



2020.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-22호

고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가 연구

성문주, 이채정, 박성준



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가 연구



연구진

■ 내부 연구진 ■

성문주 부연구위원

이채정 부연구위원

박성준 부연구위원

■ 외부 연구조원 ■

구서정 서울대학교 사회복지학과 박사수로

김만준 서울대학교 사회복지학과 석사과정

손지아 서울대학교 행정대학원 석사과정

윤나영 서울대학교 행정대학원 석사과정

윤미희 서울대학교 교육학과 박사과정

이동희 서울대학교 행정대학원 석사과정

장민주 서울대학교 행정대학원 석사과정

■ 조사수행기관 ■

글로벌리서치

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

발 | 간 | 사

우리나라는 인구 고령화가 다른 OECD 국가에 비해 급속도로 진행되고 있으며, 30년 후에는 가장 고령화된 나라가 될 것이라 전망하고 있습니다. 인구 고령화가 급속히 진행되면서 고령자 개인에게는 노후소득 불안정, 건강 악화, 가족의 돌봄 부담 등의 문제가 발생하고 있고, 사회적으로는 사회보장 부담 증가, 사회 활력 저하, 생산가능인구 감소 등의 여러 문제가 발생하고 있습니다. 이러한 상황에서 고령화 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 국가가 중장기적인 시각에서 체계적으로 대응 전략을 마련해야 합니다.

현재 정부에서는 고령사회 대응을 위해 약 5년을 주기로 정부 중장기계획들을 수립하여 추진 중에 있습니다. 고령사회 문제는 다양한 사회정책 분야에서 총체적으로 다루어야 하는 이슈이므로 현재 다양한 분야에서 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획이 설계·추진되고 있습니다. 이러한 중장기적인 정책을 통해 고령사회 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 적절한 정책목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 정책영역의 설정, 정책수단 설계와 추진, 성과 측정 및 평가, 환류의 과정이 유기적으로 연계되어야 합니다. 그러므로 다양한 정부 중장기계획들이 고령사회에 관한 문제들을 적절한 수준에서 효과적으로 다루고 있는지를 점검하고 향후 개선사항을 파악하는 등 정부 중장기계획에 대한 지속적인 모니터링 및 환류가 필요합니다.

「고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가 연구」는 고령사회 대응을 위한 노후소득보장, 노인돌봄서비스, 평생학습지원 영역별 정부 중장기계획에 대하여 타당성, 정합성 및 실효성을 중심으로 메타평가를 실시하였습니다. 메타평가 결과를 바탕으로 향후 고령사회 대응 관련 정부 중장기계획 수립 및 추진 시 개선해야 할 점을 제시 하였습니다. 이러한 연구결과는 중장기적인 시계로 추진되고 있는 고령사회 대응 정책에 대한 점검 및 정부 중장기계획에 대한 환류로서 향후 관련 정책목표 및 수단을 설계하고 정책을 추진하는 데 활용될 것으로 기대됩니다.

이 연구는 본원 성문주 부연구위원의 책임하에 이채정 부연구위원과 박성준 부연구위원이 참여하였습니다. 본 연구를 위한 자료수집 및 분석에는 서울대학교 행정대학원 손지아, 윤나영, 이동희, 장민주 학생, 서울대학교 사회복지학과 구서정, 김만준 학생, 서울대학교 교육학과 윤미희 학생이 단기 연구조원으로 참여하였습니다. 국내 대학 및 정부출연연구기관에 소속된 전문가들이 본 연구 전반에 대한 자문 및 정책요구 분석을 위한 설문조사 설계를 위해 참여하였습니다. 본 연구에 참여해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

앞으로도 국회미래연구원은 중장기적으로 해결해야 하는 사회적 문제에 대해 행정부와 입법부가 함께 적극적으로 대응할 수 있도록 정부 중장기계획 메타평가 연구를 지속적으로 수행하고자 합니다. 이러한 노력의 일환으로 본 연구가 향후 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 수립 시 보다 더 타당하고, 정합성 및 실효성 있는 계획을 수립하며 정책 추진 전략을 개선하는 데 활용될 수 있기를 바랍니다.

2020년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 내용: 메타평가의 정의 및 적용	5
제2장 토픽 모델링을 통한 주요 정책영역 도출	7
제1절 토픽 모델링 방법	9
제2절 주요 정책영역	12
제3장 고령사회 대응을 위한 정책요구 분석: Q방법론 적용	17
제1절 정책요구 분석을 위한 Q방법론 활용의 배경	19
제2절 정책요구 분석을 위한 Q방법론의 절차	21
1. Q표본(Q진술문)의 구성	21
2. P표본 구성	25
3. Q분류 실시	28
4. Q자료 분석	29
제3절 Q분석 결과 및 해석	30
1. 유형의 형성	30
2. 유형별 특징 분석	33
3. 유형 간 차이점	43
제4절 소결	47

목 차

제4장 연구방법	51
제1절 메타평가의 대상	53
제2절 메타평가의 방법과 구조	57
 제5장 노후소득보장 부문 중장기계획의 메타평가	63
제1절 평가대상 중장기계획 개관	65
제2절 타당성 평가	69
1. 도입 배경	69
2. 정책목표 설정	71
3. 정책수혜자	73
4. 자원조달과 지속가능성	74
제3절 정합성 평가	76
1. 기초연금과 국민연금	76
2. 기초연금과 기초생활보장제도	79
제4절 실효성 평가	82
1. 기초연금제도의 효과 분석	82
2. 정책 성과의 평가 및 반영	85
제5절 소결: 결론 및 제언	90

제6장 사회서비스 부문 중장기계획의 메타평가 93

제1절 평가대상 중장기계획 개관 95

제2절 타당성 평가 99

1. 노인장기요양보험제도: 보장성 강화 vs. 지속가능성 확보 99
2. 치매국가책임제의 중장기전략 104

제3절 정합성 평가 110

1. 재가서비스 중심의 장기요양서비스 운영 110
2. 치매안심센터 확대를 통한 치매 노인 발굴 및 보호 112

제4절 실효성 평가 114

1. 장기요양보험과 건강보험 간 미스매치 문제 114
2. 장기요양서비스 기관의 서비스 질 및 종사자 역량 강화 122
3. 장기요양보험제도 서비스 질과 관리체계에 관한 논의 128

제5절 소결: 요약 및 제언 131

제7장 평생학습지원 부문 중장기계획의 메타평가 135

제1절 평가대상 중장기계획 개관 137

제2절 타당성 평가 141

1. 정책수요자 요구와의 조응 141
2. 재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준 143

제3절 정합성 평가 150

1. 재취업 및 전직지원서비스 정책수단 간 유사중복 및 상충 정도 150

목 차

제4절 실효성 평가	154
1. 재취업 일자리의 질적 수준	154
2. 중장년층을 위한 일자리의 다양성	158
3. 중장년층 고용지원서비스 프로그램의 효과성	160
제5절 소결: 요약 및 제언	164
 제8장 결론	 169
 참고문헌	 177
1. 문헌자료	179
2. 웹사이트	195
 Abstract	 197

[표 2-1] 토픽별 주요 단어	13
[표 2-2] 부문별 주요 단어	16
[표 3-1] Q표본 구성을 위한 전문가 조사 응답자 특성	22
[표 3-2] Q표본(Q진술문)의 구성	23
[표 3-3] P표본의 인구사회학적 특성	26
[표 3-4] Q표본의 분포 및 점수화	29
[표 3-5] 고위값 및 적재값 백분율	30
[표 3-6] 유형별 아이겐값, 설명변량, 누적변량	31
[표 3-7] 요인회전 후 유형별 요인적재값(상위 20개)	31
[표 3-8] P표본의 크기 및 인구사회학적 특성별 유형 분포	32
[표 3-9] 유형1의 상·하위 진술문	35
[표 3-10] 유형2의 상·하위 진술문	38
[표 3-11] 유형3의 상·하위 진술문	40
[표 3-12] 유형4의 상·하위 진술문	42
[표 3-13] 유형별 사회경제적 지위에 관한 만족도 및 주관적 인식 차이	44
[표 3-14] 유형별 고령층과 관련한 사회적 문제 인식의 차이	45
[표 4-1] 메타평가 대상 고령사회 대응 관련 중장기계획	54
[표 4-2] 고령사회 대응 정부 중장기계획 메타평가의 기준	59
[표 5-1] 기초연금 국가 부담 비용 산출 기준	74
[표 5-2] 기초연금 성과지표(수급자 수, 2020년도 시행계획)	87
[표 5-3] 기초연금 성과지표(수급률, 2018년도 시행계획)	87
[표 6-1] 「제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)」의 노인 대상 사회서비스 관련 주요 내용	98
[표 6-2] 제1차 장기요양 기본계획과 제2차 장기요양 기본계획 주요 내용	100
[표 6-3] 노인장기요양보험 신청자 및 인정자 추세(2015~2019)	101

표 목 차

[표 6-4] 노인장기요양보험 총급여비 및 공단부담 현황 추이(2015~2019)	101
[표 6-5] 장기요양보험료 징수 추이(2015~2019)	102
[표 6-6] 치매국가책임제의 주요 내용	105
[표 6-7] 연도별 노인장기요양인력 현황	123
[표 6-8] 장기요양급여에 따른 요양보호사 배치 기준	124
[표 7-1] 「일자리정책 5년 로드맵」 정책과제 구성체계	139
[표 7-2] 국내·외 중장년층 교육훈련관련 법령 비교	150
[표 7-3] 2017년 중장년층(55세~64세) 재취업자의 주된 일자리와 현재 일자리 특성 비교	155
[표 7-4] 중장년층 재취업 일자리에서의 연봉수준	156
[표 7-5] 2017~2019년 중장년층 취업성공패키지 참여자 고용유지율	157
[표 8-1] 고령사회 대응 관련 정부 중장기계획에 대한 제언	172
[표 8-2] 고령사회 대응 관련 정책요구 유형별 특징: Q방법론 분석 결과	175

[그림 2-1] 연도별 논문의 수	10
[그림 2-2] Coherence score	12
[그림 3-1] Q표본의 분포의 틀(N=36)	28
[그림 5-1] OECD 노인빈곤율(%), 2017년 기준	66
[그림 5-2] OECD 전체 인구 빈곤율과 노인빈곤율(%), 2017년 기준	67
[그림 5-3] OECD 18세~65세 인구 빈곤율과 노인빈곤율(%), 2017년 기준	67
[그림 5-4] 기초연금 수급비율(%)	73
[그림 5-5] 기초연금 국민연금 동시 수급자	77
[그림 5-6] 기초연금 감액수급자 지급액 분포	77
[그림 5-7] 65세 이상 기초생활보장 수급자 중 기초연금 미수급자	80
[그림 6-1] 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」의 주요 내용	96
[그림 6-2] 「제3차 치매관리종합계획(2016~2020)」의 주요 내용	97
[그림 6-3] 치매관리사업의 전달체계	112
[그림 7-1] 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」의 정책비전 및 전략	138
[그림 7-2] 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」의 추진영역별 정책목표	140
[그림 7-3] ‘신중년 새출발 서비스’ 제공 모델	148
[그림 7-4] 생애경력설계서비스 재직자 과정	160
[그림 7-5] 신중년 인생 3모작 패키지	161

요 약

1 서론

□ 고령화의 가속화 및 영향

- 우리나라의 경우 고령화가 매우 압축적으로 진행
 - 국가 재정, 정책 설계와 추진, 사회적 인식과 문화, 가치에 대한 합의 등 단기간에 많은 변화를 이루어 내어야 하는 어려움이 있음.
- 인구 고령화가 국가 경제와 사회에 미치는 영향
 - 생산가능인구 감소 및 노동력의 고령화
 - 사회보장 부담 증가 및 재정수지 악화
 - 1인 노인가구 증가로 인한 사회의 활력 저하
- 인구 고령화가 개인의 삶에 미치는 영향
 - 노후소득 불안정
 - 노년기 신체적·정신적 건강에 관심 증가

□ 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가의 필요성 및 목적

- 연구 필요성
 - 정부는 현재 고령사회 대응을 위해 여러 영역에서 중장기계획을 수립·추진하고 있음.
 - 중장기 시계의 정책들이 고령사회에 관한 문제들을 효과적으로 다루고 있는지, 개선할 점에는 무엇이 있는지 등에 대해 지속적인 모니터링 및 환류가 필요함.

- 연구 목적

- 고령사회 대응을 위해 수립된 사회분야의 정부 중장기계획을 대상으로 메타평가를 실시하여 중장기 시계인 고령사회 대응 정책에 대한 점검 및 향후 중장기계획 수립에 대한 환류로서 방향성을 제공하고자 함.

2 토픽 모델링을 통한 주요 정책영역 도출

□ 고령사회 대응 관련 사회분야 주요 정책영역

- 토픽 모델링 결과

- KCI 등재지에 수록된 고령사회 관련 5,375개의 논문에 대한 토픽 모델링 실시
- 분석 결과를 바탕으로 ① 노후소득보장, ② 사회서비스(건강 및 돌봄 보장), ③ 평생학습지원 영역으로 고령사회 대응과 관련한 정책영역을 범주화함.

3 고령사회 대응을 위한 정책요구 분석: Q방법론 적용

□ Q방법론 활용 배경

- 정책공급자 중심에서 수요자 중심으로의 정책 패러다임 전환과 함께, 정책 만족도 및 효과를 제고하기 위해서는 정책수요자 중심의 정책 설계 및 추진이 필수적임.
- 메타평가 시 정책요구 분석 결과를 활용하고자 함.
- 정책수요자인 국민을 고령사회 대응에 관한 정책요구의 유사성을 바탕으로 유형화하여 요구를 해석함.

□ Q방법론을 활용한 정책요구 분석 결과

- 국민 1,000명을 대상으로 데이터를 수집 및 분석한 결과, 고령사회 대응

관련 정책요구의 유사성을 바탕으로 정책수요자인 국민들을 4가지 유형으로 유형화함.

- 유형1. 노후소득보장 확대보다는 중장년층 일자리 대책 선호
- 유형2. 노후소득보장 확대보다는 노인돌봄서비스 질 개선 선호
- 유형3. 생애주기를 포괄한 정책적 지원 선호
- 유형4. 증세 없는 보편적 노후소득보장정책 요구

4 연구방법

□ 메타평가 대상

● 도출 과정

- 토픽 모델링 결과를 바탕으로 도출한 ① 노후소득보장, ② 사회서비스(건강 및 돌봄 보장), ③ 평생학습지원 영역별로, 533개의 법정 중장기계획 중 각각의 영역과 연계성을 갖는 사회정책 분야 중장기계획을 선정함.
- 연구진 협의 결과와 토픽 모델링 결과를 종합적으로 고려하여, 영역별 메타평가 대상 고령사회 대응 관련 중장기계획을 도출함.

● 메타평가 대상 정부 중장기계획

종합
제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)
노후소득보장
제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)
사회서비스(건강 및 돌봄 보장)
제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)
제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)
제3차 치매관리종합계획(2016~2020)
평생학습지원
제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)
일자리정책 5년 로드맵(2017~2021)

□ 평가요소

● 도출 과정

- 정책이슈별 다수의 중장기계획 간 연계성을 고려한 메타평가 실시에 적합한 별도의 기준을, 국회미래연구원에서 2018~2019년에 실시한 관련 연구에 대한 재검토, 선행연구 검토, 전문가 협의 등을 통하여 도출함.

● 평가요소 정의

- 타당성: 메타평가 대상 정책의 정책목표와 해당 정책이 포함된 중장기계획의 세부정책과제(혹은 전략, 수단)가 조응하는 정도
- 정합성: 메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책 간 혹은 정책 수단 간의 상호부합성 정도
- 실효성: 메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책과제(수단)들이 정책목표를 달성하는 데 실질적으로 기여하는 정도

5 노후소득보장 부문 중장기계획의 메타평가

□ 평가 대상: 중장기계획 및 정책

● 기초연금제도를 중심으로 평가

- 노후소득보장과 관련하여 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) (2016~2020)을 기초연금제도를 중심으로 타당성, 정합성, 실효성의 측면에서 평가함.

□ 타당성 평가

● 정책목표 설정

- 기초연금제도는 노인빈곤율의 감소가 제도의 중요한 정책목표이나, 어떤 기준을 통해 노년층의 생활 안정을 평가할 것인지 명확히 제시되지 않음.

- 정책수혜자

- 기초연금 수급 대상자들이 기초연금을 받을 수 있을지 객관적으로 판단할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 제도적 장치의 고안, 기초연금 신청 절차의 간소화 등이 필요함.

- 재원조달과 지속가능성

- 급격히 진행되는 고령화로 인해서 향후 기초연금 지급을 위한 재정부담이 계속해서 증가할 것으로 예상되어, 지방재정의 악화와 재원조달 문제가 지속적으로 제기되고 있음.

□ 정합성 평가

- 기초연금과 국민연금

- 기초연금 수급자 중 기초연금과 국민연금을 동시에 받는 노년층의 비율이 점점 늘어나고 있는데, 기초연금과 국민연금의 기능적 중복성 때문에 두 제도 간의 정합성 문제가 발생함.
- 최근 연구들은 두 제도가 구조적·기능적으로 분리되는 것이 이상적이라고 제시하고 있음.

- 기초연금과 기초생활보장제도

- ‘보충성 원칙’으로, 기초생활보장 생계급여를 받는 노년층이 기초연금을 받게 될 경우 기초연금 급여가 소득으로 인정되어 소득인정액이 상승하여 이 부분이 생계급여에서 제외되고 있어, 노년층 중 기초생활 수급자의 상대적 빈곤을 심화시킬 수 있음.
- 보충성 원칙을 최대한 존중할 것인지, 나중에 도입된 기초연금의 취지를 더욱 존중할 것인지의 문제는 사회복지 및 법체계에 대한 논의로 이어지는데, 기초연금제도와 기초생활보장제도의 정합성 문제는 사회적인 합의가 우선되어야 함.

□ 실효성 평가

● 기초연금제도 효과 분석

- 기초연금의 효과에 대한 연구는 여러 빈곤 지표, 주관적인 삶의 질 지표 등을 중심으로 이루어짐.
- 선행연구에서는 기초연금이 대체로 빈곤을 감소시키고 삶의 질을 향상시키는 것으로 나타남. 다만, 빈곤의 감소 효과는 상대적 빈곤보다는 절대적 빈곤에 더 크게 나타남.

● 정책 성과의 평가 및 반영

- 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」의 각 연도 시행계획에서는 전년도 성과에 대한 평가가 포함되는데, 주로 기초연금 수급률 또는 수급자 수가 성과지표로 활용됨.
- 기초연금이 기본계획의 주요 지표인 노인 상대빈곤율에 미치는 영향이 상대적으로 작은 편이고, 기초연금 수급률을 70%로 고정시키는 방식에 대한 비판이 있는 만큼 제도의 운영과 평가에 개선의 여지가 있음.

6 사회서비스 부문 중장기계획의 메타평가

□ 평가대상: 중장기계획 및 정책

● 노인장기요양보험제도 및 치매국가책임제를 중심으로 평가

- 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 치매관리종합계획(2016~2020)」, 「제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)」을 바탕으로 노인장기요양보험제도와 치매국가책임제를 중심으로 타당성, 정합성, 실효성의 측면에서 평가함.

□ 타당성 평가

● 노인장기요양보험제도: 보장성 강화 vs. 지속가능성 확보

- 장기요양 기본계획은 보장성 강화와 지속가능성 확보라는 상충하는 두 가지 정책목표를 설정하여 단일계획 내부에서의 타당성 문제가 발견됨.
- 장기요양보험의 보장성을 강화하는 동시에 재정적 지속가능성을 확보하는 것에 관한 세부정책목표가 제시되지 않고 있으며, 이를 설정하는 것에 한계가 있음.
- 본 연구에서는 장기요양보험의 보장성 강화와 재정적 지속가능성 확보의 조화를 위해 정책환경의 변화를 고려하여 전략적으로 균형을 이루도록 조율해 나가는 방안을 지속적으로 연구해야 할 것을 제안함.
- 또한, 본 연구에서는 정책목표가 상충할 경우, 목표 간 우선순위를 설정하여 순차적으로 관련 정책과제를 수행하거나, 정책대상을 정책목표에 기반한 특성에 따라 분류하여 정책과제를 수행하는 방식으로 구체적인 정책 추진 방식을 마련할 필요가 있음을 제안함.

● 치매국가책임제의 중장기전략

- 치매국가책임제와 관련하여 치매관리종합계획이 정부의 관리 측면에 편중되어 수립된 측면이 있는 것으로 보임. 즉, 치매 노인의 관점에서 실질적으로 국가 중심의 치매관리에 의한 부담 경감 등을 파악하기보다는 국가 중심의 치매관리 상태를 파악하여 계획의 달성 여부를 판단하는 방식으로 계획에 대한 환류가 진행됨.
- 치매관리종합계획이 노인을 대상으로 하는 대표적인 사회서비스 정책에 해당하므로, 본 연구에서는 당사자의 수요와 만족도 등을 제고하기 위한 세부정책과제를 강화하는 방안에 대해 검토할 것을 제안함.

□ 정합성 평가

● 재가서비스 중심의 장기요양서비스 운영

- 재가서비스를 중심으로 하는 장기요양서비스 제공 확대는 최근 노인 대상 장기요양서비스의 전 세계적인 목표인 ‘살던 곳에서 살아가기(Ageing in Place)’에 부합한다고 볼 수 있음.
- 그러나 2008년 노인장기요양보험이 도입된 이래 우리나라의 장기요양서비스가 시설 중심으로 제공되어 왔음을 고려하여, 장기요양 기본계획의 정합성을 제고할 필요가 있음.
- 본 연구에서는 현행 체제에서는 재가서비스로 분류되어 있기는 하지만 노인이 서비스 제공기관에 방문하여 요양서비스를 제공받는 주야간보호서비스 확대를 통해, 시설 중심의 장기요양서비스에서 재가 중심의 장기요양서비스 전달체계를 구축하기 위한 과도기적 정책 추진 계획을 수립할 필요가 있음을 제안함.

● 치매안심센터 확대를 통한 치매 노인 발굴 및 보호

- 정부의 노인돌봄정책과 국민건강증진종합계획 간에는 정책의 정합성을 제고할 필요가 있는 것으로 나타남. 즉, 정부는 노인장기요양보험제도와 치매국가책임제를 통하여 일상생활수행능력이 저하된 노인을 지원하고, 치매 노인에 대한 지원을 강화하는 방향으로 정책을 설계하였으나, 국민건강증진종합계획은 일상생활수행능력이 낮아 정부의 지원을 받는 노인과 정부의 치매정책 혜택을 보는 노인의 규모를 줄여나가는 것을 목표로 하고 있음.
- 75세 이상의 제2기 고령자 증가 비율 등을 고려할 때 일상생활수행능력을 높이고 치매를 방지하는 세부적인 정책을 수행하는 데 한계가 있으므로 국민건강증진종합계획이 정부의 노인돌봄정책에 부합하도록 개선될 필요가 있음.

□ 실효성 평가

● 장기요양보험과 건강보험 간 미스매치 문제

- 다양한 실증연구에 의하면, 단순 요양서비스보다 의료 서비스 지원을 원하는 노인의 경우 건강보험의 적용을 받는 요양병원에 머무르는 경향이 관찰되고, 이에 따라 중증도에 따른 노인요양시설과 요양병원 간의 체계적인 정책대상 할당이 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났으나, 장기요양 기본계획에는 이러한 문제 해결을 위한 정책적 대안이 포함되어 있지 않음.
- 본 연구에서는 노인요양시설과 요양병원에 동시에 적용할 수 있는 일상생활수행능력뿐만 아니라 건강 상태를 점검할 수 있는 등급 부여 방식 등을 도입하는 방안을 검토할 것을 제안함.

● 장기요양서비스 기관의 서비스 질 및 종사자 역량 강화

- 장기요양서비스의 질을 제고하고 종사자의 역량을 강화하기 위한 조치와 관련하여서는 관련 정책과제를 계획에 포함하고는 있으나, 정책의 실효성을 제고하기 위한 개선방향을 제안하기보다는 기존에 해왔던 방식(예: 요양보호사 보수교육 등)을 강화하는 전략을 취하고 있음.
- 다양한 실증연구에서 현업에 종사 중인 요양보호사가 지속적인 보수교육을 통하여 역량을 강화하는 데에는 한계가 있다는 결과가 보고되고 있으나, 현행 정책에서는 인터넷을 활용한 교육이나 요양기관별로 찾아가는 방식의 교육 서비스 등 다양한 프로그램 전달방식이 고려되고 있지 못하므로 향후 이를 고려할 것을 제안함.

● 장기요양보험제도 서비스 질과 관리체계에 관한 논의

- 서비스 질 관리를 위해서 노인장기요양보험 재정 안정과 연계하여, 회계감사를 중심으로 장기요양서비스에 대한 평가를 실시하고, 상위권에 속할 경우 재정적인 인센티브를 제공하는 방식으로 제도가 운영되고 있음.
- 실제 노인장기요양서비스 이용자의 만족도 등을 고려하여, 서비스의 질을 제고하기 위해서는 평가 결과를 공개하거나 평가 결과가 하위권인 요양서비스 제공기관에 대한 철저한 관리 방안 모색 등 현재까지 추진해온 방식과는 다른 장기요양서비스 질 관리체계를 마련할 필요가 있음을 제시함.

7 평생학습지원 부문 중장기계획의 메타평가

□ 평가대상: 중장기계획 및 정책

● 재취업 및 전직지원서비스 정책을 중심으로 평가

- 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」, 「일자리정책 5년 로드맵(2017~2021)」, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」에 관하여 재취업 및 전직지원서비스 정책을 중심으로 타당성, 정합성, 실효성의 측면에서 평가함.

□ 타당성 평가

● 정책수요자 요구와의 조응

- 재취업 및 전직지원서비스 정책에서 정책수요자의 요구는 정책대상 개인의 인구사회학적 특성, 퇴직의 자발성 혹은 비자발성, 개인의 경력단계 및 경력희망, 개인이 직업적으로 속한 산업 및 직종 등 다양한 특성에 대한 범주화를 통해 고려되어야 하나, 현재 관련 중장기계획들은 정책수요자를 지나치게 단순화하여 범주화하고 있어 정책수요자의 특성에 따른 다양한 요구를 반영하지는 못하는 것으로 보임.
- 재취업 및 전직지원을 강화하고 고도화된 전직지원서비스 지원을 위해서는 다양한 정책수요자의 요구를 세분화하여 파악하고 이를 유형화하여 정책목표 및 수단을 설계해야 할 필요가 있음을 제안함. 한정된 자원으로 다양한 요구 반영에 한계가 있을 경우, 우선순위를 수립하여 정책 효율성을 제고하는 전략적 접근을 제안함.

● 재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준

- ‘재취업 및 전직지원서비스 강화’라는 정책목표 달성을 위해서는 정책수단들이 서비스의 양적·질적 수준 제고를 위해 적합하게 설계되어야 하는데, 현재 전직서비스의 양적 확대뿐만 아니라 질적 수준 제고를 위해 정책적 노력(예: 컨설턴트의 역량 강화 및 서비스 프로그램의 질적 수준 향상)을 기울이고 있는 것으로 나타남.

- 구체적으로, 재취업 및 전직지원서비스 강화의 정책목표 달성을 위해 '생애경력 설계-직업훈련-취업알선'의 패키지 형태로 종합적인 지원을 제공하는 정책수단, 서비스 참여자 간 커뮤니티 구성을 지원하고 창업·사회공헌활동 등으로 연계하는 정책수단, 신중년 특화훈련을 위해 폴리텍 신중년 특화캠퍼스 확대와 신중년 사관학교 확대의 정책수단을 설계하는 등 해당 목표에 조응하는 정책수단을 수립하여, 정책수단이 정책목표를 달성하는데 타당성이 있다고 판단됨.

□ 정합성 평가

● 재취업 및 전직지원서비스 정책수단 간 유사중복 및 상충 정도

- 본 연구에서의 메타평가 대상인 중장기계획들에 공통적으로 포함된 정책 목표와 수단들은, 재취업 및 전직지원서비스의 핵심 정책이 무엇인지 파악이 가능한 수준으로, 정책 간 상충 없이 일관성이 있는 것을 확인함. 구체적으로, 해당 중장기계획들을 아우르는 재취업 및 전직지원서비스 정책의 핵심요소는 다음과 같음.: (1) 생애경력 설계, 직업훈련, 취업알선의 패키지형 전직지원서비스를 제공, (2) 신중년 적합직무를 지정하고, 신중년을 채용하는 사업주 대상으로 고용장려금 지원, (3) 창업지원, (4) 사회공헌활동 지원 확대, (5) 귀농·귀어·귀촌 활성화 등
- 정책수단 간 유사중복 관련하여, 중장기계획상에서는 유사중복의 문제가 두드러지지 않았으나, 이를 사업 등 하위의 수준으로 구체화하였을 때, 서로 유기적으로 연결되지 않거나 체계적이지 못할 가능성이 높고, 거버넌스가 부재하다면 정책지원 대상이 중복될 가능성이 높은 것으로 판단됨.
- 재취업 및 전직지원서비스에 관련된 중장기계획 및 시행계획에 대해 정책수단 간 정합성에 대한 모니터링이 필요하며, 여러 선행연구에서도 지적된 바와 같이 재취업 및 전직지원서비스의 거버넌스의 개편이 필요함을 제안함.

□ 실효성 평가

● 재취업 일자리의 질적 수준

- 「제1차 및 제2차 고령자 고용촉진 기본계획」이 추진·시행되는 기간 동안 중장년층의 고용률 증가가 있었으나, 양적 확대에 비해 일자리의 질적 수준이 미흡하다는 문제가 지속적으로 제기되고 있으므로 정책 실효성이 높지 않은 것으로 평가함.
- 재취업 일자리의 지속적인 질적 수준 개선이 필요함에도 불구하고, 재취업 및 전직지원서비스 사업들은 예산증액 및 정책수혜자 목표인원을 성과지표로 설정하는 문제점을 나타냄.
- 향후 개인이 보유한 인적자본을 활용하고, 경제적 요구도 만족이 가능한 수준으로 일자리의 질적 수준을 제고하고 새로운 일자리 발굴을 위한 노력을 기울이며, 이를 실제로 측정할 수 있는 지표를 도출하여 지속적으로 해당 정책의 성과를 모니터링할 것을 제안함.

● 중장년층을 위한 일자리의 다양성

- 2017년에 이미 정부 중장기계획에서 일자리 확대에 관한 정책목표와 수단이 수립되었음에도 불구하고, 여전히 중장년층이 재취업을 할 수 있는 다양한 일자리가 부족하다는 문제가 지적되고 있으며, 이는 개인 수준에서의 문제를 넘어, 국가 수준에서도 일자리 미스매치로 인해 인적자본을 충분히 활용하지 못하는 문제로 이어짐. 향후 중장기계획 수립 시 좋은 일자리·적합한 일자리의 실질적인 확대를 통하여 재취업 일자리의 다양성을 확보하도록 구체적이고 실효성 있는 정책수단을 설계할 것을 제안함.
- 정부 중장기계획의 정책환경 분석 검토 결과, 신중년의 경우 재취업 지원이 미흡하여 질 낮은 일자리로 유입되는 상황이라는 문제를 제기하였으나, 구체적 내용 및 원인분석이 이루어지지 않은 한계가 있어, 정책의 실효성을 높이기 위한 정책수단 설계를 위해 문제에 대한 인식 및 구체적인 원인분석이 이루어져야 함을 제안함.

- **중장년층 고용지원서비스 프로그램의 효과성**

- 메타평가 대상 중장기계획에서 재취업 및 전직지원서비스 정책은 연령별 경력개발 지원과 관련하여 다음과 같은 전략을 수립함.: 40대는 현 경력단계 점진 및 경력유지를 지원하고, 50대에게는 강점, 직업역량, 경력설계를 바탕으로 본격적인 전직 준비를 지원하며, 60대에게는 퇴직 후 일과 삶의 행복을 위해 균형을 잡고 삶에 대해 돌아볼 수 있는 기회를 제공함.
- 그러나 이러한 내용은 근로자들이 주된 일자리에서 퇴직하는 실제 시기(평균 49.1세)와 일치하지 않기 때문에 실효성 측면에서 한계가 있는 것으로 평가함. 그러므로 현행과 같이 50대보다는 향후에는 40대에 인생의 2막과 경력전환 준비를 시작하도록 지원함으로써 실효성을 높일 것을 제안함.

8 결론

□ 향후 정부 중장기계획 수립 및 추진에 대한 제언

- 메타평가 결과를 바탕으로 향후 고령사회 대응 정부 중장기계획 수립·추진 및 정책 전반에 대한 수정 및 개선사항 제언

□ 입법부의 역할 제언

- 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획의 타당성, 정합성, 실효성을 주기적으로 모니터링하고, 이러한 정부 중장기계획이 위로는 국가의 비전과 목표를, 아래로는 세부정책과제 및 사업과 유기적으로 연계될 수 있도록 모니터링하는 입법부의 역할이 필요함.
- 국민들의 정책요구를 주기적으로 면밀히 파악해야 함.
- 정책의 설계 및 추진 시 정책이 기반으로 하는 가치 간 충돌이 있을 경우, 이에 대한 사회적 논의가 충분히 이루어지고 사회적 합의를 통해 정책 우선순위를 도출할 수 있도록 지원해야 함.

제 1 장

서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 내용: 메타평가의 정의 및 적용

제1절 연구의 필요성 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그동안 우리 사회의 인구 고령화 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 고령화는 우리나라 뿐만 아니라 일반적으로 많은 선진국에서 경험하는 현상이지만, 우리나라의 경우 다른 나라에 비해 고령화가 매우 압축적으로 일어나고 있다는 데 그 심각성이 있다. 고령화가 완만한 속도로 진행될 경우 이에 단계적으로 대비할 수 있어 국가의 정책적 부담이 상대적으로 덜하지만, 현재 우리 사회와 같이 고령화가 급속한 속도로 진행되는 경우 국가 재정, 정책 설계와 추진, 사회적 인식과 문화, 가치에 대한 합의 등 단기간에 많은 변화를 이루어내야 하기 때문에 대응이 쉽지 않은 것이 사실이다.

통계수치(통계청, 2019¹⁾)를 살펴보면, 최근 우리나라의 인구 고령화 속도가 급격히 빨라지고 있는 가운데, 2017년 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 14%를 차지하면서 고령사회에 진입하였고, 2020년에는 전체 인구의 약 16%로 고령인구 비율이 상향되었다. 2030년에는 고령인구 비율이 약 25%로 예측되어 ‘초고령사회’가 될 예정이며, 2050년에는 약 40%에 육박할 것이라고 예측되고 있다. 이처럼 인구 고령화가 급속히 진행되면서 고령자 개인의 삶의 문제와 함께 사회·경제적 측면에서도 여러 가지 문제가 발생할 것으로 예상된다.

고령사회 문제는 크게 개인 수준과 사회 수준에서 구분될 수 있다. 고령자 개인 및 가족에게는 노후소득 불안정으로 인한 빈곤, 신체적·정신적 쇠약으로 인한 건강상의 문제와 이에 따른 가족의 돌봄 부담, 은퇴 후 사회적 고립 등의 문제가 발생할 수 있다(전소연·김순은, 2015). 사회적으로는 사회보장의 부담 증가 및 재정수지 악화(김양명·오석연, 2008)와 1인 노인가구의 증가로 인한 사회 활력 저하를, 경제적으로는 노동생산가능인구 감소 및 노동력의 고령화로 인한 생산성 저하(석진홍·박우성, 2014)를 가져올 수 있다.

고령인구가 계속해서 증가할 것으로 예상되는 상황에서 고령사회 이슈는 국가가 중장기적인 시각에서 다루어야 할 중요한 문제이다. 고령사회 대응을 위해서는 인구변화 추이에

1) 통계청 보도자료(2019. 3. 28.)

대한 예측 등 환경의 변화를 지속적으로 확인하고, 국가가 궁극적으로 추구하는 비전하에서 고령사회에 대응하기 위한 정책목표를 수립해야 한다. 또한 정책목표 달성을 위해 정책 영역 설정, 전략 수립과 실행, 성과 측정 및 평가, 환류의 과정이 유기적으로 연계되어 실행될 수 있도록 해야 한다. 특히, 고령사회 현상은 고령층의 소득보장, 건강, 돌봄, 교육 및 고용, 사회 참여 등 삶의 질과 관련되어 있어 정책수요자의 요구를 바탕으로 사회정책 분야에서 적극적으로 대처해야 하는 이슈이다.

정부에서는 고령사회에 대응하기 위하여 중장기적인 시계에서 다양한 중장기계획들을 수립하여 왔으며, 해당 정책들을 추진 중이다. 구체적으로, 상위수준에서는 종합계획인 「저출산·고령사회 기본계획」을 2006년부터 5년 주기로 수립²⁾하고 있으며, 소득보장, 사회서비스, 평생학습지원 등 다양한 분야에서 위원회/관계부처합동 혹은 해당 부처에서 약 5년을 주기로 중장기계획을 수립하고 있다. 이러한 중장기계획은 하위수준인 시행계획을 통해 개별 정책이나 사업으로 실행되고 있다. 고령사회에 대응하기 위한 정책이 중장기적인 계획을 바탕으로 다양하고 폭넓은 영역과 범위에서 설계·추진되는 상황에서 이러한 정책들이 고령사회에 관한 문제들을 효과적으로 다루고 있는지, 그리고 개선할 점에는 무엇이 있는지 등에 대해 지속적인 모니터링 및 환류가 필요하다.

이에 본 연구에서는 고령사회 대응을 위해 수립된 사회분야의 정부 중장기계획을 대상으로 메타평가를 실시하여, 중장기 시계인 고령사회 대응 정책에 대한 점검 및 향후 중장기계획 수립에 대한 환류로서 방향성을 제공하고자 한다. 특히, 본 연구는 고령사회라는 분야 융합적이고 부처를 아우르는 중장기적 사회 이슈를 포괄적으로 다루어 정부 중장기계획에 대한 메타평가를 실시함으로써, 고령사회 대응을 위한 국가 전략기획 및 실행의 검토라는 거시적인 관점을 취한다. 이를 통해 고령사회 대응을 위해 다양한 영역에서의 여러 가지 정책들의 목표와 수단이 타당하게 설계되었는지, 서로 다른 정책들이 체계적으로 실행가능한 형태로 수립되었는지, 정책수단을 통해 정책목표가 달성되어 고령사회 문제 대응에 효과를 나타내고 있는지를 점검할 것이다. 이러한 메타평가 결과는 현재 시행 중인 정책의 문제점을 제시함으로써 정책집행 전략 개선을 위한 형성적 평가의 역할을 할 수 있으며, 향후 정부 중장기계획 수립 시 보다 타당하고, 체계적·상호보완적이며, 효과적인 계획을 수립하는 데 활용될 수 있을 것이다.

2) 2020년 12월에는 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」이 수립되었음. 본 연구는 2020년도 연구로서 12월 수립된 해당 계획은 연구대상에 포함되지 않음.

제2절

연구의 내용: 메타평가의 정의 및 적용

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구에서는 정부 중장기계획 메타평가를 ‘정책 평가 결과의 분석 및 종합 (Chelimsky, 1985; 허종호 편, 2019에서 재인용)을 통한 정부 중장기계획에 대한 평가’로 정의하였다. 본 연구에서는 고령사회 대응 관련 정부 중장기계획에 대한 메타평가를 위해 개별 정책이나 사업에 대해 평가한 자료를 수집·분석하여 종합하였고, 종합한 내용을 바탕으로 정부 중장기계획을 평가하였다. 또한, 추가적으로 정책수요자 중심의 정책 수립을 위해 Q방법론을 활용하여 온라인 조사를 실시하였고, 수집한 자료를 분석하여 고령사회 대응 정책에 대한 국민들의 요구를 도출하였다. 이러한 데이터에 기반한 자료도 메타평가의 기반자료로 활용하였다.

본 연구에서는 정부 중장기계획 메타평가를 위해 타당성, 정합성, 실효성을 평가요소로 설정하였다. 타당성은 ‘메타평가 대상 정책의 정책목표와 해당 정책이 포함된 중장기계획의 세부정책과제-혹은 전략, 수단-가 조응하는 정도’로 정의하였고, 정합성은 ‘메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책 간 혹은 정책수단 간 상호부합성 정도’로 정의하였으며, 실효성은 ‘메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책과제(수단)들이 정책 목적·목표를 달성하는 데 실질적으로 기여하는 정도’로 정의하였다. 이러한 평가요소를 중심으로 메타평가를 실시하여 현재 추진 중인 정부 중장기계획을 분석·점검하고, 향후 중장기계획 수립에서 수정·개선되어야 할 부분에 대한 방향성을 제시하였다.

제2장

토픽 모델링을 통한 주요 정책영역 도출

제1절 토픽 모델링 방법

제2절 주요 정책영역

본 연구에서는 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획에 대한 메타평가를 실시하고자 한다. 메타평가 대상을 선정하는 과정에서 토픽 모델링(topic modeling)을 활용하여 고령사회 대응과 관련된 주요 정책영역을 도출하고자 한다. 주요 정책영역 도출 후 이를 바탕으로 메타평가 대상을 선정하게 된다. 토픽 모델링은 연구자가 수작업으로 분류하기에는 매우 많은 양의 문서를 컴퓨터를 이용하여 자동으로 분류하기 위한 방법론이다. 토픽 모델링 방법에도 여러 가지가 있는데, 본 연구에서는 LDA(Latent Dirichlet Allocation) 방법론을 사용하여 문서를 분류하고, 분류된 문서를 바탕으로 정책영역을 도출한다.

제 1 절

토픽 모델링 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

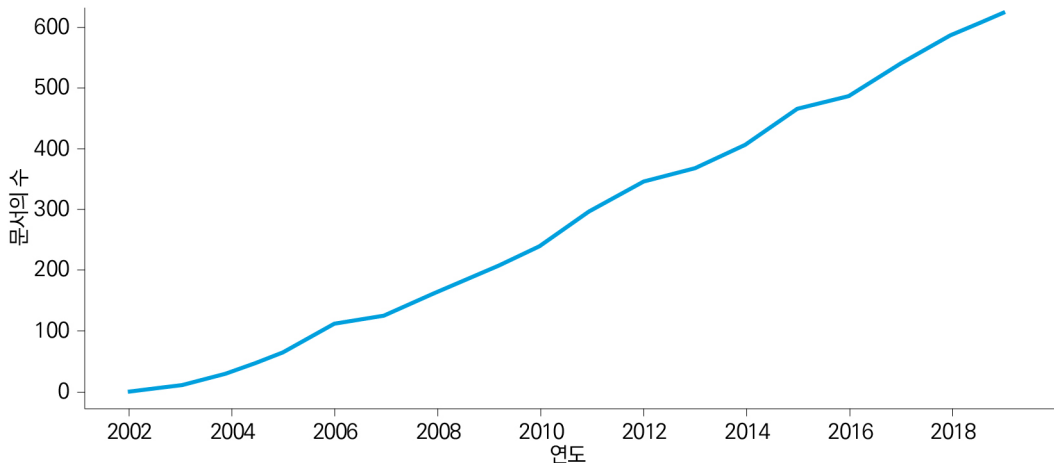
본 장에서는 Blei et al.(2003)이 제안한 LDA(Latent Dirichlet Allocation) 방법론을 활용한다. LDA는 비지도(unsupervised) 방식의 토픽 모델링 방법으로, 단순하면서도 성능이 우수하여 학계 및 관련 분야에서 다양하게 활용되는 모형이다. 누군가가 글을 쓸 때는 먼저 주제를 정하고, 그 주제를 표현하기 위한 단어를 조합하여 글을 작성하며, 그 결과물이 바로 우리가 접하는 문서이다. LDA는 이러한 글쓰기 방식을 상정하고 결과물인 문서에 나타난 단어의 분포를 통해 토픽을 찾아낸다.

고령사회 대응과 관련된 정책영역을 도출하기 위해 본 장에서는 한국학술지인용색인(이하 KCI)에 등록된 논문의 초록(abstract)을 사용하였다. 논문은 KCI 등재지에 게재된 논문으로 한정하였다. 논문의 초록은 KCI 홈페이지³⁾에서 수집하였고, 검색어는 ‘고령사회’와 ‘고령화’이다. 논문의 발행 시기에는 제한을 두지 않았는데, KCI 홈페이지에 게시된 논문은 2002년부터이다. 검색일(2020년 8월 21일) 현재 KCI 홈페이지에서 검색되는 논문은 모두 표본에 포함하였다. 표본에 포함된 논문의 수는 총 5,375개이다.

[그림 2-1]은 연도별 논문의 수를 보여준다. 2020년에 작성된 논문의 수는 296개인데,

3) KCI(2020. 8. 21.), www.kci.go.kr

자료를 검색한 시점이 2020년 중반이라는 점을 고려하여 그래프에는 2020년을 반영하지 않았다. 논문의 수는 시간이 흐름에 따라 증가하고 있는데, 이를 통해 고령화가 시간이 흐를수록 학계에서 많은 관심을 받고 있다고 추론할 수 있다. 이는 저출산·고령화가 심화됨에 따라 이와 관련된 여러 가지 사회적 문제가 발생하고, 이에 대한 대책 마련이 시급하다는 것을 반영한다고 볼 수 있다.



[그림 2-1] 연도별 논문 수

또한, 논문을 분야별로 나누어보면, 사회과학 분야 논문이 3,191건, 예술체육학 분야 논문이 534건, 복합학 분야 논문이 469건, 공학 분야 논문이 397건, 인문학 분야 논문이 397건 등으로 나타난다. 이를 통해 고령화와 관련된 주제가 주로 사회과학 분야에서 다루어지고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

LDA의 추정에는 Python의 Gensim 패키지⁵⁾에서 MALLET⁶⁾을 사용하여 수행하였다.⁷⁾ 다만, 수집한 논문의 초록을 그대로 이용하지 않고, 초록에서 명사를 추출하여 LDA 추정에 사용하였다. 명사는 Python의 한국어 처리 패키지인 KoNLPy⁸⁾를 활용하였다. KoNLPy

4) 논문의 분야는 해당 논문이 게재된 학술지를 기준으로 분류하였다.

5) <https://radimrehurek.com/gensim/>

6) McCallum A. K.(2002), "MALLET: A Machine Learning for Language Toolkit", <http://mallet.cs.umass.edu>

7) Gensim은 LDA 추정을 위해 여러 가지 방법을 제공하는데, MALLET을 사용하기 위한 wrapper도 그중 하나이다.

8) 박은정·조성준(2014), 「KoNLPy: 쉽고 간결한 한국어 정보처리 파이썬 패키지」, 『제26회 한글 및 한국어 정보처리 학술대회 논문집』.

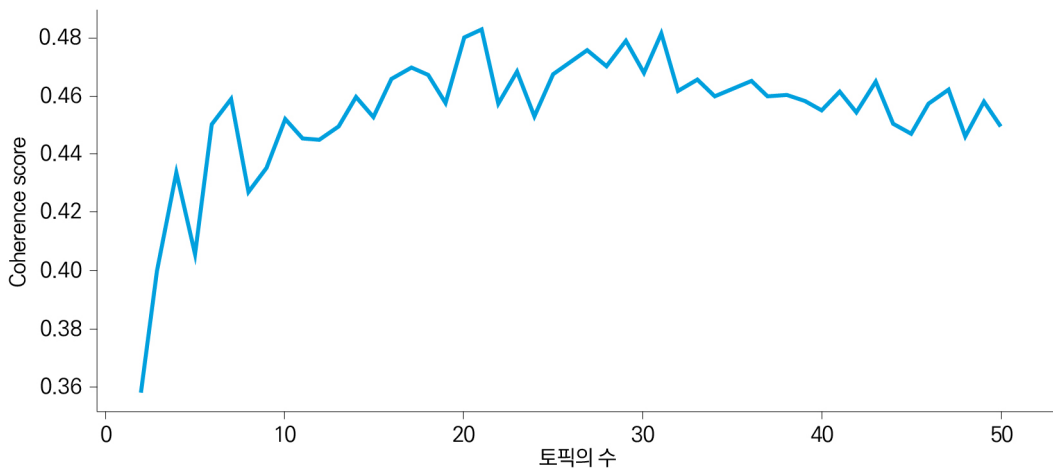
에서 한글 형태소를 분석하기 위해 5가지의 형태소 분석기(Hannanum, Kkma, Komoran, Okt, Mecab)를 제공하는데, 본 연구에서는 이 중에서 Mecab을 사용하여 명사를 추출하였다. 5가지의 형태소 분석기에는 각각의 장단점이 있는데, Mecab은 속도와 분석 성능에서 모두 우수하다는 평가를 받고 있다. 다만, 이들 형태소는 특정 분야가 아닌 일반적인 한글 문서를 다루기 위한 것이기 때문에 연구자는 명사로 인식하지만, 형태소 분석기는 명사로 인식하지 않는 단어들이 존재한다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 사용자 사전을 구축하여 활용하였다. 또한, bigram과 trigram을 구성하여 표본에 포함하였는데, 이는 두 개 이상의 단어가 결합하여 특정 의미를 나타내는 경우를 반영하기 위함이다⁹⁾.

9) Bigram의 예로는 '교육_내용'이 있고, trigram의 예로는 '저출산_고령_사회' 등이 있다.

제2절 주요 정책영역

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

LDA의 추정을 위해서는 연구자가 토픽의 개수를 지정해야 한다. 그런데 사전적으로 토픽의 개수가 몇 개인지 알 수 없으므로 연구자가 토픽의 수를 변화시키며 결과를 분석하여 토픽의 수를 확정해야 한다. 토픽의 수를 결정하는 확실한 기준은 아직 없으나, 일반적으로 coherence score를 참조하는 것이 도움이 되는 것으로 알려져 있다. 따라서 본 연구에서는 먼저 토픽의 수를 2개부터 50개까지 변화시키며 coherence score를 비교하였다. 토픽의 수에 따른 coherence score의 변화는 아래의 [그림 2-2]에 나타나 있다.



[그림 2-2] Coherence score

[그림 2-2]에 나타난 바와 같이 토픽의 수가 증가함에 따라 초반에는 coherence score가 급격히 증가하나 토픽의 수가 20개 정도가 되면 이러한 패턴이 나타나지 않고, 토픽의 수가 30개를 넘어가면 오히려 coherence score가 감소하는 것을 관찰할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 토픽의 수가 20개에서 30개 사이일 때 토픽이 어떻게 분류되는지를 비교하였고, 토픽의 수가 29개일 때 분류가 가장 적절하다고 판단하였다. 따라서 아래에서는 토

픽의 수가 29개일 때의 결과를 보고한다. 토픽별 주요 단어 10개와 등장 확률은 아래의 [표 2-1]에 나타난 바와 같다¹⁰⁾.

[표 2-1] 토픽별 주요 단어

	주요 단어
토픽 1 (상속, 후견)	제도(0.035), 필요(0.023), 보호(0.022), 규정(0.02), 경우(0.018), 검토(0.012), 인정(0.011), 개정(0.011), 내용(0.01), 보장(0.01)
토픽 2 (인구구조)	인구(0.083), 증가(0.057), 감소(0.055), 변화(0.039), 인구_고령(0.029), 영향(0.025), 효과(0.023), 예측(0.023), 추정(0.019), 소비(0.017)
토픽 3 (노후준비)	경우(0.144), 연령(0.059), 효과(0.05), 소득(0.037), 은퇴(0.034), 가능(0.022), 차이(0.022), 여부(0.021), 자산(0.019), 계층(0.017)
토픽 4 (서비스)	서비스(0.104), 필요(0.063), 기능(0.055), 중심(0.051), 제공(0.045), 모델(0.037), 통합(0.036), 영역(0.035), 생활(0.034), 방식(0.028)
토픽 5	요인(0.145), 영향(0.101), 수준(0.054), 차이(0.049), 특성(0.039), 만족도(0.03), 확인(0.029), 이용(0.026), 결과(0.025), 만족(0.022)
토픽 6	문화(0.062), 가치(0.035), 개념(0.035), 관점(0.034), 사례(0.025), 의미(0.025), 중요(0.024), 중심(0.023), 대안(0.016), 전통(0.014)
토픽 7	운영(0.041), 필요(0.039), 사업(0.03), 체계(0.029), 관리(0.026), 조직(0.021), 지원(0.021), 기관(0.021), 방안(0.019), 활성화(0.019)
토픽 8 (교육)	교육(0.125), 학습(0.028), 내용(0.027), 가정(0.023), 대학(0.02), 필요(0.02), 미래(0.017), 학교(0.016), 과정(0.016), 영역(0.016)
토픽 9 (노인 복지 서비스)	노인(0.692), 복지(0.051), 대상(0.013), 복지_정책(0.012), 복지_서비스(0.01), 고령_사회_진입(0.009), 중요(0.008), 노인_복지_시설(0.008), 노인_복지관(0.007), 인구_증가(0.006)
토픽 10 (노인 제품)	사용(0.075), 디자인(0.048), 요소(0.037), 소비자(0.027), 진행(0.021), 제품(0.018), 조사(0.015), 유니버설_디자인(0.014), 도출(0.013), 선호(0.012)
토픽 11 (노인 범죄)	문제(0.174), 발생(0.024), 해결(0.023), 문제_해결(0.02), 상황(0.019), 증가(0.019), 우리_사회(0.019), 대응(0.018), 부양(0.016), 범죄(0.014)
토픽 12 (노인 복지 재정)	경제(0.082), 복지(0.065), 국가(0.035), 증가(0.032), 비율(0.032), 수준(0.031), 빈곤(0.029), 고령층(0.025), 측면(0.024), 우리나라(0.02)
토픽 13	평가(0.066), 방법(0.06), 단계(0.035), 기준(0.033), 결과(0.03), 도출(0.028), 활용(0.028), 적용(0.027), 제시(0.023), 대상(0.022)

10) LDA 모델에서는 하나의 단어가 여러 토픽에 포함될 수 있음. 따라서 [표 2-1]을 살펴보면 일부 단어가 여러 토픽에 나타남.

	주요 단어
토픽 14	한국(0.048), 정치(0.027), 국가(0.022), 교회(0.02), 과정(0.018), 상황(0.015), 시대(0.014), 경제(0.014), 변화(0.012), 발전(0.011)
토픽 15 (노인 건강)	활동(0.073), 프로그램(0.055), 효과(0.039), 운동(0.036), 실시(0.03), 심리(0.028), 결과(0.027), 행동(0.025), 인지(0.024), 향상(0.021)
토픽 16 (근로)	여성(0.088), 고용(0.042), 노동(0.034), 남성(0.032), 일자리(0.028), 취업(0.024), 근로자(0.022), 노동_시장(0.022), 가구(0.021), 근로(0.019)
토픽 17 (고령자 주거)	고령자(0.128), 공간(0.055), 시설(0.048), 주택(0.034), 주거(0.029), 특성(0.026), 계획(0.023), 거주(0.02), 환경(0.019), 가구(0.018)
토픽 18 (삶의 만족도)	집단(0.053), 관계(0.037), 우울(0.031), 삶_만족도(0.024), 수준(0.02), 영향(0.018), 건강(0.018), 건강_상태(0.017), 노년기(0.016), 검증(0.014)
토픽 19 (노인 의료 서비스)	의료(0.046), 환자(0.038), 증가(0.03), 치매(0.028), 치료(0.021), 발생(0.02), 시행(0.018), 질환(0.017), 질병(0.016), 병원(0.016)
토픽 20	지역(0.2), 도시(0.047), 농촌(0.026), 마을(0.018), 주민(0.018), 지방_자치_단체(0.015), 지방(0.012), 농촌_지역(0.012), 사업(0.011), 인구(0.011)
토픽 21 (가족 관계)	변화(0.114), 가족(0.08), 관계(0.045), 자녀(0.033), 돌봄(0.032), 한국(0.026), 구조(0.025), 역할(0.021), 유지(0.017), 시기(0.017)
토픽 22 (정책)	정책(0.19), 지원(0.076), 일본(0.071), 한국(0.046), 정부(0.045), 국가(0.025), 대응(0.019), 검토(0.014), 우리나라(0.014), 과제(0.013)
토픽 23 (사회 참여)	참여(0.095), 인식(0.081), 유형(0.074), 경험(0.066), 활동(0.031), 대상(0.029), 여가(0.023), 수행(0.023), 욕구(0.017), 신뢰(0.017)
토픽 24 (연금)	제도(0.04), 확대(0.02), 연금(0.02), 보장(0.02), 필요(0.019), 보험(0.013), 급여(0.012), 도입(0.011), 위험(0.011), 독일(0.01)
토픽 25	기업(0.057), 산업(0.042), 시장(0.031), 경제(0.026), 생산(0.024), 전략(0.022), 성과(0.019), 성장(0.019), 투자(0.019), 국내(0.016)
토픽 26 (디지털 시스템)	기반(0.046), 이용(0.042), 정보(0.035), 시스템(0.034), 개발(0.032), 가능(0.031), 활용(0.03), 사용(0.029), 제안(0.023), 데이터(0.017)
토픽 27	고령(0.3), 건강(0.08), 대상(0.052), 조사(0.039), 필요(0.039), 장애(0.037), 정도(0.029), 장애인(0.026), 고령화(0.025), 우리나라(0.023)
토픽 28	분야(0.047), 환경(0.035), 우리나라(0.03), 기술(0.03), 측면(0.026), 안전(0.023), 중국(0.022), 발전(0.021), 미국(0.02), 국내(0.019)
토픽 29 (정체성)	세대(0.055), 의미(0.033), 자신(0.027), 노년(0.023), 존재(0.021), 과정(0.018), 죽음(0.016), 행위(0.015), 인식(0.014), 노년기(0.013)

다만, [표 2-1]에 나타난 단어들만을 사용해서 각 토픽의 주제를 파악하기는 쉽지 않다. 따라서 토픽별 주제를 파악하기 위해 pyLDAvis에서 제공하는 relevance metric을 함께 활용하였다. Relevance metric은 Sievert and Shirley(2014)에서 제안한 방법인데, metric의 가중치인 λ 를 0부터 1까지 변화시키면서 해당 토픽에서 중요한 단어들을 검토할 수 있다. λ 가 0에 가까우면 다른 토픽과 구별되는 해당 토픽 고유의 단어가 높은 점수를 갖고, 반대로 λ 가 1에 가까우면 일반적인 등장 확률이 높은 단어가 높은 점수를 갖게 된다.

[표 2-1]에서는 이러한 과정을 거쳐서 도출한 토픽의 주제를 함께 표기하였다. 다만, 일부 토픽은 특별한 의미가 있다고 보기 어려워서 별도로 주제를 표기하지 않았다. [표 2-1]에서 단어와 함께 제시되는 숫자는 해당 토픽에서 단어가 등장할 확률이다. [표 2-1]에 나타난 토픽별 주요 단어와 연구자가 제시한 주제에 다소 차이가 있을 수 있는데, 이는 주제를 정하기 위해 토픽별 주요 단어 외에도 relevance를 바탕으로 한 단어들을 참고하였기 때문이다.

[표 2-1]에 나타난 바와 같이 고령사회와 관련된 KCI 문헌은 다양한 주제를 포괄하고 있다. 본 보고서에서는 이들 중 사회과학 분야에 속하는 정책영역 세 가지를 다룬다. 첫 번째는 노후소득보장 부문으로 토픽 3(노후준비), 토픽 12(노인 복지 재정), 토픽 24(연금)와 관련되어 있다. 두 번째는 사회서비스(건강 및 돌봄 보장) 부문으로, 토픽 9(노인 복지 서비스), 토픽 19(노인 의료 서비스)와 관련되어 있다. 세 번째는 평생학습지원 부문으로, 토픽 8(교육), 토픽 16(근로)과 관련되어 있다. 참고를 위해 아래의 [표 2-2]에서는 relevance를 기준으로 한 각 분야의 주요 단어들을 표시한다. λ 의 값은 0.4를 사용하였다.

[표 2-2] 부문별 주요 단어

부문: 노후소득보장	
토픽 3 (노후준비)	경우, 연령, 은퇴, 소득, 자산, 효과, 베이비붐 세대, 확률, 계층, 보유, 여부, 교육 수준, 소득 수준, 은퇴 후, 은퇴자, 통제, 기간, 금융 자산, 은퇴 준비, 이직, 차이, 주택 소유, 생애주기, 의향, 시사, 주택 자산, 형태, 가능
토픽 12 (노인 복지 재정)	경제, 빈곤, 복지, 비율, 고령층, 지출, 비중, 취약, 복지국가, 가계, 재정, 국가, 평균, 규모, 복지지출, 부채, 경기, 예산, 수준, 절대, 재정지출, 재무, 취약성, 측면, 노인 인구 비율, 확충, 빈곤율, 악화, 복지 예산, 복지 재정
토픽 24 (연금)	연금, 보험, 급여, 제도, 보장, 국민연금, 가입, 장기요양, 저소득층, 요양보호사, 공적연금, 주택연금, 혜택, 개혁, 노후소득보장, 연금제도, 수발, 조세, 요양, 퇴직연금, 형평성, 수급자, 소득보장, 노인장기요양보험, 연금개혁, 사회보장제도, 세제, 가입자, 보험료, 확대
부문: 사회서비스(건강 및 돌봄 보장)	
토픽 9 (노인 복지 서비스)	노인, 복지, 복지 서비스, 복지 정책, 노인 복지 시설, 노인 복지관, 경로당, 여가 복지 시설, 부양 의식, 여가 프로그램, 성공 노후, 고령사회 진입, 입소, 여가 문화, 혼자, 텔레비전, 심리 안녕감, 시청, 요양서비스, 주거 복지 시설, 관련 기관, 요양시설, 장기요양보호, 요양원, 재가 노인, 욕구 충족, 급속 고령화, 초고령사회 대비, 노년기 삶 질, 인구 증가
토픽 19 (노인 의료 서비스)	의료, 환자, 치매, 치료, 질환, 질병, 병원, 의료 서비스, 진단, 입원, 보건 의료, 의사, 치매환자, 의학, 진료, 임상, 요양병원, 발생, 시행, 증상, 예방, 비만, 의료 이용, 의료 기관, 유병, 고혈압, 골다공증, 당뇨, 인자, 통증
부문: 평생학습지원	
토픽 8 (교육)	교육, 학습, 대학, 학교, 가정, 학생, 지식, 내용, 수업, 평생교육, 교육과정, 아동, 역량, 청소년, 상담, 학습자, 대학생, 교육 프로그램, 교사, 교과서, 미래, 도덕, 대학교, 교육 내용, 진로, 유아, 평생 학습, 저출산 고령사회, 성인, 교과
토픽 16 (근로)	여성, 고용, 노동, 남성, 일자리, 취업, 근로자, 노동시장, 근로, 직업, 결혼, 남녀, 청년, 재취업, 노동자, 비정규직, 임금, 불평등, 고령 근로자, 고령자 고용, 인적자본, 정년연장, 청년층, 직종, 종사, 시간, 가구, 자영업, 배제

제3장

고령사회 대응을 위한 정책요구 분석 : Q방법론 적용

제1절 정책요구 분석을 위한 Q방법론 활용의 배경

제2절 정책요구 분석을 위한 Q방법론의 절차

제3절 Q분석 결과 및 해석

제4절 소결

제 1절

정책요구 분석을 위한 Q방법론 활용의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

공급자 중심에서 수요자 중심으로 정책의 패러다임이 전환(배은석, 2018; 양난주, 2010)되면서, 사회복지정책 수립·설계 과정에서 기존과 같은 전문가들의 참여뿐만 아니라 정책수요자의 참여 또한 중요시되고 있다. 이러한 흐름에서, 정책수요자의 욕구를 수요자 스스로가 규정하는 등 정책수혜자의 권한을 확대해야 할 것(배은석, 2018)이며, 정책수요자의 욕구를 정책에 반영함으로써 정부는 정책만족도를 제고하고 정책효과성을 높일 수 있다. 이러한 맥락에서 정부의 고령사회 대응 정책이 고령화에 효과적으로 대응하기 위해서는 정책수요자 중심의 정책 설계 및 추진이 필수적이다. 즉, 정책의 수요자인 국민들이 고령사회 관련 정책에 대해 실제로 어떠한 요구나 욕구를 가지고 있는지 파악하여 이를 정책 수립 및 전달체계 설계에 반영해야 한다. 이에, 본 장에서는 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가에 있어 해당 정책의 수요자인 국민들의 고령사회 대응과 관련한 정책요구를 구체적으로 파악하여 그 시사점을 제시하고자 하였다.

고령사회 대응을 위한 국민들의 정책요구 분석을 위해 Q방법론을 활용하였다. Q방법론은 인간의 배경이나 특성 등을 변수로 나눈 후 이들의 상관관계를 바탕으로 요인분석을 실시하는 전통적인 양적연구에서의 요인분석(즉, R요인분석)과는 달리, 인간의 가치나 신념 등 주관성의 측정을 목적으로 사람을 변수로 보고 특정 이슈에 관해 사고방식의 유사성을 바탕으로 사람을 유형화하여 분석하는 방법이다(김순은, 2010). 또한, 표본의 결과를 모집단에 일반화하고자 하는 일반적인 양적연구와는 달리 Q방법론에서는 연구대상들의 주관성을 토대로 공통적인 관점을 추출하고 그 의미를 해석한다(김순은, 2010).

사회정책에 대한 인식은 성별이나 연령, 교육 수준, 소득 수준을 비롯한 개인 인구사회학적 특성에 따라 다르게 나타나기도 하지만, 개인의 경험과 학습을 통해 형성된 신념, 가치, 사고방식 등과 같은 주관적 인식에 의해서도 형성된다(김애림, 2019). 전자의 경우 많은 연구들을 통해 파악되고 있으나 후자의 경우 경험과학적 연구가 부족한 것이 사실이다. 본 장에서는 Q방법론을 활용하여 고령사회 대응과 관련한 정책수요자들의 주관적 인식

간 상관관계를 바탕으로 유사한 정책요구를 가진 사람들을 유형화함으로써 어떤 수혜자를 대상으로 어떠한 정책을 수립·추진해야 하는지에 대해 함의를 제공하고자 하였다. 이는 본 연구에서 고령사회 대응을 위한 정부의 중장기 정책의 타당성, 실효성을 점검하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 이에 더하여, Q방법론을 통해 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 수립 및 추진 시 고려해야 할 정책의 중요도 및 우선순위를 파악하여 정책 추진에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

제2절

정책요구 분석을 위한 Q방법론의 절차

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 Q방법론을 적용하여 고령사회 대응을 위한 국민들의 정책요구 분석을 위해 ① Q표본(진술문) 구성, ② P표본 구성, ③ Q분류 실시, ④ Q자료 분석, ⑤ Q분석 결과 및 해석(김순은, 2010)의 절차가 진행되었다. 아울러, 본 장에서 서술한 Q방법론 조사에서는 충분한 P표본의 크기를 확보하여 Q분류 외에도 추가 문항을 구성하여 이에 대한 전통적인 양적분석을 함께 실시하였다.

1 Q표본(Q진술문)의 구성

먼저, Q표본 구성에 앞서 본 연구의 제2장에서 도출한 고령사회 대응을 위한 3개 정책영역을 ‘노후소득보장 영역: 기초연금을 중심으로’, ‘노인돌봄서비스 영역: 노인장기요양보험을 중심으로’, ‘평생학습지원 영역: 재취업 및 전직지원서비스를 중심으로’와 같이 구체화하고, 고령사회 대응 관련 공통 영역을 추가하여 총 4개 영역을 설정하고, 이에 대해 Q모집단을 구성하였다. 이 과정에서 관련 분야의 학술연구, 정부출연연구기관 및 국회 소속 기관의 정책연구보고서, 신문기사의 검토·분석을 통해 각 영역의 메타평가 대상인 정책별 쟁점을 도출하고 이를 구조화하였고, 각 쟁점과 관련하여 Q진술문을 도출함으로써 Q모집단을 구성하였다. 이처럼 정책영역별 쟁점의 구조화를 통해 Q진술문을 구성함으로써 Q진술문 간 이질성(heterogeneity)을 확보하였다.

Q방법론에서는 연구대상자의 주관성이 Q진술문을 통해 측정되기 때문에 Q진술문의 타당성과 신뢰성 확보가 연구결과의 질적 수준 확보를 위해 중요하다. 이에 본 연구에서는 Q모집단의 전문가 검토를 위해 전문가를 대상으로 온라인 조사를 실시하여 Q표본을 구성함으로써 Q진술문의 타당성과 신뢰도를 높이고자 하였다. 구체적으로, 전문가 조사는 고령사회 대응 분야 전문가 30인을 대상으로 Q모집단(Q진술문)의 영역·구조가 타당한지, 각 영역별 Q진술문이 고령사회 대응 관련 주요 정책이슈나 쟁점에 대해 타당한 내용을 다

루고 있는지 검토하고, 삭제·수정·추가되어야 할 진술문에 대해 피드백을 하는 방식으로 이루어졌다. 온라인 전문가 조사에 총 23인([표 3-1])의 전문가가 참여하였고, 전문가들의 검토 및 제안사항을 바탕으로 Q표본([표 3-2])을 구성하였다. 이와 함께 연구 참여자들의 용어 이해가 어려울 것으로 지적된 부분은 주석을 삽입하여 용어의 정의나 예시를 제시하였다.

[표 3-1] Q표본 구성을 위한 전문가 조사 응답자 특성

(단위: 명, %)

구분		사례 수	비율
전체		23	100.0
성별	남성	12	52.2
	여성	11	47.8
연령	30세~39세	3	13.0
	40세~49세	12	52.2
	50세~59세	5	21.7
	60세 이상	3	13.0
전문분야(중복)	소득	11	47.8
	고용	9	39.1
	건강	1	4.3
	돌봄	10	43.5
	여가	1	4.3
	가족	3	13.0
	주거	3	13.0
	노후준비 전반	10	43.5
	교육	5	21.7
	기타	5	21.7
경력	10년 미만	5	21.7
	10~15년 미만	7	30.4
	15~20년 미만	5	21.7
	20년 이상	6	26.1
직업	대학교수	14	60.9
	국공립 연구기관 연구원	9	39.1

[표 3-2] Q표본(Q진술문)의 구성

영역		내용
공통		- 노인의 기준을 현행 65세보다 더 높여야 한다. - 노인의 삶의 질을 보장해야 하는 일차적인 책임은 국가에 있다. - 노인의 삶의 질이 보장될 수 있다면 세금을 더 낼 용의가 있다.
노후소득 보장	기초연금 정책 일반	- 기초연금 수급액을 현재 수준에서 더 늘려야 한다. ※ 현재 기초연금 수급액: 월 최대 254,760원(저소득수급자 월 최대 300,000원), 최소 25,476원 ※ 2021년부터 일반수급자 월 최대 300,000원 예정 - 기초연금 수급액은 현재 수준을 유지하면서 인플레이션에 따라 매년 조정해야 한다. - 기초연금은 노인들에게 빈곤선까지의 소득을 보장해야 한다.*
	기초연금 차등 적용	- 국민연금 수급액이 기초연금 수급액의 150%를 초과하면 기초연금 수급액이 단계적으로 줄어드는데, 앞으로는 기초연금 수급액이 국민연금 수급액과 상관없이 결정되어야 한다. - 기초연금 수급액은 자산, 소득과 관계없이 모든 노년층에게 동일하게 지급되어야 한다. ※ 현재 기초연금 수급액은 자산과 소득에 따라 달라짐. - 기초연금을 받는 대상을 저소득층에 한정하여 현재보다 줄이는 한편, 저소득 노년층에게는 더 많은 금액을 지급해야 한다. - 생계가 어려워 기초생활보장급여를 받는 사람이 기초연금을 받으면 이로 인해 기초생활보장급여가 삭감되거나 기초생활보장급여를 아예 받지 못할 수도 있다. 앞으로는 기초생활보장 수급자가 기초연금을 받더라도 기초생활보장급여를 일부 유지해야 한다. ※ 기초생활보장급여를 받던 사람이 기초연금을 받으면 기초생활보장급여가 삭감되거나 수급자 자격을 잃는 이유는 '보충성의 원칙'과 관련이 있다. 「국민기초생활보장법」 제3조 1항에서는 "이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활을 유지·향상하기 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다."라고 명시하였다. 또한, 기초생활보장급여 수급자가 기존의 급여와 기초연금을 모두 받으면 기초생활보장급여를 받지 못하면서 기초연금을 받는 차상위층보다 소득이 더 커질 수 있다.
	국민연금 지속 가능성	국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 보험료율을 현행 9%에서 더 높여야 한다. ※ 국민연금 납부액 = 소득 × 보험료율 ※ 소득대체율 = 연금급여 / 생애평균소득

영역	내용
	• 노후소득보장을 강화하기 위해 소득대체율을 현행 40%(40년 가입 기준)에서 높여야 한다. ※ 국민연금 납부액 = 소득 × 보험료율 ※ 소득대체율 = 연금급여 / 생애평균소득 ※ 보험료율이 같다고 가정한다면, 소득대체율이 높을수록 국민연금의 기금 고갈은 앞당겨진다. • 국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 국민연금 수급 개시 연령(국민연금을 처음 받는 나이)을 높여야 한다. ※ 현재 국민연금 수급 개시 연령은 출생연도 기준으로 1952년 이전 출생자는 60세, 1953년~1956년생은 61세, 1957년~1960년생은 62세, 1961년~1964년생은 63세, 1965년~1968년생은 64세, 1969년 이후 출생자는 65세이다.
노인돌봄 서비스	노인돌봄 서비스 제공 수준 • 돌봄이 필요한 노인을 요양시설에 수용하기보다는 요양보호사가 방문하여 재가서비스를 제공해야 한다.** • 노인요양시설과 요양병원 중 선택할 수 있다면, 의료 서비스를 지원받을 수 있는 요양병원에 입소하는 편이 낫다. • 요양병원의 노인요양시설화를 막기 위해 노인의 요양병원 이용 기준을 마련해야 한다.
	노인장기 요양보험제도 운영 • 노인장기요양보험의 재정적 안정성을 위하여 보험료를 인상해야 한다. • 노인장기요양서비스(노인돌봄)의 질을 높이기 위한 관리를 강화해야 한다. • 노인요양시설이나 재가요양서비스 제공기관은 정부가 민간에 위탁하는 방식으로 운영해야 한다. • 시군구별 노인 인구 특성을 고려하여 지방자치단체가 필요한 노인돌봄서비스 제공기관을 설치·운영해야 한다. • 노인인 부모를 직접 돌보는 자녀에게는 요양보호사 자격증 소지와 무관하게 노인장기요양보험 재정으로 경제적인 지원을 해야 한다.
	노인돌봄 서비스 제공자 • 노인돌봄제공자(요양보호사, 생활지원사 등)의 자격요건을 강화해야 한다. • 노인돌봄제공자(요양보호사, 생활지원사 등)의 임금, 복리후생 등 처우를 개선해야 한다. • 노인돌봄서비스 제공 과정에서 발생하는 불미스러운 일(노인 및 가족의 갑질, 노인돌봄제공자의 학대 등)에 대한 형사처벌을 강화해야 한다.
	치매국가 책임제 • 인지능력이 저하되는 경증 치매 노인은 노인장기요양보험보다 시군구별 치매안심센터에서 지원을 받아야 한다. • 별도의 치매안심센터를 두기보다는 정신건강복지센터에서 치매진단을 하도록 해야 한다.

영역		내용
평생학습 지원	개인의 생애 경력개발지원	• 현재 서비스 제공대상인 50세 이상 근로자뿐만 아니라 직업이동이 많은 40대 근로자에게도 재취업 및 전직지원서비스가 제공되어야 한다. • 국가는 모든 연령대의 근로자에게 연령대별 특성을 반영한 체계적인 경력 개발서비스를 지원해야 한다.
	기업지원을 통한 전직지원 서비스	• 기업은 근로자에 대한 재취업 및 전직지원서비스 비용의 상당 부분을 부담해야 한다. • 재취업 및 전직지원서비스는 근로자뿐만 아니라 이를 제공하는 기업에도 긍정적인 효과(예: 근로자의 조직신뢰 향상, 기업이미지 제고 등)를 가져다준다.
	전직지원서 비스 인프라 구축	• 전직지원서비스 전문인력의 자격요건을 강화해야 한다. • 재취업 및 전직지원서비스를 제공하는 기업과 기관이 수도권에 집중되어 있어 원활한 서비스 제공을 위해 지방 소재 기업에 대한 적극적인 지원도 필요하다. • 중장년층의 재취업 및 전직지원 프로그램은 직무능력개발 지원뿐만 아니라 개인별 경력진단 및 경력개발 상담서비스도 반드시 포함해야 한다. • 재취업 및 전직지원서비스를 제공하기 위해 대학 및 대학원의 교육과정과 시설이 적극적으로 활용되어야 한다.
	재취업 및 전직에 대한 사회적 인식	• 중장년층 대상의 재취업 및 전직지원 정책은 청년층의 일자리정책만큼이나 중요하다. • 인구가 감소하고 있는 한국 사회에서 중장년층의 재취업은 사회 전체에 이익이다.

주: *빈곤선은 상대적 빈곤선을 의미함.

**장기요양서비스는 재가급여와 시설급여로 구분되며, 재가급여에는 방문요양뿐만 아니라 방문간호, 방문목욕, 주야간보호(인근 주야간보호센터에 방문하여 장기요양서비스 이용) 등이 포함되나, 조사 대상이 일반 국민임을 고려하여 이해를 돕기 위해 방문요양과 시설급여로 구분하여 Q진술문을 작성함.

2 P표본 구성

Q방법론에서 P표본이란 연구대상을 말하며, 전통적인 양적연구와는 달리 Q방법론에서는 P표본을 통해 도출된 연구결과를 모집단에 일반화하는 것이 목적이 아니므로 P표본의 크기가 중요한 것은 아니다(김홍규, 2008). Q방법론에서는 개인의 주관성을 드러내어 유형화하고 각 유형에 의미를 부여하는 것에 초점을 두기 때문에 P표본의 크기는 연구자가 보편적인 사고로 판단하여 적절한 수를 선정하면 된다(김순은, 2010; 김홍규, 2008). 그러나 비록 Q방법론이 전통적인 양적연구와는 다를지라도 사람의 주관성을 양적인 방법

으로 측정하기 때문에 질적연구와 양적연구의 방법론적 측면을 모두 갖고 있으며 이로 인해 P표본의 수가 적고 연구자가 작위추출을 통해 표본을 구성하는 것이 Q방법론의 한계로 지적되고 있다(김순은, 2010; Brown, 1980). 이러한 맥락에서 다양한 주관성을 가질 것으로 판단되는 집단의 경우 충분한 크기의 대표성 있는 P표본을 선정할 경우 연구결과 해석이 보다 용이하고 일반적인 수준으로 그 함의가 확장될 수 있다(오민지, 2018).

본 연구에서는 Q방법론을 질적연구와 양적연구의 두 가지 측면을 균형 있게 다루는 방법으로 간주하고, 고령사회 대응을 위한 국민들의 다양한 정책요구를 분석하고 국가 단위의 정책에 함의를 제공하기 위해 성별, 연령, 거주지역별 모집단 분포를 고려한 1,000명을 P표본으로 구성하였다. P표본은 조사전문기업의 온라인 패널을 활용하여 만 19세 이상~만 70세 미만 성인¹¹⁾을 대상으로 성별, 연령, 거주지역에 대한 모집단 분포를 고려하여 추출하였고, 2020년 11월에 총 1,000명이 온라인으로 Q분류에 참여하였다. 본 연구의 Q분류에 참여한 P표본의 인구사회학적 특성은 [표 3-3]에 제시하였다. 모집단의 대표성을 고려한 Q분석을 통해 본 연구에서는 국민 정책요구에 기반한 Q유형을 도출함과 동시에 Q유형별 인구사회학적 특성과 양적연구 기반의 설문문항을 통해 자신의 사회경제적 지위에 대한 만족도 및 인식, 고령자에 대한 인식의 차이를 함께 살펴보고자 하였다¹²⁾.

[표 3-3] P표본의 인구사회학적 특성

(단위: 명)

구분		사례 수
전체		1,000
성별	남성	509
	여성	491
연령 ¹³⁾	19세~29세	206
	30세~39세	178
	40세~49세	218
	50세~59세	224
	60세~69세	174

11) 만 70세 이상의 경우 온라인 조사가 어려워 면접조사를 실시해야 하나 코로나19 사회적 거리두기 상황으로 인해 면접조사가 불가능하였다. 이에 본 연구의 연구대상은 만 19세 이상~70세 미만으로 정의되었다.

12) P표본 규모에 따른 표본 오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ p이다.

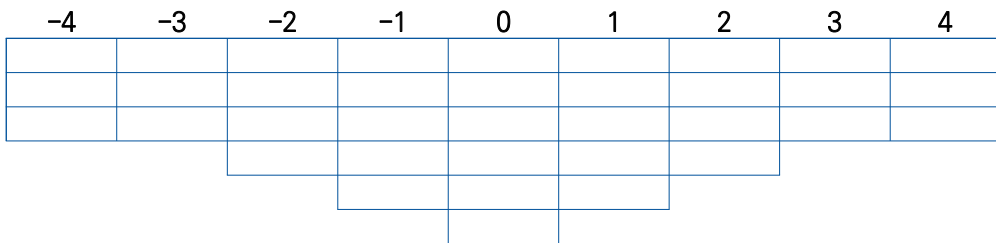
13) 연령은 만 나이 기준임. 본 장에서 이하 동일함.

구분		사례 수
거주지역	서울	192
	인천/경기	320
	대전/세종/충청	105
	광주/전라	94
	대구/경북	96
	부산/울산/경남	152
	강원/제주	41
가구소득	200만원 이하	115
	201~400만원	338
	401~600만원 이하	292
	601~800만원 이하	148
	801만원 이상	107
학력	고등학교 졸업 이하	205
	4년제 미만 대학 재학/졸업	166
	4년제 이상 대학 재학/졸업	537
	대학원 재학/졸업	92
가구원수	1명	119
	2명	210
	3명	265
	4명 이상	406
가구유형	만 18세 이하 아동	244
	만 65세 이상 노인	203
	(등록)장애인	67
	해당 없음.	547

3 Q분류 실시

Q분류는 응답자가 Q진술문 각각에 대해 선호나 동의, 긍정하는 정도를 배분하게 하는 방식으로 진행된다. 일반적으로 응답자가 ‘가장 부정(혹은 ‘매우 동의하지 않음.’ 등) - 중립 - 가장 긍정(혹은 ‘매우 동의함.’ 등)’에 정규분포의 형태로 Q진술문을 배분하게 하는 강제배분방식이 선호되고 있다(김순은, 2010). 본 연구에서도 Q표본을 구성하는 36개의 진술문에 대한 강제배분방식을 실시하였다. 통상적으로 강제배분은 응답자에게 Q진술문으로 구성된 카드를 배분하도록 하거나 응답자와의 인터뷰나 면담을 통해서 연구자가 배분하는 방식이 활용된다.

본 연구의 경우 Q분류를 온라인 조사로 진행하여 이에 적합한 방식을 활용하였다. 즉, 먼저 각 진술문에 응답자가 동의하는 정도를 7점 척도로 응답하게 한 후, 같은 점수를 받은 진술문들을 동의하는 정도에 따라 순서를 나열하게 하는 방식으로 진행되었다. 이를 통해 P표본이 Q표본 36개에 동의한 정도를 1부터 36까지 나열한 결과를 바탕으로 점수를 부여하였다([그림 3-1]).



[그림 3-1] Q표본의 분포의 틀(N=36)

또한, Q분류에 이어 양적연구에 기반한 문항을 제시하였다. 인구사회학적 변수를 측정하는 문항에 응답하도록 하였고, 이후 Q유형별 추가적인 양적분석을 위해 가정의 경제적인 형편에 관한 만족도(1문항) 및 본인의 계층에 관한 주관적인 인식(1문항), 고령층과 관련한 사회적 문제 인식(5문항)에 대한 문항(한국종합사회조사, 2018¹⁴⁾)을 제시하여 응답하도록 하였다.

14) 2018 한국종합사회조사(성균관대학교 동아시아학술원 서베이리서치센터) 문항 중 3쪽 19번, 20번 문항과 26쪽의 문항을 수정하여 활용하였다.(http://kgss.skku.edu/?page_id=41)

4 Q자료 분석

본 연구에서는 P표본의 크기가 1,000명으로 대규모의 Q자료가 수집되었다. 이로 인해, PQmethod 프로그램과 같이 Q자료의 분석을 위해 일반적으로 활용되는 프로그램이 아닌 SPSS를 활용하여 Q자료 분석을 실시하였다. SPSS에서 요인분석을 실시하기 전 Q자료는 전혀 동의하지 않는 경우를 1점(-4)으로 설정하고, 2점(-3), 3점(-2), 4점(-1), 중립 5점(0), 6점(+1), 7점(+2), 8점(+3), 매우 동의하는 경우를 9점(+4)으로 환산하여 점수화하였다(김상미, 2019)([표 3-4]). 점수화한 자료는 SPSS의 요인분석을 활용하여 P표본을 분석하기 위해 Q표본과 P표본의 데이터를 행렬전환한 후 P표본을 변인으로 간주하였다. 요인분석 시 주성분분석(principal component analysis)의 방법을 활용하였으며, 회전 방식은 varimax를 적용하였다¹⁵⁾(김흥규, 2008).

한편, Q유형별 추가적인 양적분석을 위해 제시한 7문항에 대한 데이터는 기술통계 및 일원분산분석을 활용하여 유형별 평균의 차이를 분석하였다.

[표 3-4] Q표본의 분포 및 점수화

	전혀 동의하지 않음		←	중립				⇒	매우 동의함	
진술문 수	3	3	4	5	6	5	4	3	3	3
점수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	9

15) Q방법론에 적용하는 요인분석 중에는 센트로이드(Centroid) 방식의 요인분석도 있으며 요인회전을 위해 수동으로 회전하는 판단적 회전도 있으나, 주성분분석(PCA)을 통한 요인분석 및 varimax 방식의 회전도 흔히 사용된다. 이는 PQmethod 등 Q방법론 분석만을 위해 개발된 도구에서도 흔히 적용하는 방법이다.(김흥규, 2008, pp. 195~196)

제3절 Q분석 결과 및 해석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 유형의 형성

유형의 수를 결정하기 위해서 양적인 측면인 고윳값 및 적재값과 질적인 측면인 요인에 대한 해석가능성을 동시에 고려하였다. 먼저 고윳값 및 적재값에 있어서 본 연구에서 사용된 P표본의 크기로 인해 초기 고윳값 1.0 이상의 요인은 모두 34개로 나타났으며 3개 요인일 때 누적률이 30%를 초과하였고, 8개 요인일 때 누적률은 약 50% 정도로 나타났다([표 3-5]). 이러한 고윳값 및 적재값 결과를 바탕으로 3개 요인~8개 요인을 추출하여 각 경우의 유형별 특성을 비교한 후, 유형별 특성이 타당하게 구분되는 것을 기준¹⁶⁾으로 하여 4개 요인을 본 연구에서 해석할 유형으로 최종적으로 선정하였다.

[표 3-5] 고윳값 및 적재값 백분율

요인 수	초기 고윳값			추출 제곱합 로딩			회전 제곱합 로딩		
	총계	분산의 %	누적률 (%)	총계	분산의 %	누적률 (%)	총계	분산의 %	누적률 (%)
1	193.097	19.310	19.310	193.097	19.310	19.310	114.394	11.439	11.439
2	79.441	7.944	27.254	79.441	7.944	27.254	113.024	11.302	22.742
3	56.291	5.629	32.883	56.291	5.629	32.883	74.469	7.447	30.189
4	46.289	4.629	37.512	46.289	4.629	37.512	73.230	7.323	37.512
5	40.483	4.048	41.560						
6	36.714	3.671	45.231						
7	32.313	3.231	48.463						
8	30.463	3.046	51.509						

16) 5, 6요인의 경우 4요인과 비슷한 결과를 보여 추가적으로 설명 가능한 유형 특성이 미미하였고, 7, 8요인의 경우 유형해석의 타당성이 낮아 제외하였다.

4개 요인으로 추출한 결과, 각 유형별 설명변량은 유형1이 11.44%, 유형2가 11.30%, 유형3이 7.45%, 유형4가 7.32%로 나타났다. 본 연구의 누적설명변량은 37.5%로 나타났다([표 3-6]). 요인회전 후 요인적재값([표 3-7])을 살펴보면, 유형1의 경우 상위 20개의 해당 P표본이 모두 0.7 이상의 적재량을 나타내었고 유형2의 경우 상위 20개의 해당 P표본이 모두 0.6 이상의 적재량을 나타내었다. 유형3의 경우 상위 20개의 해당 P표본이 모두 약 0.6 이상의 적재량을 나타내었고, 유형4의 경우 상위 20개의 해당 P표본이 모두 약 0.6 이상의 적재량을 나타내었다.

[표 3-6] 유형별 아이겐값, 설명변량, 누적변량

구분	유형1	유형2	유형3	유형4
아이겐값	114.3945	113.0238	74.4686	73.2303
설명변량	0.1144	0.1130	0.0745	0.0732
누적변량	0.1144	0.2274	0.3019	0.3751

[표 3-7] 요인회전 후 유형별 요인적재값(상위 20개)

유형1		유형2		유형3		유형4	
P표본	적재량	P표본	적재량	P표본	적재량	P표본	적재량
A1	0.958	B1	0.773	C1	0.744	D1	0.797
A2	0.950	B2	0.773	C2	0.700	D2	0.776
A3	0.950	B3	0.766	C3	0.688	D3	0.752
A4	0.950	B4	0.764	C4	0.676	D4	0.729
A5	0.950	B5	0.740	C5	0.673	D5	0.729
A6	0.950	B6	0.740	C6	0.658	D6	0.698
A7	0.950	B7	0.718	C7	0.650	D7	0.680
A8	0.950	B8	0.715	C8	0.647	D8	0.679
A9	0.950	B9	0.705	C9	0.632	D9	0.673
A10	0.950	B10	0.704	C10	0.630	D10	0.671
A11	0.948	B11	0.703	C11	0.624	D11	0.670
A12	0.923	B12	0.703	C12	0.619	D12	0.650
A13	0.908	B13	0.699	C13	0.617	D13	0.622
A14	0.855	B14	0.697	C14	0.613	D14	0.621

유형1		유형2		유형3		유형4	
A15	0.847	B15	0.697	C15	0.609	D15	0.615
A16	0.810	B16	0.693	C16	0.607	D16	0.604
A17	0.799	B17	0.691	C17	0.603	D17	0.602
A18	0.782	B18	0.686	C18	0.603	D18	0.602
A19	0.767	B19	0.685	C19	0.600	D19	0.600
A20	0.736	B20	0.679	C20	0.598	D20	0.598

유형별 P표본의 분포 특성은 다음과 같다([표 3-8]). P표본 1,000명 중 유형별 P표본의 규모는 유형2가 321명(32.1%)으로 가장 많았고, 유형1이 295명(29.5%), 유형3, 유형4가 각각 192명(19.2%)으로 나타났다.

[표 3-8] P표본의 크기 및 인구사회학적 특성별 유형 분포

(단위: 명, %)

구분		사례 수 (명)	유형1 (%)	유형2 (%)	유형3 (%)	유형4 (%)
전체		1,000	295명	321명	192명	192명
			29.5	32.1	19.2	19.2
성별	남성	509	31.2	28.9	20.2	19.6
	여성	491	27.7	35.4	18.1	18.7
연령	19세~29세	206	28.6	39.3	18.4	13.6
	30세~39세	178	30.9	36.0	19.7	13.5
	40세~49세	218	34.4	28.9	18.3	18.3
	50세~59세	224	25.9	28.1	21.4	24.6
	60세~69세	174	27.6	28.7	17.8	25.9
거주지역	서울	192	29.7	31.8	18.8	19.8
	인천/경기	320	29.7	32.5	19.7	18.1
	대전/세종/충청	105	23.8	36.2	20.0	20.0
	광주/전라	94	31.9	33.0	13.8	21.3
	대구/경북	96	36.5	24.0	21.9	17.7
	부산/울산/경남	152	25.0	36.2	19.1	19.7
	강원/제주	41	36.6	22.0	22.0	19.5

구분		사례 수 (명)	유형1 (%)	유형2 (%)	유형3 (%)	유형4 (%)
가구소득	200만 원 이하	115	33.9	23.5	20.9	21.7
	201~400만 원	338	29.0	32.8	24.0	14.2
	401~600만 원 이하	292	23.3	34.2	17.5	25.0
	601~800만 원 이하	148	31.1	32.4	14.9	21.6
	801만 원 이상	107	41.1	32.7	13.1	13.1
학력	고등학교 졸업 이하	205	31.7	27.3	16.6	24.4
	4년제 미만 대학 재학/졸업	166	26.5	34.9	18.1	20.5
	4년제 이상 대학 재학/졸업	537	30.4	32.8	19.4	17.5
	대학원 재학/졸업	92	25.0	33.7	26.1	15.2
가구원수	1명	119	29.4	30.3	26.1	14.3
	2명	210	28.1	33.3	17.6	21.0
	3명	265	29.1	28.3	23.0	19.6
	4명 이상	406	30.5	34.5	15.5	19.5
가구유형	만 18세 이하 아동	244	29.1	30.7	20.1	20.1
	만 65세 이상 노인	203	27.6	33.0	18.2	21.2
	(등록)장애인	67	22.4	32.8	22.4	22.4
	해당 없음.	547	30.5	32.2	19.2	18.1

2 유형별 특징 분석

가. 유형1: 노후소득보장 확대보다는 중장년층 일자리 대책 선호

유형1에는 1,000명의 P표본 중 295명이 포함되어, 유형3, 4에 비해 많은 응답자가 본 유형에 포함되었다. 이들이 매우 동의한 진술문과 동의하지 않은 진술문(표 3-9)을 중심으로 하여 고령사회 대응을 위한 정책요구에 관한 본 유형의 특징을 살펴보았다.

유형1에 속한 응답자들이 매우 동의하는 진술문으로는 '#36. 인구가 감소하고 있는 한

국 사회에서 중장년층의 재취업은 사회 전체에 이익이다.($Z=1.56$)', '#34. 재취업 및 전직 지원서비스를 제공하기 위해 대학 및 대학원의 교육과정과 시설이 적극적으로 활용되어야 한다.($Z=1.52$)', '#35. 중장년층 대상의 재취업 및 전직지원 정책은 청년층의 일자리 정책 만큼이나 중요하다.($Z=1.48$)', '#33. 중장년층의 재취업 및 전직지원 프로그램은 직무능력개발 지원뿐만 아니라 개인별 경력진단 및 경력개발 상담서비스도 반드시 포함해야 한다.($Z=1.37$)' 등의 순으로 나타났다. 유형1에서 가장 부정하는 진술문은 '#4. 기초연금 수급액을 현재 수준에서 더 늘려야 한다.($Z=-1.81$)', '#6. 기초연금은 노인들에게 빈곤선까지의 소득을 보장해야 한다.($Z=-1.77$)', '#2. '노인의 삶의 질을 보장해야 하는 일차적인 책임은 국가에 있다.($Z=-1.76$)' 등의 순으로 나타났다.

이처럼 긍정적·부정적 동의를 높게 응답한 진술문을 바탕으로 할 때, 유형1은 중장년층이 재취업과 전직을 통해 생산활동을 계속하는 것이 고령화된 우리 사회에 이익이라고 인식하고 있다. 또한 개인은 중장년기 생산활동을 통해 노년기의 삶의 질을 유지할 수 있도록 노력해야 한다고 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 이에 본 유형에 속한 사람들은 정부가 개인들로 하여금 중장년기에도 지속적으로 경력을 개발하고 직무능력을 향상할 수 있도록 적극적으로 지원함으로써 개인과 사회에 이익을 줄 수 있다고 인식하는 것으로 설명할 수 있다. 이에 반해 본 유형은 노인의 삶의 질을 반드시 국가가 책임져야 한다고 인식하지 않으며, 적극적인 기초연금 정책을 통해 노후소득보장을 확대하는 것에 대해서는 긍정적으로 인식하지 않는 것으로 볼 수 있다.

한편, 본 Q방법론 조사에 참여한 전체 응답자 1,000명 중 인구사회학적 특성별 유형1에 속하는 사람들의 비율은 다음과 같이 나타났다(표 3-8)). 성별로는 전체 남성 응답자 509명 중 31.2%, 전체 여성 응답자 491명 중 27.7%가 유형1에 속하였다. 연령별로는 19세~29세, 50세~59세, 60세~69세의 연령대에서 응답자 중 30%를 약간 밑도는 인원이, 30세~39세, 40~49세의 연령대에서는 30%를 약간 상회하는 인원이 유형1에 속하였다. 특히, 50세~59세를 제외한 전 연령대에서, 응답자가 유형1에 속하는 비율이 유형2와는 유사하고 유형3, 4보다는 높게 나타났다. 거주지역에 관하여는 대구/경북, 강원/제주에 거주 중인 응답자 중 약 37%가 유형1에 속하여 해당 지역에 거주 중인 응답자가 본 유형에 속하는 비율이 다른 유형에 속하는 비율보다 높게 나타났다. 이외에 서울, 인천/경기, 광주/전라의 경우 응답자의 약 30%가, 대전/세종/충청과 부산/울산/경남 지역의 경우 응

답자의 약 25%가 유형1에 속하였다. 월평균 가구소득으로는 본 조사에 참여한 전체 응답자 중 801만 원 이상으로 응답한 사람의 약 41%가 유형1에 속하여 그 비율이 가장 높게 나타났고, 200만 원 이하로 응답한 사람의 약 34%가 유형1에 속하여 다른 유형보다 그 비율이 높게 나타났다. 응답자 본인의 학력에 관하여는 고졸 이하, 4년제 대학 재학/졸업이라고 응답한 인원의 각각 30%가량이, 2년제 대학 혹은 대학원 재학/졸업이라고 응답한 인원의 약 25%가량이 본 유형에 속하였다. 가족구성원 수에 있어서는 1명, 2명, 3명, 4명 이상이라는 범주에 속한 응답자 중 각각 약 30%가 본 유형에 속하였다. 또한, 가족구성원 중 만 18세 이하 아동이나 만 65세 이상 노인이 있는 경우는 응답자 대비 각각 약 30%, 장애인인 경우 약 20%가 본 유형에 속하였다.

[표 3-9] 유형1의 상·하위 진술문

진술문 번호	진술문	점수 (Z-Score)
36	인구가 감소하고 있는 한국 사회에서 중장년층의 재취업은 사회 전체에 이익이다.	1.56
34	재취업 및 전직지원서비스를 제공하기 위해 대학 및 대학원의 교육과정과 시설이 적극적으로 활용되어야 한다.	1.52
35	중장년층 대상의 재취업 및 전직지원 정책은 청년층의 일자리 정책만큼이나 중요하다.	1.48
33	중장년층의 재취업 및 전직지원 프로그램은 직무능력개발 지원뿐만 아니라 개인별 경력진단 및 경력개발 상담서비스도 반드시 포함해야 한다.	1.37
32	재취업 및 전직지원서비스를 제공하는 기업과 기관이 수도권에 집중되어 있어 원활한 서비스 제공을 위해 지방 소재 기업에 대한 적극적인 지원도 필요하다.	1.15
29	기업은 근로자에 대한 재취업 및 전직지원서비스 비용의 상당 부분을 부담해야 한다.	1.04
28	국가는 모든 연령대의 근로자에게 연령대별 특성을 반영한 체계적인 경력개발서비스를 지원해야 한다.	1.04
9	기초연금을 받는 대상을 저소득층에 한정하여 현재보다 줄이는 한편, 저소득 노년층에게는 더 많은 금액을 지급해야 한다.	-1.10
10	생계가 어려워 기초생활보장급여를 받는 사람이 기초연금을 받으면 이로 인해 기초생활보장급여가 삭감되거나 기초생활보장급여를 아예 받지 못할 수도 있다. 앞으로는 기초생활보장 수급자가 기초연금을 받더라도 기초생활보장급여를 일부 유지해야 한다.	-1.27

진술문 번호	진술문	점수 (Z-Score)
5	기초연금 지급액은 현재 수준을 유지하면서 인플레이션에 따라 매년 조정해야 한다.	-1.55
1	노인의 기준을 현행 65세보다 더 높여야 한다.	-1.69
2	노인의 삶의 질을 보장해야 하는 일차적인 책임은 국가에 있다.	-1.76
6	기초연금은 노인들에게 빈곤선까지의 소득을 보장해야 한다.	-1.77
4	기초연금 지급액을 현재 수준에서 더 늘려야 한다.	-1.81

나. 유형2: 노후소득보장 확대보다는 노인돌봄서비스 질 개선 선호

1,000명의 P표본 중 321명의 국민이 유형2에 속하여, 유형3, 4에 비해 많은 수의 국민들이 본 유형에 속하였다. 이들이 매우 동의한 진술문과 동의하지 않은 진술문 (표 3-10) 및 이를 바탕으로 한 고령사회 대응을 위한 유형2의 정책요구 특징은 다음과 같다.

유형2에서 응답자들이 매우 동의하는 진술문은 ‘#1. 노인의 기준을 현행 65세보다 더 높여야 한다.(Z=2.73)’와 ‘#24. 노인돌봄서비스 제공 과정에서 발생하는 불미스러운 일(노인 및 가족의 갑질, 노인돌봄제공자의 학대 등)에 대한 형사처벌을 강화해야 한다.(Z=2.03)’로 나타났다. 또한, 본 유형은 ‘#22. 노인돌봄제공자(요양보호사, 생활지원사 등)의 자격요건을 강화해야 한다.(Z=1.61)’, ‘#18. 노인장기요양서비스(노인돌봄)의 질을 높이기 위한 관리를 강화해야 한다.(Z=1.15)’, ‘#16. 요양병원의 노인요양시설화를 막기 위해 노인의 요양병원 이용 기준을 마련해야 한다.(Z=1.01)’, ‘#23. 노인돌봄제공자(요양보호사, 생활지원사 등)의 임금, 복리후생 등 처우를 개선해야 한다.(Z=1.01)’ 등의 진술문에도 높은 동의 수준을 나타내었다.

유형2에 속한 응답자들이 가장 동의하지 않는 진술문으로는 ‘#8. 기초연금 지급액은 자산, 소득과 관계없이 모든 노년층에게 동일하게 지급되어야 한다.(Z=-2.39)’로 나타났다. 이어서, ‘#7. 국민연금 지급액이 기초연금 지급액의 150%를 초과하면 기초연금 지급액이 단계적으로 줄어드는데, 앞으로는 기초연금 지급액이 국민연금 지급액과 상관없이 결정되어야 한다.(Z=-1.79)’, ‘#12. 노후소득보장을 강화하기 위해 소득대체율을 현행 40%(40년 가입 기준)에서 높여야 한다.(Z=-1.44).’ ‘#11. 국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 보험료율을 현행 9%에서 더 높여야 한다.(Z=-1.32)’의 순으로 매우 동의하지 않는 것으로

나타났다.

이와 같은 진술문에 대한 긍정적·부정적 동의 수준을 종합할 때, 유형2에 속한 사람들은 노인의 기준을 현행보다 더 높이더라도 정부가 노인돌봄제공자, 노인장기요양서비스, 노인돌봄서비스 제공 과정 등 노인돌봄서비스 전반에 대한 질적 수준을 실질적으로 높여야 한다고 인식하고 있다. 또한 유형2에 속한 사람들은 국가가 모든 노년층을 대상으로 노후 소득보장정책을 추진하는 것에 동의하지 않으며, 노후소득보장을 강화하는 정책에 대한 요구수준이 낮음을 알 수 있다.

한편, 본 Q방법론을 활용한 조사에 참여한 전체 응답자 1,000명 중 인구사회학적 특성 별 유형2에 속하는 사람들의 비율은 다음과 같이 나타났다(표 3-8). 성별로는 전체 남성 응답자 509명 중 28.9%, 전체 여성 응답자 491명 중 35.4%가 유형2에 속하였다. 여성들의 경우, 유형2에 속하는 비율이 다른 유형보다 상대적으로 높게 나타났다. 연령별로는 19세~29세 연령대에서 응답자의 약 40%가 본 유형에 포함되어, 해당 연령층에서 유형2에 속하는 비율이 다른 유형에 비해 높았다. 30세~39세는 응답자의 36%, 40세~49세, 50세~59세, 60세 이상은 응답자의 약 30%가 각각 본 유형에 포함되었다. 거주지역에 관하여는 대전/세종/충청, 부산/울산/경남 지역에 거주 중으로 응답한 인원 중 약 36%가 유형2에 속하여, 해당 지역 거주자들이 다른 유형에 비해 유형2에 속하는 비율이 높은 편이었다. 서울, 인천/경기, 광주/전라의 경우 응답자 중 각각 30%를 약간 상회하는 인원이, 강원/제주의 경우 응답자 중 약 20%가 본 유형에 속하였다. 월평균 가구소득 401~600만원으로 응답한 인원 중 약 35%의 응답자들이 유형2에 속하여, 해당 소득범위로 응답한 사람들이 유형2에 속하는 비율이 다른 유형보다 높게 나타났다. 이외에 월평균 가구소득 201~400만 원, 601~800만 원, 801만 원 이상으로 응답한 인원의 30%가량, 월평균 가구소득 200만 원 이하로 응답한 인원의 20%가량이 유형2에 속하였다. 학력별로는 2년제 대졸 혹은 대학원 재학/졸업으로 응답한 인원 중 약 35%가 본 유형에 속하여, 해당 학력소지자가 유형2에 속하는 비율이 다른 유형에 비해 높게 나타났다. 고졸 이하 혹은 4년제 대학 재학/졸업으로 응답한 인원 중 30% 내외도 본 유형에 속하였다. 또한, 가족구성원 중 65세 이상 노인이나 장애인이 있는 경우라고 응답한 인원 중 30%를 약간 상회하는 인원이 유형2에 속하였고, 특히 장애인이 있는 경우가 유형2에 속하는 비율이 다른 유형에 속하는 비율보다 높게 나타났다.

[표 3-10] 유형2의 상·하위 진술문

진술문 번호	진술문	점수 (Z-score)
1	노인의 기준을 현행 65세보다 더 높여야 한다.	2.73
24	노인돌봄서비스 제공 과정에서 발생하는 불미스러운 일(노인 및 가족의 갑질, 노인돌봄제공자의 학대 등)에 대한 형사처벌을 강화해야 한다.	2.03
22	노인돌봄제공자(요양보호사, 생활지원사 등)의 자격요건을 강화해야 한다.	1.61
18	노인장기요양서비스(노인돌봄)의 질을 높이기 위한 관리를 강화해야 한다.	1.15
16	요양병원의 노인요양시설화를 막기 위해 노인의 요양병원 이용 기준을 마련해야 한다.	1.01
23	노인돌봄제공자(요양보호사, 생활지원사 등)의 임금, 복리후생 등 처우를 개선해야 한다.	1.01
11	국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 보험료율을 현행 9%에서 더 높여야 한다.	-1.32
12	노후소득보장을 강화하기 위해 소득대체율을 현행 40%(40년 가입 기준)에서 높여야 한다.	-1.44
7	국민연금 수급액이 기초연금 수급액의 150%를 초과하면 기초연금 수급액이 단계적으로 줄어드는데, 앞으로는 기초연금 수급액이 국민연금 수급액과 상관없이 결정되어야 한다.	-1.79
8	기초연금 수급액은 자산, 소득과 관계없이 모든 노년층에게 동일하게 지급되어야 한다.	-2.39

다. 유형3: 생애주기를 포괄한 정책적 지원 선호 - 중장년층에게는 일자리 대책 + 노년층에게는 노후소득보장 및 노인돌봄서비스

1,000명의 P표본 중 192명의 국민이 유형3에 속하여, 4개 유형 중 유형4와 함께 가장 적은 수의 응답자들이 본 유형에 속하였다. 이들이 매우 동의한 진술문과 동의하지 않은 진술문([표 3-11])을 중심으로 하여 고령사회 대응을 위한 정책요구에 관한 본 유형의 특징을 살펴보았다.

유형3에서 응답자들이 가장 동의하는 진술문으로는 ‘#36. 인구가 감소하고 있는 한국 사회에서 중장년층의 재취업은 사회 전체에 이익이다.(Z=1.93)’, ‘#35. 중장년층 대상의 재취업 및 전직지원 정책은 청년층의 일자리정책만큼이나 중요하다.(Z=1.75)’, ‘#4. 기초연금 수급액을 현재 수준에서 더 늘려야 한다.(Z=1.50)’, ‘#6. 기초연금은 노인들에게 빈

곤선까지의 소득을 보장해야 한다.($Z=1.11$)', '#2. 노인의 삶의 질을 보장해야 하는 일차적인 책임은 국가에 있다.($Z=1.06$)' 등으로 나타났다.

유형3에 속한 사람들이 가장 동의하지 않는 진술문으로는 '#19. 노인요양시설이나 재가요양서비스 제공기관은 정부가 민간에 위탁하는 방식으로 운영해야 한다.($Z=-1.68$)', '#26. 별도의 치매안심센터를 두기보다는 정신건강복지센터에서 치매진단을 하도록 해야 한다.($Z=-1.49$)', '#14. 돌봄이 필요한 노인을 요양시설에 수용하기보다는 요양보호사가 방문하여 재가서비스를 제공해야 한다.($Z=-1.39$)', '#15. 노인요양시설과 요양병원 중 선택할 수 있다면, 의료 서비스를 지원받을 수 있는 요양병원에 입소하는 편이 낫다.($Z=-1.30$)'로 나타났다.

이와 같은 진술문을 통해 본 유형에 속한 사람들은 국가가 일차적으로 노인의 삶의 질을 보장해주어야 하며 이를 위해 국가 차원에서 국민들의 노후 대비를 위해 중장년기, 노년기의 생애단계별 필요한 정책을 적극적으로 추진해야 한다고 인식하고 있다. 구체적으로, 중장년층 대상으로는 일자리 정책, 노년층을 대상으로는 기초연금 등을 통한 실질적인 노후 소득보장, 노인요양시설 운영 및 치매안심센터 운영을 포함해 정부가 주축이 된 다양한 노인돌봄서비스를 제공해야 한다고 인식하고 있다.

한편, 본 Q방법론 조사에 참여한 전체 응답자 1,000명 중 인구사회학적 특성별 유형3에 속하는 사람들의 비율은 다음과 같이 나타났다([표 3-8]). 성별로는 전체 남성 응답자 509명 중 20.2%, 전체 여성 응답자 491명 중 18.1%가 유형3에 속하였다. 연령별로는 모든 연령대에서 응답자의 약 20% 내외가 본 유형에 속하였다. 거주지역에 관하여는 광주/전라 지역(약 14%)을 제외하고 지역별 응답자의 약 20% 내외가 각각 유형3에 포함되었다. 월평균 가구소득 200만 원 이하, 201~400만 원, 401~600만 원으로 응답한 인원 중 약 20% 내외가 각각 유형3에 속하였고, 601~800만 원, 801만 원으로 응답한 인원의 약 15%가량이 각각 본 유형에 속하였다. 응답자 본인의 학력에 관하여는 고졸 이하, 2년제 대학 재학/졸업, 4년제 대학 재학/졸업으로 응답한 인원의 15~20%가량이 각각 본 유형에 속하였고, 대학원 재학/졸업으로 응답한 인원의 약 25%가 본 유형에 속하였다. 또한 가족구성원의 수에 있어서는 1명이나 3명으로 응답한 인원의 약 25%가 각각 본 유형에 속하였고, 2명 혹은 4명 이상으로 응답한 인원 중 15%가량이 각각 유형3에 속하였다. 가족구성원 중 만 18세 이하 아동이나 만 65세 이상 노인 혹은 장애인이 있다고 응답한 인원의 약 20% 내외가 본 유형에 속하였다.

[표 3-11] 유형3의 상·하위 진술문

진술문 번호	진술문	점수 (Z-score)
36	인구가 감소하고 있는 한국 사회에서 중장년층의 재취업은 사회 전체에 이익이다.	1.93
35	중장년층 대상의 재취업 및 전직지원 정책은 청년층의 일자리정책만큼이나 중요하다.	1.75
4	기초연금 지급액을 현재 수준에서 더 늘려야 한다.	1.50
6	기초연금은 노인들에게 빈곤선까지의 소득을 보장해야 한다.	1.11
33	중장년층의 재취업 및 전직지원 프로그램은 직무능력개발 지원뿐만 아니라 개인별 경력진단 및 경력개발 상담서비스도 반드시 포함해야 한다.	1.08
32	재취업 및 전직지원서비스를 제공하는 기업과 기관이 수도권에 집중되어 있어 원활한 서비스 제공을 위해 지방 소재 기업에 대한 적극적인 지원도 필요하다.	1.06
2	노인의 삶의 질을 보장해야 하는 일차적인 책임은 국가에 있다.	1.06
20	시군구별 노인 인구 특성을 고려하여 지방자치단체가 필요한 노인돌봄서비스 제공기관을 설치·운영해야 한다.	-1.01
13	국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 국민연금 지급 개시 연령(국민연금을 처음 받는 나이)을 높여야 한다.	-1.04
17	노인장기요양보험의 재정적 안정성을 위하여 보험료를 인상해야 한다.	-1.06
16	요양병원의 노인요양시설화를 막기 위해 노인의 요양병원 이용 기준을 마련해야 한다.	-1.28
15	노인요양시설과 요양병원 중 선택할 수 있다면, 의료 서비스를 지원받을 수 있는 요양병원에 입소하는 편이 낫다.	-1.30
14	돌봄이 필요한 노인을 요양시설에 수용하기보다는 요양보호사가 방문하여 재가서비스를 제공해야 한다.	-1.39
26	별도의 치매안심센터를 두기보다는 정신건강복지센터에서 치매진단을 하도록 해야 한다.	-1.49
19	노인요양시설이나 재가요양서비스 제공기관은 정부가 민간에 위탁하는 방식으로 운영해야 한다.	-1.68

라. 유형4: 증세 없는 보편적 노후소득보장정책 요구

1,000명의 P표본 중 192명의 국민이 유형4에 속하여, 4개 유형 중 유형3과 함께 가장 적은 수의 응답자들이 본 유형에 속하였다. 이들이 매우 동의한 진술문과 동의하지 않은

진술문([표 3-12]) 및 이를 바탕으로 한 고령사회 대응을 위한 유형4의 정책요구 특징은 다음과 같다.

유형4에 속한 사람들이 매우 동의한 진술문은 ‘#8. 기초연금 수급액은 자산, 소득과 관계없이 모든 노년층에게 동일하게 지급되어야 한다.(Z=1.50)’, ‘#7. 국민연금 수급액이 기초연금 수급액의 150%를 초과하면 기초연금 수급액이 단계적으로 줄어드는데, 앞으로는 기초연금 수급액이 국민연금 수급액과 상관없이 결정되어야 한다.(Z=1.17)’, ‘#21. 노인인 부모를 직접 돌보는 자녀에게는 요양보호사 자격증 소지와 무관하게 노인장기요양보험 재정으로 경제적인 지원을 해야 한다.(Z=1.13)’로 나타났다.

유형4에 속한 사람들이 매우 동의하지 않은 진술문은 ‘#1. 노인의 기준을 현행 65세보다 더 높여야 한다.(Z=-2.72)’, ‘#13. 국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 국민연금 수급 개시 연령(국민연금을 처음 받는 나이)을 높여야 한다.(Z=-2.19)’로 나타났다. 이어서 이 유형의 사람들은 ‘#11. 국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 보험료율을 현행 9%에서 더 높여야 한다.(Z=-1.76)’, ‘#3. 노인의 삶의 질이 보장될 수 있다면 세금을 더 낼 용의가 있다.(Z=-1.65)’, ‘#17. 노인장기요양보험의 재정적 안정성을 위하여 보험료를 인상해야 한다.(Z=-1.31)’와 같은 진술문에 매우 동의하지 않는 것으로 나타났다.

이러한 진술문을 종합할 때, 유형4에 속한 사람들은 모든 노년층이 노후소득보장의 혜택을 충분한 수준으로 누릴 수 있는 고령사회 대응 정책이 필요하다고 인식하며, 노년층 부모를 돌보는 자녀 등 사회에서 노인에게 관한 부담을 지는 개인에게 국가가 직접적으로 경제적인 혜택을 제공해야 한다고 인식하고 있다. 또한, 본 유형에 속한 사람들은 노인의 기준을 현행대로 유지하여 65세부터 정부가 제공하는 노후소득보장 혜택을 누릴 수 있어야 한다고 인식하며, 연금 수급 개시 연령을 높이거나 보험료나 세금을 인상하는 것은 현재보다 개인이 더 많은 경제적 부담을 지게 되므로 이를 원하지 않는 것으로 볼 수 있다.

한편, 본 Q방법론 조사에 참여한 전체 응답자 1,000명 중 인구사회학적 특성별 유형4에 속하는 사람들의 비율은 다음과 같이 나타났다([표 3-8]). 성별로는 전체 남성 응답자 509명 중 19.6%, 전체 여성 응답자 491명 중 18.7%가 유형4에 속하였다. 연령별로는 19세~29세, 39세~39세, 40세~49세의 연령대에서 각 연령별 응답자의 15% 내외가, 50세~59세, 60세~69세의 연령대에서는 각 연령별 응답자의 약 25%가 본 유형에 속하였다. 거주지역에 관하여는 각 지역별 전체 응답자의 약 20% 내외가 유형4에 포함되었다. 월평

균 가구소득이 200만 원 이하, 401~600만 원, 601~800만 원이라고 응답한 인원 중 각각 20%를 약간 상회하는 인원이 본 유형에 속하였고, 201~400만원, 801만 원 이상이라고 응답 인원 중 약 15%가량이 본 유형에 속하였다. 응답자 본인의 학력에 관하여는 고졸 이하, 2년제 대학 재학/졸업으로 응답한 인원의 각각 20~25%가량이, 4년제 대학 재학/졸업으로 응답한 인원의 약 15%가량이 본 유형에 속하였다. 가족구성원 수에 있어서는 1명으로 응답한 인원의 약 15%가, 2명, 3명, 4명 이상으로 응답한 인원의 약 20%가 본 유형에 속하였다. 또한, 가족구성원 중 만 18세 이하 아동이나 만 65세 이상 노인 혹은 장애인이 있는 경우는 응답자 중 각각 약 20%가 본 유형에 속하였다.

[표 3-12] 유형4의 상·하위 진술문

진술문 번호	진술문	점수 (Z-score)
8	기초연금 수급액은 자산, 소득과 관계없이 모든 노년층에게 동일하게 지급되어야 한다.	1.50
7	국민연금 수급액이 기초연금 수급액의 150%를 초과하면 기초연금 수급액이 단계적으로 줄어드는데, 앞으로는 기초연금 수급액이 국민연금 수급액과 상관없이 결정되어야 한다.	1.17
21	노인인 부모를 직접 돌보는 자녀에게는 요양보호사 자격증 소지와 무관하게 노인 장기요양보험 재정으로 경제적인 지원을 해야 한다.	1.13
12	노후소득보장을 강화하기 위해 소득대체율을 현행 40%(40년 가입 기준)에서 높여야 한다.	-1.06
17	노인장기요양보험의 재정적 안정성을 위하여 보험료를 인상해야 한다.	-1.31
3	노인의 삶의 질이 보장될 수 있다면 세금을 더 낼 용의가 있다.	-1.65
11	국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 보험료율을 현행 9%에서 더 높여야 한다.	-1.76
13	국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 국민연금 수급 개시 연령(국민연금을 처음 받는 나이)을 높여야 한다.	-2.19
1	노인의 기준을 현행 65세보다 더 높여야 한다.	-2.72

3 유형 간 차이점

본 연구에서는 양적연구 방법론과 질적연구 방법론의 성격을 동시에 갖고 있는 Q방법론에서 질적방법론의 한계를 보완함과 동시에 유형 간 사회경제적 수준 및 고령사회 관련 문제에 대한 인식의 차이점을 분석하기 위해 양적연구 방법론을 바탕으로 분산분석을 실시하였다.

가. 유형별 경제적 수준 만족도 및 주관적 계층 인식

본 연구에서는 추가적으로 가정의 경제적 수준에 대한 만족도 및 자신의 계층에 대한 주관적 인식을 파악하고자 각각 1문항을 구성하였고, 이에 대한 분석 결과는 다음과 같다([표 3-13]).

먼저, ‘귀택의 경제 상태에 대해서 어느 정도 만족 또는 불만족하십니까?’라는 문항(5점 척도)에 대해 유형1이 평균 3.23, 유형2가 평균 3.35, 유형3이 평균 3.45, 유형4가 평균 3.38로 나타났다. 본 문항에서는 유형별 평균에 유의한 차이가 나타나지 않았다($F=2.472, p>.05$). 즉, 유형에 관계없이, 가정의 경제적 수준에 만족하는 정도가 보통보다 약간 더 만족하는 정도로 비슷한 것으로 나타났다.

다음으로, ‘한국 사회의 최하층을 1로 하고 최상층을 10으로 한다면 귀하는 어디에 속한다고 생각하십니까?(10점 척도)’의 문항에 대해 유형1이 평균 5.0, 유형 2가 평균 4.69, 유형3이 평균 4.35, 유형4가 평균 4.74로 나타났다. 본 문항에서 유형별 자신의 계층에 대한 인식수준에 유의한 차이가 나타났으며($F=6.112, p<.001$), 구체적으로 유형1의 평균이 유형3보다 높은 것으로 나타났다. 즉, 유형1이 유형3에 비해 자신이 더 높은 계층에 속한다고 주관적으로 인식하는 반면, 다른 유형들은 서로 비슷한 수준(즉, 유형1과 유형2, 유형1과 유형4, 유형2와 유형3, 유형2와 유형4, 유형3과 유형4의 인식수준 비슷)으로 인식하는 것으로 볼 수 있다.

[표 3-13] 유형별 사회경제적 지위에 관한 만족도 및 주관적 인식 차이

설문문항	유형	사례 수	평균 ¹⁷⁾	표준편차	F
가정의 경제적 수준에 대한 만족도	유형1	295	3.23	0.907	F= 2.472 (p> .05)
	유형2	321	3.35	0.943	
	유형3	192	3.45	0.873	
	유형4	192	3.38	0.958	
자신의 계층에 대한 주관적 인식	유형1	295	5.0	1.608	F=6.112 (p< .001)
	유형2	321	4.69	1.578	
	유형3	192	4.35	1.718	
	유형4	192	4.74	1.677	

나. 유형별 고령층 관련 사회적 문제 인식

본 연구에서는 추가적으로 고령층과 관련한 사회적 문제에 대한 응답자들의 인식을 파악하고자 문항을 구성(5점 척도)하였고, 이에 대한 유형별 결과는 다음과 같다([표 3-14]).

먼저, ‘#A1. 청년층과 노인은 사회문제에 합의를 이루기 어렵다.’라는 문항에 대해서는 유형1은 평균 3.29, 유형2는 평균 3.34, 유형3은 평균 3.19, 유형4는 평균 3.20으로 나타났으며, 유형 간 인식의 차이는 나타나지 않았다($F=1.532$, $p> .05$). 즉, 모든 유형에서 해당 문항에 대해 보통보다 약간 더 동의하는 수준으로 나타났다.

‘#A2. 세대 간 갈등은 실제로는 그다지 심하지 않다.’라는 문항에 대해서 유형1은 평균 2.70, 유형2는 평균 2.29, 유형3은 평균 2.54, 유형4는 평균 2.66으로 나타났다. 본 문항에서 유형별 인식수준에 유의한 차이가 나타났으며($F=11.254$, $p< .001$), 구체적으로 유형2가 유형1, 유형3, 유형4보다 본 문항에 대해 낮은 평균을 나타내었다. 즉, 유형2가 본 문항에 대해 동의하는 정도가 가장 낮게 나타났다.

다음으로 ‘#A3. 노인은 사회에 부담이 된다.’라는 문항에 대해서 유형1은 평균 3.20, 유형2는 평균 3.22, 유형3은 평균 2.96, 유형4는 평균 2.88로 나타났다. 본 문항에서 유형별 인식수준에 유의한 차이가 나타났으며($F=6.869$, $p< .001$), 구체적으로 유형1이

17) 가정의 경제적 수준에 대한 만족도는 5점 척도를, 자신의 계층에 대한 주관적 인식은 10점 척도를 사용함.

유형4보다 평균이 높게 나타났고, 유형2가 유형3과 유형4보다 평균이 높게 나타났다. 즉, 본 문항에 동의하는 정도는 유형1이 유형4에 비해, 유형2가 유형3과 유형4에 비해 높은 편이었다.

‘#A4. 정부는 노인 복지에 더 많은 예산을 지출해야 한다.’라는 문항에 대해서 유형1은 평균 3.38, 유형2는 평균 3.18, 유형3은 평균 3.52, 유형4는 평균 3.60으로 나타났다. 본 문항에서 유형별 인식수준에 유의한 차이가 나타났으며($F=12.198$, $p<.001$), 구체적으로 유형4가 유형1과 유형2보다 평균이 높게 나타났고, 유형1과 유형3이 유형2보다 평균이 높게 나타났다. 즉, 본 문항에 동의하는 정도는 유형4가 다른 유형에 비해 대체로 높은 편이고, 유형2는 가장 낮게 나타났다.

‘#A5. 노인은 경제발전에 도움이 된다.’라는 문항에 대해서 유형1은 평균 3.06, 유형2는 평균 2.87, 유형3은 평균 3.15, 유형4는 평균 3.11로 나타났다. 본 문항에서 유형별 인식수준에 유의한 차이가 나타났으며($F=5.526$, $p<.05$), 구체적으로 유형2가 유형1, 유형3, 유형4보다 평균이 낮은 것으로 나타났다. 즉, 유형2가 본 문항에 동의하는 정도가 다른 유형들에 비해 낮게 나타났다.

[표 3-14] 유형별 고령층과 관련한 사회적 문제 인식의 차이

설문문항	유형	사례 수	평균(5점)	표준편차	F
A1. 청년층과 노인은 사회문제에 합의를 이루기 어렵다.	유형1	295	3.29	0.830	$F=1.532$ ($p>.05$)
	유형2	321	3.34	0.938	
	유형3	192	3.19	0.907	
	유형4	192	3.20	0.901	
A2. 세대 간 갈등은 실제로는 그다지 심하지 않다.	유형1	295	2.70	0.937	$F=11.254$ ($p<.001$)
	유형2	321	2.29	0.899	
	유형3	192	2.54	0.937	
	유형4	192	2.66	0.985	
A3. 노인은 사회에 부담이 된다.	유형1	295	3.20	0.920	$F=6.869$ ($p<.001$)
	유형2	321	3.22	1.014	
	유형3	192	2.96	1.005	
	유형4	192	2.88	1.024	

설문문항	유형	사례 수	평균(5점)	표준편차	F
A4. 정부는 노인 복지에 더 많은 예산을 지출해야 한다.	유형1	295	3.38	0.803	F=12.198 (p< .001)
	유형2	321	3.18	0.913	
	유형3	192	3.52	0.786	
	유형4	192	3.60	0.825	
A5. 노인은 경제발전에 도움이 된다.	유형1	295	3.06	0.859	F=5.526 (p< .05)
	유형2	321	2.87	0.894	
	유형3	192	3.15	0.805	
	유형4	192	3.11	0.814	

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구에서는 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가의 일환으로 국민들의 정책요구를 Q방법을 활용하여 분석하였다. 이를 통해 정책수요자의 요구를 정책의 타당성과 실효성, 더 나아가 정합성을 평가하는 기반자료로 활용하여 관련된 정부 중장기계획에 대한 환류를 제공하고자 하였다. 구체적으로 본 장에서는 1,000명의 국민(P표본)을 대상으로 ‘고령사회 공통 영역’, ‘노후소득보장 영역: 기초연금을 중심으로’, ‘노인돌봄서비스 영역: 장기요양보험을 중심으로’, ‘평생학습지원 영역: 재취업 및 전직지원서비스를 중심으로’의 4가지 영역별 정책을 구조화하고 쟁점을 중심으로 하여 Q진술문을 도출하였다. 국민들이 이러한 Q진술문을 활용하여 정책에 대해 긍정적·부정적으로 동의하는 정도를 배분하도록 함으로써 국민들이 선호/비선호 하는 정책을 파악하고자 하였다. Q분류를 통해 고령사회 대응 정책에 관한 정책수요자들의 주관적 인식의 유사성을 바탕으로 이들 정책대상들을 유형화하였고, 유형별 정책요구를 매우 동의하는 진술문(선호)과 전혀 동의하지 않는 진술문(비선호)을 중심으로 분석하였다. 또한, 정책수요자의 인구사회학적 특성에 따라 어떤 유형에 속하는 경향이 있는지, 유형별 개인의 사회경제적 지위에 대한 만족도 및 주관적 인식, 고령층 관련한 사회적 문제에 대한 인식에 차이가 있는지를 양적연구 방법인 일원분산분석(one-way ANOVA)을 통해 추가적으로 분석하였다.

먼저, 유형 분석 결과, 본 연구에 참여한 국민들의 정책요구는 4개 유형으로 도출되었다. 유형1은 중장년층 대상의 체계적·적극적 재취업 및 전직지원서비스에 대한 정책요구가 높고, 노년층 대상의 노후소득보장 확대에 대한 정책요구가 낮았다. 구체적으로, 유형1에 속한 사람들은 중장년층이 재취업과 전직을 통해 생산활동을 계속하는 것이 고령화된 우리 사회에 이익이라고 인식하고 있으며, 개인은 중장년기 생산활동을 통해 노년기의 삶의 질을 유지할 수 있도록 노력해야 한다고 인식하는 경향이 있었다. 이에 유형1에 속한 사람들은 정부가 개인들로 하여금 중장년층에도 지속적으로 경력을 개발하고 직무능력을 향상할 수 있도록 적극적으로 지원함으로써 개인과 사회에 이익을 가져다줄 수 있다고 인

식하는 것으로 설명할 수 있었다. 이에 반해 본 유형은 노인의 삶의 질을 반드시 국가가 책임져야 한다고 인식하지 않으며, 적극적인 기초연금 정책을 통해 노후소득보장을 확대하는 것에 대해서는 긍정적으로 인식하지 않는 경향이 있었다.

P표본의 인구사회학적 특성과 관련하여 특징적인 것은 본 Q분류에 참여한 전체 응답자 중 월평균 가구소득을 801만 원 이상으로 응답한 사람이 유형1에 속하는 비율이 가장 높게 나타났고, 200만 원 이하로 응답한 사람이 또한 유형1에 속하는 비율이 가장 높게 나타났다. 추가 문항과 관련하여, 유형1에 속한 사람들은 한국 사회의 최하층을 1로, 최상층을 10으로 할 때 자신은 중간층이라고 응답하여, 중간보다 약간 하위층이라고 응답한 유형3에 비해 주관적 계층 인식의 수준이 더 높게 나타났다. 한편, 유형1에 속한 사람들은 유형4에 비해 노인은 사회에 부담이 된다는 문항에 동의하는 정도가 더 높은 편이었다.

유형2는 노인돌봄서비스 전반의 질적 수준 향상에 대한 정책요구가 높고, 노후소득보장 확대·강화에 대한 정책요구가 낮았다. 구체적으로, 유형2에 속한 사람들은 노인의 기준을 현행보다 더 높이더라도 정부가 노인장기요양서비스, 노인돌봄제공자, 노인돌봄서비스 제공 과정 등 노인돌봄서비스 전반에 대한 질적 수준을 실질적으로 높여야 한다고 인식하고 있다. 또한 유형2에 속한 사람들은 국가가 모든 노년층을 대상으로 노후소득보장정책을 확대하여 추진하는 것에 동의하지 않으며, 노후소득보장을 강화하는 정책에 대한 요구수준이 낮게 나타났다.

P표본의 인구사회학적 특성과 관련하여 특징적인 것은 본 Q분류에 참여한 전체 응답자 중 여성들이 유형2에 속하는 비율이 다른 유형들보다 높게 나타났다는 점이다. 연령별로는 19세~29세 연령대인 성인 초기에서 유형2에 속하는 비율이 다른 유형에 비해 높았다. 월평균 가구소득이 401~600만 원인 응답자들이 유형2에 속하는 경우가 많았으며, 학력은 대학원 재학/졸업자의 경우가 본 유형에 속하는 경우가 많았다. 가족구성원 중 장애인이 있는 경우도 유형2에 속하는 비율이 높게 나타났다. 추가 문항과 관련하여, 유형2에 속한 사람들은 세대 간 갈등은 실제로는 그다지 심하지 않다는 문항에 4개 유형 중 가장 동의하지 않는 것으로 나타났고, 노인은 사회에 부담이 된다는 문항에 대해 유형3과 유형4에 비해 동의하는 정도가 높았다. 유형2는 다른 유형들에 비해 정부는 노인 복지에 더 많은 예산을 지출해야 한다는 문항에 가장 동의하지 않았다. 노인은 경제발전에 도움이 된다는

문항에는 다른 유형들이 약간 동의하는 데 반해, 유형 2는 약간 동의하지 않는 것으로 나타났다.

유형3은 중장년층에는 일자리정책을 통해, 노년층에는 노후소득보장 및 정부 주도의 다양한 노인돌봄서비스 정책을 통해, 인생 중후반부 생애주기를 포괄하는 정책지원에 대한 요구가 높았다. 즉, 유형3에 속한 사람들은 국가 차원에서 국민들의 노후 대비를 위해 중장년기, 노년기의 생애단계별로 필요한 정책을 적극적으로 추진해야 한다고 인식하고 있다. 구체적으로, 중장년층 대상으로는 일자리 지원 정책이, 노년층 대상으로는 기초연금 등을 통한 실질적인 노후소득보장을 지원하는 정책이 필요하다고 인식하였다. 그리고 정부의 노인요양시설 운영 및 치매안심센터 운영 등 민간이 아닌 정부가 주축이 되어 다양한 노인돌봄서비스를 제공해야 한다고 인식하고 있다.

P표본의 인구사회학적 특성과 관련하여 특징적인 것은 본 Q분류에 참여한 전체 응답자 중 유형3에 속하는 비율은 유형1과 유형2에 비해 낮은 편이나, 1인 가구인 경우 다른 유형과 오차범위 내에서 비슷한 비율로 유형3에 속하였고, 대학원 재학/졸업자의 경우도 오차범위 내에서 유형1과 비슷한 비율이 유형3에 속하였다는 점이다. 추가 문항과 관련하여, 유형3에 속한 사람들은 노인은 사회에 부담이 된다는 문항에 보통 정도라고 응답하여 약간 동의한 유형2에 비해 동의하는 정도가 낮았다.

유형4는 모든 노년층 대상의 노후소득보장에 대한 정책요구가 높고, 노후소득보장 혜택 축소 및 세금 인상에 소극적이었다. 구체적으로, 유형4에 속한 사람들은 모든 노년층이 노후소득보장의 혜택을 충분한 수준으로 누릴 수 있는 고령사회 대응 정책이 필요하다고 인식하며, 노년층 부모를 돌보는 자녀 등 사회에서 노인에 관한 부담을 지는 개인에게 국가가 직접적으로 경제적인 혜택을 제공해야 한다고 인식하고 있다. 또한, 본 유형에 속한 사람들은 노인의 기준을 현행대로 유지하여 65세부터 정부가 제공하는 노후소득보장 혜택을 누릴 수 있어야 한다고 인식하며, 연금 수급 개시 연령을 높이거나 보험료나 세금을 인상하는 것은 현재보다 개인이 더 많은 경제적 부담을 지게 되므로 이를 원하지 않는 경향이 있었다. 추가 문항과 관련하여, 유형4는 노인은 사회에 부담이 된다는 문항에 유형1과 유형2에 비해 동의하지 않는 것으로 나타났다. 정부는 노인 복지에 더 많은 예산을 지출해야 한다는 문항에는 유형4가 다른 유형에 비해 비교적 더 동의하는 것으로 나타났다.

상기 살펴본 바와 같이 본 장에서는 정책수요자들의 고령사회 대응 정책에 관한 주관적

인식 간 상관관계를 바탕으로 유사한 정책요구를 가진 사람들을 유형화한 결과, 각 유형별 고령사회 대응 관련 정책요구의 특성을 파악할 수 있었으며, 이는 유형 간 서로 다른 것을 알 수 있었다. 또한 어떤 개인배경을 가진 사람이 어떤 유형에 더 높거나 낮은 비율로 속하는지, 유형별 자신의 사회경제적 지위에 대한 인식과 고령층 관련 사회적 문제에 대한 인식의 차이점도 파악할 수 있었다.

본 장에서는 Q방법론을 통해 정책대상자를 유형화하여 유형별 정책요구를 파악한 것에 의의가 있다. 기존의 많은 전통적인 양적연구들이 분절된 형태로 정책별 국민들의 선호도 혹은 중요도를 바탕으로 정책수요를 분석하였다면, 본 연구는 Q방법론을 통해 개별 정책이 아닌 정책수요자 유형을 중심으로 유형별 정책의 선호를 정책의 꾸러미(package) 형태로 제시하였다. 이를 통해, 정책대상의 정책요구와 그러한 정책요구에 내재된 유형별 서로 다른 배경과 경험에 따른 욕구와 가치(value)를 파악함으로써 정책수요자가 보다 더 만족할 수 있는 정책을 설계·추진하고 전달하는 방안을 모색할 수 있고, 전략적인 관점에서 정책의 타당성과 실효성, 더 나아가 정합성을 제고할 수 있는 방안을 탐색할 수 있을 것이다. 그러므로 정책 추진의 주체 및 정책의 평가자들은 고령사회 대응을 위한 정책을 설계하고 추진할 때, 다양한 유형의 정책수요자가 존재하며 이들은 여러 영역의 정책을 분절된 형태로 인식하는 것이 아니라 자신의 삶과 가치를 중심으로 하여 전체적인(holistic) 형태로 인식하고 있음을 인지해야 하며 이러한 정책요구를 정책에 실질적인 수준으로 반영해야 할 것이다.

제4장

연구방법

제1절 메타평가의 대상

제2절 메타평가의 방법과 구조

제 1절 메타평가의 대상

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획에 대한 메타평가를 실시하기 위하여, 국회미래연구원(2019)의 「정부 중장기계획 메타평가 방안 연구」에서 수행한 행정부의 법정 중장기계획에 대한 전수조사 실시 결과를 참고하였다.

국회미래연구원은 법제처 국가법령정보센터 검색을 통해 특정 정책과 관련된 법에 중장기계획 수립 규정이 있는 경우를 추출하여, 전 부처를 대상으로 실제 주기적으로 중장기계획을 수립하고 운영하고 있는지를 확인하는 절차를 거쳐, 2019년 기준 실행 중인 총 533개 법정 정부 중장기계획을 수집하였다. 이를 바탕으로, 네트워크분석(Network Analysis)을 실시하여, 533개의 중장기계획을 과학기술, 정주여건, 사회정책의 3개 분야로 군집화하였다(국회미래연구원, 2019a).

본 연구에서는 사회정책 영역에 포함되는 정부 중장기계획 중 고령사회 대응과 관련된 분석 대상 중장기계획을 선정하기 위하여, 토픽 모델링(Topic Modeling)을 통하여 고령사회 대응 관련 주요 정책영역을 도출하였다. 토픽 모델링은 앞서 2장에서 서술한 바와 같이, 연구자가 수작업으로 분류하기에는 매우 많은 양의 문서를 컴퓨터를 이용하여 자동으로 분류하기 위한 방법론이다. 토픽 모델링 방법에도 여러 가지가 있는데, 본 연구에서는 LDA(Latent Dirichlet Allocation) 방법론을 사용하여 문서를 분류하고, 분류된 문서를 바탕으로 정책영역을 도출하였다. 토픽 모델링은 “비정형 데이터인 질적 자료를 단어의 빈도와 체인으로부터 토픽을 추정함으로써 연구자의 주관/개입 없이 문서와 단어들을 구분”(백영민, 2017; 이재은·채충일, 2019, p. 59에서 재인용)할 수 있는 장점이 있다. 토픽 모델링 결과를 바탕으로, 고령사회 대응 중장기계획 메타평가의 영역을 ① 노후소득보장, ② 사회서비스(건강 및 돌봄 보장), ③ 평생학습지원으로 범주화하였다.

토픽 모델링 결과를 바탕으로 도출한 ① 노후소득보장, ② 사회서비스(건강 및 돌봄 보장), ③ 평생학습지원 영역별로, 533개의 법정 중장기계획 중 각각의 영역과 연계성을 갖는 사회정책 분야 중장기계획을 선정하였다. 이후, 연구진 협의 결과와 토픽 모델링 결과

를 종합적으로 고려하여, 영역별 메타평가 대상 고령사회 대응 관련 중장기계획을 도출하였다.

다음의 [표 4-1]에 제시한 바와 같이, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」을, 고령사회 대응 관련 중장기계획을 아우르는 중장기계획으로 판단하여 메타평가 대상에 포함하였다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」은 2014년부터 시행되고 있는 「저출산·고령사회기본법」 제4조¹⁸⁾에 근거하여 수립되고 있으며, 정부가 집행하는 대부분의 사회정책을 포함하고 있다. 「저출산·고령사회기본법」이 아닌 다른 법률에 근거하여 수립·집행되는 정책의 경우에는 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 내용을 고려하도록 규율하고 있어, 실질적으로 사회정책 분야에서는 정부가 수행하는 정책을 포괄하도록 설계되어 있는 상위 영역의 법률이라 할 수 있다.

[표 4-1] 메타평가 대상 고령사회 대응 관련 중장기계획

종합
• 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)
노후소득보장
• 제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)
사회서비스(건강 및 돌봄 보장)
• 제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)
• 제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)
• 제3차 치매관리종합계획(2016~2020)
평생학습지원
• 제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)
• 일자리정책 5년 로드맵 (2017~2021)

노후소득보장 영역에서는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) (2016~2020)」을 메타평가 대상 중장기계획으로 선정하였다. 이를 바탕으로, 노후소득보장체계에 해당하는 기초연금을 중심으로 메타평가를 실시하고자 한다. 기초연금은 소득 하위 70%에 포함되

18) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다.
②국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제20조의 규정에 의한 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 한다.

는 노년층을 대상으로 하는 변형된 형태의 무기여형 사회부조 혹은 사회수당으로, 사회보험인 국민연금의 사각지대를 완화하기 위해 도입되었다. 적립금을 기반으로 운영되는 국민연금과는 달리 조세를 재원으로 하여 운영된다. 기초연금은 국민연금과 함께 다층노후소득보장체제를 구성하는 핵심적인 공적연금이다. 그러나 이러한 노후소득보장체제에 대하여 개별 제도 자체의 합리화 필요성과 두 제도 간 조합(policy mix)의 효과성 제고, 인접 제도(사회부조인 국민기초생활보장제도 등)와의 형평 유지 등 다양한 정책적 이슈가 제기되고 있다.

사회서비스(건강 및 돌봄 보장) 영역에서는 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」과 「제4차 국민건강증진종합계획」, 「제3차 치매관리종합계획(2016~2020)」을 메타평가 대상 중장기계획으로 선정하였다. 사회서비스 영역에서는 주로 노인장기요양보험제도를 중심으로, 노년기 돌봄 문제의 정책적 대응에 대한 메타평가를 수행하고자 한다. 한국의 경우 2008년부터 사회보험의 원리에 기반한 노인장기요양보험제도를 도입하여, 가족에 의해 수행되었던 노인돌봄의 부담을 사회서비스를 제공하는 방식으로 경감하기 위해 노력하고 있다. 노인의 일상생활수행능력과 인지능력을 바탕으로 요양등급을 부여하고, 요양보호사가 돌봄서비스를 제공하며, 요양등급과 이용시간 등에 따라 총비용의 일정 부분을 자기부담금으로 지급하는 방식으로 제도가 운영되고 있다. 특히, 2017년에는 정부 차원에서 ‘치매국가책임제’를 선포하고, 치매를 비롯한 인지능력 저하에 따른 돌봄 필요에 대해서도 적극적으로 대응하고 있다. 그러나 관련 중장기계획이 노인장기요양보험제도의 재정적 지속가능성, 장기요양서비스의 질 관리, 요양등급에 부합하는 적절한 사회서비스의 제공 필요성 등 노인 대상 사회서비스를 둘러싼 정책적 개선과제를 적극적으로 반영하고 있는가에 대해서는 검토가 필요하다.

평생학습지원 영역에서는 종합계획인 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」과 함께 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」, 「일자리정책 5년 로드맵(2017~2021)」을 메타평가 대상 중장기계획으로 선정하였다. 이 영역에서는 고령사회 대응을 위한 재취업 및 전직지원서비스를 중심으로 하여 주된 일자리에서의 퇴직 이후 중장년층의 경력전환 및 일자리 문제에 대한 정책적 대응에 관하여 메타평가를 실시하고자 한다. 국내에서는 2001년 「고용보험법 시행령」의 개정을 통해 고용보험기금에서 전직지원장려금 제도를 도입하였고, 2012년에는 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉

진에 관한 법률」의 일부개정법에서 일정 규모 이상 기업의 사업주가 고연령의 비자발적 퇴직(예정)자를 대상으로 하여 재취업 관련 서비스 지원을 의무화하는 내용이 정부에 제출되었다(정영훈, 2017). 2020년 4월에는 시행령 개정을 통해 1,000인 이상 사업주를 대상으로 재취업지원서비스 제공이 의무화되었다.

제2절 메타평가의 방법과 구조

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가정책은 정책목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 구체적인 집행계획 수립과 예산 및 인력 투입, 정책 성과 평가 결과를 기반으로 한 환류(feedback) 과정을 통하여 수행된다. 일반적으로 바람직한 정책목표를 설정하기 위한 전제조건으로 내용의 타당성과 수준의 적절성, 목표 구조상의 내적 일관성이 제시된다(백승기, 2010). 내용의 타당성은 여러 문제 중 가장 중요하고 해결이 시급한 문제를 해결 대상으로 삼음으로써 확보된다. 목표 수준의 적절성은 해당 정책목표 달성 시 적정 수준의 성과를 내야 하며, 해당 정책목표의 달성을 위해 지나치게 많은 희생이나 비용을 부담하지 않도록 적정 수준에서 목표를 정해야 함을 의미한다. 끝으로, 내적 일관성이란 정책목표 사이에 일관성이 유지되어야 하는 것을 뜻하며, 상위 목표와 하위 목표 사이의 종적인 측면의 일관성과 같은 수준의 다른 목표와 횡적인 측면의 일관성이 유지되어야 한다는 것이다(민보경 외, 2018).

국회미래연구원(2019a)은 「정부 중장기계획 메타평가 방안 연구」에서 중장기계획에 대한 메타평가의 주요 기준을 대기준과 소기준으로 구분하여 설정하였다. 대기준은 타당성, 충실성, 실현 가능성 등 3개이다. 중장기계획 메타평가의 기준인 타당성, 충실성, 실현 가능성은 분야별 전문가의 논의와 중장기 시계의 재정사업분석제도인 예비타당성조사, 지방재정투자심사, 법안비용추계 사전영향분석제도인 환경영향평가, 기술영향평가에 대한 분석을 종합하여 도출하였다. 전문가 논의와 관련 분석제도에 대한 검토 결과를 종합하여, 타당성, 충실성, 실현 가능성을 개념화하였으며, 이를 토대로 구체적인 소기준을 설정하였다(국회미래연구원, 2019a).

국회미래연구원(2019a)의 중장기계획 메타평가 기준인 타당성, 충실성, 실현 가능성의 개념적 정의는 다음과 같다. 첫째, 타당성은 중장기계획이 얼마나 객관적이고 합리적인 분석 결과에 근거하여 수립되었는지를 검토하는 기준이다. 타당성에는 분석 자료나 분석 방법이 객관적인지를 검토하는 객관성과 미래전망 및 파급효과, 미래시계 등에 대해 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, 실현 가능성은 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 계획 수립과정에 참여하고 있는지를 검토하는 참여성으로 구성된다.

정부 중장기계획에 대한 메타평가 방법은 중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면에서, 전술한 메타평가 기준을 검토항목(check-list)으로 구체화하는 방식으로 도출하였다. 중장기계획의 구성·수립절차·내용 측면은 다음과 같이 정의하였다. 구성 측면은 중장기계획의 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 목표 설정, 정책환경에 대한 분석 방법 및 분석 자료 등을 포함한다(국회미래연구원, 2019a).

이러한 국회미래연구원의 정부 중장기계획 메타평가 기준은 단일한 중장기계획의 구성, 수립절차, 내용 측면에서의 형식적인 평가에 적합한 방식이다. 즉, 정부가 수립한 개별 중장기계획이 형식적으로 완결성을 가지는지 여부를 파악하여 중장기계획을 수정·보완하여서, 개별 중장기계획의 추진이 원활하도록 개선 방안을 제시하는 데 초점을 둔 접근이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 개별 중장기계획을 대상으로 하는 형식적인 메타평가는 주요한 이슈와 연계성을 갖는 다수의 중장기계획들에 관하여, 실질적으로 중장기계획의 추진을 통해 달성하고자 하는 정책목표가 내용적인 측면에서 달성될 수 있도록 개별 중장기계획이 담고 있는 정책의 목표와 추진방식, 성과목표 등을 조정 또는 수정하는 데 필요한 정보를 도출하는 데는 한계가 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 정책이슈별로 다수의 중장기계획 간 연계성을 고려한 메타평가 실시에 적합한 별도의 기준을 국회미래연구원에서 2018~2019년에 실시한 관련 연구에 대한 재검토, 선행연구 검토, 전문가 협의 등을 통하여 다음과 같이 도출하였다.

[표 4-2] 고령사회 대응 정부 중장기계획 메타평가의 기준

평가요소	정의	세부지표(평가 가이드라인) ¹⁹⁾
타당성	메타평가 대상 정책의 정책목표와 해당 정책이 포함된 중장기계획의 세부정책과제(혹은 전략, 수단)가 조응하는 정도	○ 법령과의 조응 - 파급효과 등을 고려할 때 법령에서 제시하는 목적을 달성하는 데 적절한 정책(혹은 정책과제)인가? - 법령에서 제시하는 내용(서비스 내용 등)이 다루어지고 있는가? ○ 상황에 대한 적절성 - 정책의 도입과 전개과정이 상황에 적합하였는가? - 정책의 진정한 목표는 명확히 제시되었는가? - 정책과제의 우선순위가 고려되고 있는가? ○ 이론과의 일관성 - 문헌에서 중요하다고 제시된 것이 포함되었는가? ○ 정책수혜자의 요구와의 조응 - 법령에 명시된 정책대상들이 혜택을 받을 수 있는 정책(정책과제)인가? - 정책수요를 다룰 수 있는 정책(정책과제)인가?
정합성	메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책 간 혹은 정책수단 간의 상호합성 정도	- 서로 다른 정책 간 혹은 정책과제(수단) 간 유사중복이 있는가? - 서로 다른 정책 간 혹은 정책과제(수단) 간 상충되는 것이 있는가? - 서로 다른 정책 간 혹은 정책과제(수단)가 독립적인 관계인가? - 서로 다른 정책과제(수단)가 정책목표 달성을 위해 보완적인가?
실효성	메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책과제(수단)들이 정책목표를 달성하는 데 실질적으로 기여하는 정도	- 정책 평가/성과/예결산보고서(정부출연연, 국회 소속 기관, 각 부처 등)의 해당 정책에 대한 평가 결과는 어떠한가?(효과성의 정도, 예산의 증감 혹은 유지, 제언 등) - 성과목표가 명확하고 구체적이며, 적절한 수준으로 설정되어 있는가? - 성과 측정 지표들의 설계가 정교하고 지표들이 측정 가능한가?

19) 세부지표 도출 시 타당성은 최서연(2018), 정합성은 유자영(2019), 실효성은 서정희(2009)와 유자영(2019)의 연구를 참고함.

본 연구에서의 중장기계획 메타평가는 타당성, 정합성, 실효성을 기준으로 한다.

먼저, 타당성은 메타평가 대상 정책의 정책목표와 해당 정책이 포함된 중장기계획의 세부정책과제(혹은 전략, 수단 등)가 조응하는 정도를 뜻한다. 일반적으로 타당성(validity)은 기준 타당성, 내용 타당성, 구성 타당성 등으로 구분되며, 사회조사에서의 ‘측정’과 관련된 개념이다(온라인 행정학 사전, 2020). 본 연구에서는 다수의 중장기계획이 동일한 정책이슈에 부합하는 정책 성과를 달성하고자 기준과 내용, 구성의 측면에서 상호 조응하고 있는지를 검토하는 방식으로 중장기계획의 타당성을 평가하고자 한다. 타당성 평가를 위한 세부지표는 Fischer의 정책 평가 분석틀 중 상황적 타당성을 검증하는 질문을 제시한 선행연구(최서연, 2018)를 바탕으로 하여 도출하였다.

다음으로, 정합성은 메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책 간 혹은 정책수단 간의 상호부합성 정도로 정의한다. 정책의 정합성(coherence)은 제도를 구성하는 요소들 간의 상호부합성(congruence) 측면을 의미한다. 정합성은 제도 요소들 간의 부합성(congruence or consonance)을 나타내는 개념으로 요소들 간의 상호보완적인 관계 혹은 최소한 중립적인 관계를 유지하는 상태를 의미한다(정정길, 2002). 또한, 관련 정책의 일치성(consistency)을 넘어서는 일관성을 의미하며, 조화(harmonization)나 조응(alignment)의 개념을 포함한다고 할 수 있다(김은정 외, 2016). 이뿐만 아니라, 정책의 정합성은 서로 다른 정책영역 간 목표와 아이디어를 공유하여, 정책집행 시 분절성을 낮추는 수단이 된다(조은설, 2018). 정합성 평가를 위한 세부지표는 유자영(2019)의 연구에서 제시한 연구 분석틀 중 정책수단 조합 차원의 정합성을 바탕으로 도출하였다.

끝으로, 실효성은 메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책과제(수단)들이 정책목표를 달성하는 데 실질적으로 기여하는 정도를 뜻한다. 효과성은 목표 달성의 정도(degree of goal achievement)를 의미한다. 일반적으로 정책과 행정에 관한 논의에 있어 효과성 개념은 1960년대 이후 발전행정적 사고가 중심이 되면서 행정이 발전목표를 사전에 계획적·의도적으로 설정하여 이러한 목표 달성에 최대 관심을 두며 중요시된 개념이다. 효과성의 개념은 비용이 얼마나 드는지와 같은 투입에 초점을 두는 능률성의 개념과는 달리 정해진 목표를 어느 정도 달성했는지에 관심을 갖는다(온라인 행정학 사전, 2020). 이러한 개념적 논의에서 착안하여, 본 연구에서의 실효성 기준은 중장기계획의 정책과제 및 정책수단이 메타평가 대상 정책의 목표를 달성하는 데 실질적인 효과를 발휘하느냐를

검토하는 데 적용된다. 실효성 평가를 위한 세부지표는 서정희(2009) 및 유자영(2019)의 연구를 참고로 하여 도출하였다.

고령사회 대응 중장기계획 메타평가 기준을 좀 더 상세히 살펴보면, 타당성 평가는 법령과의 조응, 상황(정책환경)에 대한 적절성, 이론과의 일관성, 정책수혜자의 요구와의 조응의 측면에서 검토하는 방식으로 수행한다. 즉, 법령, 정책환경, 수요 등을 충족하는 방식으로 관련 중장기계획이 수립되었는지를 중심으로 살펴본다. 정합성 평가는 정책과제 또는 정책수단 간의 유사중복 여부, 상충성 또는 상보성을 중심으로 파악한다. 구체적으로, 분석 대상 정책이 포함된 다수의 중장기계획에서 제시하고 있는 개별 정책의 내용과 정책수단이 고령사회 대응이라는 정책목표 달성을 위해 체계적으로 구성되어 있는지 여부를 판단한다고 할 수 있다. 실효성 평가는 메타평가 대상 중장기계획에 포함된 정책의 효과성 혹은 성과 평가·분석 관련 문헌을 검토하여, 중장기계획에 포함된 바와 같이 정책을 추진할 경우 어떠한 정책 효과 또는 성과를 기대할 수 있는가를 파악하고, 정부 차원에서 정책의 성과관리를 위해 설정한 성과지표 등이 명확하고 적절하며, 측정 가능한지 등을 살펴보는 방식으로 수행하고자 한다.

제5장

노후소득보장 부문 중장기계획의 메타평가

제1절 평가대상 중장기계획 개관

제2절 타당성 평가

제3절 정합성 평가

제4절 실효성 평가

제5절 소결: 결론 및 제언

제 1절

평가대상 중장기계획 개관

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 노후소득보장과 관련된 중장기계획을 기초연금제도를 중심으로 타당성, 정합성, 실효성의 측면에서 평가한다. 대표적인 관련 중장기계획으로는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」이 있다. 해당 중장기계획은 넓은 범위의 정책을 다루고 있고, 기초연금은 이 중 하나인 다층적 노후소득보장체계 내실화 영역²⁰⁾에 포함된다. 본 장에서는 이를 바탕으로 기초연금과 관련된 여러 정책적 이슈에 대해 폭넓게 논의하는 것을 목표로 한다. 이에 따라, 본 장에서 다루는 범위는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)」에서 다루지 않는 기초연금 관련 내용을 상당수 포함한다. 또한, 기본계획 뿐만 아니라 매년 추진되는 세부계획 역시 포함하였다. 다층적 노후소득보장체계 중에서 기초연금을 중심으로 연구하는 이유는 기초연금이 노년층의 빈곤 문제와 가장 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있기 때문이다.

2장에서의 토픽 모델링 결과에서 나타나는 바와 같이 고령화가 진행됨에 따라 은퇴 후 경제적 안정이 우리 사회가 해결해야 할 중요한 문제가 되고 있다. 「저출산·고령사회 기본계획(2016~2020) 수정안」에 따르면 한국의 노인빈곤율은 2016년 기준으로 46.5%인데, 이는 OECD 국가 가운데 가장 높을 뿐만 아니라, OECD 국가 노인빈곤율 평균인 12.5%(2015년 기준)의 약 4배에 달하는 수준이다. [그림 5-1]은 2017년 기준 일부 OECD 국가들의 노인빈곤율이다.²¹⁾ 2017년 기준으로 아래 그래프에 표시된 29개 OECD 국가 노인빈곤율의 평균은 약 13.8%이며, 한국의 노인빈곤율은 44.0%로, 한국의 노인빈곤율은 여전히 매우 높다.

[그림 5-2]에서는 2017년 기준 일부 OECD 국가들의 전체 빈곤율과 노인빈곤율을 비교하였다.²²⁾ 가로축은 전체 빈곤율, 세로축은 노인빈곤율을 나타낸다. 한국의 전체 빈곤

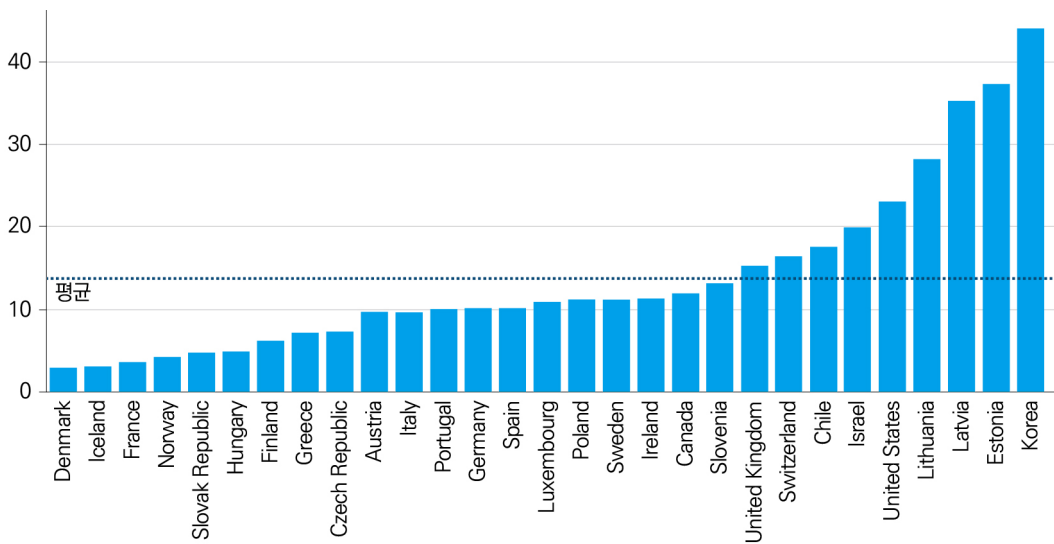
20) 수정안 기준이며, 원래의 계획에서는 노후소득보장 강화 영역이다. 본 보고서에서는 수정안을 기준으로 하되, 수정안에 포함되지 않은 부분은 원래의 계획을 참조하였다.

21) OECD, <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>

22) OECD, <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>

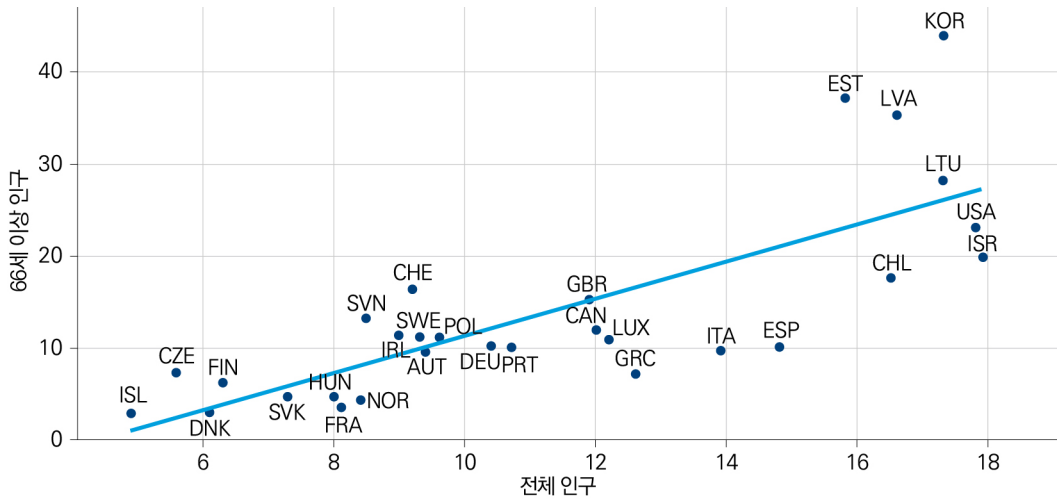
율은 17.3%이다. 한국은 전체 빈곤율과 노인빈곤율이 모두 높은 축에 속하는데, 이 중에서도 노인빈곤율이 매우 높다. 한국의 노인빈곤율은 전체 빈곤율이 비슷한 국가들과 비교해도 매우 높게 나타나고 있다. 예를 들어, 미국은 전체 빈곤율이 17.8%로 한국보다 약간 높지만, 노인빈곤율은 23.1%로 한국보다 훨씬 낮다.

[그림 5-3]은 [그림 5-2]에서 가로축을 18세~65세 인구의 빈곤율로 대체한 것이다. 그림에서 알 수 있듯이 한국에서 18세~65세 인구의 빈곤율은 29개 국가 중 다소 높은 편이지만, 전체 빈곤율보다는 순위가 낮다. 이에 따라 18세~65세 인구의 빈곤율(12.6%)과 노인빈곤율(44.0%)의 차이가 더욱 두드러지게 나타난다. 또한, 고령인구의 높은 빈곤율이 전체 빈곤율을 높이는 효과를 가져오고 있음을 알 수 있다.



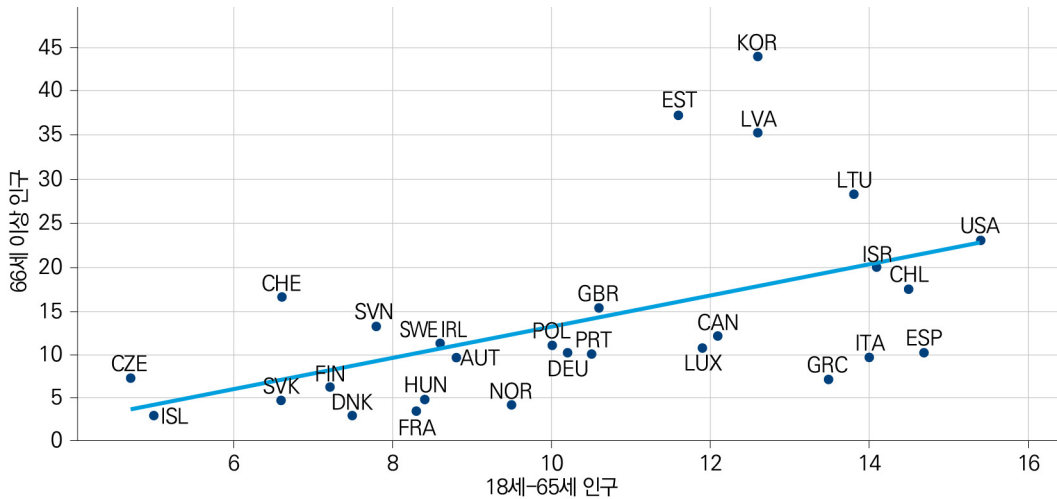
자료: OECD(<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>)

[그림 5-1] OECD 노인빈곤율(%), 2017년 기준



자료: OECD(<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>)

[그림 5-2] OECD 전체 인구 빈곤율과 노인빈곤율(%), 2017년 기준



자료: OECD(<https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>)

[그림 5-3] OECD 18세~65세 인구 빈곤율과 노인빈곤율(%), 2017년 기준

앞으로 일정한 소득을 벌어들일 것이라고 기대되지 않는 노년층의 빈곤율이 매우 높다는 것은 매우 심각한 문제이다. 어느 연령대를 막론하고 빈곤율은 당연히 낮추어야 하지만, 젊은 세대는 노년층과 비교할 때 근로소득을 통해 빈곤에서 벗어날 여지가 있기 때문이다.

반면, 노년층은 이미 은퇴하였거나, 은퇴하지 않았더라도 일정한 수입이 없는 경우가 많으므로 빈곤 문제를 겪는 노년층이 스스로 이를 극복하기는 매우 어렵다고 볼 수 있다.

다만, 이에 대해서는 반론도 존재한다. 빈곤율에는 다양한 정의가 있는데, 앞서 제시한 빈곤율은 중위 가처분소득(처분가능소득)의 50%를 기준(빈곤선)으로 하였을 때 소득 수준이 이에 미치지 못하는 인구의 비율이다. 즉, 해당 지표는 노년층의 소득만을 기준으로 한 지표이다. 기존의 여러 연구에 따르면, 노년층의 자산을 함께 고려하면 노인빈곤율이 하락한다. 이 경우, 노인빈곤율은 최현수 외(2016)에 따르면 약 36%~37% 수준, 국회예산정책처(2016)에 따르면 약 19% 수준, 윤석명 외(2017)에 따르면 약 21% 수준, 안서연(2018)에 따르면 약 29% 수준까지 하락한다. 이는 노년층의 자가보유율이 상당히 높기 때문이다. 2019년도 주거실태조사 연구보고서에 따르면 가구주 연령이 65세 이상인 가구의 자가보유율은 78.8%인 반면, 가구주의 연령이 40세 미만인 가구의 자가보유율은 33.1%에 불과하다. 하지만, 노년층의 자산 대부분이 유동성이 낮은 부동산 자산이기 때문에²³⁾ 위의 연구결과는 어느 정도의 한계가 있다. 다만, 그렇다 하더라도 위 연구들은 주택연금, 농지연금 등과 같이 자산을 유동화할 수 있는 정책적인 노력이 필요함을 시사한다는 점에서 매우 중요한 정책적 함의를 갖는다.

「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정계획 포함)」은 다층노후소득보장체계를 통해 노후소득을 보장하는 접근방식을 택하고 있다. 노후소득보장체계에 포함되는 연금은 크게 공적연금과 사적연금으로 나누어지는데, 공적연금은 기초연금과 국민연금을 포함하고, 사적연금은 주택연금, 퇴직연금, 농지연금을 포함한다. 이는 이들 중 하나의 제도만으로 노후를 보장하기는 어렵기 때문이다. 본 장에서는 이들 중 기초연금에 초점을 맞추는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 이들 연금제도 중에서 빈곤과 가장 밀접한 관련이 있는 제도가 기초연금제도이기 때문이다. 노인빈곤율이 높은 이유가 국민연금제도의 미성숙에 있다고 보는 관점에서는 국민연금제도가 성숙함에 따라 노인빈곤 문제가 자연스럽게 해결될 수 있다고 보기도 한다. 그러나 최현수 외(2016)에 따르면 앞으로 국민연금제도가 성숙하여 더 많은 노년층이 국민연금의 혜택을 받더라도 노인빈곤율의 감소에는 한계가 있다. 국민연금이 노인빈곤율의 감소에 큰 역할을 하는 것은 사실이지만, 소득대체율이 충분히 높지 않기 때문이다. 또한, 현재 빈곤을 겪는 노년층은 미래에 국민연금제도가 자리를 잡더라도 이로 인한 혜택을 누리지 못할 수밖에 없다. 따라서 노년층의 빈곤에 초점을 맞춘다면, 다층노후소득보장체계를 기초연금을 중심으로 분석하는 것은 충분한 의의가 있다.

23) 보건복지부 보도자료(2017. 8. 30)에 따르면 노년층의 자산 중 비금융 자산과 금융 자산의 비중은 약 8:2이다.

제2절 타당성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

「기초연금법」 제1장(총칙) 제1조(목적)에 따르면, 기초연금법은 “노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.”²⁴⁾ 기초연금제도는 2014년 7월에 도입되었는데, 2008년부터 시행된 기초노령연금을 계승하였다고 볼 수 있으며, 다층노후소득보장체계의 한 축을 담당하고 있다. 기초연금은 국민연금과 함께 은퇴 후 소득보장에서 절대적인 비중을 차지하며(김성태 외, 2013), 공공부조의 성격과 사회보험의 성격을 모두 가지고 있다(이채정·권혁주, 2016).

1 도입 배경

한국에서 기초연금 논의는 1993년으로 거슬러 올라가며, 2007년 도입(2008년 시행)된 기초노령연금제도는 이러한 논의의 결실이라고 볼 수 있다(석재은, 2015). 다만, 기초노령연금은 국민연금이 성숙하지 않아 노후 사각지대 문제가 제기되는 상황에서 과도기적으로 도입된 측면이 있다(김성숙 외, 2008). 그리고 18대 대통령 선거에서 박근혜 당시 새누리당 후보는 모든 노인에게 20만 원의 기초연금을 지급하겠다는 공약을 내세웠다. 당시 기초연금의 토대가 되는 기초노령연금은 월 최대 94,000원이었다.

박근혜 당시 후보의 당선 후 인수위원회에서는 기초노령연금을 전환한 기초연금과 국민연금을 통합하여 “국민행복연금” 제도를 도입할 것을 제안하였다. 이는 누구나 연금을 받도록 하여 노후소득보장의 사각지대를 해소하려는 목적이었다. 제18대 대통령직인수위원회(2013)에 따르면, 국민연금제도는 현행을 유지하되, 기초연금은 노인 인구를 소득 하위 70%와 소득 상위 30%로 분류하고, 각각을 다시 국민연금 수급자와 무연금자로 분류하여 일정 수준의 연금액을 지급하고자 하였다. 소득 하위 70%의 경우, 무연금자에게는 20만

24) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/기초연금법>

원, 국민연금 수급자에게는 14~20만 원을 지급하고, 소득 상위 30%의 경우, 무연금자에게는 약 4만 원, 국민연금 수급자에게는 4~10만 원을 지급하는 계획이었다. 이는 모든 노인에게 20만 원을 지급한다는 대선 공약에서 다소 후퇴한 것인데, 이와 같은 수정안이 제시된 것은 재원조달 및 형평성 문제 때문이다(이승준, 2013).

이후, 국민행복연금위원회를 중심으로 세부적인 논의가 이루어졌으며, 지급 대상을 노인 전체에서 소득 하위 70% 또는 소득 하위 80%로 조정하였다. 정부는 이를 바탕으로 2013년 9월에 정부 최종안을 발표한 뒤(전성욱, 2014), 입법예고 절차를 거쳐 국회 제출안을 확정지었다. 정부 확정안에서는 기초연금 지급 대상을 현행과 같은 소득 하위 70%로 정하였으며, 국민연금과 연계하여 10~20만 원을 지급하기로 하였다. 국회에서는 여야가 갈등 끝에 여당이 제시한 절충안이 통과되었는데, 국민연금 수령액이 30만 원 미만인 노년층에게 월 20만 원을 지급한다는 조항이 포함되었다(전성욱, 2014).

18대 대통령 선거에서 박근혜 후보가 당선되어 대통령이 되었고, 박근혜 대통령 재임 시기에 기초연금이 도입되었으므로, 기초연금의 도입과 관련된 논쟁은 주로 대선 공약의 이행이라는 틀 안에서 다루어진 측면이 있다(석재은, 2015). 또한, 기초연금 시행 시기는 2014년 7월부터인데, 6월에 지방선거가 있어서 여당과 야당 모두 여론에 신경을 쓸 수밖에 없는 상황이었다. 기초연금제도의 제안 및 정책 결정 과정에서 선거가 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 정다운·임현(2016)은 이와 같은 정치적 상황과 더불어 기초연금의 도입 과정에서 전반적으로 사회적 합의가 부족했다는 점을 지적하였다.

한편, 입법과정과는 별도로, 기초연금과 그 전신인 기초노령연금의 도입 배경에 대해 조금 더 살펴볼 필요가 있다. 연금에는 세대 간 이전(intergenerational transfer)이라는 개념이 포함된다. 국민연금의 경우, 급여 지출 재원을 3가지로 분류할 수 있는데, 첫째는 개인의 보험료 적립금 및 이를 활용한 운용 수익, 둘째는 소득계층 간 재분배, 셋째는 세대 간 이전이다(석재은, 2015). 세대 간 이전은 국민연금의 구조상 미래세대가 현재 이루어지는 급여 지출의 일부를 부담하는 것을 의미한다. 그러나 국민연금제도의 도입이 늦었기 때문에 상당수의 노년층이 세대 간 이전의 혜택을 받지 못한다. 기초연금의 도입은 이러한 혜택에서 배제된 일부 노년층에게 세대 간 이전의 혜택을 누릴 수 있도록 하는 측면이 있다. 따라서 기초연금은 노년층의 생활 안정 및 복지 증진이라는 목적 외에도 세대 간 이전의 혜택을 공정하게 나눈다는 점에서 타당성을 갖는다고 볼 수 있다.

또한, 기초연금 도입 전 학계에서의 관련 논의 역시 주목할 필요가 있다. 강성호·최옥금(2010)은 기초노령연금의 효과를 분석하여 기초노령연금의 탈빈곤 및 소득보장 효과를 확인하였지만, 급여 수준이 낮아서 한계가 있다는 결론을 도출하였다. 그리고 이에 덧붙여 급여 수준이 커질수록 탈빈곤 및 소득보장 효과가 커질 것으로 예측하였다. 석상훈(2010) 역시 기초노령연금이 빈곤 감소에 효과가 있으나 역시 급여 수준 문제로 한계가 있음을 지적하였으며, 보다 효과적으로 노인빈곤 문제를 해결하기 위해 선택과 집중을 주문하였다. 따라서 기초연금이 선거를 통해 도입되기 이전에도 기존의 기초노령연금보다 높은 급여를 제공하는 제도가 필요(혹은 기초노령연금 확대)하다는 논의가 있었음을 알 수 있다. 다만, 이들 연구가 반드시 수급 범위와 급여 수준의 동시 확대를 주장하지는 않았음에도 유의할 필요가 있다. 또한, 윤희숙(2011)은 기초노령연금을 한시적으로 운영하고, 장기적으로는 국민연금제도와 기초생활보장제도를 강화할 것을 주장하였다. 다만, 윤희숙(2011) 역시 강성호·최옥금(2010), 석상훈(2010)과 마찬가지로 빈곤 완화를 위해 기초노령연금의 1인당 지급액을 늘릴 것을 제안하였다는 공통점이 있다.

2 정책목표 설정

앞서 언급한 바와 같이 법령에 명시되어 있는 기초연금제도의 목표는 노년층의 생활 안정 및 복지 증진이다. 국민연금 등 공적연금 제도의 도입이 늦어졌기 때문에, 노후준비를 제대로 하지 못한 노년층이 많기 때문이다. 또한, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」에서는 중위 가처분 소득을 기준으로 한 노인빈곤율이 타 OECD 국가들보다 매우 높으며, 이에 대한 대책이 필요함을 역설하고 있다. 따라서 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」에서 다층노후소득보장체계를 강조하고, 다층노후소득보장체계의 중요한 요소로 기초연금을 포함한다는 점을 고려한다면, 명시적으로 제시되어 있지는 않더라도 노인빈곤율의 감소가 제도의 중요한 정책목표가 될 수 있음을 생각해볼 수 있다.

2014년 7월부터 기초연금제도가 시행된 이래 급여액은 계속해서 상승하였다. 2012년 대통령 선거에서 박근혜 후보와 문재인 후보는 모두 기초연금²⁵⁾을 20만 원으로 상승하겠

25) 당시에는 기초연금제도가 도입되기 이전으로 기초노령연금제도가 운영되고 있었으나 두 제도가 유사하므로 본문에서는 이를 특별히 구분하지는 않았다.

다고 공약을 했고, 박근혜 후보는 당선 후 이를 실제로 추진하였다(김연명·한신실, 2017). 또한, 2017년 대통령 선거 후보들 모두 기초연금의 인상을 공약으로 내세웠으며, 문재인 정부는 집권 후 기초연금 인상을 추진하였는데(김연명·한신실, 2017), 이는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안(2019)」에도 반영되어 있다. 수정안에 따르면, 2019년에 소득 하위 20%에 대해 기초연금 지급액을 최대 30만 원으로 인상하고, 2020년에 소득 하위 40%에 대해 지급액을 최대 30만 원으로 인상하며, 2021년에 소득 하위 70%, 즉 기초연금 수급 대상 전체에 대해 지급액을 최대 30만 원으로 인상하겠다는 계획이 담겨 있다. 이러한 정책목표는 기초연금 지급액의 인상을 통해 노년층의 빈곤 문제를 해결하려는 움직임을 보여준다.

그런데 기초연금제도만 고려한다면 어떠한 기준을 통해 노년층의 생활 안정을 평가할 것인지 제시된 바는 없다. 따라서 정책목표를 명확히 해야 할 필요성이 제기된다. 김연명·한신실(2017)은 선거 공약으로 기초연금의 인상이 제시되는 이유는 노인빈곤율(상대빈곤율, OECD 국제비교 기준)이 높기 때문이라고 분석하였다. 그러나 기초연금 지급액의 인상이 절대빈곤율 완화에는 기여하지만, 노인빈곤율 완화에 미치는 영향은 제한적이라고 보고하였다. 김연명·한신실(2017)은 이러한 연구결과를 토대로 절대빈곤 완화를 기초연금의 정책목표로 설정할 것을 주장하였다. 동 연구에서는 노인빈곤율 완화에는 국민연금의 역할이 더 중요하다고 보았다. 한편, 정다운·임현(2016)은 현재 기초연금제도가 사회수당형 노후소득보장제도의 성격을 갖는지, 아니면 공공부조형의 성격을 갖는지 불분명하다고 지적하며, 다층노후소득보장체계의 정합성을 위해서 기초연금제도의 목적과 방향을 명확히 정립해야 한다고 강조하였다. 원시연(2019)은 기초연금이 현세대 노년층의 빈곤 완화를 위해 도입된 만큼, 정책의 효과성을 극대화할 수 있도록 제도를 개선해야 한다고 논하였다.

한편, 황인욱·이태진(2020)은 기초연금 수급자를 대상으로 한 실증분석을 통해 소득이 낮을수록 기초연금을 인상했을 때 삶의 만족도가 더 많이 증가한다는 결과를 도출하였다. 동 연구에서는 이를 바탕으로 저소득층 수급자에 대한 급여 인상이 효율적일 수 있다는 정책적 함의를 제시하였다. 석상훈(2010) 역시 기초노령연금의 수급 대상자를 확대하기보다는 저소득층 노인을 위한 집중적인 지원(공공부조)의 필요성을 주장한 바 있다. 김연명·한신실(2017), 석상훈(2010), 황인욱·이태진(2020)의 시사점은 기초연금이 절대빈곤을 겪고 있는 노년층에게 더욱 집중되어야 한다는 OECD의 견해(OECD, 2020)와도 연결되는 부분이 있다.

3 정책수혜자

기초연금제도에 따라 65세 이상 인구 중 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 국가가 일정한 급여를 지급받게 된다. 소득인정액은 소득과 재산을 모두 고려해서 정해지며, 선정기준액은 65세 이상 인구의 소득 하위 70%를 구분하도록 정해진다. 다만, 지금까지의 운영 결과를 살펴보면, 실제 수급률은 70%에 미치지 못한다. 아래 [그림 5-4]는 65세 이상 인구 중 기초연금을 받는 인구의 비율을 표시한 것이다. 수급비율은 전반적으로 증가하는 추세이지만, 대체로 67%를 밑돌고 있다.



자료: 복지로(<http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatList.do?datasNo=58>)

[그림 5-4] 기초연금 수급비율(%)

이와 관련하여 홍우형·구철회(2017)는 수급비율이 소득 하위 70%에 미치지 못하는 원인이 기초연금 선정기준액 설정 문제보다는 기초연금 미신청에 있다고 보고 기초연금 미수급과 관련된 다양한 요소를 설문조사를 통해 분석하였다. 설문조사 결과에 따르면 기초연금을 받을 수 있지만 신청하지 않아 기초연금을 받지 못하는 노년층의 60%는 수급자로 선정되지 않으리라고 예상해서 아예 신청하지 않았다고 응답하였고, 21%는 신청 절차를 잘 모르거나 제출서류가 복잡하여 신청하지 않았다고 응답하였다. 이와 관련하여 홍우형·

구철회(2017)는 기초연금 수급 대상자들이 기초연금을 받을 수 있을지 객관적으로 판단할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 제도적 장치의 고안, 기초연금 신청 절차의 간소화 등을 개선과제로 제시하였다.

4 재원조달과 지속가능성

기초연금의 재원은 중앙정부와 지방정부가 공동 부담하는 형태로 조달된다. 「기초연금법 시행령」²⁶⁾ 제23조 제1항에 따르면, 지방자치단체의 재정자주도와 노인 인구 비율에 따라 국가가 부담하는 비율이 결정된다. 자세한 비율은 아래의 [표 5-1]과 같다. 지방자치단체의 노인 인구 비율이 높을수록, 그리고 재정자주도가 낮을수록 국가가 더 많이 부담하는 구조이다. [표 5-1]의 기준에 따라 중앙정부와 시도가 재원을 분담하고, 각 시도의 조례에 따라 시도와 시군구가 재원을 분담한다(탁현우, 2016).

[표 5-1] 기초연금 국가 부담 비용 산출 기준

		노인 인구 비율		
		14% 미만	14%~20%	20% 이상
재정자주도	90% 이상	40%	50%	60%
	80%~90%	50%	60%	70%
	80% 미만	70%	80%	90%

자료: 「기초연금법 시행령」 제23조 제1항 [별표 2]

이러한 형태에 대해서는 비판적인 시각이 존재하는데, 곽채기·서민순(2014)은 기초연금제도의 도입과 관련하여 지방자치단체에 가해지는 재정부담 때문에 자체적으로 사업을 추진할 역량이 감소할 수 있음을 우려하며 이에 대한 대책이 필요하다고 지적하였다. 또한, 김원섭·이용하(2014)는 기존의 선진국에서 찾아보기 어려운 운영방식이라고 지적하는 한편, 재원을 국고로 100% 조달해야 한다고 주장하였다. 탁현우(2016)는 [표 5-1]과 각 시도의 조례를 바탕으로 기초연금의 부담에 있어서 지역 간 형평성에 문제가 있음을 지적하였고, 재정부담의 증가에 따라 지방재정의 안정성 확보가 중요한 문제가 될 수 있다고

26) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/기초연금법시행령>

보았다. 탁현우(2016)와 장현주(2015)는 기초연금의 국가부담금 산출 기준의 개선이 필요하다고 보았는데, 노인 인구 비율보다 기초연금의 수급률이 더욱 합리적일 수 있다고 지적하였다. 장현주(2015)는 실증분석을 통해 기초연금 수급률이 현행 노인 인구 비율보다 국고부담률에 대해 더 유의미한 영향이 있다고 보고하였다. 탁현우·정다원(2019)은 기초연금 지급에 필요한 예산을 예측하는 기준으로 현행 노인 인구 비율보다 이전 연도의 수급자 수를 사용할 것을 제안하였다. 한편, 정다은·임현(2016)은 중장기적으로 기초연금제도를 유지하기 위해서는 결국 증세가 필요하다고 주장하였다. 지금까지 살펴본 바와 같이 연구에 따라 해법에는 차이가 있으나, 공통적으로 지방재정의 악화와 재원조달 문제를 논의하고 있는데, 이는 급격히 진행되는 고령화로 인해서 향후 기초연금 지급을 위한 재정부담이 계속해서 증가할 것으로 예상되기 때문이다(안서연, 2019). 한편, 장현주(2015), 곽채기·서민순(2014)은 향후 재원부담과 관련하여 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 일어날 수도 있음을 지적하기도 하였다.

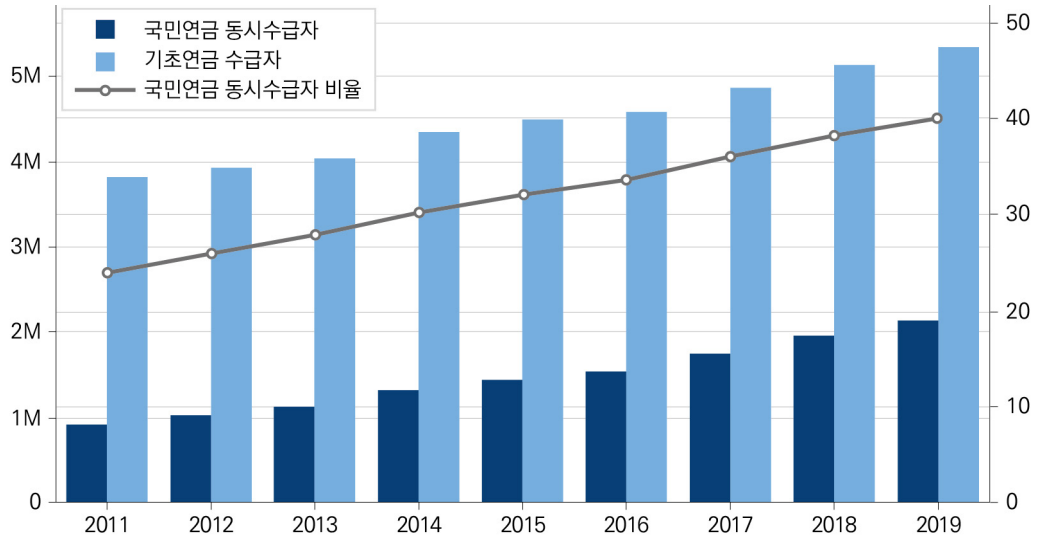
제3절 정합성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 기초연금과 국민연금

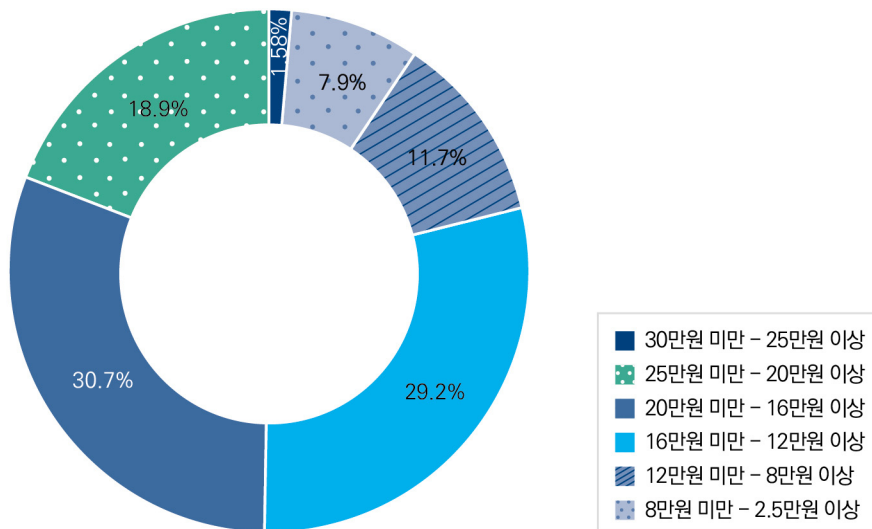
기초연금과 국민연금은 다층노후소득보장체계에서 매우 중요한 역할을 하는 공적연금 제도이다. 기초연금은 별도의 기여 없이 주어지지만, 국민연금은 가입을 통해 보험료를 지불하여 기여함으로써 수급권이 주어진다(김연명·한신실, 2017). 윤석명(2019)에 따르면 2018년 10월 기준으로 65세 이상 전체 노인 인구 7,592,797명 중 41.7%(3,165,494명)는 기초연금과 국민연금 중 기초연금만 받고, 25.5%(1,934,952명)는 기초연금과 국민연금을 모두 받는다. 따라서 2018년 10월 기준으로 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 노인 인구는 기초연금 수급자의 약 37.9%이다. 2011년부터 2019년까지 기초연금 수급자 중 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 노인 인구의 비중은 [그림 5-5]와 같다. [그림 5-5]에서 나타나듯이, 기초연금 수급자, 국민연금 동시 수급자가 모두 증가하고 있다. 또한, 기초연금 수급자 중 기초연금과 국민연금을 동시에 받는 노년층의 비율 역시 점점 늘어나고 있다.

한편, 2019년을 기준으로 기초연금과 국민연금을 동시에 받는 노인 인구 중 기초연금 전액을 받는 인구의 비율은 80%이고, 감액된 금액을 받는 인구의 비율은 20%이다. 단, 소득에 따라 기초연금 최대 지급액(전액)에 차이가 있다. 소득 하위 20% 이하 노년층은 기초연금 최대 지급액(전액)이 30만 원(부부2인 24만 원)이고, 소득 하위 20% 초과 노년층은 기초연금 최대 지급액(전액)이 25만 4천 원(부부2인 20만 3천 원)이다. 한편, 기초연금의 일부만을 받는 노년층을 살펴보면 전체 426,957명 중 30만 원 미만~25만 원 이상 수급자가 6,741명, 25만 원 미만20만원이상 수급자가 80,785명, 20만원미만-16만원이상 수급자가 130,986명, 16만원미만-12만원이상 수급자가 124,602명, 12만원미만-8만원이상 수급자가 50,142명, 그리고 8만원미만-2.5만원이상 수급자가 33,728명인 것으로 나타났다. 감액수급자의 지급액별 분포는 [그림 5-6]에 정리하였다.



자료: 국민연금연구원(2020), 「2019 국민연금 생생통계: Facts Book」, p. 48, 저자 재구성.

[그림 5-5] 기초연금 국민연금 동시 수급자



자료: 국민연금연구원(2020), 「2019 국민연금 생생통계: Facts Book」, p. 48, 저자 재구성.

[그림 5-6] 기초연금 감액수급자 지급액 분포

앞서 언급한 바와 같이 기초연금 수급액은 국민연금 수급액과 연동이 되어 있다. 즉, 일반적으로 국민연금 수급액이 증가하면 기초연금 수급액은 감소하게 된다. 그런데, 이러한 구조는 기여가 필요한 국민연금 가입 유인을 감소시키는 효과가 있고, 이에 따라 기초연금 제도와 국민연금제도 사이에 상충이 일어나며, 국민연금 가입자에 대한 역차별의 소지가 있다(정다운·임현, 2016). 김연명·한신실(2017)은 국민연금의 균등부분과 소득비례부분이 1:1로 되어 있는 구조 때문에, 현 상황에서 기초연금의 급격한 인상이 이루어질 경우 공적연금이 사실상 정액제에 가까워진다고 분석하였다. 소득 재분배의 관점에서 봤을 때 두 제도가 기능적으로 중복이 되고 있는데, 이 때문에 두 제도 간에 대체관계가 형성되는 것이다(정다운·임현, 2016).

기초연금제도와 국민연금제도를 연계한 이유는 다양하다. 정다운·임현(2016)은 소득 재분배 기능의 중복으로 인한 과도한 소득 재분배 효과를 감소시키기 위해 두 제도를 연계하였다고 분석하였다. 석재은(2015)과 김원섭·이용하(2014)는 두 연금제도 모두 세대 간 이전 기능이 있으므로 이로 인한 중복 수혜를 조정할 필요가 있었다고 보았다. 김원섭·이용하(2014)는 이를 두 제도 간 역할 조정으로 보기도 한다. 이러한 연계의 배경으로는 기초연금 도입 당시 기존의 국민연금제도와 기초연금제도의 역할분담에 대한 논의가 부족했음이 지적되기도 한다(김원섭·이용하, 2014).

이들 연구는 공통적으로 기초연금과 국민연금의 기능적 중복성을 지적한다. 그리고 이 때문에 두 제도 간의 정합성에 문제가 일어난다고 파악한다. 이에 따라 석재은(2015), 정다운·임현(2016)은 두 제도가 구조적·기능적으로 분리되는 것이 이상적이라고 분석하였다. 더 구체적으로는 세대 간 이전 기능은 기초연금이 담당하도록 하고, 국민연금은 개인의 보험료 지불과 소득계층 간 재분배에 기반하여 지급액이 결정되어야 한다고 보았다. 다만, 김원섭·이용하(2014)는 국민연금제도의 경우 미가입자가 혜택을 전혀 누리지 못한다는 점을 고려했을 때 기초연금제도가 세대 간 이전에 기여하는 바가 있음도 함께 언급하였다.

2 기초연금과 기초생활보장제도

「국민기초생활 보장법(기초생활보장법)」 제1장 총칙 제1조(목적)에 따르면, 국민기초생활 보장법은 “생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다.”²⁷⁾ 기초생활보장 대상자로 선정되면 여러 가지 세제 혜택을 받을 수 있으며, 기준에 따라 생계급여, 주거급여, 교육급여, 의료급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여 등의 지원을 받을 수 있다. 따라서 기초생활보장제도는 빈곤층의 생계 유지에 필수적인 사회안전망이라고 볼 수 있다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」 수정안에서는 다층적 노후소득보장체계 내실화 항목의 하나로 포함되어 있다.

한편, 「국민기초생활 보장법」 제1장 제3조(급여의 기본원칙) 1항에서는 “이 법에 따른 급여는 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 기본원칙으로 한다.”라고 명시하고 있다.²⁸⁾ 이는 흔히 ‘보충성 원칙’으로 불린다. 이에 따라 기초생활보장 생계급여를 받는 노년층이 기초연금을 받게 될 경우, 기초연금 급여가 소득으로 인정되어 소득인정액이 상승하고, 따라서 이 부분이 생계급여에서 제외된다. 따라서 기초생활보장급여를 받는 노년층은 실질적으로 기초연금의 혜택을 받을 수 없다. 기초연금의 도입이 노인빈곤 완화라는 것을 고려한다면, 노인 중 가장 가난한 계층이 기초연금의 혜택을 받지 못한다는 모순적인 상황이 발생하는 것이다. 정의당 윤소하 의원실 자료에 따르면²⁹⁾ 65세 이상 기초생활보장 생계급여 수급자 가운데 약 10%가 기초연금 미수급자이다. 세부적인 사항은 [그림 5-7]에 정리하였다. 그런데, 정부가 기초연금액 전액 수급자 통계에 실질적으로는 기초연금의 혜택을 누리지 못하는 기초생활보장 수급자를 포함시키는 모순적인 행정처리를 한다는 문제가 제기된다(정다운·임현, 2016).

이와 같은 문제의식은 법안 발의에도 반영되고 있다. 국회에서 통과되지는 않았지만, 유승희 의원이 2019년 10월 22일 대표발의한 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2020년 5월 29일 임기만료 폐지)³⁰⁾에서는 이와 같은 점을 지적하며, 노년층 중 기초생활 수급

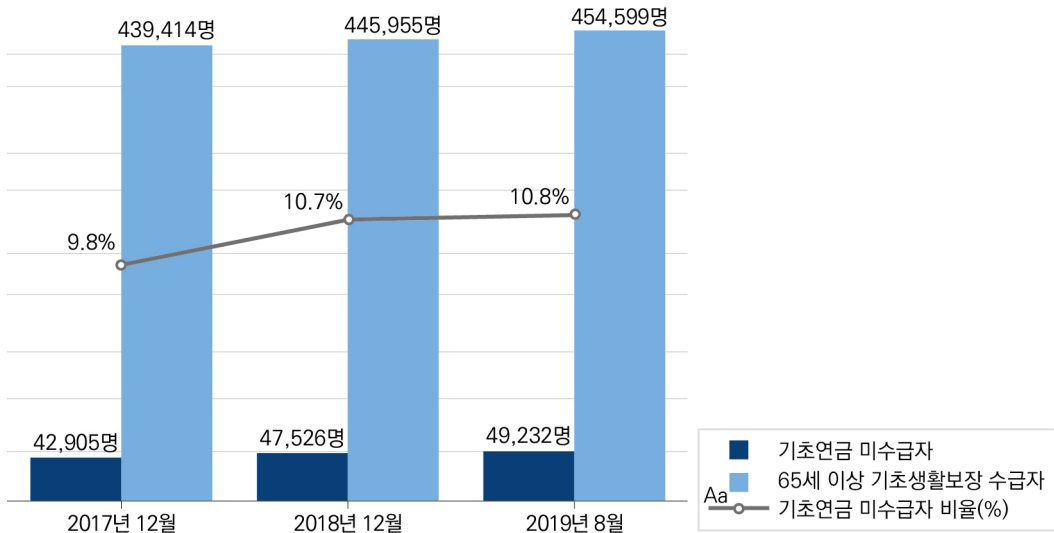
27) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법>

28) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/국민기초생활보장법>

29) 연합뉴스(2019. 10. 4.), 「빈곤노인 4만9천명, 기초연금 수급권리 포기 이유는」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191004037100017>

30) 국회입법예고, https://pal.assembly.go.kr/law/endReadView.do?lgsltpald=PRC_Z1L9L1S0I2O2L1N4A2A9V4G7J9W6G3

자의 상대적 빈곤 심화를 우려하고 있다. 그리고 이를 바탕으로 기초연금 수급액의 일정 비율을 소득에서 제외하는 방안(보충성 원칙의 예외)을 제시하였다.



자료: 연합뉴스(2019. 10. 4.), 「빈곤노인 4만9천명, 기초연금 수급권리 포기 이유는」, 저자 재구성.

[그림 5-7] 65세 이상 기초생활보장 수급자 중 기초연금 미수급자

임완섭(2018)은 기초연금 수급과 관련한 기초생활보장제도의 보충성 원칙이 노인빈곤을 감소에 미치는 영향에 대해 분석하였는데, 기초연금을 인상할 경우 나타나는 빈곤율 완화 효과가 보충성 원칙에 의해 감소함을 보고하였다. 또한, 탁현우(2016)는 가계동향조사 자료를 바탕으로 분석한 결과 1분위에서 3분위로 갈수록 기초연금 수급액이 증가함을 발견하였는데, 이러한 문제가 기초생활급여 수급 노인이 기초연금을 신청하지 않아서 발생하였을 가능성을 제시하기도 하였다. 한편, 최병근(2018)은 기초연금제도와 기초생활보장제도와 관련하여 3가지의 쟁점을 제시하였다. 첫 번째는 기초연금의 보충성 원칙 예외 적용 문제, 두 번째는 기초연금 수급과 관련된 차상위 계층과의 소득 역전 문제, 세 번째는 기초연금법과 국민기초생활 보장법 간의 상충 문제이다. 첫 번째 문제의 경우, 양육보조금과 같이 소득인정액 산정 시 제외되는 공적이전소득이 있는데, 기초연금 역시 보충성 원칙의 예외 인정 여지가 있다고 보았다. 다음으로 차상위 계층과의 소득 역전 문제는 기초연금과는 상관없이 발생하는 것이므로 기존의 기초생활급여에 대한 조사가 필요하다고 분석

하였다. 마지막으로 국민기초생활 보장법과 시행령이 기초연금법을 무력화하며, 새로운 법률을 우선시하는 원칙(신법 우선의 원칙)을 위반하는 요소도 있음을 지적하였다.

기초연금 수급액을 기초생활보장제도에서 소득으로 인정할지는 두 제도 중 무엇을 우선 시하느냐에 따라 달라지며, 어느 한 방안이 꼭 옳다고 볼 수는 없다(탁현우, 2016). 보충성 원칙을 최대한 존중할 것인지, 반대로 나중에 도입된 기초연금의 취지를 더욱 존중할 것인지의 문제로, 사회복지 및 법체계에 대한 논의로 이어지기도 한다. 다만, 기초연금의 취지를 중시하여 기초생활보장제도의 소득인정액에서 기초연금을 제외할 경우, 재정부담이 커진다는 문제가 있다(탁현우, 2016). 기초연금 수령액의 일정 비율에 대해서만 소득으로 인정하는 방안 역시 탁현우(2016) 등에서 제시된 바 있으나, 이러한 방안에 대해 현실성이 부족하다는 반박도 있다(정다운·임현, 2016). 결국 연구에 따라 서로 다른 견해를 제시하므로, 기초연금제도와 기초생활보장제도의 정합성 문제는 사회적인 합의가 우선되어야 한다.

제4절 실효성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

기초연금제도를 평가하기 위해서는 기초연금제도의 효과를 분석해야 한다. 선행연구에서는 이를 분석하기 위해 빈곤율, 빈곤갭,³¹⁾ 소득, 지출, 소득불평등, 복지인식, 주관적 만족도 등의 지표를 활용하였다. 본 절에서는 먼저 선행연구를 통해 기초연금제도가 갖는 효과를 정리한다. 다음으로는 기초연금제도의 운영과 관련하여 정부 부처와 정부출연연구소 등에서 어떠한 방식으로 성과에 대한 평가가 이루어지고 있고, 이러한 평가가 새로운 계획에 어떻게 반영되는지를 살펴봄으로써 기초연금제도의 실효성을 검토한다.

1 기초연금제도의 효과 분석

가. 빈곤 완화

앞서 논의한 바와 같이 노인빈곤율의 완화는 기초연금제도의 주요 목표이다. 따라서 기초연금제도의 실효성을 평가하기 위해서는 기초연금제도의 도입이 노인빈곤율 완화에 유의미한 영향을 미치는지를 반드시 살펴보아야 한다. 따라서- 그동안 여러 연구에서 기초연금제도가 노인빈곤율을 낮추는 효과가 있는지를 분석하였다.

임완섭(2016)은 빈곤율과 빈곤갭을 사용하여 기초연금제도의 효과를 살펴보았다. 그 결과, 기초연금이 절대빈곤율과 빈곤갭을 감소시킨다는 결과를 도출하였다. 또한, 기초연금이 기초노령연금보다 빈곤율과 빈곤갭 감소 효과가 크다는 것을 발견하였는데, 이는 효과적으로 빈곤을 해소하기 위해서는 기초노령연금의 지급액을 증가시켜야 한다는 기초연금 도입 이전의 주장(강성호·최옥금, 2010; 석상훈, 2010; 윤희숙, 2011)과도 일치하는 결과이다. 다만, 지출을 중심으로 살펴보면 기초연금이 빈곤 감소에 이렇다 할 영향을 미

31) 빈곤갭 = $\frac{(\text{상대적 빈곤선 소득} - \text{하위소득계층 평균소득})}{\text{상대적 빈곤선 소득}}$

치지 못하는 것으로 나타났으며, 이에 따라 소비지출 측면에서의 빈곤 완화에 대한 정책이 필요하다고 지적하였다. 이채정·권혁주(2016) 역시 기초연금이 노년층의 생활비 지출 증가로 이어지지 않았다는 점을 발견한 바 있다.

김연명·한신실(2017)의 연구는 절대빈곤율과 상대빈곤율을 구분하여 기초연금의 빈곤에 대한 효과를 살펴보았다. 그 결과, 기초연금제도가 절대빈곤을 완화하는 데 상당히 도움이 되지만, 상대빈곤율에 대해서는 그 효과가 제한적이라는 것을 보였다. 김연명·한신실(2017)은 이러한 결과를 토대로 절대적 빈곤의 감소를 기초연금제도의 정책목표로 삼아야 한다고 주장하였다. 다층노후소득보장체계가 포함된 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」에서는 국제비교에 사용되는 상대빈곤율(노인빈곤율)을 강조하는데, 이러한 양상과는 배치되는 연구결과이다.

임완섭(2016)과 김연명·한신실(2017) 모두 기초연금이 상대적 빈곤보다 절대적 빈곤의 해소에 더 이바지함을 보였다는 공통점이 있다. 윤석명(2018) 역시 기초연금제도의 노인빈곤율(상대빈곤율) 감소 효과가 크지 않다고 분석한 바 있다.

한편, 박명호·박대근(2019)은 마이크로시뮬레이션 모형을 통해 기초연금의 효과를 분석하였다. 분석 결과, 기초연금제도가 없었다면 소득분배가 악화되고, 상대빈곤율과 빈곤갭이 더 높아지는 것으로 나타났다. 이를 토대로 동 연구에서는 기초연금제도가 소득분배를 개선하고 빈곤을 완화하는 역할을 하였다고 평가하였다.

기초연금의 빈곤 완화 효과를 직접적으로 다룬 이상의 연구를 종합하면, 기초연금제도의 도입은 빈곤의 완화에 도움이 되었다고 평가할 수 있다. 하지만, OECD 국제비교에 사용되는 상대빈곤율에 대한 감소 효과는 상대적으로 작고, 절대빈곤율 감소 효과가 높은 것으로 나타났다. 또한, 소득의 증가가 생활비 지출의 증가로 반드시 이어지는 않는다는 점에서 어느 정도 한계가 나타나기도 하였다. 다만, 설문조사 자료를 활용한 최옥금 외(2019)에서는 기초연금 수급자의 지출이 증가하는 결과가 나타났다.

한편, 기초연금제도의 다른 경제적인 효과에 관한 연구도 이루어졌다. 이경배(2018)는 재정패널을 이용하여 기초연금을 포함한 공적이전소득이 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 노인단독가구에서는 공적이전소득이 사적이전소득을 구축하는 것으로 나타났으나 다른 유형의 노인가구에서는 이러한 현상이 나타나지 않았

다. 또한, 이와 같은 구축효과에도 불구하고 기초연금은 빈곤 완화에 여전히 기여하는 것으로 나타났다. 금중예·금현섭(2018) 역시 기초연금이 사적이전소득에 미치는 영향을 분석하였는데, 기초연금액 수급이 사적이전소득을 구축하는 것으로 나타났다. 이를 토대로 금중예·금현섭(2018)은 기초연금제도가 의도한 만큼의 효과를 거두지 못할 가능성을 제시하였다.

전미애·김정현(2020)은 기초연금제도 도입 전후의 고령화연구패널조사 자료를 이용하여 기초연금이 노년층의 경제활동 참여에 미치는 영향을 분석하였다. 기초연금 도입 전후 기초연금(기초노령연금) 수급 여부에 따라 세 집단으로 나누었을 때(수급-수급, 비수급-수급, 비수급-비수급) 모든 집단에서 경제활동 참여가 감소하였으나, 기초연금 수급이 경제활동 참여에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 연구자는 이를 기초연금이 노후의 경제적 안정을 보장할 만큼 충분하지 못하기 때문이라고 분석하였다.

이상의 논의를 종합하면, 기초연금이 분명 빈곤을 완화하는 효과는 있으나, 그 효과가 다소 제한적으로 나타난다고 볼 수 있다.

나. 노인 집단 내 불평등 완화

기초연금을 도입한 목적의 하나는 국민연금제도의 미성숙으로 인한 공적연금 사각지대를 해소하기 위한 것이다. 이채정·탁현우(2018)에 따르면 노인가구를 공적연금 수급 여부에 따라 나누었을 때, 기초연금의 도입에 따라 이들 집단 간 빈곤격차가 감소하는 것으로 나타났다. 동 연구에서는 이에 대해 기초연금을 국민연금과 연계하도록 설계한 것이 효과를 발휘하였다고 분석하였다. 또한, 원종욱·장인수(2015) 역시 노인 집단 내에서의 소득 재분배 효과를 확인하였다.

한편, 석재은(2015)에 따르면 여성의 59%, 남성의 42%가 국민연금의 잠재적 사각지대에 속한다. 따라서 성별로 나누었을 때 여성이 남성보다 국민연금 시스템에서 배제되는 양상이 나타나고, 이는 여성 노인이 남성 노인보다 경제적 어려움을 겪을 확률이 높아진다는 것을 의미한다. 석재은(2015)은 기초연금의 공적연금 사각지대 개선 효과와 빈곤 감소 효과가 남성 노인보다 여성 노인에게 크게 나타나며, 집단 내 불평등 감소도 여성 노인 집단에서 더 크게 나타난다는 것을 보임으로써 기초연금이 젠더불평등 개선 효과를 가진다는 것을 확인하였다. 이는 과거 여성들의 경제활동 참여가 어려워 남성 노인보다는 여성 노인

이 공적연금제도에서 배제된 측면이 있기 때문이다. 이러한 양상은 김혜연(2017), 이채정·탁현우(2018)에서도 비슷하게 나타났다.

다. 주관적 만족도

일련의 연구는 주관적 만족도를 기준으로 기초연금의 효과를 분석하였다. 최옥금 외(2019)는 설문조사를 바탕으로 기초연금의 효과를 분석하였는데, 대부분이 기초연금이 도움이 된다고 응답하였으며, 의료 지출 부문에서 만족도가 높은 것으로 나타났다. 황인욱·이태진(2020)은 고령화연구패널조사를 사용하여 역시 기초연금이 삶의 만족도를 증가시키는 것을 보였다. 특히, 국민연금 미수급 집단 등 그동안 공적연금에서 대체로 배제되어 있던 집단의 만족도가 개선되었는데, 이는 앞서 언급한 바와 같이 공적연금의 사각지대를 해소하려는 정책 의도가 성과를 거둔 것으로 볼 수 있다.

반면, 김혜연(2020)은 고령화연구패널조사를 분석한 결과 기초연금 수급 여부의 변화가 삶의 질에 별다른 영향을 미치지 못한다는 결론을 도출하였다. 또한, 기초연금 수급이 삶의 질을 개선하는 효과도 남녀 간 차이가 없는 것으로 나타났으며, 기초연금이 삶의 질을 개선하는 효과는 소득 상위 25% 이상에서만 나타나 앞선 연구에서 제시된 기초연금의 효과가 부정되었다. 이처럼 상반되는 연구결과를 고려하면, 기초연금이 주관적 삶의 질에 미치는 효과는 다소 불분명하다고 볼 수 있다.

2 정책 성과의 평가 및 반영

기초연금제도는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」의 노후소득보장 강화 영역(수정안에서는 다층적 노후소득보장체계 내실화)에 포함되어 있다. 따라서 기초연금제도와 관련된 평가 및 평가의 반영과 관련된 사항은 저출산·고령사회 기본계획의 틀 안에서 살펴보기로 한다.

저출산·고령사회 기본계획의 평가 및 추후 반영과 관련된 사항은 「저출산·고령사회기본법」³²⁾에 명시되어 있다. 「저출산·고령사회기본법」 제3장에서는 저출산·고령사회 기본

32) 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/법령/저출산·고령사회기본법>

계획과 관련된 사항이 규정되어 있다. 「저출산·고령사회기본법」 제3장 제20조 제1항에서는 “정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 제2항은 “보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고 (중략) 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.”라고 되어 있다. 이에 따라 2006년부터 5년마다 저출산·고령화 기본계획이 수립되고 있으며, 필요한 경우에는 계획의 수정안도 수립된다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」 수정안은 2019년 2월 발간되었는데, 문제인 정부의 저출산·고령사회정책 로드맵이 반영되어 있다.

「저출산·고령사회기본법」 제3장 제20조가 계획의 수립과 관련된 내용을 담고 있다면, 평가와 관련된 사항은 제21조에 포함되어 있다. 먼저, 제21조 제1항에서는 “중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하고 (중략)”라고 규정하고 있다. 또한, 제21조 제4항에는 “국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다.”라고 되어 있는데, 이에 따라 매년 시행계획을 수립·평가하고 평가 내용을 다음 정책에 반영할 것이 법으로 명시되어 있다.

「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획」의 각 연도 시행계획에서 기초연금 과제(기초연금 내실화) 부분을 살펴보면, 전년도 추진실적을 평가한 후 당해 연도의 추진계획을 기술하는 순서로 되어 있다.³³⁾ 제3차 기본계획이 “기초연금 사각지대 해소 및 신청 지원 강화”에 초점이 맞추어진 만큼, 전년도 추진실적의 평가 역시 이 분야에 중점을 두고 있다. 기초연금 수급자의 수가 얼마나 증가했는지, 그리고 성과목표치를 달성하였는지가 우선적으로 평가대상이 된다.

각 연도 시행계획의 성과지표는 기초연금 수급자 수 또는 기초연금 수급률(%)로 명시되어 있다. 아래의 [표 5-2]와 [표 5-3]에 나타난 바와 같이 과거 각 연도의 성과목표와 실적치를 제시하고, 해당 연도 목표치의 설정 근거를 기술하는 방식으로 자세하게 설명하고 있다.

33) 2016년 시행계획의 경우, 전년도인 2015년은 제2차 저출산·고령사회 기본계획 기간에 해당하지만 2017년부터 2020년까지의 시행계획의 내용과 큰 차이는 없어 본문에서 이후의 시행계획과 별도로 구분하지는 않았다.

[표 5-2] 기초연금 성과지표(수급자 수, 2020년도 시행계획)

성과지표 (가중치)	성격	성과목표					측정산식/ 측정방법	자료수집 방법/출처	목표치 설정 근거	비고
		구분	17	18	19	20				
기초연금 수급자수 (1)	정량 / 결과	목표	474 만명	500 만명	515. 5만명	544 만명	572 만명	19년도 수급자수 × (100%+ 2.2%)	행복e음 통계	'19년도 실적치가 목표치보다 높게 나타난 점(3.2%)을 고려하여 목표치 상향 조정('19년 실적치보다 2.2% 증가한 544만명)
	실적		486 만명	512 만명	530 만명 (19. 9월)	-	-			

자료: 대한민국정부(2020), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 2020년도 시행계획」, p. 437.

[표 5-3] 기초연금 성과지표(수급률, 2018년도 시행계획)

성과 지표	성격	성과목표						측정산식/ 측정방법	자료수집방 법/출처	목표치 설정 근거
		구분	16	17	18	19	20			
기초 연금 수급률 (%)	정량 / 결과	목표	464 만명	67.0	67.8	68.0	68.0	(기초연금수급자 수/노인인구수*) ×100 * 통계청 장래인구추계 (16) 기준	기초연금 월별 통계/ 행복e음	거주불명등록자, 자발적 미신청자 등을 감안하여 67.8%로 설정 전년 목표(67%) 대비 0.8%p 상향
		실적	458 만명	68.2 (10월 기준)	-	-	-			

자료: 대한민국정부(2018), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 2018년도 시행계획」, p. 456.

다음으로는 기초연금이 수급자들의 삶의 질 향상에 도움이 되었는지를 평가하는데, 2017년부터 2020년까지의 시행계획에서는 국민연금연구원의 설문조사 결과를 근거로 기술하고 있다.³⁴⁾ 2020년 시행계획에서는 생활 안정(기초연금이 생활에 도움이 되는가 여부), 생활 변화(기초연금 수급 후 일상생활에서 일어나는 변화), 기초연금의 주 사용처와 관련된 설문조사 결과를 제시하고 있으며, 이 외에도 표적집단면접(FGI)의 일부를 발췌하여 제시하고 있다.

한편, 2016년과 2017년 시행계획에서는 상대빈곤율의 변화, 절대빈곤율의 변화, 지니 계수의 변화 등 노인빈곤과 관련된 직접적인 지표의 변화도 제시하고 있는데, 이후의 시행

34) 2016년에도 간략하게 만족도가 제시되고 있으나 자료의 출처는 명시되지 않았다.

계획에서는 이와 같은 지표들이 더 이상 제시되지 않는다. 이 점은 다소 아쉬운 부분인데, 노인 상대빈곤율은 기본계획의 핵심성과지표 13개 중 하나이기 때문이다.³⁵⁾³⁶⁾ 노인빈곤율의 감소가 기초연금제도(또는 기본계획 중 노후소득보장 강화 영역)의 최종 목표라면, 수급자 수(또는 수급률)는 중간목표라고 볼 수 있기 때문이다. 다만, 이러한 부분은 앞서 언급한 「저출산·고령사회기본법」 제21조 제4항에 근거하여 매년 평가가 이루어지므로 큰 문제라 보기는 어렵다.

「저출산·고령사회기본법」 제21조 제4항에 근거한 평가로는 이소영 외(2017), 이소영 외(2018), 박종서 외(2019) 등이 있다. 기초연금 부분과 관련된 평가는 각 연도 시행계획에 나타난 사항과 크게 다르지 않다. 해당 연구에서는 목표 설정의 적정성, 정책의 충분성, 지표의 적절성과 같은 항목에 대한 전문가 평가를 수록하는데, 기초연금이 관련된 분야는 대체로 높은 평가를 받고 있다. 다만, 평가 당시의 추이를 보았을 때 노인빈곤율 목표(2020년까지 39%로 감소)는 달성이 어렵다고 평가하였다.

다만, 시행계획의 성과목표와 관련하여 과연 기초연금 수급률(수급자 수)을 성과목표로 삼는 것이 바람직한지 생각해볼 필요가 있다. 현행 제도에서는 기초연금 수급 기준이 소득 하위 70%로 정해져 있다. 즉, 기초연금의 목표수급률이 70%이고,³⁷⁾ 이에 따라 선정기준액이 산정된다. 최옥금·이은영(2020)은 목표수급률이 70%로 정해진 것은 제도 도입 당시의 정치적 요인이 강하게 작용한 결과라고 지적하였다.³⁸⁾ 그리고 그동안 기초연금 수급 노인의 평균 소득과 자산이 크게 증가하였는데, 70%라는 목표수급률이 이러한 변화를 반영하지 못한다고 비판하였다.³⁹⁾ 또한, 목표수급률을 70%로 고정함으로써 국민연금과의 관계에 문제가 생기고, 기초연금제도가 한시적인 제도가 아닌 영구적인 제도가 되었다고 지적하였다.⁴⁰⁾

35) 대한민국정부(2016), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」, p. 44.

36) 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 13개 핵심성과지표는 신혼부부 임대주택 수혜율, 임신유지율, 청년 고용률, 전체 육아휴직자 중 남성 비율, 국공립 등 믿고 맡길 수 있는 어린이집 이용아동 비율, 근로자 1인당 연간 근로시간, 사교육비 부담, 노인 상대빈곤율, 기대수명과 건강수명 격차, 노인교통사망률, 여성 고용률, 고령자 고용률, 고령친화사업 비중이다. 이 가운데 기초연금과 관련이 있는 핵심성과지표는 노인 상대빈곤율이다. 노인 상대빈곤율은 기본계획의 노후소득보장 강화 부문에 대한 핵심성과지표이고, 기초연금제도는 노후소득보장 강화 부문에 포함되어 있다.

37) 성과목표를 수급자 수로 하여도 논의에 있어서 근본적인 차이는 없다.

38) 기초연금의 전신인 기초노령연금과 같은 수준이다.

39) 목표수급률이 고정되어 있으므로 선정기준액은 상승한다.

40) 이는 기초연금의 전신인 기초노령연금이 한시적으로 운영되어야 한다고 주장한 윤희숙(2011)과 비슷한 견해로 보인다. 다만, 이소영 외(2017)에서는 국민연금이 제 기능을 하지 못하는 상황에서 기초연금 지급액이 높지 않아 노인빈곤율 감소

한편, 박종서 외(2019)는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」과 관련하여 새로운 성과 지표 안을 제안하였다. 기초연금제도가 포함된 다층적 노후소득보장체계 내실화 영역의 핵심성과지표는 노인빈곤율인데, 저소득가구 중 노인가구 비중 등을 새롭게 평가지표로 제안하였다. 선행연구가 보여주는 바와 같이 기초연금이 노인 상대빈곤율을 감소시키는 효과가 상대적으로 작고, 대신 절대빈곤율을 감소시키는 효과가 상대적으로 크다는 점을 고려한다면, 박종서 외(2019)에서 제시한 추가적인 지표는 기초연금의 성과 측정에 도움이 될 것으로 보인다.⁴¹⁾

에 한계가 있다고 판단하였다. 물론 이후에 기초연금액이 상승하긴 하였으나, 여전히 국민연금과 기초연금 수령액만으로는 안정적인 노후생활을 누리기에 부족하다.

41) 다만, 다층적 노후소득보장체계에는 기초연금 외에도 국민연금, 주택연금, 퇴직연금, 농지연금 등이 포함되어 있으므로, 기초연금만의 효과를 측정하기 위해서는 다른 연금들의 효과를 통제해야 한다.

제5절

소결: 결론 및 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 기초연금제도를 중심으로 노후소득보장과 관련된 정책영역을 검토하였다. 기초노령연금과 기초연금제도는 국민연금의 사각지대를 해소하기 위해 도입되었는데, 논의 자체는 이전부터 이루어졌으나 실제 도입은 선거의 영향을 많이 받았다. 따라서 제도 자체는 그 필요성을 인정받지만, 세부적인 부분에서는 사회적 합의가 충분히 이루어지지 못했다는 비판을 받기도 하며, 이에 따라 앞으로 개선할 여지가 많다.

특히, 기초연금제도는 국민연금제도 및 기초생활보장제도와 깊은 관련이 있다. 국민연금과는 같은 공적연금으로서 노년층의 생활 안정을 위해 상호보완적인 역할을 하지만, 동시에 조세로 충당되는 기초연금 수급액의 증가가 자칫 국민연금 가입 유인을 감소시킬 수 있다는 우려가 제기된다. 이에 따라 일부 선행연구에서는 국민연금과 기초연금의 역할 분담이 필요하다는 의견을 제시하였다. 한편, 기초생활보장제도는 빈곤층의 생활을 지원하는 목적을 지니고 있는데, 보충성 원칙에 따라 기초생활보장 수급자가 기초연금의 혜택을 누리지 못하는 문제가 발생한다. 따라서 이 경우, 보충성 원칙에서 기초연금을 부분적으로라도 예외로 처리해야 한다는 주장이 제기되기도 하는데, 보충성 원칙은 사회복지 분야의 보편적인 원리인 만큼 이에 대해서는 사회적인 합의가 필요하다.

기초연금의 효과에 대한 연구는 여러 빈곤 지표, 주관적인 삶의 질 지표 등을 중심으로 이루어졌다. 선행연구에서는 기초연금이 대체로 빈곤을 감소시키고 삶의 질을 향상시키는 것으로 나타났다. 한편, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」의 각 연도 시행계획에서는 전년도 성과에 대한 평가가 포함되는데, 주로 기초연금 수급률 또는 수급자 수가 성과지표로 활용되었다. 다만, 기초연금이 기본계획의 주요 지표인 노인 상대빈곤율에 미치는 영향이 상대적으로 작은 편이고, 기초연금 수급률을 70%로 고정시키는 방식에 대한 비판이 있는 만큼 제도의 운영과 평가에 있어서 개선의 여지가 있다고 볼 수 있다.

한편, 기초연금은 중앙정부와 지방정부(지방자치단체)가 함께 부담하고 있는데, 이에 따른 지방정부의 재정적 부담이 문제점으로 거론된다. 특히, 앞으로 예상되는 생산인구의 감소

와 고령인구의 급격한 증가는 기초연금 지급을 위한 지방정부의 재정부담을 더욱 늘릴 것으로 예측되며, 이는 여러 선행연구가 공통적으로 지적하는 사항이다. 고령화 추세를 되돌리기 어렵다는 점을 고려한다면, 기초연금제도를 안정적으로 유지하기 위해서는 지방자치단체의 재정적 부담을 완화할 수 있는 정책적인 대안이 필요하다. 이러한 대안에는 크게 두 가지 방향성을 생각해볼 수 있다. 첫째, 중앙정부가 기초연금 지급에 있어서 현행보다 더 많은 부분을 부담하는 것이다. 이는 중앙정부의 재정이 지방자치단체보다 탄탄하다는 점, 기초연금제도가 국가 차원의 정책이라는 점에서 정당성을 확보할 수 있다. 둘째, 지방정부의 전반적인 재정적 여력을 강화하는 것이다. 이를 통해 지방자치제도를 도입한 의의를 살릴 수 있고, 지방자치단체가 기초연금뿐만 아니라 해당 지역에 알맞은 서비스를 제공하는 역할을 충실히 할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 다만, 이와 관련된 내용은 본 연구의 범위를 넘어서는 것이므로 자세한 서술은 생략한다. 또한, 이러한 방향성 외에도 국가 부담률 산출 기준 개선과 같은 세부적인 정책 개선이 필요하다. 전반적으로 기초연금의 부담에 있어서 지역 간 형평성을 높이고 지방자치단체의 재정부담을 완화함으로써 기초연금을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 갈등을 줄이고 기초연금 관련 재정을 안정적으로 확보할 수 있도록 해야 한다.

제6장

사회서비스 부문 중장기계획의 메타평가

제1절 평가대상 중장기계획 개관

제2절 타당성 평가

제3절 정합성 평가

제4절 실효성 평가

제5절 소결: 요약 및 제언

제 1절

평가대상 중장기계획 개관

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사회서비스 부문 중장기계획의 메타평가는 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 치매관리종합계획(2016~2020)」⁴²⁾, 「제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)」을 바탕으로 노인장기요양보험제도와 치매국가책임제를 중심으로 수행한다. 한국은 사회보험제도인 노인장기요양보험제도를 통하여 일상생활수행능력에 한계가 있는 노인에게 돌봄서비스 제공을 사회화하였으며, 노인장기요양등급에 인지등급을 포함함으로써 치매에 의한 인지장애에 대한 돌봄을 확대하는 한편 치매국가책임제를 통하여 치매노인에 대한 돌봄을 적극적으로 사회서비스를 통해 지원하고 있다.

구체적으로, 사회서비스 부문 메타평가 대상 중장기계획의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」은 ‘돌봄의 사회적 책임을 강화하는 장기요양 보장성 확대’, ‘이용자의 삶의 질을 보장하는 지역사회 돌봄 강화’, ‘안심하고 맡길 수 있는 장기요양서비스 인프라 조성’, ‘초고령사회에 대응한 장기요양 지속가능성 담보’의 4개 정책목표를 설정하고, 총 14개의 세부정책목표를 수립하였다. 이를 토대로, 노인장기요양보험을 활용하여 돌봄이 필요한 노인에게 지속적인 장기요양서비스를 제공하고 있다.

42) 부정적 의미가 강한 ‘치매’라는 병명을 ‘인지증’으로 바꾸어 부를 필요가 있으나, 본 보고서에서는 정부가 관련 법령과 중장기계획에 치매라는 용어를 활용하고 있음을 고려하여, 부득이 정부 공식 문서에 적시된 치매라는 용어를 사용한다.

[정책목표 1] 돌봄의 사회적 책임을 강화하는 장기요양 보장성 확대	
1	경증치매 어르신에게 장기요양서비스 제공
2	장기요양 본인부담경감 혜택 확대
3	장기요양 보장 서비스 확대
[정책목표 2] 이용자 삶의 질을 보장하는 지역사회 돌봄 강화	
1	장기요양 서비스 이용의 체계적인 관리 강화
2	지역사회 맞춤 돌봄을 보장하는 재가서비스 개편
3	가족수발자에 대한 사회적 인정과 지원체계 강화
4	수요자 중심의 노인 의료·요양 체계 개선
[정책목표 3] 안심하고 맡길 수 있는 장기요양서비스 인프라 조성	
1	지역별 적정 장기요양인프라 관리 및 공공인프라 확충
2	안심하고 이용할 수 있는 장기요양기관 관리 체계 강화
3	장기요양기관의 서비스 전문성 강화
4	장기요양 일자리 질 향상 및 종사자 역량 강화
[정책목표 4] 초고령 사회에 대응한 장기요양 지속가능성 담보	
1	안정적인 보험재정 확보 및 정책 거버넌스 체계 개편
2	장기요양 수가체계 합리화
3	장기요양 부정수급 관리 강화 및 투명성 제고

[그림 6-1] 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」의 주요 내용

다음으로, 「제3차 치매관리종합계획(2016~2020)」은 ‘지역사회 중심 치매 예방 및 관리’, ‘편안하고 안전한 치매환자 진단·치료·돌봄’, ‘치매환자 가족의 부양부담 경감’, ‘연구·통계 및 기술을 통한 지원’의 4개 정책목표를 설정하고, 38개의 세부과제를 수립하여 국가치매책임제를 비롯한 주요 치매정책을 추진하고 있다. 치매 관련 정책은 주로 시군구 단위에 설치되는 치매안심센터를 통하여 제공되며, 일상생활수행 지원과 인지 프로그램 제공이 필요한 것으로 판단될 경우에는 노인장기요양보험의 인지지원등급을 부여받아, 장기요양 서비스를 이용하게 된다.

추진영역	지역사회 중심 치매예방 및 관리 (전국민▶고령자 ▶고위험군)	• 전국민 대상 치매예방 실천지원 (치매발병위험 사전관리, 치매예방실천지수 개발·확산, 인지훈련 콘텐츠 개발·확산) • 치매에 대한 부정적 인식개선 및 치매친화적 환경 조성 (치매 파트너즈, 치매안심마을, 치매극복의 날 활용) • 치매상담센터 중심의 치매발생 3대 고위험군(경도인지저하자, 치매진료 중단자, 75세 이상 독거노인) 관리 및 치매조기발견 지원	3개 영역 11개 과제
	편안하고 안전한 치매환자 진단·치료·돌봄 (경증▶중등도 ▶중증▶생애 말기)	• (치매치료) 치매정밀검진항목 급여화, 치매가족 상담수가 신설, 치매전문 병동 시범운영 • (경증치매 돌봄) 장기요양 5등급 개선, 치매노인 가정생활 안전 지침 개발·확산, 치매노인 실종방지 지원 • (중증치매 재가·시설돌봄) 24시간 단기 방문요양서비스 도입, 요양시설·주야간보호센터 내 치매유니트 설치·운영 등 • (중증·생애말기 지원) 저소득독거 치매노인 공공후견제도 도입검토	3개 영역 15개 과제
	치매환자 가족의 부양부담 경감	• 치매가족 상담·교육·자조모임 등 지원 • 치매가족 심리검사 및 상담지원, 여행·여가기회 확대 • 치매가족 세제지원 및 취업지원 관련 제도안내·홍보 강화	3개 영역 8개 과제
	연구·통계 및 기술을 통한 지원	• 치매 연구·통계연보 발간 등 연구·통계 통합관리 역량강화 • 치매관련 현황 및 연구결과 등 근거기반 치매관리정책 수립 • 치매질환관리 및 돌봄지원 기술개발 및 상용화	1개 영역 4개 과제

[그림 6-2] 「제3차 치매관리종합계획(2016~2020)」의 주요 내용

장기요양서비스 제공 및 치매 관련 정책지원과 관련하여, 「제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)」은 별도로 노인의 신체기능 장애율과 치매 유병률, 건강검진 수진율을 관리하기 위한 지표를 설정하고 있다. 특히, 노인의 신체기능 장애율 감소와 치매 유병률 증가를 경감은 본 장의 메타평가 대상인 노인장기요양보험과 치매국가책임제 수행의 성과를 파악할 수 있는 목표로 볼 수 있다. 물론 감소와 경감을 목적으로 한다는 점에서 제도를 진흥하기보다는 무분별한 제도의 팽창을 관리하기 위한 지표로 볼 수도 있으나, 관련 내용을 「국민건강증진종합계획」과도 연계하여 정책을 추진하고 있다는 점에서 참고할 필요가 있다.

[표 6-1] 「제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)」의 노인 대상 사회서비스 관련 주요 내용

지표명	2008	2013	2020	관련사업코드	사업명
21-1. 노인의 신체기능 장애율을 감소시킨다.					가. 노인운동지원 나. 만성질환관리 다. 실명예방 및 개안수술 라. 전립선질환 예방 및 치료 마. 무릎관절수술 지원 바. 치매관리체계 구축
도구적 일상생활 수행능력(IADL) 장애율	27.0%	17.8% (2014)	10.0%	21-가,다,마	
일상생활 수행능력(ADL) 장애율	11.4%	6.9% (2014)	6.5%		
요양시설 입소율	-	2.9% (2014)	3.25%		
21-2. 치매 유병률 증가율을 경감시킨다.				22-바	
치매 유병률	8.4%	9.4%	10.4%		
21-3. 노인의 건강검진 수진율을 증가시킨다.				22-나,다,라	
건강검진 수진율	72.9%	83.8% (2014)	85.0%		
66세 생애전환기 건강검진 수진율	58.5%	76.6%	80.0%		
21-4. 노인의 낙상률 증가를 예방한다.				22-가	
낙상률	17.2%	25.1% (2014)	25.0%		

본 장에서는 이상에서 제시한 「제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 치매 관리종합계획(2016~2020)」, 「제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)」을 바탕으로 노인장기요양보험제도와 치매국가책임제를 중심으로 고령사회 대응 사회서비스 부문 중장기계획 메타평가를 수행하고자 한다. 중장기계획에 대한 메타평가는 타당성(메타평가 대상 정책의 정책목표와 해당 정책이 포함된 중장기계획의 세부정책과제(혹은 전략, 수단)가 조응하는 정도), 정합성(메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책 간 혹은 정책수단 간의 상호부합성 정도), 실효성(메타평가 대상 정책이 포함된 중장기계획에서 정책과제(수단)들이 정책 목적·목표를 달성하는 데 실질적으로 기여하는 정도) 측면에서 실시한다.

제2절 타당성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 노인장기요양보험제도: 보장성 강화 vs. 지속가능성 확보

한국의 「장기요양 기본계획」은 서비스 질을 제고하여 존엄한 노후생활을 보장하고, 노인 자신과 가족의 부담을 경감하는 방향으로 추진되고 있다. 제1차 장기요양 기본계획의 목표는 ‘가족의 요양부담을 줄이고 요양서비스의 품질 제고’하는 것이었으나, 제2차 장기요양 기본계획의 목표는 ‘존엄한 노후생활을 보장하는 지역사회 돌봄 구현’으로, 요양부담을 지역사회로 환원하여 노인 자신과 노인의 가족을 포함하는 사람의 부담을 감소시키는 데 방점을 둔 것으로 해석할 수 있다.

정책목표를 살펴보면, 제1차 장기요양 기본계획에서는 장기요양보험 보장성 확대, 다양하고 질 높은 서비스 제공, 전달체계의 효율성 강화, 재정 관리 강화 등 4개의 정책목표를 설정하였다. 제2차의 경우 정책목표는 돌봄의 사회적 책임을 강화하는 장기요양 보장성 확대, 이용자 삶의 질을 보장하는 지역사회 돌봄 강화, 안심하고 맡길 수 있는 장기요양서비스 인프라 조성, 초고령사회에 대응한 장기요양 지속가능성 담보 등 4개이다. 제1차 장기요양 기본계획 세부정책목표는 ‘보장성’, ‘서비스 질’, ‘전달체계 효율성’, ‘재정적 지속가능성’ 등 4개였으나, 제2차 장기요양 기본계획의 세부정책목표는 ‘보장성’, ‘지역사회 돌봄’, ‘인프라 조성’, ‘재정적 지속가능성’으로 변경되었다. 제1차 장기요양 기본계획에서 질과 효율성을 강조했다면, 제2차 장기요양 기본계획에서는 개인 및 가족의 재정부담을 줄여주는 방향에서 더 나아가 심리적 부담까지 완화해 줄 수 있는 방향으로 변경되고 있다는 점을 알 수 있다.

[표 6-2] 제1차 장기요양 기본계획과 제2차 장기요양 기본계획 주요 내용

제1차 장기요양 기본계획	○ 목표: 가족의 <u>요양부담을 줄이고</u> <u>요양서비스의 품질</u> 제고 ○ 정책목표 및 추진과제 - (장기요양보험 보장성 확대) ① 적정 수준의 수혜 대상 확대 ② 등급외자에 대한 지원 강화 ③ 본인부담 감면 대상 확대 - (다양하고 질 높은 서비스 제공) ① 다양한 재가서비스 활성화 ② 요양기관 서비스 품질 관리 ③ 요양기관 종사자 처우 개선 - (전달체계의 효율성 강화) ① 적정 장기요양기관 확충 ② 요양기관 관리체계 개선 ③ 요양병원과 시설 간 역할 정립 - (재정 관리 강화) ① 중장기 재정관리체계 확립 ② 부담청구 등 재정누수 방지 ③ 요양기관 회계투명성 강화
제2차 장기요양 기본계획	○ 비전: <u>존엄한 노후생활을 보장하는 지역사회 돌봄</u> 구현 ○ 정책목표 및 세부추진과제 - (돌봄의 사회적 책임을 강화하는 장기요양 보장성 확대) ① 경증 치매 어르신에게 장기요양서비스 제공 ② 장기요양 본인부담 경감 혜택 강화 ③ 장기요양 보장 서비스 확대 - (이용자 삶의 질을 보장하는 지역사회 돌봄 강화) ① 장기요양서비스 이용의 체계적인 관리 강화 ② 지역사회 맞춤 돌봄을 보장하는 재가서비스 개편 ③ 가족수발자에 대한 사회적 인정과 지원체계 강화 ④ 수요자 중심의 노인 의료·요양 체계 개선 - (안심하고 맡길 수 있는 장기요양서비스 인프라 조성) ① 지역별 적정 장기요양인프라 관리 및 공공인프라 확충 ② 안심하고 이용할 수 있는 장기요양기관 관리체계 강화 ③ 장기요양기관의 서비스 전문성 강화 ④ 장기요양 일자리 질 향상 및 종사자 역량 강화 - (초고령사회에 대응한 장기요양 지속가능성 담보) ① 안정적인 보험 재정 확보 및 정책 거버넌스 체계 개편 ② 장기요양 수가체계 합리화 ③ 장기요양 부정수급 관리 강화 및 투명성 제고

제1차 장기요양 기본계획과 제2차 장기요양 기본계획에는 공통적으로 ‘보장성 강화’와 ‘재정적 지속가능성 담보’가 동시에 강조되고 있다. 그러나 보장성을 강화하기 위한 정책을 수행하면 그만큼 재정지출이 증가하기 때문에 장기적으로 정책의 재정적 지속가능성을 저해할 수 있다.

2008년 제도 도입 이후, 노인장기요양보험 혜택을 받는 노인은 매년 증가하고 있다. 2019년 기준 건강보험제도 및 노인장기요양보험제도의 대상에 포함되는 인구 중 65세 이상 노인은 800만 명으로 전년 대비 5.1%p 증가하였고, 노인장기요양서비스 신청자는 10.3%p 증가한 111만 명, 등급 인정자는 15.1%p 증가한 77만 명으로 집계되었다. 특히, 인지지원등급 도입 등 보장성 확대 정책으로 인해 노인장기요양보험 인정자 수가 증가하였다(이호용 외, 2020). 노인장기요양보험제도 신청자 및 인정자 증가율이 높아 의료보장

노인 인구 대비 인정률은 5년 전 7.0%에서 2019년 9.6%로 증가하였다(국민건강보험공단 빅데이터실, 2020).

[표 6-3] 노인장기요양보험 신청자 및 인정자 추세(2015~2019)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	증감률 (전년 대비)
노인 인구 (65세 이상)	6,719,244	6,940,396	7,310,835	7,611,770	8,003,418	5.1
신청자	789,024	848,829	923,543	1,009,209	1,113,093	10.3
등급 판정자 (등급 내+등급 외)	630,757	681,006	749,809	831,512	929,003	11.7
인정자 (판정 대비 인정률)	467,752 (74.2%)	519,850 (76.3%)	585,287 (78.1%)	670,810 (80.7%)	772,206 (83.1%)	15.1
노인 인구 대비 인정률	7.0%	7.5%	8.0%	8.8%	9.6%	

자료: 국민건강보험공단 빅데이터실(2020)을 토대로 작성

이에 따라, 연간 총급여비도 증가하고 있다. 2019년도 말 기준, 연간 총급여비는 8조 5,653억(지급 기준)으로 2018년 7조 670억 원 대비 1조 이상 증가한 수치다. 1인당 월평균 급여비는 2018년 대비 2019년에 6.2%p 증가했다(국민건강보험공단 빅데이터실, 2020).

[표 6-4] 노인장기요양보험 총급여비 및 공단부담 현황 추이(2015~2019)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
급여이용수급자(명)	475,382	520,043	578,867	648,792	732,181
급여제공일수(만 일)	10,084	10,997	12,292	13,593	15,434
급여비(억 원)	45,226	50,052	57,600	70,670	85,653
공단부담금(억 원)	39,816	44,177	50,937	62,992	77,363
공단부담률(%)	88	88.3	88.4	89.1	90.3
급여이용수급자 1인당 월평균 급여비(원)	1,057,425	1,067,761	1,103,129	1,208,942	1,284,256
급여이용수급자 1인당 월평균 공단부담금(원)	930,917	942,415	975,496	1,077,291	1,159,922

주: 1. 공단부담률 = 공단부담금/급여비

2. 급여이용수급자 1인당 월평균 급여비(공단부담금) = (월간 급여비(공단부담금)/월간 급여이용수급자 수)의 평균

3. 급여제공일수는 같은 날짜에 여러 번 장기요양서비스를 제공받을 경우 하루로 계산함.

자료 : 국민건강보험공단 빅데이터실(2020)을 토대로 작성

장기요양급여 적용 인구나 급여액이 증가함에 따라 장기요양보험료 징수액도 증가하고 있다. 특히, 2019년 장기요양보험료 징수액은 4조 8,764억 원으로, 2018년 2조 8,725억 원 대비 25.7%p 증가했다.

[표 6-5] 장기요양보험료 징수 추이(2015~2019)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019	증감률(%) (전년 대비)
부과액(억 원)	28,833	30,916	32,772	39,245	49,526	26.2
- 직장	24,019	25,943	27,569	33,372	42,433	27.2
- 지역	4,814	4,973	5,203	5,873	7,093	20.8
징수액(억 원)	28,572	30,805	32,560	38,725	48,674	25.7
- 직장	23,875	25,902	27,465	32,973	41,806	26.8
- 지역	4,697	4,903	5,095	5,751	6,867	19.4
징수율(%)	99.1	99.6	99.4	98.7	98.3	
- 직장	99.4	99.8	99.6	98.8	98.5	
- 지역	97.6	98.6	97.9	97.9	96.8	

주: 보험료는 직장가입자의 사용자부담금 포함

자료: 국민건강보험공단 빅데이터실(2020)을 토대로 작성

장기요양보험제도의 보장성을 강화하는 동시에 지속가능성을 확보하기 위해서는 장기요양보험제도 재정 확충, 적정 보험료율 및 보상 수준에 대한 사회적 합의, 장기요양기관 적정 수가 설정 등의 정책을 활용할 수 있다.

우리나라는 고령사회에 진입하였고 2025년에는 20%를 넘는 초고령사회에 진입할 전망이다. 이에 따라 보장성을 강화하는 정책을 하지 않더라도 지속적으로 장기요양에 지출하는 비용이 증가할 것이다. 현재 매년 보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 국고에서 지원하고 있는데, 적정 수준의 증액을 고려할 필요가 있다. 현행법에 따르면 보험료 예상수입의 20%를 국고로 지원해야 하는데, 이러한 규정을 준수하는 동시에 국고 지원 인상 관련 논의도 필요할 것으로 보인다(이호용 외, 2020).

예를 들면, 소득이 있는 수급자에게 보험료를 부과하는 것에 대한 고려를 해볼 수 있다. 연금 수급자가 시설에 입소했을 때 일정액을 제외하고 연금에 보험료를 추가적으로 부과

하는 것도 고려할 수 있다. 독일의 경우 가족이 시설에 입소할 경우 부양부담이 없어진 가족에게 수급자가 납부하지 못하는 비용을 부담하도록 하는 구상권 청구제도를 시행하고 있는데, 이러한 제도 도입도 고려할 수 있다. 또한, 장기요양수급자가 고가 주택을 소유한 경우 해당 수급자에 대한 본인부담을 조정하여 장기요양 이용료를 달리하는 방안도 생각 해볼 수 있다(이호용 외, 2020).

한편, 2000년도부터 한국에서 건강보험료 인상에 대한 사회적 합의 논의가 계속되어 왔다. 건강보험법에도 보험료 결정에 가입자의 참여가 보장되고 있고, 궁극적으로 정부, 의료계와 국민이 사회적 합의를 거치도록 명시되어 있다(이태수, 2000). 노인장기요양보험 적정 보험료율 및 적정 보상 수준 또한 이러한 맥락의 연장선상에서 논의되어야 한다.

보장성 강화 정책으로 인한 수급자 확대에 따라 장기요양보험료 인상은 불가피하지만, 정부의 일방적 보험료 산정이 아닌 사회적 합의를 도출하는 방식으로 진행되어야 한다(유재희, 2014). 궁극적으로 재원 확보 한계에 부딪혔을 때 한정된 재원 안에서 적절한 지출 규모와 적정 보상 수준에 대한 논의를 해야 한다.

끝으로, 장기요양기관에 대한 적정 수가 산정 방안을 고려할 수 있다. 장기요양보험 지출은 총급여자 수에 1인당 급여액을 곱한 값에 기반하여 산출된다. 현재 총급여자 수와 1인당 급여액 모두 증가하고 있다. 장기요양과 관련하여 양질의 서비스 욕구가 점점 커지고 있고, 이에 따라 요양기관에 제공해야 할 수가 또한 증가할 가능성이 높다(선우덕, 2010). 정부가 요양기관에 지불하는 수가를 적정하게 관리하지 못하면 보험의 지속가능성이 저해 된다.

요양기관 입장에서는 정해진 수가를 보상받기 때문에 이용자에게 서비스를 제공할 때 최대한 비용 절감을 하는 것이 유리하다. 요양기관에 제공하는 수가를 높여서 요양기관 보상을 줄여준다고 해서 반드시 그 비용만큼 요양기관이 이용자에게 질 높은 서비스를 제공하게 되는 것은 아니다.

요양기관이 실질적으로 요양서비스 제공에 필요한 비용을 정확하게 측정하고 적절한 보상을 제공하며, 서비스 질을 감독할 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 예를 들어, 장기요양기관의 부당청구에 대한 관리가 필요하다(이호용 외, 2020). 장기요양기관 대상 현지조사에 따르면(테일리팜, 2019), 2014년부터 2018년까지 요양기관 평균 78%가 급여를 부당 청구하여 적발되었다.⁴³⁾ 그러나 2019년에도 여전히 부당청구 행위가 예년과 비슷한 수준

으로 유지되고 있어, 장기요양기관의 부당청구 행태를 근절하기 위한 조치가 필요하다.

그러나 정부는 장기요양 기본계획에 보장성 강화와 지속가능성 확보라는 상충하는 두 개의 정책목표를 제안하고 있을 뿐, 구체적으로 어떻게 장기요양보험의 보장성을 강화하는 동시에 재정적 지속가능성을 확보할 것인가에 대한 세부정책목표를 제시하고 있지 못하다. 보장성 강화와 지속가능성 확보는 분명 중요한 정책목표이기는 하지만, 정책목표 간 상충성을 고려하여 두 정책목표를 동시에 달성할 수 있는 세부정책목표를 설정하는 것에 한계가 있다는 점에서 장기요양 기본계획의 보장성 강화 목표와 지속가능성 확보 목표 설정의 타당성에 대한 재고가 필요하다. 즉, 장기요양보험의 보장성 강화와 재정적 지속가능성 확보의 조화는 정책환경의 변화를 고려하여, 전략적으로 균형을 이루도록 조율해 나가는 방안을 지속적으로 연구해야 할 필요가 있다.

2 치매국가책임제의 중장기전략

치매는 심장병이나 암, 뇌졸중과 함께 4대 주요 사인으로 알려져 있다. 대상을 가리지 않고 발생할 수 있다는 점에서 부정적 파급효과가 큰 질환이며, 가족구성원 중에 치매환자가 발생하게 되면 가족구성원 전체에게 영향을 미친다는 점에서 관심을 가질 필요가 있다.

치매국가책임제는 고령사회로 진입하면서 노인 치매환자 본인과 그 가족이 겪어야 했던 부담을 완화하기 위해 현 정부가 도입한 대표적인 정책 중 하나이다. 2017년부터 256개의 치매안심센터와 치매안심병원을 확충하고, 2018년부터 중증 치매환자 본인부담을 낮추고, 고비용 진단검사 급여화, 장기요양 치매 수급자 본인 부담을 줄이는 데 중점을 둔 정책을 펼치고 있다(대한민국 정책브리핑, 2020).

보건복지부는 2017년 9월 ‘치매국가책임제 대국민 보고대회’를 갖고 ‘치매국가책임제 추진계획’을 발표했다. 치매환자와 가족에게 치매 예방부터 검진, 상담, 등록관리, 서비스 연계 및 가족지원 등 1:1 맞춤형 원스톱 서비스를 제공한다. 치매치료비 부담을 줄이기 위해 중증 치매환자는 산정 특례 적용 시 건강보험을 90%까지 적용하고, 신경인지검사와

43) 장기요양기관 대상 현지조사는 매년 전체 장기요양기관 중 4~6%를 대표성을 고려하여 표집한 뒤 실시되기 때문에, 해당 수치는 현지조사 대상 기관 중 급여를 부당청구한 기관의 비중을 의미한다.

MRI도 건강보험을 적용한다. 경증 치매도 장기요양급여를 받을 수 있도록 인지지원등급이 신설되었고, 장기요양 본인부담 경감제도도 2018년 하반기부터 확대하였다. 또한, 치매전담형 시설과 안심병원 확충, 치매에 대한 근본적 치료와 예방을 위한 연구개발(R&D) 투자에 보건복지부와 과학기술정보통신부는 2020년부터 2028년까지 9년간 약 2,000억 원을 투입하기로 했다(대한민국 정책브리핑, 2020).⁴⁴⁾

[표 6-6] 치매국가책임제의 주요 내용

① 맞춤형 사례관리- 치매안심센터 설치
• 전국 256개 보건소에 치매안심센터가 설치 ⇒ 1:1 맞춤형 상담, 검진, 관리, 서비스 연결 등 통합적인 지원 • 치매안심센터 내에 치매단기쉼터와 치매카페 설치, 야간에는 치매상담콜센터 1899-9988을 이용, 24시간 상담이 가능한 치매 핫라인 구축 • 쉼터 이용시간 확대(3시간/일 → 7시간/일), 대상 확대(장기요양 인지지원등급자도 가능) • '치매노인등록관리시스템'을 통해 전국 어디서든 유기적, 연속적 관리 가능 • 주소지 제한 완화(주소지와 상관없이 거주하는 곳 근처 치매안심센터 이용 가능)
② 장기요양서비스 대폭 확대
• 신체기능 기준 1등급~5등급 장기요양등급을 판정 ⇒ 인지지원등급 신설: 신체기능에 관계없이 치매 환자라면 누구나 장기요양보험 등급 부여 • 신체기능 유지와 증상 악화 방지를 위한 인지활동 프로그램 이용 가능 • 간호사의 가정 방문 : 복약지도, 돌봄 관련 정보 제공 • 치매 전담형 시설 확충 : 요양보호사 추가 배치, 치매 맞춤형 프로그램을 제공, 공동거실 등 설치 • 경증 치매환자는 '치매안심형 주야간보호시설'(현재 9개소) 이용 • 중증 치매환자는 '치매안심형 입소시설'(현재 22개소) 이용(2022년까지 단계적 확충 예정)
③ 치매환자 의료 지원 강화
• 이상행동증상(BPSD)이 심한 중증환자: 치매안심병원에서 단기 집중 치료 • 치매안심병원 : 공립요양병원에 치매전문병동 설치, 지정, 운영, 단계적 확대
④ 치매 의료비 및 요양비 부담 완화(건강보험 보장성 강화)
• 중증 치매환자의 의료비 본인부담률 : 최대 60% → 10%로 인하 • 종합 신경인지검사 건강보험 적용 : 상급종합병원 기준 40만 원 → 15만 원 • 치매의심환자 MRI 검사 건강보험 적용 : 상급종합병원 기준 60만 원 → 33만 원 • 장기요양 본인부담금 경감(중위소득 50%에서 대상 늘릴 예정) • 휠체어, 침대, 이동식 변기 등 복지용구 지원(2019년 기준 18개 품목, 573개 제품)

44) 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148862221>

⑤ 치매 예방 및 치매 친화적 환경 조성

- 전국 50개 노인 복지관에서 인지기능 프로그램 제공 : 미술, 음악, 원예 등
- 전문인력이 경로당, 노인 복지관 등 방문해 조기 검진 및 예방 등 서비스 접근성을 높임.
- 만 66세 이상 국가건강검진 인지기능 검사 정밀화, 무료, 검사주기 단축(4년 → 2년)
- 치매 조기 검진 무료 제공(345만 명 → 565만 명)
- 치매가족휴가제: 1일 1인 7.5만 원(본인부담 1만 원), 1박 2일 1인 15만 원(본인부담 1.5만 원)
- 치매환자 실종 예방사업: 지문 사전 등록, 치매체크앱 위치추적, 치매인식표
- 치매 노인(특히 독거노인) 공공후견제도: 치매환자 권익보호
- 치매안심마을을 조성(256개 → 400개), 치매파트너즈 양성 사업 확대

⑥ 치매 연구개발(R&D)

- 보건복지부와 과학기술정보통신부: 치매에 대한 체계적 연구 계획 수립
- 국가치매연구개발 10개년 계획 수립
- 조기진단 및 원인규명, 예측, 예방, 치료 등 중·장기 연구 지원(2020~2028년 2,000억 원)

⑦ 치매정책 행정 체계 정비

- 치매관리법 개정(2018.05.) : 치매안심센터 등 설치 및 운영 법적 근거 강화
- 보건복지부 내 치매정책 전담 부서인 치매정책과 운영
- 지방자치단체에 국고 투입 : 치매 관련 지역 특화사업 추진 여건 조성

치매는 치매 노인 본인에게 가장 큰 영향을 미치므로, 치매 노인 중심의 정책을 수행할 필요가 있다. 한국의 치매정책은 보험료를 내는 사람이나 치매환자의 가족구성원 시점을 기반으로 만들어졌다. 실질적으로 치매 증상이 나타나기 시작하면 인지기능이 완전히 상실된 것으로 여겨지고, 의사표현이나 본인의 선택에 대해서 다른 사람으로부터 인정받지 못하기 때문에 정책 결정에 대해서 치매 노인의 의견이 반영되는 경우는 거의 없었다. 하지만 일본의 신오렌지플랜에서는 치매인 본인과 가족의 시점을 모두 중시하는 내용이 대항목으로 설정되었다. 이는 치매환자 본인의 기분이나 감정을 인정하고 이에 기반한 정책을 마련해야 한다는 관점에서 출발하였다. 의학기술의 발달로 치매를 조기에 발견하는 경우가 증가하고 있으며, 이들이 자신들의 욕구(needs)를 스스로 표현하고 획득하는 기회가 생기면서, 치매에 대한 사회적 인식이 변화해 온 것이 배경으로 작용한 것으로 보인다(장민영, 2015).

치매는 단순히 치매 당사자에게만 영향을 미치는 것이 아니고, 가족구성원 중에 한 명이 치매에 걸렸을 때 그것을 돌봐야만 하는 의무를 가지게 되는 누군가에게 부정적인 영향을

미치게 된다. 또한, 그 짐을 함께 나눠야 하는 가족구성원 간 관계에 부정적 영향을 끼칠 수도 있다. 저출산 시대에 맞게 자녀에 대한 돌봄서비스 강화를 위한 노력을 하듯이, 고령화 시대에 맞는 노인에 대한 돌봄서비스를 강화하는 것이 당연하다고 생각되는 사회가 되어야 한다.

이런 맥락에서 치매국가책임제는 치매환자 본인뿐만 아니라 치매환자 가족을 중요한 정책대상으로 고려해야 한다. 현재 치매국가책임제는 다소 치매환자의 경제적 부담을 완화하는 데 집중되어 있는 것으로 평가된다. 현재 치매국가책임제는 치매 노인과 가족 문제를 ‘돌봄’ 영역으로 생각하지 않고, 의료적 개입 중심으로 접근했기 때문이다(참여연대사회복지위원회 편집부, 2017). 현재 치매 대응 체계 내에서 치매환자 가족은 정책대상으로 권리를 누리기보다는 부양 의무를 강요받는 지위에 머물러 있었다. 여전히 치매환자에 대한 가족책임주의가 크게 작용하고 있다. 이런 맥락에서 앞서 언급한 가족구성원의 정서적 부담, 신체적 건강 악화, 사회적 관계망 약화 등과 관련된 문제에 대한 실질적인 해결책이 보완되어야 한다.

앞서 언급하였듯이 치매 노인의 주요 돌봄제공자는 자신을 돌볼 시간이 부족하고 사회적 고립을 경험하게 된다. 치매환자와 가족 보호자에 지원을 강화하기 위한 조치는 실질적으로 가족 보호자의 정서적 부담을 완화할 수 있다. 예를 들어, 국외에서는 가족휴가제 서비스 제공, 치매 친화적 조직 확대 등의 구체적 전략을 제공하여 성과를 거두고 있다(김빈나 외, 2017). 이러한 관점에서 보면, 가족 보호자를 위한 돌봄 유급휴가, 탄력 근무제 등의 실질적인 정책 또한 치매국가책임제의 영역이 될 수 있다.

같은 맥락에서 치매환자 부양자가 배우자인 경우, 배우자는 치매환자에 대한 부양자 역할과 함께 가사노동까지 모두 해야 하기 때문에 과도한 역할 부담이 생기고 타인의 도움을 받아야 하는 상황이 많이 생긴다(권중돈, 2012). 하지만 「노인장기요양보험법 시행규칙」 제14조 장기요양급여의 범위 등에 관한 조항에서는 장기요양서비스는 수급자인 치매 노인에 대해서만 제공해야 하며, 그 가족을 위한 서비스 행위는 금지하고 있다. 치매환자 가족까지 정책대상으로 확대하여 그들이 권리를 누릴 수 있도록 하는 정책 방향 설정이 필요하다.

치매국가책임제 시행으로 인하여 직접 의료비 지출이 감소하여 가계의 경제적 부담은 줄어들었고, 치매전담형 요양서비스가 확대되면서 치매환자 가족의 휴식 시간이 어느 정

도는 늘어났다. 치매환자가 있는 가족을 위한 치매가족휴가제, 온오프라인을 통한 치매 가족 상담, 치매 가족 자조모임, 치매 가족 교육 프로그램 등이 제공되고 있다. 그러나 치매 환자가 있는 가족들은 사회활동 참여에 제한을 받기 때문에, 서비스 제공기관을 방문하여 이용해야 하는 서비스의 경우 접근성과 이용률이 매우 낮다. 현재 정책에서 치매 가족상담을 제외하고는 모두 서비스 제공기관을 방문해야 받을 수 있다는 점이 개선되어야 한다(권중돈, 2018).

또한, 현재 치매국가책임제는 치매 노인에 대한 인식 개선 관련 조치가 미비하다. 치매 국가책임제를 제대로 시행하기 위해서는 국민들의 인식 개선이 필요하다. ‘2019년도 의료 서비스 경험조사’ 결과에 따르면 치매국가책임제에 대해 전혀 모르는 비율이 13.7%로, 매우 잘 알고 있다는 4.6%에 비해 상당히 높게 나타났다. 우선 치매국가책임제라는 제도에 대한 홍보를 늘릴 필요가 있다. 국가가 지향하는 치매국가책임제가 무엇인지를 정확히 국민들에게 알리고 설득하는 과정을 거쳐야 한다.

단순히 개인의 인식을 개선하는 것에서 더 나아가서 사회 전체에서 치매에 대한 인식이 개선될 수 있도록 해야 한다(박영임 외, 2017). 일본의 경우 오렌지플랜을 통해 지역사회에서 치매서포터를 양성하고 있다(장민영, 2015). 또, 네덜란드에는 마을 전체를 중증 치매 노인을 돌보는 요양원으로 디자인한 호그백 마을도 있다(서동민, 2017). 2012년 이후 스위스, 독일, 캐나다 등에서 이와 유사한 시설을 만들고자 하는 노력이 생겨나고 있고, 프랑스는 실제로 마을 구성에 착수했다(김민규 외, 2018). 이는 사회 전체가 치매에 대응한다는 방침하에 정책을 먼저 도입하고, 인식이 개선될 수 있도록 하기 위한 노력의 일환이다.

한편, 한국의 치매국가책임제는 양질의 공적 돌봄서비스 제공을 위한 치매 전문인력 양성이 빠져 있다. 독일의 경우, 양질의 요양서비스를 제공하기 위해 요양서비스 종사인력 양성 과정에 집중하고 있는데, 관련 인력을 ‘전문인력’과 ‘요양인력’으로 구분하고 있다. ‘전문인력’은 40시간의 이론 교육과 24시간의 실습을 이행한 경우이고, ‘요양인력’은 3개월의 교육기간 중 이론 200시간 이상, 2주간 실습을 이행한 경우이다. 독일 정부는 각 인력에 맞는 교육을 제공하고 있다. 영국의 경우에도 치매 관련 공적 인력의 역량을 강화하기 위해 단계별 교육과정을 운영하고 있으며, 치매 관련 자격 개발 및 인증 관리를 별도로 실시하고 있다(김빈나, 2017).

마지막으로, 치매국가책임제를 실질적으로 책임 있게 만들기 위한 관련 법 제정이 필요하다. 치매국가책임제는 법적인 제도로 뒷받침되었을 때만 완성된다고 볼 수 있다. 국가가 지속적으로 치매를 책임지기 위해서는 법적인 제도가 있어야 한다. 현 정부에서 이 제도를 추진하는 과정에서 ‘국가 책임’의 범위를 광범위하게 선언하였지만 치매 관련 정부 부처가 많고 이해관계도 복잡하기 때문에 정확한 법 규정이나 지침이 절대적으로 필요하다(박경원, 2017).

제3절 통합성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)은 지역사회 돌봄(community care) 개념을 적용하였다. 이는 주민들의 다양한 욕구에 대하여 '맞춤형 서비스'를 연계·제공함으로써 지역사회 구성원들의 삶을 안정적으로 지원하는 목적을 지닌다. 지역 내 거점 치매안심센터와 통합사례관리사업이 가능한 희망복지지원단 등의 다양한 지역 내 돌봄 자원을 활용하여 지역사회 중심의 통합적 장기요양서비스 이용체계 전환을 목표로 하고 있다. 맞춤형 서비스란 지역사회 내 자원을 강화함으로써 이용자가 안심하고 집에 머무를 수 있는 지역사회 기반 주거 모델에 근거하였다.

1 재가서비스 중심의 장기요양서비스 운영

대부분의 국가에서 전통적으로 가족이 수행해 왔던 노인 수발은 저출산·고령화 사회가 되면서 가족이 아닌 사회의 개입이 필요할 정도로 심각한 사회문제가 되고 있다. 한국 역시 이러한 사회적 변화에 의해 노인 수발에 대한 사회적 대응으로 사회보험 방식의 노인장기요양보험이 시행되었고, 인정자를 대상으로 재가 및 시설을 통한 장기요양급여를 제공하고 있다. 이러한 장기요양보험제도의 도입은 대상자는 물론 그 가족에게도 커다란 도움이 되면서 효과적이고 효율적인 제도 운영을 위한 논의가 진행되고 있다(김욱, 2010).

2008년 7월 1일부터 시행해 온 노인장기요양서비스는 인구 고령화에 대한 대책의 일환으로 거동이 불편한 65세 이상 노인, 또는 65세 미만에 해당하더라도 노인성 치매, 중풍 등의 질병과 노화현상으로 불편함을 겪고 있는 노인들을 대상으로 시행하고 있다. 2014년부터는 서비스의 안정적 운영을 위해 장기요양등급 체계를 개편(기존 3개 등급에서 5대 등급으로 확대)하여 운영하고 있으며, 제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)에서는 지역사회 돌봄 강화를 정책목표로 제시하며, 이를 보장할 수 있는 재가서비스 운영을 확대하고

있다. 또한 초고령사회에 대응하기 위해 매년 방문요양, 방문목욕, 방문간호 등 서비스를 확대하여 운영하고 있다.

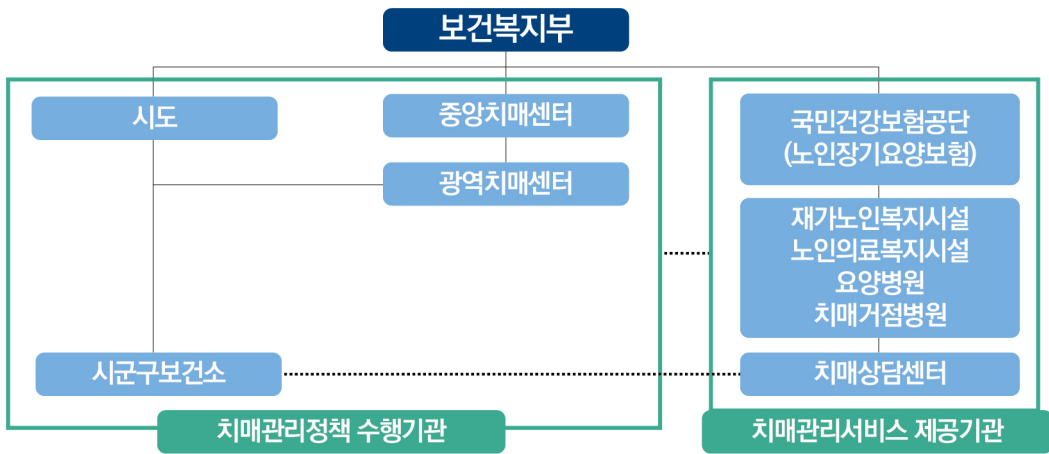
현재 시행되고 있는 노인장기요양서비스는 크게 재가서비스와 시설서비스로 구분된다. 재가 중심 노인장기요양서비스가 시설 중심의 서비스보다 더 큰 효용을 얻기 위해서는 정책의 조정이 필요하다. 복지를 제공하는 입장에서 시설 중심 서비스는 시설 유지비용 및 막대한 행정 비용이 발생하기 때문에 운영 과정에서의 경제적 어려움을 호소할 수 있다. 현재는 많은 노인들이 시설을 이용하고 있고, 이에 따라 케어의 연속성(장기화)의 개념이 대두되고 있다. 그중 가장 중요한 이슈는 지역사회에서 충분히 거주가 가능한 노인들이 시설에 들어가서 오랫동안 머무르는 것을 반사적으로 지양할 수 있다는 우려이다. 방효중 외(2013)는 경증 치매나 기능 장애에도 불구하고 장기요양등급을 받지 못했거나 가정에 머무는 것이 어려울 경우, 병원이 요양장소가 되어버리고 있는 사회적 입원의 증가를 우려하였다.

제2차 장기요양 기본계획(2018~2022)에서는 이용자 삶의 질을 보장하는 지역사회 돌봄 강화를 추구한다. 국가 차원이 아닌 지역사회가 돌봄 영역에 개입한다면 각 시군구를 기준으로 읍면동 단위의 현황까지, 보다 미시적 차원에서의 파악이 용이해진다. 이는 초고령사회 진입을 앞둔 시점에서 노인들에게 양질의 서비스를 제공하고, 이들의 문제를 보다 가까이에서 개입할 수 있다는 점에서 긍정적인 영향이 기대된다. 또한 Taylor, M. G. et al.(2020)은 연령이 증가함에 따라 건강영역에서의 ‘불평등’이 증가할 수 있다고 주장하며 노년기 건강 불평등의 우려를 제기하였다. 이미 장기요양보험이라는 제도 도입 및 확장이 이루어지고 있으나 접근성의 보장을 담보하기에는 물적 자원의 부족과 행정적 절차의 어려움이 존재한다. 이러한 문제를 직접적으로 해결해줄 수 있는 지역사회 돌봄(community care)이 활성화된다면 상기한 문제점들에 대하여 사전예방의 요건을 어느 정도 충족한다고 할 수 있다.

또한, 방문 중심의 재가서비스를 통해 서비스 이용자의 접근성을 확대할 필요가 있다. 접근성의 확대는 지역사회 맞춤 돌봄 활성화에 기여할 수 있다. 찾아가는 서비스에 해당된다는 점에서 맞춤형 복지에 가장 최적화되어 있기 때문이다. 또한, 각 지역을 거점으로 서비스를 조달한다는 점에서 중심부 지역과 지방 소도시 간의 서비스 격차를 최소화시킬 수 있다.

2 치매안심센터 확대를 통한 치매 노인 발굴 및 보호

치매는 WHO(World Health Organization)에서 꼽은 세계 3대 질환이며, 우리나라에서도 인구 고령화에 따른 치매 유병률이 증가하고 있다. 한편, 치매 노인 증가에 따른 부담은 개인과 가정뿐 아니라 국가적 차원에서도 큰 부담으로 인식되고 있다는 점에서 치매 발병에 따른 대처방법, 노인 인지기능의 유지 및 개선, 삶의 질을 높이기 위한 다차원적인 노력과 대안이 절실히 요구되는 시점이다(장한별 외, 2020). 이에, 현재 전국에서 운영되고 있는 치매안심센터는 총 275곳이다. 구체적으로 살펴보면 중앙센터를 포함한 광역센터 18개가 운영되고 있으며, 각 지역(시군구)에 257개의 치매안심센터가 운영되고 있다. 중앙치매센터는 치매 연구/관리사업에 대한 통계를 수집·분석하고 치매 추세를 제시하는 등 관련 영역에서 각종 연구·교육·홍보·신기술 개발 및 보급 등의 업무를 수행하고 있다.



자료: 김근혜·윤은기(2016), p.10.

[그림 6-3] 치매관리사업의 전달체계

시군구에 설치되는 치매안심센터는 치매치료관리비 지원, 치매환자 조호물품 지원, 치매환자 실종 예방 지원사업, 치매진단검사비 지원, 치매환자 쉼터 운영, 고위험 치매진단자 맞춤형 사례관리 등의 사업을 수행한다. 치매치료관리비 지원은 치매진단자 중 기준 중위소득 120%에 해당하는 경우를 대상으로 하며, 치매환자 조호물품은 재가 치매환자 중 거동불능 기저귀 사용자를 대상으로 하되, 기준 중위소득이 120% 이하에 해당하는 경우

에 지원된다. 치매환자 실종 예방 지원사업은 60세 이상 배회 성향이 있는 치매환자를 대상으로 배회감지기 대여 및 가입비 등 사용료 전액 지원, 경찰서 시스템과 연계한 치매환자 지문, 사진 등록, 배회가능 치매환자 인식표 제작 지원 등을 수행한다. 치매진단검사비 지원은 치매선별검사 인지저하자로 판명된 자 중 60세 이상이며, 기준 중위소득 120% 이하에 해당하는 경우를 대상으로 한다. 치매환자 쉼터 운영은 치매진단을 받은 장기요양서비스 신청 대기자, 장기요양서비스 미신청 치매진단자, 장기요양서비스 인지(경증 치매환자)지원등급자를 대상으로 치매환자 주간 단기보호(3시간 정도)와 운동치료, 미술치료 등 인지재활 및 자극 프로그램을 운영한다. 끝으로, 고위험 치매진단자 맞춤형 사례관리는 돌봄 사각지대에 있는 고위험 치매진단자(독거 치매환자, 부부 치매환자, 75세 이상 노부부)를 대상으로 건강관리(치매약물 치료 관리, 치료 관리비 지원 등), 일상생활관리(자가돌봄 기술 교육, 조호물품 제공 등), 가정 내 안전관리(낙상과 사고방지 교육 등), 가족지원서비스(가족상담, 가족 교실 및 자조모임 정보 제공 등)를 제공한다.

제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)에서 제시한 중점과제 중 치매 유병률 증감을 경감시킨다는 항목이 있으나, 치매 유병률은 해마다 증가 추세를 보이고 있다. 인구구조 변화로 인하여 75세 이상의 고령 노인층의 규모가 급속하게 증가하고 있고, 75세 이상 제2기 고령기에서 치매 유병률이 높아진다는 연구결과 등을 고려하면, 치매 유병률의 지속적인 증가 추세를 정책적으로 완화하는 데는 한계가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 치매 유병률을 경감시킨다는 목표는 그간의 치매 유병률 현황을 적절하게 반영하지 못했다는 점에서 허점이 있으며, 현재 공개된 2067년까지의 치매 유병률이 지속적으로 증가할 것이라는 전망과도 전혀 상반된 입장을 보이고 있다. 그뿐 아니라, 치매안심센터 설치 등을 통하여 구현하고자 하는 치매국가책임제와 정책목표와의 정합성도 낮다고 볼 수 있다.

한편, 치매 관련 기관 및 프로그램의 운영 확대 등을 동반한 양적 증가를 통해 서비스 이용자의 접근성이 높아졌지만, 장한별 외(2020)는 비현실적인 인력 기준, 치매특별등급제에 대한 이해 부족, 치매 전문교육 이수 기간 부족 문제 등의 문제점을 제시했다. 비록 정책에 대한 지속적인 개선은 이루어지고 있지만 제한된 자원으로 내실 있는 운영의 효과성을 보장할 수는 없다는 의미이다. 치매안심센터의 양적인 확대보다 질적인 측면에 대한 논의 확대와 치매 관련 중장기계획 간의 정합성 강화가 필요한 시점이다.

제4절 실효성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 장기요양보험과 건강보험 간 미스매치 문제

장기요양보험제도는 2008년 도입된 이래 별도의 국가 요양보험제도로 성공적으로 뿌리내린 듯 보인다. 하지만 노인장기요양보험을 통한 요양서비스 제공과 건강보험을 통한 요양병원 이용에서 지속적인 미스매치 문제가 발생함에 따라 사회적으로 사중 손실이 발생하고 있다는 문제점이 제기되고 있다. Kim H, Jung YI and Kwon S(2015)는 고령 환자들의 의료 및 간호에 대한 필요도가 낮음에도 이들이 요양병원에 장기 입원하여 간병 및 재활 서비스를 이용함으로써 사회적으로 의료 비용을 증가시킨다고 지적하였다.⁴⁵⁾

노인장기요양보험제도와 관련하여 건강보험제도와 노인장기요양보험제도 간 부조화, 사회적 인식, 요양보험제도 내 의료 인력 사용에 대한 합의 부재 및 불분명한 역할 정립, 이용자들의 필요(니즈: needs) 파악 부재, 제도의 관리적 차원의 문제 등이 지적되고 있다. 가장 큰 문제점으로 지적되는 것이 의료 서비스와 장기요양서비스의 부조화이다. 장기요양서비스제도 운용에 있어 의료 서비스 개입이 필수 불가결함에도 불구하고 건강보험과 장기요양보험이 서로 파편화되어 유기적 관계하에 운용되고 있지 못하다.

요양병원과 요양시설 이용 환자들 간 미스매치 문제는 환자들의 건강과 직결된다. Kim H, Jung YI, Kwon S(2015)에서 이러한 문제를 지적하고 있다. 요양병원 환자들의 입원 기간이 장기요양보험제도가 도입된 2008년 이후 2013까지 급격하게 증가하였다. 5년간 요양병원 입원 일수가 127.8일에서 164.7일로 28.9%p 증가하였고, 같은 기간 요양병원 환자 수도 185,464명에서 331,919명으로 78.9%p 증가하였다. 본 논문에서는 두 보험제도의 특징을 파악하고 각 기관에서 어떤 구체적인 서비스가 제공되고 있는지를 파악하기 위해 우선 요양병원과 요양시설에 입원해 있는 환자들을 질병의 중증도에 따라 분류하였

45) 해당 논문은 보건복지부의 정책연구용역 보고서를 바탕으로 작성된 것으로서, 요양병원과 노인요양시설에 대한 비교·분석을 통해 장기요양보험과 건강보험 간 미스매치 문제를 다룬 거의 유일한 연구에 해당한다. 이에 따라, 해당 논문을 중심으로 장기요양보험과 건강보험 간 미스매치 문제와 관련된 실효성 평가를 실시하였다.

다. 모집단에서 샘플 대상 집단을 추출하여 살펴본 결과 대부분이 여성이었으며 복합적 만성질환을 가진 사람들이 많았다. 또한 표본의 1/4이 의료비 지원을 받는 저소득층이었다. 요양병원과 요양시설의 환자 구성을 살펴본 결과, 요양병원 환자의 절반 이상이 의료 서비스 필요가 낮은 사람들로 분류된 반면, 요양시설 이용자의 경우 1/4 이상이 중강도 또는 고강도의 의료 서비스 제공이 필요한 사람들로 분류되어 두 기관 간 환자 구성에서 미스매치 문제가 심각한 수준이었다.

요양병원과 요양시설에 입소해 있는 환자들을 대상으로 조사한 상태별 구분표를 살펴보면, 먼저 두 기관에서 가장 높은 비중을 차지하는 환자군이 인지능력 저하군(impaired cognition)이다. 상위 3개인 초집중 치료 그룹, 집중 치료 그룹, 중증도 치료 그룹을 중증도 이상의 치료를 요하는 환자군으로 본다면, 요양병원 환자들 중 45% 정도가 중증도 환자군으로 분류되며 요양시설 환자들 중 31%가 중증도 환자군이다. 즉 요양시설에 입소해 있는 환자의 1/3 정도가 중증도 이상의 질환을 앓고 있는 것으로 나타나 만성 혹은 경증 질환 환자는 요양시설이, 중증 혹은 급성 질환 환자는 요양병원이 담당하자는 애초의 역할 분담이 잘 이루어지지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 상대적으로 질환의 심각성이 낮은 하위 그룹 4개(행동 이상, 인지능력 저하, 경증 치료, 신체기능 저하 그룹)의 비중을 각 기관별로 살펴보면, 요양병원 환자의 55.3%가 이 하위 그룹에 속하는 것으로 나타나 요양병원과 요양시설 간 역할 미스매치가 상당히 심각한 수준임을 알 수 있다.

연구에서 본격적으로 요양시설과 요양병원 입원 환자들의 상태 분석을 해 본 결과 요양시설에서 초집중 치료 서비스를 필요로 하는 환자군 중 1/5이 적어도 90일에 한 번 급성기 병원에 입원한다는 사실을 발견하였다. 이 수치는 요양병원의 초집중 의료 서비스 환자군의 10배에 해당하는 것이며, 집중 의료 서비스 환자군의 경우에도 요양시설 환자들이 급성기 병원으로 옮겨지는 경우가 같은 군 요양병원 환자들보다 7배 더 많았다. 이에 따라 본 논문에서는 시설 입소자가 급성 질환으로 전환되거나 상태가 심각해질 경우 곧바로 요양병원으로 이송하는 절차를 의무화할 것을 주장한다.

본 연구에서는 요양시설과 요양병원 간 미스매치 문제와 관련하여 상대적으로 요양병원으로 환자들이 몰리고 있는 상황을 지적한다. 일반적으로 노령 환자들은 요양시설보다 요양병원에 머무르기를 더 선호하는데, Jeon B and Kwon S(2017) 연구에서도 이러한 경향을 건강보험과 장기요양보험 간 미스매치의 근본적 원인으로 지적하였다. 요양병원이

요양시설보다 더 선호되는 이유는 경로 의존성, 경제적 유인, 구조적 원인 등으로 설명할 수 있다.

노인장기요양보험제도는 2008년도에야 도입된 제도이다. 고령 환자들은 그 이전까지 만성질환이나 아급성기 치료를 필요로 할 경우 국민건강보험하에서 요양병원에 머물렀는데, 이때는 국민건강보험에서 요양병원 비용을 지불했다. 그러다 장기요양보험제도가 생기고 나서는 환자가 요양시설 이용 금액의 일정 부분을 자비로 충당하게 되었다. 이에 따라 고령 환자들은 자연스레 요양병원에서 요양시설로의 전환을 꺼리게 되었고, 사람들의 경로 의존적인 경향으로 인해 요양시설에 입소하는 것보다 요양병원에 입원하는 것이 더 일반화되었다는 것이다.

한편 이제까지 10년이 넘는 기간 동안 많은 요양병원들이 생겨났다. 이러한 요양병원의 대부분은 개인 소유이다. 그러다 보니 병원들 간 경쟁이 과열되었고, 요양시설보다는 요양병원에 머무르는 것이 환자들의 입장에서는 더 많은 의료 서비스 패키지를 제공 받을 수 있게 된 것이다. 또한 건강보험 본인부담상한제를 통해 요양시설에 머무르는 것보다 요양병원에 있을 때 오히려 환자가 내야 하는 본인부담액이 낮은 경우가 발생하는데, 이 경우 환자가 6개월 이상 요양병원에 장기 입원을 했을 때 내야 하는 페널티를 감안하더라도 비용 대비 자신에게 제공되는 의료 서비스의 양을 비교하면, 환자가 느끼는 경제적 부담은 요양시설과 비교해서 요양병원에 계속 입원하는 것이 더 낮거나 비슷하게 되는 구조가 만들어지는 것이다. 다시 말해 제도상의 구조적 원인으로 인해 요양병원에 장기 입원하는 경향이 고착화되게 된다.

Jeon B and Kwon S(2017)은 이어서 고령층이 요양시설보다 요양병원을 더 선호하는 이유로 요양시설에 대한 불신을 이유로 들었다. 요양병원을 이용하는 노령 환자들의 증상이 호전되어 일상적인 통원 치료만이 필요한 상황이 되더라도 계속해서 요양병원에 입원하기를 원하는데, 그 이유는 환자들이 요양시설로 이관될 경우 만약 자신들에게 집중적인 의학적 처치가 필요한 상황이 다시 발생할 시 요양병원으로 환자를 재이송하는 절차가 제대로 작동하지 않을 것이라고 걱정하기 때문이다. 이러한 우려는 환자들 또한 두 제도가 유기적인 관계 속에서 서로 보완적으로 작동하고 있지 않음을 이미 인식하고 있다는 것을 뜻하며 요양병원과 요양시설 간 연계의 필요성을 시사한다.

장기요양서비스와 의료 서비스를 연계시키는 데에 있어서 가장 큰 장벽은 요양병원과

요양시설 간 역할 구분이 모호하다는 데에 있다. 요양병원은 국민건강보험제도에 뇌졸중, 치매와 같은 노인성 질환을 앓는 입원 환자들에게 만성질환 관리와 재활 서비스를 제공하는데, 요양시설에서도 비슷한 서비스가 제공된다. Kim H, Jung YI and Kwon S(2015) 연구에서는 2013년도에 장기요양보험제도와 건강보험제도의 혜택을 받고 있는 대상자들의 프로필, 환자의 상태, 서비스 제공 내용 등을 서로 비교하였다. 분석 결과 요양병원과 요양시설 환자들 모두 저소득이 대부분이었고, 치매와 뇌졸중과 같은 만성 복합 질환을 가진 고령층이 다수를 차지했다. 즉 요양시설과 요양병원에서 비슷한 서비스를 제공함으로써 두 기관의 환자 구성에 있어서도 뇌졸중과 치매와 같은 노인성 질환의 비율이 가장 높았다. 두 기관의 이러한 보건의료서비스의 중복은 요양병원과 요양시설 간 경쟁 관계를 만들었으며, 역할 분담을 통해 상호 보완적 관계를 형성하고 자원의 중복 사용을 방지하고자 했던 본래의 제도 도입 취지와는 상반되는 결과를 낳았다.

두 기관이 담당하는 역할의 모호성과 사회적 합의 부재는 고령층 환자들로 하여금 자신들이 어느 기관에서 치료를 받아야 하는지에 대한 기준 또한 모호하게 만들었다. 기관이 애초에 담당하기로 한 역할을 제대로 수행하지 못함으로써 요양시설에 있어야 할 환자가 요양병원에, 요양병원으로 이송되어야 할 환자가 요양시설에 있게 된 것이다. Kim HS., Lee SH. and Lee HJ(2008)를 보면 노인장기요양보험제도 도입 초기 요양병원과 요양시설 이용자들을 대상으로 환자 구성과 질병의 중증도를 분석했는데, 요양병원 환자의 38.6%가 요양시설에 있었다면 더 나은 서비스를 제공받았을 것이고, 요양시설 환자들의 13.9%는 요양병원으로 이송되었어야 한다는 결론이 나왔다. 장기요양보험제도와 건강보험제도가 실제로 운영되는 실태를 보면 어떤 서비스를 각각의 기관에서 제공할지에 대한 사회적 합의가 부재한 상황에서 타깃 서비스에 대한 계획 없이 보건의료서비스가 임의로 제공되고 있었다. 따라서 두 제도가 담당하는 역할을 명확히 하고 그 기능에 대해 더 세분화할 필요가 있으며 두 제도를 서로 연계할 필요가 있다.

노인장기요양보험제도가 갖는 또 다른 문제는 장기요양보험제도 내 의료 인력 사용에 대한 합의 부재에서 비롯된다. 장기요양서비스를 받기 위한 등급 판정 절차상 등급판정위원회 단계에서 내과 의사들의 의견을 청취하도록 되어 있다. 그러나 환자의 상태를 판별하는 의사들의 의견에 대한 의구심은 지속적으로 제기되어 왔는데 과연 내과 의사들이 환자의 등급 결정을 깊이 있게 고려할 유인이 있느냐 하는 것이다.

기본적으로 의사들은 자신들이 인정신청자의 요양등급에 대한 의견을 개진하고 받는 보수 수준에 불만족한다. 또한 장기요양보험제도 자체를 의료 서비스 개입이 적극적으로 배제된 상태에서 운영되는 체계로 인식하기 때문에 장기요양보험 체계하에서 이들이 환자의 신체적, 정신적 상태를 정확히 판단하고 의견을 낼 것이라고 전망할 수 없다.

장기요양보험제도에서의 의료 인력 사용과 관련한 가장 중요한 문제는 계약 의사들의 문제이다. 장기요양보험 체계하에서 요양시설과 계약된 의사들은 본래 그들이 1차적으로 일할 의무를 진 병원이 있다. 의사들은 공식적으로 이 의료기관 소속이며, 의료기관이 의사들을 차출하는 형식으로 이따금씩 이들로 하여금 외부 진료를 보게끔 하는 것이다. 따라서 이러한 의사들이 자신들의 충분한 시간과 노력을 들여 요양시설 내의 고령 환자들의 건강 상태를 점검할 것이라 기대하는 것은 어렵다. 또한 지역 병원들이 자기 기관 소속 의료인력을 정기적으로 요양시설에 파견하는 것에 대한 경제적 유인이 전혀 없는 상황이라 일반 병원은 자연스레 의사들을 요양시설로 보내 환자들을 진찰하는 것을 꺼린다.

한편 이렇게 계약된 의사에 의해 요양시설 환자들의 건강 상태를 정기적으로 점검하는 것에 대한 한계점을 보완하기 위해 의료기관과 장기요양기관 간에 공식적인 협력 계약이 체결된다. 그럼에도 불구하고 보건복지부와 대한노인병학회가 2010년에 발간한 연구보고서에 따르면(「노인 요양시설과 요양병원의 역할 정립 방안 연구」), 전체 요양기관의 31.1%가 자신들과 협력 계약을 체결한 지역사회 병원과의 협조가 잘 이루어지지 않고 있다고 답하였다. 전체 요양기관의 36.9%는 지역사회 의원들의 요양시설 환자들에 대한 정기 점검이 미흡하다고 답변하였다.

더불어, 의사들이 재가서비스 공급자와 연계되어 있지 않거나 단순 계약 관계에 의해 고용된 상태라면 방문요양 간호사가 이러한 의사들의 지도를 받아 요양서비스를 제공하기란 쉽지 않다. 이 경우 결국 지역사회에서 방문요양서비스를 제공하기 위해 가용할 수 있는 인력은 방문요양 간호사로 제한되고, 이는 장기요양서비스 이용자들의 서비스 만족도를 현격히 떨어뜨린다.

장기요양보험제도를 효율적으로 운영하기 위해서는 이용자들의 만족도를 제고해야 한다. 환자들의 니즈(needs)가 제대로 충족되지 못하면 이는 결국 이용 자원의 낭비로 이어지며 이용자들은 결국 자신들의 필요도를 충족시킬 수 있는 다른 가용 자원을 찾게 될 것이기 때문이다. 무엇보다 제도 도입의 궁극적인 목표가 고령 환자들의 삶의 질 제고에 있

기 때문에 환자들이 자신들에게 제공되는 요양서비스에 대해 만족하지 못한다면 이는 곧 제도가 애초에 도입된 취지에 부합하지 않게 된다.

요양병원과 요양시설에서의 환자 구성의 미스매치 문제를 해결하기 위해 먼저 Kim H., Jung YI. and Kwon S.(2015)는 요양시설 근무 인력의 질과 양을 확보할 것을 주장한다. 2013년 조사에서 요양시설 환자들의 30.6%가 심각한 중증 질환을 나타내는 것으로 나왔다. 따라서 현재와 같은 개인 요양 조무사 이외에도 요양시설에 보다 전문화된 인력이 많이 배치되어 시설 입소자들의 건강을 관리할 필요가 있다. 2015년 기준 요양시설에 배치된 간병 인원의 3/4가 개인 조무사 신분이었다. 시설 입소자의 중증 질환을 관리하기 위해서라도 요양시설에도 요양병원처럼 의무적으로 공인간호사를 두는 방안도 고려할 수 있다.

그러나 현실적으로 모든 요양시설의 간병 인력 자격을 상향 조정하는 것에는 한계가 있을 수 있으므로, 미국과 독일처럼 새로운 형태의 요양시설을 별도로 도입하는 것도 하나의 방안이다. 의료 서비스가 강화된 별도의 요양시설 형태를 만들어 일정 수 이상의 공인간호사를 의무적으로 배치해야 하는 규정을 마련하는 것이다. 독일의 경우 전문 간호 인력을 중심으로 요양서비스를 제공하는 요양시설이 존재하고, 미국도 전문화된 간호 시설(SNFs: Skilled Nursing Facilities)을 두고 있다. 미국의 SNFs에서는 간호 서비스를 24시간 내내 제공해야 하는 의무 조항이 있으며 여러 세부 분야에 걸쳐 각 팀들이 다양한 형태의 재활 서비스를 제공하고 있으며, 환자들은 단기요양과 장기요양 중 선택도 가능하다. 또한 내과 의사의 감독하에 간호 업무가 진행되게끔 하는 등의 다양한 선택지가 존재한다.

앞서 언급했듯이 많은 환자들이 요양시설 입소보다 요양병원 입원을 더 선호하는데 이는 요양시설에 배치된 의료 인력의 질적 측면뿐 아니라 시설에서 쓰이는 의료 장비와 기술의 문제에서도 기인하는 것이므로 시설에 배치된 의료 장비에 대한 점검 또한 이루어져야 한다.

반면 요양병원보다 요양시설 입소를 더 선호하여, 의료 서비스를 제공받아야 할 환자가 요양서비스를 받는 경우도 많다. 급성 질환을 보이는 환자들이 시설에 머무르는 원인 중 하나는 요양병원 비용 때문으로, 환자 가족들이 요양병원에의 장기 입원을 우려하여 요양시설을 더 선호하기도 한다. 요양시설 내 환자들에 대한 모니터링이 제대로 이루어지지 않아 환자의 상태가 급성기로 전환되었음에도 요양병원으로의 이송이 제때에 되지 않기도 한다. 이러한 측면을 고려해볼 때 요양시설에서 초집중 의료 서비스를 필요로 하는 환자들에 대한 지속적인 모니터링이 강화될 필요가 있다. 또한 등급 판정 절차 이외에 요양시설

에 입소할 때 급성기 병원으로 이송이 필요한 환자들을 미리 선별하여 적절한 기관에 배치 되게끔 하는 게이트 키퍼 장치도 하나의 방안이 될 수 있다. 또는 시설 입소자가 급성 질환으로 전환되거나 상태가 불안정해질 경우 요양병원으로 이관하는 절차를 의무화하는 것도 필요하다.

요양시설과 요양병원에서의 환자 구성의 미스매치를 해결하기 위해 두 제도를 통합하여 대상자들의 서비스 적격성 판정과 심사를 일률적으로 진행할 수도 있다. 현재는 장기요양 보험제도의 경우 장기요양등급 판정을 통해 신청자가 해당 제도의 수급권자가 맞는지에 대한 결정이 사전에 이루어진다. 반면 건강보험제도에서는 요양병원 이용을 위한 뚜렷한 인정절차 없이, 환자의 신체기능 및 필요한 의료 서비스와 관련하여 그 대상 환자들을 보다 폭넓게 정의하고 있다. 이러한 이원화된 제도는 환자들에게 혼란을 줄 뿐 아니라 환자들로 하여금 자신들의 신체적 상태를 사전에 자신들 스스로 판단 내리게 하며, 이는 곧 잘못된 기관으로의 배치로 이어져 고령 환자들의 건강을 위협한다. 따라서 장기적으로는 두 제도를 이용할 수 있는 대상자들의 적격성 판정과 심사가 일원화되어야 하며, 단기적으로는 환자 분류군 진단이 제대로 이루어지고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 이를 통해 노인요양 및 의료 서비스 제공 전반에 걸쳐 효율성을 제고할 수 있다. 더불어 환자들에게는 보다 일관된 노인돌봄정책 방향을 시사함으로써 환자들에게 기관 이용에 대한 보다 정확한 정보가 제공될 수 있으며, 장기요양서비스의 효율적이고 합리적인 이용을 통해 자원의 낭비 또한 방지할 수 있다.

보건복지부와 대한노인병학회는 2010년에 발간한 「노인 요양시설과 요양병원의 역할 정립 방안 연구」에서 구체적인 제도 개선 방안을 제시하였다. 요양시설과 요양병원에 입소하거나 입원하고 있는 대상자들의 상태를 평가하기 위해 개발된 입소 기준 판정조사표를 활용하여 조사를 실시하였다. 또한, 요양기관(요양시설, 요양병원)의 일반적인 현황과 전반적인 운영에 대한 내용, 요양시설 입소자의 건강 문제 발생 시 의료관리 상태와 장기요양보호제도의 문제점을 파악하고 요양시설과 요양병원에서 관리하여야 할 대상자의 범위와 기준에 대한 의견을 알아보기 위하여 요양기관 관계자를 대상으로 설문 실시하였다.

요양시설과 요양병원 간 미스매치 문제 해결을 위한 단기 방안은 새로운 평가체계를 마련하는 것이다. 현재 우리나라에서 장기요양대상자를 판정하는 대표적인 도구는 요양병원 환자를 위한 ‘환자평가표’와 노인장기요양보험제도의 ‘장기요양등급판정조사표’가 있다.

그러나 이 두 도구는 건강보험과 노인장기요양보험의 급여를 위하여 개발되었으므로 도구 간 연계가 되지 않고 장기요양 대상자의 상태에 따라 적절한 서비스를 제공하고 있는지에 대해 파악하기 곤란하다. 장기요양 판정 도구는 장기요양 대상자 선정을 위한 기능 평가를 주요 목적으로 하여 개발되어 간호 처치, 재활 영역 등이 포함되어 있지만, 주로 실제 서비스 제공 시간에 중점을 두고 있다. 이로 인해 건강상 문제, 질환의 중증도, 의료 처치의 필요성은 파악할 수 없기 때문에 대상자의 전반적인 건강 상태를 파악하는 데 한계가 있다. 요양병원 환자평가표는 환자의 실제 자원이용량에 근접하도록 의료적 서비스 요구도를 기준으로 개발된 도구로, 입원 적절성을 평가하는 도구로는 사용할 수 없다. 따라서 요양병원과 장기요양등급 판정뿐 아니라 요양시설 입소자에게도 적용 가능한 새로운 판정 도구의 개발이 필요하다는 것이 연구의 제언이다(노용균 외, 2010).

장기요양보험제도의 개선방향에 관한 또 다른 담론을 살펴보고자 전보영·김홍수·권순만(2016)의 연구를 소개하고자 한다. 본 연구는 요양병원에서의 노인 장기 입원 현황과 특성을 파악하기 위해 2010~2012년까지 3년간의 건강보험요양급여비용 청구명세서 자료를 활용하여 환자와 기관의 특성을 비교·분석하였다. 요양병원 이용 경험이 있는 만 65세 이상을 대상으로 성별, 연령, 독거 여부, 건강보험 자격상태, 소득분위, 환자 분류군에 따라 환자와 기관을 구분하였다. 연간 요양병원 입원 일수가 90일 미만인 환자들을 준거집단으로, 180일 이상이면 비교집단으로 설정하여 요양병원 입원 기간에 따른 고령층 환자들의 특성을 비교하였다. 그 결과 요양병원에 입원해 있는 기간이 길어질수록 여성 환자 비율, 80세 이상 고령 노인 비율, 독거 노인 비율, 의료급여자 비율이 증가하는 것으로 나타났다. 한편 소득 3, 4분위 비율도 입원 기간에 비례하여 증가하는 것으로 나타났다.

최근 정부는 요양병원에서의 불필요한 장기 입원을 줄이고자 요양병원 수가체계 개선 및 본인부담금 비율의 상향 조정을 고려하고 있는데, 위와 같이 입원 기간이 늘수록 고소득과 저소득층을 나타내는 지표가 동시에 상승하고 있기 때문에 요양병원에의 장기 입원 시 본인부담을 증가시키는 정책은 환자의 소득 수준에 따라 차등적으로 적용할 필요가 있다.

위 논의를 종합하면, 현재 노인장기요양보험제도를 운영하며 노정되고 있는 문제는 장기요양서비스와 의료 서비스 운영 간 파편화, 장기요양서비스 수급 결정에 있어서 의사들의 의견을 청취하는 절차의 적절성, 장기요양시설에서 제공하는 의료 서비스의 불충분함, 요양병원과 요양시설 간 자원 운용의 중복 및 비효율적 운용 등의 문제로 요약할 수 있다.

장기요양보험제도와 건강보험제도가 서로 유기적 체계를 갖지 못하고 운영됨에 따라 의

료 서비스와 장기요양서비스가 서로 파편화되어 제공되고 있다. 요양 및 간호 처치에 대한 필요도가 낮은 환자가 요양병원 입원을 통해 간병과 재활 서비스를 제공받는다. 이렇게 경증 환자가 요양병원에 입원해 있을 경우 급성기 치료가 꼭 필요한 환자가 제 시기에 치료를 받지 못할 확률이 커질 뿐 아니라, 병원 입원이 경증 환자의 일상생활 복귀를 오히려 늦추게 되어 시설과 병원 모두에서 환자 관리에 있어 치명적인 문제가 발생한다.

따라서 두 제도 간 연계 체계 마련이 시급하며 장기적으로 두 체계를 통합 관리하는 방안이 마련되어야 한다. 현재와 같이 고령 환자의 특징 중 하나인 만성 복합 질환에 대한 본질적인 고찰 없이 재원 관리의 효율성을 앞세워 두 제도를 연계시키지 않고 운영할 경우, 환자들의 삶의 질 제고와 자원의 효율적 사용은 요원한 목표로 남을 것이다. 따라서 기본적으로 고령 환자들이 어떤 서비스를 제공받을지 사전에 먼저 결정짓지 않은 상태에서, 환자들의 건강 및 기능 상태에 따라 제공되는 서비스 자체가 달라지는 통합된 시스템 구축이 필요하다.

또한 요양병원과 요양시설의 모호한 역할 구분은 가용 자원의 중복 문제를 낳고 있으며 환자들의 제도 인식에도 혼란을 주고 있다. 각 제도와 기관의 역할을 재정립해야 한다.

더불어 요양시설과 비교하여 요양병원으로 사람들이 몰리는 현상을 해소하기 위해서는 요양시설의 의료 기능을 강화할 필요가 있다. 의료 장비뿐 아니라 요양시설에 전문인력을 더 배치하고 이들을 대상으로 요양서비스에 대한 질 높은 교육을 실시해야 한다. 또한 지역사회 병원에 충분한 유인책을 제공하여 이들이 요양시설 내 환자들을 더 잘 돌볼 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 이를 통해 요양시설에 대한 사회적 인식을 높임으로써 노령 환자들의 요양병원에서의 장기 입원을 방지할 수 있고 자원의 낭비와 비효율 양산을 줄일 수 있다.

2 장기요양서비스 기관의 서비스 질 및 종사자 역량 강화

2008년 장기요양보험제도가 도입된 이래 요양시설이나 재가급여 제공기관이 급증하였다. 이에 따라 해당 기관에서 일하는 요양 전문인력도 같이 증가하게 되었다. 그러나 제도 시행 10년이 훨씬 지난 지금 장기요양인력의 불안정한 고용과 저임금 문제는 여전하며, 시행 초기에 비해 서비스 질 또한 크게 달라지지 않았다. 우리가 요양서비스 종사자들의 역량과 근무환경에 주목해야 되는 이유는, 이들이 요양서비스 제공의 핵심 인력인 동시에

이것이 곧 질 높은 장기요양서비스 제공과 직결되기 때문이다. 요양서비스 인력에 대한 평가에 앞서 종사자 현황 파악을 먼저 해보고자 한다.

기본적으로 장기요양서비스를 직접 제공하는 핵심인력을 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 물리치료사, 작업치료사로 볼 수 있다. 보건복지부·보건사회연구원(2018) 보고서를 토대로 종사자 인력 변화를 살펴보면, 장기요양요원은 2010년 247,282명에서 2018년 약 427,256명으로 약 1.73배 증가하였다. 같은 시기에 요양보호사는 약 1.68배 증가하였고, 사회복지사는 약 3.84배, 간호사는 약 1.00배(동일), 간호조무사는 약 2.15배, 물리치료사는 약 1.13배, 작업치료사는 약 4.75배 증가하였다. 직군을 비교할 때 가장 큰 폭의 증가는 사회복지사와 간호조무사, 작업치료사로 나타났다(임정미, 2019).

[표 6-기] 연도별 노인장기요양인력 현황

(단위 : 명)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
요양보호사	231,595	235,585	236,374	256,107	268,828
사회복지사	5,828	5,956	6,289	6,792	10,230
간호사	3,054	2,918	2,812	2,701	2,701
간호조무사	5,345	6,117	6,702	7,649	8,271
물리치료사	1,299	1,318	1,362	1,439	1,435
작업치료사	161	265	316	342	422
계	247,282	252,159	253,855	275,030	291,887

구분	2015	2016	2017	2018	2010년 대비 증가율
요양보호사	297,425	320,491	348,854	388,126	1.68
사회복지사	12,418	14,748	18,590	22,366	3.84
간호사	2,694	2,755	2,856	3,056	1.00
간호조무사	9,074	9,766	10,580	11,477	2.15
물리치료사	1,503	1,480	1,479	1,466	1.13
작업치료사	497	598	648	765	4.75
계	323,611	349,838	383,007	427,256	1.73

주: 급여 유형별(시설/재가) 중복이 포함된 값임.

자료: 국민건강보험공단(2019), 「장기요양 DB」(내부자료)를 분석함.

장기요양서비스 종사자 성립의 법적 근거는 다음과 같다. 2008년 장기요양보험제도가 도입되면서 서비스 제공에 필요한 돌봄 노동자 채용이 제도화되었다. 「노인장기요양보험법」이 2008년 제정되고 노인돌봄의 대상이 중증환자에서 일반 노인에게까지 확대되면서 요양보호사가 국가 자격으로 제도화되었다. 즉 요양보호사가 장기요양 부문의 주된 인력으로 등장하게 된 것이다.

요양보호사란 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자(「노인복지법」 제39조의2제1항)를 말하며, 「노인장기요양보험법」 제2조에서 요양보호사를 포함한 장기요양요원을 “장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 자”로 정의하였다. 요양보호사 자격은 학력과 나이에 관계없이 지정 교육기관에서 교육과정 이수 후 국가시험에 합격하면 소지할 수 있다.

요양보호사의 직무는 “노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등”이다(「노인복지법」 제39조의2제1항). 한편, 2019년 개정된 보건복지부의 「요양보호사 양성 표준교재」에서는 요양보호사의 업무 범위를 신체활동지원서비스, 일상생활지원서비스, 개인활동지원서비스, 정서지원서비스, 방문목욕서비스, 치매관리지원서비스, 응급서비스, 시설환경관리 서비스로 규정하였다. 이러한 업무와 함께 수행해야 하는 주요한 역할은 숙련된 수발자, 정보 전달자, 관찰자, 말벗과 상담자, 동기 유발자, 옹호자 등의 역할이다. 다음은 보건복지부가 발간한 2019년 노인보건복지 사업안내에 제시된 요양보호사 배치 기준이다.

[표 6-8] 장기요양급여에 따른 요양보호사 배치 기준

구분	급여종류		배치 기준
시설급여	노인요양시설	입소자 30명 이상	입소자 2.5명당 1명(치매전담실은 2명당 1명)
		입소자 30명 미만	입소자 2.5명당 1명
	노인요양공동생활가정		입소자 3명당 1명 이상(치매전담실은 2명당 1명)
재가급여	방문요양		15명 이상(농어촌 5명 이상)
	방문목욕		2명 이상
	방문간호		-
	주·야간보호	수급자 10인 이상	수급자 7명당 1명(치매전담실의 경우 4명당 1명 이상)
		수급자 10인 미만	
	단기보호	수급자 10인 이상	수급자 4명당 1명 이상
		수급자 10인 미만	

자료: 보건복지부(2019a), 「2019년 노인보건복지 사업안내」, p. 228.

위의 표에 나온 시설 및 재가요양서비스를 통해 환자를 가장 근거리에서 케어하는 사람이 바로 요양보호사이다. 그러나 장기요양제도 내 다른 직업군과 마찬가지로 요양보호사에 대해서도 항상 인력 수급의 어려움을 겪고 있다. 요양보호사들의 직업적 특징 중 하나는 높은 이직율과 낮은 근속연수를 보인다는 것이다. 이제까지 요양보호사 인력 확충이 잘 이루어지지 않은 이유는 다음과 같다.

먼저 요양보호사의 정확한 역할과 업무 범위가 불명확한 나머지 때때로 요양보호사의 업무가 가중되는 현상이 발생한다. 제도적으로 보면 요양보호사는 자격이 있어야 현장에서 일할 수 있는 독점체계를 갖췄지만 실제 이러한 자격 취득이 용이(6주 교육)하여 진정한 의미의 업무 독점 구조라고는 말할 수 없다. 무엇보다 장기요양서비스 이용자의 욕구와 심신 상태에 따른 장기요양서비스 지원이 이루어져야 하나, 현장에서는 환자의 신체활동에 대한 지원과 가사 지원 업무가 혼재되어 있어 요양보호사가 요양서비스뿐 아니라 가사 서비스까지 담당하고 있는 실정이다. 그러나 무엇보다 정부(지자체)가 요양인력 수급에 대한 계획과 관리를 하지 않아 어떤 연령대의 어떤 인력이 공급되어야 하는지, 향후 몇 명의 인력이 공급될 필요가 있는지에 대한 논의가 부족하다. 관련하여 현재 노인장기요양인력의 연령대가 50~60대가 많아 인력의 고령화가 빠르게 진행되고 있고, 남성 요양보호사가 2008년과 비교해 2배가 감소하는 등의 인력 구조 변화가 일어나고 있음에도 요양인력 수급에 대한 정부 차원의 계획은 부재하다(임정미, 2019).

임정미(2019)는 전국의 장기요양기관에 소속된 기관장 및 관리자 1,029명을 대상으로 직종별 구인난, 이직 이유, 고용관리 현황과 인력 확보 대책 등에 대한 설문조사를 실시하였다. 그 결과, 실제 현장에서는 사회복지사와 간호조무사를 제외한 모든 직종(요양보호사, 간호사, 물리치료사, 작업치료사)에서 인력 채용이 어려운 것으로 나타났다. 채용이 어려운 이유로 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사의 경우는 ‘질 높은 인력이 지원하지 않아서’라고 응답하였고, 물리치료사의 경우는 ‘다른 노동시장에 비해 근로조건이 나빠서’, 작업치료사의 경우는 ‘이력서를 내는 사람이 거의 없거나 적어서’라고 가장 많이 응답하였다. 해당 보고서는 노인장기요양인력의 안정적 확보 방안을 위해서는 먼저 근로조건 개선이 시급하다고 보았다. 이제까지 장기요양과 관련한 많은 연구에서 요양보호사나 사회복지사, 간호사가 장시간 노동과 고강도 업무 및 저임금에 노출되어 있음을 지적하였다. 이에 따라 요양보호사의 경우, 근로기준법에 맞는 휴식과 휴가 사용으로 장시간 노동을 줄이고, 인력 배치 기준을 조정하며, 우선순위가 상대적으로 낮은 업무에 대해서는 보

조인력을 활용하여 업무량을 줄여나가야 한다. 또한 요양보호사가 휴가를 가거나 아프게 될 경우를 대비하여 대체인력을 마련해야 한다.

요양보호사들에게 경력에 따른 적절한 보상제도를 제공하는 방안도 생각해볼 수 있다. 이들에 대한 보수 지급을 경력에 따라 시간제에서 월급제로 전환될 수 있는 기회를 제공할 수도 있다. 현재의 노인장기요양보험제도는 요양보호사 경력에 따른 보상을 제도화하고 있지 않다. 서동민(2013)에 따르면 방문요양기관에서 호봉이 반영되는 경우는 10%에 불과하다. 현재의 요양보호사들에게는 경력사다리나 승진기회가 전혀 없기 때문에, 요양보호사들이 스스로 만족하고 더 질 좋은 서비스를 제공하며 직군 내에 오래도록 남아 일할 수 있도록 경제적 유인책을 줘야 한다. 이러한 유인이 요양보호사들이 그들의 직업을 계속 유지할 수 있게 만드는 가장 주요한 요인으로 작용하기 때문이다. 현재 요양보호사 자격증을 취득하고 일을 하고 있는 인원은 자격증 취득자의 일부에 불과하다. 그리고 연령이 낮은 요양보호사들은 고연령대에 비해서 다른 좋은 일자리가 생긴다면 그만두겠다는 이직 의도가 상대적으로 높게 나타났다. 그러므로 요양인력의 안정적 수급을 위해서는 적어도 경력에 따른 적절한 보상제도 마련이 시급하다.

또한, 요양서비스 분야에 신규인력이 진입하게 하기 위해서는 여러 방면에서 다양한 형태의 교육과 훈련 체계가 갖추어져야 한다. 먼저 요양인력 교육과정에서 장기요양기관에서의 역할을 명시하고 기술 교육을 실시하며 장기요양기관에서의 실습경험을 확대해야 한다. 특히 보건복지부·보건사회연구원(2018)이 수행한 조사에서는 요양보호사, 간호사, 간호조무사들의 경우 현장실무 중심의 교육(on-the-job training) 등이 업무에 대한 두려움과 불안감을 떨쳐 내 인력의 현장 진입에 도움이 된다고 하였다. 이러한 실무 교육은 직업에 대한 이해도를 높일 뿐 아니라 요양인력에게 전문직관을 배양하고, 변수가 많은 현장 진입 이전의 이러한 실무 교육은 나아가 향후 요양인력이 케어 서비스를 진행하면서 받게 될 스트레스 또한 줄여줄 수 있다.

요양인력 교육과 관련하여 실제 현장에서 요양인력들의 직무교육을 저해하는 요소들은 무엇인지, 이들이 어떠한 교육을 필요로 하는지 등을 서용완·최동연(2020)의 논문을 통해 살펴보고자 한다. 서용완·최동연(2020)은 장기요양서비스 관련 선행연구와 정부 정책 자료를 분석하고, 유관 근무기관의 전문가 14명을 대상으로 하여 표적집단 면접(Focus Group Interview)을 실시하여 활동이론(Activity Theory)을 분석의 틀로 활용하여 정리

하였다. 또한, 추가적으로 요양시설 종사자 25명을 대상으로 한 필요 교과목의 중요성과 난이도에 대한 설문조사를 바탕으로 기술통계 분석을 실시하였고, 이를 통해서 질적 자료 분석의 결과를 타당화하였다. 분석 결과, 재가 기관 방문요양, 방문목욕 제공(월 60시간 이상) 요양보호사에 대해 요양보호기술 등에 대해 연간 8시간 직무교육을 실시하고 있으나 현장에서 근무하는 요양 종사자들의 참여율은 저조하고 전문성 강화교육 조차도 거의 없는 상태이며, 현실적으로 종사자를 위한 교육콘텐츠가 현저히 적은 것으로 나타났다. 또한, 장기요양서비스 종사자들은 대부분 12시간 맞교대 근무형태를 지니고 있으며, 육체적 업무로 인해서 국민건강보험공단에서 실시하고 있는 최소한의 직무교육 참여조차도 저조한 것으로 나타났다.

한편, 요양시설 환자들의 삶의 질 개선을 위해 문화변화라는 개념이 논의되어 왔다. 미국을 중심으로 1980년대부터 노인요양시설이 사회와 단절된 전체적 기관으로 노인의 삶이 비인간화되고 시설 내에서 상당한 제약을 받는 문제점이 제기되었다. 이에 따라 최근 들어 요양서비스 전문인력에게 문화변화와 관련하여 역량 강화 프로그램을 진행하여 그 효과성을 살펴보는 연구가 진행되고 있다. 이민홍(2017)은 4개 요양시설 종사자 32명을 대상으로 12회기에 문화변화 역량 강화 프로그램을 진행하였다. 분석 결과, 전문성 인식, 서비스 질, 거주자중심케어, 거주자중심환경이 통계적으로 유의하게 향상된 것으로 나타났다. 반면, 업무 만족, 업무몰입, 소진, 이직 의도 등에서는 유의한 변화가 발생하지 않는 것으로 나타났다. 요양 전문인력 역량 강화의 일환으로 문화변화 프로그램을 적용함으로써 간호 인력을 통해 그 긍정적 효과가 시설 내 환자들의 삶의 질 개선에까지 미칠 수 있음을 알 수 있다.

요양서비스 종사자와 전문기관 교육에 있어 ‘오픈 콘텐츠’ 기반 교육 프로그램이 논의되고 있다. 이현주·유혜영(2019) 보고서에서는 오픈 콘텐츠 기반 보수교육 프로그램의 교육적 효과를 실증적으로 검증하고자 특정 시니어 데이케어 6개 센터의 사회복지사, 요양보호사, 간호조무사, 센터장 등 64명을 대상으로 교육을 진행하고, 문헌연구와 현장조사, 주제 선정 단계 및 주제별 콘텐츠 선정 단계를 거쳐 교육 프로그램의 효과성을 살펴보았다. 오픈 콘텐츠란 문장, 영상, 음악 등 창작된 저작물을 공유할 수 있도록 개방한 콘텐츠이다. 교육을 위한 목적으로 활용될 때에 개방형 교육자원(Open Educational Resources)이라 정의되며, 교육을 위하여 저작권을 개방하고 온라인상에서 자유롭게 사용 혹은 재사용

되도록 만들어진 저작물들이다. 현장요구조사 단계에서 실시한 설문 결과, 전문인력들은 보수교육의 필요성에 대한 질문에 있어서 65%가 필요하다고 응답하였다. 필요하지 않거나 상관없다고 답하였던 나머지 30%조차도 사유는 시간 부족의 문제가 거의 대부분이었다. 그러나 오픈 콘텐츠 기반 직무보수교육이 공인된 체계적 보수교육을 완전히 대체할 수는 없으므로, 종사자 역량 강화를 위한 교육 보조수단으로서 현재와 같은 교육 공백기에 장기요양서비스 종사자들의 역량 강화에 기여할 수 있다고 판단된다.

중간자적 역할을 할 수 있는 경력직 요양보호사 양성 필요성을 제시한 연구도 있다. 석재은·류임량(2018)은 재가 장기요양에서 경력직 요양보호사 역할이 중요하며 이들을 적극 활용할 필요가 있다고 주장한다. 석재은·류임량(2018)은 요양보호사들에 대한 직무교육에서 특히 구체적인 상황이 결핍된 일반적인 교육을 제공했을 때 훈련의 효과에 근본적인 한계가 있을 수밖에 없음을 지적한다. 방문요양 및 재가서비스는 요양보호사 개인의 역량에 따라 서비스 질이 온전히 결정되는 구조이며, 현행과 같이 요양보호사와 서비스 이용자를 1:1로 매칭하여 전담하는 형태가 대부분인 상황에서는 요양보호사 개인의 역량이 서비스 질을 결정하는 요소로 작용한다. 본 논문에서는 돌봄 노동의 고유한 특성을 반영한 경력직 요양보호사의 전문성을 활용하여 ‘경력직 요양보호사’의 고유한 역할모형을 개발하고 제도화하는 방안을 제시하였다.

3 장기요양보험제도 서비스 질과 관리체계에 관한 논의

장기요양보험제도와 관련하여 제공되는 서비스 질에 관한 두 가지 쟁점이 있다. 하나는 요양서비스의 질을 어떤 기준으로 어떻게 측정하여 그것을 척도로 삼느냐는 것이고, 다른 하나는 장기요양서비스의 관리체계에 관한 것이다.

먼저 노인장기요양서비스의 질 측정상의 쟁점을 살펴보고자 한다. 이미진(2011)은 장기요양서비스의 질에 대한 평가체계의 문제점에 대해서 살펴보고, 평가에 대한 시사점을 도출하였다. 서비스의 질에 대한 개념 명료화, 시설보호와 재가보호의 서비스 질에 대한 차별적인 지표 구성, 구조 과정 성과지표의 개선, 이용 노인 중심의 평가수행, 통계자료 산출의 개선방향을 제안하였다.

장기요양보험제도 도입 이전에는 장기요양서비스 대상자 선정 및 욕구 사정에 대한 사회적 관심이 모아졌다. 이후 서비스의 질(quality of care)에 대한 평가 및 관리의 필요성이 제기되었고, 이와 관련하여 건강보험관리공단에서는 2009년에 노인요양시설을 대상으로 시설평가를 수행하였고 2010년에는 재가노인시설을 대상으로 평가가 진행되었다. 서비스의 질에 대한 평가 및 관리의 필요성이 제기되는 근본적 이유는 장기요양보험제도가 사회보험의 형태로 재원을 조달하지만, 서비스 공급에 있어서는 민간이 운영하는 시장화 방식을 채택하고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 요양서비스의 질에 대한 평가 및 관리체계 개발과 관련된 논의가 선행되어야 함에도 이에 대한 국내 연구는 거의 찾아보기 힘들다. 특히, 장기요양서비스의 성격이 갖는 비물질적인 특성으로 인해 장기요양서비스의 질에 대한 측정은 여러 가지 쟁점이 존재한다(이미진, 2011).

현재 우리나라 노인장기요양서비스의 질 평가는 국민건강보험관리공단에서 수행하고 있으며, 장기요양서비스의 질 평가지표는 서비스의 질을 기관 운영, 환경 및 안전, 권리 및 책임, 급여 제공 과정, 급여 제공 결과의 5개 영역으로 나누어서 살펴보고 있다. 서비스의 질에 관한 평가지표는 국민건강보험관리공단에서 서비스의 종류별로 전문가문위원회를 구성하여 개발하였다. 평가방식은 기관에서 제출한 문서를 심사하는 방식으로 수행된다.

이미진(2011)은 우리나라 노인장기요양서비스의 질 평가체계에 대한 문제점을 제시하고 있다. 먼저, 우리나라는 장기요양서비스의 질을 5개 영역으로 구분하였을 뿐, 서비스의 질에 대해서는 정책적으로 개념 정의를 제시하고 있지 않다. 서비스 질에 대한 개념화는 정책목표설정을 명료화하고, 개발된 질 지표가 개념 정의를 실질적으로 반영하는지 평가 가능한 개념적 틀로서 제시되어야 한다. 또한, 주간보호시설과 노인요양시설 모두 요양보호사 1인당 노인비율이 서비스의 질에 미치는 영향력이 상당하므로 현행과 같이 단순히 인력운영 측면에서 법적 인력 기준을 준수하고 있는가를 평가할 것이 아니라 종사자 1인 대비 노인 수와 같은 항목을 평가지표에 포함해야 할 것이다. 뿐만 아니라, 이용 노인 중심 평가가 부재한 점 또한 서비스 질 측정 상의 문제점이다. 대부분 이용 노인 관점에서 평가가 수행되어야 한다는 것에는 동의를 한다. 하지만 실제 서비스 질 평가는 기관평가를 중심으로 이루어지고 있고 기관에서 작성한 문서에만 의존하고 있어 이용 노인이 서비스의 질에 대해서 실제로 어떻게 생각하는지에 대한 조사는 부재하다.

다음 쟁점은 노인장기요양보험제도의 서비스 질을 관리하는 체계를 어떻게 마련할 것이

나이다. 최은희(2010)는 노인장기요양보험제도의 서비스 질 관리체계 개선을 위하여 장기요양기관 평가와 현지조사에 대한 실태를 파악하고 정책방안을 제언하고자 하였다. 문헌연구로 서비스 질, 장기요양서비스 질 관리, 해외 선진국의 장기요양보호서비스 질 관리 체계 등을 검토하였으며, 실증적인 자료조사를 위해 장기요양기관 평가, 현지조사 및 행정적 관리감독을 실시하는 국민건강보험공단, 보건복지부, 지방자치단체의 담당자 및 장기요양서비스 제공기관장 등 7명을 대상으로 하는 면접조사를 실시하였다.

최은희(2010)는 장기요양서비스 질 관리체계 개선을 위한 정책적 개선과제를 제시하였다. 먼저, 장기요양기관에 대한 평가는 중장기적으로 제도의 운영기관이 아닌 독립된 평가전담기구에서 수행해야 할 필요성을 제기하였다. 장기요양보험제도는 국민건강보험공단이 서비스를 제공하고 있으며 평가 또한 공단이 수행하고 있다. 제도 운영기관과 평가기관이 같아서 제도에 대한 객관적인 평가가 이루어지지 못할 가능성이 존재한다. 또한, 지방자치단체 수준에서 장기요양기관을 관리 감독할 수 있도록 하기 위하여 업무역량 강화 및 규제 신설이 요구된다. 지자체는 조사 결과에 대한 행정처분만 하고 있어 실제로는 조사 업무를 담당하는 건강보험공단에 업무가 과중되는 결과가 발생한다. 따라서 공단에게 집중된 업무 비중을 줄이고, 지자체가 가지고 있는 지역사회 내 요양기관에 대한 정보를 적극적으로 활용하기 위해 업무 비중을 지자체가 나누어질 필요가 있다. 이뿐 아니라, 장기요양기관 시범 운영을 통해 서비스를 표준화하고 지침을 개발하며 기관 운영에 대한 컨설팅이 요구된다. 이를 통해 서비스 표준 확립이나 서비스 최저수준 확보를 위한 표준화된 서비스지침 및 업무지침을 개발하고, 경영 컨설팅 제공을 통해 장기요양기관이 안정적으로 서비스를 제공하도록 도모할 수 있다. 마지막으로 등급 판정, 평가, 현지조사, 수급 지원 등에 대한 업무의 균형과 견제를 위해 장기요양보험제도 관련 기관 간 역할 조정을 제시하였다.

제5절 소결: 요약 및 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

고령사회 대응 사회서비스 부문 중장기계획에 대한 메타평가 실시 결과, 대체로 평가대상 중장기계획별로는 완결성을 갖춘 형태로 수립·추진되고 있으나, 몇 가지 쟁점에 있어서 계획과 계획 간, 단일계획 내부에서의 타당성, 정합성, 실효성 측면에서 보완이 필요한 부분이 발견되었다.

먼저, 타당성 측면에서 살펴보면, 장기요양 기본계획의 경우 단일계획 내부에서의 타당성 결여가 발견되었다. 장기요양 기본계획은 보장성 강화와 지속가능성 확보라는 상충하는 두 가지 정책목표를 설정하였다. 보장성 강화는 장기요양서비스 대상을 확대하거나 장기요양정책의 목적에 부합하도록 노인가구의 돌봄 부담을 경감하기 위한 각종 정책을 수행하는 방식으로 실현된다. 반면, 지속가능성 확보는 재정적 측면에서 장기요양보험 재정이 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 것을 목적으로 하기 때문에 장기요양서비스 이용에 대한 규제와 보험료율 인상, 장기요양등급 부여 방식의 개편 등을 통하여 달성되는 것이 보편적이다. 장기요양 기본계획에는 이와같이 상충하는 정책목표를 제시하고, 이 두 정책 목표 간의 균형을 유지하기 위하여 어떠한 방식으로 제도를 추진해 나갈지에 대한 계획이 부재하다. 정책목표가 상충할 경우에는 목표 간 우선순위를 설정하여 순차적으로 관련 정책과제를 수행한다거나, 정책대상을 정책목표에 기반한 특성에 따라 분류하여 정책과제를 수행하는 방식으로 구체적인 정책 추진 방식을 마련할 필요가 있다.

또한, 치매국가책임제와 관련하여 치매관리종합계획이 정부의 관리 측면에 편중되어 수립된 측면이 있는 것으로 보인다. 현행 치매국가책임제는 전국의 모든 시군구에 치매안심센터를 설립하여, 저소득층을 중심으로 하는 지원 사업을 수행하는 방식으로 운영된다. 따라서 치매 노인의 관점에서 실질적인 국가 중심의 치매관리에 의한 부담 경감 등을 파악하기보다는 국가 중심의 치매관리 상태를 파악하는 방식으로, 계획의 달성 여부를 판단하는 방식으로 계획에 대한 환류가 진행된다. 물론 치매국가책임제의 초기 단계이기 때문에 인프라 구축과 정책수혜자 확대를 중심으로 관련 중장기계획이 수립·집행되어야 하는 단계

이기는 하지만, 치매관리종합계획이 노인을 대상으로 하는 대표적인 사회서비스 정책에 해당한다는 점에서 당사자의 수요와 만족도 등을 제고하기 위한 세부정책과제를 강화하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

다음으로 정합성 측면에서 살펴보면, 재가서비스를 중심으로 하는 장기요양서비스 제공 확대는 최근 노인 대상 장기요양서비스의 전 세계적인 목표인 ‘살던 곳에서 살아가기 (Ageing in Place)’에 부합한다고 볼 수 있다. 그러나 2008년 노인장기요양보험이 도입된 이래 우리나라의 장기요양서비스가 시설 중심으로 제공되어 왔음을 고려하면, 장기요양 기본계획의 정합성을 제고할 필요가 있다. 즉, 시설 중심으로 인프라가 구축되어 장기간 유지되어 온 노인 대상 장기요양서비스 제공방식을, 단순히 재가서비스 제공에 투입되는 인력을 확대하고 관련 수가를 조정하는 방식을 통해 재가서비스 중심으로 전환하는 데는 한계가 있다. 따라서 현행 체제에서는 재가서비스로 분류되어 있기는 하지만 주야간보호서비스 확대를 통해, 시설 중심의 장기요양서비스에서 재가 중심의 장기요양서비스 전달체제를 구축하기 위한 과도기적 정책 추진 계획을 수립할 필요가 있다. 즉, 장기요양서비스를 매일 집 근처의 주야간보호센터에서 제공받고 일과 후 집으로 돌아오는 방식으로 확대하여, 재가서비스 중심의 장기요양서비스 제공 확대가 연착륙할 수 있도록 장기요양 기본계획을 개선할 필요가 있다.

또한, 정부의 노인돌봄정책과 국민건강증진종합계획 간에는 정책의 정합성을 제고할 필요가 있는 것으로 나타났다. 정부는 노인장기요양보험제도와 치매국가책임제를 통하여 일상생활수행능력이 저하된 노인을 지원하고, 치매 노인에 대한 지원을 강화하는 방향으로 정책을 설계하였으나, 국민건강증진종합계획은 일상생활수행능력이 낮아 정부의 지원을 받는 노인과 정부의 치매정책 혜택을 보는 노인의 규모를 줄여나가는 것을 목표로 삼고 있다. 물론 전 국민의 건강 증진을 위해서는 일상생활수행능력이 낮은 노인이나 치매 노인의 수가 낮아지는 것이 정부의 성과일 수 있겠으나, 일상생활수행능력을 높이고 치매를 방지할 수 있는 세부정책 수행에는 한계가 있다는 점을 고려할 때 국민건강증진종합계획이 정부의 노인돌봄정책에 부합하도록 개선될 필요가 있다.

끝으로 실효성 측면에서 살펴보면, 장기요양 기본계획은 노인장기요양정책을 둘러싼 다양한 실증연구 결과를 반영하지 못하여, 지속적으로 제기되어 왔던 제도의 문제점을 개선하는 데 실효성 있는 대책이 되지 못할 가능성이 높은 것으로 보인다. 먼저, 노인장기요양

보험과 건강보험 간의 미스매치 문제와 관련하여서는, 장기요양 기본계획에 문제 해결을 위한 정책적 대안이 포함되어 있지 않다. 다양한 실증연구에 의하면, 단순 요양서비스보다 의료 서비스 지원을 원하는 노인의 경우 건강보험의 적용을 받는 요양병원에 머무르는 경향이 관찰되고, 그 결과 중증도에 따른 노인요양시설과 요양병원 간의 체계적인 정책대상 할당이 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 노인요양시설과 요양병원에 동시에 적용할 수 있는 일상생활수행능력뿐만 아니라 건강 상태를 점검할 수 있는 등급 부여 방식 등을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한, 장기요양서비스의 질을 제고하고 종사자의 역량을 강화하기 위한 조치와 관련하여서는 관련 정책과제를 계획에 포함하고는 있으나, 정책의 실효성을 제고하기 위한 개선 방향을 제안하기보다는 기존에 해왔던 방식을 강화하는 전략을 취하고 있다. 예를 들어, 장기요양서비스 종사자의 역량 강화와 관련하여 다양한 실증연구에서 현업에 종사 중인 요양보호사가 지속적인 보수교육을 통하여 역량을 강화하는 데에는 한계가 있다는 결과가 보고되고 있으나, 현행 정책에서는 인터넷을 활용한 교육이나 요양기관별로 찾아가는 방식의 교육 서비스 등 다양한 프로그램 전달방식이 고려되고 있지 못하다. 서비스 질 관리와 관련하여서도 노인장기요양보험 재정 안정과 연계하여, 회계감사를 중심으로 장기요양 서비스에 대한 평가를 실시하고 상위권에 속할 경우 재정적인 인센티브를 제공하는 방식으로 제도가 운영되고 있다. 그러나 실제 노인장기요양서비스 이용자의 만족도 등을 고려하여, 서비스의 질을 제고하기 위해서는 평가 결과를 공개하거나 평가 결과가 하위권인 요양서비스 제공기관에 대한 철저한 관리 방안 모색 등 현재까지 추진해온 방식과는 다른 장기요양서비스 질 관리체계를 마련할 필요가 있다.

제7장

평생학습지원 부문 중장기계획의 메타평가

제1절 평가대상 중장기계획 개관

제2절 타당성 평가

제3절 정합성 평가

제4절 실효성 평가

제5절 소결: 요약 및 제언

제 1 절

평가대상 중장기계획 개관

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부의 평생학습지원 정책은 크게 고용과 관련된 직업능력개발 및 이를 통한 고용유지 정책과 개인의 학습에 대한 욕구 충족 및 삶의 질과 관련된 평생교육 정책으로 구분할 수 있다. 이 중 본 장에서는 고령사회 대응을 위한 직업능력개발과 고용이 연계된 중장년층 대상의 '재취업 및 전직지원서비스' 정책을 중심으로 하여 메타평가를 실시하였다. 구체적으로, 본 장에서는 재취업 및 전직지원서비스 정책을 포함하는 주요 정부 중장기계획인 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」, 「일자리정책 5년 로드맵(2017~2021)」, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」을 대상으로 메타평가를 실시하였다.

본 연구에서 평생학습지원 부문의 메타평가 대상인 중장기계획의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」은 '장년층이 일을 통해 소득을 보전하고 활력 있는 노후를 보낼 수 있는 여건을 마련'하고자 하는 취지에서 추진되고 있다. 해당 계획은 2021년까지 '주된 일자리 지속자 비중을 40%'로 증대하고(2017년 36.3%), '10년 이상 장기근속자 비중을 25%'로 증가시키며(2016년 21.1%), '55세 이상 고용률을 52%'(2016년 48.4%)로 증가시키는 것을 정책목표로 설정하였다. 이러한 목표 하에 '주된 일자리에서 오래 일하기', '장년 특화훈련 확충 및 능력개발 여건 조성', '전직 준비 기반 마련 및 재취업 지원', '퇴직자에 대한 일자리 및 사회공헌 기회 확대', '초고령 사회를 대비한 인프라 구축'을 정책과제로 설정하였다. 본 중장기계획은 고용노동부, 과학기술정보통신부, 중소벤처기업부, 보건복지부 등 관계부처가 합동으로 수립하였고, 관련하여 현재 시행계획을 통해 정책을 추진 중에 있다.

비전	55 ⁺ 현역시대, 일과 함께 활력있는 장년(Active Ageing)	
목표 (2021년)	1 주된 일자리 지속자 비중 40% ← 36.3%(‘17) *경제활동인구조사 고령층 부가조사 2 10년 이상 장기근속자 비중 25% ← 21.1%(‘16) *경제활동인구조사 본조사, 임금근로자 중 장기근속자 3 55세 이상 고용률 52% ← 48.4%(‘16) *경제활동인구조사 본조사	
정책 과제	주된 일자리에서 오래 일하기 • 정년제 실효성 확보 • 장년친화적 고용환경 조성 • 연금수급연령까지 고용을 연장할 수 있는 토대 마련	장년 특화 훈련 확충 및 능력개발 여건 조성 • 장년층에게 필요한 훈련과정 확충 • 재직단계부터 능력개발 할 수 있는 여건 조성
	전직 준비 기반 마련 및 재취업 지원 • 생애전환기 집중관리와 전직지원 책임성 강화 • 누구나 어디서든 이용 가능한 고도화된 장년 고용서비스	퇴직자에 대한 일자리 및 사회공헌 기회 확대 • 퇴직인력 활용 모델 확산 • 사회적 수요와 장년층 특성을 고려한 다양한 일자리 기회 확대
	초고령 사회를 대비한 인프라 구축 • 사회안전망 강화 • 중층적 노후소득보장체계 구축 • 정책 개발·지원 인프라 확충	
	추진 전략	
	연령에 관계없이 능력에 따라 일할 수 있도록 제도·관행 개선	

자료: 관계부처합동(2017), 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」, p. 10

[그림 7-1] 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」의 정책비전 및 전략

다음으로, 「일자리정책 5년 로드맵(2017~2021)」은 ‘양질의 일자리 창출을 통한 사람 중심 지속성장 경제 구현’을 위한 정책목표로 10대 중점과제를 설정하였다. 구체적으로, 일자리 인프라 구축 분야의 중점과제는 ‘일자리 중심 국정운영 시스템 구축’, ‘일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발’, 일자리 창출 분야의 중점과제는 ‘공공일자리 81만 명 확충’, ‘혁신형 창업 촉진’, ‘산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성’, ‘사회적 경제 활성화’, ‘지역 일자리 창출’, 일자리 질 개선 분야의 중점과제는 ‘비정규직 남용 방지 및 차별 없는 일터 조성’, ‘근로여건 개선’, 맞춤형 일자리 지원 분야의 중점과제는 ‘청년·여성·신

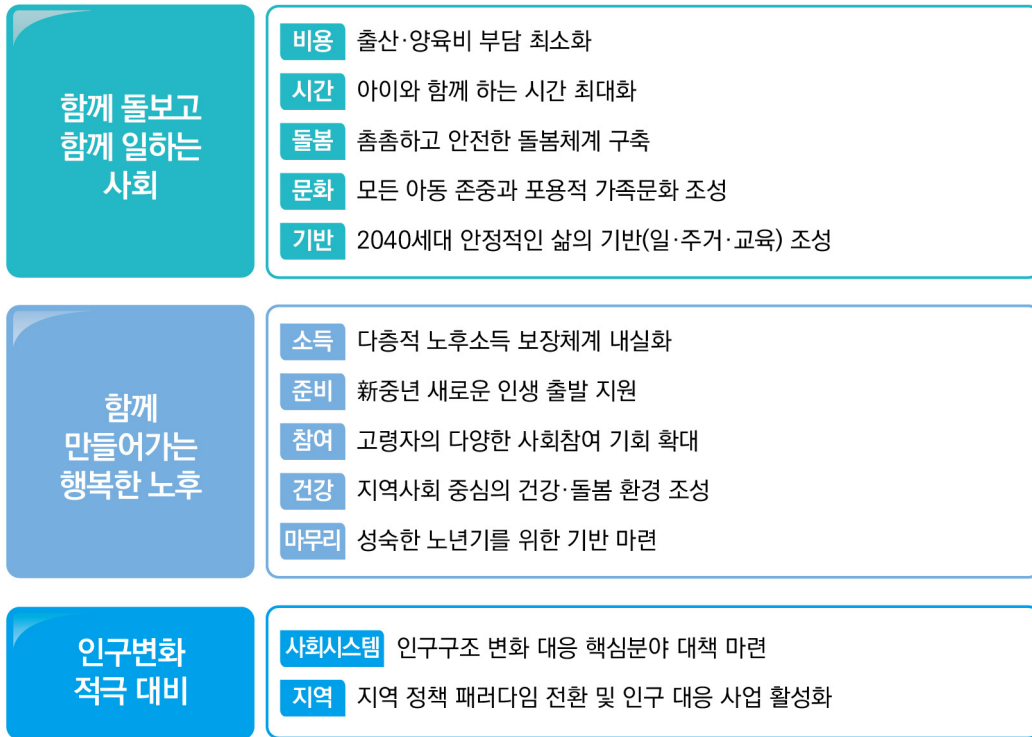
중년 등 맞춤형 일자리 지원'으로 구성되어 있다. 해당 중장기계획은 일자리위원회, 기획재정부, 고용노동부, 산업통상자원부, KDI, 한국노동연구원 등이 총괄하고, 정책과제 발굴·조율을 위해 민관 합동으로 수립되었고, 관련 시행계획을 통해 추진되고 있다.

[표 7-1] 「일자리정책 5년 로드맵」 정책과제 구성체계

분야		10대 중점과제	100개 세부 추진과제
일자리 인프라 구축		① 일자리 중심 국정운영 시스템 구축	12개
		② 일자리 안전망 강화 및 혁신형 인적자원 개발	10개
일자리 창출	공공	③ 공공일자리 81만명 확충	7개
	민간	④ 혁신형 창업 촉진	6개
		⑤ 산업경쟁력 제고 및 신산업·서비스업 육성	19개
		⑥ 사회적경제 활성화	6개
		⑦ 지역일자리 창출	10개
일자리 질 개선		⑧ 비정규직 남용 방지 및 차별없는 일터 조성	5개
		⑨ 근로여건 개선	9개
맞춤형 일자리 지원		⑩ 청년·여성·신중년 등 맞춤형 일자리 지원	16개

출처: 일자리위원회·관계부처합동(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」, p. 9.

마지막으로, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회’라는 비전하에 ‘삶의 질 향상’, ‘성 평등 구현’, ‘인구변화 적극 대비’의 정책목표를 설정하였다. 세부정책목표는 12개로 구성되었으며 고령사회 관련한 구체적인 내용은 다음과 같다. ‘함께 만들어가는 행복한 노후’ 영역에서는 ‘다층적 노후소득보장체계 내실화’, ‘신중년 새로운 인생 출발 지원’, ‘고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대’, ‘지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성’, ‘성숙한 노년기를 위한 기반 마련’의 목표가 설정되었다. ‘인구변화 적극 대비’ 영역에서는 ‘인구구조 변화 대응 핵심 분야 대책 마련’, ‘지역 정책 패러다임 전환 및 인구 대응 사업 활성화’의 목표가 설정되었다. 본 중장기계획은 저출산·고령사회위원회와 보건복지부가 수립하였으며, 보건복지부, 고용노동부, 중소기업벤처부, 교육부, 과학기술정보통신부, 국토교통부, 여성가족부 등 부처 간 협력체계를 통해 추진되었다.



자료: 저출산·고령사회위원회, 보건복지부(2019), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」, p. 4

[그림 7-2] 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」의 추진영역별 정책목표

본 장에서는 앞서 제시한 정부 중장기계획인, 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」, 「일자리정책 5년 로드맵(2017~2021)」, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」의 내용 중 재취업 및 전직지원서비스 정책의 타당성, 정합성, 실효성에 대해 메타평가를 실시하였다.

제2절 타당성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정책수요자 요구와의 조응

정책의 타당성과 관련하여 중요한 한 요소는 정책수요자의 정책만족도 제고이며, 이를 위해서는 정책을 통해 정책수요자가 가진 요구를 만족시킬 수 있어야 한다. 이러한 맥락에서, 재취업 및 전직지원서비스를 강화하기 위해서는 정책수요자의 요구를 파악하고 이에 대해 적합한 내용을 제공해야 한다. 정책수요자의 요구는 정책대상 개인의 인구사회학적 특성, 퇴직의 자발성 혹은 비자발성, 개인의 경력단계 및 경력희망, 개인이 직업적으로 속한 산업 및 직종 등 다양한 특성을 고려하여 범주화함으로써 구체적으로 파악할 수 있다.

먼저, 중장년층의 연령대 및 성별에 따라 재취업 및 전직에 관한 요구가 다를 수 있다. 정재현(2019)의 연구에 의하면, 50세~54세의 경우 경제활동 참가율은 상승 또는 유지 국면인 반면, 60세~64세 연령대는 하락 추세를 보이며, 55세~59세 연령대는 50세~54세 연령대의 특성에서 60세~64세 연령대의 특성으로 이행하는 시기로 나타났다. 따라서 해당 연구에서는 중장년층을 퇴직 전 주된 일자리에서의 일 중심으로 활동하는 50세~54세 연령대와 퇴직이 본격적으로 시작되는 55세~59세 연령대, 퇴직 이후 창업이나 재취업 등을 통해 다른 일자리로 전직한 60세~64세 연령대로 구분해야 한다고 제안하였다(정재현, 2019). 그뿐 아니라, 정재현(2019)에 의하면, 성별에 있어서도 우리나라의 노동시장 구조는 보수나 근로시간, 직장 내 지위 등에서 남성과 여성이 다른 지위에 있기 때문에 노동시장에서 성별의 차이를 고려하여 정책을 수립하여야 한다고 제안하였다.

이뿐만 아니라, 중장년층의 가족 부양부담 정도도 정책수요자의 요구에 영향을 준다. 이수정 외(2020)의 연구에 의하면, 중장년층 중 노부모와 성인 자녀에 대한 이중부담 및 노후준비로 경제적인 부담과 어려움을 겪는 경우도 많다. 이 연구는 그 근거로 40세 이상 중장년 518명을 대상으로 한 전경련 중소기업협력센터의 「2018 중장년 구직활동 실태 조사」 결과를 제시하였는데, 이 조사의 결과에 따르면, 중장년층은 은퇴 후 생계 문제(약

30%)가 가장 큰 고민이며, 은퇴 후 자금의 충족 방법은 재취업(약 35%)이라고 응답한 비율이 가장 높은 것으로 나타났다(전경련 중소기업협력센터 보도자료, 2018. 10. 16.; 이 수정 외, 2020에서 재인용). 해당 조사의 2019년도 조사 결과도 이와 마찬가지로, 중장년층의 37.8%가 생활비 마련을 위해 재취업을 하려 한다는 결과가 나타났다(전경련 중소기업협력센터, 2019). 여전히 가족 부양의 의무를 지니는 중장년 시기에 은퇴와 같은 경제적 측면에서의 부정적 생애 사건이 당사자 개인과 가족의 경제적 빈곤과 함께 가족 해체까지 야기할 수 있고(이수정 외, 2020), 이는 불평등 심화의 원인이 될 수 있으므로 중장년층의 경제적인 상황의 범주를 세분화하고, 고용을 통해 실제 경제적으로 도움을 줄 수 있는 방향으로 정책이 수립되어야 할 것이다.

다음으로, 개인이 속한 경력단계별로 정책요구가 다를 수도 있다. 예를 들면, 퇴직예정자의 경우 재취업과 직접 연계하여 활용 가능한 서비스를 원하지만, 재직근로자는 중장기적인 관점에서 삶의 질을 본질적으로 개선하는 데 도움이 되는 서비스에 대한 요구가 높은 것으로 나타났다(양명주, 2020). 또한 노동시장 환경과 관련하여 직종별로 숙련도, 새로운 역량 개발 등에 대한 요구가 다르기 때문에 재취업 및 전직지원서비스는 직종별로 세분화될 필요가 있다(문한나 외, 2019). 개인의 경력경로별 전직지원에 대한 요구도 다를 수 있는데, 안준기 외(2018)의 연구에서 중장년층의 경력경로를 추적하여 유형화한 결과, 남성과 여성 모두 ‘계속 취업형’, ‘(일시 실업 혹은 비경활 후) 재취업형’, ‘은퇴형’, ‘계속 비경활형’의 유형(p. 104)으로 구분 가능한 것으로 나타났다. 이와 같이 경력경로별 전직지원 요구가 서로 다를 수 있으므로 이에 대해 파악하고 정책에 반영하는 것이 필요하다.

이러한 점을 바탕으로 할 때, 본 장의 메타평가 대상인 정부 중장기계획들의 경우 재취업 및 전직지원을 확대하고 강화하기 위한 정책적 노력에서 정책수요자를 구분한 범주가 지나치게 단순하다. 정부는 누구나 생애경력설계서비스를 받을 수 있고 이를 통해 전직을 원활히 하도록 정책대상을 40대, 50대, 60대로 연령별로 구분하고, 소득 수준을 중위 100%를 기준으로 구분하였다. 즉, 현재 상기 중장기계획에서는 연령(3집단), 소득 수준(2집단)에 따라 정책수요자를 유형화하였다. 또한 40대, 50대, 60대 연령별 특성은 대략적으로 파악하였으나, 이들의 구체적인 요구가 무엇인지, 소득 수준을 2집단으로 구분하는 이유가 무엇인지, 이들 집단 간 요구의 차이는 무엇인지에 대해 제시하고 있지 않다. 연령과 단편적인 소득 수준의 구분만으로는 정책수요자의 요구를 파악하여 이에 적합한 맞춤형 정책을 지원하는 데 한계가 있다.

이러한 점은 전직지원서비스 양적 확대에도 불구하고 실제 정책수요자들의 정책만족도 제고를 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 그러므로 고도화된 전직지원서비스 지원을 위해서는 이처럼 다양한 정책수요자의 요구를 파악하고 유형화하여 세부정책목표 및 정책수단을 수립함으로써 중장기계획에 반영해야 한다. 정책수요자의 요구가 정책수요자의 인구사회학적 특성 및 해당 정책수요자를 둘러싼 노동시장의 특성에 따라 다양화될 수 있다는 점에서 정책수요자를 세분화하여 이들의 정책만족도를 높일 수 있도록 지원해야 한다. 또한, 대부분의 전직지원서비스 프로그램이 개인 맞춤형보다는 공통교육의 형식을 통해 유사한 내용으로 진행되고 있는 문제를 개선하기 위해 재취업 과정에서 다양한 개인의 요구를 맞추기 위해서 경력단계별, 퇴직유형별, '직무별, 지원업종별 집단 컨설팅, 일대일 컨설팅과의 병행 운영 등의 대안이 마련되어야 할 것'(양명주, 2020, p. 72)이며, 한정된 자원으로 다양한 요구를 반영하는 것에 한계가 있을 수 있으므로 우선순위를 수립하여 효율성 있게 정책을 추진하는 전략적 접근도 필요하다.

2 재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준

본 장에서의 메타평가 대상인 정부 중장기계획들은 '재취업 및 전직지원서비스 강화'라는 정책목표를 설정하였다. 이를 달성하기 위해서는 많은 중장년층들이 해당 서비스에 참여하는 정책수혜자의 수적 증가인 양적 확대와 함께, 재취업 및 전직지원을 위한 체계적인 서비스 제공과 이를 통한 재취업의 연계라는 서비스의 질적 수준 제고가 이루어져야 한다.

재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준 제고를 위해서는 먼저, 서비스를 제공하는 컨설턴트의 역량을 강화해야 한다. 전직지원 컨설턴트는 중장년 개인의 전직을 포함하여 전 생애적 관점에서 경력관리에 대한 정보와 조언을 제공하며, 장기적인 직업 시장의 변화에 대비하도록 조력하는 활동과 전직 상황에 대한 정서적 지원을 수행하는 사람을 말한다(김학아·김봉환, 2015). 김학아·김봉환(2015)은 전직지원컨설턴트의 역량군을 (a) 전문성과 관련한 이론지식 역량군, (b) 역할수행에 관한 직무수행 역량군, (c) 인성·윤리·가치에 관한 태도·개인자질 역량군으로 분류하였다. 또한, 해당 연구자들에 의하면, (d) 노동시장과 조직·사회환경에 대한 이해 및 변화하는 환경에 대한 적응력이 전직지원 컨설턴트의 필수적인 역량요소로 나타났다(김학아·김봉환, 2015).

이러한 역량 있는 전직지원 컨설턴트는 중장년의 구직을 효과적으로 도울 수 있다. 한국의 중소기업 퇴직자의 사례를 바탕으로 한 아웃플레이스먼트에 관한 장옥희(2014)의 연구에 따르면 중소기업 퇴직자가 재취업에 중요하다고 인식한 요인(예: 퇴직 기대도, 구직 스트레스, 구직활동 효능감)보다 컨설턴트가 중요하다고 인식한 핵심요인(예: 경력목표의 구체성, 경력 추구의지, 구직서류 준비 정도, 컨설팅 횟수)이 재취업 성과에 유의미한 영향을 보이는 것으로 나타났고, 컨설턴트가 컨설팅 초기 퇴직자를 대상으로 재취업 준비 정도를 명확히 진단하고 이후 컨설팅 횟수를 증진시키는 것이 궁극적으로는 재취업 성과를 높이는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 재취업 성공률을 높이기 위해서는 컨설팅 초기 퇴직자들의 역량이나 심리상태에 대한 객관적이고 과학적인 데이터에 근거한 진단과 이후의 과정을 효과적으로 이끌어낼 수 있는 전문 컨설턴트의 역량이 중요함을 시사한다(장옥희, 2014).

이와 같이 중장년층 구직자의 재취업이 원활하게 이루어지기 위해서는 전직지원 컨설턴트의 역할이 중요하지만, 실제 역량 있는 전직지원 컨설턴트가 많지는 않은 것으로 볼 수 있다. 대기업을 대상으로 아웃플레이스먼트의 성공요인과 도전과제를 도출한 강현주 외(2020)의 연구에서는, 재원이 상대적으로 풍부한 대기업들도 전직지원에 대한 전문성이 있는 강사를 섭외하기 위해 많은 노력을 기울이지만 실제 적합한 강사를 찾기가 어려운 것으로 나타났다. 즉, 전직서비스 제공 인력의 풀 확대 및 이들의 경력진단, 상담, 취업알선 등의 전문성을 강화하는 것이 전직지원서비스의 성공을 위해 필수적임을 알 수 있다. 이를 위해 체계적인 교육훈련을 통해 중장년 재취업·창업 컨설턴트를 양성하고(김인엽 외, 2017), 이들의 자격요건을 강화하는 것이 필요할 것이다.

또한, 재취업 및 전직지원서비스는 단기적인 재취업 성공률을 높이기 위한 경력진단, 직업능력훈련, 취업알선뿐만 아니라 중장기적으로 중장년층의 경력개발이라는 관점에서 이들에 대한 심리적 지지를 제공하고 사회적 네트워크 형성에도 실질적인 도움을 줄 수 있어야 한다. 중장년 구직자의 자기이해와 경력성공을 높이고, 실직 스트레스에 대처가능토록 지원하는 실업 상황에서의 스트레스 관리가 필요하다(이승주 외, 2019). 특히 이승주 외(2019)의 연구에서는, 단기적인 재취업 성공이 아니라 중장년층의 경력전환을 위한 경력개발이라는 중장기적인 관점에서 볼 때, 중장년 구직자의 구직 스트레스 관리에 대한 심리적 지원과 개인 진로코칭 등이 고용 가능성을 높이는 데에 도움이 될 수 있다고 지적하였다. 이러한 중장기적인 관점에서의 심리·사회적 지원의 중요성은 대기업을 대상으로 아웃

플레이스먼트의 성공요인과 도전과제를 도출한 강현주 외(2020)의 연구에서도 나타났다. 해당 연구에 의하면, 아웃플레이스먼트 교육에 참여한 3개 기업의 근로자들은 공통적으로 매우 높은 교육 참여율과 만족도를 나타냈는데, 이들이 가장 높은 만족도를 나타낸 부분은 자신의 삶을 돌아보고 퇴직 이후의 인생을 구상할 수 있는 기회 및 시간을 가질 수 있었다는 점이었다(강현주 외, 2020). 이러한 연구결과는 재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준을 높이기 위해서는 인생의 전환기에서 중장년층에게 필요한 재취업 지원뿐만 아니라 삶을 돌아보고 새로운 삶을 계획하고 실행 준비를 할 수 있는 심리적·사회적 지원이 중요함을 시사한다.

구체적으로, 심리적 지원의 예로는 중년기의 자아정체성 확립 및 재확립을 위한 지원(유은주, 2019)과 스트레스 관리, 진로코칭(이승주 외, 2019) 등이 포함된다. 사회적 지원의 예로는 전직지원 프로그램에서 비슷한 연령대, 퇴직·퇴사 등 유사한 경험을 가진 이들의 공감대 형성을 바탕으로 사적인 네트워크를 형성하도록 돕는 것이 될 수 있다(강현주 외, 2020). 중장년층에게 사회적 네트워크는, 직업에 대한 접근 기회, 멘토링 관계형성, 새로운 정보 흐름에 대한 가교 형성 등을 통해서 개인의 경력 성과에 직접적인 영향을 미치게 된다(Burt, 1992; Higgins and Kram, 2001; Ibarra and Deshpande, 2007; 김나형·진성미, 2013에서 재인용). 중장년층의 경우 네트워크 형성의 중요성은 인식하고 있지만, 주변 지인들을 통해 정보를 얻거나, 나이로 인하여 위축되어 네트워크 형성을 위한 노력을 기피하거나, 경력목표가 불명확하여 적극적인 네트워크 형성에 어려움을 느끼는 경우가 드물지 않게 발생한다(김나형·진성미, 2013). 그러므로 전직지원 프로그램을 통해 구직자들은 효과적인 취업 전략뿐만 아니라 대인관계 역량 증진, 커뮤니케이션 방법 등을 학습함으로써 사회적 네트워크를 형성·확대하고, 이를 통해 상실된 자존감과 자신감을 회복할 수 있다(김성광 외, 2019). 이로써 전직지원서비스는 본래의 목표 달성을 위한 역할을 할 수 있다.

한편, 재취업 및 전직지원 프로그램의 질적 수준을 높이기 위해서는 대학과 대학원 등 고등교육기관의 시설과 교육과정을 활용할 필요가 있다. 고등교육기관은 이미 직업훈련능력개발이 가능한 시설, 인력, 교육과정, 전문성 등을 확보한 경우가 많아 기존의 인프라를 바탕으로 중장년층에 대한 맞춤형화를 통해 재취업 및 전직에 특성화된 경력진단과 상담, 심리상담, 정보 제공, 교육훈련 프로그램을 개설하고 수준 높은 서비스를 제공할 수 있다. 또한 재취업 및 전직지원이 중장년층의 원활한 직장이동이라는 정책목표를 달성하기 위해서

는 전직자의 특성에 대한 이해 및 전환행동이 촉진될 수 있는 교수학습 자료가 개발되어야 하며, 생애전환기 자신과 타인, 환경에 대한 관점을 전환할 수 있는 교수내용 및 방법이 필요하다(김성광 외, 2019). 대학의 경우 이러한 교수·학습방법에 전문성을 갖춘 인력이 풍부한 편이다. 이뿐만 아니라, 본 연구의 제2장에서 Q방법론을 통해 정책수요자의 요구를 분석한 결과, 고령사회 대응을 위해 중장년층의 일자리 대책을 선호하는 정책수요자 집단은 “재취업 및 전직지원서비스를 제공하기 위해 대학 및 대학원의 교육과정과 시설이 적극적으로 활용되어야 한다.”라는 진술문에 매우 동의하는 것으로 나타나, 중장년층의 재취업 및 전직지원서비스의 질을 높이기 위해 고등교육 인프라 활용에 대한 요구가 큰 것으로 나타났다.

마지막으로, 재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준을 향상하기 위해서는 체계적인 서비스 제공을 위한 재정적인 지원이 충분히 이루어져야 한다. 강현주 외(2020)의 연구에 의하면, 성공적인 재취업 및 전직지원서비스를 위해서는 장기적으로 안정적 재정 지원이 필요한 것으로 나타났다. 재취업 및 전직지원서비스 제공이 의무화된 1,000인 이상 대기업의 경우 이러한 서비스 제공을 위한 재원을 확보해야 하며, 중소기업 근로자가 이용 가능한 중장년일자리희망센터 등에 대한 지원도 지속적·안정적으로 이루어져야 한다. 또한, 장옥희(2014)는 질 높은 전직지원 프로그램 및 전문적인 컨설턴트를 보유하고 있는 대기업이 중소기업과 전직지원을 위한 컨소시엄을 구성하여 관련 서비스를 제공하는 것도 하나의 서비스 모델이 될 수 있을 것이라 제안하였다. 이에 더하여, 재취업 및 전직지원서비스의 사각지대에 놓인 기업이나 근로자가 없는지 파악하는 것도 필요할 것이다.

앞서 제시한 정부 중장기계획 메타평가의 타당성을 평가하기 위한 내용을 바탕으로, 본 장의 메타평가 대상인 중장기계획을 평가한 결과는 다음과 같다. 「제3차 고령자 고용촉진 계획」에서는 ‘중앙-지방 중장년 고용지원기관 간 협업을 통해 서비스 극대화’의 세부정책 목표 달성을 위해 ‘중장년일자리희망센터의 역할 재정비, 전담 컨설턴트 증원 및 역량 강화’를 추진하는 정책수단을 구체적으로 제시하였다. 「제3차 저출산 고령사회 기본계획(수정)」에서는 신중년 전직지원체계 개편으로 ‘전직지원서비스 역량 강화’의 세부정책목표를 달성하기 위해 ‘중장년일자리희망센터 개편’의 정책수단을 제시하고 있다. 반면, 「일자리 정책 5년 로드맵」에서는 앞서 제시한 전직지원서비스의 질적 수준 제고와 관련된 정책수단이 제시되어 있지 않다.

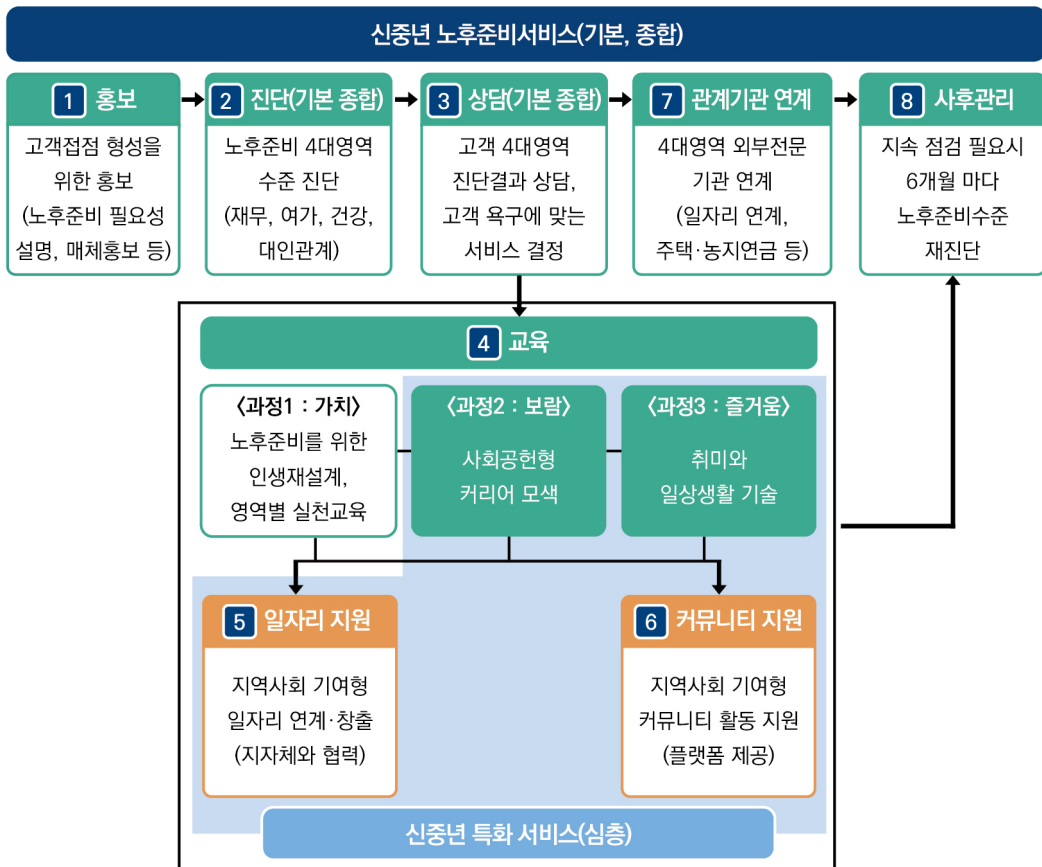
이러한 정부 중장기계획의 정책수단을 통해 정부는 전직서비스의 양적 확대뿐만 아니라 질적 수준 제고의 필요성을 인식하고 이를 위해 컨설턴트의 역량 강화 및 서비스 프로그램의 질적 수준 향상을 위해 노력하고자 함을 알 수 있다. 이러한 점에서 해당 정책목표에 비추어 정책수단이 타당하다고 볼 수 있다. 이러한 정책수단을 실행하기 위해서 시행계획에서 전직지원서비스 프로그램의 체계성 및 타당성을 높이기 위한 정책과제를 수립하고 시행하며, 전담 컨설턴트 양성과 재교육을 위한 정책을 단계별로 추진할 것을 제안한다.

또한, 정부는 「제3차 고령자 고용촉진 계획」과 「일자리정책 5년 로드맵」을 통해, 직업교육훈련에 집중하던 기존의 정책수단에서 벗어나, 재취업 및 전직지원서비스 제공에 있어 ‘생애경력 설계-직업훈련-취업알선’이라는 패키지 형태의 종합적인 지원을 통해 퇴직(예정)자의 원활한 직장이동을 지원하고자 하는 전략을 수립하고 있다. 「제3차 고령자 고용촉진 계획」은 이러한 패키지에 사후관리까지 포함하는 전략을 수립하였다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」에서는 종합계획에 적합한 수준으로서 ‘활기찬 노후를 준비하는 신중년 새출발 지원인프라 확충’이라는 정책목표 달성을 위해 ‘상담-교육-일자리 지원-커뮤니티 지원-관계기관 연계-사후관리’를 종합 제공하는 ‘신중년 새출발 서비스’ 제공을 정책과제로 수립하였다. 이처럼 기존의 직업훈련 중심의 재취업 및 전직지원서비스에서 탈피하여, 중장년층의 경력진단·설계를 돕고 이를 직업훈련과 연계하며, 취업정보 제공을 통해 취업을 알선하고, 새로운 직장에서의 적응 등 사후관리를 종합적인 형태로 제공하는 것은 전직지원서비스의 고도화라는 목표를 달성하기에 타당하다고 볼 수 있다.

이에 더하여 앞서 제시한 바와 같이 재취업 및 전직지원서비스가 지식, 기술과 같은 인지적인 역량뿐만 아니라 제2의 인생을 위한 새로운 자아정체감 형성과 전직 및 인생의 중후반기라는 변화로 인한 심리적인 스트레스 및 새로운 환경에서 적응을 위한 긍정적인 정서 상태 등 심리적인 측면을 다루어주고, 또한 개인별 훈련이나 상담뿐만 아니라 집단 훈련 및 상담을 통해서 중장년층 간 사회적 지지 네트워크를 형성하도록 지원한다면, 재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준 향상을 위해 보다 더 타당한 전략이 될 것이다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」에서는 ‘신중년 새출발 서비스’로서, ‘공통관심사를 갖는 참여자 간 커뮤니티 구성을 지원하고 창업·사회공헌활동 등으로 연계’하는 정책세부목표를 설정하여 중장년층의 창업 및 사회공헌활동으로의 전직을 위한 사회적 네트워크 형성을 돕고자 하였다. 이러한 세부정책목표는 앞서 제시한 바와 같이 중장년층의 전직지원을 위해 중요한 요소이므로 타당성이 높은 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 분야를 창업과

사회공헌활동으로 한정하기보다는 기업으로의 전직과 귀농/귀어/귀촌 활성화를 위한 커뮤니티 구성 또한 포함할 것을 제안한다. 또한, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」의 ‘신중년 새출발 서비스’ 모델의 구성요소로 상담이 포함되었으나, 주로 재무/여가/건강/대인관계에 초점을 맞추고 있다. 이러한 영역뿐만 아니라 앞서 강조하였듯이, 중장년층의 제2의 인생을 위한 새로운 자아정체감 형성과 전직 및 인생의 중후반기라는 변화로 인한 심리적인 스트레스 및 새로운 환경에서 적응을 위한 긍정적인 정서 상태 등 심리적인 측면을 다루어줄 수 있는 상담제공을 포함할 것을 제안한다.

서비스 제공 프로세스(안)



자료: 저출산·고령사회위원회, 보건복지부(2019), 「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획(수정)」, p.33

[그림 7-3] ‘신중년 새출발 서비스’ 제공 모델

한편, 「제3차 저출산 고령사회 기본계획(수정)」에서는 신중년 특화훈련을 위해 기술기능직을 대상으로는 ‘폴리텍 신중년 특화캠퍼스 확대’의 정책수단을, 사무관리직을 대상으로는 ‘신중년 사관학교 확대’의 정책수단을 설계하였다. ‘폴리텍 신중년 특화캠퍼스 확대’는 앞서 기술한 바와 같이, 경력진단과 설계 및 직업교육훈련의 인프라가 어느 정도 구축되어 있는 고등교육기관을 통한 재취업 및 전직지원서비스 제공은 서비스의 질적 수준을 향상할 수 있는 전략이므로, 정책목표 달성을 위해 타당한 전략이라고 할 수 있다. 그러나 폴리텍 대학과 같은 직업능력개발 중심의 전문대학뿐만 아니라 정규 4년제 대학이나 대학원에서 중장년층의 경력발달과 고숙련 직업을 대상으로 필요한 직업훈련 혹은 창업교육 프로그램을 개발하고 운영을 지원하는 것 또한 정책수단으로 설계된다면 정책목표 달성을 위해 보다 더 타당한 중장기계획이 될 수 있을 것이다. 또한, 사무관리직 대상 신중년 사관학교는 현재 직업전문학교나 지역 평생교육기관을 통해 운영되고 있는데, 이 또한 고등교육기관의 교육과정과 연계 및 인프라 활용이 필요하다. 더불어, 현재 대학을 활용한 재취업 및 전직지원서비스 제공 전략이 포함되어 있지 않은 「제3차 고령자 고용촉진 계획」과 「일자리정책 5년 로드맵」에 이러한 전략이 포함되어야 할 것이다.

제3절

정합성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 재취업 및 전직지원서비스 정책수단 간 유사중복 및 상충 정도

정부는 재취업 및 전직지원서비스를 생애경력 설계, 직업훈련, 취업알선의 패키지 형태로 제공함으로써 퇴직(예정)자의 원활한 직장이동을 지원하고자 노력하고 있으며, 이러한 정책적 노력이 본 장에서의 메타평가 대상인 정부중장기계획에 모두 반영되어 있다. 이러한 패키지 형태의 서비스는 중장년층의 직업능력 향상을 통한 고용촉진을 목적으로 하기 때문에 직업능력개발과 재취업 촉진이라는 두 요소가 잘 연계되어야 한다. 그러나 실제로 이러한 서비스가 상호보완의 형태로 잘 연계되어 있다기보다는 오히려 유사중복 서비스가 많다는 점이 문제점으로 제기되고 있다.

먼저, 중장년층을 대상으로 하는 재취업 및 전직지원서비스는 중장년층 고용연계 정책을 아우르는 포괄적인 법령이 아닌 여러 가지 법에 의해 정책이 시행되고 있다. 이수정 외(2020)의 연구에서는 미국, 일본, 독일, 프랑스의 중장년층 고용연계 관련 정책을 분석하여 국내 정책에 시사점을 도출하였다. 이 연구에 의하면, 미국, 일본, 독일, 프랑스의 경우 고용연계 정책을 아우르는 포괄적인 법령이 존재하는 데 비해 우리나라는 여러 법에 근거를 두고 있어 이를 통합할 수 있는 법령의 필요성을 제기하였다(이수정 외, 2020).

[표 7-2] 국내·외 중장년층 교육훈련관련 법령 비교

미국	일본	독일	프랑스	우리나라
• 「인력투자법 (Workforce Investment Act: WIA)」 • 「미국 노인법 (Older Americans Act)」	• 「사회교육법 (1949년)」 • 「평생학습 진흥을 위한 추진 체제 등의 정비에 관한 법률 (1990년)」	• 「하르츠법 (Hartz)」 • 「사회법 (Sozialgesetzbuch III)」	• 「미래 일자리 선택의 자유를 위한 법 (Loi pour la liberte de choisir son avenir professionnel)(2018.5.)」	• 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 • 「고용정책기본법」 • 「직업교육훈련 촉진법」 • 「근로자직업능력개발법」 • 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」

자료: 이수정 외(2020), 「중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안」, p. 148 표에서 일부 발췌

또한 현재 중장년층의 재취업 및 전직지원서비스 정책의 거버넌스에 대한 문제가 제기되고 있다. 앞서 기술한 이수정 외(2020)의 연구에서, 미국, 일본, 독일, 프랑스의 경우, 중앙정부-고용부처-지역정부가 협력하여 교육수요 분석을 통해 교육공급을 기획하고 공공기관과 민간기관, 혹은 기업의 협의체가 협력적으로 직업교육훈련을 실시하는 데 반해, 우리나라는 교육훈련 정책전달에 있어 중앙정부와 지역정부가 협력적으로 연계된 서비스를 제공하지 못하고 있는 것이 거버넌스상의 문제점으로 지적되었다. 문한나 외(2019)의 연구에서도 부처 간 협력을 통한 통합적인 재취업 및 전직지원서비스가 운영되지 못하고 있는 문제점이 지적되었다. 해당 연구에 의하면, 현재 신중년의 재취업과 전직지원 정책과 관련하여 고용노동부, 보건복지부, 산업통상자원부, 여성가족부 등의 여러 부처에서 산발적으로 사업을 운영하고 있으며, 이는 정책의 실효성에 부정적인 영향을 미친다.

이러한 상황에서 중장년층 대상 재취업 및 전직지원서비스 정책의 제도 간 정합성 개선 및 거버넌스 개편에 대한 논의가 이루어지고 있다. 국회예산정책처(2020a)의 「2019년도 회계연도 결산 위원회별 분석-환경노동위원회」 보고서에 의하면, 2019년 고용창출장려금 중 신중년 적합직무 고용지원 집행률이 63.3%로 나타났다. 해당 보고서는 이처럼 저조한 집행률의 원인을 정책수단인 사업 간 지원대상의 중복으로 분석하였다. 김인엽 외(2017)의 연구 또한 앞서 제시한 연구들과 마찬가지로 중장년의 재취업을 지원하기 위해 시행되는 사업 간 유사성이 있는 경우가 많은 문제를 지적하며, 이러한 문제를 해결하기 위해 거버넌스의 개편을 제안하였다. 즉, 이 연구에서는 중장년 재취업 관련 사업이 여러 소관부처와 기관(예: 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부, 지방자치단체 등)을 통해서 이루어지고 있는 상황이므로, 다양한 부처와 기관을 총괄하여 관리할 수 있는 체계 수립을 위해 컨트롤타워 기능을 강화할 것을 제안하였다(김인엽 외, 2017).

이러한 논의를 통해 현재 중장년층의 재취업 및 전직을 지원하기 위한 정책이 유사중복되는 경우가 많고 체계적으로 실행되기보다는 분절적·산발적으로 진행되는 경향이 있다고 할 수 있다. 그러므로 재취업 및 전직지원서비스의 정합성을 제고하기 위해서는 정부 중장기계획 수립 시 정책공급자의 입장에서 부처별 정책수단을 수립하기보다는 정책수요자(즉, 정책지원대상)의 입장에서 정책전달체계를 통합적으로 고려하여 범부처 차원에서 전략을 수립하는 것이 필요하며, 각 부처의 시행계획 간에도 유기적인 연계성을 높일 수 있도록 서비스를 총괄할 수 있는 컨트롤타워를 수립하는 등 거버넌스의 개편이 필요할 것이다.

앞서 제시한 재취업 및 전직지원서비스 정책의 유사·중복이라는 정합성에 관한 논의를 바탕으로 하여, 본 장의 메타평가 대상인 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」, 「일자리정책 5년 로드맵」, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」을 대상으로 정합성에 대한 평가를 실시하였다. 평가 결과, 이들 중장기계획 차원에서는 정책수단 간 일관성이 있는 것으로 드러났다. 정책수단 간 일관성이 있는 주요 부분은, (1) 생애경력 설계, 직업훈련, 취업알선의 패키지형 전직지원서비스를 제공, (2) 신중년 적합직무를 지정하고, 신중년을 채용하는 사업주 대상으로 고용장려금 지원, (3) 창업지원, (4) 사회공헌활동 지원 확대, (5) 귀농·귀어·귀촌 활성화 등이다.

또한, 각 중장기계획이 다른 중장기계획에 수립되어 있지 않은 정책수단을 보완적으로 제시하는 주요 부분은 다음과 같다. 「제3차 저출산 고령사회 기본계획(수정)」의 경우 중장년 특화훈련으로서 ‘폴리텍 신중년 특화캠퍼스’ 및 ‘신중년 사관학교 확대’를 정책수단으로 설정하였고, ‘은퇴자 협동조합, 시니어 기술창업지원, 소상공인 재기 지원 등 창업지원’과 ‘지자체 중장년 지원기관에서도 서비스 제공’을 위한 구체적인 정책수단을 수립하였다. 종합형 중장기계획으로서 해당 계획은 중장년 일자리 지원 정책을 ‘신중년 노후준비서비스(기본, 종합)’라는 보다 상위의 서비스의 한 부분으로 제시하였다.

「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」에서는 ‘중장년일자리희망센터의 역할 재정비’, ‘전담 컨설턴트 증원 및 역량 강화’, ‘지자체 중장년 지원기관에서도 서비스 제공’, ‘빅데이터 기반 구직·구인 수요 간 맞춤형 일자리 추천시스템 구축’을 위한 구체적인 정책수단을 수립하였다.

「일자리정책 5년 로드맵」에서는 ‘세대 융합형 창업지원 프로그램 운영’, ‘상권정보시스템 고도화 등 과밀업종 진입 억제 및 비생계형 업종으로 전환 지원’을 위한 구체적인 정책수단을 수립하였다.

이러한 정책수단을 바탕으로, 재취업 및 전직지원서비스 정책과 관련된 해당 중장기계획들의 정합성을 평가하면, 전체적으로 해당 중장기계획에 공통적인 정책목표와 수단을 통해 핵심적인 정책이 무엇인지 파악이 가능한 수준으로, 상충되지 않고 일관성이 있는 것을 확인할 수 있었다. 또한 각 중장기계획에만 고유하게 포함된 정책수단들은 다른 중장기계획의 정책수단들과 상호보완적인 특성을 갖는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 해당 중장기계획의 내용만으로는 중장년층 재취업 및 전직지원서비스 정책의 공통적인 정책수단들

이 서로 유기적으로 연결되어 추진되고 있는지 혹은 서로 중복되어 추진되고 있는지 확인이 어려운 한계가 있다.

한편, 정책수단에서 보다 더 하위수준에서 세부적인 정책과제를 수립하여 제시한 경우가 있었는데, 중장기계획상에서 대략적인 정책과제를 제시하였을 때에는 유사·중복의 문제가 두드러지지는 않았으나, 이처럼 하위의 수준으로 구체화되었을 때는 정책대상이 중복될 가능성이 높다고 할 수 있다. 예를 들면 「제3차 저출산 고령사회 기본계획(수정)」에서 중장년층의 창업지원을 위해 ‘시니어 기술창업지원’ 정책을 추진할 경우, 「일자리정책 5년 로드맵」에서 수립된 ‘세대 융합형 창업지원 프로그램’ 운영과 정책대상이 중복될 가능성도 있을 것이다. 이러한 유사중복의 문제는 서로 다른 중장기계획 간 정책과제의 중복뿐만 아니라 동일한 중장기계획 내의 정책수단 간에도 발생할 가능성이 있다. 예를 들면, 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」에서 정책과제로 설계된 ‘중장년일자리희망센터의 역할 재정비’, ‘전담 컨설턴트 증원 및 역량 강화’, ‘지자체 중장년 지원기관에서도 서비스 제공’을 살펴보면, 중장년일자리희망센터가 전담 컨설턴트 증원 및 역량 강화의 역할을 할 수도 있고, 지자체 중장년 지원기관에서도 그러한 기능을 할 수도 있을 것이다. 즉, 정부 중장기계획이 시행계획이라는 하위계획으로 구체화되고, 정책전달체계를 통해 정책수요자에게 전달되는 과정에서, 산발적이고 유사·중복된 형태로 정책이 실행되어 정합성을 낮게 할 가능성이 높음을 확인할 수 있었다.

그러므로 특정 정책이 여러 정부 중장기계획에 포함될 경우 각 중장기계획에 공통적으로 수립된 정책수단이 무엇인지 구체적으로 제시하고, 이러한 정책이 어떤 체계하에서 추진되고 있는지에 대한 내용을 부록 혹은 별권의 형태로 제시하는 것이 필요할 것이다. 또한 시행계획의 정책수단 간에도 정합성에 대한 모니터링이 필요할 것이다. 이러한 점은 정책을 총괄할 수 있는 거버넌스의 개편이 필요함을 시사하기도 한다.

제4절 실효성 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 재취업 일자리의 질적 수준

「고령자 고용촉진 기본계획」은 2006년부터 매 5년 단위로 수립되고 있다. 제1차와 제2차 기간 동안 장년층의 고용촉진을 위해서 제도적 측면에서, 그리고 인프라 부분에서의 확대를 위한 노력을 기울였고, 이에 따라 55세~64세 고용률은 2006년 59.3%에서 10년 후인 2016년에는 66.1%로 약 6%p가 증가하였다. 본 장의 메타평가 대상 중장기계획 배경에서 제시한 정부의 분석에 의하면, 이러한 증가세는 산업별로는 제조·건설·숙박음식·보건사회서비스업 중심으로 취업자 수가 증가하였다. 직업별로는 연령별 다른 특성이 나타났다. 구체적으로 2012년~2016년에 50대의 경우는 전문가, 사무직 중심으로 증가하였고, 60대는 서비스직, 기능직, 장치·기계조립직을 중심으로 증가하였으나, 관리직의 경우 취업자 수에 거의 변화가 나타나지 않았다. 종사상 지위에 있어서는 55세 이상의 상용직·임시직이 2012년~2016년에 지속적으로 증가하였다.

이와 같이 제1차 및 제2차 고령자 고용촉진 기본계획이 추진·시행되는 10년간 중장년층의 고용률은 증가가 있었으나, 구체적인 지표를 보면 양적 확대에 비해 일자리의 질적 수준이 미흡하다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 제3차 고령자 고용촉진 기본계획이 수립된 시기인 2017년 통계청 ‘경제활동 인구조사’의 ‘고령층 부가조사’에 따르면, 주된 일자리와 신중년 재취업 일자리를 비교해보면 재취업 시 주된 일자리보다 질적 수준이 낮은 일자리로 이동하는 경향을 나타내며, 특히 재취업 일자리는 단순노무직(30.5%)과 단순기계조작 및 조립 종사자(15.1%), 농림 및 어업 숙련 종사자(5.1%) 등의 비중이 증가했으며, 관리직 및 전문가나 사무직 종사자는 감소했음을 알 수 있다(강옥희 외, 2018).

[표 7-3] 2017년 중장년층(55세~64세) 재취업자의 주된 일자리와 현재 일자리 특성 비교

구분	주된 일자리		현재 일자리	
	빈도(천명)	비중(%)	빈도(천명)	비중(%)
관리자·전문가	345	14.9	221	9.6
사무직	264	11.4	155	6.7
서비스직	411	17.7	286	12.4
판매직	235	10.1	183	7.9
농림어업숙련직	63	2.7	118	5.1
기능원 및 관련 기능종사자	385	16.6	296	12.8
장치·기계조작 및 조립종사자	280	12.1	349	15.1
단순노무종사자	332	14.3	706	30.5
합계	2,314	100.0	2,314	100.0

출처: 강옥희 외(2018), 「이제는 신중년으로: 신중년 경력개발 상담자를 위한 역량강화서」, p. 61.

이와 유사한 연구결과로, 전경련 중소기업협력센터(2018)에서 한 채용정보 사이트와 함께 5인 이상으로 구성된 중소·중견기업 288곳을 대상으로 한 「2018년 중소·중견기업의 중장년 채용계획 및 채용인식 실태조사」에 따르면, 40세 이상 중장년의 채용 직종은 단순노무직(26.6%)이 가장 높은 비율로 나타났고, 다음으로 연구·기술직(21.3%), 사무·관리직(19.3%), 생산·품질관리직(17.9%), 영업·마케팅직(15.0%)의 순으로 나타났다. 채용 직급을 살펴보면 사원·대리급이 23.8%로 가장 큰 비중을 차지했으며, 직급이 없는 경우도 21.6%를 차지하였다. 지급한 연봉수준은 2천만 원 내외(27.6%), 3천만 원 내외(31.5%) 등으로 집계되어, 3천만 원 이하가 약 59%로 나타났다(전국경제인연합회 중소기업협력센터, 2018). 이처럼 중장년층의 재취업에서는 직종이 단순노무직이 많을 뿐만 아니라 직급과 연봉수준도 주된 일자리와 비교할 때 상당한 수준에서 하향하는 것으로 나타났다.

[표 7-4] 중장년층 재취업 일자리에서의 연봉수준

연봉수준	응답비율 (%, 전체: 286개 기업)
2,000만 원 내외	27.6
3,000만 원 내외	31.5
4,000만 원 내외	21.0
5,000만 원 내외	9.4
6,000만 원 내외	7.7
7,000만 원 이상	2.8
합계	100

자료: 전경련 중소기업협력센터(2018), 「2018년 중소·중견기업의 중장년 채용계획 및 채용인식 실태조사」, 별첨 자료를 연구자가 재구성.

이처럼 중장년층의 재취업 일자리의 질적 수준이 낮음으로 인해 재취업 후 얼마 지나지 않아 다시 비경제활동 상태가 되는 경우도 많은 것으로 나타난다. 전경련 중소기업협력센터(2018)(이수정 외, 2020에서 재인용)에 의하면, 중장년층 퇴직자 중 54.8%가 재취업을 하지만 45.4%는 근무기간 1년을 채우지 못하는 것으로 나타났고 전체 재취업한 중장년층의 75%가 2년 이내 퇴직하는 것으로 나타나, 여전히 취업과 실업 상태가 반복되며 중장년층의 일자리의 질과 임금수준이 저하되고 있음을 알 수 있다(이수정 외, 2020).

2017~2018년도 조사에서뿐만 아니라, 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」, 「일자리정책 5년 로드맵」이 추진된 2017년 이후에도 이전과 마찬가지로 중장년층 재취업 일자리의 질적 수준 개선이 미흡한 것으로 나타났다. 통계청(2020)의 「2020년 상반기 지역별 고용조사 취업자의 산업 및 직업별 특성」 자료에 의하면, 연령계층별 직업중분류별 취업자 규모와 관련하여, 50세 이상 취업자의 직업중분류별 취업자 현황은 ‘청소 및 경비 관련 단순 노동직’이 109만 7천 명으로 ‘농축산숙련직’이 122만 명에 이어 2위를 차지했다.

이처럼 재취업 일자리의 낮은 질적 수준은 재취업한 중장년층이 새로운 일자리에서 고용유지 기간을 향상하지 못하는 원인으로 지적된다. 국회예산정책처(2020a)의 「2019년도 회계연도 결산 위원회별 분석-환경노동위원회」 보고서에 의하면, 2017년부터 2019년까지 취업성공패키지 참여자 유형별 고용유지율을 살펴보면 1년간 고용을 유지한 비율이

약 40%에 그치는 것으로 나타났고, 2017년부터 2019년까지 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」이 추진되던 3년간 이 비율은 제자리에 머무르는 것으로 나타났다. 해당 보고서에 의하면, 취업처의 고용안정성, 임금수준 등 다양한 요인이 영향을 미친 것으로 볼 수 있으므로, 고용노동부는 중장년층 취업성공패키지 참여자의 고용유지율을 개선하기 위해 질적 수준이 높은 일자리를 알선할 수 있도록 개선해야 함을 해당사업에 대한 분석의견으로 제시하였다(국회예산정책처, 2020a).

[표 7-5] 2017~2019년 중장년층 취업성공패키지 참여자 고용유지율

연도	참여자 수(명)	고용유지율(%)		
		3개월	6개월	1년
2017	23,554	71.5	57.2	41.6
2018	16,989	72.3	57.1	40.3
2019	15,793	71.0	58.2	40.6

자료: 국회예산정책처(2020a), 「2019년도 회계연도 결산 위원회별 분석-환경노동위원회 분석보고서」, p. 145
자료를 연구자가 재구성.

이와 같이, 재취업 일자리의 지속적인 질적 수준 개선이 필요함에도 불구하고, 재취업 및 전직지원서비스 사업들은 예산증액 및 정책수혜자 목표인원을 성과지표로 설정하는 문제점을 나타내고 있다. 국회예산정책처(2020b)의 「2020년도 예산안 위원회별 분석-환경노동위원회」 보고서에 의하면, 고령자인재은행, 중장년일자리희망센터 등 중장년층 대상 고용서비스 센터를 운영하는 사업인 중장년층 취업 지원 사업은 최근 중장년층의 고용 상황 악화로 인해 지원 확대의 필요성이 높아져, 목표인원을 확대하고 예산도 전년 대비 27억 2,900만 원을 증액하여 편성한 것으로 나타났다. 그러나 정책수혜대상의 수가 많아지는 것이 궁극적으로 해당 서비스가 목표로 하는 성과가 되어서는 안 될 것이다. 오히려, 중장년층이 각자 보유한 인적자본을 활용할 수 있고, 경제적인 요구를 어느 정도 만족하는 수준의 일자리에 재취업을 하여 비교적 안정적인 기간 동안 근속을 유지하는 것이 성과목표가 되고, 이를 측정할 수 있는 지표를 도출하여 지속적으로 해당 정책의 성과를 모니터링해야 할 것이다.

2 중장년층을 위한 일자리의 다양성

상기 제시한 바와 같이 중장년층의 재취업 관련한 일자리의 질적 수준이 낮다는 문제와 유사한 맥락에서, 우리 사회에는 중장년층이 재취업을 할 수 있는 좋은 일자리가 부족하다는 문제가 지적되고 있다. 직업이동에서는 일자리가 있어야 하는 것이 가장 중요한 조건인데, 우리 사회에는 현재 중장년층을 위한 일자리가 부족하다. 특히, 중장년층의 재취업 일자리는 그 분야가 다양하지 못한 한계가 지적되고 있다. 한 예로, 신중년 사회공헌활동 지원사업은 ‘신중년 사회공헌 사업’과 ‘신중년 경력형 일자리 사업’으로 구성되는데, 이 중 고용노동부가 주관하는 ‘신중년 경력형 일자리 사업’은 신중년이 지역의 비영리기관이나 사회적기업 등에서 자신이 가진 경력과 전문성을 토대로 직무를 수행하고 지역 현안을 해결하는 일자리를 제공하는 사업이다(국회예산정책처, 2020a). 그러나 국회예산정책처(2020a)에서 2019년 경력형 일자리 사업을 분석한 결과, 참여 분야가 편중되는 측면이 있는 것으로 나타났다. 특히, 사회서비스(25.5%), 경영전략(23.6%), 교육연구(19.9%), 행정지원(10.6%), 기타(7.8%)의 5개 분야 참여자가 총 참여자의 87.4%를 차지하였다. 따라서 국회예산정책처(2020a)는 해당 사업에 참여하는 중장년층이 재취업 일자리에서도 자신이 보유한 역량과 전문성을 활용할 수 있도록 인사노무, 재무회계금융, 법률법무 등과 같은 분야에서의 일자리를 발굴·확대할 필요가 있다는 분석의견을 제시하였다. 일자리의 발굴에는 중·장년층 일자리 사업 활성화와 함께 중·장년층에게 허용적인 창직시장 조성이 필요하다(이수정 외, 2020). 이처럼 좋은 일자리, 중장년층이 보유한 전문성을 활용할 일자리가 없는 실태는 개인 수준에서의 문제를 넘어, 국가 수준에서도 일자리 미스매치로 인해 인적자본을 충분히 활용하지 못하는 문제로 이어진다. 그러므로 좋은 일자리 발굴을 위한 보다 적극적인 정부의 노력이 필요해 보인다.

상기의 논의 내용을 바탕으로, 본 장에서 다루고 있는 평생학습지원 부문의 메타평가 대상인 정부 중장기계획의 정책환경 분석 부분에 좋은 일자리 부족의 문제가 포함되었는지 검토하였다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」에서는 신중년을 위해 일자리 기회를 확대하는 것이 정책 주요 내용에 포함되었다. 그러나 「일자리정책 5년 로드맵」에서는, 정책환경 분석에 해당하는 ‘일자리 상황진단’ 부분에서 신중년의 경우 재취업 지원이 미흡하여 질 낮은 일자리로 유입되는 상황이라는 문제를 제기하였으나, 재취업 지원이 미흡하다는 의미가 일자리의 부족 문제인지 혹은 재취업 및 전직지원을 위한 교육훈련서비스에

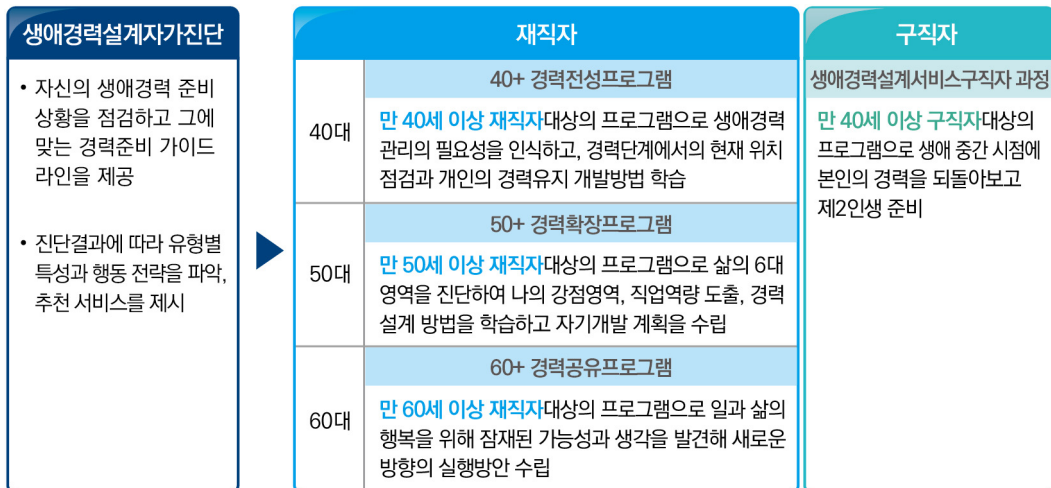
관한 문제인지 등에 대해 구체적으로 제시하지 않았고, 좋은 일자리 부족 문제의 원인에 대한 분석내용이 포함되어 있지 않다.

「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」의 경우, 「제2차 고령자 고용촉진 기본계획에 대한 평가」에서도 이처럼 재취업 일자리의 질적 수준이 낮은 문제에 대해서는 언급이 되지 않고 있어, 정책환경 분석을 통해 현재 정책의 문제점을 발견하고 정책의 효과성을 높이기 위한 정책수단을 설계하기 위해서는 이러한 문제에 대한 인식 및 원인분석이 추가되어야 했을 것으로 보인다. 재취업 및 전직서비스 지원 정책에서 좋은 일자리, 적합한 일자리 부족의 문제는 반드시 해결되어야 할 우선순위가 높은 문제이다. 그러므로 이러한 문제의 원인에 대한 분석이 정책환경 분석에서 제시될 필요가 있을 것이다.

다음으로, 본 장의 메타평가 대상인 정부 중장기계획이 중장년층 재취업 일자리의 질적 수준 제고를 위한 정책수단을 포함하는지 검토하였다. 「일자리정책 5년 로드맵」에서는 ‘신중년 신규일자리 확대’라는 정책목표 달성을 위해 ‘신중년 우선고용 직종 개편’, ‘적합 직무 일자리 확대’, ‘퇴직전문인력과 NGO·사회적기업을 연계하는 사회공헌활동 지원사업 단계적 확대’, ‘신중년 귀농·귀어·귀촌 활성화’라는 정책수단을 설계하였다. 특히, ‘신중년 우선고용 직종 개편’을 위해 ‘공공기관 우선고용 의무화(47종)’, ‘민간기관 정보 제공 및 고용 확대 권고(83종)’, ‘신중년을 신규 고용하는 사업주에게 고용창출장려금 지원’의 정책수단을 구체적으로 수립하였다. 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」에서도 이와 유사하게 신중년 적합직무 지정의 정책수단이 설계되었다. 정책수단으로는 「일자리정책 5년 로드맵」과 동일하게 ‘신중년 적합직무 지정’, ‘신중년 채용 시 사업주에게 고용장려금 지원’이 포함되었으며, 고용장려금의 구체적인 지원 액수를 제시하였다. 이에 더하여, ‘경영·진단 전문가, 안전관리컨설턴트 등 55개’의 신중년 적합직무가 선정된 성과를 제시하며, 현장수요를 반영하여 신중년 적합직무를 향후 추가할 예정임을 명시하였다. 한편, 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」에는 해당 내용이 포함되어 있지 않았다. 종합할 때, 2017년에 이미 정부 중장기계획에서 일자리 확대에 관한 정책목표와 수단이 수립되었음에도 불구하고, 앞서 논의한 바와 같이 중장년층의 재취업 일자리 전체를 고려할 때 실제로 좋은 일자리·적합한 일자리의 실질적인 확대가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 이로 인해 본 장에서 메타평가를 실시한 정부 중장기계획의 실효성이 높다고 볼 수는 없을 것이다. 그러므로 향후 중장기계획 수립 시 좋은 일자리·적합한 일자리의 실질적인 확대가 이루어질 수 있도록 구체적이고 실효성 있는 정책수단이 수립되어야 할 것이다.

3 중장년층 고용지원서비스 프로그램의 효과성

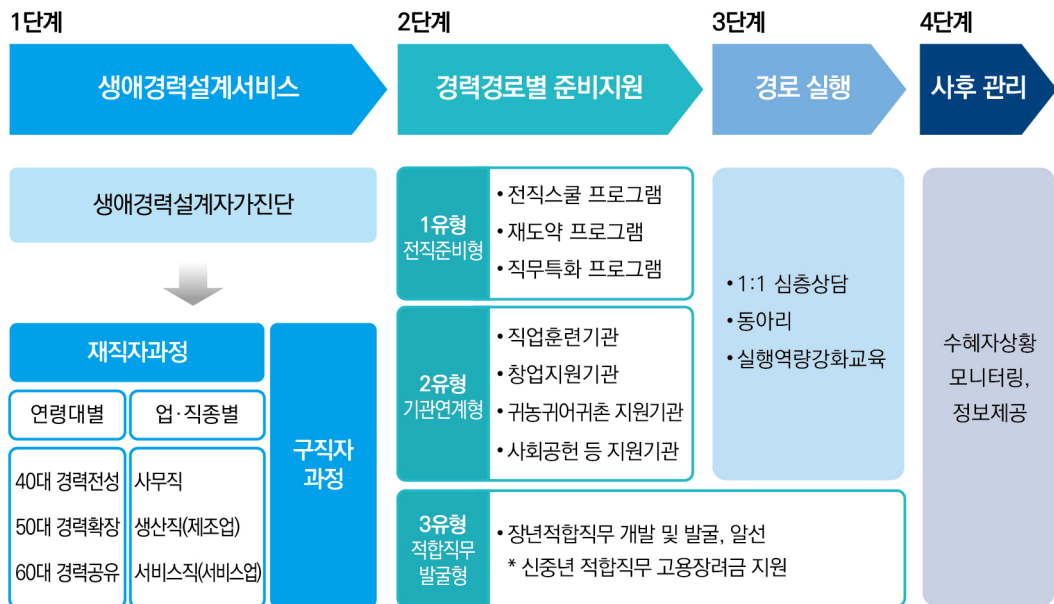
「제3차 저출산·고령사회 기본계획」에 의하면, 생애경력설계서비스는 정부의 재취업 및 전직지원서비스의 일환으로서 40대 이상 전체 근로자를 대상으로 생애경로에 따라, 40대에게는 일 중심의 조직 내 주도적 경력관리와 네트워킹을, 50대에게는 현직에서 인생의 2막을 준비하고 실행하며, 경력을 전환하고, 60대에게는 은퇴 이후 삶을 준비하고 자존감을 회복하는 것을 지원하는 체계이다. 2020년 5월 개정된 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령」에 따라 1,000인 이상 대기업 근로자의 경우 기업 차원에서 의무적으로 지원하는 서비스를 받게 되고, 중견기업이나 중소기업 근로자는 고용노동부 노사발전재단 등에서 운영하는 중장년일자리희망센터에서 제공하는 재취업 및 전직지원서비스 혜택을 받을 수 있다. 해당 프로그램은 40대에게는 ‘40+경력전성프로그램’을 통해 경력단계에서 현재 위치 점검 및 개인의 경력유지 개발방법을 학습하도록 지원하고, 50대에게는 ‘50+경력확장프로그램’을 통해 삶의 6대 영역을 진단하고 강점, 직업역량, 경력설계를 바탕으로 자기개발계획 수립을 지원한다. 60대에게는 ‘60+경력공유프로그램’을 통해 일과 삶의 행복을 위해 삶, 꿈, 일, 학습, 여가의 균형을 잡고, 자신의 삶과 스스로에 대해 돌아볼 수 있는 기회를 제공한다.



자료: 노사발전재단 중장년일자리희망센터, (<https://www.nosa.or.kr/portal/nosa/majorBiz/senJob/snirCrerPgmBiz>)

[그림 7-4] 생애경력설계서비스 재직자 과정

이와 같은 생애구분 및 그에 따른 경력개발 과업은 이론적으로는 타당하나, 근로자들이 주된 일자리에서 퇴직하는 실제 시기와 일치하지 않기 때문에 실제 재취업 및 전직을 대비한다는 목표 달성에는 한계가 있다. 실제로 통계결과를 보면 주된 일자리에서의 퇴직연령은 남성은 51.6세, 여성은 47.0세, 평균 49.1세로 나타났다(김하영, 2017 재인용, p. 23). 이러한 상황에서 50대에 인생의 2막을 준비하고 전직 준비를 지원하는 것으로 설정된 생애경로는 실제 효과를 발휘하기에는 한계가 있다. 오히려 40대에 인생의 2막과 경력 전환 준비를 시작하도록 지원함으로써 실효성을 높일 수 있을 것이다.



자료: 노사발전재단 중장년일자리희망센터, (<https://www.nosa.or.kr/portal/nosa/majorBiz/senJob/snrCareerPgmBiz>)

[그림 7-5] 신중년 인생 3모작 패키지

한편, 재취업 및 전직지원서비스 프로그램의 효과성과 관련하여 현재 연구가 많지 않은 상황이나, 전직지원서비스의 일환으로 패키지의 구성요소 중 하나인 생애경력설계서비스의 효과성을 분석한 연구로는 전남지역의 중장년층 재직자 99인을 대상으로 생애경력설계서비스의 효과성을 분석한 김운빈 외(2020)의 연구가 있다. 해당 연구에 의하면 생애경력설계서비스는 중장년층의 진로준비행동을 통해 구직 효능감에 유의미한 영향을 미치는

것으로 나타났다(김윤빈 외, 2020). 이러한 연구결과는 생애경력설계서비스에 참여한 중장년층이 재취업에 대해 자신감을 갖게 하는 효과가 있음을 시사한다. 구직 효능감을 향상한 측면에서는 생애경력설계서비스의 실효성이 있다고 볼 수 있으나, 이러한 구직 효능감이 실제 재취업과 얼마나 연결될 수 있으며, 실효성이 있는지에 대해서는 더 많은 연구가 필요할 것이다. 이러한 맥락에서, 정부 차원에서 생애경력설계서비스를 포함한 재취업 및 전직지원서비스의 프로그램들이 실제 재취업에 양적(예: 서비스 참여자의 재취업 성공률)·질적(예: 서비스 참여자의 경력 수준 대비 재취업 일자리의 적합성, 재취업 일자리에서의 근속연수, 주된 일자리와의 연봉수준 비교 등)으로 어느 정도 기여하고 있는지 측정 가능한 평가지표 및 적절한 성과목표를 설계·설정하여 정책효과성을 모니터링해야 할 것이다.

중장년층 대상의 재취업 및 전직지원서비스 프로그램의 효과성과 관련하여 수도권과 지방의 수혜 정도에 격차가 있는지에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」에서는 ‘(누구나) 어디서든 이용 가능한 고도화된 장년 고용서비스’라는 정책목표 달성을 위한 정책수단의 하나로 ‘중앙-지방 중장년 고용기관의 협업을 통해 서비스를 극대화’하고자 하였다. 이를 위해 중장년일자리희망센터의 역할을 재정비하고, ‘지자체 중장년 지원기관에서도 패키지형 서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 방안을 검토’하는 전략을 계획하였다.

그렇다면, 실제 수도권과 지방의 재취업 및 전직지원서비스 격차가 어느 정도 존재하는지와 관련하여, 이유진·이상호(2019)의 연구에서는 GIS 공간분석기법을 활용하여 중장년층 대상 고용서비스의 효율성을 분석하고자 생애경력설계/전직지원 서비스에 대해서는 전체 중장년일자리희망센터 33개, 취업알선에 대해서는 중장년 희망센터 20개 및 고용복지플러스센터 100개를 대상으로 지역별 공급수준 분석을 실시하였다. 분석 결과, 중장년 고용지원서비스의 잠재적 수요가 큰 지역에서는 대체로 일자리희망센터가 지역별로 균형적으로 분포되어 생애경력설계/전직지원과 취업알선서비스가 적절히 운영되는 것으로 나타났다(이유진·이상호, 2019). 그러나 인구밀도가 낮은 일부 지역에서는 중장년 일자리희망센터가 설치되어 있으나 행정구역이 넓어 서비스를 제대로 받지 못하는 지역이 있는 것으로 나타났고, 특정 도시 1곳에서는 인구밀도가 높음에도 생애경력설계/전직지원 및 취업알선 서비스를 받지 못하는 지역이 있는 것으로 나타나, 해당 연구에서는 이 지역 중장년일자리희망센터의 이전이 필요함을 시사하였다(이유진·이상호, 2019). 또한, 수도권의

경우 서비스 공급의 중첩이 높은 수준으로 나타나는 지역도 존재하여 이곳에 있는 서비스 공급기관을 서비스가 잠재수요에 비해 부족한 지역으로 이전할 필요성이 있음을 시사하였다(이유진·이상호, 2019). 이러한 결과를 바탕으로 할 때 효율성의 측면에서는 일부 지역을 제외하고는 전체적으로 정책수혜대상인 중장년층이 서비스를 받을 수 있는 것으로 나타났다. 그러나 효과성의 측면, 즉 실제 적합한 일자리로의 재취업 성공이라는 서비스 프로그램의 양적·질적 목표 달성에 대해서도 수도권과 지방의 격차가 존재하는지 모니터링이 필요할 것이다.

제5절

소결: 요약 및 제언

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서 실시한, 고령사회 대응을 위한 평생학습지원 부문에서 재취업 및 전직지원서비스 정책 관련 중장기계획에 대한 메타평가 결과의 주요 내용은 다음과 같다.

타당성 평가에서는 (1) 재취업 및 전직지원서비스 정책이 정책수요자의 다양한 요구와 조응하는지, 재취업 및 전직지원서비스 강화라는 정책목표와 관련하여 (2) 재취업 전직지원서비스의 질적 수준을 확보하는 정책수단을 설계하고 있는지에 대한 측면을 평가하였다. 각 논의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 메타평가 대상인 중장기계획이 정책수요자의 다양한 요구를 반영하는지 평가한 결과, 정책목표 및 수단에서 정책수요자의 특성에 따른 다양한 요구를 반영하지 못함을 알 수 있었다. 정책에서 중요한 요소 중 하나는 정책수요자의 정책만족도 제고이며, 이를 위해서는 정책을 통해 정책수요자가 가진 요구를 만족시킬 수 있어야 한다. 재취업 및 전직지원서비스 정책에서 정책수요자의 요구는 정책대상 개인의 인구사회학적 특성, 퇴직의 자발성 혹은 비자발성, 개인의 경력단계 및 경력희망, 개인이 직업적으로 속한 산업 및 직종 등 다양한 특성에 대한 범주화를 통해 고려되어야 한다. 본 장의 메타평가 대상인 정부 중장기계획들의 경우, 정책대상의 연령을 40대, 50대, 60대로 구분하고 소득 수준을 중위 100% 초과 집단과 미만 집단으로 정책수요자를 유형화하고 있는 것으로 나타나, 정책수요자를 지나치게 단순화하여 범주화한 것으로 평가하였다. 재취업 및 전직지원을 강화하고 고도화된 전직지원서비스 지원을 위해서는 다양한 정책수요자의 요구를 세분화하여 파악하고 이를 유형화하여 정책목표 및 수단을 설계해야 할 필요가 있음을 제안하였다. 이를 추진하는 과정에서 한정된 자원으로 다양한 요구 반영에 한계가 있을 경우, 우선순위를 수립하여 정책 효율성을 제고하는 전략적 접근도 필요할 것이다.

다음으로, ‘재취업 및 전직지원서비스 강화’라는 정책목표 달성을 위해 정책수단들이 서비스의 양적·질적 수준 제고를 위해 적합하게 설계되었는지를 평가한 결과, 전직서비스의 양적·질적 수준을 향상하기 위한 방향으로 정책수단이 설계되고 있음을 확인하였다. 많은

중장년층들이 해당 서비스에 참여하는 등 정책수혜자의 수적 증가인 양적 확대와 함께, 재취업 및 전직지원을 위한 체계적인 서비스 제공과 이를 통한 재취업의 연계라는 서비스의 질적 수준 제고가 이루어져야 한다. 본 장의 메타평가 대상인 중장기계획들의 정책수단을 살펴볼 때, 정부는 전직서비스의 양적 확대뿐만 아니라 질적 수준 제고를 위해 정책적 노력(예: 컨설턴트의 역량 강화 및 서비스 프로그램의 질적 수준 향상)을 기울이고 있음을 알 수 있었다. 이와 더불어, 재취업 및 전직지원서비스 제공에 있어 ‘생애경력 설계-직업훈련-취업알선’의 패키지 형태로 종합적인 지원을 통해 퇴직(예정)자의 원활한 직장이동을 지원하고자 하는 전략을 수립하였다. 그뿐만 아니라, 중장년층의 전직지원을 위해 참여자 간 커뮤니티 구성을 지원하고 창업·사회공헌활동 등으로 연계하는 정책수단을 수립하였고, 신중년 특화훈련을 위해 기술기능직을 대상으로는 ‘폴리텍 신중년 특화캠퍼스 확대’를, 사무관리직을 대상으로는 ‘신중년 사관학교 확대’의 정책수단을 설계하였다. 이와 같은 정책수단이 정책목표와 조응하는 정도를 검토하여, 해당 정책수단들이 정책목표 달성을 위해 타당하다고 평가하였다. 본 장에서는 향후 시행계획 수준에서도 개별 전직지원서비스 프로그램의 타당성을 높이기 위한 정책과제를 설계하여 추진할 것을 제안하였고, 중장년층 참여자들에 대한 심리적 측면과 사회적 네트워크 측면에서의 지원을 보다 더 강화할 것을 제안하였다. 이와 함께, 전문대학뿐만 아니라 정규 4년제 대학·대학원의 인프라와 교육과정을 활용하여 재취업을 지원하는 정책을 추가할 것을 제안하였다.

다음으로, 정합성 평가에서는 재취업 및 전직지원서비스 정책수단 간 유사중복 및 상충 정도에 대해 평가하였다. 평가 결과, 본 장에서 다룬 중장기계획 차원에서는 정책수단 간 일관성이 있는 것으로 드러났다. 정책수단 간 일관성이 있는 주요 부분은, (1) 생애경력 설계, 직업훈련, 취업알선의 패키지형 전직지원서비스를 제공, (2) 신중년 적합직무를 지정하고, 신중년을 채용하는 사업주 대상으로 고용장려금 지원, (3) 창업지원, (4) 사회공헌활동 지원 확대, (5) 귀농·귀어·귀촌 활성화 등이다. 이와 같이, 해당 중장기계획들에 공통적으로 포함된 정책목표와 수단을 통해 고령사회 대응을 위한 재취업 및 전직지원서비스의 핵심 정책이 무엇인지 파악이 가능한 수준으로, 정책 간 상충 없이 일관성이 있는 것을 확인할 수 있었다. 정책과제 간 유사중복 정도에 관하여 평가한 결과, 중장기계획상에서는 유사중복의 문제가 두드러지지 않았으나, 이를 사업 등 하위의 수준으로 구체화하였을 때, 서로 유기적으로 연결되지 않거나 체계가 없고, 거버넌스가 부재하다면, 정책지원 대상이 중복될 가능성이 높은 것으로 판단되었다. 그러므로 여러 가지 정부 중장기계획에 특정 정

책이 포함되는 경우, 각 중장기계획에 공통적으로 설계된 정책수단이 무엇인지 구체적으로 제시하고, 어떤 체계하에서 추진할 것인지에 대한 내용 또한 별도로 제시할 것을 제안하였다. 또한 중장기계획뿐만 아니라 시행계획 수준에서도 정책수단 간 정합성에 대한 모니터링 실시를 제안하였으며, 기존 선행연구에서도 지적된 것처럼 재취업 및 전직지원서비스의 거버넌스의 개편이 필요함을 제시하였다.

마지막으로, 실효성 평가에서는 첫째, 재취업 일자리의 질적 수준, 둘째, 중장년층 일자리의 다양성, 셋째, 중장년층 고용지원서비스 프로그램의 효과성에 대한 논의를 바탕으로 평가를 실시하였다. 각 논의의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 제1차 및 제2차 고령자 고용촉진 기본계획이 추진·시행되는 기간 동안 중장년층의 고용률 증가가 있었으나, 양적 확대에 비해 일자리의 질적 수준이 미흡하다는 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 또한, 재취업 일자리의 지속적인 질적 수준 개선이 필요함에도 불구하고, 재취업 및 전직지원서비스 사업들은 예산증액 및 정책수혜자 목표인원을 성과 지표로 설정하는 문제점을 나타냈다. 본 장에서는 이처럼 현시점에서는 정책수혜대상의 수적 확대만으로는 불충분함을 지적하였다. 향후 개인이 보유한 인적자본을 활용하고, 경제적 요구에 대해 만족이 가능한 수준으로 일자리의 질적 수준을 제고하고 새로운 일자리 발굴을 위한 노력을 기울이며, 이를 실제로 측정할 수 있는 지표를 도출하여 지속적으로 해당 정책의 성과를 모니터링할 것을 제안하였다.

둘째, 우리 사회에는 중장년층이 재취업을 할 수 있는 다양한 일자리가 부족하다는 문제가 지적되고 있다. 이처럼 다양한 일자리, 중장년층이 보유한 전문성을 활용할 일자리가 없는 실태는 개인 수준에서의 문제를 넘어, 국가 수준에서도 일자리 미스매치로 인해 인적자본을 충분히 활용하지 못하는 문제로 이어진다. 그러므로 좋은 일자리 발굴을 위한 보다 적극적인 정부의 노력이 필요해 보인다. 본 장에서 다루고 있는, 평생학습지원 부문의 메타평가 대상인 정부 중장기계획의 정책환경 분석 부분에 좋은 일자리 부족의 문제가 포함되었는지 검토한 결과, 신중년의 경우 재취업 지원이 미흡하여 질 낮은 일자리로 유입되는 상황이라는 문제를 제기하였으나, 구체적 내용 및 원인분석이 이루어지지 않은 한계가 나타났다. 정책환경 분석을 통해 현재 정책의 문제점을 발견하고 정책의 실효성을 높이기 위한 정책수단을 설계하기 위해서는 이러한 문제에 대한 인식 및 원인분석이 추가되어야 했을 것으로 보인다. 또한, 2017년에 이미 정부 중장기계획에서 일자리 확대에 관한 정책목

표와 수단이 수립되었음에도 불구하고, 중장년층의 재취업 일자리 전체를 고려할 때 실제로 좋은 일자리·적합한 일자리 발굴을 통해 일자리의 다양성이 확보되었다고 보기는 어렵다고 판단하였다. 이러한 논의를 바탕으로, 정부 중장기계획의 실효성이 높은 편은 아님을 확인하였다. 그러므로 향후 중장기계획 수립 시 좋은 일자리·적합한 일자리의 실질적인 확대를 통하여 재취업 일자리의 다양성을 확보하도록 구체적이고 실효성 있는 정책수단을 설계할 것을 제안하였다.

마지막으로, 재취업 및 전직지원서비스의 효과성을 평가하였다. 현재 연령별 서비스 제공 구조는 40대에게는 현 경력단계 점진 및 경력유지를 지원하고, 50대에게는 강점, 직업 역량, 경력설계를 바탕으로 본격적인 전직 준비를 지원하며, 60대에게는 퇴직 후 일과 삶의 행복을 위해 균형을 잡고 삶에 대해 돌아볼 수 있는 기회를 제공하는 것으로 설정되어 있다. 이와 같은 생애구분 및 그에 따른 경력개발 과업은 이론적으로는 타당하나, 근로자들이 주된 일자리에서 퇴직하는 실제 시기와 일치하지 않기 때문에 실효성 측면에서 한계가 있는 것으로 평가하였다. 이를 바탕으로, 40대에 인생의 2막과 경력전환 준비를 시작하도록 지원함으로써 실효성을 높일 것을 제안하였다.

제8장

결론

우리사회의 고령인구가 계속해서 급속히 증가할 것으로 예상되는 상황에서 고령사회 이슈는 국가가 중장기적인 시각에서 다루어야 할 중요한 문제이다. 정부에서는 고령사회 대응을 위하여 중장기적인 시계에서 다양한 중장기계획들을 수립하여 왔으며, 해당 정책들을 추진 중이다. 이러한 중장기계획은 하위수준인 시행계획을 통해 개별 정책이나 사업으로 실행되고 있다.

고령사회에 대응하기 위한 정책이 중장기적인 계획을 바탕으로 다양하고 폭넓은 영역과 범위에서 설계·추진되는 상황에서 이러한 정책들이 고령사회에 관한 문제들을 효과적으로 다루고 있는지, 개선할 점에는 무엇이 있는지 등에 대해 지속적인 모니터링 및 환류가 필요하다. 이에 본 연구에서는 고령사회 대응을 위해 수립된 사회분야의 정부 중장기계획을 대상으로 메타평가를 실시하여 중장기 시계인 고령사회 대응 정책에 대한 점검 및 향후 중장기계획 수립에 대한 환류로서 방향성을 제공하고자 하였다.

본 연구에서는 사회정책 영역에 포함되는 정부 중장기계획 중 고령사회 대응과 관련된 분석 대상 중장기계획을 선정하기 위하여, 먼저 토픽 모델링을 활용하여 고령사회 대응 관련 주요 정책영역을 도출하였다. 이를 통해 고령사회 대응을 위한 중장기계획 메타평가의 영역을 ① 노후소득보장, ② 사회서비스(건강 및 돌봄 보장), ③ 평생학습지원으로 범주화하였다. 해당 영역별로, 533개 법정 중장기계획과의 연관성 검토를 통해, 메타평가 대상 고령사회 대응 관련 중장기계획을 도출하였다.

구체적으로, 노후소득보장 영역에서는 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)(2016~2020)」을 메타평가 대상 중장기계획으로 선정하였고, 이를 바탕으로 노후소득보장체계에 해당하는 기초연금을 중심으로 메타평가를 실시하였다. 사회서비스(건강 및 돌봄 보장) 영역에서는 「제2차 장기요양 기본계획 (2018~2022)」과 「제3차 치매관리종합계획 (2016~2020)」, 「제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020)」을 메타평가 대상 중장기계획으로 선정하였고, 이를 바탕으로 노인장기요양보험제도와 치매국가책임제를 중심으로 하여 노년기 돌봄의 문제에 대한 정책적 대응에 대해 메타평가를 수행하였다. 평생학습지원 영역에서는 종합계획인 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정) (2016~2020)」과 함께 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획(2017~2021)」, 「일자리정책 5년 로드맵(2017~2021)」을 메타평가 대상 중장기계획으로 선정하였고, 재취업 및 전직지원서비스를 중심으로 하여 메타평가를 실시하였다.

본 연구에서 각 영역별 메타평가 대상 중장기계획에 대해 타당성, 정합성, 실효성을 평가요소로 하여 메타평가를 실시한 결과, 노후소득보장 부문에서는 기초연금제도의 정책목표 설정, 정책수혜자, 재원조달과 지속가능성을 중심으로 타당성 평가가 이루어졌고, 기초연금과 국민연금, 기초연금과 기초생활보장제도에 대한 정합성 평가가 이루어졌으며, 기초연금제도 효과분석, 정책 성과의 평가 및 반영을 중심으로 실효성 평가가 이루어졌다.

사회서비스 부문에서는 노인장기요양보험제도에 대한 보장성 강화 대(vs.) 지속가능성 확보, 치매국가책임제의 중장기전략을 중심으로 타당성 평가가 이루어졌고, 재가서비스 중심의 장기요양서비스 운영, 치매안심센터 확대를 통한 치매 노인 발굴 및 보호를 중심으로 정합성 평가가 이루어졌으며, 장기요양보험과 건강보험 간 미스매치 문제, 장기요양서비스 기관의 서비스 질 및 종사자 역량 강화, 장기요양보험제도 서비스 질과 관리체계에 관한 논의를 중심으로 실효성 평가가 실시되었다.

평생학습지원 부문에서는 정책수요자 요구와의 조응, 재취업 및 전직지원서비스의 질적 수준을 중심으로 타당성 평가가 이루어졌고, 재취업 및 전직지원서비스 정책수단 간 유사 중복 및 상충 정도에 대한 정합성 평가가 이루어졌으며, 재취업 일자리의 질적 수준, 중장년층을 위한 일자리의 다양성, 중장년층 고용지원서비스 프로그램의 효과성을 중심으로 실효성 평가가 실시되었다.

이러한 메타평가를 통해 본 연구에서는 향후 각 영역별 해당 정책에 관한 정부 중장기계획 수립 시 고려해야 할 측면 및 현재 실행 중인 정책에서 개선이 필요한 부분을 [표 8-1]와 같이 제시하였다.

[표 8-1] 고령사회 대응 관련 정부 중장기계획에 대한 제언

영역/정책	평가요소	향후 중장기계획 수립·추진 관련 제언
노후소득보장 (기초연금제도)	타당성	• 기초연금제도는 노인빈곤율의 감소가 제도의 중요한 정책목표이므로 어떤 기준을 통해 노년층의 생활 안정을 평가할 것인지 명확히 제시 • 기초연금 수급 대상자들이 기초연금을 받을 수 있을지 객관적으로 판단할 수 있도록 도움을 줄 수 있는 제도적 장치의 고안, 기초연금 신청 절차의 간소화

영역/정책	평가요소	향후 중장기계획 수립·추진 관련 제언
사회서비스 (노인장기요양보험 제도, 치매국가책임제)	정합성	- 기초연금과 국민연금의 구조적·기능적 분리 고려 - 기초연금과 기초생활보장제도의 보충성 원칙을 최대한 존중할 것 인지, 기초연금의 취지를 더욱 존중할 것인지에 관한 사회복지 및 법체계 정비에 위해 사회적인 논의와 합의 필요
	실효성	기초연금이 기본계획의 주요 지표인 노인 상대빈곤율에 미치는 영향이 상대적으로 작은 편이고, 기초연금 수급률을 70%로 고정 시키는 방식에 대한 비판이 있는 만큼 제도의 운영과 평가에 대한 개선 필요
	타당성	- 노인장기요양보험제도의 보장성 강화 대(vs.) 지속가능성 확보라는 정책목표가 상충하므로 이들 목표 간 조화는 정책환경의 변화를 고려하여 전략적으로 균형을 이루도록 조율해 나가는 방안을 지속적으로 연구해야 할 필요가 있으며, 목표 간 우선순위를 설정하여 순차적으로 관련 정책과제를 수행하거나, 정책대상을 정책 목표에 기반한 특성에 따라 분류하여 정책과제를 수행하는 방식 등 구체적인 정책 추진 방식을 마련 - 치매관리종합계획이 노인을 대상으로 하는 대표적인 사회서비스 정책에 해당하므로, 당사자의 수요와 만족도 등을 제고하기 위한 세부정책과제를 강화하는 방안에 대해 검토
	정합성	- 재가서비스를 중심으로 하는 장기요양서비스 제공 확대 추진 시, 주야간보호서비스 확대를 통해 시설 중심의 장기요양서비스에서 재가 중심의 장기요양서비스 전달체계를 구축하기 위한 과도기적 정책 추진 계획을 수립 - 정부의 노인돌봄정책과 국민건강증진종합계획 간 정책 정합성 제고를 위해 일상생활수행능력을 높이고 치매를 방지하는 세부적인 정책 수행에 한계가 있음을 고려하여, 국민건강증진종합계획이 정부의 노인돌봄정책에 부합하도록 개선 - 중증도에 따른 노인요양시설과 요양병원 간의 체계적인 정책대상 할당이 이루어지지 못하고 있어 노인요양시설과 요양병원에 동시에 적용할 수 있는, 일상생활수행능력뿐만 아니라 건강 상태를 점검할 수 있는 등급 부여 방식 등을 도입하는 방안을 검토
	실효성	- 장기요양서비스의 질을 제고하고 종사자의 역량을 강화하기 위한 방안의 하나로 인터넷을 활용한 교육이나 요양기관별로 찾아가는 방식의 교육 서비스 등 다양한 프로그램 전달방식을 고려 - 노인장기요양서비스 질을 제고하기 위해 이용자만족도 등의 평가

영역/정책	평가요소	향후 중장기계획 수립·추진 관련 제언
		결과를 공개하거나 평가 결과가 하위권인 요양서비스 제공기관에 대한 철저한 관리 방안 모색 등 새로운 장기요양서비스 질 관리 체계를 마련
평생학습지원 (재취업 및 전직지원서비스)	타당성	고도화된 전직지원서비스 지원을 위해서는 다양한 정책수요자의 요구를 세분화하여 파악하고 이를 유형화하여 정책목표 및 수단을 설계해야 할 필요가 있으며, 한정된 자원으로 다양한 요구 반영에 한계가 있을 경우, 우선순위를 수립하여 정책 효율성을 제고하는 전략적 접근을 제안
	정합성	재취업 및 전직지원서비스에 관련된 중장기계획 및 시행계획에 대해 정책수단 간 정합성을 모니터링할 필요가 있으며, 여러 선행연구에서도 지적된 바와 같이 재취업 및 전직지원서비스의 거버넌스 개편이 필요
	실효성	- 중장년층 개인이 보유한 인적자본을 활용하고, 경제적 요구도 만족이 가능한 수준으로 재취업 일자리의 질적 수준을 제고하고 새로운 일자리 발굴을 위한 노력을 기울이며, 이를 실제로 측정할 수 있는 지표를 도출하여 지속적으로 해당 정책의 성과를 모니터링할 것을 제안 - 좋은 일자리·적합한 일자리의 실질적인 확대를 통하여 재취업 일자리의 다양성을 확보하도록 구체적이고 실효성 있는 정책수단을 설계할 것과 이를 위해 중장기계획 수립 시 문제 및 이에 대한 구체적인 원인 분석 실시 - 전직지원서비스 프로그램을 제공하는 기준이 되는 현재 경력개발 지원 구조는 근로자들이 주된 일자리에서 퇴직하는 실제 시기와 일치하지 않는다는 한계가 있어 향후에는 40대부터 인생의 2막과 경력전환 준비를 시작하도록 지원함으로써 실효성을 높일 것을 제안

또한, 본 연구에서는 정부 중장기계획 수립 및 추진 시 공급자 중심에서 수요자 중심으로의 정책 패러다임 전환과 함께 정책만족도 및 효과를 제고하기 위해 정책수요자 중심의 정책 설계와 추진이 필수적이라는 관점에서, Q방법론을 적용하여 고령사회 대응에 관한 국민들의 정책요구 분석을 실시하였다. 고령사회 대응 관련 정책요구의 유사성을 바탕으로 국민들을 [표 8-2]와 같이 유형화할 수 있었다.

[표 8-2] 고령사회 대응 관련 정책요구 유형별 특징: Q방법론 분석 결과

유형	정책요구 특징
유형1	노후소득보장 확대보다는 중장년층 일자리 대책 선호
유형2	노후소득보장 확대보다는 노인돌봄서비스 질 개선 선호
유형3	생애주기를 포괄한 정책적 지원 선호
유형4	중세 없는 보편적 노후소득보장정책 요구

유형1은 중장년층 대상의 체계적·적극적 재취업 및 전직서비스 지원에 대한 정책요구가 높고, 노년층 대상의 노후소득보장 확대에 대한 정책요구가 낮았다. 유형1에 속한 사람들은 중장년층이 재취업과 전직을 통해 생산활동을 계속하는 것이 고령화된 우리 사회에 이익이라고 인식하고 있으며, 개인은 중장년기 생산활동을 통해 노년기의 삶의 질을 유지할 수 있도록 노력해야 한다고 인식하는 경향이 있었다. 유형2는 노인돌봄서비스 전반의 질적 수준 향상에 대한 정책요구가 높고, 노후소득보장 확대·강화에 대한 정책요구가 낮았다. 유형2에 속한 사람들은 노인의 기준을 현행보다 더 높이더라도 정부가 노인장기요양서비스, 노인돌봄제공자, 노인돌봄서비스 제공 과정 등 노인돌봄서비스 전반에 대한 질적 수준을 실질적으로 높여야 한다고 인식하고 있었다. 유형3은 중장년층에는 일자리정책을 통해, 노년층에는 노후소득보장 및 정부 주도의 다양한 노인돌봄서비스 정책을 통해 인생 중 후반부 생애주기를 포괄하는 정책지원에 대한 요구가 높았다. 유형3에 속한 사람들은 국가 차원에서, 국민들의 노후 대비를 위해 중장년기, 노년기의 생애단계별 필요한 정책을 적극적으로 추진해야 한다고 인식하고 있었다. 유형4는 모든 노년층 대상의 노후소득보장에 대한 정책요구가 높고, 노후소득보장 혜택 축소 및 세금 인상에 소극적이었다. 유형4에 속한 사람들은 모든 노년층이 노후소득보장의 혜택을 충분한 수준으로 누릴 수 있는 고령사회 대응 정책이 필요하다고 인식하며, 사회에서 노인에 관한 부담을 지는 개인에게 국가가 직접적으로 경제적인 혜택을 제공해야 한다고 인식하고 있었다.

이와 같은 Q방법론 분석 결과를 바탕으로 정책대상의 정책요구와 그러한 정책요구에 내재된 유형별 서로 다른 배경과 경험에 따른 욕구와 가치(value)를 파악함으로써 정책수요자가 보다 더 만족할 수 있는 중장기 정책을 설계·추진하고 전달하는 방안을 모색할 수 있고, 전략적인 관점에서 중장기 정책의 타당성과 실효성, 더 나아가 정합성을 제고할 수 있는 방안을 탐색해야 한다. 또한, 정책 추진의 주체 및 정책의 평가자들은 고령사회 대응

을 위한 중장기 계획을 설계하고 추진할 때, 다양한 유형의 정책수요자가 존재하며 이들은 여러 영역의 정책을 분절된 형태로 인식하는 것이 아니라 자신의 삶과 가치를 중심으로 하여 전체적인(holistic) 형태로 인식하고 있음을 인지해야 하며 이러한 정책요구를 중장기 정책 수립 및 전달에 실질적인 수준으로 반영해야 할 것이다. 이러한 정책요구 분석 결과 및 시사점을 바탕으로 관련 중장기계획 간의 조율 및 우선순위 재검토 등도 고려해 볼 수 있다.

한편, 고령사회 대응을 위한 정책의 타당성, 정합성, 실효성 제고를 위해서는 정책 결정 단계에서 어떠한 정책이 수립되는가에 관한 정책내용 요인뿐만 아니라 정책이 어떻게 전달되는가와 관련된 정책집행 요인 또한 고려되어야 한다. 향후 고령사회 대응과 관련한 정부 중장기계획 메타평가 연구 혹은 정책 평가 연구에서는 정책내용과 함께 정책집행 구조의 측면에도 초점을 맞출 필요가 있다. 다양한 기관-정부, 산하기관, 지방자치단체 등-에서 정책을 집행하면서 정책 간 분절이 발생하는 부분이 존재하는지, 그 원인은 무엇인지 등에 대해 평가하는 것 또한 필요할 것이다. 이에 더하여, 본 메타평가 연구는 실증연구를 포함한 선행연구를 바탕으로 정부 중장기계획을 평가한 연구로서, 선행연구의 근거를 종합하고 이를 기반으로 하여 정책을 평가하였다는 점에서 의의가 있다. 향후 정부 중장기계획 메타평가 시에는 타당성, 정합성, 실효성 평가에 필요한 데이터를 정의하고, 이를 수집·분석하여 정부 중장기계획 및 정책을 평가하는 것 또한 의미가 있을 것이다.

이상 본 연구의 메타평가 과정, 결과 및 이를 바탕으로 한 제언을 살펴보았다. 본 연구의 메타평가 결과가 향후 정부 중장기계획 수립 시 환류로서 반영될 수 있어야 할 것이며, 고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획의 타당성, 정합성, 실효성을 주기적으로 모니터링하고, 이러한 정부 중장기계획이 위로는 국가의 비전과 목표를, 아래로는 세부정책과제 및 사업과 유기적으로 연계될 수 있도록 모니터링하는 입법부의 역할이 필요할 것이다. 또한, 국민들의 정책요구를 주기적으로 면밀히 파악하고, 정책의 설계 및 추진 시 정책이 기반으로 하는 가치 간 충돌이 있을 경우 이에 대한 사회적 논의가 충분히 이루어지고 사회적 합의를 통해 정책 우선순위를 도출할 수 있도록 지원하는 국회의 역할도 요구된다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 강미나 외(2020), 「2019년도 주거실태조사 연구보고서」, 국토교통부.
- 강성호·최옥금(2010), 「기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석」, 『한국사회정책』, 17(2), 43-71.
- 강소라·문종훈(2018), 「노령 또는 치매로 활동제한이 있는 노인과 활동제한이 없는 노인의 사회인구학적 특성, 우울, 삶의 질, 미충족 의료의 비교: 제7차 국민건강영양조사(2016) 원시자료를 이용하여」, 『고령자치매작업치료학회지』, 12(2), 1-11.
- 강옥희·김은석·정면진·송스란·박노정·김선미·김슬기(2018), 「이제는 신중년으로: 신중년 경력개발 상담자를 위한 역량강화서」, 한국고용정보원.
- 강현주·정홍인·김은비(2020), 「아웃플레이스먼트 운영의 성공요인과 도전과제: 대기업 사례를 중심으로」, 『Andragogy Today』, 23(1), 31-60.
- 고용노동부(2019), 「2018년도 고용행태별 근로실태조사」.
- 관계부처합동(2017), (55+현역시대를 위한 장년고용정책) 「제3차 고령자 고용촉진 기본 계획(2017~2021)」.
- 곽채기·서민순(2014), 「기초연금제도의 정부간 재정책임 분담체계의개선 방안에 관한 연구」, 『한국지방자치연구』, 15(4), 81-109.
- 국민건강보험공단(2019), 「장기요양 DB」(내부자료).
- 국민건강보험공단 빅데이터실(2020), 「2019 노인장기요양보험통계연보」.
- 국민연금연구원(2020), 「2019 국민연금 생생통계: Facts Book」.
- 국회미래연구원(2019a), 「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구」.

- 국회미래연구원(2019b), 「국가장기전략 추진을 위한 국회의 기능 개편 방안 연구」.
- 국회예산정책처(2014), 「치매관리 사업의 현황과 개선과제」.
- 국회예산정책처(2016), 「2015회계연도 재정사업 성과평가 II」.
- 국회예산정책처(2020a), 「2019년도 회계연도 결산 위원회별 분석-환경노동위원회 분석 보고서」.
- 국회예산정책처(2020b), 「2020년도 예산안 위원회별 분석-환경노동위원회 분석보고서」.
- 권중돈(2012), 『치매환자와 가족복지: 환원과 통섭』, 학지사
- 권중돈(2018), 「노인복지정책의 관점에서 본 치매대응체계 진단과 과제」, 『보건사회연구』, 38(1), 9-36.
- 권혜자·장재호(2015), 「중고령자의 일자리 상실과 재취업」, 한국고용정보원.
- 금종예·금현섭(2018), 「공적이전소득에 따른 사적이전소득의 변화: 기초노령연금 및 기초연금을 중심으로」, 『한국행정학보』, 52(4), 25-53.
- 김근혜·윤은기(2016), 「지역사회의 치매관리체계 구축과 운영 방안에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 20(2), 1-27.
- 김기웅 외(2016), 「대한민국 치매현황 2016」, 중앙치매센터.
- 김나형·진성미(2013), 「중장년층 경력전환에서의 경력 적응에 대한 연구」, 『역량개발학습연구』, 8, 28-53.
- 김동진·윤강재·정연·채수미·최지희·배정은(2019), 「국민건강증진종합계획 2020 평가」.
- 김민규·장예빛·손정훈(2018), 「치매 친화적 환경으로서 ‘치매안심마을’에 대한 정책적 고찰」, 『노인복지연구』, 73(1), 315-342.
- 김보영(2018), 「문재인 정부 커뮤니티 케어, 역사적 전환과 선진국 흉내를 가르는 세 가지 관건」, 『월간 복지동향』, 238, 11-18.
- 김봄결·노영민·이예진·김태현·노진원(2020), 「치매환자 동거 가족의 미충족 의료 유형별 관련 요인」, 『한국병원경영학회지』, 25(1), 21-31.

- 김빈나(2017), 「해외 치매정책 비교를 통한 국내 치매관리 전략 방안」, 『HIRA 정책동향』, 11(4), 25-33.
- 김빈나·변선정·이옥진·김유정·남효정·김기원·김기웅(2017), 「국제 치매정책동향 2017」, 중앙치매센터.
- 김빈나·이옥진·김유정·최윤영·변선정·김기웅(2018), 「국제 치매정책동향 2018」, 중앙치매센터.
- 김상미(2019), 「평생교육에 관한 성인 학습자의 유형연구」, 『한국지역사회복지학』, 68, 43-69.
- 김성광·최효근·권두순(2019), 「전직지원 프로그램의 자기결정성 요인이 자기효능감, 심리적 안녕감, 학습성가에 미치는 영향」, 『디지털산업정보학회논문지』, 15(1), 133-155.
- 김성숙·권문일·배준호·이용하·김순옥·박태영·정해식(2008), 「공적연금의 이해」, 국민연금연구원.
- 김성태·김승래·임병인(2013), 「우리나라 국민연금의 소득보장과 소득이동성 효과 분석」, 『대한경영학회지』, 26(6), 1635-1651.
- 김수환(2014), 「노인들의 성장기 애착분리경험과 성인애착유형이 배우자 관련 애착관계 형성에 미치는 영향」, 『사회과학연구』, 30(4), 51-78.
- 김순은(2010), 「Q방법론의 이론과 철학」, 『한국사회와 행정연구』, 20(4), 1-25.
- 김양명·오석연(2008), 「고령화 사회의 노인문제와 교육·노동·복지 연계정책」, 『복지상당학연구』, 3(1), 1-23.
- 김애립(2019), 「Q방법론을 활용한 아동복지의 인식유형에 관한 연구」, 숙명여자대학교 박사학위논문.
- 김연명·한신실(2017), 「빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정」, 『한국사회정책』, 24(4), 89-112.
- 김영자·이평숙(1999), 「치매노인을 돌보는 가족의 부담감과 우울반응에 관한 연구」, 『Journal of Korean Academy of Nursing』, 29(4), 766-779.

- 김원경(2014), 「치매 가족의 자살 및 살인사건에 대한 신문기사 분석」, 『보건사회연구』, 34(2), 219-246.
- 김원섭·이용하(2014), 「박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가」, 『한국사회』, 15(2), 69-101.
- 김옥(2010), 「노인장기요양보험의 치매노인지원 연구-독일수발보험지원을 통한 시사점」, 『정신보건과 사회사업』, 35, 295-319.
- 김윤·임준·신현웅(2019), 「건강보험의 보장성과 지속가능성을 강화하기 위한 사회적 합의 방안」, 경제사회노동위원회.
- 김윤빈·이성남·김주환(2020), 「중장년 생애경력설계서비스의 효과성 검증에 관한 연구」, 『한국엔터테인먼트산업학회 학술대회 논문집』, 94-101.
- 김윤영·윤희영(2018), 「커뮤니티케어 해외사례와 합의 그리고 구상」, 『비판사회정책』, 60, 135-168.
- 김은나·유태규(2019), 「자료포락분석(DEA) 모형에 따른 치매안심센터의 효율성 평가-서울시 치매지원센터를 중심으로」, 『사회복지정책』, 46(2), 203-229.
- 김은석·이지연·장서영·황영희·송스란(2018), 「베이비부머의 주된 일자리 퇴직 후 경력경로 및 경력발달 이해를 위한 질적 종단 연구(5차년도)」, 한국고용정보원.
- 김은정·간호익·김범진·이경아(2016), 「2016 경기교육 기본계획 정합성 연구」, 경기도교육연구원.
- 김인엽·김종욱·송기민(2017), 「중장년의 일과 학습에 관한 연구」, 한국직업능력개발원.
- 김인옥(2020), 「경증치매노인의 치매안심센터 이용만족도에 관한 연구」, 『Journal of Digital Convergence』, 18(5), 505-512.
- 김하영(2017), 「고용동향브리프 03」, 한국고용정보원.
- 김학아·김봉환(2015), 「전직지원상담자의 역량분석」, 『실천공학교육논문지』, 7(2), 155-161.
- 김혜연(2017), 「기초연금 도입이 성별 빈곤 및 소득불평등에 미치는 효과」, 『비판사회정책』, 54, 120-159.

- 김혜연(2020), 「기초연금 수급이 고령자의 주관적 삶의 질에 미치는 영향」, 『한국노년학』, 40(1), 1-21.
- 김흥규(2008), 『Q방법론: 과학철학, 이론, 분석 그리고 적용』, 커뮤니케이션북스.
- 노용균·선우덕·윤종률·원장원·이동우·이동호·기평석·좋아석(2010), 「노인 요양시설과 요양병원의 역할 정립 방안 연구」. 보건복지부·대한노인병학회.
- 대한민국정부(2016), 「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획」.
- 대한민국정부(2018), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 2018년도 시행계획」.
- 대한민국정부(2020), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 2020년도 시행계획」.
- 문한나·최영섭·박상오(2019), 「전직지원 서비스 활성화 방안 연구: RSC, ISC의 연계가능성 탐색」, 한국직업능력개발원.
- 민보경·김홍범·이채정·허종호·강지희(2018), 「미래결정정책 연구」, 국회미래연구원.
- 박경원(2017), 「치매국가책임제 공약의 사회적 가치와 지속가능성 모색」, 『의료정책포럼』, 15(3), 51-56.
- 박명호·박대근(2019), 「기초연금제도가 소득분배 및 빈곤에 미치는 효과: 마이크로시뮬레이션 모형을 통한 분석」, 『재정학연구』, 12(2), 41-63.
- 박명화·고영혜·정미리·한은정(2019), 「재가 장기요양 수급자 가족과 프로그램 제공자의 가족지원 프로그램 요구에 대한 비교」, 『성인간호학회지』, 31(1), 14-27.
- 박영임·박정수·윤현서·김남희·전진호(2017), 「지역사회 노인들의 치매에 대한 두려움과 관련된 요인」, 『Asia-pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology』, 7(4), 829-839.
- 박은정·조성준(2014), 「KoNLPy: 쉽고 간결한 한국어 정보처리 파이썬 패키지」, 『제26회 한글 및 한국어 정보처리 학술대회 논문집』, 133-136.
- 박종서·이소영·황남희·장인수(2019), 「2018년도 저출산·고령사회정책 성과평가」, 한국보건사회연구원.
- 박창제(2010), 「장기요양보호서비스의 비용효과적분석」, 『노인복지연구』, 50, 145-171.

- 박창제·김수영·주수현(2009), 「장기요양보호서비스의 비용분석」, 『한국노년학』, 29(3), 1043-1061.
- 방효중·이광수(2013), 「요양병원 입원 알츠하이머 치매노인의 재원일수 결정요인 분석」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 13(12), 900-909.
- 배은석(2018), 「전달체계 원칙의 수요자 중심 재해석을 통한 복지체감도 증진방안」, 『인문사회 21』, 9(2), 765-778.
- 백승기(2010), 『행정학원론』, 대명.
- 백영민(2017), 『R을 이용한 텍스트 마이닝』, 한울아카데미.
- 백옥미(2016), 「노년기 거주지의 경험과 의미」, 『노인복지연구』, 71(4), 267-301.
- 보건복지부(2015), 「제3차(2016~2020) 치매관리종합계획」.
- 보건복지부(2018), 「제2차(2018~2022) 장기요양 기본계획」.
- 보건복지부(2019a), 「2019년 노인보건복지 사업안내」.
- 보건복지부(2019b), 「2019년 요양보호사 양성 표준교재」.
- 보건복지부(2019c), 「노인복지시설 현황」.
- 보건복지부(2020), 「제4차(21-25) 치매관리종합계획」.
- 보건복지부·대한노인병학회(2010), 「노인 요양시설과 요양병원의 역할 정립 방안 연구」.
- 보건복지부·보건사회연구원(2018), 「인구구조 변화에 대응한 노인장기요양인력 증장기 확보 방안」.
- 보건복지부 보도자료(2017. 8. 30.), .
- 보건복지부·한국건강증진개발원(2015), 「제4차(2016-2020) 국민건강증진종합계획」.
- 보건사회연구원(2018), 「호주의 노인 돌봄 최근 동향」, 『국제사회보장리뷰』, 2018(겨울), 25-35.
- 서동민(2013), 「장기요양서비스의 질 개선방안: 케어인력부문」, 『한국장기요양학회 추계 학술대회 자료집』, 148-191.

- 서동민(2017), 「치매국가책임제의 성공적 도입과 시행을 위한 제언」, 『HIRA 정책동향』, 11(4), 16-24.
- 서동민·김옥(2017), 「일본과 독일 장기요양보험 청구체계의 현황과 시사점」, 『장기요양 연구』, 5(2), 50-73.
- 서용완·최동연(2020), 「장기요양서비스 종사자 교육과정개발을 위한 요구분석: 활동이론을 중심으로」, 『한국산학기술학회 논문지』, 21(4), 428-436.
- 서정희(2009), 「장애인 사회보장수급권의 실효성에 관한 기준」, 서울대학교 박사학위논문.
- 석상훈(2010), 「기초노령연금의 노인빈곤감소 효과 분석」, 『노인복지연구』, 50, 335-352.
- 석재은(2015), 「기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성」, 『보건사회연구』, 35(2), 64-99.
- 석재은·류임량(2018), 「재가 장기요양에서 경력직 요양보호사 역할모형 개발에 관한 탐색적 연구」, 『노인복지연구』, 73(2), 107-140.
- 석재은·신동균·이기주(2015), 「기초연금 도입의 정책효과와 젠더불평등 개선」, 『페미니즘 연구』, 15(2), 205-236.
- 석진홍·박우성(2014), 「인력 고령화가 기업의 생산성과 인건비에 미치는 영향」, 『노동정책연구』, 14(3), 79-104.
- 선우덕(2010), 「정부 정책의 방향 설정을 위한 노인장기요양보험제도의 개선방안」, 『보건복지포럼』, 168, 16-24.
- 송민혜·경정아·박선영(2020), 「중앙 및 지방의 50+ 정책현황 분석」, 서울50플러스.
- 송정국·고광욱·김혜숙(2020), 「국민건강증진종합계획의 신체활동분야 계획 변천과 발전 방향: 14 차 계획을 중심으로」, 『보건교육건강증진학회지』, 37(1), 45-56.
- 신수경·김찬우(2020), 「한국과 일본의 노인장기요양서비스 주체들이 인식하는 지역사회 돌봄-창원시와 예치젠시 사례 비교를 통해」, 『사회복지정책』, 47(2), 87-116.
- 안서연(2018), 「노인의 소득·자산을 이용한 빈곤의 재측정」, 『연금포럼』, 70, 67-78.
- 안서연(2019), 「기초연금 재원 부담 형평성 제고 방안: 대안지표와 재원부담 주체의 다양화를 중심으로」, 『한국사회복지행정학』, 21(3), 137-160.

- 안준기·최기성(2016), 「중장년층의 경력 특성과 지원정책 방안」, 한국고용정보원.
- 안준기·권혜자·이정아·오민홍·이아영(2018), 「2018 고령화연구패널조사 심층연구」, 한국고용정보원.
- 양난주(2010), 「한국 사회복지서비스의 변화: 행위자간 관계의 분석」, 『한국사회복지학』, 62(4), 79-102.
- 양명주(2020), 「재직근로자의 전직지원서비스 요구에 대한 개념도 연구」, 『평생학습사회』, 16(1), 53-78.
- 오민지(2018), 「저출산 대응정책에 대한 인식 분석: Q방법론을 중심으로」, 『한국정책학 회보』, 27(4), 1-33.
- 오유미(2017), 「건강증진정책 현황과 정책과제: 국민건강증진종합계획을 중심으로」, 『보건교육건강증진학회지』, 34(4), 11-25.
- 원시연(2019), 「국민연금 개현 논의의 쟁점과 의미」, 『이슈와 논점』, 1639, 국회입법조사처.
- 원종옥·장인수(2015), 「기초연금의 경제적 파급효과 및 소득재분배 효과」, 한국보건사회 연구원.
- 위영은·이희수(2015), 「재취업 및 퇴직교육 프로그램 참가자의 전환행동 분석」, 『농업교육과 인적자원개발』, 47(2), 47-71.
- 유영미·유미·오세은·이해영·김해진(2018), 「중심성의 이동: 치매 환자 가족의 돌봄 경험에 대한 질적 합성 접근」, 『Journal of Korean Academy of Nursing』, 48(5), 601-621.
- 유은주(2019), 「중년기 성인학습자들의 전환학습을 통한 재취업 경험」, 『복지상담교육연구』, 8(1), 257-282.
- 유자영(2019), 「일가정 양립 지원정책의 정합성 연구: 정책수단조합의 지속과 변화를 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.
- 유재언(2019), 「치매관리정책의 현황과 향후 과제」, 『보건복지포럼』, 276, 6-18.
- 유재희(2014), 「노인장기요양보험 수급자 확대에 따른 재정운용 정책방안」, 『사회적기업 과 정책연구』, 4(1), 69-103.

- 유호선(2007), 「독일과 일본의 장기요양보험제도 하의 재가서비스 공급체계에 대한 복지 혼합(Welfare mix) 분석-역사 제도주의적 관점에서」, 『사회보장연구』, 23(3), 201-226.
- 윤석명·고경표·김성근·강미나·이용하·이정우(2017), 「다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(I)」. 한국보건사회연구원.
- 윤석명(2018), 「노인복지 예산의 현황과 과제」, 『보건복지포럼』, 256, 37-50.
- 윤석명(2019), 「2018년 정부 노후소득보장 강화 방안 평가: 국민연금과 기초연금」, 『보건복지포럼』, 269, 56-70.
- 윤희숙(2011), 「기초노령연금의 존재의의와 재편 방향」, 『KDI FOCUS』, 제9권, 1-8.
- 이경배(2018), 「기초연금 확대가 노인가구의 사적이전소득에 미치는 영향에 관한 연구 : 재정패널조사 자료를 이용하여」, 『재정학연구』, 11(1), 77-107.
- 이미진(2011), 「노인 장기요양서비스의 질 측정상의 쟁점에 대한 고찰」, 『사회복지정책』, 38(1), 141-165.
- 이민홍(2017), 「노인요양시설 인력의 문화변화 역량강화 프로그램 효과성 연구」, 『보건사회연구』, 37(4), 43-70.
- 이상운·이윤근·주영수·김명희·최경숙(2011), 「요양보호사 근골격계질환 실태조사 및 예방 매뉴얼 개발」, 한국산업안전보건공단 산업안전보건연구원.
- 이성우·한승진·안보령·박진관·진다빈(2018), 「치매 환자의 의료 이용 분석」, 건강보험심사평가원 심사평가연구소.
- 이소영·강은나·백혜연·변수정·장인수(2017), 「2016년도 저출산·고령사회정책 성과평가」, 한국보건사회연구원.
- 이소영·백혜연·변수정·장인수(2018), 「2017년도 저출산·고령사회정책 성과평가」, 한국 보건사회연구원.
- 이수정·양정승·송기원·김유정(2020), 「중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안」, 한국직업능력개발원.
- 이승주·한미라·유기웅(2019), 「중장년 구직자의 직업가치관과 고용가능성에 관한 연구」,

- 『인문사회 21』, 10(5), 741-754.
- 이승준(2013), 「새정부의 보험산업 정책(III): 제18대 대통령직인수위원회 제안 국정과제를 중심으로」, 『CEO Report』, 2013-02, 보험연구원.
- 이용석(2003), 「장기요양보험제도에 관한 고찰-독일과 일본의 장기요양보험을 중심으로」, 『보험학회지』, 66, 113-146.
- 이유진·이상호(2019), 「GIS 공간분석을 활용한 중장년 고용지원서비스 공급의 효율성 분석」, 『한국지리정보학회지』, 22(1), 78-92.
- 이윤경(2015), 「노인장기요양보험 대상자 선정도구의 타당성 검증: 독일과 일본의 장기요양대상자 선정도구를 기준으로」, 『사회복지정책』, 42(3), 271-292.
- 이정석·이호용·권진희·한은정(2014), 「장기요양기관 종사자 임금 및 근로환경 실태조사-만족도 및 처우개선 의견 중심으로」, 국민건강보험 건강보험정책연구원.
- 이재은·채충일(2019), 「기업근로자 경력성공 인식의 다차원성과 차이: 토픽모델링의 적용」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 19(6), 58-71.
- 이주일(2004), 「노인의 대인애착 경향과 심리적 안녕감, 사회적 활동 및 지지적 관계 추구」, 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 18(2), 11-29.
- 이채정·권혁주(2016), 「기초연금의 정책효과 분석」, 『한국행정논집』, 28(3), 365-388.
- 이채정·탁현우(2018), 「기초연금 도입이 노인가구의 빈곤격차에 미친 영향 분석」, 『한국정책과학학회보』, 22(2), 25-52.
- 이태수(2000), 「의료보험료 인상, 사회적 합의는 가능한가: 국민건강보험공단 재정운영위원회가 가동되다」, 『월간 복지동향』, 24-27.
- 이현주·유혜영(2019), 「지역사회 장기요양 재가서비스 기관의 역량강화」, 『한국노년학회 학술발표논문집』, 118-121.
- 이호용·박세영·문용필(2020), 「노인장기요양보험의 재정안정화 방안 연구: 전문가 델파이조사를 중심으로」, 『보건경제와 정책연구』, 26(1), 91-115.
- 일자리위원회·관계부처합동(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」.

- 임완섭(2016), 「기초연금의 빈곤 감소효과 분석」, 『보건복지포럼』, 236, 82-97.
- 임완섭(2018), 「기초연금 추가 지급에 따른 노인빈곤율 변화 분석: 국민기초생활보장제도에 대한 고려를 중심으로」, 『보건복지포럼』, 265, 79-90.
- 임정미(2019), 「인구구조 변화에 대응한 노인장기요양인력 증장기 확보 방안」, 한국보건사회연구원.
- 장민영(2015), 「일본치매정책의 전개과정 분석과 향후과제에 대한 일고찰」, 『장기요양연구』, 2(2), 6-31.
- 장세철·유애란·조문기(2020), 「치매인식개선에 관한 연구-치매용어를 중심으로」, 『일본문화연구』, 74, 239-256.
- 장옥희(2014), 「아웃플레이스먼트는 효과적인가-한국의 중소기업 퇴직자 사례」, 『중소기업연구』, 36(3), 37-60.
- 장한별·김향미(2020), 「재가방문요양기관 운영 현황 검토를 통한 경증 치매노인 대상 미술치료교육의 과제」, 『문화예술교육연구』, 15(2), 91-112.
- 장현주(2015), 「기초연금의 재원부담방식에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 18(4), 417-436.
- 장혜영·이명선(2017), 「재가 치매노인 배우자의 돌봄 체험에 관한 해석학적 현상학 연구」, 『Journal of Korean Academy of Nursing』, 47(3), 367-379.
- 장혜영·한송이(2019), 「재가 치매노인 배우자의 건강 관련 삶의 질 예측요인」, 『Journal of Korean Academy of Community Health Nursing』, 30(4), 518-527.
- 저출산·고령사회위원회, 보건복지부(2019), 「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획(수정)」.
- 전경련 중소기업협력센터(2018), 「2018년 중소·중견기업의 중장년 채용계획 및 채용인식 실태조사」.
- 전경련 중소기업협력센터(2019), 「2019년 중장년 구직활동 실태 조사 결과」.
- 전경련 중소기업협력센터 보도자료(2018. 10. 16.), 「2018년 중장년 구직활동 실태 조사」

- 전미애·김정현(2020), 「기초연금 도입은 한국 노인의 경제활동 참여에 영향을 미쳤는가?」, 『사회복지정책』, 47(3), 179-201.
- 전보영·김홍수·권순만(2016), 「요양병원 장기입원 현황과 관련 노인 및 기관 특성 비교 연구」, 『보건행정학회지』, 26(1), 39-50.
- 전용호(2011), 「유럽의 사회서비스 시장화와 그 결과 영국과 독일의 노인 돌봄 서비스를 중심으로」, 『한국노인복지학회 학술대회』, 1(1), 151-165.
- 전성욱(2014), 「기초연금법 입법과정 분석」, 『정책분석평가학회보』, 24(4), 119-151.
- 전소연·김순은(2015), 「고령화 대응방안에 대한 인식분석」, 『행정논총』, 53(2), 69-95.
- 정다은·임현(2016), 「노후소득보장수단으로서의 기초연금제도의 적정성에 대한 검토」, 『법과 정책연구』, 16(4), 111-147.
- 정영훈(2017), 「전직지원서비스의 법적 의무화에 관한 법정정책적 검토」, 『노동법포럼』, 20, 37-71.
- 정재현·김두순·윤정혜·이정아(2017), 「2017 통계로 본 노동동향」, 한국고용정보원.
- 정재현(2019), 「중장년(50~64세) 노동시장 구조 및 인력수요 변화 분석」, 한국고용정보원.
- 정정길(2002), 「행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로」, 『한국행정학보』, 36(1), 1-19.
- 제18대 대통령직인수위원회(2013), 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정 과제」.
- 조맹제(2009), 「국내 치매 노인 유병률 현황과 위험요인」, 『보건복지포럼』, 156, 43-48.
- 조은설(2018), 「우리나라 클러스터 육성과 지역산업 정책의 정책적 정합성 평가」, 『한국 정책연구』, 18(2), 127-152.
- 조혜영(2016), 「인지성 장애(치매) 시부모 케어과정 속에 나타난 며느리의 경험연구」, 삼육대학교 일반대학원 석사 학위 논문.
- 중앙치매센터(2019), 「전국 치매환자 유병현황」.
- 저출산·고령사회위원회, 보건복지부(2019), 「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본 계획(수정)」.

- 참여연대사회복지위원회 편집부(2017), 「[논평] 돌봄의 영역을 강화하는 치매국가책임제가 필요하다」, 『월간 복지동향』, 225, 94-95.
- 최병근(2018), 「기초생활보장 보충성 원칙과 기초연금 수급: 쟁점 및 개선과제」, 『이슈와 논점』, 1531, 국회입법조사처.
- 최병호·신윤정(2003), 「국민건강보험 총액예산제 도입방안 연구」, 한국보건사회연구원.
- 최서연(2018), 「노인장기요양보험에 대한 Fischer의 정책평가방법론 적용: 상황적 타당성 평가」, 『한국정책과학학회보』, 22(2), 189-211.
- 최영준·배주현(2016), 「미래 사회보장을 어떻게 설계할 것인가?: 중장기 사회보장 계획에 대한 이론적 고찰과 검토」, 『사회보장연구』, 32(2), 271-299.
- 최옥금·이은영·홍정민(2019), 「2019년 기초연금의 사회경제적 효과 분석」, 국민연금연구원.
- 최옥금·이은영(2020), 「기초연금 목표수급률 설정의 타당성 검토」, 국민연금연구원.
- 최은희(2010), 「노인장기요양보험제도 서비스 질 관리체계 개선에 관한 연구」, 『한국노년학』, 30(2), 401-419.
- 최현수·여유진·김태완·임완섭·오미애·황남희·고제이·정해식(2016), 「한국의 노인빈곤 실태 심층 분석 및 정책적 시사점」, 한국보건사회연구원.
- 탁현우(2016), 『기초연금제도 평가』, 국회예산정책처.
- 탁현우·정다원(2019), 「노인복지 재원부담의 수평적 형평성 제고방안 연구 - 기초연금 차등보조율을 중심으로 -」, 『한국정책학회보』, 28(1), 101-130.
- 통계청 보도자료(2018. 3. 22.), 「2017 한국의 사회지표」.
- 통계청 보도자료(2019. 3. 28.), 「장래인구특별추계: 2017~2067년」.
- 통계청(2019a), 「2019년 장래인구 특별 추계를 반영한 세계와 한국의 인구 현황 및 전망」.
- 통계청(2019b), 「전국 65세 이상 인구 현황」.
- 통계청(2020), 「2020년 상반기 지역별고용조사 취업자의 산업 및 직업별 특성」.
- 한국건강증진개발원(2015), 「제4차 국민건강증진(2016~2020) 종합계획」.
- 허종호 편(2019), 「사회정책분야 중장기계획 메타평가 예비연구」, 국회미래연구원.

- 홍우형·구철회(2017), 「기초연금 미수급·미신청 사유 심층분석 및 개선방안 연구」, 보건복지부.
- 황인욱·이태진(2020), 「기초연금 인상이 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향」, 『보건사회연구』, 40(3), 178-215.
- Alzheimer's Association(2016), "Alzheimer's disease facts and figures", *Alzheimer's & Dementia* 2016, 12(4), 459-509.
- American Psychiatric Association(2013), *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*, 5th ed., Washington, DC: American Psychiatric Pub.
- Blei, D. M., Ng, A. Y. and Jordan, M. I.(2003), "Latent dirichlet allocation", *Journal of machine Learning research*, 3(Jan), 993-1022.
- Blei, D. M.(2012), "Probabilistic topic models", *Communications of the ACM*, 55(4), 77-84.
- Bowlby, J.(1973), *Attachment and loss: Vol 2. Separation*, New York: Basicbooks.
- Burt, R. S.(1992), *Structural holes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Brooks, M.(2002), "Ch.6 Centralized rationality: the planner as applied scientist", *Planning theory for practitioners*, Washington D.C: Planners Press, 81-96.
- Brown, S.(1980). *Political Subjectivity*. New Haven: Yale University.
- Carstensen, L. L., Isaacowitz, D. M. and Charles, S. T.(1999), "Taking time seriously: A theory of socioemotional selectivity", *American psychologist*, 54(3), 165-181.
- Chelimsy, E.(1985), "Old patterns and new directions in program evaluation", in E. Chelimsy ed., *Program evaluation: Patterns and directions*, Washington, D.C.: American Society for Public Administration.
- Crystal, S., Shea, D. G. and Reyes, A. M.(2017), "Cumulative Advantage, Cumulative Disadvantage, and Evolving Patterns of Late-Life Inequality",

- Gerontologist*, 57(5), Oxford University Press, 910-920.
- Higgins, M. C. and Kram, K. E.(2001), "Reconceptualizing mentoring at work: A developmental network perspective", *Academy of Management Review*, 26(2), 264-298.
- Ibarra, H. and Deshpande, P. H.(2007), "Networks and identities", In H. Gunz & M. Peiperl(Eds.), *Handbook of career studies*, Thousand Oaks, CA: Sage, 268-283.
- Jeon B and Kwon S(2017), "Health and Long Term Care Systems for Older People in the Republic of Korea: Policy Challenges and Lessons", *Health Systems & Reform*, 3, 214-223.
- Kang IO, Park CY and Lee Y(2012), "Role of Healthcare in Korean Long-Term Care Insurance", *Journal of Korean Medical Science*, 27, 41-46.
- Kim H, Jung YI and Kwon S(2015), "Delivery of institutional long-term care under two social insurances: lessons from the Korean experience", *Health Policy*, 119(10), 1330-1337.
- Kim H, Jung YI, Sung M, Lee JY, Yoon JY and Yoon JL(2015), "Reliability of the interRAI long term care facilities(LTCF) and interRAI home care(HC)", *Geriatrics & Gerontology International*, 15(2), 220-228.
- Kim HS, Lee SH and Lee HJ(2008), "Setting the eligibility criteria of health insurance with the implementation of the long-term care insurance", Seoul: National Health Insurance Corporation, Daegu Haany University, Korea Health Industry Development Institute.
- La Greca, A. M. and Lopez, N.(1998), "Social anxiety among adolescents: Linkages with peer relations and friendships", *Journal of abnormal child psychology*, 26(2), 83-94.
- McCallum, A. K.(2002), "Mallet: A machine learning for language toolkit", <http://mallet.cs.umass.edu>.

- North, Douglass C.(1991), "Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- OECD(2020), "OECD Economic Surveys: Korea 2020".
- Park CY(2008), "Consideration about healthcare in long-term care insurance", *Report from the Research on Aging Forum*, Seoul: Federation of Korean Gerontological Societies.
- Rehurek, R. and Sojka, P.(2010), "Software framework for topic modelling with large corpora", Paper presented at the *In Proceedings of the LREC 2010 Workshop on New Challenges for NLP Frameworks*.
- Sievert, C. and Shirley, K.(2014), "LDAvis: A method for visualizing and interpreting topics", Paper presented at the *Proceedings of the workshop on interactive language learning, visualization, and interfaces*, 63-70.
- Song MY and Choe GG(2007), "The decision factor on primary caregiver's burden for senile dementia elderly", *Korean Journal of Gerontological Social Welfare*, 37, 131-60.
- Sundström, G.(2018), 「스웨덴의 노인 돌봄 서비스와 지역사회의 역할[Aged care and the role of community in Sweden]」, 『국제사회보장리뷰』, 7, 36-48.
- Taylor, M. G., Min, S. N. and Reid, K. M.(2020), "Cumulative Inequality at the End of Life?: Racial Disparities in Impairment in the Time Before Death", *The Journals of Gerontology: Series B*, 75(6), 1292-1301.
- Yoo IY and Kim M(2006), "Influencing factors on care burden in the caregivers of demented elderly", *Journal of Korean Gerontological Nursing*, 8(1), 45-57.
- Zarit, S. H., Todd, P. A. and Zarit, J. M.(1986), "Subjective burden of husbands and wives as caregivers: a longitudinal study", *The Gerontologist*, 26(3), 260-266.

2 웹사이트

국가법령정보센터, <https://law.go.kr>

국민건강보험공단, <http://www.longtermcare.or.kr>

국민일보(2020. 3. 4.), 「코로나 총력전의 그늘, 어느 독거노인의 외로운 죽음」,
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924126166>

국회입법예고, <https://pal.assembly.go.kr/main/mainView.do>

대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/main.do>

데일리팜(2019. 10. 14.), 「노인요양원 십중팔구 부정수급 ... 부당청구 950억」, ,
<http://www.dailypharm.com/Users/News/NewsView.html?ID=257690&REFERER=NP>

복지로, <http://www.bokjiro.go.kr>

성균관대학교 서버이리서치센터, 「한국종합사회조사」 http://kgss.skku.edu/?page_id=41

연합뉴스(2019. 10. 4.), 「빈곤노인 4만9천명, 기초연금 수급권리 포기 이유는」, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191004037100017>

온라인 행정학 사전, https://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_list.php?term_word=

웰페어뉴스(2013. 5. 3.), 「치매 유병률 가파른 상승세..2050년에 271만명으로 예상」,
<http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=37814>

노사발전재단 중장년일자리희망센터, <https://url.kr/lvteb4>

Gensim(Free Python Library), <https://radimrehurek.com/gensim>

Mallet(Machine Learning for Language Toolkit), <http://mallet.cs.umass.edu>

OECD 데이터, <https://data.oecd.org>

UN Sustainable Development Goals, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

Abstract

A meta-evaluation of the government's mid- and long-term plans for addressing the aging of society

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study conducted a meta-evaluation of the government's mid-term and long-term plans aiming to address the issues relevant to the aging society and provided suggestions for policy-making as feedback on the policy being currently implemented.

In this study, the meta-evaluation of the government's mid-term and long-term plans was defined as the evaluation of the government's mid-term and long-term plans “by analyzing and synthesizing existing policy evaluation results” (Chelimsky, 1985). The meta-evaluation was conducted in this study using the criteria of validity, congruence, and effectiveness of policies.

Based on the results of the topic modeling, meta-evaluation areas were divided into (a) retirement income guarantee, (b) social service (health and care guarantee), and (c) lifelong learning support. The following government mid-term and long-term plans were selected for the meta-evaluation areas. Specifically, the 3rd Plan for Low Fertility and Aging Society (Revised) (2016~2020) was selected for all the meta-evaluation areas. The 3rd Plan for Low Fertility and Aging Society (Revised plan) (2016~2020) was selected for the retirement income guarantee area. The 2nd Long-Term Care Plan for the elderly (2018-2022), the 4th National Health Promotion Plan (2016~2020), and the 3rd Plan for Dementia Management (2016~2020) were selected for the social service (health and care guarantee) area. Third, the 3rd Plan for Employment Promotion for the Elderly (2017~2021) and the 5-Year Roadmap for Job Policy (2017~2021) were selected for the lifelong learning support area.

In an exploration of how to implement policies more efficiently and effectively, this study used Q methodology. The sample(N=1,000) was collected from people aged from 19 to 69 years old in Korea. By analyzing the data, the respondents were categorized into four groups based on the similarities of their policy demands in terms of addressing issues on the aging society: (a) people with a preference for obtaining governmental support for outplacement rather than improving old-age retirement income security, (b) people with a preference for promoting the quality of care for the elderly rather than improving old-age retirement income security, (c) people with a preference for governmental support that covers the life cycle, and (d) people with a preference for a universal retirement income guarantee policy without increasing tax.

Finally, several themes emerged in evaluating the plans in terms of their validity, congruence, and effectiveness in the three areas. Implications for establishing future government mid-to-long term plans and for legislation were suggested.

고령사회 대응을 위한
정부 중장기계획 메타평가 연구

인 쇄 2020년 12월 27일
발 행 2020년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
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 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-35-9 (93300)