

연구 2007-19-6

저출산·고령화 대책의
조직 및 평가체계 효율화 방안

조남훈·오영희·김경래
김해란·유혜영·김필두

한국보건사회연구원
저출산고령사회연구센터

머리말

우리나라는 세계 인구역사상 유례가 없는 빠른 속도의 저출산·고령화 현상을 경험하고 있으며, 이러한 현상이 사회경제 전반에 미치는 영향은 매우 심각한 것으로 전망되고 있습니다. 이에 정부는 2005년 『저출산·고령사회기본법』의 제정과 함께 저출산·고령사회위원회를 설치하였고, 2006년 8월에는 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)을 시행하는 등 신속하게 대응기반을 구축하여 장기간 저출산 문제에 대처해 온 선진국과 국제전문기구의 전문가로부터 높은 평가를 받고 있습니다.

그러나 이와 같은 정부의 노력에도 불구하고, 아직 풀어야 할 많은 숙제들이 남아 있습니다. 18개 정부부처가 참여하여 작성한 저출산·고령사회기본계획은 총 236개의 세부과제로 구성되어 있고, 각 세부과제는 관련 행정조직망을 통하여 추진되고 있기 때문에 이를 체계적으로 기획, 조정, 평가할 수 있는 관리체계가 미흡한 실정입니다. 기본계획의 추진효과를 극대화하기 위해서는 중앙에서 일선조직에 이르기까지의 사업조직은 중·형의 의사소통과 통제·조정기능이 원활하게 이루어져야 할 것입니다. 따라서 저출산·고령사회에 성공적으로 대응하기 위해서는 새롭고 유용한 정책의 지속적인 개발도 필요하지만, 기 시달된 기본계획을 체계적으로 수행하고 종합적으로 관리할 수 있는 지방자치단체의 조직 및 관리체계 구축이 더 중요하고 시급한 과제라고 하겠습니다.

또한, 사업을 효율적으로 수행하기 위해서는 적정수준의 인력 확보와 직무능력의 개선이 필수적으로 요구됩니다. 우리나라는 1962년부터 34년 동안 가족계획 위주의 출산억제정책을 수행해 온 결과, 저출산 및 고령화 대책을 위한 경험과 지식이 부족합니다. 따라서 저출산·고령화대책 담당

인력에게 지역 특성에 적합한 사업기획, 평가, 현지도 등의 관리능력을 배양시킬 수 있는 집중적인 전문교육의 실시가 절실하게 요구되고 있습니다. 아울러 현재 정부에서 연 1회 실시하고 있는 성과평가를 보장하여 지방자치단체에서 주기적으로 운영평가를 실시하는 한편, 평가지도반 등을 통해 그 결과를 환류해 주는 가운데 전문성을 강화하여 정책의 실효성을 확보함은 물론 성과 향상을 도모해 나가야 합니다.

따라서 본 연구는 저출산·고령사회기본계획의 성공적인 추진을 위해 중앙 및 지방자치단체의 조직운영, 담당인력의 운영 및 교육훈련, 사업평가 등 사업관리실태를 종합적으로 파악하여 보다 효율적이고 체계적인 조직 및 평가체계를 제시하고 있습니다.

본 연구는 본원의 저출산·고령사회연구센터 조남훈 소장의 책임 하에 오영희 부연구위원, 김경래 선임연구원, 김해란 연구원, 유혜영 연구원, 그리고 원외 한국지방행정연구원 김필두 박사에 의해 완성되었습니다. 연구진의 노고를 치하하며, 동시에 본 보고서를 읽고 세심하게 검토해 주신 본원의 이삼식 연구위원, 선우덕 연구위원에게 감사의 뜻을 전합니다. 또한, 업무로 바쁜 일상을 보내면서도 설문에 성실하게 응답하였을 뿐만 아니라 필요한 현황 정보와 의견을 제공하여 주신 16개 시·도 및 232개 시·군·구의 담당관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

끝으로, 본 보고서가 저출산·고령화 대책을 수행하는 일선 지방자치단체의 조직 및 평가체계 효율화에 기여함으로써 궁극적으로 저출산·고령화 대책 사업을 성공으로 이끌 수 있는 기초자료로 활용되기를 기대하며, 이에 관한 후속 연구개발이 지속되기를 기원합니다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원장 김 용 문

목 차

Abstract	13
요 약	17
제1장 서 론	23
제1절 연구 필요성 및 목적	23
제2절 연구 내용 및 방법	26
제2장 이론적 논의	31
제1절 이론적 고찰	31
제2절 선행연구 검토	50
제3절 저출산·고령사회기본계획의 주요내용	53
제3장 저출산·고령화대책 조직실태와 개선방안	70
제1절 저출산·고령화대책 총괄부서 조직현황	70
제2절 저출산·고령화대책 조직구조의 당면과제	112
제3절 저출산·고령화대책 조직의 효율화방안	121
제4장 저출산·고령화대책 총괄부서 인력 및 교육훈련 실태와 개선방안	149
제1절 저출산·고령화대책 총괄부서 인력현황	149
제2절 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 교육훈련 현황	160
제3절 총괄부서 인력 및 교육훈련 관련 당면과제	176
제4절 총괄부서 인력 및 교육훈련 관련 개선방안	187

제5장 저출산·고령화대책 평가체계 개선방안	200
제1절 저출산·고령화대책 평가실태	202
제2절 저출산·고령화대책 평가체계의 당면과제	223
제3절 저출산·고령화대책 평가체계 개선방안	232
제6장 결론 및 정책제언	247
참고문헌	258
부 록	263
[부록 1] 부 표	265
[부록 2] 조사표	274

표 목 차

〈표 1- 1〉	저출산·고령화대책 관리실태조사의 조사내용	30
〈표 2- 1〉	저출산·고령화대응 정책 및 조직체계 발전 개황	39
〈표 2- 2〉	제1차 저출산·고령사회기본계획의 영역별 과제수	54
〈표 2- 3〉	저출산·고령사회기본계획 영역별 사업형태	55
〈표 2- 4〉	저출산·고령사회기본계획의 출산·양육 영역 세부과제	57
〈표 2- 5〉	저출산·고령사회기본계획의 고령사회 영역 세부과제	58
〈표 2- 6〉	저출산·고령사회기본계획의 성장동력 확보 영역 세부과제	60
〈표 2- 7〉	정부기관별 저출산·고령사회기본계획의 추진과제	63
〈표 2- 8〉	관련 부처수별 저출산·고령사회기본계획의 추진과제	64
〈표 2- 9〉	지방자치단체에서 추진하기 어려운 세부과제	65
〈표 2-10〉	저출산·고령사회기본계획에 대한 재정투자계획('06~'10년)	67
〈표 3- 1〉	저출산·고령사회정책본부의 팀별 주요기능	72
〈표 3- 2〉	광역자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 설치 형태	75
〈표 3- 3〉	광역자치단체의 저출산·고령화대책 총괄조직 현황	77
〈표 3- 4〉	서울특별시 저출산·고령화대책 부서의 주요기능	78
〈표 3- 5〉	부산광역시 저출산·고령대책 부서의 주요기능	79
〈표 3- 6〉	충청남도 저출산·고령화대책 부서의 주요기능	79
〈표 3- 7〉	기초자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자 현황	81
〈표 3- 8〉	기초자치단체의 저출산·고령화대책 조직 신설 현황	81
〈표 3- 9〉	강원 평창군 저출산·고령화대책 조직의 주요기능	82
〈표 3-10〉	경북 성주군 저출산·고령화대책 조직의 주요기능	83
〈표 3-11〉	저출산·고령화대책 총괄부서 신설 시기	84

〈표 3-12〉 기초자치단체의 저출산·고령화대책 총괄담당자가 총괄업무를 맡은 시기	85
〈표 3-13〉 저출산·고령화대책 총괄부서 및 총괄담당자 설치 근거	86
〈표 3-14〉 저출산·고령화대책 총괄부서 설치 또는 지정에 관한 권고	86
〈표 3-15〉 광역자치단체 및 기초자치단체 설문지 작성자 소속 과	88
〈표 3-16〉 광역자치단체 및 기초자치단체 설문지 작성자 소속 계	89
〈표 3-17〉 향후 저출산·고령화대책 총괄부서 신설 또는 지정 계획	90
〈표 3-18〉 향후 설치할 총괄부서의 조직형태	91
〈표 3-19〉 총괄부서를 별도로 두지 않는 가장 중요한 이유	92
〈표 3-20〉 기초자치단체의 저출산·고령화대책 관련 건의사항('06.8~'07.7)	94
〈표 3-21〉 저출산·고령화대책 총괄부서 설치의 필요성	96
〈표 3-22〉 총괄부서를 설치할 경우 이상적인 조직규모	97
〈표 3-23〉 총괄부서를 설치할 경우 이상적인 소속부서 위치	98
〈표 3-24〉 2007년도 지방의회에서 개최한 저출산·고령화대책 관련 회의	99
〈표 3-25〉 지방의회의 저출산·고령화대책관련 특별기구 설치·운영 여부	100
〈표 3-26〉 저출산·고령화대책 관련 행사 개최 내용('06.8~'07.7)	101
〈표 3-27〉 저출산·고령화대책 관련 조례 제·개정 현황('06.8~'07.7)	103
〈표 3-28〉 지방자치단체 자체예산으로 시행된 저출산대책 사업 실적	104
〈표 3-29〉 저출산·고령화대책을 수행하기 위한 선결과제(중복응답)	106
〈표 3-30〉 저출산·고령화대책을 위해 증액 및 신설이 필요한 예산항목(중복응답)	107
〈표 3-31〉 저출산·고령화대책 관련 건의사항(중복응답)	108
〈표 3-32〉 저출산·고령화대책 관련 지역사회자원 활용	110
〈표 3-33〉 저출산·고령화대책 관련 지역사회자원 및 지역주민 참여정도	111
〈표 3-34〉 저출산·고령화대책 관련 기초자치단체 지역주민 참여정도	112
〈표 3-35〉 저출산·고령화대책 조직의 직군별 인력수 및 평균 인원수	117

〈표 3-36〉	저출산·고령화대책 조직유형별 특성 비교	130
〈표 3-37〉	저출산 및 고령화대책 참여부서 수(과 수준)	147
〈표 3-38〉	저출산·고령화대책 세부사업 수행부서의 협력정도	148
〈표 4- 1〉	저출산·고령화대책 총괄부서·담당자 현황	150
〈표 4- 2〉	저출산·고령화대책 총괄부서·담당자 직군 구성	151
〈표 4- 3〉	저출산·고령화대책 총괄부서·담당자수별 직군 구성	152
〈표 4- 4〉	저출산·고령화대책 관련 총괄업무 전담인력 현황	153
〈표 4- 5〉	저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성에 대한 인식	154
〈표 4- 6〉	저출산·고령화대책 관련 전문지식 정도(전문성 I)	156
〈표 4- 7〉	저출산·고령화대책 관련 경험축적 정도(전문성 II)	157
〈표 4- 8〉	저출산·고령화대책 관련 정책기획 및 조정능력 정도(전문성 III)	158
〈표 4- 9〉	저출산·고령화대책 사업평가능력 정도(전문성 IV)	159
〈표 4-10〉	현지 기술지도 및 감독능력 정도(전문성 V)	160
〈표 4-11〉	저출산·고령화대책 담당자의 교육훈련 실적('06.8~'07.7)	161
〈표 4-12〉	저출산·고령화대책 교육훈련 형태	162
〈표 4-13〉	교육기관별 저출산·고령화대책 담당자의 교육훈련 실적	162
〈표 4-14〉	이용가능한 저출산·고령화 관련 교육훈련 프로그램	164
〈표 4-15〉	저출산·고령화대책 사업관리 전문교육과정의 필요성	165
〈표 4-16〉	저출산·고령화대책 교육과정에 포함되어야 할 주제(중복응답)	166
〈표 4-17〉	지역단위의 저출산·고령화대책 교육활성화를 위한 과제 (중복응답)	167
〈표 4-18〉	저출산·고령화 관련 전문교육프로그램 현황(2006년)	168
〈표 4-19〉	저출산·고령화 관련 전문교육프로그램 현황(2007년)	169
〈표 4-20〉	한국보건복지인력개발원의 저출산·고령화 관련 전문교육과정	170
〈표 4-21〉	지방공무원교육원의 저출산·고령화 관련 전문교육과정	174
〈표 4-22〉	지방자치단체의 조직 및 인력에 대한 조례·규칙 규정	182

〈표 5- 1〉 지방자치단체 평가의 종류 및 평가시행기관	202
〈표 5- 2〉 제1차 저출산·고령사회기본계획의 기본구조	205
〈표 5- 3〉 중앙부처 저출산·고령사회기본계획의 대범위 영역 성과평가 지표(안)	206
〈표 5- 4〉 중앙부처 저출산·고령사회기본계획의 중범위 영역 성과평가 지표(안)	206
〈표 5- 5〉 중앙부처 저출산·고령사회기본계획의 소범위 영역 성과평가 지표(안)	207
〈표 5- 6〉 2007년도 저출산·고령사회정책 시·도 성과평가 지표	213
〈표 5- 7〉 광역자치단체의 저출산·고령화대책 관련 현장평가 실태 ..	214
〈표 5- 8〉 기초자치단체의 현장평가 시 지도·감독 내용	215
〈표 5- 9〉 기초자치단체의 사업실적 보고 현황	216
〈표 5-10〉 광역자치단체 주관의 저출산·고령화대책 설명회 참석 횟수('06.8~'07.7)	218
〈표 5-11〉 광역자치단체의 시·도 및 시·군·구 사업관계자 연석회의 운영 현황	219
〈표 5-12〉 중앙부처와 시·도 사업관계자간 연석회의 운영의 필요성	219
〈표 5-13〉 시·도 및 시·군·구 사업관계자간 연석회의 운영의 필요성 ..	220
〈표 5-14〉 저출산·고령화대책 사업관계자간 연석회의의 희망 운영 주기 ..	220
〈표 5-15〉 저출산·고령화대책 관련 자문기구 및 인력구성	221
〈표 5-16〉 저출산·고령화대책 관련 자문기구 운영 현황	222

그림 목차

[그림 1- 1]	연구 진행도	29
[그림 2- 1]	공무원에게 요구되는 전문성 유형	42
[그림 2- 2]	공무원 직급별로 요구되는 전문성의 정도	43
[그림 3- 1]	저출산·고령사회정책본부의 조직	71
[그림 3- 2]	영국 지방사회서비스국의 조직구조	125
[그림 3- 3]	특별지방행정기관 형태의 저출산·고령화대책 조직	127
[그림 3- 4]	호주의 공공서비스 통합전달체계	129
[그림 3- 5]	광역자치단체의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	137
[그림 3- 6]	대도시형(S시)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	140
[그림 3- 7]	중소도시형(K시)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	141
[그림 3- 8]	행정구(S시 J구)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	142
[그림 3- 9]	일반 시와 군(H군)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	143
[그림 3-10]	읍(A시 P읍)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	144
[그림 3-11]	면(S시 P면)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	145
[그림 3-12]	동(S시 J구 P동)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형	146
[그림 4- 1]	전문성 유형별 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성 인식정도	155
[그림 4- 2]	각급 사업단위에서 강조되는 업무기능	195
[그림 5- 1]	2007년도 저출산·고령사회정책 시·도 성과평가 절차	210
[그림 5- 2]	지방자치단체 시행계획의 성과관리 평가틀	211
[그림 5- 3]	정책평가(시책 및 사업평가)의 일반적인 과정	237
[그림 5- 4]	저출산·고령화대책 평가체계 개선(안)	245

부표 목차

〈부표 3-1〉	저출산·고령화대책 총괄부서 및 총괄담당자 소속부서	…… 265
〈부표 3-2〉	저출산·고령화관련 제·개정된 조례 명칭 및 주요내용 (2006.8. 이후)	…… 269
〈부표 4-1〉	저출산·고령화대책 관련 교육훈련 실적('06.8~'07.7)	…… 273

<Abstract>

A Study on the improvement of Organization and Evaluation System responding to Low Fertility and Population Aging in Korea

After the 1997 economic crisis, Korea's total fertility rate declined more rapidly than it did during the preceding years, reaching one of the lowest levels in the world at 1.08 in 2005. Recognizing of the seriousness of problems caused by such unprecedented low fertility and population aging, the government has established its Basic Plan on Low Fertility and Aging Society(2006~2010) in August, 2006. Since then, the plan has been implemented as one of the top priorities for both the central and local governments.

The Basic Plan comprises of 236 specific programs designed to address issues pertaining to low fertility, population aging, and growth engine. Therefore, it is a prerequisite to establish effective organization and evaluation systems covering all local governments as well as the central government so that the Basic Plan can be effectively implemented all over the governmental levels alike. In this sense, this study focuses on the improvement of organization and evaluation system responding to low fertility and population aging while comprehensively inspecting the current situations of institutional structures and program management.

This study is based on in depth interviews conducted during July 3~14, 2007 on civil servants from 16 metropolitan governments. Those civil servants

in charge of the responsibility of low fertility and population aging for locality were asked about the actual conditions of organization and evaluation system of the divisions in which they worked. In addition, a mail survey was conducted on 232 local governments during July 23~August 3, 2007. The response rate was 87.5 percent(203 local governments). The results of this study are as follows.

First, considering that specific programs listed in the Basic Plan have already been implemented by the many existing program divisions, it was impossible to unite all the relevant divisions into a single entity. Hence the metropolitan governments should establish a separate “Low Fertility and Population Aging Divisions”(provisional name) composed of the Planing and Coordinate Team, Low Fertility Team, and Population Aging Team which can comprehensively plan, evaluate, and coordinate the policy measures and programs on low fertility and population aging instead of incorporating the existing program divisions. In the local governments which already have had the Resident Living Assistance Division, should replace the Resident Living Assistance Team(or Welfare Planing Team) by the “Low Fertility and Population Aging Team”(provisional name). And the office should be strengthened the management function regarding low fertility and population aging. Lastly in the town and township levels, it seems desirable to supplement general affairs of low fertility and population aging to one person in charge of resident living assistance without constituting an additional office.

Second, due to the lack of civil servants’ experience and knowledge about low fertility and population aging, the local governments have difficulty in undertaking tasks though the growing needs of specific annual work plans to address regional low fertility and population aging. Hence it is necessary to

prepare professional educational training curriculums for civil servants on planning, coordination, management, supervision, and evaluation about regional low fertility and population aging programs. Therefore the local governments can promote consistent and systematic strategies for dealing with low fertility and population aging which meet specific needs of each region. Besides, it is necessary to develop educational training resources such as Field Management Training Program(FMTP), professional trainers, and teaching materials.

Third, due to absence of an umbrella structure to coordinate and manage the evaluation in the metropolitan governments, no operation evaluation has been carried out so far toward local governments. Only the central government has being evaluated the result of the low fertility and population aging programs implemented in the metropolitan governments one year after the completion of a program. Hence, in order to implement continuous and regular operation evaluation on performances of local governments, the research and evaluation function on low fertility and population aging should be all entrusted to the Center for Low Fertility and Population Aging Studies of the Korea Institute for Health and Social Affairs, a government subsidized research institute. In addition, the "Evaluation and Guidance Team"(provisional name) which consists of program managers and technical experts, should be established at all levels from the central to the local governments. And it needs to hold quarterly meetings or seminars for the effective project management and vitality of information exchange.

In summary, we should make redoubled efforts to deal efficiently with low fertility and population aging, as the success of the efficient measures depends on how to design effective administrative structure systems in the central and local governments.

요 약

1. 연구 필요성 및 목적

- 우리나라의 인구정책은 1962년부터 경제개발계획과 병행하여 착수된 인구증가억제정책이 그 효시였고, 1985~1995년 기간 중 합계출산율은 약 1.7명 수준으로 계속 유지되었음.
 - 1997년 경제위기에 직면하면서 출산율은 더욱 크게 감소하여 2005년에는 1.08명으로 세계 최하위 수준에 도달하였음.
- 정부는 2006년 8월 「제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010)」을 시행하였고, 동 계획은 중앙부처 18개 기관과 지방자치단체(16개 시·도 및 232개 시·군·구)에서 정부의 최우선 정책과제 중의 하나로 추진함.
 - 기본계획은 출산과 양육에 장애가 없는 환경조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보 등 3개의 영역에서 총 236개 세부사업으로 구성되어 있음.
 - 이러한 방대한 내용의 기본계획이 지방자치단체에서 효율적으로 추진되기 위해서는 중앙정부에서 뿐만 아니라 시·도 및 시·군·구 단위에 이르기까지의 조직 및 평가체계를 구축하는 것은 기본적인 필수요건임.
- 현재 중앙단위에는 “저출산·고령사회위원회”와 이를 지원하기 위한 저출산·고령사회정책본부가 보건복지부 직제에 포함되어 있어 저출산·고령화대책의 총괄적인 관리가 체계적으로 이루어지고 있음.
 - 지방자치단체에서는 저출산·고령사회기본계획이 시행된 지 1년이 경과하였음에도 불구하고 저출산·고령화대책을 효율적으로 추진할 수 있는 조직 및 평가체계가 확립되지 못하고 있음.

- 특히, 기본계획이 실제로 추진되는 기초자치단체의 경우, 사업을 총괄하는 조직, 담당인력에 대한 전문교육, 평가 및 지도감독 등 사업관리기반이 매우 미약한 상황임.
- 따라서 본 연구는 저출산·고령화대책과 관련된 중앙 및 지방자치단체의 조직운영 실태와 총괄인력의 전문성 정도를 분석하고, 저출산·고령화대책의 투입에서 결과에 이르는 운영평가 실태를 파악하여, 저출산·고령화대책의 효율성과 효과를 극대화하는 조직 및 평가체계 구축방안을 모색하고자 함.

2. 연구방법

- 문헌연구
 - 국내외 관련문헌, 통계자료 등을 토대로 저출산·고령화대책의 조직 및 인력, 평가체계 개선에 관한 이론적 논의와 선행연구 내용을 검토함.
- 면접조사 및 우편조사 실시
 - 조사대상 및 방법
 - 16개 광역자치단체에 대한 심층면접조사(2007.7.3 ~ 7.14)
 - 232개 기초자치단체에 대한 우편설문조사(2007.7.23 ~ 8.3)
 - 조사내용
 - 조직체계에 관한 일반사항, 인력의 전문성 및 교육·훈련에 관한 사항, 사업 관리에 관한 사항, 사업 평가에 관한 사항, 지방자치단체의 관심도 및 지역사회자원 활용에 관한 사항, 기타 사항 등
 - 조사응답률: 전체 88.3%
 - 광역자치단체 100.0%: 16개 시·도 조사완료
 - 기초자치단체 87.5%: 203개 시·군·구 조사완료
- 전문가회의를 활용하여 본 과제의 내용구성, 연구방법의 적절성과 설문지의 타당성, 정책대안의 실효성 등을 검토함.

3. 주요연구결과 및 정책건의

가. 저출산·고령화대책 조직실태와 개선방안

- 저출산·고령사회기본계획에 열거된 236개 세부사업들은 기존의 해당 부서에서 수행되고 있어 담당 부서를 한 개의 실이나 국으로 통합한다는 것은 불가능함. 따라서 저출산·고령화대책을 총괄적으로 기획·조정·평가할 수 있는 관리기능을 담당하는 조직이 필요함.
 - 실태조사 결과, 보건복지부의 저출산·고령사회정책본부는 3개의 국(정책총괄관, 노인정책관, 인구아동정책관)과 13개의 과 직제로 완전한 형태의 조직을 갖추고 중앙정부 및 지방자치단체에서 수행하는 모든 정책사업을 총괄적으로 관장하고 있음.
- 광역자치단체의 경우, 15개 시·도(93.8%)가 과 또는 계 단위의 총괄부서를 설치·운영하고 있어 총괄기능 수행을 위한 토대를 마련함.
 - 기초자치단체의 경우, 조사에 응답한 203개 시·군·구 중 10개 시·군·구(4.9%)가 저출산 또는 고령화대책 부서를 신설하였을 뿐이며, 70개 시·군·구(34.5%)는 총괄부서 또는 담당자를 지정하고 있으며, 나머지 123개 시·군·구(60.6%)는 총괄부서 뿐만 아니라 총괄담당자도 지정하지 않고 있는 실정임.
 - 기초자치단체 중 181개 시·군·구(89.2%)가 총괄부서 설치의 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고, 104개 시·군·구(84.6%)는 향후에도 총괄부서를 설치할 계획이 없는 실정이므로 저출산·고령화대책 총괄부서 설치를 위한 제도적 마련이 시급히 요구되고 있음.
- 저출산·고령화대책 조직개선방안으로, 광역자치단체의 경우 기존의 사업부서는 그대로 존치하고 여러 부서에 분산되어 있는 저출산·고령화대책 관련 업무를 종합적으로 기획, 조정, 평가하는 관리기능을 전담하는 저출산·고령화대책과(가칭)를 설치하고, 계 수준에 기획총괄팀, 저

출산대책팀, 고령화대책팀을 구성하도록 함.

- 기초자치단체의 경우 대부분의 저출산·고령화대책 기능이 주민생활 지원국 체제내에 통합되어 운영되고 있으므로, 주민생활지원과 소관으로 계 수준의 저출산·고령화대책팀(가칭)을 설치하도록 함.
- 읍·면·동에는 조직의 특성상 국이나 과와 같은 조직이 부재하기 때문에 별도의 부서를 설치하기 보다는 “주민생활지원담당”의 업무내용에 저출산·고령화대책 총괄업무를 추가하도록 함.

나. 저출산·고령화대책 총괄부서 인력 및 교육훈련 실태와 개선방안

- 지방자치단체에서는 지역특성이 반영된 연차별 시행계획을 수립·시행하여야 하나, 저출산·고령화대책 총괄부서의 인력이 부족하고 저출산·고령화 문제에 대한 경험과 지식이 부재하여 사업관리에 어려움을 겪고 있음.
 - 실태조사 결과, 광역자치단체의 경우 저출산·고령화대책 총괄담당자 3~4명으로 구성된 시·도가 43.8%이며, 5명 이상은 31.3%, 그리고 1~2명으로 구성된 시·도가 25.0%였음.
 - 기초자치단체의 경우에는 총괄부서나 담당자가 아직 확정되지 않은 시·군·구가 60.6%이며, 총괄담당인력이 있다고 하더라도 1~2명인 시·군·구가 25.1%, 3명 이상인 경우가 11.8%에 불과하였음.
 - 광역자치단체에서는 9개 시·도(56.3%)가 저출산·고령화대책 총괄업무를 전담하는 인력이 상근하고 있으며, 기초자치단체의 경우 188개 시·군·구(92.6%)가 저출산·고령화 총괄업무를 전담하는 인력이 한명도 없는 것으로 조사되었음.
- 저출산·고령화대책 담당인력의 전문성에 대하여 광역자치단체의 경우 43.8%는 전문성이 ‘높은 편’(평균 3.2)이라고 응답한 반면, 기초자치단체에서는 37.1%가 ‘그저 그런 편’(평균 2.4)이라고 응답하여 담당 인력의 전문성에 대해 낮은 인지도를 보였음.

- 교육훈련 실적이 있는 지방자치단체는 11개 시·도(68.8%)와 20개 시·군·구(9.9%)이며, 이는 저출산·고령화대책 관련 교육훈련이 잘 이루어지지 않고 있음을 알 수 있음.
- 지역실정에 맞는 저출산·고령화대책을 지속적·체계적으로 추진하기 위해서는 총괄부서 인력이 지역계획 수립·조정·관리·감독·평가·환류 등 전 과정에서 전문성을 발휘 할 수 있는 실무 전문교육이 필요함.
- 또한, 중앙 및 지방에서 저출산·고령화대책 교육훈련이 원활하게 진행될 수 있도록 저출산·고령화대책 관련 전문강사, 교재, 참고자료, 현지교육훈련프로그램(Field Management Training Program) 등의 교육 자원 개발도 동시에 고려되어야 함.

다. 저출산·고령화대책 평가체계 개선방안

- 저출산·고령화대책 성과평가는 중앙 및 시·도를 대상으로 한 사업결과 중심의 평가가 2007년도에 처음 실시되었고, 시·군·구에서는 총괄부서의 부재 및 담당인력의 전문성 부족 등으로 사업의 효율성 제고를 위한 운영평가가 전혀 이루어지지 않고 있음.
- 실태조사 결과, 중앙단위에서는 보건복지부가 18개 중앙부처의 자체 평가를 토대로 각 부처에서 추진 중인 저출산·고령화대책에 대한 분야별 성과평가를 1회 실시하였음.
- 광역자치단체의 경우, 보건복지부가 16개 시·도의 자체평가서를 토대로 저출산·고령사회기본계획상의 과제에 대한 평가를 년 1회 실시하였음.
- 기초자치단체의 경우, 1개 시·도가 해당 지역을 대상으로 한 년 1회 시·군·구 운영평가 실시를 계획하였음.
 - 6개 시·도(37.5%)가 해당 기초자치단체에 대한 현장평가를 실시하였고, 그 주기는 반기별(12.5%) 또는 부정기적(12.5%)으로 이루어졌음.
- 지역실정에 맞는 저출산·고령화대책을 지속적이고 체계적으로 추진하

기 위해서는 기획, 조정, 평가를 담당할 수 있는 중앙-시·도-시·군·구에 이르는 저출산·고령화대책 총괄부서의 설치가 요망됨.

- 저출산·고령화대책 총괄인력이 지역특성에 적합한 저출산·고령화대책 사업을 기획·지도·관리·감독·평가하는 사업추진 각 단계에서 요구되는 전문성 향상을 위해 정기적인 전문교육과 보수교육이 이루어져야 함.
- 기초자치단체의 사업집행과 운영전반에 관한 평가가 지속적이고 체계적으로 이루어질 수 있도록 평가체계를 개선하여 일선 시·군·구에서 시행되고 있는 저출산·고령화대책 전반에 관한 운영평가를 월별 또는 분기별로 시행하여야 할 것임.
- 이를 위해, 저출산·고령화대책 관련 연구평가기능은 현재 한국보건사회연구원에서 주기적으로 실시하고 있는 노인생활실태조사, 전국출산력조사 등과 연계하여 수행될 수 있도록 동 연구원의 저출산·고령사회연구센터에서 전담하도록 하고, 각급 지방자치단체에 평가지도반(안)을 설치하여 시·도에서는 성과평가가, 시·군·구에서는 운영평가가 정기적·지속적으로 시행될 수 있도록 하여야 할 것임.

4. 활용성 및 기대효과

- 저출산·고령화대책의 성공여부는 중앙에서 일선 행정조직에 이르는 조직체계 구축과 지역특성에 적합한 지역계획 수립·추진·평가 등의 사업관리기능의 성숙정도에 좌우되는 바, 본 연구가 향후 지방자치단체의 중장기 저출산·고령화계획 수립 및 중앙-시·도-시·군·구에 이르는 지속적이고 일관된 저출산·고령화대책 조직 및 평가체계 구축에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨.

제1장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

우리나라의 인구정책은 1962년부터 경제개발계획과 병행하여 착수된 가족계획 위주의 인구증가억제정책이 그 효시였고, 그간의 고도 경제성장과 인구정책이 주효하여 1985~1995년 기간 중 합계출산율이 약 1.7명 수준으로 계속 유지되었다. 더 이상의 출산율 감소는 향후 사회경제적 발전에 바람직하지 못하다는 판단에 따라, 정부는 1996년에 출산억제정책을 폐지하고 인구자질 및 복지증진정책으로 전환한 바 있다. 이와 같은 인구정책 변화의 이면에는 우리나라 출산율의 저하가 대체로 가족계획이라는 정책 변수에 의해서 이룩된 것이기 때문에 인구증가억제정책을 폐지할 경우 출산율이 다소 상승할 것이라는 예측이 있었다. 그러나 1997년 경제위기에 직면하면서 출산율은 더욱 크게 감소하여 2005년에는 1.08명으로 세계 최하위 수준에 도달하게 되었다.

최근의 출산동향에 기초한 통계청의 인구추계결과에 의하면 우리나라의 생산활동인구(15~64세)는 2016년부터, 그리고 총 인구규모는 2018년부터 감소할 것으로 전망되고, 65세 이상 노령인구가 2050년에 전체 인구의 38.2%를 차지하여 세계에서 가장 빠르게 초고령사회에 진입할 것으로 예측된다(통계청, 2006). 이에 따라 노동생산성이 저하되고 경제성장률이 둔화될 것으로 전망되고 있다. 특히 이미 저출산 문제를 경험한 선진국의 경우는 출산율이 100여년에 걸쳐 점증적으로 감소되는 과정에서 사회보장제도가 견고하게 발전되어 온 반면에, 우리나라는 각종 복지제도를 포함한 사회 안전망을 이제 확충하는 단계에서 세계에서 가장 심각한 저출산·고령화

문제에 봉착하게 되었다.

이러한 저출산·고령화 문제의 심각성을 인지한 정부는 대통령 자문기구인 “고령화 및 미래사회위원회(2004.2.9)”를 설치하고 저출산·고령사회에 대비한 중장기 정책방향과 추진전략 등에 관한 업무를 수행하여 왔다. 그 결과, 2005년 5월에 『저출산·고령사회기본법』을 제정하고, 동년 9월 기본법의 규정에 따라 대통령을 위원장으로 하는 “저출산·고령사회위원회”를 구성하여 우리나라의 저출산·고령사회정책을 총괄·심의·조정하는 기능을 수행하고 있다. 이와 함께 2006년 8월에는 2006~2010년 기간 중의 『제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)』을 시행하게 되었다. 이 기본계획은 『저출산·고령사회기본법』의 규정에 따라 매 5년 주기로 작성되며, 각 중앙부처의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획과 시행계획의 지침에 따라 관내의 특성을 감안한 지역단위의 시행계획을 수립·시행하고 추진상황을 평가하여야 한다.

정부의 행정조직망을 통하여 추진 중인 『제1차 저출산·고령사회기본계획』은 출산과 양육에 장애가 없는 환경조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보라는 세가지 정책영역으로 구분되어 있으며, 세부사업별로는 저출산 관련 86개, 고령사회 관련 85개, 그리고 성장동력 관련 65개 등 총 236개 정책과제로 구성되어 있다. 중앙부처 18개 기관이 기본계획의 수립과 시행에 참여하고 있다는 사실은 지방자치단체 내에서도 상이한 실·국단위의 많은 부서가 기본계획의 세부사업에 참여하고 있음을 의미한다. 그래서 저출산·고령사회에서 나타나는 복지서비스는 단일의 기능이나 조직에 머무르는 것이 아니라 관련조직과 주체간의 연대체제의 유지가 매우 중요시 되는 특징이 있다(이상용 외, 2006).

저출산·고령화문제는 저출산 문제를 경험한 선진국의 사례에서와 같이 최소한 30년 이상 지속적으로 추진되어야 할 정책과제이고, 결혼·가족·출

산과 관련된 새로운 가치관의 확립과 사회환경이 조성되기까지는 상당한 기간이 소요될 것으로 전망된다. 특히 우리나라는 1962년부터 34년간 지속해 온 출산억제정책과 관련된 관습과 가치관을 불식해 가면서 출산장려 정책을 추진해야 하는 어려운 여건에 있다. 이와같은 우리나라의 여건하에서, 저출산·고령화대책의 효과가 나타나기까지는 오랜 기간이 소요되기 때문에 중앙정부에서 뿐만 아니라 지방자치단체에 이르기까지 지속적이면서도 체계적인 시책을 추진하기 위한 조직 구성 및 사업기획, 평가, 현지지도 등의 관리체계 구축은 가장 시급히 선결되어야 할 정책과제라 하겠다.

특히, 저출산·고령사회에 대비한 주요 시책의 상당 부분이 보건·복지적인 성격을 내포하고 있고 정부 행정조직망을 통해 추진되고 있어, 시·도 및 시·군·구 단위에 이르는 조직 및 평가체계를 구축하는 것은 가장 기본적인 필수적인 기반조성의 의미가 있다. 따라서 현재의 지방자치단체 조직 및 인력 운영 상황에서 저출산·고령화대책이라는 전대미문의 정책 사업을 가장 효과적으로 추진할 수 있는 최선의 조직체계에 대한 관심과 노력이 경주되어야 한다.

현재 중앙에는 “저출산·고령사회위원회”가 저출산·고령화대책과 관련된 심의·조정기능을 총괄적으로 수행하고 있고, 이를 지원하기 위해 저출산·고령사회정책본부가 보건복지부 직제에 포함되어 있다. 보건복지부의 저출산·고령사회정책본부는 3개국(정책총괄관, 노인정책관, 인구아동정책관)으로 편제되어 있어 저출산·고령화대책에 관한 총괄적인 관리가 체계적으로 이루어지고 있다.

그러나 지방자치단체에서는 저출산·고령사회기본계획이 시행된 지 1년이 경과하였음에도 불구하고 저출산·고령화대책을 효율적으로 추진할 수 있는 조직 및 관리체계가 확립되지 못하고 있다. 특히 기본계획이 실제로 추진되는 기초자치단체의 경우, 사업을 총괄하는 조직, 담당인력에 대한 전문교육, 평가 및 지도감독 등 사업관리기반이 매우 취약한 실정에 있다.

최근 정부가 사업관리를 체계화하기 위해 추진하고 있는 기본계획의 주요 과제별 성과평가 및 결과의 환류(feedback) 제도는 매우 바람직하나, 이러한 성과평가의 효과를 극대화하기 위해서는 실제로 사업이 이루어지고 있는 기초자치단체에 대한 운영평가가 연계되어야 한다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 저출산·고령사회기본계획의 수행과 관련된 지방자치단체의 조직운영, 담당인력의 전문성 제고를 위한 교육, 자율적 사업평가활동 등 사업관리실태를 종합적으로 파악하여 보다 효율적이고 체계적인 사업관리 개선방안을 모색하는데 초점을 두고 있다. 본 연구의 주요목적은 다음과 같다.

첫째, 광역 및 기초자치단체의 저출산·고령화대책 조직 현황과 문제점을 분석하여 보다 체계적이고 효율적인 조직 모델을 제시하고, 둘째, 저출산·고령화대책에 참여하고 있는 담당인력의 규모와 전문성 정도를 파악하여 저출산·고령화대책을 효율적으로 수행하기 위한 인력의 적정수준과 전문성 제고방안을 모색하고, 셋째, 지역특성을 고려한 시행계획의 수립 및 투입(input)에서 결과(output)에 이르는 운영평가 실태를 파악하여 저출산·고령사회기본계획 사업추진의 효율과 효과를 극대화하는 평가체계방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구는 지방자치단체에 대한 저출산·고령화대책 조직 및 평가실태조사결과를 바탕으로 가장 전통적인 행정요소인 조직, 인력, 평가 측면에서 당면한 문제와 개선방안을 다루고 있다.

제1장 서론에 이어, 제2장에서는 지방자치단체의 저출산·고령화대책 조

직·인력 및 평가체계 개선을 위한 제이론과 선행연구들을 고찰하고, 저출산·고령사회기본계획의 주요내용을 살펴보았다.

제3장에서는 중앙과 지방자치단체의 저출산·고령화대책 조직의 설치 여부, 조직 내 위치, 구성, 기능 등 세부적인 현황을 분석하였다. 지방자치단체는 저출산·고령화대책을 위한 행정조직이 취약하여 독자적인 정책 추진이 어렵고 중앙정부에 대한 의존도가 높은 것으로 나타나 조직 개편의 필요성이 지적되었다. 이에 따라 저출산·고령화대책 조직의 개편에 대해 수직적 측면에서는 중앙정부-시·도-시·군·구-읍·면·동이라는 구조로, 수평적 측면에서는 조직-기능-인력이라는 구조로 접근하여 세 가지 실천적 조직 개편 대안을 제시하고 타당성을 검토하였다.

제4장에서는 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 수, 구성 등 일반현황과 저출산·고령화대책 관련 전문지식, 경험, 정책기획 및 조정 능력, 사업평가 능력, 현지 기술지도 및 감독능력 등의 전문성을 파악하고, 인력의 전문성을 저하시키는 인력 운용의 문제점을 제시하였다. 이를 토대로 효과적인 인력 운용방안과 전문성 제고 방안을 도출하였다.

제5장에서는 시·도 및 시·군·구 사업관계자 연석회의, 현지 지도, 자문기구 등의 활용여부와 사업 평가 여부를 파악하고, 평가의 기능이 온전히 발현될 수 있는 조직 및 평가체계 개선방안에 대해 논의하였으며, 제6장 결론에서는 이상의 연구결과를 종합하여 지방자치단체의 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 정책 제언을 제시하였다.

2. 연구 방법

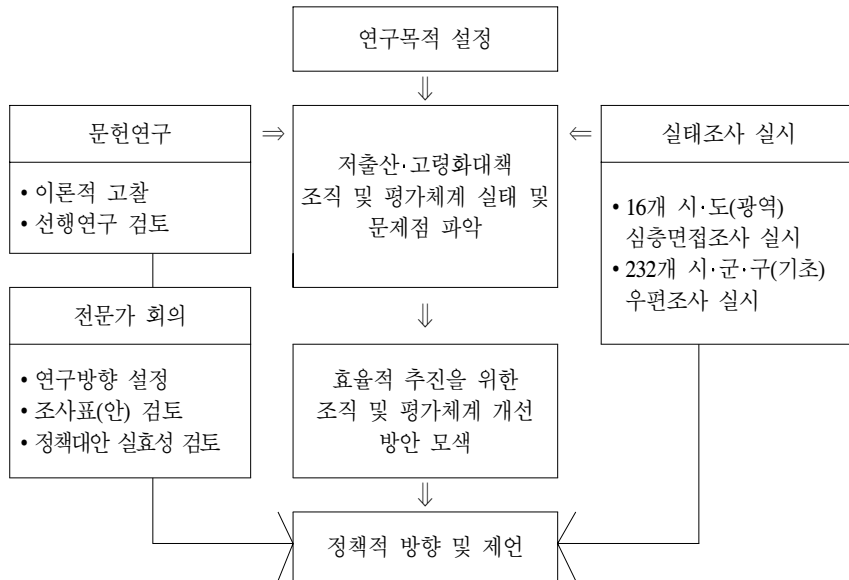
본 연구는 문헌고찰, 심층면접조사 및 우편조사, 그리고 관계 전문가 회의를 통하여 이루어졌다(그림 1-1 참조). 우선 국내외 관련문헌, 통계자료 등을 토대로 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 조직 및 평가체계 개선에 관한 이론들을 고찰하고, 저출산·고령화 대응정책의 조직 및 평가

체계 개선방안을 도출하는데 활용하였다.

심층면접조사는 2007년 7월 3일부터 7월 14일까지 약 2주간에 걸쳐 연구진이 직접 16개 시·도를 방문하여 저출산·고령화대책 담당자들을 대상으로 실시하였으며, 현장조사 과정에서 저출산·고령화대책을 추진하는데 따른 어려움과 개선방안에 관한 폭넓은 의견과 자료를 수집하였다. 16개 광역자치단체에 대한 심층면접조사가 종료된 후, 해당 시·도의 협조 하에 232개 기초자치단체를 대상으로 2007년 7월 23일부터 8월 3일까지 약 2주간에 걸쳐 우편조사를 실시하였다. 우편조사에 사용된 조사표는 광역자치단체에 대한 심층면접조사에서 이용되었던 「저출산·고령화대책 관리실태조사」의 내용을 기초자치단체의 상황에 맞게 재구성하였다(부록 2 참조). 조사대상자는 광역자치단체로부터 확보한 기초자치단체의 저출산·고령화대책 담당자 명단을 활용하였으며, 전국 232개 시·군·구 중 203개 시·군·구가 조사에 참여하여 87.5%의 응답율을 보였다.

또한, 지방자치단체의 효율적인 저출산·고령화대책 조직 및 평가체계 개선방안을 도출하기 위하여 수차례의 전문가회의를 개최하였다. 학계 전문가, 지자체의 사업담당공무원, 정부 관계자 등으로 구성된 전문가회의에서 연구방향 및 방법의 적절성을 논의하고 조사표 설계에 대한 자문을 받았으며, 연구진행 과정에서 논리전개의 적절성, 정책 대안의 실효성 등을 검토하여 연구내용 및 결과를 보완하였다.

[그림 1-1] 연구 진행도



3. 조사항목

심층면접조사 및 우편조사에 앞서 조사표 설계를 위해 수차례의 연구회의와 자문회의를 실시하였다. 광역자치단체용 조사표의 주요 조사항목은 조직체계에 관한 일반사항, 인력의 전문성 및 교육·훈련에 관한 사항, 사업 관리에 관한 사항, 사업 평가에 관한 사항, 지자체의 관심도 및 지역사회자원 활용에 관한 사항, 기타 사항이며 세부 문항 내용은 <표 1-1>과 같다. 기초자치단체용 설문지는 광역자치단체용 조사표의 내용을 기본하되, 사업 평가에 관한 사항은 대부분의 기초자치단체에서 수행되지 않고 있어 이 항목을 제외하는 등 기초자치단체의 상황에 맞게 재구성하였다(부록 2 조사표 참조).

〈표 1-1〉 저출산·고령화대책 관리실태조사의 조사내용

구분	세부 문항 내용	
조직체계에 관한 일반사항	총괄부서가 있는 경우	<ul style="list-style-type: none"> • 총괄부서의 신설 여부, 설치 형태, 소속 및 설치 근거 • 총괄부서의 인력 현황 및 직렬 구성 • 저출산·고령화대책 전담인력의 수
	총괄부서가 없는 경우	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산·고령화대책을 위한 조직·인력의 활용 방법 • 총괄부서 미설치 이유 • 총괄부서 설치 계획 및 시기, 형태
	공통	<ul style="list-style-type: none"> • 총괄부서의 설치 필요성과 이유, 적정 규모 • 총괄부서 설치 권고 여부 및 방법 • 저출산·고령화대책 관련 부서간의 협력정도
인력의 전문성 및 교육·훈련에 관한 사항	-	<ul style="list-style-type: none"> • 사업관리 전문성 정도(저출산·고령화 대책 관련 전문지식, 경험축적, 정책 기획 및 조정 능력, 사업 평가 능력, 현장 기술 지도 및 감독 능력) • 교육훈련 실적 • 이용 가능한 교육·훈련 프로그램 과정 • 교육훈련의 필요성과 필요한 교육 주제 • 교육훈련 활성화를 위한 과제
사업 관리에 관한 사항	-	<ul style="list-style-type: none"> • 연석회의 및 현지 출장 활용 여부, 주기, 주요내용 • 자문위원회, 정책협의회, 운영협의회, 전문가회의 등의 기구 존재 여부와 운영 현황 • 사업관리에 관한 기술 및 정보교류의 정례화 필요성 및 주기
사업 평가에 관한 사항	-	<ul style="list-style-type: none"> • 실적보고 여부, 주기 및 내용 • 평가실시 여부, 주기 및 지표, 평가결과의 환류 여부
지자체의 관심도 및 지역사회자원 활용에 관한 사항	-	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산·고령화 대책 관련 행사 개최 여부 및 내용 • 지역사회 자원활용 여부 및 현황, 참여정도
기타 사항	-	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 제·개정 여부 및 내용 • 자체예산만으로 수행한 저출산·고령화대책 사업실적 • 저출산 및 고령화 대책에 참여하고 있는 사업부서 수 • 개선과제 및 건의사항

주: 본 조사에서 총괄부서란 저출산·고령사회 대책 관련 기획, 조정, 평가, 정책개발 등의 관리기능을 총괄하는 부서를 의미함.

제2장 이론적 논의

제1절 이론적 고찰

1. 저출산·고령화대응 조직체계 개선을 위한 이론적 고찰

저출산·고령사회기본계획은 보건복지부를 비롯하여 행정자치부, 교육인적자원부, 산업자원부 등의 중앙정부 18개 부처 뿐만 아니라 시·도나 시·군·구의 지방자치단체들이 수행하여야 하는 내용이 대부분이다. 기본계획의 내용을 실행하기 위해서는 구체적인 실천방법 등을 수립하여야 하고, 이를 추진하기 위한 적정 조직체계를 필히 갖춰야 한다. 조직체계의 적정성을 판별하기 위해서는 각 조직이 수행할 사업의 규모와 특성에 대한 확인과 더불어 이를 수행하는 각 조직의 역할과 기능에 대한 전반적인 검토가 이루어져야 한다. 그리고 이 과정에서 관련되는 여러 조직간의 수직적·수평적 정책전달체계의 합리성도 동시에 다루어져야 한다. 또한 지방자치단체 저출산·고령화대책 관련 조직의 제반사항에 대한 사실 확인과 진단을 통해 조직체계 개편의 판단기준을 바탕으로 저출산·고령화대책 조직개편 여부를 결정하거나 효율화방안이 모색되어야 한다.

김상목(2004)은 조직개편의 판단기준으로 능률성과 가외성, 분업과 조정, 상호의존성과 조정비용, 안정과 변화를 충분히 고려하여야 한다고 주장한다. 또한, 이종열(2004)은 조직개편을 위한 대표적인 원칙으로 효율성의 원칙, 통합성의 원칙, 가외성의 원칙, 조정과 협력의 원칙을 제시하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 우선, 효율성의 원칙에서 조직은 하나의 수단으로 목표달성을 위하여 효율적이어야 하며, 통합성의 원칙에선 유사

한 기능의 조직은 함께 묶어야 한다고 한다. 이는 동일한 기능이 분산되어 있거나 중복된다면 업무의 비효율성과 낭비를 초래할 수 있기 때문이다. 그리고 가외성의 원칙에서 사업의 중요성이 매우 크거나 실패할 가능성이 커 사회적 비용이 큰 기능의 경우 실패의 확률을 줄이기 위해 오히려 기능을 중복(단순한 업무 제외)시켜야 한다고 한다. 마지막으로, 조정과 협력의 원칙에서 정부조직과 기능은 부처간에 완전히 배타적이 되는 것이 불가능하기 때문에 상호간에 업무의 중복과 충돌에 대해 이를 조정해 주는 메커니즘이 필요하다고 한다. 또한 행정기능을 원활하게 수행하기 위해서는 부처간 뿐만 아니라 민관 협력이 절실히 요구되며, 이를 위해 조직 내 업무조정과 협력을 담당하는 총괄부서의 설치·운영이 필요하다고 한다.

이상에서 살펴본 이종열(2004)과 김상목(2004) 등 일부학자들이 제시하는 주요 내용을 참고하여 저출산·고령화 대응을 위한 지방자치단체 조직개편의 필요성 및 개편방향은 다음과 같이 설정할 수 있다.

가. 저출산·고령화대책 업무간의 높은 상호의존성

저출산·고령화대책 조직개편의 판단기준으로 가장 먼저 고려할 필요가 있는 것은 관련 업무간의 상호의존성이다. 왜냐면, 조직 설계의 기본은 기능과 활동이기 때문에 서로 관련이 있는 기능과 역할을 한 부서로 묶는 작업이 조직을 구성하는데 있어서 가장 중요하기 때문이다. 또한, 상호의존성이 높은 업무들을 한 부서에서 수행하도록 조직을 구성하여야 조정비용을 최소화할 수 있다. 따라서 저출산·고령화대책 관련 조직개편을 검토하는데 있어서 관련 부서들간에 기능과 업무들이 어느 정도 상호의존성을 가지고 있는가 하는 점이 조직개편 논의에 있어 가장 중요한 부분이라 할 수 있다.

박우순(1996)은 조직설계에 있어서 가장 중요한 변수는 분업(division of

work)과 조정(coordination)이라고 주장한다. 현대사회의 복잡한 조직의 다양한 업무를 취급함에 있어서 분업은 곧 전문화(specialization)를 의미하는데, 전문화는 특정한 업무에 종사하는 구성원이 전문적인 지식과 기술을 가지고 업무를 수행하는 것을 말한다. 따라서 업무를 세분하면 할수록 작은 규모의 업무를 반복적으로 수행함으로써 전문성은 보다 증진되고 업무의 능률성도 증가된다.

지방자치단체 조직개편에서 분업을 통한 전문화의 추구는 지방정부 차원에서 담당하여야 할 업무영역을 세분하여 배분함으로써 부서의 수를 늘리는 형태로 나타난다. 즉, 동일한 규모의 업무를 10개 부서가 분담하게 되는 경우와 20개 부서가 분담하게 되는 경우를 비교해 보면, 20개 부서로 분업화하는 것이 보다 전문성을 제고하고 생산성을 높이는 방법이라고 볼 수 있다(김상목, 2004). 하지만 이 경우 저출산·고령화에 대응하기 위한 전체 부서들간의 조정과 통합은 오히려 보다 어렵게 될 것이다. 따라서 이러한 분업과 전문화로 인한 문제점을 극복하기 위하여 요구되는 것이 바로 조정(coordination) 또는 통합(integration) 기능이다.

민진(2005)은 조정이란 조직 간에, 부문 간에 상호의존성을 전제로 하기 때문에 상호의존성이 증대하면 증대할수록 조정의 필요성은 증대하게 된다고 주장한다. 이런 관점에서 Thompson(1967)은 조직구조에 영향을 주는 상호의존성을 세 가지 유형으로 나누어 살펴보았는데, 첫 번째, 집합적 상호의존성(pooled interdependence)은 부서간의 상호의존성이 거의 없는 상태를 의미한다. 순차적 상호의존성(sequential interdependence)은 한 부서의 활동이 다른 부서의 활동에 직접적으로 관련되어 첫 번째 부서의 행동이 완전히 이루어진 후에 뒤따르는 부서의 행동이 가능하게 되는 경우이다. 마지막으로 교호적 상호의존성(reciprocal interdependence)은 관련 부서간의 상호의존성이 가장 높은 상태로서, 하나의 업무를 수행하기 위하여 여러 부서의 활동이 동시에 이루어져야 할 경우가 여기에 속한다. 집합적 상호

의존성의 경우에는 규칙이나 표준화를 통해 조정이 이루어지고, 순차적 상호의존성의 경우에는 정기적인 회의, 수직적 의사소통 및 계획에 의해 조정이 이루어진다. 그러나 교호적 상호의존성의 경우에는 지속적인 협조와 상호조정, 비정기적인 회의, 직접대면에 의한 의사소통 등이 빈번하게 이루어져야 할 필요가 있게 된다(김상목, 2004, 재인용).

조직의 부서화는 부서간의 조정비용을 최소화하는 방향으로 이루어져야 한다. 조정비용은 부서간 의사소통이나 상호작용의 빈도에 비례하는 것으로, 교호적 상호작용에서는 가장 많은 의사소통과 상호작용이 이루어지므로 조정비용이 가장 많이 소요된다. 따라서 교호적 상호의존성이 있는 부서들 간의 거리를 좁히는 것이 조정을 위한 상호작용이 쉽게 이루어지도록 하는 하나의 방법이며, 조정비용을 줄일 수 있는 방법이 된다. 이러한 부서화에 따르는 조정비용을 최소화하기 위해서는 조정비용이 가장 높은 교호적 상호의존성이 높은 부문부터 한 조직에 모으는 것이 필요하다.

나. 저출산·고령화대책 관련 부서간 업무 통합 및 조정

현재 지방자치단체의 조직개편은 분업을 통한 전문화를 추구함으로써 국민편익의 증진을 제고하기 위한 방향으로 이루어지고 있다. 하지만 이와 같은 방법은 업무영역을 세분화함으로써 부서의 수를 늘리는 결과를 초래한다. 현재 저출산·고령화대응 관련 업무들은 광역 및 기초자치단체에서 여성복지, 아동복지, 보건의료, 사회복지, 노인복지, 주민복지 등의 부서명칭 하에 유사한 기능들이 중복적으로 동시에 이루어지고 있다. 따라서 이러한 상황이 지속될 경우 저출산·고령화대책 관련 부서간 업무조정을 위한 과도한 조정비용을 초래할 수밖에 없게 된다. 업무가 세분화됨으로써 전문성을 더욱 제고할 수 있다는 장점이 부각될 수는 있겠으나, 각자의 업무가 저출산·고령화 대응이라는 큰 그림에서 종합적으로 이루어지지 못한다면 이들 각각의 노력은 저출산·고령화 문제를 해결하는데 크

게 기여하지 못할 것이다. 따라서 보다 효율적인 저출산·고령화대책을 피하기 위해서는 현재 산발적으로 흩어져 있는 저출산·고령화대책 관련 부서간 업무의 통합 및 조정 노력이 필요하게 된다.

지방자치단체 조직개편에서 조정과 통합은 다양한 행태로 추구될 수 있다. 우선, 각 부서들 간의 이해관계와 갈등의 조정, 저출산·고령화에 대응하기 위한 역할과 기능의 조정 등을 위한 각종 회의, 협의체 등의 수평적인 통합방법이 있으며, 다음으로 중앙부처, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체의 계층적 권한체계에 의한 수직적 조정방법이 있다. 마지막으로 유사한 기능과 역할을 한 부서로 일원화함으로써 부서 안에서 수직적인 계층과 수평적인 연계를 통해 이루어지는 조정방법이 있다.

이 가운데 조직개편에서 주로 감안해야 하는 통합방법은 부서간의 상호연계와 협의를 바탕으로 한 부서간 조정방식을 택할지, 아니면 유사기능의 일원화를 통하여 부서 내 조정방식을 택할 것인가의 문제이다. 부서간 조정방식을 택한다고 하면 유사한 기능을 여러 부서들이 함께 담당하도록 하여도 무방하지만, 부서내 조정방식이 보다 효율적이라고 판단한다면 유사한 기능을 한 부서로 일원화하는 방법을 선택하는 것이 효과적이다. 즉, 담당자간의 수평적인 연계와 의사소통, 부서 상호간의 빈번한 상호작용과 협력, 다양한 회의체를 통한 효율적인 조정 등 부서간의 수평적인 연계와 조정이 유기적으로 적절하게 수행될 수 있다면, 유사한 기능을 여러 부서들이 함께 담당하도록 하여 유기적인 협력을 통해 업무를 수행하도록 하는 것이 적절하다. 반면, 부서 이기주의, 정보 공유 및 의사소통의 부족 등으로 인해 부서간 조정과 협력이 곤란하다고 판단된다면, 상호조정이 요구되는 유사한 기능들은 한 부서에서 담당하도록 하여 부서내 권한위계를 통해 조정하는 것이 보다 바람직할 것이다(김상목, 2004).

이와 같이 통합이란 조직 내의 차별화된 부서간의 행동이 조직 전체의 목표와 일치하는 방향으로 움직이도록 하는 노력을 의미하는 것으로, 공

공사회복지 조직 개편에서 통합은 새로운 개념은 아니다(김영중, 2006). 예컨대 『희망한국 21』에서는 기존의 복지서비스와 보건, 교육, 노동, 주거, 문화서비스를 통합적으로 수행하기 위해, ‘주민생활지원’ 통합부서를 시·군·구에 설치하는 것을 주된 방법으로 제시하고 있다. 이는 부서의 조직적 통합을 통해 보건복지부의 업무와 함께 여성가족부(보육·가족지원), 교육인적자원부(교육격차해소), 노동부(고용지원), 건설교통부(주거복지), 문화관광부(청소년복지)의 업무들에 대한 통합을 시·군·구 차원에서 이루기 위함이다.¹⁾

따라서 저출산·고령화대책이 지방자치단체에서 효율적으로 이루어지기 위해서는 저출산·고령화 관련 부서들에 대해 전문영역별로 분권화를 촉진하면서도 조직의 목표달성을 위한 전반적인 조정과 통합을 이룰 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 업무에 대한 권한과 책임을 일치시켜 조직구성원들이 자기책임 하에 업무를 수행하도록 하여야 할 것이다. 현재처럼 사업별 형태의 조직과 기능별 형태의 조직이 혼재되어 있는 상황에서는 책임소재를 명확히 하기가 어려워 업무가 형식적으로 이루어지기 쉽다. 따라서 저출산·고령화 업무를 담당하는 모든 부서들을 총괄하는 부서의 필요성이 강력히 제기된다.

또한, 장기적인 종합계획 중심의 기획기능과 조정·협력기능의 강화를

1) 김영중(2006)은 ‘희망한국 21’에서 제시되고 있는 주민생활지원국 또는 과의 조직 통합의 구체적인 방법에 있어서 현재처럼 시·군·구의 유관부서들을 하나의 국 혹은 과로 통합하는데 따르는 효과가 그리 크지 않을 수 있다는 우려를 표명하고 있다. 만약 중앙정부의 부처별(보건복지부, 여성가족부, 문화관광부, 교육인적자원부, 노동부, 건설교통부 등) 서비스정책이 여전히 산발적으로 기획되면서 통합되지 않은 상태로 시·군·구 집행단위에 이관되는 한, 시·군·구의 해당 부서가 통합적이든 아니든 서비스 통합에 큰 영향력을 발휘하기는 힘들다는 것이다. 즉, 조직 통합으로 인해 분권제정의 실행과 중앙부처의 산별성으로 인한 문제는 줄어들지 모르지만, 이는 빠른 시일에 전면적으로 해결되지는 않을 것이기 때문이다. 따라서 중앙에서 지방으로 정책과 자원이 이동되는 통로가 현재와 같이 산별적 체계를 유지하는 한, 하부단위 행정조직의 통합만으로 일선 현장의 서비스 통합을 이루어낸다는 기대는 지나치게 순진한 생각일 수도 있다고 한다.

통해 조직의 통합성을 증진시켜야 할 필요가 있다. 저출산·고령화대책 관련 조직의 경우 업무의 특성상 세부사업 시행부서들 간에 높은 교호적 상호의존성을 가진다는 특징이 있다. 따라서 저출산·고령화대책 부서들을 한 부서에서 총괄하도록 일원화하여 조정비용을 줄이는 것이 보다 바람직할 것인 바, 하나의 총괄부서를 통해 사업별로 다양하게 펼쳐져 있는 현 저출산·고령화대책 부서들의 협력을 이끌어내어 장기종합계획 중심의 기획·조정·협력이 보장될 수 있을 것으로 기대된다.

다. 저출산·고령화대책 총괄부서를 통한 업무 능률성 향상

백완기(1998)는 가외성(redundancy)이란 오류의 발생을 방지하고 체제의 신뢰성과 적응성을 높여주는데 필요한 중복현상이라고 한다. 따라서 지방자치단체 조직개편에 있어서 가외성은 동일하거나 유사한 기능과 역할을 여러부서가 같이 담당하도록 함으로써 증진된다고 한다. 하지만 유사한 기능을 다수의 부서가 동시에 독자적으로 담당하도록 함으로써 한 부서가 담당했을 경우에 나타날 수 있는 오류와 실패의 가능성은 줄일 수 있으나, 비용이 많이 들고 부서간의 충돌 가능성이 있다는 점도 고려하여야 한다. 특히, 부서간의 경쟁이 과도하게 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

따라서 조직개편에 있어서 고려해야 할 중요한 판단 기준 가운데 하나는 바로 조직(부서)편성에 있어서 능률성을 증진시키는데 주안점을 둘 것인지, 아니면 가외성을 확보하는데 보다 중점을 둘 것인지 하는 선택의 문제이다.

현재 지방자치단체에서 저출산·고령화대책은 여성복지, 아동복지, 보건 의료, 사회복지, 노인복지 등의 관련부서에서 유사한 기능들이 중복적으로 동시에 수행되고 있어 가외적이고 분업적인 특징을 갖는다. 즉, 저출산·고령화대책 관련 지방자치단체의 조직체계는 비능률적인 한계가 내재되어 있으며, 가외성보다는 능률성을 제고하는 방향으로 조직을 개편할 필요성

이 제기된다. 따라서 저출산·고령화대책을 보다 효과적으로 추진하고 자원의 낭비를 방지하기 위해서는 각 부서에 산재해 있는 다양한 업무를 효과적으로 통합하고 총괄할 수 있도록 행정조직체계를 구축하는 것이 요구된다. 즉, 보건(출산), 아동, 여성, 노인 등 전생애주기에 걸쳐 광범위하게 연결되어 있는 저출산·고령화대책 업무의 경우, 각자의 고유기능은 그대로 두되 저출산·고령화대책 관련 업무들을 총괄할 수 있는 기능을 어느 한 부서에 두어야 할 것이다. 이를 통해 업무추진의 능률성을 제고하고 부서간의 업무를 보다 체계적으로 관리함으로써 유사업무에 대한 중복투자를 방지할 수 있을 것이다.

조직개편에 있어서 능률성은 특정 기능을 어느 한 부서에서만 수행하도록 업무영역을 구분함으로써 증진된다(김상목, 2004). 중앙부처와 광역자치단체 차원에서 담당하여야 하는 전체 업무영역을 분할하여 각 기초자치단체 부서에게 배분하게 되면, 동일한 업무를 여러 부서가 담당하는 업무의 중복을 방지할 수 있고 배분된 업무영역에 대한 부서의 전문적 업무수행이 가능하여 자원을 보다 능률적으로 활용할 수 있다. 즉, 각 부서마다 독자적인 기능과 역할을 수행하도록 개편하면, 중앙정부와 광역자치단체 차원에서 수행해야 하는 업무와 기능을 중첩되지 않게 배분하게 되어 기능수행에 필요한 정부차원의 인력과 자원의 낭비를 방지하게 된다. 따라서 각 부서는 저출산·고령화대책과 관련된 고유한 업무영역을 배분받아 지속적으로 동일한 업무를 수행함으로써 전문성을 제고하여 업무의 효율화를 기할 수 있다.

현재 대부분의 지방자치단체의 저출산·고령화 담당부서는 업무부서와 복합적으로 편성되어 있어 저출산·고령화 업무가 부차적이거나 일반행정 업무의 하위업무로 취급되는 것이 일반적이다. 따라서 저출산·고령화대책 총괄·전담조직을 구성하여 업무에 대한 권한과 책임을 일치시키고, 장기적인 종합계획의 기획기능과 조정기능을 강화하여 조직의 통합성을 증진

시켜야 할 것이다. 이는 조직단위간의 갈등을 축소하고, 저출산·고령화 환경변화에 보다 신속하게 대응할 수 있도록 조직의 탄력성을 증진시키는 방안이 될 것이다.

정부에서도 조정 및 통합의 기능을 수행할 수 있는 저출산·고령화대책 총괄·전담 조직의 필요성을 인식하고 중앙부처의 전담조직 구성과 함께 시·도에 총괄·전담조직의 설치 및 인력 충원을 지시한 바 있다.

〈표 2-1〉 저출산·고령화대응 정책 및 조직체계 발전 개황

구분	내 용
2002.10	저출산·고령화 대응정책을 국정과제로 선정
2004. 3	저출산·고령사회 대응 국가전략 수립 발표
2005. 9	대통령 직속 「저출산·고령사회위원회」 출범
2005. 9	보건복지부 「저출산·고령사회정책본부」 신설
2006. 6	국무회의시 대책강구 지시
2006. 8	제1차 저출산·고령사회기본계획 국무회의 통과
2006. 8, 2007. 3	시·도 전담조직 설치 및 인력 충원 지시

라. 외부환경변화에 대응한 효과적인 저출산·고령화대책 조직 구축

저출산·고령화에 대응한 행정조직을 개편함에 있어서 급속한 외부환경의 변화를 유념해야 한다. 급속한 행정환경의 변화, 국민욕구의 다양화, 가치관과 문화의 변동, 치열한 국제사회의 경쟁 등 다양한 형태의 외부환경 변화가 조직 및 관리체계의 개편을 촉구하게 된다. 세계 어느 나라보다 급속하고 심각한 저출산·고령화 문제에 직면한 우리나라의 경우 환경변화에 민첩하게 대응하고 고객요구에 보다 적극적으로 대응하는 것이 요구된다. 따라서 외부환경에 대응한 조직의 변화는 조직개편 및 효율적인 관리체계 개선을 위한 판단기준에 포함되어야 할 것이다.

김상목(2004)에 의하면 조직의 변화를 촉진하는 주요 요인은 외부환경

의 압력이라고 한다. 급속한 행정환경의 변화, 국민 욕구의 다양화, 치열한 국제사회의 경쟁, 가치관과 문화의 변화 등 다양한 형태의 외부환경 변화가 조직의 개편을 촉구하게 된다. 물론, 이러한 환경변화에 대응하기 위해 일일이 즉각적으로 조직을 개편하는 것이 항상 효과적인 것은 아니다. 조직의 변화는 필연적으로 조직의 안정이 가져오는 장점과 이익을 해치는 결과를 수반하기 마련이다. 안정적 분위기에서의 체계적이고 효율적인 업무처리는 방해받게 되고, 변화에 대한 저항을 최소화하기 위한 다양한 방안 마련이 필요하기 때문에, 성급하게 조직의 변화를 추구하기 보다는 조직의 안정을 유지하는 것이 장기적으로 보다 도움이 되는 경우도 많다.

그러나 세계 어느 나라보다 급속하고 심각한 저출산·고령화 문제에 직면한 우리나라의 경우, 급변하는 환경변화와 국민요구에 보다 적극적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체들의 조직 변화는 필수적이다. 또한 저출산·고령화 문제와 주민과의 밀착성을 감안할 때 광역자치단체보다는 기초자치단체에서 저출산·고령화를 담당하는 부서에 대한 많은 관심과 투자가 이루어져야 할 것이다.

2. 저출산·고령화대책 담당인력의 전문성에 대한 이론적 고찰

가. 전문성 및 교육훈련의 개념

전문성이란 해당직무와 관련된 전문지식을 의미하며, 교육훈련이란 직무수행능력을 향상시킬 목적으로 지식, 기술, 태도, 가치관의 변화를 촉진하는 활동을 의미한다. 즉, 직무의 요구능력이 업무 담당자의 공급능력보다 클 때 교육훈련을 통한 전문성 강화가 필요하게 된다.

전문성의 여부를 판단하는 구성요소는 학자들에 따라 매우 다양하게 제시되고 있다. 전문성에 대한 구성요소의 다양성은 특정업무의 종류와 학

자들의 접근시각 차이에 따른 것이 일반적이다. 전수일·봉민근(1995)은 전문성의 구성요소에 대해 업무 숙련도, 전문지식, 기술 등이 필요하다고 하며, 이인제(1993)는 전문교육정도, 현장경험, 관리능력, 전문자격증, 과업수행능력, 전문가치와 윤리의 준수정도 등을 제시하고 있다. 김순양(2001)은 전문지식 구비정도, 업무수행상의 자율성정도, 전문적 권위의 인정정도, 책임감과 윤리의식정도, 전문성 발휘정도, 전문 직업문화의 보유정도 등을 제시하고 있다.

그리고 Mosher(1978)는 전문분야의 교육, 직무경험, 훈련, 대학의 관련분야 교육 등을 들고 있다. 또한 김명식(2001)은 관리자와 실무자를 구분하여 각각에게 필요한 요소들을 제시하고 있다. 즉, 관리자에게는 기초능력, 직무능력, 관리능력, 관계형성능력이 실무자에게는 전문성과 혁신, 의사전달능력, 정보화능력, 창의력, 친화력이 구비되어야 현대행정에서 요구되는 과업을 처리할 수 있다고 한다.

저출산·고령화대책은 국가정책사업의 신규사업이며, 특수한 전문정책영역이기 때문에, 이에 대한 교육훈련을 통하지 않고서는 정책을 원활하게 수행하기는 어려운 실정이다. 저출산·고령화대책 담당인력은 해당직무와 관련한 전문지식과 상당기간에 걸쳐 공직에 근무한 경험의 축적, 해당분야에 대한 교육과 훈련을 통해 전문적 지식을 보유할 수 있으며, 이를 통해 해당업무의 원활한 수행능력과 주요정책 개발능력을 갖출 수 있게 된다. 또한 교육훈련은 저출산·고령화대책 관련 유관분야 업무에 대한 이해능력을 동시에 보유할 수 있게 해주어 저출산·고령화대책 담당 인력의 전문적인 업무 수행에 결정적 요인으로 작용하게 된다.

일반적으로 공무원에게 요구되는 전문성을 유형화하면 [그림 2-1]과 같으며, 저출산·고령화대책 담당인력은 (II)분면의 “전문적 일반행정가”를 지향하여야 할 것이다.²⁾

2) 공무원의 전문성을 ‘분야별 전문지식’의 높고 낮음과 ‘문제의 통합·조정 능력’의 높고

[그림 2-1] 공무원에게 요구되는 전문성 유형

고 ↑ 문제 통합 조정 능력 ↓ 저	(I) 일반행정가(generalist)	(II) 전문적 일반행정가 (specialized generalist)
	(III) 집행가(practician)	(IV) 전문가(specialist)
	저 ⇐ 분야별 전문지식 ⇒ 고	

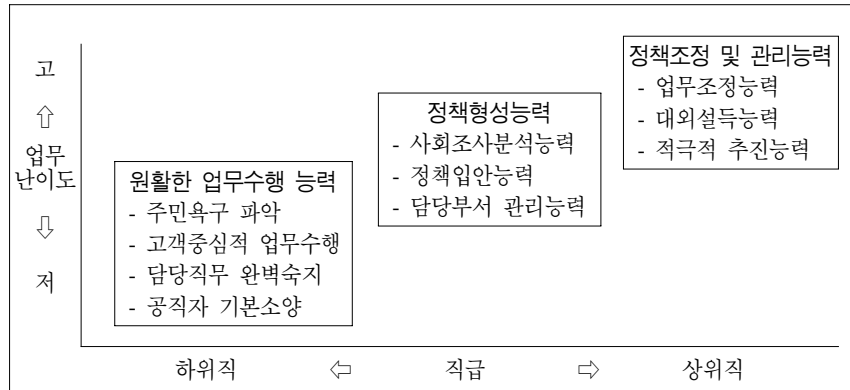
자료: 금창호 외(2005).

향후 지방자치단체 저출산·고령화대책 담당인력이 지향해야할 전문성을 전문화된 일반행정가로 규정된다 하더라도 이러한 전문성의 개념이 모든 직급에 동일하게 적용되는 것은 아니라는 점을 주지할 필요가 있다. 동일한 저출산·고령화대책 업무를 담당한다 하더라도, 직급에 따라 담당업무의 내용과 역할이 달라지기 때문이다. 따라서 직급 및 업무의 난이도 등을 기준으로 상위직으로 갈수록 (II)분면의 “전문적 일반행정가”의 유형이 필요하고, 하위직으로 갈수록 (IV)분면의 “전문가”의 유형이 요청된다 할 수 있다.³⁾ 따라서, 지방자치단체의 저출산·고령화대책 인력에 필요한 전문성은 각자가 처한 위치와 업무의 난이도 등에 따라 요구되는 전문성이 다른 바, 이에 대응한 적절한 교육훈련이 이행되어야 한다(그림 2-2 참조).

낮음을 기준으로 분류하면, 집행가, 일반행정가, 전문가 및 전문화된 일반행정가로 구분할 수 있다. 즉, 분야별 전문지식도 낮고 문제의 통합·조정 능력도 낮은 단순 ‘집행가’, 특화된 전문성의 구축보다는 일반적인 업무이해 및 조정에 치중한 ‘일반행정가’, 해당분야에 대한 높은 전문지식만 갖춘 ‘전문가’, 그리고 분야별 전문지식을 갖춘 동시에 문제에 대한 통합적 조정능력을 갖춘 ‘전문적 일반행정가’ 등이 그것이다(금창호 외, 2005).

3) 이와 같은 구분은 직급 간에 매우 엄격한 것이 아니라 정도상의 차이로 해석할 수 있다.

[그림 2-2] 공무원 직급별로 요구되는 전문성의 정도



자료: 금창호 외(2005).

나. 전문성 제고 목적

전문성을 제고하려는 목적은 시공간에 따라 다소 차이가 있다. 이러한 차별성은 시공간에 따라 행정의 역할이 다른 것에서 연유한다. 즉, 공무원의 담당직무의 내용에 따라 그에 필요한 전문성을 갖춰야 하고, 그러한 직무내용은 엄밀하게 말하면 행정의 역할에 따라 규정되는 것이 일반적이다.

일반적으로 공무원의 전문성을 확보하기 위한 목적은 조직의 내·외부적 측면에서 살펴 볼 수 있다. 특히, 지방공무원의 경우 조직 내적으로는 다양한 환경변화에 대응하여 조직의 생산성을 제고하기 위한 필요성이 항상 존재하고, 또한 이러한 필요성은 결과적으로 지방자치단체의 존립목적인 주민들에게 보다 양질의 행정서비스를 제공하기 위함에 있기 때문에, 크게 보면 조직 내·외부적 측면에서 공무원의 전문성 제고의 목적을 찾아 볼 수 있다.

우선 조직 내부적 측면에서 보면, 전문성의 제고는 일차적으로 업무수행 능력을 강화하는데 그 목적이 있다. 업무수행 능력은 일반적으로 조직

이 목표달성을 위하여 필요한 지식과 기술의 보유정도를 말한다. 이와 같은 지식과 기술은 대체적으로 담당직무와 관련된 전문성을 의미하며, 관련직무에 대한 전문성이 높을수록 업무수행 능력은 커지는 것으로 볼 수 있다. 이처럼 공무원의 전문성 제고는 담당직무에 대한 지식과 기술의 보유정도를 높게 하고, 그에 따라 해당직무의 수행능력을 강화하기 위한 조직 차원의 의식적 노력이 내포되어 있는 것으로 해석할 수 있다.

한편, 공무원의 전문성 확보가 조직 내부적으로는 조직목표의 효과적 달성에 있다면, 조직 외부적으로는 국민의 수요에 탄력적으로 대응하고자 하는 목적이 함축되어 있다. 이는 공무원이 근무하는 기관의 특성 즉, 정부기관이라는 특성에 연유하고 있다. 더욱이, 지방자치단체는 주민복지의 증진이라는 목적에 일차적인 존립근거를 두고 있으며, 이를 위해서는 지역 주민의 다양한 수요와 요구에 적절히 대응하는 노력이 수반되어야 한다.

오늘날처럼 행정수요의 다원화뿐만 아니라 행정의 질적 수준에 대한 국민의 기대가 높아진 상황에서는 정부의 보다 전문적인 대응이 가능해야 한다. 즉, 국민들의 지적 수준이 향상되고, 그에 따른 기대수준이 높아짐에 따라 공무원들의 전문성이 확보되어야만 탄력적 대응이 가능해진다. 결국, 공무원들의 교육훈련을 통한 전문성 확보는 국민 수요나 요구에 대한 탄력적 대응을 위해서도 반드시 요청되는 요소이다.

다. 전문성 제고 효과

공무원의 전문성을 확보하여 조직 내·외부적으로 얻을 수 있는 효과는 매우 다양하다. 예를 들면, 조직의 목표를 효과적으로 달성함으로써 행정의 효율성을 도모할 수 있으며, 국민수요에 탄력적으로 대응함으로써 행정의 신뢰도를 제고할 수 있다.

중앙 및 지방자치단체 공무원의 전문성 확보는 원칙적으로 개별 공무원들이 담당직무에 대한 지적 역량과 업무수행 역량을 확보하는 것을 말한다.

다. 따라서 공무원의 전문성 확보의 직접적 효과는 중앙 및 지방자치단체 공무원 개개인에 대한 업무성으로 일차적으로 나타나게 되며, 이는 결과적으로 조직성과의 향상과 연계된다.

조직성과를 조직 효과성 측면에서 파악할 경우 환경에의 적응성과 신축성, 생산성, 직무만족, 적합성, 자원획득 등으로 규정되며, 정부기관에 국한할 경우 민원요구에 대한 신속한 반응, 조직운영 방침의 원활한 수행, 조직의 운영방침과 고객요구의 적합성, 조직운영에 필요한 자원의 획득 정도 등으로 나타난다.

또한, 공무원의 전문성은 국민수요에 탄력적으로 대응하여 행정의 신뢰도를 제고할 수 있다. 일반적으로 지역주민은 지방자치단체에 대하여 특정의 요구를 투입하는 위치에 있는 동시에 행정서비스를 제공받는 수혜자의 입장에 있다. 이러한 지역주민은 가급적 행정과정에 그들의 요구가 충분히 반영되는 동시에 그러한 요구들이 신속하게 제공되기를 바라는 것이 일반적이다. 따라서 공무원의 전문성 제고는 정부기관에서 생산하는 행정서비스의 질을 높여 고객지향성 즉, 국민에 대한 대응성을 강화하는 효과를 가져온다.

현대행정에서 행정환경의 급변과 행정수요의 다양화는 공무원이 담당하고 있는 직무에 대해 고도의 전문적 지식을 요하고 있다. 더욱이 지방자치단체 인력의 전문성 제고는 급변하는 저출산·고령사회 환경 속에서 지방자치단체가 생존·발전하기 위한 최소의 요건에 해당된다. 또한 무한경쟁으로 대변되는 최근의 행정환경은 생존뿐만 아니라 지역발전을 지속화하기 위해 지방자치단체의 경쟁력을 필요조건으로 한다. 이와 같은 변인들은 지방자치단체의 자생능력을 필연적으로 요청하고 있으며, 그러한 요청의 시작은 지방자치단체, 특히 기초자치단체 인력의 전문성 제고에서부터 시작되어야 한다.

그럼에도 불구하고, 현실적으로 저출산·고령화대책 담당인력의 전문성

은 여전히 저출산·고령사회 환경변화에 적절히 대응할 수준에 이르지 못하고 있는 실정이다. 따라서 저출산·고령화대책 담당인력의 전문성 제고를 가로막는 장애요인들을 해소하기 위한 저출산·고령화대책 적정규모의 인력 확보 및 교육훈련 등의 관련 제도 개선이 요청된다.

3. 저출산·고령화대응 평가체계 개선을 위한 이론적 고찰

가. 정책평가의 정의

Nachimas(1979)에 의하면 정책평가란 “진행중인 사업이 달성하고자 하는 목표가 대상 집단에 미치는 효과를 객관적·체계적·실증적으로 검토하는 것”이라고 정의하고 있으며, Vedung(1997)은 “정부개입과 과정의 산출물 등의 장점, 유용성, 가치 등을 사후적으로 정밀하게 사정하여 미래에 반영하는 작업”이라고 정의하고 있다. 또한 『정부업무평가기본법』 제1장 제2조1항에 의하면 평가란 “일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것”이라 정의하고 있으며, 제2항에서는 “정부업무평가란 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 다음 각목의 기관·법인 또는 단체가 행하는 정책 등을 평가하는 것을 말한다”고 명시되어 있다.

이와 같이 정책평가는 계획의 내용, 집행, 집행의 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정, 조정하기 위하여 체계적인 연구방법을 응용하는 것으로, 서비스의 질을 제고하여 국민의 만족을 높이기 위한 기본적인 정책과정이라 할 수 있다(신영식 외, 2006).

나. 정책평가의 유용성

정책평가의 목적은 서비스 질을 개선함으로써 정책의 고객만족도를 제고하는 것으로, Epstein(1992)과 라휘문(2004, 2003)이 제시하는 지방자치단

체 평가의 유용성을 살펴보면 다음과 같다.

정부정책에 대한 평가의 유용성은 첫째, 공공서비스에 대한 전반적인 내용, 즉 과정과 성과 등을 분석한 후 그 결과를 환류하여 시민들의 정부에 대한 관심 증대와 공공서비스의 질적 제고를 도모할 수 있다. 둘째, 실증적인 자료로 제공되어 향후 정부 관리자가 예산 결정 등의 공공서비스의 배분을 위한 의사결정시 참고자료로 활용 가능하다. 셋째, 평가결과를 주민들에게 공개함으로써 정부의 책임성을 확보할 수 있다. 넷째, 지방자치단체의 평가를 통해 조직 목표를 달성하게 해주어 궁극적으로는 조직의 존재목적 달성할 수 있도록 한다. 다섯째, 평가결과는 유인책·보상·제재 등을 통해 중앙 및 지방자치단체 공무원들에 대한 동기부여에 유용하다. 마지막으로 의사결정자나 정치적 과정에서 중요한 정보전달의 역할을 수행함으로써 중국에는 다년간 수행될 서비스의 계획 또는 수정에 일조하여 업무와 정책에 대한 유용한 지식을 제공하고, 업무수행능력과 정책결정의 향상, 그리고 책임성 향상 등에 기여할 수 있다.

결국, 정부정책에 대한 평가의 유용성은 정부 행정망을 통해 수행되는 업무의 추진내용 및 집행성과, 그리고 이를 추진하는 조직의 역량 등을 종합적으로 평가하여 평가결과를 해당 사업이나 시책에 대한 정보나 지식으로 활용하여 업무추진의 효율성을 도모하는데 있다고 볼 수 있다. 그렇게 함으로써 평가는 의사결정자에게 공공서비스의 질에 대한 정보를 제공하여 그들의 노력이 실제 어느 정도 이루어지고 있는지를 합리적으로 판단할 수 있도록 도와줄 뿐만 아니라, 그로 인한 서비스의 향상과 공공서비스의 성과에 대한 책임성을 제고하도록 유도한다. 뿐만 아니라 정책평가는 정책 집행의 효율성을 제고할 수 있는 전략 및 방안 그리고 기초자료를 집행자들에게 제공함으로써, Weise(1998)가 말한 것처럼 프로그램의 목적달성 방법과 개선 방법을 이해하는데 활용 가능하다.

다. 정책평가의 유형

1) 평가단계와 내용에 따른 유형 분류

평가단계를 기준으로 하는 유형분류는 평가내용과 매우 밀접한 관련성을 갖고 있다. Scriven(1991)은 평가를 총괄평가와 형성평가로 이분하여 설명하고 있는데, 총괄평가(summative evaluation)는 대개 프로그램의 운영이 끝날 때 행해지는 평가로 평가의 결과를 성질이 비슷한 다른 프로그램, 상황 또는 대상에 대하여 일반화시키는 것이다. 반면 형성평가(formative evaluation)는 프로그램 운영 도중에 이루어져 프로그램을 수정·보완하는데 활용된다. 그런데 엄밀한 의미에서 정책의 사전 평가와 사후 평가로 구성되는 평가체계는 실제 정책을 평가하는데 있어 현실성이 떨어진다는 문제를 내재하고 있다. 따라서 정책의 집행과정 중에 대한 평가체계의 구축이 필요하며, 가능한 사후 평가보다는 사업이 진행되는 가운데 중간결과를 분석하는 평가가 보다 효율적일 것이다.

Nachmias(1979)는 평가유형을 과정평가와 영향평가로 구분하였는데, 과정평가는 어느 특정 정책이나 사업이 정해진 지침에 따라 집행된 정도를 검토하는 것인 반면, 영향평가는 정책이 의도한 방향으로 변화를 야기시킨 정도를 검토하는 것을 의미한다. 이러한 구분은 어느 정도 단계별 평가를 구분하고 있지만, 평가단계와 함께 평가의 내용 또한 중요한 구분기준으로 하고 있다. 따라서 Nachmias가 영향평가로 구분한 평가는 사실, 일반적인 영향 뿐만 아니라 성과를 포괄하는 것이기도 하다.

김형렬(1990)은 정책결과 평가를 정책산출(policy output)과 정책영향(policy impact)으로 구분하고 있다. 전자가 정책의 단기적인 결과라고 한다면, 후자는 정책의 체계에 대한 장기적인 영향으로 제도의 부산물로 간주된다. 정책산출은 현물이나 서비스로 나타나는데 평가기준은 효과성, 적시성, 능률성, 적응성, 형평성, 그리고 공익성을 포함한다. 정책영향평가는 실제로 평가를

하기 어려운 것으로 사회, 경제, 문화 등 사회전반에 미치는 영향을 포함하며, 그 중 가장 관심이 되는 한 영역에 대한 영향을 분석하기도 한다.

결과평가는 가능한 중립적인 접근이 필요하며 장·단기 효과, 의도한 효과와 의도하지 않은 효과, 객관적 효과, 주관적 효과, 그리고 효율성 평가로 구성될 수 있다. 정책이 시행중이라 하더라도 평가를 집행하는 기준 시점에서 정책 시행이 당초의 목적과 목표를 달성하고 있는지를 살펴보는 결과평가는 가능하며, 또 필요한 것이기도 하다. 과정중의 결과평가는 정책수행의 방향 전환이나 구체적인 개선 등으로 연결될 수 있으며, 장기적으로는 정책의 지속 여부에 대한 논의에 중요한 기초자료로 활용될 수 있다(신영식 외, 2006).

따라서 과정평가를 단순히 정책 시행중에 수행하는 평가, 즉 평가시점의 문제로 구분하는 것이 아니라, 정책이 수행되는 과정 자체에 대한 평가로 보아야 한다. 즉, 정책의 시행에서 나타나는 문제들, 가령 정책이 계획한 바대로 시행되고 있는지, 정책이 시행되는 과정에서 장애가 무엇인지, 구체적인 정책시행방식에서 개선되어야 하는 것은 무엇인가에 대한 평가로 보아야 한다. 이를 통해 과정평가는 결과평가와 평가의 내용에서 구분이 가능할 것이다.

2) 평가주체에 따른 유형 분류

평가주체에 따라 평가를 구분하면 자체평가와 내부평가, 그리고 외부평가로 구분할 수 있다. 자체평가는 제도를 집행하는 조직이나 인력이 수행하는 평가를 의미한다. 내부평가는 제도의 결정과 집행을 담당하고 있는 사람들을 포함하기도 하지만 좀 더 범위를 넓혀 같은 조직체 내의 다른 구성원이 행하는 평가를 의미한다. 외부평가는 제도를 수행하는 조직체가 아닌 전문 연구기관이나 학술단체 등의 제 3자가 수행하는 평가를 의미하며, 이는 평가결과의 공정성과 객관성을 담보할 수 있다. 일반적으로 위의

방법들이 모두 장·단점이 있으므로 신뢰성, 객관성, 프로그램에 대한 이해, 이용목적, 자율성 등을 감안해서 적절한 평가방법을 선택하여야 한다.

이때, 과정평가와 결과평가의 적절한 평가주체를 살펴보면, 과정평가는 자체평가가 가능한 범주로 볼 수 있으나 결과평가는 그렇지 않다. 과정평가의 경우에도 과정상의 제반문제를 좀 더 객관적으로 발견하고 제도의 개선을 지향할 경우 일반적인 의미의 과정평가는 내부평가 또는 외부평가로 수행되어도 나름대로의 의미가 있을 것이다. 이는 과정평가를 자체평가로 수행할 경우, 제도 시행상의 문제에 대해 편의를 가지고 접근하는 것은 물론, 기존 제도의 방식을 고수하는 방향으로 제도를 평가할 위험을 완전히 배제하기 어렵기 때문이다(신영식 외, 2006).

반면, 결과평가의 경우는 다양한 주체에 의해 수행이 가능하다고 할지라도 외부평가에 좀 더 적절한 방법이기도 하다. 왜냐하면 결과평가는 주로 제도가 목적, 또는 목표를 달성한 것에 초점을 두게 되므로 평가의 객관성과 신뢰성이 가장 중요하게 고려되어야 하기 때문이다. 따라서 제도시행과 거리가 있는 제3자의 외부 평가가 결과평가의 경우 보다 적절할 것이다.

제2절 선행연구 검토

급격한 저출산·고령화문제를 경험하고 있는 우리나라는 1962년부터 34년간 지속해 온 출산억제정책 관련 관습과 가치관을 불식해 가면서 출산장려정책을 추진해야 하는 어려운 여건에 있다. 더욱이 저출산·고령화문제는 최소 30년 이상 지속적으로 추진되어야 할 정책과제로, 저출산·고령화 대책의 효과가 나타나기까지는 오랜 기간이 소요된다. 따라서 중앙정부에서 뿐만 아니라 지방자치단체에 이르기까지 지속적이면서도 체계적인 시책을 추진하기 위한 조직 구성, 사업기획 능력제고, 전문인력 교육훈련, 평가체계 개선 등의 전반적인 사업관리 개선노력은 효율적인 저출산·고령

화대책 추진을 위해 가장 시급히 요구되는 선결과제라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 그 동안의 저출산·고령화대책은 대부분 중앙정부의 조직체계 구축 방안, 저출산의 원인 규명 및 관련 법령 제정 등에 집중되어 왔으며, 그에 따라 저출산·고령화대책 관련 연구들도 중앙정부 수준에서 해결되어야 할 과제가 우선적으로 논의되어 왔다.

하지만 최근에 일부연구에서 지방자치단체에서 이루어져야 할 저출산·고령화대책 마련을 위한 논의들이 간헐적으로 시도되고 있다. 그러나 이들 연구들의 대부분은 저출산 또는 고령화대책의 어느 한 측면에만 국한되거나, 조직 또는 평가체계 개선 등 어느 특정 주제에 한정된 것으로 지방자치단체 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 조직·인력·교육훈련·평가 등에 관한 종합적 논의가 구체적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다.

관련 선행연구들을 살펴보면, 이삼식(2004)은 『지방의 인구학적 현상변화와 정책에의 함의』라는 연구를 통해 지역별 인구현상을 진단하고 그에 따른 향후 정책 방향을 제시하고 있다. 그러나 동 연구는 인구현상은 물론 지방자치단체의 정책방향을 제시함에 있어, 지역단위의 저출산·고령화대책 장애요인 극복 등을 위한 구체적인 모델 제시보다는 인구흐름에 따른 거시적인 수준에서 저출산 문제를 다루고 있다.

김유경 외(2004)는 『중앙정부 및 지방자치단체의 인구정책 모니터링과 정책개발』 연구를 통해 출산관련 정책의 문제점을 진단하고, 이를 토대로 저출산 대응 정책의 추진방향을 제시하고 있다. 즉, 그 동안 중앙 차원의 일편도적인 접근에서 탈피하여 지방을 대상으로 저출산대책을 모니터링하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 중앙부처뿐만 아니라, 지방자치단체에서의 저출산대책이 마련되어 있지 않으며, 지역특성에 적합한 정책모형 개발은 물론, 저출산대책과 상호 연계되어 있는 고령화대책에 대한 내용이 전혀 없어 연구결과의 활용에 한계가 있다.

또한, 선우덕 외(2006)는 『저출산·고령화대책 추진을 위한 지방자치단체

의 조직체계 개선방안 연구』에서 지방자치단체의 저출산대책과 고령화대책의 종합적 총괄 추진을 위한 조직구성 방안을 제시하고 있다. 그러나 동 연구에서는 지방자치단체의 저출산·고령사회기본계획의 효율적 추진을 위한 지방자치단체의 조직개편 관련 애로사항에 대해서 중점적으로 살펴봄으로써 지방자치단체에서 전담조직이 조속히 설치되어야함을 강조하고 있다.

한편, 김승권 외(2007)는 『저출산·고령사회정책 성과관리 체계구축 방안 연구』에서 중앙정부와 지방자치단체에 이르는 저출산·고령화대책 성과평가체계 구축을 통해 중앙과 지방자치단체의 정책 연계 및 조정에 따른 정책의 효과성 극대화를 꾀하고자 노력하였다. 이에, 동 연구는 지방자치단체의 저출산·고령화대책 추진실적에 대한 평가체계를 모색하고 그 결과를 중앙정부의 정책에 반영하는 등, 중앙정부와 지방자치단체에 이르기까지의 전 과정을 논의하고 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 저출산·고령화대책이 실제로 추진되고 있는 기초자치단체에서 투입에서 산출에 이르는 사업추진과정에서 야기되는 각종 문제점을 적시에 도출하고 이에 대한 해결방안을 즉각적으로 사업수행에 반영하는 소위 “운영평가”가 지속적으로 추진되어야 함에도 불구하고, 이에 대한 구체적인 논의가 부족한 실정이다. 따라서 시·군·구-시·도-중앙에 이르는 평가체계 구축방안 모색에 대한 연구로서 아쉬움을 가지고 있다.

이삼식 외(2006)는 『지방자치단체 저출산대응 인구정책 효과성 분석 및 우수정책 개발 촉진방안』이라는 연구를 통해 지방자치단체 수준에서의 저출산 대응관련 정책 수립, 실시, 평가 등과 관련한 장애요인과 개선방향을 실질적으로 다루고자 하였다. 그러나 이는 저출산 분야에 국한된 것으로 실질적으로 많은 업무가 중첩되는 고령화대책 분야와의 유기적인 협조체계 모형을 제시하지 못하고 있다는 점에서 연구의 한계점을 가지고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 저출산·고령화 관련 선행연구들은 저출산 관련 정책개발을 위한 제언이나 저출산·고령화대책 추진을 위한 조직구성

방안, 평가체계 개선방안 등에 관한 부분적 연구로만 그치고 있다. 즉, 지방자치단체의 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 조직·인력·교육훈련·평가운영 방안에 대한 전반적인 연구는 매우 미흡한 실정이며, 이에 대한 정확한 실태 파악도 거의 이루어지지 않고 있는 상태이다.

이에, 본 연구는 중앙정부에서 뿐만 아니라 지방자치단체에서의 지속적이면서도 체계적인 저출산·고령화대책 추진을 위한 총괄조직 구성방안, 총괄부서 인력의 전문성 제고를 위한 교육훈련 방안, 그리고 중앙과 시·도 및 시·군·구에 이르는 평가운영 방안 등 저출산·고령화대책 전반에 관한 개선방안에 대해 살펴보고자 한다.

제3절 저출산·고령사회기본계획의 주요내용

저출산·고령화대책을 효율적으로 추진하기 위한 조직 및 평가체계 구상을 위해서는 저출산·고령사회기본계획의 내용, 규모, 특성 등을 살펴볼 필요가 있다. 「저출산·고령사회기본법」은 국가적인 차원에서는 경쟁력 제고와 지속발전을, 그 구성원인 국민 차원에서는 삶의 질 향상을 법의 주된 목적으로 하고 있다(제1조). 또한 인구구조적 측면에서는 인구구성의 균형과 질적 향상을, 국민생활 측면에서는 건강하고 안정된 노후생활을 실현할 수 있도록 하는 것을 법의 이념으로 하고 있다(제2조). 즉, 전 국민의 삶의 질 제고를 통한 인구구조의 균형을 이루고자 하는 것이다.

기본법의 목적과 이념을 실현하기 위해 저출산·고령화대책사업은 영유아부터 노인에 이르기까지 모든 연령층의 국민을 대상으로 사업을 추진하고 있다. 영유아를 대상으로 육아시설 등 인프라의 양적 구축과 질적 개선을 추진하고 있으며, 아동청소년을 대상으로 안전하고 건강하게 자랄 수 있는 환경을 조성하는데 중점을 두고 있고, 청장년층을 대상으로 경제활동참여 촉진과 인적자원의 질적 제고와 임신·출산에 대한 각종 부담을

완화시키고 노후소득기반을 조성토록 하는 정책을, 노년층을 대상으로 빈곤, 질병, 무위, 고독에서 탈피할 수 있는 각종 여건을 조성하는 정책을 추진하고 있다. 또한 이러한 직접적인 정책 뿐만 아니라 간접적으로 학교와 사회에서 새로운 가치관과 문화를 확립할 수 있도록 하는 문화조성정책까지 추진하고 있다. 사업부문별로는 저출산분야, 고령화분야, 성장동력분야, 사회분위기 조성분야 등에서 총 236개 세부사업이 추진되고 있다(표 2-2 참조).

〈표 2-2〉 제1차 저출산·고령사회기본계획의 영역별 과제수

(단위: 건)

대범위영역	중범위영역	소범위영역	세부영역	세부사업
출산과 양육에 유리한 환경 조성	3	7	27	86
고령사회 삶의 질 향상 기반구축	3	9	25	85
저출산·고령사회의 성장동력 확보	4	11	19	65
사회분위기 조성 및 정책효과성 제고	3	-	3	-
계	13	27	74	236

1. 사업형태

저출산·고령사회기본계획에서 추진하고 있는 236개 사업이 어떠한 형태로 이루어지고 있는가를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 236개 세부사업중 현금지원(17건)과 현물 서비스 지원(18건) 등 직접적 지원이 35건, 인센티브 등 간접적 지원이 8건, 인적자질 향상이 23건으로 나타나고 있어 총 66건(28.0%)이 국민에 대한 직·간접적 지원사업의 형태로 나타나고 있다. 그리고 시설 등 인프라 구축이 23건, 인프라 질적수준 제고가 27건, 주변환경 개선이 27건으로 총 77건(32.6%)이 환경인프라 개선 사업으로 추진되고 있다. 그 외 제도 확충이 31건(13.1%), 의식개선 사업이 15건(6.4%), 기타 사업이 47건(19.9%)으로 나타나고 있다(표 2-3 참조).

영역별로 살펴보면, 출산양육영역은 대인지원(35건, 40.7%)과 환경인프라

라 개선(39건, 45.3%)이 주를 차지하고 있으며, 의식개선분야(8건, 9.3%)에도 주의를 기울이고 있다. 고령사회영역은 환경인프라 개선사업(23건, 27.0%)과 새로운 제도 확충(24건, 28.2%)에 주력하고 있다. 성장동력 확보 영역은 대인지원 중 특히 인적자질향상(14건, 21.5%)에 많은 노력을 기울이고 있으며, 산업장 환경개선사업(11건, 16.9%)에도 역점을 두고 있다.

〈표 2-3〉 저출산·고령사회기본계획 영역별 사업형태

(단위: 건)

구 분	세부 사업 (수)	대인지원				환경인프라 개선			제도 확충	의식 개선	기타
		현금 지원	현물 서비스 지원	인센티브 부여	인적 자질 향상	시설등 인프라 구축	인프라 질수준 제고	환경 개선			
출산·양육	86	15	11	6	3	7	19	13	3	8	1
고령사회	85	1	6	2	6	14	6	3	24	4	19
성장동력 확보	65	1	1	-	14	2	2	11	4	3	27
계	236	17	18	8	23	23	27	27	31	15	47

주: 236개 세부사업을 형태별로 범주화하는데 있어 사업의 광범위성으로 인해 명확한 경계 설정이 곤란하였던 바, 본 범주구분은 연구진의 협의 하에 구분함.

가. 출산과 양육에 유리한 환경 조성

‘출산·양육에 대한 사회책임 강화’ 영역에 있어서는 총 42개 사업 중 대인지원이 27건(64.3%)으로 비중이 가장 높고, 환경인프라 개선 12건(28.6%), 의식개선 2건, 제도확충 1건으로 나타나고 있으며, 출산·양육과 관련한 가계 부담의 최소화와 육아인프라 확충을 최우선으로 하여 사업을 추진하고 있다. ‘가족친화·양성평등사회 문화 조성’ 영역에 있어서는 총 19개 사업 중 환경인프라 개선이 7건(36.8%)으로 가장 높았으며, 그 다음 순으로 대인지원 6건(31.6%), 의식개선 4건(21.1%)으로 나타나고 있다. 즉, 가족 및 직장 문화개선을 위한 분위기 조성을 위한 지원과 의식개선에 역점을 두고 있다. ‘건강한 미래세대 육성 영역’에 있어서는 총 25개 사업

중 환경인프라 개선이 20건(80.0%)으로 압도적 비중을 차지하고 있고, 그 다음 순으로 대인지원 2건, 의식개선 2건, 기타 1건으로 나타나고 있어서 미래세대가 성장과정에서 접하게 되는 위해환경의 개선과 인프라 질적수준 제고에 역점을 두고 있는 것을 확인할 수 있다(표 2-4 참조).

나. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축

‘안정적인 노후소득보장체계 구축’ 영역은 총 26개 사업 중 제도확충이 14건(53.8%)으로 가장 높게 나타나고 있으며, 기타 10건(38.5%), 대인지원 2건(7.7%)의 순으로 나타나고 있다. 노후소득보장을 위한 직접적 지원은 한계가 있으므로 공·사적 연금 등의 제도개선을 통한 소득보장에 초점을 맞추고 있다. ‘건강하고 보호받는 노후생활보장’ 영역 총 33개 사업 중 환경인프라 개선이 17건(51.5%)으로 가장 높았으며, 대인지원 5건(15.2%), 제도확충 4건(12.1%)의 순으로 나타나고 있다. 사전 질병예방과 사후관리를 통하여 건강한 삶을 유지할 수 있도록 의료, 영양, 운동 등 제반 인프라의 구축에 치중하고 있다. ‘안전하고 활기찬 노후생활기반조성’ 영역은 총 26개 사업 중 대인지원 8건(30.8%)으로 가장 높았으며, 환경인프라 개선 6건(23.1%), 제도확충 6건(23.1%), 의식개선 4건(15.4%), 기타 2건(7.7%)의 순으로 나타나고 있다(표 2-5 참조).

제도확충 형태는 주로 주거와 교통환경과 관련되어 있으며, 노인과 관련한 의식개선에 대한 실질적인 접근이 미약한 상황이다. 그리고 전반적으로 소득, 건강 등을 보장하기 위한 물적인 부분의 확충에 많은 노력을 쏟고 있으며, 무위·고독 등 정신적인 부분의 개선에는 상대적으로 소홀한 경향이 있다. 중앙차원에서는 대민접근성이 떨어지므로 결국 대민접근성이 높은 지방자치단체가 자체적으로 많은 노력을 기울여야 할 것으로 보이며, 기존 노인복지사업의 한계를 넘어 노인층 전반과 잠재노인층의 삶의 질을 끌어올릴 수 있는 방안 마련이 요구된다.

〈표 2-4〉 저출산·고령사회기본계획의 출산·양육 영역 세부과제

(단위: 건)

증범위 영역	소범위 영역	세부영역	세부 사업	대인지원					환경인프라 개선		제도 확충	의식 개선	기 타	
				현금 지원	현물 서비스 지원	인센 티브 부여	인자 질향 상	시설 등인 프라 구축	인프라 질 수준 제고	환경 개선				
1. 출산과 양육에 장애가 없는 환경 조성				86	15	11	6	3	7	19	13	3	8	1
출산· 양육에 대한 사회 책임 강화	자녀양육가정의 경제·사회적 부담경감	영유아 보육·교육비 지원 확대	6	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		방과후학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원	5	-	2	-	-	-	3	-	-	-	-	-
		자녀양육 가정에 대한 조세 및 사회보험 혜택 확대	3	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-
		자녀양육 가정에 대한 주거안정 지원	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
		국내일양 활성화	6	4	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-
	다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족	4	-	-	1	-	3	-	-	-	-	-	-
		민간보육시설 서비스 개선	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
		수요자 중심의 다양한 육아지원 서비스 확대	3	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-
		모성 및 영유아 건강관리 체계화	8	-	6	-	-	-	1	-	-	1	-	-
		임신·출산에 대 한 지원 확대	불임부부 지원	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	산모도우미 지원	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-		
	소계	42	11	10	6	-	4	8	-	1	2	-		
가족 친화· 양성 평등 사회 문화 조성	일과 가정의 양립환경 조성	산전후휴가급여 등 지원 확대	3	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	
		육아휴직제도 다양화 및 근로 형태 유연화	3	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-	
		출산·육아기 이후 노동시장 복귀지원	4	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	
		가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선	3	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	
	학교·사회교육 강화 및 가족 문화 조성	가족가치관 확립을 위한 학교교육 강화	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	
		가족가치관 확립을 위한 사회교육 강화	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	
		친밀하고 평등한 가족생활문화 조성	3	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-	
	소계	19	4	1	-	1	-	-	7	2	4	-		
건전한 미래 세대 육성	아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	아동 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성	4	-	-	-	-	-	-	3	-	-	1	
		아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화	4	-	-	-	-	-	3	-	-	1	-	
		학교폭력 예방·근절 대책 강화	4	-	-	-	-	-	1	2	-	1	-	
	아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립	지역사회 아동·청소년 보호기능 강화	3	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	
		아동권리 보호를 위한 사회시스템 구축	2	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	
		아동청소년의 창의성 제고를 위한 문화예술교육 지원	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	
		유해 환경으로부터 청소년 보호	2	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	
	학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성	4	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-		
	소계	25	-	-	-	2	3	11	6	-	2	1		

〈표 2-5〉 저출산·고령사회기본계획의 고령사회 영역 세부과제

(단위: 건)

중범위 영역	소범위 영역	세부영역	세부 사업	대인지원				환경인프라 개선			제도 확충	의식 개선	기타	
				현금 지원	현물 서비스 지원	인센티브 부여	인적자질 향상	시설등 인프라 구축	인프라 활용도 제고	환경개선				
2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축				85	1	6	2	6	14	6	3	24	4	19
안정적인 노후 소득 보장 체계 구축	공적연금제도 내실화	국민연금의 장기 지속가능성 확보	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
		특수직역연금 제도개선	4	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	1
	국민연금과 특수직역연금 가입기간 연계	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
	고령사회 근로유인 제공을 위한 연금체계 구축	3	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-
	노후소득보장 사각지대 해소	경로연금 확대	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
	국민연금 사각지대 해소	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
	사적소득보장제도 확충	퇴직연금제도 조기 정착	7	-	-	-	1	-	-	-	-	4	-	2
개인연금 활성화	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	
소계				26	-	-	1	1	-	-	-	14	-	10
건강하고 보호 받는 노후 생활 보장	노후건강관리 기반조성	사전예방적 보건의료체계 구축	3	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	-
		노후 의료보장 내실화	3	-	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-
		노인 건강증진을 위한 운동사업 활성화	5	-	1	-	-	2	1	-	-	-	-	1
	노인요양 보호기반확충	노인수발보협제도 도입	4	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
		노인 요양 인프라 확충	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
		치매노인에 대한 종합적 관리·지원체계 구축	5	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	2
		민간 계가서비스 활성화	3	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-
생활체육 활성화	체육인프라의 활용도 제고	3	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	
	연령별·개인별 특성에 맞는 체육프로그램 개발	5	-	1	-	1	1	1	1	-	-	-	-	
소계				33	-	4	-	1	11	5	1	4	-	-
안전하고 활기찬 노후 생활 기반 조성	안전한 주거 공간확보	고령자거구의 주거기준 설정 및 주택개조 지원	6	1	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-
		저소득 고령자를 위한 주택공급 확대	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	고령친화적 교통환경 조성	고령자를 배려한 대중교통 이용 및 보행 환경개선	4	-	-	-	-	2	-	-	-	1	-	1
		고령운전자에 적합한 교통기반 마련	3	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-
	활동적인 노인사회 참여기반 조성	노인적합형 일자리 창출	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		생산적인 여가문화 프로그램 활성화 및 참여기반 조성	3	-	-	-	1	-	-	1	-	1	-	1
		농어촌 노인 복지서비스 및 사회참여 기반 확충	5	-	1	-	-	1	1	1	-	-	-	1
노인권익증진 및 효문화 조성	4	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	
소계				26	1	2	1	4	3	1	2	6	4	2

다. 저출산·고령사회의 성장동력 확보

‘여성, 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축’ 영역은 총 31개 사업 중 기타 11건(35.5%)으로 비중이 가장 높게 나타났으며, 대인지원 9건(29.0%), 환경인프라 개선 8건(25.8%), 의식개선 2건(6.5%), 제도확충 1건(3.2%) 등의 순으로 나타나고 있다. 이 중 대인지원은 9개 사업 중 8건이 인적자질

향상으로 전개되고 있다.

‘인력자원의 경쟁력 및 활용도 제고’ 영역은 총 15개 사업 중 대인지원이 7건(46.7%)으로 가장 높았으며, 환경인프라 개선 6건(40.0%), 제도확충 1건(6.7%), 의식개선 1건(6.7%)으로 나타나고 있다. 이중 대인지원은 7건 중 6건이 인적자질향상 사업에 할애하고 있다.

‘고령사회금융기반조성’ 영역은 총 8개 사업 중 기타 7건(87.5%), 제도확충 1건(12.5%)으로, ‘고령친화산업을 미래성장동력 산업으로 육성’하는 영역에 있어서는 총 11개 사업 중 9개 사업(81.8%)이 기타에 해당된다.

결국, 성장동력 확보 부문은 노동인력 공급의 원활화를 위하여 인적자질 향상과 근로환경개선분야에 역점을 두고 있으며 주로 중앙차원에서 다루어야 할 성질을 가진 사업들이 대다수이긴 하나, 자치단체에서는 외국인 동포 및 외국인 관련 문화적 수용력 제고(혼혈아동문제 포함)에 힘쓸 필요가 있을 것으로 보인다.

〈표 2-6〉 저출산·고령사회기본계획의 성장동력 확보 영역 세부과제 (단위: 건)

중 위 영역	소범위 영역	세부영역	세부 사업	대인지원				환경인프라 개선			제도 확충	의식 개선	기 타
				현금 지원	현물 서비스 지원	인센 티브 부여	인적 자질 향상	시설등 인프라 구축	인프라 질수준 제고	환경 개선			
3.	저출산·고령사회	의 성장동력 확보	65	1	1	-	14	2	2	1	4	3	27
여성· 고령 자등 잠재 인력 활용 기반 구축	여성의 경제 활동참여촉진	적극적 여성고용정책 강화	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
		여성의 직업능력개발 및 취업지원	4	-	-	-	3	-	-	-	1	-	-
	고령인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축	연령차별 금지 법제화 및 정년제도 개선	3	-	-	-	-	-	2	-	1	-	-
		기업의 임금체계 개편 및 근로형태 다양화 지원	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-
		고령자 고용촉진 인센티브 강화	3	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-
		중·고령자 직업능력개발 지원	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
	외국적동포·외 국인력의 활용· 사회통합 기반 조성	고령근로자 직무수행환경 개선	3	-	-	-	1	1	-	1	-	-	-
		외국적동포의 활용	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
		우수 외국인력의 적극 유치	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
		외국인고용허가제의 조기 정착	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
다문화사회 적응을 위한 사회통합 프로그램 활성화		3	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	
	소계	31	1	-	-	8	1	1	6	1	2	11	
인력 자원의 경쟁 력 및 활용 도제 고	선순환적 직업능력 개발 및 평생 학습 체계 확립	학교교육과 노동시장 연계강화(School to Work)	2	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-
		수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대 (Work to school)	2	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
	산업재해예방 을 통한 노동력 손실방지	평생학습, 직업훈련인프라 및 국가기술자격 제도 혁신	3	-	-	-	2	-	-	-	1	-	-
		산업현장의 안전·보건 증진	5	-	-	-	-	-	-	4	-	1	-
	산재근로자 직장복귀 지원 강화	3	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-	
	소계	15	-	1	-	6	-	1	5	1	1	-	
고령 사회 의 금융 기반 조성	역모기지제도 활성화	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
		자산운용 산업의활성화	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
	장기국채시장 육성	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
		소계	8	-	-	-	-	-	-	-	1	-	7
고령 친화 산업 을 미래 성장 동력 산업 으로 육성	고령친화산업 의 육성인프라 조성	고령친화산업의 체계적 육성을 위한 제도적 기반 마련	2	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-
		우수 고령친화제품 지정표시제도 도입	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
		고령친화제품 종합체험관 설립	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	고령친화제품 기술개발촉진	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	5	
	고령친화제품 표준화 확대	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	
	소계	11	-	-	-	-	1	-	-	1	-	9	

라. 사회분위기 조성 및 정책 효과성 제고

본 영역은 앞에서 살펴본 바와 같이 구체적 사업을 정해놓고 있지 않은 영역이라 사업 형태를 세분화할 수 없다. 그런데 전략적 교육홍보는 의식 개선이 특히 강조되는 분야라 볼 수 있으며, 이를 위한 많은 노력이 요구된다.

기본계획에 명시된 저출산 및 고령사회 대책이 당초 계획대로 실현되기 위해서는 출산 및 고령사회 친화적 규범의 형성이 필수적이며 이를 위해서는 홍보·교육사업의 중요성이 강조되고 있다. 저출산·고령화 문제는 기업, 종교, 사회단체 등의 민간단체뿐만 아니라 그 구성원인 일반대중 모두가 직접적으로 당면하고 있는 문제로서 합심하여 풀어나가야 하며, 결코 타인 또는 국가만의 문제로 치부하고 방관해서는 안 된다. 따라서 사회 각계각층의 문제인식과 공감대 확산 노력이 지속될 필요가 있다. 그리고 무형적 형태인 가치관 변화 노력이 수반되지 않는 유형적 지원만으로는 성공적인 효과를 기대하기에는 한계가 있으므로 가치관 변화 노력이 수반되어야 한다.

인간생활의 여러 국면에서 가치판단이나 가치선택을 행할 때 일관되게 작용하는 가치기준과 그것을 정당화하는 근거 혹은 신념의 체계적 형태로 정의되는 가치관은 오랜 시일동안 가치판단과 경험의 반복과정을 통하여 형성된 것이므로 한번 형성되면 쉽게 바뀌지 않는 속성을 지니고 있다. 더구나 일반대중들 사이에서 묵시적인 합의가 이루어져 판단 및 선택기준으로 사용되는 사회적 가치관의 경우 그 변화가 더욱 어렵다. 개인을 둘러싸고 있는 환경적 제반요인은 결혼, 출산, 양육, 부양에 대한 전통적 가치관의 변화⁴⁾를 불러왔고, 또 한편으로는 시대적 환경이 가치관의 변화를 요구함에도 불구하고 전통적인 가치관이 불변⁵⁾인 상태로 남아 있어 저출

4) 결혼 및 자녀의 필요성에 대한 부정적 태도의 증가, 소자녀 교육에 전력, 노부모 부양에 대한 책임의식 약화 등이 그것이라 할 수 있다.

산·고령화문제가 심화되어 가고 있다.

따라서 심화되는 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 유형적 지원뿐만 아니라 사회적 가치관의 변화 노력도 동시에 이루어져야 하며, 가치관 변화를 유도할 수 있는 최선의 도구는 홍보·교육이다. 정부의 제1차 『저출산·고령사회기본계획』의 전략적 홍보·교육 내용이 가치관 중심으로 흐르고 있는 것도 이러한 맥락과 궤를 같이 하고 있는 것이다. 따라서 입법·사법·행정부의 수장으로부터 일반대중에 이르기까지 모두의 가치관 변화 노력이 필수적으로 이루어져야 하며, 장기적 효과를 감안한다면 가장 역점을 두어야 할 영역이라고 볼 수 있다. 다만, 기본계획상 재정투입계획이 마련되어 있지 않아 지방자치단체에서 등한시할 수 있는 여지가 있으나, 지방자치단체 차원에서는 자체적인 재원확보를 통해 독자적으로 홍보사업을 추진할 필요가 있다.

2. 추진주체

저출산·고령사회기본계획과 관련하여 정부기관별 참여사업 수를 살펴보면, 보건복지부가 94개 사업의 추진주체로 참여하고 있고, 노동부 56개, 교육인적자원부 40개, 여성가족부 23개, 문화관광부 18개 등의 순으로 참여하고 있다. 보건복지부는 출산양육(34건)과 고령사회(54건)를 중심으로, 노동부는 성장동력(33건)을 중심으로, 교육인적자원부와 여성가족부는 출산양육(22건, 20건)을 중심으로, 문화관광부는 고령사회(12건)를 중심으로 동 사업에 참여하고 있다(표 2-7 참조).

-
- 5) 전통적 성역할의 고착화와 노인에 대한 고정적 관념이 그것이라 할 수 있다.
 - 6) 가치관의 속성상 가치관이 정립되기 이전인 아동·청소년기부터 저출산·고령화에 대응하는 가치관교육이 이루어지는 것이 가장 바람직한데, 이를 위하여 정부는 이미 교과서 및 교육과정 개편을 비롯한 다각적인 노력을 기울이고 있다. 그리고 형성된 가치관의 공고화 과정에 있는 성인에 대해서도 변화유도에 어려움은 예상되지만, 장시일을 두고 사회교육이나 홍보를 통해서 변화 노력을 기울이고 있다.

〈표 2-7〉 정부기관별 저출산·고령사회기본계획의 추진과제

(단위: 건)

구분 ¹⁾	소계	출산·양육영역	고령사회영역	성장동력확보영역
보건복지부	94	34	54	6
노동부	56	12	11	33
교육인적자원부	40	22	11	7
여성가족부	23	20	1	2
문화관광부	18	4	12	2
산업자원부	15	-	-	15
건설교통부	14	2	12	-
재정경제부	13	1	4	8
법무부	9	-	-	9
행정자치부	7	-	7	-
국방부	6	-	6	-
농림부	4	2	2	-
과학기술부	1	-	-	1
정보통신부	1	-	-	1
기획예산처	1	1	-	-
국가청소년위원회	5	5	-	-
중앙인사위원회	2	1	-	1
경찰청	4	-	4	-
계 ²⁾	313	104	124	85

주: 1) 18개 정부기관 중 농촌진흥청은 농림부에 포함함.

2) 총 236개 사업 중 부처별 복수참여 사업을 개별참여 사업으로 모두 나열하여 계산함.

2개 이상의 부처가 복수로 참여하고 있는 사업은 236개 사업중 76개 사업(32.2%)을 차지하고 있다. 2개 부처 관련 사업은 총 58개 사업중 출산·양육 영역에 16개, 고령사회 영역에 26개, 성장동력 확보 영역에 16개가 있다. 3개 부처 관련 사업은 총 14개 사업으로서 출산·양육 영역에 2개, 고령사회 영역에 8개, 성장동력 확보 영역에 4개가 있다. 4개 부처 관련 사업수는 총 4개 사업으로서 모두 성장동력 확보 영역에 속해 있다(표 2-8 참조).

저출산·고령사회대책 사업을 어느 부처가 주도적으로 추진하든 중앙부처 모두가 협력하여야 하는 것은 당연하지만, 주도적 추진 부처가 복수인

사업들은 추진부처간의 협력이 더욱 요구된다. 이는 지방자치단체의 경우도 마찬가지이다. 유기적 협력없이 병립적으로 정책을 추진하면 자원의 중복투자 뿐 아니라 정책추진의 혼선을 불러일으키기 때문이다.

〈표 2-8〉 관련 부처수별 저출산·고령사회기본계획의 추진과제

(단위: 건)

구분	사업수(비율)	출산·양육	고령사회	성장동력 확보
1개 부처	160 (67.8)	68	47	45
2개 부처 관련	58 (24.5)	16	26	16
3개 부처 관련	14 (5.9)	2	8	4
4개 부처 관련	4 (1.7)	-	4	-
계	236 (100.0)	86	85	65

국민연금, 퇴직연금, 사회보험, 조세, 고용제도를 비롯한 각종 법제도 개선, 금융기반 조성, 신산업 육성 등 중앙정부 차원에서 수행해야 할 사업을 제외하고 지방자치단체 차원에서 추진이 가능한 사업수를 개략적으로 살펴보았다. 시·도 단위에서 추진이 가능한 사업수는 142개 사업(60.2%)으로서 시·도 단위에서 추진하기 어려운 94개 사업을 제외한 수치이다. 시·군·구 단위에서 추진이 가능한 사업수는 128개 사업(54.2%)으로서 시·군·구 단위에서 추진하기 어려운 108개 사업을 제외한 수치이다(표 2-9 참조). 중앙정부는 국가전체를 권역으로 하는 거시적인 정책을 수립·추진하고 기초자치단체로 갈수록 지역사회에 국한된 미시적인 정책을 수립하여 추진하기 때문에 각자 수행할 수 있는 사업의 성격이 다르다. 광역 및 기초자치단체는 추진이 가능한 사업의 범위 내에서 총력을 기울여 사업을 추진하고, 이 외에도 지역특성을 감안한 새로운 사업 발굴 노력과 함께 유관분야의 사업추진에 있어서도 항상 저출산·고령화 대응을 염두에 두고 추진하여야 한다.

〈표 2-9〉 지방자치단체 단위에서 추진하기 어려운 세부과제

(단위: 건)

구분	계	출산양육	고령사회	성장동력
시·도 단위에서 추진하기 어려운 사업수	94	9	46	39
시·군·구 단위에서 추진하기 어려운 사업수	108	13	53	42
(대상사업수)	(236)	(86)	(85)	(65)

3. 추진기간

『저출산·고령사회기본계획』은 2006년부터 2020년까지 15년간을 추진기간으로 설정하고 있다. 1차적으로 2006년부터 2010까지 5개년은 저출산·고령사회 대응기반을 구축하는 기간으로 설정하고 있으며, 2011년부터 2020년까지 10개년은 출산율 회복 및 고령사회에 성공적으로 대응하는 기간으로 설정하고 있다. 이처럼 15년간에 걸친 정책사업으로 출산율을 회복하고 고령사회에 성공적으로 대응하는 목표를 설정하고 있으나, 여러 가지 상황변화에 의해 당초 계획한대로 목표를 달성하지 못할 경우 추가적으로 기간을 연장할 것으로 예상된다.

저출산·고령화대책은 문제발생 뿐만 아니라 문제해결과정에 있어서도 여러 가지 요인이 상호복합적으로 작용하기 때문에 정책적 대응에 있어 상당한 어려움이 있으며, 정책추진과정에서 주기적인 개별사업의 비중조정과 전환이 발생할 것이다. 그리고 지금까지 외국에서 양쪽분야를 동시에 성공적으로 대응한 지역이 적으며, 인구목표 뿐만 아니라 전 국민의 삶의 질 제고가 궁극적 목표임에 따라, 인구목표 달성 후 인구균형 유지를 위한 안정화 작업이 후속적으로 추진되어야 한다. 이는 일반정책사업 추진과 달리 정책의 난맥성이 존재한다는 등의 특성으로 인하여 당초 계획한 기간보다 장기간이 소요될 것으로 생각된다. 과거 인구정책이 1962년부터 1992년까지 30년 동안 추진되어 결실을 맺은 점을 비추어 보면 참

여동기와 유인력, 정부정책 호응도 등 여러 면에서 과거 정책추진 환경보다 어려운 여건에 있기 때문에 저출산·고령사회 정책은 최소 30년 이상의 기간이 소요될 것으로 추측된다.

4. 자원배분 현황

236개 세부사업 중에는 정부의 재정지출을 수반하는 예산사업 뿐 아니라 각종 제도개선을 중심으로 하는 비예산사업도 다수 포함되어 있다. 이 중 예산사업 규모를 살펴보면, 2006년부터 2010년까지 5년동안 총 33조 826억원이 투자될 계획인데, 이 중 국비는 국고 11조 8,601억원(35.8%), 기금 8조 1,983억원(24.8%) 등 20조 584억원(60.6%)이며, 지방비는 13조 242억원(39.4%)을 차지하고 있다. 분야별로는 저출산 대책에 18조 7,265억원(56.6%), 고령사회 대책에 7조 9,649억원(24.1%) 및 성장동력 확보대책에 6조 3,608억원(19.2%)을 투자할 계획이다(정부, 2006).

국가재정운용계획에 반영된 저출산·고령사회기본계획의 재정투자계획을 보면 저출산대책은 2007년도에 전년대비 42.0% 증가하는 등 5년간 연평균 24.0%의 증가율을 나타내고 있으며, 같은 기간에 고령화대책의 경우 연평균 10.9%의 증가율을, 성장동력확보대책은 연평균 6.7%의 증가율을 나타내고 있다. 이를 연도별로 보면 2006년에 국비와 지방비를 합쳐 총 4조 5,593억원, 2007년 5조 8,966억원이 투자되었으며, 2008년 7조 1,033억원, 2009년 7조 2,969억원을 거쳐 2010년에 8조 2,265억원이 투자될 계획이다(표 2-10 참조).

〈표 2-10〉 저출산·고령사회기본계획에 대한 재정투자계획('06~'10년)
(단위: 억원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	합계
회계별						
국비	29,245	37,557	41,236	43,416	49,130	200,584
- 국고	16,724	20,795	24,646	26,012	30,424	118,601
- 기금 등	12,521	16,762	16,590	17,404	18,706	81,983
지방비	16,348	21,409	29,797	29,553	33,135	130,242
분야별						
저출산 대책	21,445	30,443	40,265	45,570	49,542	187,265
(증가율)	(-)	(42.0)	(32.3)	(13.2)	(8.7)	(24.0)
고령화 대책	13,166	15,856	18,040	14,075	18,512	79,649
(증가율)	(-)	(20.4)	(13.8)	(-22.0)	(31.5)	(10.9)
성장동력 확보 대책	10,973	12,637	12,644	13,236	14,118	63,608
(증가율)	(-)	(15.2)	(0.1)	(4.7)	(6.7)	(6.7)
교육·홍보	9	30	84	88	93	304
계	45,593	58,966	71,033	72,969	82,265	330,826
(증가율)	(-)	(29.3)	(20.5)	(2.7)	(12.7)	(16.3)

주: 2006년과 2007년은 예산규모이며, 2008년-2010년은 「저출산·고령사회기본계획」 상의 투자계획임.
자료: 정부(2006).

저출산·고령사회대책 중 재정규모가 큰 주요사업들을 보면 저출산대책 중 영유아 보육·교육비 지원 확대에 1조 8,737억원, 민간보육시설 서비스 개선에 3,112억원, 방과후학교 운영에 2,163억원, 산전후휴가급여 지원 등에 1,206억원, 지역아동센터·방과후 아카데미 운영에 1,030억원이 투자된다. 또한 고령화대책 중에는 경로연금 지급에 3,174억원, 노인요양인프라 확충에 3,148억원, 노인적합형 일자리 창출에 1,622억원, 농어촌 노인복지 서비스 및 사회참여기반 확충에 877억원, 고령친화적 대중교통 환경개선에 66억원이 투자된다. 한편 성장동력확보대책 중에는 직업능력개발기회 확대에 9,516억원, 산업현장의 안전·보건증진에 1,296억원, 고령자 고용촉진 인센티브에 424억원이 투자된다. 이처럼 2007년도 저출산·고령사회 정책에 대한 재정투자계획상 10여개의 사업에 전체 재정규모의 대부분이 투자되고 있다.

이에 반해 미래세대 육성기반 조성을 위한 아동·청소년에 대한 문화예술교육 지원에 242억원, 청소년유해환경 차단은 60억원, 아동 안전사고 예방은 2억원, 학교폭력 예방·근절 강화는 2억원, 아동권리보호시스템 구축은 3억원 등으로 사업필요성이 인정됨에도 불구하고 재정규모가 사업성과를 달성하기에는 매우 부족한 수준이며, 일부 사업들의 경우 기본계획상의 투자규모보다 2007년도 실제 투자규모가 축소·편성되었다. 예를 들면 외국적 동포 활용강화에는 24억원(법무부), 학교건강관리기능 강화 14억원(교육부, 복지부), 아동학대예방·방임아동보호 6억원(복지부), 고령친화제품 표준화 확대 5억원(산자부) 등으로 2007년도 예산에 사업비가 반영되지 않았다. 따라서 사업필요성이 인정됨에도 불구하고 재정규모가 턱없이 부족한 사업은 재원이 확보될 때까지 지방자치단체 차원에서 지역의 민간 자원을 충분히 활용하거나, 기존 유사사업에 기능을 추가하는 등 사업을 추진할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한, 중앙정부차원에서도 향후 정책추진과정에서 실효성이 낮은 사업에 대하여는 과감히 재정규모를 축소하고, 필요성이 높은 사업을 충분히 지원하는 등 선택과 집중의 원칙에 따라 한정된 자원을 효율적으로 사용할 수 있도록 심도 있는 자원 배분 논의가 이루어져야 할 것으로 보인다.

저출산·고령사회정책은 중앙에서는 여러 부처를 통해, 지방자치단체에서는 여러 부서를 통해 분산되어 추진되고 있다. 여러 부처 또는 부서가 관련 사업을 추진하는 경우 부처 또는 부서간의 마찰로 인해 합리적인 사업수행이 제약될 수도 있다. 다조직적 구조 하에서의 정책집행은 필연적으로 소관 부처 또는 부서들 간의 갈등과 대립을 야기하여 재정운용의 비효율성을 증가시키게 된다. 이것은 결국 한정된 재원의 비효율적인 배분을 야기하고 관련사업들간 비합리적인 우선순위 결정으로 이어질 위험이 있다. 따라서 관련사업간 연계에 있어 구심점 역할을 수행하는 저출산·고령사회정책본부 또는 지방자치단체 저출산·고령화대책 총괄부서의 역할이

막중할 수 밖에 없고, 타 부처 또는 부서의 정책을 조율하고 재원배분의 합리성을 제고할 수 있는 권한과 역할이 실질적으로 부여될 필요가 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 저출산대책과 고령화대책의 가치목표는 모두 삶의 질 제고이다. 저출산대책은 출산·양육에 어려움이 없는 환경을 조성함으로써 개인과 가족에게 실질적인 출산 선택의 기회를 보장함과 동시에 청소년의 삶의 질을 개선하기 위함이고, 고령화대책은 안정적이고 활기찬 노후생활 기반구축을 통해 노인의 삶의 질을 개선하기 위함이다. 이를 통하여 생산가능인구의 사회적 부담을 완화시키면서 국가의 지속발전가능성을 확보하는 것이 궁극적인 목표이다.

제3장 저출산·고령화대책 조직실태와 개선방안

제1절 저출산·고령화대책 총괄부서 조직현황

저출산·고령사회기본계획(2006-2010)의 추진은 중앙단위의 경우 보건복지부를 비롯한 18개 부처가 공동으로 사업수행에 참여하고 있으며, 지방자치단체에서는 16개 광역자치단체, 232개 기초자치단체가 기본계획에 포함된 236개 세부과제를 기존의 관련 사업부서에서 수행하고 있다. 기존의 정책사업에서는 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 사업의 범위가 광범위하고 다양한 형태의 많은 조직들이 관련되어 있는 상황에서 관련된 모든 실무부서조직을 포괄하여 조직현황을 살펴보고 효율화방안을 마련한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 이에 본 연구에서는 그 대상을 실무부서조직을 제외하고 총괄부서 조직에만 한정하기로 한다. 여기서 저출산·고령화대책 총괄부서의 의미는 저출산·고령화대책을 종합적으로 기획, 조정, 평가하는 등의 관리업무를 총괄하는 부서를 의미한다. 따라서 현재 지방자치단체에서 저출산·고령사회정책을 추진하고 있는 총괄부서의 현황⁷⁾이 어떠한지 살펴보고 효율화 방안에 관하여 논의하고자 한다.

7) 총괄부서 현황은 본 연구를 위한 실태조사 결과를 바탕으로 분석하였으며, 실태조사 실시 이후의 총괄부서 신설 및 지정 등 조직변화는 반영되지 않았다. 실태조사는 광역자치단체의 경우 2007. 7. 3~7. 14일까지(면접 및 방문조사), 기초자치단체의 경우 2007. 7. 23~8. 3일까지(우편조사) 실시되었다.

1. 저출산·고령화대책 총괄조직 및 기능

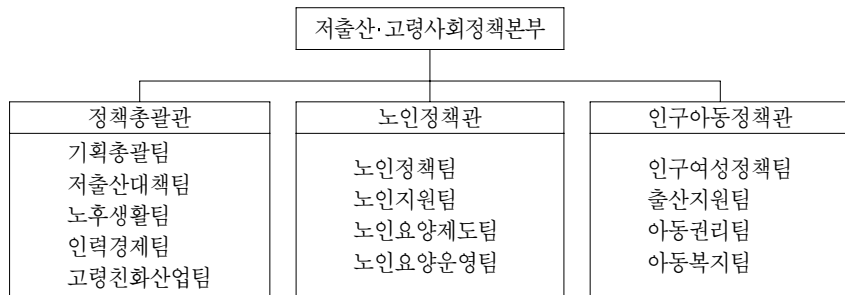
가. 중앙정부

1) 저출산·고령화대책 총괄조직

정부는 2005년 9월에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 이 법에 근거한 대통령직속 저출산·고령사회위원회(위원장: 대통령, 위원: 12개 부처 장관 및 민간위원 12명)를 설치하였다. 2005년 10월에는 보건복지부, 여성가족부, 노동부 등 12개 부처의 공무원 및 민간전문가로 구성된 저출산·고령사회정책본부를 설치하고 저출산·고령사회기본계획을 수립하여 저출산·고령사회에 대비할 수 있는 기틀을 마련하였다.

저출산·고령사회정책본부는 3개의 국과 13개의 과로 구성되어 있다. 본부장 밑에 정책총괄관, 노인정책관, 인구아동정책관 등 3명의 정책관이 배치되어 있고, 정책총괄관 밑에 기획총괄팀, 저출산대책팀, 노후생활팀, 인력경제팀, 고령친화산업팀 등 5개의 팀을, 노인정책관 밑에 노인정책팀, 노인지원팀, 노인요양제도팀, 노인요양운영팀 등 4개의 팀을, 인구아동정책관 밑에 인구여성정책팀, 출산지원팀, 아동권리팀, 아동복지팀 등 4개의 팀을 두고 있다(그림 3-1 참조).

[그림 3-1] 저출산·고령사회정책본부의 조직



2) 저출산·고령사회정책본부의 주요기능

보건복지부 저출산·고령사회정책본부는 중앙정부 및 지방자치단체에서 수행하는 모든 저출산·고령화정책사업을 총괄적으로 관장하고 있으며, 각 팀별 주요기능은 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 저출산·고령사회정책본부의 팀별 주요기능

부서명	주요 기능	
정책 총괄관	기획 총괄팀	<ul style="list-style-type: none"> -저출산·고령사회 기본계획과 시행계획의 수립 및 총괄 -저출산·고령화관련 정책 총괄 및 조정 -저출산·고령화관련 정책에 필요한 재원 조달 총괄 -저출산·고령화관련 홍보전략 총괄 및 조정 -저출산·고령사회위원회의 운영 지원 -저출산·고령사회 시행계획의 추진상황 점검 및 추진실적의 평가 -저출산·고령화관련 조사연구사업의 총괄 및 조정 -저출산·고령화관련 대외협력 및 민간 활동 지원
	저출산 대책팀	<ul style="list-style-type: none"> -저출산관련 기본계획과 시행계획의 수립 및 조정 -저출산관련 정책의 총괄 -다자녀가정의 사회적 지원에 관한 정책의 조정 및 개발 -임신·출산 및 자녀양육의 지원에 관한 정책의 수립 및 조정
	노후 생활팀	<ul style="list-style-type: none"> -노후생활관련 기본계획과 시행계획의 수립 및 조정 -노후생활관련 정책의 총괄 -노후소득보장에 관한 정책의 수립 및 조정 -노후건강보장에 관한 정책의 수립 및 조정 -노인주택·노인여가 및 노인문화 등에 관한 정책의 수립 및 조정 -노인친화적 사회 및 문화환경 조성에 관한 사항
	인력 경제팀	<ul style="list-style-type: none"> -저출산·고령화 대비 인력·재정·금융 등에 관한 기본계획과 시행계획의 총괄 및 조정 -저출산·고령화 대비 인력·재정·금융 등에 관한 정책의 총괄 및 조정 -고령사회 노동인력의 확보 및 이민정책 등에 관한 사항 -인구변동에 따른 적정인구 구조 및 규모 분석에 관한 사항
	고령친화 산업팀	<ul style="list-style-type: none"> -고령친화산업 지원

〈표 3-1〉 계속

부서명	주요 기능
노인 정책관	노인 정책팀 <ul style="list-style-type: none"> -노인복지에 관한 종합계획의 수립 및 조정 -노인복지제도 조사·연구·정책개발 -노인복지관련 법령에 관한 사항 -경로효친사상 양양 및 경로우대제에 관한 사항 -노인관련 법인·단체의 지원 및 육성 -노인복지 관련 국제협력 업무 -노인건강운동의 지원 및 노인의 정보격차 해소에 관한 사항
	노인 지원팀 <ul style="list-style-type: none"> -노인 일자리 및 사회활동의 지원 -결연·급식 등 재가노인 보건복지사업 -노인관련 여가시설의 운영 지원 -농어촌 복합노인복지시설의 조성에 관한 사항 -노인주간 및 노인의 날 행사 지원 -노인학대 예방에 관한 사항 -매장·화장·묘지 등 장사에 관한 사항
	노인요양 제도팀 <ul style="list-style-type: none"> -노인요양보장에 관한 종합계획의 수립·조정 및 평가 -노인보건예방사업 등 노인보건사업종합계획 수립 -노인요양보장관련 법령에 관한 사항 -노인요양보장관련 시범사업의 시행 및 평가 -노인요양보장제도의 재정운영 및 재정추계에 관한 사항 -가입자관리 및 전산개발 등 노인요양보장제도의 기반에 관한 사항 -노인요양보장제도에 관한 조사 및 연구 -치매 및 중풍 등 중증질환 노인에 대한 지원대책의 수립
	노인요양 운영팀 <ul style="list-style-type: none"> -노인요양보장관련 시설확충 종합계획의 수립에 관한 사항 -노인요양보장관련 전문인력의 양성 -노인요양대상 선정을 위한 판정기준의 개발에 관한 사항 -노인요양서비스 제공계획 등 관리체계에 관한 사항 -노인요양급여 및 수가 등의 체계 개발에 관한 사항 -노인요양서비스의 질 평가에 관한 사항 -노인양로시설·노인의료복지시설과 재가노인복지시설의 지원 및 육성에 관한 사항

나. 광역자치단체

1) 저출산·고령화대책 총괄부서

16개 광역자치단체를 대상으로 저출산·고령화대책 조직의 설치 현황을 조사한 결과, 15개 시·도가 총괄부서를 설치·운영하고 있는 것으로 조사되었다. 이중 총괄부서를 신설한 경우는 13개 시·도이고, 신설하지 않고 기존부서를 총괄부서로 지정한 경우는 2개 시·도이며, 1개 시·도는 총괄부서 없이 담당자 1명만 지정하고 있었다. 총괄부서를 신설한 13개 광역자치단체 중 9개 시·도가 저출산·고령화대책을 함께 관리하는 총괄부서를 신설하였고, 1개 시·도는 저출산대책 부서와 고령화대책 부서를 분리하여 신설하였으며, 3개 시·도가 저출산대책 부서는 신설하고 고령화대책 부서는 기존조직을 활용하고 있는 것으로 나타났다(표 3-2 참조).

〈표 3-2〉 광역자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 설치 형태
(단위: 지자체)

구분	전체	광역자치단체	
		특별광역시	도
총괄부서 있음	15	7	8
총괄부서 신설	13	5	8
-저출산·고령화대책 통합 총괄부서 신설	9	3	6
-저출산대책 부서와 고령화대책 부서를 분리하여 신설	1	1	-
-저출산대책 부서는 신설, 고령화대책 부서는 기존조직 활용	3	1	2
총괄부서 지정	2	2	-
-저출산·고령화대책 통합 총괄부서 지정	1	1	-
-저출산대책 부서와 고령화대책 부서를 분리하여 지정	1	1	-
총괄부서 없음	1	-	1
계	16	7	9

주: 본 조사결과는 광역자치단체의 경우 2007. 7. 3~7. 14일까지(심층면접조사), 기초자치단체의 경우 2007. 7. 23~8. 3일까지(우편조사) 수집된 자료를 바탕으로 분석한 것으로, 그 이후의 총괄부서 신설 및 지정 등의 조직변화는 반영되지 않았음.

즉, 총괄부서를 신설하지 않고 기존의 관련 사업부서를 총괄부서로 지

정한 2개 광역자치단체 중 1개 시·도는 기존 부서를 저출산·고령화대책을 함께 관리하는 총괄부서로 지정하였고, 다른 1개 시·도는 기존부서를 저출산대책 부서와 고령화대책 부서로 각각 지정하였다.

이를 조직규모 측면에서 세부적으로 살펴보면, 서울특별시, 대구광역시, 경상남도 등 3개 광역자치단체가 과 단위 수준에서 저출산·고령화대책 관련 조직을 신설·운영하고 있으며, 나머지 10개 광역자치단체에서는 계 단위 수준에서 저출산·고령화대책 관련 조직을 신설·운영하고 있다(표 3-3 참조).

우선, 과 단위에서는 대구광역시가 저출산과 고령화를 함께 관리하는 저출산·고령화대책과를 신설하고 계 단위에 정책총괄담당, 저출산대책담당, 고령화대책담당을 두고 있다. 그리고 서울특별시는 저출산대책 총괄부서를 신설하고, 고령화대책 총괄부서는 기존조직을 활용하고 있다. 신설된 저출산대책 총괄부서에는 계 단위에 정책총괄팀, 가족정책팀, 민간협력사업팀을 두고 있으며, 고령화대책을 위해서는 노인복지과의 노인행정팀을 총괄부서로 지정하여 활용하고 있다. 경상남도도 서울특별시의 경우와 마찬가지로 과 단위의 저출산대책팀을 신설하고 계 단위에 출산지원담당, 보육담당을 두고 있으며, 고령화대책을 위해서는 사회장애인복지과의 노인복지팀을 지정하여 활용하고 있다.

다음으로, 계 단위에서는 광주광역시, 울산광역시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도의 8개 광역자치단체가 저출산·고령화대책을 통합하여 관리하는 저출산·고령화(대책)팀을 신설하였다. 그리고 부산광역시는 여성가족담당관실과 노인복지과에 저출산대책팀과 고령화대책팀을 각각 분리하여 신설·운영하고 있다. 경상북도는 보건위생과내에 저출산대책팀을 신설하고, 고령화대책을 위해서는 노인복지팀에 1명의 업무담당자만을 지정하고 있다. 그리고 총괄부서를 신설하지 않고 기존 부서를 저출산·고령화대책 총괄부서로 지정한 2개 시·도 중 대전광역시는 복지정책과내의 복지지원팀을 저출산·고령화대책 총괄부서로 지정하였으

며, 인천광역시에는 보건정책과의 건강증진팀과 가정청소년과의 노인복지팀을 각각 저출산대책 및 고령화대책 총괄부서로 지정하고 있다. 이 외 제주특별자치도는 총괄부서를 신설 또는 지정하지 않은 채, 복지청소년과 복지정책팀 내에 직원 1명을 총괄담당자로 지정해 두고 있다.

〈표 3-3〉 광역자치단체의 저출산·고령화대책 총괄조직 현황

조직 단위	시·도	신설 여부	부서명			설치 시기	
			국(실)	과	계(팀)		
과	대구광역시	○	보건복지여성국	저출산고령화대책과	정책총괄담당 저출산대책담당 고령사회대책담당	2007.1	
	서울특별시	○	여성가족정책관	저출산대책반	정책총괄팀 가족정책팀 민간협력사업팀	2007.1	
	경상남도	○	보건복지여성국	저출산대책팀	출산지원담당 보육담당	2007.7	
계	부산광역시	○	여성가족정책관실 복지건강국	여성정책담당관실 노인복지과	저출산대책 고령화대책	2006.2 2006.7	
	광주광역시	○	사회복지국	노인복지과	저출산고령화대책	2007.1	
	울산광역시 ¹⁾	○	복지여성국	사회복지과	저출산고령화	2007.7	
	경기도	○	복지건강국	복지정책과	저출산고령화	2007.2	
	강원도	○	보건복지여성국	사회복지과	저출산고령화	2007.5	
	충청북도	○	복지여성국	복지정책과	저출산고령화대책	2006.10	
	충청남도	○	복지환경국	복지정책과	저출산고령화대책	2006.1	
	전라북도 ²⁾	○	복지여성국	사회복지과	저출산고령화	2006.8	
	전라남도	○	복지여성국	노인복지과	저출산고령화정책	2006.8	
	경상북도 ³⁾	○	보건복지여성국	보건위생과	저출산대책	2006.4	
	대전광역시	(부서 지정)	보건복지여성국	복지정책과	복지지원	-	
	인천광역시 ⁴⁾	(부서 지정)	여성복지보건국	보건정책과	건강증진	-	
	없음	제주특별자치도 ⁵⁾	(담당자 지정)	보건복지여성국	가정청소년과 복지청소년과	노인복지 복지정책	-

주: 1) 울산의 경우 2007년 7월 1일자로 저출산고령화 정책 총괄팀이 신설되었으나, 7월 12일 현재 직원이 배치되지 않은 상태였으며, 7월말 경에 사회복지과 소속의 3명이 직렬 배정 예정이라고 응답함.
 2) 전라북도는 현재 계 단위로 운영되는 저출산·고령화 총괄부서를 2007년 11월에 과 수준으로 승격할 예정이라고 응답함.
 3) 경상북도의 경우 저출산대책담당(계)이 신설되어 있었으나, 고령화분야를 통합하는 “저출산·고령화”대책 총괄부서(과 단위)를 신설할 계획이라고 응답함.
 4) 인천광역시의 경우 총괄부서만 지정한 상황으로, 2007년 9월에 계 수준의 “저출산 정책팀”과 “저출산관리팀”을 신설할 예정이라고 응답함.
 5) 제주도의 경우 2007년 8월 현재 저출산·고령화대책 총괄담당자 1명만 지정해두고 있으며, 2007년 12월에 저출산과 고령화를 함께 관리하는 총괄부서를 신설할 예정이라고 응답함.

2) 시·도 저출산·고령화대책 부서의 주요기능 예시

서울특별시의 경우 저출산 관련 기능은 여성가족정책관실의 저출산대책반에서 총괄하여 수행하고 있으며, 고령화대책 관련 기능은 기존의 복지국 노인복지과에서 수행하고 있다(표 3-4 참조).

〈표 3-4〉 서울특별시 저출산·고령화대책 부서의 주요기능

부서명	주요기능	
여성가족 정책관실	저출산 대책반	<ul style="list-style-type: none"> • 정책총괄팀 <ul style="list-style-type: none"> - 저출산 중장기 종합시행계획업무, 저출산대응 성과평가, 인구정책 경진대회 - 자녀양육 인식개선, 출산친화적 문화 확산, 홍보 - 다둥이행복카드사업 (카드신청, 접수, 발굴사업) - 영·유아 양육수당, 셋째아보육료 지원 업무 • 가족정책팀 <ul style="list-style-type: none"> - 건강가정시행계획 수립, 건강강좌(부모교육특강) 운영 - 결혼이민자 지원센터 운영, 지원, 아이돌보미사업 - 장애아가족·아동양육사업, 자치구건강가정지원센터 운영지원 - 시 건강가정지원센터 운영 관리, 저소득 모부자가정 지원 - 모부자복지시설 운영총괄, 미혼양육모시설 운영지원, 오프라인 심리검사 • 민간협력사업팀 <ul style="list-style-type: none"> - 출산·양육구현 포럼개최 - 기업실태조사(출산·양육), '08년 국제가족영상축제사업업무 - 법인, 비영리 민간단체사향 업무, 가정의 전화상담 - 건강강좌(부모교육 특강), 가족심리검사(가정클리닉 운영)
복지국	노인복지과	- 고령화대책 총괄

부산광역시의 경우 여성가족정책실에 저출산대책팀을 신설하여 저출산에 관한 업무를 수행하고 있으며, 복지건강국의 노인복지과에서 고령화대책팀을 설치하여 고령화대책에 관한 기능들을 수행하고 있다. 또한 저출산대책팀에서는 저출산·고령사회위원회 소관의 주요정책을 추진하고 저출산·고령화 대응 T/F팀도 운영하고 있다(표 3-5 참조). 충청남도의 경우 복지환경국 복지정책과 저출산·고령화담당에서 저출산관련 기능과 고령화관련기능을 통합하여 수행하고 있다(표 3-6 참조).

〈표 3-5〉 부산광역시 저출산·고령대책 부서의 주요기능

부서명		주요기능
여성가족 정책관실	저출산 대책팀	<ul style="list-style-type: none"> -저출산대책 업무총괄, 기획, 조정 -저출산·고령사회위원회 소관 주요정책 추진 -저출산고령사회 연도별 시행계획 수립 -저출산·고령화대응 T/F팀 구성 및 운영 -저출산장려시책 개발 및 추진 -「다자녀가정 우대제」총괄, 「가족사랑카드」기능수준 향상 -저출산대책의 업무 평가에 관한 사항 -저출산대책관련 토론회·교육·학술행사 등 시행·지원 -「다자녀가정 우대제」홍보관련 사항 -「다자녀가정 우대제」참여업체 발굴·지원·관리 -출산축하금 지급, 저출산대책관련 시책 홍보관련 사항 -출산관련 통계관리 및 구·군 저출산대책관련업무 -「가족사랑카드」발급 및 관리
복지건강국	노인복지과	<ul style="list-style-type: none"> • 고령화대책팀 -고령화대책 중장기 계획수립, 고령친화산업육성계획 수립 -복합실버타운 건립·지원, 노인일자리사업 추진 -취업알선센터 운영, 한국노인인력개발센터 관련 -기초노령연금 추진에 관한 사항 -노인자원봉사활동 지원, 노인복지용구 대여사업 등

〈표 3-6〉 충청남도 저출산·고령화대책 부서의 주요기능

부서명		주요기능
복지환경국	복지정책과	<ul style="list-style-type: none"> • 저출산고령화담당 -저출산·고령화대책 업무 총괄, 기획·조정 -저출산·고령사회 시책개발 및 추진 -저출산·고령사회 중앙평가 총괄 -관련정책의 중앙 및 유관기관 등 협력체계 구축 -고령친화모델지역 시범사업 총괄, 기획 -다자녀가정 우대카드 추진 총괄 -저출산·고령사회 연도별 시행계획 수립 -시군 저출산·고령화대책 업무 지도점검 -저출산·고령화 사회분위기 조성 및 시책홍보 -본청 실과 및 시군, 교육청 등 정책의 기획·조정 -고령친화모델지역 시범사업 지원 -다자녀가정 우대카드 참여가정 및 업체 관리

다. 기초자치단체

1) 총괄부서

232개 기초자치단체를 대상으로 저출산·고령화대책 조직 설치현황 파악을 위하여 우편조사 하였다. 설문에 응답한 203개 기초자치단체 중 123개 시·군·구(60.6%)가 총괄부서는 물론 총괄담당자조차 공식적으로 지정하지 않고 있으며, 80개 시·군·구(39.4%)만 총괄부서·담당자를 신설 또는 지정하고 있다. 총괄부서·담당자를 신설 또는 지정한 80개 기초자치단체의 경우, 10개 시·군·구는 총괄부서를 신설하였고, 26개 시·군·구는 기존 사업부서를 총괄부서로 지정하고 있으며, 44개 시·군·구는 총괄담당자만 지정해 놓고 있다. 따라서 총괄부서를 신설하거나 지정한 36개 기초자치단체를 제외한 167개 시·군·구(82.3%)의 경우 총괄부서가 설치되지 않은 실정이다. 그러나 총괄부서를 신설한 기초자치단체들도 저출산대책팀만을 신설하거나(8개 시·군·구), 고령화대책팀만을 신설하고 있어(2개 시·군·구), 저출산·고령화를 통합하여 총괄부서를 설치한 기초자치단체는 한 군데도 없는 것으로 조사되었다(표 3-7 참조).

총괄부서를 신설한 10개 시·군·구를 구체적으로 살펴보면, 광주 남구의 경우 보건소의 방문사업과 출산장려팀이 총괄부서로 설치되어 있으며, 강원 평창군과 정선군은 주민생활지원과 고령화정책팀을 신설·운영하고 있다. 그 외 경북 경주시, 안동시, 영주시, 영천시, 의성군, 영덕군, 성주군 등이 보건소 내에 저출산대책팀을 신설·운영하고 있다(표 3-8 참조).

〈표 3-7〉 기초자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자 현황
(단위: 지자체)

구분	소계	총괄 조직이 있는 시·군·구	
		총괄부서	총괄담당자
총괄부서·담당자 없음	123(60.6)	-	-
총괄부서·담당자 있음	80(39.4)	-	-
총괄부서 신설한 시·군·구	10(4.9)	10	-
-저출산대책 총괄부서만 신설	8(3.9)	8	-
-고령화대책 총괄부서만 신설	2(1.0)	2	-
총괄부서·담당자 지정한 시·군·구	70(34.5)	26	44
-“저출산·고령화”를 통합하여 지정	49(24.1)	17	32
-저출산과 고령화를 분리하여 각각 지정	13(6.4)	7	6
-저출산대책만 지정	6(3.0)	2	4
-고령화대책만 지정	2(1.0)	-	2
계(%)	203(100.0)	36	44

주: 2007. 7. 23~8. 3일까지 232개 기초자치단체를 대상으로 우편조사를 통해 수집된 203개 시·군·구 자료를 대상으로 분석한 것이며, 그 이후의 총괄부서 신설에 관한 변경사항은 분석에서 제외함.

〈표 3-8〉 기초자치단체의 저출산·고령화대책 조직 신설 현황

시·도	시·군·구	신설	부서명			설치 시기
			국(실)	과(팀)	계(팀)	
광주광역시	남구	○	보건소	방문사업과	출산장려	2007. 6
강원도	평창군	○	-	주민생활지원과	고령화정책	2007. 7
	정선군	○	-	주민생활지원과	고령화정책	2007. 7
경상북도	경주시	○	보건소	건강관리과	저출산대책	2006. 7
	안동시	○	보건소	건강관리과	저출산대책	2006. 3
	영주시	○	보건소	보건사업과	저출산대책	2006.12
	영천시	○	보건소	건강관리과	출산지원	2007. 1
	의성군	○	-	보건소	저출산대책	2007. 1
	영덕군	○	-	보건소	저출산대책	2007. 7
	성주군	○	보건소	지역보건	저출산대책	2007. 7

2) 시·군·구 저출산·고령화대책 조직의 주요기능 예시

강원 평창군의 경우 주민생활지원과 내에 고령화정책 부서가 새로 신설되어 기존 단위사무와 고령화대책업무를 함께 수행하고 있으며, 저출산대책 업무는 여성아동정책 부서에서 기존의 단위사무와 출산장려관련 업무를 함께 담당하고 있다. 평창군의 저출산·고령화대책 사업조직의 주요기능을 살펴보면 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> 강원 평창군 저출산·고령화대책 조직의 주요기능

부서명		주요기능
주민생활 지원과	여성아동 정책담당	-출산장려관련업무
	고령화 정책담당	-지역노인복지정책의 기획 및 실행 -장묘·장사 관련업무, 노인의 날 행사 -경로당 신축 및 개·보수 사업, 노인복지시설 신축 -사회복지법인 등록 및 관리 -노인복지관련 급여지원(경로연금, 장수노인수당, 노인교통수당) -노인일자리사업, 노인복지기금 -노인복지시설 운영 지원(재가시설, 생활시설) -노인복지 국·도비 보조사업 및 자체사업 -노인관련 행사 및 기타 업무, 공설묘지 운영 및 관리 -경로당 등록 관리, 노인복지회관 관리

경북 성주군의 경우 보건소 내에 저출산대책 부서가 새로 신설되어 기존 단위사무와 저출산대책 업무를 동시에 수행하고 있으며, 고령화대책 업무는 기존의 노인복지 부서에서 기존 단위사무와 함께 담당하고 있다. 성주군의 저출산·고령화대책 사업조직의 주요기능을 살펴보면 <표 3-10>과 같다.

〈표 3-10〉 경북 성주군 저출산·고령화대책 조직의 주요기능

부서명		주요기능
보건소	출산정책담당	- 저출산대책사업 기획관리 - 산모 신상아도우미 지원사업 - 국가 필수예방접종사업 전반 - 예방접종대상자 전산화 등록관리 - 모자보건사업 일반 - 아기용품 교환센터 운영
사회복지과	노인복지담당	- 고령화 종합대책 수립 및 지원

2. 총괄부서 설치시기 및 담당자

총괄부서를 신설한 13개 시·도와 10개 시·군·구를 대상으로 저출산·고령화대책 총괄부서 신설 시기를 살펴보았다. 광역자치단체의 경우 2007년 상반기에 5개 시·도가 총괄부서를 신설하였으며, 2006년 하반기에 4개 시·도가, 2007년 하반기(7월~8월)에 2개 시·도가 총괄부서를 신설한 것으로 조사되었다. 따라서 2006년 상반기에 신설한 2개 시·도를 제외하면 11개 시·도가 총괄부서를 설치한 지 채 1년이 안 되는 것을 알 수 있다. 기초자치단체의 경우에도 이와 유사하게, 2007년 하반기(7월~8월)에 4개 시·군·구가 총괄부서를 신설하였으며, 2007년 상반기에 3개 시·군·구가, 2006년 하반기에 2개 시·군·구가 총괄부서를 신설한 것으로 조사되었다. 결국 2006년 상반기에 신설한 1개 시·군·구를 제외하면 9개 시·군·구가 총괄부서를 설치한 지 채 1년이 되지 않아, 총괄부서로서의 기능을 제대로 발휘하고 있다고 보기 어려운 상황이다(표 3-11 참조).

〈표 3-11〉 저출산·고령화대책 총괄부서 신설 시기

(단위: 지자체)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
2006년 상반기	2	-	2	1	-	1
2006년 하반기	4	1	3	2	-	2
2007년 상반기	5	3	2	3	1	2
2007년 하반기(7월~8월)	2	1	1	4	-	4
계	13	5	8	10	1	9

주: <표 3-2>와 <표 3-7>에서 총괄부서를 신설하였다고 응답한 13개 시·도(81.3%)와 10개 시·군·구(4.9%)를 대상으로 분석함.

총괄부서·담당자가 신설 또는 지정되어 있는 80개 시·군·구를 대상으로 총괄담당자가 총괄업무를 맡은 시기를 살펴보았다. 2007년 상반기부터 총괄업무를 시작한 총괄담당자는 51.3%로 절반 이상 차지하고 있으며, 2007년 하반기(7월~8월)에 업무를 시작한 총괄담당자도 33.8%를 차지하고 있었다. 즉, 업무경력이 1년도 안되는 총괄담당자가 85.1%나 차지하고 있으며, 무응답을 제외하면 1년 이상의 업무경력을 가진 총괄담당자는 불과 12.6%에 지나지 않았다(표 3-12 참조). 이는 지방자치단체 시행계획에 따라 저출산·고령화대책 사업이 시작된 지 이제 막 1년이 지난 시점이라는 점에서 어느 정도 이해가 되기는 하나, 조사일 기준⁸⁾으로 업무담당 시점이 불과 1~2개월에 지나지 않는 인력 비율이 33.8%나 된다는 점은 저출산·고령화대책의 종합적 관리를 위한 전문성 약화로 업무수행에 상당한 어려움이 있는 것으로 예측된다.

8) 기초자치단체의 우편조사는 2007년 7월 23일부터 8월 3일까지 실시되었다.

〈표 3-12〉 기초자치단체의 저출산·고령화대책 총괄담당자가 총괄업무를 맡은 시기

(단위: %)

구분	전체	기초자치단체	
		광역시지역	도지역
2004년 상반기	1.3	-	1.7
2006년 상반기	3.8	9.5	1.7
2006년 하반기	7.5	4.8	8.5
2007년 상반기	51.3	52.4	50.8
2007년 하반기(7월~8월)	33.8	33.3	33.9
무응답	2.5	-	3.4
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(80)	(21)	(59)

주: 저출산·고령화대책 총괄부서 또는 담당자가 설치되어 있는 80개 기초자치단체를 대상으로 분석함.

이들 총괄부서·담당자들이 신설 또는 지정된 근거를 살펴보면, 광역자치단체의 경우 별도의 조례 제·개정(8개 시·도)과 지방자치단체장의 지시(3개 시·도)에 의해 총괄부서 또는 담당자가 설치되었으며, 그 외 해당부서장(국장)의 지시(2개 시·도)와 조직개편에 따른 업무분장(2개 시·도)에 의해 총괄부서·담당자가 신설 또는 지정되었다. 이에 비해 기초자치단체의 경우는 주로 단체장의 지시(16개 시·군·구)와 조직개편에 따른 업무분장(16개 시·군·구)에 의해 총괄부서·담당자가 설치되었으며, 그 외 별도의 조례 제·개정(10개 시·군·구)이나 광역자치단체의 지시(7개 시·군·구)에 의해 총괄부서·담당자가 신설 또는 지정된 것으로 조사되었다(표 3-13 참조).

여기서 한 가지 특이한 것은, <표 3-14>에서 16개 광역자치단체들 중 14개 시·도가 공문서를 하달(13개 시·도)하거나, 시·군·구 연석회의(1개 시·도) 등을 통해 관내 기초자치단체들에게 저출산·고령화대책 관련 총괄부서 설치(신설 또는 지정)를 권고하였음에도 불구하고, <표 3-13>에서 ‘광역자치단체의 지시’에 의해 직접적으로 총괄부서를 신설 또는 지정하

였다고 응답한 기초자치단체는 7개 시·군·구 뿐이다. 따라서, 기초자치단체의 경우 중앙정부나 광역자치단체의 외부에 의한 지시보다는 해당 지자체 스스로의 필요 및 단체장의 의지가 총괄부서 또는 담당자의 설치에 중요한 부분을 차지하고 있음을 유추할 수 있다.

<표 3-13> 저출산·고령화대책 총괄부서 및 총괄담당자 설치 근거
(단위: 지자체)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
별도의 조례 제·개정	8	3	5	10	-	10
단체장의 지시	3	1	2	16	2	14
기타	4	3	1	30	11	19
광역자치단체의 지시	-	-	-	7	3	4
해당부서 장(국장) 지시	2	2	-	7	-	7
조직개편에 따른 업무분장	2	1	1	16	8	8
무응답	-	-	-	24	8	16
계	15	7	8	80	21	59

<표 3-14> 저출산·고령화대책 총괄부서 설치 또는 지정에 관한 권고
(단위: 지자체)

구분	전체	광역자치단체	
		특별·광역시	도
없음	2	1	1
있음(권고함)	14	6	8
공문서 하달	13	6	7
시·군·구 연석회의	1	-	1
계	16	7	9

<표 3-15>와 <표 3-16>은 16개 광역자치단체와 203개 기초자치단체의 저출산·고령화대책 총괄담당자 소속부서를 설문지 응답자 기준으로 정리한 것이다. 이는 실질적으로 총괄부서 역할을 담당하는 곳이 어느 부서인

지, 그리고 부서의 분포가 어떠한지를 살펴보기 위함이다. 먼저 설문지 작성자 소속을 과 단위로 살펴보았다. 광역자치단체의 경우, 설문지 작성자 소속이 사회복지과인 경우가 50.0%(8개 시·도)였으며, 그 다음 순으로 저출산대책과, 노인복지과, 보건복지과인 경우가 각각 12.5%(2개 시·도)였으며, 저출산고령화대책과, 여성복지과인 경우가 각각 6.3%(1개 시·도)로 나타났다. 기초자치단체의 경우 설문지 작성자 소속이 사회복지과인 경우가 29.6%, 주민복지과인 경우가 29.1%, 보건소인 경우가 21.7%로 높게 나타났으며, 그 다음으로 가정복지과 10.8%, 여성복지과 5.9%, 복지기획과 1.5%, 보건복지과 1.0%, 노인복지과 0.5% 등의 순으로 조사되었다(표 3-15 참조).

광역자치단체의 경우 총괄담당자가 저출산·고령화대책과나 저출산대책과에 소속된 경우는 있었으나 고령화대책과에 소속된 경우는 전혀 없었다. 기초자치단체의 경우에는 과 단위의 저출산·고령화 조직이 없어 총괄담당자의 소속이 여러 과에 분산되어 있었으며, 대부분의 총괄조직이 서로 일치하지 않았다. 한편 도 지역의 경우 21.7%(44개 시·군·구)가 보건소에 속되어 있으나 대도시지역에서는 이러한 현상을 찾아볼 수 없었다. 이는 기초자치단체간의 업무 협조 및 중앙정부와의 협조·연계를 통한 지속적이고 일관된 정책 추진을 위해서라도 개선이 요구되는 부분이며, 본청이 아닌 보건소에서 총괄기능을 원활히 수행할 수 있을지에 대한 검토 역시 요구되는 부분이기도 하다.

〈표 3-15〉 광역자치단체 및 기초자치단체 설문지 작성자 소속 과
(단위: %)

구분	광역 자치단체	소계	기초자치단체	
			광역시지역	도지역
저출산고령화대책	6.3	-	-	-
저출산대책	12.5	-	-	-
주민복지	-	29.1	27.4	29.8
사회복지	50.0	29.6	37.1	26.2
복지기획	-	1.5	-	2.1
가정복지	-	10.8	29.0	2.8
여성복지	6.3	5.9	4.8	6.4
노인복지	12.5	0.5	-	0.7
보건복지	12.5	1.0	1.6	0.7
보건소	-	21.7	-	31.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(203)	(62)	(141)

다음은 설문지 작성자 소속을 1단위 낮춰 계 단위에서 살펴보았다. 기초자치단체의 경우 총괄담당자가 보건소에 속한 시·군·구가 21.7%(건강관리 9.4%, 보건복지 6.9%, 저출산대책 3.9%, 기타 1.5%)였고, 노인복지 26.1%, 여성복지 15.8%, 복지기획이 14.3%, 보육복지 4.9%, 주민복지 4.9% 등의 순으로 조사되었다. 따라서 저출산 또는 고령화대책 업무가 동일한 부서에서 이루어지지 않고, 지방자치단체에 따라 총 15개나 되는 다양한 부서에서 제각각 시행되고 있음을 다시 한번 확인할 수 있다(표 3-16 참조).

〈표 3-16〉 광역자치단체 및 기초자치단체 설문지 작성자 소속 계
(단위: %)

구분	광역자치단체	기초자치단체		
		소계	광역시지역	도지역
저출산고령화대책	56.3	-	-	-
저출산대책	25.0	-	-	-
고령화대책	-	1.0	-	1.4
복지기획	-	14.3	3.2	19.1
사회복지	12.5	3.0	-	4.3
건강관리	6.3	2.0	1.6	2.1
노인복지	-	26.1	33.9	22.7
보육복지	-	4.9	12.9	1.4
주민복지	-	4.9	-	7.1
아동복지	-	1.5	1.6	1.4
여성복지	-	15.8	37.1	6.4
가정복지	-	3.4	6.5	2.1
인구교육	-	1.5	1.6	1.4
(보건소) 저출산대책	-	3.9	1.6	5.0
(보건소) 건강관리	-	9.4	-	13.5
(보건소) 보건복지	-	6.9	-	9.9
(보건소) 기타	-	1.5	-	2.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(203)	(62)	(141)

3. 총괄부서 설치계획

저출산·고령화대책을 통합하는 총괄부서가 설치되지 않은 지방자치단체에 대하여 향후 저출산·고령화대책 총괄부서를 신설 또는 지정할 계획이 있는지의 여부를 살펴본 결과, 총 5개 광역자치단체⁹⁾ 중 인천광역시, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도의 4개 시·도가 향후 과 또는 계 단위의 저출산·고령화대책 총괄부서를 신설 또는 지정할 계획에 있는 것으로 조

9) 총괄부서를 신설하지 않고, 저출산·고령화대책 총괄부서를 지정한 2개 특별·광역시, 총괄담당자만 지정한 1개 도와 총괄부서를 신설하였으나, 저출산·고령화대책 총괄부서가 계 수준에서 신설되어 있는 1개 도, 저출산대책 총괄부서만 신설하고 고령화대책은 기존조직을 활용하고 있는 1개 도를 대상으로 분석함(표 3-3 참조).

사되었다.

기초자치단체의 경우에는 14개 시·군·구(11.4%)만 향후 저출산·고령화대책 총괄부서를 신설 또는 지정할 계획이 있었으며, 104개 시·군·구(84.5%)가 현재 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치할 계획이 없는 것으로 조사되었다. 무응답인 경우가 4.1%로 집계되었는데, 이는 해당 기초자치단체에서 총괄부서 설치에 관한 동향이 감지되지 않아 응답이 곤란하였던 것으로 판단된다. 무응답까지 총괄부서 설치계획이 없는 것에 포함시킬 경우 109개 시·군·구(88.6%)가 총괄부서를 설치할 계획이 없는 것을 알 수 있다. (표 3-17 참조).

〈표 3-17〉 향후 저출산·고령화대책 총괄부서 신설 또는 지정 계획
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시지역	도지역
신설 또는 지정계획 있음	80.0	50.0	100.0	11.4	2.4	15.9
총괄부서·담당자가 있는 경우	60.0	50.0	66.7	-	-	-
-2007년 하반기	40.0	50.0	33.3	-	-	-
-시기 미정	20.0	-	33.3	-	-	-
총괄부서·담당자가 없는 경우	20.0	-	33.3	11.4	2.4	15.9
-2007년 하반기	20.0	-	33.3	5.7	2.4	7.3
-2008년 이전	-	-	-	4.1	-	6.1
-2009년 이후	-	-	-	0.8	-	1.2
-무응답	-	-	-	0.8	-	1.2
신설 또는 지정계획 없음	20.0	50.0	-	84.5	95.1	79.3
무응답	-	-	-	4.1	2.4	4.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(5)	(2)	(3)	(123)	(41)	(82)

주: 광역자치단체의 경우 총괄부서를 신설 또는 지정하지 않은 3개 시·도와 불완전하게 총괄부서가 신설되어 있는 2개 시·도를 대상으로 분석하였으며, 기초자치단체의 경우 총괄부서·담당자를 신설 또는 지정하지 않은 123개 시·군·구를 대상으로 분석함.

향후 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치할 계획이 있다고 응답한 4개 시·도와 14개 시·군·구를 대상으로 향후 설치될 총괄부서의 조직형태에 대해 살펴보았다(표 3-18 참조). 광역자치단체중 3개 시·도가 ‘저출산·고령화대책 통합 관리 총괄부서를 신설’할 계획에 있었으며, 1개 시·도는 ‘저출산대책 총괄부서만 신설하고 고령화대책 총괄부서는 기존조직을 활용’할 계획인 것으로 조사되었다. 반면, 기초자치단체의 경우는 7개 시·군·구가 ‘저출산·고령화대책을 통합적으로 관리하는 총괄부서를 신설’할 계획에 있었으며, 2개 시·군·구가 ‘저출산대책과 고령화대책을 분리하여 2개의 총괄부서를 각각 신설’할 계획인 것으로 조사되었다. 그리고 4개 시·군·구가 ‘저출산대책 총괄부서만을 신설’할 계획에 있었으며, 나머지 1개 시·군·구는 ‘기존조직을 저출산·고령화대책 총괄부서로 지정한 후 담당자 1명을 보강’할 계획인 것으로 조사되었다.

〈표 3-18〉 향후 설치할 총괄부서의 조직형태

(단위: 지자체)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역지역	도지역
저출산·고령화대책 통합 관리 총괄부서 신설	3	-	3	7	1	6
저출산대책과 고령화대책을 분리한 2개의 총괄부서 각각 신설	-	-	-	2	-	2
저출산대책 총괄부서 신설, 고령화대책 총괄부서 기존조직 활용	1	1	-	4	-	4
기존조직을 총괄부서로 지정 후 저출산·고령화대책 전담자 1명 보강	-	-	-	1	-	1
계	4	1	3	14	1	13

주: <표 3-17>에서 총괄부서 신설 및 지정 계획이 있다고 응답한 4개 시·도와 14개 시·군·구를 대상으로 분석함.

총괄부서가 없는 지방자치단체의 경우 총괄부서를 별도로 두지 않는 가장 중요한 이유가 무엇인지 살펴본 결과, 1개 광역자치단체가 ‘인력확보

가 어렵기 때문'이라고 응답하였다. 이와 유사하게 기초자치단체의 경우 역시 '인력확보가 어려워서' 그렇다는 경우가 55.0%(66개 시·군·구)로 가장 높게 조사되었다. 그 뒤를 이어 '저출산·고령화대책의 내용이 광범위해서' 그렇다는 경우가 24.2%(29개 시·군·구), '예산확보가 어려워서' 그렇다는 경우가 6.7%, '단체장의 관심 및 지지가 부족해서'가 6.7%, '조례개정의 여의치 않아서'가 2.5%, '기존부서로도 충분하기 때문'에 별도의 총괄부서 신설을 필요로 하지 않는다는 이유가 2.5%, '향후, 설치 예정'이 1.7%순으로 조사되었다(표 3-19 참조). 즉, 총괄부서를 별도로 두지 않는 가장 중요한 이유가 광역과 기초자치단체에서 모두 인력확보의 어려움 때문인 것으로 드러나 총괄부서의 설치 못지않게 저출산·고령화대책을 통합적으로 조정·관리할 수 있는 인력의 확보 또한 매우 중요한 과제를 할 수 있다.

〈표 3-19〉 총괄부서를 별도로 두지 않는 가장 중요한 이유

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시	도지역
인력확보가 어려워서	50.0	100.0	-	55.0	61.0	51.9
예산확보가 어려워서	-	-	-	6.7	7.3	6.3
조례개정이 여의치 않아서	-	-	-	2.5	-	3.8
단체장의 관심 및 지지가 부족해서	-	-	-	6.7	9.8	5.1
저출산·고령화대책 광범위해서	-	-	-	24.2	22.0	25.3
기타	50.0	-	100.0	5.0	-	7.6
기존부서로도 충분함 (관련부서에서 대응)	-	-	-	2.5	-	3.8
향후 설치예정	50.0	-	100.0	1.7	-	2.5
무응답	-	-	-	0.8	-	1.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(2)	(1)	(1)	(120)	(41)	(79)

주: 광역자치단체는 <표 3-2>에서 저출산·고령화대책 관련 총괄부서를 지정 또는 미설치한 2개 시·도(무응답 1개 시·도 제외)를 대상으로 분석하였으며, 기초자치단체는 <표 3-7>에서 '총괄부서·담당자가 없다'고 응답한 120개 시·군·구(무응답 3개 도지역 제외)를 대상으로 분석함.

기초자치단체에게 저출산·고령화대책과 관련한 애로사항을 해당 광역자치단체에 건의한 적이 있느냐는 질문에, 11.6%(23개 시·군·구)가 애로사항을 건의한 적이 있다'고 응답하였다. 이들 기초자치단체의 광역자치단체에 대한 건의보고는 평균 1.3건으로 최근 1년간 총 29건의 보고가 이루어졌으며, 전반적으로 '저출산·고령화대책 관련 총괄부서 설치와 인력충원에 관한 건의'가 보고 내용의 대부분을 차지하고 있었다.

건의내용을 구체적으로 살펴보면, '전담부서 설치 필요'와 '인력 부족에 따른 충원'에 대한 요구가 각각 6건(26.1%)과 5건(21.7%)으로 가장 높게 조사되었으며, '지방자치단체별 차등 운영되는 정책사업에 대한 중앙정부의 일괄적 관리'와 '예산지원'에 대한 요구가 각각 4건(17.4%)씩을 차지하고 있었다. 그 외 '저출산·고령화대책 업무추진 방향에 대한 전반적인 문의'가 3건(13.0%), '총괄담당자 부재로 인한 업무 취합의 어려움'에 대한 건의가 2건(8.7%)이었으며, '업무의 다원화로 인한 업무 협조사항 미비', '전담부서 설치 시 중앙정부의 힘(지원) 필요', '전담부서에 대한 정확한 개념 숙지', '총괄부서를 보건소가 아닌 본청(예, 기획실)에 위치', '사업의 효율성 제고를 위한 광역자치단체의 전반적인 노력'에 대한 요구가 각각 1건(4.3%)으로 조사되었다(표 3-20 참조).

〈표 3-20〉 기초자치단체의 저출산·고령화대책 관련 건의사항('06.8~'07.7)
(단위: %)

구분	전체	기초자치단체	
		광역시지역	도지역
건의한 적 없음	88.4	91.9	86.9
건의한 적 있음	11.6	8.1	13.1
계	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(199)	(62)	(137)
건의 내용별 응답률 (중복응답)			
총괄부서 설치 및 담당인력 관련 건의			
- 전담부서 설치 필요	26.1	20.0	27.8
- 총괄담당자 부재로 인한 업무 취합의 어려움	8.7	20.0	5.6
- 전담부서 설치시 중앙정부의 힘이 필요	4.3	-	5.6
- 전담부서에 대한 정확한 개념 필요	4.3	-	5.6
- 총괄부서를 보건소가 아닌 본청(예, 기획실)에 위치	4.3	-	5.6
- 인력부족에 따른 충원 필요	21.7	40.0	16.7
중앙정부에 대한 지원 건의			
- 중앙정부의 일괄적 정책 사업 관리 필요	17.4	-	22.2
- 예산 지원	17.4	20.0	16.7
저출산·고령화대책 사업 추진 관련 건의			
- 저출산·고령화대책 업무추진 방향에 대한 문의	13.0	40.0	5.6
- 업무의 다원화로 인한 업무 협조사항 미비	4.3	-	5.6
- 사업의 효율성 제고 노력 필요	4.3	20.0	-
(대상 지자체) ²⁾	(23)	(5)	(18)

주: 1) 203개 기초자치단체 중 무응답(4개 도지역)은 제외함.

2) 광역자치단체에게 건의한 적이 있는 23개 기초자치단체를 대상으로 분석함.

4. 총괄부서의 필요성 및 이상적인 조직규모와 위치

저출산·고령화대책 총괄부서 설치의 필요성에 관한 인식도 조사 결과, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 대부분의 담당자가 총괄부서 설치의 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다. 광역자치단체의 경우, 응답자의 93.8%(15개 시·도)가 저출산·고령화대책을 위한 총괄부서를 설치할 필요가

있다고 응답하였으며, 기초자치단체의 경우 또한 응답자의 89.2%(181개 시·군·구)가 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 응답하였다(표 3-21 참조).

총괄부서를 설치할 필요가 있다고 생각하는 이유를 구체적으로 살펴본 결과, 광역자치단체의 경우 ‘저출산·고령화대책을 종합적으로 관리하기 위하여’ 총괄부서가 필요하다는 응답이 75.0%(12개 시·도)로 가장 높게 조사되었다. 그 뒤를 이어 ‘중앙정부와 지방자치단체의 사업조직을 일원화하기 위하여’가 12.5%(2개 시·도), ‘시책개발과 사회분위기 조성 등 자체사업 추진부서의 필요’가 6.3%(1개 시·도)로 조사되었다. 기초자치단체의 경우에도 이와 유사하게, ‘저출산·고령화대책을 종합적으로 관리하기 위하여’ 총괄부서 설치가 필요하다는 응답이 59.6%(121개 시·군·구)로 가장 많았다. 그 뒤를 이어 ‘저출산대책과 고령화대책은 상호 밀접하게 연관되어 있기 때문’이 11.8%(24개 시·군·구), ‘저출산·고령화대책은 모두 인구정책이기 때문’이 9.4%(19개 시·군·구), ‘중앙정부와 지방자치단체의 사업조직을 일원화하기 위하여’가 7.9%(16개 시·군·구) 등의 순으로 조사되었다.¹⁰⁾

그런데 기초자치단체의 경우 ‘시책개발, 사회분위기 조성 등 자체사업 추진부서의 필요 때문’에 총괄부서 설치가 필요하다는 응답은 전혀 발견되지 않았다. 따라서 현재 기초자치단체의 경우 지역실정에 적합한 저출산·고령화대책의 시책개발 및 정책기획보다는 단순한 정책집행에 주안점을 두고 있음을 엿볼 수 있다(표 3-21 참조).

10) <표 3-21>에서 총괄부서를 설치할 필요가 없다고 응답한 21개 기초자치단체를 대상으로 분석한 결과, ‘업무 성격에 따라 세부사업 관련부서에서 대처하는 것으로 충분’하다는 이유가 81.0%(17개 시·군·구)로 가장 높게 나타났으며, ‘중앙정부 차원에서 저출산·고령화대책 종합 추진방향을 확고한 전제가 필요’하기 때문에, ‘저출산·고령화대책의 내용이 광범위해 실질적인 종합적 관리가 곤란’하기 때문에, ‘국가정책으로서 시·도에 총괄기능을, 시·군·구에 집행기능을 부여하는 것이 바람직’하기 때문에, 그리고 ‘총괄담당자 1명으로도 충분’하기 때문에 총괄부서가 필요 없다는 이유가 각각 4.8%로 조사되었다.

〈표 3-21〉 저출산·고령화대책 총괄부서 설치의 필요성

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역지역	도지역
설치할 필요가 없음	6.3	14.3	-	10.3	19.4	6.4
설치할 필요가 있음	93.8	85.7	100.0	89.2	80.6	92.9
저출산·고령화대책을 종합적으로 관리하기 위하여	75.0	71.4	77.8	59.6	59.7	59.6
저출산대책과 고령화대책은 상호 밀접하게 연계되어 있기 때문	-	-	-	11.8	12.9	11.3
중앙정부와 지방자치단체의 사업 조직을 일원화하기 위하여	12.5	-	22.2	7.9	4.8	9.2
저출산·고령화대책은 모두 인구정책이기 때문에	-	-	-	9.4	3.2	12.1
기타(시책개발, 사회분위기 조성 등 자체사업 추진부서의 필요)	6.3	14.3	-	-	-	-
무응답	-	-	-	0.5	-	0.7
무응답	-	-	-	0.5	-	0.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(203)	(62)	(141)

또한, 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 응답한 경우 가장 이상적인 조직규모에 대한 질문에, 광역자치단체에서는 60.0%(9개 시·도)가 ‘과 수준’을 가장 이상적인 조직규모로 응답하였으며, 33.3%(5개 시·도)가 ‘계 수준’으로 응답하였다. 반면 ‘부서의 규모보다는 부서의 위상이 중요’하기 때문에 기획실에 설치하는 것이 필요하다고 응답한 시·도가 있었다(표 3-22 참조).

기초자치단체의 경우 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 응답한 181개 시·군·구중 80.1%(145개 시·군·구)가 ‘계 수준’이 가장 이상적인 조직규모라고 응답하였고, ‘과 수준’을 이상적인 조직규모로 응답한 경우는 16.6%(30개 시·군·구)로 조사되었다.

〈표 3-22〉 총괄부서를 설치할 경우 이상적인 조직규모

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시지역	도지역
과 수준	60.0	66.7	55.6	16.6	24.0	13.7
계 수준	33.3	33.3	33.3	80.1	74.0	82.4
기타	6.7	-	11.1	3.4	2.0	1.5
총괄담당자 1명 정도	-	-	-	1.7	2.0	1.5
부서의 규모 보다는 부서의 위상이 중요함	6.7	-	11.1	-	-	-
무응답	-	-	-	1.7	-	2.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(15)	(6)	(9)	(181)	(50)	(131)

주: <표 3-21>에서 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 응답한 15개 광역자치단체와 181개 기초자치단체를 대상으로 분석함.

그리고 기초자치단체를 대상으로 총괄부서를 설치할 경우 가장 이상적인 소속부서 위치를 조사한 결과, 응답자의 27.6%인(50개 시·군·구)가 ‘보건소’를 가장 많이 손꼽았고, 27.1%(49개 시·군·구)가 ‘기획관리과’를 선택하였다. 그 뒤를 이어 ‘주민생활지원과’가 18.2%, ‘사회복지과’가 17.7%, ‘노인복지과’가 6.6%, ‘기타’가 2.8% 순으로 조사되었다(표 3-23 참조).

보건소를 가장 이상적인 소속부서 위치라고 응답한 경우는 현재의 저출산·고령화대책이 저출산정책에 보다 역점을 두고 있는 상황에서 저출산관련 사업을 보건소에서 가장 많이, 그리고 활발하게 수행하고 있기 때문으로 판단된다. 그리고 기획관리과를 가장 이상적인 소속부서 위치라고 응답한 경우는 인력배치, 사업기획, 조정, 평가, 예산배정 등에 있어서 일반사업조직보다는 상대적 이점을 가지고 있는 기획관리과에 두는 것이 사업의 종합적 관리에 보다 효과적이라고 판단하고 있는 것으로 추정된다.

〈표 3-23〉 총괄부서를 설치할 경우 이상적인 소속부서 위치

(단위: %)

구분	전체	기초자치단체	
		광역시지역	도지역
기획관리과	27.1	16.0	31.3
사회복지과	17.7	20.0	16.8
노인복지과	6.6	14.0	3.8
주민생활지원과	18.2	26.0	15.3
보건소	27.6	18.0	31.3
기타	2.8	6.0	1.5
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(181)	(50)	(131)

주: <표 3-21>에서 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 응답한 181개 기초자치단체를 대상으로 분석함.

5. 총괄부서 설치에 대한 관심도 및 기타

지방의회의 2007년도 저출산·고령화대책 관련 공청회, 정책토론회, 간담회 등의 개최여부를 살펴본 결과, 저출산·고령화대책에 대한 지방의회의 관심도가 매우 낮은 것으로 조사되었다. <표 3-24>를 살펴보면, 광역자치단체의 경우 37.5%(6개 시·도), 기초자치단체는 7.7%(15개 시·군·구)가 지방의회에서 저출산·고령화대책 관련 정책 간담회 등을 개최한 적이 있거나, 개최 계획 중인 것으로 조사되었다. 그리고 광역자치단체와 기초자치단체에서 개최되었거나 개최 계획중인 정책간담회는 평균 1.3회로 그쳐, 지방의회의 저출산·고령화대책에 대한 관심도가 매우 낮은 것을 확인할 수 있었다.

〈표 3-24〉 2007년도 지방의회에서 개최한 저출산·고령화대책 관련 회의
(단위: %, 회)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
없음	62.5	57.1	66.7	92.3	95.1	91.1
있음	37.5	42.9	33.3	7.7	4.9	8.9
1회	18.8	28.6	11.1	4.6	3.3	5.2
2회 이상	18.8	14.3	22.2	2.5	1.6	2.9
무응답	-	-	-	0.5	-	0.7
(평균)	(1.3)	(1.0)	(1.6)	(1.3)	(1.3)	(1.3)
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(196)	(61)	(135)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(1개 광역시지역, 6개 도지역)은 제외함.

한편, 각 지방자치단체의 지방의회가 저출산·고령화대책 지원을 위한 특별기구를 설치하거나 운영하고 있는가에 대한 질문에, 광역자치단체의 12.5%(2개 시·도)만 저출산·고령화대책 지원을 위한 특별기구를 설치·운영 중에 있는 것으로 조사되었다. 반면에 기초자치단체에서는 어느 한 지자체도 저출산·고령화대책과 관련하여 특별기구를 설치 및 운영하고 있지 않는 것으로 조사되었다(표 3-25 참조). 지방의회가 운영하고 있는 특별기구를 살펴보면, 1개 시·도에서 ‘여성특별위원회’와 ‘노인복지지원 특별위원회’가 설치·운영되고 있었으며, 1개 시·도에서 ‘도민의 삶의 질과 중심 의정을 연구하는 의원 모임’이 설치·운영 중에 있었다. 결국, 저출산·고령화대책과 관련하여 2개 시·도에서 운영중인 3개 저출산·고령화대책 특별기구 가운데 ‘노인복지지원 특별위원회’만이 저출산·고령화대책과 직접적으로 관련되어 운영되고 있음을 알 수 있었다.

〈표 3-25〉 지방의회의 저출산·고령화대책관련 특별기구 설치·운영 여부
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
있음	12.5	14.3	11.1	-	-	-
없음	87.5	85.7	88.9	100.0	100.0	100.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(195)	(60)	(135)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(2개 광역시지역, 6개 도지역)은 제외함.

지방자치단체들이 저출산·고령화대책을 추진하기 위하여 어떤 노력을 기울이고 있는지 알아보기 위해, 각 지방자치단체에서 개최하고 있는 저출산·고령화대책 관련 행사 내용과 중앙정부의 지원 없이 지방자치단체 자체예산만으로 수행하고 있는 사업실적에 대해 살펴보았다.

우선, 최근 1년간 각 지방자치단체의 저출산·고령화대책 관련 행사 개최 여부를 알아본 결과, 광역자치단체에서는 81.3%(13개 시·도)가 행사를 개최한 적이 있다고 응답한 반면, 기초자치단체에서는 15.0%(30개 시·군·구)가 저출산·고령화대책과 관련한 행사를 개최한 적이 있는 것으로 조사되었다. 광역자치단체에서는 총 29회에 걸쳐 행사가 개최되어 13개 시·도에서 평균 2.2회의 행사가 개최되었으며, 기초자치단체에서는 총 79회에 걸쳐 행사가 개최되어 30개 시·군·구에서 평균 2.6회의 저출산·고령화대책과 관련한 행사가 개최되었다(표 3-26 참조).

광역자치단체와 기초자치단체의 행사 건수는 각각 22건과 41건으로 행사 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 광역자치단체에서는 ‘저출산대책 관련 행사’가 가장 많았으며, 이외 ‘고령화대책 관련 행사’, ‘저출산·고령화대응 교육 및 워크숍’, ‘저출산·고령화 대응 홍보 캠페인’ 등으로 나타났다. 기초자치단체에서도 이와 유사하게 ‘저출산대책 관련 행사’가 가장 많았으며, ‘저출산·고령화 대응 홍보 캠페인’, ‘저출산·고령화대응 교육 및 워크숍’, ‘고령화대책 관련 행사’ 등의 순으로 조사되었다.

<표 3-26> 저출산·고령화대책 관련 행사 개최 내용('06.8~'07.7)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시·지역	도·지역
없음	18.8	42.9	-	85.0	82.0	86.3
있음	81.3	57.1	100.0	15.0	18.0	13.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(16)	(7)	(9)	(200)	(61)	(139)
저출산·고령화 대책 관련 행사(중복응답)						
저출산고령화 대응 교육 및 워크숍	12.5	-	22.2	1.5	1.6	1.4
저출산고령화 대응 홍보 캠페인	12.5	14.3	11.1	2.0	1.6	2.2
저출산대책 관련 행사						
-저출산대책 정책 회의	25.0	14.3	33.3	3.5	1.6	4.3
-교육 및 워크숍	12.5	28.6	-	3.5	3.3	3.6
-시민 강좌	-	-	-	2.5	-	3.6
-문화행사	6.3	-	11.1	1.5	3.3	0.7
-홍보 캠페인	18.8	28.6	11.1	2.5	-	3.6
-할인 MOU 체결	25.0	42.9	11.1	-	-	-
-미혼남녀 결혼 추진	-	-	-	0.5	1.6	-
-여성취업 박람회	6.3	-	11.1	-	-	-
고령화대책 관련 행사						
-교육 및 워크숍	6.3	-	11.1	1.0	3.3	-
-시민 강좌	-	-	-	1.0	1.6	0.7
-문화행사	12.5	-	22.2	1.0	1.6	0.7
(대상 지자체) ²⁾	(13)	(4)	(9)	(30)	(11)	(19)

주: 1) 203개 기초자치단체 중 무응답(3개 도지역)은 제외함.

2) 저출산·고령화대책 관련 행사가 있다고 응답한 지자체를 대상으로 분석함.

<표 3-27>에서 저출산·고령화대책과 관련하여 각 지방자치단체들의 조례 제·개정 현황을 살펴본 결과, 광역자치단체에서는 50.0%(8개 시·도)가, 기초자치단체에서는 35.7%(71개 시·군·구)가 저출산·고령화대책과 관련하여 조례를 제·개정한 적이 있는 것으로 조사되었다.

이들 각 지방자치단체에서 저출산·고령화대책과 관련하여 직·간접적으로 제·개정된 총 조례건수는 광역자치단체가 12건, 기초자치단체가 92건이었다. ‘전담부서 설치 관련 조례’를 제외하고는 대부분이 현금 지급과

관련된 내용들이었는데, 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 8개 광역자치단체의 저출산·고령화대책과 직접적으로 관련된 조례의 제·개정 내용을 살펴보면, ‘전담부서 설치 관련 조례’가 25.0%로 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘대중교통 이용 할인 조례’가 12.5%로 조사되었다. 그 외, 장수수당지급, 의료보험료 지원, 출산·양육지원, 공공시설 이용 할인, 공무원 복무, 영구임대주택 이용(우선 입주권)과 관련한 조례들이 제·개정된 것으로 조사되었다.

다음으로 71개 기초자치단체의 저출산·고령화대책과 직접적으로 관련된 조례의 제·개정 내용을 살펴보면, 출산·양육(현금)지원에 관한 조례가 25.1% 등으로 ‘저출산대책 지원 관련 조례’가 제·개정의 대부분을 차지하였다. ‘고령화대책 지원 관련 조례’로는 장수수당 지급, 이미용 할인, 의료보험료 지원, 목욕비 지원, 노인복지기금 운용 등에 관한 내용이었다. 그리고 저출산·고령화대책과 간접적으로 관련된 조례의 제·개정 내용은 공무원 복무, 조손가정 지원, 공공시설 이용 할인 등으로 조사되었다.

이와 같이, 지방자치단체에서는 저출산·고령사회시행계획 실시 이후 많은 조례들이 다양한 사업분야에서 제·개정 되었다. 그러나 이들 조례 중 지방자치단체장의 저출산·고령화대책에 대한 의지(결정권)와 상대적으로 밀접한 연관성을 가지는 ‘전담부서 설치 관련 조례’가 제·개정된 사례는 광역자치단체에서는 25.0%, 기초자치단체에서는 2.0%에 지나지 않아 지방자치단체장의 저출산·고령화대책에 관한 관심도가 매우 낮음을 짐작할 수 있다.

〈표 3-27〉 저출산·고령화대책 관련 조례 제·개정 현황('06.8~'07.7)
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시·군	도·지역
없음	50.0	71.4	33.3	64.3	71.0	61.3
있음	50.0	28.6	66.7	35.7	29.0	38.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(16)	(7)	(9)	(199)	(62)	(137)
저출산·고령화 대책 관련 조례(중복응답)						
전담부서 설치 관련 조례	25.0	14.3	33.3	2.0	-	2.9
저출산대책 지원 관련 조례						
- 인구증대 종합계획 수립 및 지원	-	-	-	1.5	1.6	1.5
- 출산·양육 지원	6.3	-	11.1	25.1	11.3	31.4
- 세금 감면	-	-	-	0.5	1.6	0.0
- 교육비 지원	-	-	-	3.0	1.6	3.6
- 의료보험료 지원	-	-	-	4.5	6.5	3.6
- 농촌총각 국제결혼 지원	-	-	-	2.0	-	2.9
고령화대책 지원 관련 조례						
- 장수수당 지급	6.3	-	11.1	2.5	1.6	2.9
- 이미용 할인	-	-	-	0.5	1.6	-
- 의료보험료 지원	6.3	-	11.1	0.5	1.6	-
- 목욕비 지원	-	-	-	0.5	1.6	-
- 노인복지기금 운용	-	-	-	0.5	1.6	-
기타 저출산·고령화대책 지원 조례						
- 공공시설 이용 할인	6.3	14.3	-	0.5	1.6	-
- 공무원 복무	6.3	-	11.1	1.5	3.2	0.7
- 대중교통 이용 할인	12.5	28.6	-	-	-	-
- 영구임대주택 이용(우선 입주권)	6.3	14.3	-	-	-	-
- 조손가정 지원	-	-	-	1.0	1.6	0.7
(대상 지자체) ²⁾	(8)	(2)	(6)	(71)	(18)	(53)

주: 1) 203개 기초자치단체 중 4개 도지역 무응답은 분석에서 제외함.

2) 저출산·고령화대책 관련 조례가 있다고 응답한 지방자치단체를 대상으로 분석함.

한편, 중앙정부의 지원 없이 지방자치단체 자체예산만으로 수행한 사업 실적이 있는지, 또 자체예산만으로 수행한 사업실적이 있다면 어떤 사업들을 수행하고 있는지 ‘저출산대책 사업’을 중심으로 살펴보았다. 그 결과 광역자치단체는 16개 시·도 전체, 기초자치단체는 142개 시·군·구(71.4%)가

자체예산만으로 수행한 저출산대책 사업실적이 있는 것으로 조사되었다
(표 3-28 참조).

〈표 3-28〉 지방자치단체 자체예산으로 시행된 저출산대책 사업 실적
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시지역	도지역
없음	-	-	-	28.6	38.7	24.1
있음	100.0	100.0	100.0	71.4	61.3	75.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(16)	(7)	(9)	(199)	(62)	(137)
자체예산 사업내용(중복응답)						
양육 지원 및 보육 환경 개선						
-보육료 지원	62.5	42.9	77.8	21.1	30.6	16.8
-양육비 지원	18.8	14.3	22.2	11.1	3.2	14.6
-다자녀가구 우대제	18.8	28.6	11.1	0.5	1.6	-
-출산휴가 확대 및 대체 인력 지원	-	-	-	1.5	3.2	0.7
-출산친화기업 문화 조성	6.3	-	11.1	0.5	-	0.7
출산장려 및 출산 지원금 지원						
-출산장려 홍보	-	-	-	33.2	17.7	40.1
-출산지원금 지원	18.8	14.3	22.2	4.0	3.2	4.4
-미혼남녀 결혼 장려	-	-	-	1.0	-	1.5
-출산 축하행사 및 출산용품 지원	25.0	28.6	22.2	5.0	-	7.3
건강 및 의료비 지원						
-임산부 산전관리 ³⁾	18.8	42.9	-	0.5	1.6	-
-임산부 산후관리 ⁴⁾	68.8	57.1	77.8	44.7	25.8	53.3
-복원 시술비 지원	-	-	-	4.5	3.2	5.1
-영유아 의료비 지원	-	-	-	8.0	8.1	8.0
저출산 대응 연구 용역 위탁	12.5	-	22.2	-	-	-
저소득층 아동 및 조손 가정 지원	12.5	14.3	11.1	3.5	8.1	1.5
(대상 지자체) ²⁾	(16)	(7)	(9)	(142)	(38)	(104)

- 주: 1) 203개 기초자치단체 중 4개 도지역 무응답 제외.
 2) 지자체 자체 예산 사업이 있다고 응답한 지자체를 대상으로 분석함.
 3) 임산부 산전관리: 임산부 철분제 지급, 임산부 산전위탁관리, 임산부 풍진·기형아·산전검사비 등이 포함됨.
 4) 임산부 산후관리: 신생아 산모도우미, 모유수유 유축기 대여 사업 등이 포함됨.

지방자치단체 규모별로 살펴보면, 광역자치단체의 경우 ‘양육 지원 및 보육환경 개선’이 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘건강 및 의료비 지원’, ‘출산 장려 및 출산지원금 지원’ 등이었다. 구체적인 사업 내용으로는 임신부 산후관리가 68.8%로 가장 높았으며, 그 다음으로 보육료지원이 62.5%, 출산축하행사 및 출산용품지원이 25.0% 등의 순이다. 이외에 양육비 지원, 다자녀 가구우대제, 출산지원금 지원, 임신부 산전관리 등이 있다. 특이하게, 자체 예산만으로 수행한 사업실적 중 임신부 산후관리지원율은 광역자치단체와 기초자치단체가 비슷한 경향을 보였으나, 출산장려홍보사업의 경우에는 기초자치단체에서만 발견되어 광역자치단체와는 또 다른 현상을 보였다.

효율적인 저출산·고령화대책을 수행하기 위해 개선될 필요가 있다고 생각하는 선결과제를 조사한 결과, 광역자치단체의 경우 ‘지방자치단체장의 관심도 제고’와 ‘관련 행정조직간 유기적 연계성 제고’, 그리고 ‘기업·민간단체 등과 유기적 협력체 구축’이 각각 50.0%로 가장 높게 조사되었다. 그 뒤를 이어 ‘효율적인 조직체계(총괄조직, 자문위원회 등) 구축’이 43.8%, ‘사업에 필요한 인력 충원’이 37.5%, ‘국민의식 전환을 위한 홍보교육 강화’가 37.5% 등으로 비교적 높게 나타났으며, 그 외 ‘담당인력의 전문성 제고’가 18.8%, ‘지방의회의 높은 관심 및 협조’가 6.3%, ‘예산지원’이 6.3%로 조사되었다(표 3-29 참조).

기초자치단체에서는 이와는 조금 다르게 ‘사업에 필요한 인력충원’과 ‘효율적인 조직체계(총괄조직, 자문위원회 등) 구축’이 각각 64.3%와 54.8%로 가장 높게 조사되었다. 그 뒤를 이어 ‘지방자치단체장의 관심도 제고’가 43.7%, ‘담당인력의 전문성 제고’가 40.2%, ‘관련 행정조직간 유기적 연계성 제고’가 34.7%로 비교적 높게 조사되었으며, 그 외 ‘국민의식 전환을 위한 홍보교육 강화’가 28.1%, ‘기업·민간단체 등과 유기적 협력체 구축’이 16.6%, ‘지방의회의 높은 관심 및 협조’가 13.1%, ‘보육환경 개선 및 사회·경제적 인프라 구축’이 3.0%, ‘예산 지원’이 0.5% 등으로 조사되었다.

결국, 광역자치단체의 경우에는 저출산·고령화대책에 대한 지방자치단체장의 높은 관심도와 관련부서 및 기업·민간단체간의 유기적인 협력관계가 선결되어야 하며, 이를 뒷받침 할 수 있는 총괄조직이나 자문위원회의 활용 또한 이루어져야 한다고 인지하고 있었다. 반면에, 기초자치단체의 경우에는 저출산·고령화대책 사업 추진에 필요한 전문인력 충원과 총괄조직의 설치, 그리고 이를 포용하는 지방자치단체장의 관심이 가장 선결되어야 할 과제로 인지하고 있었다.

〈표 3-29〉 저출산·고령화대책을 수행하기 위한 선결과제(중복응답)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시지역	도지역
지방자치단체장의 관심도 제고	50.0	85.7	22.2	43.7	41.0	44.9
지방의회의 높은 관심 및 협조	6.3	14.3	-	13.1	14.8	12.3
효율적인 조직체계 구축	43.8	28.6	55.6	54.8	47.5	58.0
관련 행정조직간 유기적 연계성 제고	50.0	42.9	55.6	34.7	42.6	31.2
사업에 필요한 인력 충원	37.5	28.6	44.4	64.3	67.2	63.0
담당인력의 전문성 제고	18.8	14.3	22.2	40.2	42.6	39.1
기업·민간단체 등과 유기적 협력체 구축	50.0	57.1	44.4	16.6	14.8	17.4
국민의식 전환을 위한 홍보교육 강화	37.5	28.6	44.4	28.1	24.6	29.7
보육환경 개선 및 사회·경제적 인프라 구축	-	-	-	3.0	4.9	2.2
예산지원	6.3	-	11.1	0.5	-	0.7
(대상 지자체)	(16)	(7)	(9)	(199)	(61)	(138)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(1개 광역시지역, 3개 도지역)은 분석에서 제외함.

원활한 저출산·고령화대책 수행을 위해 증액 또는 신설되어야 한다고 생각하는 예산항목에 대해 조사한 결과, 광역자치단체의 경우 ‘결혼 및 출산장려를 위한 사업지원 예산’이 93.8%, ‘지역단위 사업 및 정책개발 예산’이 87.5%로 가장 높게 조사되었다. 그 뒤를 이어 ‘지역단위 홍보교육 예산’이 62.5%, ‘저출산·고령화대책 관련 조사연구 예산’이 37.5%로 비교적 높게 조사되었으며, 그 외 ‘사업관리 효율화를 위한 기술지원단 운영

예산'이 12.5%, '자체 교육훈련 예산'이 6.3%로 조사되었다(표 3-30 참조).

기초자치단체에서도 '결혼 및 출산장려를 위한 사업지원 예산'이 87.4%, '지역단위 사업 및 정책개발 예산'이 79.4%로 가장 높게 조사되어 광역자치단체와 비슷한 경향을 보였다. 그 뒤를 이어 '지역단위 홍보교육 예산'이 41.7%, '사업관리 효율화를 위한 기술지원단 운영 예산'이 34.2%로 비교적 높게 조사되었으며, 그 외 '자체 교육훈련 예산'이 25.6%, '저출산·고령화대책 관련 조사연구 예산'이 25.6%, '사업담당자 인건비 증액'이 1.5%, '보육 및 교육 지원'이 1.0%로 조사되었다.

결국, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 '결혼 및 출산장려를 위한 사업지원 예산' 증액을 가장 필요로 하고 있었으며, 이에 못지않게 지역실정에 적합한 저출산·고령화대책을 수행하기 위한 '지역단위 사업 및 정책개발을 위한 예산'과 '지역단위 홍보 교육을 위한 예산' 항목 증액 또한 필요로 하고 있었다.

〈표 3-30〉 저출산·고령화대책을 위해 증액 및 신설이 필요한 예산항목 (중복응답)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시	도지역
지역단위 홍보교육 예산	62.5	57.1	66.7	41.7	41.0	42.0
자체 교육훈련 예산	6.3	14.3	-	25.6	21.3	27.5
지역단위 사업 및 정책개발 예산	87.5	85.7	88.9	79.4	78.7	79.7
저출산고령화대책 관련 조사연구 예산	37.5	42.9	33.3	25.6	27.9	24.6
사업관리 효율화를 위한 기술지원단 운영 예산	12.5	-	22.2	34.2	36.1	33.3
결혼 및 출산장려를 위한 사업지원 예산	93.8	100.0	88.9	87.4	83.6	89.1
보육 및 교육 지원비	-	-	-	1.0	-	1.4
사업담당자 인력확보(인건비 증액)	-	-	-	1.5	1.6	1.4
(대상 지자체)	(16)	(7)	(9)	(199)	(61)	(138)

주: 203개 기초자치단체중 무응답(1개 광역시지역, 3개 도지역)은 분석에서 제외함.

마지막으로 저출산·고령화대책 관련 사업을 추진함에 있어서 중앙정부에 건의하고 싶은 내용이 무엇인지 살펴본 결과, 16개 광역자치단체와 120개 기초자치단체에서 총 285건(시·도 54건, 시·군·구 231건)의 건의사항이 파악되었다(표 3-31 참조).

지방자치단체의 중앙정부에 대한 건의사항을 살펴보면, 광역자치단체의 경우 ‘중앙정부의 적극적·일괄적 정책추진을 통한 지역간 동일사업의 형평성 제고’에 대한 건의가 62.5%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 ‘국가 예산지원 확대’에 대한 건의가 56.3%로 높은 비중을 차지하였다. 그 외 ‘사회분위기 조성 및 국민인식 전환을 위한 중앙정부 차원의 홍보 활동 강화’가 50.0%, ‘보육비 및 양육비 국가 지원 증대’ 31.3%, ‘전담부서 설치 관련 중앙 및 광역자치단체의 지원 확대’ 25.0% 등이 건의되었다. 반면에 기초자치단체의 경우는 ‘중앙정부의 적극적·일괄적 정책추진을 통한 지역간 동일사업의 형평성 제고’에 대한 건의가 45.8%로 가장 높게 건의되었으며, ‘별도의 총괄부서 설치’와 관련된 건의가 20.0%, ‘국가예산지원 확대’와 관련된 건의가 17.5% 등으로 나타났다.

〈표 3-31〉 저출산·고령화대책 관련 건의사항(중복응답)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시	도지역
총괄부서 설치 관련						
- 기획부서에 총괄 기능 부여	6.3	-	11.1	5.8	3.1	6.8
- 별도의 총괄담당부서 설치	6.3	-	11.1	20.0	3.1	26.1
- 보건소에 총괄기능 부여	-	-	-	0.8	-	1.1
- 저출산과 고령화 분리된 총괄부서 요망	-	-	-	0.8	3.1	-
- 전담부서 설치 관련 중앙 및 광역자치단체의 지원 확대	25.0	42.9	11.1	3.3	6.3	2.3
- 전담부서의 역할에 대한 개념 명확화	-	-	-	3.3	-	4.5
- 전담인력 보강	18.8	14.3	22.2	10.0	12.5	9.1
- 총괄 추진 부서의 전국적 획일화	-	-	-	1.7	-	2.3
- 총괄부서 불필요 ¹⁾	-	-	-	9.2	9.4	9.1
(대상 지자체)	(16)	(7)	(9)	(120)	(32)	(88)

〈표 3-31〉 계속

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역시·군	도지역
저출산대책 증대						
- 국제결혼자 한국문화 적응 프로그램 개발	-	-	-	0.8	-	1.1
- 대체인력 지원	-	-	-	0.8	-	1.1
- 미혼남녀의 결혼 독려 행사 확대	-	-	-	0.8	3.1	-
- 보육 및 양육비(교육) 국가 지원 증대	31.3	42.9	22.2	14.2	12.5	14.8
- 사교육비 경감을 위한 공교육 내실화	-	-	-	4.2	15.6	-
- 저출산대책 관련 예산 지원	6.3	-	11.1	2.5	3.1	2.3
- 출산율 제고를 위한 사회·경제적 여건 마련	-	-	-	3.3	3.1	3.4
- 출산친화적 기업문화 조성	-	-	-	2.5	-	3.4
고령화대책 증대						
- 노인일자리 마련	-	-	-	0.8	-	1.1
- 다양한 노인시설 이용 확충을 통한 사전 의료 및 복지혜택 증가	-	-	-	4.2	6.3	3.4
- 각종 노인 수당 확대	-	-	-	2.5	-	3.4
홍보 및 교육 강화						
- 중앙정부 차원의 홍보 활동 강화	50.0	42.9	55.6	15.0	15.6	14.8
- 담당 인력의 전문성 제고를 위한 교육훈련 실시	12.5	14.3	11.1	11.7	15.6	10.2
중앙정부의 적극적·일괄적 정책추진	62.5	42.9	77.8	45.8	56.3	42.1
국가 예산 지원 확대 ²⁾	56.3	71.4	44.4	17.5	31.3	12.5
기타						
- 단체장의 관심도 제고	6.3	14.3	-	3.3	-	4.5
- 사업 평가 제도 개선	18.8	-	33.3	3.3	3.1	3.4
- 저출산고령화대책 관련 법개정 ³⁾	12.5	28.6	-	1.7	-	2.3
- 지역실정에 맞는 정책	6.3	-	11.1	1.7	3.1	1.1
- 기타 ⁴⁾	18.8	14.3	22.2	0.8	3.1	-
(대상 지자체)	(16)	(7)	(9)	(120)	(32)	(88)

주 : 1) 총괄부서가 불필요한 구체적인 이유로는 ‘별도의 총괄부서 설치 없이도 업무성격에 따라 세부사업 관련부서에서 대처하는 것으로도 충분’하다고 언급함.
 2) 구체적으로 ‘재정자립도 낙후지역에 대한 국비지원 증대, 원활한 사업 추진을 위한 국가 예산 지원 등’을 요망함.
 3) 구체적으로 ‘세부사업별 관련 법 개정을 통한 출산·양육 환경 개선, 세부사업별 관련 충돌 법령 정비’ 등을 요망함.
 4) 그 외 기타의견으로 ‘기술지원단 설치’, ‘연석회의 등을 통한 광역자치단체와 기초자치단체간의 연대의식 제고’, ‘자치단체의 자율성 제고’ 등이 있음.

6. 지역사회자원 활용

현재 정부가 시행중인 저출산·고령화대책은 그 내용에 있어 관련된 분야가 매우 다양하고, 많은 내용이 가치관의 변화를 필요로 하기 때문에 정부조직을 통한 사업추진은 한계가 있기 마련이다. 다시 말해서 저출산·고령화대책을 효율적으로 추진하기 위해서는 지역사회에 속해 있는 학계, 언론계, 종교계, 경제계, 여성계, 보건 및 복지계 등 각종 단체의 활용을 극대화해야 한다. 최근 광역 및 기초자치단체에서는 ‘출산·양육후원협의회’를 구성·운영 중에 있으며, 이 협의회는 관내의 각계 인사로 구성되어 있어 지역사회자원을 최대한으로 활용하기 위한 협의체로 발전되고 있다.

아직, 저출산·고령화대책이 초기단계이기는 하지만 지역사회자원의 활용 여부를 조사한 결과, 광역자치단체는 81.3%(13개 시·도), 기초자치단체는 14.4%(28개 시·군·구)가 지역사회자원을 활용하고 있는 것으로 조사되었다(표 3-32 참조).

<표 3-32> 저출산·고령화대책 관련 지역사회자원 활용

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역지역	도지역
활용하고 있음	81.3	85.7	77.8	14.4	8.2	17.2
활용하고 있지 않음	18.8	14.3	22.2	85.6	91.8	82.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(195)	(61)	(134)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(2개 광역시지역, 6개 도지역)은 분석에서 제외함.

<표 3-32>를 바탕으로 광역자치단체의 저출산·고령화대책 관련 지역사회자원의 참여정도를 조사한 결과, 광역자치단체의 경우 지역사회자원의 ‘적극적’ 참여가 53.8%, ‘보통’ 38.5%, ‘소극적’ 7.7% 등으로 나타나 지역사회자원의 참여율이 대체적으로 적극적인 것(평균 2.5)을 알 수 있다.

기초자치단체를 대상으로 저출산·고령화대책 추진에 따른 지역주민의 참여정도(호응도)를 조사한 결과를 보면, 지역주민의 ‘보통’ 참여가 56.5%, ‘소극적’ 39.0%, ‘적극적’ 4.5%로 나타나 지역주민의 참여가 대체적으로 낮은 것(평균 1.7)을 알 수 있다(표 3-33 참조).

〈표 3-33〉 저출산·고령화대책 관련 지역사회자원 및 지역주민 참여정도 (단위: %)

구분	광역자치단체 (지역사회자원 참여도)			기초자치단체 (지역주민 참여도)		
	소계	특별,광역시	도	소계	광역시지역	도지역
적극적	53.8	50.0	57.1	4.5	3.3	5.0
보통	38.5	50.0	28.6	56.5	52.5	58.3
소극적	7.7	-	14.3	39.0	44.3	36.7
계 (지자체) ¹⁾	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
평균 ²⁾	(13)	(6)	(7)	(200)	(61)	(139)
	2.5	2.5	2.4	1.7	1.6	1.7

주: 1) 203개 기초자치단체 중 무응답(1개 광역시지역, 2개 도지역)은 분석에서 제외함.

2) 적극적=3, 보통=2, 소극적=1의 3점 척도에 의함.

한편, 기초자치단체를 대상으로 지역사회자원 활용여부에 따른 지역주민의 참여도를 구분하여 살펴본 결과, 지역사회자원을 활용하고 있는 지자체의 주민 참여도가 상대적으로 높은 것으로 확인되었다(표 3-34 참조). 지역사회자원을 활용하고 있는 경우는 지역주민의 ‘적극적’ 참여가 10.7%, ‘보통’ 82.1%, ‘소극적’ 7.1%이며, 평균 2.0점의 참여율을 보였다. 그러나 지역사회자원을 활용하고 있지 않는 지자체의 경우는 ‘적극적’ 참여가 3.5%, ‘보통’ 52.3%, ‘소극적’ 44.2%이며, 평균 1.6점으로 지역사회자원의 활용여부가 지역주민의 참여에 영향을 끼친다는 것을 알 수 있었다. 따라서 저출산·고령화대책의 궁극적 정책 수혜자인 지역주민들의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 지방자치단체의 활발한 지역사회자원의 활용이 요망된다고 하겠다.

〈표 3-34〉 저출산·고령화대책 관련 기초자치단체 지역주민 참여정도
(단위: %)

구분	전체	기초자치단체	
		광역시지역	도지역
지역사회자원을 활용하고 있는 경우			
적극적	10.7	-	13.0
보통	82.1	80.0	82.6
소극적	7.1	20.0	4.3
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(28)	(5)	(23)
평균 ¹⁾	2.0	1.8	2.1
지역사회자원을 활용하고 있지 않는 경우			
적극적	3.5	3.6	3.4
보통	52.3	50.0	53.4
소극적	44.2	46.4	43.1
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(172)	(56)	(116)
평균 ¹⁾	1.6	1.6	1.6

주: 1) 적극적=3, 보통=2, 소극적=1의 3점 척도에 의함.

제2절 저출산·고령화대책 조직구조의 당면과제

지방자치제의 정착에 수반하여 지방분권화가 가속화되면서 중앙정부의 관할 하에 있던 많은 기능과 사무가 지방자치단체로 이관 또는 위임되고 있으며, 이에 따라 지방자치단체에서는 자체적으로 계획을 수립하여 집행하여야 할 업무가 계속 늘어나고 있다. 저출산·고령화대책에 있어서도 상당수의 정책사업이 지방자치단체의 지역특성과 실정을 감안하여 자율적으로 추진되고 있다. 그러나 시·도나 시·군·구가 중앙으로부터 위임된 사무는 물론, 지역실정에 맞는 정책을 독자적으로 개발하여 효율적으로 추진할 수 있는 조직구조를 과연 갖추고 있는가에 대해서는 의문이 제기되고 있다.

실태조사에서 드러난 바와 같이, 기초자치단체의 경우 저출산·고령화대책 전체사업을 총괄하는 조직이 설치되어 있지 않은 지역이 대부분이고,

총괄부서가 설치된 경우라 하더라도 조직규모가 과소하여 고유의 역할 수행에 한계가 있다. 뿐만 아니라, 총괄부서의 소속이 다르기 때문에 전달체 계상의 문제점도 나타나고 있으며, 총괄인력도 적절히 배치되어 있지 않아 총괄부서 설치에 대한 관심이 요구되고 있다. 저출산·고령화대책 조직 구조 및 실태의 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 저출산·고령화대책 총괄조직의 부재

가. 총괄부서 설치의 필요성

저출산·고령화사회정책은 기본계획상 세부사업수가 236개에 이를 정도로 그 규모가 매우 방대하다. 동 정책과 관련된 중앙부처가 보건복지부를 비롯하여 노동부, 여성가족부, 교육인적자원부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 재정경제부, 법무부, 산업자원부, 청소년위원회 등 총 18개 부처에 이른다. 지방자치단체에 있어서도 저출산·고령화 대책과 관련된 업무는 핵심적인 업무들이라 단정할 수 있으며, 이를 직접적으로 수행하는 사업 부서만 하더라도 사회복지, 보건, 고용, 여성, 노인, 아동, 청소년, 체육, 문화 등 매우 다양하다. 따라서 이들 실무조직들을 유기적으로 연계·조정하고, 이들이 수행하는 사업들을 종합적으로 관리하기 위해서 총괄부서의 설치는 필수 선결조건이라 할 수 있다.

중앙단위에서는 중앙정부 및 지방자치단체에서 추진되고 있는 방대한 규모의 저출산·고령사회정책을 총괄적으로 관리·조정·연계하기 위한 중앙 기구를 보건복지부 직제의 저출산·고령사회정책본부에 설치하고 있다. 그러나 지방단위에서는 이러한 역할을 수행할 조직이 대부분 설치되어 있지 않다. 비록 설치되어 있다 하더라도 저출산 또는 고령화대책의 단일 정책 추진을 위한 부서만 신설 또는 지정하고 있거나, 아예 총괄부서 없이 총괄 담당자만 지정한 경우가 대부분으로 총괄부서로서의 역할을 제대로 수행할

수 있는 조직규모를 갖추고 있지 못한 실정이다. 따라서 지방단위 특히, 기초자치단체 수준에서도 실무조직간 연계·조정 및 사업의 종합적 관리를 담당할 수 있는 총괄조직의 설치가 필요하다.

그리고 저출산·고령사회대책 사업은 일반적인 정책사업처럼 단기 또는 중기적으로 시한을 정해 놓고 일정시점에 종료할 수 있는 단위사업이 아니다. 이미 저출산 문제를 경험한 선진국의 사례에서도 보듯이, 저출산 문제는 인구문제의 속성상 30년 이상의 장기간에 걸쳐 추진되어야 할 정책 과제이다. 따라서 중앙에서부터 기초자치단체에까지 이르는 방대한 저출산·고령화대책을 지속적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 저출산·고령화대책 관련 총괄부서의 조직화는 필수적이라고 할 수 있다.

더욱이 「저출산·고령사회기본법」에 따르면, 지방자치단체는 당해지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회 시행계획을 매년 수립·시행하여야 할 뿐만 아니라, 전년도 추진실적을 평가하고 그 결과를 차년도 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다고 명시화 되어 있다(제4조, 제21조). 따라서 지방자치단체의 저출산·고령화대책을 종합적으로 계획·수립 및 시행하고 정책사업 전반에 관하여 조정·평가하며, 실무부서 또는 하위 단위 자치단체의 집행상황을 지도·감독하는 기능을 수행할 수 있는 총괄부서의 설치는 필수적으로 요구된다.

저출산·고령화대책 총괄부서의 설치 필요성에 관해서는 본 연구의 설문 조사를 통해서도 확인할 수 있었다. 광역자치단체의 경우 응답자의 93.8% (15개 시·도)가 저출산·고령화대책 총괄부서가 필요하다고 응답하였으며, 기초자치단체의 경우 응답자의 89.2%(181개 시·군·구)가 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 응답하였다. 광역자치단체와 기초자치단체 모두 총괄부서가 필요한 주된 이유로 저출산·고령화대책의 종합적 관리를 최우선으로 꼽았다(표 3-21 참조).

나. 총괄부서의 부재

지방자치단체의 저출산·고령화대응 조직이 당면한 가장 큰 문제는 방대한 규모의 저출산·고령화대책을 종합적으로 관리하는 총괄부서가 구성되어 있지 못하다는 것이다. 이에 따라 총괄조직의 고유기능인 정책사업 전반에 관한 종합·조정 기능이 전혀 발휘되지 못하며, 이로 인해 정책기획, 평가, 연계, 자원 개발과 활용이 활성화되지 못하고 있다.

<표 3-2>와 <표 3-7>에서 살펴 본 바와 같이 광역자치단체의 경우는 1개 시·도를 제외하고 모두 총괄부서가 신설 또는 지정되어 있다. 그러나 기초자치단체의 경우는 총괄부서 및 총괄담당자가 없는 123개 시·군·구(60.6%)와 총괄부서 없이 담당자만 지정되어 있는 44개 시·군·구(21.7%)를 합하면 총 167개 시·군·구(82.3%)가 저출산·고령화대책 총괄부서가 없는 실정이다. 또한 저출산·고령화대책을 통합하여 총괄부서를 신설한 광역자치단체는 9개 시·도(56.3%)로 나타났으나, 기초자치단체에는 저출산·고령화대책을 통합하여 종합적으로 관리하는 총괄부서가 전혀 없는 실정이다.

기초자치단체에서 비록 총괄부서를 지정하였다 하더라도 대부분이 기존 업무에 저출산·고령화대책 관련 기능을 추가한 것으로, 1명의 담당자를 지정한 경우가 대부분이다. 또한, 총괄부서를 신설한 경우에도 단순히 ‘저출산대책사업 기획 및 관리’ 또는 ‘지역노인복지정책의 기획 및 실행’ 등의 단일 기능만을 부여하고 있는 것이 보편적이다(표 3-7 참조).

또한, 181개 시·군·구가 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 인지하고 있음에도 불구하고, 불과 14개 시·군·구만 향후 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치할 계획 중에 있으며, 104개 시·군·구는 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치할 계획이 없는 것으로 나타나, 저출산·고령화대책 총괄부서 설치를 위한 조속한 대책 마련이 필요한 시점이다(표 3-17, 표 3-21 참조).

2. 조직단위(규모)의 불균형

동일한 행정단위에 속하는 지방자치단체의 행정관서는 비슷한 규모의 인구를 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 인구규모에 비례하여 정책사업의 규모와 정책의 대상도 상호 유사한 사업규모를 가질 것으로 예상되는 바, 시·도, 시·군·구로 구분되는 지방자치단체들 중에서도 동일한 규모로 정책사업을 추진할 경우 유사한 규모의 조직형태를 갖추는 것이 당연하다고 할 수 있다. 그러나 실태조사 결과, 같은 시·도 단위의 광역자치단체라 하더라도 과 단위의 조직을 두고 있는 곳이 있는가 하면, 계 단위의 조직을 두고 있는 곳도 있고, 심지어는 총괄담당자만 지정한 지자체도 있어 지자체 내에서도 총괄부서가 가지는 위상이 서로 상이한 것을 확인할 수 있었다. 그리고 같은 시·군·구 단위의 기초자치단체라 하더라도 총괄부서·담당자가 없는 지자체가 태반이며, 계 단위의 조직을 두는 곳이 있는가 하면 총괄담당자만 지정한 곳도 있어 지자체간 불균형이 심각한 수준이다.

총괄부서를 신설한 13개 광역자치단체 내에서도 3개 시·도가 과 수준에서 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치하였을 뿐, 나머지 10개 시·도는 계 수준에서 저출산·고령화대책을 담당하고 있다(표 3-3 참조). 그리고 기초자치단체의 경우 과 수준의 조직을 갖추고 있는 곳은 한 군데도 없었으며, 36개 시·군·구가 계 수준에서 총괄부서를 신설 또는 지정하였으며, 44개의 지자체가 총괄담당자만을 지정하고 있다(표 3-7 참조).

같은 광역자치단체 내에서도 과 수준에서 업무가 이루어지느냐, 아니면 계 수준에서 업무가 이루어지고 있는가에 따라 조직의 위상이 달라지고 조직구성원의 규모도 다르게 구성되므로, 당연히 업무수행의 정도도 달라질 수밖에 없다. <표 3-35>를 보면, 광역자치단체의 경우 과 수준에서 총괄부서가 설치된 특별·광역시의 평균 구성원이 13.0명인데 반해, 계 수준에서 총괄부서가 설치된 특별·광역시의 평균구성원은 3.0명에 불과하다.

광역자치단체에서 평균 3.0명으로 구성된 계 수준의 조직을 가지고 총괄기능을 수행하는 것이 불가능할 것이라고 확정하여 말할 수는 없으나, 관내 기초자치단체까지 관할해야 하는 입장에서 특정기능만 수행하고 대부분의 기능을 다른 실무조직에 이관한다는 것은 종합적 관리차원의 총괄기능의 의미가 퇴색되고 오히려 업무과중으로 인한 비효율성만을 야기할 위험이 있다.

<표 3-35> 저출산·고령화대책 조직의 직군별 인력수 및 평균 인원수
(단위: 명)

구분	광역자치단체			기초자치단체	
	특별·광역시		도	광역시지역	도지역
	과 수준	계 수준	계 수준	계 수준	계 수준
행정직	7.5	2.7	1.9	-	0.4
보건·의무직	0.5	-	1.0	1.0	1.1
간호직	1.5	3.7	0.5	3.0	1.3
사회복지직	1.5	-	0.5	-	-
기능사무직	1.0	-	0.3	1.0	-
기타	1.0	-	0.1	-	-
(대상 지자체)	(2)	(3)	(8)	(1)	(9)
평균	13.0	3.0	4.3	5.0	2.9

주: '저출산대책' 또는 '고령화대책' 등의 명칭을 가지고 신설된 13개 광역자치단체와 10개 기초자치단체를 대상으로 분석하였으며, 총괄부서 설치형태별로 과 수준과 계 수준으로 구분하여 분석함.

<표 3-22>에서도 살펴보았듯이, 총괄부서 설치시 가장 이상적인 조직규모로 광역자치단체는 과 수준을, 기초자치단체는 계 수준을 제시하였다. 이는 일선현장에서 실무적으로 사업을 총괄하는 위치에 있는 총괄담당자들의 의견이 반영된 것으로 충분히 고려할 가치가 높은 제안이다. 따라서 지방자치단체들은 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치함에 있어 총괄기능과 구성원들의 업무량을 감안하여 지역실정에 맞는 적정 조직규모를 갖추

어야 할 것이며, 되도록이면 동일한 수준으로 통일하도록 노력하여야 할 것이다.

3. 총괄부서 설치의 다양화

우리나라에서는 지방자치제가 실시되기 전인 1991년 이전에는 중앙에서 발달된 지침에 따라 획일적으로 지방조직이 설치되었으나, 그 이후에는 광역 및 기초자치단체에서 제정된 조례 내용에 따라 과·계의 구분과 명칭이 지역에 따라 다양하게 시행되고 있다. 업무 구분 또한 자유롭게 설정되고 있어 대다수의 지방자치단체들이 각각의 성향에 의해 복지, 여성, 노인, 장애인, 청소년, 보건 등 다양한 부서에서 저출산 또는 고령화대책을 담당하고 있다.

이러한 소관부서의 불일치는 중앙정부로부터의 수직적 전달체계상 혼란을 가져올 뿐만 아니라, 정책서비스 수혜 대상인 주민의 입장에서도 혼란을 야기하기 마련이다. 본 연구의 실태조사를 위해 16개 시·도의 협조를 받아 232개 시·군·구의 저출산·고령화대책 총괄담당자의 명단을 미리 확인하고 실태조사를 실시하였음에도 불구하고, 시·도에서 확인한 담당자와 시·군·구의 실제 담당자가 다르거나, 다른 부서의 담당자로 교체되는 경우가 빈번히 발생하였다. 결국, 중앙-시·도-시·군·구에 이르는 수직적 전달체계가 제대로 구축되어 저출산·고령화대책 사업이 체계적이고 일괄적으로 조정·관리되기 위해서는 총괄부서의 일치가 매우 중요하지 않을 수 없다.

계 수준에서 총괄부서가 신설된 10개 시·도의 경우 사회복지과, 복지정책과, 노인복지과, 그리고 보건위생과 등의 다양한 부서내에서 저출산대책 또는 고령화대책이 다루어지고 있다(표 3-3 참조). 그리고 계 수준에서 총괄부서가 신설된 10개 시·군·구의 경우에도 주로 주민생활지원과와 보건소에서 계 수준에서 저출산대책 또는 고령화대책이 구분되어 위치하고 있

었으며, 동일한 보건소라고 하더라도 건강관리과, 보건사업과, 지역보건과 등의 다양한 부서가 소관부서로 되어 있었다(표 3-8 참조).

또한, 광역자치단체의 저출산·고령화대책 총괄담당자의 소속 계가 저출산·고령화대책, 저출산대책, 사회복지, 건강관리로 4개로 구분되어 있는 반면, 이들 담당계가 속해 있는 과는 저출산고령화대책, 저출산대책, 사회복지, 여성복지, 노인복지, 보건복지 등 6개의 과로 분산되어 있어 대응조직이 서로 일치되지 않았다. 기초자치단체의 경우에도 총 7개의 과에 속해있는 12개의 계에서 저출산 또는 고령화대책업무가 시행되고 있었다(표 3-15, 표 3-16 참조). 그리고 기초자치단체 저출산·고령화대책 담당자들을 대상으로 가장 이상적인 총괄부서 소속위치에 대해 조사한 결과, 보건소 27.6%, 기획관리과 27.1%, 주민생활지원과 18.2%, 사회복지과 17.7%, 노인복지과 6.6%, 기타 2.8% 등의 순으로 응답해 총괄부서 설치 시 희망하는 총괄부서 소속위치 또한 다양하게 조사되었다(표 3-23 참조).

그런데 여기서 예외적으로 기초자치단체의 총괄부서를 본청이 아닌 보건소에 설치할 경우 타당성에 관한 문제가 제기될 수 있다. 즉, 보건소는 모성보호, 영유아관리 등 여러 측면에서 저출산대책의 상당부분을 담당하고 있으며, 이 때문에 현장에서는 저출산대책과의 연관성을 높게 보고 있어 저출산대책 총괄업무를 보건소에서 담당하는 경우가 많다. 그러나 보건소는 본청이 아니라 외청으로서 본청과 원격지에 사무소가 소재하고 있는 것이 일반적이며, 일반 시·군으로 갈수록 거리상 이격이 커지는 경향을 보이고 있다.

본 연구의 실태조사에 앞서 사전조사 시 해당지역 보건소를 방문한 결과, 군청과 보건소와의 거리상 이격으로 인해 본청조직과 보건소간의 협력관계가 원활하지 못한 것을 발견할 수 있었다. 이처럼 군청과 보건소와의 거리상의 이격은 보건소로 하여금 본청에서 수행되고 있는 사업에 관한 정보접근성을 취약하게 한다. 이로 인해 보건소를 중심으로 저출산·고

령화대책 총괄부서가 설치될 경우, 본청에서 수행되고 있는 보육, 아동, 청소년, 여성 등의 정책사업들을 원활하게 총괄관리할 수 있을 것인가에 대한 우려가 제기된다. 따라서 보건소는 현재와 같이 보건의료서비스를 제공하는 실무부서로서의 역할 강화에 집중하도록 하며, 본청에 총괄부서가 위치하도록 하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단된다. 그러므로 소관부서를 되도록 통일하여(명칭 포함) 보다 효율적인 정책사업 추진을 위한 기반을 조성할 필요가 있다.

4. 총괄조직 설치의 중요성에 대한 인식 부족

저출산·고령화대책 총괄부서 설치에 대한 지방자치단체장의 낮은 관심도는 총괄부서 신설시기를 통해 우선 확인할 수 있었다. 각 지방자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 설치 시기를 살펴보면, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 총괄부서를 설치한 기간이 1년이 되지 못한 곳이 절반 이상을 차지하고 있었다. 그리고 기초자치단체 총괄담당자의 업무담당시기를 살펴보면, 85.1%나 총괄담당자가 업무를 맡은 지 1년도 안되는 것으로 조사되었다(표 3-11, 표 3-12 참조). 이는 담당인력의 전문성 확보 뿐만 아니라 업무의 연속성 확보에 치명적인 약점으로 작용하는 것으로, 그 원인은 총괄부서의 역할과 중요성에 대한 인식이 미약한데서 찾을 수 있다.

다음으로, 14개 광역자치단체가 해당 기초자치단체에게 총괄부서 설치에 관한 공문서를 하달하거나 시·군·구 연석회의 등을 통해 권고하였음에도 불구하고, 총괄부서를 신설하거나 지정한 기초자치단체는 36개에 불과하다(표 3-7, 표 3-14 참조). 이를 통해 기초자치단체의 경우 중앙정부나 광역자치단체의 외부 지시보다는 해당 기초자치단체장의 의지가 사업 추진에 있어 매우 중요함을 알 수 있으며, 총괄부서 신설 또는 지정 비율이 저조한 상황에서 지방자치단체장의 총괄부서 설치에 대한 관심도가 극히 낮음을 유추할 수 있다.

지방자치단체장의 낮은 관심도는 행사개최 관련 조사에서도 여실히 드러났다. 최근 1년간 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 행사 개최 유무를 조사한 결과, 13개 시·도와 30개 시·군·구가 관련 행사를 개최한 적이 있다고 응답하였다(표 3-26 참조).

지방의회의 경우에도 저출산·고령화대책 관련 공청회, 정책토론회, 간담회 등의 개최횟수가 적고(표 3-24 참조), 저출산·고령화대책 지원을 위한 특별기구를 설치·운영하고 있는 사례가 적어(표 3-25 참조) 지방의회의 저출산·고령화대책에 관한 낮은 관심도를 파악할 수 있었다.

지방자치단체장과 지방의회의 관심도의 필요성은 일선 사업담당자들도 모두 인식하고 있는 부분이다. 저출산·고령화대책을 효율적으로 수행하기 위해 개선되어야 할 선결과제로, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 지방자치단체장의 관심도 제고와 지방의회의 높은 관심과 협조가 필요하다고 인지하고 있었다(표 3-29 참조). 이에, 저출산·고령화 총괄부서 설치에 대한 인식 강화뿐만 아니라 저출산·고령화대책 전반에 대한 지방자치단체장 및 지방의회의 관심도 제고와 이를 위한 중앙정부의 보다 적극적인 관심과 노력이 요망된다.

제3절 저출산·고령화대책 조직의 효율화방안

1. 저출산·고령화대책 관련 조직 진단

일반적으로 조직체계 개선을 논의하기 위해서는 조직진단이 선행되어야 한다. 조직진단은 조직의 역량을 증가시키고 조직구성요소의 역기능적 측면을 변화시켜 조직의 효과성을 증대하고 지속적인 개선을 도모하는 과정으로서, 조직이 당면한 위기에 대처하거나 새로운 변화와 발전을 모색하는데 있어서 필수적인 단계라 할 수 있다.¹¹⁾

지방행정조직은 여러 측면에서 진단이 가능하지만, 진단을 통한 조직의 개선 및 변화를 추구한다면 주로 구조적 측면과 관리적 측면에 대한 진단과 분석이 이루어져야 한다. 조직구조(organizational structure)에 대한 진단은 국·과·계의 계층적 조직구조가 제대로 기능하는지를 분석하기 위한 것으로서, 분석지표로는 조직단위별 업무의 편차, 조직단위별 기능의 변화, 조직단위간 협력체계, 외부환경과의 관계, 조직구조상의 문제점 파악, 조직단위별 분장사무 및 인력의 적절성 여부 등을 들 수 있다.¹²⁾

저출산·고령사회대책은 236개 세부과제로 방대하여 사업추진에 관련한 실무부서의 수가 매우 많다. 따라서 실무부서 전체를 대상으로 조직진단을 하여 전체적인 조직체계 개편을 도모한다는 것은 제 여건상 불가능하고 효율적이지도 못하다.¹³⁾ 또한, 총괄부서의 경우 설치되어 있는 경우가 많지 않고, 설치되어 있는 경우라 하더라도 총괄부서의 규모나 형태도 다양해 총괄부서 고유의 역할과 기능을 수행하고 있지 않아 조직진단을 위한 일반화 작업이 사실상 어려운 상황이다. 존재하지 않는 조직을 대상으로 실질적 조직진단을 행하기는 불가능하며, 일반화할 수 없는 다양한 형태의 총괄부서를 대상으로 조직진단을 행하기도 사실상 쉽지 않다. 이 때문에 총괄부서에 관한 조직진단을 정상적인 조직진단절차에 의거하여 실

11) 조직진단의 절차는 일반적으로 진단적 단계, 실제작업단계, 진단 후 단계로 나뉜다. 진단적 단계는 조직진단의 배경 파악, 조직진단 목적(분야)의 구체화, 조직진단 대상집단의 명확화, 진단팀 구성 및 일정관리로 구성된다. 실제작업단계는 조직진단 모델의 형성 혹은 선택, 조직진단의 구체적 기법과 적용, 결과의 분석, 대안의 형성 및 추진전략의 설계로 구성된다. 조직진단을 위하여 활용되는 주요방법론들은 문헌분석, 설문조사, 인터뷰 및 관찰, 벤치마킹, 워크숍, 직무분석 등이 있으며, 결과분석방법들로는 환경분석, 기능분석, 조직구조분석, 인력구조(규모)분석, 업무절차 및 수행상태 분석 등이 있다. 진단 후 단계는 보고(reporting), 사후조치(feedback)로 구성된다.

12) 이 외, 조직관리(organizational management)에 대한 진단은 조직구성원들의 근무의욕과 직무만족도를 증진시킬 수 있는 방안을 모색하는 것으로서, 분석지표로는 인력관리, 업무수행관리, 구성원간의 관계, 근무환경, 시정에 대한 평가 등을 들 수 있다.

13) 이 때문에 본 연구에서는 여러 실무부서에서 추진되고 있는 저출산·고령화대책 관련 정책사업을 총괄하는 조직 개선방안으로 본 연구의 한계점을 설정해 놓고 있다.

질적으로 수행한다는 것은 용이하지 못하다. 그러므로 조직진단의 구체적 기법들을 염두에 두되, 사업의 규모와 구조, 성격, 조직환경 등을 토대로 저출산·고령화대응 조직의 효율화 방안을 모색하고자 한다.

2. 저출산·고령화대책 조직 효율화 방안 탐색

저출산·고령화대책 조직의 효율화 방안을 모색하기 위한 전 단계로서 다음의 3가지 조직개편 대안을 먼저 탐색해 볼 필요가 있다. 첫째, 지방자치단체의 정규조직형, 둘째, 단체장 직속의 T/F(Task Force)형, 셋째, 특별행정기관형이 그것이다.

가. 지방자치단체의 정규조직형

저출산·고령화대책조직을 지방자치단체의 실(국), 과, 계(팀) 등과 같은 정규조직으로 편성하는 유형이다. 시·도의 경우, 저출산·고령화대책국 또는 과를 설치하여 광역자치단체 차원에서 중앙과 지방간의 기능 연계 및 조정업무를 담당하게 하는 한편, 재정적 지원 및 교육훈련 지원을 담당하게 하는 유형이다. 또한 시·군·구의 경우는 저출산·고령화대책과 혹은 계(담당) 등을 설치하여 관련 업무를 추진하게 한다.

정규조직형은 다시 기능통합형과 조직통합형으로 구분할 수 있다.

1) 기능통합형

기능통합형은 현행 저출산·고령화대책 관련 행정조직체제는 그대로 유지하고 현장서비스 관련 핵심기능만을 통합하는 유형을 의미한다. 즉, 현재의 국 혹은 과 체제는 그대로 유지하고, 여성, 아동, 노인 등을 위한 서비스 기능 중에서 현장서비스 공급과 관련된 핵심기능(총괄기획, 욕구 및 수요조사, 서비스 연계, 통합정보관리, 민관협력, 자원봉사자관리 등)만 저

출산·고령화대책과로 이관하는 안이다.

기능통합형의 장점은 기존의 조직체계를 그대로 유지하여 지방자치단체 조직 전체의 혼란을 방지하면서 관련기능간의 종합적인 연계와 조정이 가능한 조직체계를 구축할 수 있다는 점이다. 다만, 지방자치단체장의 관심도와 저출산·고령화대책 조직의 조직 내 위상에 따라서 관련 조직과 기능간의 연계와 조정기능이 유명무실해질 수 있는 단점이 있다. 또한, 시·군·구 단위에서는 기존의 주민생활지원과(담당 또는 계)에서 수행하던 서비스연계, 통합조사 등의 기능과의 중복을 피할 수 없다는 단점이 있다.

2) 조직통합형

조직통합형은 저출산·고령화대책과 관련이 있는 기존의 모든 조직을 전부 통합시키는 안이다. 즉, 저출산·고령화대책과 관련이 있는 모든 조직을 하나의 국(또는 과) 단위로 통합하는 유형을 의미한다.

조직통합형의 장점은 저출산·고령화대책과 관련이 있는 모든 조직을 한 군데로 통합하여 업무의 효율화를 기할 수 있다는 점이다. 또한, 수요자인 주민의 입장에서 같은 부서 안에서 모든 민원을 해결할 수 있는 장점이 있다. 다만, 여성, 아동, 노인 등 저출산·고령화대책 관련 조직을 하나로 통합할 경우, 저출산·고령화대책국 또는 과가 지나치게 비대해져 조직의 구성원리와 통솔범위의 원칙에 맞지 않게 된다는 단점이 있다. 또한, 대통합에 따른 지방자치단체 전체 조직의 큰 변화가 예상되는 바, 지방자치단체 조직 전체에 큰 혼란이 야기될 수 있으며 시·군·구의 경우 주민생활지원과의 업무기능과 충돌도 피할 수 없다.

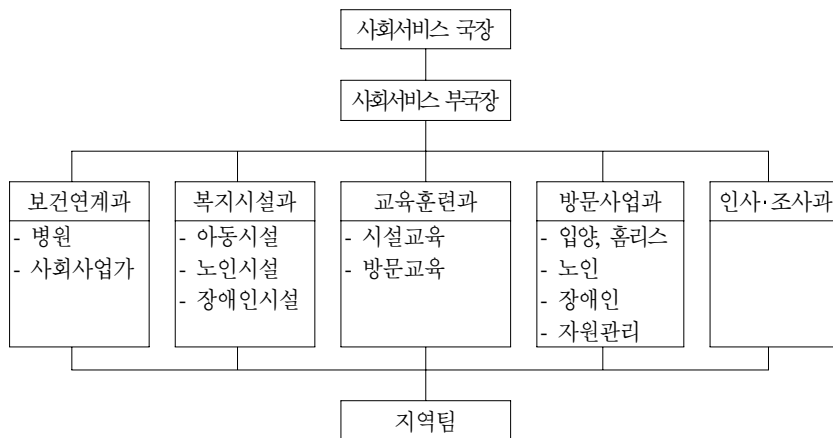
3) 외국의 사례(영국의 지방사회서비스국)

영국의 시봄(Seebohm)위원회는 중앙부서에서 제공하는 서비스의 전달을 담당하고 있던 지방의 주(county)와 구(borough)의 아동국, 복지국, 보건국,

교육국, 주택국 등의 행정기구를 단일 창구인 지방사회서비스국으로 통합하고 지방사회서비스국 산하에 다수의 지역 팀을 설치하도록 권고하였다. 각각의 지역 팀은 5만명에서 10만명 정도의 인구로 이루어진 지역을 담당하도록 하였다(Cooper, 1983).

각 팀에는 10명에서 12명 정도의 사회복지사가 지역의 특성, 접근성 등을 고려하여 차등 배치되었다. 중앙정부인 보건부에서는 통합사회서비스의 전략적 기획을 담당하고, 지방정부의 사회서비스국에서 구체적인 서비스의 전달을 책임지고 있다. 중앙부서인 보건부에는 대민사회서비스만을 전담하는 차관을 두고 대민사회서비스의 총괄적인 기획을 감독하고 있다. 지방사회서비스국장은 각각의 지방사회서비스팀을 관장하며, 각 지역의 복지서비스 제공을 위한 욕구 및 수요조사, 대상자의 재정조사, 민·관서비스시설의 알선, 개별적인 서비스제공이 가능하도록 케어(care) 계획 수립 등의 업무를 관장한다. 지방의회 의원들로 구성된 사회서비스위원회는 지방사회서비스국의 활동을 감시하는 역할을 수행하고 있다(Webb & Wistow, 1987).

[그림 3-2] 영국 지방사회서비스국의 조직구조



자료: 이상일(2004).

나. 지방자치단체장 직속의 T/F(Task Force)형

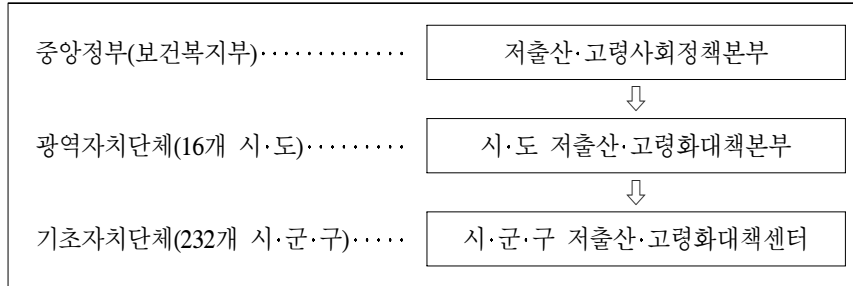
저출산·고령화대책은 지방자치단체 업무와 많은 부문이 연계되어 있으므로 단일한 통합조직을 만드는 데는 상당한 어려움이 예상된다. 다만, 문제의 심각성과 중요성을 감안하여 지방자치단체장이 항상 관심을 가지고 챙길 수 있는 지방자치단체장 직속의 T/F(저출산·고령화대책추진단)로 설치하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. T/F(저출산·고령화대책추진단)의 단장은 지방자치단체장(혹은 부단체장)이 맡고, 여성·노인·아동 관련 과의 과장이 추진위원이 되며, 관련부서의 실무자가 추진단에 참여하게 된다.

지방자치단체장 직속의 TF형의 장점은 지방자치단체장이 직접 관심을 가지고 참여하기 때문에 관련 시책이 무게를 가질 수 있고, 신속한 결정과 집행이 가능하다는 점이다. 이 조직형태의 단점으로는 임시조직이기 때문에 관련 과에서 파견 나온 실무자들이 책임감 있게 일하는 것을 기대하기 어려우며, 자신이 소속된 조직의 눈치를 볼 수 있기 때문에 업무의 추진력이 약화될 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 또한, 지방자치단체장이 적극적인 관심을 보이지 않으면 유명무실한 조직으로 전락할 수 있으며, 수십년 이상 장기간 추진되어야 하는 정책사업의 성격을 감안한다면 일정 시일이 흐른 후 상시조직으로 전환해야 하는 번거로움이 수반된다.

다. 특별지방행정기관형

지방자치단체조직과는 별도로 중앙정부 직속의 특별지방행정기관으로 조직을 설치하는 방안을 생각할 수 있다. 중앙정부(보건복지부)의 저출산·고령사회정책본부로 정점으로 하여 시·도별로 저출산·고령화대책본부를 두고, 시·군·구 단위에 저출산·고령화대책센터를 두는 유형이다.

[그림 3-3] 특별지방행정기관 형태의 저출산·고령화대책 조직



저출산·고령화대책조직을 특별지방행정기관 형태로 설치하게 되면, 중앙정부(보건복지부)의 저출산·고령사회정책본부를 정점으로 하여 수직적인 조직체계가 형성되어 중앙정부의 시책이 신속하고 정확하게 지방자치단체에 전달될 수 있다는 장점이 있다. 또한, 중앙정부의 재정을 효율적으로 집행할 수 있어서 재원의 낭비를 방지할 수 있다. 다만, 단점으로는 지방자치단체 조직과는 별도의 중앙정부 직속의 특별지방행정기관을 신설하기 위해서는 많은 신규인력이 필요하다. 시·군·구별로 1명의 신규인력을 충원한다 하더라도 232명이 필요하므로 전국적으로 상당한 수의 공무원 신규채용이 필요할 것인데, 공무원의 대폭적인 증원은 현실적으로 어려울 것으로 판단된다. 인력 충원과 더불어 사무실의 설치와 운영에도 많은 재원이 소요되는 바, 중앙정부로서는 큰 부담이 될 수 있다. 또한, 지방에서의 업무수행에는 지방자치단체의 협력과 지원이 매우 큰 몫을 차지하는데, 과거의 전례로 보아 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 협력이 그다지 원활한 편이 못된다. 따라서 특별지방행정기관의 업무 수행에 많은 어려움이 예상된다.

이러한 특별행정기관형과 유사한 외국사례로는 호주의 센터링크(Centrelink)를 들 수 있다. 호주의 센터링크는 호주의 중앙정부가 국민에게 제공하는 거의 모든 종류의 대민서비스를 통합적으로 제공하는 정부기구로서, 국민

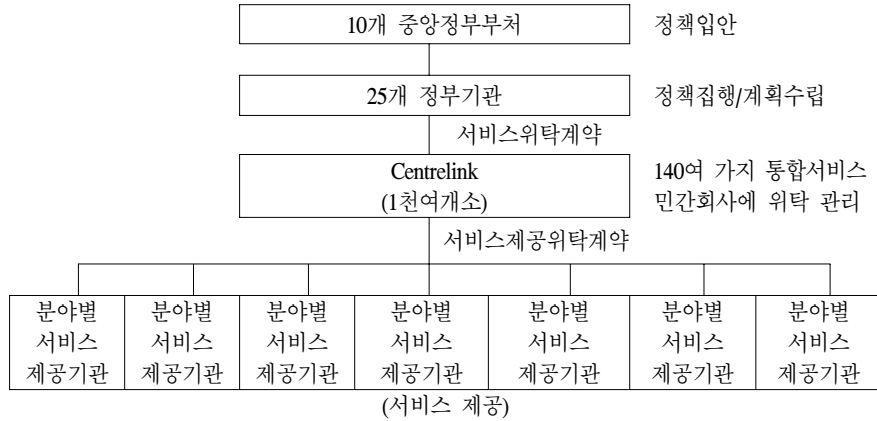
들이 개별부처가 제공하는 각각의 공공서비스를 받기 위하여 여러 관련기관을 찾아다닐 필요 없이 단 한 곳만 찾아가면 문제를 해결할 수 있도록 하는 공공서비스 전달시스템이다.

호주는 1946년부터 공공직업안정기관을 전국적으로 설치하고 실업부조와 고용서비스를 제공하기 시작하였다. 그런데 1970년대 이후, 높은 실업율이 지속되면서 호주 정부는 장기실업문제를 효율적으로 해결하기 위하여 1995년 연방고용서비스자문위원회에 고용관련 서비스와 실업부조를 혁신시키는 방안을 마련해 줄 것을 요청하였다. 이에 따라 연방고용서비스자문위원회는 고용교육훈련부의 18개 노동시장 프로그램을 검토한 후, 행정절차와 고용서비스 전달체계를 간소화하고 수요자의 특성에 맞는 프로그램을 보장하여야 하며, 공공고용서비스를 민영화하여 민간고용서비스기관간의 경쟁에 의한 고용서비스의 질을 높이는 것이 바람직하다고 건의하였다. 이에 호주 정부는 1997년부터 실업부조, 고용서비스, 직업훈련업무 등을 포함한 연방정부와 정부기관이 제공하는 각종 대민서비스를 센터링크와 민간고용서비스 제공기관인 Job Network를 중심으로 통합적으로 제공하기 시작하였다(유길상, 2006).

호주의 센터링크에서는 연방정부 10개 부처를 비롯하여 25개 정부기관에서 제공하는 약 140가지 서비스를 통합적으로 제공한다. 대표적인 중앙부처는 가족부, 노동부, 교육부 등이다. 센터링크는 2002~2003년에 걸쳐 1년 동안 1천여 군데의 지점 또는 콜센터를 설치하고 2만 5천여명의 직원을 배치하여, 650만 명의 고객에게 140여 가지의 서비스¹⁴⁾를 제공하고 있다(그림 3-4 참조).

14) 호주의 센터링크에서 제공하는 서비스에는 취업알선, 자영업의 창업, 직업훈련, 실업부조, 공적부조, 보육, 별거 또는 이혼, 질병·부상·장애, 간호, 장례, 은퇴후 생활, 이민 등 국민의 일상생활과 관련이 있는 기존의 행정기관에서 제공하던 대부분의 행정서비스가 포함된다.

[그림 3-4] 호주의 공공서비스 통합전달체계



자료: 유길상(2006).

호주의 센터링크는 1997년 출범 당시에는 생애과정에서 발생할 수 있는 각종 사건과 재난에 대하여 개별 고객에게 보다 적합한 방식으로 종합적인 서비스를 제공하는 것에 초점을 맞추어 운영되었다. 2002년에 내세웠던 운영목표는 지역사회와 비즈니스 사이에 강력한 연계체계를 확립하는 것이었으며, 2003년 이후부터는 서비스 도구의 다양화(면접, 전화, 인터넷 등), 대학·보육시설 등 비즈니스 섹터와의 직통연결망을 구축하는 한편, 고객들이 직접 자신의 데이터를 조작하게 하여 “셀프 서비스”(self-service)를 가능하게 하는데 초점을 맞추었다(장지연, 2005).

라. 각 유형의 비교·평가

이상의 3가지 유형들을 요약하여 비교하면 아래의 <표 3-36>과 같다.

총액인건비제 하에서 조직의 탄력성을 부여하는 것이 바람직한 저출산·고령화대책 행정체제를 구축하는 지름길이라고 가정한다면, 지방자치단체의 정규조직형 중에서도 기능통합형이 가장 바람직한 대안이라 할 수 있

다. 그러나 저출산·고령화대책 관련 사업을 효율적으로 수행하기 위해서는 행정의 효율성 관점에서 조직통합형도 현실적으로 필요하다. 따라서 광역 또는 기초자치단체의 특성에 따라서 기능통합형과 조직통합형을 적당하게 절충하여 활용하는 것이 현실성 있고 지방분권과 지방자치의 원리에도 부합될 것이다. 그러나 지방자치단체가 처한 여러가지 현실적 상황을 감안한다면 조직 또는 기능의 물리적 통합이 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 조직과 기능의 통합을 최소화하면서 실질적으로 완전통합적 효과를 가져올 수 있는 방안을 모색하는 것이 가장 바람직할 것인 바, 이에 대한 최선의 방안이 최적규모의 총괄조직 설치이다.

〈표 3-36〉 저출산·고령화대책 조직유형별 특성 비교

구분	지방자치단체의 정규조직형		지방자치단체장 직속 TF형	특별지방행정기관형
	기능통합형	조직통합형		
특징	저출산·고령화대책 관련 기능 중 현장 서비스기능만 완전통합	저출산·고령화 대책 관련 부서 완전통합	단체장이 직접 관장하는 임시적 조직	보건복지부 직속의 새로운 조직체계 구축
장점	기능 및 조직의 일치화 가능	조직통합목적 달성	관련 조직간의 업무 연계와 조정에 효과적	국가시책의 효율적인 집행 가능
단점	주민생활지원과와 기능 중복	총액인건비제하 행정기구수 제약으로 탄력성 취약	파견직원으로 구성된 팀이므로 응집력 결여	조직신설에 따른 과도한 재정적, 인력적 부담

3. 지방자치단체 조직 효율화방안

저출산·고령사회정책의 성공적 추진을 위해서는 우선 중앙정부(보건복지부 저출산·고령사회정책본부)－시·도－시·군·구－읍·면·동으로 연결되는 수직적 정책전달체계가 무리 없이 정상적으로 작동될 수 있어야 한다.¹⁵⁾

15) 문미경과 김혜영(2003)에 의하면 지방자치단체의 조직은 정책의지를 실현하기 위한 정책집행조직으로서 작동된다고 한다. 정책은 사회적으로 제기되는 문제에 대하여 정부가 해결할 방향으로 제시하고 이에 대한 구체적 정책수단을 통하여 집행이 되어야 효과를 발생한다고 한다. 즉, 정책의 효과는 정책집행의 결과로서 나타나고, 정책집행은

수직적 정책전달체계에 있어 각각의 위치에 따라 역할과 기능이 조금씩 달라지며, 이에 따라 조직의 규모나 형태도 달라진다.

중앙단위에서는 중앙정부 및 지방자치단체에서 추진되는 방대한 규모의 저출산·고령사회정책을 총괄적으로 관리·감독하고 관련 중앙부처를 유기적으로 연계·조정하기 위한 추진기구로 저출산·고령사회정책본부를 설치하여 3개의 정책관(국 수준)과 13개의 팀(과 수준)으로 운영하고 있다.

이에 비해 광역자치단체는 중앙단위의 조직규모에 근접하는 수준의 조직규모를 갖추고 있지 못하며, 과 또는 계 수준에서 총괄조직이 설치되어 있다. 저출산대책과 고령화대책을 통합하여 관리하는 완전한 형태의 총괄조직의 설치가 매우 바람직하나, 이러한 조직을 갖춘 광역자치단체는 9개 시·도(과 수준 1개 시·도, 계 수준 8개 시·도)에 불과하다.

또한 기초자치단체에서는 중앙의 정책본부와 같은 총괄기능을 가진 조직을 거의 찾아보기가 힘든 상황이며, 담당자조차 제대로 지정되지 않아 어느 부서에서 총괄기능을 수행하고 있는지, 총괄담당자가 누구인지조차 확인하기 어렵다. 이러한 상황에서 중앙에서 읍·면·동까지 정책전달체계가 원활하게 작동되기를 기대하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 시·도, 시·군·구 총괄조직들 간의 수직적 전달체계를 제대로 설치하여 중앙-시·도-시·군·구에 이르는 정책전달이 제대로 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 적정규모의 조직이 우선 확보되어야 할 것이다.

다음으로, 수평적 측면에서는 지방자치단체의 개별적 상황 하에서 조직-기능-인력이 가장 합목적적이고 효율적으로 기능할 수 있는 조직구조를 갖춰야 한다. 조직통합적 입장에서는 저출산·고령화대책을 수행하는 실무 부서들을 모두 모아 하나의 부서로 편성하는 것이 모든 정책사업의 통합

정책을 구체화시키고 확산하는 중요한 단계이며, 정책집행이란 정책이 형성되어 실제로 업무가 추진되는 과정에서 그것이 일상화 내지 정형화 될 때까지의 과정을 의미한다고 한다. 따라서 성공적인 정책집행은 정책추진체계와 조직이 얼마나 효율적으로 되어있는가에 달려있다.

적 관리차원에서 긍정적으로 받아들여질 수 있을 것이다. 그러나 관련부서를 모두 합칠 경우 조직규모가 너무 비대해져 오히려 효율성이 떨어질 수 있다. 따라서 기능통합적 입장에서 각각의 실무부서에 저출산·고령화 대책의 주요기능만을 분리하고 이를 새로운 조직에 부여하는 것이 기능적 측면에서 보다 합리적이고 타당할 수 있다. 즉, 필요에 의해 기존 실무부서의 기능을 크게 훼손하지 않는 범위내에서 핵심적인 기능만을 분리하여 이를 통합하는 것이 보다 타당할 것이다.

결국 수직적 정책전달체계의 안정성을 유지하고 수평적으로 조직통합 및 기능통합적 효과를 기할 수 있는 방법은 기존의 조직체계를 유지하면서 효과적인 규모의 총괄부서를 설치하는 것이다. 이로 하여금 저출산·고령화대책의 총괄, 기획, 조정, 평가, 지도감독 등의 종합적 관리기능을 전담하여 수행토록 하고, 기존 실무부서들과의 연계·조정을 강화하여 모든 관련조직과 기능들이 실질적으로 통합되는 효과를 노리는 것이 현실적으로 최선일 것이다.

저출산·고령화대책 총괄부서의 효율화를 위해 기능적인 측면에서 살펴 보아야 할 것들은 다음과 같다.

중앙정부는 보다 거시적이고 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·추진하지만, 하위 지방자치단체로 내려갈수록 해당 지역에 국한된 미시적이고 세부적인 정책사업을 추진한다. 이에 지방자치단체에서는 정책기획적 측면보다는 정책집행(사업수행)적 측면이 강조됨으로, 이러한 특성이 지방자치단체 총괄조직에 반영되어야 한다. 따라서 시·도 경우 정책기획적 측면과 정책집행적 측면이 어느 정도 균형을 이루도록 하고, 시·군·구의 경우 정책기획적 측면보다 정책집행적 측면이 보다 강조되므로 관련 시책들의 조정기능이 보다 부각되도록 하여야 할 것이다.

한편, 총괄조직을 설치함에 있어 간과하지 말아야 할 것은 현재 지방자치단체는 지역실정에 적합한 저출산·고령화대책을 스스로 기획·추진·집행

할 수 있는 숙련경험이 미흡하다는 점이다. 지방자치제가 실시되기 이전까지 정책기획분야는 거의 전적으로 중앙정부에 의존함으로써 그동안 지방자치단체는 거의 정책집행만을 담당하여 왔다고 볼 수 있다. 이렇듯 지방자치단체가 경험적으로 축적하여 온 것은 기획관리분야로서, 정책기획능력을 구비할 수 있는 내부자체 역량이 부족한 상황이다.

정책기획은 전문적 지식을 활용하여 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가·예측·보정을 행하는 것으로서 높은 전문성을 요하고 있다. 따라서 정책기획역량이 미약한 지방자치단체의 경우 총괄부서의 설치가 우선적으로 요구되는 바, 총괄조직 설치를 통해 자체적인 기획역량 강화의 기회가 제공될 수 있을 것이다.

저출산·고령화 현상은 지역에 따라 차이가 있고, 뚜렷이 구별되는 특성이 존재하기 때문에 중앙정부 또는 다른 지방자치단체에서 수립한 정책을 그대로 수용하여 집행할 수는 없다. 이러한 점 때문에 지방자치단체별로 매년 지역특성을 감안하여 독자적인 시행계획을 작성하여 추진하고, 추진실적을 평가한 후 다음해 시행계획에의 반영을 요하고 있다. 이러한 기획, 평가, 환류는 정책집행기능을 주로 담당하는 개별 실무부서의 기능과 불일치하는 면이 있어, 이를 수행할 수 있는 자체역량을 갖추고 있다고 보기도 어렵다. 따라서 총괄조직의 설치를 통해 이러한 기능들이 종합적으로 관리될 필요가 있다.

저출산·고령화대책사업은 중앙에서는 여러 부처에서 분산하여 추진되고 있으며, 지방자치단체에서도 중앙부처와의 전달체계가 감안된 상태에서 여러 실무부서에서 분산하여 추진되고 있다. 사업의 현상유지가 목적이라면, 그리고 지방자치단체의 독자적 사업추진 없이 중앙정부의 통제하에 모든 사업들이 관리되어질 수 있다면 현재의 지방자치단체 조직체계하에서도 중앙정부에서 시달된 사업에 대하여는 별 무리 없이 사업이 추진될 수 있을 것이다. 그러나 현재의 저출산·고령화대책사업은 정책사업의 현

상유지가 아닌 지속적인 효과성 제고와 효율성 도모에 초점이 맞춰져 있으며, 중앙정부에의 의존 없이 지방자치단체 스스로의 자체적 사업관리를 요구하는 등 지방자치단체의 독자적 역할이 매우 강조되고 있다. 따라서 중앙 및 지방자치단체에 저출산·고령화대책 총괄조직을 설치하여 모든 관련 부서들을 연계하고 지도·감독하여 각 부서에서 수행되는 정책사업들을 종합적으로 관리·조정하는 기능을 강화하여야 할 것이다.

가. 광역자치단체의 조직 효율화 방안

저출산·고령화대책 관련서비스는 중앙정부에서 읍·면·동까지 수직적 연계구조를 통하여 전달되고 있다. 그러나 저출산·고령사회정책본부에서 한정된 인력자원을 가지고 16개 시·도 및 232개 시·군·구를 모두 관장하기에는 어려움이 있다. 따라서 전달체계상의 중간기착지에 해당하는 시·도에서 이를 1차적으로 주도하여 관장하고 중앙과 지방간의 기능 연계 및 조정을 하는 가교역할을 수행할 수 있는 체제를 갖추는 것이 바람직하다. 또한 중앙정부의 정책기획적 기능과 시·군·구의 정책집행적 기능을 동시에 갖추는 총괄적 기능이 요구된다. 따라서 현재와 같은 계 수준으로는 이러한 기능을 수행하기에는 역부족임에 따라 과 수준에서 기능적으로 최대한 통합성을 살리는 방안이 가장 합리적이라 판단된다.¹⁶⁾

즉, 광역자치단체에는 주요 핵심기능만 분리하여 과에 통합하는 핵심기능 통합형태가 바람직하므로, “저출산·고령화대책과”를 설치하도록 한다. 즉, 대구광역시의 사례와 유사하게 기획총괄팀, 저출산대책팀, 고령화대책팀으로 구성된 과 규모의 조직이 필요하다.

지방자치단체의 사정에 따라 이것이 여의치 않을 경우 고령사회부문은

16) 이는 일선현장의 총괄담당자를 통해서도 확인되고 있다. 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 생각하는 경우 가장 이상적인 규모는 무엇이라고 생각하느냐는 질문에, 광역자치단체는 9개 시·도가 과 수준의 규모가 가장 이상적이라고 응답하였다(표 3-22 참조).

기존조직을 활용하되, 저출산부문에 한하여 저출산대책팀을 만들고, 여기에 저출산과 고령화를 함께 통합하는 총괄기획 기능을 흡수시키는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 그 이유는 고령화대책은 기존정책사업의 연장선상에서 수행될 수 있는 사업들로서 사업의 범주가 크게 확대되지는 않았으므로 기존의 조직에 총괄기능을 추가하여 활용해도 어느정도 의도한 바를 충족시켜 줄 수 있을 것으로 보이기 때문이다. 이에 반해 저출산부문은 새로 개발된 사업들이 상당수 존재하고 아직 관련부서간 역할관계가 명확히 정리되지 않고 있어, 이를 총괄할 수 있는 기능통합·조정 부서설치가 시급한 상황이다.

한편, 신설되는 과 수준의 총괄조직은 일반 실무부서 즉, 복지업무와 관련이 있는 사업국 단위내에 설치하느냐 또는 기획관련 부서에 설치하느냐가 논의될 수 있다. 우선, 단위 사업국내에 두는 ‘과’의 신설과 관련해서는 당해 사업국내에 12인 이상의 정원을 필요로 하는 업무가 있을 경우에 이를 설치할 수 있다. 이에 비해 기획실에 두는 ‘담당관’의 신설과 관련해서는 전문지식을 활용한 정책 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가와 행정개선 등의 업무를 수행하고 기획업무를 담당하는 실장 아래에 설치하고 정원책정기준의 제한이 없다. 담당관 아래에 과를 둘 수 없다고 명시하는 등 기구의 위계상 실·국·본부와 과 사이에 위치해 있으나, 부서장의 직급 기준은 동일하므로 사실상 과와 동일시할 수 있을 것이다.

그런데 사업국 단위내에 두는 ‘과’나 기획실에 두는 ‘담당관’은 기구의 성격과 역할이 조금 다르고 각기 장단점을 가지고 있다. 첫째, 정원 책정에 대한 탄력성에 차이가 있다. ‘과’의 설치에 팀장급 4인 이상을 포함한 12인 이상의 정원을 필수요건으로 하지만, ‘담당관’의 경우 아무런 제약요건 없이 필요한 수만큼 정원을 책정할 수 있으므로 심층적 조직진단과 설계가 이루어지기 어려운 시급한 상황에서 일단 실험적 조직으로서 가동시킬 수 있고, 향후 사업진행 추이나 지방자치단체 인력상황을 감안하여 정

원과 현원을 유동적으로 조정할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 기능과 역할에 차이가 있다. 실무사업국내에 존치시킬 경우 ‘과’는 총괄주무부서로서의 기능과 역할을 수행한다. 동일사업국내에 위치하므로 공간적 측면에서 실무부서와 근접한 거리 또는 동일공간에서 사업수행의 전 과정에 개입할 수 있으므로 기획, 평가, 조정, 연계 등 기획총괄분야에 있어서는 실효성이 증진될 수 있다. 그러나 기획기능과 총괄기능을 가진 주무부서로서 업무보고 등 각종 자료의 취합·작성, 사무지원 등 모든 행정적 총괄까지 겸해야 하므로 행정 잡무가 증가하여 본연의 업무에 집중하기 어려울 수 있다. 그리고 충분한 인력이 배치되지 않을 경우 자칫 전문기획 등의 역할을 수행하는 것이 아니라 사업부서에서 작성된 자료를 취합하는 수준에 그칠 공산이 크며, 행정중심의 업무처리로 흐를 수 있다.

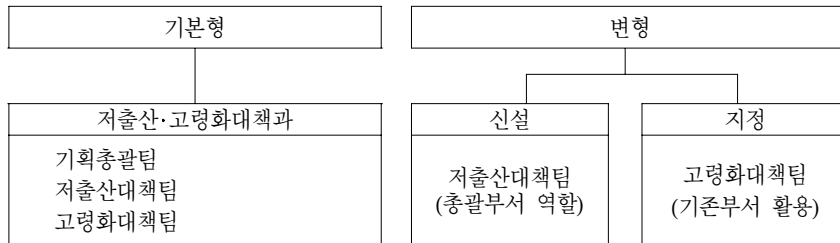
기획업무를 담당하는 실장 아래에 ‘담당관’을 설치할 경우 사업국과 기능적, 공간적 위치를 달리함으로써 기획총괄 외적인 업무부담을 덜 수 있어 전문적 지식을 활용한 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가의 역할수행 등 본연의 업무에 충실할 수 있으나, 사업부서와 소속이 다름으로 인해서 연계·조정 기능이 약화될 소지가 있다.

셋째, 정책예산 편성 및 조정, 인력배치의 실효적 개입정도가 달라진다. 사업국내의 ‘과’로 총괄부서를 설치할 경우 저출산·고령화대책관련 예산의 편성 및 조정, 인력배치의 권한이 부여되지 않고 접근하기 어려운 경우가 일반적이어서 집행력 확보는 떨어지게 되며, 국이나 과간 인력의 조정권한이 없어 요구되는 자질을 갖춘 숙련된 필수인력의 배치에 어려움을 겪게 된다. 기획실내에 ‘담당관’으로 총괄부서를 설치할 경우 예산의 편성 및 조정, 인력배치 등에 권한이 부여됨으로 사업예산 편성 및 조정에 직간접적으로 관여함으로써 실효적 집행력을 확보할 수 있으며, 부서 기능에 최적합 인력을 우선적으로 배치할 수 있는 강점이 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 광역자치단체의 경우 일반적인 ‘과’ 형태의

조직으로 실무사업국내에 존치시키느냐 아니면 ‘담당관’으로 하여 기획부서 소속으로 두느냐에 따라 조직의 기능과 역할이 상당부분 달라진다. 총괄조직은 저출산·고령화정책관련 업무 전반을 기획, 조정, 평가, 관리하는 역할을 수행하므로 그 성격상 ‘과’ 보다는 ‘담당관’이 더 적합하게 보인다. 그러나 상호의존성이 있는 부서들간의 거리를 좁히는 편이 사업의 종합적 관리에 보다 효과적일 수 있다. 따라서 부서의 소속은 개별 지방자치단체의 상황을 고려하여 위치시키면 될 것이다. 그런데 ‘담당관’이 아닌 ‘과’로 설치할 경우에는 반드시 행정업무 부담을 덜면서 기획 등 본연의 업무에 충실할 수 있는 환경을 마련해 주고 예산의 편성·조정 및 인력배치를 포함한 저출산·고령화대책사업 전반에 관해 적극적으로 참여하여 반영할 수 있는 권한을 부여할 수 있도록 해야 한다. 이는 지방자치단체장의 의지에 달려 있으며, 국·과장급 이상 중간관리자의 교육을 통해 인식의 전환으로 총괄조직에 힘을 실어 주어야 할 것이다.

[그림 3-5] 광역자치단체의 저출산·고령화대책 조직개편 모형



시·도의 ‘과·담당관’의 설치는 지방자치단체의 규칙으로 정할 수 있다 (『지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정』 제9조 참조). 조례와 달리 규칙의 제·개정은 법령이나 조례가 위임한 범위 내에서의 지방자치단체장의 고유권한이므로 단체장 재량에 의한 조직 설치가 가능하며, 절차적 요건으로 제·개정된 규칙을 공포한 날부터 10일 이내에 당해 지방의

회에 제출하면 된다(동법 제25조 참조). 다만, 시·도에 따라 ‘과·담당관’의 설치도 조례에 의하도록 강화된 조례가 있을 경우 의회에 의한 조례 제·개정 절차가 밟게 된다. 결국 강화된 조례가 없는 이상 광역자치단체차원의 ‘과·담당관’ 규모의 조직은 복잡한 과정 없이 단체장의 의지 여하에 따라 설치 가능하다.

나. 기초자치단체의 조직 효율화 방안

기초자치단체의 경우, 보건소에서 담당하는 일부기능(보건의료서비스 제공기능 등)을 제외하면 대부분의 저출산·고령화대책 기능이 주민생활지원과 체제내에 통합되어 운영되고 있다. 시·군·구 정책집행의 최일선 현장에서 저출산·고령화대책과 관련된 사회복지, 보건, 주거, 교육, 고용, 생활체육 등의 서비스가 수요자 중심으로 효율적으로 전달되려면 전반적인 기능통합이 필요하기 때문에, 이는 업무수행의 효율성을 위하여 매우 바람직한 형태라 볼 수 있다.

그런데 문제는, 현재의 주민생활지원과 체제는 저출산·고령화대책의 정책기획·집행·평가기능을 담당하는 총괄 조직이 완비되어 있지 않아 정책집행 실무부서간은 물론, 해당 광역자치단체 저출산·고령화대책 총괄부서와의 연계가 미흡한 상황이라 볼 수 있다. 따라서 기초자치단체에 저출산·고령화대책 총괄기능을 담당하는 조직(계 수준)을 설치할 필요가 있다. 따라서 “저출산·고령화대책팀(계)”을 설치하여 저출산·고령화대책 총괄기획 및 수립·평가를 수행하도록 한다. 주민생활지원과가 주민생활지원서비스 전반에 관하여 복지사무를 기획하고, 서비스를 연계하며, 조사하는 기능까지 가지고 있기 때문에 주민생활지원과에 저출산·고령화대책팀(계)을 설치할 경우 이러한 기능을 효과적으로 활용할 수 있을 것이다.¹⁷⁾

17) 광역자치단체에서 살펴본 바와 같이 기획부서에 두는 것도 고려할 수도 있으나, 기초자치단체는 정책기획보다 정책집행 측면이 강조되므로 기획실보다는 주민생활지원과

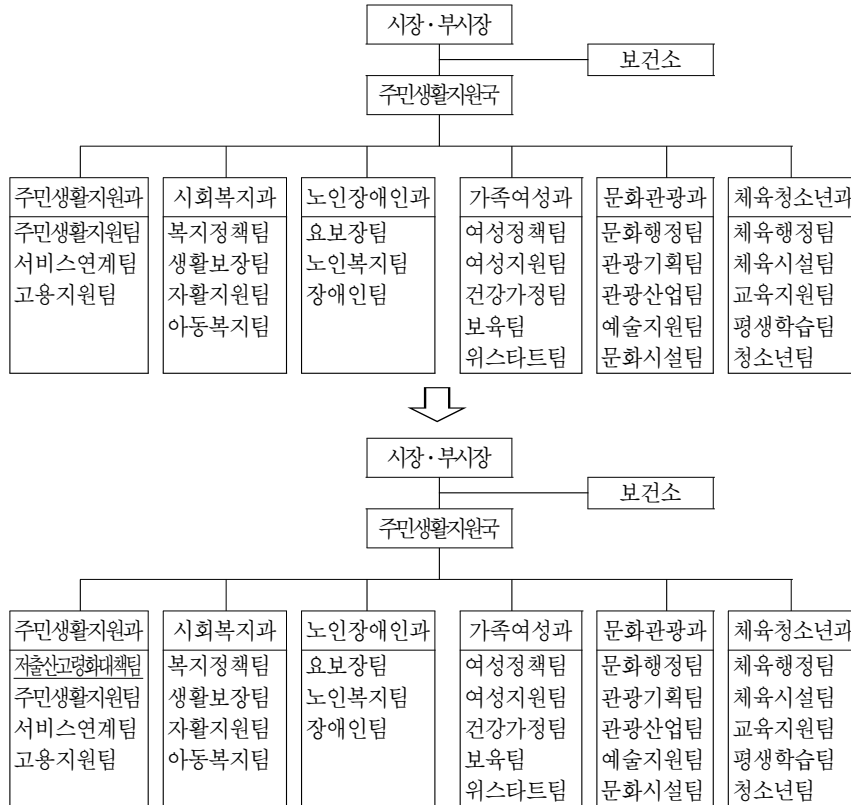
그런데, 기초자치단체 주민생활과 내에는 이미 주민생활지원팀(또는 복지기획팀 등)이 설치되어 있는 경우가 많으므로 저출산·고령화대책팀(계)을 별도로 설치할 것인가, 아니면 저출산·고령화대책팀(계)의 기능을 확대할 것인가의 문제가 대두된다. 저출산·고령화대책팀(계)을 별도로 설치하는 것은 주민생활지원팀과 기능의 중복우려가 있고 소모적이며 주민생활지원과 업무의 과중이 예상되는 바, 이는 수용되지 않을 가능성이 크다. 따라서 주민생활지원팀(또는 복지기획팀)을 저출산·고령화대책팀으로 전환하여 저출산·고령화대책을 위한 기획·조정·평가관리 업무를 강화하고, 그 외 관련성이 떨어지는 기능은 주민생활지원과 내의 다른 팀으로 이관하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

1) 대도시형: 4개 국 이상(65개 시·구)

4개 국 이상을 설치하고 있는 대도시 기초자치단체의 경우 지자체의 인구규모가 크므로 과 단위의 조직설치를 고려할 수도 있다. 즉, 주민생활지원과를 저출산·고령화대책과로 전환하고 담당부서와 기능 및 사무를 적절하게 재배치하는 방안이 그것이라 할 수 있다. 그러나 대도시형의 경우도 현실적으로 인력확보가 용이하다고 볼 수 없으므로 역시 계(팀) 단위가 적정한 것으로 판단되며, 주민생활지원과에 두는 것이 타당할 것이다. 그리고 총괄기획, 저출산대책, 고령화대책 각 부문 담당자를 필히 배치하여 관련 실무부서와 유기적 협력관계를 형성토록 한다.

에 덧붙여 부서들 간의 거리를 좁혀 조정을 위한 상호작용이 쉽게 이루어지도록 하는 것이 보다 효과적이라 생각된다.

[그림 3-6] 대도시형(S시)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형

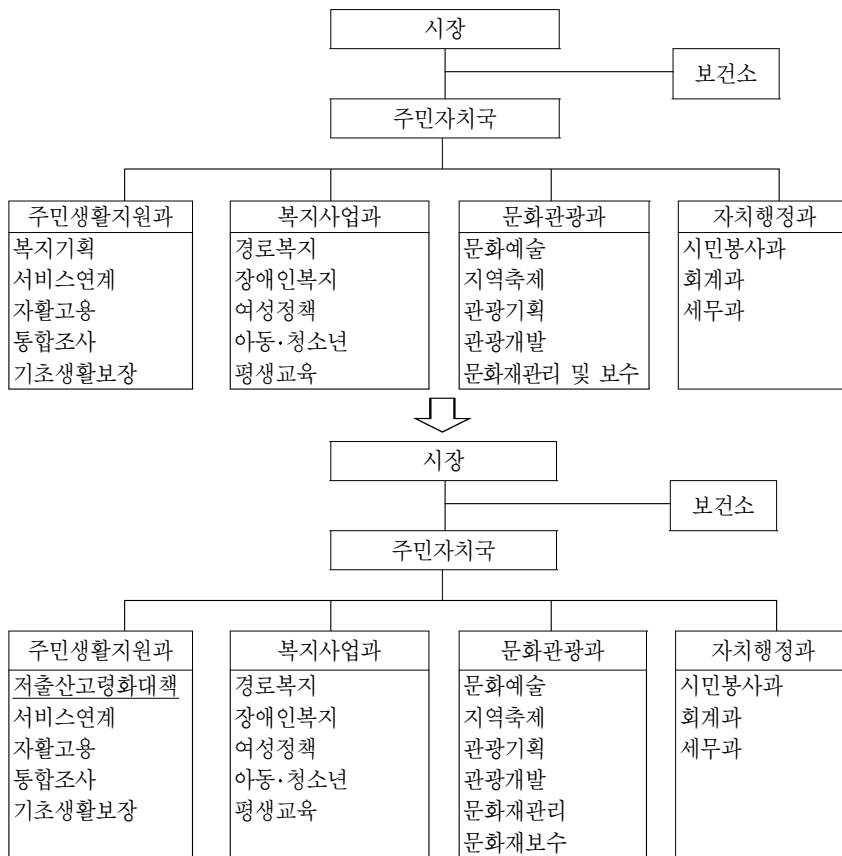


2) 중소도시형: 3개 국 이하(73개 시·구)

3개 국 이하가 설치되어 있는 중소도시 기초자치단체의 경우에도 현재의 과 체제 안에서 주민생활지원과를 저출산·고령화대책과로 전환하고 담당부서와 기능 및 사무를 적절하게 재배치하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 이 역시 마찬가지로 인력확보가 대도시형보다 더욱 어려울 것이므로 계(팀) 단위가 적정할 것이며, 해당 계(팀)는 주민생활지원과에 두는 것이 타당할 것이다.

이때, 복지기획팀과의 기능 중복 문제가 제기될 수 있으나 복지기획팀은 일반적인 복지사무 기획업무에 기능이 한정되고 있는 반면, 저출산·고령화대책팀은 주민생활지원국내에서 이루어지는 거의 모든 업무와 보건소에서 수행되는 업무에 대한 기획, 평가, 조정 등을 종합관리하는 조직이므로 차별화된다. 따라서 이러한 중복성의 문제는 극복될 수 있으며, 만약 문제가 잔존할 경우 정책우선순위에 따라 복지기획팀의 기능을 조정·배분하는 것이 바람직할 것이다.

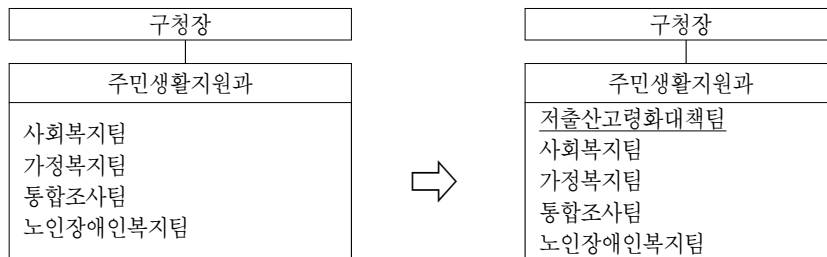
[그림 3-7] 중소도시형(K시)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형



3) 행정구형: 인구 50만 이상 시(26개 구)

인구 50만 이상인 시에 설치되어 있는 구는 자치기능 없이 행정기능만을 가지고 있다. 따라서 행정구는 상급기관인 시와는 수직적인 상하관계를 형성하고 있기 때문에, 이러한 행정구의 경우에는 상급기관과의 관계를 고려하여 주민생활지원과 내에 저출산·고령화대책팀을 신설하는 것이 바람직할 것이다.

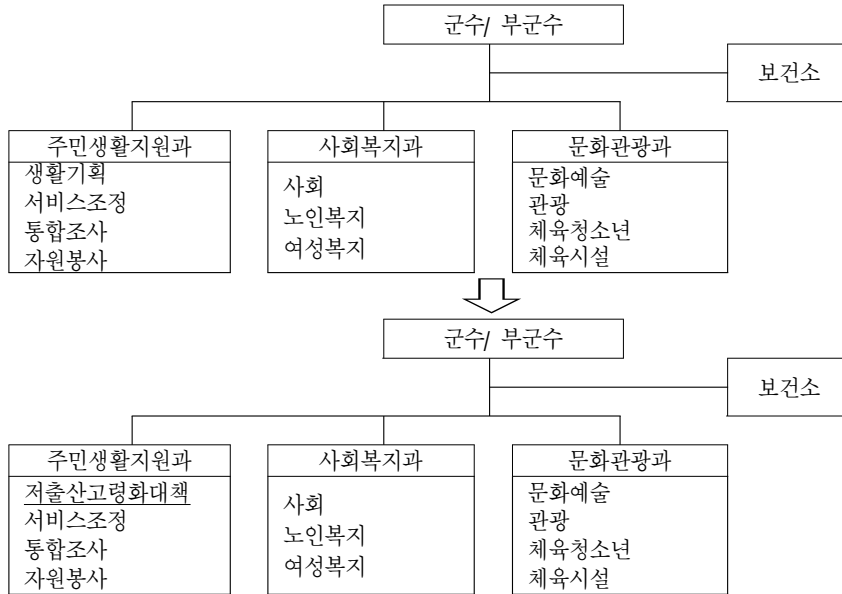
[그림 3-8] 행정구(S시 J구)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형



4) 시·군형(96개 시·군)

인력규모가 적은 일반시와 군지역의 경우, 기존의 주민생활지원과에 저출산·고령화대책팀을 설치하도록 한다. 일반시·군의 경우 생활기획팀과의 기능 중복 문제가 역시 대두될 수 있는데, 생활기획팀의 기능을 저출산·고령화대책팀에서 대부분 흡수하고 일부기능을 타 실무부서에 배분하는 것이 바람직할 것이다.

[그림 3-9] 일반 시와 군(구)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형

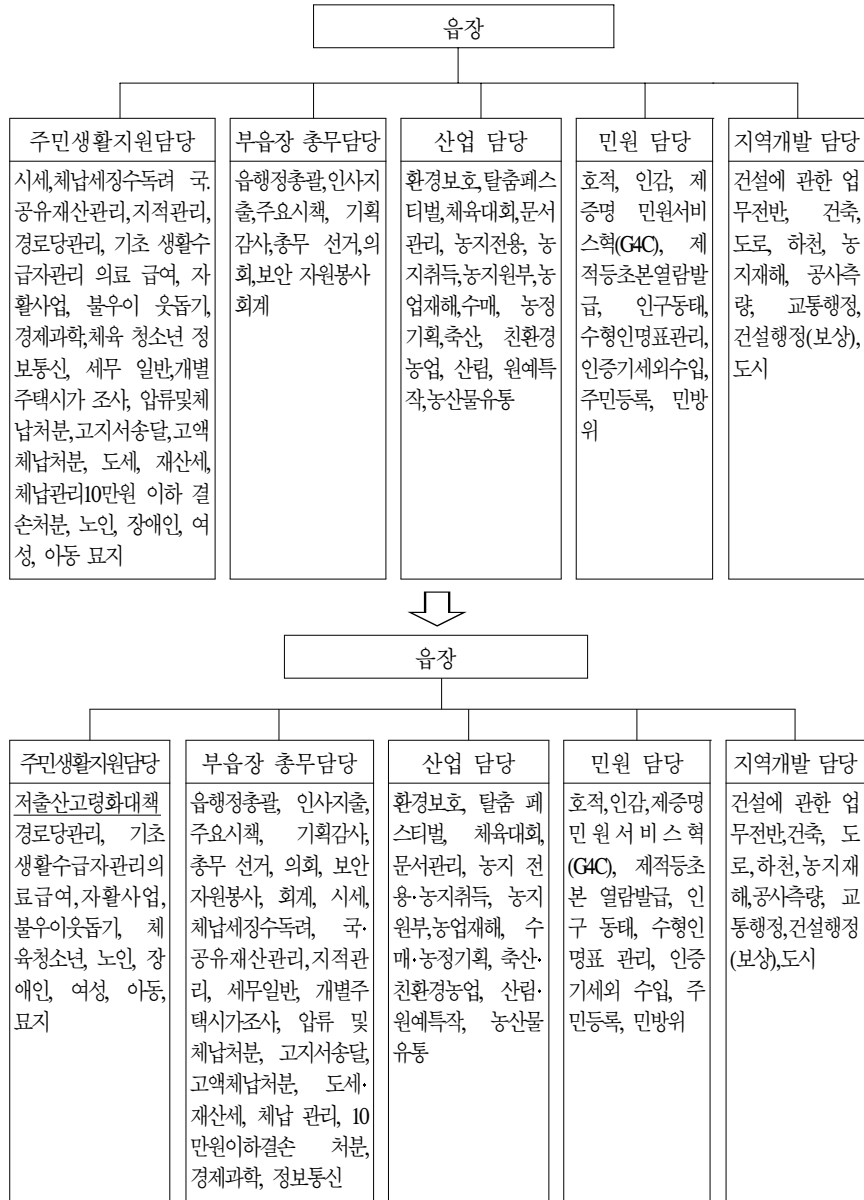


다. 읍·면·동 사무소의 조직 효율화 방안

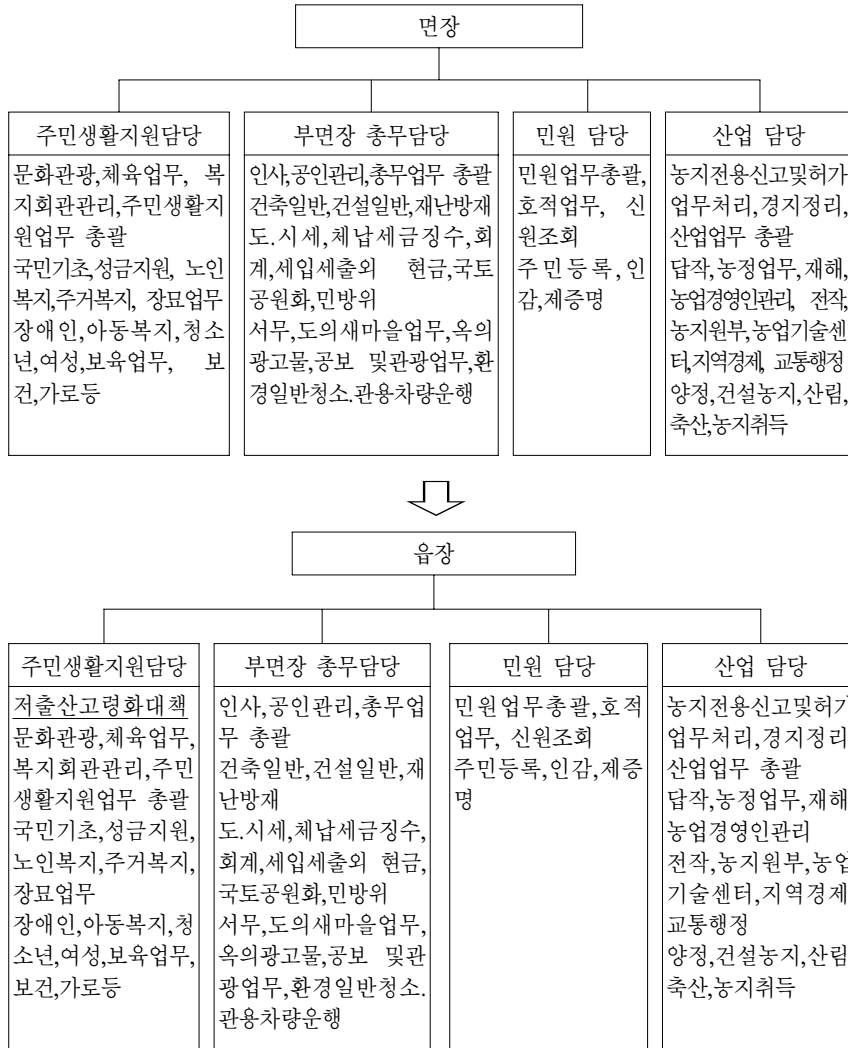
읍·면·동의 경우, 읍·면·동의 성격상 주민과의 대면을 통해 서비스가 제공되고 정책수요가 파악될 수 있는 곳이므로 내부적 업무조정을 통한 담당자 지정을 통하여 심층서비스 제공과 정책발굴 원천을 가능하도록 한다.

현행 읍·면은 주민생활지원담당+총무담당+산업담당+민원담당으로, 동은 민원담당+주민생활지원담당으로 구성되어 있는 바, 각각의 읍·면·동에는 정부조직의 특성상 국이나 과와 같은 조직이 부재함에 따라 별도의 부서를 설치하기 보다는 주민생활지원담당의 업무내용에 저출산·고령화대책 총괄사무를 추가하고 저출산·고령화대책담당자를 1명 지정하는 것이 바람직할 것이다.

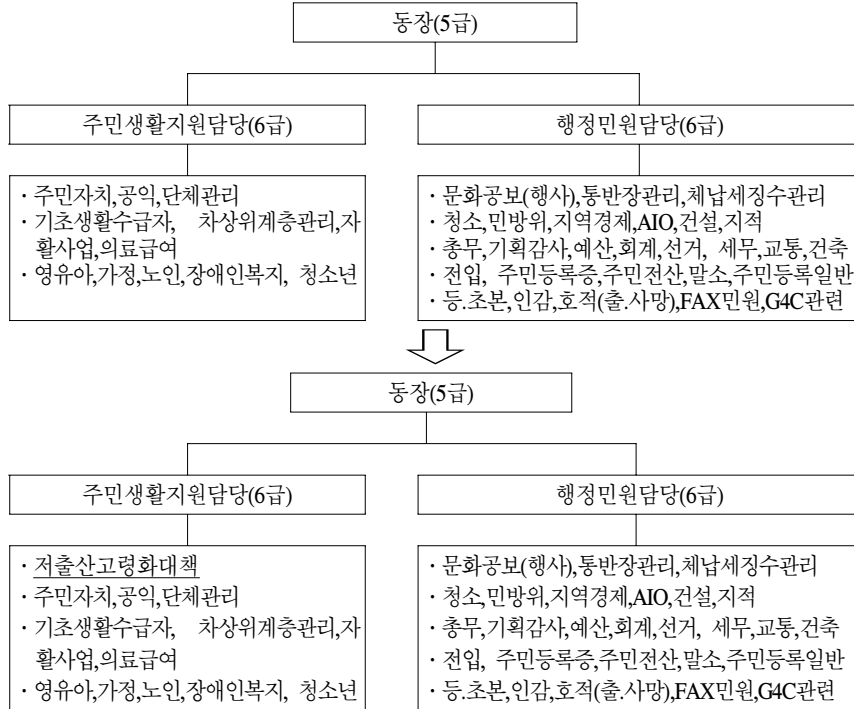
[그림 3-10] 읍(A시 P읍)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형



[그림 3-11] 면(S시 P면)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형



[그림 3-12] 동(S시 J구 P동)의 저출산·고령화대책 조직개편 모형



4. 총괄부서를 매개로 한 실무부서간의 연계·협력관계 강화

저출산·고령화 대응정책을 성공으로 이끌 수 있는 방법 중의 하나는 설치된 총괄부서가 저출산·고령화 대책 관련 실무부서들과의 연계·협력체계를 공고히 하여 세부사업들을 얼마나 통합적으로, 또 효율적으로 추진할 것인가에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

저출산·고령화대응 정책은 그 범위가 넓어 담당 중앙부처의 수가 많을 뿐만 아니라, 동일 부처 내에서도 다양한 부서에서 업무를 수행하는 특징을 지니고 있다. 이미 중앙정부 차원에서 많은 부처와 부서에서 저출산·고령화대응 정책을 담당함에 따라, 광역자치단체와 기초자치단체에서도

이에 대응해 다양한 부서들에서 담당하고 있다.

기초자치단체에서 저출산·고령화대책 관련 부서(과 수준)들을 살펴본 결과, 1개 총괄부서만이 관여하고 있다는 응답은 9.7%에 불과하다. 반면, 2개 부서 이상이 참여하고 있다는 응답율이 35.7%로 가장 높으며, 5개 부서 이상이 참여하고 있다는 응답도 17.2%나 된다. 이를 다시 계 수준에서 세분화하면 더욱 많은 부서들이 저출산·고령화대책과 관련하여 분산되어 있음을 짐작할 수 있다(표 3-37 참조).

〈표 3-37〉 저출산 및 고령화대책 참여부서 수(과 수준)

(단위: %)

구분	전체	기초자치단체	
		광역시지역	도지역
1개 부서	9.7	16.1	7.0
2개 부서	35.7	32.1	37.2
3개 부서	23.2	25.0	22.5
4개 부서	14.1	12.5	14.7
5개 부서 이상	17.2	14.4	18.8
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(185)	(56)	(129)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(6개 광역시지역, 12개 도지역)은 분석에서 제외함.

지방자치단체들의 현 저출산·고령화대책 세부사업 부서간의 협력관계를 살펴본 결과, 광역자치단체의 경우 평균 3.4로 무난한 협력관계를 가지고 있는 반면, 기초자치단체의 경우는 평균 2.7로 저출산·고령화대책 관련 세부사업 부서간 협력관계가 저조한 것으로 조사되었다. 따라서 업무특성상 여러 부서에 산발적으로 흩어져 있는 저출산·고령화대책을 통합·조정 및 관리하여 관련부서간 업무협조가 원활히 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 총괄부서의 설치가 긴요한 문제가 아닐 수 없다(표 3-38 참조).

〈표 3-38〉 저출산·고령화대책 세부사업 수행부서의 협력정도

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 원활함	6.3	14.3	-	2.0	1.6	2.2
원활함	31.3	28.6	33.3	14.1	12.9	14.6
보통임	56.3	57.1	55.6	45.2	45.2	45.3
원활하지 않음	6.3	-	11.1	29.6	32.3	28.5
전혀 원활하지 않음	-	-	-	9.0	8.1	9.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(16)	(7)	(9)	(199)	(62)	(137)
평균 ²⁾	3.4	3.6	3.2	2.7	2.7	2.7

주: 1) 203개 기초자치단체 중 무응답(4개 도지역)은 분석에서 제외함.

2) 전혀 원활하지 않음=1, 원활하지 않음=2, 보통=3, 원활=4, 매우 원활=5의 5점 척도에 의함.

결론적으로, 저출산·고령화대응 정책을 수행하는 조직이 분산되어 있는 상황에서 추진 부서간의 협조가 미흡할 경우, 정책들은 산발적이고 비효율적으로 추진될 수밖에 없다. 즉, 저출산·고령화대책은 사회보장, 교육, 조세, 노동시장 및 고용, 보육, 보건, 주택 정책 등과 연계되어 시행되는 측면이 강하기 때문에, 여러 담당부서간의 이해관계 조정 및 합의 도출은 그 성패를 결정하는 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 지역주민의 입장에서 저출산·고령화대책 업무가 여러 부서에 분산되어 있으면, 이용방법이나 담당부서에 대한 정보가 없을 경우 필요한 서비스를 적기에 제공할 수 없게 된다(이삼식 외, 2006). 따라서 중앙 및 시·도와 시·군·구에 이르는 일관된 총괄부서를 설치하여 여러 곳에 분산되어 있는 저출산·고령화대응 정책들을 유기적으로 연계시키고 조정할 수 있는 조직적 통로가 구축되어야 할 것이며, 이를 위해 각 지방자치단체에 주요 정책이나 의제를 조율하고 실행할 수 있는 통합관리체제가 구축되어야 할 것이다.

제4장 저출산·고령화대책 총괄부서 인력 및 교육훈련 실태와 개선방안

제1절 저출산·고령화대책 총괄부서 인력현황¹⁸⁾

1. 총괄부서 인력규모 및 구성

앞서 3장에서 살펴본 바와 같이, 광역자치단체의 경우 별도의 총괄부서 없이 총괄담당자 1명만 지정하고 있는 제주도를 제외하고는 저출산·고령화대책 총괄부서를 모두 설치(13개 시·도 신설, 2개 시·도 지정)한 상태이며, 기초자치단체의 경우 80개 시·군·구가 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자를 신설 또는 지정한 상태(10개 시·군·구 신설, 70개 시·군·구 지정)이다(표 3-2, 표 3-3, 표 3-7 참조). 이들 총괄부서 또는 총괄담당자들의 인력 현황을 살펴보면, 광역자치단체의 경우 43.8%가 3~4명으로 구성되어 있으며, 31.3%가 5명 이상, 그리고 25.0%가 1~2명으로 구성되어 있었다. 이와는 달리 기초자치단체의 경우에는 총괄부서나 담당자가 아직 확정되지 않은 시·군·구가 60.6%나 되었다. 총괄담당인력이 있다고 하더라도 1~2명인 시·군·구가 25.1%로 가장 높게 나타났으며, 3명 이상인 경우는 11.8%에 불과하였다.

18) 본 장의 실태조사 결과는 본 연구를 위해 광역자치단체(2007.7.3~7.14)와 기초자치단체(7.23~8.3)를 대상으로 수행된 심층면접조사와 우편조사 자료를 분석한 것으로, 조사 이후의 변동사항 등은 반영되지 않았음을 밝혀둔다.

〈표 4-1〉 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자 현황

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역지역	도지역
총괄부서·담당자 없음	-	-	-	60.6	66.1	58.2
총괄부서·담당자 있음	100.0	100.0	100.0	39.4	33.9	41.8
1~2명	25.0	14.3	33.3	25.1	19.4	27.7
3~4명	43.8	42.9	44.4	7.4	1.6	9.9
5명 이상	31.3	42.9	22.2	4.4	9.7	2.1
무응답	-	-	-	2.5	3.2	2.1
(평균 인원수)	(5.4)	(7.4)	(3.9)	(2.6)	(3.7)	(2.2)
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(203)	(62)	(141)

주: 총괄부서가 저출산과 고령화 2개 부문으로 나누어져 있는 경우 두 조직의 인력을 합한 수치임.

저출산·고령화대책 총괄부서나 총괄담당자가 있는 16개 광역자치단체와 80개 기초자치단체를 대상으로 직군구성 현황을 살펴보았다(표 4-2 참조). 광역자치단체의 경우 ‘행정직’으로만 구성된 시·도가 43.8%로 가장 높은 비중을 차지하고 있었으며, 그 뒤를 이어 ‘행정직+기술직’으로 구성된 지자체와 ‘행정직+기술직+기능직’으로 구성된 시·도가 각각 18.8% 순으로 나타났으며, ‘행정직+기능직’, ‘기술직+기능직’, ‘기술직’이 각각 6.3%로 조사되었다. 기초자치단체에서는 ‘행정직’으로만 구성된 시·군·구가 73.3%로 압도적인 비중을 차지하고 있었으며, 그 뒤를 이어 ‘기술직’으로만 구성된 지자체가 10.7%, ‘행정직+기술직’이 8.0%, ‘행정직+기능직’이 4.0%, ‘행정직+기술직+기능직’이 2.7%로 조사되었으며, ‘기능직’만으로 구성된 지자체도 1.3%로 조사되었다. 이는, 기초자치단체의 경우 광역자치단체와는 달리 총괄부서 인력이 불과 1~2명 뿐으로 다양한 직군으로 구성된 인력을 배치하기 어려운데서 연유한다. 한편, ‘행정직’(73.3%)이나 ‘기술직’(10.7%) 등의 단일직으로만 구성된 지자체가 많은 것은 지역의 실제적인 저출산·고령화대책을 위한 총괄부서 인력이라기보다는, 상위기관의 업무협조 및

서류수발 등을 위한 역할만을 담당하고 있음을 유추할 수 있다.

<표 4-2> 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자 직군 구성

(단위: %)

구분 ¹⁾	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
행정직	43.8	42.9	44.4	73.3	84.2	69.6
기술직	6.3	14.3	-	10.7	-	14.3
행정직+기술직	18.8	14.3	22.2	8.0	5.3	8.9
행정직+기능직	6.3	14.3	-	4.0	5.3	3.6
기술직+기능직	6.3	-	11.1	-	-	-
행정직+기술직+기능직	18.8	14.3	22.2	2.7	5.3	1.8
기능직	-	-	-	1.3	-	1.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ²⁾	(16)	(7)	(9)	(75)	(19)	(56)

주: 1) 공무원의 직급표에 따라 일반행정직과 사회복지직은 행정직으로 보건, 의무, 간호직은 기술직으로 구분함(공무원임용령 별표1, 「1급 내지 9급공무원직급표」 참조).

2) <표 4-1>에서 총괄부서·담당자가 있다고 응답한 16개 광역자치단체와 80개 기초자치단체중 75개 시·군·구(무응답 2개 광역시지역, 3개 도지역 제외)를 대상으로 분석함.

저출산·고령화 대책 총괄부서 및 담당자의 인원별 직군 현황을 살펴보면, 인원이 적을수록 행정직의 구성 비율이 높음을 확인할 수 있다(표 4-3 참조). 광역자치단체의 경우 1~2명의 인력이 운영되는 시·도의 경우 모두 ‘행정직’으로 구성되어 있었고, 3~4명인 경우 ‘행정직’(42.9%)과 ‘행정직+기술직’(28.6%)의 비중이 높았다. 5명 이상인 경우 ‘행정직+기술직+기능직’(40.0%)의 구성비가 높게 나타남으로써 광역자치단체에서 인력을 운영함에 있어 적절한 직군 구성을 위해서는 적어도 5명 이상은 확보되어야 함을 확인할 수 있다.

기초자치단체의 경우에는 총괄부서가 신설 또는 지정된 80개 시·군·구 중 51개 시·군·구가 대부분 1~2명의 담당자로 구성되어 있으며 대부분 ‘행정직’(90.2%)으로 구성되어 있다. 즉, 총괄담당자가 대부분 3명 이상으

로 구성되어 있는 광역자치단체(12개 시·도)는 ‘행정직+기술직+기능직’, ‘행정직+기술직’ 등 다양한 직군의 인력구성이 가능한데 반해, 총괄담당자가 1~2명으로 구성되어 있는 시·군·구의 경우에는 저출산·고령화대책을 위한 직군의 구성을 다양화할 충분한 인력을 확보하고 있지 못하고 있는 상황임을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자수별 직군 구성

(단위: %)

구분	행정직	기술직	행정직 +기술직	행정직 +기능직	기술직 +기능직	행정직 +기술직 +기능직	기능직	계 (지자체)
광역자치단체	43.8	6.3	18.8	6.3	6.3	18.8	-	100.0 (16)
1~2명	100.0	-	-	-	-	-	-	100.0 (4)
3~4명	42.9	14.3	28.6	-	-	14.3	-	100.0 (7)
5명 이상	-	-	20.0	20.0	20.0	40.0	-	100.0 (5)
기초자치단체 ¹⁾	73.3	10.7	8.0	4.0	-	2.7	1.3	100.0 (75)
1~2명	90.2	7.8	-	-	-	-	2.0	100.0 (51)
3~4명	40.0	26.7	20.0	6.7	-	6.7	-	100.0 (15)
5명 이상	33.3	-	33.3	22.2	-	11.1	-	100.0 (9)

주: 1) 총괄부서·담당자를 신설 또는 지정된 80개 시·군·구 중 무응답(2개 광역시지역, 3개 도지역) 제외.

또한, 이러한 인력부족 현상은 검무 없이 저출산·고령화대책 관련 기획·조정·평가·정책개발 등의 총괄업무만을 전담하고 있는 인력의 경우 더욱 심각하다. 16개 광역자치단체에서는 9개 시·도(56.3%)만이 저출산·고령화대책 총괄업무를 전담하는 인력이 상근하고 있었으며, 기초자치단체의 경우에는 대부분의 지자체(92.6%)에서 저출산·고령화 총괄업무를 전담하는 인력이 한명도 없는 것으로 조사되어 상황이 더욱 열악하였다(표 4-4 참조).

〈표 4-4〉 저출산·고령화대책 관련 총괄업무 전담인력 현황

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
없음	43.8	42.9	44.4	92.6	95.2	91.5
있음	56.3	57.1	55.6	7.4	4.8	8.5
1~2명	13.3	-	22.2	6.9	3.2	8.5
3~4명	40.0	42.9	33.3	0.5	1.6	-
5명 이상	6.7	14.3	-	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(203)	(62)	(141)

이는 광역자치단체에서는 총괄부서 신설 및 지정을 통해 조직기반을 갖추므로써 기존의 일반업무를 겸하지 않고 저출산·고령화 대책 업무만을 전담할 수 있는 인력을 확보해가고 있는 반면에, 기초자치단체에서는 불과 10개 시·군·구만이 저출산대책 또는 고령화대책 부서를 신설하여 총괄 전담인력을 확보해나가고 있을 뿐, 그 외 대부분의 시·군·구는 부서 신설 없이 기존 부서에 저출산·고령화대책 업무를 추가하여 담당자 1~2명만을 지정하고 있기 때문이다. 즉, 기초자치단체에서는 중앙 및 광역자치단체의 총괄부서·담당자 신설 또는 지정에 대한 압박에 의해 저출산·고령화대책 업무 담당자를 명목적으로 지정하고 있을 뿐, 저출산·고령화대책 총괄업무를 실질적으로 전담하는 인력으로는 제대로 활용하지 못하고 있는 상황이라 하겠다.

2. 총괄부서 인력의 전문성

저출산·고령화대책 관련 총괄부서 인력의 전반적인 사업관리 전문성에 대한 인식 조사결과, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 저출산·고령화대책 담당 인력의 전문성에 대해 ‘매우 높은 편’이라고 인식하고 있는 지자체는 단 한건도 찾을 수가 없었다(표 4-5 참조). 다만 광역자치단체에서는

‘높은 편’이라는 응답이 43.8%로 가장 높은 비중을 차지하여 대체적으로 전문성이 있다고 인식(평균 3.2)하고 있었으며, 기초자치단체에서는 ‘그저 그런 편’이라는 응답률이 37.1%, ‘낮은 편’이라는 응답률이 35.1%, ‘매우 낮은 편’이라는 응답률이 18.8%를 보여 대체적으로 저출산·고령화대책 담당인력의 전문성에 대해 낮은 인지도(평균 2.4)를 보였다.

〈표 4-5〉 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성에 대한 인식
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 높은 편임	-	-	-	-	-	-
높은 편임	43.8	42.9	44.4	8.9	4.9	10.6
그저 그런 편임	31.3	42.9	22.2	37.1	36.1	37.6
낮은 편임	25.0	14.3	33.3	35.1	39.3	33.3
매우 낮은 편임	-	-	-	18.8	19.7	18.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(16)	(7)	(9)	(202)	(61)	(141)
평균 ²⁾	3.2	3.3	3.1	2.4	2.3	2.4

주: 1) 203개 기초자치단체 중 무응답 1개 광역시지역 제외.

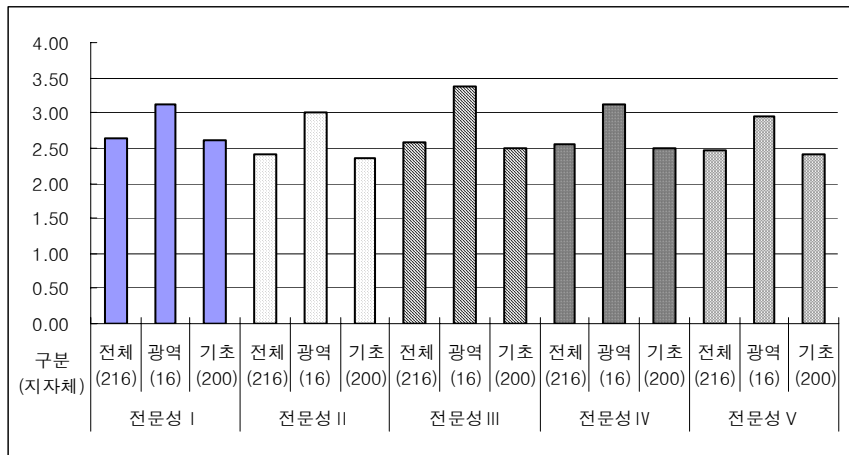
2) 매우 낮은 편=1, 낮은 편=2, 그저 그런 편=3, 높은 편=4, 매우 높은 편=5의 5점 척도에 의함.

또한, 저출산·고령화대책 관련 업무를 맡고 있는 총괄부서 인력의 전문성을 ‘전문지식의 축적 정도’, ‘관련 경험의 축적 정도’, ‘기획 및 조정 능력’, ‘사업평가능력’, ‘현지 기술지도 및 감독 능력’으로 보다 세분화하여 조사한 결과, 16개 광역자치단체와 200개 기초자치단체¹⁹⁾에서 ‘전문지식의 축적 정도(전문성 I)’는 평균 2.6, ‘경험 축적(전문성 II)’은 평균 2.4, ‘정책 기획 및 조정 능력(전문성 III)’은 평균 2.6, ‘사업평가 능력(전문성 IV)’은 평균 2.5, ‘현지 기술지도 및 감독능력(전문성 V)’은 평균 2.5로 조

19) 무응답 3개 기초자치단체(2개 광역시지역, 1개 도지역) 제외.

사되었다(그림 4-1 참조). 지방자치단체에서 저출산·고령화 시행계획을 세우고 사업을 추진하기 시작한 것이 불과 1년에 지나지 않기 때문에 ‘경험 축적’이나 ‘현지 기술지도 및 감독능력’에 대한 전문성이 낮은 것으로 인식되고 있고, 동일한 이유에서 전반적인 전문성이 아직은 대체적으로 부족하다고 인식하고 있는 것으로 분석된다.

[그림 4-1] 전문성 유형별 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성 인식정도



주: 1) 전문성 I-저출산·고령화 대책관련 전문지식, 전문성 II-저출산·고령화 대책 관련 경험축적, 전문성 III-저출산·고령화 대책관련 정책 기획 및 조정 능력, 전문성 IV-저출산·고령화 대책 사업평가능력, 전문성 V-현지 기술지도 및 감독능력
 2) 측정 척도는 <표 4-5>와 동일.

한편, 광역자치단체와 기초자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 인력들간의 전문성을 비교하였을 때, 모든 항목에서 광역자치단체에서보다 기초자치단체에서 저출산·고령화대책에 대한 총괄부서 인력의 전문성이 현저하게 낮은 것으로 인식되고 있었다. 광역자치단체와 기초자치단체의 전문성 인식도에 대한 평균값 차이가 가장 크게 나타난 것은 ‘저출산·고령화 대책관련 정책 기획 및 조정 능력(전문성 III)’으로 기초자치단체가 광

역자치단체에 비해 0.9 낮게 나타났으며, ‘저출산·고령화 대책 관련 경험 축적(전문성Ⅱ)’과 ‘저출산·고령화 대책 사업평가능력(전문성Ⅳ)’이 각각 0.7과 0.6으로 낮게 나타났다.

전문성을 측정한 5가지 세부항목별(전문지식, 경험축적, 정책 기획 및 조정 능력, 사업평가능력, 현지 기술지도 및 감독능력) 조사결과를 좀더 상세하게 살펴보면, ‘저출산·고령화 대책 관련 전문지식 정도(전문성Ⅰ)’에 대해서는 광역자치단체에서는 ‘높은 편’이라는 응답이 43.8%로 가장 높게 조사되었으며, ‘낮은 편’이라는 응답이 31.3%, ‘그저 그런 편’이라는 응답이 그 뒤를 이어 25.0%로 조사되었다. 이와는 달리 기초자치단체에서는 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 46.0%로 가장 높게 조사되었으며, 그 뒤를 이어 ‘낮은 편’이라는 응답이 28.0%, ‘높은 편’이라는 응답이 13.5%, ‘매우 낮은 편’이라는 응답이 12.5%로 각각 조사되었다. 즉, 광역자치단체의 경우 대체적으로 저출산·고령화대책 관련 전문지식 정도가 높다고 인식하고 있는 반면, 기초자치단체의 경우에는 저출산·고령화대책 전담인력의 전문지식 정도가 낮다고 인식하고 있었다(표 4-6 참조).

〈표 4-6〉 저출산·고령화대책 관련 전문지식 정도(전문성Ⅰ)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 높은 편임	-	-	-	-	-	-
높은 편임	43.8	42.9	44.4	13.5	10.0	15.0
그저 그런 편임	25.0	28.6	22.2	46.0	48.3	45.0
낮은 편임	31.3	28.6	33.3	28.0	30.0	27.1
매우 낮은 편임	-	-	-	12.5	11.7	12.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(200)	(60)	(140)
평균	3.1	3.1	3.1	2.6	2.6	2.6

주: 측정 척도는 <표 4-5>와 동일함.

다음으로 ‘저출산·고령화 대책 관련 경험축적 정도(전문성Ⅱ)’에 대해서는 ‘높은 편’이라는 응답이 광역자치단체에서는 37.5%, 기초자치단체에서는 7.0%로 조사되어 지방자치단체 규모별로 현격한 차이를 보였다. 그 외 광역자치단체의 경우 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 31.3%, ‘낮은 편’이라는 응답이 25.0%로 조사되었으며, 다른 항목에서 발견되지 않았던 ‘매우 낮은 편’이라는 응답도 6.3%로 조사되었다. 기초자치단체의 경우에는 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 39.0%로 가장 높게 조사되었으며, 그 뒤를 이어 ‘낮은 편’이라는 응답이 36.0%, ‘매우 낮은 편’이라는 응답이 18.0%로 조사되었다. 결국, 경험축적에 따른 전문성에 대해 광역자치단체(평균 3.0)와 기초자치단체(평균 2.4) 모두 대체적으로 전문성이 낮다고 인식하고 있었다(표 4-7 참조).

〈표 4-7〉 저출산·고령화대책 관련 경험축적 정도(전문성Ⅱ)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 높은 편임	-	-	-	-	-	-
높은 편임	37.5	28.6	44.4	7.0	5.0	7.9
그저 그런 편임	31.3	42.9	22.2	39.0	36.7	40.0
낮은 편임	25.0	14.3	33.3	36.0	41.7	33.6
매우 낮은 편임	6.3	14.3	-	18.0	16.7	18.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(200)	(60)	(140)
평균	3.0	2.9	3.1	2.4	2.3	2.4

주: 측정 척도는 <표 4-5>와 동일함.

‘저출산·고령화 대책 관련 정책 기획 및 조정 능력 정도(전문성Ⅲ)’에 대해서도 광역자치단체에서는 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 50.0%로 절반 이상을 차지하고 있었으며, ‘높은 편’이라는 응답이 43.8%, ‘낮은 편’이라는 응답이 6.3%로 조사되었다. 기초자치단체에서는 ‘그저 그런 편’이라는

응답이 45.5%로 가장 높게 조사되었으며, 그 뒤를 이어 ‘낮은 편’이라는 응답이 28.5%, ‘매우 낮은 편’이라는 응답이 15.5%, 그리고 ‘높은 편’이라는 응답이 10.5%로 조사되었다. 광역자치단체의 저출산·고령화대책 총괄 담당자들은 저출산·고령화대책과 관련하여 정책기획 및 조정능력을 다소 가지고 있는 것으로 인식(평균 3.4)하고 있는 반면, 기초자치단체는 그렇지 못한 것으로 인식(평균 2.5)하고 있음을 확인할 수 있다(표 4-8 참조).

〈표 4-8〉 저출산·고령화대책 관련 정책기획 및 조정능력 정도(전문성Ⅲ)
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 높은 편임	-	-	-	-	-	-
높은 편임	43.8	42.9	44.4	10.5	8.3	11.4
그저 그런 편임	50.0	57.1	44.4	45.5	48.3	44.3
낮은 편임	6.3	-	11.1	28.5	28.3	28.6
매우 낮은 편임	-	-	-	15.5	15.0	15.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(200)	(60)	(140)
평균	3.4	3.4	3.3	2.5	2.5	2.5

주: 측정 척도는 <표 4-5>와 동일함.

‘저출산·고령화대책 사업 평가 능력(전문성Ⅳ)’에 대해 광역자치단체에서는 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 62.5%로 가장 높게 조사되었으며, 그 뒤를 이어 ‘높은 편’이라는 응답이 25.0%, ‘낮은 편’이라는 응답이 12.5%로 조사되었다. 기초자치단체의 경우에는 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 47.0%로 가장 높았으며, 그 다음 ‘낮은 편’이라는 응답이 28.0%, ‘매우 낮은 편’이라는 응답이 16.0%, ‘높은 편’이라는 응답이 8.5%, ‘매우 높은 편’이라는 응답이 0.5% 순으로 조사되었다. 즉, 광역자치단체의 경우 대체로 사업 평가 능력을 가지고 있다고 인식(평균 3.1)하고 있는 반면에, 기초자

치단체의 경우에는 비교적 낮은 사업평가 능력을 가지고 있다고 인식(평균 2.5)하고 있었다(표 4-9 참조).

〈표 4-9〉 저출산·고령화대책 사업평가능력 정도(전문성Ⅳ)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 높은 편임	-	-	-	0.5	-	0.7
높은 편임	25.0	14.3	33.3	8.5	6.7	9.3
그저 그런 편임	62.5	85.7	44.4	47.0	50.0	45.7
낮은 편임	12.5	-	22.2	28.0	26.7	28.6
매우 낮은 편임	-	-	-	16.0	16.7	15.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(200)	(60)	(140)
평균	3.1	3.1	3.1	2.5	2.5	2.5

주: 측정 척도는 <표 4-5>와 동일함.

마지막으로 ‘저출산·고령화대책 현지 기술지도 및 감독능력(전문성Ⅴ)’에 관해서는 광역자치단체의 경우 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 43.8%로 가장 높게 조사되었으며, 그 뒤를 이어 ‘낮은 편’이라는 응답이 31.3%, ‘높은 편’이라는 응답이 25.0%로 조사되었다. 이와는 달리 기초자치단체에서는 ‘그저 그런 편’이라는 응답이 42.5%로 가장 많았고, 그 뒤를 이어 ‘낮은 편’이라는 응답이 33.0%, ‘매우 낮은 편’이라는 응답이 16.5%를 차지하고 있었으며, ‘높은 편’이라고 응답한 비율은 8.0%에 불과했다. 즉, 광역자치단체와 기초자치단체 모두 저출산·고령화대책 담당자들의 현지 기술지도 및 감독능력에 대해 대체적으로 전문성이 낮다(평균 2.9, 평균 2.4)고 인식하고 있었다(표 4-10 참조).

〈표 4-10〉 현지 기술지도 및 감독능력 정도(전문성 V)

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 높은 편임	-	-	-	-	-	-
높은 편임	25.0	14.3	33.3	8.0	8.3	7.9
그저 그런 편임	43.8	57.1	33.3	42.5	48.3	40.0
낮은 편임	31.3	28.6	33.3	33.0	26.7	35.7
매우 낮은 편임	-	-	-	16.5	16.7	16.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(200)	(60)	(140)
평균	2.9	2.9	3.0	2.4	2.5	2.4

주: 측정 척도는 <표 4-5>와 동일함.

제2절 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 교육훈련 현황

1. 교육훈련 및 교육프로그램 현황

지방자치단체의 저출산·고령화 대책 담당자의 교육훈련 실적²⁰⁾을 조사한 결과, 교육훈련 실적이 있는 지방자치단체는 광역자치단체의 경우 11개 시·도(68.8%)가, 기초자치단체의 경우 20개 시·군·구(9.9%)가 실적이 있는 것으로 조사되었다. 즉, 기초자치단체에서 저출산·고령화대책 총괄부서 인력이 교육훈련 실적이 있는 경우는 불과 9.9%로, 기초자치단체에서는 저출산·고령화 관련 교육훈련이 거의 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 또한, 교육훈련 실적이 있다고 하더라도 대부분이 1개 교육실적이 대부분을 차지하는 등 저출산·고령화대책 교육훈련 실적이 저조한 것으로 나타났다. 교육실적이 저조하다보니 교육훈련 이수자수도 대부분 1~2명(광역 72.7%, 기초 80.0%) 수준인 것으로 조사되었다(표 4-11, 부표 4-1 참조).

20) 교육훈련 실적으로는 조사지역의 저출산·고령화 대책 담당자의 사업 관리 및 수행의 전문성을 높일 수 있는 전문교육이나 워크숍, 간담회 등에 제한하여 분석하였다. 즉, 설문 응답내용 중 일반 사업집행을 위한 실무자 회의, 평가대회, 경진대회 등 통상적인 업무 회의나 행사는 제외하였다.

<표 4-11> 저출산·고령화대책 담당자의 교육훈련 실적('06.8~'07.7)
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
실적 없음	31.3	42.9	22.2	90.1	96.8	87.2
실적 있음	68.7	57.1	77.8	9.9	3.2	12.8
1개 교육실적	43.8	42.9	44.4	9.9	3.2	12.8
2개 교육실적	25.0	14.3	33.3	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(203)	(62)	(141)
교육훈련 이수자 수						
1~2명	72.7	50.0	85.7	80.0	100.0	77.8
3~4명	9.1	-	14.3	10.0	-	11.1
5명	18.2	50.0	-	-	-	-
무응답	-	-	-	10.0	-	11.1
(대상 지자체) ¹⁾	(11)	(4)	(7)	(20)	(2)	(18)

주: 1) 교육훈련실적이 있다고 응답한 11개 광역자치단체와 20개 기초자치단체를 대상으로 분석함.

<표 4-11>에서 교육훈련실적을 가지고 있다고 응답한 11개 광역자치단체와 20개 기초자치단체 총괄부서 인력의 교육훈련실적을 교육훈련 형태별로 분석한 결과, 교육기관이나 시·도청의 ‘기관중심 훈련’이 가장 많았다. 광역자치단체의 경우 ‘기관중심 훈련’이 63.6%, ‘설명회나 워크숍’이 18.2%, ‘기관 훈련과 워크숍 등의 혼합 형태’가 18.2%로 조사되었다. 기초자치단체의 경우에는 ‘기관중심 훈련’이 95.0%로 압도적으로 많았으며, 그 외 ‘설명회나 워크숍’이 5.0%를 차지하고 있었다(표 4-12 참조). 즉, 광역자치단체에서는 기관중심의 집합교육 외에도 저출산·고령사회위원회나 시·도청에서 실시하는 워크숍, 간담회, 토론회 등의 비교적 다양한 방법을 통해 전문성 제고의 기회를 가지고 있는 반면, 대부분의 기초자치단체는 지방공무원교육원이나 보건복지인력개발원에서 제공하는 집합교육을 이용하고 있을 뿐 다양한 교육훈련 기회가 주어지지 않고 있었다.²¹⁾

21) 기초자치단체 중 충남 청양군이 경상북도청이 개최한 ‘저출산극복 혁신토론회’에 참석한 적이 있다고 응답하여 유일하게 ‘설명회나 워크숍’ 실적이 있는 것으로 조사되었다.

〈표 4-12〉 저출산·고령화대책 교육훈련 형태

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
기관중심 훈련	63.6	50.0	71.4	95.0	100.0	94.4
설명회, 워크숍 등	18.2	25.0	14.3	5.0	-	5.6
기관 훈련과 워크숍 등 혼합형태	18.2	25.0	14.3	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(11)	(4)	(7)	(20)	(2)	(18)

주: <표 4-11>에서 교육훈련실적이 있다고 응답한 11개 광역자치단체와 20개 기초자치단체를 대상으로 분석함.

저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 교육훈련실적을 교육기관별로 분석하여 보면, 광역자치단체의 경우 총괄부서 인력은 보건복지인력개발원에서 46.7%로 가장 많이 교육훈련을 받았으며, 그 뒤를 이어 인구보건복지협회가 26.7%, 저출산·고령사회위원회가 20.0% 순으로 조사되었다. 기초자치단체에서는 교육훈련을 받은 기관으로 지방공무원교육원이 70.0%로 집중되는 현상을 보였으며, 그 뒤를 이어 보건복지인력개발원이 15.0%, 기타 10.0%, 인구보건복지협회가 5.0%로 조사되었다(표 4-13 참조).

〈표 4-13〉 교육기관별 저출산·고령화대책 담당자의 교육훈련 실적

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
저출산·고령사회위원회	20.0	20.0	20.0	-	-	-
보건복지인력개발원	46.7	20.0	60.0	15.0	50.0	11.1
지방공무원교육원	-	-	-	70.0	-	77.8
인구보건복지협회	26.7	40.0	20.0	5.0	50.0	-
기타	6.7	20.0	-	10.0	-	11.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(교육실적)	(15)	(5)	(10)	(20)	(2)	(18)

주: <표 4-11>에서 교육훈련실적이 있다고 응답한 11개 광역자치단체와 20개 기초자치단체 총괄부서 인력이 교육훈련 받은 실적 전체를 대상으로 분석함(부표 4-1 참조).

이 중 기타 교육기관으로는 경북 청양군이 경북도청에서 저출산·고령화 대책 관련 교육훈련을 받았으며, 경북 고령군이 경북대학교 간호과학연구소를 통해 저출산·고령화대책 관련 교육훈련을 받은 것으로 조사되었다. 이 결과를 종합해 볼 때, 조사대상 지방자치단체 중 경북 고령군이 유일하게 지역사회자원을 활용하고 있을 뿐 지역의 교육자원 활용도가 매우 저조함을 확인할 수 있다(부표 4-1 참조).

한편, 교육훈련 실적여부와 상관없이 저출산·고령화 대책 총괄부서 인력이 해당 지방자치단체에서 저출산·고령화대책 교육훈련과 관련하여 이용가능한 교육훈련 프로그램이 있는지 조사한 결과, 광역자치단체의 81.2%(13개 시·도)가, 기초자치단체의 83.1%(167개 시·군·구)가 저출산·고령화대책을 위해 이용가능한 교육훈련 프로그램과정이 있다고 응답하였다(표 4-14 참조). 그러나 이용가능한 프로그램이 없다고 응답한 지자체도 광역자치단체의 경우 18.8%(3개 시·도), 기초자치단체의 경우 16.9%(34개 시·군·구)나 차지하고 있어 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 교육훈련 기회 확대를 위한 조치가 요청되고 있다.

이용가능한 교육프로그램 형태로는 광역자치단체와 기초자치단체 모두 ‘저출산·고령화대책 워크숍이나 설명회 등’을 가장 많이 손꼽았는데, 이를 지방자치단체 규모별로 살펴보면 다음과 같다. 광역자치단체에서 이용가능한 저출산·고령화대책 교육훈련프로그램으로는 ‘워크숍, 설명회 등’이 50.0%로 가장 높게 조사되었으며, ‘중앙부처 산하 공무원연수원의 교육훈련과정’과 ‘지방공무원교육원의 교육훈련과정’이 각각 37.5%, ‘민간교육기관 등의 위탁교육’이 6.3%로 조사되었다. 기초자치단체도 이와 유사하게 ‘워크숍, 설명회 등’이 49.3%로 가장 높게 조사되었으며, 그 뒤를 이어 ‘지방공무원교육원의 교육훈련과정’ 32.8%, ‘중앙부처 산하 공무원연수원의 교육훈련과정’이 25.9%, ‘민간교육기관 등의 위탁교육’이 18.4% 등의 순으로 조사되었다(표 4-14 참조).

〈표 4-14〉 이용가능한 저출산·고령화 관련 교육훈련 프로그램

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
없음	18.8	28.6	11.1	16.9	18.0	16.4
있음	81.2	71.4	88.9	83.1	82.0	83.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(16)	(7)	(9)	(201)	(61)	(140)
이용가능한 프로그램 과정(중복응답)						
중앙부처 산하 공무원 훈련기관의 교육훈련과정	37.5	14.3	55.6	25.9	24.6	26.4
지방공무원교육원의 교육훈련과정	37.5	42.9	33.3	32.8	26.2	35.7
교육기관(교육연수원, 민간교육기관 등)에 위탁교육	6.3	14.3	-	18.4	18.0	18.6
저출산·고령화 대책 워크숍, 설명회 등	50.0	42.9	55.6	49.3	52.5	47.9
(대상 지자체) ²⁾	(13)	(5)	(8)	(167)	(50)	(117)

주: 1) 203개 기초자치단체 중 무응답(1개 광역시지역, 1개 도지역) 제외.

2) 이용가능한 저출산·고령화관련 교육훈련프로그램이 있다고 응답한 13개 시·도와 167개 시·군·구를 대상으로 분석함.

2. 저출산·고령화대책 교육훈련에 대한 인식

저출산·고령화 총괄담당자를 대상으로 사업담당자들에 대한 교육훈련의 필요성에 대해 조사한 결과, 많은 지자체가 지역특성에 적합한 사업관리와 관련된 교육과정의 필요성에 대해 ‘필요하다’고 응답하였다. 특히 광역자치단체의 경우 ‘매우 필요하다’ 25.0%, ‘필요하다’ 75.0%로 교육과정에 대한 요구가 높게 조사되었고, 기초자치단체는 ‘매우 필요하다’ 24.5%, ‘필요하다’ 63.0%로 광역자치단체보다는 다소 낮은 수준이지만 대체로 사업관리를 위한 교육과정의 필요성에 대해서는 공감하고 있었다(표 4-15 참조).

<표 4-15> 저출산·고령화대책 사업관리 전문교육과정의 필요성

(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
매우 필요함	25.0	28.6	22.2	24.5	19.7	26.6
필요함	75.0	71.4	77.8	63.0	55.7	66.2
그저 그렇음	-	-	-	10.0	18.0	6.5
필요하지 않음	-	-	-	1.5	3.3	0.7
전혀 필요하지 않음	-	-	-	1.0	3.3	-
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체) ¹⁾	(16)	(7)	(9)	(200)	(61)	(139)
평균 ²⁾	4.3	4.3	4.2	4.1	3.9	4.2

주: 1) 203개 기초자치단체 중 무응답(1개 광역시지역, 2개 도지역) 제외

2) 측정 척도는 <표 4-5>와 동일

<표 4-15>에서 지역의 특성에 적합한 저출산·고령화대책 사업관리 교육훈련이 필요하다고 응답한 지자체를 대상으로 어떤 내용의 교육훈련이 필요하다고 생각하는지에 대한 전문교육훈련 욕구를 조사한 결과, ‘지역특성에 맞는 저출산·고령화 대책 수립방법’이 필요하다는 응답이 광역자치단체와 기초자치단체 모두에서 가장 높게 조사되었다(광역자치단체 81.3%, 기초자치단체 78.7%). 또한, 광역자치단체에서는 ‘결혼 및 출산율을 높이기 위한 지역단위 전략수립’과 ‘출산·가족친화적 직장문화 조성방안’이 50.0%, ‘지역사회 자원의 효율적 활용 방안’이 43.8%의 순으로 조사되었고, 기초자치단체에서는 ‘결혼 및 출산율을 높이기 위한 지역단위 전략수립’이 51.1%, ‘출산·가족친화적 사회환경 조성방안’이 50.6% 순으로 조사되었다(표 4-16 참조).

〈표 4-16〉 저출산·고령화대책 교육과정에 포함되어야 할 주제(중복응답)
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역지역	도지역
지역특성에 맞는 저출산·고령화 대책 수립방법	81.3	71.4	88.9	78.7	73.9	80.5
결혼 및 출산율을 높이기 위한 지역단위 전략수립	50.0	57.1	44.4	51.1	47.8	52.3
출산·가족친화적 직장문화 조성방안	50.0	42.9	55.6	28.2	28.3	28.1
출산·가족친화적 사회환경 조성방안	25.0	42.9	11.1	50.6	58.7	47.7
저출산·고령화 대책 관련 평가 및 기술지도 방법	31.3	42.9	22.2	21.3	23.9	20.3
지역사회 자원의 효율적 활용 방안	43.8	28.6	55.6	31.6	32.6	31.3
저출산·고령화 대책 홍보교육 계획수립	18.8	14.3	22.2	24.7	21.7	25.8
인구 및 노년학에 관한 기초 지식	-	-	-	6.9	6.5	7.0
(대상 지자체)	(16)	(7)	(9)	(174)	(46)	(128)

주: <표 4-15>에서 ‘매우 필요함’ 또는 ‘필요함’이라고 응답한 16개 광역자치단체와 175개 기초자치단체(무응답 1개 도지역 제외)를 대상으로 분석함

또한, 저출산·고령화대책 교육훈련과정이 지역단위에서 활성화되도록 하기 위해 해결되어야 할 과제로는 광역자치단체에서는 ‘중앙 및 지방공무원 등을 통한 연수과정의 확충’이 68.8%로 가장 많았으며, ‘교재 및 교육보조자료 개발’과 ‘교육연수원을 통한 연수과정’이 각각 43.8%, ‘시·도 단위의 강사양성’이 37.5%로 나타났다. 기초자치단체에서는 ‘교육연수원을 통한 연수과정’이 64.0%, ‘중앙 및 지방공무원 연수과정’이 61.5%로 높게 조사되었으며, ‘교재 및 교육보조자료 개발’이 39.0%, ‘시·도 단위의 강사양성’이 27.5%로 조사되었다(표 4-17 참조).

〈표 4-17〉 지역단위의 저출산·고령화대책 교육활성화를 위한 과제(중복응답)
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
시·도 단위의 강사양성	37.5	14.3	55.6	27.5	23.0	29.5
교재 및 교육보조자료 개발	43.8	57.1	33.3	39.0	44.3	36.7
중앙 및 지방공무원 연수과정 확충	68.8	71.4	66.7	61.5	54.1	64.7
교육연수원을 통한 연수과정	43.8	57.1	33.3	64.0	70.5	61.2
기타	6.3	-	11.1	3.5	3.3	3.6
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(200)	(61)	(139)

주: 무응답 1개 광역시지역과 2개 도지역은 분석에서 제외함.

3. 교육기관의 저출산·고령화대책 전문교육 현황

저출산·고령화대책 총괄부서 인력에 대한 교육훈련 실적을 조사하는 주요목적은 업무관련 지식, 기술, 능력 등의 전문성을 파악하기 위함이다. 그러나 교육훈련의 실적이 높다고 하여 전문성이 항상 담보되는 것은 아니며, 교육내용, 교육방법, 교수진의 전문성 등과 같은 교육구성요소 또한 교육훈련의 결과로서 전문성을 높이기 위한 중요한 변수가 된다. 교육훈련과정이 교육생의 역량 강화에 어느 정도 도움이 되었는지는 교육생에게 직접 평가하도록 하는 것이 상식적이나, 본 연구를 위한 실태조사는 지방자치단체를 단위로 실시되었기 때문에 추적이 불가능하다. 따라서 본 연구의 교육훈련 실적 및 일반 현황 결과에 덧붙여, 「저출산·고령화관련 교육기관 실태조사」 결과 중 저출산·고령화대책 담당자를 위한 전문교육과정을 중심으로 현황을 살펴보았다.²²⁾

22) 동 조사는 중앙 및 지방공무원, 교원공무원 등이 이용할 수 있는 63개 공공교육기관을 대상으로 이루어졌지만(2007.7.13~8.3), 본 연구의 교육훈련실적 결과에 따르면 시·도 및 시·군·구에서 이용한 교육훈련기관은 한국보건복지인력개발원, 인구보건복지협회, 지방공무원교육원이므로 상기기관에 국한하여 전문교육 실태를 재정리하였다(오영희 외, 2007)

저출산·고령화 관련 전문교육과정은 ‘저출산·고령사회기본계획’이 본격적으로 시행되기 시작한 2006년 8월 이후 보건복지관련 공무원 및 종사자의 교육훈련을 수행하고 있는 한국보건복지인력개발원의 교육과정을 시작으로 확산되어 갔다. 한국보건복지인력개발원에서는 2006년 10월, 시·도 및 교육청에서 저출산·고령사회시행계획을 작성해야 하는 공무원을 대상으로 ‘저출산·고령사회실무과정’과 보건복지부 및 소속기관의 5~9급 공무원을 대상으로 ‘저출산·고령사회정책과정’을 운영하였다. 같은 해 11월, 지방공무원교육원으로는 처음으로 전북 지방공무원교육원에서 저출산·고령화에 대응하여 ‘출산장려와 보육정책과정’과 ‘고령사회 대책과정’을 각각 운영하였고, 민간단체인 인구보건복지협회에서 공무원 및 일반인을 대상으로 ‘저출산·고령화 극복 인구교육’을 실시하였다(표 4-18 참조).

〈표 4-18〉 저출산·고령화 관련 전문교육프로그램 현황(2006년)

구분	교육기관명	교육과정명	교육방법	교육(일)	인원	운영횟수
중앙단위 교육원	한국보건복지인력개발원	저출산고령사회실무과정	강의, 토론	3	28	1
		저출산고령사회정책과정	강의, 토론, 현장	5	21	1
지방단위 교육원	전북지방공무원교육원	출산장려와 보육정책과정	강의, 토론	5	25	1
		고령사회 대책과정	강의, 토론	5	25	1
민간단체	인구보건복지협회 연수원	저출산·고령화 극복 인구교육	강의, 토론	3	78	2

자료: 오영희 외(2007).

2007년에는 한국보건복지인력개발원과 6개의 지방공무원교육원에서 지방자치단체의 공무원들을 대상으로 전문교육프로그램을 제공하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 전년도에 비해 저출산·고령화 관련 전문교육과정을 개설·운영하고 있는 교육기관이 증가하였으나, 여전히 전체 지방공무원교육원의 절반(40.0%)에도 미치지 못하는 수준이다.

〈표 4-19〉 저출산·고령화 관련 전문교육프로그램 현황(2007년)

구분	교육기관명	교육과정명	교육방법	교육시간	인원	운영횟수	
중앙 공무원 교육원	한국보건복지인력개발원	저출산고령사회정책과정	강의, 토론, 현장체험	35	40	2	
		저출산고령사회실무과정	강의, 토론, 현장체험	35	30	2	
지방 공무원 교육원	대구시인재개발원	저출산고령화대책과정	강의, 토론	35	35	2	
	광주시공무원교육원	저출산고령화대책과정	강의, 토론, 현장체험	35	40	1	
	강원도공무원교육원	고령화대비과정	강의, 토론	14	29	1	
	충남지방공무원교육원	저출산고령사회실무과정	강의	50	10	2	
	전북지방공무원교육원	전북지방공무원교육원	저출산고령화정책과정	강의, 토론	35	25	1
			저출산고령화대책과정	광주시에 위탁	35	26	1
경북지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	강의, 현장체험	35	22	1		

자료: 오영희 외(2007).

한편, 본 연구의 지방자치단체 저출산·고령화대책 담당자의 교육훈련실적(표 4-11~13, 부표 4-1 참조)을 오영희 외(2007)의 교육기관 조사결과와 비교해 보면, 본 연구에서는 한국보건복지인력개발원의 교육과정은 10개 지역(인천시, 경기도, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남, 광주시 남구, 경기도 파주시, 경남 하동군)에서 15명이 수료하였고, 인구보건복지협회의 저출산·고령화 극복 인구교육은 5개 지역(서울특별시 서대문구, 부산광역시, 광주광역시, 전라북도, 경상북도)에서 8명이 수료한 것으로 조사되어 교육기관이 제시하고 있는 실적과 많은 차이를 보였다. 이는 앞서 지적한 것과 같이, 본 연구의 실태조사가 지방자치단체 단위로 이루어져 응답자가 개인별 교육 참여 여부를 모두 파악하기 어렵기 때문인 것으로 보인다. 그러나 본 연구의 저출산·고령화 관련 교육훈련 실태조사가 저출산·고령화대책 담당자를 대상으로 이루어졌다는 점에서, 저출산·고령화대책 담당인력이 충분한 전문교육훈련을 받고 있지 못함을 파악할 수 있다.

오영희 외(2007)의 연구를 참고하여 각 교육기관에서 실시하고 있는 교

육훈련과정의 세부내용을 살펴보면, 한국보건복지인력개발원의 경우에는 전년도와 마찬가지로 ‘저출산·고령사회실무과정’과 ‘저출산·고령사회정책과정’이 개설되어 있었다. 두 교육과정의 내용상의 차이는 크지 않으나 ‘저출산고령사회실무과정’이 시·도 및 시·도 교육청의 저출산·고령사회 시행계획 담당 공무원을 대상으로 하고 있기 때문에 ‘지방자치단체별 저출산고령사회 대응사례’와 ‘시행계획 작성 실무 및 성과관리’가 포함되어 있었다. 그리고 ‘저출산고령사회정책과정’은 시·군·구의 저출산·고령화 관련 담당 6~9급 공무원을 대상으로 하고 있기 때문에 차별적으로 ‘지자체별 저출산고령사회 대응사례 및 토의’에 대해 교육이 이루어지고 있었다. 교육의 방법에 있어서는 강의가 주류를 이루며, 토론 실습(8시간)과 견학(8시간)이 함께 포함되어 있었다.

〈표 4-20〉 한국보건복지인력개발원의 저출산·고령화 관련 전문교육과정

구분	교과목	시간	방법	
저출산 고령화 실무 과정	저출산고령사회에 대한 정책적 이해	-저출산고령사회의 국가적 과제 -기본법 및 기본계획에 대한 이해 -인구규모와 예측 -지자체별 인구현황 및 추이	7	강의
	저출산대응정책	-저출산 원인분석 및 대응정책 -양성평등과 직장가정양립 -출산친화기업경영	6	강의
	고령화대응정책	-고령화와 보건 -고령화와 복지 -고령화와 산업경제	6	강의
	기획실습 및 사례토의	-지자체별 저출산고령사회 대응사례 -시행계획 작성 실무 및 성과관리	8	실습
	토의 및 견학	-분임토의 및 팀별활동 -현장견학	8	토의 견학

〈표 4-20〉 계속

구분	교과목	시간	방법
저출산 고령화 정책과 정	저출산고령사회에 대한 정책적 이해	-저출산고령사회의 국가적 과제 -기본법 및 기본계획에 대한 이해 -인구규모와 예측 -지자체별 인구현황 및 추이	7 강의
	저출산대응정책	-저출산 원인분석 및 대응정책 -가족에 대한 이해 및 양성평등 -양성평등과 직장가정양립 -출산친화기업경영	8 강의 토의
	고령화대응정책	-고령화와 보건 -고령화와 복지 -고령화와 산업경제	6 강의
	기획실습 및 사례토의	-지자체별 저출산고령사회 대응사례 및 토의	4 토의
	토의 및 견학	-분임토의 및 팀별활동 -현장견학	8 토의 견학

구체적으로 각 지방자치단체별로 저출산·고령화대책 관련 교육훈련 운영 현황에 대해 살펴보면, 우선 지방공무원교육원으로는 처음으로 저출산·고령화 관련 전문교육과정을 운영했던 전라북도 지방공무원에서는 초기에 저출산대책과 고령화대책을 구분하여 ‘출산장려와 보육정책과정’과 ‘고령사회대책과정’을 각각 운영하였던 것과는 달리, 2007년도에는 두 과정을 통합하여 ‘저출산·고령화과정’을 1회 운영하고 있었다. 이 교육과정은 관련 업무 공무원 25명을 대상으로 5일 과정으로 운영되고 있었으며, ‘저출산고령사회 현황 및 보건복지정책’, ‘저출산 원인분석 및 대응방안’, ‘육아지원정책과 직장가정 양립’, ‘저출산 고령화지역사회의 역할’, ‘양성평등과 가사육아’, ‘고령화와 산업경제’, ‘고령화대책 외국사례 및 시사점’, ‘노후사회참여’ 등 10개의 직무분야 교과와 3개의 소양분야 교과로 구성되어 있었다.

대구광역시 인재개발원에서는 저출산·고령화대책 과정을 개설하고 있었

는데, 이 교육프로그램의 목표는 저출산·고령화의 현황과 원인 및 미래 파급효과를 예측하고 지방자치단체의 역량을 강화하는 것이다. 이 교육과정은 5일, 35시간 과정으로 소양분야의 3개 교과와 직무분야의 9개 교과로 구성되어 있다. 직무분야의 교과는 ‘새로마지플랜 2010’, ‘저출산·고령화사회 정책방향’, ‘저출산·고령화 극복 정책 모델’, ‘정부와 사회가 할 일’, ‘대구광역시 사회복지정책 방향’ 등 저출산·고령화 관련 정부 정책방향과 내용에 대한 개괄적 내용이 주를 이루고 있다. 전문교육과정으로서 저출산을 주제로 하는 것은 ‘육아인프라 구축정책’, 고령화에 대한 것은 ‘노인 일자리 창출’ 교과 정도이다.

광주광역시 공무원교육원에서는 출산장려정책의 이해와 대안능력향상을 통하여 미래성장 잠재력의 확보기반을 구축하고, 고령사회의 대응능력 기반을 구축하며, 노후인력의 경쟁력 향상을 통한 새로운 성장 동력을 확보하는 것을 주요 목표로 두고 있다. 동 교육목표 아래 ‘저출산고령화대책과정’을 연 1회 운영하고 있었다. 주요 교육내용은 ‘우리나라 인구정책의 개념과 발전 개황’, ‘저출산·고령화의 원인과 대응정책’ 등 개괄적인 내용과 ‘결혼·출산·고령사회 친화적 가치관 및 사회환경 조성방안’ 등에 대한 것으로 6개 교과로 구성되어 있었다.

강원도 지방공무원교육원에서는 ‘도민의 삶의 질’ 향상을 위한 특별프로그램을 개발·운영한다는 목표 아래 2007년 ‘고령화시대 대비 과정’을 신설하였다. 이 교육프로그램은 노인요양시설 근무자의 노인복지정책에 대한 이해를 돕고, 고령화 사회에 대비하는 전문 요양인을 양성하고자 하는 것을 교육목표로 하며, 주 교육대상은 노인요양시설에 근무하는 근로자들이다. 주요 교육 내용은 정부의 노인복지 시책에 대한 개괄적인 교육 외에 음악치료나 웃음치료 등 노인건강증진프로그램에 집중되어 있었다.

충청남도 지방공무원교육원에서도 35시간, 5일과정의 저출산·고령화실무과정을 개설하고 있었다. 교육 대상은 6급 이하의 저출산·고령화 업무

관련자로 회당 40명을 연 2회 운영하고 있었다. 이 교육프로그램의 목표는 저출산·고령화 현황 및 정책방향의 이해, 저출산 및 보육정책 이해 및 정책개발, 저출산 고령화 극복을 위한 사회적 분위기 조성, 고령사회 정책 및 노인복지 정책 이해와 정책개발이다. 세부 교과운영 현황을 살펴보면 저출산·고령화 관련 국가 정책에 대한 개괄에 한 과목이 편성되고 나머지는 저출산과 관련된 5개 교과와 고령화와 관련된 4개 교과로 구성되어 있다. 저출산과 관련된 5개 교과목은 ‘저출산 원인분석 및 대응정책’, ‘출산 친화기업 경영사례 분석’, ‘육아지원과 일·가정 양립 해소 방안’, ‘결혼·출산관련 가치관의 변화와 대응방안’, ‘사회구성원의 출산장려 참여방안’이며, 고령화와 관련된 4개 교과목은 ‘고령친화산업 육성방안’, ‘고령화와 일자리 창출’, ‘고령화의 보건·복지 시책 방향’, ‘노후의 사회참여 방안’이다. 교육방법은 강의(토론) 및 참여를 적절히 배분하여 구성하고 있지만, 실제적으로는 현장 참여를 통한 적극적인 교육방법 보다는 강의실내에서의 질의·응답 및 토론인 경우가 많은 것으로 조사되었다.

전라남도 지방공무원교육원에서는 ‘노인복지과정’과 ‘저출산고령화대책과정’을 운영하고 있었으나 ‘저출산고령화대책과정’은 광주시에 위탁하여 운영하고 있었다. 노인복지과정은 기당 40명을 대상으로 연 2회 운영되고 있으며, 노인복지시설에 대한 효율적인 지도감독 기법을 교육함으로써 관련 업무담당 인력의 직무능력 향상을 목적으로 하고 있다. 교육과정은 ‘노인복지시책 및 고령화 정책’, ‘치매보호 및 장기요양보호’, ‘노인복지서비스의 이해와 지원’ 등 노인복지관련 전문지식과 ‘노인복지시설·법인의 관리·지도’, ‘노인학대 예방과 대책’, ‘노인복지행정실무’ 등 사업수행에 필요한 기법으로 구성되어 있다.

경상북도 지방공무원교육원에서는 ‘저출산고령화대책과정’을 연 1회 운영하고 있었다. 교육대상자는 6급 이하의 공무원으로 대체로 저출산·고령화 관련 사업담당자가 주 대상이었다. 교육내용은 저출산과 고령화를 나

누어서 구성하고 있었으나 저출산 관련 주제가 주를 이루고 있었다. 고령화 관련 주제는 ‘고령사회에 따른 대응 방향’, ‘고령사회와 노인 일자리사업’, ‘고령사회 행정실무’ 정도이고, 저출산 관련 주제는 ‘저출산정책방향’, ‘저출산의 문제점 및 대책’, ‘저출산 영유아 보육 및 관리사업’, ‘모자보건사업’, ‘인구분석 및 출산실태 분석’, ‘저출산대책 추진사례 발표 및 분석’ 등이 포함되어 있었다. 사업관리와 관련해서는 ‘저출산 행정실무’에 2시간 정도만이 배정되어 있어, 지역특성에 적합한 사업계획의 수립, 조정, 평가, 지도감독 등을 위한 사업관리와 관련된 직무교육 내용은 매우 미흡한 실정이었다.

〈표 4-21〉 지방공무원교육원의 저출산·고령화 관련 전문교육과정

구분	교과목	시간	방법	
대구광역시	저출산·고령화 대책과정	-노인일자리 창출	2	강의
		-새로마지플랜 2010	4	참여
		-저출산·고령화사회 정책방향	2	강의
		-육아인프라 구축 정책	3	"
		-복지국가의 위기	2	"
		-저출산·고령화사회 관련 법령	2	"
		-정부와 사회가 할 일	3	참여
		-저출산·고령화 극복 정책 모델	3	"
		-대구시 사회복지정책 방향	3	"
광주광역시	저출산·고령화 대책과정	-인구정책의 개념과 발전개황	2	강의
		-저출산 원인, 파급효과와 대응정책	3	강의
		-고령화 원인, 파급효과와 대응정책	2	강의
		-결혼·출산 친화적 가치관 및 사회환경 조성방안	2	강의
		-고령사회 친화적 사회환경 조성방안	2	강의
		-가사공동참여를 위한 양성평등 조성방안	2	강의
		-Group 토의 및 발표	7	참여
		-현장견학	7	"
강원도	고령화대비과정	-호스피스 교육	2	강의
		-2007 노인복지 주요시책 설명	2	"
		-노인건강증진 프로그램(음악치료, 웃음치료 등)	6	"
		-전문상담(이론 및 사례관리)	2	"

〈표 4-21〉 계속

구분	교과목	시간	방법
충청 남도	저출산·고령화 실무과정	-저출산·고령사회 현황 및 정책(새로마지플랜)	2 강의
		-저출산 원인분석 및 대응정책	3 강의·참여
		-출산 친화기업 경영사례 분석	3 강의·참여
		-육아지원과 일·가정 양립 해소 방안	2 강의
		-결혼·출산관련 가치관의 변화와 대응방안	3 강의·참여
		-사회구성원의 출산장려 참여방안	2 강의
		-고령친화산업 육성방안	3 강의·참여
		-고령화와 일자리 창출	2 강의
		-고령화의 보건·복지 시책 방향	3 강의·참여
		-노후의 사회참여 방안	2 강의
전라 북도	저출산고령화과정	-저출산고령사회 현황 및 보건복지정책	3 강의
		-저출산 원인분석 및 대응방안	3 "
		-육아지원정책과 직장가정양립	4 "
		-저출산·고령화지역사회의 역할	3 "
		-양성평등과 가사육아	3 "
		-고령화와 산업경제	3 "
		-고령화대책 외국사례 및 시사점	3 "
		-노후사회참여(여가문화, 자원봉사)	3 "
		-분업도의(노후의 사회참여)	2 참여
전라 남도	노인복지과정	-노인복지시책 및 고령화 정책	4 강의·참여
		-치매보호 및 장기요양보호	2 강의
		-노인일자리 창출 및 소득 보장	3 강의·참여
		-노인복지시설·법인의 관리지도	2 강의
		-노인복지서비스의 이해와 지원	2 강의
		-노인여가활용 프로그램	4 강의·참여
		-노인복지행정실무	5 "
		-노인학대 예방과 대책	3 "
-고령친화산업 활성화 정책방향	2 강의		
경상 북도	저출산·고령화 대책과정	-저출산 정책방향	2 강의
		-고령사회에 따른 대응 방향	2 강의
		-저출산 행정실무	2 강의·참여
		-고령사회 행정실무	2 "
		-인구분석 및 출산실태 분석	3 "
		-모자보건사업	3 강의
		-저출산 영유아 보육 및 관리사업	2 "
		-저출산의 문제점 및 대책	3 "
		-고령사회와 노인 일자리사업	2 "
		-저출산대책 추진사례 발표 및 분석	2 참여
-현장학습	7 참여		

제3절 총괄부서 인력 및 교육훈련 관련 당면과제

1. 총괄부서 인력운영의 문제점

가. 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 부족

2006년 8월 저출산·고령사회 기본계획이 확정, 시행됨에 따라 중앙정부 및 지방자치단체의 저출산·고령화대책사업이 본격화 되었다. 정부가 제시한 기본계획은 18개 연구기관과 학계 전문가 60여 명의 기초연구 위에 18개 관계부처가 협의하여 작성되었고, 236개의 세부과제를 포함하고 있다. 말하자면 18개 부처가 추진하고 있거나 추진할 계획에 있는 사업 중 저출산·고령화와 관계되는 다양한 사업의 집합이라고 할 수 있다. 이와 같이 저출산·고령화대책사업의 범주가 광범위하여 지자체에서 저출산·고령화대책과 관련하여 다루어야 할 사업규모는 실로 엄청나다.²³⁾

이와 같이 방대하게 추진되고 있는 저출산·고령화 대책사업을 원활히 수행하기 위해서는 다양한 사업부서에서 추진되고 있는 사업을 총괄, 조정, 관리할 수 있는 적정 규모의 총괄부서의 인력 확보가 요구된다. 그러나 저출산·고령화대책 추진을 위한 충분한 총괄부서의 인력이 미처 확보되지 못한 상황이다. 조사결과에 의하면, 광역자치단체는 정책을 개발, 수립하는 것 외에 관내 기초자치단체에 대한 관리와 평가 기능을 수행해야 함에도 불구하고 3~4명으로 운영되고 있는 지자체가 많았고, 기초자치단체는 여건이 더욱 열악하여 1명의 기능사무직이 총괄업무를 담당하고 있는 사례도 조사되었다.²⁴⁾ 상황이 이렇다보니 기초자치단체에서 효율적인

23) 제3장의 <표 3-37>에서 기초자치단체를 대상으로 하나의 지방자치단체에서 저출산·고령화대책과 관련하여 참여하고 있는 부서 현황을 과 수준에서 살펴본 결과, 적어도 3개 이상의 부서가 실제로 참여하고 있다는 응답이 54.5%나 되었고, 2개 부서가 참여하고 있다는 응답이 35.7%, 그리고 1개 부서만이 참여하고 있다는 응답은 9.7%에 불과하였다.

24) 이삼식 외(2006)의 『저출산 대응 인구정책 효과성 분석 및 우수정책 개발 촉진방안 연구』에서 저출산대책 전담인력의 적정규모에 대한 인식조사 결과에 따르면, 광역자치단체

저출산·고령화대책을 수행하기 위한 선결과제로 ‘사업에 필요한 인력 충원’을 가장 많이 지적하고 있는 것은 당연한 결과라 하겠다(표 3-29 참조).

또한 인력이 확보되지 않아 보건이나 보육 등 저출산·고령화 관련 업무를 담당하는 사업담당자에게 총괄업무를 추가로 분장하고 있는 실정이다. 그 결과, 개인의 절대적인 업무량 증가를 야기함으로써 업무 과다 적재로 인한 불만은 물론, 전문분야의 업무수행이 어렵고 사업의 취지와 동기까지 반감될 수 있다.

총괄부서 인력의 부족은 결과적으로 다양한 직군의 인력운영도 제약하게 된다. 저출산·고령화대책 총괄부서의 업무가 세부사업을 집행하는 부서의 업무와는 달리 실무부서와의 긴밀한 협력을 요하는 특징을 갖는다고 하더라도 전문직의 존재유무에 따라 업무수행의 범위가 크게 달라진다. 실태조사 결과에 의하면 총괄부서 인력이 1~2명이 대부분인 기초자치단체의 경우 행정직이나 기술직 등 단일직으로 구성된 지자체가 많았고, 상위 기관에 대한 업무협조 및 서류수발 등 매우 제한적인 업무를 수행하는 것으로 확인되었다. 광역자치단체는 75.1%의 시·도에 3명 이상의 인원이 확보되어 있어 기초자치단체보다는 상황이 나은 편이지만(표 4-1 참조), 행정직, 기술직, 기능직 등 각 직군을 적절하게 구성하기 위해서는 적어도 5명 이상의 인원이 확보되어야 하는 것으로 조사되었다(표 4-3 참조).

지금과 같이 저출산·고령화대책 부서가 적정한 수준의 인력 확보 없이 운영될 경우 저출산·고령화대책 관련 지역사회 내 가용자원 및 정책 개발과 다양한 부서에서 추진되는 업무를 조정하는 등의 본질적인 총괄조정업무는 당장에 시급한 업무에 밀려 사장될 우려가 있다. 더욱이 저출산·고령화대책 사업이 본격적으로 시작된 지 1년이 경과함에 따라, 세부사업의

의 경우 ‘6명 이상’이 81.3%로 가장 높았고, 기초자치단체의 경우에는 ‘3명’이 29.6%, ‘6명 이상’이 26.9%, ‘4명’ 21.3% 순으로 조사되었다. 동 조사가 ‘저출산’ 전담업무에 한정된 것이고, 실무자들은 업무 분담을 위해 인력의 충원을 선호한다는 점을 감안하더라도 현재 인력 운영 수준과 현격한 차이가 있음을 확인할 수 있다.

수립 및 집행에서부터 평가에 이르기까지 업무량이 증가하고 있어서 부족한 인력으로 인한 업무 차질의 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

저출산·고령화의 심각성과 부정적 파급효과를 완화하기 위한 범국가적 전략으로 기본계획을 수립한 바 있는데, 그것을 추진하고 관리하는 적절한 인력이 확보되지 않는 한 목표한 성과를 달성하기 어려운 것은 자명하다. 또한 저출산·고령화대책은 단순히 출산율이 목표치로 회복되면 종료되는 프로젝트가 아니며, 따라서 임시적으로 담당인력을 지정하기보다는 중장기적 목적 아래 안정적인 인력 운영이 전제되어야 할 것이다.

나. 총괄부서 인력의 보직 및 인사관리상의 문제점

일반적으로 공무원의 전문성 축적의 장애요소로는 정치행정적 풍토, 인사행정상의 제도적·관행적 문제점, 공직분류체계의 비합리성, 전보관리의 문제점, 승진의 비합리성, 교육훈련체계, 외부 전문인력의 진입장벽 등이 거론되는데, 이중에서도 잦은 인사이동과 업무분장은 공무원들이 체감하는 가장 고질적인 문제이다.²⁵⁾

공무원의 인사관리에서 보직관리는 인력의 활용 측면에서 매우 중요한데, 직위의 직무요건과 소속 공무원의 인적요건을 고려하여 적재적소에 배치하는 것을 원칙(『지방공무원법』 제30조의5)으로 하여, 직무의 부적응 해소, 행정조직 및 관리상의 변동에 대한 적응, 능력발전과 교육훈련수단, 승진기회의 제공, 공직의 침체 및 권태방지, 할거주의 타파와 부처간 협력 조성 등을 위하여 활용된다(금창호 외, 2005). 즉, 공무원의 인사 및 보직 운영 현황을 보면 동일한 업무의 장기적 수행에 따른 정체, 업무 부적응 등을 보완하기 위하여 전보나 전직 등을 통한 보직관리를 하고 있으나,

25) 공무원의 전문성에 대한 다수의 연구들이 이러한 사실을 실증적으로 보여주고 있는데, 최병대(1999)의 조사에 따르면 서울시 공무원은 전문성 저해요인으로 ‘잦은 인사이동과 업무분장’(43.4%)을 지적하였으며, 박완식(2007)의 황성군 조사에서도 ‘전문교육의 부재’(26.8%)와 함께 ‘잦은 인사이동’(20.6%)이 지적되었다.

많은 연구결과들에서 상기의 순기능보다는 무계획한 순환보직제도의 운영으로 인해 직무경로가 복잡해지고 평균적인 재직기간이 짧아서 기술적 숙련성을 통한 전문성 강화와 책임감 확보에 장애가 된다는 역기능이 보고되고 있다(진재구, 1993; 박경호, 1995; 김주원, 2004).

업무 전문성은 업무나 서비스의 기술적, 제도적 성격 그리고 그것을 담당하는 직무수행자의 지적 능력과 배경, 또 해당 업무나 서비스가 전달되는 과정과 조직의 특성이 상호 결합되어 결정된다. 이러한 조건이 동일하다면, 전문성은 장기적이고 반복적인 실무경험을 통하여 획득되는 만큼 직무와 관련된 경력의 내용과 범위 그리고 근속기간이 매우 중요한 요소로 작용한다(박기성, 1993). 즉 직무경력과 근속기간이 증가하면 해당 직무에 대한 지식이 깊어지고 직무와 관련된 기술 및 숙련도가 높아지게 되며, 역으로 잦은 인사이동으로 당해 직위의 재직기간이 짧아지면 그만큼 경험축적 등을 통한 전문성 축적의 기회가 상실되는 것이다. 따라서 지방자치단체 인력의 전문성과 관련하여 보직관리에서 가장 중요한 것은 근무연속기간 즉, 전보빈도라고 할 수 있다.

저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 재직기간 및 보직 현황을 심층면접조사결과를 토대로 살펴보면,²⁶⁾ 저출산·고령화대책 총괄부서 인력이 불과 몇 개월만에 교체되는 사례도 조사되는 등 잦은 인사이동의 행태가 잔존하는 것으로 나타났다.

서울특별시 저출산대책반에 대한 심층면접조사에서 순환보직의 주기는 일반적으로 2년인 것으로 조사되었다.²⁷⁾ 보건의무직이나 간호직 등 ‘전문

26) 본 연구를 위한 실태조사가 진행된 시기가 기본계획이 시행된 지 1년정도 되는 시점으로, 저출산·고령화대책 총괄조직 및 인력이 구성되는 단계에 있었기 때문에 일반적인 보직기간에 대한 실증적 조사는 실시하지 않았다. 다만, 광역자치단체의 심층면접조사에서 보직 및 인사이동에 관련된 사항을 질문하였다.

27) 행정자치부가 제시하고 있는 지방공무원의 현직위 근무년수를 보면 1년 미만이 대부분을 차지하고 있다.

직'으로 분류되는 경우는 전보제한제도에 의해 장기간 근무가 가능하고, 행정직의 경우는 최장 4년까지 한 부서에서 근무할 수는 있으나 본인이 원할 경우 1년만에 이동이 가능하다. 업무가 주어지면 보통 1년은 업무를 파악하는 시기이고, 1년 이상이 경과해야 비로소 경험축적에 따른 숙련성을 가지게 되는데, 현실적으로 공무원들이 개인별로 승진할 시기가 되면 승진할 수 있는 부서로 이동하는 것이 관례화 되어 있어 업무 담당자의 전문성 확보를 제도적으로 충분히 보장하지 못하는 상황이었다.

다른 광역자치단체들에서도 유사한 현상이 나타나고 있는데, 경기도의 업무담당자에 의하면 부서 팀장의 순환보직 이동이 잦으며, 해당 업무에 경험이 없는 팀장이 임명될 경우 업무추진에 어려움이 많음을 지적하였다. 대구광역시의 경우도, 전문직은 최대 근무연한이 6년인 것에 반해 행정직은 최대 근무연한이 3년에 불과하여 행정직의 순환보직에 따른 숙련 및 전문성의 지속적인 축적이 어렵다고 응답하였다. 인천광역시의 경우에도 전문직은 유사한 업무를 지속적으로 수행하고 있으나, 행정직은 예산·감사업무 등을 제외하고는 자리를 계속 이동하고 있고, 한번 거친 업무는 다시 맡지 않는 경향이 있어 업무전문성이 현저히 떨어질 수밖에 없는 구조적 한계가 있다고 지적하였다.

이러한 사실에 미루어 보았을 때, 안정적인 업무 수행기간을 보장하지 못하는 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 운영은 인력의 전문성을 저해하는 심각한 문제로 지적될 수 있다. 뿐만 아니라 저출산·고령화대책은

〈표〉 지방공무원(일반직)의 현직위 근무년수(2006년 12월 31일 현재)

(단위: %)

구분	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	전체
1년 미만	57.6	76.4	66.1	55.7	53.2	43.6	33.6	38.2	52.6	41.2
1년~3년	30.3	18.2	32.6	35.7	39.9	45.3	50.7	52.6	47.2	48.2
4년 이상	12.1	5.5	1.3	8.6	6.9	11.1	15.6	9.2	0.2	10.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(공무원수)	(33)	(55)	(304)	(2,337)	(13,552)	(45,249)	(67,305)	(28,657)	(24,016)	(181,508)

자료: 행정자치부, 『지방자치단체공무원 인사통계』, 2007, p.33.

단기간에 효과가 나타나지 않는 특성이 있기 때문에 의지와 확신을 가지고 지속적으로 사업이 추진되어야 하나 지역의 시책개발 등을 맡고 있는 총괄부서 인력이 자주 교체될 경우 연속적인 사업 추진을 가로막고 정책의 일관성이 와해될 위험까지 내재되어 있다.

다. 총괄부서 인력의 필요성에 대한 인사결정부서의 인식 부족

1991년 지방자치제가 본격적으로 실시된 이래로 지방행정의 자율성이 점차 견고해지고 있다. 특히 참여정부에 들어서는 지방분권의 과제 중에서 자치조직권의 강화가 가장 먼저 이행됨에 따라 표준정원제가 폐지되고 총액인건비제가 도입되는 등 지방조직관리 패러다임을 자율결정시스템으로 전환시키는 결과를 가져왔다(김병국, 2007). 총액인건비제의 도입에 의해 조직관리권이 지방자치단체로 이양됨에 따라 지방자치단체의 효율적인 정원관리를 위하여 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 경우에 지방공무원의 정원을 조정할 수 있다(『지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정』, 제24조).

한편, 지방자치단체의 조직관리는 조례 및 규정에 근거하는데, 조례로 정하도록 규정하고 있는 것은 지방공무원의 총수와 직급별 정원, 시·도의 실·국·본부의 설치와 분장사무, 시·군·구의 실·국·과·담당관의 설치에 관한 사항이고, 규칙으로 정하도록 규정하고 있는 것은 지방공무원의 직렬별 정원, 시·도의 과·담당관의 설치와 사무분장, 부서장의 직급, 시·군·구의 부서장의 직급과 사무분장이다(표 4-22 참조). 조례의 제정과 개폐는 지방의회의 의결을 거쳐야 하나, 기구 및 정원에 관한 규칙의 제정과 개폐는 지방자치단체장의 권한이므로 제정 및 개폐한 후 이를 공포한 날로부터 10일 이내에 당해 지방의회에 제출하기만 하면 되므로 절차적인 면에서 훨씬 간이하다.

〈표 4-22〉 지방자치단체의 조직 및 인력에 대한 조례·규칙 규정

구분	조례	규칙
공통	- 지방공무원의 총수와 직급별 정원	- 지방공무원의 직렬별 정원
시·도	- 실·국·본부의 설치와 분장사무	- 과·담당관의 설치와 사무분장 - 부서장의 직급
시·군·구	- 시·군·구의 실·국·과·담당관의 설치	- 부서장의 직급과 사무분장

물론, 총액인건비가 시행되더라도 전국적인 행정 조직의 효율적 관리를 위해 기구와 그에 상응하는 직급의 정원은 일치시키도록 하고, 정원의 적정여부와 정원의 증원과 감축현황에 대한 조사 및 확인에 대한 결과를 최종적으로 행정자치부 장관의 승인을 얻도록 되어 있어, 실질적으로 지방자치단체의 정원 총원 및 증원에 대해 중앙정부가 개입하고 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체장의 의지가 확고하다면 기구와 정원을 배정하는 것은 시간이 걸릴 뿐 불가능한 일은 아니다. 따라서 지방자치단체장의 관심과 의지가 매우 중요한 변수로 작용하게 됨은 재론의 여지가 없다(문미경·김혜영, 2003).

본 연구의 실태조사에서도 총괄부서·담당자가 신설 또는 지정되어 있는 경우, 그 설치 근거로 지방자치단체장의 직접적인 지시나 조례의 제·개정에 의한 경우가 8개 시·도, 10개 시·군구로 조사되었다(표 3-13 참조). 이러한 결과는 저출산·고령화대책 총괄부서 인력 배치에 대한 중앙정부(행정자치부)의 강력한 조직개편 조치가 취해지기 어려운 현 상황에서, 지방자치단체장의 관심과 의지 여하가 조직과 인력 확보의 최대 변수임을 드러낸다.

그러나 기초자치단체의 경우에는 지방자치단체장의 관심도가 낮아 광역자치단체의 요구에 따라 부서의 업무분장을 조정하는 것을 통해 임기응변하는 사례가 많다. 본 연구의 실태조사에서 ‘효율적인 저출산·고령화대책을 수행하기 위해 선결되어야 하는 과제’에 대해 광역(50.0%) 및 기초자치단체(43.7%)에서 ‘지방자치단체장의 관심도 제고’가 필요하다는 응답 비

율이 높았는데(표 3-29 참조), 이는 역으로 지방자치단체장의 관심도가 낮다는 현실이 여실히 반영된 결과라 하겠다. 특히, 광역자치단체에서 지방자치단체장의 관심도 제고가 최고의 비율을 보이는 것은 기초자치단체에 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 배정을 요구하더라도 법이나 제도적인 강제성이 없어서 관내 기초자치단체의 관리가 어렵기 때문인 것으로 풀이될 수 있다. 다시 말해 저출산·고령화의 심각성과 이를 극복하기 위한 지역 내 정책 수립 및 지속적이고 장기적인 추진을 위한 총괄부서 인력의 필요성에 대한 지방자치단체의 인사권자인 단체장의 인식이 제고되지 않는 한 조직 및 인력의 확보는 요원한 일이라고 하겠다.

2. 총괄부서 인력의 직무능력과 관련된 문제점

가. 총괄부서 인력의 전문성 부족

과거 중앙집권체제 하의 중앙과 지방의 관계는 권력적 통제관계로서 중앙정부는 기획 및 정책수립기능을 수행하며 지방자치단체는 정책집행기능을 수행하는 관계로 이해되었다. 따라서 지방분권화가 이루어지면서 지방이양추진위원회에서 중앙정부의 기능을 이양·심의하던 당시, 지방자치단체의 역량이 부족하고 지방공무원의 전문성이 낮다고 판단하여 중요도가 높지 않거나 작은 단위의 사무만을 우선 이양대상으로 하였으며, 단위사무의 집합체라고 할 수 있는 기능중심의 이양은 대체로 이루어지지 않았다(김병국, 2005).

실제로 일부 규모가 큰 광역자치단체와 기초자치단체를 제외하고는 대부분의 지방자치단체의 행정수행 역량과 인적자원의 기획능력이 취약하다는 연구논문들이 다수 있다. 일반적으로 중앙정부가 정책사업과 관련하여 공문을 시·도에 송부하면 시·도는 이를 일부 수정하여 시·군·구에 하달하고, 시·군·구는 이를 다시 읍·면·동에 송부하여 자료를 취합한 후, 시·도

에 재차 송부하고 시·도는 이를 다시 중앙정부에 제출하는 과정을 거쳤기 때문에 시·도는 경유기관으로서의 성격이, 시·군·구는 자료수합기관으로서의 성격이 강한 것으로 보고 핵심역량이 취약한 것으로 판단되기도 하였다. 또한 읍·면·동과 시·군·구는 민원업무 등 단순 집행업무를 수행하는 기관으로 이해됨에 따라 전문적인 정보를 필요로 하지 않는 것으로 판단되어 온 것도 사실이다(김병국, 2005).

이와 같은 상의하달식 의사소통 전달체계가 중앙정부와 지방자치단체 간에 장기간 유지됨으로써 비융통성과 비효율성을 내재하게 되었으며, 인력의 경험부족으로 인해 자체 해결능력의 한계가 초래되었다. 따라서 지역특성에 기초한 정책개발과 기획이 요구됨에도 불구하고 실제 지방자치단체의 인력이 이러한 역량을 갖추고 있지 못한 경우가 많은 것이 사실이다. 지방자치단체는 각 시·도, 시·군·구별로 인구구조가 다르고 출산율과 고령화율, 경제활동인구비율의 차이가 크고 특성이 다르며, 이에 따른 재정자립도 또한 다르다. 따라서 지역특성에 따라 이를 감안한 저출산·고령화대책이 이루어져야 함에도 불구하고, 현재 대부분의 저출산·고령화대책의 정책개발과 기획은 중앙으로부터 수립·전달되고 있으며, 지방자치단체는 이에 의존하는 형태를 띠고 있다. 게다가, 저출산·고령화 총괄부서 인력이라고 지정되어 있음에도 불구하고 여전히 기존의 여러 다른 업무를 겸임함으로써 업무의 집중성 및 효율성을 기할 수 없는 것도 사실이다. 요컨대, 저출산·고령화대책을 위한 효율적인 조직도 갖추지 못한 상태에서 업무가 주어지다보니 인력 부족과 전문성 저하가 초래되었고, 이로 말미암아 체계적이고 효과적인 저출산·고령화대책 수행의 장애가 발생하는 악순환이 계속되고 있는 것이다.

본 실태조사에서 업무담당자의 전문지식의 축적정도, 관련 경험의 축적정도, 기획 및 조정 능력, 사업평가능력, 현지 기술지도 및 감독 능력 등 직무전문성에 대한 인식이 모두 낮게 조사된 것도 이러한 현실을 방증한

다고 하겠다(표 4-5 ~ 표 4-10 참조). 더욱이 광역자치단체에 대한 방문조사에서는 저출산·고령화 관련 조직의 설치 혹은 업무 배정이 최근에 이루어진 곳도 있어 실로 심각한 문제가 아닐 수 없다.

한편, 일부 지방자치단체의 조직에서 저출산·고령화대책 총괄업무에 대한 인지도가 낮아 업무협조가 매우 어려우며, 저출산·고령화대책 총괄부서의 인력까지도 저출산·고령화대책사업에 대한 명확한 개념을 정립하지 못하고 있는 실정이다. 실제로 시·도의 방문조사에서, 저출산·고령화 총괄부서에서 교통과에 노인배려 교통환경개선을 위한 실적자료를 요구하자 업무침해 등의 이유로 사업부서의 협조가 난항을 겪은 사례가 조사되었으며, 어느 지자체의 총괄담당자는 보육·아동청소년 복지사업이 저출산·고령사회기본계획에 포함되어 있음에도 불구하고 관련 사업이라고 인식하지 못하고 있었다.

뿐만 아니라 지역의 특성에 따른 저출산·고령화시책이 제대로 시행하기 위해서는 지역사회 자원의 참여를 이끌어내는 전략이 필수적으로 요구됨에도 불구하고, 실태조사에서 기초자치단체의 지역사회자원의 활용도는 14.4%에 불과하였다(표 3-32 참조). 광역자치단체에서는 이보다 상황이 나아 81.3%가 지역사회자원을 활용하고 있다고 응답하였으나, 사업이 집행되는 기초자치단체에서의 활용도가 낮은 것으로 미루어 보아 실제로 활용되고 있다기 보다 사업계획단계에 있거나 이제막 사업이 시작되는 단계에 있는 것으로 판단된다. 이와 같이 업무파악이나 사업 성공을 위한 핵심적인 자원의 파악과 활용계획도 제대로 이루어지지 않은 상태에서 총괄부서 인력의 전문성 수준을 기대하기란 어려울 것이다.

이에 따라 저출산·고령화대책 담당인력의 전문성 제고가 시급히 요청되어 한국보건인력개발원과 인구보건복지협회를 통해 저출산·고령화대책 전문교육을 실시하였으나, 실태조사결과 23명만이 전문교육훈련 실적이 있는 것으로 조사되었다. 그런데, 오영희 외(2007)의 교육기관별 교육훈련실

적 조사결과에 따르면 100명 정도의 공무원이 전문교육을 받은 것으로 확인됨으로써, 교육기관의 전문교육훈련을 통해 저출산·고령사회기본계획에 대한 이해와 저출산·고령화에 대한 기본적인 지식을 다소 갖춘 인력이 조직 내에서 적절히 활용되지 못하고 있음을 짐작할 수 있다. 결국, 이러한 인력 운영은 교육에 따르는 비용 등의 자원낭비는 차치하더라도 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성을 심각하게 저해하는 문제로 지적되지 않을 수 없다.

나. 총괄부서 인력의 교육훈련 기회 부족

저출산·고령화대책 총괄업무는 단순히 기술의 반복적 훈련으로 전문성을 높일 수 있는 직무분야가 아니다. 인구 및 인구정책, 제도와 법에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 지역의 현황을 파악하고 시행계획을 수립·추진·관리해야 하며, 지역사회의 요구를 파악하여 적절한 자원과 정책을 개발하는 종합적 능력이 요구된다. 따라서 저출산·고령화대책 총괄업무에 필요한 전문지식과 정보가 정기적인 전문교육과 보수교육을 통해 필수적으로 제공되어야 한다.

교육훈련은 인력의 전문성을 높일 수 있는 가장 일반적이고도 역사가 오래된 방법이다. 현대 행정의 각 부문이 고도로 전문화됨에 따라 전문지식과 기술에 대한 요구가 증가하고 있고, 이에 따라 정부는 교육·훈련 등을 통해 인적자원을 적극적으로 관리하고 있다. 신규임용발령시 ‘선교육·후임용’의 원칙을 따르고 있고, 보직임용시에는 6개월 이상의 교육훈련을 받은 공무원은 특별한 사정이 없는 한 그 교육훈련내용과 관련되는 직위에 보직하도록 하고 있으며(『지방공무원임용령』 제7조), 직급별 기본교육에 치중해 있던 과거와는 달리 다양한 직무전문교육을 제공하고 있다.

그러나 실태조사결과 저출산·고령화대책과 관련된 교육훈련 실적이 한 건이라도 있는 기초자치단체는 9.9%로 매우 저조하며(표 4-11 참조), 해당

지역에서 이용할 수 있는 교육훈련프로그램 또한 매우 부족하다.²⁸⁾ 특히 할만한 것은 이용가능한 교육훈련 프로그램이 적으나마 다소 마련되어 있음에도 불구하고 교육훈련실적이 매우 저조하다는 것이다. 이것은 첫째, 저출산·고령화대책 사업이 본격적으로 추진되면서 교육훈련의 요구와 필요에 따라 교육훈련 프로그램이 자리를 잡아가고 있는 과도기에 있고, 둘째, 교육훈련의 대상이 되는 저출산·고령화대책 전담인력이 부재하기 때문인 것으로 분석된다.

결국 저출산·고령화대책 사업담당자를 위한 교육훈련프로그램이 있어도 교육수혜대상자가 없다는 것으로, 이러한 기초자치단체의 낮은 교육훈련 실적은 조직의 전문인력이 충분히 갖추어지지 않았다는 반증인 것이다. 따라서 ‘인력부재(교육해당자의 부재)–교육훈련 실적의 저조’의 악순환을 ‘인력확충–교육훈련을 통한 전문성 제고’의 선순환으로 전환하기 위한 노력이 요구된다. 그리고 지방자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 교육훈련을 강화하기 위해서 이용가능한 프로그램이 없는 지자체에 대해 교육훈련의 기회를 확대하고, 교육훈련 실적이 저조한 곳은 저출산·고령화대책 교육훈련 프로그램의 실질적인 활용을 제고를 위한 방안이 강구되어야 할 것이다.

제4절 총괄부서 인력 및 교육훈련 관련 개선방안

1. 총괄부서 인력의 적정 규모와 인력운영의 효율화방안

가. 인력의 적정 규모와 확보방안

총괄조직의 적정 인력 규모에 대해 확실적인 답을 제시하는 것은 매우

28) 저출산·고령화대책 총괄부서의 인력이 이용가능한 지역 내 교육훈련프로그램에 대해 광역자치단체는 18.8%, 기초자치단체는 16.9%가 ‘없다’고 응답하였다(표 4-14 참조).

어려운 일이다. 현재의 정부조직이 기계적 관료제의 성격을 지니고 있으므로 중앙에서 지방으로 이어지는 기능적 분화조직의 전달체계를 고려함과 동시에 양적, 질적 직무분석을 통한 업무총량을 산출하여 적정한 조직 및 인력의 규모를 결정하는 것이 합리적이거나, 저출산·고령화대책의 복합적 특성으로 인해 필요한 인력의 엄밀한 직무분석과 업무총량을 산출하는 것이 용이하지 못하다. 더욱이 총괄조직이 설치되어 있지 않은 경우가 많고, 설치되어 있더라도 그 형태나 규모가 다양하며 사업의 시행초기인지라 총괄조직으로서의 고유한 역할과 기능을 수행하지 못하는 상태에 있기 때문에 일반화 할 수 없다. 따라서 현재의 업무량 추정과 장래의 업무량의 변동을 예측함으로써 적정한 인력규모를 결정하는 수밖에 없다.

저출산·고령화대책 사업은 그 범위가 방대하며 장기간의 수행기간이 확보되어야 한다는 것은 여러 차례 강조한 바 있다. 이러한 특징에 덧붙여 향후 저출산·고령화대책의 서비스 수요자로서 대상자의 범위를 예측해 보면, 정책적으로 수혜계층의 폭을 넓히지 않는다 하더라도 인구구조상 대상자의 범위가 점진적으로 확대될 수밖에 없다. ‘고령화’ 부문에 있어서는 인구구조상 고령층으로 편입되는 코호트 인구가 시간이 경과함에 따라 지속적으로 증가하고, ‘저출산’ 부문에 있어서는 저출산 정책의 효과와 출산·가족관련 가치관의 변화에 따른 임신부 및 출산아수의 증가가 예상되며, ‘성장동력확보’ 부문에 있어서는 외국인 노동자의 인구유입과 다문화 국제결혼가정의 증가가 예상된다. 즉 기본계획의 주요 3개 부문에 있어 서비스 수요자의 폭이 모두 증가될 전망이며, 이에 따른 저출산·고령화 관련 정책의 수와 규모의 양적 증가가 자명하다.

저출산·고령화 관련 각종 서비스의 확대와 더불어 서비스의 질적 개선도 동시에 도모되고 있다. 특히 중앙정부에서 직접 추진하던 행정서비스 관련 사무들이 지방에 이양됨에 따라서 지역적 여건 및 주민들의 개별적인 수요에 따라 지방자치단체가 직접 양질의 행정서비스를 창출하지 않을

수 없게 되었다. 그 결과 지방자치단체는 지방분권 및 지역균형발전에 따른 수용능력을 함양하여 이에 대응하는 맞춤형 행정서비스를 공급해야 하는 역할을 부여받고 있는 것이다. 서비스의 양적인 증가와 더불어 질적인 개선은 필연적으로 업무량의 증가를 불러오게 된다. 이에 부가하여 지방자치단체에서 저출산·고령사회에 대응하기 위한 기획, 조정, 총괄, 연계, 평가, 홍보교육, 민관협력 업무의 강화 등 새롭게 부각되는 역할들은 총괄조직의 업무총량을 더욱 증가시킬 것으로 보이며, 더욱이 창의적 사고를 필요로 하는 업무가 많아 업무의 강도도 배가될 것으로 보인다.

조직 인력의 효율적 운영은 적정 업무량을 유지할 수 있을 때 가능하다. 개인의 업무량이 수용 가능한 범위를 벗어나면 쌓여있는 업무처리에 급급하게 하고, 불만족스러운 업무처리를 낳게 된다. 이는 필연적으로 주민들의 불신과 불평으로 이어져, 결국 저출산·고령화정책 추진과 성과에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 게다가 초기단계에서 타부서에 비해 업무담당자의 고충이 크다는 인식이 확산되면 기피부서로 전락할 우려도 있다. 따라서 실무부서와 총괄부서의 적정한 인력수급은 저출산·고령화정책의 성공을 위하여 필히 담보되어야 한다.

인력수급의 방법으로는 기존 인력의 재배치와 신규 충원을 고려할 수 있다. 현재의 업무총량과 향후의 업무증가분이 기존 조직의 재편이나 기존 기존인력의 재배치로 충분히 소화할 수 있다면 인력의 재배치를 통하여 해결할 수 있을 것이고, 처리가 불가능하다면 충원을 통하여 해결할 수 밖에 없을 것이다.

증가되는 업무량의 처리를 위하여 복지분야의 공무원 충원이 이루어진 바 있으나, 그럼에도 불구하고 현재의 업무를 처리하기 위한 실무자의 수가 충분하다고는 볼 수 없다. 더욱이, 저출산·고령화대책 총괄업무는 기존의 업무영역 밖의 새로운 역할이 부가된다는 점에서 인력 충원의 필요성이 중요하게 대두된다.

인력증원의 수요가 발생한 경우 우선적으로 자체조정을 통한 대처를 요구하고 있다. 지방자치단체는 조직관리는 표준정원의 범위안에서의 정원 책정을 기본으로 하였으나 총액인건비제의 도입 등으로 지방자치단체에 인사 자율권이 어느 정도 확보된 상황이다. 하지만 앞서 문제점에서도 살펴 보았듯이 인사권자인 지방자치단체장의 관심이 저조하여 안정적 조직기반을 구축하기가 매우 어려운 상황이고, 지방자치단체의 조직관리권이 어느 정도 보장되고 있다고는 하지만 지방자치단체의 정원은 법규상으로는 대통령령과 행정자치부령, 행정자치부 지침에 위배될 수 없고, 재정상으로는 중앙정부가 개입하는 인건비 예산에 제약을 받게 된다. 이상을 종합해 보면, 저출산·고령화대책 총괄부서의 인력에 대한 증원 수요를 지방자치단체의 자율에 따라 신규로 충당하기가 매우 어려운 현실에 있으며, 따라서 보다 강력한 조치로서 중앙정부의 저출산·고령화대책 총괄부서 인력 확보에 대한 권고가 있어야 할 것으로 판단된다.

나. 총괄부서 인력운영 개선방안

1) 필수 전문직의 배치

저출산·고령화대책 사업에는 저출산, 고령화, 성장동력 등 이질적인 부문의 사업들이 섞여 있어서 총괄조직의 인력은 각 부문의 담당자들과 협업하여 정책을 기획하고 사업의 완성도를 높여가는 역할을 수행해야 한다. 그러나 총괄부서의 인력구성이 필수직렬의 배치없이 특정 직렬로만 구성될 경우 우선, 전문적 기획력이 약화되어 부서 고유의 역할 수행이 어렵게 된다. 업무관련 전문지식없이 효과적인 정책을 기획하는 것은 불가능하며, 그 결과 기획업무를 전문직이 배치되어 있는 실무부서로 이관하고 단순히 취합 등의 관리업무만을 총괄부서의 인력이 하는 상황까지 실태조사에서 드러났다.

둘째, 실무부서와의 긴밀한 업무협력을 요하는 분야에서도 전문직의 존재 여부에 따라 업무수행의 범위가 크게 달라진다. 전문지식 습득의 차이와 습득과정에서 형성된 시각의 차이, 업무를 대하는 시각과 처리방식의 차이, 동류의식의 부재 등에서 발생하는 이질감은 타직렬에 대하여 배타적으로 흐르도록 유도한다. 이 때문에 조직에서 소속의 차이에 따른 배타성보다 직렬의 차이에 따른 배타성이 더 큰 것이 일반적이다. 공공조직에서는 이러한 배타적 상황을 극복하기가 쉽지 않기 때문에, 전문직을 배치하여 동일 직렬끼리 업무협력을 하도록 하는 것이 업무효율을 꾀할 수 있는 방안이 될 것이다.

셋째, 보건직, 사회복지직, 간호직 등 필수전문직의 배치는 일반행정직에 비해 장기근속을 유도하여 업무능률과 전문성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 빈번한 전보로 인한 능률저하를 방지하여 안정적인 직무수행을 기하기 위해 일반공무원은 임용된 날부터 1년 이내에, 특별임용된 공무원은 3년 이내에 다른 직위에 전보할 수 없도록 전보제한을 두고 있기 때문이다(『지방공무원임용령』 제27조). 따라서 지방자치단체의 장은 해당 기관의 직위 중 저출산·고령화대책과 관련하여 전문성이 특히 요구되는 직위를 전문직위로 지정하여 관리함으로써 최소 3년 이상의 장기근속을 보장하고 저출산·고령화대책 업무에 대한 전문성과 숙련도 축적이 가능하도록 하여야 할 것이다.

상기의 이유에서 총괄조직의 인력운영에서 팀장 외에 필수직렬의 전문직 배치는 매우 중요하다. 그러나 실태조사 결과 현재 지방자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 구성은 사회복지직, 보건의무직, 간호직 등의 전문직 인력보다는 행정직의 비중이 높아 필수 전문직의 인력 배치가 요원한 상황이므로 적절한 조치가 고려되어야 한다(표 4-2 참조). 필수 전문직의 확보 방법으로는 실무부서에서 전문직을 총괄조직 인력으로 전보하는 방법과 일반행정직을 전문교육을 받도록 하여 전환 배치시키는 방

법이 있다.

한편, 다양한 전문직 중 저출산·고령화대책 총괄부서의 직군 구성에 필요한 전문직 인력으로 저출산, 고령사회, 성장동력 등 각 부문별로 1인의 실무담당자를 총괄조직에 두는 방안이 있다. 그러나 각 부문에는 이질적인 요소와 공통적인 요소가 복합적으로 내재되어 있고 지방자치단체 조직이 중앙부처와의 업무전달체계를 중시한 기능적 분화를 적용하고 있는 사실을 감안할 때, 주민생활지원서비스의 조직분화를 적절히 조합하여 이에 가장 근접하는 전문직을 배치하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 가령, 임산부, 유소년, 노인층을 대상으로 보건과 건강을 담당할 보건직, 고용이나 주거를 담당할 사회복지직, 그리고 문화, 관광, 기타 행정지원을 담당할 행정직 직원의 구성을 고려할 수 있다. 특히, 보건직은 저출산과 관련하여 외청 사업소인 보건소와의 연계를 공고히 하는 중요한 역할을 담당할 것으로 판단된다.

2) 경험이 풍부한 전문인력의 배치

저출산·고령화대책 총괄업무의 특성상 신규채용인력보다는 유경력자 중 숙련자를 배치하는 것이 바람직하다. 신규직원은 조직 및 정책 운영 상황에 대한 이해가 더디고 업무처리 경험이 부족하기 때문에 총괄업무를 감당하기에는 무리가 있다. 다수의 인력이 확보되어 선임자로부터 업무적 조력 또는 전수를 받으면서 경험을 쌓고 전문성을 확보해 갈 수도 있지만, 현실적으로 다수의 총괄부서 인력이 배치되기 어렵고 저출산·고령화대책 업무의 시급성으로 시간적 여유가 넉넉하지 못한 상황이다.

따라서 신규로 충원된 인력은 실무부서에 배치하여 숙련기간을 거친 뒤 총괄부서에 배치하도록 해야 할 것이다. 유경력 전문직의 배치가 여의치 않아 불가피하게 비숙련 전문직을 배치해야 할 경우 집중적인 전문교육을 통해 빠른 시일내에 전문성을 확보하는 조치가 취해져야 한다.

반면, 근무연한이 얼마 남아있지 않은 퇴직예정자나 계약직 직원의 배치는 신중해야 한다. 이들의 경우 업무에의 집중력이 떨어지는 것이 보편적이고 책임성을 확보하기가 곤란하기 때문이다.

2. 총괄부서 인력의 전문성 제고방안

인력의 전문성은 조직 전체의 기능을 세분화하여 장기적이고 반복적으로 실무경험을 쌓게 함으로써 획득될 수 있다. 또한 직무와 필요한 전문 지식과 정보를 정기적인 교육과 보수교육을 통해 제공함으로써 전문성을 향상시킬 수 있다. 교육훈련은 직무의 요구능력이 업무 담당자의 공급능력보다 클 때 전문성을 제고하는 효과적인 방법으로써, 업무에 관한 지식, 기술, 태도, 가치관의 변화를 촉진하여 직무수행능력을 향상시킨다.

저출산·고령화대책 업무는 교육훈련을 거치지 않고서는 당장에 높은 전문성을 요구할 수 없는 상황적 한계가 존재하고 있다. 그 이유는 첫째, 저출산·고령화는 최근에 두드러진 사회 현상으로 국내에 인구문제에 대한 전문가가 많지 않을 뿐만 아니라 공무원 중 이에 대한 실무 경력을 갖춘 전문가가 거의 없다는 점이다. '60~'70년대 이루어진 가족계획사업도 인구정책의 일환으로 볼 수 있지만, 저출산·고령화는 가족계획사업 때와는 다른 종합적 접근이 요구된다. 그럼에도 불구하고, 현재 일부 지방자치단체들은 저출산·고령화대책과 과거의 가족계획사업과 동일시 치부하여 저출산대책 업무 및 총괄업무를 보건소에 이양하는 오류를 범하고 있다.²⁹⁾

둘째, 경험으로 체득할 수 없는 전문성의 공백은 교육과 훈련, 즉 저출산·고령화와 관련하여 체계화된 전문지식이나 기술을 각 분야의 전문가들

29) 본 조사에서 경기도 화성군의 경우 저출산·고령화 총괄업무를 보건소에서 하고 있는 것으로 조사되었고, 인천광역시 옹진군, 광주광역시 남구, 경주시, 안동시, 영주시, 영천시, 평창군, 의성군, 영덕군, 성주군, 울주군 등 11개 시·군·구에서 저출산대책 업무를 보건소에서 하고 있는 것으로 집계되었다(부표 3-1 참조).

로부터 전수받도록 함으로써 메울 수 있다. 이 경우, 저출산·고령화대책 총괄업무를 수행하는 인력의 전문성을 집중적으로 향상시키기 위해서는 이론적이고 형식적인 교육보다는 실무에서 바로 활용할 수 있는 내용이 지원되어야 한다. 하지만 지금까지의 저출산·고령화 전문교육과정은 초기 단계에서 기본계획의 제반 시책이나 접근전략 등에 대한 이해 증진에 주력해 온 것이 사실이다. 또한 실태조사에서도 드러났듯이 이용가능한 교육훈련과정이 있음에도 불구하고 교육훈련 실적이 저조하고, 지방공무원들이 참여할 수 있는 교육훈련의 기회가 많지 않다.

따라서 이러한 상황적 한계를 극복하고 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성을 제고하기 위하여 전문교육훈련의 내용과 효과적인 교육훈련방법이 강구되어야 할 필요가 있으며, 전문교육훈련을 위한 전문강사의 육성과 참고자료·교재 개발 등 교육 여건의 개선이 요구된다.

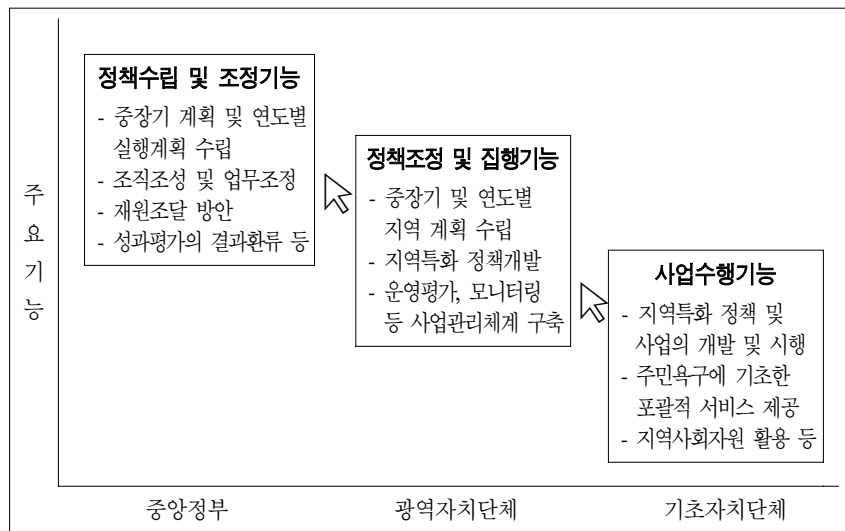
가. 실무위주의 전문교육과정 개발과 보급

전문교육현황에서 확인한 바와 같이, 지금까지의 저출산·고령화대책 교육훈련은 기본계획이 시행됨에 따라 각 지방자치단체에서 이를 숙지하고 지원할 수 있도록 하기 위하여 저출산·고령화에 대한 원인과 그 대응 방안으로서 기본계획의 방향과 전략에 대한 이해 증진을 목적으로 하였다. 즉, 저출산·고령화대책 담당인력을 저출산·고령화 ‘전문가’로 육성하는 교육이라기보다 업무 편의를 돕기 위한 오리엔테이션의 성격이 짙었다. 그러나 점차로 저출산·고령화대책 직무와 관련하여 지역의 인구문제 분석에서부터 정책개발, 정책의 모니터링, 관리, 평가 등에 이르기까지 전문성이 강하게 요구되고 있다. 더욱이 저출산·고령사회기본계획이 시행된 지 2년 차에 접어들고 있어서 실제 사업 수행에 필요한 산지식의 보급이 시급한 실정이다.

일반적으로 공무원에게 요구되는 능력과 업무의 난이도는 직급이나 소

속 조직의 규모에 따라 달라지는데, 소속된 조직의 규모가 클수록 정책조정이나 관리능력이 요구되고, 작을수록 구체적인 직무파악과 업무수행능력이 중요시된다(그림 4-2 참조). 저출산·고령화 관련 직무의 경우에도 예외는 아니다. 따라서 담당인력이 속한 지방자치단체의 규모와 직무의 성격에 따라 적절한 교육이 이루어져야 하며, 어떠한 경우에도 저출산·고령화대책 담당인력이 지역에 적합한 사업을 기획하고, 사업집행을 모니터링하고, 그 결과를 평가하고, 지도·관리·감독하는 일련의 사업추진과정 각 단계에서 활용할 수 있는 실무적인 교육내용으로 구성되어야 한다.

[그림 4-2] 각급 사업단위에서 강조되는 업무기능



우선 광역자치단체의 저출산·고령화 총괄부서의 인력에게는 『저출산·고령사회기본법』에 지방자치단체의 책무로 적시된 것과 같이 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립을 할 수 있도록 지역의 자원과 환경을 분석할 수 있는 사회조사분석능력, 그것을 토대로 지

역계획을 수립할 수 있는 정책입안능력, 또한 효율적인 정책 시행을 도모하기 위한 관리능력의 향상에 주안을 두어야 한다. 기초자치단체의 인력에게는 업무 시행에 착오가 없도록 직무내용을 정확히 숙지하고 수행하는 능력의 배양이 요구된다. 뿐만 아니라 기초자치단체의 인력은 시책을 시행하면서 주민을 직접적으로 상대하는 현장에 있기 때문에 어떠한 사회조사보다 정확하게 주민의 욕구를 파악할 수 있다. 따라서 주민의 욕구를 모니터링 하는 방법이나 그러한 결과가 효과적으로 정책개발에 반영될 수 있도록 입안하는 능력까지도 제고되어야 한다.

교육훈련대상의 단위별 교육목표가 명확해졌다면 목표를 달성하기 위한 가장 효과적인 교육훈련방법이 고안되어야 한다. 앞서 저출산·고령화대책 전문교육훈련과정은 사업추진과정의 각 단계에서 활용할 수 있도록 실무 위주로 구성되어한다는 당위성을 강조한 바 있다. 이를 위해서는 이론교육을 위한 강의식 방법 외에, 교육생이 소규모의 그룹으로 나뉘어서 저출산·고령화와 관련된 현안 및 문제를 토의하고 성찰하는 가운데 스스로 문제점을 파악하고 해결방안을 찾아가는 자율적 교육방식(self-learning study)이 효과적이다.

아울러, 저출산·고령화대책의 경우에는 지역의 특성이 반영된 시책개발이 제도적으로 강력히 요구되고 있어서 지방자치단체별로 각종 시책이 시행되고 있다. 단기간의 성과를 두고 시책을 평가하는 것이 다소 위험하긴 하나, 실제로 시행되고 있는 사업들을 모니터하여 실적 올리거나 한건주의식 시책개발을 방지하고 우수 및 실패사례를 공유함으로써 사업의 노하우를 축적해간다는 측면에서 시책평가와 환류도 중요한 교육훈련수단이 될 수 있다.

이러한 취지에서 저출산·고령사회위원회는 지방자치단체의 저출산정책 경진대회를 이미 실시한 바 있다. 이와 같은 결과중심의 성과평가는 그 자체로서 가치 있는 일이나, 그 외에 저출산·고령화대책의 추진성과를 극

대화하기 위해서는 사업추진단위인 기초자치단체에 대한 정기적인 운영평가와 현지도도를 통하여 사업추진상의 문제점을 적시에 도출하고, 문제점에 대한 원인과 개선방안을 모색하여 사업수행에 반영하는 평가과정이 지속적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

저출산·고령화대책의 초기단계에서 지방자치단체가 활용할 수 있는 운영평가를 위한 지침서나 평가경험이 부재하기 때문에 이 문제는 한국보건사회연구원(저출산·고령사회연구센터)이 보건복지부와 지방자치단체와의 협조 하에 평가관리·지도업무를 전담하는 방안도 고려될 수 있다. 이에 저출산·고령사회연구센터에서는 저출산·고령화대책 전문교육과정을 실무위주로 보강하기 위한 연구개발, 지방자치단체에서 실시되는 사업에 대한 모니터링 및 평가를 통한 국내외 우수사례 축적, 저출산·고령화대책이 미진한 지역이나 희망 지역에 대한 기술적인 지원 등의 기능을 강력히 수행함으로써 저출산·고령화대책의 수준을 향상시키고 인력의 전문성을 강화해 나가도록 해야 할 것이다.

나. 교육자원 확충을 통한 교육훈련 강화

교육훈련의 원활한 추진을 위해서는 전문강사, 교육훈련 교재, 교육기관 등의 교육자원이 충분히 지원되어야 한다. 그러나 오영희 외(2007)의 교육기관에 따른 조사결과에 의하면, 전문교육훈련과정 운영자들은 시·도 단위의 교·강사 확보에 어려움을 표출하고 있었고, 교육훈련과정의 교재로는 강사가 준비해 온 프리젠테이션 자료나 요약자료만이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 이미, 인구보건복지협회를 통해서 저출산·고령화대책 전문강사가 육성되고 있고, 저출산·고령사회연구센터를 통해 저출산·고령화대책 교육훈련 참고자료로 『저출산·고령사회기본계획의 이해』(조남훈 외, 2006)가 개발되어 보급된 바 있음에도 불구하고 저출산·고령화대책 교육훈련을 위한 자원은 여전히 매우 부족한 실정이다.

저출산·고령화대책 전문교육훈련과정의 수요 예측에 따르면 연간 최소 1,500명 이상의 전문교육훈련 수요가 발생할 것으로 예상되는 바,³⁰⁾ 이 수요를 현재 운영되는 교육훈련과정만으로 충당하기에는 어려움이 많다. 특히, 지방에 연고를 두고 있는 공무원에게 교육기간 1~2주를 담보로 하는 전문교육훈련과정이 서울에 설립되어 있는 한국보건복지인력개발원이나 인구보건복지협회에 집중되어 있다는 것은 필요이상의 교육비용을 소요하게 된다.

따라서, 저출산·고령화대책은 지역마다 편차가 큰 재정자립도, 인구구조, 경제상황 등을 고려한 시책 개발이 요구되기 때문에 지방공무원이 편이하게 이용할 수 있도록 지역단위 중심의 교육훈련프로그램 개발과 보급이 이루어지도록 하여야 한다. 즉, 현재 전염병관리실무자나 건강증진사업 인력의 전문성 제고를 위해 도입되고 있는 현지교육훈련프로그램(Field Management Training Program)³¹⁾을 사업초기에 모든 사업종사자들이 참여할 수 있도록 한다. 또한, 교육훈련과정의 내용을 지역적합적인 저출산·고령화 대응 정책기획 및 전략개발과 관리·평가능력을 향상시키는데 중점을 두도록 하며, 지역사회 자원의 활용과 참여 또한 도모할 수 있는 실질적인 내용으로 구성되도록 한다.

한편, 현지교육훈련프로그램 등 지역의 교육훈련자원을 활용하여 저출

30) 저출산·고령화대책 담당자를 위한 전문교육의 수요를 예측해 보면, 16개 광역자치단체에 저출산·고령화 총괄부서의 인력을 5명, 보건소를 포함하여 232개 기초자치단체에서 저출산·고령화 대책사업을 집행하는 공무원을 4명으로 가정하여 계산하면 1,008명이 되며, 여기에 중앙부처의 관련 공무원과 지방공무원의 보수교육 인원을 합하면 연간 최소 1,500명 이상의 전문교육 수요가 발생할 것으로 예측된다. 또한 읍·면·동의 주민생활지원센터에서 저출산·고령화 관련 업무를 담당하는 공무원이 받아야 하는 전문교육과정에 저출산·고령화대책에 대한 교과가 필수적으로 편성되도록 각 전문교육과정을 수정하는 조치도 뒤따라야 한다.

31) 현지교육훈련프로그램은 각 지역의 대학 등 교육기관과 연계하여 공무원의 근무시간 이후에 교육을 제공하는 것으로, 전문교육기관에서 교육이 이루어지기 때문에 양질의 교육을 보장할 수 있고 지방공무원 교육훈련의 장애가 되는 공간적, 시간적 제약을 극복할 수 있는 장점이 있다.

산·고령화대책 교육훈련을 강화하려면 전문강사가 안정적으로 확보되어야 한다. 2007년 인구보건복지협회에서 저출산·고령화극복 전문교육훈련강사 양성 프로그램을 통해서 40여 명의 전문강사를 육성하였다. 이들이 16개 시·도에 적절히 안배된다면, 각 시·도는 최소 2명의 전문강사를 확보할 수 있게 된다. 그러나 이들이 1~2주(최소 35시간)의 교육훈련과정을 소화하기에는 역부족이며, 각 지역별로 적정 수준의 전문강사가 확보되기 전까지는 16개 시·도를 3~4개의 권역으로 하는 네트워크를 구축하여 부족한 강사수요에 대응하도록 하여야 할 것이다.

전문강사의 육성과 함께 교육훈련자료 및 참고자료의 개발도 필요한데, 이러한 기능이 독립적으로 이루어지면 교육훈련자료는 사장될 가능성이 높다. 즉, 강사가 교육훈련프로그램에서 소개하고 자료로 활용하지 않으면 자료의 활용도가 현저하게 떨어져 예산 낭비만을 초래할 수 있다. 이 경우 교과서의 개발보다는 부교재나 시청각 자료와 같이 참고자료로 활용할 수 있는 다양한 교육훈련자료를 개발하는 것이 대안이 될 수 있을 것이다.

끝으로, 향후 저출산·고령화 등의 인구문제 전문가를 육성하기 위한 교육기반 조성 또한 이루어져야 한다. 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성을 확보하기 위한 또 다른 방법으로 관련 분야의 전공자를 채용하는 방안이 고려될 수 있다. 그러나 관련 전공자를 채용하려고 해도 국내에 인구학과가 없으며, 사회학과에서 세부전공으로 다루어지는 정도라 전문인력 양성의 폭이 매우 협소하다. 저출산·고령화 문제는 인구현상의 특성상 단기간에 해결되기 어렵고, 인구통계자료를 근간으로 인구추계가 발표되고는 있지만 미래의 사회·문화·경제적인 환경과 상호작용하면서 그 방향과 정도가 결정된다. 따라서 장기적인 안목에서 저출산·고령화 등 인구문제를 총체적으로 다룰 수 있는 인재를 양성하여 증가하고 있는 전문인력 수요에 대응해 나가야 할 것이다.

제5장 저출산·고령화대책 평가체계 개선방안

지방자치단체는 중앙정부와 달리 지역 주민들에게 일상적으로 행정서비스를 제공하는 기관임에 따라, 지방자치단체가 제공하는 행정서비스가 지역주민들에게 얼마나 효율적으로, 또 얼마나 효과적으로 제공되고 있는가를 평가하는 것은 해당 지역주민들의 삶의 질 제고와 밀접하게 관련된다. 특히, 저출산·고령사회에 대비한 주요 시책은 상당 부분이 보건·복지적 성격을 내포하고 있고 지방자치단체를 통해 추진되고 있어, 시·도 및 시·군·구 단위에 이르기까지의 평가체계를 구축하는 것은 가장 기본적이면서 필수적인 기반조성의 의미가 있다. 따라서 현재의 지방자치단체 저출산·고령화대책 사업을 가장 효과적으로 추진할 수 있는 최선의 조직체계 구축과 더불어 지방자치단체의 저출산·고령화대책에 대한 평가체계 구축은 중요한 과제가 아닐 수 없다.

정부는 1998년 4월 15일 「정부업무의심사평가및조정예관한규정」을 전면 개정하여 국무총리실의 심사평가를 기관평가의 형태로 발전시켰으며, 「정부업무등의평가에관한기본법」(2001년 1월 8일 제정, 5월 1일 시행)에 의하여 중앙행정기관과 지방자치단체 평가를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 「정부업무등의평가에관한기본법」 제2장제6조(지방자치단체평가)에 의하면 중앙행정기관의 장은 국정의 효율적 운영을 위하여 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대하여 지방자치단체에 대한 평가를 실시할 수 있다고 명시되어 있다.

또한, 정부는 이후 「정부업무등의평가에관한기본법」을 폐지하고, 성과관리 등을 강화한 「정부업무평가기본법」을 2006년 3월 24일에 제정하여

2006년 4월 1일부터 시행하고 있다. 「정부업무평가기본법」 제3장제18조(지방자치단체의 자체평가)에 의하면, 지방자치단체의 장은 그 소속기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 하며(1항), 지방자치단체의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 하며(2항), 지방자치단체의 장은 정부업무평가지행계획에 기초하여 소관 정책 등의 성과를 높일 수 있도록 제15조 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다(3항). 또한, 행정자치부장관은 평가의 객관성 및 공정성을 높이기 위하여 평가지표, 평가방법, 평가기반의 구축 등에 관하여 지방자치단체를 지원할 수 있음(4항)을 명시하고 있다.

이에 따라 1999년부터 이루어진 지방자치단체 평가제도는 국가의 주요 시책이 일선에서 실현되는 상황을 평가·환류함으로써 국정 of 통합성을 구축하고, 지방자치단체의 합리적인 정책결정 지원을 통해 지방행정의 책임성을 확보하는데 기여하고 있다. 지방자치단체에서 이루어지는 모든 정책 사업들은 성과평가의 대상이 되며, 저출산·고령화 대응 정책 또한 예외가 될 수 없다. 이는 「저출산·고령사회기본법」 제3장제21조4항에 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다고 명시되어 있으며, 「저출산·고령사회기본법시행령」 제4조(시행계획의 평가)에도 잘 명시되어 있다.

그러나 지방자치단체에서는 저출산·고령사회기본계획이 시행된 지 1년이 경과하였음에도 불구하고 저출산·고령화대책 평가에 대한 필요성을 인지하고 이에 대한 체계적인 노력의 경주가 미흡한 상황이라 할 수 있다. 이에, 본 장에서는 현재 지방자치단체에서 시행되고 있는 저출산·고령화대책 성과 및 운영평가실태를 파악하여 지방자치단체에서 저출산·고령화대책 사업의 효율과 효과를 극대화하기 위해 개선되어야 할 당면과제와 이를 극복하기 위한 평가체계 개선방안에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다.

제1절 저출산·고령화대책 평가실태

현재 지방자치단체에 대한 평가제도는 「정부업무평가기본법」에 의해 중앙행정기관에 의한 합동평가와 개별평가, 지방자치단체 스스로 평가하는 자체평가로 구분된다. 합동평가는 정부업무평가위원회와 협의한 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등에 대해 행정자치부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 합동으로 평가하는 것을 말하며(제21조), 개별평가는 중앙행정기관의 장이 법률 등에 의하여 개별적으로 지방자치단체를 평가하는 것을 말하며(제21조제5항), 자체평가는 지방자치단체가 스스로 주체가 되어 지방자치단체의 고유사무에 대하여 정부업무평가시행계획에 기초하여 자체적으로 평가하는 것을 말한다(제18조).

〈표 5-1〉 지방자치단체 평가의 종류 및 평가시행기관

구분		평가시행기관	비 고
중앙행정기관에 의한 평가	합동평가	중앙행정기관 합동 (행정자치부 주관)	지방자치단체 합동평가위원회 구성 및 운영
	개별평가	개별 중앙행정기관	-
지방자치단체의 자체평가		지방자치단체의 장	시책 및 사업 평가

자료: 정주택 외(2007); 이광희·김길수(2003).

합동평가의 목적은 「정부업무평가기본법」 제21조(국가위임사무 등에 대한 평가)에 의거하여 국가 위임사무를 비롯, 국정의 효율적인 수행을 위하여 중앙행정기관과 지방자치단체 간에 긴밀히 협력하여 추진할 필요가 있는 주요 국가시책 등이 지방자치단체에서 제대로 이루어지고 있는지 평가·환류함으로써 개별평가의 증가로 인한 업무부담을 완화하는데 있다.

개별평가는 국가주요시책에 대하여 각 부처별로 법률에 의거하여 지방자치단체의 업무수행을 평가하는 것을 의미한다. 「정부평가기본법」 제21조제5항(국가위임사무등에 대한 평가)에 따르면 중앙정부(보건복지부 등)

는 지방자치단체에 대한 개별평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있어서 정책의 집행이 주로 지방자치단체를 통해서 이루어지는 경우 국무조정실의 승인을 받아 개별평가를 적극적으로 활용토록 하고 있다.

이 중에 자체평가는 「정부업무평가기본법」 제18조(지방자치단체의 자체평가)에 의거하여 지방자치단체에서 수행되고 있는 사업 및 시책전반을 평가대상으로 선정하여, 지방자치단체별 규칙으로 정하여 자체평가위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 정하여 기관의 특성에 맞는 중점시책에 대해 평가를 실시하도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체는 자체평가를 통하여 각 지방자치단체에서 추진하는 주요업무에 대해 스스로 추진성과를 평가하고 부진사항 등을 보완·개선함으로써, 재원배분의 효율성 제고 및 사업수행의 책임성을 확보할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고 있다.

이에, 정부는 국가 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전을 도모하기 위하여 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 동 기본법에 따라 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고 이에 따른 기본계획을 수립·추진하여, 저출산·고령화대책을 마련하기 위해 중앙정부 및 지방자치단체로 하여금 연도별 시행계획을 수립·시행·평가토록 하고 있다.³²⁾

「저출산·고령사회기본법」 및 동법 시행령에서는 저출산·고령사회정책의 평가를 의무적으로 규정(제21조제4항, 제5항)하고 있다. 즉, 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적으로 평가하고 그 결과를 저출산·고령화대책에 반영하여야 하며, 보건복지부장관은 시행계획의 평가를 위한 평가지침을 작성하여 위원회의 심의를 거쳐 관계 중앙부처 및 지방

32) 일반적으로 정책과정은 정책형성, 정책집행, 그리고 정책평가로 이어지는 일련의 정책순환이다. 라스웰(Lasswell, 1951)은 정책과정을 7단계인 ‘정보수집과 획득→지시획득→정책입안→정책의 수정 및 보완→정책의 적용 및 집행→종결→평가’의 단계로 설명한 바 있는데, 대체적으로 ‘정책의 수립→정책 집행→정책의 평가’의 3단계 과정으로 통용되는 것이 일반적이다. 이에 대해, 정책평가는 정책의 집행을 전제로 이루어지는 과정으로 집행과 동시에 수행되는 것이 일반적이다.

자치단체의 장에게 통보토록 규정하고 있다(시행령 제4조제1항).

이를 위하여 관계 중앙부처 및 지방자치단체의 장은 평가지침에 따라 지난해의 추진실적을 평가하고 그 결과를 매년 3월까지 보건복지부장관에게 제출하고(시행령 제4조제2항), 보건복지부장관은 제출한 평가결과를 종합하여 저출산·고령사회위원회의 심의를 거친 후 그 결과를 관계 중앙부처 및 지방자치단체의 장에게 통보토록 명시하고 있다(시행령 제4조제3항). 또한, 관계 중앙부처 및 지방자치단체의 장은 통보받은 평가결과를 다음 연도 시행계획에 반영토록 함으로써 기본계획의 충실한 이행을 담보하고 있다(시행령 제4조제4항).

이에, 보건복지부는 2007년 9월 “저출산·고령사회 정책 성과평가”를 위한 연구용역을 공모하여 중앙부처(18개 기관) 및 지방자치단체(16개 시·도)에서 수행한 전년도 저출산·고령사회시행계획상의 과제에 대한 종합평가를 실시하여 2007년 12월에 최종 종합보고서 작성을 계획하였다. 동 평가의 목적은 저출산·고령사회기본계획 및 시행계획의 개별사업이 저출산·고령화 대응이라는 최종목표에 부합하도록 성과관리적 관점에서 접근함으로써, 저출산·고령사회기본계획 및 시행계획이 당초의 계획대로 추진되는지 점검하고 정책효과를 분석·평가하여 정책의 실효성을 제고하기 위한 것이다. 중앙부처와 지방자치단체에서 시행되고 있는 저출산·고령사회 정책 평가 운영현황에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1. 중앙정부의 저출산·고령화대책 평가 절차

중앙정부의 성과평가는 보건복지부가 저출산·고령화대책을 수행하는 18개 중앙부처의 자체평가를 검토한 후, 각 부처에서 추진 중인 저출산·고령사회 정책에 대한 분야별 성과평가를 실시하여 12월에 저출산·고령사회 정책 성과평가에 대한 최종 종합보고서를 작성함으로써 모든 평가과정을 종료한다.

금번 중앙부처의 저출산·고령사회정책 성과평가 대상은 「제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜2010)」의 내용 전반에 해당된다. 「제1차 저출산·고령사회기본계획」은 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보, 사회분위기 조성 및 정책 효과성 제고의 크게 4개 대범위 영역과 13개의 중범위 영역, 27개의 소범위 영역, 75개의 세부영역, 그리고 236개의 세부사업으로 구성되어 있다(표 5-2 참조).

〈표 5-2〉 제1차 저출산·고령사회기본계획의 기본구조

대범위영역	중범위영역	소범위영역	세부영역	세부사업
출산과 양육에 유리한 환경 조성	1) 출산·양육에 대한 사회책임 강화	3	12	42
	2) 가족친화·양성평등 사회문화조성	2	7	19
	3) 건전한 미래세대 육성	2	8	25
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	1) 안정적인 노후소득 보장체계 구축	3	8	26
	2) 건강하고 보호받는 노후생활 보장	3	9	33
	3) 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성	3	8	26
저출산·고령사회 성장동력 확보	1) 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축	3	11	31
	2) 인력자원의 경쟁력 및 활용도 제고	2	5	15
	3) 고령사회의 금융기반 조성	3	-	8
	4) 고령친화산업을 미래 성장동력산업으로 육성	3	3	11
사회분위기 조성 및 정책 효과성 제고	1) 전략적 교육·홍보	-	-	-
	2) 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도	-	-	-
	3) 정책효과성을 위한 추진체계 구축	-	3	-
계	13	27	74	236

보건복지부는 저출산·고령화대책 사업의 평가를 위해 기본계획의 27개 소범위 영역을 중범위 영역과 통합하고 754개의 세부영역을 소범위 영역으로 간주하여, 최종적으로 4개의 대범위 영역과 13개의 중범위 영역, 60개의 소범위 영역으로 구분하여 평가지표를 개발하였다(표 5-3~5 참조).³³⁾

33) 이때, 대범위 영역의 ‘사회분위기 조성 및 정책효과성 제고’, 중범위 영역의 ‘정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도’와 ‘정책효과성을 위한 추진체계 구축’은 지표개발에서 제외되었으며, 대범위 영역의 ‘사회분위기 조성 및 정책효과성 제고’의 세부영역은 중

〈표 5-3〉 중앙부처 저출산·고령사회기본계획의 대범위 영역 성과평가 지표(안)

대범위영역	대범위영역 성과지표
출산과 양육에 유리한 환경 조성	-합계 출산율
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	-노후생활안정지수
저출산·고령사회 성장동력 확보	-미래 성장동력지수
사회분위기 조성 및 정책효과성 제고	-저출산·고령화 각각에 대한 심각성 및 본인연관성 인식조사

자료: 김승권 외(2007).

〈표 5-4〉 중앙부처 저출산·고령사회기본계획의 중범위 영역 성과평가 지표(안)

대범위영역	중범위영역	중범위영역 성과지표
출산과 양육에 유리한 환경 조성	1) 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	-육아서비스 수혜율
	2) 가족친화·양성평등 사회문화조성	-주출산연령 여성의 고용률
	3) 건전한 미래세대 육성	-이동·청소년 10만명당 요보호이동·청소년 수 -청소년 10만명당 위험환경 경험 수
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	1) 안정적인 노후소득 보장체계 구축	-노후소득보장준비지수
	2) 건강하고 보호받는 노후생활 보장	-국민생활체육 참여율 -노인 요양서비스 이용자 비율
	3) 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성	-65세 이상 노인의 주택만족도 -65세 이상 노인 10만명당 교통사고사망률
저출산·고령사회 성장동력 확보	1) 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축	-여성 경제활동 참가율, 고령자 고용률
	2) 인력자원의 경쟁력 및 활용도 제고	-노동생산성 지수
	3) 고령사회의 금융기반 조성	-역모지기제도 대출건수 -펀드수탁고 증가율 -국제발행 계획 대비 실제 발행율
	4) 미래 성장동력산업으로 육성	-주요 고령친화산업의 시장규모 증감율
사회분위기 조성 및 정책 효과성 제고	1) 전략적 교육·홍보	(없음)
	2) 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도	(없음)
	3) 정책효과성을 위한 추진체계 구축	(없음)

자료: 김승권 외(2007).

범위 영역으로 통합하였다(김승권 외, 2007).

〈표 5-5〉 중앙부처 저출산·고령사회기본계획의 소범위 영역 성과평가 지표(안)

대범위영역	중범위영역	소범위영역 성과지표
출산과 양육에 유리한 환경 조성	1) 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아의 보육·교육비 지원율 - 자녀양육관련 세제지원 금액 - 다자녀가구를 위한 주택공급지 수 - 방과후학교 참여율 - 국내입양율
	2) 가족친화·양성평등 사회문화조성	<ul style="list-style-type: none"> - 국공립 및 직장보육시설 수 - 국공립보육시설정원 정원충족률 대비 민간보육시설 충족률 - 시간연장형 보육 아동 수, 종일제 유치원 비율 - 산모도우미 수혜비율 - 산전후휴가급여수급자 증감율 - 육아휴직률 - 얼마채용 장려금 및 출산후 계속고용 지원금 수급자 증감율 - 가족친화기업인증 신청 증감률, 가족친화자 수 - 청소년의 가족가치관 및 다자녀가족에 대한 인식도 - 조이혼율
	3) 건전한 미래세대 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 아동인구 10만명당 아동안전사고 사망자 수 - 학생 10만명당 학교폭력 발생 건수 - 지역사회 아동·청소년보호·육성 프로그램 이용률 - 아동권리보호평가 - 문화예술교육 수혜율 - 청소년 유해환경감시단 활동실적 - 약물남용 및 학생비만 예방프로그램 운영학교 수
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	1) 안정적인 노후소득 보장체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금법 개정과정 평가 - 공무원·군인·사학연금법 개정과정 평가 - 당해연도 국민연금 중 노령연금 청구자 평균 연령 - 경로연금(기초노령연금) 수급자 수
	2) 건강하고 보호받는 노후생활보장	<ul style="list-style-type: none"> - 방문보건사업 이용자 만족도 - 노인의 규칙적 생활체육 참여율 - 노인건강 증진을 위한 허브보건소 시범사업서비스 만족도 - 노인장기요양보험법 제정 과정평가 - 노인장기요양 인프라 구축 - 저소득층 65세 이상 노인치매간이·정밀 검진자 수 - 재가노인복지시설의 실보호 인원수 - 공공체육시설 이용률 및 체육동호인클럽 참여율
	3) 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> - (가칭) 고령자주거안정 법 제정 - 고령자용 임대주택 사업승인호수 - 지하철역 승강시설 설치율 및 저상버스 도입율 - 실버마크 발급 건수 - 노인일자리 창출 수 - 노인문화예술 프로그램 참여자 수 - 고령층 정보격차지수 및 노인의 삶의 만족도 - 농어촌 지역사회복지 수준 만족도

〈표 5-5〉 계속

대범위영역	중범위영역	소범위영역 성과지표
저출산·고령사회 성장동력 확보	1) 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축	-AA제도 적용사업장의 여성 및 여성관리자 고용율 -여성의 직업능력개발 훈련 참여율
		-정년제도 채택 사업장의 평균 정년 연령 -임금피크제 보전수당 수급자 수 -고용장려금 실제 이용인원 -50세 이상 고령근로자 산업재해 발생율
		-방문취업사중 소지자 총 수 -전문외국인력 체류자 수 증감율 -다문화 사회적응을 위한 사회통합 프로그램자 수
	2) 인력자원의 경쟁력 및 활용도 제고	-고등교육기관 졸업자 취업률 -재직근로자 직업훈련 참여율 -평생학습 참여율 -산업재해를 및 산재장애인 직업복귀율
3) 고령사회의 금융기반조성	(없음)	
4) 고령친화산업을 미래 성장동력산업으로 육성	-고령친화산업육성을 위한 제도 마련 -고령친화제품체험관 설립 진도율 -고령친화산업 우수제품(서비스) 지정·표시 건수 -고령친화제품 표준화 건수	
사회분위기 조성 및 정책효과성 제고	1) 전략적 교육·홍보	-생애주기별 교육·홍보 (결혼필요성, 자녀필요성, 노후 준비도)
	2) 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도	-시민사회단체, 종교단체, 기업 등과의 정책파트너쉽 (사회적 협의 및 내용의 적정성)
	3) 정책효과성을 위한 추진체계 구축	-중앙 및 지방자치단체 간 정책 연계 강화 -성과관리체계의 구축 및 운용 적정성

자료: 김승권 외(2007).

2. 지방정부의 저출산·고령화대책 평가 실태

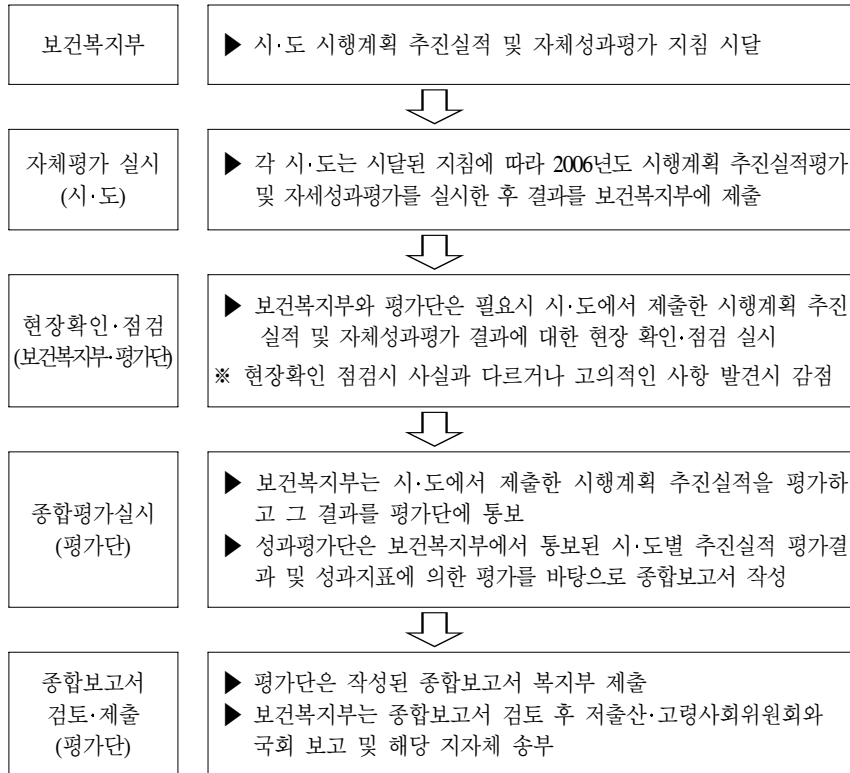
가. 광역자치단체의 저출산·고령화대책 성과평가 현황

보건복지부는 16개 시·도 사업담당자를 대상으로 2007년 6월에 “2007년 지방자치단체 저출산·고령사회정책 성과평가”에 대한 설명회를 개최하였다. 동 시·도의 평가대상은 지방자치단체의 '06년도 사업실적과 '07년도 상반기 추진실적³⁴⁾을 주 내용으로 하고 있다.

동 평가의 절차는 [그림 5-1]에서 보는 바와 같이, 보건복지부가 지방자치단체 시행계획 추진실적 및 자체성과평가 지침을 시·도에 시달한 후, 각 시·도는 중앙으로부터 시달된 지침에 따라 2006년도에 수행한 시행계획 추진실적에 대해 자체 성과평가를 실시하여 그 결과를 보건복지부에 제출하게 된다. 제출된 16개 시·도의 자체평가서는 보건복지부와 동 평가를 위해 한시적으로 구성된 평가단이 함께 그 결과를 검토한다. 이때 보건복지부는 필요에 의해 시·도가 제출한 시행계획 추진실적 및 자체성과평가 결과에 대한 현장 확인 및 점검을 할 수 있는데, 현장 확인 시 사실과 다르거나 고의적인 사항이 발견되면 감점처리가 된다. 검토가 완료되면 보건복지부와 평가단은 시·도별 추진실적 평가결과와 성과지표에 의한 평가를 바탕으로 종합보고서를 작성하고, 이를 저출산·고령사회위원회와 국회에 보고하고 해당 지방자치단체에 송부함으로써 모든 평가 절차를 종료한다.

34) '07년도 상반기 실적은 '07년도 시행계획의 중간점검을 위해 함께 제출토록 하였다.

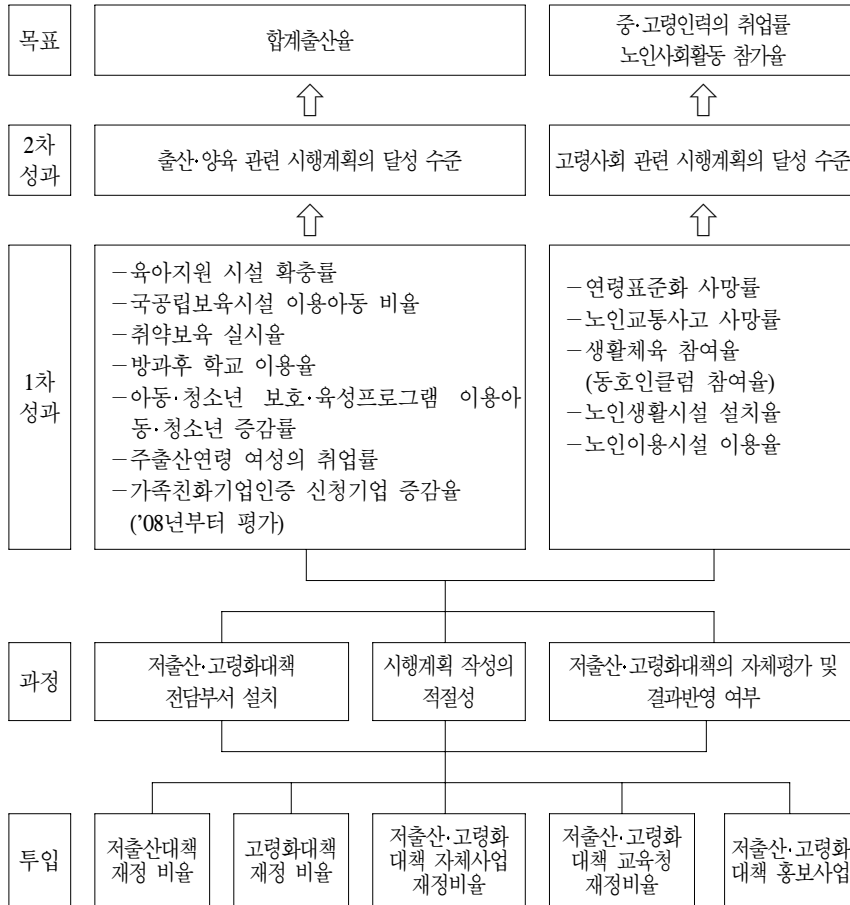
[그림 5-1] 2007년도 저출산·고령사회정책 시·도 성과평가 절차



자료: 저출산·고령사회위원회, 『'07년 지방자치단체 저출산·고령사회정책 성과평가 설명회 자료집』, 2007. 6.

저출산·고령화대책 성과평가는 지방자치단체의 저출산·고령사회 시행계획의 단계별 목표를 설정하고, 정책의 세부내용 설계와 평가지표의 개발 및 평가체계 구축을 통하여 저출산·고령화대책의 효율성과 효과성을 증대시켜 출산을 회복과 고령사회에 적절히 대응할 수 있도록 기대하기 위해 시행되었다. 즉, 성과지표를 통해 사업·재정·조직·성과·환류 등의 저출산·고령사회 정책 전반을 평가함으로써 저출산·고령화대응 정책 실효성 확보 및 성과향상을 도모하기 위한 목적으로 실시되었다.

[그림 5-2] 지방자치단체 시행계획의 성과관리 평가틀



자료: 김승권 외(2007: 495).

동 평가에 사용된 평가지표는 크게 ①투입, ②과정, ③성과, ④종합의 네 가지 측면에서 구분되어 이루어졌으며, ‘투입’ 부문에 25점, ‘과정’ 부문에 15점, ‘성과’ 부문에 85점, ‘종합’ 부문에 25점이 배점되어 있으며 자세한 평가항목과 평가지표는 <표 5-6>과 같다.

우선, ‘투입’ 부분은 저출산·고령사회정책 재정투자의 적절성과 저출산·고령사회정책 홍보의 적절성으로 구분된다. 제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)에 근거한 2006년도 지방자치단체 시행계획 관련 사업에 대한 재정투자의 적절성(20점)과 지역사회주민·기업체·민간 및 공공기관 등을 대상으로 한 다양한 유형의 저출산·고령화대책 홍보 활동의 적절성(5점)에 대해 평가가 이루어진다.

‘과정’ 부분은 추진체계 확립(5점), 시행계획 작성의 적절성(5점), 정책평가 및 환류(5점)로 구분되어진다. 구체적으로 저출산·고령사회정책 전담부서의 설치와 저출산·고령사회시행계획 작성 시 지역주민 및 기초자치단체의 의견수렴, 전체 계획의 구체성과 달성도가 포함된다.

‘성과’ 부분은 6가지 항목인 저출산 정책성과(5점), 저출산 정책사업 기획 및 추진(5점), 저출산 정책성과 달성도(35점), 고령사회 정책성과(10점), 고령사회 정책사업 기획 및 추진(5점), 고령사회 정책성과 달성도(5점)로 구분되어진다. 여기에서는 합계출산율의 증감률과 저출산·고령사회 관련 시행계획 달성수준, 그리고 저출산·고령사회 정책 관련 세부사업의 달성수준 등 17개 항목에 대해 0~5점의 평가가 이루어진다.

마지막으로 ‘종합’ 부분에서 저출산·고령사회정책 수행 전반에 관한 환경 평가(25점)가 이루어지는데, 평가미반영 우수사업을 관찰(8점)하거나 관계공무원의 정책 마인드(8점)와 현장평가 협조(9점) 등 전반적인 상황이 평가지표로 사용된다.

〈표 5-6〉 2007년도 저출산·고령사회정책 시·도 성과평가 지표

구분	평가항목	평가지표	배점
투입 (25)	저출산·고령사회정책 재정투자의 적절성(20)	- 저출산 정책 재정 비율, 증감률	5
		- 고령사회 정책 재정 비율, 증감률	5
		- 저출산·고령사회 정책 재정 중 자체사업 재정 비율, 증감률	5
		- 전체 교육청 특별회계 대비 저출산·고령사회 정책 재정 비율, 증감률	5
	저출산·고령사회정책 홍보의 적절성(5)	- 홍보사업 재정 및 실시 건수	5
과정 (15)	추진체계 확립(5)	- 전담부서 설치	5
	시행계획 작성의 적절성(5)	- 시행계획의 지역특성·의견수렴 여부, 자체사 업 발굴 정도, 전체 계획의 구체성 및 달성도	5
	정책평가 및 환류(5)	- 자체평가 및 평가결과 시행계획 반영여부	5
성과 (85)	저출산 정책 성과(5)	- 합계출산율 증감률	5
	저출산 정책 사업기획 및 추진(5)	- 저출산 관련 시행계획 달성수준	5
	저출산 정책 성과 달성도(35)	- 육아지원시설 확충률	5
		- 국공립 보육시설 이용이동 비율	5
		- 취약보육 실시율	5
		- 초등학교의 방과후 학교 이용률	5
		- 아동·청소년보호·육성프로그램 이용증감률	5
		- 주출산여성의 취업률, 증감률	5
		- 가족친화기업인증신청 증감률	5
	고령사회 정책 성과(10)	- 중·고령인력의 취업률·증감률	5
		- 노인사회활동 참가율	5
	고령사회 정책 사업기획 및 추진(5)	- 고령사회관련 시행계획의 달성수준	5
	고령사회 정책 성과 달성도(25)	- 연령표준화 사망률	5
		- 노인교통사고 사망률	5
		- 생활체육 참여율 (또는 동호인클럽참여율)	5
- 노인생활시설 설치율		5	
- 노인이용시설 이용률		5	
종합 (25)	저출산·고령사회정책 수행 전반 환경 평가(25)	- 평가미반영 우수사업 관찰	8
		- 관계공무원의 정책 마인드	8
		- 현장평가협조	9
계			150

자료: 저출산·고령사회위원회, 『2007년 지방자치단체 저출산·고령사회정책 성과평가 설명회 자료집』, 2007.6.

나. 기초자치단체의 저출산·고령화대책 운영평가 현황³⁵⁾

기초자치단체의 저출산·고령화대책 운영평가 실태를 알아보기 위해, 본 연구는 16개 시·도를 대상으로 해당 시·군·구에 대한 저출산·고령화대책 관련 운영평가 실시여부를 조사하였다. 그 결과, 경상북도 1곳 만이 연 1회 평가를 실시한 후 우수자치단체에 대한 포상을 계획하고 있는 것으로 조사되었다.

또한, 기초자치단체의 저출산·고령화대책 사업추진 실태 점검을 위한 시·군·구 현장평가 실시 여부를 조사한 결과, 37.5%(6개 시·도)만이 현장평가를 실시하고 있고, 나머지 62.5%(10개 시·도)에서는 현장평가가 전혀 이루어지지 않고 있는 것으로 조사되었다. 이들 광역자치단체의 현장평가 실시 주기는 2개 시·도에서 연 2회에 걸친 ‘반기별’(12.5%) 현장평가가, 또 다른 2개 시·도에서 필요에 의해 ‘부정기’(12.5%)적으로 현장평가가 실시되고 있었다. 그 외 ‘월별’(6.3%) 현장평가와 ‘연도별’(6.3%) 현장평가가 각각 1개 시·도에서 실시되고 있었다(표 5-7 참조).

〈표 5-7〉 광역자치단체의 저출산·고령화대책 관련 현장평가 실태
(단위: %)

구분	전체	광역자치단체	
		특별·광역시	도
아니오	62.5	57.1	66.7
예(현장평가 실시)	37.5	42.9	33.3
월별(12회/년)	6.3	14.3	-
반기별(2회/년)	12.5	14.3	11.1
연도별(1회/년)	6.3	-	11.1
부정기(필요시)	12.5	14.3	11.1
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)

35) 본 장의 실태조사 결과는 본 연구를 위해 광역자치단체(2007.7.3~7.14)와 기초자치단체(7.23~8.3)를 대상으로 수행된 심층면접조사와 우편조사 자료를 분석한 것으로, 조사 이후의 변동사항 등은 반영되지 않았음을 밝혀둔다.

이들 광역자치단체가 현장평가 시 지도·감독하는 내용을 살펴보면, 저출산·고령화대책 성과에 대한 ‘평가’의 개념보다는 저출산·고령사회 시행계획에 따른 사업설명 및 추진현황을 점검하거나, 사업 추진시 건의사항 및 개선사항 수렴 등을 주 목적으로 행해지고 있었다(표 5-8 참조). 즉, 현장평가 시 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 기술지도나 감독보다는 주로 중앙정부로부터 하달된 저출산·고령사회시행계획의 설명이 주를 이루었고, 이 중에서도 고령화대책보다는 저출산대책과 관련한 현장평가에 비중을 좀 더 두고 있었다.

〈표 5-8〉 기초자치단체의 현장평가 시 지도·감독 내용

구분	현장평가 시 지도·감독 내용
광역시 (3개)	- 시행계획수립에 따른 실천 여부, 현황 확인(캠페인 실시 여부)
	- 중앙부처 요구자료 작성을 위한 집체 회의
	- 아이사랑카드 사용 사업 설명회 • 관내 현장평가가 일반적이며 유관기관 협조 목적으로 추진
도지역 (2개)	- 저출산·고령사회 시행계획 설명회, 역점주요시책 관련 지시사항 하달
	- 다자녀 우대카드제도 관련 참여업체 발굴지도 - 출산장려사업 추진 현황 파악, 사업추진시 건의사항 및 개선사항 의견 수렴

이렇듯, 저출산·고령화대책에 대한 평가실시가 전무한 가운데, 현재 중앙정부와 광역자치단체는 저출산·고령화대책의 신규 사업 활성화를 위하여, 또는 사업 추진 중에 내재된 문제점이 발견될 경우에 한하여 해당 저출산·고령화대책 업무에 대한 현장평가를 수행하고 있을 뿐이었다. 또한 저출산 문제와 고령화 현상은 불가분의 관계로 두 사업을 따로 떼어놓고서는 효율적인 저출산·고령화대책을 계획하거나 추진할 수가 없는 과제임에도 불구하고, 현재 지방자치단체들은 두 사업간 연계를 통한 동반 추진을 피하여 지역실정에 적합한 저출산·고령화대책 추진 방향 및 정책 발굴에 관한 방법을 고민하기 보다는, 당면한 한시적인 사업추진에만 초점을

두고 있어 저출산·고령화대책 평가 체계 마련을 위한 적절한 지도·감독이 시급한 상황에 직면해 있다.

또한, 저출산·고령화대책 평가 및 지도·감독을 위한 기초자료로 활용될 실적보고 또한 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 조사되었다(표 5-9 참조). 16개 광역자치단체 중 6개 시·도(37.5%)만이 저출산·고령화대책 지원사업에 대하여 실적보고를 받고 있었으며, 10개 시·도(62.5%)가 기초자치단체로부터 세부사업별 실적을 전혀 받고 있지 않고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 절반이 넘는 광역자치단체들이 저출산·고령사회기본계획 추진에 따른 지원, 곧 투입에만 열심을 쏟고 있을 뿐 지원한 사업에 대한 결과(실적)보고를 전혀 받고 있지 않았다. 이는, 저출산·고령화대책 사업의 명목으로 투자된 자원들이 어떤 식으로 쓰여지고 있는지에 대해 전혀 관심을 두지 않고 있으며, 출산을 제고와 고령사회대비를 위해 투입된 인력과 예산이 정책 목표를 달성하기 위해 적절하게 투자가 되고 있는지에 대한 관리 및 감독이 이루어지고 있지 않고 있음을 의미한다.

〈표 5-9〉 기초자치단체의 사업실적 보고 현황

(단위: %)

구분	전체	광역자치단체	
		특별·광역시	도
받고 있지 않음	62.5	71.4	55.6
받고 있음	37.5	28.6	44.4
분기별(4회/년)	6.3	-	11.1
반기별(2회/년)	12.5	14.3	11.1
부정기(필요시)	18.8	14.3	22.2
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)

한편 실적보고를 받고 있다고 응답한 6개 광역자치단체(37.5%) 중에서 정기적으로 실적보고를 받고 있는 곳은 불과 3개 시·도 뿐으로, ‘반기별(2

회/년) 실적보고와 ‘분기별(4회/년) 실적보고가 각각 12.5%와 6.3%로 이루어지고 있었다. 그 외 3개 시·도는 중앙정부의 요구나 해당 지자체의 필요에 따라 ‘부정기’(18.8%) 적으로 실적보고를 받고 있을 뿐이었다.

여기서, ‘부정기’적으로 실적보고를 받고 있는 3개 시·도의 경우는 지방자치단체 평가에 대한 필요성을 인지하고 스스로가 투입된 재원들에 대한 적절성 여부를 관리·감독·평가하기 위해 실적보고를 정기적으로 받고 있다기보다는, 중앙정부의 요청에 의해 임시적·한시적·대응적으로 시행된 것으로 지방자치단체 스스로가 평가에 대한 필요성을 전혀 인지하고 있지 못한 것으로 판단할 수 있다. 결국, 저출산·고령화대책의 목표를 달성하기 위해 투입된 재원들이 적절하게 이루어지고 있는지에 대한 관리·감독을 위해 실적보고를 제대로 받고 있는 곳은 불과 3개 시·도 뿐인 것으로 파악가능하다.

이러한 성과평가의 부재 및 실적보고 또한 제대로 이루어지고 있지 않는 상황은 저출산·고령화대책 관련 사업 설명회 참석 여부와 시·도 및 시·군·구 사업관계자간 연석회의 개최 여부 조사 결과에서도 그 부진성이 여실히 드러났다. 기초자치단체를 대상으로 최근 1년간 해당 시·도 주관의 저출산·고령화대책 업무 설명회 등의 회의 참석 여부를 조사한 결과, 절반이 넘는 110개 시·군·구(56.7%)가 저출산·고령화 시행계획 관련 설명회 등에 한번도 참석한 적이 없는 것으로 조사되었다. 게다가 시·도 주관의 설명회 등에 참석한 적이 있는 84개 시·군·구 중에서도 ‘4회 이상 참석’이 2.5%, ‘3회 참석’이 5.2%, ‘2회 참석’이 7.7%로 나타났으며, ‘1회만 참석’한 시·군·구도 26.8%를 차지해 시·도 및 시·군·구간의 원활한 업무 지도 및 협력이 제대로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다(표 5-10 참조).

〈표 5-10〉 광역자치단체 주관의 저출산·고령화대책 설명회 참석 횟수
(’06.8~’07.7)

(단위: %)

구분	전체	기초자치단체	
		광역시지역	도지역
없음	56.7	60.7	55.1
있음	43.3	39.3	44.9
1회	26.8	25.0	27.5
2회	7.7	8.9	7.2
3회	5.2	3.6	5.8
4회 이상	2.5	1.8	2.9
무응답	1.0	-	1.4
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(194)	(56)	(138)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(6개 광역시지역, 3개 도지역)은 제외함.

또한, 16개 광역자치단체중 8개 시·도(50.0%)가 저출산·고령화대책 관련 시·군·구 단위의 사업실태 점검 및 정보교환 등을 위한 연석회의를 개최하고 있는 것으로 조사되었다(표 5-11 참조). 이들 8개 시·도들의 연석회의 개최는 각각 다양한 주기별로 이루어지고 있었는데, 4개 시·도(25.0%)가 ‘반기별’(2회/년)로, 3개 시·도(18.8%)가 ‘연도별’(1회/년)로, 1개의 시·도(6.3%)가 필요에 따라 ‘부정기적’으로 연석회의를 개최하고 있는 것으로 조사되었다. 그런데, 여기서 연석회의를 전혀 개최하고 있지 않는 시·도가 무려 절반(50.0%)을 차지하고 있어, 시·도 및 시·군·구 사업관계자간의 업무 협력은 물론, 평가체계 구축을 위한 통로가 원활하게 구성되어 있지 못함을 발견할 수 있다.

〈표 5-11〉 광역자치단체의 시·도 및 시·군·구 사업관계자 연석회의 운영 현황
(단위: %)

구분	전체	광역자치단체	
		특별·광역시	도
아니오	50.0	42.9	55.6
예(개최)	50.0	57.1	44.4
반기별(2회/년)	25.0	28.6	22.2
연도별(1회/년)	18.8	14.3	22.2
부정기(필요시)	6.3	14.3	-
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)

그리고 일선 시·도 및 시·군·구 사업관계자들을 대상으로 기술지원단 구성 등을 통한 저출산·고령화 사업관계자간 정기적인 연석회의 운영의 필요성 여부를 조사한 결과, 광역자치단체는 56.3%가 중앙부처와 시·도간 연석회의 개최를 필요(‘매우 필요함’ 또는 ‘필요함’)로 하고 있었으며, 기초자치단체는 77.0%(154개 시·군·구)가 시·도 및 시·군·구 사업관계자간 정기적인 연석회의가 필요하다고 인식하고 있었다(표 5-12, 표 5-13 참조).

〈표 5-12〉 중앙부처와 시·도 사업관계자간 연석회의 운영의 필요성
(단위: %)

구분	전체	광역자치단체	
		특별·광역시	도
매우 필요함	18.8	28.6	11.1
필요함	37.5	14.3	55.6
보통임	12.5	-	22.2
필요하지 않음	31.3	57.1	11.1
전혀 필요하지 않음	-	-	-
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)
평균 ¹⁾	3.4	3.1	3.7

주: 1) 전혀 필요하지 않음=1, 필요하지 않음=2, 보통임=3, 필요함=4, 매우 필요함=5의 5점 척도에 의함.

〈표 5-13〉 시·도 및 시·군·구 사업관계자간 연석회의 운영의 필요성
(단위: %)

구분	전체	기초자치단체	
		광역시지역	도지역
예(필요함)	77.0	70.5	79.9
아니오	23.0	29.5	20.1
계	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(200)	(61)	(139)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(1개 광역시지역, 2개 도지역)은 제외함.

한편, 앞의 <표 5-12>과 <표 5-13>에서 연석회의를 정기적으로 개최할 필요가 있다고 응답한 지자체를 대상으로 가장 적절하다고 생각하는 연석회의 개최 주기에 대해 조사한 결과, 광역자치단체는 44.4%, 기초자치단체는 39.0%가 ‘분기별(4회/년)’을 가장 적절한 연석회의 개최 주기로 응답하였다. 그 외 광역자치단체는 ‘반기별’(2회/년) 33.3%, ‘격월별’(6회/년) 11.1%, ‘연도별’(1회/년) 11.1% 순으로 조사되었으며, 기초자치단체는 ‘반기별’(2회/년) 37.7%, ‘연도별’(1회/년) 8.4%, ‘격월별’(6회/년) 7.8%, ‘부정기’(필요시) 4.5%, ‘월별’(12회/년) 2.6% 순으로 조사되었다(표 5-14 참조).

〈표 5-14〉 저출산·고령화대책 사업관계자간 연석회의의 희망 운영 주기
(단위: %)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별·광역시	도	소계	광역시지역	도지역
월별(12회/년)	-	-	-	2.6	2.3	2.7
격월별(6회/년)	11.1	33.3	-	7.8	9.3	7.2
분기별(4회/년)	44.4	66.7	33.3	39.0	46.5	36.0
반기별(2회/년)	33.3	-	50.0	37.7	25.6	42.3
연도별(1회/년)	11.1	-	16.7	8.4	9.3	8.1
부정기(필요시)	-	-	-	4.5	7.0	3.6
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(9)	(3)	(6)	(154)	(43)	(111)

주: 광역자치단체의 경우, <표 5-12>에서 ‘매우 필요함’ 또는 ‘필요함’이라고 응답한 9개 광역자치단체(3개 특별·광역시와 6개 도)를 대상으로 분석하였으며, 기초자치단체의

경우에는 <표 5-13>에서 ‘필요하다’고 응답한 154개 시·군·구를 대상으로 분석함.

이 외에 저출산·고령화대책 관련 기획·운영·평가 능력 등을 보완하기 위한 전문가 자문기구(자문위원회, 정책협의회, 운영협의회, 전문가회의 등)를 활용하고 있는지 조사한 결과, 절반에 못 미치는 7개 광역자치단체(43.8%)와 4개 기초자치단체(2.1%)만이 자문기구를 운영하고 있는 것으로 조사되었다(표 5-15 참조). 이들 자문기구들의 평균 인력 구성 현황을 살펴보면, 광역자치단체에서는 ‘학계’(평균 6.4명)와 ‘공무원’(평균 6.1명)의 비중이 높고, ‘시민단체’(평균 3.6명)와 ‘기업체’(평균 0.3명)의 비중이 상대적으로 낮았다. 이와는 달리, 기초자치단체에서는 ‘시민단체’(평균 19.5명)와 ‘공무원’(평균 12.5명)의 비중이 높고 상대적으로 전문가집단인 ‘학계’(평균 2.5명)의 구성인력이 낮은 것으로 조사되었다.

<표 5-15> 저출산·고령화대책 관련 자문기구 및 인력구성

(단위: %, 명)

구분	광역자치단체			기초자치단체		
	소계	특별광역시	도	소계	광역자치	도지역
아니오	56.2	57.1	55.6	97.9	98.3	97.8
예(운영)	43.8	42.9	44.4	2.1	1.7	2.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(지자체)	(16)	(7)	(9)	(194)	(58)	(136)
인력구성(명)						
학계	6.4	4.7	7.8	2.5	3.0	2.3
공무원	6.1	9.3	3.8	12.5	2.0	16.0
기업체	0.3	-	0.5	3.0	-	4.0
시민단체	3.6	2.3	4.5	19.5	-	26.0
주민	-	-	-	5.0	-	6.7
기타	1.3	0.7	1.8	2.8	-	3.7
(자문기구 운영 지자체)	(7)	(3)	(4)	(4)	(1)	(3)

주: 203개 기초자치단체 중 무응답(4개 광역시지역, 5개 도지역)은 분석에서 제외함.

저출산·고령화대책 자문기구 수와 전문성이 부족한 가운데 이들 자문기구들의 활용 빈도 또한 극히 낮은 것으로 조사되었다. 이들 자문기구가 최근 2년간 운영된 회수를 살펴보면, 2006년도에는 불과 2개의 광역자치단체와 1개의 기초자치단체에서만 총 4회 정도 운영되었을 뿐이며, 2007년도에는 조사일 기준³⁶⁾으로 7개 광역자치단체에서 총 9회, 4개 기초자치단체에서 총 9회 정도로 평균 1.5~2.3회 정도 운영되고 있는 것으로 조사되었다(표 5-16 참조).

〈표 5-16〉 저출산·고령화대책 관련 자문기구 운영 현황

(단위: 명, 회)

지역	명칭	인력구성원(명)							06년 운영 (회)	07년 운영 (회)
		소 계	학 계	공 무 원	기 업	시 민 단 체	주 민	기 타		
부산광역시	저출산고령화대응 T/F 팀	29	3	24	-	1	-	1	2	1
대구광역시	저출산고령사회정책자문단	13	9	2	-	1	-	1	-	1
인천광역시	저출산고령사회대책자문위원회	9	2	2	-	5	-	-	-	1
대전 서구	저출산대응정책 관·학 공동연구	5	3	2	-	-	-	-	-	2
경기도	저출산 극복을 위한 대응방안 전문가 회의	14	3	3	1	2	-	5	-	1
경기 김포시	저출산대응 추진 위원회	61	2	29	4	-	20	6	-	2
경기 화성시	저출산대응 자문회의	28	5	13	2	3	-	5	-	1
강원도	인구정책대회 1차 평가위원회	7	4	3	-	-	-	-	-	1
전라북도	저출산고령사회위원회	20	2	1	1	16	-	-	-	2
경상북도	저출산고령화대책위원회	32	22	8	-	-	-	2	1	2
경남 남해군	인구증대추진협의회	87	-	6	6	75	-	-	1	4

주: 이 외 광주광역시의 '사회복지위원회', '영유아 보육정책 위원회', '여성발전위원회', 강원도의 '사회복지위원회', '여성발전위원회' 등, 완주군의 '지역사회복지협의회', 칠곡군의 '건강생활실천협의회', 인천광역시의 공무원만으로 구성된 '저출산고령화대응 T/F 팀' 등 저출산·고령화대책 기획·운영·평가 등에 대한 자문기구와 직접적으로 관련성이 적은 경우는 본 분석에서 제외함.

36) 조사기간은 광역자치단체의 경우 2007.7.3~7.14, 기초자치단체의 경우는 2007.7.23~8.3까지였다.

이상 살펴본 바와 같이, 최근 1년간 우리나라 지방자치단체에서는 저출산·고령화대책에 대한 평가는 현재 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이며,³⁷⁾ 기초자치단체의 사업 추진 실태 점검을 위한 현장평가 역시 37.5% (6개 시·도)만이 ‘반기별’(2회/년) 또는 필요에 의해 ‘부정기’적으로 현장평가를 실시하고 있을 뿐이었다. 더욱이, 현지 평가 내용 또한 주로 사업 설명이나 사업현황 확인 등을 주 목적으로 행해지고 있을 뿐 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 기술지도·감독은 전혀 이루어지고 있지 않으며, 시·도 및 시·군·구간 사업관계 연석회의 개최율도 절반(50.0%)에 그치고 있다. 그리고 광역자치단체의 경우 절반에 가까운 시·도(43.8%)가 자문기구를 운영하고 있는 반면에, 기초자치단체의 경우는 2.1%(4개 시·군·구)만이 자문기구를 운영하고 있었으며, 자문기구의 전문성 또한 극히 낮아 자문기구로서의 역할을 제대로 감당하지 못하고 있는 상황이다.

결국, 현재 지방자치단체에서 이루어지고 있는 저출산·고령화대책 평가 형태는 거의 전무한 실정이며, 비전 2020의 중장기계획에 따라 지방자치단체의 저출산·고령화대책 사업추진 개선을 위한 목적 하에 평가계획이 구상되고 있기보다는, 투입한 재원에 대한 관리·감독도 없이 중앙에서 하달된 당해 연도 사업 목표를 달성하기에 급급한 것으로 파악된다.

제2절 저출산·고령화대책 평가체계의 당면과제

2000년대 진입과 더불어 지방분권이 강조되고 지역사회복지의 중요성이 크게 부각되면서 대다수의 사회복지 사업이 지방으로 이양되었고, 이로 인해 지방자치단체의 지역사회복지에 대한 관심이 고조되면서 지방자치단체의 역량 제고를 통한 지역주민의 복지수준 향상과 삶의 질 개선이 최우

37) 경상북도 1곳 만이 해당 기초자치단체를 대상으로 연 1회 평가를 계획하고 있다.

선 과제가 되고 있다. 이에, 지방자치단체에서 시행중인 정책에 대한 평가는 그 시책의 운영결과 및 영향, 그리고 관련 정보들을 제공함으로써 정책의 수정, 보완, 또는 종결 등의 합리적 결정을 내리는데 판단의 근거가 되고 있다. 또한, 지방자치단체의 책임성 확보는 물론, 지역주민에게 정당한 알권리를 제공하는 도구로서 매우 중요한 가치를 두고 있다.

그러나 이러한 지방자치단체 평가에 대한 중요성에도 불구하고, 지역실정에 맞는 저출산·고령화대책을 지속적이고 체계적으로 추진하기 위해 필요한 기획·조정·관리·감독·평가 등의 수행을 위한 총괄부서는 제대로 구축되어 있지 않고 있으며, 평가전담인력의 교육훈련의 부재로 지방자치단체의 평가관리 및 수행 역량은 여전히 미흡하며, 평가수행을 위한 정기적 사업실적 보고 체계 및 평가결과의 환류를 위한 운영평가체계 기반이 마련되어 있지 않다.

1. 평가운영을 위한 총괄부서의 부재

『정부업무평가기본법』 제1장제2조1항에 의하면 평가란 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것이라 정의하고 있으며, 제2항에서는 정부업무평가란 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 다음 각목의 기관·법인 또는 단체가 행하는 정책 등을 평가하는 것을 말한다 고 명시되어 있다. 따라서 정책평가란 정부가 추진하는 정책의 계획, 집행, 집행의 결과와 그 영향 등을 추정하거나 사정, 조정하여 서비스의 질을 제고함으로써 국민의 만족을 높이기 위한 기본적인 정책과정이라 할 수 있다

하지만, 저출산·고령사회기본계획이 시행된 지 1년이 경과하였음에도 불구하고 지방자치단체의 저출산·고령화대책 성과평가는 거의 전무한 실정이다. 이는 저출산·고령화대책 사업 추진 실태를 점검하기 위한 평가를

담당할 수 있는 총괄부서가 부재한데서 연유하며, 같은 이유로 현장평가 역시 6개 광역자치단체(37.5%)만이 ‘반기별’(2회/년) 또는 필요에 의해 ‘부정기’적으로 현장평가를 실시하고 있을 뿐이다. 더욱이, 현장평가 시 지도·감독 내용 또한 주로 사업 설명이나 사업현황 확인 등을 주 목적으로 행해지고 있을 뿐, 총괄부서를 통한 저출산·고령화대책의 지속적이고 체계적인 평가관리는 전혀 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이러한 저출산·고령화대책 총괄부서의 부재는 평가를 위한 전담인력의 절대적 부족을 야기하며, 평가전담인력의 부족은 자체평가 업무를 효율적으로 수행하기 위한 평가전담인력의 전문성 취약으로 이어져 지방자치단체의 저출산·고령화대책을 효율적으로 추진할 수 있는 평가체계가 제대로 확립될 수 없는 구조적 모순을 내재하고 있다.

제3장의 <표 3-2>와 <표 3-3>을 참조하면, 16개 광역자치단체 중 13개 시·도가 저출산 또는 고령화대책 총괄부서를 신설하였고, 나머지 3개 시·도는 총괄부서가 부재하여 지속적이고 체계적인 평가활동을 수행할 수 있는 조직체계가 미흡한 실정에 있다. 더군다나 총괄부서를 신설한 13개 시·도 중 유일하게 ‘저출산·고령화대책과’를 신설하여 ‘정책총괄팀’, ‘저출산대책팀’, ‘고령화대책팀’을 완벽하게 구비하고 있는 대구광역시의 경우에도 현재 저출산·고령화대책 평가실적이 전무한 상황이다.

그리고 <표 3-7>에서 본 조사에 응답한 203개 시·군·구 중 불과 10개 시·군·구만이 저출산대책 또는 고령화대책 관련 부서를 신설하였을 뿐이며, 그 외 70개 시·군·구가 기존의 관련 사업부서를 저출산대책 또는 고령화대책 총괄부서로 지정하고 있을 뿐이다. 그리고 나머지 123개 시·군·구는 저출산·고령화대책과 관련한 아무런 조직도 마련하고 있지 않아, 저출산·고령화대책의 지속적이고 체계적인 추진 및 기획·평가 등을 위한 총괄부서의 설치가 시급히 요청되고 있다.

2. 평가담당 인력의 전문성 및 교육훈련의 부족

지방자치단체의 저출산·고령화대책 평가실태가 부진한 두 번째 이유는 바로 평가관리 인력의 절대적 부족과 이들의 평가관리에 대한 교육훈련(전문성)의 부족을 들 수 있다.

앞서 제4장에서 살펴본 바와 같이, 현재 우리나라 지방자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 또는 총괄담당자들의 인원현황은 광역자치단체의 경우 7개 시·도가 3~4명(43.8%), 5개 시·도가 5명이상(31.3%)으로 구성되어 있으며, 나머지 4개 시·도는 단지 1~2명(25.0%)으로 구성되어 있을 뿐이다. 또한, 기초자치단체의 경우는 총괄부서나 담당자가 아직 확정되지 않은 지자체가 123개 시·군·구(60.6%)나 된다. 그리고 비록 총괄담당인력이 있다고 하더라도 1~2명인 지자체가 51개 시·군·구(25.1%)이며, 3명 이상인 경우는 24개 시·군·구(11.8%)에 불과하다. 결국, 이들 총괄부서·담당자의 평균 인력 수는 광역자치단체가 5.4명, 기초자치단체가 2.6명에 불과하여 특히, 기초자치단체의 경우 평가를 전담할 수 있는 인력 규모가 절대적으로 부족한 상황이다(표 4-1 참조).

평가전담인력의 평가능력 또한 낮은 것으로 드러났는데, 광역자치단체에서는 저출산·고령화대책 사업평가 능력이 평균 3.1로 대체적으로 높다고 인식하고 있는 반면, 기초자치단체에서는 평균 2.5로 사업평가 능력이 극히 낮다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다(표 4-9 참조). 또한 <표 4-10>에서 광역자치단체와 기초자치단체 모두 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자들의 현장 기술지도 및 감독 능력에 대해 낮은 전문성을 가지고 있다고 인식(각각 평균 2.9, 평균 2.4)하고 있는 것으로 조사되었다.

이들 저출산·고령화대책 담당자의 교육훈련 실적을 살펴보면, 저출산·고령화대책 관련 교육훈련 실적이 있는 지자체는 전체 31개 시·군·구(11개 시·도, 20개 시·군·구)에 불과하다. 이들 교육훈련 경험이 있는 31개 지자

체의 교육실적도 대부분 1개(7개 시·도, 20개 시·군·구)에 그치고 있으며, 대부분이 1~2명 정도 교육훈련 경험이 있을 뿐으로(시·도 72.7%, 시·군·구 80.0%), 총괄인력의 평가능력 향상을 위한 교육훈련 대책 마련이 요구되고 있다(표 4-11 참조).

또한, <표 5-10>에서 광역자치단체가 주관하는 저출산·고령화대책 업무 설명회에 참석한 적이 있는 기초자치단체는 불과 84개 시·군·구(43.3%)뿐으로, 이 중에서도 대부분에 해당하는 52개 시·군·구가 단 ‘1회 참석’으로 그쳤을 뿐이다. 그리고 시·도 및 시·군·구간 사업관계자 연석회의를 개최한 시·도가 절반(50.0%)에 불과하며, 연석회의를 개최한 지자체의 대부분이 반기별로 ‘1년에 2회’만 운영하고 있을 뿐이었다.

한편 <표 5-15>를 참조하면, 광역자치단체의 경우 절반에 가까운 지자체(43.8%)가 ‘학계’(평균 6.4명)와 ‘공무원’(평균 6.1명), ‘시민단체’(평균 3.6명) 등으로 구성된 전문가 자문기구를 운영하고 있기는 하지만, 대부분의 자문기구가 비정기적으로 연 1회에 걸쳐 단 한번 운영되고 있다. 기초자치단체의 경우 또한, 설문조사에 응답한 전체 194개 기초자치단체 중 겨우 2.1%(4개 시·군·구)만이 자문기구를 운영하고 있을 뿐이며, 대체적으로 1년에 두 번 자문기구를 개최하여 저출산·고령화대책 추진을 위한 자문기구로 활용하고 있을 뿐이다. 그리고 자문기구 구성원 또한 ‘공무원’(평균 2.5명)이나 ‘시민단체’(평균 19.5명)에 비해, 전문가 집단인 ‘학계’(평균 2.5명)의 구성비중이 상대적으로 열악하여 기초자치단체에서는 현재 제대로 된 전문가 자문기구를 거의 찾아 볼 수가 없는 심각한 상황에 직면해 있다(표 5-15, 표 5-16 참조).

3. 기초자치단체 단위 운영평가체계의 부재

현재 저출산·고령화대책 성과평가 운영절차는 사업 완료 후 단 1회에 걸친 결과중심의 평가체제로 운용되고 있고 기초자치단체로부터 실적보고

를 받지 않고(표 5-9 참조), 광역자치단체의 저출산·고령화대책 관련부서에서 수행한 사업내용들만을 가지고 자체(성과)평가하는 것에 그치고 있다. 따라서 시·군·구→시·도의 평가결과에 따른 저출산·고령화대책 문제점 및 개선사항 등이 중앙정부로 전달이 쉽지 않고, 시·도→시·군·구로 향한 정책반영(환류)도 즉각적으로 이루어지지 못하고 있다.

[그림 5-1]을 살펴보면, 현재 우리나라 지방자치단체의 저출산·고령화대책 평가는 단 1회에 걸친 결과평가로, 보건복지부는 광역자치단체별 추진 실적 평가결과와 성과지표에 의한 평가를 바탕으로 작성한 종합보고서를 저출산·고령사회위원회와 해당 지자체에 송부하는 것을 마지막으로 모든 평가절차를 종료하고 있다.

또한, 지방자치단체를 대상으로 시행되고 있는 현재의 성과평가 지표체계는 2006년부터 실시하고 있는 ‘기초지방자치단체 복지종합평가’와의 연계를 고려하여 성과지표가 개발된 것으로(김승권 외, 2007), 효율적인 저출산·고령화대책 추진을 위해 광역자치단체에서 요구되는 역할과 기초자치단체에서 요구되는 역할들에 대한 구분이 전혀 언급되어 있지 않다.

2006년부터 2010년의 『제1차 저출산·고령사회기본계획』의 주목표는 “출산·양육에 유리한 환경조성 및 고령사회에 대응하기 위한 기반 구축”에 있다. 따라서 현재의 저출산·고령화대책에 대한 성과평가는 우선적으로 저출산·고령사회 대응기반 구축에 초점을 두어, 가장 우선순위가 높은 사업에 대해 집중적으로 가중치를 두어 평가하는 것이 당연할 것이다. 따라서 현재의 평가지표 체계처럼 모든 사업에 대해 일률적으로 동일한 배점³⁸⁾을 둘 것이 아니라, 현재 『제1차 저출산·고령사회기본계획』의 목적에 맞게 저출산·고령사회 대응 기반구축을 위한 예산과 조직, 그리고 인력

38) 성과평가지표 중 종합부분의 3개 항목 중 ‘평가미반영 우수사업 관찰’과 ‘관계공무원의 정책 마인드’에 대해서는 8점이, ‘현장평가 협조’에 대해서는 9점이 배점되어 있으나, 이를 제외한 모든 항목은 일률적으로 5점이 배점되어 있다(표 5-6 참조).

등의 투입요소에 더욱 가중치를 둔 평가지표 개발이 구상되어야 한다.

또한, 현행의 시·도 저출산·고령사회정책 성과평가 지표체계가 저출산·고령화대책에 대한 ‘투입(Input)→과정(Process)→산출(Output)→결과(Outcome)’에 이르는 전반적인 운영에 대한 평가에 초점이 맞추어 있기는 하지만, 이는 16개 시·도에서 자체적으로 시행한 저출산·고령화대책 사업에 한정되는 것으로 실제 시책이 시행되고 있는 기초자치단체 대상의 운영평가가 부재한 상황이다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체간 역량과 수준에 맞춘 영역별 평가를 시행함으로써 보다 효율적인 광역자치단체와 기초자치단체간 업무 배분 및 협조가 이루어질 수 있도록 평가체계를 개선해야 할 필요가 있다.

더욱이 저출산·고령사회시행계획에 따라 중앙과 시·도 및 시·군·구에서 상이하게 요구되는 역할의 조정과 저출산·고령화대책 추진을 위한 기술지도 및 업무교류를 위한 중앙과 시·도 및 시·군·구간의 연계 또한 전혀 이루어지고 있지 않고 있어 이에 대한 해결방안 모색이 제기되고 있다. 본 연구조사 결과, 16개 광역자치단체 중 8개 시·도만이 시·도 및 시·군·구 사업관계자 연석회의를 연 2회 정도 운영하고 있는 것으로 조사되었을 뿐이다(표 5-11 참조).

결론적으로, 현행의 저출산·고령사회정책 성과평가의 지표체계는 중앙에서 발달된 성과중심의 연도별 평가에 치중된 것으로, 16개 광역자치단체를 대상으로 저출산·고령사회기본계획에 대한 모든 내용을 정책과정별로 투입, 과정, 성과, 종합의 크게 4개의 영역으로 구분하여 총 28개의 결과중심의 성과평가지표에 대해 일괄적으로 5~9점을 배점하고 있을 뿐이다. 즉, 저출산·고령화대책 세부사업의 시책을 직접적으로 수행하고 있는 232개 기초자치단체에서 발견되는 사업운영상의 문제점이나 개선을 위한 중간점검 형식의 분석·평가를 위한 지표체계는 전혀 고려되지 않고 있다.

따라서 지방자치단체 차원, 특히 기초자치단체를 중심으로 체계적인 자

체평가가 이루어지기 위해서는 시·도 및 시·군·구간 역량과 수준에 맞춘 영역별 평가를 시행할 필요가 있으며, 기초자치단체에 대한 운영평가를 정기적으로 수시로 시행함으로써 중앙-시·도-시·군·구-읍·면·동에 이르는 저출산·고령화대책의 효율성과 효과성을 제고하는데 보다 긍정적인 기여를 하도록 하여야 할 것이다

4. 지방자치단체 평가지도반 운영의 필요성

지방자치단체의 평가가 원활하게 이루어지고 시·도 및 시·군·구 일선 사업단위에 평가결과가 효율적으로 전달되기 위해서는 이를 전문적이고 지속적으로 관리·운영할 수 있는 광역자치단체 단위의 평가지도반(안)의 운영이 요망된다. 현재 우리나라 지방자치단체는 저출산·고령화대책 평가 실시 및 평가결과를 관리·운영할 수 있는 평가지도반의 부재로 말미암아, 중앙정부의 지방자치단체를 대상으로 시행되고 있는 성과평가가 년 1회로 한정되어 있으며, 광역자치단체의 사업의 효율성 제고를 위한 기초자치단체 대한 운영평가의 실행은 기대하기 어려운 실정이다.

현재, 보건복지부 정책총괄관실을 주축으로 저출산·고령화대책 ‘평가단’이 운영되고 있으나, 이는 어디까지나 비상근 전문가로 구성된 한시적인 조직에 불과하다(그림 5-1 참조). 동 ‘평가단’이 하는 역할은 연 1회에 걸쳐 16개 시·도에서 제출한 추진실적 및 자체평가결과 보고서를 검토·평가하여 종합보고서를 작성하는 것으로 모든 임무가 종료된다. 즉, 지속적이고 체계적인 저출산·고령화대책 추진을 위한 평가제도 운영방침 수립이나 평가결과 환류를 위한 정책반영 및 현지 기술지도·감독 역할은 전혀 관여하고 있지 않아, 평가전담 전문기관으로서의 역할과 기능이 부족하다. 특히 년 1회의 성과평가는 저출산·고령화대책을 추진하는 과정에서 발생하는 각종 문제점을 적시에 발견하고, 이에 따른 개선점을 모색하여 사업수행에 즉각적으로 반영하는 등의 일련의 지속적이고 체계적인 운영평가 시

행에 있어서 많은 한계점을 가질 수밖에 없다.

또한 지방자치단체에서 평가기능이 활성화되기 위해서는 최소 월별 위주의 사업실적 보고체계와 평가결과의 환류체계(Feedback System)가 구축되어야 함에도 불구하고, <표 5-9>에서 보는 바와 같이 절반이상의 광역자치단체들이 사업실적을 보고 받고 있지 않아 평가수행을 위한 정기적 사업실적 보고 체계 및 평가결과의 환류를 위한 운영평가체계 기반이 전혀 마련되지 않고 있다.

따라서 현재와 같은 연례행사의 일회적인 평가체계를 탈피하여 일선 시도 및 시·군·구에서 시행되고 있는 저출산·고령화대책 시책 전반에 대한 운영평가를 전반적으로 지원하기 위해서는 지방자치단체 평가지도반(안)의 설치·운영은 시급히 해결되어야 할 과제의 하나라고 할 수 있다. 즉, 지방자치단체의 저출산·고령화대책을 위한 평가지도반(안)을 설치·운영하여 관내 사업에 관한 운영평가와 현지 순회지도를 통해 문제점을 도출하고, 이에 대한 해결방안을 모색하여 사업수행에 반영함으로써 사업의 효율과 효과를 높여야 할 것이다. 동 평가지도반(안)은 각급 단위의 사업관리자와 학계 등의 외부 전문가 10인 이상으로 구성하여 월별로 지속적인 평가를 시행하며, 현지 기술지도 및 업무지도 등의 역할을 추가하여 사업 초기 단계에서 더욱 활성화하여야 할 것이다.

또한, 지방자치단체에서 지속적이고 체계적인 평가기능이 활성화 되도록 하기 위해서 중앙단위에서 한국보건사회연구원 저출산·고령사회연구센터에서 평가업무를 전담토록 하여 지방자치단체에 대한 기술지원과 더불어 주요 평가결과를 정부에 보고하는 평가체계가 구축되어야 할 필요가 있다. 이는, 어떤 사업에 대한 평가든 제3자에 의해서 객관적으로 수행되고 사업추진과정에서의 문제점 도출과 분석 및 결과의 환류가 지속적이고 반복적으로 이루어질 때 그 효과를 극대화 할 수 있기 때문이다.

제3절 저출산·고령화대책 평가체계 개선방안

1. 총괄부서를 활용한 지속적인 평가체계 구축

저출산·고령화대책 평가를 실시하는 본질적인 목적은 사업추진과정과 그 추진결과에서 나타난 문제점들을 발굴하여 개선함으로써 중국적으로 지방자치단체 전체의 저출산·고령화대책 성과를 향상시키고, 이를 통해 주민서비스의 질적 제고를 담보하는데 있다. 따라서 저출산·고령화대책을 효율적으로 추진하고 평가하기 위해서는 중앙정부와 광역자치단체 뿐만 아니라, 기초자치단체에 이르기까지 지속적이고 체계적인 평가체계의 구축은 필요조건이라 할 수 있다. 더욱이, 저출산·고령화대책은 최소 30년 이상 지속적으로 추진되어야 하는 장기사업임에 따라 저출산·고령화대책 사업을 지속적으로 관리·평가할 수 있는 총괄부서의 설치는 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다.

중앙정부는 현재 보건복지부에 저출산·고령사회정책본부를 두어 중앙정부 및 지방자치단체에서 수행하는 모든 저출산·고령화정책사업을 총괄하여 관장하고 있다. 저출산·고령사회정책본부는 크게 정책총괄관, 노인정책관, 인구아동정책관으로 부서를 구분함으로써 저출산대책과 고령화대책을 보다 구체적인 측면에서 접근하기 위해 노력하고 있다(그림 3-1 참조).

그러나, 지방정부의 경우에는 중앙정부에 비해 상대적으로 저출산·고령화대책 총괄부서가 제대로 구축되어 있다고 보기 어려운 실정이다. 실태조사에서 현재 16개 광역자치단체 중 15개 시·군·구가 저출산·고령화대책 총괄부서를 신설 또는 지정하고 있다(표 3-2, 표 3-3 참조). 이들 중 13개 광역자치단체가 총괄부서를 새로 신설하여 운영 중에 있으며, 2개 광역자치단체는 총괄부서를 신설하지 않고 기존의 관련 부서를 총괄부서로 지정하고 있으며, 나머지 1개 광역자치단체는 총괄부서 없이 저출산·고령화대책 총괄담당자 1명만을 지정하고 있다. 이 중 3개 광역자치단체(대구광역

시, 서울특별시, 경상남도)가 과 수준에서 총괄부서를 신설하였으며, 나머지 10개 광역자치단체는 모두 계 수준에서 총괄부서를 운영하고 있어 지속적이고 체계적인 저출산·고령화대책 평가관리를 위한 안정적인 총괄부서 확보에 어려움을 겪고 있다.

한편, 설문조사에 응답한 203개 기초자치단체의 경우에는 10개 시·군·구만이 저출산 또는 고령화대책 부서를 신설하였을 뿐이며, 70개 시·군·구는 기존부서를 저출산 또는 고령화대책 부서로 지정하였으며, 나머지 123개 시·군·구는 저출산·고령화대책을 위한 조직체계를 전혀 준비하고 있지 않다(표 3-7 참조). 더군다나 부서를 신설한 10개 시·군·구 중에서도 강원 평창군과 정선군이 ‘주민생활지원과’ 내에 ‘고령화정책담당’을 각각 설치·운영하고 있을 뿐, 그 외 8개 시·군·구는 보건소 내에 ‘저출산대책’ 팀을 신설하여 산모들을 위한 건강증진 사업에 집중하고 있다(표 3-8 참조). 즉, 기초자치단체의 경우는 저출산·고령화대책의 효율적 집행 및 평가를 담당할 수 있는 총괄부서가 완비된 곳이 극히 드물다. 따라서 중앙정부와 시·도에서 볼 수 있었던 총괄기능을 가진 조직을 전혀 찾아보기가 힘들며, 관련 사업 담당자가 누구인지 조차 확인하기 어려운 상황이다.

결국, 현재 우리나라 지방자치단체는 저출산·고령화대책의 추진 및 평가를 담당할 수 있는 총괄부서가 절대적으로 부족한 상황으로 중앙-시·도-시·군·구에 이르는 일련의 지속적이고 체계적인 저출산·고령화대책을 기획, 조정, 평가업무를 전담하는 저출산·고령화대책 총괄부서의 설치가 요망되고 있다.

앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 시·도의 경우 저출산·고령화대책과를 총괄부서로 설치하여 기초자치단체를 대상으로 저출산·고령화대책에 대한 운영평가를 분기별(4회/년) 또는 월별(12회/년)로 시행하여, 지속적이고 체계적인 저출산·고령화대책 평가관리가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 정기적으로 연석회의를 수시로 개최하여 성과평가결과에 대한

환류는 물론, 중앙정부와 기초자치단체간의 기능 연계 및 기획·조정업무를 담당하게 하여 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 중간 역할을 담당할 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 기초자치단체의 경우는 ‘저출산·고령화대책팀(係)’을 주민생활지원과 내에 총괄부서로 일괄적으로 설치하여 광역자치단체 및 중앙정부와 지속적으로 교류하며, 해당 광역자치단체로부터 하달된 저출산·고령화대책 집행과정 전반에 대한 진단평가를 자체적으로 매월 시행함으로써 저출산·고령화대책 사업 추진에 따른 문제점이나 개선사항을 보완하기 위해 지속적으로 노력하여야 할 것이다.

결국, 이러한 총괄부서의 설치를 통해 저출산·고령화대책 평가가 지속적으로 체계적으로 이루어질 수 있을 것이며, 중앙정부와 지방자치단체간의 저출산·고령화대책이 뚜렷한 목표 하에 일관성 있게 추진될 수 있을 것이다. 또한, 중앙과 지방정부간 뿐만 아니라 광역자치단체와 기초자치단체간, 그리고 기초자치단체 상호간에 긴밀한 협조체계를 유지하여 상호비교 및 저출산·고령화대책의 연계 및 조정 기능도 강화될 수 있을 것이다.

2. 총괄부서 인력의 전문성 제고

광역자치단체의 기초자치단체에 대한 저출산·고령화대책 평가수행을 정기적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 총괄부서내 평가관리 인력의 전문성제고 및 교육훈련기회의 확충이 요구된다.

제4장의 <표 4-1>에 제시된 바와 같이, 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자의 평균 인력 수는 광역자치단체가 5.4명, 기초자치단체가 2.6명으로, 특히 기초자치단체의 경우 평가를 전담할 수 있는 인력 수가 절대적으로 부족한 상황이다. 그리고 이들 저출산·고령화대책 총괄부서·담당자들의 사업 평가 능력과 현장 기술지도 및 감독 능력이 극히 낮은 것으로 조사되었으며, 총괄부서·담당자들의 저출산·고령화대책 전문교육훈련 실적 또

한 극히 저조한 것으로 조사되었다. 그 외, 저출산·고령화대책 교육훈련 외에도 광역자치단체가 주관하는 저출산·고령화대책 업무 설명회에 참석한 적이 있다고 응답한 기초자치단체는 불과 84개 시·군·구뿐으로, 대부분이 단 ‘1회 참석’(52개 시·군·구)에 그치고 있다.

한편, 16개 광역자치단체 중 절반에 가까운 7개 시·도가 저출산·고령화대책 관련 자문을 위해 저출산·고령화대책 전문가 자문기구를 운영하고 있는 것으로 조사되었으나, 대부분이 비정기적으로 일년에 한번 정도 운영되고 있었다. 더욱이 기초자치단체의 경우는 불과 4개 시·군·구(2.1%)만이 1년에 두 번 정도 자문기구를 운영하고 있을 뿐이며, 전문가 집단인 학계의 구성비중이 절대적으로 부족하여 제대로 된 전문가 자문기구로서의 역할을 못하고 있는 실정이었다.

따라서 지방자치단체의 저출산·고령화대책 평가를 원활히 수행하기 위해서는 총괄인력의 평가능력 제고를 위한 교육훈련이 절대적으로 필요한 상황이라 할 수 있다. 즉, 저출산·고령화대책 담당자들에 대한 정기적인 교육과 보수교육을 통해 지역특성에 적합한 저출산·고령화대책 사업을 기획하고, 사업집행을 모니터링하고, 그 결과를 평가하고, 지도·관리·감독할 수 있도록 저출산·고령화대책 사업추진과정 단계에서 필요한 일련의 전문성 향상에 집중하여야 할 것이다.

그런데 저출산·고령화대책 담당자가 소속된 지방자치단체 규모에 따라 총괄부서 인력에게 요구되는 역할이 상이한 바, 광역자치단체 소속 담당자와 기초자치단체 소속 담당자간 구별되는 교육훈련이 시행될 필요가 있다. 이를 위해, 우선 광역자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서 인력에 대해서는 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령화대책 수립 및 제반요인에 대한 분석능력, 그리고 정책입안 능력과 정책관리·평가능력 향상에 주안점을 두어야 할 것이다. 그리고 기초자치단체의 인력에 대해서는 사업단위의 최일선에서 주민을 직접적으로 상대하는 위치에 있을

에 따라, 주민의 욕구에 대한 모니터링 방법과 그에 대한 결과활용능력(정책 반영 및 정책 입안)과 저출산·고령화대책 집행과정에 따른 전반적인 운영평가에 필요한 전문성 함양에 주안점을 두어야 할 것이다.

또한, 이러한 총괄부서 인력의 평가관련 교육훈련이 활성화되기 위해서는 정규 교육훈련 전문기관에서 저출산·고령화대책과 관련한 시·도 단위의 전문강사를 확보하여야 할 것이며, 실무위주의 교육훈련을 위한 교재가 개발되어야 할 것이다. 그리고 중앙단위의 한국보건복지인력개발원, 인구보건복지협회 외에도 지방공무원교육원의 이용을 활성화하여 지역실정에 보다 적합한 저출산·고령화대책 사업기획 능력 및 평가관리 전문성 향상에 더욱 경주하여야 할 것이다. 그리고 비정규 전문기관에서도 현지교육훈련프로그램(Field Management Training Program)³⁹⁾ 등을 통한 교육훈련을 적극적으로 활용함으로써, 지방공무원의 평가능력 제고를 위한 교육훈련에 장애가 되는 공간적, 시간적 제약을 극복해나가야 할 것이다.

3. 지방자치단체의 운영평가 활성화

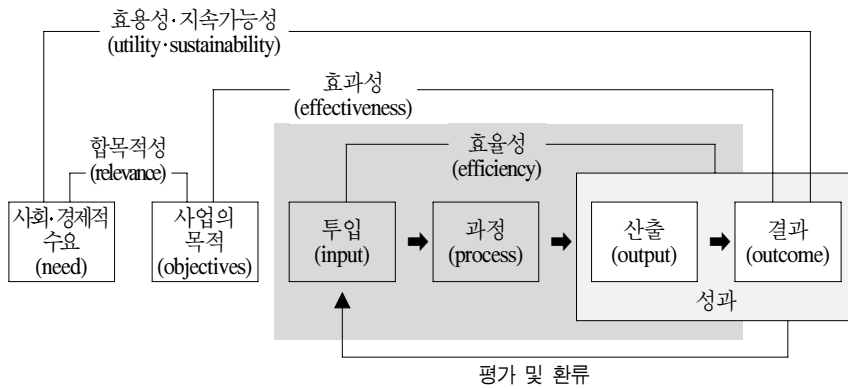
현재와 같이 지방자치단체의 저출산·고령화대책 성과평가가 과시성 위주의 일회성을 탈피하여 지속적이고 체계적으로 사업 집행과 운영전반에 관한 평가가 이루어지도록 하기 위해서는 일선 기초자치단체에서 시행되고 있는 저출산·고령화대책 시책 전반에 관한 운영평가를 분기별 또는 월별로 수시로 평가하여, 저출산·고령사회기본계획에 따른 정책반영 및 제도개선이 즉각적으로 이루어질 수 있도록 평가체계를 개선할 필요가 있다.

정책평가에 있어서 중요한 것은 평가의 초점을 어디에 맞출 것인가 하

39) 현재 전염병관리실무자나 건강증진사업 인력의 전문성 제고를 위해 도입되고 있는 FMTP는 각 지역의 대학 등이 교육기관과 연계하여 공무원의 근무시간 이후에 전문 교육을 제공하는 것으로 양질의 교육을 보장받을 수 있으며, 지방공무원 교육훈련의 장애요인이 되고 있는 공간적, 시간적 제약을 극복할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

는 평가기준의 문제이다. 광역자치단체와 기초자치단체에서 요구되는 역할이 상이한 바, 성과평가 중에서도 어디에 초점을 두고 평가할 것인지에 대한 결정 역시 논의될 필요가 있다.⁴⁰⁾ 현재, 『저출산·고령사회기본계획』은 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보, 사회분위기 조성 및 정책 효과성 제고의 크게 4개 대범위 영역과 13개 중범위 영역, 27개 소범위 영역, 74개 세부영역, 그리고 236개 세부사업으로 구성되어 있다. 따라서 중앙과 시·도 및 시·군·구간의 역량과 수준에 맞춘 저출산·고령화대책 관련 영역별 평가를 시행함에 있어, 지방자치단체 상호간 중복평가로 인한 업무부담 완화와 각 주체들의 수준에 부응한 역할들을 제시할 수 있어야 한다.

[그림 5-3] 정책평가(시책 및 사업평가)의 일반적인 과정



자료: 이광희·김길수(2003); 고영선(2007), 재구성.

40) 성과에 대한 개념을 “지방자치단체에서 추진하고 있는 저출산·고령화대책 관련 산출과 결과를 포함하는 지방정부의 총체적 활동의 결과”로 정의할 때, 얼마나 효율적이고 효과적으로 공공서비스가 제공되었느냐는 객관적 평가를 통해서 지방자치단체의 저출산·고령화대책 성과평가가 적절하게 이루어질 수 있을 것이다.

일반적으로 효율성(투입→과정→산출)에 대한 평가는 정부가 제공한 서비스의 양과 질만 측정하기 때문에 결과에 대한 평가보다 기술적으로 훨씬 단순하며, 서비스 제공과 관련된 책임소재의 파악이 비교적 용이하다. 그러나 산출이 가져온 결과의 양과 질을 평가대상으로 하는 효과성(결과) 평가의 경우에는 이를 측정하기 위한 측정도구의 개발도 어려울 뿐만 아니라, 정부활동의 최종결과가 관리자의 통제범위를 벗어나 있는 경우 결과에 대한 책임소재도 명확해지지 않는다. 따라서 이러한 이유 때문에 정책집행자(지방자치단체)는 효율성(efficiency) 평가⁴¹⁾에 초점을 맞추고자 하며, 정책결정자(중앙정부)는 실적이나 결과의 효과성(effectiveness) 평가에 초점을 맞추고자 한다(라휘문, 2003).

즉, 정책결정자인 중앙의 경우 일정기간 동안 지방자치단체가 수행한 업무(task)나 정책의 효과(policy effect), 서비스(service)의 성과에 대해 평가하고자 하며, 이를 위해 효과성을 중심으로 정책 및 사업계획에 대한 달성여부, 또는 실적에 관심을 가져 주로 성과평가에 초점을 맞추게 된다. 이와는 달리, 정책집행자인 지방자치단체는 효율성을 중심으로 주로 사업개선을 위해 어느 정도 얼마만큼의 노력을 기울이고 있는지에 대한 확인 및 점검 등의 운영평가에 초점을 맞추게 된다.⁴²⁾

41) 일반적으로 효율성(efficiency)이라는 개념은 투입이 산출 수준을 최대화하는 정도, 투입에 대한 산출의 비율로, 행정기관이 예산이나 인력 등의 투입요소를 얼마나 합리적으로 활용하여 행정서비스를 산출하고 있는가, 주어진 투입요소를 가지고 얼마나 많은 행정서비스를 산출하고 있는가 하는 측면을 말한다. 대체로 공공부분은 투자에 따른 효과가 대부분 눈에 보이지 않는(invisible), 무형적인(intangible) 성격이 짙어 투입 대비 결과(outcome) 혹은 투입 대비 영향(impact)을 계량화시켜 제시하는데 어려움이 존재한다(류영아, 2005). 따라서 저출산·고령화대책 평가에 있어 효율성이란 '기초자치단체의 투입(input)을 통해 발생하는 산출(output)'로 보고 분석·평가 가능하다 할 수 있다.

42) 동일한 목적의 평가라 하더라도 평가가 언제 이루어지는냐에 따라 평가목적은 더욱 구체화된다. 만일 어떤 사업이나 프로그램을 설계하는 단계의 사전평가는 해당 사업이나 프로그램의 내용을 결정하고 목표를 설정하기 위한 '타당성 평가'나 '수요 평가'의 성격을 가질 것이다. 그리고 사업(정책)의 착수시기에 이루어지는 평가는 해당사업의 고객들이나 지역사회에 대한 영향을 추적할 수 있는 기준선을 설정하는데 도움을 줄 것이다. 또한 해당 사업을 추진하는 과정에 이루어지는 운영평가는 해당 사업이

따라서 중앙정부와 지방정부(광역자치단체, 기초자치단체)가 제1차 저출산·고령사회기본계획에 따라 연도별 시행계획과 개별정책이 전체적 목표에 부합하는 효과를 발휘하기 위해서는, 중앙정부 차원에서는 광역자치단체를 대상으로 시행계획에 대한 실적 및 결과에 대한 성과평가가, 그리고 광역자치단체 차원에서는 시행계획이 실제로 집행되고 있는 최일선 단위인 기초자치단체를 대상으로 한 저출산·고령화대책 사업 집행과정에 따른 운영평가가 매우 중요한 위치를 차지한다 할 수 있다.

현재 저출산·고령화대책 성과평가 운영절차는 사업 완료 후 단 1회에 걸친 결과중심의 평가체제로, 광역자치단체의 저출산·고령화대책 관련부서에서 수행한 사업내용들만을 가지고 자체적으로 내부평가하는 것에 그치고 있다. 따라서 시·도의 시·군·구 평가결과에 따른 저출산·고령화대책 문제점 및 개선사항 등이 중앙정부로 전혀 전달되고 있지 않아, 중앙-시·도-시·군·구로 향한 정책반영(환류)이 전혀 정책에 즉각적으로 반영되지 못하고 있다.

또한, 지방자치단체를 대상으로 시행되고 있는 현행의 저출산·고령사회 정책 성과평가의 지표체계는 중앙에서 시달된 성과중심의 연도별 평가에 치중된 것으로, 16개 광역자치단체를 대상으로 투입, 과정, 성과, 종합의 크게 4개 영역에서 총 28개에 대한 5-9점 배점 성과평가지표로 구성되어 있다. 그러나 「제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010)」의 주목표가 저출산·고령사회 대응을 위한 기반 구축에 초점이 있음에 따라, 가장 우선순위가 높은 예산과 조직, 그리고 인력 등의 투입요소에 더욱 가중치를 두어 평가지표를 구성하여, 저출산·고령화대책 추진을 위한 기반조성에 필요한 조직 및 인력 등의 투입에 대해 중요성을 인지할 수 있도록 고무

진행되는 동안 해당 프로그램의 강점과 약점을 발견할 수 있도록 도움을 준다. 그리고 해당 사업의 종결 후에 이루어지는 사후평가는 해당 사업의 추진으로 무엇이 발생하였는지를 요약하고, 사업 종결에 따른 대응 조치를 요구하고, 당초 목표의 달성여부를 평가하기 위해 수행된다(박희정 외, 2004).

하여야 할 것이다.

그리고, 저출산·고령화대책 정책과정에 따른 ‘투입→과정→산출→결과’에 이르는 운영전반에 대한 평가에 초점이 맞추어 있기는 하지만, 이는 16개 광역자치단체에서 자체적으로 시행한 저출산·고령화대책 사업에 한정되는 것으로 실제 시책이 시행되고 있는 기초자치단체 대상의 운영평가가 현재 부재한 상황이다. 따라서 16개 광역자치단체와 세부사업을 직접적으로 수행하고 있는 232개 시·군·구간 역량과 수준에 맞춘 영역별 평가를 시행함으로써 보다 효율적인 광역자치단체와 기초자치단체간 업무 배분 및 협조가 이루어질 수 있도록 평가체계를 개선하여야 할 것이다.

이를 위해, 기초자치단체의 평가는 주로 투입에서 산출에 이르는 운영평가(효율성 중심)에 초점을 두도록 하며, 중앙정부의 광역자치단체에 대한 평가는 기초자치단체로부터 보고받은 실적과 결과를 위주로 효과성에 중점을 둔 성과평가 및 영향평가가 이루어지도록 조정할 필요가 있다. 따라서 현재의 16개 시·도를 대상으로 이루어지고 있는 운영 및 성과평가(투입→과정→산출→결과)를 하향조정하여 232개 시·군·구를 대상으로는 운영평가(투입→과정→산출)를 하도록 하며, 16개 시·도를 대상으로는 이들 232개 시·군·구의 운영평가 결과를 토대로 저출산·고령화대책 추진 실적 및 결과에 대한 성과평가(결과)가 이루어지도록 조정하도록 한다.

또한, 저출산·고령화대책은 시행계획에 따른 중장기 과제임에 따라 1년 단위의 광역자치단체 중심의 성과평가(사후평가)와 기초자치단체에 대한 중간점검을 위한 운영평가(과정평가)가 함께 이루어지는 것이 바람직할 것으로 판단된다.⁴³⁾ 그 주기는 앞서 실태조사에 일선 광역자치단체와 기

43) 평가의 시기는 사전평가, 과정평가, 사후평가 중 어느 것을 택할 것인지에 대한 논의를 의미한다. 사전평가는 사업, 정책이나 시책 등이 추진되기 전에 수행여부를 판단하기 위하여 시행되며, 과정평가는 집행과정에서 수행되는 평가로 산출(output)과 효과(outcome)간의 관계를 분석하고 가능하면 영향과의 관계도 그 대상으로 하고 있다. 사후적 평가는 집행이후에 수행하는 평가로 집행의 효과의 영향의 가치와 결함을 평가 대상으로 한다(라휘문, 2003).

초자치단체에서 응답한 것처럼 분기별(4회/년) 또는 월별(12회/년) 평가가 가장 적절하다고 판단된다. 즉, 중앙정부의 경우 16개 시·도를 중심으로 연말에 사업년도에 한하여 정책효과 중심으로 사후 성과평가를 실시하도록 하며, 지방자치단체에서는 시·도가 232개 시·군·구를 대상으로 사업추진 점검 및 진단의 운영평가를 분기별(4회/년) 또는 월별(12회/년)로 평가하는 체계로 개선되어야 할 것이다. 따라서 이와 같은 분기별 운영평가를 통해 일선 사업단위에서 사업 추진 진행과정에서 발생할 수 있는 문제점을 확인·점검 및 개선함으로써, 저출산·고령화대책에 대한 최종 성과평가의 효율성과 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

다시 말해, 광역자치단체와 기초자치단체간 성과평가유형을 달리 구분함으로써 각 세부시책에 따라 광역자치단체와 기초자치단체에서 달리 요구되는 역할에 대한 우선순위를 설정할 수 있을 것이며, 평가대상의 간소화와 명확화 작업을 통해 보다 효율적인 저출산·고령화대책을 추진해 나갈 수 있을 것이다. 또한, 앞서 살펴본 사업 설명회나 연석회의 등을 제도적으로 정례화하여 활성화함으로써 지방자치단체의 시행계획 수정과 새로운 사업을 개발토록 유도하며, 평가결과가 저조한 지방자치단체에 대해서는 현지 지도 및 감독을 체계화할 수 있을 것이다. 또한, 성과평가 유형에 따라 사업책임자 및 실무자에 대한 차별되고 구별되는 보수교육 실시가 가능하게 됨으로써 지역실정에 적합한 보다 효과적이고 효율적인 사업 개발능력 함양에 기여할 수 있을 것이다.

한편, 평가결과가 정책에 반영되지 않는 이유 중의 하나는 평가결과의 환류가 부진하여 정책결정자들이나 일선 관계자들이 평가결과를 입수하거나 그 내용을 파악할 기회를 갖지 못하기 때문이다. 즉, 정책평가의 활용을 높이고, 광역자치단체 및 기초자치단체간의 저출산·고령화대책 사업의 보다 적극적이고 지속적인 업무 협조 및 평가를 위해서는 평가관리 및 환류의 지속적인 활동이 필요하다. 따라서 성과평가와 운영평가의 병행을

통해 평가결과에 대한 환류 또한 자연스레 활발하게 이루어질 수 있을 것이다.⁴⁴⁾

결국, 이상의 노력들을 통해 중앙정부와 지방자치단체간에 저출산·고령화대책에 관한 일관된 정책점을 지향할 수 있을 것이며, 광역자치단체와 기초자치단체간의 저출산·고령화대책 관련 사업추진에 대한 우선순위 설정이 가능할 것이다. 그리고 주민참여와 지역사회자원의 의견 수렴 및 타 지방자치단체의 평가결과 비교를 통해 지속적이고 체계적인 저출산·고령화대책 추진에 필요한 유용한 정보를 확보할 수 있을 것이다. 또한, 광역자치단체에 대한 성과평가와 기초자치단체에 대한 운영평가를 수시(분기별 또는 월별)로 병행하여 시행함으로써, 광역자치단체와 기초자치단체간에 중복될 수 있는 불필요한 평가내용과 평가대상을 간소화하여 불필요한 행정의 낭비를 방지할 수 있을 것이며, 중앙-시·도-시·군·구-읍·면·동에 이르는 저출산·고령화대책의 효율성과 효과성을 제고하는데 보다 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다.

4. 저출산·고령화대책 평가지도반 운영

앞서 살펴본 내용들을 바탕으로 저출산·고령화대책 성과평가가 중앙정부와 지방자치단체간의 뚜렷한 목표 하에 일관성 있게 지속적으로 추진·기획·집행·평가되기 위해서는 저출산·고령화대책 평가를 전담할 수 있는 광역자치단체 및 기초자치단체 단위의 가칭 평가지도반(안)의 설치, 운영이 무엇보다 필요하다. [그림 5-2]에서 보는 바와 같이, 현재 보건복지부는

44) 일반적으로 정책평가의 가장 대표적인 목표는 정책의 운영에 평가결과를 반영하여 정책을 수정 및 보완하여 정책의 효과성을 제고하고, 정책의 완결성을 높여 불필요한 정책을 종결하는데 있다. 즉, 정책평가는 평가자체에 목적이 있다기보다는 평가를 통한 정책에 반영하거나, 또는 피평가자에 대한 책임감 부여를 주 목적으로 하고 있기 때문에, 평가는 평가결과의 활용을 전제로 하여 진행된다 하여도 과언이 아니다. 따라서 정책평가가 아무리 과학적이고 의미 있는 것이라 하더라도 정책과 관련된 제반 결정에 반영되지 않는다면 그 의미는 상당히 반감될 것이다(신영석 외, 2006).

정책총괄관실을 주축으로 저출산·고령화대책 평가 추진을 위한 ‘평가단’을 구성하고 있으나, 동 평가단은 어디까지나 한시적이고 임시적인 조직에 불과하다. 따라서 저출산·고령화대책 평가 전반에 관한 지속적이고 체계적인 관리·운영 및 객관성과 공정성, 그리고 전문성과 엄밀성을 제대로 담보하는 평가를 실시하기 위해서는 저출산·고령화대책 전반에 관한 전문 지식을 보유한 별도의 평가지도반(안)의 설치·지정이 필요하다.

중앙 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 자체평가하고, 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하여야 하며(『저출산·고령사회 기본법』 제21조제4항), 보건복지부 장관은 시행계획의 평가를 위한 평가 지침을 작성하여 위원회의 심의를 거쳐 관계 중앙부처 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다(동법 시행령 제4조제1항). 또한 『정부업무평가 기본법』 제18조(지방자치단체의 평가)에 의하면, 지방자치단체는 지방자치단체별로 규칙을 정하여 자체평가위원회 구성·운영 등에 관한 시행을 정하여 실시할 수 있도록 되어있다.⁴⁵⁾

그러나 자체평가가 내부평가로만 그칠 경우 평가에 대한 전문적인 능력의 한계 및 평가결과의 중립성 확보의 곤란이라는 문제점을 가지게 된다. 저출산·고령화대책 사업은 특정 전문영역에 속하는 사업으로서 업무에 대해 정확하게 알지 못하는 내부평가자가 평가할 경우, 외부 평가자에 의한 평가보다 오히려 훨씬 낮은 전문성으로 말미암아 왜곡된 평가결과가 나올 가능성이 매우 크다. 또한, 현재 우리나라 지방자치단체는 평가 수행을 담당할 수 있는 총괄부서는 물론, 총괄인력의 규모와 인력의 전문성이 극히

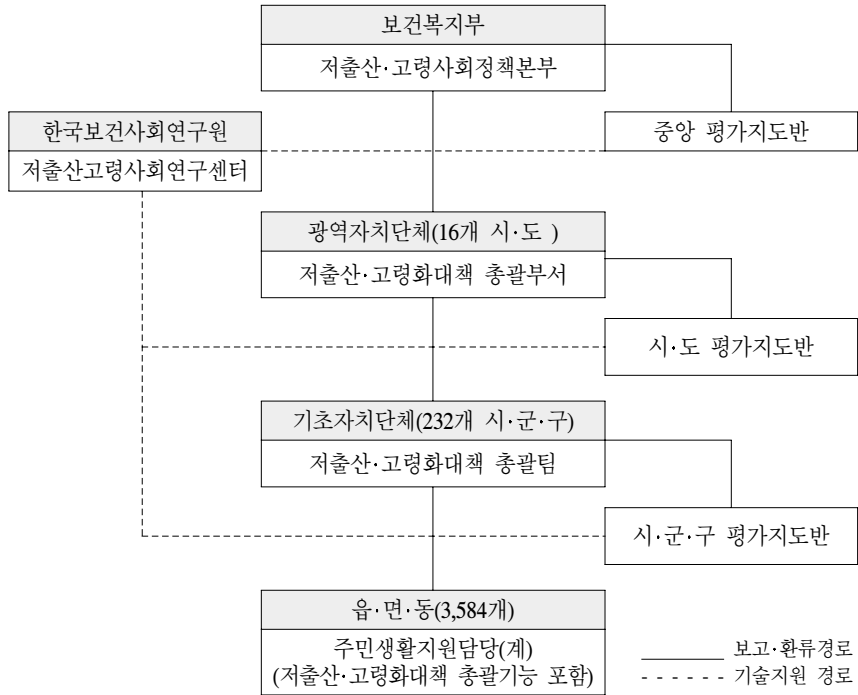
45) 지방자치단체가 주요업무를 자체적으로 내부평가하도록 되어 있는 자체평가는 각 자치단체에서 추진하는 주요 업무추진실태를 스스로 평가하여 문제점을 발굴·시정토록 함으로써 업무처리의 효율성을 제고하고, 행정의 책임성을 확보하는 것이 용이하다는 장점을 가지고 있다. 따라서 자체평가는 지방자치단체 스스로가 지방적 우선순위(local focus)에 관심을 갖고 추진과정·성과·영향(만족도) 등을 중심으로 자체 설정한 횡수에 따라 실시함으로써, 지역실정에 적합한 저출산·고령화대책을 위한 평가체계를 구축할 수 있다는 이론적 강점을 가지고 있다.

낮기 때문에 내부평가에만 의존한 평가체계를 현재 운영할 수가 없는 상황이다. 따라서 이러한 내부평가의 한계인 전문성과 평가결과의 중립성을 확보하기 위해서는 평가관련 전문·연구기관 등에 의한 제3자 외부평가를 활용할 필요가 있다.⁴⁶⁾

특히, 우리나라 저출산·고령화 문제의 근본 원인은 결혼과 출산 및 자녀양육에 관한 전통적 가치관의 변화와 사회, 경제, 문화적 제반 요인과 인구학적 요인이 상호 작용으로 나타난 복잡하고 다양한 결과이기 때문에, 이에 관한 전문지식이 없이는 각급 행정단위에서 수행해야 할 저출산·고령화대책 관련 시행계획의 수립, 집행, 평가 등의 사업관리 효율화를 기대할 수가 없다. 따라서 지방자치단체의 저출산·고령화대책 성과평가를 보다 체계적으로 관리하게 위해서는 별도의 지속적이고 체계적인 평가 전문 추진체계의 구축이 필요하다. 이를 위해 평가자료의 수집, 평가 수행, 평가결과의 환류, 현지지도 등을 담당 가능한 연구전문기관인 한국보건사회연구원 저출산·고령사회연구센터를 평가전담 전문기관(안)으로 지정하여 고유 업무로 정착시킴으로써, 평가결과의 신뢰성과 공정성 확보는 물론 평가 전문성을 확보할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

46) 일반적으로 지방행정에 대한 평가결과의 신뢰성 및 객관성을 확보하고 나아가 평가결과의 활용을 위한 실효성을 담보하기 위해서는 외부기관에 의한 평가가 더욱 바람직한 것으로 알려져 있다(라휘문, 2003).

[그림 5-4] 저출산·고령화대책 평가체계 개선(안)



우선, 중앙정부의 저출산·고령화대책 평가전담 전문기관(안)의 장은 저출산·고령사회연구센터 소장을 당연직으로 하고, 그 외 구성원은 한국보건사회연구원 저출산·고령사회연구센터를 주축으로 보건복지부 저출산고령사회정책본부 정책총괄관실의 각 팀장과 민간전문가(학계·시민단체 관계자 등)로 구성하도록 한다. 이들의 주요 업무는 저출산·고령화대책 평가제도 운영의 기본방침 수립, 정책목표 수준평가 및 조정(기본계획 및 시행계획 반영), 시행계획 평가, 평가결과 검토 조정 등을 담당하도록 한다. 동 전문기관은 저출산·고령화대책 평가에 대한 전문성을 가진 연구기관으로서 평가체계에 대한 전문성을 확보하며, 16개 광역자치단체와 성과

평가 결과에 대한 객관성과 공정성을 담보하기 위해 외부 민간전문기관에 평가수행을 위탁가능하다.

이때, 16개 시·도는 자체평가반을 운영하여 성과관리 및 평가실시와 결과 환류 등에 대한 운영 실무를 총괄하도록 한다. 이들 시·도 자체평가반은 전국 노인생활실태조사, 전국 출산력 조사 등을 주기적으로 실시하고 있는 전문연구기관인 한국보건사회연구원 저출산·고령사회연구센터와의 평가·관리를 위한 지속적인 교류·협력 하에 기초자치단체를 대상으로 저출산·고령화대책 추진에 대한 성과 및 운영 전반에 대한 자체평가를 시행토록 한다. 또한 시·도 단위의 ‘평가지도반’(안)을 설치하여, 중앙의 평가전담 전문기관(안)과의 지속적으로 교류·협력함으로써 기초자치단체의 운영평가 및 현지 기술지도 등을 지원하도록 한다.

한편, 기초자치단체는 저출산·고령화대책팀을 중심으로 저출산대책과 고령화대책 관련 부서들을 대상으로 저출산·고령화대책 관련 기획·조정·평가 총괄 업무를 담당토록 한다. 또한 기초자치단체는 시·도 평가지도반과 중앙의 평가전담 전문기관(안)과 지속적으로 연계·협력하여 저출산·고령화대책 추진에 따른 문제점을 도출함으로써 즉각적으로 수정·보완하도록 한다. 이를 통해 저출산·고령화대책 추진 장애요인에 대한 전반적인 제도개선을 꾀하며, 저출산·고령화대책 평가관리 능력 배양을 위해 지속적으로 노력가능할 것이다.

결국, 이와 같은 저출산·고령화대책 평가지도반(안) 운영을 통해 지방자치단체 저출산·고령화대책 총괄인력들은 평가전담 전문기관(안)인 한국보건사회연구원 저출산·고령사회연구센터와 지속적으로 교류·협력함으로써 평가 관련 업무 등에 필요한 전문성 축적이 가능해 질 것이다. 또한, 시·도 평가지도반(안) 등의 활용을 통해 현지 기술지도 및 업무지도 등을 통해 지방자치단체의 저출산·고령화대책 관련 시행계획의 수립, 집행 및 평가 등에 이르는 사업운영의 극대화를 기대할 수 있을 것이다.

제6장 결론 및 정책제언

우리나라는 세계에서 가장 심각한 저출산·고령화문제에 대처하기 위하여 지난 2006년 8월에 12개 정부부처가 참여하여 작성한 『제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010)』을 시행하였고, 이 시행계획은 정부의 행정조직망을 통하여 정부의 최우선 정책과제의 하나로 추진되어 왔다. 이 기본계획은 저출산대책과 관련하여 출산·양육에 대한 사회적책임의 강화, 가족친화·양성평등 사회문화 조성, 건전한 미래세 육성 등 3개 부문으로, 고령화 대책은 노후소득보장체계 구축, 건강한 노후생활 보장, 안전한 노후생활기반 조성 등 3개 부문으로, 그리고 성장동력 확보대책은 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 인적자원의 경쟁력 제고, 고령사회 금융기반 조성, 고령친화산업 육성 등 4개 부문에 총 236개 세부과제로 구성되어 있다.

이와 같은 방대한 내용의 기본계획이 지방자치단체에서 효율적으로 추진되기 위해서는 지역특성에 따른 지역계획의 수립, 업무조정, 지도감독, 평가 및 환류 등 사업관리의 효율화를 위한 사업조직과 관리체계가 구축되어야 한다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 저출산·고령화 대책과 관련된 중앙 및 지방자치단체의 조직운영 및 사업관리 실태를 종합적으로 평가하여 저출산·고령화 대책의 효율적 추진을 위한 사업추진기반을 구축하는데 초점을 두고 있다.

중앙의 저출산·고령사회정책본부는 3개의 국과 13개의 과 단위의 완전한 형태의 조직을 갖추고 중앙정부 및 지방자치단체에서 수행하는 모든 정책사업을 총괄적으로 관장하고 있다. 그리고 16개 광역자치단체 중, 15개 시·도가 과 또는 계 단위의 총괄부서를 설치·운영하고 있어 총괄기능

수행을 위한 토대를 어느 정도 마련해 놓고 있다. 그러나 기초자치단체에 있어서는 설문에 응답한 203개 시·군·구 중 80개 시·군·구(39.4%)만 총괄부서를 신설·지정하거나 총괄담당자를 지정하고 있고, 123개 시·군·구(60.6%)는 총괄부서를 신설·지정하지 않았을 뿐만 아니라 총괄담당자조차 지정하지 않고 있다. 조사응답 기초자치단체 중 181개 시·군·구(89.2%)가 담당자 차원에서 총괄부서 설치의 필요성을 절실히 인식하고 있음에도 불구하고, 122개 시·군·구(60.1%)는 향후에도 저출산·고령화대책 총괄부서를 설치할 계획이 없는 것으로 나타났다.

본 연구에서 나타난 현황 및 문제점에 기초하여 지방자치단체의 효율적인 저출산·고령화대책 추진을 위해 개선되어야 할 방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

1. 지방자치단체의 저출산·고령화대책 조직체계 구축

저출산·고령사회기본계획에 열거된 사업들을 추진하기 위해서는 세부사업을 수행하는 여러 실무조직 외에 사업전체를 종합적으로 기획하고 조정하는 부서가 필요하나, 현재 지방자치단체에서는 이를 통합·조정할 수 있는 조직이 부재하거나 미약하여 사업관리기능이 효율적으로 운영되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 이 외에도 교육훈련 대상자인 담당자가 지정되지 않아 교육훈련기관의 교육훈련프로그램 진행에도 차질을 빚고 있을 뿐 아니라, 지역민에 대한 정책홍보도 적극적으로 이뤄지지 못하고 있다.

저출산·고령화 대책과 관련된 업무를 직접적으로 수행하는 조직만 해도 사회복지, 보건, 고용, 여성, 노인, 아동, 청소년, 체육, 문화 등 매우 다양하다. 따라서 이들 실무조직들을 유기적으로 연계·조정하고, 이들이 수행하는 사업들을 종합적으로 관리하여야 한다. 그리고 인구정책의 특성상 최소 30년 이상 지속적으로 추진되어야 하기 때문에 장기간 안정적으로 관리되어야 한다. 더욱이 저출산·고령사회기본법에 의하여, 지방자치단체

는 해당지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회시행계획을 매년 수립·시행하여야 할 뿐만 아니라, 추진실적을 평가하고 그 결과를 차기년도 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다. 따라서 저출산·고령화 대책을 종합적으로 계획·수립·시행하고 정책사업 전반에 관하여 조정·평가하며, 실무부서 또는 하위단위 자치단체의 집행상황을 지도·감독하는 기능을 수행하는 조직의 존재는 필수적으로 요구되고 있다.

가. 저출산·고령사회대책 조직기반 구축

저출산·고령화대책 조직 효율화 방안을 모색하기 위하여 3가지 조직개편 대안을 먼저 탐색해 보았다. 첫째, 지방자치단체의 정규조직형(기능통합형, 조직통합형), 둘째, 지방자치단체장 직속의 T/F(Task Force)형, 셋째, 특별행정기관형이다. 3가지 유형은 각기 나름대로의 장단점을 가지고 있는데, 이중 정규조직형이 가장 현실성이 있는 것으로 판단된다. 다만, 기능통합형은 각각의 실무부서에서 저출산·고령화 대책의 주요 기능만 분리하고 이를 새로운 조직에 부여하는 것으로서 신생조직 뿐만 아니라 잔여조직의 기능과 역할을 새롭게 정립하여야 하므로 전체조직 재편의 문제로 확대되어 혼란을 가져올 수 있으며, 조직통합형은 관련부서를 모두 합칠 경우 조직규모가 너무 비대해져 오히려 효율성이 떨어질 수 있다. 따라서 지방자치단체의 특성에 따라서 기능통합형과 조직통합형을 적당하게 절충하여 활용하는 것이 현실성 있고 지방분권과 지방자치의 원리에도 부합될 것이다.

정책의 성공적 수행을 위해서는 조직적 측면에서 중앙정부(보건복지부 저출산·고령사회정책본부)－시·도－시·군·구－읍·면·동으로 연결되는 수직적 정책전달체계가 무리 없이 정상적으로 작동될 수 있어야 할 뿐만 아니라, 수평적 측면에서 지방자치단체의 개별적 상황 하에서 조직·기능·인력이 가장 합목적적이고 효율적으로 기능할 수 있는 조직구조를 갖추어야

한다. 수직적 정책전달체계의 안정성을 유지하고 수평적으로 조직통합, 기능 통합적 효과를 노려볼 수 있는 방법은 기존의 조직체계를 유지하면서 최대 효과적 규모의 총괄부서를 설치하는 것이다. 이와 같이 저출산고령 사회정책의 총괄, 기획, 조정, 평가, 지도감독 등 종합적 관리기능을 전담 하여 수행토록 하고 기존 실무부서들과의 협조체계를 강화하여 모든 관련 조직과 기능들이 실질적으로 통합되는 효과를 노리는 것이 현실적으로 최선의 방안이 될 수 있다.

나. 광역자치단체 조직개편(안)

광역 시·도에는 주요 핵심기능만 분리하여 과 단위에 통합하는 핵심기능 통합적 형태가 바람직할 것이다. 저출산·고령사회기본계획에 열거된 수많은 세부사업들은 이미 기존의 해당사업부서에서 수행되고 있기 때문에 이들 방대한 사업 부서를 한 개의 실이나 국으로 통합한다는 것은 불가능하다. 따라서 ‘저출산·고령화대책과(가칭)’를 설치하도록 하고, 계 단위에 대구광역시의 사례와 같이 기획총괄팀, 저출산대책팀, 고령화대책팀으로 구성된 조직이 필요하다.

그러나 지방자치단체의 사정에 따라 이것이 여의치 않을 경우 고령사회 부문은 기존조직을 활용하되, 저출산부문에 한하여만 대책팀을 만들고 기획총괄의 기능을 흡수하는 것이 하나의 대안이 될 수도 있을 것이다. 이 경우 1차 저출산·고령사회기본계획의 중점이 저출산부문에 맞춰져 있으므로 저출산, 고령사회, 성장동력 등 3개 부문의 전체적인 총괄관리는 저출산대책팀에서 담당하는 것이 효율적이다. 그리고 신설되는 총괄조직은 일반 실무부서, 즉 저출산·고령화대책과 관련된 세부사업의 비중이 큰 사업 국 단위 내에 두는 것이 총괄기능의 수행에 바람직할 것으로 판단된다. 상호의존성이 있는 부서들 간의 거리를 좁히는 것이 사업의 종합적 관리에 보다 효과적일 수 있기 때문이다.

다. 기초자치단체 조직개편(안)

기초자치단체에는 대부분의 저출산·고령화대책 기능이 주민생활지원과 체제내에 통합되어 운영되고 있으므로, 이미 설치된 과 규모의 조직들내에 부여된 기능을 최대한 효과적으로 활용하면서 가급적 기능적으로 통합성을 최대한 유지할 수 있도록 계 수준의 저출산고령화대책팀(가칭) 설치가 바람직한 것으로 판단되며, 광역자치단체와 마찬가지로 주민생활지원과에 두는 것이 바람직할 것으로 보인다.

한편 읍·면·동에는 정부조직의 특성상 국이나 과와 같은 조직이 부재하기 때문에 별도의 부서를 설치하기 보다는 “주민생활지원담당”의 업무내용에 저출산·고령화대책 총괄업무를 추가하는 것이 바람직하다.

2. 저출산·고령화대책 총괄부서 인력의 전문성 제고

저출산·고령화대책을 효과적으로 수행하기 위한 조직체계의 구축 뿐만 아니라 적절한 수준의 인력의 확보 및 이들에 대한 직무능력 개선은 저출산·고령사회기본계획과 제반정책의 성패를 가늠하는 중요한 지표가 된다. 현재 중앙단위에서는 조직과 인력이 안정적으로 운영되고 있으나 지방자치단체에서는 보건이나 보육 등 저출산·고령화 관련 업무담당자에게 총괄업무가 추가로 분장되어 업무 과다 적재로 인한 불만은 물론, 전문분야의 업무수행이 어렵고 사업의 취지와 동기까지 반감되고 있는 실정이다.

따라서 저출산·고령화대책의 원활한 수행과 목표 달성을 위해 지방자치단체의 특성에 적합한 정책 개발을 포함한 사업 기획, 조정, 연계, 평가 등 사업관리 능력을 개선하기 위한 전문적인 사업관리에 관한 교육훈련의 요구가 강하게 제기되고 있다. 특히, 신규 인력의 충원이 현실적으로 어려운 상황이라 저출산·고령화대책 총괄부서의 설치와 적정 인력의 배치, 그리고 이들 종사자의 직무능력을 향상시킬 수 있는 전문교육과정이 절실히 요구된다.

가. 저출산·고령화대책 전문교육과정의 확충

지금까지의 저출산·고령화대책 교육훈련은 기본계획이 시행됨에 따라 각 지자체에서 이를 숙지하고 지원할 수 있도록 하기 위하여 저출산·고령화에 대한 원인과 그 대응 방안으로서 기본계획의 방향과 전략에 대한 이해 증진을 목적으로 하였다. 그러나 저출산·고령사회기본계획이 시행된 지 2년차에 접어들고 있고, 지역의 인구문제 분석에서부터 정책개발, 정책의 모니터링, 관리, 평가 등에 이르기까지 전문성이 강하게 요구되고 있어서 실제 사업 수행에 필요한 산지식의 보급이 시급한 실정이다. 실태조사에서도 지역사회 자원의 활용이나 지역특성에 맞는 저출산·고령화 대책 수립방법 등 실무 및 사업관리에 활용할 수 있는 교육훈련을 선호하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 저출산·고령화대책 담당인력이 지역에 적합한 사업을 기획하고, 사업집행을 모니터링하고, 그 결과를 평가하고, 지도·관리·감독하는 일련의 사업추진과정 각 단계에서 활용할 수 있는 실무적인 교육내용으로 전문교육과정을 보강해야 한다. 또한 향후 연간 최소 1,500명 이상의 전문교육 수요가 발생할 것으로 예상되는 바, 각 지방자치단체 공무원들의 교육편의를 위해 현지의 교육기관과 연계하여 근무시간 이후에 교육을 받을 수 있도록 하는 현지교육훈련프로그램(Field Management Training Program)을 사업 초기에 모든 사업종사자들이 참여할 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다.

나. 저출산·고령화대책 교육훈련기능의 강화

중앙 및 지방단위에서 저출산·고령화대책 교육훈련이 원활하게 진행될 수 있도록 전문강사, 교재, 참고자료 등 교육자원의 개발과 확충에도 힘써야 할 것이다. 또한, 집합식 교육 외에 지방자치단체별로 시행되고 있는

각종 시책의 평가와 환류, 자치단체 간의 정보공유도 중요한 교육수단이 될 수 있음을 간과해서는 안 된다.

이와 같이 저출산·고령화대책의 수준을 향상시키고 인력의 전문성을 강화하기 위해 산적해 있는 문제를 적극적으로 해결하기 위한 노력이 강구되어야 한다. 그 일환으로 한국보건사회연구원(저출산·고령사회연구센터)에서 저출산·고령화대책 전문교육과정을 실무위주로 보강하기 위한 연구개발이나 지방자치단체에서 실시되는 사업에 대한 모니터링과 평가를 통한 국내외 우수사례 축적, 저출산·고령화대책이 미진한 지역이나 희망 지역에 대한 기술적인 지원 등의 기능을 강력히 수행하도록 하는 방안이 고려되어야 한다. 한편 저출산·고령사회기본계획에는 대부분의 정부부처가 참여하고 있기 때문에 정부부처 및 지방자치단체의 공공교육기관에서 시행하는 각종 직무교육과정에 우리나라 저출산·고령화문제의 심각성과 대응정책의 중요성을 모든 공무원이 숙지할 수 있도록 공통 소양과목으로 포함, 실시하는 노력이 지속적으로 경주되어야 할 것이다.

3. 저출산·고령화대책 평가체계 구축

가. 평가체계 기반구축

지역실정에 맞는 저출산·고령화대책을 지속적이고 체계적으로 추진하기 위해서는 기획·조정·관리·감독·평가 등을 담당할 수 있는 총괄부서와 총괄부서인력의 전문성 제고를 위한 교육훈련의 활성화, 그리고 이를 지원할 수 있는 평가지도반의 설치·운영이 필요하다. 그러나 저출산·고령사회기본계획이 시행된 지 1년이 경과하였음에도 불구하고 지방자치단체의 저출산·고령화대책 총괄부서의 부재로 성과평가 실시 여부는 거의 전무한 실정이다. 또한, 평가전담인력에 대한 교육훈련의 부족으로 지방자치단체의 평가관리 및 수행 역량은 여전히 미흡하며, 평가수행을 위한 정기적

사업실적 보고 체계 및 평가결과의 환류를 위한 운영평가체계 기반이 전혀 마련되어 있지 않고 있다.

따라서 보건복지부의 저출산·고령사회정책본부는 지방자치단체의 저출산·고령화대책에 관해 체계적이고 지속적인 진도 및 평가, 사업조정, 지도 감독 등 사업 관리기능을 강화해야한다. 이러한 사업관리기능은 연 1회의 성과평가만으로는 사업성과의 효율과 효과의 극대화가 어려움으로, 실제 사업이 추진되고 있는 지방자치단체에서의 운영평가가 월별 또는 분기별로 지속되어야 하며, 중앙단위에서 연 1회 실시하는 성과평가와 연계되도록 발전되어야 한다.

앞서 언급된 바와 같이 광역자치단체의 경우는 총괄기능을 수행할 수 있는 토대를 어느 정도 마련해 놓고 있으나, 기초자치단체의 경우 약 40% 정도(80개) 총괄부서를 설치·지정하거나 총괄담당자를 지정하고 있을 뿐이다. 게다가, 나머지 123개 기초자치단체(60.6%)는 저출산·고령화대책과 관련한 아무런 조직도 마련하고 있지 않아 저출산·고령화대책의 지속적이고 체계적인 추진 및 기획·평가 등을 위한 총괄부서의 설치가 시급히 요청되고 있는 실정이다.

또한 저출산·고령화대책 총괄부서내 평가를 전담할 수 있는 인력 수가 절대적으로 부족하며, 평가전담인력의 평가 전문성 또한 극히 낮다. 이는 저출산·고령화대책 담당자의 교육훈련 실적이 부진한데서 연유함에 따라, 총괄인력의 평가능력을 제고하기 위한 교육훈련 대책 마련이 절실히 요구되고 있다. 즉, 지방자치단체에 통보된 평가결과를 통하여 각 지방자치단체의 시행계획 수정과 새로운 사업을 개발토록 유도하며, 평가결과가 저조한 지방자치단체에 대해서는 사업책임자 및 실무자에 대한 보수교육을 실시하여 보다 효과적이고 효율적인 사업을 개발하여 추진할 수 있도록 유도함으로써 평가결과의 실효성을 극대화시켜야 할 것이다.

나. 평가지표의 우선순위의 설정

현행의 저출산·고령사회정책 성과평가의 지표체계는 중앙에서 시달된 성과중심의 연도별 평가에 치중된 것으로, 16개 광역자치단체를 대상으로 저출산·고령사회기본계획에 대한 모든 내용을 정책과정별로 투입, 과정, 성과, 종합의 크게 4개의 영역으로 구분하여 총 28개의 성과평가지표에 대해 5-9점을 배점하고 있다. 따라서 저출산·고령화대책 세부사업의 시행을 직접적으로 수행하고 있는 232개 기초자치단체에서 발견되는 사업운영상의 문제점이나 개선을 위한 운영평가는 전혀 고려되지 않고 있다.

『제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)』의 주 목표는 “출산·양육에 유리한 환경조성 및 고령사회에 대응하기 위한 기반 구축”에 있다. 따라서 현재의 저출산·고령화대책에 대한 성과평가는 우선적으로 저출산·고령사회 대응기반 구축에 초점을 두어, 가장 우선순위가 높은 사업에 대해 집중적으로 가중치를 두어 평가하는 것이 당연할 것이다. 따라서 현재의 평가지표 체계처럼 모든 사업에 대해 일률적으로 동일한 배점을 둘 것이 아니라, 『제1차 저출산·고령사회기본계획』의 목적에 맞게 저출산·고령사회 대응 기반구축을 위한 예산과 조직, 그리고 인력 등의 투입요소에 더욱 가중치를 두어 평가지표가 구성되어야 할 것이다.

다. 평가체계의 다양화

저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 광역자치단체와 기초자치단체 간의 역할 구분을 위하여, 현재의 16개 시·도를 대상으로 이루어지고 있는 운영 및 성과평가(투입→과정→산출→결과)를 하향조정하여 232개 시·군·구를 대상으로는 운영평가(투입→과정→산출)를 하도록 하며, 16개 시·도를 대상으로는 이들 232개 시·군·구의 운영평가 결과를 토대로 저출산·고령화대책 추진 실적 및 결과에 대한 성과평가(결과)가 이루어지도록 조

정해야 할 것이다. 즉, 광역자치단체와 기초자치단체간 성과평가유형을 달리 구분함으로써 각 세부시책에 따라 광역자치단체와 기초자치단체에서 달리 요구되는 역할에 대한 우선순위를 설정할 수 있을 것이며, 평가대상의 간소화와 명확화 작업을 통해 중앙-시·도-시·군·구-읍·면·동에 이르는 저출산·고령화대책의 효율성과 효과성을 제고하는데 보다 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다.

라. 각급단위 평가체계의 구축

이상 제시한 내용들을 바탕으로 저출산·고령화대책 성과평가가 중앙정부와 지방자치단체간의 뚜렷한 목표 하에 일관성 있게 지속적으로 추진·기획·집행·평가되기 위해서는, 중앙단위에서의 저출산·고령화대책 평가전담 전문기관과 시·도 단위의 평가지도반의 구축이 무엇보다 필요하다. 현재 정부에서 연 1회 실시하고 있는 성과평가는 평가업무의 지속성과 객관성 측면에서 문제가 있기 때문에, 저출산·고령화대책과 관련된 연구평가기능은 정부출연연구기관인 한국보건사회연구원의 저출산·고령사회연구센터의 고유업무로 설정함으로써 평가결과의 신뢰성과 공정성 확보는 물론, 평가 전문성을 확보하도록 하여야 할 것이다. 아울러 시·군·구 단위의 평가지도반(안)을 설치하여 최소한 분기별 평가회의 또는 세미나 등의 제도적인 장치를 마련하여 저출산·고령화대책의 추진성과를 극대화하도록 한다.

결국, 이러한 노력들을 통해 지방자치단체의 저출산·고령화대책 대응수준 및 사업성과를 종합적·체계적으로 평가하며, 그 결과에 근거한 지방자치단체의 차년도 저출산·고령화대책 사업 추진의 발전방안을 도출할 수 있을 것이다. 또한 이러한 일련의 과정을 통해 지역실정에 적합한 지방자치단체의 저출산·고령사회시행계획을 작성하여 지방자치단체의 정책입안자 및 정책결정권자의 저출산·고령화문제에 대한 관심도를 높이고, 이에 대한 재정 확충 노력을 배가하며, 저출산·고령화 대응 조직 및 관리체계

의 역량을 강화하기 위한 방안이 한층 더 강구될 수 있을 것이다.

이상으로, 지방자치단체에서 저출산·고령사회대책이 효율적으로 추진되기 위한 개선방안들을 조직, 인력, 평가 측면에서 전반적으로 살펴보았다. 저출산·고령사회대책의 성공여부는 중앙에서 일선 행정조직에 이르는 조직체계의 구축과 지역특성에 적합한 지역계획의 수립, 추진, 평가 등 사업관리기능의 성숙정도에 좌우된다. 따라서 이에 대한 배전의 노력이 경주되어야 할 것이며, 이와 동시에 지방자치단체에서의 중장기 저출산·고령사회시행계획 수립 및 이를 위한 지속적이고 일관된 이행 노력이 무엇보다 중요하다 하겠다.

참고문헌

- 고영선, 『성과관리제도의 이해』, 한국보건사회연구원 제4차 『사회재정포럼』 자료집 2007-32, 2007.
- 금창호·한부영·권오철, 『지방공무원의 전문성 제고방안』, 한국지방행정연구회, 2005.
- 김명식, 『21세기 행정환경에서 요구되는 공무원의 업무수행능력』, 『2001년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 행정학회, 2001.
- 김병국, 『지방자치단체 총액인건비제의 개선과제 및 대응 방향』, 『지방행정』, 2007. 3월호.
- _____, 『지방자치단체의 조직·인사관리 혁신 전략』, 『지방행정』, 2005. 6월호.
- 김삼목, 『노동·복지 분야 정부조직개편』, 『한국행정학회』, 2004.
- 김순양, 『읍·면·동 사회복지전담공무원의 전문성 수준 분석』, 『한국행정학회보』, 35(2), 2001.
- 김승권 외, 『저출산·고령사회정책 성과관리 체계구축 방안 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2007.
- _____, 『중앙정부 및 지방자치단체의 인구정책 모니터링과 정책개발』, 한국보건사회연구원·건강증진기금사업지원단, 2004.
- 김영중, 『공공 사회복지전달체계 개편 방안에 대한 비판적 고찰』, 『사회복지』, 2006 봄호.
- 김유경 외, 『중앙정부 및 지방자치단체의 인구정책 모니터링과 정책개발』, 한국보건사회연구원·건강증진기금사업지원단, 2004.

- 김주원, 『지방공무원의 전문성 제고 방안』, 강원발전연구원, 2004.
- 김형렬, 『정책학』, 서울: 법문사, 1990.
- 라휘문, 「기초자치단체 평가모형에 대한 개념적 구상」, 『지방정부연구』, 제8권 제2호, 2004.
- _____, 「지방자치단체 자체평가제도의 발전방안」, 『정책분석평가학회보』, 제13권 제1호, 2003.
- 류영아, 「기초자치단체 복지행정의상대적 효율성 평가」, 한국행정학회 춘계학술대회, 2005.
- 문미경·김혜영, 『지방자치단체 여성정책의 효율적 추진방안-기초자치단체를 중심으로』, 한국여성개발원, 2003.
- 민진, 『조직관리론』, 대영문화사, 2005.
- 박경효, 「행정인력의 전문화를 위한 정책방안」, 『한국행정연구』, 4(1), 1995.
- 박기성, 「기업내의 관행이 숙련 형성에 미치는 효과」, 『경제학연구』, 제41호 제1권, 1993.
- 박완식, 「지방공무원의 전문성 제고 방안」, 상지대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2007.
- 박우순, 『현대조직론』, 서울: 법문사, 1996.
- 박희정·박해육·이병기·김건위·이혜영, 『지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구』, 한국지방행정연구원, 2004.
- 백완기, 『행정학』, 서울: 박영사, 1998.
- 선우덕·김상철·임주연, 『저출산·고령화대책 추진을 위한 지방자치단체의 조직체계 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2006.

- 신영식 외, 『참여복지 5개년 계획의 1차 평가 및 사회안전망 정책관련 종합평가 매뉴얼 개발』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2006.
- 오영희 외, 『사회교육기관의 저출산·고령화대책 교육실태와 활성화 방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2007.
- 유길상, 「고용서비스 전달체계의 발전추세와 시사점」, 『한국사회보장연구』, 한국사회보장학회, 2006.
- 이광희·김길수, 『지방자치단체 평가체계 연구』, 한국지방행정연구원, 2003.
- 이삼식 외, 『지방자치단체 저출산 대응 인구정책 효과성 분석 및 우수정책 개발 추진방안』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2006.
- 이삼식, 「지방의 인구학적 현상변화와 정책에의 함의」, 『지방자치정보』, 150, 한양대학교 지방자치연구소, 2004.
- 이상용·이효, 『고령사회에 대비한 정부간 재정분담구조 개편 및 지방자치단체의 대응방안』, 한국지방행정연구원, 2006.
- 이상일, 「영국 공공복지서비스 전달체계의 재조직화」, 『사회복지정책』, 한국사회복지정책학회, 2004.
- 이인제, 『사회복지실무자의 직무성과 결정요인』, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문, 1993.
- 이종열, 「문화행정 분야 정부조직개편」, 『한국행정학회』, 2004.
- 장지연, 「호주의 통합 공공서비스 전달체계」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원, 2005.
- 저출산·고령사회위원회, 「2007년 지방자치단체 저출산·고령사회정책 성과 평가 설명회 자료집」, 2007.
- 전수일·봉민근, 『자치와 복지행정』, 홍익제, 1995.
- 정부, 「제1차 저출산고령사회기본계획(안) 2006-2010」, 관계부처협동, 2006.

- 정주택 외, 『정책평가론』, 서울: 법문사, 2007.
- 조남훈 외, 『저출산·고령사회 기본계획의 이해』, 한국보건사회연구원, 2006.
- _____, 『가족계획사업 관리개론』, 한국보건사회연구원, 1988.
- 진재구, 『행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선』, 한국행정연구원, 1993.
- 최병대, 『서울시 공무원의 전문성 제고방안: 전문보직경로제 도입방안 및 직렬·직류 재설정 방안을 중심으로』, 서울시정개발연구원, 1999.
- 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.11.
- 행정자치부, 『지방자치단체공무원 인사통계』, 2007.
- _____, 『지방행정조직편람』, 2006.
- Cooper, Joan, *The Creation of the British Personal Social Services 1962-1974*, London: Heinemann, 1983.
- Epstein, P. D., “Get Ready: the Time for Performance Measurement is Finally Coming”, *public Administration Review*, 52(5), 1992.
- Lasswell, Harold D., “The Policy Orientation”, in Daniel Lerner and Harold D. Lasswell eds., *Policy Sciences*, Stanford: Stanford University Press, 1951.
- Mosher, Frederick, C., “Professions in Public Service”, *Public Administration Review*, March/April, 1978.
- Nachmias, David, *Public policy Evaluation: Approaches and Methods*, N.Y: St. Martin’s Press, 1979.
- Scriven, Michael., *Beyond Formative and Summative Evaluation*, In M.W. McLaughlin Press, 1991.

Thompson, J. D., *Theories of Organization*, 2nd ed., New York: John Wiley and Sons, 1967.

Vedung, Evert, *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, NJ: Transaction, 1997.

Webb, Adrian & Gerald Wistow, *Social Work, Social Care and Social Planning: The Personal Social Services since Seebohm*, London: Longman, 1987.

Weise Carol H., *Methods for studying Programs and Policies*, New Jersey: Prentice Hall, 1988, pp.20-45.

홈페이지

저출산·고령사회정책본부 (<http://www.mohw.go.kr>).

호주센터링크 (<http://www.centrelink.gov.au>)

부 록

[부록 1] 부 표

〈부표 3-1〉 저출산·고령화대책 총괄부서 및 총괄담당자 소속부서

지역	분야 ¹⁾	신설	총괄		부서명			설치 시기
			부서	담당	국(실)	과(팀)	계(팀)	
서울특별시	저출산	○	○		여성가족정책관	저출산대책반	정책총괄	2007.1
	고령화		○		복지건강국	노인복지과	노인행정	
동작구	저출산			△	주민생활지원국	가정복지과	어린이복지	
관악구	저출산			△	주민생활지원국	가정복지과	가정복지	
서대문구	저출산		○		주민생활지원국	가정복지	여성정책	
	고령화		○				노인복지	
노원구	저출산		○		주민생활지원국	가정복지과	여성정책	
	고령화		○				노인복지	
강남구	저출산		○		주민생활지원국	가정복지과	여성정책	
	고령화		○			사회복지과	노인복지	
부산광역시	저출산	○	○		여성가족정책관실	여성정책담당관실	저출산대책	2006.2
	고령화	○	○		복지건강국	노인복지과	고령화대책	2006.7
영도구	저출산		○		주민생활지원국	복지사업과	여성보육	
	고령화		○				노인·장애인	
동래구	저출산		○		주민생활지원국	주민서비스과	여성청소년	
	고령화		○				노인장애인	
남구	총괄			△	주민생활지원국	주민복지서비스과	여성보육	
해운대구	총괄			△	주민생활지원국	행복나눔과	여성이동	
기장군	저출산			△	-	사회복지과	가정복지	
	총괄	○	○				정책총괄	2007.1
대구광역시	고령화		○		보건복지여성국	저출산고령화대책과	고령사회대책	"
	저출산		○				저출산대책	"
인천광역시 ²⁾	저출산		○		여성복지보건국	보건정책과	건강증진	
	고령화		○		여성복지보건국	가정청소년과	노인복지	

주: 1) 본 결과는 조사응답 완료한 16개 광역자치단체와 총 203개 시·군·구를 대상으로 분석한 것으로, 광역자치단체의 경우 면접조사로(2007.7.3~14), 기초자치단체의 경우 우편조사로(2007.7.23~8.3) 수집된 자료를 바탕으로 분석한 것임. 그 이후의 총괄부서 신설 및 지정 등 조직변화는 반영되지 않았음. 또한 총괄부서 및 총괄담당자가 있다고 응답한 16개 광역자치단체와 80개 기초자치단체를 대상으로 분석한 결과임.

〈부표 3-1〉 계속

지역	분야 ¹⁾	신설	총괄		부서명			설치 시기
			부서	담당	국(실)	과(팀)	계(팀)	
연수구	저출산		○		주민생활지원국	사회복지과	여성아동	
	고령화		○				노인복지	
남동구	총괄		○		주민생활지원국	주민복지과	교육지원	
부평구	저출산			△	주민생활지원국	여성과	보육행정	
계양구	총괄		○		주민생활지원국	복지서비스과	노인복지	
서구	총괄			△	주민생활지원국	복지서비스과	가정복지	
강화군	총괄			△	-	복지위생과	노인장애인	
옹진군	고령화		○		-	주민생활지원과	노인복지	
	저출산		○		-	보건소	방문보건	
광주광역시	총괄	○	○		사회복지국	노인복지과	저출산고령대책	2007.1
동구	총괄			△	주민생활지원국	복지사업과	경로효친	
남구	고령화		○		주민생활지원국	복지사업과	노인복지	
	저출산	○	○		보건소	방문사업과	출산장려	2007.6
대전광역시	총괄		○		보건복지여성국	복지정책과	복지지원	
동구	총괄			△	주민생활지원국	주민생활복지과	노인복지	
중구	총괄			△	주민국	복지과	노인	
울산광역시 ³⁾	총괄	○	○		복지여성국	사회복지과	저출산고령화	2007.7
경기도	총괄	○	○		복지건강국	복지정책과	저출산고령화	2007.2
수원시	총괄			△	주민생활지원국	사회복지과	노인복지	
성남시	총괄		○		주민생활지원국	주민생활지원과	복지기획	
안양시	총괄			△	주민생활지원국	주민생활지원과	주민생활지원	
부천시	총괄			△	주민생활지원국	가정복지과	보육	
광명시	저출산			△	주민생활지원국	가정복지과	보육정책	
평택시	총괄			△	생활지원국	가정복지과	노인복지	
안산시	총괄			△	주민생활지원국	가족여성과	여성정책	
고양시	저출산			△	주민생활지원국	가족여성과	여성복지	
	고령화			△		사회복지과	노인복지	
남양주시	저출산		○		주민생활지원국	가족여성과	건강가정	
시흥시	총괄			△	시민생활지원국	사회복지과	여성복지	
군포시 ⁴⁾	총괄		○		주민생활지원국	가족여성정책과	가족여성정책	
용인시	총괄			△	주민생활지원국	가족여성과	여성정책	
이천시	총괄			△	시민생활지원국	사회복지과	노인장묘	
안성시	고령화			△	주민생활지원국	사회복지과	노인복지	
화성시	총괄		○		보건소	보건행정과	지역보건	
양주시	총괄		○		주민생활지원국	사회복지과	노인정책	
가평군	총괄			△	-	주민복지과	건강가정지원	

〈부표 3-1〉 계속

지역	분야 ¹⁾	신설	총괄		부서명			설치 시기
			부서	담당	국(실)	과(팀)	계(팀)	
강원도	총괄	○	○		보건복지여성국	사회복지과	저출산고령화	2007.5
춘천시	총괄		○		미래기획국	미래기획과	미래기획4	
원주시	총괄		○		주민생활지원국	주민생활지원과	복지기획	
동해시	총괄		○		행정지원국	주민생활지원과	복지기획	
속초시	총괄			△	-	여성가족과	여성정책	
영월군	총괄			△	-	주민생활지원과	복지기획	
평창군	총괄		○		-	주민생활지원과	주민복지기획	
	고령화		○		-		노령화정책	
	저출산		○		보건의료원	보건사업과	보건사업	
정선군	총괄	○	○		-	주민생활지원과	고령화정책	2007.7
인제군	고령화			△	-	사회복지과	노인복지	
양양군	총괄			△	-	주민생활지원과	생활지원	
충청북도	총괄	○	○		복지여성국	복지정책과	저출산고령화대책	2006.10
청주시	총괄		○		주민생활지원국	사회복지과	복지기획	
보은군	총괄		○		-	주민생활지원과	총괄기획	
옥천군	총괄			△	-	사회복지과	여성가족	
괴산군	총괄			△	-	주민생활지원과	복지기획	
음성군	총괄			△	-	주민생활지원과	복지기획	
단양군	총괄			△	-	주민생활지원과	복지기획	
충청남도	총괄	○	○		복지환경국	복지정책과	저출산고령화대책	2006.1
공주시	총괄			△	주민자치국	복지사업과	경로복지	
아산시	총괄		○		주민생활지원국	여성가족과	경로복지	
서산시	총괄			△	주민지원국	복지과	노인지원	
논산시	고령화			△	자치행정국	사회사업	경로복지	
부여군	총괄			△	-	사회복지과	경로장애	
청양군	저출산		○		-	사회복지과	여성가족	
	고령화		○		-		경로복지	
태안군	총괄		○		-	복지과	노인장애인	
당진군	총괄			△	-	주민생활지원과	복지기획	
전라북도 ²⁾	총괄	○	○		복지여성국	사회복지과	저출산고령화	2006.8
군산시	총괄			△	주민생활지원국	주민생활지원과	복지기획	
정읍시	총괄		○		주민생활지원국	사회여성과	가족문화	
완주군	총괄		○		-	주민복지과	주민복지	
고창군	총괄		○		-	주민생활지원과	총괄기획	
전라남도	총괄	○	○		복지여성국	노인복지과	저출산고령화정책	2006.8

〈부표 3-1〉 계속

지역	분야 ¹⁾	신설	총괄		부서명			설치 시기
			부서	담당	국(실)	과(팀)	계(팀)	
경상북도 ⁶⁾	저출산	○	○		보건복지여성국	보건위생과	저출산대책	2006.4
경주시	저출산	○	○		보건소	건강관리과	저출산대책	2006.7
안동시	저출산	○	○		보건소	건강관리과	저출산대책	2006.3
영주시	저출산	○	○		보건소	보건사업과	저출산대책	2006.12
영천시	저출산	○	○		보건소	건강관리과	출산지원	2007.1
의성군	저출산	○	○		-	보건소	저출산대책	2007.1
영덕군	저출산	○	○		-	보건소	저출산대책	2007.7
	고령화		○		-	사회복지과	노인·청소년	
성주군	저출산	○	○		보건소	지역보건	저출산대책	2007.7
	고령화			△	-	사회복지과	사회복지	
울진군	저출산		○		보건의료원	보건사업과	인구정책	
경상남도	총괄	○	○		보건복지여성국	저출산대책팀	출산지원	2007.7
진주시	총괄			△	주민생활지원국	주민생활지원과	복지기획	
통영시	저출산		○		총무사회국	주민복지과	이동복지	
	고령화		○				노인복지	
거제시	총괄			△	주민생활지원국	주민생활지원과	복지기획	
양산시	총괄			△	주민생활지원국	주민생활지원과	복지기획	
산청군	저출산			△	-	주민복지과	주민복지	
함양군	저출산			△	-	주민복지과	주민복지	
제주특별자치도 ⁷⁾	총괄			△	보건복지여성국	복지청소년과	복지정책	
서귀포시	총괄		○		주민생활지원국	주민생활지원과	총괄기획	

주: 2) 총괄부서만 지정한 인천광역시의 경우, 2007년 9월에 저출산정책팀(계)과 저출산관리팀(계)을 신설 예정임.

- 3) 울산의 경우 2007년 7월 1일자로 저출산고령화 정책총괄팀이 신설되었으나, 7월 12일 현재 직원이 배치되지 않은 상태이며, 7월말 경에 사회복지과 소속의 3명이 직렬 배정될 예정임.
- 4) 군포시의 경우 2007년 8월 현재 업무분장을 하지 않은 채, 전담인력이 아직 정해지지 않고 부서만 지정된 상황임.
- 5) 전라북도의 경우 현재의 (계)단위에서 (과) 수준으로 저출산고령화총괄 부서를 2007년 11월에 신설할 예정임.
- 6) 경상북도의 경우 저출산대책담당(계)이 신설되어 있지만, 고령화분야를 통합하는 “저출산고령화”대책 총괄부서(과 단위)를 신설 계획 중에 있음.
- 7) 제주도의 경우, 2007년 8월 현재 저출산고령화대책 총괄담당자 1명만 지정해두고 있으며, 2007년 12월에 저출산과 고령화를 함께 관리하는 총괄부서를 신설 예정임.

〈부표 3-2〉 저출산·고령화관련 제·개정된 조례 명칭 및 주요내용(2006. 8. 이후)

지역	조례 명칭	주요 내용
서울특별시		
종로구	출산·양육지원금지급에관한조례	출산장려금 지급
성북구	공공시설(11개)운영및사용료징수조례 개정(8개 조례)	이용 할인율 조정 -다자녀 가정 : 50%, 경로우대 : 20%
도봉구	노인복지기금설치및운용조례	노인복지 증진과 지역사회 발전과 사회활동을 원활하게 하기 위한 기금 운용
서초구	신생아출산지원조례	첫째아 10만원, 둘째아 50만원, 셋째아 이상 100만원 지원
강남구	출산양육지원에관한조례	2007년 7월 1일 이후, 둘째아 이상 자녀를 대상으로 출산양육지원금 지원
부산광역시	「영구임대주택 운영관리규정」 개정	도시공사 임대주택 우선 입주권 부여
	「여성화관 시설운영 조례 시행규칙」 개정	수강료 및 이용료 면제 조항 신설
	「시내버스운송약관」 개정	미취학 동반자녀 버스요금 면제 확대(동반자녀 1인-2인)
	「부산교통공사 지하철운송규정」 개정	미취학 동반자녀 지하철요금 면제 확대
해운대구	수수료감면조례	임산부에게 수수료 면제
기장군	자녀양육비지원조례	2007년 이후 셋째아 이상 월 10만원씩 1년간 지급
대구광역시	직제 조례	저출산고령화대책과 신설
달성군	장수수당지급조례	만 90세 이상 노인에게 연 1회 장수 수당 지급
	영세노인목욕비지원	국민기초수급 만 65세 이상 노인에게 분기 18,000천원 지급
	경로우대이미용업소운영지원	노인이 이미용업소 이용시 50% 할인 업소에 보상금 지원
인천광역시		
동구	교육경비보조에관한조례	고등학교 이하 각급 학교 교육에 소요되는 경비 일부 보조에 따른 필요 사항 규정
강화군	인구증대시책지원조례	인구증대 계획 수립, 예산확보, 평가
옹진군	출산장려지원에관한조례	출생아에 대한 장려금 지급 -첫째아 50만원 둘째 이후 100만원
광주광역시		
동구	인구증가시책지원등에관한조례	출산장려금 지급, 출산용품지원, 신생아 무료 예방접종 등
남구	최상위계층국민건강보험료지원 관련 조례	차상위계층 독거노인에 대한 건강보험료 체납자 지원
	조손가정부가급여지원조례	조손 세대에 대하여 지원제도 기틀 마련
광산구	출산장려신생아건강보험지원에관한조례	신생아 대상 셋째부터 건강보험료 지원
	신생아출산장려지원조례	셋째아 이상 자녀에게 건강보험료 지원
대전광역시		
중구	지방공무원복무관리조례개정	육아휴직기간을 재직기간에 포함, 출산휴가 기간 90일 중 출산후의 휴가기간 45일 이상 되도록 함 임신 중의 공무원이 유산 또는 사산한 경우 특별 휴가
서구	출산장려기금관리운용조례	임신·출산용품지원, 신생아 건강보험료 지원 등
대덕구	지방공무원복무관리조례일부개정	육아휴직 재직기간 포함

〈부표 3-2〉 계속

지역	조례 명칭	주요 내용
울산광역시		
울주군	출생아복지보험료지원에관한조례	출산율 증가를 위해 2007년 출산에 대해 보험료 지원
경기도	행정기구설치 조례	저출산고령화 담당 신설
성남시	행정사무조례규칙	저출산고령화대책 총괄부서 지정
평택시	출산장려금지원조례	둘째아 이상 출산장려금 지급
	장수노인건강수당지원조례	85세 이상 노인에게 장수수당 월 2만원 지급
	여성장애인출산지원금지급조례	여성장애인에게 1회 백만원의 출산지원금 지급
김포시	출산장려금지급에관한조례	셋째아 이상 출산가정에 1회 백만원의 장려금 지급(2007.1.1 부터)
	신생아보험료지원에관한조례	김포시 거주 셋째아 이상 출산가정에 신생아 보험료 (5년) 지원(2007.1.1 부터)
화성시	교육경비지원조례	셋째아 이상 자녀 유치원교육 수업료 지원, 입학금 지원
포천시	출생아건강보험가입지원에관한조례	2007년 1월 1일 이후 둘째아 이상 아동에게 월 2만원 이내의 건강보험료 지원
양평군	출산맞춤아지원금지급조례	셋째자녀 이상 출산시 출산지원금 1,000천원 및 육아 지원금 1,200천원(매월 100천원으로 2개월 지원) 지원
고성군	인구늘리기지원에관한조례	출생아에 대한 출산양육지원금액 및 범위(대상) 확대
양양군	출산장려금지원조례	첫째아이 : 1회 10만원, 둘째아이 : 1년간 월 10만원, 셋째아이 : 3년간 월 10만원
강원도	보육조례 제정	보육아동 및 보육시설 운영지원
	지방공무원 복무조례	공무원 육아휴직시 재직기간 산입
충청북도	기구 정원 조례	저출산고령화대책 담당 신설
단양군	농촌총각국제결혼지원에관한조례	단양군에 3년이상 거주한 만 35세 이상의 미혼 남성이 국제결혼을할 경우 결혼비용 일부 지원 (8백만원/1인)
중평군	행정기구설치조례	저출산고령화 업무 명시
충청남도		
천안시	여성장애인출산지원금지급조례	여성장애인 출산지원금을 지급에 필요한 사항을 규정
아산시	출산장려금지원	
서산시	신생아출산지원에관한조례	지원기준, 지원대상자의 범위
	장수노인수당지급조례	장수수당 지급액 20,000원~50,000원 이하
부여군	미혼자국제결혼지원등에관한조례	3년이상 거주 미혼자가 국제결혼 시, 3백만원 지원
청양군	신생아출산지원에관한조례	첫째 30만원, 둘째 50만원, 셋째 100만원
	농촌총각국제결혼지원에관한조례	국제결혼시 500만원 지원
	셋째이후영유아보육료지원에관한조례	셋째아 월 10만원씩 보육료 지원
	교육경비보조에관한조례	학교 일부 경비 군세 5%이내 보조금 지원
당진군	상수도급수조례	관내 초중고등학교의 상수도요금 50%감면
	인구증가시책관련조례	신생아육아용품 구입비 지원: 첫째 20만, 둘째 30만, 셋째 100만, 넷째 이상 200만원

〈부표 3-2〉 계속

지역	조례 명칭	주요 내용
전라북도	장수수당지급 조례	도내 거주 90세 이상 노인들에 대해 장수 수당 지급(월 3만원)
정읍시	인구증대시책지원에관한조례	인구증대시책의 추진 (출생아에 대한 지원, 기타 시장이 필요하다고 인정하는자)
	복지급여등지급에관한조례	아동수당
남원시	영유아보육조례	유치원을 이용하는 셋째자녀 이상 아동에게는 유아교육에 필요한 비용을 지원
완주군	농촌총각장가보내기	
순창군	인구증대지원조례	인구증대종합계획수립 및 지원
전라남도	저출산고령화정책팀 신설	저출산고령사회기본계획에 의거 총괄부서 신설
목포시	출산축하금지급에관한조례	첫째 10만원, 둘째 50만원, 셋째 100만원, 넷째 150만원, 다섯째 이상 200만원
	임산부의료비지원에관한조례	임산부에 대한 의료비 지원
여수시	신생아출산, 양육비지원에관한조례	3자녀 이상 출산가정 300만원 지원
순천시	3자녀 이상 자녀출산지원금	3자녀 이상 출산지원금 지원 조례안 개정
장흥군	장흥군 조례	농어촌 신생아 양육지원금 지급
해남군	신생아양육지원금	관내거주 1년 이내 자녀 출산시 첫째 50만원, 둘째 100만원, 셋째 200만원 지원
영광군	신생아양육비등지원에관한조례	출산양육지원금지급, 신생아 건강보장보험 가입
	장수수당지급조례	장수수당지급
장성군	신생아양육비지원에관한조례	양육비지원, 임산부 및 영유아 등록관리
	조손가정수당등복지지원	조손가정수당, 장수수당, 차상위계층국민건강보험료지원
완도군	셋째이후자녀보육시설이용영유아보육료지원조례	관내 1년이상 실 거주하면서 셋째 이후 영유아를 둔 부모 150,000원 까지 지원
진도군	출생아건강보험지원에관한조례 일부 제정	-진도군 출생아건강보험지원 -진도군 출생아 양육비등 지원에 관한 조례
신안군	인구증가를위한지원조례	인구증가를 위하여 신안군에서 출생한 신생아와 전입하는자 등에 대한 지원금 지급
경상북도		
경주시	출산장려금지원조례	둘째 이상 출산장려금 및 출산용품 지원
안동시	신생아양육비지원조례	양육비지급 기준 확대 및 모자보건사업 신규 신설
영주시	출산장려및지원에관한조례	첫째, 둘째 50만원, 셋째이상 100만원 개정 -출생아 50만원, 셋째아 매월 10만원 3년 지급
영천시	출산양육지원금지급조례	출생시 50만원 지원 만1년 -첫째 50만, 둘째 70만, 셋째 100만 지급
	출산양육지원금지급조례 일부 개정	셋째아 이상 2007년 4.17일 이후 출생아에 대해 생후 13개월부터 48개월까지(36개월) 매월 10만원씩 지원

〈부표 3-2〉 계속

지역	조례 명칭	주요 내용
문경시	출산장려금지급	-개정 : 첫째 50, 둘째 30→70, 셋째 이상 100만원 분할 지급→일시금 지급
의성군	직제규정(보건소 소관) 일부개정 규정안	저출산대책 담당 신설
영양군	신생아양육비지원에관한조례	산모와 어린이의 건강관리 도모
영덕군	보건소및보건지소설치운영조례 일부개정 조례안	임산부, 영유아(만6세 미만), 외국인 등에 대한 전액 감면 규정 개정(안 제6조제1항 제4호)
청도군	출산양육지원금 지급	첫째 30만원, 둘째 200만원, 셋째 300만원
고령군	인구증대지원조례	임산부, 영유아 관련 지원
	인구증대지원시행규칙	출산장려금 지원
성주군	출산장려금지원	첫째 10만원, 둘째 20만원, 셋째 이상 100만원
칠곡군	출산장려금지원조례	둘째아 5만원, 셋째아 백만원 지원
	출산장려금지원개정	2007.1.1 출생 이후 셋째아 이상 100만원(일시금 지급)
예천군	예천군 직제개편	출산장려담당 신설
봉화군	출산육아지원금 지원, 봉화군조례 제1749호, 제 689호	셋째아 이상 만5세 미만의 자녀를 둔 부모 대상 -첫째아: 매월 7만원, 둘째아: 매월 10만원, 셋째아: 매월 20만원씩 각각 5년간 지급. 5세 미만으로 만 5세가 되는 전일까지 지급. -출생아 장려금: 50만원 별도로 지원
울진군	출산장려금지원에관한조례 (1886호)	신생아 출생일 기준 6개월 전부터 관내 주민등록을 둔 임산부가 출산한 둘째아 이상 가정에 월 10만원씩 5년간 600만원 지원
	출생아건강보험금지원에관한조례 (1887호)	셋째아 이상 월 10만원 이하 5년간 600만원 건강보험료 지원 -둘째아 출산장려금 600만원, 셋째아 이상 출산장려금 600만원과 건강보험료 600만원 지원
경상남도		
통영시	셋째이후아동보육료지원에관한조례	2006년 1월 1일 이후 출생 셋째아동에게 보육료 지원
밀양시	출산장려시책지원조례	제정 2007.12.29 제 606호
의령군	출생아건강보험지원에관한조례	2007년 1월 1일 이후 출생아로 1인당 5년간 매월 보험 기준액 범위안에서 지원하며 10년간 보장
남해군	인구증대시책지원에관한조례	
산청군	환경개선사업	영유아 셋째자녀 어린이집 교육비 지원 제정, 보육교사 처우개선비 지원 제정
	장수수당지급조례	장수수당 지급
거창군	출산장려 지원 조례	출산장려금, 산전진찰비, 출산용품 지원
	인구증가지원에관한조례	출산장려금, 양육비 지원, 고등학교 학자금 지원, 전입장려
제주도	어려운노인국민건강보험료지원 관련 조례	월 1만원 이하 보험료 지원

〈부표 4-1〉 저출산·고령화대책 관련 교육훈련 실적('06.8~'07.7)

지역	교육·훈련기관(주체)	교육·훈련 주제 및 제목	기간	이수자수
서울특별시	서울특별시청	저출산고령사회대책 간담회	1	40
서대문구	인구보건복지협회	저출산고령사회극복 공무원 인구교육	3	2
부산광역시	저출산고령사회위원회	저출산고령사회대책 워크숍	2	3
	인구보건복지협회	저출산고령사회극복 공무원 인구교육	3	2
인천광역시	보건복지인력개발원	저출산고령사회 실무과정	3	2
광주광역시	인구보건복지협회	저출산고령사회극복 공무원 인구교육	3	2
남구	보건복지인력개발원	저출산고령화 정책과정	5	1
경기도	보건복지인력개발원	저출산고령사회 실무과정	3	1
파주시	보건복지인력개발원	저출산고령화대책과정	5	3
충청북도	보건복지인력개발원	저출산고령사회 실무과정	3	1
	저출산고령사회위원회	노후생활발굴 워크숍	2	1
충청남도	저출산고령사회위원회	고령화대책관련 워크숍	2	2
공주시	충남지방공무원교육원	저출산고령사회 실무과정	5	
금산군	충남지방공무원교육원	저출산고령사회 실무과정	5	1
청양군	경상북도청	저출산극복 혁신토론회	2	1
홍성군	충남지방공무원교육원	저출산고령사회 실무과정	5	2
태안군	충남지방공무원교육원	저출산고령사회 실무과정	5	4
전라북도	보건복지인력개발원	저출산고령사회 실무과정	3	1
	인구보건복지협회	저출산고령사회극복 공무원 인구교육	3	1
전라남도	보건복지인력개발원	저출산고령사회 실무과정	3	1
순천시	광주시지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
담양군	광주시지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	2
고흥군	광주시지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
영광군	광주시지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
경상북도	보건복지인력개발원	저출산고령사회 실무과정	3	1
	인구보건복지협회	저출산고령사회극복 공무원 인구교육	3	1
안동시	경북지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
문경시	경북지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
영양군	경북지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
고령군	경북대 간호과학연구소	저출산, 그 해법!	1	1
성주군	경북지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
예천군	경북지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
울진군	경북지방공무원교육원	저출산고령화대책과정	5	1
경상남도	보건복지인력개발원	저출산고령사회 실무과정	3	3
하동군	보건복지인력개발원	저출산고령화과정	5	1

[부록 2] 조사표

저출산·고령화대책 관리실태조사표

(광역자치단체용)

시·도	구분
	1

(위의 빈칸은 기록하지 마십시오)

작성자 성명	(인)	전화번호	() —
직 위		Fax	() —
작성일자	2007. . .	E-mail	
기관명 (시·도)	_____	소속부서	_____국(실) _____과(팀) _____계(팀)

한국보건사회연구원

저출산고령사회연구센터

인 사 말 씀

우리나라 주요 현안과제의 하나인 저출산·고령화 문제를 해결하기 위하여 헌신하고 계신 광역자치단체 사업관리자 여러분의 노고에 깊은 감사를 드립니다. 금번 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구센터에서는 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체의 조직 및 관리체계 합리화방안 연구를 수행 중에 있습니다.

본 조사는 16개 시·도와 232개 시·군·구를 대상으로 실시되며, 응답 내용은 통계처리 되어 응답자의 비밀이 절대 보장되오니, 정확하게 응답해 주셔서 우리나라 인구정책의 효율적 추진에 적극 협력하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2007년 7월

한국보건사회연구원
원 장 김 용 문

※ 본 설문조사와 관련하여 문의사항이 있으면 아래 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

- 주소: (122-705) 서울특별시 은평구 불광동 산 42-14
한국보건사회연구원 저출산고령사회연구센터 기획평가팀
- 전화: (02) 380-8341, 380-8268 Fax: (02) 353-8579

저출산·고령화대책 관리실태조사표

(광역자치단체용)

I. 조직체계에 관한 일반사항

※ 각 질문 항목에 대하여 해당 응답번호에 체크(√) 표시를 하여 주십시오.

1. 귀 시·도는 저출산·고령화대책을 종합적으로 관리하는 총괄부서가 설치되어 있습니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 2번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 7번으로 가십시오)

※ 총괄부서가 있는 경우 질문 2번부터 6번까지 응답하신 후에, 질문 10번으로 넘어 가십시오.

2. 질문 1번에서 언급하신 저출산·고령화대책 총괄부서는 최근에 신설되었습니까?

- ① 예 (___년___월) ⇨ (질문 21번 3번으로 가십시오) ② 아니오 ⇨ (질문 22번 3번으로 가십시오)

2-1. 총괄부서가 신설되었다면, 어떠한 형태로 신설되었습니까?

- ① 저출산·고령화대책을 함께 관리하는 “저출산·고령화” 총괄부서 신설
② 저출산대책과 고령화대책을 분리하여 2개의 총괄부서를 각각 신설
③ 저출산대책 총괄부서는 신설하고, 고령화대책 총괄부서는 기존조직을 활용
④ 고령화대책 총괄부서는 신설하고, 저출산대책 총괄부서는 기존조직을 활용
⑤ 기타 _____

2-2. 총괄부서가 신설되지 않았다면, 어떠한 형태로 설치되어 있습니까?

- ① 기존 사업부서를 “저출산·고령화” 총괄부서로 지정
② 기존 사업부서를 저출산대책과 고령화대책 총괄부서로 각각 지정
③ 기존 사업부서 중 저출산대책 총괄부서를 지정하고, 고령화대책 총괄부서는 지정하지 않음
④ 기존 사업부서 중 고령화대책 총괄부서를 지정하고, 저출산대책 총괄부서는 지정하지 않음
⑤ 기타 _____

2-3. 저출산대책과 고령화대책을 분리하여 2개의 총괄부서를 설치하였다면, 분리한 이유는 무엇입니까?

3. 질문 2-1번, 또는 질문 2-2번에서 언급한 총괄부서의 소속은 어디입니까?

	소속부서 및 명칭
1) 총괄부서 I	_____국, _____과(팀), _____계(팀) _____계(팀)
2) 총괄부서 II	_____국, _____과(팀), _____계(팀) _____계(팀)
3) T/F 팀	_____국, _____과(팀), _____계(팀)

4. 질문 3번에서 언급한 총괄부서는 어떤 근거에 의해 설치되었습니까?

① 별도의 조례 제·개정 ② 단체장의 지시 ③ 기타 _____

5. 질문 3번에서 언급한 총괄부서의 인력은 모두 몇 명입니까? 정규직에 한해, 직렬별로 구분하여 주십시오.

부서명칭(팀 수준)	소계	행정직	보건업무직	간호직	사회복지직	가사업무직	기타
(1)	명	명	명	명	명	명	명
(2)	명	명	명	명	명	명	명
(3)	명	명	명	명	명	명	명
(4)	명	명	명	명	명	명	명
(5)	명	명	명	명	명	명	명
(6)	명	명	명	명	명	명	명

6. 총괄부서내에 기존 일반업무를 겸하지 않고 저출산·고령화대책 관련 “기획, 조정, 평가, 정책개발 등”의 관리 기능만을 총괄하고 있는 전문 인력이 있습니까? 있다면 몇 명입니까?

① 있다 ⇨ (_____명) ② 없다

※ 질문 7~9번까지는 총괄부서가 없는 경우만 응답하여 주십시오

7. 귀 시·도에 저출산·고령화대책 총괄부서가 없다면, 관련 사업을 추진하기 위해 조직·인력을 어떻게 활용하고 있습니까?

- ① 총괄부서 없이, 저출산·고령화 대책 총괄 담당자를 지정
② 총괄부서 없이, 저출산대책과 고령화대책 담당자를 각각 지정
③ 기타 _____

8. 저출산·고령화대책을 추진하기 위하여 신설 또는 지정된 총괄부서가 없는 경우, 총괄부서를 별도로 두지 않는 이유는 무엇입니까? 가장 중요하다고 생각하는 항목에 체크(√)하여 주십시오.

- ① 인력확보가 어려워서 ② 예산확보가 어려워서
③ 조례개정이 여의치 않아서 ④ 단체장의 관심 및 지지가 부족해서
⑤ 저출산·고령화대책의 내용이 광범위해서 ⑥ 기타 _____

9. 향후, 저출산·고령화대책을 추진하기 위하여 총괄부서를 신설 또는 지정할 계획이 있습니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 9-1번, 9-2번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 10번으로 가십시오)

9-1. 총괄부서를 신설 또는 지정할 계획이 있다면, 예상 시기는 언제입니까? ____년 ____월

9-2. 향후, 총괄부서를 설치한다면, 그 조직형태는 어떤 것입니까?

- ① 저출산·고령화대책을 함께 관리하는 “저출산·고령화” 총괄부서 신설
② 저출산대책과 고령화대책을 분리하여 2개의 총괄부서를 각각 신설
③ 저출산대책 총괄부서는 신설하고, 고령화대책 총괄부서는 기존조직을 활용
④ 고령화대책 총괄부서는 신설하고, 저출산대책 총괄부서는 기존조직을 활용
⑤ 기타 _____

(※ ‘총괄부서 신설 또는 지정에 관한 계획(안)’이 있는 경우,
 설문지와 함께 별첨하여 주시기 바랍니다.)

II. 인력의 전문성 및 교육·훈련에 관한 사항

13. 귀 시·도는 저출산·고령화대책 담당 인력의 사업관리 전문성이 전반적으로 어떻다고 생각하십니까?

전문성이란 저출산·고령화대책과 관련하여 지역특성에 적합한 사업기획 및 조정, 평가, 현지기술지도 등 사업관리에 관한 기술을 의미함.

- ① 매우 높은 편이다 ② 높은 편이다 ③ 그저그렇다
④ 낮은 편이다 ⑤ 매우 낮은 편이다

13-1. 다음 각 항목에 사업관리 담당인력의 전문성 정도를 체크(√)하여 주십시오.

구 분	매우 높은 편이다	높은 편이다	그 저 그 렇 다	낮은 편이다	매우 낮은 편이다
(1) 저출산·고령화 대책 관련 전문지식	①	②	③	④	⑤
(2) 저출산·고령화 대책 관련 경험축적	①	②	③	④	⑤
(3) 저출산·고령화 대책 관련 정책 기획 및 조정 능력	①	②	③	④	⑤
(4) 저출산·고령화 대책 사업 평가 능력	①	②	③	④	⑤
(5) 현지 기술지도 및 감독 능력	①	②	③	④	⑤

14. 귀 시·도의 저출산·고령화대책 담당자를 위해 이용 가능한 교육·훈련 프로그램 과정은 무엇입니까? 해당항목에 모두 체크(√)하여 주십시오.

- ① 중앙부처 공무원 연수원의 교육·훈련과정 ② 지자체 공무원 연수원의 교육·훈련과정
③ 교육기관(교육연수원, 민간교육기관 등)에 위탁 교육 ④ 저출산·고령화 대책 워크샵, 설명회 등
⑤ 기타 _____ ⑥ 없음

15. 2006년 8월 이후 현재까지, 귀 시·도의 저출산·고령화대책 관련 공무원 중 전문지식을 습득하기 위한 교육·훈련을 받은 적이 있다면, 교육·훈련 실적을 다음 표에 모두 기입해 주십시오.

교육·훈련기관	교육·훈련기간(일)	교육과정명/주제	이수자수(명)
①			
②			
③			
④			
⑤			

※ 해당란이 부족한 경우, 본 양식에 맞춰 추가 작성 후 별첨하여 주시기 바랍니다.

16. 저출산·고령화관련 교육·훈련과정이 지역단위에서 활성화되도록 하기 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 사항 2가지를 선택하여 해당 번호를 기입해 주십시오.

(1) _____ (2) _____

- | | |
|----------------------|------------------|
| ① 시·도 단위의 강사양성 | ② 교재 및 교육보조자료 개발 |
| ③ 중앙 및 지방공무원 연수과정 확충 | ④ 교육연수원을 통한 연수과정 |
| ⑤ 기타 _____ | |

17. 귀 시·도는 지역특성에 적합한 사업계획 수립, 평가, 기술지도 등 사업관리와 관련된 교육 과정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다(질문 17-1번으로) ② 필요하다(질문 17-1번으로) ③ 그저그렇다(질문 18번으로)
④ 필요하지 않다(질문 18번으로) ⑤ 전혀 필요하지 않다(질문 18번으로)

17-1. 필요하다면, 어떠한 주제가 가장 필요하다고 생각하십니까? 가장 필요하다고 생각되는 주제 3가지를 선택하여 해당 번호를 기입해 주십시오.

(1) _____ (2) _____ (3) _____

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| ① 지역특성에 맞는 저출산·고령화대책 수립방법 | ⑥ 지역사회 자원의 효율적 활용 방안 |
| ② 결혼 및 출산율을 높이기 위한 지역단위 전략수립 | ⑦ 저출산·고령화대책 관련 홍보교육 계획수립 |
| ③ 출산·가족친화적 직장문화 조성방안 | ⑧ 인구 및 노년학에 관한 기초 지식 |
| ④ 저출산·고령화대책 관련 평가 및 기술지도 방법 | ⑨ 기타 _____ |
| ⑤ 출산·가족친화적 사회환경 조성방안 | ⑩ 기타 _____ |

III. 사업 관리에 관한 사항

18. 귀 시·도는 시·군·구 단위의 사업추진 실태를 점검하기 위해 시·도 및 시·군·구 사업관계자 연석회의를 개최하고 있습니까?

- ① 예 ⇨ (질문 18-1번으로 가십시오) ② 아니오 ⇨ (질문 19번으로 가십시오)

18-1. 연석회의를 개최하고 있다면, 그 주기는 어떻게 됩니까?

- ① 월별(12회/년) ② 격월별(6회/년) ③ 분기별(4회/년)
④ 반기별(2회/년) ⑤ 연도별(1회/년)

19. 귀 시·도의 총괄부서는 저출산·고령화 사업추진 실태를 점검하기 위하여 현지 출장을 실시하고 있습니까?

- ① 예 ⇨ (질문 19-1번으로 가십시오) ② 아니오 ⇨ (질문 20번으로 가십시오)

19-1. 현지 출장을 실시하고 있다면, 그 주기는 어떻게 됩니까?

- ① 월별(12회/년) ② 격월별(6회/년) ③ 분기별(4회/년)
④ 반기별(2회/년) ⑤ 연도별(1회/년)

20. 연석회이나 현지 출장시 지도·감독한 내용은 주로 무엇이었습니다? 주요 내용 5가지를 기재하여 주십시오.

- ① _____
 ② _____
 ③ _____
 ④ _____
 ⑤ _____

21. 귀 시·도에서는 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위하여 자문위원회, 정책협의회, 운영협의회, 전문가회의 등과 같은 기구를 운영하고 있습니까?

- ① 예 ⇨ (질문 21-1번으로 가십시오) ② 아니오 ⇨ (질문 22번으로 가십시오)

21-1. 있다면, 기구의 명칭, 인력구성, '06년도 운영회수, '07년도 운영계획을 모두 기재하여 주십시오.

명 칭	인력구성							'06년도 운영회수(회/년)	'07년도 운영계획(회/년)
	소계	학계	공무원	기업	사단체	주민	기타		
①	명	명	명	명	명	명	명	()회	()회
②	명	명	명	명	명	명	명	()회	()회
③	명	명	명	명	명	명	명	()회	()회
④	명	명	명	명	명	명	명	()회	()회
⑤	명	명	명	명	명	명	명	()회	()회

※ 해당란이 부족한 경우, 본 양식에 맞춰 추가 작성 후 별첨하여 주시기 바랍니다.

22. 귀 시·도는 각계 전문가 및 사업관리자로 구성된 저출산·고령화대책 기술지원단을 구성하여 중앙과 시·도 간의 연석회의를 개최하여 사업관리에 관한 기술 및 정보교류를 정례화 하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

☞ 기술지원단이란 지역중심의 저출산·고령화 대책을 효율적으로 추진하기 위한 사업지원 체계임. 사업관리자 및 학계 전문가 등으로 구성되며, 전문기술과 지식을 교류하기 위하여 각급 행정단위의 연석회의를 정기적으로 개최함.

- ① 매우 필요하다(질문 221번으로) ② 필요하다(질문 221번으로) ③ 보통이다(질문 221번으로)
④ 필요하지 않다(질문 23번으로) ⑤ 전혀 필요하지 않다(질문 23번으로)

22-1. 기술지원단 연석회의를 개최한다면 몇 회가 적당하다고 생각하십니까?

- ① 월별(12회/년) ② 격월별(6회/년) ③ 분기별(4회/년)
④ 반기별(2회/년) ⑤ 연도별(1회/년) ⑥ 기타 _____

IV. 사업 평가에 관한 사항

23. 귀 시·도는 저출산·고령화대책과 관련하여 기초자치단체로부터 세부사업별 실적 보고를 받고 있습니까?

- ① 받고 있다(질문 23-1번 23-2번으로 가십시오) ② 받고 있지 않다(질문 24번으로 가십시오)

23-1. 세부사업별 실적 보고를 받고 있다면, 실적보고 주기는 어떻게 이루어지고 있습니까?

- ① 분기별(4회/년) ② 반기별(2회/년)
③ 연도별(1회/년) ④ 기타 _____

23-2. 세부사업별 실적 보고를 받고 있다면, 보고 내용은 주로 무엇입니까?

- | | |
|-------------------|-------------------|
| (1) 저출산대책 실적보고 내용 | (2) 고령화대책 실적보고 내용 |
| ① _____ | ① _____ |
| ② _____ | ② _____ |
| ③ _____ | ③ _____ |
| ④ _____ | ④ _____ |

27-2. 저출산·고령화대책과 관련하여 지역사회자원의 참여 정도가 어떻다고 생각하십니까?

- ① 매우 적극적이다 ② 적극적이다 ③ 보통이다
④ 소극적이다 ⑤ 매우 소극적이다

VI. 기타 사항

28. 귀 시·도는 저출산·고령화대책 추진과 관련하여 2006년 8월 이후에 조례를 제·개정한 적이 있습니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 28-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 29번으로 가십시오)

28-1. 제·개정된 적이 있다면, 해당 조례 명칭과 주요 내용은 무엇입니까? 구체적으로 적어주십시오.

조례 명칭	주요 제·개정내용
①	
②	
③	
④	
⑤	

29. 저출산대책과 관련된 사업실적 중 중앙정부의 지원 없이 귀 시·도의 자체예산만으로 수행한 사업실적이 있습니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 29-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 30번으로 가십시오)

29-1. 있다면, 어떠한 시책인지 중요한 것부터 3가지를 구체적으로 적어주십시오.

- ① _____
 ② _____
 ③ _____

30. 귀 시·도는 저출산·고령화대책을 효율적으로 수행하기 위하여 우선적으로 개선되어야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까? 다음 사항 중 3가지를 선택하여 번호를 기입하여 주십시오.

- (1) _____ (2) _____ (3) _____

- | | |
|-----------------------------|-----------------------|
| ① 지자체 단체장의 관심도 제고 | ② 지방의회의 높은 관심 및 협조 |
| ③ 효율적인 조직체계(총괄조직, 자문위원회 구축) | ④ 관련 행정조직간 유기적 연계성 제고 |
| ⑤ 사업에 필요한 인력 충원 | ⑥ 담당인력의 전문성 제고 |
| ⑦ 기업·민간단체 등과 유기적 협력체 구축 | ⑧ 국민의식 전환을 위한 홍보교육 강화 |
| ⑨ 기타 _____ | |

31. 귀 시·도는 현재, 중앙에서 지원되고 있는 예산 외에 저출산·고령화대책을 보다 원활히 수행하기 위하여 증액 또는 신설되어야 할 예산항목은 무엇이라고 생각하십니까? 다음 사항 중 3가지를 선택하여 번호를 기입하여 주십시오.

(1) _____ (2) _____ (3) _____

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| ① 지역단위 홍보교육 예산 | ② 자체 교육훈련 예산 |
| ③ 지역단위 사업 및 정책개발 예산 | ④ 저출산·고령화대책 관련 조사연구 예산 |
| ⑤ 사업관리 효율화를 위한 기술지원단 운영 예산 | ⑥ 결혼 및 출산장려를 위한 사업지원 예산 |
| ⑦ 기타 _____ | |

32. 저출산·고령화 대책 관련 사업 추진에 있어서 중앙정부에 건의하고 싶은 사항이 있으면 자유롭게 기술하여 주십시오.

- ① _____

- ② _____

- ③ _____

- ④ _____

- ⑤ _____

※ 귀 시·도의 저출산·고령화대책과 관련된 세부사업별 전담부서와 인력규모를 모두 기입하여 주십시오.

국/실	과(팀)	계(팀)	담당인원(명) (저출산·고령화대책 세부사업 담당 인력)
①			
②			
③			
④			
⑤			
⑥			
⑦			
⑧			
⑨			
⑩			
⑪			
⑫			
⑬			
⑭			
⑮			
⑯			
⑰			
⑱			
⑳			

※ 본 설문조사에 응답해 주셔서 대단히 감사드립니다.

[별첨] 시·군·구 실태조사를 위하여 귀 시·도 소속 기초자치단체의 저출산·고령화대책 담당부서 및 담당자를 말씀해 주시기 바랍니다.
 (단, 저출산대책과 고령화대책 담당부서가 분리된 경우는 담당부서명을 각각 기입하여 주시기 바랍니다)

시·군·구	담당국(실)	담당과(팀)	담당계(팀)	담당자 성명	전화번호	이메일

※ 추가 필요시 별지 작성

저출산·고령화대책 관리실태조사표

(기초자치단체용)

시·도	시·군·구	구분
		2

(위의 빈칸은 기록하지 마십시오)

작성자 성명	(인)	전화번호	() —
직 위		Fax	() —
작성일자	2007. . .	E-mail	
기관명 (시·도)	_____	소속부서	_____국(실)
(시·군·구)	_____		_____과(팀)
			_____계(팀)

한국보건사회연구원

저출산고령사회연구센터

인사말씀

우리나라 주요 현안과제의 하나인 저출산·고령화 문제를 해결하기 위하여 헌신하고 계신 기초자치단체 사업관리자 여러분의 노고에 깊은 감사를 드립니다. 금번 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구센터에서는 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체의 조직 및 관리체계 합리화방안 연구를 수행 중에 있습니다.

본 조사는 16개 시·도에 대한 면접조사와 232개 시·군·구에 대한 우편조사로 실시되며, 응답 내용은 통계처리 되어 응답자의 비밀이 절대 보장되오니, 정확하게 응답해 주셔서 우리나라 인구정책의 효율적 추진에 적극 협력하여 주시기 바랍니다. 아울러 기입 완료된 조사표는 회송용 봉투를 이용하여 **2007년 8월 3일(금)까지** 저희 연구원으로 보내주시기 바랍니다. 감사합니다.

2007년 7월

한국보건사회연구원
원 장 김 용 문

※ 본 설문조사와 관련하여 문의사항이 있으면 아래 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

- 주소: (122-705) 서울특별시 은평구 불광동 산 42-14
한국보건사회연구원 저출산고령사회연구센터 기획평가팀
- 전화: (02) 380-8341, 380-8268 Fax: (02) 353-8579
- e-mail: sansana1@nate.com

저출산·고령화대책 관리실태조사표

(기초자치단체용)

I. 조직체계에 관한 일반사항

※ 각 질문 항목에 대하여 해당 응답번호에 체크(√) 표시를 하여 주십시오.

1. 귀 시·군·구는 저출산·고령화대책을 종합적으로 관리하는 총괄부서나 총괄담당자가 있습니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 2번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 6번으로 가십시오)

※ 총괄부서(또는 담당자)가 설치 또는 지정되어 있는 경우에만 응답하여 주십시오.

2. 질문 1번에서 언급하신 저출산·고령화대책 총괄부서는 최근에 신설되었습니까?

- ① 예 (____년 ____월) ⇨ (질문 2-1번, 2-3번으로 가십시오)
② 아니오 ⇨ (질문 2-2번, 2-3번으로 가십시오)

2-1. 총괄부서가 신설되었다면, 어떠한 형태로 신설되었습니까?

- ① 저출산·고령화대책을 함께 관리하는 “저출산·고령화” 총괄부서 신설
② 저출산대책과 고령화대책을 분리하여 2개의 총괄부서를 각각 신설
③ 저출산대책 총괄부서는 신설하고, 고령화대책 총괄부서는 기존조직을 지정
④ 고령화대책 총괄부서는 신설하고, 저출산대책 총괄부서는 기존조직을 지정
⑤ 기타 _____

2-2. 총괄부서가 신설되지 않았다면, 관련 업무를 하기 위해 조직·인력을 어떻게 활용하고 있습니까?

- ① 기존 사업부서를 “저출산·고령화” 총괄부서(또는 담당자)로 지정
② 기존 사업부서를 저출산대책과 고령화대책 총괄부서(또는 담당자)로 각각 지정
③ 기존 사업부서 중 저출산대책 총괄부서(또는 담당자)를 지정하고, 고령화대책 총괄부서는 지정하지 않음
④ 기존 사업부서 중 고령화대책 총괄부서(또는 담당자)를 지정하고, 저출산대책 총괄부서는 지정하지 않음
⑤ 별도로 신설하거나 지정하지 않고, 업무에 따라 세부사업 관련 부서에서 대처함
⑥ 기타 _____

7. 향후, 저출산·고령화대책을 추진하기 위하여 “저출산·고령화” 총괄부서를 신설할 계획이 있습니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 7-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 8번으로 가십시오)

7-1. 총괄부서를 신설할 계획이 있다면, 예상 시기는 언제입니까? _____년 ____월

7-2. 향후, 총괄부서를 신설한다면, 그 조직형태는 어떤 것입니까?

- ① 저출산·고령화대책을 함께 관리하는 “저출산·고령화” 총괄부서 신설
② 저출산대책과 고령화대책을 분리하여 2개의 총괄부서를 각각 신설
③ 저출산대책 총괄부서는 신설하고, 고령화대책 총괄부서는 기존조직을 지정
④ 고령화대책 총괄부서는 신설하고, 저출산대책 총괄부서는 기존조직을 지정
⑤ 기타 _____

(※ ‘총괄부서 신설에 관한 계획(안)’이 있는 경우, 계획(안) 사본을 설문지와 함께 첨부하여 주시기 바랍니다.)

※ 질문 8번부터는 총괄부서의 설치 유무와 상관없이 모두 응답하여 주십시오.

8. 귀 시·군·구는 해당 시·도로부터 저출산·고령화 업무 전담 부서 설치 또는 지정에 관해 권고 받은 적이 있습니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 8-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 9번으로 가십시오)

8-1. 있다면, 어떠한 형태로 권고를 받았습니까?

- ① 공문서 하달 ② 광역 및 기초자치단체간 연석회의 ③ 기타 _____

9. 저출산·고령화대책과 관련된 세부사업은 여러 사업부서에서 분산하여 추진되고 있습니다. 귀 시·군·구의 경우 이들 부서 간 협력관계가 원활하게 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 원활하다 ② 원활하다 ③ 보통이다
④ 원활하지 않다 ⑤ 전혀 원활하지 않다

10. 귀 시·군·구는 저출산·고령화대책을 효율적으로 관리하기 위하여 총괄부서를 설치할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 있다 ⇨ (질문 10-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 10-4번으로 가십시오)

10-1. 총괄 업무 부서를 설치할 필요가 있다면, 그 주된 이유는 무엇입니까?

- ① 저출산·고령화대책을 종합적으로 관리하기 위하여
- ② 저출산대책과 고령화대책은 상호 밀접하게 연계되어 있기 때문에
- ③ 중앙정부와 지방자치단체의 사업조직을 일원화하기 위하여
- ④ 저출산·고령화 대책은 모두 인구정책이기 때문에
- ⑤ 기타 _____

10-2. 총괄부서를 설치할 필요가 있다면, 그 규모는 어느 정도가 적절하다고 생각하십니까?

- ① 과 수준 ② 계 수준 ③ 기타 _____

10-3. 총괄부서를 설치할 필요가 있다면, 가장 이상적인 소속부서 위치는 어디라고 생각하십니까?

- ① 기획관리과 ② 사회복지과 ③ 노인복지과
- ④ 주민생활지원과 ⑤ 보건소 ⑥ 기타 _____

10-4. 총괄부서를 설치할 필요가 없다면, 그 이유는 무엇입니까?

II. 인력의 전문성 및 교육·훈련에 관한 사항

11. 귀 시·군·구에는 저출산·고령화대책 관련 “기획, 조정, 평가, 정책개발 등”의 관리 기능만을 총괄하고 있는 전문 인력이 있습니까? 있다면 몇 명입니까?

- ① 있다 ⇨ (_____명) ② 없다

12. 귀 시·군·구는 저출산·고령화대책 담당 인력의 사업관리 전문성이 전반적으로 어떻다고 생각하십니까?

☛ 전문성이란 저출산·고령화대책과 관련하여 지역특성에 적합한 사업기획 및 조정, 평가, 현지기술지도 등 사업관리에 관한 기술을 의미함.

- ① 매우 높은 편이다 ② 높은 편이다 ③ 그저그렇다
- ④ 낮은 편이다 ⑤ 매우 낮은 편이다

12-1. 다음 각 항목에 사업관리 담당인력의 전문성 정도를 체크(√)하여 주십시오.

구 분	매우 높은 편이다	높은 편이다	그저 그렇다	낮은 편이다	매우 낮은 편이다
(1) 저출산·고령화 대책 관련 전문지식	①	②	③	④	⑤
(2) 저출산·고령화 대책 관련 경험축적	①	②	③	④	⑤
(3) 저출산·고령화 대책 관련 정책 기획 및 조정 능력	①	②	③	④	⑤
(4) 저출산·고령화 대책 사업 평가 능력	①	②	③	④	⑤
(5) 현지 기술지도 및 감독 능력	①	②	③	④	⑤

13. 귀 시·군·구의 저출산·고령화대책 담당자를 위해 이용 가능한 교육·훈련 프로그램 과정은 무엇입니까? 해당항목에 모두 체크(√)하여 주십시오.

- ① 중앙부처 공무원 연수원의 교육·훈련과정 ② 지자체 공무원 연수원의 교육·훈련과정
 ③ 교육기관(교육연수원, 민간교육기관 등)에 위탁 교육 ④ 저출산·고령화 대책 워크샵, 설명회 등
 ⑤ 기타 _____ ⑥ 없음

14. 2006년 8월 이후 현재까지, 귀 시·군·구의 저출산·고령화대책 관련 공무원 중 전문지식을 습득하기 위한 교육·훈련을 받은 적이 있다면, 교육·훈련 실적을 다음 표에 모두 기입해 주십시오.

교육·훈련기관	교육·훈련기간(일)	교육과정명/주제	이수자수(명)
①			
②			
③			

※ 해당란이 부족한 경우, 본 양식에 맞춰 추가 작성 후 별첨하여 주시기 바랍니다.

15. 저출산·고령화관련 교육·훈련과정이 지역단위에서 활성화되도록 하기 위해 가장 우선적으로 해결되어야 할 사항 2가지를 선택하여 해당 번호를 기입해 주십시오.

(1) _____ (2) _____

- | | |
|----------------------|------------------|
| ① 시·도 단위의 강사양성 | ② 교재 및 교육보조자료 개발 |
| ③ 중앙 및 지방공무원 연수과정 확충 | ④ 교육연수원을 통한 연수과정 |
| ⑤ 기타 _____ | |

16. 귀 시·군·구는 지역특성에 적합한 사업계획 수립, 평가, 기술지도 등 사업관리와 관련된 교육과정이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다(질문 16-1번으로) ② 필요하다(질문 16-1번으로) ③ 그저 그렇다(질문 17번으로)
 ④ 필요하지 않다(질문 17번으로) ⑤ 전혀 필요하지 않다(질문 17번으로)

16-1. 필요하다면, 어떠한 주제가 가장 필요하다고 생각하십니까? 가장 필요하다고 생각되는 주제 3가지를 선택하여 해당 번호를 기입해 주십시오.

(1) _____ (2) _____ (3) _____

- | | |
|------------------------------|--------------------------|
| ① 지역특성에 맞는 저출산·고령화대책 수립방법 | ⑥ 지역사회 자원의 효율적 활용 방안 |
| ② 결혼 및 출산율을 높이기 위한 지역단위 전략수립 | ⑦ 저출산·고령화대책 관련 홍보교육 계획수립 |
| ③ 출산·가족친화적 직장문화 조성방안 | ⑧ 인구 및 노년학에 관한 기초 지식 |
| ④ 저출산·고령화대책 관련 평가 및 기술지도 방법 | ⑨ 기타 _____ |
| ⑤ 출산·가족친화적 사회환경 조성방안 | ⑩ 기타 _____ |

III. 사업 관리에 관한 사항

17. 귀 시·군·구에서는 2006년 8월 이후 현재까지, 해당 시·도에서 주관하는 저출산·고령화 시행계획이나 관련 업무에 대한 설명회(회의)에 참석한 적이 있습니까?

① 있다 ⇨ (_____ 회) ② 없다

18. 귀하는 저출산·고령화 관련 업무를 효율적으로 추진하기 위해 시·도와 시·군·구 사업관계자의 연석회의가 정기적으로 개최할 필요하다고 생각하십니까?

① 예 ⇨ (질문 18-1번으로 가십시오) ② 아니오 ⇨ (질문 19번으로 가십시오)

18-1. 필요하다면, 그 주기는 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?

① 월별(12회/년) ② 격월별(6회/년) ③ 분기별(4회/년)
 ④ 반기별(2회/년) ⑤ 연도별(1회/년) ⑥ 부정기(필요시)

19. 귀 시·군·구에서는 저출산·고령화대책의 효율적 추진을 위하여 자문위원회, 정책협의회, 운영협의회, 전문가회의 등과 같은 기구를 운영하고 있습니까?

① 예 ⇨ (질문 19-1번으로 가십시오) ② 아니오 ⇨ (질문 20번으로 가십시오)

22-1. 귀 시·군·구의 지방의회는 저출산·고령화대책을 지원하기 위한 특별기구가 설치·운영되고 있습니까?

① 있다 ⇨ (명칭: _____) ② 없다

23. 귀 시·군·구는 저출산·고령화 대책과 관련하여 지역사회자원을 활용하고 있습니까?

☞ 지역사회자원이란 민간단체, 기업체, 시설, 언론기관 등 저출산·고령화 대책을 위해 활용가능한 모든 자원을 포함합니다.

① 있다 ⇨ (질문 23-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 24번으로 가십시오)

23-1. 활용하고 있다면, 해당 사업명칭, 주요사업내용, 참여 지역사회자원, 참여인원을 모두 기입하십시오.

사업 명칭	주요사업내용	지역사회자원	참여인원
①			()명
②			()명
③			()명
④			()명
⑤			()명

※ 해당란이 부족한 경우, 본 양식에 맞춰 추가 작성 후 별첨하여 주시기 바랍니다.

24. 귀 지역에서는 저출산·고령화대책과 관련하여 지역 주민의 참여 정도가 어떻다고 생각하십니까?

① 매우 적극적이다 ② 적극적이다 ③ 보통이다
④ 소극적이다 ⑤ 매우 소극적이다

V. 기타 사항

25. 귀 시·군·구는 저출산·고령화대책 추진과 관련하여 2006년 8월 이후부터 현재까지, 조례를 제·개정할 적이 있습니까?

① 있다 ⇨ (질문 25-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 26번으로 가십시오)

25-1. 제·개정된 적이 있다면, 해당 조례 명칭과 주요 내용은 무엇입니까? 구체적으로 적어 주십시오.

조례 명칭	주요 제·개정내용
①	
②	
③	

26. 저출산대책과 관련된 사업실적 중 중앙정부의 지원 없이 귀 시·군·구의 자체예산만으로 수행한 사업실적이 있습니까?

① 있다 ⇨ (질문 26-1번으로 가십시오) ② 없다 ⇨ (질문 27번으로 가십시오)

26-1. 있다면, 어떠한 시책인지 중요한 것부터 3가지를 구체적으로 적어주십시오.

- ① _____
- ② _____
- ③ _____

27. 귀 시·군·구는 저출산·고령화대책을 효율적으로 수행하기 위하여 우선적으로 개선되어야 할 사항이 무엇이라고 생각하십니까? 다음 사항 중 3가지를 선택하여 번호를 기입하여 주십시오.

(1) _____ (2) _____ (3) _____

- | | |
|-----------------------------|-----------------------|
| ① 지자체 단체장의 관심도 제고 | ② 지방의회의 높은 관심 및 협조 |
| ③ 효율적인 조직체계(총괄조직, 자문위원회 구축) | ④ 관련 행정조직간 유기적 연계성 제고 |
| ⑤ 사업에 필요한 인력 충원 | ⑥ 담당인력의 전문성 제고 |
| ⑦ 기업·민간단체 등과 유기적 협력체 구축 | ⑧ 국민의식 전환을 위한 홍보교육 강화 |
| ⑨ 기타 _____ | |

28. 귀 시·군·구는 현재, 중앙에서 지원되고 있는 예산 외에 저출산·고령화대책을 보다 원활히 수행하기 위하여 증액 또는 신설되어야 할 예산항목은 무엇이라고 생각하십니까? 다음 사항 중 3가지를 선택하여 주십시오.

(1) _____ (2) _____ (3) _____

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| ① 지역단위 홍보교육 예산 | ② 자체 교육훈련 예산 |
| ③ 지역단위 사업 및 정책개발 예산 | ④ 저출산·고령화대책 관련 조사연구 예산 |
| ⑤ 사업관리 효율화를 위한 기술지원단 운영 예산 | ⑥ 결혼 및 출산장려를 위한 사업지원 예산 |
| ⑦ 기타 _____ | |

29. 귀 시·군·구에서는 저출산 및 고령화 대책과 관련하여 몇 개의 부서(과 수준)가 참여하고 있습니까?

전 체	저출산대책분야	고령화대책 분야
_____ (개)	_____ (개)	_____ (개)

30. 저출산·고령화 대책 관련 사업 추진에 있어서 중앙정부에 건의하고 싶은 사항이 있으면 자유롭게 기술하여 주십시오.

- ① _____

- ② _____

- ③ _____

- ④ _____

- ⑤ _____

※ 본 설문조사에 응답해 주셔서 대단히 감사드립니다.

