

# 2020 연차보고서

2020  
ANNUAL  
REPORT



KIHASA  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

# 더 행복한 대한민국, 더 신뢰받는 연구

한국 복지국가 구현을 위한 통합적 연구를 지향하고,  
국민의 요구에 귀 기울이고 부응하는 연구를 수행  
하겠습니다.



**한국보건사회연구원**은 1970년 국립가족계획 연구소로 설립된 후 지난 51년 간 한국의 보건복지 정책, 나아가 사회정책의 발전을 선도하는 연구기관으로서 그 역할을 충실히 수행하여 왔습니다.

2020년에는 △지속가능한 보건의료서비스체계 구축을 위한 연구 추진, △미래사회 대비, 선제적 사회보장정책 설계, △사회보장사업의 효율적 운영과 최적의 서비스 수급 여건 마련, △저출산·고령화 대응과 모든 세대가 함께 행복한 지속 발전 사회 구현, △전략적 사회보장 재정 운영 및 평가체계 마련을 위해 다각적인 연구사업을 수행하였습니다.

우리 연구원은 2020년 한 해 동안 84건의 자체 연구과제와 143건의 수탁 연구과제를 수행하였습니다. 총 227건의 연구과제를 통해 국민 모두가 건강하고 행복한 삶을 영위할 수 있게 하는 제도적 대안을 찾고, 보건의료와 사회보장 부문의 국정과제를 차질 없이 추진할 수 있도록 관계 부처를 지원하였으며, 정책 집행 평가와 관련한 다양한 연구를 통해 정책의 타당성과 신뢰성 확보를 위한 모니터링에도 중점을 두어 연구사업을 수행하였습니다.

한국보건사회연구원은 이러한 일련의 연구 활동에 대한 성과를 정리하여 앞으로의 연구 활동에 참고 자료로 활용하기 위해 2020년 연차보고서를 발간하게 되었습니다. 본 연차보고서에는 2020년의 연구 목표와 운영 방향, 주요 연구 성과들을 담았습니다.

“

## 한국 복지국가의 내일을 열겠습니다

”

우리 연구원은 앞으로도 국민 모두의 행복과 삶의 질 향상에 기여하고 사람을 중시하는 복지국가 구축에 일조하고자 노력할 것입니다. 사회정책의 효과성 및 지속가능성의 기여도 제고와 선도적·예견적 보건복지정책 개발 및 지원으로 한국 복지국가를 선도하는 사회정책 최고의 싱크탱크로서 위상을 다지겠습니다. 이를 위하여 한국 복지국가 구현을 위한 통합적 연구를 지향하고, 국민의 요구에 귀 기울이고 부응하는 연구를 수행하겠습니다.

2021년 8월  
한국보건사회연구원 원장

이 은 수

한국보건사회연구원의 연구 활동과 발전을 지원해 주신 국무조정실과 보건복지부를 비롯한 정부 부처, 경제·인문사회연구회에 감사드리며, 협동연구에 협조해 주신 정부출연연구기관의 구성원 여러분께도 깊이 감사드립니다. 앞으로도 변함없는 성원과 사랑을 부탁드립니다. 그리고 연차보고서 작성에 적극적으로 참여해 주신 본 연구원의 연구자 여러분께 깊이 감사드립니다.

발간사	02
-----	----

---

## PART 1 KIHASA 현황

---

• 설립 목적, 연혁, 주요 기능	10
• 조직도	11
• 비전 및 경영목표, 추진 계획	12

---

## PART 2 2020년 연구 사업

---

• 2020년 사업 목표	16
• 2020년 연구사업 운영 방향	16
• 2020년 중점 추진 과제	17

---

## PART 3 2020년 연구 성과

---

<b>1. 사회현상 및 진단 연구</b>	<b>20</b>
한국의 사회적 불안과 사회보장의 과제: 청·중년의 사회적 불안	22
한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구 //	25
가구소득에 대한 코로나바이러스감염증-19의 영향과 정책과제	29
청년층 생활실태 및 복지욕구조사	31
인구변동 모니터링 체계 구축에 관한 기초 연구	34
지역 인구 변화에 따른 정책 과제와 대응 방안	36
코로나19 이후 인구 변동 추이 분석	37
출산 의향의 실현 분석과 출산율 예측 연구	39
저출산·고령사회 대응 국민 인식 및 가치관 심층조사	41
한국 가족의 변동 특성과 정책적 함의: 1997년 외환위기 이후 변화를 중심으로	44
일자리 안정과 저출산 대응 방안 연구	46
보건복지 정책의 역사적 전개와 국책연구기관의 역할: 한국보건사회연구원 사례를 중심으로	48

<b>2. 생애주기 소득보장 연구</b>	<b>50</b>
국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제	52
소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과	54
사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로	57
공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구	59
신혼부부의 주거자금 조달방식과 부모 지원의 젠더-계층적 성격	61
<b>3. 대상별 사회보장 연구</b>	<b>64</b>
가족유형 다양화에 따른 영유아 양육 특성과 정책과제	66
국공립어린이집 확충 및 취약보육서비스 확대 성과 평가: 돌봄취약가구를 중심으로	70
사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구: 방과후돌봄서비스를 중심으로	74
아동·청소년보호체계의 자립지원 격차 해소를 위한 자립지원 정책 연구	78
청년정책 영역별 기초방향 수립연구	80
초고령사회 노인의 다양성과 사회정책적 대응	84
노인의 요양 욕구 다양화와 노인요양시설 특성화 전략 개발	86
노인의 지역사회 연속적 거주를 위한 주거지원과 서비스 연계 방안	89
시설 내 노인학대 발생과정 규명과 효과적 대응전략 모색	91
방문형 재가급여 수급자의 주거환경 및 서비스 제공환경 개선방안 연구	94
노년기 정보 활용 현황 및 디지털 소외 해소 방안 모색	99
고령장애인의 커뮤니티케어 적용을 위한 주거지원 방안 연구	102
한국 장애인의 다중격차와 사회정책의 대응	108
코로나19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방향 연구	110
<b>4. 건강보장정책연구</b>	<b>112</b>
한국 의료시스템의 혁신 성과 평가	114
국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발: 노동자 건강불평등	118
폭염 민감계층의 건강피해 초소화 방안	121
비의료건강관리서비스 이용국민의 건강권 보호방안	123
건강정보문화력(헬스리터러시) 제고 방안 연구	127
의료기관 진료비 특성에 따른 건강보험 수가 구성 요인 분석	129
수요 기전을 이용한 약품비 지출의 효율 제고 방안	131
사회정신건강연구센터 운영	
정신건강복지서비스 제공 인력 보호 및 회복 지원 전략	133

<b>5. 미래비전연구</b>	<b>136</b>
고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구	138
코로나 이후 시대 사회보장정책의 방향과 과제	142
노후소득보장제도 개혁 담론 분석	145
지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구	148
중앙·지방, 광역·기초자치단체 사회복지사무 분담체계 개선에 관한 연구	150
복지 부문의 민관 협력 성과와 혁신 연구: 지역사회보장협의체 운영을 중심으로	155
우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안	159
한국의 상병수당 도입에 관한 연구: 제도간 연계와 조정을 중심으로	161
사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 청년 불안정 노동자 연구	164
사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구	167
건강수명 측정 모형개발 및 정책 효과 분석	169
저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로	172
남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구: 북한 주민의 생활실태를 중심으로	174
북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구	177
사회복지 보호(Protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구	180
돌봄종사자를 위한 비대면 권리보호 서비스 활용 방안	186
<b>6. 국제비교 연구</b>	<b>188</b>
유럽 국가 보건의료체계가 코로나19 대응에 미치는 영향 비교·분석	190
아시아 사회보장제도 비교 연구: 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계	192
아시아 체제 전환국 사회보장체계 연구: 베트남, 미얀마, 캄보디아를 중심으로	195
우즈베키스탄 간호교육체계 개선방안 연구	198
사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구: 미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로	201
<b>7. 기반구축연구</b>	<b>204</b>
2020년 한국복지패널 기초분석 보고서	206
2020년 한국복지패널 심층분석: 한국복지패널 종단 분석 및 표본 특성 분석	208
2018년 한국의료패널 기초분석보고서(II): 질병 이환, 만성질환, 건강 행태와 건강 수준	210
한국의료패널 심층분석보고서: 의료이용을 중심으로	217
2020년 소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석	218
전국 단위 실태조사 표본설계 효율화 방안 연구: 장애인실태조사를 중심으로	220

빅데이터 기반 보건복지정책과 기술 간 융합체계 구축(Ⅱ)	224
지역복지계정 구축과 운영전략 연구(2년 차)	227
2020년 빈곤통계연보	230
2020 인구포럼 운영	232
사회보장정책연구 국제화 및 국제사회보장 DB 구축 사업	234
저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나	235
저출산·고령사회 정책개발을 위한 국책연구기관 및 민간기관 협력연구(제1부): 지역 인구구조 변화와 삶의 질의 지역 격차에 대한 대응방안	237
저출산·고령사회 정책개발을 위한 국책연구기관 및 민간기관 협력연구(제2부): 초저출산화 시대 출산지원금 정책 효과에 대한 분석	239
전사적 연구데이터 관리 체계 마련을 위한 연구	241
2020년 보건복지통계정보 통합관리 및 운영	243

---

PART **4** 2020년 연구 활동

---

1. 2020년 수행 연구사업 현황	248
2. 2020년 정기간행물	261

---

PART **5** 부록

---

1. 도서관	276
2. KIHASA 웹사이트	278
3. 간행물 회원제 안내	280



**KIHASA**  
한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020  
연차보고서

# I KIHASA 현황

- 01 설립 목적 / 연혁 / 주요 기능
- 02 조직도
- 03 비전 및 경영목표 / 추진 계획

## 설립 목적

한국보건사회연구원은 국민 보건의료, 국민연금, 건강보험, 사회복지 및 사회정책과 관련된 제 부문의 정책과제를 현실적·체계적으로 연구 분석하고 주요 정책과제에 대한 국민의 의견 수렴과 이해 증진을 위한 활동을 수행함으로써 국가의 장·단기 보건의료 사회복지 정책수립에 이바지 함을 목적으로 합니다.

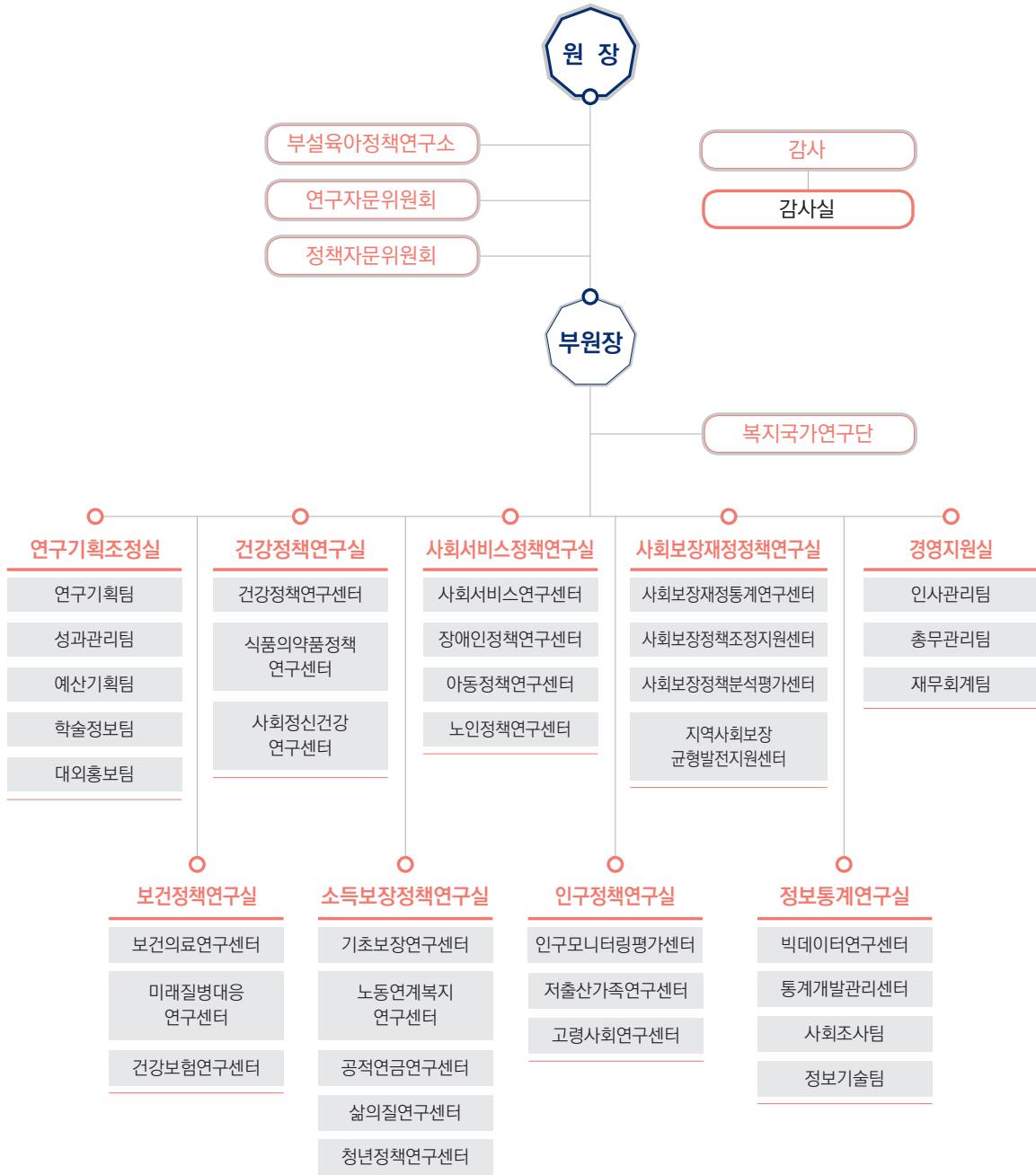
## 연혁

1970. 07. 20.	국립가족계획연구소 개소 (대통령령 제5198호)
1971. 07. 01.	가족계획연구원 개원 (대통령령 제5626호 및 법률 제2270호, 국립가족계획연구소 계승)
1976. 04. 19.	한국보건개발연구원 설립 (법률 제2857호)
1981. 07. 01.	한국인구보건연구원 개원 (법률 제3417호, 한국보건개발연구원과 가족계획연구원 통합)
1989. 12. 30.	한국보건사회연구원으로 개칭 (법률 제4181호, 보건사회부의 사회보장심의 위원회 연구기능 통합)
1999. 01. 29.	「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 시행으로 국무조정실로 소관 부처 이동 (법률 제5733호)

## 주요 기능

- ① 보건의료·국민연금·건강보험·사회복지·인구 및 사회문제에 관한 제도 평가와 정책 개발
- ② 보건의료·사회복지 분야의 정책 수립과 개발을 위한 국가 기초통계자료 생산
- ③ 보건의료·사회복지 분야의 중장기 발전 계획 수립
- ④ 보건의료·사회복지 분야 정부의 주요 정책위원회 지원
- ⑤ 보건의료·사회복지 주요 정책과제에 대한 국민 여론 수렴
- ⑥ 보건의료·사회복지 관련 국내외 전문기관과의 기술·정보 교류, 공동 연구 및 이에 대한 지원
- ⑦ 정부, 국내외 공공기관 및 민간단체로부터의 공익성 있는 연구용역 수탁
- ⑧ 보건의료·사회복지에 관한 교육, 연수와 홍보
- ⑨ 기타 연구원의 목적 달성을 위해 필요한 사업

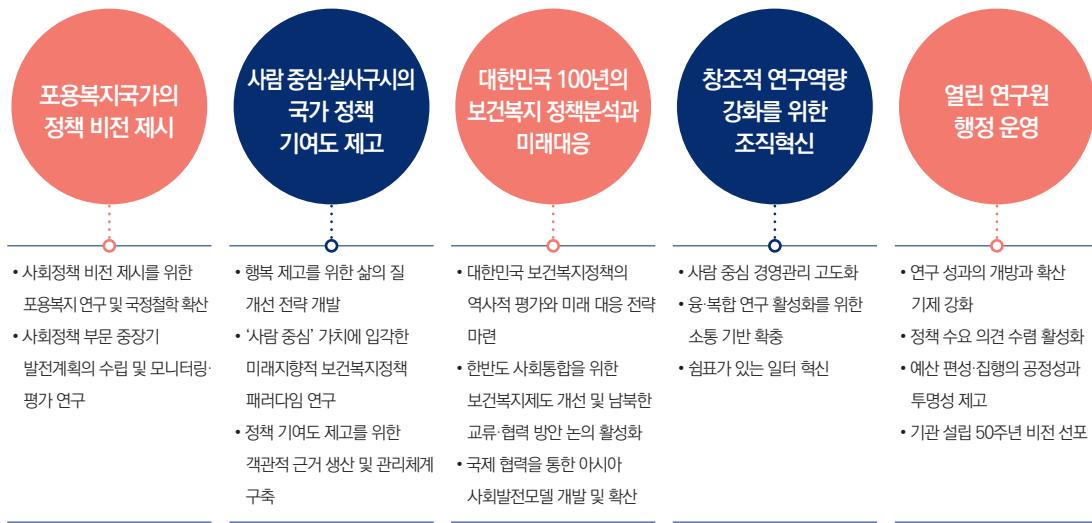
## 조직도



## 비 전

## 보건복지 미래를 견인하는 선제적 사회정책 대안 제시

## 경영 목표



## 추진 계획

포용복지국가의  
정책 비전 제시사회정책 비전 제시를 위한 포용복지 연구 및 국정철학 확산

- 포용복지국가 연구 및 국정철학 확산
- 미래 사회정책 비전 제시를 위한 포용복지 연구 추진

사회정책 부문 중장기 발전계획의 수립 및 모니터링·평가 연구

- 중장기 발전계획 수립 및 사전·사후 연구 기능 수행
- 모니터링·평가체계의 고도화 및 전문성 강화를 위한 기반 마련

사람 중심·실사구시의  
국가 정책 기여도 제고행복 제고를 위한 삶의 질 개선 전략 개발

- 행복·사회통합·삶의 질에 대한 종합 연구 실시로 행복 연구 허브 기관으로서의 위상 정립
- 사회통합·국민의 행복 제고를 위해 지속 가능하고 실용적인 정책 대안 수립 지원

## 대한민국 100년의 보건복지정책 분석과 미래 대응

### ‘사람 중심’ 가치에 입각한 미래지향적 보건복지정책 패러다임 연구

- 모두가 건강한 사회와 가치 기반 보건의료체계(비용 ↓, 질 ↑)로의 전환 모색
- 저출산·고령화·돌봄 등에 대한 사람 중심의 체감도 높은 대응 정책과 수평적·수직적 사회 보장제도 설계 지원

### 정책 기여도 제고를 위한 객관적 근거 생산 및 관리체계 구축

- 건강한 공론장(public sphere) 형성을 위한 보건복지 분야 체계적 근거 자료 생산
- 보건·사회정책 연구 활성화를 위한 조사 자료 정보 구축 및 대외 공개

### 대한민국 보건복지정책의 역사적 평가와 미래 대응 전략 마련

- 대한민국 100년 보건복지정책의 역사적 평가와 전망
- 초고령사회와 제4차 산업혁명에 대한 선제적 대응 전략 마련

### 한반도 사회통합을 위한 보건복지제도 개선 및 남북한 교류·협력 방안 논의 활성화

- 남북 보건복지 격차에 대한 실증적 분석 및 사회통합 방안 마련
- 사회발전 모형을 활용하여 분야별 교류·협력의 효율성 제고

### 국제 협력을 통한 아시아 사회발전모델 개발 및 확산

- 사회보장 국제협동연구로 아시아 동반자국 사회발전 모델 도출
- 국제사회보장 정책네트워크 구축과 연구 성과 확산

## 창조적 연구 역량 강화를 위한 조직 혁신

### 사람 중심 경영관리 고도화

- 통합적 경력개발제도 구축 및 구성원 권익 신장
- 성과관리제도 합리적 재설계

### 융·복합 연구 활성화를 위한 소통 기반 확충

- 참여형 융합연구 운영체계 확립
- 국내외 전문가 연결 플랫폼 구축·운영
- 조직 내 지식 공유 플랫폼 구축·운영

### 쉼표가 있는 일터 혁신

- 가족 친화적 일·가정 양립 제도의 이용 확산
- 재창조를 위한 연구 휴직·연수 훈련제도 활성화



## II

# 2020년 연구 사업

- 01 2020년 사업 목표
- 02 2020년 연구사업 운영 방향
- 03 2020년 중점 추진 과제

## 2020년 사업 목표

### 총괄 목표 사회보장정책의 국가 비전 선도와 국가 정책에 대한 기여도 제고

#### 세부 목표

- ▶ 지속 가능한 보건의료서비스체계 구축을 위한 연구 추진
- ▶ 미래 사회 대비, 선제적 사회정책 대안 설계
- ▶ 사회보장사업의 효율적 운영과 최적의 서비스 수급 여건 마련
- ▶ 저출산·고령사회 대응, 모든 세대가 함께 행복한 지속 발전 사회 구현
- ▶ 전략적 사회보장재정 운영 및 평가체계 마련

## 2020년 연구사업 운영 방향

### 미래 사회 대비, 선제적 기초보장 설계

- 사회서비스 분야의 질 좋은 일자리 창출을 통한 소득분배 효과 분석
- 한국 사회의 사회적 불안에 대한 탐색에서 한국형 사회보장의 설계와 개선 출발 가능

### 보건의료체계 질 제고 및 사회적 요구에 효과적인 대응을 위한 보건의료정책 개선

- 4차 산업혁명 및 초고령사회 대응을 위한 보건의료체계 구축 관련 연구 수행
- 사전 예방적 건강관리 강화를 위한 신체적·정신적 건강 전략 개발 연구 추진

### 포용복지국가 기반 마련

- 현 정부 5년간 복지정책의 근간을 이루는 포용적 복지의 개념과 발전 방향을 위해 현재 국민들이 직면하고 있는 각종 사회배제의 문제점을 파악
- 사회적 논의 과정과 정책평가(사회 및 복지정책 융복합 등)를 통해 기존 정부와의 차별화된 복지정책 방향 성립을 위한 기초 연구 수행

### 저출산·고령화 극복을 위한 실효성 있는 정책 대안 마련

- 향후 5년은 인구 보너스(demographic dividend)의 마지막 기간으로서 저출산·고령화에 대한 성공적 대응을 위해 중요성이 높은 시기
- 저출산·고령화 대응을 위한 국내외 전문가 네트워크 강화와 정책 당사자인 일반 국민들과 소통할 수 있는 논의의 장 마련

- 급속도로 진행되는 '정보화'가 야기하는 긍정적·부정적 영향에 대한 분석과 새로운 보건 복지서비스 모색
- 보건의료 분야, 사회복지 분야의 다년도 패널조사, 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태 조사, 다양한 사회조사를 통해 과학적인 근거 기반 정책 수립과 평가가 가능하도록 지원

### 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 연구

- 한국인의 행복과 삶의 질에 대한 이론적 모델을 수립하고, 삶의 질 향상을 위한 구체적인 정책 대안을 모색
- 국민 행복과 삶의 질 향상의 상황 진단을 목적으로 한 정책 실험의 결과 예측 및 정책성과 진단을 목적으로 정기적인 사회조사를 수행
- 장기 참여 관찰을 통해 행복과 삶의 질에 관한 외국의 주요 사례를 면밀히 살펴보고, 한국인의 행복과 삶의 질 인식에 대한 특질을 확인

### 증거 기반 사회보장 평가 및 효과적인 사회보장정책 조정 지원

- 사회보장 평가 및 조정 방안 연구를 통한 성과 지향적 사회보장제도 운영을 지원
- 지식경제사회 진입 이후 산업구조 조정, 장기 고용 감소 및 자영자 증가 등 각종 사회적 위험이 대두됨에 따라 사회보장 미래 위험 관리 툴 개발을 통해 선제적으로 대응
- 사회적 수요에 부응한 양질의 복지서비스 공급을 위해 시설 평가 제도의 근본적인 개선 방안 마련

### 통일 대비 보건복지제도 연구

- 통일에 대비해 남북한 사회보장제도의 합리적 정책 방안 제시, 남북한 사회보장제도의 정책적 실효성과 효율성을 감안한 안정적이고 합리적인 통합 모형과 방안 준비 가능한 연구 필요

## 2020년 중점 추진 과제

### 기술 변화에 따른 의약품의 미래 전망과 중장기 보건정책 및 거버넌스 연구

- 기술 변화에 따른 미래의 의약품은 치료 영역의 확장뿐만 아니라 약물 투여 비용의 변화, 의료체계에서 의약품 투여 및 관리 방법의 변화 등을 가져올 것으로 예상됨
- 최근 신약은 높은 가격으로 약품비 지출 증가에 미치는 영향이 매우 크며, 기술 변화에 따라 향후 도입되는 신약의 사회경제적 파급효과는 더욱 커질 것으로 전망됨



# III

## 2020년 연구 성과

- 01 사회현상 및 진단 연구
- 02 생애주기 소득보장 연구
- 03 대상별 사회보장 연구
- 04 건강보장정책연구
- 05 미래비전연구
- 06 국제비교 연구
- 07 기반구축연구

# 2020 연차보고서



**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020 ANNUAL REPORT  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



### III 2020년 연구 성과

## 01 사회현상 및 진단 연구

한국의 사회적 불안과 사회보장의 과제: 청·중년의 사회적 불안

한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구Ⅱ

가구소득에 대한 코로나바이러스감염증19의 영향과 정책과제

청년층 생활실태 및 복지욕구조사

인구변동 모니터링 체계 구축에 관한 기초 연구

지역 인구 변화에 따른 정책 과제와 대응 방안

코로나19 이후 인구 변동 추이 분석

출산 의향의 실현 분석과 출산율 예측 연구

저출산·고령사회 대응 국민 인식 및 가치관 심층조사

한국 가족의 변동 특성과 정책적 함의: 1997년 외환위기 이후 변화를 중심으로

일자리 안정과 저출산 대응 방안 연구

보건복지 정책의 역사적 전개와 국책연구기관의 역할: 한국보건사회연구원 사례를 중심으로

2020  
01보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-06

## 한국의 사회적 불안과 사회보장의 과제

청·중년의 사회적 불안

A Study of Social Unrest in Korea: for young people

연구책임자 이현주

공동연구자 곽윤경, 전지현, 구혜란, 변금선

### 1. 연구 목적

이 연구는 우리나라 청·중년의 사회적 불안 수준과 사회적 불안에 영향을 미치는 요인들을 규명하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 연구의 주요 분석 결과는 사회적 불안의 측정, 사회적 불안의 수준과 구조, 사회적 불안의 요인, 그리고 사회적 불안의 대처기제를 중심으로 정리할 수 있다.

사회적 불안에 대한 관심이 높은 이유는 사회적 불안은 일종의 공통적 사고방식으로 여러 가지 사회문제의 근원이 되고 있기 때문이다. 사회보장의 설계와 개선은 사회적 불안에 대한 이해와 무관하기 어렵다. 이 연구는 사회적 불안에 대한 5년간의 연구, '한국의 사회적 불안과 사회보장의 과제' 중 2차년의 연구로 청·중년의 사회적 불안을 초점으로 하고 있다. 2차 연도 연구는 당초 1차 연도의 사회적 불안에 대한 질적 연구 결과를 반영하여 우리나라 성인을 대표하는 표본을 대상으로 설문조사를 실시할 예정하였으나, 코로나 바이러스 19의 확산과 1차 연도의 질적 연구 결과, 청년의 사회적 불안에 대한 논의가 더 시급하다는 점이 반영되어 설문조사의 대상을 변경하였다.

연구의 주된 방법은 웹조사 방식으로 실시한 설문조사와 다수의 전문가 및 청·중년이 참여한 자문회의 개최이다. 청·중년 4,000명을 대상으로 웹조사를 실시했는데, 지수화된 사회적 불안, 대처기제, 그리고 응답자와 부모의 사회경제적 배경 등을 조사하였다.

### 2. 연구 내용

이 연구에서는 사회적 불안을 사회적인 측면에서 접근하였다. 사회적 불안이란 사회 체계적 요인으로 다수의 사회 구성원이 지속적으로 느끼는 (불안정한) 기분이나 경험으로 정의하였다. 사회 불안이란 사회적 환경의 맥락 속에서 사회 구

성원 다수에 의해 인지되거나 경험되는 개념이라는 것이다. 이 정의에 따르면 사회적 불안은 사회적 대응으로 현상의 완화를 기대할 수 있다. 개인의 불안에 영향을 주는 요인도, 개인의 사회적 불안의 구성요소도 그리고 사회적 불안에 영향을 주는 요인이나 대처기제도 사회적인 산물로 이해할 수 있다.

이 연구의 주요 결과들을 요약하면 아래와 같다.

첫째, 사회적 불안의 측정과 관련하여 사회적 불안을 측정할 때는 지수화된 사회적 불안의 제 측면을 포괄하는 문항 구성이 유용하고 한국(청·중년)의 사회적 불안을 측정할 때는 '공정성', '경쟁과 불평등', '정부 신뢰', '안전', '적응과 도태'로 하위 영역이 구성되는 사회적 불안의 측정이 유용할 수 있다. 이 연구 결과에서 단문으로 측정하는 사회적 불안은 지수화된 사회적 불안과 상당한 수준의 상관관계를 가지지만 구체적인 분석에서는 안정성이 다소 떨어지는 것으로 나타났다. 둘째, 사회적 불안의 수준과 구조분석 결과, 우리나라 청·중년의 사회적 불안을 측정한 결과, 불안 수준이 높았다. 사회가 불안하다고 느끼는지를 질문한 사회적 불안의 인지는 전체 평균 4.14정도로 우리 사회가 불안하다고 인지하고 있었다. 사회적 불안을 영역별로 보면 경쟁/불평등과 공정성에서 불안 수준이 상당히 높았다.

청·중년층이 사회적 불안의 내재적 요인과 외재적 요인들을 분석한 결과, 정부에 대한 불신, 그리고 원칙이 통하지 않는 편법 사회라는 인식이 청년과 중년 집단 모두에게 사회적 불안의 핵심적인 노드였다. 노드 중심성 면에서 두 집단의 차이도 발견되었는데, 청년층과 중년층 네트워크의 구조를 비교해보면 청년의 경우 공정성 불안의 요소들과 적응 불안, 경쟁/불평등 불안의 요소들이 서로 많은 연결을 가지면서 서로를 강화하였으나 중년층에게는 그러한 관계가 상대적으로 약하였다. 사회적 불안의 외재적 요인에 대한 회귀분석과 네트워크분석 결과, 차별 경험과 박탈 경험, 사회적 사건으로 인한 경제적, 심리적 어려움을 경험한 것이 사회적 불안에 직접 영향을 주기보다 차별인식, 기회 공정성과 경제 불평등에 대한 인식 등 주관적인 요인들을 통해 영향을 주는 것으로 확인되었다.

청년과 중장년의 사회적 불안 수준의 계층 간 차이를 분석한 결과, 부모의 재산 수준과 본인의 소득계층이 낮을수록 사회적으로 불안하다고 인식하였다. 연령에 따른 사회적 불안 수준의 차이는 현재 상태를 통제하였을 때 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 청년과 중장년의 사회적 불안은 연령이 아닌 과업 이행의 상태-학생, 미취업, 취업-에 따라 결정될 수 있음을 유추하게 해준다. 부모의 재산 수준이 낮은 경우, 주요 사회적 경제적 사건으로 인한 경제적, 정서적 어려움과 돌봄, 교육, 주거, 건강 영역의 박탈을 경험할 가능성이 컸다. 사회적 사건으로 인한 경제적 어려움을 경험하는 것은 사회적 불안 수준을 높이는 주된 요인임을 알 수 있었다.

전반적으로 사회적 불안의 요인과 관련하여 취업, 성, 지역, 건강, 미래 무망감, 부모의 사회경제적 배경 등 여러 요인의 영향이 확인되었다. 청·중년의 취업 여부는 당연히 사회적 불안에 주는 영향이 컸다. 다만 취업 여부뿐 아니라 취업한 일자리의 문화 등의 여건도 사회적 불안에 영향을 주는 것으로 추정되었다. 성별로 보면 여성이 남성과 비교하여 사회적 불안이 높았다. 여성의 경우 아동이 있는 여성의 불안이 높아 가치관의 변화와 현실의 괴리가 여성의 불안을 높였을 가능성을 시사한다. 가구주의 배우자가 사회적 불안 수준이 높았던 것도 이러한 점을 추정하도록 한다. 지역별 분석에서는 대도시의 청·중년이 사회적 불안이 높은 것으로 나타났는데, 특히 정부 신뢰에서 불안이 높았다. 대도시 청·중년의 높은 불안은 주거 불안정과 연관된 것으로 추정된다. 주거점유형태가 비자기인 경우 사회적 불안이 높았다는 분석 결과가 이러한 해석을 가능하게 한다. 건강과 장애 여부도 사회적 불안에 영향을 주고 있었다. 당연한 결과이지만 이 결과는 청·중년의 경우 이 집단의 건강에 대한 관심이 다른 연령집단과 비교하여 상대적으로 소홀하게 고려되지 않아야 한다는 점을 확

인시킨다. 청년의 경우 미래 무망감은 사회적 불안에 특히 유의미한 영향을 주는 것으로 드러났다. 미래의 전망을 긍정적인 것으로 전환하는 정책은 청년의 사회적 불안에 대응하는 가장 기본적인 정책이 될 수 있다.

청·중년은 대처기제 중 친목모임이 사회적 불안을 낮추는 유의미한 요인으로 나타났다. 그리고 한국사회의 불안을 완화시켜주는 변인으로서 자아존중감이 사회참여와 사회적 불안 사이를 매개하는 것이 확인되었다. 청·중년의 오프라인 참여기회를 높이는 것, 그리고 목적이 분명한 참여 기회뿐 아니라 건강한 소통과 공감이 가능한 참여기회를 늘리는 것이 사회적 불안을 낮추는 데 기여를 할 것으로 예상된다.

### 3. 정책 제언

연구 결과를 기초로 하여 다음과 같은 정책적 노력을 제안하였다. 첫째, 사회적 불안의 변화를 점검하는 체계를 구축하여야 한다. 그리고 이러한 점검체계는 사회적 불안의 수준뿐 아니라 사회적 불안의 원인이 무엇인지, 다시 말해 정부는 누가 무엇을 어떤 주기로 점검하여 그 결과를 어떻게 활용할 것인지를 논의하고 결정하여 이를 안정적인 위기감지 체계의 수립으로 운영할 수 있도록 적절한 제도화를 추진하여야 할 것이다. 그리고 위험의 위치를 파악할 수 있도록 하여야 한다. 공정성에 대한 신뢰 수준, 불평등에 대한 인식, 미래에 대한 전망, 사회참여 수준, 그리고 우리 사회 구성원의 정신 건강 수준 등의 요인들이 청·중년의 사회적 불안을 감지하는 중요한 매개 지표들이 될 수 있다.

둘째, 청년의 사회적 불안을 낮추기 위하여 청년 집단의 다양한 불안요인을 이해하고 각 영역의 불안이 높은 집단들에 게 집단별 특화되는 종합적 정책을 구상하여야 한다. 이러한 정책은 아래와 같은 점을 고려하고 개선하여야 한다. 취업기회를 제공하는 정책적 노력도 취업의 장애요인이 다양하다는 점을 고려하여 과거 대비 조금 더 세분화된 정교한 정책적 대안을 마련하여야 한다. 이와 더불어 청·중년의 일자리는 기회의 제공뿐 아니라 일의 의미를 재구축하여 자존감을 높이는 일이 되도록 하고 직장의 조직문화를 개선하는 노력도 병행해야 한다. 특히 여성의 일과 직장에서의 환경은 매우 주요한 정책과제들을 남기고 있으므로 여성 청·중년의 불안을 낮추는 종합적 취업지원이 긴급하게 마련되어야 한다.

끝으로 청·중년의 정서에 조금 더 주목하는 정책적 보완이 필요하다. 청·중년 대상 제반 정책들이 청·중년의 정서적 어려움을 해소, 또는 완화하는 노력을 포괄하도록 보완되어야 한다. 정부 신뢰와 공정성에 대한 믿음, 자존감을 높이는 정책적 노력은 사회적 불안을 완화하는 데 매우 중요한 과제가 될 것이다. ☺

협동연구보고서 2020-01

## 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구 II

A Comprehensive Study of Happiness and Quality of Life in Korea (II)

연구책임자 정해식

공동연구자 김성아, 고혜진, 여유진, 권지성, 정선욱, 김지원, 이정윤

### 1. 연구 목적

한국보건사회연구원의 '한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구'는 우리나라의 물질적인 삶의 질과 주관적인 행복 인식 간의 괴리를 극복하기 위해 한국인이 '얼마나 행복한가, 그리고 왜 행복하지 못한가'에 대한 근거를 축적하고, 이를 바탕으로 정책 방안을 제안하기 위해 기획된 3개년 연구이다.

2020년 연구는 종합 연구의 2년 차에 해당하며, 생애주기별 경험과 이에 대한 개인 및 제도의 대응 방식이 행복에 미치는 영향을 분석한다. 삶의 질 개선, 행복 증진이라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 욕구의 충족, 미충족과 만족감 그리고 행복감의 관계를 확인하는 것이 필요하다. 1년 차 연구가 한국인의 행복 인식을 두루 살펴보는 것을 목적으로 하였다면, 2년 차 연구는 누가 '부족', '풍요'를 느끼는가, 풍요로움을 느끼는 사람의 행복은 어떠한가와 같은 문제 의식으로부터 시작하였다.

### 2. 연구 내용

생애주기별 욕구 경험에 따른 행복도를 파악하기 위해 이 연구는 세 가지 방향으로 자료를 수집하고 분석하였다. 첫째, 우리나라 국민의 행복과 삶의 질에 대한 인식 및 실태를 확인하기 위해 「2020년 한국인의 행복과 삶의 질 실태조사」를 실시하였다. 2019년에 이어 실시한 조사에는 행복의 조건과 중요도, 행복할 조건의 충족과 더 행복할 조건, 일과 삶의 균형, 노인의 생활시간 사용, 풍요로움에 대한 문항을 추가하였다. 2019년 조사가 한국인이 생각하는 '행복'의 형태를 찾아내는 것을 목적으로 하였다면, 2020년의 조사는 어떤 상황과 조건에서 행복을 느끼는지를 찾아내는 것을 목적으로 하였다.

둘째, 우리나라 국민이 생애주기 주요 과업을 수행하는데 경험한 위험(risk)과 이에 대한 국가의 제도적 지원이 개인의 행복감, 삶의 만족에 미치는 영향 경로를 파악하고자 심층 인터뷰를 진행하고 그 내용을 해석하였다. 각각의 생애주기 과업의 특징을 확인하고자 청년, 장년, 중년, 노년의 4개 연령 집단의 남녀 각 3명씩 모두 24명을 대상으로 심층 인터뷰를 하였다.

셋째, 우리 국민의 인식 속에서 확인되는 행복의 질적인 특성을 비교 분석할 수 있도록 다른 나라 사람들의 행복 인식의 특징을 파악하고자 중남미 2개국(코스타리카, 멕시코) 국민 대상으로 인터뷰를 진행하고 그 내용을 해석하였다. 2020년 인터뷰에서는 청년 세대와 노년 세대를 인터뷰 대상으로 하고, 사회문화적 수준에서 본 행복과 개인적 수준에서의 행복을 구분하여 조사하였다. 즉, 조사 참여자들은 자국의 사람들이 어떠한 이유로 행복하다고 판단하는지 평가하는 집단과 본인 행복의 특징을 설명하는 집단으로 구분된다. 두 나라에서 모두 34명이 코로나19 유행에 따른 제약으로 온라인 인터뷰에 참여하였다.

이상의 방법으로 수집된 자료를 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 '2020년 한국인의 행복과 삶의 질 실태조사' 자료 및 관련된 조사 자료를 분석한 주요 결과이다.

첫째, 생애주기에 따라, 행복한 삶을 위해 중요하다고 생각하는 영역에 차이가 있었다. 이는 생애주기 과업의 하나하나를 해결해가는 과정에서 중요한 요소가 있고, 그것을 해결할 수 있도록 지원할 때 우리 국민의 행복 증진이 가능하다는 것을 의미한다. 정책수혜 경험과 행복도의 관계를 통해 살펴볼 때는 더 명확한 정책 방향이 확인된다. 정책수혜 경험 자체는 행복도에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하지만, 그 경험에서의 충족도가 높을수록 행복도가 높아지는 것을 확인한 것이다. 이는 욕구의 해결이 행복도에 영향을 준다는 것을 의미한다. 또 사회보장제도가 대응하는 욕구와 그 대상자를 구분하는데 있어서 선별의 경험과 행복 간의 관계가 확인된다. 보편적인 집단을 수혜대상으로 하는 사회보장제도의 수혜 경험은 행복에 정적인 영향을 미친다.

둘째, 노인을 대상으로 일상생활재구성법을 적용한 조사를 통해 우리나라 노인들이 고립되는 상황에 놀일수록 행복감이 낮아진다는 점을 확인하였다. 배우자, 연인, 가족과의 친밀한 시간은 긍정적 감정을 증가시키고, 부정적인 감정을 낮추는 것으로, 그리고 친구와 동료와 어울리는 시간은 긍정적 감정을 증가시키는 것으로 나타났다. 한편으로 혼자 있는 노인에게서는 삶의 의미를 발견하는 긍정적 정서가 낮아지는 것을 확인하였다. 따라서 노인의 다양한 사회적 관계를 활성화하기 위한 공동체 형성이 필요하며, 또 한편으로는 노인들이 참여의 의미로 일을 할 수 있게 지원하는 것도 노인의 행복 증진에 필요하다.

셋째, 우리나라 행복도의 특징을 살펴보았다. 국제 비교 관점에서 우리나라의 낮은 행복도의 원인은 관대성이 낮고, 부패인식이 높으며, 삶에서의 선택의 자유가 제약되기 때문이다. 이는 우리나라 사람들의 일상을 제약하는 요소를 줄이고, 조금 더 타인을 배려하는 삶, 서로에게 공정한 삶을 살아가게 되면 더 행복해질 수 있음을 의미한다. 한편으로 연령대별로 살펴보면 노인의 낮은 삶의 만족도가 특징적이므로 이에 대한 대응이 필요하다. 행복할 조건을 갖추지 못했다고 응답하는 집단은 고연령이고, 미혼, 사별, 이혼 등의 사유로 배우자가 없고, 대졸 이상 학력은 적고, 가구소득이 낮다. 이렇게 행복할 조건의 충분함에 대한 평가 차이는 나이가 들어감에 따라서 발생하는 가족관계에서의 변화가 한 축을 차지한다.

다른 하나의 축은 경제활동 참여 상태와 관련된다. 임시·일용직 근로자, 실업자의 경우에는 행복할 조건을 갖추지 못했다는 평가가 훨씬 높았다. 그러므로 가족관계 변화에 대응하는 노인 대상의 지원 체계가 필요하며, 고용형태에 따른 차별을 줄이는 것이 한국 사회가 더 행복한 사회로 나아가는데 필요한 조건임을 확인할 수 있다.

넷째, 이 연구를 통해 시험적으로 측정한 풍요지수(FI)는 행복 연구에 활용할 수 있는 새로운 측정치로서 삶에 대한 평가 척도, 삶의 만족도 척도에 비해 다차원적인 행복의 개념을 측정할 수 있는 것으로 판단하였다. 종합된 지수로서 풍요지수(FI), 안정풍요지수(SFI)뿐 아니라 지수의 하위 영역인 행복과 삶의 만족도, 신체 및 정신 건강, 삶의 의미와 목적, 성격과 덕성, 사회관계, 금전적, 물질적 안정성의 6개 영역이 가지는 의미도 찾아볼 수 있다. 이에 연구진은 2019년 1차 연구에서 주관적 안녕(subjective well-being)을 측정하는 다양한 문항을 각종 조사에 활용할 것을 제안한 바 있는데, ‘풍요로움’을 행복의 한 요소로 보고 측정할 것을 추가로 제안한다.

다음으로 심층 인터뷰를 통해 우리나라 국민의 복지에 대한 필요와 행복의 인식을 분석한 결과이다. 먼저 복지의 필요에 대한 인식이 청년 세대로 갈수록 확장되고 있음을 확인하였다. ‘필요’를 복지를 행하는 기준으로 볼 때 청년 세대는 이러한 ‘필요’를 더 확장된 범위에서 설정하고 있다. 또한, 욕구 충족에 있어 국가의 영향과 역할에 대해서도 청년 세대들이 더 긍정적으로 평가한다. 즉, 도움이 필요할 때 국가와 사회의 도움을 받을 수 있어야 한다는 인식이 젊은 세대일수록 더 커지고 있었다. 따라서 행복 증진을 위해서는 국가 복지의 확대, 더 정확하게는 다양한 필요에 대응하는 국가 복지의 확대가 필요하다.

마지막으로 주요국 국민을 대상으로 한 질적 연구의 결과이다. 2020년에는 상대적으로 물질적 조건은 열악하나 행복도가 높은 멕시코와 코스타리카 국민을 심층 인터뷰한 결과이다. 두 나라는 국가의 행복감을 표현하는 것과 달리 개인적인 삶에서는 현실적인 어려움이 존재하지만 평온한 삶을 유지하기 위해 노력하는 자유주의와 개인주의를 특징으로 하는 코스타리카, 행복을 추구하려는 욕구와 달리 순조롭지 않은 삶 사이에서 종교적 관념과 실천으로 이를 극복하는 멕시코로 크게 정리할 수 있었다. 이들 국가에서 행복은 정치·경제적 현실만을 토대로 하는 것이 아니라, 사회문화적 구성과 밀접한 관련을 보여준다는 것이 확인된다. 따라서 행복의 물질적 토대와 문화적 구성이 개인의 인식에 결합하는 양상과 효과를 파악할 필요가 있다. 나 자신과 가족, 관계망의 상태를 행복의 조건으로 하는 우리의 행복 인식의 특징을 보다 구체적으로 확인하는 것이 필요하다.

우리나라 질적 연구의 맥락에서 보면 한국 사회는 행복을 개인이 만드는 것으로 생각하는 세대에서 사회가 행복을 위한 조건을 제공해야 한다고 생각하는 세대로 교체되고 있다. 따라서 행복을 인식하는 것에 대한 우리의 사회문화적 구성은 바뀌어 가는 중이며, 이에 따라 행복 증진을 위한 새로운 정책 구성이 요구되는 상황이다.

### 3. 정책 제언

한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구의 2년 차 연구결과로서 이 보고서는 행복의 조건이 행복에 미치는 영향을 탐색한 결과를 포함한다. 우리 사회의 다가올 변화를 고려한 행복 정책은 다음과 같은 방향으로 설계될 필요가 있다. 현재의 연령별 행복 정도를 고려하면 인구구조의 변화는 국가 전체의 행복도를 낮추는 방향으로 귀결될 가능성이 크다. 이

에 중고령자가 생애 후반기를 경제적, 신체적, 문화적으로 건강하게 살 수 있도록 준비하는 것을 적극적으로 지원할 필요가 있다. 한편 고령화 사회를 대비하기 위한 노후준비도 중요하지만, 노인의 사회적 고립을 피하기 위한 사회활동 지원도 확대되어야 한다. 이러한 배경에서 '풍요로움'을 행복의 요소로 볼 때 확인되는 지역별, 연령별 차이에 대해서는 면밀한 관찰이 필요하다. 이러한 세부적 측정에 기반하여 지역 단위의 행복 증진 정책을 설계하는 것이 국가 전체의 행복도를 높일 것으로 판단하였다.

한편 점차 우리 사회에서 복지제도가 대응해야 한다고 인정하는 '필요'가 증가하고 있고, 이러한 필요에 제도적으로 대응하면 국민 전체의 행복을 높일 것으로 보인다. 즉, 선별적으로 최소한의 수준을 보장하는 복지가 아니라 개인이 자유로운 선택을 할 수 있도록 조건을 조성하는 형태로 복지가 확장될 때 우리 사회의 행복도도 높아질 것이다. 행복 증진이라는 정책 목표를 달성하기 위한 수단을 동원할 때 결핍, 박탈 상태의 최소화라는 접근에서 '풍요로움'의 확보로 전환할 필요가 있다. 한편 향후 연구에서는 이러한 '풍요로움'에 대한 측정방법의 하나로 제시한 풍요지수(FI)의 활용 방안을 보다 체계적으로 다룰 필요가 있다. ☺

연구(수시) 2020-01

## 가구소득에 대한 코로나바이러스감염증19의 영향과 정책과제

COVID-19 and Household Income Reduction in Korea

연구책임자 이현주

공동연구자 정은희, 김문길, 전지현

### 1. 연구 목적

이 연구는 코로나19 감염병의 확산으로 인한 영향을 조기에 파악하고 정책기획에 기초 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 특히 코로나19가 가구경제에 준 영향과 원인을 조속히 파악하는 것은 2020년 상반기의 중요한 연구 수요였다. 이러한 이유로 전국 성인을 표본으로 전화 조사를 실시하여 코로나19가 가구 소득에 미친 영향과 원인, 가구의 대응 등을 파악하였다. 또한 정책 대응을 위한 단서를 제공하기 위해 관련 전문가를 대상으로 코로나19의 영향에 대한 전망과 정책 대응에 대한 제안을 중심으로 웹 조사를 실시하였다. 마지막으로 이를 기초로 기존 정책 대응에 대한 분석과 향후 정책과제를 제안하였다.

### 2. 연구 내용

코로나19로 인한 가구소득 변화와 원인에 대한 전화조사 결과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 응답자의 약 1/3 정도가 소득감소를 경험하였으며, 소득 중하위층, 프리랜서, 특수고용형태의 의존도급인 집단, 자영업·고용주 집단에서 소득 감소 경험 비율이 높았다. 소득 감소의 원인은 매출감소, 휴·폐업, 실직, 근로시간 감소 등이었다. 둘째, 코로나19 확산으로 인해 소득지원이 필요한지에 대해 87.5%가 필요하다고 응답하였으며, 특히 소득이 낮은 계층에서 그 비율이 높게 나타났다. 셋째, 모든 국민을 지원해야 한다고 응답한 비율이 48.3%로 가장 높고, 소득 하위 70% 지원, 소득 하위 50% 지원은 각각 22.4%, 22.0%를 차지하였다. 넷째, 대출지원과 이자우예는 소득이 높은 계층에서 도움이 필요한 분야라고 응답한 비율이 높게 나타났다.

코로나19의 영향과 정책 대응에 대한 전문가 인식 조사 결과에서는 전문가의 절반 이상이 '나이키형 커브'를 전망하는 등 대체로 상당히 느린 속도로 회복할 것으로 전망하였다. 전문가들이 가장 큰 피해를 입을 것으로 예상한 집단은 자영업

자였으며, 다음으로 불안정 노동자, 저소득층 등의 순으로 나타났다. 자영업자에 대한 정책 대응으로는 운영자금 지원과 대출 확대와 같은 경제적 지원과 세금 감면이나 임대료 지원과 같은 지출 부담 완화, 그리고 지역화폐 지원 등을 통한 소비 활성화 등의 대책을 제안하였다. 전문가들은 지원방식으로 현금보다 소비쿠폰을 보다 효과적으로 인식하였다. 중앙정부와 지방정부의 역할 분담과 관련해서는, 중앙정부의 지원을 받더라도 지방정부의 지원을 추가로 받을 수 있어야 한다는 것에 대해 절반 이상(59.6%)의 전문가가 동의하였다.

### 3. 정책 제언

코로나19의 확산은 세계적으로도 실업과 빈곤에 적지 않은 영향을 주었으며, 가구소득의 감소뿐 아니라 취약계층의 일상에 여러 측면에서 위험을 심화시키고 있다. 향후 정책 대응을 추진하는데 있어 전방위적 정책 구상이 필요하며, 정책 대응의 '긴급 추진', '지속 추진'이 병행되어야 할 필요가 있다.

단기/긴급 대응 측면에서 기본적으로는 고용유지 지원과 실업자 지원을 강화하고 소득지원을 병행해야 한다. 긴급지원, 사례관리 등 일선의 전문적 재량으로 상시적 지원에서 배제된 위험 집단에 대한 지원이 가능하도록 긴급지원, 사례관리 등 일선의 전문적 재량으로 지원하는 보완체계를 강화해야 한다. 정서적 지원에 대해서도 점검과 대응 모색이 필요하다. 예컨대, 가정폭력에 대한 점검 강화, 신고 및 상담 창구의 다변화와 접근성 제고 등을 고려할 필요가 있다.

중장기 대응 측면에서는 위기를 대비하여 사회안전망을 확충 및 사회보장제도의 자동 안정화 기능 강화 등 정책 비용을 낮추는 근본적 대응이 필요하다. 상병지원제도 도입, 고용보험 등 사회보장제도의 포괄성 제고, 공공의료체계 정비, 감염병 등 위기상황에 대응할 있도록 각종 서비스의 대면 방식에 대한 대안 등이 마련할 필요가 있다. ⑧

연구보고서 2020-03

## 청년층 생활실태 및 복지욕구조사

A Survey on the Living Conditions and Welfare Needs of Youths

연구책임자 정세정

공동연구자 김태완, 김문길, 정해식, 김기태, 주유선, 강예은, 최준영, 송아영, 김용환

### 1. 연구 목적

청년에 대한 지원은 정책 수요자의 욕구와 실태에 대한 파악이 부족한 채, 고용정책을 통해 간접적으로 공급되어 왔다. 그러나 관련 지표의 뚜렷한 개선은 찾아보기 어려웠고, 시간이 흐르면서 오히려 노동, 주거, 건강 등을 포함하는 다차원의 청년 문제들이 제기되어 왔다. 이러한 환경 속에서 최근 몇 년 사이에는 청년을 대상으로 하거나 청년을 포함하는 제도와 정책과제가 등장하였다.

이와 같은 법적, 제도적 기반이 마련되고 있는 가운데, 청년정책 설계는 필요성과 공급량, 기대 효과에 대한 근거를 마련해야 하는 과제를 안게 되었다. 청년 의제는 청년을 위한 정책의 필요성 논의 단계에서 정책 구체화 단계를 거쳐 더 나아가 정책을 분류하고 평가하는 단계로 이행해 가는 동시에 구체적 정책 근거를 발굴해야 하는 상황에 놓여 있는 것이다.

이에 이 연구는 청년의 종체적 삶을 실태와 욕구의 차원에서 파악할 수 있는 조사를 설계, 수행하여 청년을 위한 사회 정책 개발 근거 자료를 생산하는 데 목적을 두었다. 구체적으로는, 청년기본법에서 명시한 삶의 주요 영역인 청년의 노동, 사회보험, 건강, 주거, 경제, 청년정책, 사회적 지지 및 관계망의 실태에 대한 기초 자료를 생산하여 청년의 생활을 안정화하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는 정책 대안을 모색하는 데 기여하고자 한다. 조사 영역은 청년기본법 제2장 제11조와 제4장 제17조부터 제24조에 언급된 8개 영역과 밀접하며, 우리 원의 전문성을 고려하여 보건복지, 사회정책의 영역에서 핵심적으로 다뤄야 할 노동, 사회보험, 건강, 주거, 경제(생활비, 소득, 부채, 재산), 청년정책, 사회적 지지 및 관계망을 연구진의 논의를 통해 최종 선정하여 결정하였다.

## 2. 연구 내용

청년정책추진단(관계부처합동, 2020)이 분류한 5개 영역에 대해 우리 조사의 영역별 분석 결과와 검토 과제를 정리하면, 먼저, 생활 지원 영역에서는 고졸 이하, 농어촌, 소득이 200만 원 미만인 청년들은 100명 가운데 4명 이상이 지난 1년 사이에 자살을 진지하게 생각해 본 적이 있었으며, 소득이 200만 원 미만인 청년들은 아파도 병원에 갈 수 없었던 비율도 8% 이상인 것으로 확인되었다.

사회보험 가입의 경우에는 19~24세는 연령에서의 차이가, 30~34세는 저소득 문제가 사회보험 가입을 저해하고 있을 가능성이 발견되었다. 이에 생활 지원 영역의 개선 방안으로서 바우처, 지역화폐 등을 활용한 건강 증진 수단의 다양화와 교통비 부담 완화 방안, 사회보험 가입 확대를 위한 지원 노력 확대, 사회보험 관리 행정의 개선, 보험료의 보조와 함께 실업급여 수급자격 완화, 사회적 지지 증진을 위한 지역사회공동체 모임 활성화 방안이 논의되었다.

참여와 권리의 영역에서는 청년정책 인지도가 청년의 세부 특성에 따라 차이가 있음을 발견하였다. 특히 초기 청년, 고졸 이하인 경우, 1인 가구, 비수도권, 낮은 경제적 계층, 불안정 노동 종사 청년, 주관적 건강 상태가 나쁜 청년일 경우 청년정책 인지도가 낮았다. 또한 정책욕구의 우선순위는 고용, 자기탐색, 소득, 주거, 학자금, 자산의 순으로 나타남을 확인하였다.

우리 조사는 다양한 청년의 일 욕구 또한 확인하였다. 분석 결과는 일자리 정책이 수료, 졸업한 청년뿐 아니라 재학, 휴학 중인 청년과 부모로부터 떨어져 살고 있으나 경제적으로는 완전히 독립하지 못한 청년들의 일에 대한 욕구를 포착해야 함을 보여 준다.

주거의 경우 무엇보다 1인 가구의 높은 주거비 부담(전체 지출의 60%이상)이 확인되었다. 이에 1인 가구의 주거비 부담 해소 필요성과 함께 청년 내 취약한 집단에 대한 집중적 주거 지원 및 이들이 진입 가능한 정책이 필요함을 도출하였다.

자기탐색의 경우, 청년들은 고용 지원(32.89%) 다음으로 자기탐색 지원(29.88%)이 필요한 정책이라 응답했다. 참고로 실직을 경험한 청년이 재취업에 소요되는 기간은 진로를 재설정(7.13개월)하는 경우, 가장 길게 나타났다. 이에 청년 정책은 청년의 자기탐색을 어떻게 지원할 것인지에 대한 구체적 고민이 필요할 것으로 보인다

## 3. 정책 제언

### 가. 근거에 기반한 정책 지형의 검토와 정책 구체성 제고의 기반 마련

우리 연구는 청년 이슈에서 쟁점별 실태 파악을 가능케 하는 주요 측들을 포함하고 있다. 가구주 여부, 독립 상태, 교육 상태, 경제 상황, 경활 상태, 장애 여부 등은 그 자체가 실태도, 살펴야 할 대상의 범주도 될 수 있다. 경활 여부나 취업, 실업 상태와 경제적 독립 여부를 교차하여 이들의 교통비, 주거비 등의 지출 수준을 파악하여 청년을 대상으로 하는 비용

지원의 충분성 판단 근거로 참고할 수도 있다. 따라서 우리 조사는 현재 설계된 중앙과 지자체의 청년 지원 정책들의 지원이 실태를 반영하고 있는지, 삶에 더욱 밀착하여 개발, 모색되어야 할 정책은 무엇인지를 찾아내는 데 기여할 수 있다.

#### 나. 불평등의 적극적 포착과 개입을 위한 적극적 정책적 노력 제고

우리는 연구를 통해 청년 지원을 위한 개입 지점은 적극적 포착과 정책적 노력 없이는 잘 드러나지 않을 수 있음을 확인하였다. 이 연구는 청년에 대한 지원은 불평등의 적극적 포착과 개입을 위한 적극적인 정책적 노력을 제고하는 데 기여할 수 있으리라 본다. 물론, 문제의 발견과 개입 필요성에 대한 판단 여부, 지원의 수준은 심층 분석과 숙의의 과정을 거쳐야 함을 전제로 한다.

#### 다. 표본 규모의 확대와 심층, 부가 조사 필요성 제기

조사 결과는 표본 규모의 확대와 청년 사회보장정책 정교화를 위한 세부 대상과 영역별 심층 조사 필요성을 시사한다. 이번 조사에서는 객관적 실태 파악에 초점을 두었기 때문에 상대적으로 미진했던 인식조사에 대한 설계도 고려해 볼 수 있다. 또한 이러한 조사들은 청년기본법 제11조에 근거한 청년 실태조사시, 심층, 부가 조사 형태의 설계를 통해 수행될 수 있을 것이다. ①

2020  
05보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-17

## 인구변동 모니터링 체계 구축에 관한 기초 연구

Monitoring Demographic Change:

Review of Demographic Indicators and Models

연구책임자 우해봉

공동연구자 장인수, 임지혜

### 1. 연구 목적

장기간 지속되는 저출산 현상을 둘러싼 우려가 커짐에 따라 더욱 적극적인 정책적 대응을 요구하는 목소리가 높지만, 최근까지 한국 사회에서 진행된 인구변동에 대한 이해의 수준은 여전히 제한적인 상황이다. 이 연구는 우리나라 인구변동의 과거 추세와 향후 전개 과정을 모니터링하여 인구 현상에 대한 이해를 높이고 인구변동에 대응하는 정책의 수립과 평가의 기초 자료 제공을 목적으로 한다.

### 2. 연구 내용

인구변동의 다양한 측면들을 종합적으로 살펴보기 위해서, 첫째, 인구변동 모니터링의 이론적 기초와 기본 구조를 살펴보며, 인구변동 모니터링 자료원의 종류와 특징 그리고 자료 구축상의 쟁점들을 검토하였다. 둘째, 인구변동 모니터링을 주제별로 구분하여 출산, 사망, 혼인, 이동 등 인구변동 요인들에 대한 모니터링, 인구의 성장과 구성(구조) 모니터링, 지역사회 인구변동 모니터링, 미래 인구변동 모니터링, 인구통계 모형을 활용한 인구변동 모니터링을 검토하였다. 마지막으로, 인구변동 모니터링 추진 과정에서 등장하는 주요 쟁점들과 과제를 논의하였다.

### 3. 정책 제언

급격한 인구변동을 완화하는 한편 성공적으로 적응하기 위해서는 인구변동에 대한 체계적인 모니터링과 이에 기초한 평가가 작업이 필요하다. 지향하는 목표에서의 차이에도 불구하고 모니터링과 평가는 밀접히 ‘연계된’ 과정이다. 국가 수준은 물론 지역사회 수준의 인구변동 상황을 주기적으로, 그리고 일관되게 모니터링하기 위해서는 세부적인 자료 수집과 지표

산출 방법론에 대한 고려에 앞서 모니터링의 전반적인 구조(틀)에 대한 검토가 필요하다. 인구변동 모니터링이 다양한 자료 원에 기초할 수 있음을 고려할 때 모니터링의 목적과 처한 상황을 종합적으로 고려하여 적합한 자료 수집 방법상의 조합을 구성하는 전략이 필요하다. 모니터링의 효용을 극대화하기 위해서는 모니터링 주체와 역할 분담에 대한 논의가 필요하며, 모니터링에 기초한 정보를 조직 내에 제도화하여 공공재로 기능하도록 하는 한편 증거에 기반한 의사결정을 가능하게 함으로써 정책의 책임성을 강화해야 한다. ⑩

2020  
**06**

보고서종류 기본 □ 일반 ■ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구보고서 2020-15

## 지역 인구 변화에 따른 정책 과제와 대응 방안

Regional Demographic Changes and Policy Responses in Korea

연구책임자 장인수

공동연구자 우해봉, 임지혜, 손호성, 박종훈

### 1. 연구 목적

지역 인구 변화는 관련 정책 분야의 구조적 변화를 야기하고 있으며, 현재의 지역 간 불균형 양상을 더욱 심화시킬 가능성이 높다. 이에 지역 인구 변화의 양상을 살펴보고, 지역 인구 변화에 따라 더욱 주목하여야 할 정책 사안들을 적기에 파악하여 체계적이고 심도 있는 정책 과제 및 대응 방안을 탐색할 필요가 있다.

### 2. 연구 내용

본 연구에서는 첫째, 지역 단위에서 확인할 수 있는 인구 동태의 특성을 살펴보았다. 둘째, 지역 인구 변화와 관련하여 본 연구에서 관찰한 정형화된 사실들 중에서 비롯되는 지방재정 여건 제고, 지자체 협력, 연계 및 기능공간, 장소기반 정책, 향후 지역 인구 정책 방향 측면에서의 쟁점을 제시하고, 정책 이슈를 검토하였다. 셋째, 쟁점과 정책 이슈 중 유의미한 의미를 도출하기 위하여 지역 인구 변화와 정책 이슈 간 연관성에 대하여 분석하였다.

### 3. 정책 제언

종합적으로 지방재정 여건 제고, 지자체 협력, 연계 및 기능공간, 장소기반 정책, 향후 지역 인구 정책 방향과 관련된 정책 과제와 대응 방안을 제시하였다. 구체적으로, 지역 주도형 자립적 성장 기반 조성을 위한 재정 활용, 중앙정부의 보조금 지원 비효율성 완화, 지방재정 여건을 제고하는 방향으로의 국가균형발전특별회계(균특회계) 활용 등, 지자체 간 사회경제적 여건 격차 완화 목적을 견지한 기능공간 활용, 장소기반 정책의 실효성과 지속가능성 제고, 지역 뉴딜 정책 및 혁신도시 효과성 제고, 지역 인구 동태의 명확한 관측, 지역 인구 정책 추진 여건의 사전적, 체계적 검토 등의 정책 과제와 이에 대한 대응 방안을 제시하였다. ◎

2020  
07

보고서종류 기본 □ 일반 □ 수시 ■ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구(수시) 2020-10

## 코로나19 이후 인구 변동 추이 분석

Analysis of Demographic Changes after COVID-19

연구책임자 신윤정

공동연구자 임지영, 전광희, 계봉오

### 1. 연구 목적

2020년 1월 초부터 확산되기 시작한 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)은 아직도 진행 중이며, 확진자 수의 증감에 따라 국내 상황은 시시각각 변화하고 있다. 우리나라 코로나19 확진자·사망자 수는 다른 국가들에 비해 양호한 수준이지만 코로나19가 우리 사회에 미치는 영향은 적지 않을 것으로 본다. 특히 심각한 저출산·고령화 현상에 직면한 상황에 코로나19는 급격한 인구 변동에 직간접적으로 적지 않은 영향을 줄 수 있다. 이 연구는 코로나19 이후 인구이동, 사망, 출생을 분석하여 코로나19 이후 전개될 우리나라의 인구 변동을 전망하여 코로나19가 미칠 부정적인 영향을 선제적으로 최소화할 수 있는 대응 방안을 모색하고자 하였다.

### 2. 연구 내용

이 연구는 우선 국내 코로나19 확진자 수 추이를 통해 코로나19 이후 관찰되는 인구이동, 사망, 출생으로 연구 내용을 구성하였다. 2장 인구이동에서는 통계청의 주민등록 전입신고를 바탕으로 2015~2020년 월별 총 이동자 수, 시군구 내 이동자 수, 시도 간 이동자 수 변동을 관측하였다. 특히 구글, 애플, 페이스북의 지역 내 모빌리티 자료를 이용하여 코로나19 확산 시기에 이루어진 장소 유형별 이동성 변화를 분석하였다. 3장은 코로나19 이후 국내 사망 추이를 분석하고 국제 비교를 통해 코로나19 사망에 대한 한국의 상황을 진단하였다. 보건복지부와 질병관리청 보도자료, 통계청 자료, Our World in Data(2020), COVID-19 Cases and Deaths by Age Database(COVeRAge-DB) 등 국내외 자료를 이용하여 관측하였다. 분해 방법론(Decomposition)을 적용하여 코로나19 사망률의 국가 간 차이가 치명률, 확진율, 연령별 인구 비중 중에서 어느 요인에 의해 주도되었는가를 분석하였다. 4장은 전반적인 출산 동향과 함께 출생 선별 지표인 혼인 및 임신 건수 추이를 관측하고, 코로나19 이후 기혼 여성들의 출산 의향, 출산 계획, 임신/피임 행동의 변화와 계층별 차이를 비교 분석하였다. 통계청 국가 통계 포털(KOSIS) 자료, 건강보험공단의 「건강보험 임신·출산 진료비 신청 건수

(2015년 1월~2020년 8월)」, 한국보건사회연구원(2020)의 「출산 의향의 실현 분석과 출산율 예측에 관한 설문조사」에서 수집된 자료를 이용하였다.

인구이동 분석 결과 코로나19 확산에도 불구하고 인구이동은 지금까지 보여 왔던 추이에서 크게 벗어나지 않는 것으로 나타났다. 우리나라 인구이동의 전형적인 양상이 코로나19 확산의 계절성 주기 면에서 상충될 가능성이 확인되었다. 또한 코로나19 팬데믹(대유행) 상황에 각종 사회적 거리두기가 본격화한 시기에 총 이동자의 변동 지수가 상대적으로 높았고, 코로나19 신규 감염자의 변동과는 반대로 월간 이동자의 변동이 발생하는 모습이 관측되었다. 이는 코로나19 대유행과 정부 정책에도 불구하고 질병 감염에 대한 위험을 별로 개의치 않고 인구이동의 흐름이 유지되고 있었다는 것을 의미한다. 이러한 인구이동 패턴의 유지는 전염병의 확산을 조장하는 결과를 가져올 수 있다는 우려를 낳는다. 따라서 코로나19 확산을 막기 위한 사회적 거리두기 조치나 이동 제한과 같은 정부 정책을 국민들이 대수롭지 않게 위반하는 행위를 저지하는 노력이 강구되어야 할 것으로 보았다.

코로나19로 인한 사망자 분석 결과 우리나라의 사망률과 치명률은 다른 선진국과 비교하여 양호한 편으로 나타났다. 특히 사망률이 유럽의 주요 국가들보다 낮은 이유는 낮은 고령화율보다는 확진율과 치명률이 낮기 때문이었다. 하지만 코로나19 사망 지표는 실제 코로나19에 따른 사망을 정확하게 측정하는 데 한계가 있으므로 연구 결과를 조심스럽게 해석할 필요가 있다. 실제로 우리나라의 코로나19 사망률은 일본보다 높으며, 이는 확진율 차이로 분석되었다. 우리나라가 일본보다 광범위하게 코로나19 검사가 이루어졌기 때문에 확진율이 더 높았던 것으로 보인다. 또한 우리나라와 일본의 코로나19 사망률 차이 분석 결과 인구 고령화 효과가 상대적으로 크게 나타났다. 따라서 향후 고령화 심화로 인한 코로나19 사망률도 높아질 것으로 전망되었다. 노인시설의 코로나19 감염과 확산 방지를 위한 노력과 더불어 젊은 자녀 세대와 고령층 부모와의 접촉을 최소화하여 코로나19로 인한 사망률을 낮추는 것이 필요하다.

### 3. 정책 제언

코로나19 이후 출생 분석 결과, 2020년도에 관찰된 혼인과 임신 현황은 기존의 하락세를 유지해 코로나19로 인해 특별한 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 이는 혼인과 출산이 일련의 계획하에 이루어지는 행위이기 때문에 2020년도에 코로나19가 발생하였다고 하더라도 이전에 미리 계획해 두었던 혼인과 출산 계획을 갑자기 변경하지는 않은 것으로 추측된다. 따라서 2021년도 출산 상황은 지금까지의 감소 추세에서 크게 벗어날 것으로 보이지 않는다. 하지만 코로나19로 인하여 출산 의향과 출산 계획이 감소한 것으로 나타나 중장기적으로 볼 때 우리나라의 출산율이 코로나19로 인하여 하락할 개연성이 높을 것으로 예견되었다. 이러한 분석 결과는 정부의 정책이 시급하게 이루어지지 않는다면 이미 1명 이하로 하락한 국내 합계출산율이 1명 이하로 고착화될 가능성이 높다는 것을 말해준다. 따라서 청년 지원 정책, 일·가정 양립 정책, 재택근무 문화 확산, 가정 내 자녀 돌봄 지원이 필요할 것으로 보았다. 

## 출산 의향의 실현 분석과 출산율 예측 연구

Realization of fertility intention and fertility forecasting

연구책임자 신윤정

공동연구자 이명진, 전광희, 문승현

### 1. 연구 목적

정부의 저출산 대응 정책의 목표가 함께 출산율 제고에서 원하는 출산이 이루어질 수 있도록 사회적 환경을 개선하는 방향으로 패러다임이 바뀜에 따라 출산 의향의 실현에 관한 구체적인 연구가 필요하다. 본 연구는 출산 의향과 출산 계획이 출산으로 이어지는 일련의 과정을 파악하고 이에 미치는 요인을 분석하여 국내 출산율 회복을 위한 정책적인 제언을 제공하였다. 어떠한 매커니즘을 통해 출산 의향과 출산 계획이 마련되고, 계획한 출산이 실제 출산으로 어느 정도 실현되고 있는지, 그리고 출산 의향과 출산 계획이 출산율을 예측하는 데 어느 정도 타당성이 있는가를 분석하여 향후 우리나라 출산율 전개 방향을 모색하였다.

### 2. 연구 내용

2장은 Theory of Planned Behavior(TPB)와 Traits-Desires- Intentions-Behavior(TDIB) 이론을 검토하고 이를 검증하기 위한 모듈을 적용하여 전국 거주 25~39세 기혼여성 3,486명을 대상으로 한 온라인 조사자료를 이용하여 구조방정식 모형을 추정하였다. 3장은 「여성가족패널」 2차~8차(2008년~2018년) 자료를 이용하여 2년 이내 출산할 계획이 있다고 응답한 여성을 대상으로 2년 이후 출산 실현 여부를 실현자, 연기자, 포기자, 미결정자로 구분한 후 로짓 모형과 다항 로짓 모형을 이용하여 분석하였다. 4장은 출산 의향과 출산 계획이 가지고 있는 출산율 예측 타당성을 검증하고 이를 기반으로 장래인구추계에 필요한 출산력 시나리오를 작성하였다. 「전국 출산력 및 가족 보건·복지 실태조사(1974~2018년)」와 「인구센서스 (2005, 2010, 2015년)」를 이용하여 실효적 이상 자녀 수와 실효적 기대 자녀 수를 산출한 후 통계청 인구동태 통계/장래인구추계의 코호트별 완결 출산율 자료와 비교하여 출산율 예측 타당성을 점검하였다. TPB모형과 TDIB 모형으로 추정한 결과, 출산 계획과 임신 행동에 미치는 영향력은 출산에 대한 주관적인 규범이 가장 큰 것으로 나타났으며, 자녀에 대한 태도가 미치는 영향력은 상대적으로 작게 나타났고, 인식된 통제의 영향은 가장

작은 것으로 나타났다. 또한, 출산 계획과 임신 행동에 영향을 주는 요인들은 여성의 연령과 자녀 수에 따라 차별적인 것으로 나타났다. 계획한 출산의 실현에 미치는 영향력을 분석한 결과, 여성의 연령이 증가할수록 출산을 실현할 가능성은 작아지고 출산을 포기하는 경향이 커지는 것으로 나타났다. 경제활동을 하는 여성의 비경제활동 여성보다 출산을 실현할 가능성은 작지만 출산을 포기하기보다 연기하는 경향이 큰 것으로 나타났다. 저학력과 중하층 혹은 중산층 집단이 계획한 출산을 실현할 가능성이 작았고 출산을 포기할 확률도 높았다. 출산력 조사를 통해서 계측된 실효적 기대 자녀 수는 통계청 인구동태 통계/장래인구추계의 코호트별 완결 출산율에 매우 근접한 것으로 나타나, 기대 자녀 수는 초저출산 시대에서 출산율을 추계하고 장래 인구 모습을 예측하는 데 유용하게 활용될 수 있을 것으로 보았다.

### 3. 정책 제언

한국적인 상황에서 부모, 친지 등 외부로부터 받는 압력이 출산 의향이나 계획 그리고 임신 행동에 상대적으로 큰 영향력을 갖는다는 것은 “저출산의 뒷” 가설에서 지적한 바와 같이 한 자녀 혹은 무자녀를 당연시하는 사회가 도래하는 경우 저출산 현상은 더욱 굳어질 가능성이 클 수 있다는 점을 시사하고 있다. 출산 계획을 세우는 데 인식된 통제의 영향력이 낮다는 것은 그동안의 정책적 노력에도 불구하고 국내 사회경제적 여건 및 정책적 환경이 출산에 우호적이지 않다는 점을 말해 주고 있다. 출산 의향과 출산 계획 그리고 출산 계획이 실현되는 과정에 영향을 미치는 요인들의 크기가 출산 패리티별로 다르게 나타났으며, 이는 저출산 대응 정책을 무자녀, 한 자녀 등 출산 패리티별로 차별적 접근이 필요하다는 것을 말해 준다. 보편적으로 추진해 온 저출산 대응 정책은 취약한 환경에 놓여 있는 여성들이 희망하는 출산을 실현할 수 있도록 강화할 필요가 있으며, 소득 수준별 정책은 저소득층뿐만 아니라 중하층 혹은 중산층까지 지원 대상을 확대할 필요가 있을 것이다.

이상 자녀 수와 기대 자녀 수는 인구 추계를 위한 출산율 시나리오를 작성하는 데 유용하게 활용될 수 있을 것이며, 실제 출산아 수와의 차이를 보정하는 작업을 통하여 출산율 예측 정도가 향상될 수 있을 것이다. 더욱 강건한 출산 의향의 실현 분석이나 출산 의향에 바탕을 둔 미래 출산율 예측을 위해서는 양질의 출산 패널 자료를 구축하는 것이 필요하다. 출산 패널의 조사 설계와 설문 문항을 세심하게 구성하여 출산 의향의 실현을 보다 구체적으로 분석할 수 있도록 해야 할 것이다. 출산 패널 자료를 이용하여 출산 의도에 신뢰성을 더할 수 있는 보정 작업이 가능해지면 출산 의향을 바탕으로 한 더욱 타당성 있는 출산율 예측이 이루어질 수 있을 것이다. 출산력 조사는 국내 출산 변천 과정을 장기적인 시각에서 모니터링하는 데 매우 중요하고도 유일한 조사 자료이므로 변화된 환경을 살피면서 그 명맥을 유지하여야 할 것이다.



2020  
09

보고서종류 기본 □ 일반 ■ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구보고서 2020-26

## 저출산·고령사회 대응 국민 인식 및 가치관 심층조사

A Survey of the values and perceptions on Demographic Change, Family, Age and Generation

연구책임자 이윤경

공동연구자 변수정, 김은정, 진화영, 주보혜, 남궁은하, 김주현, 정윤경

### 1. 연구 목적

우리 사회의 급격한 인구 변화 현상인 출생아 수 감소, 고령인구의 증가와 인구 고령화는 그 원인은 상이하지만 파급효과는 교육, 노동, 경제, 산업 등의 사회 정책과 국민 개개인의 삶에 영향을 미치게 될 것으로 예견된다. 특히 출생아 수 감소 현상은 국민들의 출산과 가족 가치관의 영향에 의한 결과이며, 평균수명과 고령인구 비율의 증가는 연령에 대한 사회적 규범과 세대갈등 등의 인식과 가치관 변화의 원인이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 우리 사회의 ‘인구’ 현상과 관련된 가족 가치관과 연령규범과 세대갈등의 국민 인식을 파악하여 인구 정책의 기초 자료를 제공하고자 한다.

본 조사는 만 19세 이상 성인 8,000명의 국민을 대상으로 구조화된 설문(Tablet PC Assisted Personal Interview: TAPI)을 활용하여 총 130명의 조사원이 1:1 면접조사를 실시하였다. 조사 기간은 2020년 9월 11일~10월 22일이며, 전국 17개 시·도의 801개 집계구에서 실시하였다. 주요 조사 내용은 1) 결혼 및 가족 가치관과 관련하여 가족 기능, 결혼과 가족 형성·구성에 대한 가치관, 2) 연령 및 세대 가치관과 관련하여 연령집단 기준에 대한 가치관, 연령규범과 연령차별 인식, 세대갈등에 대한 인식, 3) 인구 변동 현상에 대한 인식 등이다.

### 2. 연구 내용

#### 가. 인구 변동 현상에 대한 인식

저출산과 인구 고령화, 인구 규모의 감소, 수도권 집중화 현상으로 나타나는 인구 변동 현상에 대해 국민들의 90.0% 이상은 사회문제로 인식하는 것으로 나타났다. 또한 저출산 현상과 고령화 현상이 본인의 삶에 미치는 영향을 미칠 것이라는 응답은 85.8%, 87.7%이며, 정부의 저출산 정책과 고령화 정책에 대한 효과에 대해서는 56.5%, 80.5%가 긍정적으로 평가하였다.

## 나. 결혼 및 가족 관련 가치관

가족의 가장 중요한 기능에 대한 가치관에서는 정서적 기능 49.1%, 사회화 기능 26.2%로 조사되었고, 도구적 기능인 경제적 기능, 출산을 통한 재생산 기능의 중요성은 감소한 것으로 나타났다. 가족 내 역할 및 책임에 대한 성평등 의식과 성평등 정도에 대한 현실 평가에서는 가족 내 역할에서 성평등 인식은 높은 반면, 실제 현실은 이를 따라가지 못하는 이상과 현실에서 차이가 발생하고 있다. 가족의 의사결정권이나 재산권의 동등한 권리에서는 인식과 현실의 차이가 적은 반면, 여성의 가사와 육아, 남성의 경제활동의 분리는 성평등 의식과는 달리 현실에서는 성평등 실현이 이루어지지 못한 것으로 나타났다.

가족 형성에 대한 가치관에서는 현재의 법정 혼인만을 유일하게 결혼제도로 다루는 것에 대해 시대에 뒤처진 제도라고 생각하는 비율이 60.0% 이상으로 높게 나타나며, 법적 혼인제도 바깥에 있는 '동거'에 대해서는 결혼을 전제한 동거는 65.0% 이상이 동의, 결혼과 무관한 동거는 40.0% 미만이 동의하는 것으로 나타났다. 성인 남녀의 다양한 결합에 대해 가족으로 인정하는 정도는 결혼하지 않은 성인 남녀의 결합에 대한 가족 인정은 50.0% 이상으로 나타났지만, 그 외의 젊은 동성 친구, 고령 동성 친구, 젊은 동성 연인 간의 결합은 가족으로 인정하는 비율이 20.0%대로 차이를 보였다. 동반자 등록제를 통한 제도적 보호에 대한 생각에서는 성인 남녀의 결합 형태와 고령 동성 친구에 대해 동의하는 비율이 61.9%와 48.9%로 높게 나타난 반면 젊은 동성 친구 또는 연인에 대해서는 동반자 등록제를 통해 보호해야 한다는 비율은 약 30.0%대로 나타났다.

가족의 기능과 성평등 역할, 가족 구성 등에서 전통적 가족에 대한 가치관이 변화하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 이상적 가족에 대한 국민의 가치관에서 여전히 가정 내 여성과 남성의 우선시하는 역할에 대한 선입견을 가지고 있으며, 또한 부모와 자녀의 핵가족의 모습에 대한 편향된 가치관을 가지고 있는 것으로 나타났다. 한국 사회의 이상적인 가족에 대한 인식에서는 '여성과 남성 모두 일을 하면서 아이를 기르는 가족'이 가장 이상적이라고 보았고, 그 다음이 '남성이 일을 하고 여성이 가정에서 아이를 기르는 가족' 순으로 나타났다.

## 다. 연령과 세대 관련 가치관

특정 연령대에 속한 사람에게 기대하는 역할 또는 행동을 의미하는 연령규범에 대해 국민들의 동의 정도를 조사한 결과, 총 7개 중 5개의 문항에 대해 응답자의 80.0%가 동의하는 등 대부분의 국민들이 연령별 과업 수행과 특정 연령대에 대한 고정관념을 가지고 있는 것으로 나타났다. 연령에 대한 고정관념은 적정 연령기에 결혼, 출산 등 가족발달과업에 대한 동의, 취업, 승진 그리고 직장에서의 역할에 대한 연령규범, 청년(젊은이)에 대한 고정관념도 대부분 동의하는 비율이 높게 나타났다.

노인과 청년에 대한 연령차별에서는 취업 영역에서 특히 노인과 청년 모두 차별 현상이 두드러졌다. 약 88.0%가 노인은 능력에 맞는 마땅한 일자리를 찾기 어렵다는 데 동의하였고, 약 79.0%가 취업 영역에서 청년의 차별에 동의하는 것으로 나타났다. 반면 이혼 또는 재혼에 대해 연령으로 인한 차별이 존재한다는 문항에는 모두 절반 미만이 동의하여, 사회·가정·직장에의 기여 및 인정 부문보다는 연령차별이 낮게 나타났다.

본 조사에서 노인차별에 대한 동의 비율이 청년차별에 대한 동의 비율에 비해 약 11.0%포인트(가정 내 돌봄)에서 18.0%포인트(이혼) 정도 높게 나타나, 청년보다는 노인이 연령으로 인해 차별받는 것으로 인식되고 있다. 인구 고령화 현상에 따른 젊은 사람들의 사회적 부양 부담 증가에 대해서는 응답자의 82.1%가 동의하며, 직장 내에서도 고령자 증가가 젊은 사람에게 업무 부담을 주며 전체적 성과에도 부정적이라는 인식이 55.7%, 선거에서도 젊은 사람의 의견 반영이 어렵다고 응답한 비율이 52.2%로 나타났다. 즉, 인구 고령화는 세대 간 부양자와 피부양자라는 역할을 부여하고, 이로 인한 세대갈등을 초래할 가능성을 내재하고 있는 것으로 보인다.

### 3. 정책 제언

본 연구의 주요 조사 결과를 바탕으로 향후 인구 정책의 방향성을 다음과 같이 제시한다. 가족에 대한 전통적 가치관은 점차 변화되고 있으며 이와 같은 변화는 기존의 많은 연구에서도 나타난 결과로서 본 연구에서 더욱 주목해야 할 것은 가치관과 현실의 괴리, 사회 구성원의 연령별 가치관의 차이이다. 이러한 결과는 결혼 및 가족 생활에서 “옳다”라고 생각하는 가치관이 실현되지 못하는 상황으로 인한 갈등이 잠재되어 있다는 것이다. 또 가족의 변화에 대한 연령에 따른 견해 차이로 인해 사회의 전반적 문화는 더디게 변화하면서, 결혼과 출산에서 당사자의 생각과 차이가 발생함으로써 희망하는 출산과 가족 형성에 영향을 미칠 것으로 보인다. 따라서 향후 인구 정책은 개인의 선택과 생각이 자유롭게 실현되도록 사회적 다양성에 대한 수용적 제도와 문화가 형성되어야 할 것이다.

조사 결과 우리 사회는 연령에 대한 전통적 인식과 가치가 강력히 유지되고 있으며, 이로 인해 연령규범에 대한 고정관념과 세대 간 갈등이 높게 나타나고 있다. 특히 연령을 기준으로 하는 다양한 연령규범 중 노동시장과 가족 발달과업에 따른 연령규범, 연령에 대한 고정관념이 강하며, 연령으로 인한 사회에서의 차별 또한 높게 나타났다. 그러나 점차 평균수명 및 중위 연령이 증가하며 연령대별 인구 구성비가 달라지는 미래 인구 변화에 유연하게 대응할 필요가 있다. 이를 위해 노동시장뿐 아니라 우리 사회 전반에서 연령에 의해 개개인의 선택에 제약이 이루어지지 않는 ‘연령 유연성’을 높이고, 다양한 연령의 사람들이 어울릴 수 있는 ‘연령 다양성’이 이루어지도록 하여 연령통합적 사회로 도달하기 위한 준비를 필요로 할 것이다. ☺

2020  
10보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-54

## 한국 가족의 변동 특성과 정책적 함의

1997년 외환위기 이후 변화를 중심으로

Family Changes in Korea and Their Policy Implications

연구책임자 박종서

공동연구자 김유경, 변수정, 조성호, 최선영, 김주현, 노현주, 염아림

### 1. 연구 목적

이 연구는 기존의 한국 가족변동의 연구사적 맥락과 이론적 맥락을 고려하여, 1990년대 말 이후 한국 가족의 변화 방향과 특성을 진단하고 미래 가족의 변화 전망과 그에 따른 정책적 함의를 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 가족 변화를 인구학적 변화, 경제활동 변화, 부양기능의 변화, 관계의 변화, 문화의 변화라는 5가지 측면으로 구분하고, 세대관계와 젠더관계의 변화에 초점을 두어 분석한다. 이를 통해 현재의 가족 변동의 특성을 밝히고 가족 변동의 정책적 함의를 전망함으로써, 향후 정책적 준거가 될 수 있는 가족의 모습을 다차원적으로 드러내고자 한다.

### 2. 연구 내용

우리는 가족의 다양성이 앞으로 점차 확장될 것으로 예상한다. 지난 30년간 한국의 가족변화는 규모의 축소, 핵가족화 및 1인가구 증가로 인한 가족의 단순화 특성을 보였다. 여전히 핵가족이 중심적 가족형태에 해당했지만, 그 비중은 점차 감소하는 추세이며 형태상으로 다양성은 확장되고 있었다. 따라서 개인이 경험하는 가족의 형태는 하나 이상이 될 가능성이 커지고, 개인과 가족의 경계가 훨씬 더 가변적이 될 것이다.

가족의 변화는 정책적, 제도적으로 더 유연한 접근을 요구할 것이다. 그렇지 않으면 가족의 변화와 정책이나 제도가 불일치하는 상황이 많아질 것이다. 제반 사회정책과 제도가 가족의 근대적 전형을 근거로 만들어졌다면 이제는 유연한 제도와 정책이 필요하게 된 것이다. 한 가지 형태의 가족을 전제해서는 안 되는 것이다.

노부모 부양의식이 가부장적 부양관에서 점차 자기 부양 또는 공적부양으로 변화하고 있다. 소득계층 특성에서 저소득 층 노인의 경우 가족으로부터의 돌봄보다 외부 공적 서비스의 돌봄 기제가 두드러진다. 아동 양육 분야에서, 돌봄 주체가

가족 내에서 가족 밖으로 이동하는 추세가 확인된다. 아동 돌봄 시간의 관점에서는 전체적으로 돌봄 시간이 증가한 것으로 나타난다. 이는 우리 사회의 경쟁적인 사회 분위기에 따라 취학 전 아동이라도 학습을 돋거나 관리해야 할 양육의 영역이 다양해지고 가족의 부담이 가중되었음을 의미한다. 돌봄 영역에서 공적 서비스의 확대는 가족의 부양 부담을 완화하는 탈 가족화의 기조에서 긍정적 측면이 있다. 그러나 여전히 한계가 드러나고 있다. 노부모 돌봄의 주돌봄 주체와 영아기 아동 돌봄이 아직도 가족을 중심으로 유지되고 있다. 향후 노인 돌봄에서 정부가 중점을 두는 지역사회 통합돌봄체계가 탈가족화와 이용자의 욕구를 더 긍정적으로 반영하는 방향으로 구체화 및 체계화될 필요가 있다.

젠더관계의 변화과정을 고찰한 결과, 평등주의적 변화가 크게 진전되지 않고 있는 것으로 확인된다. 이념적 차원에서 성 평등주의 또는 반차등주의는 가족의식의 면면에 영향을 미치고 있었으나, 상호관계의 성격을 근본적으로 바꾸는 데까지 나아가지는 못한 것으로 보인다. 가족 내 노인돌봄의 주담당자는 배우자인 것으로 나타나며, 며느리의 돌봄이 감소했지만 또 다른 여성으로 돌봄의 책임이 이동하였다.

아동 양육 영역에서 영아기에 서비스를 활용한 것은 여성인 경우가 더욱 빈번하였고, 여성과 남성의 양육 시간 활용 결과를 보더라도 가정 내 남아있는 양육을 여성이 주로 담당하고 있었다. 여성과 남성의 양육 할애 시간이 모두 증가했지만, 여성의 증가 폭이 남성보다 훨씬 크게 나타났다. 더욱 중요하게는 여성이 노동시장에 참여하는 양상이 계층에 따라 그 의미와 성과가 이질적인데, 그 어떤 것도 충분히 젠더 평등적으로 나아가지 못하고 있다. 소득계층에 따른 여성의 경제활동 참가율 격차가 지속되고 있고, 특히 고소득 계층의 맞벌이 비중 증가 추세가 유독 두드러진다.

### 3. 정책 제언

정책적 측면에서 가족 형성 초기에 개인 및 가족의 생활기반을 강화하는 방법으로 결혼과 출산을 지원할 필요가 있다. 가족형성기반을 강화하기 위한 주요한 영역으로 고용과 주거 안정을 들 수 있다. 최근에 발표된 양육수당을 신설하여 현금 지원을 확대한 것이 영아기 가족돌봄을 고착화해서는 안 된다. 기관보육의 공공성을 강화하고 보육의 질을 향상하여, 아동 돌봄의 탈가족화 기조는 지속되어야 한다. 돌봄의 사회화를 위한 더욱 전향적인 제도 개선이 필요할 것이다. 노동시장 성 평등 기조는 더욱 강조되어야 한다. 이를 위해 노동시장 진입과정과 직장에서 경력관리의 성평등이 강화되어야 한다. 특히 가족의 기능적 측면에서 아동 돌봄을 위한 노동시간과 돌봄 시간에서 젠더 균형적 제도 개선이 필요하다. ⑧

2020  
11보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-32

## 일자리 안정과 저출산 대응 방안 연구

A Study on Job Stability and Policy Response to Low Fertility Rate in Korea

연구책임자 조성호

공동연구자 문승현, 김종훈

### 1. 연구 목적

이 연구는 일자리 안정과 출산 간의 관계에 대한 실증적인 분석을 통하여 저출산 대응 방안을 도출하기 위해 이루어졌다. 이 연구에서 일자리에 초점을 맞춘 이유는 어느 정도 경제적인 상황이 뒷받침되지 않으면 출산하더라도 자녀 양육을 할 수 없기 때문에, 출산이 경제적인 요인과 밀접하게 연결되고, 경제적인 요인은 일자리와 연관되기 때문이다. 따라서 출산에 영향을 미치는 요인을 일자리라는 변수를 통하여 분석하고자 하였다. 즉, 일자리가 소득과 매우 밀접하게 관련되기 때문에 일자리가 불안정하면 소득이 감소하고, 소득이 감소하면 경제적 상황이 악화되므로 자녀 출산에 영향을 줄 가능성 이 있다는 것을 배경으로 한다. 또한, 우리나라 노동시장의 이중구조가 고착화되어 가는 상황에서 대기업과 중소기업, 정 규직과 비정규직 등의 차이가 출산에 미치는 영향에 대해서 분석하는 것도 이 연구의 목적이이다.

### 2. 연구 내용

첫째 자녀 출산 의향 및 이행과 관련해서 남편의 경우, 직종, 종사상 지위, 근로시간의 세부적인 영향보다 소득 관련 영 향이 공통되는 것으로 나타났다. 첫째 자녀의 경우, 관리·전문직 남편의 출산 의향이 감소하였으나, 소득의 증가는 출산 의향과 이행을 높이는 효과를 가져오는 것으로 나타났다. 이는 첫째 자녀 출산에서는 안정적인 소득원이 확보되어야 함 을 시사한다. 아내의 경우는 불안정한 고용 상태일 때 출산 의향과 출산 이행이 감소하는 것으로 나타났다. 그러나 둘째 자녀 출산 의향과 이행에서 눈에 띄는 공통적인 요인은 없었다.

그리고 아내의 출산 의향과 이행 간 특징 중 하나는, 첫째 및 둘째 자녀 출산 의향은 기업 규모의 영향이 없었으나, 첫 째 및 둘째 자녀 출산 이행은 대체로 30인 미만의 기업에 종사하는 아내에게서 감소하는 경향이 나타난다는 것이다. 이 는 소기업에 종사하는 여성의 경우 자녀를 낳으려는 의향은 다른 규모의 기업에 종사하는 여성들과 비슷하지만, 실제 출

산하려고 할 때 기업의 분위기(출산전후휴가 및 육아휴직의 사용 환경, 복리후생 등) 때문에 출산 이행이 원활하지 못할 수 있다는 점을 시사한다.

이 연구에서 안정된 일자리란 정규직이면서 중위소득 이상의 소득을 얻고 4대 보험이 보장되는 직업으로 정의하였고, 이를 분석에 도입한 결과, 안정된 일자리가 출산 이행에 미치는 유의한 영향을 발견할 수 있었다. 일자리 안정성과 안전성만을 검토한 결과에서는 유의하지 않은 결과가 나타났으므로 출산 이행에서 일자리 안정성과 안전성뿐만 아니라 이에 더하여 소득과 사회보험이 중요한 요인이라는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 위의 세 조건 중 하나라도 충족되지 않으면 불안정한 노동자라는 것을 고려한다면, 출산의 원활한 이행은 일자리의 불안정성이 제거되어야 한다는 것을 의미하며 앞으로 정책 방향이 이런 불안정성을 제거하는 것에 초점을 맞춰야 한다는 것을 시사한다.

### 3. 정책 제언

이 연구의 분석 결과에서 도출된 앞으로의 정책 방향은 안정적인 일자리를 보장하고, 이를 통하여 자녀 양육이 가능할 정도의 소득을 보장하는 것이다. 즉, 소득이 보장되어야 출산 의향이 높아지고, 출산이 원활하게 이행되므로 이를 위해 안정적인 일자리를 보장해 주는 것이 필요하다.

따라서 정책적 시사점은 다음과 같다. 먼저, 노동시장의 이중구조 완화를 위한 정책, 즉, 동일노동 동일임금 제도 구축, 비정규직의 정규직 전환에 대해 논의할 필요가 있다. 또한, 안정된 일자리의 첫 번째 요건은 정규직이라 할 수 있으므로, 정규직의 비정규직 전환 정책은 매우 중요하다. 그리고 안정된 일자리의 또 한 가지 요건이 4대 보험 가입 여부이므로, 이와 관련하여 현재 논의 중인 전 국민 고용보험제도에 관하여 논의하였다. 그리고 여성의 경우에는 시간적인 측면을 고려해야 하므로 중소기업의 법정 휴가 및 유연근로제도에 대한 정책적 시사점을 제시하였다. ☺

2020  
**12**보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-02

## 보건복지 정책의 역사적 전개와 국책연구기관의 역할

한국보건사회연구원 사례를 중심으로

The Role of National Research Institutes in the Development of Health and Social Policies in Korea:  
Focused on the Case of the Korea Institute for Health and Social Affairs

연구책임자 정경희

공동연구자 강혜규, 조성은, 강은나, 고숙자, 신윤정, 신화연, 오미애, 윤석명, 황남희, 곽윤경, 김수진, 김은정,  
김희성, 송철종, 안수란, 오옥찬, 이기호, 이상정, 임완섭, 정은희, 주유선, 이선희, 진재현, 박형준,  
강소선, 강유구, 이연희, 이혜선, 이재윤, 안형석

### 1. 연구 목적

대내외적 환경 변화에 대응하며 체감도 높은 정책을 수립하고 실현하기 위해서는 지난 반세기 동안의 정책 대응 현황 및 역동을 파악할 필요성이 제기되었다. 정책 대응에 대한 검토를 통해 국책연구기관의 역할 실현을 도모하고, 이 중 한국보건 사회연구원의 위상을 파악하여 정책연구기관으로서의 정체성을 재확립하는 것이 필요한 시점이라 할 수 있다. 아울러 보건 복지 정책과 그 역사를 같이한 국책연구기관으로서 한국보건사회연구원의 역사를 돌아봄으로써 사회환경 변화에 따른 국가정책을 마련하는 데 선도적 역할을 할 수 있는 기반을 마련하는 것이 동시적으로 요구된다 하겠다. 이러한 배경하에서 본 연구는 한국보건사회연구원 설립 50주년(2021. 7. 1.)을 의미 있게 맞이하기 위하여 그간 수행해 온 연구원의 연구 관련 활동을 체계적으로 분석하고 이를 기반으로 하여 한국 보건복지 정책에 미친 영향을 평가하여, 궁극적으로 한국보건사회연구원의 발전 방향을 제시하고자 수행되었다. 나아가 정책 환경 변화에 대한 선제적 대응 및 체감도 높은 정책 수립을 위한 근거로 활용하며 개별 연구기관을 넘어 국가 보건복지 정책을 선도하는 국책연구기관의 구심점으로서의 역할 재정립을 도모하고자 하였다. 이를 통해 궁극적으로 사회경제적 변화에 따른 정책 대응 현황을 파악하고 중장기적 관점에서 정책의 지향 점을 도출하여 정책연구기관의 정체성 재확립 및 국가정책에 대한 선도적 대응을 가능케 하는데 그 목적이 있다.

### 2. 연구 내용

첫째, 1971년 이후 발간된 보고서를 중심으로 한국보건사회연구원 연구활동의 양적 및 질적 변화 추이를 분석한 결과는 다음과 같다. 양적 성과 측면에서, 1971년 개원 이래 2018년까지 총 4418개의 보고서가 발간되었다. 발간된 보고서를 중심으로 한국보건사회연구원의 연구 주제 변화 추이를 분석한 결과, 1기(1971~1981년) 가족계획·마을건강사업, 2기(1982~1993년) 보건·의료보험·인구, 3기(1994~2005년) 복지·건강·산업, 4기(2006년~)의 4단계로 구분되었으

며 약 10년 주기로 주요 연구 주제의 변화가 이루어졌다. 구체적으로 제1기는 가족계획과 관련한 연구에 특화된 시기로 볼 수 있으며, 제2기는 한국인구보건연구원으로의 통합이 이루어진 시기로 주요 주제 역시 이에 부응하고 있다. 제3기는 연구 주제가 대폭 확대된 시기로, 1인당 GNP 급증 및 인구사회학적 변화와 맞물린 사회적 관심으로 볼 수 있다. 제4기는 우리사회의 지속가능성에 대한 우려 및 인구학적 변화에 대응한 적절한 사회경제정책 마련 필요성에 의한 정책적 방향 설정에 기인한 것으로 이해할 수 있다.

둘째, 정책 발전 과정에서 한국보건사회연구원의 역할을 파악한 결과 크게 네 차원(정책 방향 및 비전 제시, 정책 개발에 필요한 경험적 기반 마련, 정책 수행 기반 마련, 주요 정책 영역별 연구활동)에서 그 기여도가 두드러졌다.

우선 정책 방향 및 비전 제시에 이바지하였다. 구체적으로 사회보장 장기발전 방향이라는 명칭으로 3차에 걸쳐 수행된 사회보장 기본계획과 저출산·고령사회 기본계획(2016년~2020년)의 수립에 있어, 한국보건사회연구원은 중심적 역할을 수행하였다. 특히 저출산·고령사회 기본계획에 있어서는 개원 시부터 우리나라의 인구정책과 관련된 연구에 집중해 왔던 한국보건사회연구원의 전문성이 출산력 저하로 인한 인구문제의 국가적인 어젠다화에 있어 중심 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 나아가 보건의료 분야의 영역별 계획인 국민건강증진종합계획, 공공보건의료기본계획, 건강보험종합계획, 보건의료발전계획을 촉진하기 위한 관련 연구를 지속적으로 수행하였다.

다음으로 정책 개발에 필요한 경험적 기반을 마련하였다. 보건의료 및 사회복지 분야의 정책 수립 및 개발, 평가를 위한 국가 기초통계자료를 지속적으로 생산, 관리하고 있다. 주기적으로 생산하는 조사로는 한국복지패널조사, 한국의료패널조사, 전국 출산력 및 가족보건복지실태조사, 전국 결혼 및 출산 동향 조사, 노인실태조사, 장애인실태조사 등이 있으며, 이 외에도 보건복지 정책 지원을 위한 다양한 통계를 생산, 관리하고 있다. 또한 매년 OECD, WHO, 유엔 등 국제 기구에서 요구하는 통계 생산 및 관리 연구를 수행하고 있으며, 현재는 보건복지데이터포털을 운영하고 있다. 나아가 정책 수행을 위한 기반을 마련하였다. 개별적인 정책이 적절히 수행되기 위한 공공복지 전달체계의 구축, 사회보장제도의 안정적 시행을 위한 재정추계 작업, 사회보장제도와 관련된 정책 평가를 통한 정책의 수립과 실천에 대한 점검 작업을 실시하였다. 마지막으로 주요 정책 영역별 연구 활동에 정진하였다. 주요 정책 영역별 과제로 제시된 이슈를 구체화하여 적절한 세부 정책이 시행되게 함으로써 각 정책의 발전 단계별로 기여해 왔을 뿐만 아니라 정책 대안의 선택 과정에서 논의 대상이 될 대안들을 제시하고, 정책 평가를 통하여 정책의 수행 과정에서 나타나는 장단점을 파악하고 발전 방향을 제시하는 역할을 수행하였다.

### 3. 정책 제언

향후에도 한국보건사회연구원이 국책연구기관의 구심축으로 제 기능을 다하기 위해서는, 연구활동 고도화 및 연구성과 확산 차원에서 다음과 같은 사항이 고려될 필요가 있다. 첫째, 실행 가능한 정책 대안을 모색하는 연구와 미래 변화를 예측하면서 정책의 방향성과 비전을 설정하는 연구의 균형을 이루어야 할 것이다. 둘째, 이론에 기초한 학술연구와 정책 연구의 적절한 안배가 요구된다. 셋째, 융합적 연구를 통한 분절성 극복/다학제적 연구를 추진해야 할 것이다. 넷째, 선도적인 연구의 적극적인 추진과 약화된 연구 주제의 강화가 병행되어야 한다. 다섯째, 국제협력과 국제비교연구를 강화해야 한다. 여섯째, 지속적인 조사연구의 수행을 위한 기제를 마련해야 한다. 마지막으로 우수 인력 확보와 안정적인 재원을 통한 독자성이 제고될 필요가 있다. ①

# 2020 연차보고서



**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020 ANNUAL REPORT  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



III  
2020년 연구 성과

02  
생애주기 소득보장 연구

국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제

소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향: 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구

신혼부부의 주거자금 조달방식과 부모 지원의 젠더-계층적 성격

2020  
01보고서종류 기본 ■ 일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-20

## 국민기초생활보장제도의 효과 분석

시행 20년의 변화와 과제

The Effects of National Basic Livelihood Security System:  
Changes and implications

연구책임자 이태진      공동연구자 이원진, 오옥찬, 김성아, 여유진, 구인희, 김미곤

### 1. 연구 목적

이 연구는 시행 20년을 맞은 시점에서 국민기초생활보장제도의 효과에 대한 종합적인 평가를 시도하였다. 이를 위해 20여 년간의 제도적 변화를 정리하고 행정자료를 중심으로 국민기초생활보장제도 수급의 장기 추이를 기술한 후, 서베이 데이터를 활용하여 국민기초생활보장제도 급여의 빈곤 감소 효과, 국민기초생활보장제도가 빈곤층의 삶에 미치는 영향, 국민기초생활보장제도 수급동태 및 수급탈출의 영향요인을 분석하였다.

### 2. 연구 내용

이 연구의 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 제2장에서는 국민기초생활보장제도의 시행과 변화를 정리하였다. 2000년 10월 시행 후 국민기초생활보장제도는 꾸준히 최저생계비를 현실화하였고, 부양의무자 기준을 완화하였으며, 소득인정액 기준을 개선하였다. 행정인력을 확충하고 수급자 선정 및 관리를 체계화하는 등 전달·집행을 개선하기 위해 노력했다. 또한 2015년 7월 맞춤형 급여체계 개편에 따라 급여 유형별 수급자 선정기준이 다층화되었고 기준 중위 소득을 활용한 상대빈곤선 방식의 선정기준을 활용하게 되었다. 한편 국민기초생활보장제도 외에도 긴급복지지원제도, 기초노령연금 및 기초연금, 노인일자리사업, 근로·자녀장려세제, 장애인연금 등의 도입·확대로 빈곤층에 대한 공적 지원이 크게 강화되었다.

제3장에서는 국민기초생활보장제도 수급의 장기 추이와 관련 요인을 살펴보았다. 국민기초생활보장제도 수급률은 2001년 3.0%에서 2009년 3.2%로 증가한 후 2014년 2.6%로 감소하였고, 맞춤형 급여체계 개편 후 2015년 3.2%, 2018년 3.4%로 크게 증가하였다. 이 장의 분석에 따르면 국민기초생활보장제도 설계·집행의 변화, 인구학적 변화, 빈곤율 변화, 타 소득보장제도의 변화가 국민기초생활보장제도 수급 추이에 일정한 영향을 미친 것으로 나타났다.

제4장에서는 국민기초생활보장제도 급여 전후 빈곤 감소 효과를 분석하였다. 분석 결과, 2011~2018년 동안 국민기초생활보장제도는 전체 인구의 중위소득 30% 기준 빈곤율을 1~2%포인트, 빈곤갭비율을 1%포인트 감소시킨 것으로 나타났다. 하지만 수급자만을 대상으로 분석하면 빈곤율을 28~33%포인트, 빈곤갭비율을 18~21%포인트 감소시켰다. 한편 2015년 국민기초생활보장제도 개편과 이후 변화는 전체 인구의 수급률을 증가시켰을 뿐만 아니라 더 가난한 집단의 수급률을 더 크게 증가시켰는데, 다른 조건을 통제할 때 이와 같은 집단별 수급률 변화는 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 증가시키는 요인으로 작용하였다. 또한 다른 조건을 통제할 때 시간에 따라 가구 규모가 감소하고 여성 가구주와 고령자가 증가하는 인구사회학적 변화도 국민기초생활보장제도의 빈곤 감소 효과를 증가시켰다.

제5장에서는 국민기초생활보장제도가 빈곤층의 삶에 미치는 영향을 평가하기 위해 이중차이 분석을 실시하였다. 이 장에서는 국민기초생활보장제도 수급의 내생성 문제를 극복하기 위한 신중한 연구 설계를 채택하기 위해 노력하였다. 분석 결과는 국민기초생활보장제도의 2000년 시행과 2015년 개편이 소비를 증가시킴으로써 빈곤층의 최저 생활 보장에 기여하였을 가능성을 시사한다. 최저 생활 보장이라는 정책 목표에 비추어 볼 때 국민기초생활보장제도 시행과 개편이 소비를 증가시켰을 가능성이 크다는 분석 결과의 중요성은 작지 않을 것으로 판단된다.

마지막으로 제6장에서는 2015년 개편 전후 시기 국민기초생활보장제도의 수급동태를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 2015년 개편 후 수급탈출률은 높아지지 않았다. 하지만 2015년 개편 전 시기의 상대적으로 높은 수급탈출률이 국민기초생활보장제도의 엄격한 운영 때문일 가능성과 맞춤형 급여체계 개편 이후 시기에 부양의무자 기준 폐지·완화 등 국민기초생활보장제도의 대상포괄성을 강화하는 변화가 동반되었다는 점을 고려할 때, 2015년 개편 후 낮아진 수급탈출률을 실패로 해석하기는 어려울 것으로 판단된다. 또한 이 장의 분석은 2015년 개편 전 시기의 수급탈출에 비해 2015년 개편 후 시기의 수급탈출이 좀 더 실질적인 빈곤탈출과 안정적인 생활수준 향상을 동반한 수급탈출에 가까울 가능성을 발견하였다.

### 3. 정책 제언

이 연구는 분석 결과를 토대로 몇 가지 시사점을 논의하였다. 첫째, 2015년 개편과 최근의 변화는 국민기초생활보장제도의 보장성을 강화하는 데 일정한 성과를 달성한 것으로 평가된다. 둘째, 2015년 개편 이후 국민기초생활보장제도 수급자의 이질성이 증가하였다. 이는 빈곤의 강도, 욕구의 내용 및 수준, 근로능력 및 자활 가능성, 수급탈출 전망이 상이한 다양한 수급자에 대한 더욱 정교한 정책 대응이 필요함을 의미한다. 셋째, 2015년 개편 이후 수급탈출 관련 논의의 양상이 다소 변화할 가능성이 있다. 이 연구는 수급탈출의 규모뿐만 아니라 수급탈출의 질을 함께 평가해야 할 필요성을 제안한다. 넷째, 전체 사회보장체계 내에서 국민기초생활보장제도가 수행해야 할 역할에 대해 고민해야 한다. ☩

2020  
02보고서종류 기본 ■ 일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-22

## 소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤 완화 및 재분배 효과

The Effect of Social Security System on Poverty and Inequality in Korea

연구책임자 정은희

공동연구자 이현주, 임완섭, 전지현, 남재욱, 이승윤, 최영준, 김문길

### 1. 연구 목적

이 연구의 목적은 현행 소득보장제도가 근로연령층의 소득보장에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 평가하는 것이다. 소득보장제도의 지속적 확장에도 불구하고 근로연령층의 사회적 위험을 포괄하지 못하는 문제가 제기되고 있다. 최근 청년층과 중장년층의 실직이나 실업으로 인한 문제가 사회적 이슈로 제기되고 있지만, 현행 소득보장제도는 이들을 충분히 보호하지 못한다는 비판이 있었다. 이 연구는 이러한 목적 달성을 위해 2장과 3장은 영국과 네덜란드의 근로연령층에 대한 소득보장제도를 검토했으며, 영국과 네덜란드의 근로연령층에 대한 소득보장제도의 최근의 변화와 현황을 정리하여 한국의 근로연령층에 대한 소득보장제도에 주는 시사점을 정리했다.

### 2. 연구 내용

이 연구에서 분석하고자 하는 개별 소득보장제도의 근로연령층에 대한 소득보장 효과에 대해 분석했다. 4장은 국민기초생활보장제도의 근로연령층에 대한 소득보장 효과를 분석했다. 소득보장 효과는 주로 빈곤율 완화를 중심으로 분석했다. 본격적인 분석 이전에 수급자 중 근로연령층의 구성 변화, 그리고 수급액의 변화 등에 대한 기술분석을 수행하였다. 더불어 과거 이슈가 되어온 수급 집단과 비수급 빈곤 집단의 공적이전의 격차 변화에 대한 분석도 병행했다. 분석 결과, 20~64세 근로연령집단의 수급자 중 비율은 2010년대 중반까지 증가하여 오다가 이후 감소했고 이후 그 수준을 유지하고 있다. 근로연령을 세분하여 보면 55~64세 집단의 수급자 비율은 꾸준하게 증가하고 있다.

경제활동상태별 수급자의 변화를 보면 기본적으로 수급자 중 경제활동인구의 비율이 꾸준히 감소중인 것이 확인되었다. 경제활동 수급자 중 2010년대 들어서면서 특히 일일고용과 자영자의 비율이 빠르게 감소하였고 반면 실직과 미취업의 비율이 증가하였다. 국민기초보장제도는 근로연령 가구주 가구의 빈곤율과 소득불평등을 완화하여왔다. 전 가구

의 빈곤 및 불평등 완화 효과보다는 절대적 수준에서는 작은 수준으로 그 영향은 한정되었지만 근로연령의 빈곤율 수준과 비교하여 상대적인 완화 효과는 작지 않았다. 특히 중위소득 25% 기준의 빈곤율 완화 효과는 매우 커다. 2006년부터 2018년 사이 빈곤율 완화 효과의 변화는 일관성이 있는 경향을 보이지는 않았다. 근로연령 가구주 가구 중 수급 가구와 비수급 빈곤 가구의 공적이전소득의 크기를 비교한 결과 비수급 빈곤 가구와 수급 가구의 공적이전 평균 차이가 줄어들고 있다고 하여도 절대적인 공적이전액의 크기는 증가하고 있었다. 공공부조 외 다른 제도의 성숙이 없이는 국민기초생활보장제도에 대한 근로빈곤층의 의존도가 높을 것으로 추정된다.

5장에서는 근로연령 가구주 가구를 대상으로 근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤과 불평등 감소에 미치는 영향을 살펴봤다. 근로장려세제와 자녀장려세제가 빈곤과 불평등에 미치는 영향요인은 정책적 변화와 제도의 수급대상자가 누구인지에 의해 영향을 받는다. 먼저 정책적 변화는 근로장려세제의 경우 2015년 대상 가구 수 증가와 2018년에 대상 가구와 자급 수준이 늘어났다. 자녀장려세제는 2015년에 도입됐으나 대상 가구 수가 다소 감소했다. 그러나 이 두 제도 모두 주로 소득 하위 2분위와 3분위에서 수급 비율이 높게 나타났으며 주 대상자가 근로연령층 가구이기 때문에 전체 가구에게 보다 근로연령층 가구에게 빈곤과 불평등 감소 효과는 더 크게 나타난다.

근로장려세제의 경우 특히 2018년에 빈곤 감소 효과가 크게 증가하는데 이러한 이유는 도입 초기에 비해 수급대상 가구와 수급액이 매우 큰 폭으로 증가했기 때문이다. 근로장려세제는 또한 자녀장려세제에 비해서도 빈곤과 불평등 감소 효과가 크다.

가구주 연령별 특성에 따라서도 근로장려세제와 자녀장려세제의 빈곤과 불평등 감소 효과는 다르게 나타난다. 이는 청년 가구주 가구가 중장년 가구주 가구에 비해 제도의 혜택을 적게 받기 때문이다. 즉, 제도의 설계가 청년 가구주 가구에 유리하지 않기 때문인데, 앞서 살펴봤듯이 두 제도 모두 자녀가 있는 경우에 유리하게 적용되는데 청년 가구주의 경우 결혼과 출산에 있어서 중장년 가구주에 비해 그 비율이 낮기 때문이라고 볼 수 있다.

6장은 근로연령층에 대한 고용보험의 빈곤 완화 및 재분배 효과를 분석했다. 사회보험제도는 위험에 따른 재분배를 수행하는 프로그램이지만 그 재분배의 방식이 반드시 수직적인 것은 아니다. 따라서 사회보험의 수직적 재분배 효과는 사회적 위험의 분포에 따라 다르게 나타날 수 있는데, 고용보험의 경우 ‘실업’이라는 사회적 위험의 특성상 상대적으로 수직적 재분배 효과가 클 것으로 기대할 수 있다. 그러나 구체적인 재분배 효과의 정도는 고용보험의 포괄성에 따라 다르게 나타날 수 있으며, 한국의 경우 고용보험의 사각지대 문제가 지적되고 있어 재분배 효과가 제한될 가능성도 크다.

### 3. 정책 제언

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 고용보험 수급 가구의 비율은 2006년 3.2%에서 2018년 5.8%로 확대되어 왔다. 둘째, 실업급여가 가구소득에서 차지하는 비중은 시장소득의 0.3~0.6%, 공적이전소득의 5.6~10.3%로 낮은 편이지만, 수급 가구만 대상으로 보면 시장소득의 10% 내외, 공적이전소득의 60~70%로 상당히 높은 비중을 차지한다. 셋째, 빈곤률 감소 효과는 연도별로 0.9~2.7%이며, 빈곤갭 감소율은 0.87~4.12%로 빈곤 감소 효과가 있지만 크지 않다. 넷째, 불평등 감소 효과는 연도별도 지니계수 감소율이 0.25~0.51%, 소득 5분위 배율 감소율은 1.05~3.09% 수준으로 불평등 감소

효과가 있지만 크지 않다.

결과적으로 한국의 고용보험은 그 범위가 확대되어옴에 따라 수급 가구 범위가 확대되고 있지만, 빈곤이나 불평등에 미치는 효과는 크지 않다. 고용보험의 대상으로 하는 '실업'이라는 사회적 위험이 저소득층에게 편중되는 경향이 있음을 고려하면, 고용보험의 재분배 효과가 제한적인 수준에 머물고 있는 것은 한국 고용보험의 사각지대 문제와 관련이 있는 것으로 판단된다.

다음으로 7장에서는 아동수당이 근로연령층 가구의 빈곤과 불평등 감소 효과를 분석했다. 분석 결과 아동수당의 빈곤 감소 효과와 불평등 감소 효과는 매우 작게 나타난다. 수급액이 적다는 것도 그 이유지만, 수급대상 가구가 소득 하위 3분위와 4분위에서 그 비율이 다른 분위에 비해서 높게 나타나기 때문이다. 이러한 결과는 사실 예측된 점이다. 제도 설계 특성이 빈곤 가구를 대상화하여 수급자격 기준을 적용한 것이 아니기 때문에 수직적 재분배 효과가 적을 것이다. 또한 수급 액이 빈곤률이나 빈곤갭비율을 줄일 만큼 크지 않기 때문이다.

아동수당제도가 근로연령층을 얼마나 포괄하고 이 제도를 통해 근로연령층의 빈곤이나 불평등을 얼마나 줄일 수 있는지에 대해서는 평가가 이루어지진 못했다. 이 장에서 분석한 결과는 다음과 같은 측면에서 의의가 있다고 할 수 있다. 아동수당제도는 최근에 도입되어 확장됐다. 따라서 제도의 효과 분석에 대한 연구가 그리 많지 않다는 점이다. 있다하더라도 아동이나 아동 가구에 대해서 관심을 갖고 연구한다. 그러나 이 연구는 아동수당제도에 대해 근로연령층을 대상으로 빈곤 감소 효과나 불평등 효과를 분석했다. 아동수당은 모든 아동을 대상으로 포괄하고 있지 않고 금액의 규모 또한 크지 않기 때문에 대상자와 급여수준의 확대 가능성이 있다는 점을 제안하고자 한다. 특히 아동수당이 청년 가구주 가구에게 급여 혜택이 낮다는 점은 청년 가구주 가구에 대한 다른 방식의 지원 확대 필요성을 시사한다.

8장은 근로연령층 가구주 가구를 가구주 연령별로 구분하여 제도의 개별적인 소득보장 효과와 이 연구에서 분석 대상으로 고려한 다섯 개 제도의 합으로써 소득보장 효과를 분석했다. 분석한 연구 결과를 바탕으로 근로연령층에 대한 소득보장 제도의 개선방향에 대해 논의했으며, 연구의 한계와 추후 연구를 제안했다. ⑧

연구보고서 2020-01

## 사회보장 정책 효과성 증진을 위한 평가 체계 분석 및 개선 방향

근로빈곤층 대상 정책을 중심으로

Improving the Evaluation System to Improve the Effectiveness of Social Security:  
Focusing on the Policy on the Working Poor

연구책임자 이아영      공동연구자 안영, 임완섭

### 1. 연구 목적

최근 경제·사회의 환경 변화에 따라 사회보장 사업이 확대되고 복지 지출이 급증하고 있다. 사회보장 분야의 수요는 지속적으로 증대하고 새로운 사회적 위험의 증가로 인한 수요의 형태 또한 꾸준히 변화해 나갈 것이다. 이러한 수요 형태 변화, 사회보장 사업 확대, 그리고 복지 재정 지출 확대는 사회보장 정책 및 사업의 실적과 성과에 대한 효과성 검증·평가 과정을 통한 관리에 대한 사회적 요구가 증대하고 있음을 의미한다.

우리나라에는 실적 및 성과 평가를 위한 다양한 평가 관리 체계가 있다. 그러나 대부분 실적 점검 차원의 모니터링 및 과정 평가에 집중되어 있으며 평가를 통한 성과 측정과 추후 정책 설계 및 효과성 증진을 위한 평가 결과 활용은 잘 이루어지지 않는 실정이다. 이에 따라 이 연구에서는 현재 정책 재설계와 보완이 가장 필요하다고 판단되는 정책 분야 중 근로빈곤층 지원을 위한 사회보장 분야 정책을 연구 범위로 설정하여 평가 체계 분석 및 진단을 통한 사회보장 정책의 효과성 증진을 위한 평가 체계 개선 방향을 도출하고자 한다.

### 2. 연구 내용

근로빈곤층 대상 정책 평가 제도의 문제점은 사회보장 정책 평가의 문제점과 유사하다. 우선 메타평가를 통해 살펴본 평가 체계의 문제점은 유사 증복 평가, 평가 목적의 명료성 및 목적 부합성의 부족과 평가 내용의 차별성 부재, 평가 주기의 신축적 운영 미흡으로 인한 평가의 비효율성을 들 수 있다. 그리고 평가 결과의 일관성 확보 곤란 문제와 평가 방법의 엄밀성 부족으로 평가 결과의 정확성을 담보하기 어렵고 평가 타당성이 낮은 것을 문제점으로 들 수 있다. 이는 결국 평가 활용 불충분성과 사업 효과성 제고를 위한 평가 체계 활성화 노력 부족과 연결된다. 심층 평가 진단을 위해 연구 동향에 대한 메타 분석을 수행한 결과 가장 큰 문제점은 '동일한 사업에 대한 상이한 평가'와 '동일한 사업을 동일한 데이터를

사용해 분석한 결과가 연구자에 따라 상이하게 나타나는 것’이다. 이는 평가 결과에 대한 신뢰성 저하로 정책 효과성 제고를 위한 활용에 혼란을 야기할 수 있다.

즉, 현행 평가 체계의 가장 큰 문제점은 평가의 중복성으로 인한 평가 부담 가중과 이로 인해 야기되는 평가 결과의 일관성 부족, 평가 내용과 평가 방법의 염밀성 부족을 들 수 있다. 이러한 문제점은 평가 결과의 정확성 및 평가 결과의 활용성을 저해함으로써 평가 효율성을 떨어뜨리는 결과를 야기한다.

### 3. 정책 제언

현재 근로빈곤층 지원 정책의 평가 체계 개선을 위해서는 우선 사업 구조에 대한 평가가 이루어질 필요가 있다. 사업군 내 사업들의 구조가 지원 분야별 목표 달성을 적합하게 구성되었는지(사업 구조 분석), 다수 사업이 연계되어 효율적으로 추진할 수 있도록 수행 체계가 구축되어 있는지(수행 및 전달 체계 적정성), 사업 간 예산 배분은 적절하게 이루어져 있는지(재정) 등에 대한 분석을 통해 분야별 지원 목적 달성을 가능 여부를 검토할 필요가 있다. 다음으로 성과에 대한 평가는 분야별 사업 구성의 집행 단계에서의 성과와 지원 분야별 정책 효과성 평가로 구분하여 평가하되, 정책의 성과·효과에 대한 양적 평가는 중대한 조정이 있는 경우 사업군 조정 전후로 나누어 실시할 필요가 있다. 마지막으로 정책 사업의 효과성 제고를 위해서는 법적 제도의 완비 및 철저한 이행 관리가 중요하다. 즉 근로빈곤층이 직면하는 근로 환경은 근로계약 등 규제 제도에 의해 관리된다. 따라서 재정 사업에 대한 주기적 평가 외에도 제도 환경 요인에 대한 주기적 평가 역시 사업 효과성 제고를 위해 필요하다.

사회보장 분야 정책 효과성 증진을 위해 평가 제도의 운영을 합리화하는 방향으로 개선할 필요가 있다. 사회보장 분야 정책 평가 중복성으로 인한 평가 부담 가중, 평가 결과 활용 측면에서의 일관성 부족 등 평가 비효율성으로 공공 부문의 평가 체계 개선과 관련 평가 제도의 조정·통합이 매번 문제점으로 언급되지만 개별 법에 근거하여 각각 시행되고 있는 평가 제도를 어느 한 방향으로 정리하는 것은 현실적 대안이 아니다. 따라서 이 연구에서는 현행 제도에서 평가 제도 운영을 합리화하기 위해 첫째, 타 평가 제도를 통해 얻은 평가 결과를 각 평가 제도가 공동으로 활용하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 둘째, 부처 또는 위원회가 운영하는 평가 제도의 간소화 작업을 추진하는 방안이다. 동시에 합리적 조정을 통한 평가 지표의 간소화를 추진할 수 있다. 셋째, 심층 분석을 활성화하기 위한 다양한 평가 방법 도입이다. 따라서 현재 활성화된 회고 지향적(retrospective) 특성의 통제 및 관리 측면을 강조하는 정책 평가에서 나아가 미래 지향적(proactive) 판단을 요구하는 정책 효과성 제고를 위한 평가를 활성화할 필요가 있다. 서류 중심의 체크리스트 평가에서 벗어나 주기적인 모니터링 정보와 심층적 현장 조사, 그리고 사업 성과에 대한 미시적 자료 분석을 통해 실제 활용 가능하고 실효성 있는 개선안을 제시하는 평가 결과를 생산할 필요가 있다. 넷째, 심층적인 데이터 체계 구축을 통해 평가를 위한 정보 활용성 제고 방안을 모색할 필요가 있다. 행정 자료의 정확성을 고려하여 그 활용 범위를 확장함과 동시에 현재 통계청에서 마이크로 데이터와 행정 자료의 연계를 통해 마이크로 데이터의 질을 제고하는 것처럼 행정 자료와 마이크로 데이터 간의 연계를 강화할 필요가 있다. 또 개인 정보의 제거를 전제로 행정 데이터 간의 연계를 통해 행정 데이터의 한계를 극복하고 이를 빅데이터화하여 사회의 수요에 대응할 필요가 있다. ②

## 공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구

Study on the Financial Evaluation Indicators for Actuarial Review of the Public Pension

연구책임자 신화연

공동연구자 최기홍, 김종훈, 신승희

### 1. 연구 목적

우리나라의 공적연금은 주기적으로 재정계산을 시행하고 있다. 각 연금법상 재정계산을 통해 재정이 장기적으로 균형을 유지하는 것을 재정목표로 언급하고 있으나, 법상으로는 재정균형상태가 무엇인지 명시적으로 정해져 있지는 않다. 그렇다 보니 재정전망결과에서 제시하는 기금소진 등이 주로 부각되어, 중장기적으로 제도를 안정적으로 운영할 수 있는지의 재정상태에 대해서는 제대로 된 평가가 이루어지지 않고 있다. 이에 본 연구에서는 우리나라의 공적연금별로 시행되었던 재정계산에서 이루어진 재정평가 사례와 그 과정에서 제기된 문제점은 어떤 것이 있는지 검토하였다. 또한 미국, 캐나다, 일본 등 주요국의 공적연금 재정평가와 국제계리사협회(International Actuarial Association)와 국제노동기구(ILO)의 사회보장연금 계리사협회(International Social Security Association)의 세대 간 부양을 전제로 하는 공적연금의 재정평가 기준에 대해 살펴보고, 우리나라의 공적연금 재정평가에 활용가능한 평가지표를 검토하였다.

### 2. 연구 내용

공적연금 재정평가에 대한 국내외 사례를 검토하여 재정추계 결과를 제시하는 양식에 따라 현금흐름 위주의 '재정수지표'에 나온 평가지표와 출생 코호트의 수급부담 이력을 함축적으로 나타내는 '재정상태표(balance sheet)'에 나온 평가지표로 크게 분류하여 우리나라 공적연금에 적용하였다. 먼저 현금흐름 위주의 재정수지에 근거한 재정평가지표 중 기여 대상소득 대비 수입, 지출, 재정수지 등을 중심으로 우리나라의 공적연금에 적용하여 현재 제도를 그대로 유지할 경우의 장래추이를 전망하고, 현재 논의되고 있는 개선안을 반영했을 때의 재정평가지표를 현재 제도의 재정평가지표와 비교하였다. 재정수지에 근거한 재정평가목표는 캐나다 CPP와 일본 후생연금과 같이 추계기간 말 적립배율로 하여 재정균형을 점검하는 경우에 필요한 보험료 부담을 분석하였다. 우리나라의 경우 적립기금을 보유하고 있는 국민연금과 사학연금에 대해 재정목표를 추계기간 말 적립배율로 가정할 경우 적립배율별로 필요한 보험료율을 비교하였다.

또한 재정상태를 고려한 재정평가지표 중 계리적 수지차를 포함한 미적립 연금부채에 대해 우리나라의 국민연금에 적용하여 분석하였다. 미적립 부채산출에 있어 개방집단 재정평가에서 핵심적인 몇 가지 이론들을 소개하고, 국민연금에 대해 시범적으로 재정평가를 시도하였다. 분석결과에 의하면 국민연금의 수급부담구조를 반영할 경우 지속가능한, 즉 필요 보험료는 현재 보험료율인 9%의 두 배를 넘어서는 것으로 나타난다. 이는 우리나라의 국민연금과 같이 적립기금 소진을 앞두고 있는 미국 OASDI의 보험료 격차 4.6%를 크게 웃도는 수준임을 알 수 있다.

### 3. 정책 제언

공적연금 재정평가에 있어 크게 세 가지 주제에 대해 중점을 두고 시사점을 살펴보았는데, 재정방식과 재정목표, 재정 평가 기준, 그리고 재정평가지표이다. 재정평가지표와 관련하여 우리나라의 공적연금은 장기적인 재정점검을 하기 위한 지표를 제시하고 있다. 먼저 제도의 성숙을 반영하는 지표로 가입자 수 대비 수급자 수 비율인 제도부양비가 있고, 재정 수지를 반영하는 지표에는 연도별 수입, 지출, 수지차, 재정수지, 부과방식 비용률 등이 있다. 적립기금과 관련해서는 연도별로 적립기금 규모와 적립배율 추이를 중심으로 제시하고 있는데, 이를 통해 기금소진시점, 적립기금 최대 규모와 도달 시점 등의 정보를 알 수 있다.

우리나라의 공적연금 특히 국민연금은 4차례 재정계산을 수행하면서 추가적인 재정평가지표의 개발에 대한 필요성이 제기되었다. 추계기간 전반에 걸친 재정상태를 함축적으로 나타낼 수 있는 연금부채와 연금부채 대비 자산 비중인 적립률, 세대 간 형평성을 고려할 수 있는 세대별 분석 등에 대한 연구가 또한 필요하다고 논의된 바 있었다. 공적연금 연금부채는 재정평가지표로서의 필요성과 개념 정립, 산출방식 등에 대해서 추가적인 논의와 연구가 지속적으로 필요하다.

미래 연금제도의 제도 변화와 제도 외적인 변화를 반영하여 재정점검할 수 있는 다양한 재정평가지표가 필요하며, 평가지표에 대한 지속적인 개발과 활용방안을 모색해야 할 것이다. 본 연구에서 검토한 재정평가와 관련된 논의와 연구가 지속적이고 활발히 이루어져 보다 체계적이고 신뢰성 높은 재정평가가 이루어지기를 기대해 본다. ◎

2020  
05

보고서종류 기본 □ 일반 □ 수시 ■ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구(수시) 2020-08

## 신혼부부의 주거자금 조달방식과 부모 지원의 젠더-계층적 성격

Sources of Housing Funding for Newlyweds:  
A Gender- and Class-Stratified Analysis of Intergenerational Giving

연구책임자 최선영

공동연구자 오신희, 박종서

### 1. 연구 목적

결혼주거자금은 결혼의 가장 중요한 경제적 기초이다. 그런데 결혼시기에 직면한 젊은 노동인구는 자산수준은 낮은 반면 필요주거자금의 요구량은 많아서 필연적으로 외부에서 자금을 조달할 수밖에 없다. 대부분의 사회는 이러한 주거수요와 주거자금 조달 사이의 괴리를 보완하는 제도를 마련해 놓고 있다. 공적 지원과 민간 대출, 그리고 사적인 가족지원이 이 괴리를 보충하는 공식적·비공식적 제도라고 할 수 있다. 근대 이전의 사회에서는 세대 간의 동거와 세대 간의 자산이전을 통해, 즉 새로운 부부가 부모와 함께 살거나 부모의 지원을 받아 생활기반을 마련하였다. 그러나 20세기 중반 이후에는 임금노동의 일반화, 가족문화의 변화(핵가족 확대) 등에 따라 세대 간의 지원이 제약이 받게 된다. 부모가 성인자녀의 결혼자금을 지원하는 것을 당연하게 간주할 수 없게 된 것이다. 현대적 가족형성은 전통사회 부모 역할을 대체할 수 있는 비가족적인 수단에 대한 접근성과 밀접한 관련을 맺게 된다.

최근에는 자산불평등의 심화, 노동소득에 대한 자산소득의 상대적 증가 등 같은 시장적 요인이 가족형성과 주거와의 관계를 더욱 복잡하게 만들고 있다. 주택이 단지 생활 공간의 의미에 그치지 않고 가구가 보유한 자산에서 절대적으로 큰 부분을 차지하게 되었으며, 자산소득을 추구하는 투자대상이 된 것이다. 노동소득만을 고려한다면 부모세대와 성인자녀 세대 모두의 경제적 자립이 규범적이라 할 수 있지만, 자산 차원에서도 세대 간의 자립이 규범적이라고 간주할 수 있는지는 불분명하다. 오히려 자산을 소유한 계층에서는 청년의 주거자립 시기에 부모에 의한 성인자녀로의 자산증여가 활발하다는 보고를 쉽게 접할 수 있다.

이 연구는 최근 결혼한 부부들이 주거자금을 어떻게 조달했는가를 분석함으로써, 21세기 한국사회에서 개인이 부모의 가족을 떠나 자신의 가족을 만드는 방식에서, 세대관계와 젠더관계가 어떻게 재구성되는가를 살펴보고자 한다. 한국사회에서 결혼은 한편으로 부모의 가족을 계속해서 확장해나가는 의미와, 다른 한편으로는 개인이 부모에 대한 의존을 벗어나 경제적으로 자립해나가는 의미를 동시에 지니는 것으로 보인다. 만혼과 비혼이 확산되고 결혼의 사회적 의미도 변화하고

있는 21세기 오늘날, 결혼한 부부들은 이 두 가지 의미에서 어느 쪽에 더 가까운가, 아니면 새로운 방식이 만들어지고 있는가 등을 검토하고자 하는 것이다. 또한 가족관계의 변형은 사회경제적 변화로부터 고립되어 이루어지는 것이 아니다. 부부의 이상적인 경제활동유형은 이제 과거의 남성 생계부양자 유형에 고착되어 있지 않다. 여성들의 교육수준이 상승하였고 경제활동참여의 성격도 변화하였다. 이러한 변화들은 가족에 어떤 영향을 미치고 있는가를 파악할 필요가 있다. 뿐만 아니라 인구고령화와 소자녀화에 따라, 부모와 자녀의 관계는 더욱 밀접해질 수 있다. 주거자산의 경제적 중요성과 투자수단으로서 주택의 가치 등 같은 경제적 부의 지형 변화 역시 결혼주거자금 조달방식에 영향을 미칠 수 있다. 요컨대, 최근의 결혼주거자금 조달 실태에는 전통적인 부모-자녀 관계에 대한 가치뿐만 아니라, 인구학적 변화, 여성의 사회경제적 위치변화, 주택자산의 성격 및 주택시장의 변화 등이 영향을 미친다고 보아야 한다. 이 연구는 개인수준의 자금원천 자료를 동원하여 결혼주거자금 조달 실태를 파악하고, 최근의 결혼연령 및 부부 경제활동 방식 등의 변화와 부모의 재정적 지원에 대한 의존 정도의 관계를 파악하고자 한다.

## 2. 연구 내용

최근 7년 이내에 결혼한 부부의 결혼주거자금의 규모는 전국 평균 1억 9,000여만 원으로 집계되었다(이하, 2015년 가격 기준). 자금원천은 자기자금 6,716만 원, 부모 지원 7,616만 원, 대출금 4,960만 원으로 구성되었다. 부모 지원금은 총량 기준으로 결혼주거자금의 약 40%를 차지하여, 가장 큰 기여를 하는 자금원천임을 보여준다. 부모 지원은 신혼부부들에게 널리 확산되어 있는 주거자금 조달방식 중 하나이다. 전체 신혼가구 10가구 중 7가구가 부모에게 지원받았다고 보고했다. 그러나 부모 지원이 이루어지더라도 지원 규모는 양극화되어 있었다. 그 규모와 비중은 계층수준에 따라 편차가 매우 큰 것으로 나타났다. 특히 남편측 부모의 지원금 규모는 전혀 없는 경우가 42.3%, 3,000만 원 미만이 7.7%를 차지하는 한편, 9,000만 원 이상 1억 2,000만 원 미만이 9.7%, 1억 2,000만 원 이상이 14.2%를 차지하여, 약 1억 원 이상을 지원하는 부모도 전체의 약 25%에 달한다는 것을 알 수 있었다. 전체 주거자금에 대한 부모 지원금의 비중(기여율)을 살펴보면, 부모 지원금이 절반 이상을 기여한 경우는 전체의 30.7%를 차지했고, 부모 지원금이 전혀 없는 경우는 35.8%, 부모 지원금이 절반 미만인 경우는 전체의 33.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

자기자금(남편과 부인), 부모 지원(남편측과 아내측), 대출금으로 구성되는 신혼부부의 주거자금 조달방식은 매우 다양할 수밖에 없다. 이 연구에서는 이러한 점을 감안하여, 주거자금 조달방식을 두 가지 방식으로 드러내고자 했다. 하나는 세대관계와 젠더관계를 측정하는 복합적 기준을 구성하여, 이 기준에 따라 구별된 다양한 유형들을 파악하고자 했다. 다른 하나는 부모 지원에 의존하여 주거자금을 조달하거나, 남편의 주거자금에 의존하는 현상을 분석적으로 이해하고자 했다.

## 3. 정책 제언

결과를 차례로 제시하면 다음과 같다. 신혼부부의 결혼주거자금 조달방식은 각 자금원천의 동원 여부와 자금원천별 기여율에 따라 다양한 조합으로 나타났다. 이 연구에서는 부모가 전체 자금에 50% 이상을 지원하는 경우를 의존형으로 분류하고 50% 미만으로 지원하는 경우를 자립형으로 분류하였다. 또한 자기자금과 부모 지원금에서 남편(측)과 부인(측)의 상대적 기여율을 기준으로 남편측 편향, 아내측 편향, 부부 공동형으로 구분하였다. 이 두 기준을 교차하여 유

형화한 결과, 전체 주거자금 조달유형 7개 중 남편주도 자립형이 가장 높은 비중(35.6%)을 차지했고, 남편측 부모 의존형이 그다음(23.5%)을 차지했다. 대출을 통해 자금을 동원하는 유형은 전체의 18.0%를 차지했다. 부부가 공동으로 자금을 마련하여 자립한 유형은 10.4%로 나타났다. 그 외 아내주도 자립형, 아내측 부모 의존형, 양측 부모 의존형은 각각 4.1%, 4.0%, 3.2%를 차지했다.

다음으로, 어떤 특성의 부부들이 상대적으로 자립형(부모 지원금이 전체 자금의 50% 미만)에 속할 가능성이 클 것인가를 확인하였다. 기존연구에서 자주 활용된 변수인 거주주택가격, 주택점유형태, 거주지역, 소득수준 등과 함께, 최근의 사회변화 추세와의 관련성을 확인하기 위해 결혼연령과 부부 경제활동유형을 독립변수로 투입하였다. 그 결과 자산 하위 20%에 비해 자산 상위 20%층은 의존형에 속할 확률이 두 배 이상 높은 것으로 나타났다. 본인의 소득수준은 유의미한 효과가 없었다. 주목할 만한 것은 결혼연령이 높을수록 자립형에 속하고, 부부가 결혼시점에 맞벌이로 일할수록 그렇지 않은 경우에 비해 자립형에 속할 확률이 큰 것이었다.

부모 지원을 받지 않거나 적은 비중으로 지원받는 개인들은 부족한 자금을 마련하기 위해 결혼시기를 지연하는 것이다. 반대로 평균적인 결혼연령보다 이른 나이에 결혼하기 위해서는 부모의 상당한 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다. 맞벌이를 계층적으로 중립적인 현상으로 간주한다면, 여기에서 맞벌이 유형과 자립형의 관계는, 맞벌이로 인해 부부가 함께 조달할 수 있는 자금(저축과 대출)의 규모가 상대적으로 클 때 부모의 재정적 지원에 덜 의존할 수 있음을 의미한다.

마지막으로, 부부의 자기자금에서 남편과 아내의 자금 기여 차이를 분석하였다. 총 결혼비용과 주거자금에 대한 남편과 아내의 기여금 차이가 단지 성별(젠더구별)에 따른 결과인지, 남편과 아내의 소득 차이에 따른 결과인지를 분석하고자 한 것이다. 이에 따르면, 최근으로 올수록 총결혼비용에 대해 성별의 효과는 줄어들고 소득의 효과는 늘어나는 것으로 나타났다. 주거자금만을 떼어놓고 보면 이러한 결과는 나타나지 않는다. 즉 결혼당사자들은 여전히 주거와 주거 이외의 비용을 남녀가 분리하여 지출하고 있지만, 총 결혼비용에 대해서는 성별 그 자체가 아니라 성별과 관련된 소득수준 등의 경제적 능력이 차이를 유발하는 것으로 나타났다.

결혼은 비용이 드는 일이다. 결혼당사자의 경제적 능력 범위를 넘어서는 자금의 필요는 외부자원에 대한 의존을 불가피하게 만든다. 부부 10쌍 중 7쌍이 부모에게 지원받았다는 사실은 한국사회에서 결혼을 통한 주거독립과정이 여전히 사적 자원에 의존하고 있다는 것을 보여준다. 뿐만 아니라, 자산상위층에서 부모 지원의 비중과 규모가 유의미하게 높게 나타났다. 즉 상위계층이 부모세대의 부를 자녀세대로 되물림하기 위한 수단으로 결혼주거자금을 증여하고 있는 것이다. 이러한 두 가지 성격의 지원이 결혼주거자금 조달방식에 모두 작용하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 결혼 이행의 복지적 수단으로서의 부모 지원과 자산상위층의 지위재생산 수단으로서의 부모 지원이라는 두 가지 지원 모두에서 부인측 부모는 소극적이고 남편측 부모가 적극적이다. 즉 모든 성격의 부모 지원은 남편측 부모에 의한 남성자녀의 지원에 집중되어 있다. ⑧

# 2020 연차보고서



**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020 ANNUAL REPORT  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



### III 2020년 연구 성과

# 03

## 대상별 사회보장 연구

- 가족유형 다양화에 따른 영유아 양육 특성과 정책과제
- 국공립어린이집 확충 및 취약보육서비스 확대 성과 평가: 돌봄취약가구를 중심으로
- 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구: 방과후돌봄서비스를 중심으로
- 아동·청소년보호체계의 자립지원 격차 해소를 위한 자립지원 정책 연구
- 청년정책 영역별 기초방향 수립연구
- 초고령사회 노인의 다양성과 사회정책적 대응
- 노인의 요양 욕구 다양화와 노인요양시설 특성화 전략 개발
- 노인의 지역사회 연속적 거주를 위한 주거지원과 서비스 연계 방안
- 시설 내 노인학대 발생과정 규명과 효과적 대응전략 모색
- 방문형 재가급여 수급자의 주거환경 및 서비스 제공환경 개선방안 연구
- 노년기 정보 활용 현황 및 디지털 소외 해소 방안 모색
- 고령장애인의 커뮤니티케어 적용을 위한 주거지원 방안 연구
- 한국 장애인의 다중격차와 사회정책의 대응
- 코로나19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방향 연구

2020  
01보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-39

## 가족유형 다양화에 따른 영유아 양육 특성과 정책과제

Diverse Families and Child-Rearing in Diverse Families

연구책임자 변수정

공동연구자 정희선, 최선영, 조성호

### 1. 연구 목적

이 연구는 아동 양육 가족이 가진 다양한 조건을 활용해 영유아 아동에 대한 양육 환경 및 욕구를 파악하고 가족다양성 시대의 아동 양육 가족 정책에 대한 발전 방안을 제안하고자 한다. 이를 위해 돌봄 방식, 양육 비용, 양육 시간에 대한 특성을 분석하고 각 영역에 대한 욕구를 파악하였다. 이 연구의 가족유형 구분에서 가장 큰 조건은 양육자 수이다. 그래서 양육자 1인 가족과 양육자 2인 가족을 구분해 살펴보았고, 그 안에서는 양육자의 경제활동, 아동 연령, 소득수준 등의 조건을 활용해 특성을 파악하였다. 이 결과를 바탕으로 아동 양육 가족에 대한 정책을 제언한다.

### 2. 연구 내용

#### 가. 돌봄 방식 측면

돌봄 방식은 양육자 2인 가족의 경우 0~1세 아동에 대해서는 가족 및 개인 돌봄 방식이 많이 활용되고, 2세 이상부터는 기관 돌봄 서비스를 이용하는 비율이 더 높아져 4세 이상은 대부분 기관 서비스를 이용한다. 양육자 1인 가족에서도 기관 돌봄 서비스 이용 비율이 높은데, 1인 양육자가 경제활동을 하는 경우와 아동 연령이 4세 이상인 경우 더 높았다. 이러한 현상은 미혼모 1인 양육자 가족에서도 나타났다. 즉, 돌봄 방식에 대해서는 2인 양육자와 1인 양육자들이 비슷한 경향을 보였다.

실제로 택한 돌봄 방식이 아닌 희망하는 돌봄 방식은 무엇인지 알아본 결과, 양육자가 2인(모/부)인 가족은 가족/개인의 돌봄 방식에 대해서 2인 모두 경제활동을 하고 있으면 실제보다 희망하는 비율이 높고, 1인 경제활동 가족은 실제보다 희망하는 비율이 낮아져 양육자가 경제활동을 하는지 않는지의 조건에 따라 반대되는 경향을 보였다. 0~1세 아동에

대한 가족 및 개인 돌봄 방식은 실제로 현재 아동을 가족 및 개인이 돌보는 경우가 희망하는 비율보다 더 높았는데, 1인 경제활동 가족이 2인 경제활동 가족보다 그 차이가 더 크다. 그러나 2~3세 아동에 대해서는 가족 및 개인 돌봄을 희망하는 비율이 실제보다 약간씩 높은 비율로 나타났는데, 특히 2인 경제활동 가족에서 차이가 나타났다. 즉, 2~3세 아동은 가족 및 개인 방식으로 돌보고 싶은 경우가 있으나 2인 경제활동 가족은 그에 대한 충족이 이루어지고 있지 않은 모습이다.

미혼모 1인 양육자 가족에서는 경제활동을 하지 않는 경우 가족 및 개인 돌봄을 선호하는 비율이 더 높았다. 그리고 아동 연령이 0~1세인 경우 가족 및 개인 돌봄 방식을 원하는 비율이 높은데 경제활동을 하지 않는 가족에서 더 많이 희망하였다. 2세 이상의 아동에 대해서는 대부분 개인 및 가족 돌봄 방식에 대한 희망이 높아지는 경향을 보인다. 다만, 경제활동을 하지 않는 미혼모 1인 양육자와 아동 연령이 2~3세로 된 가족의 경우만 실제 가족 및 개인 돌봄의 비율이 희망하는 비율보다 더 높았다. 이는 기관 돌봄을 이용하고 싶지만 실현되지 않은 것으로, 경제적인 부분에 대한 파악이 필요해 보인다.

경제활동을 하지 않는 미혼모 1인 양육자는 4세 이상 아동에 대해서는 2~3세 아동보다 가족 및 개인 돌봄 방식을 더 많이 희망하는 것으로 나타났다. 이는 양육자 2인 가족에서 여성의 경제활동과 관계없이 아동 연령의 증가에 따라 가족 및 개인 서비스 이용을 원하는 비율이 감소하는 경향과 반대되는 결과이다. 아동이 4세 이상이 되면 취학 전임에도 사교육 및 과외 활동 등으로 여러 기관을 병행해서 이용하는 경우가 많게 된다. 일을 하지 않는 미혼모 1인 양육자의 경우 사교육에 대한 비용 부담을 느낄 수 있고 돌봄에 만족하지 않는 이유에 대해서도 비용 때문이라는 응답도 많아 경제적인 이유로 인한 결과로 보인다. 아동 성장 초기부터 발달이나 교육에 대한 기회의 차이로 이어질 수 있음을 생각해봐야 한다.

희망과 실제 돌봄 방식을 비교해보면, 양육자 수와 관계없이 가장 충족되지 않은 부분은 국공립시설에서의 돌봄에 대한 욕구이다. 미혼모 1인 양육자이면서 경제활동을 하고 있는 가족의 4세 아동 경우에만 가장 근접하게 희망과 실제가 가까워져 있고 나머지 그룹들에서는 여전히 고리가 크게 나타났다. 특히 국공립이나 공공형 어린이집 등 믿고 맡길 수 있는 시설에 대한 욕구가 크게 나타난 결과와 함께 생각해보면, 아동이 어릴수록 믿고 맡길 수 있는 시설에 대한 욕구가 더 크게 나타났다는 것에 집중해야 할 것이다. 하지만 현실적으로 보면 아동이 어릴수록 국공립시설을 이용하고 있는 경우는 희망과 고리가 더욱 벌어져 의사 표현에 취약한 아동에 대한 신뢰할 수 있는 돌봄 기관이 확보되어야 할 것이고, 2~3세 아동에 대해 가족 및 개인 돌봄 방식을 원하는 가족이 선택할 수 있는 환경이 마련되어야 할 것으로 보인다.

#### 나. 양육 비용 측면

양육 비용 중 어린이집 및 유치원 이용료는 아동 연령이 많을수록, 가족 소득수준이 높을수록 상승하는 경향을 보였다. 가족의 소득수준-양육자의 경제활동에 따른 차이에서는 소득수준이 높거나 중간인 그룹은 2인 양육자 중 1인 경제활동 가족의 아동에 대한 어린이집 및 유치원 이용 비용이 2인 경제활동 가족보다 더 높았으나, 소득수준이 낮은 그룹에서는 차이가 나타나지 않았다. 가족의 경제적 상황이 상대적으로 좋은 가족 중 양육자 중 1인만 경제활동을 하면 경제활동을 하지 않는 양육자가 아동에게 특별활동이나 기타 교육의 기회를 더욱 적극적으로 찾는다거나 관련 정보를 통해 기대에 맞는 기관을 이용할 수 있다. 무상보육에도 가족의 경제상황에 따라 다른 보육 및 교육을 받고 있을 가능성이 있다.

아동 연령-소득수준에 따른 어린이집 및 유치원 이용료는 0~1세에서는 차이가 없고, 그 이상 아동 그룹은 가족의 소득수준이 높을수록 비용이 높아졌다. 어린이집과 유치원 이용을 위한 비용을 모든 아동에게 동일하게 지원하고 있지만,

소득수준이나 경제활동에 따라 가족 간의 경제적 여유와 시간적 여유의 차이로 인해 아동 1명에게 투입되는 비용에 차이가 있다. 어린 아동기부터 기회의 차이를 경험하지 않도록 해야 한다.

사교육 비용에서는 아동 연령 증가에 따른 비용 상승이 뚜렷했고, 2인 경제활동 가족이 1인 경제활동 가족보다 아동 1명에 대해 많은 비용을 사용했다. 그리고 소득수준이 높을수록 많은 비용을 투자하는 것으로 나타났다. 2~3세와 4세 이상 아동 연령에서는 소득수준에 따른 사교육비 차이가 크게 나타났다.

양육자 1인(미혼모) 가족의 양육 비용에서는 양육자의 경제활동이 가장 중요한 것으로 나타났다. 아동 연령이 3세 이상 그룹에서 양육자가 경제활동을 하는 그룹이 하지 않는 그룹보다 어린이집 및 유치원 이용료가 더 높게 나타났다. 그리고 아동 돌봄 비용에서는 아동 연령 0~2세 그룹에서 양육자가 경제활동을 하는 그룹이 하지 않는 그룹보다 아동 돌봄에 비용을 약 2배 더 사용하는 것으로 나타나 미혼모 1인 양육자는 경제활동을 하게 되면 아동이 어릴 때는 돌봄 비용이 많이 들고, 아동 연령이 상승하면 어린이집 및 유치원 비용이 더 많이 드는 경향을 발견할 수 있다.

양육 비용과 관련된 정책 욕구 중 가정양육수당에 대해서 양육자 2인 가족은 아동 연령이 낮을수록, 소득수준이 낮을수록 중요하게 생각하는 경향이 나타났다. 특히 아동 연령이 0~1세일 때 이 지원에 대해 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 미혼모 1인 양육자 가족은 가정양육수당에 대해 양육자가 경제활동을 하는 경우 그렇지 않은 경우보다 도움을 더 많이 느꼈다. 아동수당에 대해서도 미혼모 1인 양육자가 경제활동을 하는 경우 도움을 더 크게 느낀 것으로 나타나 아동 양육에 돌봄 비용이나 어린이집/유치원 비용이 드는 가족은 현금 지원에 대한 도움을 더 크게 느낄 가능성이 나타났다.

#### 다. 양육 시간 측면

한 아동에 대한 양육 시간을 살펴보기 위해 양육자 2인 가족 중 아동이 1명인 가족을 대상으로 평일 양육 시간을 분석한 결과, 아동 연령이 증가할수록 여성 양육자의 양육 시간은 감소하며, 아동 연령 3세까지는 1인 경제활동 가족의 여성 이 2인 경제활동 가족과 비교해 약 2시간을 더 할애하는 것을 알 수 있고, 4세 이상 아동에게는 평균 약 1시간 이상 더 양육 시간을 사용하는 것을 볼 수 있다. 남성은 여성과 반대로 2인 경제활동 가족의 남성 육아시간이 1인 경제활동 가족의 남성보다 길고 모두 2시간 미만 내에서의 차이를 보였다. 아동의 입장에서 보면 여성 양육자가 경제활동을 하는가에 따라 양육자가 돌봐주는 시간의 차이를 경험하게 되는 것이다. 2인 경제활동 가족에서 남성 양육자가 양육 시간을 조금 더 길게 가지는 양상을 보이기는 하지만, 여성 양육자의 경제활동에 따른 시간 차이를 보상하기에는 매우 부족한 남성 양육자의 시간 차이로 인해 아동 기준에서는 여성 양육자의 경제활동으로 인해 양육자와의 시간에 차이를 경험할 수밖에 없어 보인다.

미혼모 1인 양육자 가족에서는 양육 시간이 매우 긴 특징을 찾아볼 수 있다. 경제활동을 하는 양육자의 양육 시간이 경제활동을 하지 않는 양육자의 양육 시간보다 짧기는 하지만, 양육자 2인 가족의 여성 양육자 평일 양육 시간과 비교해보면 미혼모 1인 양육자 여성의 양육 시간이 더 길다. 주말에도 미혼모 1인 양육자 여성의 양육 시간이 양육자 2인 가족의 여성 양육 시간 평균보다 길었다. 양육자 2인 가족에서는 주말에 남성의 양육 시간이 증가하기 때문에 여전히 여성의 양육 시간이 길기는 하지만 평일과 주말 사이 양육 시간 차이가 미혼모 1인 양육자보다 크지 않다.

결과적으로 가족 내 여성의 양육 시간 남성보다 매우 길며, 양육자가 1인의 경우에는 시간 부족에 노출되어 있는 것으로 보인다. 특히 경제활동을 하는 경우는 시간 부족 현상이 더욱 심할 수 있다. 또한 양육자 1인 가족은 주말이 되어도 다른 양육자로부터의 시간 보상이 전혀 없기 때문에 평일의 시간 부족에 대한 보상은 일어나지 않고 오히려 더 많은 시간을 투입하고 있어 양육에 따른 소진이 일어날 수 있다.

시간과 관련된 어려움에서 양육자 1인 가족은 경제활동을 안 하는 경우 아이를 맡길 곳에 대한 어려움을 호소하고, 경제활동을 하게 되면 비용이나 맡길 곳에 대한 어려움이 줄어들 수는 있지만 그 줄어든 만큼 시간 부족에 대한 어려움이 더 증가한다. 즉, 양육자 1인 가족의 어려움은 줄지 않고 다른 어려움으로 이동하는 것으로 볼 수 있다.

육아기 시간과 관련된 정책인 육아휴직에 대한 중요도는 양육자 2인 가족에서 소득수준이 높은 그룹일수록 더욱 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 여성의 육아휴직을 사용한 경험에서도 상용직에서의 집중적인 사용이 발견되어 특정 종사상 지위에 한정된 보편화 현상일 수 있음을 시사한다. 남성 육아휴직 중요도에 대해서는 경제적 수준이 높은 가족에서 중요도가 높다. 이용 경험률이 낮은 특징과 함께 생각해보면 남성의 육아휴직을 선택할 수 있는 가족은 매우 제한적일 수 밖에 없음을 시사한다.

### 3. 정책 제언

이 연구는 영유아를 양육하는 가족의 여러 조건들을 활용해 영유아를 양육하는 특성이 얼마나 다양한지 확인하는 것이 목적이다. 이를 위해 양육자 1인/2인 가족과 경제활동 1인/2인 가족으로 나누고 그 안에서 가족의 다양한 조건을 적용해 양육 특성을 알아보았다. 그 결과 미취학 아동을 양육하는 가족은 비슷한 점도 있지만, 양육자 수, 양육자의 경제활동에 따라 양육 특성에는 매우 큰 차이가 나타나는 것을 여러 영역에서 확인할 수 있었다.

결과를 바탕으로, 돌봄 관련 정책에서는 영아기에 믿고 맡길 수 있는 돌봄 기관을 확충해야 할 필요성과 영유아 돌봄 방식 선택에 있어 자율성을 확대하는 방안을 제안하였다. 양육 비용과 관련해서는 영유아의 양육 비용 격차가 크게 발생하는 것을 발견하였는데, 이에 따라 양육비 지출의 격차를 해소하는 노력이 필요함을 강조하였다. 또한 현재 1인 양육자의 경제적 지원 방식이나 그 지원 수준이 현실을 반영하고 있는지 검토한 뒤 개선할 필요가 있다. 시간과 관련해서는 양육자 1인 가족의 시간 지원에 대한 보상을 논의하면서 핀란드에서 2021년부터 적용한 한부모가족에 대한 2배의 육아휴직 기간에 대해 소개하였다. 그리고 육아휴직 등이 일부 특정 계층만의 제도가 되지 않도록 격차 방지와 유연성 확대를 강조하였으며, 여전히 아동을 위한 시간 사용에서 남성과 여성의 큰 차이를 보여 개선할 사항을 논의하였다. 앞으로 더욱 변화할 한국의 가족 정책에서 아동 양육 가족의 다양성을 세심하게 반영한 통합적인 양육 지원 정책을 제안하면서 마무리한다. ☺

2020  
02보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-06

## 국공립어린이집 확충 및 취약보육서비스 확대 성과 평가

돌봄취약가구를 중심으로

Evaluation study of expanding public daycare centers and preferential provision for the vulnerable:  
Emphasis given to children from disadvantaged backgrounds

연구책임자 최혜진

공동연구자 정홍원, 황안나

### 1. 연구 목적

제3차 중장기 보육계획에서는 보육의 공공성 확대를 정책과제로 제시하고 있으며, 이를 위해 국공립어린이집 확충, 국공립의 취약보육 운영 의무 확대 등을 주요 세부과제로 제시하였다. 이에 따라 최근 국공립어린이집 이용률이 2015년 11.4%에서 2019년 17%로 증가하는 성과가 있었다(보건복지부, 2020b). 그러나 이러한 양적 성과를 한편으로, 국공립어린이집 확충이 돌봄취약가구의 보육기회를 향상시키고 있는지에 대한 평가연구는 제한적이다.

국공립어린이집은 「영유아보육법」에 따라 입소우선순위 부여나 취약보육 의무운영 등을 통해 돌봄취약가구가 서비스 이용에서 배제되지 않도록 지원하는 주체이다. 이러한 측면에서 현재의 국공립어린이집 확충정책이 취약아동의 보육서비스 이용률 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 검토가 필요하다. 또한 돌봄취약가구가 거주한 지역에 따라서 이들의 보육기회에 제약이 따를 수 있다는 점에서 대도시, 중소도시, 농어촌 지역 구분을 반영한 정책평가의 필요성이 높다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 취약 가구 여부 변수, 지역변수, 그리고 시기변수를 조합한 이중차이 및 삼중차이 방법을 적용한 비선형 로짓 모형을 활용하여 평가모형을 설계하였다. 분석에 활용되는 주요 개념인 돌봄취약가구는 기준 문헌과 현행 제도를 참고하여 맞벌이, 다문화, 저소득, 한부모 가구로 설정하였고, 지역 범주는 일반적으로 적용되는 대도시, 중소도시, 농어촌으로 설정하였다. 평가기간은 2015년부터 2018년까지이며, 신혼부부통계와 보육실태조사, 그리고 보육통계를 분석자료로 활용하였다. 신혼부부통계는 혼인신고서를 기반으로 작성되는 전수행정통계(Census)이다. 보육실태조사는 전수데이터를 기초로 무작위 표집(random sampling)의 과정을 거친 조사통계이며, 보육통계는 매년 보육시설이 보건복지부에 보고하는 보고통계로 각 지역별 현황분석에 활용하였다.

## 2. 연구 내용

본 연구의 연구질문은 다음과 같다. 국공립어린이집 확충에 따라 이용률의 지역 격차는 어떻게 달라졌는가? 돌봄취약 가구별로 어린이집 및 국공립어린이집 이용률은 어떻게 변화하였으며, 지역별 차이가 존재하는가?

첫 번째 연구질문은 어린이집 확충에 따라 지역에 거주하는 영유아가 얼마나 상이한 보육기회를 경험하고 있는지에 대한 것이다. 국공립어린이집 확충 사업은 매칭 사업이기 때문에 지방자치단체별로 보육시설 및 국공립어린이집 확충 양상이 상이할 수 있다(김은설, 윤재석, 윤지연, 2015; 김은정, 2014, 2016; 서문희 2002; 이석환, 김진영, 2019; 이소영, 김은정, 조성호, 최인선, 2015). 따라서 최근의 확충 정책이 지역별 인프라 격차 감소에 기여한 효과를 측정하고자 한다.

두 번째 연구질문은 돌봄취약가구별로 보육시설 및 국공립어린이집 이용률은 어떻게 변화하였으며, 이러한 변화 양상이 지역에 따라 얼마나 차이가 있는지 살펴보는 것이다. 최근까지 돌봄취약가구의 보육서비스 접근성이 일반 가구에 비해 낮은 문제가 서구 복지국가를 중심으로 꾸준히 제기되어 왔다. 이에 본 연구는 우리나라의 가구 특성과 지역 특성을 반영하여 돌봄취약가구의 보육서비스 접근성을 평가하고자 한다.

각 연구질문에 대한 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 보육통계를 활용한 어린이집 확충의 지역 간 공급인프라에 미친 영향을 분석한 결과, 최근 수도권 및 비수도권 대도시를 중심으로 이루어진 국공립어린이집 확충은 수도권과 비수도권의 보육서비스 부족 및 지역 격차 문제를 완화한 효과가 있었다. 2012년 보편적 보육료 지원이 도입되기 이전부터 수도권과 비수도권 대도시는 다른 지역에 비해 어린이집 및 유치원 수가 부족한 상황이었다. 따라서 최근까지 대도시를 중심으로 이루어진 국공립어린이집 확충은 이들 지역의 보육서비스 공급 부족 문제를 일정 부분 해소했다고 볼 수 있다. 그러나 국공립어린이집은 2015년 기준 대도시 지역의 국공립어린이집 비율이 높았는데, 2018년까지 이들 지역이 다른 지역에 비해 더 빠르게 증가함에 따라 지역 간 격차는 더욱 심화되었다.

둘째, 신혼부부통계를 활용한 분석결과, 어린이집 공급의 지역 간 격차는 돌봄취약가구에 상이한 영향을 미쳤다. 맞벌이 가구는 출생이 가구에 비해 어린이집 이용률이 높았는데, 2015년부터 2018년까지 이들의 어린이집 이용률이 더욱 증가하였다. 그러나 2015년 기준 어린이집 이용률이 높았던 중소도시에서 나머지 지역유형보다 유의하게 적게 증가하였다. 반면 다문화 가구의 경우 2015년 기준으로 비다문화 가구보다 보육서비스를 적게 이용하고 있었는데, 이러한 차이는 2018년까지 더욱 심화되는 양상을 보였다. 더구나 2015년 기준 타 지역에 비해 중소도시에서 다문화 가구의 어린이집 이용률이 낮았는데, 2018년까지 더 낮아져 격차는 더 커졌다.

셋째, 보육실태조사를 활용한 분석 결과, 국공립 어린이집 공급의 지역 간 격차는 맞벌이 가구에게 상이한 영향을 미쳤다. 맞벌이 가구의 국공립어린이집 이용은 농어촌에서만 이용률이 유의하게 감소한 것으로 나타났다. 또한 다문화 가구와 한부모 가구의 경우 국공립어린이집 이용에서 지역과 시기에 따른 유의한 차이가 발견되지 않았다. 이는 향후 연구를 통해 근거가 추가적으로 수집되어야 하겠지만, 대체로 국공립어린이집 확충이 돌봄취약가구에 보다 많은 이용 기회를 제공하지는 못하고 있는 것으로 평가된다.

이상의 분석에 대한 함의는 다음과 같다. 맞벌이 가구는 보육시설 접근성이 다른 가구에 비해 높았으며, 평가기간 동안 훌벌이 가구에 비해 빠르게 증가하여 맞벌이 가구를 우선적으로 지원하고자 했던 정책목표는 달성되었다고 할 수 있다. 그리고 맞벌이 부부가 거주한 지역에 따라 이용률에 차이가 존재하였으나 평가기간 동안 지역 간 격차를 줄었다. 반면 다문화 가구는 돌봄취약가구임에도 불구하고 다른 가구유형에 비해 서비스 접근성이 낮았고, 동시에 2015년에서 2018년 까지 이들의 어린이집 접근성은 더 낮아진 것으로 나타났다.

또한 중소도시에서 거주하는 다문화 가족은 다른 지역에 비해 서비스를 더 적게 이용하였다. 뿐만 아니라 2015년에서 2018년까지 중소도시에서 다문화 가족의 보육시설 이용률은 더 낮아져 접근성 격차가 지역과 가구유형에 의해 이중으로 확대되는 양상이 관찰되었다. 다만 국공립어린이집에 대한 이용률 차이는 통계적으로 유의하지는 않았는데, 이는 자료수의 부족 문제로 해석된다. 한부모 가구, 실직 및 취약노동 가구나 저소득 가구 역시 접근성이 낮았으나 차이가 심화 되지는 않은 것으로 나타났다.

### 3. 정책 제언

이상의 연구결과를 바탕으로 향후 연구과제와 정책 제언을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 어린이집 확충전략에 있어서 지역적 차별화가 필요하다. 현재 중앙정부의 지원 정책은 모든 지역에 일률적인 보조금을 지급하기 때문에 지역적 차이를 교정할 수 있는 제도적 장치가 부재하다. 이에 보건복지부는 2022년까지 지역별 차등적 보조율 도입 의사를 밝힌 바 있다. 본 연구의 결과는 지역별 차등적 보조율 적용 정책을 지지하며, 지역간 세부 확대 전략의 차별화를 제언한다. 예컨대 비수도권 중소도시의 보육시설 수는 수도권에 비해 많은 반면 국공립어린이집 비율이 낮으므로, 이러한 지역에서는 전환 및 매입 전략이 보다 적극적으로 지원될 수 있을 것이다.

둘째, 입소우선순위에 대한 재검토이다. 현재의 우선순위 정책은 취업모 지원 정책으로 기능하는 측면이 강하며 일반적인 개념의 취약계층을 지원하는 정책이라고 보기 어렵다. 맞벌이 가구는 일반적으로 보육서비스를 구매할 수 있는 능력과 선별 능력 역시 높은 집단이며, 이들은 다른 집단에 비해 어린이집 확충에 따른 이용률 증가가 뚜렷이 나타났다. 반면 다문화 가구 등과 같은 취약가구는 구매력과 선별 능력이 상대적으로 제한되며, 언어 등 서비스 이용에 있어 다양한 장애가 예상되는 집단이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 어린이집 입소우선순위 부여에 있어서 상대적으로 접근성이 낮은 집단에 대한 정책적 지원을 고려할 것을 제언한다.

셋째, 성과지표의 정교화이다. 현재 어린이집 확충 사업 및 보육의 공공성 강화의 성과지표는 국공립어린이집 이용률이라는 양적 결과지표로 설정되어 있다. 이러한 성과지표는 국공립어린이집 확충을 통한 보육의 공공성 강화라는 목표를 비추어 볼 때 적절하게 설정되었다고 볼 수 있다. 그러나 돌봄취약가구와 같이 사각지대에 빠지기 쉬운 대상들을 간과할 수 있다는 한계점이 있다. 특히 다문화 가구나 한부모 가구와 같이 소수를 차지하는 가족유형의 경우, 평균의 오류에 의해 이들의 문제가 양적 지표에 의해 드러나지 않을 수 있기 때문이다. 따라서 돌봄취약가구에 대한 보완지표 마련을 통해 정책 문제 발굴 및 성과에 대한 추적이 보다 정교하게 이루어질 필요가 있다.

넷째, 돌봄취약가구 중 취약계층에 해당하는 사람들에 대한 지원 강화를 제안한다. 이에 대해 기존 연구는 단순히 규정이나 보조금만으로 취약계층의 이용률 제고에 한계가 있었으며, 별도의 코칭프로그램이 도입되었을 때 효과성이 나타났다고 보고한 바 있다(Mitchell et al., 2013; Mitchell & Meagher-Lundberg, 2017; Vandenbroeck et al., 2018). 현재 우리나라에서도 다문화 지원센터 등 다문화 가족을 지원하기 위한 제도적 장치가 있음에도 불구하고, 다문화 가구의 보육서비스 이용률이 감소하고 있는 것에 대한 추가적인 정책 검토와 서구의 정책 사례를 참고하여 돌봄취약가구에게 보다 실질적으로 보육서비스를 제고할 수 있도록 제도개선 노력이 필요할 것이다. ⑧

2020  
03보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-51

## 사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구

방과후돌봄서비스를 중심으로

Identifying Gap and the Improper spending in  
Out-of-School-Hours(OSH) Care Services

연구책임자 강지원      공동연구자 최혜진, 임완섭, 황안나, 안영, 조동훈, 김우성

### 1. 연구 목적

이 연구는 한국보건사회연구원에서 2016년부터 중장기과제로 수행하고 있는 ‘사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안’ 연구의 5년차 연구이다. 그동안 우리 원은 사회보장제도의 사각지대와 부적정 지출 관리를 위한 모니터링(사회보장모니터링) 틀을 마련하고, 이를 소득보장제도와 사회서비스제도 등에 적용하여 사각지대 해소와 부적정 지출 관리를 위한 개선방안을 제안하였다.

2020년 연구는 사회보장모니터링 틀을 방과후돌봄서비스에 적용하였다. 방과후돌봄서비스는 교육부(초등돌봄교실, 방과후학교 연계형 돌봄교실), 보건복지부(지역아동센터, 다함께돌봄센터), 여성가족부(청소년방과후아카데미)에서 제공한다. 이 때 교육부 사업은 단위 학교에서 제공되므로 ‘학교 돌봄’으로 명명하고, 보건복지부와 여성가족부 사업은 학교 외에서 제공되고 있으므로 ‘마을 돌봄’으로 명명한다. 이번 연구에서 방과후돌봄서비스를 분석 대상으로 선정한 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 방과후돌봄서비스는 대표적인 다(多)부처 사업으로, 부처별·사업별 대상 선정 기준이 상이하고 방과후돌봄서비스를 제공하는 시간 및 종사자 자격 요건 및 처우, 제공기관의 운영 방식도 상이하다. 특히 대상 선정 기준과 서비스 이용 시간은 사각지대 이슈와 관련 있으며, 종사자 자격 요건 및 처우, 운영 주체 및 재정지원방식은 지출 효율화와 부적정 지출 관리와 관련 있다.

둘째, 방과후돌봄서비스는 2004년 법제화 이후 지속적으로 예산이 확대되어 왔으나, 학부모의 요구에 충분하게 대응하지 못하고 있다. 학교 돌봄과 마을 돌봄의 이원화 체계는 공급자 간 갈등을 야기하고 있으며, 필수적인 돌봄서비스의 공급을 저해하고 있고, 종사자에 대한 낮은 처우는 돌봄서비스의 질 저하의 원인이 되고 있다. 이제 부처 간 사업의 갈등과 경쟁 보다는 지역 사회에서 돌봄이 필요한 아동에게 필요한 때에 필요한 돌봄서비스를 제공하는 선제적이고 효과적인 운영 방안을 마련해야 할 때이다. 특히 신종코로나바이러스감염증-19(코로나19)를 겪으면서 방과후돌봄서비스는 양적인 확대를 넘어 질적인 변화에 직면하고 있다.

## 2. 연구 내용

첫째, 방과후돌봄서비스에 대한 사각지대 및 부적정 지출 모니터링 틀을 마련하기 위해 방과후돌봄서비스의 법과 제도, 지침 등을 살펴보았다. 방과후돌봄서비스의 사각지대 발굴을 위해 우리나라는 전체 인구 집단을 대상으로 하는 ‘복지 사각지대 발굴’ 사업과 아동을 대상으로 하는 ‘드림스타트’ 및 ‘아동보호전문기관’ 사업이 있으며, 관계부처 합동의 ‘초등학생 돌봄 수요 조사’를 실시하고 있다. 특히 초등학생 돌봄 수요 조사는 학교 단위에서 실시하며 조사 결과는 드림스타트 혹은 방과후돌봄 관련 부서로 연계되고 있다. 방과후돌봄서비스의 부적정 지출 관리는 「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률」에 근거하는데, 2020년 1월1일 시행으로 이 법에 근거하여 부적정 지출이 관리된 실적은 아직 없다. 이에 비해 마을 돌봄은 보조금 사업으로 「보조금 관리에 관한 법률」에 근거하여 재정사업 자율평가-핵심평가-심층평가의 대상이 되고, 보조사업 연장평가의 대상이 된다. 다만, 방과후돌봄사업을 통합적으로 평가하는 것이 아니라 개별 사업별로 평가하고 있다. 마을 돌봄은 또한 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」에 근거하여 사회보장 급여 부정수급 실태조사의 대상이 된다. 사회보장급여의 부정수급 실태조사에 대한 법적 근거는 2018년에 마련되었고, 2020년에 처음으로 실태조사가 실시되었으나, 현금급여를 중점적으로 검토할 계획이다.

둘째, 전국의 초등학생 자녀를 둔 학부모를 대상으로 방과후돌봄서비스 실태 및 인식에 대해 조사하였다. 이 조사는 2018년에 저출산고령사회위원회에서 수행한 “초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 조사”의 돌봄 실태 및 돌봄서비스 수요 와, 본 연구에서 다년간 수행하고 있는 “복지분야 사각지대 및 부정수급 관리 방안 마련을 위한 조사”의 사각지대와 부정 수급에 대한 인식 조사 문항을 수정·보완한 조사표를 활용하였다. 이를 통해 방과후돌봄서비스의 실태를 살펴보고, 방과후돌봄서비스 이용 여부에 따른 사각지대와 부적정 지출의 인식을 살펴보았다. 다만 본 조사는 방과후돌봄 실태 및 함의를 도출하기 위해 방과후돌봄을 이용하는 아동을 오버샘플링(oversampling)하였다. 방과후돌봄 실태는 전반적으로 2018년과 2020년이 유사한 경향을 보이는데, 코로나19의 영향으로 2018년에 비해 방과후에 부모가 직접 돌봄을 제공하는 비율이 증가한 반면, 방과후학교의 이용이 감소하고, 방과후에 혼자 있는 아동이 증가하였다. 한편, 방과후돌봄서비스의 이용은 2020년 12.7%로 나타났는데, 초등돌봄교실과 방과후학교 연계형 돌봄교실의 확대, 다함께돌봄센터의 신규 공급으로 인한 영향이 있음을 추정할 수 있다. 다음으로, 초등학생 방과후 돌봄 실태 및 수요조사를 활용하여 방과후 돌봄서비스의 사각지대를 살펴보았다. 이는 사각지대 모니터링 틀에 근거하여 방과후돌봄서비스 이용 실태를 네 개의 집단으로 구분하였다. 집단1은 방과후에 자녀 돌봄이 필요하여 방과후돌봄서비스를 이용하는 “적정 돌봄”집단이며, 집단2는 방과후에 자녀 돌봄이 필요하지 않으나 현재 방과후돌봄서비스를 이용하고 있는 “과다 수혜”집단, 집단3은 방과후에 돌봄이 필요하지 않아 실제로 방과후돌봄서비스를 이용하지 않는 “비수요 집단”, 집단4는 방과후에 자녀 돌봄이 필요하나 현재 방과후돌봄서비스를 이용하지 않는 “돌봄 사각지대”집단이다.

분석 결과, 방과후 돌봄이 필요하나 현재 이용하지 않는 돌봄 사각지대는 23.1%에 해당한다. 특히 방과후돌봄이 필요하나 대상 선정 기준으로 이용이 제한되거나 대상 선정 기준 및 추첨에서 탈락하는 경우와 주변에 해당 시설이 없어 이용이 제한되는 경우에는 방과후돌봄서비스의 실질적인 수요에 해당하므로 정부는 이를 근거로 사각지대를 해소하기 위한 전략을 수립해야 한다. 다음으로, 방과후돌봄서비스의 부적정 지출을 살펴보았다. 현재 교육재정교부금에 대한 부적정 지출 관리 실적이 공개되지 않고 있으므로, 보조금 관리에 근거하여 살펴볼 수밖에 없는 한계가 있다. 따라서 기획재정부에서 공개한 보조사업

연장평가 및 재정사업 심층평가를 기준으로 살펴보았으며, 사업 관리의 측면에서 부정수급에 대한 관리가 선제적으로 이뤄지고 있는 지역아동센터를 중심으로 살펴보았다. 지역아동센터는 국고보조사업으로 인건비와 운영비를 포함한 '기본운영비'를 지원받고 있다. 돌봄이 필요한 아동은 무료(혹은 실비 부담)이나, 일반 아동은 비용 부담이 발생한다. 이런 이유로 보조금의 부적정 지출은 주로 아동 출결 관리 미흡 및 종사자 이·퇴직 관리 미흡, 보조금의 용도 외 사용, 후원금의 용도 외 사용 등에서 발생하고 있다. 지역아동센터는 '우수 지역아동센터 센터' 선정 지표를 통해 보조금 관리 의무를 강화하였으며, 보조금 감액과 보조금 환수가 발생하는 경우 감점을 적용하였다. 2021년부터는 '우수 지역아동센터' 선정에 따른 추가 지원금은 폐지되지만, 지역아동센터 심화평가의 지표로 보조금 관리 지표가 추가되었다.

### 3. 정책 제언

방과후돌봄서비스는 저소득 빈곤 가정의 아동에 대한 보호와 맞벌이 가구에 대한 돌봄 공백의 대응 속에서 발달하였다. 본 연구에서 돌봄 사각지대는 대상 선정 기준으로 인한 탈락과 이용 시간의 제약, 접근성 등이 결합된 것이다. 방과후돌봄 서비스는 서로 다른 부처에서 운영되면서 대상 선정 기준에 차이가 있다. 이로 인해 방과후돌봄서비스에 대한 선호에 차이가 있고 일부 시설은 사회적 낙인감과 관련된다. 학부모들은 초등돌봄교실을 가장 선호하지만, 초등학교 내에 돌봄교실을 확대하는 데는 한계가 있다. 이런 측면에서 방과후돌봄서비스의 시설별 대상선정 기준을 없애고 돌봄의 필요에 근거하여 서비스를 제공할 필요가 있다. 다만, 틈새 돌봄부터 상시적인 돌봄, 종합적이고 적극적인 아동복지서비스의 제공은 현행 방식을 유지할 필요가 있다.

먼저 방과후돌봄서비스의 수요를 지역 단위에서 면밀하게 파악할 필요가 있으며, 방과후돌봄서비스의 신청 및 이용 정보의 수집, 공공부문 및 민간부문 서비스 이용의 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 이를 활용하여 초등돌봄교실과 지역 아동센터, 다함께돌봄센터의 정원과 현원에 대한 데이터를 포괄적으로 구축하여 이용자에게 제공할 수 있다. 이를 통해 아동이 거주하고 있는 지역의 시설 정원 및 현원을 확인하고, 시설을 선택할 수 있기 때문이다. 이러한 자료는 방과후돌봄서비스 공급 계획에도 활용할 필요가 있다. 앞서 제시한 바와 같이 방과후돌봄서비스의 사각지대를 해소하기 위해서 접근성을 제고해야 한다. 지역 단위 방과후 돌봄 수요-공급에 기초하여 방과후돌봄서비스의 공급 계획을 추진하고, 돌봄의 필요 정도에 따라 어떤 시설을 어떻게 확충할 것인가에 대한 전략을 수립할 수 있다. 또한 돌봄 공백이 발생하는 모든 아동에게 방과후돌봄서비스가 제공되어야 한다는 점에서 방과후돌봄서비스의 대상 선정 기준은 '소득' 중심에서 '필요' 중심으로 전환될 필요가 있다. 그러나 방과후돌봄서비스가 더 필요한 집단이 존재하기 때문에 가정 내 여건과 형편을 고려한 차등 부담 방식이 적절하며, 저소득층은 이용료를 부담하지 않는 방안도 필요하다.

이제 사회보장 분야 부적정 지출에 대한 모니터링은 새로운 방식으로 전환할 때가 되었다. 보다 체계적이고 근거에 기반하여 대상 사업을 선정할 필요성이 대두된 것이다. 또한 인식 조사에 근거한 부적정 지출 관리 방안은 실효성을 담보하기 어려우므로 실제적인 자료에 바탕을 둔 모니터링이 필요하다. 이러한 측면에서 2020년에 도입된 「사회보장급여법」에 근거한 사회보장급여 부정수급 실태조사는 중요한 시사점을 제공한다. 사회보장급여 부정수급 실태조사는 행정자료와 실태 조사를 동시에 조사하고 있으므로, 정책의 목표가 동일한 사업들을 묶어서 심층 분석하는 데 용이하다. 예를 들어 2020년 실태조사 결과가 공표된 후 부정수급이 빈번한 사업 혹은 반복적으로 부정수급이 발생한 사업 등 일정 요건을 갖춘 사업군을 추가로 선정하여 이를 심층 분석하는 연구를 활용할 수 있다. 물론 이는 2020년 실태조사 자료의 결과가 공유될 때에만

가능하다. 이러한 연계가 잘 이뤄진다면 사회보장모니터링 연구는 사회보장급여 부정수급 실태조사에 근거하여 사업을 선정하게 되므로 합목적성이 높고, 기초적인 부정수급 실태가 파악되어 있으므로 대국민 인식조사 및 공급자와 수요자에 대한 질적 조사 등을 활용하여 부적정 지출이 발생하는 '원인'과 '제도 개선'에 초점을 맞추어 심층적으로 분석할 수 있다.

마지막으로 본 연구에서는 방과후돌봄서비스의 체계 개편 방안을 제안하였다. 먼저 방과후돌봄은 보편적인 욕구로 자리매김하고 있음을 주지할 필요가 있다. 코로나19는 소득 수준에 관계없이 맞벌이 가족 혹은 가정 내에서 돌봄을 제공할 자원이 있다고 해도 긴급하게 혹은 일시적으로 돌봄이 필요할 수 있다는 사실을 확인시켰다. 저소득층에서 돌봄 욕구 중심으로 대상 선정 기준을 전환하게 된다면, 시설별로 대상 선정 기준에 따른 차이는 사라지고, 기준의 전달체계 간 경계는 허물어지게 된다. 다만, 우선적으로 돌봄이 필요한 아동이 사각지대에 빠지지 않도록 특별한 주의를 기울일 필요가 있다.

다음으로 방과후돌봄서비스의 접근성을 제고해야 한다. 학부모의 우려와 아동의 안전 등을 고려할 때 방과후돌봄서비스를 제공하는 시설은 '학교'와 '집 근처'에 설치되는 것이 가장 효과적이다. 다만, 학교의 고유한 기능인 '교육(Education)'과 '교육적인 돌봄(Educare)'에 대한 구분과 역할 분담이 결정되어야 한다. 또한 동 주민센터, 사회복지관, 문화센터, 보건소, 마을회관, 스포츠센터, 청소년수련관 등 공공 시설물의 병행 설치와 아파트 주민편의시설의 활용은 여전히 중요한 정책 수단이 된다. 다음으로, 맞벌이 가구에 대한 돌봄 공백에 대응하기 위해 설치된 학교 돌봄과 다함께돌봄센터의 이용 시간이 맞벌이 가구를 고려하는 데 한계가 있어 서비스 양에 대한 재고려가 필요하다. 일반적인 회사의 근무 시간이 오전 9시~오후 6시까지이고, 일반적으로 퇴근 후 집에 오는데 소요되는 시간이 1시간~1시간 30분임을 고려하면, 부모가 아이를 대면하고 돌봄을 제공할 수 있는 시간은 저녁 7시부터 8시 사이다. 따라서 저녁 돌봄의 필요성은 있으나, 보편적이지 않다는 데 어려움이 있다.

다음으로, 방과후돌봄서비스가 단순한 '돌봄'만 제공할 것인가, '교육적 돌봄'을 제공할 것인가에 대해서 논란이 있을 수 있지만 무엇보다도 아동이 3~4시간 있는 동안 지루하지 않도록 다양한 프로그램이 제공될 필요는 있다. 이러한 차이는 돌봄의 이용 형태와 부모들의 욕구, 시설의 규모 등을 고려하여 한 지역 내에서 부모와 아동이 선택할 수 있는 열린 구조로 갖춰야 한다. 다만, 교육적 돌봄은 종사자의 자격 요건과도 밀접한 관련이 있다.

마지막으로 중앙 단위의 컨트롤타워에서 공급 계획 및 성과 목표에 근거하여 지방자치단체별로 공급을 할당하는 방식으로 방과후돌봄서비스의 공급을 추진한다면, 이용자의 욕구와 괴리된 공급자 중심의 공급 구조가 될 수밖에 없다. 지역 단위에서 방과후돌봄서비스의 접근성을 제고하기 위해서는 지방자치단체가 주도적으로 추진하되, 시도교육청이 적극적으로 협력하는 조치들이 선행되어야 한다. 본 연구에서는 지역 단위에서 초등학생의 돌봄 필요 및 돌봄 이용 현황, 방과후돌봄 서비스의 이용 이력을 DB로 구축하고, 지역 단위에서 방과후돌봄서비스의 공급과 서비스 질 관리를 정기적으로 수행하며, 방과후돌봄서비스의 수요를 고려한 공급 계획을 수립하는 주체로서 사회서비스원 모델을 제안하였다. 중앙 정부는 지방자치단체의 돌봄 수요에 근거한 공급 계획을 승인하고 이에 따른 재정을 지원하며, 성과 평가에 근거하여 지역별 인센티브를 추가 제공함으로써 사각지대를 해소하는 유인을 제공할 필요가 있다. 이러한 전면적인 변화를 중앙 정부 차원에서 도입하는 데는 한계가 있으므로 본 연구에서는 세종특별자치시를 기준으로 지역 단위의 시범사업(안)을 제안하였다. ⑧

2020  
**04**보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-38

## 아동·청소년보호체계의 자립지원 격차 해소를 위한 자립지원 정책 연구

Study on Independent Living Policy For Transition-age  
Youth in Child and Youth Protection Systems

연구책임자 이상정      공동연구자 김지민, 류정희, 김지연, 김무현

### 1. 연구 목적

보호가 필요한 아동·청소년에 대한 보호서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 아동보호체계와 청소년보호체계의 보호 및 지원 서비스를 연계·통합하는 방안을 마련해야 하며, 이때 체계 간 형평성 및 연속성을 동시에 고려하여야 한다. 그러나 보호·지원 서비스의 최종 단계라고 볼 수 있는 자립지원에 대해서는 아동·청소년보호체계 간 비교 연구가 전무한 실정이다. 따라서 각 체계의 자립지원에 대한 실태 파악에 기초해 체계 간 비교 연구가 필요하며, 이를 통해 보호 서비스의 연장선에서 자립지원 서비스의 연계·통합 방안을 논의할 필요성이 있다.

본 연구는 아동·청소년보호체계의 정책과 서비스를 비교·분석하여 보호서비스의 연속성상에서 자립지원 서비스의 체계 간 형평성 제고 방안을 마련하기 위한 실증적 자료를 제시하고자 하였다. 이를 위해 아동·청소년체계 자립지원 정책과 서비스, 전달체계를 심층적으로 분석하여 비교하였다. 또한 아동·청소년보호체계 보호아동의 자립준비 실태와 서비스 욕구를 양적·질적 자료를 기반으로 비교·분석하였다. 그 결과를 바탕으로 아동·청소년보호체계의 자립지원이 필요한 아동·청소년의 서비스 사각지대 및 격차 해소 방안을 모색하였다.

### 2. 연구 내용

아동·청소년보호체계의 자립지원 대상 아동·청소년은 보호와 지원을 받고 있는 체계는 서로 다르지만, 학대·폭력, 가정 해체 등 보호 및 지원의 대상이 된 원인과 경로, 자립 과정의 경험은 동일하다는 것이 확인되었다. 보호종료 후 부모나 원가족으로부터 지원이나 지지를 받을 수 없는 경우가 대부분으로 열악한 자립 환경과 부정적 자립 경험도 유사한 것으로 나타났다. 많은 아동·청소년이 경제적 어려움과 주거 문제를 경험하였고, 사회적 지지체계의 부재로 외로움 등의 심리정서적 어려움을 경험하는 것으로 나타났다. 또한, 자립지원과 관련하여 경제적 지원과 주거 지원에 대한 욕구도 동일한 것으로 나타났다.

한편, 청소년보호체계 아동·청소년의 자립준비 수준이 아동보호체계의 아동·청소년보다 낮아 이들에 대한 보호와 지원의 필요성이 더욱 높다. 그런데 현재까지 위기 아동·청소년을 위한 자립지원은 아동보호체계를 중심으로 제공되고 있는 것이 확인되어, 자립지원의 체계 간 형평성의 문제가 제기된다.

### 3. 정책 제언

아동·청소년 보호체계의 자립지원 서비스 격차를 해소하기 위한 방안은 다음과 같다. 우선, 보편적 자립지원을 위한 법적 기반을 마련할 필요성이 있다. 개별 법률 개정이나 특별법 제정을 통해 아동·청소년이 보호 받고 있는 체계 또는 서비스 제공 기관에 관계없이 아동·청소년의 상황에 따라 보편적인 자립지원 서비스를 받을 수 있도록 법 제도를 개선해야 한다. 둘째, 광역시·도 거점 자립서비스 전달체계를 마련하고 유사 기능을 하는 기관을 통합적으로 운영하여 자립지원 업무의 효율을 높여야 한다. 이를 위해서는 주무부처와 관계없이 시·군·구 단위 일선 시설 간의 정보와 자원, 사례 연계가 활성화되어야 하므로 아동·청소년 사례를 중심으로 통합 DB를 구축하는 등 정보시스템을 활용한 제도적, 공식적 연계 방안을 모색해야 할 것이다. 셋째, 퇴소 또는 보호종료에 임박한 아동·청소년에게 가장 필요한 주거 지원을 중심으로 통합적 자립지원 서비스를 체계에 상관없이 제공할 수 있도록 해야 한다.

매입·전세 임대주택 등을 지원받는 아동·청소년보호체계의 퇴소 청소년 또는 보호종료아동이 사례관리 서비스를 이용할 수 있도록 함으로써 경제와 교육 및 취업, 심리정서 지원을 통합적으로 제공받도록 하는 방안이다. 마지막으로 자립지원 서비스의 최소 기준을 마련해야 한다. 자립서비스의 사각지대와 배제, 소외 문제를 해결하기 위해서는 법령과 하위 법령을 기반으로 자립지원 서비스 내용에 대한 최소 기준을 마련하고 관련 기관이 이를 공유, 준수하도록 하는 것이다. 어떤 보호체계로 진입했는지에 관계없이 아동·청소년의 상황과 이익을 최우선으로, 자산형성을 포함한 기초적인 자립준비 내용과 보호종료 후 주거 지원, 사후관리 등 핵심적 자립지원 내용에 대한 기준선을 제시해야 한다. ⑧

2020  
05보고서종류 기본  일반  수시 ■ 연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-03

## 청년정책 영역별 기초방향 수립연구

Research on establishing basic directions for each area of youth policy

연구책임자 이철선

공동연구자 하은솔, 이상람

### 1. 연구 목적

2020년, 전 세계는 코로나 바이러스 감염증-19 사태로 인해 경제와 사회시스템 모두 사상초유의 어려움을 겪고 있다. 이를 반영하듯 2019년 12월, 7.3%였던 청년실업률은 2020년 6월에 10.7%(청년실업자 45만 1천명)로 증가하였다. 이러한 상황에서 국회는 2020년 2월 청년기본법을 제정하였다. 청년기본법은 '청년들이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 권리와 책임을 보장받을 수 있도록 국가와 지방자치단체가 청년에 대한 책무를 정하고 정책을 지원하기 위한' 법률이다. 이에 본 연구는 국무조정실의 의뢰를 받아 청년기본법에 명시된 제1차 청년정책 기본계획의 정책적 방향수립에 도움을 주고자 기획되었다. 특히, 향후 수립될 청년정책 기본계획에서 요구하는 일자리, 주거, 교육, 생활, 참여의 5대 정책 영역에서 정책 대상자인 청년들이 요구하는 청년정책의 방향이 무엇인지를 파악하는 초점을 맞추었다. 따라서 본고에서는 다음과 같이 세부적으로 3가지 연구 문제를 설정하였다. 첫째는 '청년기본법 제정으로 수립될 제1차 청년정책 기본계획의 방향은 기존 정책과 어떤 차별성을 가져야 하는가?', 둘째는 '청년정책의 전체 방향을 변화시킨다면 구체적으로 어떤 정책에 집중해야 하는가?'와 관련된 우선순위의 문제이다. 그리고 셋째는 청년정책의 전체 방향을 설정하고, 구체적으로 세부 정책에 집중한다면 '청년정책 전체를 지속적으로 어떻게 관리 할 것이냐' 하는 관리의 문제이다.

이 연구문제들을 해결하기 위하여 본 연구에서는 우선, 법제 관련 전문가의 자문을 통해 청년기본법의 내용분석을 실시하였다. 그리고 두 번째 단계에서는 국무조정실로부터 기존 청년정책들을 조사한 사업 기술서를 협조 받아 그 내용을 통계 분석하였다. 셋째 단계에서는 청년들의 정책욕구 파악을 위해 대학 및 대학원 재학생, 졸업 후 취업준비생, 취업 후 결혼 적령기 청년, 각각 200명씩 총 600명에 대하여 계층적 의사결정법(AHP)이 적용된 설문지를 이용한 인터넷 조사를 실시하였다. 그리고 마지막 단계에서는 앞서 진행한 3가지 분석결과와 청년정책 전문가들의 간담회와 자문을 통합해 청년정책 영역별 기초방향을 설정하였다.

## 2. 연구 내용

연구결과를 살펴보면, 우선 청년기본법 내용 분석에서는 기존 청년정책이 선별적 조건에 의한 정책들이었다면 기본법 제정 후에는 일반 청년 전체를 대상으로 하는 정책이 요구되며, 정책 우선순위 결정이 청년정책조정위원회에서 가능함을 확인하였다. 둘째로 기존 범부처 청년정책의 현황 분석에서는 기존 정책이 청년연령보다는 재학생-취업준비생-미훈 직장인 등 청년이행주기단계 중심으로 구성되었다는 것과 전체 정책 중 일자리 부문이 104개로 가장 많으나 예산규모에서는 주거 정책이 약 58.5%를 차지해, 주거를 제외할 경우 청년예산은 약 10조원에 불과하다는 점, 그리고 그 예산 중 청년이 아닌 기업과 훈련기관 등 관련기관에 집행되는 예산이 약 3조 6천억 원에 달한다는 점 등이 파악되었다.

또한 관리측면에서 목표치가 설정된 경우는 86.8%정도였고, 성과지표가 존재하는 경우는 182개 중 162개(89.0%)였으나, 만족도와 단발성 수행 여부 등 부적절한 지표를 고려한다면 약 55개의 성과지표를 수정해야 할 것으로 판단되었다.셋째, 청년정책 욕구조사에서는 우선 청년들이 생각하는 청년정책에 대한 중요도를 파악했는데 전체 청년정책 중 일자리 지원정책이 가장 중요하다는 의견이 28.2%로 1위였고, 다음으로 주거지원(23.6%), 생활지원(20.5%) 교육지원(15.4%), 정책참여(12.3%) 정책의 순이었다. 그리고 일자리 지원정책 중에서도 공공기관 취업 시 채용비리 근절과 같은 고용환경 개선정책에 대한 중요도가 32.5%로 가장 높았고, 다음으로 취업연계지원정책(24.4%), 취업비용지원정책(23.8%), 직업훈련지원정책(19.3%)의 순으로 나타났다. 흥미로운 점은 일자리 정책 중 가장 역사가 긴 직업훈련지원정책에 대한 청년들의 중요도가 낮았다는 점인데 그 이유로는 청년들이 직무교육 보다는 최근에 부각되는 인턴쉽 관련 국내기업 체험지원이나 자격증 취득지원을 보다 중요하게 평가했기 때문이었다.

한편 5대 청년 영역별 정책 중 중요도가 4위였던 교육정책에서 청년들은 교육비지원(30.2%)을 가장 높게 평가했고, 다음으로 진로탐색지원(28.7%), 인건비 지원(22.6%), 연구비 지원(18.4%)의 순이었다. 연구비 지원정책의 경우, 정보통신산업 등 일부 이공계 대학원생이나 연구교수를 대상으로 하고 있어 일반 청년들의 느끼는 청년정책에 대한 체감도가 낮을 수밖에 없는 것으로 해석되었다. 그런 다음 5대 대분류 청년정책에 대한 중요도와 대분류에 속한 중분류의 정책지원사업군 간의 중요도를 이용하여 청년정책의 추진방향을 설정한 결과, 일자리 정책은 강화를, 주거와 생활, 교육정책은 현행 정책기조를 유지하는 것으로, 마지막 참여정책은 정책개선이 요구되는 것으로 설정되었다. 그리고 설정된 정책 방향을 반영하여 성과지표의 목표치를 다음 <표 1>와 같이 설정하였다. 단, 목표치 설정에서 청년기본법 제정으로 고려되는 보편성 확대 정책들은 신규 도입 성격이 강하기 때문에 타 정책들의 목표치 설정 방법인 전년도 성과결과 대비 상향/유지/하향보다는 도입 후, 1년 성과를 살펴본 후 결정하는 것으로 설정하였다.

[표 1] 청년정책의 영역별 정책 방향과 목표치 설정

구분	5대 대분류 정책	목표치 설정 방향
강화 정책	· 일자리	
공격적 강화	· 고용환경개선	· 전년도 성과 대비 10% 상향
점진적 강화	· 취업연계지원, 취업비용지원	· 전년도 성과 대비 5% 상향
수정 후 강화	· 직업훈련지원	· 전년도 성과 대비 3% 상향
보편성 확대 정책	· 대학생 취업연계 제도	· 별도 도입
유지정책	1 순위 대분류 정책	· 주거
	확대 유지	· 주택비용 지원 · 전년도 성과 대비 3% 상향
	현행 유지	· 공공주택지원, 민간주택활용 · 상기 계획 목표 적용
	일부 유지	
	보편성 확대 정책	· 대학생 전월세 프로그램 지원 · 별도 도입
2 순위	1 순위 대분류 정책	· 생활
	확대 유지	· 현금지원 · 전년도 성과 대비 3% 상향
	현행 유지	· 건강검진지원 · 3개년 평균 사업 실적
	일부 유지	· 금융환경지원 · 담당부서와 목표치 설정 논의
	보편성 확대 정책	· 청년기본소득형 생활비 지원 · 별도 도입
3 순위	1 순위 대분류 정책	-교육
	확대 유지	· 교육비 지원 · 전년도 성과 대비 3% 상향
	현행 유지	· 인건비 지원, 진로탐색지원 · 3개년 평균 사업 실적
	일부 유지	· 연구비 지원 · 전년도 성과 대비 3% 상향 · 담당부서와 목표치 설정 논의
	보편성 확대 정책	· 국가장학금 확대 · 별도 도입
개선 정책		· 정책참여
전면 개선		· 애국심 고취지원 · 전년도 성과 대비 10% 하향
일부 개선		· 정책의견 수렴장 지원 · 전년도 성과 대비 5% 하향 · 담당부서와 목표치 설정 논의
보편성 확대 정책		· 지역청년센터 확대 · 별도 도입

### 3. 정책 제언

본 연구는 2020년 청년기본법이 제정됨에 따라 향후 수립해야 할 청년정책 기본계획의 영역별 정책 수립방향과 평가 관리에 관한 대안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 청년기본법 내용분석을 통해 기존 범부처가 추진해 온 선택적 청년정책이 청년기본법 제정이후에 보편적 복지정책으로서 전환한다는 당위성을 제공하였다. 둘째는 기존 범 부처에서 추진되어온 182개 청년정책관련 사업들에 대한 현황 및 관리사항을 파악하여 향후 청년정책 수립과 관리 계획에 관한 기초 자료를 제공하였다. 셋째는 대학 및 대학원생, 졸업 후 취업준비생, 결혼을 앞둔 직장인 등 600명의 청년들을 대상으로 기존 청년정책에 대한 욕구조사를 실시하여 향후 청년정책 기본계획에서 정부가 추진해야 할 정책간의 우선순위에 대한 자료를 제시하였다. 그리고 넷째는 향후 청년정책 기본계획 수립 후 정책에 대한 관리방안으로서 평가체계를 지수화 하는 방안과 그에 부합하는 성과지표의 개발 및 목표치 설정 방향 등에 관한 가이드라인을 제시하였다.

그러나 본 연구는 다음과 같이 연구진행 상에서 몇 가지 한계점을 가지고 있다. 첫째는 기존 청년정책의 현황분석을 위해 2020년 5월 기준, 182개의 정책과제를 분석하지만 보고서 작성 시점인 2020년 9월 기준으로 청년정책과제 수가 국무조정실에서 179개로 조정되었다. 따라서 본 연구의 현황분석 결과와 국무조정실의 현황분석 결과 간에는 약간의 차이가 발생할 수 있다. 둘째는 정책범위에서 청년기본법 제4장에서 제시한 청년문화활동지원과 청년국제협력지원 정책 분야를 포함하지 못하였다. 이 두 가지 분야는 청년기본법 제정으로 인해 새롭게 청년정책으로 포함되다보니 새로운 정책 개발을 위한 기초자료가 부재하였기 때문이다. 셋째는 청년정책 욕구조사에서 고등학교 졸업 후 취업준비생과 전문대 재학생, 그리고 창업희망자와 기혼직장인 및 취약계층에 대한 조사가 누락되었다는 점이다. 그 주 이유는 본 연구에 배정된 예산이 충분치 않았기 때문이다. 이외에도 청년정책간담회에 정책 수요자인 청년들의 의견을 적극 반영하지 못한 점 등도 한계점으로 남는다. ②

2020  
06보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-45

## 초고령사회 노인의 다양성과 사회정책적 대응

Diversity and Sociopolicy Response of the Elderly in Post-Aged Society

연구책임자 김경래

공동연구자 황남희, 진화영, 유재언

### 1. 연구 목적

우리 사회는 이미 노인인구 비율과 수가 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 안에 포함된 개인들의 특성도 다양해지고 있다. 이는 기존 노인들의 특성이 변화하는 것도 있겠지만, 그보다는 이질적인 특성을 갖고 있는 노인들이 새로 합류하게 됨으로써 전체적인 특성이 복잡다단한 양상을 띠게 되는 것이다. 본 연구는 이러한 점에 착안하여 초고령사회에서 우리 사회가 대처해야 할 방안을 모색해보기로 연구를 진행하였다. 초고령사회, 초초고령사회에 진입하기 이전에 서둘러 장기적인 미래를 대비하는 연구를 진행하는 것이 바람직하기 때문이다.

### 2. 연구 내용

노년기는 노화와 불가분의 관계이며, 종래와는 다른 퇴행적이며 부정적인 변화가 찾아온다는 것이다. 다양성은 다차원적인 특성을 지녀 일관된 정의를 내리기 어렵지만, 본 연구에서는 ‘다름(차이)’ 그 자체로서의 ‘이종성(異種性)’의 관점을 고려하여 다양성으로 정의하였다. 노인의 다양성과 관련한 사회정책적 대응 차원에서 최고의 선(善)은 생물학적, 심리적, 사회적 노화의 다양성에 기반한 맞춤형 대응이며, 이는 여러 영역에서 노인의 특성 변화·차이·확대를 고려한 삶의 질 제고와 맞닿아 있다. 본 연구에서의 주요 연구 결과를 개략적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노인실태조사를 활용하여 2008~2017년 기간 동안 노인 집단의 특성 변화를 분석한 결과, 거주 지역, 가구 형태, 교육수준, 가구 소득, 경제활동, 가족부양, 여가활동, 자원봉사, 건강상태 등 거의 모든 영역에서 적지 않은 변화가 있음을 확인하였다. 특히, 교육수준 상승, 건강수준 상승, 근로사업소득 증가, 자원봉사활동 참여율 증가 등 긍정적인 변화도 있었지만, 사적이전소득 감소, 신체적 도움에서의 부양 교환 감소, 여가복지시설 이용률 감소 등 부정적 변화도 확인되었다.

둘째, 노인의 연령·코호트·시기별 주요 특성 변화 추이를 살펴본 결과, 최근 들어 중년기보다 노년기에 건강해진 차이가 더욱 두드러졌다. 또한, 50대에서 60대로 나이가 들어가면서 자영업으로 전환하고 70대 이후에는 자영업을 하거나 임시직을 선택하는 비율이 높았다. 중년기에 자원봉사 참여율이 10.0% 포인트 이상 높아졌고, 최근 들어 중년기 연령대에서는 유배우자 비율이 감소하는 등을 확인할 수 있었다.

셋째, 노인의 연령·코호트·시기별 잠재계층 변화 추이를 살펴본 결과, 순위가 변동하고 비율이 변화하는 등 다양한 형태로 잠재계층의 변화가 일어나는 것을 확인할 수 있었다. 예를 들면, 2019년 중년기에서 55~59세 1순위는 이전 연령대 2순위 유형과 유사하고, 2순위는 이전 연령대 1순위 유형과 유사하다. 이는 자영업자 비율이 늘어나고 상용직과 사무직 비율이 감소한데 따른 것으로 연령의 변화에 따라 잠재계층의 순위와 비율이 오르내리는 현상이 포착되었다. 2017년 노년기에서는 70~74세 1순위가 이전 연령대의 1순위 유형과 유사하지만, 건강상태가 좋다는 비율이 감소한 것은 차이점이고, 2순위는 이전 연령대의 3순위 유형과 유사하지만 1인 가구가 되는 비율이 증가하는 것이 특징이었다. 이처럼 잠재계층 변화는 어느 정도의 경향성과 변화를 보여주기도 하고, 새로운 유형이 등장하기도 하는 등 다채로웠다.

넷째, 현행법상 노인은 주로 취약계층, 건강 또는 사회·경제적 약자로 다뤄지고 있었고, 법령상 노인 다양성의 구분적 표현으로는 헌법상 1차적 구분인 연령기준과 함께, 저출산·고령사회기본법상 연령, 성, 기능상태, 거주 지역, 취업상태, 소득수준, 건강상태, 주거상태, 사회관계, 가족관계(결혼 상태, 가구 형태), 기타(생활환경, 위험) 등으로 2차적 구분이 이뤄지고 있었다. 그리고 이는 개별 법령을 통해 구체적으로 적용되고 있는 상태를 확인할 수 있었는데, 주로 65세 이상, 거동불편, 농어촌 거주, 저소득, 노인 성질환, 주거약자, 사회관계 소외, 훌몸, 취약환경 등과 결부된 노인들을 대상으로 제도적·정책적 지원을 시행하고 있었다. 취약노인의 다양한 유형을 제시하면서 특별히 배려하고 있지만, 비취약계층 노인들을 위한 고려가 별로 없다는 점은 다소 아쉬운 점이다.

다섯째, 사회정책적 대응 방안은 제3장에서 제5장까지 도출된 연구 결과와 제6장의 법적·정책적 대응 현황을 종합한 향후 전망을 토대로 3가지 측면에서 제시하였다. 개인적 측면에서는 남자 독거노인의 기사생활 자립 지원, 고령 중증장애인 돌봄서비스 선택권 부여(활동보조서비스, 방문요양서비스), 노인일자리 양질화 방안 마련을, 가족적 측면에서는 노년기 가족관계 개선 지원, 부부노인 부정기적 돌봄서비스 지원 확대 등을, 사회적 측면에서는 여가노인복지시설 역할 재정립 및 사회참여 활성화를 위한 비영리 민간단체 육성·지원, 노인돌봄 거점화(농어촌) 및 고령친화커뮤니티(도시) 조성, 노인에 대한 인식 및 관점의 변화 유도, 노인의 역할 변화 모색, 기타(노인 연령기준 상향 공론화, 노인학대 예방 차원의 증여·상속제도 개선 검토) 등을 제시하였다.

### 3. 정책 제언

초고령사회의 노인 집단은 단순히 취약계층의 하나로 치부될 수 있는 수준이 아니다. 단순한 노인인구 규모의 양적 확대를 넘어서 복잡하고 다양한 세부 특징을 지닐 수 있다. 과거 교육, 직업, 가족, 사회 등 비슷한 생활환경에서 유사한 삶의 궤적을 거쳐오면서 동질적인 집단을 형성하였던 것과 달리, 복잡다단한 사회·경제적 환경 변화에 적응해 오면서 노인 집단의 특성이 다양화되는 단계를 거쳤다. 이는 초고령사회에 이르는 기간 동안 그리고 그 이후 지속적으로 분화 과정을 거쳐 더욱 다양해질 것이며, 맞춤형 정책을 요구하는 목소리가 커질 것임은 자명한 사실이다. 따라서 노인 집단의 다양성과 관련한 경험적 자료를 수집·축적하고, 다양성에 기반하여 보다 촘촘하게 정책을 설계하고 맞춤형 정책 대응을 강화해 나가는 것이 초고령사회에서의 바람직한 사회정책적 대응이 될 수 있을 것이다. ☺

2020  
07보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-47

## 노인의 요양 욕구 다양화와 노인요양시설 특성화 전략 개발

Diversification of Elderly Care Needs and Development of Specialization  
Strategies for Nursing Home Facilities

연구책임자 이윤경

공동연구자 김세진, 임정미, 남현주, 황재영, 이희정, 손희숙, Hashimoto Takeya

### 1. 연구 목적

2008년 노인장기요양보험의 도입은 노인돌봄의 주요 책임을 가족에서 사회로 전환하는 주요한 계기가 되었으며, 대상자의 지속적 확대로 보장성이 확대되어 노인돌봄에서 매우 중요한 제도로 자리잡았다. 노인장기요양보험 대상자는 65세 이상 노인의 4.2%에서 9.6%로 지속적으로 확대되었으며, 향후 노인인구, 특히 후기노인인구의 증가가 급격할 것으로 예상되어 노인장기요양보험 대상자는 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 그뿐만 아니라 가족구조의 변화 등으로 인한 가족 내 돌봄 기능이 악화되고 있는 상황 등을 고려할 때 노인돌봄에서 시설이용 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

지난 10여 년 간의 노력으로 현재의 노인요양시설 서비스는 일정 수준의 규격화와 표준화를 달성하였다. 그러나 국민들 사이에서는 여전히 노인요양시설에 대한 불신이 이어지고 있으며, 노인요양시설은 ‘가고 싶지 않지만 가야 하는 곳’으로 인식되고 있다. 즉, 노인요양시설 서비스 이용은 노후 기능 상태 악화 시 당연히 이용하게 되는 서비스로 인식되고 있다고 볼 수 있다. 노인요양시설 서비스 이용이 노후에 이용하게 되는 서비스로 일반화됨에 따라 다양한 이용자가 서비스 이용자로 유입되면서 향후 다양한 특성의 노인요양시설에 대한 욕구가 나타날 것으로 예상된다. 그러나 현재 대부분의 노인요양 시설은 단체생활이 강조된 시설로 다인실, 획일화된 식사 일정 및 프로그램 운영 방식 등으로 운영되고 있다. 최근 일부 노인요양시설을 필두로 하여 여러 가지 특성이 있는 노인요양시설 형태가 나타나고 있으나, 아직까지 국민이 체감하기에는 기관의 수와 다양성에 한계가 있다.

이에 본 연구에서는 노인의 다양하고 질 높은 요양 욕구가 충족될 수 있는 노인요양시설의 확대를 위한 방안을 모색해 보고자 한다. 이를 위해 현재 노인요양시설 서비스에 대한 진단과 지향하는 시설 서비스의 모습, 이용자가 원하는 요양시설 서비스에 대한 다양한 수요를 파악하고, 이를 바탕으로 노인요양시설의 다양한 측면에서 특성화를 촉진하기 위한 제도의 발전 방안을 제안하고자 한다.

## 2. 연구 내용

### 가. 노인요양시설의 좋은 돌봄 개념 및 관련 제도

‘좋은 돌봄’은 노인의 돌봄에 대한 기대치를 충족시키는 돌봄, 존엄성이 보장되는 돌봄, 개별화된 돌봄, 노인의 참여가 보장되는 돌봄, 이용 노인과 직원 간 신뢰 관계에 기반한 돌봄으로 정의할 수 있다. 이러한 좋은 돌봄의 적용은 ‘인간 중심 케어 모델(Person-Centred Care Model)’을 중심으로 이루어질 수 있다. 이는 개별화된 돌봄을 지향하며, 집과 같은 공간에서 거주자 및 직원 간에 친밀한 관계를 유지하며, 직원의 임파워먼트를 강화하며, 케어의 질과 삶의 질을 최적화하는 것을 말한다(Koren, 2010). 이러한 좋은 돌봄을 실현하기 위하여 노인장기요양보험에서는 노인요양시설 운영에 대한 기본적 운영 기준인 시설 및 인력 기준과 양질의 서비스 제공을 독려하기 위한 비급여 및 가산 기준 제도를 운영하고 있다. 노인요양시설의 시설 설치 기준과 인력 기준은 2008년 노인장기요양보험 제도 도입 이후 거의 변화 없이 운영되고 있다. 시설 및 인력 기준 내에서의 기관의 자율성은 시설 설치 기준과 관련해서는 기관의 특성에 따라 비급여 항목의 상급침실료를 책정하는 방식으로 특성화하고 있으며, 인력 및 프로그램에서는 가산제를 활용하여 시설의 선택에 따라 인력을 충원하고 있다. 즉, 현재 노인요양시설에서 자율성을 발휘하여 운영할 수 있는 부분은 비급여와 가산 제도이다. 그러나 비급여는 상급침실료, 식사비, 이·미용비 등으로 한정되어 있으며, 가산은 인력과 맞춤형 서비스로 한정되어 있다. 가산의 경우 대부분의 시설에서 인력 기준 관련 가산을 적용받고 있어, 시설의 특성화를 위한 가산 제도라기보다는 인력 기준 상향 배치를 위한 임시방편으로 기능하고 있다. 기능 상태에 따른 특성화 전략으로 현재 운영 중인 치매전담형 장기요양기관과 전문요양실의 경우 노인의 다양한 욕구 중 ‘요양’ 중심의 욕구를 반영한 것으로, 좀 더 다양한 욕구 충족을 위한 시설 형태는 부족한 것으로 보인다.

### 나. 노인요양시설 운영 및 이용 실태

현재의 노인요양시설은 시설 분포의 지역적 불균형, 민간 중심의 운영, 4인실 중심의 운영이라는 특성이 있다. 이러한 특성은 도시 노인이 증가하고, 공공 노인요양시설에 대한 욕구가 높으며, 개인실을 선호하는 미래 노인의 욕구를 충족시키기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 현재의 노인요양시설 운영 형태에서 벗어나 미래 노인의 욕구를 반영할 수 있는 정책 변화가 필요할 것으로 보인다. 노인요양시설 이용자들은 돌봐 줄 사람이 없거나(45.3%) 가족들의 돌봄 부담이 높아서(30.0%) 노인요양시설에 입소하였다. 가족의 노인요양시설 선택 시에는 물리적 환경(58.5%)과 비용(33.8%)에 대한 고려가 많았다. 이들은 노인요양시설의 서비스에 대해 66.6%가 만족하고 있었으나, 시설의 물리적 환경과 의료서비스 미제공 등에 대해서는 불만을 제기하였다. 가족들의 노인요양시설에 대한 경험을 바탕으로 할 때, 연구 참여자들이 생각하는 이상적인 노인요양시설은 ‘노인의 존엄성이 유지되고 가족을 대신하여 최상의 돌봄이 가능한 시설’로 정의할 수 있다.

### 다. 미래 노인의 요양시설에 대한 욕구

미래 노인들은 건강하고 소득이 높은 신규 노인과 상대적으로 소득 수준과 신체적 기능 상태가 낮은 후기노인이 공존하게 되면서 복지와 관련된 욕구의 스펙트럼이 매우 넓어질 것으로 예상된다. 미래 노인들의 상당수는 노인요양시설을 어둡고 정적인 곳으로 이미지화하고 있지만, 이들의 85%는 향후 노인요양시설을 이용할 의사가 있는 것으로 나타났다.

이들은 현재의 노인요양시설에 대한 부정적 인식이 많지만 스스로의 보호를 위한 이용이 아니라, 가족에게 부담을 주지 않기 위해 요양시설을 이용하고자 하는 것이다. 이들이 희망하는 노인요양시설은 시설 위치, 시설 규모, 프로그램의 다양성, 자율성 보장 정도에서 양분화되어 다양한 형태를 보인다. 이들이 선호하는 요양시설 형태를 유형화한 결과 '집과 같은 형태의 교외의 자유로운 소규모 공공시설'(54.9%), '집과 같은 형태의 자유로운 대규모 공공시설'(37.3%), '병원과 같은 형태의 관리 중심 소규모 시설'(7.8%)로 나타났다. 즉, 이들은 병원보다는 집과 같은 형태의 자유로운 시설에 대한 욕구가 컸지만, 일부에서는 병원과 같은 관리 중심의 시설을 선호하는 것으로 나타나, 시설 형태의 다양성이 요구될 것으로 보인다.

또한 시설 선택의 주요 기준으로는 인력(전문성, 충분성, 친절함), 사생활 보장, 비용, 전문적 서비스, 시설 환경 등의 순으로 나타났다. 이는 추가 비용 지불과도 연결되는 결과로, 미래 노인의 81.9%는 노인요양시설 이용을 위한 추가 비용을 지불할 의향이 있으며, 1인실 이용 시 추가 비용 지불 의향이 가장 높게 나타났다. 즉, 미래 노인들에게는 사생활 보장에 대한 중요성이 큼을 확인할 수 있었다. 이러한 결과에 따르면, 미래의 노인들은 노인요양시설의 형태에 대한 욕구가 다양하며, 사생활 및 자율성 보장을 우선적으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

#### 라. 노인요양시설 특성화 사례 분석

현 노인요양시설은 다양한 운영 주체에 의해, 장기요양제도 범위 내에서 일관된 운영 지침에 따라 표준화된 서비스를 제공하고 있다. 미래에 다양해지는 노인의 욕구를 충족하기 위해서는 기본적인 운영 기준을 충족하면서 각 시설의 특성을 살려 운영하는 다양한 국내 사례를 발굴하여 벤치마킹할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 5개 시설을 선정하여 제시하였다. 이들 시설은 “거주자 중심 케어” 실현을 위해 ① 이용자의 건강과 기능 상태에 따른 개별화된 서비스 제공, ② 쾌적한 환경 조성을 위한 환기(자연, 설비 등), ③ 집과 같은 시설 지향을 위한 개인의 자율성과 선택권 보장 노력, ④ 추가적 인력 활용을 통한 서비스 질 향상 노력 등 다양한 노력을 기울이고 있었다. 즉, 시설에서 생활하는 거주자의 개인적 특성, 선호, 취향 등을 최대한 반영하여 그들이 편안하게 생활할 수 있도록 하기 위한 노인요양시설의 패러다임에서 개별화의 최대화를 위한 노력을 기울이고 있었다.

### 3. 정책 제언

본 연구의 결과에 따르면, 향후 상당수의 국민이 노인요양시설을 이용하게 될 것이며, 공통된 요양시설에 대한 지향점 을 갖고 개개인의 상황이나 선호, 특성에 따라 시설을 선택할 것으로 보인다. 따라서 국민의 노인요양시설에 대한 다양한 욕구가 충족될 수 있도록 다양한 형태의 시설이 공급되어야 할 것이다. 국내외 사례들을 바탕으로 본 연구에서는 ① 전문 서비스 특성화 모형, ② 특수 대상 특성화 모형, ③ 물리적 환경 특성화 모형, ④ 특수 욕구 특성화 모형을 제시하였다. 이러한 다양한 시설을 공급하기 위해서는 첫째, 장기요양보험의 시설급여에 대한 보상인 수가체계에 대한 개편 방안 마련, 둘째, 다양한 가산 제도 도입, 셋째, 시설에서 제공하는 서비스 중 이용자가 전액 지불하는 장기요양 비급여의 다양화 등에 대한 정책적 접근이 필요할 것이다. ⑧

## 노인의 지역사회 연속적 거주를 위한 주거지원과 서비스 연계 방안

Strategies of Housing Support and Service Linkage for Older Adults' Aging in Place

연구책임자 주보혜

공동연구자 이선희, 임덕영, 김수정, 김혜진

### 1. 연구 목적

본 연구는 초고령 사회의 진전이 가속화되는 시점에서 주거정책의 방향성이 지역사회 중심, 개별 수요자 중심으로 개편되어야 한다는 문제의식 아래, 고령자 거주에 적합한 주거환경을 구축함으로써 노인의 지역사회 연속적 거주를 체계적으로 지원하는 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 노인의 지역사회 연속적 거주에 적합한 주거환경을 조성할 하드웨어적 지원과 소프트웨어적 지원을 적절하게 연계하는 방안을 제시하고자 수행되었다.

### 2. 연구 내용

본 연구에서는 국내 노인 주거지원 현황과 노인가구의 주거 특성 및 정책적 욕구, 국외 AIP 지원 현황 및 그에 따른 전문가 의견수렴을 수행하였다. 첫째, 국내 노인 주거복지정책은 시설을 중심으로 한 주거지원이 주를 이룬다. 2000년대에는 주거 공급을 통해 노인과 동거하는 가족을 중심으로 지원하고 있다. 또한 공공임대주택, 노인용 특화단지, 노인 지원 주택 등이 제공되고 있으나, 아직 보편적 주거 대안으로 자리 잡지 못하였다. 현재 시행 중인 주거환경개선에 대한 지원으로는 주거급여 수급자를 대상으로 지금하는 수선유지급여와 노인 편의시설 설치에 대한 추가지원이 거의 유일하다. 한편 주거지원서비스를 연계하여 실현하는 업무는 공적 영역의 지원이 부족한 수준이고, 다양한 민간 주체들이 중요한 역할을 하고 있다.

둘째, 2019년 주거실태조사를 기초로 노인가구의 주거 특성과 정책적 욕구를 분석한 결과, 노인가구는 일반가구에 비해 자가 비율이 높고, 단독주택, 노후주택에 거주하는 비율이 높으며, 평균 거주 기간이 길다. 향후 이사계획은 비노인가구에 비해 훨씬 낮은 수준인데, 이는 노인들이 기존 살던 곳을 떠나지 않으려는 경향을 반영한다고 볼 수 있다. 또한 전반적으로 노인가구는 비노인가구에 비해 주거지원서비스에 대한 인지도가 낮은 상황이며, 주택개량이나 개보수 지원과 현

금 및 자금 대출 지원이 필요하다는 응답 비율이 높았다.

셋째, 수도권과 비수도권의 중고령자를 대상으로 진행한 초점집단 면접(FGI)에서는 향후 거주 계획과 관련하여 지금 까지 거주해온 주택에 최대한 오래 머물고 싶은 경향이 확인되었으나, 주거 상향이동, 내 집 마련의 욕구가 더 크게 나타나는 경우도 상당했다. 고령자 거주에 적합한 조건을 일반 거주환경에서 구체적으로 실현하는 개보수 시공에 대해서는 대부분의 인터뷰 참여자가 지금까지 고려해본 적이 없었다. 고령자 적합적 주택개조를 구체적인 실천으로 옮길 수 있는 정보, 지원체계가 전무한 것이 중요한 요인으로 작용한 것으로 판단된다. 주택의 물리적 환경에 대한 개입을 통해 기존 거주하던 주택에 머무를 수 있도록 정부 지원을 확대하는 것에 대해서는 중년층에서 특히 긍정적인 반응을 보였다.

넷째, 국외 사례로 살펴본 선형 국가에서는 1) 고령자 친화 주거환경 기준 및 가이드라인 마련, 2) 재정지원, 3) 직간접 서비스 연계의 큰 축으로 AIP 지원 노력이 이루어졌다. ‘고령친화 주거환경 기준 및 가이드라인’에서 살펴보면, 영국은 지속 가능한 주택, 평생주택 기준에 관한 사회적 공론화가 일찍부터 시작되었다. 미국은 다양한 사회적 단체와 주정부 차원에서 HomeFit 가이드, AIP 리모델링 체크리스트 등의 가이드라인을 구축해왔다. 이외 싱가포르, 캐나다, 독일, 일본의 가이드라인을 검토했으며, 이들 기준은 해당 국가에서 신축이나 개보수 과정에서 의무 또는 권고 수준에서 활용되고 있다.

마지막으로 사회복지, 건축, 주거환경 영역의 전문가를 대상으로 고령자 거주에 적합한 주거지원과 서비스 연계 방안에 대한 조사를 실시한 결과, 정책의 중요도에도 불구하고 주택개조 지원과 고령자용 공공임대주택 공급 정책이 충분한 수준으로 제공되지 않는 것으로 나타났다. 현재 고령자 거주에 적합한 주거환경을 위한 매뉴얼과 가이드라인이 제대로 활용되지 않고 있는 문제도 지적되었다. 고령자 거주에 적합한 주거환경 조성을 위해 재정지원 대상을 확대한다면 경제적 여건, 신체적 인지적 기능 상태, 현재 거주 주택 상태를 고려한 차등적 지원이 이루어질 필요가 있다고 조사되었다. 또한 고령자의 지역사회 연속적 거주 지원을 위한 사례관리를 확대하기 위해서는 사업진행을 위한 예산 확보가 선행되어야 하고, 부처 간 협력체계가 강화될 필요가 있고, 주거서비스 지원을 위한 전담인력 배치 등의 노력이 필요하다고 응답하였다.

### 3. 정책 제언

연구결과를 토대로 AIP를 위한 주거지원과 서비스 연계 체계 구축을 위한 정책 제언은 다음과 같다. 주거지원방안을 먼저 살펴보면, 무장애, 고령친화 건축을 위한 정보 확산과 인식개선이 요구되며, 노화에 대비한 주거환경에의 예방적 개입과 노화 대응을 위한 새로운 주거환경 가이드라인이 마련되어야 한다. 또한 고령자 거주에 적합한 주택개조를 활성화하기 위해 재정지원 방식을 다양화하고, 지원 대상과 규모 확대 방안을 마련할 필요가 있다. 현재 자가 소유자에 제한된 주택 개보수 지원은 임차가구의 고령자들이 이러한 지원제도에서 소외되는 결과를 낳는다. 따라서 주택을 소유하지 못한 고령자나 기타 사유로 임대주택에 거주하는 고령자를 대상으로 고령친화적 설비를 갖춘 민간·공공임대주택을 공급해야 한다. 주거서비스 지원 방안으로는 주거환경을 고령자의 욕구에 맞게 지속적으로 보수하고 관리할 수 있도록 사회적 기업과 협동조합 등 현장에서 활동하고 있는 다양한 사회적 주체의 지속적인 활동 보장을 위한 방안, 전문적 서비스 제공을 위한 고령친화 건축 관련 전문가 양성 방안을 제시했다. 또한 AIP 지원을 위한 상담창구 마련과 개입을 위한 전문적 사정 도구를 개발해야 한다. 마지막으로 주거복지 전담창구인 주거복지센터에 고령자 적합적 주거환경 조성을 위한 사례관리 역할을 부여하고, 관련 전문인력을 양성할 필요가 있다. ⑧

## 시설 내 노인학대 발생과정 규명과 효과적 대응전략 모색

The Occurrence Process of Elder Abuse in Long-Term Care Facilities  
and Effective Response Strategies

연구책임자 임정미

공동연구자 김혜수, 임성은, 이미진, 박홍재, 손희숙, 장미야

### 1. 연구 목적

시설 내 노인 학대를 효과적으로 예방하기 위해서는 시설 내 학대발생의 원인과 특징에 대해 정확히 규명하고 그에 적합한 개입책을 제시하는 것이 매우 중요하다. 하지만 기존 연구는 시설 내 학대 발생의 실태 등을 주로 학대에 대한 사실유무 확인이나 학대에 대한 종사자의 인식 파악에 주목하고 있다는 한계가 있다. 이에 본 연구는 부적절한 케어를 포함한 시설에서 발생하는 노인학대의 특징 및 유형을 분석하고 학대발생의 원인 및 학대발생 양상(메커니즘)에 대해 분석하는 것을 목적으로 하였다. 동시에 시설 내 학대의 구조적 특징에 입각하여 효과적인 학대예방(대응)전략을 법/제도적 관점, 시설 자발적 노력 관점 등에서 다각도로 모색하고자 하였다. 구체적으로 시설 내 학대의 유형(수준)과 구조적 특징을 명확히 하고, 국내외 시설 학대 관련 현황과 정책 분석을 진행하였다. 이어서 시설 내 학대 발생의 원인 및 대응과정을 분석하며, 시설학대 관련 경험 조사를 통해 효과적인 학대 예방 전략을 제언하였다. 노인의 안전한 생활과 존엄이 있는 생활을 지원하는 것을 목적으로 설립된 노인요양시설에서 왜 학대가 발생할 수밖에 없는지 그 원인과 특성에 대한 정확한 이해 없이는 효과적인 학대 예방책으로 귀결될 수 없다는 점에서 시설 학대 발생과정을 규명하는 본 연구가 가지는 의미는 크다고 할 수 있다.

### 2. 연구 내용

#### 가. 이론적 배경

시설 내 학대의 영역은 그 원인과 발생요인은 물론 그 실태조차 아직 명확히 규명되었다고 할 수 없다. 보건복지부와 중앙노인보호전문기관에 의해 해마다 발표되고 있는 노인학대 현황 역시 학대가 의심되어 상담·통보된 건수에 근거해 집계가 이루어지기 때문에 학대라고 인식하고 있지만 상담·통보를 꺼리는 사례, 법률적 학대임에도 불구하고 학대임을 인식하지 못해 상담·통보가 이루어지지 않은 학대 사례들이 집계에서 누락되고 있다. 이를 고려하면 실제 시설 내 노인학대

건수는 여전히 빙산의 일각에 불과할 수 있다. 또한 시설 학대는 복잡, 다양한 형태로 발생하고 있어 학대 발생을 설명할 때 하나의 이론으로 해석되기 어렵다. 복잡, 다양한 시설 학대 발생과정을 이해하기 위해서는 다양한 노인학대 관련 이론들을 복합적으로 적용해야하고 학대예방책 또한 두텁게 구성하는 것이 요구된다.

## 나. 국내외 시설 내 노인학대 관련 제도 및 정책 분석

시설 내 노인학대의 정책적 개선과제에서 가장 중요한 것은, 해외 국가들처럼 시설 내 노인학대 대응의 책임이 국가에 있음을 법으로 명시하는 것이다. 또한 시설 학대 예방 및 대응관련 사업들이 기능할 수 있도록 관련법에 법적근거를 마련해야 한다. 학대 대응을 위해 노인복지법, 장기요양보험법 간 적용에 우선순위를 설정하는 것도 도움이 될 수 있다. 나아가 학대판정사례 중 범죄사례와 비범죄사례를 구분하고, 이에 대한 제재를 합리적으로 차별화하는 것이 학대 조사에 대한 현장의 거부감 완화에 도움이 될 수 있다. 학대판정을 받지 못한 잠재사례 등에 대해서도 시군구와 노인보호전문기관이 정기적·비정기적인 조사를 통해 모니터링을 할 수 있는 체제 구축은 시설 학대 예방에 열쇠가 될 수 있다.

## 다. 시설 내 노인학대 발생과정과 대응전략

시설 내 노인학대는 인과적 조건: ‘노인의 공격적 성향과 의존적 특성: 노인의 케어 거부와 공격적 언행, 의존성과 치매 행동심리증상’, ‘직원의 불안정한 심신 상태와 높은 스트레스 및 낮은 인권의식’, 그리고 ‘열악한 시설 환경적 특성: 작은 규모의 영세한 시설과 부족한 인력’이 위험요인으로 작용하여 중심현상인 ‘부적절한 케어(학대 포함)’를 발생시키는 구조였다. 이러한 학대 발생 과정 속에 맥락적 조건: ‘직원 간 공유되지 않은 케어 이념, 업무효율 중심의 케어방식’과 ‘직원의 케어숙련도(케어 노하우)’는 중심현상인 ‘부적절한 케어 발생’에 영향을 미치는 요인으로 작용하였다. 즉 위험요인이 맥락적 조건과 결합하여 부적절한 케어(학대 포함)를 발생시키는 것으로 나타났다.

부적절한 케어를 문제로 인식하지 못하는 직원들은 이를 습관적으로 사용하여 시설 내에서는 부적절한 케어가 일상적으로 발생하는데 영향을 미쳤다. 중재적 조건인 ‘집단 문화와 조직의 압력’, ‘시설장의 케어 인식과 직원에 대한 자세’, ‘조직 내·외부 관리·감독 기능 결여’, ‘학대 신고에 걸림돌이 되는 제도’는 학대 예방을 위한 시설의 노력을 방해하였고, 학대예방 노력을 게을리 한 조직에서는 그 결과로 ‘방임, 신체적 학대, 신체 구속, 정서적 학대’가 발생하는 것으로 나타났다. ‘중재적 조건: 집단 문화와 조직의 압력 등’은 ‘작용·상호작용전략: 학대 예방 노력’을 방해하여 ‘중심현상: 부적절한 케어’가 ‘결과: 학대’로 발전, 연쇄되는 것을 끊어주지 못했다. 한편 중재적 조건인 ‘조직 내·외의 유기적인 의사소통 체계’는 ‘작용·상호작용 전략: 팀워크, 사례회의, 교육, 스트레스 관리, 외부기관에 도움요청’을 활성화시켜 부적절한 케어가 학대로 발생하는 것을 예방하는 기능을 하고 있음을 확인할 수 있었다.

위의 결과들을 바탕으로 시설 내 학대 발생을 예방하고 감소시키기 위한 효과적 전략으로, 학대나 부적절한 케어 발생의 위험요인 최소화하기, (부적절한 케어에 대한 직원의 문제인식 향상을 위한 연구나 교육 활성화시키기), 시설 문화 변화와 조직 내·외부 관리 감독 체계 강화, 조직 내외 의사소통 체계 활성화, 시설 학대 신고와 시설의 자구적 간생을 지원하기 위한 법·제도의 개혁, 팀 접근, 사례회의와 교육, 직원 스트레스 관리와 외부기관에 도움을 요청할 수 있는 조직 문화 만들기가 제시되었다.

### 3. 정책 제언

아울러 효과적인 학대예방을 위해 무엇보다 직원의 학대 인식 제고와 조직의 문화변화 운동(학대에 대한 묵인과 승인을 없애는 것)이 중요하다. 국내 요양보호사의 입소노인 학대 목격 경험률은 적게는 약 2%에서 많게는 약 40%까지 다양하게 분포하고 있었고, 학대 가해 경험률은 적게는 약 5%에서 많게는 약 11%까지 발생하고 있었다. 보건복지부 중앙 노인보호전문기관(2019)의 학대 공식 집계에 비해 훨씬 높은 비율이다. 공식적으로 드러난 시설 학대 건수는 빙산에 일각에 불과할 수 있다. 아울러 요양보호사의 학대 인식이 낮은 경우 그렇지 않은 경우보다 학대 발생의 가능성이 높았고, 주변에서 학대를 목격하는 경우에 그렇지 않은 경우보다 학대 발생이 높게 나타났다. ⑧

2020  
10보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-23

## 방문형 재가급여 수급자의 주거환경 및 서비스 제공환경 개선방안 연구

The Home and Service Environments of Long-Term Care Recipients in Receipt of In-home Care

연구책임자 강은나      공동연구자 배혜원, 김세진, 선우덕, 이민홍, 박소정, 김준표

### 1. 연구 목적

- 노년기 주거환경은 노인의 일상생활, 신체적 및 심리사회적 건강, 이동범위의 확장, 삶의 만족 등과 밀접한 관련이 있어 주거공간의 규모, 편의성 개선에 대한 필요성이 높아지고 있음
  - 노인의 신체적, 정서적, 사회적 능력에 적합한 주거환경을 보장한다는 것은 노인 개개인의 독립적 생활을 보장한다는 것이며, 나아가 노년기 정주성(aging in place) 실현에 가장 기본이 되는 과제이기도 함
- 수급자 가정에 방문하여 장기요양서비스(방문요양, 방문목욕, 방문간호)를 제공하는 요양보호사 또는 간호(조무)사는 수급자의 주거환경과 이곳에 설치된 편의시설이나 비치된 돌봄용품 수준에 따라 서비스 제공역량이나 부담이 달라질 수 있음
- 본 연구는 방문형 재가급여 서비스를 이용하는 수급자의 주거환경과 서비스를 제공하는 장기요양인력의 서비스 제공환경 현황을 파악하고 개선방안을 도출하고자 함
  - 수급자의 주거환경과 서비스 제공환경은 동일 공간이지만 돌봄이 필요한 수급자 측면에서 개선해야 하는 주거환경은 무엇이며, 재가급여를 제공하는 장기요양인력의 측면에서 개선되어야 하는 수급자의 주거환경은 무엇인지 밝히고자 함
  - 노인요양시설과는 달리 표준화되지 않은 수급자의 주거환경 안에서 서비스를 제공하고 있는 요양인력의 물리적 근무환경(= 수급자의 주거환경)이 어떠하고, 물리적 근무환경이 서비스 제공인력에게 어떠한 영향을 미치는지에 대한 심층적인 분석과 의미를 도출하고자 함

## 2. 연구 내용

### 가. 국내 노인주거환경 개선사업 현황

- 국내 노인주거환경개선 지원정책은 노인장기요양보험, 국토교통부의 주거급여와 지역 단위에서 실시하는 사업을 중심으로 검토하였음
  - 노인장기요양보험에서는 주거환경개선과 관련한 급여를 제공하지 않고 있으며, 기타재가급여에 해당하는 복지용 구급여를 통해 수급자의 일상생활이나 신체활동을 지원하고 있음
    - 복지용구에는 목욕의자, 안전손잡이, 미끄럼방지 용품, 옥창예방방석, 수동휠체어, 전동침대, 이동욕조, 배회 감지기 등이 있으며, 연간 한도액은 최대 160만 원임
  - 주거급여는 임차가구 대상의 임차급여와 자가가구 대상의 수선유지급여가 있으며, 수선유지급여는 주택노후도 상태에 따라 경보수(마감재 개선), 중보수(기능 및 설비 개선), 대보수(구조 및 거주공간 개선)로 구분하여 지원함
  - 지역 단위에서 실시하고 있는 노인주거환경개선 사업 사례로는 국민건강보험공단 대전충청지역본부의 특화사업, 서울시와 천안시의 노인주거환경개선 사업이 있음
    - 국민건강보험공단 대전충청지역본부의 특화사업은 장기요양 재가급여 수급자 가구를 대상으로 맞춤형으로 주거환경을 개선한 후 수급자의 신체기능 변화를 측정한 결과, 옮겨 앓기, 방밖으로 나오기 기능이 공통적으로 향상된 것으로 나타남
    - 서울시는 독거노인을 대상으로 독거어르신 주거환경개선사업(주거장비 설치, 개보수, 물품지원)과 흑서·흑한기 독거어르신 안전 환경 조성지원사업(방충망, 단열재, 보일러교체, 냉난방용품 등)을 실시하고 있음
    - 천안시는 고령자 주택 주거환경 개선사업(건축, 설비 등)과 지역사회통합돌봄사업의 일환으로 노인의 일상적 움직임과 가정환경을 동시에 평가하여 안전한 주거공간을 구축하기 위해 웰빙홈컨설팅 지원 사업을 수행하고 있음

### 나. 해외 노인주거환경 개선사업

#### ■ 일본

- 일본은 개호보험제도의 거액보호 주택개수급여를 통해 주거환경개선이 이루어지고 있으며, 주택개수의 목적은 수급자의 독립적인 일상생활을 가능하게 하고, 수급자의 생활 반경을 확장시키는 동시에 가족이나 돌봄 제공자의 돌봄 부담을 경감시키는 데 있음
  - 이를 바탕으로 주택개보수를 위한 욕구사정에는 수발자, 수급자, 그리고 주거환경 등의 세 개의 영역이 포함됨
- 주택개수급여 내용에는 손잡이 설치, 단차해소, 미끄럼방지나 이동을 위한 바닥이나 통로면 재료 변경, 방문교체, 양변기로의 교체 등이 포함됨. 주택개수급여는 현금급여 형태로 수급자의 소득수준에 따라 주택개수에 소요된 비용의 70~90%(기준 20만엔)를 지원하고 있음
- 주택개보수와 관련 있는 전문직은 개호보험제도의 케어매니저, 작업치료사, 물리치료사 등이 있으며, 도쿄도에는 주택개수 어드바이저 그리고 민간자격증으로는 복지주환경코디네이터 등이 활동하고 있음

**■ 독일**

- 독일은 수발보험에서 장기요양 수급자의 독립적인 생활 유지, 장기요양 재가서비스 제공의 편리성 향상, 그리고 가족수발자의 돌봄 부담 완화를 위해 주택개보수를 위한 비용을 4,000 유로 한도 내에서 지원하고 있음
- 주택개보수 내용에는 출입문 확장, 경사로 및 계단 승강기의 설치, 욕실개조 등이 포함되며, 수급자의 상태에 따라서 가구 설치 및 재배치에 필요한 비용도 지원함
  - 노인주거환경 개선에는 주택개조도 포함되지만 주거환경 내 보조용구를 활용하여 자립생활을 영위할 수 있는 다양한 방안들이 고려되고 있음
- 독일은 민간협회와 일부 주정부 차원에서 장기요양 전문 인력과 자원봉사자를 대상으로 주택개보수에 대한 상담 교육과정을 운영하고 있음

**■ 미국**

- 연방정부 차원의 주택개보수 지원 사업은 주택도시개발부(HUB), 농무부(USDA), 에너지부(DOE) 등 다양한 부처에서 지원하고 있으며 그 중 주택도시개발부에서 가장 많은 주택개보수 프로그램을 운영하고 있음
- 연방정부와 주 정부가 공동으로 재정을 보조하고, 주 정부가 운영하는 저소득 및 장애인 지원 의료급여인 메디케이드(Medicaid)에서도 주택개보수 지원을 추진하기도 함
  - 일부 주는 메디케이드와 연계하여 주거환경개선과 대상자의 일상생활수행능력 향상을 동시에 지원하는 CABLE 사업을 수행하고 있음
- 주 정부 차원에서 무료 주택개보수 사업을 진행하거나 주택 개보수와 관련한 세금 공제나 주택 개보수로 증가한 재산세 공제 등의 세금지원 정책도 추진하는 사례가 있음
- 노인 주거환경개선은 작업치료사, 간호사, 계약자, 건축가 등의 협업을 통해 이루어지며, 작업치료사는 노인과 주거환경을 평가하여 노인에게 최적화된 주거환경을 제공하는 역할을 하고 있음

**다. 방문형 재가급여 수급자의 주거환경 및 서비스 제공환경**

- 방문형 재가급여를 이용하고 있는 수급자의 일반적 특성, 주거환경 및 주거이동 의향 등을 분석하였음
  - 수급자의 63.3%는 노인 가구였으며, 독립적 이동이 가능한 수급자는 20.3%임
  - 주택·주거환경 만족도(5점 만점)는 각 3.7점으로 불만족한 이유로는 주방, 욕실 등의 불편함(44.0%), 일상생활에 불편한 구조(16.0%), 주거관리 비용 부담(16.0%) 등으로 나타남
  - 방문형 재가급여 수급자의 향후 현재의 집에서 계속 거주하고 싶다는 응답은 건강 유지시 92.1%, 거동 불편 시에 도 73.1%로 높은 수준임
- 방문요양 및 방문목록을 제공하는 요양보호사의 근무현황, 서비스 제공환경, 만족도 및 개선사항을 분석하였음
  - 월평균 근무시간은 84.6시간으로 월 60시간 미만 근무자는 전체의 31.1%였으며, 지난 1개월 동안 평균 담당 수급자 수는 방문요양 1.7명, 방문목욕 5.0명임
    - 방문요양 요양보호사의 월평균 방문횟수는 26.7회, 방문목욕 요양보호사의 월평균 방문횟수는 21.4회로 나타남
  - 장기요양업무 수행시 근골격계질환(14.5%), 다치거나 사고(8.1%), 감염성 질환(3.0%) 등의 사고나 질환을 경험하였으며, 개인비용으로 처리한다는 응답이 79.1%로 높았음

- 전반적인 만족도(5점 만점)는 3.5점으로 장기요양요원 처우개선을 위해 임금수준 개선(42.3%), 법정수당 및 휴게·근로시간 보장(18.3%), 이용자 및 가족 대상 정기교육(14.3%) 등이 필요로 함
- 방문형 재가급여를 제공하는 요양인력을 대상으로 수급자의 주거환경, 서비스 제공환경 등의 내용으로 초점집단인터뷰를 실시하였음
  - 수급자의 노후화된 주택과 주거환경의 열악성은 서비스 제공자의 업무부담, 제공시 장애요소로 작용하고 있는 것으로 나타남
    - 침실, 주방 및 욕실의 협소한 공간 등은 서비스 제공자의 업무 부담에 영향을 미치는 것으로 나타남
    - 침대, 복지용구, 주요 편의시설 등의 설치 및 사용여부 또한 서비스제공에 장애요소로 작용하고 있음
  - 수급자와 서비스 제공자의 안전과 편의성을 도모할 수 있는 보조기구의 설치, 건강 및 전염성 질환에 대한 관리 필요성이 제기됨
    - 수급자의 건강, 전염성 질환에 대한 정보 부족은 서비스 제공자에게는 건강상의 위험요소로 나타남

#### 라. 방문요양급여 제공환경에 관한 실증 분석

- 방문요양급여 제공환경에 대한 분석은 방문요양급여를 제공하고 있는 요양보호사를 대상으로 방문요양급여 수급자의 주거환경과 요양보호사의 서비스 제공환경, 그리고 서비스 제공환경과 서비스 제공자의 근로활동 성과에 대한 조사 결과를 중심으로 제시함
  - 방문요양급여 서비스 제공 환경은 수급자의 특성에 따라 차이를 보임
    - 방문요양급여 수급자의 주거환경은 전반적으로 도시에 거주하는 경우와 아파트에 거주하는 경우는 긍정적인 특성을 보임
    - 일상생활용 설비는 설치율과 사용률, 필요도 모두 전반적으로 높은 특성을 보이나, 케어를 위한 욕구대응 설비는 수급자의 등급이 높은 경우에 설치율이 높았으며, 사용률과 필요도는 전반적으로 낮은 특성을 보임
  - 방문요양급여 서비스 제공 시간과 서비스에 대한 업무부담도 수급자의 특성에 따라 차이를 보임
    - 전체적으로 가사활동을 중심으로 한 서비스 제공 시간이 많았으며, 등급이 높은 대상의 경우 서비스 제공시간이 길었으며, 수급자의 등급에 따라 서비스 제공에 할애하는 시간이 상이함
    - 부부가구인 경우 전반적인 서비스 제공에서의 업무 부담이 타 가구유형에 비해 높은 특성을 보이며, 노인독거 가구에서는 가사부담이 높게 나타남
    - 서비스 제공 환경 만족도는 이동을 위한 이동공간과 이동지원을 위한 편의시설에 대한 만족도가 낮게 나타남
  - 요양보호사의 질 높은 서비스 제공은 단순히 요양보호사 개인의 자질과 능력뿐만 아니라 요양보호사가 서비스를 제공할 수 있는 환경도 중요한 요인임
    - 요양보호사의 근로활동 성과 및 만족도는 담당 수급자 수가 많은 집단에서 이직의도와 직무소진, 감정노동이 적고, 직무열의와 삶의 질이 높음
    - 방문요양급여 수급자 주택의 내·외부 상태가 좋을수록, 주거설비 만족도가 높을수록, 수급자 및 보호자와의 관계가 좋을수록 요양보호사의 직무 소진이 낮음

### 3. 정책 제언

#### ■ 노인주거환경 개선의 목적은 크게 다음과 같이 제시될 수 있음

- 주택개보수를 통해 노인의 일상생활활동작을 스스로 가능하게 함으로써 자립적인 생활환경 조성
- 주거 내 안전성을 도모하여 낙상 위험을 감소시키고 추가적인 손상 예방
- 노인의 일상생활과 주거 내 이동의 안전성을 확보함으로써 노인의 생활범위 또는 이동범위를 확대
- 노인이 자립적으로 기능할 수 있는 활동이 증가함으로써 가족이나 돌봄 제공자의 신체적 그리고 정신적 부담과 돌봄 시간 최소화
- 예방적 관점에서 건강한 노인이라도 주거환경을 개선함으로써 사고의 위험을 낮추고 일상생활활동작의 자립 유지

#### 나. 해외 노인주거환경 개선사업

#### ■ 노인 돌봄의 실질적인 대상이 되는 장기요양 재가급여 수급자의 주거환경과 이들에게 서비스를 제공하는 장기요양 인력에게 적합한 근무환경을 조성하기 위해 다음과 같은 과제를 제안하였음

- 재가돌봄을 위한 최소한의 주거돌봄공간 확보
- 주거취약 재가급여 수급자에 대한 주거지원 확대
- 재가급여 수급자의 주거생활 안전과 편의지원
- 장기요양보험제도의 주거환경개선 지원 확대
- 노인 돌봄과 주거환경개선을 통합하여 지원 가능한 전문 인력 양성 ②

## 노년기 정보 활용 현황 및 디지털 소외 해소 방안 모색

Older Adults and the Digital Divide:  
Current conditions and policy implications

연구책임자 황남희      공동연구자 김혜수, 김경래, 주보혜, 홍석호, 김주현

### 1. 연구 목적

우리의 일상생활 속 디지털화, 서비스 무인화는 4차 산업혁명과 ICT의 급속한 확대 등으로 인해 향후 더욱 빠르게 진행될 것으로 전망된다. 정보취약계층인 노년층의 경우 디지털 정보화 수준이 일반 국민의 64.3%에 불과하여 정책적 관심이 필요하다. 이 연구는 최근 사회적으로 부각되고 있는 디지털 취약성이 노년기 일상생활에서 어떻게 불편함을 만들어내고 있는지 체계적으로 살펴본 후, 이에 적절히 대응할 수 있는 정책 개선방안을 모색하였다. 이를 위해 이 연구는 세대 간 정보 활용의 차이와 노년층의 정보 활용 특성, 노년층 집단 내에서의 정보 활용 다양성, 정책욕구 등을 분석하였다.

### 2. 연구 내용

노화(aging)는 시간의 흐름에 따라 정상적인 발달과정에서 나타나는 퇴행적 발달을 의미한다. 따라서 정보기술의 급속한 발달은 노년인구의 적응에 불리한 면이 있지만 노화는 반드시 상실이나 쇠퇴 등의 부정적인 측면만 있는 것이 아니다. 노화는 성장과 획득 등의 긍정적인 측면도 있기 때문에 정보기술의 발달로 인한 정보습득이 반드시 노년인구에게 불리하게만 작용하는 것은 아니며, 노년인구 집단 내 특성에 따라 정보기술 습득은 다른 양상을 보일 수 있다. 즉 지속적인 교육, 평생학습 등을 통해 노년기에도 정보기술 습득이 가능하다. 한편 노인인구의 디지털 격차는 독일, 일본, 한국 등에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이며, 한국의 세대 간 디지털 격차는 국제적으로 높은 수준이다. 또한 디지털 격차는 성별, 연령, 교육수준, 소득수준 등에서 확인되며, 고령 집단 내에서 다양한 요인에 의해서 정보격차가 가중되거나 완화될 수 있다 (장석준, 2016; 남궁현경, 김일호, 천희란, 2017; 주경희, 김동심, 김주현, 2018; 장영은, 2019).

이 연구는 노인의 정보격차에 대응한 독일과 일본의 정책 사례를 검토하였다. 독일의 경우 인구 고령화의 진전과 디지털 기술 발전이 지속가능하게 동행할 수 있도록 법적, 제도적, 윤리적 기반을 마련할 것을 촉구하고 있다. 최근 코로나19의

확산으로 물리적 접촉이 제한되는 상황에서 디지털 기술에 대한 사회적 요구와 기대는 어느 때보다 높은 상황이며, 노인의 디지털 활용 제고 방안을 마련하는 문제에 다학제적 관심이 집중되고 있다. 일본 정부는 노인들의 사회활동을 촉진하기 위해 정보화 교육을 중요하게 추진하고 있으며, 최근 코로나19의 대유행으로 정책을 더욱 가속화하고 있다. 구체적인 정책 사례로 일본은 중앙차원에서 노인들이 지리적으로 거주지에 가까운 장소에서 심리적으로 가까운 사람에게 ICT를 배울 수 있는 환경을 조성하는 '디지털 활용 도우미 사업'을 도입하여 지방정부 차원에서의 확산을 지원하고 있다. 일본의 정보격차 시정 정책은 지방정부가 주도하는 것이 특징이며, 지역별로 독자적인 시도가 다양하게 이루어지고 있다.

이 연구는 우리나라 노인의 정보 활용 현황과 정책 개선방안을 파악하기 위해 양적 연구와 질적 연구를 수행하였다. 먼저 과학기술정보통신부·한국정보화진흥원(2019b)의 2019 디지털정보격차 실태조사 원자료를 이용하여 세대 간 정보격차를 디지털정보화 접근 수준, 역량 수준, 활용 수준의 3개로 구분하여 살펴본 결과, 모든 부문에서 연령이 증가할수록 정보화 수준이 감소하는 것으로 나타났다. 먼저 접근 수준의 경우, 스마트폰 보유율이 청년층 100%, 중장년층 98.7%, 노년층 64.5%로 노년층에서 급격히 감소하였다.

역량 수준의 경우 생활 속 정보 활용에서 중요한 '필요한 앱 설치 및 이용' 비율이 청년층 88.7%, 중장년층 79.7%, 노년층 28.8%로 접근 수준보다 세대 간 격차가 확대되었다(모바일기기 기준). 활용 수준의 경우 주로 이용하는 정보 서비스는 세대에 상관없이 정보 및 뉴스 검색, 메신저, 생활정보서비스인데, 노년층의 이용률은 청장년층의 절반 이하 수준이었다. 서비스별 이용률을 구체적으로 살펴보면, 노년층은 정보 및 뉴스 검색 43.7%, 메신저 44.1%, 교통정보 및 지도 등 생활정보서비스 39.8%였다. 반면 청년층은 각각 86.9%, 77.4%, 86.3%이며, 중장년층은 각각 86.2%, 56.9%, 82.9%로 나타났다.

노년층 내의 정보화 수준 다양성을 파악하기 위해 디지털정보화 수준을 이용하여 유형화를 시도한 결과, 접근 및 역량, 활용 수준이 모두 낮은 '디지털소외형'(24.7%), 접근 수준은 높지만 역량과 활용 수준이 낮은 '저역량·저활용형'(36.2%), 전반적으로 디지털정보화 수준이 높은 '적극활용형'(39.1%)이 도출되었다. 따라서 노년층의 정보화 지원 정책은 유형별로 달리 접근할 필요가 있다. 디지털소외형의 경우 디지털기기 접근성을 높이기 위한 현물 및 현금 지원이나 디지털기기의 고령친화성 제고, 저역량·저활용형의 경우 정보화 교육을 통한 역량 향상 지원 정책이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

전문가 멤버이 조사에서는 생활정보 활용, 뉴스 기사 보기, 동영상 보기, 메신저, 회상통화, 교통·지도, 제품구매, 금융거래, 행정 및 생활복지서비스, ATM, 예약·예매, 무인발급기, 무인 주문서비스, wifi, 교통수단앱이 노인의 일상생활 속 중요한 정보 활용 항목으로 확인되었다. 또한 연구진은 노인을 대상으로 한 FGI의 결과를 토대로 노년층 정보 활용 모델을 도출하였다. 노인 개개인의 정보기술 활용 수준의 차이를 만드는 요인들은 개인 특성, 정보기술 인식, 정보기술 활용 욕구와 의지가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 공식적·비공식적 지원체계가 노년층의 정보기술 인식과 활용 욕구와 의지에 상호작용으로 영향을 주고, 정보기술 활용 경험과 환경의 노출 요인이 환류 작용을 하며 정보기술 활용 수준에 긍정적 혹은 부정적 결과를 가져오는 것으로 보인다.

### 3. 정책 제언

이 연구는 노인의 디지털 소외 해소를 위한 정책 방향을 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 정부 차원에서 노인 디지털 소외에 관한 체계적인 관심이 요구된다. 정부는 우리 사회의 디지털 불평등을 해소하기 위해 보다 적극적으로 개입하여, 제도적, 문화적 사회 환경을 조성할 필요가 있다. 둘째, 정보 활용에 대한 노인의 인식 개선이 필요하다. 정부는 노인에게 정보 활용의 참여 동기를 심어주고 노인 스스로 정보 활용을 높이기 위한 교육 등의 참여가 중요하다는 것을 알 수 있도록 사회적 분위기를 형성해야 할 것이다. 셋째, 노인의 정보격차를 해소하기 위한 정책은 노년층의 디지털 역량 제고에 주력할 필요가 있다. 노인 개인의 정보 활용수준을 높여서, 노인 스스로 변화하는 정보기기와 정보 활용에 적용하여 자립할 수 있도록 해야 할 것이다. 넷째, 노인 대상 정보화 교육은 기존 정책과의 연계, 다양한 지역자원과의 협력 등 다양한 인력을 활용하는 것이 적절하다. 다섯째, 노인 집단의 다양성을 반영하여 다각적인 측면에서의 디지털 소외 해소 방안이 마련될 필요가 있다. ⑩

2020  
12보고서종류 기본 ■ 일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-41

## 고령장애인의 커뮤니티케어 적용을 위한 주거지원 방안 연구

A study on housing support policy for the application of community care for elderly with disabilities

연구책임자 황주희

공동연구자 김진희, 강은나, 이태진, 남기철, 노승현, 이재춘, 조성재, 김미옥

### 1. 연구 목적

본 연구는 장애정책과 커뮤니티케어 정책 그리고 주거지원 정책이라고 하는 세 가지 제도 영역을 포함하는 융복합적 성격의 정책연구이다. 연구자는 커뮤니티케어 정책이 실현하고자 하는 방향성, 즉 취약층의 지역사회 중심 통합적 복지체계 구축을 통한 의료·돌봄 비용의 지속가능성을 고려한 현재의 방향성에 동의하며, 커뮤니티케어 시범사업이 시설에 거주하고 있는 장애인의 탈시설이라고 하는 협소한 개념의 적용을 통한 소극적인 성과에 그치지 않고 본래 추구하고자 하였던 정책의 목적을 보다 효율적으로 달성하기 위한 방안을 고민하였다. 이에 본 연구의 목적은 커뮤니티케어의 정책 대상으로서 고령장애인을 제안하고, 이들의 지역사회에서의 자립적인 삶을 통합적으로 지원하기 위한 기본 전제인 주거안정화 방안, 즉 주거지원 방안을 도출하고자 하였다.

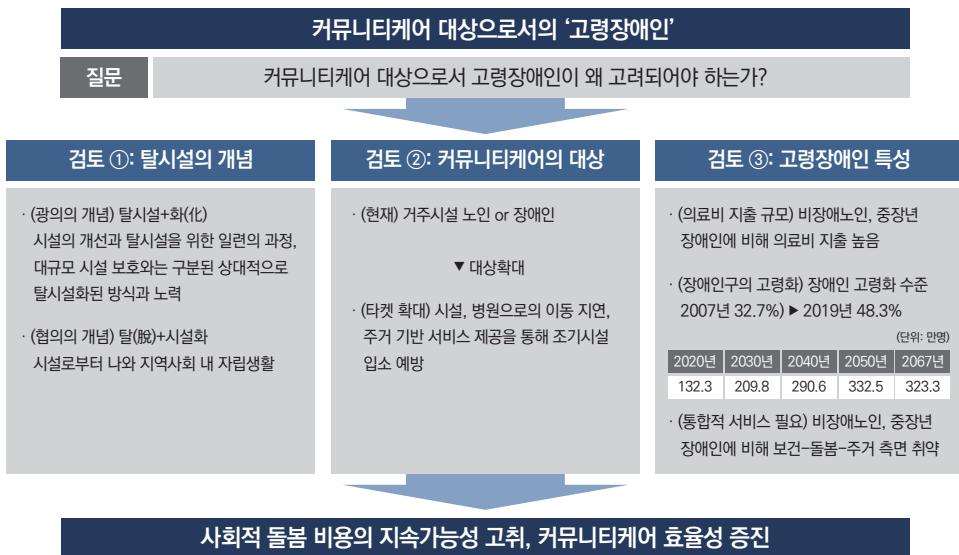
### 2. 연구 내용

#### 가. 커뮤니티케어 정책의 주된 대상으로서 ‘고령장애인’ 제안

보다 더 효율적인 커뮤니티케어 정책 확대를 목적으로 커뮤니티케어의 주된 대상으로서 ‘고령장애인’을 제안하였다. 장애인 대상 커뮤니티케어는 노인과 더불어 진행되고 있으나 그 중요성이 부각되지 못한 측면이 있으며, 특히나 장애인 영역의 커뮤니티케어는 노인의 요양병원(시설)으로부터의 탈시설화에 대한 논의 구조 속에서 장애인거주시설로부터의 탈시설화의 부분으로 한정하여 적용된 측면도 있어 보인다. 장애인을 대상으로 하는 커뮤니티케어는 첫째, 거주 시설에서 생활하고 있는 장애인 중 지역사회로의 전환을 희망하는 장애인이 대상이 되며 이들을 대상으로 하는 지역사회 내 생활조건의 개선, 보호 및 치료 관련 환경의 개선을 포함하는 방식이 있을 수 있다. 둘째, 지역사회에서 생활하고 있는 재가 장애인을 대상으로 하는 보건의료, 돌봄, 주거, 치료 등의 지역사회 내 적절한 대안의 마련을 통한 불필요한 시설에서의 수용을 지연시

키거나 방지하는 Two-track 접근 방식을 생각할 수 있다. 이들 두 방식 모두 지역사회에서 이용할 수 있는 다양한 지원체계를 마련해야 하는 것은 같다고 볼 수 있다. 특히 이 두 가지 방안 중 지역사회를 기반으로 하는 재가장애인에 대한 접근 부분이 좀 더 강조될 필요가 있으며, 이는 곧 시설 거주 장애인의 탈시설화를 위한 기반 마련으로 이어지기 때문이다. 이러한 접근은 궁극적으로 커뮤니티케어 정책의 효율성을 담보할 수 있는 전략이 될 수 있다.

#### [요약표 1] 커뮤니티케어 대상으로서의 ‘고령장애인’ 검토



#### 나. 고령장애인 대상 주거 관련 이슈 및 쟁점 도출

현재 우리나라의 주거정책은 ‘고령장애인’을 특별한 대상으로 인식하지 못하고, 취약계층으로 대표되는 노인(고령자)과 장애인이라고 하는 대상층으로 분리되어 이루어지고 있다. 때문에 본 연구에서는 고령자 및 장애인 대상 중앙정부 및 지방정부 차원의 주거지원 정책의 현황을 분석하고 2017년 장애인실태조사 및 노인실태조사 분석을 통해 고령장애인의 주거 현황을 살펴 보았다. 또한 고령장애인 및 장애인 거주 시설 종사자를 대상으로 FGI를 실시하여 고령장애인의 주거 욕구를 파악해 보았다. 이를 통해 도출된 고령장애인 대상 주거 관련 이슈 및 쟁점은 다음과 같다.

##### (1) 커뮤니티케어 시범사업에서 나타난 주거지원의 자원 부족

장애인을 대상으로 하는 커뮤니티케어 선도사업에서의 주거지원은 거주시설에서 생활하고 있는 발달장애인을 주요 대상으로 하고 있다. 따라서 이들은 거주 시설로부터 나와 지역사회에서의 생활을 위한 주거의 제공이 필수적이다. 그러나 장애인을 대상으로 하는 선도사업 지역 2개소의 케어안심주택 운영실적은 2019년 선도사업 시작 이후 2020년 7월 까지 20호 미만(남기철, 김선미, 민소영, 흥인옥, 2020)이다. 각 지역의 선도사업 계획서에 따르면 2019년까지 50여 가구에 케어안심주택이 제공되었고 2020년에는 321호의 케어안심주택의 지원을 계획하고 있으나 2020년 7월 기준, 실

제 입주가 이루어져 케어안심주택이 작동되고 있는 것은 2019년 실적을 포함하여 100호가 조금 넘는 수준이다. 노인의 경우, 케어안심주택을 통한 주거지원의 방식보다는 주택개조 사업에 치중되어 사업이 진행되고 있다. 이는 케어안심주택의 확보가 어렵기 때문이다.

#### (2) 주거환경 개선 사업의 제한성

지역사회에 거주하고 있는 고령장애인의 주거유형의 대부분(약 70%)은 '자가'이다. 본 연구를 통해서 주거에서의 불편함 및 주거만족도는 고령장애인의 삶의 질에 유의미한 영향을 주는 것으로 확인 되었다. 그러나 현재 중앙정부 차원의 주거환경 개선 사업은 국토부에서 수행하고 있는 농어촌 장애인주택 개조사업(국토부 50: 지자체 50)과 지자체 수준에서 시·도예산 100%를 가지고 지원하는 주거환경 개선사업 등이 있으나 대상이 모두 저소득층에 제한되어 있고 한정된 예산으로 인해 혜택을 받는 가구가 많지 않으며 개별 가구에 책정된 금액또한 적은 특징을 가지고 있다. 또한 공공임대주택에 거주하고 있는 고령장애인의 주거환경은 상대적으로 낮은 수준(강미나, 2016; 배정인, 2016; 노승현, 2016)이나 현재 '노후 공공임대주택 시설개선사업'에서는 주거약자를 위한 아파트의 배리어프리 시설 설치, 생활 안전 예방 사업, 전기시설 정비 등 임대주택 내의 주거환경의 개선보다는 임대주택 내 공용공간 및 외부시설 개선이 목적이어서 임대주택에 거주하고 있는 고령장애인을 위한 주거 내부 환경 개선을 위한 지원제도는 존재하지 않는다.

#### (3) 주거지원 정책 대상의 협소함

우리나라의 장애인과 고령자를 위한 주거지원정책은 임대주택 등의 입주시 특례, 가점, 우선 공급 등으로 임대주택 공급정책이 가장 크다. 특히나 주거지원정책의 대상은 소득을 기준으로 하는 '저소득층'으로 한정되고 있어 욕구에 기반을 둔 '보편성'에 기초하고 있는 커뮤니티케어의 케어안심주택의 대상과는 차이가 있다. 따라서 커뮤니티케어를 적용함에 있어 케어안심주택과 같은 주택 공급의 대상과 서비스와의 연계를 용이하게 하기 위해 주거이전의 욕구를 가진 대상자가 일치하지 않고, 국토부에서 제공하고 있는 케어안심주택의 공급양도 턱없이 부족한 상황이다. 따라서 중산층 정도의 자산을 가진 고령장애인의 경우, 주거이전에 대한 동기가 낮고 자가 보유율이 약 70% 수준으로 높아 주거환경 개선에 대한 욕구가 높다. 때문에 자가나 임대주택에 거주하는 고령장애인의 경우에 주택개조사업 등 주거환경개선 사업을 적극 활용한 커뮤니티케어 주거지원이 강화될 필요가 있다.

#### (4) 고령장애인의 욕구에 대응하는 다양한 주거 모델의 부재

본 연구의 FGI를 통해 향후 거주하고 싶은 주거유형에 대해 질문한 결과 일부 신체장애인의 경우, 비슷한 장애유형을 가진 고령장애인과 그룹홈 형태의 거주를 계획하고 있다는 의견도 있었으며 시각장애인의 경우 비슷한 장애유형을 가진 장애인들끼리의 거주 시설, 공동주택 등의 형태에서 살고 싶다는 바람을 나타내기도 하였다. 현재는 자가와 시설(병원)거주 2가지 선택지만을 가지고 있는 상황이므로 향후 고령장애인의 욕구에 대응하는 다양한 주거모델의 개발로 주거 선택권이 확대될 필요가 있다.

#### (5) 커뮤니티케어 제반 체계의 부재

현재 우리나라의 주거지원 관련 인력은 '주거복지사'와 '주택관리사'라는 자격제도가 있다. 기초지자체의 커뮤니티케

어는 통합돌봄센터에서 별도의 ‘사례관리사’를 통해 커뮤니티케어의 주거지원이 이루어지고 있는 상황이다. 또한 우리나라의 주거지원정책 관련 정보를 제공하고 있는 LH의 마이홈 홈페이지는 대중적으로 알려지지 못하고 활용도도 낮은 것으로 파악된다. 효율적 커뮤니티케어 실행을 위한 적절한 정보의 제공, 관련된 상담 및 사례관리가 요구되나 현재 이들 체계가 부재하다.

### 3. 정책 제언

#### 가. 수요자 중심의 주거지원 정책의 강화 필요

첫째, 중앙정부 차원(국토부)의 수요자 중심의 주거지원 정책의 강화가 필요하다. 진행되고 있는 커뮤니티케어 시범사업에서의 케어안심주택이나 지원주택은 공공임대주택을 포함한 사회주택으로서 거주 이전을 포함하고 있다. 즉, 현재의 주거지가 매우 열악하거나 거주이전의 욕구가 있는 대상자에게 이러한 주거의 공급은 필수적으로 이루어져야 하지만 국토부를 중심으로 한 주택임대 주택의 대상은 ‘저소득층’으로 한정되어 있어 지역사회 주민의 욕구에 기반을 둔 ‘보편적’ 성격의 커뮤니티케어 정책 대상과 일치하지 않는 측면이 있다. 따라서 중앙정부 차원의 커뮤니티케어 정책의 실행을 위한 주거지원 정책은 향후 증가할 고령장애인의 수를 고려하여 주거의 공급이 원활히 이루어질 수 있도록 절대적인 숫자의 공공임대주택의 확대 및 공급이 우선적으로 실행될 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요하다(강미나 외, 2016; 배정인, 2016). 또한 주택 공급 시에는 일반주택이라 할지라도 유니버설 디자인(UD)에 의한 기본적인 시설을 공급할 것을 고려해야 할 것이다.

둘째, 중앙, 지방, 기초 지자체 수준의 주거환경 개선 사업의 다양화가 필요하다. 고령장애인은 주거상황(주택 혹은 시설, 혹은 혼자 또는 가족과 함께)에 상관없이 주거환경에 대한 특별한 요구를 가진다. 이는 기존 장애에 더해지는 노화(기능적 쇠퇴)를 경험하거나 노화로 인한 장애(기능적 제한)를 경험하는 집단이기 때문이다. 그러나 현재 주거환경 개선 사업은 국토부에서 수행하고 있는 농어촌 장애인주택 개조사업(국토부 50: 지자체 50)과 지자체 수준에서 시도예산 100%를 가지고 지원하고 있는 주거환경 개선 사업 등이 있다. 이들 사업은 한정된 예산으로 인해 혜택을 받는 가구가 많지 않고 대상이 모두 저소득층에 제한되어 있으며, 개별 가구에 책정된 금액이 많지 않다는 특징을 가지고 있다. 또한 커뮤니티케어는 지역주민의 욕구에 근거한 ‘보편성’을 표방하고 있으나 지역사회 내 저소득층 이상의 고령장애인의 욕구에 대응하는 주거지원 방안 등은 충분히 고려되지 못하고 있다. 향후 주거환경 개선 사업은 현재 수행되고 있는 주거환경 개선 사업의 대상을 확대함은 물론 지방정부 차원에서는 ‘서울시 시각장애인 가정 내 잔고장 수리서비스’와 같이 지역사회 내 고령장애인의 욕구에 기반을 둔 특화 사업의 형태로 다양화할 필요가 있다. 이러한 노력은 국토부를 비롯한 중앙정부 차원에서 그리고 지방정부 및 기초지자체 차원에서 다양한 욕구에 대응하는 다양한 형태의 사업들로 확대·개발될 필요가 있다.

셋째, 커뮤니티 주거지원 정책의 개선에 있어 복지 대상별 구분의 지양을 고민할 필요가 있다. 현재 진행 중인 커뮤니티케어 선도사업 추진에서는 특정 지역의 커뮤니티케어는 노인, 장애인, 정신질환자 중 어느 한 대상에 대해서만 사업을 추진하도록 하고 있다. 즉, 인구집단별 구분방식을 취하고 있다. 이러한 접근 방식은 인간의 욕구는 대상의 구분과 관련 없이 동일한 것이기 때문에 커뮤니티케어를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표(돌봄비용의 지속가능성의 제고 및 통

합적 복지지원체계 구축) 달성을 효율적인 방식이라 보기 어렵다. 또한 고령장애인과 같이 커뮤니티케어 정책에서 우선적으로 고려해야 하는 중복적 대상자를 배제하는 결과를 야기할 수도 있다. 커뮤니티케어는 지역사회에서의 욕구의 개별화와 다양한 지원이 중요하고 이를 통합적으로 제공하되, 개인의 선택과 독립생활은 보장하는 방향으로 추진되어야 한다. 즉, 복지대상자의 특성을 고려한 통합적인 지원방식을 고민하여야 한다. 주거와 복합적 서비스의 욕구, 주거 및 치료, 복지 서비스 등의 통합적 접근 방식이 요구된다. 이에 현재와 같은 복지 대상별 분리가 필요한 것인지에 대한 고민이 요구된다.

#### 나. 지역사회 기반 주거모델(유형)의 다양화

넓은 의미의 탈시설 개념을 적용하여 지역사회 기반 시설의 소규모화를 포함하는 지원주거 등 고령장애인의 욕구를 기반으로 하는 주거모델의 다양화를 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 첫째, 지역사회 기반 시설의 소규모화를 포함하는 주거모델의 다양화가 필요하다. 현재와 같은 자가와 (요양)병원 및 시설 두 가지 주거 옵션에서 진행되고 있는 케어안심주택이나 민간 및 지자체 수준에서 시행하고 있는 지원주택 모델은 주거와 서비스가 결합된 형태로서 큰 의미를 가지며, 다양한 형태의 주거 욕구나 서비스 사각지대를 감안할 때 필요한 주거 모델이다. 향후 소규모형 주거모델로는 장애유형별 고령장애인 그룹홈, 지원 강도에 따른 지원주택, 발달장애인의 지원생활 주거모델, 지역공동체를 중심으로 하는 공동거주(독일), 공유주택(영국) 등의 모델들을 한국형으로 시도해 보는 것이 필요하다.

둘째, 장애유형별 특성 및 욕구에 근거한 주거모델(유형)의 다양화가 필요하다. 아래 제안된 장애유형별 주거모델(안)은 반드시 해당 장애에 해당 모델만이 적용되어야 한다는 것이 아니라 장애 특성을 고려한 다양한 주거모델 고민으로 주거선택권을 증대시키기 위한 예시로써 이해하는 것이 적절할 것이다.

#### [요약표 2] 장애유형별 특성 및 욕구에 근거한 주거모델(유형)의 다양화

신체장애인	감각장애인	발달장애인
<ul style="list-style-type: none"> <li>케어안심주택 (지원 정도에 따른 다양화)</li> <li>신체 및 중증 그룹홈</li> <li>돌봄주택</li> <li>주거공동체, 공유주택 등 대안적 주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>케어안심주택 (지원 정도에 따른 다양화)</li> <li>감각장애인 그룹홈</li> <li>공동거주, 공유주택 등 공동체 문화를 공유 할 수 있는 주거 형태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>케어안심주택 or 지원주택 (지원 정도에 따른 다양화)</li> <li>체험홈 등 전환주택</li> <li>돌봄주택</li> </ul>
<b>예시</b> 미국의 지역사회 기반 모델		<b>예시</b> 영국의 지원생활 모델 독일의 주거학교

#### 다. 고령장애인 대상 커뮤니티케어 주거지원 추진체계 마련

커뮤니티케어의 주거지원을 위한 추진체계에 있어 국토부와 복지부간 역할, 중앙정부와 지방정부의 역할 정립은 고령장애인 대상 커뮤니티케어 주거지원 추진체계 마련을 위한 기본 체계라 할 수 있다. 현재 커뮤니티케어 선도사업에서의 주거지원 전달체계는 서로 다른 단위의 자원공급이 대상자에 맞추어 통합적으로 이루어져야 하지만 현실적으로는 지속적인 사례관리 없이 임대주택 제공 연계 및 주택개조등이 개별적으로 적용되는 경우도 발생되고 있다. 단순히 자원의 연계, 주택개조의 시행만으로 케어안심주택의 사례로 카운트되는 것은 적절치 않다. 때문에 지속적인 사례관리의 중요성, 즉 기초지자체의 역할 및 전문인력의 역할이 쟁점으로 부각되고 있다. 주택지원을 포함한 관련 자원 연계를 실질적으로 관리할 수 있는 지자체의 책임성과 관리 권한을 확보하고, 통합·조정할 수 있는 지자체의 통합관리능력을 고취시켜야 한다. 또한 지역단위에서 지역주민의 욕구에 대응하는 주거지원의 다양화 방안을 마련하여 중앙정부가 정책대상으로 삼고 있지 않은 고령장애인에게까지 확대한 주거지원 체계를 마련할 필요가 있다. 고령장애인과 같이 대상자 욕구의 중복성이 드러날 때는 더욱 유연성과 통합능력이 필요하다.

#### 라. 주거지원 정보 제공, 상담, 사례관리를 위한 전문인력 체계 필요

커뮤니티케어의 효율성 및 수요자 중심의 주거지원을 위해서는 장애에 대한 이해를 바탕으로 하는 전문인력의 서비스 제공이 무엇보다 중요하다. 즉 전문적인 인력을 바탕으로 하는 주택공급 및 주거지원 방식에 대한 고민이 필요한 것이다. 해외사례 검토 결과 거의 모든 선진국의 경우 주거환경 개선에 있어 충분한 정보를 제공하고 기준제도를 통해서든 지방 정부 차원에서든(중앙정부의 편당 지원 등) 주거를 비롯한 서비스 관련 정보의 제공 및 상담이 제공되고 있다. 향후 커뮤니티케어의 방향이 고령장애인의 시설 입소를 자연 혹은 제한(예방)하기 위한 방향으로 확대된다면 지역사회 내 주거 및 통합적인 서비스 제공을 위한 정보의 제공, 상담, 사례관리 등의 역할은 더욱 중요해질 것이다. 그렇다면 이러한 역할 담당할 인력은 어떠한 인력이어야 하며, 어떠한 재정방식으로, 어떠한 전달체계(장소)를 통해 배치할지 등 실제적인 고민이 요구된다 하겠다. ⑩

2020  
**13**보고서종류 기본 ■ 일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-43

## 한국 장애인의 다중격차와 사회정책의 대응

Multiple Disparities and Social Policies for Persons with Disabilities in Korea

연구책임자 오육찬

공동연구자 김수진, 김현경, 이원진, 이다은

### 1. 연구 목적

이 연구는 유엔(UN) 장애인권리협약의 목적으로 제시되는 장애인의 완전한 사회참여를 확인하는 수단으로 장애인과 비장애인의 삶의 격차에 주목하였다. 이는 한국에서 장애인과 비장애인의 삶의 격차 완화를 목표로 제시한 제5차 장애인정책 종합계획(2018~2022)에도 부합한다. 이러한 장애인 비장애인의 삶의 격차는 다양한 영역에서 중첩적·복합적으로 나타나는데, 기존 연구와 정책은 단일 영역의 진단과 대응에만 집중한 경향이 있다. 단일 차원에 대한 연구로는 정책 영역별 격차의 중첩과 상호작용을 파악하기 어렵기 때문에, 이 연구는 장애인과 비장애인의 중첩적·복합적 격차의 현황과 구조를 파악하고 이에 대한 사회정책의 대응을 모색하기 위해 '다중격차' 접근을 시도하였다. 이를 위해 이 연구는 장애인과 비장애인의 삶의 격차에 대해 그 수준과 변화, 그리고 원인을 탐색하였다. 이러한 삶의 격차는 장애인의 사회적 요구도가 높은 4대 정책 영역에 대한 개별적 분석과 함께 다양한 삶의 영역을 포괄하는 다차원적 분석으로 이루어졌다. 4대 정책 영역은 소득, 노동, 주거, 건강으로 선정하였고, 다차원적 격차는 여기에 교육, 자산, 사회보장을 포함해 7대 차원으로 구성하였다.

### 2. 연구 내용

이 연구는 전반적으로 장애인과 비장애인의 비교 관점에서 분석이 이루어지기 때문에 장애인과 비장애인 표본이 모두 포함된 한국복지패널 자료를 사용하였으며, 7~14차(2011~2018년) 자료를 사용하였다. 모든 분석은 개인을 분석 단위로 하였고 18세 이상을 대상으로 하였다. 분석 방법으로는 Oaxaca-Blinder의 격차 분해법, 그리고 Alkire-Foster의 다차원 빈곤 지수를 사용하였다. 네 개의 핵심 정책 영역별로 장애인과 비장애인의 격차를 분석한 결과는 다음과 같다. 우선 소득 영역에서는 장애인과 비장애인의 노동소득 격차가 점차 확대되는 상황에서, 공적 이전소득이 그 격차를 완화하는데 상당히 기여하고 있었다. 특히 65세 미만 장애인의 경우 장애급여보다는 일반 공공부조의 역할이 커지고, 65세 이상 장애인은 공적연금의 성숙에 따른 영향이 적었다. 빈곤율에서 장애인과 비장애인의 격차는 매우 커거나 극빈층에서는 장

애인의 소득이 비장애인보다 높게 나타났다. 격차 분해 결과에서 장애인-비장애인 소득 격차의 약 60%, 빈곤율 격차의 약 54%를 특성 효과가 차지했으며, 학력과 연령의 영향이 크게 나타났다. 노동의 양을 보여주는 고용률에서 장애인과 비장애인의 격차는 크고 최근 증가한 반면, 노동의 질을 보여주는 저임금 비율은 격차가 다소 감소하고 있다. 노동 격차의 상당 부분은 양 집단의 특성 차이로 설명되지 않는 계수 효과로 나타나 노동시장에서의 장애차별 문제가 심각한 것으로 판단된다. 또한 특성 효과에서는 건강상태, 연령, 학력의 영향이 컸다. 주거의 물리적 적절성을 판단할 수 있는 최저주거기준 미달 비율은 장애인과 비장애인 모두 감소하고 있으며 그 격차도 줄어들고 있다. 이는 주거의 경제적 적절성을 판단할 수 있는 주거비 과부담 비율에서도 마찬가지였다. 장애인과 비장애인의 주거 격차는 그 크기가 작았기 때문에 격차 분해 결과에서 특성 효과와 계수 효과 모두 크기가 작았으며, 특성 효과에서는 가구원 수, 연령 등의 영향이 컸다. 건강 지표 중 미충족 의료 비율은 장애인과 비장애인의 격차가 줄어들고 있으나, 경제적 제약과 이동성 제약으로 인한 장애인의 미충족 의료 비율이 높은 것이 특징이다. 재난적 의료비 경험 비율은 장애인이 비장애인에 비해 2배 이상 높게 나타났다. 주관적 건강 나쁨 비율에서는 장애인과 비장애인의 격차가 매우 컸는데, 65세 이상 비장애인의 주관적 건강 나쁨 비율도 매우 높아 고령층의 격차가 오히려 작게 나타났다. 정신건강의 영역인 우울 증상 비율도 장애인이 비장애인보다 2배 이상 높았다. 격차 분해 결과에서는 특성 차이로 설명되지 않는 계수 효과가 상당히 크게 나타났으며, 특성 효과에서는 소득 수준의 영향이 두드러졌다.

다음으로 다차원 빈곤에서도 장애인과 비장애인의 큰 격차가 확인된다. 장애인은 비장애인에 비해 여러 차원에서 박탈 경험을 동시에 가지는 다차원 빈곤율이 높은데, 비장애인의 자산과 사회보장 박탈의 기여가 큰 반면 장애인은 건강 박탈의 기여가 컸다. 또한 장애인은 비장애인에 비해 다차원 빈곤의 지속기간이 길며, 다차원 빈곤 진입률이 높고 이탈률은 낮았다. 장애인은 다차원 빈곤 상태에 진입할 경우 건강, 노동, 주거의 박탈 진입이 이루어지는 비율이 높고, 반대로 다차원 빈곤에서 이탈할 때에도 건강, 노동, 주거의 박탈 이탈이 이루어지는 비율이 높아 세 차원의 연관성이 높다. 장애인과 비장애인의 다차원 빈곤 격차 분해에서는 상당 부분의 격차가 사회구조적 원인으로 설명되는 계수 효과로 나타났다.

### 3. 정책제언

분석 결과를 바탕으로 소득, 노동, 주거, 건강 네 영역에서의 개별적 대응과 여러 영역의 복합적 구조에 대한 대응을 제시하였다. 우선 소득 영역에서는 65세 미만 장애인에 대해서는 장애급여 강화의 필요성과 65세 이상 장애인에 대해서는 노후소득보장 강화의 필요성을 제시하였다. 다만 이 경우 모든 장애급여를 소득에서 제외하는 현 국민기초생활보장제도의 점진적인 개편도 필요함을 제시하였다. 노동 영역에서는 노동시장에서의 장애차별에 대한 적극적 대응, 주거 영역에서는 특히 65세 이상 장애인에 대한 집중 지원과 장애인의 특성을 고려한 최저주거기준 마련의 필요성을 제시하였다. 건강 영역에서는 장애인건강권법에 근거하여 의료접근성 강화와 건강관리 지원을 위한 실효적이며 구체적인 조치의 필요성을 제시하였다. 다차원 빈곤 분석에 따른 정책 제안은 크게 세 가지로 제시하였다. 첫째, 차원별 박탈의 연계 구조에 집중적으로 대응하는 것이 필요하며, 특히 건강-노동-주거의 연쇄적인 박탈에 대응할 필요성을 제시하였다. 둘째, 여러 정책 영역에 대한 복합적 대응을 위해서는 장애인정책 종합계획의 기획과 집행에서 부처 간 연계의 구조가 필요함을 제시하였다. 셋째, 일선 전달체계에서는 장애인의 복합적 욕구에 대응하기 위해 특정 영역에서 장애인만을 위한 별도의 전달체계를 신설하는 것을 지양하고 지방자치단체 중심의 공공 전달체계 내에 장애인이 중심 대상이 되도록 하는 전략이 필요함을 제시하였다. 마지막으로 이 연구의 한계와 함께 후속 연구의 필요성을 제시하였다. ◎

2020  
**14**보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-11

## 코로나19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방향 연구

A Study on the Effects of COVID-19 on the Homeless and Jjok-Bang Dwellers,  
and Related Support Policies

연구책임자 임덕영

공동연구자 이태진, 정연, 송아영, 유야마 아쓰시, 이봉조, 홍성운

### 1. 연구 목적

이 연구는 코로나19의 유행이 경제·사회적으로 취약계층에 불균등하게 영향을 미친다는 관점에서, 일부 사례나 사안에 국한되어 있는 코로나 19 관련 노숙인 및 쪽방주민에 관한 실태 및 관련 서비스 현황을 체계적으로 파악하고, 적절한 정책을 제안하는 것이 목적이이다. 이를 위해 노숙인 및 쪽방주민, 관련 노숙인 시설을 연구 대상으로 하였으며, 연구 방법으로는 노숙인 시설을 대상으로 웹 설문을 통한 실태 조사, 노숙인 및 쪽방주민에 대한 대면설문 및 심층면접조사, 그 외 문현연구, 기관 FGI 및 전문가 자문을 실시하였다.

### 2. 연구 내용

실태 조사 결과를 중심으로 한 주요 연구결과는 다음과 같다.

#### • 노숙인 시설 대응실태 조사 결과

응답 대상 총 140개소 중 118개소(84.3%)가 응답하였다. 조사 결과로, 먼저 이용인 및 생활인 추이는 코로나19의 영향을 발견할 수 없었다. 이것이 노숙인 및 쪽방주민이 늘지 않음을 의미하는지, 단지 시설 이용 및 입소자가 늘지 않았음을 의미하는지는 별도로 분석해야 한다. 다음, 시설의 수면실은 침대형 비율이 낮고, 1인당 수면실 면적이 좁으며, 감염 예방 조치가 미흡한 시설의 비율이 높았다. 복지서비스로는 의료 및 장애인을 지원하는 외부 연계가 중단된 경험을 한 시설이 다수 있어 대책 마련이 필요하였다. 시설 내 급식은 원활하였으나 식당 내 감염예방 대책이 부족하였으며, 그동안 실시해오던 시설 밖 급식이 중단된 시설도 적지 않았다. 보건 문제와 대책으로는 건강검진과 일차진료 중단을 경험한 시설이 적지 않았으며, 격리공간에 대한 지원이 절대적으로 필요하였다. 또한 의료공백에 대한 대책과 감염 의심자 대응 시

선별진료소 이송 방식에 대한 개선된 지침이 필요하며, 확진자가 발생할 경우 코호트 이외의 대안이 필요할 것으로 판단되었다. 마지막으로 노숙인 및 쪽방주민에 대한 지원에서 보건복지부의 역할이 강화될 필요가 있으며, 개선 방안으로 자가격리 시설 설치를 요청하는 응답의 비율이 매우 높았음은 향후 정책 수립 시 반드시 참고해야 할 사항이다.

#### • 노숙인 쪽방주민 당사자 실태

설문조사 응답자는 총 233명으로 거리노숙인 및 이용시설 이용인 총 105명과 쪽방주민 128명이었다. 심층면접조사는 총 20명을 대상으로 하였으며 거리노숙 및 이용시설 이용인 12명, 쪽방주민 8명이었다. 먼저, 코로나19 예방조치로 ‘일상적으로 마스크 착용하기’는 가장 잘 지켜지는 항목이었으나, 24시간 대중에게 노출되거나 집단생활을 해야 하는 당사자들은 심한 피로감을 호소하였다. 일상적인 의료 경험으로 코로나19 이후 쪽방주민은 병원비에 대한 부담이 심해졌으며, 일부 거리노숙인은 원할 때 진료를 받지 못하는 의료공백을 경험했다고 응답했다. 코로나19 검사는 서울시에서는 매우 높은 비율로 받았으며, 의심 증상과 무관하게 진단검사를 받은 비율도 절반을 넘었다. 응답자 중 자가격리 경험자들은 쪽방주민이 많았는데, 좁은 공간에 장기간 격리되어 심각한 우울감을 호소하였다.

진단검사에서 느끼는 문제의식으로 비용 부담에 관한 응답률이 높아 취약계층의 검사 접근성을 높일 수 있는 제도 방안이 필요하였다. 또한 전국민 대상 긴급재난지원금의 미수급률이 높아 이에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다. 식사는 끼니 수가 감소하여 무료급식 중단은 거리노숙인 및 이용시설 이용인에게 바로 악영향을 주고 있을 것이라 우려된다. 필수품은 관련 기관을 통해 비교적 잘 배포되고 있는 것으로 확인되었지만 역시 급식 지원이 가장 필요한 서비스라고 응답했다. 일자리와 관련해서 임시 일용직 비율이 감소하고 공공일자리 및 수입이 없다고 답한 사람의 비율이 높아지고 있는 점을 주목해야 한다. 이 밖에 역사 및 건물에서 강제 퇴거, 공용화장실 및 공용 생수·정수기 사용 금지, 소지품 압수 등 인권침해를 경험하거나 목격한 응답자도 있었다.

### 3. 정책 제언

노숙인 및 쪽방주민에 대한 정책 개선 방안으로 첫째, 감염병 및 재난 정책에서 사회적 취약성 개념을 마련하도록 제언하였다. 의료적 취약성뿐 아니라 빈곤 등 사회적 취약성도 감염병 및 재난 지원 법률에 포함해야 한다는 취지이다. 둘째, 노숙인복지법에 의료지원 개념을 도입하도록 제언하였다. 현재 노숙인 정책에서 의료는 응급대응에만 국한되어 있지만 일상적 의료지원 및 예방, 사후대책까지 연계된 의료지원이 중요함을 언급하였다. 그 외에 응급적/단기 격리공간 설치, 수면실 면적 개선, 긴급재난지원금의 접근성 향상 및 제도 개선, 급식 개선, 노숙인 의료제도의 전면 개편, 매뉴얼과 운영 지침 마련, 인력 확충 배치, 방문 거리상담 강화, 그리고 노숙 예방 및 긴급주거지원 강화를 제안하였다. ☺

# 2020 연차보고서



**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020 ANNUAL REPORT  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



III  
2020년 연구 성과

04  
건강보장정책연구

한국 의료시스템의 혁신 성과 평가

국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발: 노동자 건강불평등

폭염 민감계층의 건강피해 조소화 방안

비의료건강관리서비스 이용국민의 건강권 보호방안

건강정보문화력(헬스리터러시) 제고 방안 연구

의료기관 진료비 특성에 따른 건강보험 수가 구성 요인 분석

수요 기전을 이용한 약품비 지출의 효율 제고 방안

사회정신건강연구센터 운영: 정신건강복지서비스 제공 인력 보호 및 회복 지원 전략

2020  
01보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-36

## 한국 의료시스템의 혁신 성과 평가

Korea Health Care System Performance

연구책임자 김수진

공동연구자 김현규, 이재은, 배재용, 김수정

### 1. 연구 목적

우리나라에서 의료비가 빠르게 증가하면서 보건의료제도는 비용 대비 가치 있는 서비스 제공이라는 도전에 직면하고 있다. 가치 기반 보건의료 개혁의 핵심은 단순한 재정 절감이 아니라 환자와 사회가 추구하는 가치인 건강결과라는 점에서 시스템 단위에서 건강결과를 중심으로 한 의료 질과 성과 평가가 필요하다. 주요 선진국들은 의료 질 향상과 건강수준 향상을 위해 국가 수준에서 의료시스템의 성과를 지속적으로 모니터링하고 보고하는 체계를 갖추고 있다. 한국에 국가 수준의 의료시스템의 성과를 평가하고 추적, 보고하기 위한 기전은 없다. 강희정 등은 「한국 의료시스템의 혁신 성과 평가」 연구의 일환으로 ‘한국 의료 질 보고서’를 발간하고 우리나라 의료시스템이 좋은 질의 의료서비스를 생산하여 국민의 의료 경험을 지속적으로 향상시키고 양질의 의료를 형평에 맞게 제공하고 있는지 보고하였다.

본 연구는 「한국 의료시스템의 혁신 성과 평가」 5년 차 연구로 두 가지를 목적으로 한다. 우선 건강결과를 중심으로 의료 질 보고체계의 개념적 틀을 간신히하여 국가 수준에서 의료 질과 시스템의 성과를 살펴본다. 다음으로 우리나라의 의료 질 관리체계를 효과성, 환자 중심성, 안전성 측면에서 분석함으로써 현황을 진단하고 개선이 필요한 영역을 확인하고자 한다.

### 2. 연구 내용

#### 1) 한국 의료 질 보고서

건강결과를 중심으로 포괄적인 지표체계를 개발하여 보고하고 있는 영국의 NHS Outcomes Framework(이하, NHSOF)를 벤치마킹하여 의료 질 보고서를 설계하였다. 효과성 3가지 영역(조기사망 예방, 만성질환자의 삶의 질, 질병으로부터의 회복), 환자 중심성, 반응성의 총 5개 영역으로 구성된 NHSOF를 이용하여 영역별 총괄지표와 개선 영역 세

부지표에서 추이를 확인하였다. 영국 NHSOF를 이용하여 우리나라의 보건의료시스템의 질 수준 변화를 분석한 결과, 조기사망 예방(효과성) 영역 총괄지표인 피할 수 있는 원인으로 인한 잠재수명 손실연수는 지난 10년간 지속적으로 개선되어온 것으로 나타났다. 그러나 만성질환자의 삶의 질(효과성) 영역의 총괄지표인 만성질환을 앓는 사람들의 삶의 질은 개선이 뚜렷하지 않았다. 또 질병으로부터 회복(효과성) 영역의 총괄지표인 병원 퇴원 30일 내 응급 재입원은 최근 소폭이지만 악화된 것으로 나타났다. 환자 중심성 영역에서 입원서비스는 크게 개선이 없는 영역이었다. 한국의 보건의료체계가 급성기 의료서비스에서는 상당한 성과를 만들어왔으나 인구 고령화, 생활습관 변화와 함께 증가하고 있는 만성질환 등에 대응하기에는 충분한 역할을 하지 못하고 있는 것으로 보인다.

본 보고서의 분석결과는 한국 의료시스템의 혁신이 필요한 영역에 대한 시사점을 제공한다. 우선 의료서비스는 급성기 질환 치료 중심에서 만성질환 예방 및 관리로 이동이 필요하다. 특정 치료의 효과와 같은 일시적인 결과는 개별적인 전문가나 시술을 통해 달성될 수 있다. 하지만 건강 결과 그 자체는 환자의 상태에 대한 포괄적인 케어를 통해 달성되는데 만성질환은 특히 단기간의 치료로 건강결과가 달성되지 않는다는 점에서 개별 산출물의 질이 아닌 시스템의 질 차원에서 접근이 필요하다. 다음으로 시스템의 질 차원에서 충분한 투자가 이뤄지고 있지 않은 영역에 대한 진단과 투자가 필요하다. 이를 확인하기 위해서는 포괄적이고 체계화된 모니터링을 지속적으로 해야 한다. 예를 들어 본 연구에서 중증정신질환을 가진 성인에서 75세 미만 초과 사망율은 약 10년간 2배 넘게 증가했음을 확인하였다. 이 분석결과와 관련하여 구체적인 개선점을 확인하기 위해서는 해당 지표와 연계된 의료서비스에 대한 종합적인 평가와 이에 근거한 질 개선 활동이 필요하다. 그 외 퇴원 30일 내 응급 재입원이나 하기도 감염을 가진 아동의 응급입원 등 최근 악화된 지표들에서 관련된 문제에 대한 파악이 필요하다.

영국에서 지표가 보고되고 있지만 국내에서 보고되지 않거나 별도의 자료로 산출 가능하지 않은 지표들이 있었다. 우선 의료서비스 이용 경험이다. 의료서비스 이용 경험 조사는 보건의료제도의 사람 중심성을 점검하기 위한 도구로 활용되고 있다. 영국에서 환자 경험과 관련하여 입원과 외래서비스 외에도 모든 치료세팅을 다루어야 한다고 밝히고 있으며, 특히 응급서비스, 출산서비스 등 환자가 취약할 수 있는 치료세팅에 대해서는 집중할 필요가 있다고 밝히고 있다. 미국에서도 입원과 외래 외에 공급자 특성별, 특정 질환별, 건강보험별로 구분하여 환자 경험 조사를 수행하고 있다. 한국은 현재 입원과 외래를 중심으로 환자 경험 조사가 이뤄지고 있다.

안전성 영역의 의료 관련 감염 지표는 별도로 보고되고 있지 않은데 조작적 정의를 통해 산출이 필요한 지표이다. 또한 일부 지표들은 국내 자료의 한계로 인해 다른 방식으로 산출하였다. 예를 들어 만성질환자의 삶의 질 측정 시 1년 이상 질환을 보유한 경우에 대해 측정하나 국민건강영양조사에서 이를 확인하기 어려워 만성질환 유무로 정의하였다. 정신질환자의 고용률 측정 시 국민건강영양조사는 정신질환 중 우울증만 포함되므로 우울증 환자에서의 고용률을 평가하였는데 앞으로 가용한 자료원에 대한 개발이 필요하다. 이와 같은 문제들은 향후 질 지표를 산출함에 있어 개선이 필요한 영역이다.

## 2) 의료시스템 성과 향상을 위한 의료 질 관리체계

의료 질 강화의 목적인 효과성, 환자 중심성, 안전성과 환자의 니즈에 따라 예방, 치료 및 관리, 장기요양, 생애 말 의료로 구분하여 각 목적을 달성하기 위한 제도 및 정책이 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보았다. 각 정책의 기술에 있어 개별 정책이 어떤 전략을 담당하는지(표준 수립, 모니터링, 질 개선 활동), 주요 정책의 대상은 누구인지를 확인하였다.

효과성 영역에서 첫 번째 문제는 시스템의 분절성이다. 현재 심뇌혈관질환종합계획, 암관리종합계획, 감염병 예방 및 관리계획 등 질환별로 나눠져 계획이 수립되고 있으나 의료시스템 차원에서 전체를 포괄하는 전략이나 계획은 없다. 이는 현재 한국의 의료시스템이 '질병 중심'에 머물러 있음을 보여주는 것으로, 의료시스템이 사람을 중심으로 건강결과의 향상을 추구하기보다는 개별 서비스의 임상적 효과성에 집중하게 하는 결과를 야기할 수 있다. 또한 분절적인 시스템은 의료기관 대상의 질 관리 제도에서도 확인된다. 급만성질환 치료 및 관리 영역에서 현재 8개의 기관 단위 평가가 이뤄진다. 이러한 평가제도들은 개별적으로 발전해온 제도들로 평가별 평가 지표세트가 다르다. 전체를 조정하는 역할이 없으므로 각 제도들 간에 어떤 부분은 중복이 발생하고 어떤 부분은 비어 있게 된다.

의료 질 전략의 세 가지 측면인 표준의 수립, 모니터링, 질 개선 활동 중 특히 표준의 수립과 모니터링은 평가제도 간 중복되는 부분들이 있다. 각 제도별로 분리된 평가는 자원 측면에서도 비효율적이며 의료기관들 또한 평가로 인한 부담이 높다는 점 등을 고려했을 때 통합적 수행이 좀 더 효과적이고 효율적일 수 있다. 분절적인 평가제도는 평가제도의 중복 외에도 의원급 의료기관에 대해서는 질 관리의 공백을 발생시킨다. 의료기관 인증제도 및 대부분의 평가제도는 병원급 이상 의료기관에 대해 시행되며 의원급 의료기관은 제외된다. 한편, 표준 설정 기능이 미흡하다. 근거 생산은 업무를 담당하는 각 기관에 맡겨져 있는 형태이나 그마저도 명확하지 않은 경우가 많다. 특히 만성질환 예방과 관리의 중요성이 강조되면서 일차 예방, 이차 예방 영역에서 근거 기반 치료 제공을 위한 표준설정이 필요하나 그 책임이 누구에게 있는지 분명하지 않다. 또한 질 표준은 근거에 기반해서 유관기관 간 협력과 사회적 합의를 통해 만들어질 때 실효성 있게 사용 가능하나 이러한 과정이 미흡하다. 의료인력 양성 지원 활동도 미흡하다. 의료서비스 성과에서 의료 인력에 대한 지속적인 교육이 강조되고 있으나 전공의 수련 및 보수교육 등은 관련 학회에 맡겨져 있는 상황이다. 성과를 위해서는 근거에 기반한 최적의 프로그램 개발이 필요하며 이를 위해서는 국가적 차원의 지원이 필요하다.

환자 중심성과 관련하여 의료서비스 경험 조사는 2017년부터 연례적으로 실시되고 있는데 이는 환자 중심성 강화에 서 중요한 변화라고 볼 수 있다. 다양한 의료기관 평가제도들에서도 환자 중심성은 하나의 영역으로 포함되어 있다. 즉, 환자 중심성이 보건의료제도의 지향점으로 인식되고 있지는 않다. 안정성과 관련하여 의료기관 내 감염 등 환자 안전 측면에서 일상적인 감시체계가 필요하다. 의료기관 단위 평가제도들에 일부 지표가 포함되어있으나 개별 평가들에서 지표를 개발하여 포함하는 방식이며 통합적인 국가 전략하에 지표세트가 구성되어 있지는 않는다. 또한 모든 의료 영역이 환자 안전 거버넌스의 범위에 포함되어 있지는 않다.

### 3. 정책 제언

국가 수준의 성과 보고체계를 만드는 것은 각 나라의 전략에 기반한다. 현재 우리나라에 국가 수준의 의료 질 전략 및 의료 질 성과 보고체계가 없는 상황에서 본 연구는 영국의 NHSOF를 활용하여 한국의 의료 질을 평가하고자 하였다. 영국의 NHSOF는 건강결과 중심의 포괄적인 지표를 총괄지표로 제시하고 있다는 점에서 국가 수준에서 의료 질을 보고하기 위한 유용한 틀이 될 수 있다. 다만 올해의 연구가 벤치마킹 차원에서 지표 산출 가능성을 확인하였다면 향후 우리나라의 현황에서 개선이 필요한 영역을 확인하고 개선 영역의 세부지표로 포함하는 방안을 고려할 필요가 있다.

의료 질 향상을 위한 국가 수준의 전략 마련이 필요하다. 통합적인 국가 의료 질 전략 마련을 통해 의료서비스의 효과성, 환자 중심성, 반응성 제고를 위해 의료서비스의 단계별 기능(예방, 치료, 재활, 말기케어)에서 표준설정, 모니터링, 질 개선 활동을 어떻게 할지에 대한 장기적 계획이 필요하다. 향후 투자가 필요한 다양한 영역의 질 개선 활동 중 무엇에 우선순위를 두고 시행할지에 대한 검토가 이뤄져야 한다. 또한 의료시스템의 책무성 강화 측면에서 시스템 수준의 성과 모니터링 및 보고체계 마련이 필요하다. 의료시스템의 책무성 강화는 한국의 의료시스템이 어떤 부분에서 성과가 있고 어떤 부분이 미흡한지 국민이 이해할 수 있게 국민에게 공개하는 것이다.

성과 모니터링 체계는 개선이 필요하고 투자가 필요한 영역을 확인할 수 있도록 돋는다. 마지막으로 국가 수준의 의료 질 전략, 성과 보고와 모니터링은 의료현장에서의 질 관리 활동으로 연계될 수 있도록 질 표준 개발, 평가 환류, 의료인 교육과 훈련 등이 고려되어야 한다. ⑩

2020  
02보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-14

## 국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발

노동자 건강불평등

Monitoring the Status of Health Inequality in Korea and Policy Development:

Worker's Health Inequality

연구책임자 정연      공동연구자 최지희, 이나경, 김명희, 김인아, 이경희, 김동진, 서제희, 이정아

### 1. 연구 목적

성인 노동자는 하루 일과의 대부분을 일자리에서 보내며, 이때의 노동환경과 노동 조건은 노동자의 건강에 상당한 영향을 미친다. 건강의 사회적 결정 요인으로서 노동이 갖는 중요성에도 불구하고 건강불평등 연구에서 소득이나 교육, 지역 등에 비해 사회경제적 위치지표로서의 노동에 대한 관심과 활용도는 상대적으로 부족했다. 더욱이 건강형평성이라는 관점에서 노동정책을 설계하고 모니터링하는 데 이르지 못하였다. 이에 이 연구에서는 노동자 건강불평등에 초점을 두고, 고용 상태와 근로조건에 따른 건강불평등 현황 및 건강불평등 발생 기전을 파악하고자 하였다. 이를 위해 노동자 건강 측면에서의 취약계층을 정의 및 발굴하고, 이들의 건강 문제를 잘 드러낼 수 있는 지표 개발 및 모니터링 체계를 제안하였다. 또 노동자 건강불평등 문제를 해결하기 위한 정책개입 지점을 파악하고, 정책개선 방향을 제시하고자 하였다.

### 2. 연구 내용

#### • 노동자 건강불평등 발생 기전 모형 및 취약 노동자 유형화

2004년 설립된 세계보건기구(WHO) 내 '건강의 사회적 결정요인위원회'의 활동으로 조직된 고용조건 네트워크 (Employment Conditions Network, EMCONET)는 노동자 건강불평등이 정치권력, 노동정책, 사회정책과 같은 거시적 요인과 여기에 배태된 구체적인 고용조건, 작업환경, 사회경제적 조건으로부터 위험 요인과 보호 자원의 불공정한 분포에 의해 발생한다고 제시하였다. 이 연구에서는 EMCONET 모형을 바탕으로 하되, 국내 맥락에 맞게 다음과 같은 내용을 추가적으로 고려한 노동자 건강불평등 발생 기전을 제시하였다. 첫째, 노동정책과 사회정책 외에 산업안전보건 규제 정책을 별도의 정책 영역으로 고려하였다. 둘째, 비공식 노동과 불안정 노동이 상호배타적으로 구분되지 않음을 고려해 고용형태를 정규직, 불안정고용, 실업의 3개 유형으로 간소화하여 구분하였다. 셋째, 국내에서는 사업장 규모가 고용

조건과 작업환경의 결정적 요인으로 작동함을 고려하여 사업장 규모를 주요 변수로 포함하였다. 넷째, 각 사업장에서 어떠한 보호 요인을 제공하는지에 따라 위험 요인 노출의 정도가 달라짐을 고려하여 작업환경 부문에서의 위험에 대한 규제 및 보호 요인을 추가하였다. 건강 관련 취약 노동자는 크게 고용과 사회인구학적 측면에서 취약성을 정의할 수 있으며, 특히 취약성이 중첩된 청년/중고령 노동자, 여성 노동자, 이주 노동자, 장애인 노동자와 극단적 고용불안정성, 사회적 보호 장치의 배제에 직면한 초단기 노동자, 임시·일용직 노동자, 비공식 노동자, 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자들이 직면한 조건에 대한 주의 깊은 모니터링이 절실하다.

#### • 노동자 건강불평등 모니터링 지표 개발 및 산출

‘노동자 건강불평등 발생 기전 모형’을 바탕으로 이 연구에서는 건강불평등 모니터링 지표 체계를 크게 ‘권력관계-고용시장-근로환경-건강(결과) 영역’으로 구분하였으며, 선행연구 고찰 및 전문가 텔파이 조사 결과를 토대로 최종지표 70개 및 필수지표 29개를 선정하였다. 우선 권력관계 영역에서는 기업 간 권력관계, 정부-기업 권리관계, 기업-노동자 권리관계라는 측면에서 총 6개의 지표를 제시하였으며, 고용시장의 불평등 영역에서는 고용기회, 임금수준, 고용안정성, 고용평등, 일과 생활의 균형, 사회안전망 측면에서 총 15개의 지표를 제시하였다. 근로환경의 불평등 영역은 크게 작업장 건강위해 요인과 건강보호 요인으로 구분하였으며, 건강위해 요인에는 물리적·생물화학적·인체공학적·심리사회적 위험 외에 폭력, 노동시간, 작업통제, 차별을 측정하는 총 12개의 지표를, 건강보호 요인에는 보호구 착용, 정보제공 및 교육훈련, 안전보건 관련 조직체계, 안전보건문화, 직무만족도에 대한 총 10개의 지표를 포함하였다. 건강불평등 영역에서는 노동자의 건강행태, 의료 이용, 건강수준 측면에서 총 27개의 지표를 제시하였다. 이후 필수지표로 선정된 지표들을 중심으로 자료가용성을 고려해 지표를 산출하였다. 근로환경조사, 국민건강영양조사, 한국노동패널조사, 사망원인통계, 산업재해 발생 현황, 고용형태별 근로실태조사, 경제활동인구조사 등의 2차 자료를 분석하였으며, 지표 산출을 위한 구분자(증화변수)로는 성별, 연령, 교육수준 등의 인구사회학적 변수와 고용형태(불안정고용 여부), 사업체 규모, 임금수준 등의 고용 관련 변수를 활용하였다. 지표 산출 결과, 대부분의 지표에서 유의미한 집단 간 차이를 확인할 수 있었으며 특히 불안정 노동자, 저임금 노동자, 소규모 사업장 노동자, 여성, 중고령 노동자, 낮은 교육수준의 노동자에게 불리한 방향의 불평등이 존재함을 확인하였다.

#### • 노동자 건강불평등 심화 요인과 개선 방안에 대한 질적 연구

취약 노동자의 업종 및 직군별 발생하는 건강 문제와 이에 대한 대응 현황을 파악하고 이와 같은 노동자 건강불평등 문제를 개선하기 위한 해결 방안 등을 탐색하고자 질적 면담조사를 실시하였다. 이를 통해 취약 노동자의 건강 문제가 노동 시장의 이중구조와 불평등한 고용관계에서 인구사회학적 취약성과 중첩되어 나타나는 것을 확인하였다. 특히 소규모 사업장은 여러 관리와 규제에서 ‘사각지대’로 남아 노동자의 건강이 나빠질 수밖에 없는 여러 요인이 있음을 확인하였다. 또 플랫폼 노동자 등의 특수형태근로종사자의 경우 실질적으로는 임금 노동자이지만 독립사업자로 취급되어 ‘근로자성’을 인정받지 못하고 있었고, 적정 근무시간 및 휴식시간이라는 개념의 보장을 갖추기 힘든 여건 속에서 과도한 업무로 인한 건강위험을 안고 있었다. 이와 함께 우리나라 노동자에 대한 불평등한 고용 구조와 노동 형태는 열악한 노동환경으로 고스란히 연결되어 물리적으로 위험한 작업환경이나 화학적 유해 요인에 무방비한 노출 위험을 더욱 높이고 있었다. 특히 취약 노동자의 경우에는 노동자를 보호할 장비나 기구 등 보호 자원에 대한 지원이 미비하고, 사고나 직업 관련성 질병과 같은 건강 문제가 나타나더라도 질병의 업무 관련성을 증명할 객관적이고 전문적인 증거를 제시할 수 있는 체계를 마련하지 못해 어려움을 겪는 것을 알 수 있었다.

이러한 노동자 건강 문제에 대해 우리 사회는 기본적으로 노동자 개인의 책임이라는 인식이 팽배했으며, 취약 노동자는 노동과 관련하여 발생한 사고나 질병의 해결을 고스란히 스스로 감당해야 하는 상황에 놓여 있었다. 산업안전보건을 위한 법과 행정체계는 촘촘하지 못했고, 산업안전활동에 대한 사업주의 책임 및 의무 역시 여전히 규제 밖 예외 조항이 많고 매우 느슨하게 작동하였다. 또 취약 노동자에게 산재보험 신청은 긴 시간과 큰 비용을 요구하는 지난한 과정일 뿐만 아니라 산재 신청은 곧 이들의 고용불안정과 직결되기도 하였다. 이러한 가운데 근로자건강센터를 중심으로 한 우리나라 노동자 건강증진 정책은 노동자의 실질적인 요구에 대응하지 못하는 것을 확인할 수 있었다.

### 3. 정책 제언

#### • 모니터링 체계

세계보건기구는 건강불평등 모니터링이 세분화된 데이터 분석을 통해 누가 뒤처지고 있는지 식별하도록 함으로써 건강 불평등 격차를 해소하기 위한 형평성 중심의 정책과 프로그램 집행에 대한 증거 기반을 제공한다고 하였다. 이러한 점을 고려할 때 노동자 건강형평성 달성을 위해서는 건강불평등에 대한 모니터링 체계 구축이 매우 중요하며 다음과 같은 고려가 필요하다. 첫째, 지표 개발 시, 노동자 집단 간 건강 결과와 건강행태의 비교만이 아니라 이러한 지표 분포를 넓는 '건강의 사회적 결정 요인' 특히 정책/규제 요인, 노동시장 불평등과 관련한 지표를 포함시키는 것이 중요하다. 둘째, 취약 노동자들을 대표해서 측정할 수 있는 자료원 구축 및 평가방법 수립이 중요하다. 셋째, 지속적이고 전문적으로 노동자 건강불평등을 모니터링, 분석, 보고 및 전달하기 위한 전문기관 지정과 시스템 구축이 필요하다. 넷째, 노동자 건강불평등 문제는 비단 고용노동부 혹은 보건복지부 차원의 정책 영역에 머무르지 않고, 더욱 거시적이고 통합적인 차원의 접근이 필요하다는 점에서 범부처 논의 구조가 필요하다.

#### • 노동자 건강불평등 개선을 위한 정책 방향

질적 연구 결과를 토대로 노동자 건강불평등 개선을 위한 정책 방향을 아래와 같이 제시하였다.

첫째, 노동자에게 업무상 재해나 질병이 발생했을 경우 이들이 사고 또는 질병으로부터 충분히 건강을 회복하여 다시 일터로 복귀할 수 있도록 촘촘한 사회적 안전망이 마련되어야 한다. 둘째, 정부의 노동안전보건에 관한 강력한 법 개정과 규제 강화가 필요하다. 노동 현장의 빠른 변화를 따라가지 못하는 산업안전법과 규제들, 제조업 중심의 산업안전보건법과 산재보상, 사용자에 대한 솜방망이 같은 처벌 조항을 폐지하고 현장에서의 사업주에 대한 산업안전 예방활동과 안전사고에 대한 책임을 강화시켜야 한다. 또 비정규직 노동자의 산업안전위원회 활동과 협의 과정에의 참여를 보장하는 방안이 필요하다. 셋째, 노동자 건강증진을 위한 공공의료 강화가 필요하다. 근로자건강센터를 통한 일상적인 건강증진 역할을 수행하고 접근성을 제고하는 것을 넘어 지역 공공의료 체계가 취약 노동자의 건강 문제에 관심을 기울이는 것 역시 필요하다. 넷째, 취약 노동자의 건강불평등 문제를 개선하기 위해서는 보다 근본적으로 합리적 고용 계약과 적정 임금 보장이 필요하다. 마지막으로 우리 사회 전반에 걸쳐있는 노동자에 대한 인식, 노동자의 건강에 대한 인식이 개선되어야 할 것이다. '아프면 쉬어야' 하고 '아파도 미안해하지 않아도 되는' 노동에 대한 인식과 태도의 변화가 필요하다. ⑧

연구보고서 2020-18

## 폭염 민감계층의 건강피해 초소화 방안

Adaptation to the Health Effects of Heat Waves in Sensitive Groups

연구책임자 채수미

공동연구자 최지희, 최소영, 황남희, 우경숙, 정휘철

### 1. 연구 목적

기후변화(climate change)는 지난해 세계보건기구가 선정한 주요 보건정책의 첫 번째 과제로, 1년 새 '기후위기(climate crisis)'라는 용어로 수정될 만큼 긴급한 문제로 여겨지고 있다. 기후변화의 건강영향과 회복력은 모든 개인과 인구집단에 동등하게 나타나지 않으며, 특정 계층에 더 피해가 크다는 점에서 기후변화로 인한 민감계층의 건강피해는 국가와 지역이 개입해야 하는 사회구조적인 문제이다.

기후변화는 가변적일 뿐만 아니라 기후변화에서 비롯된 건강영향이 지역적, 사회적으로 새롭게 확인되고 있기 때문에, 우리나라에 필요한 건강적응전략은 국외에서 보고된 연구에 기반을 두기 어렵다. 또한 기존의 연구는 지역단위 통합자료를 이용해 폭염과 인구집단의 건강과의 관련성을 분석했기 때문에 민감계층의 취약성을 파악하거나 공중보건정책의 개입 지점을 모색하는 데 한계가 있다. 이에 따라 이 연구는 폭염 민감계층의 건강영향을 평가하고 대응 실태를 파악함으로써 이들의 건강피해 최소화를 위한 정책 수립의 근거를 마련하는 것을 목적으로 한다.

### 2. 연구 내용

첫째, 폭염에 대한 건강적응정책의 국내외 동향을 검토했다. 국내에서 시행되고 있는 국가법, 국가 대책, 지방정부의 계획을 조사하고, 민감계층을 대상으로 하는 중앙정부의 폭염 적응 지원 사례를 제시했다. 국외 동향 분석은 기후변화 적응정책에서 선도적으로 법에 기반한 국가 주도의 평가와 정책을 운영하고 있는 미국과 영국을 대상으로 살펴보았다. 두 국가의 중앙정부 정책, 담당 기관의 역할을 비롯해, 일부 지방정부의 적응 사업 사례를 포함했다. 우리나라는 질병관리청의 온열질환 응급실 감시체계, 보건복지부의 재난도우미 운영 등 보건복지 정책이 소극적으로 이루어지고 있다. 반면 미국과 영국은 질병예방통제센터, 공중보건청 등 보건 당국이 모니터링을 주도하고, 폭염적응계획을 시행하고 있다.

둘째, 폭염 민감계층의 건강 모니터링 지표를 개발하고 데이터를 구축했으며, 셋째, 민감계층이 자가 보고한 폭염으로 인한 건강영향을 확인하고 건강에 대한 위험 및 보호 요인을 분석했다. 분석에 따르면 민감계층이 비민감계층과 차이를 보이는 점, 그리고 민감계층 유형별로 요구가 다른 점이 확인됐는데, 주요한 특징은 다음과 같다. 우선 폭염에 따른 건강 영향에 대한 이해의 측면에서, 일반 인구집단과 비교해 야외근로자는 이해의 정도에 차이가 없었으나 노인은 이해가 낮은 편이었고, 저소득 집단의 이해가 가장 낮았다. 특히 온열질환은 폭염에 의해 직접적으로 발생하므로 다른 질환에 비해 직관적으로 이해 가능한 건강문제임에도 불구하고 이해 수준이 높지 않았다. 다음으로 이번 여름 폭염에 따른 기저질환 악화 또는 급성질환 경험은 민감계층이 비민감계층보다 더 많이 보고한다고 볼 수 없었다. 이것은 실제로 나타난 건강피해가 아니라 개인이 자각한 건강문제라는 점에서 중요한데, 민감계층은 자신의 건강피해를 인식하지 못하고 있다고 해석 할 수 있다. 야외근로자는 폭염에 따른 건강피해에 대한 이해 수준이 낮지 않았지만, 자신의 건강피해는 땀이 많이 나서 불편한 것 정도로 보고하고 있었다.

건강적응 역량 측면에서 주요한 시사점은 다음과 같다. 민감계층도 에어컨 보유율이 상당 수준에 이르지만 충분히 사용하지 못하는 것이 문제였다. 저소득층은 더위를 피하기 위해 집이 아닌 다른 장소를 필요로 하는 경우가 많으나 코로나 19로 인해 자택에 머물며 대안을 찾지 못하고, 사회적 네트워크와도 멀어져 건강위협으로부터 빠르게 대처하지 못할 가능성이 높았다. 민감계층에게 ‘현재’ 준비된 국가와 지역의 인프라를 조금 더 강화해 주고 개인적 차원의 방안을 지원해 주면, 폭염에 따른 건강영향을 완화하는 데 도움이 될 것인가를 위계적 조절회귀분석을 통해 점검해 보았다. 그런데 폭염 민감계층은 폭염 노출의 위험이 증가할수록 기저질환 악화 위험이 높아지지만, 다양한 개인 및 지역의 적응 역량이 그 위험을 완화하는 데 도움이 되지 못하는 것으로 나타났다.

### 3. 정책 제언

폭염 민감계층의 적응 실태와 한계를 기반으로, 이들을 지원할 수 있는 정책 방향과 사업을 제안한다. 첫째, 신체적응능력이 낮고 만성질환이 있는 고령층, 구체적이고 전문적인 정보를 원하는 기저질환자 등 민감계층의 특성에 맞는 정보 제공 방식을 마련해야 한다. 둘째, 민감계층을 대상으로 보건복지서비스를 제공하는 현장 종사자, 의료인의 폭염에 대한 인식을 제고해야 한다. 셋째, 코로나19 확산으로 시설 중심에서 개인적 접근으로 정책이 전환되어야 하고, 민관 협력을 확대해 지역자원을 활용할 수 있는 방안이 필요하다. 넷째, 폭염 등 기후변화가 건강에 미치는 영향이 상당히 입증되고 있으므로 건강에 대한 전문성을 가진 보건 당국의 역할이 강화되어야 한다. 특히 법률에 근거한 기후보건영향평가 내에서 폭염 민감계층의 이슈를 지속적으로 진단하기 위한 건강 모니터링 전략을 구체화해야 한다. ◎

2020  
04

보고서종류 기본 ■ 일반 □ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구보고서 2020-25

## 비의료건강관리서비스 이용국민의 건강권 보호방안

Non-medical Healthcare Service to Protect Health Right and to increase Positive Health Impacts

연구책임자 최은진

공동연구자 최슬기, 강혜리, 최소영, 김진희, 윤난희, 김영복, 김기태

### 1. 연구 목적

- 의학기술의 발전과 현대사회의 발달로 인구의 기대수명이 증가함에 따라 건강한 수명을 증가시키기 위하여 사전 예방적 건강관리의 요구도가 높아지고 있음.
- 만성질환의 위험을 사전예방적으로 관리하려는 건강생활실천의 요구도에 맞추어 정부뿐만 아니라 민간의 비의료 영역에서도 서비스가 개발되고 있음.
- 보건복지부에서는 2019년 비의료건강관리서비스 가이드라인을 마련하여 비의료인에 의한 건강관리 공급부분의 영역을 추진하는 기반을 조성하고 있음.
- 비의료건강관리서비스 이용과정에서 발생하는 피해에 대한 현황파악이 전무하여 건강생활과 안전에 위험요인으로 작용할 수 있음.
- 이 연구에서는 비의료건강관리서비스 및 유사 건강관리서비스를 이용하는 국민의 건강보호와 권리 측면에서 문제 요인을 분석하고 효율적인 대응방안을 모색하는 데 목적이 있음.
  - 첫째, 지역사회에서 비의료건강관리서비스가 제공되는 현장과 인력의 특성을 분석함.
  - 둘째, 비의료건강관리서비스 및 유사 건강관리서비스 이용자의 경험과 피해양상을 분석하고 제도적 개선방안을 도출함.
  - 셋째, 미래 다양한 건강관리서비스 이용 국민의 합리적 선택을 위하여 역량을 강화하기 위한 방안을 제시함.

## 2. 연구 내용

- 비의료건강관리서비스 이용국민의 특성에 대하여 알아보고, 인구학적 측면과 건강관리수요를 분석하였음.
- 헌법상의 건강권의 의의와 제한점과 한계를 검토하고, 개별법에서 건강권이 어떻게 반영되고 있는지도 살펴보았음. 국민의 건강권이 실행되는 상황에서 다른 영역의 법적인 권리와 충돌되는 요소에 대해서도 검토하였음.
- 서비스의 공급 측면에서 우리나라 지역사회의 공공 및 민간부문에서 어떠한 내용의 서비스가 어떤 인력에 의해 제공되는지 검토하였음.

### ■ 국외 비의료건강관리서비스 현황

- 비의료건강관리서비스는 다양한 인력에 의해 여러 방식으로 제공하고 있으나, 국가마다 비의료건강관리서비스를 제공하는 인력에 대한 기준은 유사했음.
  - 공통적으로 식생활 관련 인력 중 영양사는 주로 의료인으로 포함되어 자격 요건이 법률에 의해 정해져 있었음.
  - 이는 영양사가 임상 의료현장에서 환자를 대상으로 의료진과 함께 영양 관리 업무를 수행하기 때문인 것으로 보임.
- 비의료건강관리서비스는 민간과 공공 영역 모두에서 모바일헬스 어플리케이션, 사업장 건강증진 프로그램, 퇴원 환자를 위한 재가 관리 등 다양한 형태로 활용되고 있음.
- 비의료건강관리서비스는 긍정적인 건강 변화를 가지고 올 수 있는 잠재력을 가지고 있으나 서비스의 구성과 인력에 대한 명확한 지침이나 제도가 없어서 발생 가능한 위해를 예측하기 어려움.
- 연구 및 사업을 통해 비의료건강관리서비스 제공의 장단점을 파악하고, 제공 인력의 필수 역량 및 역할을 설정하여 비의료건강관리서비스를 이용하는 국민의 안전과 건강을 보장할 필요가 있음.
- 미국 보건교육인증 국가위원회(NCHEC: National Commission for Health Education Credentialing)는 대중의 건강을 증진하고, 향상시키고, 보호하기 위해 보건교육의 기준을 설정하여, 보건교육 전문가 인증제를 운영하고 있음
  - 인증된 보건교육 전문가(CHES: Certified Health Education Specialist)가 되기 위해서는 NCHEC에서 주관하는 CHES 시험을 통과해야 함. 전문 영역은 보건교육/건강증진의 (1) 요구도, 자원, 역량 평가, (2) 계획, (3) 시행, (4) 평가와 연구 수행, (5) 수행과 관리, (6) 관련 자원으로 역할 수행, (7) 관련 의사소통, 증진 활동, 옹호 활동 수행임.
  - 보건교육 전문가는 주로 지역사회 보건교육, 학교 보건 교육, 상업적 또는 비상업적 보건교육, 학계, 정부기관, 의료 기관 등의 영역에서 보건교육자, 프로그램 매니저, 알코올 관련 교육, 당뇨 교육, 지역사회 조직, 감염관리, 환자 교육 등의 역할을 수행함.

### ■ 국가건강데이터 기반 수요분석

- 국민건강영양조사 제7기(2016~2018년) 조사 자료를 활용하여 만성질환군(고혈압, 당뇨병)과 고위험군(비만, 대사증후군), 건강관리군의 인구집단별로 잠재적인 수요를 파악하였음.
  - 전체 인구집단을 성별과 연령에 따라 층화하고, 각 하위집단이 '건강관리군'과 '고위험군', '만성질환군'에 포함될 추정 확률을 산출하였음. 이를 성·연령별 하위집단의 인구 수(통계청, 인구총조사)에 적용하여 군별 수요를 추정하고, 장래인구추계(통계청) 자료에 적용하여 중장기 추계를 진행하였음.

- 만성질환군의 중장기 추정 규모 확인 결과, 만성질환군 유병률이 높은 노인 인구가 증가하면서 2019년 약 1,402만 명에서 2025년 약 1,587만 명, 2035년 약 1,855만 명, 2050년 약 1,968만 명으로 빠른 속도로 늘어날 것으로 예측됨.
- 고위험군의 중장기 추정 규모 확인 결과, 2019년 약 1,895만 명에서 2025년 약 2,044만 명, 2035년 약 2,235만 명으로 증가하다가 2050년 약 2,227만 명으로 다소 감소할 것으로 예측됨.
- 건강관리군의 중장기 추정 규모 확인 결과, 2019년 약 3,597만 명에서 2025년 약 3,714만 명, 2035년 약 3,783만 명으로 증가하다가 2050년 약 3,526만 명으로 다소 감소할 것으로 예상됨.

■ 전국 만19~79세 일반인 4,310명을 대상으로 온라인 설문조사를 한 결과 전체조사 대상자 중 비의료건강관리서비스를 건강권 보장의 영역으로 필요하다고 생각하는 비율이 62.2%(필요함 51.0% + 반드시 보장되어야 함 11.2%)로 나타났음.

■ 최근 1년 간 체중 조절을 위해 노력한 경험이 있는 일반인은 3,457명(약80%)이었음. – 주된 체중 조절 이유는 건강증진(체력관리)가 47.6%로 가장 높았음. 체중조절을 위해 주로 사용한 방법으로는 평소 식사량, 식사메뉴 조절(68.5%), 평소 신체활동 늘리기(63.4%), 운동, 헬스클럽 등(32.3%) 등의 순으로 높게 나타났음.

- 비의료건강관리서비스 이용경험은 모바일, 웹기반 체중감량 서비스(33.1%), 헬스스포츠센터(31.2%) 등에서 높게 나타났음.

### 3. 정책 제언

- 비의료건강관리서비스가 건강위험요인을 다수 보유하고 있는 건강관리군의 건강수준 향상을 촉진할 수 있다면 건강 형평성 차원의 국가적 정책 지원으로 비의료건강관리서비스를 강화해야한다. 이로써 건강문제로 인한 사회경제적 부담 경감에 기여할 수 있을 것임.
- 비의료건강관리서비스 시장의 전망
  - 보건복지부의 비의료건강관리서비스 가이드라인은 상담, 교육, 훈련, 실천프로그램 작성 및 제공 등 공급자 중심의 제한된 영역으로 규정하고 있어 수요자 중심의 영역을 구체화할 필요가 있음.
  - 금연, 절주, 운동, 영양 외에도 개인위생, 안전, 성행동, 스트레스관리 등 코로나19에 따른 건강생활과 관련된 영역이 사업범위에 포함되어야 함.
    - 일반인 질적 면담결과 운동과 체중조절 서비스 이외의 금연, 절주, 스트레스관리에 대한 필요성은 공감하지만 실제 이용하는 데에는 사회적 장벽이 있는 것으로 파악되었으므로, 공공부문에서 사업전략을 다각화해야 함.
  - 건강생활실천을 포함한 건강관리의 영역을 중심으로 비의료건강관리서비스의 조작적 정의를 세분화하고 개발할 필요가 있음.
  - 비의료건강관리서비스에 대한 인증, 인허가에 대해서도 검토할 필요가 있으며, 현재 식약처에서 하는 인허가제도를 참고할 수 있음.
    - 불필요한 수요창출을 막기 위해서는 허위, 과장광고에 대한 규제, 자정장치가 필요함.

**■ 소비자 피해 최소화를 위한 과제와 대응방안**

- 비의료건강관리서비스의 분야에서 활동하는 제공인력에 대한 가이드라인은 나와 있으나 국민의 요구에 맞는 건강 관리를 해줄 수 있는 전문적 인력을 교육과 훈련을 통해 양성해야 할 것으로 전망됨.
- 따라서 현재의 상황은 개인의 정보력과 자원활용능력에 따라 그 효과가 달라질 수 있다고 해석할 수 있기 때문에 보다 객관적으로 그 효과성을 담보할 수 있도록 연구개발이 필요함.

**■ 건강권 보호와 증진을 위한 과제**

- 국가건강데이터를 분석했을 때 건강유지와 증진을 위해 위험요인관리를 해야 할 인구집단이 증가할 전망임. 따라서 필요성을 느끼지 못하거나 사회경제적 형편 때문에 이용하지 못하는 대상이라도 건강검진결과 위험요인관리가 필요한 사람에 대해서 서비스를 지원할 수 있도록 건강형평성 차원의 지원정책이 필요함.
- 국민 개인의 건강관리를 지원하기 위하여 정책적으로 건강검진 결과를 활용하여 건강관리를 받을 수 있도록 다양한 지역사회자원의 접근성을 높일 필요가 있음. 건강검진결과는 국민의 건강수준을 모니터링 하는 중요한 도구임. 건강한 생활을 지원하는 인력 개발과 프로그램의 개발이 필요함. ⑧

2020  
05보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-24

## 건강정보문화력(헬스리터러시) 제고 방안 연구

A Study for Improving Health Literacy

연구책임자 최슬기

공동연구자 김혜윤, 황종남, 채수미, 한겨레, 유지수, 천희란

### 1. 연구 목적

다양한 매체에서 제공하는 정보의 양이 증가하여 국민들의 건강정보에 대한 접근성은 어느 때보다 높다. 그러나 제공되는 정보의 신뢰성과 정보를 생산, 전달, 활용하는 사람들의 역량이 보장되어 있지 사회관계망서비스(SNS: social network service)의 발달로 건강정보의 소비자는 건강정보의 생산자와 전달자의 역할을 동시에 하고 있지만, 개인에게 적합한 건강정보에 접근하고, 적합한 정보를 취사·선택하고, 이해하고, 활용하는 능력에 따라 건강정보의 접근성 격차는 더욱 커질 우려가 있다. 특히 일부 취약 계층의 경우 인터넷과 모바일 접근성이 부족하여, 건강정보의 접근성도 낮아지는 이중격차(double divide)가 발생한다.

헬스리터러시(health literacy)는 '건강증진과 건강 유지를 위하여 정보에 접근하고, 이해하고, 활용하는 개인의 동기와 능력을 규정하는 인지적·사회적 기술'(Nutbeam, 1998)로, 건강 행동, 질병의 이환, 만성질환 관리, 사망률 등 다양한 건강의 영역에 영향을 미친다. 국제기구와 세계 여러 나라에서 헬스리터러시 향상을 국가 보건정책의 주요 의제로 채택하고 국민들의 헬스리터러시 향상을 위한 여러 노력을 하고 있으나, 우리나라는 그동안 헬스리터러시에 대한 정책적 관심이 부족했다.

본 연구는 헬스리터러시 향상을 위한 정책적 방향성을 제안하는 것을 목적으로 한다. 구체적인 목적은 (1) 헬스리터러시와 건강의 관련성에 대한 고찰을 통해 정책적 개입 지점을 파악하고, (2) 외국의 헬스리터러시 제고 전략 고찰을 통해 우리나라 정책에 적용할 함의를 도출하여, (3) 헬스리터러시 향상을 위한 건강정책의 방향성을 제시하는 것이다.

## 2. 연구 내용

국내에서 2010년 1월 1일~2020년 6월 23일 동안 출판된 헬스리터러시 관련 논문 147편을 범주 문헌고찰 결과 대부분의 연구가 노인(74.3%)과 성인(58.5%)을 대상으로 시행되었다. 연구 대상자는 평균 442명이었으며, 22.4%만이 대표성 있는 표본을 대상으로 하였다. 헬스리터러시는 다양한 용어로 사용되고 있었다. 전체 연구의 55.9%가 헬스리터러시를 이해(능)력으로 해석하였다. 고찰 대상 연구에서 보고한 낮은 수준의 헬스리터러시 대상자는 평균 43.2%(최소 25%, 최대 61%)였다. 낮은 수준의 헬스리터러시는 고령, 저소득, 낮은 교육 수준, 비도시 지역 거주와 관련이 있었다. 헬스리터러시는 주관적 건강상태, 질병 이환, 의료 이용 경험, 예방적 의료 이용, 삶의 질, 정신건강, 건강증진행동과 관련이 있는 것으로 보고되었다.

19~69세 성인 1002명을 대상으로 온라인 설문조사를 수행한 결과, 전체 대상자의 43.3%가 부족한 수준의 헬스리터러시, 29.1%만이 적정 수준의 헬스리터러시인 것으로 나타났다. 전반적으로 건강 행동을 하는 사람들의 헬스리터러시가 높았으며, 헬스리터러시가 낮은 사람들은 높은 사람들에 비해 건강정보 검색 시 어려움을 겪는 비율이 유의하게 높았다. 헬스리터러시 수준은 건강증진 행동의 실천에 유의한 영향을 미쳤다.

대학(원)생 501명을 대상으로 온라인 설문조사를 수행한 결과, 조사 대상자의 코로나 관련 디지털 헬스리터러시 평균 점수는 2.9점으로, 인터넷으로 코로나 관련 정보를 검색하는 것을 '쉽다(3점)'고 느끼는 수준이었다. 코로나 관련 디지털 헬스리터러시가 높은 집단이 낮은 집단에 대해 정보의 최신성, 공식적 출처, 포괄성 등의 중요성을 더 높게 평가하였다.

세계보건기구 유럽지역 사무소, 미국, 캐나다, 호주, 독일, 스코틀랜드의 헬스리터러시 관련 정책과 전략을 고찰한 결과, 제 외국에서는 헬스리터러시 증진을 위해 분야별 구체적인 실행 전략을 세우고, 여러 이해관계자의 협력을 강조하였다.

## 3. 정책 제언

먼저, 헬스리터러시 공식 용어를 통일해야 한다. 현재 학계에서 다양한 용어를 이용하고 있는데 이는 사업 실행자와 국민 모두가 헬스리터러시를 이해하는 데 장애 요인으로 작용할 수 있다. 포괄적이고, 다면적인 헬스리터러시의 개념을 반영하는 용어에 대한 합의가 필요하다. 또한, 국민의 헬스리터러시 수준을 파악하고, 헬스리터러시 취약 계층을 확인하여 정책의 근거로 사용할 수 있는 국가적 차원의 헬스리터러시 수준 모니터링이 필요하다. 이때, 신뢰도와 타당도가 검증된 측정 도구의 선정이 필수적이다. 헬스리터러시 모니터링 결과를 바탕으로, 헬스리터러시 격차로 인한 건강형평성 문제를 해결하기 위한 정책 전략의 개발이 필요하다. 또한, 국민의 헬스리터러시 증진을 위해 교육계, 정부 기관, 의료기관 등의 협력을 바탕으로 한 다분야 전략 수립이 필요하다. ②

2020  
06보고서종류 기본  일반  수시 ■ 연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-05

## 의료기관 진료비 특성에 따른 건강보험 수가 구성 요인 분석

Improvements to the National Health Insurance Fee Schedule Based on the Characteristics of Medical Expenses

연구책임자 고든솔

공동연구자 신영석, 이수빈

### 1. 연구 목적

진료비 수가는 행위에 소요되는 업무량, 자원을 상대적인 가치로 점수화한 상대가치점수에 점수당 단가인 환산지수의 곱으로 산출되며, 일부 행위에 따라 가산 점수 혹은 비율이 적용되어 결정된다. 기존 적정 수가에 대한 논의와 요구는 지속되었다. 특히 최근에 제3차 상대가치 개편을 앞두고 요인별 문제 해결의 방향성을 제시하는 연구가 있었다. 그러나 수가를 구성하는 요인 개별 제도에 대한 논의와 이를 연계하여 개편해야 한다는 제언 정도에 그쳤을 뿐, 요인별 개편 방향이 어떤 영향을 줄지에 대한 고민이나 고려는 부족하였다.

수가체계의 개선은 의료전달체계 정상화 차원에서도 고민되어야 하는바, 본 연구를 통해 수가 구성 요인의 과제를 살펴보고, 이를 해결하기 위한 개선 방안을 제시하였다. 또한 개선 방안을 마련하는 데 현재 우리나라 의료기관 진료비 특성을 분석하여 고려하였다.

### 2. 연구 내용

수가 구성 요인별 현안을 고찰한 결과, 상대가치점수와 관련하여 기본진료료의 낮은 보상 수준과 행위유형 간 보상의 불균형은 의원의 진찰 진료 비중이 감소되는 현상으로 이어져 의료전달체계 왜곡을 심화시켰다. 또한 병원의 환산지수 인상을 보다 높은 의원의 환산지수 인상을 병원과 의원 간 수가 역전 현상을 야기하였다. 병원과 의원 간 수가 역전 현상은 의료전달체계의 왜곡을 더욱 심화시킬 수 있다. 종별 가산제도는 요양기관의 규모에 따라 다른 시설, 인력, 장비 투자비용을 반영하고자 도입되었으나 모든 의료행위에 동일한 가산율이 일괄 적용되기 때문에 요양기관에 따라서는 불필요한 검사나 치치를 유인하는 기전으로 작용할 수 있다. 종별 가산제도의 목적인 종별 기능의 정상화를 통하여 바람직한 의료전달체계 구축을 도모할 수 있어야 한다. 결국 근본적 해결을 위해서는 환산지수, 상대가치점수, 종별 가산을 포함한 수가결정구조에 대하여 종합적인 개선 방안이 필요하다.

이러한 수가 구성 요인의 문제점이 의료기관 진료비 특성에 미치는 영향력을 파악하고자 의료기관종별, 진료형태별, 행위유형별 진료비를 분석하였다. 진료형태에 따라서 병원급 외래 진료비 비중이 증가하는 반면, 의원급 외래 진료비는 감소하는 경향을 보였다. 이는 국민의료비 부담과 재정 지출을 증가시켜 자원의 합리적 활용을 저해한다. 특히 병원급 진찰료 비중이 증가한 것에 비해 의원급 진찰료 비중은 감소하였는데, 이는 다른 행위유형에 비해 낮은 진찰료의 보상 수준과 종별 보상 수준에 대한 차등이 낮아지면서 의료이용체계에 영향을 미친 것으로 보인다. 결과적으로 병원과 의원의 낮은 건강보험 보장률을 확인할 수 있었다.

또한 의료기관의 건강보험 진료비를 의료전달체계 기능의 관점에서 볼 때 그 기능이 미비하였다. 요양기관종별 진료비는 병원급에서 증가하는 반면, 의원급에서 감소하였으며, 특히 외래 진료비에 대한 의원 점유율은 감소하는 추세를 보였다. 수가 개선을 통해서 자원 배분의 최적화를 위한다면 전달체계가 제 기능을 할 수 있도록 개선되어야 하고, 현재의 종별 진료비 특성을 봤을 때 병원급의 외래 비대와 의원급의 외래 축소를 해결하면서 즉 표준업무에 따른 종별 제 기능을 할 수 있는 방향으로 개선되어야 한다. 본 연구에서 파악한 의료기관 진료비 특성에 따른 수가 구성 요인의 해결과제는 기본진료료의 개선과 환산지수로 인한 수가 역전 현상의 해소, 종별 가산의 기능 확립이다. 이를 연계하되 재정 중립과 전달체계 기능 유지가 전제될 수 있는 방안을 검토하고자 하였다.

### 3. 정책 제언

본 연구에서는 기존에 논의되었던 건강보험 수가 구성 요인의 개선 방안을 종합적으로 제시하는 데 2019년 진료비 통계를 활용하여 시뮬레이션을 시도하였다. 수가체계 전반에 대한 개편이 필요한 시기에 개선 방안 제시와 더불어 실제 자료를 통한 분석 결과는 정책 방향을 결정하는 데 기초 자료로 활용될 수 있다. 세부적인 제도 보완과 필요한 정책적 개선 사항이 함께 고려되어 정책 실행의 완성도를 높임으로써 환자가 적정 의료서비스를 적절한 시기에 적절한 장소에서 받을 수 있는 의료체계 구축 방안을 모색하는 데 활용되길 기대한다. ②

2020  
07

보고서종류 기본 ■ 일반 □ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구보고서 2020-09

## 수요 기전을 이용한 약품비 지출의 효율 제고 방안

Demand-Side Measures to Ensure Efficiency in Pharmaceutical Spending :  
Focused on Off-Patent Drug Market

연구책임자 박실비아

공동연구자 이나경, 박은자, 정연

### 1. 연구 목적

이 연구는 국내 특허 만료 의약품 시장에서 낮은 약가의 제품에 대한 수요 기전을 활성화시키기 위한 정책 방안을 도출하여, 건강보험 약품비 지출을 효율화하는 안정적 구조를 마련하는 데 기여하는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 특히 그동안 의약품 정책에서 충분히 탐구되지 않았던 환자를 중심으로 수요 기전에 초점을 맞추고자 했다.

### 2. 연구 내용

#### 가. 국내 약품비 지출 관리 제도의 현황과 문제점

우리나라는 2017년 1인당 약품비 지출이 처음으로 OECD 평균을 상회하였고, OECD 국가 중 약품비 지출이 가장 빠르게 상승하고 있다. 인구 고령화, 만성질환 증가에 따른 의료 이용 증가, 고가 신약 도입의 증가 등으로 약품비 지출은 당분간 상승할 것으로 예상된다. 우리나라는 특히 만료 의약품 시장에서 제네릭 의약품 사용률이 외국에 비해 크게 낮은 것은 아니지만 제네릭 의약품의 사용을 통해 약품비 지출을 효율화하는 효과가 미흡하다. 동일 성분 동일 제제 내 제품 수가 많음에도 불구하고 약가는 상대적으로 높은 쪽에 치우쳐 분포하고 약가 경쟁이 거의 발생하지 않고 있다.

#### 나. 제네릭 의약품 선택에 관한 일반인 인식 조사

최근 처방약 조제 경험이 있는 만 19~69세 성인 남녀를 대상으로 심층면접조사와 설문조사를 수행했다. 심층면접조사 참여자는 대부분 제네릭 의약품이라는 용어를 몰랐고, 용어에 대한 설명을 들은 후 제네릭을 수용하는 태도는 다양하게 나타났다. 의약품 선택에서 가격을 최우선적으로 고려하지 않았으며 상황에 따라 복합적인 요인을 고려하겠다는 태도

를 보였다. 처방약과 관련하여 현재보다 더 많은 정보를 원하고 있었으며, 알 권리나 선택권을 충분히 보장받지 못한다고 인식하였다. 설문조사 결과 응답자의 약 80%가 제네릭 의약품이 있다는 것을 모른다고 응답하였다. 제네릭 의약품의 정의를 설명한 후, 제네릭과 오리지널 의약품 간의 효과와 부작용, 품질에 대한 차이를 물어본 결과, 차이가 없다는 응답보다 차이가 있다는 응답이 더 높게 나타났다. 응답자들은 처방약에 대한 세부 정보 관심도가 높은 데 비해 실제로 알고 있는 비율은 낮게 나타나 정보 접근의 갭이 있는 것으로 확인되었다. 응답자의 과반수 이상이 현재 처방약값에 부담을 느끼지 않는다고 하였지만, 더 저렴한 의약품을 사용할 기회가 주어진다면 그 제품을 선택할 의향이 있음이 70% 이상 높게 나왔다. 특히 의사의 추천이 있을 때 그러한 선택 의향은 훨씬 높아져, 의학적 지지가 있다면 가격을 기준으로 한 선택이 쉽게 이루어질 수 있음을 보여주었다.

#### 다. 외국의 정책 사례

이 연구에서 조사한 독일, 프랑스, 호주, 미국은 모두 특허 만료 의약품 시장에서 약품비 지출의 효율을 높이기 위한 정책을 수십 년 전부터 시행해왔다. 4개국 모두 특허 만료 의약품의 효율적 지출을 도모하기 위해 환자를 대상으로 정책을 운영 중이며, 본인부담금제도를 통해 환자에게 의약품 선택과 관련한 재정적 동기를 부여하고 있다. 동시에 모든 의사, 약사를 대상으로 하는 정책을 운영하여 의약품 선택에 관한 수요 기전도 강화하고 있다. 또 제네릭 의약품에 관한 일반인의 인식을 개선시키기 위하여 다양한 매체를 활용한 정보 제공 노력과 환자의 의약품 가격 정보에 대한 접근권을 높이기 위해 법·제도 개선이 최근까지 계속되고 있다.

### 3. 정책 제언

환자 중심의 수요 기전을 마련하여 의약품의 처방·조제 과정에서 의학적으로 대체 가능한 의약품-동일 성분 제제- 중 낮은 가격의 제품이 선택될 수 있도록 그 절차를 제도화하는 방안을 다음과 같이 제안한다. 의약품의 종류에 관계 없이 대부분의 약에 동일한 비율로 약제비 본인부담금을 산정하는 현재의 방식을 개편하여, 동일 성분 동일 제제 의약품 가격을 건강 보험에서 지불하고자 하는 가격 수준(가칭 “기준 가격”)으로 정하고 그보다 높은 가격의 동일 성분 의약품을 선택할 경우 환자가 약가 차액을 전액 부담하도록 한다. 기준 가격을 결정할 때 대체 가능한 의약품들의 약가 분포와 개수를 검토하고, 건강 보험에서의 지불 의향, 환자의 지불 능력, 시장에서의 제품 유지 가능성 등을 고려해야 한다.

환자가 대체 가능한 의약품 중에서 “기준 가격”과 “낮은 가격”을 파악하고 자신이 선호하는 의약품을 최종적으로 사용하려면 선택 행위를 할 수 있는 기회를 보장받아야 한다. 의사는 ‘기준가격제도’가 적용되는 성분의 의약품을 처방할 때, 제품 별 가격 차이에 따른 본인부담금의 차이를 환자에게 알릴 필요가 있고, 특히 기준 가격 이상의 제품을 처방할 경우에는 반드시 그에 대해 설명해야 한다. 약사는 의약품 조제 시 환자에게 그 제품에 관한 정보를 반드시 제공해야 한다. 그리고 기준 가격 이상의 제품과 이하의 제품, 낮은 가격 이하의 제품을 모두 구비하여 환자의 선택이 제한받지 않도록 해야 한다. 환자는 누구나 익숙한 매체를 통해 처방약에 대한 정보를 파악하고 있어야 하고 대체 가능한 제품들에 대한 정보도 쉽게 얻을 수 있어야 한다. ⑧

2020  
08

보고서종류 기본 □ 일반 ■ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구보고서 2020-07

## 사회정신건강연구센터 운영 정신건강복지서비스 제공 인력 보호 및 회복 지원 전략

Strategies to protect and support recovery of mental health service providers

연구책임자 전진아

공동연구자 오수진, 채수미, 김숙자, 배은미, 백상숙, 전준희, 김보은

### 1. 연구 목적

정신건강복지서비스 정책은 그간 이용자 혹은 수요자를 중심에 놓고 이들이 인권 친화적인 환경에서 양질의 서비스를 이용할 수 있도록 하는 것에 초점을 두어왔다. 하지만 정신건강복지서비스를 이용하는 사람들에게 실제 서비스를 제공하는 인력들이 어떠한 환경에서 근무하고 있는지, 이들의 정신건강복지서비스 제공 경험은 어떠한지에 대한 정책적 관심은 부족했다. 이 연구는 정신건강복지서비스 제공 인력들의 서비스 제공 경험을 이해하고 인력들을 보호 및 지원하기 위한 전략들을 모색하는 데 목적이 있다. 보다 구체적으로 이 연구는 정신건강복지서비스 제공 기관들 중 정신의료기관과 지역사회를 기반으로 하는 정신건강복지센터, 정신재활시설 및 중독관리통합지원센터를 중심으로, 이들 기관과 시설에서 근무하는 인력들의 서비스 제공 경험을 파악하고, 이들에게 실제로 필요한 인력 보호 및 회복 지원 전략을 도출하고자 하였다.

### 2. 연구 내용

2차 자료 분석, 양적 설문조사 및 질적 면담조사, 포럼 및 자문회의의 방식을 활용하여 파악한 정신건강복지서비스 제공 인력의 근무 환경과 정신건강서비스 제공 경험은 다음과 같다. 첫째, 정신건강서비스 제공 인력은 인력 부족의 문제로 응급상황에 대응하기 어려운 구조이며, 고용 불안정성, 열악한 근무 환경, 업무 과부하 등을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 근무 환경은 이들 인력이 양질의 서비스를 환자에게 제공하는 데 가장 큰 어려움으로 작용하는 것으로 나타났다.

둘째, 정신건강서비스가 필요한 사람들에게 서비스를 제공하는 인력들은 다양한 환경, 상황과 맥락하에서 안전에 위협을 받기도 하고, 지지기도 하고, 신체 및 정신건강상의 어려움을 경험하기도 한다는 점을 확인하였다.

셋째, 인력간 사례 공유, 외부 상담이나 치료를 받을 수 있는 지원, 유급 혹은 무급휴가 지원, 업무 재배치 등 현재 근무하는 기관 차원에서 인력 보호 및 지원을 하는 경우도 있으나, 현재 지원에 대한 만족도는 낮게 나타났다.

### 3. 정책 제언

정신건강복지서비스 제공 인력이 경험하는 상황들을 고려해 볼 때, 어떠한 보호 및 회복 지원 조치가 필요한지를 이 연구에서 진행한 양적 설문조사, 질적 면담조사, 포럼을 통해 제기된 의견들을 중심으로 정리하여 제시하였다. 첫째, 정신 의료기관의 간호인력에게는 인력 확보와 환자와 근무자 모두 안전하면서 치료적인 환경을 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 간호 업무량에 따른 적정 간호인력 배치 등 인력 확보, 안전시설에 대한 가이드라인 마련과 이행, 신체적·심리적 외 상에 대한 지원 가이드라인 마련과 이행이 필요하다. 둘째, 지역사회를 기반으로 정신건강복지서비스를 제공하는 정신 건강복지센터, 정신재활시설, 중독관리통합지원센터의 인력들은 기관별로 다양한 보호 및 회복 지원 조치에 대한 수요를 가지고 있으나, 이들에게는 공통적으로 심리적 회복을 위한 지원체계 강화, 안전을 위한 시설 또는 장비 구비 등 안전한 업무 환경 구축, 정신응급/위기개입 관련 경찰 및 소방의 역할 강화가 필요하다. ☞

PART 01  
KIHASA 현황

PART 02  
2020년 연구 사업

**PART 03**  
2020년 연구 성과

PART 04  
2020년 연구 활동

PART 05  
부록

134 ▶ 135

2020  
연차보고서



**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020 ANNUAL REPORT  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



### III 2020년 연구 성과

## 05 미래비전연구

고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구

코로나 이후 시대 사회보장정책의 방향과 과제

노후소득보장제도 개혁 담론 분석

지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구

중앙·지방, 광역·기초자치단체 사회복지사무 분담체계 개선에 관한 연구

복지 부문의 민관 협력 성과와 혁신 연구: 지역사회보장협의체 운영을 중심으로

우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안

한국의 상병수당 도입에 관한 연구: 제도간 연계와 조정을 중심으로

사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제개발: 청년 불안정 노동자 연구

사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구

건강수명 측정 모형개발 및 정책 효과 분석

저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로

남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구: 북한 주민의 생활실태를 중심으로

북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

사회복지 보호(Protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구

돌봄종사자를 위한 비대면 권리보호 서비스 활용 방안

2020  
01보고서종류 기본 ■ 일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-13

## 고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구

A Study on the Paradigm Shift in Korean Social Security according to the precarization of work

연구책임자 노대명      공동연구자 정세정, 곽윤경, 이지혜, 임지영, 이호근

### 1. 연구 목적

이 연구는 현재 우리 사회보장체계가 계층 간·세대 간 연대의 실현에 한계를 나타내고 있다는 문제의식에서 출발했다. 근로형태와 근로시간 등에 따라 사회보험 가입자격을 의무적으로 부여하고 사회보험료를 징수하는 방식이 정작 상대적으로 더 큰 경제사회적 위험에 처해 있는 노동자를 제대로 보호하지 못하고 있다. 이런 상황에서, 사회부조나 사회수당 등 조세기반 사회보장제도의 역할을 강화하는 정책 또한 명확한 방향성을 찾지 못하고 있다. 기존 패러다임을 고수해야 하는지, 새로운 패러다임을 모색해야 하는지 주저하는 상황에서, 최근 사회보장 패러다임의 변화와 관련된 다양한 정책들이 논의되고 있다.

이 연구에서는 사회보장 패러다임 재편 문제를 저출산·고령화 대응, 성장체제와의 정합성 제고를 위한 개혁 측면 등에서 설명하기보다 새로운 하층계급의 형성과 그에 따른 사회적 균열 측면에서 접근했다. 고용형태 다변화와 같은 급격한 사회 변화 속에서 사회보장체계를 지탱해 왔던 전제가 바뀌고 있고, 이에 따라 사회보장 패러다임 재편을 준비해야 한다는 점을 강조하고자 했다. 사회보장 패러다임 재편은 서둘러 결정할 문제가 아니라는 점에서 냉정한 자세를 견지할 필요가 있다.

이 연구의 주된 목적은 고용형태 다변화가 가져온 일하는 방식과 삶의 방식에 부응하는 사회보장 패러다임의 변화를 모색하는 것이다. 따라서, 다루고자 하는 핵심내용은 다음과 같다 : 1) 고용불안과 소득불평등에 대한 전망, 2) 취약성이 사회보장제도에 미치는 영향, 3) 일과 삶의 불안정성을 경험하는 집단에 대한 고찰, 4) 대안적 사회보장 패러다임 구상이다.

## 2. 연구 내용

이 연구에서는 보편적이고 미래 지속가능한 사회보장체계 구축을 위해 크게 4가지 연구문제를 설정하고 분석하였으며, 각 문제들에서 도출된 결과를 토대로 대안적인 사회보장 패러다임 구상에 필요한 방향과 핵심 의제를 제시하였다.

첫째, 환경분석을 통한 고용불안과 소득불평등 전망을 살펴본 결과, 고용형태 다변화로 인한 사회보장제도 개편은 3가지 차원에서 접근할 필요가 있다. 1) 노동시장 내 고용형태 다변화는 주로 기술적 요인과 기업의 경쟁적 원인에 의한 것으로, 노동시장의 이중구조와 사회보장의 이중구조화(dualization)를 야기하고 있다는 점, 2) 고용형태 다변화는 경제의 디지털화와 디지털 자본주의 이행 등의 영향으로 ‘혼성고용(hybrid employment)’이 증대되어 종사상 지위보다는 소득을 기반으로 하는 사회보장제도의 필요성을 초래한다는 점, 3) 코로나19 위기로 드러난 사회보장의 이중화와 극복 문제, 새로운 사회적 위험요인에 대응하는 사회보장제도 개편이 필요하다는 점이다. 아울러, 사회보험 사각지대문제 해소를 위해서는 사회보험 방식의 사회안전망에서 소득을 기반으로 한 보편적 사회안전망으로 전환해야 할 필요성이 높아져 가고 있다. 방식의 선택문제가 남아있으나, 상향식 사회보장을 위한 전제는 현재 수준의 기여나 부담 증가에 있음을 분명하다.

둘째, 한국사회에서 진행되고 있는 고용형태 다변화와 새로운 고용불안 계층인 프레카리아트의 규모와 실태를 분석한 결과 6가지 함의를 도출할 수 있었다. 1) 고용형태 다변화가 진행되는 속도와 업종이 특정 부문에 국한된 문제가 아니라 더 넓게 확산될 개연성이 높다는 점, 2) 고용형태 다변화는 불안정고용의 확산과 실업률 증가, 저소득노동자 증가를 통해 사회보장제도에 큰 영향을 미치며, 이는 사회보험 중심형 사회보장체계의 재정적 지속가능성에 부정적인 영향을 미친다는 점, 3) 고용형태 다변화와 사회보장체계의 미성숙은 프레카리아트 발생과 증가에 영향을 미친다는 점, 4) 고용과 관련하여 공정성을 제고하는 보다 확고한 원칙과 일관성 있는 정책추진이 시급하다는 점, 5) 프레카리아트에 대한 지원은 고용영역을 넘어 사회보장영역에서 더 많은 노력이 필요하며, 이들을 포괄할 수 있는 정책들이 모색되어야 한다는 점, 6) 끝으로 고용정책과 사회보장정책 영역에서 상대적으로 높은 위험에 노출되어 있음에도 그로부터 배제된 집단에 대한 정책혁신이 필요하다는 것이다.

셋째, 일과 삶의 불안정성을 경험하는 프레카리아트를 포착하고 특성을 파악하기 위해 이 연구에서 수행한 인식조사와 고용형태별 근로실태조사 자료를 활용하여 결과를 분석하였다. 고용형태 기준으로, 저임금 프레카리아트는 20~69세 인구집단의 20.15%로 추정되며, 개인노동소득에 가구소득을 반영하였을 때는 13.3%로 추정된다. 가이 스탠딩(Guy Standing)의 개념을 준용한 기준으로는 20~69세 인구집단의 43.8%가 프레카리아트이나 우리사회에서 많은 노동자들이 총족시키기 힘든 기준(예, 노동조합을 통한 대표성)이 반영된 결과로 보여진다. 또한 고용형태별 근로실태조사 자료분석결과 고용불안, 소득, 사회보장 기준을 적용하였을 때 임금노동자의 46.1%가 프레카리아트의 속성을 갖는 것으로 나타났다.

대상별 분석결과로는, 먼저 청년층은 개인소득에서 노동소득이 90%이상을 차지하고, 공적이전소득의 비중이 높았다. 사회적 지지체계가 없고 아파도 병원에 가지 않거나 혼자 밥을 먹는 청년일 가능성이 높았으며 초기 청년일수록 프레카리아트일 개연성이 높은 것으로 나타났다. 고령층 프레카리아트의 삶은 사적이전소득의 감소와 낮은 수준의 공적이전소득으로 인해 노동이 불가피한 상황이나 이들이 진입하는 일자리는 상대적으로 저임금의 불안정한 일자리이다. 고령층이 프레카리아트가 되는 경로는 다양하지만 근로연령기의 고용지위와 재직기간 등이 중요한 영향을 미치는 것으로 판단된다. 이민자가 겪는 중첩된 불안정 상태를 ‘하이퍼 프레카리아트’로 지칭하며 이민자가 하이퍼 프레카리아트가 되는 주요

원인으로 ‘체류자격’을 들 수 있다. 체류자격에 따라 하이퍼 프레카리아트를 경험하는 영역에 차이가 있었고, 승진기회 만족도, 근로안전, 사회보장 가입 등에 있어 전반적으로 취약한 것으로 나타났다.

넷째, 보편적 사회보장체계 구축을 위해 고민해야 할 핵심의제를 1) 보편적 사회보장체계 구축을 위한 사회적 합의구조 재편의 필요성, 2) 계층 간·세대 간 연대에 따른 공감대 형성 필요, 3) 재원부담체계 개혁, 4) 고령층 소득보장에 대한 사회적 인식 전환으로 요약할 수 있다. 사회보장체계 개편을 위해서는 새로운 체계로의 단계적인 접근, 소득기반의 보편적 사회보험체계 구축, 사회보장세 도입이 필요하다.

### 3. 정책 제언

세상은 항상 변해 왔으며, 근대세계는 더욱 빠르게 변해왔다. 인간의 지식이 축적되고 혁명적으로 변화하는 과정을 거쳐 노동과 삶의 방식 또한 빠르게 변해 왔다. 변화하는 세계에 맞게 제도를 바꾸는 것은 종교적 제도나 세속의 제도가 크게 다르지 않다. 급격하게 변화하는 현실 속에서 문제를 해결할 수 있는 대안을 찾아야 한다. 본래 그것이 지향했던 〈계층 간·세대 간 연대〉의 원칙을 지킬 수 있도록 제도의 현실 대응성을 높여야 한다는 것이다. 기술의 발전과 그것이 노동시장과 사회구조에 미치는 영향에 대한 과소평가는 항상 현실에 의해 부정되었다. 그리고 21세기 우리사회는 바로 이러한 문제에 직면하고 있다. 현실에서 기술혁신은 제조업을 시작으로 많은 업종에서 사람들의 노동에 질적, 양적으로 영향을 미치고 있다. 일자리는 국경을 넘어 이동하며 일국 차원의 일자리 수요에 영향을 미치고, 노동에 대한 법적 규제가 방향을 잃음에 따라 많은 사람들이 고용불안과 저소득의 위험에 직면하고 있다. 이 문제가 〈노동-가족-복지국가의 삼중구조〉에서 비롯되었다면 그 해법은 이 구조를 재편하는 방향에서 모색되어야 한다.

한국사회는 〈시장과 국가 그리고 가족〉의 역할에서 사회보장체계를 지탱해 왔던 전제가 바뀌고 있으며, 그에 따라 사회보장 패러다임의 재편을 준비해야 한다. 현재 생각할 수 있는 재편방향과 관련된 원칙을 몇 가지 제안하고자 한다. 첫째, 고용 중심에서 벗어나야 한다. 고용문제 해결을 전제로 사회보장 정상화를 이루기보다 실제로 국민들이 체감할 수 있는 소득재분배와 사회서비스보장을 강화해야 하는 시점이 아닌가. 둘째, 개인 중심으로 전환해야 한다. 가구는 연대가 작동하는 사적영역이지만 개인의 소득을 보장하지 않고서는 그 연대는 가부장적이거나 종속적인 문제가 있다. 전업주부가 남편으로부터 독립할 개혁, 가난한 노인이 성인자녀에게 종속되지 않게 하는 개혁, 청년이 부모에게 의존하지 않아도 되는 개혁이 필요하다. 셋째, 임의적/시혜적 보장에서 보편적이고 사회권적 보장으로 이행해야 한다. 즉, 욕구가 있는 모든 국민이 사회보장의 혜택을 받게 하는 보편적 보장이 되어야 한다. 넷째, 공정한 부담을 전제로 하는 재원조달 체계를 구축해야 한다. 보편적 사회보장체계는 〈계층 간·세대 간 연대〉를 목적으로 기능한다는 점에 대한 공감대 형성이 필요하다.

한국사회에서 가장 대표적인 프레카리아트로 정의할 수 있는 청년층, 고령자, 이민자 집단별 주요 정책제안은 다음과 같다. 먼저, 청년 프레카리아트의 삶은 노동소득이 생계의 주를 이루며, 위험상황에 처하거나 일을 할 수 없을 때 완충제가 부재하고, 노동과 소득, 사회보험이 취약한 청년은 사회적 위험에 노출될 가능성이 높다. 이러한 삶의 불안정성을 극복하기 위해서는 소득보장이 검토될 필요가 있지만 소득보장만으로는 개선되기 어려우므로 서비스 지원을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

고령자 문제와 관련해서는 기존의 정책태도에도 변화가 필요하다. 지금까지의 지배적인 사고는 고령층은 점점 자녀나 가족에게 의존하지 않고 스스로의 힘으로 살아가려는 노력을 해야 한다는 것이다. 물론 각 개인은 자신의 노후를 위해 성실하게 저축해야 하지만 현대사회는 생애과정동안 발생하는 다양한 경제사회적 위험을 사회연대적 방식으로 분담하는 사회보장제도를 갖고 있다. 한국사회는 노인이 가난하며 근로연령층 또한 제한적이어서 다른 방법이 없다. 이 점에서 현재 한국사회가 경험하고 있는 위기는 심각하며 보다 근본적인 해법이 필요하다. 그중에서도 노인들에게 관대한 연금은 아니라도 최소한의 삶을 살 수 있는 여력을 부여해야 한다.

한국사회에서의 이민자 하이파 프레카리아트를 위해 몇 가지 정책방안을 제안한다. 1) 이민자의 적응 및 사회적 이동을 위해서는 업무 능력 향상을 위한 교육 및 서비스를 적극 지원해 줄 필요가 있다. 2) 근로안전 보장을 강화하는 정책적 노력이 필요하다. 저숙련 이주노동자들의 경우 언어적 장벽, 열악한 작업환경, 불안정한 체류자격 등의 이유로 산업재해에 향시 노출되어 있다는 점을 잊지 말아야 할 것이다. 3) 이민자의 사회보험 기여를 영주권 및 시민권 획득의 조건으로 제시할 필요가 있다. 영주권 및 시민권 획득 시 이들이 한국 사회보험에 납부한 보험료를 별도로 포인트를 가산해주는 크레딧(credit) 방식도 고려해 볼 필요가 있다. 4) 포괄적인 차별금지법 제정이 요구된다. 사회통합의 관점에서 외국인에 대한 부정적 인식, 편견 그리고 혐오를 해소하는 것이 무엇보다 중요하다. ⑧

2020  
02보고서종류 기본  일반  수시 ■ 연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-11

## 코로나 이후 시대 사회보장정책의 방향과 과제

The directions and tasks of social security policy in post COVID-19 era.

연구책임자 정홍원

공동연구자 이은솔, 김윤태, 신동면, 이태수, 정혜주

### 1. 연구 목적

- 코로나19 충격으로 정치, 경제, 사회, 국제관계 등 모든 영역에서 정세(situation) 격변과 재편(reshaping)이 진행
  - 코로나19 발생 이후 많은 국가에서 의료시스템 붕괴, 공포와 생존 본능에서 비롯된 갈등과 차별, 이동 제한·격리·폐쇄, 경기 하락과 실업 등 미증유의 사건과 현상을 경험
- 코로나19 영향과 사회보장정책의 주요 이슈 점검과 분석
  - 코로나19가 사회보장정책에 미친 영향을 확인하고, 현행 사회보장제도의 위기 대응에 대한 분석과 개선 과제를 검토
- 코로나19 전개 양상과 사회보장 환경 변화를 고려 논의 주제 선정
  - 코로나19 위기에 따른 빈곤과 불평등의 문제
  - 위기 대응을 위한 사회적 자원배분의 원칙과 긴급재난지원금
  - 코로나19 진행과 돌봄서비스의 문제 : 초기아동기 대상 서비스
  - 사회보험 사각지대와 적용범위 확대를 위한 재구조화

### 2. 연구 내용

- 코로나19위기와 빈곤, 불평등
  - 코로나19 위기는 일정시점 이후 회복될 수 있으나, '재난 불평등' 또는 '위험 불평등'으로 산업별, 직업별, 계층별 인구 집단이 미치는 파급효과는 매우 상이하게 나타남
  - 취약계층 가운데 저소득 임시직과 일용직, 특수고용근로자, 프리랜서, 플랫폼 노동자, 영세자영업자, 소상공인 등을 중심으로 경제적 타격이 심각했으며, 장기간 집에 머무르면서 돌봄을 받아야 하는 대상인 장애인, 노인, 아동,

만성질환자 등도 어려움이 집중

#### ■ 코로나19 위기 대응을 위한 사회적 자원 배분

- 코로나 위기에 대응하기 위하여 주요 국가들이 추진한 정책
  - 피해가 집중된 집단을 대상으로 선정주의(selectivism) 원리에 기초한 직접 소득지원을 시행하였으며, 사회보험의 포괄성이 낮은 국가일수록 예산 투입을 통한 임시적 소득지원을 실시
  - 소득이 격감 또는 사업 중단을 겪는 대상자들에게 선정주의 원리에 기초한 간접 소득 지원으로 조세, 기여금 등 의 인하, 납부 연기 및 유예, 분납 등을 시행
  - 대출 확대, 자금 융자, 금리 인하 등의 우대 조치를 통해 생산 및 소득 활동의 유지를 지원
- 긴급재난지원금 논의과정에서 보편주의 원리가 관철
  - 1차 재난지원금은 보편주의 원리에 따라 전국민에게 지급하였으며, 2차 재난지원금 논의 과정에서 긴급돌봄지원과 통신비 지원을 보편주의 원리에 따라 대상자를 결정
  - 보편주의와 잔여주의를 선과 악이라는 관점에서 이해하는 편향적 사고가 작동
- 보편주의는 능사가 아니며, 사회적 위험에 직면하여 도움이 필요한 사람을 선별하는 선정주의·잔여주의가 적절한 경우도 상당함

#### ■ 코로나19와 돌봄서비스: 초기아동기 돌봄서비스

- 코로나19 상황에서 아동은 교육과 보건에서 소외되고, 집이라는 공간에 고립되면서 폭력에 노출될 가능성과 보호 위기를 경험
  - 여성의 가정 내 돌봄을 전담하는 구조가 더욱 공고해짐
    - 여성의 대부분인 대면서비스와 돌봄 일자리가 급격하게 감소
    - 아동에 대한 공적 돌봄서비스 중단되면서 육아 공백이 확대
  - 위기 가정 보호를 위한 정부 정책은 역방향으로 진행
    - 돌봄 공백, 실질 등으로 인한 스트레스는 가정 내 불안정으로 연계될 수 있는 상황에서 정부는 위기 가정 방문조사를 중단
    - 가정폭력 증가를 우려하여 다양한 신고 제도를 운영한 유럽 국가들과 대비되며, 아동학대 관리 사각지대 늘고 있다는 우려
- 코로나19 상황에서 아동 돌봄의 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 초기아동기 돌봄서비스의 개선 방안은 다음과 같이 정리
  - 산모·영유아 건강관리를 위한 방문간호를 보편적 서비스로 설계하고, 필요한 집단에 대해서는 추가 지원을 제공
  - 영유아 건강검진과 치료를 연계하는 체계를 마련
  - 커뮤니티 케어 기반의 산모 · 영유아 건강 다부문 협력체계 구축

#### ■ 사회보험 재구조화

- ‘고용에 기반’한 사회보험 가입체계를 ‘소득에 기반’한 가입체계로 전면 전환하는 것이 핵심
  - 사회보험 가입의 구조적 제약과 개별 제도의 한계를 극복, 미래 사회 변화 및 고용 형태의 변화를 고려
  - 소득이 있는 곳에 사회보험료를 부과한다는 원칙과 가구에서 개인으로 부과 기반을 변경하는 것을 의미
- 전국민 사회보험체계 구축을 위한 원칙과 방향

- 사회보험 가입대상의 종속성과 전속성은 고려하지 않음
- 사회보험료 부과에 있어서 전속성은 고려하지 않으며, 종속성에 따라 차별적으로 보험료를 부과할 수 있음
- 근로자는 근로소득, 고용주는 영업소득에 보험료를 부과하는 것으로 하며, 예외적으로 기타 정기적인 소득을 추가
- 보험료 부과 및 징수는 한 기관(국세청)에서 통합하여 실행

### 3. 정책 제언

#### ■ 사회보장정책의 패러다임 전환을 위한 핵심과제

- 사회보장제도 적용의 보편주의 원칙 실현과 급여 사각지대 해소
- 사회보장 재정 확대와 조세 개혁을 통한 안정적 재정기반 마련
- 공교육 강화와 저소득층 자녀 교육지원 확대
- 의료보장제도의 보장성 강화 및 개인 의료비 부담 축소
- 좋은 일자리 확대, 근로빈곤층 지원 확대 및 개인 역량 강화
- 양성평등과 여성 친화 정책의 강조

#### ■ 적극적, 예방적, 역량강화 복지국가를 지향

- 새로운 사회보장정책 패러다임은 ‘역량(capability)’ 강화 중시
  - 전통적 사회보장 제도가 빈곤층에 대한 사후 지원에 초점을 맞춘 반면, 향후 사회보장 제도는 개인의 역량을 강화하고 빈곤 위험에 처한 인구에 대한 사전 예방 정책을 적극적으로 추진
- 자원의 풍부함보다는 개인이 일할 수 있는 권리, 노동시장에 참여할 수 있는 인타이틀먼드(entitlement)가 빈곤·빈곤과 불평등의 폐해를 해결하는 사회정책의 적극적 역할을 통해 지속 가능한 경제성장과 함께 사회 통합과 결속을 강화 ◎

연구보고서 2020-34

## 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

A Study of the Discourse on the Reform of Old-age Income Security

연구책임자 정해식

공동연구자 이다미, 이병재, 한겨레

### 1. 연구 목적

현재 논의되고 있는 국민연금을 포함한 노후소득보장제도 개선안은 각각 요구하는 바와 달성하고자 하는 지향점이 다르기 때문에 사회적 합의가 대단히 어렵다. 지난 2018년, 제4차 국민연금 재정계산 이후 국민연금 개혁안에 관한 여러 정책 조합들이 제시되었으나, 적정소득 보장과 재정안정화 사이에서 단일한 합의점을 찾지 못한 채 개혁 시점이 늦춰지고 있다. 따라서 국민연금의 소득대체율과 보험료율이라는 틀 바깥에서 진행되고 있는 노후소득보장 개혁 논의를 보다 구체화하는 과정이 필요하며, 특히 각 개혁 방향이 설정하고 있는 적정소득 보장과 재정안정화에 대한 인식 차이를 확인할 필요가 있다. 이를 바탕으로 하여 현재 제안되고 있는 노후소득보장제도 개선안을 구체적인 정책 로드맵으로 작성하는 것도 중요한 사안이다. 이를 통해 설계된 노후소득보장제도의 실질적, 기능적 차이를 확인할 수 있기 때문이다.

이 연구는 노후소득보장 개혁에 대하여 각각의 개혁 방안들이 설정하고 있는 여러 담론 요소를 도출, 공유함으로써 개혁 방안의 배경과 그 목표에 대한 이해를 높이는 것을 목적으로 한다.

### 2. 연구 내용

이 연구는 전체 6개의 장으로 구성되어 있으며, 2장에서는 노후소득보장체계 개혁 담론이 설정할 수 있는 두 영역으로 연금의 적절성과 재정적 지속가능성을 정하고, 이에 해당하는 주요 지표를 이용하여 우리나라 연금제도의 특징을 국제 비교적 관점에서 제시하였다. 3장에서는 주요 노후소득보장제도의 현황을 살펴보면서 이후 있을 개혁 방안들의 상황 진단을 사전에 점검하였다. 4장에서는 주요한 개혁 방안의 담론 요소를 도출하고, 평가하였으며, 5장에서는 개혁 담론에서 설정한 주요한 변화에 따른 효과를 진단하고, 6장은 연구 결과를 요약하고 정책 제언을 하고 있다. 세부적으로 살펴본 주요한 결과는 다음과 같다.

첫째, 국제기구들이 제시한 연금제도의 적절성과 재정적 지속가능성에 관한 평가지표를 반영하여 살펴볼 때, 우리나라의 현황을 파악하였다. 심각한 노인 빈곤, 소득대체율에서는 국민연금 제도 내의 소득재분배 요소로 인해서 저소득자의 순연금대체율은 OECD 평균과 크게 차이가 없지만, 고소득자의 순연금대체율은 상당히 낮은 편이라는 점, 미래 재정지출의 규모는 OECD 국가와 비교해도 크지는 않다는 점, 다만, 그것을 부담해야 하는 미래 세대의 규모 감소가 심각하다는 점, 수급연령은 낮고 평균수명은 길어서 연금 수급기간이 길다는 점, 상대적으로 연금기여율은 낮다는 점을 특징으로 한다.

둘째, 담론 분석 논의에 앞서 한국의 주요 노후소득보장제도별 현황을 살펴보았다. 국민연금 가입률은 점차 높아지고 있지만, 20대 비정규직 임금근로자의 가입률은 감소하고 있다. 노령층의 국민연금급여 수급률은 빠르게 증가하고 있으며, 동시에 기초연금 수급자와 선정기준액도 크게 증가하고 있다. 다만 퇴직연금 가입률은 전체 상용근로자의 절반수준으로 퇴직(연)금제도를 이용한 소득보장은 제한적으로 작동할 것임을 알 수 있었다. 가계금융복지조사(2012~2019)를 활용하여 소득구성의 특성을 분석한 결과, 노인가구에서 공적이전소득이 차지하는 비율은 상승하는 추이를 나타냈다.

셋째, 이어서 노후소득보장제도 개혁에 관한 담론을 분석하고자 노후소득보장체계의 개편 방안을 ① 국민연금 강화, ② 기초연금 강화, ③ 다층노후소득보장체계 강화, ④ 퇴직연금의 준공적연금화로 각각 구분하여 살펴보았다. 그 결과, 각 방안들의 담론 요소를 ‘세대 간 정의’ – 적정급여, 제도 지속성, 후 세대 부담 –, ‘개혁의 정치적 실현 가능성’, ‘계층 간 형평성’, ‘급여 적절성 확보’로 구분할 수 있었다. 여기서 세대 간 정의는 세대 간 정의로움을 규정하는 방식에서 개혁 담론의 쟁점이 나타나며, 개혁의 정치적 실현 가능성은 구조적 개혁 논의와 기초연금 강화론의 담론 요소로 작용하고 있었다. 계층 간 형평성의 경우, 국민연금 내 소득재분배 산식에 대한 해석에서 의견이 달라지며, 급여 적절성을 확보하기 위한 방안은 보장하고자 하는 대상이 누구인지에 대한 판단이 달라 논쟁이 발생하고 있음을 알 수 있었다.

넷째, 마지막으로 「국민연금 종합운영계획안」이 제시한 각각의 정책조합들의 효과, 그리고 제도개선 핵심 담론 – 국민연금 강화, 기초연금 강화 –의 정책 효과를 추정하였다. 분석 결과, 가입 기간이 같다는 가정하에 생애 소득이 낮은 사람은 기초연금 강화 방안이, 높은 사람은 국민연금의 소득대체율을 높이는 방안이 더 유리한 것으로 나타났다. 이어서 분석 대상을 1/2 평균소득자, 평균소득자, 2배 평균소득자로 나누어 급여 수준의 변화를 소득대체율을 기준으로 살펴보았다. 국민연금을 완전소득비례로 바꾸고 기초연금을 증액(A값의 20%)하는 경우, 가입 기간이 16년을 초과한 경우 급여 하락을 경험하게 되고, 소득대체율 하락의 폭은 저소득 집단에서 더 크게 나타났다. 또한, 국민연금 40년 가입자를 기준으로 개혁 시점에 따라 급여 수준 변화를 살펴보면, 국민연금의 축소가 늦어질수록 급여 감소의 폭은 줄어드는 것을 알 수 있었다.

### 3. 정책 제언

이상의 분석 결과들을 바탕으로, 변화하는 사회경제적 환경에 대응하는 연금 개혁이 실시되려면 한국의 노동시장과 사회보험 사각지대에 대한 보다 체계적인 전망, 노후에 필요한 적정소득에 관한 검토, 현세대 노인 빈곤을 최소화하기 위한

정책 수단과 효과에 대한 구체적인 평가가 필요할 것으로 보인다.

아울러 개혁 논의 과정에서 정책 대안을 모색할 때 몇 가지 기본 방향을 제시해야 한다. 국민연금 보험료율을 적정한 수준에서 인상해야 할 필요성을 인정해야 하고, 현세대 노인 빈곤의 심각성을 논의하고자 할 때는 생애주기의 소득 분배를 고려할 필요가 있다. 또한, 현세대 노인 빈곤에 대응하기 위해 기초연금 강화를 논의할 때는 보충적 급여의 방식으로 제도를 설계해야 하며, 퇴직연금과 같은 다층체계의 제도들은 공적연금을 대체하는 수단이 아닌, 미래 불안정성에 대한 대응책의 하나로 고려하는 것이 타당하다고 볼 수 있다. ⑧

2020  
04보고서종류 기본 ■ 일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-16

## 지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적경제 활용 전략 연구

Strategies for involving social economy organizations in local communities:  
focusing on social service sector

연구책임자 이한나      공동연구자 안수란, 하태정, 엄태영, 이가람, 최수현

### 1. 연구 목적

본 연구는 사회서비스 분야의 공급주체로서 사회적경제가 가진 대안적 가능성에 대한 관심에서 비롯되었다. 사회서비스 공급은 사회적 가치 창출을 목적으로 하는 사회적경제조직 본연의 역할로 언급되며, 현 정부는 사회적경제 활성화와 사회서비스의 공공인프라 구축을 주요 국정과제로 포함하고 있다. 또한 '사회적경제 활성화 방안'을 통해 사회서비스를 사회적경제의 파급효과가 큰 분야로 선정하여 사회적경제조직 육성 계획을 제시하는 등 사회서비스 분야의 사회적경제조직에 정책적 관심을 기울이고 있다.

이를 배경으로 본 연구는 사회서비스 분야의 사회적경제조직 현황과 활용 실태를 지역 단위에서 진단하고, 사회서비스 보장 강화를 목적으로 사회적경제를 활용하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 연구의 주된 내용과 방법은 다음과 같다.

첫째, 광역지자체 단위에서 사회서비스 및 사회적경제와 관련된 계획 문건(지역사회보장계획, 지역자율형 사회서비스 투자사업 사업계획서, 사회적경제 기본계획 등)을 분석하여 지역의 사회적경제 조직 활용 전략을 탐색하고 유형화한다. 둘째, 사회서비스 분야 사회적경제조직(사회적기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업) 현황을 실증분석하여 규모의 추이를 살피고 기초지자체 단위에서 광의 및 협의로서의 사회서비스 분야 사회적경제조직 활성화에 영향을 미치는 요인을 파악한다.

마지막으로, 지역 수범사례를 선정하여 사회적 경제 거버넌스 구조에 따라 지방자치단체 담당조직, 중간지원조직, 사회적경제 조직 관계자와 반구조화된 대면인터뷰를 진행하여 사회적경제 조직 활용 전략과 성과, 쟁점을 분석한다.

## 2. 연구 내용

본 연구의 주요한 결과는 다음과 같다.

첫째, 지자체 정책 문건 분석 결과, 사회적경제조직의 사회서비스 분야 활용과 관련된 지자체의 유형은 ‘자원활용형’, ‘전략 미개발형’, ‘전략 구체화형’, ‘전략 준비형’ 네 가지 유형으로 구분되었다. 이때 지자체의 전략은 사회서비스 분야에 사회적경제 조직의 진입을 유도하는 전략, 사회적경제조직이 수행하는 사업을 사회서비스분야에서 신규사업화하는 전략, 사회서비스 분야 사회적경제조직의 내실화 전략 등 세 가지로 구분하여 볼 수 있었다.

둘째, 실증분석 결과 사회적경제 조직이 2017년 이후 양적으로 성장하는 추세가 관찰되었으나, 사회서비스 분야의 사회적경제 조직 확대는 상대적으로 저조하였다. 광의 및 협의의 사회서비스 분야로서 사회적경제조직 활성화에 영향을 미치는 요인은 조직 유형별로 차이를 보였는데, 공급 특성 요인의 영향에서는 관련 시장의 형성 여부가 주요한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 사례연구 결과 지역 내, 지역 간 사회서비스 수급이 불균형한 상황과 사회서비스 보장의 보편성에 대한 지향을 확인할 수 있었다. 사회적경제 조직은 사회서비스 공급을 사회적경제조직의 역할로 인식하고 있었으며, 조직의 특성으로 설립 주체의 욕구에 대응하는 자조성, 공공성, 민주성, 지역착근성 등이 드러났다. 사회서비스 분야의 사회적경제조직은 지역 간 편차가 있는 사회적경제에 대한 인식, 네트워크 활성화 수준, 지자체의 협업 수준에 따라 사업 수행에 어려움을 겪기도 했다. 사회적경제조직은 사회서비스 종사자의 처우 개선과 일자리 안정화, 사업주체로서의 역량 강화와 사회적 역할 증대에 기여하고 있었으며, 연대와 네트워크를 사업 수행 원리로 내재화하고 있었다.

## 3. 정책 제언

연구결과를 바탕으로 사회서비스 분야의 사회적경제조직을 활성화하기 위해 다음과 같은 정책적 고려사항을 제안하였다. 첫째, 사회서비스 분야에 지역 현실에 근거한 사회적경제조직의 진입 지원 방안을 마련해야 한다. 둘째, 사회적경제조직의 혼합적 성격에 대한 지자체의 이해수준을 제고해야 한다. 셋째, 사회적경제아카데미 등 지자체의 사회적경제조직 인적자원 육성 방안은 명확한 조직적, 정책적 성과를 남길 수 있도록 설계되어야 한다. 넷째, 사회서비스와 사회적경제의 특성을 반영하여 사회적경제조직이 수행하는 실험적 사회서비스 사업에 대한 지원 방안을 마련해야 한다. 다섯째, 지역의 현실에 맞는 사회서비스 전달체계를 설계하고 사회적경제조직의 관여 방안을 마련해야 한다. 마지막으로 지자체와 개별 조직을 견인하고 활성화할 수 있는 중간지원조직의 역할을 제고해야 한다. ⑧

2020  
05보고서종류 기본 ■ 일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-19

## 중앙·지방, 광역·기초자치단체 사회복지사무 분담체계 개선에 관한 연구

A study on the improvement of welfare affairs distribution system between central government and local governments

연구책임자 정홍원

공동연구자 김희성, 이은슬, 민효상, 조보배, 이신정, 남찬섭

### 1. 연구 목적

- 사무조사와 예산서 분석을 기반으로 복지사무와 복지사업 현황을 파악
  - 복지사무와 복지사업을 시행주체별, 영역별, 대상자별로 구분
- 중앙정부와 지방자치단체의 기능과 역할 분담을 토대로 복지사무와 복지사업의 분담체계를 정리
- 복지사무와 복지사업 분담체계 개편방안을 도출하여 제시
  - 중앙-지방, 광역-기초의 정부 간 관계, 복지사무와 복지사업의 유형, 급여·서비스의 내용과 형태, 대상자 특성을 고려

### 2. 연구 내용

- 행정사무와 복지사무에 관한 선행연구 검토
  - 사무구분, 사무배분, 사무조사로 구분하여 정리하고, 분석 결과를 복지사무 및 복지사업 조사, 분담체계 정리에 활용
- 복지사무와 복지사업 조사 및 분담체계 정리
  - 사회복지 분야 61개 법률의 내용을 분석하여 지방자치단체가 집행을 담당하는 복지사무의 목록을 정리하고 시행주체별, 영역별, 대상자별로 구분하여 복지사무 분담체계를 정리
  - 부산과 경기 지역의 6개 기초자치단체를 대상으로 「세출예산사업명세서」 분석과 현장 확인을 병행하여 복지사업의 현황과 분담체계를 정리

### ■ 행정사무와 복지사무에 관한 선행연구 검토

- 복지사업 조사 과정에서 지방자치단체 담당공무원 의견 수렴
- 지방자치단체 연구기관의 연구자와 학계 전문가를 대상으로 자문 및 면담조사(FGI)를 실시

### ■ 우리 원의 연구팀이 총괄하고, 부산복지개발원과 경기복지재단에 각각의 연구팀을 구성하는 기관 협동연구 방식으로 진행

- 1차 복지사무 및 복지사업 조사는 3개 기관이 독립적으로 수행
- 조사 결과 상호 대조, 복지사무와 복지사업 목록 확정, 복지사무와 복지사업의 분류와 분담체계 정리는 3개 기관이 공동작업
- 복지사무 분담체계 개선 방안은 우리 원 연구팀이, 복지사업 분담체계 개선 방안은 부산과 경기 연구팀의 공동작업으로 산출

#### [요약 표 1] 복지사무 유형과 내용

복지사무 유형	조문 수	복지사무 내용
① 중앙·광역·기초 동일사무	521	사회복지 원칙·방향성 제시, 책임·의무 명시 사회복지 시책·사업·대책 등 강구 및 시행
② 중앙·광역 동일사무	38	종합·기본계획의 시행계획 수립·시행 중앙·광역 단위 사회복지시설·기관 설치 예방교육 및 일부 종사자 교육 훈련
③ 중앙·기초 동일사무	30	일부 급여 신청에 따른 조사, 관련 정보 제공
④ 광역·기초 동일사무	138	지방자치단체 단위 위원회 구성·운영 일부 급여·서비스, 대상자의 변동 관리 일부 사회복지시설 설치·운영, 관리·감독
⑤ 중앙·광역·기초 개별사무	50	지역사회보장계획 관련 업무 서비스이용권(바우처) 관련 업무 운영 및 위탁 관리
⑥ 중앙 전담사무	363	종합·기본계획의 수립·추진, 시행계획 평가 실태조사, 급여기준 설정 및 급여적정성 평가 중앙기관 운영, 정보시스템, 전문인력 자격증 관리
⑦ 광역 전담사무	33	어린이집 보육료 결정, 광역단위 복지기관 운영 사회복지법인 설립 및 관리·감독
⑧ 기초 전담사무	195	급여의 신청접수, 조사, 결정, 지급 및 관리 사회복지시설 설치·운영, 관리·감독
합계	1,368	

자료 : 저자 작성.

### ■ 복지사업 현황과 분담체계

- 복지사업 수를 기준으로 기초생활보장과 장애인 영역은 중앙 사업, 여성·가족과 노인 영역은 광역 사업, 그리고 지역 복지와 전달체계 영역은 기초 사업의 비중이 높음
- 보육 영역은 중앙 사업과 광역 사업이, 청소년 영역은 중앙 사업과 기초 사업의 비중이 유사한 수준으로 나타남
- 광역 사업은 중앙 사업을, 그리고 기초 사업은 중앙 사업과 광역 사업을 보충·보완하는 경우가 많음([요약 그림 1] 참고)

[요약 그림 1] 중앙–광역–기초 복지사업의 보충적 관계



자료 : 저자 작성.

### ■ 복지사무 분담체계 개편 방안

- 중앙, 광역, 기초의 기능과 역할 정립을 전제로 복지사무 분담체계를 개편([요약 표 2] 참고)
- 사회복지 급여·서비스 제공과 관련한 중앙, 광역, 기초의 역할
  - 중앙정부 : 급여·서비스 수준, 대상자 선정기준 결정, 광역의 결정 및 처분에 대한 이의신청을 검토
  - 광역자치단체 : 관할구역 내 급여·서비스 공급량 조정·조율, 기초의 처분 및 결정에 대한 이의신청을 검토
  - 기초자치단체 : 급여·서비스 신청 접수, 조사, 수급자 선정 및 관리, 급여의 지급과 관리

[요약 표 2] 중앙·광역·기초의 역할에 근거한 복지사무 분담체계 개편 방안

구분	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체
정책 결정·기획	종합계획/기본계획 수립 각종 실태조사 서비스 품질관리 연구·분석·평가	시행계획 수립 및 시행 시행계획 추진실적 평가 지역별 복지수요 파악 연구·분석·평가	관할구역 사회복지계획
정책 집행	급여·서비스 수준 설정 대상자 기준 설정 이의신청 검토·결정	관할구역 급여·서비스 공급 (량) 조정 이의신청 검토·결정	신청접수, 조사 대상자 선정 및 관리 급여 지급 및 변동 관리 서비스 제공 및 변동 관리
복지 재원	재원 총량 결정 재원 조달	재원 분담 관할구역 내 재정조정	재원 분담
기반 조성	정보시스템 구축·운영 개인정보 보호·관리	개인정보 보호·관리	개인정보 보호·관리
법인·시설·기관	중앙 단위 전담기관 운영	법인·시설의 개폐 제공기관 인증/인가 사회복지시설 평가	사회복지시설 운영·관리 서비스제공기관 관리
인력	전문인력 자격 관리	담당인력의 수급 종사자 교육훈련 서비스 제공인력 자격 관리	시설 종사자 임면

자료 : 저자 작성.

#### ■ 복지사업 분담체계 개편 방안

- 복지사업의 유형에 따라 현재의 국고보조사업을 국가사업으로 전환 또는 지방으로 이양([요약 그림 2] 참고)
  - 유형 1과 유형 2 : 국가사업으로 전환
  - 유형 3 : 국고보조사업(중앙 재원 분담, 지방 집행)을 유지
  - 유형 4 : 지방으로 이양하여 자치사무로 전환

[요약 그림 2] 중앙·지방자치단체 전담사무 구분을 위한 복지사업 유형



자료 : 구인희, 양난주, 이원진. (2009); 김광병. (2018)의 논의를 참고하여 저자 작성

### 3. 정책 제언

#### ■ 복지사무와 복지사업 분담체계를 개선

- 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체의 기능과 역할을 정립하는 것이 논의의 출발이자 핵심
- 광역자치단체의 기능과 역할을 확대 필요
- 현행 국고보조사업의 대부분을 지방으로 이양하되, 일부를 국가사업으로 전환하는 방향으로 개선과 병행 추진
- 중복적 동일사무를 축소하고, 개별사무와 전담사무를 확대

#### ■ 시사점과 제언

- 복지사무와 복지사업 조사를 주기적으로 실시할 필요
- 중앙, 광역, 기초의 담당사무 개편과 관련 제도의 개선을 지속적이고 정례적으로 추진
- 복지사무 및 복지사업의 집행 절차의 명료화 및 일관성을 제고
- 복지사무와 복지사업 분담체계 개선을 위한 추진체계를 마련
- 단기적 추진이 아닌 중·장기적 추진이 필수 ◎

연구보고서 2020-42

## 복지 부문의 민관 협력 성과와 혁신 연구

지역사회보장협의체 운영을 중심으로

A study on establishing a sustainable operating model for the Community Social Welfare Association

연구책임자 김화성

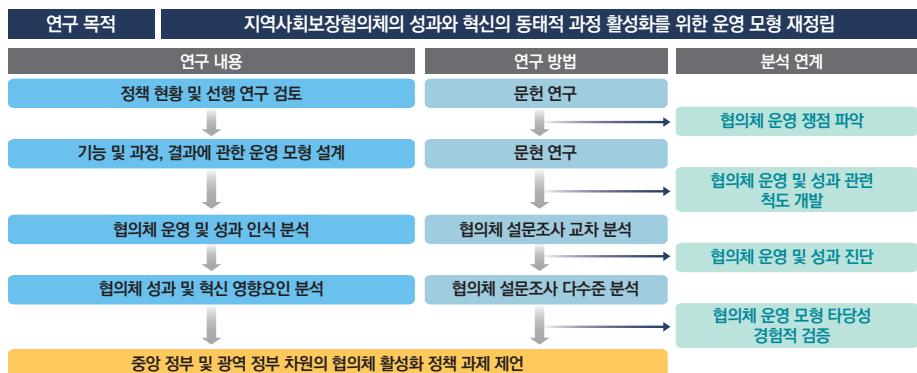
공동연구자 류진아, 오옥찬, 채현탁, 황정윤

### 1. 연구 목적

이 연구의 목적은 지역사회보장협의체의 성과와 혁신이 창출되는 동태적 과정을 활성화하기 위해 지역사회보장협의체(이하 협의체)의 기능 및 과정, 결과를 재정립하는 운영 모형을 제시하는 데 있다. 이를 위해 선행 연구 고찰과 협의체 운영 현황 및 주요 쟁점 도출, 협의체 운영 모형 설계, 협의체 구성원 인식 조사 분석, 그리고 운영 모형 타당성 검토를 위한 협의체 성과와 혁신의 영향요인 분석을 제시했다.

### 2. 연구 내용

주요 연구 결과는 다음과 같다.



## 가. 지역사회보장협의체 운영 관련 주요 쟁점

협의체 운영상의 핵심 쟁점은 크게 다섯 가지로 대별해 볼 수 있다. 첫째, 협의체의 운영 기능이 모호해 내용적 명확화가 필요하다. 둘째, 지역협의체에서 참여하고 있는 민과 관의 협력 구도가 대등하지 못하다. 셋째, 사무국 운영 관련 비용, 사업 추진 비용, 전담 인력 인건비를 포함한 협의체 운영 예산은 절대적 규모가 작을 뿐만 아니라 지자체별로 상당한 격차가 있다. 넷째, 협의체 전담 인력의 배치 규모와 급여 수준 또한 지자체별로 상당한 격차가 있다. 끝으로 단기적 실적 산출에 치중하는 관료제적 조직 관행이 지배적인 탓에 협의체의 형식적 운영이 지속되고 있다.

## 나. 지역사회보장협의체 운영 모형 설계

협의체의 법적 목적을 고려하되, 사회 혁신과 협력 네트워크, 중추지원조직, 애자일 조직, 디자인 씽킹 등 주요 이론적·개념적 자원에 기초하여 협의체의 3대 기능 및 성과·혁신 요소와, 3대 과정 및 운영 요소를 도출하여 운영 모형을 설계했다. 이러한 3대 기능은 3대 과정적 차원의 활성화를 통해 성과와 혁신이라는 결과로 구현된다고 보았다.

협의체 활동을 통해 이루어야 할 좌표를 제시한 3대 기능과 성과·혁신 요소는 다음과 같다. 첫째, 협력적 연결망 강화·확대 기능으로 참여 주체와 관련하여 참여 주체 의견 수렴 및 사업 반영(성과)과 지역 주민 의견 수렴 및 지역 문제 해결 활동 활성화(혁신), 관계 형성과 관련 참여 주체 간 연결망 형성(성과)과 지역 주민 연결망 형성(혁신), 관계 구도 관련 공공·민간 간 대등한 협력 관계 구축(성과)과 협의체 주도 사회보장 의제 다양화(혁신), 그리고 사회 자본 관련 공공·민간 간 신뢰·연대감 형성(성과)과 지역 주민 간 신뢰·연대감 형성(혁신)을 도출했다. 둘째, 수요자 중심 서비스 기획·실천 기능에 서는, 수요자 관점과 관련하여 공급자에서 수요자 관점으로의 전환(성과)과 개별화된 욕구의 이해와 공감 증가(혁신), 서비스 특화와 관련 지역 특화 서비스 개발(성과)과 창의적·실험적 서비스 개발(혁신), 서비스 범위 관련 복지수요자 욕구 반영 서비스 다양화(성과)와 지역 주민 욕구 반영 서비스 다양화(혁신), 그리고 서비스 효과 관련 복지수요자의 복지체감도 증가(성과)와 지역 주민의 실질적 편의 증가(혁신)를 도출했다.

끝으로, 지역 맞춤형 전달체계 강화 기능에서는, 체계 구조와 관련하여 서비스 제공기관 간 연계 체계 구축(성과)과 지역사회 환경 변화 창출 기반 고도화(혁신), 영역 통합 관련 사회보장 영역 간 연계 서비스 강화(성과)와 사회보장 영역 간 공동협력사업 활성화(혁신), 복지 사각지대 관련 복지 사각지대 대응 서비스 확대(성과)와 주민 주도 조직화 기반 복지 사각지대 예방(혁신), 그리고 지역사회 자원 관련 민간 자원 발굴 확대(성과)와 지역사회 자원 개발·관리 체계 고도화(혁신)를 도출했다.

이상의 협의체 3대 운영 기능의 활성화를 위해 요구되는 3대 과정 차원과 관련 요소는 다음과 같다. 첫째, 협의체 전반적 운영 효과성과 관련된 것으로 이는 비전·목적 명확성, 인적·재정적 지속 가능성, 협력과 협업, 수요자 중심성, 학습 지향성으로 구성된다. 둘째, 실무분과 운영 활성화는 목표 설정 및 달성과 역할 몰입도, 관계 상호성, 의사결정 합리성, 분과 간 상호작용으로 구성된다. 끝으로 사무국 지원 역할 강화는 비전 공유 및 구성원 역량 강화와 정보 수집·분석·공유, 구성원 간 소통 및 협력, 자원 개발 및 사업 기획·육성, 성과 관리 및 대외적 위상 제고로 구성된다.

#### 다. 지역사회보장협의체 구성원 운영 과정 인식 분석

인구 규모와 도시화 수준을 반영한 7대 지자체 유형별로 21개 지자체의 협의체 구성원 1,148명을 대상으로 협의체의 운영 및 성과에 관한 인식을 조사하여 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저, 협의체의 첫 번째 과정적 차원인 전반적 운영 효과성 인식에 관한 것이다. 전반적 운영 효과성에서 5개 척도로 구성된 비전·목적 명확성의 전체 평균은 7점 만점에 5.59점, 5개 척도로 구성된 인적·재정적 지능가능성은 5.39점, 8개 척도로 구성된 협력과 협업은 5.42점, 7개 척도로 구성된 수요자 중심성은 5.59점, 9개 척도로 구성된 학습 지향성은 5.26점으로 나타났다. 전반적으로 다소 긍정적인 수준의 평가로 개선의 필요성이 있음을 시사한다.

다음은 두 번째 과정적 차원인 협의체 실무분과 운영 활성화와 관련된 인식을 분석한 결과이다. 5대 척도를 포함한 실무분과의 목표 설정 및 달성의 전체 평균은 7점 만점에 5.61점, 6개 척도를 포함한 역할 몰입도는 5.52점, 5개 척도를 포함한 분과 구성원의 관계 상호성은 5.78점, 6개 척도를 포함한 의사결정 합리성은 5.74점, 7개 척도를 포함한 분과 간 상호작용은 5.07점으로 나타났다. 전반적 운영 효과성과 유사하게 실무분과 운영 활성화를 보다 촉진하고, 특히 분과 간 상호작용을 강화해야 할 필요성이 제기된다.

끝으로 사무국의 지원 역할 활성화 수준에 대한 인식을 분석한 결과 10개 척도에 대한 전체 평균은 7점 만점에 5.47점으로 나타났다. 구성원 정보 공유 활성화(5.55점)와 구성원 소통·교류·협력 지원(5.58점), 복지 지원 발굴 확대·유지(5.57점)는 상대적으로 높게 나타난 반면, 구성원 역량 강화 지원(5.38점)과 지역사회 환경과 이용자 욕구·문제 정보 수집·분석·제고(5.37점), 창의적 혁신적 문제 해결 지원(5.36점), 협의체 성과 측정·모니터링·환류(5.41점) 등은 미세하지만 상대적으로 낮게 평가됐다. 사무국 지원 역할 활성화 수준에 대한 전반적인 평가도 다소 긍정적인 수준에 그쳐 사무국에 대한 지속적인 정책적 관심과 지원이 필요하다. 한편, 사무국의 행·재정적 지원, 처우 개선 등과 관련된 7개 항목에 대한 분석에서는, 대표협의체·실무협의체의 위원장·부위원장과 사무국의 경우 지원 필요성에 높은 동의 수준을 보인 반면, 상대적으로 공공위원은 지원 필요성을 낮게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

#### 라. 지역사회보장협의체 구성원 결과(성과·혁신) 인식 분석

협의체 운영 모형에서 제시한 3대 기능의 결과 측면을 성과와 혁신으로 구분하여 분석한 결과는 다음과 같다. 전반적으로 3대 기능의 성과와 혁신에 대한 구성원의 인식은 다소 긍정적인 수준에 그쳐 보다 향상될 필요성이 있음을 확인할 수 있었다. 첫째, 협력적 연결망 강화·확대 기능과 관련하여 5개 척도로 구성된 성과 수준의 전체 평균은 7점 만점에 5.36점이고, 혁신 수준에 대해서는 5.28점으로 성과 대비 혁신 수준은 미미하지만 상대적으로 다소 낮게 평가됐다. 둘째, 수요자 중심 서비스 기획·실천 기능의 성과와 혁신 인식과 관련하여 5개 척도로 구성된 성과는 5.48점이고, 혁신은 이보다 다소 낮은 5.32점으로 나타났다. 끝으로, 지역 맞춤형 전달체계 강화의 성과와 혁신에 대한 인식 분석 결과이다. 4개 척도로 구성된 성과 인식의 전체 평균은 5.48점인 반면, 혁신 인식은 이보다 낮은 5.25점으로 나타났다.

## 마. 지역사회보장협의체 성과와 혁신 영향요인 분석

협의체 운영 모형 설계를 기초로 성과와 혁신에 미치는 선행 요인을 다수준 모형(Multilevel Model)을 적용하여 분석했다. 협력적 연결망 강화·확대와 수요자 중심 서비스 기획·실천, 지역 맞춤형 전달체계 강화라는 3개 협의체 기능에서 각각 성과와 혁신을 종속 변수로 하여 총 6개의 분석 모형을 설정했다. 대표협의체·실무협의체·실무분과 전체를 대상으로 한 분석과 실무분과만을 대상으로 한 분석 결과를 종합해 보면, 협의체 운영 효과성과 실무분과 운영 활성화, 사무국 지원 역할이라는 세 가지 과정적 차원의 변수들은 협의체의 성과와 혁신을 제고하는데 긴밀한 관련이 있음을 확인했다.

구체적으로 첫째, 협의체 운영 효과성의 5개 변수 중에서 협력과 협업 변수는 협력적 연결망의 성과 요소에만 정적인 인과관계가 확인된 가운데, 인적·재정적 지속 가능성과 수요자 중심성, 학습 지향성은 3대 기능의 성과와 혁신 향상에 전반적으로 중요하게 작용하고 있다. 둘째, 실무분과 운영 활성화와 성과 및 혁신의 인과적 관계에서는, 역할 몰입도와 의사 결정 합리성은 주로 3대 기능의 성과 수준에 정적 영향을 주고 있고, 분과 간 상호작용 수준은 모든 성과와 혁신 요소 향상에 정적 영향을 주고 있다. 끝으로 사무국 지원 역할 수준은 협력적 연결망의 혁신과 수요자 중심 서비스의 성과, 그리고 지역 맞춤형 전달체계의 성과를 제고하는 데 있어 중요하게 작용하고 있다.

## 3. 정책 제언

이상의 분석 결과를 토대로, 중앙정부와 광역시도, 기초지자체 차원에서의 정책 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 운영 지침 등에 협의체 운영 기능을 명확히 해야 한다. 현재 보건복지부 운영 지침에 협의체의 기능으로 제시되어 있는 협치 기능, 연계 기능, 통합서비스 지원 기능 중 연계와 통합은 모호하므로, 협치 기능에 이 연구에서 제안한 3대 기능을 하위 기능으로 설정하는 것을 검토해볼 수 있다. 둘째, 협의체 운영의 과정적 측면을 활성화하기 위해 사무국 사무를 명문화하는 것이 필요하다. 협의체의 전반적 운영 효과성 및 실무분과 활성화에 사무국이 '신경망'의 역할을 할 수 있도록 사무국의 필수 사무를 정립해야 한다. 셋째, 중앙·광역 차원에서 시군구에 경상비와 사업비, 인건비를 포함한 협의체 운영 예산을 적극 지원해야 한다. 넷째, 보건복지부가 현재 매해 진행하고 지역복지사업평가를 환류와 학습에 초점을 두고 지속적 개선과 혁신을 유도하는 형성 평가 방식(formative evaluation)을 중심으로 개편할 필요가 있다. 이러한 평가체계 개편에 운영 주체로서 광역시도의 권한과 책임을 강화해야 한다. 다섯째, 지자체의 환경과 여건을 고려해 지역 균형 발전 시각에서 협의체 지원 방안을 강구할 필요가 있다. 예산 지원과 전담 인력 확충 등의 행정적 지원뿐만 아니라 협의체의 전문성 제고를 위한 지원 방안에 있어 지자체 유형별 격차를 고려해야 한다. 여섯째, 협의체에서 진정한 민관 협력의 관계 구도 형성을 위한 지자체의 의지와 노력이 강화될 필요가 있다.

민간 협력 수준에 대한 지자체 공무원(공공위원)과 민간 서비스 기관(민간위원)간의 인식상의 괴리가 크며, 특히 지자체는 민간 기관 고충 해결과 중재자로서의 역할에 보다 적극적으로 나서야 할 것이다. 끝으로, 실무분과 운영 활성화를 위한 정책적 노력이 강화될 필요가 있다. 특히, 통상 복지 대상자별로 조직화된 실무분과 간에서 이른바 '칸막이 현상'이 나타나고 있는 것으로 확인되어, 실무분과 간 정보 공유 및 의사소통 등을 활성화해 분과 간 상호작용 수준을 제고해야 한다. ⑧

2020  
07

보고서종류 기본 ■ 일반 □ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구보고서 2020-21

## 우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안

A Study on Diagnosis of Income Distribution and Restructuring of Social Security in Korea

연구책임자 김태완

공동연구자 이주미, 정은희, 최옥금, 최유석, 송치호, 박은정, 김보미

### 1. 연구 목적

우리 연구는 한국 사회가 직면하고 있는 소득분배 및 양극화 현상을 진단한 다음, 기존 사회보장제도가 가진 한계를 평가(사각지대 중심)하고 사회보장제도 제도 간의 정합성에 대해 분석하였다. 이를 토대로 사회보장제도 사각지대, 정합성 문제 해결을 위한 사회보장 재구조화 방안을 제시하였다. 소득분배 혹은 양극화 현상과 원인에 대해서는 통계청(가계금융복지조사 등), 한국보건사회연구원(한국복지패널) 자료를 활용하여 소득분배 변화를 분석하고, 현재 주요한 사회보장제도가 양극화 현상에 대해 적절히 대처했는지를 분석하였다. 우리 연구는 사회보장제도의 재구조화를 목표로 하고 있지만, 전체 사회보장제도보다는 소득 및 고용보장을 중심으로 논의를 진행하였다.

### 2. 연구 내용

한국의 분배 악화 원인으로는 첫째, 고령화와 가족구조 변화, 둘째, 노동시장의 이중구조, 셋째, 자산분배 및 자산 불평등으로 인한 분배문제를 지적할 수 있다. 이와 같은 분배문제는 OECD에서도 지속해서 주목하고 있는바, 이를 해소하기 위해서는 개별국가의 노력과 더불어 국가 간 지원과 협력도 필요할 것으로 보인다. 한국의 사회보장제도가 외형상 체계는 갖추어져 있지만, 사각지대 문제와 제도 간 연계(정합성) 등에서 논의될 사항들이 여전히 존재하고 있다. 기준중위소득 30% 이하 근로무능력층에서는 생계급여 지급대상 중 부양의무자 및 재산기준에 따른 사각지대 문제가 함께 존재하고 있다. 하지만 생계급여 이상(기준중위소득 30~75% 이하)에서의 근로무능력층도 현금성 지원은 거의 없는 상황이다. 일부 위기상황에서 지원되는 긴급복지지원제도가 있지만, 단기지원이면서 위기조건이 까다로워 실질적 혜택을 받기에는 무리가 있다. 만 65세 이상은 국민연금과 기초연금을 받고 있지만 두 제도에서 지급하고 있는 수급 금액이 낮아 삶의 질과 소득보장에는 부족한 실정이다. 근로무능력인 장애인의 경우에도 장애(아동)수당, 장애인연금을 받지만, 역시 노인층과 같은 낮은 급여문제를 가지고 있다.

통계청 가계금융복지조사 경상소득 기준 기준중위소득 30% 이하의 소득보장제도 사각지대 규모는 26.3%(2018년 기준)로, 추계인구 기준으로 보면 약 40만 명 정도로 추정된다. 기준중위소득 30~40% 중에는 15.9%, 40~50% 중 22.6%, 50~60% 중 29.3% 등 기준중위소득 60% 이하에서 인구의 20% 정도가 제도 사각지대에 있는 것으로 분석되었다. 기준중위소득 60~75% 중에서는 38.2%가, 기준중위소득 75~100% 이하에서는 절반 정도인 53.4%가 소득보장 제도의 지원을 받고 있지 않았다. 기준중위소득 100% 이하를 기준으로 보면 약 790만 명이 소득보장의 혜택을 받고 있지 못한 것으로 분석되었다. 한국복지패널 기준 2015~2018년(4년 기준) 사이에 4년 동안 q계속해서 소득보장 사각지대를 경험한 규모는 약 31.2만 명, 4년 중 1회 이상 사각지대를 경험한 규모는 352만 명으로 추정되었고, 전체 4년 중 어떠한 형태로든 한 번 이상 소득보장 사각지대를 경험한 대상은 약 383.2만 명으로 추정되었다. 국민(인구 5,000만 기준)의 7~8%가 소득보장의 위기에 놓여있다고 볼 수 있는 것이다.

제도 간 정합성 및 다층노후소득보장의 측면에서 볼 때 노인계층은 모두 기초연금이 담당하고, 국민연금은 적정노후 소득보장을 위해 본인의 각출과 소득계층 간 재분배에 따라 급여가 주어지는 방식으로 제도의 역할을 기능적으로 분할하는 것이 적절할 것이다. 기초생활보장제도 중 생계급여의 부양의무자 기준 폐지와 기준중위소득의 상향조정은 저소득 및 빈곤층에 주는 영향이 클 것으로 예측되며, 노인에 대한 부양의무자 기준 폐지는 기초연금과의 관계 설정에, 기준중위소득의 상향조정은 근로 빈곤층의 국민연금 보험료납부에 영향을 줌으로써 국민연금의 지속가능성에 중장기적으로 영향이 미칠 것으로 보인다. 또한, 2022년 근로 연령층의 부양의무자기준 폐지는 조건부 수급자를 증가시키고 결과적으로 자활 지원제도 운영에도 지장이 미칠 수 있음을 고려할 필요가 있다. 2021년 도입 예정인 국민취업우선지원제도와 자활사업은 참여대상자 중 일부가 중복될 수 있다. 소득기준 유형 I의 경우는 중위소득 50% 이하 대상자가 일부 중복될 수 있다. 취업취약계층에 대한 광범위한 사각지대가 존재하는데도 불구하고, 국민취업우선지원제도 사업과 자활사업 참여자의 대상자를 어떻게 조정하고 연계할 것인지에 대한 논의도 부족하다.

### 3. 정책 제언

생애주기별 소득보장제도의 개편은 연령(생애주기)과 근로능력을 토대로 한 (가칭)범주형 소득보장제도 형태로 개편이 필요하며, (가칭)범주형 소득보장제도를 다층적으로 구축함으로써 사각지대와 제도 간 중복문제를 최소화할 필요가 있다. 현세대 노인 중 기준중위소득 30% 이하 노인은 빈곤에 가장 취약한 계층이므로 기초생활보장제도 생계급여와 기초연금을 통해 지원하며, 기준중위소득 30~50% 이하는 보충급여제도(캐나다 방식)를 통해 부족한 소득을 보전하는 방안으로 개편되어야 한다. 건강한 노인은 기초연금과 노인 일자리 및 (신규)보충 급여를 통해 부족한 소득을 지원하도록 한다. 미래세대 노인에 대해서는 국민연금 개혁을 중심으로 소득안전망을 구축하되, 전업주부 등 적용제외자에 대한 지원방안 제시가 필요하다. 근로 연령층(만 65세 미만)의 경우 (가칭)생활보장제도의 도입과 고용서비스 강화를 통해 소득 및 고용 안전망이 강화되도록 지원해야 한다. 이와 같은 사회보장제도 강화 및 재구조화를 위해서는 많은 재원이 소요될 것임으로 추가적 세원을 마련할 방안이 함께 제시되어야 한다. ⑧

2020  
08보고서종류 기본  일반  수시 ■ 연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-09

## 한국의 상병수당 도입에 관한 연구

제도간 연계와 조정을 중심으로

Study on the introduction of sickness benefits in Korea

Focusing on linkage and coordination between systems

연구책임자 김수진

공동연구자 김혜윤, 김기태, 김성아, 이주미, 남재욱, 문성현, 윤상용

### 1. 연구 목적

코로나19 바이러스의 확산으로 노동자들의 쉴 수 있는 권리의 보장에 대한 관심이 높아지고 있다. 상병수당 도입의 필요성에 대한 사회적인 공감대가 확산되면서 정부는 2022년에 저소득층을 대상으로 시범사업을 실시하겠다는 계획을 밝혔다. 상병수당제도 도입을 위해서는 정책적으로 고려할 사항이 많다. 그 가운데서도 정책 집단에 따라 이미 시행되고 있는 유사 제도들과의 조정 및 연계가 필수적이다. 이에 본 연구에서는 현재 상병수당과 유사한 기능을 수행하고 있는 관련 제도들(건강보험, 산재보험, 고용보험 등)과 상병수당과 조정 및 연계가 필요한 지점과 고려가 필요한 사항들을 검토하고자 하였다.

제도들과의 연계지점을 검토하기에 앞서 상병수당의 개념을 우선 살펴보았는데 아픈 노동자의 건강회복과 이를 통한 원활한 복귀를 위해서는 건강보장, 소득보장, 고용보장이 복합적으로 필요하다는 점에서 그 개념도 복합적으로 사용되기 때문이다. 이러한 개념에 근거해서 국내 제도들을 살펴보았고 건강보험과 산재보험, 국민연금의 장애연금, 고용보험의 급여들과 실업부조, 공공부조의 특성을 살펴보고 상병수당과 연계 및 조정이 필요한 지점과 그 외 검토가 필요한 지점들을 살펴보았다.

### 2. 연구 내용

#### 가. 상병수당제도의 개념적 고찰

아픈 노동자의 건강회복을 위해서는 아픈 노동자가 해고 및 소득상실에 대한 두려움 없이 질병을 치료할 수 있어야 하므로 건강보장, 고용보장, 소득보장이 복합적으로 필요하다. 이로 인해 상병수당의 개념도 다소 일관되어 있지 않다. 상

병수당 제도와 관련한 용어는 다양하게 사용되고 있는데 상대적으로 자주 쓰이는 '상병수당', '상병급여', '유급병가' 외에도 '병가휴가', '질병휴가', 사상병 시 소득보장제도, 상병소득보장제도 등이다. 이는 상병수당이 지닌 제도의 복잡성과 관련되는데 상병기간에 받는 소득을 강조하는지 혹은 상병기간에 보장되는 병가기간을 강조하는지, 수당 혹은 병가의 제 공주체가 국가인지 혹은 기업인지, 법적 기반이 있는지 혹은 기업이 자율적으로 제공하는지 등에 따라 다양하다. 다른 국가들에서 국가마다 상병수당 제도에서 중요시 여기는 지점이 상이하면서 독일의 사회법전에서는 상병수당의 지급 조건을 중심에 두고 급여를 설명하는 반면, 프랑스는 대기일, 일본은 급여수준을 강조하면서 상병수당 제도를 설명한다. 고용 보장과 소득보장 측면, 급여의 법정여부, 소득 및 병가를 보장하는 주체를 검토하면서 본 연구에서는 상병수당을 노동자가 업무 외 상병으로부터 비롯되는 일시적인 근로능력상실로 휴가 혹은 휴직을 쓰는 동안 발생하는 소득의 상실분을 정 률 혹은 정액의 현금으로 보전해 주는 공적 제도로 정의하였다. 이러한 개념은 아픈 노동자가 회복될 때까지 고용이 보장 되는 것을 목적으로 하지만, 노동자가 업무 외 상병으로 실직하는 경우에도 일정 기간 지급된다는 의미를 담게 된다.

업무 외 상병으로 일시적으로 일할 수 없는 노동자가 건강회복을 위해 쉴 수 있도록 지원하는 제도들은 우선 고용보장 측면에서 기업이 임의로 제공하는 약정병가가 있다. 근로기준법 등이 정하고 있는 법정 휴가에 연차휴가 등이 있으며 병 가는 포함되어 있지 않다. 건강보험의 의료서비스에 대한 급여를 통해 건강보장제도로 역할한다면 소득보장 측면에서 법 정 제도로 산재보험, 고용보험의 출산휴가급여, 고용보험의 상병급여, 국민연금의 장애연금, 기초생활보장제도의 생계급 여 등이 있으며 민간영역의 제도로는 민간의료보험의 정액수당이 대표적이다.

## 나. 제도 간 연계 및 조정 지점 검토

우선 건강보험제도와의 연계 및 조정에 있어 상병수당 제도의 적용대상 측면에서 건강보험료 부과가 제외되는 직장가 입자 피부양자, 건강보험 의무가입 제외자, 의료급여 수급자에 대한 검토가 필요하다. 또한 상병수당 보험료 및 급여의 기준이 되는 소득을 결정함에 있어 직장가입자와 지역가입자의 보험료 부과방식 차이, 직장가입자와 지역가입자에서 경 제활동과 관련이 없는 소득에도 보험료가 부과된다는 점, 지역가입자에서 세대원의 보험료가 합산되는 점 등에 대한 검 토가 필요하다.

다음으로 급여자격 및 범위에 있어 상병수당의 의학적 인증과 관련하여 건강보험과 연계가 필요하고 건강보험료 체납 자에 대한 급여지급여부, 상병수당 수급자의 건강회복 후 일자리로의 원활한 복귀를 돋기 위해 건강보험의 재활서비스 보장 방안 등에 대한 검토가 필요하다. 상병수당제도와 가장 유사성이 많은 산재보험을 통해 급여(요양) 신청 및 결정 절차, 급여수준, 부분휴업급여 등 급여의 유형과 수준, 지급방식을 참고할 수 있다. 상병수당 지급대상 및 지급 종결 판정의 문제와 행정 구제 절차 측면에서 산재보험제도의 휴업급여 지급절차를 참고할 수 있다. 한편 상병수당이 도입될 경우 업무 외 상병에 대한 급여를 지급하게 되는데 경우에 따라 업무상 부상 및 질병에 대한 판정이 필요하다는 점에서 두 제도 간 역할 분담 방안에 대한 고려가 필요하다.

상병수당제도를 통해 질병 및 상해 상태를 치료하고 직장으로 복귀할 수도 있지만, 장애를 얻거나 실업, 빈곤의 상태로 악화될 수도 있다. 질병이나 부상이 장애로 남게 되는 경우 국민연금공단의 장애연금 판정절차를 거쳐 장애연금 수급권 을 가지게 되는데 장애연금의 지급 시점을 고려한 상병수당제도 설계가 필요하다. 또한 상병수당 종료 후에도 원직장으 로 복귀하기 어려운 건강 상태에 있는 개인을 대상으로 일반 노동시장으로의 복귀 가능성을 제고하기 위한 목적의 재활

급여 관련 제도가 필요한데 장애연금과 연계하여 이를 검토할 수 있다. 추가로 상병수당과의 역할 분담 측면에서 현재 장애연금의 수급자격과 관련된 장애의 개념을 근로능력을 중심으로 전환할 필요성이 있다. 실업자의 경우 현재는 고용보험의 구직급여의 대상이 되고 아파서 구직활동을 할 수 없는 경우 상병급여를 수급하게 된다.

따라서 상병수당제도가 실업자 및 구직자를 포함할지에 대한 검토가 필요하다. 최소 범위로 고용보험의 구직급여 혹은 실업부조의 수급자에게 상병수당 수급권을 부여하는 방안을 고려할 수 있다. 즉, 건강한 구직자는 실업급여를, 구직자가 아픈 경우는 상병수당을 수급하는 것을 일반적인 원칙으로 고려할 수 있다. 이 경우 고용보험법의 상병급여와 같은 법의 시행규칙 101조에 따른 구직급여는 상병수당과 매우 근접한 제도로 장기적으로는 상병수당으로의 통합을 고려할 수 있을 것이다. 상병수당 제도의 오남용 우려가 있음을 고려한다면 고용보험과 국민취업지원 제도의 급여수준 또한 상병수당 설계 시 고려해야 한다. 다만 상병수당이 사회보험 방식으로 도입될 경우 실업부조인 국민취업지원제도 보다는 높은 수준의 급여를 제공하는 것이 바람직할 것이다.

고용보험이 제공하는 출산휴가급여 또한 상병수당과 유사한 특성을 갖지만 상병수당제도가 출산휴가 수준의 급여를 제공하지는 않을 가능성이 높으므로 주요한 고려의 대상은 아닐 것으로 보인다. 상병수당의 대상 중 자녀가 포함되는 경우에는 육아휴직 혹은 육아기 근로시간 단축제도와의 연계도 검토가 필요하다. 공공부조제도인 긴급복지지원과 국민기초생활보장 생계급여는 모두 소득 및 재산 등 대상자의 경제적 능력을 고려하여 취약한 집단을 선정한다. 긴급복지지원 제도의 위기사유 중 건강문제로 인한 의료비 및 생계비 지원이 상병수당과 직접 중복될 수 있다. 반면 저소득층 위기기구가 상병수당을 수급받기 위한 대기기간 동안의 근로소득상실을 긴급복지지원제도의 생계비 지원으로 충당할 수 있다. 상병 발생 이후 생계곤란자의 가구 경제력이 지속적으로 약화되어 빙곤 상태를 유지하게 된다면 국민기초생활보장제도에 의한 생계급여로 즉시 연계될 수 있다. 상병수당이 아픈 노동자의 최소한의 생계를 돋는 것을 목적으로 한다면 (비록 생계급여와 달리 상병수당은 일반적으로 가구원수를 고려하지 않지만) 상병수당의 급여가 생계급여 수준보다는 높아야 할 것이고 이 경우 아픈 노동자는 기초생활보장제도로 바로 이행하지 않고 상병수당을 우선 받게 될 수도 있다.

### 3. 정책 제언

상병수당은 현재 국민건강보험법에서 부가급여로 실시할 수 있다고 정해져 있어 이러한 법에 근거하여 관련 규정을 마련하는 방식으로 도입될 수 있다. 다만 상병수당의 도입이 업무 외 상병으로 일을 할 수 없는 노동자들을 실질적으로 지원하려면 고용보장과의 연계 등 노동법적 접근 또한 검토가 필요하다. 상병수당의 재원기반과 관련하여 우리나라의 보편적인 사회보장제도가 사회보험방식에 근거하고 있고 저소득층 등 취약계층에 대해 부조 형식의 조세 기반 제도를 운영하고 있다는 점과 현재 업무 외 상병으로 인한 소득상실의 위험이 보편적이라는 점을 고려한다면 사회보험 방식의 상병수당 도입이 필요할 것으로 보인다. 적용대상, 급여의 자격요건, 급여기간, 급여수준 등 상병수당 제도의 구체적인 설계에 있어 본 연구에서 살펴본 제도들에 대한 고려가 필요하다. 또한 상병수당의 도입과정에서 사회보장제도의 포괄성을 확대하는 방향에서 기존 제도들 또한 일부 개선이 필요할 것이다. ⑧

2020  
09보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-05-01

## 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발

청년 불안정 노동자 연구

A Study of the Development of a New Welfare State for Coping with Social Exclusion  
Young Precarious workers

연구책임자 김기태      공동연구자 정세정, 김현경, 강예은, 최권호, 최한수, 남재욱, 조자영, 김윤민

### 1. 연구 목적

노동 영역에서 청년층의 취약성과 팬데믹의 영향을 고려할 때, 청년 불안정 노동자를 살펴보는 것은 청년 문제를 해결하고 정책을 수립해나가는 데 있어 중요한 의의를 갖는다. 이 연구에서는 청년 불안정 노동자를 고용, 소득, 사회보험에 있어 취약성을 갖는 자로 규정했으며, 청년 불안정 노동자 중 플랫폼 노동과 시간제 노동을 주업으로 하는 청년을 대상으로 연구하였다. 플랫폼 노동자와 시간제 노동자는 일은 하고 있지만 고용과 소득, 사회보험 차원에서 불안정성이 내재된 대표적 집단이다. 이들은 상용직보다는 임시직이거나 일용직일 확률이 높고, 계약형태로는 직접고용보다 간접고용, 특수고용 계약을 맺고 있을 확률이 높다. 플랫폼 노동의 경우에는 이마저도 판별하기 어렵다. 노동시장에서 정의되지 않은 플랫폼 노동자의 지위는 고용안정성, 사회보장 문제와도 연결된다.

이 연구에서 주목하는 대상은 일은 하고 있지만 고용과 소득/임금, 사회보험 등으로부터 취약한 청년 불안정 노동자다. 주로 청년 플랫폼 노동자와 청년 시간제 노동자에 초점을 맞추었다. 시간제 노동은 초단시간 노동과 단시간 노동으로 구분된다. 그 이유는 짧은 노동시간이라는 측면에서 공통점이 있지만 주휴수당, 사회보험 가입 등 제도를 적용하는 데 차이가 있기 때문이다. 연구 전반에서는 시간제 노동을 적절히 개별적으로 또는 통합적으로 다룰 것이다.

정리하자면, 이 연구의 목적은 청년 플랫폼 노동자와 청년 시간제 노동자의 일과 삶을 양적·질적으로 살펴, 포착된 현상과 문제에 따른 정책적 쟁점과 그 대응방안을 논의하는 데 있다. 구체적 연구 질문은 다음과 같다.

첫째, 청년 불안정 노동의 실태와 쟁점은 무엇이며, 관련 논의는 어떻게 이뤄지고 있는가?

둘째, 플랫폼 노동과 시간제 노동을 하고 있는 청년들의 일과 삶은 어떠한가?

셋째, 플랫폼 노동과 시간제 노동을 하고 있는 청년들에 대한 사회정책의 역할은 무엇인가?

## 2. 연구 내용

코로나19는 청년 불안정 노동자들의 소득과 일자리 상실에 영향을 미치고 있었다. 그런데 이들은 대부분 사회보장제도 밖에 놓여 있어서 소득이 감소했더라도 지원을 받기가 어렵다. 이들의 문제는 ‘실업’이기도 하지만, ‘소득감소’이기도 하다. 또한 플랫폼 노동과 시간제 노동을 하는 청년들은 높은 수준의 교육훈련에 참여하고 싶은 욕구가 있었으며, 특정 직종에 필요한 훈련을 가장 선호하는 것으로 드러났다. 분석에 따르면, 청년 불안정 노동자들은 일자리에서의 부정적인 경험 비율뿐 아니라 업무상 상해 경험 비율이 「청년층 생활실태 및 복지욕구조사」의 일 경험이 있는 청년에 비해 더 높았다. 또한 사업장을 배경으로 하지 않는 노동조합에 가입하고자 하는 의사가 높게 나타났고, 이들의 소득 대비 부채와 자산 대비 부채 비중은 높게 나타나 생활의 불안정성이 클 것으로 예상되었다.

국민연금과 고용보험 가입 현황 및 각 사회보험 가입의사 결정요인에 대한 다중 회귀분석 결과, 청년 불안정 노동자들은 국민연금과 고용보험을 각기 다르게 인식하고 있었다. 국민연금의 경우 정부에 대한 신뢰가, 고용보험의 경우 노동조합에 대한 신뢰가 매우 중요한 요소라는 점을 확인할 수 있었다. 따라서 사회보험 가입률을 제고하기 위한 다양한 재정지원정책과 비재정정책의 개발을 보다 적극적으로 고민할 필요가 있다. 사회보험 가입을 유도하기 위한 정부의 재정지원의 크기에 대해서는 국민연금과 고용보험 본인 지불용의 면에서 두 사회보험 공히 보험에 가입하려는 의지가 제일 중요했다.

플랫폼 노동과 시간제 노동을 하는 청년들을 대상으로 현재의 삶과 일, 일과 삶의 연결성, 사회보장제도의 경험과 인식, 청년지원정책의 경험과 인식 등에 대한 심층인터뷰를 진행한 결과, 노동형태와 상관없이 청년 불안정 노동자의 일은 자아실현과 관계된 일과 그렇지 않은 일로 구분되었다. 또한 불안정 노동자라는 정체성은 동일하게 인식하고 있었으나 계층과 개별적 상황(예: 연령)에 따라 자신들의 일을 저마다 다르게 인식하고 있었다. 청년지원정책을 경험한 청년들은 현 청년정책의 한계, 특히 취업성공패기지와 같은 노동 관련 서비스의 양과 질의 충분성에 대한 문제점을 지적하였고, 청년정책에 억제기제가 내재된 것은 아닌지에 대한 문제점도 지적했다. 청년 불안정 노동자들의 노동환경을 보면, 정부의 환경 개선 노력에도 불구하고 사용자의 책임 회피, 근로계약서의 내용과 실제 급여, 처우와의 상이성으로 인한 열악성이 발견되었으며, 청년들은 연대체의 부재와 낮은 경험치로 인해 폭언, 폭행, 부당한 경험에 노출되어 있었다.

## 3. 정책 제언

연구를 통해 제시한 정책 제언은 ① 청년기 특성을 고려한 사회보장제도로의 포괄, ② 연대체를 통한 보호의 경험 제공 및 연대체 권한 강화, ③ 교육훈련제도 및 서비스 지원에 대한 양적·질적 차원의 정비, ④ 근로연령층 사회보장제도 재편의 필요성, ⑤ 이행을 지원할 수 있는 청년 일자리 정책 설계 및 추진이다.

첫째, 사회보장제도 내로 청년 불안정 노동자를 포괄할 수 있는 방안이 필요하다. 그 방안을 고민함에 있어서는 노동시장에서 권력을 갖기 어려운 청년기 특성이 고려되어야 한다.

둘째, 청년 불안정 노동의 문제는 보호받지 못하는 인권과 노동을 경험하는 것으로 이어진다. 연구 결과를 보면 남성 청년은 신체적·언어적 폭력에, 여성 청년은 성적 폭력에 빈번히 노출되었다. 생애 초기 일, 더 나아가 사회에서 경험한 폭

력과 상해가 청년들의 향후 노동 이행과 정신건강 등에 어떻게 작용할 것인지 숙고할 필요가 있다.

셋째, 이행기에 가장 크게 요구되는 교육과 훈련을 지원해야 한다. 청년 불안정 노동자들은 장래성에 대해 만족도가 낮고 직업교육훈련에 대한 욕구는 청년 일반에 비해 높다. 따라서 이들의 이행기 노동을 고려한 직업교육훈련과 진로 정보 제공이 필요하다.

넷째, 연구에서 확인한 청년들의 삶의 불안정성을 보면, 궁극적으로는 모든 일하는 사람을 위해 근로연령 사회보장제도를 재면해야 한다는 것을 알 수 있다. 최근 논의되고 있는 전 국민 고용보험과 산재보험의 청년 불안정 노동까지 빠른 시일 내에 포괄할 수 있는 방안뿐 아니라 근로연령층의 소득보장 강화를 위한 소득보장체계 재구조화 논의와 작업이 각 계에서 여러 방식으로 검토될 필요도 있다(노대명 외, 2020).

청년 불안정 노동자의 일은 자아실현과 관계된 일과 그렇지 않은 일로 구분되었다. 불안정한 일이라 하더라도 이행, 즉 자아실현과 관계된다면 청년들은 그 일에서 의미를 찾는다. 또한 서 있는 곳, 이를테면 계층과 연령에 따라 청년은 자신이 하고 있는 일을 다르게 본다. 이러한 연구 결과는 중앙정부와 지자체에 의해 설계, 제공되는 청년 일자리 정책이 교육, 훈련 및 일을 제공하는 과정에서 지속적으로 청년의 욕구와 개선점을 파악해야 함을, 이행을 지원할 수 있는 방안으로 설계되어야 함을 시사한다. ⑧

2020  
10보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-05-02

## 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발

이주노동자 연구

A Study of the Development of a New Welfare State for Coping with Social Exclusion:  
On Immigrant Workers

연구책임자 김김태

공동연구자 곽윤경, 이주미, 주유선, 정기선, 김석호, 김철호, 김보미

### 1. 연구 목적

2020년 대한민국의 총인구 5,178만 명 가운데 외국인은 173만 명으로 전체 인구의 3.3%를 차지했다. 지난 2017년 2.8%에서 3년 만에 0.5 %p가 증가한 수치다. 한국에서 외국인의 수는 지속해서 증가해서 2040년에는 228만 명에 이를 것으로 전망됐다. 그 가운데 고용허가제를 통해서 입국한 비전문인력(E9)의 수는 27만여 명이다. 또 방문취업(H2) 혹은 재외동포(F4) 이주노동자의 수는 각각 22만 명과 46만 명을 넘어선다. 이들 세 가지 집단이 외국인 경제활동인구의 대다수를 차지한다. 이들은 한국에서 제조업 및 건설업, 농수산업 등의 분야에서 부족한 인력을 채우면서 한국 경제에서 없어서는 안 되는 핵심적인 인력으로 기능하고 있다. 그러나 ‘국민국가 성원 자격의 위계에서 가장 아래쪽에 머무는’ 이주노동자에 대한 처우의 문제는 여전히 한국 사회에 숙제를 던지고 있다.

특히 전통적인 복지국가는 급여의 대상을 ‘시민’으로 한정해왔음을 고려할 때, 시민이 아닌 이주노동자를 복지국가가 어떻게 포용할지는 사회정책의 미래를 결정하는 주요한 의제 가운데 하나다. 그러나 한국의 복지국가가 이들을 어떻게, 어디까지 포용할지에 관한 포괄적인 연구는 매우 드물었다. 지금까지 가장 포괄적인 연구는 이주노동자를 위한 노동시장 정책 중심이었으며, 사회복지 정책에 관한 연구는 희소했다. 이 연구에서는 이주노동자의 개념, 이주노동자들을 대상으로 하는 해외의 정책들, 이주노동자들에 대한 내국인의 인식, 이주노동자들의 사회권 보장 실태를 파악하고 조사결과에 근거한 정책 제언을 시도하고자 하였다.

### 2. 연구 내용

이주노동자들의 실태파악에 앞서 비전문 취업(E9)과 방문취업(H2) 및 외국동포(F4) 비자 노동자와 이들을 위한 이주 정책, 고용정책 및 사회복지정책의 역사 및 현황에 대해서 다루었다. 이주노동자의 사회권 보장 실태는 설문조사를 통해

살펴보았으며, 저임금 이주 노동자 집단을 대표하는 비전문취업(E9 비자), 방문취업(H2 비자), 해외 동포(F4 비자) 노동자 1427명을 대상으로 설문이 이루어졌다. 설문조사 분석 결과, 이주노동자의 유입이 본격화한 90년대 이후 이들의 평균적인 노동 여건은 완만히 개선됐지만, 여전히 열악한 사업장이 다수 발견되었다. 극단적인 폭행과 인권유린도 작지 않은 규모로 여전히 지속되고 있는 것으로 나타났다.

세부결과를 살펴보면, 먼저 건강보험에 가입하고 있다는 비율은 응답자의 93.83%, 건강보험에 가입하지 않은 사람은 전체 응답자의 6.17%였다. 건강보험에 가입하지 않은 이유로는, '보험료가 비싸서', '어떻게 가입해야 하는지 몰라서' 등으로 응답하였다. 중국동포(H2/F4)의 경우, 자신들의 권리에 대한 인지도가 상대적으로 낮았으며, 한국에서 최저임금 제도가 시행되고 있다는 사실에 대해서도 절반이 잘 알지 못했거나, 전혀 몰랐다고 답하였다. 한국의 고용보험에 노동자 본인이 원하면 가입할 수 있지만, 이 사실을 아는 비율은 60%를 조금 넘었다. 실제로 고용보험에 가입하는 비율은 절반 수준으로 나타났다. 물론 비전문취업(E9) 및 중국동포(H2/F4)들은 고용보험의 당연적용 대상은 아니다. 국민연금 가입 여부에 대해서는 중국동포에 한정해서 물었는데, 설문 대상이 된 중국동포 가운데 절반(50.1%)만이 국민연금에 가입했다고 답하였다. 국민연금에 가입하지 않은 중국동포들은 미가입의 이유로 '보험료를 납부할 경제적 여유가 없는 것'을 가장 많이 꼽았다. 마지막으로 이주노동자의 주거환경 실태를 살펴보면 비전문취업 이주노동자(E9)의 경우, 회사(고용주)가 제공하는 기숙사에서 생활하는 경우가 절반 정도였으며, 기숙사의 주거형태는 비거주용 건물 내 공간, 임시 가건물, 무허가 불량주택, 비정형 주거형태인 컨테이너 등 열악한 주거형태의 비율이 40.5%로 나타났다.

### 3. 정책 제언

이 보고서는 이주노동자의 사회권 보호의 측면에서 접근하여 주로 이들을 위한 4대 사회보험과 이주노동자를 대상으로 하는 4대 전용보험을 중심으로 제도적인 개선 방향에 대해 정책 제언을 하고자 한다. 산재보험의 경우에는 이주노동자들의 재해 건수 및 인구가 꾸준히 증가하는 문제가 있다. 또한, 은폐되는 이주노동자의 산재 건수도 적지 않을 것으로 추정된다. 이주노동자들을 위한 산재 대책은 내국인 저임 노동자의 산재 대책과 일맥상통하는 부분이 있다. 여기에 덧붙여 이주노동자를 위한 산재 대책을 제시하자면, 첫째, 이주노동자 노동 조건 개선, 둘째, 이주노동자 대상 기본 건강검진 실시, 셋째, 고용허가제상 사업장에 부여하는 점수제도에서 산업재해에 대한 현행 감점 수준 강화, 넷째, 산업재해 적용 사각지대 해소 등이 있다.

고용보험과 관련해서는 비전문취업(E9)과 방문취업(H2) 및 재외동포(F4)들에게 소득과 고용의 요건이 허락하는 한 당연적용하는 안을 검토할 수 있다. 국민연금과 관련해 몇 가지 정책 제언을 하면, 첫째, 고용노동부 장관이 고시하는 '외국인근로자 책임이 아닌 사업장 변경 사유'에 사업주의 (국민연금을 포함한) 사회보험료의 체납을 명기할 수 있다. 또한, 앞서 제시한 대로 고용허가제의 점수제에도 사회보험료 미납에 감점을 적용하는 안을 검토할 수 있다. 셋째, 사회보험 미가입 혹은 보험료 체납 사업주에 대해 제재를 강화할 수 있다. 이를테면, 고액 및 상습 체납자는 인적 사항을 더욱 적극적으로 공개할 수 있다. 이주노동자의 전용 4대 보험과 관련해서는 출국만기보험 보험금 수령 허용 기간의 조정 및 단순화가 필요하며, 귀국비용보험은 폐지하는 것을 검토할 수 있다. 마지막으로 이주민의 주거권과 관련해서는, 사용자가 이주 노동자의 숙식비를 월급에서 선공제하는 사례가 금지돼야 할 것이다. 더불어 직장에서 제공하는 기숙사에 대한 점검과 최소한의 수준이라도 보장될 수 있는 규제와 제재가 이루어져야 할 것이다. ⑧

연구보고서 2020-28

## 건강수명 측정 모형개발 및 정책 효과 분석

Modeling Healthy Life Expectancy and Health Policy Analysis

연구책임자 정영호

공동연구자 고숙자, 김혜윤, 오인환

### 1. 연구 목적

급속한 고령화가 진행되면서 '건강수명 연장 및 건강형평성 제고'를 위해 노력을 기울이고 있으나 기대여명과 건강수명의 격차가 생애의 약 10%에 이르러, 생애기간 동안에 10%는 건강하지 못한 삶을 살고 있다. 세계보건기구(WHO)의 발표에 의하면, 2016년 기준 우리나라의 기대수명은 82.7세이며, 건강수명은 73.0세로, 우리나라 국민은 약 9.7년 동안은 질병을 앓으며 건강하지 않은 삶을 살고 있다. 우리나라의 건강수준을 모니터링할 수 있는 대표적인 지표인 건강수명 지표는 현재 우리나라에서 공식적인 건강수명을 산출하지 못하고 WHO에서 발표하는 자료를 인용·활용하고 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 다음과 같은 연구 목적을 중심으로 수행하고자 한다. 첫째, 우리나라의 건강수명 산출 모형을 제시하고 지역 간 건강수명의 격차 수준을 산출하고, 둘째, 건강수명 격차의 발생요인을 개인 차원뿐 아니라 지역 차원 등을 고려하여 건강수명 격차 발생요인을 분석하고, 셋째, 정부의 건강정책을 통하여 기대할 수 있는 건강수명의 격차 감소 효과를 분석하여, 넷째, 이러한 분석 결과를 토대로 건강수명 지표의 지속적 생산 및 정책적 활용 방안을 제시하고자 한다.

### 2. 연구 내용

건강관련 삶의 질로 보정한 건강수명을 지역단위로 산출하기 위해서는 지역단위의 생명표를 산출하였고, 이를 토대로 건강관련 삶의 질(HRQoL)을 적용한 건강수명을 산출한 결과, 2018년 건강수명은 75.3세로 기대여명과 건강수명의 차이는 약 7.3세인 것으로 나타났다. 이는 2009년의 건강관련 삶의 질로 보정한 건강수명이 72.6세인 것과 비교하면, 10년 동안 건강수명이 약 2.7세 증가한 것이다. 그리고 2009년에 기대여명과 건강수명의 차이가 8.0년이었으나 2018년에는 7.3년으로 다소 감소하였음을 보여준다. 기대여명과 건강수명의 차이는 전체 생애에서 약 8.8%에 해당되며, 이러한 기간 동안을 질병상태로 여생을 보낸다고 할 수 있다.

건강관련 삶의 질을 적용한 건강수명을 지역별로 살펴보면, 건강수명이 가장 높은 지역의 건강수명은 78.8세이며, 건강수명이 가장 낮은 지역의 건강수명은 72.1세로 지역 간의 건강수명 격차는 6.7세인 것으로 나타났다.

공간분석을 활용하여 지역별 기대여명 및 건강수명의 결정요인을 분석한 결과, 역거리행렬에 따른 전역적인 공간적 패턴은 유의한 것으로 나타났다. 지역사회 기대여명의 결정요인을 분석한 결과, 보건의료예산이 높은 지역에서 기대여명이 높았으며, 인구 천 명당 장애수급자 수가 높을수록 지역의 기대여명은 낮았다. 그리고 흡연인구 또는 고위험음주 인구가 많을수록 기대여명이 낮은 것으로 나타났다. 건강관련 삶의 질을 적용한 지역사회 건강수명의 결정요인을 분석한 결과, 지역별 건강수명에 영향을 미치는 요인은 흡연, 당뇨병, 미충족 의료인 것으로 나타났다. 남성의 지역사회 건강수명의 결정요인을 보면, 지역의 재정자립도가 높으면 건강수명도 증가하게 되는 반면, 흡연인구 비율이 높거나 고위험음주자 비율이 높으면 건강수명도 감소하게 되어 남성의 지역별 건강수명에는 건강행태가 주요하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성의 지역사회 건강수명에 미치는 요인을 보면, 남성과는 달리 미충족 의료가 건강수명에 강하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 지역별 여성의 건강수명은 미충족 의료가 높을수록 건강수명은 감소하는 것으로 나타났다.

우리나라와 일본의 건강수명에 미치는 요인을 비교한 결과, 일본의 지역별 건강수명에 미치는 요인을 살펴보면, 우선 남성의 경우에 65세 이상 인구 비율이 높은 지역일수록 건강수명이 낮으며, 고령자 취업비율이 높은 지역일수록 건강수명도 높은 것으로 나타났다. 그리고 복지예산과 건강수명은 음(–)의 연관성을 지니고 있어, 저소득층에 대한 복지예산의 필요성이 높은 지역에서 건강수명이 낮다고 해석할 수 있었다. 이에 반해, 우리나라는 지역에서의 의사 수 또는 의원 수와 같은 의료자원이 건강수명에 영향을 주지는 않는 것으로 나타났다.

건강수명을 결정하는 주요 요인 중 하나인 흡연율이 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 이에 본 연구에서는 금연정책을 통하여 기대할 수 있는 수명의 연장과 건강수명의 변화를 분석하였다. 금연정책을 통한 정책 효과를 분석하기 위해 본 연구에서는 마르코프 코호트 시뮬레이션 방법을 적용하였으며, 코호트 모형은 흡연자, 과거 흡연자, 비흡연자 코호트의 기대여명 및 건강수명을 비교하도록 구성하였다. 분석 결과, 40세 남성인 현 흡연자의 기대여명은 37.67세이며 과거 흡연자는 38.94세, 비흡연자는 43.86세인 것으로 나타났다. 따라서 현 흡연자와 비흡연자의 기대여명 차이는 6.19년으로, 현 흡연자가 비흡연자에 비해 6.19년의 기대여명이 더 짧았으며, 과거 흡연자와 비흡연자의 기대여명 차이는 4.93세인 것으로 나타났다. 코호트별 건강수명을 분석한 결과 40세 남성인 현 흡연자의 건강수명은 33.99세이며, 과거 흡연자는 35.03세, 비흡연자는 39.30세였다.

현 흡연자와 비흡연자의 건강수명 차이는 5.31세로, 현 흡연자는 비흡연자에 비해 5.31년 동안 더 건강하지 못한 상태로 지낸다고 할 수 있다. 그리고 과거 흡연자와 비흡연자의 건강수명 차이는 4.27년으로, 현 흡연자보다는 비흡연자 와의 건강수명 차이가 적지만 과거 흡연으로 인하여 4.27년은 상대적으로 더 건강하지 못한 생활을 하게 되는 것으로 나타났다. 금연한 흡연자가 다시 흡연하지 않도록 예방함과 동시에 현재의 금연율을 2배 증가시킬 수 있다고 가정하면 현 흡연자의 기대여명은 1.08세 증가하며, 과거 흡연자의 기대여명은 1.17세 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 현 흡연자의 건강수명은 1.00세 증가하고 과거 흡연자는 0.88세 증가하는 것으로 분석되었다. 이와 같이 기대여명 또는 건강수명을 1세 증가시키기 위해서는 매우 강도 높은 정책이 요구되며, 금연정책 이외에도 다양한 포괄적인 건강정책을 실행하는 노력이 요구된다. 건강수명의 연장은 건강정책에 국한되는 것이 아니라 사회경제적인 요인에도 많은 영향을 받기 때문에 사회경제의 전반적인 건강형평성을 확보한 건강정책의 실행도 수반된다고 할 수 있다.

### 3. 정책 제언

WHO에서 발표하는 건강수명은 국가간 비교가 가능하다는 장점을 지니고 있지만, 국가별로 상이한 질병의 유병률 및 발생률, 장애가중치를 반영하지 못한다는 한계를 지니고 있다. 또한 건강형평성 수준을 파악하기 위해 소득계층별, 지역별 등의 사회경제적 계층 간의 건강수명을 제공해 주지 않는다는 측면에서 제한점을 지니고 있다. 건강수명을 안정적이고 체계적으로 산출 및 관리하기 위해서는 우선 전담 기관을 설정할 필요가 있다. 현재는 건강수명 산출 방법이 표준화되어 있지 않아 각 연구자별로 다양한 접근방식으로 인해 결과에 편차를 보이고 있다. WHO의 데이터 수집 및 처리과정, 역학지표 산출 방법, 모형화 단계에서의 세부 지침 등으로 공유하고 우리나라의 자료를 활용하여 표준화할 수 있는 전문가들의 논의와 협의과정이 필요하다고 할 수 있다.

WHO에서 산출하고 있는 건강수명 산출 방식은 방대한 데이터의 정리가 필요하고 장애가중치의 산출, YLD 산출, 생명표 작성 등의 대규모 연구 작업과 예산이 필요하므로 5년 또는 10년의 장기적 건강수준에 대한 목표치는 WHO에서 산출하는 방식인 YLD를 활용한 건강수명을 산출하여 건강수준을 모니터링 하되, 매년의 건강수명 산출은 건강관련 삶의 질을 활용한 건강수명을 통하여 국민의 건강수준을 모니터링하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 건강증진사업이 국민의 건강수준에 미치는 영향을 분석하기 위해 건강수준에 영향을 미치는 결정요인에 대한 정책방안별 시나리오를 작성하여 산출한 전망결과를 기반으로, 향후 건강증진종합계획의 총괄 목표인 건강수명 연장에 개별 건강증진사업이 얼마나 어떻게 기여하고 있는지를 평가하는 데 활용될 수 있을 것이다. ☺

연구보고서 2020-29

## 저출산 대응 재정지원 방안 연구

저출산특별회계를 중심으로

A Study of Financial Support Plan in Response to Low Fertility:  
Low Fertility Special Account

연구책임자 김은정

공동연구자 오신희, 장인수, 정종석, 전주열

### 1. 연구 목적

2000년대 이후 가속화된 저출산 현상 해소를 위해 정부는 저출산·고령사회기본계획을 바탕으로 다양한 정책적 노력을 기울여 왔으나 그에 따른 정책 성과가 미미하다는 비판이 지속되고 있다. 기본계획에는 전 부처 사업을 망라하여 상당한 정책이 포함되어 있으며 이들 정책에 소요된 모든 예산을 관련 예산으로 산정하고 있다. 전문가들은 그동안 추진된 정책이 근본적인 저출산 원인을 해결하기에는 미흡했던 것으로 평가하고 있다. 저출산 정책의 효과적 추진을 위해서는 정책 영역의 확대, 지원 방식의 다양화와 함께 근본적인 사회구조를 변화시키기 위한 정책이 통합적이고 거시적인 관점에서 추진될 필요가 있다. 현재의 구조 하에서 저출산 정책에 대한 우선지원이 이루어지기에는 한계가 있다. 이에 따라 저출산 정책에 우선순위를 두고 중앙정부 예산 투입의 적극성을 도모하고 범정부 차원에서 총괄적인 정책을 수행할 수 있는 재정지원 방식에 대한 검토가 필요하다. 이에 따라 본 연구는 저출산 정책 예산구조 검토, 국내 특별회계 도입 사례와 해외 예산 운용 사례 검토를 바탕으로 저출산특별회계 도입 환경이 어떠한지 분석하고 그에 따른 저출산특별회계 도입 가능성을 검토하고자 한다.

### 2. 연구 내용

저출산 정책의 예산 구조와 특성을 분석한 결과, 기본계획 중심의 정책 확대는 주로 보육정책을 중심으로 한 돌봄 영역에서 적극적으로 이루어졌을 뿐 타 영역의 적극적인 정책 확대 움직임은 발견되지 않았다. 특히, 결혼·임신·출산 영역과 일·가정양립 영역의 정책 확대는 정책의 중요도를 고려할 때 기대수준에 미치지 못하는 것으로 판단된다. 이밖에 돌봄 영역 내에서도 시기에 따라 관련 예산이 축소되는 등 정책 추진의 변동이 발견되었다. 이와 같은 상황에서 예산의 충분성 및 영역별 배분의 적절성, 정책 구성의 적절성 등에 대한 검토 결과, 현재의 정책 구성은 관련성이 낮은 정책이 다수 포함되어 있으며 주요 정책에 한정해서 예산 현황을 검토할 때 충분하지 않은 수준이며 정책의 중요도 및 우선순위를 고려할

때 현재의 영역별 재원 배분 현황도 균형적이지 않은 것으로 조사되었다. 이와 같은 현재의 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 저출산 정책을 통합적이고 중·장기적인 관점에서 체계적으로 추진할 수 있는 구조가 필요한 것으로 나타났다. 이를 위한 하나의 방법으로 관련 예산을 특별회계화 하고 정책 수립 및 예산에 대한 총괄 관리 기능을 수행하는 조직이 필요한 것으로 나타났다.

국내 균특회계의 경우 관련 사업이 다부처에서 개별 사업 단위로 추진되는 환경에서 기대하는 정책 성과를 내지 못한다는 판단하에 정책의 효율적 추진을 위해서 도입되었다. 당시 다부처 사업에 대해서 하나의 특별회계를 도입하고 그 안에서 재원의 특성에 따라 계정을 분리하여 현재까지 운영하고 있다. 이 경우 사업 추진과 관련한 부처 고유의 권한과 기능을 최대한 보장하면서 기획재정부가 관련 예산을 총괄 심의하는 구조를 가지고 있다. 특별회계 도입에 따라 국가균형 발전을 위한 정책의 통합적이고 중·장기적인 관점의 정책 추진이 가능하게 되었다. 저출산 정책을 정권 변화에 관계 없이 지속적인 국가적 과제로 안정적으로 추진하기 위하여 저출산 정책의 사업 효과성·중복성·적절성 등을 포괄적으로 검토하고, 저출산 관련 사업의 통합적 운영 및 관리를 위하여 특별회계 도입에 대한 검토와 논의는 의미가 있다.

### 3. 정책 제언

현재 저출산 정책 현황과 예산구조 분석 결과, 저출산 정책에 대한 정의와 그에 따른 대상 영역의 선정이 필요하며 해당 정책들은 하나의 저출산 정책으로 통합 추진될 필요성이 큰 것으로 나타났다. 기존 정책의 영역별 추진 현황을 살펴보면 결혼·임신·출산, 일·가정양립 영역에 대한 정책 확대가 미흡한 것으로 나타났다. 특히, 3차 기본계획 재구조화에서 제안하고 있는 '아이와 함께하는 시간 최대화' 영역에 대한 정책 확대 노력은 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 이처럼 기존 정책 영역 간 재원 배분의 불균형을 해소하고 정책 요구도에 적극적으로 대응하기 위해서는 관련 정책의 수립과 운용을 종괄적으로 담당하는 관리체계가 필요하다. 이러한 운용체계를 위한 하나의 방편으로 저출산특별회계 도입을 검토할 수 있다.

현재 다부처 사업을 중심으로 설계된 기본계획의 수립과 추진에 대한 저출산고령사회위원회의 심의 기능이 적절히 수행되지 못하고 있는 상황에서 위원회의 권한과 기능을 재정립할 필요가 있다. 기본계획을 둘러싼 이와 같은 구조적 한계를 고려할 때, 저출산 정책을 통합적으로 추진하기 위한 체계가 필요하다. 저출산특별회계를 수립할 경우, 큰 틀에서 정책을 추진하고 그에 따른 성과 관리뿐만 아니라 재원 투입과 산출과정에 대한 보다 명확한 검토가 가능하다는 점에서 재원 배분의 효율성과 정책 효과 개선에 기여할 것으로 보인다. 도입에 따른 현실적인 어려움에 직면할 수 있으나 기대되는 효과를 고려할 때 특별회계도입 검토는 매우 의미있다. 다만, 저출산특별회계 도입을 위해서는 무엇보다도 대상사업의 확정과 재원 구성에 대한 검토와 협의가 면밀히 이루어질 필요가 있다. ◎

연구보고서 2020-53

## 남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구

북한 주민의 생활실태를 중심으로

Building a Peace and Welfare System on the Korean Peninsula by Reducing the Social Gap between North and South Korea: Focusing on the living conditions of North Koreans

연구책임자 조성은      공동연구자 민기채, 김예슬, 김유휘, 주보혜, 송철종, 백종만, 구인회, 박희진,  
Vimut Vanitcharearnthum, Geoffrey M. Ducanes

### 1. 연구 목적

본 연구는 한반도 평화체제구축이 나아가 남북 주민들의 복지 향상으로 이어지는 이상적인 목표를 평화복지체제로 개념화하고 이를 위해 필요한 방안을 단계적으로 연구하고자 하는 기획의 첫걸음이다. 이 연구를 포함하여 5개년에 걸쳐 평화복지체제 구축 방안 도출에 필요한 이론적 탐색과 실천 가능한 정책방안을 모색할 예정이다. 본 연구는 평화복지체제라는 이상적 목표에 대해 이론적으로 검토하고, 현 북한의 생활 실태를 격차 관점에서 분석한다. 그리고 향후 남북 간 사회격차를 체계적이고 지속적으로 분석할 수 있는 모형 구축을 위한 탐색을 진행한다. 이를 위한 북한 생활 실태에 대한 문헌 연구, 북한이탈주민에 대한 양적 연구, 질적 연구를 진행하였다. 본 연구는 정치·군사적 관점에서 벗어나 남북한 사회통합의 미래지향적 관점에서 현재의 북한 사회를 '격차(gap)'의 관점에서 접근한다.

### 2. 연구 내용

#### 1) 평화복지체제의 개념

한반도 차원에서 복지와 평화의 문제를 검토하자면 분단에 따른 남북 간의 긴장과 대립의 해소 수준의 평화의 정착은 소극적 평화 상태를 의미한다. 우리의 경우는 그동안 소극적 평화 상태를 염두에 두고 분단을 극복하는 노력을 해온 것으로 이해된다. 그러나 통일된 한반도를 염두에 두고 적극적 평화를 실현하는 분단 극복을 상상해본다면 분단체제의 극복은 남북 간의 사회통합의 문제와 복지의 문제가 동시에 고려될 필요가 있다. 복지와 평화와의 관계를 한국의 상황에서 논의할 때 한반도의 분단체제 또는 분단·전쟁 체제는 한국의 복지국가의 발전을 저해하고 억압하는 힘으로 작용하였다고 여러 학자들이 분석하고 있다. 평화복지국가에 관한 담론에서 주목하는 것은 복지국기들이 평화를 전제하고 발전되어 왔지만, 적극적으로 군사적 활동을 줄이거나 군비를 세계적으로 축소하려는 노력은 사실상 회피되어 왔으며, 오히려 "복지국가가 '전

쟁-복지국가(warfare-welfare state)'의 경향을 보이고 있다"는 것이다. 따라서 평화복지국가론은 기존의 복지국가에 단순히 평화를 덧붙이지는 것이 아니라 국제적이고 항구적인 평화체계를 구축하려는 적극적 노력을 지향하는 국가로서의 정체성을 보다 확실히 해야 한다는 주장으로 전개되었다. 평화복지체제는 이러한 담론들의 긍정적 측면들을 수용하여 복지와 평화의 공진구조, 즉 선순환관계를 구축하고, 한반도 전체 주민을 고려하여 사회경제적 발전을 추구해나가는 체제로 정의할 수 있다.

## 2) 사례국가들의 경험

2차 세계대전으로 동서독이 분단된 이후 서독은 최소한의 사회안전망을 구축하는 차원에서 기존의 사회부조제도를 발전시켰으나, 사회주의 체제를 받아들인 동독에서는 노동에 대한 권리와 의무를 강조하면서 '빈곤'이라는 개념을 공식적으로 인정하지 않았다. 이처럼 대외적으로는 빈곤이 존재하지 않는 사회 체제임을 선전하였으나, 동독의 붕괴 전까지 실질적으로 빈곤이 존재하였으므로, 정권 내부에서는 이 문제를 염중한 사회적 문제로 다루었고, 사회부조제도 또한 수급자 수가 꾸준하게 감소하는 경향이 있으나, 계속해서 명맥을 이어가는 수준에서 유지되었다. 동독지역의 사회부조 지원의 수급자 수는 분단 직후인 1947년에 가장 많았고, 공식적으로 동독 정부가 수립된 이후(1949년 10월 7일)부터 1950년 사이에 절반 수준으로 감소하였다. 이후에도 서독 편입 직전까지 동독 사회부조 지원 수급자 수는 계속해서 감소하여 1960년대 중반 이후로는 10만 명 아래로 떨어졌고, 1989년에는 5000여명에 불과했다. 1991년부터는 서독의 사회부조제도가 동독지역에도 적용되면서 사회부조 수급자의 급격한 증가로 이어졌다. 동독의 사회부조 수급자는 1989년 5535명에서 1990년 하반기에는 총 13만 4403명이 되었고, 1991년 말에는 1990년 말에 비해 수급자가 250%가 증가하였다. 통일 직후 동독지역의 빈곤율은 28.1%로 서독 지역 7.1%에 비해 매우 높았으며, 이후 20여년 동안 동독 지역의 빈곤율 수준은 완화되는 추세를 보였지만 최근까지도 서독지역에 비해 5% 이상 높은 빈곤율을 기록하고 있다.

아시아의 사례를 살펴보면, 1965년 당시 동남아시아는 전 세계에서 가장 빈곤한 지역이었다. 그러나 2000년대 들어 말레이시아, 태국, 인도네시아 등 일부 동남아시아 국가는 극빈 퇴치에 성공했다. 반면에 인도, 파키스탄, 방글라데시 등을 포함하는 남아시아는 2014년 기준으로 아시아 전체에서 가장 빈곤한 지역이 되었다. 1960년대 중반 이후 동아시아와 동남아시아에서는 빈곤이 전체적으로 꾸준한 감소세를 보이는 반면, 남아시아에서는 오히려 빈곤이 증가했다. 1970년대 중반부터 1980년대 초까지 아시아 지역에 사회경제적 불안과 전쟁이 발생하면서 빈곤은 다시 증가세로 돌아섰다. 지난 수십 년간 동남아 지역 대부분의 국가에서 소득 불평등이 크게 증가했다. 이러한 불평등 추세는 특히 라틴아메리카 등 다른 지역이 최근 경험한 불평등과는 상당한 차이가 있다.

또한 이들 국가에서는 기저효과를 감안하더라도 최상위 계층에 소득이 집중되는 현상이 심화되고 있다. 불평등 증가의 주요 원인으로는 세계화, 기술 변화, 시장 중심 개혁의 3가지 요소가 주로 언급된다. 이러한 3가지 변화로 인해 숙련된 노동자에게 제공되는 프리미엄과 자본에서 소득이 차지하는 비중이 증가하게 된 것이다. 또한 이러한 요소들은 지역 간 불평등에도 기여했다. 불평등이 증가함에 따라, 과거 빈곤 감소의 주된 동력이었던 경제성장이 빈곤 퇴치에 발휘하는 효과가 줄어들고 있다. 최근 10년간 이러한 패턴에 변화가 있었지만, 사실상 지난 30년간의 경제성장은 소득 분배의 최하위층에 있는 사람들보다는 최상위층에 있는 사람들에게 더 유리했다. 인도네시아에서는 2000년 이후 불평등이 크게 증가하여 최근 15년 이상 큰 개선 없이 지속되었다. 말레이시아, 필리핀, 태국에서는 불평등이 여전히 심각한 수준이다. 도농 격차는 불평등 증가의 중요한 요인으로 작용했다. 필리핀, 태국, 베트남에서는 지역 간 불균형이 전체 경제 불평등의 10-20%를 차지하고 있다.

### 3) 북한 주민의 의식주 생활 실태

북한의 식량 생산 추이는 북한 주민의 식생활 실태와 밀접한 연관관계를 보인다. 특히 2013년 식량 생산 추이가 전반적 상승 및 약간의 감소세를 보일 뿐 큰 폭의 하락이 없기 때문에 이와 같은 추세는 북한 주민의 식생활에 긍정적 영향을 미쳤을 것으로 분석된다. 다만 세계기아지수(GHI)는 북한의 기아지수를 ‘심각’과 ‘위험’ 상태 사이에 위치하며, 측정한 119개국 중 109위를 차지하고 있다고 한다. FAO와 WFP는 2019년 현재 북한은 167만 톤의 식량 지원이 필요하며, 식량안보의 취약성이 곧 북한 국내 빈곤층의 생계를 위협하게 될 것이라 우려를 표명하고 있다. 북한 주민들의 영양 상태는 ‘충분히 다양한’ 식품을 섭취하지 못하여 영양부족의 악순환을 강화시킬 것이라고 추정한다.

김정은 체제는 농업과 함께 경공업을 경제의 주공 전선으로 선정하여 농업부문에서 경제개혁 조치를 시행한 것과 같이 경공업 부문에서 ‘인민생활 필수품’ 생산을 위한 적극적 개혁 조치를 취하고 있다. 북한 주민의 의생활 부문은 북한 당국이 추진하는 경공업 분야 중 가장 먼저 활성화되고 대중화된 시장화 영역이다. 이미 2000년대 초반부터 중국산 의류제품이 원단, 반가공품, 완성품 및 중고 제품의 형태 등으로 다양하게 수입되었고, 여성에게 특화된 방직, 의류, 섬유, 피복 분야는 대부분이 외화벌이를 위한 수출 임가공 형태로 운영되거나, 평안남도 평성시와 함경북도 청진시를 거점으로 하여 전국적인 생산 유통 체계를 갖추고 있다. 북한의 주택과 관련한 통계는 유엔 인구기금(UNFPA)의 지원으로 2008년 실시한 북한의 인구 일제조사가 유일하다. 이 조사에서는 2008년 기준 북한의 주택보급률은 99.8%로 집계된다. 또한 북한의 주택형 태별 가구 수를 나타내고 있는데, 연립주택 43.9%, 단독주택 33.8%, 아파트 21.4% 그리고 기타 0.9% 순이다. 주택보급률만 놓고 본다면 북한 주민의 주거생활은 그리 나쁘지 않다고 판단할 가능성이 있다. 그러나 실제 북한 주택의 노후화 정도와 생활 인프라의 실태는 매우 열악한 편이다.

“북한의 일반주민이 일상적으로 어떠한 소비생활을 하고 있는지”에 초점을 두고 탐색한 결과, 남한 최저생계비 품목 중 상당한 품목들을 북한 주민들도 사용하고 있음을 확인하였다. 질적 조사 결과 북한에서 생활에 필요한 상당수의 물품들을 시장에서 구매하고 있으며, 구매력의 차이에 따라 소비 수준의 차이도 크게 나타나는 것으로 분석되었다.

## 3. 정책 제언

사회복지 분야에서, 남북한 주민 모두의 삶의 질이 높아지는 것이 평화복지국가라면 평화복지체제를 지향하는 우리의 노력에는 해결하고 넘어가야 할 만만치 않은 문제들이 있다. 잘 알려진 바와 같이 북한은 1990년대 식량 위기 이후 상당기간 동안 전 주민의 기본 생활이 보장되지 않는 위기상황을 경험한 바 있다. 북한의 시장화, 계층화의 진행은 앞으로의 개혁·개방과정에서 더욱 가속화될 가능성이 높은데, 적어도 아직까지는 다 같이 잘살지 않는 북한이, 급속도로 불평등한 사회로 이행될 것이 예상되기 때문에, 남북관계의 개선, 북한 체제의 개혁·개방이 저절로 평화복지국가로의 길로 이어지지는 않을 것이라는 점을 대비하여 준비할 필요가 있다. 평화체제와 복지체제의 유기적 결합을 통하여 평화복지체제가 완성될 수 있다고 볼 때. 일국의 노력을 통해서 어느 정도 자율적으로 통제하고 변화 가능한 부분은 평화체제의 구축보다는 복지체제의 변화일 가능성이 크다. 따라서 본 연구의 주제인 사회통합을 위한 준비 작업으로서 북한의 복지체제와 수준을 진단하는 일은 한반도 평화복지체제의 구축을 위하여 필수적으로 필요한 작업일 것이다. ◎

2020  
14

보고서종류 기본 ■ 일반 □ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

연구보고서 2020-31

## 북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구

A Study on Inter-Korean Exchange and Cooperation to Achieve the Sustainable Development Goals (SDGs) in North Korea's Welfare Sector

연구책임자 송철종

공동연구자 고혜진, 이은솔, 조보배, 문경연, 이지선, 정구연, 모춘홍, 한기호

### 1. 연구 목적

이 연구는 북한이 유엔과 유엔전략계획 2017-2021에 합의한 것에 착안하여 지속가능발전 관점에서 SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치) 분야에서 남북한의 교류협력을 논의하였다. 이를 위해 SDG 1과 2를 통해 북한의 빈곤과 기아 현황을 파악해 보고, SDG 1과 2의 세부목표와 지표 분석과 국제 비교를 하였다. 그리고 유엔에서 실시한 여러 성공적인 사업 중 네팔과 미얀마에서 시행한 사업을 분석하고 북한에도 적용 가능한지 탐색하였다. 그 후에 북한의 공간문현에서 나타나는 국제개발협력에 대한 인식을 바탕으로 SDG 관점에서 남북한 교류협력의 시사점과 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs의 조화를 탐색하였다. 이 연구는 문현 연구와 통계자료 분석에 크게 의존하였다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 국내 외 연구결과물을 정리하고, 다양한 국내외 자료를 바탕으로 지표 분석 및 국제 비교를 실시하였다.

### 2. 연구 내용

이 연구를 통해 파악한 바를 간단하게 정리하면 다음과 같다. 북한의 빈곤과 기아에 관한 데이터의 부재가 현실적인 장벽이다. 실증적 연구나 효과적인 남북한 교류협력 추진 모두에 장애물이다. 북한의 빈곤과 기아를 파악하고자 하는 연구들은 많이 진행되었으나 연구자마다 상이한 결론을 내렸다. 특히 북한의 빈곤에 관한 데이터는 매우 부족한 상황이라 실증연구의 한계가 분명하다. 최근에는 빈곤의 다차원성에 대한 논의가 활발하게 벌어지고 있으나 북한에 대해서는 다차원적인 접근이 불가능하여 학제적 기준에 의한 절대적 빈곤 개념의 접근만이 그나마 가능하였다.

SDG 1의 지표 중, 수집 방법론이 이미 존재하며 일정 수의 국가로부터 데이터를 수집할 수 있는 영역인 Tier 1에 분류되는 지표는 3개에 불과하다. SDG 2의 Tier 1 지표는 8개인데 이는 북한은 SDG 2 지표에 관하여 상대적으로 풍족한 양의 데이터를 보유하고 있음을 의미한다. 북한 정부는 데이터 공개에 대한 비적극적이고 국제적으로 또는 국내적으

로 활용되고 있는 빈곤 개념 내지는 빈곤측정방식들을 수용하는 태도를 아직은 보이지 않고 있다. SDG 1, 2 관련 북한의 지표 분석과 국제 비교 결과, 거의 모든 지표에서 국제적으로 열악한 편이며 이에 대한 개선이 필요하나 자체적으로 어려운 상황임을 알 수 있다.

북한은 빈곤 감소를 위한 노력에 적극성을 보이지 않고 있으며 대외적인 협력의 손길에도 비적극적이다. 반면에 기아 퇴치에 대해서는 빈곤 문제보다 적극적이다. 데이터 구축도 상대적으로 많다. 김정은 정권 이후에 북한의 농업 생산의 개선이 일어났다고는 하나 지속적인 개선을 발견하기는 어렵다. 이러한 만성적인 식량부족을 해결하기 위한 대외협력도 적극적인 모습으로 바뀌고 있다. 다만 북한 내에서의 파급효과에 대한 파악은 쉽지 않다. 실증적인 연구와 실천적인 개발협력 정책을 위해서는 북한의 빈곤과 기아에 관한 신뢰할 만한 자료 구축의 문제가 근본에 깔려 있음을 알 수 있다. 그러나 데이터 부족의 문제는 북한만의 문제는 아니며, 북한과 같은 저개발 국가들에서 찾아보기 쉬운 현상이다. 국제적 기준에 맞춘 신뢰할 만한 통계 구축을 위한 기반이 확충되어 있지 않은 것에서 비롯된 현상이겠지만 북한의 경우 은둔의 왕국이라 불릴 만큼 대외적으로 폐쇄적인 것이 한몫을 했다고 볼 수 있다. 따라서 대외적으로 개방적인 모습을 보이는 것도 중요한 문제인 것을 알 수 있다.

데이터 구축과 대외 개방이 북한의 개발협력에 중요하다는 점은 유엔의 개발협력 성공 사례를 통해서도 볼 수 있다. 이 연구에서는 미얀마와 네팔의 농업정책의 성공을 살펴보았는데, 결국 북한이 얼마나 개혁적이고 개방적인 모습을 보이느냐에 개발협력의 성공 여부가 달려 있을 것이다. 다만 고무적인 것은 북한이 최근 국제사회에서 정상국가로 인정받기 위하여 국제 기준에 맞는 대외적인 모습을 보이려는 경향이 생겨났다는 점이다. 따라서 우리도 남북한의 교류협력에 희망적인 모습을 그려낼 수 있을 것이다.

지속가능발전의 관점에서 SDG 1과 2를 중심으로 북한이 어떠한지를 살펴보았고, 이를 바탕으로 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs 간 조화 방안과 남북한의 교류협력에 대한 시사점으로 연구를 마무리하였다. 북한의 공식문건을 통해 살펴본 바 북한도 유엔 개발의제에 적극적인 모습을 보이고 있기 때문에 북한의 지속가능발전 의제를 좀 더 강화할 필요가 있다. 국제인권기준을 북한지역 SDGs에 적용한 결과와 취약계층 SDG 연계 결과를 토대로 유엔전략계획에 대한 개선안을 도출하였다. 식량 및 영양 안보에 SDG 1을 추가할 필요가 있으며, 사회개발 서비스 분야에서도 SDG 1과 2의 연계를 강화할 필요가 있다. SDG 8(일자리 및 경제성장), 11(복원력 있는 도시), 13(기후변화 대처), 15(육상생태계 보호)의 SDG 1, 2에 대한 연계를 강조하였다. 또한 SDG 10(불평등)이 SDG 1과 2와 가지는 연계성이 얼마나 중요한지를 언급하였다.

이를 바탕으로 지속가능성에 주목하여 남북한 교류협력의 시사점을 도출하였다. 첫째, SDG 1(빈곤 종식)과 2(기아 퇴치) 분야의 남북한 교류협력에 있어서 대상을 명확하게 구체화할 필요가 있다. 둘째, SDG 1과 2의 지표를 참고하여 남북한 교류협력의 목표치를 설정할 필요가 있다. 다시 말해서, 맹목적인 지원이나 교류협력이 아니라 교류협력의 구체성과 명확성을 추구해야 한다. 셋째, 지표와 관련하여 국제적 기준에 의한 긴밀한 데이터 구축 협의를 진행해야 한다. 넷째, 북한의 유엔전략계획과 남한의 K-SDGs를 연계하는 방안을 모색해야 한다. 남한이 대북사업을 통해 축적한 경험을 최대한 활용하고 유엔-북한-남한의 개발협력의 삼각구도 구축을 모색하자는 것이다. 이는 결국 국제적 기준에 부합하는 남북한 교류협력의 체계 구축과 교류협력 사업의 관리 및 평가의 협력체계 구축이 중요하다는 것이다. 아울러 대북제재와 COVID-19를 고려한 교류협력을 제시하였다.

### 3. 정책 제언

지속가능발전 관점에서 남북한 교류협력이 성공하기 위해서는 명확한 대상을 바탕으로 작은 것부터 교류협력을 실시 할 필요가 있다. 또한 실증연구와 실천적 정책과제 개발 및 시행을 위해 데이터를 구축해야 한다. 북한의 지속가능발전을 위한 SDGs 간 조화를 위해서는 국제인권기준과 북한의 SDG 1, 2 세부지표들과의 연관성, 취약계층과 각 SDGs와의 연계성을 도출한 후, 남북교류협력을 통한 프레임 워크 전략을 모색하였다. ☰

2020  
15보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-27

## 사회복지 보호(Protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구

Research on Protective Service Workforce Policy

연구책임자 박세경

공동연구자 이정은, 김유희, 이한나, 최선영, 서윤경, 김지연, 이세원, 제철웅

### 1. 연구 목적

본 연구는 돌봄과 보호의 경계에 대한 포괄 범주적 접근을 전제로 사회복지서비스의 전문 분야로서 보호서비스(protective service)를 분석대상으로 하여, 이들 직무에 대한 보호와 돌봄의 실체적 의미를 파악하고자 하였다. 복지서비스 관점에서 일련의 돌봄(care) 행위를 기능적으로 세분화하여 일반적, 기능적 돌봄(care)과 특정 위험과 곤란으로부터 보살피는 행위로서 보호(protection)를 구분하고, 학대·폭력을 대표적인 위험요소로 가정하였다. 이에 따라 보호서비스를 학대·폭력에 대응하는 피해 대응과 이의 회복 지원, 피해 구제 및 사전적 사후적 예방적 기능과 피해자는 물론 행위자, 잠재적 피해자, 행위자 모두를 포괄하는 지역사회 전체 대상의 권리옹호 활동을 포함하는 광의의 사회복지서비스로 조작적 정의하고 있다. 보호서비스 제공기관의 전문 제공인력을 중심으로 심층인터뷰와 직무분석을 위한 DACUM 워크숍, 기관 및 제공인력 실태조사 등의 다양한 연구방법을 통해 취합한 자료를 활용하여 보호서비스 인력운용 실태를 진단하고, 이들 인력운용의 개선 방안을 마련하는 것을 목적으로 하였다.

분석대상 보호서비스는 대상중심으로서 ①아동보호서비스, ②노인보호서비스, ③장애인권익옹호서비스와 현장중심으로 ④가정폭력 대응서비스, ⑤학교사회복지서비스 등 5가지로 표작화하여 연구를 수행하였다. 연구대상 보호서비스 유형이 상이한 제도발전 배경을 갖고 있어 고유의 사업이 갖고 있는 특성을 살펴 병렬적 구조를 기본 틀로 구성하였다. 즉, 본 연구에서 비교 분석이 갖는 의미는 상호 배타성에 근거한 차등적 논의가 아니라 일관된 비교분석의 틀을 활용하여 각각의 보호서비스 유형을 분석적으로 진단하는 일련의 과정으로 이해해야 한다.

## 2. 연구 내용

### 가. 보호서비스 제공인력의 세부 직무

보호서비스는 궁극적으로 학대·폭력의 잔상을 제거하고 새로운 일상과 희망을 꿈꿀 수 있는 회복력을 응원해 줄 것이다. 피해자와 행위자 간의 관계의 문제뿐만 아니라 폭력적 행위가 야기된 환경적 요인을 체계론적으로 접근하여 미시적 환경에 대한 개입으로 주거환경이나 취업지원, 가사지원 등을 지원할 수도 있다. 또는 자조집단 참여·지원, 또래관계 지원은 물론 지역사회 캠페인이나 홍보활동, 사회인식 개선, 인권운동 등과 같은 거시환경에 대한 개입도 적극적으로 선동 할 수 있다. 즉, 문제해결의 방법적, 수단적 접근은 보호서비스 제공인력의 전문성과 개입과정에서의 선택일 뿐 보호서비스의 정당성과 책임성과는 전혀 별개의 문제이다.

본 연구방법으로 활용한 DACUM 워크숍을 통해 도출한 세부 DACUM 직무차트는 보호서비스 유형별 상세 직무를 파악하는데 유용하다. 일반적으로 아동보호전문기관이나 노인보호전문기관, 장애인권인옹호기관도 마찬가지이고 가정 폭력상담소의 업무 흐름은 일부 미세한 세부업무 단위의 요소업무 차이가 일부 나타나지만, 대체로 〈요약표 1〉과 같은 흐름을 갖는다. 그러나 세부 DACUM 직무차트의 내용을 살펴보면 서비스 제공과정에서 보호대상의 특성에 따라 서비스 내용의 특성은 엄연하게 구분되기도 한다.

일례로 아동보호서비스의 경우, 원가정보호서비스가 아동보호의 핵심 원칙으로 제시된 바, 가족재결합 프로그램이 과업에 포함되어 있거나, 보호·공공·학습·기타 자원연계 방식의 서비스 제공을 과업으로 제시하고 있다. 반면 노인보호서비스의 경우, 대상 노인의 의사결정을 지원할 수 있도록 다양한 자원을 동원하고 자원을 연계하는 방식으로 해당사례를 지원한다. 이와 같은 이유로 노인 대상자에 대한 사후관리는 당사자의 사회적 관계망(친지나 주변인 등)까지 적절 접촉하여 모니터링하기도 한다.

[요약표 1] 보호전문기관 보호서비스 제공인력의 기본 직무의 구성

업무명	세부업무	요소업무
전문상담	상담업무	긴급전화, 전화상담, 서신상담, 온라인상담, 방문상담
	현장조사 및 응급보호	신고·접수, 현장조사, 사례 발굴, 응급보호
	사례관리 및 지원	사례관리, 사례회의, 사후관리 사례전문위원회(아동보호전문기관*) 사례판정위원회(노인보호전문기관*) 장애인학대사례판정위원회/법률자문단
	기타상담	개별상담, 부부상담, 가족상담 취업 및 직업훈련, 자립지원 상담 학대·폭력 행위자 상담, 부부상담, 집단상담, 기타 행위자교정치료 프로그램 등

업무명	세부업무	요소업무
피해자 보호업무	주민등록열람 방지 등 보호업무	가정폭력 상담사실 확인서 발급 등
	가정폭력 피해아동 지원	비밀전학, 취학지원 등
심리치료	피해아동 심리치료	놀이치료, 미술치료, 기타치료
	학대행위자 심리치료	심리치료, 부모학교, 양육상담
교육 및 홍보	권리옹호 및 예방교육	아동권리 옹호/장애인 권리 옹호 캠페인, 아동인권교육, 재학대 예방교육 노인인권교육, 장애인 인식개선 교육
	신고의무자 교육	신고의무자 교육
	보수교육	직원보수교육, 자원봉사자 교육
	조사연구	아동/노인실태조사
지역사회 연계	서비스연계, 기관연계, 시군구 연계 법률구조공단 또는 지방변호사회 연계 등	
기타	시스템 입력 사후관리(이용자 관리) 특화사업 운영 자원봉사자 관리, 후원자 관리, 실습생관리, 행사기획	

마찬가지로 보호서비스 제공기관의 고유 기능이 앞서 아동보호전문기관이나 노인보호전문기관과는 다소 성격이 구분되는 장애인권익옹호기관의 경우에도 전반적인 업무의 기본 흐름은 크게 차이가 없는 것 같지만 세무 직무DACUM차트를 살펴보면 그 요소업무의 구성이 확연히 다르게 구성되어 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 학대조사 단계에서도 개인조사와 집단조사가 엄밀하게 구분되어 있으며 학대피해자에 대한 회복지원의 별도단계를 구성하고 있다. 또한 기관 고유의 기능수행을 위해 국가인권위원회 진정업무와 법률의 구제, 조정 및 중재 등 장애인 차별 업무가 별도 책무로 구분된다.

#### 나. 보호서비스 관련 법제도 기초분석 결과

보호서비스 제공기관 공통의 기능 요소로 방임, 학대·폭력, 착취 등의 사전적 예방과 관련 위기 상황으로부터 피해 당사자를 벗어나도록 하는 임시적·즉각적 조치, 그리고 기 발생한 피해의 회복을 지원하는 일련의 과정, 그리고 피해회복 이후 재학대 예방을 위한 사후적 예방 활동을 포함하고 있다고 보았다. 이에 덧붙여 학대·폭력의 피해로부터의 권리옹호와 잠재적 피해자가 될 수도 있는 사회 전체의 인식개선을 위한 홍보, 캠페인 등의 활동을 포함하는 것으로 나타났다. 이에 따라 보호서비스의 규범적 공통 기능 요소로서 방임, 학대·폭력, 착취 등의 사전적·사후적 예방활동과 피해회복 활동

을 도출하고, 피해회복 활동은 다시 응급조치 및 긴급복지 서비스 연계 등을 통한 피해지원과 민사적·형사적 피해구제 중심의 활동으로 구성하였다. 예방활동과 피해지원의 과정에서 이루어지는 사례관리는 보호서비스 업무수행의 가장 보편적 절차이자 서비스 제공 방식으로 직무실태 파악을 위한 심층인터뷰 과정에서도 확인된다. 보호서비스 제공기관의 기능이나 업무특성을 명시하고 있는 법률 규정이 보호서비스의 유형에 따라 상이하게 구분된다고 하지만, 사전적 예방활동의 기능 요소는 대체로 교육, 홍보 활동 중심으로 편제되어 있다. 그리고 사후적 예방활동의 경우 주로 상담이나 치료적 개입 및 사후관리 프로그램을 포함하고 있다. 아동보호전문기관과 장애인권익옹호기관의 경우에는 사후관리를 규정하는 반면, 노인보호전문기관은 재학대 방지 교육을 명시적으로 규정하고 있다. 한편, 피해회복 활동 가운데에서도 법적 구제 조치로서 민사적 피해구제는 아동보호전문기관의 업무기능에 한해 법적 규정하고 있다.

한편, 보호서비스 제공기관의 3대 핵심 책무를 ‘학대·폭력 대응’, ‘학대·폭력 예방’, 그리고 ‘기타 행정’으로 구분하고, 제공기관이 수행하는 전체 업무를 100%로 가정할 때, ‘학대·폭력에 대한 대응 업무’가 전체의 62.8%, ‘학대·폭력 예방’에 관한 업무 18.1%, 그리고 ‘기타 행정’ 책무가 19.1%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 법률 규정이 보호서비스 제공기관의 사전적·사후적 예방활동을 강조하고, 이의 제도적 기반을 제공하고 있지만 실제 보호서비스를 제공할 수 있는 여건이나 보호체계의 현실은 학대·폭력의 위기도에 비해 열악하고 제한적이기 때문에 보호서비스 업무내용의 과반 이상이 현안대응 중심으로 편중되어 있고, 행정업무 부담이 전체 기관업무에서 20% 가까이를 차지하고 있다. 일정규모 이상의 기관운영에서 크게 문제가 되지 않을 수 있고, 반드시 필요한 부분일 수 있겠으나, 소규모 기관에서는 서비스 제공 과정에서 부담요인이 되거나 오히려 업무수행의 우선 순위의 문제까지 위협할 소지가 충분히 될 수 있을 것이다. 아울러 학대·폭력 대응 책무 가운데에서 재학대를 예방하고 일상으로 회복을 지원하는 사후관리에 대한 업무 비중이 상대적으로 높지 않은 것은 현행 보호서비스 직무 한계의 단면을 반증한다.

#### 다. 보호서비스 인력의 수급실태

보호서비스 제공기관 및 제공인력의 실태 파악을 위해 온라인 웹조사를 실시하였는데, 기관조사의 응답률은 68.2%, 제공인력 조사의 응답률을 62.6%로 각각의 분석 사례 수는 116개소와 1,075명이다. 주요 조사결과를 살펴보면, 보호서비스 제공기관 1개소에 근무하는 평균 종사자 수는 10.3명( $SD=7.1$ )으로, 아동보호전문기관의 종사자 수가 18.2명( $SD=6.6$ )으로 가장 많았고, 노인보호전문기관이 9.6명( $SD=1.7$ ), 장애인권익옹호기관이 5.9명( $SD=2.7$ ), 가정폭력상담소가 4.5명( $SD=1.0$ ) 이었다. 상담원 중심의 전문 서비스 제공이 이루어지는 보호서비스의 특성을 고려할 때, 제공기관 1개소의 평균 상담원 수는 5.7명( $SD=4.9$ )로 아동보호전문기관의 평균 상담원 수는 10.6명( $SD=5.6$ )으로 전체 종사자의 58.2%를 차지하고 있다. 노인보호전문기관의 평균 상담원 수는 5.1명( $SD=1.9$ )로 전체 종사자의 53.1%를 차지하며, 장애인권익옹호기관의 경우, 평균 상담원 수는 2.8명( $SD=1.9$ )으로 전체 종사자의 47.5%를 차지하고 있다. 가정폭력상담소는 평균 상담원 수가 2.3명( $SD=1.1$ )으로 51.1%였다.

이들 보호서비스 제공인력의 종사상 지위는 88.8%가 고용 계약기간 1년 이상의 계속 고용이 보장되는 상용직이고, 고용 계약기간 1개월 이상, 1년 미만의 임시직은 9.7%였으며, 월평균 급여는 228.2만원( $SD=62.1$ 만원)으로 중위수가 210만원으로 조사되었다. 이들의 주당 40시간 근무시간 이외의 평균 초과근무시간은 4.7시간( $SD=7.2$ )이었으나, 116개 보호서비스 제공기관 중 54.3%만이 초과근무를 인정하고 있는 것으로 나타났다. 초과근무를 인정하는 기관에서도 초과 근무수당을 지급하는 초과근무 최대 인정시간은 최소 2시간에서 최대 74시간까지 편차가 뚜렷하였다. 초과근로에

대한 인정방식은 수당지급을 위한 인건비 확보가 어려워 대부분 휴일 대체방식이 가장 보편적이라는 언급이 본 연구를 위한 심층인터뷰에서 언급된 바 있다. 학대·폭력 대응 업무의 특성 상 보호서비스 제공인력의 신고·접수 업무는 업무시간 이외에도 야간이나 주말, 휴일 등에 수시로 이루어지기 때문에 상시적 대처가 필요하다. 이에 따라 보호서비스 제공인력들은 당직 종사자가 기관 명의의 휴대폰을 소지하여 대응한다고 응답한 비율이 전체 응답의 58.6%를 차지하였다. 이어서 기관에서 직접 접수하지 않고 112에 신고·접수된 건에 대해 현장출동으로 연결되거나 응급상황이 아닌 경우 익일(출근 후) 처리한다고 응답한 비율이 16.4%로 나타났다. 결국, 어떠한 대응을 하더라도 보호서비스 제공인력의 입장에서는 퇴근 이후에도 ‘당직자’의 개념으로 업무의 연장선상에서 대기상태로 학대·폭력 사건·사고의 신고·접수에 대응 태세를 갖추고 있어야 한다. 이로써 업무상의 스트레스나 긴장도가 높아질 수밖에 없는 상황이다.

보호서비스 제공인력의 업무 부담과 스트레스를 가중 시키는 직접적 요인 중의 또 다른 하나는 학대·폭력의 행위자 및 주변인, 또는 현장 조사 등의 과정에서 부딪히게 되는 폭력 노출의 트라우마이다. 본 실태조사에서 확인된 바와 같이, 제공인력의 86.2%는 보호서비스 업무를 수행하는 과정에서 본인들의 신변의 안전상의 위협을 느낀 위험한 업무라고 인지하고 있었다. 이들이 신변의 위협을 감지하는 요인은 주로 보호서비스 과정에서 서비스 대상자로부터의 언어폭력, 성희롱이나 성폭력, 협박이나 위협, 모욕적 행동, 그리고 신변에 대한 위협적 행위 등에 기인하는 것이었다. 전체 응답자의 75.7%가 언어폭력과 신변에 대한 위협 행위를 당한 경험이 있었고, 55.7%는 모욕적 행동을 당했으며 심지어 15.3%는 성희롱과 성폭력의 위협까지 경험하였다고 응답하였다. 이러한 충격적 결과는 다른 서비스 영역 종사자나 타 직업 종사자의 경험과 비교해 보아도 보호서비스 업무의 위험성에 대한 경각심을 갖기에 충분하다.

그러나 보호서비스 제공기관의 안전 설비는 서비스 제공인력의 안전을 담보하기에는 여전히 제한적인 실정으로, 일례로 학대·폭력 행위자를 대상으로 상담 등이 이루어지고 있는 상담실에 개방형 상담실이 설치되거나 원웨이 미러(One-way Mirror)가 설치된 상담실을 보유한 제공기관은 전체의 20.9%에 불과한 것으로 파악되었다. 제공기관 인근의 경찰서를 직접 연락할 수 있는 비상벨이나 비상 연락체계를 갖춘 기관은 34.1%였고, 아동보호전문기관, 노인보호전문기관 및 장애인권익옹호기관 등 학대·폭력 대응 보호업무의 주관부처인 보건복지부가 발간한 신변 안전매뉴얼을 준수하고 있다고 응답한 기관도 53.9%에 불과하였다.

#### 라. 보호서비스 인력운용 관련 제언

보호서비스 관련 법제도 상에서의 개선안을 정리해 보면 다음과 같다. 우선 사회복지 보호서비스의 개념 정의를 법적으로 명확히 해야 한다. 반드시 사회보장기본법에서 별도의 개념으로 규정할 필요는 없다. 하지만 분명한 것은 학대·폭력(방임과 착취 등을 포함하여) 위기에 노출되어 보호가 필요한 아동(청소년을 포함)과 성인(장애인, 노인 등)에 대한 사전적 예방과 피해 회복, 그리고 치료·치료 및 회복, 역량 강화를 기본으로 학대의 사후적 예방에 초점을 맞추어 권익옹호까지 포함하는 사회서비스 일련의 과정으로서 개별 법률에서라도 그 대상과 서비스 범주를 분명히 명시할 필요가 있다. 특히 아동의 경우, 친권제한 또는 가정위탁, 친권상실, 입양 등을 지원하는 역할을 보호서비스 업무와 연계하기 위한 일련의 보호업무 과정이 고려되어야 할 것이다. 또한 모든 관련 법에서 보호서비스 제공기관의 설치와 제공인력의 양성 및 처우와 관련하여 지방자치단체 장의 책임을 명시하도록 하여야 한다.

한편, 학대·폭력으로부터 국민을 안전하게 보호해야 하는 국가의 기본 책무를 민간 비영리 법인에 위탁, 위임하게 되는

경우 등을 고려하여 위탁위임 관련한 면밀한 검토가 필요하다. 현행 위탁관련 규정은 단순한 기관 위탁규정만을 명시하고 있을 뿐, 위탁기관의 책임과 역할, 서비스의 품질 등을 관리할 수 있는 법적 규정이 마련되어 있지 않다. 다만 이는 보호서비스만의 쟁점이 아니기 때문에 사회복지 위탁사무와 관련된 보다 근본적인 검토가 필요하다. 이러한 보호서비스의 관련 법의 개정은 기존 법률을 단계적으로 개정하거나, 가칭 「아동·장애인·노인을 위한 보호서비스 제공에 관한 특별법」을 두어, 지방자치단체 차원에서 통합적으로 업무를 수행할 수 있는 근거 규정을 만들거나, 민간위탁의 경우 그 절차에 관한 규정을 마련할 수 있다. 또는 중앙기관과 지방자치단체 차원에서의 임무와의 관계 등을 포괄하는 방식의 특별법을 고려해 볼 수도 있다.

### 3. 정책 제언

본 연구 결과를 종합하면서 보호서비스 유형별 인력의 처우 및 인력의 전문성 향상을 위해 고려할 수 있는 제언을 제시하였다. 보호서비스 인력은 학대·폭력에 대응하여 위기와 문제 상황을 파악하고 해결책을 제시하여 피해자는 물론 학대·폭력의 행위자와 그 가족, 또는 지역사회의 고통과 상처를 치유·회복하는데 핵심적 역할을 담당하고 있다. 전문적으로 훈련된 보호서비스 인력은 학대·폭력 피해자의 보호뿐만 아니라 관련 사회문제에 대한 지역사회의 경각심을 일깨우고 함께 해결하기 위한 인식개선의 예방적 논의를 선도하는 도전적 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 따라서 경우에 따라 그들은 지역운동가이기도 하고 사회정의를 이끌어내는 지역의 지도자의 역할을 감당해 내기도 한다. 이와 같은 이유로 보호서비스 인력에 대한 투자는 학대·폭력의 피해자에 대한 피해지원 이상의 높은 사회적 보상을 기대할 수 있다. ☺

2020  
**16**보고서종류 기본  일반  수시 ■ 연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-07

## 돌봄종사자를 위한 비대면 권리보호 서비스 활용 방안

A Study on the Applications of Non-face-to-face Rights Protection Services for Care Workers

연구책임자 어유경      공동연구자 이주민

### 1. 연구 목적

돌봄종사자의 열악한 근로조건 문제 및 처우 개선에 대한 논의는 오래 전부터 전개되어 왔다. 영역별로 다소 차이는 있으나 낮은 보수, 불안정한 고용, 부당한 업무 부담 등은 공통적인 문제로 제기된다. 한편 감염 예방을 위해 대면접촉의 최소화가 강조되면서 자연스럽게 비대면 서비스가 대폭 확대되었다. 코로나19로 인해 돌봄서비스의 안정적 공급에 위기가 닥치자 돌봄서비스 영역에서도 비대면 전환을 시도하여 공급을 유지할 수 있는 방안이 없는지 관심이 쓰리고 있다. 그러나 돌봄은 기본적으로 대면 서비스를 원칙으로 하며 비대면으로 제공할 수 있는 돌봄은 매우 한정적이다.

본 연구는 관점을 전환하여, 돌봄 영역에서 이용자가 아닌 종사자를 대상으로 비대면 서비스를 제공하는 방안에 대해 모색해 보고자 하였다. 이용자를 대상으로 하는 서비스는 비대면 전환에 많은 한계가 있으나, 종사자를 대상으로는 다양한 서비스를 시도해 볼 수 있다. 사회서비스 영역에서 종사자의 역량은 이용자에게 제공되는 서비스의 품질과 밀접하게 연관된다. 본 연구는 오랜 기간 해소되지 않은 돌봄종사자 처우 문제를 개선하기 위하여 다양한 권리보호 서비스를 검토하고, 비대면 권리보호 서비스의 가능성을 모색해 보고자 하였다. 구체적인 분석과 정책대안 도출을 위해, 고령사회에서 역할이 더욱 중요해지고 있는 요양보호사를 대표적인 돌봄종사자로 상정하여 연구를 수행하였다.

### 2. 연구 내용

본 연구에서는 요양보호사의 권리 현황과 권리보호를 위해 제공되는 대면·비대면 서비스의 제공 및 이용 경험을 파악하고, 이를 토대로 요양보호사를 위한 비대면 권리보호 서비스를 제안하기 위하여 인터뷰 및 초점집단인터뷰(FGI)를 실시하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 먼저 요양보호사의 권리침해 문제와 그 원인으로는 요양보호사 업무에 대한 낮은 인식과 이해로 인한 부당한 요구, 교육 기회의 제한 및 신규 종사자 선호 등 전문성 강화 방해 요인, 고충 처리 의무에 소홀

한 시설, 배치인력 부족 및 의료진 부재로 인한 과도한 야간근무 부담, 이직의 어려움, 시간 부족 및 시설의 방해로 인한 단체행동 참여의 어려움 등이 지목되었다.

돌봄종사자를 위한 권익보호 서비스 경험에 대해서는 대체로 긍정적인 반응이 나타났다. 그러나 서비스 제공과 이용에 있어서는 시간 부족과 장거리 이동으로 인한 낮은 접근성, 비용 부담으로 인한 이용 포기, 권익보호 서비스에 관한 정보 부족, 상담인력 확보의 어려움과 예산 부족, 노무상담 결과에 대한 불만족, 코로나19 이후 집단 프로그램 중지로 인한 스트레스 가중 같은 문제를 지적하였다.

비대면 권익보호 서비스 제공 및 이용과 관련하여서는 비대면 교육, 비대면 실시간 자조모임·동아리 활동에 대한 긍정적인 반응을 확인하였다. 그러나 비대면 권익보호 서비스 제공 및 이용에 있어 상담의 정서지원 기능 약화 및 상담자 피로도 증가, 교육의 전달력 및 만족도 저하, 비대면 자조모임을 위한 콘텐츠 부족, 익숙하지 않은 접속 방법, 기기 및 데이터 제약, 비대면 서비스 이용을 위한 시간 및 장소의 제한, 개인정보 유출 및 유출에 대한 우려, 비대면 상담인력 및 예산 부족과 같은 문제가 있었다. 돌봄종사자의 권익보호를 위해서는 요양보호사 업무에 대한 인식 개선이 필요하며, 온라인 교육 확대, 요양보호사의 채널, 신체적, 정신적 건강을 위한 지원, 시설과의 연결고리가 필요하고 실질적인 지원 확충이 우선되어야 한다는 의견이 제시되었다.

### 3. 정책 제언

연구결과를 토대로 비대면 권익보호 서비스 및 이를 위한 정책적 과제들을 제안하였다. 첫째, 권익보호 서비스 제공기관을 확충해야 한다. 지역별 장기요양요원지원센터를 설립하거나 사회서비스원에 돌봄종사자 지원팀을 신설할 수 있다. 둘째, 비대면 교육을 활성화할 수 있다. 특히 이용자 및 가족을 대상으로 돌봄 업무 및 종사자 인권에 대한 비대면 교육 수강을 의무화할 필요가 있다. 셋째, 비대면 상담 및 심리지원을 강화할 수 있다. 대표적으로 이용자 사망 후 비대면 심리검사 필수 제공 및 필요시 추가 심리지원을 제공하는 프로그램이 가능하다. 넷째, 돌봄종사자들이 필요한 정보를 얻고 의사소통할 수 있는 플랫폼이 필요하다. 마지막으로, 이러한 비대면 서비스를 돌봄종사자들이 원활하게 이용할 수 있도록 데이터 지원, 와이파이 구축 등 인프라를 확충해야 한다. ⑧

# 2020 연차보고서



**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020 ANNUAL REPORT  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



### III 2020년 연구 성과

## 06 국제비교 연구

유럽 국가 보건의료체계가 코로나19 대응에 미치는 영향 비교·분석

아시아 사회보장제도 비교 연구: 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계

아시아 체제 전환국 사회보장체계 연구: 베트남, 미얀마, 캄보디아를 중심으로

우즈베키스탄 간호교육체계 개선방안 연구

사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구:  
미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로

2020  
01보고서종류 기본  일반  수시 ■ 연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-02

## 유럽 국가 보건의료체계가 코로나19 대응에 미치는 영향 비교·분석

A Comparative Analysis of the Impact of European National Health Systems on COVID-19 Response

연구책임자 김남순      공동연구자 송은솔, 박은자, 전진아, 변지혜, 문주현

### 1. 연구 목적

전 세계적으로 코로나19 유행이 확산되고 있으며, 유럽 선진국에서도 상당한 규모의 유행과 사망률이 보고되었다. 본 연구에서는 유럽 지역 6개 국가의 전반적인 코로나19 현황을 검토하고, 대응에 필요한 기본 인프라인 보건의료체계 특성, 감염병 관리체계, 사회·경제·문화적 맥락 등을 조사하였고, 이를 바탕으로 시사점을 도출하고자 하였다.

### 2. 연구 내용

유럽은 전반적으로 코로나 바이러스에 대한 경각심이 부족했던 것으로 보이며, 초기에 기민하게 대응하지 못했다. 그러나 시간이 지나면서 대응체계를 갖추어 나가고 정책적 혼선이 줄어드는 양상을 보였다. 정도 차이는 있지만 유럽 국가들은 코로나19 대응에 완화(mitigation) 전략을 사용하였다. 코로나19에 대한 경각심 부족, 지역사회로의 급속한 확산, 프라이버시 침해에 대한 우려, IT 등 기술적인 문제 등과 함께 사회문화적인 배경이 복합적으로 작용하였다. 공격적인 진단과 추적의 어려움으로 인해 사회적 거리두기(social distancing) 정책을 강화하였다.

공중보건 측면에서는 신종감염병에 대한 경험과 훈련된 인력 존재 여부가 중요한 영향을 미쳤으며, 보건의료체계 측면에서는 병상자원, 의료인력 등이 환자의 치료를 가능하게 하는 요인으로서 영향을 미쳤다. 전체적으로 2008년 경제 위기로 인해 공중보건에 대한 예산이 축소되고 병상이 줄어드는 추세가 보였으나 국가별 경제 규모나 사회문화적 맥락에 따라 공중보건 조직과 의료자원 규모에 차이가 있었다. 코로나19 대응과 환자 치료 과정에서 다양한 윤리적인 이슈가 제기되었으며, 공통적으로는 코로나19 확진자와 접촉자를 조사하는 과정에서의 개인정보 노출과 사회적 비난, 취약집단의 코로나19 노출 위험의 차이와 진단 및 치료 배제 상황 등이 있었다.

### 3. 정책 제언

유럽 6개국의 코로나19 상황 분석을 종합하여 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 바이러스에는 국경이 없으며, 강력한 국제 연대가 필요하다. 둘째, 공중보건 위기는 개인의 삶과 공동체의 성장에 심각한 위협이므로 보건안보의 문제이다. 따라서 복원성 있는 의료시스템을 구축하는 것이 중요하다. 셋째, 유럽은 경제 위기 이후 민영화를 추진하였지만 한국과 비교해 공공병상 비중이 높은 편이다. 장기적 관점에서 의료체계 발전 가능성이 높지만, 공공의료에 대한 적극적 투자를 해야 하며 필수 보건의료서비스 담당 인력을 충원하는 것이 필요하다. 넷째, 감염병 대응 조직의 역량을 증진해야 하며, 질병 연구와 함께 근거 기반 정책 결정 기능이 필요하다. 다섯째, 코로나19 유행은 사회의 취약성과 불공정한 위험을 적나라하게 드러내고 있으므로, 취약집단에 대한 건강보호 정책이 필요하다. 여섯째, 개인의 자유와 프라이버시를 침해하지 않으면서 감염병 전파를 차단하는 수단을 마련해야 한다. ⑧

연구보고서 2020-44

## 아시아 사회보장제도 비교 연구

동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계

A Comparative Study of Social Security Systems in Asia:  
On Cases of Selected Countries in Southeast Asia and West Asia

연구책임자 김현경

공동연구자 고혜진, 노대명, 이지혜, 박현도, 오승연, 임지영, Asep Suryahadi, Norma Binti Mansor, Hasan Tekguç

### 1. 연구 목적

이 연구는 아시아 이슬람 국가들의 사회보장제도에 대한 비교연구이다. 아시아 이슬람 국가 가운데 인도네시아, 말레이시아, 이란, 터키 4개국을 연구대상으로, 아시아개발은행(ADB)의 사회보장체계 구성도를 이용해 각국의 공적 사회보장제도를 정리한다. 특히 이슬람 공동체에서 가난한 사람들을 구제하는 경제적 정의 실현 수단으로 이용되는 자카트(zakāt)와 와끄프(waqf)의 원리와 현재 무슬림 국가에서 사회보장제도로 작동하는 방식을 이해하고자 한다.

### 2. 연구 내용

인도네시아는 1990년대 말 외환위기를 계기로 사회보장체계를 갖추기 시작했다. 2014년 인도네시아 전 국민의 보편적 사회보장을 제공하기 위한 목적으로 통합 출범한 국민건강보험은 2020년 국민의 81.5%를 포함하는 성과를 보였다. 하지만 노령연금, 산재, 생명보험의 성격을 갖는 인력사회보장연금(2015년 공단 출범)은 2018년 노동자의 24.6%를 포함하는 데 그친다. 인력사회보장 가입자의 90% 이상이 공식 노동자로, 인도네시아 경제의 70%를 차지하는 비공식 부문 노동자를 사회적 위험에서 보호하지 못한다. 2009년 사회복지법을 제정하면서 노인, 장애인을 포함한 각종 돌봄이 필요한 집단을 위해 부조 프로그램을 도입하였고, 빈곤층을 대상으로는 조건부 현금이전과 식량 지원 프로그램이 지원된다. 인도네시아의 자카트 모금액은 자발적인 토대에도 불구하고 2016년 인도네시아 GDP의 3.4%에 달할 정도로 규모가 크고 이는 주요한 복지제도 및 재분배장치로서 잠재력이 있다. ADB에 따르면 인도네시아 공공 사회보장제도의 포함 범위가 90%까지 확대되는 성과를 보였으나, 급여 수준은 상당히 낮다는 한계가 있다.

말레이시아의 고용 기반 사회보장제도는 1950년대 말레이시아에서 일하는 외국인 노동자에게 노동자 적립기금(EPF)에 강제저축하게 했던 식민시대 유산에 기초했다. EPF는 확정기여형 퇴직저축제도로 일시금 수령, 저축액 소진, 비공식

부문 노동자 포괄성 미흡으로 민간 부문 노동자의 노후소득 대비책으로 충분하지 않다. 연금을 제외한 고용, 상해, 근로 무능력자 연금은 사회보장기구(SOCSO)의 사회보험으로 운영된다. 공공부조 제도의 경우 노인, 병자, 중증장애인을 대상으로 하는 현금지원과 서비스, 빈곤가구, 한부모가구, 아동이 있는 가구에 대한 장애인노동자 수당, 근로무능력 장애인을 위한 현금지원, BR1M이 있다. 말레이시아의 자카트 기금도 빈곤완화 역할을 하는데 민간기관에서 징수 및 집행하고 정부에서 관리, 감독한다. 2018년에는 GDP의 0.9%에 해당해 그 규모가 작지 않고 정부의 빈곤소득기준과 거의 동일한 자카트 빈곤선을 이용해 지원 대상을 결정한다. 사회보험 중심의 제도는 늘어나는 비공식 부문 노동자를 보장하지 못하고 EPF제도는 안정적인 노후소득 보장을 제공하지 못한다. 낮은 GDP 대비 사회지출과 행정인프라 미흡도 개선해야 할 지점이다.

이란은 1930년대 중반 이래 석유수출을 통한 국부증가를 토대로 한 경제성장과 소득불평등을 동시에 경험한 후, 1979년 이슬람 혁명과 8년간의 전쟁을 거치면서 사회복지의 골격을 세웠다. 이란은 공무원(1920년대), 민간부문 노동자(1945년), 자영자(1986년)을 대상으로 사회보험제도가 형식적 체계를 완비하였다. 사회보장기관(SSO)이 공무원을 대상으로 하는 특수직역연금을 제외한 노령연금, 유족연금, 산재 및 상병수당 등 공적인 사회보장제도를 관리 및 운영하며, 도시인구의 70%, 전체인구의 45%를 대상으로 포괄한다.

이란은 공적인 체계에서 조건부 현금이전 및 사회서비스 프로그램이 거의 전무하다. 대신 석유수출에서 오는 수입으로 유가보조금을 현물로 지원해왔으나 이를 최근 기본소득 형태의 이란식 사회부조로 바꿔 운영하고 있다. 대신 민간 종교 재단(본야드)이 정부 지원금과 자카트 기금으로 가난한 사람들, 순교자들의 가족, 장애인 등 사회적 약자를 대상으로 현금이전 및 사회서비스를 제공한다. 이란 사회보장제도는 노후소득보장과 의료보장 측면에서 큰 성과를 거두었으나 원유 판매수입에 의존하는 안정적이지 못한 재정구조, 민간부문의 낮은 사회보장 포괄성, 사회보장체계의 비효율성과 같은 과제를 안고 있다.

터키의 사회보장체계는 정규직 고용 기반의 사회보험제도 중심이다. 터키의 기여형 사회보장체계는 사회보험, 국민건강보험, 실업보험으로 구성된다. 사회보험은 장기적 위험을 보장하는 장기보험(노령, 유족, 장애 등)과 단기적 위험을 보장하는 단기보험(산재, 질병, 모성)으로 나뉜다. 2006년 대대적인 제도개혁으로 사회보장기구를 수립하고 기존의 공무원, 근로자, 자영업자의 사회보험 시스템을 하나로 통합하였고, 2008년 10월부터 SGK를 통해 연금, 산재, 건강보험을 제공되고 있다. 사회보험의 보장 대상은 전체 인구의 85%에 해당하는 7천 1백만 명이며, 이 중 부양가족은 3천 5백 9십만 명이다. 사회부조정책은 정의개발당 애르도안 정부가 이슬람의 정치적 지지를 확보하고 크루드족과의 갈등을 완화시키기 위해 비교적 최근 강화하였다.

애르도안 정부는 또한 SASFs(이슬람 민간 자선재단, 와끄프)를 복지체계 내로 편입시켰다. 1,000여개에 이르는 지방 민간재단조직인 SASFs는 가족사회정책부 산하로부터 사회부조 재원을 지원받아, 사회부조 지원자의 서류를 접수받아 대상자를 선정하고 집행하는 전달기구로서의 역할을 수행한다. 터키의 공적연금과 의료비 지출은 높고, 사회부조에 대한 지출은 OECD에 비해 매우 낮은 수준이다. 정규직 고용 기반 사회보험과 관대한 연금으로 사회보장재정은 악화되고 있고, 취업자 상당수를 위험해서 보장하지 못하고 있다.

### 3. 정책 제언

이슬람 전통의 사회복지제도가 오늘날 이슬람 국가에서도 빈곤화 및 분배적 정의를 실현하는 장치로서 기능할 수 있는 잠재력은 크다. 하지만 자카트 기금의 징수 및 관리, 집행 과정의 투명성과 적절성, 와끄프 경제의 건전성과 정부와의 적절한 역할의 균형이 있어야 가능하다. 산유국 경제는 시민의 조세 기반 사회보장제도 대신 원유판매수입에 기반한 현물 지원, 조합주의적 복지지원 강화를 선택했다. 이는 재정의 불안정성과 외부 환경에 대한 취약성 문제를 남긴다. 경제 다변화는 산유국 경제의 과제이자 안정적인 사회보장을 위한 과제이기도 하다.

연구대상 국가들은 모두 사회보험 위주의 사회보장제도를 운영하고 있다. 이러한 제도는 비공식 부문 노동자가 많은 인도네시아, 그리고 다양한 고용형태가 확산되는 오늘날의 노동시장 환경에서 사회보장기능을 취약하게 한다. 그리고 여성의 경제활동참가에 부정적인 영향을 미치며, 재정기반을 점점 더 취약하게 만드는 문제가 있다. 마지막으로 낮은 사회지출과 사회보장의 저발전이다. 말레이시아, 터키의 낮은 사회지출로 인한 낮은 포괄성, 미흡한 재분배 기능, 인도네시아의 낮은 급여수준은 과제로 남아 있다. ⑧

연구보고서 2020-12

## 아시아 체제 전환국 사회보장체계 연구

베트남, 미얀마, 캄보디아를 중심으로

Social Security System in Asian Transition Countries

연구책임자 고혜진

공동연구자 김현진, 김현경, 김희숙, 민기채, Nguyen Thi Phuong Thao, 백용훈

### 1. 연구 목적

이 연구에서는 아시아 체제 전환국 즉 베트남, 미얀마, 캄보디아의 체제 전환 이후 사회보장제도의 변화와 성과, 그리고 사회주의 유산으로 인한 개혁의 한계를 검토하고자 한다. 아시아 체제 전환국의 경험을 통해 북한의 체제 이행 과정에서 예상되는 과제를 선제적으로 파악하고 준비할 수 있는 기초 자료를 제공하고자 함이다. 부분적이고 점진적인 전환을 추진하고 있다는 점을 비롯하여 북한과 유사한 경제 수준, 문화적 특질을 가진 아시아 체제 전환국의 경험으로 논의를 확장함으로써 북한 실정에 더욱 부합하는 여러 가능성을 검토할 수 있으리라 기대한다.

### 2. 연구 내용

1945년 8월 혁명 성공 이후 독립을 선포한 베트남은 국가 차원에서 국민 생활을 지원하기 위해 다각적인 노력을 기울였다. 의식주 지원을 위한 배급제를 비롯하여 무료 의료와 교육 같은 보편적인 사회주의 사회보장체계를 구축한 것이다. 이와 함께 공무원을 대상으로 하는 연금제도 등 집권층을 표적화한 사회보장제도 역시 도입했다. 남북이 분단된 이후에도, 적어도 북부 지역에서는 사회주의에 기반을 둔 사회보장제도가 꾸준히 운영되었다. 다만, 제도적 기틀을 갖춘 것에 비해 실제 운영이 원활하지는 않았다. 인적 자원은 물론 국가 재정이 충분하지 않았던 탓이다. 이에 사회보장을 위한 재원은 애국국민의 기부 등으로 조달되었다.

남북이 통일된 이후에는 남부 지역에서도 사회주의 경제 원리를 공고화하는 작업을 추진하였으나, 경제성장은 여전히 더디기만 했다. 이런 경제 침체를 타개하고자 1980년대 말 베트남은 대대적인 개혁·개방을 추진하기에 이르렀다. 사회보장을 새로운 성장의 동력으로 삼아 경제성장의 일환으로 다루었다. 체제 전환 이후에는 시장경제에 부합하도록 사회보장제도를 개편하여 민간 부문의 역할을 강조하고 사회보장기여금을 도입하였다. 이 과정에서 복지 공급자로서 민간 부

문의 역할이 확대됨에 따라 양질의 사회보장서비스를 이용하는 데 불평등이 나타나기도 했다. 한편, 체제 전환 이후 초기 공공 부문에 한정되었던 노령연금 등의 포괄 범위가 점차 넓어졌으며, 아동과 장애인, 고령자를 위한 각종 부조제도가 도입되었다. 다만 아직까지 포괄 범위가 충분히 넓지는 못하며, 취약계층을 위한 제도의 급여 수준이 낮은 편이다. 게다가 사회·문화적 특징 및 사회주의 유산이 상이한 북부와 남부 지역 간 제도 순응도에 상당한 차이가 있어, 서비스 접근성에서 지역 간 불균형으로 인한 사회적인 문제가 드러나고 있다.

미얀마는 베트남과 달리 토착적 형태의 ‘버마식 사회주의’를 추진했다. 버마식 사회주의는 사적 소유를 인정한다거나 지위와 능력에 따른 차등을 인정하는 편이었다. 전통적인 마르크스주의에 입각한 사회주의 체제와 구별되는 특성을 보인 것이다. 이는 사회주의 이념을 실현하기 위한 수단이 아니라 외세에 의해 잠식된 국내 자본을 보호하고 군부 세력의 집권을 정당화하기 위한 수단에 가까웠다. 그 때문에, 당시 추진된 사회보장은 사회주의 복지체제의 특징인 보편적 형태를 띠기보다는 특정 지역에 거주하는 공식 부문 노동자에 한정된 선별적 형태를 띠었다. 일부 충성 계층을 위한 제도에 불과했던 것이다. 교육과 의료 부문에서는 상당한 성과가 있었던 것이 사실이지만, 무료 공급 체계가 아닌 탓에 국민들의 의료비 지출 부담이 높았고 서비스의 질이 보장되지 못하는 측면이 있었다. 당시 사회보장에서 공공 부문의 역할은 협소했고, 대부분의 사회보장 욕구는 국민들의 노력 동원에 의존했다.

1970년대 경제 위기를 타개하고자 취한 일련의 자유화 조치는 미얀마 국민들의 삶을 더욱 어렵게 하였다. 이에 미얀마는 1988년 사회주의 노선을 포기하고 체제 전환을 추진하기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 자국 내 빈곤과 소수민족의 박탈감은 여전히 심각했다. 사실 체제 전환 이후에도 사회보장 부문에서는 큰 변화가 없었다. 2012년 새로운 사회보장법이 제정되기 전까지 사회보장의 기본 틀은 1950년대의 사회보장법을 따랐기 때문이다. 새 사회보장법에서는 기존 법보다 더 포괄적으로 사회보장 범위를 규정하고 사회보장기여금의 기여율을 높였으나 아직 법이 실질적으로 시행되고 있지는 못하다. 게다가 앞으로 사회보장 부문의 획기적인 발전도 낙관하기는 어려워 보인다. 민간 정부로 권력이 이양되었다고는 하지만, 군부의 영향력은 여전히 막강하여 소수민족들이 배제되는 경향이 강하며 군부가 천연자원 등 경제 자원을 장악하고 있어, 공공 사회보장에 쓸 재원이 거의 없는 데다 소수민족의 반감도 무시할 수 없기 때문이다. 그래서 사회보장과 관련한 정책은 여전히 개발 파트너들에게 의존하고 있는 실정이다.

캄보디아는 미얀마와 마찬가지로 마르크스-레닌주의에 기초한 전통적인 사회주의와는 구별되는, 불교와 결합한 독특한 형태의 사회주의를 추진했다. 그래서 공공의 개입보다는 불교 이념에 따른 상호부조가 사회보장의 주요 기제로 작동했고, 일부 시행된 사회정책은 시혜적 조치에 지나지 않았다. 크메르루주 집권 시절에는 기존 체제와 달리 급진적인 사회주의 체제를 단행하긴 하였다. 그러나 당시에는 국가 체제가 정상적으로 작동하지 않아 사회보장 부문에서 국가의 노력을 찾아보기란 어려운 일이다. 게다가 급진적 농업 집산화 과정에서 행해진 무자비한 학살 등으로 인적, 물적 자원이 심각하게 손실되었고 이로 인해 국가 재건도 여의치 않게 되었다.

열악한 사회·경제적 기반 속에서 갑작스러운 체제 전환을 추진하다 보니 캄보디아는 해외 원조에 의존할 수밖에 없었다. 최근 들어 자체 역량을 점차 갖춰가고 있지만, 여전히 정부의 재정 역량이 충분하지는 않다. 외부의 개입으로 체제 전환이 추진되면서 기존의 기득권이 체제 전환 이후에도 그대로 유지되는 가운데 경제 자원을 보유한 지배계층과 일반 대중 간의 불평등도 심화되고 있다. 기득권이 유지되면서 체제 전환 이후 기틀을 갖춘 사회보장제도 역시 잘 작동되지 못하고 있다. 사회보장제도마저 특권층에게 유리하게 운영되는 측면이 있고, 취약계층을 위한 제도는 선심성으로 이뤄지거나

나 급여 수준이 매우 낮기 때문이다. 체제 전환에 따라 사회보장기여금으로 충당되는 사회보험 등이 제도화되고는 있으나, 기업과 이를 운영하는 기득권 집단에게 유리하게 적용되는 각종 세제 혜택과 규제 완화 조치로 기여금 조달도 원활하지 않다.

### 3. 정책 제언

베트남과 미얀마, 캄보디아 등 아시아 체제 전환국은 유럽 체제 전환국들과 달리, 정치 체제는 유지하되 경제 영역에서만 부분적인 개방을 추진하였다. 기존 사회주의 시기의 정치 권력이 체제 전환 이후에도 유지되면서 경제 자원 역시 특권 층에게 배타적으로 점유되는 경향이 있다. 이에 따라 사회보장제도의 포괄 범위와 급여 수준이 지배계급에게 유리하다. 전반적으로 경제성장이 우선시되어 사회보장 지출 수준은 낮은 편이다. 특히 빈곤층 및 취약계층에 대한 지원 수준이 미미하다. 아시아 체제 전환국들이 절대적 빈곤을 획기적으로 낮춰왔으나 빈곤 위험에 노출된 계층은 여전히 많다. 노인과 아동, 빈곤층 등 취약계층에 대해서는 사회보장이 시혜적인 차원에서 다뤄지는 경향이 있으며 그 수준도 미미하기 때문이다. 복지 제공자가 다양해짐에 따라 양질의 사회보장서비스를 이용하는 데 불평등 문제가 대두되는 한편, 기업 등에 대한 각종 혜택으로 사회보장기여금의 조달이 원활하지 않아, 향후에도 사회보장은 크게 개선되지 못할 수 있다.

아시아 체제 전환국의 경험에 비추어볼 때, 정치 체제가 유지되는 아시아 방식이 북한에서도 채택된다면 지배계층에게 유리하게 설계된 사회보장제도를 개편하고 이들이 독점한 경제 자원이 사회보장재원으로 쓰일 수 있도록 개선해나가는 것이 북한의 주요한 과제가 되리라 생각한다. 이와 더불어 사회주의 체제에서 해결하지 못했던 빈곤과 실업 문제에 대응하기 위한 법적, 제도적 기반을 마련하여 취약계층을 보호해야 할 필요성이 크게 대두될 것으로 보인다. 체제 전환 과정에서 사회서비스의 포괄 범위가 축소되고 민간의 역할이 강조되면서 발생할 수 있는 사각지대와 사회보장 급여 및 서비스 이용에서의 불평등 문제에도 대응해야 할 것이다.

체제 전환 과정에서 초래될 여러 과제에 효과적으로 대응하기 위해서는 북한과 국제사회의 공조가 필요하리라 생각한다. 아시아 국가들의 체제 전환 과정에서 여러 국제기구의 역할이 컸다는 것과 유럽 국가들이 이웃 국가들의 도움으로 체제 변화에 적응해간 것처럼 말이다. 남한도 북한의 취약 지역에서 빈곤층과 취약계층을 대상으로 진행했던 사업 경험을 살리거나 진행하고 있는 국내외 원조기구들과의 협력을 통해, 북한이 체제 전환을 안착시켜 북한 주민들의 생활을 개선시킬 수 있도록 지원하는 것이 바람직해 보인다. ①

2020  
**04**보고서종류 기본  일반  수시 ■ 연구개발  협동  연구관련 

연구(수시) 2020-04

## 우즈베키스탄 간호교육체계 개선방안 연구

Improving Nursing Education in the Republic of Uzbekistan

연구책임자 최슬기

공동연구자 김보은, 고진강, Salima Kasymova

### 1. 연구 목적

이 연구는 한국보건사회연구원과 우즈베키스탄 보건의료혁신위원회 간 협력의 일환으로 수행하는 우즈베키스탄 보건의료체계 개선을 위한 연구 중 하나이다. 우즈베키스탄은 전반적으로 간호사의 수준이 낮은 편이며, 간호, 환자 케어에 대한 기본개념 교육이 미흡한 것으로 알려져 있다. 간호사의 역량 강화를 위한 간호교육의 발전은 국제적으로 중요한 보건 이슈다. 의료서비스에서 전문 간호의 중요성은 점차 커지고 있다. 간호사는 의사의 보조가 아닌 전문성을 가진 핵심 의료 인력이자 국민건강의 옹호자로 보건의료현장의 요구와 국민 건강을 보장할 수 있는 역량을 가진 의료전문인이다.

한국의 간호교육은 대학 수준의 간호교육 체계 개선, 간호교육표준 수립, 간호교육인증평가, 전문간호사 제도 도입 등을 통해 지난 100년 간 교육의 질 관리와 발전을 위해 꾸준히 노력을 해왔다. 간호교육 개선을 위한 노력을 기반으로 민간과 공공 부문에서 개발도상국의 간호인력 역량 강화를 위한 간호교육체계, 교육과정, 훈련 등의 수출이 이루어졌다. 본 연구는 우리나라 간호교육의 질 향상 사례를 바탕으로 우즈베키스탄 간호의 질적 향상을 위한 간호교육체계 개선 방향을 제안하였다. 문헌고찰과 전문가 자문을 통해 우즈베키스탄 간호교육체계의 문제점을 진단하고(제3장), 우리나라의 간호교육체계와 간호교육 발전의 역사(제4장)를 검토하였다. 이를 바탕으로 제5장에서 우즈베키스탄 간호교육체계의 발전을 위한 단기, 중장기 방안을 제안하였다

### 2. 연구 내용

우즈베키스탄 간호교육체계 문제점을 진단한 결과는 다음과 같다.

첫째, 간호 졸업생들의 지식과 기술 수준이 낮으며, 특히 기초 간호 업무 외 전문 분야에 대한 지식과 기술이 부족하다. 의료 교육과정이 변화하는 직업적 요구에 빠르게 대응하지 못하고 양질의 실습 기회가 부족한 것이 원인으로 지적된다.

둘째, 고등교육 수료자가 부족하다. 우즈베키스탄의 간호사 대부분은 간호 직업고등학교 졸업생으로, 대학 수준의 간호교육을 요구하는 한국 및 주요 선진국과 차이가 있다. 대학교육 수료자 부족의 원인으로는 제한적인 입학 할당량, 졸업 후 고용 기회의 제한, 등록금 부담 등의 재정적 문제, 대학이 일부 도시에만 존재하여 발생하는 지리적 불균형 등이 있다. 또한 대학교육 수료자와 직업(고등)학교 졸업생이 동일 업무를 수행하고, 학력의 차이가 급여의 차이로 이어지지 않아 간호사들의 고등교육 진학 동기가 부족하다.

셋째, 양질의 인력 양성을 위한 교과과정 부족이다. 대학 교과과정의 경우, 인문과 자연과학, 전임상(preclinical) 과목의 이수학점이 상대적으로 많고 간호학 관련 임상 과목 이수학점이 적다. 짧은 교육 기간(3년)으로 인해 과학적 지식을 바탕으로 의학의 기본적인 지식부터 간호학의 원리를 학습하고, 다양한 분야의 지식을 습득하고 실습하는 것은 어려울 것으로 예상된다. 또한 의과대학 간호학 교수자의 대부분이 간호사가 아닌 의사로 간호의 원리 및 개념 강의와 현장 실무 및 실습에 한계가 있다.

### 3. 정책 제언

이 연구에서는 간호교육체계의 발전이 이루어진 한국의 사례를 바탕으로 우즈베키스탄 간호교육체계 개선안을 단기와 중장기로 나누어 제시하고자 한다.

첫 번째 단기 개선안은 간호인력 직무 체계화이다. 현재 우즈베키스탄의 간호사들은 전문성을 살리지 못하고 의사의 보조 역할을 주로 수행하고 있다. 간호인력의 역할 구분을 통해 고급간호인력 양성의 기반을 마련하고, 각 인력체계에 맞는 업무 범위를 설정해야 한다. 직업 표준의 재정비를 통한 역할 구분도 필요하다.

두 번째 단기 개선안은 간호교육표준의 도입이다. 각 지역, 각 학교 간 교육수준의 차이를 해결하고, 전문적인 간호인력 양성을 위해서는 표준화된 간호교육의 제공이 필수적이다. 중복 교육을 방지하고, 현장 실무 위주의 전문적 교육과 간호사로서 필수 역량을 함양할 수 있는 학습에 중점을 두어야 한다. 관련 전문가 참여를 통해 간호교육표준을 개발해야 한다.

세 번째 단기 개선안은 병원 내 교육수련체계 확립이다. 간호학 전공 학생들과 신규간호사들이 의료기관 내에서 임상실습을 할 수 있도록 하여 간호사들의 임상술기 역량을 향상시켜야 한다.

네 번째 단기 개선안은 고등간호교육 수료 간호사 증가이다. 간호인력의 전문성을 보장하고 전문간호 제공을 위해 고등교육 수료 간호사를 증가시켜야 한다. 이를 위해서는 고등교육 수료 간호사의 업무 영역 차별화 및 우대, 장학금 지급과 같은 고등교육 진학 동기 제공이 필요하다.

간호교육체계 발전을 위한 첫 번째 중장기 개선안은 양질의 간호교육을 위한 교원 확보이다. 고등간호교육 수료자 증대를 위해 노력하고, 간호인력 양성을 담당할 교원의 역량 강화를 위해 외국 간호대학과 간호협회와의 국제교류를 통해 외국 인력 교류 및 훈련을 지속적으로 해야 한다.

두 번째 중장기 개선안은 독립적인 간호대학 설립이다. 독립적인 간호 교육의 제공은 간호에 집중한 근거기반의 교육 제공, 간호 리더십과 관리 역량 향상을 가능하게 한다. 간호학의 발달과 양질의 간호인력 양성, 간호서비스의 발전을 위해 독립적인 간호대학의 설립을 통한 간호학의 지위 향상이 필요하다.

세 번째 중장기 개선안은 미래 환경 대응을 위한 전문인력 양성이다. 우즈베키스탄은 향후 만성질환, 노인성질환의 증가, 신종감염병, 경제개발로 인한 사업장 안전관리 및 근로자 건강관리 등에 대한 수요가 증가할 것으로 예상된다. 환경 변화에 대응하기 위한 전문 간호 인력의 양성이 필요하다.

네 번째 중장기 개선안은 간호사의 지위 향상 및 역할 증대이다. 전문간호에 대한 인식을 제고하여 보건의료계 내부, 사회적으로 간호의 중요성에 대한 인식을 증대하고 의료계 내에서의 위상을 확립해야 한다. 간호사의 지위 향상 및 간호교육의 질 보장을 위해서는 간호사협회가 주도적인 역할을 하여 관련 정책 및 제도가 수립되도록 해야 한다. ⑧

연구보고서 2020-52

## 사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구

미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로

Comparative Study on Evaluation of Social Security Policy Effectiveness for the Low-Income Elderly

연구책임자 임완섭

공동연구자 정은희, 황안나, 최혜진, 안영, 송치호, 이지은

### 1. 연구 목적

사회보장제도는 국민의 행복과 직결되면서 국민의 조세 부담과도 연결되기 때문에 엄정하고 체계적인 방법론을 통해 제도의 목적에 부합한 성과와 효과성에 대해 포괄적이고 객관적인 평가를 수행해야 한다. 하지만 지금까지 이뤄진 대다수의 평가 연구들은 개별 프로그램에 집중되거나, 국내 제도 자체에 국한된 연구, 사례연구와 실증분석 중 하나에만 치중한 연구들이 대부분이다. 본 연구는 중기적 차원의 연구로 수행하되 올해 연구에서는 노인, 특히 저소득 노인 집단에 대한 사회보장제도에 대해 하나의 프로그램이 아닌 주요 소득보장사업들을 포괄한 소득재분배 차원의 사례 및 효과성 분석을 국제 비교를 통해 수행하고자 한다.

한국과 주요 선진국들의 주요 유사 사회보장사업을 체계적이고 엄정한 방법론을 통해 주요 정책 대상별(노인, 아동, 장애인 등)로 순차적으로 평가하고 국가 간 비교를 통해 정책판단의 기초자료와 이를 통한 제도개선 방안을 제시하는 것이 중기적 차원에서 본 연구의 목적이며, 한국과 영국 그리고 미국의 저소득 노인대상의 주요 소득보장 프로그램의 빈곤 및 불평등 완화 등의 효과에 대해 사례연구 및 실증적 차원의 자료축적과 정책함의를 도출하는 것이 올해 연구의 목적이다.

### 2. 연구 내용

노후소득보장 프로그램은 은퇴 후 빈곤으로부터 대상자를 보호하고 경제적 안정성을 보장한다는 공통적인 목적을 가지고 있지만, 미국, 영국, 한국의 노후소득보장제도는 사회보험과 공공부조라는 큰 틀은 공유하면서도 세부적인 제도설계는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. 빈곤에 대한 최종적인 안전망으로 미국은 일반부조와 보충적 보장소득, 영국의 연금크레딧, 그리고 한국은 국민기초생활보장제도가 존재한다. 미국의 일반부조와 한국의 국민기초생활보장제도의 경우, 사회 내 모든 연령층의 빈곤문제에 대처하기 위해 설계된 제도이지만, 상당수의 노인이 수급대상에 포함되어 있다. 이보

다 노후빈곤 문제에 초점을 둔 제도로는 미국의 노인과 장애인의 빈곤에 대처하기 위한 보충적 보장소득제도와 한국의 기초연금이 있다. 이들 제도들은 공통적으로 노인빈곤 문제에 대처하는 성격을 가진다. 반면, 안정적인 노후소득 보장을 위한 제도는 미국의 노령·유족·장애보험(OASDI), 영국의 국가연금, 그리고 한국의 국민연금이 있다. 이들은 기여에 기반을 두어 운영되는 보험제도로 빈곤의 문제를 넘어 노후에 경제적 안정을 누릴 수 있도록 설계되어 있다.

빈곤 및 불평등 감소효과를 살펴보면, 한국의 시장소득 적용 빈곤율은 전체집단의 경우 미국과 영국보다 낮은 것으로 나타났으며, 노인집단의 경우 비슷한 수준인 것으로 나타났지만, 공적이전 등을 고려할 경우 큰 차이가 나타났다. 영국은 미국과 한국에 비해 시장소득 적용 빈곤율이 다소 높았지만, 공적이전소득과 세금 및 사회보장분담금을 고려했을 때, 노인 빈곤율은 대폭 낮아졌으며, 노인 빈곤감소 효과가 한국과 미국에 비해 더 큰 것으로 나타났다. 이는 연금제도의 성숙과 다른 공적이전의 규모에 기인한 것으로 볼 수 있다. 불평등도 차원에서도 한국은 영국과 미국에 비해 불평등도 감소효과가 상대적으로 작았는데, 특히 영국과의 차이가 더 큰 것으로 나타났다. 영국의 불평등도를 샤플리 분해를 통해 살펴본 결과, 불평등 해소에 공적연금과 기타공적이전의 영향이 큰 것으로 나타났다. 영국은 지속적인 복지개혁을 통해 복지급여의 조건을 강화하고 그 지출수준을 억제하기 위해 노력하고 있지만, 노후소득 보장측면에서 다양하고 견고한 프로그램들의 수행을 통해 정부의 공적이전에 따라 소득분배의 차이가 확연하게 달라지는 것을 확인할 수 있었다. 한편, 한국의 경우 불평등 감소 효과는 상대적으로 작았지만, 비교 국가들과 달리 그 효과의 크기는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

### 3. 정책 제언

사례국에 대한 노인 빈곤 및 불평등도 개선효과를 중심으로 살펴보면 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다. 영국은 대표적인 선별적 복지 국가로 간주되지만 공적연금제도의 성숙과 보편적인 적용 그리고 자산조사형 현금급여의 폭넓은 적용을 통해 한국과 미국보다 빈곤감소 효과가 더 크게 나타났다. 미국의 경우도 빈곤에 대해 감소분 차원에서는 우리와 큰 차이가 없으나 감소율 측면에서는 매우 큰 차이가 존재했다. 한국은 빈곤감소효과의 크기는 상대적으로 작지만 공적연금과 기초연금의 이전의 효과가 큰 것으로 나타나, 노인빈곤 완화를 위해서는 아직까지는 현금급여 중심의 제도확대와 보장성 수준의 제고가 필요함을 알 수 있다.

한편 영국의 경우 불평등도 감소효과도 다른 비교국가들에 비해 높은 것으로 나타났으며, 이는 공적연금과 기타공적이전에 기인한 것임을 확인할 수 있었다. 한국의 경우 공적연금은 기초연금 다음으로 불평등도 개선효과가 큰 것으로, 빈곤 감소효과는 가장 큰 것으로 나타났는데, 공적연금의 소득재분배 효과를 확대시키기 위해서는 연금 가입을 촉진하기 위한 각종 인센티브의 확대가 필요하다고 판단된다. 한편, 기초연금은 소득재분배 효과가 높기 때문에, 공적연금제도가 온전히 성숙되기 전까지 지속적인 제도 간 연계와 적정 보장수준을 통해 저소득 노인에 대한 핵심적인 소득보장제도로서 역할을 수행해야 할 것으로 판단된다. ②



2020  
연차보고서



**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020 ANNUAL REPORT  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



### III 2020년 연구 성과

## 07 기반구축연구

### 2020년 한국복지패널 기초분석 보고서

2020년 한국복지패널 심층분석:  
한국복지패널 종단 분석 및 표본 특성 분석

2018년 한국의료패널 기초분석보고서(II):  
질병 이환, 만성질환, 건강 행태와 건강 수준

한국의료패널 심층분석보고서: 의료이용을 중심으로

2020년 소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석

전국 단위 실태조사 표본설계 효율화 방안 연구:  
장애인실태조사를 중심으로

빅데이터 기반 보건복지정책과 기술 간  
융합 체계 구축(II)

지역복지계정 구축과 운영전략 연구(2년 차)

2020년 빈곤통계연보

### 2020 인구포럼 운영

사회보장정책연구 국제화 및  
국제사회보장 DB 구축 사업

저출산·고령사회 정책개발을 위한  
학제간 연구 세미나

저출산고령사회 정책개발을 위한  
국책연구기관 및 민간기관 협력연구(제1부):  
지역 인구구조 변화와 삶의  
질의 지역 격차에 대한 대응방안

저출산고령사회 정책개발을 위한  
국책연구기관 및 민간기관 협력연구(제2부):  
초저출산화 시대 출산지원금 정책 효과에 대한 분석

전사적 연구데이터 관리 체계 마련을 위한 연구

2020년 보건복지통계정보 통합관리 및 운영

2020  
01보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 연구보고서 2020-49

## 2020년 한국복지패널 기초분석 보고서

The 2020 Korea Welfare Panel Study (KOWEPS):  
A Descriptive Report

연구책임자 여유진      공동연구자 신재동, 이병재, 우선희, 한겨레, 정다운, 송자은, 흥성운, 오미애, 정은희, 김선, 이봉주, 강상경,  
안상훈, 정원오, 김찬우, 김화선, 김동진, 임은정

### 1. 연구 목적

한국복지패널은 빈곤층, 근로빈곤층(working poor), 차상위층(near poor)의 가구 형태, 소득 수준, 취업 상태가 급격히 변화하는 상황에서 이러한 계층의 규모와 생활 실태 변화를 동태적으로 파악함으로써 정책 형성에 기여함과 동시에 정책 지원에 따른 효과성을 제고하고자 한다.

또한 연령, 소득 계층, 경제활동 상태 등에 따른 다양한 인구집단별 생활 실태와 복지 욕구 등을 역동적으로 파악하고 정책 집행의 효과성을 평가함으로써 새로운 정책의 형성과 제도적 개선 등 정책 환경에 기여하고자 한다. 이에 구체적인 조사 및 구축 목표를 설정하고 지속적인 개선 및 보완 과정을 거쳐 정확하고 신뢰할 수 있는 통계를 생산하고자 한다.

### 2. 연구 내용

조사 영역은 크게 가구용, 가구원용, 부가조사로 구성된다. 가구용 조사는 가구원 공통 항목에 대한 설문 내용이 중심이고, 가구원용 조사는 15세 이상 가구원(중고생 제외)을 대상으로 한 설문 내용으로 구성된다. 부가조사의 경우 아동, 복지인식, 장애인에 대한 조사가 2006년부터 3년 주기로 반복되고 있으며 2020년 15차 조사에서는 장애인에 대한 다섯 번째 부가조사를 수행하였다.

조사 대상 가구는 2020년 14차 한국복지패널 조사 완료 가구 기준으로 15차 한국복지패널 조사 예정 가구는 6331 가구였으며, 이 중 원표본 가구는 4124가구, 2~14차 조사 기간 중 분가로 발생한 분가 가구는 768가구, 신규 패널(7차) 조사 대상 가구는 1439가구이다. 15차 조사 과정에서 발생한 신규 분가 가구는 128가구이며, 그 결과 15차 한국복지패널 전체 조사 대상 가구는 6460가구이다.

조사 대상 원표본 4124가구 중 3865가구에 대해 15차 패널 조사를 완료하였으며 원표본 가구 기준 조사 완료율은 93.72%로 높은 수준이다. 최초의 원표본 7072가구를 기준으로 할 경우 원표본 가구 유지율은 54.65%이며, 전년도 (58.31%)와 비교한 15차 한국복지패널 조사의 원표본 가구 유지율 감소폭은 3.66%포인트이다. 15차 조사에서는 원표본 3865가구에 대해 기존의 분가 가구와 올해 발생한 추가 분가 가구를 포함한 789가구, 신규 패널 가구인 1439가구 중에서 조사가 완료된 1375가구까지 총 6029가구에 대한 조사를 완료하였다. 즉, 조사 대상이었던 6460가구 중 6029 가구가 조사 완료(93.33%) 가구이다.

15차 연도의 장애인 부가조사는 12차 연도 장애인 부가조사에 참여한 대상자 중 14차 연도 표본에 포함된 1180명을 조사 대상으로 하였으며, 조사가 완료된 가구원은 총 1048명(88.81%)이다.

15차 조사 미완료 가구는 총 431가구(+ 합가로 인한 소실 10가구)로, 이 가운데 원표본 가구가 259가구, 분가 가구가 172가구로 구성되었다. 여기에서 원표본은 기준 패널의 원표본을 의미하며, 분가 가구는 원표본의 신규(2~15차 생성) 가구와 신규 패널을 포함한다.

### 3. 정책 제언

한국복지패널은 효율적인 사회복지정책 수립에 기여할 수 있다. 사회복지와 관련된 패널 데이터가 구축됨으로써 빈곤층을 포함한 국민의 사회복지 욕구와 실태, 사회보장, 경제활동 상태 등에 대한 체계적인 분석이 가능하다. 특히 국민의 경제·사회적 행태 변화, 빈곤층 및 저소득층의 규모와 실태 변화에 대한 통계 분석을 통해 현재의 사회복지정책에 대한 효과성을 검증하고, 개선 방안을 제시할 수 있다.

또한 사회복지 관련 통계 인프라를 구축하는 데 기여할 수 있다. 패널 데이터를 체계적으로 구축하여 사회복지와 관련한 통계 인프라 정비와 더불어 사회복지와 관련한 기초 자료 생산 시스템을 마련하고자 하였다. 한국복지패널 조사 원자료 및 기초분석 보고서, 설문지 등 패널 조사와 관련한 기초 자료에 대한 이용자의 접근성 제고를 위해 한국복지패널 홈페이지(<http://www.koweps.re.kr>)를 운영하여 편의를 제공하고 있다.

한국복지패널은 사회복지 영역을 넘어 사회과학 전 영역에 걸쳐 학문적 논의를 위한 기초적 통계 자료를 제공함으로써 학문 분야별 연구 활성화 및 교류 활성화에 기여할 수 있다. 한국복지패널 조사로 수집된 자료를 이용하여 기초분석 및 심층 연구를 수행하고 이를 학술대회에서 공유함으로써 사회과학 분야의 연구 성과 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. ☺

2020  
02보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 연구보고서 2020-48

## 2020년 한국복지패널 심층분석

한국복지패널 종단 분석 및 표본 특성 분석

An In-depth Analysis of the 2020 Korea Welfare Panel Study (KoWePS):

An Analysis of Longitudinal Data and Sample Characteristics

연구책임자 여유진, 오미애

공동연구자 이원진, 우선희, 이병재, 한겨레, 손창균, 송지은, 신재동

### 1. 연구 목적

이번 연구는 한국복지패널 원자료를 활용하여 다양한 영역에 대한 패널 종단 분석을 실시함으로써 한국복지패널 데이터를 활용한 종단 지표 산출의 가능성을 타진함과 아울러 정책적 함의를 도출하고자 하는데 그 목적을 두고자 한다. 또한, 표본 마모의 특성과 표본 대표성 분석을 통해 데이터의 체계적 오류를 줄이고 가중치 설계를 고도화함으로써 좀 더 질 높은 패널 데이터를 생산하는데 기여하고자 한다.

### 2. 연구 내용

이 보고서는 서론과 결론을 제외하고 2부 7장 체계로 구성되어 있다. 1부는 다양한 삶의 영역과 복지제도의 역동성을 종단적으로 분석하는데 할애되었다. 2장(생애주기별 소득 분포 변화), 5장(생애주기별 공적연금 가입 변화), 6장(생애주기별 주거실태 변화)에서는 한국복지패널 2차(2006년)와 12차(2016년) 균형패널을 활용하여 각각 10년 간의 연령대별 소득, 공적연금 가입, 주거의 변화를 종단적으로 분석한다. 패널 데이터를 종단 분석함으로써 연령대별 10년 이후의 변화, 즉 연령 효과를 분석하였다. 또한, 10년의 간격을 두고 동일한 연령대의 과거와 현재의 차이, 즉 세대 효과도 분석하였다. 3장(연령대별 빈곤 역동성 분석)과 4장(기초보장 수급 역동성 분석)에서는 각각 빈곤과 기초보장 수급 역동성을 분석하였다.

2부는 표본 이탈과 대표성 측면에서 한국복지패널 데이터의 표본 특성을 평가하는 두 개의 장으로 구성되어 있다. 7장(표본 이탈 특성 분석)에서는 1차에서 14차까지의 전체 데이터를 대상으로 주요 가구 특성별 이탈률을 탐색하고 있다. 8장(한국복지패널 자료의 대표성 평가)에서는 대표성 평가를 위해 8가지 대표성 검증 지표를 분석하였다. 대한 연금으로 사회보장재정은 악화되고 있고, 취업자 상당수를 위험해서 보장하지 못하고 있다.

### 3. 정책 제언

이번 연구는 15년 간 축적된 한국복지패널 자료의 성과를 바탕으로 체계적인 종단 분석을 시도함으로써 한편 종단 지표 체계화를 위한 기반을 마련하고, 다른 한편 복지패널 데이터의 마모를 줄이면서 대표성을 높이기 위한 기초 작업의 성격을 띈다. 분석 결과가 가지는 시사점은 몇 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 소득 분포와 빈곤 분석 결과는 향후 생애과정에서 소득을 평탄화하고 빈곤과 불평등을 완화하기 위한 정책을 발전 시켜 나가는 과제에 필요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 둘째, 국민기초생활보장제도와 공적 연금의 수급 역동성과 가입 역동성을 파악함으로써 정책 개편의 효과를 가늠하고 향후 방향성을 제시하는데 기초자료로 활용될 수 있으리라 기대된다. 셋째, 주거 역동성 분석 결과는 전 생애, 특히 생애주기 양 끝의 주거문제의 난맥상을 적나라하게 보여줌으로써 정책 개입의 필요성을 역설하는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다. 넷째, 한국복지패널이 유저들의 지속적인 신뢰를 확보함과 아울러 의미 있는 학술적, 정책적 자료를 생산해 나가기 위해서는 향후 효율적 표본유지 및 관리를 위한 방안 모색이 지속적으로 강구되어야 할 것이다.

마지막으로 두 가지 향후 과제를 제안하면서 마무리하고자 한다. 나는 최근으로 올수록 역동적인 지표의 체계적 생산과 종단 분석에 대한 정책적 수요가 지속적으로 증가하고 있다는 점에서, 좀 더 포괄적이고 체계적인 패널 역동성 지표를 구축하고 산출함으로써 이러한 수요에 대응할 필요가 있다는 것이다. 다른 하나는 패널 마모 과정에서의 표본 대표성과 신뢰도 손상을 최소화하고 부분적으로라도 보완하고 위해서는 좀 더 체계적인 표본 관리가 이루어질 필요가 있다는 것이다. 다양한 표본 관리를 위한 분석을 통해 표본 탈락을 최소화하고 체계적 오류를 점검하여 수정함으로써 좀 더 신뢰도 높은 패널데이터를 구축하는 것은 향후에도 한국복지패널의 중요한 목표이자 과제가 되어야 할 것이다. ⑧

2020  
03보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-33-01

## 2018년 한국의료패널 기초분석보고서(II)

질병 이환, 만성질환, 건강 행태와 건강 수준

A Report on the Korea Health Panel Survey of 2018 :  
Chronic Disease, Morbidity, Health Behaviour and Health Status

연구책임자 박은자

공동연구자 배정은, 송은솔, 정연, 최슬기, 이응준, 김은주, 염아림, 윤열매, 김규성, 박현아, 이영민, 윤유진,  
김성경, 최건우, 이효정, 박유진

### 1. 연구 목적

#### ■ 한국의료패널 기초분석보고서 작성의 필요성

- 한국의료패널 조사 개요 및 조사 결과 보고
- 가구와 가구원의 질병 이환 현황과 유병 상태 파악
- 가구와 가구원의 의료 이용과 의료비 지출 현황 및 추이 파악
- 가구원의 건강 행태와 건강 수준 현황 및 추이 파악

#### ■ 2018년 한국의료패널 기초분석보고서 작성 목적

- 한국의료패널 조사의 sample flowchart 작성을 통한 조사의 흐름 파악
- 이탈 가구 분석을 통한 2018년 한국의료패널 데이터 샘플의 특성 파악
- 한국표준질병사인분류(KCD-7)를 활용한 질병 이환 현황 파악과 주요 만성질환 및 유병 상태에 대한 정의
- 가구와 가구원의 의료 이용과 의료비 지출뿐 아니라 질환에 따른 의료 이용과 의료비 지출의 현황 및 추이 파악
- 가구원의 건강 행태와 건강 수준 현황 및 추이 파악

#### ■ 분석 내용

- 한국의료패널 조사 및 2018년 기초 분석 개요(제1장)
  - 2020년 한국의료패널 조사 추진 및 2018년 한국의료패널 기초 분석 보고 개요
- 데이터 구성과 분석 방법(제2장)
  - 가중치를 포함한 연간 데이터 구성 방법과 2018년 기초분석보고서 작성에 활용된 분석 방법 제시
- 조사 대상 가구 및 가구원의 일반적 특성(제3장)
  - 조사 대상 가구 및 가구원의 인구사회학적 특성 분석과 이탈 가구 분석

- 질병 이환 및 유병 상태 분석(제4장)
  - 질병 이환 현황 분석과 주요 만성질환 유병 상태에 대한 정의 및 현황 분석
- 의료 이용 및 의료비 지출 분석(제5장)
  - 가구 및 가구원의 의료 이용 및 의료비 지출 현황과 추이 분석
  - 만성질환자의 의료 이용 행태 및 의료비 지출과 의약품 복용 현황 분석
  - 미충족 의료와 상용치료원 보유 현황 분석
- 건강 행태와 건강 수준 분석(제6장)
  - 주요 건강 행태 현황 및 변화 추이 분석

## 2. 연구 내용

### 가. 연구 방법

#### ■ 2018년 연간 데이터 구성 방식

- 2018년 연간 데이터는 2018년에 진행된 13차 조사와 2019년에 진행된 14차 조사 자료를 바탕으로 2018년 연간 의료 이용 자료가 모두 수집된 가구원과 이 가구원들이 귀속되어 있는 가구를 선별하여 구성하였음.
- 이에 따라 2018년 연간 데이터에는 6379가구 1만 7008명이 포함되었음.
- 2018년 연간 데이터 가중치 조정에 관한 연구를 기반으로 종단분석을 목적으로 한 종단면 가중치와 일정 시점에서의 분석을 위한 획단면 가중치를 산출하였음.

#### ■ 개인 및 가구 연간 의료비 구성

- 개인 연간 의료비는 응급·입원·외래 의료 이용 금액과 이에 따른 처방약 값에 한정하여 2종류로 산출하였음.
  - '가구 연간 의료비는 응급·입원·외래 의료 이용 금액과 이에 따른 처방약 값에 한정한 것을 가장 협의로 하고, 점차 포함 범위를 넓혀 총 5종류로 산출하였음.

#### ■ 데이터 분석 방식

##### • 이탈 가구 분석

- 이탈 가구 분석을 위한 sample flowchart를 정리하였으며, 이탈 가구 분석은 두 가지 방식으로 진행하였음.
- 우선 2008년 연간 데이터 원가구 중 2018년 연간 데이터에 포함되지 않은 가구를 이탈 가구로 정의하여 이탈 가구와 유지 가구의 2008년 특성 차이를 파악하였음.
- 두 번째로 2017년 연간 데이터에 포함되었으나 2018년 연간 데이터에 포함되지 않은 가구를 이탈 가구로 정의하여 이탈 가구와 유지 가구의 2017년 특성 차이를 파악하였음.

##### • 질병 이환 현황 및 유병 상태 분석

- 한국표준질병사인분류(KCD-7)를 기준으로 질병 이환 현황 및 다빈도 질환을 파악하였으며, 국내외 사례 [HP2020(보건복지부, 한국건강증진개발원, 2015), 국민건강통계(보건복지부, 질병관리본부, 2017), 미국 MEPS(AHRQ, 2018)]를 검토하여 8대 주요 만성질환(군)(고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 관절병증, 심장질환, 뇌 혈관질환, 약성신생물, 결핵)을 선정하여 유병 상태를 파악하였음.

- 질병 이환 현황에는 동반 질환에 대한 분석을 추가하였으며, 이 보고서에서 분석한 동반 질환은 [고혈압X당뇨병]임.
- 의료 이용 및 의료비 지출 분석
- 만성질환자의 의료 이용과 의료비 지출 분석은 기본적으로 질환별 외래 의료 이용과 의료비 지출을 중심으로 살펴보았으나 중증질환에 해당되는 일부 만성질환은 외래와 입원 의료 이용 및 의료비 지출 분석 결과를 제시하였음.
- 개인의 건강 행태와 건강 수준 분석은 18세 이상 성인을 대상으로 한 부기조사 자료를 활용하였으며, 조사 대상 가구와 가구원의 특성에 따른 주요 건강 행태 차이를 분석하였음.

## 나. 주요 연구 결과

### ■ 가구 및 가구원 특성

- 가구의 일반적 특성
  - 1인 가구의 비율은 매년 증가하여 2018년 28.6%로 가장 높게 나타났고, 2인 가구의 증가세는 꾸준하다가 2016년에 약간 감소한 이후로 둔화됨.
  - 1세대 가구는 지속적인 증가 추이를 나타내고 있는 반면, 2세대, 3세대 이상 가구는 감소하는 추이로 나타나 2018년에 1세대 가구가 49.1%로 2세대 가구 비율을 앞지름.
- 가구원의 일반적 특성
  - 연도별로 가구원 중 남자의 비중은 2014년 약간 감소한 이후 지속적으로 증가하고, 상대적으로 여자는 감소 추세를 보임. 2018년 기준 남자 49.8%, 여자 50.2%로 여전히 여자가 남자보다 약간 많음.
  - 연령의 경우 2012년 대비 50세를 기준으로 그 이상의 고연령층은 증가하고, 그 미만의 젊은 연령층은 감소함.
  - 교육 수준은 대학교 졸업 이상의 고학력자가 지속적으로 증가하여 2018년 41.1%로 2012년에 비해 6.9%포인트 증가함.

### ■ 이탈 가구 분석

- 이탈 가구와 유지 가구의 특성 차이
  - 2008년 대비 가구원 수가 4~5인 가구일 때, 세대 구성이 2세대일 때, 그리고 가구 소득이 높을수록, 지역으로는 경기·서울·인천에서 이탈률이 높게 나타남.
  - 2017년 대비 1인 가구일 때, 소득 수준이 1분위일 때, 서울·강원 지역에서 이탈률이 높게 나타났으나, 각 특성 별로 이탈률의 차이가 크지 않음.
- 이탈 가구와 유지 가구의 의료 이용 및 의료비 지출 차이
  - 이탈 가구의 외래 의료 이용률 및 의료 이용 횟수가 유지 가구보다 낮게 나타남.
  - 의료비 또한 이탈 가구가 유지 가구보다 낮게 나타나는데, 이는 일반적으로 의료비 지출의 많은 부분을 차지하는 외래 의료 이용이 적은 가구가 탈락하기 때문으로 예상됨.

### ■ 질병 이환 현황 및 유병 상태

- 질병 이환 현황
  - 2018년 데이터에 포함된 6379가구 1만 7008명 중 5636가구 9856명이 1개 이상의 질환을 앓고 있다고 응답함.

- 해당 대상이 앓고 있는 질환 종류는 한국표준질병사인분류(KCD-7)의 소분류(3단위 분류) 기준<sup>1)</sup> 2017년 연간데이터부터 7차 개정된 한국표준질병사인분류(KCD-7) 반영함.<sup>2)</sup>
- 한국표준질병사인분류(KCD-7)의 대분류를 기준으로 다빈도 질환은 근골격계통 및 결합조직의 질환(M00-M99), 순환계통의 질환(I00-I99), 내분비·영양 및 대사질환(E00-E90), 소화계통의 질환(K00-K93), 호흡기계통의 질환(J00-J99) 순임.
- 한국표준질병사인분류(KCD-7)의 소분류를 기준으로 다빈도 질환은 흔히 고혈압으로 일컫는 ‘본태성(원발성) 고혈압(I10)’, 기타 관절증(M19), 지질단백질대사장애 및 기타 지질증(E78), 상세불명의 당뇨병(E14), 혈관운동성 및 알레지성 비염(J30) 순임.
- 가구원 특성별 전체 질환 유병 상태
  - 성별에 따른 만성질환 유병률<sup>3)</sup>은 여자 54.9%로 남자 47.3%에 비해 더 높게 나타남.
  - 연령별로 살펴보면 40세 이후부터 유병률이 높으며, 특히 65세 이상 연령에서는 95.8%가 1개 이상의 질환을 앓고 있는 것으로 나타남.
  - 연간 가구 소득분위별로 살펴보면 5분위 중 소득 1분위에서 특히 높은 수준의 유병률을 보임.
  - 전체 가구원 중에서 19.8%가 1개 질환을 앓고 있으며, 65세 이상 연령대에서는 75.1%가 3개 이상 질환을 앓고 있음.
- 주요 만성질환 유병 상태
  - 8대 주요 만성질환 가운데 1개 이상의 질환을 앓고 있는 가구원은 총 1만 4327명 중 6309명(44.0%)이며, 질환자가 1명 이상 있는 가구는 총 6379가구 중 4421가구(69.3%)임.
  - 주요 만성질환 중 가장 많은 가구원이 앓고 있는 질환은 고혈압으로 전체 가구원 수의 25.8%를 차지하며, 다음으로 관절병증(23.8%), 고지혈증(17.9%), 당뇨병(10.9%) 순으로 빈도가 높음.
  - 가구원 중 고혈압을 앓고 있는 가구원 수가 1명 이상인 가구는 전체 가구의 47.0%로 가장 높으며, 다음으로 관절병증(43.8%), 고지혈증(34.5%), 당뇨병(22.2%) 순임.
  - 고혈압과 당뇨병을 동시에 앓고 있는 동반 질환자는 7.3%이며, 가구원 중 고혈압과 당뇨병을 동시에 앓고 있는 가구원 수가 1명 이상인 가구는 전체 가구의 14.9%로 나타남.
- 가구원 특성별 주요 만성질환 유병 상태
  - 성별에 따른 주요 만성질환 유병률은 여자 37.9%로 남자 31.4%에 비해 높게 나타남.
  - 연간 가구 소득분위별로 살펴보면 연간 가구 소득 분위가 낮을수록 유병률이 높았으며, 특히 여성에서 격차가 더 크게 나타남.
  - 전체 가구원 중에서 14.9%가 1개 질환을 앓고 있으며, 65세 이상 연령대에서는 37.1%가 3개 이상 질환을 앓고 있음.

1) 2017년 연간데이터부터 7차 개정된 한국표준질병사인분류(KCD-7) 반영함.

2) 질환 건수는 동일인이 정해진 기간 내에 앓고 있는 만성질환의 에피소드를 질환별로 집계한 결과임.

3) '전체 질환 유병률'은 전체 응답자 중 질환의 종류에 관계없이 1개의 질환이라도 2018년 내에 앓았다고 응답한 사람들의 비율임.

### ■ 의료 이용 및 의료비 지출

#### • 가구의 연간 의료 이용 및 의료비 지출

- 2018년 응급 이용률 20.0%, 입원 이용률 27.1%, 외래 이용률 97.9%로 나타났으며, 각 의료 이용별 이용률은 모두 전년 대비 약간씩 증가함.
- 응급 이용 횟수 1.5~1.6회, 입원 이용 횟수 1.7~1.8회로 연간 2회가 되지 않으며, 추이의 변화도 거의 나타나지 않은 반면, 외래 이용 횟수는 2018년 44.8회로 전년 대비 1.6회 증가함.
- 가구의 연간 의료비는 전반적으로 증가 추이를 나타내고 있고, 의료비 I ~ III의 경우 2014년, IV와 V는 2013년에 각각 한 차례씩 감소한 바 있으나, 이후 지속적으로 증가함.

#### • 가구원의 연간 의료 이용 및 의료비 지출

- 응급, 입원, 외래 이용별로 이용률의 증감폭은 연도 간 1~2% 내외로 변화가 크지 않음.
- 의료 이용 횟수는 응급과 입원의 경우 추이에 거의 변동이 없으며, 외래의 경우도 증감을 반복하고 있지만, 변동폭이 1회가 채 되지 않음.
- 가구원의 평균 의료비는 2012년 이후 증가하다가 2014년에 한 차례 감소하였으나, 다시 증가하여 2018년에는 전년 대비 4만 5000원 증가함.

#### • 만성질환자의 의료 이용

- 주요 만성질환 중 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 관절병증은 외래 의료 이용을 중심으로 분석하고, 심장질환, 허혈성심장질환, 뇌혈관질환, 악성신생물은 외래와 입원 의료 이용을 중심으로 분석함.
- 의료 이용은 수납금액과 처방 약값의 합으로 분석한 만성질환자 1인당 2018년 연평균 본인 부담 의료비, 연간 1인당 평균 이용 건수를 중심으로 분석하여 제시함.
- 만성질환자의 질환별 연간 본인 부담 의료비는 시간에 따라 증감을 반복하고 있음.
- 2018년 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 관절병증의 연간 본인 부담 의료비는 2008년에 비하여 증가한 반면 심장질환, 허혈성심장질환, 뇌혈관질환, 악성신생물 환자의 외래 연간 본인 부담 의료비는 2008년 대비 감소하거나 비슷한 수준을 유지함.
- 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 관절병증 환자의 외래 의료 이용 현황을 분석한 결과 연평균 본인 부담 의료비가 가장 높은 질환은 당뇨병이었음.
  - 본인 부담 의료비에서 처방 약값이 차지하는 비중은 고혈압 74.8%, 당뇨병 68.9%, 고지혈증 72.7%, 관절병증 24.7%로 질환별로 상이함.
  - 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 관절병증 모두 환자의 연간 1인당 평균 외래 이용 건수는 2017년 대비 큰 차이가 없었음.
  - 2018년 연간 평균 본인 부담 의료비는 질환에 따라 소득 수준별로 다른 분포를 보였으나, 대체적으로 소득 수준이 높을수록 증가하는 경향을 보임.
- 심장질환, 허혈성심장질환, 뇌혈관질환, 악성신생물 환자의 외래 이용 현황을 분석한 결과 1인당 연간 평균 본인 부담 의료비는 악성신생물이 가장 높은 것으로 나타남. 입원환자 1인당 연간 평균 본인 부담 의료비 역시 악성신생물에서 가장 높게 나타남.
  - 2018년 연간 1인당 평균 입원 이용 건수는 심장질환, 허혈성심장질환, 뇌혈관질환, 악성신생물 모두 2017년 대비 감소함.

**• 만성질환자의 의약품 복용 현황**

- 18세 이상 주요 만성질환자의 의약품 복용률은 고혈압, 당뇨병에서 90% 이상, 고지혈증, 심장질환, 허혈성심장질환에서 80% 이상으로 나타났고, 의약품 복약 순응률은 관절병증(79.0%)을 제외하고 나머지 질환에서 90% 이상으로 높았음.
- 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 관절병증 환자는 65세 이상 연령대에서 높은 복약 순응률을 보였고, 심장질환, 허혈성심장질환 환자는 65세 미만 연령대에서 높은 복약 순응률을 보였음.
- 뇌혈관질환, 악성신생물 환자는 성별에 따라 연령별 복약 순응률에 차이를 보임.
- 의약품 복약 불순응 이유를 분석한 결과 중증질환자의 불순응 이유는 주로 '약 먹는 것을 잊어버려서'로 조사되었고, 경증질환자는 주로 '증상이 완화되어서' 복약을 중단하는 것으로 나타남.

**• 미충족 의료와 상용치료원**

- 2018년 연간 데이터로 분석한 미충족 의료율은 남자 11.6%, 여자 12.5%로 나타남.
- 미충족 의료를 경험한 가장 주요한 이유는 '방문 시간이 없어서'로 조사되었고, 다음으로는 '증세가 경미해서', '경제적 이유(치료비용 부담)'등의 순으로 나타났음.
- 상용치료기관 보유율은 남자가 37.4%, 여자가 45.2%로 나타났고, 상용치료의사 보유율은 남자가 17.8%, 여자가 23.3%로 나타남.
- 건강 행태와 건강 수준

**■ 주요 건강 행태의 변화**

- 현재 흡연율, 고위험 음주율, 중등도 이상(걷기 포함) 신체활동 실천율로 세 가지 주요 건강 행태의 변화 추이를 산출하였음.
- 현재 흡연율은 2011년부터 2018년까지 지속적으로 감소하는 양상을 보였음. 고위험 음주율은 2014년부터 2016년까지 감소하는 추세를 보이나 이후 소폭 증가함. 중등도 이상 신체활동 실천율은 2015년까지 꾸준히 증가한 이후 2018년에는 전년도 대비 소폭 감소하였음.

**• 가구원 특성에 따른 주요 건강 행태 차이**

- 2018년 연간 데이터로 분석한 주요 건강 행태에서 현재 흡연율은 19.3%, 고위험 음주율은 16.3%, 격렬한 신체활동 실천율은 14.5%, 중등도 신체활동 실천율은 13.2%로 나타남.
- 현재 흡연율은 여자보다 남자가 더 높았음. 남자는 30~40대 연령과 교육 수준이 고등학교 졸업인 집단에서 흡연율이 높았음. 여자는 상대적으로 소득이나 교육 수준이 낮을수록 흡연율이 높게 나타났음.
- 고위험 음주율도 남자가 23.7%, 여자가 6.8%로 여자보다 남자가 더 높게 나타남. 남자는 40대에서, 여자는 30대에서 다른 연령대보다 고위험 음주율이 높았음.
- 격렬한 신체활동 실천율 및 중등도 신체활동 실천율에서도 여자보다 남자의 실천율이 더 높게 나타났음.
- 소득이나 교육 수준이 높을수록 격렬한 신체활동 실천율이 높았지만, 중등도 신체활동 실천율은 교육이나 소득 수준에 따른 뚜렷한 경향성을 보이진 않았음.
- ADL 장애율과 IADL 장애율, ADL/IADL 전체 장애율로 활동 제한을 분석하였음. 55세 이상 가구원의 ADL 장애율은 3.6%, IADL 장애율은 9.6%, ADL/IADL 전체 장애율은 9.7%로 나타남.

**• 복합적 건강 위험 행동**

- 흡연, 고위험 음주, 신체활동 부족 세 가지 주요 건강 행태에 대하여 복합적인 건강 위험 행동 양상을 살펴보았

음. 2018년 연간 데이터 분석 결과 흡연, 고위험 음주, 운동 부족 세 가지 건강 위험 행동 모두를 하고 있는 사람은 4.3%였음. 세 가지 건강 위험 행동 중 어느 하나도 하지 않는 사람은 30.8%로 나타남.

- 복합적 건강 위험 행동 중 운동부족 한가지에 해당되는 사람이 36.2%로 가장 큰 비율을 차지 하였음.

### 3. 정책 제언

#### ■ 연구의 의의

- 2018년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)는 2020년에 진행된 한국의료패널 조사 개요를 보고하고, 2018년 연간 데이터 자료를 활용한 분석 결과를 제시하였음.
- 2018년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)는 정책 기여도가 높은 심층 분석 연구가 수행될 수 있도록 기초 근거 자료를 제공하였음.
- 질병 분류, 질병 이환 및 유병 상태에 대한 기준을 수립하였으며, 주요 만성질환을 선정하여 질환별로 의료 이용과 의료비 지출을 분석하여 향후 관련 연구자들이 활용할 수 있는 선정 기준과 근거를 제공하였음.
- 2018년 한국의료패널 기초분석보고서(Ⅱ)는 주요 분석 결과를 그래프로 제시하여 가독성을 높이고자 하였으며, 가구 및 가구원 특성별 질병 이환, 의료 이용 및 의료비 지출, 건강 행태와 건강 수준은 부록에 표로 제시하여 독자가 활용하기 쉽도록 구성하였음.
- 한국의료패널 조사의 방대함에 비하여 지면은 제한돼 있어 내용상 우선순위를 선정하였음. 연구진 회의 및 자문회 의를 통해 기초분석보고서 포함 내용 및 분석 방향, 추가 산출이 필요한 통계지표 등에 대한 논의를 구체화하는 노력은 지속하겠음. ☺

2020  
04보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-33-02

## 한국의료패널 심층분석보고서

의료이용을 중심으로

In-depth Analysis of the Korea Health Panel Survey Data:  
focused on medical service utilization

연구책임자 박은자

공동연구자 배정은, 송은솔, 정연, 이태진, 천희란, 전보영

### 1. 연구 목적

한국의료패널은 기존 행정자료로 파악이 어려운 개인과 가구 단위의 의료비 지출과 의료이용 결정요인 등을 심층적으로 파악하고자 2008년 1차 조사로 시작하여 지속적으로 조사를 진행하고 있다. 이 연구는 한국의료패널자료를 활용한 심층 분석을 통해 의료이용과 의료비 지출에 영향을 미치는 다양한 요인들(인구경제학적 특성, 건강상태, 의료급여제도)을 살펴보고자 하였다.

### 2. 연구 내용

한국의료패널은 기존 행정자료로 파악이 어려운 개인과 가구 단위의 의료비 지출과 의료이용 결정요인 등을 심층적으로 파악하고자 2008년 1차 조사로 시작하여 지속적으로 조사를 진행하고 있다. 이 연구는 한국의료패널자료를 활용한 심층 분석을 통해 의료이용과 의료비 지출에 영향을 미치는 다양한 요인들(인구경제학적 특성, 건강상태, 의료급여제도)을 살펴보고자 하였다. ☺

2020  
05보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

정책자료 2020-08

## 2020년 소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석

Social big data trend analysis based on health and welfare issues in 2020

연구책임자 오미애

공동연구자 최호식, 유한별

### 1. 연구 목적

보건복지 분야는 공급자 중심에서 수요자 중심의 맞춤형 서비스 체계로 변화하고 있다. 이러한 여건의 변화를 빠르게 인지하고 보건복지 분야의 이슈를 파악하기 위해서는 소셜 빅데이터 활용이 중요하다. 빅데이터 분석 환경이 갖추어지고 기하급수적으로 늘어나는 비정형 빅데이터를 수집·분석할 수 있게 되면서 텍스트 자료 활용 수요는 증가하고 있다.

이 연구에서는 보건·복지 분야의 주요 키워드인 ‘보건’, ‘복지’, ‘사회보장’ 관련 문서에서 어떤 주제가 이슈화되고 있는지를 알아보기 위해 각 월별로 문서를 수집하고 다양한 분석결과를 살펴보았다. 그리고 비정형 빅데이터의 활용성을 확장시키고자 관련 방법론에 대해서도 자세히 설명하였다.

### 2. 연구 내용

2장에서는 각 월별 상위 20개 키워드를 분석하였고, 2020년의 주요 키워드로 도출된 ‘코로나, 확진’, ‘대구, 이태원, 클럽, 집회’, ‘접종, 백신, 독감’, ‘경제, 지원, 재난’과 관련된 기사를 구체적으로 살펴보았다. 그리고 각 월별로 연구진에서 선정한 주요 키워드인 ‘코로나’, ‘마스크’, ‘백신’, ‘접종’, ‘예방’, ‘지원금’, ‘지급’, ‘재난’ 키워드 추출 건수에 대한 추이를 살펴보았다. 각 월별 새로운 이슈로 나타난 키워드들도 비교해보기 위해 빈도수 2,500이하인 키워드들도 제시하였다. 시간의 흐름과 키워드 빈도수 간의 상관관계도 산출하여 하반기로 갈수록 어떤 키워드가 이슈화되었는지도 살펴보았다. 3장에서는 각 월별로 보건, 복지, 사회보장 관련 키워드의 클러스터링 결과를 제시하였다. 클러스터링 수는 분석 결과가 가장 해석 가능하다고 판단되는 4개로 정하였다. 분석결과, 각 월별 클러스터링 결과에 큰 차이가 없었는데 이는 2020년이 코로나19 관련 이슈로 특수한 상황이었기 때문이다.

4장에서는 임베딩 방법론 위주로 비정형 빅데이터의 활용성 확장을 위한 이론적 검토를 하였다. 우선 임베딩 방법론에 기반한 연계 방안에 대해 살펴보고, 연계방법론에 활용되는 정준상관분석 및 표현학습 및 고도화 방법론을 기술하였다. 그리고 최근 딥러닝 모형 학습방법을 살펴보고 보건복지분야의 비정형 빅데이터 활용성 확장을 위해 추천시스템 등을 포함한 딥러닝 방법 고도화 부분을 설명하였다.

### 3. 정책 제언

보건복지분야 주요 키워드로 살펴본 위 분석결과는 당연한 결과일 수 있으며 코로나 19 상황으로 인해 2020년 각 월별 주요 이슈 변화가 크지 않았다. 그럼에도 불구하고, 소셜 빅데이터 분석은 보건복지 정책 영역에서 국가적·사회적으로 관심이 있는 이슈에 대해 현 상황을 파악하는 데 중요한 경쟁력으로 작용할 수 있으며, 앞으로의 정책 관련 이슈를 도출하고 연구 전략을 세우는 데 근거자료로 활용될 수 있다. 비정형 빅데이터는 비정형데이터 및 정형데이터와 연계될 수 있는 가능성 이 있다. 앞서 살펴본 임베딩 방법론에 기반한 연계 분석 기술을 바탕으로 주요 보건복지 정책에 관한 사회적 관심도, 영향력 등을 분석하고 그 변화 과정을 살펴본다면 시의성 높은 보건복지 정책 연구의 기반을 마련할 수 있을 것이다. ①

2020  
**06**보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-10

## 전국 단위 실태조사 표본설계 효율화 방안 연구

장애인실태조사를 중심으로

A Study for Efficient Sample Design:

Focusing on the National Survey of Disabled Persons

연구책임자 이혜정      공동연구자 오미애, 이민경, 손창균, 박승환, 진재현, 염아림

### 1. 연구 목적

최근 기존 대면조사 환경은 점점 악화되고, 조사비용은 증가하는 추세에 있다. 이러한 상황에도 불구하고 표본조사를 통해 수집된 자료는 정책을 마련하고, 그 효과를 평가하는 데 중요한 기반이 되므로 필수불가결하다고 할 수 있다. 이에 이 연구는 우리 연구원에서 주관하고 있는 장애인실태조사를 중심으로 방안을 살펴보고자 한다. 장애인실태조사는 조사구를 기반으로 표본추출한 가구를 대상으로 조사하였으며, 조사대상은 4만 가구 이상으로 꽤 많은 편에 속한다. 조사구를 사용하는 조사에 대한 부담을 줄일 수 있는 방안 2가지에 대해 다각적으로 살펴보고자 한다. 첫 번째 방안은 현행 유지 방안이고, 두 번째 방안은 가구 및 판별조사의 비중을 줄이고 장애인에 대한 심층조사를 확대하는 방안이다.

연구 내용은 다음과 같다. 첫 번째, 장애인 출현율을 산출할 수 있는 범위 내에서 표본조사구를 기준보다 축소할 수 있는 지에 대한 것이다. 장애인 출현율 제시는 장애인실태조사의 목적 중 하나이므로 조사방식이 변경되더라도 산출될 수 있어야 한다. 따라서 장애인 출현율 조사 위한 가구조사 비중을 줄일 수 있는지에 대한 모의실험을 실시해 본다. 이때 조사구 축소 비율은 다양하게 설정하여 살펴본다. 두 번째, 표본추출률을 인구센서스와 더불어 등록장애인 DB도 활용할 수 있는지에 대한 것이다. 즉, 등록장애인 DB를 활용한 리스트 조사 병행 가능성을 검토하여 등록장애인에 대한 심층조사 확대 가능성을 가늠해 보고자 한다.

### 2. 연구 내용

목표모집단은 모두 장애인이고, 각 방안별 조사모집단, 표본추출방법, 장단점, 보완 방안, 표본조사구 축소 모의실험 결과는 다음과 같다. 모의실험 결과를 종합해 보면, 표본조사구를 축소한 비율만큼 조사대상 규모도 비슷한 비율로 축소되는 양상을 보였다. 가구수 기준 최대허용오차의 한계 및 조사대상 규모의 결과를 통하여 기존 표본조사구 규모의 30%

이하까지는 축소 가능하다고 볼 수 있다. 단, 조사의 정확도 및 조사비용을 종합적으로 고려한 최대허용오차에 대한 기준을 마련하고 조사구 조사를 통해서만 가능한 미등록 장애인의 구축 방안 등에 대한 심층연구를 실시해야 할 필요가 있다.

### 가. 조사구를 활용하는 방안(현행 방안)

조사모집단 (표본추출틀)	등록센서스 기반 조사구 (단일추출틀)
표본추출방법	이중추출방법
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인 출현율 산출 가능</li> <li>이전 조사와의 종적 비교 가능하여 통계량의 신뢰성 높은 편</li> <li>실사 관리 측면에서 보면 축적된 경험으로 인한 유연한 상황 대처 가능</li> </ul>
단점(우려)	<ul style="list-style-type: none"> <li>대규모 가구 및 판별조사로 인한 많은 조사비용 소요</li> <li>해가 거듭될수록 조사환경 변화로 인하여 3만 가구 이상 조사 완료해야 하는 부담감</li> <li>조사 제반 비용의 인상분이 예산에 반영되지 않는다면 향후 예산 부족 발생</li> </ul>
보완 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>1상에서 표본 규모 관련 최적값 산출을 위한 심층연구 필요</li> <li>표본설계 고도화를 위한 등록장애인 DB 활용 방안 마련(표본추출틀 재구축 등)</li> </ul>
	2017년 조사 기준
조사구 (개)	2,001
가구수 (가구)	36,200
A : 전체 장애인 수 (명)	6,820
B : 추가 심층조사 가능한 등록장애인 수 (명)	-
A+B (추정 규모) : 전체 장애인 수 (명)	-

## 나. 조사구와 등록장애인 DB를 병행하는 방안

조사모집단 (표본추출틀)	등록센서스 기반 조사구 및 등록장애인 DB (이중추출틀)
표본추출방법	총화다단추출방법
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>적정한 조사구 규모 하에서 장애인 출현율 산출 가능</li> <li>조사구 조사 축소로 인한 가용할 수 있는 조사예산 확보로, 추가 심층조사 가능</li> <li>등록장애인 DB의 활용으로 희귀질환 장애유형도 표본에서 누락되지 않고 구축 가능</li> </ul>
단점(우려)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2개 추출틀 간 기준시점 차이로 표본 포함 범위가 다르게 되는 상황 발생</li> <li>표본관리 어려움</li> <li>기준 조사에 비해 더 많은 연구인력 필요 및 더 많은 투입 시간 소요</li> </ul>
보완 방안	• 표본조사구 축소 시 미등록 장애인 구축 방안 마련(과대표본추출 등)
	표본조사구 축소
	10% 20% 30% 40% 50%
조사구 (개)	1,798 1,602 1,400 1,203 1,001
가구수 (가구)	32,520 28,987 25,328 21,767 18,095
A : 전체 장애인 수 (명)	6,121 5,460 4,777 4,098 3,416
B : 추가 심층조사 가능한 등록 장애인 수 (명)	700~ 1,000 1,800~ 2,200 3,000~ 3,500 4,000~ 4,500 5,000~ 5,500
A+B (추정 규모) : 전체 장애인 수 (명)	6,821~ 7,121 7,260~ 7,660 7,777~ 8,277 8,098~ 8,598 8,416~ 8,916

주: 전체 예산 중 직접비를 70%로 가정하였을 때 표본조사구 축소 10%의 경우 조사비용은 7% 절감으로 추정됨.  
표본조사구 축소 20%인 경우 조사비용은 14%, 30%인 경우 21%, 40%인 경우 28%, 50%인 경우 35%임.

부가적인 연구로 장애인 규모 추정에 대해 Capture–Recapture 방법(이하 C-R 방법)을 사용하여 추정해 보았다. C-R 방법으로 장애인구 수를 추정한 결과는 기준(2017년 장애인실태조사에서의 추정 장애인구 수)과 근소한 차이를 보였다. 표준오차의 값은 C-R 방법에서 기준보다 작아지는 것을 확인하였다.

### 3. 정책 제언

이 연구는 장애인실태조사의 표본설계 효율화를 위하여 기존 및 새로운 방안에 대해 다각적으로 검토한 기초연구라고 볼 수 있다. 다만 2017년 장애인실태조사 자료 분석에 한정하였고, 조사차수별 분석 및 추이를 살펴볼 수 없었던 제약으로 인하여 통계적 분석 결과는 일반화할 수 없다는 점을 밝혀 둔다.

현재 실시하고 있는 조사방법은 여러 가지 상황에 비추어 볼 때 적합한 방법이라고 볼 수 있다. 그러나 등록장애인 DB 정보의 활용과 관련해서는 계속 제고해야 하고, 실제 조사에 바로 적용하기보다는 심층연구를 통한 신중한 접근이 필요하다고 생각한다. ⑧

2020  
07보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 

연구보고서 2020-08

## 빅데이터 기반 보건복지정책과 기술 간 융합체계 구축(II)

Incorporating Technologies into Big Data-based Health and Welfare Policies(II)

연구책임자 오미애      공동연구자 정소희, 전진아, 유재연, 이준우, 이해정

### 1. 연구 목적

이 연구에서는 보건복지 분야에서 정책과 신기술이 잘 연계되기 위해 고려해야 할 사항을 반영하여 융합 체계 구축 프레임을 제시하고자 한다. 또한, 이 연구에서는 신기술이 보건복지정책의 효과성과 효율성을 높일 수 있도록 빅데이터를 기반으로 하여 보건복지정책과 과학 기술이 잘 연계·융합될 수 있도록 이 둘 간의 간극을 좁힐 수 있는 방안을 마련하는 것이 목적이이다. 공공 분야에서 빅데이터는 정보 시스템을 포함하는 개념이며, 코로나 19 확진자 치료 및 자원 운영, 해외여행력 정보제공, 역학조사 및 격리조치 등 코로나 19 유행의 대응에 큰 기여를 하였다. 빅데이터인 다양한 정보 시스템의 활용은 마스크 앱 개발 등 국민의 생활에 직접적인 영향을 끼치고 있으며 보건복지정책의 수립 과정에서 근거기반 정책을 수립하는데 중요한 자료로 활용될 수 있다. 이 연구는 포스트 코로나 시대에 빅데이터를 기반으로 보건복지정책과 신기술과의 접점을 찾아보고, 한국판 뉴딜 추진을 위한 기반을 마련하고자 한다. 본 연구를 통해 보건복지 분야의 신기술의 적용에 앞서서 미리 고려해야 하는 사항들을 검토하고 준비한다면, 신기술이 융합된 보건복지정책은 국민의 삶의 질을 증대시키는 데 기여할 수 있을 것이다.

### 2. 연구 내용

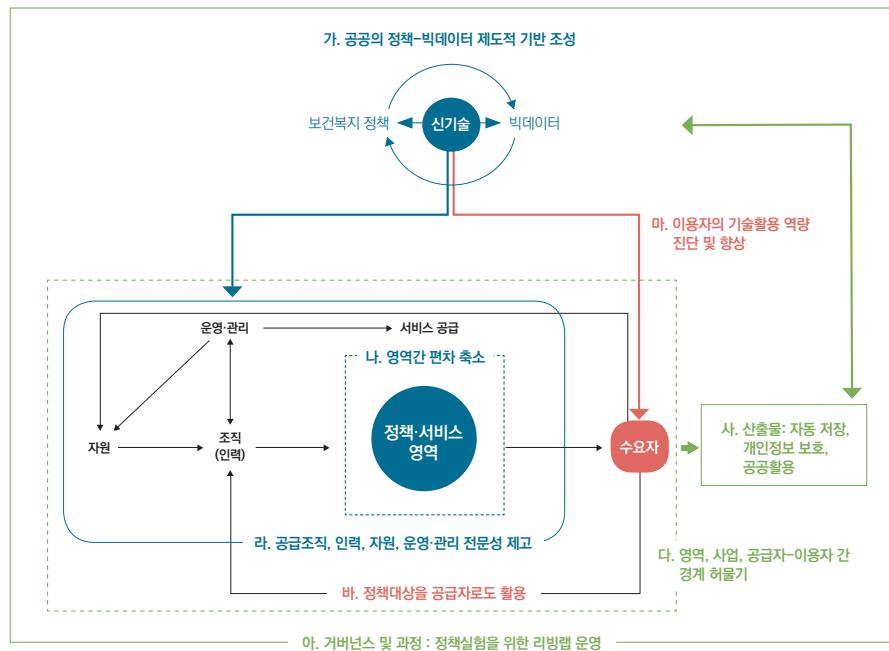
빅데이터 기반 보건복지정책과 기술 간 융합 체계 구축 연구는 3년으로 계획된 중기 과제이다. 2020년은 2차년도 연구로, 1차년도 연구 내용을 바탕으로 주요 이슈를 도출하고 사례 연구 중심으로 내용을 구성하였다. 2장에서는 우선 2019년도 연구 결과로 도출된 주제인 노인, 장애인 관련 내용을 요약 정리하였다. 그리고 2020년도의 환경적 변화인 포스트 코로나 시대의 신기술 논의들을 살펴보았다. 3장에서는 보건복지정책과 신기술에 대한 국민의 수용성과 현실 반영 체감도를 살펴보고자 일반 국민 및 전문가 인식 조사를 실시하였고, 특히 보건복지정책의 신기술 활용에 대한 인식 문항을 추가하여 보건복지정책과 신기술 연계·활용 시 기대되는 부분, 우려되는 부분을 조사하였다. 그리고 2019년도와 동

일한 문항에 대해서는 2020년도 결과와 비교 분석하였다. 4장에서는 이와 함께 언론 동향도 살펴보고자 텍스트마이닝을 활용하여 비정형 빅데이터 분석을 실시하였다. 5장은 보건복지정책과 신기술 간 융합의 구체적인 사례 연구로 정책 대상인 '노인', '장애인', 환경 요인인 '코로나19' 세 주제와 관련한 빅데이터와 융합 사례를 살펴보았다. 6장에서는 보건복지정책과 융합 체계 구축의 거버넌스 차원에서 필요한 사항을 법·제도적으로 검토하였다. 마지막으로 결론에서는 보건복지정책과 기술 간 융합 체계 구축 프레임을 적용하여 함의와 과제를 제시하였다.

### 3. 정책 제언

보건복지정책에 신기술을 접목할 때 발생하는 이슈와 문제점을 검토하고 성공적인 융합 체계 구축을 위한 시사점을 제시하고자 '빅데이터 기반 보건·복지정책과 기술 융합 체계 구축 프레임'을 구축하였다. 이 연구에서는 보건복지 분야에서 정책과 신기술이 잘 연계되기 위해 고려해야 할 사항을 융합 체계 내용으로 하였다. 융합 체계 안에는 제도적 기반 조성 등 인프라적인 내용과 함께 영역 간 편차 축소 등 정책 결정 사항의 내용도 포함시켰다. 보건복지정책과 기술 간의 융합 체계를 구축할 때 가) 공공의 정책-빅데이터 제도적 기반 조성, 나) 영역 간 편차 축소, 다) 영역, 사업, 공급자-이용자 간 경계 허물기, 라) 공급 조직, 인력, 자원, 운영·관리 전문성 제고, 마) 이용자 기술 활용 역량 진단 및 향상, 바) 이용자를 공급자로도 활용, 사) 산출물: 자동 저장, 개인 정보 보호-공공 활용, 아) 거버넌스 및 과정: 정책 실험을 위한 리빙랩 운영이 고려 사항이 될 수 있다. 이에 관한 구체적인 내용을 가) – 아) 순서대로 '노인'과 '장애인'을 예로 들어 살펴보았다.

[그림 1] 빅데이터 기반 보건복지정책과 기술 간 융합 체계 구축 프레임



주: 저자 작성

- \* 공급 측면(파란색) : 가, 나, 라
- \* 수요 측면(빨간색) : 마, 바
- \* 공급-수요 상호 작용(녹색) : 다, 사, 아

그리고, 코로나 19와 같은 재난 위기 대응 체계에서 무엇보다 시급히 개선되어야 하는 사항은, 정책 대상 특성에게 필수적인 재난 관련 정보가 신속하면서도 정확하게 제공되어야 한다는 것이다. 이를 위해 사회복지 대상자들의 특성에 부합하는 재난 위기 대응 체계 구축이 이루어질 필요가 있다. 또한, 온택트 전환에 대응하기 위해서는 상황 변화에 적응할 수 있는 환경 조성과 함께 컨텍트의 지속성을 제고할 수 있는 대응 체계가 구축되어야 한다.

보건복지정책과 신기술의 융합은 일부분에서 이루어지는 정도가 아니라 전면적으로 진행되는 보편적 현상이 되었다. 이에 보건복지정책과 신기술의 융합 체계는 구체적이면서도 정교하게 수립되어야 하고, 실제적인 실행과 운영이 가능한 실행 체계를 담보하여야만 할 것이다. ⑧

연구보고서 2020-50

## 지역복지계정 구축과 운영전략 연구(2년 차)

Research on welfare account establishment and operation strategy in national account(2nd Year)

연구책임자 고경환      공동연구자 이연희, 안수인, 노용환, 홍세영, 김원종

### 1. 연구 목적

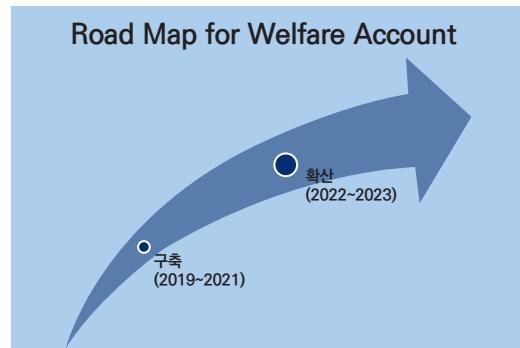
정부는 고령화, 실업, 질병 등 사회적 위험의 충격을 흡수하기 위해 사회복지급여를 지출하고 있다. 이러한 사회적 위험들은 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체가 함께 해결하는 과제들인데 이들 사회적 지출에 대해 서로 다른 두 기준으로 측정하고 있다. 먼저 OECD기준의 사회복지지출(SOCX)을 통해 전체적인 측정 및 9개의 기능별 규모를 파악, 활용하고 있다. SOCX는 재정지출 중 행정비용을 제외한 순수 이전지출을 측정하고 있어 통계 이용에 다소 불편과 혼란을 주고 있다 (예: 정부의 예산구조 중 '사회복지(080)', '보건(090)' 등과의 규모 차이로 기재부와 견해차이 발생). 뿐만 아니라 현재의 이전소득은 '재화와 서비스'의 생산 활동에 참여해서 분배받는 소득(피용자보수, 영업잉여)이나 자산투자(출연, 비금융자산의 순투자) 등 지출의 구성요인을 살펴볼 경제 분류를 하지 않고 있다(매뉴얼에 제시하지 않음).

다음으로, 국민계정(SNA)의 정부기능분류(COFOG, Classification of the functions of government)를 통해 복지재정을 파악하고 있다. OECD는 국민계정(SNA)에 대해 '일반정부의 기능별 총지출'을 10개의 대분류에 이어 중분류 단위까지 작성할 것을 요구하나 대분류 단위에서만 공시하고 있다. 따라서 복지지출의 대표 부문인 '사회보호'의 하위영역을 알 수 없어 세부 기능별 규모 파악과 연관분석 및 국제비교가 불가능하다.

또한 OECD가입 이후 우리 연구원이 20여 년간 지속해온 국가단위의 통계 산출 연구를 하면서 축적된 노하우를 활용하여 복지계정을 구축하고자 한다. 따라서 본 연구는 복지재정의 축적된 경험과 전문성을 바탕으로 위 통계생산의 한계를 극복하고자 복지계정을 구축하는 연구를 목적으로 한다. 또한 본 연구는 복지와 재정지출의 기초데이터를 체계적으로 구축하는 통계인프라 조성에 일차적 목적을, 이를 어떻게 정책과 연계함으로써 활용을 높이는가에 이차적 목적을 두고 있다.

## 2. 연구 내용

[요약그림 1] 복지계정 구축을 위한 로드맵



[요약표 1] 연차별 복지계정 구축 사업내용

연차	단계	사업 내용
1차 2019	구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역복지계정 구축 환경 분석과 자료원 개발</li> <li>복지계정 DB 체계 기획(SOCX 기준)</li> <li>복지계정 구축을 위한 기초 Data Set 구축</li> <li>지역복지 통계 생산</li> </ul>
2차 2020		<ul style="list-style-type: none"> <li>지역복지계정 구축 환경 분석과 자료원 개발(연속)</li> <li>복지계정 DB 체계 기획(SNA 기준)</li> <li>복지계정 구축을 위한 기초 Data Set 구축</li> <li>Data Set을 활용한 경제분류 구축</li> <li>지역복지 통계 생산</li> </ul>
3차 2021	구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역복지계정 DB 구축(SNA 기준, 연속)</li> <li>Data Set을 활용한 경제분류 구축(연속)</li> <li>지역복지계정 구축의 매뉴얼 개발</li> <li>지역복지 통계 생산(연속)</li> <li>복지계정을 활용한 지표 발굴</li> </ul>
4차 2022	확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역복지계정 DB 구축(SNA 기준, 연속)</li> <li>국제통계 생산(SNA 중분류)</li> <li>연구 결과 확산을 위한 학술대회 개최</li> <li>지방공무원 대상 통계생산 역량(매뉴얼) 교육</li> <li>「복지계정」간행물 발간(초판)</li> </ul>
5차 2023	확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>기 구축 DB의 시계열 확장</li> <li>지역복지계정의 활용성 확산</li> <li>연구결과 확산(통계리포트, 인포그래픽 등)과 학술대회 개최</li> <li>「복지계정」간행물 발간(속간)</li> <li>지방자치단체 통계생산 지원</li> </ul>

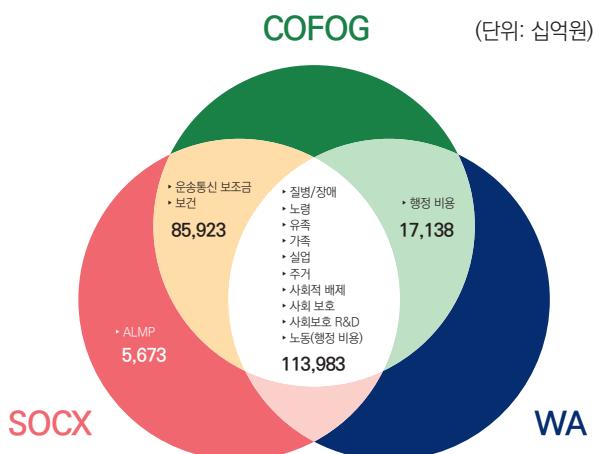
먼저 국민계정의 ‘사회보호’(대분류)에 대해 한 단계 더 세분화한 중분류를 실시하고, 중분류를 통해 복지정책의 평가와 관리에 있어 더 유용한 분석을 도출하였다. 기존에는 ‘사회보호’라는 대분류의 규모만 가능하였으나, 이제는 9개의 세부 기능별 지출규모와 동향 분석이 가능하다. 다음, 이들 개별 중분류에 대해 경제 분류(이전지출, 행정비용)를 실시하였다. 경제적 분류를 통해 복지지출의 사용처(인건비, 사회서비스 인프라 투자, 사회급여 등)를 분석할 수 있다. 끝으로 기능별 분류와 경제적 분류의 교차분류를 통해 복지정책의 현황과 방향성 설정에 유용하게 활용할 수 있다. SNA 기준의 산업연관표는 국민경제에 영향을 미치는 각 산업별 재화와 서비스의 내역을 파악할 수 있는 반면, 경제분류표는 복지정책의 효과성 분석에 산업이 아니라 지출성격을 분석할 수 있어 산업연관표보다 더 적합하다.

### 3. 정책 제언

재정기능이 대분류 단계에서만 작성되는 국민계정의 복지부문에 대해 중분류를 실시하여 국가통계를 산출하였다. 또한 한 중분류를 대상으로 경제적 분류(이전지출, 행정비용)를 통해 복지지출이 인건비로 활용되는지, 서비스 제공을 위한 인프라에 투자되는지, 사회급여로 활용되는지를 분석하였다. 따라서 기능별 분류와 경제적 분류의 교차분류를 통해 복지정책의 성과평가와 방향성 설정에 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

나아가 공평하고 효율적인 예산 배분의 기준이 될 지역 간 비교지표를 고찰하고 탐색하였다. 여기에는 재정위험 평가, 지역 간 복지수준, 그리고 복지 수준 모니터링 등에 대해 관련 지표들을 살펴보았다. 끝으로 OECD의 SNA작성 기준에 따라 2018년도 복지계정의 지출규모는 131.1조 원, 정부의 사회보호·보건지출(COFOG)은 217.0조 원, 그리고 사회복지지출(SOCX)은 205.5조 원으로 산출되었다. 나아가 광역자치단체(17개 시·도)별 복지 수준을 측정하는 기본 통계들을 생산하였다. 앞으로 지자체별 특성을 반영한 모니터링을 충실히 하면 지역 간 격차 축소와 해소 방안 마련에 일조하리라 본다. ①

[요약그림 2] WA-COFOG-SOCX의 영역 및 지출규모 비교(2018)



2020  
09보고서종류 기본  일반  수시  연구개발  협동  연구관련 ■

정책자료 2020-09

## 2020년 빈곤통계연보

Statistical Yearbook of Poverty 2020

연구책임자 이현주

공동연구자 하은솔, 홍성운

### 1. 연구 목적

이 연구의 목적은 빈곤 및 불평등 관련 통계자료의 최근치를 생산하여 관련 분야의 연구자 및 정책 담당자 등에게 관련 자료를 제공하는 것이다. 신뢰할 수 있는 통계자료를 제공하고, 주요 지표의 시계열적 변화를 파악할 수 있는 정보를 제공하여 정책 입안자 및 관련 연구자에게 빈곤과 불평등을 파악하고 정책 수립의 근거 자료로 활용할 수 있도록 편의를 제공하고자 한다. 전문가뿐만 아니라 그 밖의 관심 있는 국민들도 손쉽게 찾고 이해할 수 있는 통계지표를 제공할 수 있을 것이다.

### 2. 연구 내용

우리나라는 1997년과 2008년 두 차례의 경제위기를 거치면서 빈곤 및 불평등에 관련한 연구가 증가하여 왔으며, 관련 자료의 수요도 증가하였다. 2007년부터 시작된 세계경제위기는 빈곤 및 불평등을 심화시키고 있으며, 과거와 달리 일부 취약계층에게만 그 영향이 집중되는 것이 아니라 중산층에게까지 포괄적으로 영향을 미치고 있다. 따라서 빈곤 및 불평등 관련 통계자료의 수요는 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다.

빈곤과 불평등의 심화는 가정해체, 자살률, 범죄율 증가 등의 사회문제를 야기해 사회적 비용을 증가시킨다. 더 나아가 사회적 배제와 갈등을 유발함으로써 사회통합을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 따라서 국가는 어느 집단이 취약계층 인지, 그 규모가 어느 정도인지를 파악하여 사회정책의 방향, 정책 대상자의 규모 및 관련 정책의 지출 규모를 결정해야 한다. 이때 빈곤 및 불평등과 관련한 지표가 정책 결정의 기초자료로 활용될 수 있다. 또한 빈곤 및 불평등의 변화는 정책을 실행한 이후의 정책 효과성을 판단하는 근거로 활용할 수 있다.

이 연구에서는 빈곤통계 생산 방법에 대한 내용을 정리하고, 분석에 활용된 빈곤지수와 소득분배 및 불평등지수의 이론적 배경을 검토하였다. 더불어 실증적 방법으로 빈곤 및 중간계층 분포, 인구유형별 빈곤, 불평등, 자산분포를 산출하였다. 매년 발간되는 빈곤통계연보에서는 빈곤 및 소득불평등 지표의 시계열을 추가하는 작업과 더불어, 변화되는 정책 환경에 맞는 통계 정보를 제공하고 있다. 올해는 인구 유형별 빈곤 중 성별에 따른 노인 빈곤율과 취업자 빈곤율을 산출하여 추가적으로 제공하였다.

### 3. 정책 제언

본 연구에서 제공하는 결과는 OECD 등의 국제기구와 국내외 연구에서 일반적으로 사용되는 지표로, 사회정책을 설계하고 집행하는 공무원과 학자, 빈곤과 불평등 문제에 관심을 갖고 있는 독자들에게 유용하게 활용되기를 기대한다. 소득 및 지출 관련 변수의 빈곤·불평등 지표와 더불어 자산분배와 관련된 지표를 함께 제공하여 소득빈곤에서 확장된 범위의 빈곤을 살펴보고자 한다. 다만 다양한 지표의 현황과 추이가 시사하는 바를 설명하거나 추가적인 분석을 시도하지 않았는데, 이는 정부와 학계 그리고 관심 있는 독자들이 자신의 목적에 맞게 활용할 수 있도록 관련 지수를 생산, 제공하는데 목적을 두기 때문이다. ②

2020  
10

보고서종류 기본 □ 일반 ■ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

정책자료 2020-02

## 2020 인구포럼 운영

Statistical Yearbook of Poverty 2020

연구책임자 이윤경 공동연구자 이선희, 변수정, 김은정, 김혜수, 진화영

### 1. 연구 목적

인구포럼은 인구문제 전반에 대한 다학제적 논의를 통해 사회의 주요 쟁점을 파악하며, 나아가 상생할 수 있는 정책 대응 방안을 강구하는 토론의 장으로서 운영하기 위해 수행되었다. 따라서 인구포럼 개최를 통해 연구 성과 확산은 물론 인구문제와 관련한 정부 정책, 관련 사회 대응에 대한 대국민 접점의 기제로써 활용하고자 한다.

### 2. 연구 내용

2020년 인구포럼은 세 차례로 운영되었으며, 이를 통해 변화하는 사회문제에 대한 대응과 실효성 있는 정책 개선 방안을 강구하고자 하였다.

제1차 인구포럼에서는 ‘젠더관점에서 저출산 대응을 위한 사회구조 분석’에 대해 논의하였다. 저출산 대응과 관련하여 기존 수치 중심의 출산율 제고가 아닌 구성원의 삶의 질이 정책적 화두로 떠오른 바 있다. 이에 기존 정책 대응 한계와 향후 개선 방안 모색을 위해 유관 전문가와의 밀도 있는 논의가 진행되었다.

제2차 인구포럼에서는 ‘세대 공감’을 주제로 하여 정책 수요자의 시각에서 제안한 정책 아이디어 공모전 수상과 다양한 영역에서의 세대 연대 증진방안에 대해 논의하였다. 특히 소득과 일자리, 사회문화 영역 등 세대 갈등 문제가 제기되는 영역을 중심으로 그 현상을 진단하였다. 나아가 지속가능한 사회발전을 위해 세대 통합적 관점에서 인구정책의 발전 방향을 마련하는 자리로 이루어졌다.

제3차 인구포럼은 ‘감염병 확산에 따른 국내외 노인 돌봄 환경 변화와 대응방안’에 대해 다루었다. 전 세계가

COVID-19를 비롯한 감염병 확산으로 인해 어려운 상황에 처하였으며, 취약계층을 중심으로 한 돌봄 문제는 우리사회가 조속히 해결해야 할 난제이다. 이중 노인을 중심으로 하여 감염병 확산이 국내외 노인 돌봄 현장에 미치는 변화와 대응현황을 파악하였다. 관련하여 학계 및 현장 전문가와의 토론을 통해 정책 개선방안을 모색하는 자리로 진행하였다.

### 3. 정책 제언

2020년은 2021년부터 시작되는 제4차 저출산·고령사회 기본계획 수립 준비의 시기이자, 전 세계가 COVID-19를 비롯한 감염병 확산에 따른 문제를 경험한 시기이다. 따라서 인구포럼 운영을 통하여 내실있는 기본계획 수립과 포스트코로나 시대를 염두에 둔 전방위적 논의를 바탕으로 다양한 사회변화에 선제적으로 대응하고자 하였다. 구체적으로 1차 포럼과 관련하여 젠더관점에서 저출산 문제에 대한 대응을 위해서는 이를 바라보는 국가의 관점과 태도의 변화, 통합적 관점의 필요성을 제안하였다.

2차 포럼과 관련하여 세대 간 연대 강화를 위해서는 사회안전망에 대한 고민을 토대로 세대 간 다양성을 존중하고, 세대공존을 위한 정책 방안이 모색되어야 함을 제안하였다. 마지막으로 3차 포럼과 관련하여 감염병 확산에 따라 변화하는 노인 돌봄 문제에 대응하기 위해서는 노인 인권 존중을 기반으로 하여 종사자에 대한 적절한 보상 체계 마련, 대체인력의 적절한 투입, 물리적 환경구조에 따른 세부 대응방안 강구 등을 제안하였다. ☺

정책자료 2020-04

## 사회보장정책연구 국제화 및 국제사회보장 DB 구축 사업

International Social Security Research and Data Construction on Social Protection Program

연구책임자 정홍원

공동연구자 김현경, 고혜진, 류정희, 전진아, 김현진, Tae Keun Kim, Xochitl Gill Camachon, Christine Erhel, Pierre Courtious, Ijin Hong, Jayeon Lindelle, Tom Christensen, Goishi Norimichi, Janna Besamusca, Christina Hiessl, Jingwei Alex He, Kristin Edquist, Iris Bosa, Ismail Ufuk Gucbilmez, Martin Albretch, Bertram Haussler

### 1. 연구 목적

2020년은 2019년 12월 발생한 코로나바이러스 감염증19 (COVID-19)의 팬데믹(pandemic, 감염병 대유행)으로 인해 건강, 일자리, 소득, 교육 등 다양한 차원에서 사람들이 큰 변화를 겪은 한 해다. 따라서 각국의 방역체계에 대한 점검 등 의료 시스템의 대응만이 아니라 팬데믹의 경제·사회적 영향에 대한 사회정책적 대응도 활발하다. 이 연구에서 각국의 사회정책적 대응 및 보건정책적 대응에 대한 다양한 국가의 사례를 영문 및 국문 자료로 수집하여 향후 현재와 같은 감염병 상황의 정책적 대응을 위한 기초자료로 삼고자 한다.

### 2. 연구 내용

사회정책적 대응에서는 소득지원 및 고용안정 대응을 주요 정책 대상으로 하며, 미국, 영국, 프랑스, 이탈리아, 스웨덴, 노르웨이, 일본, 네덜란드, 독일의 소득보장, 고용안정성, 노동시장, 돌봄 관련 사회정책 대응 과정과 정책 사례를 소개한다. 보건정책적 대응에서는 2008년 경제위기 이후 국가의 보건의료체계 이슈 및 개혁 사례를 소개하고, 코로나19에 대한 보건의료체계 대응의 주요사례를 보여준다. 또한 포스트코로나 사회에서 요구되는 보건의료정책 변화를 검토하며 이에 따라 국가의 보건의료정책적 대응에 대한 성공 및 실패사례를 소개한다. 중국, 스페인, 이탈리아, 독일의 사례를 살펴보며 각국이 처한 상황과 상이한 제도적 배경을 고려하여 코로나19에 대응하는 자료를 살펴본다.

### 3. 정책 제언

COVID-19 위기, 기술변화, 인구구조 변화와 같은 전 세계적 환경 변화에 대응해 각국의 사회정책 대응을 상시적으로 업데이트하고 공유할 수 있는 네트워크를 구축하고 워킹페이퍼 시리즈 지속 발간, 이 내용을 데이터베이스로 축적하여 통해 각국의 경험을 공유할 수 있는 체계를 마련하는 것을 제안한다. ◎

2020  
12

보고서종류 기본 □ 일반 ■ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

정책자료 2020-05

## 저출산·고령사회 정책개발을 위한 학제간 연구 세미나

연구책임자 윤홍식

공동연구자 윤홍식, 김도균, 김세진, 김주호, 박찬종, 송원섭, 양종민, 정재환

### 1. 연구 목적

2000년대 이후 진행되고 있는 혼인, 출산, 인구이동과 같은 인구 지표의 변화는 한국사회의 지속가능성에 대한 의문을 제기하고 있다. 이 연구는 이와 같은 배경에서 인구현상의 변화를 좀 더 거시적이고 사회구조적 측면에서 이해하기 위한 학제 간 연구를 기획하였고, 이번 보고서는 한 해 동안 정치, 경제, 노동과 복지 분야의 젊은 연구자들과 진행한 세미나 결과를 담고 있다.

### 2. 연구 내용

이 보고서는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 부분은 한국 복지국가의 정치적 문제를 다루는 장들로 정당체제, 선거체제, 정부형태를 중심으로 정치체제를 다루는 장과 노동시장의 특성을 통해 복지국가를 만들어 갈 권력자원의 특성을 조망했다. 두 번째 부분은 한국 복지국가의 물적 토대가 되는 경제문제를 다루는 두 개의 장으로 하나는 한국 성장체제의 특성인 수출중심의 성장체제를 다루는 장과 다른 하나는 행동주의 경제학과 제도주의 경제학의 관점에서 한국 경제가 만든 노동시장의 특성을 검토하는 장이다. 마지막으로 세 번째 부분은 한국 복지국가의 공적 소득보장제도, 취약한 공적 사회보장제도를 대신했던 사적 자산축적, 사회서비스 문제를 다루는 장으로 구성되어 있다. 이를 통하여 한국의 복지국가의 정치, 경제, 복지라는 통합적인 틀로 접근하고자 하였다. ◎

### 3. 정책 제언

정치제도의 개혁과제 중 하나는 단순다수제 중심의 국회의원 선거제도를 비례대표성을 강화하는 방향으로 개혁하는 것이다. 다만 앞서 제기한 대통령 중심제와 비례대표제, 비례대표제의 강화로 나타날 수도 있는 다당제라는 정당제도가 결합했을 때 만들어질 수 있는 거부권의 강도를 낮추는 제도적 장치가 무엇인지를 검토가 필요하다. 또한 한국 사회에서 보편적 복지국가를 만들어가는 주체는 새롭게 구성되어야 하며, 그 중심에는 현재 노동시장 외부에 놓여 있는 청년, 여성, 특수형태노동자, 작은 사업장의 노동자가 서있어야 한다는 점이다.

노동과 사회보장 측면의 개혁과제와 관련하여, 한국 사회가 노동시장의 분절화 문제를 넘어서기 위해서는 경제·산업 정책의 전환이 필수 불가결하다. 그리고 특히 코로나19 팬데믹 이후 한국 복지국가에서 소득보장제도를 둘러싼 고려사항으로 사회보험의 보편적 확대와 새로운 형태의 분배제도인 기본소득의 검토 필요성이다. 또한 사적 자산축적이 삶의 안정성에 중요한 역할을 하는 한국 사회는 “부동산 인질사회”로 규정할 수 있으며, 공적 복지를 대신하는 사적 자산축적의 문제와 이로부터 파생되는 문제가 한국 복지국가의 취약성이라는 점이 강될 필요가 있다. 마지막으로 돌봄과 같은 사회서비스의 가족책임주의를 극복하고 더 적극적인 사회화를 추진하는 것이 매우 중요할 것이다. ⑧

정책자료 2020-07-01

## 저출산·고령사회 정책개발을 위한 국책연구기관 및 민간기관 협력연구 (제1부)

지역 인구구조 변화와 삶의 질의 지역 격차에 대한 대응방안

연구책임자 박인권

공동연구자 송재민, 윤병식, 박정현, 이한나

### 1. 연구 목적

본 연구는 지역의 인구구조 변화와 특성, 이에 따른 다양한 인구 집단의 각기 다른 삶의 질을 분석하고, 나아가 지역별 삶의 질 격차가 인구이동에 미치는 영향을 분석하며, 이를 바탕으로 인구구조 변화와 삶의 질 격차에 대응하는 정책방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 첫째, 지역의 성별, 연령별, 학력별 인구구조의 변화를 분석하고 그 특징을 도출한다. 둘째, 각 인구 집단별 삶의 만족도와 그 사회경제적 요인을 도출한다. 셋째, 인구이동에 대한 지역별 삶의 질 격차의 영향과 이동 인구 집단에 따른 영향력의 차이를 살펴본다. 마지막으로, 이러한 실증적 분석 결과와 관련된 국내외 정책 사례의 분석으로부터 시사점을 도출하여, 인구구조의 변화와 삶의 질 격차에 대응하는 정책방안을 제시한다.

### 2. 연구 내용

연구 내용은 크게 네 가지로 구성된다.

첫째, 기초지방자치단체별로 인구 집단별 인구구조의 변화와 그 특성을 분석하며, 이러한 인구구조의 변화 동인 중 하나로서, 지역 간 인구이동을 살펴보았다. 이때, 인구구조 및 인구이동의 변화와 특성을 분석함에 있어 지역 유형의 차이를 고려하여 분석하였다. 둘째, 지역 유형에 따른 연도별, 인구 집단별 삶의 질을 비교하여 삶의 질의 변화와 지역 간 격차를 살펴보고, 어떠한 인구, 사회, 경제적 요인들이 영향을 끼쳤는지를 실증 분석하였다. 특히 빈곤층, 청년, 노년, 여성, 저학력층 등 사회적 약자에 초점을 맞추었다. 삶의 질 영향 요인 도출을 위해서는 먼저 선행연구 고찰을 통해 삶의 질 또는 안녕(well-being)에 대해 종합적으로 관련 변수들을 종합적으로 검토하고, 선행연구에서 활용된 삶의 질 지표 및 변수들을 참고하였다. 이렇게 선정된 변수들에 대한 자료를 이용하여 전체 인구뿐만 아니라 각 집단별 삶의 질 수준에 영향을 미치는 요인들을 도출하고 이를 비교 분석하였다.

셋째, 지역 간 인구이동과 삶의 질 관계를 검토하였으며, 이를 통해 정책 대상 지역 및 집단별로 인구이동과 삶의 질 간의 관계를 살펴봄으로써 정책적 대응에 관한 시사점을 도출하였다. 넷째, 인구구조 변화와 삶의 질 지역 격차에 대응하여 지역균형발전을 달성하기 위한 정책 방안을 제시하였다.

### 3. 정책 제언

삶의 질 격차 해소를 위한 모든 정책대상 집단을 대상으로 한 공통전략으로는 인구집단별 삶의 질의 지역 간 격차 모니터링의 실시, 불균형적 인프라 및 서비스 전달체계의 재설계, 자원 취약지역 집중 대책 수립, 지역의 자립을 위한 교육, 일자리, 주거, 공공서비스 등 연계 인프라 구축, 생활 및 여가문화 인프라 구축, 지역의 모범적 정책 사례의 확대 등을 제시하였다. 또한 청년층, 노년층, 여성층, 빈곤층, 저학력층, 고학력층 등 연령 및 사회경제적 특성에 따른 삶의 질 격차 해소 방안을 제안하였다. ⑧

2020  
14

보고서종류 기본 □ 일반 ■ 수시 □ 연구개발 □ 협동 □ 연구관련 □

정책자료 2020-07-02

## 저출산·고령사회 정책개발을 위한 국책연구기관 및 민간기관 협력연구 (제2부)

초저출산화 시대 출산지원금 정책 효과에 대한 분석

연구책임자 이도훈      공동연구자 계봉오

### 1. 연구 목적

본 연구는 증거기반 정책(evidence-based policy) 평가에 기초하여 '현재까지 실행된 출산지원정책의 전반적인 비효과성(ineffectiveness)은 지원정책 각각의 비효과성에 의해 비롯된 결과인가, 아니면 특정 출산지원정책들은 긍정적 효과를 가져왔음에도 불구하고 다른 특정 출산지원정책들의 비효과 혹은 부정적 효과에 의해 상쇄됨(cancelled-out)에 따른 결과인가?'를 확인하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 출산지원금 정책이 출산율에 미친 전반적인 영향을 지방자치단체를 단위로 한 종단(panel) 자료를 구축하여, 출산지원금 정책의 이질적(heterogeneous) 효과를 추정하였다.

### 2. 연구 내용

이 연구는 크게 세가지로 구성된다. 첫째, 2000년대 이후 시행되어온 출산지원금 정책에 대한 유형화를 시도하였다. 출산지원금 정책이 도입 시기, 지원금 규모, 출생아 순서, 지급방식 등에 따라 어떻게 유형화되는지를 검토하였다. 특히 출산지원금 정책의 유형별 변이가 인구, 사회, 경제적 요인들과 어떻게 연관되어 있는지 고찰하고, 유형별로 각종 출산 지표들의 차이가 나타나는지 기술통계량(descriptive statistics) 및 다중회귀(multiple regression) 분석을 실시하였다.

둘째, 출산지원금 정책이 출산율에 미친 효과를 최신 인과추론 모형을 적용하여 추정하였다. 이를 위해 먼저 출산지원금 정책의 효과에 대한 보다 정교한 인과 분석을 위해 단절적 시계열(interrupted time-series) 모형과 고정효과(fixed-effects) 모형을 결합한 모형을 추정하였으며, 출산지원금의 정책의 유형별로 출산지원금 정책이 어떠한 이질적 효과를 보이는지 분석하였다. 또한 한국 사회의 수도권 집중 현상을 고려하여 출산지원금 정책의 효과가 수도권과 비수도권 간 차이를 살펴보았다.

셋째, 출산지원금 정책의 효과에 대한 공간분석(spatial analysis)을 실시하였다. 출산지원금 정책의 효과를 평가함에 있어서 지역에 따른 군집 경향을 고려할 필요가 있으며, 이를 위해 본 연구에서는 공간 종단 분석(spatial panel analysis) 모형을 이용하여 지역 간 상관성을 통제했을 때 출산지원금 정책이 출산율에 미치는 효과를 탐색한다.

마지막으로 출산지원정책에 대해 본 연구의 분석 결과가 가지는 함의를 논의하였다.

### 3. 정책 제언

본 연구의 결과를 통해 출산지원금 정책의 이질적 효과에 대한 면밀한 고려 없이 출산지원금 정책과 출산율 추이 간의 전반적인 관계에만 주목한다면 출산지원금 정책의 효과성에 대한 포괄적인 이해를 제약하는 결과를 낼 수 있음을 확인하였다. 또한 출산지원금의 규모와 성격이 출생아 모두에 대해서 출생 당시뿐만 아니라 성장 과정에 걸쳐서 이들에 대한 양육비용을 실질적으로 보조할 수 있는 방향으로 설계되고 시행될수록 긍정적인 관계로 나타남을 확인하였다. 즉, 출산지원금 정책이 장기적인 관점에서 양육에 대한 공적 지원의 특성을 가질수록 정책의 효과성이 증대함을 시사한다. 따라서 출산지원금 정책은 출산을 하락의 구조적인 요인들에 주목하고자 하는 현재의 저출산관련 정책의 방향 전환이 필요할 것으로 보이며, 출산지원금 정책은 최근 중앙정부 주도로 시행되고 있는 아동수당 정책과 연계될 필요가 있을 것으로 보인다.

또한 출산지원금 정책의 출산율 제고 효과가 주로 기존 유배우 가구의 추가 출산에 기여하는 경향이 강하다는 본 연구의 결과와 출산 및 결혼 연령이 지속적으로 높아지고 무배우 및 무자녀 가구가 증가하는 추세를 감안한다면, 출산지원금 정책이 무배우 및 무자녀 가구 인구집단을 어떻게 포괄할 수 있는지에 대한 정책적 고려가 필요할 것이다.

마지막으로 출산지원금 정책을 출산과 양육에 대한 장기적인 공적 지원 정책의 일환으로 전환하고자 할 때 다른 저출산관련 정책들과 비교해서 어떠한 우선순위를 가지고 어느 정도의 재정적 할당이 이루어져야 하는지에 관한 논의가 필요하다. ◎

## 전사적 연구데이터 관리 체계 마련을 위한 연구

A Study on the Establishment of Enterprise-wide Research Data Management System

연구책임자 정영철

공동연구자 정소희, 이기호, 김은주, 진재현, 안수인

### 1. 연구 목적

ICT 발달에 따라 엄청난 데이터와 정보의 수집, 처리, 저장이 가능하게 되면서 사회 모든 영역에서 데이터의 가치와 영향이 더욱더 커지고 있다. 특히 연구 성과와 과정을 개방하고 공유하는 ‘오픈 사이언스(Open Science)’, ‘오픈 사이언스 정책(Open Science Policies)’의 핵심은 연구데이터로, 정부출연연구기관에서의 객관적·과학적 증거를 활용한 증거 기반 정책(Evidence-based Policy) 연구에서도 연구데이터를 중심으로 한 오픈 사이언스 정책이 도입되어 추진되고 있다.

그러나 과학기술계 연구기관과는 달리 경제인문사회계 연구기관에서는 연구데이터 관리와 개방의 필요성과 중요성이 공론화도 되지 않은 상황에서(정영철, 2020) 이번 연구는 한국보건사회연구원을 대상으로 연구데이터 관리 체계와 활용 방안을 마련하고자 하였다. 이를 통해 연구데이터의 재사용성, 연구의 진실성 확보, 중복 연구 방지 등과 같은 연구데이터의 가치 향상과 연구 효율성을 제고하며 경제인문사회계 연구 부문에서의 오픈 사이언스 정책 필요성을 부각하고자 한다. 한편 이번 연구에서의 연구데이터는 경제인문사회계 정부출연연구기관들이 가장 많이 생산하고 있는 설문조사 ‘조사데이터’를 중심으로 하였다.

### 2. 연구 내용

이번 연구를 통해 다음과 같은 결론을 제시하였다. 공공기관인 정부출연연구기관이 생산한 전자적 방식의 연구데이터는 업무상 저작물에 해당되어 해당 기관이 저작자가 되며 공공데이터로서 이용의 편리성과 보편성, 평등성 등을 보장하여 제공하여야 한다. 한편 경제인문사회계열 정부출연연구 기관 중 19개 기관과 보사연의 조사데이터 관리 현황과 182명의 응답 연구책임자들의 연구데이터 관리 인식 및 실태를 조사한 결과, 주요 연구데이터인 조사데이터 관리체계가 제

대로 정립되어 있지 않은 것으로 나타났으며(관리체계 마련: 47.4%) 조사데이터 관리 및 개방 인식 및 실태에 대해서는 미흡하였으나 개선 필요성을 느끼고 있었다(인지정도: 33.3%, 도입필요정도: 74.4%)

다음으로 마이크로데이터 관리 및 제공 기능에 있어 보건복지데이터포털의 콘텐츠와 기능 보강, 그리고 적극적인 조사데이터 홍보가 필요하며 통계청의 마이크로데이터 통합서비스(MDIS) 사이트, 서울대학교 한국사회과학자료원(KOSSDA) 사이트 등 관련기관(사이트)와의 연계 및 협력체계 구축이 필요하다. 또한 데이터 공개 및 활용에 대한 명확한 기준 제시, 전담 인력 및 조직, 공감대 형성 및 인식 개선, 인센티브 제공 등의 필요성을 제시하였다.

### 3. 정책 제언

조사데이터 관리 및 활용을 위해 연구 계획 단계에서부터 조사 수행, 데이터 생산, 데이터 분석, 발간 심의, 발간배포, 데이터 제출, 데이터 공개 등 전사적 관리 체계를 수립하여 이를 수행하여야 한다. 조사데이터는 조사데이터 생산 과제 종류, 조사 수행 주체, 조사 규모, 조사데이터 유형, 공표 여부와 무관하게 보관 관리되어야 하며 발주처 및 연구책임자 판단에 의해 제공 여부가 결정되는 경우, 판단 근거를 명확히 할 필요가 있다.

조사데이터 관리를 위해 필요한 기능으로는 조사데이터 관리 계획 검토 및 사후관리, 조사데이터 이관에 필요한 관련 자료 검토, 조사데이터 공개를 위한 처리, 조사데이터 관리 인프라 운영 및 관리, 조사데이터 활용 성과 측정, 조사데이터 관련 Q&A 응대 등이 있으며 이를 위한 운영 조직(TFT(Task Force Team) 혹은 전담 조직)을 구성할 필요가 있다.

한편 비공개 조사데이터에 대한 원내외 공개 요청 시 공개 여부, 이용 승인에 관한 사항, 승인 없이 제3자 제공으로 인한 연구윤리 위반 시 처리 등을 심의하고 처리하기 위한 '조사데이터 제공 심의위원회' 구성이 필요하다. ②

## 2020년 보건복지통계정보 통합관리 및 운영

The Management and Operation of the Health and Welfare Data Portal System 2020

연구책임자 이연희

### 1. 연구 목적

4차 산업혁명 시대가 도래하면서 공공데이터 개방·공유가 점차 강조되고 있음. 올해 초 데이터 3법이 국회를 통과하면서 공공데이터의 이용 폭이 확대되었음. 공공데이터 개방·공유 활성화 정책으로 인해 보건복지데이터포털은 이용자의 욕구를 반영하는 사이트로 거듭나기 위해 기능 고도화 필요성이 높아졌음. 이에 따라 기존 보건복지데이터포털의 기반이 되는 보건복지 마이크로데이터 및 통계정보의 수집·관리·제공 확대, 공간정보 연계를 통한 통계시각화, 소셜데이터 서비스 확대 그리고 2019년에 실시한 포털 운영 성과 결과에 기초한 기능 개선 및 고도화 등을 추진하여 이용자 만족도를 제고하고자 함.

### 2. 연구 내용

2020년 신규로 등록한 연구 DB는 총 190종임. 이 중 조사 데이터를 생산한 연구 과제는 총 62종으로 연구 DB와 Data bank에 각각 등록됨. 보건복지통계(구 공간정보통계)는 통계 업데이트 및 신규 통계 발굴·추가를 통해 총 413종이 데이터베이스에 축적됨. 통계시각화는 '2019년 의료서비스경험조사'의 주요 통계를 추출하여 인포그래픽스 1건과 통계 시각화 6건을 제작함.

마이크로데이터는 '2018년 의료서비스경험조사', '2018년 웨다잉에 관한 전국민 인식조사', '2017년 사회복지시설 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사', '2019년 월별 소셜데이터 통계', '2019년 어린이집 이용경험 및 보육서비스 품질 실태조사' 등 5종이 신규로 등록됨. 2020년 현재 26종의 마이크로데이터를 생산하여 연도별로 보유하고 있음. 2020년부터 개편된 마이크로데이터 이용료 무료화 정책으로 이용 건수가 2019년(391건)보다 크게 증가한 911건(2020년 11월 기준)을 기록하였음.

포털 이용자의 만족도 및 욕구를 파악하고자 온라인 조사를 실시한 결과 530명이 조사에 응답함. 포털 이용의 주된 목적으로는 '관심 분야의 통계를 보기 위하여' 방문하는 비율이 가장 높았고, 이용 콘텐츠는 전체적으로 '보건복지통계'가 가장 많았음. 사이트 평가에 대해서 4점 척도로 진행하였고, 제공하는 통계정보가 보건·복지에 대한 이해를 돋는 창구로서 역할을 한다고 생각하는지를 평가한 항목에서 3.31점으로 조사되어 긍정적인 평가를 얻었음. 포털이 개선해야 할 콘텐츠로는 학생 응답자의 경우 연구 DB 및 마이크로데이터, 정부 혹은 공공기관과 민간 기업에 소속된 응답자는 연구 DB를 꼽았고, 연구원 소속 응답자는 마이크로데이터의 추가적인 제공 필요성에 대한 의견이 많았음. 전체적으로는 연구 DB의 추가적 제공 필요성에 대한 의견이 많았음.

2020년 포털 1일 방문 건수는 평균 2241건으로 2019년(1587건)보다 크게 증가했고, 방문 시간은 약 1시간 8분으로 2019년(1시간 1분)과 큰 차이가 없었음. 이용자의 국가별 방문 현황을 보면 미국과 한국이 가장 많았고, 방문당 평균 13.9페이지를 열람하였음. 포털 유입 경로는 직접 접속 89.2%, 추천 사이트 통한 유입 5.9%, 검색어 통한 유입 4.9%임. 데이터포털 방문 시 시작 페이지 점유 1순위는 메인 페이지, 2순위 연구 DB, 3순위 Data Bank, 4순위 마이크로데이터, 5순위 정보마당 순이었음.

### 3. 정책 제언

보건복지데이터포털은 보건복지 관련 국내외 주요 통계 및 마이크로·매크로데이터를 수집·축적해 일반인에게 제공함으로써 보건복지통계 접근성 향상과 국가 공공데이터 개방·공유 정책을 적극 실현하고 있음. 앞으로도 더욱 다양한 데이터와 통계를 수집하여 콘텐츠 확대에 노력하고자 함.

본 과제 수행으로 도출된 향후 추진 과제는 콘텐츠 다양화, 통계시각화를 통한 홍보 강화 및 검색 기능 강화 등이 있음. 특히, 마이크로데이터 신청 자동화, 마이크로데이터 이용 성과 관리 및 마이크로데이터 서비스 기능 강화와 관련된 과제 추진이 요구됨. 향후 보건복지데이터포털 기능 개발 및 이용자 설문조사, 전문가 멤버조사 등을 활용하여 추진 과제의 구체화가 필요함. ☺

PART 01

KIHASA 현황

PART 02

2020년 연구 사업

**PART 03**

2020년 연구 성과

PART 04

2020년 연구 활동

PART 05

부록

244 ▶ 245



**KIHASA**  
한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2020  
연차보고서

IV  
2020년 연구 활동

- 01 2020년 수행 연구사업 현황
- 02 2020년 정기간행물

## 1. 2020년 수행 연구사업 현황

### 기본과제

번호	연구과제명	연구기간	연구책임자
1	건강수명 측정 모형개발 및 정책 효과 분석	20.01.01. ~20.12.31.	정영호
2	수요 기전을 이용한 약품비 지출의 효율 제고 방안	20.02.01. ~20.12.31.	박실비아
3	폭염 민감계층의 건강피해 최소화 방안	20.02.01. ~20.12.31.	채수미
4	비의료건강관리서비스 이용 국민의 건강권 보호 방안	20.02.01. ~20.12.31.	최은진
5	소득보장제도의 근로연령층에 대한 빈곤완화 및 재분배효과	20.01.01. ~20.12.31.	정은희
6	국민기초생활보장제도의 효과 분석: 시행 20년의 변화와 과제	20.02.01. ~20.12.31.	이태진
7	노후소득보장제도 개혁 담론 분석	20.01.01. ~20.12.31.	정해식
8	복지부문의 민관 협력 성과와 혁신 연구: 지역사회보장협의체 운영을 중심으로	20.02.01. ~20.12.31.	김희성
9	중앙·지방, 광역·기초자치단체 사회복지사무 분담체계 개선에 관한 연구	20.02.01. ~20.12.31.	정홍원
10	한국 장애인의 다중격차와 사회정책의 대응	20.02.01. ~20.12.31.	오옥찬
11	지역 사회서비스 보장 강화를 위한 사회적 경제 활용전략 연구	20.02.01. ~20.12.31.	이한나
12	사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급 실태와 운용 제도 연구	20.02.01. ~20.12.31.	박세경
13	고령장애인의 커뮤니티케어 적용을 위한 주거지원 방안 연구	20.02.01. ~20.12.31.	황주희
14	고용형태 다변화에 따른 사회보장 패러다임 재편방안 연구	20.01.01. ~20.12.31.	노대명
15	사회보장정책 효과성 평가 국제비교 연구 - 미국·영국·한국의 저소득 노인대상 소득보장을 중심으로	20.02.01. ~20.12.31.	임완섭
16	북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구	20.01.01. ~20.12.31.	송철종
17	우리나라 소득분배 진단과 사회보장 재구조화 방안 연구	20.02.01. ~20.12.31.	김태완

## 일반/협동과제

번호	연구과제명	연구기간	연구책임자
1	인구변동 모니터링 체계 구축에 관한 기초 연구	20.01.01. ~20.12.31.	우해봉
2	지역 인구 변화에 따른 정책 과제와 대응 방안	20.01.01. ~20.12.31.	장인수
3	출산 의향의 실현 분석과 출산율 예측 연구	20.01.01. ~20.12.31.	신윤정
4	저출산고령사회 대응 국민 인식 및 가치관 심층조사	20.01.01. ~20.12.31.	이윤경
5	한국 가족의 변동 특성과 정책적 함의	20.01.01. ~20.12.31.	박종서
6	아동·청소년 보호체계의 자립지원 격차 해소를 위한 자립지원정책 연구	20.01.01. ~20.12.31.	이상정
7	저출산 대응 재정지원 방안 연구: 저출산특별회계를 중심으로	20.04.01. ~20.12.31.	김은정
8	일자리 안정과 저출산 대응 방안 연구	20.04.01. ~20.12.31.	조성호
9	가족유형 다양화에 따른 영유아 양육특성과 정책과제	20.04.01. ~20.12.31.	변수정
10	노년기 정보 활용 현황 및 디지털 소외 해소 방안 모색	20.01.01. ~20.12.31.	황남희
11	초고령사회 노인의 다양성과 사회·정책적 대응	20.01.01. ~20.12.31.	김경래
12	시설 내 노인학대 발생과정 규명과 효과적 대응전략 모색	20.01.01. ~20.12.31.	임정미
13	노인의 요양욕구 다양화와 노인요양시설 특성화 전략 개발	20.01.01. ~20.12.31.	이윤경
14	방문형 재가급여 수급자의 주거환경 및 서비스 제공환경 개선방안	20.01.01. ~20.12.31.	강은나
15	노인의 지역사회 연속적 거주를 위한 주거지원과 서비스 연계 방안	20.01.01. ~20.12.31.	주보혜
16	국제협력 연구 및 국제심포지움	20.01.01. ~20.12.31.	이윤경
17	저출산고령사회 정책 개발을 위한 학제 간 연구 세미나	20.01.01. ~20.12.31.	박종서
18	저출산고령사회 정책 개발을 위한 국책연구기관 및 민간기관 협력연구	20.01.01. ~20.12.31.	박종서
19	인구포럼 운영	20.01.01. ~20.12.31.	이윤경
20	사회정신건강연구센터 운영: 정신건강복지서비스 제공 인력 보호 및 회복 지원 전략	20.01.01. ~20.12.31.	전진아

번호	연구과제명	연구기간	연구책임자
21	한국의 사회적 불안과 사회보장의 과제 - 청중년의 사회적 불안	20.01.01. ~20.12.31.	이현주
22	사회통합 실태진단 및 대응방안: 사회통합과 사회이동(2)	20.01.01. ~20.12.31.	김문길
23	아시아 사회보장제도 비교연구: 동남아시아 및 서아시아 주요국 사회보장체계	20.01.01. ~20.12.31.	김현경
24	보건복지통계정보 통합 관리 및 운영	20.01.01. ~20.12.31.	이연희
25	사회보장 분야 사각지대 축소와 부적정 지출 관리 방안 연구 - 방과후돌봄서비스를 중심으로	20.01.01. ~20.12.31.	강지원
26	한국 의료시스템의 혁신 성과 평가	20.01.01. ~20.12.31.	김수진
27	국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발 - 노동자 건강불평등	20.01.01. ~20.12.31.	정연
28	사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발 : 내국인 청년 및 이주 노동자 집단을 중심으로	20.01.01. ~20.12.31.	김기태
29	빅데이터 기반 보건복지정책과 기술 간 융합체계 구축	20.01.01. ~20.12.31.	오미애
30	지역복지계정 구축과 운영전략 연구(2년차)	20.01.01. ~20.12.31.	고경환
31	남북 간 사회격차 완화를 통한 한반도 평화복지체제 구축 방안 연구 - 북한 주민의 생활실태를 중심으로	20.01.01. ~20.12.31.	조성은
32	2020년 한국복지패널 기초분석	20.01.01. ~20.12.31.	여유진
33	2020년 복지패널 심층분석_한국복지패널 종단 분석 및 표본 특성 분석	20.01.01. ~20.12.31.	여유진 오미애
34	2020년 한국복지패널 학술대회	20.01.01. ~20.12.31.	여유진
35	한국의료패널 구축 및 운영	20.01.01. ~20.12.31.	박은자
36	한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구	20.01.01. ~20.12.31.	정해식

## 수시과제

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
1	우즈베키스탄 간호교육체계 개선방안 연구	20.02.17. ~20.09.17.	최슬기
2	가구소득에 대한 코로나바이러스감염증-19의 영향과 정책과제	20.04.01. ~20.06.30.	이현주
3	유럽국가 보건의료체계가 코로나-19 대응에 미치는 영향 비교·분석	20.04.16. ~20.07.31.	김남순
4	청년정책 영역별 기초방향 수립 연구	20.04.20. ~20.09.20.	이철선
5	신혼부부의 주거자금 조달방식과 부모 지원의 젠더-계층적 성격	20.08.20. ~20.11.20.	최선영
6	국공립어린이집 확충 및 취약보육서비스 확대 성과 평가: 돌봄취약가구를 중심으로	20.08.20. ~20.11.20.	최혜진
7	돌봄종사자를 위한 비대면 권익보호 서비스 활용 방안	20.08.20. ~20.11.20.	여유경
8	코로나19 이후 인구 변동 추이 분석	20.08.20. ~20.12.31.	신윤정
9	의료기관 진료비 특성에 따른 건강보험 수가 구성 요인 분석	20.09.01. ~20.11.20.	고든솔
10	한국의 상병수당 도입에 관한 연구 - 제도간 연계와 조정을 중심으로	20.09.10. ~20.12.31.	김수진
11	코로나 이후 시대 사회보장정책의 방향과 과제	20.09.01. ~20.12.31.	정홍원

## 연구지원

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
1	해외사회보장제도 정보서비스	20.01.01. ~20.12.31.	류정희
2	사회보장 현장 모니터링: 현장 전문가와 실무자 모범	20.01.01. ~20.12.31.	김문길
3	2020년 빈곤통계연보	20.01.01. ~20.12.31.	소득보장 정책연구실장
4	소셜 빅데이터 기반 보건복지 이슈 동향 분석	20.01.01. ~20.12.31.	오미애
5	사회보장정책연구 국제화 및 국제사회보장 DB구축 사업	20.01.01. ~20.12.31.	미래전략 연구실장

## 연구개발적립금과제

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
1	청년층 생활실태 및 복지욕구 조사	19.05.01. ~20.04.30.	정세정
2	사회보장정책 효과성 증진을 위한 평가체계 분석 및 개선방향 : 근로빈곤층 대상 정책을 중심으로	19.05.01. ~20.02.15.	이야영
3	한국 보건복지정책의 역사적 전개와 국책연구기관의 역할 : 한국보건사회연구원을 중심으로	19.05.01. ~20.03.31.	정경희
4	건강정보문해력(헬스리터러시) 제고 방안 연구	20.05.01. ~20.12.31.	최슬기
5	전국 단위 실태조사 표본설계 효율화 방안 연구 - 장애인실태조사를 중심으로	20.05.01. ~20.12.31.	이해정
6	전사적 연구데이터 관리체계 마련을 위한 연구	20.05.01. ~20.12.31.	정영철
7	보건복지 분야 국가·민간 역할분담의 역사적 전개와 과제 - 지역복지와 아동복지 사례를 중심으로	20.05.01. ~21.04.30.	조성은
8	아시아 체제 전환국의 사회보장체계 연구 - 베트남, 미얀마, 캄보디아를 중심으로	20.05.01. ~20.12.31.	고혜진
9	공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구	20.05.01. ~20.12.31.	신화연
10	한국의 사회적 불안과 사회보장의 과제	20.01.01. ~20.12.31.	이현주
11	한국보건사회연구원 근로시간정산관리시스템 도입	20.05.01. ~21.03.31.	양주형
12	코로나19의 노숙인·쪽방주민에 대한 영향 및 정책 방안 연구	20.07.01. ~20.12.31.	임덕영
13	보건의료 재정 지출 효율화를 위한 유럽 국가 사례 연구	20.07.01. ~21.02.28.	고숙자
14	한국 보건복지의 역사적 성찰과 정책패러다임 전환기의 과제	20.07.01. ~21.06.30.	강혜규
15	멀티미디어 중심의 연구성과 확산 기반 마련사업	20.07.01. ~21.02.28.	이연희

## 수탁(정부, 민간, 공공기관) 연구

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
1	지역사회보장균형발전지원센터 위탁운영	20.01.01. ~20.12.31.	함영진
2	사회보장제도 신설변경 협의지원 업무	20.01.01. ~20.12.31.	함영진
3	2020년 WHO 주요 이슈 분석 및 대응전략 수립	20.01.20. ~20.11.30.	전진아
4	제2차 노후준비 지원에 관한 5개년 기본계획 수립을 위한 연구	20.02.10. ~20.09.30.	황남희
5	제2차 의료급여 3개년 기본계획 수립 연구	20.02.13. ~20.12.09.	여나금
6	(건보)한국의료패널 구축 및 운영	20.01.01. ~20.12.31.	박은자
7	한국 여성의 건강통계(4차) 및 주요 건강이슈 분석	20.02.17. ~20.12.16.	김남순
8	복지분야 현금급여의 경제·사회적 효과 연구용역	20.02.17. ~20.11.16.	조성은
9	공공급식 지원 및 관리 강화 사업 적격성 심사	20.02.24. ~20.04.10.	임정미
10	HACCP 비용 · 편익 효과 연구 분석	20.02.27. ~20.11.30.	김정선
11	보훈급여금의 합리적 지급 체계에 관한 연구	20.03.03. ~20.09.30.	임완섭
12	간호인력취업교육센터의 혁신을 위한 운영모델 개발 연구 1차	20.03.01. ~20.04.30.	황나미
13	지역자율형 사회서비스 투자사업 성과평가 개선방안 연구	20.02.28. ~20.09.29.	안수란
14	65세 이상 장애인 돌봄서비스 제공방안 연구	20.02.28. ~20.09.30.	황주희
15	2020년 OECD 등 국제기구통계 생산 및 관리	20.03.04. ~20.12.04.	신정우
16	기구·용기·포장의 기준규격 재평가	20.03.03. ~20.11.30.	김정선
17	2020년 의료서비스경험조사	20.03.05. ~20.11.30.	신정우
18	보호종료아동 자립실태 및 욕구조사	20.03.20. ~20.12.14.	이상정

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
19	제4차 저출산·고령사회 기본계획 시안 마련 지원	20.03.17. ~20.12.15.	박종서
20	2020년도 노인실태조사	20.03.24. ~20.11.30.	이윤경
21	2020 대한민국 종합전망 연구-포용국가와 포용성장의 전망	20.02.21. ~20.05.15.	송철종
22	2020년 OECD 보건복지 이슈분석 및 대응, 국내 활용전략 수립 연구	20.03.25. ~20.12.18.	김현경
23	소득재산조사 표준화 유형별 수급변동 심층 분석	20.03.25. ~20.11.30.	최현수
24	자산형성지원사업 10년의 성과와 한계분석 및 제도개편방안	20.03.30. ~20.11.30.	최현수
25	미숙아 지원 확대 및 지속관리체계 마련 연구	20.03.30. ~20.11.30.	최은진
26	20년 제도평가-사회서비스 인력 및 관리체계 평가	20.03.30. ~20.11.30.	이철선
27	아동정책시행계획 수립지원 및 평가지표 개발 연구	20.04.09. ~20.11.30.	임성은
28	사회보장특별지원구역 모니터링 및 성과평가 연구	20.04.09. ~20.12.10.	김희성
29	2020 의사상자 제도개선 방안 마련 연구	20.04.09. ~20.11.30.	임완섭
30	2019년 국민보건계정	20.04.07. ~20.11.30.	신정우
31	청소년의 건강권 보장을 위한 정책방안 연구 II : 국내·외 위기 청소년 관련 주요 법령 및 건강정책 분석	20.04.20. ~20.08.31.	류정희
32	국가예방접종 백신 공급방식 평가 및 개선방안 연구	20.04.22. ~20.12.21.	채수미
33	국민연금과 퇴직연금 사각지대 해소 실천방안 연구	20.04.01. ~20.12.15.	윤석명
34	각 국의 고령화 단계별 대응방안 연구 및 향후 정책방향	20.03.31. ~20.12.10.	노대명
35	2019년 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 정책 성과평가	20.04.21. ~20.11.30.	이태진
36	사회서비스 종합정보시스템 구축 및 운영기반 마련(2차)	20.04.29. ~20.12.18.	함영진
37	2020년도 지역자율형 사회서비스 투자사업 시·도 성과평가	20.04.29. ~20.12.20.	안수란

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
38	글로벌 보건 이슈 분석을 통한 보건 분야 다자기구에서의 효과적 대응방안 마련	20.04.27. ~20.11.30.	전진아
39	의료급여 정책 개선을 위한 정책 통계 개발 및 주기적 관리방안 연구	20.04.27. ~20.09.23.	배재용
40	제2차 기초생활보장 자활급여 기본계획(2021-2023) 수립 연구	20.04.27. ~20.08.24.	정해식
41	간호인력취업교육센터의 혁신을 위한 운영모델 개발(2차)	20.05.01. ~20.12.10.	황나미
42	신종감염병 대응을 위한 선별진료 체계 적정성 제고 방안 연구	20.05.08. ~20.09.29.	윤강재
43	2019년 난임시술 지원사업 평가 및 개선사항 도출 연구	20.05.14. ~20.12.09.	이수형
44	사회서비스 일자리 정책통계 구축방안 연구	20.05.14. ~20.09.29.	박세경
45	국민기초생활보장제도 20주년 기념 사료정리 및 20년사 발간 연구용역	20.05.18. ~20.12.10.	김미곤 김태완
46	노인·장애인 돌봄제도 정합성 확보 방안 연구	20.05.18. ~20.12.14.	황주희
47	사회복지 종사자 보수수준 및 근로여건 실태조사	20.05.19. ~20.11.30.	김유경
48	공공사회복지지출 변화 요인 및 성과 분석 연구	20.05.21. ~20.09.29.	고경환
49	코로나19 이후 사회안전망 강화방안 마련 연구	20.05.21. ~20.11.30.	김태완
50	코로나19로 인한 소득분배 동향과 정책대응 방안 연구	20.05.21. ~20.11.30.	정세정
51	의약외품 마스크(보건용, 수술용)의 수급 적정화 방안 연구	20.05.26. ~20.10.25.	김대중
52	건강백세운동교실 성과평가 및 개선모형 개발 연구	20.05.27. ~20.12.11.	최슬기
53	사회보장재정 지출 산출 및 추계	20.05.27. ~20.11.30.	고제이
54	한-우즈베키스탄 보건의료 협력센터 과제 운영	20.06.01. ~20.12.31.	이상영 황도경
55	장기요양기관 인력배치기준 개선안 마련 연구	20.05.27. ~20.11.30.	강은나
56	지자체 사회보장사업 실태조사 및 협의지원시스템 개선안 연구	20.05.27. ~20.11.23.	정영철

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
57	의약품 분야 규제 동향분석을 통한 안전관리 방안 마련 -미국-	20.06.01. ~21.04.30.	박실비아
58	의약품 분야 규제 동향분석을 통한 안전관리 방안 마련 -유럽 및 일본-	20.06.01. ~21.04.30.	박은자
59	노숙인 등의 실태조사 체계 구축을 위한 사전 연구	20.05.29. ~20.12.15.	이태진
60	건강보험 보장성 강화 중간평가 심층 연구	20.05.29. ~20.08.31.	김수진
61	보호종료(예정)아동 심리정서 실태조사 용역	20.05.29. ~20.12.18.	이상정
62	완주형 복지모델 구축 연구용역	20.06.02. ~20.12.04.	정홍원
63	아이돌봄지원사업 종사자 직무분석 및 처우개선 연구	20.06.04. ~20.11.30.	이철선
64	생애주기별 사회서비스 확충 전략	20.06.04. ~20.11.30.	박세경
65	다차원적 빈곤접근을 통한 청년 취약계층 발굴과 정책방향 설정 연구	20.06.05. ~20.11.02.	김문길
66	농식품 지원제도의 효율적 운영방안 연구	20.06.09. ~21.01.05.	김정선
67	복지전달체계 개편 시범사업 평가 및 모형 개발 연구	20.06.10. ~20.12.10.	김희성
68	지역사회통합 지표 및 지수 연구: 북한이탈주민과 외국인주민을 중심으로	20.06.18. ~20.12.17.	송철종
69	건강수명 100세 대비를 위한 정책연구	20.06.11. ~21.05.10.	오영호
70	지역사회 위기소통 역량강화를 위한 훈련시나리오 및 표준교육모듈 개발	20.06.12. ~20.12.11.	전진아
71	노인 일자리 사업의 효과 분석	20.06.12. ~21.02.20.	김기태
72	시청각장애인 실태조사	20.06.16. ~20.11.30.	김성희
73	2020년 장애인실태조사 연구용역	20.06.17. ~20.12.10.	김성희
74	공공급식 체계를 활용한 고령친화식품 제공방안 연구	20.06.25. ~20.12.21.	김정선
75	미래 인구구조 변화에 따른 전라북도 대응방향 연구용역	20.06.25. ~20.10.31.	이상림

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
76	사회보장급여 부정수급 실태조사 연구용역	20.06.30. ~20.12.15.	임완섭
77	환경보건정책 선진화를 위한 기후변화 대응 감염병 정책 연구	20.07.01. ~20.12.15.	채수미
78	나눔실태 2019	20.07.02. ~20.11.30.	고경환
79	포용국가 사회통합지표 개발 연구	20.07.07. ~21.02.28.	정해식
80	코로나19 진행에 따른 경제·사회·산업 충격대응	20.06.12. ~20.09.11.	정홍원
81	포스트코로나 시대 협력과 연대, 무엇을 할 것인가	20.07.07. ~20.09.06.	함영진
82	인구변동과 지속 가능한 발전: 저출산의 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁 과제	20.07.14. ~21.01.13.	우해봉
83	제1차 건강보험종합계획 2019년 시행계획 평가 연구	20.07.13. ~20.11.30.	황도경
84	보건의료인력 양성방안 연구	20.07.13. ~20.11.30.	이수형
85	2020년도 사회보장 대국민 인식조사 연구	20.07.13. ~20.11.30.	김태완
86	지역아동센터 성과관리 개선방안 연구용역	20.07.13. ~20.11.30.	강지원
87	2020년도 장애아동 실태조사	20.07.13. ~20.11.30.	김성희
88	2020년 제도평가-중앙 지자체 출산지원제도 평가	20.07.16. ~20.11.30.	정홍원
89	사회보장 지원사업으로 인한 소득변화 등 현황조사 연구	20.07.22. ~20.11.30.	정은희
90	평생교육바우처 대상자 선정방식 개선 방안 연구	20.07.24. ~20.12.24.	김기태
91	포용국가 사회정책 수립을 위한 보건복지포럼 연구	20.07.30. ~21.01.25.	함영진
92	국제 수준의 바이오의약품 경쟁력 강화를 위한 허가심사운영지원 조사 연구	20.08.01. ~21.05.31.	김대중
93	(대구)지역 청년활동지원사업 및 전달체계 성과평가와 내실화 방안을 위한 연구	20.07.27. ~20.10.31.	김문길
94	(서울)지역 청년활동지원사업 및 전달체계 성과평가와 내실화 방안을 위한 연구	20.08.03. ~20.10.31.	김문길

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
95	(광주)지역 청년활동지원사업 및 전달체계 성과평가와 내실화 방안을 위한 연구	20.08.04. ~20.10.31.	김문길
96	보건의료인력 정보 통합 방안 연구	20.08.05. ~21.02.02.	이기호
97	코로나19 이후 보건방역 분야 정책과제 연구	20.08.07. ~20.12.04.	윤강재
98	코로나19 파견 의료인력 적정한 비용 보상액 연구	20.08.07. ~20.09.07.	고든솔 신영석
99	서울시 청년정책 추진체계 개선방안 연구 용역	20.08.07. ~20.12.11.	정세정
100	2020년 코로나19 대응 분석 및 평가 연구	20.08.14. ~21.06.10.	김남순
101	국민의 삶을 책임지는 교육 정책과 사회정책의 균형과 통합을 위한 과제: 사회복지를 중심으로	20.08.18. ~21.04.15.	여유진
102	중장기 사회보장 발전 방향 모색을 위한 사회보장 의제 발굴	20.08.26. ~20.11.30.	조성은
103	2020년 지역사회 건강증진사업 현황평가 및 체감도 조사	20.08.26. ~20.11.30.	전진아
104	등급판정위원회 운영체계 개선 연구	20.08.27. ~20.12.14.	강은나
105	OECD '한 눈에 보는 연금'의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안	20.08.25. ~20.12.22.	윤석명
106	아동 건강 및 복지분야 한국 아동·청소년 삶의 질 보고서 작성 및 데이터베이스 구축 방안 연구	20.08.31. ~20.12.10.	류정희
107	식의약 헬스 종합정보DB 개방 및 고품질 개방체계 구축	20.09.08. ~20.11.30.	이혜정
108	인구교육사업 고도화방안 정책연구	20.09.09. ~20.12.07.	조성호
109	보장시설 생계급여 지급기준 개편방안 마련 연구	20.09.09. ~20.11.30.	정은희
110	코로나19에 따른 사회서비스일자리 정책분석과 일자리 창출방안 연구	20.09.09. ~20.12.10.	김현경
111	코로나19 이후 예방적 건강관리 지원방안 마련 연구	20.09.10. ~20.11.30.	전진아
112	건강영향평가 법안 마련 연구	20.09.10. ~20.11.30.	최은진
113	미등록 이주아동 보건복지 실태조사 및 욕구조사	20.09.21. ~20.12.10.	신윤정

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
114	지역아동센터 및 다함께돌봄센터 장애돌봄서비스 제공방안 연구	20.09.21. ~21.02.26.	임성은
115	행정데이터를 활용한 1인 가구 사회보장 현황분석	20.09.22. ~21.04.19.	이원진
116	원전사고 방사능물질 확산의 건강영향분석 및 대응방안 마련 연구	20.09.28. ~20.11.30.	최은진
117	자가격리제도 개선방안 연구	20.09.28. ~20.12.15.	채수미
118	주요 소득보장제도 효과평가 연구	20.09.28. ~20.12.31.	김현경
119	삶의 질 제고 차원에서의 생활SOC 운영 효율화 방안 도출을 위한 운영실태 분석 및 심층조사 용역	20.10.05. ~21.04.02.	황남희
120	사회보장재정 지출의 변동요인 및 파급효과 분석	20.10.06. ~20.11.30.	고숙자
121	청년정책 시행계획 평가기준 수립 및 지표개발 연구	20.10.12. ~21.02.26.	이철선
122	2020년 사회보장통계 구축 및 관리	20.10.12. ~20.11.30.	신정우
123	아동수당 발전방향별 추진전략	20.10.13. ~20.12.11.	이영숙
124	저출산고령사회 정책 재정 현황 분석 및 해외사례 비교를 통한 시사점 연구	20.10.13. ~20.11.30.	변수정
125	삶의 질/사회통합지수 및 보건복지 정책 지원을 위한 미래예측 모델 개발	20.09.01. ~21.02.28.	오미애
126	농산어촌 지역사회 중심 사회서비스 실천방안 모색 - 노인돌봄을 중심으로	20.10.16. ~21.03.15.	김경래
127	건강보험 보장성 강화의 실손의료보험에 대한 영향 분석 체계화 연구	20.10.19. ~20.12.10.	여나금
128	제1차 청년정책 기본계획 생활·참여분야 과제연구	20.10.21. ~20.12.15.	이상림
129	의료기사등 보건의료인력의 중장기 수급 추계 및 적정 수급 방안 연구	20.10.23. ~21.05.21.	신영석
130	2020-21년도 아태지역 국가별 가족데이터베이스 수집 및 개선	20.10.22. ~21.10.21.	신윤정
131	코로나19의 사회·경제적 영향 분석 및 긴급재난소득의 효과 평가 연구(공동협정-연구회)	20.10.29. ~21.04.28.	여유진
132	코로나19의 사회·경제적 영향 분석 및 긴급재난소득의 효과 평가 연구(공동협정-지방연)	20.11.01. ~21.04.28.	여유진

번호	연구과제명	계약기간	연구책임자
133	주요 정신건강복지 정책 비전 및 추진방향 연구	20.10.28. ~20.11.30.	전진아
134	건강보험료 수입 추계 분석 모델 마련 연구	20.10.28. ~20.12.10.	여나금
135	감염병 대응 국제협력 현황 및 협력체계 연구	20.10.29. ~21.05.28.	김대중
136	2021 대국민 종합요구조사	20.10.29. ~21.04.28.	김태완
137	주요국 공적 의료보장제도 재정운영 사례 연구	20.11.06. ~21.07.30.	신영석
138	기후변화 등 미래 질병 전략 수립 연구	20.11.30. ~21.07.29.	채수미
139	국가균형발전을 위한 지방대학 혁신역량 제고방안	20.12.16. ~21.05.15.	조성은
140	건강보험료 부과제도 적정성 평가 연구	20.12.1. ~21.06.17.	여나금
141	미래 환경변화에 대응한 건강보험 중장기 추진전략 모색	20.12.22. ~21.06.21.	여나금
142	보건·복지의 지역 불평등 현황과 개선방안	20.12.24. ~21.05.28.	김유희
143	보건의료분야 D.N.A 중장기 국가전략 및 실행계획 수립 연구	20.12.28. ~21.07.26.	이상영

## 2. 2020년 정기간행물

### 보건사회연구

보건의료, 사회보장, 사회복지, 저출산·고령화, 보건복지 정보통계와 관련된 이론적이고 정책적인 문제를 다루는 한국 연구재단 등재지로

호	제목	저자
제40권 1호 (2020.03)	코로나19 대유행시기의 보건복지: “온 보건복지(One Health & Welfare)를 향하여”	신영전
	세월호 참사 전후 한국 성인의 우울 궤적 분석: 적응유연성을 중심으로	김성용
	소아청소년 암 경험자 및 가족을 위한 심리사회 서비스의 성과 인식 : 서비스 제공자의 관점	김민아, 유정원, 최권호
	중·고령 초기 유방암 생존자가 경험한 진단 이후의 삶	박소영, 노은정, 구행나, 백정연, 박향경
	위암 수술 환자의 심리·사회 적응에 영향을 미치는 요인	지명숙 김정수
	일하는 사람들의 행복: 종사상 지위별 삶의 만족에 대한 다차원 빈곤의 영향	김성아 김문길
	기부는 우리를 행복하게 만들까? 인과적 방향성 검토를 위한 종단 경로모형과 교차지연 패널모형의 결합을 중심으로	노법래
	소득 계층에 따른 시간 빈곤 결정요인 분석	박세정
	한국사회의 이타적 집단행동 재해석: 공동체 차원에서 칙센트미하이(Csikszentmihalyi)의 물입이론 적용	오영삼
	지역기반 주민참여 건강사업의 사례 비교 연구: 지역 맥락에 따른 연합체계 형성과 대부분 협력의 차이	허현희, 손인서
	노인 커뮤니티 케어를 위한 소규모 비공식 이웃관계 활용에 대한 탐색적 연구	서현보
	노인의 사회관계망을 측정하는 도구의 타당화 연구: Lubben 사회관계망 척도(LSNS-18)	김용석
	조부모의 사회경제적 자원이 부모의 첫째아 출산에 미치는 영향	오지혜
	기초지방자치단체의 사회복지예산 비중이 지역 노인자살률에 미치는 영향 : 도시와 농어촌의 차이를 중심으로	이창숙, 강상경
	SOCX의 기능별 복지지출 정책시나리오 작성을 통한 복지정책의 소득흐름 분석	노용환
	근로장려금 제도(EITC)의 성별 영향평가	석재은, 노혜진
	청소년 사용 담배 유형 선택 요인: 전자담배와 일반담배 간의 차이를 중심으로	허원빈
	패널자료를 이용한 주거빈곤과 문제음주의 관계 분석	이숙현
	국내 비만관리 디지털 헬스케어 프로그램의 체계적 고찰	전종설, 윤석현, 한혜원, 김진영
	고용형태별 및 성별에 따른 미총족 의료경험의 차이	우세린, 손민성, 김귀현, 최만규
	아동건강에 대한 대리보고와 자기보고의 비교분석: 한국복지패널의 사례	이용우

호	제목	저자
	지속가능한 복지 위해 실증기반의 복지정책 연구 촉적되어야	노용환
	세월호 참사 단원고 생존자의 외상 후 성장	한정민, 장정은, 전종설
	물질적 박탈이 우울에 미치는 영향: 생애주기별·박탈영역별 효과를 중심으로	여유진
	지역사회 내에서 중증장애인의 탈병원 과정 연구 : 근거이론을 중심으로	서원선, 서욱영
	장애인의 만성질환, 건강행태 및 사망위험 : 국민건강보험공단 건강검진자료 분석	김지영, 강민숙, 서욱영, 이지원
	휠체어를 사용하는 장애인 당사자가 대인관계에서 경험하는 태도 장벽	이정은, 최보라, 조미형, 이인선, 신형익
	노인빈곤 원인에 대한 고찰 : 노동시장 경험과 가족구조 변화를 중심으로	이주미, 김태완
	노인의 복합만성질환과 병의원이용·약물복용정보 문해력의 관련성 분석 : 대도시와 중소도시·농어촌지역의 비교	박은자, 정연
	도시 거주 노인1인가구의 삶의 만족도 결정요인에 관한 연구 : 성별 및 경제활동 참여 유무를 중심으로	최성현
	노인의 정보접근성 강화 방안 연구 : 서울노인의 연령집단별, 정보종류별 정보매체 네트워크 분석을 중심으로	문진영, 정순둘
제40권 2호 (2020.06)	암환자의 개구총제 복용에 관한 대중의 태도 : 온라인 뉴스 댓글 테마분석	이윤주, 김설아, 도영경
	온라인 메신저를 활용한 건강 리빙랩 구성과 활용 : 미세먼지 피해 예방 교육 프로그램 운영을 중심으로	오영삼, 정혜진, 강지영
	부자 부모와 가난한 부모 : 자녀가 임금에 미치는 영향의 계층 차이	함선유
	Temporary–Permanent Workers’ Wage Gap across the Wage Distribution : A Simple Comment on the Use of a Linear Probability Model Instead of a Binary Probability Model when using Unconditional Quantile Regression with Individual Fixed–Effects	최요한
	한국의 성별 가사노동시간 배분 양상 변화에 대한 실증분석 : 2007, 2016년 맞벌이 부부를 대상으로	장인수
	다문화가정 한국인 남편의 문화적응경험과 결혼의 질 : 인지유연성과 관점다각화의 매개효과	현경자
	주택마련에 따른 과도한 부채가 삶의 만족도에 미치는 영향	양은모, 배호중
	사적연금 수요자의 행태 분석 : 공적연금의 부족분을 사적연금으로 보완하고 있는가?	김대환, 안장혁, 성미언
	미국 거주 한국인 청년 흡연자의 흡연태도에 관한 질적 탐색	허원빈
	한국의 담배규제정책 관련 근거중심 문헌고찰 및 평가 : 젊은 성인을 위한 담배규제정책을 중심으로	이윤경, 김강희, 강현진, 조세린, 김수지, 김미정, 정완교

호	제목	저자
제40권 3호 (2020.09)	위드(With) 코로나 시대에 필요한 보건의료연구란 무엇인가?	김남순
	갚을 수 없는 돈, 떠나는 동료, 아픈 몸 : 2018 손해배상·가입류 노동자 실태조사	박주영, 최보경, 김란영, 윤지선, 박형근
	특수형태근로종사자의 시간빈곤과 일과 삶의 균형특수형태근로종사자의 시간빈곤과 일과 삶의 균형	조아라, 김명희, 권현정
	2015년 국민기초생활보장제도 개편이 빈곤층의 물질적 어려움에 미치는 영향	이래혁, 남재현
	노인의 다차원적 빈곤 유형 전이 연구 : 코호트 비교분석을 중심으로	김세진, 남석인
	노인 만성질환자의 민간의료보험 가입 여부가 의료이용에 미치는 영향	김수연, 손민성, 김귀현, 최만규
	기초연금 인상이 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향	황인욱, 이태진
	사립학교 폐교 시 사학연금기금을 활용한 실업급여 제공방안 연구 : 현행 사학연금 규정의 문제점과 대안 검토 및 재정추계를 중심으로	정인영, 권혁창, 김수성
	남성노인의 은퇴와 우울과의 관계 : 사회접촉의 매개효과와 전자기기 활용능력의 매개된 조절효과 분석	엄사랑, 김수경, 김지원, 신혜리, 김영선
	노인의 우울 수준과 영향요인에 관한 연구 : 일반가구와 저소득가구의 비교를 중심으로	김규민, 김재학, 이현실
	장애인 정신건강 증진을 위한 정책 우선순위 파악을 위한 연구	서원선, 이혜수
	소아완화의료 심리정서지원 자원봉사자 연계 프로그램에 참여한 환자와 부모의 경험 연구 : 꿈틀꽃씨의 사례를 중심으로	문이지, 엄명용
	일상에서의 차별 피해 경험이 아동의 우울 및 불안과 공격성에 미치는 영향 : 자아존중감과 스트레스 매개 효과를 중심으로	김수정
	청소년의 학업스트레스가 게임 과몰입에 미치는 영향 : 부모-자녀 의사소통과 또래관계의 매개효과	김진웅, 흥서준, 김우진
	부부의 성역할 인식과 가정생활 만족도의 관계에서 자아존중감의 상호매개효과 : APIMeM의 적용	김효진, 신현우, 홍세희
	텍스트마이닝 기법을 활용한 '저출산' 관련 연구동향 분석 : 정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교를 중심으로	오신희, 김혜진
	국내 코호트 합계출산율의 장기 추이 분석	신윤정
	올바른 약물 이용 지원 시범사업 성과 연구	양소영, 장선미, 권순홍, 이주연, 아영미, 강신우, 홍성현, 박혜경
	통일시대 사회복지실천 역량 측정도구 개발 연구	양옥경, 김학령, 최혜지

호	제목	저자
	코로나 팬데믹 시기에 연구자로 사는 법	신영전
	가족 정책의 차이에 따른 주관적 건강 궤적의 성별 격차 : 덴마크, 독일, 한국 중년을 중심으로	김민혜, 강영호
	부모의 사회경제적 자원이 자녀의 결혼 이행에 미치는 영향 : 한국노동패널 1998~2016년 자료를 중심으로	오지혜
	미혼인구의 이성교제와 결혼의향에 영향을 미치는 요인에 대한 분석	조성호, 변수정
	가정외보호 자립준비대상아동의 회복탄력성과 영향 요인	이상정, 김지민
	노인장기요양보험 재정의 지속가능성과 세대 간 공평성	김용하
	장기요양서비스 공급체계 특성이 방문요양 급여 이용에 미치는 영향 연구	이기주, 석재은
	노인차별 경험이 노인의 여가 시간 사용과 고독감에 미치는 영향 : 대도시 노인을 중심으로	김수지
	노인 구강건강평가지수와 삶의 질의 연관성 분석	양정민, 송시은, 허민희, 김재현
	Statistical Analysis of the Factors of Suicidal Ideation Risk of Korean Elderly : Using a Panel Logit GLMM	이종형, 이준배
제40권 4호 (2020.12)	청년가구의 부채부담이 우울에 미치는 영향	허랑경, 심혜원, 김강희, 박신아
	Posttraumatic Growth in Mothers of Children with Cancer in Korea : Growth of Contradictory Coexistence	최권호, 남석인
	소아청소년암으로 자녀와 사별한 부모들의 사별지원 서비스 욕구와 선호	김민아, 김찬권, 정대희
	정신적 장애인의 취업과 임금에 영향을 미치는 사회적 배제 요인 : 한국 장애인 고용 패널조사 종단분석	이진혁, 송인한
	임금근로자의 고용형태별 건강 차이 및 영향요인 분석: 직무만족도의 매개효과를 중심으로	이윤경, 임윤아, 최요한, 이태진
	간호보조 인력의 간호사 면허 취득 경로 유연화 방안 연구 : 국내외 제도 비교를 중심으로	김일옥, 노현승, 김미란
	노숙인 생활시설 종사자의 감정노동이 소진과 이차외상스트레스에 미치는 영향 : 슈퍼비전의 조절 효과	최철, 장수미, 정지형
	정신적 폭력이 사회복지 종사자의 이직의도에 미치는 영향 : 직무스트레스와 소진의 매개효과를 중심으로	조상미, 정희수, 한예선
	의료기관 특성에 따른 환자경험의 차이	최재영, 서슬기
	가열담배 관심도 분석 : 네이버 검색어 트렌드와 온라인 뉴스 내용 분석을 기반으로	황지은
	중국의 보건의료 정책변화와 혁신 연구 : 기업 사례를 중심으로	서지현, 김익수

## 보건복지포럼

보건·복지 부문의 정책과제에 대한 심도 있는 분석 결과와 국내외 정책 동향을 전달하는 전문지로서 월간으로 발행합니다.

호	제목	저자
01월 통권 제279호	2020년 보건복지정책의 전망과 과제	조홍식
	보건의료정책 현황과 과제 : 지속가능성 확보를 중심으로	신현웅
	인구정책 전망과 과제	우해봉
	사회서비스 정책의 전망과 과제	박세경
	보건복지 정보통계 정책 전망과 과제	정영철, 신정우, 이기호
	소득보장 정책의 현황과 과제	이현주
02월 통권 제280호	보건복지 소식 광장	보건복지부
	포용적 복지와 사회통합의 방향	김미곤
	사회적 포용 실태 진단과 사회통합	우선희
	사회적 자본 실태 진단과 사회통합	곽윤경
	사회이동성 인식과 사회통합	정해식
	사회통합 실태 및 인식의 변화와 결정 요인 그리고 정책 협의	김문길
03월 통권 제281호	인구 변화에 대응한 지방자치단체 재정 제고 방안	장인수
	보건복지 소식 광장	보건복지부
	한국복지패널조사 15년의 성과와 발전 방향	이봉주
	한국복지패널 소득 자료의 특징과 활용례	여유진
	한국복지패널을 통해 본 사회서비스의 변화와 추세	박정민
	한국인의 복지 태도 : 특성과 추세	안상훈
	한국복지패널의 가중치 및 표본 특성	오미애, 신재동
	재난기본소득 논의를 통해 본 한국 소득보장제도의 문제점과 향후 과제	노대명
	보건복지 소식 광장	보건복지부

호	제목	저자
04월 통권 제282호	정신건강 정책의 현재와 미래	황태연
	정신건강 현황 및 성과 관리 체계	조근호
	정신건강 의료이용의 현황과 과제 : 지표 개발과 측정을 통한 접근	최지숙
	정신건강서비스 전달체계의 현황과 과제	전진아
	정신건강인력의 현황과 과제	이상훈
	한국 사회의 자살 실태와 자살 고위험군 발굴 전략	채수미
05월 통권 제283호	보건복지 소식 광장	보건복지부
	아동은 우리의 미래인가, 마지막 식민지인가	정의중
	우리나라 아동의 다차원적 빈곤 실태와 정책 과제	류정희
	아동종합실태조사로 보는 안전 수칙 준수	이상정
	아동의 정신건강 현황과 정책 과제	전진아
	건강한 아동 발달을 위한 지역사회의 역할과 책임	박세경
	한국 아동들의 행복 격차	유민상
06월 통권 제284호	보건복지 소식 광장	보건복지부
	청년기본법 시행에 따른 청년정책 방향	김달원
	청년의 일 실태와 정책 함의	정세정
	청년의 사회보험 현황과 과제	정해식
	청년의 식생활, 정신건강 및 정책 과제	김기태
	청년 가구의 경제 현황과 지원 방안	김태완, 강예은
	청년의 사회적 지지	주유선
	청년정책 실효성 제고 방안	김기현
07월 통권 제285호	보건복지 소식 광장	보건복지부
	남북 보건의료 교류·협력의 방향과 미래	추무진
	북한의 지역 간 기아 수준 격차와 남북한 교류·협력의 시사점	고혜진
	영유아와 노인 분야 남북한 교류·협력의 과제	송철종
	남북 보건협력을 위한 법제 정비 방향 – 공동 방역을 중심으로 –	류자성
	개발협력형 남북한 교류·협력을 위한 남한의 제도적 개선	한기호
	보건복지 소식 광장	보건복지부

호	제목	저자
08월 통권 제286호	보건복지부 데이터 활용 현황과 과제	임근찬
	근거 기반 정책 지원을 위한 연구 데이터 관리와 개방	정영철
	아동통계 행정패널 구축 방안	오미애
	2020년 OECD 보건통계를 통해 살펴본 우리의 보건의료 현황과 통계 정보 생산 개선 과제	신정우
	패널 데이터 품질 개선을 위한 항목무응답 대체 방법	이혜정
	보건복지 소식 광장	보건복지부
09월 통권 제287호	행복한 신중년을 위한 사회	서형수
	신중년의 경제 상태 현황과 시사점	황남희
	신중년의 가족관계 현황과 향후 과제: 부양관계를 중심으로	진화영
	신중년의 경제활동 실태와 향후 과제	이아영
	신중년의 사회참여 실태와 시사점	임정미
	신중년의 노후 인식 실태와 시사점	김경래
10월 통권 제288호	보건복지 소식 광장	보건복지부
	사회서비스 혁신에 대한 기대와 과제	박인석
	사회서비스 정책에 대한 복지 태도	이정은
	1인 가구의 사회서비스 수요와 시사점	이한나
	사회서비스 전자바우처 제공 기관의 운영 실태	안수란
	사회서비스 제공 인력의 근로 조건 및 교육 실태	김유희
11월 통권 제289호	보건복지 소식 광장	보건복지부
	국민 건강보장의 현황과 발전 방향	김용익
	건강보험 보장률의 합의와 보장성 강화 정책의 의의	최병호
	비급여의 급여화 : 성과 및 향후 정책 방향 제언	여나금
	건강보험 보장성 강화에 따른 가구 의료비 부담 변화와 시사점	김수진
	건강보험의 보장성 확대와 재정건전성	이용갑
	국제 비교를 통해 본 건강보험 보장률의 의미	서남규
	보건복지 소식 광장	보건복지부

호	제목	저자
12월 통권 제290호	코로나19, 1년을 돌아보며	조홍식
	코로나 시대의 사회변화와 사회정책 패러다임	김미곤
	코로나 시대의 소득불균형 심화와 정책적 대응	김태완, 이주미
	코로나19 유행 상황에서의 한국보건의료체계의 변화와 과제	윤강재
	코로나19와 아동의 교육·보육·돌봄(ECEC) 전략	최윤경
	성평등 관점에서 코로나19의 아동돌봄 불평등 쟁점과 시사점	이동선
	의약품 공급 안정을 위한 미국의 동향과 시사점	박실비아
	보건복지 소식 광장	보건복지부

## 보건·복지 Issue&Focus

보건·복지 관련 주요 이슈를 제공하여 국가 사회정책에 기여하고자 발행합니다.

호	제목	저자	발행일
제370호 (2020-01)	정책 대상으로서의 청년, 무엇을 어떻게 파악할 것인가?	정세정	2020/01/20
제371호 (2020-02)	지방자치단체 사회보장사업 신설·변경 협의 동향 및 과제	함영진, 권영지	2020/02/17
제372호 (2020-03)	북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점	송철종	2020/02/24
제373호 (2020-04)	코로나바이러스감염증-19 현황과 과제	김남순	2020/03/05
제374호 (2020-05)	코로나바이러스감염증-19와 미래 질병 대응을 위한 과제	채수미	2020/03/11
제375호 (2020-06)	코로나바이러스감염증-19 마음건강 돌봄 현황 및 과제	전진아, 이지혜	2020/03/13
제376호 (2020-07)	코로나바이러스감염증-19 소셜 빅데이터 기반 주요 이슈 분석	오미애, 전진아	2020/03/17
제377호 (2020-08)	코로나바이러스감염증-19 대응을 통해 살펴본 감염병과 공공보건의료	윤강재	2020/03/19
제378호 (2020-09)	글로벌 인구 이동과 감염병 확산 : 국제이주기구(IOM) '보건·국경·이동 관리(HBMM)' 체계의 시사점	신윤정	2020/03/31
제379호 (2020-10)	코로나바이러스감염증-19 확산에 대한 방문돌봄서비스의 대응 및 과제	이한나, 김유휘, 김진희, 오다은, 이정은, 이주연, 정소윤, 최요석	2020/03/27
제380호 (2020-11)	코로나바이러스감염증-19에 따른 의료계의 손실과 회복을 위한 사회적 노력	신정우	2020/04/02
제381호 (2020-12)	사회복지 생활시설의 감염병 대응 현황과 과제	안수란, 권영지, 김지민, 김태은, 류진아, 조영림, 하태정	2020/04/08

호	제목	저자	발행일
제382호 (2020-13)	코로나19에 대응한 긴급지원 대책의 주요 내용과 과제	여유진, 김성아	2020/04/23
제383호 (2020-14)	남한 복지국가의 재정적 지속가능성 : 남북한 통합 상황을 고려하여	고혜진	2020/05/11
제384호 (2020-15)	보호종료아동 주거지원 통합서비스 도입, 이용자의 만족도는?	이상정	2020/05/18
제385호 (2020-16)	코로나19로 인한 영향 및 사회정책 대응 방안	김태완	2020/05/20
제386호 (2020-17)	코로나바이러스감염증-19 대응을 위한 정책 방향과 과제 : 보건의료산업 측면을 중심으로	이상영	2020/05/28
제387호 (2020-18)	2007~2018년 국내 허가 신약의 특성과 지출 동향	박실비아, 하슬잎	2020/06/08
제388호 (2020-19)	한국의 상병수당 '부재' 현황과 상병수당 도입을 위한 제언	김기태	2020/06/22
제389호 (2020-20)	사회계층별 합계출산율의 격차와 시사점	신윤정	2020/07/20
제390호 (2020-21)	우리나라 국민의 건강수준에 대한 인식, 과연 OECD 국가에 비해 크게 부정적인가	신정우, 김혜인, 김희년	2020/08/26
제391호 (2020-22)	누가 아파도 쉬지 못할까 : 우리나라의 병가제도 및 프리젠티즘 현황과 상병수당 도입 논의에 주는 시사점	김수진, 김기태	2020/09/14
제392호 (2020-23)	가계금융·복지조사에 대한 행정 자료 보완에 따른 소득 분포 변화	이원진	2020/09/28
제394호 (2020-25)	보호대상아동의 특성 및 정책 환경 변화에 따른 아동복지시설 기능 전환 의 방향성	임성은	2020/11/09
제395호 (2020-26)	청년인구 이동에 따른 수도권 집중과 지방 인구 위기	이상림	2020/12/21

## 국제사회보장리뷰

세계 주요국의 사회보장제도 동향 정보를 제공하기 위해 발간합니다.

호	제목	저자
통권 제12호 (2020.03)	덴마크 공식 돌봄 및 비공식 돌봄 변화	Rostgaard Tine
	영국의 비공식 돌봄제공자 지원 제도	전미양
	미국 가족 및 비공식 돌봄제공자 지원 제도 : 지역사회거주관리국(ACL) 사례를 중심으로	노현진
	가족 수발 지원 실태와 제도적 의미 : 독일 수발보험 사례를 중심으로	정재훈
	미국 보충영양 지원 프로그램(SNAP)의 구매 식품 제한과 관련 쟁점	최슬기

호	제목	저자
통권 제12호 (2020.03)	영국 브렉시트 시대의 아동빈곤	유선우
	일본의 안부 확인 서비스 : IoT와 사람이 결합된 중층적 케어의 가능성	임덕영
	코로나19 사태에 대한 중국의 사회보장적 대응 조치 : 사회보험과 사회구조 조치를 중심으로	유명
	일본의 급증하는 아동학대와 정책 대응	유야마 아쓰시
통권 제13호 (2020.06)	미국의 공중보건위기 대응 체계와 코로나바이러스감염증-19	탁상우
	미 연방정부의 코로나19 팬데믹 대응 정책에 대한 고찰 : 현금 지원 정책(Economic Impact Payment)을 중심으로	김태근
	유연안정성 모델 국가들의 코로나19 대응 노동정책 : 덴마크와 네덜란드	김현경, 김기태
	코로나19로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 그 시사점	정익중
	코로나19 위기와 독일 장기요양제도의 대응	김유휘
	코로나19 유행에 따른 뉴욕주 정신건강서비스의 변화 : 비대면 원격 정신건강 진료(Telemental Health) 전면적 실시를 중심으로	손해인
	신종 감염병 대응을 위한 글로벌 리스크커뮤니케이션 동향 : 주요국의 가이드라인을 중심으로	박기수
	영국의 빈곤 측정 방식 및 빈곤 현황	이승영
	아동 주거권 보장을 위한 해외 동향: 최저주거기준과 연계된 주거급여를 중심으로	임세희, 송아영
	스웨덴의 육아휴직 : 모든 부모의 권리	김연진
통권 제14호 (2020.09)	성착취 아동·청소년에 대한 미국의 정책 대응	전지수
	일본의 코로나19 발생 현황과 정신건강 지원 정책	오윤희
	프랑스 정부의 코로나19 방역 체계 변화 동향	이지현
	미국의 사회과학 및 정책 연구를 위한 행정 빅데이터 활용	시 승 토마스 콜먼
	호주의 보건 복지 공공데이터 융합에 대한 고찰	백상숙
	사회 정책 계획 또는 평가를 위한 노르웨이 행정 데이터 활용	로위 닐센
	영국의 연구를 목적으로 한 행정 데이터 연계 활용	한은희
	캐나다의 보건, 복지, 사회보장 행정 데이터 및 공공 데이터 연계	오미애

호	제목	저자
통권 제14호 (2020.09)	영국의 인구고령화와 노인빈곤	이승영
	일본과 대만 노인돌봄 영역의 이주노동	김유희
	일본의 소득 불평등 및 아동의 양육 환경 -전국적 임상 기반 연구	다케우치 하지메 사토 요이치 야무구치 에리 와다 히로시 아넬리 이바르손
	미국 사회보장연금의 위기 : 트럼프 행정부의 급여세 유예 행정명령을 중심으로	김태근
	코로나19 이동 제한 시기에 급증한 가정폭력 문제와 프랑스의 정책 대응	김진리
	스웨덴 육아휴직제도의 유연성	김연진
	미국의 오바마케어 조항 'Section 1577 ACA'의 언어적 접근성 및 의료서비스 이용에 대한 쟁점과 시사점	박인영
	영국 시빌파트너십(합법적 동거) 제도의 도입 및 과제	서영민
	코로나19 확산과 공기 조화 시스템의 중요성 : ECDC 보고서 내용을 중심으로	이지현
	영국 코로나바이러스감염증-19 위기 속 흑인, 아시아인, 소수민족 사회적 낙인찍기	유선우
통권 제15호 (2020.12)	"내재된 두려움": COVID-19와 인도의 사회적 낙인·타자화	프라마 바타차리야 데반잔 바레르지
	황화론의 재부상 : 코로나19 바이러스 시대 프랑스 사회의 동양인 혐오	김진리
	미국의 반아시아 인종차별주의의 근원 : 팬데믹과 '황화론'	알렉사 앤리스 주빈
	미국 내 불안정 노동시간에 대한 사회적 논의와 공정한 주당 노동시간 관리법 제정	조효진
	미얀마의 코로나19 확산과 정부 대응	장준영
	베트남 보건의료의 개혁 : 이슈와 과제	백용훈
	미국 11월 선거와 차기 행정부의 사회정책 방향 및 전망	김태근
	미국의 정신건강 정책과 이에 대한 시사점	김령희
	미국의 이주민 정책 현황과 바이든 행정부의 과제	박인영
	프랑스 주거난 해소를 위한 정책 방안 : 공공임대주택 제도 중심으로	이지현

## Research in Brief

해외 전문가 및 관계자를 대상으로 국내 보건복지 관련 이슈를 영문화하여 발간합니다.

번호	제목	저자	발행일
1	Youths as a Policy Target Group : What to Identify and How?	Se-jeong Cheong	2020/01
2	Trends in Local Social Welfare Programs and Social Security Consultation	Young-jin Ham Young-Ji Kwon	2020/02
3	Old-age Income and Health Concerns in North Korea : Policy Implications for Inter-Korean Cooperation	Cheol-Jong Song	2020/02
4	COVID-19 Mental Health Support : Current Status and Implications	Ji-Na Jun Ji-Hye Lee	2020/03
5	Korea's Public Health Care in Its Response to Covid-19	Gang-Jae Yun	2020/03
6	Visiting Care Services in Times of COVID-19	Han-Na Lee	2020/03
7	Responses by Public Residential Care Facilities to Infectious Diseases : Current State and Policy Considerations	Su-Ran Ahn	2020/04
8	Emergency Support Measures in Response to Covid-19	Eu-Gene Yeo Seong-A Kim	2020/05
9	Integrated Housing Support Services for Out-of-Home Care Leavers	Sang-Jung Lee	2020/05
10	Social Policies in Response to the Socioeconomic Impact of Covid-19	Tae-Wan Kim	2020/05
11	South Korea's Fiscal Sustainability under the Assumption of Inter-Korean Integration	Hae-Jin Ko	2020/06
12	Policy Responses to Covid-19 : Health Care Industry Approaches	Sang-Young Lee	
13	Characteristics of New Drugs Approved in Korea in 2007~2018	Sylvia Park Sol-Leep Ha	2020/06
14	Paid Sick Leave, Its Absence in Korea, and What to Do to Implement It	Kim, Ki-tae	2020/07
15	Total Fertility Differentials in Women of Different Socioeconomic Backgrounds : Policy Implications	Yoon-jeong Shin	2020/07
16	Are Koreans as Negative about Their Health as OECD Statistics Suggest?	Jeong-Woo Shin Hae-In Kim Heenyun Kim	2020/09
17	Sickness Absence and Sickness Presenteeism in Korea : Implications for the Introduction of a New Sick Pay Scheme	Su-jin Kim Ki-tae Kim	2020/09
18	Differences in Income Distribution Estimates Due to Using Administrative Records	Won-jin Lee	2020/10



PART 01  
KIHASA 현황



PART 02  
2020년 연구 사업



PART 03  
2020년 연구 성과



PART 04  
2020년 연구 활동



PART 05  
부록

272 ▶ 273





2020  
연차보고서

V  
부록

- 01 도서관
- 02 KIHASA 웹사이트
- 03 간행물 회원제 안내

## 도서관

**한국보건사회연구원 도서관**은 보건의료, 사회복지, 사회보장, 인구정책 등 보건복지 분야의 방대한 학술자료를 소장하고 있는 **보건·복지 전문 도서관**입니다.

연구보고서, 학위논문, 회의자료 등 단행본 5만여 권과 정기간행물 900여 종을 비롯하여 CD-ROM, 전자저널, 학술 DB 등 보건복지 분야의 학술자료를 제공하고 있습니다.

또한 전자도서관을 통해 일부 자료를 제외하고 누구나 자유롭게 자료를 이용하실 수 있으며, **Research@KIHASA 사이트**에서 모든 연구 성과물의 원문과 연구자 페이지를 제공하고 있습니다.



### ⌚ 도서관 방문 이용 시간

- + 평일: 9:00~18:00
- + 주말 및 공휴일, 개원기념일 (7. 20.) 휴관

### 📋 이용 범위

- + 연구원 직원: 열람, 복사, 대출 가능
- + 외부 이용자: 열람, 복사 가능

### 💬 이용 문의

- + 전화: 044-287-8004
- + 팩스: 044-287-8056
- + 이메일: library@kihasa.re.kr



## 도서관

### 도서관 이용 관련 웹사이트

#### 전자도서관 (<http://kihasa.re.kr/library>)

- 전자도서관을 통해 인쇄 자료와 전자자료를 제공하고 있으며, 보건복지 분야의 인터넷 정보원 및 정책연구정보 뉴스레터를 볼 수 있습니다.



#### Research@KIHASA (<http://repository.kihasa.re.kr>)

- Research@KIHASA는 한국보건사회연구원의 모든 연구 성과물을 디지털화하여 제공하고 있으며 연구자 페이지를 통해 연구자 정보와 각종 연구 동향 정보를 제공하고 있습니다.



## KIHASA 웹사이트

### 한국보건사회연구원

<http://www.kihasa.re.kr>



- 홈페이지를 통해 연구원에서 발행되는 보고서와 정기간행물 등을 접 할 수 있습니다.
- 또한 홈페이지의 국문 웹진 혹은 영문 뉴스레터 서비스에 가입하면 최신 보건복지 정보를 받아 볼 수 있습니다.



### 한국복지패널

<http://www.koweps.re.kr>



- 한국복지패널은 우리나라 가구와 개인의 생활 실태 및 복지 욕구와 관련된 조사를 수행하고 이를 데이터베이스로 구축하여 다양한 정책 개발에 기여하고 있습니다.
- 이와 관련하여 표본 추출 및 조사 방법에 대한 정보, 설문지와 데이터(SPSS, SAS, STATA), 기초분석 및 심층분석 보고서, 학술대회 자료집 등을 제공하고 있습니다.



### 한국의료패널

<http://www.khp.re.kr>



- 한국의료패널은 우리나라 보건의료이용과 의료비 지출 수준 및 배분의 동태적 변화를 파악할 수 있는 자료를 생산하는 조사를 수행하고 이를 데이터베이스로 구축하여 보건의료 정책을 위한 근거를 제공하여 다양한 정책 개발에 기여하고 있습니다.
- 이와 관련하여 표본 추출 및 조사 방법에 대한 정보, 설문지와 데이터, 기초연구보고서, 심층분석보고서 등의 연구 자료를 제공하고 있습니다.



## KIHASA 웹사이트

### 보건복지 데이터 포털

<http://data.kihasa.re.kr>



- 보건복지데이터포털은 보건복지와 관련된 데이터에 대한 다양한 자료와 정보를 공개하여 이용자 중심의 서비스를 제공하고 있습니다.
- 연구 DB, Data Bank, 해외 자료 등 영역별 특성에 따른 분류를 통해 통계정보와 마이크로데이터를 제공하고 있으며, 정형 데이터뿐만 아니라 이용자의 접근성과 편의성을 제고하기 위해 공간정보통계, 인포그래픽스 등 다양한 형태로 서비스를 제공하고 있습니다.



### 건강영향평가 지식포털

<http://hia.kihasa.re.kr>



- 건강영향평가 지식포털은 건강영향평가(HIA: Health Impact Assessment)에 대한 다양한 정보와 지식을 제공하는 공간으로 건강영향평가에 대한 학습이나 수행에 필요한 최신의 정보와 지식을 쉽게 찾아 볼 수 있으며 더욱 포괄적이고 심층적인 지식을 제공하고 있습니다.

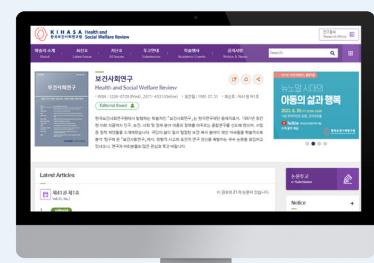


### 「보건사회연구」학술지

<http://kihasa.re.kr/hswr>



- 한국보건사회연구원에서 발행하는 학술지인 「보건사회연구」는 한국연구재단 등재지로서, 1981년 창간한 이래 지금까지 인구, 보건, 사회 및 경제 분야 이론과 정책을 아우르는 융합연구를 선도해 왔으며, 수많은 정책 제안들을 소개해왔습니다. 2019년부터 완전한 전자출판으로 발행되고 있으며 학술지 사이트를 통해 창간 이후 모든 게재논문을 이용하실 수 있습니다.



## 간행물 회원제 안내

### 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### 회원 종류

#### 전체 간행물 회원

120,000원

#### 보건 분야 간행물 회원

75,000원

#### 사회 분야 간행물 회원

75,000원

#### 정기 간행물 회원

35,000원

### 가입방법



### 문의처

(339-007) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1F~5F  
간행물 담당자(TEL. 044-287-8157)





www.kihasa.re.kr

