

복지이슈 FOCUS

현상공감 경기복지재단

제10호
2021-10

2021. 10.

인구소멸 위기상황, 저출생지원정책 예산은 어디에 쓰고 있는가?

민효상 연구위원(hsmin77@ggwf.or.kr)
신동길 연구원(sdg1129@ggwf.or.kr)

목차

- I. 지방정부 소멸위기와 저출생지원정책
- II. 경기도 31개 시군은 얼마나 위기 상황인가?
- III. 생애주기별 저출생예산은 어디에 쓰고 있는가?
- IV. 시사점 및 정책적 함의



경기복지재단
GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

■ 연구진

연구책임 | 민효상 경기복지재단 연구위원

공동연구 | 신동길 경기복지재단 연구원

■ 복지이슈 FOCUS는 빠른 복지환경 변화에 대응하고, 주요현안 및 이슈를 발굴하기 위하여 복지 이슈를 진단하고, 정책을 제안하기 위해 작성된 자료입니다.

■ 본 보고서는 경기복지재단의 공식적인 입장과 다를 수 있으며, 본 보고서의 내용과 관련하여 의견이나 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

Tel : 031-267-9355 Fax : 031-898-5935 E-mail : hsmin77@ggwf.or.kr

■ 저출생으로 인한 지방정부의 인구소멸 위기가 증대

- 저출생은 인구감소에 영향이 크기 때문에 지속적으로 정책적 지원을 확대하였으나, 지속적으로 출산율은 감소하여 지방정부의 인구소멸 위기가 급격히 증가
 - ‘저출산·고령사회 기본계획’ 등을 통해 지난 14년간 약 185조 원의 재정이 투입되었음에도 불구하고, 합계출산율은 지속적으로 하락하여 OECD 최저 수준임
 - 이에 저출산지원정책의 예산확대와 함께 효율적 예산집행을 위해 저출산지원정책이 어디에 쓰이고 있는지에 대한 검토가 필요

■ 31개 시군은 2010년까지 안전, 2020년 이후 위기, 2037년 소멸위기

- 경기도 평균 인구소멸지수는 2010년까지 2.1로 안전상황이었으나, 2020년 1.0으로 하락하였고, 2037년에는 0.34로 급감할 것으로 예측
 - 인구소멸지수 1.5이상은 위험도가 매우 낮은 수준, 0.5이하는 매우 높은 수준을 의미
 - 2025년에는 31개 시·군 중 6개 시·군, 2030년 17개 시·군, 2035년에는 경기도 전체를 비롯하여 29개 시·군이 인구소멸의 위험도가 매우 높은 것으로 분석
 - 2037년에는 화성을 제외한 모든 시군이 인구소멸 위험도가 매우 높은 수준으로 예측

■ 시군별 저출생지원정책은 만 7세 이전 육아지원, 국고보조사업이 중심

- 저출생지원정책을 생애주기별/재원별로 구분하여 사업을 분석한 결과, 시군 평균 중앙정부에 의해 82%의 사업예산이 결정되며, 만 7세 이전에 집중되어 있음
 - 경기도 31개 시군별 저출생지원정책은 시군에 따라 최소(215억 원)에서 최대(4,975억 원)로 23배의 차이를 보이고 있음
 - 중앙정부 주도의 저출생지원정책이 시행됨에 따라 기초정부 자체사업은 총지출 대비 경기도 평균 2.18%이며, 가장 높은 성남시(7.42%)와 가장 낮은 의정부시(0.53%)의 격차는 14배에 이르고 있는 실정

■ 시군별 맞춤형 저출생지원정책 확대 및 신규과제 수립을 적극 검토할 시점

01 지방정부 소멸위기와 저출생지원정책

■ OECD 국가 중 가장 낮은 출산율, 평균 출산연령은 높은 수준

- OECD 주요 국가들의 합계출산율과 첫째아 출산연령을 비교하면 우리나라는 가장 낮은 출산율을 보이고 있으며, 첫째아 출산연령 또한 가장 높은 수준임
- OECD 국가들을 비교하면, 합계출산율은 OECD 평균 1.63명임에 비해 우리나라는 0.92명으로 가장 낮은 수준임

〈그림 1〉 OECD 주요 국가 합계출산율 변화(2018~2020)



- 첫째아 출산연령은 우리나라 평균 33.1세로 OECD 국가 중에서 유일하게 30세를 넘는 것으로 나타나고 있음
- 경기도는 전국 평균과 비슷한 수준으로 OECD 국가들과 비교하면 합계출산율은 낮고, 첫째아 출산연령은 높은 것으로 나타나고 있으며, 특히 첫째아 출산연령은 2019년 32.3세에서 2020년 33.3세로 가파르게 증가

〈표 1〉 OECD 국가 합계출산율 및 출산연령 비교

(단위: %, 세)

구분	합계출산율	첫째아출산연령	구분	합계출산율	첫째아출산연령
이스라엘	3.09	27.6	뉴질랜드	1.74	-
멕시코	2.13	-	덴마크	1.73	29.4
터키	1.99	-	미국	1.73	26.8
프랑스	1.84	28.7	체코	1.71	28.2
콜롬비아	1.81	-	아이슬란드	1.71	27.9
아일랜드	1.75	30.3	OECD 평균	1.63	29.1
스웨덴	1.75	29.3	한국	0.84	33.1
호주	1.74	-	경기도	0.88	33.3

자료 : OECD(2019), "Family Database", 경기도(2020), "경기통계"

주1) OECD 국가 통계 2017년 기준

주2) 한국, 경기도 2020년 기준

■ 저출생은 인구감소에 영향이 크며, 정책적 대응 차원에서 지원정책 확대

- 인구의 자연감소의 원인 중 출생아 수의 급격한 감소는 저출산 기조를 형성하고 고령인구의 증가로 이어져 궁극적으로 총인구의 감소를 초래(진화영, 2021)
 - 인구감소의 원인은 크게 ①자연인구 변화, ②사회적 인구 변화 등으로 구분할 수 있으며, 자연인구는 출산 및 사망에 영향을 받으며, 사회적 인구 변화는 재난 등과 지역간 이동에 영향을 받음
 - 우리나라의 급격한 인구 감소 현상은 자연적으로는 출산율의 급격한 하락과 고령인구의 증가에 따른 것으로 볼 수 있으며, 사회적 인구변화는 높은 지가, 경제활동 등 다양한 요인에 의해 인구유출(또는 유입)에 의한 것으로 볼 수 있음
 - 우리나라는 2000년대 이후 인구의 자연감소가 본격적으로 시작되고, 연령별 인구구조가 역삼각형으로 변화하는 추세에 따라 인구 규모의 감소수준은 심각한 상황
- 정부는 지속적으로 저출생지원정책(대책)을 만들어 시행하고 있으며, 이러한 노력은 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획의 수립으로 더욱 확대
 - 저출생¹과 관련한 예산도 비약적으로 증가하였는데, 2006년부터 2019년까지 약 14년간 약 185조 원이 투입된 것으로 나타나고 있음
 - “2021년도 중앙행정부처 및 지방자치단체 저출산·고령사회 시행계획”에 따르면, 2021년도 중앙행정부처 저출생분야 시행계획예산은 46.7조 원, 지방자치단체 시행계획(영유아, 아동/청소년) 예산은 3.56조 원으로 총 50.3조 원에 이르고 있는 실정
 - 2021년도 중앙행정부처 시행계획은 26여개의 부처에서 수립한 총 356개 과제에 달하며, 이중 저출생 관련 사업 및 예산은 약 250개 과제에 이른다. 또한 17개 광역정부(232개 기초정부 포함)의 저출생·고령사회 시행계획은 총 6,217개에 달하고 있음(보건복지부 보도자료, 2021.03.30.)
- 특히 ‘저출산·고령사회기본계획’이 시행되는 과정에서 사회 및 국가 책임의 범위는 단순히 출산과 양육을 넘어 전반적인 생애주기에 대한 지원으로 확대(김은정 외, 2020)
 - 기본계획의 시기별로 정책영역의 변화를 살펴보면 초기에는 결혼·출산·양육에 초점이 맞추어져 있었으나, 이후 청년일자리·주거대책 등 2040세대의 안정적 삶의 기반 조성으로 확대

1 일반적으로 저출산이라는 용어를 사용하여 법정계획에서도 저출산·고령사회 기본계획으로 명하고 있으나, 본 연구에서는 젠더적 관점을 고려해 경기도에서 활용하고 있는 ‘저출생’을 사용

〈표 2〉 저출산·고령사회기본계획 시기별 영역 및 세부영역

구분	영역	세부영역				
1차 기본계획 (2006~2010)	출산과 양육에 유리한 환경 조성	출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	일과 가정의 양립·가족친화 사회문화 조성	건전한 미래세대 육성		
2차 기본계획 (2011~2015)		결혼·출산·양육 부담 경감	일과 가정의 양립 일상화	아동·청소년의 건전한 성장환경 조성		
3차 기본계획 (2016~2018)	저출산 대책	맞춤형 돌봄확대 및 교육 개혁	청년일자리·주거 대책 강화	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화	일가정 양립 사각지대 해소	
3차 기본계획 수정본 (2019~2020)	함께 돌보고 함께 일하는 사회	2040세대의 안정적 삶의 기반 조성	총총하고 안전한 돌봄체계 구축	출산·양육비 부담 최소화	아이와 함께하는 시간 최대화	모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성

주: 세부영역은 예산이 높은 영역순임
자료: 김은정 외(2020: 46-52)에서 재구성

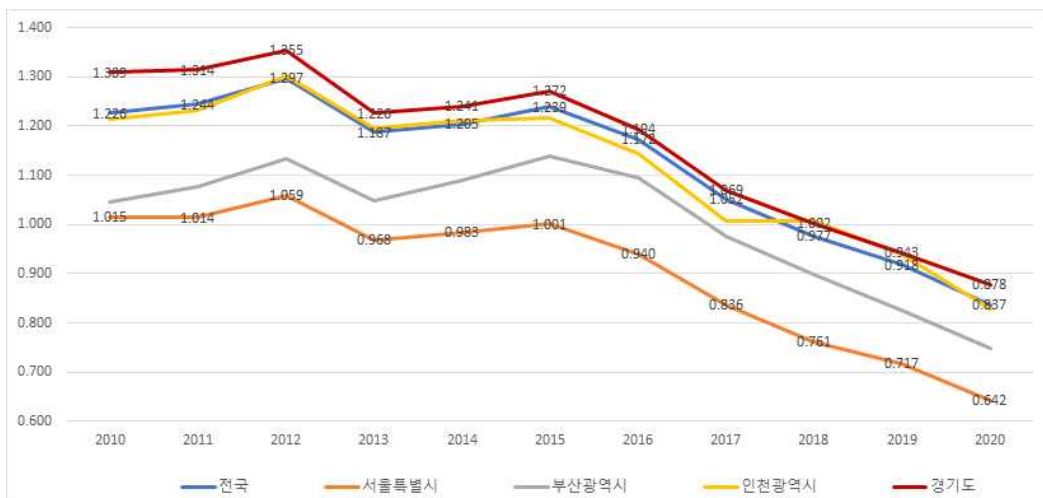
■ 저출생지원정책 확대에도 합계출산율은 하락하여, 인구소멸 위기는 증가

- 지속적 정책확대에도 합계출산율²은 1994년 1.67명 이후 지속적으로 낮아져 2018년 최초로 1명 이하로 나타났으며, 2020년 기준 0.837명에 불과한 실정
 - 막대한 정부예산이 투입되고 있음에도 합계출산율은 높아지지 않고 오히려 하락하고 있으며, 이에 따라 인구의 고령화뿐 아니라 총인구가 감소하는 상황이 벌어지고 있음
 - 2020년 기준 전국 합계출산율은 0.837명, 경기도는 0.878명으로 서울(0.642명), 부산(0.747명)에 비해 경기도는 다소 높은 수준임
 - 그러나 2010년 이후 합계출산율의 변화를 살펴보면 2010년 대비 전국 평균 0.389명이 하락한데 반해, 경기도는 0.431명이 감소하여 다른 광역정부(서울-0.373명, 부산-0.298명, 인천-0.385명)에 비해 하락폭이 크게 나타남
 - 시계열자료의 시기를 확대해서 살펴보면 경기도 총인구는 1992년 660만 명에서 2020년 1,342만 명으로 2배 이상 증가하였으며, 연평균 2%의 인구증감률을 보이고 있으나, 이는 자가상승 등 사회적이동에 의한 인구 증가로 볼 수 있음
 - 인구 증가율의 가장 중요 요인 중 하나인 신생아 출산율은 2000년 이후 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있으며, 연평균 -3.0% 수준에서 감소하는 것으로 나타남

2 합계출산율은 한 여자가 가임기간(15~49세)에 낳을 것으로 기대되는 평균 출생아 수를 의미

- 지속적 출산율 하락속에서 저출산 및 고령화 심화에 따라 인구가 지속적으로 감소하고, 인구소멸위험 지역은 지속적으로 증가할 것으로 나타남
 - 감사원은 정부가 추진하고 있는 저출산·고령화 대책의 효과성을 높이기 위해 개선점 발굴에 목적을 두고, '20. 6월부터 10월까지 보건복지부, 저출산·고령사회위원회 등을 대상으로 총 28건의 감사를 실시
 - 감사 사항은 크게 3가지로 ①저출산·고령화 대책 성과분석, ②인구구조변화 대응실태 분석(지역분야), ③인구구조변화 대응실태 분석(노후소득보장분야)임
 - 감사원은 통계청에 의뢰한 100년 후 인구추계와 고용정보원에 의뢰한 전국 시·군·구 소멸위험 정도 등 저출산·고령화 대책 성과분석 보고서를 발간·공표
 - 통계청에 따르면, 전체 인구는 2017년 5,136만 명에서 50년 후인 2067년엔 3,689만 명으로 감소하며, 100년 뒤인 2117년엔 1,510만 명으로 예측
 - 경기도는 해마다 인구수가 늘어왔지만, 2017년 1,279만 명에서 2067년엔 1,065만 명, 2117년엔 441만 명으로 지금의 3분의 1로 줄어든 것이 예측됨
 - 고용정보원에 따르면, '소멸 고위험단계'에 진입하는 시군구는 2017년 12곳에서 30년 뒤엔 157곳, 50년 뒤엔 216곳, 100년 뒤엔 221개로 확대

〈그림 2〉 전국 및 주요 광역정부 합계출산율 변화(2010~2020년)



자료: 통계청(2020), "인구동향조사"

■ 인구소멸 위기의 정도는 인구소멸지수로 점검 가능

- 인구소멸지수는 20~39세 여성인구의 수를 65세 이상 인구수로 나눈 값으로 정의되며, 지수가 0.5미만의 경우 소멸위험지역으로 구분할 수 있음(이상호, 2016)

- 인구소멸에 대한 진단은 중장기적으로 당면할 수 있는 인구감소와 행정적 지방정부 기능 미수행에 대한 리스크를 간단하게 점검할 수 있다는 데 의의가 있음
- 인구소멸지수는 여성이 대체 수준의 출산을 할 것을 가정하는데, 노인인구 대비 가임기 여성인구의 비가 0.5 이하일 경우 노인인구보다 출생아 수가 적어 지역의 인구 위기가 초래할 것이라는 가정에 기반
- 이러한 방식에 의해 산출되는 인구소멸지수는 노인인구 대비 태어난 또는 태어날 아이라는 측면에서 사실상 15세 이하 아동인구와 노인인구의 비율로 나타나는 고령화지수와 이론적 맥락과 실제 수치에서 높은 상관성을 가짐(이상림 외, 2018)³

〈표 3〉 인구소멸지수 기준 및 내용

구분	내용
$X < 0.5$	인구소멸 위험도가 매우 높은 수준
$0.5 < X < 1.0$	인구소멸 위험도가 높은 수준
$1.0 < X < 1.5$	인구소멸 위험도가 낮은 수준
$1.5 < X$	인구소멸 위험도가 매우 낮은 수준

자료: 박승규·김선기(2016)를 바탕으로 재구성

■ 인구소멸 위기 대응을 위해서는 중앙-지방간 상호협력이 매우 중요

- 전국적이고 획일적으로 추진되어 온 저출생 정책은 소요된 예산에 비해 정책에 대한 체감도가 매우 낮다는 비판과 특정영역에 편중되어 있다는 문제가 제기
 - 그동안 우리나라의 저출생 정책은 전국적이고 획일적으로 추진되어 정책에 대한 현장 체감도가 낮고(강영주·최지민, 2018), 지방정부의 저출산 정책은 임신·출산정책에 편중되어 현금지원 방식이 주를 이루고 있어 정책도구 활용에도 문제가 있음(최성은·설진배, 2020)
 - 지방정부는 국가 정책으로 충족하기 어려운 개인별 욕구에 대해 지역 특수성에 기반하여 직접공급, 보조금 지급, 바우처 제공 등 다양한 방식으로 정책공급의 필요성 높음
 - 결국 중앙정부와 지방정부는 ①현지성, ②효율성, ③효과성, ④책임성, ⑤주민의 만족도 등 5가지 기준에 따라 중앙-지방간 기능배분을 적극 고려하고(고경훈, 2017), 이에 따라 지방정부의 특수성이 반영되어 체감도를 높일 수 있는 방향으로 저출생지원정책 추진 필요

3 하지만, 인구소멸지수의 기준값은 노인인구 및 출생 등 자연인구 증가 요인에 기반하고 있으므로, 전출·입 등 사회적이동으로 인한 요인은 반영하지 못하고 있으므로, 지역의 인구구조 변화의 심각성에 대해 설명한다는 의미는 있으나, 제시되는 지표 및 지수들이 지역의 인구감소에 대한 절대적인 의미를 부여하기는 어렵다는 한계를 가짐

■ 저출생지원정책을 생애주기별로 구분하여 시군별로 비교·분석

- 지방정부의 저출생지원정책의 노력 수준을 확인하기 위해서는 우선 저출생지원 정책을 세부사업을 중심으로 생애주기 및 재원별로 분석하는 것이 필요
- 저출생지원정책을 구분하는 기준을 2020년도에 발간한 보건복지부·육아정책연구소의 「지방자치단체 출산지원정책 사례집」의 구분기준을 활용⁴
 - 본 사례집은 중앙정부와 지방정부의 출산지원정책을 구분하여 하위 카테고리로 세분화
 - 보건복지부·육아정책연구소(2020)에 따르면 중앙정부 출산지원정책은 크게 ①임신·출산지원, ②육아지원, ③일·가정양립지원, ④다자녀가정 지원, ⑤청년지원 등으로 구분하고 있다. 또한 지방정부의 출산지원정책은 ①결혼, ②임신, ③출산, ④육아, ⑤가족 등 5단계로 구분⁵

〈표 4〉 저출생지원정책 분류기준 및 주요사업

구분	영역	주요 사업	
중앙정부	임신·출산지원	난임부부 시술비용 및 상담서비스, 난임 치료휴가, 표준 모자보건수첩 제작·배부, 임신·출산 진료비 및 1세 미만 영유아 진료비, 고위험 임신부 의료비, 영양플러스 사업 등	
	육아지원	아동수당, 보육료, 유아학비, 가정양육수당, 시간제 보육, 아이돌봄서비스, 어린이 국가예방접종, 영유아 건강검진, 저소득층 기저귀·조제분유, 자녀장려금, 어린이집 등	
	일·가정양립지원	출산전후휴가, 육아휴식, 육아기 근로시간 단축제, 경력단절여성 취업지원, 직장어린이집 설치, 가족돌봄휴가 등	
	다자녀가정 지원	다자녀 가정 주거안정지원, 공공요금 감면, 자동차 취득세 감면, 자녀 세액공제, 국민연금 출산크레딧 등	
	청년 지원	행복주택 공급, 매입임대주택, 전세임대, 내집마련 디딤돌 대출, 전세자금 대출 등	
지방정부	결혼	결혼(전)	결혼 목적의 만남, 미혼남녀 건강검진, 청년 주택지원 등
		결혼	결혼준비(예비부부교육, 주택마련 등), 결혼식, 신혼여행 등
	임신	임신(전)	임신 전 또는 준비단계 지원(정관난관 복원수술비, 난임부부 지원, 신혼부부 건강검진, 가임기 여성 건강검진 등)
		임신	임신부터 출산 전 단계(엽산제 및 철분제 지원, 임신부 요가 및 마사지 등)
	출산	출산준비부터 산후조리(출산 후 3개월) 단계(산후조리원비 지원, 출산지원금, 출산축하선물, 산모도우미 지원, 신생아 사진촬영 등)	
	육아	산후조리 종료 이후 자녀양육 단계(특수보육 시책사업 등)	
	가족	저출생 및 인구교육 캠페인, 출산 및 가족친화, 일가정 양립 홍보 등	

주: 주요 사업은 지방재정365 세부사업별 세출현황 자료에서 재구성

4 저출생지원사업의 범위를 한정하는 것은 기존 연구 등이 거의 없는 실정에서 개별 시행계획 등을 참고할 수밖에 없으며, 이에 전국을 공통적인 기준으로 구분한 보건복지부·육아정책연구소의 자료를 구분기준으로 활용

5 중앙정부와 지방정부의 출산지원정책의 분류기준이 다른 것에 대해 자료에서는 명확하게 기술하고 있지 않으나, 저자의 판단으로는 중앙정부의 사업 중 세제지원(조세감면, 세액공제) 등과 주택공급 등 지방정부 차원에서 할 수 없는 사업영역이 많은 것에 기인한다고 볼 수 있음

II 경기도 31개 시군은 얼마나 위기 상황인가?

■ 경기도 인구소멸은 2010년까지는 안전, 2020년 이후 위기로 전환

- 1995년~2020년까지 경기도 및 31개 시·군의 인구소멸 수준은 1995년~2010년까지 전체적인 지수의 감소 경향을 보이는 것으로 나타나고 있으나, 위험의 수준은 아닌 것으로 나타남
 - 경기도 평균으로 살펴보면 1995년 인구소멸지수는 5.2로 매우 안전한 상황이었으나, 이후 지속적으로 하락하여 2020년 1.0으로 나타남
 - 2010년까지는 7개 시군을 제외하고는 인구소멸지수가 1.5를 넘어 인구소멸 위험도가 매우 낮은 수준이었으나, 2020년도를 기준으로 할 경우 위험도가 매우 높은 인구소멸 지수 0.5 이하의 시군이 5개로 나타나고 있음

〈표 5〉 경기도 및 31개 시·군 인구소멸지수 변화

구분	1995	2000	2005	2010	2015	2020
경기도	5.2	4.0	3.0	2.1	1.3	1.0
수원시	7	5.6	4.1	2.8	1.8	1.3
용인시	4.7	4.4	3.3	2.2	1.3	1
고양시	5.4	4	2.8	1.9	1.3	1
성남시	6.2	4.5	3.4	2.3	1.4	1
화성시	2.5	2.1	2.4	2.6	1.8	1.6
부천시	7.4	4.8	3.7	2.6	1.5	1
남양주시	4.3	3.8	2.7	2	1.2	0.9
안산시	8.8	6	4.3	2.9	1.8	1.2
평택시	4.2	3.1	2.4	1.7	1.2	1.1
안양시	6.4	4.4	3.4	2.4	1.4	1
시흥시	5.8	6.1	4.4	2.9	1.8	1.4
김포시	3.2	3.1	2.3	1.6	1.3	1.1
파주시	2.8	2.2	1.9	1.6	1.1	0.9
의정부시	6.2	4.4	2.9	1.8	1.1	0.9
광주시	3.7	3.2	2.9	2	1.3	1
광명시	6.1	4.4	3.3	2.4	1.4	0.9
하남시	5.2	3.6	2.7	1.9	1.2	1.1
군포시	7	4.8	3.5	2.5	1.5	1
오산시	6.2	5.9	4.7	3.5	2.1	1.5
양주시	3.7	3	2.5	1.7	1	0.7

구분	1995	2000	2005	2010	2015	2020
이천시	3.6	3.1	2.3	1.8	1.1	0.9
구리시	6	4.6	3.5	2.4	1.3	1
안성시	2.5	2	1.7	1.3	0.9	0.6
의왕시	6	4	3.1	2.2	1.3	1
포천시	3	2.3	1.7	1	0.7	0.5
양평군	1.7	1.2	0.9	0.7	0.5	0.3
여주시	2.3	1.8	1.3	0.6	0.6	0.4
동두천시	4	2.7	1.9	1.3	0.8	0.5
과천시	4.6	3.4	2.2	1.7	1.2	0.9
가평군	2	1.3	0.9	0.7	0.4	0.3
연천군	2.3	1.5	1	0.7	0.4	0.3

자료: KOSIS 국가통계포털(<https://kosis.kr/>) 2021년 6월 1일 검색
 주1) 매년 12월 말 기준 주민등록인구를 기준으로 분석
 주2) 행정구역 개편 지역은 현행 행정체계에 수정·보완하여 분석

○ 2020년 이후 장래인구추계 기준 인구소멸 위험 수준 및 해당 시·군은 더욱 급격하게 증가하는 것으로 분석되고 있음

- 2025년에는 31개 시·군 중 6개 시·군이 인구소멸 위험 수준이 매우 높은 것으로 나타났고, 2030년에는 31개 시·군 중 50%가 넘는 17개 시·군이, 2035년에는 경기도 전체를 비롯하여 29개 시·군이 인구소멸의 위험도가 매우 높은 것으로 분석
- 2025년부터 인구소멸의 위험이 매우 큰 지역으로 되는 동두천, 포천, 여주, 연천, 가평, 양평 등은 현 수준에서도 신생아 출생자에 비해 고령인구 사망자가 많은 지역이기에 적극적인 준비가 필요할 것임
- 다른 지역 또한 2030년 이후 심각한 인구소멸 위기에 봉착할 것이 예견되기 때문에, 경기도와 함께 저출생 관련 정책을 적극 수립해야 할 것으로 판단됨

〈표 6〉 경기도 및 31개 시·군 인구소멸지수 변화

구분	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
경기도	0.705	0.651	0.612	0.575	0.545	0.514	0.487	0.461	0.435	0.407	0.385	0.362	0.340
수원시	0.922	0.847	0.793	0.74	0.698	0.654	0.617	0.58	0.545	0.509	0.479	0.449	0.422
용인시	0.856	0.788	0.744	0.702	0.667	0.631	0.599	0.567	0.535	0.502	0.475	0.449	0.423
고양시	0.686	0.636	0.598	0.561	0.531	0.5	0.473	0.446	0.421	0.394	0.37	0.348	0.327
성남시	0.705	0.658	0.626	0.593	0.566	0.537	0.512	0.486	0.461	0.433	0.411	0.387	0.366
화성시	1.329	1.209	1.13	1.056	1.001	0.943	0.892	0.844	0.796	0.743	0.703	0.664	0.625
부천시	0.668	0.614	0.576	0.539	0.51	0.48	0.455	0.431	0.407	0.383	0.362	0.342	0.323
남양주시	0.595	0.555	0.528	0.501	0.479	0.456	0.435	0.415	0.393	0.37	0.35	0.33	0.311
안산시	0.793	0.715	0.66	0.606	0.565	0.521	0.487	0.453	0.423	0.392	0.369	0.345	0.324
평택시	0.776	0.714	0.671	0.629	0.596	0.558	0.528	0.497	0.468	0.436	0.409	0.382	0.358

구분	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
안양시	0.696	0.642	0.605	0.568	0.54	0.51	0.484	0.459	0.434	0.408	0.386	0.364	0.344
시흥시	0.895	0.805	0.739	0.68	0.636	0.592	0.556	0.522	0.491	0.458	0.433	0.408	0.385
김포시	0.846	0.779	0.734	0.694	0.665	0.634	0.606	0.58	0.553	0.522	0.5	0.477	0.452
파주시	0.813	0.75	0.705	0.665	0.632	0.6	0.568	0.536	0.506	0.475	0.452	0.427	0.405
의정부시	0.626	0.582	0.548	0.516	0.49	0.462	0.438	0.415	0.392	0.369	0.348	0.328	0.309
광주시	0.756	0.694	0.655	0.617	0.588	0.557	0.529	0.502	0.475	0.446	0.424	0.403	0.381
광명시	0.656	0.613	0.584	0.553	0.529	0.501	0.478	0.454	0.431	0.404	0.383	0.361	0.34
하남시	0.816	0.744	0.698	0.661	0.63	0.6	0.572	0.547	0.521	0.494	0.474	0.453	0.431
군포시	0.663	0.609	0.571	0.534	0.504	0.473	0.446	0.421	0.395	0.369	0.347	0.325	0.305
오산시	1.009	0.933	0.876	0.825	0.784	0.738	0.7	0.658	0.618	0.576	0.541	0.506	0.473
양주시	0.615	0.566	0.534	0.503	0.48	0.453	0.43	0.406	0.385	0.361	0.343	0.327	0.309
이천시	0.773	0.703	0.655	0.615	0.58	0.544	0.514	0.484	0.455	0.425	0.401	0.379	0.357
구리시	0.679	0.624	0.587	0.553	0.525	0.496	0.471	0.447	0.423	0.397	0.377	0.356	0.335
안성시	0.607	0.547	0.511	0.478	0.45	0.423	0.399	0.376	0.353	0.33	0.309	0.291	0.272
의왕시	0.593	0.538	0.498	0.464	0.435	0.407	0.385	0.363	0.342	0.32	0.303	0.285	0.268
포천시	0.452	0.411	0.382	0.355	0.335	0.313	0.294	0.276	0.26	0.243	0.232	0.219	0.207
양평군	0.293	0.27	0.256	0.241	0.23	0.218	0.208	0.199	0.189	0.179	0.171	0.163	0.154
여주시	0.402	0.367	0.345	0.324	0.307	0.288	0.274	0.26	0.246	0.231	0.22	0.207	0.196
동두천시	0.403	0.377	0.357	0.337	0.322	0.305	0.287	0.271	0.256	0.24	0.226	0.213	0.201
과천시	0.606	0.56	0.53	0.5	0.483	0.458	0.439	0.418	0.398	0.377	0.36	0.342	0.325
가평군	0.296	0.272	0.258	0.243	0.232	0.219	0.209	0.198	0.188	0.178	0.17	0.163	0.153
연천군	0.307	0.287	0.271	0.257	0.246	0.233	0.221	0.209	0.198	0.188	0.18	0.173	0.164
인구소멸 위험지역	6	6	7	8	12	16	19	22	24	26	29	29	30

자료: 민효상·신동걸·최조순(2021)

주1) 2017년 시·군 장래인구 추계를 토대로 인구소멸지수 산출

주2) 주민등록인구와 장래추계인구 간 격차가 존재하여 인구소멸지수의 차이가 존재

○ 경기도와 시군은 향후 인구소멸 위기에 대응하기 위한 지방정부 차원의 저출생지원정책과 함께 사회적이동을 위한 유인책 마련도 적극 고려할 필요가 높음

- 공통적으로 20대·30대 연령층의 주거지 이동 등 사회적이동에 따른 젊은 연령층의 인구가 집중되는 화성시, 오산시, 용인시, 김포시, 하남시, 파주시 등의 지역은 상대적으로 인구소멸지수의 위험도에서 상대적으로 낮게 나타남
- 이는 자연인구 증가에 따른 인구소멸위험을 벗어나는 현실적으로 어렵기 때문에 젊은 연령층의 사회적이동 등을 유인하는 정책 추진 등을 통한 인구 유지 및 인구소멸의 위험도를 낮출 수 있다는 가능성을 보여주는 결과임

Ⅳ 생애주기별 저출생예산은 어디에 쓰고 있는가?

■ 보건복지부의 기준을 바탕으로 생애주기별 저출생지원정책을 재구분

- 중앙정부와 지방정부의 정책 구분의 기준이 상이함에 따라 기초정부의 세부 부문을 구성하기 위해 지방정부에서 시행하고 있는 사업을 기준으로 재분류 필요
 - 보건복지부·육아정책연구소에서 발간한 자료에 따르면, 정책(사업)을 기준으로 결혼, 임신, 출산은 구분되지 않거나, 현재는 존재하지 않는 사업들이 다수 나타나고 있음
 - 또한 청년 주택지원이 중앙정부에서는 청년지원으로, 지방정부에서는 결혼(전)으로 사업 구분이 다르게 나타나고 있어 이에 대한 조정도 필요
 - 그 결과 본 연구에서 활용한 구분기준은 ①임신·출산지원, ②육아지원, ③일·가정양립지원, ④가족, ⑤청소년 등 5개 세부부문으로 구분하여 분석

〈표 7〉 영역 및 재원별 저출생지원정책 구분(예)

영역	국고보조사업	광역		기초 자체사업
		순수광역	광역보조	
임신·출산지원	난임부부 시술비 지원 산모·신생아 건강관리지원 선천성 장애 검사 및 지원 여성장애인 출산비용지원 청소년산모 의료비 지원	한방난임사업 지원		출산용품 지원 출산장려지원 출산지원금 다자녀출생가정지원 모자보건지원사업
육아지원	영유아보육료 지원 아동수당 가정양육수당 지원 아동양육 한시 지원 어린이집 운영 지원	누리과정 운영 지원 아동복지시설 종사자 처우개선비	초등학생 치과주치의 가정위탁 양육지원 결식아동 급식지원 경기육아나눔터 운영 누리과정 차액보육료 아동복지시설 지원	아동양육 긴급돌봄지원 아동수당 지급(자체) 어린이집 한시적 운영지원 육아종합지원센터 운영
일·가정양립지원	새일센터 지정운영	온라인 경력개발센터 운영 여성인력개발시설 운영지원 남성육아참여모델개발 여성창업지원	도특화 여성일자리 취업지원 여성인력개발센터 운영지원	아버지 학교 운영 여성창업지원센터 운영지원
가족	영양플러스 사업(국비)	영양플러스 사업(도비)		여성·어린이 건강증진사업
청소년	청소년복지시설 운영 지원 지역사회 청소년통합지원 체계구축 지역청소년참여기구 운영	청소년복지시설 종사자 처우개선비 청소년쉼터 이용 청소년 지원	학교 밖 청소년 프로그램 운영 청소년종합예술제	청소년 월경통 한방진료 청소년 유해업소 관리지원 청소년보호 및 선도단체지원

자료: 지방재정365 세부사업별 세출현황 자료에서 재구성, 2020년 12월 31일 기준

■ 생애주기별 저출생지원정책(사업)은 세부사업별로 예산 분석

- 생애주기별 저출생지원정책 예산분석을 위해 ‘지방재정 365’의 세부 사업별 세출 현황(2020년 말 기준)의 사회복지 및 보건 분야 자료를 활용하여 분석⁶
 - 2020년 말 기준으로 경기도 31개 시군(본청 제외)의 저출생 총 사업수는 5,148개로 평균 170여 개의 사업이 진행
 - 예산 규모 또한 총 8.82조 원으로 평균 2,846억 원 정도가 소요되고 있다. 그러나 시군별 인구·사회·경제적 환경에 따라 큰 편차를 보이고 있음⁷

〈표 8〉 경기도 시군별 저출생 지원사업 수 및 예산 현황(2020년 말 기준)

(단위: 개, 백만 원)

시군	저출생 사업 수	복지+보건 사업 수 ¹⁾	총 저출생사업 예산	복지+보건 예산 ²⁾
총계	5,148	16,946	8,821,061	34,649,809
본청	225	880	3,132,941	16,197,608
수원시	234	630	486,711	1,159,758
용인시	206	560	466,376	973,689
고양시	231	648	395,516	1,390,367
성남시	384	1,066	435,384	1,478,216
화성시	256	639	497,493	1,258,313
부천시	210	626	304,851	1,143,401
남양주시	194	566	319,721	777,456
안산시	159	730	225,915	784,400
평택시	210	572	241,534	741,200
안양시	209	610	220,415	718,985
시흥시	166	627	243,490	694,464
김포시	121	470	166,125	592,704
파주시	164	478	211,901	587,119
의정부시	73	411	131,287	681,488
광주시	151	450	196,951	415,587
광명시	129	448	123,360	355,943
하남시	108	487	103,195	388,682
군포시	160	424	119,510	316,613
오산시	106	413	101,317	280,494
양주시	156	416	112,356	368,016
이천시	112	428	88,117	374,463
구리시	123	440	62,779	305,222

6 사회복지 분야와 더불어 보건 분야의 세부 사업별 세출 현황이 함께 분석되어야 하는 것은 난임 등 임신 준비, 영유아 건강 검진 등의 사업이 보건 영역에 포함되어 있기 때문임. 그러나 저출생 지원을 위한 예산은 보건의료적 측면을 강조한 초기와 달리 변화된 여건을 고려하여 복지 예산으로 편입할 필요성이 높음

7 이러한 이유 중 하나는 일부 시군에서는 청소년 등 일부 부문 예산이 매우 적게 나타나고 있으며, 이는 사업예산의 구분에서 복지(또는 보건) 예산이 아닌 타 분야(문화관광 등)예산으로 책정되어있는 경우가 나타나기 때문이다.

시군	저출생 사업 수	복지+보건 사업 수 ¹⁾	총 저출생사업 예산	복지+보건 예산 ²⁾
안성시	127	387	95,460	335,090
의왕시	151	442	81,131	206,445
포천시	103	452	44,797	245,360
양평군	128	407	51,449	247,771
여주시	97	793	41,843	417,191
동두천시	86	395	30,439	201,693
과천시	116	312	32,306	117,036
가평군	141	399	34,855	146,824
연천군	112	340	21,536	99,888

자료: 지방재정365 세부사업별 세출현황 자료에서 재구성, 2020년 12월 31일 기준
 주 1) 전체 복지사업(080예산코드)과 보건부문(090예산코드) 중 저출생 관련 사업 수를 합한 것임
 주 2) 전체 복지사업(080예산코드)과 보건부문(090예산코드) 중 저출생 관련 예산을 합한 것임

- 세부사업별 세출현황은 <표 7>에서 제시된 기준에 따라 지방정부 저출생지원정책을 크게 5개로 분류하고, 이에 따라 세부부문별 정책헌신도⁸를 분석
 - 정책헌신도는 크게 분야와 부문으로 나누어 전체사업지출에서 자체사회복지사업지출 비중인 사회복지정책헌신도와 특정 복지분야 자체사업지출 비중인 사회복지부문별 정책헌신도로 구분
- 또한 사업수행의 주체를 확인하기 위하여 재원의 종류(국고보조, 순수광역, 광역보조, 시군자체)에 따라 구분하여 분석

■ (재원별) 국고보조사업 중심으로 이루어져 지방의 자율성 부족

- 경기도 시군은 평균적으로 총 저출생예산의 71%가 국고보조사업이며, 누리과정 예산이 포함된 순수광역사업 예산 비중도 11%에 이르고 있어 결국 중앙정부에 의해 결정되는 저출생예산이 경기도 평균 82%가 넘는 수준에 이르고 있음
 - 경기도 31개 시군별 저출생지원정책은 시군에 따라 최소(215억 원)에서 최대(4,975억 원)로 23배의 차이를 보이고 있음
 - 이는 국고보조사업(아동수당 등)과 순수광역(누리과정⁹ 등) 예산에서 큰 비중을 차지하는 사업들이 대부분 아동수와 연계되어 있기 때문이며, 중앙정부에 의해 결정되는 저출생예산이 경기도 평균 82%가 넘는 수준
 - 경기도의 경우 초등학교 치과주치의, 어린이집 교직원 처우개선비, 누리과정 차액보육료 지원 등 광역보조사업의 규모도 크게 나타나 순수광역사업과 유사한 비중을 보이고 있음

8 정책헌신도(policy commitment)는 지방정부 전체 예산 또는 일부 부문에서 특정 사업지출이 차지하는 비율을 의미(윤성원·양재진, 2019)하며, 이를 통해 지방정부가 특정 사업을 위해 어느 정도 정책적 노력을 하는지 확인할 수 있는 한 가지 방법으로 활용
 9 누리과정 예산이 지방교육재정교부금으로 편성되어 시도(광역정부)에 지원되기 때문에 순수광역사업 예산으로 구분

- 중앙정부 주도의 저출생지원정책이 시행됨에 따라 기초정부 자체사업은 총지출 대비 경기도 평균 2.18%이며, 가장 높은 성남시(7.42%)와 가장 낮은 의정부시(0.53%)의 격차는 14배에 이르고 있는 실정
- 기초정부 자체 저출생 관련 예산은 평균 총지출 대비 1.17%, 복지예산 대비 2.18%에 불과해 자체사업 비중이 매우 작게 나타남
- 다만 성남시의 경우 자체복지사업의 정책헌신도가 7.42%로 매우 높게 나타나고 있는데, 이는 아동양육 긴급 돌봄지원, 자체 아동수당 지급 등 육아와 관련한 중앙 및 광역정부의 보충적 성격의 사업을 시행하고 있기에 나타난 결과로 볼 수 있음

〈표 9〉 경기도 시군별 저출생분야 예산 및 정책헌신도

구분	총 저출생예산		국고보조		순수광역		광역보조		기초자체	
	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문
평균	15.86%	29.92%	11.17%	21.07%	1.87%	3.53%	1.64%	3.14%	1.17%	2.18%
수원시	20.41%	41.97%	15.29%	31.44%	1.85%	3.81%	2.12%	4.36%	1.15%	2.36%
용인시	21.97%	47.90%	16.43%	35.81%	2.66%	5.80%	2.06%	4.50%	0.82%	1.79%
고양시	18.69%	28.45%	14.06%	21.40%	1.87%	2.85%	1.95%	2.98%	0.80%	1.22%
성남시	20.14%	29.45%	11.88%	17.37%	1.76%	2.58%	1.43%	2.09%	5.07%	7.42%
화성시	26.32%	39.54%	20.45%	30.71%	2.00%	3.00%	1.92%	2.88%	1.96%	2.94%
부천시	18.63%	26.66%	13.54%	19.38%	1.75%	2.51%	1.76%	2.52%	1.57%	2.25%
남양주시	21.18%	41.12%	15.49%	30.08%	2.28%	4.43%	2.12%	4.12%	1.28%	2.49%
안산시	15.27%	28.80%	9.64%	18.18%	1.95%	3.68%	2.40%	4.53%	1.28%	2.41%
평택시	16.53%	32.59%	11.92%	23.51%	1.76%	3.47%	1.93%	3.81%	0.91%	1.80%
안양시	18.59%	30.66%	13.32%	21.96%	1.94%	3.19%	1.77%	2.91%	1.57%	2.59%
시흥시	23.67%	35.06%	17.46%	25.85%	2.90%	4.29%	2.05%	3.03%	1.27%	1.89%
김포시	15.65%	28.03%	10.53%	18.87%	2.04%	3.65%	1.54%	2.76%	1.54%	2.76%
파주시	17.49%	36.09%	12.93%	26.68%	1.98%	4.08%	1.92%	3.97%	0.66%	1.36%
의정부시	13.66%	19.26%	9.46%	13.35%	2.16%	3.05%	1.66%	2.34%	0.38%	0.53%
광주시	21.93%	47.39%	15.08%	32.58%	3.27%	7.06%	2.82%	6.10%	0.76%	1.65%
광명시	17.31%	34.66%	13.01%	26.05%	1.94%	3.88%	1.67%	3.34%	0.69%	1.39%
하남시	18.64%	26.55%	12.26%	17.47%	2.97%	4.24%	1.91%	2.73%	1.49%	2.12%
군포시	19.77%	37.75%	14.14%	27.00%	2.10%	4.01%	1.96%	3.73%	1.57%	3.00%
오산시	18.62%	36.12%	12.98%	25.17%	2.46%	4.77%	1.74%	3.37%	1.45%	2.81%
양주시	14.80%	30.53%	10.20%	21.05%	1.73%	3.58%	2.27%	4.67%	0.60%	1.23%
이천시	11.36%	23.53%	7.46%	15.46%	1.63%	3.37%	1.20%	2.50%	1.06%	2.20%
구리시	13.42%	20.57%	8.85%	13.57%	1.99%	3.04%	1.37%	2.10%	1.22%	1.86%
안성시	12.30%	28.49%	8.89%	20.59%	1.52%	3.53%	1.33%	3.09%	0.56%	1.29%
의왕시	20.21%	39.30%	13.61%	26.45%	2.42%	4.71%	2.12%	4.12%	2.07%	4.02%
포천시	6.32%	18.26%	4.06%	11.73%	1.07%	3.08%	0.80%	2.30%	0.40%	1.15%
양평군	8.78%	20.76%	6.62%	15.66%	0.93%	2.19%	0.95%	2.25%	0.28%	0.66%
여주시	6.75%	10.03%	4.65%	6.90%	0.86%	1.27%	0.69%	1.03%	0.56%	0.83%
동두천시	7.51%	15.09%	4.66%	9.36%	1.43%	2.88%	0.91%	1.84%	0.50%	1.01%
과천시	11.83%	27.60%	7.79%	18.18%	1.60%	3.74%	0.97%	2.26%	1.47%	3.42%
가평군	8.59%	23.74%	6.16%	17.02%	0.73%	2.03%	1.07%	2.97%	0.62%	1.72%
연천군	5.24%	21.56%	3.48%	14.30%	0.41%	1.68%	0.54%	2.21%	0.82%	3.37%

자료: 지방재정365 세부사업별 세출현황 자료를 기반으로 계산, 2020년 12월 31일 기준

■ (세부부문별) 시군 공통적으로 육아부문의 정책헌신도가 압도적으로 높음

- 분석한 결과로 예산규모가 큰 수당 등이 포함된 육아부문이 높게 나타나고 있으며, 이는 경기도 내 31개 시군 공통적으로 나타나는 현상임
 - 육아부문을 제외하고는 임신출산, 일가정양립, 가족 부문의 정책헌신도는 총지출 및 복지예산 대비 1% 미만으로 나타나고 있음
 - 청소년 부문이 평균 1.76%로 나타나고 있으나, 대부분 청소년 시설 등의 운영비 지원 사업이 다수를 차지하고 있음
 - 자체복지사업을 기준으로 할 경우에는 본 연구에서는 제시하지 않았으나, 총지출 대비 경기도 평균 정책헌신도는 육아부문(0.5%)과 청소년(0.52%)로 오히려 청소년 부문이 다소 높게 나타나고 있음¹⁰
 - 결국 대부분의 육아 부문 사업은 중앙정부 주도의 국고보조사업으로 볼 수 있으며, 청소년 부문의 자체복지사업이 상대적으로 많은 부분을 차지하고 있음

〈표 10〉 경기도 시군별 저출생분야 세부부문별 정책헌신도

구분	임신출산		육아		일가정양립		가족		청소년	
	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문
평균	0.28%	0.54%	14.59%	27.47%	0.06%	0.11%	0.02%	0.05%	0.90%	1.76%
수원시	0.18%	0.37%	19.31%	39.70%	0.11%	0.22%	0.01%	0.03%	0.80%	1.64%
용인시	0.42%	0.91%	20.51%	44.72%	0.00%	0.00%	0.03%	0.06%	1.01%	2.21%
고양시	0.23%	0.35%	17.62%	26.82%	0.10%	0.15%	0.01%	0.02%	0.73%	1.10%
성남시	0.51%	0.75%	17.55%	25.67%	0.12%	0.17%	0.02%	0.04%	1.93%	2.82%
화성시	0.27%	0.40%	24.74%	37.16%	0.30%	0.45%	0.01%	0.02%	1.00%	1.51%
부천시	0.29%	0.42%	17.28%	24.73%	0.20%	0.29%	0.01%	0.01%	0.85%	1.21%
남양주시	0.27%	0.53%	20.05%	38.94%	0.04%	0.08%	0.02%	0.04%	0.79%	1.53%
안산시	0.74%	1.40%	13.82%	26.07%	0.11%	0.21%	0.02%	0.04%	0.57%	1.08%
평택시	0.34%	0.67%	15.58%	30.72%	0.01%	0.01%	0.01%	0.03%	0.59%	1.16%
안양시	0.32%	0.52%	17.03%	28.08%	0.10%	0.17%	0.01%	0.01%	1.14%	1.88%
시흥시	0.37%	0.55%	22.40%	33.17%	0.02%	0.04%	0.01%	0.02%	0.87%	1.29%
김포시	0.25%	0.46%	14.30%	25.62%	0.03%	0.05%	0.01%	0.02%	1.05%	1.88%
파주시	0.25%	0.51%	16.71%	34.49%	0.03%	0.05%	0.01%	0.03%	0.49%	1.01%
의정부시	0.37%	0.52%	13.18%	18.59%	0.07%	0.10%	0.02%	0.03%	0.02%	0.03%
광주시	0.50%	1.09%	20.58%	44.48%	0.00%	0.00%	0.02%	0.04%	0.83%	1.79%
광명시	0.19%	0.38%	17.10%	34.24%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.02%	0.03%
하남시	0.35%	0.50%	17.41%	24.80%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.87%	1.24%

10 복지예산을 기준으로 정책헌신도를 분석하면 육아부문은 0.92%로 다소 상승하나, 청소년 부문(0.97%)에 비해 낮게 나타나고 있음

구분	임신출산		육아		일가정양립		가족		청소년	
	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문	총 지출	복지부문
군포시	0.28%	0.53%	17.92%	34.22%	0.05%	0.09%	0.04%	0.07%	1.49%	2.84%
오산시	0.27%	0.52%	17.29%	33.54%	0.00%	0.00%	0.06%	0.11%	1.01%	1.96%
양주시	0.26%	0.53%	14.06%	29.01%	0.11%	0.22%	0.02%	0.05%	0.35%	0.73%
이천시	0.16%	0.33%	9.64%	19.97%	0.10%	0.21%	0.02%	0.04%	1.44%	2.98%
구리시	0.26%	0.40%	11.77%	18.04%	0.06%	0.10%	0.03%	0.05%	1.29%	1.98%
안성시	0.16%	0.36%	11.12%	25.76%	0.00%	0.00%	0.01%	0.03%	1.01%	2.33%
의왕시	0.22%	0.42%	18.55%	36.08%	0.00%	0.00%	0.05%	0.10%	1.39%	2.70%
포천시	0.14%	0.41%	5.75%	16.62%	0.07%	0.20%	0.00%	0.00%	0.35%	1.02%
양평군	0.08%	0.20%	7.71%	18.25%	0.01%	0.02%	0.05%	0.12%	0.92%	2.17%
여주시	0.33%	0.49%	4.89%	7.26%	0.00%	0.00%	0.02%	0.04%	1.51%	2.24%
동두천시	0.19%	0.38%	6.81%	13.68%	0.00%	0.00%	0.03%	0.07%	0.48%	0.96%
과천시	0.13%	0.31%	10.91%	25.45%	0.17%	0.39%	0.03%	0.07%	0.59%	1.38%
가평군	0.27%	0.73%	6.43%	17.77%	0.02%	0.05%	0.03%	0.08%	1.85%	5.11%
연천군	0.20%	0.83%	4.34%	17.84%	0.02%	0.07%	0.03%	0.14%	0.65%	2.68%

자료: 지방재정365 세부사업별 세출현황 자료를 기반으로 계산, 2020년 12월 31일 기준

Ⅳ 시사점 및 정책적 함의

■ 인구소멸 위기가 저출생지원정책 확대로 이어지지 않는 문제

- 인구소멸과 저출생지원정책간의 상관관계 분석 결과 경기도 시군의 인구소멸에 대한 위기의식은 높지 않은 것으로 나타남
 - 기도 시군별 인구소멸지수와 저출생지원정책 예산과의 상관관계는 인구소멸의 위기를 기초정부가 어느 정도로 심각하게 받아들이고 있는가를 살펴볼 수 있는 지표가 될 수 있음
 - 일반 상식선에서는 인구소멸(지방소멸)의 위기의식이 강하게 나타나는 지역은 저출생지원정책의 예산 및 사업을 확대할 것이라고 기대하기 때문
 - 자원별 분석 결과 모든 자원에서 통계적 유의미성을 가지는 것으로 나타나고 있으나, 상관계수가 역의 형태를 보이고 있음
 - 이는 영유아 및 청소년 등 대상 인구가 많은 지역이 저출생지원정책 예산을 상대적으로 예산 대비 많이 지출하는 것을 의미하며, 인구가 증가 또는 유지하여 인구소멸의 위기가 적은 지역일수록 관련 예산을 많이 지출하고 있음

- 세부부문별로 분석한 결과도 유사한 형태로 임신·출산지원을 제외하고는 모든 부문에서 음의 상관관계를 보이고 있음
 - 통계적 유의미성을 보이는 것은 육아 부문과 가족부문이나 육아부문은 아동의 수에 영향을 크게 받는 국고보조사업이 많은 부문
 - 즉 현재의 육아지원정책이 전국 일률적으로 아동수에 따라 지원예산이 결정되기 때문에 성남시와 같이 별도의 자체사업을 만들지 않는 이상 인구소멸과 저출생지원정책 예산은 음의 상관계수를 나타낼 수밖에 없음

〈표 11〉 시군별 인구소멸과 저출생지원정책 예산 상관관계 분석 결과

구분		총지출 대비		복지지출 대비	
		r	p	r	p
재원별	총 저출생 예산	-0.8299	<0.00001***	-0.597	0.0004***
	국고보조	-0.8022	<0.00001***	-0.5791	0.0006***
	순수광역	-0.7287	<0.00001***	-0.4855	0.0056**
	광역보조	-0.6657	0.0001***	-0.3511	0.0528
	기초자체	-0.4175	0.0194*	-0.3115	0.088
세부 부문별	임신·출산지원	0.597	0.0004***	-0.0972	0.6089
	육아	-0.5791	0.0006***	-0.6231	0.0002***
	일가정 양립	-0.4855	0.0056**	-0.2932	0.1095
	가족	-0.3511	0.0528	0.3612	0.0459*
	청소년	-0.3115	0.088	0.2964	0.1054

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

■ 여전히 출산 중심의 저출생지원정책 기조가 유지

- 인구소멸 위기와 저출생지원정책간에 통계적 유의미성은 나타나지 않았으나, 임신·출산지원은 양의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타나고 있음
 - 이는 기초정부별로 출산축하금의 차이에서 나타나는 것으로 볼 수 있으며, 시군별 출산축하(지원)금의 지원 규모는 큰 편차를 보이고 있음
 - 31개 시군 중에서 인구소멸의 위기를 겪고 있는 양평, 가평, 여주 등은 셋째의 경우 1천만 원의 출산축하금을 지원하여 타 시군에 비해 4배 가까이 높은 수준
 - 그러나 신생아 수 자체가 적기 때문에 총 지원예산은 차이가 나지 않는 것을 통계적 유의미성이 나타나지 않음을 통해 유추할 수 있음

〈표 12〉 경기도 시군별 출산관련 지원금 현황(2019.11.기준)

(단위: 만원)

시군명	구분	지원금액(단위:만원)					지원기간
		첫째	둘째	셋째	넷째	다섯째 이상	
	평균	55.2	137.4	262.9	481.9	530.3	
수원시	출산지원금		50	200	500	1,000 (분할)	1회/분할
용인시	출산지원금	30	50	100	200	300	1회
고양시	출산지원금	70	70	70	70	70	1회
성남시	출산장려금	30	50	100	200	300	1회
	다자녀아동 양육수당			10	10	10	매월(0~7세)
화성시	출산지원금			100	200	300	1회
부천시	출산지원금		100	200	1,000 (13회)	1,000 (13회)	1회/분할
남양주시	출산장려금	10	30	100	100	100	1회
안산시	출생축하금	100	300	300	300	300	1회
	영유아양육비			3	3	3	매월(만0~5세)
평택시	출산장려금	50	100	200	300	300	1회
안양시	출산지원금	100	200	300	500	500	1회
시흥시	출산장려금	50	100	200	1,000 (분할)	1,000 (분할)	1회/분할
김포시	출산축하금		100	100	100	100	1회
파주시	출산축하금	10	30	100	100	100	1회
의정부시	출산장려금		100	100	100	100	1회
광주시	출산장려금	30	50	100	100	100	1회
	양육비			20.9	20.9	20.9	매월(~12개월)
광명시	출산축하금	70	70	70	70	70	1회
하남시	출산장려금	30	50	100	200	300	1회
군포시	출산장려금	100	300	500	700	700	1회
오산시	출산장려금	20	50	150	300	300	1회
양주시	출산축하금	60	150 (2회)	200 (2회)	500 (5회)	1,000 (5회)	1회/분할
이천시	출산축하금			100	200	300	1회
	양육비			5	5	5	매월(만1~6세)
구리시	출산지원금		30	60	100	100	1회
안성시	출산장려금	100	200 (2회)	300 (3회)	300 (3회)	300 (3회)	1회/분할
의왕시	출산장려금	100	200	300	500	500	1회
포천시	출산장려금		30	100	300	300	1회
양평군	출산장려금	300 (2회)	500 (4회)	1,000 (4회)	2,000 (5회)	2,000 (5회)	분할
여주시	출산장려금	100	500 (5회)	1,000 (5회)	1,000 (5회)	1,000 (5회)	1회/분할
동두천시	출산장려금	50	100	200	500 (3회)	500 (3회)	1회/분할
과천시	출산장려금	100	150	300 (2회)	500 (4회)	500 (4회)	1회/분할
가평군	출산축하금	100	400 (2회)	1,000 (5회)	2,000 (10회)	2,000 (10회)	분할
연천군	출산축하금	100 (2회)	200 (2회)	500 (5회)	1,000 (5회)	1,000 (5회)	분할

자료: 경기도청 홈페이지(<https://www.gg.go.kr/archives/21993>)

■ 국고보조사업 중심으로 만 7세 이후의 지원정책이 매우 부족

- 기초정부의 저출생지원정책은 중앙정부의 의존성이 높아 아동수당/누리과정 등 만 7세 이전에 대부분의 지원이 집중
 - 대응지방비가 포함된 국고보조사업의 경우 아동수당, 그리고 순수광역사업인 누리과정 등의 예산이 기초정부 저출생지원정책의 대부분을 이루고 있음
 - 이는 31개 시군 공통적으로 나타나는 결과이며, 중앙정부사업으로 진행되는 일가정양립(출산·육아휴직 등) 등은 기초정부 단위에서 정책의 사각지대로 볼 수 있음
 - 특히 저출생과 관련한 교육·홍보, 가족지원(심리, 신체) 등의 가족부문 영역과 8세 이후에 대한 지원은 실제 아동의 성장과정에서 매우 중요한 부분이나, 기초정부 단위에서는 매우 부족한 상황임
 - 결국 우리나라의 기초정부 단위에서의 저출생지원정책은 대부분 아동수당이 종료되는 7세 이전, 그리고 국고보조사업으로 구성되어 있어 지방정부의 자율성 뿐 아니라 생애주기별 정책편차가 매우 큰 상황임

■ 시군별 맞춤형 저출생지원정책 확대 및 신규과제 수립 필요

- 수도권 집중 및 높은 지가로 인한 서울에서 경기로의 이주 등 사회적이동을 고려하더라도 경기 31개 시군의 미래 인구감소는 예견되고 있기 때문에 이에 대한 대책 마련이 시급
- 물론 경기도에서는 시군별 인구정책 담당부서를 설치하도록 유도하고, ‘경기도 인구정책 경진대회’를 통해 시군별 맞춤형 저출생지원정책의 적극적인 발굴을 유도하고 있으나, 분석결과에서 나타나듯 아직 많이 부족한 실정임
- 따라서 현재 출산지원금 및 일부 영역에서 진행중인 시군별 맞춤형 저출생지원정책을 확대하고, 신규과제 발굴을 위한 다양한 노력이 필요

참고문헌

- 강영주·최지민(2018). 『저출산 정책 개선방안에 관한 연구 : 정책 설계 및 전달체계를 중심으로』. 한국지방행정연구원.
- 고경훈(2017). 『저출산 정책의 중앙-지방 간 기능배분에 관한 연구』. 한국지방행정연구원.
- 김은정·오신휘·장인수·정종석·전주열(2020). 『저출산 대응 재정지원 방안 연구』. 한국보건사회연구원.
- 민효상·신동길·최조순(2021). “경기도 기초정부 인구소멸과 생애주기별 저출생지원정책 정책헌신도분석”. 『한국행정학회 하계학술발표논문집』 1(0): 751-775. 한국행정학회
- 박승규·김선기(2016). 『저출산·고령화에 의한 지방소멸지역 분석』. 한국지방행정연구원.
- 보건복지부(2021). “영육아보호법 시행규칙 개정령안 공포”, 보건복지부 보도자료.
- 보건복지부·육아정책연구소(2020). 『2020년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집』
- 윤성원·양재진(2019). “한국의 지방정부는 사회복지에 자체예산을 어디에 얼마나 쓰는가?: 2017년 지방 사회복지 사업에 관한 기초 연구”. 『사회과학논집』, 50(2):117-140. 연세대학교 사회과학연구소.
- 이상림·이지혜·임소정·성백선(2018). 『지역 인구공동화 전망과 정책적 함의』. 한국보건사회연구원.
- 이상호(2016). 『한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 진실』. 한국고용정보원.
- 진화영(2021). “인구 현상에 대한 인식과 함의”. 『보건복지포럼』, 293(0):69-86. 한국보건사회연구원.
- 최성은·설진배(2020). “지방정부의 저출산 대응정책의 정책도구 유형분석”. 『지방정부 연구』, 24(2):179-200. 한국지방정부학회.

경기복지재단 복지이슈 FOCUS 2021-10

**인구소멸 위기상황,
저출생지원정책 예산은 어디에 쓰고 있는가?**

발행일 2021년 10월

발행인 진석범

발행처 경기복지재단

경기도 수원시 장안구 경수대로 1150(파장동 179) ☎ 16207

Tel. 1577-4312 Fax. 031-898-5937

Homepage. ggwf.gg.go.kr

