



정책자료 2022-07

저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제

이소영
오신휘



■ 연구진

연구책임자 이소영 한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진 오신희 한국보건사회연구원 전문연구원

정책자료 2022-07

저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제

발행일 2022년 12월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-928-7 [93330]
<https://doi.org/10.23060/kihasa.f.2022.07>

발|간|사

우리나라의 저출산과 고령화로 대표되는 인구변화는 세계에서 유례를 찾기 힘든 현상으로 고착화되고 있다. 합계출산율 2.1명 미만의 저출산 현상은 거의 40년째 지속되고 있다. 또한 고령 인구의 비중이 증가되고 고령화의 정도가 급속도로 진행되고 있다. 저출산과 인구의 고령화에 대응하여 정부는 2006년부터 5년마다 저출산·고령사회 기본계획을 수립하여 추진 중에 있다. 2021년 수립된 제4차 저출산·고령사회 기본계획은 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구 변화 대응 사회 혁신이라는 세 가지 목표를 가지고 인구 문제에 대해 이전의 기본계획과 차별된 접근으로 추진되고 있다. 새로운 패러다임으로 수립된 제4차 저출산·고령사회 기본계획이 전체 비전과 목적에 맞도록 세부 정책을 구성하고 추진했는지에 대한 점검이 필요한 시기이다.

이러한 배경하에, 이 연구는 제4차 저출산·고령사회 기본계획 내에서 추진되고 있는 세부 정책이 전환된 패러다임에 조응하여 추진되기 위한 모니터링을 목적으로, 각 영역 세부 정책의 제4차 저출산·고령사회 기본계획과의 정합성(整合性)과 정책 운영 적절성(適切性)을 중심으로 다각도의 모니터링을 실시하였다. 또한 광역지방자치단체의 저출산 대응 정책과 고령사회 정책을 모니터링하였다. 정책 추진의 효용성을 제고하기 위한 중앙정부, 기초지방자치단체와의 관계 정립 측면에서의 정책 점검과 향후 과제 도출 간 유기성을 제고하기 위한 지역의 특성을 고려한 정책 운영 적절성 관점에서 모니터링하며, 광역지방자치단체의 정책 거버넌스 체계를 중심으로 살펴봄으로써 광역지방자치단체의 정책 내실화 방안을 제시하고자 하였다.

이 보고서는 세부 과제 1 「임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제」, 세

부 과제 2 「일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제」, 세부 과제 3 「광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링 및 과제」, 세부 과제 4 「고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링과 과제」, 세부 과제 5 「존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링 및 과제」, 세부 과제 6 「광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제」를 종합하여 작성한 총괄보고서이다. 세부 과제 1은 이소영 연구위원의 책임하에 원내 진화영 연구원, 오신희 전문연구원의 참여로 수행되었다. 세부 과제 2는 조성호 부연구위원의 책임하에 원내 정희선 연구원, 이소영 연구위원, 원외의 한국행정연구원 이도석 연구위원의 참여로 수행되었다. 세부 과제 3은 장인수 부연구위원의 책임하에 원내 정찬우 연구원의 참여로 수행되었다. 세부 과제 4는 강은나 연구위원의 책임하에 원내 최경덕 부연구위원, 최유정 연구원, 그리고 원외 목원대학교 이상우 교수, 경상국립대학교 김명일 교수, 백석대학교 문성현 교수, Washington 대학 박소정 교수의 참여로 수행되었다. 세부 과제 5는 김경래 부연구위원의 책임하에 원내 정찬우 연구원, 최경덕 부연구위원의 참여로 수행되었다. 세부 과제 6은 김세진 부연구위원의 책임하에 원내 이선희 부연구위원, 이윤경 연구위원, 최경덕 부연구위원, 원외 가천대학교 유재언 교수의 참여로 수행되었다. 이 보고서는 이소영 연구위원의 책임하에 오신희 전문연구원 참여로 세부 과제 1, 세부 과제 2, 세부 과제 3, 세부 과제 4, 세부 과제 5, 세부 과제 6을 총괄하여 작성하였다. 세부 정책과제는 세부 과제의 본 보고서를 참고하길 바라는 바이다.

2022년 12월
한국보건사회연구원 원장
이 태 수

목 차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 내용	7
제3절 모니터링의 개념	9
제2장 임신·출산 지원 정책 모니터링	13
제1절 모니터링 방법	15
제2절 모니터링 결과	20
제3장 일·가정 양립 지원 정책 모니터링	27
제1절 모니터링 방법	29
제2절 모니터링 결과	33
제4장 고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링	37
제1절 모니터링 방법	39
제2절 모니터링 결과	42
제5장 존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링	49
제1절 모니터링 방법	51
제2절 모니터링 결과	56
제6장 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링	61
제1절 모니터링 방법	63

제2절 모니터링 결과	65
제7장 광역지방자치단체 고령사회 정책 모니터링	75
제1절 모니터링 방법	77
제2절 모니터링 결과	79
제8장 결론	87
제1절 정책 개선 방안	89
제2절 모니터링 개선 방안	112
참고문헌	119

표 목차



〈표 1-1〉 모니터링의 기본 틀	11
〈표 2-1〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획 임신·출산 지원 세부 사업	16
〈표 2-2〉 임신·출산 지원 정책 모니터링 종합 결과	21
〈표 3-1〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획 일·가정 양립 지원 정책 세부 사업	30
〈표 4-1〉 고령자 경제활동 관련 과제	39
〈표 4-2〉 사회활동 관련 과제	40
〈표 4-3〉 고령자 경제활동 관련 추진과제별 모니터링 결과(평균)	43
〈표 4-4〉 고령자 사회활동 관련 추진과제별 모니터링 결과(평균)	46
〈표 5-1〉 존엄한 삶 마무리 관련 과제	55
〈표 6-1〉 저출산 사업 업무 담당 공무원 대상 설문조사 개요	64
〈표 6-2〉 17개 광역지방자치단체별 저출산 대응 정책의 추진 방향	67
〈표 7-1〉 광역지방자치단체 고령사회 정책 담당자 FGI 실시 현황	78
〈표 7-2〉 광역지방자치단체의 고령사회 정책 모니터링 결과: 사업 내용	81
〈표 8-1〉 제5기(2023~2026) 지역사회보장계획 수립 안내 내용	110
〈표 8-2〉 성과지표 설정 기준	113
〈표 8-3〉 사업 모니터링 항목별 세부 내용 및 판단 방법	115

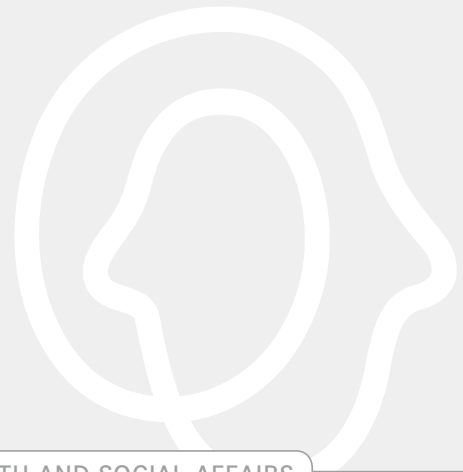
그림 목차

[그림 1-1] 연구의 구성	7
[그림 2-1] 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)의 임신·출산 지원 정책	17
[그림 2-2] 임신·출산 지원정책의 인지도	22
[그림 2-3] '건강하고 안전한 임신과 출산'을 위한 세부 정책의 필요도	23
[그림 2-4] '개인의 삶의 질 제고'를 위한 세부 정책의 필요도	24
[그림 5-1] 정책의 성장주기상 위치	52
[그림 5-2] 웰다잉 정책 사업모형	54

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용

제3절 모니터링의 개념

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

한국은 출생아 수의 급감과 인구 고령화의 급속화로 인해 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 인구 현상을 겪고 있다. 가임기(15~49세) 여성 한 명이 가임 기간에 낳을 것으로 예상되는 평균 자녀 수인 합계출산율(TFR: Total Fertility Rate)이 1983년 인구대체수준인 2.1명 아래로 떨어진 이후 약 40년 가까이 저출산 현상은 지속되고 있다. 더욱이 2018년 합계출산율은 1.0명 아래로 떨어졌으며, 점차 감소하여 2021년 현재 한국의 합계출산율은 0.81명으로 세계에서 가장 낮은 수준이다(통계청, 2022a). 한편, 고령 인구의 증가로 한국은 고령사회에서 초고령사회에 진입하기 직전에 있다. 인구 고령화는 전체 인구에서 고령 인구 비중이 증가하는 것을 의미하는데 이는 다른 관점에서 사회구성원의 평균 수명이 증가하고 있다는 것도 의미한다. 한국인의 평균 수명은 1970년대에 60세를 넘겼고, 2010년에는 80세에 도달했으며(국가지표체계 홈페이지, 2022. 5. 18. 인출), 100세 시대에서 120세 시대를 향하고 있다. 종합적으로 한국의 인구 변화는 빠르게 변화하고 있고 향후에도 지속될 것으로 전망된다.

이러한 인구 변화에 대응하여 정부는 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하면서 저출산과 인구 고령화를 국가 의제로 설정, 저출산 고령화에 대한 공식적인 개입이 시작되었다. 2006년부터 「저출산·고령사회기본법」에 의거하여 5년마다 수립되는 ‘저출산·고령사회 기본계획’을 통해 국가 차원의 중장기적인 대응을 하고 있다. 현재까지 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010) 및 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011

4 저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제

~2015), 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)이 수립되어 추진되었으며, 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)이 추진 중이다. 지난 15년간, 정부는 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획을 통해 막대한 예산을 투입하여 대응하는 등 지속적인 노력을 기울여왔으나, 2021년 합계출산율은 0.81명으로 1명 미만의 최저치를 기록하며 (초)저출산 현상에서 여전히 벗어나지 못하고 있고(김우림, 2021), 오히려 저출산 현상과 인구 고령화 현상이 심화되었다는 근본적인 한계를 가지고 있다. 이러한 정책의 효과성에 대한 회의적인 인식이 확산되면서 정책의 패러다임을 전환하고자 제3차 저출산·고령사회 수정 기본계획(2016~2020)을 수립하였고, 이를 토대로 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)이 수립되었다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)은 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획의 한계를 극복하고 보다 근본적이고 사회 구조적인 접근을 시도하고자 하였다. 출산율이라는 기존의 저출산·고령사회 기본계획의 목표 대신 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신이라는 세 가지 목표로 패러다임을 전환하였고, 이를 통해 개개인의 역량을 제고하고 인구구조 변화에 대해 적극적인 적응 정책 마련이 중요하다는 것을 강조하였다.

한편, 저출산·고령사회 기본계획은 「저출산·고령사회기본법」 제21조 및 시행령 제3조에 의거하여 저출산·고령사회 기본계획에서 설정된 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향에 부합하는 연도별 시행계획을 수립하고 연도별 시행계획은 「저출산·고령사회기본법」 제21조에 따라 그 추진성과를 평가받고 있다.

저출산·고령사회기본법 제21조(연도별 시행계획)

- ① 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ③ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 다음 해의 시행계획 및 지난 해의 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출하고, 보건복지부장관은 이를 종합하여 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회의 심의를 받아야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18.>
- ④ 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다. 이 경우 국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회 대응에 미치는 영향이 큰 사업에 대하여 심층적인 평가를 실시할 수 있다. <개정 2021. 12. 14.>
- ⑤ 시행계획의 수립·시행 및 평가 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

저출산·고령사회기본법 시행령 제3조(연도별 시행계획의 수립)

- ① 법 제21조제1항의 규정에 의한 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)의 효율적인 수립·시행을 위하여 보건복지부장관은 시행계획 수립지침을 정하여 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 3. 15.>
- ② 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 시행계획수립지침에 따라 소관별로 다음 연도의 시행계획을 수립하여 매년 12월 31일까지 보건복지부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시행계획의 내용에 관하여 보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2009. 3. 12., 2010. 3. 15.>

자료: 1) 저출산·고령사회기본법. 법률 제18580호, 2021. 12. 14., 일부개정.

2) 저출산·고령사회기본법 시행령. 대통령령 제32170호, 2021. 11. 30., 타법개정.

이에 중앙부처의 사업은 성과평가를 통해 매년 수립된 저출산·고령사회 기본계획 시행계획에서 설정된 성과지표의 목표치에 달성한 정도를 평가받고 있다. 그러나 단기적이고 분절적인 계획 수립 및 달성 가능한 목표 설정에 기초한 1년 단위의 저출산·고령사회 기본계획 시행계획 수

립과 성과평가만으로는 저출산·고령사회 기본계획의 실효성 있는 추진이 어렵다. 특히, 새롭게 설정된 저출산·고령사회 정책의 목표 달성을 위해 합목적이고 일관성과 지속성을 확보할 수 있는 세부 추진 과제를 점검하고 개선 과제를 모색해야 할 필요가 있다. 구체적으로, 새로운 틀로 2021년부터 추진되는 정책이 「저출산·고령사회기본법」, 저출산·고령사회 기본계획의 목적에 부합하는지(relevancy), 추진 과정이 효율적인지(efficiency) 등의 정책의 원활한 추진을 위한 모니터링이 필요하다. 즉, 패러다임을 전환하여 추진되는 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)의 성공적인 수행 기반 마련과 향후 제5차 저출산·고령사회 기본계획(2026~2030) 수립을 위한 기본계획의 수행 과정에 대한 모니터링 및 개선 과제의 제안이 필요하다.

따라서 본 연구는 제4차 저출산·고령사회 기본계획(대한민국정부, 2020) 내의 임신·출산 지원 정책, 일·가정 양립 지원 정책 등의 저출산 대응 정책과 고령자의 일과 사회활동 정책, 존엄한 삶의 마무리 지원 정책 등 고령사회 정책이 전환된 패러다임에 조응하여 추진되기 위한 모니터링을 주된 목적으로 한다. 또한 광역지방자치단체의 저출산 대응 정책과 고령사회 정책을 중앙정부의 저출산·고령사회 정책 기조와의 정합성, 광역자치단체 지역 고유의 욕구와 자원을 고려한 자율적 정책 운영 등을 중심으로 체계적이고 심도 있게 검토하고, 이를 바탕으로 관련 정책 과제를 도출하고자 한다. 구체적으로 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 실효성 있는 추진을 위해 세부 과제의 실천 과정을 모니터링하고, 이를 통해 향후 제5차 저출산·고령사회 기본계획(2026~2030)이 실증적 근거를 토대로 수립될 수 있도록 기초 자료를 제공하는 것을 주된 목적으로 한다.

제2절 연구의 내용

본 연구의 구성은 다음과 같다([그림 1-1] 참조).

[그림 1-1] 연구의 구성

모니터링	<ul style="list-style-type: none"> · 모니터링의 개념과 틀 설정 · 모니터링 항목 제시
중앙정부 저출산 고령사회 정책 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> · 임신·출산 지원 정책 모니터링 · 일·가정 양립 지원 정책 모니터링
	<ul style="list-style-type: none"> · 고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링 · 존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링
광역지방자치단체 저출산 고령사회 정책 모니터링	<ul style="list-style-type: none"> · 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링
	<ul style="list-style-type: none"> · 광역지방자치단체 고령사회 정책 모니터링
결론	<ul style="list-style-type: none"> · 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 원활한 추진을 위한 개선 방안 제시 · 정책 모니터링 개선 방안 제시

자료: 연구진 작성.

제1장에서는 전체적인 연구의 배경과 방향성, 필요성 및 목적, 연구 내용을 제시하고 정책 모니터링의 개념과 모니터링 방법에 관해 기술하였다. 제2장에서는 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 임신·출산 지원 정책을 중심으로 모니터링의 방법과 결과를 제시하고 있다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 임신·출산 지원 정책은 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’이라는 저출산 대응 정책의 ‘생애 전반 성·재생산권 보장’이라

는 추진 전략의 세부 전략으로서 ‘건강하고 안전한 임신·출산 보장’이라는 목표를 가지고 2021년부터 추진되고 있다. 임신·출산 지원 정책이 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 전환된 패러다임에 조응하여 실효성 있게 추진되기 위해 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 임신·출산 영역의 세부 정책을 모니터링하였다. 제3장에서는 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「고용보험법」에 근거한 일·가정 양립 지원 제도를 중심으로 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 일·가정 양립 지원 정책이 목적에 따라 적합하게 추진되고 있는지 검토하고 모니터링하였다. 이를 위해 데이터 분석, 전문가 평가, 심층면접조사 등의 세 가지 방법을 활용했는데 데이터 분석을 위해 고용노동부의 ‘2020년 일·가정 양립 실태 조사’와 한국보건사회연구원의 ‘2022년 일-생활 균형 실태조사’의 원자료를 이용하였다. 제4장에서는 고령자의 일과 사회활동의 전반적인 현황과 문제점을 파악하고, 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 고령자의 일과 사회활동 정책과제를 관련 문헌검토와 현황 분석 등을 토대로 모니터링하였다. 제5장에서는 웰다잉(Well-dying)을 위한 국가 전략을 내실화하기 위해 제4차 저출산·고령사회 기본계획을 토대로 존엄한 삶 마무리를 위한 관련 법·제도와 정책 추진 상황을 통합적으로 모니터링하였다. 제6장에서는 광역지방자치단체의 저출산 대응 정책을 지역 측면의 저출산 대응 정책 추진 및 관리, 조율 주체로서의 광역지방자치단체의 역할 제시에 주목하였다. 이는 정책 추진의 효용성을 제고하기 위한 중앙정부, 기초지방자치단체와의 관계 정립 측면에서의 정책 점검과 향후 과제 도출 간 유기성을 제고하기 위함이다. 제7장에서는 광역지방자치단체 수준에서의 고령사회 정책을 중앙 차원의 정책 기조와의 정합성, 광역자치단체 지역 고유의 욕구와 자원을 고려한 자율적 정책 운영의 두 가지 측면을 중심으로 모니터링하였다. 제8장 결론에

서는 각 장에서 모니터링한 결과를 토대로 저출산 대책과 고령사회 정책의 개선 방안과 광역자치단체의 저출산 대책 및 고령사회 정책의 실효성 있는 추진 전략을 제시하고, 향후 정책 모니터링을 위한 개선 방안을 제시하였다.

제3절 모니터링의 개념

정부의 업무를 평가하는 목적은 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성의 향상이다(「정부업무평가 기본법」 제1조). 정부 업무에서 평가의 개념은 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것이다(「정부업무평가 기본법」 제2조). 따라서 정부 정책은 추진 과정과 추진 성과를 중심으로 평가된다.

추진 과정을 점검하는 모니터링과 추진 성과를 점검하는 평가는 차이가 있다. 모니터링은 정책의 책임자나 이해관계자에게 진행 상황에 대한 정보를 제공하기 위해 자료를 수집하는 지속적인 작업인 것에 비해, 평가는 정책 목표 달성도, 효과성, 효율성, 지속가능성 등을 측정하여 그 결과를 객관적으로 판단하는 작업이다(권율, 2006, p.28). 다시 말해서 모니터링은 사업 또는 정책이 추진되는 과정에서 수행되는 것에 비해 평가는 사업 또는 정책이 추진된 후에 수행되는 것이다. 모니터링은 특정 시점에서 사업이 추진되는 상황에 관해 설명하는 것인 반면, 평가는 사업의 목표의 달성 정도와 미달성의 이유에 대한 분석을 하는 것이다.

저출산·고령사회 기본계획 내에서 추진되고 있는 세부 저출산·고령사회 정책은 「저출산·고령사회기본법」 제21조 및 시행령 제3조에 의거하

여 매년 그 추진성과를 ‘성과평가’라는 이름으로 점검되고 있다는 점에서 평가는 매년 이루어진다고 볼 수 있다. 하지만 정부 정책이 원활하게 추진되기 위해서는 정책을 수립하는 과정부터 추진하는 과정에 대한 모니터링 또는 과정에 대한 평가가 중요하다. 즉, 정책이 목적에 맞게 효율적으로 추진되기 위해서는 집행과정에서 충분히 발생 가능한 상황을 인지하고, 정책결정자에게 정보를 제공하는 일련의 모니터링 과정이 수반되어야 한다. 이를 통해 정책이 지향하는 목표와 목적을 달성하였는지 체계적으로 진단하고 정책을 조정함으로써 정책을 실효성 있게 추진할 수 있다(이양재, 김선웅, 1997). 이에 본 연구에서는 기존에 실시되었던 저출산·고령사회 기본계획 모니터링 연구 및 사회보장 기본계획 모니터링 연구를 토대로 모니터링의 항목을 구성하였고, 이를 바탕으로 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025) 내 임신·출산 지원 정책, 일·가정 양립 지원 정책, 고령자의 일과 사회활동 정책, 존엄한 삶의 마무리 지원 정책과 광역지방자치단체의 저출산 대응 정책 및 고령사회 정책 모니터링을 실시한다.

기본적인 모니터링의 틀은 다음과 같다. 즉, 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)에 영역별 정책이 저출산·고령사회 기본계획에서 제시하고 있는 영역별 목표와 전환된 제4차 저출산·고령사회 기본계획 패러다임에 조응하여 추진되고 있는지를 사업 개요와 추진 과정의 측면에서 모니터링을 실시한다. 사업 개요는 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 세부 정책의 목적과 내용의 적합성, 사업 추진 체계의 적절성, 사업 추진 내용의 적정성으로 세분화하여 점검한다. 사업의 추진 과정에 대한 모니터링은 사업 추진 일정의 적절성(적시성), 사업 관리의 적정성, 사업 성과 측정 방식의 적절성 측면에서 점검한다.

〈표 1-1〉 모니터링의 기본 틀

모니터링 부문	모니터링 항목
사업 개요	① 사업 목적·내용의 적합성 - 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)의 목적, 세부 정책 영역의 내용과 모니터링 대상 개별 사업의 목적·내용의 연계성(논리적 인과관계)
	② 사업 추진 체계의 적절성 - 사업 추진 주체를 명확히 제시하고, 사업 목적 달성과 내용 실현에 적합한 추진 주체 및 추진 방법, 추진 절차 등을 설정했는지 여부
	③ 사업 추진 내용의 적정성 - 세부 사업 추진 내용이 사업 목적과 연계하여 수립되었는지 여부, 사업 목적 달성을 위하여 효과적인 방법인지, 사업 목적 달성을 위하여 효율적인 방법인지 여부
추진 과정	① 사업 추진 일정의 적절성(적시성) - 사업 추진 일정이 사업 추진 체계의 활동을 뒷받침할 수 있는지, 사업 특성 및 정책 여건을 고려하여 추진이 적시에 체계적으로 구성되었는지 여부
	② 사업 관리의 적정성 - 사업 추진 상황의 정기적(상시적, 수시적) 모니터링 여부: 사업 추진 주체가 사업의 관리 및 집행에 대해 성과와 문제점에 대한 자료를 정기적으로 점검하는 체계를 구축·운영하고 있는지의 여부
	③ 성과 측정 방식의 적절성 - 과제에서 설정된 성과지표가 사업 목적 달성 여부를 점검할 수 있는 수단으로 활용 가능한지의 여부를 판단하기 위해 성과지표가 정책 내용과 직접적인 연관성을 가지는지 여부, 성과지표가 정책 내용을 포괄적으로 대표하는지 여부, 성과지표가 구체적인지 여부 등의 성과지표 적절성

자료: 이소영, 진화영, 오신휘. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.56.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제2장

임신·출산 지원 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

제2절 모니터링 결과

제 2 장 임신·출산 지원 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

본 절에서는 임신·출산 지원 정책 모니터링을 위해 대상이 되는 세부 정책과 모니터링 방법을 기술한다. 모니터링의 대상이 되는 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 2021년도 시행계획에서 제시하고 있는 12개의 세부 임신·출산 지원 정책은 다음과 같다(〈표 2-1〉 참조). 제4차 저출산·고령사회 기본계획은 출산율 제고를 가시적인 목표로 추진되었던 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획의 패러다임을 전환하여 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구 변화 대응 사회 혁신의 세 가지 목표를 가지고 수립되었다. 따라서 출산율 제고를 위한 임신·출산 지원에서 남녀 모두의 보편적 건강 보장과 개인의 생애주기(life course approach)에 따른 건강관리 및 질환 예방, 안전한 임신·출산 보장을 위한 사회적 책임 강화의 관점으로 임신·출산 지원정책 패러다임을 전환하고자 하였다. 또한, 생식건강 상태가 악화되고 있어 임신과 출산 건강과 관련 있는 직접적인 요인들만을 기준으로 지원 사업을 설계하는 것에 대한 문제 인식을 토대로 ‘자율적이고 평등, 안전한 피임, 임신의 유지 및 종결, 건강한 임신·출산 전반의 건강보장’을 위한 정책이 수립되었다(대한민국정부, 2020, p.84). 이러한 기조에서 건강하고 안전한 임신·출산 보장을 위해 건강한 임신·출산 지원, 수요자 중심의 안전한 난임 지원 강화, 의료서비스 접근성 강화라는 세부 과제를 함께 추진하고 있다.

16 저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제

〈표 2-1〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획 임신·출산 지원 세부 사업

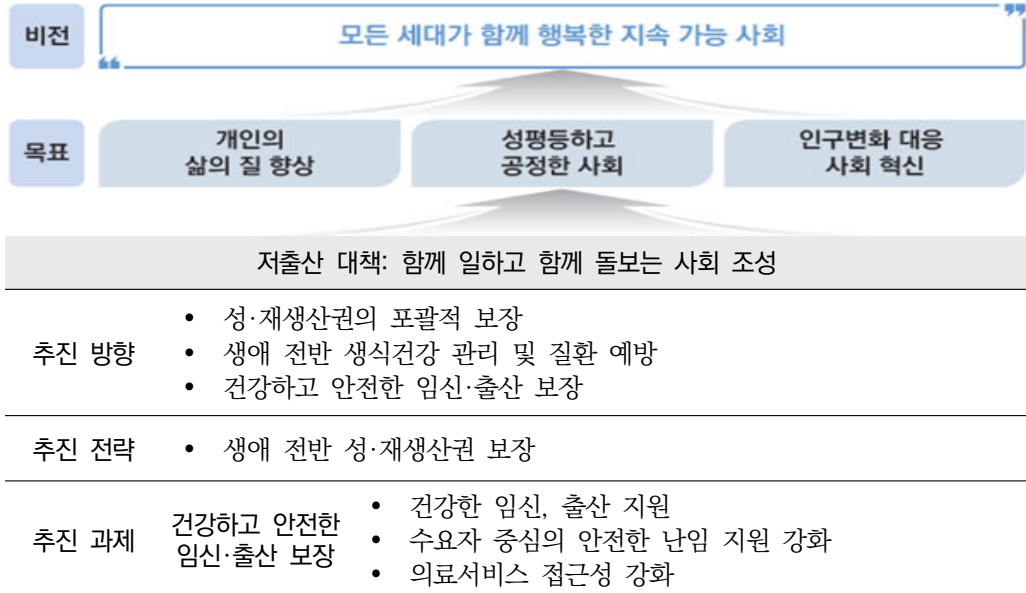
제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획 임신·출산 지원 세부 사업		
건강한 임신, 출산 지원 ¹⁾	① 건강한 임신 지원	• 임신 전부터 남녀가 출산의 공동 주체로서 임신 전 건강관리 서비스 제공
	② 고위험 지원 확대	• 고위험 임신부 의료비 지원대상의 지원 범위 등을 확대하여 건강한 출산 보장
	③ 임신부, 영아 건강관리	• (생애 초기 건강관리) 임신부·영아 대상 가정애 간호사 등 전문 인력이 방문하여 건강상담, 영아 발달 상담, 교육 등 맞춤형 건강관리 제공
		• (산모·신생아 지원) 산모와 출생 자녀의 건강관리 등을 제공하여 안전하고 건강한 임신·출산 지원
	④ 여성장애인 지원	• 장애 친화 산부인과 지정 등을 통해 임신부, 영아 건강관리-여성장애인 지원
	⑤ 청소년 산모 지원	• 청소년 산모의 임신·출산의 어려움을 경감하기 위해 점진적으로 의료비 지원대상 확대(만 18세 이하 → 만 24세 이하)
수요자 중심의 안전한 난임 지원 강화	⑥ 결혼이민자 지원	• 새로운 문화·언어로 인해 임신, 출산, 양육에 어려움이 있는 결혼이민자에게 방문, 부모교육 및 통·번역서비스 등 제공
	① 안전한 시술, 정보제공·상담	• 난임시술의 안전성 제고 방안 마련 • 난임시술 관련 정보제공 및 심리정서 지원 강화
의료서비스 접근성 강화	② 난임치료휴가 확대	• 근로 여성의 난임치료휴가는 연 3일인 반면, 치료기간은 실제 장기 소요되므로 기간 확대 검토
	① 취약지 지원	• (분만취약지 산부인과 설치·운영) 분만취약지 지원사업 확대 • (분만취약지 지원 재택의료 시범사업) 분만취약지 산부인과 설치·운영, 임신부 재택의료 시범사업 등 안전한 출산환경 조성
	② 의료 인식 개선	• 산부인과는 임신부·기혼여성만을 위한 곳이라는 인식 고려, 접근성을 높일 수 있는 명칭 검토

주: 1) 건강한 임신, 출산 지원의 경우, 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)과 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획 간 구성이 상이하나 이 연구는 2021년도 시행계획을 모니터링 및 평가하는 점에서 2021년도 시행계획을 준용하여 작성함.

자료: 이소영, 진화영, 오신휘. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.57.

임신·출산 지원 정책은 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’이라는 저출산 대책의 생애 전반 성·재생산권 보장이라는 추진 전략의 세부 영역으로서 건강하고 안전한 임신·출산 보장 영역 내에서 추진되고 있다([그림 2-1] 참조).

[그림 2-1] 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)의 임신·출산 지원 정책



주: 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025) 중 임신·출산 지원 영역에 해당하는 정책 일부를 발췌하여 재구성함.
 자료: 이소영, 진화영, 오신휘. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.33.

제4차 저출산·고령사회 기본계획 내에서 추진되고 있는 세부 임신·출산 지원 정책은 다음과 같다. 우선 건강한 임신, 출산 지원을 위한 세부 사업은 임신 전부터 남녀가 출산의 공동 주체로서 임신 전 건강관리 서비스를 이용하는 임신 전 건강관리 서비스 지원 사업, 고위험 임신부 의료비 지원 대상의 지원 범위 등을 확대하여 건강한 출산을 보장하고자 하는 고위험 임신부 의료비 지원 확대 사업, 임신부·영아 대상 가정에 간호사 등 전문 인력이 방문하여 건강상담, 영아 발달 상담, 교육 등 맞춤형 건강관리를 제공하는 생애 초기 건강관리 지원사업, 산모와 출생 자녀의 건강관리 등을 제공하여 안전하고 건강한 임신·출산을 지원하고자 하는 산모·신생아 지원사업, 장애 친화 산부인과 지정 등을 통한 임신부, 영아 건강관리 등을 제공하는 여성 장애인 지원사업, 청소년 산모의 임신·출산의 어려움을 경감하기 위해 점진적으로 의료비 지원대상을 확대(만 18세 이하 → 만 24세 이하)하

는 것을 내용으로 하는 청소년 산모 지원사업, 문화·언어의 차이로 인해 임신·출산·양육에 어려움이 있는 결혼이민자에게 방문, 부모교육 및 통·번역 서비스 등을 제공하는 결혼이민자 지원사업이다.

수요자 중심의 안전한 난임 지원 강화를 위한 사업으로는 난임 시술의 안전성 제고 방안을 마련하여, 난임 시술 관련 정보제공 및 심리정서 지원을 강화하는 사업, 근로 여성의 난임치료휴가는 연 3일인 반면, 치료 기간은 실제 장기 소요됨을 고려한 지원 기간 확대를 검토하는 난임치료휴가 사업이 있다.

의료서비스 접근성 강화를 위한 사업으로는 분만 취약지 산부인과를 설치·운영하는 분만 취약지 지원사업, 분만 취약지 지원 재택의료 시범사업, 산부인과가 임신부·기혼여성만을 위한 곳이라는 인식을 고려, 의료서비스의 접근성을 높일 수 있는 명칭을 검토하는 사업이 포함된다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 2021년도 시행계획에서 제시하고 있는 세부 임신·출산 지원 정책을 모니터링하기 위한 방법으로는 제4차 저출산·고령사회 기본계획, 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획, 사업 안내 등에 제시된 세부 정책에 대한 내용분석, 정책 수요자인 국민을 대상으로 하는 국민 인식조사 및 심층 면접, 정책 담당자 및 전문가를 대상으로 하는 전문가 의견 수렴 등의 방법을 활용하였다. 이러한 방법을 활용하여 <표 1-1>에서 제시한 모니터링의 기본 틀을 토대로 사업 목적과 내용의 적합성, 사업 추진 체계의 적절성, 사업 추진 내용의 적정성, 사업 추진 일정의 적절성(적시성), 사업 관리 및 점검 등의 적정성, 정책과제에서 설정된 성과지표를 통한 성과 측정 방식의 적절성을 모니터링하였다. 또한 정책 수요자의 관점에서 정책의 인지도 및 만족도, 정책 욕구 등을 모니터링하였다.

모니터링을 위한 구체적인 방법으로, 우선 정책 수요자를 대상으로 인

식조사를 하였다. 정책의 수요자인 국민이 임신과 출산을 지원하는 정책에 관해 얼마나 알고 있는지, 지원을 받아 본 경험은 어떠했는지, 건강하고 안전한 임신과 출산을 위해 필요한 정책은 무엇이라고 생각하는지 등에 대해 성인 남녀(만 20~44세) 2,000명을 대상으로 2022년 6월 9일~6월 17일까지 온라인 조사를 진행하였다(IRB 승인번호: 제2022-31호). 조사 대상자는 2022년 주민등록인구통계 4월 말을 기준으로 지역별·성별·연령별 인구비례할당 후 조사기관의 온라인 패널리스트에서 2,000명(완료 기준)을 무작위 추출하였다. 혼인상태와 자녀 수 비율에 대한 할당을 두어, ① 미혼자 800명(40.0%), 기혼자 1,200명(60.0%), ② 기혼자 중 무자녀 400명(33.3%), 유자녀 800명(66.7%), ③ 기혼자의 유자녀 중 자녀 1명 500명(62.5%), 2명 이상 300명(37.5%)이 완료되도록 하였다.¹⁾ 또한, 만 20~44세 인구 전체의 행정구역별(읍·면·동) 비율(주민등록인구통계 2022년 4월 말 기준)을 전체 표본 규모에 적용하여 대도시/중소도시/읍·면 지역의 분석이 가능하도록 구성하였다. 여기서 대도시나 중소도시에 속하는 읍·면 지역의 경우, 도시(대도시/중소도시)가 아닌 읍·면 지역으로 분류하였다.

또한 정책 모니터링을 위해 제4차 기본계획 2021년도 시행계획에 제시된 임신·출산 지원 영역의 세부 정책에 대한 모니터링과 임신·출산 정책의 필요도 및 중요도 등을 중심으로 개방형 설문지를 구성하여 이메일(E-mail)을 통한 전문가 서면조사를 실시하였다. 서면조사에 참여한 전문가는 임신·출산 영역의 14명으로 해당 영역의 의료현장에 종사하는 산부인과 교수와 학계 전문가로 구성하였고, 조사는 2022년 5월 24일부터 5월 31일까지 약 1주일간 진행하였다. 추가로 보건소 임신·출산 정책 담당자 6명과 분만 취약지의 보건소와 산부인과 병원에서 종사하는 전문

1) 조사 진행 과정에서 일부 미혼자 중 유자녀 사례가 발견되어 분석 대상에 포함하였다.

의, 간호사, 사회복지사, 보건소 담당자 등 4명을 대상으로 세부 임신·출산 지원사업의 문제점 및 개선방안에 관한 의견을 수렴하였다.

제2절 모니터링 결과

제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025) 2021년도 시행계획에서 제시하고 있는 12개의 세부 임신·출산 지원 정책은 건강한 임신과 출산 지원 영역에서 건강한 임신 지원, 고위험 지원 확대, 생애 초기 건강관리, 산모·신생아 지원, 여성장애인 지원, 청소년 산모 지원, 결혼이민자 지원 등 7개 정책, 수요자 중심의 안전한 난임 지원 강화 영역의 안전한 시술, 정보제공·상담, 난임치료휴가 확대 등 2개 정책, 의료서비스 접근성 강화 영역의 분만 취약지 산부인과 설치·운영, 분만 취약지 임신부 재택의료 시범사업, 의료 인식 개선 등 3개 정책으로 구성된다.

모니터링 항목인 사업 목적·내용의 적합성(제4차 저출산·고령사회 기본계획의 목적, 세부 정책 영역의 내용과 모니터링 대상 개별 사업의 목적·내용의 연계성), 사업 추진 체계의 적절성(사업 추진 주체를 명확히 제시하고, 사업 목적 달성과 내용 실현에 적합한 추진 주체 및 추진 방법, 추진 절차 등을 설정했는지 여부), 사업 추진 내용의 적정성(세부 사업 추진 내용이 사업 목적과 연계하여 수립되었는지 여부, 사업 목적 달성을 위하여 효과적인 방법인지, 사업 목적 달성을 위하여 효율적인 방법인지 여부), 추진 일정의 적절성(사업 추진 일정이 사업 추진 체계의 활동을 뒷받침할 수 있는지, 사업 특성 및 정책 여건을 고려하여 추진이 적시에 체계적으로 구성되었는지의 여부), 사업 관리의 적정성(사업 추진 상황의 정기적 모니터링 여부), 성과 측정 방식의 적절성(과제에서 설정된 성과

지표가 사업 목적 달성 여부를 점검할 수 있는 수단으로 활용 가능한지의 여부를 판단하기 위해 성과지표가 정책내용과 직접적인 연관성을 가지는지 여부, 성과지표가 정책 내용을 포괄적으로 대표하는지 여부)을 중심으로 전문가 조사를 토대로 모니터링한 결과는 다음의 표로 요약될 수 있다 (<표 2-2> 참조).

<표 2-2> 임신·출산 지원 정책 모니터링 종합 결과

(단위: 점)

사업명	사업 개요		추진 과정		사업 관리	
	목적/내용 (적합성)	추진 체계 (적절성)	추진 내용 (적정성)	추진 일정 (적시성)	사업 관리 (적정성)	성과 측정 (적절성)
건강한 임신 지원	8.83	7.50	7.67	7.50	7.50	7.00
고위험 지원 확대	8.83	8.00	7.33	8.33	8.33	6.83
생애 초기 건강관리	8.63	7.25	7.38	7.38	7.75	6.88
산모·신생아 지원	8.75	7.63	8.13	8.63	8.00	7.88
여성장애인 지원	8.88	8.13	7.75	7.63	7.38	6.13
청소년 산모 지원	9.13	8.38	9.13	8.50	8.50	8.13
결혼이민자 지원	7.38	7.25	6.63	7.50	7.38	6.63
안전한 시술, 정보제공·상담	7.67	8.00	8.00	7.67	7.50	7.50
난임치료휴가 확대	8.67	8.17	8.33	7.17	8.00	8.50
분만 취약지 산부인과 설치·운영	8.17	8.00	8.50	7.67	7.83	7.50
분만 취약지 임신부 재택의료 시범사업	8.50	7.67	7.50	7.33	7.50	7.50
의료 인식 개선	6.25	3.75	5.38	4.63	4.88	4.13

자료: 이소영, 진화영, 오신휘. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.244.

사업의 목적과 내용의 적합성 항목은 대부분의 사업이 8점 이상으로 높게 평가되었으나 의료 인식 개선 사업(6.25점), 결혼이민자 지원사업(7.38점), 난임의 안전한 시술 및 정보제공·상담 사업(7.67점)은 상대적

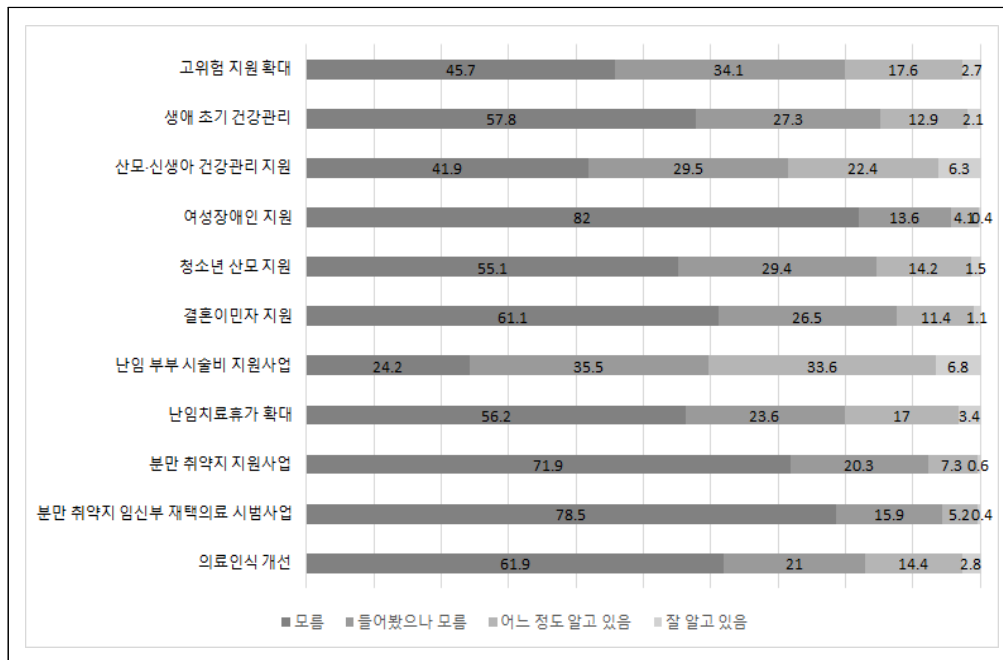
22 저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제

으로 낮게 평가되었다. 사업 추진 체계의 적절성, 추진 내용의 적정성, 추진 일정의 적절성(적시성) 항목에서도 의료인식 개선 사업은 가장 낮게 평가되었다. 다음으로 결혼이민자 지원과 생애 초기 건강관리 사업이 비교적 낮은 수준으로 평가되었다. 사업 관리의 적정성에 있어서도 의료인식 개선 사업이 가장 낮게 평가되었으며 다음으로 결혼이민자 지원이 비교적 낮게 평가되었다.

성인 남녀(만 20~44세) 2,000명을 대상으로 정책의 인지도에 대해 조사한 결과는 다음과 같다([그림 2-2] 참조).

[그림 2-2] 임신·출산 지원정책의 인지도

(단위: %)



자료: 이소영, 진화영, 오신희. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. 국민 인식조사 결과를 토대로 재구성.

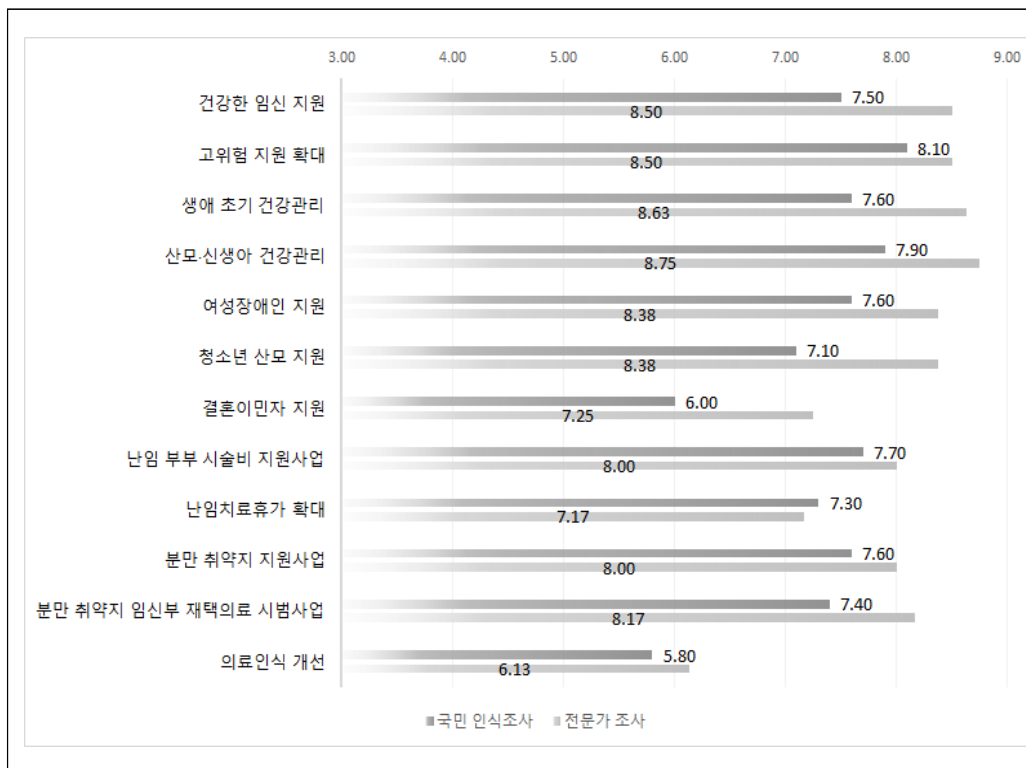
임신·출산 지원 정책 중 가장 인지도가 높은 정책은 안전한 시술, 정보 제공 및 상담의 난임 관련 사업으로 40.4%가 알고 있는 것으로 나타났으

나 대부분의 정책은 30% 미만의 인지도를 보였다. 정책이 효과를 나타내기 위해 인지도는 필수적이다. 이 연구에서 수행한 정책 이용자 대상 심층 면접조사에서도 임신·출산을 지원하는 정책들의 낮은 인지도는 문제점으로 나타났다. 향후 임신·출산 지원 정책의 인지도를 높이기 위한 노력이 필요함을 알 수 있다.

해당 12개 정책의 일차적인 목적은 ‘건강하고 안전한 임신과 출산’이다. 성인 남녀(만 20~44세) 2,000명과 전문가를 대상으로 세부 정책이 해당 목적을 달성하기 위해 필요한지를 조사한 결과는 다음과 같다(〔그림 2-3〕 참조).

〔그림 2-3〕 ‘건강하고 안전한 임신과 출산’을 위한 세부 정책의 필요도

(단위: 점)



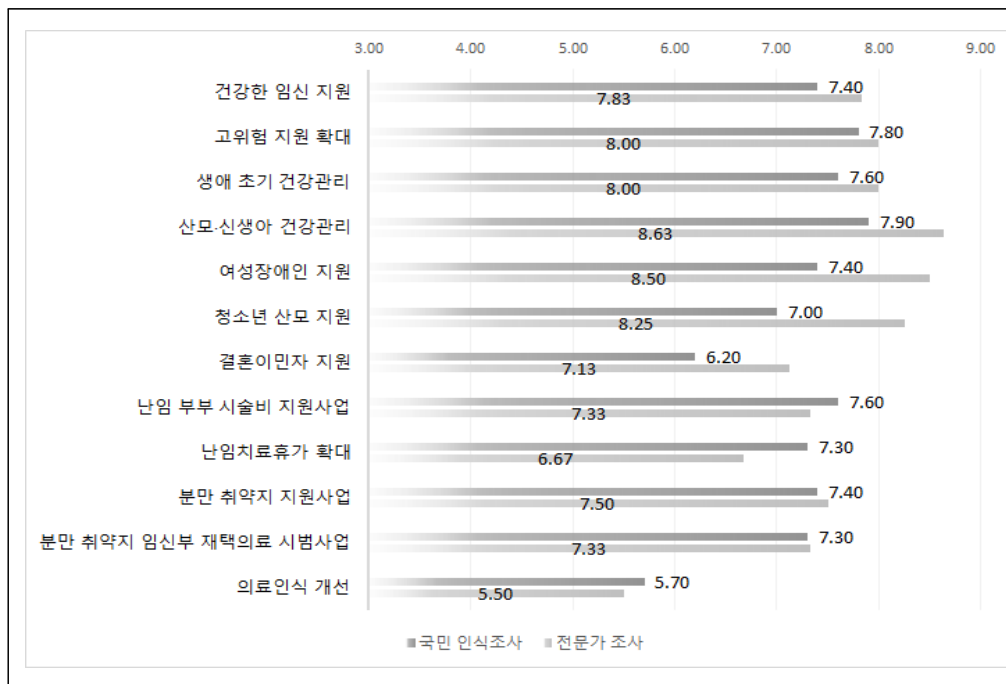
자료: 이소영, 진화영, 오신휘. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. 국민 인식조사와 전문가 조사 결과를 토대로 재구성.

대체로 정책의 수요자들보다 전문가들이 모든 정책에서 필요도를 높게 인식하고 있었다. 해당 정책 중 의료 인식 개선과 결혼이민자 지원은 다른 사업과 비교해서 상대적으로 필요도가 매우 낮은 것으로 평가되었다.

한편, ‘건강하고 안전한 임신과 출산’을 지원하기 위한 12개 세부 정책의 궁극적인 목적은 삶의 질 제고이다. 성인 남녀(만 20~44세) 2,000명과 전문가를 대상으로 세부 정책이 삶의 질 제고라는 목적을 달성하기 위해 필요한지를 조사한 결과, 난임 부부 시술비 지원 사업, 난임치료휴가 확대 정책, 의료 인식 개선 정책을 제외하고 전문가들이 정책의 수요자들보다 모든 정책에서 필요도를 높게 인식하고 있음을 알 수 있다. 해당 정책 중 의료 인식 개선, 결혼이민자 지원은 다른 사업과 비교해서 월등하게 낮은 수준으로 평가되었다.

[그림 2-4] ‘개인의 삶의 질 제고’를 위한 세부 정책의 필요도

(단위: 점)



자료: 이소영, 진화영, 오신희. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. 국민 인식조사와 전문가 조사 결과를 토대로 재구성.

결론적으로 12개 세부 임신·출산 지원 정책을 모니터링한 결과, 의료 인식 개선, 결혼이민자 지원과 같은 사업은 제4차 저출산·고령사회 기본 계획 내에서 추진되어야 할 정책과제인지에 대해 근본적인 재고가 필요하다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제3장

일·가정 양립 지원 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

제2절 모니터링 결과

제3장 일·가정 양립 지원 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

일·가정 양립 지원 정책은 모성 건강의 보호부터 출산 및 육아, 그리고 직장 복귀 및 복귀 후의 근로에 이르는 정책을 의미한다. 부부간의 교섭력(bargaining power) 변화로 가정에서의 젠더 평등이 강조되어 여성 뿐만 아니라 남성을 대상으로도 정책이 설계된다. 고용노동부(2021a)에서는 모성보호제도로서 출산전후휴가, 유산·사산휴가, 배우자 출산휴가, 임신기 근로시간 단축, 난임치료휴가와 좁은 의미의 일·가정 양립 지원 제도로서 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 가족돌봄휴직, 가족돌봄휴가, 가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축을 일·가정 양립 지원 정책으로 정의한다. 이러한 일·가정 양립 지원 정책은 제4차 저출산·고령사회 기본계획 시행계획의 일·가정 양립 지원 정책 영역에 제시한대로, 대체로 「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「고용보험법」에 근거를 두고 있고 일부 「조세특례제한법」, 「관광기본법」, 「중소기업법」, 「가족친화법」 등에도 근거를 두고 추진되고 있다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 일·가정 양립 지원 정책 영역은 부모 모두 육아휴직 확산, 육아휴직의 대상자를 확대하고 육아휴직 사용 문화를 정착시키는 것, 근로시간 단축, 임신·출산기 근로자 보호, 장시간 근로 해소 및 일하는 방식 개혁, 일·생활 균형 분위기 확산 등으로 구성되어 있다. 내용에 있어서 육아휴직 대상자는 그동안 사각지대로 여겨지던 자영업자, 특수형태근로종사자 등까지 확대하고, 육아휴직 소득대체율을 상향하며, 기업 지원금, 세제혜택 등을 추진한다.

〈표 3-1〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획 일·가정 양립 지원 정책 세부 사업

세부 사업	세부 내용
일하는 모두의 육아휴직 권리 확립	육아휴직 권리 확대-특고, 자영업자 등 대상 확대 부모 모두 육아휴직 지원 신설·도입 육아휴직 소득대체율 상향 중소기업 지원금 확대
부모 모두의 육아휴직 확산 및 육아휴직 사용 문화 정착	중소·중견기업 육아휴직 세제혜택 육아휴직 복귀 지원 육아휴직 통계 개발·공표 육아휴직 취약 사업장 집중 지원 지도
육아기 근로시간 단축 등 활성화	육아기 근로시간 단축 가족돌봄휴가 활성화(자녀양육)
남성의 돌봄권 보장	사회적 인식 확립 네트워크 형성 임신 중 육아휴직 적용
임신·출산 근로자에 대한 보호 확대	출산전후휴가 고용보험 미적용자 출산급여 지원
다양한 삶의 요구에 대응한 일·생활 균형 실현	생애주기별 근로시간 단축 가족돌봄휴가(휴직) 인식 제고 장시간근로 해소
장시간근로 해소 및 휴식권 보장	연차휴가 휴가지원사업
일하는 방식 및 문화 혁신	기업 맞춤형 컨설팅, 간접노무비 등 지원 클라우드 바우처 지원 비대면 서비스 바우처, 공동활용 화상회의실 구축 유연근무 활성화
일·생활 균형을 위한 사회적 분위기 확산	사회적 협력 우수기업 발굴·지원

자료: 대한민국정부. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획.

또한 부부 맞돌봄 및 남성 돌봄 네트워크를 형성하는 남성의 돌봄권 보장과 관련된 정책과 고용보험에 가입되어 있지 않더라도 출산급여를 받

을 수 있도록 하는 정책, 코로나-19 상황으로 인한 비대면 및 유연근무가 활성화될 수 있도록 하는 정책이 포함되어 있다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 2021년도 시행계획에서 제시하고 있는 세부 일·가정 양립 지원 정책을 모니터링하기 위한 방법으로 데이터 분석, 전문가 평가, 심층면접조사의 세 가지 방법을 활용하였다. 우선 출산전후휴가, 배우자출산휴가, 임신기 근로시간 단축, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축제도를 대상으로는 기업의 제도에 대한 인지 정도를 파악하기 위하여 고용노동부(2021b)의 「2020년 일·가정 양립 실태조사」, 노동자의 인지 정도를 파악하기 위하여 한국보건사회연구원의 ‘2022년 일-생활 균형 실태조사’의 원자료를 활용하여 모니터링하였다. 두 자료를 이용하여 일·가정 양립 지원 정책 및 제도에 대한 인식 및 이용 용이성을 비교 분석하고 기업의 일·가정 양립 지원 제도 활용에 영향을 미치는 요인에 대해 회귀분석하였다. 분석의 목적은 일·가정 양립 지원 제도 활용의 기업 특성을 도출하여 앞으로 일·가정 양립 지원 제도 모니터링이 기업 특성을 고려하여 이루어질 수 있도록 하기 위함이다. 이 분석은 ‘2020년 일·가정 양립 실태 조사’ 자료를 이용하였고, 앞서 살펴본 비교 분석보다 다양한 변수를 통제하여 엄밀하게 분석이 이루어졌다.

또한 <표 1-1>에서 제시한 모니터링의 기본 틀을 토대로 사업 목적과 내용의 적합성, 사업 추진 체계의 적절성, 사업 추진 내용의 적정성, 사업 추진 일정의 적절성(적시성), 사업 관리 및 점검 등의 적정성, 정책과제에서 설정된 성과지표를 통한 성과 측정 방식의 적절성에 관해 17명의 일·가정 양립 지원 정책 전문가를 통해 모니터링하였다. 추가로 정책 공급 측면에서의 대표 및 인사담당자, 정책 수요자 측면에서의 노동자를 대상으로 양적 조사 및 전문가 조사에서 파악하기 어려운 제도의 활용 및 이용에 대해 심층면접조사(in-depth interview)와 표적집단면접 조사(Focus

Group Interview)를 통해 일·가정 양립 지원 정책을 다양한 측면에서 모니터링하였다(IRB 승인번호: 제2022-093호). 조사는 초등학생 이하 자녀가 있는 임금근로자와 기업 대표 및 인사담당자의 의견을 파악하여 일·가정 양립 지원 정책을 모니터링하고자 설계 및 수행되었다. 이를 위해, 임금근로자와 기업 대표 및 인사담당자로 구분하여 사례를 수집하였고, 분석은 기업규모에 따라 분류하여 진행하였다. 특히, 이 조사에서는 소규모 기업의 일·가정 양립 지원 제도 활용의 문제점 등을 도출하기 위하여 5인 미만 기업을 대상에 포함하였다. 5인 미만 기업의 경우, 「근로기준법」이 미적용되지만, 「남녀고용평등법」은 적용되기 때문에 조사 대상에 포함되어야 할 필요가 있다. 임금근로자는 맞벌이 여부, 고용 형태, 성별 등에 따라 분류한 경제활동 유형이 고르게 분포되도록 선정하고자 하였다.

먼저 기업 규모는 ‘대기업’, ‘중소기업’, ‘5인 미만 중소기업’ 등 3개로 분류하였다. 「공정거래법」에 의해 일정 규모 이상의 기업집단은 공시의 무가 있거나 상호출자가 제한되고 있어 이들을 ‘대규모기업집단’이라고 한다.²⁾ 동일 기업집단 소속 국내회사(계열회사)들의 직전 사업연도 재무상태표상의 자산총액 합계액이 5조원 이상인 기업집단을 말한다. 이 조사에서는 2022년 공정거래위원회가 공시한 ‘대규모기업집단’에 해당되는 업체를 ‘대기업’으로 분류하였다. ‘중소기업’은 「중소기업기본법」 시행령에 따라 평균매출액이 400~1500억 원 이하이면서 자산총액이 5000억 원 미만인 기업이며, 「근로기준법」 적용 여부를 고려하여 ‘중소기업’과 ‘5인 미만 중소기업’으로 나누었다. 대상자를 선정할 때는 맞벌이 여부, 고용 형태, 성별 등이 고르게 분포하도록 수집하였다. 맞벌이 부부의 경우 상대적으로 돌봄 사각지대가 존재하고, 안정적인 자녀 돌봄이 어려울 것

2) 국가법령정보센터 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 9조·11조 참조.
(<https://www.law.go.kr/법령/독점규제및공정거래에관한법률>에서 2022. 10. 25. 인출.)

으로 예상된다. 한편 외벌이 부부의 경우 경제활동과 자녀 돌봄이 분업화 되고 일·가정 역시 양립이 아닌 분리되는 현상이 나타날 수도 있다. 맞벌이와 외벌이 사례를 각각 수집하여 맞벌이 여부에 따라 일·가정 양립 양태를 살펴보았다.

또한, 일·가정 양립 사각지대 중 하나인 비정규직의 일·가정 양립 현황을 확인하기 위하여 정규직과 비정규직의 고용 형태가 고르게 분포할 수 있도록 대상을 선정하였다. 마지막으로 성별에 따른 제도 사용 및 일·가정 양립 현황을 비교하고자 남성과 여성이 고르게 분포하도록 조사 대상을 선정하였다.

제2절 모니터링 결과

일·가정 양립 지원 정책의 근거가 되는 3개의 법 중 「근로기준법」과 「남녀고용평등법」은 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정을 기준으로 큰 전환기를 맞이하였다. 「근로기준법」은 1953년 제정되어 국제노동기구가 정하는 규정에 영향을 받으며 그 기준에 근접하도록 개정되어 왔지만, 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후 일하는 여성의 원활한 임신 및 출산을 위한 개정이 활발하게 이루어졌다. 「남녀고용평등법」 역시 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후 일·가정 양립 지원 관련 내용이 대폭 신설되면서 큰 개정이 이루어졌고, 이후에도 일·가정 양립을 위한 제도가 개정되어 왔다. 「고용보험법」은 1993년에 제정되었으나 2001년 「남녀고용평등법」에서 고용보험기금으로 산전후휴가급여와 육아휴직급여가 지급되도록 규정되면서 급여의 신설 및 인상에 관하여 최근까지 활발하게 개정되어 왔다.

데이터 분석에 의한 모니터링 결과 중 일·가정 양립 지원 정책 및 제도의 인지에서는 대체로 노동자보다 기업이 제도에 대한 인지 정도가 높고, 노동자 중에서는 남성보다 여성이 높은 것으로 나타났다. 특히, 5인 미만 기업에 종사하는 여성의 인지율과 그 이외 기업 규모와의 차이가 큰 것으로 분석되었다. 제도의 활용 및 이용 용이성은 노동자보다 기업이 높은 경향이 있는 것으로 나타났고, 노동자 중에서는 여성이 남성보다 낮은 것으로 나타났다. 특히, 10인 미만 기업에 종사하는 여성의 경우 제도 활용 및 이용 용이성이 낮은 것으로 분석되었다.

기업의 일·가정 양립 지원 제도 활용에 영향을 미치는 요인에 대해서는 제조업을 기준으로 일·가정 양립 지원 제도의 활용이 활발한 업종과 활발하지 않은 업종이 존재하는 것으로 분석되었다. 전자는 전기·가스·증기·공기조절업, 정보통신업, 금융·보험업, 후자는 광업, 수도·하수·폐기물처리업, 운수·창고업, 숙박·서비스업, 부동산업, 교육서비스업, 협회·단체·수리·기타 개인 서비스업으로 나타났다. 그리고 모든 일·가정 양립 지원 제도에서 기업규모가 클수록 제도의 활용이 쉽고, 민간기업보다는 공공기관 및 외국계기업, 그리고 타 법인 및 단체에서 제도의 활용이 활발하다는 결과가 도출되었다. 그리고 노조가 있는 경우, 휴가 소진율이 높은 경우, 지자체 교육 횟수가 많은 경우, 지자체 컨설팅을 받은 경우 제도의 활용이 활발하였고, 여성 임원 비율이 높은 경우는 출산전후휴가, 가족돌봄휴가, 유연근무제의 활용이 활발한 것으로 나타났다. 남성 우대 경향이 있는 기업에서는 출산전후휴가, 임신기 근로시간 단축제도, 난임치료휴가, 육아기 근로시간 단축제도의 활용이 활발하였고, 여성을 차별하는 경향이 있는 기업에서는 출산전후휴가, 난임치료휴가, 육아기 근로시간 단축, 가족돌봄휴직, 유연근무제의 활용이 어려운 경향이 있는 것으로 나타났다.

전문가 평가에 의한 모니터링 결과, 가장 높은 평가점수를 받은 항목은

‘사업 목적·내용의 적합성’이었고, 가장 낮은 평가를 받은 항목은 ‘성과 측정 방식의 적절성’으로 나타났다. 26개 사업 중 가장 높은 전문가 평가를 받은 사업은 ‘임신·출산 근로자에 대한 보호 확대(출산전후휴가)’사업과 ‘임신·출산 근로자에 대한 보호 확대(고용보험 미적용자 출산급여 지원)’사업이었고, 가장 낮은 전문가 점수를 받은 사업은 ‘일하는 방식 및 문화 혁신(유연근무 활성화)’사업과 ‘일·생활 균형을 위한 사회적 분위기 확산(사회적 협력)’사업인 것으로 나타났다.

‘성과 측정 방식의 적절성’에서 낮은 점수를 받은 이유를 생각해보면, 비예산 사업으로 2020년의 성과지표가 설정되어 있지 않은 경우, 예산 규모가 미확정으로 인한 사업의 진행 부진과 그로 인한 성과지표 목표치 미설정 및 측정기준을 마련하지 못한 경우, 성과지표 달성과 사업 목표 간의 인과성이 부족한 경우로 나뉘볼 수 있다. 모니터링 결과, 일·가정 양립 지원 정책의 성과를 위해서는 무엇보다 성과관리의 개선점이 체계적으로 이루어져야 한다는 것이 강조되었다. 또한, 지표의 실효성도 제고되어야 할 필요성이 있는데, 지표가 성과의 수준 및 질적 변화를 측정할 수 있어야 한다.

심층인터뷰에 의한 모니터링 결과, 기업 규모가 작을수록 정책 수요자인 근로자 입장에서는 금전적·인력적 측면 등에서 제도 이용이 어렵고, 정책 공급자 중 하나인 기업은 관리자들의 인식 자체가 제도 사용에 부정적인 것으로 분석되었다. 또한, 일부에서는 제도를 이용할 경우 승진, 고용 유지 등에 영향이 있었고, 더 나아가 퇴사를 권유받는 경우도 있는 것으로 나타났다. 특히, 소규모 기업일수록 출산전후휴가 및 육아휴직 등으로 인한 공백을 채우는 것이 쉽지 않았다. 소규모 기업일수록 적은 사람이 많은 분야의 업무를 담당하기 때문에 한 사람의 이탈은 매우 큰 업무 공백으로 다가오게 되고, 이를 주변 동료들이 담당하여 이들의 업무 과중

이 큰 문제로 나타났다.

유연근무제는 주로 대기업에서만 활발하게 이용되고 있는 것으로 나타났다. 다만, 이번 5인 미만 대상 기업이 현장직 위주로 구성된 이유도 있는 것으로 보이지만, 대체로 소규모 기업에서 유연근무제를 이용하기 어려운 환경인 것으로 나타났다.

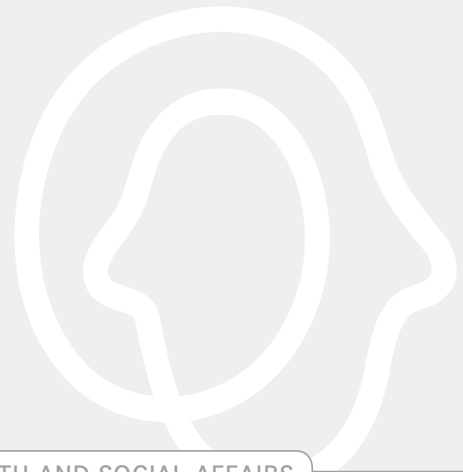
일·가정 양립 지원 정책의 세부 사업과 관련해서는 정량 평가가 객관적인 파악에는 유용하지만 목표 수치를 달성하는 것이 일·가정 양립의 실현이라는 측면에서 고려할 점이 많다는 것으로 평가하였다. 즉, 성과지표와 목적과의 인과성이 약하기 때문에 이를 유기적으로 연결할 수 있는 지표 또는 목적의 재설정이 필요한 것으로 이해할 수 있다.

전체적으로 일·가정 양립 지원 정책에 대한 모니터링 결과를 종합하면, 일·가정 양립 지원 제도에 대한 인지, 활용 및 이용이 데이터 분석뿐만 아니라 심층면접조사에서도 소규모 기업이 매우 제한적인 것으로 나타났다. 특히, 이러한 경향은 5인 미만의 기업에서 크게 나타났는데, 이것은 아마도 5인 미만 기업에 대한 「근로기준법」 적용 예외 등이 작용한 것으로 보인다. 그러나 5인 미만의 기업이라 하더라도 「근로기준법」의 근로계약서 작성, 임금명세서 교부, 최저임금 준수, 주휴수당, 고용·산재보험 가입, 해고 예고, 퇴직급여, 임신부 보호(임신 중 근로자의 시간 외 근로 금지 등) 및 임신기 근로시간 단축, 출산휴가, 육아휴직은 지켜야 한다(고용노동부, 2022a). 즉, 임신·출산 및 돌봄과 관련된 일·가정 양립 지원 관련 제도는 5인 미만 기업이라 하더라도 적용되어야 하는데도 불구하고 이에 대한 인지 및 활용, 그리고 모니터링이 부족한 것으로 판단된다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제4장

고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

제2절 모니터링 결과

제 4 장

고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 2021년도 중앙부처 시행계획에 따르면, 고령자의 경제활동을 지원하는 세부 과제는 총 20개로 정년 이후에도 계속고용을 지원하는 정책과 퇴직 인력의 재취업과 창업을 지원하는 정책으로 구분되어 추진되고 있다.

〈표 4-1〉 고령자 경제활동 관련 과제

영역	세부과제
신중년의 품격있고 활기찬 일·사회참여	기업의 부담완화를 통한 계속고용 지원(계속고용장려금)
	기업의 부담완화를 통한 계속고용 지원(임금체계 개편 지원)
	신체능력 저하 등을 고려한 다양한 근로형태 확산
	연령차별금지 구제제도 개선
	계속고용과 관련된 증장기적 제도 개편 논의
	계속고용과 관련된 증장기적 제도 개편 논의(사회적 공감대 확산)
	전직 준비 기반마련 및 생애경력설계 서비스 제공
	퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(신중년 재취업)
	퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(기술인력)
	퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(연구인력)
	퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(연구인력)
	신중년 퇴직인력 및 자영업, 소상공인 창업/재기 지원(신사업창업사관학교)
	신중년 퇴직인력 및 자영업, 소상공인 창업/재기 지원(희망리턴패키지)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(과학기술분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(반도체 분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(ICT 분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(산업디자인 분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(AI 학습 데이터)
	사회공헌 및 봉사활동 활성화: 신중년 경력형 일자리
	기업 정부 간 협업 통한 사회서비스 활동 연계

자료: 대한민국정부. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획.

신중년의 계속고용과 관련해서는 정년 이후에도 계속고용을 지원하는 계속고용장려금과 임금체계 개편에 대한 지속적인 논의, 다양한 근로형태 확산과 연령차별 피해자를 위한 구제제도의 행정적 불편함을 해소하는 제도 개선이 주요과제로 추진되고 있다. 퇴직후 재취업과 창업 지원을 위해서는 전직 준비와 생애경력설계 등과 같은 교육이나 상담 지원, 전문직이나 숙련직 중심의 취업지원, 창업을 위한 교육, 컨설팅, 수당 등 지원 등의 과제가 포함되어 있다.

〈표 4-2〉 사회활동 관련 과제

영역	세부과제
평생교육 및 직업훈련 강화	성인문해교육 운영 및 디지털 역량수준 향상·격차 해소(성인문해교육)
	노인교육 강화
신중년의 품격있고 활기찬 일·사회참여	사회공헌 및 봉사활동 활성화
	신중년 노후준비서비스 강화 및 참여확대
	신중년/고령자 여가기회 확대(문화예술프로그램 및 교육, 관광여행 지원)
	신중년/고령자 여가기회 확대(경로당 및 노인복지관 활용)

자료: 대한민국정부. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획.

제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 중앙부처 시행계획에 포함된 고령자의 사회활동을 지원하는 세부 과제는 ‘평생교육 및 직업훈련 강화’ 영역에서 2개, ‘신중년의 품격있고 활기찬 일과 사회참여’에서의 4개 과제로 구성된다(〈표 4-2〉 참조). 이는 다시 사회활동 영역에 따라 고령자 교육, 고령자 자원봉사, 여가문화, 노후준비서비스의 4개 영역으로 구분된다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)에 포함된 ‘고령자의 경제활동’과 ‘고령자 사회활동’ 관련 세부 추진과제에 대한 모니터링을 실시하기 위해 전문가 대상의 서면조사를 실시하였다. 모니터링 지표는 ① 사업 목적 및 내용의 적합성, ② 추진 내용의 적정성, ③ 추진 일정의 적절

성, ④ 성과지표의 적절성, ⑤ 성과 목표치의 적정성의 다섯 개 항목으로 구성하였다.

또한 고령자의 경제활동 및 사회활동 참여 활동에 대한 심층적인 정보를 얻기 위해 초점집단인터뷰(FGI)를 실시하였다. 경제활동 초점집단인터뷰(FGI)는 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 주된 정책 대상이 50대의 계속고용과 재취업 지원이므로 경제활동에 참여하고 있는 50대 경제활동참여자 2개 집단 그리고 60대 경제활동참여자 1개 집단으로 구성하였다. 첫 번째 집단은 대기업이나 공무원 등의 안정적인 고용형태를 가진 50대 직장인 4명, 두 번째와 세 번째 집단은 중소기업이나 자영업, 프리랜서 등에 종사하는 경제활동 참여자로 두 번째 집단은 50대 4명 그리고 세 번째 집단은 60대 이상 4명으로 구성하였다. 경제활동 초점집단인터뷰의 주된 내용은 현재 일하고 있는 직장의 근무조건과 만족도, 직장생활에서의 차별 및 대처 경험, 향후 경제활동 계획, 그리고 고령자의 경제활동 활성화를 위한 정책 제안 등으로 구성하였다.

사회활동 초점집단인터뷰는 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 성인문해교육, 노인복지관 문화예술교육, 그리고 자원봉사에 참여하고 있는 50대 이상인 자를 대상으로 하였다. 각 프로그램마다 주된 연령층이 상이하여 프로그램별(집단별) 연령대를 다르게 구성하였다. 성인문해교육은 50~69세, 노인복지관 문화예술교육 참여자는 65세 이상, 그리고 자원봉사센터에 속해 활동을 하고 있는 자원봉사자는 50~64세인 자로 제한하였다. 각 집단별 초점집단인터뷰 참여자는 4명으로 구성하였다. 사회활동 초점집단인터뷰의 주된 내용은 해당 프로그램 및 그 외 사회활동 참여 현황, 향후 참여하고 싶은 사회활동, 그리고 고령자의 사회활동 참여 확대를 위한 정책제안 등으로 이루어졌다.

제2절 모니터링 결과

1. 고령자의 경제활동 정책 모니터링 결과

고령자의 경제활동에 관한 최근 문헌을 살펴보면, 노년기에도 경제활동에 참여하는 고령자는 상대적으로 연령이 낮고, 건강하며, 비근로소득이 적은 계층이며, 노년기에 경제활동에 참여하는 것은 삶의 만족과 인지건강, 정신건강 등에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 고령 근로자의 근로환경은 열악한 것으로 보고되고 있다. 고령 근로자의 산업재해율은 증가하고 있으며, 열악한 사업장 환경으로 인한 사고와 질병의 위험에 노출되고 있는 것으로 나타났다. 또한, 고령자들은 높은 고용불안성과 신체적 침해, 건강권 침해, 차별적 표현이나 편견 등의 차별을 경험하는 것으로 보고되고 있다.

2021년도 저출산·고령사회 기본계획 중앙부처별 시행계획 중 고령자 경제활동과 관련하여 전문가 조사를 통한 과제별 모니터링 양적 평가 결과를 보면, 사업목적과 내용의 적합성과 추진 내용의 적정성은 양호한 반면, 성과지표의 적절성과 성과목표치의 적정성에 대한 평가가 전반적으로 저조한 것으로 나타났다. 이와 함께 추진과제별 질적 평가에서도 목적과 성과지표의 낮은 연관성, 성과목표치의 부적절성(소극적인 목표치), 정성평가 지표에 대한 고려 등 성과지표나 목표치에 대한 의견이 공통적으로 제안되었다.

〈표 4-3〉 고령자 경제활동 관련 추진과제별 모니터링 결과(평균)

과제명	지표1	지표2	지표3	지표4	지표5
기업의 부담완화를 통한 계속고용 지원(계속고용장려금)	2.67	2.00	2.11	2.44	2.38
기업의 부담완화를 통한 계속고용 지원(임금체계 개편 지원)	2.44	2.33	2.44	2.11	2.11
신체능력 저하 등을 고려한 다양한 근로형태 확산	2.44	2.56	2.22	2.44	2.33
연령차별금지 구제제도 개선	2.78	2.44	2.44	2.33	2.44
계속고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의	2.33	2.22	1.89	1.75	1.75
계속고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의(사회적 공감대 확산)	2.78	2.56	2.11	1.87	1.75
전직 준비 기반마련 및 생애경력설계 서비스 제공	3.00	2.89	2.78	2.44	2.33
퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(신중년 재취업)	3.00	2.67	2.44	1.89	2.00
퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(기술인력)	2.33	2.00	1.78	1.89	1.67
퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(연구인력)	2.44	2.44	2.44	2.22	2.44
퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(연구인력)	2.33	2.22	2.44	2.22	2.33
신중년 퇴직인력 및 자영업, 소상공인 창업/재기 지원(신사업 창업사관학교)	2.63	2.38	2.50	2.38	2.50
신중년 퇴직인력 및 자영업, 소상공인 창업/재기 지원(희망리턴패키지)	2.67	2.22	1.89	1.67	1.78
전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(과학기술분야)	2.11	1.89	1.89	2.11	2.22
전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(반도체 분야)	2.44	1.89	1.63	1.14	1.00
전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(ICT 분야)	3.00	2.89	2.67	2.44	2.33
전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(산업디자인 분야)	2.67	2.56	2.33	2.11	2.33
전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(AI 학습 데이터)	2.33	2.11	1.89	1.56	1.56
사회공헌 및 봉사활동 활성화·신중년 경력형 일자리	2.44	2.22	2.22	2.44	2.22
기업 정부간 협업 통한 사회서비스 활동 연계·한국사회복지협의회	2.78	2.44	2.44	2.44	2.11

주: 1) 지표 1은 '목적 및 내용의 적합성', 지표 2는 '추진내용의 적절성', 지표3은 '추진일정의 적절성', 지표 4는 '성과지표의 적절성', 지표 5는 '성과목표치의 적절성'을 의미함.

2) 3점 척도(1=미흡, 2=보통, 3=우수)로 구성되며 점수가 높을수록 긍정적인 것으로 해석.

자료: 강은나, 최경덕, 이상우, 최유정, 김명일, 문성현, 박소정. (2022). 고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링과 과제. 한국보건사회연구원.

전문가조사를 통해 공통적으로 제시된 질적 평가내용은 다음과 같다. 첫째, 2021년부터 2025년까지 5년간의 실행계획(action plan)이 구체적으로 제시되지 않아 사업의 지속가능성이나 추진 의지가 불명확한 과제들이 포함되어 있다는 것이다. 예를 들면 계속고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의, 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(과학기술

분야), 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(AI 학습 데이터) 등이 있다.

둘째, 고령자가 아닌 일반 성인을 정책 대상으로 하여 고령자의 계속고용이나 재취업/창업으로 보기 어려운 과제들도 발견된다. 예를 들면, 신체능력 저하 등을 고려한 다양한 근무형태 확산, 신사업창업사관학교, 희망리턴패키지 사업, 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(반도체 분야) 등이 해당된다.

세 번째는 성과지표와 관련된 내용으로 5년간 성과지표가 명시되지 않거나(계속고용과 관련된 증장기적 제도 개편 논의, 희망리턴패키지, 반도체 분야에서의 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축 등), 사업 대상이 소규모인 과제(퇴직인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대: 기술전문경력인 20명, 반도체 전문인력 양성지원 분야 채용 10명 등) 등이 추진과제에 포함되어 있다. 이와 함께 대부분의 과제들이 5년간 목표치가 거의 동일한 것으로 나타나 5년간 과제 추진에 있어 소극적인 경향을 발견할 수 있다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 고령자의 경제활동과 관련한 추진과제를 살펴보면, 구체적인 실행계획이 제시되지 않거나 고령자가 아닌 일반 성인대상의 과제가 포함되어 있는 과제들도 적지 않게 발견되고 있다. 그럼에도 불구하고 추진과제의 목적과 내용 적합성이나 내용이나 추진일정의 적절성은 상대적으로 양호했지만, 성과지표의 적절성과 목표치의 적절성은 낮은 평가를 받았다. 이는 목적이나 내용과 관련이 없는 성과지표를 설정하거나 5년간 추진 실적이 100% 이상 달성하도록 성과 목표치를 낮게 설정하는 등의 현상에 기인한다. 이와 함께 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 고령자 경제활동 정책은 주로 전문성과 숙련도가 높거나 안정적인 직업군을 대상으로 계속고용이나 재취업을 지원하는

과제를 중심으로 추진되어 있고, 반대로 고령자의 취업비중이 높은 단순 노무종사자와 같은 불안정한 고용 상태에 있는 고령자에 대한 정책과제는 찾아보기 어려운 실정이다.

고령자 대상 초점집단인터뷰에서는 대상자의 연령대, 고용안정성 등에 따라 인터뷰 내용이 상이하게 나타났다. 전반적으로는 현재 근무하고 있는 직장에 대한 만족도는 높았으며, 70세까지는 일을 할 수 있다는 자신감을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이와 함께 인터뷰 참여자의 대다수는 구직과정이나 직장 안에서 연령을 인한 차별을 경험하였다. 고령자의 경제활동 활성화를 위해서는 먼저 직업교육이나 IT 교육이 확대되어야 하며, 연령대 특성을 반영한 다양한 업종을 발굴할 것을 제안하였다. 또한 비슷한 연령대의 고령자가 모여서 일할 수 있는 사업체를 마련할 필요가 있다는 등의 방안을 제시하였다.

2. 고령자의 사회활동 정책 모니터링 결과

고령자의 사회활동은 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함되어 있는 사회활동 정책 영역인 여가활동, 교육, 자원봉사, 노후준비와 관련한 문헌을 검토하였다. 고령자의 여가활동에 관한 최근 연구는 여가 특성이나 유형화 연구, 세대간 여가특성 비교분석, 여가활동의 효과 등이 주를 이루고 있었다. 고령자의 여가 특성은 여전히 산책이나 TV 시청과 같은 소극적인 여가 중심이지만 여가활동의 다양화와 다른 사람과 함께 하는 활동의 비중이 점차 증가하는 경향을 확인할 수 있다. 고령자의 교육 관련 선행연구는 평생교육이나 노인복지관에서 실시하는 노인교육 중심이며, 이들 교육의 특성이나 한계 중심의 연구나 해외 노인교육과 관련한 사례 연구가 보고되고 있다. 고령자의 자원봉사는 우리나라 고령자 자원봉사

참여자 특성과 한계, 중고령자 자원봉사활동의 긍정적 영향(안녕감, 삶의 질 등)에 관한 연구가 진행되었으며, 노후준비에 관한 연구는 노후준비 유형별 준비도와 특성, 노후준비 수준이 삶에 미치는 결과 등이 연구되고 있는 것으로 나타났다.

2021년도 저출산·고령사회 기본계획 중앙부처별 시행계획 중 고령자 사회활동과 관련한 전문가 조사를 통한 과제별 결과를 보면, 성인문해교육, 사회공헌 및 봉사활동 활성화, 신증년 노후준비 강화, 신증년/고령자 여가기회 확대 과제(문화예술프로그램, 교육, 관광여행)는 사업 목적 및 내용의 적합성, 추진내용의 적정성, 추진일정의 적절성, 성과지표의 적절성, 성과 목표치의 적정성에서 적절한 것으로 분석되었다. 그러나 신증년·고령자 여가기회 확대(경로당, 노인복지관 활용) 과제의 경우 성과지표의 적절성과 성과 목표치의 적정성에서 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 고령자 사회활동 관련 추진과제별 모니터링 결과(평균)

과제명	지표1	지표2	지표3	지표4	지표5
성인문해교육 운영 및 디지털 역량수준 향상, 격차 해소(성인문해교육)	2.78	2.44	2.56	2.11	2.44
성인문해교육 운영 및 디지털 역량수준 향상, 격차 해소(디지털 격차 해소)	2.89	2.89	2.56	2.11	2.00
노인교육 강화	2.89	2.56	2.22	2.22	2.44
사회공헌 및 봉사활동 활성화 * 자원봉사 시스템 개선	2.75	2.63	2.87	2.44	2.13
신증년 노후준비서비스 강화 및 참여확대	3.00	3.00	2.89	2.56	2.44
신증년/고령자 여가기회 확대(문화예술프로그램 및 교육, 관광여행 지원)	2.67	2.67	2.78	2.78	2.78
신증년/고령자 여가기회 확대(경로당, 노인복지관 활용)	2.67	2.56	2.22	1.89	1.89

주: 1) 지표 1은 '목적 및 내용의 적합성', 지표 2는 '추진내용의 적정성', 지표3은 '추진일정의 적절성', 지표 4는 '성과지표의 적절성', 지표 5는 '성과목표치의 적정성'을 의미함.

2) 3점 척도(1=미흡, 2=보통, 3=우수)로 구성되며 점수가 높을수록 긍정적인 것으로 해석.

자료: 강은나, 최경덕, 이상우, 최유정, 김명일, 문성현, 박소정. (2022). 고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링과 과제. 한국보건사회연구원.

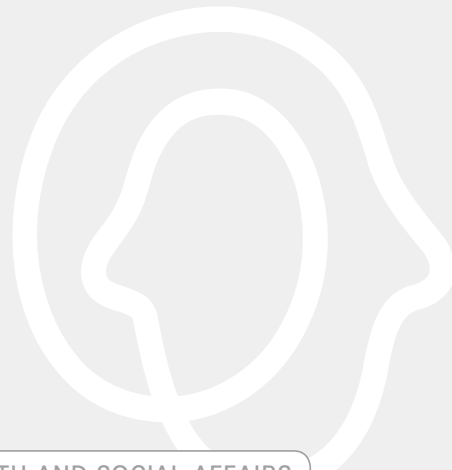
고령자 사회활동에 관하여 전문가 조사를 통해 지적된 내용으로는 추진내용과 성과지표가 불일치하다는 점과 성과 목표치의 부적절성(낮은 설정으로 인한 목표치 상향 필요성)이 공통적으로 제시되고 있다. 이와 함께 성과지표 설정에 있어 양적 지표 이외의 질적 지표도 포괄적으로 고려되어야 한다는 점과 정책목표에 따른 성과목표가 명확하게 제시되어야 한다는 의견도 제시되었다.

사회활동 영역별 참여자를 대상으로 실시한 초점집단인터뷰는 사회활동 영역에 따른 참여자 연령대가 매우 상이한 것을 볼 수 있다. 성인문해 교육 참여자는 60대, 노인복지관 문화예술교육 참여자는 80세 전후, 자원봉사 참여자는 60대가 주를 이루고 있어 인터뷰 내용과 수준의 차이가 큰 것을 볼 수 있다. 각 영역별 사회활동 참여에 대한 만족도는 대부분 높았으나, 일부 자원봉사자 참여자는 자원봉사 참여에 따른 경제적 부담, 자원봉사자에 대한 부당한 대우, 자원봉사활동으로 인한 심리정서적 어려움(우울, 스트레스 등) 등으로 인해 만족하지 못한 것으로 나타났다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 5 장

존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

제2절 모니터링 결과

제 5 장 존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

1. 모니터링의 기본적 관점

정책 모니터링은 성과에 대한 시간적 관점 또는 정책 성숙도 관점에 따라 접근을 달리해야 한다. 성과에 대한 시간적 관점 측면에서 보면, 단기적 성과는 월, 분기, 반기, 연으로 구분할 수 있는데 산출물(Output) 위주로, 중기적 성과는 2~5년의 전략목표를 기준으로 목표물(Outcome) 위주로, 장기적 성과는 10~20년 비전(Vision) 달성 여부를 기준으로 영향(Impact) 위주로 측정해야 한다.

한편, 정책 성숙도 관점 측면에서 보면, 성숙도가 낮은 정책에 대한 평가는 현재보다는 미래에 초점을 두고 어떻게 하는 것이 바람직한가 위주로, 성숙도가 높은 정책에 대한 평가는 현재에 초점을 두고 목표 또는 비전 달성에 얼마만큼 가까이 왔는가 위주로 살펴보는 것이 바람직할 것이다.

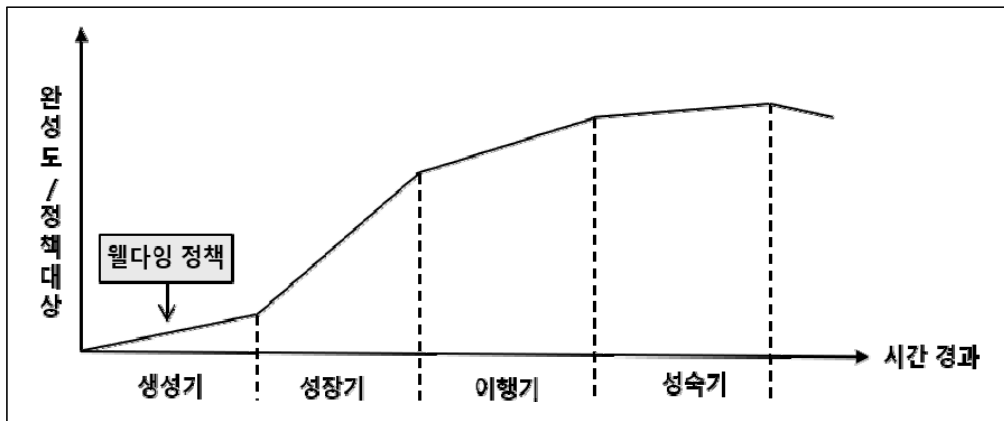
웰다잉 정책은 본격 시행이 불과 2년차에 불과하여 시간적 관점에서 중·장기적 성과 측정은 불가능하고, 성숙도가 낮은 정책에 대부분 해당하므로 사실상 미래에 목표물(Outcome)이 제대로 생성될 수 있도록 유도하는 차원에서 모니터링하는 것이 유효적절할 것이며, 이는 초기 시점에 굳이 모니터링을 하는 이유가 무엇인가와도 결부되어 있을 것이다.

인간의 생애주기(Life Cycle)처럼, 정책 역시 시간의 경과에 따라 생성기, 성장기, 이행기, 성숙기 등을 거친다고 할 수 있으며, 이에 따라 정책

대상·규모, 정책 완성도 등이 달라지게 된다. 웰다잉 영역은 제4차 기본 계획에 처음으로 등장하였고, 웰다잉 정책에 큰 영향을 미칠 베이비붐 세대가 고령층으로 편입 중이라는 점을 감안한다면, 전체적으로 보아 정책의 성장주기상 위치는 생성기에 해당한다고 볼 수 있다. 이를 반영하듯, 정책 과제는 주로 모델 개발 등 기반 구축 위주로 운용되고 있다.

한편, 세부 정책 과제들은 태동시점, 정책 의지나 역량 집중 정도에 따라 성장주기상 위치가 조금씩 달라진다. 모니터링 및 평가도 이러한 점을 충분히 반영한 상태에서 접근해야 하는 것은 당연하다 할 것이며, 정책 성숙도가 낮은 정책 과제인 경우, 중기적 관점에서 현재보다는 미래에 초점을 맞춰 단계적 정책 집행 과정을 짚어주는 것이 보다 합리적일 것이다.

[그림 5-1] 정책의 성장주기상 위치



자료: 김경래, 정찬우, 최경덕. (2022). 존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.23.

웰다잉 정책의 성장주기상 위치가 생성기라는 점을 고려한다면, 중간 목표 등의 성과를 점검하는 것은 분명 한계가 있을 수밖에 없음은 자명한 사실이며, 주로 투입 및 활동의 실현 여부에 초점을 맞출 수밖에 없다.

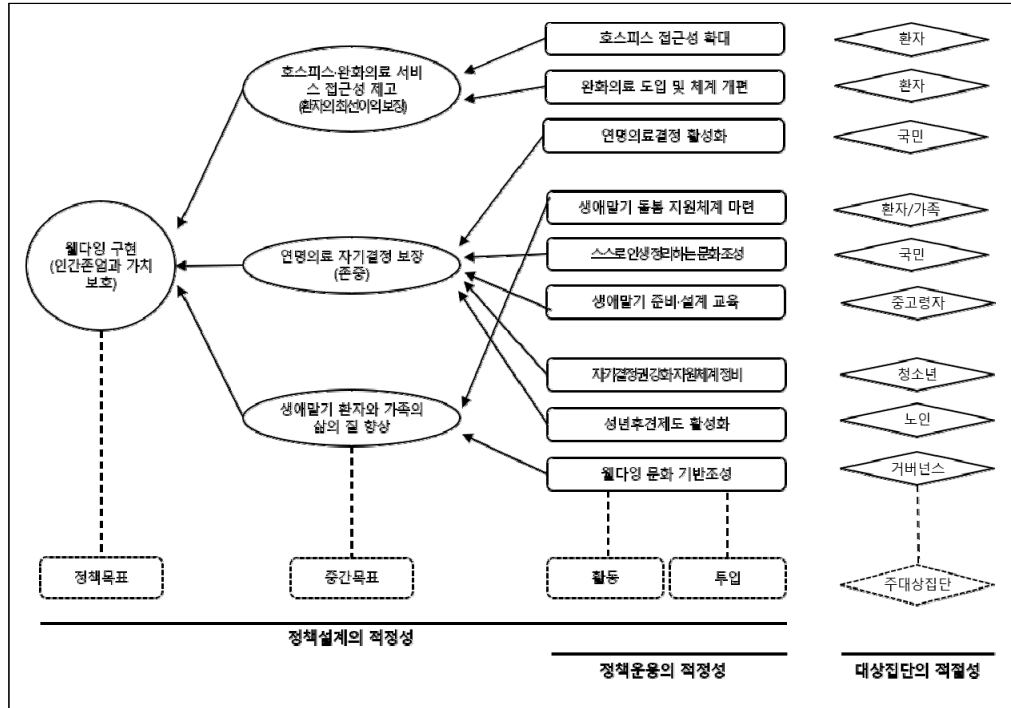
2. 사업모형

모니터링은 정책 집행 분석·점검 또는 평가의 과정 중 하나로서 여러 정책 대안들의 투입 및 활동의 실현 여부와 중간목표 등의 성과를 점검하는 것이라 할 수 있고, 이를 위해서는 정책 사업모형을 파악하는 것이 중요하다. 정책 사업모형은 투입에서부터 정책 사업목표에까지 이르는 정책 사업의 구성요소들과 이들의 인과관계를 묘사한 것을 의미하며, 모형의 확인은 정책 집행 분석·점검 또는 평가 대상을 구체적으로 확인하는 것과 같으므로 매우 중요한 작업의 하나이다. 정책 사업 구성요소는 투입·활동·중간목표·정책목표이고, 인과관계는 아래 그림과 같이 화살표로 나타난다. 그리고 인과관계는 하나의 요소가 실현되면 다음의 요소가 결과적으로 실현되는 관계를 나타낸다(정정길, 2000).

웰다잉 영역의 정책 사업모형은 아래 [그림 5-2]와 같이 제시될 수 있다. 9개 세부과제는 각각 호스피스·완화의료 서비스 접근성 제고(환자의 최선이익 보장), 연명의료 자기결정 보장(존중), 생애말기 환자와 가족의 삶의 질 향상 등의 3가지 중간목표를 통해 웰다잉 구현(인간존엄과 가치 보호)이라는 1개의 궁극적 정책목표를 지향하고 있다. 아울러, 세부과제별 주요 정책 대상은 각각 환자 및 가족, 국민, 중고령자, 청소년, 노인, 거버넌스 등으로 설정되어 있다([그림 5-2] 참조).

한편, 웰다잉 정책 사업모형상 정책설계의 적정성은 투입, 활동, 중간목표, 정책목표 등에서, 정책운용의 적정성은 투입, 활동에서, 대상집단의 적절성은 주대상집단에서 점검할 수 있다.

[그림 5-2] 웰다잉 정책 사업모형



자료: 김경래, 정찬우, 최경덕. (2022). 존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.25.

모니터링은 평가자 입장에서 본다면 중간목표 중심으로 묶어 살펴보는 것이 바람직할 수도 있다. 하지만, 이것보다는 정책관계자의 정책사업 구성 의도가 더 중요하므로 호스피스·완화의료·연명의료결정 지원정책, 생애말기 돌봄 지원정책, 생애말기 자기결정권 강화 지원정책 등 3그룹씩 묶어 모니터링을 진행하였다. 아울러, 정책성숙도가 낮다는 점을 고려하여 투입, 활동 부분에 대한 점검에 중점을 두었다.

3. 모니터링 대상 과제 및 기본틀

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 시행계획(중앙부처)은 기본계획에서 마련한 정책들을 연도별로 구체화하여 시행하는 것이다. 본 장의 모니

터링 대상인 웰다잉 정책은 분야별 시행계획 ‘II. 건강하고 능동적인 고령사회구축’ 분야의 다섯 번째 정책과제인 ‘존엄한 삶의 마무리 지원’으로 제시되어 있고, 이는 9개 세부과제로 구성되어 있다.

〈표 5-1〉 존엄한 삶 마무리 관련 과제

영역	세부과제
존엄한 삶의 마무리 지원	호스피스 서비스 접근성 확대 및 질 향상
	일반완화의료 단계적 도입 및 완화의료 체계 개편
	연명의료결정제도 정착 및 활성화
	생애말기 돌봄 추진 및 지원체계 마련
	스스로 인생을 정리하는 사회문화 조성
	생명존중, 죽음교육 생애주기별 시행 모색
	생애말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비
	성년후견제도 활성화를 통한 의사결정 지원
	웰다잉의 사회문화적 기반조성 추진

자료: 대한민국정부. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획.

분석대상(범위)은 앞에서 제시한 제4차 기본계획(2021~2025)에서 제시된 각 영역의 정책 중 존엄한 삶의 마무리 지원 영역에 국한하고, 분석 방법은 〈표 1-1〉에서 제시한 모니터링의 기본 틀을 토대로 모니터링 대상이 되는 세부 정책에 대한 정성평가를 추진했다.

모니터링 항목의 중점 확인사항은 3가지로 재구분 가능한데, ① 정책 프로그램이 적절하게 설계되었는가?(적정설계 여부), ② 처음 설계대로 운용되고 있는가?(적정운용 여부), ③ 당초의 대상집단에 혜택이 돌아가도록 집행되는가?(적절 대상집단 여부) 등이 그것이다. 특히 ③의 경우, 주로 사업추진 내용과 성과측정 방식에서 그 내용을 확인할 수 있을 것이며, 정책의 실효성 측면에서 상당히 중요하다.

제2절 모니터링 결과

이 연구에서 다뤘던 모니터링 범위가 제4차 저출산·고령사회 기본계획 및 연도별 시행계획에서 제시된 9개 정책과제로 제한될 수밖에 없었다는 점 때문에 광의의 웰다잉 측면에서의 정책 추진 상황은 구체적으로 살펴 보지 못하는 한계가 있었다. 하지만, 진정한 의미에서의 웰다잉은 광의 차원에서 접근해야 한다고 본다.

존엄한 삶 마무리, 즉 웰다잉은 ‘좋은 죽음’, ‘존엄한 죽음’, ‘웰엔딩(Well-ending)’, ‘웰다잉(Well-dying)’ 등으로 언급되고 있고, 삶의 마무리 단계에서 자기결정권을 실현할 수 있는 죽음, 자녀(혈연)를 비롯한 가족들에게 부담을 주지 않는 죽음을 의미한다. 여기서 다룬 모니터링 정책과제들은 앞서 언급했듯이, 제4차 저출산·고령사회 기본계획 및 연도별 시행계획에서 제시된 9개 정책과제로 국한하였고, 이들은 제4차 기본계획에 처음 등장한 과제들이다.

합목적적 모니터링을 위해 일반적인 정책 모니터링의 개념, 과정과 함께, 특수성이 내재된 웰다잉 정책 모니터링의 기본적 관점, 성장주기상 위치, 정책 사업모형을 살펴본 후, 정책설계, 정책운용, 대상집단의 적정성이 투영된 모니터링 기본틀을 적용하여 점검을 시도하였다. 여기에서 웰다잉 정책은 시행이 2년차로서 장기로 추진되는 고령사회 정책주기상 생성기에 불과하여 정책 성숙도가 매우 낮다는 점 때문에 시간적 관점에서 중·장기적 성과 측정은 불가능하고, 사실상 미래에 목표물(Outcome)이 제대로 생성될 수 있도록 유도하는 차원에서 모니터링하는 것이 유효적절할 것이라 판단하였다. 실제로도 다수의 정책사업들이 실태조사, 연구용역, 방향 설정, 프로그램 개발 등의 단계에 머물러 있었다.

도출된 모니터링 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사업 목적·내용의 적합성은 9개 정책사업 모두 충분한 수준으로 확보하고 있었다. 사업 목적을 충분히 달성할 수 있는 수준의 사업내용으로서 세부사업내용, 중간목표, 정책목표로 연결되는 사업 목적과 내용의 적합성을 확보한 것이고, 예를 들면, 호스피스 기관의 양적 확대 및 질적 내실화를 통해 호스피스 환자와 가족의 삶의 질 향상 → 호스피스·완화의료 서비스 접근성 제고(환자의 최선이익 보장) → 웰다잉 구현(인간존엄과 가치보호)으로 귀결되고 있다. 다만, 생명존중, 죽음교육 생애주기별 시행 모색 사업은 정책집행의 주요 시설·장소는 경로당 및 노인복지관으로 한정되어 있다는 점, 평생교육과의 연계가 제한적으로 이뤄지고 있다는 점은 다소 아쉽다 할 것이다.

둘째, 사업 추진 체계의 적절성도 대부분 확보하고 있었다. 연구용역 또는 내부검토 단계에 있는 일부 사업을 제외하고는 사업 총괄부터 서비스 제공까지 유기적으로 촘촘하게 연계되고 있는 경우가 보편적인데, 예를 들면, 보건복지부 → 중앙호스피스센터 → 권역별호스피스센터 → 호스피스전문기관으로 추진체계를 설정한 식이다. 다만, 생애말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비 사업에 있어 사업을 총괄할 주무부처가 등장하지 않고 있다는 것은 우려스러운 부분으로 다소 부적절하다 할 것이다.

셋째, 사업 추진 내용의 적정성을 확보하고 있는 사업이 있는 반면, 그렇지 않은 사업이 있었다. 일부 사업은 당해 사업의 목표와 구체적으로 연계되어 있고, 구체적인 사업 추진 내용도 목적 달성이 가능한 수준의 실효적인 방법을 취하고 있었다. 일부 사업들은 추후 지속적으로 보완해 나가야 할 필요가 있는 것, 구체적인 사업 추진 내용은 미확정이므로 적정성 여부를 판단하기에는 이른 것 등이 있기는 하나, 합목적적 정책 방향을 설정한 것으로 보아 이후 사업 추진 내용은 목적 달성이 가능한 수

준의 실효적인 방법을 취할 것이라고 추정할 수 있을 것이다. 그리고 죽음교육 등은 중장년층, 고령초기 노인은 배제되어 있어 교육대상이 제한적이라는 점, 평생교육과의 충분한 연계가 이뤄지고 있지 않다는 점은 향후 지속적으로 풀어가야 할 숙제라 할 것이다.

넷째, 추진 일정의 적절성에 있어서는 사업마다 특수성이 있기는 하지만, 5년간 실행계획에 따라 단계적으로 적절하게 추진되고 있었다. 특히, 코로나19라는 특수한 상황이 개입되어 사업 추진에 애로를 겪기는 하였지만, 이를 극복하고 차질없이 진행되고 있는 것으로 파악되고 있다.

다섯째, 사업 관리의 적정성은 대체적으로 확보되어 있었다. 사업 추진 상황에 대해 산하기관에 모니터링 역할을 부여하거나, 주무부처가 직접 사업을 주도하여 실시간 모니터링하고 매년 성과평가를 통해 환류하는 형태를 취하기도 하였다. 그 외, 사업 추진체계가 확정되지 않아 적정성을 거론하기 이른 사업들도 있기는 하였다.

여섯째, 성과 측정 방식의 적절성도 대다수 사업들이 확보하고 있었다. 성과 측정은 당해 정책사업이 대상집단에 혜택이 돌아가도록 집행되고 있는가를 반영하는 것이 가장 중요하다. 예를 들면, 호스피스 서비스 접근성 확대 및 질 향상 사업의 경우, 성과지표는 호스피스 이용률(%)로 설정되어 있고, '이용자수/암사망자수×100'의 산식으로 측정함으로써 성과 측정 방식으로 유효적절하다. 한편, 정책 성숙기에 접어들면, 지표를 변경하거나 추가하는 것을 검토할 필요가 있는 사업들도 일부 존재하였다.

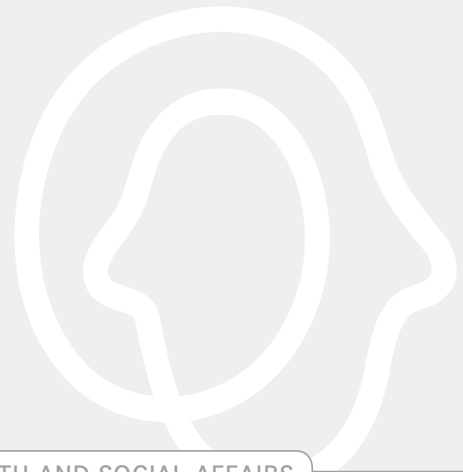
마지막으로, 정책 범위를 확장하여 광의의 웰다잉 정책을 개략적으로 살펴보았다. 웰다잉은 단순히 임종기에만 그쳐서는 안되고, 그 이전과 이후까지 확장해야만, 즉 마무리까지 온전할 수 있어야 진정으로 완성되는 것이기 때문이다. 죽음 여정은 장애여명 후기, 임종기, 사후정리기로 나

될 수 있을 것이며, 제도·정책 도입 시기가 달라, 정책 간 정책 성숙도 편차가 매우 큰 편이었다. 광의의 웰다잉 법제도 변천 과정은 정책의 내실화 과정을 살펴볼 수 있는 것으로, 변천 과정을 통해 정책 방향 설정 및 내실화 방안 마련에 참고할 수 있을 것으로 보았다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 6 장

광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

제2절 모니터링 결과

제 6 장

광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

본 장에서 실시하는 모니터링 방법은 지역별 취합, 공표되어 구득할 수 있는 정책 추진 현황 및 지역 인구 동태와 사회경제적 특성과 같은 집계 자료를 활용하여 보다 심층적으로 광역지방자치단체별 정책 추진 여건과 정책 수요 여건, 그리고 광역지방자치단체의 지리적 특수성과 중앙정부-기초지방자치단체 간 매개 역할에 주목하여 정책 추진 현황을 심도 있게 살펴보는 것이다.

본 연구의 분석 대상이자 연구의 공간적 범위인 광역지방자치단체는 「지방자치법」 제2조 1항에 규정되어 있는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도를 대상으로 하고 있다. 이에 특별시 범주의 서울, 광역시 범주의 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 특별자치시 범주의 세종, 도 범주의 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 특별자치도 범주의 제주 총 17개 광역지방자치단체가 해당된다.

광역지방자치단체의 저출산 대응 정책 모니터링을 위하여 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획을 분석 대상으로 하였다. 이는 시행계획이 현재 활용할 수 있는 대표성 있는 정책의 총체적 자료이자, 광역지방자치단체의 저출산 대응 정책 추진 실태를 종합적이고 일관성 있게 파악할 수 있는 자료라고 판단되기 때문이다. 상기 자료를 바탕으로 다음의 사항에 대하여 개괄적으로 살펴보았다. 먼저, 시행계획 수립 과정 고찰을 중심으로 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 수립 과정에 대해서 살펴본다. 다음으로, 시행계획에서 확인할 수 있는 정보를 토대로

주요 내용을 분석한다. 또한 광역지방자치단체 저출산 정책 추진 거버넌스 체계와 관련하여 조례 및 시행계획 담당부서의 특성을 개괄적으로 살펴보는 방식을 취한다. 추가로 17개 광역지방자치단체에서 저출산 대응 정책 담당자를 대상으로 설문조사를 수행하여 이를 분석한다. 조사 내용은 광역지방자치단체의 저출산 대응 정책 목표, 정책 수요와 정책 추진 여건 진단, 목적 달성, 매칭사업, 지역 특화 사업, 애로사항, 개선 필요 사항, 저출산고령사회 시행계획 내용 확정 과정, 예산 과정, 정책 거버넌스 관련 담당 부서, 평가 및 모니터링, 기초지방자치단체 조정 지원 사무, 중앙정부 및 기초지방자치단체와의 협력 체계 등이다.

〈표 6-1〉 저출산 사업 업무 담당 공무원 대상 설문조사 개요

구분	내용	
조사 대상	17개 지자체 저출산 대응 정책 사업 담당 공무원 17인	
	항목	내용
	평균재직기간	15.81년(표준편차 7.92년), 최솟값 1.83년, 최댓값 30.08년
	저출산 분야 업무 수행기간	평균 11.18년(표준편차 1.00년), 최솟값 0.08년, 최댓값 3.58년
현재 담당 업무	도 인구정책, 저출산고령사회 업무/저출산 정책 담당/인구정책 전반/저출산종합계획 및 시행계획 등/저출산 대응 기본계획 및 시행계획 수립/출산지원 정책 추진/인구정책/임신·출산 정책, 저출산 대응/첫만남이용권 사업 운영/저출생 대응 공모 사업 등/대학생 결혼육아 예비교실, 산모건강관리사 파견 사업/출산지원정책 박람회 등/인구정책 및 저출산·고령사회 시행계획 수립/저출산 대응 계획수립 총괄, 각종 시책 추진 등/저출생 대응관련 업무/인구정책 기본계획 및 시행계획 수립, 저출산·고령사회 시행계획 수립 등/인구정책 계획 수립	
조사 방법	구조화된 설문지를 이용한 이메일 조사(자기기입식)	
조사 기간	2022.8.4.-2022.8.23	

자료: 장인수, 정찬우. (2022). 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원.

이를 통해 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 목적·내용의 적합성, 사업 추진 체계의 적절성, 사업 구성 및 관리의 적정성, 거버넌스 측면의 항목을 중심으로 모니터링을 수행하였다. 구체적으로 사업 목적·내용의 적합성은 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 목적, 세부 정책 영역의 내용과 모니터링 대상 광역지방자치단체별 세부 저출산 개별 사업의 목적과 내용 간 연계성을 의미하며, 특히 논리적 인과관계에 주목하였다. 또한, 모니터링 대상 개별 사업이 지역별 정책 수요와 정책 관련 자원과 밀접하게 연관되어 있는지 여부와 정책 수요, 정책 환경과의 연관성에도 주목하였다. 다음으로, 사업 추진 체계의 적절성은 모니터링 대상 개별 사업의 추진주체(광역, 기초)가 적절한지, 공통-자체(광역, 기초) 사업 비중이 지역별 현황과 비교하여 볼 때 적절한지 여부 등을 파악하고자 하였다. 사업 구성 및 관리의 적정성은 각 지역별 시행계획 수립 담당 부서 및 기초 특성, 사업 추진 및 성과 관리 체계 등의 거버넌스 체계가 어떠한지에 대한 논의를 포함하고 있다.

제2절 모니터링 결과

1. 사업 목적·내용의 적합성

저출산 대응 정책 사업(특히 저출산·고령사회 기본계획 등 각 지자체별 인구정책) 담당자 대상 심층설문조사 결과를 바탕으로 제4차 저출산·고령사회 기본계획을 포함한 지금까지의 저출산 정책의 목적, 세부 정책 영역의 내용과 모니터링 대상 개별 사업의 목적·내용의 연계성(논리적 인과관계) 등에 대해서 심층적으로 살펴본다.

각 지자체의 저출산 대응 정책 목표의 경우 대체적으로 아동 돌봄(양육, 보육)에 방점을 두고 있다는 응답이 가장 많았다. 이러한 응답의 근거는 보육과 돌봄 관련 사업 예산이 다른 사업 예산에 비하여 큰 규모인 점과 더불어, 아동 보육 및 양육에 수반되는 경제적 부담 경감의 필요성을 크게 인식하고 이에 대한 공적 책임을 보다 강화하고자 하는 정책적 노력의 필요성을 인식한 데 기인한 것으로 보인다.

그 밖에도 청년 정책에 보다 주목하고자 하는 경향도 다분히 드러났는데, 이는 결혼, 임신, 출산, 보육의 주된 주체인 청년을 중심으로 한 전생애적 인구정책 추진의 필요성을 인식하고 있다는 데 기인하고 있다. 또한, 청년의 지역 유출을 방지하기 위하여 청년의 지역 정착을 유도하고 육아기 삶의 질을 제고하는 것이 현 시점에서 중요하다고 판단한 데 기인하고 있다. 청년의 지역 유출이 지역 저출산 현상의 주된 원인으로 인식하고 있다는 응답도 여럿 있었는데, 이러한 응답의 주된 논의는 지역 인구 감소는 출생아 수 감소에 크게 기인하고 있는 바, 출생아 수 감소는 지역의 청년층 유출에 따른 것이고, 이는 동시에 사회적 감소를 크게 유발하는 요인으로 작용하여 결과적으로 지역 인구 감소의 악순환으로 이어지고 있다는 것이다. 이에 청년층 유출을 방지하기 위한 지자체 정주여건 및 지역활력 개선, 지자체 주력산업 침체에 따른 청년인구 감소에 보다 적극적으로 대응할 필요성을 인식하고 있으며 관련 사업을 지속 추진 중인 것으로 응답하였다. 청년의 지속적인 거주를 도모하기 위하여 양육부담을 경감시키고, 산업, 일자리, 주거 환경을 개선하는 것이 무엇보다 중요함을 제시하고 있는 응답 역시 청년의 유출 방지를 역점을 두고 있는 것으로 이해되고 있다.

주목할 만한 사항은 저출산 대응 정책 목표가 현재 사회적 문제가 크게 대두되고 있는 지역 인구 감소 문제를 심도 있게 고려하여 도출된 것으로 해석된다는 점이다. 저출산 정책 목표를 설정한 주된 근거로서 인구 유출

을 방지하고, 수도권으로 집중되는 인구 집중 현상을 완화시키며, 인구 유입 확대 정책을 보다 강화할 필요성을 인식하고 있다는 응답은 저출산 대응 정책 사업이 청년층이 주도하는 지역 인구의 사회적 감소에 보다 적극적으로 대응하기 위한 정책 수단으로 활용되고 있음을 시사하고 있다.

상기 주요 목표의 형성과정은 17개 각 광역지방자치단체가 각 지역이 경험하고 있는 저출산 현상을 지속적으로 심각하게 인식하고 보다 적극적으로 대응하고 있음을 여실히 보여주고 있다. 저출산 문제를 최우선 과제로 설정하고 보다 혁신적이고 과감한 저출산 대응 사업을 추진한 일련의 과정을 비롯하여, 저출산 및 인구감소 대응 전담조직, 저출산 종합계획 수립, 지자체 인구정책 TF 구성, 출산 환경 개선 인프라의 획기적 조성 과 확충, 위원회, 실무협의회, 추진협의회, 정책협의회 등의 다양한 조직을 기획, 운영하고 있는 부분이 바로 이를 직접적으로 지지하고 있다. 다만, 지역의 저출산 현상과 이에 따른 지역 인구 감소가 최근 갑자기 촉발된 현상이라기보다는 비교적 오래 전부터 나타난 논의임을 상기할 때, 상기 적극적인 정책 대응이 보다 이전 시기부터 강력하게 추진될 필요성이 다분하다고 판단된다.

〈표 6-2〉 17개 광역지방자치단체별 저출산 대응 정책의 추진 방향

지역	정책 추진 방향
서울특별시	-보육지원 및 양육 인프라 구축 등을 통한 양육부담 완화를 목표로 함
부산광역시	-‘함께 일하고 다 같이 키우는 행복도시 부산’ 실현을 위한 ‘아이·부모 삶의 질 개선’을 목표로 함
대구광역시	-결혼·출산·양육 등 생애단계별 정책지원을 통해 아이 낳고 키우기 좋은 환경 조성을 목표로 함
인천광역시	-아이키우기 좋은 도시를 목표로 함
광주광역시	-체계적인 저출산 대응으로 만남부터 결혼, 임신, 출생, 육아돌봄, 일생활 균형 분야별로 필요한 생애주기별 6단계 지원
대전광역시	-일자리 문제에 집중하여 이를 시정하는 방향으로 정책 목표 설정

지역	정책 추진 방향
울산광역시	-청년 지원 강화를 중점 추진
세종특별자치시	-다양한 저출산 대응 정책을 추진하고 있으며 이 중 “보육과 돌봄” 지원에 중점
경기도	-특정 분야에 집중하기보다 저출산정책을 1) 보육·교육, 2) 주거·일자리 범주로 구분하고 각 분야마다 핵심사업을 선정하여 추진
강원도	-여러 저출산 대응정책 중 아동양육을 중점 추진
충청북도	-청년의 삶의 기본적인 자립기반 강화 및 육아기 삶의 질 향상에 주목하여 추진
충청남도	-임신·출산·양육 등 저출산 대응 정책에 대하여 복합적으로 추진
전라북도	-출산부터 양육까지 맞춤형 복지제공, 아동 청소년을 위한 정책 강화, 공백없는 돌봄사업에 중점을 두어 추진
전라남도	-농어촌 지역의 많은 지리적 특성을 고려하여 취약한 출산환경 개선을 중점 추진
경상북도	-인구감소 완화와 지역사회 적응력 강화에 주목하여 추진
경상남도	-청년 및 여성 중심의 인구대응 정책을 중점 추진
제주특별자치도	-기존 출산율 제고 목표에서 아이와 아이를 키우는 부모의 삶의 질 개선을 목표로 ‘사람과 사람이 공존하는 지속가능한 제주’를 하위 목표로 설정하여 추진

자료: 장인수, 정찬우. (2022). 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원.

2. 사업 추진 체계의 적절성

중앙정부의 매칭사업에 대한 적절성 여부, 지역 특화산업 현황을 바탕으로 모니터링 대상 개별 사업의 추진주체(광역, 기초)가 적절한지, 공통-자체(광역, 기초) 사업 비중이 지역별 현황과 비교하여 볼 때 적절한지 여부 등에 대해서 모니터링한 결과는 다음과 같다. 우선, 전문가 대상 조사 결과, 정책 수요와 정책 추진 여건 측면에서 각 광역지방자치단체의 저출산 정책 중 중앙정부와의 매칭사업 적절성에 대해서는 적절하지 않다는 응답이 7건으로 적절하다는 응답 4건에 비하여 다소 많은 것으로 나타났

다. 보통이라는 응답은 6건인 것으로 나타났다. 적절하지 않은 이유로는 중앙정부 매칭사업이 광역 시도 자체 예산을 매칭 투입하는 구조로 이루어져 있고 자체 사업보다 우선적으로 추진되는 경향이 강하여 자체 사업 추진이 쉽지 않고, 자체 예산 투입 시 재정부담이 가중되는 경향이 나타나고 있다고 응답하였다. 이러한 결과를 통해 중앙정부의 매칭사업이 지자체의 재정 부담을 유발하지 않고 추진될 수 있는 정책 개선 방향, 가령 국비 부담 비율을 보다 상향하거나 이를 매칭 지자체의 종합적인 여건을 고려하여 차등 조정을 적용하는 방안 등을 고려해 볼 필요가 있다.

중앙정부의 매칭사업 이외에 각 지역별로 추진되고 있는 저출산 대응 정책사업 중 차별성 있는 지역 특화사업에 대한 응답은 지역별 저출산 대응 목표와 밀접하게 연관되어 있는 것으로 보인다. 즉, 대체적으로 아동 돌봄 및 양육, 청년 및 주거 부담 완화 정책을 지역 특화사업으로 제시하고 있었다. 특히 주거 부담 완화 정책은 신혼부부를 대상으로 이들의 주거 부담 완화를 통하여 친출산 환경을 조성하기 위한 목적을 가지고 있다.

3. 사업 구성 및 관리의 적절성

지방자치단체 저출산 대응 정책은 제4차 저출산·고령사회 기본계획(각 연도 시행계획)을 통해서 명시된다고 볼 수 있다. 이는 ‘대통령직속 저출산고령사회위원회’가 각 지자체로부터 자료를 취합하여 발표하는 정책자료의 형식을 띠고 있기 때문에 광역지방자치단체에서 시행계획의 내용을 확정하고 전달하는 형식과 과정에 관해 조사한 내용을 살펴보고자 한다.

우선, 각 광역지방자치단체별 시행계획 내용을 확정하는 데 있어 심의 및 의결기구의 경우 존재하는 지역도 있고 그렇지 않은 지역도 있었다.

또한 심의 및 의결 과정에서 내·외부 자문도 일관적이지 않고, 추진하는 지역도 있고 그렇지 않은 지역도 있었다. 또한 내용 확정에 대한 최종결재권은 담당 부서장(가령, 국장, 실장급 등) 전결사항으로 위임한 지역도 있었고, 도지사나 시장과 같이 결재사항으로 규정해 놓은 지역도 있었다. 심의 및 의결기구가 있는 지역의 경우 자체 조례에서 이를 규정하고 있었으며, 위원회 내지는 조정위원회 등의 명칭으로 설치되어 있었다. 또한, 자문의 경우 별도의 자문위원을 위촉하는 경우와 심의 및 의결기구 내에서 이를 수행하는 경우가 존재하였다.

종합적으로는 별도의 심의 및 의결기구가 존재하는 지자체보다는 없는 지자체가 더 많은 것으로 나타났으며, 자문 수행 여부도 그러하였다. 내실 있는 시행계획 수립과 사후 평가를 위하여 심의 및 의결 과정에서의 충분한 의견 수렴과 사업에 대한 숙고, 지역 실정에 능통하며 전문적 식견을 지닌 자문위원 위촉을 통한 자문회의 개최 등 보다 체계적인 시행계획 과정이 구성될 필요가 있다. 이러한 사항을 실질적이고 추진하기 위해서는 「저출산·고령사회기본법」 시행령에 해당 내용을 추가 보완하여 법정 명문화할 필요가 있다고 판단된다. 절차적인 번거로움을 가중시키는 것이 아니라 보다 각 지역별 내실 있는 시행계획 수립을 도모하기 위한 목적을 견지하고 이를 실질적으로 추진하는 데 있어 도움이 되는 요인으로 이해하는 것은 실로 당연하다.

한편, 시행계획의 취합과 전달, 모니터링 추진 여부, 협력체계 등과 관련되어 모니터링한 결과는 다음과 같다. 우선, 저출산·고령사회정책 지방자치단체 시행계획 취합 및 전달 등의 업무는 17개 광역지방자치단체 모두 특정 부서가 지속적으로 담당한다고 응답하였다. 또한 담당부서는 과, 내지는 팀 단위로 구성되어 있었으며 전반적으로 과장(팀장) 1인에 팀원 3-6인의 범주를 크게 벗어나지 않는 것으로 나타났다. 다만, 팀원이 12

인인 지자체도 존재하고 있었다. 특정 부서의 지속적 담당은 일관성 있는 업무 추진을 위한 목적을 견지하거나, 지자체 행정기구 설치조례 각 부서별 사무분장에 이를 명시하고 있거나, 총괄부서가 존재하고 있기 때문이라는 논의가 제시되었다. 다만, 저출산 대응 정책 사업의 특성 상 다양한 부서의 업무를 취합하는 데 있어 업무 간 협조가 원활하지 않을 경우 업무 과다, 가중 등의 애로사항이 존재하고 있음을 언급하고 있다.

저출산 정책(특히 저출산고령사회 시행계획 내 저출산 정책)에 대한 평가 및 모니터링 추진 여부에 대한 응답은 추진하고 있다는 응답이 17개 지자체 중 9개 지자체에서, 8개 지자체에서는 추진하고 있지 않다고 응답하였다. 다만, 구체적인 응답 내용을 살펴보면 추진하고 있다는 응답의 경우 대체적으로 저출산 고령사회 정책 각 연도 시행계획에 대한 자료(분야별 사업조서)에 해당 사업의 정량 목표 설정 및 실적, 투입 예산 증감 등의 내용을 제출하는 것을 사업의 평가 및 모니터링 절차로 이해하고 있는 것으로 판단된다. 즉, 매년 시행계획 수립 시 사업별 성과지표를 수립하고 있으며, 향후 정책에 대한 평가 또한 성과지표를 산출하는 과정을 추진하고 있다고 응답한 것이 바로 그것이다. 다만, 시행계획 수립 시 핵심사업을 선정하고 해당 핵심사업에 대해서는 중간 추진실적을 집계하여 인구영향평가를 실시하고 그 결과를 담당 위원회에 보고하여 정책 수립 시 근거자료로서 활용한다는 응답도 있었다.

한편, 추진하고 있지 않다는 응답에 대한 근거는 방대한 범위의 저출산 대응 정책사업을 개별적으로 평가, 모니터링하는 것은 실질적으로 불가능하고, 사업들의 성격도 상이하여 평가기준 및 방법을 구축하는 것도 쉽지 않음이 제시되었다. 다만 차후(2023년부터) 저출산 정책에 대한 평가 및 모니터링 조직을 신설하기 위한 검토가 이루어지고 있다는 논의가 언급되었다.

광역지방자치단체의 저출산 정책 추진에 있어 중앙정부/기초지방자치단체와의 협력 체계 필요에 대한 응답은 필요하다고 느낀 적이 있다는 응답은 각각 16건/15건으로 거의 대부분의 지자체에서 중앙정부 및 기초지방자치단체와의 협력 체계 필요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

먼저, 중앙정부와의 협력 체계가 필요하다는 응답에 대한 근거는 중앙정부가 저출산 대응 정책 추진과 관련된 광역지방자치단체의 여건과 상황, 애로사항을 보다 세심히 살피고, 한시적인 일회성 사업, 지자체가 추진 과정 등에서 부담을 느끼기 때문에 원치 않는 사업 등에 대한 보다 심도 있는 고려가 필요함을 언급하고 있다. 또한 대체적인 공통 의견으로 현재의 초저출산 현상이 특정 지역 문제가 아닌 전국가적 특성을 띠고 있기 때문에 보편적 지원에 대한 국가의 역할이 강조될 필요성에 따른 중앙정부와의 협력 체계 구축이 중요하게 고려될 필요가 있다고 지적하고 있다. 지역 불균형 역시 저출산의 원인이자 결과적 양상이기 때문에 이에 대한 중앙정부의 역할이 강화되는 측면에서의 협력 체계 구축이 필요함을 언급하고 있다. 또한, 정책 수립 이전 단계에서 충분한 광역지방자치단체의 의견 수렴이 이루어지는 등의 원활한 소통 체계 구축 측면과 더불어 매칭사업 설계 및 추진 시 광역지방자치단체의 재정적 여건을 감안하여 추진할 필요성이 다분하기 때문에 이러한 측면에서도 고려될 필요가 있다고 언급하고 있다. 또한 보다 명확하고 강력한 권한을 지닌 중앙정부의 컨트롤타워 기능을 수행하는 부처의 신설 및 기존 부처의 보완을 통해 현실적이고 명확한 저출산 대응 정책 추진의 필요성 측면에서도 체계 구축의 필요성이 다분함을 언급하고 있다.

기초지방자치단체와의 협력 체계가 필요하다는 응답은 대체적으로 기초지방자치단체의 특성을 견지한 고유 사무 특성을 적지 않게 고려한 데 기인한 것으로 보인다. 즉, 기초지방자치단체의 각 지역별 수요에 부합하

는 저출산 대응 정책 추진은 광역지방자치단체가 할 수 없고, 현장의 생생한 의견 수렴 등의 대면 업무 처리는 기초지방자치단체와의 협력 없이 추진되기 어려운 점을 제시하고 있는 것이 바로 이러한 특성을 직접적으로 지지하고 있다. 광역지방자치단체의 역할은 고유 정책을 추진하기도 하지만 대체적으로 정책을 기획하거나, 예산을 확보하는 업무의 비중이 높은 반면, 기초지방자치단체는 기획된 정책을 시민들에게 집행하는 측면에서 주된 역할을 담당하고 있다는 점도 협력 체계 구축 필요성을 강화하는 직접적인 근거로서 작용하고 있는 것으로 보인다. 기초지방자치단체는 소위 저출산 대책 시행의 최전선으로서, 결과적으로 중앙 및 광역지방자치단체의 계획 수행 및 효율적 사업 성과를 도출하기 위해서 기초지방자치단체와의 협력 체계 구축이 필요하다는 논의도 제시되고 있다.

보다 지엽적으로, 기초지방자치단체와의 협력 체계의 필요성은 다음과 같은 응답에서도 쉽게 파악할 수 있다. 예를 들어 소득 기준을 조사하는 권한은 기초지방자치단체에만 부여되어 있기 때문에 소득 기준이 요구되는 사업을 추진하는 경우 기초지방자치단체와의 협력 없이는 사업 추진 자체가 불가능하다는 것이다. 또한, 국가가 보조하는 출산 지원 정책 사업의 경우, 해당 사업 대상자 지원 및 관리는 기초지자체가 담당하고 있어 적정 지급을 위한 협력이 필요하다는 것이다. 적정 지급을 위해서는 사업 지침과 매뉴얼대로 지원하고 있는지 광역 지자체가 기초지자체를 대상으로 점검을 추진하고 누락되거나 과오지급한 경우 기초지자체에 공유하여 재발 방지를 예방하는 등의 협력 체계가 필요하다는 것이다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 7 장

광역지방자치단체 고령사회 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

제2절 모니터링 결과

제 7 장

광역지방자치단체 고령사회 정책 모니터링

제1절 모니터링 방법

정책 평가는 이미 집행된 정책 또는 집행 중인 정책을 중심으로 정책 결정 과정, 집행의 적절성, 효과성 등을 검토함으로써 궁극적으로 내실 있는 정책 운영을 가능케 하는 것을 목적으로 한다(노화준, 2012). 이 과정에서 모니터링은 협의적으로는 정책 집행 여부 또는 프로그램의 제공 여부를 파악하는 것이며, 광의적 차원에서는 기존 정책 또는 사업의 지속성 여부에 대한 검토, 나아가 정책 및 사업 운영체계의 변화를 도모하는 활동을 포함한다(김명수, 2003, 장명림 외, 2007:63 재인용). 즉 집행 중에 있는 정책 또는 프로그램이 제대로 작동하는지, 나아가 개선할 사항은 무엇인가를 평가한다는 점에서(이종수, 2009; 김승권, 오혜인, 신정훈, 2014:18 재인용) 형성적 평가(과정 평가)의 일환으로 볼 수 있다. 이에 모니터링은 정책이 소기의 목적을 달성하고 있는가를 점검하고 그 정보를 정책 결정자에게 다시 제공함으로써 정책 본연의 목적을 더 잘 달성할 수 있도록 하는 일련의 환류과정이다.

이러한 맥락에서 광역자치단체 고령사회 정책에 대한 모니터링을 위해 지역별 고령사회 정책 관련 욕구(수요)와 자원 수준을 살펴보고, 광역지방자치단체의 고령사회 정책 자원의 수요 대비 공급의 적절성을 분석했다. 또한 광역지방자치단체의 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 지방자치단체 시행계획 내 고령사회 정책 분야의 비전, 정책목표, 추진전략, 사업 내용을 검토하였다. 더불어 광역지방자치단체의 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 지방자치단체 시행계획 내 고령사회

정책 분야의 예산을 공통 사업과 자체 사업을 구분하여 살펴보았고, 광역 지방자치단체의 고령사회 정책 분야 대응 구조를 살펴보기 위해 광역지방자치단체의 고령사회 정책 관련 거버넌스 체계를 검토했다. 마지막으로 광역 지방자치단체의 지역 특성을 반영한 특성화된 정책 사례를 분석하였다.

모니터링을 위한 방법으로 노인실태조사, 장래인구추계, 장기요양보험 통계연보, 노인복지시설현황 등의 다양한 자료를 활용하고, 제4차 저출산·고령사회 기본계획, 광역지방자치단체별 저출산·고령사회 기본계획 시행계획 내 추진과제와 과제 예산을 재분류하였다. 광역지방자치단체의 고령사회대응 거버넌스 체계를 살펴보기 위해 17개 광역지방자치단체의 홈페이지 등에서 조직체계, 관련 법 및 자료를 수집하여 분석했다. 또한 광역지방자치단체의 17개 시도별 고령사회 정책 담당자를 대상으로 2022년 5월 17일~19일까지 간담회(FGI)를 진행하였다. 진행된 FGI 내용은 광역지방자치단체 고령사회 정책 담당자를 대상으로 한 관련 내용 설문조사 구성의 기초자료와 광역지방자치단체 고령사회 정책 관련 쟁점에 대한 근거 자료로 활용하였다. 본 FGI는 한국보건사회연구원 생명윤리위원회(제2022-025호, 2022. 4. 28.)의 심의를 받아 진행하였다.

〈표 7-1〉 광역지방자치단체 고령사회 정책 담당자 FGI 실시 현황

일시	대상 지역	
5월 17일	전라권	광주광역시, 전라북도, 전라남도, 제주특별자치도
5월 18일	경상권	대구광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상북도, 경상남도
5월 19일	서울권	서울특별시, 인천광역시, 경기도, 강원도
5월 19일	충청권	대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도

자료: 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원.

이와 함께 광역지방자치단체의 고령사회 정책 담당자를 대상으로 이메일 설문조사를 하였다. 앞서 17개 시도 담당자와의 자문회의를 통해 설문 문항을 도출하여 정책 내용, 예산, 거버넌스 차원에서 설문을 진행하였다. 구체적으로 고령사회 대응 정책의 내용과 관련해서는 시행계획의 비전, 목표, 정책 추진 방향, 시행계획 수행의 적절성, 고령사회 정책 범위 등의 내용을 포함하고 있다. 광역지방자치단체의 고령사회 대응 정책 예산과 관련해서는 예산 배정의 우선순위와 예산 사업 및 비예산 사업의 비중 등의 내용을 포함하고 있다. 광역지방자치단체의 고령사회 대응 정책 거버넌스와 관련해서는 사업 수행 전담 부서 또는 추진체계, 별도 조례 제정 여부, 별도 평가체계 및 모니터링 운영 여부, 중앙-기초 간의 협력 관계 등의 내용을 포함하고 있다. 조사는 2022년 6월 16일~28일까지 실시했으며, FGI에 참석한 17개 광역지방자치단체 고령사회 정책 담당자 중 16명이 참여하였다. 조사는 한국보건사회연구원 생명윤리위원회(제 2022-043호, 2022. 6. 16.)의 심의를 받아 진행하였다.

제2절 모니터링 결과

1. 사업 목적·내용의 적합성

제4차 기본계획의 비전은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회’이다. 이와 유사한 비전을 제시하고 있는 광역지방자치단체는 광주, 대전, 세종, 경기이다. 충북, 충남, 경남, 제주는 ‘지속 가능성’과 ‘미래’, 강원과 전북은 (지역 주민이) ‘머무는’, 대구와 전남은 ‘행복’을 키워드로 제시하여 차이를 보이고 있다. 저출산 대책과 고령사회 정책을 구분하여 수립한

4개 광역지방자치단체는 고령사회 정책 영역에 ‘고령’, ‘어르신’, ‘고령사회’를 주요 용어로 제시하고 있다. 광역지방자치단체의 목표·추진전략을 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 제시한 목표·추진전략과 비교한 결과, 기본적으로 정책 기조는 유사하나 세부적인 내용은 차이가 있다. 제4차 기본계획의 목표는 ‘개인의 삶의 질 향상’, ‘성평등하고 공정한 사회’, ‘인구 변화 대응 사회적 혁신’이다. ‘삶의 질 제고’라는 목표는 대부분의 광역지방자치단체 고령사회 정책의 목표로 반영되고 있다는 점에서 중앙정부 정책과 정합성이 높다. 반면, ‘성평등하고 공정한 사회’목표의 경우 대전에서 ‘성평등’이라는 목표를 제시하고 있으나 다른 모든 지역에서는 제시하지 않고 있다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 고령사회 정책 영역과 관련이 있는 추진전략은 ‘건강하고 능동적인 고령사회 구축’, ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회’, ‘인구 구조 변화에 대한 적응’이다. 광역지방자치단체의 추진전략은 전반적으로 제4차 기본계획에서 제시하고 있는 세 가지 추진전략의 내용 중에서 ‘신중년’, ‘노후 소득’, ‘건강’, ‘노인 돌봄’ 관련 추진전략을 포함하고 있다는 측면에서 제4차 기본계획과의 정합성이 있다고 볼 수 있다. 그러나 ‘인구 구조 변화에 대한 적응’과 관련된 전략은 부재하고, 중앙의 계획에서 축약 제시된 고령자 여가생활 및 취약계층 노인 지원을 일부 광역지방자치단체에서 추진전략으로 제시하여 정합성이 낮다고 볼 수 있다. 이러한 전체 사업의 목적에서의 중앙 정부와의 차이는 세부 사업에 반영되어 정합성을 낮게 만드는 요인으로 작용한다.

광역지방자치단체의 고령사회 정책 사업은 1,729개이다. 모든 광역지방자치단체의 고령사회 정책에서 ‘신중년의 품격있고 활기찬 일·사회 참여’ 영역의 비중(23.8%~45.5%)이 가장 높은 것으로 나타났다. 이 외에 ‘소득 공백 없는 노후생활 보장 체계’, ‘예방적 보건·의료 서비스 확충’,

‘지역사회 계속 거주를 위한 돌봄’까지 4가지 영역이 전체 고령사회 정책의 57.1%(세종)~81.9%(광주)를 차지하고 있다. 요약하면, 광역지방자치단체의 제4차 저출산·고령사회 기본계획 시행계획 사업 내용의 특성은 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 정책 방향성이 일부 반영되었고, 지역별 수요와 자원 공급에 따라 지역에서 실행 가능한 내용을 중심으로 사업이 설계되었고, 제4차 기본계획 고령사회 정책의 주요 사업이 부재하다는 것이다.

〈표 7-2〉 광역지방자치단체의 고령사회 정책 모니터링 결과: 사업 내용

구분	특성(정합성)
전체	- 학대, 효행 문화, 거버넌스와 같이 일부 내용들은 중앙의 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함되지 않는 항목
소득 공백 없는 노후생활 보장 체계	- ‘공사적 연금의 다층 노후소득 보장 강화’와 ‘고령친화 금융 환경 구축을 통한 안정적 노후생활 지원’은 광역 단위 수행 불가로 미포함 - (저소득 노인에 대한 소득 보장 강화) 기초연금 지급 역할만 수행 - (노인일자리사업을 통한 노년기 소득 보장) 사업 및 시니어클럽 운영, 우수기관 선정 및 사례 지원 중심 운영 - 장수수당, 부양지원금, 저소득층 건보료 지원, 이미용비, 목욕비, 임대보증금 지원, 간병비 지원, 난방비 지원, 교통비 지원
예방적 보건·의료 서비스 확충	- 예방접종, 구강건강관리, 보행보조기 지원 등은 중앙 사업 미포함 내용 - 예방적 보건·의료 서비스 확충 일부 지역 미운영 - 치매국가책임제의 전국적 시행에도 불구하고 일부 지역 사업 미진행으로 제시
지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄	- (지역사회 복귀 지원 및 입원·재입원 예방 강화) 가사간병 방문 지원 외 내용 부재. 지역 돌봄의 예방적 기능 강화에 사업이 집중됨(노인맞돌 등) - (독립적인 생활을 위한 노인장기요양보험 보장성 강화) 사업 내용이 중앙의 내용을 모두 포괄하지 못함 - (장기요양시설의 서비스 질 제고) 노인요양시설 및 요양보호사 관련 내용 중심으로 중앙 사업의 감염 취약성 대응과 의료 서비스 강화에 대한 내용 부재 - (의료-요양 기능 조정 및 적정 이용 유도) 사업 부재
고령친화적 주거환경 조성	- 고령친화도시 실제 인증지역 대비 보고된 지역 수 적음
존엄한 삶의 마무리 지원	- (질높은 호스피스·완화의료 제공 및 연명의료결정제도 활성화) 시행하는 지역에서는 중앙의 기초를 반영하고 있으나, 현재 일부 지역에서만 운영 중이므로 전반적 보편화 필요 - (생애 말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비) 성년후견제도 활성화를 통한 의사결정 지원 누락. 장례의식에 대한 지원 중심

구분	특성(정합성)
평생교육 및 직업훈련 강화	- (체계적인 생애경력개발 지원) 사업 내용 거의 없음 - (평생교육 직업훈련의 다양화 및 확대) 대부분 성인문해교육과 디지털 역량 수준 향상을 위한 교육 중심 - 전반적으로 지역별 차이가 높게 나타남
신중년의 품격있고 활기찬 일·사회 참여	- (주된 일자리에서 계속 일할 수 있는 환경 조성)광역 단위 사업수행 어려움에 따라 해당 내용 부재 - (주된 일자리 퇴직 후 전문성을 활용한 고용·창업 기회 확산) 중앙의 사업 기초 중 일부 내용들은 포함하지만, 취업지원센터 운영 등을 중심 운영 - (신중년의 사회 참여 활성화 1) 신중년·고령자의 여가 기회 확대를 중심으로 사업 운영 - (신중년의 사회 참여 활성화 1)노인여가복지시설(경로당, 노인복지관 등) 지원 사업이 신중년의 사회 참여 활성화 사업의 63.5%로 여가복지시설 지원 사업에 치중
연령통합적 사회 준비	- 세대공감 프로그램 또는 국민인식 개선 사업 중심 운영 - 일부 지역에서만 운영 중. 사업 확대 필요
고령친화 사회로의 도약	- 3개 사업만 운영 중
학대	
효행 문화 거버넌스 기타	- 제4차 기본계획에서 제외된 사업

자료: 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. pp.300-301.

2. 사업 추진 체계의 적절성

사업 추진 체계에 있어서 광역지방자치단체의 시행계획을 수립하는 단위가 지역별로 다르다. 14개 광역지방자치단체에서는 중앙정부와 동일하게 저출산 대책과 고령사회 정책을 하나의 체계로 묶어서 수립하였고, 나머지 3개 광역지방자치단체에서는 구분해서 수립하고 있다.

광역지방자치단체의 고령사회 정책을 추진하는 체계는 지역별로 상이하다. 우선 지역 내에 고령사회 정책을 전담하는 부서가 별도로 설치된 지역은 11개인데, ‘노인(어르신)복지’ 또는 ‘인구 및 고령사회’라는 이름의 부서가 설치되어 있다. 대부분의 광역지방자치단체는 기초지방자치단

체에 요청해서 고령사회 정책 관련 사항을 취합 정리하여 중앙정부와 저출산·고령사회위원회에 보고하는 역할을 담당하는 체계를 가지고 있어 광역지방자치단체의 고령사회 정책의 총괄, 기획, 조율에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 한편, 고령사회 정책 세부 사업은 「저출산·고령사회기본법」보다는 고령친화정책의 법적 근거에 따라 추진되고 있다.

3. 사업 구성 및 관리의 적절성

광역지방자치단체에서 추진하고 있는 고령사회 정책의 영역은 광역지방자치단체마다 차이가 있다. 9개 지역은 ‘노인복지정책’만 포함하고 있고 6개 지역은 ‘노인복지정책’과 ‘인구 고령화에 따른 인구 구조 변화 대응’까지 포괄하고 있다. 이는 고령사회 정책 영역을 제시한 「저출산·고령사회기본법」 제2절 제11조~제19조(고용과 소득 보장, 건강증진과 의료 제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화, 노후설계, 취약계층 노인, 가족관계와 세대 간 이해증진, 경제와 산업, 고령친화적 산업의 육성)와 차이가 있다. 중앙부처와 광역지방자치단체의 고령사회 정책 범위가 다른 이유는 광역지방자치단체의 단절된 업무 체계와 지역 자원 부족에 기인한다. 많은 광역지방자치단체는 별도로 인구 구조 변화 대응 관련 조직을 구성하는데, 여기에는 고령사회 정책이 포함되지 않는다. 이에 따라 고령사회 정책은 노인복지 정책에 한정되어 추진된다.

광역지방자치단체의 고령사회 정책은 대체로 중앙정부에서 제시하고 있는 사업의 분류에 준용하여 구성되어 있으나, 12%는 중앙정부 고령사회 정책 분류 체계에 포함되지 않는다. 구체적으로 노인 학대와 관련된 29개 사업과 110개의 효행 문화와 관련된 사업은 제4차 저출산·고령사

회 기본계획에 포함되지 않는 사업이다. 소득 공백 없는 노후생활 보장 영역의 세부 영역인 ‘공사적 연금의 다층 노후소득 보장 강화’와 ‘고령친화 금융 환경 구축을 통한 안정적 노후생활 지원’ 영역의 경우에는 광역지방자치단체 수준에서 추진할 수 없기 때문에 포함되지 않는다. 광역지방자치단체의 소득 지원 관련 사업은 기초연금과 노인일자리아이 핵심이고 지역 특화 사업으로는 장수수당, 부양지원금, 저소득층 건보료 지원, 이미용비, 목욕비, 임대보증금 지원, 간병비 지원, 난방비 지원, 교통비 지원과 같은 소득 지원 정책이 추진되고 있다. ‘예방적 보건·의료 서비스 확충’ 영역은 사전예방적인 중고령자 건강관리 강화를 중심으로 중앙부처의 사업을 대체로 포함하고 있다. ‘거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리·의료 서비스 활성화’ 영역 사업의 경우는 6개의 광역지방자치단체에서 추진되고 있지 않다. ‘지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄 영역’의 사업은 대체로 ‘지역돌봄의 예방적 기능 강화’와 관련된 사업이 추진되고 있다. ‘노인장기요양보험 보장성 강화’ 영역의 경우 저소득층과 등급외자 지원 등의 사업이 추진되고 있고, ‘장기요양시설의 서비스 질 제고’ 관련 사업은 노인요양시설과 요양보호사 관련 사업으로 구성되어 있다.

‘고령친화적 주거환경 조성’ 영역은 중앙부처의 사업과 대체로 일치하고 있다. ‘존엄한 삶의 마무리 지원’ 영역의 ‘질높은 호스피스·완화의료 제공 및 연명의료결정제도 활성화’와 관련해서는 일부 광역지방자치단체에 운영되고 있다. ‘생애 말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비’ 관련해서는 대체로 공영장례시설 설치와 운영 등 장례의식에 대한 지원 사업을 추진하고 있고, 성년후견제도 활성화를 통한 의사결정 지원 관련 사업은 부재하다. ‘평생교육 및 직업훈련 강화’ 영역의 ‘체계적인 생애경력개발 지원’과 관련된 사업은 대부분의 내용이 거의 없다. ‘평생교육 직

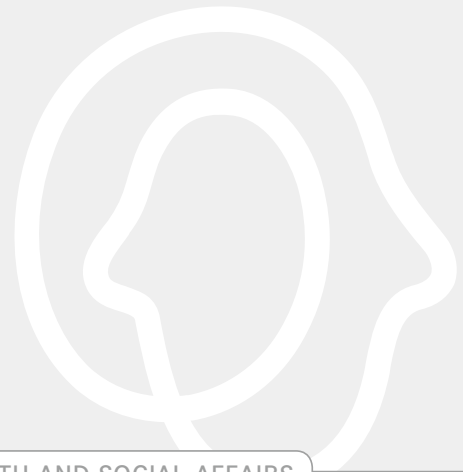
업훈련의 다양화 및 확대' 영역은 대부분의 광역지방자치단체에서 추진되고 있지 않다. '신중년의 품격있고 활기찬 일·사회 참여' 영역의 세부 영역인 '주된 일자리에서 계속 일할 수 있는 환경 조성'의 경우는 관련 사업이 없으며, '주된 일자리 퇴직 후 전문성을 활용한 고용·창업 기회 확산' 영역은 대체로 취업지원센터를 운영하는 사업으로 구성되어 있다.

'신중년의 품격있고 활기찬 일·사회 참여' 영역의 세부 영역인 '신중년의 사회 참여 활성화' 영역의 경우 노인여가복지시설 지원 사업이 대부분이다. '연령통합적 사회 준비' 영역은 일부 광역지방자치단체에서 인식개선사업을 위주로 추진되고 있다. '고령친화사회로의 도약' 영역 사업의 경우 2개 광역지방자치단체에서 3개의 사업이 추진되고 있다. 또한, 성과 관리에 있어서 대부분의 광역지방자치단체는 시행계획을 평가하고 모니터링을 수행할 수 있는 별도의 조직(위원회)이 없기 때문에 시행계획의 평가나 정례적인 모니터링은 이루어지지 않고 있다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 8 장

결론

제1절 정책 개선 방안

제2절 모니터링 개선 방안

제 8 장 결론

제1절 정책 개선 방안

1. 임신·출산 지원 정책 개선 방안

임신·출산 지원 정책은 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획의 지속적인 추진과 함께 부분적으로 확대되었다. 임신·출산 지원 정책이 확대되고 강화되었으나 국민인식조사를 통해 드러난 사실은 세부 임신·출산 지원 정책의 인지도가 매우 낮다는 점이다. 전체적인 임신·출산 지원 정책의 양적인 확대와 세부 정책 대상자의 확대에도 불구하고 정책의 수요자인 국민이 제대로 알지 못한다는 점에서 정책의 홍보가 시급함을 알 수 있다. 정책의 홍보를 위해 다양한 매개 수단을 활용하고 홍보 대상도 임신부에게 한정할 것이 아니라 전 국민을 대상으로 확대해야 할 것이다. 정책의 홍보에서 더 나아가 임신과 출산, 그리고 이를 지원하는 정책에 관해 신뢰할 만한 정보를 구축하여 제공해야 할 것이다. 저출산·고령사회 기본계획 내에서 추진되는 정책이라는 것은 저출산이라는 인구현상에 대응하는데 주된 목적이 있다고 볼 수 있다. 즉, 정책이 효과를 나타내기 위해서는 임신을 결정하는 행동에 있어서 정책이 영향을 미쳐야 하는 것이다. 이를 위해 임신을 계획하는 단계에서부터 정책을 제대로 알고 있어야 한다. 정책의 인지도 개선을 통해 정책 대상자인 임신부뿐만 아니라 전체 사회의 임신과 출산에 대한 인식을 개선할 수 있을 것이다.

한편, 가장 직접적인 임신·출산 지원 정책은 임신과 출산에 대한 비용 부담을 경감시키는 정책일 것이다. 비용을 지원하는 대표적인 사업인 임

신·출산 진료비 지원 사업의 경우 2022년부터 100만 원(다자녀의 경우 140만 원)을 지원하고 있지만 여전히 임신과 출산에 소요되는 비용은 부담이다. 고위험 임신부 의료비 지원 사업도 모든 고위험 임신부의 임신과 출산에 소요되는 비용에 대한 부담을 완화하는 데 한계가 있다. 또한 난임 지원 정책의 경우도 추가적인 비용으로 부담이 크다. 난임 검진 비용의 지원과 난임 지원 대상의 확대를 통해 비용 부담을 경감시키려는 노력이 필요하다. 결국, 임신과 출산에 소요되는 의료비용에 대한 지원은 모든 임신부를 대상으로 전액을 지원하는 방향으로 확대될 필요가 있다. 난임 지원 정책의 경우도 소득 기준 없이 모든 난임 여성뿐만 아니라 남성까지 대상을 확대하여 필요한 검진 비용에 대한 큰 폭의 지원이 필요하다.

궁극적으로 모든 국민이 경제적인 여건과 거주지 등에 따른 격차 없이 건강하고 안전하게 임신과 출산을 선택할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 이를 위해 중앙정부의 정책뿐만 아니라 지역별 임신·출산 지원 수준의 격차를 줄이기 위한 노력도 필요하다. 일부 지방자치단체에서 효과적으로 추진하고 있는 정책은 다른 지방자치단체로의 확산이나 중앙정부 차원에서의 지원이 필요하다. 유사한 맥락에서 분만 취약지의 문제를 해결하는 것도 중요하다. 이를 위해 장기적인 관점에서 공공의료 강화를 통한 해결이 필요하다. 예를 들어 분만 취약지 지원 정책을 확대하여 포괄수가 기준 총액에 대한 가산을 실시하는 등 포괄수가제도를 개선하고 산부인과 병원에 대한 지원을 강화하며 분만 관련 의료행위를 「응급의료에 관한 법률」에 포함하는 방안을 고려할 수 있다.

저출산·고령사회 기본계획 내에서 추진되는 저출산 대책으로서 임신·출산 지원 정책의 일차적인 목적은 ‘건강하고 안전한 임신과 출산’이다. 이를 위해서 건강한 임신을 위해 예방적으로 지원하는 임신 관련 수가 신설도 고려해야 할 것이다. 구체적으로 임신과 출산(난임, 피임, 임신, 폐

경 등) 건강 관련 상담과 교육에 대한 수가를 신설하고, 심야 시간대와 토요일 및 휴일에 대한 가산제를 강화하는 것이 필요하다. 만혼과 만산 등으로 인한 고위험 산모의 증가는 앞으로도 계속될 전망이다(이소영 외, 2019). 이에 따라 관련 인력과 인프라를 확충하기 위한 지원이 필요하다. 중앙모자의료센터를 중심으로 권역과 지역 간 모자의료센터를 구축하고, 신생아 집중 치료지역센터 지원 사업과 고위험 산모·신생아 통합치료센터 지원 사업으로 이원화된 사업을 통합적으로 운영하며, 산모와 신생아를 적절하게 이송할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다. 또한, 거버넌스 측면에서 임신·출산 지원 정책 전체를 관할하는 컨트롤타워 기능을 하는 부서를 구축하는 것도 필요하다.

저출산·고령사회 기본계획 내에서 추진되는 저출산 대책으로서의 임신·출산 지원 정책은 여성에게 임신과 출산의 책임을 전가하고 이로 인해 모성은 도구화되고 있다는 지속적인 비판이 제기되어 왔다. 임신·출산 지원 정책은 출산율에서 삶의 질 제고로 목표가 전환된 제4차 저출산·고령사회 기본계획 패러다임에 조응하여 임신과 출산에 관련된 개인의 선택을 존중하고 이를 통해 삶의 질이 향상되도록 지원해야 할 것이다.

2. 일·가정 양립 지원 정책 개선 방안

기업의 일·가정 양립 지원 제도의 활용에 영향을 미치는 요인에 대하여 분석한 결과, 기업의 특성에 따라 제도 활용에 차이가 있는 것으로 나타나 앞으로의 모니터링에서는 기업의 특성을 고려하여 이루어지는 것이 효율적이라고 생각된다. 예를 들어, 일·가정 양립 지원 제도 중 출산전후 휴가와 육아휴직제도는 숙박·서비스업, 부동산업, 예술·스포츠·여가관련 서비스 등에서 원활하게 활용되고 있지 않은 것으로 나타났으므로 이들 업

종에서는 출산전후휴가 및 육아휴직제도를 중점적으로 모니터링할 필요가 있다고 생각된다.

그리고 이 연구뿐만 아니라 선행연구에서도 지적된 요인은 기업 규모 이므로 중소기업의 모니터링이 중점적으로 이루어져야 할 필요성이 있다. 심층면접조사에서 나타난 것과 같이 5인 미만의 사업장도 모니터링이 이루어져야 할 것이며, 제도 활용이 잘 이루어지지 않는 이유에 대해 면밀하게 파악할 필요가 있다. 심층면접조사 결과에서는 5인 미만 기업의 경우, 한 사람이 많은 분야의 일을 담당하고 있기 때문에 한 사람의 부재는 나머지 동료들의 부담으로 다가오거나, 대체인력을 충원하려 해도 많은 분야의 일을 할 수 있는 역량의 인력이 없을뿐더러 이러한 단점을 무릅쓰고 충원한다 하더라도 일이 익숙해질 무렵에는 휴직한 담당자가 복귀하기 때문에 매우 비효율적인 것으로 나타났다.

앞서 언급한 중소기업 특히 5인 미만의 사업장에 알맞은 인력의 양성 및 네트워크 구축이 필요할 것으로 생각된다. 중소기업의 업무 등을 파악하여 유사한 일을 할 수 있는 교육 프로그램을 개발하여 취업교육센터에서 인력을 양성하고, 양성된 인력들을 필요한 기업에 보낼 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요할 것이다. 또한, 중소기업 등에서 일한 경험이 있는 경력단절여성 등의 네트워크를 구축하여 인력이 필요할 경우 네트워크를 이용하여 단기 취업 등이 가능할 수 있도록 하는 것도 필요할 것으로 생각된다. 예를 들어, 경력단절여성의 재취업을 위한 직무훈련을 주로 담당하고 있는 여성새로일하기센터(이하, 새일센터)에서 관련 인력 양성 및 네트워크 관리가 가능할 것으로 생각된다.

무엇보다 5인 미만 사업장에서의 업무를 표준화하는 작업이 필요할 것으로 생각된다. 현재 전국 155개³⁾ 지역에 새일센터가 존재하고 있으므로

3) 여성새로일하기센터 홈페이지 참조. 2022. 11. 3. 인출.

각 지역의 5인 미만 사업장의 직무를 분석하고 각 새일센터에서 직무훈련이 가능하도록 매뉴얼화하는 작업이 필요할 것으로 보인다. 또한, 새일센터는 각 지역의 5인 미만 사업장과 지속적으로 소통하여 5인 미만 사업장의 원활한 일·가정 양립 지원을 위해 필요한 직무훈련이 무엇인지 파악하고 훈련이 이루어져야 할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 5인 미만 사업장의 경우, 「근로기준법」 적용 예외를 허용하는 부분이 많아 연차휴가 등의 규정을 이행하지 않아도 문제가 없으나, 「남녀고용평등법」에서 규정하는 일·가정 양립 지원 제도에 있어서는 1인 이상 사업장에 모두 적용되므로 5인 미만 사업장에 대한 제도 활용 촉진을 위한 노력이 필요하다. 특히, 심층면접조사 결과에서는 5인 미만 사업장의 대표 및 인사담당자의 경우, 제도와 관련된 정보를 접하기 어려웠다는 결과가 나타났고, 근로자와 기업 담당자와의 일·가정 양립 지원 제도 인식에 대한 분석 결과에서는 기업 담당자보다 근로자의 제도 인식률이 낮았으며, 대체로 5인 미만 기업에서 더욱 낮은 경향이 발견되었다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획 시행계획의 ‘1-3-나. 일·생활 균형을 위한 사회적 분위기 확산(사회적 협력)’ 과제는 일하는 방식과 문화 개선 활동을 실시하는 일·생활 균형 지역추진단을 활성화하는 것을 목적으로 한다. 일·생활 균형 지역추진단의 주요 사업 내용은 ①지역 네트워크를 구성하여 일터문화 이슈 공론화 및 일·생활 균형 확산을 위한 협업 추진, ②일·생활 균형 관련 조사 데이터를 이용하여 지역 특성에 맞는 일·생활 균형 확산 전략 수립, ③지역의 산업, 인구, 고용현황 등을 반영한 일·생활 균형 지역 특화 과제 발굴 및 추진, ④지역 기업의 일·생활 균형 우수 사례 발굴(공모전 등 개최), ⑤지자체 등과 협업을 통한 일·생활 균형

인식 개선 활동이다(고용노동부, 2022b).

앞서 언급한 바와 같이 일·생활 균형 지원 정책은 기업을 통하여 근로자에게 전달되는 체계이다. 따라서 기업 대표 및 인사담당자를 대상으로 하는 홍보 활동이 더욱 필요할 것으로 생각되며, 특히 5인 미만 등의 소규모 사업장을 중심으로 하는 홍보 활동이 필요할 것으로 보인다. 홍보 활동은 여러 형태가 있을 것으로 생각되지만, 창업 시 필수로 일·가정 양립 지원 정책에 관한 교육을 일정 시간 이수할 수 있도록 의무 규정을 두는 등의 홍보 형태도 생각해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 다만, 5인 미만 사업장의 근로자에 대한 제도 홍보도 필요할 것으로 보이며, 이러한 것을 일·생활 균형 지역추진단에서 추진하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

추가로 일·가정 양립 지원 정책의 실효성 있는 추진을 위해 효과성을 평가할 수 있는 자료가 필요하다. 지금까지 일·가정 양립 실태에 관한 조사는 고용노동부의 ‘일·가정 양립 실태조사’가 주로 이용되었지만, 앞서 언급한 바와 같이 이 조사는 기업의 인사 담당자를 대상으로 하기 때문에, 기업의 일·가정 양립 지원 제도에 대한 인지 및 활용 정도를 의미한다. 반면, 2022년 한국보건사회연구원에서 실시한 ‘2022년 일-생활 균형 실태조사’는 제도를 이용하는 이용자(임금노동자) 입장에서의 일·가정 양립 지원 제도를 조사함으로써 고용노동부의 조사를 보완하는 성격을 갖는다고 할 수 있다. 이 두 자료를 이용하여 모니터링한 결과에서는 일·가정 양립 지원 제도의 인지, 활용 및 이용에 대한 기업과 노동자와의 차이가 극명하게 나타났다. 대체로 노동자보다 기업의 인지, 활용 및 이용 용이성이 높은 것으로 나타났고, 인지, 활용 및 이용 용이성은 5인 미만 기업에서 낮았으며, 특히, 활용 및 이용은 여성 노동자가 낮은 것을 알 수 있었다.

그러나 고용노동부의 ‘일·가정 양립 실태조사’는 5인 미만 기업, 농림

어업에 종사하는 노동자를 조사 대상에서 제외하고 있어 이에 대한 실태 파악이 어렵다는 한계가 있다. 임금노동자 5인 미만 사업체 종사 비율은 전체 18.1%로 남성 15.4%, 여성 21.3%로 비교적 높은 비율로 나타났고, 농림어업에 종사하는 여성은 0.5%를 점하고 있어 0%에 가까운 광업 노동자보다 큰 비율을 차지하고 있다.⁴⁾

이번 모니터링의 결과에서는 5인 미만 기업이 그 이외의 기업보다 일·가정 양립 지원 제도의 인지, 활용 및 이용이 제한적이었지만, 지금까지 5인 미만 기업의 실태를 파악하지 않았다는 측면에서 사각지대로 남아 있었다고 할 수 있다. 따라서 고용노동부의 ‘일·가정 양립 실태조사’는 앞으로 농림어업을 포함하여 5인 미만 기업을 조사 대상에 포함하여 조사가 이루어질 필요가 있다. 또한, 한국보건사회연구원에서 실시한 ‘2022년 일-생활 균형 실태조사’는 2022년 한시적으로 조사가 이루어진 것으로, 현재 제도 이용자 측면에서의 일·가정 양립 실태에 대한 조사가 없으므로 앞으로 정기적으로 조사가 이루어질 필요가 있다.

3. 고령자의 일과 사회활동 정책 개선 방안

가. 고령자의 경제활동 정책 개선 방안

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 고령자 고용정책은 생애 주된 일자리에서 퇴직한 40대 중·후반과 50대를 대상으로 하는 재취업이나 창업 지원이 주된 내용이라 할 수 있다. 65세 이상 경제활동참여율은 지난 10년간 지속적으로 증가하고 있으나, 노동시장에서 일하고 있는 65세 이상 노년층에 대한 고용정책적 변화나 노력은 찾아보기 어렵다. 지난 10년간

4) 통계청. (2021. 8). 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」를 이용하여 계산.

65세 이상 경제활동참가율은 2012년 30.7%에서 2021년 36.3%로 증가하였으며, 65세 이상 실업률도 2012년 2.1%에서 2021년 3.8%로 15세 이상 실업률 3.7%보다도 높은 실정이다. 이제 곧 노인인구가 천만 명이 넘어서며 노인인구 비율도 20%를 넘어서면서 건강하고 근로의지가 있는 65세 이상 고령자들이 노동시장에 적극적으로 참여할 수 있는 정책들이 저출산·고령사회 기본계획의 중요 과제로 포함될 필요가 있다. 이와 함께 기술이나 경력 등에 있어서 전문성이 낮은 비숙련 취업희망자 또는 취업 취약계층에 대한 지원이 강화되고 확대되어야 할 것이다.

고령근로자의 고용 불안정성은 다각적인 차원의 검토가 필요하다. 50대와 60대는 안정적인 직장에서 주 40시간이 보장되고 그에 걸맞은 급여를 받는 일자리를 추구하는 경향이 높다. 그러나 65세 이상 또는 70세 이상 고령자는 주 40시간 미만으로 일하면서 정규직보다는 낮은 수준의 급여를 선호하는 것이 현재 상황이다. 고령근로자의 고용 불안정성 해소가 고령자 고용정책의 목표 중의 하나로 중요하게 다뤄져야 하고, 50대와 60대의 고령근로자가 보다 양질의 근로조건에서 안정적으로 일할 수 있는 정책과제가 보완될 필요가 있다. 이와 함께 적게 일하고 적게 보상받기 희망하는 고령근로자의 고용 불안정성은 어떻게 대응할 것인가에 대한 대안도 요구된다. 즉, 주 40시간 미만으로 일하면서 단기간이나 일용직의 일자리가 아닌 보다 장기적으로 안정적으로 근무할 수 있는 고령 일자리에 대한 정책적 설계도 강구되어야 할 것이다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 연령차별금지와 관련한 과제는 ‘연령차별금지 구제제도 개선’이 있다. 그러나 해당 과제의 주요 내용은 연령차별 구제신청 절차의 간소화를 위해 구제신청을 노동위원회에서 다뤄지도록 하는 법안 개정으로 그 밖에 고용상의 차별을 해소하기 위한 제도 개선사항은 찾아볼 수 없다. 고용상의 연령차별에 대한 정책적

개입을 위해서는 고용과 관련한 연령차별에 대한 구체적인 사례에 대한 자료와 이에 대응한 제도적 개선 사항이 마련되어야 한다. 무엇보다도 법과 제도적으로 고용상의 연령차별금지를 강제하기보다는 연령통합적인 사회로의 사회문화적 전환이 병행되어야 할 것이다.

고령자의 경제활동참가율 증가와 근로자의 고령화는 진행되고 있지만 사업장의 물리적 환경은 고령자가 아닌 건강한 청년이나 중년에 맞춰져 있는 실정이다. 향후 고령자 고용정책은 고령자의 기능저하에 따른 근로시간이나 근무형태 변화도 요구하지만, 고령자의 노화에 따른 생산성 저하를 보완할 수 있는 물리적 작업환경 및 ICT 기술을 접목한 보조장비 개발과 연구, 그리고 사업장 적용 등이 정책적으로 확대될 필요가 있다.

나. 고령자의 사회활동 정책 개선 방안

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 고령자 사회활동 관련 추진과제는 기존에 진행되어 온 사업을 유지하는 수준으로 고령자의 변화하는 특성과 욕구를 반영한 정책을 개발하여 확대하려는 노력은 보이지 않는다. 초고령사회에 접어들면서 고령자의 돌봄과 건강지원, 경제활동 확대 등과 같이 고령자 대상의 공공정책에서 배분해야 할 자원의 양은 한정되어 있으며, 고령자의 사회활동 정책은 다른 고령정책 영역과 비교하여 관심도와 중요도가 상대적으로 낮은 영역이라 할 수 있다. 그러나 길어진 노년기의 활동적이고 건강한 노화와 삶의 질을 향상시키기 위해서 노년기의 사회활동 참여는 무엇보다도 중요하게 다뤄져야 하는 영역임에는 틀림이 없다. 그러므로 중앙정부 또는 지방정부 중심의 고령자 사회활동에 대한 정책 개발과 지원이 강구되어야 하며, 특히 세대간 교류 증진을 도모할 수 있는 사회활동, 후기 노인의 활동적 노화를 위한 사회활동, 디지털 기

술을 접목한 사회활동 등과 같은 새로운 대상과 콘텐츠를 확장시켜 나갈 필요가 있다.

고령자가 30~40년 전에 습득했던 지식이나 기술로 인생 후반기를 준비하거나 변화하는 사회에 적응하기에는 한계가 있다. 특히, 과학기술의 급격한 변화로 인한 고령자의 부적응과 디지털 소외와 고립은 고령자의 일상적 생활과 사회적 관계 유지에 장애요인으로 작용하고 있다. 이로 인해 초고령사회에서는 고령자 대상의 교육제도를 체계적으로 재정비하고, 고령자 교육에 대한 투자를 강화할 필요가 있다.

고령자 교육의 인프라 확대와 관련하여 현재 평생교육원이나 노인복지관 중심에서 기존의 교육 인프라를 활용하는 방안도 모색되어야 한다. 홍콩은 초등학교와 중학교를 중심으로 지역구별로 적어도 1개 이상의 노인 아카데미를 설치하여 운영하고 있으며, 독일을 포함한 유럽 국가에서는 대학을 활용하여 노인대학이나 노인 아카데미를 운영하는 것을 볼 수 있다. 그리고 각 학교에서 직접 운영도 가능하지만, 위탁운영의 방식 등 다양한 방안이 모색될 수 있다.

교육내용과 기간 관련해서는 현재 노인교육이나 평생교육에서는 주1회의 4회~12회 단기 교육과정이 주로 운영되지만, 앞으로는 대학과 연계한 2~4학기 청강생 과정이나 수료증 과정, 생애전환기 전문교육과정, 초·중고등학교 연계한 중단기(4~12주)의 디지털 교육, 취미·여가, 건강증진 과정 등이 다양하게 개발될 필요가 있다.

한편, 기존 노년세대와는 달리 교육수준이나 전문적 지식, 기술역량이 높고, 소득이나 자산수준이 높은 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되면서 베이비붐 세대의 생산적 노화를 위한 지원의 하나로 자원봉사를 확대운영할 필요가 있다. 또한 고령자가 노동시장에서 은퇴한 이후에는 여가생활이 삶의 대부분을 차지하기 때문에 고령사회 정책에서 고령자 대상의 여

가정책은 필수적인 영역이라 할 수 있다. 반면, 여가생활은 공적인 영역이 아닌 사적인 영역으로 정책적인 개입에 대한 요구가 상대적으로 적은 것도 사실이다. 그러나 여가 소외 계층에 대한 정책적 지원은 지속될 필요가 있으며, 고령계층과 같이 여가를 통해 발생하는 사회적 편익이 상대적으로 큰 경우에는 적극적인 개입이 요구된다. 고령자의 여가활동 증진을 위해서는 여가프로그램의 다양화가 필요하다. 최근 인터넷 사용이 늘면서 50~60대의 디지털 역량도 향상되고 있어 50~60대 대상으로 디지털을 활용한 여가참여 방안도 마련될 필요가 있다. 또한, 여가 정책 대상을 80세 이후 또는 신체적·인지적 기능 저하 노인으로 확장될 필요가 있다. 70대 후반까지는 노인복지관 등을 통해 활동적인 여가활동(댄스, 난타, 인형극 등)에 참여하지만 80세 이후부터는 동적인 여가활동보다는 정적인 활동이 적합함에도 여가복지시설에서는 80세 이상 후기 노년기를 위한 여가프로그램 제공은 부족한 것으로 나타났다. 80세 이후에도 집 안이 아닌 집 밖의 지역사회에서 여가활동을 지속할 수 있는 여가프로그램이 확대되고, 신체적 기능 저하나 인지적 기능 저하 단계에 있는 고령자들도 참여가능한 프로그램도 개발될 필요가 있다.

4. 존엄한 삶 마무리 지원 정책 개선 방안

웰빙(Well-Being), 즉 삶의 질을 높이는 정책에 대해서는 이미 오랜기간 많은 영역에서 다양한 정책을 통해 구현해 왔다. 하지만, 웰다잉 정책은 초기단계로서 그러하지 못하며, 많은 정책적 고민이 필요하다. 초고령사회에서 사회적으로는 고령층의 웰다잉을 지원할 젊은 인구가 줄어들고, 가계 내에서는 저출생에 따라 가족관계가 사실상 해체국면으로 접어들었다고 봐야하기 때문이다. 이에 따라 결국 국가가 국민의 웰다잉 구현을

위해 적극적으로 나설 수밖에 없을 것인데, 정책당국에서는 다음과 같은 과제에 대해 좀더 고민할 필요가 있다.

먼저, 웰다잉정책 모니터링을 통해 드러난 과제는 다음과 같다. 첫째, 웰다잉 정책과정 전반에 대한 보다 꼼꼼하고 촘촘한 계획, 실행, 점검이 필요하다. 각각의 정책사업마다 계획, 실행, 평가, 환류, 전략적 자원 배분에 이르는 정책과정 전반에 대해 좀더 깊이 점검하고 내실화해 나가야 할 것이다. 특히 웰다잉 정책은 생성기에 해당하므로 이후 성장기, 이행기, 성숙기에 이르기까지 중장기적으로 정책의 강약을 조절해 나가야 한다. 이를 위해 정책 사업모형을 통한 정책 설계, 운용, 대상집단의 적절·적정성을 주기적으로 파악하고, 모니터링 기본틀에서 제시된 것처럼 사업 목적·내용, 추진체계, 추진내용, 추진일정, 사업관리, 성과측정 등에 대해 수시로 점검해 나가야 한다. 웰다잉 정책은 인간의 생애주기상 마지막 복지를 실현하는 중요한 정책인 만큼 좀더 관심을 갖고 구현을 위해 노력해 나가야 할 것이다.

둘째, 사업대상을 명확히 해야 한다. 대상집단의 적절성은 모니터링 기본틀의 모든 항목을 아우르는 중요한 의미를 내포하고 있다. 정책사업이 계획하고 있는 대상집단에 혜택이 제대로 돌아가도록 설계·집행되고 있는가는 그 무엇보다 중요하며, 실질적으로 정책의 실효성이 좌우된다 할 것이다. 앞서 본 바와 같이 죽음교육 등에서 배제된 중장년층, 고령초기 노인은 웰다잉에 있어 가장 중요한 대상임에도 실질적으로 배제되는 사례 등은 개선해 나가야 할 것이다.

셋째, 홍보교육에 대한 정책적 관심을 제고하고 내실화해 나가야 한다. 인구구조, 가족구조 변화에 따라 향후의 웰다잉은 스스로 그리고 미리 준비하는 형태로 바뀔 수밖에 없을 것이다. 그런데 이는 죽음을 대하는 태도와 양식의 변화를 요구하는 것인데, 필연적으로 가치관 변화를 동반하게 된

다. 가치관은 오랜 시일을 통해 형성되는 것으로 쉽게 바뀌지 않는 속성을 지니고 있는데, 시일을 단축하면서 변화를 가져오려면 대국민 홍보교육의 중요성이 부각될 수밖에 없다. 홍보교육전략에 있어 라스웰(Laswell)의 S-M-C-R-E 모형 등을 토대로 대상층 분류, 우선대상자 선택, 메시지 개발, 대상계층별 접근방법과 매체 선택 등 보다 고도화된 전략적 접근을 통해 가치관 변화를 이끌어낼 필요가 있을 것이다.

넷째, 웰다잉이 어려운 사람들에게 대한 특화된 관심이 필요하다. 정경희 외(2018)가 언급한 바가 있지만, 무연고 사망자, 고독사 등이 주 대상이며, 이들에 대한 예방 차원의 접근성 강화는 물론, 사건 발생시 조기발견, 상장례 지원 등이 적절하게 이뤄져 마지막 존엄을 확보할 수 있도록 해야 한다. 노인의 경우 독거노인 돌봄서비스를 통해 적절한 예방조치와 사후 처리가 이뤄지고 있지만, 청장년층은 그러하지 못하다. 이는 고독사 통계로도 나타나고 있는데, 2022년 처음으로 진행된 정부 차원의 고독사 실태조사 결과, 고독사 중 가장 많은 비중을 차지하는 연령은 50~60대로 매년 52.8%에서 60.1%로 나타났다(통계청, 2022b). 이들에 대한 관리 방안 마련이 쉽지 않은 것이 현실이긴 하지만, 그래도 각별한 관심과 정책적 고민이 필요하다고 본다.

다음으로, 광의의 웰다잉 정책상 관심과 노력을 기울여야 할 과제는 다음과 같다. 첫째, 웰다잉 정책 범위의 확장이 요구된다. 존엄한 삶 마무리, 즉 웰다잉은 삶의 마지막 단계를 잘 마무리하는 좋은 죽음을 의미한다. 제4차 기본계획에서는 주로 임종기를 중심으로 웰다잉 정책을 다루고 있어 다소 협소한 느낌을 가질 수밖에 없다. 임종기는 물론, 여명후기, 사후기까지 포괄해야 진정한 웰다잉 구현이라 할 수 있을 것이다.

둘째, 대형 재난, 재해로 인한 사망자 급증시 대응능력을 강화해야 한다. 우리 국민은 사상 초유의 코로나 19, 이태원 참사 사태를 통해 예기치

못한 대규모 재난, 재해가 쉽게 일어날 수 있음을 깨닫게 되었고, 이후 처리과정을 통해 존엄한 삶이 불충분하게 마무리되는 것을 목도하였다. 실제, 코로나19 사망자의 장례 절차 없는 화장(선화장, 후장례) 처리, 이태원 참사 사상자의 응급조치, 분산 이송 과정, 추모 혼란 등을 통해 유족에게는 크나큰 상심과 트라우마로 남게 될 것은 물론, 국민 대다수도 불안·우울을 경험하였을 것이다. 언제든 일어날 수 있는 코로나19와 유사한 감염병 사망자나, 대형 재난, 재해로 인한 사망자(가족 포함)에 대한 존엄한 사후 처리과정, 심리치료 지원 등에 대한 실효적 방안 마련을 고심해야 한다.

셋째, 농산어촌 인프라 확보 노력이 필요하다. 대부분 복지인프라가 그러하듯, 웰다잉 관련 인프라도 대도시, 수도권을 중심으로 편중되어 있다. 이로 인해, 중소도시, 농산어촌 지역 주민들은 인프라에 대한 접근성이 현저히 떨어진다. 즉, 제도·정책은 모든 국민에게 동일한 기준으로 열려있으나, 접근성은 지역에 따라 현격한 차이를 보임으로써, 특히 농산어촌은 실질적 사각지대에 놓여있는 정책들이 다수이다. 지역거점 중심 인프라 재구조화 문제를 심도있게 다뤄보아야 할 것이다.

넷째, 상장례문화 연구에 대한 정책적 관심이 필요하다. 이 영역은 연구자들에 있어서도 사실상 무관심, 기피 영역에 속한다. 현대사회에 접어들면서 죽음이라는 사건은 국민의 일상에서 떨어져 병원, 장례식장이라는 특수한 공간에서만 다뤄지는 것으로 인식되면서, 죽음을 다루는 연구 역시 극히 축소·제한적으로 다뤄지고 있다. 하지만, 초고령사회 인구구조의 다수를 차지하는 노인들의 웰다잉을 어떻게 구현할 것인가는 중요한 정책적 화두로 등장할 수밖에 없고, 이를 뒷받침할 관련 연구도 활발히 수행되어야 한다. 전문인력 발굴 육성 노력이 요구된다 하겠다.

다섯째, 웰다잉은 국가와 사회가 전면에 나서야 할 시점이다. 이미 정

부는 그간 사회변화를 고려하여 웰다잉 정책의 중요성을 인식하고 있고, 이는 근래들어 연명의료결정법, 고독사예방법, 자기결정권 강화 등의 입법과 함께, 제4차 기본계획에 웰다잉 정책 편입 등의 활동을 통해 정책적 행보를 구체화하고 있기는 하다. 하지만, 정책적 토대만 마련했을 뿐, 실제 움직임은 초기대응 수준에 머물고 있다고 할 수 있다. 웰다잉 정책은 개별 가계뿐만 아니라 사회, 국가적으로도 부담이 커질 수 있고 중요한 영역이므로 미리 선도적으로 국가와 사회가 변화를 이끌어 나가야 할 것이다.

5. 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 개선 방안

가. 성과관리체계의 구축과 관리

제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획에서는, 지역 인구 변화에 대응하기 위한 다각적인 세부사업을 담고 있다. 즉, ‘추진전략 4. 인구구조 변화에 대한 적응’의 하위과제로 청년의 지역자립 지원, 귀향 베이비부머의 안정적 정착 지원, 지역밀착형 사회서비스 공급체계 구축, 인근 생활권 피폐화 방지, 지역 간 삶의 질 격차 분석 인프라 조성, 체계적 지원 기반 마련, 선별적 지원 강화와 관련된 세부 사업이 포함되어 있다.

그러나 정책의 실효성 측면에서 저출산·고령사회 기본계획에 대한 지자체 시행계획은 지자체의 특성을 반영하지 않은 상태에서 중앙정부의 틀을 대체로 그대로 가져오고 있다. 즉, 저출산·고령사회 기본계획에서 상정하는 여성, 청소년, 노인, 청년 등의 분야별 사업을 매칭사업 형태로 거의 그대로 추진하고 있다. 이를 보완하기 위해서는, 무엇보다도 개별 지역의 인구 동태 특성에 대한 면밀한 분석이 잘 이루어지고 있는 상태에

서, 지역 인구 동태 특성에 부합하는 정책의 우선순위라든가, 지역 특수성을 고려한 정책이 어느 정도 추진되고 있는지, 또 성과는 어떠한지에 대한 노력이 과연 제대로 이루어졌다고 말할 수 있는지에 대한 부분을 보다 심도 있게 해당 각각의 지역에서 고민하는 노력이 필요하다. 이러한 측면에서 최근 인구감소지역 지정과 이들에 대한 차등적인 재정, 행정지원, 이러한 지원에 대하여 인구감소지정 개별 지역과 광역이 5년 단위 인구활력계획을 수립하고 추진하는 내용은 우리 지역의 인구 동태 특수성을 주도면밀하게 관측하고 이를 바탕으로 한 지역 특수적인 정책을 추진하는 유인으로 작용할 가능성이 높다는 점에서 의미가 있다. 특히 중요한 것은 정책의 실효성 제고를 위한 지역 인구 동태의 명확하고 지속적인 관측과 분석, 그리고 정책의 환류 과정을 지속적으로 추진하는 것이라고 할 수 있다. 또한, 최근 지방자치단체 저출산·고령사회 시행계획에 대한 성과평가는 어떠한 방식으로 추진되고 있는지에 대한 정보는 거의 없는 것으로 나타나고 있다. 즉, 개인 및 특정 기관에서 산발적으로 추진되고 있는 것으로 보여지고 있으며, 정기적이고 공식적인 평가에 대한 논의는 미진한 것으로 이해되고 있다. 매우 훌륭한 정책이 추진된다고 해도, 이에 대한 평가 체계가 없다면 정책의 실효성이 어느 정도 수준인지 알 수 없다는 점에서 문제가 있기 때문에, 현재의 성과평가 체계가 어떠한지에 대한 진단과 더불어 성과평가를 내실 있게 추진하기 위한 시행령 등의 정비보완을 통해, 일원화된 체계적인 성과평가 체계를 구축할 필요가 있다.

나. 중앙정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체 간 거버넌스 체계 구축

최근 지역 인구 위기에 대응하는 측면에서 중앙정부는 지역 인구 정책을 지속적으로 추진하고 있는 바, 보다 내실 있는 정책 추진을 도모하기

위해서는 중앙정부와 기초지방자치단체 간 원활한 소통과 효과적인 정책 전달을 위한 광역지방자치단체의 역할이 중요하다. 이에 인구정책 TF, 제4차 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 광역지방자치단체의 역할이 드러난 성과를 탐색하였으나, 지금까지 저출산 대응 정책의 추진 성과는 영유아 돌봄과 관련된 제도 중심으로 간략하게 제시될 뿐, 이에 대한 구체적인 내용 및 광역지방자치단체의 역할에 대한 논의를 확인하기 어렵다 할 것이다. 이러한 한계점을 개선하기 위한 여러 대안 중 하나로 “지방자치단체 저출산고령사회 대응 위원회(가칭)”를 설치할 필요성을 제시하고자 한다. 이는 인구감소지역 지원 특별법 제9조(시·군·구 및 시·도 인구감소지역대응위원회의 설치)의 틀과 유사한 맥락에서 이해되며, 지방자치단체 저출산·고령사회 정책을 보다 효과적으로 추진할 수 있도록 거버넌스 체계를 구축하고 활용하는 각 광역지방자치단체별 “지방자치단체 저출산고령사회 대응 위원회(가칭)” 설치와 관련된 제반 고려사항을 심도 있게 검토할 필요가 있다.

“지방자치단체 저출산고령사회 대응 위원회(가칭)”는 기본적으로 권역별(5-7개 광역지방자치단체 연합)로 구분하여 운영의 효율성을 제고할 필요가 있다. 이는 인접 지역 간 유사성과 위원회 구성과 관련된 위계 체계의 구성을 도모하기 위함이다. 이를 위하여, “지방자치단체 저출산고령사회 대응 위원회(가칭)” 구성 체계를 “개별 지방자치단체-광역지방자치단체-권역-저출산고령사회위원회(오름차순)” 식으로 구성할 필요가 있다.

한편, 이러한 적지 않은 규모의 지방소멸대응기금과 함께 인구감소지역과 관심지역의 인구사회경제적 특성을 경험적으로 살펴볼 때, 이들 지역의 저출산 대응 정책이 상기 지방소멸대응기금을 적극적으로 활용할 유인은 매우 높다. 저출산 대응 정책 추진을 위한 활용 재원으로서의 지방소멸대응기금 실효성 제고를 위하여 기금 운용과 관련된 보다 구체적인

인 사항을 인구감소지역, 관심지역이 포함된 광역지방자치단체의 경우 저출산 대응 정책 조례에 포함시키거나, 별도의 조례를 구성하여 법정 명문화를 통한 기반을 구축할 필요가 있다. 지방소멸대응기금을 활용한 인구감소지역과 관심지역에서의 저출산 대응 정책의 추진은 향후 10년 간 지방소멸대응기금 지원 방향을 포함하여, 「인구감소지역 지원 특별법」과 지방소멸대응기금 운영계획 간 연계 방안 도출 결과를 바탕으로, 주력사업을 중심으로 한 정합적 발전방향을 모색함으로써 인구감소지역 지원 정책과 유기적으로 구성된 지역의 저출산 대응 정책의 지속가능성 및 사업자원 분배의 효율성을 보다 제고할 것으로 보인다. 이를 위해서는 지역별 차등적 지방소멸대응기금 규모 이외에 지역별 인구 감소의 차등적 특성, 지원사업 유형 등에 따른 지역 유형화를 바탕으로 한 실효성 있는 지방소멸대응기금 활용이 무엇보다도 중요할 것이다.

다. 지역 저출산 대응 정책 추진을 위한 연계·협력방안

지역의 저출산 대응 정책은 지역 인구 동태 및 다양한 사회 분야와 밀접하게 연관되어 있기 때문에, 다양한 관련 법령과의 연계가 불가피하다. 농어촌의 인구감소 현상은 농어업 노동력 부족과 지방소멸 위기로 귀결됨에 따라 지자체 단위의 지역균형발전 및 인구감소지원 정책이 수립되고 있는 실정이다. 특히 최근 지정된 인구감소지역과 관심지역의 대부분이 농어촌 지역임을 고려할 때 보다 유기적 지원 정책 추진을 위하여, 이들 지역의 인구 정책과 관련된 법령과 「저출산·고령사회기본법」 간 연계를 고려해 볼 필요가 있다. 현재의 농어촌 인구구조 변화 대응 관련 법령인 적극적인 농촌인구감소 극복 측면에서의 청년농업인 육성 정책(「후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률」), 귀농·귀촌 지원 정

책(「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」), 농어촌 정주 여건 개선 측면에서 농촌재생뉴딜(「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제4조 및 제38조, 제29조; 「농어촌정비법」 제4조 및 제125조), 어촌뉴딜(「어촌·어항법」 제47조의 3, 47조의 6), 일반농산어촌개발사업(「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「농어촌정비법」) 등이 있다. 또한, 지역에서 경험적으로 관측되는 인구사회학적 특성을 고려할 때 「청년기본법」을 포함하여, 청년 미취업자에 대한 지원 내용을 담고 있는 「청년고용촉진 특별법」 내 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무), 제6조(국민생활안정 관련 공공부문에서의 청년 미취업자 고용 확대), 제7조(중소기업체의 청년 미취업자 고용 지원) 등의 내용을 연계, 활용할 필요가 있다. 이를 위하여 저출산고령사회와 직접적으로 연관되어 있는 인구정책 분야를 비롯하여, 소득보장, 지역사회서비스, 보건의료, 정보통계, 주거 및 교통, 도시계획 등의 제반 사회정책 분야에서 보완될 필요가 있는 사항을 논의하고 보완 및 개선, 신설 사항을 개발할 필요가 있다.

저출산 대응 정책 추진의 효율성 제고를 위한 생활권 연계·협력도 고려해야 한다. 특정 지자체 내, 인접 지자체 간 파급효과(spillover effect)를 유발할 수 있는 사업을 개발하는 동시에, 특정 지역과 인접 지역 간 공유(인근) 자원을 함께 활용할 수 있는 구체적 연계·협력 방안이 개발될 필요가 있다. 지역의 정책 추진 여건과 실정을 고려하여 협력 방향을 개선하고 재설계하는 노력도 필요하다. 지방자치단체 저출산·고령사회 시행계획 및 지방에서 작성하여 행정안전부에 제출하는 지방소멸대응기금 투자계획을 포함하여, 지방자치단체를 정책 대상으로 하는 제반 관련 인구정책 계획은 (인접)지역 간 연계, 협력 방안을 강조하는 경우가 빈번하다. 이러한 연계·협력 방안은 지역 입장에서는 지역 특수적인 현장의 특성이

배제된 소위 이론적으로 이상적인 정책의 성격을 띠고 있다는 지적도 나타나고 있다. 국가-지자체 간, 지자체 간 연계, 협력 방안이 보다 실효성을 제고하기 위해서는 지역 현장의 정책 추진 여건이 충분하게 고려될 필요가 있으며, 보다 구체적으로 정책 추진 총괄 역할, 예산 배분 문제 설정 기준 등에 대한 관련 법, 제도적 정비가 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 이와 함께 지역 주도적인 정책 추진 기반이 구축될 필요가 있다.

6. 광역지방자치단체 고령사회 정책 개선 방안

가. 광역지방자치단체에서 추진 가능한 고령사회 정책 구성의 구체화

「저출산·고령사회기본법」에 근거한 고령사회 정책은 고용과 소득 보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화, 노후설계, 취약계층 노인 등, 가족관계와 세대 간 이해증진, 경제와 산업 등, 고령친화적 산업의 육성 등 10개의 영역으로 구성되어 있고 이에 따라 중앙부처의 고령사회 정책은 10개 영역의 정책을 포함하고 있다. 그러나 광역지방자치단체의 고령사회 정책은 노인 복지정책에 한정되어 추진되고 있고 제4차 기본계획의 ‘인구 구조 변화에 대한 적응’ 영역 관련 사업은 일부 광역지방자치단체에서 제한적으로 추진되고 있다. 실제로 지역 자원의 한계로 인해 광역지방자치단체 수준에서 수행이 불가능한 사업 등이 ‘고령사회 정책’이라는 큰 틀 안에 하나로 포함되어 있기 때문이다.

따라서 저출산·고령사회 기본계획 내에서 광역지방자치단체가 수행가능하고 수행할 필요가 있는 고령사회 정책에 대한 범위를 구체화할 필요가 있다.

나. 광역지방자치단체 고령사회 정책 관리체계

저출산·고령사회 기본계획 지자체 시행계획은 중앙정부가 수립한 저출산·고령사회 기본계획을 토대로 저출산고령사회위원회의 ‘저출산·고령사회정책 지자체 시행계획 수립 지침’에 따라 광역지방자치단체가 수립한다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년 시행계획 지방자치단체 수립 지침에 따르면 저출산·고령사회 기본계획 지자체 시행계획의 방향으로 「저출산·고령사회기본법」 및 제4차 기본계획에 부합하도록 작성하고 지역 정책 여건, 저출산·고령화 현황 등 분석을 통해 지역 상황에 맞는 정책 추진 방향과 목표를 설정하며, 공통 사업은 중앙행정기관의 기본계획 과제를 참고하여 작성하고, 자체 사업은 지역의 자원에 맡기되 지역 정책 목표와 정합성을 가지는 과제를 엄선하여 시행계획에 담아 추진하도록 제시하고 있다(저출산고령사회위원회, 2021). 이러한 방향성은 적절하지만 방향에 적합하게 사업을 구성하기에는 상세한 지침이 부족하다. 또한 지자체 시행계획을 수립하기 위한 설명회나 컨설팅을 통한 도움이 부족한 실정이다.

이를 위해 구체적인 지침이 있는 ‘지역사회보장계획’의 운영체계와 같은 체계적인 접근이 필요하다. 지자체에서 ‘지역사회보장계획’을 수립하기 위해 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되어 ‘지역사회보장계획 수립 안내’가 제시된다.

〈표 8-1〉 제5기(2023~2026) 지역사회보장계획 수립 안내 내용

제5기(2023~2026) 시도 지역사회보장계획 수립 안내	
제1장	제5기 지역사회보장계획의 개요
제1절	계획수립 근거 및 목적
제2절	제5기 지역사회보장계획 기본방향
제2장	제5기 지역사회보장계획 수립원칙 및 절차
제1절	수립원칙 및 구성
제2절	지역사회보장계획 수립 절차
제3장	제5기 지역사회보장계획 작성 지침
제1절	제5기 지역사회보장계획 정책 방향 및 체계 작성 지침
제2절	지자체 사회보장사업 전략체계 작성 지침
제3절	지역사회보장 균형발전 전략체계 작성 지침
제4절	제5기 지역사회보장계획 관리체계 작성 지침
부록	제5기 지역사회보장계획 작성 양식

자료: 보건복지부, 한국보건사회연구원 지역사회보장균형발전지원센터. (2021). 제5기(2023~2026) 지역사회보장계획 수립 안내(시도). 한국보건사회연구원; 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.310에서 재인용.

지역사회보장계획 수립을 위해 연 2회(상반기·하반기) 지역사회보장계획 시행계획 및 결과보고에 대한 컨설팅이 제공되며, 모니터링과 사업 수행에 대한 피드백을 함께 제공하는 등 전반적인 관리가 체계적으로 이루어지고 있다. 이러한 지역사회보장계획 수립 사례를 참고하여 목표와 내용의 정합성 확보를 위한 보다 상세한 매뉴얼 개발이 필요하다. 또한 광역지방자치단체의 수립 역량 강화를 위해 컨설팅과 같은 지원 체계가 필요하다.

또한, 저출산·고령사회 기본계획은 「저출산·고령사회기본법」 시행령 제4조 1항에 따라 지방자치단체의 장은 평가지침에 따라 지난해의 추진 실적을 평가하고 그 결과를 보건복지부장관에게 제출하도록 되어 있다. 이러한 법적 근거에 따라 광역지방자치단체는 추진 실적을 매년 보고하고 있으나 체계적인 모니터링과 평가는 이루어지지 않고 있다. 정책의 원활한 추진을 위해 지방자치단체 시행계획의 수립부터 과정에 대한 모니

터링과 결과에 대한 평가를 포함한 관리체계가 필요하다.

다. 광역지방자치단체 고령사회 정책 추진을 위한 기반 마련

광역지방자치단체 고령사회 정책의 법적 토대는 저출산·고령사회 관련 조례가 아닌 고령친화도시 조성 관련 조례와 고령친화산업 관련 조례이다. 고령친화도시와 고령친화산업을 포괄하고 있는 고령사회 정책에 대한 광역지방자치단체의 조례 제정이 필요하다.

광역지방자치단체의 저출산·고령사회 정책은 저출산 관련 사업과 고령사회 관련 사업으로 구분되어 있다. 상당수의 광역지방자치단체에는 4차 저출산·고령사회기본계획에서 중요한 비중을 차지하고 있는 ‘경제와 산업’, ‘고령친화적 산업육성’, ‘신중년’ 관련 사업은 관리 체계가 부재하다. 따라서 부서 간 협업체계가 필요하며 이를 위한 광역지방자치단체 내에 고령사회 정책 컨트롤타워가 필요하다. 또한 고령사회 정책 관련 위원회를 구성하여 정책의 발굴과 시행계획, 추진 과정, 평가 등 일련의 과정에 적극 참여할 필요가 있다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 거버넌스 강화를 위한 ‘저출산·고령화 지방소멸 위기 공동대응 실무협의회’를 통해 저출산고령사회 위원회와 광역지방자치단체 간 협력 기반을 확대하는 내용을 담고 있다. 그러나 기본계획을 수립하는 단계에서는 광역지방자치단체가 참여할 수 있는 통로가 없다. 따라서 간담회나 지역 조사 등을 통해 저출산·고령사회 기본계획 수립 시에 지방자치단체의 상황이 반영될 수 있는 기회가 마련되어야 할 것이다.

제2절 모니터링 개선 방안

1. 성과관리

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 세부 과제로 추진되는 사업은 「저출산·고령사회기본법」을 토대로 연간 시행계획의 수립과 평가가 ‘성과평가’를 통해 이루어진다. 그러나 성과평가를 통해서 점검되는 사항은 각 세부 사업별 중앙부처의 담당자가 설정한 목표를 달성한 정도와 예산을 집행한 정도이다. 저출산·고령사회 정책의 적극적인 추진을 위해서 보다 적극적인 성과관리가 필요하다. 기획재정부의 경우 재정사업의 성과를 제고하기 위해 2021년 성과관리에 대한 조항(제4장의 2)을 신설하여 「국가재정법」을 개정하여 적극적으로 성과를 관리하고 있다. 따라서 「저출산·고령사회기본법」을 개정하여 적극적인 성과관리를 위한 근거를 만들고 이에 따라 성과를 관리해야 할 것이다. 법을 근거로 하여 저출산고령사회위원회가 주도적으로 저출산·고령사회 사업에 대한 성과를 관리할 수 있도록 국무조정실 정부업무평가실과 유사한 기능을 하는 저출산·고령사회 정책의 성과관리를 담당하는 전담 부서를 설치하고, 관련 예산을 확보할 필요가 있다. 전담 부서에서는 성과관리를 위한 전략과 계획을 수립하고, 이에 따라 세부 사업을 관리하기 위해 점검하는 시기, 주체, 방법과 평가 결과를 환류하는 방식과 이에 대한 점검을 체계적으로 실시해야 할 것이다. 국무조정실의 ‘2020년도 정부업무 성과관리 운영지침’에 따르면 성과관리 프로세스는 ①계획·수립, ②집행·점검, ③평가, ④평가결과의 환류 등 4단계로 구성된다. 이러한 측면에서, 사업의 결과인 성과지표만을 평가할 것이 아니라 추진과정을 효율성과 효과성 등의 관점에서 모니터링해야 할 것이다. 즉, 사업의 점검단계에서 1년 단위로 추진되고

있는 세부 사업들의 성과 제고를 위해서는 사업이 추진되는 상황을 모니터링하고 이를 통해 추진이 미흡한 사업을 미리 확인하고 보완하여 연말에 최대한의 성과를 도출할 수 있도록 관리를 하여야 한다. 특히, 환류를 위해 평가 결과가 반영된 사업의 수정·보완된 내용을 전담 부서에서 확인할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

2. 성과지표

저출산·고령사회 기본계획의 연차별 시행계획에는 각 사업별 성과지표가 제시되어 있고 모니터링 역시 이러한 성과지표가 타당한지를 점검해야 한다. 이를 위해 명확한 기준을 통한 성과지표가 도출되어야 한다. 국무조정실의 정부업무 성과관리 운영지침과 기획재정부의 성과계획서 작성지침 등에서는 성과지표의 설정 기준을 명확하게 제시하고 있다. 저출산·고령사회 기본계획 내에서 추진되고 있는 세부 사업 역시 정부사업으로서 기본적으로 국무조정실의 정부업무 성과관리 운영지침과 기획재정부의 성과계획서 작성지침의 기준을 준용할 필요가 있다(〈표 8-2〉). 평가를 계획하는 단계에서 관련 부서들이 설정한 성과지표와 성과지표의 목표치가 적절한지에 관해 점검할 필요가 있다.

〈표 8-2〉 성과지표 설정 기준

구분	성과지표 설정 기준	내용
국무조정실 성과관리 지침	정책대표성	성과지표는 해당 성과목표·관리과제의 핵심적인 내용이 포함될 수 있도록 하고(예시①), 지표개발 용이성만을 고려하여 지엽적인 내용으로 설정하지 않도록 주의
	목표치 수준의 적절성	목표치는 과거 3년간의 추세치 및 전년도 성과에 근거하여 적극적 업무 수행 관점에서 도전적으로 설정하고, 구체적으로 어떠한 근거와 논리를 통해 목표치를 설정하였는지 명확히 제시

구분	성과지표 설정 기준	내용
	목표와 결과간 인과성	결과에 영향을 미칠 수 있는 외부요인의 통제가 가능하고, 정책 목표 달성을 위한 기관의 직접적인 노력과 역량이 포함된 지표 설정
	성과지표의 명확성 및 구체성	성과목표 또는 사업의 핵심적인 내용을 대상으로 명확하고 구체적인 성과지표 개발
	측정가능성	성과지표의 측정방법 및 근거 등은 공식적인 자료를 활용하며 출처를 명확히 제시하는 등 성과측정 자료의 신뢰성을 확보할 수 있는 방법을 제시
	기한성	사업 종료 후 산출까지 많은 시간이 소요되지 않아 해당 연도의 성과를 평가할 수 있는 지표여야 함 장기적인 사업목표인 경우도 연간 성과지표를 설정하여 일정기간 동안의 성과를 점검하도록 해야 함
	비교가능성	예산편성 등에서 활용할 수 있도록 과거의 성과 및 유사사업의 성과와 비교 가능하도록 설정
기획재정부 성과계획서 작성지침	핵심성 포괄성	프로그램 목표 수준에서 의도한 핵심적인 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 포괄적인 내용으로 설정
	구체성	일관성 있는 성과 데이터의 수집과 공정한 비교를 위해 성과 지표는 구체적이고 명확하게 정의될 필요
	측정가능성	성과지표를 측정하는 데 사용가능한 자료(데이터)가 존재해야 하며, 사용에 제약이 크지 않아야 함
	신뢰성 검증가능성	각 프로그램 사업의 범위를 넘어서는 안되며 프로그램이 합리적으로 영향을 줄 수 있는 것에 대해서만 측정
	적시성	프로그램 추진 완료 시점에 성과가 측정될 수 있어야 하고, 최종 성과정보가 생산되어야 함

자료: 국무조정실. (2020). 「2020년 정부업무 성과관리 운영지침」, pp.26-29; 기획재정부. (2022). 「2022년도 성과계획서 작성지침」, pp.24-27; 조성호, 정희선, 이도석, 이소영. (2022). 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. p.371에서 재인용.

3. 사업 모니터링 항목

본 연구에서 모니터링을 위해 전문가를 대상으로 정성 평가를 수행하면서 발생했던 중요한 문제점은 다음과 같다. 즉, 시행계획 내에 사업의 추진 일정, 사업 관리 계획 등 점검할 수 있는 내용이 부재한 경우에 전문

가에 따라 0점을 부여하거나, 해당되지 않기 때문에 점수 자체를 부여하지 않거나, 평가가 불가능하다고 언급하면서도 10점을 부여한 경우가 있어 신뢰성 측면에서 문제가 되었다. 따라서 사업 모니터링 항목을 보다 세부적이고 구체적으로 제시할 필요가 있다. 구체적으로 제1장에서 제시한 모니터링의 6가지 항목에 대해 각 10점씩 배점을 부여하고 판단의 기준과 이에 따른 세부 배점에 대한 안내를 제공할 필요가 있다. 모니터링 항목별 세부 내용, 판단 방법, 배점은 다음의 표와 같다.

〈표 8-3〉 사업 모니터링 항목별 세부 내용 및 판단 방법

모니터링 항목	사업 목적·내용의 적합성	배점	10점
모니터링 내용	① 사업 목표는 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 추진방향과(논리적) 연결성이 있는가? ② 사업의 향후 5년간 실행계획(action plan)은 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 추진방향과 (논리적) 연결성이 있는가? * ①, ②에 대한 내용을 종합적으로 고려하여 정성적으로 판단		
판단방법	판단기준	등급	
	우수: ①, ② 모두 충족	10-8점	
	보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족	7-5점	
	미흡: ①, ② 모두 불충족	4-2점	
모니터링 항목	사업 추진 체계의 적절성	배점	10점
모니터링 내용	① 사업 추진체계가 명확하게 제시되어 있는가? - 추진체계가 형식적으로만 제시되고 있는지에 대한 여부 및 사업추진에 적합한 추진 체계인지를 판단할 수 있는 충분한 정보를 제공하고 있는지에 대한 여부 등을 종합적으로 고려 ② 사업 추진체계가 사업 목표와 내용 실현에 적합하도록 설정되었는가? - 제시된 내용(사업 대상, 사업 시행주체, 사업 시행방법, 사업 추진절차 등)을 종합적으로 고려 * ①, ②에 대한 내용을 종합적으로 고려하여 정성적으로 판단		
판단방법	판단기준	등급	
	우수: ①, ② 모두 충족	10-8점	
	보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족	7-5점	
	미흡: ①, ② 모두 불충족	4-2점	

116 저출산 고령사회 정책 모니터링 및 과제

모니터링 항목	사업 추진 내용의 적정성	배점	10점								
모니터링 내용	① 세부 사업 추진내용이 사업 목적과 연계되어 수립되었는가? ② 사업 목적을 달성하기 위해 효과적인 방법을 사용하는지에 대한 여부를 판단할 수 있을 정도로 세부 사업 추진내용이 구체적이인가? * ①, ②에 대한 내용을 종합적으로 고려하여 정성적으로 판단										
판단방법	<table border="1"> <tr> <th>모니터링 판단기준</th> <th>등급</th> </tr> <tr> <td>우수: ①, ② 모두 충족</td> <td>10-8점</td> </tr> <tr> <td>보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족</td> <td>7-5점</td> </tr> <tr> <td>미흡: ①, ② 모두 불충족</td> <td>4-2점</td> </tr> </table>			모니터링 판단기준	등급	우수: ①, ② 모두 충족	10-8점	보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족	7-5점	미흡: ①, ② 모두 불충족	4-2점
모니터링 판단기준	등급										
우수: ①, ② 모두 충족	10-8점										
보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족	7-5점										
미흡: ①, ② 모두 불충족	4-2점										
모니터링 항목	사업 추진 일정의 적절성	배점	10점								
모니터링 내용	① 사업추진 일정이 사업의 특성 및 정책 여건을 고려하여 구성되었는가? ② 사업추진 일정이 구체적이인가? ③ 사업추진 일정이 목표 달성을 위해 적극적으로 설정되었는가? * ①, ②, ③에 대한 내용을 종합적으로 고려하여 정성적으로 판단										
판단방법	<table border="1"> <tr> <th>모니터링 판단기준</th> <th>등급</th> </tr> <tr> <td>우수: ①, ②, ③ 모두 충족</td> <td>10-8점</td> </tr> <tr> <td>보통: ①, ②, ③ 중 2개 이상 충족</td> <td>7-5점</td> </tr> <tr> <td>미흡: ①, ②, ③ 중 1개 이하 충족</td> <td>4-2점</td> </tr> </table>			모니터링 판단기준	등급	우수: ①, ②, ③ 모두 충족	10-8점	보통: ①, ②, ③ 중 2개 이상 충족	7-5점	미흡: ①, ②, ③ 중 1개 이하 충족	4-2점
모니터링 판단기준	등급										
우수: ①, ②, ③ 모두 충족	10-8점										
보통: ①, ②, ③ 중 2개 이상 충족	7-5점										
미흡: ①, ②, ③ 중 1개 이하 충족	4-2점										
모니터링 항목	사업 관리의 적정성	배점	10점								
모니터링 내용	① 기관 자체적으로 사업에 대한 성과관리를 하고 있는가? - 체크리스트, 매뉴얼, 점검회의 등 사업의 성과관리를 위해 자체적으로 구체적인 노력을 확인할 수 있는지 여부 ② 기관이 자체적으로 실시한 성과관리는 적정한가? - 사업 진행 상황에 대한 모니터링, 월별/분기별/반기별 점검회의 여부 등 성과를 관리하기 위한 노력의 내용이 적절한지에 대한 여부 * ①, ②에 대한 내용을 종합적으로 고려하여 정성적으로 판단										
판단방법	<table border="1"> <tr> <th>모니터링 판단기준</th> <th>등급</th> </tr> <tr> <td>우수: ①, ② 모두 충족</td> <td>10-8점</td> </tr> <tr> <td>보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족</td> <td>7-5점</td> </tr> <tr> <td>미흡: ①, ② 모두 불충족</td> <td>4-2점</td> </tr> </table>			모니터링 판단기준	등급	우수: ①, ② 모두 충족	10-8점	보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족	7-5점	미흡: ①, ② 모두 불충족	4-2점
모니터링 판단기준	등급										
우수: ①, ② 모두 충족	10-8점										
보통: ①, ②의 내용 중 하나만/혹은 일부 충족	7-5점										
미흡: ①, ② 모두 불충족	4-2점										
모니터링 항목	사업 성과 측정 방식의 적절성	배점	10점								
모니터링 내용	① 성과지표가 정책내용을 포괄적으로 대표하고 있는가? - 성과지표와 기본계획 핵심과제 간의 논리적 연계성 여부 - 성과지표와 기본계획 추진방향 간의 직접적인 연관성 여부 ② 성과지표가 사업 목적의 달성 여부를 확인할 수 있는 수단인가? - 성과지표의 목표 달성이 사업에 대한 목적 달성이라고 판단할 수 있는지 여부 ③ 성과지표의 목표 설정은 적절한가? - 성과지표의 목표 설정에 대한 근거를 확인할 수 있는지 여부 - 성과지표의 목표 설정이 적극적인지 여부										

* ①, ②, ③에 대한 판단을 종합적으로 고려하여 정성적으로 판단	
판단방법	모니터링 판단기준
	우수: ①, ②, ③ 모두 충족
	보통: ①, ②, ③ 중 2개 이상 충족
	미흡: ①, ②, ③ 중 1개 이하 충족
등급	
10-8점	
7-5점	
4-2점	
판단 자료	<ul style="list-style-type: none"> • 제4차 저출산·고령사회 기본계획 • 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획

자료: 조성호, 정희선, 이도석, 이소영. (2022). 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원. pp.378-379.



- 강은나, 최경덕, 이상우, 최유정, 김명일, 문성현, 박소정. (2022). 고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링과 과제. 한국보건사회연구원.
- 고용노동부. (2021a). 모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람.
_____. (2021b). 2020년 일·가정 양립 실태조사.
_____. (2022a). 소규모 사업장을 위한 7가지 노른자 노동법.
_____. (2022b). 2022년 일·생활 균형 지역추진단 제안요청서.
- 국가재정법. 법률 제18585호, 2021. 12. 21., 일부개정.
- 국무조정실. (2020). 2020년 정부업무 성과관리 운영지침.
- 권율. (2006). 우리나라 OECD 사업의 효과성 제고방안: 모니터링과 평가 체계를 중심으로. *Journal of International Development Cooperation*, 1(3), 22-39.
- 귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률. 법률 제18255호, 2021. 6. 15., 일부개정.
- 기획재정부. (2022). 2022년도 성과계획서 작성지침.
- 김경래, 정찬우, 최경덕. (2022.). 존엄한 삶 마무리 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원.
- 김명수. (2003). 공공정책평가론. 서울: 박영사.
- 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재언. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 한국보건사회연구원.
- 김승권, 오혜인, 신정훈. (2014). 2014년 사회보장제도 모니터링 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김우림. (2021). 저출산 대응 사업 분석·평가. 국회예산정책처.
- 노화준. (2012). 정책평가론-프로그램 성과와 정책혁신의 효과 평가. 서울: 법문사.
- 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법. 법률 제13134호, 2015. 2. 3., 일부개정.
- 농어촌정비법. 법률 제18755호, 2022. 1. 11., 타법개정.

- 대한민국정부. (2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021-2025).
_____. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 시행계획.
독점규제 및 공정거래에 관한 법률. 법률 제17799호, 2020. 12. 29., 전부개정.
보건복지부, 한국보건사회연구원 지역사회보장균형발전지원센터. (2021). 제5기
(2023~2026) 지역사회보장계획 수립 안내(시도). 한국보건사회연구원.
어촌·어항법. 법률 제17893호, 2021. 1. 12., 타법개정.
이소영, 장인수, 이삼식, 이철희, 신손문, 신성호, ... 최용성. (2019). 출생 및 인
구 규모 감소와 미래 사회정책. 한국보건사회연구원.
이소영, 진화영, 오신휘. (2022). 임신·출산 지원 정책 모니터링 및 과제. 한국보
건사회연구원.
이양재, 김선용. (1997). 서울시 성장관리 모니터링 체계 구축. 서울시정개발연구원.
이종수. (2009). 행정학사전. 서울: 대영문화사.
장명림, 이재연, 김영옥, 안동현, 박수연, 김홍희. (2007). 한국의 육아지표 개발
및 정책 모니터링 방안 연구. 육아정책개발센터.
장인수, 정찬우. (2022). 광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링 및 과제.
한국보건사회연구원.
저출산·고령사회기본법. 법률 제18580호, 2021. 12. 14., 일부개정.
저출산·고령사회기본법 시행령. 대통령령 제32170호, 2021. 11. 30., 타법개정.
저출산고령사회위원회. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)
2021년 시행계획 지방자치단체 수립 지침.
정경희, 김경래, 서제희, 유재연, 이선희, 김현정. (2018), 죽음의 질 제고를 통한
노년기 존엄성 확보 방안. 한국보건사회연구원.
정부업무평가 기본법. 법률 제14839호, 2017. 7. 16., 타법개정.
정정길. (2000). 정책학원론(개정판). 서울: 대명출판사.
조성호, 정희선, 이도석, 이소영. (2022). 일·가정 양립 지원 정책 모니터링 및
과제. 한국보건사회연구원.
중소기업기본법 시행령. 대통령령 제31758호, 2021. 6. 8., 일부개정.
지방자치법. 법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정.

- 청년고용촉진 특별법. 법률 제18628호, 2021. 12. 21., 일부개정.
- 통계청. (2021. 8). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.
- 통계청. (2022a). 2021년 출생 통계. 통계청 사회통계국 인구동향과 보도자료 (2022. 8. 24.).
- 통계청. (2022b). 2022년 고독사 실태조사 결과 발표. 보건복지부 복지행정지원 관 지역복지과 보도자료. (2022. 12. 14.).
- 후계농어업인 및 청년농어업인 육성·지원에 관한 법률. 법률 제17278호, 2020. 5. 19., 제정.

[홈페이지]

국가지표체계 홈페이지. 기대수명.

<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8016>에서
2022. 5. 18. 인출.

여성새로일하기센터 홈페이지.

<https://saeil.mogef.go.kr/hom/info/saeilcenter02.do>에서 2022.
11. 3. 인출.