

저출생·고령사회 정책 메타평가

연구기관 : 한국행정연구원

연구책임자 : 탁현우



한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration

제 | 출 | 문

국회미래연구원 원장 귀하

본 보고서를 “저출생·고령사회 정책 메타평가”의 최종보고서로 제출합니다.

2021년 8월 13일

연구기관명 : 한국행정연구원

연구책임자 : 탁현우(부연구위원)

연구원 : 오민지 박사(서울대학교)

이다솜(연구원)

김경동(서울대학교 박사과정)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	3
제2절 연구의 주요 내용 및 방법	6
제2장 저출산·고령사회 기본계획의 현황 및 유형화	11
제1절 저출산·고령사회 기본계획의 흐름	13
1. 개요	13
2. 제1차 저출산·고령사회 기본계획	14
3. 제2차 저출산·고령사회 기본계획	20
4. 제3차 저출산·고령사회 기본계획	26
5. 제4차 저출산·고령사회 기본계획	32
6. 저출산·고령사회 기본계획 예산변화 분석	39
7. 소결	45
제2절 생애주기별 저출생·고령사회 정책유형 검토	47
1. 개요	47
2. 분류 기준	48
3. 생애주기 및 정책유형에 따른 연도별 정책현황	50
4. 생애주기별 정책유형 매트릭스	54
5. 소결	59

제3장 생애주기별 저출생·고령사회 대책 메타평가 61

제1절 평가방법 63

1. 자료 수집: 메타평가 DB구축 63
2. 변수의 측정 및 분석 방법 64

제2절 메타평가 DB의 기초통계분석 66

1. 정책분야별 사업분포('07~'18) 66
2. 메타평가DB의 기초통계분석 68
3. 소결 78

제3절 저출산·고령사회 기본계획의 과제수준 메타평가 79

1. 메타평가 결과(DV: 예산집행률) 79
2. 메타평가 결과(DV: 목표달성률) 85
3. 소결: 결론 및 시사점 89

제4장 국가별 사회지출의 효율성 분석 93

제1절 OECD 국가의 특성과 사회지출 95

1. 분석개요 95
2. OECD 국가 중 우리나라의 상대적 위치 97
3. OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계 101

제2절 사회지출의 배분적 효율성 분석 106

1. 분석방법 및 자료 106
2. 분석결과 110

제5장 결론	137
제1절 연구결과 종합	139
제2절 정책적 시사점	141
참고문헌	143

표 목 차

[표 1-1] 저출산고령사회정책 분류(예시)	7
[표 2-1] 시기별 저출산·고령사회 기본계획 추진목표	13
[표 2-2] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(보완판)	15
[표 2-3] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	16
[표 2-4] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모	19
[표 2-5] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조	21
[표 2-6] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	22
[표 2-7] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모	25
[표 2-8] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(기본안)	27
[표 2-9] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(재구조안)	28
[표 2-10] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	29
[표 2-11] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모	31
[표 2-12] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조	33
[표 2-13] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	34
[표 2-14] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모(잠정)	38
[표 2-15] 제1차·2차 기본계획 추진방향 변화	45
[표 2-16] 3차 기본계획 패러다임 전환 방향	46
[표 2-17] 생애주기 분류 기준	49
[표 2-18] 생애주기에 따른 연도별 정책현황(사업수)	51
[표 2-19] 정책유형에 따른 연도별 정책현황(사업수)	53
[표 2-20] 생애주기별 정책유형 매트릭스(정책수)	54
[표 2-21] 생애주기별 정책유형 매트릭스(대표사업)	57
[표 3-1] 변수 구성 및 측정	65
[표 3-2] 1-3차 저출산고령사회계획의 정책분야별 사업분포(2007~2018)	67
[표 3-3] 저출산고령사회계획 차수별 예산집행도(2007~2018)	69
[표 3-4] 저출산고령사회계획 차수별 목표달성도(2007~2018)	71
[표 3-5] 생애주기별 예산집행도	73

[표 3-6] 생애주기별 목표달성도	74
[표 3-7] 정책유형별 예산집행도	76
[표 3-8] 정책유형별 목표달성도	77
[표 3-9] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2007~2018)	80
[표 3-10] 주관부처 및 연도더미 상세결과(2007~2018)	81
[표 3-11] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2009~2018)	83
[표 3-12] 주관부처 및 연도더미 상세결과(2009~2018)	84
[표 3-13] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2007~2018)	86
[표 3-14] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2009~2018)	88
[표 4-1] 국가별 특성 변수 및 사회지출규모	95
[표 4-2] SFA 분석을 위한 투입변수	109
[표 4-3] SFA 분석을 위한 산출변수	109
[표 4-4] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(gini)	111
[표 4-5] 소득 불평등(지니계수) 효율성 상위 20개 DMU	114
[표 4-6] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(life satisfaction)	116
[표 4-7] 주관적 삶의 만족도(life satisfaction) 효율성 상위 20개 DMU	119
[표 4-8] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(income)	121
[표 4-9] 소득과 부(income) 효율성 상위 20개 DMU	123
[표 4-10] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(jobs)	125
[표 4-11] 일자리(jobs) 효율성 상위 20개 DMU	127
[표 4-12] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(housing)	129
[표 4-13] 주거여건(housing) 효율성 상위 20개 DMU	131
[표 4-14] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(work-life balance)	133
[표 4-15] 일과 삶의 균형(work-life balance) 효율성 상위 20개 DMU	135

그림 목 차

[그림 1-1] 저출산고령사회 비전체계도	6
[그림 1-2] OECD 국가의 분야별 사회지출 추이	9
[그림 1-3] 연구의 주요 내용 및 흐름도	10
[그림 2-1] 연도별 총 예산의 변화	39
[그림 2-2] 영유아/아동/청소년(생후~만24세) 대상 정책의 예산 추이	40
[그림 2-3] 청년(만25세~만39세) 대상 정책의 예산 추이	41
[그림 2-4] 중장년(만40세~만64세) 대상 정책의 예산 추이	42
[그림 2-5] 노년(만65세 이상) 대상 정책의 예산 추이	43
[그림 2-6] 정책유형별 예산 추이	44
[그림 4-1] 1인당 GDP(log10 scale)와 GDP 대비 총 세수	97
[그림 4-2] 1인당 GDP(log10 scale)와 고령인구비율	98
[그림 4-3] 1인당 GDP(log10 scale)와 생산가능인구 비율	99
[그림 4-4] 1인당 GDP(log10 scale)와 출산율	100
[그림 4-5] 1인당 GDP 대비 사회지출규모	101
[그림 4-6] 총 세수 대비 사회지출규모	102
[그림 4-7] 고령인구비율 대비 사회지출규모	103
[그림 4-8] 생산가능인구 비율 대비 사회지출규모	104
[그림 4-9] 출산율 대비 사회지출규모	105
[그림 4-10] 소득 불평등(지니계수)에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	112
[그림 4-11] BLI : 주관적 삶의 만족도에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	117
[그림 4-12] BLI : 소득과 부에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	122
[그림 4-13] BLI : 일자리에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	126
[그림 4-14] BLI : 주거여건에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	130
[그림 4-15] BLI : 일과 삶의 균형에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	134

요 약

제1장 서론

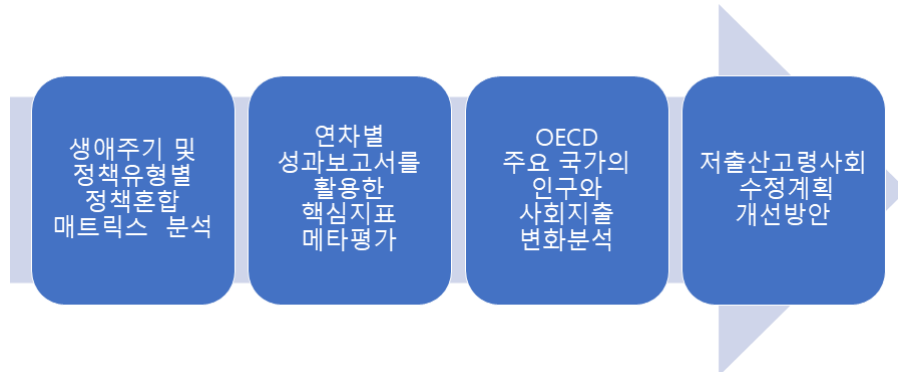
1 연구의 목적 및 필요성

- 정부의 사회정책을 대부분 포괄하고 있는 「저출산·고령사회 기본계획」을 종단면적인 관점의 종합적 평가가 부재
 - 기본계획의 쟁점과 문제점을 생애주기와 정책유형의 관점에서 파악
 - 2006년 저출산·고령사회 기본계획이 수립되어 추진된 이후, 2007년부터 매년 성과평가를 실시
 - 「저출산·고령사회 기본계획」의 효율화를 위한 전환적인 정책 우선순위 도출 및 수행체계 개편 등의 개선과제를 논의하는 데 한계
- 저출산·고령사회 기본계획을 포함한 인구정책의 추진을 위해 필수적인 예산의 배분적 효율성 검토가 필요
 - 인구변화에 대한 적응정책의 열개를 어떤 방향으로 수립해야 하는지에 대한 실천적인 방향성을 제시
- 분석결과를 바탕으로, 관련 정책의 수행체계 전반의 개혁을 위한 개선과제를 도출
 - ① ‘저출산·고령사회 기본계획’의 생애주기별 사각지대 도출
 - ② 정책분야별 효율적 자원배분 방안
 - ③ 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 수정계획 작성을 위한 제언

2 연구의 주요 내용 및 방법

- 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획」에 대한 정부측 성과평가 보고서인 「저출산고령사회정책 성과평가(2007~2018년)」에 대한 메타평가가 실시
 - 생애주기 및 정책유형별로 지난 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획의 핵심정책을 망라한 뒤, 이들에 대해 한국보건사회연구원이 수행한 연차별 성과보고서 상의 핵심지표를 바탕으로 메타평가 실시
- OECD 회원국의 인구구조 변화 추이와 사회정책 예산 투입량 및 투입방식 등을 분석하여, 인구구조 변화와 자원배분에 대한 시사점을 도출
 - 국가별 비교를 통하여 인구구조 변화에 적합한 예산의 총량 배분에 대한 정책적 함의를 도출하고, 이를 한국 사회에 적용하기 위한 개선과제를 논의

[그림 요약-2] 연구의 주요 내용 및 흐름도



제2장 저출산·고령사회 기본계획의 현황 및 유형화

1 저출산·고령사회 기본계획의 흐름

- 정부는 저출생·고령사회에 대응한 단계적인 정책을 추진해왔으며, 정권 변화나 정책 환경의 변화에 따라 연도별, 기본계획별로 크고 작은 변화가 있어 왔음
- 정책구조 및 사업내용의 경우 대개 5년 단위 중기 계획의 시행을 기점으로 변화하였으나 정권이 변화하는 경우 새 정부의 국정과제 및 정책방향에 부합하는 방향으로 기본계획의 목표나 방향 등이 수정
- 소요예산의 경우 정도의 차이는 있으나 모든 정책분야의 예산이 매년 증가하는 경향을 보였으며 증가율 역시 커짐

[표 요약-1] 3차 기본계획 패러다임 전환 방향

구분	제1·2차 계획	제3차 계획
저출산	기혼가구 보육부담 경감 제도 도입·기반 조성, 비용지원 위주	청년 일자리·주거대책 강화 사각지대 해소, 실천, 문화 개선 초점
고령화	기초연금·장기요양 등 노후 기반 마련 노인복지대책 위주	국민·주택연금 확대 등 노후대비 강화 생산인구 확충, 실버경제 등 구조적 대응

출처: 대한민국정부(2015: 37) 재구성

□ 제1-3차 기본계획의 사업내용 변화

- 먼저, 2차 계획 수립에 앞서 정부는 1. 정책 수요가 높은 계층에 대한 고려가 부족하였고, 2. 특정 영역의 정책에 편중되었다는 점, 3. 민간부문 참여 부족으로 효과성 제고에 한계가 있었다는 점을 제1차 기본계획의 한계로 판단
- 2차 기본계획에서 1. 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 정책대상을 확대하여 정책의 체감도 및 실효성을 제고하고, 2. 다각적·종합적 대책을 수립·추진하고자 하였으며 3. 범사회적 정책공조를 추진
- 제3차 기본계획에서 저출산·고령사회 대응 패러다임 전환을 통한 종합적이고 구조적인 접근을 시도하였고, 이후 2019년 제3차 계획은 과제 수를 줄이고 효과성을 높이는 방향으로 재구조화
- 이 밖에도 2021년 3월 30일 진행된 저출산고령사회위원회 회의에 따르면, 앞으로 혼인(비혼가구) 정책과 함께 고령화 시대에 맞는 이민정책에 대한 고민의 필요성과 대학 재정, 국방 인력, 연금 재정 등 머지않은 미래의 인구구조 변화에 대응하는 정책 필요성 역시 제기

2 생애주기별 저출생·고령사회 정책유형 검토

- **지난 3차례에 걸친 저출생·고령사회 기본계획의 중앙정부 차원의 정책들을 총망라하여 연도별 정책현황을 살피고 생애주기별 정책유형의 매트릭스를 구성**
 - 정책유형 검토를 위하여 본 연구는 한국보건사회연구원의 저출생·고령사회 기본계획 연차 성과평가보고서(2007~2018)에 포함된 사업들을¹⁾ 세부 성과지표²⁾ 단위로 구분하여 분류

- **개별 정책을 생애주기와 정책유형에 따라 유형화하여 정책유형의 혼합(policy mix) 현황 분석**
 - 생애주기는 정책대상의 생애주기에 따라 네 개로 분류하고, 정책유형은 1. 소득보장, 2. 보건·의료, 3. 돌봄교육, 4. 일자리, 5. 정주환경으로 구분

[표 요약-2] 저출생고령사회정책 분류(예시)

구분	소득보장	보건·의료	돌봄교육	일자리	주거 및 생활환경
아동·청소년기					
청년기					
중장년기					
노년기					

- 주: 1. 저출생·고령사회위원회(2018) 저출생·고령사회 정책 로드맵을 바탕으로 저자 작성
 2. 생애주기와 정책유형 분류는 '생애주기별·지역별 저출생·고령사회의 사회적 위험 분석' 과제와 OECD 분류체계 등을 종합하여 정의

1) 이 외에도 연도별 시행계획(2007~2018) 및 중기 저출생·고령사회 기본계획들을 추가적으로 검토하였다.
 2) 성과지표를 기준으로 과제를 측정하였기 때문에 연도별 성과계획 및 성과평가상 과제 수와 일치하지 않을 수 있으며 시행계획상 성과목표에 따라 동일한 사업에 다수의 성과지표가 포함될 수 있다.

[표 요약-3] 생애주기별 정책유형 매트릭스 (대표사업)

구분	생애주기				
	아동·청소년	청년	중장년	노년	
정책 유형	소득 보장	- 아동수당지급 - 1인 1 국민연금 확립*	- 근로장려금 지급 - 자녀장려금 지급 - 연금보험료 지원사업 시행	- 노후준비 지원 확대 - 퇴직·개인연금 확산·정착 - 연금보험료 지원사업 시행	- 기초연금 내실화 - 농지연금 활성화 - 주택연금제도 활성화
	보건 의료	- 영유아 예방접종(완전접종) - 어린이 급식 위생·영양관리 - 산모·신생아 건강관리 지원사업 운영 내실화	- 난임부부 종합지원체계 구축 - 산모·신생아 건강관리 지원사업 운영 내실화 - 여성건강 증진 강화	- 지역사회 중심 통합건강관리체계 구축* - IT연계 스마트 케어 활성화* - U-health 서비스 확충*	- 장기요양보험제도 고도화 - 노인요양 인프라 확충 - 치매에 대한 대응체계 강화
	돌봄 교육	- 대학등록금 부담 경감 - 학교시설 적정수준 관리(예: 통폐합/개교) - 청소년활동 인프라 확충	- 수요자 맞춤형 보육체계 개편(보육료 지원, 시간제 보육) - 만3~5세 누리과정 도입·확대 - 양육수당 지원 확대	- 초동 돌봄수요 대응체계 강화 - 지역아동센터 운영 내실화 - 4050 뉴스타트 통합지원	- 고령운전자 안전교육 추진 - 고령층 정보화 교육 지원 - 범국민적 양성평등 교육*
	일자리	- 직업능력 개발체계 강화(PRIME 사업) - 적성·능력 중심 교육·고용체계 개편 - 산업수요에 맞는 인력공급을 위한 대학교육 개선	- 육아휴직급여 정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 - 노동개혁을 통한 고용창출력과 일자리 질 제고 - 실업자 훈련 계좌제 확대(예: 내일배움카드)	- (중소기업) 직장 어린이집 설치 지원 - 재직근로자 직업능력개발사업 효율성 제고 - 중·고령자 취업 지원 활성화	- 중·고령자 적합한 사회서비스 일자리 내실화(4개 돌봄분야) - 중·고령자 취업지원 활성화(예: 민간 노인일자리 창출) - 중·고령자 창업지원체계 강화
	정주 환경	- 청소년 성범죄 예방활동 강화 - 아동학대 예방·보호체계 강화 - 학교폭력예방 및 대책지원	- 신혼부부 주택 마련자금 지원 강화 - 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 확대 - 청년 전세임대 공급	- 베이비붐 세대 맞춤형 귀농·귀촌 - 농촌지역 활성화* - 편리한(고령친화적) 교통환경 조성*	- 노인안심생활 지원 (예: 독거노인 보호, 노인돌봄 기본서비스, 응급안전 알림서비스) - 고령자를 위한 임대주택 공급 확대
	기타	- 아동정책 기본계획수립 - 청소년정책 시행계획 수립 - 아동실태조사 및 통계정비	- 장교·부서관 중심 병력구조 정예화 - 병역자원 확보를 위한 전환·대체복무 감축·폐지 - 결혼준비 단계별 종합정보 제공 및 결혼준비 프로그램 운영	- 노후설계서비스 인프라 구축 (예: 노후설계지원법 입법, 노후설계 교육프로그램 개발) - 가족 여가프로그램 개발 및 가족형 관광인프라 확충* (예: 캠핑장, 문화축제 등)	- 고령자 사회활동 지원사업의 공익활동 내실화(공익활동) - 노인여가활동 활성화를 위한 인프라 지원(체육시설) - 고령세대의 여가 기회 확대(통합문화이용권, 바우처 등)
정책수	1,131	2,131	2,053	1,624	

출처: 연도별 성과평가보고서 검토 후 연구진 작성

*는 전체 생애단계를 대상으로 한 사업

□ **저출생·고령사회 기본계획에 포함된 중앙정부의 주요 정책들을 생애 주기와 정책유형에 따라 분류하고, 이에 따른 연도별 정책의 현황과 정책유형의 매트릭스를 통한 정책혼합을 분석**

● **생애주기와 정책유형으로 구분하였을 때, 각 영역에 고유한 특징이 드러나는 사업들이 많았으며 대표 사업들의 예시를 통해 이에 대해 파악**

- 한편, 전체 생애주기, 즉, 전 국민을 대상으로 한 주요 사업들 역시 존재하며, 공적 연금 강화 정책은(예: 1인 1국민연금 확립) 지속적이고 강력하게 추진되는 사업 중 하나
- 아동수당이나 기초연금, 농지/주택연금과 같이 특정 생애주기를 대상으로 하더라도 소득보장의 성격이 있는 사업들은 현재 많은 예산을 지출하고 있는 정부 저출생·고령사회 정책의 주요 사업
- 보건의료 분야에서 사전 예방적 보건의료체계 구축을 위한 ‘지역사회 중심 통합 건강관리체계 구축사업’, ‘건강증진사업’ 등에 대한 지속적인 정책 노력이 이루어지고 있음
- ‘다문화가족에 대한 생애주기별 맞춤형 서비스 제공’, ‘가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화’, ‘편리한 교통환경’, ‘농촌지역 활성화’ 등 다양한 사업들이 관련 인프라 조성 혹은 인식 제고를 위한 사업들로 추진

● **전 생애를 대상으로 하는 사업들의 경우, 저출생·고령사회 대응을 위한 사회 구조와 인프라 형성에 있어 중요한 역할**

- 생애주기 및 정책유형 등 다양성에 기반한 수요자 맞춤형 정책의 개발과 함께 정부 차원의 지속적인 관심과 노력이 필요한 영역

제3장 생애주기별 저출생·고령사회 대책 메타평가

1 평가방법

- 저출생·고령사회 대책에 대한 메타평가 분석을 위해 본 연구는 한국 보건사회연구원이 수행한 연차별 성과보고서를 바탕으로 메타평가 DB를 구축
 - 2007년도부터 2018년까지 12년 동안의 저출산·고령사회 기본계획 성과평가 연차 보고서들을 기반으로 지금까지 수행된 저출생·고령사회 정책들의 사업들을 살펴보고 개별 사업의 정책분야, 주관부처, 성과지표, 그리고 성과평가 결과(예산집행률, 목표달성도)에 관한 데이터를 수집
- 메타평가의 종속변수는 정책(혹은 사업)의 성과달성수준이며 이는 성과평가 보고서 상의 목표달성률과 예산집행률에 해당한다. 연구의 독립변수는 정책유형
 - 정책유형에 따른 메타평가를 수행하기 위해 각 정책사업의 사업명, 사업내용 및 성과지표에 기반하여 정책 수혜대상의 생애주기와 정책유형으로 변수를 구성
 - 정책의 성과에 영향을 줄 수 있을 것이라 판단되는 정책분야, 주관부처, 예산집행액 등의 정보를 DB에 포함하여 통제변수로 활용
- 분석에는 전체 기간에 대한 통합모형(pooled OLS)을 활용하였으며 연도 변수를 통제하여 고정효과 분석을 실시

[표 요약-4] 변수 구성 및 측정

변수		내용	척도
종속 변수	예산집행률	예산집행률	___%
	목표달성률	목표달성률	___%
독립 변수	정책생애주기	아동·청소년기	해당=1 해당없음=0
		청년기	
		중년기	
		노년기	
	정책유형	소득보장	소득보장(1), 보건의료(2), 돌봄교육(3), 일자리(4), 정주환경(5)
		보건의료	
		돌봄교육	
		일자리	
		정주환경	
	통제 변수	예산집행액	예산집행액
정책분야		저출생, 고령사회, 성장동력·대응기반	저출생(1), 고령사회(2), 성장동력·대응기반(3)
주관부처		주관부처	국무조정실(1), 기획재정부(2), 교육부(3), 과학기술정보통신부(4), 외교부(5), 법무부(6), 국방부(7), 행정안전부(8), 문화체육관광부(9), 농림축산식품부(10), 산업통상자원부(11), 보건복지부(12), 고용노동부(13), 여성가족부(14), 국토교통부(15), 중소벤처기업부(16), 인사혁신처(17), 식품의약품안전처(18), 금융위원회(19), 통계청(20), 병무청(21), 경찰청(22), 농촌진흥청(23), 질병관리청(24), 저출산고령사회위원회(25)
기준연도		기준연도	___년

2 메타평가 DB의 기초통계분석

- 연구에는 제1차 기본계획 총 4개년 1,219개 사업, 제2차 기본계획 총 5개년 1,601개 사업, 그리고 제3차 기본계획 총 3개년 885개 사업을 포함한 총 3,705개 사업이 포함

[표 요약-6] 1-3차 저출산고령사회계획의 정책분야별 사업분포(2007~2018)

정책분야	제1차 ('07~'10)	제2차 ('11~'15)	제3차 ('16~'18)	전체	비율(%)
저출생	421	607	417	1,445	39
고령사회	335	536	432	1,303	35.17
성장동력(1-2차)	460	455	-	684	18.46
대응기반(3차)	-	-	36	267	7.21
기타	3	3	-	6	0.16
계	1,219	1,601	885	3,705	100

*제1차계획(2007~2010), 제2차계획(2011~2015), 제3차계획(2016~2018)

- 메타평가DB를 사용하여 2007년부터 2018년까지 시행된 저출생·고령사회 정책들의 성과달성정도에 대해 살펴본 기초통계분석 결과를 종합하면 다음과 같음

- 먼저, 성과지표인 목표달성률과 예산집행률은 전반적으로 매우 높은 편으로 연도와 정책분야에 상관없이 세부 사업들의 수행성과는 대체적으로 우수함
 - 예산집행률과 목표달성률이 90% 미만인 경우도 전체 대상 사업 중 약 10%에 달하여 여전히 정책 성과달성에 개선 필요성이 존재함

- 일부 목표달성도의 경우 법·제도 개선 지연이나 예산 부족, 혹은 소송 등 외부요인에 영향을 받아 달성률이 매우 저조
 - 실제 DB에 포함된 사업 중 목표달성률이 0인 사업의 다수가 ‘근로시간 저축휴가제 도입 관련 근로기준법 개정(2013~2015년도)’, ‘U-health 서비스 기반 확충 관련 의료법 개정안 통과 및 서비스 기반 확충(2011~2015년도)’, 혹은 기타 규정개정 및 하위법령마련, 시행령 개정 등

- 아주 높은 목표달성률을 보이는 사업 대부분은 수혜대상자의 수나 증가율에 대해 측정
 - 2015년도 결혼지원정책 중 비예산사업인 ‘작은 혼인식 서명(명)’의 목표 달성률은 3,918%이었는데, 이는 목표치를 2,000명으로 설정한 반면 실제 서명인원의 수가 78,359명에 달하였기 때문으로 보임

- 생애주기와 정책유형에 따라 두 성과지표의 달성 정도 분포를 살펴보았을 때, 생애주기보다는 정책유형에 따른 예산집행정도와 목표달성도의 차이가 두드러지게 나타남
 - 생애주기의 경우 중장년기를 대상으로 한 사업들의 예산집행정도와 목표 달성정도가 낮은 것으로 보이며 정책유형의 경우 소득보장 정책의 예산 집행정도는 다른 정책유형에 비해 낮은 편이나(90% 이상) 목표달성정도(100% 이상)는 높은 것으로 나타남
 - 그러나 이는 정량적인 분포를 확인한 것에 불과하기 때문에 메타평가 분석에 따른 보다 강건한 분석결과를 통해 설명이 필요

[표 요약-7] 저출산고령사회계획 차수별 예산집행도(2007~2018)

예산집행률	1차계획		2차계획		3차계획		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0%	5	0.6	6	0.6	0	0.0	11	0.4
1~50% 미만	10	1.1	21	1.9	16	2.4	47	1.8
50~70% 미만	15	1.7	27	2.5	7	1.0	49	1.9
70~90% 미만	47	5.4	81	7.4	38	5.6	166	6.3
90~100% 미만	244	28.0	281	25.8	222	33.0	747	28.4
100% 이상	549	63.1	673	61.8	390	57.9	1,612	61.2
계	870	100.0	1,089	100.0	673	100.0	2,632	100.0
(비예산사업)	297		462		199		958	
(기타)	21		13		5		39	
총계	1,188		1,564		877		3,629	

[표 요약-8] 저출산고령사회계획 차수별 목표달성도(2007~2018)

목표달성률	1차계획		2차계획		3차계획		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0% (이하)	18	1.6	32	2.1	4	0.5	54	1.5
1~50% 미만	16	1.4	12	0.8	8	0.9	36	1.0
50~70% 미만	31	2.7	15	1.0	18	2.1	64	1.8
70~90% 미만	49	4.3	60	3.9	29	3.4	138	3.9
90~100% 미만	105	9.1	111	7.2	71	8.3	287	8.1
100% 이상	929	80.9	1,304	85.0	723	84.8	2,956	83.6
계	1,148	100.0	1,534	100.0	853	100.0	3,535	100.0
(평가제외사업)	70		65		31		166	
총계	1,218		1,599		884		3,701	

[표 요약-9] 생애주기별 예산집행도

예산집행률	아동·청소년		청년		중장년		노년		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0%	8	0.9	6	0.4	7	0.5	5	0.5	11	0.4
1~50% 미만	9	1.0	31	2.1	37	2.6	22	2.0	47	1.8
50~70% 미만	8	0.9	31	2.1	39	2.7	15	1.4	49	1.9
70~90% 미만	30	3.5	110	7.5	120	8.4	57	5.2	166	6.3
90~100% 미만	239	27.8	454	30.8	445	31.1	255	23.1	747	28.4
100% 이상	565	65.8	844	57.2	785	54.8	748	67.9	1,612	61.2
계	859	100.0	1,476	100.0	1,433	100.0	1,102	100.0	2,632	100.0
(비예산사업)	246		597		557		467		958	
(기타)	8		21		22		14		39	
총계	1,113		2,094		2,012		1,583		3,629	

*생애주기는 중첩가능

[표 요약-10] 생애주기별 목표달성도

목표달성률	아동·청소년		청년		중장년		노년		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0% (이하)	23	2.1	39	1.9	41	2.1	28	1.8	54	1.5
1~50% 미만	10	0.9	18	0.9	20	1.0	18	1.2	36	1.0
50~70% 미만	20	1.9	40	1.9	35	1.8	22	1.4	64	1.8
70~90% 미만	44	4.1	84	4.1	84	4.3	57	3.7	138	3.9
90~100% 미만	85	7.9	183	8.9	182	9.2	105	6.8	287	8.1
100% 이상	894	83.1	1,688	82.3	1,608	81.6	1,310	85.1	2,956	83.6
계	1,076	100.0	2,052	100.0	1,970	100.0	1,540	100.0	3,535	100.0
(평가제외사업)	51		76		80		81		166	
총계	1,127		2,128		2,050		1,621		3,701	

*생애주기는 중첩가능

[표 요약-11] 정책유형별 예산집행도

예산집행률	소득보장		보건의료		돌봄교육		일자리		정주환경		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0%	0	0.0	5	1.3	2	0.3	2	0.2	1	0.3	10	0.4
1~50% 미만	7	8.3	4	1.0	4	0.7	24	2.7	6	1.6	45	1.9
50~70% 미만	2	2.4	4	1.0	12	2.1	26	2.9	5	1.3	49	2.1
70~90% 미만	8	9.5	26	6.6	27	4.6	82	9.2	15	3.9	158	6.7
90~100% 미만	23	27.4	106	26.8	152	26.0	315	35.2	110	28.8	706	30.2
100% 이상	44	52.4	250	63.3	387	66.3	447	49.9	245	64.1	1,373	58.7
계	84	100.0	395	100.0	584	100.0	896	100.0	382	100.0	2,341	100.0
(비예산사업)	201		112		96		235		143		787	
(기타)	0		6		9		14		2		31	
총계	285		513		689		1,145		527		3,159	

*기타 정책유형은 제외

[표 요약-12] 정책유형별 목표달성도

목표달성률	소득보장		보건의료		돌봄교육		일자리		정주환경		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0% (이하)	11	4.0	7	1.4	4	0.6	16	1.4	8	1.6	46	1.5
1~50% 미만	6	2.2	10	2.0	1	0.1	10	0.9	4	0.8	31	1.0
50~70% 미만	6	2.2	10	2.0	14	2.1	16	1.4	12	2.4	58	1.9
70~90% 미만	3	1.1	23	4.6	19	2.8	54	4.8	25	5.1	124	4.0
90~100% 미만	18	6.5	35	7.1	61	9.0	114	10.2	40	8.1	268	8.7
100% 이상	234	84.2	410	82.8	579	85.4	911	81.3	404	81.9	2,538	82.8
계	278	100.0	495	100.0	678	100.0	1,121	100.0	493	100.0	3,065	100.0
(평가제외사업)	24		25		19		37		42		147	
총계	302		520		697		1,158		535		3,212	

*기타 정책유형은 제외

3 저출산·고령사회 기본계획의 과제수준 메타평가

□ 예산집행률과 목표달성률을 종속변수로 한 통합모형(pooled OLS) 분석 결과를 종합하여 살펴보면 다음과 같음

- 먼저, 예산집행률을 종속변수로 보았을 때, 아동·청소년기를 대상으로 한 정책들과 중장년기를 대상으로 한 정책의 예산집행률이 낮음
 - 예산집행률이 낮은 경우는 사업의 변경이나 제도개편으로 예산을 사용하지 않은 경우도 있으나(예: 퇴직공무원 종합포털 사회공헌 연계 활성화 사업(2015년도)) 제도 적용 및 이행이 어려워 예산집행실적이 부진하거나(예: 임금피크제 적용근로자 수 증가율(2015년도)) 공동육아나눔터 개소(2011년도)와 같이 예산집행률은 높지 않으나 성과목표는 초과 달성한 경우를 포함
 - 예산의 집행 정도를 사업의 궁극적인 성과로 보기에는 이견의 여지가 있으나 본 연구의 분석 결과는 아동·청소년기와 중년기 사업의 경우 당초의 시행계획에 비해 예산의 집행실적이 부진한 편이라는 점에서 정책 계획 및 정책이행 과정에서의 개선 노력 필요성을 시사
 - 한편, 정책유형의 경우 모형에 따른 차이는 있으나 대체적으로 소득보장 정책에 비해 다른 정책유형의 예산집행률이 더 높은 것으로 나타났다. 이는 일부 연금 관련 사업(예: 퇴직연금 가입률, 국민연금 실업크레딧 지원사업)의 예산집행이 사업의 순연이나 법안의 미통과 등을 이유로 지연된 것에서 이유를 유추할 수 있음
- 목표달성률을 종속변수로 보았을 때는 예산집행률을 종속변수로 보았을 때와 상이한 분석 결과가 나타남
 - 10% 유의수준이나 예산집행액을 통제하지 않은 모형에서 중장년기를 대상으로 한 정책의 목표달성률이 낮다는 점은 예산집행률을 종속변수로 한 분석 결과와 유사하나, 또 다른 주요변수인 정책유형의 경우, 변수의 방향성이 예산집행률을 종속변수로 한 결과와 상이하게 나타남

- 소득보장 정책에 비해 보건·의료 정책, 일자리 정책, 그리고 정주환경 정책의 목표달성률이 유의미하게 낮으며, 소득보장 사업의 경우 제도개선이나 지급성 사업이 많은 한편, 보건의료 정책이나 일자리 정책, 그리고 정주환경 정책들의 경우 실제 수요자의 이용 정도나, 일자리나 센터 수 증가, 혹은 임대주택 공급 등 인프라나 환경 개선을 목표로 삼는 경우가 많아 수요자의 이용 정도나 환경에 따라 상대적으로 목표달성률이 아주 높지 않을 수 있을 것으로 보임

□ 메타평가 분석 결과가 시사하는 바는 다음과 같음

- 먼저, 생애주기 구분에 있어 중장년기를 대상으로 한 사업의 성과달성 정도가 미흡하다는 점을 고려할 때, 향후 중장년을 대상으로 한 저출생·고령사회 정책이 이루어져야 할 필요성이 있어 보임
 - 이들 세대의 경우, 인구문제에 있어 지금까지 청년이나 노년 세대에 비해 크게 주목받지 못한 세대이나, 가족의 확장기에서 보육과 돌봄을 수행하고, 활발한 경제활동을 하는 동시에 노후에 대한 대비를 하는 단계로 그 생애주기적 중요성이 매우 큼
 - 아직까지 아동·청소년 및 중장년기만을 정책대상으로 한 사업이 많지 않음을 고려한다면, 향후에는 아동과 중장년을 대상으로 하는 정책에 대한 개발 노력이 필요할 것임
- 둘째, 정책유형 중 소득보장 정책의 경우 예산집행율은 다른 정책들에 비해 낮지만 목표달성률은 높은 것으로 나타남
 - 이는 앞서 언급한 바와 같이 소득보장정책의 경우, 아동수당이나 기초연금과 같이 지급성 사업이 많아 다른 사업에 비해 목표달성률이 용이할 수 있을 것으로 유추할 수 있음
 - 그러나 미래사회의 인구변화에 대응한 전반적인 사회구조 변화와 인프라 형성을 위해서는, 소득보장 정책과 더불어 현재 예산집행률이 높음에도 목표달성률이 저조한 다른 정책유형 “보건의료”, “일자리”, “정주환경” 사업의 목표달성제고를 위한 더 많은 정책적 관심이 필요할 것임

- 다른 한편으로 이러한 결과는 수요자에게 보건의료 혜택을 제공하고, 일자리를 만들고, 환경을 개선하는 목표의 달성이 예산 소진대비 미비하다고 유추할 수 있음

- 물론 이러한 제언을 하기에는 정책 목표설정의 적정성과 목표달성률의 비교가능성에 대한 심도 있는 논의가 전제되어야 할 것이나, 연도별 시행계획의 수립에 있어 각 사업이 달성 가능한 적정한 수준의 목표를 선정하였다고 가정한다면 이러한 제언을 제시할 수 있음

□ 결과적으로, 향후에는 성과를 잘 달성하고 있는 사업을 지속적으로 추진·발전해나가면서 현재 사각지대에 있는 중장년기 및 아동·청소년층을 대상으로 하는 사업 및 보건의료·일자리·정주환경 분야의 사업에 대한 관심과 노력이 요구됨

[표 요약-13] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2007~2018)

DV=예산집행률	model 1-1 β(SE)	model 1-2 β(SE)	model 1-3 β(SE)	model 1-4 β(SE)
생애주기1: 아동·청소년	-0.037 (0.697)	-0.077** (0.730)	-0.051+ (0.747)	-0.108*** (0.783)
생애주기2: 청년	0.058* (0.833)	-0.010 (0.894)	0.042 (0.867)	-0.060+ (0.960)
생애주기3: 중장년	-0.148*** (0.950)	-0.114*** (0.960)	-0.155*** (1.004)	-0.102** (1.020)
생애주기4: 노년	0.035 (0.761)	0.051 (0.975)	0.004 (0.799)	0.071+ (1.027)
정책유형(reference: 소득보장)				
보건·의료	0.097+ (1.824)	0.071 (1.865)	0.168** (1.955)	0.111* (1.998)
돌봄교육	0.187*** (1.744)	0.116+ (1.908)	0.265*** (1.818)	0.135* (1.987)
일자리	0.193** (1.732)	0.091 (1.824)	0.283*** (1.816)	0.148* (1.904)
정주환경	0.138** (1.814)	0.088+ (1.890)	0.211*** (1.917)	0.127* (1.989)
정책분야(reference: 저출생)				
고령화	-	-0.085 (1.212)		
성장동력/대응기반	-	0.126*** (0.948)		
예산집행액			0.061** (0.000)	0.054* (0.000)
주관부처더미	Y	Y		
연도더미	Y	Y		
Constant	96.364*** (5.448)	97.325*** (5.448)		
F	4.78***	5.51***		
Observations	2,284	2,284		
Adj R-squared	0.0577	0.0715		

*** p<0.01, ** p<0.01, * p<0.5, + p<0.1

[표 요약-14] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2007~2018)

DV=목표달성률	model 2-1 β	model 2-2 β	model 2-3 β	model 2-4 β
생애주기1: 아동·청소년	-0.015 (1.408)	-0.017 (1.490)	-0.037 (1.541)	-0.045 (1.646)
생애주기2: 청년	-0.002 (1.696)	-0.015 (1.828)	-0.020 (1.803)	-0.039 (2.009)
생애주기3: 중장년	-0.064+ (1.928)	-0.061+ (1.955)	-0.061 (2.085)	-0.056 (2.132)
생애주기4: 노년	0.047*** (1.543)	-0.000 (1.995)	0.050+ (1.652)	0.023 (2.161)
정책유형(reference: 소득보장)				
보건·의료	-0.137** (3.749)	-0.116* (3.842)	-0.201*** (4.102)	-0.191*** (4.219)
돌봄교육	-0.058 (3.592)	-0.024 (3.917)	-0.081 (3.828)	-0.069 (4.183)
일자리	-0.122+ (3.585)	-0.124+ (3.762)	-0.184** (3.849)	-0.194** (4.038)
정주환경	-0.102* (3.723)	-0.087+ (3.875)	-0.118* (4.018)	-0.116* (4.182)
정책분야(reference: 저출생)				
고령화	-	0.065 (2.480)	-	0.027 (2.739)
성장동력/대응기반	-	0.095** (1.941)	-	0.076* (2.123)
예산집행률	0.191*** (0.045)	0.186*** (0.046)	0.225*** (0.050)	0.220*** (0.051)
예산집행액			-0.036 (0.000)	-0.035 (0.000)
주관부처더미	Y	Y	Y	Y
연도더미	Y	Y	Y	Y
Constant	83.791*** (12.238)	82.262*** (12.308)	80.225*** (12.338)	79.604*** (12.423)
F	3.94***	3.9***	4.15***	4.08***
Observations	2,120	2,120	1,712	1,712
Adj R-squared	0.050	0.054	0.064	0.066

*** p<0.01, ** p<0.01, * p<0.5, + p<0.1

제4장 국가별 사회지출의 효율성 분석

1 OECD 국가의 특성과 사회지출

- OECD 국가별 특성과 사회지출의 구조, 그리고 재원배분의 효율성을 분석하여, 우리나라를 포함하여 OECD 국가의 사회지출의 배분적 효율성을 살펴봄으로써 사회지출의 효율성 제고를 위한 제언의 근거를 마련
- 비교가능성과 효율성 분석결과 해석의 활용가능성을 높이기 위하여, 사회지출, 경제수준, 재정여건(세수), 인구특성(총인구, 인구구성, 출생률) 등 OECD 국가별 특성을 고려함

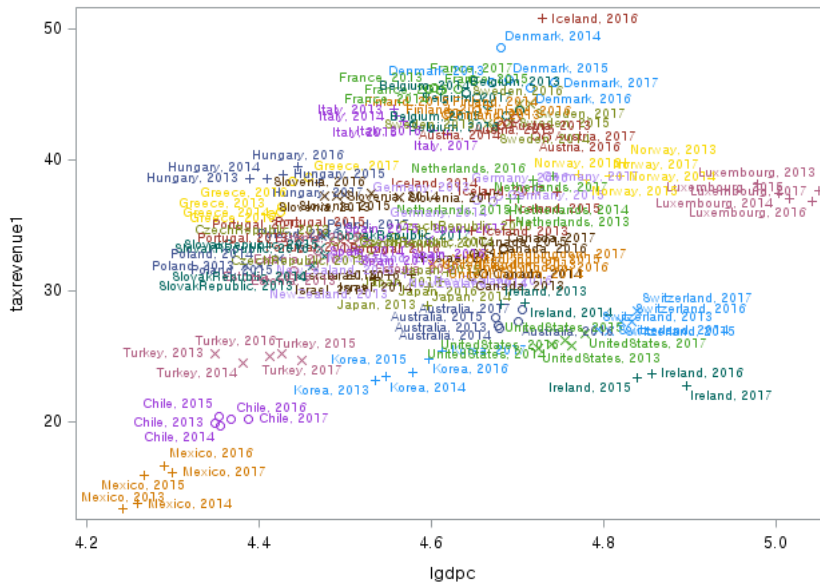
[표 요약-15] 국가별 특성 변수 및 사회지출규모

변수명		변수설명	단위
사회지출	socx	GDP 대비 사회지출(공공지출)	% of GDP
경제수준	gdp	1인당 GDP	Total, US dollars/capita
재정여건	taxrevenue1	GDP 대비 총 세수(%)	Total, % of GDP
인구특성	pop	총 인구 수	Total, Million persons
	pop_old	고령인구 수	over 65, % of population
	pop_work	생산가능인구 수	15~64, % of population
	birth	출산률	Total, Children/woman

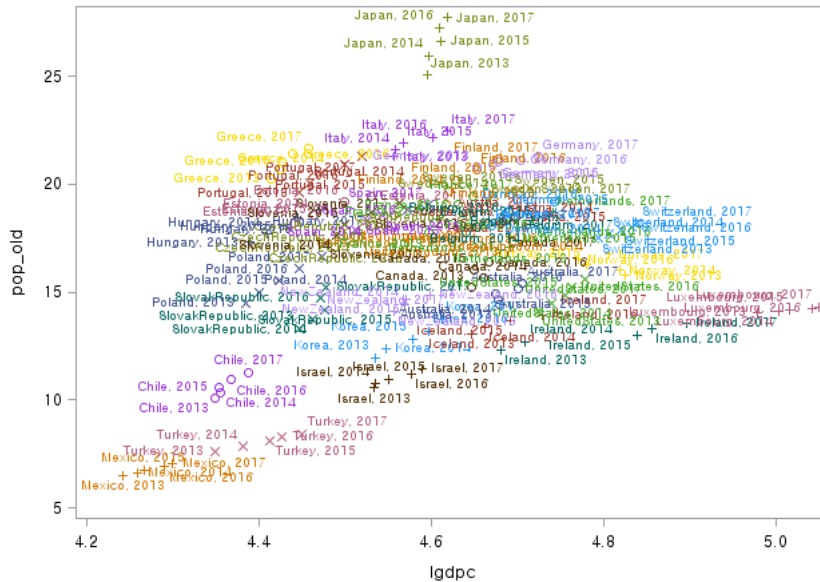
□ OECD 국가 중 우리나라의 상대적 위치

- 우리나라는 경제수준(1인당 GDP)에 비해 세수는 낮은 수준으로 보이며, 경제수준이 높은 국가 중 룩셈부르크는 세수 규모가 큰 국가이며, 스위스와 아일랜드는 세수 규모가 낮은 수준
- 고령인구비율과 1인당 GDP를 비교한 결과, 일본의 고령인구비율이 25%를 넘어 가장 높은 수준이며, 가장 낮은 국가는 멕시코, 터키, 칠레 등이 10% 수준이다. 반면, 우리나라는 2017년까지 고령인구비율이 15% 수준이며, 같은 경제수준 국가 중 고령화 수준이 중하위권
- 우리나라는 유사한 경제수준의 국가 중 생산가능인구 비율이 가장 높은 수준으로 나타나고 있으며, 이스라엘과 일본은 가장 낮은 수준
- 출산율과 경제수준(1인당 g에)의 관계는 대부분의 국가가 인구대체 수준인 2.1명 이하인 것으로 나타났으며, 이스라엘이 3.0명 수준으로 가장 높다. 한편, 우리나라는 2017년까지 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 1.0명 대로 근접

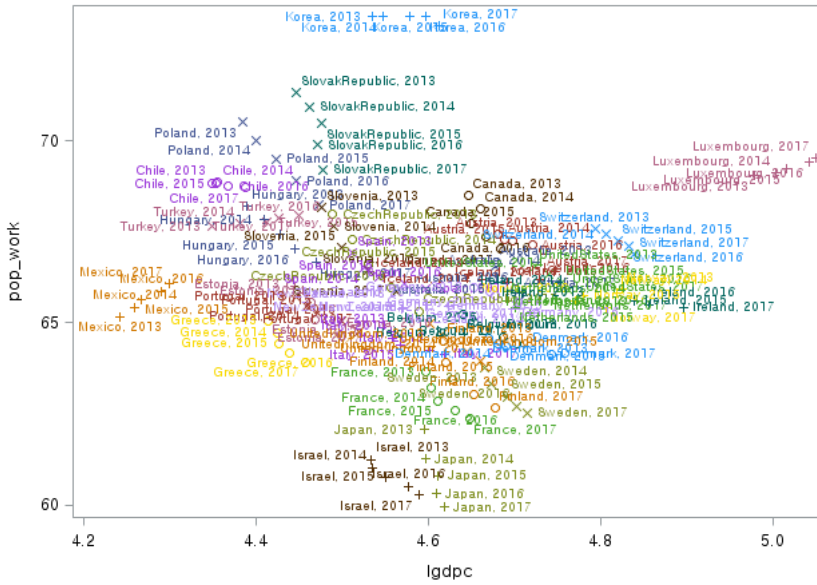
[그림 요약-3] 1인당 GDP(log10 scale)와 GDP 대비 총 세수



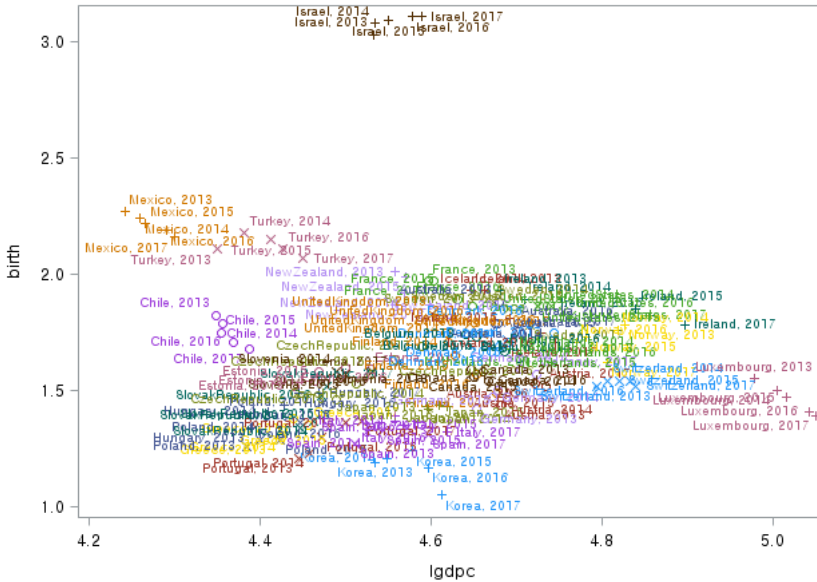
[그림 요약-4] 1인당 GDP(log10 scale)와 고령인구비율



[그림 요약-5] 1인당 GDP(log10 scale)와 생산가능인구 비율



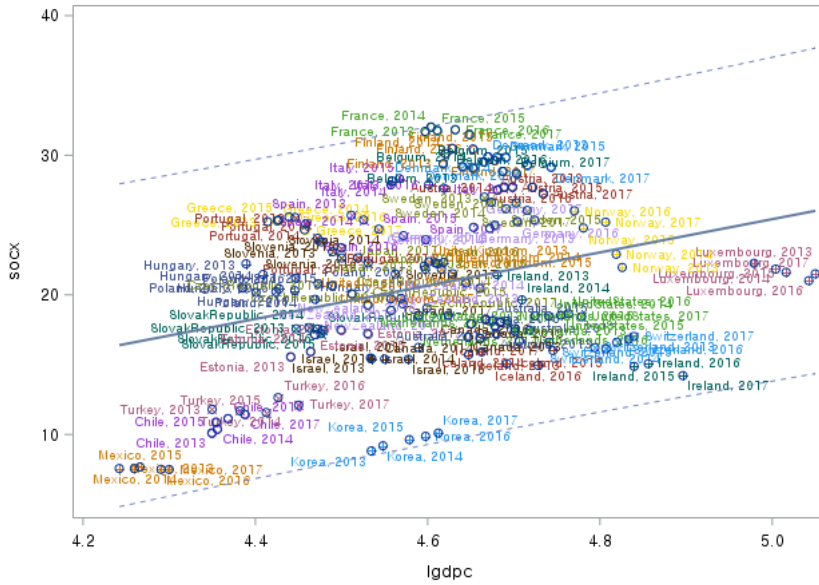
[그림 요약-6] 1인당 GDP(log10 scale)와 출산율



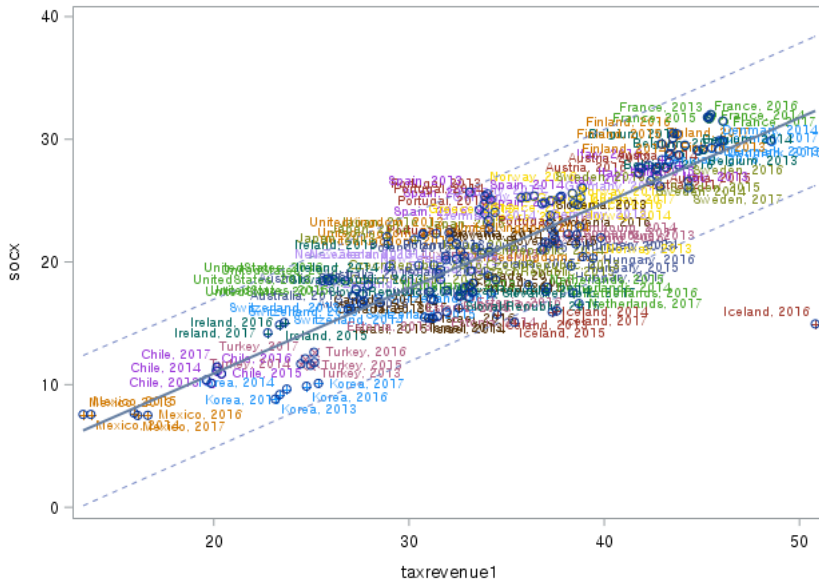
□ OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계

- 우리나라는 GDP 대비 사회지출규모가 10% 수준으로, 같은 경제수준의 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 나타났으며, 프랑스, 핀란드, 덴마크, 이탈리아 등은 높은 수준으로 나타났다. 경제수준이 높아질수록 사회지출 규모는 높아지는 경향을 보이고 있으나, 같은 경제수준 간에서도 편차가 큰 것을 확인
- 총 세수와 사회지출규모는 강한 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 우리나라는 저부담저복지 국가에 속하는 것으로 보인다. 대부분의 국가는 중부담중복지 국가군에 속하며, 프랑스, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등은 고부담고복지 국가군으로 나타남
- 세 번째로, 고령인구비율은 5%에서 25%까지 분포되어 있으며, 고령인구 비율이 높을 수록 사회지출규모는 정의 상관관계로 나타나고 있다. 한편, 우리나라는 고령화 속도와 별개로 타 국가에 비해 고령인구비율은 중하위에 속하며, 같은 고령인구비율 국가에 비해 사회지출규모는 낮은 수준
- 네 번째로, 생산가능인구 비율과 사회지출규모는 음의 상관관계를 가지며, 우리나라는 생산가능인구가 높고 사회지출규모가 낮은 국가로 평균적인 국가와 차별성을 가짐
- 마지막으로, 출산율도 사회지출규모와 약한 음의 상관관계를 보이며, 이스라엘을 제외하면 출산율과 사회지출규모의 상관관계는 높지 않을 것으로 보인다. 우리나라는 낮은 출산율에도 불구하고, 사회지출규모는 신뢰구간을 벗어난 낮은 수준으로 나타나고 있음
- 한편, 같은 출산율 국가 중 멕시코, 칠레, 터키 등은 사회지출규모가 낮고, 프랑스, 덴마크, 스웨덴, 벨기에 등은 높은 사회지출규모를 보이고 있으며, 이들 국가는 출산율은 같은 수준이나, 생산가능인구 비율이 높은 국가군(프랑스, 덴마크 등)과 낮은 국가군(멕시코, 터키 등)으로 나눌 수 있음

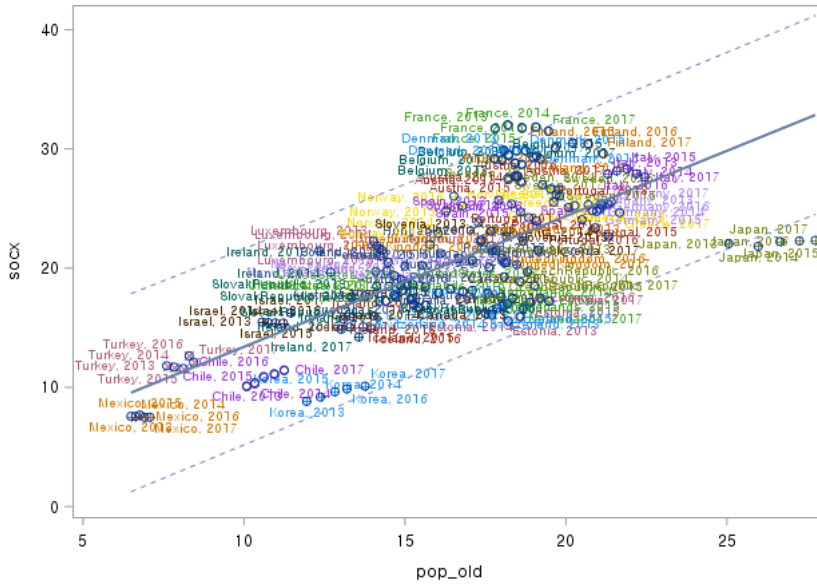
[그림 요약-7] 1인당 GDP 대비 사회지출규모



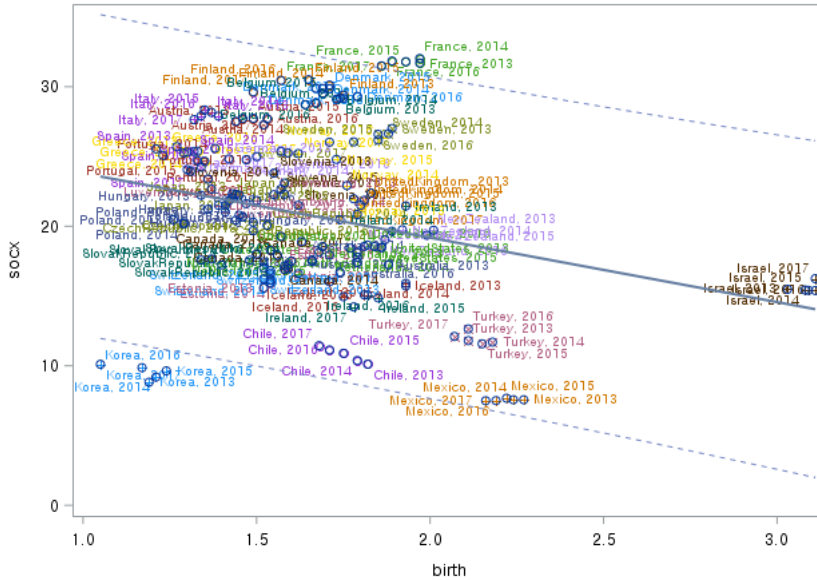
[그림 요약-8] 총 세수 대비 사회지출규모



[그림 요약-9] 고령인구비율 대비 사회지출규모



[그림 요약-10] 출산율 대비 사회지출규모



2 사회지출의 배분적 효율성 분석

- 효율성 분석은 투입(input)에 대한 산출(output)의 의미로 한 측면만 관련되는 것이 아니라, 양측면의 관계에 초점을 맞춘 것으로 특정 조직의 단위에서 한정된 자원을 가장 효율적으로 활용한 결과물의 창출을 분석하는 방법
- 본 연구에서는 확률변경분석(SFA) 방법을 활용하여, 초월대수 함수를 가정한 뒤, OECD 회원국 사회지출의 효율성을 분석

[표 요약-16] SFA 분석을 위한 투입변수

변수명	내용	단위
old	노령인구 대상 사회지출	% of GDP
health	보건의료 대상 사회지출	% of GDP
family	가족 및 자녀 대상 사회지출	% of GDP
almp	적극적 노동시장 정책 대상 사회지출	% of GDP
unemploy	실업 정책 대상 사회지출	% of GDP
housing	주거 정책 대상 사회지출	% of GDP

[표 요약-17] SFA 분석을 위한 산출변수

변수명	주요 내용
Gini coefficient	between 0(=complete equality) and 1(=complete inequality)
BLI	Housing, Income, Jobs, Health, Life Satisfaction, Work-Life Balance

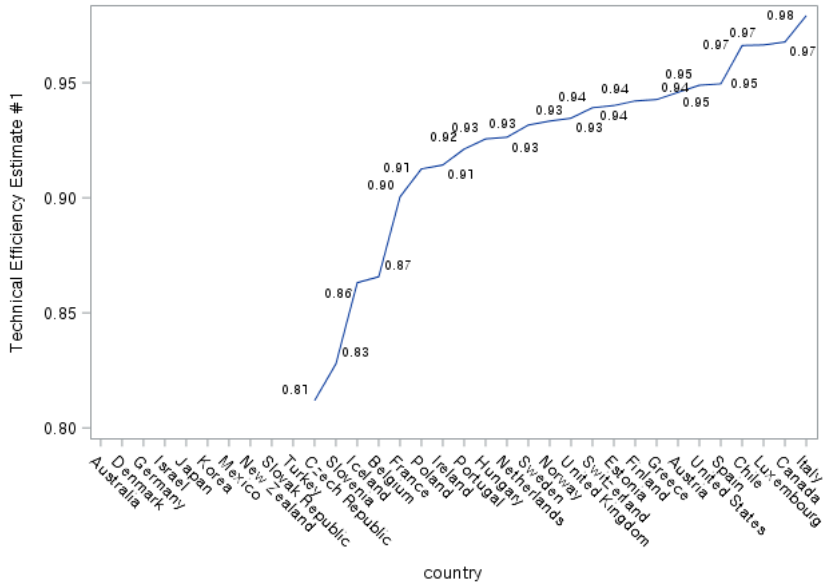
□ 소득불평등(gini coefficient) 분석결과

- 소득불평등에 대한 효율성 분석결과, 2017년 기준으로 이탈리아와 캐나다가 가장 높은 수준으로 나타났으며, 우리나라는 데이터의 결측으로 인해 분석이 불가하였음.
 - 특히, 사회복지지출에서 우수한 국가로 주로 논의되는 덴마크, 독일 등도 데이터의 결측으로 인해 분석에 포함되고 있지 못함.
- 대부분의 국가의 효율성이 0.9 이상으로 나타나고 있으며, 폴란드, 프랑스, 벨기에, 슬로베니아 등 국가 등이 차이를 보이고 있음

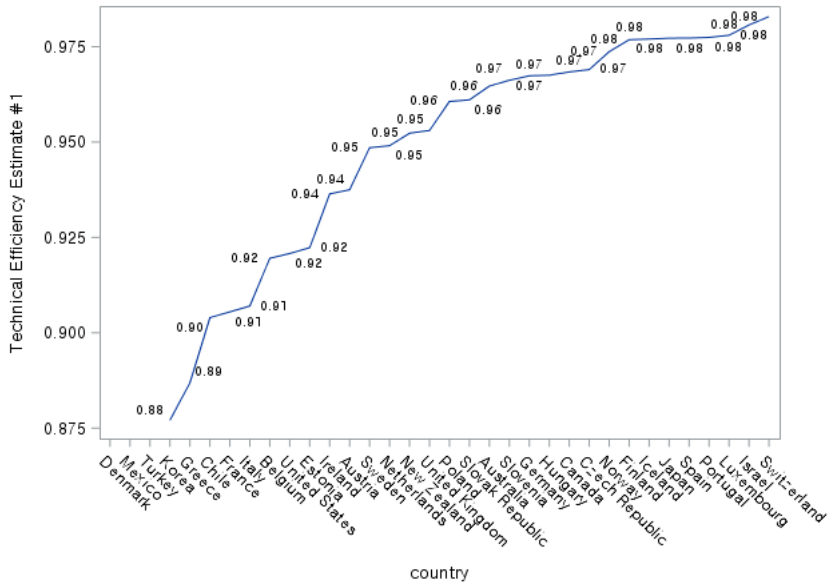
□ 주관적 삶의 만족도(BLI: Life satisfaction) 분석결과

- 대부분의 국가가 0.875이상으로 높은 효율성을 보이는 가운데, 0.95 이하에서 급격한 효율성 차이를 보이는 국가들이 나타나고 있음
 - 스위스, 이스라엘, 포르투갈, 스페인 등이 높은 수준으로 나타났으며, 우리나라의 경우 0.88로 낮은 효율성 수준으로 보임

[그림 요약-11] 소득 불평등(지니계수)에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



[그림 요약-12] BLI : 주관적 삶의 만족도에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



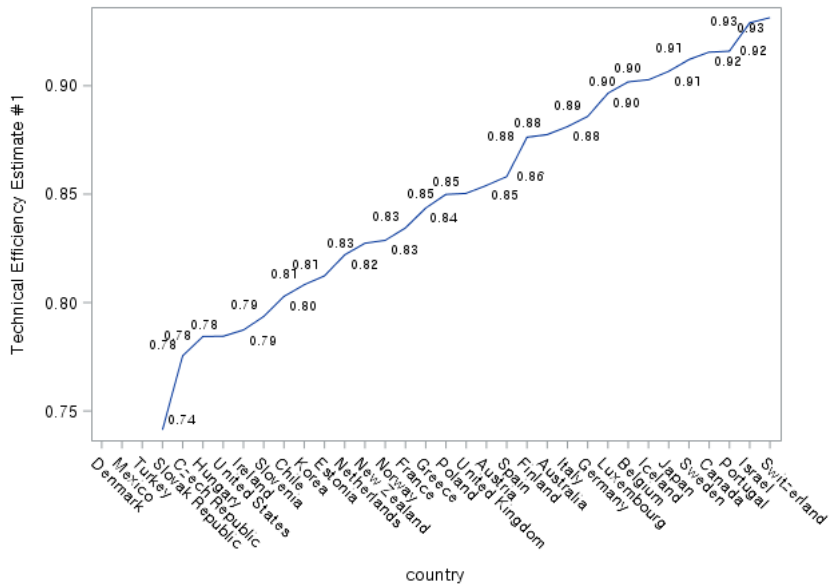
□ 소득과 부(BLI: income) 분석결과

- 소득과 부에 대한 사회지출의 효율성은 앞서 살펴본 지표에 비해 국가간 효율성의 차이가 큰 것으로 나타났으며, 스위스, 이스라엘, 캐나다, 스웨덴 등 국가가 높은 수준으로 나타남
 - 한국은 0.79로 칠레, 슬로베니아 등과 유사한 수준으로 소득과 부에 대한 사회지출의 효율성이 낮은 수준으로 나타남

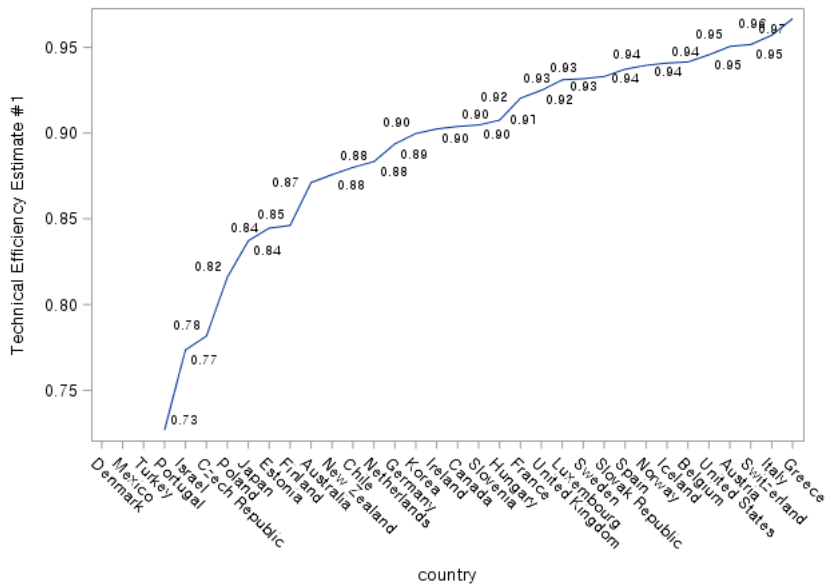
□ 일자리(BLI: job) 분석결과

- 일자리는 소득과 밀접하게 연결될 수 밖에 없으며, 그 결과 일자리에 대한 효율성도 국가별 편차가 크게 나타나고 있음
 - 고용안정성, 근로소득, 장기실업률, 고용률 등의 세부지표로 구성된 BLI의 일자리 지표에 대해, 그리스, 이탈리아, 오스트리아 등이 높은 효율성을 보이는 것으로 분석되었으나, 기존의 일반적인 상식과 배치되는 측면이 있으므로, 이들 국가의 사회지출과 일자리에 대한 추가적인 분석이 필요할 것으로 보임

[그림 요약-13] BLI : 소득과 부에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



[그림 요약-14] BLI : 일자리에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



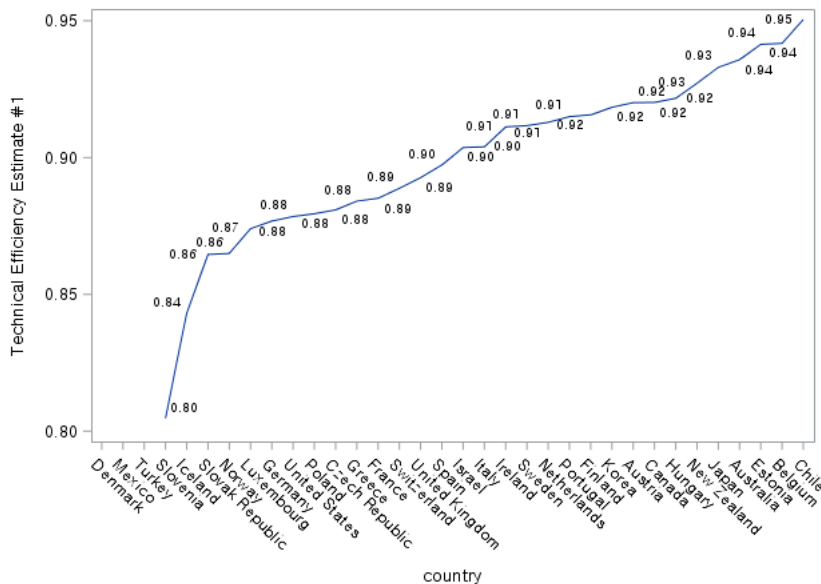
□ 주거여건(BLI: housing) 분석결과

- BLI의 주거여건은 주거비지출, 기본적인 주거수준, 인당 공간(방)의 수로 구성되는데, 효율성 분석결과 칠레, 벨기에 등이 높은 수준으로 나타났고, 우리나라는 0.92로 중상에 위치함
 - 세부지표를 같은 가중치로 종합한 결과이며, 2017년 기준이므로, 최근의 부동산 문제의 심각성은 반영되지 못한 것으로 보임

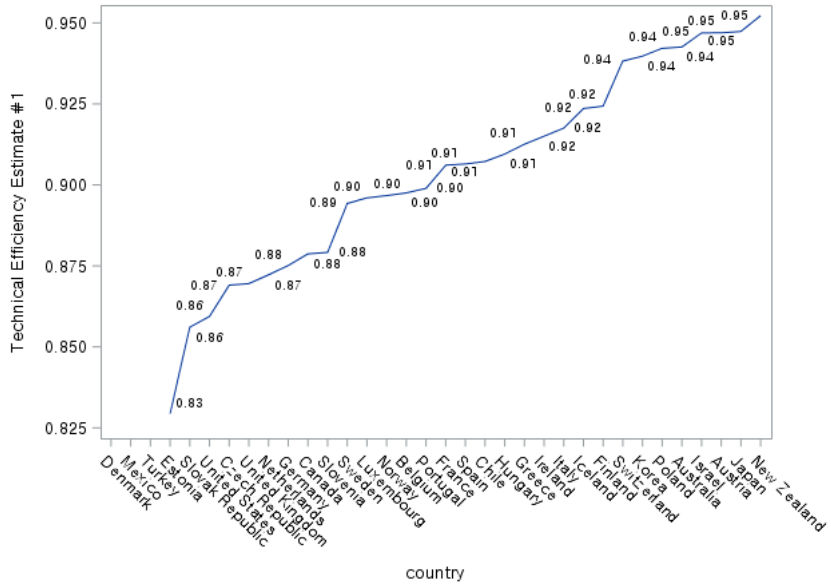
□ 일과 삶의 균형(BLI: work-life balance) 분석결과

- 일과 삶의 균형은 여가시간과 장시간 근로시간을 세부지표로 하는데, 우리나라는 0.92로 상위권에 속하는 것으로 분석되었음.
 - 이는 최근의 저출산·고령사회 기본계획의 기초가 삶의 질 향상에 초점을 맞추어 왔었던 것에 비추어 타당한 결과로 보임

[그림 요약-15] BLI : 주거여건에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



[그림 요약-16] BLI : 일과 삶의 균형에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



제5장 결론 및 정책제언

- 본 연구는 저출산·고령사회 기본계획의 성과에 대한 종합적인 관점의 메타평가와 사회지출규모와 그 성과에 대한 효율성 분석을 통해, ① ‘저출산·고령사회 기본계획’의 생애주기별 사각지대 도출, ② 정책분야별 효율적 자원배분 방안, ③ 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 수정계획 작성을 위한 제언 하는 것을 목적으로 하였음

- 분석결과를 바탕으로, 향후 저출생과 고령사회라는 인구문제의 적응 정책을 위한 시사점을 제시함

- ① ‘저출산·고령사회 기본계획’의 생애주기별 사각지대 도출
 - 생애주기별, 정책유형별 등 계획의 분포를 분석한 결과, 아동청소년이나 노인의 경우 해당 생애주기에만 적용되는 재정사업이 존재하나, 중장년의 경우는 전 생애주기에 걸친 사업을 제외하면 해당 시기에만 적용되는 정책은 적은 편으로 보임
 - 개별 사업의 정책대상과 목표가 모호하여 분류에 어려움이 있었으며, 이는 비단 분류의 어려움뿐만 아니라, 실제 정책의 집행과 성과를 측정하는 관점에서도 문제가 될 가능성이 있음
 - 전 세대 및 정책유형을 망라하고 있으나, 중장년에 대한 정책은 부족한 상황이며, 보건의료 및 소득보장, 일자리 등에서 고령사회를 대비하기 위한 효과적인 대비는 청년 및 중장년에 대한 대응에서 출발할 필요가 있음

- ② 정책분야별 효율적 자원배분 방안
 - 우리나라의 경우, 고령화가 급속하게 진행되고 있으며, 동시에 베이비붐 세대가 아직 은퇴하기 전이기 때문에 생산가능인구도 규모도 높은 수준이나, 저출생의 문제는 가장 심각한 국가임

- 하지만, 다른 국가에 비해 사회지출의 규모는 낮은 수준에 머물러 있으며, 저부담 저복지 상태에 있음
- 사회지출의 효과는 시간의 변화에 따라 누적되고, 사회지출도 점증적으로 변화하므로 본 연구에서는 정책지연을 고려하지 않고 동 시기의 사회지출과 산출변수를 분석에 활용하였음
- 분석결과, 주거여건, 일과 삶의 균형 등은 다른 나라에 비해 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 일자리와 소득에 대한 사회지출의 효율성은 낮은 수준으로 나타나고 있음

제1장

서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

제2절 연구의 주요 내용 및 방법

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 인구정책을 위한 시사점을 얻기 위하여, 우선, 정부의 사회정책을 대부분 포괄하고 있는 「저출산·고령사회 기본계획」을 종단면적인 관점에서 종합적으로 평가하여, 향후 인구정책의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 「저출산·고령사회 기본계획」의 사회정책의 인구집단별 정책성과의 메타평가를 실시하였다.

저출산·고령사회 기본계획은 기존의 '낮은 출산율'의 문제에서 최근 '인구구조의 변화(규모의 감소와 구성의 변화)'에 대한 대응이 강조되는 시점이며, 동 기본계획의 쟁점과 문제점을 생애주기와 정책유형의 관점에서 파악하고자 하였다. 이를 통해, 국민의 삶의 질 제고를 위한 생애주기별 정책의 우선순위 및 사각지대, 지속가능성을 고려한 재원할당의 방안을 제시하고자 한다.

구체적으로는 2006년부터 2020년까지 3차에 걸쳐 추진된 저출산·고령사회 기본계획의 세부사업을 생애주기와 정책유형의 관점에서 분류 및 정리한 뒤, 생애주기별로 겪게 되는 사회적 위험을 도출하여 현행 사회정책과 비교한 뒤, 정책의 우선순위를 도출할 것이다. 그 결과 정책 사각지대에 놓여있는 인구집단에 대해서는 어떠한 정책이 적용될 필요가 있는가를 논의한다.

지금까지 「저출산·고령사회 기본계획」의 주무부처인 보건복지부와 한국보건사회연구원은 다양한 관련 연구를 수행하고 있다. 최근에는 「저출산·고령사회 정책 재정 현황 분석 및 해외사례 비교를 통한 시사점 연구(2020)」, 「인구변동과 지속가능한 발전: 저출산의 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁 과제(2020)」, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획 시안 마련 지원(2020)」, 「2018년도 저출산·고령사회 정책 성과평가 연구(2019)」, 「초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망(2019)」, 「국제기구와 주요 선진국가의 고령화 대응정책 분석(2019)」, 「젠더 관점에서의 인구정책 분석: 저출산 고령사회 정책을 중심으로(2019)」 등의 연구보고서를 발간하였거나 연구가 진행 중이다.

실제로, 2006년 저출산·고령사회 기본계획이 수립되어 추진된 이후, 2007년부터 매년 성과평가를 실시하고 있다. ‘저출산·고령사회 정책 성과평가 연구’는 5개년 단위의 정부 「저출산·고령사회 기본계획」의 1년 단위 시행계획에 대한 연간 성과평가를 실시하여 정책 집행 실태를 점검한다는 의의를 가진다. 그러나, 정부가 수행 중인 사회정책 대부분을 포함하고 있는 「저출산·고령사회 기본계획」의 효율화를 위한 전환적인 정책 우선순위 도출 및 수행체계 개편 등의 개선과제를 논의하는 데 한계가 있다.

이처럼 저출산 및 고령화, 인구정책의 관점에서 다양한 연구가 한국보건사회연구원 및 학계, 각종 보고서 등을 통해 이루어지고 있으나, 지금까지의 관련 정책을 종합적으로 분석한 연구는 부족한 상황이다. 인구정책 관련 국외사례 비교·분석이나, 국제기구와 주요 복지선진국의 고령화 대응정책 분석, 젠더관점을 반영하나 인구정책 재편 방안 논의 등의 연구는 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)’ 수립을 위한 사전연구의 성격으로 추진하고 있다. 연구의 범위가 정책 내용 측면에서의 국가별 비교나 설문조사 등으로 기존 정책에 대한 구체적인 개선과제를 제안하기보다는 인구정책 전반에 대한 정책적 함의를 도출하도록 설정하였다. 예를 들어, 한국학술지인용색인을 바탕으로 저출산을 제목에 포함하는 경우는 1,537건, 고령화 및 고령사회를 포함하는 경우는 5,220건, 인구구조는 3,094건 등으로 수많은 연구가 이루어지고 있으나, 학술연구의 경우 세부 정책이나 특정 분야에 국한되어 진행되고 있어 종합적인 관점에서 관련 정책을 아우르는 시도는 미흡한 상황이다. 기존의 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 방대함과 일부 인구집단에 대한 체계적인 정책적 접근 부재가 유발하는 문제점을 파악하는 것으로 목적으로 실시된 연구는 부족하다.

다음으로, 저출산·고령사회 기본계획을 포함한 인구정책의 추진을 위해 필수적인 예산의 배정의 효율성을 검토하였다. 이는 앞서 살펴본 생애주기 및 정책유형 관점의 분석결과를 바탕으로 인구변화에 대한 적응정책의 열개를 어떤 방향으로 수립해야 하는지에 대한 실천적인 방향성을 제시할 수 있다. 이를 위해, OECD의 국가별 정부의 사회지출(Social Expenditure) 데이터를 활용하였으며, 바람직한 방향으로 더 나은 삶 지수(Better life index)와 Worldbank에서 제공하는 지니계수를 분석의 종속변수로 활용하였다.

이상의 분석결과를 바탕으로, ① ‘저출산·고령사회 기본계획’의 생애주기별 사각지대 도출, ② 정책분야별 효율적 자원배분 방안, ③ 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 수정계획 작성을 위한 제언 등 관련 정책의 수행체계 전반의 개혁을 위한 개선과제를 도출한다.

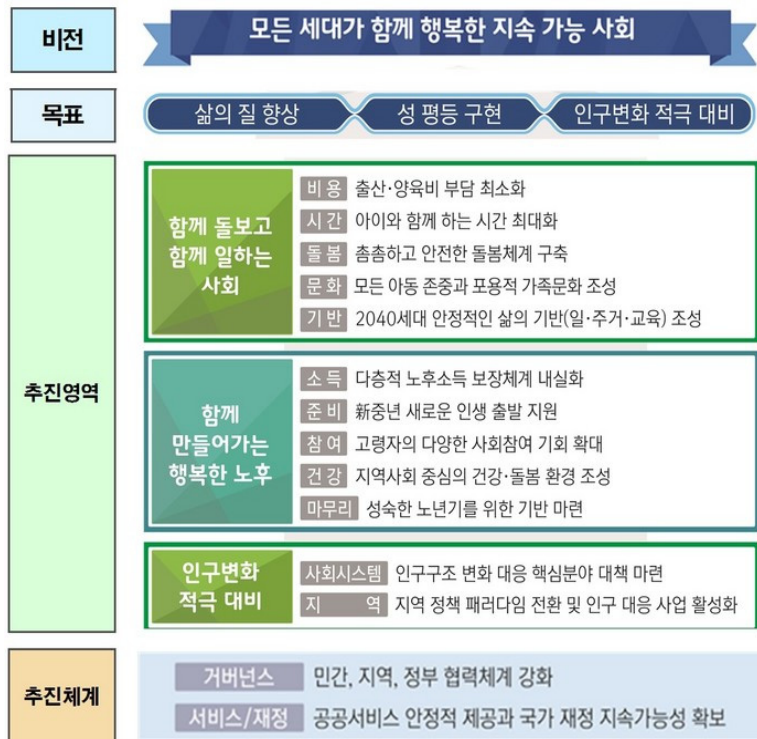
제2절

연구의 주요 내용 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

「제1~3차 저출산·고령사회 기본계획」에 대한 정부측 성과평가 보고서인 「저출산고령사회정책 성과평가(2007~2018년)」에 대한 메타평가 실시한다. 현재 저출산·고령사회 기본계획의 비전체계도는 다음과 같으며, 삶의 질, 성 평등, 인구변화 적극 대비 등 기존의 계획이 가졌던 저출산 및 고령사회 대응 기초와는 목표 측면에서 변화가 있으며, 사회정책의 성격이 더 강해진 것으로 파악된다.

[그림 1-1] 저출산고령사회 비전체계도



출처: 저출산·고령사회위원회. (2018). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

정부는 매 5년마다 수립된 동 계획에 대하여, 「저출산·고령사회 기본계획」에 대한 연간 실행계획을 수립하고, 이에 대한 성과평가를 한국보건사회연구원 등의 국책연구기관을 통하여 실시하고 있다. 저출산고령사회정책을 생애주기와 정책유형(소득보장, 보건의료, 돌봄교육, 주거환경)³⁾을 기준으로 분류하여, 생애주기별 정책유형의 성과를 평가하는 방식으로 「제1~3차 저출산·고령사회 기본계획」에 대해 평가한다. 생애주기 및 정책유형별로 지난 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획의 핵심정책을 망라한 뒤, 이들에 대해 한국보건사회연구원이 수행한 연차별 성과보고서 상의 핵심지표를 바탕으로 평가 결과를 종합하여 메타평가를 실시한다.

[표 1-1] 저출산고령사회정책 분류(예시)

구분	소득보장	보건·의료	돌봄교육	일자리	주거 및 생활환경
아동·청소년기					
청년기					
중장년기					
노년기					

주: 1. 저출산·고령사회위원회(2018) 저출산·고령사회 정책 로드맵을 바탕으로 저자 작성
 2. 생애주기와 정책유형 분류 관련하여서는 ‘생애주기별·지역별 저출생·고령사회의 사회적 위험 분석’ 과제와 OECD 분류체계 등을 종합하여 조작적으로 개념 정의 예정

일반적으로 메타평가는 ‘평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)’로 정의된다 (Scriven, 1981). 이는 평가가 잘 되었는지 점검하는 것을 의미한다(류영아, 2009: 98). 메타평가는 평가의 과정, 결과에 대한 정보를 세밀하게 살펴보기 위해 평가를 체계적으로 다시 확인하는 과정이다(Cooksy & Caracelli, 2005: 31). 동시에 평가의 타당성을 확보하기 위해 점검하는 과정으로도 이해할 수 있다(Stufflebeam, 2000: 34). 이에 평가계획 및 지표에 대한 평가, 평가시스템에 대한 평가, 평가결과에 대한 종합평

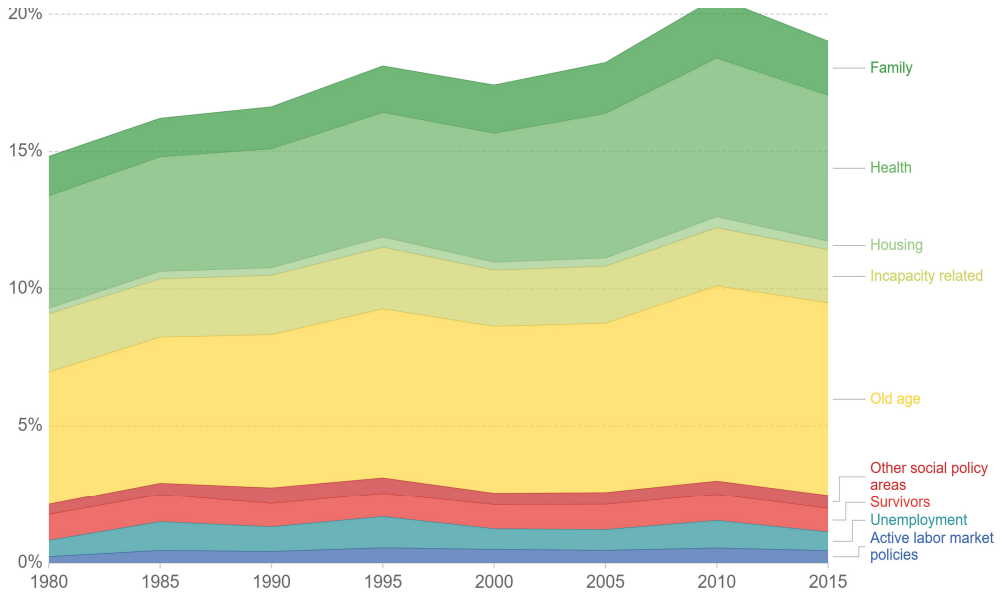
3) 일반적으로 정책수단이라는 용어를 사용하기도 한다. 정책수단은 정책목표를 달성하기 위한 방법이나 도구를 의미하는데, 정책목표달성의 직접적 수단이 되는 실질적 정책수단과 실질적 정책수단을 실현시키기 위해 설득, 유인, 강압적 수단 등을 동원하는 도구적 정책수단으로 구분하기도 한다. 본 연구에서는 구체적인 정책수단에 비해 중범위 수준의 정책영역에 가깝기 때문에, 정책유형이라는 용어를 선택하였다.

가 등 제3자가 다시 평가하는 방식으로 이해해볼 수 있다. 강문기·오정일(2013)은 메타평가의 범주를 협의, 중범위, 광의의 3가지로 구분하였다. 협의의 관점에서 평가 결과를 다시 평가하는 것이다. 자체평가 결과를 토대로 상위평가를 수행하는 정부업무평가는 이와 같은 협의의 메타평가로 이해될 수 있다. 중범위 수준에서 메타평가는 경험적 총괄평가에 대한 평가로 이해될 수 있다. Cook & Gruder(1978)은 총괄평가를 위해 각 사업의 참여자로부터 자료를 수집하였는데, 각 사업별 자료를 모두 취합해 다시 평가를 수행하였다. 이 과정에서 형성 평가나 능률성 평가는 수행하지 않았는데, 이는 메타평가에서 평가결과에서 제시한 자료의 재확인, 조작 여부, 적합한 해석 등에 초점을 두었다는 것을 의미한다.

또한, OECD 회원국의 인구구조 변화 추이와 사회정책 예산 투입량 및 투입방식 등을 분석하여, 이를 토대로 시기별로 국가별 유형화를 실시하여, 어떠한 방식의 자원배분이 인구구조 변화 적응에 대한 시사점을 도출한다. OECD의 공공사회지출분류에 맞추어, 인구변화에 따른 각 국의 지출배분현황을 분석하여 인구구조 변화 적응에 대한 대응의 정책적 함의를 제시한다. OECD 국가의 분야별 사회지출 추이를 살펴보면, 전체적인 지출의 규모가 커지는 상황에서, 고령자(old age)와 보건(health)에 대한 사회지출은 증가하는 반면, 가족, 주거, 불평등 등 나머지 사회지출은 정체되는 상황이다.

OECD 회원국의 사회정책 자원배분 분석 결과와 「저출산고령사회정책 성과 평가(2007~2018년)」 보고서에 대한 메타평가 결과를 종합하여, 생애주기별·정책유형별 저출생·고령사회 적응 전략을 제시하고자 한다. 국가별 비교를 통하여 인구구조 변화에 적합한 예산의 총량 배분에 대한 정책적 함의를 도출하고, 이를 한국 사회에 적용하기 위한 개선과제를 논의한다.

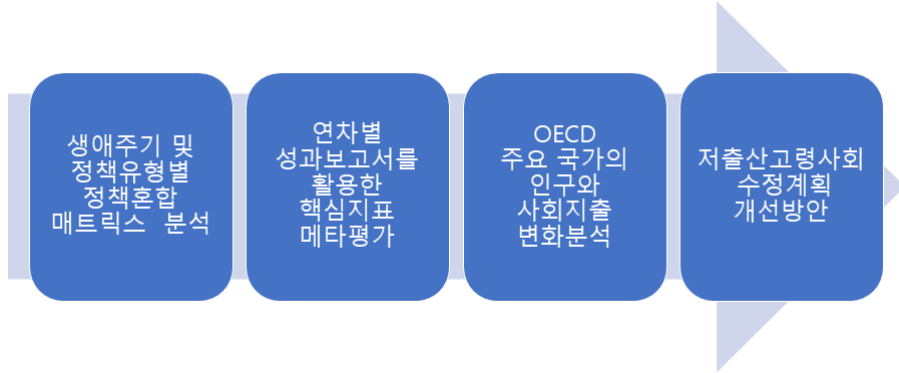
[그림 1-2] OECD 국가의 분야별 사회지출 추이



출처: Our World in Data. <https://ourworldindata.org/government-spending>

본 연구는 다음과 같은 과정을 통해 수행될 예정이다. 첫째, 3차에 걸친 저출산·고령 사회 기본계획의 주요 정책(중양부처)을 생애주기(아동·청소년, 청년, 중장년, 노년)와 정책유형(소득보장, 보건·의료, 돌봄교육, 일자리, 주거 및 생활환경)으로 유형화하는 매트릭스를 구성하여 정책유형의 혼합(policy mix) 현황을 분석한다. 둘째, 한국보건사회연구원의 저출산·고령사회 기본계획 연차 성과평가보고서(2007~2018)를 바탕으로 해당 보고서의 핵심지표를 활용하여 성과지표 DB를 구성하여 메타평가 실시한다. 셋째, OECD Social Expenditure DB를 활용하여, 지난 20년 간 주요 국가의 인구규모 및 인구구성의 변화와 분야별 사회지출구성의 관계를 분석한다. 넷째, 정책혼합, 메타평가, OECD 지출분석의 결과를 종합하여, 향후 중장기적인 관점에서 저출산·고령사회 기본계획의 수정방향 제언한다.

[그림 1-3] 연구의 주요 내용 및 흐름도



제2장

저출산·고령사회 기본계획의 현황 및 유형화

제1절 저출산·고령사회 기본계획의 흐름

제2절 생애주기별 저출생·고령사회 정책유형 검토

제 1절

저출산·고령사회 기본계획의 흐름

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 개요

우리나라는 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정과 함께 대통령 직속 ‘저출산·고령사회위원회’가 설치되면서 저출생·고령화문제 대응을 위한 범국가적 추진체계가 구축되었다(대한민국정부, 2008: 14). 이후 제1차 저출산·고령사회 기본계획(‘06~’10)을 시작으로 5년 단위 저출산·고령사회 기본계획이 수립·시행되어 왔으며 2021년 현재 제4차 저출산·고령사회 기본계획(‘21~’25)이 추진 중에 있다.

정책의 이행에 관하여 중앙부처와 각 지방자치단체는 매년 기본계획에 따라 시행계획을 수립하여 세부정책을 이행하며 성과평가를 통해 이에 대한 성과를 평가하고 있다. 현재까지의 저출산·고령사회 기본계획 현황을 파악하고 정책을 유형화하기 위해, 본 절에서는 제1차(‘06~’10), 제2차(‘11~’15), 제3차(‘16~’20) 기본계획의 동태적 변화와 흐름에 대해 살펴보고자 한다. 특히, 정책 구조, 사업내용, 예산 변화 등을 살펴봄으로써 각 차수별 기본계획의 특징과 정책수정 방향에 대해 검토할 것이다.

[표 2-1] 시기별 저출산·고령사회 기본계획 추진목표

시기	추진목표
제1차(‘06~’10)	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차(‘11~’15)	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립
제3차(‘16~’20)	OECD 국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응

출처: 대한민국정부 (2008: 39)

2 제1차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제1차 기본계획은 ‘출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반’을 추진목표로 4대분야 237개 세부과제를 추진하였다(대한민국정부, 2008). 4대분야는 ‘출산과 양육에 유리한 환경 조성’, ‘고령자의 삶의 질 향상 기반 구축’, ‘저출산·고령사회의 성장동력 확보’, 그리고 ‘저출산·고령사회 대응 사회분위기 조성’과 정책효과성 제고’이다.

[표 2-2] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(보완판)

비전	모든 세대가 함께 하는 지속발전가능사회	
목표	2006~2010: 저출산·고령사회 대응기반구축 2011~2020: 출산율 회복 및 고령사회 성공적 대응	
	저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성(4)	↑ 정책 추진체계의 효과성 제고
추진영역	출산과 양육에 유리한 환경조성(96)	<ul style="list-style-type: none"> • 결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화 • 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성 • 건전한 미래세대 육성
	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축(66)	<ul style="list-style-type: none"> • 노후소득보장체계 강화 • 건강하고 보호받는 노후생활 보장 • 노후준비와 사회참여기반 조성 • 고령친화 생활환경 조성
	미래 성장동력확보(71)	<ul style="list-style-type: none"> • 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축 • 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고 • 고령친화사업 육성
기회요인	<ul style="list-style-type: none"> • 청년층의 평균 기대자녀수가 인구대체수준(2.1명)에서 유지 • 여성·고령자 경제활동 참여욕구 증대 • 양성평등 가치관 확산 	
위기요인	<ul style="list-style-type: none"> • 가족의 육아 및 노양부양기능 약화 • 일과 가정의 양립기반 미흡 • 생산가능인구 감소로 성장기반 약화 • 사회적 부양부담 증가 	

출처: 대한민국정부 (2008: 38) 재구성

나. 사업 내용

제1차 저출산·고령사회 기본계획은 2006년 기본계획 수립 이후 변화된 정책 환경을 반영하여 2008년 11월 한 차례 수정·보완을 거쳤다(대한민국정부, 2008). 드림스타트, 기초노령연금, 노인장기요양보험 등 새로운 정책들과 신혼부부 보금자리 주택 공급, 양육지원수당, 노인 일자리 창출 등 이명박 정부의 주요 국정과제가 수정계획에 반영되었다(대한민국정부, 2008: 15). 각 추진영역의 과제들을 소영역 수준에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 저출생 현상 해결을 위한 추진과제는 총 96개로 1. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화, 2. 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성, 3. 건전한 미래 세대 육성의 정책에 관한 과제들이 여기에 포함된다. 고령문제 해결을 위한 과제는 1. 노후 소득보장체계 강화, 2. 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 3. 노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성, 4. 고령친화 생활환경 조성에 관한 66개 과제로 구성된다. 미래 성장동력확보를 위한 과제는 1. 여성, 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 2. 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고, 3. 고령친화산업 육성 등에 관한 총 71개 과제로 구성되며 국민인식개선 분야의 경우 전략적 교육, 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도, 정책효과 제고를 위한 추진체계 구축에 관한 4개 과제가 선정되었다.

[표 2-3] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 출산과 양육에 유리한 환경조성
1. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화
1-1 신혼부부 출발지원
1-2 자녀양육가정의 경제적, 사회적 부담경감
1-3 다양하고 질높은 육아지원 인프라 확충
1-4 임신·출산에 대한 지원 확대
2. 일과 가정의 양립, 가족친화 사회문화 조성
2-1 모성보호 강화

과제명
2-2 가족친화적 직장문화 조성
2-3 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성
3. 건전한 미래세대 육성
3-1 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성
3-2 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립
3-3 빈곤아동의 자활·자립지원
□ 추진영역Ⅱ. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축
1. 노후 소득보장체계 강화
1-1 공적 연금제도 체계화
1-2 사적 소득보장체계 확충
2. 건강하고 보호받는 노후생활 보장
2-1 노후건강관리 기반 조성
2-2 공적노인요양보장체계 확립
2-3 노인 권익 증진
3. 노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성
3-1 노인일자리 창출
3-2 생산적인 여가문화프로그램 활성화 및 사회참여여건 조성
3-3 노후생활 설계 기반 조성
4. 고령친화 생활환경 조성
4-1 고령친화적인 생활환경 조성
4-2 고령친화적인 지역사회 개발
□ 추진영역Ⅲ. 저출산고령사회 성장동력 확보
1. 여성, 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축
1-1 여성의 경제활동 참여 촉진

과제명
1-2 고령인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축
1-3 외국인적 동포, 외국인력의 활용 및 사회통합 기반 조성
2. 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고
2-1 선순환적 직업능력개발 및 평생학습체계 확립
2-2 산업재해 예방을 통한 노동력 손실방지
3. 고령친화산업 육성
3-1 고령친화산업 육성 인프라기반강화
3-2 고령친화제품 기술개발 촉진
3-3 고령친화제품 표준화 확대
3-4 고령사회의 금융기반 조성
□ 저출산고령사회 대응 사회적분위기 조성
1. 전략적 교육
2. 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도
3. 정책효과성 제고를 위한 추진체계 구축

출처: 대한민국정부 (2008: 282~295) 재구성

다. 예산 변화

부처별로 추진되던 정책들이 제1차 기본계획의 수립과 함께 범정부적 대응체계를 구축하게 되면서 예산의 규모 역시 확대되었다(대한민국정부, 2008: 35). 정부는 1차 계획이 추진되는 2006년부터 2010년까지 재정투입을 지속적으로 확대하였으며 5년 동안 총 42.2조원(국비, 지방비, 기금 포함)이 저출산·고령사회 대응을 위해 투입되었다(대한민국정부, 2011: 17). 이는 당초 계획인 40.3조원의 104.7%에 해당한다. 제1차 기본계획의 연도별·분야별 예산 규모 변화는 다음과 같다.

[표 2-4] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모

(단위: 조원)

구분	'06~'10년 소요예산액					
	2006	2007	2008	2009	2010	합계
1. 출산과 양육에 유리한 환경조성	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	19.7
2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	1.3	1.5	3.2	4.7	5.1	15.8
3. 저출산·고령사회 성장동력 확보	1.1	1.3	1.4	1.5	1.4	6.7
4. 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기조성	-	-	-	-	-	-
계	4.5	5.9	8.4	11	12.5	42.2

출처: 대한민국정부 (2011: 18; 2015: 20) 재구성

*4. 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기조성은 비예산 사업으로 구성되어 있음

3 제2차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제2차 기본계획에서는 ‘점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립’을 추진목표로 4대분야 총 231개 세부과제를 추진하였다(대한민국정부, 2011). 이때 4대분야는 ‘출산과 양육에 유리한 환경 조성’, ‘고령자의 삶의 질 향상 기반 구축’, ‘성장동력 확보 및 분야별 제도개선’, 그리고 저출산·고령화 대응 사회적 분위기 조성’으로 구성된다. 사회적 분위기 조성에 관한 목표들의 경우 4대 분야 안에 포함되나 세부과제는 추진되지 않았다.⁴⁾

4) 대한민국정부(2011: 21)에 따르면 제2차 저출산·고령사회 기본계획은 본래 4대분야로 구성되었으나 정부 보고서에 따라 3대분야로 설명되기도 한다(대한민국정부, 2015: 20 참고).

[표 2-5] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조

비전	저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약		
목표	2011~2015: 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립 2016~2030: OECD 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 효과적		
추진영역 (추진과제)	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">출산과 양육에 유리한 환경조성(95)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 일과 가정의 양립 일상화 • 결혼, 출산, 양육 부담 경감 • 아동청소년의 건전한 성장 환경조성 </td> </tr> </table>	출산과 양육에 유리한 환경조성(95)	<ul style="list-style-type: none"> • 일과 가정의 양립 일상화 • 결혼, 출산, 양육 부담 경감 • 아동청소년의 건전한 성장 환경조성
	출산과 양육에 유리한 환경조성(95)	<ul style="list-style-type: none"> • 일과 가정의 양립 일상화 • 결혼, 출산, 양육 부담 경감 • 아동청소년의 건전한 성장 환경조성 	
	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">고령사회 삶의 질 향상 기반 구축(78)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 베이비붐 세대 고령화 대응 체계 구축 • 안정되고 활기찬 노후 생활 보장 • 고령친화 사회환경 조성 </td> </tr> </table>	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축(78)	<ul style="list-style-type: none"> • 베이비붐 세대 고령화 대응 체계 구축 • 안정되고 활기찬 노후 생활 보장 • 고령친화 사회환경 조성
고령사회 삶의 질 향상 기반 구축(78)	<ul style="list-style-type: none"> • 베이비붐 세대 고령화 대응 체계 구축 • 안정되고 활기찬 노후 생활 보장 • 고령친화 사회환경 조성 		
<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;">성장동력 확보 및 분야별 제도 개선(58)</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고 • 인구구조변화에 대응한 경제사회 제도 개선 • 고령친화산업 육성 </td> </tr> </table>	성장동력 확보 및 분야별 제도 개선(58)	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고 • 인구구조변화에 대응한 경제사회 제도 개선 • 고령친화산업 육성 	
성장동력 확보 및 분야별 제도 개선(58)	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고 • 인구구조변화에 대응한 경제사회 제도 개선 • 고령친화산업 육성 		
추진기반	<ul style="list-style-type: none"> • 교육홍보 강화 및 민간부분의 적극적 참여 유도 • 법적·제도적·재정적 기반 강화 		

출처: 대한민국정부 (2011: 20) 재구성

나. 사업 내용

제2차 저출산·고령사회 기본계획의 추진과제는 크게 저출생 분야, 고령화 분야, 그리고 성장동력 분야로 구분되어 제1차 계획과 유사점을 가진다. 그러나 제2차 기본계획은 제1차 기본계획의 한계와 성과를 바탕으로 정책을 확대·발전하였다는 점에서(대한민국 정정부, 2011: 21) 세부 추진방향의 차이점이 존재한다. 세 개 추진영역에 해당하는 과제들을 소영역 수준에서 살펴보면 아래의 표와 같다. 먼저, 저출생 현상 해결을 위한 추진과제는 총 95개 세부과제들로 구성되었으며 1. 일과 가정의 양립 일상화, 2. 결혼·출산·양육부담 경감, 3. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 등에 관한 과제들이 여기에 포함된다. 고령문제 해결을 위한 과제는 1. 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축, 2. 안정되고 활기찬 노후생활 보장, 그리고 고령친화적 사회환경 조성에 관한 78개 세부과제로 구성된다. 마지막으로, 성장동력 확보 및 분야별 제도개선 분야의 경우 1. 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고, 2. 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도개선, 3. 고령친화사업육성 등의 총 58개 과제가 포함되어 추진되었다.

[표 2-6] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 출산과 양육에 유리한 환경 조성
1. 일과 가정의 양립 일상화
1-1 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선
1-2 유연한 근무형태 확산
1-3 가족친화 직장·사회환경 조성
2. 결혼·출산·양육부담 경감
2-1 가족형성에 유리한 여건 조성
2-2 임신·출산에 대한 지원 확대
2-3 자녀양육비용 지원 확대
2-4 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충

과제명

3. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성

- 3-1 취약계층 아동 지원 강화
- 3-2 아동·청소년 역량 개발 지원
- 3-3 안전한 아동·청소년 보호체계 구축
- 3-4 아동·청소년 정책 추진 기반 조성

□ 추진영역Ⅱ. 고령자의 삶의 질 향상 기반 구축

1. 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축

- 1-1 다양한 고용기회 제공
- 1-2 다층적 노후소득보장체계 확립
- 1-3 사전 예방적 건강관리체계 구축
- 1-4 노년기 생애대비 노후생활 설계강화

2. 안정되고 활기찬 노후생활 보장

- 2-1 일자리 사업의 내실화
- 2-2 노인빈곤예방을 위한 소득보장 방안 마련
- 2-3 건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화
- 2-4 다양한 사회참여·여가문화기회 제공

3. 고령친화적 사회환경 조성

- 3-1 고령친화적 주거·교통 환경 조성
- 3-2 노인권익증진 및 노인공경 기반마련

□ 추진영역Ⅲ. 성장동력 확보 및 분야별 제도개선

1. 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고

- 1-1 여성의 경제활동 참여촉진
- 1-2 외국 국적 동포·외국 인력 활용
- 1-3 선순환적 직업능력 개발체계 확립
- 1-4 산업재해 예방을 통한 고용력 손실 방지

과제명

- 2. 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도개선
 - 2-1 학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도개선
 - 2-2 인구고령화에 대비 주택 및 금융분야 제도개선
 - 2-3 중장기 재정의 지속가능성 유지를 위한 재정분야 제도개선

- 3. 고령친화산업 육성
 - 3-1 제품 및 서비스 품질향상을 통한 산업경쟁력 확보
 - 3-2 국내·외 시장 활성화
 - 3-3 고령자용 식품산업 기반 조성

출처: 대한민국정부 (2011: 229~240) 재구성

다. 예산 변화

정부는 제2차 기본계획이 시행되는 2011년부터 2015년까지 매년 재정투입을 확대하였으며 5년 동안 약 109.9조원(국비, 지방비, 기금 포함)이 투입되었다(대한민국정부, 2015: 20). 이는 중기계획 수립 당시 계획인 75.8조원을 크게(약 45%) 상회하는 규모다. 정책분야별로는 저출산에 60.5조원, 고령화에 40.8조원, 성장동력에 8.6조원이 투입되었다(대한민국정부, 2015: 20). 연도별·분야별 예산 규모 변화는 다음과 같다.

[표 2-7] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모

(단위: 조원)

구분	'11~'15년 소요예산액					
	2011	2012	2013	2014	2015	합계
1. 출산과 양육에 유리한 환경조성	7.4	11	13.5	13.9	14.7	60.5
2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	5.5	6.4	6.3	9.7	12.9	40.8
3. 저출산·고령사회 성장동력 확보	1.5	1.5	1.7	1.9	2	8.6
계	14.4	18.9	21.5	25.5	29.6	109.9

출처: 대한민국정부 (2015: 20) 재구성

4 제3차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 ‘점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립’을 추진목표로 총 194개 세부과제를 추진하였다(대한민국정부, 2015). 3차계획은 ‘아이와 함께 행복한 사회’와 ‘생산적이고 활기찬 고령사회’ 두 가지를 정책목표로 두고 추진방향과 추진전략을 수립하였다. ‘청년 일자리·주거대책 강화’, ‘난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현’, ‘맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁’, ‘일·가정양립 사각지대 해소’, ‘노후 소득보장 강화’, ‘활기차고 안전한 노후 실현’, ‘여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대’, ‘고령친화경제로의 도약’이 정책목표에 대한 중심 추진전략에 해당한다.

문재인 정부 출범 이후 제3차 기본계획은 새 정부의 정책 로드맵 및 정책방향에 부합하는 방향으로 2019년 재구조화 및 예산 구조조정 과정을 거쳤다(대한민국정부, 2019: 68). 3차계획 재구조안은 기존 합계출산율과 노인빈곤율 중심의 정책목표를 ‘삶의 질 향상’, ‘성 평등 구현’, ‘인구변화 적극 대비’의 세 가지로 수정하여 ‘삶의 질 제고’로 패러다임의 전환을 구체화하고자 하였으며 2021년부터 시행될 제4차 기본계획과의 연계성을 도모하고자 하였다. 추진과제 역시 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’, ‘인구변화 적극 대비’의 세 영역으로 재구성되었다.

[표 2-8] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(기본안)

비전	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현		
목표	아이와 함께 행복한 사회 합계출산율: ('14) 1.21 → ('20) 1.5명	생산적이고 활기찬 고령사회 노인빈곤율: ('14) 49.6 → ('20) 39%	
추진방향 추진전략	청년 일자리·주거대책 강화 <ul style="list-style-type: none"> • 청년고용 활성화 • 신혼부부 맞춤형 주거지원 강화 	노후 소득보장 강화 <ul style="list-style-type: none"> • 1인 1국민연금을 위한 사각지대 해소 • 주택연금 등 활성화로 노후보장수준 제고 	
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 <ul style="list-style-type: none"> • 임신·출산에 대한 의료적 지원 확대 • 포용적 가족형태 인식 확산 	활기차고 안전한 노후 실현 <ul style="list-style-type: none"> • 간병·치매·호스피스 등 의료·돌봄 강화 • 고령자 교통·생활안전 환경 조성 	
	맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 <ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 보육·돌봄 확대 • 자녀와 부모가 행복한 교육개혁 	여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대 <ul style="list-style-type: none"> • 여성·고령친화 고용시스템 전환 • 사회통합적 외국인력 활용 	
	일·가정양립 사각지대 해소 <ul style="list-style-type: none"> • 양성평등한 일·가정양립 • 중소기업·비정규직도 아이 키우기 좋은 환경 	고령친화경제로의 도약 <ul style="list-style-type: none"> • 분야별 인구 다운사이징 대비 • 고령친화산업의 발전 생태계 조성 	
	실행기반	<ul style="list-style-type: none"> • 민간-지역-정부 협력으로 전사회적 대응체계 강화 • 저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대대적 확산 • 지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립 	

출처: 대한민국정부 (2015: 41) 재구성

[표 2-9] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(재구조안)

비전	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회		
목표	삶의 질 향상	성 평등 구현	인구변화 적극 대비
추진과제	함께 돌보고 함께 일하는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • (비용) 출산·양육비 부담 최소화 • (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화 • (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축 • (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 • (기반) 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성 	
	함께 만들어가는 행복한 노후	<ul style="list-style-type: none"> • (소득) 다층적 노후소득 보장체계 내실화 • (준비) 新중년 새로운 인생 출발 지원 • (참여) 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대 • (건강) 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성 • (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 	
	인구변화 적극 대비	<ul style="list-style-type: none"> • (사회시스템) 인구구조 변화 대응 핵심분야 대책 마련 • (지역) 지역 정책 패러다임 전환 및 인구 대응 사업 활성화 	
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 민간, 지역, 정부 협력체계 강화 • (서비스/재정) 공공서비스 안정적 제공과 국가 재정 지속가능성 확보 		

출처: 대한민국정부 (2019: 9) 재구성

나. 사업 내용

제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조안의 추진과제들을 소영역 수준에서 살펴보면 다음과 같다(대한민국정부, 2020). 먼저, 저출생 문제 해결을 위한 추진과제(추진영역 I)에는 1. 청년 일자리·주거대책 강화, 2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화, 3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁, 4. 일·가정 사각지대 해소에 관한 과제 등 총 47개 세부과제로 구성된다. 고령문제 해결에 관한 과제는 1. 노후소득보장 강화, 2. 활기차고 안전한 노후 실현, 3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대, 그리고 고령친화경제로의 도약에 관한 78개 세부과제로 이루어져 있다. 저출생·고령사회 대응기반 강화를 위한 과제에는 1. 민간·지역·정부 협력체계 강화, 2. 홍보·인식개선 활성화, 3. 중앙·지방의 추진기반 강화의 총 9개 과제가 선정되었다.

[표 2-10] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 저출산 대책
1. 청년 일자리·주거대책 강화
1-1 청년고용 활성화
1-2 신혼부부 등 주거지원 강화
2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화
2-1 임신·출산 사회책임시스템 구축
2-2 다양한 가족에 대한 포용성 제고
2-3 아동이 행복하고 안전한 여건 조성
3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁
3-1 맞춤형 보육
3-2 돌봄지원체계 강화
3-3 교육개혁 추진

과제명

4. 일·가정양립 사각지대 해소

4-1 일·가정양립 실천 분위기 확산

4-2 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정양립 실천 여건 강화

4-3 일·가정양립 지원제도 활성화

□ 추진영역Ⅱ. 고령사회 대책

1. 노후소득보장 강화

1-1 공적연금 강화

1-2 주택·농지연금 대폭 확산

1-3 퇴직·개인연금 활성화

1-4 노후 준비 여건 확충

2. 활기차고 안전한 노후 실현

2-1 고령자 건강생활 보장

2-2 고령자 사회참여 기회 확대

2-3 세대 간 이해 증진

2-4 고령자 친화적 주거환경 조성

2-5 고령자 안전 및 권익보장

3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대

3-1 여성 고용 활성화

3-2 중·고령자 근로기반 확대

3-3 사회통합적 외국인력 활용

4. 고령친화경제로의 도약

4-1 고령친화산업의 신성장동력 육성

4-2 인구다운사이징 대비 강화

4-3 재정적 지속가능성 제고

과제명
□ 추진영역Ⅲ. 저출산·고령사회 대응기반 강화
1. 민간·지역·정부 협력체계 강화
2. 홍보·인식개선 활성화
3. 중앙·지방의 추진기반 강화

출처: 대한민국정부 (2020: 194~199) 재구성

다. 예산 변화

제3차 저출산·고령사회 기본계획('16~'20)의 총 투자 계획 규모는 약 197.5조원으로 이는 제2차 계획의 실제 투자규모(109.9조원) 대비 약 80% 증가한 규모다(대한민국 정부(2015: 192). 분야별로는 저출산 108.4조원, 고령화 89.1조원이 계획되었다. 예산에는 3차 계획부터 시행되는 여러 신규 과제들이 포함된 한편 정책관련성이 낮다고 판단되는 일부 기존 과제들의 예산은(예: 글로벌청년리더 양성, 학교시설 적정수준 관리 등) 제외되었다(대한민국정부, 2015: 192). 제3차 계획 추진 동안 정부는 재정투입을 지속적으로 확대해왔다. 연차별 예산 규모 변화는 아래와 같다(국회예산정책처, 2018: 24).

[표 2-11] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모

(단위: 조원)

구분	'16~'20년 소요예산액					
	2016	2017	2018	2019	2020	합계
1. 저출산 대책	20.5	21.7	21.8	22.0	22.4	108.4
2. 고령사회 대책	14.1	15.6	16.6	20.6	22.2	89.1
3. 저출산·고령사회 대응기반 강화	-	-	-	-	-	-
계	34.6	37.3	38.4	42.6	44.6	197.5

출처: 국회예산정책처 (2018: 24).

5 제4차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제4차 저출산·고령사회 기본계획은 개인을 노동력·생산력 관점에서 보는 「국가 발전 전략」에서 나아가 개인 삶의 질을 제고하는 방향으로 전략을 전환하는 데 중점을 두었다. 기본계획의 정책범위 역시 ‘출산장려’에서 ‘전 생애 삶의 질 제고를 위한 종합대응’으로 확장되었다(대한민국정부, 2020: 9). 제4차 기본계획은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회’를 구현한다는 비전 하에 2021년부터 4대 분야 총 177개 세부 정책과 제들이 추진되고 있다. 이때 4대분야는 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’, ‘건강하고 능동적인 고령사회 구축’, ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회’, 그리고 ‘인구구조 변화에 대한 적응’에 해당한다.

[표 2-12] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조

비전	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회		
목표	개인의 삶의 질 향상	성평등하고 공정한 사회	인구변화 대응 사회 혁신
추진과제	함께 돌보고 함께 일하는 사회(44)	<ul style="list-style-type: none"> • 모두가 누리는 워라벨 • 성평등하게 일할 수 있는 사회 • 아동돌봄의 사회적 책임 강화 • 아동기본권의 보편적 보장 • 생애 전반 성·재생산권 보장 	
	건강하고 능동적인 고령사회 구축 (50)	<ul style="list-style-type: none"> • 소득공백 없는 노후생활보장체계 • 예방적 보건·의료서비스 확충 • 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄 • 고령친화적 주거환경 조성 • 존엄한 삶의 마무리 지원 	
	모두의 역량이 고루 발휘되는 사회(42)	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성 • 평생교육 및 직업훈련 강화 • 청년기 삶의 기반 강화 • 여성의 경력유지 및 성장기반 강화 • 신중년의 품격있고 활기찬 일·사회 참여 	
	인구구조 변화에 대한 적응 (41)	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 가족의 제도적 수용 • 연령통합적 사회 준비 • 전 국민 사회안정망 강화 • 지역상생 기반 구축 • 고령친화사회로의 도약 	
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> • 연도별 중앙부처·지자체 시행계획 수립 • 중앙·지자체 인구문제 공동대응 협의체 운영 등 중앙·지역 거버넌스 구축 		

출처: 대한민국정부 (2020: 43) 재구성

나. 사업 내용

제4차 저출산·고령사회 기본계획을 영역별로 살펴보면 아래와 같다(대한민국정부, 2020). 먼저, 1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성은 결혼·출산이 청년들의 생애경력에 장애나 부담으로 귀결되지 않도록 하는 총 44개 세부과제로 구성된다. 2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축은 길어진 고령단계 삶에 대한 국가책임을 중시하고 고령자 주도의 역할을 지원하는 50개 세부과제로 구성된다. 3. 모두의 역량이 발휘되는 사회는 인구구조 변화에 대응한 안정적 삶의 기반 강화, 인적자본의 양적 확충 및 역량 제고를 위한 42개 세부과제로 구성되며 4. 인구구조 변화에 대한 적응은 새로운 인구구조 변화에 적응하기 위한 사회시스템 개선에 관한 41개 과제로 구성된다.

[표 2-13] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성
모두가 누리는 워라밸
1-1 일-양육 병행 가능한 노동 환경 실현
1-2 개인의 생애와 조화를 이루는 노동 환경 확립
1-3 일하는 방식 및 문화 혁신으로 워라밸 실현
2. 성평등하게 일할 수 있는 사회
2-1 성평등한 일터 조성
2-2 고용상 성차별·성희롱 피해 구제 및 예방 강화
2-3 여성 집중 돌봄노동 분야 일자리 질 개선
3. 아동돌봄의 사회적 책임 강화
3-1 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축
3-2 아동의 균등한 초등돌봄 환경 조성
3-3 아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고

과제명
4. 아동기본권의 보편적 보장
4-1 아동가구 소득보장 및 생활지원 강화
4-2 아동의 균형적 발달과 성장 보상
4-3 아동·청소년의 보호안전망 강화
5. 생애 전반 성·재생산권 보장
5-1 성·재생산권의 포괄적 보장
5-2 생애전반 생식건강 관리 및 질환 예방
5-3 건강하고 안전한 임신·출산 보장
□ 추진영역Ⅱ. 건강하고 능동적인 고령사회 구축
1. 소득공백 없는 노후생활보장체계
1-1 노인 빈곤 완화를 위한 국가책임 강화
1-2 공·사적연금의 다층노후소득보장 강화
1-3 고령친화 금융 환경 구축을 통한 안정적 노후생활 지원
2. 예방적 보건·의료서비스 확충
2-1 사전 예방적인 중고령자 건강관리 강화
2-2 거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리·의료서비스 활성화
2-3 치매노인에 대한 종합적 관리 및 지원
3. 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄
3-1 고령자 중심 지역사회 통합적 돌봄 체계 완비
3-2 지역사회 복귀지원 및 입원·재입원 예방 강화
3-3 의료-요양 기능 조정 및 적정 이용 유도
3-4 장기요양시설의 서비스 질 제고
3-5 의료-요양 기능 조정 및 적정 이용 유도

과제명
4. 고령친화적 주거환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> 4-1 고령친화적 주택 공급 확대 4-2 고령친화커뮤니티 확산을 위한 기반 마련 4-3 고령자의 교통복지기반 구축
5. 존엄한 삶의 마무리 지원 <ul style="list-style-type: none"> 5-1 질 높은 호스피스·완화의료 제공 및 연명의료결정제도 활성화 5-2 생애말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비
□ 추진영역Ⅲ. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회
1. 미래역량을 갖춘 창의적 인재 육성 <ul style="list-style-type: none"> 1-1 교육의 공공성 강화와 격차 완화 1-2 미래사회에 대비한 교육 혁신 1-3 전문인재로서의 성장경로 구축
2. 평생교육 및 직업훈련 강화 <ul style="list-style-type: none"> 2-1 체계적인 생애경력개발 지원 2-2 평생교육·직업훈련의 다양화 및 확대 2-3 누구나 평생교육·직업훈련에 참여할 수 있도록 지원 강화
3. 청년기 삶의 기반 강화: 이행기 지원 <ul style="list-style-type: none"> 3-1 청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위한 일자리 지원 3-2 청년가구의 주거 안정 기반 마련 3-3 안정적으로 삶을 설계하고 사회에 참여할 수 있는 기반 마련
4. 여성의 경력유지 및 성장기반 강화 <ul style="list-style-type: none"> 4-1 여성의 경력유지 지원 정책 강화 4-2 경력단절 여성의 취·창업 지원 4-3 미래 여성핵심인력 양성 기반 구축
5. 신중년의 품격있고 활기찬 일·사회참여 <ul style="list-style-type: none"> 5-1 주된 일자리에서 계속 일할 수 있는 환경 조성 5-2 주된 일자리 퇴직 후 전문성을 활용한 고용·창업기회 확산 5-3 신중년의 사회참여 활성화

과제명

□ 추진영역Ⅳ. 인구구조 변화에 대한 적응

1. 다양한 가족의 제도적 수용

- 1-1 다양한 가족의 제도적 수용 기반 마련
- 1-2 연령통합적 사회 준비
- 1-3 전 국민 사회안정망 강화
- 1-4 지역상생 기반 구축
- 1-5 고령친화사회로의 도약

2. 연령통합적 사회 준비

- 2-1 연령통합 및 생애연령 기준 재정립 논의
- 2-2 세대 간 교류와 소통 강화를 위한 지원 방안 모색
- 2-3 연령통합을 위한 제도적 기반 마련

3. 전 국민 사회안정망 강화

- 3-1 다양한 노동을 포용하는 사회안전망 강화
- 3-2 개인단위 소득보장을 위한 제도 강화
- 3-3 중소기업·비정규직 및 다양한 노동에 대한 보호 강화

4. 지역상생 기반 구축

- 4-1 세대공존 지역사회 조성
- 4-2 생활권 중심의 상생형 지역계획 수립
- 4-3 인구감소지역에 대한 선별적 지원 강화

5. 고령친화사회로의 도약

- 5-1 기술혁신을 통한 스마트 돌봄 체계로의 진화
- 5-2 고령친화기업 지원 및 고령친화산업 육성 기반 마련
- 5-3 인구구조 변화에 따른 분야별 사회시스템 수급 조정
- 5-4 재정의 안정성과 지속가능성

출처: 대한민국정부 (2020: 194~201) 재구성

다. 예산 변화

대한민국정부(2020: 193)에 따르면 제4차 저출산·고령사회 기본계획('21~'25)의 총 투자 계획 규모는 약 383.8조원이다. 이는 제3차 계획의 실제 투자규모(197.5조원) 대비 거의 두 배(약 94%) 가량 증가한 금액이다. 분야별로는 함께 일하고 함께 돌보는 사회구성에 195.8조원, 건강하고 능동적인 고령사회 구축에 130조원, 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 47.8조원, 인구구조 변화에 대한 적응에 10.3조원이 잠정 구성되었다. 연도별·분야별 예산 규모 변화는 다음과 같다.

[표 2-14] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모(잠정)

(단위: 조원)

구분	'21~'25년 소요예산액					
	2021	2022	2023	2024	2025	합계
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	36.4	38.7	38.5	39.8	42.4	195.8
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축	23.2	24.7	26.0	27.3	28.8	130.0
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	9.1	8.6	9.7	10.2	10.1	47.8
4. 인구구조 변화에 대한 적응	1.8	2.2	2.1	2.1	2.1	10.3
계	70.6	74.2	76.3	79.4	83.4	383.8

출처: 대한민국정부 (2020: 193) 재구성

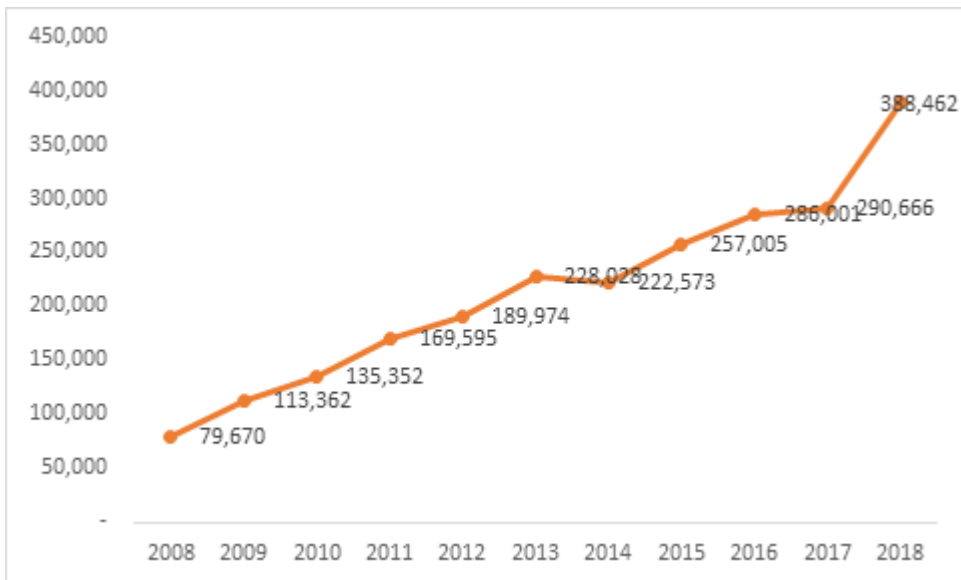
*'21~'25년 소요재원 중 일부는 중기예산 추계 곤란으로 미반영

6 저출산·고령사회 기본계획 예산변화 분석

2008년 이후 저출산·고령사회 기본계획에 담긴 사업을 바탕으로, 연도별 예산 변화의 추이를 살펴보면 다음 그림과 같다. 2008년 7조 9천여억원으로 출발한 관련 예산은 매년 꾸준히 증가하였다. 2014년도는 전년도에 비해 약간 줄어들었으며, 2018년은 전년도에 비해 예산의 증가가 크게 나타나고 있으며, 2018년 기준 38조 8천여억원의 예산이 편성된 것을 확인할 수 있다.

[그림 2-1] 연도별 총 예산의 변화

(단위: 억원)

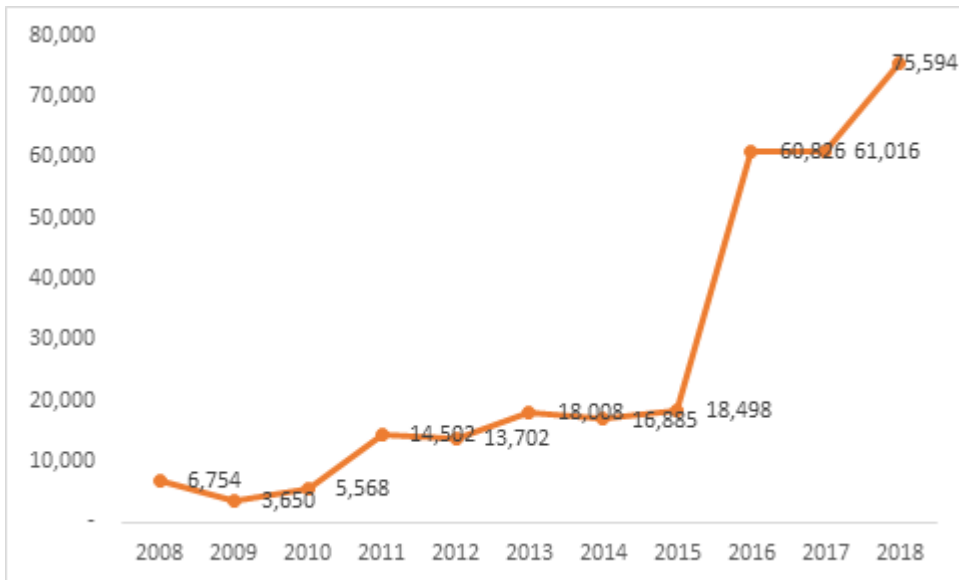


저출생·고령사회 정책 메타평가

본 연구에서는 기본계획의 사업을 생애주기와 정책유형으로 나누어 분석하고 있는데, 먼저 생애주기별 예산변화의 추이를 살펴보았다. 첫째, 영유아/아동/청소년을 대상으로 하는 사업은 2008년 6,754억원으로 출발하여, 2010년 1조 4천억원으로 증가하였으며, 이후 정체되었다. 2016년 6조원 규모로 크게 증가하였으며, 2018년 8조 5천억원 수준으로 증가하였다. 영유아/아동/청소년 관련 예산은 최근 크게 증가한 것으로 보이며, 아동수당과 보육지원 등 사업으로 인한 결과로 해석된다.

[그림 2-2] 영유아/아동/청소년(생후~만24세) 대상 정책의 예산 추이

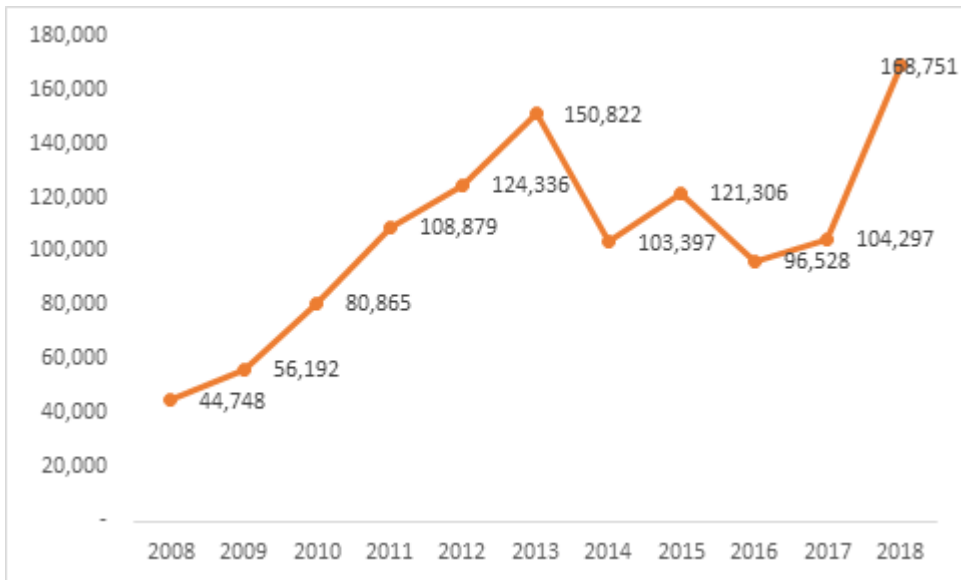
(단위: 억원)



다음으로, 청년에 대한 예산은 4조 4천여억원(2008년)으로 출발하여, 일정한 증가율을 가지면서 가파르게 증가하다가, 2013년을 정점으로 10조원 규모로 감소하였다. 2017년 이후 다시 약 17조원 규모로 크게 증가하였다. 이는 당시 중요한 쟁점으로 대두되던 청년실업의 문제에 대한 대응과정에서 나타난 결과로 보인다.

[그림 2-3] 청년(만25세~만39세) 대상 정책의 예산 추이

(단위: 억원)

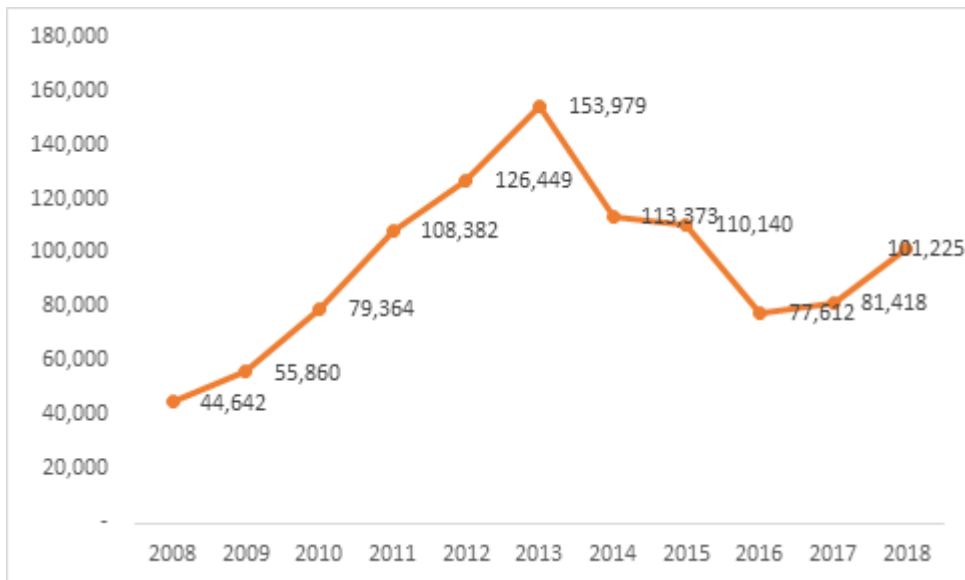


저출생·고령사회 정책 메타평가

세 번째로, 중장년을 대상으로 하는 정책의 예산추이를 살펴보면, 2008년 4조 4천6백 여원 규모로 시작하여, 2013년까지 꾸준히 증가하다가 이후 감소세를 보이고 있다. 다른 생애주기를 위한 예산은 최근 다시 급격히 상승하고 있는 반면, 중장년을 대상으로 하는 사업의 예산은 15조원 규모까지 상승했다가, 10조원 규모로 감소된 뒤 급격한 상승을 보이고 있지는 않다. 전체 예산이 꾸준히 증가한 것을 고려하면, 중장년 대상 예산이 정체를 보이고 있는 것은 저출산·고령사회 기본계획에서 중장년을 대상으로 한 사업의 규모와 비중이 다른 생애주기에 비해 상대적으로 소홀하다는 것을 확인할 수 있다.

[그림 2-4] 중장년(만40세~만64세) 대상 정책의 예산 추이

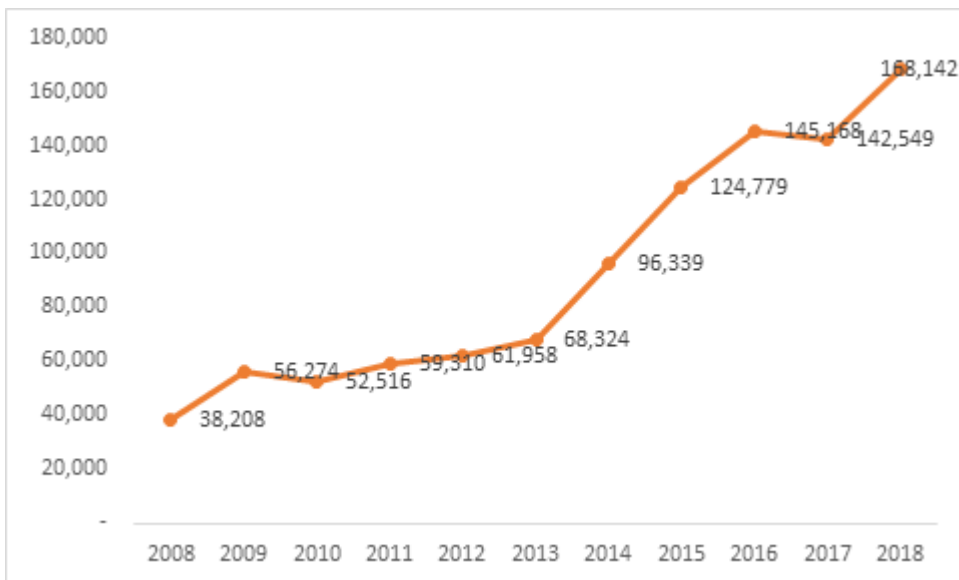
(단위: 억원)



마지막으로, 노년을 대상으로 한 예산은 3조 8천억원 수준(2008년)에서 꾸준히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 2018년 기준 16조원 규모로 증가하였다. 노년 대상 보건의료 사업의 확대, 기초연금 등 소득보장 등 대규모 재정사업이 꾸준히 추진되고 있는 결과를 반영하는 것으로 이해할 수 있다.

[그림 2-5] 노년(만65세 이상) 대상 정책의 예산 추이

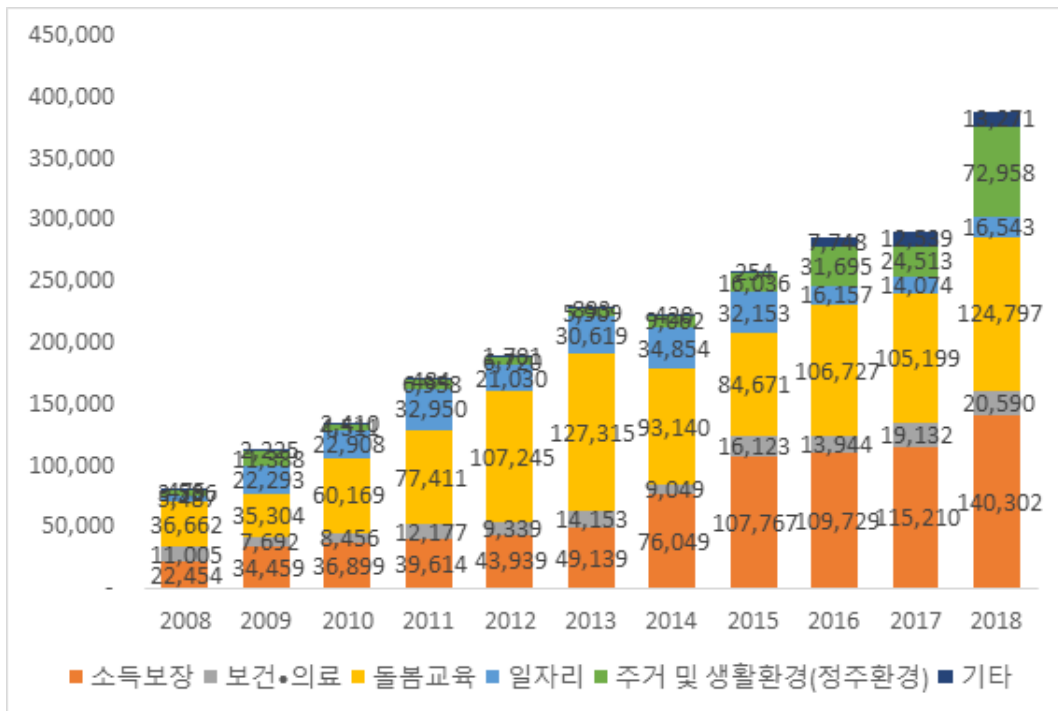
(단위: 억원)



한편, 본 연구에서 중요하게 다루고 있는 정책유형에 대해서도 예산의 변화를 살펴보았다. 정책유형은 소득보장, 보건의료, 돌봄교육, 일자리, 주거 및 생활환경(정주환경), 그리고 기타로 구분된다. 정책유형별로 예산의 변화를 살펴보면, 소득보장과 돌봄교육의 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 2013년의 경우 돌봄교육의 비중이 크게 증가한 것을 확인할 수 있으며, 이후 소득보장 유형이 증가하고 있다. 또한, 전반적인 삶의 질을 강조하기 시작한 최근으로 올수록 주거 및 생활환경에 대한 예산 비중이 높아지고 있는 것도 주목할 만한 부분이다.

[그림 2-6] 정책유형별 예산 추이

(단위: 억원)



7 소결

15년 동안 추진된 제1차-제3차 저출산·고령사회 기본계획은 2020년에 정책성과를 가시화하는 것을 장기적 추진목표 삼고(대한민국정부, 2008: 39) 저출생·고령사회에 대응한 단계적인 정책을 추진해왔다는 점에서 일관적이나 정권 변화나 정책 환경의 변화에 따라 연도별, 기본계획별로 크고 작은 변화를 겪어 왔다. 정책구조 및 사업내용의 경우 대개 5년 단위 중기 계획의 시행을 기점으로 변화하였으나 정권이 변화하는 경우 새 정부의 국정과제 및 정책방향에 부합하는 방향으로 기본계획의 목표나 방향 등이 수정되었다(예: 2008년, 2019년 재구조안). 소요예산의 경우 정도의 차이는 있으나 모든 정책분야의 예산이 매년 증가하는 경향을 보였으며 증가율 역시 커지는 모습을 보였다.

보다 구체적으로 제1-3차 기본계획의 사업내용 변화에 대해 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 2차 계획 수립에 앞서 정부는 1. 정책 수요가 높은 계층에 대한 고려가 부족하였고, 2. 특정 영역의 정책에 편중되었다는 점, 3. 민간부문 참여 부족으로 효과성 제고에 한계가 있었다는 점을 제1차 기본계획의 한계로 판단하였다(대한민국정부, 2011: 19). 이에 2차 기본계획의 수립에 있어 1. 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 정책대상을 확대하여 정책의 체감도 및 실효성을 제고하고, 2. 다각적·종합적 대책을 수립·추진하고자 하였으며 3. 범사회적 정책공조를 추진하고자 하였다(대한민국정부, 2011: 20).

[표 2-15] 제1차·2차 기본계획 추진방향 변화

구분		제1차 계획	제2차 계획
저출산	주요대상	저소득 가정	맞벌이 등 일하는 가정
	정책영역	보육지원 중심	일·가정 양립 등 종합적 접근
고령화	주요대상	65세 이상 저소득 노인	50세 이상 등 베이비붐 세대
	정책영역	소득보장, 요양보호	소득·건강·주거 등 전반적 사회시스템
공통	추진방식	정부 주도	범사회적 정책공조

출처: 대한민국정부(2011; 22) 재구성

제3차 기본계획의 수립에 앞서 정부는 지난 1-2차 기본계획의 수행을 출산·양육에 대한 국가·사회의 책임을 강화하고, 소득보장 등 길어진 노년 삶의 토대를 마련하는 시기로 보았으나(대한민국정부, 2015) 여전히 지속되는 초저출생 현상과 높은 노인빈곤율과 노인자살율, 기대수명과 건강수명 사이 격차 등을 해결해나가야 할 문제로 인식하였다. 이에 3차계획 수립에 있어 저출산·고령사회 대응 패러다임 전환을 통한 종합적이고 구조적인 접근을 시도하고자 하였다(대한민국정부, 2015: 37)는 점에서 기존 두 차례의 계획들과 크게 구분된다. 이후 2019년 제3차 계획은 과제 수를 줄이고 효과성을 높이는 방향으로 재구조화 과정을 거쳤다. 정책목표와 관련성이 낮은 과제는 기본계획에서 제외하여 예산을 점검하고 효과성 높은 과제에 역량을 집중하고자 하였으며 기존 과제들을 구분하여 중요도에 따른 추진 자율성을 부여하고자 하였다. 실제 총 194개 과제 중 대학등록금 부담 경감, 직업능력 개발체계 강화, 고용지원 인프라 확충 등의 과제(저출생 관련)와 농촌지역 활성화, 해외 우수 유학생 유치 확대 등의 과제(고령화) 94개가 기본계획에서 제외되었다(대한민국정부, 2019: 69).

이 밖에도 2021년 3월 30일 진행된 저출산고령사회위원회 회의에 따르면, 앞으로 혼인(비혼가구) 정책과 함께 고령화 시대에 맞는 이민정책에 대한 고민 역시 필요해 보인다. 이 외에도 대학 재정, 국방 인력, 연금 재정 등 머지않은 미래의 인구구조 변화에 대응하는 정책 필요성 역시 제기되었으며 앞으로 이러한 정책들에 대한 관심이 증가할 것으로 예상된다(저출산고령사회위원회, 2021-04-07).

[표 2-16] 3차 기본계획 패러다임 전환 방향

구분	제1·2차 계획	제3차 계획
저출산	기혼가구 보육부담 경감	청년 일자리·주거대책 강화
	제도 도입·기반 조성, 비용지원 위주	사각지대 해소, 실천, 문화 개선 초점
고령화	기초연금·장기요양 등 노후 기반 마련	국민·주택연금 확대 등 노후대비 강화
	노인복지대책 위주	생산인구 확충, 실버경제 등 구조적 대응

출처: 대한민국정부(2015: 37) 재구성

제2절

생애주기별 저출생·고령사회 정책유형 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 개요

본 절에서는 세 차례 진행된 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 주요(중앙정부) 정책들을 생애주기와 정책유형에 따라 유형화하고 연도별 추세를 살펴볼 것이다. 2006년 저출산·고령사회 기본계획이 수립되어 추진된 이후 매년 성과평가를 실시하여 정책 집행 실태를 점검하고 있으나 정부 차원의 성과평가 결과들은 전반적인 정책 우선순위 도출 및 수행체계 개편 등 향후 정책에 대한 개선과제를 논의하는 데 한계가 존재한다. 또한, 저출생·고령화 현상 혹은 인구정책에 관한 많은 연구가 국가기관 보고서 및 학술 논문 등을 통해 활발히 진행되고 있음에도 불구하고, 특히 학술연구의 경우 세부 정책이나 특정 분야에 논의가 국한된 경향이 있어 관련 정책들의 성과를 종합적 관점에서 살펴볼 필요성이 있다. 선행연구의 공백을 고려하여, 본 연구는 지난 3차례에 걸친 저출산·고령사회 기본계획의 중앙정부 차원의 정책들을 총망라하여 연도별 정책현황을 살펴보고 생애주기별 정책유형의 매트릭스를 구성하고자 한다.

2 분류 기준

정책유형 검토를 위하여 본 연구는 한국보건사회연구원의 저출생·고령사회 기본계획 연차 성과평가보고서(2007~2018)에 포함된 사업들을⁵⁾ 세부 성과지표⁶⁾ 단위로 구분하여 분류하였다.⁷⁾ 이는 개별 정책을 생애주기와 정책유형에 따라 유형화하여 정책유형의 혼합(policy mix) 현황을 살펴보기 위함이다.

생애주기는 정책대상의 생애주기에 따라 네 개로 분류하였으며 연령에 따라 1. 아동·청소년(만25세 미만), 2. 청년(만25세~39세), 3. 중장년(만40세~64세), 4. 노년(만65세 이상)으로 나누어 진다. 생애주기 구분은 각 정책사업의 사업명, 사업내용 및 성과지표를 고려하여 정책의 실질적인 수혜대상을 기준으로 하였으며 각 생애주기에 해당하는 경우(1)와 그렇지 않은 경우(0)를 구분하여 코딩하였다. 보다 구체적으로, 생애주기의 측정은 실제 분석 단위의 기준이 되는 세부 사업의 내용과 성과지표에 따라 판단하였다. 예컨대 행정안전부의 ‘읍면동 복지허브화’ 사업은 ‘고령사회대비 지방 행정·재정제도 개선(중분류)’을 위한 정책으로 분류되지만 실제 사업명과 사업내용, 성과지표를 고려한다면 전 생애단계를 대상으로 한 정책으로 볼 수 있다. 또, 가족 단위 사업의 경우 수혜대상을 특정하기 어려움이 있을 수 있으나 ‘아동수당’과 같이 아동을 대상으로 하는 사업들의 경우 ‘아동·청소년기’에 해당하는 것으로 구분하였다. ‘보육료 지원’과 같이 부모의 돌봄보육을 지원하기 위한 정책들은 ‘청년기’와 ‘중장년기’를 대상으로 한 정책으로 보았다. 생애주기 구분에 있어 정책이 여러 생애주기를 대상으로 하는 경우, 해당되는 생애주기를 모두 ‘1’로 코딩하여 복수생애주기를 허용하였다(예: 1인 1 국민연금 확립). 이민자를 위한 정책 처럼 생애주기를 특정하기 어려운 경우나 인식개선 사업, 통계기반 구축사업, 법·제도 정비사업 중 정책대상을 특정하기 어려운 경우(예: 비혼·동거 가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선 사업)는 모든 생애주기에 해당된다고 보았다.

5) 이 외에도 연도별 시행계획(2007~2018) 및 중기 저출생·고령사회 기본계획들을 추가적으로 검토하였다.

6) 성과지표를 기준으로 과제를 측정하였기 때문에 연도별 성과계획 및 성과평가상 과제 수와 일치하지 않을 수 있으며 시행계획상 성과목표에 따라 동일한 사업에 다수의 성과지표가 포함될 수 있다.

7) ‘생애주기별 저출생·고령사회 정책유형 검토’는 저출생·고령사회 정책 메타평가를 위해 취합한 메타평가DB를 사용하였다.

[표 2-17] 생애주기 분류 기준

구분		연령	주요 내용
1	아동·청소년기	생후~만25세 미만	아동, 청소년, 대학생 대상 정책
2	청년기	만25세~39세	결혼·출산·육아·돌봄 관련 정책 일자리(고용, 교육훈련) 정책
3	중장년기	만40세~64세	육아·돌봄 및 일자리 정책 노후준비 관련 정책
4	노년기	만65세 이상	노년기 대상 정책

출처: 연구진 작성

정책유형은 1. 소득보장, 2. 보건·의료, 3. 돌봄교육, 4. 일자리, 5. 정주환경으로 구분하였으며 어떠한 정책유형에도 포함되지 않는 경우 6. 기타 영역으로 하였다. 정책유형 구분의 경우 복수 정책유형의 가능성을 배제하여 하나의 범주형 변수를 구성할 수 있도록 하였다. 복수의 정책영역에 해당될 여지가 있는 경우 마찬가지로 각 정책사업의 사업명, 사업내용 및 성과지표를 살펴보고 정책유형을 구분하였다. 예컨대 고용과 연계되는 교육훈련 및 지원사업은 일자리 정책으로 분류하였고 육아휴직사용을 제외한 사업장을 기반으로 한 일-생활 양립 및 근무환경 개선 사업들 역시 일자리 정책으로 분류하였다. 육아휴직에 관하여, ‘육아휴직자 수’를 성과지표로 하는 경우는 돌봄교육(3) 정책으로 구분하였으나 이 밖에 사업장을 기반으로 한 ‘육아휴직 후 직장복귀 지원 프로그램’, ‘육아기 근로시간 단축 활성화’, ‘직장 어린이집 설치’ 등의 사업은 일자리(4) 정책으로 분류하였다. 또, ‘유연근무제에 대한 국민적 공감대 확산을 위한 홍보 정책’ 등 국민인식개선 및 사회적 배려 강화 사업은 인프라 조성 및 생활환경을 위한 정주환경(5) 정책으로 분류하였다. 이 밖에 무보수성 사회활동과 박람회 개최, 외국인 관련 통계 기반 구축사업, 고령친화제품 수출 관련 사업들이 기타 영역(6)에 포함된다.

3 생애주기 및 정책유형에 따른 연도별 정책현황

가. 생애주기별 정책현황

저출생·고령사회 기본계획에 포함된 연도별 정책사업 수 현황을 정책대상의 생애주기에 따라 구분하여 살펴보면 [표 2-18]과 같다. 생애주기 유형의 경우 각 정책사업의 사업명, 사업내용 및 성과지표를 살펴보고 실질적으로 정책에 의한 수혜를 받는 정책대상⁸⁾을 기준으로 각 생애단계에 해당하는지를 판단하였으며 정책대상에 따라 복수 생애주기⁹⁾에 포함이 가능하도록 하였다.

초기 생애단계에 해당하는 아동·청소년기¹⁰⁾는 연구의 시간적 범위인 12년('07~'18) 동안 총 1,131개 세부과제가 시행되었으며 이는 전체 3,705개 정책 중 30.5%에 해당한다. 이들 정책들은 정도의 차이는 있으나 매 시행계획의 진행에 따라 사업 수 비중이 감소하는 경향을 보인다는 점에서 특징적이다. 청년기의 경우 총 2,053개 사업이 청년기에 포함되었으며 전체 사업 중 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 청년기를 대상으로 한 정책들의 경우 2차 기본계획에서 그 비중이 감소하였으나 제3차 기본계획에서는 다시 사업 수가 증가하는 경향을 보였다. 이는 결혼·출산 및 일자리 정책 대부분이 청년세대를 대상으로 하고 있고, 그 범위 역시 제3차 계획을 기점으로 확장되고 있기 때문으로 생각할 수 있다. 한편, 중장년을 대상으로 한 정책의 수는 총 2,053개(55.4%)로 전체 사업에서 청년기 다음으로 많은 비중을 차지하고 있으나 그 수와 비중이 감소하고 있었다. 노년기를 대상으로 한 사업의 경우 연도에 따른 차이는 있으나 대체로 사업 비중이 증가하고 있다. 전체 3,705개 정책 중 1,624개(43.7%) 사업이 노년기를 대상으로 한 사업에 해당한다. 노년기를 대상으로 한 사업 수 증가는 저출생·고령화 현상으로 인해 노년층을 대상으로 한 정책들이 증가하고 있기 때문으로 유추할 수 있다.

8) 예컨대 같은 저출생 분야라 할 지라도, 아동수당은 아동을 정책대상으로 보았으며 육아휴직, 양육비, 사교육비, 임신·출산 지원 등은 부모인 청년·중장년층을 정책대상으로 판단하였다.

9) 부모를 대상으로 하는 육아·보육 정책의 경우 '청년기'와 '중장년기' 모두에 해당하는 것으로 보았다. 이 외에 특정 생애단계가 아닌 전국민을 대상으로 한 인식개선 사업이나 통계기반 구축, 행정제도 정비 등은 모든 생애주기에 해당된다고 보았다.

10) 본 연구에서의 아동·청소년기는 만25세 미만의 영유아·아동·청소년기 및 대학생까지의 시기를 포함한다.

[표 2-18] 생애주기에 따른 연도별 정책현황(사업수)

	생애주기 구분								계
	아동·청소년		청년		중장년		노년		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
2007	104	33.7	186	60.2	174	56.3	133	43.0	309
2008	93	28.0	210	63.3	208	62.7	144	43.4	332
2009	88	28.3	190	61.1	184	59.2	133	42.8	311
2010	70	26.2	163	61.0	154	57.7	121	45.3	267
2011	100	31.3	181	56.7	188	58.9	133	41.7	319
2012	108	32.0	177	52.4	202	59.8	153	45.3	338
2013	103	30.7	174	51.9	193	57.6	153	45.7	335
2014	89	28.6	169	54.3	174	55.9	141	45.3	311
2015	87	29.2	168	56.4	161	54.0	120	40.3	298
2016	98	33.9	169	58.5	140	48.4	137	47.4	289
2017	99	31.6	181	57.8	143	45.7	136	43.5	313
2018	92	32.5	163	57.6	132	46.6	120	42.4	283
정책수(%)	1,131	30.5	2,131	57.5	2,053	55.4	1,624	43.8	3,705

*생애주기는 중복가능하며 각 생애주기유형의 비중(%)은 전체 사업대비 비중을 의미함
출처: 연도별 저출산·고령사회정책 성과평가보고서(2007~2018) 검토하여 연구진 작성

나. 정책유형별 정책현황

저출생·고령사회 기본계획에 포함된 연도별 정책사업 수 현황을 정책유형에 따라 구분하여 살펴보면 [표 2-19]와 같다. 정책유형의 구분 과정에서 소득보장, 보건·의료, 돌봄·교육, 일자리, 그리고 정주환경 모두에 포함되지 않는 정책들은 기타영역으로 분류하였다. 기타 유형의 경우 대개 특정 생애단계나 정책유형에 포함되지 않는 정책으로 구성되어¹¹⁾ 상세한 논의에 대해서는 5개 유형만을 검토 대상으로 삼았다. 정책유형은 생애주기 구분과 다르게 중복을 허용하지 않았다.

정책유형을 기준으로 정책현황을 살펴보면 12년('07~'18) 동안 전체 3,705개 정책 중 302개 정책이 소득보장 정책에 포함되었다. 이는 전체 사업의 8.2%에 해당하며 정책유형 중 가장 적은 비중에 해당한다. 보건·의료 정책의 경우 총 521개 사업이 포함되었다. 연도에 따른 차이는 있으나 보건·의료 정책유형은 사업 수와 비중이 감소하는 추세다. 돌봄교육 분야의 경우 전체 3,705개 사업 중 697개 사업(18.8%)이 포함되었다. 돌봄교육분야의 경우 전체 사업 중 비중 및 사업 수가 시행계획에 따라 증가하는 경향을 보인다는 점에서 보건의료 분야와 구분된다. 실제 정책 초기에는 보건의료정책의 비중이 돌봄교육에 비해 더 컸으나 2009년 이후부터는 돌봄교육정책의 수가 상대적으로 확대된 것을 확인할 수 있다. 일자리 관련 정책의 경우 전체 사업의 31.3%(1,158개)을 차지할 정도로 전체 저출생·고령사회 정책에서 차지하는 비중이 크다. 일자리 관련 정책의 경우 사업 수가 2차 계획 때 크게 늘었다가 3차계획 때 감소한 측면이 있으나 여전히 가장 많은 비중을 차지하는 정책유형에 해당한다. 마지막으로 총 536개(14.5%) 사업이 정주환경 정책에 포함된다. 정주환경의 경우 2차 계획 때 사업의 수와 비중이 감소하였다가 3차 계획 때 크게 증가하였는데 이는 3차 계획 수행에 앞서 관련 사회구조와 시스템에 관한 패러다임 전환이 있었기 때문으로 보인다.

11) '장교·부서관 중심 병력구조 정예화', '외국인 관련 통계기반 구축' 등이 기타 정책영역에 해당한다.

[표 2-19] 정책유형에 따른 연도별 정책현황(사업수)

	정책유형 구분										계
	소득보장		보건·의료		돌봄·교육		일자리		정주환경		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
2007	29	9.4	61	19.7	42	13.6	93	30.1	56	18.1	309
2008	34	10.2	62	18.7	51	15.4	102	30.7	50	15.1	332
2009	32	10.3	47	15.1	48	15.4	88	28.3	42	13.5	311
2010	19	7.1	32	12.0	45	16.9	78	29.2	39	14.6	267
2011	27	8.5	40	12.5	67	21.0	114	35.7	28	8.8	319
2012	23	6.8	39	11.5	71	21.0	116	34.3	38	11.2	338
2013	28	8.4	43	12.8	63	18.8	108	32.2	40	11.9	335
2014	29	9.3	41	13.2	59	19.0	111	35.7	37	11.9	311
2015	19	6.4	44	14.8	56	18.8	111	37.2	38	12.8	298
2016	24	8.3	36	12.5	63	21.8	77	26.6	53	18.3	289
2017	18	5.8	44	14.1	70	22.4	81	25.9	60	19.2	313
2018	20	7.1	32	11.3	62	21.9	79	27.9	55	19.4	283
정책수(%)	302	8.2	521	14.1	697	18.8	1,158	31.3	536	14.5	3,705

*기타 유형은 생략하였음 (2007년 28개, 2008년 33개, 2009년 54개, 2010년 54개, 2011년 43개, 2012년 51개, 2013년 53개, 2014년 34개, 2015년 30개, 2016년 36개, 2017년 40개, 2018년 35개 사업)

출처: 연도별 저출산·고령사회정책 성과평가보고서(2007~2018) 검토 후 연구진 작성

4 생애주기별 정책유형 매트릭스

가. 정책 매트릭스

2007년부터 2018년까지 3차례에 걸친 저출산·고령사회 기본계획의 주요 정책들을 생애주기(아동·청소년, 청년, 중장년, 노년)와 정책유형(소득보장, 보건·의료, 돌봄교육, 일자리, 정주환경)을 기준으로 유형화한 결과를 토대로 정책유형 혼합(policy mix) 현황을 살펴보면 [표 2-20]과 같다. 정책유형 매트릭스에 따르면, 아동·청소년기를 대상으로 한 사업들은 대체로 돌봄교육(276개, 24.4%)과 정주환경(286개, 25.3%)에 해당한다. 또한, 가족 형성기 및 확장기에 속하는 동시에 활발한 경제활동을 할 것으로 예상되는 청년기와 중장년기의 경우 다수 사업이 돌봄교육(486개, 23.7%)과 일자리(929개, 45.3%) 분야를 중심으로 분포되어 있었다. 노년기의 경우 정주환경(339개, 20%) 및 기타(427개, 26.3%) 정책유형에 포함되는 사업의 수가 많았다.

[표 2-20] 생애주기별 정책유형 매트릭스(정책수)

(N=3,705)		생애주기							
		아동·청소년		청년		중장년		노년	
		N	%	N	%	N	%	N	%
정책 유형	소득 보장	106	9.4	236	11.1	234	11.4	167	10.3
	보건 의료	219	19.4	219	10.3	98	4.8	287	17.7
	돌봄 교육	276	24.4	500	23.5	486	23.7	120	7.4
	일자리	145	12.8	831	39.0	929	45.3	284	17.5
	정주 환경	286	25.3	235	14.5	186	9.1	339	20.9
	(기타)	99	8.8	110	5.2	120	5.8	427	26.3
정책수(%)		1,131	100	2,131	100	2,053	100	1,624	100

*각 생애주기를 기준으로 정책유형을 분류하였음. 생애주기는 정책에 따라 세대간 중첩가능.

출처: 저출산·고령사회위원회(2018) '저출산·고령사회 정책 로드맵'을 바탕으로 연구진 작성

생애주기별 정책유형을 나타낸 매트릭스는 본 연구에 포함된 전체 3,705개 사업이 어떠한 인구집단을 대상으로 하며 어떠한 정책유형을 통해 집행되고 있는지에 대한 정보를 제공 한다.

나. 대표 사업

[표 2-21]은 정책 매트릭스의 각 영역에 해당하는 주요사업들을 정리한 것이다. 대표 사업들을 생애단계별로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 아동·청소년기(만25세 미만)를 정책수혜대상으로 하는 경우, ‘아동수당지급’이 대표적인 1) 소득보장 정책에 해당된다. 아동수당은 2019년 9월부터 만7세 미만 아동에게 월 10만원을 지급하는 제도이다. ‘영유아 (완전) 예방접종’이나 ‘어린이 급식 위생·영양관리’ 등은 아동이 안전한 사회를 만들기 위한 대표적인 2) 보건의료 사업으로 분류되며 ‘대학등록금 부담 경감’, 학교 통폐합 등 ‘학교시설 적정수준 관리’, 청소년 시설이용 등 ‘청소년활동 인프라 확충’ 사업들은 대표적인 3) 돌봄교육 사업으로 볼 수 있다. PRIME 사업으로 대표되는 ‘직업능력 개발체계 강화’ 정책과 ‘적성·능력 중심으로 전환을 위한 교육·고용체계 개편’, ‘산업수요에 맞는 인력공급을 위한 대학교육 개선’ 등의 노력은 구직을 앞 둔 청소년 및 대학생을 대상으로 한 4) 일자리 사업이며 이 외에 ‘청소년 성범죄 예방’, ‘아동학대 예방 및 보호’ ‘학교폭력예방’을 목적으로 한 일련의 정책들이 아동·청소년기의 주거 및 생활환경 개선을 위한 주요 사업이다.

청년기를 정책수혜대상으로 하는 경우, 결혼·출산에 관한 사업들을 중심으로 대표사업이 구성 된다. ‘근로장려금’과 ‘자녀장려금’과 같은 결혼·출산친화적 세제 개선 사업들이 대표적인 1) 소득보장 정책에 포함되며 이 외에 국민연금 사각지대해소를 위한 연금보험료 지원사업 역시 청년(및 중장년) 세대를 위한 소득보장 정책에 해당된다. ‘난임부부 종합지원체계 구축’, ‘산모·신생아 건강관리 지원사업 운영 내실화’ 외 ‘여성건강 증진 강화’(예: 자궁경부암 백신 예방접종)를 위한 사업들은 2) 보건의료 정책에 포함되며 보육료 지원이나 시간제 보육 제공반 등 수요자 맞춤형 보육체제를 위한 정책들은 3) 돌봄보육 영역의 대표적인 정책이라 할 수 있다. 이 외에 ‘육아휴직급여 및 직장복귀 지원’에 관한 제도나 민간의 청년일자리 창출 노력 지원과 같은 ‘노동개혁을 통한 고용

창출력과 일자리 질 제고' 정책 및 내일배움카드 제도, 이 밖의 중소기업 및 비정규직을 위한 직업훈련 교육제도 등이 3) 일자리 정책에 해당한다. 청년, 신혼부부, 다자녀가정을 대상으로 한 주거정책들은 5) 정주환경 개선을 위한 대표정책이다.

중장년기를 정책수혜대상으로 하는 경우, 정책의 수는 많지만 중장년만을 대상으로 하는 정책들은 많지 않은 편이다. '노후준비 지원 확대', '퇴직·개인연금 확산·정책', '연금보험료 지원사업 시행' 등 노후준비를 위한 정책들이 중장년을 대상으로 한 대표적인 1) 소득보장 정책에 해당하나 2) 보건의료 정책의 경우 중장년을 대상으로 한 특징적인 정책들은 미비한 실정이다. 청년기 돌봄교육 대표정책을 포함한 '초등 돌봄수요 대응체계 강화', '지역아동센터 운영 내실화'와 같은 정책들과 평생학습도시 지정 등을 내용으로 하는 '4050 뉴스타트 통합지원' 사업 역시 존재한다. 4) 일자리 정책 역시 청년 세대를 대상으로 한 대표 정책들과 더불어 '공동 직작 어린이집' 확대와 같이 주된 일자리로서 중소기업 매력도 제고를 위한 정책, 재직근로자 직업능력개발사업 효율성 제고와 같은 정책들이 대표적이나 '중·고령자 취업지원'과 같이 중장년기를 대상으로 한 일자리 정책도 나타나는 추세이다. 5) 정주환경을 위한 정책 역시 '베이비붐 세대 맞춤형 귀농·귀촌 사업을 제외한다면 대다수 전생애주기나 노년기와 중복된 생애주기에 해당하는 정책들로 구성되어 있다. 정책 수가 많음에도 불구하고 중장년기만을 대상으로 한 정책이 상대적으로 적은 것은 다른 생애주기와 비교되는 특징이다.

마지막으로, '기초연금', '농지연금', '주택연금' 등 노년기의 소득보장을 위한 연금제도 내실화 사업들은 대표적인 1) 소득보장 정책에 해당되며 실제 많은 예산이 노년기 소득보장 사업을 위해 집행되고 있다. '장기요양보험제도 고도화', '노인요양 인프라 확충', '치매에 대한 대응체계 강화' 등 고령자의 질병예방 및 관리 또는 후기의료체계 강화에 관한 사업들은 대표적인 2) 보건의료사업이다. 이 외에 고령자를 대상으로 한 '교통안전교육', '정보화 교육' 지원사업들이 노년기를 대상으로 한 3) 교육돌봄 정책에 해당하며 돌봄서비스 공급 등 '중·고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화', '중·고령자 취업 지원 활성화' 및 '중·고령자 창업지원체계강화' 사업 등은 중장년 세대를 포함한 노년기 취업 지원을 위한 4) 일자리 사업에 해당한다. 독거노인 보호과 같은 '노인안심 생활 지원' 사업들과 고령자를 위한 임대주택 사업은 노년기를 대상으로 한 대표적인 5) 정주환경 정책에 포함된다.

[표 2-21] 생애주기별 정책유형 매트릭스(대표사업)

구분		생애주기			
		아동·청소년	청년	중장년	노년
정책 유형	소득 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 아동수당지급 - 1인 1 국민연금 확립* 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로장려금 지급 - 자녀장려금 지급 - 연금보험료 지원사업 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 노후준비 지원 확대 - 퇴직·개인연금 확산·정착 - 연금보험료 지원사업 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금 내실화 - 농지연금 활성화 - 주택연금제도 활성화
	보건 의료	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아 예방접종(완전접종) - 어린이 급식 위생·영양관리 - 산모·신생아 건강관리 지원 사업 운영 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> - 난임부부 종합지원체계 구축 - 산모·신생아 건강관리 지원 사업 운영 내실화 - 여성건강 증진 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 중심 통합건강관리 체계 구축* - IT연계 스마트 케어 활성화* - U-health 서비스 확충* 	<ul style="list-style-type: none"> - 장기요양보험제도 고도화 - 노인요양 인프라 확충 - 치매에 대한 대응체계 강화
	돌봄 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 대학등록금 부담 경감 - 학교시설 적정수준 관리 (예: 통폐합/개교) - 청소년활동 인프라 확충 	<ul style="list-style-type: none"> - 수요자 맞춤형 보육체계 개편 (보육료 지원, 시간제 보육) - 만3~5세 누리과정 도입·확대 - 양육수당 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 초동 돌봄수요 대응체계 강화 - 지역아동센터 운영 내실화 - 4050 뉴스타트 통합지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 고령운전자 안전교육 추진 - 고령층 정보화 교육 지원 - 범국민적 양성평등 교육*
	일자리	<ul style="list-style-type: none"> - 직업능력 개발체계 강화 (PRIME 사업) - 적성·능력 중심으로 전환을 위한 교육·고용체계 개편 - 산업수요에 맞는 인력공급을 위한 대학교육 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직급여 정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 - 노동개혁을 통한 고용창출력 과 일자리 질 제고 - 실업자 훈련 계좌제 확대 (예: 내일배움카드) 	<ul style="list-style-type: none"> - (중소기업) 직장 어린이집 설치 지원 - 재직근로자 직업능력개발사업 효율성 제고 - 중·고령자 취업 지원 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 중·고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화(4개 돌봄분야) - 중·고령자 취업지원 활성화 (예: 민간 노인일자리 창출) - 중·고령자 창업지원체계 강화

구분		생애주기			
		아동·청소년	청년	중장년	노년
정주 환경		<ul style="list-style-type: none"> - 청소년 성범죄 예방활동 강화 - 아동학대 예방·보호체계 강화 - 학교폭력예방 및 대책지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 주택 마련자금 지원 강화 - 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 확대 - 청년 전세임대 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 베이비붐 세대 맞춤형 귀농·귀촌 - 농촌지역 활성화* - 편리한(고령친화적) 교통환경 조성* 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인안심생활 지원 (예: 독거노인 보호, 노인돌봄 기본서비스, 응급안전 알림서비스) - 고령자를 위한 임대주택 공급 확대
	(기타)	<ul style="list-style-type: none"> - 아동정책 기본계획수립 - 청소년정책 시행계획 수립 - 아동실태조사 및 통계정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 장교·부서관 중심 병력구조 정예화 - 병역자원 확보를 위한 전환·대체복무 감축·폐지 - 결혼준비 단계별 종합정보 제공 및 결혼준비 프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 노후설계서비스 인프라 구축 (예: 노후설계지원법 입법, 노후설계 교육프로그램 개발) - 가족 여가프로그램 개발 및 가족형 관광인프라 확충* (예: 캠핑장, 문화축제 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자 사회활동 지원사업의 공익활동 내실화(공익활동) - 노인여가활동 활성화를 위한 인프라 지원(체육시설) - 고령세대의 여가 기회 확대 (통합문화이용권, 바우처 등)
정책수		1,131	2,131	2,053	1,624

출처: 연도별 성과평가보고서 검토 후 연구진 작성 ; *는 전체 생애단계를 대상으로 한 사업

5 소결

본 절에서는 2007년부터 2018년도까지의 저출생·고령사회 기본계획에 포함된 중앙 정부의 주요 정책들을 생애주기와 정책유형에 따라 분류하고 이에 따른 연도별 정책의 현황과 정책유형의 매트릭스를 통한 정책혼합 현상에 대해 살펴보았다.

생애주기와 정책유형으로 정책유형을 구분하였을 때, 각 영역에 고유한 특징이 드러나는 사업들이 많았으며 대표 사업들의 예시를 통해 이에 대해 파악할 수 있었다, 그러나 다른 한편으로 전체 생애주기, 즉, 전 국민을 대상으로 한 주요 사업들 역시 존재했다. 예컨대 전생애주기를 대상으로 하는 공적 연금 강화 정책(예: 1인 1국민연금 확립) 지속적이고 강력하게 추진되는 사업 중 하나다. 이 외에 아동수당이나 기초연금, 농지/주택연금과 같이 특정 생애주기를 대상으로 하더라도 소득보장의 성격이 있는 사업들은 현재 많은 예산을 지출하고 있는 정부 저출생·고령사회 정책의 주요 사업들이라 할 것 있다. 보건의료 분야에서 사전 예방적 보건의료체계 구축을 위한 ‘지역사회 중심 통합 건강관리체계 구축사업’, ‘건강증진사업’ 등에 대한 지속적인 정책 노력이 이루어지고 있으며 ‘다문화가족에 대한 생애주기별 맞춤형 서비스 제공’, ‘가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화’, ‘편리한 교통환경’, ‘농촌지역 활성화’ 등 다양한 사업들이 관련 인프라 조성 혹은 인식 제고를 위한 사업들로 추진되고 있었다.

전 생애를 대상으로 하는 사업들의 경우, 저출생·고령사회 대응을 위한 사회 구조와 인프라 형성에 있어 중요한 역할을 하기 때문에 본 연구가 향후 제언할 생애주기 및 정책유형 등 다양성에 기반한 수요자 맞춤형 정책의 개발과 함께 정부 차원의 지속적인 관심과 노력이 필요한 영역이라 할 것이다.

제3장

생애주기별 저출생·고령사회 대책 메타평가

제1절 평가방법

제2절 메타평가 DB의 기초통계분석

제3절 저출산·고령사회 기본계획의 과제수준 메타평가

제 1절 평가방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 자료 수집: 메타평가 DB구축

저출생·고령사회 대책에 대한 메타평가 분석을 위해 본 연구는 한국보건사회연구원이 수행한 연차별 성과보고서를 바탕으로 메타평가 DB를 구축하였다. 이는 제 2장 생애주기별 정책매트릭스 구성에 사용한 DB와 동일하다. 보다 구체적으로 연구수행을 위하여 연구진은 2007년도부터 2018년까지 12년 동안의 저출생·고령사회 기본계획 성과평가 연차 보고서들을 기반으로 지금까지 수행된 저출생·고령사회 정책들의 사업들을 살펴보고 개별 사업의 정책분야, 주관부처, 성과지표, 그리고 성과평가 결과(예산집행률, 목표달성도)에 관한 데이터를 수집하였다. 메타평가 DB 내의 세부사업들은 성과지표를 기준으로 측정하였기 때문에 연도별 성과계획 및 성과평가 상의 과제 수와 일치하지 않을 수 있는데 이는 동일한 과제에 복수 성과지표¹²⁾가 있을 수 있기 때문이다. 다만 예산의 경우 사업별로 배분되어 동일한 예산 안에 여러 과제(여러 성과지표)들이 포함될 수 있다. 데이터 수집 과정에서 중기 계획이나 연도별 시행계획에 포함되어 있으나 해당연도에 사업이 시행되지 않은 경우(종료나 완료된 경우)는 당해연도 DB에 포함하지 않았으며 이 외에 사업의 성과지표가 없는 경우(혹은 평가제외사업), 비예산사업인 경우, “기타사업”에 포함되는 경우들을 구분하여 코딩하였다.

12) 예컨대 2018년도 고용노동부 주관사업인 “청년이 체감할 수 있는 고용지원 인프라 확충” 사업의 경우 1) 청년정책에 대한 인지도, 2) 프로그램 수혜율, 3) 일경험사업 참여자 만족도의 세 가지 세부성과지표로 구성되어 있다.

2 변수의 측정 및 분석 방법

메타평가의 종속변수는 정책(혹은 사업)의 성과달성수준이며 이는 성과평가 보고서상의 목표달성률과 예산집행률에 해당한다. 연구의 독립변수는 정책유형이다. 본 연구는 정책유형에 따른 메타평가를 수행하기 위해 각 정책사업의 사업명, 사업내용 및 성과지표에 기반하여 정책 수혜대상의 생애주기와 정책유형의 두 개 정책유형 변수를 구성하였다.¹³⁾ 생애주기 구분은 실질적인 정책 수혜 대상에 따라 1. 아동·청소년기, 2. 청년기, 3. 중년기, 4. 노년기의 4개 유형으로 분류하였으며 개별 사업이 생애주기에 해당하는 경우(1)와 그렇지 않은 경우(0)를 구분하여 더미변수로 측정하였다. 정책유형은 1. 소득보장, 2. 보건·의료, 3. 돌봄교육, 4. 일자리, 5. 정주환경으로 구분하였으며 5개 영역에 포함되지 않는 경우 6. 기타 영역으로 보았다. 정책유형 구분의 경우 하나의 범주형 변수로 측정하였다.

이 외에도 본 연구는 정책의 성과에 영향을 줄 수 있을 것이라 판단되는 정책분야, 주관부처, 예산집행액 등의 정보를 DB에 포함하여 통제변수로 활용하였다. 정책분야의 경우 주요변수인 ‘정책 생애주기’와의 상관성을 우려하여 포함여부에 따라 모형을 구분하여 분석을 실시하였다. 또, 자료의 한계로 2007년과 2008년의 예산집행액 정보를 구할 수 없었음 고려하여 예산집행액을 통제변수로 추가하지 않은 모형(2007~2018년도)과 통제한 모형(2009~2018년도)을 구분하였다. 마지막으로, 목표달성률의 경우 정책의 최종 성과지표로 목표달성률에 영향을 줄 수 있을 것이라 생각되는 예산달성률 변수를 추가적인 통제변수로 활용하였다. 분석에는 전체 기간에 대한 통합모형(pooled OLS)을 활용하였으며 연도 변수를 통제하여 고정효과 분석을 실시하였다.

13) 정책유형 분류에 대한 보다 자세한 설명은 제2장 제2절 참고

[표 3-1] 변수 구성 및 측정

변수		내용	척도
종속 변수	예산집행률	예산집행률	___%
	목표달성률	목표달성률	___%
독립 변수	정책생애주기	아동·청소년기	해당=1 해당없음=0
		청년기	
		중년기	
		노년기	
	정책유형	소득보장	소득보장(1), 보건의료(2), 돌봄교육(3), 일자리(4), 정주환경(5)
		보건의료	
		돌봄교육	
		일자리	
정주환경			
통제 변수	예산집행액	예산집행액	___ 백만원
	정책분야	저출생, 고령사회, 성장동력·대응기반	저출생(1), 고령사회(2), 성장동력·대응기반(3)
	주관부처	주관부처	국무조정실(1), 기획재정부(2), 교육부(3), 과학기술정보통신부(4), 외교부(5), 법무부(6), 국방부(7), 행정안전부(8), 문화체육관광부(9), 농림축산식품부(10), 산업통상자원부(11), 보건복지부(12), 고용노동부(13), 여성가족부(14), 국토교통부(15), 중소벤처기업부(16), 인사혁신처(17), 식품의약품안전처(18), 금융위원회(19), 통계청(20), 병무청(21), 경찰청(22), 농촌진흥청(23), 질병관리청(24), 저출산고령사회위원회(25)
	기준연도	기준연도	___년

제2절

메타평가 DB의 기초통계분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정책분야별 사업분포('07~'18)

메타평가 분석에 앞서 기초통계분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. [표 3-2]는 제1차-제3차 저출산·고령사회 기본계획에서(2007~2018)¹⁴⁾ 시행되었던 세부 사업¹⁵⁾들을 정책분야(대영역)에 따라 분류한 것이다. 연구에는 제1차 기본계획 총 4개년 1,219개 사업, 제2차 기본계획 총 5개년 1,601개 사업, 그리고 제3차 기본계획 총 3개년 885개 사업을 포함한 총 3,705개 사업이 포함되었다. 정도의 차이는 있으나 모든 시행계획에서 저출생 분야 사업이 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 또, 1-2차 기본계획에서 성장동력 분야의 사업들이 비교적 많았던 반면 제3차 기본계획에서는 성장동력 분야가 사라지고 소수의 대응기반 분야 정책사업들이 시행되었다. 이는 기본계획 변화에 따른 정책흐름의 변화를 유추할 수 있게 한다.

14) 본래 제1차 기본계획은 2006~2010년, 제2차 계획은 2011~2015년, 제3차 기본계획은 2016~2020년에 걸쳐 수행되었으나 본 연구는 자료수집의 한계로 인하여 2007년부터 2018년까지를 연구의 시간적 범위로 삼았다.

15) 메타평가 DB에서의 정책은 한국보건사회연구원의 저출산·고령사회 기본계획 연차 성과평가보고서(2007~2018)에 포함된 정책사업들을 성과지표 단위에서 집계한 것이다. 이는 생애주기별 정책매트릭스 구성에 사용하였던 데이터와 동일하다.

[표 3-2] 1-3차 저출산고령사회계획의 정책분야별 사업분포(2007~2018)

정책분야	제1차 (‘07~‘10)	제2차 (‘11~‘15)	제3차 (‘16~‘18)	전체	비율(%)
저출생	421	607	417	1,445	39
고령사회	335	536	432	1,303	35.17
성장동력(1-2차)	460	455	-	684	18.46
대응기반(3차)	-	-	36	267	7.21
기타	3	3	-	6	0.16
계	1,219	1,601	885	3,705	100

*제1차계획(2007~2010), 제2차계획(2011~2015), 제3차계획(2016~2018)

2 메타평가DB의 기초통계분석

가. 차수별 성과분포

본 연구에 포함된 저출산·고령사회 기본계획 내 정책사업들의 예산집행도¹⁶⁾를 차수에 따라 살펴보면 [표 3-3]과 같다. 분석 결과, 다수 사업의 예산집행률이 100% 이상을 달성하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 차수가 진행될수록 전체 사업 중 예산집행도가 100% 이상인 사업의 비중은 적어지는 경향을 보였다. 1차계획에 포함된 사업 중 63.1%(549개), 2차계획에 포함된 사업 중 61.8%(673개), 3차계획에 포함된 사업 중 57.9%(390개) 사업의 예산집행률이 100%이상이었고 예산집행도가 낮은 사업의 수는 드물었다. 특히 3차계획의 경우 모든 사업의 예산집행도가 0%를 초과하였다.

16) 논의의 편의를 위해 예산집행률을 예산집행정도에 따라 6개 척도로 구분하여 재코딩하여 사용하였다.

[표 3-3] 저출산고령사회계획 차수별 예산집행도(2007~2018)

예산집행률	1차계획		2차계획		3차계획		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0%	5	0.6	6	0.6	0	0.0	11	0.4
1~50% 미만	10	1.1	21	1.9	16	2.4	47	1.8
50~70% 미만	15	1.7	27	2.5	7	1.0	49	1.9
70~90% 미만	47	5.4	81	7.4	38	5.6	166	6.3
90~100% 미만	244	28.0	281	25.8	222	33.0	747	28.4
100% 이상	549	63.1	673	61.8	390	57.9	1,612	61.2
계	870	100.0	1,089	100.0	673	100.0	2,632	100.0
(비예산사업)	297		462		199		958	
(기타)	21		13		5		39	
총계	1,188		1,564		877		3,629	

연구에 포함된 정책사업들의 목표달성도¹⁷⁾를 차수별로 살펴보면 [표 3-3]과 같다. 먼저, 목표달성도를 성과지표로 보는 경우에도 목표달성도 100% 이상을 달성한 사업들이 압도적으로 많았다. 2차계획에 포함된 사업 중 85%(1,304개)와 3차계획에 포함된 사업 중 84.8%(723개)가 100% 이상의 목표달성수준을 보여주었으며 1차계획에 포함된 사업들의 경우는 80.9%(929개)의 사업들이 100% 이상을 달성하여 다른 차수들에 비해 낮았다. 비예산사업을 포함하고 있기 때문에 정확한 비교는 어려우나 목표달성률이 100% 이상인 정책의 비중은 예산집행도와 비교할 때 매우 높은 수준이다. 목표달성도의 경우 역시 목표달성수준이 낮은 사업일수록 사업의 수가 더 드물게 나타났다. 다만, 0% 이하의 목표달성률을 보이는 사업이 '1~50% 미만'인 사업들에 비해 많다는 것은 예산집행도의 결과와 구분된다. 이는 연도별 시행계획에서 성과지표 및 성과목표가 설정되었으나 실제 사업이 수행되지 않은 경우를 포함하기 때문인 것으로 판단된다.

17) 논의의 편의를 위해 목표달성률을 목표달성정도에 따라 6개 척도로 구분하여 재코딩하여 사용하였다.

[표 3-4] 저출산고령사회계획 차수별 목표달성도(2007~2018)

목표달성률	1차계획		2차계획		3차계획		전체	
	N	%	N	%	N	%	N	%
0% (이하)	18	1.6	32	2.1	4	0.5	54	1.5
1~50% 미만	16	1.4	12	0.8	8	0.9	36	1.0
50~70% 미만	31	2.7	15	1.0	18	2.1	64	1.8
70~90% 미만	49	4.3	60	3.9	29	3.4	138	3.9
90~100% 미만	105	9.1	111	7.2	71	8.3	287	8.1
100% 이상	929	80.9	1,304	85.0	723	84.8	2,956	83.6
계	1,148	100.0	1,534	100.0	853	100.0	3,535	100.0
(평가제외사업)	70		65		31		166	
총계	1,218		1,599		884		3,701	

나. 정책유형별 성과분포

1) 생애주기별 성과분포

제1차-3차 저출산·고령사회 기본계획('07~'18)에 포함된 사업들의 성과평가 결과(예산집행도, 목표달성도)를 정책수혜대상의 생애주기에 따라 유형화하여 살펴보면 [표 3-5], [표 3-6]과 같다. 생애주기의 경우 정책에 따라 생애주기의 중첩이 가능하도록 하였기 때문에 해석에 유의가 필요하다.

생애주기별 예산집행도 분포를 나타내면 [표 3-5]와 같다. 분석 결과, 모든 생애주기 유형에서 예산집행률이 100% 이상인 사업이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 관점에 따른 차이는 존재할 수 있겠으나 생애주기별로는 노년기 사업의 예산집행도가 가장 높은 것으로 나타났으며 그다음으로는 아동·청소년기, 청년기, 그리고 중장년기를 대상으로 한 사업들의 예산집행도가 높았다¹⁸⁾. 예산집행률 70% 미만의 사업을 고려하였을 때, 청년 및 중장년기를 정책수혜대상으로 한 사업들의 예산집행도가 상대적으로 낮은 것을 알 수 있었다.

[표 3-6]은 생애주기별 목표달성도 분포를 나타낸 것이다. 목표달성도를 성과로 보았을 때, 목표달성률이 100%를 초과하는 사업이 모든 생애주기 유형에서 전체 사업의 80%를 상회하는 것으로 나타났다. 특히 노년기 인구를 대상으로 하는 정책들의 경우 전체 사업의 85.1%(1,310개)가 100% 이상의 목표달성률을 달성하였으며 이는 다른 생애단계에 비해 높은 수준이다. 한편, 24세 미만(영유아·아동·청소년·대학생)을 대상으로 하는 정책들과 중장년을 대상으로 한 정책들의 경우 약 2.1%(23개/41개)가 0% 이하의 목표달성률을 보이는 것으로 나타나 다른 생애주기를 대상으로 한 정책들에 비해 많은 비중을 차지하였다.

통제변수를 활용한 보다 엄밀한 분석이 필요하겠으나 결과적으로 정책수혜대상의 생애주기를 기준으로 지금까지의 정책들을 분류하였을 때, 노년기를 대상으로 한 사업들의 성과가 높은 반면 중장년기를 대상으로 한 사업들의 경우 상대적으로 성과가 낮은 것으로 나타났다.

18) 예산집행률 100% 이상 기준

[표 3-5] 생애주기별 예산집행도

예산집행률	아동·청소년		청년		중장년		노년		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0%	8	0.9	6	0.4	7	0.5	5	0.5	11	0.4
1~50% 미만	9	1.0	31	2.1	37	2.6	22	2.0	47	1.8
50~70% 미만	8	0.9	31	2.1	39	2.7	15	1.4	49	1.9
70~90% 미만	30	3.5	110	7.5	120	8.4	57	5.2	166	6.3
90~100% 미만	239	27.8	454	30.8	445	31.1	255	23.1	747	28.4
100% 이상	565	65.8	844	57.2	785	54.8	748	67.9	1,612	61.2
계	859	100.0	1,476	100.0	1,433	100.0	1,102	100.0	2,632	100.0
(비예산사업)	246		597		557		467		958	
(기타)	8		21		22		14		39	
총계	1,113		2,094		2,012		1,583		3,629	

*생애주기는 중첩가능

[표 3-6] 생애주기별 목표달성도

목표달성률	아동·청소년		청년		중장년		노년		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0% (이하)	23	2.1	39	1.9	41	2.1	28	1.8	54	1.5
1~50% 미만	10	0.9	18	0.9	20	1.0	18	1.2	36	1.0
50~70% 미만	20	1.9	40	1.9	35	1.8	22	1.4	64	1.8
70~90% 미만	44	4.1	84	4.1	84	4.3	57	3.7	138	3.9
90~100% 미만	85	7.9	183	8.9	182	9.2	105	6.8	287	8.1
100% 이상	894	83.1	1,688	82.3	1,608	81.6	1,310	85.1	2,956	83.6
계	1,076	100.0	2,052	100.0	1,970	100.0	1,540	100.0	3,535	100.0
(평가제외사업)	51		76		80		81		166	
총계	1,127		2,128		2,050		1,621		3,701	

*생애주기는 중첩가능

2) 정책유형별 성과분포

[표 3-7]과 [표 3-8]은 제1차-3차 저출산·고령사회 기본계획('07~'18)의 정책사업들의 성과평가 결과(예산집행률, 목표달성률)를 정책유형에 따라 유형화하여 살펴본 것이다. 정책유형의 경우 중첩을 허용하지 않았으며 기타사업은 분석에 포함하지 않았다.

정책유형별 예산집행도 분포를 살펴보면 [표 3-7]과 같다. 분석 결과, 모든 정책유형에 대해 예산집행률이 100% 이상인 사업이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 세부 정책별로는 돌봄교육(387개, 66.3%), 정주환경(245개, 64.1%), 보건의료(250개, 63.3%), 소득보장(44개, 52.4%), 그리고 일자리(447개, 49.9%) 사업 순서로 높은 비중을 차지하고 있었다. 일자리 정책의 경우 예산집행률이 100% 이상인 사업들이 상대적으로 적었으나 90% 예산집행률을 달성한 사업의 수는 전체 관련 사업의 약 85%에 해당하여 다른 정책유형과 아주 큰 차이를 보이지는 않았다. 한편, 상대적으로 소득보장 정책의 경우 전체 대상 정책 중 10% 이상의 정책에 대한 예산 예산집행률이 70% 미만에 해당하여 다른 정책유형 유형에 비해 저조한 편이었다.

정책유형별 목표달성도를 기준으로 성과를 살펴본 [표 3-8]에 따르면, 목표달성률이 100% 이상인 사업들이 모든 유형에서 해당 사업의 80%를 초과하는 것으로 나타났다. 돌봄교육(579개, 85%), 소득보장(234개, 84.2%), 보건의료(410개, 82.8%), 정주환경(404개, 81.9%) 그리고 일자리(911개, 81.3%) 사업의 순서로 높은 비중을 차지한다는 점에서 예산집행도를 기준으로 성과를 살펴본 결과와 상이점이 존재한다. 목표달성도를 기준으로 성과분포를 살펴보았을 때, 다수 정책들이 정책유형과 상관없이 높은 목표달성 성과를 보였으나 다른 한 편에서 오히려 목표달성도가 0% 이하인 사업 역시 예산집행도를 기준으로 한 [표 3-7]과 비교할 때 더 많았다.

역시 보다 상세한 분석이 필요하겠으나, 이들 결과를 종합적으로 고려한다면, 예산의 경우 일단 계획된 예산을 지출하지 않는 경우는 드물지만 모든 예산을 전부 집행하는 것은 아닌 것으로 보이며 목표달성의 경우 0% 이하를 달성하는 경우는 있지만 전반적으로 많은 정책이 높은 목표달성률을 보인다는 것을 유추할 수 있다. 또, 상대적으로 크지는 않지만 정책유형에 따라 성과달성에 차이가 존재하는 것을 확인할 수 있었다.

[표 3-7] 정책유형별 예산집행도

예산집행률	소득보장		보건의료		돌봄교육		일자리		정주환경		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0%	0	0.0	5	1.3	2	0.3	2	0.2	1	0.3	10	0.4
1~50% 미만	7	8.3	4	1.0	4	0.7	24	2.7	6	1.6	45	1.9
50~70% 미만	2	2.4	4	1.0	12	2.1	26	2.9	5	1.3	49	2.1
70~90% 미만	8	9.5	26	6.6	27	4.6	82	9.2	15	3.9	158	6.7
90~100% 미만	23	27.4	106	26.8	152	26.0	315	35.2	110	28.8	706	30.2
100% 이상	44	52.4	250	63.3	387	66.3	447	49.9	245	64.1	1,373	58.7
계	84	100.0	395	100.0	584	100.0	896	100.0	382	100.0	2,341	100.0
(비예산사업)	201		112		96		235		143		787	
(기타)	0		6		9		14		2		31	
총계	285		513		689		1,145		527		3,159	

*기타 정책유형은 제외

[표 3-8] 정책유형별 목표달성도

목표달성률	소득보장		보건의료		돌봄교육		일자리		정주환경		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0% (이하)	11	4.0	7	1.4	4	0.6	16	1.4	8	1.6	46	1.5
1~50% 미만	6	2.2	10	2.0	1	0.1	10	0.9	4	0.8	31	1.0
50~70% 미만	6	2.2	10	2.0	14	2.1	16	1.4	12	2.4	58	1.9
70~90% 미만	3	1.1	23	4.6	19	2.8	54	4.8	25	5.1	124	4.0
90~100% 미만	18	6.5	35	7.1	61	9.0	114	10.2	40	8.1	268	8.7
100% 이상	234	84.2	410	82.8	579	85.4	911	81.3	404	81.9	2,538	82.8
계	278	100.0	495	100.0	678	100.0	1,121	100.0	493	100.0	3,065	100.0
(평가제외사업)	24		25		19		37		42		147	
총계	302		520		697		1,158		535		3,212	

*기타 정책유형은 제외

3 소결

메타평가DB를 사용하여 2007년부터 2018년까지 시행된 저출생·고령사회 정책들의 성과달성정도에 대해 살펴본 기초통계분석 결과는 다음과 같이 종합해볼 수 있다.

먼저, 성과지표인 목표달성률과 예산집행률은 전반적으로 매우 높은 편으로 연도와 정책분야에 상관없이 세부 사업들의 수행성과는 대체적으로 우수한 것으로 보인다. 그러나 예산집행률과 목표달성률이 90% 미만인 경우도 전체 대상 사업 중 약 10%에 달하여 여전히 정책 성과달성에 개선 여지가 있는 것을 알 수 있다.

두 성과지표의 달성 정도를 비교하였을 때, 예산집행도에 비해서는 목표달성도의 달성률과 달성수준이 높은 것으로 보이거나 목표달성도의 경우 매우 높거나(100% 이상) 매우 저조한 사업(0% 이하)의 수가 예산달성도를 기준으로 하였을 때에 비해 더 많았다. 이는 목표달성도의 측정 성과지표의 특징에 기인하는 것으로 보인다. 예컨대 일부 목표 달성도의 경우 법·제도 개선 지연이나 예산 부족, 혹은 소송 등 외부요인에 영향을 받아 달성률이 매우 저조할 수 있다. 실제 DB에 포함된 사업 중 목표달성률이 0인 사업의 다수가 ‘근로시간 저축휴가제 도입 관련 근로기준법 개정(2013~2015년도)’, ‘U-health 서비스 기반 확충 관련 의료법 개정안 통과 및 서비스 기반 확충(2011~2015년도)’, 혹은 기타 규정개정 및 하위법령마련, 시행령 개정 등에 관한 것이었다. 아주 높은 목표달성률을 보이는 사업 대부분은 수혜대상자의 수나 증가율에 대해 측정하고 있었다. 예컨대 2015년도 결혼지원정책 중 비예산사업인 ‘작은 혼인식 서명(명)’의 목표달성률은 3,918%이었는데, 이는 목표치를 2,000명으로 설정한 반면 실제 서명인원의 수가 78,359명에 달하였기 때문으로 보인다.

생애주기와 정책유형에 따라 두 성과지표의 달성 정도 분포를 살펴보았을 때, 생애주기보다는 정책유형에 따른 예산집행정도와 목표달성도의 차이가 두드러지게 나타났다. 생애주기의 경우 중장년기를 대상으로 한 사업들의 예산집행정도와 목표달성정도가 낮은 것으로 보이며 정책유형의 경우 소득보장 정책의 예산집행정도는 다른 정책유형에 비해 낮은 편이나(90% 이상) 목표달성정도(100% 이상)는 높은 것으로 나타났다. 그러나 이는 정량적인 분포를 확인한 것에 불과하기 때문에 메타평가 분석에 따른 보다 강한 분석결과를 통해 설명이 필요하다.

제3절

저출산·고령사회 기본계획의 과제수준 메타평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 메타평가 결과(DV: 예산집행률)

정책 사업들의 성과평가 결과 중 예산집행 수준을(DV=예산집행률¹⁹) 종속변수로 하여 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가를 실시한 결과는 [표 3-9], [표 3-11]과 같다. 개별 사업의 성과평가 결과 판단에 있어 예산집행액을 통제하는 것이 보다 적절할 것이나 2007년과 2008년의 예산집행액 정보를 파악하기에 어려움이 있었다. 이에 [표 3-9]의 경우 예산집행액 변수를 포함하지 않은 2007년부터 2018년까지의 데이터를 사용하여 분석을 실시하였고, [표 3-11]의 경우 예산집행액 정보가 있는 2009년부터 2018년까지의 데이터를 사용하여 보다 종합적인 분석을 실시하였다. 정책분야 역시 통제의 필요성이 있다고 판단하였으나 생애주기 유형 및 주관부처와의 상관성이 높을 것을 고려하여 포함 여부에 따라 <model 1-1>과 <model 1-2>로 모형을 구분하였다. 상수항을 제외한 모든 결과는 표준화된 계수값에 해당한다.

[표 3-9]의 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 주요변수인 생애주기²⁰의 경우, 모형에 따라 유의미한 영향력을 보이는 생애주기가 다르게 나타났다. 그러나 두 모형에서 모두 중장년기를 대상으로 한 사업의 예산집행률이 낮은 것으로 나타났다는 점에서 공통점이 있었다($p < .001$). 정책유형의 경우 모형에 따른 차이는 있으나 소득보장의 성격을 띠는 사업에 비해 다른 네 개 정책유형의 예산집행률이 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 효과는 정책분야를 추가적으로 통제한 <model 1-2>에서 돌봄교육과 정주환경 유형에만 한정적으로 나타났다. 통제변수인 정책분야의 경우 저출생 분야에 비해 성장동력 및 대응기반 분야 사업의 예산집행률($p < .001$)이 높은 것으로 나타났다.

19) 예산집행률의 경우 예산집행률이 0보다 작거나 100보다 높은 경우를 이상치로 간주하여 분석에서 제외하였다. 비예산사업(-9) 및 기타사업(-8) 등을 제외한 전체 2,632개 사업 중 134개 사업이 분석과정에서 이상치로 제외되었다.

20) 정책유형과 달리 생애주기의 중첩이 가능하기 때문에 각 생애주기를 더미변수로 보아 분석을 실시하였다.

[표 3-9] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2007~2018)

DV=예산집행률	model 1-1	model 1-2
	β	β
생애주기1: 아동·청소년	-0.037 (0.697)	-0.077** (0.730)
생애주기2: 청년	0.058* (0.833)	-0.010 (0.894)
생애주기3: 중장년	-0.148*** (0.950)	-0.114*** (0.960)
생애주기4: 노년	0.035 (0.761)	0.051 (0.975)
정책유형(reference: 소득보장)		
보건·의료	0.097+ (1.824)	0.071 (1.865)
돌봄교육	0.187*** (1.744)	0.116+ (1.908)
일자리	0.193** (1.732)	0.091 (1.824)
정주환경	0.138** (1.814)	0.088+ (1.890)
정책분야(reference: 저출생)		
고령화	-	-0.085 (1.212)
성장동력/대응기반	-	0.126*** (0.948)
주관부처더미	Y	Y
연도더미	Y	Y
Constant	96.364*** (5.448)	97.325*** (5.448)
F	4.78***	5.51***
Observations	2,284	2,284
Adj R-squared	0.0577	0.0715

*** p<0.01, ** p<0.01, * p<0.5, + p<0.1

이 외에 주관부처와 연도더미 분석결과를 요약하면 아래 표와 같다. 이는 주요변수의 결과가 아니기 때문에 지면 활용상 통계적으로 유의미하게 나타나는 결과값만을 표기하였다. 주관부처의 경우, 기준변수인 기획재정부가 주관부처인 경우에 비해 주관부처가 고용노동부($p < .05$)인 경우와 국토교통부($p < .05$)인 경우 사업의 예산집행률이 낮은 것으로 나타났다. 연도더미의 경우 기준년도인 2007년에 비해 각 시행계획 차수의 후반부에 해당하는 연도의 예산집행률이 상대적으로 높게 나타나고 있었다. 해석의 유의가 필요하겠으나 본 연구의 이러한 결과는 시행계획의 진행수준에 따라 예산집행정도가 달라질 수 있음을 유추하게 한다.

[표 3-10] 주관부처 및 연도더미 상세결과(2007~2018)

	주관부처(reference: 기획재정부)			연도(reference: 2007)	
	1-1	1-2		1-1	1-2
고용노동부	-0.348*	-0.337*	2008	0.062*	0.061*
	(5.172)	(5.137)		(1.356)	(1.346)
국토교통부	-0.142*	-0.118*	2009	0.085**	0.076**
				(1.460)	(1.451)
			2010	0.075**	0.072**
				(1.497)	(1.486)
			2013	0.044	0.052+
				(1.388)	(1.380)
			2015	0.056*	0.061*
(1.391)	(1.382)				
2017	0.039	0.073*			
	(1.396)	(1.414)			
2018	0.073**	0.104***			
	(1.437)	(1.451)			

*통계적으로 유의미한 경우에 한함

예산집행액 변수를 포함한 [표 3-11]의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 2009년부터 2018년 까지의 데이터를 활용하여 메타평가를 실시한 결과, 예산집행액을 통제하였을 때 분석 결과의 유의미성이 보다 뚜렷하게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 생애주기의 경우, 중장년을 대상으로 한 사업인 경우 예산집행률이 유의미하게 낮은 것으로 나타나 [표 3-9]의 결과와 유사한 양상을 보였다. 아동·청소년을 대상으로 한 사업 역시 그렇지 않은 경우에 비해 예산집행률이 낮게 나타났다. 정책유형의 경우 역시 정책분야의 통제여부와 상관없이, 소득보장 정책일 때에 비해 보건의료, 돌봄교육, 일자리, 정주환경 정책에 해당하는 사업들의 예산집행률이 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 이는 앞서 살펴본 <model 1-1>의 결과와 일맥상통한다.

[표 3-11] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2009~2018)

DV=예산집행률	model 1-3 β	model 1-4 β
생애주기1: 아동·청소년	-0.051+ (0.747)	-0.108*** (0.783)
생애주기2: 청년	0.042 (0.867)	-0.060+ (0.960)
생애주기3: 중장년	-0.155*** (1.004)	-0.102** (1.020)
생애주기4: 노년	0.004 (0.799)	0.071+ (1.027)
정책유형(reference: 소득보장)		
보건·의료	0.168** (1.955)	0.111* (1.998)
돌봄교육	0.265*** (1.818)	0.135* (1.987)
일자리	0.283*** (1.816)	0.148* (1.904)
정주환경	0.211*** (1.917)	0.127* (1.989)
예산집행액	0.061** (0.000)	0.054* (0.000)
정책분야(reference: 저출생)		
고령화	-	-0.182*** (1.303)
성장동력/대응기반	-	0.100*** (1.006)
주관부처더미	Y	Y
연도더미	Y	Y
Constant	100.51*** (5.246)	101.80*** (5.224)
F	5.92***	6.83***
Observations	1,823	1,823
Adj R-squared	0.089	0.108

*** p<0.01, ** p<0.01, * p<0.5, + p<0.1

저출생·고령사회 정책 메타평가

예산집행액의 경우, 예산집행액이 많을수록 사업의 예산집행을 역시 증가하는 것으로 나타났다. 정책분야 변수를 통제한 <model 1-4>에 따르면, 저출생 분야 사업에 비해 고령화 분야 사업의 예산집행률이 낮은 반면 성장동력 및 대응기반을 위한 사업들의 예산집행률은 높게 나타났다. 마지막으로, 주관부처 및 연도더미에 대한 주요 결과를 요약하여 나타내면 [표 3-12]와 같다.

[표 3-12] 주관부처 및 연도더미 상세결과(2009~2018)

	주관부처(reference: 기획재정부)		연도(reference: 2009)		
	1-3	1-4	1-3	1-4	
고용노동부	-0.405*	-0.362*	2010	0.043	0.049+
	(4.949)	(4.901)		(1.643)	(1.626)
국토교통부	(5.026)	(4.983)	2011	-0.087**	-0.062*
	-0.190**	-0.151*		(1.395)	(1.392)
			2012	-0.074*	-0.045
				(1.345)	(1.343)
			2013	-0.060+	-0.032
				(1.347)	(1.345)
			2014	-0.071*	-0.047
				(1.372)	(1.367)
			2016	-0.108***	-0.049
				(1.402)	(1.446)
			2017	-0.064*	-0.003
				(1.367)	(1.413)

*통계적으로 유의미한 경우에 한함

2 메타평가 결과(DV: 목표달성률)

각 사업의 목표달성률을 종속변수로 하여 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가를 실시한 결과는 [표 3-13], [표 3-14]와 같다. 분석의 경우, 예산집행률에 관한 분석에서 언급한 이상치와 더불어 목표달성에 대한 세부지표가 없는 경우와 목표달성률이 극단값에 있는 경우를 추가적으로 제외하였다. 결과적으로 목표달성률이 0% 미만이거나 220%(상위5%)을 초과한 경우 이상치로 분류되어 분석에서 제외되었다.²¹⁾ 예산집행률을 종속변수로 하였을 때와 마찬가지로 개별 사업의 성과평가 결과 판단에 있어 예산집행액을 통제하는 것이 적절할 것이나 2007년과 2008년의 개별사업 예산집행액 수준을 파악할 수 없어 이를 구분하여 분석을 실시하였다. [표 3-12]는 예산집행액정보를 포함하지 않은 2007년부터 2018년까지의 데이터를 사용하여 분석한 결과이며, [표 3-13]은 예산집행액 정보가 있는 2009년부터 2018년까지의 데이터를 사용하여 분석을 실시하였다. 정책분야의 경우 생애주기 분류와의 상관성이 높을 것을 고려하여 <model 2-1>과 <model 2-2>, 그리고, <model 2-3>과 <model 2-4>를 구분하였다. 상수항을 제외한 모든 결과는 표준화된 계수값에 해당한다.

[표 3-13]의 분석 결과를 살펴보면 다음과 같다. 메타평가 결과, 중장년기를 대상으로 한 사업들의 목표달성률이 낮은 것으로 나타났으며($p < .1$) 정책분야를 통제하지 않은 <model 2-1>에서 노년기를 정책대상으로 하는 사업의 목표달성률이 유의미하게 높은 것을 알 수 있었다. 중장년기와 노년기의 이러한 분석 결과는 앞서 살펴본 분석결과와도 유사하다. 정책유형의 경우, 소득보장 성격을 가진 사업들에 비해 보건의료($p < .05$), 일자리($p < .1$), 정주환경($p < .1$) 정책들의 목표달성률이 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 이는 예산집행률을 성과변수로 한 분석 결과와 구별된다. 통제변수들의 결과를 살펴보면, 예산집행률이 높은 사업들의 목표달성률이 높은 것으로 나타났다. 정책분야의 경우 저출생 분야 정책보다는 성장동력 및 대응기반 정책의 목표달성률이 높은 것으로 나타났다. 주관부처와 연도의 경우 역시 통제변수로 포함하였으나 통계적으로 유의미한 경우가 많이 나타나지 않아 이에 대한 논의는 생략한다.²²⁾

21) 예산달성률이 0%미만이거나 100%초과한 경우를 제외한 전체 2,705개 사업 중 137개 사업이 추가적으로 제거되었다.

22) <model 2-2>에서 2007년도를 준거로 하였을 때, 2011년의 목표달성률이 10%에서 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 이외에 다른 주관부처 및 연도더미 변수에서 유의한 결과를 확인할 수 없었다.

[표 3-13] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2007~2018)

DV=목표달성률	model 2-1	model 2-2
	β	β
생애주기1: 아동·청소년	-0.015 (1.408)	-0.017 (1.490)
생애주기2: 청년	-0.002 (1.696)	-0.015 (1.828)
생애주기3: 중장년	-0.064+ (1.928)	-0.061+ (1.955)
생애주기4: 노년	0.047*** (1.543)	-0.000 (1.995)
정책유형(reference: 소득보장)		
보건·의료	-0.137** (3.749)	-0.116* (3.842)
돌봄교육	-0.058 (3.592)	-0.024 (3.917)
일자리	-0.122+ (3.585)	-0.124+ (3.762)
정주환경	-0.102* (3.723)	-0.087+ (3.875)
예산집행률	0.191*** (0.045)	0.186*** (0.046)
정책분야(reference: 저출생)		
고령화	-	0.065 (2.480)
성장동력/대응기반	-	0.095** (1.941)
주관부처더미	Y	Y
연도더미	Y	Y
Constant	83.791*** (12.238)	82.262*** (12.308)
F	3.94***	3.9***
Observations	2,120	2,120
Adj R-squared	0.050	0.054

*** p<0.01, ** p<0.01, * p<0.5, + p<0.1

예산집행액 변수를 포함한 [표 3-14]의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다.²³⁾ 메타평가 분석 결과, 생애주기의 경우 <model 2-3>에서 노년기를 대상으로 한 정책의 목표달성률이 더 높게 나타났다는 점에서 [표 3-13]의 결과와 유사하다. 그러나 생애주기의 경우 예산집행액을 추가적으로 통제하였을 때 변수의 유의미성이 크게 두드러지지 않았다. 다른 주요변수인 정책유형의 경우 [표 3-13]과 마찬가지로 소득보장 정책보다 보건의료($p < .001$), 일자리($p < .01$), 정주환경($p < .05$) 정책의 목표달성률이 더 높은 것으로 나타났다. 이 밖의 통제변수들을 보면, 예산집행률이 높은 사업들의 목표달성률이 높은 것으로 나타났다. 정책 분야를 통제한 <model 2-4>에서, 저출생 분야에 비해 에서 성장동력 및 대응기반 분야의 사업의 목표달성률이 더 높은 것으로 나타났다. 다른 통제변수인 주관부처와 연도더미의 경우 통계적으로 유의미한 부처나 연도가 나타나지 않았다.

23) [표 3-14]의 분석에 앞서 연구의 종속변수인 목표달성률(DV)과 예산집행률, 예산집행액의 상관관계 분석을 실시하였다. 분석 결과, 예산집행률과 예산집행액의 상관관계는 0.042($p < .1$)수준으로 매우 낮은 상관관계를 보이고 있었다. 또, 예산집행률은 목표달성률과 유의미한 정(+)의 상관관계를 보이는 반면($r = 0.180, p < .001$) 예산집행액은 목표달성률과 유의미한 상관관계를 보이지 않았다($r = -0.006, p > .1$).

[표 3-14] 통합모형(pooled OLS)을 활용한 메타평가 결과(2009~2018)

DV=목표달성률	model 2-3 β	model 2-4 β
생애주기1: 아동·청소년	-0.037 (1.541)	-0.045 (1.646)
생애주기2: 청년	-0.020 (1.803)	-0.039 (2.009)
생애주기3: 중장년	-0.061 (2.085)	-0.056 (2.132)
생애주기4: 노년	0.050+ (1.652)	0.023 (2.161)
정책유형(reference: 소득보장)		
보건·의료	-0.201*** (4.102)	-0.191*** (4.219)
돌봄교육	-0.081 (3.828)	-0.069 (4.183)
일자리	-0.184** (3.849)	-0.194** (4.038)
정주환경	-0.118* (4.018)	-0.116* (4.182)
예산집행률	0.225*** (0.050)	0.220*** (0.051)
예산집행액	-0.036 (0.000)	-0.035 (0.000)
정책분야(reference: 저출생)		
고령화	-	0.027 (2.739)
성장동력/대응기반	-	0.076* (2.123)
주관부처더미	Y	Y
연도더미	Y	Y
Constant	80.225*** (12.338)	79.604*** (12.423)
F	4.15***	4.08***
Observations	1,712	1,712
Adj R-squared	0.064	0.066

*** p<0.01, ** p<0.01, * p<0.5, + p<0.1

3 소결: 결론 및 시사점

본 연구는 2007년부터 2018년까지 시행된 저출생·고령사회 정책들의 성과에 대해 메타평가를 실시하였다. 예산집행률과 목표달성률을 종속변수로 한 통합모형(pooled OLS) 분석 결과를 종합하여 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 예산집행률을 종속변수로 보았을 때, 아동·청소년기를 대상으로 한 정책들과 중장년기를 대상으로 한 정책의 예산집행률이 낮은 것으로 나타났다. 사업의 예산집행률이 낮은 경우는 사업의 변경이나 제도개편으로 예산을 사용하지 않은 경우도 있으나(예: 퇴직공무원 종합포털 사회공헌 연계 활성화 사업(2015년도)) 제도 적용 및 이행이 어려워 예산집행실적이 부진하거나(예: 임금피크제 적용근로자 수 증가율(2015년도)) 공동육아나눔터 개소(2011년도)와 같이 예산집행률은 높지 않으나 성과목표는 초과 달성한 경우를 포함한다. 예산의 집행 정도를 사업의 궁극적인 성과로 보기에는 이견의 여지가 있으나 본 연구의 분석 결과는 아동·청소년기와 중년기 사업의 경우 당초의 시행계획에 비해 예산의 집행실적이 부진한 편이라는 점에서 정책 계획 및 정책이행 과정에서 개선 노력 필요성을 시사한다. 한편, 정책유형의 경우 모형에 따른 차이는 있으나 대체적으로 소득보장 정책에 비해 다른 정책유형의 예산집행률이 더 높은 것으로 나타났다. 이는 일부 연금 관련 사업(예: 퇴직연금 가입률, 국민연금 실업크레딧 지원사업)의 예산집행이 사업의 순연이나 법안의 미통과 등을 이유로 지연된 것에서 이유를 유추할 수 있다.

목표달성률을 종속변수로 보았을 때는 예산집행률을 종속변수로 보았을 때와 상이한 분석 결과가 나타났다. 10% 유의수준이나 예산집행액을 통제하지 않은 모형에서(표 3-13) 참고) 중장년기를 대상으로 한 정책의 목표달성률이 낮다는 점은 예산집행률을 종속변수로 한 분석 결과와 유사하나, 또 다른 주요변수인 정책유형의 경우, 변수의 방향성이 예산집행률을 종속변수로 한 결과와 상이하게 나타났다. 구체적으로, 소득보장 정책에 비해 보건·의료 정책, 일자리 정책, 그리고 정주환경 정책의 목표달성률이 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 이는 소득보장 사업의 경우 제도개선이나 지급성 사업이 많은 한편, 보건의료 정책이나 일자리 정책, 그리고 정주환경 정책들의 경우 실제 수요자의 이용 정도나, 일자리나 센터 수 증가, 혹은 임대주택 공급 등 인프라나 환경 개선을 목표로 삼는 경우가 많아 수요자의 이용 정도나 환경에 따라 상대적으로 목표달성률

이 아주 높지 않을 수 있을 것으로 보인다.

메타평가 분석 결과가 시사하는 바는 다음과 같다. 먼저, 생애주기 구분에 있어 중장년기를 대상으로 한 사업의 성과달성 정도가 미흡하다는 점을 고려할 때, 향후 중장년을 대상으로 한 저출생·고령사회 정책이 이루어져야 할 필요성이 있어 보인다. 이들 세대의 경우, 인구문제에 있어 지금까지 청년이나 노년 세대에 비해 크게 주목받지 못한 세대이나, 가족의 확장기에서 보육과 돌봄을 수행하고, 활발한 경제활동을 하는 동시에 노후에 대한 대비를 하는 단계로 그 생애주기적 중요성이 매우 크다고 볼 수 있다. 아직까지 아동·청소년 및 중장년기만을 정책대상으로 한 사업이 많지 않음을 고려한다면, 향후에는 아동과 중장년을 대상으로 하는 정책에 대한 개발 노력이 필요할 것이다.

관련하여 제2차 기본계획인 2011년부터 중장년기를 대상으로 한 노후설계 지원사업이 시행되고 있는 것은 고무적이나 관련 예산집행액을 고려할 때 이러한 정책들은 아직까지 적극적으로 추진되고 있다고 보기는 어려우며 향후에는 중장년기를 대상으로 한 더 적극적인 정책고려가 필요한 것이다. 마찬가지로 아동·청소년을 대상으로 한 사업의 경우 대개 부모의 양육 부담을 완화하는 목적으로 논의되어 왔기 때문에 아동·청소년을 정책의 목표로 보는 아동중심정책의 추진이 다소 부진하였으나 앞으로는 아동의 의견을 수렴하고 아동·청소년의 삶의 질과 행복 역시 개선할 수 있는 정책²⁴⁾들이 추진될 필요가 있다(예: 경기도 아동참여위원 풀 운영).

둘째, 정책유형 중 소득보장 정책의 경우 예산집행율은 다른 정책들에 비해 낮지만 목표달성률은 높은 것으로 나타났다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 소득보장정책의 경우, 아동수당이나 기초연금과 같이 지급성 사업이 많아 다른 사업에 비해 목표달성률이 용이할 수 있을 것으로 유추할 수 있다. 그러나 미래사회의 인구변화에 대응한 전반적인 사회구조 변화와 인프라 형성을 위해서는, 소득보장 정책과 더불어 현재 예산집행률이 높음에도 목표달성률이 저조한 다른 정책유형 “보건의료”, “일자리”, “정주환경” 사업의 목표달성제고를 위한 더 많은 정책적 관심이 필요할 것이다. 다른 한편으로 이러한 결과는 수요자에게 보건의료 혜택을 제공하고, 일자리를 만들고, 환경을 개선하는 목표의 달성이 예산 소진대비 미비하다고 유추할 수 있는 것이다. 이러한 정책유형들은 사회 전반적인 구조변화와 협조를 요하는 성격을 가지고 있어 사업의 난이도면에서 목

24) 제2차 아동정책기본계획(20~24년) 역시 유사한 문제의식을 가지고 아동 중심의 정책변화 필요성을 언급하고 있다.

표달성의 어려움이 있을 수 있음을 고려한다면 기본적인 소득보장 정책의 추진과 함께 정책의 사각지대를 적극적으로 발견하고 개선해나가는 노력이 미래 저출생고령정책의 추진에 필요적이라 할 것이다.

물론 이러한 제언을 하기에는 정책 목표설정의 적정성과 목표달성률의 비교가능성에 대한 심도 있는 논의가 전제되어야 할 것이나, 연도별 시행계획의 수립에 있어 각 사업이 달성 가능한 적정한 수준의 목표를 선정하였다고 가정한다면 이러한 제언을 제시할 수 있다.

제4장

국가별 사회지출의 효율성 분석

제1절 OECD 국가의 특성과 사회지출

제2절 사회지출의 배분적 효율성 분석

제 1절

OECD 국가의 특성과 사회지출

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석개요

앞서 살펴본 우리나라 저출산·고령사회 기본계획의 연혁과 성과에 대한 분석결과에 이어, 본 장에서는 OECD 국가별 특성과 사회지출의 구조, 그리고 재원배분의 효율성을 분석하였다. 우리나라를 포함하여 OECD 국가의 사회지출의 배분적 효율성을 살펴봄으로써 사회지출의 효율성 제고를 위한 제언의 근거를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

비교가능성과 효율성 분석결과 해석의 활용가능성을 높이기 위하여, 먼저 인구구조와 경제수준 등 OECD 국가별 특성을 살펴보았다. 이러한 국가별 특성을 고려한 상태에서 각 국의 사회지출 규모에 대한 개략적인 관계를 분석하였다. 국가별 특성의 주요변수로는 사회지출, 경제수준, 재정여건(세수), 인구특성(총인구, 인구구성, 출생률) 등을 활용하였다.

[표 4-1] 국가별 특성 변수 및 사회지출규모

변수명		변수설명	단위
사회 지출	socx	GDP 대비 사회지출(공공지출)	% of GDP
경제 수준	gdp	1인당 GDP	Total, US dollars/capita
재정 여건	taxrevenue1	GDP 대비 총 세수(%)	Total, % of GDP
인구 특성	pop	총 인구 수	Total, Million persons
	pop_old	고령인구 수	over 65, % of population
	pop_work	생산가능인구 수	15~64, % of population
	birth	출산률	Total, Children/woman

본 연구에서 수행하는 효율성 분석의 주요 방법론은 크게 자료포락분석(data envelopment analysis, DEA)과 확률변경분석(stochastic frontier analysis, SFA)으로 구분되며, 이들은 유사한 규모적 특성을 가지는 DMU를 비교하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 분석의 대상은 OECD 국가로 한정하여 비교가능성을 확보한 것으로 가정하였다. 다만, 개별 국가의 경제, 재정, 인구적 차원의 특성과 사회지출의 규모의 관계를 살펴보는 것을 통해 개별 국가의 특수성을 이해하고 향후 분석결과와의 해석에 이를 활용하고자 하는 목적이다.

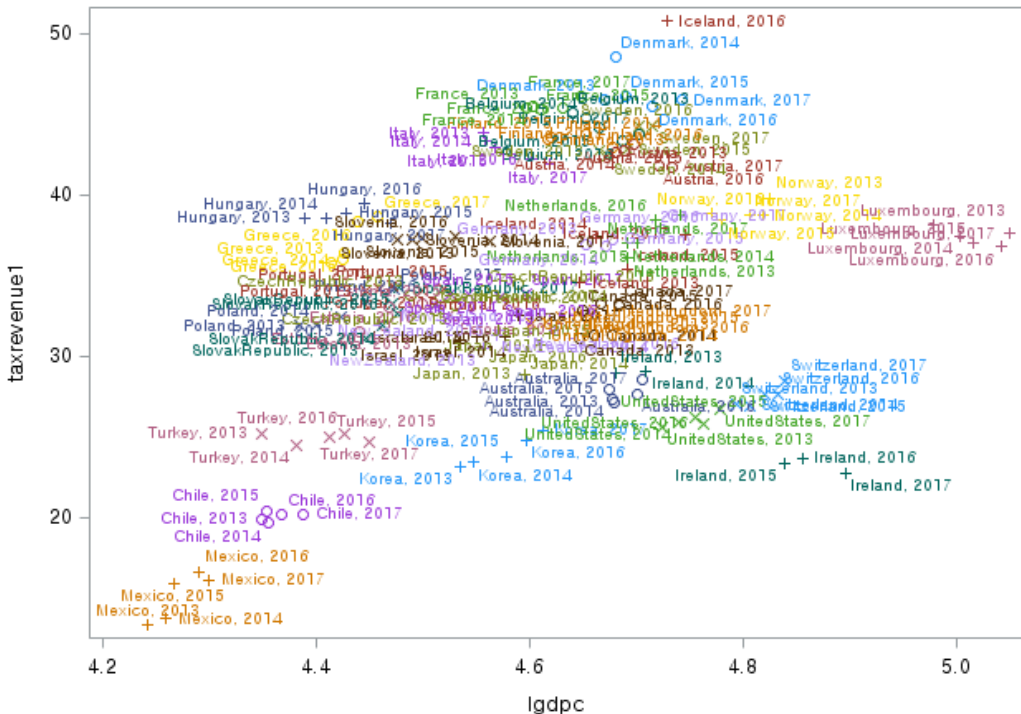
이하에서는 먼저, 인구, 경제, 재정, 사회지출 등 주요변수를 활용한 분산도(scatter plot) 분석을 통해 OECD 국가 중 우리나라의 상대적인 위치를 파악하였다. 분석에는 수집가능한 자료 중 최근 5년 간의 국가별 데이터를 활용하였으며, 분산도를 작성할 때, 이들 5년 간의 자료를 함께 제시하였다. 이는 국가 간 비교 뿐만 아니라, 개별 국가의 5년 간의 변화를 확인할 수 있다는 점에서 필요한 분석이다. 다음으로, 사회지출을 중심으로 국가별 인구, 경제, 재정을 살펴보았다. 분석결과에 개별 데이터의 신뢰구간(CLI)을 제시하여, 전체 국가의 경향성과 함께, 우리나라의 상대적 위치를 보다 쉽게 알 수 있도록 하였다.

2 OECD 국가 중 우리나라의 상대적 위치

첫 번째로, 1인당 GDP와 GDP 대비 총 세수를 비교하였다. 우리나라는 OECD 국가 중 1인당 GDP는 중하위에 위치하고 있으며, GDP 대비 총 세수는 20% 초중반으로 하위권에 속한 것으로 나타났다. 1인당 GDP의 경우 국가 간 편차가 크기 때문에 독자가 쉽게 이해할 수 있도록 log10 scale로 변환하였다.

우리나라는 경제수준(1인당 GDP)에 비해 세수는 낮은 수준으로 보이며, 경제수준이 높은 국가 중 룩셈부르크는 세수 규모가 큰 국가이며, 스위스와 아일랜드는 세수 규모가 낮은 수준인 것으로 나타났다.

[그림 4-1] 1인당 GDP(log10 scale)와 GDP 대비 총 세수

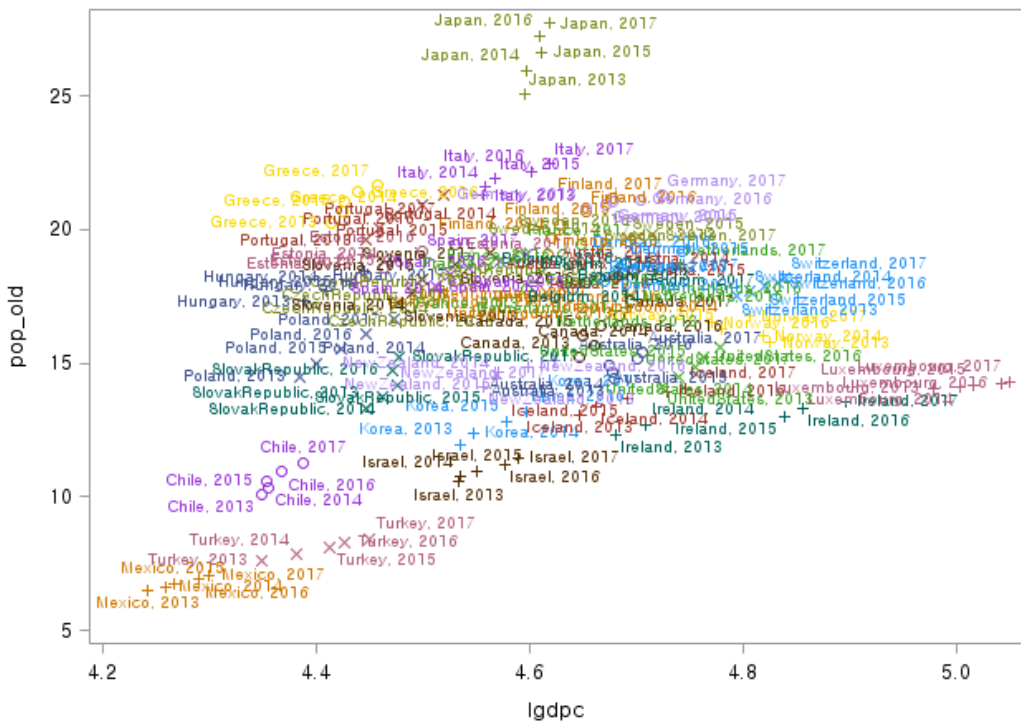


주: lgdpc(1인당 gdp, log10 scale), taxrevenue1(GDP 대비 총 세수, %)

저출생·고령사회 정책 메타평가

두 번째로, 고령인구비율과 1인당 GDP를 비교한 결과, 일본의 고령인구비율이 25%를 넘어 가장 높은 수준이며, 가장 낮은 국가는 멕시코, 터키, 칠레 등이 10% 수준이다. 반면, 우리나라는 2017년까지 고령인구비율이 15% 수준이며, 같은 경제수준 국가 중 고령화 수준이 중하위권으로 나타나고 있다.

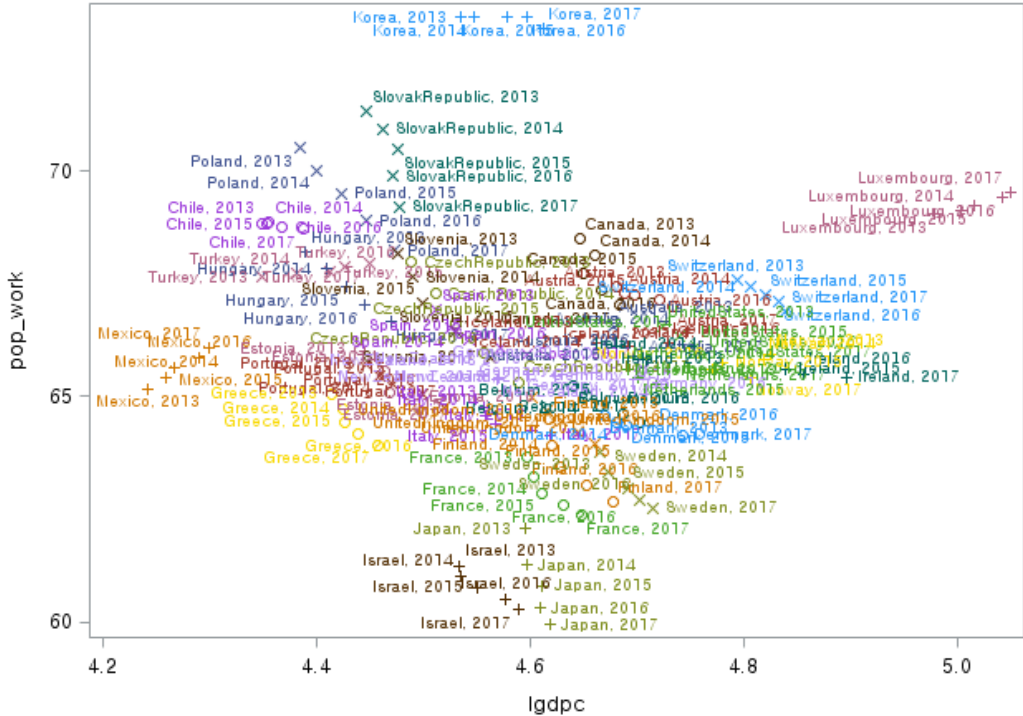
[그림 4-2] 1인당 GDP(log10 scale)와 고령인구비율



주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), pop_old(총 인구 대비 고령인구비율, %)

세 번째로, 우리나라는 유사한 경제수준의 국가 중 생산가능인구 비율이 가장 높은 수준으로 나타나고 있으며, 이스라엘과 일본은 가장 낮은 수준으로 나타났다.

[그림 4-3] 1인당 GDP(log10 scale)와 생산가능인구 비율

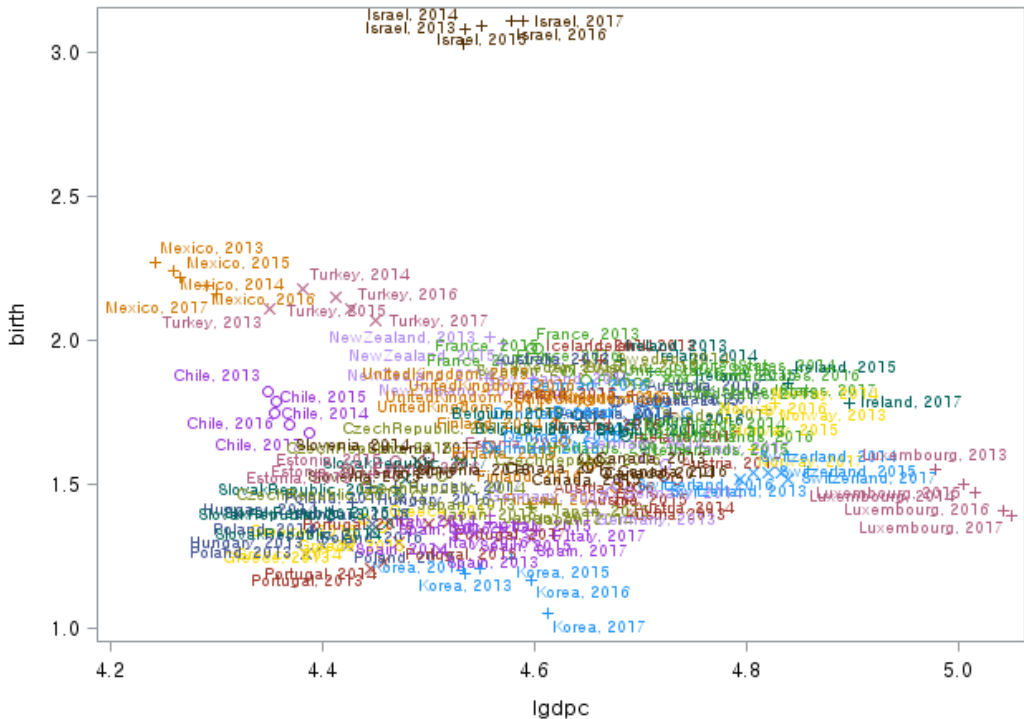


주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), pop_work(총 인구 대비 생산가능인구 비율, %)

저출생·고령사회 정책 메타평가

네 번째로, 출산율과 경제수준(1인당 g에)의 관계는 대부분의 국가가 인구대체 수준인 2.1명 이하인 것으로 나타났으며, 이스라엘이 3.0명 수준으로 가장 높다. 한편, 우리나라는 2017년까지 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 1.0명 대로 근접하고 있다.

[그림 4-4] 1인당 GDP(log10 scale)와 출산율

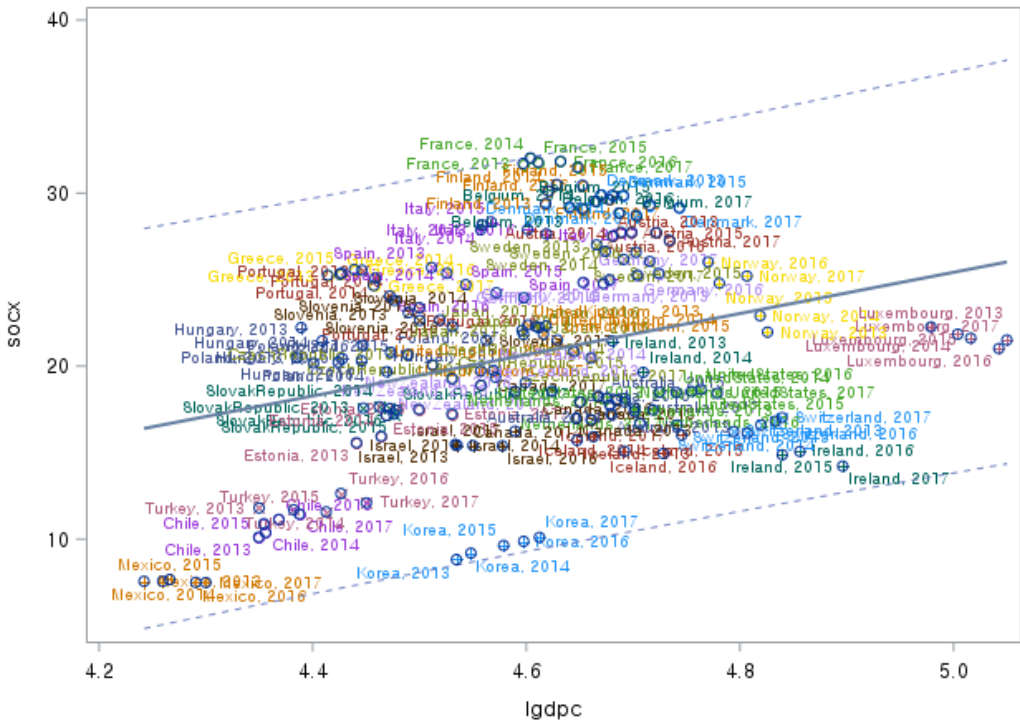


주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), birth(출산율, 명)

3 OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계

각 국의 특성(인구, 재정, 경제수준)과 GDP 대비 사회지출규모의 관계를 통해 개괄적인 위치를 확인하고자 한다. 우리나라는 GDP 대비 사회지출규모가 10% 수준으로, 같은 경제수준의 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 나타났으며, 프랑스, 핀란드, 덴마크, 이탈리아 등은 높은 수준으로 나타났다. 경제수준이 높아질수록 사회지출 규모는 높아지는 경향을 보이고 있으나, 같은 경제수준 간에서도 편차가 큰 것을 확인할 수 있다.

[그림 4-5] 1인당 GDP 대비 사회지출규모

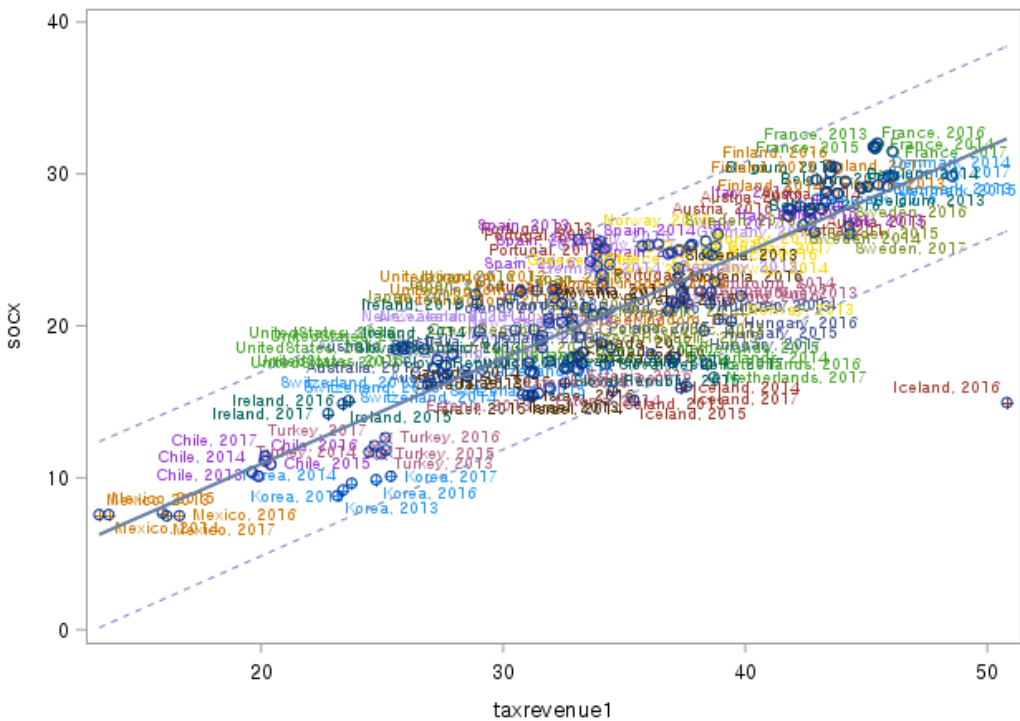


주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

저출생·고령사회 정책 메타평가

다음으로, 총 세수와 사회지출규모는 강한 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 우리나라는 저부담저복지 국가에 속하는 것으로 보인다. 대부분의 국가는 중부담중복지 국가군에 속하며, 프랑스, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등은 고부담고복지 국가군으로 나타나고 있다.

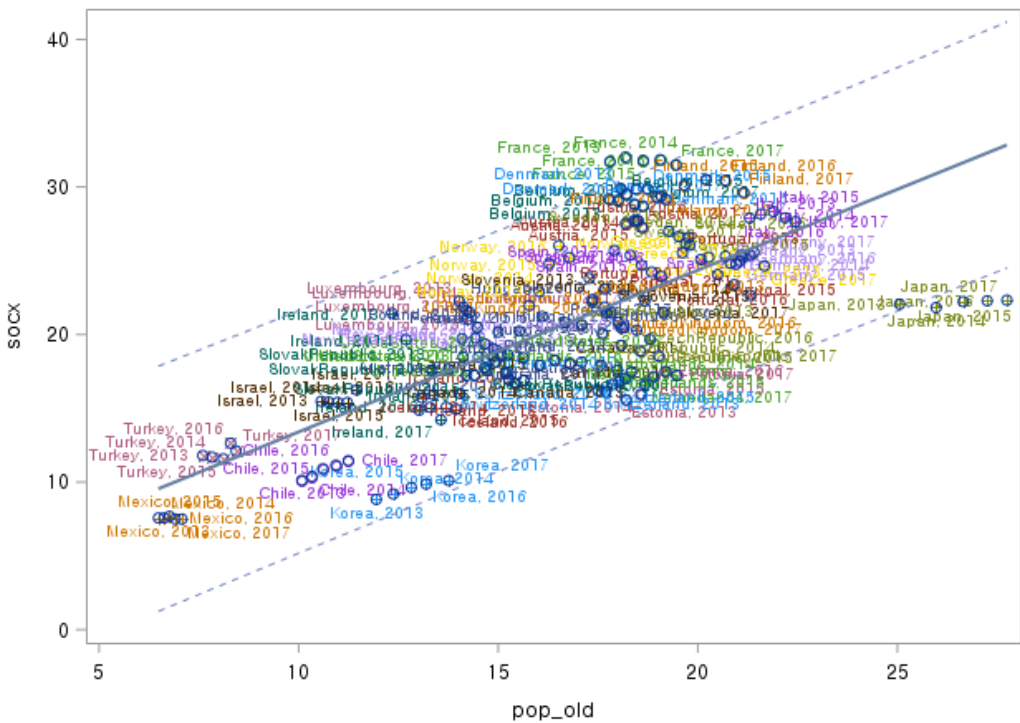
[그림 4-6] 총 세수 대비 사회지출규모



주: taxrevenue1(GDP 대비 총 세수, %), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

세 번째로, 고령인구비율은 5%에서 25%까지 분포되어 있으며, 고령인구비율이 높을 수록 사회지출규모는 정의 상관관계로 나타나고 있다. 한편, 우리나라는 고령화 속도와 별개로 타 국가에 비해 고령인구비율은 중하위에 속하며, 같은 고령인구비율 국가에 비해 사회지출규모는 낮은 수준이다.

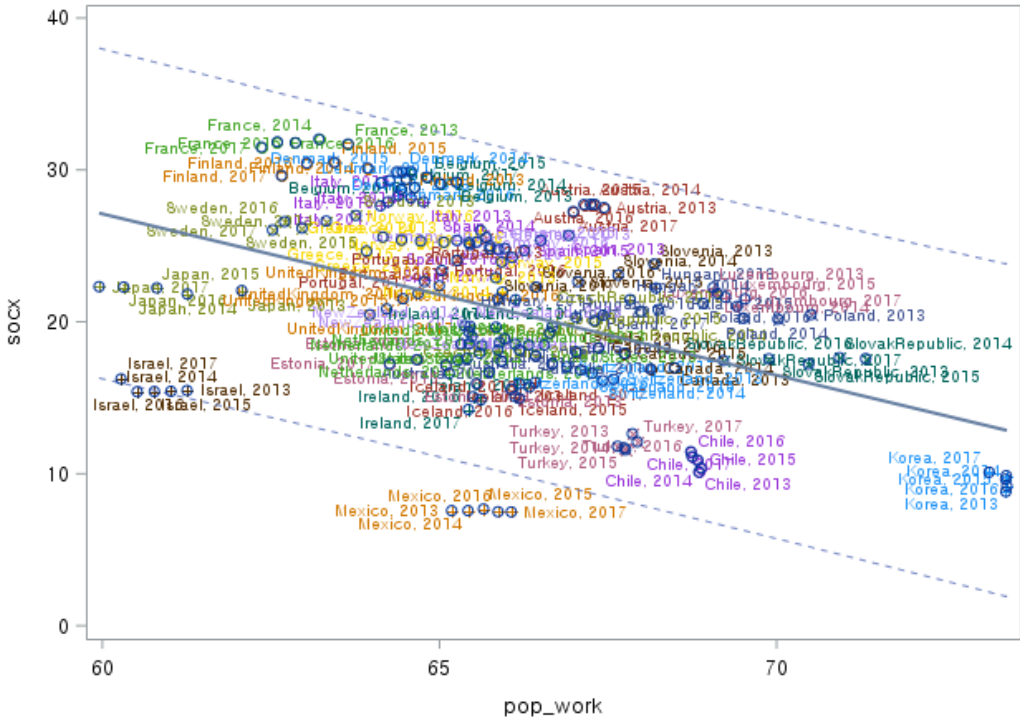
[그림 4-7] 고령인구비율 대비 사회지출규모



주: pop_old(총 인구 대비 고령인구비율, %), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

네 번째로, 생산가능인구 비율과 사회지출규모는 음의 상관관계를 가지며, 우리나라는 생산가능인구가 높고 사회지출규모가 낮은 국가로 평균적인 국가와 차별성을 가진다.

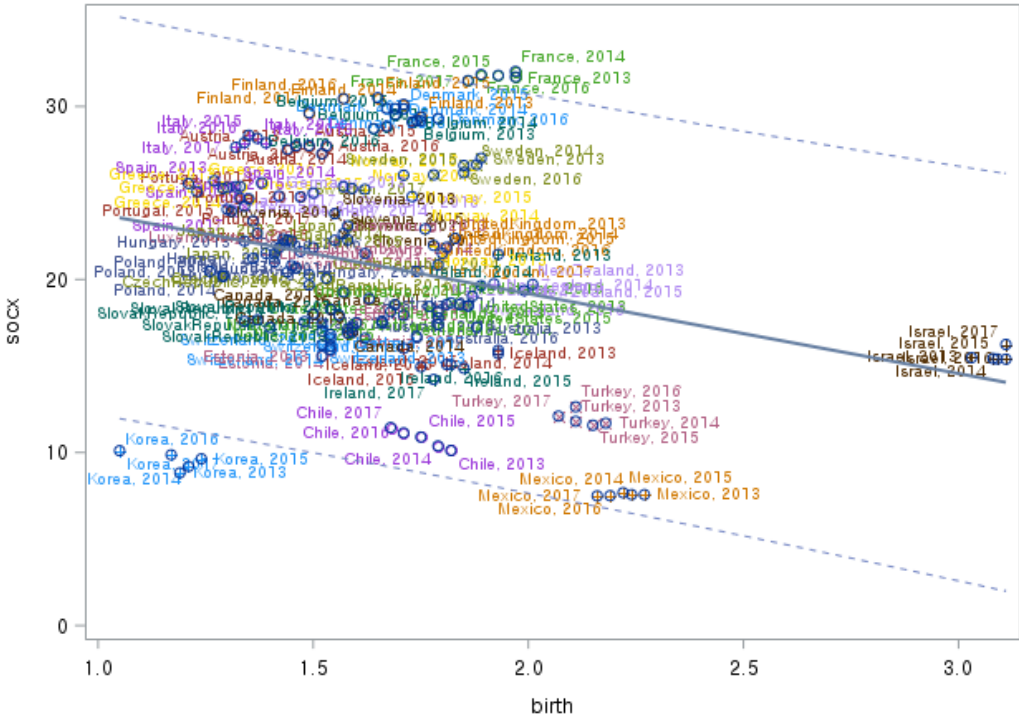
[그림 4-8] 생산가능인구 비율 대비 사회지출규모



주: pop_work(총 인구 대비 생산가능인구 비율, %), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI (confidence limit for individual)를 나타냄.

마지막으로, 출산율도 사회지출규모와 약한 음의 상관관계를 보이며, 이스라엘을 제외하면 출산율과 사회지출규모의 상관관계는 높지 않을 것으로 보인다. 우리나라는 낮은 출산율에도 불구하고, 사회지출규모는 신뢰구간을 벗어난 낮은 수준으로 나타나고 있다. 한편, 같은 출산율 국가 중 멕시코, 칠레, 터키 등은 사회지출규모가 낮고, 프랑스, 덴마크, 스웨덴, 벨기에 등은 높은 사회지출규모를 보이고 있으며, 이들 국가는 출산율은 같은 수준이나, 생산가능인구 비율이 높은 국가군(프랑스, 덴마크 등)과 낮은 국가군(멕시코, 터키 등)으로 나눌 수 있다.

[그림 4-9] 출산율 대비 사회지출규모



주: birth(출산율, 명), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

제2절

사회지출의 배분적 효율성 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석방법 및 자료

효율성 분석은 투입(input)에 대한 산출(output)의 의미로 한 측면만 관련되는 것이 아니라, 양측면의 관계에 초점을 맞춘 것으로 특정 조직의 단위에서 한정된 자원을 가장 효율적으로 활용한 결과물의 창출을 분석하는 방법이다. 효율성을 분석하는 방법은 크게 두 가지로 구분된다.

첫 번째는 비모수적 방법인 DEA(Data Envelopment Analysis; 자료포락분석)가 있다. 이는 산출 및 투입자료를 이용하여 비모수적인 프론티어를 구축하여 실제 분석값과 비교하여 효율성을 추정하는 방법이다. 이러한 방법은 특정연도에 발생하는 충격이 반영되어 추정된 효율성 값이 과대 및 과소 분석되는 경향이 있다. 또한, 이상치에 민감하게 반응해 기술효율성과 통계적 오차를 구분할 수 없고 유의성 검증도 할 수 없다는 단점이 있다. 그러나 특정한 함수와 분포를 가정하지 않고도 다수의 산출 및 투입을 분석할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

두 번째는 모수적인 방법인 SFA(Stochastic Frontier Analysis; 확률변경분석)가 있다. 이는 특정함수를 가정하면서 산출 및 투입자료를 이용하여 모수를 분석할 수 있는 방법이다. 비효율과 확률오차를 구분할 수 있고 유의성도 검증할 수 있다. SFA는 Aigner와 Chu(1968)가 처음 제시하였으며, Battese와 Corra(1977)이 생산 프론티어 모델을 추정하였으며, Meeusen과 Den Broeckl(1977)은 Cobb douglas 생산기능의 효율성을 확률오차를 고려한 모형을 제안하였고, Stevenson(1980), Greene(1993) 등에 의해 발전되었다.

모수적 접근 방법은 사전적으로 생산함수가 특정 형태(콥-더글라스 함수, 초월대수 함수 등)를 갖는다고 가정한 후 분석자료를 통해 모수를 추정하는 접근방법이다. 즉, SFA는 생산함수를 이용하여 생산변경을 추정한 후 실제 관찰된 산출수준과 생산변경에

서의 산출수준 거리를 이용해 효율성을 추정한다. 본 연구에서는 생산함수를 초월대수 생산함수를 가정하였다. 초월대수 생산함수는 각 독립변수로 이루어진 1차 항과 각 독립변수의 곱으로 이루어진 2차 항으로 구성된다.

$$y = \exp(\beta_0 + \sum_{i=1}^p \beta_i \ln x_i + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^p \sum_{j=1}^p \beta_{ij} \ln x_i \ln x_j + v)$$

(단, i, j 는 독립변수를 구분하는 구분자, p 는 독립변수의 수, v 는 회귀분석 가정을 만족하는 정규오차항)

위 초월대수 함수의 양변에 로그를 취하면, 선형함수 형태로 회귀계수를 추정할 수 있다.

$$\ln y = \beta_0 + \sum_{i=1}^p \beta_i \ln x_i + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^p \sum_{j=1}^p \beta_{ij} \ln x_i \ln x_j + v$$

이상의 논의와 같이 본 연구에서는 확률변경분석(SFA) 방법을 활용하여, 초월대수 함수를 가정한 뒤, OECD 회원국 사회지출의 효율성을 분석하였다.

본 연구의 분석자료는 2013년부터 2017년까지 5개년 동안 34개 OECD 회원국을 대상으로 수집된 통계자료를 활용하여, 국가별 소득 불평등과 삶의 질에 대한 사회지출의 효율성 분석을 실시하였다. 본 연구의 효율성 분석을 위한 산출변수로는 지니계수와 OECD의 삶의 질 지수(Better Life Index; BLI)를 활용하였다. 즉, 소득 배분 실태와 분야별 삶의 질 수준을 산출변수를 설정함으로써, 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서의 사회지출의 효율성 분석을 시도한 것이다.

지니계수는 소득의 불균형 정도를 나타내는 수치로, 소득이 어느 정도 균등하게 분배되는지를 제시한다. 지니계수는 0부터 1까지의 수치로 표현되는데, 값이 '0'(완전평등)에 가까울수록 평등하고 '1'(완전불평등)에 근접할수록 불평등하다는 것을 의미한다. 본

연구에서는 World Bank가 제공하는 가처분소득 기준 지니계수를 백분율로 환산한 수치를 표준정규분포(Z분포)로 변환하여 활용하였다.

OECD의 BLI는 다양한 측면에서 삶의 질을 정량화하여 2013년부터 제시하는 자료이다. BLI는 소득과 부(Income and wealth), 일자리와 수입(Jobs and earning), 주거여건(Housing conditions), 일과 삶의 균형(Work-life balance), 건강상태(Health status), 교육 및 기술(Education and skills), 사회적 연결(Social connections), 시민 참여(Civil engagement), 환경의 질(Environmental quality), 개인 안전(Personal security), 주관적 삶의 만족도(Subjective well-being)의 11개 분야로 구성되어 있다. 각 분야는 복수의 지표들로 구성되어 있으며, 지표별 국가 비교는 가능하지만 분야별 혹은 11개 분야를 통합하여 국가별 비교를 하는 것을 불가능하도록 체계가 구성되어 있다.

본 연구는 BLI 중 주관적 삶의 만족도, 소득과 부, 일자리와 수입, 주거여건, 일과 삶의 균형 등 정부의 사회지출 투입을 통한 정책적 개입의 직접적인 영향을 받을 수 있다고 판단되는 5개 분야에 대하여, 각 분야를 구성하는 지표별로 표준정규분포(Z분포)를 적용하여 표준화한 수치에 대한 산술평균을 구하는 방식으로 변수를 생성하였다. 즉, 주관적 삶의 만족도, 소득과 부, 일자리와 수입, 주거여건, 일과 삶의 균형 등 5개 분야별로 표준화한 값을 토대로 5개의 산출변수를 도출한 것이다.

본 연구에서의 효율성 분석을 위한 투입변수는 OECD 회원국의 사회지출이다. OECD는 회원국의 사회지출 데이터 베이스(Social Expenditure Database; SOCX)를 사회지출의 기능별로 나누어 제공하고 있다. 사회지출은 기능별로 노인 정책, 보훈 정책, 장애인 정책, 보건·의료 정책, 가족 정책, 적극적 노동시장 정책, 실업 정책, 주거 정책, 기타 등 9개 유형으로 구분된다. 이 중, 노인 정책, 보건·의료 정책, 가족 정책, 적극적 노동시장 정책, 실업 정책, 주거 정책 등 6개 분야의 사회지출을 투입변수로 설정하였다. 이처럼 6개 분야를 표준화하여 투입변수로 산출한 수치는 BLI를 구성하는 분야에 대한 직접적인 정책 개입이 가능하다고 판단되는 사회지출의 기능별 유형에 해당한다. 분석대상 사회지출 통계 역시 표준정규분포(Z분포)를 적용하여 표준화한 값을 분석에 활용하였다.

이상의 논의를 종합하면, 사회지출의 효율성을 분석하기 위해서, 투입변수와 산출변

수를 도출한다. 투입변수는 OECD SOCX의 구분을 바탕으로 사회지출의 세부 항목을 GDP 대비 비중으로 포함한다.

[표 4-2] SFA 분석을 위한 투입변수

변수명	내용	단위
old	노령인구 대상 사회지출	% of GDP
health	보건의료 대상 사회지출	% of GDP
family	가족 및 자녀 대상 사회지출	% of GDP
almp	적극적 노동시장 정책 대상 사회지출	% of GDP
unemploy	실업 정책 대상 사회지출	% of GDP
housing	주거 정책 대상 사회지출	% of GDP

또한, 산출변수는 양극화와 더 나은 삶 지수(BLI) 및 그 하위지표를 표준화지수로 변환하여 활용한다.

[표 4-3] SFA 분석을 위한 산출변수

변수명	주요 내용
Gini coefficient	between 0(=complete equality) and 1(=complete inequality)
BLI	Housing, Income, Jobs, Health, Life Satisfaction, Work-Life Balance

2 분석결과

가. 소득 불평등(지니계수)

지니계수를 산출변수로 하고, 노인, 보건, 가족, 노동, 실업, 주거 등을 투입변수로 한 반정규분포 가정하의 초월대수 함수의 SFA 분석결과는 다음과 같다.

[표 4-4] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(gini)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.175	0.032	5.430	<.0001
old	-0.041	0.041	-1.000	0.319
health	-0.022	0.060	-0.360	0.717
family	-0.034	0.051	-0.680	0.495
almp	-0.054	0.044	-1.250	0.212
unemploy	0.016	0.021	0.740	0.460
housing	0.013	0.021	0.610	0.543
ol_he	0.533	0.160	3.330	0.001
ol_fa	-0.046	0.132	-0.350	0.725
ol_al	-0.086	0.044	-1.950	0.051
ol_un	-0.011	0.052	-0.220	0.826
ol_ho	-0.024	0.030	-0.790	0.428
he_fa	-0.257	0.189	-1.360	0.175
he_al	-0.066	0.156	-0.420	0.672
he_un	0.210	0.092	2.290	0.022
he_ho	0.208	0.063	3.300	0.001
fa_al	0.177	0.080	2.210	0.027
fa_un	-0.087	0.065	-1.340	0.181
fa_ho	0.051	0.032	1.580	0.114
al_un	0.031	0.029	1.090	0.275
al_ho	-0.028	0.027	-1.010	0.313
un_ho	-0.037	0.026	-1.410	0.158
_Sigma_v	0.059	0.018	3.200	0.001
_Sigma_u	0.108	0.043	2.530	0.011

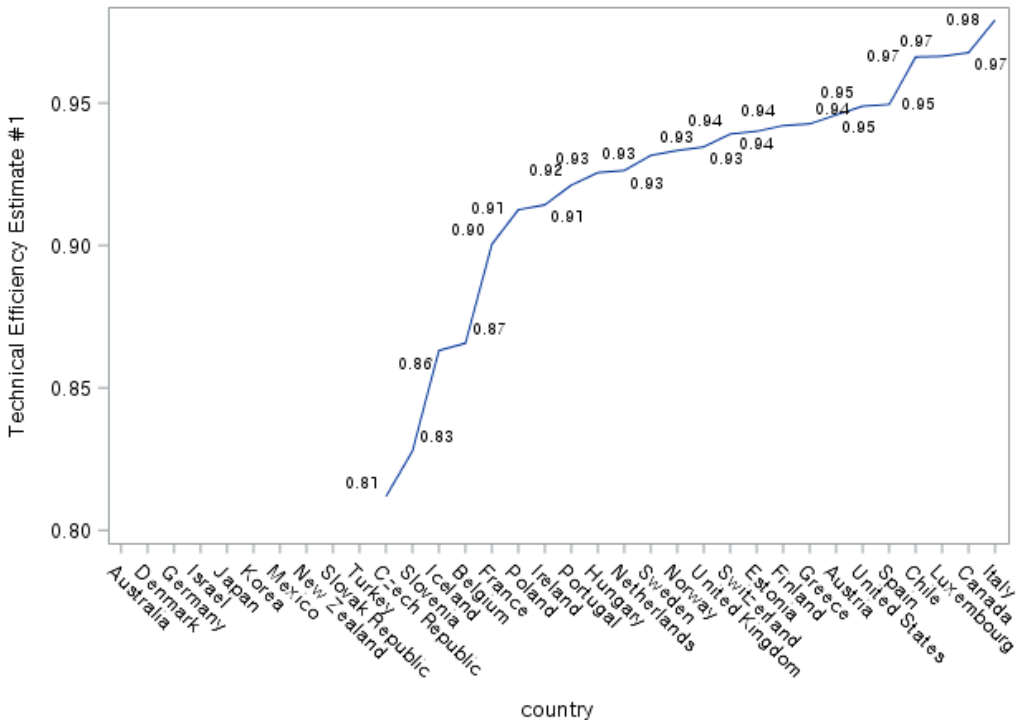
주: number of observations =131, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 146

저출생·고령사회 정책 메타평가

분석결과, 투입변수인 사회지출이 1%p 증가할수록 지니계수도 대부분 감소하는 것으로 나타났으나, 실업과 주거에 대한 사회지출은 오히려 지니계수를 높이는 것으로 나타났다. 다만, 이들 결과는 통계적으로 유의미하지는 않는다. 교호작용항에서도 주거 및 실업정책에 대한 지출이 포함된 경우는 지니계수를 높이는 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

가처분소득 기준 지니계수를 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 제시하였다. 그림을 살펴보면, 거의 모든 분석대상 국가의 기술적 효율성 추정값이 1에 근접하고 있음을 알 수 있다.

[그림 4-10] 소득 불평등(지니계수)에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



주: worldbank에서 제시하는 2017년 gini 계수가 결측인 국가임

이러한 분석 결과는 본 연구의 분석대상인 노인 정책, 보건의료 정책, 가족 정책, 적극적 노동시장 정책, 실업 정책, 주거 정책 등 6개 분야에 대한 정부의 재원 투입이 계층별 가처분소득의 격차를 완화하여 소득 불평등 수준을 낮추는 데 긍정적인 영향을 미치고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

2017년 기준 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성이 가장 높은 국가는 이탈리아, 룩셈부르크, 노르웨이, 스페인, 헝가리 등으로 나타났고, 한국의 경우에는 상대적으로 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성이 낮은 국가군에 속하는 것으로 분석되었다. 이에 대하여는 각 국가별 사회정책의 어떠한 특성이 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성에 영향을 미치고 있는가에 대한 좀 더 구체적인 추가 분석이 필요하다.

[표 4-5] 소득 불평등(지니계수) 효율성 상위 20개 DMU

no.	country	year	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Italy	2017	0.55	0.10	-0.07	0.12	0.21	-2.67	0.98
2	Israel	2016	-0.49	-0.24	-0.12	-1.41	-0.96	-1.81	0.98
3	Israel	2014	-0.47	-0.25	-0.16	-1.41	-0.82	-1.41	0.98
4	Italy	2016	0.56	0.12	-0.10	0.17	0.28	-2.27	0.98
5	Italy	2015	0.58	0.13	-0.09	0.02	0.30	-2.29	0.98
6	Australia	2014	-0.41	-0.01	0.25	-0.67	-0.09	0.12	0.97
7	Canada	2015	-0.55	0.27	-0.31	-0.74	-0.17	-0.13	0.97
8	Canada	2017	-0.53	0.26	-0.25	-0.79	-0.28	-0.03	0.97
9	Canada	2016	-0.53	0.27	-0.22	-0.68	-0.13	-0.14	0.97
10	Luxembourg	2017	-0.10	-0.27	0.44	0.47	0.41	0.07	0.97
11	Chile	2017	-1.21	-0.23	-0.18	-0.60	-2.25	0.82	0.97
12	Italy	2014	0.58	0.15	-0.19	-0.26	0.32	-2.38	0.96
13	Estonia	2015	-0.10	-0.24	0.26	-0.85	-0.82	-2.59	0.96
14	Poland	2013	0.20	-0.25	-0.41	-0.01	-1.09	-1.82	0.96
15	Estonia	2014	-0.17	-0.28	0.10	-0.94	-0.93	-2.38	0.96
16	Canada	2013	-0.62	0.23	-0.58	-0.74	-0.27	-0.09	0.96
17	Poland	2014	0.20	-0.27	-0.43	-0.03	-1.30	-1.82	0.96
18	Austria	2013	0.46	0.11	0.22	0.43	0.29	-1.12	0.96
19	Luxembourg	2015	-0.13	-0.27	0.46	0.29	0.63	-0.12	0.96
20	Ireland	2013	-0.49	0.24	0.17	0.56	1.19	0.67	0.96

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

나. BLI : 주관적 삶의 만족도(life satisfaction)

더 나은 삶 지수(Better life index, BLI)는 OECD 국가에 대해 삶의 질을 구성하는 주거, 일자리, 교육, 시민사회, 삶의 만족도, 일생활균형, 소득, 커뮤니티, 환경, 보건, 안전 등의 지표에 대한 국가별 수준을 측정하여, 물질적 생활 조건과 삶의 질 영역에서 OECD가 필수라고 식별한 11가지 주제를 기반으로 국가 간 웰빙을 비교할 수 있다. 하지만, BLI 지수는 11개 주제 각각을 측정하고 있을 뿐, 이들을 통합한 지수를 도출할 수 없다. 따라서, 본 연구에서는 개별 주제의 값을 산출변수로 활용하여 분석을 실시하였다.

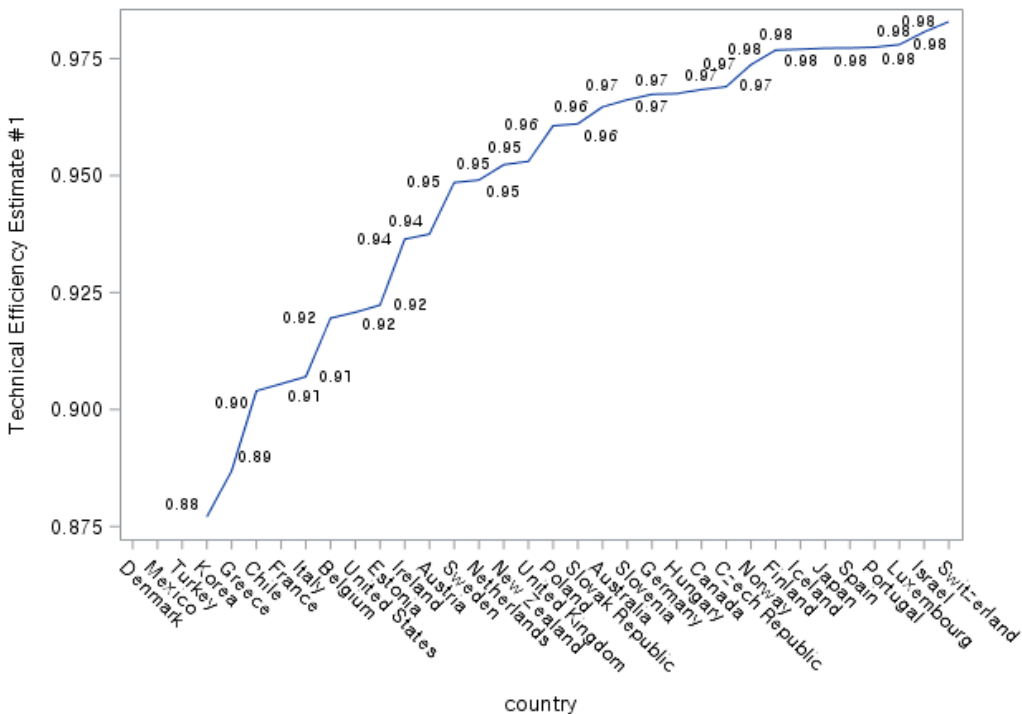
[표 4-6] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(life satisfaction)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.032	0.037	0.870	0.387
old	-0.096	0.041	-2.330	0.020
health	0.050	0.071	0.710	0.479
family	0.006	0.031	0.190	0.847
almp	-0.029	0.038	-0.770	0.442
unemploy	0.082	0.017	4.730	<.0001
housing	-0.012	0.015	-0.790	0.431
ol_he	-0.239	0.140	-1.700	0.088
ol_fa	-0.151	0.099	-1.520	0.128
ol_al	0.061	0.052	1.160	0.246
ol_un	0.130	0.039	3.370	0.001
ol_ho	-0.026	0.023	-1.150	0.251
he_fa	0.780	0.173	4.520	<.0001
he_al	0.406	0.130	3.130	0.002
he_un	-0.388	0.070	-5.510	<.0001
he_ho	0.045	0.065	0.690	0.491
fa_al	0.385	0.077	5.010	<.0001
fa_un	-0.078	0.044	-1.770	0.077
fa_ho	-0.129	0.027	-4.730	<.0001
al_un	0.012	0.025	0.470	0.640
al_ho	-0.087	0.021	-4.250	<.0001
un_ho	0.042	0.020	2.080	0.038
_Sigma_v	0.055	0.025	2.180	0.030
_Sigma_u	0.054	0.028	1.910	0.056

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 144

먼저, 주관적 삶의 만족도를 산출변수로 하는 SFA 모형의 분석결과는 다음과 같다. 보건과 가족, 실업에 대한 사회지출은 주관적 삶의 만족도를 높이는 것으로 보이며, 노인, 주거, 노동시장정책은 오히려 주관적 삶의 만족도를 낮추는 방향으로 연계되고 있다. 하지만, 교호작용항에서 부의 관계를 나타내는 계수가 다수 존재하며, 이들의 회귀 계수의 크기가 개별 변수의 회귀계수보다 큰 것으로 나타나, 최종적인 효과는 교호작용 항의 영향을 받을 것으로 예상된다. 그 결과, 노인과 실업, 노인과 보건, 가족과 주거 등의 회귀계수로 볼 때, 이들 투입요소의 증가가 주관적 삶의 만족도 제고에 부의 효과를 주는 것으로 분석되었다.

[그림 4-11] BLI : 주관적 삶의 만족도에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



주관적 삶의 만족도를 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 분석 결과, 노르웨이와 덴마크 등 북유럽 국가의 사회지출의 주관적 삶의 만족도에 대한 기술적 효율성이 상위권에 해당하는 것으로 나타났다. 반면, 한국을 비롯한 폴란드, 벨기에, 에스토니아 등의 사회지출의 주관적 삶의 만족도에 대한 기술적 효율성은 하위권에 해당하는 것으로 추정되었다.

[표 4-7] 주관적 삶의 만족도(life satisfaction) 효율성 상위 20개 DMU

no.	country	year	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Switzerland	2014	-0.20	-0.68	-0.26	0.14	0.04	-0.30	0.98
2	Norway	2013	0.00	-0.04	0.37	0.02	-0.77	-0.99	0.98
3	Switzerland	2017	-0.16	-0.63	-0.15	0.21	0.14	-0.25	0.98
4	Switzerland	2016	-0.17	-0.66	-0.17	0.21	0.17	-0.25	0.98
5	Switzerland	2015	-0.18	-0.66	-0.17	0.17	0.09	-0.27	0.98
6	Switzerland	2013	-0.20	-0.68	-0.29	0.13	0.05	-0.29	0.98
7	Israel	2017	-0.47	-0.19	0.06	-1.24	-0.99	-1.69	0.98
8	Norway	2014	0.06	0.01	0.39	0.03	-0.68	-1.02	0.98
9	Japan	2013	0.29	0.28	-0.62	-1.04	-1.25	-1.10	0.98
10	Australia	2014	-0.41	-0.01	0.25	-0.67	-0.09	0.12	0.98
11	Japan	2014	0.27	0.28	-0.58	-1.14	-1.38	-1.11	0.98
12	Luxembourg	2017	-0.10	-0.27	0.44	0.47	0.41	0.07	0.98
13	Chile	2016	-1.22	-0.31	-0.18	-0.51	-3.61	0.87	0.98
14	Spain	2015	0.20	0.12	-0.54	0.19	1.01	-1.23	0.98
15	Australia	2015	-0.38	0.04	0.22	-0.75	-0.08	0.13	0.98
16	Poland	2015	0.19	-0.26	-0.34	-0.06	-1.48	-1.86	0.98
17	Portugal	2017	0.37	-0.01	-0.57	-0.20	-0.09	-5.16	0.98
18	Spain	2017	0.19	0.09	-0.58	0.33	0.78	-1.23	0.98
19	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.98
20	Japan	2016	0.28	0.28	-0.35	-1.22	-1.52	-1.12	0.98

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

다. BLI : 소득과 부(income)

BLI의 세부지표 중 소득을 산출변수로 한 분석결과는 다음과 같다. 주거와 노령분야 사회지출은 소득에 대해 부의 효과를, 보건과 가족 등은 정의 효과를 보이고 있으며, 노동시장정책의 경우 정의 관계를 나타내고 있으나 그 크기는 미비하다.

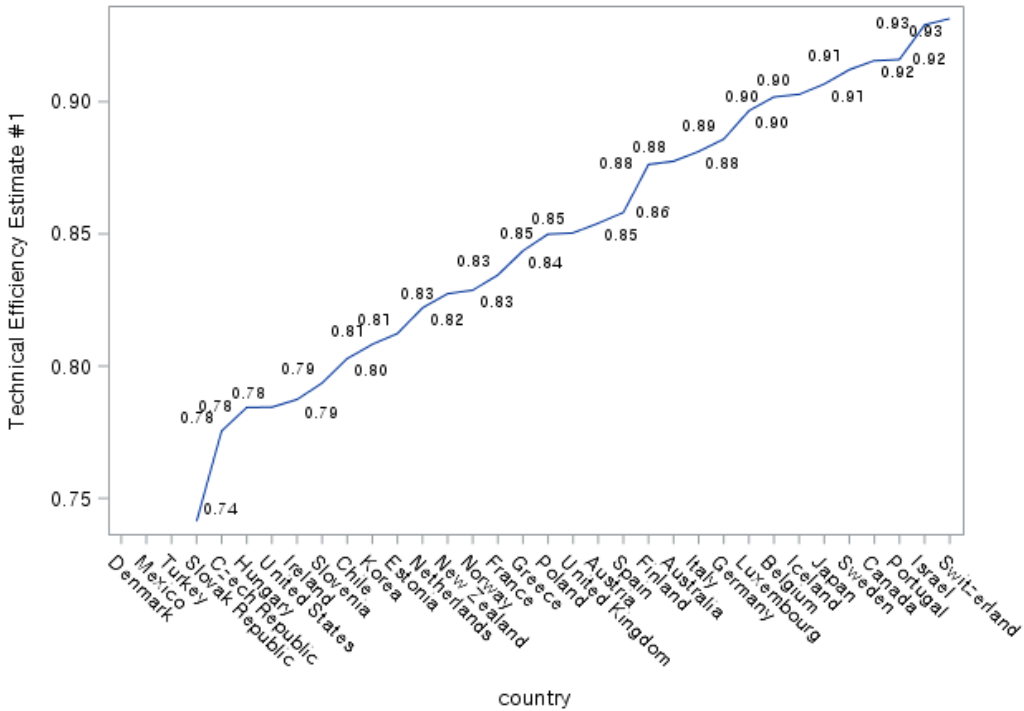
[표 4-8] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(income)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.072	0.123	0.590	0.557
old	-0.261	0.122	-2.140	0.032
health	0.426	0.141	3.030	0.003
family	0.121	0.125	0.970	0.335
almp	0.040	0.122	0.330	0.744
unemploy	0.190	0.065	2.910	0.004
housing	-0.092	0.042	-2.170	0.030
ol_he	2.042	0.404	5.060	<.0001
ol_fa	-0.935	0.350	-2.670	0.008
ol_al	0.321	0.156	2.050	0.040
ol_un	-0.264	0.137	-1.930	0.054
ol_ho	0.040	0.068	0.600	0.551
he_fa	1.286	0.434	2.960	0.003
he_al	-1.043	0.487	-2.140	0.032
he_un	-0.504	0.258	-1.950	0.051
he_ho	0.468	0.145	3.230	0.001
fa_al	0.789	0.241	3.270	0.001
fa_un	0.115	0.162	0.710	0.478
fa_ho	-0.320	0.080	-4.010	<.0001
al_un	0.054	0.072	0.740	0.458
al_ho	-0.025	0.098	-0.250	0.799
un_ho	-0.174	0.077	-2.270	0.023
_Sigma_v	0.201	0.062	3.260	0.001
_Sigma_u	0.301	0.138	2.190	0.029

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 147

소득과 부를 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 소득과 부는 가구 기준 순가처분소득과 순금융자산 지표로 구성되며, 이 두 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 4-12] BLI : 소득과 부에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 덴마크, 스페인, 노르웨이, 핀란드, 그리스 등 5개국은 사회지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 1에 근접하는 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 네덜란드, 캐나다, 에스토니아, 뉴질랜드 등은 사회지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다. 한편, 한국의 경우에는 사회 지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 0.5대에 미치는 중하위권인 것으로 나타났다.

[표 4-9] 소득과 부(income) 효율성 상위 20개 DMU

no.	country	year	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Switzerland	2017	-0.16	-0.63	-0.15	0.21	0.14	-0.25	0.93
2	Israel	2017	-0.47	-0.19	0.06	-1.24	-0.99	-1.69	0.93
3	Switzerland	2016	-0.17	-0.66	-0.17	0.21	0.17	-0.25	0.92
4	Chile	2016	-1.22	-0.31	-0.18	-0.51	-3.61	0.87	0.92
5	Switzerland	2015	-0.18	-0.66	-0.17	0.17	0.09	-0.27	0.92
6	Portugal	2017	0.37	-0.01	-0.57	-0.20	-0.09	-5.16	0.92
7	Canada	2017	-0.53	0.26	-0.25	-0.79	-0.28	-0.03	0.92
8	Canada	2013	-0.62	0.23	-0.58	-0.74	-0.27	-0.09	0.91
9	Canada	2016	-0.53	0.27	-0.22	-0.68	-0.13	-0.14	0.91
10	Canada	2014	-0.60	0.23	-0.60	-0.80	-0.27	-0.12	0.91
11	Sweden	2017	0.18	0.11	0.47	0.92	-0.90	0.13	0.91
12	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.91
13	Canada	2015	-0.55	0.27	-0.31	-0.74	-0.17	-0.13	0.91
14	Poland	2016	0.19	-0.25	0.18	-0.11	-1.64	-1.90	0.91
15	Israel	2016	-0.49	-0.24	-0.12	-1.41	-0.96	-1.81	0.90
16	Iceland	2017	-0.92	-0.11	0.43	-1.94	-0.57	0.18	0.90
17	Belgium	2017	0.26	0.31	0.25	0.56	0.91	-0.34	0.90
18	Switzerland	2014	-0.20	-0.68	-0.26	0.14	0.04	-0.30	0.90
19	Israel	2015	-0.48	-0.25	-0.14	-1.45	-0.88	-1.74	0.90
20	New Zealand	2016	-0.44	0.23	0.15	-0.44	-0.86	0.76	0.90

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

라. BLI : 일자리(jobs)

일자리가 산출변수인 모형의 분석결과에서도 보건, 가족, 노동시장정책이 오히려 음의 관계를 보이고 있다. 또한, 이는 교호작용항에서도 유사하게 나타나고 있다. 특히, 노동시장정책은 부의 관계인 반면, 실업대책은 정의 관계를 보이고 있다.

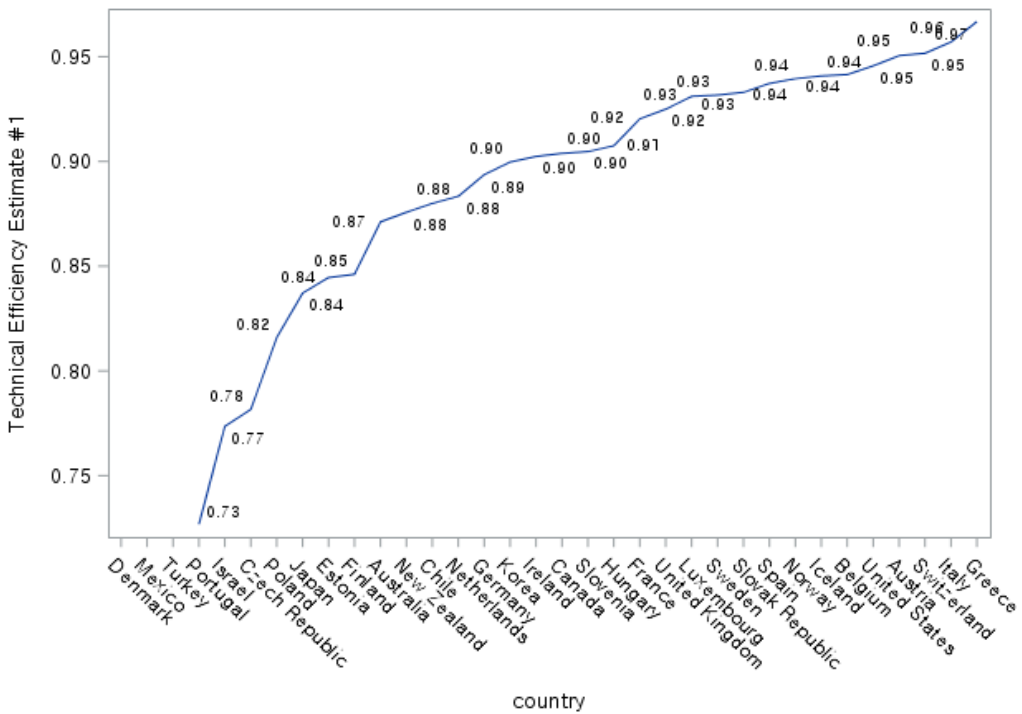
[표 4-10] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(jobs)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.169	0.043	3.920	<.0001
old	0.004	0.063	0.060	0.953
health	-0.113	0.085	-1.330	0.183
family	-0.125	0.071	-1.750	0.080
almp	-0.168	0.063	-2.670	0.008
unemploy	0.184	0.035	5.190	<.0001
housing	0.077	0.023	3.330	0.001
ol_he	0.110	0.263	0.420	0.675
ol_fa	-0.318	0.199	-1.590	0.111
ol_al	-0.235	0.070	-3.370	0.001
ol_un	0.137	0.069	1.980	0.047
ol_ho	-0.115	0.033	-3.490	0.001
he_fa	-0.115	0.232	-0.500	0.619
he_al	0.421	0.243	1.730	0.084
he_un	-0.006	0.128	-0.050	0.963
he_ho	-0.081	0.096	-0.840	0.401
fa_al	0.396	0.141	2.810	0.005
fa_un	-0.447	0.103	-4.340	<.0001
fa_ho	0.121	0.051	2.380	0.017
al_un	0.036	0.041	0.880	0.380
al_ho	-0.058	0.046	-1.260	0.207
un_ho	0.114	0.045	2.540	0.011
_Sigma_v	0.077	0.026	3.000	0.003
_Sigma_u	0.221	0.038	5.880	<.0001

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 147

일자리와 수입을 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 일자리와 수입은 노동시장의 불안정성, 고용률, 장기실업률, 개인별 수입 등 4개 지표로 구성되며, 이들 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 4-13] BLI : 일자리에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 스웨덴, 아이슬란드, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가는 사회지출의 일자리와 수입에 대한 기술적 효율성이 1에 해당하는 나타났다. 반면, 멕시코, 터키, 벨기에, 폴란드, 한국 등은 사회지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다. 이는 북유럽 국가의 경우 사회지출이 노동시장의 불안정성을 완화하는 데 상당 부분 기여하는 방식으로 배분되고 있음을 암시하는 것으로 볼 수 있다.

[표 4-11] 일자리(jobs) 효율성 상위 20개 DMU

no.	국가명	연도	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Slovak Republic	2016	-0.12	-0.03	-0.26	-0.68	-0.70	-2.24	0.97
2	Greece	2017	0.55	-0.18	-0.27	-0.99	-0.37	-2.85	0.97
3	Italy	2016	0.56	0.12	-0.10	0.17	0.28	-2.27	0.97
4	Iceland	2016	-1.12	-0.15	0.41	-2.73	-0.62	0.30	0.96
5	Spain	2016	0.20	0.10	-0.57	0.14	0.89	-1.21	0.96
6	Italy	2017	0.55	0.10	-0.07	0.12	0.21	-2.67	0.96
7	Slovak Republic	2015	-0.13	-0.06	-0.28	-0.93	-0.75	-2.14	0.95
8	Switzerland	2017	-0.16	-0.63	-0.15	0.21	0.14	-0.25	0.95
9	Slovak Republic	2013	-0.15	-0.04	-0.24	-0.81	-0.56	-2.21	0.95
10	Austria	2017	0.45	0.13	0.19	0.46	0.34	-1.27	0.95
11	Slovak Republic	2014	-0.11	-0.04	-0.24	-0.89	-0.76	-2.19	0.95
12	United Kingdom	2016	-0.23	0.30	0.44	-1.05	-1.55	1.41	0.95
13	Ireland	2016	-0.72	-0.07	-0.26	0.00	0.51	0.41	0.95
14	United States	2017	-0.16	0.38	-1.23	-1.55	-1.53	-0.32	0.95
15	Belgium	2016	0.24	0.30	0.26	0.37	1.17	-0.39	0.94
16	Hungary	2016	0.09	-0.18	0.28	0.62	-0.87	0.00	0.94
17	Belgium	2017	0.26	0.31	0.25	0.56	0.91	-0.34	0.94
18	Iceland	2017	-0.92	-0.11	0.43	-1.94	-0.57	0.18	0.94
19	Ireland	2015	-0.82	-0.09	-0.24	0.14	0.64	0.36	0.94
20	Switzerland	2016	-0.17	-0.66	-0.17	0.21	0.17	-0.25	0.94

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

마. BLI : 주거여건(housing)

주거정책은 주거여건이라는 산출변수에 대해 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 못하고 있으며, 노동시장정책은 정의 효과를 실업정책은 음의 효과를 가진다. 다만, 회귀계수의 크기는 다른 지표에 비해 작은 것으로 나타났다.

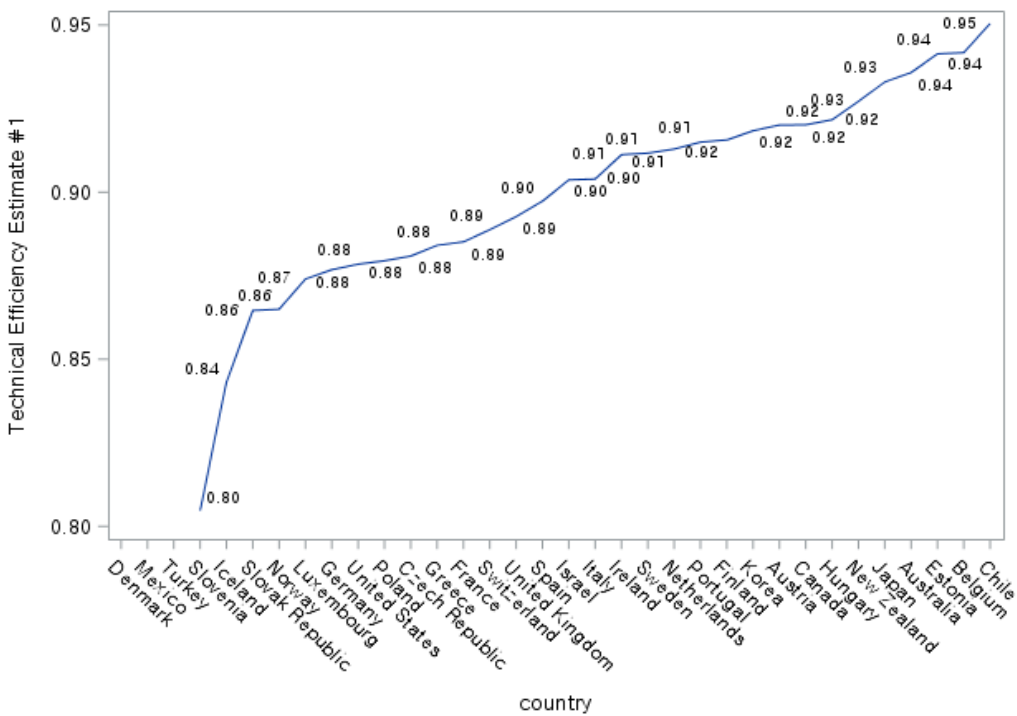
[표 4-12] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(housing)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	-0.096	0.071	-1.350	0.178
old	-0.075	0.082	-0.920	0.359
health	0.097	0.103	0.950	0.344
family	0.040	0.088	0.450	0.650
almp	0.147	0.077	1.920	0.055
unemploy	-0.178	0.040	-4.450	<.0001
housing	-0.010	0.029	-0.360	0.722
ol_he	0.540	0.275	1.960	0.050
ol_fa	0.121	0.246	0.490	0.624
ol_al	-0.054	0.091	-0.590	0.556
ol_un	-0.143	0.089	-1.610	0.107
ol_ho	0.028	0.042	0.660	0.512
he_fa	-0.706	0.297	-2.380	0.018
he_al	-0.673	0.289	-2.330	0.020
he_un	0.764	0.156	4.900	<.0001
he_ho	-0.045	0.102	-0.450	0.656
fa_al	-0.452	0.158	-2.860	0.004
fa_un	0.101	0.114	0.880	0.376
fa_ho	-0.004	0.056	-0.080	0.939
al_un	0.194	0.050	3.900	<.0001
al_ho	0.122	0.053	2.310	0.021
un_ho	-0.004	0.049	-0.080	0.932
_Sigma_v	0.173	0.022	7.780	<.0001
_Sigma_u	0.129	0.081	1.580	0.113

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 146

주거여건을 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 주거여건은 기본적인 시설이 갖추어지지 않은 주거환경 거주자의 비율, 주거 관련 지출 비중, 1인당 공간확보율 등 3개 지표로 구성되며, 이들 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 4-14] BLI : 주거여건에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 벨기에, 스웨덴, 일본 등의 국가는 사회지출의 주거여건에 대한 기술적 효율성이 1에 해당하는 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 슬로베이나, 미국, 독일, 그리스, 터키, 헝가리, 한국 등은 사회지출의 주거여건에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다.

[표 4-13] 주거여건(housing) 효율성 상위 20개 DMU

no.	국가명	연도	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Estonia	2013	-0.16	-0.29	-0.11	-0.76	-0.82	-2.19	0.96
2	Chile	2017	-1.21	-0.23	-0.18	-0.60	-2.25	0.82	0.95
3	Estonia	2014	-0.17	-0.28	0.10	-0.94	-0.93	-2.38	0.95
4	Japan	2013	0.29	0.28	-0.62	-1.04	-1.25	-1.10	0.95
5	Estonia	2016	-0.11	-0.21	0.31	-0.75	-0.77	-1.57	0.95
6	Japan	2014	0.27	0.28	-0.58	-1.14	-1.38	-1.11	0.94
7	Estonia	2015	-0.10	-0.24	0.26	-0.85	-0.82	-2.59	0.94
8	Hungary	2013	0.22	-0.18	0.33	0.57	-0.45	-0.10	0.94
9	Belgium	2017	0.26	0.31	0.25	0.56	0.91	-0.34	0.94
10	Estonia	2017	-0.15	-0.17	0.29	-0.68	-0.95	-1.65	0.94
11	Hungary	2016	0.09	-0.18	0.28	0.62	-0.87	0.00	0.94
12	Hungary	2014	0.17	-0.20	0.32	0.66	-0.73	-0.19	0.94
13	Japan	2015	0.27	0.29	-0.40	-1.18	-1.44	-1.09	0.94
14	Hungary	2015	0.11	-0.21	0.29	0.58	-0.71	-0.30	0.94
15	Belgium	2016	0.24	0.30	0.26	0.37	1.17	-0.39	0.94
16	Australia	2017	-0.44	0.04	-0.01	-1.13	-0.20	0.01	0.94
17	Japan	2016	0.28	0.28	-0.35	-1.22	-1.52	-1.12	0.94
18	New Zealand	2013	-0.47	0.26	0.29	-0.23	-0.53	0.83	0.93
19	Portugal	2013	0.47	0.05	-0.54	0.02	0.78	-4.75	0.93
20	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.93

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

바. BLI : 일과 삶의 균형(work-life balance)

일과 삶의 균형을 산출변수로 하는 분석모형의 결과, 노동시장정책과 실업정책의 경우 부의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 실제 투입과 산출의 인과 관계를 보여주는 것이거나, 산출변수의 상황이 부정적인 상황에서 투입이 더 많이 일어났기 때문일 수 있다.

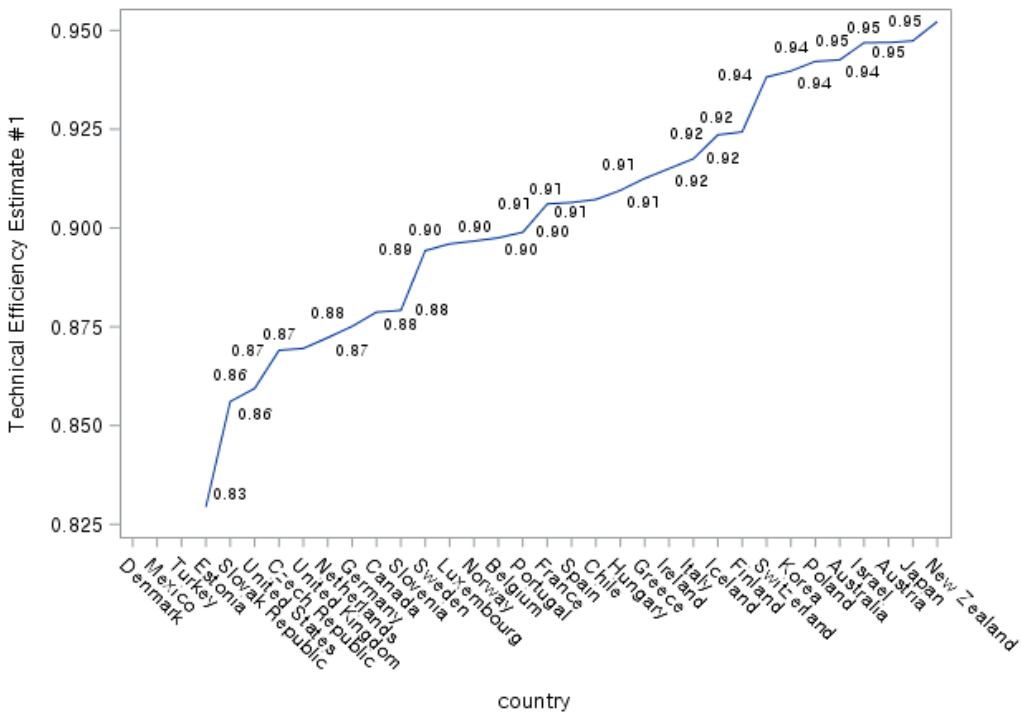
[표 4-14] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(work-life balance)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	-0.063	0.049	-1.290	0.198
old	0.033	0.066	0.500	0.618
health	0.137	0.083	1.660	0.097
family	0.082	0.073	1.120	0.262
almp	-0.284	0.063	-4.530	<.0001
unemploy	-0.042	0.032	-1.290	0.198
housing	0.038	0.024	1.600	0.110
ol_he	0.772	0.224	3.450	0.001
ol_fa	-0.217	0.199	-1.090	0.275
ol_al	-0.308	0.077	-3.990	<.0001
ol_un	0.000	0.072	0.000	0.999
ol_ho	0.132	0.034	3.880	0.000
he_fa	-0.157	0.249	-0.630	0.528
he_al	0.327	0.236	1.380	0.166
he_un	0.021	0.129	0.170	0.868
he_ho	0.041	0.085	0.490	0.627
fa_al	-0.079	0.129	-0.610	0.542
fa_un	0.192	0.092	2.090	0.036
fa_ho	0.208	0.046	4.540	<.0001
al_un	0.027	0.040	0.670	0.501
al_ho	-0.096	0.043	-2.230	0.026
un_ho	-0.015	0.039	-0.370	0.709
_Sigma_v	0.133	0.013	10.020	<.0001
_Sigma_u	0.128	0.044	2.880	0.004

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 147

일과 삶의 균형을 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 일과 삶의 균형은 장시간 근로 노동자 비중과 여가와 개인 돌봄에 투자하는 시간 등 2개 지표로 구성되며, 이들 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 4-15] BLI : 일과 삶의 균형에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 네덜란드, 핀란드, 뉴질랜드, 스위스, 한국, 프랑스 등의 국가는 사회지출의 일과 삶의 균형에 대한 기술적 효율성이 1에 해당하는 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 스웨덴, 아이슬란드, 영국, 에스토니아, 슬로베니아 등은 사회지출의 일과 삶의 균형에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다.

[표 4-15] 일과 삶의 균형(work-life balance) 효율성 상위 20개 DMU

no.	국가명	연도	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Japan	2013	0.29	0.28	-0.62	-1.04	-1.25	-1.10	0.96
2	Austria	2013	0.46	0.11	0.22	0.43	0.29	-1.12	0.96
3	Austria	2014	0.48	0.12	0.20	0.47	0.31	-1.05	0.96
4	New Zealand	2015	-0.44	0.24	0.20	-0.38	-0.76	0.80	0.95
5	New Zealand	2016	-0.44	0.23	0.15	-0.44	-0.86	0.76	0.95
6	New Zealand	2013	-0.47	0.26	0.29	-0.23	-0.53	0.83	0.95
7	New Zealand	2017	-0.46	0.20	0.14	-0.74	-0.98	0.85	0.95
8	Israel	2014	-0.47	-0.25	-0.16	-1.41	-0.82	-1.41	0.95
9	New Zealand	2014	-0.42	0.26	0.24	-0.37	-0.61	0.80	0.95
10	Austria	2015	0.47	0.12	0.22	0.41	0.36	-1.06	0.95
11	Austria	2016	0.46	0.12	0.21	0.43	0.39	-1.10	0.95
12	Poland	2016	0.19	-0.25	0.18	-0.11	-1.64	-1.90	0.95
13	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.95
14	Austria	2017	0.45	0.13	0.19	0.46	0.34	-1.27	0.95
15	Israel	2017	-0.47	-0.19	0.06	-1.24	-0.99	-1.69	0.95
16	Japan	2015	0.27	0.29	-0.40	-1.18	-1.44	-1.09	0.95
17	Australia	2016	-0.41	0.03	0.12	-0.74	-0.14	0.06	0.95
18	Japan	2016	0.28	0.28	-0.35	-1.22	-1.52	-1.12	0.95
19	Australia	2014	-0.41	-0.01	0.25	-0.67	-0.09	0.12	0.95
20	Israel	2013	-0.48	-0.25	-0.07	-1.43	-0.80	-1.29	0.95

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

제5장

결론

제1절 연구결과 종합

제2절 정책적 시사점

제 1 절 연구결과 종합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 저출산·고령사회 기본계획의 성과에 대한 종합적인 관점의 메타평가와 사회지출규모와 그 성과에 대한 효율성 분석을 통해, ① ‘저출산·고령사회 기본계획’의 생애주기별 사각지대 도출, ② 정책분야별 효율적 자원배분 방안, ③ 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 수정계획 작성을 위한 제언 하는 것을 목적으로 하였다.

먼저, 저출생·고령사회 기본계획에 포함된 중앙정부의 주요 정책들을 생애주기와 정책유형에 따라 분류하고, 이에 따른 연도별 정책의 현황과 정책유형의 매트릭스를 통한 정책혼합을 분석하였다. 전 생애를 대상으로 하는 사업들의 경우, 저출생·고령사회 대응을 위한 사회 구조와 인프라 형성에 있어 중요한 역할을 하고 있는 것으로 보이며, 생애주기 및 정책유형 등 다양성에 기반한 수요자 맞춤형 정책의 개발과 함께 정부 차원의 지속적인 관심과 노력이 필요한 영역이다.

다음으로, 메타평가DB를 사용하여 2007년부터 2018년까지 시행된 저출생·고령사회 정책들의 성과달성정도에 대한 기술통계를 실시하였다. 성과지표인 목표달성률과 예산집행률은 전반적으로 매우 높은 편으로 연도와 정책분야에 상관없이 세부 사업들의 수행성과는 대체적으로 우수한 것으로 나타났다. 또한, 예산집행률과 목표달성률이 90% 미만인 경우도 전체 대상 사업 중 약 10%에 달하여 여전히 정책 성과달성에 개선 필요성이 존재하고 있다. 다만, 일부 목표달성도의 경우 법·제도 개선 지연이나 예산 부족, 혹은 소송 등 외부요인에 영향을 받아 달성률이 매우 저조하다. 높은 목표달성률을 보이는 사업 대부분은 수혜대상자의 수나 증가율에 대해 측정된 것으로 나타나 성과지표를 어떻게 설정하는가에 따라 목표달성도에 영향을 미치는 것으로 보인다. 생애주기와 정책유형에 따라 두 성과지표의 달성 정도 분포를 살펴보았을 때, 생애주기보다는 정책유형에 따른 예산집행도와 목표달성도의 차이가 두드러지게 나타나고 있다.

메타평가DB를 활용하여 예산집행률과 목표달성도를 살펴본 결과, 먼저, 생애주기 구분에 있어 중장년기를 대상으로 한 사업의 성과달성 정도가 미흡하다는 점을 고려할

때, 향후 중장년을 대상으로 한 저출생·고령사회 정책이 이루어져야 할 필요성이 있어 보인다. 또한, 정책유형 중 소득보장 정책의 경우 예산집행율은 다른 정책들에 비해 낮지만 목표달성률은 높은 것으로 나타났다.

마지막으로, OECD 국가별 특성과 사회지출의 구조, 그리고 재원배분의 효율성을 분석하여, 우리나라를 포함하여 OECD 국가의 사회지출의 배분적 효율성을 살펴봄으로써 사회지출의 효율성 제고를 위한 제언의 근거를 마련하고자 하였다. 우리나라는 경제수준(1인당 GDP)에 비해 세수는 낮은 수준으로 보이며, 고령인구비율과 1인당 GDP를 비교한 결과, 일본의 고령인구비율이 25%를 넘어 가장 높은 수준이다. 또한, 우리나라는 유사한 경제수준의 국가 중 생산가능인구 비율이 가장 높은 수준으로 나타나고 있으며, 출산율은 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 1.0명 대로 근접하고 있다.

OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계를 살펴본 결과, 우리나라는 GDP 대비 사회지출규모가 10% 수준이며, 총 세수와 사회지출규모는 강한 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 우리나라는 저부담저복지 국가에 속하고 있으며, 고령인구비율은 중하위에 속하며, 같은 고령인구비율 국가에 비해 사회지출규모는 낮은 수준이다. 한편, 우리나라는 생산가능인구가 높고 사회지출규모가 낮은 국가로 평균적인 국가와 차별성을 가지고 있으며, 이는 베이비붐 세대가 아직 은퇴하지 않았다는 점이 반영된 결과로 보인다. 우리나라는 낮은 출산율에도 불구하고, 사회지출규모는 신뢰구간을 벗어난 낮은 수준으로 나타나고 있다.

이상에서 살펴본 사회지출의 효율성을 파악하기 위하여, 확률변경분석(SFA) 방법을 활용하여, 초월대수 함수를 가정한 뒤, OECD 회원국 사회지출의 효율성을 분석하였다. 분석결과 소득불평등이나 주관적 삶의 만족도는 국가가 편차가 크지 않은 상황에서 우리나라는 중위수준을 보이고 있으며, 소득과 일자리 분야의 효율성이 낮은 편이며, 주거여건과 일과 삶의 균형은 상위권에 위치하는 것으로 분석되었다.

제2절 정책적 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

분석결과를 바탕으로, 향후 저출생과 고령사회라는 인구문제의 적응정책을 위한 시사점을 제시하였다.

먼저, ‘저출산·고령사회 기본계획’의 생애주기별 사각지대 도출하였다. 생애주기별, 정책유형별 동 계획의 분포를 분석한 결과, 아동청소년이나 노인의 경우 해당 생애주기에만 적용되는 재정사업이 존재하나, 중장년의 경우는 전 생애주기에 걸친 사업을 제외하면 해당 시기에만 적용되는 정책은 적은 편으로 보인다. 또한, 개별 사업의 정책대상과 목표가 모호하여 분류에 어려움이 있었으며, 이는 비단 분류의 어려움뿐만 아니라, 실제 정책의 집행과 성과를 측정하는 관점에서도 문제가 될 가능성이 있다. 전 세대 및 정책유형을 망라하고 있으나, 중장년에 대한 정책은 부족한 상황이며, 보건의료 및 소득보장, 일자리 등에서 고령사회를 대비하기 위한 효과적인 대비는 청년 및 중장년에 대한 대응에서 출발할 필요가 있다.

다음으로, 정책분야별 효율적 자원배분 방안을 검토하였다. 우리나라의 경우, 고령화가 급속하게 진행되고 있으며, 동시에 베이비붐 세대가 아직 은퇴하기 전이기 때문에 생산가능인구도 규모도 높은 수준이나, 저출생의 문제는 가장 심각한 국가이다. 하지만, 다른 국가에 비해 사회지출의 규모는 낮은 수준에 머물러 있으며, 저부담저복지 상태에 있으며, 사회지출의 효과는 시간의 변화에 따라 누적되고, 사회지출도 점증적으로 변화하므로 본 연구에서는 정책지연을 고려하지 않고 동 시기의 사회지출과 산출변수를 분석에 활용하였다. 분석결과, 주거여건, 일과 삶의 균형 등은 다른 나라에 비해 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 일자리와 소득에 대한 사회지출의 효율성은 낮은 수준으로 나타나고 있다.

참고문헌

참고 문헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌 자료

가. 국문

- 강문기, 오정일. (2013). 메타평가를 통한 교육과학기술부 성과계획서 분석. 예산정책 연구. 2(2). 185-208.
- 김경수·허가형·김윤수·김상미(2018). 「우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향」, 국회 예산정책처.
- 대한민국정부(2008). 「제1차 저출산·고령사회 기본계획」 (보완판).
- 대한민국정부(2011). 「제2차 저출산·고령사회 기본계획」.
- 대한민국정부(2015). 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」.
- 대한민국정부(2019). 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」. (수정본).
- 대한민국정부(2020). 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」.
- 류영아. (2009). 지방자치단체 메타평가 제도 정착의 영향요인: 중앙과 지방공무원의 인식을 중심으로. 한국행정학보, 43(2), pp.97~119.
- 박종서. (2020). 제4차 저출산고령사회 기본계획 시안 마련 지원. 한국보건사회연구원.
- 변수정. (2020). 저출산 고령사회 정책재정 현황 분석 및 해외사례 비교를 통한 시사점 연구. 한국보건사회연구원
- 신윤정. (2019). 초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망. 한국보건사회연구원.
- 우해봉. (2020). 인구변동과 지속가능한 발전: 저출산의 경제사회문화정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁과제. 한국보건사회연구원.
- 유재언. (2019). 젠더 관점에서의 인구정책 분석: 저출산 고령사회 정책을 중심으로. 한국 보건사회연구원.

저출산고령사회위원회 (2018). 「“모든세대의 삶의 질 제고 및 포용 국가 실현”을 위한 저출산·고령사회 정책로드맵」, 저출산고령사회위원회

저출산고령사회위원회. (2021). 4차 기본계획 21년도 중앙행정기관 시행계획

주보혜. (2019). 국제기구와 주요 선진국가의 고령화 대응 정책 분석. 한국보건사회연구원.

한국보건사회연구원. (2007~2018). 저출산 고령사회 정책 성과평가 연구. 각 년도.

나. 영문

Aigner, D. J., & Chu, S. F. (1968). On estimating the industry production function. *The American Economic Review*, 58(4), 826-839..

Battese GE and Coelli TJ (1995) “A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data”, *Empirical Economics* 20, 325-332.

Battese, G. E., & Corra, G. S. (1977). Estimation of a production frontier model: with application to the pastoral zone of Eastern Australia. *Australian journal of agricultural economics*, 21(3), 169-179.

Cook, T. D., & Gruder, C. L. (1978). Metaevaluation research. *Evaluation Quarterly*, 2(1), 5-51.

Cooksy, L.J. and Caracelli, V.J., 2005. Quality, context, and use: Issues in achieving the goals of metaevaluation. *American Journal of Evaluation*, 26(1), pp.31-42.

Greene, W. H. (1993). *Frontier production functions* (No. 93-20).

Scriven. (1981). *An Introduction to Meta-Evaluation*. Educ Prod Rep.

Stevenson, R. E. (1980). Likelihood functions for generalized stochastic frontier estimation. *Journal of econometrics*, 13(1), 57-66.

Stufflebeam, D.L., 2000. The CIPP model for evaluation. In *Evaluation models* (pp. 279-317). Springer, Dordrecht.

2 웹 사이트

저출산고령사회위원회 (2021-04-07), “저출산·고령사회위원회, 2021년도 시행계획 확정” (URL: <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/activityDetail.do?articleId=191>, 2021-08-01 접속)

Our world in Data. <https://ourworldindata.org/government-spending>



한국행정연구원
Korea Institute of Public Administration