



사회정책분야 중장기계획 메타평가 예비연구

허종호 편



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사회정책분야 중장기계획 메타평가 예비연구



연구진

■ 내부 연구진 ■

허종호 부연구위원(연구책임자)

박기태 부연구위원

박성준 부연구위원

성문주 부연구위원

이채정 부연구위원

이수진 연구원

■ 외부 연구진 ■

김지영 선문대학교 국제경제통상학과

백미연 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소

유정균 한양대 SSK 다문화연구센터

양채원 University of Georgia

장희란 이화사회과학원

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리나라는 한국전쟁 이후부터 아시아금융위기 시기까지 놀라운 경제성장을 이루었고, 수차례의 국내외적 위기를 극복하며 2020년대의 문턱에 서 있습니다. 1950년대 1인당 국민소득이 60달러 수준에 불과했던 한국이 선진국 대열에서 2020년대를 맞이하기까지, 원동력이 되었던 숨은 조력자가 있습니다. 바로 촘촘하게 짜인 국가장기전략입니다. 5~10년 뒤의 목표를 설정하고 다양한 정책조합을 통해 정책목표를 달성하면서, 우리나라는 성장해왔습니다.

그러나 사회가 복잡화·세분화되면서, 행정부 주도의 국가장기전략 수립·집행은 한계를 보이고 있습니다. 국회미래연구원의 조사 결과, 2019년 기준 500여개의 법정 중장기계획이 수립·집행되고 있으나, 범정부 차원에서 5~20년 단위로 수립되는 개별 법정 중장기계획을 지속적으로 모니터링하여 조정하는 기능을 수행하는 컨트롤타워는 부재한 상황입니다. 5년 단임 대통령제의 특수성에서 기인하는 잦은 정책목표 전환도 장기적인 정책목표를 달성하는 데 걸림돌로 작용하고 있습니다. 중장기계획 간의 연계성 강화 방안이나 중장기계획이 집행되어 궁극적으로 도달하고자 하는 국가적 목표에 대한 논의가 진행되기 어려운 것입니다. 요컨대, 법정 중장기계획이 부처별·정책별로 파편화되어 수립됨으로써, 중장기적으로 국가가 추진하기로 목표한 정책의 추진 계획을 담은 진정한 의미의 중장기계획이 부재한 상황입니다.

「사회정책분야 중장기계획 메타평가 예비연구」에서는 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)’를 대상으로 메타평가를 예비적으로 실시하였습니다. 「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구」에서 도출한 메타평가의 기준을 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 구성·수립절차·내용 측면에서의 검토항목(check-list)을 기준으로 적용해보고 연구자들이 각 과제 단위를 평가하는 방식으로 도출하였습니다.

본 연구는 본원의 허종호 부연구위원을 총괄로 하여 박기태 부연구위원, 박성준 부연구위원, 성문주 부연구위원, 이채정 부연구위원, 이수진 연구원이 참여하였고, 외부 연구진으로는 김지영 선문대학교 국제경제통상학과 조교수, 백미연 서울대학교



행정대학원 정보지식정책연구소 연수연구원, 유정균 한양대 SSK 다문화연구센터
전임연구원, 양채원 University of Georgia 박사, 장희란 이화사회과학원 연구원
이 참여하였습니다.

국회미래연구원은 지속적으로 행정부와 입법부가 함께 국가장기전략을 수립·집행할
수 있는 방안을 모색하는 연구를 수행하여, 입법부 차원에서의 중장기계획 메타평
가 방안을 고도화하고자 합니다. 이를 통하여, 국회의원들의 의정활동이 당면한 현
안 해결뿐만 아니라 국가 백년대계의 초석이 되는 데 국회미래연구원이 기여할 수
있기를 바랍니다.

2019년 12월
국회미래연구원장 박 진 (朴 進)

제1장 서론 1

제1절 연구 목적 및 방법 3

1. 연구의 목적 3
2. 연구의 방법: 메타평가 3
3. 본 연구에서의 메타평가 방법의 적용 4

제2절 STEEP 방법론을 활용한 사회정책분야 정책환경 분석 6

1. STEEP 방법론 개괄 6
2. 정책환경 분석 7

제3절 저출산·고령사회 기본계획의 개요 11

제2장 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가 13

제1절 중장기계획 메타평가 기준 및 방법 15

1. 중장기계획 메타평가 방안 도출의 개요 15
2. 중장기계획 메타평가의 기준 16
3. 중장기계획 메타평가의 방법 16

제2절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 방법 23

1. 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 배경 23
2. 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 범위와 구성 24
3. 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 분석단위 25

제3절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 구성 평가 29

1. 근거법령 준수 및 합목적성 29
2. 연관계획과의 관계 31

목 차

3. 추진체계	32
4. 기대효과	36
제4절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 수립절차 평가	38
1. 작성 주체 및 관련 조직의 참여	38
2. 수립절차의 체계성	39
3. 계획 추진의 구체성	40
4. 환류체계의 구축	40
제5절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 내용 평가	41
1. 함께 돌보고, 함께 일하는 사회	41
2. 함께 만들어 가는 행복한 노후	86
3. 인구구조 변화에 대비	110
 제3장 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 추진전략 검토 ..	115
제1절 중장기계획 정책우선순위 검토 기준 및 방법	117
1. 정책우선순위 검토 기준	117
2. 정책우선순위 검토 방법	119
제2절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 정책우선순위 검토 결과 ..	130
1. 응답자 특성	130
2. 평가기준 간 분석 결과	131
3. 전략 간 분석 결과	132
4. 전략별 과제 간 분석 결과	135
5. 전체 과제 우선순위 분석	138
6. 민감도 분석	151

제3절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 추진전략 논의	153
1. 전략 간 분석 결과 및 추진전략	153
2. 모든 개별 과제에 대한 우선순위 도출	157
 제4장 제언 및 결론	 159
1. 5년이라는 단기적 시계에서 장기적 시계로	161
2. 미래예측에 기반한 종합적 중장기 환경분석에 근거	162
3. 계획수립 과정의 원칙과 투명성 제고	162
4. 통합적 계획 수행 및 모니터링, 환류체계의 정립	163
 참고문헌	 165
1. 문헌자료	167
2. 웹사이트	169

표 목 차

[표 2-1] 중장기계획 구성 평가의 틀	18
[표 2-2] 중장기계획 수립절차 평가의 틀	20
[표 2-3] 장기계획 내용 평가의 틀	22
[표 2-4] 과제분류기준	30
[표 2-5] 기본계획(수정안) 소관부처	34
[표 2-6] 시행계획(2019년)에 제시된 소관부처 및 추진체계	35
[표 2-7] 저출산고령사회 기본계획 및 수정계획의 기대효과	37
[표 2-8] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정본의 비전, 목표 및 추진과제 및 추진과제의 목표	43
[표 2-9] 아빠넷 주요 콘텐츠	56
[표 2-10] 어린이집과 유치원의 설치와 아이를 보낼 만한 곳에 관한 의견	60
[표 2-11] 정부에게 바라는 가장 중요한 육아지원 정책(1순위)	60
[표 2-12] 어린이집 유형별 만족도: 5점 척도	62
[표 2-13] 어린이집 유형별(공공형, 서울형, 일반) 만족도: 5점 척도	63
[표 2-14] 유치원의 전반적 만족도 비율 및 평균	64
[표 2-15] 시도별 어린이집 공급률·이용률·정원충족률	65
[표 2-16] 유치원 이용률: 2017년 기준	68
[표 2-17] 유치원 유형별 이용률	69
[표 2-18] 영유아 보육 및 유아교육 기관 이용률	70
[표 2-19] 전문화된 교육과정 교육생 선발의 어려움	81
[표 2-20] 새일센터의 새일훈련과정을 선택한 이유	81
[표 2-21] 도움이 된 취업지원서비스	82
[표 2-22] 보건복지 세부사업별 성과지표(가중치) 및 성과목표 수립지침 (2016)	98
[표 2-23] 저출산·고령사회 기본계획 성과지표 개편을 위한 원칙	98
[표 2-24] 9년 시행계획 기준 집행 예산	107
[표 2-25] 예산현황	110

[표 3-1] 중장기계획 정책우선순위 검토 기준	119
[표 3-2] 쌍대비교 문항	121
[표 3-3] 문항의 척도	121
[표 3-4] RI 지수표	123
[표 3-5] 상대적 우선순위 결정법 예시	124
[표 3-6] 절대적 우선순위 결정법 예시 1	125
[표 3-7] 절대적 우선순위 결정법 예시 2	125
[표 3-8] 평가기준의 중요도 변화에 대한 민감도 분석 예시	127
[표 3-9] 실현가능성 중요도 +10% 적용 시의 우선순위 변화 예시	128
[표 3-10] 사회정책분야 응답자 특성	130
[표 3-11] 사회정책분야 평가기준 상대적 중요도	131
[표 3-12] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (실현가능성 측면)	132
[표 3-13] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (타당성 측면)	133
[표 3-14] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (효과성 측면)	134
[표 3-15] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (종합)	135
[표 3-16] ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략 과제의 상대적 중요도	136
[표 3-17] ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략 과제의 상대적 중요도	137
[표 3-18] ‘인구구조 변화에 대비’ 전략 과제의 상대적 중요도	138
[표 3-19] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (전체 전문가)	141
[표 3-20] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (보건 분야 전문가)	143
[표 3-21] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (보육 분야 전문가)	144
[표 3-22] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (소득보장 분야 전문가)	146
[표 3-23] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (일가정양립 분야 전문가)	147
[표 3-24] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (종합 분야 전문가)	148
[표 3-25] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (평생교육 분야 전문가)	150
[표 3-26] 사회정책분야 평가기준의 중요도 변화에 대한 민감도 분석	151
[표 3-27] 사회정책분야 전략의 중요도 변화에 대한 민감도 분석	152

그림 목 차

[그림 1-1] 총인구 및 인구성장률(1960-2067년)	7
[그림 1-2] 합계출산율의 변화(1960-2018)	8
[그림 1-3] 연령별 인구구조 및 인구구성비(1960-2067년)	9
[그림 1-4] 부양비(1960-2067년)	10
[그림 2-1] 저출산·고령사회 기본계획(수정) 정책 구조	25
[그림 2-2] 출산·양육비 최소화 정책추진 배경	44
[그림 2-3] 성별 육아휴직 근로자 수 및 남성 육아휴직 비중, 2010-2018	48
[그림 2-4] 육아휴직제도 사용에 대한 만족도	51
[그림 2-5] 가사노동 참여 비율, 2016	54
[그림 2-6] 어린이집 및 국공립 어린이집 정원충족률	67
[그림 2-7] 경력이음서비스 수행체계도	78
[그림 2-8] 함께 만들어 가는 행복한 노후 추진 배경	105
[그림 3-1] 중장기계획 정책우선순위 설문조사 체계도	120

요 약

1 서론

□ 연구의 목적 및 방법

● 연구의 목적

- 본 연구는 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』(국회미래연구원, 2019)에서 도출한 중장기계획 메타평가(meta-evaluation) 방법론을 사회정책 분야 중 대표적인 중장기계획인 제3차 저출산·고령사회 기본계획 및 수정계획에 적용하는 것을 목적으로 함
- 본 연구는 이를 방법론적으로 적용해보는 기반연구(preliminary study)로 향후 사회정책분야에 특화된 중장기 메타평가 고도화 연구를 위한 기초연구임

● 본 연구에서의 메타평가 방법의 적용

- 본 연구에서의 메타평가는 ‘중장기계획과 중장기계획 수립·집행체계에 대한 평가’로 정의됨

□ STEEP 방법론을 활용한 사회정책분야 정책환경 분석

● STEEP 방법론 개괄

- STEEP 분석은 사회에서 나타나는 특정한 현상을 사회적(society), 기술적(technology), 경제적(economy), 환경적(ecology), 정치적(politics) 영역이라는 분류 틀을 활용함

● 정책환경 분석

- 이를 활용하여 저출산·고령화에 미치는 저출산 추세의 유지 및 심화와 고령화의 가속화, 여성의 교육 수준 향상과 경제활동 증가, 핵가족화, 주택 및 자녀 교육 비용의 상승, 노동시장의 불안정성, 경제성장에 따른 의학기술의 발전, 소비수준의 증가 등에 따라 평균 수명의 연장, 부양비의 급증, 연금제도의 위기와 같은 경제적 요인 등을 살펴봄

2 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가

□ 중장기계획 메타평가 기준 및 방법

● 중장기계획 메타평가의 기준

- 메타평가의 주요 기준은 대기준과 소기준으로 구분함. 대기준은 타당성, 충실성, 실현가능성 등 3개임
- 타당성은 중장기계획이 얼마나 객관적이고 합리적인 분석 결과에 근거하여 수립되었는지를 검토하는 기준으로, 타당성에는 분석 자료나 분석 방법이 객관적인지를 검토하는 객관성과 미래전망 및 파급효과, 미래 시계 등에 대한 점검하는 미래지향성이 포함됨
- 충실성은 중장기계획의 형식적 측면에서 중장기계획이 계획으로서 필요한 요소를 포함하고 있는가를 의미하는 완결성, 계획의 형식적 요소들이 법적인 근거에 부합하게 작성되었는지에 관한 합법성, 제시된 요소들이 명확하게 기술되고 있는지를 뜻하는 명확성으로 구성됨
- 실현가능성은 중장기계획이 실제 적용되는 과정에서 필요한 내용을 포함하고 있는지와 내용의 일관성이 존재하는지 등을 확인하는 활용성, 타 부처나 타 계획 간의 관계, 유사중복 등을 고려하는지에 대한 융합성, 정책대상이나 이해관계자가 계획수립 과정에서 참여하고 있는지를 검토하는 참여성으로 구성됨

● 중장기계획 메타평가의 방법

- 정부 중장기계획에 대한 메타평가 방법은 전술한 메타평가의 기준을 중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면에서의 검토항목(check-list)으로 구체화하는 방식으로 도출함
- 중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면은 다음과 같이 정의함. 구성 측면은 중장기계획의 목적, 법적 근거, 수행주체 등과 같은 형식적인 측면을 포함, 수립절차 측면은 중장기계획의 수립과정에서 고려되어야 할 사항인 수행주체 간 협력, 이해관계자의 참여, 이전 계획에 대한 평가 및 환류 여부 등을 포함, 내용 측면은 중장기계획에 포함된 정책의 목표설정, 정책환경에 대한 분석 방법 및 분석 자료 등을 포함함

- 제2절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 방법

- 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 메타평가 분석단위는 해당 계획의 비전, 목표, 추진과제에 대한 개관 및 전체 세부과제에 대한 검토를 통해 설정됨
- 전략별 정책 수혜자 집단이 명확히 구분되고, 정책과제별로 다루고 있는 국민의 삶의 영역도 구별되며, 이를 바탕으로 정책과제별 주요 소관부처 또한 달라지는 경향이 나타남
- 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 메타평가를 위해 정책과제를 평가의 단위로 설정하고, 12개 정책과제별 적합한 평가자를 선정하여 해당 계획에 대한 분석 및 메타평가를 실시함.

□ 제3절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 구성 평가

- 근거법령 준수 및 합목적성

- 수정본은 저출산·고령사회 기본계획의 수립 근거인 「저출산·고령사회 기본법」 제20조의 내용과 동 계획의 목적이 기본법의 목적에 부합한지 여부를 밝히고 있지 않음
- 연구 및 조사 수행, 간담회, 분야별 전문가 참여 회의, 포럼, 관계부처 협의 등과 같은 수정계획 수립을 위한 일련의 과정을 세부 일정에 따라 밝히고 있으며, 특히 연구용역의 경우 연구기관 명칭과 연구기관 및 연구용역비를 제시하고 있으나 주요 연구 내용과 협의 내용, 결과 등은 기술하고 있지 않음

- 연관계획과의 관계

- 동 기본계획(수정)은 연관계획을 언급하거나 검토하지 않고 있으며, 연관계획 제시 이후 논의할 수 있는 연관계획 간 관계 검토 여부도 제시하고 있지 않음

- 추진체계

- 제3차 기본계획 수정본은 계획의 작성 주체를 명확하게 제시하고 있지 않고 있으며 구체적 세부과제별로 소관부처 및 부서를 명시하고 있으나 연관부처 및 부서는 명시하지 않고 있음

- 시행계획에 명시된 수준의 부처별 역할들은 단년 내에 달성할 수 없는 성격의 목표가 대부분이므로 장기간의 추진계획을 고려하여 기본계획에 명시하는 것이 바람직하며, 하위계획인 시행계획에서는 추진 경과를 고려하여 보다 구체적인 세부계획이 수립되는 것이 바람직함

● 기대효과

- 동 계획(수정)이 향후 어떻게 활용될 수 있을 것인지에 대한 구체적인 계획이 제시되고 있지 않음

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 수립절차 평가

● 작성 주체 및 관련 조직의 참여

- 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 작성 주체, 작성 방식 명시 여부, 작성 주체의 타당성, 계획 관련 조직의 명시, 관련 조직과의 협력과정 여부 및 협력과정에 대한 기술이 부실함

● 수립절차의 체계성

- 계획수립의 경위 및 작성 연혁은 구체적으로 작성되어 있으나, 계획 수립 과정 및 이해관계자에 대한 세부적인 기술은 부족함

● 계획 추진의 구체성

- 백여 개에 달하는 과제임에도 불구하고 최초 기본계획과 수정계획은 그 계획을 구체적으로 제시하지는 못하고 있으며 부처별 시행계획에서도 과제당 2페이지 전후의 분량으로 개괄적인 내용만 기술되어 있음
- 과제 내 우선순위도 간과되어 백화점식 단순 나열이 여전히 반복되며 유사 계획과의 연계성 역시 부족함

● 환류체계의 구축

- 계획의 실행 후 어떤 방식으로 계획 실행으로 인한 변화를 평가할 것인가에 대한 기술이 없음

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 내용 평가

- 함께 돌보고, 함께 일하는 사회, 함께 만들어 가는 행복한 노후, 인구구조 변화에 대비에 대해 1) 전략과 추진과제의 응집성, 2) 정책환경 및 파급 효과 분석, 3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토, 4) 추진전략의 구체성 및 타당성의 기준에 근거하여 세부적으로 검토함

3 저출산·고령사회 기본계획(수정) 추진전략 검토

□ 중장기계획 정책우선순위 검토 기준 및 방법

● 정책우선순위 검토 기준

- ‘타당성’, ‘효과성’, ‘실현가능성’을 기준으로 중장기계획에 포함된 전략 및 정책과제에 대한 정책우선순위를 검토함

● 정책우선순위 검토 방법

- AHP 방법론을 적용, 각 분야 전문가들 총 40명이 참여하는 웹 기반 AHP 설문을 통해 전략 및 세부정책과제 간 우선순위를 도출하였음

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 정책우선순위 검토 결과

사회정책분야 전체 과제 우선순위 (전체 전문가)

순위	전 략	과 제
1	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성
2	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ (비용) 출산/양육비 부담 최소화
3	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축
4	인구구조 변화에 대비	◆ 사회 시스템 및 지역

순위	전 략	과 제
5	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화
6	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성
7	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화
8	인구구조 변화에 대비	♦ 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선
9	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)
10	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대
11	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원
12	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 추진전략 논의

- 개별 대과제에 대한 우선순위는 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’에 포함된 과제들이 모두 상위권에 있음. 이는 해당 영역의 중요도가 다른 두 영역 보다 높기 때문으로 생각할 수 있는데, 이는 고령화 및 인구구조 변화보다 전문가들의 민감도가 높음.
- 전문가들의 우선순위 응답뿐만 아니라 정책 간 연계성 및 효과성 측면에서도 저출산 이슈를 상대적으로 높은 우선순위에 두는 것이 바람직한 것으로 생각됨
- 각 영역 및 개별 대과제에 대한 우선순위 도출 결과는 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)’ 내부의 과제에 있어 (1) 정책 우선순위 및 목표 효율성에 따른 재정투입 차별화, (2) 효율성 낮은 정책의 방향 전환 및 정리, (3) 중장기 정책 방향 조정, (4) 정책 실효성 증대를 위한 추가 재원 확보 등의 전략이 필요함을 시사함

4 제언 및 결론

□ 5년이라는 단기적 시계에서 장기적 시계로

- 저출산·고령사회기본계획은 향후 가장 영향력이 크고, 문제 해결에 장기적인 시간과 정책적 노력이 소요되는 저출산과 고령화라는 문제를 해결하기 위한 계획이므로 5개년 계획이라는 시계는 충분하다고 볼 수 없음
- 저출산·고령화 문제는 5년 안에 해결할 수 있는 문제가 아니며, 정권에 따라 내용과 체계가 크게 달라질 성격도 아니므로 10년 단위의 장기적인 목표를 두고 일관되게 추진할 계획이 요구됨

□ 미래예측에 기반한 종합적 중장기 환경분석에 근거

- 저출산·고령사회 기본계획(수정) 내에 미래를 예측하고, 중장기적인 정책 환경의 변화 등에 대한 고려가 매우 부족함
- 기본계획 내에 출산율과 고령화에 따른 미래사회 위협에 대한 정보는 있으나 대부분이 노동과 재정, 경제에 집중되어 있고, 저출산과 고령화를 둘러싼 사회, 정치, 문화 등의 중장기적 측면을 종합적으로 충분히 고려하지 않은 채 단계적인 목표를 세우고 있음
- 미래에 대한 예측이 모두 정확할 수는 없으나 종합적인 미래 예측을 위한 노력을 통해 보다 일관성 있고 현실적인 대응을 기대할 수 있을 것임

□ 계획수립 과정의 원칙과 투명성 제고

- 계획의 수립에 있어서 원칙은 무엇인지, 어떤 근거에 따른 우선순위를 정하였는지, 재정분배의 원칙은 무엇인지, 이해관계자 간의 협의된 사항은 무엇이었는지, 정책효과에 대한 학술적 근거는 확인하였는지 등에 대한 내용이 미흡함
- 이에 대한 논의가 계획수립 단계에 있어야 유기적이고 구체적인 계획의 수립이 가능해지며 현재와 같은 백화점식 정책의 나열을 피할 수 있음

□ 통합적 계획 수행 및 모니터링, 환류체계의 정립

- 기본계획에 대한 수행의 주체는 세부과제에 따라 소관부처 및 부서별로 수행하고 연관부처 및 부서는 명시하지 않고 있어 분절적으로 계획이 수행되고 있음
- 이에 따라 저출산·고령사회 기본계획(수정)에 따라 정책이 제대로 수행되고 있는지, 기대한 효과가 발생하고 있는지에 대한 총괄적인 모니터링과 평가를 할 수 있는 대한 체계나 기구가 존재하지 않음
- 평가가 제대로 이뤄지지 않기 때문에 환류체계 또한 그동안 부재했음
- 평가를 통해 목표달성에 기여하는 실효성 있는 정책들을 선별하고, 선언적이고 구체성이 떨어지는 정책에 대한 보완 등이 정기적으로 실시되어야 할 것임

제 1 장

서론

제1절 연구 목적 및 방법

제2절 STEEP 방법론을 활용한 사회정책분야 정책환경 분석

제3절 저출산·고령사회 기본계획의 개요

제 1 절

연구 목적 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 연구의 목적

본 연구는 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』(국회미래연구원, 2019)에서 도출한 중장기계획 메타평가(meta-evaluation) 방법론을 사회정책분야 중 대표적인 중장기계획인 제3차 저출산·고령사회 기본계획 및 수정계획에 적용하는 것을 목적으로 한다. 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』에서는 정부 각 부처가 5~10년 단위로 수립·집행하는 중장기계획의 현황과 각종 사전평가제도의 구성 및 방법을 파악하고, 과학기술·정주여건·사회정책 분야별 주요 중장기계획에 대한 심층분석을 수행하여, 정부 중장기계획의 실효성을 높이기 위한 메타평가 방안을 제시하였다. 본 연구는 이를 방법론적으로 적용해보는 기반연구(preliminary study)로 향후 사회정책분야에 특화된 중장기 메타평가 고도화 연구를 위한 기초연구이다.

2 연구의 방법: 메타평가

메타평가는 일반적으로 ‘평가에 대한 평가(evaluation of evaluation)’로 정의(Scriven, 1981)되며, 평가의 과정과 결과에 대한 정보를 세밀하게 살펴보기 위해 평가를 체계적으로 다시 확인하는 과정이다(Leslie and Valerie, 2005: 31). 즉, 평가의 타당성을 확보하기 위해 점검하는 과정으로 이해할 수 있다(Stufflebeam, 2000: 34). 기본적으로 메타평가는 특정 평가대상에 대한 하나 이상의 평가가 존재해야 성립하는 개념이다. 여기서 메타평가의 대상이 되는 평가는 시기와 목적에 따라, 사전평가(ex-ante evaluation)와 사후평가(ex-post evaluation), 과정평가(process evaluation)와 영향평가(impact evaluation) 등으로 세분화된다(양지청, 2004).

메타평가의 범주는 평가 대상 및 목적을 어떻게 설정하느냐에 따라 다양하다(김병철,

2009). Chelimsky(1985)는 메타평가를 ‘평가 결과의 종합(evaluation synthesis)’으로 개념화하고, 어떤 정책에 대한 기존 평가의 결과를 재분석하는 것으로 이해하였다. 반면, Cook and Gruder(1978)는 메타평가를 ‘경험적 총괄평가에 대한 평가’로 파악하였다. 정책대상자로부터 직접 수집한 자료를 분석함으로써, 기존 평가에 사용된 자료의 오류, 조작 여부, 해석의 타당성 등을 검토하는 평가이다. Cook and Cruder(1978)는 평가의 과정을, Chelimsky(1985)는 평가의 결과를 각각 메타평가의 대상으로 설정한 것이다. 한편, Larson and Berliner(1983)나 Stufflebeam(2000)은 메타평가를 ‘평가시스템에 대한 평가’로 정의한다. 평가의 과정이나 결과뿐만 아니라 평가시스템 전반이 메타평가의 대상이 되고, 메타평가를 통하여 평가시스템 및 절차에 대한 포괄적인 평가가 이루어진다고 보았다.

3 본 연구에서의 메타평가 방법의 적용

본 연구에서의 메타평가는 ‘중장기계획과 중장기계획 수립·집행체계에 대한 평가’로 정의된다. 중장기계획은 미래의 바람직한 상태(desirable future state)에 해당하는 정책목표(policy goal)를 설정하고(이종수, 2009) 해당 계획을 구성하는 다양한 정책수단과 중장기적 정책환경 변화에 대한 평가를 평가하는 과정을 거쳐 수립된다. 이는 정책목표를 기준으로 정책의 내용과 집행 및 영향 등을 추정하거나 평정하는 정책평가(policy evaluation) 과정으로서 다양한 개별 정책에 대한 평가와 정책환경 변화를 고려한다는 점에서 메타평가와 맥을 같이 한다. 요컨대, 중장기계획은 이전까지 수행된 개별 정책에 대한 평가와 정책환경 변화에 대한 예측·평가를 종합하는 메타평가의 과정을 거쳐, 정책목표 달성을 위하여 다양한 정책을 재구조화한 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 중장기계획에 대한 종합평가체계 구축 및 적용을 목적으로 한다. 정책평가는 정책집행 과정에서의 문제점을 해결하여 집행전략을 개선하기 위한 형성적 평가(formative evaluation)와 정책집행 후 의도했던 효과를 달성했는지 판단하는 총괄적 평가(summative evaluation)로 구분된다(이종수, 2009). 시행 이전이나 시행 중인 중장기계획을 메타평가의 대상으로 선정하여 정책목표 달성을 위한 추진전략 개선방안을 도출한다는 점에서 형성적 평가의 특성을 갖는다.

본 연구는 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』에서 도출한 중장기계획 메타평가 방법을 분야별 주요 중장기계획에 적용하는 연구의 일환이다. 과학기술분야는 『제2차 과학기술기본계획』, 정주여건분야는 『제4차 국토종합계획 수정계획』, 사회정책분야는 『제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)』을 메타평가의 대상으로 선정하였다. 분야별 평가대상계획에 대해서는 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』에 근거하여 구성, 수립절차, 내용의 3개 영역별로 평가기준에 따라 메타평가를 실시하였다. 이와 함께, 분야별 전문가를 대상으로 『제3차 저출산·고령사회 수정계획』에 대한 정책우선순위 조사를 실시한 결과를 메타평가 결과와 종합하여, 수정계획의 추진전략을 논의하고자 한다.

제2절

STEEP 방법론을 활용한 사회정책분야 정책환경 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 STEEP 방법론 개괄

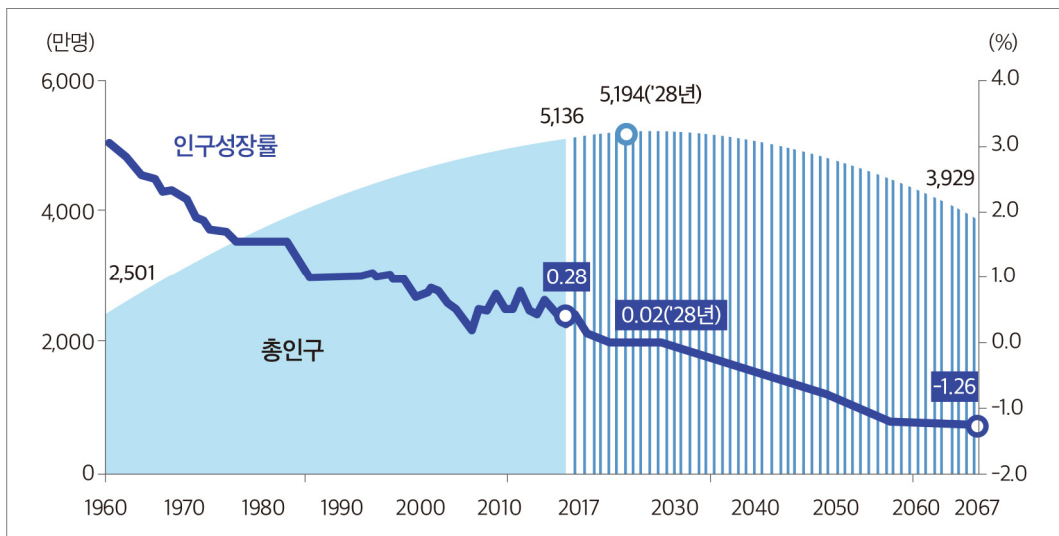
사회정책분야 정책환경 분석에 사용할 STEEP 분석은 주로 국가나 기업 같은 조직의 방향성을 결정할 때 활용하는 기법이다. STEEP 분석은 조직을 둘러싸고 있는 일반 환경(General environment)에 대하여 주목하여 조직에 일반 환경이 미칠 수 있는 영향을 살펴본다. STEEP 분석은 사회에서 나타나는 특정한 현상을 사회적(society), 기술적(technology), 경제적(economy), 환경적(ecology), 정치적(politics) 영역이라는 분류틀을 활용한다. 그러나 다섯 가지 영역은 상호 배타적이지 않으며 환경의 주요 측면을 간과하는 것을 방지하기 위한 이념형(ideal type)을 사용한 구분이라 할 수 있다. 본 연구는 ‘제3차 저출산·고령화사회 기본계획(수정)’에 대한 메타평가를 하기 때문에 다섯 가지 영역 중 사회 영역에 집중하여 정책환경을 분석한다.

STEPP 분석에서 고려되는 각 영역의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 사회적 영역은 조직이 속한 사회의 특징을 나타내는데 인구통계·문화적 태도·문식률·교육 수준·관습·믿음·가치·라이프 스타일·연령·지리적 특성·인구의 유동성 등이 포함된다. 일반적으로 사회적 요소의 변화 속도는 느리게 나타나지만 그 영향력은 대단히 크다. 미래사회의 변화에 핵심 동력을 제공하는 기술은 디지털 커뮤니케이션·생명공학·화학·에너지·의학 등 다양한 분야의 기술 요소를 포함한다. 경제적 요소는 전체 사회 내에서 자원의 배분과 사용을 나타내며 임금의 균형, 고용률, 환율, 이율, 인플레이션 등과 같은 경제적 지표에서부터 재정 정책, 통화 정책과 같은 정부 정책의 방향, 국민의 소비패턴, 소득수준, 개인부채비율에 이르기까지 다양한 경제적 동향들을 포함한다. 환경 요소는 국가가 상호작용하고 있는 물리·생물학적 환경을 모두 포함하며 세계 기후, 공해와 같은 환경문제와 이로 인한 지속가능한 성장, 재활용 산업, 바이오테크 발전 등이 포함된다. 마지막으로 정치적 요소는 정부와 이익 집단의 활동, 법적 요소, 일반 시민의 태도, 정치인의 활동 및 정치 정당의 방향, 규제 환경 등을 포함한다.

2 정책환경 분석

사회적 영역의 다양한 요인 중에 ‘제3차 저출산·고령화사회 기본계획(수정)’과 관련된 요인으로는 인구 변동, 교육수준, 가족에 대한 가치 등이 있다. 여성의 경제 참여 증가, 주택 및 교육 비용 상승, 부양비 증가 등을 경제적 요인으로 볼 수 있다. 물론, 사회적·경제적 요인 이외에도 가족제도를 둘러싼 법적 환경이 있을 수 있으나 2008년 호주제 폐지와 같은 제도의 변화는 최근의 일로 그 영향이 저출산에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 알려져 있어 본 기술에서는 제외한다.

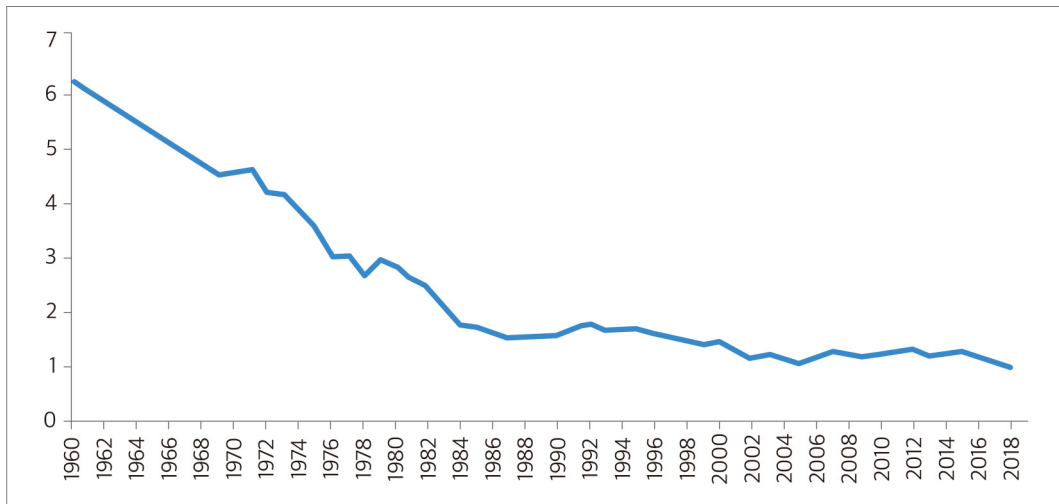
‘제3차 저출산·고령화사회 기본계획(수정)’의 가장 기본적인 원인으로는 인구구조 변동이 있다. 우리 사회는 유례없이 빠른 속도로 진행되는 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화와 그 영향에 노출되어 있다. 출산율의 저하로 우리나라 인구는 2028년에 정점을 찍은 후 감소할 것으로 예상되며, 생산가능인구(15-64세)는 2018년 최대를 기록한 후 이미 감소하기 시작하였다(통계청, 2019). 저출산 추세와 고령화의 가속화가 있는데 이 두 요인의 근본적인 원인은 다양하며 서로 밀접하게 연결되어 있다.



출처: 통계청(2019), 『장래인구특별추계』

[그림 1-1] 총인구 및 인구성장률(1960-2067년)

우리나라의 합계출산율은 1960년대 6.0 수준이었으나 1983년 인구대체율인 2.1 이하로 떨어졌으며 2001년부터 우리나라는 합계출산율 1.3 미만(1.297)의 초저출산 국가 상태를 유지하고 있다. 2018년 합계출산율은 0.98로 전 세계에서 가장 낮은 수준의 출산율을 기록하였다. 2019년 3/4분기의 (추정)합계출산율은 0.88로 우리나라 역사 상 가장 낮은 출산율이며 2019년의 신생아 수 역시 20만 명 미만으로 감소하여 가장 적은 숫자를 기록할 것으로 예측 된다.



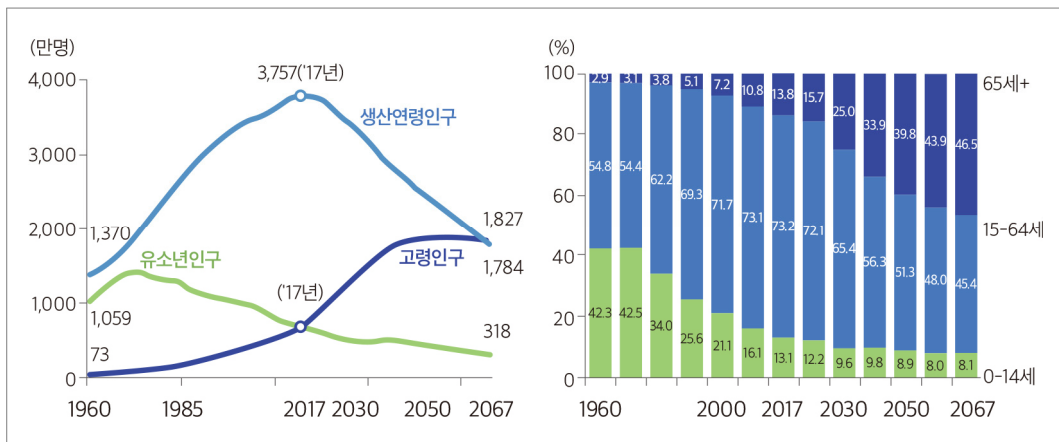
출처: World Bank Databank

[그림 1-2] 합계출산율의 변화(1960-2018)

저출산·고령화의 가장 핵심적인 원인으로는 여성의 교육 수준 향상과 경제활동 증가가 있다. 여성 교육 수준의 향상은 여성을 가족과 남편에 종속된 존재가 아닌 자율성을 갖고 사회에 참여할 수 있는 자아를 갖도록 하였고 가족 성원의 재생산에도 자기 결정권을 부여하였다. 단순노동을 넘어 다양한 산업에서 경제활동을 시작하게 됨으로써 자녀를 낳아도 양육에 있어 이슈가 발생하게 되었다. 동시에 도시화와 산업화를 통해 한정된 자원으로 도시 내에서 생존하기에 가장 적합한 핵가족이 가족의 주류 형태가 되었다. 또한, 1960년대부터 정부가 강하게 추진해온 가족계획 역시 저출산 현상을 초래하였다.

최근에는 저출산의 원인으로 주택 및 자녀 교육 비용의 상승, 노동시장의 불안정성을 지적한다. 즉, 다양한 어려움을 극복하고 결혼을 하더라도 출산할 자녀를 안정적으로 양육할 주택이 없고 양육할 비용을 마련한 안정적인 직업을 얻기 못하기 때문에 자녀 출산을 포기한다는 것이다. 여기에 더해 주택 및 노동시장 불안정 이슈는 청년층이 결혼 자체를 포기하게 함으로써 ‘결혼 후 최소 1자녀 출산’으로 이어지는 공식마저 깨어졌다. 개인을 둘러싼 사회적 환경의 악화는 비혼 및 만혼 현상의 심화를 초래함으로써 결혼 이후에도 가임 기간의 단축 및 불임/난임의 증가와도 밀접한 관련성을 갖는다.

고령화의 경우, 경제성장에 따른 의학기술의 발전, 소비수준의 증가 등에 따라 평균 수명의 연장에 영향을 받는다. 인구 자체의 고령화와 저출산으로 인한 인구구성비의 변화가 고령화에 영향을 미친다. 65세 이상의 인구가 전체 인구의 7% 이상을 차지할 때 고령화 사회, 14%를 넘어설 때 고령사회로 지칭하는데, 우리나라는 2017년 현재 전체 인구의 13.8%가 65세 이상의 고령 인구로 이미 고령사회에 진입하였다. 장래인구특별추계(통계청, 2019)에 따르면 2067년 65세 이상 고령 인구는 전체 인구 중 46.5%로 1,827만 명 수준일 것으로 전망되며, 고령 인구의 증가와는 반대로 0-14세 유소년 인구는 8.1%로 감소(2017년 13.1%)하고 생산연령 역시 45.4%(1,784만 명)로 감소할 것으로 예측된다.

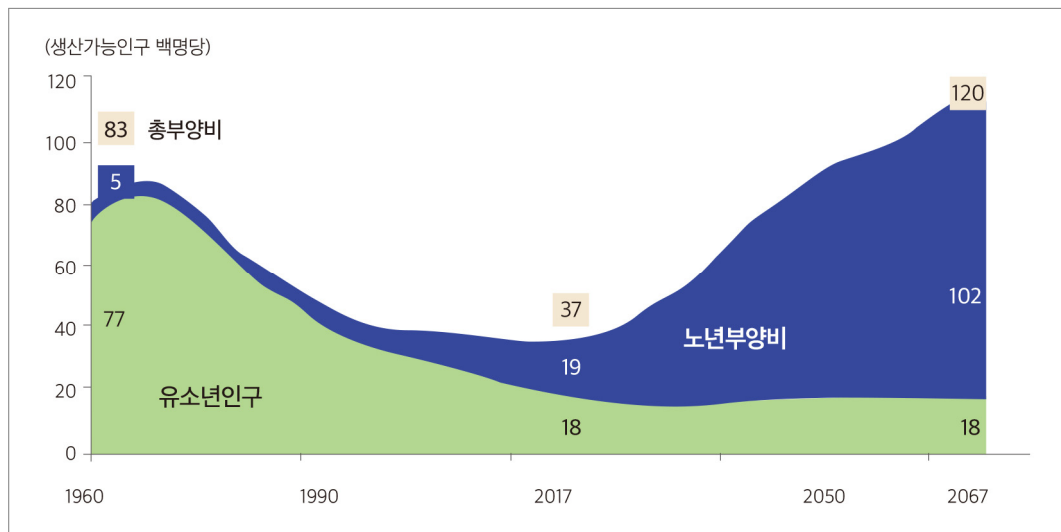


출처: 통계청(2019), 『장래인구특별추계(2017-2067)』

[그림 1-3] 연령별 인구구조 및 인구구성비(1960-2067년)

우리나라의 고령화 속도는 전 세계에서 유례를 찾을 수 없는 가장 빠른 수준으로 전 세계에서 가장 고령화가 심각한 것으로 알려진 일본보다도 빠른 속도이다. 또한, 평균 수명 역시 세계에서 상위권을 차지하고 있다. 고령화에 저출산으로 인한 생산가능인구의 감소까지 겹치면서 부양비의 급증, 연금 제도의 위기와 같은 경제적 요인이 발생하고 있다. 특히, 고령화로 인한 사회의 부담으로 부양비의 증가 측면이 있으며, 2067년 생산연령인구 100명은 102.2명(노인 102.4명)을 부양해야 하는 ‘부양비 위기 이슈’가 발생한다.

매우 빠른 고령화 속도는 총인구의 감소 및 생산가능인구 감소의 속도와의 밀접히 관련되어 있다. 고령화와 저출산이 동시에 발생함으로써 고령화의 사회적 영향이 매우 광범위하게 발현될 수 있다. 삼성경제연구원(2005)에 따르면 고령화는 생산가능인구 감소 및 고령 인력 증가로 노동생산성 저하, 저축률 하락을 초래하며 노후보장 및 부양에 대한 공공지출의 증가로 사회의 부담이 증가하여 저성장 기조를 초래할 가능성이 있다.



출처: 통계청(2019), 『장래인구특별추계(2017-2067)』

[그림 1-4] 부양비(1960-2067년)

제3절

저출산·고령사회 기본계획의 개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020, 수정본)은 2005년에 제정된 「저출산·고령사회기본법」 및 「저출산·고령사회기본법 시행령」에 따라 수립되는 중장기기본계획으로, 동법 제 20조(저출산·고령사회 기본계획) 제1항에서 “정부는 저출산·고령사회 중·장기 목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획을 수립·추진하여야 한다.”고 함으로써 저출산·고령사회 기본계획의 법적 수립 근거를 명시하고 있다. 제2항에서는 “보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정된 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.”고 명시하여 수립절차 및 주체를 밝히고 있으며, 기본 목표 및 추진방향, 주요 추진과제 및 방법, 재원 규모 및 조달방안 등을 포함하여 5년마다 수립할 것을 명시하고 있다. 구체적인 수립절차는 동법 시행령에 명시되어 있다.

「저출산·고령사회기본법 시행령」

제2조(저출산·고령사회기본계획의 수립) ①「저출산·고령사회기본법」(이하 “법”이라 한다) 제20조제1항의 규정에 의한 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)의 효율적인 수립을 위하여 미리 보건복지부장관은 기본계획안 작성지침을 정하여 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. ②관계 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 기본계획안 작성지침에 따라 소관별로 기본계획안을 작성하여 이를 보건복지부장관에게 제출하여야 하고, 보건복지부장관은 이를 종합한 기본계획안을 작성하여 법 제20조제2항에서 정한 절차에 따라 기본계획을 확정하여야 한다. ③관계 중앙행정기관의 장은 확정된 기본계획 중 소관사항을 변경하고자 하는 때에는 기본계획 변경안을 작성하여 보건복지부장관에게 제출하여야 하고 보건복지부장관은 이를 법 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회(이하 “위원회”라 한다)에 상정하여야 한다. ④제2항 또는 제3항의 규정에 따라 기본계획이 확정되거나 변경된 경우에는 보건복지부장관은 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

동법 제21조(연도별 시행계획)에 따라 범정부적 저출산·고령사회 기본계획에 따라 중앙 각 부처와 지방자치단체는 연도별 시행계획을 수립하고 시행해야 한다. 이에 따라 정부는 매년 저출산·기본계획에 따른 중앙부처와 지방자치단체의 시행계획을 발간하고 있다. 동 계획은 2006년 제1차(2006~2010) 계획이 수립된 이후 제2차(2011~2015), 제3차(2016~2020)에 걸쳐 계획을 수립하였으며, 현재는 제3차 기본계획을 재구조화한 수정계획이 시행되고 있다. 저출산·고령사회기본계획의 추진 경과는 다음과 같다(보사연, 2018: 21).

- ◆ 2004.2월 고령화 및 미래사회위원회 출범
- ◆ 2005.5월 저출산·고령사회기본법 제정 (2005.9.1. 시행)
- ◆ 2005.6월 저출산·고령사회위원회 출범
- ◆ 2006.6월 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010년) 수립
비전: 모든 세대가 함께하는 지속발전 가능 사회 구현
목표: 출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응 기반 구축
- ◆ 2010.10월 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015년) 수립
비전: 저출산·고령화에 대한 성곡적인 대응을 통한 활력있는 선진국가 도약
목표: 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립
- ◆ 2015.10월 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020년) 수립
비전: 모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현
목표: 아이와 함께 행복한 사회 “합계출산율 1.21명(2014년) → 1.50명(2020년)” 생산적이고 활기찬 고령사회 “노인빈곤율 49.8%(2014년) → 39%(2020년)”
- ◆ 2019.2월 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정

수정계획은 “저출산·고령사회 정책에 포용국가로의 패러다임 전환 및 문재인 정부 정책로드맵을 구체화하고 기존 과제 정비 및 핵심과제 발굴 등을 통해 급격한 인구 변화에 적극대응”을 목적으로 하며, 제3차 기본계획 수정 필요성, 정책여건, 비전·목표 및 추진과제, 주요 내용, 제3차 기본계획 수정 세부 내용, 제3차 기본계획 추진과제, 중장기 추진과제(4차 연계), 기존 제3차 기본계획 과제 재구조화 등에 대한 내용을 담고 있다.

제2장

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가

제1절 중장기계획 메타평가 기준 및 방법

제2절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 방법

제3절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 구성 평가

제4절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 수립절차 평가

제5절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 내용 평가

제 1 절

중장기계획 메타평가 기준 및 방법¹⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기계획 메타평가 방안 도출의 개요

중장기계획 메타평가 기준 및 방법은 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』(국회미래연구원, 2019)를 통하여 구축하였다. 중장기계획 메타평가 방법론을 도출하기 위하여 법정 중장기계획에 대한 전수조사를 실시하여 정부가 수립하는 중장기계획의 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로, 중장기계획 메타평가 실시를 위한 기준과 방법을 도출하였다.

구체적으로, 법제처 국가법령정보센터 검색을 통해 특정 정책과 관련된 법에 중장기계획 수립 규정이 있는 경우를 추출하여, 전 부처를 대상으로 실제 주기적으로 중장기계획을 수립하여 운영하고 있는지를 확인하는 절차를 거쳐 총 533개의 정부 중장기계획을 수집하였다. 이를 바탕으로, 네트워크 분석을 실시하여 533개의 중장기계획을 과학기술·정주여건·사회정책의 3개 분야로 군집화하고, 각 영역별 10개씩의 주요 중장기계획을 선정하였다. 이때, 다른 중장기계획에 의해 참조되는 계획과 다른 중장기계획을 참조하는 계획을 기준으로 네트워크 분석을 수행하여, 중장기계획 간의 위계를 바탕으로 영역별 주요 중장기계획 10개를 선택하였다. 이어서, 과학기술·정주여건·사회정책 3개 분야별 10개 주요 중장기계획을 대상으로 심층분석을 수행하여, 중장기계획 메타평가를 위한 쟁점을 파악하였다. 심층분석 시에는 중장기 시계의 재정사업분석제도 및 사전영향분석제도를 검토하여 도출한 함의를 적용하여, 메타평가 실시 방안을 논의하였다.

1) 본 절의 상세한 내용은 ‘국회미래연구원(2019), 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』’를 참고

2 중장기계획 메타평가의 기준

메타평가의 주요 기준은 대기준과 소기준으로 구분하여 설정하였다. 대기준은 타당성, 충실성, 실현가능성 등 3개이다. 중장기계획 메타평가의 기준인 타당성, 충실성, 실현가능성은 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』에 참여한 분야별 전문가와 자문위원의 논의와 중장기 시계의 재정사업분석제도인 예비타당성조사, 지방재정투자심사, 법안 비용추계 사전영향분석제도인 환경영향평가, 기술영향평가에 대한 분석을 종합하여 도출하였다. 전문가 논의와 관련 분석제도에 대한 검토 결과를 종합하여, 타당성, 충실성, 실현가능성에 대한 개념화 과정을 통하여 구체적인 소기준을 설정하였다.

중장기계획 메타평가의 기준인 타당성, 충실성, 실현가능성의 개념적 정의는 다음과 같다(국회미래연구원, 2019). 첫째, 타당성은 중장기계획이 얼마나 객관적이고 합리적인 분석 결과에 근거하여 수립되었는지를 검토하는 기준이다. 타당성에는 분석 자료나 분석 방법이 객관적인지를 검토하는 객관성과 미래전망 및 파급효과, 미래 시계 등에 대한 점검하는 미래지향성이 포함된다. 둘째, 충실성은 중장기계획의 형식적 측면에서 중장기계획이 계획으로서 필요한 요소를 포함하고 있는가를 의미하는 완결성, 계획의 형식적 요소들이 법적인 근거에 부합하게 작성되었는지에 관한 합법성, 제시된 요소들이 명확하게 기술되고 있는지를 뜻하는 명확성으로 구성된다. 셋째, 실현가능성은 중장기계획이 실제 적용되는 과정에서 필요한 내용을 포함하고 있는지와 내용의 일관성이 존재하는지 등을 확인하는 활용성, 타 부처나 타 계획 간의 관계, 유사중복 등을 고려하는지에 대한 융합성, 정책대상이나 이해관계자가 계획수립 과정에서 참여하고 있는지를 검토하는 참여성으로 구성된다.

3 중장기계획 메타평가의 방법

정부 중장기계획에 대한 메타평가 방법은 전술한 메타평가의 기준을 중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면에서의 검토항목(check-list)으로 구체화하는 방식으로 도출하였다.

중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면은 다음과 같이 정의하였다. 구성 측면은 중장기

계획의 목적, 법적 근거, 수행주체 등과 같은 형식적인 측면을 포함한다. 수립절차 측면은 중장기계획의 수립과정에서 고려되어야 할 사항인 수행주체 간 협력, 이해관계자의 참여, 이전 계획에 대한 평가 및 환류 여부 등을 포함한다. 끝으로, 내용 측면은 중장기계획에 포함된 정책의 목표설정, 정책환경에 대한 분석 방법 및 분석자료 등을 포함한다(국회 미래연구원, 2019).

먼저, 중장기계획의 구성 측면에서의 검토항목을 타당성, 충실성, 실현가능성 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서 ‘기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?’를 검토 항목에 포함하였다.

둘째, 충실성 관점에서는 ‘근거법령을 명시했는가?’, ‘근거법령의 목적을 기술하였는가?’, ‘수정계획의 경우, 수정계획임을 명시하였는가?’, ‘연관계획을 언급하고 있는가?’, ‘담당 부처와 부서가 명시되어 있는가?’, ‘연관부처와 부서가 명시되어 있는가?’, ‘실행부처와 부서가 명시되어 있는가?(추진체계)’ 등을 완결성 소기준에 관한 검토항목으로 구성하였다. 명확성 소기준에 관한 검토항목으로는 ‘계획수립의 목적을 명확히 기술하였는가?’를, 합법성 소기준에서는 ‘수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?’, ‘법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?’, ‘법적 작성 주기를 준수하고 있는가?’와 같은 검토항목을 포함하였다.

셋째, 실현가능성 관점에서는 ‘연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?’, ‘연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?’, ‘연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?’, ‘연관계획 간의(수직/수평) 정합성은 존재하는가?’를 융합성 소기준 관련 검토항목으로 선정하였다. 활용성 소기준에서는 ‘계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?’, ‘활용계획의 법·제도적 위험요인은 검토되었는가?’, ‘실행부처와 부서의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?’를 포함하였다. 이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 구성 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 2-1] 중장기계획 구성 평가의 틀

가. 근거법령 준수 및 합목적성

포함 내용

- ◆ 근거법령을 명시했는가?
- ◆ 근거법령의 목적을 기술하였는가?
- ◆ 근거법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 수정계획인 경우 수정계획임을 명시하였는가?
- ◆ 수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?
- ◆ 계획수립의 목적을 명확히 기술하였는가?
- ◆ 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
- ◆ 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

나. 연관계획과의 관계

포함 내용

- ◆ 연관계획을 언급하고 있는가?
- ◆ 법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?
- ◆ 연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?
- ◆ 연관계획 간의 (수직/수평) 정합성은 존재하는가?

다. 추진체계

포함 내용

- ◆ 담당부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?
- ◆ 실행부처와 부서가 명시되어 있는가?
- ◆ 실행부처와 부처의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?

라. 기대효과

포함 내용

- ◆ 활용계획을 포함하고 있는가?
- ◆ 활용계획의 법제도적 위험요인은 검토되었는가?
- ◆ 기대효과를 포함하고 있는가?
- ◆ 기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?
- ◆ 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
- ◆ 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?

다음으로, 중장기계획의 수립절차 측면에서의 검토항목을 타당성, 충실성, 실현가능성 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서는 세부기준으로 객관성 차원의 질문이 포함되었으며, ‘분석 방법은 타당한가?’, ‘비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?’, ‘작성 주체가 타당한가? (자체, 협동, 용역 등)’, ‘이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?’ 등이 포함되었다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘작성 주체가 제시되고 있는가?’, ‘작성 방식이 명시되어 있는가?’, ‘계획 수립과정이 제시되어 있는가?(세부정책 요소와 내용이 서로 완결성(연계성)을 갖고 있는가?)’, ‘계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?’, ‘계획의 목표가 제시되고 있는가?’를 완결성 소기준의 검토항목으로 제시하였으며, 명확성 소기준에서는 ‘계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?’, ‘계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)’를 검토항목에 포함하였다. 셋째, 실현가능성 관점에서는 ‘관련 조직이 명시되어 있는가?’, ‘관련 조직과의 협력과정이 있는가?’, ‘관련 조직과의 협력과정이 제시되고 있는가?’는 융합성 소기준의 검토항목으로, ‘수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?’, ‘수립과정 참여자들 간의 협의과정이 제시되고 있는가?’, ‘이해관계자가 고려되고 있는가?’, ‘이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?’는 참여성 소기준의 검토항목으로 포함하였다. 또한, 활용성 소기준에서는 ‘계획수립의 과정은 적절한가?’, ‘계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?’, ‘활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?’, ‘이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?’, ‘이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?’를 검토항목으로 추가하였다. 이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 수립 절차 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 2-2] 중장기계획 수립절차 평가의 틀

가. 작성 주체 및 관련 조직의 참여

포함 내용

- ◆ 작성 주체가 제시되고 있는가?
- ◆ 작성 방식이 명시되어 있는가?
- ◆ 작성 주체가 타당한가?(자체, 협동, 영역 등)
- ◆ 관련 조직이 명시되어 있는가?
- ◆ 관련 조직과의 협력과정이 있는가?
- ◆ 관련 조직과의 협력과정이 제시되어 있는가?

나. 수립절차의 체계성

포함 내용

- ◆ 계획 수립과정(추진경위)이 제시되어 있는가?
- ◆ 계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?
- ◆ 계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?
- ◆ 계획 수립과정은 적절한가?
- ◆ 이해관계자가 고려되고 있는가?
- ◆ 이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?
- ◆ 수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?
- ◆ 수립과정 참여자들 간의 협의과정이 제시되고 있는가?

다. 계획 추진의 구체성

포함 내용

- ◆ 활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?
- ◆ 계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?
- ◆ 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획이 제시되고 있는가?

라. 환류체계의 구축

포함 내용

- ◆ 정책평가(성과평가) 계획은 제시하고 있는가?
- ◆ 이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?
- ◆ 이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?
- ◆ 이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?

끝으로, 중장기계획의 내용 측면에서의 검토항목을 타당성, 충실성, 실현가능성 관점에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 타당성 관점에서는 ‘분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?’, ‘분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?’, ‘분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?’ 등이 객관성 소기준에 해당하는 검토항목으로, ‘파급효과 분석은 타당한가?’, ‘주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?’, ‘주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?’는 미래지향성 소기준의 검토항목으로 포함되었다. 둘째, 충실성 관점에서는 ‘추진전략을 기술하고 있는가?’, ‘파급효과 분석을 수행하고 있는가?’와 같은 완결성 소기준에 대한 검토항목을 추가하였다. 셋째, 실현가능성 관점에서는 융합성과 활용성 소기준이 포함되었는데, ‘타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?’, ‘타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?’는 융합성 소기준의 검토항목으로, ‘추진전략은 목표와 부합하는가?’, ‘계획의 목표가 실현 가능한가?’, ‘목표달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?’, ‘목표달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?’, ‘추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?’, ‘자원조달방안을 검토하고 있는가?’, ‘단계적 성과목표는 제시하고 있는가?’는 활용성 소기준의 검토항목으로 포함하였다. 이상의 내용을 구조화하여 도출한 중장기계획 내용 평가의 틀은 다음과 같다.

[표 2-3] 장기계획 내용 평가의 틀

가. 전략과 추진과제의 응집성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 제시되고 있는가?
- ◆ 계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)
- ◆ 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?

나. 정책환경 및 파급효과 분석

포함 내용

- ◆ 분석 방법은 타당한가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?
- ◆ 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?
- ◆ 파급효과 분석은 타당한가?
- ◆ 파급효과 분석을 수행하고 있는가?
- ◆ 분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?
- ◆ (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획수립 시 과학기술 수준 분석은 이루어졌는가?

다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

포함 내용

- ◆ 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?
- ◆ 타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응방안을 제시하고 있는가?

라. 추진전략의 구체성 및 타당성

포함 내용

- ◆ 계획의 목표가 실현 가능한가?
- ◆ 목표달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?
- ◆ 목표달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?
- ◆ 추진전략을 기술하고 있는가?
- ◆ 추진전략은 목표와 부합하는가?
- ◆ 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?
- ◆ 자원조달방안을 검토하고 있는가?
- ◆ 단계적 성과목표를 제시하고 있는가?

제2절

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 배경

정부 중장기계획 중 사회정책분야의 중장기계획은 정부가 추구하는 가치를 기반으로 하여 향후 5~10년 동안 국민의 삶의 영역에서 어떠한 비전과 목표하에 정책을 수립·추진할 것인지에 대한 내용을 담은 계획이다. 앞서 서론에서 서술한 바와 같이 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 사회 부문의 정부 중장기계획으로서 출생률의 급격한 저하로 인한 인구절벽 현상과 인구 고령화의 가속화가 진행되는 환경에 대응하고자 함을 목적으로 수립된 계획이다. 2006년 1차 계획수립과 2011년 2차 계획수립에 이어, 3차 계획은 2016~2020년의 5년을 추진단위로 하여 2016년에 수립되었다. 3차 계획은 정책 패러다임 전환 및 핵심 정책과제 선정의 필요성으로 인해 2019년에 과제의 재구조화와 함께 세부과제가 수정되었다.

본 연구보고서는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)을 대상으로 하여 메타평가를 실시한 내용을 담고 있다. 인구구조의 변화는 현재 우리 국가가 당면한 중대한 현안이자 미래에도 국가 경제의 지속가능한 성장, 부양비의 변동 및 가족의 개념과 이에 파생되는 법률과 지원 등 국민의 삶 전반에 영향을 미치는 변수이다. 인구구조 변화에 대한 국가의 정책 개입을 위해서는 중장기적인 접근이 필수적이다. 해당 계획은 기존 1차 및 2차 계획에 비해 종합적이고 구조적으로 접근함으로써 저출산·고령화 추세에 효과적으로 대응하고, 민간 및 지역과의 협력을 통해 20~30년 후의 변화를 고려하고자 하였다. 특히, 역량을 집중해야 하는 과제를 선정하여 실효성 있는 정책을 추진함으로써 정책 수요자에게 실질적인 혜택을 주고자 하였다.

본 메타평가는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 수립 및 집행과정에서의 타당성 및 문제점을 분석하고 개선점을 제안하고자 하는 평가이다. 즉, 본 메타평가는 해당 계획 및 해당 계획의 수립·집행체계에 대한 평가를 실시함으로써 저출산 및 고령화

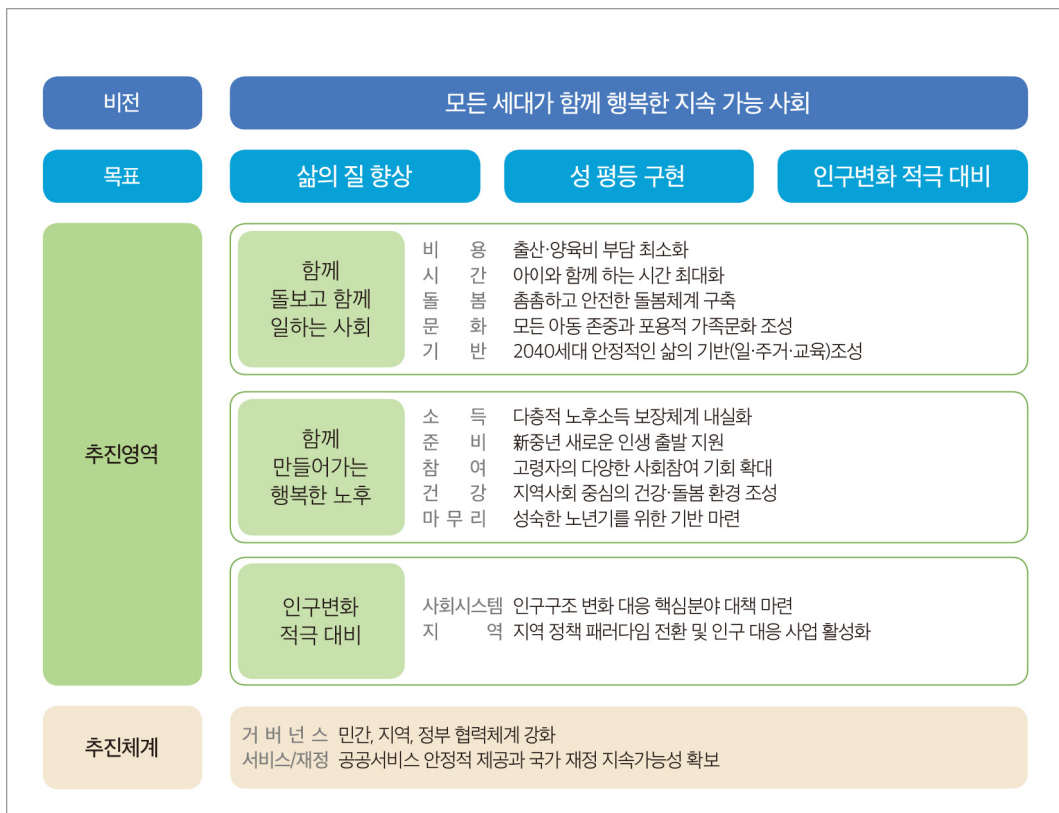
현상에 적극적이고 효과적으로 대응하기 위하여 수립된 정책 추진전략 및 과제에 대한 타당성 검토 및 개선방안을 도출하여 현재 시행 중인 정책 및 향후 시행 예정인 정책 과제의 실효성을 높이고자 하였다.

2 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 범위와 구성

본 중장기계획 메타평가는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 전체 과제를 평가하였으며, 본 보고서는 해당 계획의 구성 평가, 수립절차 평가, 내용 평가로 구성되어 있다. 먼저 구성 평가는 중장기계획의 개요 평가로서 해당 계획의 주요 내용이 얼마나 명확하게 요약된 형태로 제시되었는가에 관한 평가이다. 계획수립의 법적 근거 유무, 합목적성, 연관계획과의 관계, 추진체계, 기대효과가 명시적으로 이해하기 쉽게 제시되어 있는지에 대한 평가를 담고 있다. 다음으로 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 수립절차 평가를 다루었다. 수립절차 평가는 계획수립의 과정에서 절차적 민주주의가 확보되었는지에 관한 평가이다. 계획 작성의 주체, 관련 조직 및 이해관계자의 참여 과정, 계획 수립절차의 체계성을 포함한 계획 수립 과정과 추진경위, 기존계획의 성과평가 및 환류가 어느 정도 제시되었는지에 대하여 평가를 실시하였다. 마지막으로 내용평가로서 내용 측면에서 전략과 추진과제의 응집성 및 정합성, 분석 방법론의 타당성 및 신뢰성, 정책환경 및 파급효과 분석, 타 계획과의 내용적 유사중복 정도, 추진전략의 구체성 및 타당성에 관한 평가를 실시하였고, 이에 대한 내용을 보고서에 기술하였다. 이처럼 중장기계획의 구성, 수립절차, 내용 범주에서의 메타 평가를 통해 해당 중장기 계획이 정부의 비전을 실현하고 정책환경 변화에 적극적·체계적으로 대응할 수 있는 실효성 있는 계획인지 등을 분석함으로써 사회분야 정부 중장기계획 수립 및 정책 집행을 위한 시사점을 제공하고자 하였다.

3 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 메타평가의 분석단위

본 보고서를 위한 메타평가 분석단위와 관련하여, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 메타평가 분석단위는 해당 계획의 비전, 목표, 추진과제에 대한 개관 및 전체 세부과제에 대한 검토를 통해 설정되었다. 저출산·고령화 문제 해결을 위한 정부의 비전은 “모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회”이다. 이러한 비전을 이루어 가기 위해 정책과제의 목표는 ‘삶의 질 향상’, ‘성 평등 구현’, ‘인구 변화 적극 대비’의 3가지 목표로 설정되었다. 이 목표를 달성하기 위한 정책 추진 영역이자 전략은 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’, ‘함께 만들어가는 행복한 노후’, ‘인구 변화 적극 대비’로 구성된다. 첫 번째, ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’ 전략 관련해서는 (1) 출산·양육비 부담 최소화, (2) 아이와 함께하는 시간 최대화, (3) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축, (4) 모든 아동 존중과



[그림 2-1] 저출산·고령사회 기본계획(수정) 정책 구조

포용적 가족문화 조성, (5) 2040세대 안정적인 삶의 기반 조성의 정책과제가 설정되었고, 각 정책과제별 세부과제가 제시되었다. 두 번째, ‘함께 만들어가는 행복한 노후’ 전략과 관련해서는 (1) 다층적 노후소득 보장체계 내실화, (2) 신중년, 새로운 인생 출발 지원, (3) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대, (4) 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성, (5) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련의 정책과제가 수립되었으며, 각 정책과제별 세부과제가 설정되었다. 세 번째, ‘인구 변화 적극 대비’ 전략과 관련해서는 (1) 인구구조 변화에 집중 대비가 필요한 분야별 대책 마련, (2) 지역 정책 패러다임 전환 및 인구대응 사업 활성화를 정책 과제로 설정하였다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 전략 및 정책과제는 인구구조의 변화라는 거대한 사회 흐름 속에서 이에 대한 중장기적 대응이라는 공통되는 목적이 존재한다. 그러나 저출산과 고령화의 원인이 근본적으로는 동일할지라도 이들은 서로 다른 최근 요인 (proximal factor)에 의해 나타나는 현상이며 이에 대한 대응책으로써 다루어야 하는 부분이 이질적이다. 실제로 해당 정책은 청년층, 중년층, 노년층 등 생애단계를 바탕으로 정책 수혜자가 상이하고 정책의 유형도 이질적임을 해당 계획 검토를 통해 확인할 수 있다. 또한 동일한 정책 수혜자 집단을 대상으로 하는 전략하에서도 정책과제별 서로 다른 삶의 영역들이 다루어지고 있으며, 이에 따라 세부과제 내용, 추진방식, 소관부처 등이 상이하게 나타난다. 그러므로 본 보고서에서 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 메타평가를 위한 분석은 정책과제를 단위로 하여 이루어졌다. 정책과제를 메타평가의 분석단위로 설정한 구체적인 근거는 다음과 같다.

첫째, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 저출산 현상과 고령화의 심화 현상에 대응함을 목적으로 하는데, 이를 위한 정책영역 및 정책 수요자 집단이 명확히 구별된다. 정책목표 측면에서는 “모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회”라는 비전하에 출산을 증가를 위한 “함께 돌보고 함께 일하는 사회” 및 고령층의 삶의 질 향상을 위한 “함께 만들어가는 행복한 노후”라는 명확하고 뚜렷이 구별되는 상이한 정책목표를 추구하고 있다. 전자의 정책목표와 관련해서는 경제적으로 생산가능인구이자 출산과 양육의 주요세대인 청년층이, 후자의 목표와 관련해서는 경제적으로는 숙련인구이자 전직 준비의 요구가 있는 중년층과 은퇴 이후 경제적으로 부양인구가 되는 노년층으로 구분된다. 예를 들면, ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략의 정책과제로는 (1) 출산·양육비 부담

최소화, (2) 아이와 함께하는 시간 최대화, (3) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축, (4) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성, (5) 2040세대 안정적인 삶의 기반 조성으로 구성되어 있다. 이들 정책의 수혜자는 주로 출산을 계획하고 있거나 자녀를 양육하고 있는 청년층이다. 반면에, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략의 경우 (1) 다층적 노후소득 보장 체계 내실화, (2) 신증년, 새로운 인생 출발 지원, (3) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대, (4) 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성, (5) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련의 정책과제로 구성되어 있는데, 이들 정책의 수요자는 중장년층 및 고령층이다. 이처럼 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 전략별 정책 수혜자 집단이 이질적이기 때문에 메타평가는 우선 전략—즉, 정책추진 영역—의 구분에 따라 구별되어 시행될 필요가 있었다.

둘째, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 사회 부문 정책으로서 삶의 영역에 따라 정책과제가 명확히 구분된다. 사회 영역의 국가 정책이 그러하듯이 해당 정책도 국민 삶의 영역인 건강보장, 사회서비스, 고용, 교육, 소득보장 등의 영역으로 나눌 수 있다. 해당 중장기계획의 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략 하의 각 정책과제가 다루는 삶의 영역은 다음과 같다. (1) 출산·양육비 부담 최소화 정책과제는 주로 의료 비용, 의료환경, 건강관리서비스에 관한 정책으로 건강보장 및 사회서비스 영역에 관한 정책이다. (2) 아이와 함께하는 시간 최대화 정책과제의 경우는 근로시간 및 근무형태와 육아휴직 제도에 관한 내용이 주를 이루는 사회서비스 영역의 정책이다. (3) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축은 국가가 제공하는 보육서비스의 양적·질적 수준에 관한 것으로 사회서비스이자 아동 대상 교육의 영역에 해당한다. (4) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성 과제는 주로 아동과 가족 형태에 관한 법률 정비, 아동·임산부·소외가정에 대한 복지서비스 향상을 통한 사회적인 인식 개선 및 포용적 문화 형성에 관한 내용으로 사회서비스 영역에 속한다. (5) 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성 과제는 주로 청년층을 위한 일자리 및 주거 대책과 아이들을 위한 공교육의 질 강화에 관한 정책으로서 고용과 교육, 소득보장의 영역에 속한다. 이처럼 동일한 전략하에서도 각 정책과제는 다루고 있는 국민의 삶의 영역이 서로 다르다.

셋째, 정책과제가 삶의 영역에 의해 구분되기 때문에 소관부처 또한 정책과제에 따라 구분되는 경향이 나타난다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 정책과제별 소관부처를 살펴보면 저출산 대책의 정책과제로서 (1) 출산·양육비 부담 최소화는 대체로

보건복지부 소관으로, (2) 아이와 함께 하는 시간 최대화는 주로 고용노동부 소관으로, (3) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축은 대부분 여성가족부 소관으로 되어 있다. 한편 보다 종합적인 체제와 문화를 다루는 (4) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성은 세부과제별 행안부, 보건복지부, 법무부, 여성가족부, 저출산·고령사회위원회가 담당하는 것으로, (5) 2040세대 안정적인 삶의 기반 조성은 여성가족부와 교육부가 주로 담당하는 것으로 설정되었다. 한편 고령사회 대책의 정책과제 중 (1) 다층적 노후소득 보장체계 내실화는 보건복지부와 고용노동부가 주로 담당하고, (2) 신중년, 새로운 인생 출발 지원은 주로 고용노동부가 담당하며, (3) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대, (4) 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성, (5) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련의 4개 정책과제는 많은 부분을 보건복지부가 담당하는 것으로 되어 있다. 인구구조 변화에 적극대비 전략에 관한 정책과제인 (1) 인구구조 변화 대비, (2) 지역 정책 패러다임 전환 및 인구대응 사업 활성화의 2개 과제 모두 저출산·고령사회위원회의 소관으로 설정되었다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)을 검토한 결과, 이상에서 살펴본 바와 같이 전략별 정책 수혜자 집단이 명확히 구분되고, 정책과제별 다루고 있는 국민의 삶의 영역도 구별되며, 이를 바탕으로 정책과제별 주요 소관부처 또한 달라지는 경향이 나타났다. 이러한 검토를 토대로 해당 계획의 메타평가 시 요구되는 평가자의 전문성도 정책과제별로 다른 것을 확인할 수 있다. 따라서 본 보고서에서는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 메타평가를 위해 정책과제를 평가의 단위로 설정하고, 12개 정책과제별 적합한 평가자를 선정하여 해당 계획에 대한 분석 및 메타평가를 실시하였다.

제3절

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 구성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원(2019)에서 제시한 사회복지 분야 중장기계획의 구성 평가는 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)’이 근거법령을 준수하였는지, 합목적성을 가지는지, 연관계획과의 관계를 검토하고 있는지, 추진체계의 명확히 제시하고 있는지, 계획 활용에 따른 기대효과를 검토하고 있는지를 확인하였다. 국회미래연구원(2019)는 중장기계획의 법적 근거 및 내용을 계획의 서두에 제시함으로써 계획의 공신력을 확보하고 계획에 대한 이해를 도울 수 있기 때문에 중장기계획 수립에 있어서 수립주체, 법적 근거, 소관부처 추진체계 등 계획에 대한 기본적 정보의 제시와 함께 연관계획 검토 필요를 언급하고 있다.

1 근거법령 준수 및 합목적성

2015년에 발표된 제3차 저출산·고령사회 기본계획은 2016년부터 2020년의 계획을 담고 있었으나 2017년 새로 출범한 정부의 저출산·고령화 정책 기조의 변화로 계획의 재구조화되어 2019년 2월 수정본이 발표되었다. 제3차 기본계획의 수정 필요성을 제3차 기본계획 수정본은 다음과 같이 밝히고 있다: ① 저출산·고령사회 정책 패러다임 전환 및 핵심정책 과제 마련, ② 급격한 인구 변화에 적극 대응하기 위한 주요 분야별 정책 제시.²⁾ 이러한 기본계획의 변경은 법적 근거에 따른 것으로, 「저출산·고령사회기본법」은 제20조 제2항에서 “보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정된 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.”고 명시함으로써 기본계획을 변경할 수 있음을 상정하고 있다.

2) 저출산·고령사회 기본계획 재구조화 연구에 따르면 두 차례의 5개년 계획을 거쳐 국가 차원에서 12년 넘게 집행한 저출산·고령화 대응 정책 체계의 (인구지표상 또는 인구학적) 성과가 부진하고 기대한 정책 목표 또는 투입된 재정 규모와 정책 자원에 비해 효과성이 미흡하다는 평가(보사연, p115)도 본 계획의 재구조화의 필요성에 기여하였다고 할 수 있다.

「저출산·고령사회기본법」은 그 목적을 ‘저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지한다’고 밝히고 있으며 제3차 기본계획에서는 이러한 기본법의 목적을 공유하고 있음을 수립배경과 비전 및 목표에서 제시하고 있다. 그러나 수정본은 저출산·고령사회 기본계획의 수립 근거인 「저출산·고령사회기본법」 제20조의 내용과 동 계획의 목적이 기본법의 목적에 부합한지 여부를 밝히고 있지 않다.

제3차 저출산·고령사회기본계획(2016 ~ 2020)은 제1차(2006 ~ 2010) 및 제2차(2011 ~ 2015)에 이은 중장기 기본계획으로 2015년 10월 18일에 발표되었으며, 법정된 5년의 작성 주기를 준수하고 있다. 현재 시행되고 있는 수정계획은 2017년 문재인 정권 출범 후 다양한 제반 연구 및 의견 수렴을 거쳐 2019년 2월에 발간되었으며 이러한 추진 경과를 제시하고 있다. 연구 및 조사 수행, 간담회, 분야별 전문가 참여 회의, 포럼, 관계부처 협의 등과 같은 수정계획 수립을 위한 일련의 과정을 세부 일정에 따라 밝히고 있으며, 특히 연구용역의 경우 연구기관 명칭과 연구기관 및 연구용역비를 제시하고 있다. 다만 주요 연구 내용과 협의 내용, 결과 등은 기술하고 있지 않다.

5개년 단위 기본계획이 2차, 3차로 갱신되고 그 안에서 연간 시행계획이 수립·집행·성과평가를 거치는 과정에서 정책은 5년 또는 연간 단위로 분절화, 과제와 사업 단위별로 파편화되었다(보사연, 2018:22). 목표 수치와 수단 중심으로 시야가 좁아지고 개별 사업 단위의 개선과 보완에 천착하게 되면서 낮아진 기본계획의 장기·종합적 정책목표와 세부 정책과제 간 정합성을 높이기 위해 제3차 기본계획을 재구조화하면서 계획의 정책적 일관성을 확보하고자 하였다. 기존의 194개 과제를 정합성, 중요성 및 시의성을 고려하여 역량집중과제와 부처 자율과제로 재구분하고, 94개 과제는 기본계획에서 제외하여 목표-수단 간 연계성과 정책적 일관성을 높이고자 했음을 밝히고 있다.

[표 2-4] 과제분류기준

기준	역량집중과제	부처자율과제
정합성	패러다임 전환 방향과 부합	정책 로드맵 추진 방향과 낮은 정합성
중요성	비전-정책목표 달성에 필수적	정책목표 달성과 직간접 연관
시의성	주요 국정과제, 현안과 연관	뚜렷한 정책 구현 수단이 없는 선언적 과제

출처: 저출산고령화 기본계획 수정본(2019: 61)

2 연관계획과의 관계

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)이 ‘법적으로 규정되었거나 보장 영역 또는 수혜 대상의 중첩 등으로 인해 연관성이 높은 계획을 명시하고 있는지, 연관계획과의 수평적, 수직적 관계 등을 고려하여 제시하고 있는지’를 확인하였다. 동 기본계획(수정)은 연관계획을 언급하거나 검토하지 않고 있으며, 연관계획 제시 이후 논의할 수 있는 연관계획 간 관계 검토 여부도 제시하고 있지 않았다. 국회미래연구원(2019)의 중장기계획 현황 분석(p17-22)에서 살펴본바와 같이, ‘사회복지’ 관련 보건복지부가 작성하는 법정 중장기계획은 42건(7.9%)으로 국토교통부, 해양수산부, 그리고 환경부에 이어 많은 중장기계획을 작성하고 있다. 중장기계획은 서로 관련이 있는 경우가 많으며 계획 간 관계는 수직과 수평으로 나눌 수 있다. 즉 상위계획과 하위계획으로 체계적 서열이 수직적인 관계를 갖거나 부처 내 또는 부처 간 상이한 중장기계획을 연계하여 작성하는 수평적인 관계를 갖는다고 할 수 있다. 그리고 이 ‘연관계획’은 중장기계획 작성 시 참조하는 계획과 참조되는 계획으로 나눌 수 있다. 다른 분야에 비해 특히 사회복지 분야는 다수의 계획을 참조하며 타 계획과 연계성 높은 경향을 보이는데, 사회복지 분야의 특성상 국민의 생활 전반에 영향을 미치는 부분을 포함하기 때문이다.

저출산·고령사회 기본계획 역시 타 계획과 연관성이 높은 계획으로 작성 시 타 계획을 가장 많이 참조하는 중장기계획 중 하나이며 7개의 타 중장기계획을 참조하고 있다. 저출산·고령사회 기본계획이 주로 참조하는 ‘연관계획’은 보건복지부의 법적 연관계획 자료에 따르면, 고용정책기본계획(고용부), 남녀고용평등 실현과 일가정의 양립에 관한 기본계획(고용부), 고령자 고용촉진 기본계획(고용부), 양성평등기본계획(여가부), 장기주거종합계획(국토부), 국토종합계획(국토부), 유아교육발전기본계획(교육부) 등이다. 저출산·고령사회 기본계획의 상위계획은 없으나 「저출산·고령사회기본법」에 따라 매년 작성하는 시행계획이 하위계획이며, 시행계획은 기본계획의 기본방향에 적합한 성과지표 및 구체적 달성 목표와 함께 추진 분야별 예산 및 주무부처 등을 제시하고 있다. 따라서 저출산·고령사회 기본계획에 연관계획 및 계획 간 관계도와 연관계획의 소관부처 등을 제시할 필요가 있다.

3 추진체계

제3차 기본계획 수정본은 계획의 작성 주체를 명확하게 제시하고 있지 않다. 수정본의 겉표지에는 ‘저출산·고령사회위원회와 보건복지부’로 제시되어 있으나 본문에서는 이를 확인할 수 없다. 추진 경과에 따르면, 기본계획 재구조화에 관계부처 협의라고 되어 있어 관계부처 합동 작성인지 혼선이 있을 수 있다. 관계부처 합동 작성이라면 관계부처도 명확하게 제시할 필요가 있다. 근거법령인 「저출산·고령사회기본법」에 따르면 본 계획의 수립 주체는 보건복지부 장관으로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 작성하며, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거칠 것을 명시하고 있으므로, 계획의 법적 근거와 함께 수립 주체도 본문에 명확히 기재하는 것이 바람직하다.

제3차 기본계획 수정본은 추진체계(거버넌스)와 구체적 세부과제별로 소관부처 및 부서를 명시하고 있으나 연관부처 및 부서는 명시하지 않고 있으며 연관부처와의 유사 중복 문제 역시 검토하고 있지 않다. 추진체계의 경우, 대부분 논의 및 검토 필요성만 명시하고 있으며 구체적인 내용은 담지 않고 있으며, 세부과제별 소관부처를 간략히 제시하고 있다. 다만 매년 발간되는 시행계획에서 세부추진과제별 추진체계와 함께 담당 부서 및 담당자, 담당자의 연락처를 구체적으로 명시하고 있다. 중장기기본계획의 목적과 매년 법에 의해 하위계획인 시행계획을 수립하는 상황에 비추어 광의적 추진체계를 기본법에 제시하고 변동이 있을 수 있는 세부과제별 실행부처 및 부서, 담당자 등을 시행계획에 제시하는 것은 바람직한 것으로 보인다.

대부분의 세부과제는 하나의 부처가 담당하지만 특정 세부과제의 경우 여러 부처가 함께 추진해야 하는 경우가 있다. 이러한 경우, 기본계획 수정본에서 부처별 역할 분담을 구체적으로 검토하고 있지는 않다. 이 경우에도 하위계획인 시행계획에서는 동일한 과제에 대해 부처별 목표 및 추진계획 등을 각각 제시하고 있다. 예를 들어 ‘가족 제도와 관련된 불합리한 법제 개선(4-1-가)’ 과제는 여가부, 저출산위원회, 법무부, 행안부 등이 소관부처로 명시되어 있다. 시행계획에 동 과제에 대해 부처별 역할을 상세하게 제시하고 있다. 즉, 여가부는 ‘가족 내 평등한 관계 확립 등을 위한 건강가정기본법 전면개정’, 저출산위원회는 ‘다양한 가족에 대한 차별적 법제 개선 및 포용적 가족관 형성 방안 마련’, 법무부는 ‘가족 제도와 관련된 불합리한 법제 개선 및 모든 아동의 국가 보호를 위한 출생통보(등록)제 검토’, 그리고 행안부는 ‘주민등록 등·초본의 계부, 계모, 배우자의 자녀

등 표기 개선'을 목표로 하는 것으로 기재되어 있다.

시행계획에 명시된 수준의 부처별 역할들은 단 년 내에 달성할 수 없는 성격의 목표가 대부분이므로 장기간의 추진계획을 고려하여 기본계획에 명시하는 것이 바람직하며, 하위계획인 시행계획에서는 추진 경과를 고려하여 보다 구체적인 세부계획이 수립되는 것이 바람직하다.

[표 2-5] 기본계획(수정안) 소관부처

기본계획(수정) 소관부처				기본계획(수정) 소관부처 (다수)			
분류	과제명	소관부처	비고				
① [비용] 출산/양육비 부담 최소화	① 의료비 제로화			① 모든 아동 차별 없는 여건 마련			
	가. 1세 미만 아동 의료비 제로화			가. 비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선			
	- 외래진료비 건강보험 본인부담 경감	복지부	7/5로드맵	- 건강가정기본법 전면 개정	여가부	로드맵	
	- 국민행복카드 지원 확대	복지부	7/5로드맵	- 가족 제도와 관련된 불합리한 법제 개선 * 출생 성 사용 원칙 확립, 주민등록 등·초본 표기 개선, 혼중-혼외자 구별 폐지, 자녀 성 결정 시점 확대 등	저출산위법부 행안부 여가부	7.5/로드맵	
	- 신생아 치료 건강보험 보장 등 지원확대 (3차 기본계획 '2-1-라 산모·신생아 지원 확대(선천성 장애 진단 치료 건강보험보장 확대)' 내용 포함)	복지부	7/5로드맵 (3차(2-1-라))				
	나. 임신·출산 의료비 경감			나. 자립지원 강화			
	- 임신·출산 의료비 대폭 경감 (3차 기본계획 '2-1-가 임신·출산 의료비 대폭 경감(산부인과 등 상급병실 단계적 급여화, 행복출산 패키지)' 내용 포함)	복지부	3차(2-1-가)	- 한부모 가족 지원 강화 (3차 기본계획 '2-2-가 한부모가족 지원체계 강화' 포함) * 아동양육비 확대, 육아휴직 사용기간 연장 또는 소득대체율 인상	여가부	7.5/로드맵/3차(2-2-가)	
	- 여성 장애인 임신·출산치료비 지원 확대 (3차 기본계획 '2-1-가 임신·출산의료비 대폭 경감(여성 장애인 대상 임신·출산치료비 지원범위 확대)' 내용 포함)	복지부	3차(2-1-가)	- 비혼 임신·출산 및 양육 지원 강화 * 임신 갈등 시 방문상담, 동행서비스 등 전문상담 및 이혼 시 면접교섭지원 강화	여가부	7.5/로드맵	
				- 난임시술 지원대상 사실혼까지 확대	복지부	로드맵	
	② 안전한 출산			② 포용적 가족문화 조성			
	가. 고위험 임신부 의료비 지원 확대 (3차 기본계획 '2-1-나 고위험 임신부 의료지원 확대' 내용 포함)	복지부	7.5/3차(2-1-나)	가. 임신·출산·아동 존중			
	나. 난임 지원 확대			- 임신부 편의 증대 방안 마련 (3차 기본계획 '2-1-마 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화' 포함) * 공공기관, 대중시설 등의 fast track, 임신부 배려석 및 열람권 확대	복지부	로드맵/3차(2-1-마)	
	- 난임 시술 본인부담 경감 및 대상 확대	복지부	로드맵	- 임신 후 상담 지원을 위한 모자보건 인력 확충	복지부	로드맵	
	- 난임 시술 질관리 강화, 심리·의료상담 지원 강화(난임전문 상담센터 구축) (3차 기본계획 '2-1-다 난임 부부 종합지원 체계 구축' 내용 포함)	복지부	3차(2-1-1다)	- 지자체 아동친화도시 모델 확산	복지부	로드맵	
	- 난임 휴가제 도입 (3차 기본계획 '2-1-마 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화' 내용 포함)	노동부	3차(2-1-1마)	- 아동 배타적 문화를 통합적 문화로 전환하는 캠페인 전개	복지부 문체부	로드맵	
	다. 안전한 분만환경 조성						
	- 분만취약지 지원사업 확대 및 고위험 산모·신생아 통합센터 확대 (3차 기본계획 '2-1-나 안전한 분만환경 조성(안전한 분만 인프라 구축)')	복지부	3차(2-1-1나)				
	- 마더세이프 프로그램 운영 (3차 기본계획 '2-1-나 안전한 분만환경 조성(마더세이프 프로그램 운영)')	복지부	3차(2-1-1나)				
	라. 고위험 출산 진료료 위한 전문인력 확충 및 의료 접근성 훼손 방지 방안 마련						
	- 미숙아, 기형아, 장애아 등 고위험 출산 진료료 위한 전문인력 확충 및 출생아 수 감소로 인한 의료 접근성 훼손 방지 방안 마련 *미숙아, 조산아 등에 대한 필수의료서비스 유지 및 분만과정 안전확보를 위한 분만전후 관리 등 건강보험 수가 개선	복지부	로드맵				

[표 2-6] 시행계획(2019년)에 제시된 소관부처 및 추진체계

중앙부처별 시행계획

저출산고령사회위원회

(단위: 억원)

과제번호	과제명	'19년 예산	주요내용
	합 계	20	
	저출산 분야 소개		
1-5-가	다자녀 기준 완화	비예산	▶ 다자녀 기준을 2자녀부터로 완화하는 방안 검토
2-2-나	남성 육아 참여 확대 조기 정착	20	▶ '아빠와 함께하는 등·하원 운동' 등 육아문화 캠페인 실시
4-1-가	비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선 (가족 제도와 관련된 불합리한 법제 개선)	비예산	▶ 가족다양성 관련 법제개선 추진
	대비 분야 소개		
1-1-가	소관 분야 중장기 계획을 인구구조 변화에 맞게 개편	비예산	▶ 분야별 중장기계획을 인구구조 변화에 맞게 개편
1-2-가	지역사회 인구 정책의 패러다임을 삶의 질 패러다임으로 전환	비예산	▶ 정부의 저출산 정책 패러다임 전환을 지역사회에 구현, 지역 맞춤형 정책 발굴

기획재정부

(단위: 억원)

과제번호	과제명	'19년 예산	주요내용
	합 계	58	
	저출산 분야 소개		
1-7-나	출산 친화적 세제 개선	비예산	▶ 자녀장려금(CTC) 지급 금액 확대
5-2-라	경력단절 예방 (인건비 세액공제 신설)	비예산	▶ 육아휴직 후 복귀자 인건비 세액공제 신설
	고령사회 분야 소개	58	
2-1-나	전 근로자 대상 생애경력설계서비스 제공과 재취업 촉진 (신종년 창업지원체계 강화)	58	▶ 은퇴자 협동조합
	대비 분야 소개		
1-1-나	재정의 인구구조 변화 대비 강화 (재정지출 효율화)	비예산	

세부과제별 추진체계(예)

The diagram illustrates the implementation system for the 3rd National Basic Plan for Low Birthrate and Aging Society. It shows a flow from the Ministry of Health and Welfare (Ministry of Health and Welfare, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Health and Welfare) to the Ministry of Health and Welfare (Ministry of Health and Welfare, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Health and Welfare) and then to the Ministry of Health and Welfare (Ministry of Health and Welfare, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Health and Welfare). The diagram also includes a box for '방문신청 방식 기준' (Standard for home application method).

4 기대효과

저출산·고령사회 기본계획(수정)의 실행에 따른 기대효과 및 활용계획을 제시하고 있는지를 확인하였다. 활용계획은 ‘법령상 요구되는 동 계획의 활용계획이나 법령상 요구되지 않더라도 연관계획 등 활용계획이 제시되어 있는가’, 기대효과는 ‘계획의 수립 및 향후 이행에 따른 기대효과를 제시하고 있는지’를 중심으로 살펴보았다. 활용계획과 기대효과와 관련하여, 동 계획(수정)이 향후 어떻게 활용될 수 있을 것인지에 대한 구체적인 계획이 제시되고 있지 않다.

국회미래연구원 (2019)에 따르면 사회복지 분야 계획 이행에 따른 기대효과는 ‘목표 달성의 미래상’을 보이기 위한 것이나, 동 기본계획(수정)은 ‘삶의 변화 모습’을 제3차 계획과 제4차 계획에 따라 2단계로 매우 추상적이고 간략하게 제시하고 있을 뿐이다. 한편 저출산·고령사회 기본계획에서는 시나리오별 추정을 통해 출산율 회복 시 기대효과와 장기 추진 방향을 제시하고 있다. 2010~2100년 10년 단위로 총인구 전망 및 생산가능인구 전망치 제시하고 있으며, 2010~2100년 10년 단위로 잠재성장률(~2060), 노동력 수급, 노년 부양비 전망치를 제시하고 있다.³⁾ 전망치는 통계청의 자료를 사용하고 있으며, 출산율 제고와 통계청 중위가정 자료, 그리고 최근 수준 유지 등 세 가지 시나리오 별로 장기전망치 및 기대효과를 제시하고 있다. 그러나 수정계획에서는 이러한 미래전망과 기대효과는 제시되고 있지 않다.

동 계획의 근거법령인 「저출산·고령화 기본법」에서는 계획을 기반으로 소관부처에서 수립, 시행되는 연간 시행계획에서는 기본계획 과제의 이행상황에 대한 점검 및 평가가 가능하도록 구체적 성과지표와 목표를 제시함으로써 기본계획의 구체성과 타당성을 확보하는 것을 목표로 하고 있다(시행계획, 2019: 3). 그러나 구체적 성과지표와 목표는 기본계획뿐만 아니라 수정본에도 제시되어 있지 않다. 따라서 중장기계획다운 장기 목표와 구체적으로 달성하고자 하는 성과지표를 기본계획에도 제시하여 기본계획의 목표에 따른 실천 수단의 구체적 내용도 함께 확인할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

3) 2060~2100년 추계는 보건사회연구원에서 연장 추계하였음을 밝히고 있다.

[표 2-7] 저출산고령사회 기본계획 및 수정계획의 기대효과

기본계획(수정)의 기대효과	기본계획의 기대효과
삶의 변화 모습 1단계 • 아이와 부모의 삶의 질 업그레이드 • 행복한 노후 준비 여건 조성 • 인구 변화 적극 대비 분야별 대책 마련 2단계 • 2040·은퇴세대가 미래희망을 가지고, 안정되고 평등한 삶을 누리는 환경 조성 • 모든 세대의 삶의 질 보장 • 인구 변화에 적극 대비하는 사회시스템 구축 3차 계획(~2020) → 4차계획(2021~2025)	출산율 회복 시나리오 • 3차 기본계획의 성공적 추진시 출산율 회복 - ('14) 1.21 → ('20) 1.50 → ('30) 1.70 → ('45) 2.1 도달 후 유지 • 비교대상으로서 통계청 중위가정 : ('10) 1.23 → ('15) 1.28 → ('20) 1.35 → ('30) 1.41 → ('45) 1.42 도달 후 유지 출산율 회복시 인구전망 • (총인구 증가) 통계청 중위가정('30년 5,216만 정점, '50년 4,812만, 2100년 2,814만)에 비해 감소시기 4년 연기('31년→'35년), '50년 301만, 2100년 1,407만 증가 * 이하 통계청 중위가정은 2060~2100년간 추계는 보사원에서 연장 추계한 결과 • (생산가능인구 증가) 통계청 중위가정('50년 2,535만, 2100년 1,343만)에 비해 감소시기는 동일하나 '50년 95만, 2100년 899만 증가 〈총 인구 전망〉 〈생산가능인구 전망〉

제 4 절

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 수립절차 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2016년에서 2020년을 대상으로 하는 제3차 저출산·고령사회 수정계획은 기존의 제3차 저출산·고령사회 기본계획에 대해 새롭게 출범한 정부가 인구정책과 관련한 현안에 대한 새로운 인식을 반영하여 수립한 기본계획이다. 본 부분은 수정계획에 집중하여 계획의 수립절차에 대한 평가를 진행하고자 하나, 일부 자료가 부족하거나 수정 전의 계획과 차이가 없는 경우에는 기본계획에 대한 평가를 진행할 예정이다.

1 작성 주체 및 관련 조직의 참여

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 작성 주체, 작성 방식 명시 여부, 작성 주체의 타당성, 계획 관련 조직의 명시, 관련 조직과의 협력과정 여부 및 협력과정에 대한 기술이 상당 부분 부실하게 이루어져 있다. 항목별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

작성 주체는 ‘기본계획 재구조화(안) 관계부처 협의’의 문구를 통해 기본계획 작성에 참여하였던 관계부처가 수정계획의 작성에 참여했음을 추측할 수 있다. 그러나 수정 전 기본계획(이후 수정 전 계획)은 대통령을 위원장으로 하는 저출산·고령사회 위원회가 복지부 장관을 간사로 하여 14개 부처장관 민간위원을 통해 계획의 작성을 주관하였음을 제시하고 있다. 특히, 총괄분과에 더하여 복지부(결혼·출산지원분과, 삶의 질 보장분과), 교육부(인구경쟁력분과), 기재부(지속발전분과)의 3개 부처가 각각의 분과를 주관하고 있음을 밝히고 있다.

작성 방식은 작성 주체와 비슷한 방식으로 계획 내에 기재되어 있다. “저출산·고령사회위원회 산하 정책운영위원회, 분야별 분과위원회 논의를 통해 기본계획 과제 검토 및 실행계획 작성 등”을 추진한 것으로 밝히고 있다. 작성 방식의 기재에도 불구하고 정책운영위원회 및 분과위원회의 구성이 어떻게 되어 있는지에 대한 설명이 없다. 작성

주체에 대한 명확한 기술은 되어 있지 않은 것으로 판단할 수 있다.

관련 조직의 경우, 본 계획 작성에 참여한 조직의 이름이 나열된 부분을 통해 참여 조직을 확인할 수 있으며 협력이 있었음은 알 수 있다. 그러나 관련 조직들 사이의 협력과정에 대한 “쟁점과제에 대해서는 (중략) 협의·조정을 거침”과 같이 개괄적인 기술만이 되어 있어 협력과정의 세부적인 내용은 알 수가 없다.

2 수립절차의 체계성

수립 과정의 체계성은 계획수립의 경위, 작성 연혁, 수립과정, 이해관계자에 대한 고려 등에 대한 내용을 통해 살펴보고자 한다. ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)’은 기존의 제1차 및 제2차 기본계획과 제3차 기본계획(최초)의 존재로 인해 추진 경과가 자세히 기록되어 있다. 수정 계획의 경우에도 관계부처 간 재구조화 협의로부터 연구용역, 의견수렴, 관료 및 집권 여당과의 협의 등에 대한 과정이 구체적인 날짜와 함께 기재되어 있다. 이러한 부분에서 ‘제3차 기본계획(수정)’은 계획수립의 경위 부분에 있어서는 우수한 것으로 판단할 수 있다.

계획 수립과정은 수립 배경에 대한 설명(제1차, 제2차 기본계획의 한계 및 인구구조 변동) 부분에 있어서는 양호한 것으로 판단된다. 두 번의 기본계획에도 불구하고 정책적 대응의 미흡성 및 단기적 성과 지향에 대한 반성이 제3차 기본계획(수정)의 출발점으로 기록되어 있다. 그러나 계획 수립과정에 대한 세부적인 기술은 부족하다. (수정)계획에는 자세한 내용이 아예 기록되어 있지 않고, (최초)계획에는 수립과정에 있어 참여 조직(부처)와 민간 참여, 광역지방자치단체의 참여 등이 몇 개의 문장으로만 기술되어 있다.

이해관계자에 대한 기재 역시 몇 개의 문장으로 매우 간단히 기술되어 있다. 앞서 언급한 대로 참여 부처 및 광역지방자치단체 등은 기술되어 있으나 저출산·고령화와 가장 밀접히 연결되어 있는 민간 부문의 이해관계자에 대한 언급은 없다. 또한 이해관계자들 사이의 협의 과정에 대한 기술도 “온라인 국민제안 운영”, “토론회 개최” 등으로 세부 내용을 알 수 없도록 계획을 작성하였다.

3 계획 추진의 구체성

계획 추진의 구체성은 활용계획의 구체적 제시, 과제 내 우선순위 제시 여부, 유사 계획과의 연계성으로 평가가 가능하다. 본 계획이 저출산·고령화와 관련된 모든 정책을 아우르는 가장 대표적인 중장기계획이기에 다양한 과제의 제시를 하고 있다. 그러나 수백 개에 달하는 과제에도 불구하고 최초 기본계획과 수정계획은 그 계획을 구체적으로 제시하지는 못하고 있다. 즉, 각 세부과제별로 구분되지 않은 채 한 권의 계획안에 모든 계획이 담겨 있으며, 부처별 시행계획(2018)에서도 개별 과제당 2페이지 전후의 분량으로 개괄적인 내용만 기술되어 있다. 또한, 과제 내 우선순위 역시 간과되어 있다. 제1차 및 제2차 계획의 비판점이었던 백화점식 단순 나열이 여전히 반복되는 특징이 있다. 마지막으로 유사계획과의 연계성 역시 부족하다. 저출산·고령화 기본계획은 사회정책분야의 다양한 계획과 중복되는 부분이 있다. 예를 들어, 사회보장 기본계획, 국민건강보험 종합계획, 중장기 보육 기본계획 등이 유사한 계획으로 중복되는 부분이 있으나 기본계획(수정) 본문에는 기재되어 있지 않다.

4 환류체계의 구축

환류체계의 구축은 성과평가 계획의 제시, 이전 계획에 대한 평가 여부 및 결과 반영에 대한 내용이다. 국내 대부분의 중장기계획이 그러하듯 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 역시 계획의 실행 후 어떤 방식으로 계획 실행으로 인한 변화를 평가할 것인가에 대한 기술이 없다. 즉, 2019년부터 수년간에 걸친 중장기계획의 실행에도 어떠한 성과가 있는지 평가를 할 계획이 없다. 또한, 제3차 수정계획의 이전 계획이라 할 수 있는 제1차와 제2차, 제3차 기본계획에 대한 평가도 없다. 다만, 이전 계획이 실행되었으나 출산율의 반등도 없었고 급격한 고령화 추세의 반전, 저출산·고령화 관련 각종 지표의 변화도 미흡했다는 매우 간략한 몇 문장만 쓰여 있다. 이전 계획에 대한 평가가 없다고 하겠다.

제5절

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 내용 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 함께 돌보고, 함께 일하는 사회

가. 출산/양육비 부담 최소화

본 절에서는 출산/양육비 부담 최소화 과제가 국회미래연구원(2019)에서 제시한 중장기계획 내용 평가를 위한 체크리스트에 어느 정도 부합하는지 분석하였다. 국회미래연구원(2019)에 따르면 사회복지 분야의 중장기계획의 내용에서 고려해야 할 요소로, 목표가 제시되고 있는지, 계획의 목표가 명확하고 구체적으로 제시되고 있으며 하위 목표와 연계성이 있는지, 목표에 따른 수단의 내용을 제시하고 있는지, 계획의 효과와 한계를 분석하고 제시하고 있는지, 이를 위해 분석 방법을 객관적이고 타당한 방법을 사용하였는지 등을 제시하고 있다.

1) 전략과 추진과제의 응집성

기본계획 수정본의 비전체계도는 국회미래연구원(2019)의 평가와 같이 타 사회복지 중장기계획에 비해 상대적으로 명료하게 제시하고 있으나 연간 일정에 따른 중장기 목표와 이에 따른 분야별 중장기적 목표 및 방향, 핵심 추진과제는 구체적으로 제시하고 있지 않다. 다만, 제4장 주요 내용에서 3대 전략에 따른 12개 추진과제의 내용을 현행, 1단계, 2단계로 도식화하여 이해하기 쉽게 제시하고 있다(표 2-8, 수정본, 5~12p).

‘출산·양육비 부담최소화’는 ‘아이 키우기 행복한 사회’ 실현을 위한 하위목표로 하며 건강보험 적용확대, 아동수당 확대의 사회적 논의, 국민행복카드 인상 등을 통해 출산·양육비 부담을 대폭 감소하는 것을 목표로 한다. 이를 실현하기 위한 구체적 수단으로 다음과 같은 세부 추진과제를 제시하고 있다: ① 의료비 제로화, ② 안전한 출산, ③ 건강 관리, ④ 아동수당 지급, ⑤ 다자녀 지원 확대, ⑥ 출산휴가급여 사각지대 해소, ⑦ 출산 친화적 국민연금 및 세제 개편 등.

목표와 정책수단 간의 연계성 및 일관성은 있으나 정책(수단) 간의 균형성은 다소 미흡한 것으로 보인다. 기본계획 수정본은 ‘출산·양육비 부담 최소화’ 정책의 추진 배경으로 ‘아이 낳고 키우는 데 3대 장애 요소’의 해소를 제시하고 있다. 이때 3대 장애 요소란 ‘출산·양육비 부담, 아이와 부모가 함께 하는 시간 부족, 돌봄 공백’ 등이다. 영유아 1인당 양육비는 약 66만 원으로 추정된다는 육아정책연구소의 잠정치를 제시하고 있으며⁴⁾, 임신·출산 비용은 진료비, 영유아 양육비용은 교육·보육비 비중이 가장 높은 점을 본 정책의 추진 이유로 들고 있다(그림 2-8). 본 정책은 ‘출산·양육비 부담 최소화’가 목표이지만, 정책의 세부 내용을 살펴보면 양육비용 부담 최소화보다 산모 및 영유아의 의료비 감소에 비중을 두고 있는 것으로 보인다. 출산비용 부담 최소화에 대한 수단이 과다하여 목표에 대한 정책수단 간의 균형이 부족하다.

또한, 본 정책은 정책의 수혜자(구체적 프로그램의 수혜자) 외에도 다양한 이해관계자가 존재한다. 수혜자를 비롯한 다양한 정책참여자의 이해관계를 고려한 정책목표 및 수단을 설정하는 것은 정책의 실효성 확보에 필요하다. 기본계획 수정본에서는 이해관계자를 충분히 고려했는지에 대한 과정이 포함되어 있지 않다.

영역별 목표는 이후 성과지표로 활용되어야 하므로 세부지표별 목표와 중단위목표, 그리고 중장기목표(대목표)를 체계적으로 제시할 필요가 있다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정본의 ‘중양부처별 집행계획’에 제시하고 있는 성과지표에 따라 매년 기본계획의 성과평가가 이루어지는데, 세부과제 자체 지표의 개선 여부만을 평가하는 것이 아니라 세부과제를 통해서 이 지표가 포함된 중단위·대단위 영역의 목표달성 여부를 평가하는 것이 필요하다.

또한, 세부추진과제별로도 구체적 추진 일정은 제시하고 있지는 않다(일부 세부추진과제는 추진 일정을 기술하고 있음). 저출산·고령화기본계획은 저출산·고령화 정책에 대한 5년 단위의 목표와 이를 실현하기 위한 구체적 수단을 제시하는 계획이므로 과제별로 추진 일정을 제시하고 중간 점검이 가능할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

4) 정책추진 배경의 근거로 제시한 육아정책연구소의 출처표기가 미흡함

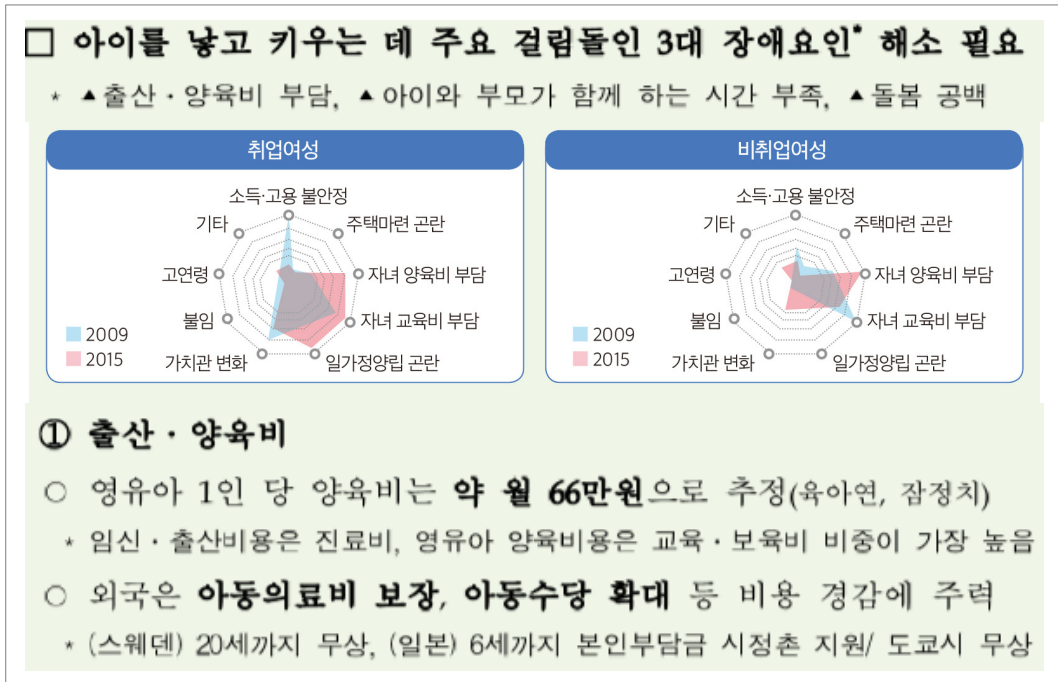
[표 2-8] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정본의 비전, 목표 및 추진과제 및 추진과제의 목표

비전, 목표 및 추진과제		출산·양육비 부담최소화(비용)	
비전	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능한 사회		
목표	삶의 질 향상, 성 평등 구현, 인구변화 적극 대비	출산·양육비 부담 영유아 1인당 66만원 (육아연, '18년) 기타지원 6세 미만, 100% 지원 국민행복카드 인상 (+10만원) 건강보험 확대 의료비(건강보험) 사교육비 절감(공교육 강화) 다자녀 지원 확대 아동수당 확대 사회적 논의 *아동양육에 대한 각종 지원사업 조정과 연계, 아동수당 지원 범위·수준 검토 건강보험 확대 *조산아·미숙아, 중증아동 의료비 대폭 감감 *초등 입학 전까지 의료비 경감 방안 마련 *건강보험 보장성 강화 성과, 지자체 예산활용 방안 연계 검토 국민행복카드 *1세 미만 의료비 사실상 제로화 *산모·신생아 건강관리 서비스 지원 확대 현행 1단계 2단계	
추진영역	함께 돌보고 함께 일하는 사회 비 용 출산·양육비 부담 최소화 시 간 아이와 함께 하는 시간 최대화 돌 볼 출산하고 안전한 돌봄체계 구축 문 화 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 기 반 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성 함께 만들어가는 행복한 노후 소 득 다층적 노후소득 보장체계 내실화 준 비 新중년 새로운 인생 출발 지원 참 여 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대 건 강 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성 마 무 리 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 인구변화 적극 대비 사회시스템 인구구조 변화 대응 핵심분야 대책 마련 지 역 지역정책 패러다임 전환 및 인구 대응 사업 활성화	의료비 사실상 제로화: (1단계) 1세 미만 → (2단계) 조산아·미숙아·중증아동/초등 입학 전까지 경감방안 마련 *건강보험 보장성 강화 성과, 지자체 예산활용 방안 연계검토 수요를 감안, 산모·신생아 건강관리서비스 대상 확대 검토('18. 22% → '20. 33% → 2단계 확대검토) 아동수당 확대: 100% 지원(1단계), 아동수당 확대 사회적 논의 추진(2단계) *아동 양육에 대한 각종 지원사업 초청과 연계, 지원범위 수준 검토 **아동수당 관련 국회 논의결과 반영 예정 기타지원: 출산휴가급여 사각지대 해소(5만원, 90일 간 월 50만원, '19-) 난임시술 지원(건강보험 본인부담 완화, 대상 확대, 2단계) 다자녀 지원(3자녀 이상→2자녀부터 지원방안 마련, 2단계) 교육비 경감, 기초생활수급가구 교육급여 대폭 인상('19) 등 교육기회 보장 강화	
추진체계	거버넌스 민간, 지역, 정부 협력체계 강화 서비스/재정 공공서비스 안정적 제공과 국가 재정 지속가능성 확보		

2) 정책환경 및 파급효과 분석

출산·양육비 부담 최소화(비용)에 대한 정책환경과 파급효과가 타당한 분석 방법을 사용하였는지, 객관적이고 신뢰할 만한 자료의 활용을 바탕으로 분석되었는지 살펴보았다.

‘출산·양육비 부담 최소화’ 정책의 추진 배경을 해외 사례 및 연구보고서의 인용을 통해 제시하고 있으나 일반적 인용 표기 방법에 따른 출처를 표기하고 있지는 않아 명확한 출처 파악을 어렵게 하고 있다. 기본계획 목표 설정의 근거로 제시하는 자료의 타당성을 확보하기 위해서 인용한 자료 및 연구의 제목과 출판연도 및 연구기관의 명확한 이름과 작성 연도 등의 정보가 명확하게 제시되어야 한다. 또한, 해외 사례의 경우 스웨덴과 일본의 예를 제시하고 있으나 두 국가의 선정 이유를 명시하고 있지 않으며, 자료의 출처 및 연도도 제시하고 있지 않다.



[그림 2-2] 출산·양육비 최소화 정책추진 배경

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

본 계획에 포함된 추진과제가 타 계획과 중복된 내용을 담고 있는지와 같은 유사성 검토와 나아가 상충성 검토가 이루어지고 있는지를 살펴보았다.

보건복지부에 따르면(법정연관계획, 보건복지부 내부자료), 저출산·고령사회 기본계획이 주로 참조하는 ‘연관계획’은 고용정책기본계획(고용부), 남녀고용평등 실현과 일가정의 양립에 관한 기본계획(고용부), 고령자 고용촉진 기본계획(고용부), 양성평등 기본계획(여가부), 장기주거종합계획(국토부), 국토종합계획(국토부), 유아교육발전기본계획(교육부) 등이다. 특히 출산·양육비 부담 최소화 정책이 참조할 수 있는 연관계획은 국민건강보험 종합계획(복지부), 남녀고용평등 실현과 일가정의 양립에 관한 기본계획(고용부) 등이다.

국민건강보험 종합계획에 따르면 임·출산 및 어린이 의료비 부담 경감을 위해 다음과 같은 세부과제를 제시하고 있다(보건복지부, 2019.5).

- ◆ (임·출산) 난임치료 시술(보조생식술)의 적용연령(현행 만 45세 미만)과 횟수 기준 등을 개선하고, 국민행복카드 진료비 지원금액 인상('19)
- ◆ (아동) 영유아 외래 본인부담을 절반 이하로 경감('19)하고, 아동 의료비 부담 추가 완화 검토 추진('20~)
 - * 1세 미만 아동(21~42→5~20%), 36개월 미만 조산아·미숙아(10→5%) 등
- ◆ (중증소아) 재택의료팀*이 재택의료 계획을 수립하고 계획에 따라 의료서비스를 제공하는 중증 소아 재택의료 시범사업 추진('19)
 - * 의사, 간호사 (코디네이터, 방문간호사), 물리치료사, 작업치료사 등 자격을 갖춘 전문가로 구성
 - 어린이 진료 인프라 강화를 위한 '어린이 공공전문진료센터 입원관리료' 시범사업 평가 결과를 토대로 수가 개선('20)

제1차 국민건강보험종합계획(안)(2019~2023)은 2019년 5월 보건복지부가 발표한 것으로 저출산·기본계획의 임신·출산 의료비 및 영유아 의료비 정책과 연관성이 큰 중장기계획이다. 수정계획이 국민건강보험종합계획보다 계획 수립(재구조화) 시기가 이전이므로 수정계획에 따른 세부과제의 방향에 일관성이 있고, 상충성은 없는 것으로 볼 수 있다. 그러나 수정계획의 경우, 다른 모든 연관계획 검토에 관한 사항을 담고 있지 않으므로, 차후의 기본계획 작성에 있어서는 국민건강보험 종합계획 등과의 유사중복성이나 상충 가능성을 고려하거나 이러한 상황 발생 시 해결 방안 등의 내용이 포함되는 것이 필요하다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

영역별 목표는 이후 성과지표로 활용되어야 하므로 세부지표별 목표와 중단위 목표, 그리고 중장기 목표(대목표)를 체계적으로 제시할 필요가 있다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정계획의 '중앙부처별 집행계획'에 제시하고 있는 성과지표에 따라 매년 기본계획의 성과평가가 이루어지는데, 세부과제 자체 지표의 개선 여부만을 평가하는 것이 아니라 세부과제를 통해서 이 지표가 포함된 중단위·대단위 영역의 목표달성 여부를 평가하는 것이 필요하다.

제3차 저출산·고령화 기본계획에서 저출산 대책은 주로 보육에 초점이 맞추어져 재정투입이 이루어졌다(3차 기본계획의 연간 시행계획 기준 집행 예산을 보면 2016~2018년의 경우, 저출산 분야 전체 예산의 77~79%를 상위 3대 영역 즉 맞춤형 보육,

교육개혁, 신혼부부 등 주거 지원 강화가 차지). 수정계획에서는 저출산 현상을 사회 전반의 삶의 질 악화로 인한 결과로 보고 생애주기 전반에 걸친 종합적 정책 마련에 초점을 맞추었다. 로드맵에 따르면 이를 위해서 출생부터 아동의 건강한 성장 지원, 아이와 함께 하는 일·생활 균형, 모든 아동과 가족에 대한 차별 없는 지원, 청년의 평등한 출발 지원을 개혁 방향으로 삼고 있다.

일각에선 영유아 의료비 제로화 정책이 실제 의료비 감소로 이어지지 않을 것이라는 비판이 있다. 2019년 시행계획에 따르면 1세 미만 영유아 건강보험 외래진료 본인부담을 기존 21~42%에서 5~20%로 낮추는 것을 목표로 한다. 그러나 ‘어린이병원비국가보장 추진연대’에 따르면 영유아 의료비의 부담은 건강보험이 적용되지 않는 비급여와 예비 급여의 본인부담율이 50~80%로 높은 것에서 비롯하나 본 정책이 이러한 부담은 포괄하지 않고 있다는 점을 지적한다.

나. 아이와 함께 하는 시간 최대화

아이와 함께하는 시간 최대화 계획에서는 크게 네 가지로 구분하여 과제가 구성되어 있다. ① 생애주기별 근로시간 단축, ② 남성 육아 참여 확대, ③ 일·생활 균형 환경 조성, ④ 육아휴직 개편이다. 이중 첫 번째 생애주기별 근로시간 단축은 임신·출산기 근로시간 단축, 육아·돌봄 근로시간 단축, 전 생애에 걸친 근로시간 단축의 세부계획이 포함되어 있다. 두 번째인 남성 육아 참여 확대는 남성 육아휴직·출산휴가 사용 확산, 남성 육아 참여 확대 조기 정착에 대한 세부계획을 포함하고 있다. 세 번째인 일·생활 균형 환경 조성은 일·생활 균형을 위한 지원 강화, 일·생활 균형 집중지원을 위한 재원 확충, 다양한 근무형태 활성화에 대한 세부계획을 담고 있다. 마지막으로 육아휴직 개편은 육아휴직 급여 인상 및 초기 집중 지원, 육아휴직 기간 중 건강보험 최저보험료 부과에 관한 세부계획을 다루고 있다. 이 부분에서는 ‘아이와 함께 하는 시간 최대화’와 관련한 과제 중 다양한 매체가 집중적으로 다루고 있는 이슈인 ‘남성 육아 참여 확대’에 초점을 맞추고자 한다.

1) 남성 육아 참여 확대

가) 남성 육아휴직·출산휴가 사용 확산

(1) 전략과 추진과제의 응집성

아이와 함께하는 시간을 최대화하기 위해서는 남성의 적극적인 육아 참여가 필요하다. 남성의 육아 참여 확대를 위해 육아휴직과 출산휴가 사용을 적극 장려하고 있다. 먼저 아빠 육아휴직 보너스제의 강화를 들 수 있다. 남성의 육아 참여를 활성화하여 공동 육아 분위기를 조성하고 여성의 경력단절을 예방하려는 목표를 갖는다.

기존에는 동일한 자녀에 대해서는 부부가 육아휴직을 겹쳐서 사용할 수 없었다. 아빠와 엄마가 모두 육아휴직을 사용하려면, 부와 모가 순차적으로 이용하는 방식을 선택해야 했다. 그러나 독박육아의 부담을 줄이기 위해 같은 자녀에 대해서도 부부가 동시에 육아휴직을 사용할 수 있게 되었다. 부모 육아휴직 동시 사용이 허용되기 때문이다. 이 제도는 같은 자녀에 대해 육아휴직을 하는 근로자와 배우자가 같은 기간에 육아휴직을 사용할 수 없도록 되어 있는 조항을 삭제하면서 법적인 근거를 마련하였다.

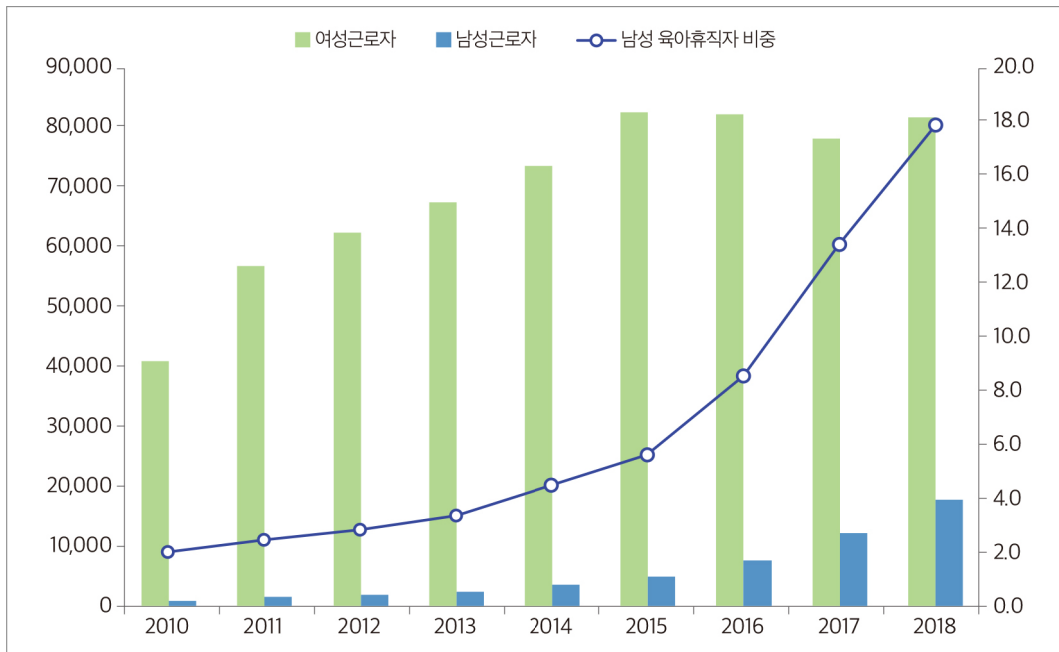
남녀고용평등법 개정에 따라 2019년 10월 1일부터 배우자 출산휴가가 유급 3일에서 10일로 확대되었다. 이를 통해 남편의 육아 활성화를 이루고자 하였다. 1회에 한해 분할 사용도 가능하고, 휴가 청구 기간이 출산일로부터 30일에서 90일로 확대되어 보다 유연하게 출산휴가를 활용할 수 있게 되었다. 또한, 중소기업의 부담을 덜어주기 위해 유급 5 일분을 지원해주는 배우자 출산휴가 급여가 신설되었다. 이는 출산휴가나 육아휴직 등의 이용률이 기업 규모별로 차이를 보이는데, 기업 간 차이를 최소화하기 위한 방안이라고 볼 수 있다. 배우자 출산휴가 확대의 관계 법령은 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 18조의 2항에서 다루고 있다. 또한, 고용보험법, 고용보험법 시행령, 고용보험법 시행규칙 등에 법적 근거를 두고 있어서 합법성, 완결성, 명확성을 갖추고 있다고 할 수 있다. 아울러 37조의 보호규정에서 출산휴가를 이유로 해고하거나 불리한 처우를 하여서는 안 된다고 명시하고 있으므로 활용성 측면에서도 많은 배우자가 이용할 것으로 생각된다. 이를 위해서는 기업에서도 적극적인 지원과 사내문화 및 인식 개선이 필요하다.

(2) 정책환경 및 파급효과 분석

여성에게 편중되어 있는 육아부담을 줄여주고, 이를 통해 여성의 경력단절을 예방

하고자 하였다. 대상은 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 둔 남성 근로자이며, 고용센터에 신청한 후 받도록 되어 있다. 육아휴직을 이용하는 남성 근로자 수는 매년 증가하고 있다. [그림 2-3]을 보면, 2010년 8,199명에 불과했지만, 계속 증가하여 2018년에는 17,662명이 육아휴직을 사용한 것으로 나타났다. 그리고 전체 육아휴직 사용자에서 남성 육아휴직자가 차지하는 비중도 2010년 2.0%에서 2018년 17.8%로 약 15.8%p 증가하였다. 그럼에도 불구하고, 전체 육아휴직에서 남성근로자가 차지하는 비중은 아직 낮은 수준에 머물러 있는 실정이다.

남성의 육아휴직 사용을 활성화하기 위해 아빠 육아휴직 보너스제를 시행하고 있다. 같은 자녀에 대해 부모가 순차적으로 육아휴직을 사용했을 때, 두 번째 휴직사용자의 육아휴직 첫 3개월 급여를 통상임금의 100%로 상향해 지급하는 제도이다. 두 번째 사용자가 주로 아버지여서 ‘아빠 육아휴직 보너스제’라는 이름이 붙은 것인데, 아빠가 먼저 사용한 후에 엄마가 두 번째로 사용하더라도 똑같이 적용이 가능하다. 고용보험법 70조와 동법 시행령 95조에 근거를 두고 있기 때문에, 완결성과 합법성에 있어서는 요건을 충족하고 있는 것으로 보인다.



[그림 2-3] 성별 육아휴직 근로자 수 및 남성 육아휴직 비중, 2010-2018

아빠 육아휴직 보너스제 이용자 수는 2018년 6,606명(남성 5,737명)으로 2017년 4,409명(남성 3,895명)과 비교하여 49.8%가 증가하였다. 아빠맞춤형 육아정보 통합 포털(아빠넷)을 통한 온라인 홍보와 보도자료, 리플릿 등을 활용한 홍보가 이루어지고 있으나, 실제 이용자 수는 아직 적은 수준에 머물러 있다. 기업의 문화와 남성의 육아 휴직에 대한 부정적 인식이 아직 사회에 자리 잡고 있기 때문에, 육아휴직 자체를 사용하는 것이 큰 어려움이다. 이러한 경향은 남성 육아휴직자 수를 기업 규모별로 나누어 보면 확인이 가능하다. 2018년에 육아휴직을 사용한 남성근로자 중, 전체의 58.5%가 300인 이상의 기업에 일하고 있었으며, 다음으로 100인-300인 미만(13.8%), 30인 -100인 미만(10.5%) 등의 순으로 나타났다. 즉, 남성육아휴직의 대기업 편중 현상이 여전히 나타나고 있고, 중소기업 등에 종사하는 다수의 남성근로자들은 원하는 시기에 육아휴직을 사용하는 것이 쉽지 않다.

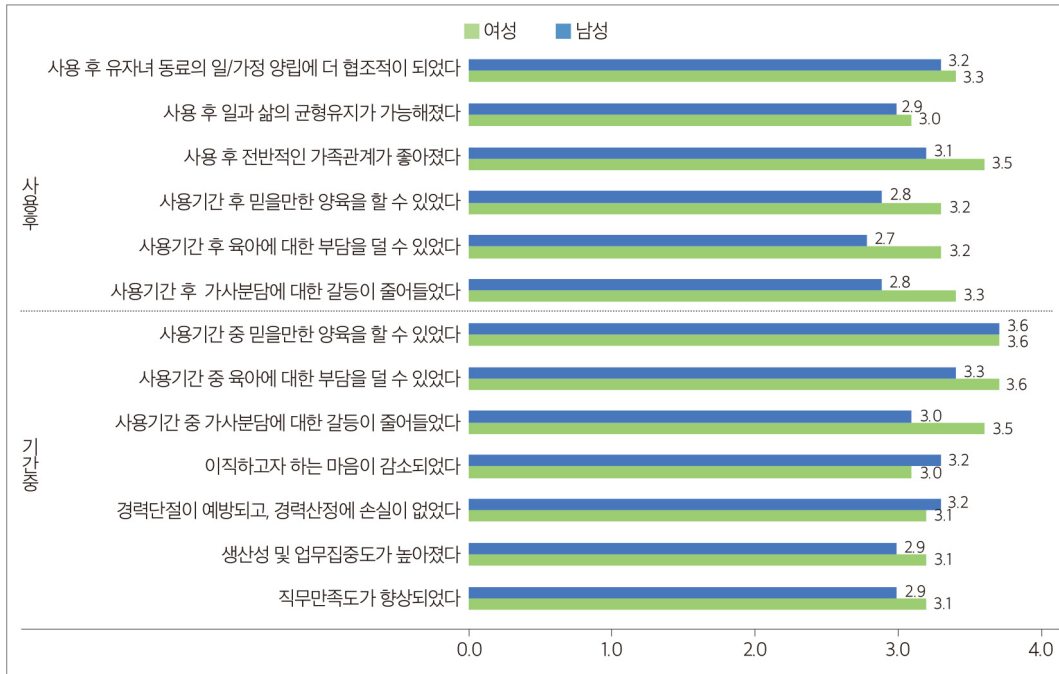
이처럼 아빠 육아휴직 보너스제가 활용적인 측면에서 한계를 가지기도 하지만, 참여 성이나 객관적인 면에서도 개선이나 보완이 필요하다. 이 제도 자체가 맞벌이 가구에만 한정적으로 적용된다는 점이다. 외벌이 가구의 경우에는 2번째 육아휴직을 할 배우자가 없기 때문이다. 2017년 10월 기준으로 배우자가 있는 1,200만여 가구 중에서 맞벌이 가구는 전체의 44.6%로 절반에 미치지 못했으며, 오히려 외벌이 가구가 55.4%로 더 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 아빠 육아휴직 보너스제의 이용 대상이 한정적이기 때문에, 타당성을 결여하고 있다는 평가가 가능하다. 형평성을 고려하여 외벌이 가구를 대상으로 한 유사한 수준의 정책적 지원이 마련되거나, 외벌이 가구의 육아휴직 가능 기간을 늘려주는 등의 보완이 필요할 것으로 생각된다.

주요 국가의 남성 육아휴직제도를 참고할 필요도 있다. 스웨덴의 육아휴직 기간은 총 16개월로 이중 2개월은 양 부모가 의무적으로 사용해야 한다. 전 기간을 분할하여 사용할 경우, 양성평등 보너스가 주어지며, 13개월은 임금의 80%, 3개월은 정액급여를 지급하고 있다. 독일의 경우, 육아휴직은 14개월인데 2개월은 반드시 육아휴직을 사용 안 한 다른 부모가 사용해야 한다. 또한, 아빠가 2개월을 사용할 경우, 2개월을 추가로 부여해 남성의 육아 참여를 독려하고 있다. 일본의 경우에도 14개월의 육아휴직 기간 중 남성에게 2개월 이상을 할당하고 있다. 선진국들의 경우, 남성의 육아휴직 참여 활성화를 위해 의무 사용 기간을 둔다거나 기간 연장 등의 인센티브를 제공하여 적극적인 참여를 유도하고 있다.

부모 육아휴직 동시 사용은 같은 자녀에 대해 배우자가 육아휴직을 하는 근로자와 배우자가 같은 기간에 육아휴직을 사용할 수 없도록 되어 있는 조항을 삭제하면서 법적인 근거를 마련하였다. 즉, 남녀고용평등법 시행령의 개정을 통해 2020년 2월 28일부터 사용이 가능하게 되었다. 그러나 부와 모가 각각 육아휴직을 사용할 때보다 전체 급여 수준은 감소하게 되었다. 현재 육아휴직 체계에 따르면, 첫 번째 육아휴직자는 휴직 후 첫 3개월 동안 통상임금의 80%(150만원 상한)을 받을 수 있고, 두 번째 육아휴직자는 (아빠육아휴직 보너스제 강화제도에 의하여) 같은 기간 급여로 통상임금의 100%(상한액 250만원)을 받을 수 있다. 나머지 기간은 순서와 상관없이 통상임금의 50%(상한액 120만원)이 지급되도록 되어 있다. 그러나 부부가 같은 자녀에 대해 동시에 육아휴직을 사용할 경우, 첫 3개월 급여는 모두 통상임금의 80%를 받을 수 있기 때문에, 급여 상한액은 400만원에서 300만원으로 감소한다. 동시에 육아휴직을 사용할 경우, 금전적 손해를 감수해야 하지만 이 기간을 탄력적으로 사용할 수 있게 되면서, 여성의 독박육아를 완화시킬 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 여전히 남성의 육아휴직 참여에 대해서는 장벽과 어려움이 많기 때문에, 그 부분에 대한 근본적인 개선과 보완이 필요할 것으로 생각된다.

이 제도는 육아휴직을 길게 사용하지 못하는 부(혹은 모)가 일정 기간 휴직한 후 복직하기 전에 동시에 휴직 기간을 공유하면서 육아의 순차적인 전환이 이루어질 수 있다는 점에서 의미를 가진다고 할 수 있다. 또한 활용적인 측면에서도 일정 기간에 대해서는 부부가 동시에 육아휴직을 사용하는 이용자가 많아질 것으로 예측된다. 육아휴직 참여에 대한 만족도와 효과가 여성에 비해 남성에게서 더 긍정적이었다는 점을 볼 때 남성의 육아 참여를 더욱 권장하고 확대시킬 수 있도록 제도적 지원이 요구된다.

여성정책연구원에서 실시한 육아휴직자의 경험에 대한 실태조사에서 육아휴직에 대한 만족 정도를 알 수 있다. 육아휴직제도 사용 후 일이나 생활에 대한 만족 정도를 보면, 남성이 여성에 비해 대체로 만족 수준이 높은 것으로 나타난다. 특히, '사용 후 전반적인 가족관계가 좋아졌다', '믿을 만한 양육을 할 수 있었다', '가사분담에 대한 갈등이 줄어들었다' 등에 대해 여성보다 높은 만족 수준을 가지는 것으로 확인되었다. 육아휴직 사용 후뿐 아니라 기간 중에도 상대적으로 높은 만족을 가지는 것으로 집계되었다(그림 2-4).



[그림 2-4] 육아휴직제도 사용에 대한 만족도

남성들이 자유롭게 육아휴직을 사용할 수 있게 된다면, 그에 따른 긍정적인 효과도 높아질 것이다. 부모의 육아휴직 동시 사용도 이러한 결과에 근거하여 성과를 이룰 수 있을 것으로 생각된다. 미래에는 대기업뿐 아니라 중소기업이나 비정규직 사업장을 대상으로 일/생활균형 실천 여건이 강화될 필요가 있다. 육아휴직 후 직장복귀 지원 프로그램을 확대하고, 누구나 육아휴직을 쓸 수 있도록 하는 자동 육아휴직 법제화가 그 대안이 될 수 있다. 이를 통해 타당성을 확보할 수 있을 것으로 기대한다.

배우자 출산휴가 확대는 현재 환경을 잘 고려하고, 시의적절하게 이루어진 계획이라고 생각된다. 특히, 기존 3일에서 10일로 대폭 늘어남에 따라 출산 후 산모 케어와 육아를 위한 정보 습득 등에 도움을 줄 수 있을 것이다. 유급 기간이 확대되어 중소기업들은 부담을 줄일 수 있게 되었다는 점도 관련 자료와 분석이 적절하게 이루어진 것으로 보인다.

또한 1회에 한해 휴가를 나누어 쓸 수 있게 되었는데, 이럴 경우 최장 2주간의 휴가가 가능해졌으며, 이는 산후조리에 필요한 시간을 배우자가 함께 보낼 수 있게 되었다는

것을 의미한다. 지급요건이나 급여산정식 등을 명확히 제시하고 있기 때문에 적절한 분석과 객관적 방법이 활용된 것으로 판단된다.

(3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

남성의 육아 참여를 위한 육아휴직 보너스제, 부모 육아휴직 동시 사용, 출산휴가 확대 등은 다른 계획들과 상충되는 부분은 없는 것으로 판단된다. 출산율 제고를 위해 남성의 육아 참여를 확대시키는 것이 다른 계획과 비교해서도 중요하다. 다만, 아빠휴직 보너스제의 경우, 맞벌이 가구에게만 해당되는 내용이기 때문에, 외벌이 가구와 비교했을 때 형평성의 문제가 제기될 소지는 있다. 다른 계획들과 상충되거나 어긋나는 부분이 있는 것은 아니지만, 이러한 부분은 앞으로 개선이 필요할 것으로 판단된다.

부모 육아휴직의 동시 사용이나 배우자 출산휴가 확대도 관련 법안에 근거하고 있고, 소관부처가 노동부에 한정되어 있기 때문에 다른 계획과 유사한 내용이 포함되어 있지는 않은 것으로 판단된다.

(4) 추진전략의 구체성 및 타당성

아빠 육아휴직 보너스제에 대한 추진전략과 이용자 그리고 현황 등에 대한 파악은 대체로 잘 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 사용자 수도 매년 꾸준히 증가하고 있고, 홍보도 잘 이루어지고 있어서 계획의 목표는 잘 달성할 수 있을 것으로 기대한다. 그럼에도 불구하고 주요 선진국들과 비교했을 때는 아직 낮은 수준에 머물러 있기 때문에, 적절한 자원조달방안을 마련하여 급여와 기간의 확대가 이루어져야 할 것이다. 또한, 기업 측과의 논의를 통해 적절한 지원방안을 마련할 필요가 있다. 향후에는 남성의 육아휴직 의무제 등도 추진전략의 하나로 고려할 수 있다.

부모 육아휴직 동시 사용은 경제적 부담이 없는 부부들은 많이 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 동시 육아휴직을 할 경우, 각각 하는 경우보다 급여가 감소하기 때문에, 적절한 분석과 전략이 세워진 것인지에 대한 평가가 필요하다. 부모 육아휴직 동시 사용을 허용한 이유는 남성도 육아에 적극적으로 참여하도록 하기 위함인데, 경제적 지원의 차등이 있기 때문에 적극적으로 활용하는 데 어려움이 있을 것으로 생각된다. 이러한 계획의 수립은 적절한 자원조달이 이루어지지 못했기 때문으로 판단된다. 동시에

육아휴직을 하는 경우에도, 금전적 손해가 발생하지 않도록 추진전략이 합리적으로 재 설정될 필요가 있다.

배우자 출산휴가 확대제도는 배우자 출산휴가 기간의 확대, 휴가 청구기간 확대, 우선 지원 대상기업에 대한 배우자 출산휴가 급여 등을 포함하고 있다. 지급 요건도 명확히 제시하고 있고, 급여산정식도 마련하여 추진전략이 합리적으로 잘 설정되었다. 기간을 10일로 늘리고, 1회에 한해 분할 사용이 가능하게 되어, 최장 2주일 동안 휴가 사용이 가능해졌다. 출산 후 2주는 보통 산모들이 산후조리를 하는 시기이기 때문에, 배우자가 옆에서 돌봐주고 케어해주는 것이 중요하다고 할 수 있다. 이러한 부분을 반영하여 10일로 늘어난 것으로 생각된다. 우선지원 대상 기업에 한해서 5일분을 지원하는데, 이 역시 목표달성을 위해 조달이 가능한 범위 내에서 정해진 것으로 판단된다.

나) 남성 육아 참여 확대 조기 정착

남성육아 참여 확대를 조기에 정착시키기 위한 다음의 계획들은 아직 법적인 근거를 두고 시행되었다거나, 객관적 근거가 필요한 부분은 아니다. 담당하고 있는 부서는 존재하지만, 다양한 활동을 통해 목표를 달성하는 데 중점을 두고 있는 계획이다. 이런 점에서 다른 계획들과는 차별점을 가지며, 이러한 이유로 인해 평가 역시 제한적으로 이루어질 수밖에 없다.

(1) 전략과 추진과제의 응집성

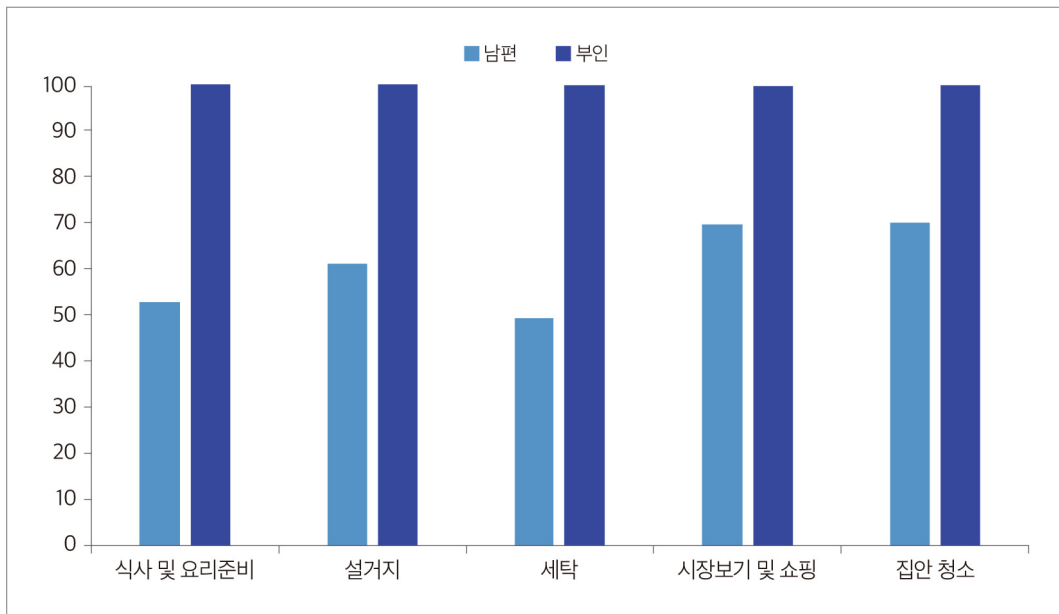
남성의 육아 참여 확대를 위해서는 육아휴직과 출산휴가를 적극적으로 사용할 수 있도록 지원해주고 제도를 만들어주는 것도 필요하지만, 인식을 바꾸고 분위기를 조성하는 것이 중요하다. 즉, 남성 육아 참여 확대를 조기에 정착하여 모든 아빠가 출산과 육아 과정에 참여할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 가사노동의 성별분업 실태조사를 실시하고, 대중매체에 대한 모니터링을 통해 시정사항을 권고하며, 성평등 교육의 지속 및 강화가 필요하다.

남성육아 관련 홍보 및 아빠와 함께하는 등·하원 운동이 추진되고 있는데, 아직 구체적인 목표의 제시나 비전 등이 부족한 상황이다. 이에 대해서는 보다 명확한 목표와 전략들이 필요할 것으로 판단된다.

(2) 정책환경 및 파급효과 분석

먼저 가족을 위해 가사노동의 경제적 가치를 측정하기 위한 통계지표인 ‘가계생산 위성계정’을 개발하기로 하였으며, 가사노동의 가치를 사회적으로 평가하여 양성평등한 가족관계를 확립하고자 성별분업 실태조사 실시를 계획하고 있다. 통계청에서 발표한 2018년 일·가정 양립 지표에 따르면 가사분담에 대해 ‘공평하게 해야 한다’는 의견이 59.1%로 과반수를 넘지만, 실제 공평하게 가사를 분담하는 비율은 이에 미치지 못하고 있다. 부부가 함께 살고 있는 가구 중 실제로 가사를 ‘공평하게 분담하고 있다’고 응답한 비율은 남편 20.2%, 부인 19.5%로 ‘공평하게 분담해야 한다’는 견해(59.1%)보다 현저하게 낮은 수준이다.

여성정책연구원의 2016년 여성가족패널조사에서 가사노동 항목별로 참여 비율을 확인하였다. 각각의 항목에 대한 참여 비율을 보면, 부인은 대부분의 가사노동에 거의 모두가 참여하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 남편의 경우 집안 청소(69.8%), 시장보기 및 쇼핑(69.5%), 설거지(60.9%) 항목의 비율이 상대적으로 높기는 하지만, 부인과 비교하면 매우 낮은 수준인 것으로 확인된다(그림 2-5).



[그림 2-5] 가사노동 참여 비율, 2016

가사노동 뿐 아니라 육아에 사용되는 시간 역시 성별 차이가 확연하게 드러난다. 육아 정책연구소에서 펴낸 보육실태조사 결과를 보면, 아이가 아빠와 보내는 시간은 2018년 3시간 36분으로 2012년 2시간, 2015년 3시간에 비해 꾸준히 증가하는 경향을 보여 준다. 그러나 엄마와 보내는 시간에 비하면 매우 적은 수준이다. 엄마가 아이를 돌보는 시간은 8시간 24분으로 아빠보다 2배 이상 긴 것으로 드러났다. 아빠와 엄마의 격차가 줄어들고는 있지만, 그 속도를 높일 필요가 있다. 이를 위해 정확한 실태를 파악하는 것이 필요하고, 가사노동 성별분업 실태조사는 그러한 의미에서 중요한 자료를 제공할 수 있을 것이다.

대중매체 모니터링은 규제가 아니라 미디어 종사자와 이용자가 성평등한 미디어에 대해 이해할 수 있도록 하는 성평등 인식 사업의 일환이라고 볼 수 있다. 그리고 이러한 환경 조성을 통해 성역할 고정관념에서 벗어나 남성의 육아 참여 확대를 유도하기 위함이다. 미디어와 대중매체에서 여성은 육아나 가사노동, 남성은 근로나 일에만 전념하는 것을 바람직하거나 당연하게 여긴다면, 이는 건전한 육아문화를 만들어가는 데 걸림돌로 작용할 수 있다. 이를 개선하기 위해 대중매체에 대한 모니터링을 강화하고자 하는 것이다. 그러나 이에 대한 법률적 근거는 아직 미약하므로, 담당부처나 실행부서를 포함하여 명확하게 제시될 필요가 있다. 또한, 정확한 목표와 실현가능성 등에 대해서도 보완될 필요가 있다.

마지막으로 성평등 문화 확산을 위해서는 교육이 중요한데, 교육부가 성평등한 교육 문화를 실현하기 위해 심의위원회를 정비하여 양성평등정책과 성희롱·성폭력 근절정책을 추진한다. 학교에서 이루어지는 양성평등정책을 통해 양성평등에 대한 가치관과 문화를 익힐 수 있고, 이는 남성의 자연스러운 육아 참여와 조기 정착에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이 역시 관련 법령이나 다른 계획과의 구체적인 연관은 포함하고 있지 않기 때문에 보다 구체화될 필요가 있다.

남성의 적극적인 육아 참여를 위해서는 아빠 맞춤형 육아 정보를 적절하게 제공하는 것이 필요하다. 고용노동부는 아빠 맞춤형 육아휴직 정보제공을 위한 통합포털 플랫폼인 ‘아빠넷’을 운영하고 있다. ‘아빠넷’은 ‘SNS + 홈페이지’ Two 채널의 아빠육아 정보 아카이브로, 카드뉴스, 동영상 등의 형태로 관련 콘텐츠를 제공·축적하며 각종 이벤트를 실시하는 거점 역할을 한다. 또한 누구든지 아빠넷 공식 페이스북 페이지를 팔로우하면

매주 월, 수, 금요일에 업로드 되는 아빠육아 관련 최신 콘텐츠를 제공받을 수 있다. 육아 경험과 지식이 부족한 아빠들을 위한 다양한 정보를 제공하고 있는데, 남성의 육아휴직 증가와 아빠육아휴직 보너스제 강화정책이 배경이 되었다.

아빠넷에 포함되어 있는 주요 콘텐츠는 다음의 [표 2-9]와 같이 정리 가능하다. 먼저 육아휴직 관련 정책과 아빠 육아 지원 정책 정보 등을 제공해 주고 있다. 또한 아이와 함께 시간을 보낼 수 있는 놀이나 나들이 정보의 제공을 통해 아이와 친해질 수 있는 계기를 만들어주기도 한다. 아빠의 심리를 지원해 주기 위한 자료와 다른 아빠의 생생한 육아 사례들이 포함되어 있다. 아빠넷은 남성 육아휴직에 대한 사회의 긍정적 인식 확산과 사회 전체적인 일·가정 양립 문화 확산에 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

[표 2-9] 아빠넷 주요 콘텐츠

아빠육아지원 정책정보	◆ 육아휴직 관련 정책정보(아빠 육아휴직 FAQ 등) ◆ 아빠육아 지원 정책정보(복지부 100인의 아빠단 및 육아종합지원센터, 여가부 워킹대디 사업 및 건강가정지원센터 등)
아빠맞춤형 육아정보	◆ 주말맞이 놀이/나들이 정보 ◆ 아빠가 알아야 할 우리아이 건강상식 ◆ 아이에게 부드럽게 다가가는 아빠가 되기 위한 영화 리스트 등
아빠 심리지원	◆ 행복한 아빠가 되기 위한 심리 전문가 멘토링 ◆ 아빠들을 위로하는 그림일기 시리즈
아빠육아 생생사례	◆ 해외 아빠육아 정책사례 (일본 이쿠멘 프로젝트, 독일 아버지센터, 스웨덴 라페파파 등) ◆ 육아휴직 경험기

남성 육아 참여의 확대 및 조기 정착을 위해 아빠와 함께하는 등·하원 운동이 추진되고 있다. 아빠와 등·하원을 같이 함으로써 남성의 육아 참여를 확대하고자 하였다. 그러나 아직 소관부처가 정해지지 않았고, 관련 법령도 없기 때문에 완결성 측면에서 부족함이 있다. 또한 현실적으로 육아휴직을 이용하고 있지 않거나 유연하게 근로시간을 활용할 수 없는 아빠들은 아이와 함께 등·하원을 하는 것이 쉽지 않다. 특히, 하원시간은 어린이 집이나 유치원별로 상이하기 때문에, 시간에 맞추어 아이를 찾는 일이 쉽지 않다. 남성의 육아 참여 확대를 위해 법령이나 제도는 물론 관련 캠페인이나 운동도 같이 추진되어야

한다. 이를 통해 인식이나 가치관을 바꿀 수 있고, 자연스럽게 양성평등 문화 확산에 기여할 수 있을 것이다.

(3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

구체적인 계획이라기보다는 캠페인이나 인식 변화에 초점을 맞추고 있고, 근거법령이 있는 것이 아니라서 다른 계획과의 중복이나 충돌되는 부분은 없는 것으로 판단된다. 다만, 가사노동 성별분업 실태조사의 경우, 이미 이루어지고 있는 다른 조사들과 차별성을 갖도록 설계될 필요가 있다. 그러나 그러한 내용에 대해서는 아직 방안이 마련되지 않은 것으로 확인된다.

(4) 추진전략의 구체성 및 타당성

가사노동 성별분업 실태조사, 대중매체 모니터링, 성평등 교육 강화는 실현 가능하고 꾸준히 이루어질 필요가 있다. 성별분업 실태조사의 경우, 현재 이루어지고 있는 다른 조사들과 어떠한 차이를 가지고 접근할지가 정해져야 할 것이다. 기존 실태조사에서 파악이 어려웠던 내용이나 새롭게 시행된 정책, 제도 등에 대해 파악하는 것이 필요할 것이다. 이를 통해 새롭게 시행된 제도 등에 대한 평가가 가능할 것으로 생각된다.

대중매체 모니터링이나 성평등 교육 강화는 저출산 고령화 계획과 관계없이 지속적으로 이루어져야 하는 것이고, 이미 다른 관련 정책에서 수행되는 것도 있을 것이다. 다만 이 계획에서는 자원조달방법이나 추진전략 등이 제대로 설정되지 않은 것으로 판단된다.

아빠와 함께하는 등·하원 운동 추진은 아직 소관부처가 정해지지 않았을 뿐 아니라 구체적인 목표도 제시되어 있지 않다. 그리고 현실적으로 가능하지 않은 부분도 많이 존재하는 것 같다. 앞에서 제시된 근로시간 단축제나 자녀돌봄 휴가 등의 활용을 통해 등·하원이 가능한 날도 있겠지만, 일상적으로 하기에는 많은 제약들이 있을 것으로 판단된다. 가령 1시간 단축 근로를 하더라도, 자녀의 하원시간에 맞추기는 어렵다. 단계적 목표나 추진전략 없이 이상적 방향으로만 제시되어 있는 계획이라고 생각된다.

다. 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축

1) 전략과 추진과제의 응집성

‘촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축’ 정책추진과제에는 ① 보육의 공공성 강화, ② 유치원 공공성 강화, ③ 온종일 돌봄, ④ 가정 내 돌봄 지원, ⑤ 지역 협력체계 구축, ⑥ 아동이 안전한 환경 등 총 6개의 세부과제가 포함되어 있다. ‘촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축’에 포함된 세부과제는 ① 0~5세 영유아의 어린이집 및 유치원을 기반으로 하는 시설보육의 신뢰도와 질을 높이기 위한 과제와 ② 초등학생을 대상으로 하는 온종일 돌봄체계를 확대하여 방과후 돌봄공백(care deficit)을 최소화하기 위한 과제, ③ 아이돌봄서비스 확충 및 내실화를 통해 12세 이하 아동에 대한 가정 방문 돌봄을 지원하는 과제, ④ 지역사회 내의 아동 대상 사회정책 전달체계(공동육아나눔터, 지역아동센터, 청소년 방과후아카데미, 드림스타트 프로그램, 위기아동보호체계 등)의 연계·재편을 추진하는 과제로 유형화할 수 있다.

‘촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축’ 정책추진과제에 포함된 세부과제들은 아동의 연령에 따른 돌봄서비스 제공을 체계화하여 세부과제를 수립하였다는 점을 고려할 때, 추진과제 내부의 응집성은 높은 편이며 체계적이라고 평가할 수 있다. 그러나 위기아동 조기발견 및 사례관리 강화와 아동 안전교육 강화를 골자로 하는 아동이 안전한 환경 세부과제는 저출산에 대응하는 돌봄체계 구축과 연결하기보다는 그 자체로서 아동의 인권과 관련된 별도의 정책과제로 추진되는 것이 바람직한 측면이 있다.

한편, ‘촘촘하고 안전한 돌봄체계’ 구축 정책추진과제 중에서 0~5세 영유아의 어린이집 및 유치원을 기반으로 하는 시설보육의 신뢰도와 질을 높이기 위한 과제로 추진되는 국공립 어린이집 확충과 국공립 유치원 1,000개 학급 신·증설은 2017년 문재인 정부 수립 후, 국정과제로 추진되면서 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」에 구체적인 내용이 포함된 경우에 해당한다. 구체적으로, 공보육 40% 달성을 목표로 국공립 어린이집을 매년 450개소 이상 지속적으로 확충하고, 국공립 유치원 이용 아동 40% 조기 달성을 목표로 국공립 유치원 1,000개 학급을 2019년까지 신·증설하는 것을 구체적인 세부계획으로 발표하였다.

그러나 이러한 국공립 어린이집 및 유치원 확대 계획의 적절성에 대해서는 다소 논란의

여지가 있다. ‘촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축’ 정책추진과제에서는 국공립 어린이집 및 유치원 확대 계획에 대하여 중점적으로 정책환경 및 파급효과와 추진전략의 구체성 및 타당성을 검토하고자 한다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

국공립 어린이집 및 유치원 확대 계획에서 제시하고 있는 정량적 목표치(어린이집 매년 450개소, 국공립 유치원 2019년까지 1,000개 학급 확충)에 대한 구체적인 산출 기준은 제시되고 있지 않으므로 그에 대한 타당성 평가는 미뤄두고, 국공립 어린이집 및 유치원 공급이 과연 추가적으로 필요한 상황인지에 대한 정책환경 진단이 우선될 필요가 있다. 이를 위하여, 2018년 보육실태조사 자료를 바탕으로 정책 수요자(0~5세 영유아 자녀를 둔 가구)의 수요 인식과 어린이집 및 유치원의 수급 상황을 파악하고자 한다.

가) 정책 수요자의 인식 측면: 영유아 가구의 정책 수요 및 만족도

영유아 가구에서 인식하는 어린이집과 유치원에 대한 접근성 수준은 충분하다고 보기 어려운 것으로 나타났다. 믿고 보낼 만한 기관이 없다는 응답 비율이 2015년 조사와 비교하여 상승한 것을 고려하면, 신뢰할 수 있는 어린이집 및 유치원에 대한 접근성은 더 낮게 체감하고 있다고 볼 수 있다.

영유아 자녀를 둔 가구 중에서 현재 집 또는 거주지 주변에 어린이집이나 유치원이 ‘충분하다’고 응답한 비율은 어린이집은 45.0%, 유치원은 27.7%로 조사되었다. 이는 2015년 조사와 비교하여 그 비율이 하락한 것이다. 자녀를 믿고 보낼 만한 기관이 있다고 생각하는지를 설문한 결과를 보면, ‘믿고 보낼 만한 기관이 없다’는 응답은 어린이집 14.0%, 유치원 16.5%로, 2015년 조사와 비교하여 그 비율이 상승하였다. 아이를 믿고 보낼 만한 기관이 ‘많다’는 응답 비율이 10% 미만으로, 2015년 조사와 비교하여 응답 비율이 하락하였다.

[표 2-10] 어린이집과 유치원의 설치와 아이를 보낼 만한 곳에 관한 의견

(단위: %)

구 분	일반적 설치			아이를 보낼 만한 곳				계(명)
	불충분	충분	잘 모름	없음	1~2곳 있음	많음	잘 모름	
어린이집	44.5	45.0	10.5	14.0	60.2	9.8	16.1	100.0(2,533)
유치원	55.4	27.7	16.9	16.5	54.1	6.0	23.4	100.0(2,533)
2015년 조사								
어린이집	37.3	51.8	10.8	12.1	60.2	13.7	14.0	100.0(2,593)
유치원	46.5	33.7	19.8	13.8	49.9	9.6	26.7	100.0(2,593)
2012년 조사								
어린이집	36.9	57.1	6.0	18.1	62.2	10.3	9.3	100.0(2,528)
유치원	49.4	38.5	12.1	21.0	55.8	6.1	17.1	100.0(2,528)

주: 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례 수는 실제 응답자 수임.

자료: 2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 인용(p.582).

정부에게 가장 바라는 중요한 육아지원정책은 무엇이라고 생각하는지 중요한 순서대로 3순위까지 답하도록 결과를 살펴보면, 영유아 가구가 가장 중요하다고 생각한 육아지원 정책 1순위로는 ‘국공립어린이집 확충’을 꼽은 응답자가 35.9%로 가장 많았다. 다음으로 ‘보육교육기관의 서비스 질 향상’이 17.5%로 뒤를 이었다. 2018년 보육실태 조사 보고서는 2015년 조사와 비교하여 ‘국공립어린이집 확충’에 대한 요구가 압도적으로 높게 나타난 점을 큰 변화로 꼽고 있다.

[표 2-11] 정부에게 바라는 가장 중요한 육아지원 정책(1순위)

구 분	국공립 어린이집 확충	보육 교육비 지원	양육 수당 인상	기관 서비스 질 향상	보육 유형 다양화 확대	아이 돌보미 자원 확대	육아휴직 제도 정착 및 확대	육아 정보 상당 제공	유연 근무제 확대	기타	계(명)
전체	35.9	11.7	7.8	17.5	5.7	3.7	10.2	0.9	6.5	-	100.0 (2,533)
최연소자녀구분											
영아	36.8	10.8	9.8	16.1	4.5	4.0	11.1	0.9	6.1	-	100.0 (1,633)
유아	34.7	13.1	5.2	19.3	7.4	3.4	9.1	0.9	7.0	-	100.0 (900)
$\chi^2(df)$	36.5(8)***										
지역규모											
대도시	40.1	9.8	6.1	16.5	4.0	3.8	11.6	1.0	7.2	-	100.0 (946)
중소도시	33.2	12.5	9.7	16.5	5.6	3.3	11.1	0.5	7.7	-	100.0 (782)
읍면지역	32.7	13.7	8.4	19.9	8.3	4.1	7.4	1.3	4.2	-	100.0 (805)

구 분	국공립 어린이집 확충	보육 교육비 지원 인상	양육 수당 인상	기관 서비스 질 향상	보육 유형 다양화 확대	아이 돌보미 지원 확대	육아휴직 제도 정착 및 확대	육아 정보 상담 제공	유연 근무제 확대	기타	계(명)
χ^2 (df)	60.0(16)***										
모취업 여부											
모취업	34.3	11.0	4.6	17.8	7.2	4.5	11.4	0.8	8.5	-	100.0 (1,093)
휴직중	33.6	7.1	8.9	8.8	5.2	2.6	22.6	2.1	9.1	-	100.0 (179)
미취업	37.9	13.1	10.7	18.1	4.3	3.1	7.6	0.8	4.4	-	100.0 (1,229)
모부재 등	28.4	14.6	8.4	28.5	10.1	10.0	-	-	-	-	100.0 (32)
χ^2 (df)	129.6(24)***										
가구소득											
199만원 이하	34.1	15.3	13.6	12.4	6.1	2.6	14.1	-	1.9	-	100.0 (100)
200~249만원	41.4	13.9	11.6	17.2	3.4	2.3	3.6	1.3	5.2	-	100.0 (172)
250~299만원	37.8	10.6	12.8	14.0	5.5	2.1	9.1	0.6	7.4	-	100.0 (197)
300~349만원	31.4	19.8	9.8	16.0	5.9	3.3	9.1	0.7	4.0	-	100.0 (382)
350~399만원	35.0	13.0	8.4	22.0	6.6	4.2	4.4	1.3	5.2	-	100.0 (246)
400~499만원	38.6	12.4	5.9	16.2	5.4	4.4	11.6	0.9	4.6	-	100.0 (482)
500~599만원	39.7	8.5	6.0	14.4	7.2	4.4	9.3	1.6	8.9	-	100.0 (405)
600~699만원	32.0	5.0	5.0	25.8	5.0	2.9	17.4	-	6.8	-	100.0 (220)
700만원 이상	31.4	8.0	5.3	19.7	5.2	4.7	13.1	1.1	11.5	-	100.0 (321)
모름/무응답	56.2	-	14.5	19.0	-	-	10.3	-	-	-	100.0 (8)
χ^2 (df)	169.2(72)***										
기관이용 경험											
어린이집만 이용	36.3	11.9	5.4	17.4	6.4	2.9	11.3	1.3	7.2	-	100.0 (1,037)
유치원만 이용	38.9	4.6	12.2	20.6	5.3	4.5	5.3	-	8.6	-	100.0 (75)
둘 다 이용	34.1	13.2	6.1	19.2	6.5	4.0	9.5	0.6	6.8	-	100.0 (1,054)
미이용	38.3	9.3	16.1	13.4	2.6	4.8	10.4	0.9	4.1	-	100.0 (367)
χ^2 (df)	94.1(24)***										
2015년 조사	23.3	19.5	8.0	26.6	3.9	4.5	9.0	0.3	4.7	0.3	100.0 (2,593)

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례 수는 실제 응답자 수임.

2) 영유아 구분: 보육 연령

자료: 2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 인용(p.616).

*** $p < .001$.

이정원 외(2018)는 이러한 결과로부터 국공립기관 확충에 대한 영유아 부모들의 요구와 기관 서비스 질 향상에 대한 요구가 다르지 않다고 보고 있다. 즉, 영유아 부모들에게 국가가 설립·운영·관리하는 국공립 기관들이 양질의 서비스를 제공하는 기관으로

인식되고 있음이 반영된 것이다. 부모들이 궁극적으로 요구하는 바는 그 운영주체가 누구인지가 아니라, 양질의 보육서비스일 것이다. 다만, 현재 우리나라 영유아 부모들은 국가가 설립·운영주체로 관여할 때 양질의 서비스가 제공될 것이라 기대한다고 볼 수 있다.

어린이집 설립 유형별로 만족도(5점 척도)를 비교한 설문 결과를 살펴보면, 직장 어린이집 전체 평균 4.37점으로 가장 만족도가 높았으며, 다음으로 국공립 어린이집이 전체 평균 4.11점으로 높은 만족도를 보이고 있다. 직장 어린이집을 제외하고, 민간·가정 어린이집에 비해 국공립 어린이집에 대한 만족도가 높음을 확인할 수 있다.

[표 2-12] 어린이집 유형별 만족도: 5점 척도

(단위: 점)

구분	국공립	법인	법인·단체등	민간	가정	직장	협동
교직원	4.24	4.19	4.26	4.19	4.20	4.35	-
주변환경	4.04	3.98	3.81	3.89	3.97	4.26	-
시설설비	4.07	4.02	4.10	3.98	3.91	4.42	-
비용	4.21	4.07	4.00	3.74	4.00	4.42	-
건강관리	4.09	4.06	4.05	3.95	4.00	4.39	-
급간식관리	4.07	4.09	4.13	3.97	4.02	4.39	-
안전관리	4.15	4.18	4.18	4.03	4.07	4.37	-
교육내용	4.12	4.09	4.18	4.06	4.02	4.40	-
생활지도	4.15	4.13	4.15	4.07	4.06	4.42	-
부모참여및교육	3.96	3.94	3.99	3.85	3.89	4.24	-
전체 평균	4.11	4.07	4.09	3.97	4.01	4.37	-
(명)	(417)	(90)	(96)	(874)	(221)	(55)	-
2015년 조사	4.08	4.15	3.80	3.97	4.09	4.39	4.78
2012년 조사	3.85	3.69	3.86	3.65	3.67	4.13	4.08

주: 점수가 높을수록 만족도가 높음을 의미함.

자료: 2018 보육실태조사 아동조사, 2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 인용(p.341).

다음으로, 민간·가정 어린이집 중에서 정부가 지정하여 국공립 수준에 준하도록 인건비 등을 지원하고 있는 공공형 어린이집과 서울시로부터 인증을 받아 국공립 어린이집 수준의 지원을 하고 있는 서울형 어린이집의 일반 민간 어린이집과의 만족도 차이를 살펴보았다. 전체적으로 공공형 어린이집과 서울형 어린이집이 일반 어린이집에 비해서 만족도가 높은 것을 알 수 있었다.

요컨대, 국가와 지방자치단체가 직접 운영하는 국공립 어린이집, 혹은 국가나 지자체가 선별하여 지정하고 지원하는 민간 어린이집에 대한 만족도가 높다는 것을 확인할 수 있다.

[표 2-13] 어린이집 유형별(공공형, 서울형, 일반) 만족도: 5점 척도

(단위: 명)

구분	전체(민간+가정)			민간			가정		
	공공형	서울형	일반	공공형	서울형	일반	공공형	서울형	일반
교직원	4.28	4.22	4.16	4.28	4.17	4.14	4.30	4.34	4.19
주변환경	4.02	4.00	3.87	4.03	3.96	3.85	3.98	4.10	3.94
시설설비	4.10	4.00	3.94	4.09	3.97	3.97	4.18	4.08	3.87
비용	3.94	3.94	3.84	3.90	3.82	3.77	4.25	4.24	4.03
건강관리	4.05	3.99	3.96	4.02	3.85	3.96	4.27	4.33	3.95
급간식관리	4.13	3.97	3.95	4.10	3.82	3.95	4.37	4.33	3.97
안전관리	4.13	4.09	4.03	4.12	3.99	4.03	4.17	4.33	4.03
교육내용	4.18	4.07	4.02	4.15	4.03	4.04	4.36	4.16	3.96
생활지도	4.19	4.13	4.05	4.17	4.09	4.07	4.30	4.25	4.02
부모참여 및 교육	3.99	3.86	3.81	3.99	3.84	3.79	3.95	3.93	3.85
전체 평균	4.10	4.03	3.96	4.08	3.95	3.96	4.21	4.21	3.98
(명)	(191)	(42)	(555)	(172)	(30)	(419)	(19)	(12)	(136)
2015년 조사	4.14	4.11	3.96	4.16	4.00	3.92	4.03	4.56	4.07

주: 1) 어린이집 이용 사례 중 해당 어린이집을 공공형, 서울형, 기타로 구분하여 분석함.

2) 점수가 높을수록 만족도가 높음을 의미함.

자료: 2018 보육실태조사 아동조사, 2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 인용(p.344).

국공립 시설에 대한 만족도는 3세 이상의 아동이 이용하는 유치원의 경우도 동일한 패턴을 보였다. 국공립 유치원을 이용자가 사립 유치원 이용자에 비해 이용 만족도가 전반적으로 더 높았다. 영유아 자녀를 둔 가구에서는 어린이집 및 유치원 인프라 확대가 필요하다고 느끼고 있었으며, 국공립 어린이집 및 유치원 확대와 기관 서비스의 질 향상을 정부가 시행해야 하는 중요한 육아 정책으로 꼽았다. 이는 국민들에게 국공립 시설은 양질의 서비스를 제공하는 기관이라는 신뢰가 형성되어 있기 때문인 것으로 보인다.

결국, 어린이집 및 유치원을 이용하는 자녀를 둔 가구가 원하는 것은 시설 유형에 상관없이 믿고 맡길 수 있는 양질의 서비스를 제공하는 기관일 것이다. 다만, 민간 시설에 비해서 국공립 시설에 대한 만족도와 시설 신뢰도가 높다는 것은 민간 시설의 서비스 질을 국공립 시설에 준하도록 견인할 필요가 있으며, 국공립 시설에 대한 국민 신뢰가

깨지지 않도록 무조건적인 양적 증대보다는 서비스 질을 담보하는 기관 운영이 필요함을 알 수 있다.

[표 2-14] 유치원의 전반적 만족도 비율 및 평균

(단위: %)

구분	만족하는 비율				5점 평균			
	전체	국·공립	사립	(명)	전체	국·공립	사립	t
교직원	87.0	89.0	86.2	(1,005)	4.16	4.20	4.14	1.2
주변환경	79.2	84.4	76.9	(1,005)	4.00	4.11	3.96	3.0***
시설설비	83.2	85.3	82.4	(1,005)	4.09	4.14	4.07	1.6
비용	65.3	93.3	53.5	(1,005)	3.82	4.46	3.54	18.2***
건강관리	80.3	86.5	77.6	(1,005)	4.03	4.20	3.96	4.9***
급간식관리	80.9	90.4	76.8	(1,005)	4.04	4.25	3.95	5.9***
안전관리	85.8	91.3	83.5	(1,005)	4.12	4.24	4.07	3.7***
교육내용	87.0	86.8	87.0	(1,005)	4.14	4.19	4.11	1.7*
생활지도	87.9	89.0	87.5	(1,005)	4.14	4.22	4.10	2.6***
부모참여 및 교육	74.7	81.1	72.0	(1,005)	3.94	4.08	3.87	4.1***
전체 평균	81.1	87.7	78.3	(1,005)	4.05	4.21	3.98	-
2015년 조사	78.6	83.2	77.1	(742)	4.00	4.10	4.00	-
2012년 조사	66.3	72.3	64.4	(744)	3.74	3.88	3.70	-

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례 수는 실제 응답자 수임.

2) 유치원 이용 아동 보육 연령 기준 2세인 아동 4명을 제외하고 분석함.

3) 점수가 높을수록 만족도가 높음을 의미함.

자료: 2018년 전국보육실태조사 아동조사, 2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 인용(p.474).

* $p < .05$, *** $p < .001$.

나) 시설 측면: 어린이집 및 유치원 양적 인프라 검토

2018년 기준 어린이집 수는 3만 9,181개소이며, 민간 및 가정 어린이집이 각각 1만 3,544개소와 1만 8,708개소로 어린이집의 약 82%를 차지하고, 국공립 어린이집은 9% 정도이다. 양미선 외(2018)는 2012년 0~2세 무상보육과 5세 누리과정 도입, 2013년 누리과정의 3~4세 확대 등으로 2013년에 어린이집이 4만 3,770개소까지 늘어났다가 이후 가정양육수당이 0~5세 전 계층으로 확대되면서 0~2세 영아의 어린이집 이용이 줄었고, 이로 인해 어린이집 폐쇄도 확산되었다고 보고하고 있다. 더불어 출생아 수 감소, 어린이집 아동학대 사건 등으로 어린이집 이용 아동 수가 줄면서 소규모 가정 어린이집

중심으로 어린이집이 감소하였다고 분석하고 있다. 한편, 국공립 어린이집은 서울 등 일부 지역의 국공립어린이집 확충 사업으로 꾸준히 증가하고 있다(양미선 외, 2018).

어린이집 이용 아동 수는 어린이집 현황과 마찬가지로, 2014년까지 증가하다가 2015년부터 이용 아동 수 감소가 나타났으며, 이후 꾸준히 감소를 보이고 있다. 어린이집 이용 아동 수는 2018년 141만 3,532명으로 집계되었다. 국공립 어린이집 확충과 함께 국공립 이용 아동 수가 꾸준히 증가하여 2018년 20만 240명으로 확대되었지만, 전체 어린이집 이용 아동 중 약 14.2% 정도여서 비중은 여전히 높지 않다. 2018년 기준 어린이집을 이용하고 있는 아동의 약 72%가 민간 및 가정 어린이집을 이용하고 있는 것이다.

어린이집 및 어린이집 이용 아동 수가 감소하고 있는 추세 속에서 현재 운영되고 있는 어린이집이 이용 대상 영유아를 얼마나 수용할 수 있는지를 나타내는 어린이집 공급률과 실제로 얼마나 이용하고 있는지를 나타내는 어린이집 이용률, 공급률과 이용률을 비교한 정원충족률을 살펴보도록 하겠다.

[표 2-15] 시도별 어린이집 공급률·이용률·정원충족률

(단위: 명, %)

구분	영유아인구수 (A)	보육정원 (B)	보육현원 (C)	공급률 (B/A)	이용률 (C/A)	정원충족률 (C/B)	유치원 이용률
전체	2,914,567	1,731,785	1,413,532	59.4	48.5	81.6	49.3
서울	473,182	263,167	227,091	55.6	48.0	86.3	39.2
부산	172,146	88,224	73,419	51.2	42.6	83.2	55.0
대구	131,924	72,448	56,718	54.9	43.0	78.3	61.6
인천	170,128	93,724	79,045	55.1	46.5	84.3	52.9
광주	87,185	61,162	43,983	70.2	50.4	71.9	58.0
대전	87,053	51,192	41,534	58.8	47.7	81.1	58.4
울산	74,352	39,996	34,432	53.8	46.3	86.1	53.2
세종	30,330	17,474	14,107	57.6	46.5	80.7	46.3
경기	817,620	465,781	392,388	57.0	48.0	84.2	49.0
강원	74,747	51,533	39,352	68.9	52.6	76.4	46.5
충북	90,199	61,630	48,779	68.3	54.1	79.1	41.7
충남	127,959	86,114	68,241	67.3	53.3	79.2	46.7
전북	94,998	66,268	49,533	69.8	52.1	74.7	52.6
전남	97,410	68,444	51,125	70.3	52.5	74.7	42.8

구분	영유아인구수 (A)	보육정원 (B)	보육현원 (C)	공급률 (B/A)	이용률 (C/A)	정원충족률 (C/B)	유치원 이용률
경북	142,281	89,871	67,754	63.2	47.6	75.4	58.7
경남	200,259	124,813	99,501	62.3	49.7	79.7	53.5
제주	42,794	29,944	26,530	70.0	62.0	88.6	29.8
2017	3,044,577	1,756,603	1,450,243	57.7	47.6	82.6	49.4
2016	3,153,489	1,767,224	1,451,215	56.0	46.0	82.1	49.0
2015	3,187,718	1,790,821	1,452,813	56.2	45.6	81.1	48.9
2014	3,210,156	1,800,659	1,496,671	56.1	46.6	83.1	-
2013	3,264,476	1,782,459	1,486,980	54.6	45.6	83.4	-
2012	3,265,160	1,721,917	1,487,361	52.7	45.6	86.4	-
2011	3,212,933	1,621,948	1,348,729	50.5	42.0	83.2	-

주: 1) 보육 정원 및 보육 현원 중에는 초등학교생이 일부 포함됨.

2) 유치원 이용률은 '유치원 현원/만4-6세 유아 수*100'으로 산출함.

자료: 1) 행정안전부 주민등록 인구통계(2018), [http://27.101.213.4/index.jsp#\(2018. 11. 기준\)](http://27.101.213.4/index.jsp#(2018. 11. 기준)).

2) 보건복지부(각 연도), 보육통계.

3) 교육통계(2018), 행정구역별 설립별 학생 수.

[https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4203&survSeq=2018&itemCode=01&menuld=m_010108&uppCd1=010108&uppCd2=010108&flag=A\(2018. 4. 기준\)](https://kess.kedi.re.kr/stats/school?menuCd=0101&cd=4203&survSeq=2018&itemCode=01&menuld=m_010108&uppCd1=010108&uppCd2=010108&flag=A(2018. 4. 기준)).

2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 인용(p.64).

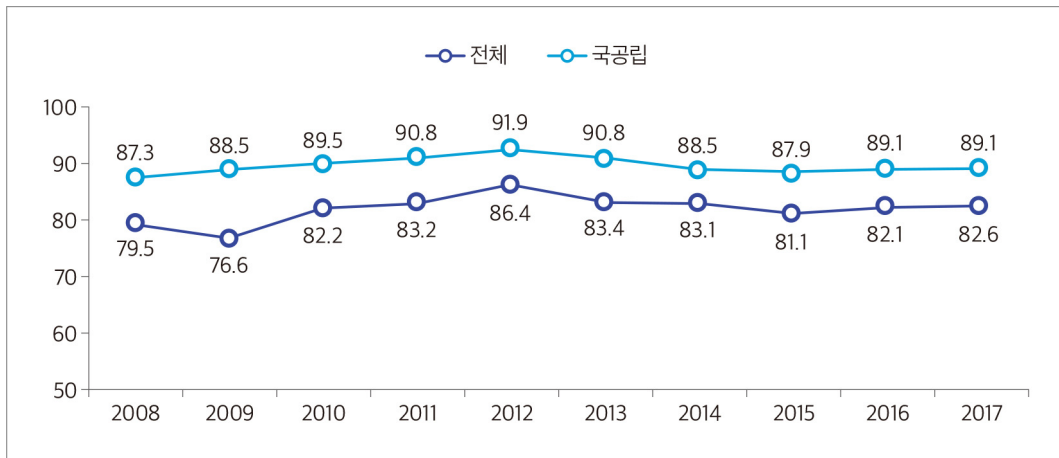
2018년 영유아 인구수 대비 어린이집 정원수를 나타내는 공급률은 59.4%이다. 즉, 우리나라 영유아의 약 60%가 어린이집에 다닐 수 있는 정도의 시설이 운영되고 있다. 한편, 우리나라 영유아의 48.5% 정도가 어린이집을 실제로 이용하고 있는 것으로 나타났다. 현재 시설이 수용할 수 있는 최대 인원 대비 실제 이용 인원의 비율을 나타내는 정원충족률을 보면 81.6%로, 평균적으로 어린이집 정원을 밑도는 이용률을 보여주고 있다. 전년 대비 어린이집 공급률과 이용률이 증가한 것으로 나타났는데, 이는 출생아 수 감소로 인한 어린이집 이용 영유아 수 감소 및 어린이집 이용 영유아 수가 감소하는 속도가 어린이집 폐쇄 속도보다 좀 더 빠른 것에서 기인한 것으로 보인다.

한편, 어린이집 정원 대비 국공립 어린이집 정원이 차지하는 비중을 나타낸 국공립 어린이집 공급률은 2015년 이래로 꾸준히 증가하고 있다. 더불어 어린이집 이용 영유아 수(현원) 중에서 국공립 어린이집을 이용하는 영유아 수의 비중을 의미하는 국공립 어린이집 이용률도 함께 상승하고 있다. 2018년 보육통계에 따르면, 보육정원 173만 2,324명 중에서 23만 508명, 약 13.3%에게 국공립 어린이집 형태로 보육서비스를

공급하고 있으며, 이용 영유아 141만 5,742명 중에서 20만 783명인 14.2%가 국공립 어린이집에 다니고 있다.

다음으로, 어린이집 정원충족률을 살펴보았다. 정원충족률은 어린이집 정원 대비 현원 비율을 의미한다. 전체 어린이집 정원충족률은 2013년 0~5세 전 계층 가정양육수당 지원으로 영아의 어린이집 이용이 줄면서 하락 추세를 보이고 있고, 2016년부터 소폭 상승하였으나 2018년에는 81.6%로 2017년 대비 1%p 하락하였다. 2017년과 비교하여 어린이집 공급률과 이용률이 상승하였음에도 정원충족률이 하락한 것은 공급률과 이용률의 격차가 그 만큼 벌어지고 있다는 의미이다.

한편, 국공립 어린이집 정원충족률은 전체 어린이집 정원충족률과 마찬가지로 2013년 이래로 하락하다 이후 소폭 상승하였으나, 2018년에는 87.1%로 2017년 대비 2%p 하락하였다. 국공립 어린이집은 전체 어린이집 정원충족률과 비교하여 비교적 높은 수준의 정원충족률을 보이고 있지만, 출생아 수 감소, 어린이집 아동학대 사건, 3~5세 누리과정 예산 책임 공방으로 유치원으로 이동 등으로 촉발된 정원충족률 하락 추세가 반전되지 못하고 있다.



출처: 양미선 외(2018), p.47. 인용

자료: 보건복지가족부(2009), 보육통계.

보건복지부(2010, 2011, 2012, 2013a, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a), 보육통계.

(한국보육진흥원, <https://www.kcpi.or.kr/2018.6.20>. 인출).

[그림 2-6] 어린이집 및 국공립 어린이집 정원충족률

교육통계연보에 따르면, 유치원 수는 2017년 기준 9,029개이며, 국공립 유치원이 4,480개, 사립 유치원이 3,861개로, 기관의 수로는 국공립 유치원 수가 더 많다. 하지만 유아 수용 규모 측면에서 국공립 유치원이 사립 유치원에 비해 적기 때문에 운영되는 학급 수 측면에서 보면, 사립 유치원이 2만 6,075개 학급, 공립 유치원이 1만 395개 학급으로 사립 유치원의 학급 수가 공립 유치원의 2배가 넘는 것을 확인할 수 있다(양미선 외, 2018).

유치원에 다니고 있는 원아의 수는 2017년 기준 69만 4,631명이다. 이중 국공립 유치원을 다니는 원아의 수는 17만 2,521명(24.8%)으로 유치원에 다니는 원아의 3/4 이상이 사립 유치원을 다니고 있다. 유치원 원아 수는 최근 5년간 증가하였다(양미선 외, 2018).

유치원에 다니고 있는 유아들의 비중을 나타내는 이용률을 살펴보면, 유치원 이용률은 2017년 전국 평균 45%이다. 한편, 국공립 유치원에 다니는 유아의 비중은 전국 평균 13.6%이고, 유치원을 다니고 있는 아이들 중에 32.3%가 국공립 유치원을 다니고 있는 것으로 조사되었다.

[표 2-16] 유치원 이용률: 2017년 기준

(단위: %)

구분	이용률			국공립 이용률			국공립유치원 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
전체	45.0	21.0	74.4	13.6	2.4	60.2	32.3	5.3	100.0
서울	39.4	24.6	55.0	6.6	2.4	10.9	16.9	6.0	26.7
부산	55.7	32.4	67.8	8.4	3.7	21.8	15.1	5.6	38.7
대구	61.0	42.8	65.4	10.0	6.0	21.1	16.5	10.1	33.3
인천	53.1	39.4	60.5	12.2	4.9	31.9	22.9	10.1	60.5
광주	56.6	42.8	65.7	10.0	8.0	14.8	17.8	14.1	24.6
대전	58.4	46.5	63.7	11.1	9.4	13.4	19.0	15.0	22.7
울산	55.1	49.6	63.6	11.0	7.8	14.4	19.9	12.2	28.1
세종	42.8	42.8	42.8	40.7	40.7	40.7	95.3	95.3	95.3
경기	34.3	24.6	74.4	8.2	6.0	21.1	23.8	13.6	71.9
강원	46.9	24.3	57.8	17.9	9.5	48.1	38.0	20.2	100.0
충북	26.4	23.0	57.5	12.2	13.8	39.3	46.3	37.6	100.0
충남	34.2	25.8	60.5	12.2	9.7	34.7	35.8	18.7	97.4
전북	38.3	31.7	58.6	12.5	11.3	48.6	32.6	19.3	100.0

구분	이용률			국공립 이용률			국공립유치원 이용률		
	평균	최소	최대	평균	최소	최대	평균	최소	최대
전남	43.0	23.8	57.1	22.1	13.9	47.3	51.5	32.3	100.0
경북	50.4	21.0	74.1	13.9	9.3	60.2	27.5	14.2	100.0
경남	40.2	23.6	59.8	9.1	8.5	39.2	22.6	14.1	100.0
제주	28.7	23.5	30.4	13.7	13.1	15.6	47.7	43.1	66.6

주: 이용률=유치원 이용 유아 수/전체 유아 수(주민등록연령 기준 4~6세)*100

국공립 이용률=국공립유치원 이용 유아 수/전체 유아 수(4~6세)*100

국공립유치원 이용률=국공립유치원 이용 유아 수/전체 유치원 이용 유아 수*100

자료: 행정안전부(2017), 주민등록인구통계 (<http://27.101.213.4/2018.7.16>. 인출).

한국교육개발원(2017), 교육통계연보.

한국교육개발원, 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr/index>) (2018.7.16. 인출).

출처: 양미선 외(2018), p.53. 인용

2018년 전국보육실태조사 가구조사보고서 자료에 따르면, 2018년에는 유치원을 다니는 유아 중 약 29.8%가 국공립 유치원을 다니는 것으로 나타났다.

[표 2-17] 유치원 유형별 이용률

(단위: %)

구분	2018년		2015년		2012년	
	비율	계(명)	비율	계(명)	비율	계(명)
전체	100.0	100.0 (1,005)	100.0	100.0 (742)	100.0	100.0 (744)
보육 연령						
3세	24.7	100.0 (271)	22.2	100.0 (159)	22.0	100.0 (161)
4세	32.2	100.0 (318)	37.0	100.0 (294)	37.4	100.0 (279)
5세	43.0	100.0 (416)	40.8	100.0 (289)	40.5	100.0 (301)
유치원 유형						
국·공립	29.8	100.0 (365)	24.9	100.0 (240)	22.6	100.0 (168)
사립	70.2	100.0 (640)	75.1	100.0 (502)	77.4	100.0 (576)

주: 1) 비율은 가중치를 적용한 수치이며, 사례 수는 실제 응답자 수임.

2) 초등학교 입학 전까지 공립유치원을 이용하겠다는 계획이 있는 경우를 대상으로 함.

3) 2015년 보육실태조사와 질문 방식이 다르므로, 주의를 요함.

4) 영유아 구분: 보육 연령

자료: 2018 보육실태조사 아동조사, 2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 인용(p.406).

** $p < .01$, *** $p < .001$.

영유아 수는 최근 5년간 전체적으로 감소하고 있다. 그러나 연령별로 보면 어린이집을 이용하는 영아의 경우 그 수가 감소하는 반면, 유아의 경우 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 정부의 보육지원정책의 변화에 의해 어린이집 및 유치원 이용 아동 수가 변화함에 따라, 어린이집 폐원과 함께 어린이집은 감소하고 있으며, 유치원은 증가하고 있다. 이에 따라, 2015년과 비교하면 2017년에는 영유아 모두 시설 이용률이 증가하였지만, 이들 중에서 국공립 시설을 이용하는 비중은 2017년 기준 국공립 어린이집은 12.9%, 국공립 유치원은 32.3%로, 정책 수요자의 국공립 시설에 대한 요구와 더불어 생각한다면 충분한 수준이라고 하기는 어렵다.

[표 2-18] 영유아 보육 및 유아교육 기관 이용률

(단위: 명, %)

구분		전체 아동수	어린이집		유치원		합계	
			재원 아동	이용률	재원 아동	이용률	재원 아동	이용률
2017	전체	3,044,577	1,450,243	47.6	694,631	22.8	2,144,874	70.4
	영아	1,638,243	862,237	52.6	-	-	862,237	52.6
	유아	1,406,334	588,006	41.8	694,631	49.4	1,282,637	91.2
2015	전체	3,187,718	1,452,813	45.6	682,553	21.4	2,135,366	67.0
	영아	1,791,262	864,596	48.3	-	-	864,596	48.3
	유아	1,396,456	588,217	42.1	682,553	48.9	1,270,770	91.0
2013	전체	3,264,476	1,486,980	45.6	658,188	20.2	2,145,168	65.7
	영아	1,854,265	874,975	47.2	-	-	874,975	47.2
	유아	1,410,211	612,005	43.4	658,188	46.7	1,270,193	90.1

주: 1) 전체 아동 수(주민등록 0~6세인구통계), 어린이집(보육통합정보시스템), 유치원(교육통계)

2) 영아와 유아 구분은 반 기준임.

자료: 보건복지부(2017a), 어린이집·유치원 포함 시설 이용률, 내부자료 재인용.

2018년 전국 보육실태조사 가구조사 보고서 재인용(p.60).

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

기본적으로 「저출산·고령사회 기본계획」은 우리나라 정부가 수행하고 있는 대부분의 사회정책을 아우르는 종합계획이라는 점에서, 계획에 포함된 정책추진과제와 개별 정책 추진과제를 구성하고 있는 세부과제 수준에서 작성되고 있는 구체적인 시행계획과 연계성이 높다. 본 보고서에서 중점적으로 다루고 있는 국공립 어린이집 및 유치원 확대 계획과 관련하여서는 어린이집의 경우 「영유아보육법」에 따른 ‘보육계획’, 유치원의 경우

「유아교육법」에 따른 ‘유아교육발전기본계획’의 시설 확대와 관련된 내용이 「저출산·고령사회 기본계획」의 관련 내용과 연동하여 확정·추진되는 구조라고 이해할 수 있다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

우리나라 영유아의 약 70%가 어린이집 및 유치원을 이용하고 있지만, 국공립 어린이집 및 유치원에 대한 정책 수요자의 요구에 비하여 시설공급이 미흡하다. 정책 수요자들이 국공립 시설을 요구하는 이유는 국공립 보육기관은 양질의 보육서비스를 제공하고 있다는 국민적 신뢰에 기초하고 있다. 결국 정책 수요자는 시설의 운영주체에 방점을 두는 것이 아니라 믿고 맡길 수 있는 보육기관이라는 신뢰에 방점을 두고 있다. 우리나라 보육 및 유아교육 정책이 비용지원 중심으로 추진되었기 때문에 인프라 확충을 전적으로 민간에게 의지하여 온 결과, 민간 어린이집 및 사립 유치원이 보육 아동의 대다수를 수용한 반면, 민간 시설의 보육서비스 질에 대한 만족도는 떨어지고, 아동학대, 부실급식, 보조금 횡령 등의 사건들로 인해서 기관에 대한 신뢰가 떨어졌기 때문에 어린이집 및 유치원의 운영에 정부의 개입을 요구하고 있는 것이다.

전반적인 보육기관의 질을 개선하기 위해서 국공립 기관의 수를 확대하여, 서비스 질을 견인하고자 하는 정책의 방향은 일면 타당해 보인다. 다만, 국공립 어린이집 및 유치원 확충 정책이 전반적인 보육서비스 질 개선이라는 정책목표를 달성하기 위해서 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

가) 보육수급계획과 유아수용계획 내실화

어린이집의 경우, 시도 및 시군구 차원에서 구체적인 보육수급계획을 수립하고 보육수급 분석을 실시하도록 하여야 한다. 보육수급계획은 「영유아보육법」 제11조에 근거하고 있으며, 정부는 국공립 보육시설을 지역별로 균형 있게 공급하고, 보육 수요에 안정적으로 대처하기 위해서 국공립 보육시설 설치 시에 보육 수요 및 기존 시설 설치 현황 등을 감안하여 보육아동 수급계획 등을 사전에 수립하고, 민간 등 보육시설 신고수리 시 보육 수요를 감안하여 처리하도록 하고 있다(양미선 외, 2018).

보건복지부의 보육사업안내(2018)에 따르면 시도지사 및 시장·군수·구청장이 보육계획을 수립하도록 하고 있으며, 해당 지역 어린이집 수급 현황을 분석하여 보육계획에

반영하도록 하고 있다. 또한, 어린이집 수급 현황 분석과 이용 권역 설정 시 읍·면·동 단위까지 세분화하는 것을 원칙으로 하되 보육계획을 5년마다 수립하고, 매년 2월 말까지 연도별 시행계획을 수립해야 한다고 안내하고 있다. 이를 활용하여 어린이집이 난립하거나 어린이집의 질이 낮은 지역에 대해서 인가 시에 판단 기준으로 활용할 수 있고, 시군구 단위 내에서 지역 실정을 감안하여 인가제한권역을 설정할 수 있도록 하고 있다(양미선 외, 2018).

이러한 계획이나 안내에도 불구하고, 양미선 외(2018)의 지방자치단체의 개별 보육 수급계획을 조사한 결과, 보육수급계획을 수립한 시군구는 2018년 기준 전국 228개 중 135개 지역으로 59.2% 정도였다. 「영유아보육법」에 따라 보육수급계획에 기초하여 민간 어린이집의 인가 판단이 이루어져야 함에도 불구하고 일부 지역은 객관적인 근거 없이 인가를 판단하고 있음이 발견되었다.

유치원의 경우는 유치원 취학 수요조사 방식을 정교화할 필요가 있다. 정부는 「유아교육법」 제8조 및 제17조의2에 근거하여 유아수용계획 및 유치원 취학 수요조사 실시를 의무화하고 있다. 동법 시행령 제172조의2는 유아수용계획수립 시에 유치원 취학 아동 수요조사 결과를 최대한 반영해야 한다고 명시하고 있다. 예를 들어, 취학 권역 내 유치원 취학수요가 전체 정원을 초과할 경우, 취학수요에 부합하는 공립유치원의 신·증설, 사립유치원 설립, 변경 인가를 할 수 있다. 또한, 취학 권역 내 유치원 취학수요가 전체 정원을 초과하지 않으나 유치원 설립 유형에 따라 수요의 차이가 있는 경우, 이를 반영해야 한다는 것이다(양미선 외, 2018).

양미선 외(2018)의 조사에 따르면 유치원 취학조사는 2013년도에 시도교육청이 실시한 것으로 조사되었으나(단, 강원도교육청에서만 2014년에 실시), 「유아교육법」에 따라 3년 뒤인 2016년에는 일부 시도교육청의 자료 제출 거부로 유치원 취학 수요조사 내용을 파악할 수 없었다고 보고하고 있다. 시도교육청별로 유치원 취학수요조사 현황 조사 결과를 살펴본 결과, 표본 추출, 조사 방법, 조사 시기 등이 지역에 따라 상이한 것으로 나타났다. 또한, 보육수급계획 및 유아수용계획 수립 시 시도 및 시군구와 시도 교육청 등 소관기관 간의 이해관계로 인해서 정보 제공이나 협력이 원활하지 않아, 상호 조율이 필요한 사항에 대해서 정례적인 협의가 필요한 것으로 나타났다.

정부는 어린이집 및 유치원 수급에 객관적인 근거가 될 수 있는 보육수급계획 및

유아수용계획의 내실화를 통해서 지역 수요에 맞는 국공립 어린이집 및 유치원 공급을 추진할 필요가 있다.

나) 민간 어린이집 및 사립 유치원과의 조정

양미선 외(2018)가 국공립과 민간·가정어린이집 500여 개소(491개소 조사 참여)를 대상으로 어린이집 수급에 관한 온라인 설문조사와 유치원 500여 개소(443개원 조사 참여)를 대상으로 유치원 공급과 공립유치원 확충에 관한 온라인 설문조사를 실시하였다.

설문조사 결과를 보면, 출생아 수 감소와 국공립 어린이집 및 유치원 확충으로 민간, 가정 어린이집과 사립 유치원이 운영 상 어려움을 겪고 있었다. 어린이집은 70% 이상이 영유아 모집의 어려움을 겪고 있으며, 특히 민간, 가정 어린이집에서 현원이 적을수록, 도시지역일수록 원아 모집의 어려움을 ‘매우 많이’ 겪는다고 대답한 비율이 컸다. 유치원의 경우도 조사에 참여한 기관의 64.6%가 어려움을 겪고 있다고 응답하였다. 어린이집과 유치원 모두 원아 모집의 어려움을 겪는 경우 그 원인으로 출생아 수 감소와, 지역 내 국공립 기관의 신·증설을 가장 큰 원인으로 꼽았다.

원아 수 감소로 인해서 유치원의 경우 65%가 재정 운영의 어려움을 보고하였으며, 어린이집의 경우 87.2%가 재정 운영의 어려움을 경험했다고 보고하였다. 이러한 기존 시설의 어려움과 국공립 확충을 원하는 수요자의 요구를 절충시키기 위해서 고안된 방안들은 기존 시설을 국공립으로 전환하는 것이다.

어린이집의 경우 보건복지부의 보육사업안내(2018)에 따르면, ① 사회복지법인, 법인 단체, 민간, 가정어린이집 또는 기존 건물을 매입 혹은 기부채납 받거나, 매입 혹은 기부채납 후 리모델링하여 국공립 어린이집으로 전환하는 방식, ② 공동주택 내 의무 어린이집(300세대 이상 공동주택 내 설치된 의무 어린이집)과 사회복지법인 어린이집, 자가인 민간어린이집 중 지자체가 장기 임차를 받아서 국공립으로 운영하고자 하는 시설을 장기 임차 방식으로 전하는 방안을 제시하고 있다(양미선 외 2018).

민간·가정 어린이집을 대상으로 향후 5년 이내에 국공립 어린이집으로 전환할 의향이 있는지에 대한 설문에서 민간 31.9%, 가정 42.1%가 향후 5년 이내 국공립 어린이집으로 전환할 의향이 있는 것으로 조사되었다. 이처럼 국공립 어린이집으로 전환할 의향이 있는 어린이집 중에서 전환 방식에 대한 선호도를 조사한 결과, 장기임차 38.6%, 무상

임대 35.1%로 대부분 소유권은 유지하면서 임대료와 인건비를 지원받는 방식의 전환을 선호하였으며 24.6%는 정부가 매입하는 방식을 선호하였다. 양미선 외(2018)는 어린이집 대상 설문조사 결과를 종합하여, 국공립 어린이집 전환 효과를 높이기 위해서는 국공립 어린이집 전환을 선정 기준 및 심사 기준, 계약 조건 등을 개선할 필요가 있다고 밝히고 있다.

유치원의 경우 ① 서울시에서 시행 중인 일정 기준을 충족하는 사립유치원을 선발·지정하여 재정을 지원하고, 관리·감독함으로써 유치원 운영체계를 공립 유치원 수준으로 정비하기 위한 사업인 공영형 유치원 사업이나, ② 정부가 사립유치원을 매입하여 공립 유치원으로 전환하고, 민간 경영자에게 위탁·운영하도록 하는 위탁형 유치원제도인 매입형 유치원 제도를 고려할 수 있다.

양미선 외(2018)는 유치원을 대상으로 설문조사한 결과를 바탕으로 공영형 사립유치원과 매입형 유치원 제도 시행을 위한 객관적인 자격 및 선정 기준 마련을 꼽고 있다. 공영형 유치원의 경우 정성평가에 의해 선정이 이루어지고 있으며, 사업 효과 또한 아직 검증되지 않았기 때문에 해당 시도교육청에서도 시범운영 중인 실정이다. 따라서 공영형 사립유치원의 객관적인 선정 기준을 마련하여 질적으로 우수한 사립유치원이 공영형 사립유치원 사업에 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

라. 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성

1) 전략과 추진과제의 응집성

‘모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’ 정책추진과제에는 ① 모든 아동 차별 없는 보호 여건 마련, ② 포용적 가족문화 조성 등 총 2개의 세부과제가 포함되어 있다. 모든 아동 차별 없는 보호 여건 마련 세부과제는 비혼 출산·양육 차별 불합리한 법제 개선, 한부모가족 자립 지원 강화 등으로 구성되며, 포용적 가족문화 조성 세부과제는 임신·출산·아동 존중을 위한 임신부 편의 증대 방안 마련, 아동친화도시 모델 확산 등의 정책과 다양한 가족 포용을 위한 한부모가족, 다문화가족 등에 대한 차별 개선 조치, 평등한 가족문화 조성을 위한 가족평등지수 개발, 친·외가 경조사 휴가 평등 보장 등으로 구성된다.

‘모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’이라는 정책추진과제 자체만을 감안했을 때에는 모든 아동 차별 없는 보호 여건 마련과 포용적 가족문화 조성을 위한 개선 조치가 세부과제로 포함된 것은 전체적인 계획 추진의 응집성을 고려한 구성이라고 판단된다. 그러나 이미 짜여진 법률과 정책의 틀 안에서 소외되었던 다양한 유형의 가족을 포용하기 위한 전반적인 사회문화의 개선을 정책개입을 통해 달성할 수 있을지에 대해서는 의문의 여지가 남는다. 즉, 정부는 정책추진과제에 맞추어 응집성 높은 세부과제를 구성하였지만, 그러한 정책이 실제로 실현되기 위해서는 정부 조치와 별개로 사회문화적인 전환이 필요하기 때문에 이러한 특성을 갖는 정책을 중장기계획에 포함시키는 것이 실효성을 고려했을 때 타당한 것인지에 대해서는 체계적인 논의가 필요하다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

‘모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’ 정책추진과제와 관련하여, 별도의 정책환경 및 파급효과 분석 관련 내용은 「저출산·고령사회 기본계획」에 포함되지 않았다. 해당 정책추진과제에 포함된 세부과제들은 사회문화의 변화 없이는 정책목표 달성이 어렵다는 점을 고려하면, 정책환경과 파급효과에 대한 분석을 실시하는 데 한계가 있다고 판단된다.

체계적인 정책환경 및 파급효과 분석을 통한 정책과제 선정이 어려운 상황이 인정된다고 하더라도, 이러한 정책추진과제를 「저출산·고령사회 기본계획」에 포함시키는 것이 적절한가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 예를 들어, 비혼 임신·출산 및 양육 지원을 강화하고 난임시술 지원 대상을 사실혼까지 확대하는 등의 조치는 정부 입장에서는 명문화하여 그동안 소외되어 있던 비혼가구나 사실혼가구를 정책대상에 포함시키는 방법으로 조치가 가능하지만, 실질적인 정책목표 달성을 위해서는 비혼가구나 사실혼가구에 대한 사회적 인식이 변화해야 자연스럽게 당사자가 정책을 활용할 수 있는 환경이 조성된다. 따라서 중장기계획에 포함된 해당 정책이 과연 실현 가능한 것이며, 정부의 개입으로 정책목표 달성이 가능한 것인지에 대해 정책환경 및 파급효과 분석을 통해 재검토할 필요가 있다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

「저출산·고령사회 기본계획」과 유사한 층위를 갖는 사회정책분야 중장기계획과의

유사·중복은 구조적으로 발생하기 어렵다. 다만, 세부과제 수준에서 작성되고 있는 구체적인 시행계획과 「저출산·고령사회 기본계획」과의 연계성이 높으며, 개별적으로 수행되고 있는 사회정책 중 세부과제로 채택되어 「저출산·고령사회 기본계획」에 포함하는 상향식(bottom-up)으로 중장기계획이 수립되고 있다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

‘모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’ 정책추진과제에 포함된 세부과제는 정책추진과제 실현을 위한 구체성과 타당성을 고려하여 구성하기 위해 노력한 것으로 보인다. 구체적으로, 비혼 출산·양육 차별에 대한 법제 개선을 위해 「건강가정기본법」 전면 개정을 계획하거나, 한부모가족의 자립을 지원하기 위해 시행 중에 있는 한부모가족 지원 사업의 아동양육비를 확대하고, 육아휴직 사용기간을 연장하거나 육아휴직급여의 소득대체율을 인상하는 방안을 검토할 것이라고 명기하고 있다.

그러나 포용적 가족문화 조성을 위한 조치들은 다양한 유형의 가족 관련 통계를 구축하거나 가족평등지수를 개발하는 등 정책 당국이 정책의 성과를 파악하는 데 필요한 기초자료를 수집하기 위한 조치를 제외하고는 캠페인이나 모니터링, 교육 등의 정책수단을 채택하고 있어 정책목표와 정책수단의 설정이 적절한 것인지에 대한 재고가 필요하다. 구체적으로, 임신부 편의 증대나 다양한 가족의 포용하기 위해 일선에서 캠페인과 교육을 하고, 그러한 프로그램이 제대로 실행되고 있는지를 모니터링하겠다는 것은 정책목표도 모호할뿐더러 정책목표를 수립하였다고 할지라도 임신부의 편의와 다양한 가족에 대한 포용성을 어떻게 측정하여 정책목표 달성 여부를 판단할지가 불투명하다.

이는 정책이 실현되기 위해서 정부 조치와 별개로 사회문화적인 전환이 필요한 특성을 갖는 정책을 중장기계획에 포함시키는 것이 실효성을 고려했을 때 타당한 것인지에 대한 논의로 수렴한다. 즉, 정부가 나서서 문제점을 개선하고 정책효과를 낼 수 있는 수준의 정책문제가 있고, 사회문화적 변화가 동반되어야 하는 5~10년 단위의 중장기적 정책개입으로는 달성이 불투명한 정책문제가 있다. 정부는 중장기계획 수립 시에 해당 계획이 1년 단위의 시행계획과 밀접하게 연계되어 정책목표를 달성하는 데 기여해야 한다는 점을 염두하고, 사회문화적 변화를 촉진하는 등의 실효성 있는 정책개입과 성과평가가 불가능한 정책과제는 제외하는 방안을 검토할 필요가 있다.

마. 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성

1) 전략과 추진과제의 응집성

‘2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성’ 정책추진과제에는 ① 안정된 일자리, ② 차별 없는 일자리, ③ 청년·신혼부부 등 맞춤형 주거지원 강화, ④ 교육혁신 등 총 4개의 세부과제가 포함되어 있다. ‘2040세대 안정적인 삶의 기반 조성’ 정책추진과제의 세부과제 4개는 구체적인 내용을 살펴보면, ① 고용보험 사각지대 해소 및 한국형 실업부조 도입, ② 성별 임금격차 해소 및 경력단절 예방, ③ 청년 및 신혼부부에 대한 주거지원, ④ 고교 무상교육 및 교육급여 확대를 통한 교육부담 경감 등으로 요약된다.

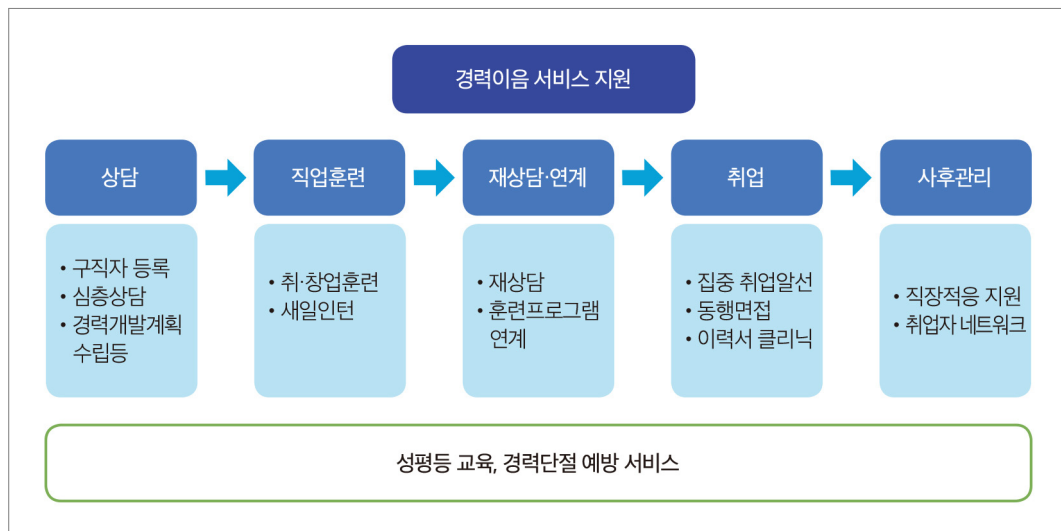
‘2040세대 안정적인 삶의 기반 조성’ 정책추진과제에 포함된 세부과제들은 교육부담을 경감하고, 일자리를 갖지 못한 상태에서 빈곤을 겪지 않도록 지원하는 한편, 청년 가구의 주거 부담을 경감하는 것을 목적으로 하는 정책을 중심으로 구성되었다. 성별 임금격차 해소 및 경력단절 예방 세부과제는 다른 3개 과제가 성별에 관계없이 청년층 전반에게 적용가능한 데 비하여, 여성을 정책대상으로 한다는 점에서 차별성을 갖는다.

③ 차별 없는 일자리 세부과제에 포함되는 정책은 임금격차 개선, 채용 성차별 및 유리천장 해소, 고용평등 추진체계 정비, 경력단절 예방 등이다. 이 중 경력단절 예방을 제외하고는 실질적인 예산을 투입하여 추진하는 재정사업이 아닌, 성별 임금격차 해소를 위한 적극적 고용개선 조치, 명예고용평등 감독관 위촉 범위 확대 등 법률에 근거하여 규정하거나 권고하는 방식으로 추진되는 정책이다.

성별 임금격차 해소 및 여성경력단절 예방을 목표로 하는 세부과제는 다른 세부과제와 여성에 대한 고용지원정책이라는 점에서 저출산·고령사회 문제와 직접 연결된다기보다는 사회문화적인 성별 차이에 근거하고 있어, 전체적인 정책추진과제의 응집성에 긍정적이라고 기여하는 데 다소 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 여성 경력단절 문제는 비슷한 경제 수준을 가진 국가 중 심각한 수준이고, 저출생 문제와 맞물리면서 교육받은 생산가능인구의 노동시장 진출을 유도해야 한다는 점에서 별도로 검토해볼 필요가 있다.

저출산·고령사회 기본계획 등에서 여성가족부는 경력단절 여성의 재취업 지원체제 강화를 위해서 여성새로일하기센터를 통하여 제공되는 ‘사례관리형 경력이음서비스’를

확대 시행하겠다는 계획을 수립하였다. ‘사례관리형 경력이음서비스’는 상담-훈련-취업 연계를 강화하여, 여성새로일하기센터를 통하여 경력단절 여성 재취업 지원 서비스를 이용하는 여성이 취업에 도달하기까지 통합적인 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 여성새로일하기센터를 통한 기존의 경력단절 여성 지원 서비스가 직업교육훈련, 새일여성인턴, 취업지원·알선 등으로 분절적이었다면, ‘사례관리형 경력이음서비스’는 전담상담사가 상담 및 취업, 지속적인 사후관리까지 책임지는 1:1 맞춤형 진로 및 취업 설계 프로그램에 해당한다.



출처: 여성가족부(2018), 『2018년 여성가족부 업무보고』.

[그림 2-7] 경력이음서비스 수행체계도

2) 정책환경 및 파급효과 분석

민문숙 외(2009)에 따르면, 우리나라 여성의 경제활동의 특징은 다음과 같다. 첫째, 교육수준은 세계 최고 수준이지만 여성의 경제활동 참가율은 낮다. 이는 우리나라는 인적 자본의 질이 높은 여성인력에 대한 노동시장 활용이 매우 떨어진다는 것을 의미한다. 둘째, 20대 여성들의 노동시장 진출은 높으나, 결혼, 임신, 출산을 겪으면서 경력을 유지하지 못하고 노동시장을 이탈하는 현상이 지속되고 있다. 셋째, 육아집중기를 지나 자녀가 어느 정도 성장한 30대 후반이나 40대에 노동시장에 복귀가 이루어지나 주로

고졸 이하 저학력 집단이 주도하고 있으며, 대졸이상의 고학력 집단은 노동시장 복귀 수준이 미약하다.

한국경제연구원의 2019년 10월 21일 발표에 따르면, 2008년부터 2018년까지 10년간 30-50클럽 7개국 여성의 생산가능인구와 경제활동 참가율, 취업자 수, 고용률, 실업률, 연령대별 고용률 등을 분석한 결과 2018년 기준 한국의 35~39세, 40세~44세 여성의 고용률은 각각 59.2%, 62.2%였다고 밝혔다. 이는 7개국 중 가장 낮은 수준으로, 1위인 독일과는 약 20%p 차이였다. 여성 전체 고용률이 최하위인 이탈리아도 35~39세, 40세~44세 여성의 고용률은 각각 62.0%, 63.2%로 한국보다 높았다.

2018년 기준 30-50클럽 7개국의 15~64세 여성의 고용률을 연령대별로 나눠보면 대체로 15~19세에서 가장 낮고, 20~40대까지 증가하다가 50대 이후에 다시 낮아지는 N자형 포물선 형태를 보였다. 반면 한국과 일본은 출산·육아기로 대표되는 30대 전·후반 여성들이 노동시장에서 대거 퇴장하는 경력단절 현상이 나타나며 연령대별 고용률 분포가 M자형 곡선 형태를 띠었다. 한국의 여성 경제활동 참가율은 2008년 54.8%에서 2018년 59.4%로 늘었지만, 여전히 여성 경제활동 참가율은 60%를 하회하며 상위 5개국과 격차가 있는 것으로 나타났다. 2018년 기준 30-50클럽 7개국 중 1위인 독일 여성의 경제활동 참가율과의 격차는 14.9%p로, 이는 2008년 기준 한국(54.8%)과 독일(69.7%)의 여성 경제활동 참가율 격차(14.9%p)와 같아 양국 간 격차는 줄어들지 않았다.

한국의 여성 고용률은 2008년 53.3%에서 2018년 57.2%로 3.9%p 증가하였으나, 7개국 중 6위로 상위 5개국과는 격차가 있었다. 2018년 기준 1위인 독일(72.1%)과의 격차는 14.9%p로, 2008년 기준 한국(53.3%)과 독일(64.3%) 여성의 고용률 격차(11.0%p)와 비교하면 확대된 것으로 나타났다.

경력단절 현상으로 인하여 여성인력의 활용 수준이 저조한 문제를 해결하기 위해서 정책적 노력이 있었지만, 기존의 고용정책은 주로 재직 여성을 대상으로 하고 있었기 때문에 경력단절이 된 후 재취업을 희망하지만 노동시장에 복귀하지 못하는 여성을 위한 정책은 취약한 상태였고, 일자리도 저임금에 고용안정성이 떨어지는 일자리가 다수를 차지하고 있었으며, 훈련프로그램도 다양한 취업 요구를 반영하지 못하였다. 이와 같은 상황에서 2008년 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」이 제정되면서, 법에 근거하여 경력단절 여성을 대상으로 재취업 서비스를 담당하는 ‘여성새로일하기센터’가

2009년부터 전국에 설치되어 2020년 1월 현재 전국 158개 센터가 운영 중에 있다.

오은진 외(2015)의 여성가족부 연구용역 보고서의 조사 내용을 정리하여, 새일센터의 직업훈련 정책에 대해 훈련생과 운영자가 느끼는 문제점들을 알아보고자 한다. 새일센터 운영주체가 운영하는 직업훈련 프로그램은 기관별로 크게 ① 새일훈련, ② 내일배움카드, ③ 일반훈련과정(자체과정), ④ 지자체 훈련, ⑤ 고용노동부 등에서 제공하는 그 외 국비 훈련(대체로 고용노동부 훈련과 지자체 매칭훈련), 총 5가지이다.

새일직업훈련은 경력단절여성의 재취업을 목적으로 하는 실업훈련의 하나이다. 따라서 취업과 연계될 수 있는 직업훈련과정을 개발하는 것이 중요하다. 훈련생들이 원하는 근무 조건의 일자리와 노동시장의 수요의 불일치를 해결하기 위해서 훈련기관이 취할 수 있는 전략은 두 가지이다. 취업은 쉽지만 상대적으로 열악한 일자리로 연계하는 전략과 노동시장이 요구하는 훈련생 선발과 훈련프로그램을 통해서 전략적으로 인력을 양성하는 것이다. 전자의 경우 현재 새일센터가 쉽게 취할 수 있는 전략이지만, 후자의 경우는 새일센터의 노력만으로는 어렵다.

기관에 따라 훈련생을 면접, 자격증 보유 여부 등을 통해서 선발하는 곳도 있지만, 훈련생 모집 자체에 어려움을 느끼는 경우가 많았다는 것은 전략적 훈련생 양성의 어려움을 알 수 있게 한다. 또한, 새일센터 담당자들은 새일센터 훈련생의 취업 의지가 타 훈련기관 훈련생에 비해 낮은 편이라고 평가하였다. 경력단절 여성의 경우, 가정의 생계를 책임지는 주된 생계부양자가 아닌 경우가 많고, 일자리에 대한 막연한 생각만을 가지고 있는 경우가 많기 때문에 취미생활로 훈련 프로그램을 활용하거나, 취업을 위해 서라기보다는 훈련 자체에 관심이 있어서 시작하는 경우가 많다는 의견이 있었다. 훈련 시수에 대해서 경력단절 여성 중 장시간의 시수를 견딜 여성이 많지 않다는 의견이 지배적이었다. 경력단절 여성들은 기술적이고 장기적인 교육에 대한 투자를 하지 않으려는 경향이 있다고 보았다.

새일센터가 경력단절 여성을 대상으로 전문기술훈련을 실시한다고 하더라도 해당 지역에서 취업할 수 있는 기업이 없다는 점이 가장 큰 문제로 지적되었다. 경력단절 여성의 경우, 대부분 40대 이상 여성인데, 이는 기업에서는 높은 연령의 고급 인력을 희망하지 않으며, 40대 여성에 대한 기업 수요가 있는 생산직종의 경우는 여성들이 기피하는 직종이기 때문에 취업 수요와 훈련생을 매칭하기가 어렵기 때문이다.

[표 2-19] 전문화된 교육과정 교육생 선발의 어려움

(단위: %, 개, 점)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다	계	평균 (표준편차)
젊은층 경력단절여성 훈련생을 선발하기 어려움	1.0	5.9	41.6	51.5	101(100.0)	3.44(0.65)
고학력 경력직에서 경력이 단절되어 취업을 원하는 여성을 선발하기 어려움	0.0	21.8	39.6	38.6	101(100.0)	3.17(0.76)
수준별로 훈련생을 선발해서 교육과정을 운영하기 어려움	0.0	14.9	48.5	36.6	101(100.0)	3.22(0.69)
취업의지를 확인하여 훈련생을 선발하기 어려움	3.9	19.6	41.2	35.3	102(100.0)	3.08(0.84)

출처: 오은진 외(2015), p.205 인용.

훈련생들이 새일센터의 새일훈련과정을 선택한 이유로 본인의 흥미·적성에 해당 과목이 맞기 때문이라는 이유가 50.6%로 가장 많았고, 다음으로는 국비 지원이 돼서(26.9%), 가장 쉽고 빠르게 취업이 가능한 직종이어서(13.7%) 순으로 나타났다. 새일센터 훈련 과정을 선택할 때 빠른 취업을 목적으로 하기보다는 훈련생의 취향에 맞는 과목 수강에 집중한다는 것을 알 수 있다. 반면 취업이 쉬운 직종은 아니지만 취업성고가 좋아서 선택한 비율은 가장 낮게 나타났다.

[표 2-20] 새일센터의 새일훈련과정을 선택한 이유

(단위: %, 개, 점)

		본인의 흥미·적성에 해당 과목이 맞아서	가장 쉽고 빠르게 취업이 가능한 직종이어서	취업이 쉬운 직종은 아니지만 취업 성고가 좋아서	국비 지원이 돼서	기타	계
연령	30세 미만	50.0	10.0	6.7	33.3	0.0	30(100.0)
	30~39세	56.1	15.9	7.0	19.7	1.3	157(100.0)
	40~49세	46.9	13.7	7.8	30.9	0.8	256(100.0)
	50세 이상	53.2	11.7	9.1	26.0	0.0	77(100.0)
학력	고졸 이하	44.9	16.3	12.9	25.9	0.0	147(100.0)
	전문대졸	51.6	18.0	5.5	23.4	1.6	128(100.0)
	4년제 대졸 이상	53.9	10.2	5.7	29.4	0.8	245(100.0)
경력단절기간	1년 미만	45.5	16.1	9.1	28.0	1.4	143(100.0)
	1~3년 미만	51.3	11.5	5.1	32.1	0.0	78(100.0)
	3~5년 미만	50.0	16.7	7.4	24.1	1.9	54(100.0)
	5년 이상	52.5	13.2	8.8	25.0	0.5	204(100.0)
	전체	265(50.6)	72(13.7)	42(8.0)	141(26.9)	4(0.8)	524(100.0)

출처: 오은진 외(2015), p.241 인용

새일센터 직업훈련 이후 취업 여부를 살펴보면, 취업자가 96명, 미취업자가 106명으로 취업자의 비중은 47.5% 였다. 새일센터 직업훈련 후 취업한 사람들의 취업 직종을 살펴 보면 경영·회계·사무 관련직이 39.1%로 가장 높았고, 교육 및 자연과학·사회과학 연구 관련직이 14.1%, 사회복지 및 종교 관련직이 13.0%를 차지하였다. 취업자의 73.9%가 훈련직종과 취업직종이 관련이 있다고 응답하였다. 취업훈련과정 수료 후 취업 가능성 여부를 묻는 질문에 훈련생들의 47.5%가 훈련과정 수료 후 취업이 바로 될 것으로 기대한다고 가장 많이 답했다. 그 다음으로 심화훈련과정을 해야 취업 가능성이 높다 (26.4%). 경기가 나빠 취업이 바로 되기 어렵다고 보인다(11.0%), 구직 시간을 벌기 위한 것이므로 훈련 중 취업될 수 있다(8.5%) 순이었다. 대다수의 훈련생들이 훈련과정 중이나 혹은 수료 후 바로 취업이 될 것을 기대하고 훈련에 참가하고 있었다.

훈련과정 수료생만을 대상으로 훈련기관에서 받은 취업지원서비스의 만족도를 질문 한 결과(중복대답 가능), 훈련기관 대부분이 취업상담, 이력서 및 자기소개서 작성에 대한 도움, 구인처 알선, 면접을 위한 교육, 취업훈련 정보에 대한 주기적 제공 등을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 훈련과정 수료생이 받은 취업지원서비스 중 가장 도움이 되었던 서비스에 대한 질문에서 이력서 및 자기소개서 작성에 대한 도움이 26.2%로 응답비율이 가장 높았으며, 취업상담이 25.7%, 구인처 알선이 23.8%, 면접 교육이 11.9%, 주기적 취업훈련 정보 제공이 9.4% 순이었다. 서비스의 도움이 없었다는 응답도 1.5% 있었다. 동행면접은 고졸 이하에서 지원을 많이 받는 것으로 나타났으나, 도움이 되었다고 응답한 비율을 0%였다.

[표 2-21] 도움이 된 취업지원서비스

(단위: %, 명)

		취업 상담	이력서 및 자기소개서 작성 도움	면접능력 향상을 위한 교육	동행 면접	구인처 알선	주기적 취업훈련 정보 제공	기타	서비스 도움 없었음	계
연령	30세 미만	11.1	22.2	11.1	0.0	33.3	11.1	11.1	0.0	9 (100.0)
	30-39세	26.5	22.4	16.3	0.0	22.4	12.2	0.0	0.0	49 (100.0)
	40-49세	23.1	30.6	10.2	1.9	24.1	6.5	1.9	1.9	108 (100.0)
	50세 이상	24.3	20.0	11.4	0.0	17.1	11.4	2.9	2.9	135 (100.0)

		취업 상담	이력서 및 자기소개서 작성 도움	면접능력 향상을 위한 교육	동행 면접	구인처 알선	주기적 취업훈련 정보 제공	기타	서비스 도움 없었음	계
학 력	고졸 이하	29.2	18.8	14.6	0.0	25.0	8.3	2.1	2.1	48.0 (100.0)
	전문대졸	23.4	23.4	8.5	4.3	21.3	12.8	6.4	0.0	47 (100.0)
	4년제 대졸 이상	24.8	30.3	11.9	0.0	23.9	7.3	0.0	1.8	109 (100.0)
경 력 단 절 기 간	1년 미만	21.4	28.6	7.1	0.0	31.0	11.9	0.0	0.0	42 (100.0)
	1~3년 미만	20.6	26.5	11.8	0.0	23.5	11.8	2.9	2.9	34 (100.0)
	3~5년 미만	35.7	28.6	10.7	3.6	14.3	3.6	0.0	3.6	28 (100.0)
	5년 이상	27.4	25.0	15.5	1.2	20.2	7.1	2.4	1.2	84 (100.0)
전체		52 (25.7)	53 (26.2)	24 (11.9)	2 (1.0)	48 (23.8)	19 (9.4)	3 (1.5)	3 (1.5)	194 (100.0)

출처: 오은진 외(2015), p.260

훈련생들은 직업 선택 시 가장 중요하게 생각하는 조건으로 일과 가정 양립이 가능한 근로조건(56.3%)을 가장 많이 꼽았다. 그 다음으로 본인의 적성(18.8%), 근로 장소의 환경(13.3%), 임금(6.1%), 같이 일하는 동료와 상사의 분위기(5.1%) 순이었다. 출산과 육아 등의 과정에 있는 30~40대의 경우 일·가정 양립의 근로조건을 가장 중요하게 생각하는 비율이 높았다. 이는 30세 미만이 근로 장소의 환경을 가장 중요하게 생각한다는 비중이 더 높은 것과 비교하면 결혼, 출산 등으로 경력단절을 경험한 여성들의 노동시장 흡수를 위해서는 일·가정 양립이 가능한 일자리가 만들어져야 함을 의미한다. 이는 30~40대 여성들이 주 36시간 이상의 상용직 일자리를 원하는 비율이 시간제 일자리를 원하는 비중보다 높지만, 희망하는 근로 시간대는 평균 9:40~17:09(30대), 9:23~17:23(40대), 9:51~17:46(50대)로 30세 미만의 희망 근로 시간대(8:36~18:00)와 비교하여 시작 시간이 늦고 종료 시간이 빠르다는 점에서도 일·가정 양립을 위한 근로 조건을 우선순위임을 유추할 수 있다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

「저출산·고령사회 기본계획」은 정부가 수행하고 있는 대부분의 사회정책을 아우르는 종합계획이라는 점에서, 계획에 포함된 정책추진과제와 개별 정책추진과제를 구성하고 있는 세부과제 수준에서 작성되고 있는 구체적인 시행계획과 연계성이 높다. 본 보고서에서 중점적으로 다루고 있는 여성새로일하기센터를 통한 경력이음서비스의 경우에는 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」에 근거하여 수립되는 ‘경력단절여성등의 경제활동 촉진 기본계획’에 반영되어 있으며, 동 계획 내용 중 일부가 「저출산·고령사회 기본계획」의 관련 내용과 연동하여 확정·추진되는 구조라고 볼 수 있다.

범정부 차원의 중장기계획이라 할 수 있는 「저출산·고령사회 기본계획」과 단일 사업에 해당하는 경력단절여성 재취업지원정책을 기획하는 ‘경력단절 여성 등의 경제활동 촉진 기본계획’은 위계적인 관계를 맺고 있으나, 2020년부터 도입되는 고용노동부 소관 국민취업지원제도와는 유사·중복 가능성이 높다는 점에서 제도 간 정책목표 및 수단의 명확화가 필요하다. 취업취약계층 지원을 위해 도입되는 한국형 실업부조인 국민취업지원제도는 「구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률», 「고용보험」 등에 의해 규율된다. 따라서 국민취업지원제도 도입을 위한 법률 재개정 후에, 관련 법률이 계획수립을 규정할 경우에는 ‘경력단절여성등의 경제활동 촉진 기본계획’과의 유사·중복 여부를 체계적으로 검토할 필요가 있다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

새일직업훈련의 목적은 직업훈련 사각지대에 놓여있는 경력단절 여성들에게 새로운 일자리를 찾을 수 있도록 훈련을 제공하는 것이 목적이다. 고용노동부의 실업자 훈련이 소득계층에 따라 사각지대를 구분한다면, 새일직업훈련은 노동시장에서 배제된 경력단절 여성이 노동시장에 다시 진입할 수 있도록 돕는 역할을 한다.

경력단절 여성들이 직업훈련 요구를 분석하면 가까운 곳에서 원하는 서비스를 받기를 원하는 비중이 가장 높았다. 이런 이유로 새일센터는 중소도시나 군 단위에 지정하는 경우나 시나 군 단위의 여성회관에 지정한 경우가 많았다. 그러나 이 경우에는 다양한 직업훈련을 할 만한 인적 역량과 물리적 환경이 구비되지 못한 경우가 많다. 따라서 경력단절 여성의 취업지원과 관련된 모든 것을 새일센터에서 수행하려고 하기보다는

민간 직업훈련기관과의 협력을 구축해 나가는 것이 필요할 것으로 보인다.

오은진 외(2015)는 현재 기업맞춤형과 전문기술과정의 일부를 공모형 일자리 사업으로 단계적으로 전환하는 방안을 제안하고 있다. 이 경우 고용노동부와 지자체가 함께 사업을 수행하고 있는 “지역맞춤형 일자리창출 사업”을 벤치마킹하여 해당 지역 내 산업과 일자리 수요를 반영한 프로그램을 공동으로 협력하여 사업을 수행하는 방안을 제시하고 있다. 중소도시, 군 단위 지역사회에서 필요로 하는 방과후지도사, 어린이집 급식 조리사 등 해당 지역에서 필요로 하는 공공성이 강한 일자리에 대한 직업훈련과 자격증 과정과 비교적 연계가 적고, 훈련을 위한 기자재 등 실습 준비가 비교적 까다롭지 않은 훈련 과정은 중소도시 또는 군 단위 새일센터에서 담당하고, 그 외 심화과정은 시설이 이미 구비되어 있는 민간 취업 훈련기관과 연계 과정으로 운영하는 전략이 필요하다.

새일직업훈련이 소외된 지역의 여성들에게 다양한 직종의 훈련 기회를 주고 있다는 점은 차별점이라고 보고 있다. 훈련과정의 다양성은 구직자의 직업훈련 욕구를 반영한 데서 비롯한 것이다. 다만 구직자가 배우고 싶어 하는 과정과 지역에서 필요로 하는 일자리가 반드시 일치하지 못하는 경우가 많았다. 자칫 새일직업훈련과정이 경력단절 여성의 노동시장 재진입으로 이어지기보다는 해당 여성들의 교양강좌로 변질될 수도 있음에 주의해야 한다. 새일센터 운영 실무자들의 조사에서 나타난 바와 같이 새일센터 취업훈련에 참여하는 여성들의 취업 의지가 약하고, 전문적이며 수업 시수가 장기간인 교육훈련에 대한 참여율이 저조하다는 평가와 새일취업훈련 과정생들이 훈련과정을 선택할 때 취업보다는 자신의 적성과 흥미를 더 많이 고려한다는 응답을 종합한다면, 취업훈련으로서 역할을 하기 위해서는 지역 취업 수요와 훈련생 매칭을 위해서 훈련 과정의 조정이 필요함을 알 수 있다.

이를 위해서는 새일직업훈련을 세분화할 필요가 있다. 새일직업훈련이 전문기술, 기업맞춤형, 취약계층 등으로 프로그램이 나누어지고는 있지만, 훈련 대상의 구분이 명확히 이루어지지 못하고 있다. 누구에게 어떤 프로그램이 지원되어야 하는지, 장·단기 훈련 프로그램 구성은 경력단절 여성의 능력과 특성에 따라 어떻게 구성되어야 하는지, 전문화된 기술훈련은 이들의 역량을 얼마나 상승시킬 수 있는지를 고려한 체계적인 훈련 프로그램과 시스템이 제공되어야 한다. 훈련생의 역량 및 적성을 파악할 수 있는 역량진단 개발과 적용에 관한 연구도 함께 되어야 한다. 경력단절 여성의 경우

자신이 적성에 대한 인지가 부족하기 때문에 자신이 원하는 일, 잘하는 일이 무엇인지 인식이 부족하다는 새일센터 실무자 인터뷰 내용을 참고한다면 훈련생들의 역량 진단이 필요함을 알 수 있다.

뿐만 아니라, 민간훈련기관의 경우를 벤치마킹하여, 새일센터 직업훈련의 내용과 품질을 개선하기 위해서 직업훈련의 평가를 명확히 하여 훈련기관을 찾는 훈련생에게 기관 선택을 위한 정보를 제시하는 것이 필요하다. 민간훈련기관 설문조사 결과에 따르면, 훈련기관의 등급이 훈련생들의 훈련과정에 대한 적극적 참여와 의지에 높은 상관성이 있다는 것이 확인되었다. 등급이 높은 훈련기관을 찾은 학생들은 취업에 대한 기대와 본인의 노력 수준, 기대감이 평가등급이 낮은 훈련기관을 찾은 훈련생에 비해 상당한 차이를 보이는 것으로 보고하고 있다(오은진 외, 2015). 새일센터의 경우 공공성이 강한 기관이기 때문에 일괄 훈련을 기준으로 평가하는 것은 무리가 있지만, 그럼에도 직업훈련 부분에서는 평가를 명확히 하여 시장에 적절한 기관 선택을 위한 정보를 제공할 필요가 있다.

2 함께 만들어 가는 행복한 노후

가. 다층적 노후소득보장체계 내실화

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정안)에 포함된 다층적 노후소득 보장체계 내실화 계획에서는 연금제도를 통한 노후소득의 보장 방안을 논의하고 있다. 기본계획 원안과 비교했을 때 큰 차이는 없으나 다양한 공적·사적 연금제도를 통한 다층적인 구조를 조금 더 강조하고 있다.⁵⁾ 과제에서 논의되는 공적연금 제도에는 기초연금, 국민연금이 있고, 사적연금 제도로는 주택연금, 퇴직연금, 농지연금 등이 있다. 아래에서는 전략과 추진과제의 응집성, 정책환경 및 파급효과 분석, 타 계획과의 내용적 유사중복 검토, 그리고 추진전략의 구체성 및 타당성이라는 관점에서 다층적 노후소득보장체계 내실화 과제를 평가한다.⁶⁾

5) 수정안에서는 첫머리에 다층적 체계가 등장하나 원안에서는 해당 내용이 공적연금 강화와 관련된 항목에 포함되어 있다. 구조적인 측면에서 본다면 수정안의 구조가 원안보다 개선된 것으로 판단할 수 있다. 다층적 노후소득보장 체계는 공적연금과 사적연금을 모두 아우르기 때문이다.

6) 수정안을 기준으로 하되, 원안이 수정안보다 포괄적이므로 수정안에 나타나지 않은 사항은 원안을 기준으로 분석하였다.

1) 전략과 추진과제의 응집성

다층적 노후소득 보장체계 내실화 계획의 목표는 앞서 언급한 바와 같이 다양한 공적·사적 연금을 조합하여 노년층에게 충분한 노후소득을 보장하는 것이다. 수정안에서는 이러한 전반적인 목표를 먼저 제시한 후 공적연금(기초연금, 국민연금)과 사적연금(주택연금, 퇴직연금, 농지연금)을 각각 어떻게 개선할 것인지를 제시하고, 마지막으로 사회안전망 강화(기초생활보장제도) 방안을 제시한다.⁷⁾

전반적으로 계획의 목표, 즉 다양한 공적·사적 연금제도를 통해 다층적인 노후소득 보장체계를 갖춘다는 목표는 분명하게 제시되고 있는 것으로 볼 수 있다. 현재 노인빈곤율이 매우 높으므로⁸⁾ 이를 해결하기 위해 국가적인 차원에서 장기적으로 추진할 만한 방안의 하나는 더 많은 국민을 연금제도에 편입시키는 것이다. 이러한 방안에 가장 적합한 연금제도는 저소득층에 더 많은 혜택을 제공하는 국민연금이라고 할 수 있다. 그러나 국민연금의 소득대체율은 2028년까지 40%로 하락하도록 되어 있으므로 노후소득을 충분히 보장하기에는 무리가 있다. 따라서 국민연금을 기본으로 하되 복수의 연금제도를 통해 다층화된 체계를 만들 필요성이 있다. 다층적 노후소득 보장체계 내실화 계획은 이러한 인식을 바탕으로 다양한 연금제도의 수혜자를 어떻게 확대할지를 논의하고 있다. 따라서 비전과 목표, 전략의 연계가 타당하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

다만, 제시된 계획이 현시점의 노인빈곤율을 낮추는 데에 어느 정도의 관심을 쏟고 있는지는 다소 불분명하다. 계획에서는 주로 더 많은 국민을 다양한 연금제도에 편입시키는 방안을 논의하고 있는데, 이러한 방안은 장기적으로는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 예상되지만, 단기적으로 당장 빈곤을 겪고 있는 노년층의 소득을 올리기에는 한계가 있기 때문이다.⁹⁾ 이들이 주택이나 토지와 같은 자산을 보유하고 있는 것이 아니라면, 기본계획에 제시된 연금제도 중에서 혜택을 받을 수 있는 제도는 기초연금이 유일하다.¹⁰⁾

7) 수정안의 내용은 매우 단순하며, 원안에서는 좀 더 자세한 방안과 현황 등의 자료가 제시되고 있다.

8) 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안에 따르면 한국의 노인빈곤율은 46.5%(2016년 기준)에 달하며, 이는 OECD 평균인 12.5%(2015년 기준)의 약 4배에 가까운 수치이다.

9) 세부적으로 보면 66-75세의 빈곤율은 35.5%, 76세 이상의 빈곤율은 55.9%, 남성의 빈곤율은 37.1%, 여성의 빈곤율은 49.0%로, 집단별로 차이가 있음을 알 수 있다(OECD, 2019). 그러나 시행계획에서는 이러한 문제에 대해서는 검토하지 않고 있다.

10) 한국의 경우, 노년층의 소득에서 근로소득(자영업 포함)이 차지하는 비중이 52.5%로 OECD 평균인 24.6%에 비해 상당히

2) 정책환경 및 파급효과 분석

다층적 노후소득보장체제 내실과 과제는 주로 연금과 관련된 통계 또는 설문조사를 기반으로 현황을 제시하고 이와 관련된 목표치를 제시하였다. 그리고 이러한 수치의 출처는 대부분 신뢰할 수 있는 자료로부터 가져왔으며, 따라서 이러한 기초 자료는 충분히 객관적이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 자료에 기반한 정책환경 분석은 이루어지지 않고 있다. 대부분 현황과 관련된 수치가 제시된 후 이를 정책에 대한 논거로 사용하거나 이와 관련된 앞으로의 목표치를 제시하는 수준에 그치고 있다. 이에 따라 다양한 자료를 통해 현황을 묘사하고 있음에도 불구하고 전반적인 상황과 정책환경을 파악하기에는 어려움이 있다. 다만, 세부계획이 아닌 거시적인 계획인 만큼 이러한 특성을 무조건 잘못된 것으로 판단하기에는 다소 무리가 있을 수 있다.

한편, 기본계획에 명시된 전략 및 과제를 추진하였을 때 그러한 정책이 어떠한 파급효과를 가질 것인지에 대해서는 이렇다 할 분석이 제시되지 않고 있다. 물론 시행계획에 제시된 과제들이 궁극적으로는 노후소득을 높임으로써 보다 안정적인 노후를 설계하는데 도움이 될 것이라는 점은 명확하다. 그러나 노인빈곤율을 감소시킨다는 관점에서 본다면 이러한 정책들이 은퇴를 앞두고 있거나 이미 은퇴한 노년층의 생활고 해소에 얼마나 도움이 될 것인지는 불분명하다. 이미 은퇴하여 생활고를 겪고 있는 노년층의 경우 국민연금에 가입되어 있지 않다면 기초연금 외에는 혜택을 누릴 수 있는 사항이 없기 때문이다.

또한, 기본계획에 제시된 바와 같이 다양한 연금제도를 함께 이용하였을 때 어느 정도의 생활 수준이 보장될 수 있을 것인지에 대해서도 세분화된 자료가 제시되지 않고 있다. 예를 들어, 시행계획상에는 주택연금 수급사례가 제시되어 있는데, 이러한 단일 사례¹¹⁾는 정책의 효과를 제대로 보여주기에는 부족하다. 전반적으로 시행계획에는 현황 및 추진과제는 제시되어 있으나 각각 추진과제가 어느 정도의 변화를 가져올지, 그리고 이러한 추진과제가 집합적으로 어떠한 변화를 가져올지와 같은 파급효과 분석은 제시되지 않고 있다.

높다(OECD, 2019). 노인빈곤율이 매우 높으면서 동시에 노년층의 소득에서 근로소득이 차지하고 있는 비중이 높은 이유는 노년층이 연금제도에서 소외되어 있기 때문이라고 해석할 수 있는 여지가 있다.

11) 국민연금에 20년 동안 가입한 3억원 상당의 주택 소유자(65세)가 주택연금에 가입하는 경우를 가정

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

다층적 노후소득 보장체계 내실화 계획 내에서는 타 계획과의 내용적 유사중복에 대한 검토는 이루어지지 않고 있다. 계획 내에서 다루어지고 있는 추진과제 중에서 타 계획과 어느 정도 접점이 있는 추진과제로는 국민연금, 기초연금 관련 과제를 생각해볼 수 있다. 이들 과제는 인구구조 변화에 대비 계획의 하위 과제인 '인구구조 변화에 집중 대비가 필요한 분야별 대책 마련' 계획과 관련이 있다. 해당 계획에서는 국민연금의 지속가능성 제고, 중장기 재정위험 관리 등의 추진과제가 포함되어 있다.

다층적 노후소득 보장체계 내실화 계획의 경우, 국민연금에 더 많은 국민을 포함함으로써 국민연금의 사각지대를 없애는 것을 목표로 하고 있으므로 국민연금의 지속가능성과 큰 관련은 없다고 볼 수 있다.¹²⁾ 그런데 국민연금 기금이 고갈되어 부과식으로 전환되는 시기¹³⁾에 도달하면 국민연금으로 인한 조세 부담이 증가하여 국민의 후생에 영향을 끼칠 수 있다. 다만, 이 시기에 도달하기까지는 아직 30여 년이 남았으므로 지금 다층적 노후소득 보장체계 내실화 계획에서 굳이 다를 필요성은 크지 않다고 볼 수 있다. 반면, 기초연금의 경우에는 소득 하위 70%를 대상으로 하고 있는데, 중장기적으로 생산가능인구가 줄어들고 노령인구는 증가하여 노인 부양비가 커지게 되면 재정적인 부담이 상당히 증가할 수 있다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 따라서 노후에 대한 대비가 미흡한 노년층에게 소득을 제공한다는 점에서 노후소득 보장의 취지에는 적합하지만, 인구구조 변화에 대비 계획(중장기 재정위험 관리)과 상충되는 측면이 있을 수 있다.

12) 국민연금에서 소외된 계층은 주로 저소득층인데(기본계획 원안에는 “일하는 저소득층에 내 연금 만들어주기” 추진과제 등이 포함되어 있다), 국민연금의 특성상 저소득층이 고소득층보다 기여분에 비해 더 많은 혜택을 받도록 설계되어 있다. 따라서 이러한 정책 방향이 지속가능성에 영향을 줄 수 있는 여지는 있다. 그러나 그 영향이 얼마나 클지는 아직 알 수 없을뿐더러, 현행 연금제도에서 소외된 저소득층을 연금제도에 포함하는 것은 기본계획의 취지에 부합하는 올바른 정책 방향임에는 반론의 여지가 없다.

13) 제3차 저출산·고령사회 기본계획 원안에서는 2060년으로 예상하고 있으나, 출산율이 예상보다 더 급격하게 하락하면서 이보다 몇 년 앞당겨질 것으로 보인다.

14) 중장기적 측면이 아니더라도 기초연금의 도입에 따른 정부, 특히 지방정부의 재정부담에 대한 논의는 도입 이전부터 이루어졌다. 자세한 내용은 윤성주(2014) 등을 참고할 수 있다.

15) 기초연금 현황 정리 및 재정 추계에 대해서는 조은영(2018) 등을 참고할 수 있다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

노년층은 현재 근로소득이 없거나 근로소득이 있더라도 생활비를 충당하기에 부족한 경우가 많다. 따라서 노년층은 과거에 축적한 자산 및 연금에 의존하게 된다. 기존의 연구에 따르면 소득과 함께 노인 가구가 보유한 자산을 고려할 경우 노년층의 빈곤율은 하락한다(최현수 외, 2016; 안서연, 2019). 그러나 노인 가구가 보유한 자산은 부동산에 편중되어 있는데, 부동산은 유동성이 낮아서 노후소득으로의 전환이 어려우므로 자산을 함께 고려하여 기존 연구에서 도출한 노년층의 빈곤율을 현실에서 적용하는 것은 다소 무리가 있다(안서연, 2019). 이러한 측면에서 본다면 주택연금과 농지연금은 노년층의 자산을 연금화함으로써 노년층이 보유한 자산을 노후소득을 높이는 데에 기여할 수 있다. 이와 더불어 단일 연금제도만으로는 충분한 노후소득을 보장하기 어려우므로 연금의 다층적 구조를 형성한다는 측면에서도 바람직하다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

하지만, 구체적인 항목을 살펴보면 아쉬운 측면이 상당히 보인다. 주택연금과 농지연금 관련 시행계획에는 단계적 성과목표가 제시되어 있으나, 왜 그러한 목표를 설정하였는지에 대한 근거가 나타나 있지 않다. 한편, 주택연금의 경우에는 중도해지 문제가 발생하고 있는데, 주택가격의 변동, 상속, 월별 수령액의 크기 등이 영향을 미치는 변수로 알려져 있다(조은영, 2018). 예를 들어, 주택가격이 평균적인 수준보다 크게 상승할 것으로 예상되는 거주자는 주택연금에 가입할 유인이 떨어질 뿐만 아니라 중도에 해지할 유인도 증가한다. 또한, 주택가격이 하락할 때 주택연금에 가입할 유인이 증가하여 재정 문제가 발생할 수 있다(강성호·류건식, 2016). 그러나 시행계획에는 이러한 사안에 대한 고려가 적절히 이루어지지 않고 있다. 한편, 시행계획에서는 주택연금 마케팅 홍보 강화를 논의하고 있는데, 인식 개선이 주택연금 가입자 증가에 긍정적인 영향을 미친다는 기존 연구(전성주 외, 2015)의 결과와 부합하는 논의라고 평가할 수 있다.

한편, 기초연금 관련 추진과제는 재원조달방안이 검토되지 않고 있다. 급여액을 급격하게 인상하는 것이 아니라 2021년까지 소득수준에 따라 단계적으로 인상함으로써 재정부담이 갑작스럽게 증가하는 것을 어느 정도 방지하고 있는 것은 사실이다. 그런데, 기초연금은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 일정 부분(약 25%)을 부담하게 되어 있다. 이 때문에 기초연금이 중장기적인 측면에서 고령화에 따라 지방자치단체들의

16) 다만, 이와 같은 논의가 시행계획에 간략하게라도 제시되지 않은 것은 다소 아쉬운 사항이다.

재정에 악영향을 미칠 가능성이 시행 초기부터 지적되었다(윤성주, 2014). 중장기적인 측면에서 중앙정부 역시 영향을 받지만, 상대적으로 재정자주도가 낮은 지방자치단체들이 더 큰 영향을 받을 가능성이 크다. 따라서 이와 관련된 논의가 이루어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

국민연금 관련 추진과제는 전반적으로 목표와 부합하며 타당성을 확보하고 있지만, 일부 분야에서 이해관계자의 복잡성이 고려되지 않고 있다. 단기간 근로자의 사업장 가입 허용, 특수고용직 근로자의 가입 확대 등과 같은 부분은 사업주와 근로자의 이해관계가 충돌할 가능성이 있는데, 이에 대한 방안은 제시되지 않고 있다. 이러한 추진과제들의 방향성이 바람직하다는 것에는 이견의 여지가 없지만, 위에 열거한 바와 같은 이해관계 역시 고려되어야 할 것으로 보인다. 한편, 단시간 근로자의 사업장 가입 과제의 경우, 대상자를 60시간 이상 일하는 계층으로 제한하고 있다. 그러나 60시간 이하(주당 15시간 미만)를 일하는 초단시간 근로자의 경우 고용보험 등의 사회보험과 퇴직금의 수급대상에 포함되어 있지 않기 때문에¹⁷⁾ 공적연금의 틀 안에서 기초소득을 보장해줄 수 있는 방안을 마련해야 하는 대상이라고 볼 수 있다는 점에서 시행계획의 목표와 부합하지 못하는 측면이 있다.

나. 신중년, 새로운 인생 출발 지원

1) 전략과 추진과제의 응집성

‘함께 만들어가는 행복한 노후’ 전략의 신중년, 새로운 인생 출발 지원 추진전략과 추진과제의 응집성과 관련하여, 해당 계획에서는 두 가지 목표가 제시되어 있다. 첫 번째 목표는 인생 3모작 기반 구축을 통한 신중년 일자리 기회 확대로, 이는 생애 주된 일자리에서의 은퇴 이후 연금수급 개시까지 소득 공백기가 존재하고, 이 과정에서 중장년층의 삶의 질 하락이 예상되었으므로 해당 시기(주된 일자리에서 퇴직하는 50세 전후에서 연금수급이 시작되는 61~65세까지)를 인생 2모작 시기로 명명, 해당 시기를 맞는 중장년층의 특성을 고려한 정책을 수립하였다. 따라서 취업(30세 전후) 및 주된 일자리 퇴직(50세 전후)까지의 기간을 인생 1모작, 인생 2모작(50세 전후-61~65세경 연금수급 개시), 연금수급 개시 이후 노동시장에서의 완전 은퇴(72세경)까지의 기간을 인생 3모작으로

17) 근로자퇴직급여보장법 제4조 제1항

분류하여 해당 시기의 특성에 맞는 비전 및 목표, 추진계획을 제시함으로써 명확한 정책 목표 아래 타당한 추진전략을 제시하여 정책의 연계성을 높였다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

‘함께 만들어가는 행복한 노후’ 영역의 신증년, 새로운 인생 출발 지원 과제의 추진전략 및 정책환경 분석과 관련하여, 전체적인 수정안 마련 배경은 다른 추진전략과 비슷하다. 고령화 대비가 충분히 이루어지지 않은 상태에서 세계에서 가장 빠른 고령화 속도를 보인 우리나라의 중고령자가 은퇴와 고령에 따라 소득 감소, 건강 악화, 사회와의 단절 등으로 삶의 질이 급격히 저하되는 현상이 오래전부터 관찰 및 지적되었고, 특히 OECD 국가 중 노인빈곤율이 가장 높고(46.5%), 이 수치가 OECD 평균의 약 4배인 점이 구체적으로 지적되어 있다. 또한, 우리나라의 사회안전망이 충실하지 않고, 정년과 연금 수급 연령에 차이가 있어 소득 공백기가 발생할 우려 등으로 우리나라의 실질 은퇴 연령이 72세에 달하는 등의 문제 또한 제시되었다. 특히 실질 은퇴연령이 OECD 국가 중 가장 늦은 국가군에 포함되는 데 비해 중고령자가 숙련을 활용할 수 있는 재취업 기회가 적고 대부분 단순노동의 질 낮은 일자리에 종사하는 등의 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 또한, 현재 노동시장의 대부분을 차지하고 있는 한국 베이비붐 세대가 수년 내에 고령 세대에 진입할 예정으로, 이들이 기존의 노인층과 다른 다양한 사회적 욕구를 가지고 있는 점에 따라 이에 맞는 노인정책 패러다임 변화가 필요함을 전망하고 있다.

3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 대부분의 미래전망 자료는 통계청, OECD 자료를 이용하는 등 연구 및 정책 수립을 위한 기초통계자료, 고령화를 맞은 다른 국가와의 비교가 가능한 자료를 이용하는 등 미래전망에 객관적이고 타당한 자료를 이용하였으며, 이에 따른 출처 또한 명시되어 있다. 다만 미래전망의 시계 분류에 있어서 구체적인 시계가 제시되어 있지 않으며, 추진전략의 세부 내용에 있어서도 주로 최근의 자료(2017년, 2018년)를 이용하여 전략 수립 근거는 제시되어 있지만 향후 해당 전략의 파급효과가 어떨 것인지는 구체적으로 제시되어 있지 않다.

또한, 건강상의 이유로 지속적으로 경제활동에 참여할 수 없는 중고령층에 대한 정책적 고려가 없는 점에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. 고령화에 대하여 어떻게 늙어갈 것인가를 주제로 여러 가지 다양한 고령화 개념들이 특히 해외의 심리학과 공중보건학을

중심으로 발전되어 왔다. 이 중에는 성공적 고령화(Successful Aging), 생산적 고령화(Productive Aging), 적극적 고령화(Active Aging), 만족스러운 고령화(Satisfactory Aging) 등이 있는데, 특히 이 중에서 우리나라의 고령화 관련 정책환경에서는 관련 개념에 대한 논의 없이 일자리 창출로 인한 경제기반 마련이라는 생산적 고령화 개념에 기반한 정책이 주를 이루고 있다. 생산적 고령화는 특히 Moody(1993)가 정의한 바와 같이, 미국의 베이비붐 세대가 은퇴하던 시기에 기존의 노인층(Silent Generation)과 베이비붐 세대가 노후의 삶에 있어서 서로 다른 가치를 추구한다는 가정 아래 탄생한 개념이다. 따라서 생산적 고령화는 성공과 생산성에 대한 미국적 가치판단이 깔린 개념이고, 특히 1990년대 자본주의의 파생에 따라 긍정적 노후 개념을 ‘경제적으로 생산적인’ 부분에 한정한다. 생산적 고령화 개념이 여러 학자들에게 비판받아 온 이유는 이 담론이 특히 경제적 측면에서의 생산성을 강조하는데, 모든 고령자가 생산적이기를 바랄 수 없고, 또한 바라서도 안 되기 때문이다. 또한, 생애 주된 일자리에서 은퇴한 중장년층이 노후에도 경제적으로 생산적이기를 바란다고 단정할 수도 없을 것이다.

물론 생산적 고령화는 학자에 따라 경제적인 부분 이외에도 자아실현에 있어서의 생산성을 강조하기는 하나, 고령화 논의 패러다임 중 특히 경제적 생산성에 초점을 맞춘 개념임을 부정할 수는 없을 것이다. 따라서 제3차 저출산·고령화 기본계획(수정)의 신증년 관련 부분에서는 청년기, 장년기, 노년기에 따라 달라지는 노동환경을 정의하고 각 시기에 맞는 노동 및 일자리 정책을 마련하였으나 경제활동 가능인구 외에 건강 혹은 일신상의 이유로 경제활동을 할 수 없거나 경제활동에 참가하기를 원하지 않는 중고령층에 대한 정책 고려가 향후 더 필요할 것으로 보인다. 따라서 정책 수립 및 운용에 있어 중고령층을 연령뿐만 아니라 경제 상황, 학력, 가족 상황, 노후 계획 등에 비추어 다변화하고 각 그룹의 특성에 맞는 정책 수립이 베이비붐 세대 이후로 초고령 사회를 대비하는데 필수적일 것이다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안 중 신증년, 새로운 인생 출발 지원 과제는 수정안이라는 특성상 기본계획 초안의 내용을 재구조화하여 정책적 타당성이 높은 과제를 남기고 그렇지 않은 과제들을 기본계획에서 제외함으로써 정책 집행의 효율성을 꾀했다.

또한, 정책 우선순위가 변동됨으로써 기존에는 후순위로 서술되었던 세부과제가 선순위로 올라오는 등의 변화가 있었다.

특히 신중년, 새로운 인생 출발 지원 과제의 경우 2017년 발표된 일자리 정책 5년 로드맵에서 신중년이라는 계층이 취업 애로계층 중 하나로 제시되었고, 청년, 여성, 신중년 맞춤형 일자리 제공이 해당 로드맵에서 발표한 10대 중점과제 중 하나로 선정되었다. 이를 위한 16개 세부 추진과제가 제시되었고, 이 중 전직지원서비스 확대, 사회 공헌 일자리 지원사업 확대, 귀농, 귀어, 귀촌 활성화는 해당 일자리 로드맵에서 제3차 기본계획 수정안으로 지속적으로 개발된 정책들이다. 또한, 2017년 8월 8일 2차 일자리 위원회에서는 신중년의 인생 3모작을 기반으로 정책 구축 계획을 발표하기도 하였다(일자리정책 5년 로드맵, 2017. 10).

2017년 12월 20일 발표된 제3차 직업능력개발 기본계획에서 또한 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안에 포함되어 있는 내용을 찾아볼 수 있는데, 신중년 특화 훈련 및 경력 활용 기회 확충, 전직지원 활성화 기반 조성, 생애 HRD진단 실시 추진 등의 내용이 그것이다. 기존 1, 2, 3차 저출산·고령사회 기본계획 자체가 장기간의 동향 연구 및 이슈 분석을 통해 각 분야에서 수립, 추진되었던 계획들을 다른 분야와 연계하여 종합화하고 이를 정책 수요자에게 전달하려는 목적이 큰 만큼 기존 관련 계획에서 제시된 정책 내용이 개선되어 삽입되었다.

이영욱 외(2018)의 연구에서는 특히 부처별 중복사업 내용이 지적되었는데, 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 190개 정책 중 특히 여성, 아동 및 청소년, 고령층, 외국인 등에 대한 정책은 사회보장제도의 성격을 갖는 경우가 많고 이에 따라 다른 사회보장 관련 기본계획 내의 정책들과 중복되는 경우가 있음이 지적되었다. 특히 사회보장위원회에서 주관하는 사회보장 기본계획과 73개의 과제가 중복되는 것으로 나타났다(이영욱 외, 2018). 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안 중에서 신중년, 새로운 인생 출발 지원 과제의 경우 60~65세 이후 정책 수요자 대상인 ‘인생 3모작 퇴직자 일자리 기회확대’라는 세부과제가 해당 계획의 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대 과제의 ‘노인일자리 창출 확대’라는 세부과제와 중복되는 부분이 있다. 이와 같은 중복과제 및 중복평가의 가능성이 향후 정책 수립에서도 고려되어야 할 것으로 보인다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안 중 신중년, 새로운 인생 출발 지원 과제에서는 먼저 학령기 이후 노동시장에서 완전 은퇴하기까지 약 40년의 기간을 생애 주된 일자리에서의 기간(1모작), 주된 일자리에서 퇴직하고 연금수급을 받기까지의 기간(2모작), 그리고 연금을 수급하면서 노동시장에 머물다가 완전 은퇴까지의 기간(3모작)을 인생 3모작으로 분류하였다. 이에 따라 각각의 기간에 적합한 정책목표를 제시하였고, 각 기간의 특성을 고려한 정책목표를 수립하였다는 점에서 최대한으로 실현 가능한 정책목표가 제시되었다고 평가할 수 있다.

첫 번째 세부과제인 인생 3모작 기반 구축을 통한 신중년 일자리 기회 확대에서는 1) (1모작) ‘주된 일자리에서 오래 일하기’ 실행, 2) (2모작) 전 근로자 대상 생애경력설계 서비스 제공과 재취업 촉진, 3) (3모작) 퇴직자에 대한 일자리 기회 확대의 3가지 추진전략이 기술되어 있다. 각각의 추진전략은 구체적인 내용을 포함하고 있으며, 해당 추진전략은 정책목표를 달성하기 위하여 합리적으로 설정되어 있다고 평가할 수 있다. 각각의 추진전략에 따른 세부 내용을 살펴보면, 먼저 인생 1모작 단계에 있는 장년층의 점진적 은퇴 및 재취업 준비 지원을 위하여 근로시간 단축 사유를 확대하고, 특히 은퇴 준비 등 개인적 사유로도 소득 격감 없는 근로시간 단축을 신청할 수 있게 하였다. 또한, 고령자고용법 개정을 통하여 정년 이후 연금수급 연령에 맞추어 퇴직을 할 수 있도록 고용연장 조치에 있어서 사업주 노력 의무를 부과하고, 연령차별 피해자가 현행 인권위원회뿐만 아니라 노동위원회에도 구제 신청이 가능하도록 제도 개선을 추진하고 있다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안 중 ‘함께 만들어가는 행복한 노후’ 영역의 신중년, 새로운 인생 출발 지원 과제의 추진전략 두 번째로는 인생 2모작 시기에 있는 전 근로자를 대상으로 하는 생애경력설계서비스 제공과 재취업 촉진이 제시되어 있다. 이는 특히 경력설계서비스가 전직, 이직, 퇴직 상태에 놓인 노동자들에게 단기적으로 제공되는 것이 아니라 생애주기별 건강검진제도와 같이 당장 전직, 이직, 혹은 퇴직 계획이 없더라도 근로자 각각의 생애 경로에 따른 맞춤형서비스를 통하여 장기적·구체적으로 자신의 미래를 설계할 수 있는 지원체계로서의 역할을 하는 것이다.

세 번째 추진전략으로는 인생 3모작 시기에 들어선 퇴직자의 특성을 고려한 일자리 기회 확대로서, 선진국의 사례연구와 수요도 조사에 따라 지속적으로 퇴직자 적합 직종

으로 논의되었던 커뮤니티 서비스 일자리, 사회공헌 일자리, 귀농 및 귀촌과 관련한 지원 정책 확대가 각 세부 내용으로서 제시되어 있다.

이처럼 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안 중 신중년, 새로운 인생 출발 지원 과제의 추진전략은 과제 목표에 부합하게 세부적으로 기술되어 있다고 평가할 수 있으며, 또한 중장년층이라는 정책대상을 좀 더 세부적인 연령 기준 및 일자리 상황에 따라 분류하여 각 시기적 특성에 맞춘 정책내용을 수립함으로써 정책대상자의 복잡성을 고려한 합리적 전략이라고 평가할 수 있다.

한편 저출산·고령사회 기본계획 및 수정안의 추진전략의 구체성 및 타당성과 관련한 한계점은 다음과 같다. 첫째, 해당 기본계획에서 제시하였듯이 100세 시대를 맞아 중장기적인 개선방안으로서 현행 연령 기준의 필요성 및 적절성 검토, 적극적 고령화(Active aging) 정착을 위한 방안 모색, 정년과 연금수급 연령의 일치 방안을 검토하고 있는데, 해당 개선안들은 고용시장 뿐 아니라 사회시스템 전반에 변화를 요구한다. 이는 부처 간 협력을 통해 다루어져야 하는 중장기적 대책으로서 논의되어야 할 부분임에도 불구하고 신중년 일자리 기회 확대는 단기적이고 정량 평가가 가능한 목표를 중심으로 하고 있다. 그러므로 보다 중장기적인 관점에서 정책을 추진하기 위해서 이와 관련된 정책목표와 성과지표를 추가해야 할 필요가 있다.

또 다른 한계점으로는 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안에 예산조달방안이 제시되어 있지 않고, 단계적 성과목표 또한 명시되어 있지 않다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 예산안과 관련하여, 최길수(2017)의 연구에서는 대전광역시를 중심으로 하여 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 재정투자 및 사업예산을 평가 및 분석하였다. 분석 결과, 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 예산 투자가 특정 영역, 특히 저출산 관련 대책에 집중되어 있으며 각 부문의 예산 또한 고르게 분배되어 있지 않고 특정 사업에 치중되어 있는 점을 지적하였다(최길수, 2017). 특히 고령화 관련 예산 투자는 기초 노령연금 분야에 집중되어 있어 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안의 주요 정책인 일자리 정책 및 관련 정책 시행에 필요한 예산이 고르게 투자되지 못하고 있음을 추측할 수 있다. 대전광역시의 경우 고령화 대책 사업 관련 예산이 2013년(147,649백만원)부터 2017년(304,493백만원)까지 점차 증가하였으며 저출산·고령화 관련 3개 사업(공통사업, 저출산사업, 고령화대책사업) 중 고령화대책사업의 예산 비중 역시 2013년

29.4%에서 2017년 45.4%로 증가한 것으로 나타났다(최길수, 2017, p. 52). 다만 대전 광역시의 예산안 분석에서도 2013년부터 2017년까지 고령화 관련 사업 중 기초노령연금 내실화 사업 예산이 2013년 68.4%에서 2017년 82.5%까지 증가하는 등 전체적으로 예산이 고르게 분배되지 못하고 있는 양상을 보인다.

또한 최길수(2017)의 연구에서 지적한 바와 같이, 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 관련 정책 시행에 있어 각 지방정부와 중앙정부 간의 협력체계 강화 및 홍보 활성화가 주요 추진 방향으로 설정되어 있다. 그러나 각 지역의 고령화 대책 자체사업별 예산 증감율이 지역별로 매우 상이한데, 2017년 서울은 전년 대비 50.7%의 예산증가율을 보였으나 광주·경주·전남의 경우 전년 대비 고령화 분야 자체사업 예산이 22.6% 감소하였고, 울산은 전년 대비 127.0%의 예산이 증가하였다(최길수, 2017). 이는 각 지방의 고령화 상황이 매우 상이하고 따라서 각 지역 상황에 특화된 자체사업계획 수립 및 예산 투자가 이루어져야 함을 의미한다. 그러나 김상민·박진경(2018)의 연구에서 또한 볼 수 있듯이 2016년 기준 저출산·고령사회 관련 예산에서 공통사업이 21.2조원으로 84.1%를 차지하는 데 비해 지방자치단체 자체사업 지원예산은 4조원으로 15.9%에 불과하였다. 따라서 여전히 저출산·고령사회 기본계획은 중앙정부 주도로 논의 및 수립되고 있으며, 지방자치단체의 자체사업 역시 중앙정부가 세운 공통사업 관련 예산에 비하여 매우 비중이 작아 지방자치단체가 각 지역 상황에 맞는 자체사업 수립 및 운용이 용이하지 않을 것임을 충분히 예상할 수 있다.

마지막으로 예산 운용에 있어서, 제3차 저출산·고령사회 기본계획 원안 및 수정안의 사업 집행에 관한 모니터링 및 점검 관련 내용이 부족한 점 또한 향후 정책 수립에서 수정되어야 할 부분이다. 보건복지부 장관은 저출산·고령사회기본법에 따라 각 지방자치단체가 제시하여야 하는 사업별 시행계획 수립 지침(표 참조)을 매년 공유하고 있다(최길수, 2017).

[표 2-22] 보건복지 세부사업별 성과지표(가중치) 및 성과목표 수립지침 (2016)

성과지표	- 사업목적과 연계성이 높고 사업내용을 대표하는 구체적 지표 설정 - 복수의 지표가 있을 경우 각 지표별로 0.0-1.0 사이의 가중치 부여
지표 성격	정성/정량, 과정/결과 지표 표기
신규 사업	합리적 산출 근거를 마련하여 내년 목표치 제시
측정산식	- 계산식, 비교 근거, 만족도 조사 등의 척도 제시 - 만족도 조사, 통계확인, 성취도 확인 등의 목표 달성도 측정 방법 제시
자료 수집 방법	지표 달성 여부 확인을 위한 신뢰성 있는 자료 수집 방법 및 출처를 기재하고 성과자료 확보가 어려운 경우 사유 기재

그러나 현재의 성과지표의 경우 평가시기 지체, 예산투입 및 주관적 만족도 평가, 정책대상을 명확히 하지 않은 상태로 효과 측정 등의 문제로 인하여 실제 정책효과를 파악하기에는 어렵다는 점 또한 지적되었다(이영욱 외, 2018). 따라서 이영욱 외(2018)의 연구에서는 성과지표 개편을 위한 5가지 원칙을 제시하였는데, 이는 다음 표와 같다.

[표 2-23] 저출산·고령사회 기본계획 성과지표 개편을 위한 원칙

직접성	각 정책과제의 목표치 달성 여부를 가능한 한 직접적으로 반영하는 지표 설정
효과성	자원 투입 대비 산출 또는 결과를 나타낼 수 있는 지표를 활용하여 정책이 얼마나 효과적으로 집행되었는지를 평가
객관성	객관적/정량적 지표를 우선적으로 활용하여 성과지표 달성 여부를 보다 객관적으로 판단 가능하도록 지표 설정
포괄성	개별 정책이 여러 개의 세부 사업으로 이루어진 경우, 정책 효과를 전체적으로 파악할 수 있도록 성과지표를 포괄적으로 설정
적시성	성과평가 시 성과지표가 신속하게 취합되어 평가 결과의 환류 가능성을 제고시킬 수 있도록 적시에 산출 가능한 지표 설정

출처: 이영욱 외(2018), 『저출산·고령사회정책 평가체계 개편 연구』, 한국개발연구원(p. 65).

이영욱 외(2018)의 연구에서는 이 외에도 특히 저출산·고령사회 대책이라는 특성상 평가의 적시성이 각 정책뿐 아니라 사회경제적 요인에 영향을 받기 때문에 현실적으로 모든 원칙을 준수하는 이상적인 성과지표 설정이 어려울 수 있다는 점 또한 고려하였다. 따라서 각 세부사업에 적용할 수 있는 단기(1-3년) 성과지표 설정과 중간 정책 효과를

확인할 수 있는 중기(4-8년) 성과지표, 그리고 최종적 정책목표 달성 여부를 확인하기 위한 장기(9-10년) 성과지표를 시계열별로 설정하여 각 사업 보완뿐 아니라 성과지표 자체에 대한 보완 및 수정이 가능하도록 하는 평가체계 개편이 필요할 것이다. 시계열별 성과지표 설정은 또한 향후 계획 수립에 있어 시계열을 일치시킴(예: 10개년 계획 수립과 10년 장기 성과지표 설정)으로써 정책 환류가 가능하도록 할 필요가 있다.

다. 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대

1) 전략과 추진과제의 응집성

제3차 저출산·고령사회 기본계획 중 고령자의 사회 참여 추진전략은 기존 계획과 달리 고령자의 사회 참여를 좀 더 넓은 의미에서 정의하였다. 오랫동안 고령자의 사회 참여는 봉사활동이나 토래 집단과의 교류 등에 한정되어 있었으며 관련 정책 또한 건강 관리 및 지역사회 봉사활동 등을 중심으로 전개되었다. 그러나 고령사회에서는 노인 혹은 중·고령자의 개념 자체를 재정의해야 한다. 특히 한국 베이비붐 세대는 학력, 경제력, 은퇴 이후 삶의 계획 등의 측면에서 과거의 노인층과는 매우 다른 특성을 보임에도 불구하고 그동안 고령자의 사회 참여가 봉사활동 등에 한정되어 있었다. 이는 제3차 저출산·고령사회 기본계획 원안 또한 이러한 한계를 나타내는 것이다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안에서는 중·고령자 일자리 정책과 연계한 노인 일자리 확대가 고령자 사회 참여 중 첫 번째 유형으로 제시되었으며, 이에 따라 2022년까지 80만 개의 노인일자리 창출이 정책목표로 설정되었다. 따라서 중고령자 및 은퇴자의 특성에 맞는 사회서비스형 일자리 및 공공영역에서의 일자리 창출 등이 주요 추진 과제로 제시되어 있다. 또한, 각 지방자치단체의 노인일자리 전담기관 설치 및 통합 서비스 제공 기능 강화 등을 통한 인프라 확충, 노인의 여가기회 확대 및 평생교육 활성화 등을 주요 전략으로 제시하고 있다.

이들 각 세부과제 대해서 정량화된 구체적인 목표를 제시하고 있다. 예를 들어, 일자리 확대를 위해 2017년 43.7만 개의 일자리 창출을 목표로 하여 2022년까지 80만 개로 일자리를 확대할 것을 목표로 제시하고 있다. 과거 노인일자리 창출 및 제공 건수 통계를 볼 때 2016년부터 한해 약 6-7만 개 정도의 일자리가 증가해 온 것을 알 수 있다. 이를 토대로 할 때 2019년 61만 개에서 22년 80만 개로의 일자리 수 확대 목표는 실현가능

성이 있는 목표이다. 그러나 인프라 확충 과제, 여가 및 교육기회 확대 과제와 관련하여서 구체적으로 하위목표가 제시되어 있지 않아 정책평가 시 계획의 달성 여부를 평가하기 어렵다.

한편 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안에서 고령자의 사회 참여를 보다 넓은 의미, 즉 지속적인 일자리 참여를 중점으로 관련 전략을 제시할 때 고령자의 사회서비스형 일자리, 재능나눔 일자리, 민간 분야 취업 등이 세부전략으로 포함되어 있는데, 이는 추진전략과 정책목표와의 정합성을 낮게 한다. 고령자가 이러한 일자리를 얻고자 하는 목적이 사회 참여일 수도 있지만 경제적인 이유일 수도 있기 때문이다. 즉, 신중년, 새로운 인생 출발 지원 과제에서는 노동시장에서의 완전은퇴를 약 72세로 설정하였으나 인생3모작 이후의 시기에 진입한 노인이 여전히 일을 통한 경제적 필요를 충족시켜야 하는 경우 이는 고령자 사회 참여 기회 확대라는 정책목표와 정책 수요자가 다른 목표를 가진다고 볼 수 있으며, 따라서 72세 이상의 노인일자리 참여자가 경제적 필요를 우선으로 하는지, 사회 참여를 필요로 하는지에 대한 분석 혹은 상담이 선행되어야 할 필요가 있다. 따라서 고령층의 사회적 욕구 및 일자리 요구분석을 통해 고령자의 일자리 참여가 주로 경제적인 목적일 경우에는 노인일자리 확대 및 인프라 확충 사업을 ‘신중년, 새로운 인생 출발 지원’ 영역 중 인생 3모작 후기 혹은 인생 4모작 영역을 설정하여 별개의 전략으로 추진하는 것이 타당할 것이다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

정책환경을 분석한 결과, 제3차 저출산고령사회 기본계획 수정안의 바탕이 된 원안에서는 고령자 사회참여 기회 확대와 관련하여 우리나라 65세 이상 노인들의 여가참여율이 매우 낮은 수준이고 문화생활이 영화, 도서 중심으로 이루어져 있어 다양한 문화경험 기회 확대가 필요한 것으로 나타났다. 또한 노인여가복지시설의 질적 개선이 필요한 상황이고, 자원봉사를 통해 노인의 지속적인 사회참여를 독려할 필요성이 있다는 점도 명시하였다.

그러나 여가 선용과 문화생활은 노인기에 집중적으로 이루어질 수 있는 활동이 아니라 청년기에서부터 쌓은 다양한 경험을 바탕으로 이루어지는 부분인 만큼, 여러 정책의 주요 대상인 한국의 베이비붐 세대는 곧 노년층에 진입할 것으로 예상되어 현재 노년층과

비슷한 여가참여율과 문화경험을 가질 것으로 기대하기 힘든 점이 있다. 따라서 이에 대한 미래전망이 선행되어야 할 것으로 보인다. 또한 베이비붐 세대 이후의 세대가 노년층으로 진입할 때의 여가 및 문화생활 역시 베이비붐 세대와는 다른 양상을 보일 것으로 예상할 수 있다. 그러나 우리나라에서 노년층의 여가활동 실태파악을 위한 연구는 아직 부족한 수준이며, 여가활동 참여가 단순히 정부의 정책적 지원을 통해 개선되기는 어려운 영역이라는 점 역시 정책 수립에 있어서 고려되어야 할 부분이다. 황남희(2014)의 연구에서는 로짓분석을 통해 여가활동 유형에 영향을 미치는 요인을 분석하였는데, 특히 취업자인 경우 여가활동부족형에 속할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 시간 제약 하에서 여가와 일의 선택이 대체관계에 있기 때문이며, 따라서 제3차 저출산고령사회 기본계획 수정안에서 노인일자리 확대 정책과 봉사활동, 여가활동 등의 사회 참여 독려 정책을 같은 영역에서 전개하는 것은 관련 자료 및 파급효과 분석이 부적절한 상태에서 수립된 정책이라고 할 수 있다.

특히 황남희(2014)의 연구에서 주목할 부분은 노인층의 빈곤도가 여가생활유형에 미치는 영향인데, 빈곤노인이 복지관, 노인교실 등의 공공인프라 프로그램 참여율이 비빈곤노인에 비해 높은 것으로 나타났다. 따라서 비빈곤노인은 공공프로그램 외에도 민간의 여가복지서비스에 참여할 가능성이 있는 것으로 해석할 수 있고, 따라서 공공의 노인여가복지서비스는 우선순혜자로 빈곤노인에 초점을 맞출 필요가 있는 것으로 말할 수 있다(황남희, 2014). 따라서 노인층 여가서비스 제공에 있어서도 정책대상의 특성에 따른 맞춤형 서비스가 제공되어야 하나 제3차 저출산고령사회 기본계획 수정안 중 고령자 사회 참여 기회 확대 정책에서는 대상자의 특성에 대한 고려 없이 고령세대 전체를 대상으로 하는 추상적인 정책 추진전략을 제시하고 있다.

또한 황남희(2014)의 연구에서도 지적된 바와 같이, 현재의 노인층은 전쟁을 경험하며 상대적으로 빈곤한 청장년 시절을 보내면서 경제 발전을 위한 노동에 주요 가치를 두었다. 따라서 여가에 대한 생각이 다른 세대와 다른 점을 특히 고려해야 한다. 그러므로 향후 정책 운영을 위해서도 여가의 중요성 및 여가가 누구나 즐길 수 있는 권리라는 인식을 현재 노년층뿐만 아니라, 연령대에 상관없이 여가에 대한 접근성이 떨어지는 계층 모두에 심어줄 필요가 있다.

한편 해당 계획의 정책환경 및 파급효과 분석의 타당성과 신뢰성에 관하여는, OECD

노인빈곤율과 비교한 국내 노인빈곤율, 신중년층의 인구비율 및 현 고령화 정책의 문제점 등 정책환경 분석의 결과로서 제시된 수치나 지표에 대해 자료의 출처나 분석 방법 등에 대해 대부분 제시되어 있지 않다. 정책환경 분석을 위해 활용된 자료의 출처나 자료 분석 방법을 명시함으로써 분석 자료의 신뢰성 및 타당성에 대한 근거를 제시해야 한다. 또한 고령자의 다양한 사회 참여 기회확대 정책 수립 과정에서 정책환경을 분석한 자료들은 대부분 수립 당시의 현황자료이다. 저출산 고령화 기본계획의 원안 및 수정안이 중장기 정책임을 고려할 때 10년 후, 20년 후와 같이 중장기적인 정책환경으로써의 미래동인에 대한 분석이나 전망이 제시되어 있지 않은 한계가 있다. 파급 효과와 관련하여서는 각 정책과제별 목표에 대한 수단을 구체적으로 제시하고 있으나 목표달성 시의 파급효과에 대해서는 언급이 되어 있지 않기 때문에 어떤 정책이 우선적으로 실행되어야 하는지 파악하기 어렵다. 그러므로 정책 실행 시 혹은 정책 목표 달성 시 지역사회와 국가에 어떤 파급효과가 예상되는지에 대한 내용이 포함되어야 할 것이다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

2013년부터 2017년까지 높은 노인 근로희망 비율과 노년기 특성을 고려한 일자리 확대를 주요 목표로 하는 ‘제1차 노인일자리 종합계획’이 실시되었으나 베이비붐 세대와 같은 신중년에 적합한 일자리는 여전히 부족한 상황이었음이 지적되었다(김종훈 외, 2018). 따라서 2018년 ‘제2차 노인일자리 종합계획’이 시행 중이며 동 계획에서 또한 노인 특화형 민간일자리 확대 및 사회공헌 일자리 지원 등을 골자로 하는 정책과제가 시행 중에 있다. 노인일자리 확대에 있어 유사 및 중복되는 부분이 있으나 제3차 저출산·고령사회 기본계획 원안 및 수정안에서는 유사 정책내용에 대한 검토 및 대응방안이 제시되어 있지 않다.

여가 부분 또한 2018년 6월 발표된 ‘국민여가활성화 기본계획’에 중고령자를 대상으로 하는 정책계획이 포함되어 있는데, 관련 내용 또한 노인들의 특성을 고려한 맞춤형 여가서비스 확대 및 여가체험카드 지급 등의 중복되는 정책내용이 있다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획 원안에서는 통합문화이용권(문화누리카드) 지원사업으로 유사한 사업내용이 포함되어 있는데, 현재는 여가체험카드 제도는 운영되지 않고 있으며 저소득층을 대상으로 하는 문화누리카드 제도가 시행 중이다. 따라서 타 기본계획에서 제시된

유사한 내용의 정책과 제3차 저출산고령사회 기본계획 내의 정책이 어떠한 관계가 있는지, 실제 시행 시 어떻게 정리되었는지에 대한 언급 또한 필요하다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

제3차 저출산·고령사회 기본계획 원안 및 수정안에서 고령자의 사회 참여를 위한 다양한 정책 및 추진계획이 제시되어 있으며, 각 세부 내용은 각각의 구체성을 가지고 있다. 노인층의 여가활동 참여가 부족하고 이에 따라 노인의 지속적인 사회 참여가 부족하다는 인식 아래 고령세대의 여가 기회를 확대하고, 고령친화형 콘텐츠를 개발하며 고령자 문화, 여가 인프라를 개선한다. 또한, 고령자의 사회 참여 유형을 다양화하기 위한 자원봉사지원체계를 강화하고 사회활동지원사업의 공익활동을 내실화하며, 고령자 교육 기반 확충 등의 추진전략은 고령자의 사회 참여 기회 및 유형을 확대하기 위한 정책목표와 부합한다고 할 수 있다.

다만 고령자 사회 참여 확대 영역의 경우, 제3차 저출산고령사회 기본계획 원안에서는 여가 및 공익활동, 평생교육 참여에 한정하여 고령자의 사회 참여 관련 계획을 기술하였으나 오히려 수정안에서 고령자 사회 참여 영역에 노인일자리 확대 관련 계획을 포함함으로써 정책의 목표가 불명확해진 부분이 있다. 위에서도 기술하였던 것처럼 고령자의 사회 참여를 지속적인 경제활동을 포함한 보다 넓은 의미로 해석한 것은 의미가 있으나, 노인일자리 관련 정책을 인생 3모작 기반 구축 관련 정책과 별개의 카테고리로 분류, 기술함으로써 여전히 노인일자리가 지속적인 커리어의 한 단계로 보지 않는 인식을 보여주었다. 그러나 일자리 관련 정책의 연속성을 위해서라도 노인일자리는 신중년 일자리 관련 정책의 한 단계로 포함되어야 하며, 고령자 사회 참여를 위한 공익활동 및 재능기부, 여가활동과는 다른 일자리 정책의 특징이 정책 기획 단계에서부터 고려되어야 한다.

라. 지역사회 중심의 건강·돌봄환경 조성

1) 전략과 추진과제의 응집성

세 가지 추진 영역 중 두 번째 영역인 고령사회 분야는 '함께 만들어가는 행복한 노후'를 목표로 하며(중영역), 이를 위해 소득, 준비, 참여, 건강 및 마무리 영역(소영역)에서

각각의 하위목표를 제시하고 있다. 이중 ‘지역사회 중심의 건강·돌봄’은 의료·건강관리, 돌봄·요양, 주거·환경 영역으로 나뉘며 각 영역별로 세부추진과제를 제시하고 있다.

중장기계획의 특성상 상위목표는 장기적이고 종합적이므로 다소 추상적일 수 있으나 중영역과 소영역으로 내려갈수록 목표가 세분화되고 구체화하는 것이 필요하다. 즉 하위 목표는 상위목표의 수단이 되며, 이후 성과평가에 있어서도 정책성과지표로 활용되기 때문에 상위목표와 개별 실천 수단 간의 연계가 분명해야 한다는 것이다.

제3차 기본계획 수정본의 비전체계도는 비전(최상위목표)-목표(상위목표)-추진 영역-세부과제가 명확하게 구분되어있다. 상위목표와 중영역 및 소영역 목표, 그리고 세부 추진과제 간의 연계성이 있으며 하위목표 및 추진과제가 상위목표에 부합하는 것으로 보인다. 예를 들어, ‘동네의원 중심으로 만성질환자 건강관리 강화 및 고령자 질병예방 및 관리 강화 < 건강노화를 위한 예방적 관리 강화 < 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성 < 함께 만들어가는 행복한 노후’로 이어져 세부추진과제로 상위정책목표 달성이 가능한 즉 하위 수단과 목표간 연계성이 확보되고 있음을 알 수 있다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

제3차기본계획(수정)은 고령사회 분야 대책의 추진 배경을 아래의 그림과 같이 제시하고 있다. 추진 배경을 제시함에 있어서 객관적이고 타당한 분석 방법을 활용하지 않고 있으며, 단순히 현황 파악을 위한 공식통계를 제시하고 있다. 또한, 출처 표기가 불명확하여 타당한 자료를 활용하고 있는지 파악하기 어렵고, 활용한 자료는 시점을 통일하고 있지 않아 일관성이 부족하다. 특히 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성에 대한 정책여건 분석은 각 추진 근거에 대한 현황 분석도 제대로 이루어지고 있지 않은 것으로 파악된다. 즉 ‘급격한 고령화로 신체·정신적 돌봄이 필요가 큰 고령 노인, 독거 노인, 치매노인의 증가’를 정책추진 배경으로 제시하고 있는데 이에 대한 현황 파악 및 분석은 공식통계가 있어 비교적 용이하다. 그럼에도 불구하고, 구체적이고 다양한 근거 자료를 제시하지 않고 있어 과학적 정책 수립 체계 확립을 위한 통계 기반 정책 설계가 이루어지고 있지 않다.

□ 은퇴와 나이 들에 따라 소득 감소, 건강 악화, 준비되지 않은
마무리 등으로 삶의 질 급격히 저하

① 노인빈곤율

- OECD 국가 중 가장 높은 46.5%('16), OECD 평균(12.5%, '15)의 약 4배
- 공적연금 사각지대와 낮은 소득대체율, 정년과 연금 수급연령간
피리 등으로 은퇴 후 소득공백, 비자발적 노동시장 잔류* 등 야기
- * 우리나라는 OECD국가 중 실질 은퇴연령(72세)이 가장 늦은 국가군에 포함
(65세 이상 고용률이 '16년 30.7%로 아이슬란드 다음으로 높은 수준)

② 新 중년층 문제

- 전체인구의 1/4을 차지하는 신중년층(5060세대)이 수년 안에 고령
세대에 진입할 전망이다, 現 고령화 정책은 노인복지 위주로 설계
- 신중년의 다양한 사회적 욕구에 맞춘 패러다임 변화 모색 필요

③ 고령자의 사회참여 필요

- 60세이상 인구('17년 1,053만명) 중 344만명이 활동능력이 있으면서
근로나 봉사활동을 희망하나 노인일자리 공급은 '17년 43.7만명에 불과

④ 예방적 건강관리 및 아름다운 마무리 준비지원 필요

- 급격한 고령화와 함께 신체·정신적 돌봄 필요가 큰 고령노인,
독거노인, 치매노인 증가로 노인돌봄 문제 심화
- * 건보 노인의료비: ('10) 14.1조원(총 급여비의 32.2%) → ('16) 25.0조원(38.7%)
- 호스피스, 웰다잉 등 각종 사업에 대한 정보 부족으로 실효성
저하, 아름다운 마무리를 위한 제도적 지원 필요

출처: 제3차 저출산고령사회 기본계획수정본 p.28

[그림 2-8] 함께 만들어 가는 행복한 노후 추진 배경

지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성정책의 파급효과에 대한 분석 역시 이루어지고
있지 않으며 총론에서 기본계획 전반의 삶의 변화 모습을 제시하고 있는데 그치고 있
다.¹⁸⁾ 그러나 구체적 정책지표나 혜택, 사례에 따른 기대효과를 제시함으로써 본 정책
의 목표를 이해하기 쉽게 제시할 필요가 있다.

18) 1단계(3차계획): 아이와 부모의 삶의 질 업그레이드, 행복한노후 준비 여건 조성, 인구 변화 적극 대비 분야별 대책 마련 →
2단계(4차계획): 2040·은퇴세대가 미래희망을 가지고 안정되고 평등한 삶을 누리는 환경조성, 모든 세대의 삶의 질 보장,
인구 변화에 적극 대비하는 사회시스템 구축

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성은 다른 추진과제와 마찬가지로 타 계획과의 유사성 검토 및 상충 가능성이 고려되지 않고 있으며, 나아가 중복 및 상충 상황 발생 시 해결 방안 검토 역시 이루어지지 않고 있다. 사회복지 분야의 특성상 영향을 미치거나 받는 영역이 다양할 수 있으므로 이러한 부분의 검토가 필요하다. 타 기본계획과의 유사성 검토를 위해 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성이 참조할 수 있는 연관계획은 국민건강보험 종합계획(복지부), 장기주거종합계획(국토부), 국토종합계획(국토부) 등이 있다.¹⁹⁾ 예를 들어, 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본의 의료·건강관리 및 돌봄·요양은 국민건강보험 종합계획의 전 영역에서 노인 관련 분야와 연계되기 때문에 충돌되는 부분은 없는지, 연계가 이루어진다면 그 과정에서 미비점은 없는지를 검토하여 그 내용을 제시할 필요가 있다.

제3차 기본계획(수정)은 세부추진과제별 소관부처를 명시하고 있으며, 과제에 따라서는 부처가 중첩되는 경우도 있다. 기본계획 차원에서 집행과정 시 발생할 수 있는 조직간 갈등과 같은 상황을 예상하고 해결 방안을 제시하는 것이 바람직하다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성의 실현가능성(이해관계자 복잡성 고려, 자원조달), 추진전략의 구체성 등을 확인하였다.²⁰⁾ 먼저 고령 인구에 대한 ‘지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성’의 실현가능성을 검토하고 있는가. 건강·돌봄 정책의 수혜자는 고령자(및 가족)에 한정되어 있으나 보건의료, 주거 및 환경 영역에서 사회복지를 제공하기 때문에 정책의 이해관계자가 분야별로 다양하게 존재한다. 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성의 실현가능성을 높이기 위해서는 다층적이고 다양한 이해관계자의 고려가 필요하다. 기본계획(수정) 수립 과정에서 협의가 이루어졌으나, 하위 정책목표별로 이해관계자를 고려하고 의견을 수렴하는 과정을 제시함으로써 이해관계자의 복잡성을 충분히 고려한 계획임을 밝힐 필요가 있다.

19) 저출산·고령사회 기본계획이 주로 참조하는 ‘연관계획’: 고용정책기본계획(고용부), 남녀고용평등 실현과 일가정의 양립에 관한 기본계획(고용부), 고령자 고용촉진 기본계획(고용부), 양성평등기본계획(여가부), 장기주거종합계획(국토부), 국토종합계획(국토부), 유아교육발전기본계획(교육부)

20) 수단(하위목표)의 목표에의 합치성 여부는 가.에서 검토함

한편 재원조달 방법에 대해서는 기본계획에서는 검토가 이루어지지 않고 있지만 연도별 시행계획에는 개략적으로 재원 형태를 제시하고 있다. 예를 들어 건강보험 강화를 통한 의료서비스 보장의 세부추진과제 중 하나인 치매국가책임제의 재원 형태는 치매안심센터의 경우 국비 50~80%, 지방비 20~50%, 치매안심병원의 경우 국비 50%, 지방비 50%로 제시하고 있다. 최근 정부재정 대비 노인복지예산 증가율이 높아지고 있음에도 불구하고 노인복지에 대한 수요의 증가폭이 보다 크기 때문에 이에 대한 사회 보장 부담의 증가와 재정 지속가능성 문제는 지속될 것이다.²¹⁾ 따라서 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성에 필요한 재원조달 규모를 예측 재원조달방안을 제시함으로써 계획의 실현가능성을 보다 구체화시킬 필요가 있다.

마지막으로 추진전략(하위목표)이 구체적으로 제시되고 있는지 검토하였다. 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경조성을 위해 의료 건강관리, 돌봄 요양 및 주거 환경 영역별로 하위목표를 제시하고 있으며, 이에 대한 구체적 추진과제도 제시하고 있다. 예를 들어 의료·건강관리는 ① 건강보험 강화를 통한 의료서비스 보장, ② 건강 노화를 위한 예방적 관리 강화를 하위목표로 한다. 나아가 건강보험 강화를 통한 의료서비스 보장을 위해서 i) 필수적 비급여 건강보험 급여 전환 등 건강보험 보장성 강화, 의료비 경감 지속 추진, ii) 치매 국가책임제를 실천수단으로 제시하고 있다. 그러나 세부추진과제별 구체적 추진 일정의 경우 일부의 과제에만 제시되어 있어 구체성이 다소 부족한 것으로 보인다.

2019년 시행계획 기준 집행 예산을 살펴보면, 노후대비 영역에서는 노후소득 보장체계 내실화가 83.8%를 차지하고 있어 정책 예산이 편중되어 있음을 알 수 있다.

[표 2-24] 9년 시행계획 기준 집행 예산

추진 분야	과제 수 (비율)	예산(억원) (비율)
총 계	163 (100%)	506,340 (100%)
1. 함께 돌보고 함께 일하는 사회	96 (58.9%)	323,559 (63.9%)
(비용) 출산·양육비 부담 최소화	19	37,347
(시간) 아이와 함께하는 시간 최대화	19	16,191

21) 보건사회연구원, 저출산고령사회기본계획 보완연구, p 117

추진 분야	과제 수 (비율)	예산(억원) (비율)
(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축	24	120,871
(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성	17	3,308
(기반) 2040세대 안정적인 삶의 기반 조성	17	145,843
2. 함께 만들어가는 행복한 노후	57 (35.0%)	182,678 (36.1%)
(소득) 다층적 노후소득 보장체계 내실화	9	153,104
(준비) 新중년 새로운 인생 출발 지원	10	3,069
(참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	7	17,862
(건강) 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성	24	8,410
(마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	7	233
3. 인구 변화 적극 대비	10 (6.1%)	104 (0.02%)
(사회시스템·지역) 인구구조 변화 대비 및 지역정책 패러다임 전환	5	0
(대응 기반 강화) 인구 변화 대응 기반 강화 및 국민 인식 개선	5	104

출처: 2019년 중앙부처 시행계획 p4

마. 성숙한 노년기를 위한 기반 마련

1) 전략과 추진과제의 응집성

세 가지 추진 영역 중 두 번째 영역인 고령사회 분야는 ‘함께 만들어가는 행복한 노후’를 목표로 하며(중영역), 이를 위해 소득, 준비, 참여, 건강 및 마무리(소영역)로 구성되어 있다. 본 평가의 대상인 ‘성숙한 노년기를 위한 기반마련(마무리)’을 위해 기본계획 수정 본에서 제시하고 있는 하위목표는 존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련과 노인자살 예방을 위한 적극적 대응이다. 존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련을 위한 정책 수단으로 호스피스 서비스 유형 다양화 및 전문기관, 인력 양성과 연명의료 제도의 안정적 정착 지원을 제시하였다. 노인자살 예방을 위한 적극적인 대응을 위한 정책수단으로는 민관이 협력한 노인자살예방사업 집중 추진, 고위험군 발굴을 위한 사회적 네트워크 강화, 독거노인 지역사회 관계 형성 지원, 그리고 자살시도자, 유가족 사후지원을 정책수단으로 제시하고 있다.

호스피스 서비스 유형 다양화 및 전문기관·인력양성, 연명의료 제도의 안정적 정착

지원 < 존엄하게 삶을 마무리 할 수 있는 기반 마련 > 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 < 함께 만들어 가는 행복한 노후로 이어져, 정책수단과 정책목표 간 정책적 일관성과 연계성이 확보된 것을 알 수 있다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

수정계획에서는 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 정책에 대한 추진 배경에 대해 매우 간략한 내용만을 포함하고 있다. 구체적인 내용은 은퇴와 나이 들에 따라 소득 감소, 건강 악화, 준비되지 않은 마무리 등으로 삶의 질이 급격히 저하되고 있으며, 특히 호스피스, 웰다잉 등 각종 사업에 대한 정보 부족으로 실효성이 저하되고 있으므로, 아름다운 마무리를 위한 제도적 지원이 필요하다는 것이다. 정책의 기대효과나 파급 효과에 대한 과학적인 분석이 이루어지지 않았다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

다른 세부정책과 같이 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 정책과 관계된 여타 연관계획을 검토하고 있지 않고 있다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

성숙한 노년기를 위한 기반 마련의 실현가능성(이해관계자 복잡성 고려, 재원조달), 추진전략의 구체성 등을 확인하였다. 먼저 고령 인구에 대한 '성숙한 노년기를 위한 기반 마련(마무리)'의 실현가능성을 검토 여부를 확인하였다. 이른바 마무리 정책 중 연명의료 제도는 2018년 2월 「호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료 결정에 관한 법률」(이하 연명의료 결정법)의 시행으로 이미 도입되어 있으며, 수정계획은 제도의 정착을 지원함으로써 존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련을 목표로 한다. 연명의료결정 제도는 다양한 이해관계자들의 참여한 대립이 오랜 기간 지속되던 가운데 이룬 합의다. 따라서 연명의료결정 제도의 이해관계자 간 복잡성을 충분히 고려하고 검토한 계획인지 밝힐 필요가 있다.

한편 재원조달 방법에 대해서는 기본계획에서는 검토가 이루어지지 않고 있지만 연도별 시행계획에는 개략적으로 재원 형태를 제시하고 있다. 예를 들어 호스피스 서비스 유형

다양화 및 전문기관·인력 양성 정책의 재원은 민간경상보조(국비100%)로 조달되며 예산은 다음과 같이 제시하고 있다.

[표 2-25] 예산현황

(단위: 백만원, 명, 개소)

구분	2018년 예산			2019년 예산 (b)	증감 (b-a)
	당초	확정예산(a)	집행액		
사업비(백만원)	5,212	5,212	5,212	7,503	2,291
♦ 국비	5,212	5,212	5,212	7,503	2,291
♦ 기금	5,212	5,212	5,212	7,503	2,291

출처: 2019년 중앙부처 시행계획, p607

3 인구구조 변화에 대비

제3차 저출산·고령화 계획(수정)에서 장기적 관점을 통해 사회시스템 및 지역공동체의 변화를 추구하고 인구 변화에 대응하기 위한 기반 강화 및 인식 개선을 추구하는 과제는 총 네 개의 대과제와 7개의 중과제가 있다. ‘사회시스템 및 지역’과 관련하여 인구구조 변화 대비와 지역 정책 패러다임 전환 및 인구대응 사업 활성화가 있다. ‘인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선’에는 ‘인구정책 추진체계 구축’과 ‘인식 개선을 위한 홍보 및 교육 강화’가 있다.

본 부분은 후술하는 내용처럼 구체적인 목표도 기재되어 있지 않고 그 방법론 및 자원 마련 등의 이슈에 있어 전혀 정보가 제공되고 있지 않다. 현실화 가능성이 낮은 과제를 구체성이 현저히 부족한 상태로, 선언적 수준의 기술만 하고 있다. 그러나 일부 과제의 경우 관련이 있는 행정 부처 및 계획 등을 제시하여 연계성을 언급한 특징을 가지고 있다.

가. 인구구조 변화에 집중 대비가 필요한 분야별 대책 마련

1) 전략과 추진과제의 응집성

해당 중과제는 중장기계획으로써 ‘국토·도시계획, 노동, 교육, 군 인력, 보건 의료 등 소관 분야 중장기계획을 인구구조 변화에 맞게 개편’이라는 계획의 목표를 명확히 제시

하고 있다. 또한, 목표와 관련된 해당 부처를 직접적으로 명시하거나 관련 부처를 간접적으로 알 수 있도록 하여 전략 등의 연계성은 확인이 가능하다. 그러나 왜 해당 과제를 추진해야 하는지에 대한 목표, 비전, 가치 등의 내용은 담고 있지 못한 한계가 있다. 해당 과제의 세부 내용을 확인하기 위해 ‘(수정)계획’에서 제시하고 있는 ‘로드맵’을 확인하더라도 세부 내용은 기재되어 있지 않다.

‘국민연금의 지속가능성 제고, 건강보험 재정 안정화, 재정지출 효율화 등 국가 재정의 인구구조 변화 대비 강화’라는 과제의 목표가 기재되어 있다. 목표의 명확성 역시 양호한 것으로 보인다. 그러나 전략의 연계에 있어서 미흡하다. 해당 과제를 기술하면서 본 보고서의 앞부분에서 다룬 ‘인구 다운사이징 대비’, ‘재정적 지속가능성 제고’ 등의 내용과 관련지어 기술하였다면 그 구체성이 상당 부분 향상되었을 것이다. ‘중양부처 시행계획(2018)’에도 ‘(수정)계획’과 비슷한 수준으로 목표가 기재되어 있다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

중장기계획의 변화에 대한 본 중과제는 분석 방법 및 자료, 동인에 대한 전망, 파급효과 모두에 대하여 기재하고 있지 않다. 다만, ‘인구 추계 주기 변경 및 인구구조 변화 시나리오를 분석하여 주요 분야의 정책 방향을 제시한다.’라는 매우 추상적이고 구체성이 떨어지는 내용이 기재되어 있다.

본 과제와 관련된 정책환경은 인구 변화 중에서도 급격한 고령화, 저출산으로 인한 생산가능인구의 감소, 부양비 증가 등이 해당된다. 그러나 수정계획은 그러한 내용을 담고 있지 않다. 즉, 미래동인에 대한 언급, 그에 대한 분석 등 과학적 분석이 결여되어 있다. ‘중양부처 시행계획(2018)’에도 정책환경 및 정책의 파급효과에 대한 분석은 빠져 있다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

타 계획과의 내용적 유사중복 역시 수정 계획에는 기재된 사항이 없다. 심지어 전체 계획의 고령화 관련 대책에서 다루고 있는 국민연금의 지속가능성과도 상당한 관련이 있으나 기술하고 있지 않다. ‘중양부처 시행계획(2018)’에도 계획의 유사중복 가능성은 기재되어 있지 않다. 또한, 본 과제와 시행계획의 해당 부분이 중복되는 결과가 나타난다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

해당 과제를 어떻게 추진할 것인지에 대한 기술이 부재한다. 연금 및 건강보험, 재정 지출과 관련한 본 과제의 경우 구체적이며 실현 가능한 추진전략을 제시할 필요가 있다. 그러나 재원조달방안 등을 포함한 내용이 전무하다. ‘중양부처 시행계획(2018)’에는 추진실적, 추진계획 및 일정, 추진체계 등이 개괄적으로나마 기재되어 있다.

나. [지역] 지역 정책 패러다임 변화 및 인구대응 사업 활성화

1) 전략과 추진과제의 응집성

인구 정책의 패러다임 전환과 관련된 본 과제는 상당히 선언적으로 무엇을 어떻게 바꿀 것인지에 대한 목표와 그 전략에 대한 기술이 부재한다. ‘로드맵’에도 세부사항이 기재되어 있지 않다.

저출산 고령화 현상에 대한 종합적 대책을 세우기 위해 범부처 협의체를 구성하는 것을 목표로 하는 본 과제는 ‘범부처 협의체’라는 명확한 목표를 제시하고 있다. 그러나 왜 해당 조직을 구성해야 하는지에 대한 설명은 부재한다. 또한, 이미 ‘저출산·고령사회 위원회’가 대통령 직속으로 구성되어 운영되고 있는 현실은 새로운 조직의 필요성에 의문을 갖게 한다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

선언적으로 과제를 제시하고 있어 해당 과제와 관련한 분석 및 관련 동인에 대한 전망, 파급효과 등에 대한 내용 모두가 기재되어 있지 않다. ‘로드맵’에도 해당 사항에 대한 언급이 없다. 조직의 구성을 목표로 하기에 해당 조직이 왜 필요한지에 대하여 파급효과, 미래전망 등을 실시하여 과제의 정당성을 확보해야 한다. 그러나 범부처 협의체가 구성 후 갖게 될 효과 및 그로 인한 변화에 대한 언급이 없다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

‘삶의 질 패러다임으로의 전환’은 수정계획 전체의 기본이 되는 내용으로 타 계획과의 유사중복 검토가 필요 없는 것으로 생각된다. 그러나 수정계획 전반부의 저출산 대책과

깊은 관련이 있어 추가 언급은 필요함에도 자세한 내용은 없다. 타 계획과의 상충 가능성 역시 존재하나 수정계획은 그 가능성을 언급하고 있지 않으며 대응방안 역시 기재되어 있지 않다. 전술한 대로 ‘저출산·고령사회위원회’가 존재하는데 이에 기업, 시민사회, 지역 등을 포함하는 것이 기존에 존재하는 정부 중심의 조직과 어느 정도의 차별성을 갖는지에 대한 기술이 없다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

목표한 계획의 실현가능성을 측정할 수 없으며 목표를 달성하기 위해 어떤 추진전략을 가지고 있는지에 대한 구체적 기술이 없다.

목표 실현가능성, 추진전략의 구체성, 단계적 성과목표의 달성 등 추진전략의 구체성 및 타당성과 관련된 모든 측면에서 수정계획은 상세한 내용을 기술하고 있지 않다.

다. 인구 변화 대응 기반 강화 및 국민 인식 개선 및 사회적 논의 과제에 대한 방향성 제시

1) 전략과 추진과제의 응집성

본 과제는 ‘근거 중심 인구정책 추진체계 구축’이라는 목표를 제시하고 있으나 어떤 근거에 기반하여 인구정책을 어떤 방향으로 추진하는지에 대한 구체적인 기술이 없다. 수정계획에 더해 해당 계획의 근거가 된 이전 정부에서 작성한 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 해당 부분에도 구체적인 정보는 기록되어 있지 않아 목표, 정책환경 및 파급효과, 유사중복성 여부, 추진전략의 구체성 등에 대한 정보는 얻을 수 없다.

국민의 저출산·고령화와 관련한 인식을 바꾸기 위해 행정부는 나름의 홍보 및 교육을 강화하고자 한다. 그러나 홍보와 교육의 두 측면 모두에 있어서 단순히 ‘홍보 및 교육 강화’라는 목표만이 제시되어 있을 뿐 그 목적 등에 대한 기술은 되어 있지 않다.

2) 정책환경 및 파급효과 분석

해당 과제를 수립·실행하기 위해서는 어떤 배경에서 과제가 도출되었으며 과제가 실행

될 경우 어떤 변화가 발생할지에 대하여 기술이 필요하나 그 역시 기재가 되어 있지 않다. 저출산·고령화와 관련한 인식을 왜 바꿔야 하는지, 만약 인식이 홍보와 교육을 통해서 바뀐다면 사회에 어떤 효과를 가져올 것인지에 대한 파급효과에 대한 분석은 없다.

3) 타 계획과의 내용적 유사중복 검토

다른 계획과의 상충 가능성 및 충돌 발생 시 어떻게 대응할 것인가에 대한 정보 역시 없다. 타 계획과 상당한 유사중복성이 있음에도 불구하고 그것을 판단할 수 있는 근거가 될 수 있는 과제의 세부 내용이 부재한다. 또한, 타 계획과의 상충 가능성을 검토하지 않고 있으며 중복으로 인해 발생할 수 있는 대응방안 역시 언급하고 있지 않다.

4) 추진전략의 구체성 및 타당성

과제가 실현 가능한지, 실현을 위해서 어떤 자원이 투입되어야 하는지와 같은 추진 전략의 구체성과 타당성을 판단할 수 있는 정보가 제공되어 있지 않다. ‘제3차 저출산·고령사회기본계획’의 해당 부분에는 일부 구체적인 추진전략이 예시를 활용하여 제시되어 있다. 각종 연보 발간, 인구정책대학원 설립, 저출산·고령사회영향 평가제도 도입을 나열하고 있으나 그 실현가능성, 재원 마련 여부 등에 대한 서술은 되어 있지 않다.

교육 및 홍보라는 목표를 실행할지, 어떠한 방식으로 교육과 홍보를 강화할지 등에 대한 정보가 기재되어 있지 않다. ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획’의 해당 부분에는 구체성이 떨어지기는 하지만 인식 개선 및 홍보 강화와 관련한 몇 가지 사항이 나열되어 있다. 그러나 해당 세부사업을 어떻게 실행할지 등에 대한 구체적 추진전략은 기재가 되어 있지 않다.

제3장

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 추진전략 검토

제1절 중장기계획 정책우선순위 검토 기준 및 방법

제2절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 정책우선순위 검토 결과

제3절 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 추진전략 논의

제 1 절

중장기계획 정책우선순위 검토 기준 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정책우선순위 검토 기준

중장기계획에 대한 정책 우선순위는 중장기계획을 구성하고 있는 전략, 정책과제 등을 통하여 달성하고자 하는 정책목표가 바람직한 것인지를 바탕으로 도출하여야 한다. 정책목표는 정책을 통해 도달하고자 하는 미래의 바람직한 상태를 의미한다.

정책목표는 실질적 내용 측면에서 타당성을 가져야 한다. 이것은 정책목표의 적합성과 적절성을 포함하는 개념이다. 정책목표의 적합성(appropriateness)이란 정책목표를 여러 요소 중에서 가장 바람직한 요소로 선정했느냐의 여부를 의미하고, 정책목표의 적절성(adequacy)이란 정책목표의 달성 수준이 지나치게 높거나 낮지 않고 적절한 수준인지의 여부를 의미한다(이중수, 2009). 정책목표가 다양한 선택지 중 가장 바람직한 것으로 선정되었는지 여부나 정책목표의 달성 수준이 지나치게 높거나 낮지 않음을 판단하기 위해서는 정책목표의 실현이 현재의 정책환경과 예측가능한 정책환경의 변화를 고려할 필요가 있다.

한편, 정책결정자는 정책목표를 달성하기 위해 제한된 자원하에서 최선의 대안을 선택해야 한다. 정책목표 달성을 위한 대안이 최선인가를 판단하기 위해서는 일정한 기준을 설정해야 하며, 어떠한 기준을 근거로 하느냐에 따라 최선의 대안이 달라진다. 일반적으로, 정책은 공익(public interest)에 합치되어야 한다. 그러나 공익의 합치 여부가 명확하지 못하기 때문에, 공익이 특정 집단의 이익을 정당화할 가능성이 있다. 따라서 구체적 평가기준으로 자주 논의되는 것이 소망성(desirability)과 실현가능성(feasibility)이다(정정길 외, 2019).

소망성(desirability)은 정책의 바람직한 정도를 의미하며, 소망성의 구체적 기준으로 효과성, 능률성, 형평성 등이 고려된다. 효과성(effectiveness)은 목표달성 정도를 의미하고, 측정이 용이하다. 그러나 효과성은 목표를 달성하기 위해 투입한 정책비용을

고려하는 데 한계가 있다. 능률성(efficiency)은 산출/투입의 비율을 의미하며, 경제적 합리성(economic rationality)과 동의어이다. 능률성은 정책효과뿐만 아니라 정책 비용을 함께 고려하여 최선의 대안을 선택할 수 있다는 장점이 있으나, 정책효과와 정책비용이 누구에게 돌아가는가에 대한 형평성을 고려할 수 없다. 형평성은 이익 또는 손해를 입을 만한 동등한 가치가 있는 집단들에게 이익 또는 손해를 동등하게 제공하는 것으로 볼 수 있다. 측정 가능한 효과성 및 능률성과 달리, 형평성은 Lorenz 곡선이나 Gini 계수 등을 통해 우회적으로 평가되며, 어느 정도의 형평성이 바람직한지도 불분명하다는 한계가 있다. 능률성이나 형평성은 전략 또는 정책과제의 특성에 따라 중요도가 상이하다는 점을 고려하여, 효과성을 중심으로 정책의 소망성을 논의할 필요가 있다(남궁근, 2019; 정정길 외, 2016).

실행가능성(feasibility)은 정책이 충실히 집행될 가능성을 의미한다. 기술적(technical) 실행가능성은 현재 이용 가능한 기술로서 실현이 가능한 정도이며, 재정적(financial) 혹은 경제적(economic) 실행가능성은 이용 가능한 재원으로서 정책 또는 정책대안이 실현 가능한지의 여부를 의미한다. 행정적(administrative) 실행가능성은 정책의 집행을 위하여 필요한 집행조직, 집행요원 및 전문인력 등의 이용가능성을 의미한다. 법적·윤리적(legal·ethical) 실행가능성은 정책대안이나 정책의 내용이 타 법률 및 윤리에 모순되지 않을 가능성을 의미하며, 정치적(political) 실행가능성은 정치체제에 의하여 정책대안이 정책결정의 국면에서 정책적으로 채택되고 이것이 집행될 가능성을 의미한다. 요컨대, 실행가능성은 재원, 인력 등 현실적인 여건을 고려할 때 정책집행 및 정책목표 달성이 가능한지 여부를 의미한다고 볼 수 있다(남궁근, 2019; 정정길 외, 2016).

이상의 논의를 종합하여, 본 연구에서는 ‘타당성’, ‘효과성’, ‘실행가능성’을 기준으로 중장기계획에 포함된 전략 및 정책과제에 대한 정책우선순위를 검토하고자 한다. ‘타당성’은 정책집행이 예측가능한 정책환경 변화에 적절하게 적응하는 정도를 의미하며, ‘효과성’은 정책집행을 통하여 정책목표를 달성할 수 있는 정도로 개념화하였다. 끝으로, ‘실행가능성’은 재원, 인력 등 현실적인 여건을 고려할 때 정책집행이 용이한 정도로 정의하였다.

[표 3-1] 중장기계획 정책우선순위 검토 기준

평가기준	정의
타당성	♦ 정책집행이 예측가능한 정책환경 변화에 적절하게 조응하는 정도
효과성	♦ 정책집행을 통하여 정책목표를 달성할 수 있는 정도
실행가능성	♦ 현실적인 여건(자원, 인력 등)을 고려할 때 정책집행이 용이한 정도

2 정책우선순위 검토 방법

가. 분석적 계층화(Analytic Hierarchy Process; AHP) 방법론

본 연구의 분석대상인 『제4차 과학기술기본계획』(과학기술), 『제4차 국토종합계획 수정계획』(정주여건), 『제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)』(사회정책)의 전략 및 세부정책과제 간 우선순위를 파악하고자, 분야별 전문가를 대상으로 AHP 방법론을 적용하여 설문조사를 실시하였다.

AHP 방법론은 평가기준이 다수인 황에서 여러 대안들의 상대적인 중요도를 체계적으로 점수화하는 다기준의사결정(multi-criteria decision making; MCDM)기법으로, 1972년에 Saaty에 의해 고안되었다. AHP 방법론은 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소들 간의 쌍대비교를 통해 평가자의 지식, 경험 및 직관을 파악하는 기법이다.

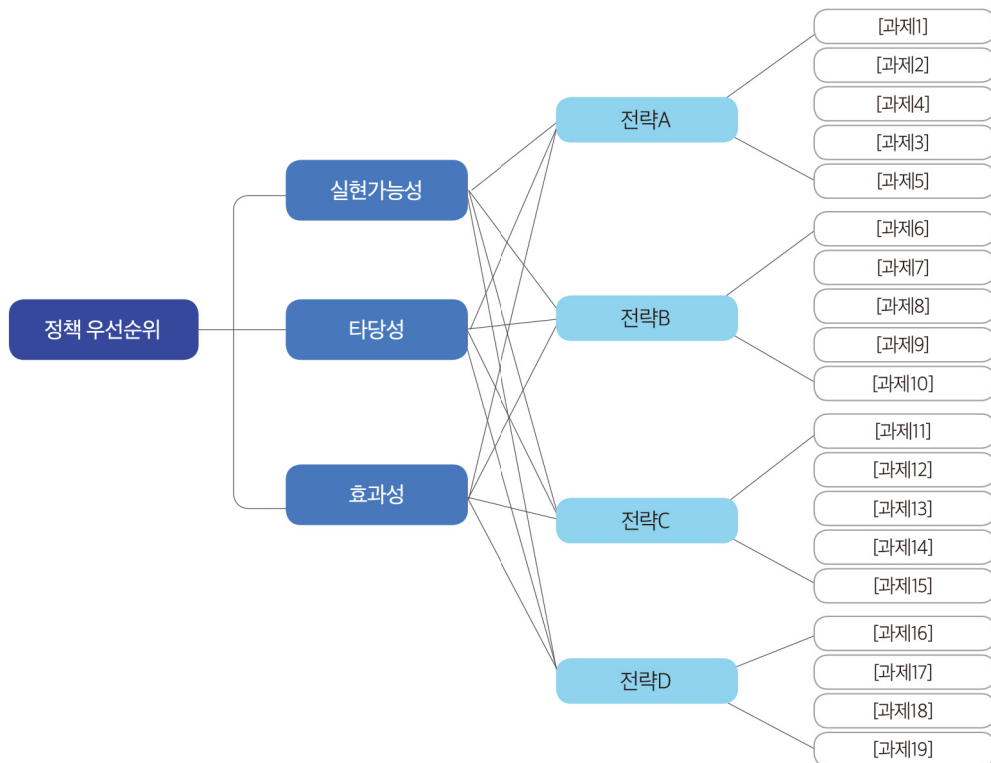
AHP 방법론을 적용하여 전략 및 세부정책과제 간 우선순위를 도출하기 위해서는 분석대상 중장기계획의 전략 및 세부정책과제를 ‘최종목표’ - ‘평가기준’ - ‘대안’의 계층구조로 구조화해야 한다. 이를 바탕으로, 최종목표에 대하여 평가기준 간의 쌍대비교를 통해 중요도를 구하고, 각 평가기준에 대하여 대안 간의 쌍대비교를 통해 중요도를 구한 후, 최종목표에 대하여 각 대안의 종합 중요도를 계산한다.

전술한 바와 같이, AHP 방법론은 평가과정에서 선택지 간의 쌍대비교를 하는 것이 특징이다. 한 평가지표로 두 가지 대안만을 비교하는 과정을 여러 번 반복함으로써, 선택지 간의 우선순위를 도출하는 방식이다. AHP 방법론을 적용하는 설문조사에서는 선택지 간의 우선순위를 도출해야 하므로, 응답자의 일관성 있는 답변이 중요하다. 본 연구에서는 온라인 설문 응답 단계에서 응답의 일관성 비율이 0.1 미만일 경우, 응답을 다시

검토하여 수정하도록 프로그래밍하여 모든 응답자의 응답 일관성 비율이 0.1 미만이 되도록 하였다.

나. 정책우선순위 설문조사 설계

중장기계획 정책우선순위 설문조사의 최종목표는 정책과제 간의 우선순위를 평가하는 것이다. 이를 위하여, 평가기준을 ‘실행가능성’, ‘타당성’, ‘효과성’으로 설정하였고, 평가기준들 간의 쌍대비교 문항을 구성하였다. 이어서, 각 기준에 근거하여 평가대상 중장기계획의 ‘전략’들을 평가하게 하였고, 각 전략의 ‘세부정책과제’에 대한 우선순위를 평가할 수 있는 문항도 구성하였다. AHP 방법론을 적용한 중장기계획 정책우선순위 설문조사 체계도는 다음과 같다.



[그림 3-1] 중장기계획 정책우선순위 설문조사 체계도

설문문항은 AHP 방법론을 적용하여 쌍대비교 방식으로 구성하였고, 9점 척도를 사용하였다. 설문문의 형태와 각 척도의 의미는 다음과 같다.

[표 3-2] 쌍대비교 문항

전략, 과제, 평가 기준 (L)	절대 중요		매우 중요		중요		약간 중요		동일		약간 중요		중요		매우 중요		절대 중요	전략, 과제, 평가 기준 (R)
A	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	B

[표 3-3] 문항의 척도

중요도	정의	설명
1	동일	◆ 어떤 기준에 대하여 두 평가항목이 비슷한 공헌도를 가진다고 판단됨
3	약간 중요	◆ 경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 약간 선호됨
5	중요	◆ 경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 확실하게 선호됨
7	매우 중요	◆ 경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 강하게 선호됨
9	절대 중요	◆ 경험과 판단에 의하여 한 평가항목이 다른 평가항목보다 절대적으로 선호됨
2, 4, 6, 8	위 정의의 중간값	◆ 경험과 판단에 의한 비교값이 위 값들의 중간에 해당한다고 판단될 경우에 사용함

다. 정책우선순위 도출 방법

1) 상대적 중요도(가중치) 산출

쌍대비교를 통해 n개의 요소의 상대적 중요도(가중치)를 구하기 위해서는 ${}_nC_2$ 번의 쌍대비교가 이루어져야 한다. 쌍대비교 행렬 A는 다음과 같이 구할 수 있다.

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} & \dots & a_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \dots & a_{nn} \end{pmatrix}$$

여기서 a_{ij} 는 i번째 요소가 j번째 요소보다 몇 배 더 중요한지를 의미한다. 따라서

$a_{ii} = 1$ 이며, $a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}}$ 이다.

i번째 요소의 상대적 중요도를 w_i 라고 하면 $a_{ij} = w_i/w_j$ 라고 할 수 있고, 이를 적용하여 쌍대비교 행렬 A를 다시 표현하면 다음과 같다.

$$A = \begin{pmatrix} 1 & w_1/w_2 & w_1/w_3 & \dots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & 1 & w_2/w_3 & \dots & w_2/w_n \\ \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & w_n/w_3 & \dots & 1 \end{pmatrix}$$

이 경우 선형대수의 고유값(eigenvalue) 방법을 적용하면,

$$Aw = \lambda_{\max} w$$

로 나타낼 수 있고, 여기서 고유값(eigenvalue) $\lambda_{\max}$ 는 최대 고유값, 고유벡터(eigenvector) w 는 상대적 중요도의 행렬이 된다.

$$w = \begin{pmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \vdots \\ w_n \end{pmatrix}$$

쌍대비교 행렬이 일관성이 높을 경우 $\lambda_{\max}$ 는 n에 가까워지므로, 이를 이용해 응답의 일관성을 검정할 수 있다. 일관성은 일관성 지수(Consistency Index; CI) 또는 일관성 비율(Consistency Ratio; CR)을 활용하여 검정한다.

$$CI = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$$

$$CR = (CI / RI)$$

RI(random index)는 난수 지수로 n 에 따라 달라지는데, 그 값은 다음과 같다.

[표 3-4] RI 지수표

n	1	2	3	4	5	6	7
RI	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32

일반적으로 CR값이 0.1보다 작으면, 일관성이 유지되었다고 판단한다.

2인 이상의 응답자를 대상으로 설문조사를 실시했을 때에는 응답 결과를 통합해야 하는데, 본 연구에서는 ‘평가치 통합법’을 사용하였다. 이 방법은 각 응답자가 응답한 평가치를 기하평균으로 통합하여, 분석을 진행하는 방법이다. 기하평균을 이용하는 이유는 행렬의 역수성을 유지하기 위함이다(키노시타 에이조·오오야 타카오, 2012).

2) 우선순위 도출

AHP 방법론을 적용하여 우선순위를 도출하는 방법은 크게 상대적 우선순위 결정법(distributive mode)과 절대적 우선순위 결정법(ideal mode)으로 구분된다. 상대적 우선순위 결정법은 상위 계층의 상대적 중요도와 하위계층의 상대적 중요도를 곱하여 전체 과제의 중요도를 산출하는 방법이며, 절대적 우선순위 결정법은 우선순위를 도출하고자 하는 대안 가운데 가장 높은 중요도를 갖는 대안의 중요도로 모든 대안의 중요도를 나누어 우선순위를 산정하는 방법이다. 상대적 우선순위 결정법과 절대적 우선순위 결정법의 구체적인 내용은 다음과 같다.

가) 상대적 우선순위 결정법(distributive mode)

상대적 우선순위 결정법은 전통적인 AHP 방법론에서 활용하는 것으로, 쌍대비교 행렬에서 구한 고유벡터 행렬(eigenvector matrix) w 의 값 $w_1, w_2, \dots, w_n$ 의 값을 그대로 대안의 상대적 중요도로 사용하는 것이다. 요컨대, 상대적 우선순위 결정법은 상위 계층(전략)의 상대적 중요도와 하위계층(전략 내 과제)의 상대적 중요도를 곱하여 전체 과제의 중요도를 산출한다.

[표 3-5] 상대적 우선순위 결정법 예시

전략	전략의 중요도 (A)	과제	전략별 과제의 중요도 (B)	전체 과제의 중요도 (C) = (A) × (B)
함께 돌보고, 함께 일하는 사회	0.507	[과제1]	0.207	0.1046
		[과제2]	0.155	0.0787
		[과제3]	0.187	0.0946
		[과제4]	0.145	0.0734
		[과제5]	0.306	0.1552
함께 만들어 가는 행복한 노후	0.218	[과제6]	0.339	0.0739
		[과제7]	0.146	0.0320
		[과제8]	0.185	0.0404
		[과제9]	0.221	0.0483
		[과제10]	0.108	0.0237
인구구조 변화에 대비	0.275	[과제11]	0.639	0.1759
		[과제12]	0.361	0.0993

나) 절대적 우선순위 결정법(ideal mode)

절대적 우선순위 결정법(ideal mode)은 전통적인 AHP 방법론의 상대적 우선순위 결정법이 갖고 있는 순위역전²²⁾의 문제를 해결하기 위해 개발된 방법이다. Belton and Gear(1983)는 다른 대안이 추가되었을 때 논의의 맥락에서 벗어나는 순위역전이 발생하는 사례를 보고하면서 절대적 우선순위 결정법을 제안하였는데, 대안 가운데 가장 높은 중요도를 갖는 대안의 중요도로 모든 대안의 중요도를 나누어, 우선순위를 산정하는 방법이다. 이러한 방법을 통해, 새로운 기준이나 대안이 추가된다고 하더라도 순위역전 현상을 통제할 수 있다.

예를 들어, 상대적 우선순위 결정법을 바탕으로 과제의 중요도가 산출되었을 때, 가장 중요도가 높은 '과제5'의 중요도 0.306으로 각 과제의 중요도를 나누어, 절대적 우선순위 결정법에 의한 중요도를 산출할 수 있다.

22) 동일하거나 다른 대안이 추가되었을 때 기존 대안의 우선순위가 바뀌는 현상을 뜻한다.

[표 3-6] 절대적 우선순위 결정법 예시 1

과제	상대적 우선순위 결정법	절대적 우선순위 결정법	(계산)
[과제1]	0.207	0.674	0.207 / 0.306
[과제2]	0.155	0.507	0.155 / 0.306
[과제3]	0.187	0.610	0.187 / 0.306
[과제4]	0.145	0.473	0.145 / 0.306
[과제5]	0.306	1.000	0.306 / 0.306

절대적 우선순위 결정법을 적용하여, 다음의 예시와 같이 전체 과제의 가중치를 산출할 수 있다. 절대적 우선순위 결정법으로 산정한 중요도 값의 합은 1을 초과할 수 있는데, 최종 중요도 도출 시에 합계가 1이 되도록 환산하였다.

[표 3-7] 절대적 우선순위 결정법 예시 2

전략	전략의 중요도 (A)	과제	전략별 과제의 중요도 (B) -상대적 우선순위 결정법	전략별 과제의 중요도 (C) -절대적 우선순위 결정법	전체 과제 중요도 계산 (D) = (A) × (C)	전체 과제 중요도 (E) $E_i = \frac{D_i}{\sum_{i=1}^n D_i}$ (합계 1로 환산)
함께 돌보고, 함께 일하는 사회	0.507	[과제1]	0.207	0.674	0.3413	0.1251
		[과제2]	0.155	0.507	0.2567	0.0941
		[과제3]	0.187	0.610	0.3088	0.1132
		[과제4]	0.145	0.473	0.2395	0.0878
		[과제5]	0.306	1.000	0.5065	0.1857
함께 만들어 가는 행복한 노후	0.218	[과제6]	0.339	1.000	0.2183	0.0800
		[과제7]	0.146	0.432	0.0943	0.0346
		[과제8]	0.185	0.547	0.1193	0.0437
		[과제9]	0.221	0.653	0.1425	0.0522
		[과제10]	0.108	0.320	0.0698	0.0256
인구구조 변화에 대비	0.275	[과제11]	0.639	1.000	0.2752	0.1009
		[과제12]	0.361	0.565	0.1554	0.0570

다) 절대적 우선순위 결정법을 적용한 정책우선순위 도출

상대적 우선순위 결정법과 절대적 우선순위 결정법 적용의 구체적인 사례를 살펴보면, 어떤 방법을 적용하느냐에 따라 분석 결과에 차이가 발생할 수 있음을 알 수 있다. 김태형(2013)은 ‘대중교통전용지구 후보지 선정기준’에 대한 AHP 조사 결과 분석에서, 상대적 우선순위 결정법을 이용한 분석 결과와 절대적 우선순위 결정법을 이용한 분석 결과를 각각 제시하였다. 분석 방법에 따라 결과에 차이가 나타남을 제시하며, 가중치(중요도) 계산 시에 어떠한 방법을 적용할지에 대한 적절한 판단이 필요하다고 논의하였다. 박현(2000)도 ‘예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안’에 대해 논의하면서, 분석 방법에 따라 대안의 우선순위가 변화가 발생할 수 있음을 제시하였다.

절대적 우선순위 결정법은 상대적 우선순위 결정법에서 발생할 수 있는 순위역전의 문제를 방지하기 위한 것이지만, 순위역전 자체가 의사결정에 긍정적인지 부정적인지는 연구의 주제와 목적에 따라 상이할 수 있다. 따라서 다음과 같은 사항을 고려하여 연구에 적합한 우선순위 도출 방법을 선택할 필요가 있다.

Satty(1994)는 대안들 사이에 상호의존관계가 있는 경우나 새로운 대안이 의사결정에 포함됨에 따라 기존 대안들의 우선순위가 바뀌는 것이 현실적으로 타당한 경우에는 상대적 우선순위 결정법을, 새로운 대안이 추가되더라도 기존 대안의 우선순위가 바뀌지 않도록 해야 하는 경우에는 절대적 우선순위 결정법의 적용을 권장하였다. 또한, Satty(1987)는 AHP 방법론을 적용하는 연구자의 특성을 고려하여, 비교 시의 선호도에 대한 이해가 부족할 경우에는 상대적 우선순위 결정법을, 그렇지 않을 경우에는 절대적 우선순위 결정법을 적용할 것을 권장하였다. Millet and Satty(1999)는 의사결정자가 각 대안이 기준에 비추어 나머지 대안들을 지배하는(dominate) 정도에 관심이 있을 때에는 상대적 우선순위 결정법을, 각 대안이 정해진 기준에 얼마나 부합하는지(perform)에 관심이 있을 때에는 절대적 우선순위 결정법을 적용해야 한다고 주장하였다.

본 연구에서는 절대적 우선순위 결정법을 적용하여 분석대상 중장기계획에 포함된 정책과제의 우선순위를 도출하였다. 분석대상 중장기계획은 다수의 전략을 바탕으로 다양한 정책과제를 포함하고 있으며, 전략별로 정책과제의 수가 고르게 분포하지 않는 것으로 확인되었다. 이 경우에는 상대적 우선순위 결정법을 적용하면, 정책과제 수가 적은 전략이 높은 비중의 가중치를 갖게 될 확률이 높아짐에 따라 전략 혹은 정책과제

단위로 응답자가 선택한 가중치의 격차가 조밀하면 응답자가 평가기준 혹은 전략에서 선택한 가중치보다 포함된 과제의 수가 적은 전략에 포함된 정책과제의 우선순위가 높아지는 왜곡이 발생하게 된다. 이에 따라, 평가기준 혹은 전략 단위에서 응답자가 부여한 우선순위가 최종적인 정책우선순위 도출에 반영될 수 있도록 절대적 우선순위 결정법을 적용하였다.

3) 민감도 분석

민감도 분석은 의사결정의 주요 요소에 대한 중요도를 변화시키면서, 의사결정 결과가 그 변화에 얼마나 민감하게 변화하는지를 검증하는 과정이다. 요소들의 값을 일정한 범위 내에서 변화시켜 보고, 그러한 변화가 최종적으로 도출하는 대안의 우선순위를 얼마나 변동시키는지 살펴본다. 초기 우선순위와 변화를 가해 얻어진 우선순위의 차이가 크게 나지 않는 경우, 분석의 강건성(robustness)이 높다고 할 수 있다. 일반적으로 요소의 변화가 10% 내에서 변화할 때, 대안의 우선순위 변동이 3~4개 이내일 경우, 분석의 강건성이 높다고 판단한다.

본 연구에서는 동적 민감도 분석(Dynamic Sensitivity) 방법을 활용하여 민감도 분석을 실시하였다. 민감도 분석의 변화 요소로는 평가기준(실현가능성, 타당성, 효과성)의 중요도와 전략의 중요도를 각각 적용하여 분석하였다. 즉, 과제의 우선순위를 평가할 때 사용하는 평가기준의 중요도가 달라짐에 따라 전체 과제의 우선순위가 얼마나 변화하는지 살펴보고, 과제의 상위 범주인 전략에 대한 중요도 평가가 달라질 때 전체 과제의 우선순위가 얼마나 변화하는지 살펴보았다. 예를 들어 살펴보면, 다음과 같다.

[표 3-8] 평가기준의 중요도 변화에 대한 민감도 분석 예시

구분		상대적 중요도 변화			과제의 우선순위 변동 (상대적 우선순위 결정법)	과제의 우선순위 변동 (절대적 우선순위 결정법)
		실현가능성 (0.350)	타당성 (0.240)	효과성 (0.410)		
실현가능성	+10%	0.385	0.227	0.388	4	2
	-10%	0.315	0.253	0.432	0	4
타당성	+10%	0.339	0.264	0.397	0	2
	-10%	0.361	0.216	0.423	4	4
효과성	+10%	0.326	0.223	0.451	0	4
	-10%	0.375	0.256	0.369	4	2

평가기준인 실현가능성, 타당성, 효과성의 중요도는 0.350 : 0.240 : 0.410이다. 이 초기값에 대하여 실현가능성의 중요도에 10%를 더한 값인 0.385를 적용하면, 타당성의 중요도는 0.227, 효과성의 중요도는 0.388이 된다. 이에 따라, 평가기준의 중요도에 영향을 받는 전략의 중요도가 달라지게 되고, 과제의 최종 우선순위도 바뀌게 되는데, 그 변동의 정도가 상대적 우선순위 결정법에서는 4, 절대적 우선순위 결정법에서는 2였다.

구체적인 결과는 다음의 표와 같다. 평가기준 중요도의 변화에 의해 2, 3순위 과제와 18, 19순위 과제의 우선순위가 뒤바뀐 것을 확인할 수 있다.

[표 3-9] 실현가능성 중요도 +10% 적용 시의 우선순위 변화 예시

과제	초기값 (실현가능성 : 타당성 : 효과성) = (0.350 : 0.240 : 0.410)		실현가능성 +10% 적용 (실현가능성 : 타당성 : 효과성) = (0.385 : 0.227 : 0.388)	
	과제의 중요도 (상대적 우선순위 결정법)	순위	과제의 중요도 (상대적 우선순위 결정법)	순위
[과제1]	0.0950	3	0.0959	2
[과제2]	0.0733	5	0.0740	5
[과제3]	0.0737	4	0.0744	4
[과제4]	0.0248	16	0.0250	16
[과제5]	0.0196	19	0.0198	18
[과제6]	0.0953	2	0.0947	3
[과제7]	0.1116	1	0.1109	1
[과제8]	0.0642	7	0.0638	7
[과제9]	0.0317	14	0.0315	14
[과제10]	0.0243	17	0.0241	17
[과제11]	0.0685	6	0.0693	6
[과제12]	0.0490	10	0.0496	10
[과제13]	0.0515	9	0.0521	9
[과제14]	0.0527	8	0.0533	8
[과제15]	0.0341	13	0.0346	13
[과제16]	0.0388	12	0.0376	12
[과제17]	0.0445	11	0.0432	11
[과제18]	0.0276	15	0.0268	15
[과제19]	0.0199	18	0.0193	19

본 연구에서는 정책우선순위 도출 결과를 검증하기 위하여, 평가기준 중요도와 전략의 중요도를 적용하여 동적 민감도 분석을 실시하였다. 평가기준의 중요도와 전략의 중요도가 변화함에 따라 전체 과제와 우선순위가 얼마나 변화하는지를 파악함으로써, 분야별 전문가를 대상으로 실시한 AHP 방법론 적용 설문조사 결과의 강건성을 확인하고자 하였다.

제2절

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 정책우선순위 검토 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 응답자 특성

사회정책분야에서는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 정책우선순위를 분석하였다. 정책우선순위는 각 분야 전문가들이 참여하는 웹 기반 AHP 설문을 통해 도출하였으며 해당 설문 조사에 참여한 전문가는 모두 40명이다. 조사에 참여한 전문가들의 분야는 종합 12명(30.0%), 보건 8명(20.0%), 소득보장 7명(17.5%), 보육 6명(15.0%), 평생교육 4명(10.0%), 그리고 일가정양립 3명(7.5%) 순이다. 이상의 결과는 [표 3-10]에 요약되어 있다.

[표 3-10] 사회정책분야 응답자 특성

		사례수(명)	비율(%)
전체		40	100.0
전문 분야	보건	8	20.0
	보육	6	15.0
	소득보장	7	17.5
	일가정양립	3	7.5
	종합	12	30.0
	평생교육	4	10.0

아래에서는 전체 전문가의 응답 및 분야별 전문가의 응답을 기반으로 다양한 분석을 시행한다. 한 가지 주의할 점은 일부 분야(예: 일가정양립, 평생교육)의 경우, 전문가의 수가 매우 적다는 것이다. 따라서 이러한 분야에 대해서는 해석에 있어서 주의가 필요하다.

2 평가기준 간 분석 결과

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)을 평가하기 위한 기준은 실현가능성, 타당성, 효과성 세 가지이다. 전반적으로 전문가들은 효과성에 가장 높은 중요도(0.368)를 부여하였고, 실현가능성(0.360)과 타당성(0.272)이 그 뒤를 이었다. 다만, 효과성과 실현가능성 간 중요도의 차이는 매우 작게 나타났다.

한편, 조사 참여자들의 전문 분야별로 살펴보면 세 가지 기준의 순위에 차이가 생긴다. 먼저, 보건 분야 전문가들은 타당성과 효과성에 가장 높은 중요도(각각 0.374)를 부여하였고, 보육 전문가들은 실현가능성에 가장 높은 중요도(0.409)를 부여하였다. 소득보장 전문가들은 효과성을 가장 중시(0.391)하였고, 일가정양립 전문가들은 타당성을 가장 중시(0.455)하였다. 그리고 종합 전문가들은 효과성을 가장 중요시(0.409)하였으며, 마지막으로 평생교육 전문가들은 실현가능성을 가장 중요시(0.508)하는 경향을 보였다. 이러한 양상은 전문 분야에 따라 정책을 평가하는 기준이 달라질 수 있음을 보여준다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 전문가들을 분야별로 나누는 경우 일부 분야(예: 일가정양립, 평생교육)에는 전문가의 수가 매우 적으므로 해석에 주의가 필요하다. 이상의 내용은 [표 3-11]에 요약되어 있다.

[표 3-11] 사회정책분야 평가기준 상대적 중요도

		실현가능성	타당성	효과성
전체		0.360	0.272	0.368
전문 분야	보건	0.253	0.374	0.374
	보육	0.409	0.333	0.257
	소득보장	0.343	0.266	0.391
	일가정양립	0.273	0.455	0.272
	종합	0.382	0.209	0.409
	평생교육	0.508	0.123	0.369

3 전략 간 분석 결과

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’, ‘인구구조 변화에 대비’라는 3개의 전략으로 구성되어 있다. 아래에서는 3개의 전략 간의 우선순위를 앞서 언급한 실현가능성, 타당성, 효과성의 3가지 측면에서 살펴본다.

가. 실현가능성 측면에서 본 전략 간 분석 결과

실현가능성 측면에서 전문가들이 가장 중요하다고 판단한 전략은 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’(0.514)이다. 다음으로는 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략(0.264)과 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략(0.222)이 뒤를 이었다. 전문 분야별로 나누어 봤을 때도 6개 분야 중 보건(0.424), 보육(0.718), 소득보장(0.389), 일가정양립(0.518), 종합(0.562)의 5개 분야에서 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략의 중요성이 가장 높게 나타났다. 한편, 평생교육 분야의 전문가들은 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 가장 높은 중요도(0.539)를 부여하였다. 이상의 내용은 [표 3-12]에 정리되어 있다.

[표 3-12] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (실현가능성 측면)

		함께 돌보고, 함께 일하는 사회	함께 만들어 가는 행복한 노후	인구구조 변화에 대비
전체		0.514	0.222	0.264
전문 분야	보건	0.424	0.319	0.258
	보육	0.718	0.171	0.111
	소득보장	0.389	0.341	0.270
	일가정양립	0.518	0.208	0.274
	종합	0.562	0.167	0.271
	평생교육	0.346	0.115	0.539

나. 타당성 측면에서 본 전략 간 분석 결과

타당성 측면에서 전문가들이 가장 중요하다고 판단한 전략 역시 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’(0.491)이다. 다음으로는 실현가능성 측면과 마찬가지로 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략(0.304)과 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략(0.205)이 뒤를 이었다. 한편, 전문 분야별로는 전략의 상대적인 순위가 다르게 나타났다. 보육(0.710), 일가정양립(0.578), 종합(0.523) 전문가들은 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략에 가장 높은 중요도를 부여하였으나, 보건 전문가들은 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략을 가장 중요시하였고(0.378), 소득보장(0.449) 및 평생교육(0.480) 전문가들은 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 가장 높은 중요도를 부여하였다. 이상의 내용은 [표 3-13]에 정리되어 있다.

[표 3-13] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (타당성 측면)

		함께 돌보고, 함께 일하는 사회	함께 만들어 가는 행복한 노후	인구구조 변화에 대비
전체		0.491	0.205	0.304
전문 분야	보건	0.323	0.378	0.299
	보육	0.710	0.176	0.114
	소득보장	0.386	0.165	0.449
	일가정양립	0.578	0.231	0.192
	종합	0.523	0.159	0.317
	평생교육	0.403	0.117	0.480

다. 효과성 측면에서 본 전략 간 분석 결과

효과성 측면에서의 전략의 상대적 중요도 순위는 실현가능성 측면에서의 순위와 동일하게 나타났다. 전문가들은 전체적으로 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략에 가장 높은 중요도(0.514)를 부여하였다. 또한, 전문 분야별로 살펴봤을 때도 보건(0.438), 보육(0.688), 소득보장(0.357), 일가정양립(0.610), 종합(0.581) 분야 전문가들은 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략을 가장 중요한 전략으로 꼽았다. 반면, 평생교육 전문가들은 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 가장 높은 중요도(0.518)를 부여하였다. 이상의 내용은 [표 3-14]에 정리되어 있다.

[표 3-14] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (효과성 측면)

		함께 돌보고, 함께 일하는 사회	함께 만들어 가는 행복한 노후	인구구조 변화에 대비
전체		0.514	0.228	0.258
전문 분야	보건	0.438	0.329	0.233
	보육	0.688	0.198	0.114
	소득보장	0.357	0.293	0.350
	일가정양립	0.610	0.221	0.169
	종합	0.581	0.160	0.259
	평생교육	0.325	0.158	0.518

라. 전략의 종합적 중요도

다음으로는 지금까지 살펴본 평가기준별 중요도 결과를 바탕으로 전략의 상대적 중요도를 도출하였다. 전략의 집합을 I , 평가기준의 집합을 J , 각 전략을 i , 각 평가기준을 j 로 표기한다면($i \in I, j \in J$) 전략 i 의 상대적 중요도 S_i 는 다음의 수식에 따라 도출할 수 있다.

$$S_i = \sum_{j \in J} w_j \times S_i^j,$$

w_j 는 평가기준 j 의 상대적 중요도를 나타내고, S_i^j 는 평가기준 j 에 따른 전략 i 의 상대적 중요도를 나타낸다. 따라서 평가기준의 상대적 중요도는 일종의 가중치라고 볼 수 있다.

이와 같은 방식에 따라 도출한 전략의 상대적 중요도는 [표 3-15]와 같다. 3가지 평가기준 모두에서 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략의 상대적 중요도가 가장 높게 나타났던 만큼 전략의 종합적 중요도에서도 해당 전략의 상대적 중요도가 가장 높게 (0.507) 나타나고 있다. 다음으로는 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략(0.275)과 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략(0.218)이 뒤를 이었다. 모든 평가기준에서 전략의 우선순위가 같았기 때문에 종합적 중요도의 순위 역시 이와 동일하게 나타난다.

한편, 전문 분야별로 나누어 살펴보면 보건(0.395), 보육(0.705), 소득보장(0.378), 일가정양립(0.569), 종합(0.556) 분야에서는 모두 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략의 상대적 중요도가 가장 높게 나타났다. 반면, 평생교육 분야에서는 ‘인구구조

변화에 대비' 전략의 중요도가 가장 높게 나타났다(0.518). 각 평가기준별로 살펴볼 때 '함께 돌보고, 함께 일하는 사회' 전략의 상대적 중요도가 대부분 가장 높은 것으로 나타났다는 점을 상기한다면 이와 같은 결과는 매우 자연스럽다고 볼 수 있다.

[표 3-15] 사회정책분야 전략의 상대적 중요도 (종합)

		함께 돌보고, 함께 일하는 사회	함께 만들어 가는 행복한 노후	인구구조 변화에 대비
전체		0.507	0.218	0.275
전문 분야	보건	0.395	0.342	0.263
	보육	0.705	0.182	0.113
	소득보장	0.378	0.266	0.356
	일가정양립	0.569	0.220	0.211
	종합	0.556	0.162	0.282
	평생교육	0.358	0.130	0.512

4 전략별 과제 간 분석 결과

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 '함께 돌보고, 함께 일하는 사회', '함께 만들어 가는 행복한 노후', '인구구조 변화에 대비'라는 3가지의 전략으로 구성되어 있고, 각각의 전략은 여러 가지의 과제로 구성되어 있다. 따라서 아래에서는 전략별로 이를 구성하는 과제들의 상대적 중요도를 살펴보기로 한다.

가. '함께 돌보고, 함께 일하는 사회' 전략의 과제

'함께 돌보고, 함께 일하는 사회' 전략은 '(비용) 출산/양육비 부담 최소화', '(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화', '(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축', '(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성', '(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성'의 5가지 과제로 구성되어 있다. 이들 과제의 상대적 중요도는 [표 3-16]에 정리되어 있다.

전체적으로 볼 때 5가지의 과제 중에서 '(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반조성' 과제가 가장 높은 중요성(0.306)을 가진 것으로 나타났다. 두 번째로 높은 중요도를 가진

과제는 ‘(비용) 출산/양육비 부담 최소화’(0.207) 과제로 나타났다. 다음으로는 ‘(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’(0.187), ‘(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화’(0.155), ‘(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’(0.145) 과제가 뒤를 이었다. 전문 분야별로 살펴보면 ‘(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반조성’ 과제는 보건(0.319), 소득보장(0.466), 종합(0.340) 분야 전문가들에게서 가장 높은 중요도를 받았고, ‘(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화’ 과제는 보육(0.250), 일가정양립(0.258) 전문가들로부터 가장 높은 점수를 받았다. ‘(비용) 출산/양육비 부담 최소화’ 과제는 평생교육 전문가들에게 가장 중요한 과제(0.324)로 꼽혔다. ‘(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’ 및 ‘(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’ 과제가 가장 중요한 과제로 꼽힌 전문 분야는 없었다.

[표 3-16] ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략 과제의 상대적 중요도

		(비용) 출산/양육비 부담 최소화	(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반조성
전체		0.207	0.155	0.187	0.145	0.306
전문 분야	보건	0.184	0.152	0.220	0.126	0.319
	보육	0.239	0.250	0.177	0.169	0.165
	소득보장	0.176	0.103	0.108	0.148	0.466
	일가정양립	0.083	0.258	0.257	0.240	0.162
	종합	0.213	0.132	0.187	0.127	0.340
	평생교육	0.324	0.117	0.195	0.098	0.266

나. ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략의 과제

‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략은 ‘(소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화’, ‘(준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원’, ‘(참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대’, ‘(건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)’, ‘(마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련’의 5가지 과제로 구성되어 있다. 이들 과제의 상대적 중요도는 [표 3-17]에 나타난 바와 같다.

[표 3-17] '함께 만들어 가는 행복한 노후' 전략 과제의 상대적 중요도

		(소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	(준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	(참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	(건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	(마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련
전체		0.339	0.146	0.185	0.221	0.108
전문 분야	보건	0.284	0.100	0.131	0.371	0.115
	보육	0.248	0.196	0.292	0.162	0.102
	소득보장	0.432	0.144	0.153	0.178	0.094
	일가정양립	0.220	0.221	0.245	0.194	0.121
	종합	0.432	0.104	0.155	0.212	0.098
	평생교육	0.219	0.286	0.233	0.151	0.112

전체적으로 볼 때 5가지 과제 중에서 '(소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화' 과제가 가장 높은 중요도(0.339)를 가진 것으로 나타났다. 두 번째로 높은 중요도를 가진 과제는 '(건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)' (0.221) 과제인 것으로 나타났다. 다음으로는 '(참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대' (0.185), '(준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원' (0.146), '(마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련' (0.108) 과제가 뒤를 이었다. 전문 분야별로 살펴보면 소득보장(0.432), 종합(0.432) 전문가들은 '(소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화' 과제를 가장 중요한 과제로 꼽았고, 보건(0.371) 전문가들은 '(건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)' 과제를 가장 중요한 과제로 보았다. 보육(0.292), 일가정양립(0.245) 전문가들은 '(참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대' 과제에 가장 높은 중요도를 부여하였고, 평생교육 (0.286) 전문가들은 '(준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원' 과제를 가장 중요한 과제로 꼽았다. '(마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련' 과제가 가장 중요한 과제로 꼽힌 전문 분야는 없었다.

다. '인구구조 변화에 대비' 전략의 과제

'인구구조 변화에 대비' 전략은 '사회 시스템 및 지역' 과제와 '인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선'의 2가지 과제로 구성되어 있다. 이들 과제의 상대적 중요도는 [표 3-18]에 정리된 바와 같다.

[표 3-18] '인구구조 변화에 대비' 전략 과제의 상대적 중요도

		사회 시스템 및 지역	인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선
전체		0.639	0.361
전문 분야	보건	0.694	0.306
	보육	0.742	0.258
	소득보장	0.474	0.526
	일가정양립	0.750	0.250
	종합	0.698	0.302
	평생교육	0.340	0.660

전체적으로 2가지 과제 중에서 '사회 시스템 및 지역' 과제가 더 높은 중요도(0.639)를 가진 것으로 나타났다. '인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선' 과제는 이보다 낮은 점수(0.361)를 받았다. 전문 분야별로 살펴보면 보건(0.694), 보육(0.742), 일가정양립(0.750), 종합(0.698) 분야 전문가들은 '사회 시스템 및 지역' 과제를 더욱 중요하게 생각하였고, 소득보장(0.526) 및 평생교육(0.660) 전문가들은 '인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선' 과제를 더욱 중요한 과제로 꼽았다.

5 전체 과제 우선순위 분석

다음으로는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)에 포함된 모든 개별 과제들을 대상으로 우선순위를 도출하도록 한다. 우선순위는 절대적 우선순위 결정법에 따라 산출하였다. 절대적 우선순위 결정법은 순위역전²³⁾ 문제를 방지할 수 있다는 장점이 있다.

전략 i 에 속한 과제의 집합을 K_i , 해당 전략에 속한 각 과제를 k_i , 해당 전략 내에서 과제 k_i 의 중요도를 R_{k_i} 라고 표기하면, 절대적 우선순위를 도출하기 위하여 먼저 각 과제의 중요도를 해당 전략에 속한 과제 중 가장 높은 중요도를 가진 과제의 중요도로 나누어준다. 이는 일종의 표준화(normalization)로 볼 수 있다. 이렇게 계산한 값을 $\hat{R}_{k_i}$ 으로 표기한다면, $\hat{R}_{k_i}$ 은 다음과 같이 표현할 수 있다.

23) 동일하거나 다른 대안이 추가되었을 때 기존 대안의 우선순위가 바뀌는 현상

$$\hat{R}_{k_i} = \frac{R_{k_i}}{\max_{k'_i \in K_i} R_{k'_i}}.$$

$\hat{R}_{k_i}$ 은 $R_{k_i} = \max_{k'_i \in K_i} R_{k'_i}$ 인 경우 1의 값을 갖고, 이를 제외한 경우에는 0과 1 사이의 값을 갖는다($0 \leq \hat{R}_{k_i} \leq 1$). 한편, $\hat{R}_{k_i}$ 은 전략 i 에 의존하므로, 전략 $i' (\in I)$ 에 포함된 과제의 표준화된 중요도와는 직접 비교할 수 없다. 따라서 전략에 구애받지 않고 각 과제를 비교하기 위해 전략별로 표준화된 중요도에 해당 전략의 중요도 S_i 를 곱하여 준다. 이렇게 계산한 값 $S_i \times \hat{R}_{k_i}$ 을 이용하면 서로 다른 전략에 속한 과제들을 비교할 수 있다. 다만, 이렇게 계산한 중요도의 값은 총합이 1을 초과하게 되는데, 본 보고서에서는 이들의 합이 1이 되도록 조정하였다. 따라서 본 보고서에서 서로 다른 전략에 속한 과제들을 비교하기 위해 사용하는 과제의 중요도 $\tilde{R}_{k_i}$ 는 다음과 같다:

$$\tilde{R}_{k_i} = \frac{S_i \times \hat{R}_{k_i}}{\sum_{i' \in I} \sum_{k'_i \in K_{i'}} S_{i'} \times \hat{R}_{k'_i}}$$

위의 식은 중요도의 총합이 1이 되도록 조정하는 과정이므로 중요도의 크기에는 영향을 미치지만, 중요도의 순서에는 영향을 미치지 않는다. 중요도의 순서는 $S_i \times \hat{R}_{k_i}$ 의 식에서 결정되므로 중요도의 순서에 영향을 미치는 두 가지 요소는 전략의 중요성과 전략 내 개별 과제의 표준화된 중요도이다. 전략의 중요성 S_i 는 실현가능성, 타당성, 효과성의 측면에서의 중요도를 바탕으로 도출한 전략의 상대적 중요도(총합)를 사용한다. 한편, 표준화된 중요도 $\hat{R}_{k_i}$ 의 경우에는 전략 내 개별 과제의 중요도 R_{k_i} 와 전략 내의 개별 과제 중 중요도가 가장 큰 과제의 중요도 $\max_{k'_i \in K_i} R_{k'_i}$ 의 상대적인 크기에 의존한다. 따라서 전략 내 개별 과제들의 중요도가 서로 비슷한 경우에는 $\hat{R}_{k_i}$ 의 값이 전반적으로 1에 가까운 값을 가지게 되지만, $\max_{k'_i \in K_i} R_{k'_i}$ 가 상대적으로 매우 큰 경우에는 $\hat{R}_{k_i}$ 의 값이 대부분 0에 가까운 값으로 나타나게 된다.

아래에서는 절대적 우선순위 결정법에 따라 계산한 과제의 중요도를 바탕으로 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)에 포함된 과제의 중요도를 비교한다.

가. 전체 전문가 결과

전체 전문가의 응답을 바탕으로 전체 과제의 우선순위를 산출한 결과는 [표 3-19]에 정리되어 있다. 각 전략의 중요성 S_i 는 [표 3-15]에 제시된 전략의 상대적 중요도에서 전체 전문가의 응답을 종합한 결과를 사용하였고, 각 전략 내 과제의 상대적 중요도는 [표 3-16]~[표 3-18]에 제시된 전략별 과제의 상대적 중요도 중에서 전체 전문가의 응답을 종합한 결과를 사용하였다.

[표 3-19]에 나타난 결과를 살펴보면, 우선 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’에 포함된 과제들이 모두 상위권(6위 이내)에 있음을 볼 수 있다. 이는 해당 전략의 중요도가 0.507로 다른 두 전략의 중요도(0.218, 0.275)보다 상당히 크기 때문이다. 이에 따라 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’에 속한 ‘(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반 조성’ 과제가 전체 과제 중에서 가장 높은 중요도(0.1857)를 가지는 것으로 나타났다. 그리고 이와 같은 전략에 속한 ‘(비용) 출산/양육비 부담 최소화’ 과제(0.1251)와 ‘(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’ 과제(0.1132)가 뒤를 이었다.

한편, ‘인구구조 변화에 대비’ 전략(전략 중요도: 0.275)은 두 개의 과제를 포함하고 있는데, 둘 중에서 높은 중요도를 가진 ‘사회 시스템 및 지역’ 과제(0.1009)가 기본계획에서 4번째 우선순위를 가지는 것으로 나타났다. 3가지 전략 중에서 가장 낮은 중요도(0.218)를 보였던 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략에 포함된 개별 과제들의 경우에는 전체 12개의 과제 중에서 7위~12위에 분포되었다. 이 가운데 해당 전략 내에서 가장 높은 중요도를 보였던 ‘(소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화’ 과제가 7위에 해당하는 것으로 나타났다.

[표 3-19] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (전체 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제5] (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성	0.1857
2	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제1] (비용) 출산/양육비 부담 최소화	0.1251
3	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제3] (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	0.1132
4	인구구조 변화에 대비	♦ [과제11] 사회 시스템 및 지역	0.1009
5	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제2] (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	0.0941
6	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제4] (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	0.0878
7	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제6] (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	0.0800
8	인구구조 변화에 대비	♦ [과제12] 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	0.0570
9	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제9] (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	0.0522
10	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제8] (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	0.0437
11	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제7] (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	0.0346
12	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제10] (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	0.0256

나. 전문가 분야에 따른 결과

아래에서는 전문 분야별로 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)에 속한 전체 과제의 상대적 중요도를 도출하고, 이 결과를 전체 전문가의 응답을 바탕으로 도출한 결과와 비교한다. 전체 전문가를 대상으로 상대적 중요도를 도출하는 경우와 마찬가지로 각 전략의 중요성 S_i 는 [표 3-20]에 제시된 전략의 상대적 중요도 중 해당 전문 분야의 중요도를 사용하였고, 각 전략 내 과제의 상대적 중요도는 [표 3-16]~[표 3-18]에 제시된 전략별 과제의 상대적 중요도 중 해당 전문 분야의 중요도를 사용하였다.

1) 보건

보건 분야 전문가들의 응답을 바탕으로 한 전체 과제의 우선순위는 [표 3-20]에 정리되어 있다. 전체 전문가의 응답을 바탕으로 한 [표 3-19]과 비교했을 때 두드러지는 점은 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략에 속한 개별 과제들의 순위가 상대적으로 높다는 것이다. 해당 전략에 속한 과제 중 두 과제의 우선순위가 각각 2위와 5위에 해당하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 보건 분야 전문가들이 부여한 전략의 상대적 중요도 및 전략 내 과제의 중요도가 전체 전문가들이 부여한 중요도와 유의미하게 다르기 때문이다. 전략의 상대적 중요도의 경우, 전체 전문가를 대상으로 하였을 때는 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략 및 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략의 중요도가 각각 0.507, 0.218이었지만, 보건 전문가들만을 대상으로 하였을 때는 각각 0.395, 0.342로 차이가 매우 작은 것으로 나타났다. 또한, 각 전략에 속한 과제의 상대적 중요도에서도 다른 과제의 경우 큰 차이는 없었으나 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략에 속한 ‘(건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)’ 과제의 경우에는 전체 전문가를 대상으로 하였을 때는 0.221의 중요도를 보인 반면, 보건 전문가만을 대상으로 하였을 때는 이보다 상당히 높은 0.371의 중요도를 보였다. 이에 따라 해당 과제는 전체 전문가를 대상으로 하였을 때는 전체 12개의 과제 중 9번째의 우선순위를 가진 것으로 나타났으나, 보건 전문가만을 대상으로 하였을 때는 2번째의 우선순위를 차지하게 되었다. 한편, 동일 과제에 속한 ‘(소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화’ 과제의 경우 전략 내 과제의 상대적 중요도에서는 보육 전문가만을 대상으로 한 점수가 전체 전문가를 대상으로 한 점수보다 낮았으나 전략 중요도의 상대적 차이가 더 크게 반영되어서 순위가 7위(전체 전문가)에서 5위(보건 전문가)로 올라갔다.

이 외에도 각 전략에 속한 과제의 중요도 순서가 바뀔 것으로 인해 중요도의 순서에 변동이 생겼다. 전체 전문가의 응답을 바탕으로 한 결과와 마찬가지로 ‘(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반 조성’ 과제(0.1555)가 가장 높은 중요도를 갖는 것으로 나타났으며, ‘(건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)’ 과제(0.1345)와 ‘(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’ 과제(0.1072)가 뒤를 이었다. ‘(건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)’ 과제의 순위가 크게 오른 것은 전문 분야별로 중요하게 여기는 전략 및 과제가 크게 다를 수 있음을 보여주는 좋은 예라고 볼 수 있다.

[표 3-20] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (보건 분야 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제5] (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성	0.1555
2	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제9] (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	0.1345
3	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제3] (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	0.1072
4	인구구조 변화에 대비	♦ [과제11] 사회 시스템 및 지역	0.1036
5	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제6] (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	0.1029
6	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제1] (비용) 출산/양육비 부담 최소화	0.0899
7	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제2] (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	0.0742
8	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제4] (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	0.0613
9	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제8] (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	0.0475
10	인구구조 변화에 대비	♦ [과제12] 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	0.0456
11	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제10] (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	0.0416
12	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제7] (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	0.0362

2) 보육

보육 전문가들의 응답을 토대로 산출한 전체 과제의 우선순위는 [표 3-21]와 같다. 전체 전문가를 대상으로 한 결과와 비교했을 때 특징적인 사항은 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 포함된 과제들의 순위가 4위와 8위에서 9위와 12위로 하락한 것이다. 이러한 현상은 보육 분야 전문가들을 대상으로 한 전략의 중요도에서 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략의 중요도(0.705)는 전체 전문가의 경우(0.507)에 비해 매우 높아진 반면, ‘인구구조 변화에 대비’ 전략의 중요도(0.113)는 전체 전문가의 경우(0.275)에 비해

상당히 낮아졌기 때문이라고 볼 수 있다. 반면 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략에 속한 5개의 과제는 전략의 높은 중요도(0.705)에 힘입어 1위~5위를 차지하였다.

개별 과제의 순위를 살펴보면 전체 전문가를 대상으로 한 우선순위에서 5위에 있었던 ‘(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화’ 과제가 1위로 올라온 것을 볼 수 있다. 이는 보육 분야 전문가들을 대상으로 도출한 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략 내에 있는 과제들의 상대적 중요도의 순서가 전체 전문가를 대상으로 한 순서와 상당히 다르기 때문이다. 가장 큰 차이는 전체 전문가를 대상으로 하였을 때 가장 높은 중요도를 받았던 ‘(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반조성’ 과제가 보육 전문가들을 대상으로 하였을 때는 가장 낮은 중요도를 받은 반면, 전체 전문가를 대상으로 하였을 때 4번째 중요도를 받았던 ‘(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화’ 과제는 보육 전문가를 대상으로 하였을 때는 가장 높은 중요도를 받았다. 이에 따라 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략에 속한 과제들이 1위~5위에 자리한 가운데 과제들의 우선순위 순서에는 다소 변동이 생기게 되었다.

전체적인 우선순위를 살펴보면 앞서 언급한 바와 같이 ‘(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반 조성’ 과제가 가장 높은 중요도(0.1963)를 기록하였고, 다음으로는 전체 전문가를 대상으로 한 결과와 마찬가지로 ‘(비용) 출산/양육비 부담 최소화’ 과제(0.1879)와 ‘(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’ 과제(0.1387)가 그 뒤를 이었다. 가장 높은 중요도를 부여받은 과제가 ‘(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화’ 과제라는 점은 전문가의 분야가 가장 중요한 과제의 선정에 큰 영향을 미친다는 점을 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

[표 3-21] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (보육 분야 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제2] (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	0.1963
2	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제1] (비용) 출산/양육비 부담 최소화	0.1879
3	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제3] (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	0.1387
4	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제4] (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	0.1327

순위	전략	과제	상대적 중요도
5	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제5] (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성	0.1293
6	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제8] (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	0.0505
7	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제6] (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	0.0428
8	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제7] (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	0.0338
9	인구구조 변화에 대비	♦ [과제11] 사회 시스템 및 지역	0.0315
10	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제9] (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	0.0279
11	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제10] (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	0.0177
12	인구구조 변화에 대비	♦ [과제12] 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	0.0109

3) 소득보장

소득보장 전문가들의 응답을 토대로 작성한 전체 과제 우선순위는 [표 3-22]와 같다. 전체 전문가를 대상으로 한 결과와 비교했을 때 특징적인 점은 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 속한 2개의 과제가 각각 2위와 3위를 기록하고 있다는 점, 그리고 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략과 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략에 속한 과제들의 순서가 1위부터 12위까지 고르게 분포되어 있다는 점이다. 이러한 결과가 도출된 이유는 먼저 소득보장 전문가들의 응답에 기초한 3가지 전략의 상대적 중요도가 상당히 비슷하다는 데에 있다. ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략은 가장 높은 중요도(0.378)를 기록하고 있지만 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략의 중요도(0.356)와 별다른 차이는 없으며, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략의 중요도(0.220) 역시 큰 격차를 보이지는 않는다. 다음으로, ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 속한 두 과제의 중요도는 상당히 비슷하므로 두 과제의 표준화된 중요도는 1 또는 1에 상당히 가까운 값을 갖는다. 이에 비해 다른 두 전략에 속한 과제들의 중요도는 전략 내 중요도 1위 과제(‘(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반조성’, ‘(소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화’)의 중요도와 다른 과제의 중요도가 상당한 격차를 보인다. 따라서 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 속한 과제들은

높은 중요도를 부여받게 되고, 다른 두 전략에 속한 과제들의 중요도는 상당히 고른 분포를 보이게 된다.

전체적인 우선순위를 살펴보면 ‘(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반 조성’ 과제가 가장 높은 중요도(0.1794)를 가진 것으로 나타난 가운데, ‘인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선’ 과제(0.1693)와 ‘사회 시스템 및 지역’ 과제(0.1527)가 뒤를 이었다. 이외에도 전반적으로 소득, 비용 등 경제적인 측면과 관련된 과제들이 상대적으로 높은 우선순위를 부여받은 것으로 나타났다.

[표 3-22] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (소득보장 분야 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제5] (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성	0.1794
2	인구구조 변화에 대비	◆ [과제12] 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	0.1693
3	인구구조 변화에 대비	◆ [과제11] 사회 시스템 및 지역	0.1527
4	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제6] (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	0.1265
5	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제1] (비용) 출산/양육비 부담 최소화	0.0677
6	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제4] (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	0.0570
7	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제9] (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	0.0519
8	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제8] (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	0.0447
9	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제7] (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	0.0422
10	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제3] (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	0.0414
11	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제2] (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	0.0397
12	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제10] (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	0.0274

4) 일가정양립

일가정양립 분야 전문가들의 응답을 토대로 산출한 전체 과제 우선순위는 [표 3-23]에 정리되어 있다. 전략을 기준으로 살펴보면 전반적인 양상은 전체 전문가들을 대상으로 한 결과와 크게 다르지는 않으나, ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 속한 과제들의 순위가 낮아졌고, 이 중 ‘인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선’ 과제의 순위가 12위를 기록하였다(전체 전문가 기준 8위). 이는 일가정양립 전문가들을 대상으로 도출한 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략의 중요도가 다소 하락(0.275 → 0.211)한 것, 그리고 전체 전문가들을 대상으로 도출한 결과와 비교했을 때 ‘사회 시스템 및 지역’ 과제 대비 ‘인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선’ 과제의 중요도가 하락(0.361/0.639 → 0.250/0.750)한 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

한편, 개별 과제를 기준으로 살펴보면 전체 전문가들을 대상으로 한 결과와 상당한 차이가 보이는데, 이는 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 및 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략 내 개별 과제의 중요도의 순서가 전체 전문가를 대상으로 한 순서와 많은 차이가 있기 때문이다. 전체적으로는 ‘(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화’ 과제(0.1680)가 가장 높은 우선순위를 가진 것으로 나타났다. 그리고 ‘(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’ 과제(0.1673)와 ‘(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’ 과제(0.1562)가 근소한 차이로 뒤를 이었다. 전체 전문가를 대상으로 하였을 때 가장 높은 우선순위를 보였던 상위 3개의 과제 중에서 여전히 3위 안에 들어가 있는 과제는 ‘(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’ 과제가 유일한 반면, 전체 전문가를 대상으로 한 결과에서 2위를 차지하였던 ‘(비용) 출산/양육비 부담 최소화’ 과제는 9위로 떨어졌다.

[표 3-23] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (일가정양립 분야 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제2] (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	0.1680
2	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제3] (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	0.1673
3	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제4] (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	0.1562

순위	전략	과제	상대적 중요도
4	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제5] (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성	0.1057
5	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제8] (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	0.0650
6	인구구조 변화에 대비	♦ [과제11] 사회 시스템 및 지역	0.0625
7	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제7] (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	0.0585
8	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제6] (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	0.0583
9	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제1] (비용) 출산/양육비 부담 최소화	0.0543
10	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제9] (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	0.0514
11	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제10] (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	0.0320
12	인구구조 변화에 대비	♦ [과제12] 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	0.0208

5) 종합

종합 전문가들의 응답을 바탕으로 도출한 전체 과제 우선순위는 [표 3-24]에 제시되어 있다. 산출된 중요도의 순서는 전체 전문가의 응답을 토대로 도출한 전체 과제의 중요도 순서와 정확하게 일치한다.

[표 3-24] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (종합 분야 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제5] (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성	0.2300
2	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제1] (비용) 출산/양육비 부담 최소화	0.1444
3	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제3] (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	0.1269

순위	전략	과제	상대적 중요도
4	인구구조 변화에 대비	♦ [과제11] 사회 시스템 및 지역	0.1168
5	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제2] (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	0.0897
6	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	♦ [과제4] (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	0.0860
7	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제6] (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	0.0672
8	인구구조 변화에 대비	♦ [과제12] 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	0.0506
9	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제9] (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	0.0329
10	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제8] (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	0.0241
11	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제7] (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	0.0161
12	함께 만들어 가는 행복한 노후	♦ [과제10] (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	0.0152

6) 평생교육

평생교육 전문가들의 응답을 토대로 도출한 전체 과제의 우선순위는 [표 3-25]에 정리되어 있다. 전략 수준에서 봤을 때 가장 두드러지는 점은 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 속한 2가지 과제가 1위와 4위에 있다는 점이다. 이는 전체 전문가 및 다른 전문 분야와 달리 평생교육 전문가들은 세 가지 전략 중에서 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략에 가장 높은 점수를 주었기 때문이다. 다른 두 전략 중에서는 전체 전문가를 대상으로 한 결과와 마찬가지로 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략이 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략보다 높은 중요도를 기록하였고, 이에 따라 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’ 전략에 속한 과제들은 대부분 상위권에 분포하는 반면, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략에 포함된 과제들은 대부분 하위권에 분포하고 있다.

개별 과제의 수준에서 살펴보면, 각 전략 내 과제의 중요도 순서가 전체 전문가의 응답을 토대로 산출한 중요도 순서와 약간의 차이를 보인다. 예를 들어, ‘인구구조 변화에

대비' 전략에서는 '인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선' 과제가 '사회 시스템 및 지역' 과제보다 높은 중요도를 부여받았다. 또한, '함께 만들어 가는 행복한 노후' 전략에 속한 '(준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원' 과제는 전체 전문가를 대상으로 하였을 때는 해당 전략에서 4위를 차지하였지만 평생교육 전문가만을 대상으로 하였을 때는 해당 전략 내에서 가장 높은 중요도를 기록하였다. 이러한 차이는 전체 우선순위에 반영되었다. 전체 수준에서는 '인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선' 과제가 가장 높은 중요도(0.2191)를 가진 것으로 나타났고, '(비용) 출산/양육비 부담 최소화' 과제(0.1533)와 '(기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반 조성' 과제가 그 뒤를 이었다.

[표 3-25] 사회정책분야 전체 과제 우선순위 (평생교육 분야 전문가)

순위	전략	과제	상대적 중요도
1	인구구조 변화에 대비	◆ [과제12] 인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선	0.2191
2	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제1] (비용) 출산/양육비 부담 최소화	0.1533
3	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제5] (기반) 2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성	0.1259
4	인구구조 변화에 대비	◆ [과제11] 사회 시스템 및 지역	0.1127
5	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제3] (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축	0.0925
6	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제7] (준비) 신중년, 새로운 인생 출발 지원	0.0556
7	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제2] (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	0.0556
8	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	◆ [과제4] (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	0.0464
9	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제8] (참여) 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대	0.0453
10	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제6] (소득) 다층적 노후 소득 보장 체계 내실화	0.0425
11	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제9] (건강) 지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)	0.0293
12	함께 만들어 가는 행복한 노후	◆ [과제10] (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	0.0217

6 민감도 분석

가. 평가기준의 중요도 변화에 대한 민감도 분석

[표 3-26]에는 평가기준(실현가능성, 타당성, 효과성)의 중요도를 변화시킬 때 전체 과제의 우선순위가 얼마나 변화하는지 정리되어 있다. 예를 들어, 첫 두 행에서는 실현가능성을 각각 +10%, -10% 변화시키고, 다른 두 기준은 이에 맞추어 변화시킨 후, 이를 적용하였을 때 산출한 과제의 우선순위가 기존의 우선순위와 어떻게 다른지 살펴보았다. 그 결과, 각각의 기준이 $\pm 10\%$ 씩 변하더라도 과제의 우선순위에는 변동이 전혀 생기지 않는 것으로 나타났다. 따라서 평가기준의 중요도 변화에 대해서는 결과의 강건성이 매우 높다고 볼 수 있다.

[표 3-26] 사회정책분야 평가기준의 중요도 변화에 대한 민감도 분석

구분		상대적 중요도 변화			과제의 우선순위 변동
		실현가능성 (0.360)	타당성 (0.272)	효과성 (0.368)	
실현가능성	+10%	0.396	0.257	0.347	0
	-10%	0.324	0.287	0.388	0
타당성	+10%	0.347	0.299	0.354	0
	-10%	0.374	0.245	0.381	0
효과성	+10%	0.339	0.256	0.404	0
	-10%	0.381	0.288	0.331	0

나. 전략의 중요도 변화에 대한 민감도 분석

[표 3-27]에서는 각 전략의 중요도가 $\pm 10\%$ 씩 변화할 때 전체 과제의 우선순위가 얼마나 변하는지를 보여주고 있다. 전략A는 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’, 전략B는 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’, 전략C는 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략을 나타낸다.

결과를 살펴보면, ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략과 ‘인구구조 변화에 대비’ 전략의 중요도가 각각 10% 하락할 때 총 5개 과제의 우선순위가 변동하는 것을 알 수 있다. 다음으로, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략의 중요도가 10% 상승하는 경우 총 4개 과제의 우선순위가 변동하고, ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 전략의 중요도가

10% 상승할 때 3개 과제의 우선순위가 바뀌며, ‘인구구조 변화에 대비’ 전략의 중요도가 10% 상승할 때 2개 과제의 우선순위가 변동한다. 한편, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 전략의 중요도가 10% 하락하는 경우는 과제의 우선순위에 변동이 없는 것으로 나타났다. 따라서 전반적으로 전략의 중요도 변화에 관한 결과의 강건성은 준수하다고 볼 수 있다. 다만, 일부의 경우에는 전략의 중요도 변화에 따라 결과가 어느 정도 바뀔 수 있다는 점을 인지해야 할 것으로 보인다.

[표 3-27] 사회정책분야 전략의 중요도 변화에 대한 민감도 분석

구분		상대적 중요도 변화			과제의 우선순위 변동
		전략A (0.507)	전략B (0.218)	전략C (0.275)	
전략A	+10%	0.557	0.196	0.247	3
	-10%	0.456	0.241	0.303	5
전략B	+10%	0.492	0.240	0.268	4
	-10%	0.521	0.196	0.283	0
전략C	+10%	0.487	0.210	0.303	2
	-10%	0.526	0.227	0.248	5

제3절

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)의 추진전략 논의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 부분은 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) 내 정책 사이의 우선순위 결정을 위해 인구, 고령화 분야의 전문가를 대상으로 실시한 계층화 분석법(Antalytic Hierarchy Process: AHP)의 결과를 활용하여 정책 수립 및 활용의 방안을 제시하고자 한다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)에 제시된 다양한 정책의 우선순위를 도출하기 위하여 총 40명의 분야별 전문가를 대상으로 AHP 분석을 실시하였다. 조사 참여 전문가는 종합(12명, 30.0%), 보건 (8명, 20.0%), 소득보장 (7명, 17.5%), 보육 (6명, 15.0%), 평생교육 (4명, 10.0%), 일·가정 양립 (3명, 7.5%) 순이다. 그러나 전문가의 분야가 다양하고 특정 분야의 전문가 숫자가 적기 때문에 해석에 있어 주의가 요구된다. 특히, 해당 분야 전문가의 관점에서 본인 연구 분야의 우선순위를 높게 배정할 가능성도 존재하기에 결과의 일반화에 있어 주의가 요구된다.

1 전략 간 분석 결과 및 추진전략

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)이 제시하는 정책들에 대해 전문가들은 실현 가능성, 타당성, 효과성의 세 가지 기준을 활용하여 평가하였다. 평가자들은 정책의 효과성을 가장 중요하게 생각하였으며, 실현가능성과 타당성은 낮은 순서이지만 비슷한 수준으로 중요도를 평가하였다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)은 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’, ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’, ‘인구구조 변화에 대비’라는 3개의 추진 영역으로 구성되어 있다. 이 부분에서는 3개 추진 영역에 있어 전문가 응답을 실현가능성, 타당성, 효과성의 3가지 측면에서 살펴보고 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)에서 언급하고 있는 정책들과의 관계를 살펴보고자 한다.

가. 3개 추진 영역에 있어 상대적 중요도

이전 절(정책우선순위 검토 결과)에 따르면 가능성, 타당성, 효과성의 3가지를 기준으로 하였을 때 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’의 상대적 중요도가 모든 측면에서 가장 높게 나타났다. 제1차 및 제2차 저출산·고령사회 기본계획을 통해 천문학적 규모의 예산이 투입되었음에도 저출산 이슈의 개선이 없는 현실에 대하여 조사에 참여한 전문가들은 단순 나열식의 예산 투입보다는 문제 개선의 효과성이 있을 정책을 수립하고 실행하는 것에 우선순위를 두고 있는 것으로 보인다. 두 번째로는 ‘인구구조 변화에 대비’와 세 번째로 ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 영역이 위치한다. 예산의 제약 및 정책의 시급성 등을 고려할 때 이후 저출산·고령화 정책의 기획 및 실행에 있어 ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’가 대상으로 하고 있는 저출산 정책에 초점을 맞추고 이후 정책을 실행하는 것이 타당해 보인다.

나. ‘함께 돌보고, 함께 일하는 사회’ 영역 내 과제에 대한 추진전략

시급성 및 중요성이 가장 높은 것으로 조사된 저출산 관련 영역 내에는 ‘출산/양육비 부담 최소화(비용)’, ‘아이와 함께 하는 시간 최대화(시간)’, ‘촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축(돌봄)’, ‘모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성(문화)’, ‘2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)조성(기반)’의 5가지 대과제가 포함되어 있다.

전문가들은 5가지의 대과제 중에서 ‘2040세대 안정적인 삶의 기반조성’ 과제의 중요성을 가장 높게 평가하였다. 두 번째로는 ‘출산/양육비 부담 최소화’, 세 번째로는 ‘촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축’, 네 번째로는 ‘아이와 함께 하는 시간 최대화’, 마지막으로 ‘모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성’의 중요성 순으로 조사되었다. 전문가의 전공에 따른 대과제 중요도 평가에 차이가 존재하기는 하나 상대적 중요도의 수치는 개별 대과제의 중요도 순서를 뒤집을 만큼 크게 존재하지 않는다. 이러한 결과는 저출산에 대한 직접적 대책이라 할 수 있는 출산율 향상에 있어 전문가들은 가임 연령기의 청년들에게 안정적인 삶의 기반을 조성하여 결혼 및 출산을 할 수 있는 여건을 마련함으로써 정책의 직접적 효과를 지향하는 것이라 할 수 있다. 안정적 삶의 기반에는 안정되고 차별 없는 일자리의 제공, 청년·신혼부부 등 맞춤형 주거지원 강화, 교육혁신을 포함한다. 선행연구가 지적하듯, 불안정한 일자리와 주거환경이 청장년층의 결혼 및

출산·양육 자체를 포기하도록 하는 현실을 반영한 결과이다. 두 번째와 세 번째 중요도를 갖는 돌봄과 관련된 대과제 역시 현재 가임 연령기의 청장년이 겪고 있는 어려움인 자녀 양육에 대한 이슈를 전문가들 역시 인지하고 그에 대한 정책의 중요성을 반영한 결과라 할 수 있다.

이러한 결과는 보건사회연구원에서 3년 주기로 조사하고 있는 ‘전국 출산력 및 가족 보건·복지 실태조사’에서 일반인을 대상으로 한 조사 결과와 비슷하다(이소영 외, 2018). 결혼을 해야만 출산을 하고 결혼을 한 부부의 대부분이 1자녀 이상을 낳는 현실에서 국가가 안정적 일자리의 제공 및 주거 환경의 제공에 초점을 맞추므로써 결혼을 할 수 있는 여건을 마련하는 국가정책의 실행은 출산율을 올리는 시작점이라 할 수 있다. 실제로 해당 조사의 응답자 중 20-44세 미혼 응답자의 대부분은 한국 사회에서 출산의 전제가 되는 결혼을 지원하기 위한 국가정책의 필요성에 동감하고 있다(미혼 남성의 88.6%, 미혼 여성의 88.2%). 이러한 결과는 거주지, 연령, 교육수준, 취업 여부, 결혼 의향과 관계없이 공통적으로 발견된다.

해당 조사에서 가장 필요한 결혼 지원 정책에 대하여 미혼 남녀는 전문가의 응답과 비슷하게 신혼집 마련 지원과 청년 고용 안정화를 가장 필요한 정책으로 응답하였다. 남성은 신혼집 마련 지원, 청년 고용 안정화, 청년 실업 문제 해소 순으로 나타났다. 남성이 신혼집 마련을 해야 하는 현실이 남성의 결혼에 큰 장애가 되고 있고, 이에 대한 정부의 정책 우선순위가 배정되어야 함을 알 수 있다. 여성의 응답은 남성과는 다르게 나타났다. 결혼으로 인한 직장 내 불이익 제거가 가장 높은 순위를 차지하여 남녀 차이를 확인할 수 있었다. 두 번째가 신혼집 마련이다. 흥미로운 것은, 결혼 의향이 있는 미혼 여성 응답자의 결과가 여성 전체 결과와 다르다는 점이다. 결혼 의향이 있는 미혼 여성 응답자는 ‘신혼집 마련 지원’을 가장 필요로 하는 정책으로 꼽았다. 결국, 결혼 의향이 있다면 전문가들이 지적한 바와 마찬가지로 안정적 주거의 마련과 고용 안정화가 가장 중요한 정책이 된다. 전문가와 일반인을 대상으로 한 조사의 결과는 주거 및 일자리 안정이 높은 수준의 효과성을 가질 수 있음을 암시한다.

그러나 동시에 정책으로서 고려할 사항 중 하나는 실현가능성이다. 저출산 문제를 해결하기 위한 근본적 대책으로서 주거 및 일자리 안정 정책은 효과성과 타당성 모두 높다. 하지만 두 정책의 실현가능성은 낮다고 할 수 있다. 주거 정책의 경우 거시 부동산

시장과 맞물려 있고 해당 정책의 실현을 위해서는 정부 중심의 강력한 부동산 개입이 필요한데 정부의 역량뿐만 아니라 시장의 반응을 고려할 때 실현가능성에 의문이 든다. 또한, 노동안정성 증가 역시 거시 노동 정책과 맞물려 있어 결혼 및 출산의 증대라는 목적으로만 정부가 노동시장에 개입하는 것이 가능한지, 가능하더라도 그 충격이 어떻게 발생할지에 대한 추가적인 연구가 필요하다.

다. ‘인구구조 변화에 대비’영역 내 과제에 대한 추진전략

AHP에 참여한 전문가들이 두 번째로 중요한 것으로 지정한 영역은 ‘인구구조 변화에 대비’이다. 해당 영역의 경우 ‘사회 시스템 및 지역’과 ‘인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선’의 총 2개의 대과제로 구성되어 있다. 두 개의 대과제에 대한 전문가들의 중요성 평가는 ‘사회 시스템 및 지역’ 과제의 중요성이 ‘인구 변화 대응 기반 강화 및 인식 개선’보다 높다. 그러나 각 대과제의 세부과제 및 그 내용은 선언적으로 구체성이 떨어진다. 이러한 상황에서 전문가들이 그 중요성을 판단하는 것이 타당한 것인가에 대한 의문도 든다. 소관 분야 중장기계획을 인구구조 변화에 맞게 개편, 재정의 인구구조 변화 대비 강화, 인구 정책 패러다임의 전환, 저출산·고령화 대응을 위한 범부처 협의회 구성 등의 정책이 과연 저출산·고령화 추세에 어떤 변화를 가져올 수 있을지에 대한 근본적인 고민이 필요하며, 궁극적으로는 이러한 선언적이고 규범적인 세부과제 자체를 중장기계획 작성 수준에서 배제하는 것이 필요하다.

라. 함께 만들어 가는 행복한 노후’영역 내 과제에 대한 추진전략

‘함께 만들어 가는 행복한 노후’ 영역 내에는 ‘다층적 노후 소득 보장 체계 내실화(소득)’, ‘신중년, 새로운 인생 출발 지원(준비)’, ‘고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대(참여)’, ‘지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)(건강)’, ‘성숙한 노년기를 위한 기반 마련(마무리)’의 총 5가지 대과제가 있다.

다섯 가지의 대과제의 상대적 중요도에 대한 전문가의 AHP 평가는 소득과 관련된 ‘다층적 노후 소득 보장 체계 내실화’의 중요도가 가장 높은 것으로 나타났다. 두 번째로는 ‘지역 사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성(AIP)’, 세 번째로는 ‘고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대’, 네 번째로 ‘신중년, 새로운 인생 출발 지원’, 마지막으로 ‘성숙한

노년기를 위한 기반 마련'이다. 분야별로 고령화 및 노년층 삶의 질 이슈에 대한 우선순위 분석에 있어 가장 큰 차이가 보인다. 그러나 현재 우리 사회의 노년층이 겪는 3고(苦)라 할 수 있는 가난, 질병, 외로움 모두를 관통하는 중요도 평가라 할 수 있다.

실제로 가난-질병-외로움은 깊은 관계를 갖고 있기에 가난의 이슈를 집중적으로 최우선적으로 해결한다면 이후 건강 및 사회 참여 확대는 부수적으로 해결될 가능성도 있다. 즉, 공·사적 연금 제도의 내실화 및 활성화, 노령자 기본소득 강화 등의 제도를 통해 기본 소득을 보장하는 정책은 노인에게 심리적 사회적 자원을 제공하고 더 나아가 건강 노화(웰에이징, well-aging)를 가능케 함으로써 노인이 인간다운 삶을 살 수 있도록 하는 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 '노후 소득보장 체계 내실화'는 기존에 존재하는 제도의 효율성 향상 등을 통해 상대적으로 적은 재정투입으로도 큰 정책 효과를 낼 수 있기 때문에 정책의 실현가능성과 효과성에 있어서도 상당히 높은 수준이라 할 수 있다.

2 모든 개별 과제에 대한 우선순위 도출

'제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)'에 포함된 모든 개별 대과제들을 대상으로 우선순위를 조사하였다. 개별 대과제에 대한 우선순위는 '함께 돌보고, 함께 일하는 사회'에 포함된 과제들이 모두 상위권에 있다. 이는 해당 영역의 중요도가 다른 두 영역 보다 높기 때문으로 생각할 수 있는데, 이는 고령화 및 인구구조 변화보다 전문가들의 민감도가 높다 할 수 있다. 전문가들의 우선순위 응답뿐만 아니라 정책 간 연계성 및 효과성 측면에서도 저출산 이슈에 상대적으로 높은 우선순위를 두는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 다시 말하면, 저출산 대응 정책을 통해 저출산 기조에 변화가 생긴다면 장기적으로 부양비 등의 변화를 통해 고령화의 사회적 영향에까지 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

각 영역 및 개별 대과제에 대한 우선순위 도출 결과는 '제3차 저출산·고령사회 기본 계획(수정)' 내부의 과제에 있어 (1) 정책 우선순위 및 목표 효율성에 따른 재정투입 차별화, (2) 효율성 낮은 정책의 방향 전환 및 정리, (3) 중장기 정책 방향 조정, (4) 정책 실효성 증대를 위한 추가 자원 확보 등의 전략이 필요함을 시사한다. 일부 정책의 경우, 효과성과 타당성은 높을 수 있으나 실현가능성이 낮다. 이러한 정책에 무제한적으로

예산을 투입한다면 재정운용의 효율성을 낮출 수밖에 없다. 타당성과 효과성에 실현 가능성까지 동시에 고려하여 예산투입에 선택과 집중의 원리를 도입할 필요가 있다.

또한, 주기적으로 정책에 대한 평가를 진행함으로써 효율성이 낮은 정책은 변경 또는 폐기하는 방향 전환을 할 필요가 있다. 중장기적으로는 ‘제3차 저출산·고령사회 기본 계획(수정)’ 내 수많은 계획들을 유기적으로 연계할 수 있는 방안으로 고려함으로써 정책의 상승효과(synergy)를 일으킬 수 있도록 정책 사이의 유기성을 높일 방안의 모색이 필요하다.

마지막으로, 효과성-타당성-실현가능성의 세 가지 차원에서 모두 중요한 정책을 발견한다면 정책 효과가 낮은 과제의 예산을 재분배함으로써 해당 정책을 강화하는 방향 전환 및 추가재원 투입을 고려할 필요가 있다.

제4장

제언 및 결론

1. 5년이라는 단기적 시계에서 장기적 시계로
2. 미래예측에 기반한 종합적 중장기 환경분석에 근거
3. 계획수립 과정의 원칙과 투명성 제고
4. 통합적 계획 수행 및 모니터링, 환류체계의 정립

본 연구는 『정부 중장기계획 메타평가 방안 연구』(국회미래연구원, 2019)에서 도출한 중장기계획 메타평가(meta-evaluation) 방법론을 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)에 적용해 본 기반연구(preliminary study)이다. 연구 결과에 근거하여 저출산·고령화의 문제 해결을 위해 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

1 5년이라는 단기적 시계에서 장기적 시계로

현재 시행되고 있는 수정계획은 2017년 문재인 정권 출범 후 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)을 다양한 제반 연구 및 의견 수렴을 거쳐 2019년 2월에 발간된 것이다. 저출산·고령사회기본계획은 향후 가장 영향력이 크고, 문제 해결에 장기적인 시간과 정책적 노력이 소요되는 저출산과 고령화라는 문제를 해결하기 위한 계획이므로 5개년 계획이라는 시계는 충분하다고 볼 수 없다. 다시 말해, 저출산·고령화 문제는 5년 안에 해결할 수 있는 문제가 아니며, 정권에 따라 내용과 체계가 크게 달라질 성격도 아니므로 10년 단위의 장기적인 목표를 두고 일관되게 추진할 계획이 요구된다.

저출산·고령사회 기본계획(수정)은 중장기계획을 보다 효과적으로 수행하기 위해 수정되었다기보다는 현 정부의 국정과제 수행을 목표로 재구성되었다고 볼 수 있다. 그러다 보니 중장기계획이 우선이 아닌 연간 시행계획에 따라 중장기계획이 연간 단위로 분절화되고 과제와 사업 단위별로 파편화되면서 중장기계획으로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있다.

현재의 지속적인 인구 감소 및 급속한 고령화를 고려할 때 관련 정책이 효과를 나타내고 저출산과 고령화의 트렌드를 변화 또는 완화시킬 때까지의 리드타임 및 정책의 지속성 등을 확보하기 위해서는 5년보다 긴 시계를 갖는 장기적인 계획이 필요하다.

2 미래예측에 기반한 종합적 중장기 환경분석에 근거

저출산·고령사회 기본계획(수정) 내에 미래를 예측하고, 중장기적인 정책환경의 변화 등에 대한 고려가 매우 부족하다. 기본계획 내에 출산율과 고령화에 따른 미래사회 위협에 대한 정보는 있으나 대부분이 노동과 재정, 경제에 집중되어 있고, 저출산과 고령화를 둘러싼 사회, 정치, 문화 등의 중장기적 측면을 종합적으로 충분히 고려하지 않은 채 단계적인 목표를 세우고 있다. 예를 들어, 향후 10년 동안에 한국인의 삶의 질은 어떤 수준일지, 보육과 양육의 패러다임은 어떻게 변할 것인지, 의료기술의 발전 등을 통해 고령화는 얼마나 빨리 올 것인지, 유권자의 고령화에 따라 정치적인 지형은 어떻게 변화할 것인지, 베이비부머들의 은퇴 후 일상과 문화는 어떻게 될 것인지 등등 저출산·고령사회에 대한 충분한 예측 없이 단기적이고 단편적인 정책들이 나열되어 있다. 미래에 대한 예측이 모두 정확할 수는 없으나 종합적인 미래 예측을 위한 노력을 통해 보다 일관성 있고 현실적인 대응을 기대할 수 있다.

3 계획수립 과정의 원칙과 투명성 제고

계획수립 과정에 대한 세부적인 내용 기술이 부족하다. 수정계획에는 자세한 내용이 아예 기록되어 있지 않고, 기본계획에는 수립과정에 있어 참여 조직(부처)와 민간 참여, 광역지방자치단체의 참여 등이 몇 개의 문장으로만 기술되어 있으며, 정책적 추진의 파트너인 이해관계자들에 대한 언급은 없다. 이해관계자들 사이의 협의 과정에 대한 기술도 “온라인 국민제안 운영”, “토론회 개최” 등으로 되어 있어 세부 내용을 알 수 없었다.

계획의 수립에 있어서 원칙은 무엇인지, 어떤 근거에 따라 우선순위를 정하였는지, 재정분배의 원칙은 무엇인지, 이해관계자 간에 협의된 사항은 무엇이었는지, 정책효과에 대한 학술적 근거는 확인하였는지 등등에 대한 내용이 매우 미흡하다. 이에 대한 논의가 계획수립 단계에 있어야 유기적이고 구체적인 계획의 수립이 가능해지며 현재와 같은 백화점식 정책의 나열을 피할 수 있을 것이다.

4 통합적 계획 수행 및 모니터링, 환류체계의 정립

중장기계획의 근거법령인 「저출산·고령사회기본법」에 따르면 본 계획의 수립 주체는 보건복지부 장관으로, 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 작성하며, 저출산·고령사회 위원회 및 국무회의의 심의를 거칠 것을 명시하고 있다. 그러나 기본계획에 대한 수행의 주체는 세부과제에 따라 소관부처 및 부서별로 수행하고 연관부처 및 부서는 명시하지 않고 있어 분절적으로 계획이 수행되고 있다. 이에 따라 저출산·고령사회 기본계획(수정)에 따라 정책이 제대로 수행되고 있는지, 기대한 효과가 발생하고 있는지에 대한 총괄적인 모니터링과 평가를 할 수 있는 대한 체계나 기구가 존재하지 않는다.

동 계획의 근거법령인 「저출산·고령화 기본법」에서는 계획을 기반으로 소관부처에서 수립, 시행되는 연간 시행계획에서는 기본계획 과제의 이행상황에 대한 점검 및 평가가 가능하도록 구체적 성과지표와 목표를 제시함으로써 기본계획의 구체성과 타당성을 확보하는 것을 목표로 하고 있다(시행계획, 2019: 3). 그러나 구체적 성과지표와 목표는 기본계획뿐만 아니라 수정본에도 제시되어 있지 않다. 따라서 중장기계획다운 장기 목표와 구체적으로 달성하고자 하는 궁극적 결과지표(impact)와 세부지표(outcome)를 제시해야 하고 이를 달성하기 위한 정책적 수단의 결과(output)를 구체적이고 유기적으로 계획해야 하며 이를 주기적으로 평가할 수 있는 조직 또는 체계를 마련할 필요가 있다.

평가가 제대로 이뤄지지 않기 때문에 환류체계 또한 그동안 부재했다. 계획의 평가 후 평가의 내용을 어떤 방식으로 향후 계획에 반영할지에 대한 내용이 없다. 평가를 통해 목표달성에 기여하는 실효성 있는 정책들을 선별하고, 선언적이고 구체성이 떨어지는 정책에 대한 보완 등이 정기적으로 실시되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 강성원 외(2013), 『중장기 환경전망 연구』, 한국환경정책·평가연구원.
- 강성호·류건식(2016), 「주택연금의 노후소득보장 수준 평가와 향후과제」, 『KiRi 고령화 리뷰 Monthly』, 제2호, pp. 1~10.
- 김미경·서동희(2010), 「여성의 경력 단절과 취업 지원 프로그램의 실태와 지원 방안」, 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, pp. 9~34.
- 김상민·박진경(2018), 「지방자치단체의 인구감소 및 인구구조 변화 대응전략: 강원도 화천군을 사례로」, 『지방행정연구』, 32(1), pp. 125~160.
- 김정한·임효창(2008), 『임금피크제 실태조사』, 노동부.
- 김종숙 외(2015), 『여성새로일하기센터 재취업 경력단절 여성 고용유지 현황조사』, 한국여성정책연구원, 여성가족부 연구용역보고서.
- 김종훈 외(2018), 『제3차 저출산·고령사회기본계획 재구조화 연구』, 한국보건사회연구원.
- 대한민국 정부(2006), 『제1차 저출산·고령사회 기본계획』.
- _____ (2011), 『제2차 저출산·고령사회 기본계획』.
- _____ (2016), 『제3차 저출산·고령사회 기본계획』.
- _____ (2019), 『제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)』.
- 문화체육관광부(2018), 『국민여가활성화 기본계획』.
- 변상우·김학돈(2005), 「임금피크제 정착방안에 관한 연구」, 『인적자원관리연구』, 12(1), pp. 7~60.
- 보건복지부(2018), 『2018-2022 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획: 앙코르 라이프 플랜(Encore Life Plan)』.

- 손유미 외(2015), 『장년 특화 훈련 활성화 방안 연구』, 한국직업능력개발원.
- 안서현(2019), 「노인의 경제적 자원 현황과 빈곤: 소득과 자산을 중심으로」, 『연금이슈 & 동향분석』, 제56호, pp. 1~7.
- 양미선·김동훈·최윤경(2018), 『저출산에 대응한 어린이집·유치원 공급체계 전환과 중장기 걱정수준 연구』, 육아정책연구소.
- 여성가족부(2018), 『2018년 여성가족부 업무보고』.
- 여성가족부(2019), 『새일센터사업지침』.
- 여성가족부(2019), 『2019년 직업교육훈련 운영현황』.
- 오은진 외(2015), 『경력단절 여성을 위한 맞춤형 지원방안』, 서울: 한국여성정책연구원.
- 윤성주(2014), 「기초연금제도의 쟁점과 과제」, 『재정포럼』, 제211호, pp. 8~24.
- 이영면·정선아(2014), 『베이비부머 세대 은퇴기 임금피크제의 정책적 활성화 방안』.
- 이영옥 외(2018), 『저출산고령사회정책 평가체계 개편 연구』, 한국개발연구원.
- 이재준(2015), 「고령화의 거시경제적 영향과 정책시사점」, 『한국경제포럼』, 8(4).
- 이정원 외(2018), 『2018년 전국보육실태조사-가구조사 보고』, 육아정책연구소, 보건복지부 연구용역 보고서.
- 이태석·이재준·권정현(2018), 『지속성장을 위한 새로운 재정정책 과제: 고령화에 대비한 노년정책 방향』, 한국개발연구원.
- 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 『일자리정책 5년 로드맵』.
- 전성주·박선영·김유미(2015), 『노후소득보장을 위한 주택연금 활성화 방안』, 보험연구원.
- 조은영(2018), 「주택연금 중도해지자의 특성 분석」, 『NABO 산업동향&이슈』, 국회예산정책처, pp. 51~62.
- 최길수(2017), 『저출산·고령사회정책의 사업별 예산구조 분석: 대전광역시를 중심으로』, 대전세종연구원.
- 최현수 외(2016), 『한국의 노인빈곤실태 심층분석 및 정책적 시사점』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 항남희(2014), 「한국 노년층의 여가활동 유형화 및 영향요인 분석」, 『보건사회연구』, 34(2), pp. 37~69.
- Brooks, M.(2002), Ch.6 “Centralized rationality: the planner as applied scientist”, in *Planning Theory for Practitioners*. Washington D.C: Planners Press, pp. 81-96.
- Moody, H. R.(1993), *Age, productivity, and transcendence*. In S. Bass, F. Caro, and Y.-P. Chen eds., *Achieving a productive aging society*, Westport, CT: Greenwood, pp. 28-40.
- OECD(2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

2 웹사이트

- 위키피디아, The Eisenhower Method, <https://en.wiki>
- German government, Platform Industries 4.0, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy of Germany, Federal Ministry of Education and Research, <https://www.plattform-i40.de/I40/Navigation/EN/Home/home.html>(2019. 3. 20. 접근)
- UN, Sustainable Development Goals, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (2019. 3. 20 접근)

사회정책분야 중장기계획 메타평가 예비연구

인 쇄 2019년 12월 27일
발 행 2019년 12월 31일
발 행 인 박 진 (朴 進)
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회의원회관 2층 222호
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)디자인여백플러스
02)2672-1535

©2019 국회미래연구원

ISBN 979-11-970575-5-7 94300

사회정책분야 중장기계획 메타평가 예비연구

허종호 편



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

비매품/무료



9 791197 057557

94300

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
Tel. 02-786-2190 Fax. 02-786-3977 www.nafi.re.kr

ISBN 979-11-970575-5-7
ISBN 979-11-970575-0-2(세트)