

연구보고서 2020-29

# 저출산 대응 재정지원 방안 연구

## : 저출산특별회계를 중심으로

김은정  
오신휘·장인수·정종석·전주열

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

**【연구책임자】**

김은정 한국보건사회연구원 부연구위원

**【공동연구진】**

오신희 한국보건사회연구원 전문연구원

장인수 한국보건사회연구원 부연구위원

정종석 산업연구원 연구위원

전주열 한국법제연구원 부연구위원

연구보고서 2020-29

**저출산 대응 재정지원 방안 연구**

: 저출산특별회계를 중심으로

발행일 2020년 12월

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

## 발|간|사

정부는 5개년 단위의 저출산·고령사회기본계획을 바탕으로 저출산 대응을 위한 다양한 정책적 노력을 기울여 왔다. 2006년 1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)의 수립을 시작으로 현재 3차 기본계획(2016~2020)이 추진되고 있다. 그럼에도 불구하고 2019년 합계출산율은 0.92명으로 역대 최저치를 기록하는 등 기대하는 성과를 이루지 못하고 있다.

저출산·고령사회기본계획은 일반적인 복지정책 관점에서 수행되는 정책 및 사업이 다수 포함되어 있다. 이와 같은 사업 예산도 관련 예산으로 산출하고 있어 저출산 정책에 대한 투입 예산은 적지 않은 것으로 보고되고 있다. 그러나 실제로 저출산과 직접 연관성이 높다고 볼 수 있는 가족 정책에 대한 공공지출은 매우 낮은 수준이다. 아동·가족에 대한 공공지출은 2015년 기준으로 GDP 대비 약 1.2%에 불과하며 이는 OECD 회원국이 평균 2.0%인 것을 고려할 때 매우 낮은 수준이다(보건복지부, 2019).

저출산 정책은 각 부처에 산재해 있는 사업들로 구성되어 있어 종합적이고 체계적인 정책 수립과 집행의 어려움이 있다. 또한 아동돌봄을 위한 공적서비스 및 인프라 확충, 현금지원(양육수당, 아동수당) 확대 필요성이 지속적으로 논의되는 등 향후 저출산 영역의 재정지원 확대가 요구되고 있다. 전문가들은 그동안 추진된 정책이 근본적인 저출산 원인을 해결하기에는 미흡했던 것으로 평가하고 있다. 저출산 정책의 효과적 추진을 위해서는 안정적인 재원을 기반으로 주요 정책의 확대 및 지원 방식의 다양화 등의 노력을 통합적이고 거시적인 관점에서 추진할 필요가 있다. 이에 따라 저출산 정책에 우선순위를 두고 중앙정부의 예산 투입 적극성을 도모하고 범정부 차원에서 총괄적인 정책을 수행할 수 있는 재정지원 방

---

식에 대한 검토가 필요하다. 저출산 정책에 대한 우선지원이 이루어지고 주요 영역에 적절한 자원이 배분되기 위해서는 관련 정책에 대한 통합관리 주체의 신설과 재정지원 구조의 변화가 요구된다. 본 연구에서는 그 일환으로 저출산특별회계 도입 가능성을 검토하고자 한다. 저출산특별회계는 2010년 저출산 문제 대책 TF에서 논의된 사례와, 2016년 국회 저출산·고령화대책 특별위원회에서 아동수당 재원 마련을 위해 목적세 검토 필요성을 제시한 경우 등이 있으나 이 외에 구체적으로 저출산특별회계 도입을 공개적으로 논의한 바는 없다.

본 연구는 국내 타 영역의 특별회계 도입 사례와 해외 예산 운용 사례 검토 등을 바탕으로 저출산특별회계 도입 환경을 분석하고, 그에 따른 도입 가능성을 검토하고자 한다.

이 연구에 함께 참여해 주신 정종석 박사님, 전주열 박사님에게 감사의 뜻을 전한다. 끝으로 이 보고서에 수록된 모든 내용은 연구자의 개별 의견이며 연구원의 공식 의견이 아님을 밝혀 둔다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식





# 목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서 론 .....</b>	<b>7</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	9
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	13
<b>제2장 관련 연구 검토 .....</b>	<b>15</b>
제1절 저출산 정책과 재정 .....	17
제2절 OECD 공공사회지출과 가족지출 .....	31
제3절 시사점 .....	38
<b>제3장 저출산 정책 예산 분석 .....</b>	<b>41</b>
제1절 저출산 정책 예산 구조 .....	43
제2절 저출산 정책 예산 현황 .....	45
제3절 소결 .....	66
<b>제4장 관련 사례 검토 .....</b>	<b>69</b>
제1절 국가균형발전특별회계 .....	71
제2절 교통시설특별회계 .....	97
제3절 해외사례 .....	107
제4절 시사점 .....	131



<b>제5장 저출산특별회계 도입 검토</b> .....	133
제1절 특별회계의 재정법적 검토 .....	135
제2절 저출산특별회계 도입 환경 검토 .....	151
제3절 저출산특별회계 도입 검토 결과 .....	182
<b>제6장 결론 및 제언</b> .....	197
제1절 결론 .....	199
제2절 제언 .....	201
<b>참고문헌</b> .....	205
<b>부 록</b> .....	211
부 록 1. 전문가 조사표 .....	211

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 저출산·고령사회기본계획의 비전과 목표 .....	18
〈표 2-2〉 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 저출산 영역 사업 구성 현황 .....	19
〈표 2-3〉 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 사업 구성 및 관련 예산 현황 .....	25
〈표 2-4〉 국가재정운용계획의 사회복지분야 지출계획 .....	28
〈표 2-5〉 OECD 공공 사회지출 (2019년) .....	32
〈표 2-6〉 OECD 공공 사회지출: 현금 지원, 서비스 지원 (2019년) .....	33
〈표 2-7〉 OECD 공공 사회지출: 영역별 (2019년) .....	34
〈표 2-8〉 OECD 가족지출 현황 (2015년) .....	36
〈표 2-9〉 OECD 평균과 우리나라 가족지출 추이 (2000~2018년) .....	38
〈표 3-1〉 제1~3차 저출산·고령사회기본계획 시기별 정책 영역 분류 .....	46
〈표 3-2〉 저출산 정책 예산 현황 (2006~2020년) .....	51
〈표 3-3〉 세부 영역별 저출산 정책 예산 추이 (2006~2020년) .....	55
〈표 3-4〉 중앙부처별 2019~2020년 저출산 정책 예산 .....	57
〈표 3-5〉 저출산 영역별 자원 유형 현황: 재구조화 영역 기준 (2020년) .....	63
〈표 3-6〉 저출산 영역별 자원 유형 현황: 7개 세부 영역 기준 (2020년) .....	65
〈표 4-1〉 균특회계 세입(조성) 자원 .....	74
〈표 4-2〉 국가균형발전특별회계 명칭의 변천과정 .....	75
〈표 4-3〉 제1차 5개년계획(2004~2008)의 비전 및 전략 .....	76
〈표 4-4〉 제2차 5개년계획(2009~2013)의 비전 및 전략 .....	78
〈표 4-5〉 제3차 5개년계획(2014~2018)의 비전 및 전략 .....	80
〈표 4-6〉 균특회계 예산 편성구조상 계정 명칭의 변화과정 .....	83
〈표 4-7〉 균특회계 예산편성 절차(균특법 제38조)의 변화과정 .....	84
〈표 4-8〉 2020년도 부문별 국가균형발전 시행계획의 추진사업 현황 .....	90
〈표 4-9〉 2020년 균특회계 편성체계 .....	91
〈표 4-10〉 균특회계 지역자율계정 포괄보조사업의 현황 (2020년 기준) .....	93
〈표 4-11〉 균특회계 지역지원계정 사업의 현황 (2020년 기준) .....	94
〈표 4-12〉 2020년 균특회계 성과평가를 통해 파악한 주요 균형발전 성과 .....	96

〈표 4-13〉 「교통시설특별회계법」의 개정 추이 .....	99
〈표 4-14〉 교통시설특별회계 계정의 변화과정 .....	101
〈표 4-15〉 교통시설특별회계 계정별 세입 현황 (2020년 기준) .....	102
〈표 4-16〉 교통시설특별회계 계정별 세출 현황 (2020년 기준) .....	104
〈표 4-17〉 고속도로·일반국도 도로연장의 증가 추이 .....	106
〈표 4-18〉 뉴질랜드 웰빙 여건 진단 결과 .....	109
〈표 4-19〉 뉴질랜드 웰빙 예산의 다섯 가지 영역 .....	110
〈표 4-20〉 재무부(기재부) 생활기준 프레임워크(LSF: Living Standards Framework) 내 구성되어 있는 웰빙 지표 .....	114
〈표 4-21〉 가족 예산 및 소득 지원 변경이 아동 빈곤에 미치는 영향 예측 .....	118
〈표 4-22〉 뉴질랜드 웰빙 예산의 예산 책임 규칙 .....	119
〈표 4-23〉 프랑스 2020년 사회보장 예산법률상 부문별 수입·지출 규모 .....	126
〈표 4-24〉 프랑스 사회보장 예산법률 수입 부문별 구성 현황 .....	127
〈표 5-1〉 저출산 예산의 충분성과 영역 간 예산 배분의 균형 정도 .....	152
〈표 5-2〉 저출산 관련 정책 구성의 적절성 .....	156
〈표 5-3〉 저출산 관련 정책 추진체계의 적절성과 추진체계 작동 여부 .....	161
〈표 5-4〉 저출산 관련 정책 자원조달 구조·예산 집행·예산 관리 개선 필요성 .....	166
〈표 5-5〉 저출산 관련 정책 예산구조·자원조달 변화 및 특별회계 검토 필요성 .....	170
〈표 5-6〉 저출산 영역 특별회계 도입 시 어려움 .....	174
〈표 5-7〉 저출산 영역 특별회계 도입 시 기대효과 .....	180

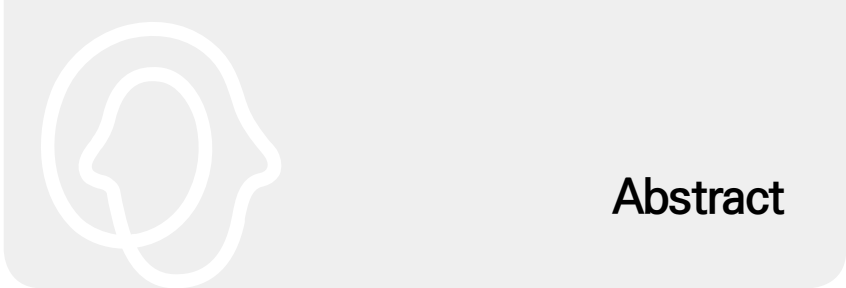
# 그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 2-1] OECD 가족지출 현황 (2015년) .....	36
[그림 3-1] 세부 영역별 저출산 정책 예산 현황 (2006~2020년) .....	54
[그림 4-1] 제4차 5개년계획(2018~2022)의 비전 및 전략 .....	82
[그림 4-2] 지역자율계정의 연도별 사업 수 및 자원 규모 .....	86
[그림 4-3] 지역지원계정의 연도별 사업 수 및 자원 규모 .....	87
[그림 4-4] 균특회계 재원규모의 변화 추이 (2005~2020년) .....	88
[그림 4-5] 국가 총예산 대비 균특회계 비중(세출예산 기준)의 변화 추이 .....	89
[그림 4-6] 균특회계 예산 편성 절차 (2020년 예산 기준) .....	92
[그림 4-7] 연차별 '국가균형발전 시행계획' 내 균특회계의 재원 비중 .....	95
[그림 4-8] 교통시설특별회계 일반회계 전입금 추이 (2007~2020년) .....	103
[그림 4-9] 교통시설특별회계 세출 추이 (2007~2020년) .....	104
[그림 4-10] SOC분야 재정투자 내 교통시설특별회계의 재원 비중 .....	105
[그림 4-11] 재무부(기재부)의 생활 기준 프레임워크 .....	113
[그림 4-12] 기존 예산 편성 및 심의 과정 .....	115
[그림 4-13] 웰빙 예산 편성 및 심의 과정 .....	116
[그림 4-14] 프랑스 사회보장재정 가족부문 지출 비중 (2018년) .....	129





## Abstract

### **A Study of Financial Support Plan in Response to Low Fertility: Low Fertility Special Account**

Project Head: Kim, Eun-jung

The Plan for Ageing Society and Population includes many of ministerial-level projects, and all budgets for these projects are defined as “related budgets.” The policies on low fertility, despite its large-scale budget, are often regarded to have been less effective than intended. Experts believe that the policies promoted so far were insufficient to solve the fundamental cause of low fertility. In order for policies on low fertility to be more effective, they need to be implemented promoted from an integrated and macroscopic perspective based on stable financial resources. In other words, there is a need for a mechanism of financial support that prioritizes policies on low fertility, allowing the government to actively invest budgets and implement the policies in a comprehensive way. This study aims to review the conditions and possibility of introducing the special account for low fertility based on the analysis of the budget structure of the low fertility policy and the case of domestic special account and overseas budget operation.

Our analysis of budgets on low-fertility related policies

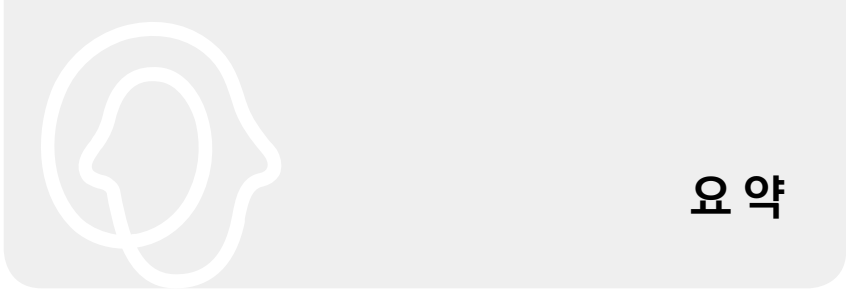
## 2 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

found that although there was a salient increase in spending on policies for the area of child care, no active attempts were made to expand spending on policies in other areas. In particular, the expansion of policies on the areas—marriage, pregnancy, childbirth and work and family balance—was found to be less than expected. In addition, the current policy composition includes a number of policies with low relevance, and the budget for major policies is insufficient, and the current state of financial allocation by sector is not balanced. It was found that there is a need to define policies for responding to low fertility and to select a target areas accordingly, and that there is a great need to resolve the imbalance between areas and to promote the policies in an integrated manner.

To this end, the introduction of a special account for low birthrates can be considered. The low fertility special account is expected to be able to operate the integrated financial resources targeting the main policy areas or introduce it to a single project. In the former case, the expected effect of the special accounts can be maximized, but the practical difficulties are great, whereas the latter case has the advantage of stably securing financial resources for the policy, although the expected effect on the promotion of the integration of related policies is low.

\*Key words: Plan for Ageing Society and Population, Budget Structure of Implementation Plan, Special account





## 요약

### 1. 연구의 배경 및 목적

2000년대 이후 가속화된 저출산 현상 해소를 위해 정부는 저출산·고령 사회기본계획을 바탕으로 다양한 정책적 노력을 기울여 왔으나 그에 따른 정책 성과가 미미하다는 비판이 지속되고 있다. 기본계획에는 전 부처 사업을 망라하여 상당한 정책이 포함되어 있으며 이들 정책에 소요된 모든 예산을 관련 예산으로 산정하고 있다. 전문가들은 그동안 추진된 정책이 근본적인 저출산 원인을 해결하기에는 미흡했던 것으로 평가하고 있다. 저출산 정책의 효과적 추진을 위해서는 정책 영역의 확대, 지원 방식의 다양화와 함께 근본적인 사회구조를 변화시키기 위한 정책이 통합적이고 거시적인 관점에서 추진될 필요가 있다. 현재의 구조 하에서 저출산 정책에 대한 우선지원이 이루어지기에는 한계가 있다. 이에 따라 저출산 정책에 우선순위를 두고 중앙정부 예산 투입의 적극성을 도모하고 범정부 차원에서 총괄적인 정책을 수행할 수 있는 재정지원 방식에 대한 검토가 필요하다. 이에 따라 본 연구는 저출산 정책 예산구조 검토, 국내 특별회계 도입 사례와 해외 예산 운용 사례 검토를 바탕으로 저출산특별회계 도입 환경이 어떠한지 분석하고 그에 따른 저출산특별회계 도입 가능성을 검토하고자 한다.

### 2. 주요 연구결과

저출산 정책의 예산 구조와 특성을 분석한 결과, 기본계획 중심의 정책 확대는 주로 보육정책을 중심으로 한 돌봄 영역에서 적극적으로 이루어졌을 뿐 타 영역의 적극적인 정책 확대 움직임은 발견되지 않았다. 특히, 결혼·임신·출산 영역과 일·가정양립 영역의 정책 확대는 정책의 중요도를 고려할 때 기대수준에 미치지 못하는 것으로 판단된다. 이밖에 돌봄

#### 4 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

영역 내에서도 시기에 따라 관련 예산이 축소되는 등 정책 추진의 변동이 발견되었다. 이와 같은 상황에서 예산의 충분성 및 영역별 배분의 적절성, 정책 구성의 적절성 등에 대한 검토 결과, 현재의 정책 구성은 관련성이 낮은 정책이 다수 포함되어 있으며 주요 정책에 한정해서 예산 현황을 검토할 때 충분하지 않은 수준이며 정책의 중요도 및 우선순위를 고려할 때 현재의 영역별 자원 배분 현황도 균형적이지 않은 것으로 조사되었다. 이와 같은 현재의 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 저출산 정책을 통합적이고 중·장기적인 관점에서 체계적으로 추진할 수 있는 구조가 필요한 것으로 나타났다. 이를 위한 하나의 방법으로 관련 예산을 특별회계화 하고 정책 수립 및 예산에 대한 총괄 관리 기능을 수행하는 조직이 필요한 것으로 나타났다. 국내 균특회계의 경우 관련 사업이 다부처에서 개별 사업 단위로 추진되는 환경에서 기대하는 정책 성과를 내지 못한다는 판단하에 정책의 효율적 추진을 위해서 도입되었다. 당시 다부처 사업에 대해서 하나의 특별회계를 도입하고 그 안에서 재원의 특성에 따라 계정을 분리하여 현재까지 운영하고 있다. 이 경우 사업 추진과 관련한 부처 고유의 권한과 기능을 최대한 보장하면서 기획재정부가 관련 예산을 총괄 심의하는 구조를 가지고 있다. 특별회계 도입에 따라 국가균형발전을 위한 정책의 통합적이고 중·장기적인 관점의 정책 추진이 가능하게 되었다.

저출산 정책을 정권 변화에 관계 없이 지속적인 국가적 과제로 안정적으로 추진하기 위하여 저출산 정책의 사업 효과성·중복성·적절성 등을 포괄적으로 검토하고, 저출산 관련 사업의 통합적 운영 및 관리를 위하여 특별회계 도입에 대한 검토와 논의는 의미가 있다.

### 3. 결론 및 시사점

현재 저출산 정책 현황과 예산구조 분석 결과, 저출산 정책에 대한 정의와 그에 따른 대상 영역의 선정이 필요하며 해당 정책들은 하나의 저출산 정책으로 통합 추진될 필요성이 큰 것으로 나타났다. 기존 정책의 영역별 추진 현황을 살펴보면 결혼·임신·출산, 일·가정양립 영역에 대한 정책 확대가 미흡한 것으로 나타났다. 특히, 3차 기본계획 재구조화에서 제안하고 있는 ‘아이와 함께하는 시간 최대화’ 영역에 대한 정책 확대 노력은 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 이처럼 기존 정책 영역 간 자원 배분의 불균형을 해소하고 정책 요구도에 적극적으로 대응하기 위해서는 관련 정책의 수립과 운용을 총괄적으로 담당하는 관리체계가 필요하다. 이러한 운용체계를 위한 하나의 방편으로 저출산특별회계 도입을 검토할 수 있다.

현재 다부처 사업을 중심으로 설계된 기본계획의 수립과 추진에 대한 저출산고령사회위원회의 심의 기능이 적절히 수행되지 못하고 있는 상황에서 위원회의 권한과 기능을 재정립할 필요가 있다. 기본계획을 둘러싼 이와 같은 구조적 한계를 고려할 때, 저출산 정책을 통합적으로 추진하기 위한 체계가 필요하다. 저출산특별회계를 수립할 경우, 큰 틀에서 정책을 추진하고 그에 따른 성과 관리뿐만 아니라 자원 투입과 산출과정에 대한 보다 명확한 검토가 가능하다는 점에서 자원 배분의 효율성과 정책 효과 개선에 기여할 것으로 보인다. 도입에 따른 현실적인 어려움에 직면할 수 있으나 기대되는 효과를 고려할 때 특별회계도입 검토는 매우 의미있다. 다만, 저출산특별회계 도입을 위해서는 무엇보다도 대상사업의 확정과 자원 구성에 대한 검토와 협의가 면밀히 이루어질 필요가 있다.

\*주요 용어: 저출산·고령사회기본계획, 시행계획 예산구조, 특별회계



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제1장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

2000년대 이후 가속화된 저출산 현상 해소를 위해 정부는 5개년 단위의 저출산·고령사회기본계획을 바탕으로 다양한 정책적 노력을 기울여 왔다. 2006년 1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)이 수립되었으며 2020년 현재 3차 기본계획(2016~2020)이 추진되고 있다. 2006년부터 14년간 약 185조원을 투입했음에도 불구하고 합계출산율은 2006년 1.13명에서 2019년 0.92명으로 오히려 더 떨어졌다(이대회, 2020. 2. 26.).<sup>1)</sup> 출생아수는 2006년 451,759명에서 2019년 302,676명으로 감소했다(통계청, 2020). 이에 따라 관련 예산 투입에 따른 정책 성과가 미미하다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다(이대회, 2020. 2. 26.).

저출산·고령사회기본계획에는 전 부처 사업을 망라하여 상당한 정책이 포함되어 있으며 이들 정책에 소요된 모든 예산을 관련 예산으로 산출하고 있다. 그러나 이들 정책 및 사업에는 일반적인 복지정책 관점에서 수행되는 정책 및 사업이 다수 포함되어 있다. 이와 같은 상황을 고려하여 실제로 저출산과 직접 연관성이 높은 정책에 소요된 예산만 살펴볼 경우, 재정 투입은 그리 많지 않으며 저출산 정책의 핵심 정책인 가족정책에 대한 공공지출은 매우 적은 수준이다. 아동·가족에 대한 공공지출은 2015년 기준으로 GDP 대비 약 1.2%에 불과하며 이는 OECD 회원국 평

1) 이대회. (2020. 2. 26.). 14년간 185조원 썼는데... 출산율 1.13명 → 0.92명 '역주행'. 연합뉴스. [https://www.yna.co.kr/view/AKR20200226094\\_300002?input=1195m](https://www.yna.co.kr/view/AKR20200226094_300002?input=1195m)에서 2020. 5. 22. 인출.

균 2.0%인 것을 고려할 때 매우 낮은 수준이다. 또한 아동·가족 예산의 상당부분은 보육서비스와 같은 현물 급여로, 이를 제외할 경우 아동·가족 예산은 현저히 낮아진다. 현금 급여지출은 GDP 대비 약 0.2%에 불과하며 OECD 평균인 1.1%와 상당한 격차가 있다(보건복지부, 2019). 일·가정 양립 정책의 경우, 저출산 대응의 핵심 정책임에도 불구하고 고용보험기금을 바탕으로 운영되어 영세기업 근로자 또는 자영업자 등 상당수의 근로자가 사각지대에 놓여 있다. 이밖에 근로시간 단축, 남성 육아참여 확대 및 육아휴직제도 개편 등의 제도 성과도 매우 제한적인 영역에서만 나타나고 있다.

이와 같은 상황에서 기본계획 중심의 저출산 정책은 기대수준의 정책 성과를 내지 못하고 있으며, 이에 대해 전문가들은 그동안 추진된 정책이 근본적인 저출산 원인을 해결하기에는 미흡했던 것으로 평가하고 있다. 저출산 정책의 효과적인 추진을 위해서는 정책 영역의 확대, 지원 방식의 다양화와 함께 근본적인 사회구조를 변화시키기 위한 정책의 노력이 통합적이고 거시적인 관점에서 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 관련 정책 추진을 위한 안정적인 재원을 기반으로 정책을 총괄 관리하며 통합적으로 추진할 필요가 있다. 또한, 아동돌봄을 위한 공적서비스 및 인프라 확충, 현금지원(양육수당, 아동수당)확대 필요성이 지속적으로 논의되는 등 향후 저출산 영역의 재정지원 확대가 요구되고 있다.

저출산 정책 재원 확보 방안으로 세출의 조정, 세입 확충, 국채 발행, 사회보험 도입, 민간부문의 활용 등의 방법이 검토 가능하다고 볼 수 있다(김상우, 2016). 재원 조달 방안 논의 시 부처 간 재원 및 역할에 대한 조정이 선행되어야 할 것이다. 보다 더 구체적인 재원 확보 방안으로 유효세율 상향, 돌봄 관련 사회보험 신설, 국세 감면 점진적 축소, 저출산 핵심정책으로의 예산집중, 소득세 부담 상향을 통한 지방정부 예산 확대



등이 제안되기도 하였다(윤홍식, 2010). 이밖에 저출산고령화세와 같은 목적세 신설을 제안한 사례도 있다(최성은, 2010). 목적세 도입의 경우 특별회계와 직결된다고 볼 수 있다. 기존에 제안된 논의들 가운데 현재 가장 실현가능한 방안은 현재 정책의 지출구조를 개선하여 더 많은 재원을 관련 정책에 투입하는 방안이라고 볼 수 있다. 그럼에도 현재계에서 저출산 정책에 대한 우선지원이 이루어지고 주요 영역에 적절한 자원이 배분되기에는 한계가 있다. 저출산 정책 추진을 담당하고 있는 저출산고령사회위원회의 경우 예산이 수반되는 대책을 새로 기획해서 확정짓는 것은 매우 어려운 상황이다. 또한 저출산 정책은 각 부처에 산재해 있는 사업들로 구성되어 있어 종합적이고 체계적인 정책 수립과 집행의 어려움이 있다. 이에 따라 저출산 정책에 우선순위를 두고 중앙정부의 예산 투입 적극성을 도모하고 범정부 차원에서 총괄적인 정책을 수행할 수 있는 재정지원 방식에 대한 검토가 필요하다. 재정 및 정책에 대한 통합관리 주체의 신설과 추가 자원 확보 방안을 통하여 재정지원 방안의 변화를 고려할 수 있다. 재정지원 방안의 변화를 도모할 수 있는 수단으로 저출산특별회계 도입을 검토할 수 있으며, 이후 목적세, 법인세 및 소득세율 인상이나 세출구조 조정을 통한 재원확보 방안을 세부적으로 검토할 수 있다. 특별회계는 처음부터 용도가 정해진 상태로 예산이 투입되기 때문에 관련 사업을 적극적으로 추진할 수 있다는 장점이 있다(강인재, 운영진, 전중열, 옥동석, 박재희, 2004). 이밖에도 목적세 등을 도입하거나 자체 재원을 마련할 경우 안정적인 재원확보가 가능해 진다는 점에서 매우 의미가 있다. 국내에 시행되고 있는 특별회계 중 국가균형발전특별회계는 지속적인 국가균형발전 정책 추진을 목표로 체계적인 지역발전 전략을 추진하기 위해서 2004년 시행되었다. 당시 다부처 관련 사업을 통합하여 기존 사업 예산의 특성에 따라 지역개발계정(현 지역자율계정)과 지역혁

신계정(현 지역지원계정)으로 분리하여 특별회계를 도입하였다. 이에 따라 국가균형발전 5개년 계획을 차질없이 추진할 수 있었으며 현재에도 제 4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)을 추진 중에 있다. 교통시설 특별회계의 경우 교통·에너지·환경세 세수의 73% 등 목적세를 주요 세입항목으로 활용하고 있는 것을 예로 들 수 있다. 이와 같은 상황을 고려할 때 다부처 사업중심의 저출산 정책의 경우 특별회계 도입을 통한 정책 효과를 기대할 수 있다. 저출산 영역에서는 2016년 12월 3~5세 누리과정(유아교육지원)을 안정적으로 지원하기 위하여 중앙정부 예산 투입을 의무화한 ‘유아교육지원특별회계’가 도입되어 운영 중이다.

저출산 정책 특별회계와 관련된 논의는 2010년 저출산 문제 대책 TF(국회사무처, 예산정책처, 입법조사처 등 국회 내 기관으로 구성)에서 범정부 차원에서 저출산 정책을 총괄적으로 운영할 수 있는 저출산대책특별회계를 설치해야 한다고 제안한 바 있다(국회 저출산 문제 대책 T/F팀, 2010). 당시 TF 자료에 따르면 다부처 유사·중복정책 추진에 따른 비효율 문제가 진단되었으며 이를 위해서는 정책 간 연계·조정을 통한 시너지효과의 극대화를 이룰 수 있는 총괄기능의 수행과 저출산 관련 예산을 기획재정부장관이 관리·운영하는 ‘저출산대책특별회계’ 도입을 제안한 바 있다(국회 저출산 문제 대책 T/F팀, 2010). 이밖에 또한 2016년 국회 저출산·고령화대책 특별위원회는 아동수당 재원 마련을 위해 목적세 검토 필요성을 제시한 바 있다(유병훈, 2016. 9. 23.). 그러나 이외에 적극적으로 저출산특별회계 도입을 공개적으로 논의한 바는 없다.

이에 따라 본 연구는 저출산 정책 예산구조 검토, 국내 타 영역의 특별회계 도입 사례와 해외 예산 운용 사례 검토를 바탕으로 저출산특별회계 도입 가능성을 검토하고자 한다. 본 연구는 저출산특별회계 도입을 전제하고 그에 따른 도입 방안 연구를 수행하기보다는 국내외 사례와 저출산

정책의 구조와 쟁점을 바탕으로 저출산특별회계 도입 환경이 어떠한지 분석하였으며, 이를 바탕으로 검토 가능한 특별회계 안을 제안하고 있다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

본 연구는 총 6장으로 구성되어 있다. 1장에서는 연구배경 및 목적과 연구내용 및 방법을 소개하고 2장에서는 저출산 정책 및 관련 재정에 관한 기존 연구 및 논의를 바탕으로 재정적 관점에서 저출산 정책의 한계와 쟁점을 검토하고 있다. 3장에서는 현재 저출산 정책의 예산구조 및 재정 현황 분석을 통하여 문제점을 도출하고 있다. 4장에서는 저출산특별회계 도입에 시사점을 제공할 수 있는 국내외 사례를 분석하였다. 국내 사례의 경우 다부처 정책을 포괄하여 추진하고 있는 국가균형발전특별회계, 목적세 등을 재원으로 운용하고 있는 교통시설특별회계를 검토하고 그에 따른 시사점을 제시하고 있다. 해외 사례의 경우 관련 예산을 통합관리하는 사례를 중심으로 살펴보았는데, 프랑스의 가족수당기금과 뉴질랜드의 웰빙예산제도를 검토하였다. 프랑스의 경우 가족정책의 상당부분을 가족수당기금(관련 예산을 통합운용하는 기관을 의미)을 통해서 통합적으로 추진하고 있다. 가족수당기금을 통해서 가족 관련 각종 급여를 집행한다는 면에서 관련 예산을 통합운용하는 사례로 볼 수 있다. 프랑스 가족수당기금에서 집행하는 급여에는 출산비용급여, 자녀보육수당, 아동학업비용, 주거비용보조, 한부모지원급여, 장애가족수당 등이 포함된다. 국내의 경우 이와 유사한 급여가 각 부처별 사업으로 지급되는 구조를 가지고 있다는 점에서 차이가 있다. 해당 기금의 경우 목적세를 활용하고 있을 뿐만 아니라 가족정책 영역의 다양한 정책들을 하나의 독립된 기금을 통해

#### 14 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

서 집행하고 있다는 측면에서 시사점을 제공하고 있다. 뉴질랜드 사례의 경우, 삶의 질 증진이라는 대의적 목표를 가지고 영역별 정책 예산을 통합적으로 관리하고 성과와 근거기반을 중심으로 하는 예산 심의 체계를 가지고 있다는 점에서 저출산 정책 예산의 구성 및 심의과정에 시사점을 제시하고 있다. 특히 국가예산을 5가지 영역으로 구분하여 각 영역을 통합적으로 추진한다는 점에 주목할 만하다. 5장에서는 특별회계의 법적 특성을 살펴보고, 현재 저출산 관련 정책 현황을 바탕으로 전문가 조사를 통해 저출산특별회계 도입 환경에 대한 검토를 실시하고, 저출산특별회계 도입 방향과 한계 등을 검토하여 제시하고 있다. 6장에서는 마지막으로 본 연구의 결론과 제언을 담고 있다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제2장

### 관련 연구 검토

제1절 저출산 정책과 재정

제2절 OECD 공공사회지출과 가족지출

제3절 시사점



## 제 2 장    관련 연구 검토

### 제1절 저출산 정책과 재정

#### 1. 저출산 정책 수립 및 추진

한국은 2000년대 이후 저출산 대응을 위하여 5개년 단위의 저출산·고령사회기본계획을 마련하여 관련 정책을 추진하고 있다. 2006년 제1차 기본계획(2006~2010)을 시작으로 2020년 현재 제3차 기본계획(2016~2020)을 추진 중에 있으며 동시에 제4차 기본계획(2021~2025) 시행을 앞두고 있다. 당시 정부는 기본계획 수립에 앞서 2005년 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 저출산고령사회위원회를 출범시켰다. 저출산고령사회위원회는 대통령 자문위원회로 저출산·고령사회정책 조정을 위해 신설되었다.

저출산고령사회위원회는 각 정책 분야별로 전문가들이 분과를 이루어 정책 방향을 논의하고 수립하는 구조를 가지고 있다. 2005년 신설된 위원회는 이후 2008년 이명박정부 시절, 관련 정책 대부분이 보건복지부 정책이라는 이유로 보건복지부 소속 기관으로 개편되었다. 이와 같은 개편은 보건복지부가 총괄 기능을 담당하면서 주도적으로 업무 추진을 할 것이라는 기대에 이루어졌다. 그러나 기대와 달리 보건복지부의 총괄 기능은 한계가 있었으며 부처 간 업무의 효율적 조정 및 관리를 위한 조직의 필요성을 재인식함에 따라 2012년 위원회는 다시 대통령직속기구로 격상되기에 이르렀다(김근세, 김대건, 이명석, 2013). 위원회가 대통령직속기구로 격상되었음에도 관련 정책 추진을 위한 부처 간의 조정 및 협조

를 이끄는 데에는 여전히 한계를 가지고 있다. 이들 전문가 그룹이 하나의 통합된 두뇌 기능을 할 수도 있으나, 통합적인 관점에서 적절한 논의가 이루어지지 않을 경우 각 분야마다 분절적으로 정책이 수립되고 추진될 가능성이 있다(김동환, 2017).

3차까지의 기본계획상 비전과 목표는 <표 2-1>과 같다. 1차에서는 지속발전 가능 사회 구현의 비전을 바탕으로 출산·양육에 유리한 환경 조성에 목표를 두었으며, 2차에서는 1차 기본계획의 확장으로 그에 따른 출산율 회복을 목표로 하였다. 3차에서는 정책 목표를 2020년 합계출산율을 1.50으로 명시하여 구체화된 목표를 제시하고 있다.

<표 2-1> 저출산·고령사회기본계획의 비전과 목표

구분	비전과 목표	내용
제1차 기본계획	비전	모든 세대가 함께하는 지속발전 가능 사회 구현
	목표	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차 기본계획	비전	저출산·고령화에 대한 성공적인 대응을 통한 활력있는 선진국가 도약
	목표	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립
제3차 기본계획	비전	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현
	목표	아이와 함께 행복한 사회 - “합계출산율 1.21명(2014년) → 1.50명(2020년) 생산적이고 활기찬 고령사회 - “노인빈곤율 49.6% → 39%(2020년)

자료: 대한민국 정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020) 브릿지 플랜 2020.. p. 18, 41 내용을 표로 재구성함.

앞서 제시된 비전과 정책 목표를 바탕으로 저출산 분야에서 추진된 정책 영역은 <표 2-2>와 같다. 제1차 기본계획의 기본방향은 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화, 일·가정양립 기반 마련에 중점을 두고 있다. 제2차 기본계획은 1차 기본계획의 연장선상에서 여성의 지위 향상과 일·가



정양립 부분에 대한 노력 강화, 출산·양육에 대한 경제적 부담 경감 등을 기본방향으로 하고 있다. 2차에서는 1차에서 추진된 정책의 확대와 함께 만혼과 비혼 현상에 대한 문제의식을 바탕으로 가족형성에 유리한 여건을 조성하고자 하는 노력이 추가되었다. 제3차 기본계획에서는 1차와 2차에서 상대적으로 덜 주목된 미혼 인구에 대한 관심이 증대되었다. 이에 따라 3차에서는 기존 정책의 확장과 함께 청년·일자리·주거대책으로 청년고용 활성화, 신혼부부 등 주거지원 강화를 위한 사업들이 전면적으로 추진되었다.

〈표 2-2〉 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 저출산 영역 사업 구성 현황

시기	중영역	세부영역
1차 기본계획 (2006~2010)	결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화	- 신혼부부 출발지원 - 자녀양육 가정의 경제적, 사회적 부담 경감 - 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 - 임신·출산에 대한 지원 확대
	일과 가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성	- 모성보호 강화 - 가족친화적 직장문화 조성 - 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성
	건강한 미래세대 육성	- 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성 - 아동·청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립 - 빈곤아동의 자활·자립 지원
2차 기본계획 (2011~2015)	일과 가정의 양립 일상화	- 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선 - 유연한 근무형태 확산 - 가족친화 직장·사회환경 조성
	결혼·출산·양육 부담 경감	- 가족형성에 유리한 여건 조성 - 임신·출산에 대한 지원 확대 - 출산·양육비용 지원 확대 - 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
	아동·청소년의 건강한 성장환경 조성	- 취약계층 아동 지원 강화 - 아동·청소년 역량 개발 지원 - 안전한 아동·청소년 보호체계구축 - 아동·청소년 정책 추진 기반 조성
3차 기본계획 (2016~2020)	청년 일자리·주거대책 강화	- 청년고용 활성화 - 신혼부부 등 주거지원 강화

20 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

시기	중영역	세부영역
3차 기본계획 (수정판) (2016~2020)	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	- 임신·출산 사회책임시스템 구축 - 다양한 가족에 대한 포용성 제고 - 아동이 행복하고 안전한 여건 조성
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	- 맞춤형 보육 - 돌봄지원체계 강화 - 교육 개혁 추진
	일·가정양립 사각지대 해소	- 일·가정양립 실천 분위기 확산 - 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정양립 실천 여건 강화 - 일·가정 양립 지원 제도 활성화
	(비용)출산·양육 비 부담 최소화	- 초등학교 입학기 전까지 의료비 제로화 단계적 추진 - 비혼·만혼 추세를 고려한 출산 환경 개선 - 산모·신생아의 철저한 건강관리 - 아동수당 시행효과 등을 고려한 제도모형 개편 검토 - 다자녀 기준 기준 완화 검토 - 고용보험 비적용 취업여성 대상 출산지원금 지급 (90일간 월 50만원) - 출산친화적 국민연금 및 세제 개편
	(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	- 생애주기별 근로시간 단축 - 연차휴가 활성화 등 휴식있는 삶을 위한 시간권 보장 - 남성 육아참여 확대 - 일·생활균형 환경 조성 - 육아휴직급여 인상 및 초기 집중 지원
	(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축	- 보육의 공공성 강화 - 유치원 공공성 강화 - 초등학생 온종일 돌봄체계 정착 및 질 관리 - 아이돌봄 전달체계 개편 및 이용 편의 증진 - 지역 돌봄 여건 확충 및 종합 플랫폼 구축 - 위기아동 조기발견 및 사례관리 강화, 아동보호체계 재편 등
(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	- 모든 아동이 차별 없이 보호받을 수 있는 여건 마련 - 포용적이고 평등한 가족문화 조성	
(기반) 2040세대 안정적인 삶의 기반 (일·주거·교육) 조성	- 청년 일자리 안전망 강화 - 남녀 평등한 노동 환경 마련 - 청년·신혼부부 생애주기 특성에 맞는 맞춤형 주거 지원 강화 - 학생 개개인의 역량을 키워주는 양질의 공교육 제공	

주: 오신휘, 김혜진(2020)의 pp. 497-499 내용을 활용하되, 3차 기본계획(수정판) 내용의 경우 원문 자료를 참고하여 일부 수정(재구성)함.

자료: 1) 오신휘, 김혜진, (2020). 텍스트마이닝 기법을 활용한 '저출산' 관련 연구동향 분석: 정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교를 중심으로. 보건사회연구, 40(3), 492-533.

2) 대한민국 정부. (2019a). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지플랜 2020 수정본.

제1차 기본계획을 통해 관련 법령 및 제도 정비가 이루어지고 기존에 부처별로 추진되던 정책을 기본계획이라는 큰 틀에서 추진할 수 있는 구조를 구축했다는 데에 성과가 있다. 특히 1차 기본계획을 통해서 국가책임 보육 실현, 임신·출산 지원 강화, 일·가정양립 제도 확충 등 출산·양육에 대한 국가와 사회의 책임을 강화한 성과가 있다(김근세 외, 2013). 제2차 기본계획은 1차 기본계획에서 추진되어 온 정책 대상 및 범위의 확대를 가져왔으며, 저출산·고령화 문제에 대한 국민의 문제의식과 이해를 높이고 일·가정양립에 대한 사회 인식 제고 등의 효과를 가져왔다(김근세 외, 2013; 유해미, 조숙인, 장경희, 박은영, 2016).

2차까지 기본계획상 정책의 주요 대상은 기혼가구, 맞벌이 가구에 초점이 맞춰져 있어서 미혼가구에 대한 정책이 다양하지 않은 한계 등이 지적되었다. 이에 따라 미혼인구의 비혼, 만혼 현상에 대한 주목이 필요하다는 논의가 이루어졌다.

제3차 기본계획은 1차, 2차와 달리 패러다임 전환을 바탕으로 추진되었다. 정책에 있어서 패러다임 변화는 근본적인 이념의 변화를 의미하며 정책에 사용되는 도구의 종류, 정책 목표, 해결해야 할 문제를 구체화하기 위한 생각과 표준의 개념틀(framework)의 수정을 내포하고 있으며 정책 결정 내부의 근본적인 생각의 변화를 포함한다(김명희, 2017). 3차 기본계획은 기존의 정책 범위를 넘어서 정책 영역을 미혼인구, 청년세대 등으로 다변화한 측면이 있다. 구체적으로 ‘청년 일자리와 주거대책의 강화’를 통하여 미혼인구의 만혼화 문제를 해결하고자 하였다(김동환, 2017). 그럼에도 불구하고, 여전히 기본계획에 포함된 정책은 단순히 각 부처에서 추진하고 있던 기존 정책을 모아놓은 수준으로 기본계획을 통한 정책 확대 과정에서 지속성과 일관성 없이 분절적이고 단기적인 정책 영역의 진퇴를 반복한 것으로 평가되었다(김종훈 외, 2018). 김종훈 외

(2018)는 이와 같은 문제를 해결하고 장기적으로 통합적인 관점에서 지속성이 있는 정책을 추진하기 위해서는 관련 정책의 추진을 통합관리하는 컨트롤타워가 필요하다고 주장한다. 또한 기본계획을 중심으로 추진된 정책의 규모가 부족했다는 평가와 저출산·고령사회로 인한 관련 정책에 대한 수요와 규모가 증대됨에 따라 사각지대가 발생하고 양극화를 심화시키며 한정된 자원의 배분을 더욱 어렵게 할 가능성이 있다(김종훈 외, 2018). 김은지 외(2020)의 연구에 따르면 그간의 기본계획을 중심으로 관련 정책의 확대를 가져오는 성과를 이루었으나 그간의 대응정책은 출산과 양육을 담당하는 당사자의 의견 반영이 미흡하고 중앙정부를 중심으로 한 국가 주도적 성격이 강하고 여성의 몸을 출산을 위한 도구화 한다는 비판에 직면했다고 평가하고 있다. 또한 현재 기준으로 3차 기본계획에서 목표했던 출산율 1.50을 달성하지 못했을 뿐만 아니라 1.0 이하의 심각한 저출산에 직면해 있는 게 현실이다. 1차, 2차 기본계획 추진에 따라 출산율이 1.13(2006)에서 1.24(2015)으로 향상된 바 있으나 이후 지속적으로 하락하여 2019년 합계출산율은 0.92를 기록하고 있으며(통계청, 2020), 이는 OECD 36개국 중 출산율이 0명대인 유일한 경우로 이해된다. 이에 따라 기본계획을 바탕으로 추진되어 온 기존 정책에 대한 효과성 논란이 대두되었으며, 1차와 2차 기본계획의 정책 방향에 대한 검토 필요성이 제기되었다. 이에 따라 3차 기본계획은 기존의 정책 방향을 좀 더 광의의 개념으로 발전시키는 등의 노력을 통하여 패러다임 전환을 도모하였다. 그럼에도 불구하고, 이러한 비판은 3차 기본계획이 수립된 이후에도 지속되었으며 다양한 비판에 직면한 정부는 2018년 12월 그간의 저출산 정책의 패러다임 전환을 위하여 ‘모든 세대의 삶의 질 제고 및 포용 국가 실현을 위한 저출산·고령사회 정책 로드맵’이 선언되기에 이르렀으며 이와 같은 로드맵을 바탕으로 3차 기본계획에 대한 보완

작업이 이루어지게 되었다(김은지 외, 2020). 그에 따라 수정본에서는 역량을 집중해야 할 핵심과제를 도출하는 등의 노력을 기울여 왔다.

한편, 제3차 기본계획의 보완을 위한 연구(김중훈 외, 2018)에서 향후에는 ‘인구정책’과 ‘복지정책’의 구분을 명확히 할 필요성을 제안하였다. 이는 그간 기본계획을 중심으로 추진된 다수의 정책이 ‘인구정책’보다는 ‘복지정책’에 가깝다는 비판에 대한 대응으로 이해할 수 있다(김중훈 외, 2018). 이와 함께 기본계획상에 포함된 다수의 정책들 중에서 직접적으로 저출산 및 고령사회 대응과 관련된 정책만을 선별할 필요가 있다는 논의도 함께 이루어졌다. 새로운 로드맵을 바탕으로 기존 과제를 재구조화하여 정책 목표 변화를 통한 패러다임 전환을 시도한 3차 기본계획의 수정본이 만들어졌다. 3차 기본계획 수정본에서는 정책 목표를 ‘삶의 질 제고’로 패러다임을 전환하고 그에 따른 정책 방향을 구체화하고자 하였다. 이와 함께 정책 목표와의 연관성을 고려하여 기존 과제를 정비하고 우선순위에 따른 핵심과제를 발굴하였다. 또한 수정본을 통하여 중장기 핵심과제를 발굴하고 2021년부터 추진되는 4차 기본계획과의 연계를 시도하고자 하였다(대한민국 정부, 2019a).

현재까지 추진된 기본계획과 관련하여 향후 요구되는 개선방향으로는 무엇보다 통합적 관점에서의 정책 수립과 추진 환경의 마련이다. 저출산 고령사회위원회를 중심으로 설계된 기본계획의 구성은 영역 간의 영향을 거시적으로 반영하기보다는 단편적으로 해당 영역에 대한 정책을 나열한 면이 강하다. 이는 총괄분과가 있으나 단순한 조율과 통합의 기능을 제한적으로 수행한 것으로 보이며, 통합적 관점에서 기본계획이 수립되었다고 보기 어렵다. 각 부처를 총괄할 수 있는 컨트롤 타워가 관련 정책을 검토하고 조정해야 하나 위원회는 그 기능이 미흡하여 기본계획은 각 부처 중심으로 개별 과제 및 사업 성격으로 추진되었다고 볼 수 있다(김동환,

2017). 저출산고령사회위원회는 현재의 상황에서 정책의 집행권한이 없으며 관련 정책을 총괄 관리하는 역할을 수행하기에는 한계를 가지고 있다. 일본의 경우 다부처에서 실시되는 저출산 대응 세부사업을 총괄 기획하고 관리 조정을 위한 총괄 부서를 별도 운영하는 관리체계를 갖추고 있으며 이를 위한 법률적 기반이 마련되어 있다. 예컨대, 내각부 내의 아동영유아 지원본부는 인정이린이원 업무뿐만 아니라 유치원을 관할하는 문부과학성과 보육소를 관할하는 후생노동성을 조정하는 기능을 가지고 있다(유해미 외, 2016). 앞으로 저출산 정책을 재정비하고 추진함에 있어 정책 개발과 집행에 실질적 권한을 수행할 수 있는 총괄 관리 주체가 모색될 필요가 있다.

## 2. 저출산 정책과 재정

관련 연구에 따르면 저출산·고령화에 따라 2012~2060년까지 국가재정은 총지출 증가율이 총수입 증가율보다 지속적으로 높은 상황이 예측되기 때문에 시간이 지날수록 재정수지가 악화될 것으로 전망하였다. 통합재정수지 적자는 결국 국가채무가 늘어나게 되며 이는 향후 국가경제의 지속가능성을 훼손할 것으로 예측되기에 장기적으로 총수입 감소율을 완화시키고 재정지출의 상승속도를 둔화시키는 방향의 조세정책이 필요하다고 분석하고 있다(김애경, 박정우, 2013).

중앙정부의 재정뿐만 아니라 저출산·고령화는 지방재정에도 영향을 미친다. 저출산·고령화에 따라 저성장이 지속되면 지방세입도 감소할 수밖에 없으며, 중앙정부 중심의 복지정책 방향에 따라 지방재정 상황도 영향을 받는데, 복지지출이 증가하면 지방정부의 재정부담 역시 증가한다. 그런데, 기본계획상의 사업들은 대부분 국고보조방식의 복지사업들이며

지자체 자체사업은 소규모 사업으로 대부분 상징성만 띄고 재정지출 규모는 소규모로 매우 소극적으로 일어날 수밖에 없는 구조이다(이재원, 2017). 기본적으로 중앙정부는 지역격차를 해소하고 공평하게 추진되어야 할 과제에 대해서는 중앙정부가 재원을 부담하여 전국적으로 일괄 추진하는 것이 바람직하다(유해미 외, 2016).

기본계획을 통해 추진된 정책과 그에 따른 재정 투입을 살펴볼 때, 사회 및 국가 책임의 범위가 출산과 양육에서 결혼까지 확장된 것으로 이해할 수 있다(유해미 외, 2016). 이처럼 정책에서 다루고자 하는 대상과 범위가 확장됨에 따라 관련 예산의 증가는 필수적으로 수반될 수밖에 없다. 현재의 기본계획은 전반적인 생애주기에 대한 지원으로 이해할 수 있다. 이를 위해서 청년 주거, 일자리, 일·가정양립 지원 정책을 적극적으로 추진하고자 하는 전략을 취하고 있다.

〈표 2-3〉 제1~3차 저출산·고령사회기본계획의 사업 구성 및 관련 예산 현황

(단위: 백만 원)

시기	중영역	세부영역	예산
1차 기본계획 (2006~2010)	결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	- 신혼부부 출발지원 - 자녀양육 가정의 경제적, 사회적 부담 경감 - 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 - 임신·출산에 대한 지원 확대	16,682,896
	일과 가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성	- 모성보호 강화 - 가족친화적 직장문화 조성 - 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성	1,480,341
	건전한 미래세대 육성	- 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성 - 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립 - 빈곤아동의 자활·자립 지원	985,228
	계		19,148,465
2차 기본계획 (2011~2015)	일과 가정의 양립 일상화	- 육아를 위한 휴가·휴직제도 확대·개선 - 유연한 근무형태 확산 - 가족친화 직장·사회환경 조성	3,755,556

26 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

시기	중영역	세부영역	예산
	결혼·출산·양육 부담 경감	- 가족형성에 유리한 여건 조성 - 임신·출산에 대한 지원 확대 - 출산·양육비용 지원 확대 - 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	55,332,761
	아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	- 취약계층 아동 지원 강화 - 아동·청소년 역량 개발 지원 - 안전한 아동·청소년 보호체계구축 - 아동·청소년 정책 추진 기반 조성	2,936,968
	계		62,025,285
3차 기본계획 (2016~2018)	청년 일자리·주거대책 강화	- 청년고용 활성화 - 신혼부부 등 주거지원 강화	12,321,775
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	- 임신·출산 사회책임시스템 구축 - 다양한 가족에 대한 포용성 제고 - 아동이 행복하고 안전한 여건 조성	5,026,666
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁	- 맞춤형 보육 - 돌봄지원체계 강화 - 교육 개혁 추진	48,806,595
	일·가정양립 사각지대 해소	- 일·가정양립 실천 분위기 확산 - 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정 양립 실천 여건 강화 - 일·가정양립 지원 제도 활성화	3,564,242
	계		69,719,278
3차 기본계획 (수정본) (2019~2020)	(비용)출산·양육 비 부담 최소화	- 초등학교 입학기 전까지 의료비 제로화 단계적 추진 - 비혼·만혼 추세를 고려한 출산 환경 개선 - 산모·신생아의 철저한 건강관리 - 아동수당 시행효과 등을 고려한 제도모형 개편 검토 - 다자녀 기준 완화 검토 - 고용보험 비적용 취업여성 대상 출산지원금 지급 (90일간 월 50만원) - 출산친화적 국민연금 및 세제 개편	8,143,844
	(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	- 생애주기별 근로시간 단축 - 연차휴가 활성화 등 휴식있는 삶을 위한 시간권 보장 - 남성 육아참여 확대 - 일·생활균형 환경 조성 - 육아휴직급여 인상 및 초기 집중 지원	2,766,170
	(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축	- 보육의 공공성 강화 - 유치원 공공성 강화 - 초등학교생 온종일 돌봄체계 정착 및 질관리 - 아이돌봄 전달체계 개편 및 이용 편의 증진	25,317,895



시기	중영역	세부영역	예산
		- 지역 돌봄 여건 확충 및 종합 플랫폼 구축 - 위기아동 조기발견 및 사례관리 강화, 아동보호체계 재편 등	
	(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	- 모든 아동이 차별 없이 보호받을 수 있는 여건 마련 - 포용적이고 평등한 가족문화 조성	738,982
	(기반) 2040세대 안정적인 삶의 기반 (일·주거·교육) 조성	- 청년 일자리 안전망 강화 - 남녀 평등한 노동 환경 마련 - 청년·신혼부부 생애주기 특성에 맞는 맞춤형 주거지원 강화 - 학생 개개인의 역량을 키워주는 양질의 공교육 제공	35,573,618
		계	72,540,509

주: 1) 상기 영역별 예산 수치는 본 보고서 3장의 내용으로 몇 가지 특정한 기준에 의해 작성되었기 때문에 수치의 직접적인 활용이나 정부나 언론 등에서 제시되는 저출산 정책 예산의 구체적 수치와의 직접적인 비교에는 유의해야 함.

2) 기본계획별 시기, 중영역, 세부영역에 관한 내용 및 출처는 <표 2-2>와 같음.

제3차 기본계획에서 재정규모가 큰 사업은 고령화 영역보다는 저출산에 집중되어 있다. 그간의 투입 대비 출산율 성과가 미흡하다는 비판에 보건복지부는 기본계획의 정책 기조 적절성에 대한 검토보다는 TF를 구성하여 각 개별 사업 성과 검토를 보완책으로 발표한 바 있다(세계일보, 2017. 1. 92).; 이재원, 2017, p. 46 재인용). 저출산 영역의 경우 재원 투입 대비 정책 효과가 미흡하다는 지속적인 비판하에 관련 정책을 면밀히 검토하여 저출산 대응과 직접적으로 관련 있는 정책에 대한 예산을 별도로 추정해야 한다는 의견도 제시된 바 있다. 실제로 저출산과 직접적으로 관련이 있다고 여겨지는 대표적인 ‘가족정책’ 영역에 대한 정부의 공공지출 수준은 매우 낮은 수준으로 보고되고 있다(보건복지부, 2019). 이밖에 통합적 전달체계에 대한 지속적인 관리 및 개선이 필요하고 수요자의 다양한 욕구를 반영할 수 있는 방향으로 전달체계가 보완되어야 한다는 논의도 이루어진 바 있다(김근세 외, 2013). 3차 기본계획은 기존의 보육중

2) 이재원(2017)에서 재인용한 내용으로 해당 언론보도 원문은 확인할 수 없었음.

심 투자에서 주거, 일·생활 균형, 아동과 가족지원 분야의 재정투자 강화를 목표로 제시하고 있다(전병목, 김문정, 신윤정, 윤자영, 이수욱, 2018).

기본계획의 정책 기조에 따르면 복지재정이 사회기반 확충보다 우선순위에 있다. 공적연금 등의 예산증가율은 높으나 국공립 어린이집 확충 사업의 예산은 2017년 전년 대비 38% 감소하는 등 기본계획에서 추진하고자 하는 ‘2025년까지 국공립 어린이집 이용 아동 비율 45% 달성’과 같은 정책 방향과는 상반되는 상황들이 나타나고 있다(이재원, 2017). 이처럼 기본계획에서 추진하고자 하는 관련 정책들이 실제 재정 투입 과정에서 사업규모가 축소되는 등 적극적인 정책 추진 동력이 상실되기도 한다.

〈표 2-4〉에서와 같이 국가재정운용계획상의 지출계획을 살펴보면 공적 연금은 연평균 증가율 6.9%로 가장 높은 반면 보육·가족·여성 영역은 오히려 감소한 것으로 나타났다. 이는 북유럽 국가에 비해 사회안전망 수준이 낮은 상황에서 관련 복지재정의 확대가 이루어졌기 때문으로 이해된다.

〈표 2-4〉 국가재정운용계획의 사회복지분야 지출계획

(단위: 10억 원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
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 (기초연금)	9,421	9,733	10,103	10,243	10,793	3.5
노인	7,869	8,096	8,503	90,380	9,648	5.2
노동	17,295	18,835	19,271	19,923	20,956	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
합계	112,865	119,692	125,399	131,201	137,196	5.0
중앙정부재정 (조원)	398.6	400.7	414.3	428.4	443.0	3.5

자료: 기획재정부. (2016). 2016~2020 국가재정운용계획; 이재원. (2017). 저출산·고령화에 따른 지방재정의 영향과 향후 대책. p.46. 재인용.

사회안전망이 낮은 상황에서 추진된 저출산 정책은 복지정책과 혼재되어 정책의 범위는 매우 광범위하고 다양한 사업을 포함하는 특성을 가지게 되었다. 정책이 거의 전 영역을 다루다 보니 영역별 우선순위와 중요도를 고려한 적절한 재정 배분이 이루어지기 어려운 구조를 가지고 있다. 재정의 효율적 운영을 위해서는 저출산 분야의 영역별 중요도와 정책 효과성 등을 고려하여 우선순위를 정하고 그에 따른 적절한 재정 배분이 이루어져야 한다(유해미 외, 2016). 현재까지 기본계획의 구성상 자녀 양육, 일·가정양립 지원 영역이 주된 영역으로 이해된다. 그럼에도 불구하고 기본계획상의 주요 국고보조사업 현황을 살펴보면, 저출산 부문에서 보육료 지원을 제외하고는 의미있는 재정사업이 드러나지 않는다. 일·가정양립 사업은 정책 성격상 저출산과 매우 밀접한 관련이 있음에도 불구하고 휴직급여 등을 제외하고는 대부분 비예산 사업이다(이재원, 2017).

자녀 양육 부담 해소를 위한 현금지원 강화 필요성이 대두됨에 따라 2018년 9월에 소득하위 90% 만0~5세 아동을 대상으로 아동수당이 전격 도입되었으며, 2019년 1월부터 소득과 무관하게 전계층에 대해서 지급하고 있다. 이에 따라 국내 아동 양육과 관련된 현금지원이 증가하였고, 현재 10만 원으로 책정된 아동수당에 대한 증액 필요성이 꾸준히 논의되고 있다. 일반적으로 중고등 학령기에는 사교육에 따른 교육비 증가를 경험하고 있으며 자녀 수가 많을 경우 이에 대한 부담은 더 가중되는 상황에서 아동수당 대상아동의 연령을 확대하고 금액을 증액하는 방안 등에 대한 검토가 필요하다. 더 나아가 자녀 수에 따른 차등지원 등 다양한 기준을 적용하여 아동수당을 확대해 나갈 수 있다. 이와 같은 사회적 요구를 고려하면 향후 아동수당을 위한 예산증액이 요구된다. 아동수당과 같은 현금지원 이외에도 아동 관련 영역에서는 지속적인 정책 확대 요구가 있으며 그에 따른 재원 확대 노력이 필요하다.

현재 저출산 정책은 부처 중심으로 추진되는 체계를 가지고 있으며 해당 정책의 1차 목표가 저출산 해소가 아닌 경우 등이 존재하며, 출산에 간접적으로 영향을 미친다는 관점에서 저출산 정책에 포함되어 운영되는 사례도 다수 존재한다. 이 경우 동일한 정책 목표 하에 일관성 있는 정책 추진이 어려운 구조이다. 또한 저출산 해소의 동일한 정책 목표 하에 추진되는 사업도 다수의 부처에서 나뉘어 추진되는 사업의 경우 통합적 관점에서 추진되기보다는 개별 사업 단위로 추진될 가능성이 높다. 이와 같은 한계를 해소하기 위해서는 정책 목표를 공유하는 정책의 개발과 정책 중요도에 따른 균형있는 자원 배분을 도모할 수 있는 시스템이 필요하다. 현재와 같은 부처 중심의 정책추진체계를 유지한다면 현재의 자원배분 체계의 변화를 통하여 저출산 정책 추진의 효율성을 제고할 필요가 있다(전병목 외, 2018). 이밖에도 저출산 정책은 국가 존립과 미래세대 형성을 위한 투자의 관점으로 이해할 필요가 있다. 즉 현 세대와 미래 세대 간의 연대가 필요하며 이를 위해 현 세대가 일정부분 재정적 부담을 가진다는 것을 의미한다. 이 경우 기존의 재정구조와 차별화된 자원조달체계에 대한 검토도 제안된다(전병목 외, 2018).

최성은(2011)의 연구에서는 저출산 대응 재정 지출에 대한 사회적 합의를 전제로 안정적 자원 확보가 정책의 효과성을 담보할 수 있다고 제안한다. 세출 구조조정, 예산 및 기금의 구조조정, 예산 운용의 효율화, 세출 측면의 조정을 통하여 가용재원을 확보하고, 추가 세원 확대 등은 이후에 고려되어야 하며, 관련 자원의 투입과 산출을 위해서는 이에 대한 사회적 합의가 필수적으로 이루어질 필요가 있다. 즉 추가 부담에 대한 주체가 누구여야 하는지 등을 포함하여 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임 범위 등에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다(최성은, 2011).

2010년 당시 국회에서 저출산·고령화 대응을 위한 자원 조달과 관련

하여 저출산 문제 대책 T/F를 구성하여 현재 저출산 대책과 현황을 진단하고 그에 따른 대응방안으로 저출산대책특별법(가칭)을 도입하여 ‘저출산대책특별회계’를 신설할 것을 제안한 바 있다(국회 저출산 문제 대책 T/F팀, 2010). 해당 자료에 의하면 주요 저출산 대책에 대한 과감한 정책 결정과 재정투자가 필요하며 이를 뒷받침하기 위해서 여러 법률에 분산되어 있는 관련법을 통합하는 특별법을 제정하고 이를 바탕으로 특별회계 설치를 제안하고 있다. 당시 제안 내용에 따르면 기존 정책에 대한 재정 확대뿐만 아니라 공공산후조리원, 자녀수당, 출산축하금 등의 추가 정책과 그에 따른 소요 재원을 제시하고 있으나, 재원의 출처 등에 대한 논의는 제시되지 않았다. 이외에도 특별회계 추진 시 보건의료, 양육, 일·가정양립, 사회기반투자 영역으로 구분하여 4개의 계정으로 운영하는 안을 제안하였다. 이러한 영역에 따른 계정분리의 경우 자원 활용의 경직성을 초래할 가능성에 대한 문제 제기가 있을 수 있다.

## 제2절 OECD 공공사회지출과 가족지출

### 1. OECD 공공사회지출

2019년 기준 OECD 평균 공공 사회지출(Public social spending)은 GDP의 20.0%로 조사되었다. 프랑스, 스웨덴의 경우 각각 31.0%, 25.5%인 반면 한국은 12.2%로 OECD 37개국 중 34번째에 해당하였다. 한국보다 공공사회지출 비율이 낮은 국가는 터키, 칠레, 멕시코 3개국에 불과한 것으로 조사되었다.

32 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

〈표 2-5〉 OECD 공공 사회지출 (2019년)

(단위 : GDP 대비 비중, %)

번호	국가	공공사회지출	번호	국가	공공사회지출
1	France	31.0	20	Czech Republic	19.2
2	Finland	29.1	21	United States	18.7
3	Belgium	28.9	22	Hungary	18.1
4	Denmark	28.3	23	Canada <sup>1)</sup>	18.0
5	Italy	28.2	24	Estonia	17.7
6	Austria	26.9	25	Slovak Republic	17.7
7	Germany	25.9	26	Iceland	17.4
8	Sweden	25.5	27	Australia <sup>2)</sup>	16.7
9	Norway	25.3	28	Lithuania	16.7
10	Spain	24.7	29	Latvia	16.4
11	Greece	24.0	30	Israel	16.3
12	Portugal	22.6	31	Netherlands	16.1
13	Japan <sup>2)</sup>	22.3	32	Switzerland <sup>3)</sup>	15.9
14	Luxembourg	21.6	33	Ireland	13.4
15	Poland	21.3	34	Colombia <sup>1)</sup>	13.1
16	Slovenia	21.1	35	Korea	12.2
17	United Kingdom	20.6	36	Turkey	12.0
18	OECD	20.0	37	Chile	11.4
19	New Zealand <sup>1)</sup>	19.4	38	Mexico	7.5

주: 1) 2018년 기준 수치임.

2) 2017년 기준 수치임.

3) 2015년 기준 수치임.

자료: OECD Socialexpenditure Database, <https://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>에서 2020. 11. 26. 인출.

공공사회지출 규모를 현금 지원과 서비스 지원으로 나누어 보면 〈표 2-6〉과 같다. 2017년 기준 OECD 평균 현금 지원 비율은 GDP의 11.5%이며, 서비스 지원은 8.0%이다. 프랑스, 스웨덴의 경우 현금 지원이 각각 18.9%, 10.8%이나 한국은 4.3%로 멕시코를 제외하고 OECD 국가 중 최하위 수준인 것으로 나타났다.

〈표 2-6〉 OECD 공공 사회지출: 현금 지원, 서비스 지원 (2019년)

(단위 : GDP 대비 비중, %)

번호	국가	현금 지원	서비스 지원	번호	국가	현금 지원	서비스 지원
1	France <sup>1)</sup>	18.9	11.3	20	New Zealand <sup>1)</sup>	9.0	9.9
2	Finland <sup>2)</sup>	17.5	11.1	21	Czech Republic <sup>2)</sup>	11.3	7.0
3	Denmark <sup>2)</sup>	13.2	14.0	22	United States <sup>1)</sup>	8.5	9.5
4	Belgium <sup>2)</sup>	16.9	10.9	23	Canada <sup>1)</sup>	9.4	8.4
5	Italy <sup>2)</sup>	19.6	7.5	24	Slovak Republic <sup>2)</sup>	10.7	6.6
6	Austria <sup>2)</sup>	17.9	8.6	25	Estonia <sup>2)</sup>	10.8	6.2
7	Sweden <sup>2)</sup>	10.8	14.0	26	Australia <sup>2)</sup>	8.0	8.5
8	Germany <sup>2)</sup>	13.6	11.1	27	Netherlands <sup>2)</sup>	10.5	5.4
9	Norway <sup>2)</sup>	12.8	12.0	28	Israel	8.7	7.4
10	Greece <sup>2)</sup>	19.3	5.2	29	Iceland <sup>2)</sup>	6.8	9.1
11	Spain <sup>2)</sup>	15.3	7.9	30	Latvia <sup>2)</sup>	10.6	5.2
12	Portugal <sup>2)</sup>	16.0	6.2	31	Switzerland <sup>3)</sup>	10.6	4.7
13	Japan <sup>2)</sup>	11.1	11.1	32	Lithuania <sup>2)</sup>	9.2	5.8
14	Luxembourg <sup>2)</sup>	13.8	6.9	33	Ireland <sup>2)</sup>	7.6	6.2
15	Slovenia <sup>2)</sup>	14.1	7.1	34	Colombia <sup>1)</sup>	6.1	6.6
16	Poland <sup>2)</sup>	15.0	5.4	35	Turkey <sup>2)</sup>	8.1	3.9
17	United Kingdom <sup>2)</sup>	9.5	10.8	36	Chile	4.5	6.7
18	OECD <sup>2)</sup>	11.5	8.0	37	Korea <sup>1)</sup>	4.3	6.2
19	Hungary <sup>1)</sup>	11.3	6.9	38	Mexico	3.6	3.9

주: 1) 2018년 기준 수치임.

2) 2017년 기준 수치임.

3) 2015년 기준 수치임.

자료: OECD Socialexpenditure Database, <https://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>에서 2020. 11. 26. 인출.

다음의 〈표 2-7〉은 공공사회지출의 9개 영역 중 유족, 근로무능력관련 급여, 기타(저소득층 지원) 영역을 제외한 주요 6개 영역에 대한 사회지출규모를 제시하고 있다. 배열은 가족 부문 지출이 높은 순으로 제시하고 있다. 한국은 모든 영역에서 OECD 평균에 못 미치는 것을 알 수 있다.

34 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

〈표 2-7〉 OECD 공공 사회지출: 영역별 (2019년)

(단위 : GDP 대비 비중, %)

번호	국가	노령 (연금)	보건	가족	적극적 노동 시장	실업	주거
1	Denmark <sup>2)</sup>	9.6	7.1	3.4	2.0	0.0	0.7
2	Sweden <sup>2)</sup>	9.1	6.5	3.4	1.2	0.3	0.4
3	Iceland <sup>2)</sup>	3.0	5.2	3.3	0.1	0.4	0.4
4	Luxembourg <sup>2)</sup>	6.9	4.4	3.3	0.8	1.1	0.4
5	Norway <sup>2)</sup>	8.9	6.5	3.2	0.5	0.4	0.1
6	United Kingdom <sup>2)</sup>	5.9	7.7	3.2	0.2	0.1	1.3
7	Finland <sup>2)</sup>	12.6	5.6	2.9	1.0	1.9	0.8
8	France <sup>1)</sup>	12.5	8.5	2.9	0.8	1.5	0.7
9	Estonia <sup>2)</sup>	6.5	4.9	2.8	0.2	0.3	0.1
10	New Zealand <sup>1)</sup>	4.9	7.3	2.8	0.2	0.3	0.9
11	Belgium <sup>2)</sup>	9.8	7.9	2.7	0.9	1.8	0.2
12	Austria <sup>2)</sup>	12.0	6.6	2.6	0.8	1.0	0.1
13	Hungary <sup>1)</sup>	7.8	4.7	2.6	0.6	0.3	0.5
14	Poland <sup>2)</sup>	8.9	4.5	2.6	0.4	0.2	0.0
15	Germany <sup>2)</sup>	8.4	8.2	2.3	0.7	0.9	0.6
16	Latvia <sup>2)</sup>	7.0	3.4	2.2	0.2	0.6	0.1
17	Australia <sup>2)</sup>	4.9	6.0	2.1	0.2	0.6	0.3
18	Israel	4.9	4.8	2.1	0.1	0.3	0.1
19	OECD	7.5 <sup>3)</sup>	5.6 <sup>2)</sup>	2.1 <sup>2)</sup>	0.5 <sup>2)</sup>	0.6 <sup>2)</sup>	0.3 <sup>2)</sup>
20	Czech Republic <sup>2)</sup>	7.4	5.9	2.0	0.3	0.4	0.2
21	Italy <sup>2)</sup>	13.2	6.4	2.0	0.6	0.9	0.0
22	Lithuania <sup>2)</sup>	6.1	4.3	1.8	0.3	0.2	0.1
23	Slovenia <sup>2)</sup>	9.2	5.9	1.8	0.2	0.5	0.0
24	Chile	2.3	4.5	1.7	0.2	0.1	0.9
25	Colombia <sup>1)</sup>	5.8	4.8	1.7	0.4	0.0(2010)	0.1
26	Slovak Republic <sup>2)</sup>	6.8	5.4	1.7	0.2	0.4	0.0
27	Switzerland <sup>3)</sup>	6.3	3.0	1.7	0.6	0.8	0.1
28	Canada <sup>1)</sup>	4.5	7.5	1.6	0.2	0.5	0.3
29	Greece <sup>2)</sup>	13.1	4.8	1.6	0.2	0.5	0.0
30	Ireland <sup>2)</sup>	3.5	5.2	1.6	0.4	1.0	0.5



번호	국가	노령 (연금)	보건	가족	적극적 노동 시장	실업	주거
31	Japan <sup>2)</sup>	10.1	7.6	1.6	0.1	0.2	0.1
32	Netherlands <sup>2)</sup>	5.9	2.6	1.5	0.6	1.1	0.5
33	Korea <sup>1)</sup>	2.8	4.4	1.2	0.3	0.4	0.1
34	Portugal <sup>2)</sup>	11.0	5.7	1.2	0.4	0.7	0.0
35	Spain <sup>2)</sup>	9.2	6.3	1.2	0.7	1.6	0.1
36	Mexico	3.1	2.8	0.6	0.0	-	0.6
37	United States <sup>1)</sup>	6.4	8.4	0.6	0.1	0.1	0.2
38	Turkey <sup>2)</sup>	6.0	3.3	0.5	0.0	0.3	0.0

주: 1) 2018년 기준 수치임.

2) 2017년 기준 수치임.

3) 2015년 기준 수치임.

자료: OECD, STAT. <https://stats.oecd.org/>에서 2020. 11. 27. 인출.

## 2. OECD 가족지출

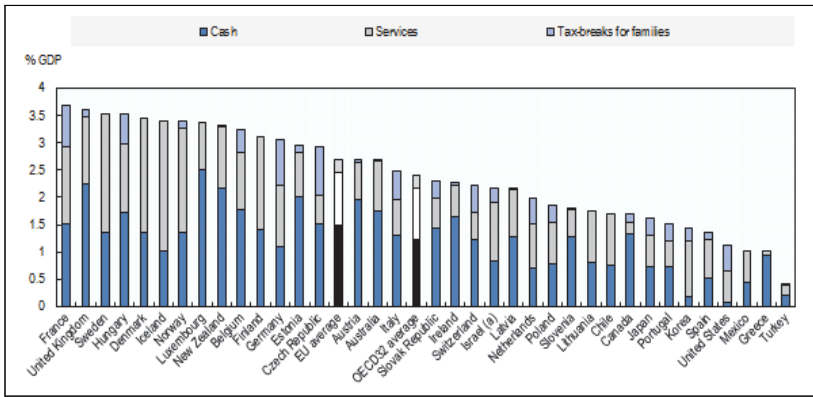
OECD 데이터에서 가족지출은 아동·가족만을 대상으로 지원되는 지출을 의미하며 크게 현금·서비스·세제 지원으로 구분할 수 있다. 현금 지원은 아동수당, 양육수당, 육아휴직급여, 한부모 지원 등이 포함된다. 서비스에는 보육서비스, 시설보조금 등이 포함되며 세제 지원에는 자녀에 따른 세액공제 등이 포함된다. OECD 가족지출은 보건, 주거 영역의 지원이 간접적으로 가족을 지원하나 이는 아동·가족 지원만을 주 목적으로 하지 않기 때문에 가족지출영역에 포함하지 않는다. [그림 2-1]과 <표 2-8>은 OECD 가족지출 현황을 GDP 대비 비중으로 나타내고 있다.

OECD 평균 가족지출(public spending on family benefits) 규모는 2015년 기준으로 GDP의 2.40%를 유지하고 있으며 이중 현금 지원, 서비스 지원, 세제 지원은 각각 1.23%, 0.94%, 0.22%이다. 한국의 경우, 가족지출은 GDP의 1.43%에 그쳤으며 현금, 서비스, 세제 지원은 각각

36 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

0.18%, 1.01%, 0.23%이다. 1.43% 중 1.01%가 서비스 지원에 해당하여 현금지원 수준이 매우 낮은 수준이다. 2018년 아동수당이 도입됨에 따라 현금지원 비중이 더 상승했을 것으로 예측된다. 그럼에도 OECD 평균 현금지원 수준이 1.23%인 것을 고려하면 여전히 낮은 수준으로 평가된다.

[그림 2-1] OECD 가족지출 현황 (2015년)



자료: OECD Family Database. Public spending on family benefits. <https://www.oecd.org/social/database.htm>에서 2020. 7. 11. 인출.

<표 2-8> OECD 가족지출 현황 (2015년)

(단위 : GDP 대비 비중, %)

구분	총계	현금	서비스	세제 지원
France	3.68	1.51	1.43	0.74
United Kingdom	3.60	2.25	1.22	0.13
Sweden	3.54	1.36	2.18	0.00
Hungary	3.53	1.73	1.24	0.57
Denmark	3.44	1.36	2.08	0.00
Iceland	3.40	1.02	2.38	0.00
Norway	3.38	1.36	1.90	0.12
Luxembourg	3.37	2.51	0.86	0.00
New Zealand	3.32	2.16	1.14	0.01

구분	총계	현금	서비스	세제 지원
Belgium	3.24	1.79	1.04	0.42
Finland	3.11	1.41	1.70	0.00
Germany	3.06	1.09	1.13	0.84
Estonia	2.96	2.01	0.81	0.14
Czech Republic	2.91	1.50	0.54	0.87
EU average	2.70	1.48	0.97	0.26
Austria	2.68	1.95	0.69	0.03
Australia	2.65	1.74	0.91	0.00
Italy	2.49	1.29	0.66	0.54
OECD-32 average	2.40	1.23	0.94	0.22
Slovak Republic	2.31	1.45	0.53	0.33
Ireland	2.27	1.64	0.57	0.06
Switzerland	2.22	1.22	0.50	0.50
Israel	2.17	0.82	1.07	0.27
Latvia	2.13	1.28	0.85	0.00
Netherlands	1.99	0.70	0.82	0.47
Poland	1.86	0.78	0.75	0.33
Slovenia	1.78	1.27	0.51	0.00
Lithuania	1.75	0.80	0.95	..
Chile	1.70	0.76	0.95	0.00
Canada	1.68	1.32	0.23	0.13
Japan	1.61	0.74	0.57	0.30
Portugal	1.50	0.74	0.46	0.31
Korea	1.43	0.18	1.01	0.23
Spain	1.36	0.51	0.72	0.12
United States	1.12	0.07	0.57	0.48
Mexico	1.03	0.44	0.59	0.00
Greece	1.03	0.93	0.10	0.00
Turkey	0.38	0.20	0.18	0.00

주: OECD32-average는 Lithuania, Netherlands, New Zealand, Poland가 제외된 수치임.  
 자료: OECD Family Database. Public spending on family benefits. <https://www.oecd.org/social/database.htm>에서 2020. 7. 11. 인출.

〈표 2-9〉는 2000년 이후 국내 가족지출 추이를 보여주고 있다. 2009년 양육수당 도입 후 현금지원이 소폭 확대되었고, 양육수당 지급대상 확대, 육아휴직급여 확대, 2015년 자녀장려금 도입, 2018년 아동수당이 도입됨에 따라 현금지원 비중이 다소 상승한 것으로 나타났다. 그럼에도 OECD 평균 현금지원 수준이 1.163%(2017)인 것을 고려하면 여전히 낮은 수준으로 평가된다. 현금지원 수준을 확대하기 위해서는 아동수당 지급 대상 확대, 육아휴직 대상 및 급여 확대 등이 필요하다. 현물지원의 경우 보육서비스를 중심으로 적극적으로 확대됨에 따라 OECD 평균 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 OECD 평균과 우리나라 가족지출 추이 (2000~2018년)

(단위 : GDP 대비 비중, %)

구분		2000	2005	2010	2015	2017	2018
가족지출 (계)	OECD	1.795	1.867	2.197	2.107	2.115	-
	한국	0.102	0.223	0.669	1.127	1.103	1.202
- 현금	OECD	1.173	1.152	1.325	1.160	1.163	-
	한국	0.003	0.011	0.045	0.170	0.152	0.197
- 현물	OECD	0.620	0.714	0.873	0.947	0.952	-
	한국	0.099	0.212	0.624	0.957	0.951	1.006

자료: OECD Data. Family benefits public spending. <https://data.oecd.org/social/exp/family-benefits-public-spending.htm>에서 2020. 7. 11. 인출.

### 제3절 시사점

저출산·고령사회기본계획을 중심으로 저출산 정책을 추진했음에도 불구하고 가시적인 성과를 도출하지 못하고 있는 상황이며 이에 대한 비판이 지속되어 왔다. 주요 비판의 이유는 투입 자원 대비 정책 효과가 미흡

하다는 것이다. 저출산은 생애주기 관점에서 접근해야 하며 삶의 다양한 영역에 의해 영향을 받는 부분인 것은 의심의 여지가 없다. 기본계획을 통한 저출산 정책은 당초 기혼자녀의 양육 지원 중심에서 미혼인구에 대한 만혼화 대책 등을 거쳐 현재 2040 청년세대에 대한 주거지원 등으로 확장되어 왔다. 이처럼 정책에서 다루고자 하는 대상과 범위가 확장됨에 따라 관련 예산의 증가는 필수적으로 수반될 수밖에 없다. 현재의 기본계획은 전반적인 생애주기에 대한 지원으로 이해될 수 있다. 이를 위해서 청년 주거, 일자리, 일·가정양립 지원 정책을 적극적으로 추진하고자 하는 전략을 취하고 있다. 정책의 효과는 정책의 개수보다는 해당 정책이 얼마나 적극적으로 추진되었느냐, 즉 예산 투입과 매우 밀접하게 관련이 있다고 할 수 있다. 현재 다양하게 추진되고 있는 정책들 중에서 정책의 중요도 및 효과 등을 검증하여 주요 정책에 대한 보다 적극적인 정책 확대가 요구된다. 그동안 저출산 정책이 재정 투입 대비 의미있는 성과를 도출하지 못했다는 비판이 지속되어 왔으나, 실제 투입된 재정 규모는 OECD 국가 수준과 비교했을 때 결코 높은 수준이라고 볼 수 없다. 현재 기본계획 내에는 다양한 사업이 대폭 포함되어 있으며 이들 사업 예산을 통칭하여 저출산 예산으로 보고 있으나, 실질적으로 출산에 직접적인 영향을 미치는 정책은 매우 제한적이며 이에 투입된 예산 또한 제한적이다. 우리나라의 초저출산 현상 등을 고려하면 현재 투입 수준보다 많은 재원을 투입하여 적극적으로 정책 확대를 해 나갈 필요가 있다.





# 제3장

## 저출산 정책 예산 분석

제1절 저출산 정책 예산 구조

제2절 저출산 정책 예산 현황

제3절 소결





## 제 3 장 저출산 정책 예산 분석

### 제1절 저출산 정책 예산 구조

정부의 저출산 정책은 「저출산·고령사회기본법」에 따라 5년마다 수립되는 ‘저출산·고령사회기본계획’에 의거하여 추진된다. 기본계획에는 저출산·고령사회정책의 기본 목표와 추진 방향을 비롯한 기간별 주요 추진 과제와 추진 방법이 제시되어 있으며, 이에 맞춰 중앙부처와 지방자치단체는 연도별 시행계획을 수립하고 시행한다. 「저출산·고령사회기본법」 제20조에는 ‘필요한 재원의 규모와 조달 방안’을 기본계획에 포함될 요소로 명시하고 있는데, 구체적인 예산 현황은 연도별 시행계획에 추진 과제별로 제시되어 있다. 본 연구의 목적상 여기서는 중앙부처 시행계획을 중심으로 살펴보도록 한다. 지방자치단체 시행계획은 기본계획과 중앙부처 시행계획을 기초로 하고 있으며 해당 지역의 사회·경제적 실정에 맞게 저출산 정책을 수립·추진하는 특수성이 있기 때문이다(「저출산·고령사회기본법」 제4조, 제21조).

국내 ‘저출산 예산’은 저출산·고령사회 기본계획에 따른 연도별 시행계획에 수립된 예산을 의미한다. 중앙부처 시행계획의 ‘저출산 예산’은 중앙정부의 직접·보조사업 예산으로, 지방자치단체의 자체사업, 건강보험 재정 및 조세 지원 등은 제외한다. 현재 저출산 예산 영역은 시행계획에 포함된 과제를 기준으로 하기 때문에 저출산 사업에 어떤 과제를 포함하느냐에 따라 매해 달라질 수 있는 한계가 있다. 기존에 부처에서 실시되던 동일사업이 저출산 정책 영역에 포함되는 경우 당해 연도 저출산 예산은 그에 따라 증가하게 된다. 따라서 저출산 정책 영역에 어떤 사업을 포

함할 것인가는 저출산 예산 규모와 매우 밀접한 관련이 있다.

일반적으로 가족지출은 저출산 예산과 유사한 의미로 사용되거나 검토되는 경향이 있다. OECD는 저출산 예산으로 볼 수 있는 ‘가족지출’에 가족 구성원에 대한 직접 지원 예산만 포함하며, 주거, 고용, 교육 등 결혼·출산을 간접적으로 지원하는 경우에는 가족지출에 포함되지 않는다(OECD, 2019). 이는 해당 정책의 경우 결혼·출산 및 가족지원에 간접적으로 영향을 주지만 해당 정책 고유의 목적과 기능이 있기 때문에 가족지출에서 다루지 않는 것으로 이해할 수 있다. 반면 우리나라의 경우 기본계획 중심의 저출산 예산은 결혼·출산을 비롯한 고용, 주거, 교육 등 전 영역에 해당하는 정책을 모두 포함하고 있다는 점에서 매우 큰 차이가 있다.

연도별 시행계획에 제시된 추진 과제별 사업비는 국비, 지방비, 기타로 분류되는데, 이 중 국비는 일반회계, 특별회계, 기금으로 구분되어 있다. 이를 통해 현재 저출산 정책이 그 내용과 특성에 따라 다양한 재원과 운용 수단을 토대로 추진되고 있음을 알 수 있다. 그 밖에 중앙정부의 추진 과제임에도 지방비 매칭 형태의 사업 추진 사례도 볼 수 있다. 시행계획상 예산 현황은 전년도 기준의 당초예산, 확정예산<sup>3)</sup>, 집행액과 당해 연도 예산이 제시되는 구조이다. 이러한 구분은 국회 심의 등 국가 재정의 흐름을 알게 한다.

2020년 시행계획을 기준으로 볼 때, 저출산·고령사회정책 추진 중앙부처(부·처·청)는 저출산고령사회위원회를 포함하여 총 20개이다. 이 중 저출산 정책을 추진하는 중앙부처 수는 12개이며, 총 97개의 과제를 추진하고 있다(대한민국 정부, 2020). ‘저출산’이라는 사회 현상이 복합적 요인에 의한 것이기에 범부처 차원의 정책 추진이 필요한 것은 당연한 부분이지만, 예산 운용 측면에서는 다양한 예산 항목을 복수의 중앙부처가

3) 2013년 시행계획까지는 최종예산으로 표시되어 있다.

관리하는 구조를 갖는다. 2020년 시행계획 기준 중앙부처의 예산 투입(고령사회정책을 포함한 전 영역)은 보건복지부 32.3조원(68개), 국토교통부 19.2조원(12개), 교육부 5.9조원(7개), 고용노동부 3.4조원(25개), 여성가족부 1조원(20개) 순으로 나타났다(대한민국 정부, 2020).

## 제2절 저출산 정책 예산 현황

본 절에서는 제1차 저출산·고령사회기본계획이 시작된 2006년부터 제3차 저출산·고령사회기본계획 마지막 추진 연도인 2020년까지의 저출산 정책 관련 예산 현황을 제시·분석하고 있다. 이 절의 목적은 저출산 예산의 경향과 구조를 중심으로 살펴보는 것이기에 추진 과제별 집행액이 아닌 예산액을 일괄 사용하였다.

### 1. 저출산 정책 예산 현황 데이터 구축

앞서 언급했듯이, 저출산 정책 관련 예산은 연도별 시행계획에 추진 과제 별로 제시되어 있다. 이에 본 연구는 이를 기초로 2006~2020년의 15년간 저출산 정책 예산 데이터를 구축하되, 다음의 내용을 기준으로 하였다.

#### ① 시행계획 분류상 저출산 영역에 한정

〈표 3-1〉은 1~3차 기본계획 시기(2006~2020)별로 연도별 시행계획에 제시된 저출산·고령사회정책의 대영역 분류를 나타낸 것이다. 이 체계에서 저출산 정책은 ‘영역 1’에 해당된다. ‘영역 3’과 ‘영역 4’에도 경력단

46 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

절여성, 청년일자리, 출산·양육·가족에 대한 가치관·홍보 등 저출산 관련 과제들이 일부 포함되어 있으나, 시행계획 분류상 해당 과제들은 다른 관점에서 해석되어 저출산 영역에 포함되지 않기 때문에 본 분석에서는 저출산 영역으로 고려하지 않았다.<sup>4)</sup> 즉, '영역 1'에 해당하는 과제들만을 분석 대상으로 하였다.

〈표 3-1〉 제1~3차 저출산·고령사회기본계획 시기별 정책 영역 분류

구분	영역 1	영역 2	영역 3	영역 4
1차 기본계획 (2006~2010)	출산과 양육에	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	저출산·고령사회의 성장동력 확보	저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성
2차 기본계획 (2011~2015)	유리한 환경 조성	고령자의 삶의 질 향상 기반 구축	성장동력 확보 및 분야별 제도 개선	-
3차 기본계획 (2016~2018)	저출산 대책	고령사회 대책	저출산·고령사회 대응 기반 강화	-
3차 기본계획 수정본 (2019~2020)	함께 돌보고 함께 일하는 사회	함께 만들어가는 행복한 노후	인구구조 변화에 대비	-

- 자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판) 새로마지플랜 2010.  
 2) 대한민국 정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획 새로마지플랜 2015.  
 3) 대한민국 정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지플랜 2020.  
 4) 대한민국 정부. (2019a). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지플랜 2020 수정본.

② 추진 과제별 예산은 당해 연도 시행계획의 예산액 사용

앞서 설명한 바와 같이 시행계획에 제시된 과제별 예산은 직전 연도와 당해 연도 예산으로 정리되어 있고 직전 연도 예산은 당초예산과 확정예산으로 구분된다. 확정예산의 사용이 가장 최신의 정보를 반영한다는 측면에서 적절할 수 있으나, 본 연구에서는 당해 연도 시행계획의 예산액을

4) 경력단절여성, 청년일자리와 관련된 일부 과제들은 기본계획 시기를 거치면서 저출산 영역에 포함되기도, 그렇지 않기도 하였다.

사용하였다. 연도별 시행계획 검토 결과, 차년도 사업계획이 일부 축소될 경우 그 기준에 맞춰 직전 연도 예산액이 작성되어 직전 연도의 시행계획상 예산액과 큰 차이를 보이는 경우가 다수 있었기 때문이다. 그 밖에도 2020년의 경우 시행계획상 확정예산 정보가 부재하며(2021년 시행계획 부재), 각각의 기본계획이 새로이 수립·추진되는 2005~2006년, 2010~2011년, 2015~2016년, 2018~2019년(제3차 기본계획 재구조화 시기)에는 과제명과 과제 내용 변경 및 통합이 많아 직전 연도 확정예산을 정확하게 매칭하는 데 한계가 있어 자료의 통일성 차원에서 당해 연도 과제별 예산액을 사용하였다. 다만, 시행계획상 ‘미정’, ‘심의 중’ 등으로 예산이 제시되지 않거나 지방비 매칭 사업임에도 불구하고 지방비가 누락된 경우에는 예외적으로 차년도 시행계획의 직전 연도 확정예산을 사용하였다.<sup>5)</sup>

### ③ 신규 과제는 추가된 해당 연도의 예산액만 사용

연도별 시행계획 중 특정 연도에 추가된 신규 과제의 경우 새로이 추진되는 사업도 있지만 이전 연도부터 추진되던 개별 부처 사업이 특정 연도 시행계획에 추가된 경우도 있다. 이 경우, 시행계획 예산에 직전 연도의 확정예산이 제시되는데, 여기서는 이를 포함하지 않았다. 사업의 추진 기간이 길 경우, 직전 연도 이전의 예산은 파악할 수 없고, 무엇보다 직전 연도의 시행계획에는 저출산 과제로 분류되지 않았기 때문에 임의성을 통제한다는 차원에서 제외하였다. 그러나, 15년의 기본계획 추진 시기 동안 지속적으로 추진되던 과제 혹은 과제 내 예산 항목(내용)이었는데, 특정 연도에 누락된 경우에는 포함시켰다. 그 예로 출산전후휴가급여와 육

5) 확정예산 구분이 없었던 2006~2009년은 시행계획 내 제시된 직전 연도 예산을 사용하였고, 확정예산이 제시되지 않은 일부 과제는 당초예산을 사용하였다.

아휴직급여가 있다. 출산전후휴가 급여의 경우, 2016년에만 포함되지 않았고, 육아휴직급여는 2018년에 ‘남성 육아참여 활성화’ 과제에 포함되면서 ‘아빠의 달’ 급여액만 제시되고, 총량의 육아휴직급여는 누락되었다. 그 밖의 지역아동센터 관련 과제도 2010년 시행계획에만 포함되지 않았다. 그러나 이러한 과제들은 저출산 정책 예산 중 차지하는 비중이 상당함과 동시에 시행계획에 포함된 시기부터 현재에 이르기까지 사업의 지속성이 있었기 때문에 차년도 시행계획 내 직전 연도 확정예산액을 사용하였다.

#### ④ 기타 적용 기준

위의 제시한 3가지 내용 외에 추가적으로 적용한 기준들은 다음과 같다. 첫째, 당해 연도 시행계획에 ‘미정’ 등으로 예산이 제시되지 않았고, 차년도 시행계획에는 해당 과제가 포함되지 않아 예산을 파악하기 어려운 경우, 이전 연도 예산액을 동일하게 기입하였다. 둘째, 시행계획 내 ‘비예산’으로 명시되지 않았으나, ‘해당 없음’이나 예산 자체가 없는 경우 ‘비예산’으로 간주하였다. 셋째, 과제명은 다르나 같은 예산액이 중복으로 제시된 경우 1번만 예산액을 포함시켰다. 넷째, 1개 과제라도 복수의 세부 사업 구성 및 해당 예산액이 구분될 경우 그 내용별로 분리하여 적용하였다. 다섯째, 복수의 과제가 1개 과제의 예산으로 통합·운영되는 경우 과제별 세부 예산이 제시되지 않은 관계로 통합된 예산액을 사용하되, 해당 예산액이 제시된 과제에만 적용하였다. 여섯째, 건강보험재정을 활용하는 과제의 경우, 대부분 비예산사업으로 제시되었으나 일부 과제에서 예산액이 제시되었는데, 이 경우 시행계획 기준에 맞춰 건강보험재정예산은 저출산 예산에서 제외하였다. 마지막으로 시행계획 간 예산 단

위로 ‘억 원’, ‘백만 원’이 혼재하고 있어 ‘백만 원’ 단위로 통일하여 계산하였다.

#### ⑤ 추진 과제별 세부 영역 설정

저출산 관련 추진 과제들은 각 시기별 기본계획 내용을 토대로 구성된 분류 체계를 따른다. 예를 들어 2018년 시행계획 내 ‘안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육’은 ‘맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁’ 영역에 해당된다. 여기서는 시행계획 분류 체계와 별개로 추진 과제별 목적과 내용을 고려하여 7가지 세부 영역을 구분하고 과제들을 배정하였다. 이는 3차에 이르는 기본계획 시기 동안 분류 체계가 상이하기 때문이다. 7가지 세부 영역은 ① 결혼·임신·출산, ② 돌봄·양육, ③ 일가정 양립, ④ 주거, ⑤ 일자리(여성, 청년 등), ⑥ 아동·청소년복지(발달, 안전 등), ⑦ 가치관·가족<sup>6)</sup>이다.<sup>7)</sup>

이렇게 구축된 2006~2020년의 저출산 정책 관련 예산 데이터는 정부의 공식 자료를 토대로 만든 것이지만 확정예산을 사용하지 않은 것과 같이 연구자 판단에 따른 위의 5가지 기준을 적용하였기 때문에 수치의 직접적인 활용이나 정부나 언론 등에서 제시되는 저출산 정책 예산의 구체적 수치와의 직접적인 비교시 유의할 필요가 있다.

6) ‘가치관’은 가족, 성평등, 결혼, 임신, 출산, 육아 등에 대한 인식과 관련된 과제, ‘가족’은 추진 과제의 내용과 성격이 가족 단위의 접근을 취하는 과제를 뜻한다.

7) 영역 간 중첩이 발생하는 일부 과제들은 시행계획 분류 체계 및 과제 제목과 내용을 고려하여 1개 영역으로 설정하였다(예: ‘모성·영유아 건강검진 강화’는 사업 대상이 임산부와 영유아 모두 해당되지만, 시행계획 분류 체계상 ‘임신·출산에 대한 지원 확대(소영역)’에 해당되어 ‘임신·출산’ 영역에 배치).

## 2. 저출산 정책 예산

### 가. 저출산 정책 예산 추이

2006~2020년의 저출산 정책 예산 현황은 <표 3-2>와 같다. 제1차 기본계획 시기(2006~2010)에는 약 19조 1485억 원, 제2차 기본계획 시기(2011~2015) 약 62조 원, 제3차 기본계획 시기(2016~2020) 약 142조 2598억 원 규모이다.<sup>8)</sup> 기본계획이 추진될수록 예산의 총량은 크게 증가하였고, 이러한 경향은 일부 영역을 제외하고 연도별·영역별로 공통되게 나타났다. 다만, 2차 기본계획 추진시 아동·청소년 건전한 성장환경 조성 영역의 경우 2014년에는 전년도 627,719백만 원에서 597,783백만 원으로 감소하였으며, 3차 기본계획 추진시 청년일자리·주거대책 강화 영역의 경우 2018년에는 전년도 4,973,522백만 원에서 3,816,628백만 원으로 감소한 것으로 나타났다. 이는 2014년~2015년 기간동안 저출산 영역의 총 예산증가폭이 크지 않음에 기인한다. 또한 2017년~2018년에도 총 예산의 증가폭이 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 기본계획 시기별 저출산 정책 예산의 연평균 증가율(compound annual growth rate)을 계산해 보면, 1차 기본계획 29.0%, 2차 기본계획 18.8%, 3차 기본계획 16.8%으로 증가율은 점차 줄어드는 추세이다.

영역별로 보면, 명칭이 조금씩 다르지만 1~2차 기본계획 시기(2006~2015)까지는 ‘결혼·출산·양육 부담 경감’ 관련 영역이 가장 규모가 크고 ‘일·가정양립’ 영역, ‘아동·청소년 성장’ 영역이 그 뒤를 이었다. 특히, ‘일·가정양립’은 3차 기본계획 때에도 공통되게 등장한 영역이지만, 기본계획 재구조화 이전(‘일·가정 양립 사각지대 해소’ 영역)이나 이후

8) 예산 기준으로 집행액 기준이 아님.



(‘아이와 함께하는 시간 최대화’ 영역)에도 큰 비중을 차지하지는 못한다. 3차 기본계획 시기를 보면, 2016~2018년에는 ‘맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁’ 영역, 2019~2020년에는 ‘2040세대 안정적 삶의 기반 조성’ 영역 예산 규모가 가장 크다. 이 시기의 돌봄·교육 영역은 ‘2040세대 안정적 삶의 기반 조성’ 영역 예산 규모에는 못 미치지만 25조 3179억 원 가량으로 2016~2020년 기간 동안 총 74조 1245억의 예산 규모를 나타냈다.

〈표 3-2〉 저출산 정책 예산 현황 (2006~2020년)<sup>9)</sup>

1) 제1차 기본계획 시기 (2006~2010년)

(단위: 백만 원)

제1차 기본계획	2006	2007	2008	2009	2010	합계
결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화 <sup>1)</sup>	1,799,666	2,699,876	3,391,412	3,897,889	4,894,053	16,682,896
일과 가정의 양립·가족 친화 사회문화 조성 <sup>2)</sup>	158,015	219,395	273,464	411,263	418,204	1,480,341
건강한 미래세대 육성	63,701	135,090	199,254	296,715	290,468	985,228
합계	2,021,382	3,054,361	3,864,130	4,605,867	5,602,725	19,148,465

주: 1) 제1차 기본계획 보완관 기준이며, 그 이전의 명칭은 ‘출산·양육에 대한 사회적책임 강화’임.

2) 제1차 기본계획 보완관 기준이며, 그 이전의 명칭은 ‘가족친화·양성평등 사회문화 조성’임.

2) 제2차 기본계획 시기 (2011~2015년)

(단위: 백만 원)

제2차 기본계획	2011	2012	2013	2014	2015	합계
결혼·출산·양육 부담 경감	6,485,362	9,754,946	12,581,802	13,467,524	13,043,127	55,332,761
일과 가정의 양립 일상화	462,223	677,723	740,878	851,187	1,023,545	3,755,556
아동·청소년의 건강한 성장환경 조성	486,420	508,769	627,719	597,783	716,277	2,936,968
합계	7,434,005	10,941,438	13,950,399	14,916,494	14,782,949	62,025,285

9) 각 기본계획 시기별 수치는 본 연구에서 구축한 저출산 정책 예산 현황 자료임.

52 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

3) 제3차 기본계획 시기 (2016~2018년) : 재구조화 이전

(단위: 백만 원)

제3차 기본계획	2016	2017	2018	합계
청년일자리·주거대책 강화	3,531,625	4,973,522	3,816,628	12,321,775
난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 <sup>1)</sup>	1,203,511	1,422,775	2,400,380	5,026,666
맞춤형 돌봄 확대 및 교육 개혁	15,853,531	16,356,855	16,596,209	48,806,595
일가정 양립 사각지대 해소	1,004,471	1,174,903	1,384,868	3,564,242
합계	21,593,138	23,928,055	24,198,085	69,719,278

주: 1) 2017년 이후의 명칭이며, 2016년 시행계획 내 영역명은 '출생에 대한 사회적 책임 강화'임.

4) 제3차 기본계획 시기 (2019~2020년) : 재구조화 이후

(단위: 백만 원)

제3차 기본계획	2019	2020	합계
출산·양육비 부담 최소화	3,996,961	4,146,883	8,143,844
아이와 함께하는 시간 최대화	1,358,677	1,407,493	2,766,170
촉촉하고 안전한 돌봄체계 구축	12,087,095	13,230,800	25,317,895
모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	330,751	408,231	738,982
2040세대 안정적 삶의 기반 조성	14,584,286	20,989,332	35,573,618
합계	32,357,770	40,182,739	72,540,509

나. 영역별 저출산 예산 추이

지금까지의 내용은 기본계획 시기별 분류 체계를 토대로 정부의 저출산 정책 관련 예산 현황을 개괄적으로 나타낸 것이다. 이 분류 체계는 시기별로 영역 간 이동이 있거나 새로운 영역이 추가되는 등 통일된 기준으로 비교하는 데 일부 한계가 있다. 이하에서는 앞서 제시한 7가지 세부 영역에 따른 예산 현황을 살펴보고자 한다.

[그림 3-2]와 <표 3-3>는 지난 15년간의 정책 영역별 예산 규모와 흐

를 나타낸 것이다. 추진 과제별 사업의 내용, 대상, 단가 등에 따라 예산 규모는 변동 가능성이 많기 때문에 영역 간 단순 수치 비교만으로는 효과적인 저출산 정책 추진을 위한 (영역별) 예산의 충분성이나 사업의 효과성 등을 분석하기는 어렵다. 게다가 영역 내에서도 대상자 확대와 같은 예산 확대 요인과 사업 축소 등의 예산 감액 요인 등의 변수들이 복합적으로 작용하고 있기 때문에 더욱 그러하다. 그럼에도 불구하고 분명하게 확인되는 경향은 제1차 기본계획 시기부터 현재 제3차 기본계획에 이르기까지 ‘돌봄·양육’에 대한 재정 투자는 다른 영역에 비해 월등히 많았고, 예산의 증가량도 급격히 증가했다는 것이다. 특히 기울기가 가파르게 상승하는 지점인 2012년에는 ‘5세 누리과정’이 도입되었고, 이어 2013년에는 전 계층 ‘무상보육’ 추진, 2018년 ‘아동수당’ 도입, 2020년 ‘고교 무상교육’ 등 제도적으로 큰 변화가 있었다. 반면, 2015년의 급격한 예산감소는 초·중·고등교육사업에 대한 예산이 전년 대비 큰폭으로 감소함에 따른 것이다.

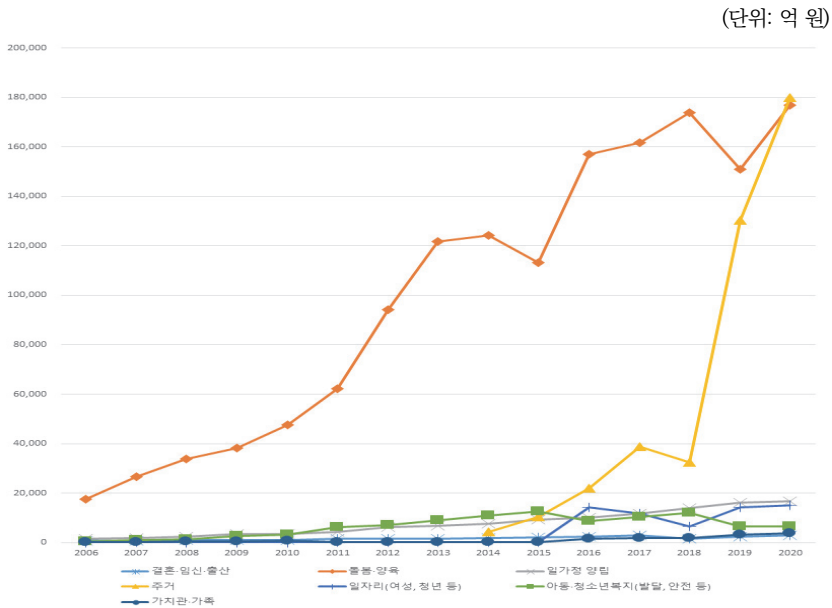
주거 영역의 경우 제1차 기본계획 시기부터 주거 영역에 속하는 추진 과제들이 있었으나 시행계획에서는 2013년까지 비예산 사업 과제였다. 2013년에 주요 국정과제로 채택된 ‘행복주택 프로젝트’는 시범지구 선정을 거쳐 2014년부터 본격적으로 추진되었다. 이는 2014년부터 실제 예산액이 책정되는 것으로 나타난다. 이후에는 신혼희망타운 등 신혼부부 분양주택 공급, 신혼부부 매입·전세임대주택 및 청년매입·전세임대주택 공급 등 신규 사업의 추가와 대상자 확대, 대출 등 기존 주거비 지원 사업의 확대, 높은 한계비용의 주택(주거)의 특성 등으로 예산 규모가 급격하게 커진다. 비슷한 예로 2016년 일자리 영역의 증가 역시 제3차 기본계획 수립 때 청년일자리가 중요하게 부각되면서 나타난 현상으로 이해할 수 있다.

반면, ‘결혼·임신·출산’과 ‘일·가정양립’ 영역 예산은 15년간 증감의

54 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

변동은 있지만 주목할 만한 변화는 보이지 않는다. 이는 ‘돌봄·양육’이나 ‘주거’ 영역과 같이 재정이 크게 소요되는 사업이 많지 않고 그러한 사업이 신규로 추가되는 경우도 드물기 때문인 것으로 보인다. 전체 예산 대비 비중으로 보았을 때 ‘결혼·임신·출산’ 영역은 오히려 감소하는 추세며 2020년 기준 1%에도 미치지 못한다.<sup>10)</sup> ‘일·가정양립’ 영역 역시 1차 기본계획 시기와 비교해서는 소폭 감소하였고, 최근에는 4~5% 수준에서 유지하는 것으로 보인다. 결과적으로는 ‘돌봄·양육’ 중심의 저출산 정책 예산이 최근 들어 ‘주거’ 영역 예산이 급증하면서 ‘돌봄·양육’과 ‘주거’ 두 영역 중심의 저출산 정책 예산 구조가 되었다.

[그림 3-1] 세부 영역별 저출산 정책 예산 현황 (2006~2020년)



자료: 본 연구에서 구축한 저출산 정책 예산 현황.

10) 그러나 여기에는 ‘고운맘카드’, ‘난임 시술 건강보험 적용’ 등 건강보험재정에 의한 추진 과제들로 인해 ‘저출산 예산’에 포함되지 않은 영향도 있다.

〈표 3-3〉 세부 영역별 저출산 정책 예산 추이 (2006~2020년)

구분	(단위: 백만 원, %)															
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
결혼·임신·출산	77,970 (3.9)	79,316 (2.6)	91,322 (2.4)	106,375 (2.3)	96,949 (1.7)	157,217 (2.1)	157,925 (1.4)	169,564 (1.2)	185,547 (1.2)	211,468 (1.4)	244,063 (1.1)	301,153 (1.3)	168,531 (0.7)	249,165 (0.8)	295,016 (0.7)	
돌봄·양육	1,750,601 (86.6)	2,664,960 (87.3)	3,370,002 (87.2)	3,822,274 (83.0)	4,750,684 (84.8)	6,209,045 (83.5)	9,408,521 (86.0)	12,162,748 (87.2)	12,412,583 (83.2)	11,324,244 (76.6)	15,703,551 (72.7)	16,177,879 (67.6)	17,372,162 (71.8)	15,086,045 (46.6)	17,686,330 (44.0)	
일가정 양립	145,500 (7.2)	182,990 (6.0)	227,049 (5.9)	359,535 (7.8)	359,640 (6.4)	421,709 (5.7)	631,111 (5.8)	689,107 (4.9)	770,232 (5.2)	928,732 (6.3)	1,004,471 (4.7)	1,174,903 (4.9)	1,384,868 (5.7)	1,614,121 (5.0)	1,672,400 (4.2)	
주거	-	-	-	-	-	-	-	-	429,430 (2.9)	1,045,368 (7.1)	2,193,196 (10.2)	3,864,329 (16.1)	3,241,335 (13.4)	13,023,543 (40.2)	17,981,874 (44.8)	
일자리 (여성, 청년 등)	1,300 (0.1)	9,045 (0.3)	2,515 (0.1)	1,418 (0.0)	2,304 (0.0)	17,114 (0.2)	14,912 (0.1)	11,071 (0.1)	6,933 (0.0)	7,357 (0.0)	1,418,813 (6.6)	1,176,570 (4.9)	653,054 (2.7)	1,423,035 (4.4)	1,511,897 (3.8)	
이동·청소년복지 (발달, 안전 등)	34,796 (1.7)	90,590 (3.0)	129,252 (3.3)	265,465 (5.8)	319,498 (5.7)	613,120 (8.2)	711,369 (6.5)	900,019 (6.5)	1,094,377 (7.3)	1,248,907 (8.4)	875,792 (4.1)	1,048,158 (4.4)	1,189,700 (4.9)	649,315 (2.0)	648,134 (1.6)	
가치관·가족	11,215 (0.6)	27,460 (0.9)	43,990 (1.1)	50,800 (1.1)	73,650 (1.3)	15,800 (0.2)	17,600 (0.2)	17,890 (0.1)	17,392 (0.1)	16,873 (0.1)	153,252 (0.7)	185,063 (0.8)	188,435 (0.8)	312,546 (1.0)	387,088 (1.0)	
합계	2,021,382 (100.0)	3,054,361 (100.0)	3,864,130 (100.0)	4,605,867 (100.0)	5,602,725 (100.0)	7,434,005 (100.0)	13,950,399 (100.0)	14,916,494 (100.0)	14,916,494 (100.0)	14,782,949 (100.0)	21,593,138 (100.0)	23,928,055 (100.0)	24,198,085 (100.0)	32,357,770 (100.0)	40,182,739 (100.0)	

자료: 본 연구에서 구축한 저출산 정책 예산 현황.

#### 다. 2019, 2020년 저출산 예산 현황

〈표 3-4〉는 2019~2020년 중앙부처별 저출산 사업 예산 현황이다. 저출산고령사회위원회에서 통계청에 이르기까지 12개 중앙부처 사업이 총망라되어 있다. 상당수의 사업이 비예산 사업으로 편성되어 있으며 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부가 담당하는 사업이 가장 많은 것을 알 수 있다. 일부 사업의 경우 비예산 사업에서 예산사업으로 변경되었으며 다수의 사업이 기존 예산의 유지 또는 증액되었으나 전년 대비 예산이 감소 편성된 사례도 볼 수 있다. 이밖에 ‘초등학생 온종일 돌봄체계’와 같이 하나의 사업이 교육부, 보건복지부, 여성가족부에서 제각기 운영되고 있는 사례를 볼 수 있다. 이는 통합적인 관점에서 추진되어야 하는 사업임에도 각 부처별로 제각기 사업이 운영되는 한계를 보여주는 대표적 사례이다.

3차 기본계획 재구조화를 통해 구성 사업이 변화하면서 현금지원 및 주거지원 예산이 증가하였다. 아동수당 도입 및 확대, 출산휴가·육아휴직 급여 확대, 고용보험 미적용자 출산휴가급여 도입 등으로 현금급여가 점차 확대되었다. 아동수당의 경우 '20년 예산 3조 767억 원, 육아휴직급여도 1조 1949억 원에 달하며 '19년 신규 사업으로 추진된 고용보험 미적용자 출산급여 예산은 '19년 375억 원에서 '20년 472억 원으로 확대되었다. 고용지원 사업의 경우 출산·육아기와 관련된 고용 정책(시간선택제·다양한 근무형태 활성화, 출산육아기 고용안정지원 등) 외 청년고용 정책(청년인턴제, 중소기업인턴제, 해외취업지원, 취업성공패키지 등)은 재구조화 이후 저출산 정책에서 제외되었다. 교육 지원의 경우, 재구조화 이후 중등·고등교육에 대한 투자를 저출산 정책에서 제외하고 고교 무상교육 등 교육비 부담 완화 정책을 포함하였다.

(표 3-4) 중앙부처별 2019~2020년 저출산 정책 예산

(단위: 억 원)

중앙부처	과제명	2019	2020	사업비 출처
저출산 고령사회 위원회	- 다자녀 기준 완화	비예산	비예산	-
	- 남성 육아 참여 확대 조기 정착(남성육아 관련 홍보 및 이빠와 함께하는 등·하원 운 동 추진)	20	20	일반회계
	- 비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선(가족제도와 관련된 불합리한 법제 개선)	비예산	비예산	-
	- 출산 친화적 세제 개선	비예산	비예산	-
	- 경력단절 예방(육아휴직 후 인건비 세액공제 신설)	비예산	완료	-
	- 국공립 유치원 확대(1,000개 학급 신·증설)	38,153	40,316	유아교육지원특별회계
	- 유아 학습권 보호	비예산	비예산	-
	- 유치원 관리·감독 강화	31	66	지방비
	- 초등학교 온종일 돌봄체계 안정적으로 정착	3,754	3,858	일반회계 지방비(보통교부금)
	- 다양한 가족 표용(미혼모·부 일상 속 차별 개선)	<b>148</b>	<b>144</b>	일반회계, 지방비
법무부	- 교육부담 경감 및 교육기회 보장 강화(고교 무상교육 등)	1,317	14,899	일반회계 지방비(교육청), 지방비(지자체)
	- 비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선(가족제도와 관련된 불합리한 법제 개선)	비예산	비예산	-
행정 안전부	- 남성 육아휴직·출산휴가 사용 확산(아빠육아휴직 보너스제 강화)	비예산	비예산	각 자치단체 인건비
	- 지역단위 양육·돌봄 종합플랫폼 구축(정부24를 활용하여 지역 단위 양육·돌봄서비 스 종합플랫폼 구축)	5	5	일반회계
문화체육	- 비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선(가족제도와 관련된 불합리한 법제 개선)	비예산	비예산	-
	- 임신·출산·아동 존중(아동배타적 문화를 통합적 문화로 전환하는 캠페인 전개)	-	20(신규)	일반회계

중앙 정부 차 관 청 부	과제명	2019	2020	사업비 출처
보건 복지부	- 1세 미만 아동 의료비 제로화(외래진료비 건강보험 본인부담 경감)	비예산	비예산	건강보험재정
	- 1세 미만 아동 의료비 제로화(국민행복카드 지원 확대)	비예산	비예산	건강보험재정
	- 1세 미만 아동 의료비 제로화(신생아 치료 건강보험 보장 등 지원 확대)	205	169	국민건강증진기금 지방비
	- 임신·출산 의료비 경감(임신·출산 의료비 대폭 경감)	비예산	비예산	건강보험재정
	- 임신·출산 의료비 경감(여성 장애인 임신·출산진료비 지원 확대)	17	14	일반회계, 지방비
	- 고위험 임신부 의료비 지원 확대	86	86	국민건강증진기금 지방비
	- 난임 지원 확대	439	539	국민건강증진기금 지방비
	- 안전한 분만환경 조성(분만취약지 지원사업 확대 및 고위험 산모·신생아 통합센 터 확대)	217	213	일반회계, 응급기금 지방비
	- 안전한 분만환경 조성(마더세이프 프로그램 운영)	3	3	국민건강증진기금
	- 고위험 출산 진료를 위한 전문인력 확충 및 의료 접근성 훼손 방지 방안 마련	비예산	비예산	-
	- 산모·신생아 건강관리서비스 지원대상 확대	1,149	1,435	지역균형, 지방비
	- 예방접종 지원 확대	5,202	5,080	국민건강증진기금 지방비
	- 아동수당 지원 확대	29,672	30,767	일반회계, 지방비
	- 국민연금 출산크레딧 지원 확대 검토	2	2	일반회계
- 육아휴직 기간 중 건강보험 최저보험료 부과	비예산	비예산	(국민연금기금으로 전출)	
- 국공립 어린이집 확충	1,373	1,467	일반회계, 지방비	



중앙 부처	과제명	2019	2020	사업비 출처
	- 직강어린이집 확대	비예산	비예산	-
	- 종일반육 내실화	-	-	보육료, 인건비 등 세부사업 예산
	- 수요자 맞춤형 보육지원	56,938	61,987	일반회계, 지방비
	- 보육품질 향상	9,387	12,056	일반회계, 지방비
	- 보육시설 안전 및 건강한 환경 조성	17	22	일반회계
	- 초등학교 은종일 돌봄체계 안정적으로 정착	186	453	일반회계, 지방비
	- 지역사회 내 돌봄여건 확충(지역아동센터 운영 내실화)	3,582	3,790	일반회계, 지방비
	- 지역사회 내 돌봄여건 확충(드림스타트 사업 활성화)	703	739	일반회계, 지방비
	- 지역단위 양육·돌봄 종합플랫폼 구축(지역 내 기존 서비스 연계 네트워크 구축)	60	완료	-
	- 국가중심 아동 보호체계 재편	584	657	일반회계, 범죄피해자보호기금, 복권기금, 지방비
	- 아동 안전교육 강화	5	5	일반회계
	- 자립지원 강화(난임시술 지원대상 사실혼까지 확대)	-	-	(타 과제에 포함)
	- 임신·출산·아동 존중(임신부 편의 증대 방안 마련)	1	1	국민건강증진기금
	- 임신·출산·아동 존중(임신 후 상담 지원을 위한 모자보건 인력 확충)	비예산	17	국민건강증진기금 지방비
- 임신·출산·아동 존중(지자체 아동친화도시 모델 확산)	비예산	비예산	-	
- 다양한 가족 포용(임양가족 양육지원 확대)	232	234	복권기금, 지방비	
- 난임 지원 확대(난임휴가제 도입)	비예산	비예산	-	
공용				

중앙 부처	과제명	2019	2020	사업비 출처
노동부	- 고용보험 미적용 취업 여성 대상 출산지원금 지급	375	472	일반회계
	- 기간제 노동자 출산 휴가 급여 보장(예산은 출산휴가급여 전체)	2,604	2,689	고용보험기금
	- 임신·출산기 근로시간 단축(육아휴직급여)	11,388	11,949	고용보험기금
	- 육아·돌봄 근로시간 단축	349	392	고용보험기금
	- 근로시간 단축 청구권 도입 등 근로시간 유연화 기반 마련	비예산	비예산	-
	- 남성 육아휴직·출산휴가 사용 확산(임신·출산기 근로시간 단축)	203	394	고용보험기금
	- 일·생활 균형을 위한 지원 강화(중소기업 출산육아기 고용안정 지원 강화)	1,117	936	고용보험기금
	- 일·생활 균형을 위한 지원 강화(일·생활 균형 인식 개선 캠페인 집중 추진)	비예산	비예산	-
	- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	177	204	고용보험기금
	- 다양한 근무형태 활성화(시간선택제 일자리 활성화)	278	136	고용보험기금
	- 육아휴직 급여 인상 및 초기 집중 지원	-	-	- (타 과제에 포함)
	- 직장어린이집 확대	1,627	1,337	고용보험기금
	- 평등한 가족문화 조성(친·외가 경조사 휴가 평등 보장 등)	비예산	비예산	-
	- 고용보험 사각지대 해소	13,419	11,490	일반회계
- 한국형 실업부조 도입	비예산	2,771	일반회계	
- 임금격차 개선	9	9	일반회계	
- 채용 성장별 및 유리취장 해소(여성고용 및 여성관리자 비율 제고)	비예산	비예산	-	
- 채용 성장별 및 유리취장 해소(채용 단계별 공정성 강화 및 성장별 사례 모니터링)	비예산	비예산	-	
- 고용평등 추진 체계 정비	비예산	비예산	-	
- 경력단절 예방(육아휴직 후 복귀 지원 프로그램 확대)	비예산	비예산	-	
- 남성 육아 참여 확대 조기 정착(가사노동·성별 분업 실태조사)	1	14	일반회계	
- 남성 육아 참여 확대 조기 정착(대중매체 모니터링)	4	4	일반회계	
여성 가족부				

증상 부처	과제명	2019	2020	사업비 출처
중앙 부처	- 남성 육아 참여 확대 조기 정착(성평등 교육 강화)	1	1	일반회계
	- 일 생활 균형을 위한 지원 강화(가족친화기업인증 및 컨설팅, 인센티브 지원)	25	24	일반회계
	- 초등학교 온종일 돌봄체계 안정적으로 정착	459	513	청소년육성기금 지방비
	- 지역사회 내 돌봄여건 확충(청소년 방과후 아카데미 운영 활성화)	3,405	3,844	일반회계, 지방비
	- 아이돌봄서비스 확충 및 내실화	11	3	일반회계
	- 돌봄서비스 이용자 편의 제고	93	139	양성평등기금, 지방비
	- 지역사회 내 돌봄여건 확충(공동육아나눔터 활성화)	500	1,049	국가균형발전특별회계 지방비
	- 지역단위 양육·돌봄 종합플랫폼 구축(지역 내 기존 서비스 연계 네트워크 구축)	비예산	비예산	-
	- 비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선(건강가정기본법 전면 개정)	2,887	3,521	양성평등기금, 지방비
	- 자립지원 강화(한부모 가족 지원 강화)	29	119	양성평등기금, 일반회계, 지방비
	- 자립지원 강화(비혼 임신·출산 및 양육 지원 강화)	5	19	일반회계
	- 다양한 가족 포용(미혼모·부 일상 속 차별 개선)	비예산	비예산	-
	- 다양한 가족 포용(다양한 가족 관련 통계 구축)	6	7	일반회계
	- 다양한 가족 포용(다문화 가족 포용을 위한 교육·소통 강화)	비예산	비예산	-
	- 평등한 가족문화 조성(가족평등지수 개발)	802	849	일반회계, 지방비
	- 경력단절 예방(상담-훈련-취업 연계 지원 확대)	13,250	17,905	주택도시기금
- 청년 주거지원 강화(다양한 청년주택 공급 확대) (청년친세-매입임대)	-	28,795	주택도시기금	
- 청년 주거지원 강화(다양한 청년주택 공급 확대) (청년 행복주택)	-	6,409	주택도시기금	
- 청년 주거지원 강화(다양한 임차가구 주거비 지원 강화)	78,442	93,992	주택도시기금	
- 신혼부부 주거지원 강화(신혼부부 주거비 지원 강화)				

국토  
교통부

중앙 증빙 부처	과제명	2019	2020	사업비 출처
	- 신혼부부 주거지원 강화(신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 확대/ 행복주택)	12,251	- (청년행복주택 예산통합)	-
	- 신혼부부 주거지원 강화(신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 확대/ 신세임대-매입 임대-매입임대리츠)	26,293	32,718	주택도시기금
	- 신혼부부 주거지원 강화(신혼부부 맞춤형 분양주택 공급 확대)	비예산	비예산	-
	- 아이키우기 좋은 주거 인프라 조성	60	57	주택도시기금
인사 혁신처	- 남성 육아휴직·출산휴가 사용 확산(아빠육아휴직 보너스제 강화)	비예산	비예산	각 부처 인건비
	- 다양한 근무형태 활성화(일생활 균형이 가능한 공공부문 근무환경 조성)	비예산	비예산	-
통계청	- 남성 육아 참여 확대 조기 정착	<b>24</b>	<b>1</b>	일반회계

주: 1) 상기 수치 및 내용은 본 연구에서 구축한 저출산 정책 예산 데이터에 근거하며, '천만 원' 단위에서 반올림함.  
 2) 예산 출처는 2020년 시행계획 기준.

자료: 1) 대한민국 정부. (2019b). 제3차 저출산·고령사회 기본계획 2019년도 시행계획.

2) 대한민국 정부. (2020). 제3차 저출산·고령사회 기본계획 2020년도 시행계획.

다음의 <표 3-5>는 재구조화 이후 도출된 영역에 따른 2020년 시행계획 내 예산 현황을 재원 유형별로 제시하고 있다. 재구조화에 따라 저출산 영역은 5개 영역으로 구분된다. 전체 40조 1827억 원 중 지방비는 5조 6531억 원, 일반회계 9조 9440억 원, 기금 20조 4216억 원, 특별회계 4조 1641억 원으로 기금이 50.8%로 가장 많다. 이어 일반회계 24.7%, 지방비 14.1%, 특별회계 10.4% 순이다. 출산·양육비 부담 최소화 영역의 경우 재원의 56.4%가 일반회계에 해당되며 지방비와 기금은 각각 28.0%, 13.3%에 해당된다. 아이와 함께하는 시간 최대화 영역은 대부분 고용보협기금을 활용한 정책으로 기금예산이 99.5%에 달한다. 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축의 경우 일반회계 40.4%, 특별회계 30.7%, 지방비 27.4%로 구성되어 있다. 이 경우 특별회계는 누리과정 예산으로 배정된 유아교육특별회계에 해당한다. 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성의 경우 대부분의 사업이 기금과 지방비를 활용하고 있는 것으로 나타났다. 2040세대 안정적 삶의 기반조성 영역의 경우 85.7%가 기금에 해당하였다. 해당 기금은 주택도시기금으로 국토교통부 소관이며, 청년·신혼부부 주택공급 및 주거비 지원과 관련된 많은 사업들이 기금 형태로 수행되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-5> 저출산 영역별 재원 유형 현황: 재구조화 영역 기준 (2020년)

(단위: 백만 원, %)

구분	전체	지방비	일반회계	기금	특별회계
전체	40,182,739 (100.0)	5,653,107 (14.1)	9,943,963 (24.7)	20,421,606 (50.8)	4,164,063 (10.4)
출산·양육비 부담 최소화	4,146,883 (100.0)	1,161,213 (28.0)	2,339,018 (56.4)	550,742 (13.3)	95,910 (2.3)
아이와 함께하는 시간 최대화	1,407,493 (100.0)	-	6,408 (0.5)	1,401,085 (99.5)	-
촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축	13,230,800 (100.0)	3,627,812 (27.4)	5,340,473 (40.4)	194,362 (1.5)	4,068,153 (30.7)

64 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

구분	전체	지방비	일반회계	기금	특별회계
모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	408,231 (100.0)	108,908 (26.7)	11,480 (2.8)	287,843 (70.5)	- -
2040세대 안정적 삶의 기반 조성	20,989,332 (100.0)	755,174 (3.6)	2,246,584 (10.7)	17,987,574 (85.7)	- -

주: 상기 수치 및 내용은 본 연구에서 구축한 저출산 정책 예산 데이터에 근거함.

〈표 3-6〉은 앞서 살펴본 재원 유형을 7개 영역으로 구분하여 제시하고 있다. 영역별로 보면 ‘임신·출산’과 ‘돌봄·양육’ 영역은 지방비, 일반회계, 기금, 특별회계의 모든 유형에 걸쳐 있다. ‘임신·출산’ 영역의 경우 특별회계는 959억 가량인데 이는 전액 모두 ‘국가균형발전특별회계’로 ‘산모·신생아 건강관리 지원사업’ 예산(지방비 매칭)이다. 기금은 ‘국민건강증진기금’, ‘응급의료기금’이 해당되는데 국민건강증진기금은 선천성 대사이상검사·신생아 청각검사·미숙아 등 고위험 신생아 의료비 지원, 난임 시술 비용 지원이 가장 많은 부분을 차지하고 응급의료기금은 분만취약지 지원사업과 고위험 산모·신생아 통합치료센터 예산이 해당된다. 전체적으로는 지방비와 특별회계가 비중이 가장 많다.

‘돌봄·양육’은 지방비 28.9%, 일반회계 47.1%, 특별회계 23.0%, 기금 1.1% 수준이다. 대부분 지방비 매칭 사업 형태며 각종 보육료 지원 사업, 가정양육수당, 아동수당, 고교 무상교육 등이 일반회계-지방비 매칭 사업으로서 큰 비중을 차지했다. 특히 0~2세 영유아 보육료·시간연장형 보육료는 총 4,775,504백만 원(국비(일반회계) 3,190,037백만 원, 지방비 1,585,467백만 원, 아동수당 총 3,076,686백만 원[국비(일반회계) 2,283,374백만 원, 지방비 793,312백만 원]으로 다른 사업에 비해 예산액이 상당히 높았으며 이 2가지 추진 과제가 전체 돌봄·교육 예산에서 차지하는 비중은 44.4%나 된다. 4조 682억 원 정도의 특별회계는 ‘유아교육지원특별회계’로 만 3~5세 누리과정과 관련된 예산이다. 결국 최근에 도입된 아동수

당을 제외하면 무상보육 예산이 돌봄·교육 영역의 대부분을 차지함을 알 수 있다.

반면 ‘일·가정양립’과 ‘주거’ 영역은 해당 영역 예산 전체가 기금이라고 볼 수 있다. ‘일·가정양립’ 영역의 기금은 모두 고용보험기금으로 이 영역의 대부분의 사업은 고용노동부 소관이다. ‘주거’ 영역 역시 기금은 모두 주택도시기금으로 국토교통부 소관이며, 청년·신혼부부 주택 공급 및 주거비 지원과 관련된 많은 사업들이 기금 형태로 수행되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 저출산 영역별 재원 유형 현황: 7개 세부 영역 기준 (2020년)

(단위: 백만 원, %)

구분	전체	지방비	일반회계	기금	특별회계
전체	40,182,739 (100.0)	5,653,107 (14.1)	9,943,963 (24.7)	20,421,606 (50.8)	4,164,063 (10.4)
임신·출산 <sup>1)</sup>	295,016 (100.0)	98,238 (33.3)	55,644 (18.9)	45,224 (15.3)	95,910 (32.5)
돌봄·양육	17,686,330 (100.0)	5,108,981 (28.9)	8,322,134 (47.1)	187,062 (1.1)	4,068,153 (23.0)
일가정 양립	1,672,400 (100.0)	-	2,447 (0.1)	1,669,953 (99.9)	-
주거	17,981,874 (100.0)	-	-	17,981,874 (100.0)	-
일자리 (여성, 청년 등)	1,511,897 (100.0)	26,368 (1.7)	1,485,529 (98.3)	-	-
아동·청소년복지 (발달, 안전 등)	648,134 (100.0)	319,273 (49.3)	62,768 (9.7)	266,093 (41.1)	-
가치관·가족	387,088 (100.0)	100,247 (25.9)	15,441 (4.0)	271,400 (70.1)	-

주: 1) 2020년 시행계획 기준 ‘결혼’과 관련성 있는 과제는 없음.

2) 상기 수치 및 내용은 본 연구에서 구축한 저출산 정책 예산 데이터에 근거함.

### 제3절 소결

본 장에서 저출산·고령사회기본계획과 시행계획을 바탕으로 예산구조와 현황을 살펴본바, 정부의 저출산 정책은 국비와 지방비의 매칭 사업이 많고 국비의 경우에도 운용수단에 따라 일반회계, 기금, 특별회계의 다양한 형태로 나타났다. 더불어 정책 영역별로 중심이 되는 재정 운용 수단의 특성이 보이기도 하였다. 2020년 시행계획을 기준으로 할 때 ‘임신·출산’ 영역은 ‘지방비’, ‘돌봄·양육’과 ‘일자리(여성, 청년 등)’ 영역은 일반회계, ‘일가정 양립’과 ‘주거’, ‘가치관·가족’ 영역은 기금, ‘아동·청소년 복지(발달, 안전 등)’은 지방비와 기금 중심으로 운영되고 있는 것으로 나타났다.

또한 정부의 저출산 정책 관련 예산의 상당 부분은 돌봄·교육 영역임을 확인할 수 있었다. 최근에 이르러 ‘주거’ 관련 예산이 크게 증가했지만 ‘돌봄·양육’ 분야의 높은 비중은 1~3차 기본계획 시기 동안 공통적으로 나타난 특성이다. 저출산 정책 예산의 또 하나의 특징은 신규로 제도나 정책이 투입되지 않는 한 예산의 급격한 변화는 발생하지 않는다는 것이다. 대부분의 영역에서 연도별 증감은 있지만 점진적 증가 형태를 보인다.

‘결혼·임신·출산’ 영역은 기본계획 초기부터 현재에 이르기까지 예산 규모의 절대치나 비중에서 후순위에 있다. 일·가정양립 영역은 돌봄·양육, 주거 다음으로 비중이 높지만 절대적 수준을 고려할 때 여전히 낮은 수준이다. 일·가정양립 정책이 저출산 정책에서 차지하는 중요도를 고려할 때 해당 영역에 대한 보다 적극적인 정책 확대가 요구된다. 또한 현재 육아휴직급여가 고용보험기금에서 운영되고 있는데 이에 대한 적절성 검토가 필요하다. 육아휴직급여는 도입 당시 실업이 심각하지 않았던 관계



로 재정적 여유가 있었던 고용보험에서 지급하게 된 것이 현재에 이르고 있으며 실업급여 계정에서 지출되고 있다. 해외사례에서는 육아휴직급여는 모성보호 관점에서 건강보험에서 제공하거나 별도의 부모보험체계로 운영되고 있다. 이에 따라 육아휴직급여 대상자 및 급여 수준 확대와 정책의 지속가능성을 담보하기 위한 방안 마련이 요구된다.

이 밖에도 현재의 정책 구성 및 예산 구조는 부처 사업을 한데 모아 엮어놓은 수준으로 정책의 중요도나 효과에 따른 예산 배분으로 보는 데에는 한계가 있다. 이는 현재의 저출산 정책 추진체계 한계에 기인한다. 정책을 총괄적으로 설계하고 평가하는 기구의 부재로 부처 중심의 과제 단위로 수행될 수밖에 없는 것이 현실이다. 현재 저출산·고령사회기본계획은 법령상 저출산고령사회위원회 심의를 거치게 되어 있고 이에 따른 연도별 시행계획은 중앙부처의 소관별로 시행계획을 자체적으로 수립·시행하게 된다. 범부처 성격의 저출산 정책이기에 이러한 체계는 당연하지만 이로 인한 정책 추진의 가변성이 발생하기도 한다. 연도별 시행계획을 살펴보면 사업이 완료되어 추진 과제가 종료된 경우도 있지만 특정한 이유 없이 누락된 과제들이 발견되기도 하였다. 이러한 상황은 저출산 정책이 개별 부처의 사업으로 추진될 뿐 총괄하여 관리하는 기능에 한계가 있음을 알려준다. 이러한 총괄 기능의 부재는 저출산 예산 체계에도 연결된다. 보다 근본적으로는 다양한 자원과 운용 수단 그리고 다부처 사업의 추진의 복잡하고 개별적인 형태로 저출산 정책이 추진되기 때문에 저출산 정책 예산을 실질적으로 총괄·관리 운영하는 체계가 없다고 볼 수 있다. 이에 따라 저출산 정책 추진에 대한 체계적 계획과 우선순위 설정 등을 통한 효과적·효율적인 정책 설계와 추진, 정책의 지속성 확보에 어려움이 발생할 수 있다. 이 뿐만 아니라 온종일 돌봄체계구축(초등돌봄) 사업의 경우 보건복지부, 여성가족부, 교육부 등 다수의 부처가 관여하고

있는 상황에서 부처 칸막이로 인해 통합적 정책 추진의 한계를 가지고 있는 구조이다.

이외에도 총괄 기능 논의의 연장선상에서 저출산 정책과 그 예산을 어떻게 어디까지 설정해야 할 것인가에 대한 숙고가 필요하다. 경력단절 여성에 대한 과제만 보더라도 1차 기본계획(2006~2010) 시기에는 저출산 정책에 포함되었지만 재구조화 이전의 3차 기본계획(2016~2018) 시기에는 고령사회대책 내 ‘여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대’ 영역에 해당되었다. 현재 기본계획을 중심으로 추진되고 있는 정책들이 저출산 대응과 얼마나 관련성이 있는지는 면밀한 검토가 필요하다. 이와 같은 상황을 고려할 때 관련 예산의 총괄·관리기능을 강화하고 정책 목표를 공유하는 정책 간의 균형과 일관성을 담보할 수 있는 자원 배분시스템에 대한 논의가 적극적으로 이루어질 필요가 있다.



# 제4장

## 관련 사례 검토

제1절 국가균형발전특별회계

제2절 교통시설특별회계

제3절 해외사례

제4절 시사점



## 제4장 관련 사례 검토

### 제1절 국가균형발전특별회계

#### 1. 설치 배경 및 목적

##### 가. 설치 배경

참여정부는 2004년에 국가균형발전정책 추진을 위한 법적 근거로서 「국가균형발전특별법(이하 균특법)」을 제정하면서 국가균형발전정책을 주도해 나갈 시행주체로서 국가균형발전위원회(이하 균형위)와 정책 추진의 재원 기반으로 국가균형발전특별회계(이하 균특회계) 설치를 최우선적으로 추진하였다.

특별회계의 신설은 국가균형발전정책을 참여정부의 집권 기간에만 중점적으로 추진하는 것에 그치지 않고 장기간에 걸쳐 지속적으로 추진해야 할 정책 분야로 분류하였다는 것을 의미한다. 과거 ‘국민의 정부’에서도 균형발전을 위한 특별회계 신설을 추진한 경험이 있고 참여정부의 균특법 제정 시 균특회계 재원 확보 문제가 3대 쟁점<sup>11)</sup>의 하나였다는 점을 고려할 때 특별회계 신설은 오랜 기간에 걸쳐 정책의 방향 및 기초를 사실상 결정하게 되는 사안이라는 점에서 그 중요성이 매우 크다고 할 수 있다.

11) 균특법 제정 시 국회 등에서 가장 쟁점이 되었던 사안은 크게 3가지인데 첫째는 국가균형발전특별회계의 재원 확보 문제, 둘째는 국가균형발전 추진체제와 관련된 국가균형발전위원회와 각 부처의 기능과 역할 관계 문제, 셋째는 균특법의 적용 범위, 즉 수도권을 포함할 것인가의 문제 등이었다(산업통상자원부, 한국산업기술진흥원, 2013, p. 128).

균특회계 신설 당시 1995년 지방자치제도의 시행 이후 10여 년간 지방교부세(보통교부세, 특별교부세)<sup>12)</sup> 인상, 국고보조금 확대 등에 힘입어 지방재원이 (일반회계의 증가율보다) 빠르게 증가하였지만 그에 따른 지역발전 효과는 기대에 미치지 못한다는 지적이 지속적으로 제기되었다(국정홍보처, 2008). 특히, 국고보조금 사업의 경우 첫째, 부처별·사업별 개별 추진으로 인해 투자 효율성이 발현되기 어렵고, 둘째, 중앙부처가 지역별로 재원을 배분함에 따라 지역의 투자 우선순위와의 미스매치가 빈번하게 발생하고, 셋째, 중앙재원에 대한 높은 의존도로 인해 세부 확대를 위한 지자체의 자체 노력을 끌어낼 유인으로 작용하지 못한다는 지적이 제기된 것이다.

이러한 당시의 지방재원 지원체계가 안고 있는 구조적 한계점을 해결하기 위해 [균형발전정책의 선도 국가인 프랑스(국토계획기금)<sup>13)</sup>, 영국(Single Pot 예산제도)<sup>14)</sup>, EU(구조기금)<sup>15)</sup> 등의 예산제도를 벤치마킹하여] 균특회계 설치를 추진하였다. 즉, 지역개발을 위한 각종 국고보조금 사업의 재원을 하나의 특별회계로 통합함으로써 지자체가 자기 지역의 여건·특성에 맞추어 투자 우선순위를 정하고 사업을 추진할 수 있는 재정 지원체계를 구축하고자 하였다.

- 
- 12) 중앙정부가 지자체에 공여하는 보조금은 크게 지방교부세와 국고보조금으로 구분되는데, 이 중에서 지자체가 중앙정부로부터 아무런 제약도 받지 않고 자율적으로 사용할 수 있는 재원은 보통교부세에 한정된다.
  - 13) 1995년부터 국토계획기금을 신설하여, 이전에 분산되어 있던 국토계획보조기금, 농촌개발계획기금 등 6개 기금을 대체하고 재정지원체계를 단순화하였다(산업통상자원부, 한국산업기술진흥원, 2013, p. 131.).
  - 14) 2002년부터 5개 부처의 지역개발 관련 예산을 하나로 통합하여 RDA(Regional Development Agency, 지역개발기구)로 배정하고, RDA는 지역의 자체 우선순위에 따라 자율적으로 예산을 집행하는 「Single Pot」 제도(포괄보조금 지원방식)를 운용하였다(한국산업기술재단, 2008; 산업통상자원부, 한국산업기술진흥원, 2013).
  - 15) 개별 국가가 아닌 지역이 자생적 기반을 가져야만 EU 전체의 경쟁력 제고가 가능하다는 관점에서 1988년부터 구조기금(Structure Funds) 신설을 통해 지역개발을 위한 재원을 지원(재원의 약 70%를 낙후지역 개발에 지원)하였다(한국산업기술재단, 2008; 산업통상자원부, 한국산업기술진흥원, 2013).

## 나. 설치 목적 및 과정

균특회계는 균특법 제4조 제1항의 규정에 따라 수립한 ‘국가균형발전 5개년계획’<sup>16)</sup>의 추진을 재정적으로 지원하고 지역개발 및 지역혁신을 위한 각종 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진할 목적으로 (균특법 제30조에 근거 규정을 마련하여) 설치되었다. 균특회계 설치 시·도 지자체가 수립한 지역발전계획과 전체 중앙부처의 부문별 계획을 기초로 5년 주기의 ‘국가균형발전 5개년계획’<sup>17)</sup>을 수립함으로써 기존 단년도 예산 편성으로 인한 예산 확보의 불안정성을 해소할 수 있고 지역 주도하에 지역의 특성·우선순위에 따른 체계적인 지역발전 전략을 뒷받침할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 균특회계 신설 당시 전술한 정책적 장점에도 불구하고 특별회계의 재원 확보 방안과 관련하여 관련 부처 간의 이해관계가 심하게 충돌하였다. 첫째는 지방양여금, 국고보조금, 특별교부세, 기타 부담금 등 기존의 지방재원과 로또복권 수익금을 묶어 재원으로 활용하는 방안, 둘째는 주세 편입(100%), 교통세·농특세의 일부 편입(각각 14.2%, 15.3%)으로 구성된 지방양여금을 재원으로 활용하는 방안 등이 논의되었는데 첫째 방안에 대해서는 기획예산처, 국무총리실이, 둘째 방안에 대해서는 행정자치부가 반대 의견을 피력함에 따라 합의안을 도출하는 데 상당한 어려움을 겪었다(국정홍보처, 2008). 최종적으로 지방양여금[주세(100%),

- 
- 16) 참여정부는 여러 중앙부처에서 각종 지역사업을 통합적 추진계획 없이 단편적·분산적으로 추진하기 때문에 균형발전정책이 성공하지 못하는 것으로 진단하고, 여러 중앙부처의 각종 지역사업을 하나의 프레임으로 통합하여 기획·집행하는 체계로서 지역정책 관련 모든 중앙부처와 전체 시도가 협력하여 ‘국가균형발전 5개년계획’을 수립하도록 하였다.
- 17) ‘국가균형발전 5개년계획’은 중앙부처와 지자체가 공동 참여하여 수립하는 법정부처·종합적 계획으로 「총괄편」, (지역정책 관련 전체 중앙부처가 공동 수립하는) 「부문별 계획」, (16개 지자체가 개별적으로 수립하는) 「시·도별 지역발전계획」으로 구성된다.

교통세·농특세 일부 등], 토지관리 및 지역균형개발특별회계(토특회계), 일반회계 등 7개의 회계를 통해 개별적으로 추진하고 있던 균형발전 관련 사업의 재원을 하나로 묶어 약 5.4조 원(2005년 기준) 규모의 균특회계를 첫 설치하였다(산업통상자원부, 한국산업기술진흥원, 2013).

〈표 4-1〉 균특회계 세입(조성) 재원

지역개발계정 세입	지역혁신계정 세입
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주세의 80%</li> <li>• 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역훼손부담금</li> <li>• 농어촌구조개선 특별회계로부터의 전입금</li> <li>• 자동차교통관리개선특별회계로부터의 전입금</li> <li>• 공공자금관리기금으로부터의 예수금</li> <li>• 기반시설부담금의 100분의 80</li> <li>• 일반회계(교통·에너지·환경세 20%) 및 다른 특별회계로부터의 전입금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주세의 20%</li> <li>• 공공자금관리기금 예수금</li> <li>• 기반시설부담금의 100분의 20</li> <li>• 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금</li> </ul>

자료: 산업통상자원부, 한국산업기술진흥원. (2013). 지역산업정책 백서 1권. 서울: 한국산업기술진흥원.

## 2. 추진 경과

전술한 바와 같이 균특회계는 국가균형발전정책의 체계적 추진을 위한 ‘국가균형발전 5개년계획’과 주요 시책<sup>18)</sup>의 실행력을 뒷받침하기 위해 2005년에 설치되었다. 이후 지난 15년간 참여정부부터 문재인정부까지 매 정부마다 국가균형발전정책의 비전 및 전략이 변경되면서 이에 맞추

18) ‘주요 시책’이라 함은 국가균형발전정책의 추진 분야로 [균특법 제정(2004. 1. 16.) 당시의 기준으로] 법 제10조(지역혁신체계의 구축), 제11조(지역전략산업의 선정 및 육성), 제12조(지방대학의 육성 등), 제13조(지역과학기술의 진흥), 제14조(지역의 정보화 촉진 및 정보통신 진흥), 제15조(지역문화·관광의 육성), 제16조(낙후지역 및 농산어촌의 개발), 제17조(지역경제활성화의 촉진), 제18조(공공기관의 지방이전), 제19조(기업 및 대학의 지방이전) 등에 한정되었으나 이후 주민 생활기반 확충, 교통·물류망 확충, 환경 보전, 지역의 복지 및 보건의료 확충, 지역 교육여건 개선, 산업위기대응특별지역 및 상생형 지역일자리 지원, 국가혁신융복합단지 육성, 국가균형발전을 위한 국제적 교류협력 촉진 등이 추가되어 현재(개정 2020. 4. 7. 기준) 제9조의2 내지 제21조의3와 관련한 다양한 시책을 광범위하게 포괄하고 있다.



어 특별회계의 운영(편성)방향은 물론 회계의 명칭, 회계의 편성구조, 대상 사업, 예산 편성 절차 등도 수차례 변경되었다.

## 가. 특별회계 명칭의 변화과정

국가균형발전특별회계의 명칭은 예산편성연도 기준으로 2005~2009년 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)에서 2010~2014년 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계), 2015~2018년 지역발전특별회계(이하 지특회계) 등으로 변경되었고 문재인정부에 들어와서는 기존 참여정부 시절의 국가균형발전정책이 복원되면서 균특회계라는 명칭을 다시 사용하고 있다.

〈표 4-2〉 국가균형발전특별회계 명칭의 변천과정

구분	주요 특징
국가균형발전특별회계 ('05~'09년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '04년 제정한 「국가균형발전특별법」에 의거, 일반회계 등 7개의 회계로 개별 추진하고 있던 각종 균형발전 관련 사업을 '05년부터 국가균형발전특별회계로 통합</li> </ul>
광역·지역발전특별회계 ('10~'14년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 균특법 개정(2009. 4)에 따른 지역발전책의 새로운 기초 즉, '광역화, 효율화, 자율화' 지원을 위한 개편</li> <li>· 효율성 측면에서 지역경쟁력 제고를 위한 사업을 중점 지원</li> </ul>
지역발전특별회계 ('15~'18년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 균특법 개정(2014. 1)에 따른 '지역희망 프로젝트'의 효율적 지원을 위한 개편</li> <li>· 주민 삶의 질 향상 및 지역경쟁력 강화를 위한 사업을 중점 지원</li> </ul>
국가균형발전특별회계 ('18년~)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 균특법 개정(2018. 3)에 따라 문재인정부의 균형발전 비전 및 목표를 재정적으로 뒷받침</li> <li>· 지역 주도적으로 기획·추진하고 중앙부처가 지원하는 '분권형 균형발전' 추진</li> </ul>

자료: 1) 정종석, 송하율, 김찬준, 변창욱, (2015). 지역사업의 증기수요 분석 및 구조개편 방향 연구. 지역발전위원회, 산업연구원.  
 2) 박진경, 김선기, (2017). 인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계. 원주: 한국지방행정연구원.

## 나. '국가균형발전 5개년계획'<sup>19)</sup>에 따른 특별회계 편성 방향

### 1) 제1차 5개년계획 (2004~2008)

참여정부는 '균형발전을 통한 제2의 국가도약'의 비전을 구현하기 위해 '국가균형발전 5개년계획'을 최초로 수립하였다. 동 계획에서는 '지역 혁신체계(RIS; Regional Innovation System)에 기반한 역동적 지역발전' 목표를 실현하기 위해 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반 조성, 수도권 지역의 질적발전 추구, 네트워크형 국토구조 형성 등의 4대 추진 전략을 설정하였다(국가균형발전위원회, 산업자원부, 2004).

〈표 4-3〉 제1차 5개년계획(2004~2008)의 비전 및 전략

비전	균형발전을 통한 제2의 국가도약	
목표	지역혁신체계(RIS)에 기반한 역동적 지역발전	
추진전략 및 과제	혁신주도형 발전기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지식·기술의 창출·확산·활용</li> <li>• 지역별 혁신클러스터 육성</li> </ul>
	낙후지역 자립기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역간 격차시정</li> <li>• 도·농간의 상생발전</li> </ul>
	수도권의 질적발전 추구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권규제의 합리적 개선</li> <li>• 수도권의 경쟁력 증진</li> </ul>
	네트워크형 국토구조 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동서축의 새로운 대동맥 형성</li> <li>• 지역간 교류·협력 확대</li> </ul>

자료: 국가균형발전위원회, 산업자원부. (2004). 제1차 국가균형발전 5개년계획 - 총괄 및 부문별 계획 -.

이러한 제1차 5개년계획에 따른 균특회계의 편성 방향은 (2005년 기준으로) 첫째, 지역사업의 최종 수혜자인 지역의 특성과 여건을 적극 반영

19) 5개년계획의 공식 명칭은 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008), 제1차 지역발전 5개년계획(2009~2013), 제2차 지역발전 5개년계획(2014~2018), 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022) 순이다.

하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하고, 둘째, 국가재정운용계획, 균형발전계획 5개년계획 등과 연계하여 예산 편성의 체계적·안정적 재정 지원 및 사업 효율성을 제고하고, 셋째, 지자체의 재정 여건 및 기존 사업의 성과평가 결과를 고려하여 (평가결과 우수 지자체에 대한 인센티브 부여를 통해) 차등 지원하는 것으로 설정하였다.

## 2) 제2차 5개년계획 (2009~2013)

이명박정부의 균형발전정책은 경쟁력 있는 지역 창조를 위해 ‘광역경제권 구축’, ‘특성화된 지역발전’, ‘지역주도 발전’, ‘지역간 협력·상생발전’ 등의 4대 기본방향을 설정하였다. 공간적으로도 기존의 시도 단위에서 기초생활권(마을 단위), 5+2 광역경제권, 초광역권 등으로 세분화하여 균형발전 시책을 추진하였다(지역발전위원회, 지식경제부, 2009).

이명박정부 균형발전정책의 기본방향은 참여정부와 큰 차이가 있는데 행정구역 단위의 지역개발, 모든 지역의 획일적 발전, 중앙주도 하향식(Top-down) 추진 등을 탈피하여 ‘광역화, 특성화, 분권화’를 지향하는 방향으로 전환하였다. 이에 따라 2010년 균특회계는 ‘지역 주도의 개발’과 ‘국가재원의 전략적 배분’ 간의 조화를 통해 국가경쟁력을 달성하는데 초점을 맞추어 개편되었고 특별회계의 편성 방향(2010년 기준) 또한 이에 맞추어 다음과 같이 설정되었다.

첫째, 행정구역 단위의 분산 투자에 의한 지자체 간 지나친 경쟁을 방지하기 위해 광역경제권 중심으로 시·도 간 연계투자를 활성화하여 지역 간 연계·상생 효과 및 규모의 경제 효과를 도모하는 등 이명박정부의 핵심 시책인 광역경제권 추진을 안정적으로 뒷받침하고자 하였다.

둘째, 사업간 유사·중복 문제가 지속적으로 제기된 다수의 낙후지역 개

발사업을 4대 지역공간[일반농산어촌, 도시지역, 특수상황지역(도서 및 휴전선 접경지역), 성장촉진지역(낙후 지정지역)]을 기준으로 패키지와 할 수 있도록 기존 사업을 통합(200여개 세부사업 → 24개 포괄보조사업)하여 지역·부처별 중복 투자를 방지하는 한편 사업의 투자 효율성을 제고하고자 하였다.

〈표 4-4〉 제2차 5개년계획(2009~2013)의 비전 및 전략

비전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조	
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계화에 대응하는 광역경제권 구축</li> <li>• 지역개성을 살린 특성화된 지역발전</li> <li>• 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전</li> <li>• 지역 간 협력·상생을 통한 동반발전</li> </ul>	
추진전략 및 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국도의 성장 잠재력 극대화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신성장동력발굴 및 지역특화발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역별 비교우위를 토대로 지역특성과 개성을 살린 신성장동력 구축</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행·재정적 권한 지방이양 등 분권강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별지방행정기관 지방이관, 지방재정 자율성 제고, 지방 계획·개발권 강화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수도권·지방 상생발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방 기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권규제 합리화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 시책 발전·보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정중심도시, 혁신도시, 기업도시의 발전적 보완</li> </ul>

자료: 지역발전위원회. (2013). 지역발전정책의 성과와 과제.

셋째, 기존 세부사업은 예산 편성 시 세부 내역까지 심사를 받는 등 기획 단계에서 지자체의 자율성을 제한하였고 또 기획재정부, 행정안전부, 균형위 등이 관여하는 예산 검토로 인해 예산 편성 절차가 비효율적이라는 지적이 있었는데 이를 해결하기 위해 (시·도가 사전 배분된 재원 한도 안에서 자율적으로 포괄보조사업의 세부 내역을 기획하고 관리하는) 포괄보조금 제도를 도입하였고 이를 통해 지자체가 자기 지역의 여건·특성에 부합하는 사업을 스스로 기획·관리할 수 있는 체계를 마련하고자 하였다.

넷째, 지자체별 재원 한도 배분의 실효성·합리성을 제고하고 또 사전 준비 부족으로 인한 예산 이월과 낮은 집행률 문제를 해소하기 위해 당장 집행이 가능한, 즉 준비된 사업 위주로 예산을 편성하도록 하여 지자체의 재정운영 책임성을 제고하고자 하였다.

### 3) 제3차 5개년계획 (2014~2018)

박근혜정부는 과거의 균형발전정책이 지역 현장의 문제 해결이 미흡하다는 평가가 제기됨에 따라 주민이 체감하고 현장과 밀착된 정책, 지자체가 주도하는 정책으로 전환하고자 하였다. 이를 위해 ‘중앙정부 주도의 하향식 정책 → 주민·지자체 주도의 상향식·주민체감 정책’, ‘5+2 광역경제권 → 지역행복생활권’, ‘부처별 산발적 지원 → 맞춤형·패키지 지원’ 등과 같이 지역행복생활권<sup>20)</sup>이라는 공간에 지역 주도의 맞춤형·패키지 지원을 강화하는 것으로 정책 방향을 전환하였다. 박근혜정부의 균형발전정책은 지역희망 프로젝트(HOPE)로 명명하였고 3대 추진전략으로 지역행복생활권 구현, 맞춤형·패키지 지원, 지역주도 및 협력 강화 등을 설정하였다(지역발전위원회, 산업통상자원부, 2014).

20) 지역행복생활권(전국 63개)은 기존 행정구역 경계를 초월하여 주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등의 기본 생활 서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간으로서 시·군에서 자발적으로 설정하였다(지역발전위원회, 산업연구원, 2016).

〈표 4-5〉 제3차 5개년계획(2014~2018)의 비전 및 전략

비전	“국민에게 행복을, 지역에 희망을!” - 지역희망(HOPE) 프로젝트 -		
	• (Happiness) • (Opportunity) • (Partnership) • (Everywhere)	주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감 행복한 삶의 기회를 고르게 보장 자율적 참여와 협업의 동반자관계 어느 곳에서도 정책 사각지대 해소	
추진 전략	지역행복생활권 구현	맞춤형 패키지 지원	지역 주도 및 협력 강화
중점 추진방향	① 지역행복생활권 기반 확충	② 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고	
	③ 교육여건 개선, 창의적 인재 양성	④ 지역문화 육성, 생태복원	
	⑤ 사각 없는 지역 복지·의료	⑥ 지역균형발전 지속 추진	
추진기반	①정책컨트롤타워 기능활성화 ②재정지원체계 개편 ③국가균형발전특별법 개정		

자료: 지역발전위원회, 산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획.

박근혜정부 균형발전정책이 구체화된 5개년계획의 뒷받침을 위한 균특회계의 편성 운용 방향은 다음과 같이 설정되었다. 첫째, 부처에서 직접 편성하는 균특회계 및 일반회계 사업 중에서 지자체 자율편성이 보다 효율적인 사업을 시·도 자율사업인 포괄보조금으로 이관하여 지역의 자율성이 대폭 확대될 수 있도록 하였다. 둘째, 6대 중점 기본방향 중에서 (박근혜정부의 대표 시책인) ‘지역행복생활권 기반 확충’과 ‘사각 없는 지역 복지·의료’를 지원하기 위한 사업을 (기존 일반회계 등에서 이관하여) 균특회계로 새로이 편성하였다. 셋째, 지역행복생활권의 주민이 불편 없이 생활할 수 있도록 지원하기 위해 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지 분야의 사업을 확대하고자 하였다. 넷째, 지자체가 ‘보여주기식’ 사업 예산보다는 주민의 건강·안전 관련한 투자를 확대하도록 유도하는 한편, 지역특화프로젝트(지역 주도 발전전략)를 통한 지역경제 활력 회복을 위한 투자를 강화하고자 하였다.

#### 4) 제4차 5개년계획(2018~2022)

문재인정부는 국가균형발전 비전 선포식(2018년 1월)을 통해 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 균형발전정책의 비전으로 제시하고 ‘지역 주도 자립적 성장기반 마련’을 목표로 설정하였다. 이를 토대로 제4차 국가균형발전 5개년계획에서는 균형발전 목표 달성을 위한 3대 전략(사람, 공간, 산업)과 9대 핵심과제를 제시하였다. 한편 3대 전략과 9대 핵심과제의 실행력을 제도적으로 뒷받침하기 위한 지원체제로서 국가균형발전 프로젝트(예타 면제사업) 추진, 균형발전총괄지표 개발, 생활SOC사업 확대, 지역발전투자협약의 본격 추진, 균특회계 개편, 지역혁신체계 구축 등을 함께 제시하였다(국가균형발전위원회, 산업통상자원부, 2019a).

문재인정부의 균형발전 5개년계획 및 시책의 추진을 위한 핵심 재원으로서는 균특회계의 편성 방향은 다음과 같이 설정되었다(기획재정부, 2018, 2019).

첫째, 균특회계의 예산 편성 과정에서 (이명박정부 시절에 폐지하였던) 균형위의 의견 제시 역할을 부활시켰다. 기존에는 지자체가 예산신청서를 중앙행정기관에만 제출하였으나 균특법 제38조 개정을 통해 균형위에도 예산신청서를 제출하고 중앙행정기관은 지자체의 예산신청서와 균형위의 의견을 기초로 작성한 예산요구서를 기획재정부에 제출하는 것으로 변경한 것이다.

둘째, 2019년에는 (타 회계로부터 이관된 사업을) 포괄보조사업을 추가하여 시·도 자율사업을 확대(2018년 37개 → 2019년 43개)하였고 이어서 2020년에는 포괄보조사업 23개(약 3.5조 원)를 지방 이양<sup>21)</sup>하여

21) 지방재정제도 혁신(2018. 10. 30.)에 따른 지방세 확충(2018년 기준 부가가치세수의 11%인 지방소비세율을 2019년 15%, 2020년 21%로 인상)과 연계하여 균특회계 포괄보조사업(지역자율계정)의 약 3.5조원을 (해당 사업의 중앙정부 기능을 포함하여) 지자

지자체의 자율성을 대폭 강화하였다.

셋째, 문화·체육시설 관련한 문화체육관광부의 설립 타당성 사전평가 대상사업<sup>22)</sup>을 명확하게 설정하여 지자체의 사업 선택 자율성을 보장하였다.

넷째, 포괄보조사업의 집행과정에서 둘 이상의 지자체가 지원금액을 상호 조정(A광역시 10억원 감액 ⇌ B광역시 10억원 증액)하여 집행하는 것을 허용하여 지자체의 사업집행 자율성을 강화하였다.

[그림 4-1] 제4차 5개년계획(2018~2022)의 비전 및 전략



자료: 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2019a). 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022).

체에 이양하였다.

22) (변경 전) 국립박물관, 국립미술관, 문예회관, 지방문화원, 공공도서관 등 → (변경 후) 국립박물관, 국립미술관



## 다. 균특회계 편성구조

특별회계의 명칭 변경과 함께 예산 편성 구조상의 계정 명칭 또한 수차례 변경되었다. 중앙부처 직접편성 사업은 지역혁신계정(2005~2009년) → 광역발전계정(2010~2014년) → 경제발전계정(2015~2018년) 등의 변화과정을 거쳐 2019년에 변경된 지역지원계정 명칭이 현재 사용되고 있다. 한편, 지자체 자율편성 사업은 지역개발계정(2005~2014년)<sup>23)</sup> → 생활기반계정(2015~2018년) → 지역자율계정(2019년) 순으로 계정 명칭이 변경되었다.

〈표 4-6〉 균특회계 예산 편성구조상 계정 명칭의 변화과정

구분	균특회계	광특회계	지특회계	균특회계
기간	'05~'09년	'10~'14년	'15~'18년	'19년~
계정 구분	지역개발계정 <sup>1)</sup>	지역개발계정	생활기반계정	지역자율계정
	지역혁신계정 <sup>2)</sup>	광역발전계정	경제발전계정	지역지원계정
	제주특별 자치도계정 <sup>3)</sup>	제주특별 자치도계정	제주특별 자치도계정	제주특별 자치도계정
			세종특별 자치시계정 <sup>4)</sup>	세종특별 자치시계정

주: 1) ① 시도자율편성사업, ② 균형발전기반지원사업(시군구자율편성), ③ 국가직접편성사업 등으로 구분.

2) ① 시도자율편성사업, ② 국가직접편성사업 등으로 구분.

3) ① 시도자율편성사업, ② 균형발전기반지원사업(시군구자율편성), ③ 특별지방행정기관 이관사무 수행경비, ④ 국가직접편성사업 등으로 구분.

4) 2015년부터 편성.

자료: 1) 정종석, 송하을, 김찬준, 변창욱, (2015). 지역사업의 중기수요 분석 및 구조개편 방향 연구. 지역발전위원회, 산업연구원.

2) 박진경, 김선기. (2017). 인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계. 원주: 한국지방행정연구원.

23) 지역개발계정 사업에 대해 2010년에 도입된 포괄보조금 지원 방식은 현재까지 지속 운영 중이다.

## 라. 균특회계 예산 편성 절차

균특법 제38조에 따른 균특회계의 예산 편성 절차는 2005년 특별회계 설치 당시 지역개발계정 사업과 지역혁신계정 사업이 각기 상이한 체계로 추진되었고 현재까지도 양 계정의 예산 편성 절차가 상이하게 운용되는 큰 틀은 아직 지속되고 있다.

〈표 4-7〉 균특회계 예산편성 절차(균특법 제38조)의 변화과정

참여정부 (개정 2006.10.4)	이명박정부 (개정 2009.4.22)	박근혜정부 (개정 2014.1.7)	문재인정부 (개정 2018.3.20)
②지방자치단체의 장은 ~ 다음 연도의 예산신청서를 작성하여 ~ 관계 중앙행정기관의 장 및 위원회에 제출하여야 한다.	②(좌동) ~ 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.	전체 좌동	②(좌동) ~ 관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출하여야 한다.
④중앙행정기관의 장은 ~ 지방자치단체의 예산신청서 및 위원회의 의견을 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를 ~ 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.	③(좌동) ~ 지방자치단체의 예산신청서를 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를 ~ (좌동)	전체 좌동	③(좌동) ~ 지방자치단체의 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 작성한 다음 연도의 예산요구서를 ~ (좌동)
	④지역발전위원회는 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 회계의 예산편성에 관한 의견을 ~ 기획재정부장관에게 통보할 수 있다.	④지역발전위원회는 지역발전정책의 투자방향에 관한 의견과 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 회계의 예산편성에 관한 의견을 ~ (좌동)	④국가균형발전위원회는 국가균형발전정책의 투자방향에 관한 의견과 제9조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 회계의 예산편성에 관한 의견을 ~ 기획재정부장관 및 과학기술정보통신부장관에게 통보할 수 있다.
⑤기획재정부장관은 회계의 예산편성에 관하여 위원회의 의견을 들어야 한다.		⑥기획재정부장관은 제4항에 따른 지역발전위원회의 의견을 들어야 한다.	⑥기획재정부장관 및 과학기술정보통신부장관은 제4항에 따른 국가균형발전위원회의 의견을 감안하여 예산을 편성 및 조정·배분하여야 한다.

주: 표 안의 ② ~ ⑤는 균특법 제38조의 각 '항' 번호를 뜻함.

자료: 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2019b). 2018년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서.

다만, 예산 편성 과정에서 기획재정부(R&D사업의 경우, 과학기술정보통신부), 균형위, 중앙행정기관, 지자체 간의 역할은 정부별로 상당한 변화가 있었다. 가장 큰 변화는 이명박정부 시절의 균특법 개정(2009. 4. 22.)으로 폐지되었던 균형위의 의견 제시 역할이 문재인정부의 균특법 개정(2018. 3. 20.)으로 다시 부활하였다는 점이다. 이를 통해 균형위의 핵심 기능의 하나인 균형발전정책 조정기능이 실효적으로 작동될 수 있는 제도 기반을 마련하게 되었다. 이처럼 기획재정부 및 과학기술정보통신부(R&D사업)는 기존 균형위의 의견을 단순 청취하는 수준에서 머물지 않고 균형위의 의견을 감안해야 하는 것으로 예산 편성 절차에서 균형위의 의견 제시 역할이 강화되었다.

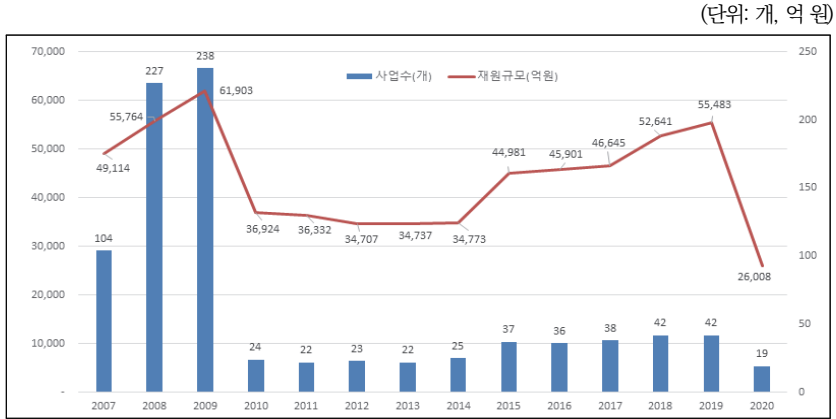
## 마. 균특회계 대상 사업

균특회계 대상 사업은 균특법 제34조 제2항 및 제35조 제2항 규정에 따라 각각 지역자율계정 사업과 지역지원계정 사업의 내용적 범위가 정해져 있다.

균특법 제34조 제1항에 의하면 지역자율계정 사업은 재정효과가 특정 지역에 국한되고 지자체의 자율성이 요구되는 일반적인 지역개발사업으로서 각 시·도 및 시·군·구가 지출 한도(또는 계속 소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성하여 추진하는 사업이다. 2005년 균특회계 설치 당시에는 11개 부처의 132개 사업(4.1조 원)<sup>24)</sup>으로 시작되었는데 2009년에는 13개 부처의 238개 사업(6.2조 원)으로 크게 증가하였다.

24) 지역개발관련 보조 123개 사업, 농어촌지역개발·청소년육성(중년 양여금) 3개 사업, 국가직접 5개 사업, 기타 소도읍개발(증액교부금) 등

[그림 4-2] 지역자율계정의 연도별 사업 수 및 자원 규모



주: 하단의 출처에서 균특회계 세출예산자료를 활용하여 작성함.

자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

이후 전술한 바와 같이 이명박정부 시절인 2010년 유사사업 통폐합에 의한 포괄보조금제도가 도입되면서 24개(4조 원)의 포괄보조사업으로 개편되었고 이후 박근혜정부가 들어와 포괄보조사업이 지속적으로 증가하였으나 [지방재정제도 혁신(2018. 10. 30.)에 따른 23개 사업의 지방이양으로](관계부처 합동, 2018) 2020년 현재 19개로 감소하였다.

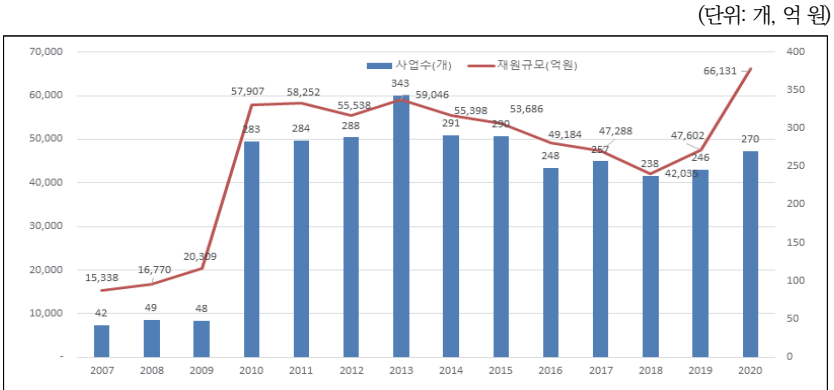
지역지원계정 사업은 재정효과가 특정지역에 국한되고 전국의 광역적 사업수행이 요구되는 사업으로서 각 부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거, 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성하여 추진하는 사업으로 구성되어 있다. 2005년 균특회계 설치 당시에는 9개 부처의 23개 지역혁신 관련 사업(1.3조 원)<sup>25)</sup>으로 시작되었는데 2009년

25) 4개 시도 전략산업육성 2단계, 9개 지역 산업진흥, 지역혁신특성화(RIS) 시범사업, 테크노파크(TP) 조성, 지역기술혁신센터(TIC), 기업지방이전촉진, 지역혁신인력양성(이상 산업부), 지방대학 혁신역량 강화, 산학연 협력체제활성화 지원, 전문대 다양화·특성화(이상 교육부), 지방과학기술 혁신사업, 지역협력연구센터(RRC), 지역대학 우수과학자 지원(이상 과기부), 해양생물연구센터 설립(해수부), 지역환경기술센터 운영(환경부), 소프트웨어 활성화 지원, 지역소프트웨어 지원센터 운영지원(이상 정통부), 산학연 공동기술개발, 창업보

에는 9개 부처의 48개 사업(2.0조 원)으로 크게 증가하였다.

이후 전술한 바와 같이 이명박정부 시절인 2010년 (기존 교통시설특별회계로 추진해 오던) 광역도로, 광역철도, 국가지원지방도, 산업단지 진입도로, 광역BRT, 대중교통지원 등 교통·물류 확충 관련 사업이 균특회계로 편성되면서 사업수는 283개로, 재원 규모는 5.8조 원으로 대폭 증가하였다. 이후 박근혜정부 시절인 2013년부터 지역행복생활권 추진을 위한 포괄보조사업의 지속 확대로 사업수 및 재원 규모가 지속 감소하였으나 2020년 [포괄보조사업 23개 사업(3.5조 원)의 지방이양에 따른 후속조치로] 지역지원계정 사업을 신규 편성함에 따라 사업 수 및 재원 규모가 2010년대 초반 수준으로 다시 증가하였다.

[그림 4-3] 지역지원계정의 연도별 사업 수 및 재원 규모



주: 하단의 출처에서 균특회계 세출예산자료를 활용하여 작성함.

자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

육센터(중기청) 등 지역혁신체계 구축 관련 사업으로 구성되었다.

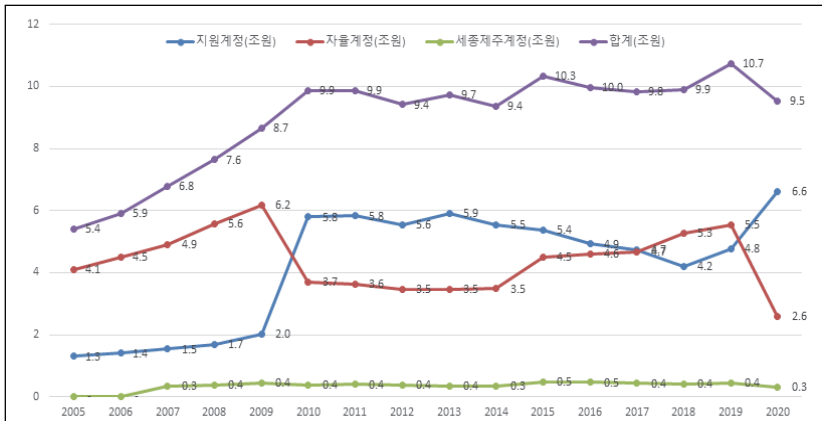
## 바. 균특회계 재원 규모

균특회계 재원 규모는 2005년 5.4조 원에서 2010년 9.9조 원으로 급증한 이후 최근 10여 년간 10조 원 내외를 유지하고 있다. 다만, 2019년 역대 최대치인 10.7조 원으로 증가하였으나 2020년 포괄보조사업 23개 사업(3.5조 원)의 지방이양으로 인해 9.5조 원으로 감소하였다.

이상과 같이 균특회계 재원 규모는 2010년 이후 10조 원 내외를 유지하고 있지만 국가 전체의 총 예산(세출) 대비 비중은 2010년 3.9%로 정점을 달한 이후 매년 감소하여 2016년까지는 3%대를 유지하였으나 2017년부터 2%대로 진입하여 2010년 현재 그 비중이 가장 낮은 2.2%으로 하락한 상태이다.

[그림 4-4] 균특회계 재원규모의 변화 추이 (2005~2020년)

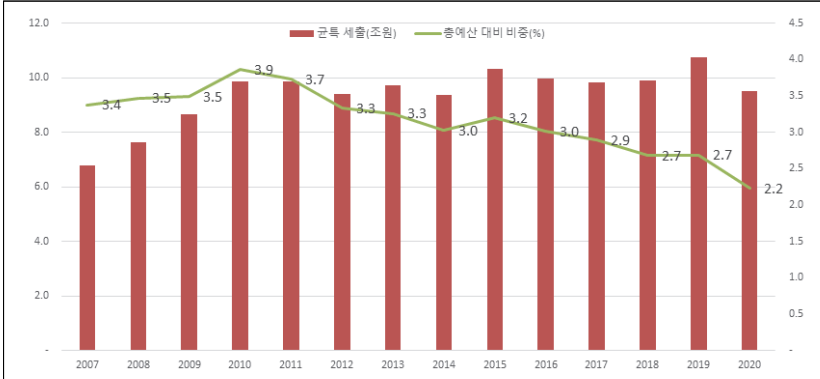
(단위: 조 원)



주: 하단의 출처에서 균특회계 세출예산자료를 활용하여 작성함.

자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

[그림 4-5] 국가 총예산 대비 균특회계 비중(세출예산 기준)의 변화 추이



주: 하단의 출처에서 균특회계 세출예산자료를 활용하여 작성함.

자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

### 3. 균특회계 운용체계 및 특성 (2020년 예산 기준)

2020년 기준의 균특회계는 문재인정부 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022)의 3년차 실행계획인 ‘2020년 국가균형발전 시행계획’의 추진을 위한 각종 사업을 재정적으로 일부<sup>26)</sup> 지원하고 있다. 시행계획 기준으로 문재인정부의 국가균형발전계획은 ‘3대 전략 - 9대 핵심과제’ 아래 37개의 실천과제를 실행하기 위해 20개 중앙부처가 총 298개<sup>27)</sup>의 사업을 추진하고 있는데 이들 사업 중 절반 정도가 균특회계 사업으로 추진 중이다(국가균형발전위원회, 산업통상자원부, 2020a).

26) 국가균형발전 시행계획의 대상 사업은 균특회계 사업만으로 구성되는 것이 아니라 일반회계, 기금 및 여타 특별회계, 지자체 자체 재원 등으로 추진되는 사업 중 균형발전 시책과 관련되는 모든 사업을 포함하여 수립된다. 따라서 2020년 시행계획의 재원 규모(39.2조 원: 국비 18.3조 원, 지방비 16.2조 원, 민자 4.7조 원) 기준으로 볼 때 균특회계 사업(국비 9.5조 원)의 비중은 대략 24.2%(국비 기준으로는 51.9%) 수준이다.

27) 국토부·해수부 등이 추진 중인 SOC사업은 단위사업(광역도로, 광역철도, 국가지원지방도, 산업단지진입도로 등) 기준으로 사업 수를 산정하고, 같은 내용의 사업으로서 지역지원계정, 제주계정, 세종계정으로 각기 분리·추진 중인 사업(예: 과기부 지역SW산업진흥지원(지역지원계정, 제주계정, 세종계정) 등)은 1개로 산정한다.

90 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

〈표 4-8〉 2020년도 부문별 국가균형발전 시행계획의 추진사업 현황

3대 전략	9대 핵심과제	실천과제(37개)	사업수 (298개)	국비 (억원)	주관 부처
I. (사람) 안정되고 품격있는 삶	I-1. 지역인재·일자리 선순환 교육체계	지방대학의 자율적 교육역량 강화	2	9,531	교육부
		지역 맞춤형 우수 지역인재 양성	7	12,621	교육부
		지역인재 취업지원	3	709	교육부
	I-2. 지역자산을 활용한 특색있는 문화관광	지역간 문화격차 해소	9	6,219	문체부
		새로운 가치창출로 지역문화 성장	4	1,202	문체부
		지역간 연계협력과 지역 관광거점 육성	6	1,827	문체부
		지역 고유자산을 활용한 특화관광 육성	12	537	문체부
		지역관광 혁신역량 제고	6	377	문체부
	I-3. 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건복지체계 구축	취약지역 중심의 지원 강화	5	506	복지부
		지역 중심 보건복지체계 구축	14	6,876	복지부
		일자리 창출 지역사회서비스 혁신사업 추진	4	3,245	복지부
		지역사회 성평등 인프라 구축	3	592	여가부
			이동권 보장을 위한 지역교통체계 개편	4	20,806
II. (공간) 방방곡곡 생기도는 공간	II-1. 매력있게 되살아나는 농산어촌	농촌 신활력 플러스 추진	11	2,909	농식품부
		불편없는 농촌 '3·6·5 생활권' 구축	22	14,135	농식품부
		도시민과 함께 하는 농촌다움 회복	8	333	농식품부
		활력과 매력이 넘치는 어촌 조성	11	622	해수부
		맞춤형 귀농어·귀촌 정착 지원	9	517	농식품부
		재생에너지 보급 확대	7	2,490	산업부
	II-2. 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약	지역 맞춤형 도시재생 뉴딜사업 활성화	5	10,783	국토부
		지역과 지역주민이 주도-상생	3	544	국토부
		지속가능한 뉴딜사업 기반 확립(제도개선)	2	9,418	국토부
		효율적 교통네트워크 구축 및 이용자 중심 서비스 향상	17	15,106	국토부
	II-3. 인구감소 지역을 거주감소 지역으로	인구감소지역 활성화 지원	5	4,175	행안부
		마을공동체 기반 지역역량 강화 및 활력촉진	6	528	행안부
		접경지역 성장기반 조성	5	396	행안부
III. (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신	III-1. 혁신도시 사업	이전 공공기관의 지역발전 선도(제도개선)	1	0	국토부
		스마트 혁신도시 조성	2	157	국토부
		혁신도시 산업 클러스터 활성화	2	15	국토부
		주변지역과의 상생발전	2	3	국토부
	III-2. 지역산업 혁신	지역 주도 산업혁신 프로젝트 추진	24	12,363	산업부
		지역경제를 견인할 新주체 육성	14	3,722	중기부
		지역발전의 거점 육성	32	22,523	산업부
		과학기술기반 자생적 지역혁신역량 강화	7	1,976	과기부
	III-3. 지역 유류자산의 경제적 자산화	국·공유재산 활용을 통한 지역경제 활성화	2	1,949	기재부 국토부
		산림자원을 활용한 활력있는 산촌 조성	7	1,596	산림청
해양자원을 활용한 연안·도서지역 재창조		15	12,215	해수부	

자료: 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2020a). 2020년도 부문별 국가균형발전시행계획 및 시·도 발전시행계획. pp. 5-6.



2020년도 균특회계 사업의 예산은 기획재정부가 2019년 4월말에 제시한 「2020년도 균특회계 예산안 편성 지침(이하 편성 지침)」<sup>28)</sup>에 근거하여 편성하게 되는데 이에 의하면 균특회계 사업을 아래 표와 같이 ‘4개 계정, 8개 사업군’으로 구분하고 있다.

〈표 4-9〉 2020년 균특회계 편성체계

편성방식		계정	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율 편성	시·도	①시·도 자율편성사업	-	③시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	④시·도, 시·군·구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	
	시·군·구	②시·군·구 자율편성사업	-			⑤특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성		-	⑥부처직접 편성사업	⑦부처직접 편성사업	⑧부처직접 편성사업	

자료: 기획재정부. (2019). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.

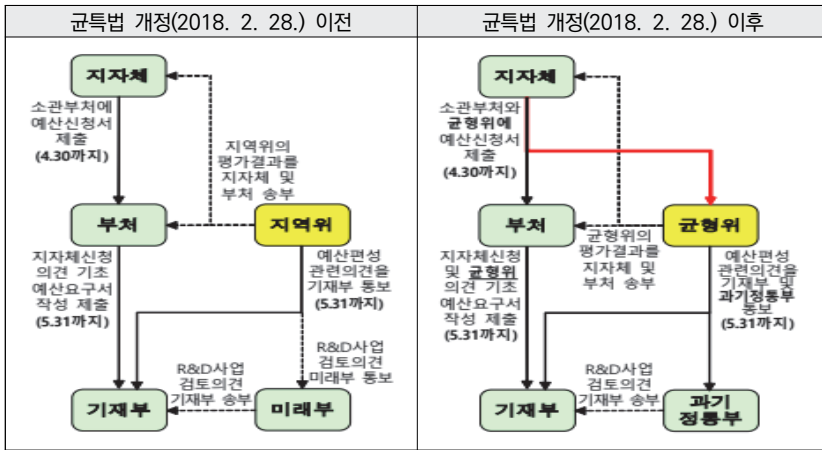
지역자율계정의 시·도 자율편성사업(〈표 4-9〉의 ①)은 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출 한도<sup>29)</sup> 내에서 자율적으로 예산을 편성하며 시·군·구 자율편성사업(②)은 성장촉진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역, 도시활력증진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업으로 해당 시·군·구가 지출 한도(계속소요) 내에서 자율적으로 예산을 편성한다. 세

28) 기획재정부는 2004년부터 차년도 균특회계의 예산 편성을 위한 세부지침을 매년 4월말에 제시하고 있다.

29) 2006년 예산안부터 적용한 배분모형에 따라 지자체별 한도액을 산정하고 있는데, 배분 모형은 재정수요(인구, 면적을 고려, 30% 가중치)와 낙후도 요소(지방소득세, 노령인구 비중, 재정력 지수를 고려, 70% 가중치)를 종합적으로 고려하는 것으로 구성된다.

중·제주계정의 자율편성사업(③, ④, ⑤)은 세종특별자치시와 제주특별자치도가 사업군별 지출 한도 내에서 자율적으로 예산을 편성한다. 지역자율계정과 세종·제주계정의 부처직접편성사업(⑥, ⑦, ⑧)은 광역협력권 지원을 위한 시·도간 연계사업 등 국가적 우선순위가 높은 사업으로 각 중앙부처가 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거하여 지자체 요구 등을 받아 부처에서 직접 예산을 편성한다(기획재정부, 2019).

[그림 4-6] 균특회계 예산 편성 절차 (2020년 예산 기준)



자료: 기획재정부. (2018). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침. p. 11. 인용.

지역자율계정은 2019년 42개에서 2020년에 지방이양이 추진된 23개를 제외한 나머지 19개 사업이 추진되고 있다. 이 중에서 시·도 자율편성 사업은 도시형교통모델(국토교통부), 농촌형교통모델(농림축산식품부), 문화시설 확충 및 운영, 체육진흥시설 지원(이상 문화체육관광부), 상수도 시설 확충 및 관리(환경부), 해양 및 수자원 관리(해양수산부) 등 14개이고 시·군·구 자율편성사업은 성장촉진지역 개발,<sup>30)</sup> 도시활력증진지역 개발(이상 국토부), 일반농산어촌 개발, 지역행복생활권 협력사업(이상 농식품

부), 특수상황지역 개발(행안부) 등 5개로 구성되어 있다.<sup>31)</sup>

〈표 4-10〉 균특회계 지역자율계정 포괄보조사업의 현황 (2020년 기준)

구분	부처	세부사업명	보조율
시도 자율편성사업	국토부	① 도시형교통모델	50%
		② 주차환경개선지원	50%
	농식품부	③ 반려동물산업육성	30~40%
		④ 농촌형교통모델	50%
	농진청	⑤ 지역농촌지도사업 활성화지원	50%
		⑥ 문화시설 확충 및 운영	40~70%
	문체부	⑦ 체육진흥시설 지원	30%
		⑧ 산업단지·폐산업시설 문화재생	50%
	산림청	⑨ 산림휴양·녹색공간조성	50%
		⑩ 입도시설(국유림 제외)	70%
	해수부	⑪ 해양 및 수자원 관리	50%,70%
	행안부	⑫ 지역사회활성화기반조성	50%
	환경부	⑬ 상수도시설 확충 및 관리	70%
		⑭ 노후상수도정비	50~70%
시군구 자율편성사업	국토부	⑮ 성장촉진지역 개발	100%
		⑯ 도시활력증진지역 개발	50%
	농식품부	⑰ 일반농산어촌 개발	70%
		⑱ 지역행복생활권 협력사업	70~80%
	행안부	⑲ 특수상황지역 개발	80%

자료: 기획재정부. (2019). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.

지역지원계정(270개)은 (소관부처가 예산 편성, 집행, 성과관리 등을 직접 수행하는) 부처 직접 편성 사업으로 대부분 교통·물류망 확충, 지역 산업 육성, 지역과학기술 진흥, 지방대학 육성, 지역문화·관광자원 육성 등을 추진하기 위한 사업으로 구성되어 있다.

30) 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 행안부장관과 국토부장관이 공동으로 지정·고시하는 지역(70개 시·군)으로, 해당 지역에서는 일반농산어촌·도시활력증진지역 개발사업 외에 추가로 성장촉진지역 개발사업의 예산을 신청할 수 있다.

31) 2020년의 지역자율계정 예산(2.6조 원) 중 시도 자율편성사업(14개)은 1.48조 원(58.9%), 시군구 자율편성사업(5개)은 1.12조 원(43.1%)이다.

94 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

〈표 4-11〉 균특회계 지역지원계정 사업의 현황 (2020년 기준)

소관 부처	사업수(개)	예산(억원)	주요 세부사업
국토부	174	22,871	• 광역도로, 국가지원지방도, 산단진입도로 등
산업부	24	8,835	• 지역혁신클러스터육성(R&D) 등
교육부	4	8,665	• 산학연협력 고도화 지원(R&D) 등
환경부	3	4,775	• 노후상수도정비, 노후상수도정비 등
중기부	15	4,259	• 지역특화산업육성+(R&D) 등
복지부	2	3,577	• 지역자율형 사회서비스 투자사업 등
과기부	17	3,407	• 연구개발특구육성(R&D) 등
행안부	7	3,191	• 지역교통안전환경개선, 위험도로구조개선 등
고용부	2	2,543	• 지역산업맞춤형일자리창출지원 등
문체부	8	1,803	• 3대문화권 생태관광기반 조성 등
산림청	2	1,008	• 임도시설, 숲길네트워크 구축
해수부	5	440	• 수산식품산업거점단지조성 등
여가부	1	365	• 가족센터 건립
농진청	2	250	• 지역농업연구기반 및 전략작목육성(R&D) 등
문화재청	2	62	• 보은 법주사 성보박물관 건립 등
식약처	1	41	• 식의약품 안전 감시 및 대응
농식품부	1	39	• 친환경농업기반구축
합계	270	66,131	

주: 하단의 출처에서 2020년도 균특회계 세출예산자료를 활용하여 작성함.

자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 8. 25.). URL: [www.openfiscaldata.go.kr](http://www.openfiscaldata.go.kr)

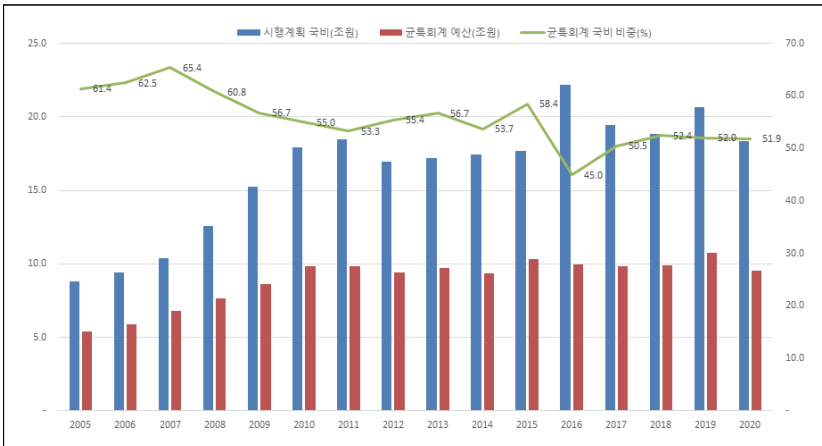
#### 4. 균특회계 도입 효과

균특회계 설치에 따른 효과는 투입 측면에서 ‘국가균형발전 5개년계획’과 주요 시책의 지속적 추진 여부를 기준으로, 산출·결과 측면에서는 제1차~4차에 걸쳐 추진한 ‘국가균형발전 5개년계획’의 목표 달성 여부를 기준으로 판단할 수 있을 것이다.

투입 측면의 효과로서 균특회계는 ‘국가균형발전 5개년계획’이 안정적으로 추진될 수 있도록 재정적으로 주춧돌 역할을 지속 수행하였을 뿐만 아니라 ‘국가균형발전 5개년계획’의 투자 재원이 지속 증가세를 유지할 수 있는 마중물 역할까지 수행했다는 평가를 받고 있다. 이러한 평가의 구체적인 근거로 균특회계는 지난 15여 년간(2005~2020년) 매년 수립

하는 ‘국가균형발전 시행계획(예산 실행계획)’에서 평균 54.6%의 비중을 차지하였다는 점을 들 수 있다.

[그림 4-7] 연차별 ‘국가균형발전 시행계획’ 내 균특회계의 재원 비중



주: 하단 자료의 실행 예산을 종합 정리하여 작성함.

자료: 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (각 연도). 부문별 국가균형발전시행계획 및 시·도 발전시행계획.

산출·결과 측면의 효과는 ‘국가균형발전 5개년계획’의 목표 달성 여부를 기준으로 평가하는 것이 가장 타당하겠지만 균특회계에 기반하여 추진 중인 국가균형발전의 시책 분야가 매우 광범위한 관계로 목표의 달성 여부, 즉 종합적인 성과를 확인하는 데 상당한 어려움이 있다. 다만, 균특법 제9조 등에 근거하여 매년 (국가균형발전 시행계획에 기반한) 전년도 균특회계 사업의 추진실적을 평가하고 있는데 지역자율계정과 지역지원계정 모두 균형발전과 관련된 성과가 꾸준히 향상되고 있는 것으로 평가되고 있다(국가균형발전위원회, 산업통상자원부, 2020b).

2020년 평가에서 지역지원계정의 경우 8대 분야별로 평가를 시행한 결과 각 분야별 사업들을 통해 지역일자리 창출, 지역인프라 확충, 지역

의 소득증대, 환경개선 등 다양한 성과를 창출하였고 연계협력 상생효과 등 사회적 가치창출 성과<sup>32)</sup> 또한 실현되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 2020년 균특회계 성과평가를 통해 파악한 주요 균형발전 성과

분야		2019년 균특회계 예산	주요 성과
1	교육	6,842억원 (2개부처 4개사업)	• 지역사회맞춤형 교육과정의 확대를 통하여 취업률 향상과 직·간접 일자리 증대
2	교통	1조 2,197억원 (3개부처 9개사업)	• 교통혼잡 해소, 통행시간 단축 등 교통여건을 개선하고 산업거점지역 기반시설 공급
3	문화 여가	1,728억원 (3개부처 8개사업)	• 관광개발 및 관광진흥사업을 추진함으로써 지역관광인프라 및 민간투자 유치 확대
4	보건 복지	3,018억원 (2개부처 2개사업)	• 가족서비스 제공을 위한 기반시설 확충과 사회 서비스 일자리 창출
5	산업 일자리	〈산업〉 1조 596억원 (8개부처 21개사업)	• 기업지원 인프라 조성과 투자유치 등으로 신규 고용 창출과 매출증대
		〈농수산·해양〉 478억원 (3개부처 6개사업)	• 기반시설확충, 유통센터구축 및 창업지원 등을 통하여 고용창출 및 소득증대
		〈R&D〉 4,251억원 (4개부처 13개사업)	• 지역 핵심기업의 기술경쟁력을 강화하고 지역 기술인프라 확충
6	안전	966억원 (1개부처 4개사업)	• 도로 환경개선, 재해 취약요인해소 등으로 교통사고감소 및 사건·사고예방건수 증가
7	주거	5,062억원 (3개부처 3개사업)	• 도시재생 활성화, 고도정수처리시설 설치 등 주거환경 개선과 지역 일자리 창출
8	환경	2,599억원 (3개부처 5개사업)	• 환경기술 지원, 인프라의 주민친화적 운영 등을 통해 환경 보전 및 경제적 성과 창출

자료: 국가균형발전위원회. (2020). 2020년 국가균형발전발전사업 평가결과 - 2019년 추진실적 평가 -.

32) 평가대상 75개 사업 중 70개 사업에서 164개의 사회적 가치창출 성과사례를 발굴함.

## 제2절 교통시설특별회계

### 1. 설치 배경 및 의의

1980년대 중반 이후 지속적인 경제성장으로 수출입물동량 등 화물유통량이 크게 급증한 데다 국민소득 향상으로 승용차량까지 급증함으로써 교통수요가 폭발적으로 증가하는 현상을 보였다. 특히, 수도권 및 대도시의 인구가 빠른 속도로 증가함에 따라 대도시권의 과밀화는 교통수요를 크게 증가시켜 지하철, 버스 등 대중교통의 혼잡도가 증가하고 대도시권 주변 국도 및 고속도로의 지·정체가 만성화되고 있었다. 그러나 급증한 교통수요를 적기 수용할 수 있는 도로, 철도, 공항, 항만 등 SOC시설의 공급 부족으로 1990년 초반 들어 교통 혼잡으로 인한 사회적 비용이 급상승하였고, 국가물류비<sup>33)</sup> 또한 크게 증가하여 국가경쟁력의 약화가 우려되는 상황에 직면하였다.

이러한 교통문제를 해소하기 위해 1990년 초반 정부는 대규모의 교통시설 투자계획(1993~1997년)을 마련하였는데 동 계획의 교통투자소요는 76.2조 원 규모로 낙관적인 경제성장을 가정하더라도 GNP의 약 5.3%에 달하는 것으로 추정되었다(손의영, 주정열, 이희승, 1993). 당시의 도로사업특별회계와 도시철도사업특별회계의 세입 규모<sup>34)</sup>는 교통시설 투자계획의 급증하는 투자 소요를 충당하기에는 크게 미흡하였다.

33) GDP 대비 국가물류비의 비중은 1980년 초반의 15%대에서 1980년 후반까지 감소세를 보이다 1989년 이후 계속 증가하여 1992년부터 다시 15%대로 증가하였고, 1995년에는 16.5%까지 급증하였으며(신동선, 민승기, 1997), 기업의 매출액 대비 물류비 또한 1987년 5.9%, 1993년 8.5%, 1995년 14.3%로 급증하는 현상을 보였다(권오경, 이상권, 박진영, 1995).

34) 유류(휘발유, 경유) 특별소비세의 74.93%(나머지 25.07%는 지방재정 및 지방교육재정 교부금으로 할당)를 전입하였다(국토교통부, 2012).

이에 도로, 철도, 공항 및 항만의 원활한 확충과 효율적인 관리·운용을 위하여 「도로등교통시설특별회계법」의 제정(1993년 12월 31일)을 통해 1994년 1월 1일부터 2003년 12월 31일까지 10년간 효력을 갖는 한시적 재원으로 도로등교통시설특별회계를 설치하였다(홍갑선, 1998). 도로등교통시설특별회계는 그동안 각기 다른 근거 법률과 재원으로 별도 운영해 온 도로사업(도로사업특별회계)과 도시철도사업(도시철도사업특별회계), 고속철도사업, 공항사업, 항만사업(이상 일반회계) 등을 모두 통합한 것이며 이에 따라 새로운 특별회계의 세입, 즉 유류(휘발유, 경유) 특별소비세(목적세인 교통세로 개편), 일반회계 전입금 등을 하나의 재원으로 묶어 통합적으로 운용할 수 있게 된 것이다.

한편, 도로등교통시설특별회계를 2년간 운영하는 과정에서 드러난 한계점<sup>35)</sup>을 효율적으로 해결하기 위해 법을 개정(1995년 12월 6일, 법률 제5026호)하면서 법과 회계의 명칭을 각각 「교통시설특별회계법」 및 교통시설특별회계로 변경하여 2006년부터 시행하였다.

## 2. 추진 경과

현재의 교통시설특별회계로 명칭을 변경하여 2006년부터 시행한 개정을 포함하여 교통시설특별회계법을 총 9차에 걸쳐 개정하였다.

주요 법 개정 사항을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 교통시설특별회계법은 당초 2003년 12월 31일까지 10년간 존치하는 한시 법으로 제정되었는데 2003년 개정 시 3년 연장, 2007년 개정 시 3년 연장 등 두 차례의 연장을 거쳐, 2009년 개정 시에는 법 유효기간 삭제를 통해 교통시설특

35) 도로·철도·공항 및 항만의 교통시설(계정)별 투자배분, 교통세의 계정간 배분비율 등과 관련하여 관련 건설부(도로계정), 교통부(도시철도계정, 고속철도 및 공항계정), 해운항만청(항만계정) 등 관련 부처 간 갈등문제가 야기되었다.



별회계가 계속 운용될 수 있는 토대가 마련되었다. 둘째, 교통시설특별회계의 세입으로 교통·에너지·환경세 전입금에 대한 의존도가 높은 상황에서 환경 개선을 위한 투자 소요 증가로 전입 비율이 2007년 개정 시 (85.8% →) 80%로, 2020년 개정 시 (80% →) 73%로 지속 감소하였다. 셋째, 「대도시권광역교통관리에관한특별법」에 의한 광역교통시설 확충을 위해 1998년 개정 시 광역교통시설계정을 신설하였으나 광역교통시설부담금이 균특회계로 귀속되고 관련 사업을 균특회계로 추진함에 따라 2012년 개정 시 광역교통시설계정을 삭제하였다.

〈표 4-13〉 「교통시설특별회계법」의 개정 추이

법 개정 (시행일)	주요 개정 내용
1차 (1996.1.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도의 효율적인 건설·운용을 위하여 일반철도에 대한 회계를 포함하는 철도계정을 신설하여 기존의 도시철도 및 고속철도에 관한 계정을 이 철도계정에 통합</li> <li>• 도로계정 및 철도계정에 대하여도 기존의 수입금 외에 예산이 정하는 바에 따라 일반회계로부터 전입받을 수 있도록 함으로써 사업비의 조달을 원활하게 함</li> <li>• 현재 대통령령으로 되어 있는 교통세의 계정 간 배분비율을 건설교통부령으로 정하도록 함</li> </ul>
2차 (1998.1.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역교통시설을 대도시권광역교통관리에관한특별법 제2조제2호의 규정에 의한 광역교통시설로 정의함</li> <li>• 교통시설특별회계 계정에 광역교통시설계정을 신설하고, 건설교통부장관이 이를 관리하도록 함</li> <li>• 광역교통시설계정의 세입은 일반회계 전입금, 타 회계로부터의 예수금 등으로 하고 세출은 광역교통시설의 건설·정비, 관리·운영 및 조사·연구 등에 필요한 경비로 사용하도록 함</li> </ul>
3차 (2003.12.11)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통시설특별회계의 존치 기한이 2003년 12월 31일로 종료될 예정인 바, 도로·철도 등 교통시설에 대한 투자를 안정적으로 지속함으로써 교통혼잡에 따른 국민의 불편을 해소하고 물류난 심화에 따른 국가경쟁력의 약화를 방지할 수 있도록 이 법의 유효기간을 2006년 12월 31일까지 3년 연장</li> <li>• 지하철의 건설지원과 안전한 관리 및 운영에 필요한 재원을 확보하기 위하여 교통시설특별회계의 철도계정에서 도시철도계정을 독립된 계정으로 분리</li> </ul>

100 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

법 개정 (시행일)	주요 개정 내용
4차 (2005.10.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 도시철도계정을 대중교통계정으로 변경하여 기존의 도시철도 외에 버스 등을 포함한 대중교통의 육성·지원을 위한 안정적인 재정지원의 근거를 마련</li> <li>• 현행 항만계정의 세입에서 해양수산부장관 소관의 공유수면 점용료·사용료 중 배타적 경제수역에서의 토석·모래 등의 채취 또는 광업법에 의한 광물채취를 위한 점용료·사용료를 「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」에 의한 수산발전기금으로 이관</li> </ul>
5차 (2007.1.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경부고속철도건설사업 등 대형국책사업 등에 대한 재원조달을 안정적으로 확보할 필요가 있으므로 한시법인 교통시설특별회계법의 유효기간을 2006년 12월 31일에서 2009년 12월 31일까지로 3년 연장</li> <li>• 교통·에너지·환경세의 교통시설특별회계로의 전입비율을 1천분의 858에서 1천분의 800으로 축소함</li> </ul>
6차 (2009.12.31)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009년 12월 31일로 정해져 있는 이 법의 유효기간을 삭제하여 교통시설특별회계를 계속 유지할 수 있는 제도적 기반 마련</li> </ul>
7차 (2012.2.22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역교통시설부담금이 광역·지역발전특별회계(現 균특회계)에 귀속됨에 따라 광역교통시설계정을 삭제</li> </ul>
8차 (2020.1.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대도시권 광역교통난을 해소할 수 있도록 대도시권 내 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 여객자동차 운송사업에 대하여 교통체계관리계정을 통해 보조할 수 있는 근거를 마련</li> <li>• 수송 분야 미세먼지 저감 등 환경 개선을 위한 재정지원 수요가 증가하는 상황을 고려하여 교통시설특별회계로 전입되는 교통·에너지·환경세 전입액을 1천분의 800에서 1천분의 730으로 조정</li> </ul>
9차 (2021.1.1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공항 소음에 노출되어 장기간 피해를 입고 있는 주민들의 복지 향상에 기여하기 위하여 교통시설특별회계 공항계정의 세출에 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」에 따른 주민지원사업을 추가</li> </ul>

자료: 법제처 국가법률정보센터. <http://www.law.go.kr>에서 법개정 사유를 정리함(2020. 8. 3. 인출).

### 3. 교통시설특별회계 운영체계 및 특성

#### 가. 계정 구조

교통시설특별회계는 교통시설의 건설과 효율적인 관리·운영을 위해 사업 목적·영역을 기준으로 2020년 현재 도로계정, 철도계정, 교통체계관리계정, 공항계정, 항만계정의 5개 계정으로 구분하고 있다. 이들 5개 계정별로 세입과 세출에 관한 사항을 「교통시설특별회계법」을 통해 별도로 관리·운영하고 있는데 도로계정, 철도계정, 교통체계관리계정, 공항계정 등 4개 계정은 국토교통부가, 항만계정은 해양수산부가 관리·운영하고 있다.

〈표 4-14〉 교통시설특별회계 계정의 변화과정

구분	계정 구분					
'94.01~'95.12	도로	도시철도		고속철도 및 공항		항만
'96.01~'97.12	도로	철도			공항	항만
'98.01~03.12	도로	철도		공항	광역교통시설	항만
'03.12~'05.10	도로	철도	도시철도	공항	광역교통시설	항만
'05.10~'09.12	도로	철도	대중교통	공항	광역교통시설	항만
'10.01~'12.02	도로	철도	교통체계관리	공항	광역교통시설	항만
'12.2~ 현재	도로	철도	교통체계관리	공항		항만

자료: 법제처 국가법률정보센터. <http://www.law.go.kr>에서 저자 직접 작성(2020. 8. 3. 인출).

#### 나. 계정별 세입 현황

2020년 기준으로 교통시설특별회계의 세입은 크게 일반회계 전입금, 계정간 전입금, 각종 국고수입<sup>36)</sup> 등의 3개 항목으로 구성되어 있는데 전체적으로 일반회계 전입금(교통·에너지·환경세 세수의 73%, 승용차에

부과되는 개별소비세, 철도차량 혹은 부속품에 부과되는 관세 등)의 비중이 86.4%에 달하고, 각종 국고수입은 11.0%, 계정 간 전입금은 2.6%의 비중을 차지하고 있다. 5개 계정별로 살펴보면 공항계정이 유일하게 각종 국고수입만으로 100% 세입을 확보하고 있으며 그 외 교통체계관리계정(94.4%), 철도계정(94.2%), 항만계정(87.0%), 도로계정(86.7%) 순으로 일반회계 전입금에 대한 의존도가 높은 실정이다.

〈표 4-15〉 교통시설특별회계 계정별 세입 현황 (2020년 기준)

(단위: 억 원, %)

세입항목	도로계정	철도계정	교통체계 관리계정	공항계정	항만계정	합계
일반회계 전입금	74,308 (86.7)	44,224 (94.2)	4,436 (94.4)	- -	13,701 (87.0)	136,669 (86.4)
각종 국고수입	9,873 (11.5)	2,070 (4.4)	265 (5.6)	5,136 (100.0)	45 (0.3)	17,389 (11.0)
계정간 전입금	1,478 (1.7)	633 (1.3)	- -	- -	2,000 (12.7)	4,112 (2.6)

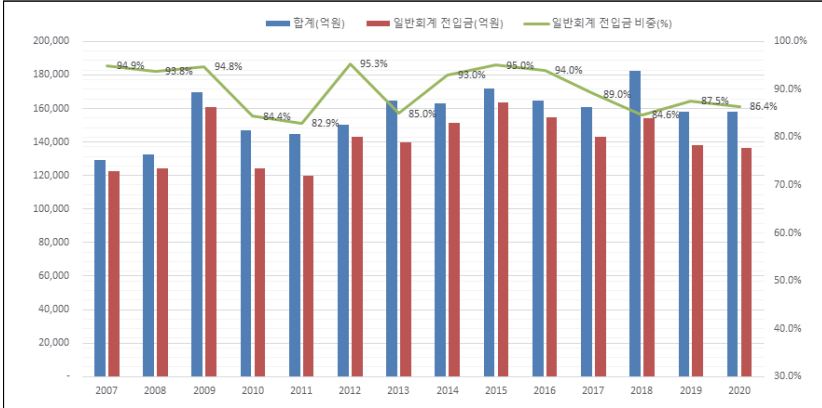
주: 하단의 출처에서 교통시설특별회계 세입예산자료를 활용하여 작성함.

자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

한편, 2007~2020년 기간 전체를 대상으로 교통시설특별회계의 세입에서 일반회계 전입금이 차지하는 평균 비중은 약 90% 수준인데 2012년과 2015년에 각각 95.3%, 95.0%에 달하였다. 2015년에는 세입이 가장 큰 규모임에도 (즉, 교통SOC 투자 소요가 전년 대비 증가하였음에도) 불구하고 일반회계 전입금의 비중은 84.6%로 상대적으로 낮은 수준에 머물렀고 이러한 추이는 2020년까지 지속되고 있는 것으로 나타났다.

36) 건물매각대, 토지매각대, 기계기구매각대, 재고자산매각대, 기타고정자산매각대, 건물대여료, 토지대여료, 기타관유물대여료, 면허료 및 수수료, 과징금, 과태료, 벌금및과료, 변상금, 위약금, 법정부담금, 정부출자수입, 기금예탁이자수입, 기타재산수입, 기타경상 이전수입, 기타민간이자수입, 기타잡수입, 전년도세계잉여금 등으로 구성된다.

[그림 4-8] 교통시설특별회계 일반회계 전입금 추이 (2007~2020년)



주: 하단의 출처에서 교통시설특별회계 세입예산자료를 활용하여 작성함.

자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

#### 다. 계정별 세출 현황

2020년 기준으로 교통시설특별회계의 재원이 투입된 세부사업 수는 총 349개이고 이들 사업의 전체 세출 규모는 15.8조 원으로 집계되었다. 계정별 세출 규모는 도로계정이 8.6조 원(54.2%), 철도계정이 4.7조 원(29.7%), 항만계정이 1.6조 원(10.0%), 공항계정이 5136억 원(3.2%), 교통체계관리계정이 4701억 원(3.0%) 순으로, 도로와 철도 사업의 투자 비중이 절대적으로 높은 상황이다.

도로계정은 고속도로 건설(1조 8289억 원, 17개 세부사업), 국도 건설(1조 4857억 원, 118개 세부사업), 민자유치사업지원(8427억 원, 2개 세부사업) 등과 같이 광역도로망 구축을 위한 투자 수요가 가장 높은 것으로 나타났다.

104 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

〈표 4-16〉 교통시설특별회계 계정별 세출 현황 (2020년 기준)

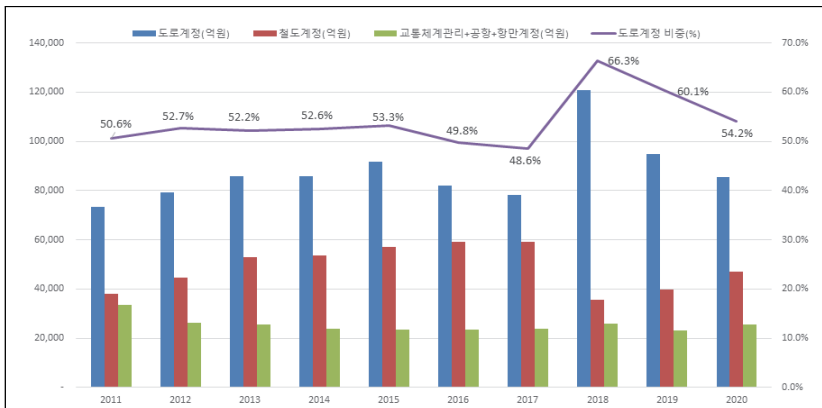
(단위: 억 원, 개, %)

세입항목	도로계정	철도계정	교통체계 관리계정	공항계정	항만계정	합계
세출 규모	85,659	46,928	4,701	5,136	15,746	158,170
	(54.2)	(29.7)	(3.0)	(3.2)	(10.0)	(100.0)
세부사업 수	182	48	24	37	58	349
	(52.1)	(13.8)	(6.9)	(10.6)	(16.6)	(100.0)

주: 하단의 출처에서 교통시설특별회계 세출예산자료를 활용하여 작성함.  
 자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

지난 10년(2011~2020년)간 교통시설특별회계의 세출 규모는 9.2% 증가하는 데 그쳤는데 동기간 도로계정과 철도계정은 각각 16.8%, 23.4% 증가하였지만 그 외의 계정(교통체계관리, 공항, 항만)은 전체적으로 23.6% 감소한 것으로 나타났다.

〔그림 4-9〕 교통시설특별회계 세출 추이 (2007~2020년)

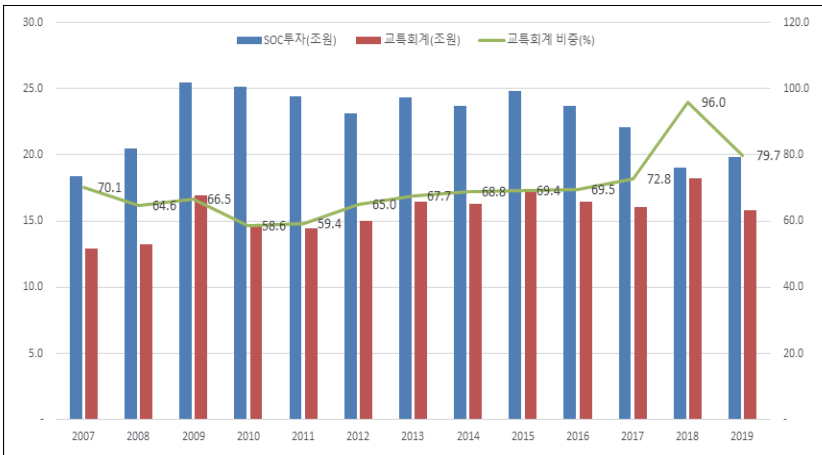


주: 하단의 출처에서 교통시설특별회계 세출예산자료를 활용하여 작성함.  
 자료: 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>

## 4. 도입 효과

도로, 철도, 공항, 항만 등의 교통시설에 대한 중장기 투자방향은 ‘국가 기간교통망계획’,<sup>37)</sup> ‘대도시권 광역교통기본계획’<sup>38)</sup> 등을 통해 제시하고 있으며 이를 근거로 5년 단위의 ‘중기 교통시설투자계획’<sup>39)</sup>을 수립하고 있다.

[그림 4-10] SOC분야 재정투자 내 교통시설특별회계의 자원 비중



자료: 1) SOC투자 예산은 기획재정부. (각 연도). 국가재정운용계획.

2) 교통시설특별회계 예산은 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 9. 23). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>에서 세입예산자료를 활용하여 작성함.

- 37) 「국가통합교통체계효율화법」 제4조에 근거하여 수립하는 계획으로서 국가의 효율적인 교통체계를 구축하기 위하여 20년 단위로 수립한 계획이나 매 5년마다 계획을 검토하고 필요한 경우 계획을 변경하고 있는 (소요재원을 명시적으로 제시하지 않고 자원 확보의 기본방향과의 투자의 개략적인 우선순위 정도를 제시하는) 전략계획이다.
- 38) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제3조에 근거하여 수립하는 계획으로서 대도시권의 효율적인 광역교통 관리를 위하여 20년 단위로 수립한 전략계획이다.
- 39) 교통시설특별회계의 각 계정간의 재원이 중기투자계획에 따라 적절하게 배분되도록 해야 하며 이를 교통시설 예산 편성 시 반영하도록 하고 있다.

이러한 과정을 통해 투입된 교통시설특별회계 재원은 투입 측면의 효과로서 국가재정 전체의 SOC분야 재정투자<sup>40)</sup>에서 (2007~2019년 기간 동안) 평균 69.2%의 비중을 차지하고 있다. 즉, 교통시설특별회계는 SOC 시설을 적기·적소에 공급하기 위한 재원으로서 그 역할을 차질 없이 수행하고 있다고 볼 수 있다.

한편 산출·결과 측면의 효과, 교통시설특별회계의 운용을 통한 교통시설의 확충 성과는 교통 SOC스톡(stock)의 증가와 이로 인한 수송실적 증대효과, 수송시간·비용 절감효과 등을 통해 파악할 수 있을 것이다. 2016년 SOC스톡은 (교통시설특별회계가 설치된) 1993년 대비 도로는 79.6%, 철도는 48.8% 증가하였고 수송실적의 경우도 여객은 125.8%, 화물은 342.9% 증가하여 국가경쟁력 강화에 크게 기여한 것으로 분석되고 있다 (김주영, 2018).

〈표 4-17〉 고속도로·일반국도 도로연장의 증가 추이

(단위: km)

구분	1993	2000	2016	2017	2018	2019
고속도로	1,602	2,131	4,438	4,717	4,767	4,767
일반국도	12,067	12,413	13,977	13,983	13,983	14,030
합계	13,669	14,544	18,415	18,700	18,750	18,797

자료: 국토교통부. (2019) 국토교통 통계연보. 세종: 국토교통부.

40) SOC분야의 재정투자는 교통시설특별회계 외에도 균형발전특별회계(지역지원계정), 일반회계 등으로도 추진되고 있으며 연도별 투자규모는 국가재정운용계획(기재부)을 통해 확인할 수 있다.



## 제3절 해외사례

### 1. 뉴질랜드 웰빙 예산<sup>41)</sup>

#### 가. 서론

뉴질랜드 웰빙 예산은 2019년 뉴질랜드 정부 예산의 별칭이다. 이는 “웰빙(well-being)”에 주목하고 있는 국가적 정책 기조를 예산 명칭에 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 경제 성장이 중요한 의미를 띠고 있고 지속적으로 추구해야 될 사항이지만 국민의 생활수준 향상을 보장하지 않기 때문에 보다 넓은 범주에서의 국민의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 다양한 국가사업에 보다 주목할 필요성이 있다. 이러한 인식에 기인한 예산 구성 현실화의 결과물이 바로 웰빙 예산인 것이다(Treasury, N. Z., 2019). 즉, 지금까지의 일국의 성과 측정 체계(measurement system)가 경제 생산 측면에서 사람들의 삶의 질 개선을 도모하기 위한 방향으로 전환될 필요가 있다는 인식에 기인하고 있다(Anderson, M., & Mossialos, E., 2019; Dalziel, P., 2019; Cylus, J., & Smith, P. C., 2020). Anderson, M., & Mossialos, E. (2019)에 따르면 지금까지 보편적인 경제적 삶의 질 측면에서의 측정치로 사용된 국내총생산이 불평등, 주거, 교육, 고용 등의 보다 구체적이고 당면적인 문제에 대한 반영도가 낮은 한계점에 대하여 이를 극복하기 위한 대안의 필요성 인식에 근거하여 본 예산제도가 작성되었다.

본 절에서는 뉴질랜드의 웰빙 예산(well-being budget)의 의의 및 예산 과정에 대한 검토를 통하여 특정 목적에 기인하고 있는 예산 과정

41) Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget 내용을 기반으로 작성하였다.

(budget process)이 가지고 있는 의미와 함께 우리나라의 저출산 재정 지원제도에 대한 개선 방향에 대하여 논의하고자 한다. 특히 웰빙 예산이 자국민들의 만족스러운 삶을 영위하기 위한 목적을 충족시키기 위하여 필요한 예산임을 천명(闡明)하여 발표된 점을 상기하면 우리나라의 저출산 예산 역시 저출산 양상에 보다 효과적으로 대응하여 지속가능한 사회를 유지하기 위한 목적에 기인하고 있다는 특징이 있다 할 것이다. 또한 뉴질랜드 웰빙 예산이 기존 예산 과정보다 부처 간 협력 체계 및 예산 계획, 집행에 대한 성과 평가, 환류 과정을 강화하고 있는 부분은 예산의 심의 및 검토, 환류 측면에서 우리나라의 저출산 재정지원 방식의 개선에 대하여 시사점을 제시할 수 있을 것으로 보인다. 단적으로, Anderson, M., & Mossialos, E. (2019)가 언급하고 있는 바와 같이 세계 최초의 복지 예산을 총괄하여 제도화한 뉴질랜드의 웰빙 예산이 자연 환경, 사회 제도 문화, 인구, 생산 등 다양한 영역의 회복력을 구축하고 세대 간 복지를 보다 세심하게 살펴보기 위한 목적을 띠고 있음을 상기하면, 본 제도가 가지는 독자적 의의와 더불어 우리나라의 저출산 예산의 개선 및 보완 방향에 적지 않은 함의를 제시할 것으로 보인다.

## 나. 웰빙 예산의 특징

### 1) 구성

뉴질랜드 웰빙 예산의 세부 구성은 별칭인 “웰빙”에서 짐작할 수 있는 바와 같이 보다 궁극적인 측면에서 국민의 삶의 질을 제고하기 위한 목적에 기인하고 있다. 이를 위하여 먼저, 자국의 전반적인 웰빙 상황에 대하여 심도 있게 진단하는 과정을 거쳤는데 이는 통계청의 공식 집계 통계,

OECD 자료, 전문가 자문 등을 포함하고 있다. 그 결과는 <표 4-18>에 제시되어 있다. 현재 자국민들의 상황은 건강하고(healthy), 교육수준이 높고(well educated), 사회적으로 연결되어 있으며(socially connected), 물질적 생활 수준이 높은 것으로(have high material standards of living) 나타났다(Treasury, N. Z., 2019). 다만, 지속적인 경제 성장을 도모하기 위하여 범국가적 과제(challenges)가 도출된 바, 열악한 정신 건강 수준(poor mental health outcomes), 많은 빈곤 아동 수(significant numbers of children living in poverty), 높은 수준의 온실 가스 배출량(high levels of greenhouse gas emissions), 다양한 인종 간 웰빙 지표의 격차(significant disparities across indicators of wellbeing between different ethnic groups)가 바로 그것이다(Treasury, N. Z., 2019).

<표 4-18> 뉴질랜드 웰빙 여건 진단 결과

높은 웰빙 수준 특성	낮은 웰빙 수준 특성
건강함	열악한 정신 건강 수준
높은 교육수준	많은 빈곤 아동 수
사회적 연결	높은 수준의 온실 가스 배출량
높은 물질적 생활 수준	다양한 인종 간 웰빙 지표의 격차

자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 11.

상기 범국가적 과제를 바탕으로 웰빙 예산이 구성되었으며 보다 구체적으로 Treasury, N. Z. (2019)에 따르면 뉴질랜드의 웰빙 예산은 자국민 삶의 근본적인 변화를 도모하기 위한 다섯 가지 영역, 즉 정신건강(mental health), 아동복지(child wellbeing), 원주민 지원(supporting Māori and Pasifika), 생산적 국가 건설(Building a productive nation), 경제 변화(transforming the economy)로 구성되어 있다.

〈표 4-19〉 뉴질랜드 웰빙 예산의 다섯 가지 영역

영역	내용
정신적 건강의 중요성에 대한 심각한 인식	뉴질랜드 국민의 정신적 건강 제고에 대한 지원, 특히 24세 미만 아동, 청(소)년에 보다 주목
아동 삶의 질 향상	가정폭력 문제를 포함한 아동 빈곤 감소 및 아동의 삶의 질 향상
원주민 지원	소득, 기술, 기회 증대 등 다양한 삶의 영역 포함
생산적 국가 건설	혁신, 사회경제적 기회를 바탕으로 디지털 시대의 변형 지원
경제 변화	생산적 기업, 지역의 지속가능한 발전, 환경 보호 견지

자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 9.

Treasury, N. Z. (2019)의 내용을 바탕으로 상기 웰빙 예산의 다섯 가지 영역별 예산 구성에 대하여 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 24세 미만 아동, 청소년을 포함한 자국민의 정신적 건강 관련 영역에 대한 주요 세부 예산 내용은 4억 5,500만 달러 규모로 2023/24년까지 325,000명이 이용할 수 있는 정신 건강 프로그램 구성, 자살 예방 서비스 관련 향후 4년 동안 4,000만 달러 배정, 중등학생 5600명 이상에게 학교 간호사를 추가로 배치하기 위하여 향후 4년 간 1960만 달러 규모 배정, 노숙자(homeless) 지원 프로그램인 “Housing First”에 향후 4년 동안 1억 9700만 달러 배정으로 요약할 수 있다. 특히 노숙자(homeless) 지원 프로그램은 Treasury, N. Z. (2019)에서 확인할 수 있는 바와 같이, 만성 노숙자들에서 발견되는 정신 건강 치료 욕구에 대응하기 위한 목적 이외에도 주거 위기(housing crisis)와 관련하여 가장 어렵고 책임이 부여되는 노숙 문제를 조기에 방지하기 위한 목적에 기인하고 있다. 이는 또한 경제 성장에도 불구하고 심화되는 자국의 양극화 양상을 극복하기 위한 정책 대안으로 이해되고 있다.

다음으로 아동 삶의 질 향상 영역과 관련해서는 가족 및 성폭력 문제를

해결하기 위한 3억 2000만 달러 규모의 프로그램 내 전문가 서비스, 3000명 규모의 젊은이들이 독립적인 생활을 할 수 있도록 지원하는 조기 집중 개입 서비스에 4년 간 2670만 달러 배정, 보호 아동 지원 강화에 4년 간 5억 2470만 달러 배정, 1-7학년 학생들의 부모 부담을 완화할 수 있도록 기부 요청을 하지 않은 학교에 대하여 학생당 연간 150달러를 지원하는 프로그램에 대하여 2억 6560만 달러 배정, 주요 정책적 혜택을 체계적으로 정리하고, 평균 임금 수준을 향상시키기 위한 정책에 4년 간 3억 2200만 달러 배정으로 요약할 수 있다(Treasury, N. Z., 2019). 특히 평균 임금 수준 향상 관련 예산은 저소득층에 대한 경제적 압박과 이러한 압박이 초래한 빈곤 함정(poverty trap)의 연속적 악순환을 극복하고 소득 양극화를 해소하기 위한 정책 대안으로 이해되고 있는 바, 우리나라의 저출산 관련 예산 구성과 관련하여 저출산 문제가 삶의 질 제고와 밀접하게 관련되어 있으며 이러한 삶의 질을 제고하기 위한 저소득층의 경제적 여건 향상에 보다 실질적 노력이 중요함을 시사하고 있다.

다음으로 원주민 지원의 경우, 원주민의 건강 수준 향상에 주목하고 원주민들도 자국민임을 분명하게 인식하여 지속적으로 이들 부족이 생존하고 번창하기 위한 교육, 마을 지원 사업에 대한 예산 내용을 담고 있다. 본 예산 영역은 원주민인 마오리 족의 잠재력을 활용하고, 가치를 수용하고 문화를 존중함으로써 향후 보다 나은 미래를 설계하기 위한 목적에 기인하고 있다. 본 영역 내 다양한 세부 예산 내용 중 단적으로 이들 지역의 교육과 기술 습득과 관련하여 균등한 기회 제공을 도모하기 위하여 향후 4년 간 2740만 달러를 배정하고 있는 바(Treasury, N. Z., 2019), 이는 진정한 평등 실현을 달성하여 삶의 질을 제고하기 위한 정책 방향과 그 궤를 같이 하고 있다 할 것이다.

앞서 언급한 세 영역이 사회복지(social welfare) 측면의 웰빙에 대한

영역이라면 이후 논의할 나머지 두 개의 영역은 국가경제(national economy) 측면에서의 웰빙에 대한 예산 구성과 관련되어 있다. 즉, 생산적인 국가 건설 영역에서는 혁신, 사회경제적 기회를 통해 디지털 시대의 번영하는 국가를 지원하기 위하여 스타트업(start-ups) 기업이 번창하고 벤처 자본 격차를 해소할 수 있도록 3억 달러 배정, 저탄소 미래로의 전환을 도모하기 위한 혁신에 1억 600만 달러 배정, 인턴십 및 무역 관련 견습을 촉진하기 위한 직업 교육 개혁 관련 2억 달러 배정 등이 바로 그것이다(Treasury, N. Z., 2019). 이는 우리나라 저출산·고령사회기본계획에서의 청년 일자리 대책 강화 관련 정책과 일부 대응되지만 포괄하는 범위가 더욱 넓으며 성장 패러다임 전환과 경제 성장에 대한 질적 측면에 주목하고 있는 특징을 띠고 있다고 할 수 있다.

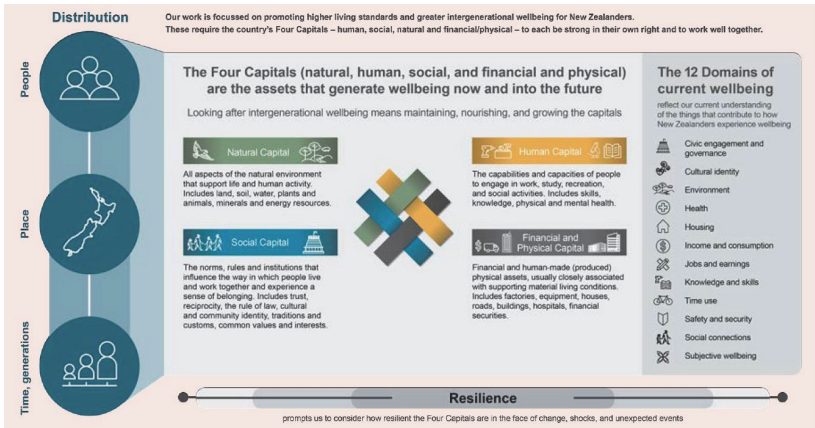
마지막 영역인 경제 변화 영역은 전반적으로 지속가능한 개발(sustainable development)에 주목하여 경제 성장과 환경 보호의 적절한 조화를 도모하기 위한 저탄소경제로의 전환을 목표로 하고 있다. 이를 위하여 기후 변화 문제를 해결하기 위한 연구 개발 지원에 1170만 달러 배정, 지속가능한 토지 사용을 장려하기 위한 프로그램에 2억 2900만 달러를 각각 배정하고 있다(Treasury, N. Z., 2019).

## 2) 생활 기준 프레임워크: 예산 편성 및 성과 측정 기준

웰빙 예산이 가지는 가장 큰 특징 중 하나는 예산 계획(편성), 집행에 대한 성과 평가를 수행하기 위하여 보다 심도 있는 세부 단계를 거치고 있다는 점이다. 이는 기존 예산과정과 차별성을 띠고 있다. 또한 건강, 환경, 문화, 주관적 삶의 만족도 등 다양한 영역에 대한 지표를 통하여 본 예산을 편성하고 관련 사업 성과를 측정하기 위한 기준을 적용하기 위하

여 소위 재무부(기재부)의 생활 기준 프레임 워크(Treasury's Living Standards Framework)를 구축하고 있는 것은 본 제도가 가지는 특징이자 예산 심의 과정에 대한 시사점을 도출할 수 있는 중요한 지점이라고 할 수 있다. 즉, 형식적이고 명목적인 예산 심의가 아니라 예산 집행에 대한 효용성을 제고하기 위하여 집행 및 평가에 대한 복합적이고 객관적인 기준을 제시하고 있는 것이다.

[그림 4-11] 재무부(기재부)의 생활 기준 프레임워크



자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 9.

이와 관련하여 보다 구체적이고 효과적인 예산 집행을 도모하기 위하여 정책의 세대 간 웰빙 영향을 고려하는 생활 기준 프레임워크를 구축하는 바, 이를 위하여 지난 30여 년간의 국내, 국외 OECD 웰빙 연구 사례를 기반으로 하고 있다. 이는 보다 효과적인 정책 선택을 가능하게 하는 동시에 사업에 대한 평가를 수행함에 있어서도 분석의 엄밀함을 더하는 역할을 하는 것으로 이해되고 있다. 보다 정교하고 심도 있는 예산 과정을 도모하기 위하여 웰빙 예산은 다음과 같이 12개의 영역에 대하여 웰빙

이 측정되고 있다. 이러한 영역은 본래 웰빙 부문의 9개 영역과 자본 부문의 3개 영역으로 구분되며 각 영역별 세부적 지표가 구성되어 있다.

〈표 4-20〉 재무부(기재부) 생활기준 프레임워크(LSF: Living Standards Framework) 내 구성되어 있는 웰빙 지표

삶의 질 측정 지표(기준)			
시민 참여 및 거버넌스 투표율 정부, 기관에 대한 신뢰 인식된 부패	문화적 정체성 원주민의 의견 표현 능력	환경 대기질 자연환경 접근 수질(수영가능성) 인지된 질적 환경 여건	보건 건강한 삶 건강상태 정신건강 자살률
주거 주거 밀집 주택 비용 주거 여건의 질	소득, 소비 가처분소득 재정적 여건 소비	일자리, 근로소득 실업률 고용률 시간당 수입	지식, 기술 교육수준(2,3차) 15세 인지 능력
안전, 안보 고의적 살인율 가정폭력 직장 사고율	사회적 연결 소셜 네트워크 지원 외로움 차별 원주민들간 소통	주관적 삶의 질 일반적 생활 만족감 목적 의식	시간 사용 여가 생활 유급노동 무급노동
지속가능한 세대 간 삶의 질 측정 지표			
금융, 물적 자본 총 순 고정자산 순 무형 고정자산 가계 순자산 다단계 생산성 성장 순 국가 투자 포지셔닝 총 왕실 순 가치	인적 자본 학력(2, 3차) 기대 교육수준 비전염질병 15세 인지 능력 기대수명	자연 자본 자연 재해 규제 기후 규제 지속가능한 식량 생산 식수 생물다양성과 유전자원 폐기물 관리	사회적 자본 타인에 대한 신뢰 인식된 부패 차별 정부, 기관에 대한 신뢰 소속감

자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 9.

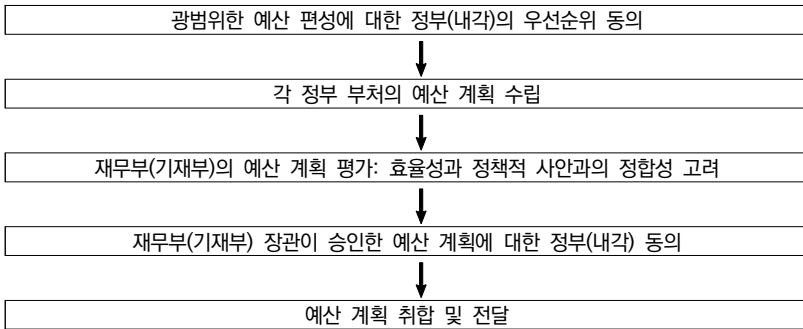
### 3) 예산 과정(budget process)

뉴질랜드 웰빙 예산은 기존의 예산과정과 비교하여 더욱 발전된 형태를 띠고 있다. 개선된 부분을 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 기존 예



산과정과 비교하고자 한다. Treasury, N. Z. (2019)에 따르면 먼저 기존 예산 과정은 다음과 같이 5단계로 구성되어 있다.

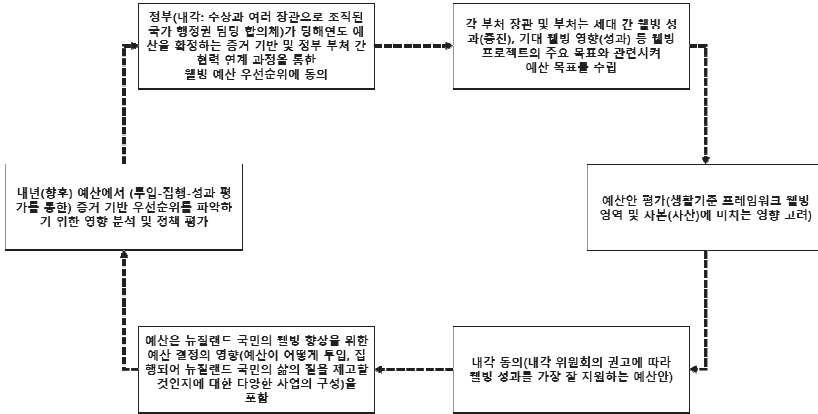
[그림 4-12] 기존 예산 편성 및 심의 과정



자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 6.

반면, 웰빙 예산 과정은 다음과 같이 6단계의 과정을 거치는데, 상기 기존 예산 편성 및 심의 과정과 비교할 때 가장 다른 부분은 기존의 과정이 일방향이려면 웰빙 예산 편성 과정은 순환적 구성을 띠고 있다는 점이다. 이는 향후 예산 편성 과정에 대하여 증거 기반 영향 분석 및 정책 평가에 대한 환류 과정이 보다 심도 있게 체계적으로 반영되어 있음을 의미하고 있다. 또한 기존 과정과 비교하여 볼 때, 보다 구체적으로 예산과정이 구성되어 있는 바, 핵심적으로는 보다 밀도 있고 연계적 성격이 강조되어 있으며 평가 및 환류 과정 역시 체계적으로 구성되어 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

[그림 4-13] 웰빙 예산 편성 및 심의 과정



자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 6.

또한 예산의 우선순위를 설정하는 방식 역시 기존의 예산과정과 다른 특징을 띠고 있다. Treasury, N. Z. (2019)가 제시하고 있는 바와 같이 웰빙 예산 우선순위는 협력적인 증거 기반 접근 방식이 적용되어 산출된다. 보다 구체적으로 앞서 언급한 재무부(기재부)의 생활 기준 프레임 워크를 적용하여 산출된 자료와 각 부문별 전문가 및 정부 고문의 조언이 복합적으로 고려되어 향후 개선방향을 식별하는 한편, 향후 예산 사업의 방향을 결정하는 기준으로도 활용된다. 또한 위에서 언급한 웰빙 예산 과정 중 정부 부처 간 협력 연계 과정은 과거 국가의 장기적 당면 과제를 해결하는 데 있어 별다른 효과가 없었던 접근 방식인 각 부처 간 독립적 예산 초안 구성 방식을 보다 개선하기 위하여 각 장관들이 내각위원회를 통하여 긴밀하게 협력하는 체계를 구축하는 것으로 보완된 특징을 띠고 있다. 즉, 예산 우선순위를 결정하는 데 있어 보다 합리적이고 정교한 결정을 도모하기 위하여 집단적 해결 방안을 적용하고 있는 것이다. 더 나아가 예산 계획을 수립하는 과정에 있어서도 웰빙 분석을 통하여 세대 간

성과에 대한 장기적인 시각을 견지하여 경제적 측면뿐 아니라 사회, 환경, 문화적 측면에서 향후 예산이 자국민에게 미칠 영향을 고려하고 있는 바, 단순히 경험적인 시각에서 벗어나 향후 영향을 고려하는 새로운 시각을 견지하고 있음을 보여주고 있다. Treasury, N. Z. (2019)에 따르면 웰빙 예산은 예산 결정에 대한 근거 및 영향을 향후 국가의 복지 전망과 연결하여 작성된 최초의 예산이며 단순히 경제 및 재정 전망뿐 아니라 포괄적이고 종합적인 관점에서 전반적인 웰빙 전망을 담고 있다. 이러한 측면과 관련하여 국민의 복지 수준에 대한 심도 있는 모니터링 체계의 중요성이 더욱 부각된다고 할 수 있다.

단적으로 Treasury, N. Z. (2019)에서는 웰빙 예산이 견지하는 주된 목표로서 아동 빈곤(child poverty) 감소를 제시하고 있다. 또한 아동 빈곤 감소와 관련된 웰빙 예산과정을 체계적으로 제시하고 있다. 즉, 아동 빈곤을 줄이고 아동 복지 체계를 개선하기 위하여 아동 빈곤에 예산의 우선 영역을 할당하고 현재 및 향후 정부가 경제, 재정, 복지적 측면에서 이러한 아동 빈곤 관련 영향을 고려할 수 있도록 법안을 통과시키고, 이후 아동 빈곤에 따른 다양한 파급 효과를 고려하는 것으로 요약할 수 있다. 특히 뉴질랜드 웰빙 예산은 향후 예산 집행을 위한 정책 목표를 설정하는 부분이 매우 과학적이고 체계적인데 가령, 아동 빈곤 관련 예산을 설정하기 위하여 정책 목표를 설정하는 부분을 살펴보면 다음과 같다.

예산 변경에 대한 영향 예측의 불확실성에도 불구하고 Treasury, N. Z. (2019)에서는 예산의 편성 및 집행 기준을 담당하는 재부무의 모형에 근거하여 아동 예산 지원에 따른 통합적인 영향 예측을 다음과 같이 수행하고 있다. 하기 표에서 주목하여야 할 사항은 주거비용 지출 전과 후 두 가지 범주에 대하여 각각 기준선을 설정하여 현재의 아동 빈곤 상태에 대하여 진단하고 웰빙 예산 이후 빈곤 아동 비율이 얼마나 감소할 것인지에

대해서 비교적 정교하게 예상하고 있다는 점이다. 이러한 예상 수치는 앞서 언급한 생활기준 프레임워크를 바탕으로 한 모형화(modelling)로부터 도출된 것으로 이해되고 있다.

〈표 4-21〉 가족 예산 및 소득 지원 변경이 아동 빈곤에 미치는 영향 예측

두 가지 기준 범주	2017/2018 기준선	2020/21년까지		
		2017/2018 기준선 감소폭	예상 빈곤 아동 비율	예상 빈곤 아동 수
주거비용 지출 전 기준	아동의 16.5% (약 180,000명의 아동)	24%~37% 감소 (41,000~66,000명 감소)	10.1%~12.7%	115,000~144,000명
주거비용 지출 후 기준	아동의 22.8% (약 250,000명의 아동)	22%~30% 감소 (50,000~74,000명 감소)	15.2%~18.6%	172,000~212,000명

자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 26.

이후 이러한 정교한 모형에 근거한 영향 예측에 기반하여 아동 빈곤을 줄이기 위한 사업과 예산을 배정하는 데 이들 사업과 규모는 다음과 같다. 빈곤 아동 및 부모의 소득 지원 사업과 관련하여 가계 소득 지원 사업에 5억 3,510만 달러를 4년간 편성하였고 빈곤 아동 및 부모가 맞닥뜨릴 다른 어려움에 대한 대응과 관련하여 의료비, 교육비 지원에 대하여 학교 등록비에 2억 6600만 달러, 494,000명의 학생들에게 각각 150달러를 지원하여 학교에 다닐 수 있도록 편성하였다. 이렇듯 물질적 지원, 주거 지원, 고용 지원, 부채 상환 지원 등 다양한 사업에 대한 세부 내용으로 구성되어 있다.

한편, 뉴질랜드 웰빙 예산과정의 가지는 가장 큰 특징 중 또 다른 하나

는 종합적이고 선형적인 사회 정책 영역을 식별하고 결정하고 있다는 점이다(Bloomfield, A., 2019). 단적으로 사회적, 경제적, 환경적, 문화적 고려사항에 기반한 정책 영역의 식별 과정은 정부 고문의 의견, 사업 예산에 대하여 부처와 정부 장관이 협력하여 공동 제안서를 제출하는 과정 등 역시 뉴질랜드 웰빙 예산이 가지는 차별화된 특징으로 이해된다.

추가적으로 뉴질랜드 웰빙예산은 예산 책임 규칙(budget responsibility rules)을 재정 전략의 기초로서 제시하고 있는 바, Treasury, N. Z. (2019)에 제시된 본 내용은 다음과 같다. 이 역시도 분명한 목적에 의거하여 무분별한 지출을 지양하고 예산을 보다 합리적으로 지출하기 위한 정책적 방향에 근거하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-22〉 뉴질랜드 웰빙 예산의 예산 책임 규칙

내용
경제 사이클 전반에 걸쳐 지속 가능한 흑자(surplus) 달성
취임 후 5년 이내에 순 핵심 왕실 공채 수준을 GDP의 20%로 감소
뉴질랜드가 직면한 장기적인 재정 및 지속 가능성 문제를 해결하기 위해 투자 우선순위 지정
지출이 단계적으로 통제되고 혜택을 극대화하도록 하기 위한 보다 신중한 접근: 이를 위하여 정부는 지출을 GDP 대비 최근의 역사적 범위 내에서 유지할 것임.
공정하고 균형 잡히며 경제의 장기적인 지속 가능성과 생산성을 촉진하는 누진 세금 체계 보장

자료: Treasury, N. Z. (2019). The wellbeing budget, p. 26.

## 2. 프랑스 가족수당 기금

### 가. 프랑스 사회보장 재정 일반

#### 1) 예산법률과 사회보장 예산법률

프랑스의 사회보장에 관련된 재정 제도를 우리 법제도의 관점에서 보면 가장 특징적인 것이 일반 예산법률과 사회보장 예산법률이 각각 따로 존재한다는 점이다. 프랑스도 우리나라의 「국가재정법」처럼 예산 과정을 규율하는 일반법이 있다. 2001년에 제정되고 2006년에 시행된 「재정조직법」(Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)<sup>42)</sup>이 그것이다. 이 법률에서 예정한 절차에 따라 행정부와 의회가 각각의 역할을 함으로써 예산이 법률의 형식으로 성립한다. 그런데 프랑스에는 이 예산법률(우리식으로는 예산)과는 별개로 사회보장 예산법률이 따로 존재한다.

프랑스 사회보장 예산법률의 정식 명칭은 “사회보장 재원 확보 법률”<sup>43)</sup>이라고 번역할 수 있다. 이 법률은 일반 예산에 대한 예산법률처럼 세입과 세출로 구성되어 있다. 그러나 법적 성격은 예산법률과 크게 다르다. 우리 법의 예산에 해당하는 예산법률은 예산을 통해 재정 운용에 관한 사항을 정하는 규범인 반면, 사회보장 예산법률은 사회보장제도에 지출할 수 있는 수입을 추계하여 확인하기 위한 법률이다. 예산법률이 재정 운용에 관한 결정을 내림으로써 관련된 법제도에 변화를 일으킬 수 있는 법률

42) 이에 관해 자세한 사항을 알기 위해서는 김지영. (2012). 프랑스 재정개혁에 관한 소고: 프랑스 헌법과 프랑스 재정조직법을 중심으로. 공법연구, 40(4), 191-217를 참고하기 바란다.

43) Loi de financement de la Sécurité sociale. 일반적으로 LFSS라고 줄여서 부른다.

인 반면, 사회보장 예산법률은 단순히 사회보장의 수입과 지출을 정확히 파악하고 드러내기 위한 법률이라고 할 수 있다.

프랑스에서 이렇게 서로 다른 성격의 예산 또는 재정에 관한 법률을 마치 우리 법의 예산과 비슷한 절차와 형식으로 매년 행정부가 작성하고 의회의 심의·의결하는 것은 두 가지 중요한 점을 시사한다. 첫째는 재정 운용에 관한 사항을 결정하는 법적 형식이 제한된다는 것, 둘째는 사회보장 예산은 그 성격상 정확한 규모를 파악하는 것 자체가 법제도적으로 중요하다는 것이다.

프랑스는 제2차 세계대전 후에 제5공화국을 수립하면서 행정부 특히 대통령이 주도하는 권력 구조를 헌법으로 마련하였다. 그중 재정에 관해서는 의회가 국가 재정에 부담이 되는 법률을 아예 발의하지 못하도록 하는 내용이 포함되었다. 이런 헌법적 조치의 배경으로서 흔히 제시되는 설명은 19세기 말, 20세기 초에 프랑스 의회의 입법권 행사가 전체 국가 재정을 합리적으로 하지 못하게 하는 결과로 이어졌다는 것이다. 이러한 헌법의 권한 배분이 현재는 「재정조직법」에 구체화되어 있다. 우리의 「국가재정법」에 해당하는 이 법률은 제1조에서 사업별 예산에 대한 결정과 이로 인해 발생하는 재정상·예산상 수지의 결정을 담을 수 있는 법률 형식을 제한하고 있다. 이에 따르면 국가의 어떤 사업에 관하여 세입 및 세출의 성격, 규모와 배정을 결정할 수 있는 것은 ‘재정법률’(les lois de finances) 형식으로만 가능하다. 여기서 재정법률이란 예산법률, 예산수정법률과 결산법률을 말한다. 우리 법제도에 적용하자면 예산, 추가경정예산 및 결산에 의해서만 위와 같은 사항을 정할 수 있다.

이에 따라 다른 법률에서는 세입이나 세출을 결정할 수 없다. 사회보장 예산법률 역시 재정법률에 포함되지 않기 때문에 사회보장사업에 투입되는 세출을 결정할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 사회보장예산을 별도의

법률로 매년 제정하는 것은 사회보장에 투입할 재정 규모를 확인함으로써 사회보장예산 자체의 수지 균형을 관리하고자 하는 목적이 크다.

## 2) 사회보장 예산법률

프랑스 사회보장 예산법률은 일반 예산법률의 형식으로 만들어진다. 일반 예산법률이 「재정조직법」에서 정한 절차와 내용에 따라 만들어지듯이 사회보장 예산법률에 대해서는 「사회보장 예산법률에 관한 조직법」(LOI organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale)이 있다. 「재정조직법」이 프랑스 재정 개혁을 위해 2001년에 제정된 후, 같은 맥락에서 2005년에 사회보장 조직법이 만들어졌다. 사회보장 예산을 별도의 법률로 규율하고자 한 것은 1996년 헌법 개정을 통해 헌법에 명시되었다. 이에 따르면 사회보장 예산법률은 사회보장제도를 위한 세입 추계를 고려하여 사회보장재정의 수지 균형을 도모하고 사회보장지출의 목표를 정하기 위한 법률이다(제34조).

이에 따라 사회보장 예산법률은 비록 재정법률에 포함되지 않기 때문에 사회보장사업의 예산을 직접 정하지는 않지만 사회보장을 목적으로 하는 목적세와 같은 수입을 추계하여 사회보장에 투입할 수 있는 재정의 총량과 그에 따른 수지에 관한 목표를 정하는 법률이 된다. 그 결과 법률심의·의결권을 가진 의회는 사회보장예산에 관해 거시적인 통제 권한을 가지게 된 것으로 평가할 수 있다.

사회보장 예산법률에서 사회보장 전체의 재정 목표를 설정함으로써 가족수당기금과 같은 개별적 사회보장제도의 재정도 재정 개혁의 영향을 받게 된다. 지출 총량과 그에 따른 수지 균형의 목표에 관하여 일정한 규



법적 통제를 받을 뿐 아니라 서비스 품질 향상과 성과관리의 측면에서도 기존보다 더 강한 관리체제의 적용을 받게 된다. 「재정조직법」은 엄격한 성과주의 예산구조를 갖고 있는데 사회보장 조직법률 역시 이와 같은 체계를 갖는다. 이에 따라 사회보장 예산법률의 내용으로써 사회보장 서비스의 정책 및 성과목표가 설정되고 예산에 대한 결산으로써 그 달성 정도를 평가하여 예산과정에 환류하게 되었다. 이러한 프랑스 법제도는 저출산·고령화와 같은 사회보장재정의 성과를 제고하는 동시에 전체 재정의 관리의 효과성 제고도 함께 도모하는 사례이다.

## 나. 프랑스 가족수당기금

프랑스에서는 가족정책과 관련된 각종 수당의 지급 사무가 ‘가족수당기금’(CNAF)<sup>44)</sup>을 통해 이루어진다. 국내에 ‘가족수당기금’으로 번역되는 본 제도는 우리 법의 기금은 아니다. 우리 법에서 기금은 일반적으로 「국가재정법」에서 재정운용의 형식으로서 일반회계, 특별회계 및 기금을 구분할 때의 기금을 말한다. 프랑스 가족수당기금의 정식 명칭은 ‘가족수당’의 Caisse[까쓰]<sup>45)</sup>인데 여기서 ‘까쓰’는 기본적으로는 자금을 넣어두는 금고라는 의미이다. 우리말에서 금고가 은행과 같은 금융기관을 뜻하는 데 쓰이는 것처럼 프랑스의 ‘까쓰’는 수당과 같은 금전을 지급하는 창구나 사무실을 의미한다. 우리나라에서 산업재해보상보험급여나 건강보험급여를 공단에서 다루는 것처럼 프랑스에서는 가족정책에 관련된 각종 금전적 급여 업무를 본 기관에서 다루는 것이다. 본 기관의 조직법적 성격은 “행정적 공공기관”<sup>46)</sup>으로서, 기관의 사무는 공적 서비스 즉 공무로

44) Caisse nationale des allocations familiales.

45) Caisse d'allocations familiales.

46) Établissement public à caractère administratif. 우리나라 법제도에서 가장 가까운

서의 성격을 갖고, 임직원은 공무원에 준하는 법적 지위를 갖는다.

특별회계와 같은 재정운용 형식의 관점에서 보면 본 기관은 세 개의 ‘기금’을 운용하고 있고 이 기금 예산은 전체 사회보장예산의 큰 부분을 차지한다. 가족수당기금이라는 별도의 조직이 가족정책 관련 예산을 기금의 형식으로 운영한다는 점에서 저출산·고령화 사업 예산을 특별회계로 운용하고자 하는 정책에 시사점을 줄 수 있다.

### 1) 추진체계 (조직 및 거버넌스)

가족수당기금은 국가 단위의 공공기관이며 광역 단위의 사무소에서 실제 수당 집행 등 사무를 수행한다. 국가 단위의 기관 자체를 일컫는 명칭은 ‘가족수당 국가기금’<sup>47)</sup>이고, 광역 단위 사무소는 ‘가족수당기금’<sup>48)</sup>으로 구분하여 지칭한다. 국가기금의 업무는 앞에서 본 사회보장 예산법률이 관할하는 사회보장제도 중 일부분이다. 프랑스에서는 주요 사회보장 제도가 1967년 법령(ordonnance)에 의해 건강, 가족 및 노령 제도로 3분 되었는데 이 가운데 가족 관련 사회보장제도를 본 기금에서 담당한다. 본 국가기금의 거버넌스는 다양한 이해관계를 반영하고 있다. 기관의 일반 의사결정 기구(이사회)는 근로자 단체 대표 13인, 사용자 등 대표 13인, 가족 정책 관련 민간단체 대표 5인과 국가가 지명하는 이 분야 전문가 4인으로 구성된다.<sup>49)</sup>

‘사회보장기금’(CAF) 즉 국가기금의 광역 단위 사무소는 대략 광역단체별로 존재하며 법률에 근거를 둔 수당 지급 업무를 직접 수행하는 조직

표현은 「공공기관운영법」에 따른 준정부기관이라고 할 수 있다.

47) Caisse nationale des allocations familiales.

48) Caisse d'allocations familiales.

49) WIKIPÉDIA. [Website]. (2020. 10. 8.). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse\\_nationale\\_des\\_allocations\\_familiales](https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse_nationale_des_allocations_familiales)

이다. 법령상의 수당 외에도 지방자치단체나 민간 비영리단체가 위탁하는 사회보장적 급여 지급 업무도 수행할 수 있다.<sup>50)</sup> 국가기금의 운영 위원회의 구성과 달리 광역 사무소는 근로자 단체 대표 8인, 사용자 등 대표 8인, 가족 정책 관련 민간단체 대표 4인과 국가가 지명하는 전문가 4인으로 구성된다.<sup>51)</sup>

## 2) 사회보장예산으로서 가족수당기금 예산

가족수당 국가기금이 운영하는 예산은 사회보장예산에 포함되고 사회보장예산은 앞에서 본 바와 같이 사회보장 예산법률에 의해 추계 및 결정된다. 프랑스 사회보장 예산법률은 가족수당 등 가족정책에 관한 사회보장뿐 아니라 사회보장으로 구분되는 모든 영역을 포괄하고 있다.<sup>52)</sup> 이 구분에 따르면 프랑스 사회보장제도는 보건의료(Maladie), 산업재해<sup>53)</sup>, 노령(Vieillesse), 가족(Famille)으로 구분된다. 이 가운데 가족 관련 사회보장에 해당하는 각종 급여를 가족수당기금이 집행하게 된다. 구체적으로 중요한 급여는 출산비용급여, 자녀보육수당, 아동학업비용, 주거비용 보조, 한부모지원급여와 장애가족수당 등이다.

50) 행정조직법적으로 우리 법제도에서 유사한 제도로써 지역신용보증재단을 들 수 있다. 이 재단은 「지역신용보증재단법」에 따라 시·도지사가 해당 시·도에 설립하는 민법상의 재단이지만 법률에 근거한 신용보증이라는 공공서비스를 수행한다.

51) WIKIPÉDIA. [Website]. (2020. 10. 8.). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse\\_d%27allocations\\_familiales\\_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse_d%27allocations_familiales_(France))

52) WIKIPÉDIA. [Website]. (2020. 10. 8.). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_de\\_financement\\_de\\_la\\_S%C3%A9curit%C3%A9\\_sociale](https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_de_financement_de_la_S%C3%A9curit%C3%A9_sociale)

53) Accidents du travail et maladies professionnelles.

## (1) 가족 사회보장재정의 수입

프랑스의 2020년 사회보장 예산법률은 약 4090억 유로의 수입으로 4130억 유로를 지출하는 것을 계획하고 있다. 이 가운데 가족 부문은 약 510억 유로의 수입으로 약 500억 유로를 지출하는 것을 계획함으로써 전체 사회보장제도의 약 10%를 차지하고 있다.

〈표 4-23〉 프랑스 2020년 사회보장 예산법률상 부문별 수입·지출 규모

(단위: 10억 유로)

구분	수입	지출	수지
보건의료 부문	212.3	213.1	-0.8
산업재해 부문	14.1	13.4	0.7
노령 부문	236.4	236.5	-0.1
가족 부문	50.4	49.9	0.5
합계	499.7	499.3	0.3

주: 합계는 예산상 각 부문(branche) 간 이전을 배제한 수입과 지출의 규모로 부문별 합계액과 상이함. 또한 부문별 구분에서 고령자 복지를 위한 별도의 계정에 해당하는 Fonds de solidarité viellesse에 관한 사항은 본 연구와 직접 관련이 없으므로 생략함.

자료: 프랑스 하원에서 의결한 2020년 사회보장 예산법률 내용에서 발췌함. RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Légifrance. [Website]. (2020. 10. 15.). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039675317/>

프랑스 사회보장제도 운영에 드는 대부분의 재원은 사회보장을 위한 각종 분담금과 조세 수입으로부터의 이전(우리 예산법상 일반회계로부터의 이전 수입)으로 이루어진다. 2020년 사회보장 예산법률 부록으로 첨부된 재원 구성 현황을 보면 아래와 같다.

〈표 4-24〉 프랑스 사회보장 예산법률 수입 부문별 구성 현황

(단위: 10억 유로)

구분	보건 의료	노령	가족	산업 재해	기본 보장	고령 연대 기금	일반보장 및 고령 연대기금
실질 부담금 (Cotisations effectives)	75.4	141.2	<b>31.1</b>	14.1	260.1	0.0	260.1
국가 부담금	2.0	2.5	<b>0.6</b>	0.1	5.2	0.0	5.2
사용자 가상 부담금 (Cotisations fictives d'employer)	0.4	41.1	<b>0.0</b>	0.3	41.9	0.0	41.9
종합 사회보장 부담금	73.0	0.0	<b>12.3</b>	0.0	84.9	17.1	102.0
조세 및 기타 사회 부담금	62.1	22.2	<b>6.5</b>	0.0	90.8	0.0	90.8
미징수 부담금	-0.5	-0.6	<b>-0.3</b>	-0.2	-1.5	-0.3	-1.9
이전	3.0	37.1	<b>0.2</b>	0.1	28.7	0.0	10.9
운영 수익	0.0	0.1	<b>0.0</b>	0.0	0.2	0.0	0.2
기타 수입	5.3	0.5	<b>0.6</b>	0.5	6.9	0.0	6.9
수입 합계	220.8	244.1	<b>51.0</b>	15.0	517.1	16.8	516.1

자료: 프랑스 하원에서 의결한 2020년 사회보장 예산법률 내용에서 발췌함. RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Légifrance. [Website]. (2020. 10. 15.). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039675317/>

위와 같이 프랑스 사회보장재정은 매우 다양한 재원으로 구성된다. 실질 부담금으로 번역한 ‘Cotisation effectives’는 현재 시행되고 있는 사회보장법에 따라 각 부문의 사회보장제도를 위해 사용자, 근로자 등에게 부과되는 부담금을 총칭한 것이다. 즉, 하나의 특정 부담금이 아니라 사업장의 형태, 부담 주체의 법적 지위와 부담 능력 등에 따라 다양하게 적용되는 다양한 부담금들이 여기에 포함된다. 일반적으로 부담금의 종류를 부담 주체의 노동법적 지위를 기준으로 사용자, 피고용자, 자영업자 및 실업자 부담금으로 구분한다. 이는 ‘사용자 가상 부담금’으로 번역한 가상의 것과 대조되는 개념이다. 가상 부담금이란 어떤 사용자가 예전의 고용 관계에 기초하여 피고용자를 위해 부담하는 부담금과 같이 현재의 고용 관계 및 법적 지위와 다르게 부과되는 부담금을 말한다.

이러한 현행법상 가족 부문 사회보장을 위해 각 주체가 부담하는 부담금을 제외하면 규모면에서는 ‘종합 사회보장 부담금’(Contribution sociale généralisée)이 중요한 의미를 갖는다. 이 부담금은 1991년에 사회보장제도 전반의 재정 확충을 위해 신설된 조세이다. 이는 프랑스에 거주하는 사람의 소득 일체를 과세 대상으로 하고 있다. 소득세 이외에 소득을 기반으로 한 사회보장세를 운영하고 있다고 할 수 있다.

## (2) 가족 사회보장재정의 지출

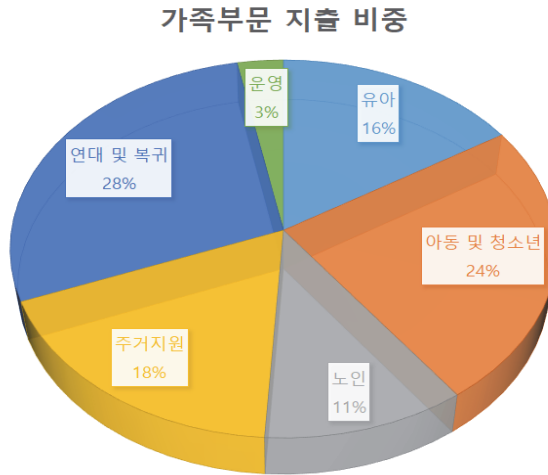
프랑스 사회보장제도에서 가족수당기금을 통해 이루어지는 복지 지출은 수당과 지원금 지급 등 수혜자에게 직접 현금을 지급하는 사업이 대부분을 차지하고 있다. 프랑스 사회보장 제도에서 가족 부문의 지출은 2019년에 발표된 2018년 활동 보고서를 기준으로 할 때 59%가 가족 관련된 수당(allocation) 지급으로 이루어지고 있다(Direction de la Sécurité sociale, 2019, p. 26). 출산 관련 각종 지원(prestations)에 소요된 예산이 37%에 이르고 나머지 중 3%는 장애아동에 대한 수당으로 지출되었다.<sup>54)</sup> 따라서 가족수당기금은 각 가정의 출산, 보육 및 육아 현황과 같은 가족 상황을 파악하는 일과 각 가정이 잠재적 복지 수요자·수혜자로서 어떤 경제적 상황에 있는지를 파악하여 적법하고 타당하게 본 기금을 집행하는 것을 주된 기능으로 한다. 프랑스의 가족수당에는 출산준비비, 보육·육아비가 포함된 가족수당, 가족 수와 경제수준에 따른 주거지원비, 초등교육 입학 준비금 등이 포함된다.<sup>55)</sup> 가족수당기금이 제공하는 가족

54) 가족 구성 형태별 재정 수혜 현황을 보면, 2자녀 가정이 50%, 3자녀 가정이 26%, 1자녀 가정이 17%, 4자녀 이상 가정에서 6%의 재정을 수혜한 것으로 나타났다.

55) 더 자세한 내용은 신윤정. (2017). 프랑스 가족수당의 현황과 시사점. 국제사회보장리뷰, 2, 25-34면에 소개되어 있다.

부문 사업 운영 현황 자료<sup>56)</sup>에 따르면 2018년 사회보장 예산의 가족 부문 예산은 [그림 4-14]와 같은 비중으로 지출되고 있다.

[그림 4-14] 프랑스 사회보장재정 가족부문 지출 비중 (2018년)



자료: Caisse nationale des Allocations familiales. (2019). LA BRANCHE FAMILLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE. p. 5.

### (3) 가족 사회보장재정의 성과관리

사회보장예산의 성과관리는 재정조직법에서 정하는 일반 예산에 관한 성과관리 제도와 달리 1996년 이래 각 사회보장제도 운영 기관과 국가가 맺는 성과목표 협약(conventions d'objectifs et de gestion, COG)에 의해 관리되고 있다(Direction de la Sécurité sociale, 2019, p. 36).

<sup>56)</sup> Caisse nationale des Allocations familiales. (2019). LA BRANCHE FAMILLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.

성과목표를 구체적 수치로 제시하고 목표 달성 여부를 객관적으로 확인함으로써 서비스 품질을 높이고자 하는 방식은 일반 예산에서와 유사하다. 다만, 이 목표를 공공기관 단독으로 정하는 것이 아니라 국가와 협의를 통해 쌍방적으로 ‘협약’한다는 점에서 다르다.

2019년에 발표된 2018년 활동 보고서(Direction de la Sécurité sociale, 2019)에 따르면 2014년부터 유지된 사회보장제도의 정책 목표는 1. 서비스 질 향상, 2. 사회보장정책 실현, 3. 경제적, 환경적, 사회적 성과로 구분된다. 서비스 질 향상을 위해 수립된 구체적 성과는 인터넷 접근성, 민원 처리 기간, 전화응대, 디지털화로 구성된다. 예컨대 인터넷 접근성에 관하여 가족 사회보장 부문에서는 하루에 인터넷으로 처리된 민원서류 숫자 자체를 성과 목표로 제시하였고, 2016년에 186.92건, 2017년에 286.75건이었던 것이 2018년에 293.28건으로 늘어난 것이 성과로 제시되었다.

사회보장정책 실현이라는 목표 아래에서 가족 사회보장제도는 영유아 수당(*prestation d'accueil du jeune enfant*) 지급 건수, 적극사회연대 수당 지급 건수, 활동보조수당 지급 건수를 구체적 성과 목표로 수립하였다. 경제·환경·사회적 성과라는 목표 아래에서는 각 제도 운영 경비의 효율성을 측정하는 것을 제시하였는데 가족 부문의 경우, 가정당 가족 사회보장 제도 운영 경비를 계산하여 이를 절감하는 것이 목표로 설정되어 있다. 2016년에 85.16유로, 2017년에 84.08유로, 2018년에는 175.57유로가 소요된 것으로 나타났다. 직원 수 대비 생산성도 성과 목표에 포함되어 있는데 정규직원 1인당 수혜 가정 수를 계산하여 매년 성과로 측정하고 있다. 또한 사회적 책임에 관하여 전체 직원 대비 장애 직원의 비율을 성과로 삼아 관리하고 있다(Direction de la Sécurité sociale, 2019).



## 제4절 시사점

국가균형발전특별회계와 교통시설특별회계의 운영사례 검토에 근거해 볼 때 국가균형발전특별회계는 저출산 정책과 같이 기존의 다부처 사업을 통합하여 특별회계로 운영했다는 점에서, 교통시설특별회계는 목적세를 적극 활용한다는 점에서 시사점을 제공한다.

해외사례의 경우 뉴질랜드의 웰빙예산 제도는 예산집행 및 평가체계의 변화를 통하여 다부처에서 추진되는 사업들에 대한 예산의 우선순위를 효율적으로 도출하는 방안을 제시하고 있다. 이와 같은 심의와 평가의 환류체계 하에서 부처 간의 협력을 이끌어내고 그를 바탕으로 정책의 우선순위에 따른 적절한 자원 배분이 이루어지도록 하는 구조로 이해할 수 있다. 현재 매우 다양한 각 부처별 사업 예산으로 구성되어 집행의 효율성과 환류, 평가 측면에서 난항이 있는 우리나라 저출산 예산 체계는 이러한 단점을 보완하기 위한 제도적 개선이 이루어질 필요가 있다. 저출산 예산은 웰빙예산 내 정신적 건강 제고 영역, 아동 삶의 질 제고 영역 등과 같이 보다 분명한 정책적 목적을 달성하기 위하여 독자적인 영역으로 구성될 필요성이 있다. 다만, 특별회계와 기금의 특징을 고려하여 보다 내실 있는 예산 집행, 평가과정이 설정될 필요가 있다.

프랑스는 유럽에서 높은 출산율을 자랑하는 국가이기 때문에 관련된 제도를 자세히 볼 필요가 있다. 본 연구에서 살펴본 사항들 가운데 유의미한 점은 사회보장에 소요되는 재정을 별도의 법률 형식으로 관리한다는 점이다. 전체 국가예산이 하나의 법률로서 매 회계연도마다 제정되는 것처럼 사회보장 예산에 관한 별도의 법률이 매년 제정되고 있다. 이를 통해 전체 사회보장에 소요되는 재정의 총량을 객관적이고 투명하게 관리할 수 있다. 특정 정책 사업을 일반적인 공적 서비스에 소요되는 재정

을 별도의 형식으로 드러낸다는 원리는 우리 재정법 체계에서는 특별회계의 장점과 맥을 같이 한다. 즉 저출산·고령화 대응을 위해 이에 관한 특별회계를 신설하여 운영한다면 사업의 내용과 이에 소요되는 재정의 운용 내용을 좀 더 객관적이고 명확하게 드러낼 수 있을 것이다. 다만 주의할 것은 프랑스가 사회보장재정을 엄격히 관리하기 위해 예산법률을 따로 운용함에도 불구하고 재정법률의 형식을 부여하지 않은 점이다. 재정 운용의 형식이 다양해지거나 각 형식에 적용되는 법리가 다양해지는 것은 재정법의 일반원칙에 대한 예외가 많아지는 것이기 때문에 신중할 필요가 있다.

뉴질랜드 사례의 경우 웰빙예산의 정교한 근거 중심의 환류체계 구성, 다양하고 포괄적인 정책 목표 설정, 다섯가지 영역으로 구분하고 해당 영역에 관여하는 부처 및 기관의 협력을 바탕으로 한 예산 구성 등, 국민의 삶의 질을 제고하기 위한 효율적 재원운용체계 사례를 제시하고 있다. 우리나라 저출산 재정의 경우에도 집행의 효율성과 관리 및 평가, 환류의 효율성을 제고하는 측면에서 이루어질 필요가 있다. 저출산특별회계 설치의 추진을 위해서는 특별회계 운영에 따른 장점과 기대효과에 대한 논리적 근거와 함께 운용을 위한 재원확보 방안이 검토되어야 할 것이다.



# 제5장

## 저출산특별회계 도입 검토

제1절 특별회계의 재정법적 검토

제2절 저출산특별회계 도입 환경 검토

제3절 저출산특별회계 도입 검토 결과



## 제 5 장 저출산특별회계 도입 검토

### 제1절 특별회계의 재정법적 검토

#### 1. 특별회계의 재정법적 의의

##### 가. 예산의 일부로서 특별회계

###### 1) 예산의 법제도적 의의

예산은 정부가 사업을 추진할 때 필요한 재원을 계획하는 법적 형식이다. 법의 관점에서 정부는 권력의 주체이기 때문에 정부에게 맡겨진 임무에 맞는 재원을 권력의 주인인 국민이 정한 법의 원칙에 맞게 계획하고 집행하여야 한다. 즉 정부가 사업에 필요한 재원을 쓸 때에는 정해진 절차와 원칙에 맞아야 되기 때문에 특별한 법적 형식이 필요하다. 이것이 예산의 법제도적 의미라고 할 수 있다.

예산이라는 법적 형식에 담긴 내용은 계획을 수립하는 주체와 이 계획을 승인하는 주체의 역할에 의해 정해진다. 우리 헌법에서는 예산안의 수립(편성)을 정부에게 맡기고, 이 예산안을 심의하고 확정하는 것을 국회에 맡기고 있다. 역할을 나눔으로써 더 신중하고 원칙에 맞게 예산을 정할 수 있다. 동시에 역할 구분으로부터 생기는 갈등이나 제도적 어려움도 적지 않다.

특별회계는 예산의 일부이다. 예산이 일반회계와 특별회계로 나누어지는 것은 예산의 법제도적 본질 중 하나가 '회계'이기 때문이라고 설명할

수 있다. 정부 예산에서 회계가 갖는 의미는 금전 출납의 계리 행위 자체보다 자금의 흐름에 대한 적법성을 확인할 수 있는 제도적 장치로서의 의미가 더 크다. 정부 예산은 권력 주체의 자금이라는 특징 때문에 합법성 통제가 중요한 의미를 갖기 때문이다. 여기서 말하는 합법성, 적법성은 사업의 효율성, 재정 투입의 효과성과 엄격히 구분되지 않는다. 재정법의 영역에서 적법성은 궁극적으로 재정 사용이 주권자의 뜻에 맞는지 여부를 묻는 것이다. 이 적법성을 다른 법영역에서처럼 법원에서 다룰 수 있는지, 법원이 위법성을 선언할 수 있는지 여부는 재정의 적법성과 별개로 다룰 수 있다.

예산을 일반회계와 특별회계로 분리한다는 것은 법제도적 형식으로 예산을 일반적인 예산과 특별한 예산으로 구분한다는 것이다. 예산과 회계의 법제도적 본질을 적법성 확보를 위한 법적 형식이라고 보면 특별회계는 일반 예산과 구분하여 재정 사용의 적법성 - 넓은 의미에서 효율성을 포함하여 -을 확인하기 위한 특별한 예산 제도라고 말할 수 있다.

## 2) 예산의 구성과 특별회계

예산은 공적 사업에 필요한 재원을 집행하기 위한 계획이다. 이 계획은 기업이나 가계의 계획과 달리 일정한 법적 구속력을 갖는다. 정부가 편성한 예산안을 국회가 심의 과정을 거쳐 의결하면 정부는 확정된 예산의 내용에 따라 예산을 집행하여야 한다. 국가의 예산은 「국가재정법」<sup>57)</sup>에 따라 각 장, 관, 항 간에는 원칙적으로 정해진 예산의 내용과 달리 집행할 수 없다. 세항이나 목의 금액은 기획재정부장관의 승인을 얻어 전용할 수

57) 현행 법률은 2019년 8월 27일에 개정, 2020년 8월 28일에 시행된 법률 제16568호를 말한다. 이하, 본 연구에서 다른 표시가 없으면 이 법률을 말한다.

있다. 즉 정부는 국회와의 관계에서 원칙적으로 항 단위에 배정된 예산 금액을 어길 수 없다. 하나의 항에 배정된 예산 총액 안에서 항을 세분하는 단위인 세항, 목 단위에서는 정부 내에서 일정한 절차를 거쳐 국회에서 의결한 예산과 달리 집행할 수 있다. 이처럼 예산은 자금 사용에 관련하여 일정한 법적 구속력을 갖는 계획이다.

이러한 관점에서 보면 특별회계는 일반회계 및 다른 특별회계와 자금의 이전이 제한된다는 점에서 중요한 법제도적 의미를 갖는다. 「국가재정법」은 이 점에 관하여 회계의 여유재원이 다른 회계나 기금으로 전출될 수 있는지의 관점에서 다음과 같은 규정을 두고 있다.

「국가재정법」

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ①정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금은 제외한다.

1. 우체국보험특별회계
2. 국민연금기금
3. 공무원연금기금
4. 사립학교교직원연금기금
5. 군인연금기금
6. 고용보험기금
7. 산업재해보상보험및예방기금
8. 임금채권보장기금
9. 방사성폐기물관리기금

10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령으로 정하는 특별회계와 기금

② 기획재정부장은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다.

이 규정에 따라 정부는 특별회계라 할지라도 여유재원이 있으면 다른 회계나 기금으로 재원을 전출시킬 수 있다. 「국가재정법」이 “다른 법률의 규정에도 불구하고” 회계 및 기금의 여유재원을 통합적으로 활용할 수 있도록 한 것은 전체 법체계에서 보면 상당히 이례적인 규정이라고 할 수 있다. 일반적으로 법률들은 서로 같은 규범형식을 갖기 때문에 규범력에 관하여 어떤 법률이 다른 법률에 우선한다고 규정하는 예는 많지 않다. 이 규정은 특별회계를 설치·운영하는 개별 법률이 해당 특별회계의 재원을 안정적으로 유지하기 위해서 여유재원을 전출시키지 않는다는 규정을 둔다하더라도 정부는 해당 여유재원을 전출시킬 수 있다는 규정이다.

이 규정은 정부가 국가 재정 전체를 통합적으로 운영할 수 있는 근거가 되기 때문에 이른바 칸막이 행정을 재정 영역에서 방지하고자 하는 규정으로 이해할 수 있다. 동시에 이 규정은 반대로 특별회계가 일정한 자금을 다른 회계나 기금의 자금과 섞이지 않도록 하고자 하는 법적 형식임을 내포하는 규정이다. 즉 국가재정 전체를 통합적으로 활용하기 위해 필요한 경우에 정부가 여유재원을 전출시킬 수 있지만, 특별회계와 기금 본래의 기능에는 일정한 자금을 구분하여 안정적으로 운용하도록 하는 기능이 포함되어 있음을 의미한다.



## 나. 특별한 예산으로서 특별회계

### 1) 예산 통일성 원칙의 예외로서 특별회계

재무행정학 및 재정법에서 논의되는 예산 운영에 적용되는 여러 원칙들이 있다. 그 가운데 예산 통일성 원칙이 특별회계에 관하여 중요한 의미를 갖는다. 특별회계는 예산 통일성 원칙에 대한 예외라고 할 수 있기 때문이다. 예산 통일성 원칙으로부터 예산을 구성하는 자금은 모든 수입이 모든 지출에 사용될 수 있어야 한다는 규범적 의미가 도출된다. 국가 예산에서는 국가의 모든 수입은 전체 수입의 일부로 처리되고 전체 수입은 전체 지출에 배정될 수 있어야 한다는 뜻이다. 이 원칙은 재정 운용의 효율성과 합리성을 높이기 위해서는 전체 재정을 통합적으로 운용할 수 있어야 한다는 취지를 담고 있다. 앞에서 본 「국가재정법」 제13조가 이런 취지를 잘 드러내고 있다. 이 법률 제15조 제4호에서 특별회계나 기금을 폐지하고 일반회계에 통합하는 사유로 “재정운용의 효율성”을 언급하고 있는 것도 같은 이유라고 이해할 수 있다.

다만 재정 운용 효율성과 합리성 자체를 위해 이 원칙이 포기되어야 하는 경우도 있다. 또한 전체 재정의 통합적 운용보다 특별한 이유에서 이 원칙에 대한 예외를 인정해야 하는 경우도 있다. 예컨대 국가가 획득하는 특정 수입은 특정한 지출에만 사용될 수 있다면 이는 예산 통일성 원칙에 대한 예외가 된다. 현행 우리 재정에 관한 실정법에서는 예산 통일성 원칙에 대한 예외가 여러 형태로 존재한다. 특정한 목적에 사용되는 부담금은 예산상 수입에 포함되지만 해당 부담금에 대해 법령에서 정한 징수 목적을 위해서만 사용되는 예가 많다. 부담금과 같이 재원의 형식을 별도로 지정하지 않더라도 법률에서 어떤 수입은 특정 목적에만 지출하도록 규

정한 예들이 있다. 예를 들면 기초 지방자치단체의 장은 「도로명주소법」에 따라 설치하는 ‘도로명주소안내판’에 광고를 받아 실을 수 있는데 여기서 생기는 광고비 수입은 도로명주소시설의 유지관리에만 사용하여야 한다.<sup>58)</sup> 이 법률의 규정에서 정한 의무, 즉 특정한 수입을 특정한 목적에만 사용해야 하는 의무를 엄격히 지키기 위해서는 광고비 수입을 다른 수입과 섞이지 않도록 관리하여야 할 것이다. 실무적으로는 회계를 구분해야 할 것이다.

이처럼 특정 자금의 운용이 이 자금을 포함하는 전체 자금 중 다른 자금과 섞이지 않도록 관리하기 위한 방법이 회계의 분리라고 할 수 있다. 현행 우리 법체계에서 회계의 분리는 다양한 방식으로 이루어진다. 회계나 기금 내 계정을 두어 회계 안에서 다시 회계를 세분하기도 하고, 법령에서는 단순히 회계를 구분해야한다고 규정하기도 한다. 또는 ‘구분회계’라는 것을 제도의 명칭처럼 사용하면서 이를 의무적으로 시행해야 함을 규정하기도 한다. 국가 예산 운용의 형식으로서 「국가재정법」에서 예정한 회계의 분리는 ‘특별회계’라는 법적 형식으로 이루어진다. 달리 말하면 「국가재정법」이 예정하고 있는 특별회계라는 예산의 법적 형식은 국가 예산의 일부를 다른 예산과 섞이지 않도록 관리하기 위한 가장 일반적이고 전형적인 제도라고 할 수 있다.

일정 자금이 다른 자금과 섞이지 않도록 한다는 점에서 특별회계는 기금과 유사하다. 실제로 「국가재정법」은 이 둘을 매우 유사하게 다루고 있다. 그러나 특별회계는 회계의 구분인 반면, 기금은 자금 자체의 분리라는 점에서 양자는 본질적으로 다르다고 할 수 있다.

58) 「도로명주소법」 제14조.

## 2) 기금과 특별회계의 구분

우리 「국가재정법」이 특별회계에 대해 둔 규정들을 살펴보면 “특별회계 및 기금”으로 규정하거나 “특별회계 또는 기금”과 같이 규정하여 양자에게 동일하게 적용되는 경우가 많다. 앞에서 본 제13조가 그렇고 “특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사” 규정(제14조)과 “특별회계 및 기금의 통합·폐지” 규정(제15조)도 그렇다. 다만 제14조에 따른 심사의 기준이 다를 뿐이다.<sup>59)</sup>

우선 공통점을 살펴보면 특별회계와 기금은 「국가재정법」의 규정상으로는 설치의 목적이 거의 동일하다. 특별회계는 “국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때”<sup>60)</sup> 설치하는 것으로 규정되어 있다. 특정한 자금이 특정한 세입으로 조성되는 것이면, 특정한 세입으로 특정한 자금을 보유하는 결과가 될 수 있다. 특정한 세출을 특정한 사업 운영에 사용한다면 특정한 세출에 대한 충당이 곧 특정한 사업 운영이 될 것이다. 다른 말로 정리하면 특별회계는 특정 자금으로 특정 사업을 운영하기 위해 설치하는 재정 운용의 법적 형식이라고 할 수 있다.

한편, 기금에 대해서 「국가재정법」은 “국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때”<sup>61)</sup> 설치하는 것으로 규정하고 있다. 특별회계의 설치 목적에 관한 규정에서 특별회계가 세입과 세출로 이루어진다는 내용이 있는 반면, 기금은 “세입세출예산에 의하지

59) 세입세출예산의 회계 구분에 관한 제21조와 일반회계 및 특별회계 간 예비비 사용에 관한 제51조는 예산 내의 규정이므로 기금에 적용될 여지가 없다.

60) 「국가재정법」 제4조.

61) 「국가재정법」 제5조 제1항.

아니하고 운용할 수 있다”<sup>62)</sup>고 규정되어 있다. 이는 특별회계가 예산의 일부인 반면, 기금은 예산에 포함되지 않는다는 것을 뜻한다.<sup>63)</sup> 이 점이 특별회계와 기금이 법형식으로서 갖는 가장 큰 차이점이다.

이로 인해 특별회계는 국가 예산에 적용되는 절차와 규정이 그대로 적용된다. 반면 기금에는 예산 자체에 적용되는 사항은 적용되지 않지만 「국가재정법」이 예산과 나란히 규정하여 적용하고 있는 재정 운용의 절차와 원칙을 적용받는다. 더 구체적인 차이는 특별회계와 기금의 신설에 대한 심사 기준에서 나타난다. 「국가재정법」은 제14조에서 특별회계와 기금 신설의 타당성을 심사하는 기준에 대해 정하고 있다.

이에 따라 특별회계와 기금이 신설하려면 각각 다음의 기준에 적합하여야 한다. 기금은 사업이 ‘신축적’ 추진이 필요한 특성이 있어야 하고, 이 사업과 긴밀한 연관성이 있는 재원을 안정적으로 조달할 수 있는 것이어야 한다. 특별회계는 “특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요”<sup>64)</sup>가 있어야만 신설될 수 있다. 기금과 특별회계 모두 특정한 사업에 사용할 재원을 따로 정하여 이 재원으로 조성되는 자금이 다른 사업에 사용되지 않도록 함으로써 해당 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 하고자 하는 제도이다. 다른 점은 기금이 세입세출예산, 즉 국가예산의 일환으로 운영되지 않는 것에 반해, 특별회계는 국가예산의 세입으로 세출을 하는 국가예산의 일부라는 점이다. 즉 특별회계는 국가의 예산이지만 일반 국가예산과 구분되는 자금을 운영하는 것인 반면 기금은 자금 자체가 국가예산은 아니지만 국가재정의 일환인 경우에 이 재정을 운영하기 위한 제도라고 할 수 있다.

62) 「국가재정법」 제5조 제2항.

63) 예산은 세입세출예산을 포함하고, 세입세출예산은 각 소관별로 일반회계와 특별회계 - 특별회계가 있는 경우 - 를 포함하게 된다. 「국가재정법」 제19조 및 제21조.

64) 「국가재정법」 제14조 제5호.

## 2. 특별회계의 법제도적 특징

### 가. 법률에 의한 설치·운영

#### 1) 재정법상 법률의 관할

특별회계는 법률에 설치와 운영의 근거를 둔다. 「국가재정법」은 “특별회계는 [...] 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다”<sup>65)</sup>고 규정함으로써 특별회계 설치를 위해서는 반드시 법률에 근거를 두도록 하고 있다. 특별회계를 포함한 예산이나 재정에 관한 법령에서 ‘법률’로만 정하도록 한 사항들이 있다. 이를 재정법상 법률의 관할이라고 표현할 수 있다. 법률 외에 규범 형식은 대통령령, 총리령 또는 중앙행정기관의 부령과 같은 것이 있다. 대통령령이나 총리령으로는 정할 수 없고 반드시 법률에서만 정해야 하는 사항들이 있다. 이 원칙은 주권자인 국민이 대표를 통해 스스로 정해야만 하는 사항이 있음을 뜻한다. 국민의 대표에게 유보된 권한이라는 의미에서 의회유보라고 부르기도 한다. 재정법이 아닌 일반적인 법영역에서는 가장 일반적으로 국민의 권리와 의무에 관한 사항은 법률에서 직접 정할 사항으로 구분한다. 우리 헌법은 이 외에 국적(제2조), 공무원의 신분(제7조), 정당 보호(제8조)와 같은 사항을 법률에 유보된 관할로 정하고 있다.

재정에 관한 법 영역에서 헌법이 직접 법률에 유보한 관할은 “조세의 종목과 세율”(제59조)이다. 그러나 국회의 예산에 대한 심의·의결권(제54조) 역시 헌법에 따른 국회의 권한으로서 비록 ‘법률’이라는 형식을 갖지는 않지만 국회 스스로가 해야 하는 권한이자 책무로 규정하고 있다는

65) 「국가재정법」 제4조 제3호.

점에서 의회에 유보된 권한이라고 할 수 있다. 국채 모집 및 국가부담 계약 체결에 대한 국회의 의결권(제58조) 또한 마찬가지이다.

특별회계의 설치는 비록 헌법이 정한 의회유보 사항은 아니지만 「국가재정법」이 법률로만 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 비단 특별회계 자체의 설치에 관한 규정일 뿐 아니라 앞에서 살펴본 예산 통일성 원칙에 대한 예외는 법률에서 명시하는 경우가 아니면 허용될 수 없다는 의미를 내포하고 있다고 해석된다.

## 2) 특별회계 법률주의의 의의

앞서 본 「국가재정법」 규정에 따라 특별회계는 특정 사업에 필요한 세출에 사용할 세입을 안정적으로 확보하기 위해 법률로 설치하여야 한다. 단순히 어떤 법률에 근거를 두어야 할 뿐 아니라 「국가재정법」 별표에 포함되어야 한다.<sup>66)</sup> 「국가재정법」이 법률이기 때문에 다른 법률에서 「국가재정법」의 규정에도 불구하고 특별회계를 설치하는 경우에 「국가재정법」 별표가 함께 개정되지 않으면 국가재정에 관한 일반법의 규정을 우선 해석할 경우, 특별회계 설치 법률은 비록 「국가재정법」보다 신법이라 할지라도 국가재정 관련 법체계에 맞는 법률이라고 할 수 없다.<sup>67)</sup> 설치를 반드시 법률로 하도록 한 것은 기금도 마찬가지이다.<sup>68)</sup>

이처럼 「국가재정법」이 기금과 특별회계의 설치를 엄격히 통제하고 있

66) 「국가재정법」 제4조 제3항.

67) 실제로 이런 입법이 이루어진다면 법적으로는 그 효력을 완전히 부인하기 어렵게 된다. 다만, 특별회계는 예산의 일환으로서 예산 절차에 편입되어야 하는데 예산 절차에 관한 일반법인 「국가재정법」에서 그 효력을 인정받지 못하면 특별회계로서의 기능을 하기 어렵게 될 것이다.

68) 「국가재정법」 제5조 제1항: “기금은 [...] 법률로써 설치하되, [...] 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.”

는 것은 재정의 통합적 운영이 그만큼 중요하기 때문이다. 앞서 특별회계를 예산 통일성 원칙에 대한 예외라고 할 때 통일성은 예산에 관한 원칙이지만 「국가재정법」이 기금 및 특별회계 설치에 대해 법률주의를 천명하고 있는 것은 국가재정 전체에 대해 통일성 원칙을 강조하고 있는 것으로 해석되어야 한다. 「국가재정법」이 ‘예산총계주의’를 ‘예산’에 한정되는 원칙으로 규정(제17조)하고 있고 그 의미를 일체의 수입과 지출을 예산에서 포착하여야 한다는 의미로 사용하고 있지만 이 원칙 역시 국가재정 전체가 통합적으로 운영되어야 한다는 더 큰 원칙 안에서 해석되어야 한다. 즉 예산총계주의에 앞서 비록 직접적 명문 규정은 없지만 국가재정 통일성의 원칙이 충분히 존중되어야 한다. 이 바탕 위에서 기금 및 특별회계의 설치 요건과 통합·폐지 사유가 해석되고 적용되어야 한다.

## 나. 예외적 법제도

### 1) 폐지·통합

「국가재정법」에서 특별회계는 기금과 함께 잠재적 통폐합 대상으로 인식된다. 예산 통일성의 원칙에 따라 국가재정은 일반적인 예산, 즉 전체를 아우르는 예산에 통합되어 운영되는 것이 원칙이다. 앞서 살펴본 특별한 사업에 특별한 재원을 안정적으로 투입할 필요성을 이 원칙보다 앞세울 때 전체 재정 운용의 결과가 더 나을 것이라고 판단될 때, 예산 통일성 원칙에 대한 예외를 인정하는 것이 타당해진다. 통일성 원칙과 예외 인정 사이에서 어느 쪽을 우선하는 것이 더 옳은지는 특별회계나 기금이 운영되고 있는 상황과 전체 재정의 상황을 함께 고려하여 판단하여야 할 것이다. 이 판단을 소홀히 하여, 자칫 예외를 인정할 필요성이 줄어들었음에

도 불구하고 예산 원칙에 대한 특별한 예외를 방치하게 되면 원칙이 목적으로 하는 전체 재정 운용의 효율성과 효과성이 잠식당할 수 있다.

이런 고려를 법제도로 마련해 놓은 것이 「국가재정법」의 ‘존치평가’ 제도이다. 특별회계와 기금은 국가재정 전체에 대해 재정운용의 예외적 형식이라는 점에서 같다. 이들에 대해 필요 없다면 폐지하고 통합해야 한다는 점을 규정한 조문(제15조)도 그 대상으로서 특별회계와 기금 둘 다 규정하고 있다. 하지만 존치평가 제도 자체는 기금에 대해서만 별도의 제도로 마련되어 있고(제82조), 특별회계에 대해서는 정부가 존치 여부를 주기적으로 점검해야 하는 법적 의무는 없다. 제15조와 제82조의 법제도적 쟁점을 분석하면 아래와 같다.

제15조는 특별회계와 기금에 대해 폐지와 통합을 예정하고 있다. 폐지·통합의 요건을 각 호로 규정하고, 이 요건을 충족하면 폐지하거나 예산이나 기금에 통합할 수 있다고 규정하고 있다. 요건은 원칙과 예외 간 저울질, 즉 예외 인정의 필요성(제4호)이라고 종합할 수 있다. 구체적으로는 설치목적을 위해 존치가 불필요하거나(제1호와 제2호) 필요하지만 중복될 때(제3호)라고 요약할 수 있다. 본 규정에서 중요한 점은 폐지하거나 통합하는 주체에 대한 언급이 없다는 점이다. 「국가재정법」에서 법적 행위의 주된 주체는 ‘국회’, ‘정부’, ‘기획재정부장관’ 및 ‘중앙관서의장’으로 정리할 수 있다. 이들 주체들 간 나누어 맡은 공적 역할이 수행되면 그 결과가 종합하여 국가재정의 운용으로 나타난다.



## 「국가재정법」

제15조(특별회계 및 기금의 통합·폐지) 특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있다.

1. 설치목적을 달성한 경우
2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우
4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우

본 규정에서는 별도로 주체가 명시되어 있지 않기 때문에 누가 폐지, 통합하는지는 해석의 문제로 남는다. 해석하건데, 특별회계의 경우에는 특별회계를 비롯한 예산의 과정에 따라 폐지·통합이 결정되어야 할 것이다. 즉 기획재정부장관의 예산안 편성, 정부의 예산안 수립(국무회의 심의 및 대통령 승인)과 국회의 심의 및 의결을 통해 결정되어야 할 것이다. 따라서 폐지 및 통합의 안은 재정운용 업무에서 정부를 대표하는 기획재정부장관이 결정하여야 하는 사항으로 해석할 수 있다.

이와 달리 기금의 경우에는 “기금운용의 평가”라는 제목으로 존치평가 제도가 제82조에서 따로 조문화되어 있다. 이 규정에 따라 기금은 기획재정부장관이 운용실태를 조사·평가하여 “3년마다 전체 재정체계를 고려하여 [...] 존치 여부를 평가하여야 한다.”<sup>69)</sup> 존치 여부를 평가한다는 것은 전체 재정체계를 고려할 때 존치하는 것이 더 좋은지 폐지나 통합하는 것이 더 좋은지를 판단한다는 것으로 해석할 수 있다. 이 평가결과를 기획

69) 「국가재정법」 제82조 제1항.

재정부장관이 국회에 제출하는 것까지 「국가재정법」에서 규정하고 있다. 이후의 절차를 「국가재정법」이 별도로 언급하지 않은 것은 각 기금이 법률에 설치 근거를 두기 때문에 설치나 폐지는 국회가 입법권의 일환으로 결정할 사항이기 때문이라고 설명할 수 있다.

## 2) 특별한 정책적 목적

특별회계는 앞에서 설명한 재정법적 특징 외에 특별한 사업을 목적으로 한다는 특징이 있다. 재정법적 특징이란 재정 운용의 법적 형식으로서 예산의 일반회계와 기금과 비교할 때의 특징을 말한다. 반면 특별회계는 특정한 정책적 사업을 위해 존재한다는 측면에서 또 다른 법제도적 특징을 갖는다. 이 특징은 특별회계의 필요성을 가늠할 때 전체 재정운용의 효율성과 효과성, 「국가재정법」 제82조의 표현을 빌면 전체 재정체계에 대한 고려뿐 아니라 특정 특별회계가 목적으로 하는 사업의 정책적 중요성이 함께 고려되어야 함을 의미한다.

재정이 투입되어 추진되는 공적 사업은 재정법적 형식과 절차에 의해 관념화되어 드러난다. 예컨대 2021년 예산안에서 교육부 소관 세출 예산은 크게 장(분야) 단위에서는 교육과 사회복지로 나뉜다(교육부, 2020). 교육 분야는 다시 세 개의 관(부문), 즉 ‘유아및초중등교육’ 부문, ‘고등교육’ 부문과 ‘평생직업교육’ 부문으로 나뉜다. 이러한 구분은 교육부가 2021년에 수행할 공적 사무를 개념적으로 구분하는 의미를 갖는다. 대한민국에서 정부가 추진하는 교육은 적어도 예산의 관점에서는 유치중등교육, 고등교육 및 평생직업교육으로 구분된다. 물론 공적 사무에 대한 관념이 예산으로만 결정되는 것은 아니다. 법적으로는 법률의 단위와 법률에서 예정한 사업의 단위가 중요한 구분 기준이 된다. 또한 예산과 법률

이전에 이미 존재하는 정부의 조직 구성도 사무가 실제로 구분되는 중요한 기준이 된다.

그럼에도 불구하고 예산 절차에서 법적 형식으로 사업을 구분하는 것은 재정이 투입되고 사용되는 법규범적 기준이 될 뿐 아니라 재정 투입과 운용을 계획하고 그 성과를 판단하는 기준이 된다는 점에서 매우 중요하다. 먼저 예산은 정부가 재정을 사용할 때 발휘할 수 있는 재량적 권한의 한계를 설정한다는 의미가 있다. 전체 예산을 각각의 분류 단위로 구분하여 편성한 내용을 국회가 심의해서 의결한다는 것은 이 의결된 내용, 즉 분류된 대로 지켜서 예산을 사용해야 함을 의미한다. 예산 집행 주체가 규범적으로 지켜야 하는 단위를 어느 정도까지 세밀하게 국회가 정할 것 인지는 예산집행 과정상 규범에 대해 정한 「국가재정법」의 내용에 따라 결정된다. 현행 우리 법률에서는 ‘항’ 단위를 국회가 결정하고, 그 아래 단위는 정부 안에서 통제된다. 앞에서 예로든 교육부 예산의 경우, ‘교육’은 장(분야) 단위의 구분이고 그 안에 ‘유아및초중등교육’이라는 관(부문)이 있다. 그 안에 다시 “학교교육과정 운영지원”, “학생지원”, “지방교육 재정교부금”과 “지방교육정책 지원”을 비롯한 여섯 개의 ‘항’(프로그램)이 있다. 국회가 예산을 결정함으로써 정부를 구속하는 단위는 원칙적으로 이 ‘항’ 단위이다. 따라서 예컨대 ‘학교교육과정 운영 지원’이라는 항을 위해 주어진 약 1천3백억 원의 예산을 교육부는 국회의 동의 없이 다른 항에 사용할 수 없다. 이것이 우리 헌법이 권력 주체들 간에 나누어 둔 재정에 관한 권력 구조에서 도출되는 예산의 규범적 의미이다.

예산과 재정을 어떤 개념으로 나누는지는 비단 집행 작용을 구속하는 규범이라는 의미 외에도 사업 계획과 결과를 통제하는 제도의 단위라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 예컨대 앞서 본 기금의 운용에 대한 평가는 개별 ‘기금’이라는 단위가 평가의 대상 단위가 된다. 이 원리를 특별회

계에도 그대로 적용할 수 있을 것이다. 다만, 현행 우리 「국가재정법」은 재정 및 예산의 개념·형식적 체계(예산구조)를 사업의 계획으로서는 상당히 정합적으로 사용하지만 사업 결과에 대한 평가를 위해서는 큰 의미를 부여하지 않고 있다. 「국가재정법」에서 재정 운용의 결과를 점검하는 제도는 크게 “재정사업 평가” 제도(제8조)와 결산 제도로 구분할 수 있다. 재정사업 평가의 대상 단위에 대해서 법률에서는 ‘재정사업’이라고 표현하고 있다. 이 재정사업 단위가 예산구조상 어느 단위에 해당하는지는 법령에서 정하지 않고 있다. 다만 「국가재정법 시행령」에서는 주요 재정사업 평가 결과를 재정운용에 반영하기 위해 ‘분야’별 재정지출의 우선순위를 분석·평가할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다(제3조 제2항).

이와 같이 현재의 우리 재정법 및 예산 관련 법제도에는 예산구조와 특정 사업의 효과성, 효율성에 대한 관리 행정이 정합적이지 않은 문제가 있다. 이 둘이 서로 긴밀하게 연관될수록 재정 운용의 결과가 새로운 재정 운용에 환류되어 더 나은 운용으로 이어질 개연성이 크다. 이러한 현상이 특별회계에 관해 중요한 의미를 갖는 이유는 예산구조와 성과관리 법제의 부정합을 메우는 역할을 일정 부분 특별회계 제도가 하고 있기 때문이다. 즉 현재 우리 법체계에서 특별회계는 특별회계 본래의 법제도적 의의, 즉 특정 사업을 위한 예산 내 구분된 회계라는 재정운용의 형식이라는 의미 외에 목적이 되는 사업의 성과 자체를 관리하기 위한 법제도로서 활용되는 측면이 있다.

이상 지금까지 본 연구 주제에 필요한 특별회계 일반론을 정리하였다. 특별회계는 재정운용을 위한 예외적 형식으로서 예산 안의 별도 회계라는 형식과 함께 특별한 사업을 뒷받침하는 재정적 장치라는 내용적 특징을 갖는다. 현행 우리 법체계상 특별회계는 「국가재정법」이 예정한 특별회계 본래의 기능, 즉 예산 안에서 특정한 사업에 필요한 재원을 안정적

으로 확보하여 운용한다는 기능 외에 재정의 효과성을 통제하는 기능을 하고 있다고 볼 수 있다. 이는 현재 우리 예산법에서 예산구조와 예산 절차상 환류 구조가 일치하지 않기 때문에 생기는 정책적 수요를 특별회계가 맡고 있는 것이라고 볼 수 있다. 특별회계는 예산 안에서 다른 자금과 구분되어 해당 목적을 위해 얼마가 투입되고 얼마가 지출되는지를 기록하는 제도적 틀이 됨으로써 목적 사업에 관한 재정 운용의 효율성을 드러낼 수 있기 때문이다.

## 제2절 저출산특별회계 도입 환경 검토<sup>70)</sup>

### 1. 저출산 예산의 충분성 및 정책 영역 간 예산 배분

현재 제3차 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 추진되고 있는 저출산 관련 정책의 2019~2020년 중앙부처 시행계획 예산을 바탕으로 저출산 대응 측면에서 현재의 예산 규모의 충분성과 영역별 예산 배분의 균형 정도에 대해서 조사한 결과는 <표 5-1>과 같다.

70) 저출산도입 환경에 대한 검토는 전문가 조사 자료를 바탕으로 구성하였으며, 전문가 조사는 10월 26일~11월 6일에 걸쳐 25명을 대상으로 이메일 조사를 실시하였으며 이 중 16명의 회신자료를 활용함.



제를 겪은 선진국들에 비해 관련 예산은 턱없이 낮은 수준이며 떨어지는 출산율에 비해 대응수준과 속도 모두 뒤처졌으며, 출산 양육 부담에 대한 지원체계 구축을 위해서 원칙적으로 더 많은 예산 지원이 필요하다는 의견이 조사되었다.

반면에 현재 예산이 그리 부족하지 않다는 관점의 이유로 저출산 대응 예산이 부처 간, 지자체별 중복이나 유사한 과제(영역 혹은 항목)가 많기 때문에 중복(유사한) 과제를 조정하고 일원화 한다면 현재의 예산은 목표 달성에 충분하다는 것이다. 예를 들어 “다양한 가족 포용” 과제는 여가부와 교육부가 유사한 내용을 실행(계획)하고 있는 상황이다. 또한 조사표에 제시된 표<sup>71)</sup>에 따르면 2019년 대비 2020년 예산은 10%p 정도의 증가세를 보이고 있고 2021년 이후에는 코로나 극복 등으로 위의 예산 규모가 증가할 것으로 예상되어 재정규모 자체는 비교적 충분하다고 판단된다는 것이다. 이밖에 저출산 대응 정책의 효과성 측면에서 현재의 예산 규모는 충분하다고 평가되었다.

조사결과 예산의 총량적인 측면에서 부족하다기보다 직접적으로 저출산과 관련된 정책만 고려할 경우 저출산 영역의 예산은 충분하지 않다고 판단된다. 대한민국 정부(2020)에 따르면 중앙부처 시행계획 예산은 40조 1804억 원이지만 세부적으로 들어가면 ‘다양한 청년주택 공급 확대’, ‘청년 임차가구 주거비 지원 강화’, ‘신혼부부 맞춤형 임대분양주택 공급 확대(임대)’ 등 주택정책 관련 예산이 17조 9819억 원으로 40% 이상을 차지하여 실질적 저출산 예산은 그리 많지 않다는 것이다. 물론 저출산 대응을 위해서 청년을 위한 주택정책은 매우 중요하나 OECD 기준 가족정책(현금 및 서비스 지원) 예산에 비추어 볼 때 매우 부족한 수준이다.

71) 제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획을 바탕으로 구성된 표로 조사표에 함께 제시되어 있음. 2019~2020년 중앙부처 저출산 정책 예산 현황으로 본 보고서 부록에 제시됨.

2018년 9월 이후 아동수당이 도입되어 현금 지원이 확대되었으나 2019년 기준 아동수당 예산은 2조 9672억 원으로 GDP 대비 0.16%에 불과하다(김윤정, 2020. 6. 2.). 물론 지방비 매칭 및 지방정부 사업을 포함하면 이보다 증가할 것이나 OECD 평균에 비하면 여전히 아동 및 가족관련 지출은 부족한 수준으로 판단된다. 또한 저출산 문제가 심각하여 정부 재정 지출 수요는 상당하다고 할 수 있으나 대한민국 정부(2020)에 따르면 현재 저출산 관련 예산이 전체 예산의 8%, 보건복지고용예산의 22~23% 수준으로 예산 규모가 매우 크다고 볼 수 있다. 따라서 구체적 정책 문제를 기준으로 인과성이 구체적으로 검증될 수 있는 사업을 중심으로 효율적인 예산 배분을 위한 조정이 요구되는 상황으로 볼 수 있다.

#### 나. 영역별 예산 배분의 균형

영역별 예산 배분은 균형적이지 않다는 의견이 다수 조사되었다. 현재 예산 배분은 영유아 보육과 보육료 지원 분야에 과도하게 재원이 배정된 상태로 보육 지원에 투입되는 예산이 상대적으로 지나치게 높다는 것이다. 그럼에도 현재의 보육지원체계는 기본적인 서비스 제공에 그치고 있어 서비스 질 개선을 위한 정책에 예산이 배분될 필요가 있으며 일·가정 양립을 위한 휴가휴직제도 확대 등 “아이와 함께 하는 시간 최대화”를 위한 정책에 더 많은 재원이 배분될 필요가 있다는 의견이 조사되었다. 현재 일하는 여성이 당면한 가장 큰 문제는 육아휴직제도의 미비와 보육인프라(예컨대 초등 돌봄 등)의 부족으로 인한 경력단절인데 이를 해결하는데 더 많은 예산이 투입될 필요가 있다는 것이다. 이밖에 “춤춤하고 안전한 돌봄체계 구축” 예산에 비해 “출산 양육비 부담 최소화” 예산 규모가 지나치게 적어 균형적이지 않은 측면이 지적되었다. 이는 국내 양육지원체계가 현금급여는 매우 낮고 시간지원제도는 특정 부모에게만 쏠려있



으며 서비스는 중복·비효율이 존재한다는 한계와 직결된다.

청년의 생활안정을 위해서는 더욱 많은 재원이 쓰여야 함에 동의하나 2040세대 안정적 삶의 기반 조성 예산의 대부분은 주거지원에 투입되고 있다. 거주지역과 주거형태가 혼인율과 출산율에 유의미한 영향을 미쳐 긍정적인 영향이 있을 것으로 예상됨에도 불구하고 해당 정책에 대한 효과성 점검이 필요하다는 의견도 있다. 결혼과 출산을 통한 가족의 확대 과정에서 주거의 어려움이 제기되고 있으므로 이에 대한 지원이 필요함에는 동의하나 현재의 지원 형태가 출산율 제고에 실질적인 도움이 되고 있는지는 검증이 필요하다는 것이다. 또한 주거지원을 필요로 하는 많은 젊은 층 중에서 실제 지원을 받는 경우는 일부에 불과하다는 한계가 있으며 지원하는 주거유형이 자녀를 낳고 기르는 데 적합한 것인지 제고할 필요가 있다는 의견이 있었다. 복지정책으로서 신혼부부 지원에는 부합하나 저출산 정책으로서 적절한지, 주거지원을 통해 출산율이 실제 얼마나 제고되었는지에 대한 적극적인 검증이 필요하다는 것이다. 이밖에도 젠더 불평등 완화를 위한 사업, 출산율 제고에 효과적인 다른 수단이나 사업들, 결혼과 다자녀 출산을 장려하기 위한 정책에 더 많은 재원이 배분될 필요가 있다는 의견이 조사되었다.

저출산 대응 정책은 기존 각 부처의 사업을 중심으로 사업 영역이 구성된 측면이 있어, 정책 영역별 예산 배분이 원천적으로 균형적일 수 없다는 한계가 있다. 즉, 현재의 저출산 대응 정책의 영역별 예산은 과거의 영역별 예산에 기초해 수립되었기 때문에 정책의 중요도 혹은 효과성 측면에서 그 적절성을 정확히 파악하기에는 어려움이 있다. 전반적으로 저출산 정책에서 중요하게 지원되어야 할 영역은 출산·양육 지원임에는 이견이 없으나 세부 지원 방향에 대해서는 검토가 필요한 것으로 이해된다. 우리나라의 가족정책은 보육·돌봄 서비스 중심으로 확대되어 왔기 때문

에 서비스 지원에 비해 현금지원 및 일·가정양립(육아휴직, 유연근무제, 출산휴가 등) 지원을 위한 예산은 매우 부족한 수준이다. 아동수당은 시행 초기 단계이고 일·가정양립을 위한 제도는 지원 수준의 부족으로 실제 육아휴직 등 제도를 사용할 수 있는 이용자는 공공기관 및 대기업에 한정되어 있으며 중소기업에서는 사용하기 어려운 상황이다. 이에 따라 출산·양육 지원 영역에서 현금 지원, 시간 지원에 대한 강화가 필요하다. 장기적으로 정책의 중요도와 효과성을 기반으로 저출산 정책의 유형을 다시 분류하고 예산 배분을 논할 필요가 있다.

## 2. 저출산 정책 구성의 적절성

현재 제3차 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 추진되고 있는 저출산 관련 정책은 저출산 대응 측면에서 얼마나 적절한지에 대한 조사결과는 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 저출산 관련 정책 구성의 적절성

(단위: 명)

구분	← 적절하지 않음					적절함 →	계
	①	②	③	④	⑤		
정책 구성의 적절성	2	9	2	3	-	16	

자료: 본 연구를 위해 실시한 '저출산정책 재정지원 방안 연구 전문가 조사'.

### 가. 정책 구성의 적절성

전반적으로 정책 구성이 적절하지 않다는 의견이 다수 조사되었다. 이와 같이 생각하는 이유는 다양하게 나타났다. 앞서 논의된 바와 같이 현재의 정책 구성이 기존 각 부처의 사업을 중심으로 저출산 대응 정책 영역 사업으로 포괄된 측면이 있어, 정책의 중요도 혹은 효과성 측면에 따

라 구성되었다고 보는 데 한계가 있다는 것이다. 현재의 정책들이 직·간접적으로 출산에 영향을 주겠지만 출산율과 직접적으로 관련된 정책은 일부로 평가하고 있다. 따라서 저출산 해소에 영향력이 큰 정책들을 선별하거나 발굴하여 집중 투자하는 것이 필요하다는 의견이다. 아이와 함께 하는 시간 최대화 영역을 보면 근로시간 단축이나 육아휴직, 출산휴가 등이 들어가 있는데 여전히 한국 사회에 안정적 정규직만이 누릴 수 있는 대안들이 대부분이며 청년들 중 안정적 정규직이 얼마나 되는지를 고려하면 정책 대상이 매우 제한적이라는 지적이다. 2040세대 안정적 삶의 기반 조성은 핵심적인 이슈임에도 관련 정책 구성은 매우 미미한 것으로 평가하였다. 예를 들어 청년에게 50만 원을 6개월 준다고 출산을 결정하거나 결혼을 결정할 것이라 생각되지 않으며 많은 청년들이 고용보험 자체에 가입되어 있지 않다는 것이 기본적인 문제라고 지적하고 있다. 따라서 자영업이나 혁신 창업가, 비정규직 모두가 누릴 수 있는 정책이 수립되어야 한다는 것이다.

청년 주거 문제를 개선하는 정책이 확대되기는 했지만 여전히 비혼과 만혼의 증가에 대한 대응이 충분하지 못한 것으로 판단되며 아동수당이 확대되기는 했지만 자녀를 가진 가구에 대한 경제적 지원이 역시 부족하다고 평가하고 있다. 주거지원 정책은 대상자의 일부만이 혜택을 받고 있으며 그 효과성도 의문이며 양육비 부담이 커져가는 상황에서 이를 정부 지원으로 일부 완화하려는 노력은 성공적이지 않았다는 평가이다. 양육비 지원과 함께 양육비 증가세를 반전시키거나 정체시키려는 노력이 수반되어야 하나 이에 대한 정책적 노력은 매우 제한적이라고 평가하고 있다. 또한 소득부족 가구, 맞벌이 등 시간부족 가구, 한부모(조손가족 포함)가구 등에 대한 선택적 지원이 부족함에도 불구하고 몇몇 정책들이 보편주의적 관점에서 확대됨에 따라 실질적인 정책 수요자들에 대한 지원

이 제한된다는 의견도 조사되었다. 이밖에도 출산을 회복을 위해서는 가족과 공동체 그리고 경쟁 완화 등을 위한 사회정책의 체계적 접근이 필요함에도 현재 추진하는 개별 사업은 가족과 공동체의 해체, 경쟁 심화, 개인주의 심화 등을 강화하는 정책 효과가 예상된다는 의견이 조사되었다.

정책 구성이 적절하다는 일부 의견의 경우 그 이유로는 다음과 같은 내용이 조사되었다. 현재 결혼 자체가 늦어지고 있는 이유가 높은 집값, 불안한 일자리이며 수도권과 지방의 격차가 줄어들지 않는 상태에서 청년층이 모이는 수도권의 주거 대책은 매우 중요하며, 절반 가까운 재원을 청년세대 안정화 지원으로 투자하는 것은 바람직하고 평가하고 있다. 이러한 정책의 방향은 저출산 원인 분석에 부합하는 방향으로 평가하고 있다.

조사결과 저출산 대응 정책의 핵심은 결혼과 다자녀 출산을 유인할 수 있는 정책 수단이 구성되어야 하며 젠더 불평등을 완화하기 위한 정책 수단과 사회문화적 가치를 바꾸기 위한 정책 수단들이 함께 추진될 필요가 있다는 것으로 이해된다. 저출산 문제는 종합적인 사회문제의 결과로서의 성격을 가지기에 다양한 사회문제의 종합적 대응이 필요하다는 점에서 현재 다양한 정책의 추진은 긍정적인 측면이 있으나 저출산 해소에 직접적인 효과는 제한적이라는 한계가 있다. 또한 2040세대에 대한 주거 및 일자리 지원 정책의 경우 저출산 대응을 위한 적절한 정책 방향이라고 평가되기도 하나, 저출산과 직접적 연관성이 낮은 정책으로 평가되기도 하였다. 이에 따라 청년지원정책의 세부 정책에 대한 정책 효과 등의 검증이 필요할 것으로 보인다.

## 나. 확대 및 강화될 영역

정부가 보다 적극적으로 저출산 관련 정책을 추진할 경우 추가되거나 확대 및 강화되어야 할 정책 영역은 어떤 것들이 있는지 조사한 결과 다

음과 같은 의견이 조사되었다.

## 1) 현금 지원 강화와 일·가정 양립 지원정책 강화

국내 양육지원 정책은 돌봄서비스(보육료 지원) 중심으로 시간 지원(육아휴직 등) 및 현금 지원(아동수당, 양육수당)에 대한 지원은 낮은 수준으로 돌봄시간과 현금 지원에 대한 확대가 필요하다. 보육시설 강화와 함께 자기 아이를 부모가 직접 보육할 수 있는 정책 전환이 이루어질 필요가 있다. 이에 따라 현재의 일·가정양립 지원 정책의 대상을 비정규직, 자영업자, 특수고용, 모두가 모성휴가, 부성휴가를 누릴 수 있도록 대책을 개선하고 투자할 필요가 있다. 여성들이 원하는 상황은 아이도 낳고 경제활동도 영위하는 것으로 출산휴가 기간을 늘릴 뿐만 아니라 휴직급여에 대한 증액도 검토되어야 한다. 현재 육아휴직 부문은 고용정책으로 고용보험기금사업의 일환으로 추진되어온바, 국제적으로도 재정 투입의 규모가 작고 소득대체율이 낮은 상황으로 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 현금지원의 강화로 아동수당 지원대상과 금액에 대한 점진적인 증액이 필요하다.

## 2) 양육친화 문화 조성

사회생활의 부담이 많은 상태에서 출산과 양육의 부담이 매우 커지게 되므로 자녀 양육에 우호적인 환경 조성이 중요하다. 기존의 정책이 주로 비용 보전적인 측면에 머물렀다면 이를 근로환경 등의 주변 여건 개선으로 확대해 나가는 것이 필요하다. 아이 낳고 기르고 가르치는 전 과정에 대한 부모의 부담이 너무 커서 출산에 대해 두려움을 느끼는 문제를 사회적으로 공감하고 함께 해소하려는 인식과 노동시장에서 결혼이나 출산과 관련된 불리함을 해소하고자 하는 노력이 필요하다. 가족 중심의 생활 여

유가 있어야 자연스럽게 출산을 회복이 가능하다. 또한 아이를 낳게 하기 위한 정책뿐만 아니라 태어난 아이들이 적정 수준으로 잘 자랄 수 있는 시스템에 초점이 맞추어져야 한다. 양육에 대한 공포와 좌절 없이 원하는 출산으로 이행할 수 있는 사회문화 조성이 필요하다.

### 3) 2030 청년지원 정책

결혼과 출산이 그렇지 않은 경우(비혼, 출산의 포기)에 비해 삶의 질을 높일 수 있다고 청년층이 느낄 때 출산율은 자연적으로 제고될 수 있다고 판단된다. 따라서 청년수당이나 청년일자리사업, 청년주택에 훨씬 더 과감한 대책이 있어야 한다. 대한민국 정부(2020)에 따르면 이미 청년주택(신혼부부 행복주택 포함) 공급 확대로 5.3조 원, 청년·신혼부부 임차가구 주거비 지원 9.4조 원이 배정되어 있으나 주택과 함께 안정적인 일자리가 더욱 필요하며 이와 같은 문제를 개선하기 위한 중장기적인 정책이 설정되고 매년 조금씩 실행해 나가는 로드맵 설정이 필요하다.

### 4) 경쟁적 사회 분위기 변화와 젠더 불평등 완화 정책

한국 사회는 과도하게 경쟁적 사회의 특성을 가지고 있다. 그에 따라 과도한 사교육 부담이 사회적 문제로 대두되고 있으며 이는 자녀양육부담을 초래하는 주요 원인으로 지목되고 있다. 이에 따라 경쟁적 사회 분위기에 대한 개선책이 필요하며 과도한 사교육비 경감 노력이 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 사회적으로 결혼, 출산, 육아와 관련된 젠더 불평등 요소를 적극적으로 해소할 필요가 있다. 여성에게 과도하게 부여된 가사노동 및 육아에 대한 부담 등을 남성이 동등하게 나눌 수 있는

제도적 기반과 사회적 분위기 조성이 필요하다.

### 3. 저출산 관련 정책 추진체계

현재 저출산 관련 정책은 「저출산·고령사회기본법」에 근거하여 5개년 단위의 ‘저출산·고령사회 기본계획’을 중심으로 추진되고 있다. 보건복지부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 ‘저출산고령사회위원회’의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 하고 있다. 관련법에 따르면 ‘저출산고령사회위원회’는 다음의 사항을 심의 하도록 하고 있다. 1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화 전망에 관한 사항, 2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항, 3. 기본계획에 관한 사항, 4. 시행계획에 관한 사항, 5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항, 6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 간사위원이 부의하는 사항

이와 같은 정책추진체계의 적절성과 당초 설계한 바에 따라 체계적으로 작동하고 있는지에 대한 조사 결과는 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 저출산 관련 정책 추진체계의 적절성과 추진체계 작동 여부

(단위: 명)

구분	← 적절하지 않음		적절함 →			계
	← 잘 작동하지 않음		잘 작동함 →			
	①	②	③	④	⑤	
추진체계의 적절성	2	5	6	3	-	16
추진체계의 작동	3	9	4	-	-	16

자료: 본 연구를 위해 실시한 ‘저출산정책 재정지원 방안 연구 전문가 조사’.

## 가. 추진체계의 적절성

현재, 보건복지부와 저출산고령사회위원회를 중심으로 추진되고 있는 저출산·고령사회기본계획의 추진체계가 적절하지 않다는 의견이 조금 더 많은 것으로 나타났다. 현재의 추진체계가 적절하지 않다는 의견의 이유는 다음과 같이 조사되었다. 「저출산·고령사회기본법」상 보건복지부 장관이 기본계획안을 작성하도록 되어 있으나 실제 저출산·고령사회기본계획안은 저출산고령사회위원회의 심의를 받기 때문에 저출산고령사회위원회가 작성에 관여한다고 볼 수 있다. 그러나 기본계획 작성 이후의 저출산 대응 정책의 컨트롤타워가 불분명하기 때문에 실제 저출산 대응 정책 추진은 각 부처의 정책으로 개별적으로 추진되게 된다. 이에 따라 통합적인 저출산 대응 정책 추진이 효율적으로 이루어지기 어려운 구조이다. 또한 현재의 추진체계는 저출산 관련 거시적인 사회정책 성과에 대한 책임 소재가 불분명하고 임의적인 개별 사업 추진 및 투입 중심의 재정사업 성과관리에 집중하게 되는 추진체계로 볼 수 있다. 이밖에도 5년간의 기본계획 직전 한 해 동안 서둘러서 마련하는 데는 무리가 있으며 현재의 위원회 조직과 역량을 가지고는 충분한 연구·조사가 어려운 측면이 있다. 다양한 분야 및 기관의 연구자·전문가들의 연구성과나 의견을 충분히 반영하고, 이를 관련된 여러 정부부처와 협의하기 어려운 구조이다. 이에 따라 지금과 같은 위원회 체계로는 저출산 현상처럼 복잡하고 다기한 원인을 정책으로 바로잡기가 매우 어려워 보인다. 저출산고령사회정책은 한국의 사회변화에 장기적인 안목을 갖고 대응하는 것이 필요하지만 동시에 문제의 급박함을 고려한 단기 및 중기 대응 방안도 필요하다. 장기 계획은 5개년 단위가 적절할 수 있지만, 단기 및 중기 대응 방안에는 새로운 대책 안이 필요하다.



반면, 현재의 추진체계에 큰 문제가 없다고 여기는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 현재의 추진체계는 저출산 대응에 대한 기본사항을 모두 고려하고 있는 것으로 보여 적절하다고 판단된다. 또한 저출산·고령사회에 대한 이슈는 전 부처에 걸친 이슈이기 때문에 대통령 산하에 위원회를 두어 통합적 추진체계를 갖추는 것은 종합적 대책 수립을 위해서 바람직하다. 다만, 현재의 추진체계가 적절하다고 평가함에도 일정부분 변화가 필요하다. 부서 칸막이와 이기주의를 넘어서기 위해서는 대통령 직속 기구의 정책 조율 권한이 필수적이며 현재보다 더 강력한 조정 권한이 필요하고 현재 위원회의 기능이 더욱 확대될 필요가 있다. 중장기 인구구조의 분석, 사회경제적 전망, 저출산 대응의 추진방향·조정·평가 등이 적절히 이루어지고 있는지에 대한 검토가 필요하다. 대부분의 분석이나 평가 등이 단기적인 관점에서 주로 이루어지고 있기 때문에 이에 대한 적절성을 검토할 필요가 있다. 또한 위원회의 전문성을 좀 더 키워서 의제 발굴, 효과성 평가, 정책 개발의 과정을 함께 수행하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이밖에 기본계획의 방향성이 개별 부처로 전달될 수 있도록 하는 기제가 중요하며 위원회가 정책을 선도할 수 있는 능력을 갖추고 이를 기반으로 계획의 방향성을 도출하는 것이 필요하다.

## 나. 추진체계의 작동

추진체계의 적절성과 별개로 현재 추진체계가 당초 계획한 바와 같이 작동하고 있는지에 대한 조사결과 대부분이 잘 작동하고 있지 않다고 평가하는 것으로 조사되었다. 이와 같이 평가되는 이유는 다음과 같다. 지금까지의 성과를 보면 무언가 문제가 있다고 보이며 위원회의 권한이 유명무실하기 때문에 위원회의 역할이 부처에 비해서 약한 것으로 판단된

다. 기본계획이 만들어지는 과정 중에 각 부처들의 이해관계가 들어간다가거나 기획재정부가 예산상 이유로 난색을 하게 된다면 결국 제대로 된 계획이 만들어질 수 없으며, 이에 대한 조정과 평가 그리고 저출산에 대한 리더십이 위원회에 있어야 하나 현실적으로 이와 같은 기능이 작동하지 않고 있다. 위원회 본회의는 거의 열리지 않고 있으며 위원들은 사안에 대한 충분한 정보를 제공받지 못하고 있다. 위원회가 실제로 저출산·고령화 관련 정책을 실행하는 관련 부처의 이견을 조율할 수 있는 수단을 가지고 있지 못하기 때문에 총괄기능을 수행할 수 없다. 현재 위원회는 정책의 조정 기능이 부재하고 개별 부처의 정책을 모으는 수준에 머무는 경우가 많으며 기본계획에 대한 정책 평가가 제대로 이루어지지 못하는 것으로 판단된다. 개별 사업들은 일정대로 추진되지만 그 사업의 합이 저출산 대응 정책의 성과로 연결되지는 않고 있다. 즉, 개별 사업관리체계가 작동하는 것과 실제 의도한 성과가 창출되는 것이 별개로 분리된 상태로 진행되고 있다. 위원회의 전문성이 개별 부처 정책을 이끌 정도로 높아야 하나 그렇지 못한 경우가 있으며 정책 제안이나 개발에 보다 중심적인 역할을 할 필요가 있다. 위원회의 구성 및 의결과정에서 다양한 이해집단의 참여 확대, 이해관계 조정 및 합의 도출 노력, 정책 이행 노력이 요구된다. 저출산 대응의 추진방향·조정·평가 등이 좀 더 거시적이고 중장기적인 관점에서 이루어질 필요가 있다. 종합적으로, 현재의 추진체계가 기대했던 바와 같이 작동하지 못하는 이유는 근본적으로 위원회의 권한의 한계에 기인한 문제와 위원회의 적극적인 활동 부재에서 비롯된 문제로 이해할 수 있다. 이에 따라 위원회에 실질적으로 정책 조정 및 평가 기능을 부여하고 적극적인 활동을 도모할 필요가 있다.

#### 4. 저출산 정책 예산 구조 및 재원 조달

우리나라의 재정구조는 운용수단에 따라 크게 예산과 기금으로 구분되며 예산은 일반회계, 특별회계로 구분된다. 현재의 저출산 예산은 일부 사업을 제외하고 대부분 일반회계로 구성되어 있다. 일반회계는 국세 등 일반세입이 주된 재원임에 반해 특별회계는 특정한 사업 및 특정 자금을 운용하기 위하여 특정한 세입(사업수입, 목적세 등)이 재원이며 기금은 출연금, 부담금 등 별도로 조성된 특정한 자금이 재원이라는 점에서 차이가 있다. 저출산 관련 정책 중 일부는 기금과 특별회계에서 활용하는 사업이 있다. 예를 들어 ‘국민건강증진기금’을 활용하여 신생아 치료 건강보험 보장 등 지원 확대 사업 등이 수행되고 있으며 ‘응급의료기금’을 활용하여 분만취약지 지원사업 확대 및 고위험 산모·신생아 통합센터 확대 등의 사업이 추진되고 있다. 또한 ‘고용보험기금’을 활용하여 기간제 노동자 출산휴가급여 보장, 임신·출산기 근로시간 단축, 직장어린이집 확대 등의 사업이 추진되고 있다. 이밖에 ‘유아교육지원특별회계’에서 만 3~5세 누리과정 지원이 이루어지고 있다.

일반회계, 기금, 특별회계는 예산 집행의 차이를 가지고 있다. 일반회계 및 특별회계는 예산총계주의 원칙 등 합법성에 부합하여 집행하여야 하고 계획 변경 시 추경예산 심의 및 편성 과정을 거치는 반면, 기금의 경우 합목적성 측면에서 예산 집행에 대한 재량 탄력성이 부여되어 주요 항목 기준 30% 범위 내 지출의 탄력적 운용이 가능하기 때문에 30% 범위 내 추가 지출이 가능하다는 특성이 있다. 또한 예산 관리 측면에서 일반회계, 특별회계, 기금에 따라 예산 관리 주체가 다른 특징이 있다. 저출산 분야 각 사업별 예산은 기획재정부 심의, 국회 심의, 의결을 거쳐 각 부처에서 사업 추진을 위해 집행하고 이후 국회 결산 심의 및 승인 과정을 거

치게 된다. 이때 일반회계의 관리 주체는 소관 중앙관서의 장(기획재정부 장관)인 반면, 특별회계는 관계 주무부처의 장(가령 유아교육지원특별회계는 교육부 장관이 운용, 관리), 기금은 각 기금별 주무부처의 장(가령 고용보험기금은 주무부처인 고용노동부 장관)이 된다. 즉, 특별회계와 기금은 특정한 사업을 운용하는 주무부처(장)에서 관리한다는 차이가 있다.

이와 같은 일반적인 예산구조 상황에서 저출산 정책 추진 시 재원 조달 구조, 예산 집행(과정), 예산관리와 관련하여 개선이 필요한지 조사한 결과는 <표 5-4>와 같다.

<표 5-4> 저출산 관련 정책 재원조달 구조·예산 집행·예산 관리 개선 필요성

(단위: 명)

구분	← 필요하지 않음				필요함 →	계
	①	②	③	④	⑤	
재원조달 구조 개선	3	3	6	4	-	16
예산집행 체계 개선	-	5	8	2	1	16
예산관리 체계 개선	-	8	1	6	1	16

자료: 본 연구를 위해 실시한 '저출산정책 재정지원 방안 연구 전문가 조사'.

## 가. 재원조달 구조

재원조달 구조 개선이 필요한가에 대해서는 필요하지 않다는 의견이 다수로 조사되었다. 재원조달 구조 개선의 필요성이 낮은 이유는 다음과 같다. 현재의 재원조달 구조에서 특별한 문제점을 발견하기 어려우며 사회정책은 조세재원에 기반하여 현재와 같이 일반회계 중심으로 운영되는 것이 적절하다. 더욱이 기금은 기금 조성 목적 자체를 위해 활용되는 것이 기금의 지속가능성 측면에서 바람직하며 저출산 문제 대응은 기금 조성 주된 목적 자체보다는 국가적·지역적 인구문제의 대응이라는 점에서

중앙정부 예산 및 지자체 예산을 통해 일반회계로 조달하는 것이 바람직하다. 또한 특별회계 사업은 사업이 비교적 단순 명료해야 하는데 저출산 정책은 너무 다양해서 특별회계 사업으로 하기에는 적절하지 않은 측면이 있다. 재원조달 구조의 문제는 정책 추진의 문제가 재원조달 구조와 관계있을 때 검토될 수 있는 문제로 현재는 원인에 부합하는 총괄적 정책 구성 능력, 다양한 정책들에 대한 전반적 리더십 발휘 등에서 문제가 있기 때문에 재원조달 구조를 논하기에는 시기상조이며 재원조달 구조를 개선하기 위해서는 너무나도 많은 이해관계자와 정치적 과정을 거쳐야 하고, 실제 그러한 과정으로 재원이 지금보다 효율적으로 조달된다는 보장이 없다.

반면, 현재의 재원조달 구조의 개선이 필요한 이유는 다음과 같이 조사되었다. 직접적으로 저출산 문제와 관련이 없는 정책의 재원이라면 해당 부처의 재원은 본연의 정책 목표에 좀 더 초점이 맞춰져야 하며, 저출산 예산은 저출산 목적에 집중할 수 있도록 해야 하며 집행의 유연성의 한계를 개선하는 방향으로 재원조달 구조를 조정할 필요가 있다. 일부 사업의 경우 일반회계에 포함시켜야 할 사업이 기금 사업으로 배정되어 재정의 안정성 측면에서 적절하지 않은 경우가 있다. 기금은 재량 탄력성이 부여되어 30% 이내의 추가 지출이 가능하지만(김선옥, 2018) 행정부 내에서의 조정 및 국회의 심의기능이 배제되어 있어 재정의 안정성 측면에서 불안정할 수 있다. 또한 기금별로 고유의 목적이 있으므로 저출산·고령화 대응책을 종합적으로 수행되는 것이 용이하지 않을 수 있다. 이에 따라 기금보다는 일반회계 및 특별회계가 중심이 되는 것이 바람직하다.

## 나. 예산집행 체계

예산집행 체계 개선이 필요한가에 대해서 필요하지 않다는 의견이 다수로 조사되었다. 예산집행 체계 개선 필요성이 낮은 이유는 다음과 같이 조사되었다. 현재의 저출산 정책의 문제가 예산집행의 문제라고 보이지 않는다. 저출산 관련 사업들은 1년 단위로 집행·관리되는 사회복지 혹은 사회복지서비스 분야가 많으며, 이들 분야에서는 자본 투자와 달리 경상적 경비가 많기 때문에 현재와 같이 집행하는 것이 바람직하다. 또한 현 상황에서 예산집행과 과정상의 개선이 꼭 필요한 것은 아니라고 생각되며 다른 영역의 사업들과 유사한 예산집행 과정이 저출산 부문 사업들에 도 적용되고 있다.

반면, 예산집행 체계 개선이 필요한 이유는 다음과 같이 조사되었다. 현재와 같이 각 부처별로 예산이 편성되어 집행되는 경우 중복과 비효율이 발생할 수 있으며 경직적인 예산구조는 급격한 사회환경의 변화를 제대로 반영(대처)하는 데 어려움이 있다. 기금사업은 일반회계 사업만큼 제대로 관리되지 않을 가능성이 있으며 일부 사업의 경우 통합적으로 수행되어야 함에도 재정 원천이 다르다는 이유로 개별적으로 나뉘어져 통합성 없이 집행되는 경우가 있다. 이와 같은 이유 등을 고려할 때 보다 유연한 예산구조로 개편되고 그에 따른 집행체계 개선이 필요하다.

## 다. 예산관리

예산관리 측면의 개선이 필요한가에 대해서는 필요하다는 의견과 그렇지 않다는 의견이 비슷한 수준으로 나타났다. 먼저, 예산관리 측면의 개선이 필요한 이유는 다음과 같이 나타났다.

우선, 예산관리 차원과 함께 저출산·고령화에 대한 성과관리 체계 전반에 대한 검토가 필요하다. 성과평가 체계와 함께 예산관리 체계가 연동되어야 할 필요가 있다. 즉 저출산 관련 정책이 간접적, 장기적으로 가져오는 효과를 종합적으로 고려하여 재정 성과를 평가하고, 이에 따라 예산을 편성·관리할 필요가 있다. 또한, 다부처 사업을 통한 다면적 접근이 요구됨에 따라 성과평가와 예산 배분의 통합적 연결을 위해서는 예산관리의 유연성을 확대할 필요가 있다.

반면, 예산관리 측면의 개선이 현 시점에서 필요하지 않은 이유는 다음과 같이 나타났다. 예산은 정책이 분명한 경우 따라 오는 것이기 때문에 예산관리 개선이 우선시 되지는 않으며 현 시점에서는 일관성 있는 정책 개발과 효과적 운용방안에 대한 개선이 우선 필요하다. 또한, 예산관리는 저출산뿐만 아니라 대부분의 경우에 다른 나라와 비교해볼 때 잘 이루어지고 있는 편이다. 다만, 다양한 저출산 부문의 사업들의 예산을 총괄적으로 관리하는 주체가 어디인지 분명하지 않다는 문제가 있다.

## 5. 저출산 영역 특별회계 도입 검토

앞선 문항에서는 저출산 정책 추진 시 재원조달, 예산집행, 예산관리 측면의 개선이 요구되는지에 대해서 질문한 반면 본 문항에서는 질문을 조금 더 구체화하여 저출산 관련 정책의 효과와 효율성 제고를 위하여 예산구조 및 재원조달 방식의 변화가 필요한지, 그 변화의 일환으로 저출산 특별회계 도입에 대한 검토와 논의가 필요한가에 대해서 조사하였다. 조사 결과는 <표 5-5>와 같다.

〈표 5-5〉 저출산 관련 정책 예산구조·재원조달 변화 및 특별회계 검토 필요성

(단위: 명)

구분	← 필요하지 않음		필요함 →			계
	①	②	③	④	⑤	
예산구조·재원조달구조 변화	1	3	3	8	1	16
특별회계도입 검토	4	3	4	4	1	16

자료: 본 연구를 위해 실시한 '저출산정책 재정지원 방안 연구 전문가 조사'.

### 가. 예산구조 및 재원조달 방식 변화

저출산 관련 정책의 효과와 효율성 제고를 위하여 예산구조 및 재원조달 방식의 변화가 필요한지에 대해서 필요하다는 의견이 조금 더 우세한 것으로 나타났다. 앞서 질문한 내용보다 조금 더 광의적으로 예산구조 전체에 대한 질문으로 해석할 수 있다. 변화가 필요하다는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 현재의 예산 수준은 우리나라의 저출산 문제를 해결하기에 역부족이며 다양한 사업들이 개별 부처들에 의해 파편적이고 분절적인 방식으로 진행되고 있어 이를 보완할 수 있는 예산구조가 필요하다. 저출산 대응 정책은 여러 정부 부처의 영역을 포괄하는 만큼 분야 간 배분과 조율을 효과적으로 하는 방식의 예산구조 및 재원조달 방식이 요구된다. 저출산 정책의 효과적인 추진을 위해서는 기획재정부 장관이 관리하는 일반회계보다 관계 주무부처의 장이 관리하는 특별회계 도입도 검토해 볼 수 있다. 저출산 해소 정책 목표에 맞는 정책 개발을 위해서는 특별회계 비중을 늘리는 방식과 같은 재원조달 방식의 변화가 필요하다. 특별회계를 도입하면 저출산 대책을 보다 효과적으로 중장기 계획에 따라 사업을 안정적으로 추진하고 재정의 효율성을 높일 수 있을 것으로 판단된다. 이밖에도 예산구조 및 재원조달의 변화가 요구되지만 장기적으로 일반회계 사업으로 집행될 필요가 있다는 의견도 조사되었다.



한편 예산구조 및 재원조달에 대한 변화 필요성이 크지 않은 이유는 다음과 같이 조사되었다. 저출산 정책과 같은 거시 혹은 중범위 사회정책은 예산구조의 형태가 정책 성과에 영향을 미치는 것은 제한적이다. 별도의 특별회계와 기금을 만들면 사회정책에서는 재정지출 총량이 축소되거나 회계설립 시점 기준으로 고정되어 오히려 불리할 수 있다. 저출산 관련 정책의 효과와 효율성 제고를 위해서는 정책의 선별과 집중이 문제이지 예산의 구조나 재원조달 방식이 문제는 아니라고 본다. 저출산 대응 예산이 부처 간, 지자체별 중복이나 유사한 과제(영역 혹은 항목)가 많으므로 중복·유사 과제를 조정하고 일원화함으로써 현재의 예산을 효율적으로 활용해야 하는 것이 우선 과제라고 여겨지며 또 다른 사회적 논란의 소지가 있는 재원조달 방식의 변경은 다소 시간을 두고 신중히 접근할 필요가 있다. 다만, 현재의 예산 조정이 개선되었음에도 저출산 대응이 미흡하다고 판단될 때에는 예산구조는 물론 재원조달 방식의 변경이 필요할 수 있다. 저출산 정책으로서 기존의 정책들을 통합하여 단일 정책으로 추진하고자 한다면 새로운 재원조달 체계 및 예산구조 개편을 논할 수 있으나 이는 상당히 방대한 작업으로 저출산 정책이 교육, 노동, 보육, 보건, 소득 등 매우 광범위한 정책과 맞닿아 있는 점을 고려하면 현실적으로 추진 가능성이 매우 낮다. 먼저 어떠한 사업들을 새로이 도입할 필요가 있을지에 대한 검토 없이 현재 진행 중인 정책들을 대상으로 할 경우 굳이 특별회계 도입과 같은 재원조달 변화의 필요성은 낮다.

#### 나. 저출산특별회계 도입 검토 논의

저출산 관련 정책 예산구조 및 재원조달 방식 변화의 일환으로 저출산 특별회계에 대한 검토와 논의가 필요한지에 대해서는 필요하지 않다는

의견이 필요하다는 의견보다 다소 우세한 것으로 조사되었다. 필요하지 않은 이유는 다음과 같이 조사되었다. 특별회계의 운용은 예산의 경직성에 대한 댓가로 재원조달의 영속성을 확보하는 방안으로 추가적인 지출 소요 중 이러한 필요성이 있을 경우에 추진 가능한 것으로 현재 상태에서는 크게 도입 필요성이 낮다. 현재 재원의 증세를 통한 방법이 아닌 별도의 특별회계는 장점보다는 단점이 더 많을 우려가 크며 저출산특별회계를 한다고 크게 달라질 것 같지는 않다. 별도의 특정 재원 동원이 가능하지 않고, 일반회계 전입금의 비중이 절대적으로 높게 구성되면 특별회계 도입의 의미가 크지 않다. 개별 사업들이 다부처로 분산되어 있어 하나의 특별회계로 묶으면 상징적으로는 의미가 있지만 실제 운영은 기대만큼 통합적으로 작동하기 힘들며 관련 정책은 너무 광범위하여 특별회계로 하기에는 적절하지 않다. 개별 사업을 해당소관 부처가 개별적으로 관리하기 때문에 특별회계의 전체 지향 가치/성과가 개별 사업별로 분리되는 현상이 나타날 것이며 이는 균특회계와 농특회계에서 대표적으로 확인될 수 있는 현상이다. 재원조달과 집행은 통합적으로 관리되는 것이 바람직하며 다만 정책 수요와 전문성을 최대한 활용하기 위한 일선기관의 자율성과 책임성 확보 노력이 병행되어야 한다는 측면에서 특별회계의 별도 운용은 바람직하지 않다. 인구억제정책과 달리 저출산 정책은 다부처를 통한 종합적 노력이 필요한 부분인 바, 특별회계 방식은 바람직하지 않고 보건복지부 외 다른 부처의 책임성과 관심을 현저히 떨어뜨릴 우려가 있으며 특별회계 예산 증액 역시 일반회계보다 쉽지 않은 점이 있다. 만약 현재의 예산이 효율적으로 집행(활용)되었다고 판단될 뿐만 아니라 많은 전문가가 일반회계로는 저출산 대응에 어려움이 있다고 판단하면 특별회계의 도입이 검토되어야 하나 현재와 같이 저출산 대응 정책이 중복되고 애매한 영역까지 포함되어 있는 예산구조에서 특별회계의 도입 필요성은

낮다고 판단된다.

반면, 특별회계에 대한 검토와 논의가 필요하다는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 저출산 대책을 예산의 제약으로부터 상대적 자율성을 확보하고 안정적으로 사업을 추진하고 재정의 효율성을 도모하기 위해 특별회계를 형성하는 것이 필요하다. 저출산 정책의 효과적인 추진을 위해서는 기획재정부 장관이 관리하는 일반회계보다 관계 주무부처의 장이 관리하는 특별회계 도입도 검토해 볼 수 있다. 저출산은 사회의 다양한 영역 및 정책과 연관되어 있으며 관련된 정책을 따로 분리해 내고 이에 대한 특별회계를 설정하는 것은 쉽지 않으나 적절한 방법을 먼저 찾아내기 위한 검토와 논의는 필요하다고 본다. 개별 부처들이 제각기 관리하고 있는 저출산 사업들을 한데 모아 통합적으로 관리하는 것이 효율적인 예산 편성이나 효과적인 목표 달성에 도움이 될 것으로 생각된다. 저출산 대책을 정권 변화에 관계 없이 지속적인 국가적 과제로 안정적으로 추진하기 위하여 저출산 대책의 사업 효과성, 중복성, 적절성 등을 포괄적으로 검토하고, 저출산 관련 사업의 통합적 운영 및 관리를 위하여 특별회계 도입에 대한 검토와 논의는 유의미하다. 저출산특별회계를 통해 저출산 문제 해결을 위한 직접적인 정책을 한 곳으로 집중하고 예산의 집행과 관리의 효율성을 달성할 필요가 있다. 일반회계에 포함될 예산을 대폭 증액하는 것이 바람직하나 어려울 시에 특별회계도 유용할 것으로 판단된다. 근자에 이슈가 되고 있는 재산세와 관련되어서 미래세대와 기성세대 간의 기회의 불평등 완화 차원에서라도 종부세로 걷혀진 세수를 저출산 관련 예산으로 사용하는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 다양한 사업을 일괄적으로 특별회계 방식으로 재원을 조달하는 것이 어렵다면 육아휴직비 지원이나 아동수당 등 몇몇 사업에 관련해서는 특별회계 방식을 고려할 만하다.

## 6. 저출산 영역 특별회계 도입 환경

저출산특별회계 도입을 검토할 경우 기본적으로 재원 확보, 다부처 사업 예산의 통합 운용 및 관리, 특정 세입으로 충당될 정책 영역 및 대상 사업 특성에 대한 검토가 함께 이루어질 필요가 있다. 「예산회계법」 제12조 2항에는 특별회계는 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하도록 규정되어 있어 저출산특별회계의 도입에 대한 검토 시 본 특별회계에 대한 특정 세입에 대한 논의가 필요하다. 또한, 현재 저출산 정책의 대부분은 다양한 부처가 각각의 세부 사업을 관할하는 형태(다부처 관할 사업)로 구성되어 있으며 이에 따라 사업 추진에 따른 예산 집행도 개별 사업별로 독립적으로 운용되고 있다. 저출산특별회계가 도입된다면 다부처 사업 예산들이 하나의 계정으로 묶여 통합 운용, 관리되는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이밖에 특별회계 도입 시 특정 세입으로 충당할 정책 영역 및 사업이 특정될 필요가 있다. 현재의 저출산·고령사회기본계획에 제시된 모든 세부 사업을 대상으로 하는 것은 특정 세출에 대하여 특정 세입을 충당하여야 하는 특별회계 특성상 어려움이 있을 수 있다. 이와 같은 사항에 대한 방안 도출의 어려움은 어떠한지 조사하였다. 조사 결과는 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 저출산 영역 특별회계 도입 시 어려움

(단위: 명)

구분	← 어려움이 없음		어려움이 있음 →			계
	①	②	③	④	⑤	
재원확보	-	1	5	7	3	16
다부처 사업 통합관리 및 운용	-	1	2	6	7	16
정책 영역 및 대상 사업 특정	-	1	3	9	3	16

자료: 본 연구를 위해 실시한 '저출산정책 재정지원 방안 연구 전문가 조사'.

## 가. 재원확보

저출산특별회계 도입 시 재원 확보의 어려움이 있다는 의견이 다수로 나타났다. 어려움이 있는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 저출산 분야는 다부처, 중앙정부 및 지방자치단체, 각종 협회 등 이해관계자가 매우 다양한 분야로 재정요구 분야별 배분 등 매우 소모적인 논쟁이 이루어질 가능성이 높다. 현재의 저출산 정책의 한계는 특별회계 도입이 쟁점이 아니며 기획재정부 중심의 현 체계에서 의미가 있을 것인지, 대통령이 얼마나 힘을 줄 수 있을지가 중요 요인으로 정부에서 관심이 없으면 또 다른 하나의 관료 시스템에 불과할 가능성이 있다. 저출산 문제를 심각하다고 하면서도 현재까지의 정부 지원을 보면 심각성에 걸맞은 정책 지원 및 예산 확보를 하고 있다고 판단하기 어렵다. 이와 같은 상황과 재정수지 악화가 심각한 요즘 경제상황을 고려하면 특별회계를 위한 추가 재원 확보는 어렵다고 판단된다. 특별회계 도입 시 현행 재정사업의 회계분류 항목 변경에 국한될 가능성이 많기 때문에 현재 수준에서 의미 있는 변화를 기대하기 어렵다. 현재 젊은 층 일부에서는 정부가 나서서 출산을 장려하는 것에 대해 거부감이 있는데 특별회계를 위해 특정 세입으로 이를 충당하는 것에 많은 저항이 예상되며 현실적으로 세입 항목 확보가 쉽지 않을 것이다. 증세의 어려움으로 저출산 관련 세금이나 부담금을 새로 만들기 어렵다. 저출산특별회계 도입 시 목적세를 재원으로 할 경우, 별도의 목적세를 신설하기 위한 특별법 제정에는 어려움이 예상된다. 목적세를 도입하게 되면 재정의 안정성에는 도움이 될 수 있으나 특별법에서 세율이 정해지면 세율을 변경하기 위해서는 국회에서 법의 개정이 필요하기 때문에 정책 수요의 증감에 따른 탄력적인 운영에는 제약이 따르게 된다. 예를 들어 교육비특별회계에 전입되는 지방교육재정교부금은 지방교육재정교

부금법에 내국세의 20.79% 및 교육세로 규정되어 있는데 저출산 추세로 인한 아동 수 감소에도 불구하고 법에 정해져 있는 세율을 변경하는 것이 어려우므로 재정의 효율적 운영을 저해하고 있다. 저출산특별회계가 도입된다면 목적세뿐만 아니라 일반회계 전입금을 포함하여 정책 수요의 증감에 따른 탄력적 운영이 가능하도록 할 필요가 있다.

반면, 재원 확보 어려움이 크지 않은 이유는 다음과 같이 조사되었다. 저출산특별회계가 도입된다면 이에 포괄될 사업의 성격에 따라 재원 확보가 가능할 것이므로, 특별법에 따른 특별회계가 도입된다면 재원 확보의 어려움은 크지 않을 것이다. 다만 현실적으로 특별회계 도입이 어려울 것이다. 이미 저출산은 우리 사회의 심각한 문제라는 공감대가 형성되어 있기 때문에 어떤 방법으로도 특별회계 재원 마련에는 큰 어려움이 없을 것으로 예상되며 이미 일반회계의 상당 재원이 저출산 대응 정책에 사용되고 있기 때문에 재원 조정은 가능하리라 판단된다. 다만, 특별회계에 포함되어 지출 대상 사업에 포함될 저출산 사업 내용을 특정하는 것이 필요하며, 이를 둘러싼 부처 간 조정이 필요해 보인다. 저출산 문제가 국가적 난제이므로 특별회계 재원을 조달하기 위하여 목적세를 신설하는 것을 고려할 수 있을 것이다(부가가치세율을 인상하여 저출산특별회계 재원으로 확보). 세원 발굴의 제약을 고려할 때 부가가치세를 인상하여 인상분만큼을 세원으로 하는 것이 조세행정의 공정성과 효율성을 확보할 수 있는 방안이라고 판단된다. 제도 설계에 따라 재원 확보는 가능하나 특별회계의 도입은 일반회계의 축소를 의미하여 관계기관의 역할 및 재원 조정의 과정이 요구된다. 부처 이기주의를 버리고 협의해간다면 재원 확보는 충분히 가능하다고 보며 단계적으로 추진하는 방안이 필요하다.

## 나. 다부처 사업 통합 관리 및 운용

저출산특별회계 도입 시 다부처 사업 통합 관리 및 운용 어려움이 있다는 의견이 다수로 나타났다. 어려움이 있는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 다부처 예산사업의 통합은 각 부처의 권한을 놓는 것이므로 이는 현실적으로 매우 어려우며 어느 부처가 주무부처가 될 것인가 또한 부처의 존립과도 관련이 있고 지자체 부담분의 규모와 유통구조도 동시에 봐야 하는 문제로 실현가능성이 매우 낮다. 부처 중심주의가 강한 우리나라에서 예산을 통합운용한다 하더라도 집행의 적극성 및 성과관리 등에서 어려움이 있을 것이다. 또한 저출산 사업들이 저출산만을 위해 존재하는 것이 아니라 각 부처의 다른 목적으로 도입된 경우도 있기 때문에 저출산 사업이라는 이유만으로 새로운 집행단위에서 관리를 받는 상황에 대한 저항이 있을 수 있다. 재정사업별 성과에 대한 책임을 개별 사업 단위로 부여하기 때문에 특별회계 사업 전체에 대한 성과책임을 부여하기 힘든 구조이며, 개별 사업 단위로 개별 소관부처가 분절적으로 사업을 운영하는 것이 불가피한 현실 관행이기 때문에 예산의 통합운영은 실제 기대하기 어렵다. 다만 국무조정실이나 청와대 비서실 등에서 통합관리하는 것을 기대할 수 있지만, 해당 조직을 통한 성과관리는 한계가 있다. 저출산 정책으로 새롭게 규정하고 특별회계에 포함시킬 사업에 대한 정당성과 타당성 확보가 매우 어려울 것이며 이 경우 저출산특별회계의 소관부처와 기존 부처 사업과의 재조정 부분이 실무적으로 상당히 어려울 것이다. 저출산 대응 정책을 최소화하거나 구체화 하는 형태로 재조정해서 새로운 부처(조직)로 이관하지 않는다면 부처 간 운영과 관리의 조정은 쉽지 않을 것이며 특별회계를 도입한다고 해도 다부처 통합관리가 담보되는 것은 아니며 일반회계 내에서도 통합관리를 모색할 수는 있다.

반면, 통합관리 운영의 어려움이 크지 않다고 보는 이유는 다음과 같다. 저출산특별회계의 운영 및 관리를 전담할 상위기관의 신설을 통해 일정부분 문제를 해결할 수 있다. 저출산특별회계의 주무부처 사업 중심으로 특별회계를 운영하고 타 부처 사업은 개별 부처의 목적에 맞게 운영하는 방법을 모색할 수 있다. 통합적 운영의 장점을 살리면서 개별 부처의 반발과 불만을 최소화하는 방법을 잘 찾기 위해 노력하는 것이 중요하다. 예를 들어 저출산특별회계를 도입하고 이 특별회계의 총괄 관리자를 지정하더라도 구분회계 방식으로 진행하면 개별 부처는 사업의 운영 및 관리에서 이전과 같은 독립성이 어느 정도 유지 가능하다.

#### 다. 정책 영역 및 대상 사업 특징

저출산특별회계 도입 시 대상 영역 및 사업 특징의 어려움이 있다는 의견이 다수로 나타났다. 어려움이 있는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 대상 사업을 선정하는 기준, 원칙 등이 매우 문제가 될 수 있으며 설령 대상 사업이 선정된다고 하더라도 기타 분야 또한 재정 요구를 위한 별도의 특별회계 요구가 거세질 가능성이 있다. 부처들이 기존 사업을 가능한 빼앗기지 않으려고 해서 결국 예산이 미미하거나 중요도가 떨어지는 사업들만 대상이 될 가능성이 있다. 현재 사업 리스트를 보면 불필요하게 많은 사업들을 시행하고 있어 이들 중에서 대상 사업을 특정하기는 매우 어려워 보이며 정책 성과에 대한 객관적 자료가 부재한 상황에서 대상 사업을 선정하는 것은 현실적으로 어렵다. 이에 따라 개별 재정사업의 저출산 관련 효과를 구체적으로 검증하기 힘든 상태에서 개연성이 있다고 임의적으로 판단되는 사업들의 단순 집합 형태로 특별회계가 구성될 위험이 있다. 이질적인 사업들의 단순 집합에서는 시너지 효과를 기대하기 힘들



다. 저출산 정책을 다른 목적을 가진 사업과 정확하게 구분해 내기 어렵고 무엇이 핵심사업인가를 두고 합의가 어려울 것이다. 지난 3차에 걸친 기본계획이 백화점식 정책이 된 것은 각 부처가 예산 확보가 용이하도록 기본계획에 포함시켰기 때문인데 만일 특별회계가 된다면 지금보다 이러한 양상이 더 심해질 것이고 이를 조정하는 것이 쉽지 않을 것이다. 저출산 정책으로 특별회계에 포괄하기 위해서는 해당사업이 기존 보육, 교육, 보건 등의 목적보다 저출산 정책으로써의 목적성이 뚜렷하여야 기존 부처사업을 저출산특별회계에 포괄하여 소관 위원회나 소관 부처를 정할 수 있는 당위성이 부여되나 이에 대한 합의 도출이 어려울 것이다. 즉, 특별회계 도입 시에는 저출산 대응 정책의 영역·과제 축소를 통하여 대상 사업을 구체화하여 새롭게 설정하지 않는다면 특별회계 도입 자체가 어려울 것으로 판단되며 특별회계 도입을 위해 “정책 영역 및 대상 사업 특정”을 위해서도 다양한 부처나 정책 영역 등 이해관계의 충돌이 클 것으로 예상된다.

반면, 통합관리 운영이 가능하다는 이유는 다음과 같이 조사되었다. 다 부처 사업을 통합관리 운영하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 저출산 대응 정책에서 가장 큰 부분을 차지하는 보건복지부 관할 사업을 중심으로 저출산특별회계를 도입하거나 저출산 대응을 직접적인 목표로 삼는 사업들만 저출산특별회계에 포함하는 방법으로 해결 가능하다. 이밖에 가능한 범위 내에서 정책 영역과 대상 사업을 특정하고 점차 확대해가는 방법과 저출산정책평가단을 구성하여 저출산 대책의 중복성, 정책 수단의 적절성, 사업의 효과성, 효율성 등을 평가하여 공식적 보고서를 산출하고 이를 근거로 대상 영역과 사업을 조정하는 방안을 모색할 수 있다.

## 7. 저출산 영역 특별회계 도입 기대효과

저출산특별회계 도입 시 ‘특정 세입 마련’, ‘재정 운영 효율화’, ‘효율적 정책 추진’ 관점에서 기대효과는 어떠한지 조사하였다. 조사결과는 <표 5-7>과 같다.

<표 5-7> 저출산 영역 특별회계 도입 시 기대효과

(단위: 명)

구분	←가능성 없음		가능성 있음→			계
	①	②	③	④	⑤	
특정한 세입 마련	3	7	4	2	-	16
재정운영 효율화	-	3	6	6	1	16
효율적 정책 추진	1	3	6	6	-	16

자료: 본 연구를 위해 실시한 ‘저출산정책 재정지원 방안 연구 전문가 조사’.

특정세입 마련, 재정운영 효율화, 효율적 정책 추진과 관련하여 기대효과를 조사한 결과 특정세입 마련 가능성은 매우 낮은 것으로 나타났으며, 재정운영 효율화와 효율적 정책 추진 측면에서 다소 기대효과가 있을 것으로 조사되었다. 이와 관련하여 기대효과가 낮을 것이라고 응답한 이유는 다음과 같이 조사되었다. 특별회계 사업이 일단 성립되면 그 속에 국한하여 저출산 정책이 진행될 것이며, 저출산은 개별 사업의 영역이 아닌 국가 전체 사업의 영역으로 확산되어야 하는 거시적 특성이 있다. 국가균형발전특별회계의 개별 사업들이 성공적으로 추진되어도 지역 불균형은 더 악화되고 있는 상황과 비슷한 현상이 발생할 수 있다. 목적세를 신설해도 일반회계전입금이 불가피하기 때문에 실제 상징 이상의 의미를 가지기 힘들다. 국고보조사업들을 한 바구니에 묶어도 현재 사업운영체계의 단순 집합에 그칠 수 있고 기준보조율이나 사업전달체계의 개편이 복

잡하고 이해관계의 갈등이 잠재되어 있어 기대만큼 개선이 이루어지지 힘들다. 이밖에 농어촌특별회계가 조성되면 그 예산 안에서 농어촌 문제를 해결하면 된다는 식의 책임회피가 가능한 것처럼 저출산특별회계 역시 사회 전반적인 삶의 질 개선의 문제해결이 모든 부서와 관련된 것인데도 불구하고 각 부서의 관심과 책임을 현저히 낮출 위험이 있으며 예산 확장성도 한계가 크다고 판단된다. 도입 초기에는 저출산특별회계의 취지에 맞게 재정운영 효율화와 효율적 정책 추진이 가능할 수 있으나 모두 유기적으로 연결된 사업 및 예산구조에서 한 분야의 특별회계 도입은 타 분야로 전이될 가능성이 높고 한 번 도입된 특별회계는 사실상 교정불가하므로 장기적으로 탄력적인 예산 사용에 걸림돌이 될 가능성이 높다.

저출산특별회계 도입으로 기존 정책 사업들을 포괄하여 보다 본격적인 출산정책을 추진한다는 원동력은 있으나 출산정책의 효과성이 담보되지 않을 경우 예산 확보의 당위성을 방어하기 힘들다. 또한 특정 세입을 연결함에 있어서도 당위성 확보가 힘들어 질 수 있어 특정 세입 연계에 의한 장점보다는 재원의 칸막이 운용이라는 단점이 부각될 수도 있다. 효율적인 정책 추진은 정책의 수립, 집행과 관리, 조정 등의 과정에서 기존과 차별화된 혁신적 노력이 전제되어야 가능하기에 특별회계 도입만으로 이를 예단할 수는 없다.

반면에 특별회계 도입에 따른 긍정적 기대효과가 있다고 응답한 이유는 다음과 같이 조사되었다. 만일 정치적 힘이 실리고 제대로 통합적으로 운영된다면 성과를 기대할 수도 있으나 새로운 세입이나 특별회계의 목적이 '출산율을 올리기 위함'이라는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요하다. 이 방안은 필요성 혹은 효과성의 문제보다는 실현 가능성의 문제가 더 중요하다. 적절한 방식으로 도입되어 성공적으로 시행될 수 있다면 재정운용과 정책 추진 효율성이 높아질 것이나 여러 가지 기술적인 문제들

을 해결하는 것이 쉽지 않을 것이다. 저출산 대응 정책에서 보건복지부 관할 사업 간에도 현금 지원과 서비스 지원 등 성격이 다른 사업들이 있다. 다부처 사업의 경우는 그 차이가 더 크게 나타나는데 저출산특별회계를 통해서 연관 사업들을 통합적으로 관리한다면 재정운영 효율화 및 효율적 정책 추진 측면에서 현재보다 개선된 효과를 나타낼 것으로 생각된다. 다만 정책 영역 및 대상 사업을 특정함에 있어서 관련 부처 및 이해관계자에 대한 충분한 여론수렴을 통한 공론화 과정을 거쳐야 저출산특별회계 도입에 따른 갈등을 줄일 수 있을 것이다. 특별회계 도입은 저출산 대응 정책을 구체화할 뿐만 아니라 현재의 중복, 유사 정책을 조정한다는 측면에서 재정의 효율성도 증진될 것으로 기대된다. 따라서 특별회계 도입은 저출산 대응 정책을 구체적으로 재정립하고 이를 실행하기 위한 새로운 조직(부처)을 필요로 하며 이에 따라 재정 효율화와 효율적 정책 추진에 기여할 것으로 판단된다. 저출산 대응은 단기적인 정책으로는 한계가 있으며 중장기적인 관점의 정책을 수립하고 단계별(연도별) 달성을 위한 정책의 연계성 확보가 필요하다. 특별회계 도입을 통하여 저출산 사업을 중장기 계획에 기초하여 안정적으로 추진할 수 있을 것으로 기대된다. 사업의 중복과 낭비를 막고 사업의 효과성을 평가하여 사업을 추진하고, 저출산 대책의 정책 수단 적절성을 고려하여 사업 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

### 제3절 저출산특별회계 도입 검토 결과

#### 1. 도입 환경 진단

저출산 정책의 예산구조와 특성을 고려할 때 저출산특별회계 도입의

당위성은 다양한 측면으로 이해될 수 있다. 현재 예산구조 및 운용 측면에서 비효율을 초래한다거나 정책 효과성이 낮은 문제에 대해서 특별회계 도입이 필수적인 대응 방안인가에 대한 추가 논의가 필요하지만 현 시점에서 특별회계 도입에 따른 기대효과를 고려할 때 도입 가능성을 검토하는 것은 의미가 있다. 일반적으로 현재 저출산 정책 추진과 예산 측면에서 문제로 인식되고 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 현재 투입 예산이 충분한가의 문제이다. 소위 저출산 예산에 해당하는 과제에 관련성이 낮은 사업이 다수 포함되어 있어, 관련 예산이 과도하게 측정된 면이 있다는 문제 제기와 함께 가족지출 측면에서 현재의 지출 수준이 낮다는 문제 제기를 할 수 있다. 또한 향후 정책 확대에 따른 자원 확보 문제에 대한 논의가 필요하다는 데에는 다수가 공감하고 있다. 다만, 해당 분야의 예산 확대가 가시적인 정책 효과를 담보할 수 있는가에 대해서는 단언할 수 없다는 어려움이 있다. 그간의 예산 투입에 대한 논란이 지속되는 가운데 주요 정책을 정비하고 그에 대한 즉각적인 예산 확대를 추진하는 데에는 한계가 있다. 예산 확대 이전에 주요 저출산 정책을 재정비하고 해당 정책에 대한 효과성 제고 방안에 대한 검토가 선행되어야 할 것이다. 무조건적인 예산 확대는 투입 대비 정책 효과가 부진하다는 현재의 비판에 다시 직면할 가능성을 고려할 필요가 있다.

둘째, 일부 사업의 경우 다부처 사업으로 해당 정책의 통합적 접근과 효율적 운영에 한계를 초래하거나 유사사업의 중복 운용 등으로 예산운용에 비효율을 초래한다는 문제 제기가 있다. 또한 관련 정책이 통합적 관점에서 관리·추진되기보다는 각 부처 중심의 개별 사업으로 추진되고 있는 상황이다. 보육사업, 가정양육수당, 다함께 돌봄센터 및 육아종합지원센터 설치 운영 등의 분야는 보건복지부, 유아교육정책과 초등 방과후 돌봄 정책은 교육부, 아이돌봄서비스와 공동육아나눔터, 청소년방과후아

카데미사업 등은 여성가족부에서 각각 담당하고 있는 상황이다. 특히, 초등 온종일 돌봄사업의 경우 같은 사업명 아래 교육부에서 학교 돌봄을 지원하고 보건복지부와 여성가족부에서 다함께 돌봄센터와 청소년방과후 아카데미를 중심으로 지역사회 돌봄을 지원하고 있다. 초등 온종일 돌봄 사업은 학교와 사회의 돌봄서비스가 유기적으로 연계되고 효율적으로 활용되어 아동 기준으로 돌봄의 공백이 발생하지 않도록 할 필요가 있음에도, 현재의 체계에서 이와 같은 문제를 적극적으로 해결해 나가기는 한계가 있다. 이에 따라 관련 정책을 총괄하고 주요 정책을 효율적으로 운용하기 위한 총괄기관의 설립 또는 저출산고령사회 위원회의 기능 변화 필요성이 대두되고 있다.

셋째, 관련 정책의 구성이 적절한가의 관점에서 다양한 의견이 제시되고 있다. 보육·돌봄 영역에 과도한 예산이 배정되었다는 관점과 해당 영역이 주요 영역으로 이에 대한 예산 확대가 필요하다는 관점, 2040 세대 지원 정책의 경우 저출산과 직접적 관련성이 낮는데 과도하게 예산이 편성되었다는 의견과 해당 세대의 중요성을 고려할 때 적절한 정책 방향이라는 의견 등 관점에 따라 상이한 의견이 제시되고 있으며 그 방향은 서로 다른 지점을 향해가고 있다. 이는 우리나라의 경우 저출산 정책을 출산에 직접적인 영향을 주는 정책 이외에도 간접적인 지원 정책을 관련 정책의 범주에 포함하여 관리하기에 대상 정책에 대한 명확한 구분 논리가 부재한 상황에 기인한다. 이밖에 일·가정양립 지원 정책의 중요성에 비해 적극적 확대가 이루어지지 못한 점도 발견되었다.

이와 같은 상황을 고려할 때 저출산 정책의 주요 정책 대상을 새로이 정의하고 주요 정책에 대한 적절한 자원 배분을 바탕으로 통합적 추진을 수행할 수 있는 체계에 대한 고민이 필요한 시점이다. 재정적 측면, 거버넌스적 측면 등 다양한 방면의 검토가 요구되는 시점에서 저출산 정책을

정권 변화에 관계 없이 지속적인 국가적 과제로 안정적으로 추진하기 위하여 저출산 정책의 사업 효과성·중복성·적절성 등을 포괄적으로 검토하고, 저출산 관련 사업의 통합적 운영 및 관리를 위하여 특별회계 도입에 대한 검토와 논의는 의미가 있다.

일반적으로 일반회계는 재원이 부족하면 사업을 수행하지 않을 수 있으나 특별회계는 사업내용이 구체화되어 매년 동일한 형태로 진행되고, 우선순위가 높아서 재원상황에 크게 영향을 받지 않으면서 재원을 별도로 구분하여 추진한다는 장점이 있다. 즉, 현재 다부처 사업 중심의 저출산 정책 예산은 관련 예산 현황에 따라 정책 추진에 대한 변동성이 크나 특별회계로 추진할 경우 안정적인 사업 추진이 가능하다. 또한 특별회계를 통한 통합관리의 경우 저출산 사업끼리의 부처 간 칸막이를 일정부분 해소할 가능성이 있다. 통합적 관리운영에 따라 재원 배분의 효율성을 확보할 수 있으며, 특정 사업에 쏠려있는 재원구조나 불안정성 등을 합리적으로 개선할 수 있다는 장점이 있다. 다만, 이와 같은 장점은 특별회계가 이상적으로 설계 운용될 때 기대할 수 있다.

한편, 사회적·정치적 환경 변화에 따라 정책의 우선순위는 계속 변화할 것인데, 특별회계로 운용할 경우 추후 관련 예산 확대가 더 어려울 수 있다. 특별회계는 도입 당시에는 크게 1회 예산을 늘릴 수 있으나 이후에는 정부의 일반재정 수준에서만 늘어날 가능성이 높기 때문이다. 또한 「국가재정법」 이전부터 무분별한 특별회계를 지양해야 한다는 주장을 기획재정부가 계속 해 왔으며 학술연구 등에서도 전반적으로는 특별회계는 없애자는 주장이 설득력을 가지고 있다. 이처럼 저출산특별회계는 단기적으로 안정적 재원을 확보할 수 있는 기회로 활용될 수 있으나 중장기적 예산 경직성의 증가로 인한 부작용을 충분히 고려하여 신중한 도입 검토가 필요하며 충분한 논의를 통한 사회적 합의를 도출하여야 할 것이다.

## 2. 선결과제

### 가. 대상 사업의 구체화

특별회계 도입을 위해서는 무엇보다도 대상 영역 및 정책을 구체화할 필요가 있다. 특별회계는 정책 목적이 분명해야 하며 동일한 정책 목표를 가진 정책을 대상으로 운영방안을 모색할 수 있다. 특별회계의 세출, 즉 대상 사업에 대한 검토를 사전에 추진하여 그 사업의 내용적 범위를 명확하게 설정할 필요가 있다. 관련하여 「저출산·고령사회기본법」 제20조에 근거한 저출산·고령사회기본계획과 이를 연차별로 시행하기 위한 (동법 제21조에 근거한) 시행계획의 대상 사업 중에서 어떤 사업을 특별회계 대상 사업으로 포함시킬 것인가를 보다 명확하게 마련할 필요가 있다. 특별회계 대상 사업의 설정과 관련하여 계정 구분의 필요성이 있는가를 면밀하게 검토할 필요가 있다. 계정 구분은 저출산 관련 시책 및 사업의 목적과 영역이 명확하게 차별화될 수 있는 경우는 필요하지만 (교통시설특별회계의 사례에서 볼 수 있듯이) 오히려 회계 운영의 유연성을 약화시켜 효율적 추진이 어려울 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

대상 영역 및 사업의 규모에 따라 특별회계는 다양한 방법으로 운용될 수 있다. 일부 및 단일 사업을 대상으로 운용하는 방안, 주요 영역 및 해당 정책을 모두 포괄하여 운영하는 방안 등을 검토할 수 있다. 대상 및 범위에 따라 자원 확보 및 관리·운영 주체에 대한 검토가 이루어질 수 있다.

현재로서 주요 영역은 기본계획 재구조화를 통해서 선정된 역량집중과제를 대상으로 검토할 수 있다. 당시 3차 기본계획의 패러다임 전환 방향에 부합하는 정도, 비전과 정책 목표 달성에 얼마나 필수적인 정책인가에 따른 중요도, 주요 국정과제 및 현안과의 연계성을 고려한 시의성을 기준



으로 저출산 분야 역량집중과제 18개를 선정한 바 있다. 다만, 이렇게 선정된 역량집중과제는 주요 영역을 선정했다기보다는 각 영역에서 핵심추진과제를 선정하는 형태를 띠어 결과적으로 저출산 전 영역에 해당한다고 볼 수 있다. 청년일자리·주거대책 강화 영역의 2개 과제(직장어린이집 설치 지원, 신혼부부 주거지원 강화), 난임 등 출생에 대한 사회적 책임강화 영역의 7개 과제(행복출산패키지, 여성장애인 대상 임신·출산 진료비 지원범위 확대, 난임부부 종합지원체계 구축, 산모·신생아 건강관리 지원 사업 운영 내실화, 아동수당 지급, 비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선, 아동학대예방 보호체계 강화), 맞춤형 돌봄 확대·교육개혁 영역의 7개 과제(국공립확대 및 평가인증, 초등병설유치원 및 방과후 확대, 지역아동센터 운영 내실화, 청소년방과후아카데미 운영 내실화, 공동육아나눔터 활성화, 다함께 돌봄, 아이돌봄서비스 확충), 일·가정양립 사각지대 해소 영역의 2개 과제(육아휴직제도 내실화, 남성육아참여 활성화)가 역량집중과제로 선정된 바 있다(대한민국 정부, 2019a).

3차 기본계획 추진 시 지난 10년간의 저출산 정책을 평가한 결과 임신·결혼 및 출산 영역의 경우 관련 의료비에 대한 보장성 확대와 고운맘카드를 통한 지원 확대 등의 성과가 있었으나 여전히 건강보험 보장성이 미흡하여 의료비 부담이 있다는 문제가 한계로 지적된 바 있어 이에 대한 지원 확대 노력을 지속하고 있는 상황이다. 기존에 결혼에 대한 지원 영역에 해당되었던 신혼부부 전세자금 대출지원, 신혼부부 주택 특별공급 등 주거분야 일부 대책에 한정되었던 사업이 3차 기본계획과 재구조화를 거치면서 해당 사업은 주거지원 영역의 사업으로 구분되고 있다. 다만, 기존의 사업 범위를 넘어서서 보다 적극적이고 다양한 주거지원 사업을 모색하고 있는 상황이다. 돌봄 영역의 경우 보육 인프라 확대와 전계층 무상보육 도입 등의 성과가 있었으나 부모의 근로형태 등을 고려한 서비

스 제공체계 미흡이 한계로 지적된 바 있다. 이에 따라 수요자 맞춤형 보육지원체계를 추진하고 있다. 돌봄영역의 경우 취업부모의 보육서비스 사각지대가 지속적으로 발생하고 있다. 돌봄 공백은 초등학교에 입학하면서 더욱 커지는 측면이 있어 이에 대한 지원이 적극적으로 확대될 필요가 있다. 무엇보다도 현재와 같은 국가전염병 상황에서 적절히 대처할 수 있는 돌봄서비스 공급체계가 그 어느 때보다도 절실한 상황이다. 이러한 상황 등을 고려할 때 돌봄 영역의 지원 확대는 필수적이라고 판단된다. 일·가정양립 영역의 경우 유산·사산 휴가 도입, 배우자 출산 휴가 도입, 육아휴직급여 정률제 도입, 아빠의 달 시행 등 다양한 일·가정양립 제도가 추진된 성과가 있었다. 그럼에도 장시간 근로문화와 여성에게 육아부담을 전담하는 정책의 설계 및 구조에 대한 한계 등이 지적되었다. 이에 대한 개선책으로 남성의 육아참여 확대를 위해 인센티브를 강화하는 등의 노력을 기울이고 있다. 이밖에도 육아기 단축근로 이용 활성화, 장시간 근로시간 개선노력이 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 육아휴직 급여수준 등을 고려할 때 국내 일·가정양립 지원 수준은 낮은 수준이다. 또한 현 제도의 한계는 일·가정양립 지원 정책의 대상자가 매우 제한적으로 정책의 사각지대가 폭넓게 발생한다는 문제가 있다. 중장기적으로 육아휴직제도의 개편방안과 함께 관련 정책의 사각지대에 대한 검토와 그에 따른 해결 방안 모색이 필요하다.

이처럼 본 연구에서 검토한 예산 현황과 정책 중요도 등을 고려할 때 특별회계 도입 대상은 임신·결혼 및 출산, 돌봄 영역, 일·가정양립 지원 영역을 중심으로 추진하는 것이 적절하다고 판단된다. 주거지원정책의 경우 3차 기본계획 재구조화를 통해서 적극적으로 확대 추진하는 정책 영역이기는 하나 본질적으로 해당 정책이 저출산 정책인가에 대해서는 논의의 여지가 있다.

## 나. 재원확보 방안

저출산특별회계 도입 시 가능한 재원구조는 대상 사업의 범위 및 규모에 따라 달리할 수 있으나, 일반적으로 기존의 예산을 통합관리하는 방안과 자체 재원을 특별히 마련하여 운용하는 방안을 고려할 수 있다. 일반적으로 기존 예산을 단순히 통합하는 경우 특별회계 운용에 대한 기대효과는 상대적으로 크지 않을 수 있다. 자체 재원이 없는 특별회계는 매칭되는 수입원이 없을 시 안정성 확보는 한계가 있을 수 있기 때문이다. 그럼에도 예산을 통합관리할 경우 중장기적인 관점에서 정책을 체계적으로 추진하고 부처 내 사업 간 예산 조정, 더 나아가서는 부처 간 예산 조정을 기대할 수 있다. 또한 무조건적인 예산 확대는 그에 따른 정책 성과를 담보할 수 있을 때 적극적으로 추진할 수 있으나 현재의 저출산 정책의 정책 성과를 고려할 때 무조건적인 예산의 확대보다는 기존 예산의 효율적 운용이 큰 과제라고 볼 수 있다. 또한 전문가 조사결과에서 나타난 바와 같이 정부의 적극적인 의지가 없는 경우 추가 재원 확보는 현실적으로 실현가능성이 매우 낮은 것으로 판단된다. 이러한 점을 고려할 때 특별회계의 도입은 기존 재원의 통합관리에 따른 효율성 제고 측면에서 검토의 의미가 있다고 판단된다.

기존 재원을 통합하는 것 이상으로 추가 재원 및 자체 재원 마련 방안으로 목적세를 도입할 경우 특별회계는 재원 확보 차원에서 매우 의미가 있으며 그에 따른 안정적 정책 추진이 가능하다. 그럼에도 신규 세입을 통한 독립된 재원 마련 방안은 증세 논란 등 현실적으로 어렵다. 다만, 자체 세원은 새로운 세원이 아니더라도 기존 특정 세원의 비율 전입 등의 기준을 정할 수 있다. 이와 같이 특별회계가 설계될 경우 예산 규모의 증가보다 예산의 안정성 차원에서 기대효과가 크다. 즉 예산을 크게 줄이지

않고 안정적으로 사업을 운영한다는 측면이 있다. 다만, 특별법에서 세율이 정해지면 세율을 변경하기 위해서는 국회에서 법의 개정이 필요하기 때문에 정책 수요의 증감에 따른 탄력적인 운영에는 제약이 따르게 된다. 저출산특별회계가 도입된다면 일반회계 전입금을 포함하여 정책 수요의 증감에 따른 탄력적 운영이 가능하도록 할 필요가 있다.

균특회계 신설 당시 다양한 정책적 장점에도 불구하고 특별회계의 재원 확보 방안과 관련하여 관련 부처 간의 이해관계가 심하게 충돌하여 합의안을 도출하는 데 상당한 어려움을 겪은 바 있다(국정홍보처, 2008). 최종적으로 지방양여금(주세(100%), 교통세·농특세의 일부 등), 토지관리 및 지역균형개발특별회계(토특회계), 일반회계 등 7개의 회계를 통해 개별적으로 추진하고 있던 균형발전 관련 사업의 재원을 하나로 묶어 약 5.4조원(2005년 기준) 규모의 균특회계를 첫 설치한 바 있다(산업통상자원부, 한국산업기술진흥원, 2013). 이와 같은 상황을 고려할 때 재원 확보와 관련하여 이해관계자의 협의 도출이 매우 중요하다.

이에 따라 향후 저출산특별회계 도입시, 이해 관계기관(국회, 저출산 관련 사업의 수행 부처 등)의 동의와 합의를 어떻게 이끌어 낼 수 있는가를 면밀하게 검토하는 것이 중요하다. 문제는 재원 확보에 그치는 것이 아니라 이에 상응하는 기능과 역할, 인력 등의 조정이 함께 수반되어야 한다.

### 3. 운용 방안

#### 가. 주요 정책 영역 및 사업을 포괄한 특별회계

저출산특별회계 관련 제반사항을 검토한 결과, 두 가지 안에 대해서 검토 가능하다고 판단된다. 첫 번째 안은 두 번째 안에 비해서 보다 적극적인 저출산특별회계의 도입으로 저출산 정책으로 정의되는 주요 정책 영

역과 관련 사업을 포괄하는 저출산특별회계의 운영이다. 이 경우 대상 사업은 저출산에 직접적으로 영향을 주는 가족정책의 범주로 한정하는 방안을 제안하나 대상 사업 및 범위에 대한 추가 논의가 필요하다. 저출산 대응을 위한 간접 지원 정책의 경우 대상사업에서 제외하게 되며, 그에 따라 주거지원정책과 같은 현재의 주요 저출산 정책이 제외된다. 현재 주거지원정책이 저출산 대응 정책의 핵심정책으로 추진되는 점을 고려할 때, 해당 정책에 대한 포함 여부는 신중한 논의가 필요하다. 이처럼 대상 사업의 선정에 대해서는 다양한 관점에서 논의될 수 있기 때문에 이에 대한 합의 도출과정이 필요하다. 즉, 저출산특별회계 도입에 대한 사회적 합의가 이루어진 경우 대상 사업 선정에 대한 면밀한 검토와 분석을 바탕으로 구체적 정책 영역과 대상 사업이 선정될 필요가 있다. 또한 대상 사업의 선정은 관련 자원 마련과 밀접하게 연동되는 사안으로 사업선정과 그에 따른 자원 마련 및 운용 방안 등이 함께 통합적으로 검토될 필요가 있다.

다만, 어떤 사업을 대상으로 하더라도 특별회계 대상 사업의 규모가 단일사업 단위가 아닌 다부처 다수의 사업을 대상으로 한다는 것이다. 이는 균특회계와 매우 유사한 특성을 가지는 경우로 이해할 수 있다. 균특회계의 경우 당초 다부처 사업으로 산재되어 있던 사업을 통합적으로 추진하기 위하여 특별회계를 도입하였다. 이와 같은 관점에서 저출산특별회계 도입시 새롭게 저출산 정책으로 정의되는 사업에 대해서 특별회계 도입을 추진할 수 있다. 저출산 정책은 중앙과 지방정부의 매칭사업이 많은 특성을 가지고 있으며, 매칭사업의 경우 국고보조금 비율 등이 법으로 명시되어 있기 때문에 특별회계가 도입된다고 매칭사업이 바뀌는 것은 아니다. 이처럼 다양한 자원구조를 가지고 있는 다부처 사업을 포괄하여 특별회계를 도입할 경우 추가 자원 마련 또는 독립적인 자체 자원 마련이

용이하지 않을 가능성이 높기 때문에 초기 재원은 통합된 사업들의 기존 재원 규모 수준에서 추진될 수 있다. 균특회계의 경우에도 이와 같은 상황에서 기존 사업의 재원만을 바탕으로 추진된 바 있다. 초기에 기존 재원을 바탕으로 특별회계가 도입된다 하더라도 향후에 자체 재원 마련을 통한 재원 확대 방안 등을 논의할 수 있다. 무엇보다도 저출산 정책으로 정의되는 사업이 특별회계에 포함될 경우 해당 사업에 대한 안정적 재원 확보와 그에 따른 사업 지속성을 담보할 수 있다는 장점이 있다. 또한 다수 사업을 저출산특별회계로 통합관리할 경우, 정책의 중요도 및 우선순위에 따른 효율적 재원 배분 가능성이 확대된다.

다부처 사업에 대하여 저출산특별회계를 운영할 경우, 관련 정책의 추진 및 재원 배분을 총괄할 수 있는 조직이 필요하다. 현재 저출산고령사회위원회에서 기본계획 심의를 하도록 되어 있으나 실질적 총괄 관리기능의 부재로 정책 추진이 각 부처사업 중심으로 개별적으로 추진되는 상황이다. 앞서도 논의한 바와 같이 현재의 이와 같은 구조는 통합적 관점에서 저출산 정책을 추진하는 데 어려움이 있다. 또한 현재 부처별로 추진되는 사업의 성과관리 또한 개별 사업 단위의 성과관리로 통합적인 정책 추진 관점에서의 성과관리는 이루어지지 못하고 있다. 이러한 점을 고려하여 저출산특별회계 도입 시 정책의 추진 및 관리에 대한 총괄기능을 담당하는 조직이 구성될 필요가 있다. 총괄 책임은 주요 정책 및 사업을 다수 추진하고 있는 단일부처에서 수행하거나 현재의 저출산고령사회위원회의 기능 강화로 수행하는 방법 등을 검토할 수 있다. 저출산고령사회위원회가 총괄관리 기능을 수행할 경우 통합적 관점의 성과관리 수행 등 현재보다 더 많은 기능과 권한이 부여될 필요가 있으며 이와 함께 인적구성에 대한 보완이 필요하다.

앞에서 대상 사업 선정과 관련하여 검토한 결과 현재 단계에서 3가지

정책 영역(임신·출산, 돌봄, 일·가정양립)을 대상으로 포괄적인 저출산특별회계 도입을 검토할 수 있다. 이 경우에도 해당 영역 내 모든 사업을 포괄할 필요는 없다. 개별 사업의 예산 성격 및 사업 중요도 등을 고려하여 대상을 선별할 수 있다. 다만, 대상 사업에 대한 검토를 사전에 추진하여 그 사업의 내용적 범위를 명확하게 설정하여 특별회계 세출을 분명히 할 필요가 있다. 더 나아가 특별회계 대상 사업의 설정과 관련하여 계정 구분의 필요성이 있는가에 대한 검토도 필요하다. 영역별 계정을 구분해서 운용할 경우 영역 간 재원 운용의 칸막이를 생성한다는 문제점이 지적되는 점 등을 고려할 때 신중한 검토가 요구된다. 다만, 일·가정양립 정책의 경우 대부분의 정책이 고용보험기금을 활용하고 있다는 측면에서 해당 기금에 대한 계정분리는 검토 가능할 것으로 판단된다. 또한 각 영역별 재원구조 특성상 재원의 출처 및 운용 방안이 크게 상이한 경우 계정분리를 검토할 수 있을 것이다. 지난 2010년 국회 TF에서 저출산대책특별회계 도입을 제안할 당시에는 특별회계 계정을 보건의료, 양육, 일·가정양립, 사회기반투자계정으로 각각 나누어 제안한 바 있다. 다만 당시에는 1차 기본계획을 바탕으로 추진되는 저출산 정책에 대해서 정책 대상 범위에 대한 문제의식이 없는 상태에서 제안된 것으로 이해된다. 기본계획에서 추진하고 있는 저출산 정책을 포괄하는 측면에서 특별회계 대상 사업 영역이 제안된 것으로 볼 수 있다. 현재는 저출산 정책에 대한 좀 더 명확한 구분과 그에 대한 적극적 추진을 요하고 있는 상황으로 주요 핵심 영역을 중심으로 추진하되 영역 간 계정분리는 최소화할 필요가 있다고 본다.

#### 나. 일부 사업 및 개별 사업 대상의 특별회계

현재 저출산 정책은 다부처 사업의 중앙과 지방정부의 매칭사업으로

매우 복잡한 예산구조를 지니고 있다. 앞서 제안한 다부처 사업을 대상으로 하는 특별회계 도입이 어려울 경우 일부 사업을 대상으로 하는 특별회계 운영을 모색할 수 있다. 현재의 저출산 정책은 제도적으로 이미 보호받고 있는 사람에 대한 투자는 증가하는 반면, 사각지대는 계속 발생하고 그 격차도 심화되고 있는 상황으로 이에 대한 해결과 추가 재원 확보를 위해 일부 정책 및 사업을 대상으로 특별회계 운용을 검토할 수 있다.

다만, 이와 같은 유형의 특별회계 운용은 저출산 정책의 통합적 관점의 추진과 관리의 목적보다는 해당 사업에 대한 안정적인 재원 확보 및 운영을 목적으로 한다고 볼 수 있다. 그럼에도 일부 사업에 대해서 특별회계 도입을 통한 정책 효과를 도모할 수 있다. 예를 들어 동일한 정책 목적을 가지고 있으나 다부처 사업으로 통합적 추진의 한계를 가진 초등 온종일 돌봄교실의 경우 특별회계로 통합하여 추진하는 방안을 검토할 수 있다. 초등 온종일 돌봄교실의 경우 교육부, 보건복지부, 여성가족부가 관련 사업을 추진하고 있으며 해당 예산은 지방비와 일반회계로 운용되고 있다. 3개 부처에서 추진하고 있는 사업을 특별회계의 테두리 안에서 통합적으로 관리 운영할 경우 안정적인 정책 추진이 가능할 것으로 보인다. 3장에서 분석한 과거의 관련 예산 현황에 따르면 2014년도의 경우 전년 대비 초등돌봄교실 예산이 큰 폭으로 감소한 바 있다. 특별회계가 도입될 경우 이와 같은 예산의 급격한 감소를 지양하고 안정적인 추진이 가능할 것으로 기대된다. 다만, 다부처 사업에 대하여 하나의 통합관리주체를 선정해야 하는 어려움과 그에 따른 한계가 발생할 가능성이 크다. 예를 들어 유아교육지원특별회계는 교육세 전입금과 일반회계 전입금으로 구성되어 있고 유치원과 어린이집의 누리과정 지원 예산을 담당하고 있으나 관리부처인 교육부에서는 교육계가 교육세 전입금이 교육부 관할이 아닌 어린이집에 대한 지원에 쓰이는 것을 원하지 않기 때문에 누리과정 지원금



인상에 소극적이다. 이에 따라 누리과정 지원금 인상은 원래 목표했던 것만큼 이루어지지 못하고 있으며 그에 따라 교육부와 교육청은 유치원에 별도의 지원금을 지급하고, 지자체도 어린이집에 별도의 지원금을 지급하는 것으로 수요 증가에 대처하고 있다. 이런 문제를 고려해보면 저출산 특별회계 도입 시 단일부처 사업 중심으로 대상을 선정하고 점차 대상 정책을 확대해 나가는 것도 하나의 방법으로 검토 가능하다.

단일부처 단일사업으로는 지속적인 정책 확대에 따른 재원 확보 필요성이 큰 아동수당 사업과 고용보험기금에서 운영되고 있는 일부 모성보호사업(고용보험 미적용 취업여성에 대한 출산지원금 지급)에 대해서 검토 가능하다. 현재 아동수당 대상 확대와 급여 확대에 대한 필요성이 지속적으로 논의되는 상황에서 이에 대한 자체 재원을 확보하는 것은 매우 중요한 사안으로 판단된다. 2020년 국회입법조사처 자료에 따르면 향후 저출산 대응에 따른 예산편성은 아동수당과 같은 현금지출을 확대할 필요가 있다고 제안한 바 있다(박선권, 2020). 해당 자료에 따르면 아동수당 수급대상을 18세 미만 아동까지 확대할 것을 제안하고 있다. 아동수당의 경우 보건복지부가 담당하고 있으며 재원의 대부분은 일반회계를 활용하고 있으며 일부 지방비가 포함된 구조를 가지고 있다. 2018년 보건복지위에서 아동수당 도입 논의 당시 아동수당 지급을 위한 재원 조달을 위해서 아동수당세를 신설하자는 내용을 검토한 바 있다. 다만, 이와 같은 안이 실현되지는 않았으나 향후에도 이와 같은 재원 확보 방안에 대한 검토가 요구될 것이다. 당장 목적세의 도입을 추진하지 않더라도 특별회계 운용을 통해 보다 안정적인 재원 출처를 마련할 수 있다는 장점이 있다. 이밖에 고용보험 미적용자 출산휴가 급여 사각지대 해소 사업의 경우 전액 일반회계를 활용하고 있으며 해당 사업에 대한 대상 확대가 지속적으로 이루어질 필요가 있다는 측면에서 해당과제를 특별회계를 운용하는

방안을 검토할 필요가 있다. 앞서 논의한 국회입법조사처 자료에 따르면 현행 육아휴직급여를 모든 양육자를 대상으로 지급하는 보편적 부모휴가 급여로 개편하는 방안 검토를 제안한 바 있다. 이와 같이 아동수당이나 출산 및 양육에 따른 휴가·휴직제도에 대한 보편적 지원에 대한 필요성이 점차 대두될 것이다. 이와 같은 상황을 고려할 때, 관련 정책의 통합을 위한 저출산특별회계 도입이 어려울 경우 단일사업 및 정책에 대해서 특별회계의 형식으로 필요 재원 마련을 적극적으로 도모하는 방안도 의의가 있다고 본다.

앞서 제안한 다부처 사업의 총괄 추진, 단일사업의 추진 이외에 적극적인 재원 통합이나 재정구조의 변화가 어려운 경우 추가적으로 대상 사업에 대한 예산 운용 기준에 대한 별개의 기준을 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 세입·세출 예산의 구조뿐 아니라 해당 사업 예산의 편성과 집행 및 사후적인 평가와 환류 과정에 관하여 기존 재정법의 규율 사항과 다른 제도를 법제화하기 위해 특별회계를 활용할 수도 있다. 예컨대 편성, 집행 등 과정에서 정책적, 규범적 사항을 결정하거나 자문하기 위한 별도의 권한 주체를 법제화하는 방안을 고려할 수 있다. 또는 중앙정부와 지방정부 간 역할 구분을 현재 일반회계에 나타난 관계와 다르게 설정할 수도 있을 것이다. 저출산·고령화 예산의 자금 자체에 적용되는 규율을 일반적 재정에 대한 규율과 다르게 설정하는 것도 고려할 수 있다. 예산 과정에 있어서 분명한 저출산 대응 정책을 추진하기 위한 예산의 집행과 실효성 있는 환류체계가 부재한 상황을 고려하면 분명한 목적을 견지한 예산 집행과 환류 체계를 구성한 예산 체계가 필요할 것으로 판단된다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제6장

## 결론 및 제언

제1절 결론

제2절 제언



## 제 6 장    결론 및 제언

### 제1절 결론

저출산 정책 현황과 예산구조 분석결과 다음과 같은 한계가 지적되었다. 실행계획에 수립된 저출산 정책 영역에 대한 경계가 모호해 관련 사업의 범위가 너무 넓고 그에 따라 관련 예산도 전체 국가 예산에서 차지하는 비중이 적지 않다. 적지 않은 예산 투입에도 불구하고 가시적인 출산을 제고 효과가 미흡하여 정책 효과에 대한 문제 제기가 지속된다는 것이다. 이에 대해서 무엇보다도 현재 시행계획을 중심으로 수립된 저출산 정책의 범위에 대한 제고가 필요하고, 주요 핵심정책에 대한 예산 현황을 직시할 필요가 있다. OECD 가족지출을 저출산 정책 지출로 고려할 경우 우리나라의 저출산 예산 수준은 여전히 낮은 수준이다. 이마저도 대부분의 예산을 보육서비스를 포함한 돌봄 정책에 할애하고 있는 상황이다. 앞으로는 돌봄서비스의 양적 공급보다 질적 개선을 위한 정책에 중점을 둘 필요가 있다. 이밖에 일·가정양립 정책이나 결혼·임신·출산 영역의 지원 정책은 그간 1차~3차 기본계획을 추진하는 시기 동안 적극적인 확대가 이루어졌다고 보기 어렵다. 해당 정책 영역은 저출산 대응과 매우 직결되어 있는 정책임에도 불구하고 수요에 상응하지 못한 것으로 이해된다.

일·가정양립 정책의 경우 출산과 자녀양육에 영향을 미치는 매우 핵심적인 요소 중 하나이다. 그럼에도 불구하고 그동안의 정책 확대는 기존 정책 수혜자를 대상으로 급여 확대 등이 이루어졌을 뿐, 정책 대상자 확대 노력은 적극적으로 이루어지지 못했다. 해당 정책의 경우 무엇보다도 정책 대상 범위를 확대하고 그를 바탕으로 점진적으로 육아휴직기간 확

대 및 수급액 확대를 모색할 필요가 있다. 현재의 구조에서 기간의 확대나 수급액 확대는 기존 수혜자들에 국한되어 이루어진다는 점에서 정책 확장성에 한계가 있다. 정부는 정책 대상자를 보다 적극적으로 넓히고 해당 정책의 활성화를 위한 노력을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

이밖에 현재의 대응체계에서 제기되는 문제는 저출산 정책을 통합적 관점에서 추진하는 체계가 미흡하다는 것이다. 다부처 사업을 중심으로 설계된 기본계획의 수립과 추진에 대해서 현재 저출산고령사회위원회의 심의 기능이 있으나 실질적 심의기능을 적절히 수행하고 있다고 보기 어렵다. 기대했던 역할 수행에 한계를 초래하는 이유는 무엇인지 등에 대한 논의를 바탕으로 해당 위원회의 권한과 기능을 재정립할 필요가 있다. 현재 이처럼 저출산 정책의 대상을 구체화하고 해당 정책을 중심으로 통합적이고 중·장기적인 관점에서 정책을 기획하고 추진하는 기능이 없다. 저출산 정책은 개별부처 중심으로 단일사업 단위로 추진될 수밖에 없으며 그에 따른 성과 또한 단일사업 위주의 정량적 성과지표에 의해서 평가될 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 이와 같은 상황을 고려할 때 저출산 정책을 단일목표를 가지고 통합적으로 추진하기 위한 체계가 필요하다. 해당 방안의 하나로 저출산특별회계의 도입을 검토할 수 있다. 동일 정책 목표를 가진 주요정책들을 대상으로 특별법에 기반한 저출산특별회계를 수립할 경우 큰 틀에서 정책을 추진하고 그에 따른 성과관리 뿐만 아니라 재원 투입과 산출과정에 대한 보다 명확한 검토가 가능하다. 이에 따라 재원배분의 효율성과 정책 효과 개선에 기여할 것으로 기대할 수 있다. 도입 초기 현실적인 어려움에 직면할 수 있으나 기대되는 효과를 고려할 때 특별회계 도입 검토는 매우 의미 있다. 일반적으로 특별회계는 대상 사업이 분명하고 외부 재원 상황에 크게 영향을 받지 않으면서 매년 우선순위를 가지고 안정적으로 추진될 수 있다는 장점이 있다. 즉,

통합적 관리운영에 따라 자원 배분의 효율성을 확보할 수 있으며 특정 사업에 쏠려있는 자원구조나 불안정성 등을 합리적으로 개선할 수 있다는 장점이 있다. 한편 특별회계는 단기적으로 안정적 재원을 확보할 수 있는 기회로 활용될 수 있으나 중장기적 예산 경직성의 증가를 가져올 가능성이 있다. 그럼에도 현재 통합적 추진체계의 의미로 저출산특별회계의 도입을 검토할 수 있다. 프랑스의 가족수당기금의 독립적인 자원 관리구조와 뉴질랜드 웰빙예산에 대한 세부 영역별 예산구조 등을 고려할 때 저출산 영역을 하나의 단일 영역의 관점에서 특수성을 부여한 정책의 추진 및 자원 활용을 검토해 볼 수 있다.

다만 국내 균특회계와 같이 도입 초기 대상 사업의 선정이나 자원조달의 문제에 있어서 부처 간의 갈등을 야기할 가능성이 있다. 균특회계의 경우에도 다부처에 산재해 있는 사업의 유사·중복을 해소하고 정책 효율성을 담보하고자 도입되었으나 도입 초기 자원 구성의 문제 등 부처 간의 갈등이 있었다. 그럼에도 결국 협의안을 도출하여 현재까지 무리 없이 추진되고 있으며 기존 문제점에 대한 개선이 충분히 이루어지지 않았다는 일각의 비판이 있음에도 특별회계 도입에 따른 적절한 정책 성과를 보이고 있다. 이와 같은 점을 고려할 때 저출산특별회계 도입을 위해서는 무엇보다도 대상 사업과 자원 구성에 대한 이해관계자의 합의와 사회적 합의가 선행되어야 할 것이다.

## 제2절 제언

저출산특별회계 관련 제반사항을 검토한 결과 특별회계 도입에 따른 기대효과를 거두기 위해서는 적절한 정책 영역 및 대상 사업 선정이 무엇보다

보다도 중요하다. 본 연구에서는 두 가지 안에 대한 검토를 제안하고 있다. 첫째는 가족정책과 같이 저출산에 직접적 영향을 주는 정책을 중심으로 저출산특별회계를 도입하는 방안과 좀 더 대상을 축소하여 단일 사업을 대상으로 특별회계를 도입하는 방안이다. 첫 번째 안은 두 번째 안에 비해 보다 적극적인 저출산특별회계의 도입으로 이해할 수 있다. 다만, 대상 영역 및 사업의 선정에 대해서는 다양한 관점에서 논의될 수 있기 때문에 이에 대한 합의 도출과정이 필요하다. 즉, 저출산특별회계 도입에 대한 사회적 합의가 이루어진 경우 대상 사업 선정에 대한 면밀한 검토와 분석을 바탕으로 구체적 정책 영역과 대상 사업이 선정될 필요가 있다. 또한 대상 사업의 선정은 관련 자원 마련과 밀접하게 연동되는 사안으로 사업 선정과 그에 따른 자원 마련 및 운용 방안 등이 함께 통합적으로 검토될 필요가 있다. 다부처 사업에 대하여 저출산특별회계를 운영할 경우 관련 정책의 추진 및 자원 배분을 총괄할 수 있는 조직이 필요하다. 총괄 책임은 주요 정책 및 사업을 다수 추진하고 있는 단일부처에서 수행하거나 현재의 저출산고령사회위원회의 기능 강화로 수행하는 방법 등을 검토할 수 있다. 저출산고령사회위원회가 총괄관리 기능을 수행할 경우 현재보다 더 많은 기능과 권한이 부여될 필요가 있으며 이와 함께 인적구성에 대한 보완이 필요하다. 또한 자원의 규모는 대상 사업의 자원규모를 바탕으로 추진하되 중·장기적으로 자체 자원 마련과 확대 방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구에서는 대상 영역을 임신·출산, 아동돌봄, 일·가정양립 영역에 대해서 추진할 것을 제안하고 있다. 임신·출산 정책의 경우 건강보험계정을 재원으로 활용하여 현재 시행계획상 대부분 비예산 사업으로 관리되고 있다. 특별회계 도입에 따라 해당 정책이 대상사업으로 선정될 경우 기존 자원 출처를 유지하면서 계정을 분리하는 방안을 검토할 수 있을 것



이다. 고용보험기금을 중심으로 운영되고 있는 일·가정양립 정책의 경우에도 초기에는 기존 재원 출처를 유지한 상태에서 추진 가능하다. 기존 재원 출처 구조를 유지하더라도 저출산특별회계의 대상 사업으로 관리될 경우 그에 따른 사업 성과를 통합적 관점에서 검토할 수 있는 환경이 마련된다고 볼 수 있다. 기존의 부처 단일사업 중심의 성과관리가 아닌 영역 중심으로 정책을 관리·운영할 수 있다는 장점이 있다. 즉 성과평가 체계와 예산관리 체계를 연동하여 관련 정책이 간접적, 장기적으로 가져오는 효과를 종합적으로 고려하여 재정 성과를 평가하고, 이에 따라 예산을 편성·관리할 필요가 있다. 또한, 다부처 사업을 통한 다면적 접근이 요구됨에 따라 성과평가와 예산 배분의 통합적 연결을 위해서는 예산관리의 유연성을 확대할 필요가 있다. 한편으로는 특별회계를 통해 통합적으로 관리·운영되는 체계라 하더라도 사업별 또는 부처별, 구분회계 방식으로 진행하여 개별 부처는 사업의 운영 및 관리에서 독립성을 일정부분 보장하는 방안도 가능하다.

두 번째 안은 일부 단일사업을 대상으로 특별회계를 도입하는 방안이다. 다만, 이와 같은 유형의 특별회계 운용은 저출산 정책의 통합적 관점의 추진과 관리의 목적보다는 해당 사업에 대한 안정적인 재원 확보 및 운영을 목적으로 한다. 통상적으로 특별회계는 통일된 정책 목표를 바탕으로 통합적으로 다수의 정책을 추진하고자 할 때 활용되는게 일반적이거나 일부 단일사업의 경우 안정적 재원 마련을 목적으로 추진되기도 한다. 유아교육특별회계는 후자의 예로 볼 수 있다. 당시 만 3~5세의 누리과정 지원금 재정 부담을 둘러싼 이해관계자의 갈등이 지속됨에 따라 ‘유아교육지원특별회계법’을 지정하여 특별히 재원을 조달하고 있다. 유아교육특별회계가 도입되기 이전에는 누리과정 재원을 지방교육재정교부금으로 충당하였고 누리과정 예산이 증가함에 따라 중앙정부와 시·도 교육청

의 갈등이 지속되었다. 이후 유아교육특별법을 바탕으로 특별회계가 도입되어 교육세와 국고를 바탕으로 재원이 마련되기에 이른다. 이처럼 단일 사업에 대해 재정요구도가 큰 경우 특별회계 도입을 검토할 수 있다. 일부 사업에 대해서 특별회계 도입을 통한 안정적 재원 확보라는 정책 효과를 도모할 수 있다. 본 연구에서는 초등대상의 온종일 돌봄사업, 아동수당, 고용보험 미적용자 출산휴가 급여 해소 사업에 대해서 특별회계 도입 검토를 제안하고 있다. 초등돌봄 사업의 경우 3개부처에 나뉘어져 추진된다는 점에서 특별회계 도입에 따라 통합관리 가능성이 개선될 여지가 있다. 다만, 이 경우 총괄부처 선정 등의 어려움이 존재한다. 이 밖의 아동수당이나 고용보험 미적용자 출산휴가 급여 해소 사업은 단일부처 사업으로 향후 대상 확대 등에 따라 소요 재정이 증가할 것으로 예측된다. 이에 따라 해당 사업의 경우 선제적으로 특별회계를 도입하여 재정의 안정성을 꾀할 필요가 있으며 이를 바탕으로 정책 확대가 보다 적극적으로 이루어질 가능성이 있다.

마지막으로 적극적인 재원 통합이나 재정구조의 변화가 어려운 경우, 저출산 핵심사업에 대한 예산운용 기준에 대한 별개의 기준을 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 특별회계를 활용하여 해당 사업 예산의 편성과 집행 및 사후적인 평가와 환류 과정에 관하여 기존 재정법의 규율 사항과 다른 제도를 법제화하는 방안 등을 제안할 수 있다.



- 강인재, 윤영진, 전중열, 옥동석, 박재희. (2004). 일반회계, 특별회계와 기금의 차이. 서울: 한국행정연구원.
- 관계부처 합동. (2018). 재정분권 추진방안.
- 교육부. (2020). 2021년 교육부 예산안 및 기금운용계획안 편성. 교육부 보도자료(2020. 9. 1.).
- 교통시설특별회계법. 법률 제5026호. 1995. 12. 6., 일부개정.
- 교통시설특별회계법. 법률 제17444호. 2020. 6. 9., 일부개정.
- 국가균형발전특별법. 법률 제7061호. 2004. 1. 16., 제정.
- 국가균형발전특별법. 법률 제9629호. 2009. 4. 22., 일부개정.
- 국가균형발전특별법. 법률 제15489호. 2018. 3. 20., 일부개정.
- 국가균형발전위원회. (2020). 2020년 국가균형발전발전사업 평가결과 - 2019년 추진실적 평가 -.
- 국가균형발전위원회, 산업자원부. (2004). 제1차 국가균형발전 5개년계획 - 총괄 및 부문별 계획 -.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2019a). 제4차 국가균형발전 5개년계획 (2018~2022) - 총괄 및 부문별 발전계획안 -.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2019b). 2018년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2020a). 2020년도 부문별 국가균형발전 시행계획 및 시·도 발전시행계획.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2020b). 2019년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (각 연도). 부문별 국가균형발전시행계획 및 시·도 발전시행계획.
- 국가재정법. 법률 제16568호. 2019. 8. 27., 타법개정.
- 국가재정법 시행령. 대통령령 제30812호. 2020. 7. 1., 일부개정.

- 국가통합교통체계효율화법. 법률 제16902호. 2020. 1. 29., 타법개정.
- 국정홍보처. (2008). 참여정부 국정운영백서 6: 균형발전. 서울: 국정홍보처.
- 국토교통부. (2012). 교통시설특별회계. 국토교통부 정책자료.
- 국토교통부. (2019). 국토교통 통계연보.
- 국회 저출산 문제 대책 T/F팀. (2010). 저출산 대책과 정책방향. 보도자료(2010. 4. 28.).
- 권오경, 이상권, 박진영. (1995). 우리나라 물류비의 결정요인과 추이. 서울: 교통개발연구원.
- 기획재정부. (2016). 2016~2020 국가재정운용계획.
- 기획재정부. (2018). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 기획재정부. (2019). 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 기획재정부. (각 연도). 국가재정운용계획.
- 기획재정부 열린재정. [웹사이트]. (2020. 8. 25., 2020. 9. 23.). URL: <https://www.openfiscaldata.go.kr>
- 김근세, 김대건, 이명석. (2013). 저출산고령 정책의 행정자원과 휴먼서비스: 저출산고령사회 기본계획(새로마지플랜)을 중심으로. 한국행정논집 25(1), 103-131.
- 김동환. (2017). 정책보고서의 인지지도 분석: 제3차 저출산고령화 기본계획의 사례. 한국시스템다이내믹스 연구, 18(1), 5-21.
- 김명희. (2017). 한국 저출산정책의 패러다임 전환? 제 3차 저출산고령사회 기본계획의 탐색, 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 7(10), 589-597.
- 김상우. (2016). 저출산 대책 평가II [정책 우선순위]. 서울: 국회예산정책처.
- 김선옥. (2018). 기금의 신축적 운용과 시사점. 서울: 한국재정정보원.
- 김애경, 박정우. (2013). 저출산·고령화 시대의 조세정책 방향. 법학연구, 23(4), 195-239.
- 김윤정. (2020. 6. 2.). 입법조사처, “저출산 해결 위해 현금지출 적고 서비스지출 과다”. 파이낸셜 경제. <http://www.fnewstv.com/news/newsview.php?ncode=1065616742188710>에서 2020. 11. 12. 인출.

- 김은지, 정가원, 송효진, 강민정, 김난주, 최윤정 ... 정형욱. (2020). 중장기 저출산 대책 수립 연구: '함께 일하고 함께 돌보는 사회'를 중심으로. 서울: 저출산고령사회위원회, 한국여성정책연구원.
- 김중훈, 이지혜, 박중서, 이상립, 이소영, 변수정, 김은정. (2018). 저출산·고령사회 기본계획 보완 연구. 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
- 김주영. (2018). 교통부문 세수와 재원의 균형성 확보방안. 세종: 한국교통연구원.
- 김지영. (2012). 프랑스 재정개혁에 관한 소고: 프랑스 헌법과 프랑스 재정조직법을 중심으로. 공법연구, 40(4), 191-217.
- 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법. 법률 제17230호. 2020. 4. 7., 일부개정.
- 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획(보완판) 새로마지플랜 2010.
- 대한민국 정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획 새로마지플랜 2015.
- 대한민국 정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지 플랜 2020.
- 대한민국 정부. (2019a). 제3차 저출산·고령사회기본계획 브릿지 플랜 2020 수정본.
- 대한민국 정부. (2019b). 제3차 저출산·고령사회기본계획 2019년도 시행계획.
- 대한민국 정부. (2020). 제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획.
- 대한민국헌법. 헌법 제10호. 1987. 10. 29., 전부개정.
- 도로등교통시설특별회계법. 법률 제4692호. 1993. 12. 31., 제정.
- 도로명주소법. 법률 제14839호. 2017. 7. 26., 타법개정.
- 박선권. (2020). 한국 저출산 대응 예산 증가의 특징과 시사점. NARS 지표로 보는 이슈, 제157호. 서울: 국회입법조사처.
- 박진경, 김선기. (2017). 인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계. 원주: 한국지방행정연구원.
- 법제처 국가법률정보센터. <https://www.law.go.kr>에서 2020. 8. 3. 인출.
- 보건복지부. (2019). 통계로 보는 사회보장 2019. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 산업통상자원부, 한국산업기술진흥원. (2013). 지역산업정책 백서 1권. 서울: 한국산업기술진흥원.
- 손의영, 주정열, 이희승. (1993). 교통부문 중기 재정계획 수립 및 운영방안. 서

출: 교통개발연구원.

- 신동선, 민승기. (1997). 우리나라 물류체계의 효율성 진단 - 국가물류비 및 총요소생산성 결정요인. 서울: 교통개발연구원.
- 신윤정. (2017). 프랑스 가족수당의 현황과 시사점. 국제사회보장리뷰, 2, 25-34.
- 오신휘, 김혜진. (2020). 텍스트마이닝 기법을 활용한 '저출산' 관련 연구동향 분석: 정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교를 중심으로. 보건사회연구, 40(3), 492-533.
- 유병훈. (2016. 9. 23.). 저출산고령화특위 "아동수당제 도입 위해 목적세 검토해야". 조선비즈. [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/09/23/2016092301993.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/23/2016092301993.html)에서 2020. 5. 23. 인출.
- 유해미, 조숙인, 장경희, 박은영. (2016). 저출산 대응 정책의 진단 및 방향 연구. 세종: 교육부, 육아정책연구소.
- 윤홍식. (2010). 저출산 대응 정책예산의 현실과 재원. 제2차 저출산고령사회 기본계획 수립 대토론회(9차, 2010. 6. 29.) 자료집. 서울: 한국보건사회연구원.
- 이대희. (2020. 2. 26.). 14년간 185조원 썼는데... 출산율 1.13명 → 0.92명 '역주행'. 연합뉴스. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200226094300002?input=1195m>에서 2020. 5. 22. 인출.
- 이재원. (2017). 저출산·고령화에 따른 지방재정의 영향과 향후 대책. 지방행정연구, 31(1), 35-62.
- 저출산·고령사회기본법. 법률 제12449호. 2014. 3. 18., 일부개정.
- 전병목, 김문정, 신윤정, 윤자영, 이수옥. (2018). 인구구조 변화 대응을 위한 저출산 정책방향. 세종: 한국조세재정연구원.
- 정종석, 송하율, 김찬준, 변창욱. (2015). 지역사업의 중기수요 분석 및 구조개편 방향 연구. 지역발전위원회, 산업연구원.
- 지역발전위원회. (2013). 지역발전정책의 성과와 과제.
- 지역발전위원회, 지식경제부. (2009). 제1차 지역발전 5개년계획 - 총괄 및 부문별 발전계획 -.

- 지역발전위원회, 산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획.
- 지역발전위원회, 산업연구원. (2016). 지역행복생활권 정책 성과분석.
- 최성은. (2010). 저출산·고령사회 극복을 위한 재정지출과 재원조달 방안. 제2차 저출산고령사회 기본계획 수립 대토론회(9차, 2010. 6. 29.) 자료집. 서울: 한국보건사회연구원.
- 최성은. (2011). 저출산고령화에 대응한 지속가능한 재정지출과 재원조달. 보건복지포럼 통권 제172호, 35-43.
- 통계청. (2020). 2019년 출생 통계. 통계청 보도자료(2020. 8. 26.).
- 한국산업기술재단. (2008). 주요국의 지역정책 - EU·영국·프랑스·일본 -. 서울: 한국산업기술재단.
- 홍갑선. (1998). 교통시설 특별회계의 운용현황과 문제점 및 개선방안. 서울: 교통개발연구원.
- Anderson, M., & Mossialos, E. (2019). Beyond gross domestic product for New Zealand's wellbeing budget. *The Lancet Public Health*, 4(7), e320-e321.
- Bloomfield, A. (2019). What Does a Wellbeing Budget Mean for Health and Health Care?. *The Milbank Quarterly*, 97(4), <https://www.milbank.org/quarterly/articles/what-does-a-wellbeing-budget-mean-for-health-and-health-care/>
- Caisse nationale des Allocations familiales. (2019). *LA BRANCHE FAMILLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE*.
- Cylus, J., & Smith, P. C. (2020). The economy of wellbeing: what is it and what are the implications for health?. *bmj*, 369.
- Dalziel, P. (2019). Wellbeing economics in public policy: A distinctive Australasian contribution?. *The Economic and Labour Relations Review*, 30(4), 478-497.

- Direction de la Sécurité sociale. (2019). Les chiffres clés de la Sécurité sociale 2018. <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/DSS/2019/CHIFFRES%20CLES%202019.pdf>
- Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)
- Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
- OECD. (2019). Family Data base. Public spending on family benefits. [http://www.oecd.org/els/soc/PF1\\_1\\_Public\\_spending\\_on\\_family\\_benefits.pdf](http://www.oecd.org/els/soc/PF1_1_Public_spending_on_family_benefits.pdf)
- OECD Data. Family benefits public spending. <https://data.oecd.org/social-exp/family-benefits-public-spending.htm>에서 2020. 7. 11. 인출.
- OECD Family Database. Public spending on family benefits. <https://www.oecd.org/social/database.htm>에서 2020. 7. 11. 인출.
- OECD Socialexpenditure Database. <https://www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm>에서 2020. 11. 26. 인출.
- OECD. STAT. <https://stats.oecd.org/>에서 2020. 11. 27. 인출.
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Légifrance. [Website]. (2020. 10. 15.). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000039675317/>
- Treasury, N. Z. (2019). *The wellbeing budget*. <https://www.treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2019>에서 2020. 9. 15. 인출.
- WIKIPÉDIA. [Website]. (2020. 10. 8.). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse\\_nationale\\_des\\_allocations\\_familiales](https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse_nationale_des_allocations_familiales)
- WIKIPÉDIA. [Website]. (2020. 10. 8.). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse\\_d%27allocations\\_familiales\\_\(France\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Caisse_d%27allocations_familiales_(France))
- WIKIPÉDIA. [Website]. (2020. 10. 8.). URL: [https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi\\_de\\_financement\\_de\\_la\\_S%C3%A9curit%C3%A9\\_sociale](https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_de_financement_de_la_S%C3%A9curit%C3%A9_sociale)





## 부 록 1. 전문가 조사표



응답자 ID

--	--

### 저출산정책 재정지원 방안 연구 전문가 조사

안녕하십니까?

한국보건사회연구원에서는 「저출산 대응 재정지원 방안 연구」를 수행 중에 있으며 이와 관련하여 다음의 전문가 조사를 실시하고 있습니다. 이번 조사 결과는 해당 연구를 진행하는데 참고자료로 활용될 것이며, 아무쪼록 시간을 내어 참여해 주시기를 부탁드립니다.

작성해 주신 모든 내용은 통계법 제33조, 제34조와 개인정보보호법에 따라 비밀이 보장되며, 오직 연구 분석 목적으로만 사용됩니다.

감사합니다.

한국보건사회연구원  
새종특별자치시 시청대로 370  
담당자 : 김은정 부연구위원  
오신휘 전문연구원

2020년 10월

한국보건사회연구원

#### 응답자 일반 사항

1. 전공		2. 관심 연구분야	
-------	--	------------	--

## 212 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

### (참고) 2019~2020년 중앙부처 저출산 정책 예산 현황

(표 1) 2019~2020년 중앙부처 저출산 정책 예산 현황

정책 영역	과제명	주요 내용	영역예산총계 (2020년 기준)	
			2019	2020
출산·양육비 부담 최소화	과제명	주요 내용	2019	2020
		- 1세 미만 아동 의료비 재보충(의료정보비 건강보험 본인부담 경감)	비예산	비예산
		- 1세 미만 아동 의료비 재보충(국민행복카드 사용범위 확대)	비예산	비예산
		- 1세 미만 아동 의료비 재보충(건강보험 보장률 증진 확대)	205	169
		- 임신·출산 의료비 경감(임신·출산 의료비 면액 확대)	비예산	비예산
		- 임신·출산 의료비 경감(임신·출산 진료비 지원 확대)	17	14
		- 고위험 임신부 의료비 지원 확대	86	86
		- 난임 지원 확대	443	539
		- 난임 지원 확대(난임휴가제 도입)	비예산	비예산
		- 안정한 분만환경 조성(분만취약지 지원사업 확대 및 고위험 산모 진찰료 공평분담 확대)	217	213
		- 안정한 분만환경 조성(머더세이프 프로그램 운영)	3	3
		- 고위험 출산 진료를 위한 전문인력 확보 및 의료 접근성 개선(방치 방안 마련)	비예산	비예산
		- 산모·신생아 건강관리서비스 지원대상 확대	1,149	1,455
		- 예방접종 지원 확대	5,218	5,080
		- 아동수당 지원 확대	29,564	30,767
	- 다자녀 기준 완화	비예산	비예산	
	- 고용보험 미취업 취업 대상 대상 출산지원금 지급	375	472	
	- 기간제 노동자 출산 휴가 급여 보장	2,604	2,689	
	- 국민연금 출산크레딧 지원 확대 검토	2	2	
	- 출산 친화적 세제 개선	비예산	비예산	
			<b>41,469</b>	

정책 영역	과제명	주요 내용	2019	2020	영역내총계 (2020년 기준)
아이더 함께 하는 시간 초대와	- 임신 출산기 근로시간 간축	- 임신기 근로시간 단축, 임신 중 유아육치 출산휴가급여 상한액 현실화	- (타 과제와 예산 중복)	- (타 과제와 예산 중복)	-
	- 육아·돌봄 근로시간 단축	- 자녀돌봄휴가 신설(연10일), 인근 사립유치원 유아기 근로시간 1시간 단축 등 (예산은 유아기 근로시간 단축 예산)	349	392	392
	- 근로시간 단축 청구권 도입 등 근로시간 유연화 7만 마일	- 임신(유아돌봄) 이니셔티브 가족돌봄/휴업 등의 사유로도 근로시간 조정할 수 있는 '근로시간 단축 청구권' 도입 - 재도의 령안 인식을 위한 가이던스 발간 배포, 중소기업장 확대 시행, 집중 홍보 등	비예산	비예산	비예산
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 예비육아부의 보리스케 강화, 부모 유아육치 동시 사용 허용, 배우자 출산휴가 확대 (예산은 유아육치급여 + 배우자출산휴가급여)	11,591	12,343	12,343
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 가정유무관 휴가기 근로시간 단축수당 인상	비예산	비예산	비예산
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 국가공무원 휴가기 근로시간 단축수당 인상	비예산	비예산	비예산
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 제5회 생활시간조사 실시(5년 주기)	24	1	1
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 가사노동 생애 전반 관련 조사(가사실태조사)	0.9	14	14
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 대중매체 내용 모니터링	4	4	4
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 성평등 교육 강화	1	1	1
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 남성육아 관련 홍보 및 이해와 함께하는 등/하린 운동 추진 (양질의 홍보예산이 명시되어 해당 사업 예산 산출 불가)	-	-	-
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 중소기업 대체인력지원금, 출산·육아기 고용안정지원금 (예산: 비정규직 재고용 지원금, 육아휴직 등 부여 지원금, 대체인력 지원금, 대체인력발령)	1,117	936	936
	- 임신·출산기 근로시간 간축	- 가족친화인증 기업/기관 확대, 인증기준 개선, 전국확립회 및 컨설팅, 각종 홍보 등	25	24	24
- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	- 임·생활 균형 관련 캠페인 실시	비예산	비예산	비예산	
- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	- 유연근무제 활성화를 위한 제도 개선 추진, 홍보 등 (예산: 유연근무제 지원노무비 지원, 제1차 원격근무 인프라, 기타 고용 분야개선 지원)	202	204	204	
- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	- 임신·임근간소 보전금, 임신·임근간소비, 대체인력지원금	278	136	136	
- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	- 임신·임근간소 보전금, 임신·임근간소비, 대체인력지원금	비예산	비예산	비예산	
- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	- 임신·임근간소 보전금, 임신·임근간소비, 대체인력지원금	- (타 과제와 예산 중복)	- (타 과제와 예산 중복)	- (타 과제와 예산 중복)	
- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	- 육아휴직 급여 인상 및 조기 집중 지원	비예산	비예산	비예산	
- 다양한 근무형태 활성화(다양한 근무형태 활성화)	- 육아휴직 기간 중 건강보험료 회계보조금 부과	비예산	비예산	비예산	

14,055

214 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특례회계를 중심으로

장회 영역	과제명	주요 내용	2019	2020	영역예산총계 (2020년 기준)
<b>출생하고 인건비 돌봄세계 구축</b>	- 보육의 공공성 강화(국공립 어린이집 확충)	- 국공립 어린이집 지속 확충(2020년 기준 590개소 이상) - 직장어린이집 설치의무 미이행사업장 집단감염 및 이영양제염 등 유단을 통한 사업장 의도적 영아 강요	1,373	1,467	132,306
	- 직장어린이집 확대(복수부)	- 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장 대상 집중 권설형 추진 - 중소기업에 대한 보육교사 등 인건비 지원 강화 추진 - 중소기업 공동직장어린이집 설치 확대 추진 - 중소기업을 위한 '상생형 공동직장어린이집' 집중 추진, 대기업이 주도적 으로 설치하며 중소기업 근로자가 함께 이용	1,627	1,337	
	- 동일보육 내실화	- 아동/부도의 보육 수요 반영, 교사 근무여건 개선을 반영한 보육지원 체계 개선 방안 마련 및 시행	비예산	비예산	
	- 보육품질 향상	- 보육교사 전문성 강화 및 적정 처우 보장 등 (원터치 도입, 보수교육 개선, 장기종사자 교육, 밀집보육교사 및 대체 교사 공급 및 배치, 직무개선의 단점제 인센티브 등)	9,387	12,056	
	- 수요자 맞춤형 보육 지원	- 보육료 지속 지원, 양육수당 지속 지원, 보육서비스 다양화, 유아종합 지원센터 확충, 어린이집 평가, 열린어린이집, 보육표준인 인건비 및 운영 지원 등	63,170	61,987	
	- 보육시설 인건비 및 인건비 환경 조성	- 영유아환경 개선 및 저출산, 미세먼지 대응/관리 강화 - 정부는 아이 환경성적 설치	17	22	
	- 국공립 유치원 확대	- 국공립 유치원 차원율 제고, 만 3~5세 누리과정 안착, 유치원 병과후 과정 운영 내실화 (예산은 누리과정 예산)	38,153	40,316	
	- 유아 학습권 보호	- 영유아 돌봄 지원 등으로부터 유아 학습권 보호 제도 마련 - 시행령 개정을 통한 유치원 공문서 강화(유치원 3월 개장 등)	비예산	비예산	
	- 유치원 관리 감독 강화	- 유치원 투명한 회계 운영을 위한 국유관리 회계관리시스템 사업추진 에 따른 인건비 지원	63	66	
	- 초등학교 인종이 돌봄체계 안정적으로 정착(교육부)	- 온종일 돌봄 수혜이원 확대, 돌봄 프로그램 범접화, 아동과 친화적 돌봄 제공, 초등학교서비스 통합시스템 구축 등	3,841	3,858	
	- 초등학교 인종이 돌봄체계 안정적으로 정착(교육부)	- 단점제 돌봄기관 운영 및 확대 등 (예산은 단점제돌봄지원금, 운영, 인건비, 경비 등)	186	453	
	- 초등학교 인종이 돌봄체계 안정적으로 정착(여가부)	- 병과후 돌봄이 필요한 청소년(초·중) 대상 병과후 아카데미 확충, 형성지원 활동 지원, 자비스 두들기 등	459	513	
	- 아이돌봄서비스 확충 및 내실화	- 발달장애 자부 개선을 통한 안정적 서비스 공급, 민간 서비스와의 연계 - 아이돌봄이 보육 체계 개선, 공사와 좌우, 좌우 제도 개선 등	3,405	3,844	
- 돌봄서비스 이용자 편의 제고	- 질서간 징정/대기관리시스템 구축 및 모바일 어플리케이션 개발을 등 해 서비스 이용 편의 제고	11	3		
- 지역사회 내 돌봄여건 조성(공동육아나눔터 활성화)	- 공동육아나눔터 개소 수 증가, 이웃 간 자녀돌봄 품앗이 활동 연계 지원	92	139		

정책 영역	과제명	주요 내용	2019	2020	영역내총계 (2020년 기준)
<b>민생 이동 창출과 포용적 기후변화 대응</b>	- 지역사회 내 통합적인 확충(지역이동센터 운영 내실화)	- 방과후 돌봄이 필요한 아동에게 보호·상담·급식·학습지도, 지역사회 연계 등 종합적 아동복지서비스 제공 (예산은 지역이동센터 운영비 및 각종 지원)	3,661	3,790	(※ 과제와 예산 중복)
	- 지역사회 내 통합적인 확충(영성스네이프터 운영 활성화)	- 취약계층 아동이 빈곤의 태생적 위험을 방지하고 건강하고 행복한 사회구성원으로 자라도록 취약계층 아동에게 맞춤형 통합서비스 지원 - 심리·교육, 상담·영양 및 기타 국가·비국가 지원체계 구축 등 - 지역별 양육·돌봄 정보를 모아 국민들이 한 눈에 알 수 있도록 관련 서비스를 종합적으로 제공	703	739	
	- 지역사회 내 통합적인 확충(드림스타트 사업 활성화)	- 취약계층 아동·돌봄 서비스 종합플랫폼 구축	5	5	
	- 지역단위 양육·돌봄 서비스 종합플랫폼 구축(지역 내 기존 서비스 연계 빅데이터 구축, 복지부)	- 통합·편안 생생SOC를 확충, 도시 내 불이공간 확보 및 지역 돌봄기관 간 연계 지원 확대	60	-	
	- 지역단위 양육·돌봄 서비스 종합플랫폼 구축(지역 내 기존 서비스 연계 빅데이터 구축, 여가부)	- 가족센터 건립을 통해 지역단위 양육·돌봄 서비스 제공 플랫폼 구축	500	1,049	
	- 국가중심 아동보호체계 정비	- 보호가 필요한 아동에 대한 공격·왜인 강화 - 아동학대 예방 및 피해아동 보호, 아동보호전문요원 채용 및 교육 등 - 아동친화교육 콘텐츠 개발과 인포와 구축, 대상자 맞춤형 아동친화교육 및 대국민 홍보 등(어린이집/아동복지시설 아동 및 종사자 대상)	584	657	
	- 아동 안전 교육 강화	- 가족 내 방만한 관계 확립 등을 위한 건강가정기본법 제정 개정 - 사실혼 등 다양한 가족형태의 제도적 수용 방안 검토 및 사회적 논의	5	5	비예산
	- 미혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선(가족제도와 관련된 불합리한 법제 개선 / 저고위)	- 출생등록제, 미혼부 출생신고 등 다양한 가족에 대한 차별적 법적 개선 - 합계증명서 발급 개선, 비합리한 아동양육 보호 및 청소년 미혼부모 관리 보장 등	비예산	비예산	비예산
	- 가족 제도과 관련된 불합리한 법제 개선(법무부)	- 임시 시 종전 선(先) 사용 원칙 확립, 출생통보(등록)제도 도입 검토	비예산	비예산	비예산
	- 미혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선(가족제도와 관련된 불합리한 법제 개선 / 행안부)	- 국민돌봄·돌봄지원의 '재부·제도·배우자'와 관련 표기를 개선하여 재혼 가정의 생활 부담 및 불합리한 차별 해소 - 기존 등 원안(국가)에 대한 아동·양육비 및 청소년보호의 지원지원 한 시도가 추진(신선) 지원 시연 등	비예산	비예산	비예산
	- 저립지원 강화(이혼·출산 및 양육 지원 강화)	- 예산외 통합 인식(이혼·출산·양육 등) 관련 정보 제공이 있는 가족의 특성을 반영하는 정보·상담·수업 및 상담서비스 실시 - 비양육부 모와 무육남·모의 자녀 면접교섭 활성화	3,506	3,521	
	- 저립지원 강화(난민·이민 지원대상 사실혼까지 확대)	- 난민시설을 의뢰기 지원을 통한 난민부부 경제적 부담 경감	28.6	118	
	- 임신·출산·아동·중증(임상부) 편의 증대 방안 마련)	- 특수교육의 임신·배우자 확산, 임신부 배려 인식 개선 홍보 강화, 임산부 배려 표시물 보급 등	1	1	(※ 과제와 예산 중복)

216 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

정책 영역	구체명	주요 내용	영역예산총계 (2020년 기준)	
			2019	2020
2040 세대 인장액 상의 기반 조성	- 임신·출산·아동 손권(인건 후 상환 지원)을 위한 포괄적인 인력 확충	- 산전·포·아동기기의 예방·진단의 방문건강관리 서비스 제공(가임여성)	-	17
	- 임신·출산·아동 손권(인건 후 상환 지원)을 위한 포괄적인 인력 확충	- 유니세프 아동친화도시 인증 등 아동 친화적 환경의 지역적 확산 (지역별 포상, 불이행지원의 개와 등)	비예산	비예산
	- 아동배타적 문화를 통행차 문화로 전환하는 캠페인 전개	- 출산·육아에 대한 사회적 인식 향상 및 함께 돌보고 함께 일하는 사회 구현 공헌에 대한	20	20
	- 다양한 가족 포함(이혼모) 부 일상 속 차별 개선 / (여가부)	- 다양한 가족에 대한 포용적 인식 확산 및 사회적 환경 조성을 위한 각종 캠페인, 교육, 홍보	5	19
	- 다양한 가족 포함(이혼모) 부 일상 속 차별 개선 / (교육부)	- 방편교육 강화, 다문화 인식 개선, 미혼모 위탁교육기관 확대 등	148	144
	- 다양한 가족 포함(단양한) 가족 관련 통계 구축 / (여가부)	- 5년 단위 인구주택총조사 실시(응답가구 조사될 수 있도록 통계청 협력 추진)	비예산	비예산
	- 다양한 가족 포함(단양한) 가족 포함을 위한 교육·스포츠 강화)	- 국민 대상 다문화이해교육 확대, 전문강사 신규 양성 및 인력풀 구축, 권리 인식 모니터링, 문화적 차이 및 소통 등	6	7
	- 다양한 가족 포함(양양가족) 양육지원 확대)	- 양육활동 및 양육자의 지원 등을 통해 국내 입양가정 경제적 부담 완화 등 다양한 양육 방식 지원 등)	232	234
	- 평등한 가족문화 조성(가족평등지수 개발)	- 가족평등수준 지표에 대한 가족실태조사 문화 반영 등	비예산	비예산
	- 평등한 가족문화 조성	- 권익가 점조사 후가 평등 포럼(연령, 계층, 인가정양법 실태조사 문화 증가 등)	비예산	비예산
	- 고용보험 사각지대 해소	- 고용보험 미 가입 여성, 퇴직 여성, 다문화권 사회보장형 지원대상 확대(예: 보수기근 상환 신청가능성 확대, 휴직 지원 등)	13,419	11,490
	- 한국형 실업부조 도입	- 기존의 구조개선 관련 고용안전망 사업(자녀 생사, 등 중층적 고용안전망 구축을 위한 '국민취업지원제도(한국형 실업부조)' 등) 및 (고용불안정 해퇴) 인건비, 고용 등 관련 법령이 개정되어 적용(해고) 및 청년구직지원금(유급휴가) 활용 할 수 있음)	-	2,771
	- 임대료차 지원	- 취약계층 주거 지원 대상 기업 확대(예: 상급기업에 입주 임대료 지원, 임대료 및 차임 대상 기업 확대) 대상고용률 및 여성관리자 비율 향상, 장터임대료 지원	9	9
	- 채용 절차별 및 유리진장 해소(여성고용 및 여성관리자 비율 제고)	- 채용 절차별 및 유리진장 해소(여성고용 및 여성관리자 비율 제고) 관련 지원금 지원 확대(예: 중소기업, 창업기업, 여성기업 등)	비예산	비예산
	- 채용 절차별 및 유리진장 해소(여성고용 및 여성관리자 비율 제고)	- 채용 절차별 및 유리진장 해소(여성고용 및 여성관리자 비율 제고) 관련 지원금 지원 확대(예: 중소기업, 창업기업, 여성기업 등)	비예산	비예산
	- 고용평등 추진 체계 정비	- 고용평등문화를 지원하는 근로감독관 배치하고 전담 조직을 설치하여 고용평등 인프라 확충 및 임신·출산 후가 증가 증가 배려를 위한 사업장 근로감독 강화	비예산	비예산
- 육아휴직 후 복귀 지원 프로그램 확대	- 2016년 제4차-제5차 고용보험 프로그램 온라인 게시 및 보급 지속, 온-오프라인 홍보 지속	비예산	비예산	
			209,893	

장회 영역	과제명	주요 내용	2019	2020	영역내총계 (2020년 기준)
장회 영역	- 유아유치 후 복귀 지원 프로그램 확대 및 일간비 제역종제 신설	- 중·소기업(중견기업 대상 유아유치 후 복귀 시 복귀자 인건비의 10% (중견기업 5%) 선별공제 - 연성세민원자기센터를 통해 경력단절여성에 대한 맞춤형 직업지원 및 서비스 지원 - 청년 진세민(재)인턴제 및 공공기관인턴제주택 공급을 통해 청년 (대학생·청년층비율)의 증가에 따른 증가 지원 - 예산: 장로청배매입인턴제, 청년 행복주택, 청년 공공기관인턴제 - 주거지원제유인 경합률 대상으로 자립의 주택유증을 지원	비예산	비예산	비예산
	- 장애인 청년주택 공급 확대	- 청년 진세민(재)인턴제 및 공공기관인턴제주택 공급을 통해 청년 (대학생·청년층비율)의 증가에 따른 증가 지원 - 예산: 장로청배매입인턴제, 청년 행복주택, 청년 공공기관인턴제 - 주거지원제유인 경합률 대상으로 자립의 주택유증을 지원	802	849	849
	- 장애인 일차가구 주거비 지원 강화	- 젊은 세대를 대상으로 교통이 편리하고 주거공간이 가능한 곳에 주민 시세의 약 80% 수준의 저렴한 행복주택 공급	44,843	53,109	53,109
	- 신혼부부 맞춤형 임대·분양주택 공급 확대(인턴제)	- 젊은 세대를 대상으로 교통이 편리하고 주거공간이 가능한 곳에 주민 시세의 약 80% 수준의 저렴한 행복주택 공급	94,130	93,992	93,992
	- 신혼부부 맞춤형 임대·분양주택 공급 확대(인턴제)	- 젊은 세대를 대상으로 교통이 편리하고 주거공간이 가능한 곳에 주민 시세의 약 80% 수준의 저렴한 행복주택 공급	(청년주택 과제와 예산 통합)	(청년주택 과제와 예산 통합)	(청년주택 과제와 예산 통합)
	- 신혼부부 맞춤형 임대·분양주택 공급 확대(보양)	- 젊은 세대를 대상으로 교통이 편리하고 주거공간이 가능한 곳에 주민 시세의 약 80% 수준의 저렴한 행복주택 공급	34,921	32,718	32,718
	- 신혼부부 주거비 지원 강화	- 신혼부부 주거비 지원 강화	비예산	비예산	비예산
	- 아이키우기 좋은 주거 인프라 조성	- 신혼부부 주거비 지원 강화	(청년주거비 과제와 예산 통합)	(청년주거비 과제와 예산 통합)	(청년주거비 과제와 예산 통합)
	- 교육부담 경감 및 교육기회 보장 강화	- 신혼부부 주거비 지원 강화	57	57	57
		- 신혼부부 맞춤형 임대·분양주택 내 아이돌봄을 위한 시설 설치	1,317	1,317	14,898
		- 고교 무상교육, 교육급여(저소득층), 고입 선발시기 일원화	374,221.5	401,804	401,804

총 계

주: 1) 2020년 시행계획에 제시된 '함께 돌보고 함께 일하는 사회' 영역의 과제 목록임(지출산·영양).  
 2) 2019년 예산은 확정예산 기준이며, 2019-2020년 예산액은 2020년 시행계획에 해당 금액이 제시되어 있음.  
 3) 찬반 원 투표에서 बहुमत한 수사이며, 찬반 원 투표의 사법일 경우 해당 예산으로 의 원으로 환산하여 제시함.  
 자료: 대한민국 정부, (2020) 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2020년도 시행계획).

218 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

저출산 관련 정책 예산의 충분성 및 영역 간 균형 정도

문1. 앞서 제시된 <표 1>은 현재 제3차 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 추진되고 있는 저출산 관련 정책의 2019~2020년 중앙부처 시행계획 예산 현황입니다. 저출산 대응 측면에서 현재의 예산 규모는 충분하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 충분하지 않다		보통이다		매우 충분하다 →	
①	②	③	④	⑤	

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

문1-1. 정책의 중요도 및 효과성 등을 고려할 때, 현재의 정책 영역별 예산 배분은 균형적이라고 생각하십니까? ( )

← 전혀 균형적이지 않다		보통이다		매우 균형적이다 →	
①	②	③	④	⑤	

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.



## 저출산 관련 정책 구성의 적절성

문2. 앞서 제시된 <표 1>의 저출산 관련 정책의 구성은 저출산 대응 측면에서 적절하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 적절하지 않다		보통이다		매우 적절하다 →	
①	②	③	④	⑤	

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

문2-1. 보다 적극적으로 저출산 관련 정책을 추진할 경우, 추가되거나 확대 및 강화되어야 할 정책(영역)이 있다면 무엇이라고 생각하십니까?

---

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

220 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

**저출산 관련 정책 추진 체계의 적절성**

문3. 현재 저출산 관련 정책은 「저출산·고령사회기본법」에 근거하여 5개년 단위의 '저출산·고령사회 기본계획'을 중심으로 추진되고 있습니다. 보건복지부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 '저출산·고령사회위원회'의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 하고 있습니다. 관련법에 따르면 '저출산·고령사회위원회'는 다음의 사항을 심의 합니다.

- |                                                         |
|---------------------------------------------------------|
| 1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화 전망에 관한 사항 |
| 2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항                   |
| 3. 기본계획에 관한 사항                                          |
| 4. 시행계획에 관한 사항                                          |
| 5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항                           |
| 6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 간사위원이 부의하는 사항            |

귀하께서는 관련 정책의 효과적 추진 측면에서 이와 같은 체계가 적절하다고 생각하십니까? (     )

← 전혀 적절하지 않다		보통이다		매우 적절하다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

문3-1. 귀하께서는 저출산 관련 정책의 추진이 '문3'에 제시된 체계에 따라 작동하고 있다고 생각하십니까? (     )

← 전혀 그렇지 않다		보통이다		매우 그렇다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

**저출산 영역 예산 구조 및 재원 조달 방법**

문4. 다음의 내용을 참고하시어 하위 문항에 대해 작성해 주시기 바랍니다.

**① 재원 조달 구조**

- 우리나라의 재정 구조는 운용수단에 따라 크게 예산과 기금으로 구분되며, 예산은 일반회계, 특별회계로 구분됩니다. 현재의 저출산 예산은 일부 사업을 제외하고 대부분 일반회계로 구성되어 있습니다.
- 일반회계는 국제 등 일반세입이 주된 재원임에 반해, 특별회계는 특정한 사업 및 특정 자금을 운용하기 위하여 특정한 세입(사업수입, 목적세 등)이, 기금은 출연금, 부담금 등 별도로 조성된 특정한 자금이 재원이라는 점에서 차이가 있습니다.

**※ 기금·특별회계 활용하는 일부 사업 예시**

- (국민건강증진기금) 신생아 치료 건강보험 보장 등 지원 확대 등
- (응급의료기금) 분만취약지 지원사업 확대 및 고위험 산모·신생아 통합센터 확대 등
- (고용보험기금) 기간제 노동자 출산 휴가 급여 보장, 임신·출산기 근로시간 단축, 직장어린이집 확대 등
- (유아교육지원특별회계) 만 3~5세 누리과정 지원

**② 예산 집행**

- 일반회계 및 특별회계는 예산총계주의 원칙 등 합법성에 부합하여 집행하여야 하고, 계획변경 시 추경 예산 심의 및 편성 과정을 거치는 반면, 기금의 경우 한목적성 측면에서 예산 집행에 대한 재량 탄력성이 부여되어 주요 항목 기준 30% 범위 내 지출의 탄력적 운용이 가능하기 때문에 30% 범위 내 추가지출이 가능합니다.

**③ 예산 관리**

- 저출산 분야 각 사업별 예산은 기획재정부 심의, 국회 심의, 의결을 거쳐 각 부처에서 사업 추진을 위해 집행하고 이후 국회 결산 심의 및 승인 과정을 거치게 됩니다. 이때 일반회계, 특별회계, 기금에 따라 예산 관리 주체가 다른 특징이 있습니다. 일반회계의 관리 주체는 소관 중앙관서의 장(기획재정부장관)인 반면, 특별회계는 관계 주무부처의 장(가령 유아교육지원특별회계는 교육부장관이 운용, 관리), 기금은 각 기금별 주무부처의 장(가령 고용보험기금은 주무부처인 고용노동부장관이 됩니다. 즉, 특별회계와 기금은 특정한 사업을 운영하는 주무부처(장)에서 관리한다는 차이가 있습니다.

222 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

문4-1. 저출산 관련 정책 추진 시 **재원 조달 구조**와 관련하여 개선이 필요하다고 생각하십니까?  
( )

← 전혀 그렇지 않다	보통이다			매우 그렇다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

문4-2. 저출산 관련 정책 추진 시 **예산 집행 (과정)**과 관련하여 개선이 필요하다고 생각하십니까?  
( )

← 전혀 그렇지 않다	보통이다			매우 그렇다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

문4-3. 저출산 관련 정책 추진 시 **예산 관리**와 관련하여 개선이 필요하다고 생각하십니까?  
( )

← 전혀 그렇지 않다	보통이다			매우 그렇다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

## 저출산 영역 특별회계 도입 검토

문5. 저출산 관련 정책 효과와 효율성 제고를 위하여 예산 구조 및 자원 조달 방식의 변화가 필요하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 필요하지 않다	보통이다			매우 필요하다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

문5-1. 저출산 관련 정책의 예산 구조 및 자원 조달 방식의 변화의 일환으로 저출산특별회계에 대한 검토와 논의가 필요하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 필요하지 않다	보통이다			매우 필요하다 →
①	②	③	④	⑤

※ 특별회계는 “국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요가 있을 때” 설치하는 것으로 규정되어 있습니다.

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

224 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

저출산 영역 특별회계 도입 환경

문6. 저출산특별회계 도입을 검토할 경우 다음의 사항에 대한 검토가 함께 이루어져야 할 것으로 보입니다. 해당 내용을 참고하시어 하위 문항에 대해 작성해 주시기 바랍니다.

- ① **재원 확보**
  - 예산회계법 제12조 2항에는 특별회계는 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하도록 규정되어 있습니다. 이에 따라 저출산특별회계의 도입에 대한 검토 시 본 특별회계에 대한 특정 세입에 대한 논의가 필요합니다.
- ② **다부처 사업 예산의 통합 운용 및 관리**
  - 현재 저출산 정책의 대부분은 다양한 부처가 각각의 세부 사업을 관할하는 형태(다부처 관할 사업)로 구성되어 있으며 이에 따라 사업 추진에 따른 예산 집행도 개별 사업별로 독립적으로 운용되고 있습니다. 저출산특별회계가 도입된다면 다부처 사업 예산들이 하나의 계정으로 묶여 통합 운용, 관리되어야 할 필요가 있습니다.
- ③ **특정 세입으로 충당될 정책 영역 및 대상 사업 특정**
  - 특별회계 도입 시 특정 세입으로 충당할 정책 영역 및 사업이 특정될 필요가 있습니다. 현재의 저출산 고령사회기본계획에 제시된 모든 세부 사업을 대상으로 하는 것은 특정 세출에 대하여 특정 세입을 충당하여야 하는 특별회계 특성 상 어려움이 있을 수 있습니다.

문6-1. 저출산특별회계 도입 시 '재원 확보'의 어려움은 어떠하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 어려움이 없다		보통이다		매우 어려움이 있다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다. (제안이나 개선방안이 있다면 함께 기술해 주시기 바랍니다)

문6-2. 저출산특별회계 도입 시 '다부처 사업 예산의 통합 운용 및 관리'의 어려움은 어떠하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 어려움이 없다		보통이다		매우 어려움이 있다 →
①	②	③	④	⑤

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다 (제안이나 개선방안이 있다면 함께 기술해 주시기 바랍니다)

문6-3. 저출산특별회계 도입 시 '정책 영역 및 대상 사업 특정'의 어려움은 어떠하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 어려움이 없다	보통이다	매우 어려움이 있다	←
①	②	③	④

(필수) 이와 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다 (제안이나 개선방안이 있다면 함께 기술해 주시기 바랍니다)

문6-4. 위에 제시된 사항 이외에 저출산특별회계 도입 시 검토해야 할 주요 사항이 있다면, 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다.

226 저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

**저출산 영역 특별회계 도입 기대효과**

문7. 저출산특별회계 도입 시 이를 충당하기 위한 '특정한 세입 마련' 가능성은 어떠하다고 생각하십니까? ( )

← 가능성이 매우 낮다		보통이다		가능성이 매우 높다 →
①	②	③	④	⑤

문8. 저출산특별회계 도입 시 통합적인 예산 운영에 따른 '재정 운영 효율화' 효과는 어떠하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 효과가 없다		보통이다		매우 효과가 있다 →
①	②	③	④	⑤

문9. 저출산특별회계 도입 시 '효율적 정책 추진' 효과는 어떠하다고 생각하십니까? ( )

← 전혀 효과가 없다		보통이다		매우 효과가 있다 →
①	②	③	④	⑤

문10. (필수) 특별회계 도입 시 기대효과 측면에서 앞서 제시된 설문과 같이 생각하시는 이유는 무엇입니까? 자유롭게 기술하여 주시기 바랍니다. (제안이나 개선방안이 있다면 함께 기술해 주시기 바랍니다)

\*\*\* 조사에 응해 주셔서 대단히 감사합니다 \*\*\*



## 간행물 회원제 안내

### 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### 회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

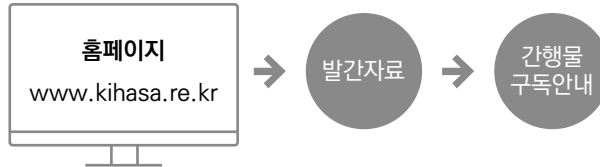
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

### 가입방법



### 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지  
사회정책동 1~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>