



2021.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 21-09호

저출생·고령사회 적응 전략 검토

이채정, 이선화, 민보경, 허종호, 강지원, 김지원, 황은정, 조윤민, 이재춘,
이동희, 양정윤



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

저출생·고령사회 적응 전략 검토

연구진

내부 연구진

이채정 부연구위원(연구책임)

이선화 연구위원

민보경 부연구위원

허종호 부연구위원

외부 연구진

강지원 부연구위원(한국보건사회연구원)

김지원 교수(한국복지대 공공행정과)

황은정 박사(가톨릭관동대 보건의료융합연구소)

조윤민 부연구위원(건강보험공단 건강보험연구원)

이재춘 부연구위원(국토연구원)

이동희 자료조사인력

양정윤 자료조사인력


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

발 | 간 | 사

경제협력개발기구(OECD)는 2070년에 한국은 회원국 가운데 기대수명이 가장 높은 장수국가가 되지만, 출생아 수는 가장 적을 것으로 전망하였습니다. 2020년 한국의 합계출산율은 0.84명으로, 1명에 미치지 못하는 상황입니다. 이에 따라, 생산연령인구(15~64세)의 부양 부담이 OECD 회원국 중 가장 높아질 것으로 예상됩니다. 2070년 전체 인구 중 생산연령인구가 차지하는 비중은 한국이 46.1%로 가장 낮고, 생산연령인구 100명당 부양인구(유소년 및 고령인구)를 나타내는 총부양비도 116.8명으로 OECD 회원국 중 유일하게 총부양비가 세자릿수를 기록할 것으로 보입니다. 이처럼 한국은 가파른 저출생·고령사회의 파고 앞에 놓여 있습니다.

정부는 2006년부터 5년 단위로 「저출생·고령사회 기본계획」을 수립하고, 범 정부 차원에서 저출산 대책을 시행하고 있습니다. 초기 저출산 대책은 아동양육가구에 대한 지원을 중심으로 구성되었으나 현재는 그 범위가 청년, 신혼부부 등에게로 확대되었습니다. 그러나 약 15년이 지난 현재 합계출산율은 더욱 낮아졌으며, 2018년부터는 1명 아래로 떨어져 감소가 지속되는 추세입니다. 이처럼 인구의 감소 및 고령화가 가파르게 진행됨에 따라, 한국은 저출생 현상의 극복을 목표로 하기보다는 저출생·고령사회에 매끄럽게 안착할 수 있는 현실적인 준비를 세밀하게 해나갈 필요가 있습니다.

이에, 국회미래연구원은 지난 한 해 동안 ‘저출생·고령사회 적응 전략 연구’를 수행하여, 총 3권의 보고서를 발간하게 되었습니다. 제1권 『국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석』에서는 각 국가가 놓인 인구변화의 현황과 대응책으로서의 사회지출의 배분 방식을 분석하고, 개선과제 도출하였습니다. 제2권 『저출생·고령사회 정책 평가』는 개인이 전 생애주기에서 직면하게 되는 다양한 사회적 위험의 분포를 분석하고, 정부 「저출생·고령사회 기본계획」에 대한 누적된 성과평가 자료를 재분석하여 관련 정책 집행 방식의 특성을 파악한 뒤, 아동과 노인 대상 주요 사회서비스의 지역별 격차를 분석하였습니다. 제3권 『저출생·고령사회 적응 전략 연구』에서는 제1권과 제2권의 주요 내용을 바탕으로 정책유형별 저출생·고령사회 적응 전략과 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안을 검토하였습니다.



본 연구 보고서가 국민 삶의 질 제고와 지속가능한 국가 발전을 위하여 저출생·고령사회에 직면하게 될 다양한 사회문제 해결에 관심을 갖고 계신 의원님들의 의정 활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2021년 12월
국회미래연구원장 **김 현 곤**



제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 배경	3
제2절 연구의 구성	6
제2장 소득보장 정책:	
생애주기별 수당제도 효율화 방안 검토	11
제1절 우리나라 수당제도의 도입	13
제2절 이론적 논의 및 정책 현황	17
1. 아동수당	17
2. 기초연금	19
제3절 생애주기별 수당제도 관련 쟁점 및 과제	22
1. 아동수당을 둘러싼 주요 쟁점과 과제	22
2. 기초연금을 둘러싼 주요 쟁점과 과제	35
제4절 소결	44
제3장 보건의료정책: 청년 정신건강 지원 및	
노인장기요양서비스 정책을 중심으로	47
제1절 청년 정신건강 지원 필요성 및 현황	49
1. 청년 정신건강 실태	49
2. 청년 정신건강 지원 정책 현황	55

목 차

제2절 청년 정신건강 지원 정책의 개선 방안 60

제3절 AIP(Aging in place) 관련 정책의 필요성 및 현황 64

- 1. AIP(Aging in place)의 개념 64
- 2. 장기요양보험제도와 AIP(Aging in place) 66
- 3. AIP 최신 해외 동향 68

제4절 노인장기요양보험제도의 지속가능성 제고와 AIP 71

제4장 돌봄교육정책: 보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계 효율화 방안 검토 75

제1절 보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계 현황 분석 77

- 1. 학령인구 추이 77
- 2. 영유아 보육 및 유아교육 서비스 운영 현황 79
- 3. 초등돌봄교실 운영 현황 80
- 4. 지역아동센터 운영 현황 81
- 5. 교원 수 및 교원 1인당 학생 수 추이 82
- 6. 소결 85

제2절 지방교육재정교부금 효율화 방안 86

- 1. 지방교육재정교부금 현황 86
- 2. 현행 지방교육재정교부금의 한계 89

제3절 아동돌봄서비스 평가체계 내실화 방안 95

- 1. 현행 아동돌봄서비스 평가체계 95
- 2. 아동돌봄서비스 평가체계 개선 방안 98

제4절 유보통합 추진 가능성 검토	104
1. 유보통합 논의 개괄	104
2. 유보통합 저해요인	106
3. 소결	112

제5장 일자리정책: 중고령자 일자리정책 수행의 적절성 검토 **113**

제1절 중·고령자 근로 현황	115
1. 개괄	115
2. 논의의 대상 및 범위	116
3. 중고령자 근로 현황	118

제2절 중고령자 일자리정책 현황 및 평가	128
1. 제3차 저출산·고령사회 기본계획과 저출산 정책 로드맵	128
2. 제3차 고령자 고용 촉진 기본계획	136
3. 신중년 인생 3모작 기반 구축 계획	140
4. 노인일자리 및 사회공헌활동 지원사업	142

제3절 중고령자 일자리정책의 개선 방안	146
1. 직접일자리사업의 효율화	146
2. 고용서비스 정책 활성화	148
3. 중장기적 중고령자 일자리정책 추진 방향 검토	149

목 차

제6장 정주여건정책: 신혼부부 및 청년 주거지원 정책의 적절성 검토	151
제1절 청년 및 신혼부부 주거지원 현황	153
1. 청년 및 신혼부부 주거지원 개요	153
2. 청년 및 신혼부부 주거지원 목적	154
3. 주거지원 청년과 신혼부부의 기준	155
제2절 청년 및 신혼부부 주거지원 정책 적정성 분석	168
1. 청년, 신혼부부 지원에 대한 다른 계층과의 적정성	168
2. 수요자 간 형평성	171
제3절 청년 및 신혼부부 주거지원 정책 개선 방안	177
제4절 소결	180
제7장 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안 검토	183
제1절 사회보장체제와 저출생·고령사회 적응 전략	184
1. 제도적 관계	184
2. 지출 예산의 특성	187
제2절 복지보조사업 전달체계의 문제점	193
1. 부처별 추진체계에 따른 사업 칸막이 현상	193
2. 지역 수요를 반영하기 어려운 수직적 전달체계	194
3. 부처별 유인 부정합성 및 성과관리체계의 미비	196

제3절 저출생·고령사회 적응 전략 사업의 전달체계 개선 방안	201
1. 기존의 정책적 성과 한계	201
2. 저출생·고령사회 대응 사회서비스 전달체계 혁신 방안	204
제8장 시사점	209
참고문헌	217
1. 문헌자료	219
2. 웹사이트	232
Abstract	235

표 목 차

[표 1-1] 생애주기별 정책유형 매트릭스(대표 사업)	7
[표 2-1] 기초연금 수급자 현황	21
[표 2-2] 해외 주요국의 아동수당제도	30
[표 2-3] 양육수당 지원 단가	34
[표 2-4] 기초연금 소득인정액 산정방식 주요 변화 내용	38
[표 4-1] 연도별 지방재정교부금 대상 연령 추이(1993-2020)	77
[표 4-2] 만 3세-만 17세 연령 장래인구추계(2017-2067)	78
[표 4-3] 연도별 유치원, 어린이집 수(2000-2020)	79
[표 4-4] 초등돌봄교실 운영 현황(2012-2019)	80
[표 4-5] 지역아동센터 이용 아동 및 시설 수(2006-2018)	81
[표 4-6] 기관별 교원 수(2001-2020)	82
[표 4-7] 교원 1인당 학생 수(2001-2020)	84
[표 4-8] 지방교육재정교부금 자원 구조	87
[표 4-9] 지방교육재정교부금 규모 변화	88
[표 4-10] 어린이집과 유치원의 비교	91
[표 4-11] 누리과정 지원 예산	92
[표 4-12] 연도별 유특회계 규모 변화	93
[표 4-13] 2021년 유특회계 세입예산 내역별 규모	93
[표 4-14] 영유아 기관 조사관 교육훈련 내용	102
[표 4-15] 유보통합 추진 저해요인 설문 결과	107
[표 4-16] 교사 자격 기준(제22조 제2항 관련)	108
[표 4-17] 유치원과 어린이집의 차이	109
[표 4-18] 유치원·초등학교·중학교·고등학교 교원 등의 봉급표	111
[표 5-1] 연금 수령 여부(55~79세)	121

[표 5-2] 연금 수령 여부(60~79세)	121
[표 5-3] 취업의사가 있는 55~79세의 취업동기(2019년)	122
[표 5-4] 중고령자 자영업자의 월평균 급여	124
[표 5-5] 사업체 규모별 50세 이상 비중	125
[표 5-6] 연령별 산업재해 현황(2017~2019)	125
[표 5-7] 퇴직 전문인력 현황(2015~2018)	126
[표 5-8] 50세 이상 퇴직한 전문인력의 분야별 취업 현황(2015~2018)	126
[표 5-9] 2020년 중앙부처 저출산·고령사회 시행계획 과제 예산 및 주요 내용	128
[표 5-10] 노인일자리사업	134
[표 5-11] 연도별 일자리사업량 목표 및 수행기관 개소	135
[표 5-12] 제3차 고령자 고용 촉진 기본계획	137
[표 5-13] 임금피크제 현황(2019~2020년)	138
[표 5-14] 중장년일자리 희망센터 운영 사업	139
[표 5-15] 국민취업지원제도 유형 및 대상	140
[표 5-16] 제2차 노인일자리사업 유형과 주요 내용	143
[표 5-17] 노인일자리사업 유형별 참여자 현황(2019년)	145
[표 5-18] 사업유형별 참여노인 월평균 활동비	146
[표 5-19] 노인일자리사업 유형별 참여기간	147
[표 5-20] 중고령자 구직경험자의 구직경로(2021)	148
[표 6-1] 생애주기별 정주여건정책 유형	153
[표 6-2] 저출산·고령사회 기본계획의 시기별 목표 및 주요 내용	157
[표 6-3] 청년 주거지원 주요 정책 현황	164
[표 6-4] 신혼부부 주거지원 주요 정책 현황	166
[표 6-5] 5년차 초혼부부의 주택소유 여부별 출산 현황(2019년 기준)	171
[표 6-6] 2019년 혼인 5년차 초혼부부의 아내 출생연도별 현황(2019년 기준)	172
[표 6-7] 신혼부부 I 유형 누적 재고 및 임차 현황	175

표 목 차

[표 6-8] 신혼부부II 유형 누적 재고 및 임차 현황	175
[표 7-1] 한국 사회보장제도의 유형별 구성과 특징	186
[표 7-2] 주요 사회복지사업의 규모 및 재정분담 추이	189
[표 7-3] 주요 사회복지사업의 지출 구성비 추이	192
[표 7-4] 인구구조와 부양비 변화에 따른 생애주기별 사회서비스 수요 변화 유형	195
[표 7-5] 초등돌봄센터와의 사업 연계 이후 지역아동센터 이용 현황	200

[그림 3-1] 고의적 자살(자해) 사망자 수	50
[그림 3-2] 응급실 자살 시도자 대상자 수(2018)	50
[그림 3-3] 세대별 스트레스 인지율 추이	51
[그림 3-4] 연령대별 정신건강 실태	53
[그림 3-5] 연령별 심리적 지지 제공자	54
[그림 3-6] 연령별 경제활동인구 총괄(고용률)	55
[그림 3-7] 연령별 경제활동인구 총괄(실업률)	55
[그림 4-1] 지방교육재정 교부금 추이	88
[그림 4-2] 학령인구 1인당 지방교육재정교부금 추이	89
[그림 4-3] 유치원 평가 추진 절차	96
[그림 4-4] 어린이집 평가체계	97
[그림 4-5] 보육 및 교육 범위	105
[그림 5-1] 50세 이상 중고령자의 경제활동인구	118
[그림 5-2] 중고령 고용률 및 실업률의 변화(2011~2020년)	119
[그림 5-3] OECD 국가의 55~64세 고용률(2016년)	120
[그림 5-4] 연령대별 종사상 지위 비중	123
[그림 5-5] 신중년 새출발 지원 인프라 확충사업 추진체계	133
[그림 5-6] 노인일자리 수 및 예산 현황(2015~2019년)	135
[그림 5-7] 인생 3모작 개념도	141
[그림 5-8] 노인일자리사업 예산 및 참여자 현황(2004~2019)	144
[그림 6-1] 주거복지로드맵	160
[그림 6-2] 신혼부부·청년 주거지원 방안 요약	163
[그림 6-3] 2016년 이후 국토교통부 보도자료 중 주거(주택) 분야 키워드 빈도	169
[그림 6-4] 한국토지주택공사의 계층별 공공임대주택 공급 현황(2019년)	170

그림 목 차

[그림 7-1] 사회보장체계의 제도적 구성	185
[그림 7-2] 정부 간 복지재정 부담체계	187
[그림 7-3] 교육부 성과목표 성과지표	197
[그림 7-4] 교육부 관리과제 성과지표	197
[그림 7-5] 보건복지부 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 성과지표	198

요 약

1 연구의 목적 및 배경

- 국회미래연구원의 2021년 연구과제 저출생·고령사회 적응 전략연구 보고서인 「국가별 인구구조 변화 비교·분석」과 「저출생·고령사회 정책 평가」의 주요 내용을 바탕으로 정책유형별 저출생·고령사회 적응 전략과 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안 검토
 - 정책유형은 생애주기별 정책유형 매트릭스를 적용하여 소득보장정책, 보건 의료정책, 돌봄교육정책, 일자리정책, 정주여건정책의 5개 분야로 나누어 논의
 - 국회미래연구원의 연구 결과와 기존 사회정책 전달체계의 문제점에 대한 분석을 바탕으로, 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안 제시
- 정책유형별로 검토할 저출생·고령사회 적응 전략을 선정하는 데 있어서는 다음의 사항 고려
 - 우리나라의 주거여건, 일과 삶의 균형 분야 등은 다른 국가에 비해 예산 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 일자리와 소득에 대한 사회지출의 효율성은 낮은 수준으로 분석
 - 정부가 주거여건과 일과 삶의 균형 분야 정책에 직접적인 재정지출을 하기보다는 법·제도 등 사회적 규율을 통해 개입하고 있기 때문에 상대적으로 주거복지나 일과 삶의 균형 분야에 대한 사회지출 비중이 높은 국가에 비하여 효율성이 높은 것으로 분석
 - 일자리와 소득 관련 사회정책에 대한 지출은 정부의 재정지출에 비하여 실질적인 성과가 높다고 보기 어려운 상황이므로, 일자리정책과 소득정책에 대한 재구조화 필요

- 아동·청소년기를 대상으로 한 정책들과 중장년기를 대상으로 한 정책의 예산집행률이 낮은 것으로 나타나, 이들 집단을 대상으로 하는 정책을 유형별로 분석하여 개선 방안 모색 필요
 - 전 생애주기에서 발생하는 사회적 위험을 완화할 수 있도록 정책의 효율성 및 효과성 제고 방안 논의 필요
 - 생애주기 구분에 있어 중장년기를 대상으로 한 사업의 성과 달성 정도가 미흡하다는 점을 고려할 때, 향후 중장년을 대상으로 한 정책을 강화할 필요
 - 중장년층의 인구 규모를 감안했을 때 이들이 노인인구에 편입될 때의 사회적 충격을 고려하면, 사전에 중장년을 대상으로 하는 다양한 사회정책 추진을 통해 초고령사회에 연착륙할 수 있도록 저출생·고령사회 적응 전략 수립 필요
 - 소득보장정책의 경우 예산집행률은 다른 정책들에 비해 낮지만 목표 달성률은 높은 것으로 나타남
 - 인구변화에 대응한 전반적인 사회구조 변화와 인프라 형성을 위해서는 높은 예산집행률에도 불구하고 목표달성률이 저조한 보건의료, 일자리, 정주여건 사업들의 목표달성 제고를 위한 개선 방안 모색 필요
- 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안은 자원분담 구조와 정부 내(부처 간) 및 정부 간(중앙정부와 지방자치단체) 협력 및 책임 관계를 살펴보는 방식으로 혁신 방안 제시

2 소득보장정책: 생애주기별 수당제도 효율화 방안 검토

- 저출생·고령사회 전개에 따른 인구구조 변화를 반영한 현행 아동수당 및 기초연금 제도의 개편 방안 모색
 - 아동수당은 대상자 선정 방식(보편주의 vs. 선별주의), 급여형태(현물급여 또는 바우처 vs. 현금급여 vs. 세액환급)를 현존 방식으로 유지할 수 있을 것인가에 대한 사회적 논의 필요

- 아동수당 급여(지원)수준의 불충분성, 급여범위(대상 선정)의 확대 필요성, 아동수당의 지속가능성 확보를 위한 재원조달 문제를 심도 있게 검토해야 하고, 유사 현금급여방식의 아동가족지원정책에 해당하는 양육수당 및 육아휴직급여 등과의 연계 조정 필요
- 기초연금은 자산조사라는 공공부조적 선별주의 속성을 지나나 정액 현금급여라는 측면에서 사회수당적 성격을 동시에 지니기 때문에 개념과 속성에 대한 재정의 필요
 - 소득인정액 산정방식을 둘러싼 기초연금 수급자 간, 수급자-비수급자 간 수평적 형평성 문제, 국민기초생활보장급여액의 기초연금 소득인정액 포함으로 인해 발생하는 문제 해결 필요
 - 국민연금과 공무원연금 등 기타 연금 수급권자 간 기초연금 수급자격 차이를 두고 있는 부분에 대해 평등권과 형평성 차원에서 바라볼 여지는 없는지, 보충성의 원리가 옳은 것인지에 관한 사회적 논의 필요
 - 기초연금 역시 선진국 대비 급여(지원)수준이 불충분하고 노후소득보장 기능이 미약하여 확대 필요성
- 두 사회수당형 현금지원정책의 지속가능성 확보를 위한 대응지방비 부담 해소 및 차등보조율제도의 실효성 문제를 검토할 필요

3 보건의료정책: 청년 정신건강 지원 및 노인장기요양서비스 정책을 중심으로

- 청년 대상 보건의료정책은 정신건강 지원 정책을 중심으로 논의
 - 청년 정신건강 정책은 정신질환 예방 및 조기진단에 집중되어 있어 근본적 문제를 해결하기 위한 다차원적인 접근이 다소 미흡
 - 청년들의 사회경제적 상황을 충분히 고려한 후 경제, 노동, 주거 등 다른 정책과 활발한 연계가 필요
 - 청년의 참여를 높일 수 있는 방법을 모색함으로써 청년들의 수요에 맞는 다양한 정책을 마련할 필요

- 청년들의 경우 스마트폰, 인터넷 사용량이 많고 익숙하기 때문에 온라인 기반 서비스가 다양해질수록 청년들의 접근성이 높아져 더 많은 참여를 이끌어낼 수 있다는 점을 고려할 필요

□ 노인 대상 보건의료정책은 지역사회 내 노인장기요양서비스 제공 (Aging in place; AIP)을 중심으로 분석

- AIP는 탈시설화 및 지역사회 기반의 돌봄 개념의 발전과 함께 새로운 장기요양 모델로서 제시되었으며, 다양한 국가의 고령화 정책에서 핵심적인 개념
- AIP를 위해서는 노인의 상황을 복합적으로 고려한 제도의 설계 필요
 - 현재 노인장기요양보험제도의 틀 안에서 재가급여 서비스의 역할을 강화하기 위해서는 재가 서비스를 중심으로 급여 내용을 세부적으로 전환할 필요
 - 지역사회 통합 돌봄의 형태로 고령화 정책을 지향하면서 장기요양보험의 재정적 부담을 경감하기 위해 장기요양급여제도와 연계하는 방안 고려
 - 재가급여 서비스의 문제점들을 보완하여 시설급여의 비중을 재가급여로 전환할 필요

4 돌봄교육정책: 보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계 효율화 방안 검토

□ 아동돌봄체계가 적절한 수요와 공급을 유지하기 위해서는 선제적인 정책적 개입 필요

- 현행 지방교육재정교부금이 인구구조의 변화와 관계없이 재원이 확보되는 구조이기 때문에 저출생이 지속되는 상황에서는 재원의 규모를 조정할 필요
- 평가체계의 경우에는 정책 수요의 감소에 대응하기 위한 돌봄서비스 제공 기관 간의 합병 혹은 분할(전국적으로 유사한 수준의 서비스를 제공하기 위한 전달체계 구축 목적)을 추진하는 데 있어서 가장 기본적으로 마련되

어야 하는 기준

- 인력 문제는 오랫동안 어린이집과 유치원의 통합을 바탕으로 하는 동일한 보육 및 유아교육 프로그램 제공의 한계로 지적
 - 유보통합을 추진하여 전달체계를 효율화하기 위해서는 주요 저해요인이 라 할 수 있는 인력 양성 및 처우 관련 문제의 해소 방안을 모색할 필요

5 일자리정책: 중고령자 일자리 정책 수행의 적절성 검토

- 정부가 직접 일자리를 창출하는 유형의 사업은 민간형보다 공공형이나 사회서비스형에 일자리가 집중되므로, 저임금 단기 일자리가 양산되지 않도록 지속적인 관리 필요
- 정년 연장과 임금피크제를 적극적으로 실시하여 숙련된 중고령자의 이른 노동시장 이탈 방지
- 고용지원서비스를 제공함에 있어 단순한 정보 제공 외에도 지속적인 재교육과 취·창업을 연계하여 중고령자가 숙련된 노동력으로 생산활동을 지속하는 데 기여

6 정주여건정책: 신혼부부 및 청년 주거지원 정책의 적절성 검토

- 합리적인 청년 및 신혼부부 지원 정책을 추진하기 위해서는 주력 지원 계층의 설정이 필요
- 청년 및 신혼부부라는 특정 연령대에 집중하여 정책을 추진하기보다는 전체적인 인구 및 가구구조, 가구의 경제적 상황 및 주거상황을 종합적으로 파악하여 우선순위의 재조정 또는 재분배를 고려할 필요

□ 혼인 및 출산을 고려한 청년 및 신혼부부 주거지원 정책 필요

- 주거지원의 1차 목표가 청년의 혼인 → 출산 → 지속적인 출산이라는 흐름에서 주거와 관련된 요인이 부정적으로 작용하지 않도록 지원하는 것이 바람직함
 - 현재 청년에 대한 주거지원은 주거비 지원을 위주로 되어 있으며, 신혼 부부에 대한 주거지원도 이미 결혼을 결심한, 즉 결혼의 조건이 어느 정도 충족된 커플에 대한 지원
- 현재 신혼부부의 주거지원 대상은 혼인 후 7년 이내로 제한하고 있으며 연령대에 대한 기준이 없다는 점을 고려하여, 신혼부부에 대한 지원 방안을 재정립
 - 자녀 수와 주거지원의 상관관계에서는 무자녀 가구에 주거지원을 하는 경우 출산 확률이 높다는 결과 등을 종합적으로 고려할 필요
 - 중장기적으로는 혼인신고를 하지 않더라도 사실혼 관계 혹은 다른 유형의 혼인에 준하는 상황이어도 혼인과 동일한 지원을 해주는 방안 마련 필요

7 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안 검토

□ 현금급여로는 충족되지 않는 각종 사회서비스 수요를 충족하기 위하여 돌봄 안전망 개념을 도입한 전달체계 전반에 대한 개선 필요

- 돌봄 안전망으로 사회보장체계를 개편할 때 전달체계를 어떻게 구축할 것인지의 문제는 기존의 사회서비스 전달체계인 국고보조사업을 어떻게 개편할 것인지를 문제와 유사
- 사회서비스 전달체계를 특정 부처로 일원화하는 방안과 지역사회를 중심으로 돌봄 안전망을 구축하는 방안이 가능한데, 현실성이 높은 대안은 지방자치단체를 중심으로 서비스의 유연한 운영이 가능토록 하는 방안
 - 돌봄의 우선순위에서 순위 자체는 중앙정부가 결정하되, 서비스 대상범위는 지방자치단체가 선택

- 지방자치단체의 경우 돌봄 우선순위에 대한 결정권은 갖지 못하며 대신 어느 수준까지 공급할 것인지에 대한 결정권 부여

□ **재정사업의 관점에서 돌봄 안전망을 구축하기 위해서는 국고보조 사업을 현행의 특정보조금 방식에서 포괄보조 방식으로 전환할 필요**

- 포괄보조사업으로의 전환은 돌봄서비스 목록에 포함된 사업의 예산 총액 (중앙정부+지방자치단체 매칭비 등)을 지방자치단체로 이양하는 방안 의미

제1장

서론

제1절 연구의 목적 및 배경

제2절 연구의 구성

제 1 절

연구의 목적 및 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 보고서는 국회미래연구소의 2021년 연구과제 저출생·고령사회 적응 전략 연구 보고서인 「국가별 인구구조 변화 비교·분석」과 「저출생·고령사회 정책 평가」의 주요 내용을 바탕으로 정책유형별 저출생·고령사회 적응 전략과 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안을 검토하는 것을 목적으로 한다.

정책유형은 「저출생·고령사회 정책 평가」에서 도출한 생애주기별 정책유형 매트릭스 ([표 1-1] 참고)를 적용하여 소득보장정책, 보건의료정책, 돌봄교육정책, 일자리정책, 정주여건정책의 5개 분야로 나누어 논의하였다. 정책유형별로 검토할 저출생·고령사회 적응 전략을 선정하는 데 있어서는 「국가별 인구구조 변화 비교·분석」과 「저출생·고령사회 정책 평가」의 결과를 활용하여 다음의 사항을 고려하였다.

첫째, 우리나라의 주거여건, 일과 삶의 균형 분야 등은 다른 국가에 비해 예산 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 일자리와 소득에 대한 사회지출의 효율성은 낮은 수준으로 분석되었다. 이는 우리 정부가 주거여건과 일과 삶의 균형 분야 정책에 직접적인 재정지출을 하기보다는 법·제도 등 사회적 규율을 통해 개입하고 있기 때문에 상대적으로 주거복지나 일과 삶의 균형 분야에 대한 사회지출 비중이 높은 국가에 비하여 효율성이 높은 것으로 분석된 것으로 볼 수 있다. 반면, 일자리와 소득 관련 사회정책에 대한 지출은 정부의 재정지출에 비하여 실질적인 성과가 높다고 보기 어려운 상황이므로, 일자리정책과 소득정책에 대한 재구조화가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

둘째, 아동·청소년기를 대상으로 한 정책들과 중장년기를 대상으로 한 정책의 예산집행률이 낮은 것으로 나타나, 이들 집단을 대상으로 하는 정책을 유형별로 분석하여 정책 계획 및 집행 단계에서의 개선 방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 결과는 정부가 다양한 사회정책을 저출생·고령사회 기본계획에 포함하였으나, 실제 정책을 집행하는 과정에서는 노인을 대상으로 하는 정책들에 높은 비중의 예산이 투입되어 저출생·고령사회 기본계획이 생애주기별로 고르게 전 국민을 아우르기보다는 실질적으로는 은퇴

이후의 노인 집단을 대상으로 추진되었을 가능성이 있음을 시사한다. 따라서 전 생애주기에서 발생하는 사회적 위험을 완화할 수 있도록 정책의 효율성 및 효과성 제고 방안을 논의할 필요가 있다.

셋째, 생애주기 구분에 있어 중장년기를 대상으로 한 사업의 성과 달성 정도가 미흡하다는 점을 고려할 때, 향후 중장년을 대상으로 한 저출생·고령사회 정책을 강화할 필요가 있다. 중장년층의 인구 규모를 감안했을 때 이들이 은퇴하여 노인인구에 편입될 때의 사회적 충격을 고려하면, 사전에 중장년을 대상으로 하는 다양한 사회정책을 추진해 초고령사회에 연착륙할 수 있도록 저출생·고령사회 적응 전략을 수립할 필요가 있다.

넷째, 정책유형 중 소득보장정책의 경우 예산집행률은 다른 정책들에 비해 낮지만 목표달성률은 높은 것으로 나타났다. 소득보장정책의 경우, 아동수당이나 기초연금과 같이 지급성 사업이 많아 다른 사업에 비해 목표달성이 용이할 수 있을 것으로 유추할 수 있다. 그러나 미래 사회의 인구변화에 대응한 전반적인 사회구조 변화와 인프라 형성을 위해서는 높은 예산집행률에도 불구하고 목표달성률이 저조한 보건의료, 일자리, 정주여건 사업들의 목표달성 제고를 위한 개선 방안 모색이 요청된다.

이상에서 검토한 내용을 바탕으로 본 보고서에서는 소득보장정책, 보건의료정책, 돌봄교육정책, 일자리정책, 정주여건정책 등 5개의 정책유형별로 주요 정책을 선정하고, 저출생·고령사회에 연착륙하기 위한 적응 전략으로 어떠한 개선과제가 수행될 필요가 있는가를 살펴보고자 한다.

구체적으로, 소득보장정책은 생애주기별 수당제도의 효율화 방안을 검토하는 것을 목적으로 아동수당과 기초연금에 대한 정책 개선과제를 논의하였다. 보건의료정책은 청년을 대상으로 하는 정신건강 지원 정책과 노인을 대상으로 하는 AIP(Aging in place) 관련 정책을 대상으로 전략을 도출하였다. 돌봄교육정책은 영유아 보육 서비스 및 초등돌봄체계를 중심으로, 서비스 이용 대상의 인구 감소를 고려한 효율적인 추진 방안을 논의하였다. 일자리정책의 경우에는 중고령자를 대상으로 하는 정책의 성과 달성도가 미흡하다는 점을 고려하여, 중고령자 일자리정책의 성과를 높이기 위해서는 어떠한 접근이 필요할지 기존 문헌을 토대로 중고령자 일자리정책의 성과를 검토하였다. 끝으로, 정주여건정책은 청년 및 신혼부부 대상 주거지원 정책의 적절성을 검토하여, 주택 마련 자금 지원이나 행복주택 공급 확대, 전세임대 공급 등의 현행 정책이 효과적으로 추진

되기 위해서는 어떠한 개선이 필요한가에 대하여 논의하였다.

이와 함께, 본 연구는 「저출생·고령사회 정책 평가」의 결과와 기존 사회정책 전달체계의 문제점에 대한 분석을 바탕으로, 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안을 제시하였다. 전달체계 재구축 방안을 재원분담 구조와 정부 내(부처 간) 및 정부 간(중앙정부와 지방자치단체) 협력 및 책임 관계의 구조 측면에서 살펴보고, 저출생·고령사회에 적합한 사회서비스 전달체계 혁신 방안을 논의하였다.

제2절

연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 제1장 서론과 제8장 시사점을 제외하면, 정책유형별 전략을 검토한 5개 장과 전략 추진 전달체계 개편 방안을 검토한 1개 장으로 구성된다.

2장부터 6장까지는 「저출생·고령사회 정책 평가」에서 도출한 생애주기별 정책유형 매트릭스를 바탕으로, 1장의 제1절에서 제시한 기준을 적용하여 내부 연구진의 협의를 통해 정책유형별 주요 전략을 도출하였다. [표 1-1]은 「저출생·고령사회 정책 평가」 결과를 바탕으로 본 연구에서 활용한 생애주기별 정책유형 매트릭스이다.

제2장의 소득보장정책은 예산 지출 측면에서 가장 높은 비중을 차지하는 아동수당과 기초연금 등 사회수당형 정책의 효율화 방안을 논의하는 방식으로 전략을 검토하였다. 저출생에 의하여 아동수당의 지급 대상은 점감하고, 초고령사회의 도래에 의해 기초연금의 지급 대상은 빠른 속도로 증가하는 상황이 예상되는바, 이러한 인구구조의 변화 속에서 아동과 노인을 대상으로 하는 사회수당형 정책을 어떻게 효율적으로 집행할 수 있을 것인가를 중심으로 살펴보았다.

제3장에서는 보건의료정책을 청년기와 노년기로 나누어 전략을 검토하였다. 노년기는 정부가 적극적으로 정책을 추진하고 있는 노인장기요양서비스와 관련하여, 노인인구의 급속한 증가를 고려한 지역사회 내에서의 적절한 요양서비스 제공 방안을 중심으로 살펴보았다. 청년기는 연구진 협의를 통해 청년층의 우울, 자살 등이 사회문제로 부상하고 있음에도 불구하고, 청년기의 정신건강에 대한 사회서비스 제공이 미흡하다는 점에 주목하여 청년 대상 정신건강 지원 정책을 중심으로 논의하였다.

제4장에서는 교육돌봄정책을 보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계 효율화 방안을 중심으로 살펴보았다. 저출생으로 인해 보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계의 정책 대상은 감소하는 추세를 보이고 있으나, 아동돌봄체계를 운영하는 자원조달 방식이나 인력 운용 및 서비스 평가체계는 이러한 변화를 반영하지 못하고 있다. 이에, 아동인구 감소에 대비한 효율적인 돌봄체계 구축을 위한 자원, 인력, 평가 측면에서 추진체계의 개편 필요성을 살펴보았다.

[표 1-1] 생애주기별 정책유형 매트릭스(대표 사업)

구분	생애주기				
	아동·청소년	청년	중장년	노년	
정책 유형	소득 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 아동수당 지급 - 1인 1 국민연금 확립* 	<ul style="list-style-type: none"> - 근로장려금 지급 - 자녀장려금 지급 - 연금보험료 지원사업 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 노후준비 지원 확대 - 퇴직·개인연금 확산·정책 - 연금보험료 지원사업 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금 내실화 - 농지연금 활성화 - 주택연금제도 활성화
	보건 의료	<ul style="list-style-type: none"> - 영유아 예방접종(안전접종) - 어린이 급식 위생·영양관리 - 산모·신생아 건강관리 지원 사업 운영 내실화 	<ul style="list-style-type: none"> - 난임부부 종합지원체계 구축 - 산모·신생아 건강관리 지원 사업 운영 내실화 - 여성건강 증진 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 중심 통합건강관리 체계 구축* - IT연계 스마트 케어 활성화* - U-health 서비스 확충* 	<ul style="list-style-type: none"> - 장기요양보험제도 고도화 - 노인요양 인프라 확충 - 치매에 대한 대응체계 강화
	돌봄 교육	<ul style="list-style-type: none"> - 대학등록금 부담 경감 - 학교시설 적정 수준 관리 (예: 통폐합/개교) - 청소년활동 인프라 확충 	<ul style="list-style-type: none"> - 수요자 맞춤형 보육체계 개편 (보육료 지원, 시간제 보육) - 만 3~5세 누리과정 도입·확대 - 양육수당 지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 초등 돌봄수요 대응체계 강화 - 지역아동센터 운영 내실화 - 4050 뉴스타트 통합지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 고령운전자 안전교육 추진 - 고령층 정보화 교육 지원 - 범국민적 양성평등 교육*
	일자리	<ul style="list-style-type: none"> - 직업능력 개발체계 강화 (PRIME 사업) - 적성·능력 중심으로 전환을 위한 교육·고용체계 개편 - 산업수요에 맞는 인력공급을 위한 대학교육 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 육아휴직급여 정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 - 노동개혁을 통한 고용창출력 과 일자리 질 제고 - 실업자 훈련 계좌제 확대 (예: 내일배움카드) 	<ul style="list-style-type: none"> - (중소기업) 직장 어린이집 설치 지원 - 재직근로자 직업능력개발사업 효율성 제고 - 중고령자 취업지원 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 중고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화(4개 돌봄분야) - 중고령자 취업지원 활성화 (예: 민간 노인일자리 창출) - 중·고령자 창업지원체계 강화
정주 여건	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년 상범외 예방활동 강화 - 아동학대 예방·보호체계 강화 - 학교폭력예방 및 대책지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 주택 마련 자금 지원 강화 - 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 확대 - 청년 전세임대 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 베이비붐 세대 맞춤형 귀농·귀촌 - 농촌 지역 활성화* - 편리한(고령친화적) 교통환경 조성* 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인인심생활 지원(예: 독거 노인 보호, 노인돌봄 기본서비스, 응급안전 알림서비스) - 고령자를 위한 임대주택 공급 확대 	

구분	생애주기			
	아동·청소년	청년	중장년	노년
(기타)	<ul style="list-style-type: none"> - 이동정책 기본계획 수립 - 청소년정책 시행계획 수립 - 아동실태조사 및 통계정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 정교·부서관 중심 병력구조 정예화 - 병역자원 확보를 위한 전환·대체복무 감축·폐지 - 결혼준비 단계별 종합정보 제공 및 결혼준비 프로그램 운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 노후설계서비스 인프라 구축 (예: 노후설계지원법 입법, 노후설계 교육프로그램 개발) - 가족 여가프로그램 개발 및 가족형 관광인프라 확충* (예: 캠핑장, 문화축제 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자 사회활동 지원사업의 공익활동 내실화(공익활동) - 노인여가활동 활성화를 위한 인프라 지원(체육시설) - 고령세대의 여가 기회 확대 (통합문화이용권, 비우처 등)
정책 수	1,131	2,131	2,053	1,624

주: *는 전체 생애단계를 대상으로 한 사업

자료: 연도별 성과평가 보고서 검토 후 연구진 작성

제5장에서는 일자리정책을 중장년층을 중심으로 살펴보았다. 국회미래연구원의 분석에 따르면, 정부 저출산·고령사회 기본계획의 경우 아동 및 노인을 중심으로 하는 저출산 정책과 고령사회 정책을 두 축으로 하면서, 결혼 및 자녀 출생과 직결되는 청년층을 대상으로 하는 정책을 확대하는 방식으로 수립·추진되었다. 이에 따라, 중장년층을 대상으로 하는 정책은 상대적으로 비중이 낮은 경향이 관찰된다. 그러나 중장년층은 상대적으로 인구 규모가 크며, 이들이 노인 연령에 도달하여 노동시장에서 은퇴할 경우 발생하는 재정적 압박 등을 고려할 때 중장년층 대상 일자리정책의 효과성을 높이는 방안을 모색할 필요가 있다.

제6장에서는 정주여건정책을 청년 및 신혼부부 주거지원 정책을 중심으로 살펴보았다. 정부 저출산·고령사회 기본계획을 검토한 결과, 제2차 및 제3차 계획부터는 청년 및 신혼부부가 주요한 정책 대상으로 다루어지고, 이들을 대상으로 하는 정책이 확대되는 경향이 관찰되었다. 특히, 주거지원 정책은 지속적인 확대 기초를 유지하고 있다는 점에서 현행 제도를 어떻게 개선할 필요가 있는가에 대하여 살펴보았다.

본 연구의 제7장에서는 「저출생·고령사회 정책 평가」의 결과와 기존 사회정책 전달체계의 문제점에 대한 분석을 바탕으로, 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안을 논의하였다. 국회미래연구원의 「국가별 인구구조 변화 비교·분석」과 「저출생·고령사회 정책 평가」의 주요 내용을 종합한 결과, 개별 정책의 효과성과 효율성을 높이는 방안만큼이나 사회서비스 정책과 관련하여 전달체계의 개편 필요성이 제기되었다. 이에 따라, 제7장에서는 전달체계 재구축 방안을 자원분담 구조와 부처 간 효율적인 협력 구조, 중앙정부와 지방자치단체 간 정책 집행에 있어서의 책임 분담 구조 등을 중심으로 사회서비스 전달체계 개편 방안을 논의하였다.

제2장

소득보장 정책: 생애주기별 수당제도 효율화 방안 검토

제1절 우리나라 수당제도의 도입

제2절 이론적 논의 및 정책 현황

제3절 생애주기별 수당제도 관련 쟁점 및 과제

제4절 소결

제 1절

우리나라 수당제도의 도입

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

현 정부는 5대 국정목표 20대 국정전략에 내 삶을 책임지는 그리고 모두가 누리는 포용적 복지국가 건설을 제시하며 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장(생애맞춤형 소득지원)의 하나로 2018년부터 아동수당을 도입하였다. 또한 고령화에 따른 노인빈곤 방지 및 소득보장 등 사회안전망 강화를 위해 2008년 기초노령연금을 도입하고 2014년 확대개편된 기초연금의 월 급여액을 2021년 올해에는 월 30만원으로 인상(수혜 대상 약 598만명)하는 등 저출산·고령화 시대 극복을 위한 정책적 노력을 기울이고 있다. 이에 아동수당, 기초연금 등 아동 또는 노인의 기본권 보장과 빈곤 방지를 위한 동 제도들을 둘러싸고 제도의 정확한 속성, 소기 의도한 정책효과 달성 여부, 유관 사회보장제도와의 정합성 등 관련 논쟁들 역시 지속되고 있다. 이에 본 장에서는 향후 지속 가능한 포용적 복지국가 건설을 위한 현금급여 형태의 수당제도 특성을 지닌 아동수당, 기초연금 양 제도의 주요 쟁점을 짚어보고 효율화 방안을 탐색하고자 한다.

본 장의 구성은 다음과 같다. 먼저 양 제도의 연혁과 한국적 도입 배경을 간략히 살펴보고 관련 선행연구 리뷰 및 정책 현황 내용을 개괄하고자 한다. 이를 바탕으로 향후 제도의 효율적 운용 방안을 모색하기 위해 주요 쟁점과 과제들을 도출하여 제시해보고자 한다.

우선, 아동수당과 기초연금의 연혁과 도입 배경을 간략히 소개하기로 한다. 아동수당은 19세기 후반 유럽에서 다자녀 노동자 가구의 부족한 임금을 보충하기 위해 임금 이외의 부가급부로 시작하여 소득조사에 기반한 제도로 1926년 뉴질랜드에서 최초로 도입되었다(최영, 2017). 보편주의 급여로 모든 자녀를 대상으로 한 아동수당이 처음 도입된 것은 1947년 스웨덴이고, 저소득층 어머니에 대해 지급되기 시작한 공공부조성 아동급여는 미국에서 가장 먼저 시작되었다¹⁾. 아동수당의 현재적 모습에는 남성노동자

1) 뉴질랜드 최초 도입 이후 1930년부터 1950년대에 걸쳐 벨기에(1930년), 프랑스(1932년), 캐나다(1934년), 이탈리아(1937년), 영국(1945년), 스웨덴(1947년), 핀란드(1948년), 독일(1954년), 일본(1971년), 스위스(2006년) 등 순서로 도입되고 2차 세계대전 이후 유럽 외 남미, 아프리카 등으로 확산되었다(박언하, 2020; 최영, 2017; 최영진, 2020:1).

에게 가족 부양과 관련된 혜택을 집중시켰던 혼인프리미엄(배우자수당)과 부양 아동에 대한 소득공제 폐지가 주요했으며, 이는 남성의 경제적 지배권으로부터 양육과 돌봄의 영역을 분리해 별도의 사회권 구조를 마련하는 의의를 지니기도 한다(김수정, 2018:439).

우리나라는 2018년 이후 합계출산율이 1 이하(0.98)로 떨어지고 지속 감소 추이를 보이는 OECD 국가 중 대표적 저출산 국가이다. 2005년 5월 저출산·고령사회기본법이 제정되고 2006년부터 2015년까지 1, 2차 저출산·고령사회 기본계획으로 총 152조 원(1차 42조원, 2차 110조원)의 재원을 투입하고 다양한 출산장려 제도를 도입하였으나²⁾ 출산율은 지속 저하되었고 저출산 원인 중 하나로 경제적 부담(한승주·최충, 2019:30)이 크게 작용한 것으로 밝혀진 바 있다³⁾.

이에 제19대 대통령선거에서 5명의 대선 후보들이 아동수당의 도입을 공약으로 내걸고 특히 출산율을 끌어올리기 위해 아이를 낳으면 매달 일정액의 수당을 받는 ‘아동수당’ 도입을 약속하며 사회적 관심이 고조되었다. 이후 아동수당법(2018.03.27. 제정, 2018.09.01. 시행)이 제정되고 만 6세 미만 아동 대상 월 10만원 지급을 결정하고, 지급요건으로 일정한 소득제한 규정(소득·재산 기준 하위 90%)을 두었다. 한편, 이 같은 선별적 지급에 대한 문제제기로 종전 소득제한 규정 폐지를 골자로 아동수당법이 개정(2019.01.15. 제정, 2019.04.01. 시행)되었고, 2019년 1월 1일부터는 만 6세 미만의 모든 아동, 2019년 9월 1일부터는 만 7세 미만의 모든 아동을 대상으로 보편적 사회수당 형태의 아동수당이 처음 도입되었다⁴⁾.

둘째, 기초연금은 인구 고령화에 따른 대응책으로 도입된 제도이다. 우리나라는 2000년 65세 이상 인구 7.2%로 ‘고령화 사회’로 접어들었고, 2018년 14.2%로 ‘고령사회’로 기진입하였다(통계청, 2018년 고령자 통계)⁵⁾. 우리나라 65세 이상 고령인구

2) 경제적 부담 완화를 위해 한국은 출산장려금 정책 외에도 2009년 어린이집 및 유치원을 이용하지 않는 아동에 대한 부모의 양육 비용 부담 경감을 위해 양육수당을 도입한 것에 이어, 저소득 가구의 출산을 장려하고 자녀 양육 부담을 줄이기 위해 2015년 자녀장려금 제도를 도입한 바 있다(한승주·최충, 2019:30).

3) 한국은 아동 빈곤율 자체가 다른 인구집단들 대비 높지는 않으나(OECD 평균 대비 가처분소득 50% 중위소득 이하 빈곤 아동률은 낮은 편), 다차원적 측면에서 박탈을 경험하는 아동들이 다수 존재하고 있다.

4) 아동수당제도를 도입한 OECD(경제협력개발기구) 국가는 36개국 중 33개국이며, 이 중 63%인 20개 국가에서 부모의 소득 수준에 관계없이 아동수당을 지급하고 있다(최영진, 2020:244).

5) UN의 인구구분 기준에 따르면, 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상이면 해당 국가를 ‘고령화 사회’, 14% 이상이면 ‘고령사회’, 20% 이상이면 ‘초고령사회’로 구분하고 있다.

수 추이를 보면 지난 10년간 OECD 평균(2.6%)의 약 2배 수준인 연평균 4.4% 속도(매년 29만명)로 빠른 증가 추이를 보인다. 이러한 추세로는 2025년 25%, 2050년 39.8%로 고령인구 비율이 증가할 전망이다(2020 보건복지통계연보) 2025년 도래 이전 이미 우리나라는 ‘초고령사회’로 접어들 것으로 예상된다.

문제는 OECD 국가 중 우리나라 노인빈곤율은 2018년 기준 1위이고 공적·사적 연금 소득대체율은 43.4%로 은퇴 전 평균소득의 절반에도 못 미친다는 점이다⁶⁾. 반면 G5 국가들은 평균 69.6%에 달했다. 노인자살률도 높고, 노인인구 중 특히 취약한 집단인 혼자 사는 노인(독거노인)의 비율이 2000년 16.0%에서 2021년 19.6%로 지속 증가하고 있으며, 반면, 일찍부터 고령화를 경험한 선진국들만큼 고령화에 대비한 사회보장 제도가 충실하지는 않다. 상당수 노인들은 과거 국민연금제도에 가입하지 못하여 2015년 기준 65세 이상 인구 대비 국민연금 수급률은 36.4%, 공무원연금과 사학연금을 포함하더라도 공적연금 수급률은 40.4%에 불과하고 수급자 역시 가입기간이 짧아 급여수준이 매우 낮다(사회복지공동모금회, 2016:111-112).

국민연금의 노후소득보장 기능의 제한성 등의 문제가 지속되고 2007년 국민연금 개정으로 소득대체율이 더욱 낮아지면서 사회보장 공백을 부분적으로 메우고 공적연금 소득대체율을 유지하고자 2007년 기초노령연금법의 제정 및 2008년 기초노령연금이 도입이 이루어졌다. 기초노령연금 지급액을 국민연금과 연계시키고 60세 이상의 노인 중 소득 하위 60%를 지급 대상으로 하였다⁷⁾. 기초노령연금이 기존의 노인복지법에 의한 경로연금과 비교하여 가장 큰 차이는 선정기준인 소득인정액의 산정에 있어서 본인과 배우자의 소득만을 반영하였고, 자녀 등과 관련된 부양의무의 기준을 적용하지 않았다는 것이다(전광석, 2020:41). 이후 2014년 박근혜 정부에서 기초노령연금제도는 기초연금제도로 확대 개편되었고, 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%까지 월 20만원 인

6) 연합뉴스(2021.02.17.자) “한경연_한국 고령화 가장 빠른데 노인빈곤율은 이미 OECD 1위”(https://www.yna.co.kr/view/AKR20210217068600003, 검색일, 2021.09.23.)

7) 기초연금에 관한 최초의 논의는 정경배 등(정경배 외, 1989)에 의해 농어촌지역 자영업자에 대한 국민연금 확대적용과 관련하여, 농어촌 자영업자의 소득이 불안정하고 파악하기 어렵다는 특수성을 고려하려는 것으로부터 시작되었다(석재은, 2015:69; 이준영, 2019:85 재인용) 그 후 현 노령층과 전업주부 등이 연금 적용에서 배제되는 ‘사각지대 해소’를 위해 소득비례연금과 분리된 기초연금을 도입하는 1인 1 연금이 제안되었고 그중 국민연금의 균등부분을 기초연금으로 하는 개혁방안도 있었는데(국민연금제도개선기획단, 1997), 이는 국민연금 사각지대 문제와 그로 인한 세대 간 이전의 불공평 문제를 해결하려는 최초의 시도였다(석재은, 2015:71). 1998년 이후 조세 방식 또는 사회보험료 자원 기여 방식 등의 논의가 거듭되다 절충안으로 현세대 노령층의 빈곤 완화와 연금 사각지대 해소, 가족구조 변화에 대응한 1인 1 연금을 위한 기초노령연금법이 제정된 것이다(이준영, 2019:85).

상된 금액(기존 월 10만원 수준)을 적용하게 되었다⁸⁾. 이후 문재인 정부는 기준급여액을 25만원으로 인상하고 2021년 현재 30만원 수준까지 인상하였다.

8) 2013년 발표된 정부안은 소득인정액 70% 이하 모든 국민연금 수급자에게 10만원을 지급하여 보편적 정액 기초연금의 원칙을 반영하고 나머지 10만원은 차등 지급하여 세대 간 이전의 공정성을 반영하려 하였다(석재은, 2015:82).

제2절

이론적 논의 및 정책 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 아동수당

가. 선행연구 검토

아동수당에 대한 선행연구는 여전히 미미한 수준이나, 초기 아동수당 도입 이전 도입 필요성이나 정책방안을 제시한 연구들 또는 아동수당 도입 이후 정책효과 분석에 관한 연구, 정책 현황 분석을 통한 문제점 제시 연구 등의 흐름을 보인다.

첫째, 초기 선행연구는 아동수당 도입 전후로 제도 도입 필요성과 정책방안 제시에 관한 연구들이 주를 이룬다. 아동수당의 도입 필요성(이선주 외, 2006; 변재관 외, 1998; 최성은 외, 2009; 이재완·최영선, 2005)을 강조하거나 국외 사례 중 우리나라 도입을 위한 정책적 방안을 다룬 연구(이상은·정찬미, 2017; 이윤석, 2016; 이진숙, 2017; 심미래, 2007; 조성은 외, 2018) 등이 있다. 아동수당을 최근 논의되는 기본소득(basic income) 측면에서 검토할 필요성을 제시한 연구(최영, 2017a) 등도 있다.

둘째, 아동수당의 출산을 제고 또는 소득불평등 완화 정책효과 분석에 관한 연구들이 있다. OECD 국가 아동수당지원정책과 출산을 관계 연구(최영·김슬기, 2017)는 일정 부분 출산율 영향을 확인하였다. 이와 유사한 맥락에서 아동수당정책이 저출산 정책으로서 효과가 있다는 연구(Gauthier, 2007; Sleetbos, 2003)도 이루어졌다. 한편 아동수당이 빈곤과 소득불평등 완화에 기여하는 측면(정찬미, 2017, 국회입법조사처, 2017)을 밝힌 연구나 아동의 생애주기에 따른 기회의 평등, 가구 간·세대 간 재분배 효과를 강조한 연구(고제이·고경표, 2017) 등이 있다. 최근에는 아동수당 급여 대상자의 인식에 대한 연구도 시도되었다(김애립, 2020)

셋째, 기타 해외 아동수당제도 사례분석(김나영, 2018; 이용복, 2004; 이재완·최영선, 2005; 최영, 2017)이나 해외 법제 검토 및 국내 입법 연혁 분석을 통해 아동수당 법제 개선 시사점 도출(윤석진, 2017)을 시도한 연구 등이 존재한다.

나. 개념 및 정책 현황

아동수당(child allowance)의 개념은 아동의 기본적 권리와 복지 증진에 기여하고자 아동의 건강한 성장 환경 조성 및 양육에 필요한 비용을 보조하기 위해 아동이 있는 가족에 대해 보편적으로 지급되는 현금급여로 정의 가능하다(김수정, 2018:439; 박언하, 2020:909, 최영, 2017b). 아동수당과 유사한 용어로는 아동급여(child benefit)와 가족수당(family allowance)이 있으나 역사적 맥락에서 차이가 있어 구분된다⁹⁾. OECD의 Family Policy database에서 가족급여(family benefit)는 서비스 급여까지 포함하는 가족 관련 급여이며, 아동수당과 아동 관련 조세지출을 포함해 가족현금급여(family cash benefit)로 구분하고 있다.

아동수당제도의 정책 목표이자 기대효과는 무엇보다 자녀가 없는 가구에서 상대적으로 지출비용의 규모가 큰 자녀가 있는 가구로의 소득 이전을 통한 수평적 소득재분배의 효과를 들 수 있다. 나아가, 아동 빈곤 방지 및 아동 양육에 대한 사회적 책임성을 강조하고, 여성의 무급 돌봄 및 가사노동에 대한 사회적 인정을 통해 여성의 지위 향상에도 기여한다(최영진, 2020:232). 가족주의 성향이 강한 우리나라에서 공적지원 수준은 사회적 인식 변화를 유도하고(박언하, 2020:905), 출산장려 영향이 있으며, 아동이 있는 가구에 대한 보편적 소득보장을 통한 사회통합과 자녀 양육에 대한 사회적 책임성 강화를 통한 출산장려 효과를 기대할 수 있다(김애림, 2020:90).

우리나라에서 아동수당의 정책목표는 저출산 대응 및 고령화 문제 대비 미래 사회 노동력 확보, 기본적인 소득 제공을 통한 아동의 생존권·발달권 보장, 수평적 소득재분배 실현 등으로 설정될 수 있을 것이다(최영, 2017a). 2021년 현재 0세부터 만 7세 미만(0~83개월)의 아동이 있는 가구에 월 10만원씩 지급하고 있다. ILO의 소득보장권고 및 사회보장최저기준협약¹⁰⁾에서 소득보장권고 지도원칙을 구체화한 부속문서 제28조(아동부양)에서는, “아동수당의 목적은 다자녀 가정의 원조로 하고(동조 (1)), 아동수당

9) 아동수당과 유사한 용어로는 아동급여(child benefit)와 가족수당(family allowance)이 있다. 세 용어는 서로 호환되어 사용되지만 역사적 맥락에서 차이가 있다. 현대 복지국가는 자녀가 있는 빈곤가족의 문제를 해결하기 위해 조세지출을 확대시켜왔는데 그중 자녀세액공제(Child Tax Credit)가 대표적이며 아동수당과 유사한 특징을 갖고 있다. 아동수당과 자녀세액공제 등을 통합하여 아동급여(child benefit)로 명명하기도 한다. 가족수당은 점차 용례가 줄어들고 있다. 초기적 가족수당은 임금보충적 성격으로 남성노동자에게 직접 지급되기도 했고 배우자수당, 자녀수당 등도 있었다. 배우자수당이 폐지되고 아동 양육의 목적이 강조되면서 아동수당은 현재의 명칭을 갖게 되었다(김수정, 2018:439).

10) ILO 협약 및 권고에 관해서는 국제노동기구(<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>)를 참고할 수 있다.

은 사회보험의 보완적인 수단으로 하며(동조 (3)), 아동수당은 부모의 소득수준에 관계 없이 아동의 생활 유지비에 실질적으로 기여할 금액을 지급하고, 또 상대적으로 높은 연령의 아동의 생활을 유지하기 위한 비용의 증가를 고려할 것, 그리고 사회보험의 적용을 받지 않는 빈곤층에 대해서는 사회부조로 충족할 것(동조 (4)) 등”을 규정하였다(최영진, 2020:235).

2 기초연금

가. 선행연구 검토

기초연금 도입을 전후하여서는 제도 도입의 정책효과성을 예측하는 연구가 주로 진행되었다(석재은 외, 2015; 이정화·문상호, 2014). 이후 기초연금 도입이 노인소득, 빈곤, 지출 등에 미치는 정책효과 분석 연구 흐름이 이어졌다.

첫째 기초연금의 노인가구 소득, 지출, 빈곤 등에 미치는 정책효과 분석 관련 연구는 다음과 같다. 기초노령연금 대비 기초연금의 빈곤율 감소 효과가 보다 크다는 연구(허수정·박희란, 2018) 및 기초연금 도입과 노인가구 소득수준 개선의 관계(김찬희, 2019; 탁현우, 2016; 이승호 외, 2016), 노인가구주 가구 간 또는 저소득층 중심 빈곤 격차 완화(남상호, 2018; 이채정·탁현우, 2018; 노혜진, 2018; 임완섭, 2016) 또는 노인부양부담 완화(송지은·이채정, 2020) 등에 관한 연구가 있다. 일반 가구 대비 노인부부 또는 노인 단독가구의, 남성보다는 여성의 빈곤감소 영향이 보다 큰 것으로 보고한 연구(김혜연, 2017)가 있는 반면, 부부노인의 소득불평등도가 독거노인보다 기초연금 시행 이후에도 여전히 높게 유지되어 기초연금제도에서 부부감액제도의 형평성 제고 필요성을 시사하는 연구(김지훈·강욱모, 2020)가 있다. 최근에는 기초연금 인상이 수급 노인가구 삶의 질이나 삶의 만족도에 긍정적 영향을 미친다는 연구(진정란·김원섭, 2018; 황인욱·이태진, 2020) 등도 진행되었다.

둘째, 기초연금의 부정적 효과나 문제점을 지적하거나 노인빈곤 정책수단을 제언하는 연구들이 이어진다. 기초연금 도입 이후 공적연금의 노후소득보장 효과 약화(전승훈, 2015)나 노후노인 세대 간 이전의 불공평(석재은, 2015; 남재욱·오건호, 2018; 남찬

섭·허선, 2018) 등을 지적하였다. 최근 노인빈곤에 대응하는 정책수단을 다룬 연구들 상당수는 보편적 기초연금을 두텁게 하는 것이 1차적 방안이나, 보편적 기초연금에 대한 재정적 부담이나 한국의 제도적 경로를 고려하여 일종의 노인에 대한 범주적 공공부조 형태의 지원(예: 노인보충소득급여 등)이 필요하다는 점을 제시하고 있다(남재욱·오건호, 2018:168).

셋째, 현존 다양한 노후소득보장제도의 중첩성으로 인한 혼란을 지적(윤석명 외, 2013, 이용하·김원섭, 2013; 정창률·김진수, 2013; 최옥금, 2018)하고 개선을 위해 기초보장제도와 각종 현금급여 간의 관계 설정 원칙을 수립하는 연구(남찬섭·허선, 2018), 노후 기초소득보장제도들의 통합 또는 연계 가능성을 검토하는 연구(최옥금, 2018:56), 그리고 적절한 수준의 보편적 기초연금으로 국민기초생활보장의 생계급여를 대체하는 방안을 검토하는 연구(석재은, 2018:94) 등이 있다.

나. 개념 및 정책 현황

기초연금제도는 노인에게 연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공하고 노인의 안정적인 생활을 지원함으로써 노인들의 복지를 증진하는 것을 목적으로 한다(허수정·박희란, 2018:179). 기초연금의 개념에 대한 일반화된 정의는 없으나, 관련 이론 역시 많지 않으며, OECD에서는 기초연금을 근로기간이 적은 사람들에게 ‘소득과 상관없이’ 지급하는 연금으로 정의하였다(OECD, 2009:305; 이준영, 2019:83 재인용). 이 외 노령층에게 조세를 재원으로 ‘기여에 관계없이’ 연금을 지급하는 제도(석재은 외, 2015:206) 또는 기초적 수준의 정액급여가 보편적으로 지급되는 제도(이용하·김원섭, 2013)로 정의 내리기도 한다. 이를 통해 일반 조세를 재원으로 하는 ‘무(無)기여’ 또는 ‘무각출’ 재정원칙이 적용의 보편성, 급여의 적절성과 함께 핵심적 요소로 인식됨을 살펴볼 수 있다. 보편적 노후 기초소득보장체계를 위해서는 자산조사 없이 수급권을 인정하여 수급자 선별로 인한 낙인감 등의 부작용을 야기하지 않는 부분이 필요하다.

한편 현재 우리나라에 도입된 기초연금제도는 수급자격을 만 65세 이상의 대한민국 국적을 가지고 있으며 국내에 거주(「주민등록법」제6조 1, 2호에 따른 주민등록자)하는 노인 중 가구 소득인정액이 선정기준액(2021년 현재, 단독가구 169만원, 부부가구 270만4,000원) 이하인 대상으로 정하고 있다¹¹⁾. 또한, 공무원연금, 사립학교교직원연

금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급 대상에서 제외된다. 전체 노인가구의 70%를 목표 수급률로 하고 이를 포괄할 수 있는 선정기준액을 매년 선정, 제시한다. 실제 수급률은 65~67%선에 놓여 있다. 다음은 기초연금 수급자 수 및 수급률을 보여준다.

[표 2-1] 기초연금 수급자 현황

(단위: 명, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체 노인	6,250,986	6,520,607	6,771,214	6,987,489	7,345,820	7,638,574	8,013,661
수급자 수	4,065,672	4,353,482	4,495,183	4,581,406	4,868,576	5,125,731	5,345,728
수급률	65.0	66.8	66.4	65.6	66.3	67.1	66.7

주: '14년 7월 이후 기초연금, '14년 7월 이전은 기초노령연금

자료: 보건복지부 기초연금과, 2020 보건복지부 통계연보 참조.

11) 기초연금 소득인정액은 소득평가액(근로소득, 기타소득 포함)과 재산의 소득환산액으로 구성된다. 근로소득에서 기본공제액인 98만원을 공제한 금액에서 30%를 추가로 공제하고 있다. 기본재산액 공제는 2020년 기준 대도시 1억3,500만, 중소도시 8,500만, 농어촌 7,250만원이다. 일용근로소득, 공공일자리소득, 자활근로소득은 근로소득에서 제외된다. 선정기준액은 2020년 기준 노인단독 169만, 노인부부 270만원이다. 구체적 산식은 보건복지부 기초연금 홈페이지(http://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_main/index.jsp)를 참조하기 바란다.

제3절

생애주기별 수당제도 관련 쟁점 및 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 절에서는 앞서 살펴본 아동수당, 기초연금의 개념적 정의, 정책 현황에 대한 이해와 선행연구의 동향 파악에 대한 정보를 기초로 하여, 각 제도에 대한 주요 쟁점과 향후 과제를 제시해보고자 한다.

1 아동수당을 둘러싼 주요 쟁점과 과제

가. 보편주의 vs. 선별주의

길버트와 테렐(Gilbert & Terrell, 2007)은 할당, 급여, 전달체계, 그리고 자원 등 4가지 요인에 입각해서 정책분석의 틀을 체계화하였으며 이 중 아동수당을 할당의 측면에서 살펴보면 ‘대상의 선택’과 관련하여 수급자격 기준을 구체적으로 규정하는 과정에서 고려하는 보편주의와 선별주의라고 할 수 있다(고제이, 2018).

우리나라의 아동수당법은 제정 당시에는 소득·재산기준 하위 90%라는 선별주의적 접근을 취하였으나 선별지급 시 대상자 선별과 관련한 재정비효율 문제¹²⁾와 형평성 논란이 발생했다. 이에 법 개정을 통해 2019년부터는 보편주의적 사회수당 형태로 자리매김하였다. 다만, 아직도 보편적 복지로서 아동수당의 의미와 필요성에 관한 사회적 합의가 부족하다. 향후 보편주의 방식을 유지할 것인가에 대한 사회적 논의와 합의가 요구된다.

12) 아동수당의 선별비용으로는 행정비용(인력, 기술, 시간, 자본 소요 및 대상 자격 변동 존재 추가 관리비), 민간의 사적비용(민간의 행정불편비용_잠재적 수급 대상자가 자격 증빙을 위해 투자하는 시간과 노력과 기회비용, 사적정보의 공개에 대한 심리적 비용 포함 가능), 간접비용 등이 해당된다(고제이, 2018). 당시 아동수당 지급 대상에서 소득 상위 10% 가구를 제외하는 데 사용된 행정비용은 1,626억원, 소득 상위 10% 가구에 아동수당을 지급할 때 필요한 예산은 1,588억원으로 추정되었다(보건복지부, 한승주·최충, 2019:30 재인용). 논의 관점이 다소 다르지만, IMF(2017) 기본소득의 효율성 강조 보고서 논의 핵심도 선별비용으로, 선별비용은 경제선상에 놓인 수급후보자의 신청 포기로 최종 수혜 대상의 선별 규모와 수급률(take-up rate)을 최적 수준 이하로 제약하는 부분이기도 하다.

실제 1980년대 복지국가 위기 이후 노동시장 연계가 낮은 아동수당은 재정 부담을 이유로 보편주의를 실시한 국가들에서도 지속적으로 축소의 타깃이 되었고 재분배 효과를 높일 필요성이 제기되었다(김수정, 2018:439). 여전히 북유럽 국가들은 보편주의 경로에 있으며, 영미권 국가와 독일은 아동수당을 세액공제로 대체하고 있으며 혼합형 국가(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 이탈리아, 일본, 영국)는 이 둘을 절충하는 모습을 보이고 있다. 인접 국가인 일본의 경우 양육자에게 소득제한을 두지 않는 보편주의적 수당제도(일명 ‘자녀수당법’)를 채택하였으나 2012년 4월부터는 이전의 선별주의적 아동수당제도를 부활시켜 지금까지 운영하고 있다(최영진, 2020:240) 소득 차등 선별주의를 선택할 경우에는 일본이나 영국의 제도에서 문제점으로 지적된 맞벌이와 외벌이 간 형평성 문제가 발생하지 않도록 하는 등 부가적 이슈를 함께 검토해야 한다(김나영·김아름, 2017:14).

보편주의 유형이라고 해도 국가별로 동일한 형태로 운영되지는 않는다. 차등급여를 제공하는 방식을 채택하거나, 별도의 제도를 통해 추가 지원이 필요한 아동의 선별방식 등을 고려해볼 수 있을 것이다. 예를 들면 프랑스는 보편적인 형태의 아동수당을 소득에 연계해 제공하면서 부가적으로 대상 아동의 욕구에 따라 자산조사를 실시하는 영아수당 및 각종 수당을 제공하며, 오스트리아는 보편적인 아동수당과 더불어 자산 조사를 실시하는 아동양육수당을 추가적으로 지급하고 있다(최영, 2017b:13).

나. 아동수당 급여형태: 현물·바우처 vs. 현금 vs. 세액환급

다음으로는 어떠한 급여형태를 유지할 것인가의 문제이다. ILO의 소득보장권고 및 사회보장최저기준협약은 아동수당과 관련하여 제7부 가족급여에서 규정하고 있는데, 그 내용 중 관련 내용은 다음과 같다. “현금급여(정기적 급부) 또는 현물급여(식품, 의료, 주택, 휴가나 가사보조 등), 현금과 현물의 혼합급여 중 어떤 형태의 급여제도도 가능하다(제42조)”고 되어 있다(최영진, 2020:235). 전통적으로 현물급여와 현금급여가 대표적이며 명시적으로 현금급여가 아니더라도 세액환급 형태로 제공되는 경우도 있다. 현금급여는 현금으로 급여를 지급하여 대상자의 선택권을 보장하고 낙인감을 감소시킬 수 있다. 현물급여는 현물의 형태로 직접 전달되어 대상자에게 본래의 목적대로 효과적으로 전달될 수 있다.

현재 우리나라 아동수당은 만 7세 미만 모든 아동에게 현금 10만원을 대상자가 신청한 계좌로 직접 전달하는 제도를 선택하고 있으며 이는 대상자의 선택주권을 높이는 장점과 더불어 사용처를 확인할 수 없다는 단점을 지닌다고 할 수 있다(김애립, 2020:93)¹³⁾ 현금급여는 아동수당 수급자의 소비선택권을 확장시켜준다. 아동을 양육하는 가구의 건전한 상식과 합리적 선택 능력을 신뢰하고 현물급여 중심 복지시스템이 낳을 수 있는 과도한 관료주의를 우려한다면 현금급여 중심 복지시스템이 선호될 수 있다. 이에 지방자치단체에서 아동수당을 상품권(또는 지역화폐)으로 지급 가능하도록 한 부분을 놓고도, 아동수당을 받는 보호자의 선택에 따라 이를 대신 현금으로 받을 수 있도록 법의 개정이 필요하다는 의견이 제기되기도 한다(최영진, 2020:247).

반면, 현금급여의 부작용을 우려하는 목소리도 있음에 주목해야 한다. 김애립(2020)의 연구에서는, 아동수당 수급자의 의견을 토대로 일부 수혜자들을 ‘실질적 서비스 요구형’으로 분류하고 이들은 현재 아동수당에 대해서는 긍정적이나 제도의 기대효과에 부정적 견해를 표명하였다고 밝혔다. 특히 저출산 정책으로서의 아동수당에 대해 강한 부정을 드러내며 실질적 서비스 제공에 대한 높은 수요를 요구한다. 이에 바우처 방식이 대안으로 제기되기도 한다. 소비자의 선택권을 보장하면서 사용처를 제한해 급여의 오남용을 일부 통제할 수 있다는 점에서 현금에 비해 정부의 정책목표를 달성하기에 보다 용이하기 때문이다(최영, 2017:244).

한편 가족 관련 현금급여의 증액은 여성의 노동시장 참여에 부정적인 영향을 줄 것이라는 우려(송다영·백경흔, 2018)도 존재한다. 그러나 우리나라 아동수당 급여액(월 10만원)이 높지 않고 가족에 대한 현금급여가 높은 프랑스 등의 국가들이 오히려 여성의 경제활동참가율이 높다는 점을 고려한다면 그러한 우려는 과잉된 것일 수 있다(김수정, 2018:459).

아동수당의 형태로 환급 가능한 세액공제(Refundable Tax Credit) 방식의 형태가 활용될 수도 있다. 예를 들면, 캐나다 Canada Child Tax Benefit(CCTB)은 노동시장

13) OECD 기준에 따른 현금급여에는 아동이 있는 가정에 대한 양육비 지원뿐만 아니라, 산전후 휴가 및 육아휴직 기간 동안의 공적 소득 지원 및 독신 부모 가정에 대한 소득 지원 등 현금성 급여들이 포함되며, 현물급여에는 보육 서비스, 시설지원, 가사지원, 물품지원 등 비현금성 지원이 포함된다. 우리나라의 경우 아동수당과 함께 가정양육수당과 출산전후 휴가급여 등이 대표적인 현금급여 사업이고, 현물급여는 보육/제가 서비스, 기타 현물급여들로 구성되며, 보육시설을 이용하지 않는 전 소년계층 0~5세 영유아에 대한 보육료 및 유아학비가 대표적인 현물급여사업이다(한승주·최충, 2019:38).

참여나 근로소득과 관련된 소득세 납부와 관련 없이 일정 금액을 세액환급을 통해 지원하는 방식이다. 매달 아동 양육에 필요한 비용을 지급하기보다는 세금 보고 시기에 따라 받기 또는 연 단위의 일괄지불금(Lump sum)의 형태로 지불되며, 환급금액을 12개월에 나누어 지급할 수도 있다(최영, 2017:245).

최근 미국 바이든 행정부는 코로나바이러스감염증-19(이하 코로나19) 팬데믹 상황에 대처하고자 연방정부의 과감한 재정지출과 복지정책 확대를 모색하고 있다. 연장선상에서 올해 3월 ‘미국가족계획법(AFP Act: American Families Plan Act)’이라 명명된 2,000조원 규모의 추가적 사회정책 법안을 제시하였고, 동법의 주요 골자 중 하나는 아동세액공제(CTC: Child Tax Credit) 확대 정책이다. 보통 미국에는 아동수당제도가 없다고 보지만, 실제 그 역할에 준하는 조세제도로 세액공제(tax credit) 방식의 아동세액공제(이하 CTC)를 1997년부터 시행하여오고 있다. 이는 간접적 조세지출방식을 통한 복지혜택을 강조하는 미국 특유의 복지정책의 특성을 보여주기도 한다.¹⁴⁾

내용을 살펴보면, 기존 CTC는 동일 가구 내 17세 이하 아동 1인당 매년 2,000달러의 크레딧을 ‘부분환급형(최대 1,400달러 제한)’으로 지급하였는데, 지난 3월 통과된 ARP Act의 CTC 확대 조항은 현재의 CTC 기준으로 크레딧을 대폭 증액하여 6세 이하 아동 1인당 3,600달러, 7~17세 아동은 3,000달러를 제공하도록 규정하는 한편 현행 부분환급 방식에서 탈피하여 완전환급 방식으로 전환하도록 하고 있다. 이는 부담세액이 낮은 저소득층에 매우 유리한 구조로 세액 자체가 낮아서 크레딧이 남은 경우에도 3,000달러 또는 3,600달러의 혜택을 현금으로 온전히 받을 수 있기 때문이다. 나아가, 지급 방식도 다음 연도 세금 보고 시 세금 환급을 통해 1회 일괄 지급하던 것에서 매달 분할하여 선지급하는 방식으로 전환하였다(김태근, 2021:60). 재원조달은 증세를 통해 이루어지고, 미국 컬럼비아대학 빈곤·사회정책연구소의 추계에 따르면 ARP Act의 CTC 확대 정책으로 말미암아 아동 빈곤율이 13.5%에서 5.8%로 급감할 것으로 예상된다(Stuart, 2021; 김태근, 2021 재인용).

14) 미국의 복지 레짐(American welfare regime)을 정의하는 중요한 용어 가운데 하나가 ‘숨겨진 복지국가(hidden welfare state)’(Howard, 1997)로 이런 점에서 많은 비교정책 연구에서 사용되는 경제협력개발기구(OECD)의 사회지출(social expenditure) 통계가 미국의 실제 복지 규모를 과소 추정한다고 주장하는 학자들이 있다(김태근, 2021:60).

다. 급여(지원)수준의 불충분성

현재 우리나라 아동수당은 OECD 국가의 아동수당 급여수준 대비 금액이 낮고 선진국과 비교 시 걸음마 수준으로(표이정·김경제, 2021) 지원금액과 수급기간 확장에 대한 요구가 꾸준히 이어지고 있다(김애림, 2020; 조성은 외, 2018). 아동수당의 금액은 최소한 아동 1인당 식품비가 보장될 수 있는 수준이거나(최영진, 2020:240) 적어도 사회보장최저기준협약에서 제시한 남성 성인근로자 임금의 3% 수준 이상이어야 한다는 것이다.

ILO의 소득보장권고 및 사회보장최저기준협약 중 사회보장최저기준협약은 아동수당 관련 내용인 제7부 가족급여 중 급여지급 총액과 관련한 내용을 살펴보면 “보통 성인 남자근로자의 임금의 3%에 피보호자 자녀의 총수를 곱한 금액, 또는 보통 성인 남자근로자의 임금의 1.5%에 거주자 자녀의 총수를 곱한 금액이어야 한다(제44조)”고 규정하고 있다. 또한, 국제사회보장협회(ISSA)는 1949년 제9회 총회에서 ‘사회보장에 있어 모(母) 및 아동의 보호에 관한 결의’를 하여 아동수당제도의 도입이 필요하다는 것을 강조하면서, “아동수당은 다른 조건이 동일하다면 가족부양의 책임이 있는 사람의 생활수준이 각국의 생활상황에서 정상적인 생활을 유지하는 데 충분한 금액이어야 하고, 가맹국은 규정 설정의 촉진을 위해 가능한 모든 노력을 해야 한다”고 권고하였다(최영진, 2020:235-236).

우리나라 고용노동부『고용형태별 근로실태조사』자료에 의한 2020년 전체 근로자 월 임금 총액 평균은 318만원으로 성인근로자 임금 총액의 3% 수준은 9만5,400원으로 약 10만원 수준으로 상기 권고를 감안한 최저수준으로 설정한 것으로 보인다. 그러나 선진국의 급여수준을 감안하고 수혜자의 요구를 반영하여 향후 급여수준의 확장 내지 대상 연령 확대 등의 고민이 분명 필요한 부분이다. 특히, 우리나라의 높은 교육열, 연간 물가상승률 등으로 인한 교육비 증가를 고려한다면 선진국 수준으로 지원금 수준을 조정하여, 실질적 소득재분배를 달성하고 노동시장의 불안감 및 가구 부담을 완화하기 위한 고민이 필요하다.

예컨대, 독일의 아동수당 급여수준을 살펴보면, 독일의 아동수당(Kindergeld)은 국가적인 보조금으로 부모의 소득과 관계없이 지급되는 금전적 급부로 소득세법 제66조와 연방아동수당법 제6조에 따라 지급되며, 2021년에는 아동수당 및 자녀보조금(저소

득가정 대상)을 인상하였는데, 아동수당은 전년 대비 아동 1명당 월 15유로(약 2만원)를 인상하였고, 이번 인상을 통해 첫째·둘째 자녀는 월 219유로(약 30만1,000원), 셋째 자녀는 225유로(약 30만9,000원), 넷째 자녀는 월 250유로(34만4,000원)의 아동수당이 지급된다.¹⁵⁾

라. 급여범위(대상 선정) 확대 필요성

선행연구들은 자녀의 수와 연령에 따라 양육 부담에 차이가 있다고 가정한다(김승권, 2010; 박세경, 2006; 허경옥, 1997; 박종서, 2015; 이영빈, 2018). 이러한 관점에서 현행 아동수당 대상 선정의 제한성은 비판 대상이 되기도 한다. 먼저, 현행 아동수당의 대상 연령과 관련 법의 ‘아동’의 연령 기준이 정합되지 못하기 때문이다. 이에 현행법에서 아동의 연령 기준 또는 향후 확장 의지를 명확히 표명하고 타 법률과의 정합성을 고려하여 아동수당 급여 범위를 확장할 필요가 있다고 지적된다.

현행 아동수당법에서는 ‘아동’의 연령 기준에 대한 개념 정의나 기준을 명확히 제시하지 않고 있으며, 동법 제4조(아동수당의 지급 대상 및 지급액)에서 지급 대상 연령을 ‘7세 미만의 아동’으로 규정하고 있을 뿐이다. 이때 ‘7세 미만’의 의미는 만 7세 생일이 도래하는 달의 전달까지를 의미한다(제10조 제1항). 이를 두고 최영진(2020)은 아동수당법에서 ‘아동’이라고 하는 용어에 대한 체계적인 이념 인식이 결여된 것이라 비판하였다.

현행 관련 국내법으로 아동복지법 제3조(정의) 제1호에서는 동법의 “아동이란 18세 미만인 사람을 말한다”고 규정함으로써 아동의 연령 기준에 대하여 원칙적으로 ‘18세 미만’으로 하고 있다. 영유아보육법에서는 ‘영유아’를 ‘6세 미만의 취학 전 아동’으로(제2조 제1호), 청소년보호법은 ‘청소년’을 ‘만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다’고 규정하고 있다. 형법 제274조(아동혹사)에서는 “자기의 보호 또는 감독을 받는 16세 미만의 자를…… 징역에 처한다”고 하여 아동의 연령을 16세 미만으로 규정하고 있다.

국제적 기준을 살펴보면, ILO의 소득보장권고 및 사회보장최저기준협약 중 사회보장

15) 연방노동청(BA, 언론보도용 자료(2020.12.8.), “Kindergeld steigt ab Januar,” <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2020-54-kindergeld-steigt-ab-januar>; 연방노동청(BA).

최저기준협약은 아동수당과 관련하여 제7부 가족급여 규정 중 자녀의 연령 관련 내용을 다음과 같이 제시한다. “여기서 ‘자녀’란 “국내 법령이 정하는 바에 따라 의무교육 종료 연령 또는 15세 미만인 자녀”를 말한다(제1조 제1항 (e))”고 규정하였다(최영진, 2020: 248). 또한, UN의 아동권리협약에서는 ‘아동’을 ‘18세 미만까지’(제1부 제1조)로 규정하고 있다. 이처럼 아동 연령 기준은 법률마다 상이하고, 이에 주요 선진국의 경우 일반적으로 아동수당 수급연령을 의무교육 기간 또는 최소 노동 연령에 해당하는 16세 이하(국가에 따라 18세 이하)로 규정하고 학업 중 또는 훈련 중인 경우 등 상황에 따라 연령을 연장하여 25세 미만까지도¹⁶⁾ 아동수당제도 혜택을 누릴 수 있도록 하기도 한다.

한편, 우리나라는 재원부담과 저출산 상황을 고려하여 영유아를 대상으로 아동수당 지원이 집중되고 있고, 이는 소위 ‘아동수당의 범주적 보편성의 제한’이라고 비판받기도 한다(김수정, 2018:439). 국제적 기준 및 국내법과의 정합성을 고려하고 아동의 기본권 보장 측면에서 장기적으로 우리나라도 아동수당 대상 연령을 단계적으로 확대하는 정책방안을 모색할 필요가 있다. 현행 우리나라 아동수당법의 ‘아동’ 정의에서 “아동이란 18세 미만인 사람을 말한다”고 보완입법하는 부분부터 고려할 필요가 있다. 또한 아동수당 지급 연령 역시 확대해나가는 것을 목표로 할 필요가 있다. 연령이 증가함에 따라 급여액이 늘어나는 방식으로 운영될 수도 있다(최영, 2017). 재원조달의 한계 등으로 급여수준의 인상과 동시적 확대가 곤란할 경우, 아동에 대한 보편적 수당으로서의 특성을 감안해 급여 대상 연령 범위가 우선적으로 확대되어야 할 것이다.

둘째로, 자녀 수에 따른 대상 선정 방식에 차등을 둘 필요성이 제기되기도 한다. 대표적으로 다자녀 가구에 대한 차등급여 혜택의 필요성에 대한 논의이다. 표이정·김경제(2021)는 아동 출생순위에 따른 차등 지원금 정책이 필요하다고 지적한다. 예컨대 둘째 12만원, 셋째부터는 15만원 등 아동 수가 늘어난 가구에 대한 경제적 지원으로 출산장려 정책을 추진할 필요가 있음을 주장하였다(표이정·김경제, 2021). 즉, 자녀 출산을

16) 독일의 아동수당(Kindergeld)은 국가적인 보조금으로 부모의 소득과 관계없이 지급되는 금전적 급부이며, 자녀가 여전히 직업 수입이 없는 학생(대학생 포함)이거나 직업교육훈련을 받는 중일 경우에는 만 25세 미만까지(2007년 이전에는 만 27세 미만, 2007년부터 만 25세 미만으로 낮춰짐) 연장되어 지급되고, 장애아동은 만 25세 이전에 장애를 인정받은 경우에 한해 연령에 상관없이 수당이 지급된다(최영진, 2020:237).

장려하기 위한 목적으로 자녀 수가 증가할수록 출생순위에 따라 급여액이 늘어나는 방식이 될 수 있다. 이 같은 다자녀 가구에 대한 추가급여는 주로 아동수당제도를 통해 일정 부분 저출산 문제를 해결하고자 하는 국가들에서 나타나는 제도적 특성이다(최영, 2017:13). 일부 국가들에서는 자녀의 출생순위에 따라 차등적인 급여를 지급하여 출산율 제고 기능을 강화하기도 한다. 아시아 국가 중 아동수당을 도입한 일본의 경우도 2012년 이후 첫째, 둘째 자녀는 월 1만엔, 이후 출산 자녀부터는 월 1만5,000엔을 지급하는 등 자녀 수에 따라 차등적인 급여를 지급함으로써 아동수당제도가 강력한 출산장려 기능을 가지도록 하고 있다.

한편, 폴란드와 같이 둘째아 이상 보편아동수당을 지급하여 출산을 장려하는 경우도 있다. 폴란드 가족정책의 혁명이라 할 수 있는 Family 500+아동(양육)수당(둘째아 이상 보편아동수당)의 조건은 2자녀 이상 가구에 소득수준과 상관없이 둘째아부터 1인당 매월 500즈워티를 지급한다(고제이, 2018). 다만, 가구원 1인당 소득이 월 800즈워티(장애아 가구의 경우 1,200즈워티) 이하인 경우, 첫째아부터 수당을 지급한다. 프랑스 아동수당의 경우도 만 20세 미만 둘째 자녀부터 지급되지만, 자녀 수 및 소득수준에 따라 차등 지급된다. 반면, 영국의 경우는 조금 다른 접근방법을 취하는데 첫째 자녀에게 둘째 자녀보다 더 많은 액수를 지급한다. 2020년 3월 현재 아동수당의 지급액은 아동이 첫째 자녀이거나 독자인 경우에는 주당 21.05파운드를 지급하고, 둘째 자녀부터는 주당 13.95파운드를 지급한다. 그 이유는 자녀의 수가 증가해도 ‘공통경비’나 ‘절약할 수 있는 경비’가 많다는 것이다¹⁷⁾.

스웨덴은 모든 아동에게 동일한 급여(아동 1명당 1,050SEK)가 제공되는 보편적 아동수당제도에 더하여 출산장려 목적으로 다자녀 가정 아동에게 추가적인 수당(Large family supplement)을 제공하고 있다. 즉, 2명 이상의 자녀가 있는 가정에는 대가족 보조(Large family supplement)가 추가로 지급된다. 자녀가 2명일 경우 150SEK, 3명일 경우 604SEK, 4명일 경우 1,614SEK 등 자녀 수 증가에 따라 보조 금액도 점진적으로 증가하도록 설계되어 있어 강력한 출산장려 기제로 기능하고 있다(박언하, 2020:905). 아시아 국가 중 아동수당을 먼저 도입한 일본의 경우도 2012년 이후 첫째 둘째 자녀는 월 1만엔, 이후 출산 자녀부터는 월 1만5,000엔을 지급하는 등 자녀 수에

17) 영국정부홈페이지(<https://www.gov.uk/child-benefit/what-youll-get>), 검색일: 2021.09.23.

따라 차등적인 급여를 지급하고 있다(최영진, 2020:238). 핀란드, 벨기에, 룩셈부르크, 오스트리아 등도 유사한 형태의 출산장려 기제를 아동수당제도에 도입하고 있다(최영, 2017:14).

현행 아동수당법은 아동의 연령이나 출생순위에 관계없이 일률적으로 수당을 지급하고 있으며 이 또한 보편주의적 아동수당 운영 측면에서 의의가 있으나, 우리나라 초저출산 상황이 심각함을 고려할 때, 향후 해외 주요 국가의 입법 및 정책 사례를 참고하여 제도의 적극적 개선을 모색할 필요가 있다.

[표 2-2] 해외 주요국의 아동수당제도

국가 (출산율)	도입 연도	지급 연령	지급 내용(월 기준)
독일 (1.47명)	1954	18세 미만 아동	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자녀 수에 따라 차등 <ul style="list-style-type: none"> - 첫째, 둘째 자녀: 184유로(23만) - 셋째 자녀: 190유로(24만) - 넷째 자녀: 215유로(27만)
일본 (1.46명)	1972	만 15세(중학생) 이하 아동 (1972년 0-12세 선별적 지원, 2010년 0-15세 보편적 지원, 2012년 0-15세 아동 수, 소득수 준별 차등 지원)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 연령, 자녀 수, 소득수준별 차등 <ul style="list-style-type: none"> - 만 3세 미만: 1.5만엔(16만) - 만 3세 이상-초등학생 : 1만엔(11만), 셋째 이상 1.5만엔(16만) - 중학생: 1만엔(11만) - 일정 소득 이상(2자녀 4인가구 기준 연 960만엔)은 5,000엔(5만) ▶ 재원부담은 국가와 지자체 2:1 부담 <ul style="list-style-type: none"> - 일정 소득 이하 근로자의 경우 사업주가 3세 미만에 대한 아동수당의 7/15(46.6%) 부담
영국 (1.81명)	1945	16세 미만 아동 (2013년부터 소득별 차등)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 연소득 5만파운드(약 7,148만원) 이하 15만원 * 둘째부터 10만원씩 추가 <ul style="list-style-type: none"> - 연소득 6만파운드 초과(약 8,578만원)시 제외 - 연소득 5만-6만파운드는 소득수준에 따라 차등
프랑스 (2.01명)	1932	20세 미만 아동 (2015.7월부터 소득별 차등)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 두 자녀부터 지원, 자녀 수·소득수준별 차등 <ul style="list-style-type: none"> - 두 자녀: 월 소득 6,000유로 이하 129.35 유로(16만), 6,000유로 초과 시 1/2, 8,000유로 초과 시 1/4 - 세 자녀: 월 소득 6,500유로 이하 295.05 유로(37만), 6,500유로 초과 시 1/2,

국가 (출산율)	도입 연도	지급 연령	지급 내용(월 기준)
			8,500유로 초과 시 1/4 - 네 자녀: 월 소득 7,000유로 이하 460.77 유로(37만), 7,000유로 초과 시 1/2, 7,000유로 초과 시 1/4
오스트리아 (1.47명)	1948	18세 미만 아동 (학생, 직업교육, 중증장애인일 경우 24세 미만)	▶ 연령별 차등 - 3세 미만: 105.40유로(13만) - 3-9세: 112.72유로(14만) - 10-18세: 130.9유로(16만)
스페인 (1.32명)	1938	만 18세 미만 양육 및 입양아동	▶ 아동 1인당 24.25유로(3만)
그리스 (1.30명)	1958	18세 미만 아동 (전업학생은 22세)	▶ 자녀 수에 따라 차등 - 한 자녀: 98.64유로(12만) - 두 자녀: 295.80유로(37만) - 세 자녀: 665.64유로(83만) - 네 자녀: 808.56유로(100만) - 이후 자녀마다 135.48유로(17만) 추가
포르투갈 (1.24명)	1942	16세 미만 아동 (학생은 24세)	▶ 소득수준, 연령별 차등 - 가구소득이 최저임금의 50% 이하 : 만 0-3세 140.76유로(18만), 만 3세 이후 35.19유로(4만) - 가구소득이 최저임금의 51-100% : 만 0-3세 116.74유로(15만) 만 3세 이후 29.19유로(3만) - 가구소득이 최저임금 101-150% : 만 0-3세 92.99유로(12만) : 만 3세 이후 26.54유로(3만)

자료: 국회 보건복지위원회(2017); 김나영·김아름(2017:7-8, <표 1> 재인용).

마. 아동수당의 지속가능성과 재원조달 문제

현재 우리나라 아동수당은 정부지출로 운영되고 있다. 보편적 아동수당제도를 택한 국가는 대부분 국가 일반 세입으로 지출하며 급여액을 물가 또는 평균소득을 반영해 매년 조정한다. 그러나 우리나라 아동수당은 물가나 평균소득 상승률을 반영하지 못하고 있으며, 향후 급여수준 및 대상범위의 확대 요구에도 불구하고 재원조달의 한계로 제약

이 있는 것으로 보인다. 급여 대상자들이 아동수당을 어떻게 인식하는지 Q방법론을 통해 파악한 김애림(2020)은 대상자들이 아동수당제도에 대해서는 긍정적이거나, 현 제도의 급여 기간과 금액 확대에 부정적인 견해를 표현하는 소위 '재원조달 부담형'이 나타났다고 밝혔다.

아동수당제도의 보편적 특성상 많은 재원을 필요로 하므로 향후 사회적 논의와 국민적 합의가 필요하며, 아동수당의 재원을 조세로 지속할 것인지 아니면 사회보험으로 할 것인지에 대한 검토가 필요하다(최영진, 2020; 최영, 2017). 선진국의 경우는 재원을 정부뿐만 아니라 고용주나 근로자 등이 부담하는 경우도 많으며 정부, 고용주, 근로자 3자의 다양한 조합을 보인다. 예를 들면 오스트리아는 정부, 주정부, 고용주(임금의 4.5%)가 공동 부담하고, 이스라엘은 정부, 고용주, 자영업자 등이 공동으로 부담하며, 일본이나 이탈리아는 고용주가 주로 부담하고 정부가 이에 보조금을 부담하는 형태로 이루어지고 있다(최영, 2017:14). 프랑스의 경우 모든 개인소득에 사회기여금을 부여하여 재원을 확보하는데, 아동수당의 재원은 가족지원기금을 통한 조세 및 보험금으로 조달한다. 사업주는 임금 총액의 5.425%, 자영업자는 소득의 5.4%를 부담한다. 특히 사업주 각출은 각 기업이 독자적으로 지급하고 있던 가족수당을 공동 사업화하여, 업종이나 지역마다 기업이 공동으로 각출하여 공동기금에서 지급하는 연혁에 의한다(최영진, 2020). 일본의 경우 법에 중앙정부와 지자체(都·道·府·県, 市·區·町·村), 사업자의 아동수당 비용부담금을 규정하고 있다.

아동수당은 사회보험에는 적합하지 않을 수 있으나 재원을 전액 조세로 부담하는 국가 재정상 한계가 있는 상황에서 향후 안정적 재원 마련을 위해 상기 선진국의 입법례에서와 같이 정부 외 피용자에 대한 아동수당 비용의 일정 부분을 사용자로부터 징수하는 방안을 검토해볼 필요성이 있다(김나영·김아름 외, 2017:30; 최영진, 2020:247). OECD 사회지출 관련 자료를 기준으로 2017년 기준 GDP 대비 공적 사회지출 비중(public social spending, % of GDP)을 살펴보면 한국은 12.2%로 OECD 평균 20% 대비 저조하고 OECD 39개 국가 중 36위로 공적지출 비중이 매우 낮은 편에 속한다. 그러나 향후 공적 사회지출 증가 수요 및 사회적 요구가 높을 것으로 예상되어 지속가능한 재원조달에 대한 대안 모색이 필요하다.

바. 아동가족지원정책과의 연계 조정 필요

첫째, 일련의 아동가족지원정책이 부처별로 분산되어 실시되고 있는 부분과 관련하여 재원의 효율성 확보 및 연관사업의 유기적 추진을 위한 거버넌스 구축이 필요하다. 고제이(2018:9-10)에 의하면, 정책 대상별로 실종 아동 보호, 입양 지원, 요보호아동 자립 지원 등 저소득·취약아동 지원의 경우 보건복지부·여성가족부의 일반회계와 기획재정부 소관의 복권기금을 통해 14개 사업이 분산 추진되고 있고, 돌봄·양육지원의 경우도 보건복지부 일반회계(아동수당은 이에 해당)와 여성가족부 일반회계를 통한 18개 사업이 분산되어 추진되고 있어 재원의 효율적 사용이 저해되거나 정책효과에 대한 체계적 모니터링이 곤란하다.

둘째, 아동수당과 특히 양육수당과의 차별성, 조정 문제를 본격적으로 논의할 필요성이 있다. 양육수당은 부정적인 젠더효과로 인해 폐지의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔음에도 아동수당 도입 시 이와 관련된 사회적 여론이 형성되지 못했다(김수정, 2018). 2017년 아동수당 도입 논의와 양육수당 폐지 논의는 분리되어 있었고, 형평성 논리에 의해 정당화된 양육수당은 아동수당과 병존하게 되었다. 아동수당, 보육 서비스, 양육수당, 육아휴직을 어떻게 조정할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

양육수당은 대상에 따라 양육수당, 농어촌 양육수당, 장애아동 양육수당으로 구분되고, 지원 단가는 연령별로 구분되며 개월 수가 올라갈수록 지원금이 축소된다(보건복지부, 2021:371-372). 여기서는 일반 양육수당만 살펴보도록 하며, 이는 신청일 기준 취학 전 만 86개월 미만 아동이 신청일이 속하는 달부터 아동의 취학 전 연령의 2월까지 지급하고 월령별로 10만-20만원 월정액을 매월 25일 지원한다. 주민센터 및 온라인 '복지로'에서 신청할 수 있다. 다음 [표 4-3]은 양육수당 지원 단가를 보여준다.

양육수당 역시 현금지원이라는 측면에서 아동수당과 공통적 측면을 지니나, 양육수당은 돌봄노동지원정책의 의미를 지니는 반면, 아동수당은 양육비용지원정책의 의미를 지니며 정책목표에 차이가 있다. 양육수당은 보육시설을 이용하지 않고 가정에서 양육하는 아동에게 보육기관 이용의 반대급부로 제공된다는 측면에서 보편적 아동수당과 차이가 있는 것이다. 반면, 차별성이 뚜렷하지 않다는 지적(박언하, 2020:905)이 있다.

[표 2-3] 양육수당 지원 단가

연령(개월)	양육수당	연령(개월)	농어촌 양육수당	연령(개월)	장애아동 양육수당
0-11개월	200,000원	0-11개월	200,000원	0-35개월	200,000원
12-23개월	150,000원	12-23개월	177,000원		
24-35개월	100,000원	24-35개월	156,000원		
36개월 이상-86개월 미만	100,000원	36-47개월	129,000원	36개월 이상-86개월 미만	100,000원
	100,000원	48개월	100,000원		
	100,000원	이상-86개월	100,000원		
	100,000원	미만	100,000원		

자료: 찾기쉬운생활법령정보 홈페이지

특히 우리나라는 선진국에서 아동수당이 먼저 도입된 것과 달리 순서적으로 아동수당이 양육수당보다 뒤늦게 도입되었다. 양육수당의 잠재적 목표는 무상보육의 재정 부담을 줄이는 것이었지만(장하진 외, 2015; 김수정, 2015), 명시적 정책 논리는 시설을 이용하지 않는 아동에게도 형평성 차원에서 지원이 이루어져야 한다는 것이었다. 이에 양육수당은 여성의 가정 돌봄을 장려하고 아동 양육에 대한 가정의 책임을 강조하는 보수적 성격을 지닌다는 비판이 제기된다. 또한, 소득에 따른 유아계층 간 교육격차 심화 및 양육수당 오용 및 과용 사례가 문제점으로 발생할 수 있다. 양육수당은 4분위 이하 가구 이용률이 높고, 보육 서비스는 7분위 이상 가구 이용률이 높다(송다영·백경훈, 2018). 이는 저소득 가구에서 양육수당 선택 확률이 높음을 의미하고, 양육수당은 당장 급한 생활비로 사용될 가능성이 있다는 우려가 있다.

실제 아동수당 도입 논의가 본격화되면서 양육수당을 폐지하는 문제가 고려된 바 있었으나, 기도입된 양육수당의 수급자를 감안하면 감축이나 폐지는 쉽지 않았고 당시 양육수당제도 개혁안으로 양육수당을 폐지하고 아동수당을 도입해 육아휴직 제도와 연동 하자는 안(장지연 외, 2013)에서부터 아동수당, 양육수당, 보육 서비스를 모두 통합해 하나의 현금급여로 만들어 부모에게 주자는 안(이봉주, 2016), 양육수당은 비공식적 돌봄 욕구를 충족하고 애착 형성을 위해 0~2세에 한정하자는 의견(최영, 2018) 등이 제출되었으나 본격적인 논의가 일어나지는 못했다(김수정, 2018:455).

최근에도 관련 대안으로 정부의 적극적 자녀 양육지원 정책으로 양육수당 지급 연령

을 만 2세로 축소하고, 만 3세 이상은 교육(보육)서비스로 전환하자는 의견이 제기된다 (표이정·김경제, 2021; 최영, 2017). 특히 저소득층의 양육수당 의존 비율이 높고, 저소득층 가구 아동이 교육사각지대에 놓이지 않도록 하고 유아교육 공공성을 확대하기 위해 만 3세 이후의 아동은 유아원이나 유치원과 같은 시설을 통해 교육과 돌봄을 받을 수 있도록 강력히 권장할 필요가 있다는 견해가 지속 제시되고 있다(송다영·박은정, 2019). 나아가, 현 0-1세 영아는 시설보다 가정양육 선호도나 수요가 높은 시기인데, 가정양육수당 지원금이 시설지원금(1인 월평균 45만원 정도)보다 많이 적으므로 보육료 지원 단가만큼 올리는 적극적 개선책도 함께 고려할 필요가 있다.

특히, 우리나라보다 먼저 양육수당을 도입한 국가들에서는 폐지 움직임이 본격화되고 있음을 주목해서 살펴볼 필요가 있다. 스웨덴의 경우 양육수당은 2016년 2월에 폐지되었고(Duvander, Haas & Hwang, 2016) 독일 연방 헌법재판소는 중앙정부가 양육수당을 지급하는 것을 위헌으로 판결했다(독일 연방헌법 재판소 위헌판결 2015년 7월 21일자 사건번호 1 BvF 2/13. 2). 보육 서비스가 모든 부모들이 이용할 수 있는 서비스로 제공되고 있음에도 불구하고 이를 이용하지 않는 자발적인 포기에 대해 보상의 의무를 갖지 않는다는 것이다(구슬, 2015; 김수정, 2018:456 재인용).

상기 양육수당과의 조정 외에도 가족지원정책의 현금급여 간 관계 조정이나 중복성 문제 역시 과제로 남는다. 저자의 견해로는 미취업 여성이 보육 서비스를 이용하지 않는 경우 앞서 논의한 만 2세까지의 아동에 대한 가정 돌봄에 한정하여 양육수당을 제공하는 것이 바람직하다고 본다. 또한, 양육수당과의 정합성을 고려한다면 취업여성이 육아휴직을 할 경우 역시 만 2세까지는 아동수당과의 중복을 허용하되, 그 이상 연령대는 아동수당과의 조정이 필요할 수 있다는 견해이다.

2 기초연금을 둘러싼 주요 쟁점과 과제

가. 기초연금의 역할 모호

우리나라의 기초연금은 소득 하위 70% 이하의 노인들을 대상으로 하기 때문에 사회보험인 연금보험과 공공부조인 기초생활보장제도 수급권자를 모두 포괄하고 있으며 공

공부조와 같이 자산조사(means test)를 한다(이준영, 2019). 즉, 급여가 정액에 가까워 수당형으로 볼 수 있지만 선별적이라는 점에서 사회부조형¹⁸⁾으로 볼 수도 있어 그 유형과 성격이 모호하다는 비판을 받는다(김연명·한신실, 2017:93). 완전히 ‘보편적인 수당’도 아니고 완전히 선별적인 ‘공공부조’도 아닌 중간형이라고 보는 견해(김연명·한신실, 2017:93), 기초연금이 ‘연금’인지 ‘부조’인지도 명확하지 않다는 비판(최옥금, 2018:55)이 있다.

기초연금과 국민연금의 관계도 대체형인지 보완형인지가 명확하지 않다는 비판(이용하·김원섭, 2013:8)이 존재한다. 강성호·최옥금(2010)은 사각지대가 광범위한 국민연금의 제도적 특징으로 인하여 기초연금과 국민연금을 동시에 지급하는 비율이 낮아, 기초연금이 국민연금의 보충적 급여로 기능하며 노후소득을 보장하는 데는 한계가 있다고 주장하였다. 전광석(2019:46-47) 역시 기초연금의 국민연금 보완형을 부정하며 기초연금을 보편적 사회수당으로 이해하는 것은 현행 기초연금법 규정과 정합성이 없다고 보았으며, 오히려 국민기초생활보장을 보완하는 기능을 가질 때 체계정합성 등이 명확해진다는 입장을 제시하였다.

소득이 있는 사람은 사회보험인 국민연금에 가입하여 수익비가 높은 연금을 받고 두루누리 사업 등을 통해 보험료 납입 지원을 받기도 하지만, 저소득 자영업자와 주부, 학생 등 충분한 경제활동을 하지 못하는 사람들은 노후에 번거로운 자산조사를 거쳐 ‘시혜적’ 생계급여를 지급하게 되므로 세대 간 이전에서도 상대적으로 기초연금 지급자들이 불리한 측면이 있다. 이렇듯, 기초연금은 그 성격의 불분명성, 국민연금, 공공부조제도와의 중복으로 인한 혼란과 불공평 문제, 나아가 국민연금 및 공공부조와의 차감 방식으로 인해 노인들의 불만을 야기하고 국민연금 보험료 납입 의지를 약화시킨다는 지적이 있다(이준영, 2019).

기초연금이 국민연금의 보충적 급여가 아닌 보편적 사회수당으로서 자리매김하기 위해서는 별도의 독자적 제도로서 그 성격과 정책목표를 명확히 할 필요가 있다. 속성조차 불분명한 단순한 과도기적 제도로는 노후소득을 보장하는 데 한계가 있으며, 급여수준 인상을 위한 조세부담에 대한 사회적 합의를 얻기 곤란하고, 세대 간 형평성에 대한

18) 기초연금은 소득인정액을 선정기준으로 하고, 또 소득인정액이 지급액 결정에 영향을 미친다는 점에서 개인의 노후소득을 구체적으로 보장하며, 이는 공공부조의 요소에 해당한다(전광석, 2020:51).

문제로부터 자유롭기 힘들기 때문이다.

나. 기초연금 수급자 간, 수급자-비수급자 간 수평적 형평성 문제

기초연금 소득인정액 산정방식을 둘러싼 대상자 간 형평성 문제 역시 쟁점이 될 수 있다. 현행 기초연금 소득인정액 산정방식은 기존 기초노령연금 소득인정액 산정방식의 기본 틀을 그대로 적용한 이후 근로소득 공제 확대(30% 추가공제 도입), 이자소득 공제 도입('16.1.부터 월 4만원) 기본재산 공제액 확대('15.10.), 재산의 소득환산율 4% 하향 조정('15.10.) 등이 이루어졌다. 문제는 현재까지 소득인정액 산정방식이 대상자 간 형평성에 부합하고 합리적인지 검토가 이루어지지 못했다는 점이다(최옥금, 2019).

기초연금제도는 국민기초생활보장제도와 비교 시 소득재산조사가 엄격하지 않고 단순화되어 있다. 이는 기초연금이 노인가구 70%를 목표로 보편적 성격을 갖고 있으며, 엄격한 조사는 행정적 부담이 되기 때문이다. 소득평가에 있어서 국민기초생활보장제도는 사적 이전소득 및 추정소득 부과 등 소득과 재산을 엄격하게 파악하는 반면, 기초연금은 일용근로자 소득과 공공일자리 및 자활근로소득은 근로소득에서 제외하고 다른 소득 및 재산도 공적자료로 파악되는 소득만 반영한다. 재산평가에 있어서도 국민기초생활보장제도는 주거용 재산, 일반재산, 금융재산에 각각 다른 환산율을 적용하는 반면 기초연금의 경우 모든 종류 재산에 연 4% 적용으로 단순화시키고 있다. 또한, 기초연금은 근로소득을 공제하고 공제한 근로소득의 30%를 더 공제하며, 기본재산액 공제를 확대하는 등 다양한 공제제도를 활용하고 있다. 다음 [표 2-4]는 기초연금 소득인정액 산정방식의 주요 변화 내용이다.

[표 2-4] 기초연금 소득인정액 산정방식 주요 변화 내용

구분		주요 조치 내용
기초노령연금	제도 시행안	공제항목 없음. 모든 재산에 대해 소득환산율 5% 적용(단, 금융재산이 있는 경우 이자소득분 반영 3%)
	2008.07.	금융재산 소득환산율 인하(8% → 5%) 금융재산 공제 도입: 720만원
	2008.09.	금융재산 공제 확대: 720만원 → 노인부부는 1,200만원까지 확대 근로소득 공제 도입: 35만원
	2009.01.	금융재산 공제 확대: 노인단독 720만원, 노인부부 1,200만원 → 노인 전체 가구 2,000만원 주거공제 도입: 대도시 1억800만원, 중소도시 6,800만원, 농어촌 5,800만원 근로소득공제 확대: 35만원 → 37만원
기초연금	2014.07.	기존 근로소득공제에 30% 추가 근로소득공제 도입
	2015.01.	기본재산 공제 확대: 대도시 1억3,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원
	2015.10.	재산의 소득환산율 4%로 하향 조정
	2016.01.	이자소득 공제 도입(월 4만원)

자료: 최옥금(2019) 참고

최옥금(2019)은 기초연금 소득인정액 산정방식과 관련하여 다음과 같은 쟁점을 제시했다. 첫째, 각종 공제제도의 도입으로 소득인정액 산정방식이 복잡하고, 일반 수급권자들이 본인이 가진 소득과 재산에 대한 평가를 통해 수급자 여부를 직관적으로 판단하기 곤란하다는 점으로 소득인정액이 선정기준액 주변에 있는 수급권자들은 신청 자체를 포기할 가능성이 있다는 점이다.

둘째, 수급자 간, 수급자-비수급자 간 형평성 문제의 발생에 대한 문제제기이다. 각종 공제로 인해 동일한 자원(소득, 재산)을 갖고 있더라도 소득과 재산의 종류에 따라 다른 결과, 수급자 선정 여부 영향, 수급자가 되더라도 기초연금 급여액의 차이가 나타나기도 한다는 것이다. 소득 대 재산보유에 따른 형평성의 경우, 재산 공제의 확대로 재산보유자가 소득보유자보다 상대적 유리하다. 예컨대, 보유재산은 없고 공적연금 급여만으로 생활하는 사례 대비 자가주택 유지 근로소득자가 유리하다. 다음으로 일반재산과 금융재산 간 구성 및 비중에 따라 재산의 소득환산액 차이가 나타나 형평성 문제가 제기된다. 재산 종류의 차등을 둘 필요가 있는지, 금융재산 공제 확대 등에 대한 검토가 필

요하며, 재산 종류별 공제를 폐지하고, 일반재산 공제와 금융재산 공제 합산하는 방안 중장기적으로 검토할 것이 필요하다고 보았다(최옥금, 2019).

노인가구의 자산 다양화 추구 성향을 인정할 필요가 있으나 총재산액이 같은데 일반 재산을 더 많이 보유한 사람이 유리한 구조는 형평성 문제를 야기한다. 다음의 영국의 연금크레딧이나 미국의 보충소득보장과 같은 제도를 살펴볼 필요가 있다.

영국 연금크레딧: 재산의 종류를 구분하지 않고 재산으로 포함하는 모든 항목을 합산한 후 일정 수준(£ 10,000) 이상이면 구간에 따라 일정 소득을 인정하는 방식
 미국 보충소득보장: 재산 종류에 상관없이 재산을 합산하여 일정 수준 미만(단독 기준 \$ 2,000, 부부 기준 \$ 3,000)이어야 수급자가 되는 cut-off 방식

마지막으로 거주지역에 따른 형평성 문제가 제기된다. 주거비용을 고려하지 않은 획일적 지역적용에 따른 기본재산액 공제로 인한 형평성 문제 발생 가능성이다. 일부 중소도시의 경우 전세 가격이 대도시와 비슷하거나 상회하는데도 대도시보다 적은 기본공제액을 적용하는 것은 기본재산액 취지가 주거유지에 필요한 금액을 공제하는 것이라는 점을 고려할 때 형평성 문제를 야기할 수 있는 부분이다.

거주 주택은 기본생활 유지를 위한 재화로서 노인거주 1주택은 재산에서 제외하는 방식을 적극 고려할 필요가 있다. 최근 주택가격공시지가 상승률이 높음에도 불구하고 기본재산 공제액은 매년 동 상승률이 반영되지 않고 있다. 대도시 중·소도시 간 형평성 문제 외에도 대도시 내에서조차 강남과 강북의 표준공시지가 차이, 표준공시지가 상승률 차이로 형평성 논란이 제기될 것이다. 그러나, 지나치게 세부적인 재산평가는 보편적 사회수당으로서의 기초연금의 속성을 더 모호하게 할 우려가 있다. 오히려 실거주 목적의 기본적 생활에 필요한 1주택은 재산에서 제외하는 것이 바람직할 수 있으며 이는 소득인정액 기준 개선 시 고려해볼 수 있을 것이다.

다. 국민기초생활보장급여액의 기초연금 소득인정액 포함 문제

현재 보충성 원리 관점에서 국민기초생활보장급여 소득인정액 산정 시 기초연금 수급액을 포함하고 있다. 이를 놓고 보충성 원리상 타당하다는 입장과 소위 “줬다 뺏는 기초연금”으로 비판하며 기초연금 수령액을 생계급여에서 제외하지 않도록 제도를 고쳐야 한다고 보는 견해가 팽팽히 대립한다.

국민기초생활보장제도는 보충성의 원리에 따르며, 당연히 기초연금 수령액을 생계급여에서 제외하고 지급하는 것이 옳다고 보는 견해(김태일·이영빈, 2019; 남찬섭·허선, 2018)이다. 기초연금은 보충성 원리 적용 시 소득으로 인정하고, 아동수당은 비용보전적 성격으로 보충성 원리에서 배제되는 것이라 본다. 예컨대, 만일 기초연금액을 생계급여 산정에서 제외하지 않으면 생계급여를 수급하는 노인가구는 추가로 기초연금액(30만원)을 수령하지만, 생계급여를 수급하는 근로연령가구는 아무런 혜택이 없다. 소비 수요는 빈곤 노인가구보다 빈곤 근로연령가구가 더 크지만 공적급여 수급액은 빈곤 노인가구가 빈곤 근로연령가구보다 더 많아지며 이는 빈곤한 근로연령가구와 노인가구 사이의 형평성을 훼손하며, 빈곤 정책의 효과성(욕구에 대한 대책) 측면에서 바람직하지 않다고 보는 관점이다.

반면, 기초연금을 국민기초생활보장급여 소득인정액 산정 시 포함하면, 수급자 노인의 실질 소득을 감소시켰다는 점에서 형평성의 훼손으로 볼 수 있다는 비판이 제기되기도 한다(남재욱·오건호, 2018). 국민기초생활보장급여 수급 노인과 비수급 노인을 비교할 경우 가장 어려운 계층인 수급 노인을 역차별하고 있다는 점에서 수직적 형평성 손실이 발생하고 있다고 본다(남재욱·오건호, 2018:152-153). 기초연금이 인상될 경우 수급 노인들은 소득기준을 초과하여 의료 또는 주거 등의 부가급여를 받지 못하게 되어 기초연금 인상효과를 상실하지만, 비수급 노인들의 소득은 증가하는 불공평한 상황이 발생할 수도 있다는 점이다(남재욱·오건호, 2018:179).

아동수당과 같이 기초연금의 성격을 노인의 기본생활비를 보전하는 성격으로 본다면 보충성 원리에도 불구하고 국민기초생활보장제도 급여산정 시 제외될 수 있는가라는 의문을 한 번 더 제기하게 된다. 결국 기초연금제도의 정책목표와 사회적 인식을 재점검해보는 것이 동 쟁점을 해결하기 위한 실마리가 아닐까 생각한다.

라. 국민연금 vs. 공무원연금 수급자 간 기초연금 수급자격 차이

현재, 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급 대상에서 제외되고 있다. 그러나 국가에 의한 일방적인 적극적 급여인 기초연금 수급자격 산정 시 국민연금 수급권자와 공무원연금법에 따른 퇴직연금 등을 받은 자를 왜 차별하는가, 차별의 합리적 이유가 있는가를 놓고 헌법재판소의 합헌 결정이 있었으나 관련하여 여전히 논쟁의 여지가 있다(전광석, 2019:49). 헌법재판소는 인간다운 생활을 할 권리로만 봤으나, 오히려 국민연금 수급권자와의 형평성 등 평등권이 중요한 쟁점이자 심사기준이라고 판단된다. 실제 ‘퇴직연금 수급자’의 연금소득이 일반적으로 하위 소득 70%를 넘고 실질적 인간다운 생활을 보장받는가, 국민연금 수급자의 경우처럼 공무원연금법 등에 따른 수급연금과 기초연금을 조정하는 규정을 통해 중복수급의 조정 역시 해결 가능하지 않은가에 대한 좀 더 면밀한 고민과 논증이 필요할 것이다.

마. 기초연금 급여(지원)수준의 불충분성

현행 기초연금의 급여수준은 소득보장성이 낮다(남재욱·오건호, 2018:166). 현 국민연금 균등 부분 소득재분배 기능을 대체하는 기능 역시 미약하다는 비판이 존재한다(이승윤 외, 2019). 특히 선진국 대비 기초연금 급여수준은 낮다고 평가되는데 연금 급여의 적절성 기준¹⁹⁾은 국가마다 다르게 설정되지만 기본액(최대지급액) 기준으로 평균소득의 15~30% 내외 수준이다(이용하·김원섭, 2013:5). 기초적 수준의 급여는 국가마다 다르게 설정되고 있지만, 뉴질랜드의 기초연금(NZS)은 세후 평균소득의 40~66%이고, 덴마크의 기초연금은 최대 월 5,908크로네(DKK)로 평균소득의 17%에 해당한다. 네덜란드에서는 최저임금의 70%를 기초연금으로 받을 수 있다(이준영, 2019:84).

기초연금 급여의 적절성 확보를 위해서는 기초연금액의 조정이 필요에 따라(ad hoc) 간헐적으로 이루어지는지 또는 사회변화와 경제변동에 따라 자동으로 연동(indexation)

19) 연금 급여의 적절성 기준에 대해 World Bank(40%)와 OECD(46%), ILO(45%) 그리고 EC(59%) 등 여러 국제기구들에서 상이한 소득대체율을 제시하고 있으며(주은선 외, 2017:63), 유럽연합집행위원회(EC)는 급여의 적절성을 노인인구의 빈곤 방지와 퇴직 후 적정한 생활수준 유지로 보고(OECD, 2011) 기초보장지수(basic security index)에 시민권, 최저보장 그리고 최저임금 등과 같은 요소들이 포함되는 것으로 보기도 한다(Esser and Palme, 2010:106; 이준영, 2019:84 재인용).

되는지, 그리고 연동의 기준이 물가인지 또는 임금인지도 중요하며, 예컨대, 기여방식의 기초연금을 실시하고 있는 영국에서는 기초연금의 조정과 관련하여 평균임금소득 증가율, 물가상승률 또는 2.5% 중 가장 높은 것으로 연동하도록 하였다(정창률·김진수, 2013:114).

우리나라 노후 기초소득보장의 적절성과 관련하여, OECD는 3년간 국민연금 가입자 월 평균소득을 의미하는 A값의 20%를 권고하였고(윤석명 외, 2013:32) 기초연금이 공공부조의 생계급여를 대체할 정도로, 즉 최저생계 유지가 가능할 정도의 소득대체율을 보장해야 한다는 의견(석재은, 2018:94)이 제시되었다. 상기 논의 등을 참고하여, 기초연금이 실질적으로 노후 기초소득을 보장할 수 있는 적정 수준의 산정방식과 사회변화 및 경제상황 변동에 연동 가능한 기준의 설정 등에 대해 고민하고 좀 더 나은 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

바. 자원조달 방식: 대응지방비 부담 및 차등보조율제도 실효성

현재 기초연금의 재원은 국비와 지방비로 매칭하고 있으며 전달체계도 공단과 지방자치단체로 이원화되어 있다(최옥금, 2018:55). 이로 인해 제기될 수 있는 문제점은 크게 2가지로 요약된다. 먼저, 대응지방비 부담으로 인한 기초자치단체의 세출 자율성이 약화된다는 것이다. 또한, 재정자주도가 높은 지방자치단체의 부담을 높여 기초연금 관련 지방자치단체 재정부담을 균등화하려는 차등보조율제도 원리가 실질적으로 적용되지 못하는 실효성 문제도 함께 제기된다.

첫째, 기초연금 급여액의 지속적 확대²⁰⁾로 인해 증가하는 대응지방비 부담(평균 20~25% 이상)이 기초자치단체의 세출 자율성을 축소시킨다. 특히 재정적으로 취약한 기초자치단체일수록 세출 자율성을 반영하는 자체사업예산이 유의미하게 감소할 가능성이 높다. 금종예·임현정(2020)은 2013년부터 최근의 2018년까지 6개 연도를 대상으로 한 전국의 226개 기초자치단체의 실제 예산 편성 자료를 활용하여 기초연금예산

20) 2008년 도입된 기초노령연금제도가 2014년 기초연금제도로 확대개편되면서 월 10만원 수준이던 기준급여액이 20만원으로 인상되었고, 이후 문재인 정부는 기준급여액을 25만원으로 인상하고 2021년 현재 30만원으로 인상하였다. 이 경우 2025년에 약 24.9조원(국비 19.2조원)의 재정이 소요될 것으로 추산되며(국회예산정책처, 2018) 차등보조율 규정에 따라 기초연금을 지급하기 위한 재원 중 40~90%가 국고에서 보조되고, 나머지는 광역자치단체와 기초자치단체가 의무적으로 부담하여야 한다(금종예·임현정, 2020).

중 시·군·구비로 책정된 예산액을 측정하였다. 동 연구에서 기초자치단체의 세출 자율성을 반영하는 자체사업예산의 변화에 미치는 영향을 분석한 결과, 기초연금예산액 시·군·구비가 증가할 때 자체사업예산의 유의미한 감소가 나타났으며 감소의 규모는 시·군·구비 증가액의 약 65%에 상당함을 보여주었다(금중예·임현정, 2020).

한편, 차등보조율제도가 지방자치단체 간의 재정력 격차 감소에 기여하기보다 자치단체 간 재정력 역전에 영향을 줄 수 있으며, 박지현(2020)의 연구에서는 자치단체 유형 중 특히 자치구가 가장 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 향후 고령화에 따른 수급자 증가와 맞물려 기초연금제도 급여액이 지속 확대되고 국고보조사업 중 기초연금제도는 지방재정에서 큰 비중을 차지하는 사업이므로 대응지방비 부담 완화를 위한 정책방안 모색이 필요하다고 볼 수 있다. 현행 차등보조율제도하에서는 재정자주도가 낮고, 노인 비율이 높을수록 높은 보조율이 책정되도록 설계되었다. 그러나 지자체 재정자주도가 대부분 80% 미만(국회예산정책처, 2019:15)이고 노인인구 수 비례 방식은 실질적 수급자 수나 지급비용과 직접 관계가 없는데도 20% 상회 지역여건을 반영하지 못한다. 또한, 노인인구 비율의 미소한 차이로 상이한 보조구간을 적용받는 문제가 있기 때문에 (안서연, 2019; 탁현우·정다원, 2019) 차등보조율제도의 실효성을 높이는 방향으로 제도 개선이 필요하며 그 과정에서 현재 사실상 배제된 기초자치단체의 참여와 의견 수렴 절차를 마련하고, 적극적 실태조사를 통한 제도 개선 반영 과정이 수반되어야 한다.

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 생애주기에 따라 아동의 기본권 보장을 위한 보편적 사회수당제도 성격의 아동수당과 노후기초소득보장을 위한 기초연금이 우리나라에 바람직하고 효율적인 수당제도로 정착할 수 있는 방향을 모색하고자, 선행연구 검토 등을 통해 각 제도를 둘러싼 주요 쟁점과 현행 이슈를 도출하는 데 초점을 두었다. 국가마다 제도의 도입 연혁과 운영방식이 상이하지만, 선진 외국의 입법례와 정책 사례는 분명히 현 제도의 개선 방향에 대한 실마리를 제공할 수 있기에 필요시 관련 내용을 연계하여 제시하였다.

첫째, 아동수당과 관련하여서는 총 6가지의 쟁점을 도출하고 선행연구와 국외 사례 등을 통해 정책대안을 모색하는 데 도움이 될 수 있도록 하였다. 아동수당의 대상자 선정 방식(보편주의 vs. 선별주의), 급여형태(현물급여 또는 바우처 vs. 현금급여 vs. 세액 환급)를 현존 방식으로 유지할 수 있을 것인가 개선이 필요한 부분은 없는가에 대한 문제제기이다. 나아가, 아동수당 급여(지원)수준의 불충분성, 급여범위(대상 선정)의 확대 필요성, 아동수당의 지속가능성 확보를 위한 재원조달 문제를 다루고 마지막으로 유사 현금급여방식의 아동가족지원정책, 대표적으로 양육수당 및 육아휴직급여 등과의 연계 조정 필요성에 대한 이슈를 다루었다.

둘째, 기초연금과 관련하여서도 총 6가지 쟁점을 도출하고 관련 선행연구와 국외 사례 등을 통해 정책대안의 길잡이가 될 수 있는 부분을 제시하였다. 기초연금의 제도적 속성이 모호한 부분을 첫 이슈로 제기하였다. 기초연금은 자산조사라는 공공부조적 선별주의 속성을 지니나 정액 현금급여라는 측면에서 사회수당적 성격을 동시에 지니며 개념과 속성에 대한 재정의부터 필요하다라는 견해 역시 존재한다. 다음으로 소득인정액 산정방식을 둘러싼 기초연금 수급자 간, 수급자-비수급자 간 수평적 형평성 문제, 국민 기초생활보장급여액의 기초연금 소득인정액 포함으로 인해 발생하는 문제를 다루었다. 또한, 국민연금 vs. 공무원연금 등 기타 연금 수급권자 간 기초연금 수급자격 차이를 두고 있는 부분에 대해 평등권과 형평성 차원에서 바라볼 여지는 없는지, 보충성의 원리

가 옳은 것인지에 관한 이슈를 소개하였다. 이어서 아동수당에서와 같이 기초연금 역시 선진국 대비 급여(지원)수준이 불충분하고 노후소득보장 기능이 미약하여 확대 필요성이 있는 부분을 논의하고, 아동수당의 지속가능성 확보를 위한 대응지방비 부담 해소 및 차등보조율제도의 실효성 문제를 이슈로 제기하면서 방안 모색의 필요성을 강조하였다.

본 연구에서는 아동수당과 기초연금을 둘러싼 주요 쟁점을 제시하였으나 실질적이고 구체적인 정책 처방과 개선 방안까지 담아내지 못한 한계를 지닌다. 다만, 현재 그리고 곧 다가올 미래에 예상되는 제도와 관련된 주요 이슈와 문제점을 종합적으로 살펴보면서 향후 대응이 필요한 부분을 점검해보는 것 자체로도 충분한 의의가 있으며, 주요 쟁점에 대해 본격적 논의의 장을 열 수 있는 계기가 되리라고 본다. 본 연구에서 제시한 쟁점 별로 심도 있는 현황 분석이 이루어지고, 다수의 지혜를 모아 사회적으로 수용 가능한 바람직한 정책 개선 방안이 제시되기를 희망하며 이는 후속 과제로 남겨두도록 한다.

제3장

보건의료정책: 청년 정신건강 지원 및 노인장기요양서비스 정책을 중심으로

제1절 청년 정신건강 지원 정책의 필요성 및 현황

제2절 청년 정신건강 지원 정책의 개선 방안

제3절 AIP(Aging in place) 관련 정책의 필요성 및 현황

제4절 노인장기요양보험제도의 지속가능성 제고와 AIP

제 1 절

청년 정신건강 지원 필요성 및 현황

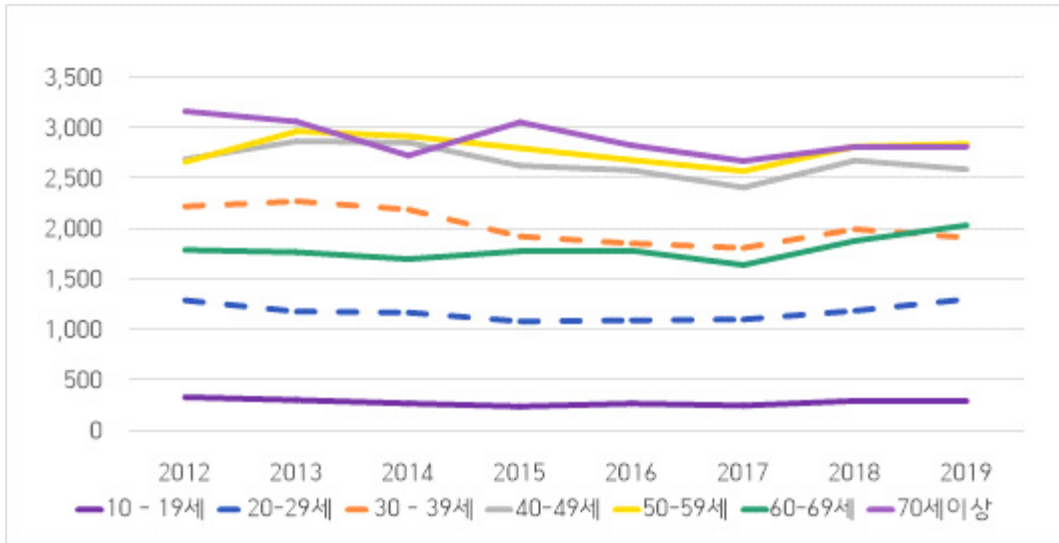
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 청년 정신건강 실태

‘청년(靑年)’이란 사전적 의미로 신체적, 정신적으로 한창 성장하거나 무르익은 시기에 있는 사람을 지칭한다. 청년은 성장 곡선의 절정이자 변곡점에 위치한 시기이며, 가장 건강한 상태로 간주된다. 이러한 이유로 ‘청년의 건강문제’라 함은 다소 낮은 단어의 조합들로 느껴지며, 정책적 의제로 다루어야 할 필요성 측면에서도 항상 밀려날 수밖에 없었다. 하지만 최근 들어 청년의 건강문제가 대두되기 시작하였으며, 특히 청년들의 자살 문제가 심각해지면서 정신건강 중심으로 정책들이 집중되기 시작하였다. 2019년 기준, 20~30대의 사망원인 1위는 자살이었으며, 특히 20대의 경우 최근 5년간 자살로 인한 사망자 수가 지속적으로 증가하다가 2019년 전년 대비 자살로 인한 사망자 수가 9.6% 증가하였다.²¹⁾ 또한, 2018년 기준 응급실 자살 시도자 대상자 수 조사 결과, 20대가 435명으로 전체의 28.1%를 차지하며 가장 높은 비중을 기록했다.²²⁾

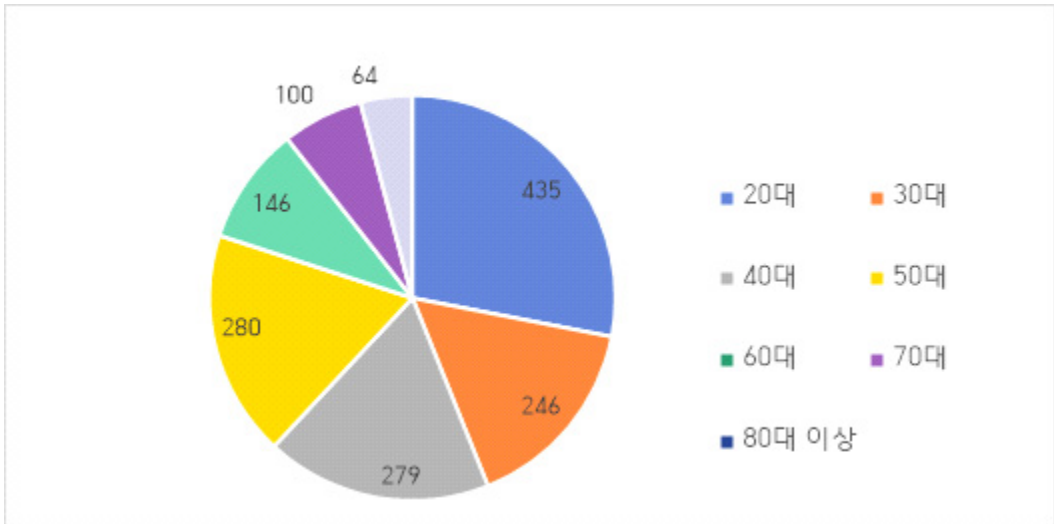
21) “사망원인(고의적 자해)/성/연령(5세)별 사망자수[2012~]” KOSIS, 2021년 9월 7일 작성, 2021년 9월 7일 접속, https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&outLink=Y&entrType=#content-group.

22) 보건복지부, 2018 자살실태조사 [인터넷], (서울:보건복지부, 2018) [인용: 2021.09.13], http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=350956.



주: 사망원인(고의적 자해)/성/연령(5세)별 사망자수(kosis.kr) 2021.9.7. 인출. 원자료를 이용하여 분석함.
 자료: 통계청(2019).

[그림 3-1] 고의적 자살(자해) 사망자 수

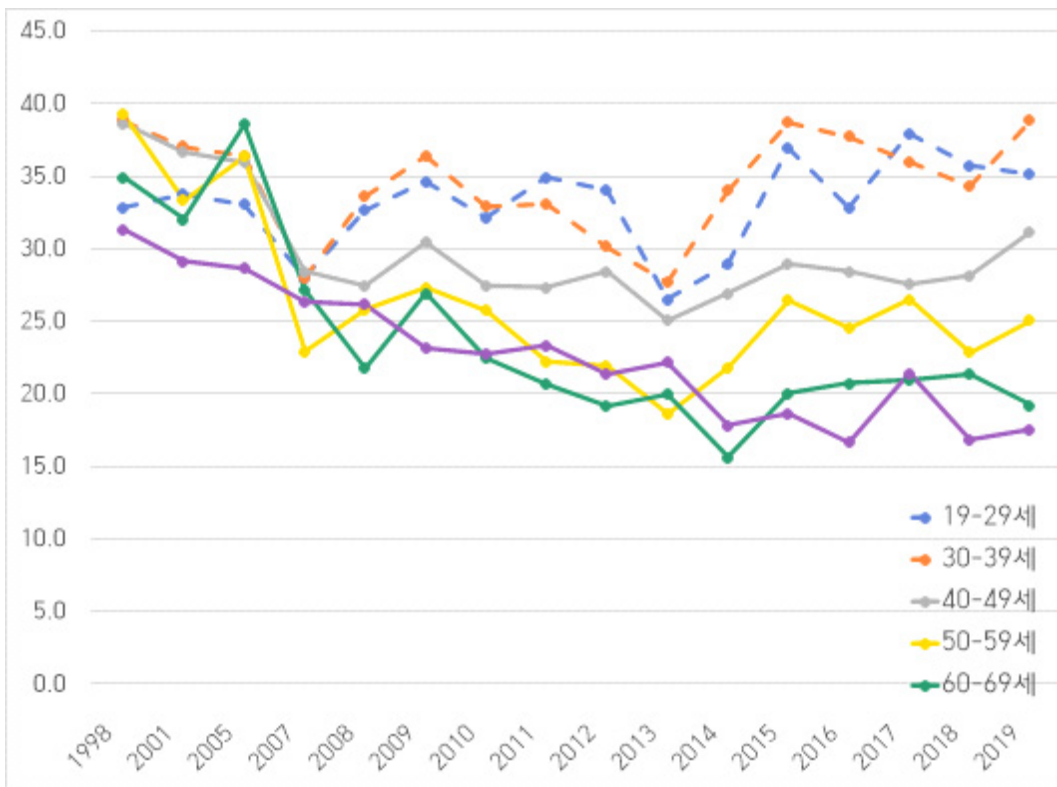


자료: 보건복지부(2018), 2018 자살실태조사.

[그림 3-2] 응급실 자살 시도자 대상자 수(2018)

청년들의 정신건강 역시 지속적으로 악화되고 있다.²³⁾ 대표적인 지표로는 ‘스트레스 인지율’이 있는데, 이는 일상생활에서 스트레스를 ‘대단히 많이’ 또는 ‘많이’ 느끼는 비율을 의미한다. 세대별 스트레스 인지율 추이를 살펴보면, 1998년 이후 약 20년 동안 40세 이상의 세대에서는 완만하게 감소하였다. 반면 20대와 30대의 경우 2008년부터 1, 2위를 차지하였으며, 2013년을 기점으로 큰 폭으로 증가하였다.²⁴⁾

(단위: %)



자료: 통계청(2019), 보건복지부 국민건강영양조사-스트레스 인지율 추이.

[그림 3-3] 세대별 스트레스 인지율 추이

23) 김기태, <청년의 식생활, 정신건강 및 정책 과제>, 보건복지포럼, 284(33), 2020, pp. 33-34.

24) “스트레스인지율 추이[1998-]” KOSIS, 2021년 9월 7일 작성, 2021년 9월 7일 접속, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11702_N061.

이러한 증가세는 2020년 코로나19가 확산됨에 따라 더욱 가파른 양상을 나타냈다. 코로나19 확산 방지를 위한 거리두기 정책이 장기화됨에 따라 우울감과 무기력증을 느끼는 사람들이 증가하였고, 이는 ‘코로나 블루’라는 신조어를 탄생시켰다. 이로 인해 보건복지부에서는 코로나19로 인한 국민 정신건강 현황을 파악하기 위하여 분기별로 「코로나19 국민 정신건강 실태조사」를 실시하였다.

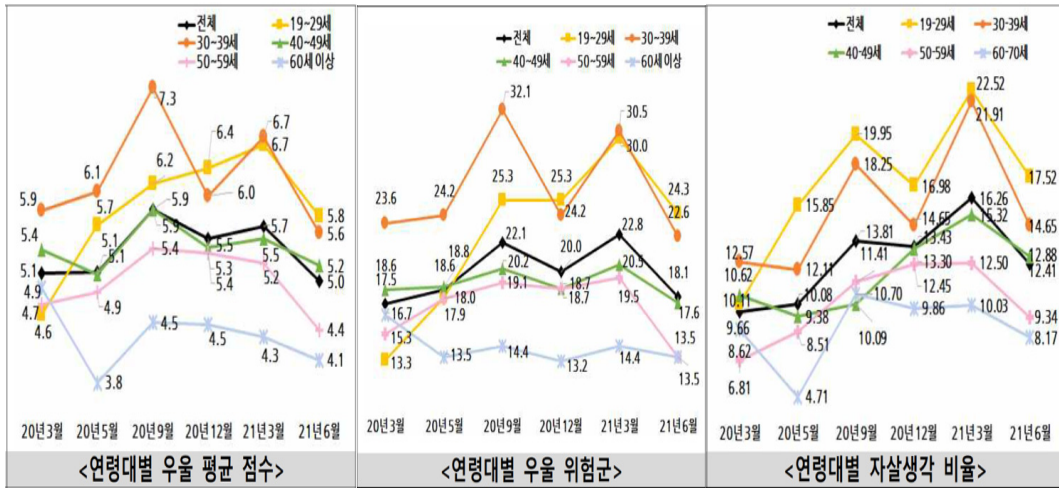
가장 최근에 실시된 2021년 2분기 결과에 의하면, 코로나19 이후 우울 평균점수와 우울 위험군 비율이 가장 높게 나타난 연령대는 20, 30대였다. 코로나 발생 이전인 2019년 우울 평균점수가 2.1점인 것을 고려했을 때, 2021년 2분기 20대, 30대의 우울 평균점수는 각각 5.8점, 5.6점으로 코로나 이후 2배 이상 증가하였다. 또한, 우울 위험군 비율은 20대(24.3%), 30대(22.6%)가 50대, 60대(각각 13.5%)에 비해 1.5배 이상 높았다. 자살생각 비율도 우울 관련 지표와 마찬가지로 20대와 30대에서 각각 22.5%, 21.9%로 가장 높게 나타났으며, 50대(12.5%)와 60대(10.0%)보다 약 2배 높은 것으로 나타났다.²⁵⁾

직전 분기와 비교해보았을 때 모든 지표에서 감소한 것으로 나타나지만, 이는 2분기 조사 시기(21.6.15.~25.)에 코로나 확산세가 하루 평균 확진자 수 400명대로 안정적이면서 거리두기가 완화되었을 뿐 아니라 백신 접종자도 늘어나면서 영향을 미친 것으로 보인다. 하지만 2021년 7월 6일 기점으로 하루 평균 코로나 확진자 수가 1,000명을 넘어섰고, 7월 12일 서울을 시작으로 수도권, 대전, 제주, 부산 등 사회적 거리두기 단계가 4단계로 격상됨에 따라 사적 모임이 더욱 제한되었다.²⁶⁾ 따라서 아직 국민 정신건강이 개선되고 있다고 판단하기는 어렵다.

25) 한국트라우마스트레스학회, 코로나19 국민 정신건강 실태조사(2021년 2분기) [인터넷], (서울:한국트라우마스트레스학회, 2021) [2021.9.15. 인용], http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=366599

26) “지역별 거리두기 단계”, 코로나바이러스감염증-19(COVID-19), 2021년 9월 23일 수정, 2021년 9월 23일 접속, <http://ncov.mohw.go.kr>.

... 제3장 보건의료정책: 청년 정신건강 지원 및 노인장기요양서비스 정책을 중심으로

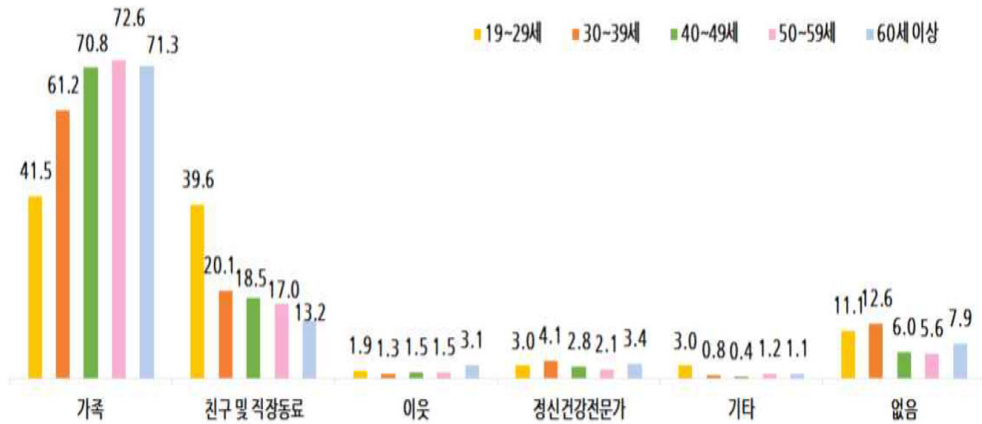


자료: 보건복지부(2021), 코로나19 국민 정신건강 실태조사(2021년 2분기).

[그림 3-4] 연령대별 정신건강 실태

심리적 지지 제공자가 누구인지 묻는 설문에서 ‘가족’이라고 응답한 비율은 모든 연령대에서 가장 높았으나, 그중 20대는 41.5%로 가장 낮게 나타났으며 30대가 61.2%로 그다음으로 낮았다. 가장 높은 비율을 나타낸 50대(72.6%)와 비교해보았을 때 20대의 경우에는 절반 가까이 차이가 나타났다. 반면, ‘친구 및 직장동료’라고 응답한 비율은 20대가 39.6%로 가장 높았으며, 두 번째로 높은 30대(20.1%)보다도 약 2배 높았다. 이러한 측면에서 보았을 때 거리두기 단계 상향에 따라 사적 모임이 제한될수록 20대, 30대는 심리적 지지의 상당한 부분이 사라지기 때문에 더욱 취약해질 수밖에 없다. 또한, ‘없음’이라고 응답한 비율도 20대, 30대가 각각 11.1%, 12.6%로 가장 높았는데, 코로나 이후 대면에서 비대면으로 전환되고 고립된 환경이 형성됨에 따라 점차 이 비중이 높아질 것으로 예측해볼 수 있다.

(단위: %)



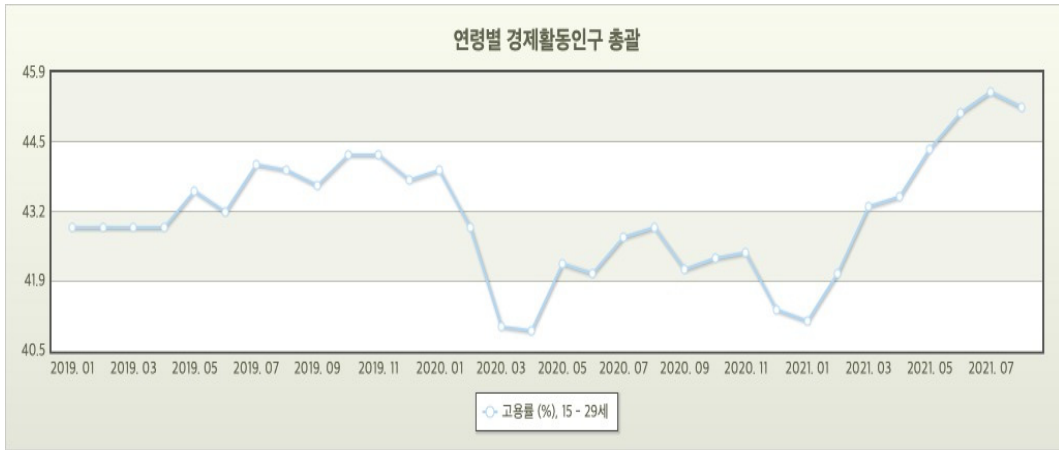
자료: 보건복지부(2021), 코로나19 국민 정신건강 실태조사(2021년 2분기).

[그림 3-5] 연령별 심리적 지지 제공자

코로나19 장기화로 인한 경기 악화는 고용 한파를 발생시켰고 이는 곧 청년들의 고용 위기로도 이어졌다. 한국경제연구원에서 조사한 결과에 따르면, 매출 500대 기업 중 약 70%가 2021년 하반기 신규 채용 계획이 없거나 세우지 못했다고 응답하였고, 그 원인으로 ‘코로나19 장기화에 따른 경기 악화’(32.4%)를 꼽았다.²⁷⁾ 실제 15~29세 청년층의 실업률을 살펴보면 2020년 5월 10.2%로 두 자릿수를 기록한 이후 다소 감소하는 듯 보였으나, 코로나 3차 유행으로 인해 다시 10%대를 유지하였다. 이후 코로나 확산세가 다시 안정화되면서 경기 회복, 거리두기 단계 유지, 수출 호조, 지난해의 기저 효과 등으로 인해 빠르게 감소하였다.²⁸⁾ 4차 유행으로 인한 변화는 아직 반영되지 않은 것으로 보이나, 고용률의 경우 증가세가 점차 둔화되다가 2021년 8월 기준으로 처음 감소세를 보이기 시작하였다. 청년실업은 청년들의 정신건강과 뚜렷한 인과관계가 있다는 점에서(장재운 외, 2004; 장재운 외, 2008) 청년 고용시장의 불황은 정신건강의 악화로 이어질 수밖에 없다.

27) 안석, “‘천바람’ 부는 하반기 취업문… 기업 68% “채용 계획 없다””, <서울신문>, 2021.09.05., <<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210906001008>>(접속일: 2021.09.14).

28) 임정환, “취업자 60만명 육박에도 ‘거품’ 우려…실업자 3명중 1명 ‘청년’”, <뉴데일리경제>, 2021.07.14. <<http://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2021/07/14/2021071400056.html>>(접속일:2021.09.14).



자료: 통계청(2021), 연령별 경제활동인구 총괄.

[그림 3-6] 연령별 경제활동인구 총괄(고용률)



자료: 통계청(2021), 연령별 경제활동인구 총괄.

[그림 3-7] 연령별 경제활동인구 총괄(실업률)

2 청년 정신건강 지원 정책 현황

앞서 논의한 바와 같이 20대, 30대의 정신건강은 계속해서 악화되고 있다. 그럼에도 건강 정책 현안에서 가장 후순위에 밀려나 있는 만큼 시급하게 대책이 마련되어야 한

다. 청년층은 정신질환 발병에 취약한 시기이기 때문에 조기 발견이 중요할 뿐 아니라, 취업, 대인관계 등 복합적 스트레스 환경에 놓일 수 있으므로 관련 정책을 수립하는 과정에서 다각적 접근이 요구된다.

2020년 2월 4일 청년의 권리 및 책임, 청년정책의 수립·조정과 청년 지원에 관한 사항을 규정한 ‘청년기본법’이 제정되었는데, 이때 청년은 19세 이상~34세 이하로 규정하고 있다. 해당 법을 토대로 ‘청년정책조정위원회’가 출범되었고, 제2회 청년정책조정 위원회에서 ‘제1차 청년정책 기본계획’을 심의, 의결하였다.²⁹⁾

해당 기본계획은 2021년부터 2025년까지 향후 5년간의 중장기 계획이라는 점에서 기존의 일회성 청년정책과는 차이점이 있으며, 위원회에 위촉직 중 50% 이상을 청년 위촉으로 반드시 해야 한다는 점에서 청년들의 의견을 적극적으로 반영할 수 있다. 또한, 일자리에만 집중되었던 기존 정책에서 벗어나 ‘참여와 주도’, ‘격차 해소’, ‘지속가능성’이라는 3가지 원칙하에 일자리, 주거, 교육, 복지/문화, 참여/권리라는 5가지의 다각적 정책 방향을 수립하였다. 복지/문화 분야에 ‘청년건강 증진’이라는 중점 과제가 포함되어 있으며, 청년층의 정신건강을 위한 세부 정책은 바로 이곳에 명시되어 있다. 보건복지부 소관의 청년 정신건강 정책은 지원-확대-강화 3단계이며, 마지막 강화 단계가 자살예방과 중독예방으로 나뉘어 총 4가지로 구성되어 있다. 각 정책의 세부 내용은 다음과 같다.³⁰⁾

가. 청년층 정신건강 서비스 지원(마음건강 특화사업)

마음건강 특화사업은 청년 정신건강을 위해 시·도별로 운영 중인 사업이며, 대표적인 사업으로는 ‘마인드 링크(mind link)’가 있다. 마인드 링크는 모든 청년과 청소년을 대상으로 정신건강 상담 및 서비스를 제공하는 사업이다. 특히 조기중재에 집중하여 정신질환의 예방과 완치를 목표로 하며, 중재 서비스로는 그룹인지행동치료, 영양 및 신체건강 관리, 가족중재, 스마트폰 앱을 활용한 사례관리, 스트레스 관리, 학업 및 구직활동 지원 등이 있다.

29) “청년을 위한 기본계획 수립됐다”, <대한민국 정책브리핑>, 2021.01.05., <<https://www.korea.kr/news/reporterView.do?newsId=148882017>>(접속일: 2021.09.19.).

30) 국무총리 청년정책조정위원회, 제1차 청년정책 기본계획(‘21~’25) [인터넷], (서울: 국무총리 청년정책조정위원회, 2020) [2021.09.15. 인용], <https://2030.go.kr/board/1/boardView?nttlId=1090>

이 중 스마트폰 앱을 통한 사례관리는 HYM(Heal Your Mind)이라는 프로그램을 통해 인지행동치료 기반의 집중사례관리 서비스를 제공하는 것이다. 담당 사례관리자와 실시간으로 대화를 하거나, 커뮤니티 기능을 통해 회원 간 상호작용을 할 수도 있으며, 본인의 생각/증상/생활기록을 남겨둘 수도 있다. 또한, 주기적으로 스트레스, 우울 등 자기보고용 설문을 함으로써 증상변화를 확인할 수 있다.

시·도별 다른 명칭으로 정신건강 서비스를 제공하고 있기도 한데, 서울시의 경우 ‘마음잇다’라는 명칭으로 최대 7회기 심리상담 전문가와의 심층 상담을 제공하고 있다.³¹⁾ 경기도의 경우에는 특정 정신건강의학과 질병분류로 진단받은 사람 대상으로 외래 진료비를 최대 36만원까지 지원하는 ‘마인드 케어’라는 사업을 진행하고 있기도 하다.³²⁾ 이와 같은 마음건강 특화사업은 2020년 기준으로 7개 시·도에서 시행 중이며 22년까지 전국 17개 광역시·도에 확대하는 것을 목표로 하고 있다.

나. 청년층 정신건강 서비스 확대(마음건강 바우처)

소득 기준 없이 모든 청년에게 20만원 상당의 마음건강 바우처를 제공함으로써 코로나19 장기화로 인한 심리적 문제를 예방하고, 필요한 상담서비스를 활용할 수 있도록 지원하는 정책이다. 해당 바우처를 통해 사전·사후 검사 및 심리상담서비스를 제공받을 수 있으며, 고위험군 청년의 경우 정신건강복지센터를 연계받을 수 있다.

다. 청년층 정신건강 서비스 강화(자살예방)

자살 고위험군 청년을 대상으로 초기 상담 및 정신건강복지센터 연계를 통한 사례관리 서비스를 제공하고, 심리적·경제적 지원까지 원스톱 서비스를 제공하는 정책이다. 특히 20대 여성의 자살 시도자 수가 전년 대비 33.5%나 증가하는 등 자살 관련 지표가 악화되고 있는 만큼³³⁾, 20~30대 여성을 대상으로 「자살 징후 체크리스트」 검진도구를 개발하고 자살예방 정책지원단을 구성하여 운영할 계획이다.

31) 서울시 청년 마음잇다 [웹사이트], URL: https://youth.seoul.go.kr/site/main/content/mind_reliable_ask

32) 경기도 마음건강진료비지원 [웹사이트], URL: https://www.mentalhealth.or.kr/TreatmentSupport_A/m4/m4_01.asp

33) 김서영, “코로나 장기화에 우울감 ↑...정부, 극단선택 예방 전방위 대책 마련(종합)”, 〈연합뉴스〉, 2021.06.10., 〈<https://www.dongascience.com/news.php?idx=47196>〉(접속일: 2021.09.20.).

라. 청년층 정신건강 서비스 강화(중독예방)

청년들을 마약, 알코올, 도박, 인터넷 중독으로부터 예방하고 조기에 치료할 수 있는 기반을 강화하는 정책이다. 보건복지부 산하 국립정신건강센터에서 전 국민을 대상으로 하는 중독정신건강 표준 사례관리 매뉴얼을 개발하였는데, 이를 2021년까지 청년들을 대상으로 중독유형별 표준 사례관리 매뉴얼 및 프로그램을 마련할 계획이다. 현재 지역 사회 내 중독질환자는 중독관리통합지원센터를 중심으로 사례관리를 받게 되는데, 해당 센터 및 사업을 2022년부터 확대 추진할 예정이다.

이 외에도 정신건강 인프라 자체를 확충하기 위해 20대의 접근성이 가장 높은 대학교를 활용한 정책을 도입하기도 하였다. 우선, 모든 대학 내 학생상담센터 설치, 대학 내 상담 인력 확충(1,000명당 1명), '전일제' 전문 상담 인력 증원 등을 통해 안전망 체계를 강화할 예정이다. 또한, 조기 발견 등 전문적 관리 체계를 마련하기 위해 신입생 대상 정신건강 진단검사(상반기)를 실시하고, 국립대병원 내 거점 대학생 대상 상담 클리닉 운영 등을 진행할 예정이다.³⁴⁾

모든 청년 대상으로는 2019년부터 국가건강검진 대상이 직장/지역가입자의 피부양자로까지 확대되어 무료검진이 가능해지면서, 정신건강(우울증) 검사 역시 검진주기가 개선되었다. 현행상으로는 10년마다 한 번 검진을 받을 수 있어 첫 번째 검진 후 10년이 지나야 재검진을 받을 수 있었으나, 10년 중 한 번으로 바뀌면서 검사 결과 우울증 의심자에 대해 사후관리를 강화할 수 있게 되었다.

정신건강과 상관관계가 높았던 청년 고용 정책은 현재 크게 기업·청년 인센티브 패키지, 청년의 공정한 출발 지원, 취업지원 인프라 확충으로 구분된다. 기업·청년 인센티브 패키지란 청년 고용 시 기업과 청년 모두에게 세제 혜택과 보조금을 지원하는 정책이며, 고용 장려금, 근로소득세 감면 확대 등이 포함되어 있다. 청년의 공정한 출발 지원은 청년 대상 훈련 및 취업 지원을 확대하고, 블라인드 제도 및 선발 기준 공개 등 공정한 채용과 관련이 있다. 마지막으로 취업지원 인프라 확충은 개인 맞춤형 일자리를 제공하고 직장 내 괴롭힘, 성희롱 근절 등 근로환경을 개선하는 정책을 의미한다.³⁵⁾ 각

34) "대학생들의 힘든 마음을 보듬어줄게요!", <대한민국 정책브리핑>, 2021.02.18., <<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148884154>>(접속일: 2021.09.21.).

35) 정세정, "정책 대상으로서의 청년, 무엇을 어떻게 파악할 것인가?", 보건·복지 Issue&Focus, 370(1), 2020.

정책을 통해 청년 고용률을 높임으로써 구직, 실업 스트레스로 인한 정신건강 문제를 감소시킬 수 있을 것으로 예상해볼 수 있다.

제2절

청년 정신건강 지원 정책의 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

청년들이 겪는 문제들은 다차원적일 뿐 아니라 노인, 아동, 여성 등 다른 집단에 비해 대표성이 모호한 만큼 후순위로 밀려나기 쉬웠다. 그렇기 때문에 ‘청년기본법’의 제정과 함께 ‘제1차 청년정책 기본계획’의 수립은 청년정책에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다는 의미를 갖는다. 하지만 아직 첫 단계로서 부족한 부분도 분명히 존재하기 때문에 이에 대해 조금 더 언급하고자 한다.

첫 번째로 현재 청년 정신건강 정책은 정신질환 예방 및 조기진단에 집중되어 있어 근본적 문제를 해결하기 위한 다차원적인 접근이 다소 미흡하다. 현재 정책은 온라인, 오프라인 등을 통해 다수의 청년들을 대상으로 검진을 실시하고, 초기 증상이 있을 경우 상담, 사례관리 및 적절한 기관에 연계해주는 정책이 대다수를 차지하고 있다. 이는 빠른 스크리닝을 통해 정신건강 문제를 예방할 수 있다는 장점은 분명 있지만, 진단 결과상 증상자로 분류되지 않은 사각지대에 놓인 사람들이나 다수의 청년들에게 나타나는 정신건강 관련 문제는 놓치기 쉽다. 특히 다수의 청년들이 현재 심리적 지지 체계가 약하다는 문제가 있으나, 이들이 새로운 지지 체계를 형성하거나 기존 지지 체계를 강화할 수 있는 방법으로서 접근은 이루어지지 못하고 있다.

예방적 차원은 조기진단보다도 그 이전에 근본적인 문제에 대한 고민이 선행되어야 한다. 현재 청년들의 정신건강 문제는 1인 가구 증가로 인한 고립, 코로나 이후 악화된 취업난, 비정규직, 젠더 갈등, 주거문제, 끊임없는 경쟁사회와 개인의 책임으로 만드는 미시권력 등이 복합적으로 작용한 결과이다. 하지만 이러한 중층적 위기 구조에 대한 접근이 아직은 충분히 이루어지지 않고 있으며, 청년들의 사회경제적 상황을 충분히 고려한 후 경제, 노동, 주거 등 다른 정책과 활발한 연계가 필요할 것으로 보인다.

두 번째로, 청년들의 다양한 집단을 고려한 맞춤형 정책이 다소 부족하다. 청년의 경우 성별, 사회경제적 지위, 교육 수준이 다를 뿐 아니라 다른 연령층에 비해 구직 상태, 거주 방식, 근로 형태, 결혼 및 출산에 대한 가치관 등이 매우 다양하고 또 한 사람의

변화 역시 뚜렷하다. 하지만 앞서 제시한 정책 중 개인의 인구사회적 특성을 고려한 정책은 20~30대 여성에 대한 자살 예방 정책이 전부였다. 하지만 자살을 시도하는 여성 중에서도 여러 특성이 공존할 뿐만 아니라, 성별이 아닌 다른 집단으로 구분했을 때 또 다른 유의미한 상관관계를 보일 수도 있다. 다양한 특성을 보이는 청년을 대상으로 개별 집단마다 모든 정책을 수립하는 것은 한계가 있겠지만, 여러 집단의 특성과 정신건강 간의 상관관계를 모색하는 연구를 활발하게 진행함으로써 맞춤형 정책의 근거를 마련해야 한다.

세 번째로, 포스트 코로나 시대에도 온라인 플랫폼보다 여전히 오프라인 위주의 정책이 다수를 차지하고 있다. 앞서 언급한 정책 중 온라인을 이용한 사례는 ‘마인드 링크’라는 애플리케이션을 활용한 사례관리 서비스와 인터넷을 통한 검진 및 상담서비스 정도였다. 이 밖에 온·오프라인을 혼합하여 진행하는 사업도 있었는데, 오프라인 부스를 통해 대상자 모집 및 키트 전달 후 온라인으로 프로그램을 진행하는 형식이었다. 하지만 정신건강 정책의 경우, 인프라를 구축하는 데 있어 온라인 인프라를 확장하기보다 대학교라는 오프라인 플랫폼을 강화하는 방향으로 진행되었는데, 모든 대학 내 상담 센터를 구축하거나 전일제 상담 인력을 채용하는 등 다소 포스트 코로나 시대와 역행하는 방식으로 진행되었다.

코로나 상황뿐만 아니라, 청년들의 경우 스마트폰, 인터넷 사용량이 많고 또 익숙하기 때문에 온라인 기반 서비스가 다양해질수록 청년들의 접근성이 높아져 더 많은 참여를 이끌어낼 수 있을 것이다. 일본에서는 정부 예산을 통해 ‘국민 메신저’라 불리는 라인(LINE) 애플리케이션을 기반으로 자살예방 서비스를 도입하였고, 자살 상담 중 약 84%가 라인을 통해 접수되었다.³⁶⁾ 정신건강 문제를 겪는 사람들의 경우 본인 노출을 최소화하기 위해 오프라인보다는 온라인을 더 선호하는 경향이 있기 때문에 해당 서비스는 자살 고위험군 관리에도 효과적이었다. 이처럼 국내에서도 현재 청년들의 이용률이 높은 소셜미디어 애플리케이션을 활용하여 새로운 정책을 도입해볼 수 있을 것이다. 다만 일본의 경우에도 개인정보 유출에 대한 이슈가 터지자 온라인의 장점이 치명적인 단점으로 뒤바뀌었는데, 이와 같은 지점을 신중히 검토한 후 도입해야 할 것이다.

36) 김소연, “일본 ‘국민 메신저 라인’...정부·지자체 등 “사용 중단” 잇따라”, 〈한겨레〉, 2021.03.23., 〈<https://www.hani.co.kr/arti/international/japan/987950.html>〉(접속일:2021.09.25).

마지막으로, 청년 참여를 높일 수 있는 추가적인 방법을 모색함으로써 청년들의 수요에 맞는 다양한 정책을 마련해야 한다. 기존에 청년정책을 논의하는 과정에서 정작 청년들은 배제되어 실수요와 동떨어진다는 비판이 쇄도하였다. 이로 인해 청년정책 논의 일정 이상 청년의 참여율을 보장하도록 법으로 명시하면서 이전보다 청년들의 의견이 반영될 수 있는 창구가 다양해졌다.

청년들이 현재 청년정책에 참여할 수 있는 방법은 50% 이상을 청년 위촉으로 해야 하는 청년정책조정위원회 위촉직으로 참여할 수도 있고, 청년참여기구인 온라인 청년패널, 청년참여 거버넌스 등에서 활동할 수도 있다. 또한, 시도별 ‘청년사회서비스사업단’ (총 17개소)에 참여할 수도 있는데, 이때 ‘청년사회서비스사업단’이란 청년 수요에 맞는 사회서비스(신체, 정신건강 분야)를 직접 개발·제공하는 사업단을 말한다. 대학, 사회복지법인, 사회적 기업 등 참여 기관이 보건복지부에 사업 신청을 하면 최종 선정된 사업단에서 사업을 진행하게 된다.

하지만 언급한 방식 모두 참여할 수 있는 청년들이 한정되어 있으며, 이로 인해 이들이 대표성을 갖기 어렵다는 문제가 발생한다. 모두 정부 관할 기관에서 모집하면 신청 후 참여하는 형태로 진행되기 때문에, 평소 정부에서 진행하는 사업에 관심 있는 사람들이 모이기 쉽다. 특히 ‘청년사회서비스사업단’은 참여 기관인 대학, 사회적 기업 등에 소속된 사람만 신청할 수 있기 때문에 참여 조건이 더욱 제한된다. 특정한 곳에 소속되어 있지 않으면서 평소 정부 정책에 관심이 없는 사람이라면 이미 현 정책에서도 소외받고 있을 가능성이 크나, 이들의 목소리가 반영될 수 있는 창구마저 제약이 생겨버리는 것이다. 따라서 좀 더 다양한 배경의 청년들이 참여할 수 있는 공론의 장을 형성하거나, 참여할 수 있는 기회 자체가 없는 청년들의 의견까지 반영할 수 있는 추가적인 경로를 마련해야 할 것이다. 특히 공정성의 문제가 현 청년 세대에서 가장 민감한 주제인 만큼, 다양한 청년들의 의견을 반영하여 새로운 논의와 정의를 정책에 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

청년은 규정하는 단계부터 합의가 이루어지지 못하고 있으며, 배경, 가치관, 생활 방식 등에 있어 편차가 매우 크기 때문에 집단성이 약할 수밖에 없다. 이는 곧 정책 대상이 되기 어려움을 뜻하며, 대상이 되더라도 구체적인 정책을 수립하는 데는 한계가 있다. 현재로서는 청년들이 정책 대상이 되었다는 자체로서 큰 의미가 있으나, 한발 더 나

아가 구체적인 정책을 수립할 수 있는 단계로까지 연결되어야 한다. 이때 구체적이라 함은 앞서 언급한 바와 같이 청년들의 중층적 위기에 대한 근본적인 문제 해결, 다양한 집단 맞춤형 정책, 포스트 코로나라는 시대적 배경의 반영, 활발한 청년 논의의 장 마련 등을 의미한다. 이러한 다각적 차원의 노력이 이루어졌을 때 청년들의 정신건강이 더 이상 악화되는 것을 방지할 수 있을 것이다.

제3절

AIP(Aging in place) 관련 정책의 필요성 및 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 AIP(Aging in place)의 개념

최근 AIP(Aging in place)는 노인 개인의 삶의 질과 행복을 추구하는 측면뿐만 아니라 사회정책적인 측면에서도 지속가능한 대안으로서 제시되고 있다(이윤경 외, 2017). 현재 우리나라에서도 정책적 방향을 AIP로 제시하고 있으나, 구체적인 방향성과 개념에 대해서는 명확하게 정의되어 있지 않은 상황이다. 또한 지금까지 AIP의 구체적인 사례와 현재까지의 성과에 대한 평가가 존재하지 않는 상황으로, AIP 정책 도입의 초기 단계라고 평가할 수 있다. 본 연구에서는 AIP의 개념과 해외 동향을 살펴봄으로써 현재 노인장기요양보험제도를 포함한 AIP의 실천을 위한 정책적 제언을 제시하고자 한다.

AIP는 노인이 요양시설이 아닌 자신이 익숙한 지역사회에서 어느 정도의 독립성을 유지하며 살아가는 것으로 정의되는 개념이며(Davey et al., 2004), 인간이 어느 한곳에 정착하여 거주하고자 하는 욕구와 노인이 기존에 생활하던 익숙하고 친숙한 공간에 대한 추구를 정책적인 방향으로 지향하는 개념이다(이윤경 외, 2017).

초기 AIP의 개념적 틀은 1982년에 발표된 UN 비엔나 국제 고령화 계획(VIENNA International Plan of Action on Aging)에서 권고 사항으로 제시되었으며, 이는 노인돌봄의 기본 원칙이 가능한 한 오랫동안 지역사회 내에서 독립적 생활을 이끌도록 해야 한다는 점과 노인 거주지의 심리적, 사회적 중요성을 고려하여 가능한 한 오랫동안 그들의 거주지에서 지속적으로 살 수 있도록 도와야 한다는 내용을 포함하고 있다(UN, 1982)³⁷⁾.

미국 질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)에서는 AIP를 연령, 소득, 능력과 관계없이 자신의 집 또는 지역사회에서 안전하게, 독립적으로, 편안하게 생활할 수 있는 것으로 정의하였다(CDC Healthy Places Terminology).

37) UN 비엔나 국제 고령화 계획에서는 직접적으로 AIP라는 용어를 언급하지는 않았으나, 초기 AIP의 개념적 의미를 제시하였다.

한편 세계보건기구(World Health Organization, WHO)에서는 이동성 증진과 노인의 기본적인 활동 참여 등 활동적 노화(active aging) 개념을 설명함에 있어 AIP를 언급하며 노인 친화적 환경을 조성의 필요성을 주장하였다.

AIP는 복합적인 개념으로 개인이 특정한 거주 환경에 가지는 애착뿐만 아니라, 노인이 사회적, 정치적, 문화적, 개인적 변화에 직면하여 거주하는 장소와 지속적으로 의미와 정체성을 형성해가는 복잡한 과정이다(Andrews et al., 2007). 장소로서의 집은 개인이 추구하는 삶의 의미에 대한 지속적인 협상 과정이며(Wiles, 2003; 2005), 물리적인 장소를 넘어 거주지에서 지역사회에 이르는 환경도 포함한다(Peace et al., 2006). 개인을 둘러싼 환경은 개인적인 측면과 구조적인 차원 모두를 포함하며, 보건의료 서비스나 사회서비스에 대한 국가적 정책 결정, 장애 혹은 노쇠에 대한 지원 여부, 노인 친화적인 지역사회 커뮤니티 등에 영향을 받게 된다(Wiles, 2004; WHO, 2007; Wahl et al., 2010).

AIP의 주된 논의는 물리적 거주지에 초점을 맞추고 있지만, 최근에는 거주하는 집을 넘어 이웃과 지역사회가 노인들의 역량 강화에 중요한 요소라는 인식이 점점 커지고 있다(Oswald et al., 2010). 지역사회에 함께 거주하는 이웃은 개인의 건강에 영향을 미치는 요인이 될 수 있으며, 거주기간과 기능 수준의 변화에 따라 더 민감한 반응을 이끌어내는 환경이 될 수 있다(Howden-Chapman et al., 1999; Glass et al., 2003). 또한 객관적인 주거 안전성이나, 안정적인 주거 환경과 별개로 이웃에 대한 주관적인 감정은 개인 삶의 만족도에 중요한 원천이 될 수 있다(La gory et al., 1985). 따라서 AIP를 지원하기 위해서는 거주지뿐만 아니라 교통, 여가 생활, 신체활동, 사회적 상호작용, 지역사회 참여 등을 촉진하는 프로그램이 동반될 필요가 있다(Wahl et al., 2003).

이처럼 최근 AIP의 공간적 개념은 거주지에서 지역사회에 이르기까지 모든 상호작용을 포함한 보다 넓은 관점에서 언급되고 있다. 그러나 AIP가 익숙한 장소에서 생을 마무리하고자 하는 노인의 자율적인 결정이기보다는 재정 부담을 최소화하기 위한, 혹은 어쩔 수 없는 선택에 의한 ‘stuck in aging’ 측면이 더 강하다는 비판이 제기되기도 한다(Erickson et al., 2012). 모든 노인들이 자신이 거주하던 곳 혹은 지역사회에서 지속적으로 거주하기를 희망하지 않을 수도 있으며, 객관적으로 거주에 부적합한 환경에

거주하고 있음에도 새로운 곳으로의 환경 변화나 시설 이용 등에 대한 부정적 인식으로 살던 곳에 거주할 수도 있다(홍송이, 2017). 이는 노인이 선호하는 부양의 형태와 생활 준비 측면에서 실질적인 선택지가 부족하여, 노인들이 아무런 결정을 하지 않는 상태로 인해 결정된 장소가 거주지가 될 수 있다는 것이다(Minkler, 1996; Lowenstein, 2009).

공간적 특성과 더불어 AIP의 중요한 속성은 개인의 자율성, 존엄성, 독립성의 측면이다. 노인들은 자신이 어느 곳에서 자신이 나이 들지에 대한 선택을 원하고 있으며 이러한 선택은 본인의 정체성, 더 나아가 지역사회 내에서 본인의 역할을 규정하는 것과 관련이 되어 있다(Wiles et al., 2011). 이상의 논의를 바탕으로 정의해보면, 바람직한 AIP는 노인이 거주하고 있는 익숙한 환경에서 지역사회에 함께 거주하는 이웃들과 관계를 유지하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 과정에서 AIP의 진정한 의미는 개인의 삶에 대한 선택권이 보장되고, 개인을 둘러싼 객관적인 환경적 조건이 적절하게 완성되어 있을 때 실현된다고 판단할 수 있다.

2 장기요양보험제도와 AIP(Aging in place)

기능이 저하되어 장기요양 상태에 놓인 노인의 경우 개인의 자발적인 선택만으로 AIP를 달성하는 것에는 한계가 있다. 장기요양제도에서 논의되는 AIP는 개인이 AIP를 달성할 수 있도록 이를 지원하는 정책적 측면에서의 논의가 주를 이룬다. Marek et al.(2000)의 연구에서는 AIP를 달성하기 위해 노인의 자율적이고 독립적인 생활을 위한 지원과, 보건의료 시스템 전반에 걸친 모든 돌봄의 조정(Care coordination)을 강조하였다. 이러한 돌봄의 조정은 노인의 기능 및 인지능력, 역량, 노쇠 정도, 자원 및 지지 환경 등에 관한 포괄적인 평가를 기반으로 하며, 노인이 거주하는 환경에 필요로 하는 일상적인 지원, 간호, 재활 등의 모든 서비스가 통합적으로 제공될 수 있도록 하는 것이 핵심이다. 장기요양 측면에서 AIP 모델의 궁극적인 목적은 지역사회 환경에서 장기요양의 필요가 충족될 수 있도록 하여, 개인의 시설 입소나 장기 입원 등을 방지하는 것에 있다(Marek et al., 2000).

미국에서 AIP를 촉진하는 프로그램으로 가장 잘 알려진 지역사회 기반 모형에는

Villages와 NORC(Naturally Occurring Retirement Community)가 있다 (Greenfield et al., 2013). Villages 모형은 노인이 자신이 머물던 공간에서 지속적으로 거주할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 하며, 서비스 제공을 포함하여 모든 측면에서 구성원의 직접적인 리더십을 강조하는 모형이다(McDonough et al., 2011). 노인이 스스로 서비스를 만들고 운영하며, 정부 및 기관으로부터 재정적인 지원을 받기보다는 회비 등을 모아 경제적 자립을 강조한다(McWhinney-Morse, 2009). NORC 프로그램은 지역사회 주민의 고령화로 인해 자연스럽게 형성된 커뮤니티를 의미하며, 노인, 건물 소유주 및 관리자, 서비스 제공자 및 기타 지역사회 파트너가 서비스 네트워크를 형성하고 AIP를 촉진하기 위한 기회를 만드는 지역사회 수준의 개입으로 정의할 수 있다(Bedney et al., 2010). 이 모형의 핵심 기능에는 지역사회의 필요에 부응하는 지원 개발, 지역사회에 노인 친화적 환경 조성, 노인 복지 증진을 위한 다양한 매개체의 발견 등의 역할이 있으며, 서비스를 제공하는 다양한 이해관계자 간의 협력을 강조한다(Vladeck, 2004). NORC는 Villages 모형과 다르게 정부, 재단, 주택 제공자 및 개인의 기부금을 포함하여 다양한 파트너십을 통해 재정적 지원을 받는다(Ormond et al., 2004). 두 모형 모두 지역사회 내 노인들의 AIP를 주요 목적으로 하고, 지역사회 안에서 노인들에게 복합적인 서비스를 지원한다는 측면에서 장기요양에서의 AIP 모형으로 고려된다.

이와 같이 노인돌봄 서비스의 제공방식을 지원하거나 개편하는 측면에서의 AIP와 더불어 노인의 건강상태와 연령에 따라 계획된 주거 시설에서 고려하는 모형도 제기된다. 이와 같은 집합주택의 개념은 노인이 원래 거주하고 있던 집이 아니더라도, 초기 이주를 통해 친구나 이웃 등의 관계를 형성하여 익숙한 지역사회 내에서 머물게 한다는 이점이 있다(Shippee, 2009). 미국을 중심으로 형성된 CCRC(Continuing Care Retirement Communities)는 이러한 집합주택의 대표적인 예로서, 건강한 노인에서부터 장기요양이 필요한 노인까지 함께 거주하게 된다. 이후 진행되는 건강 상태나 필요한 서비스에 따라 다양한 주택의 옵션을 선택할 수 있으며, 큰 틀에서는 집합 주택의 내부에 지속적으로 거주하게 되므로 익숙한 지역사회에 머무르며 지낸다는 측면에서 AIP를 지원하는 모델로서 평가된다(안은희, 2013; 이윤경 외, 2017).

3 AIP 최신 해외 동향

고령화는 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 급속하게 진행되고 있다. 국가별 고령화율의 지속적인 증가와 기대수명의 증가는 후기 고령인구의 증가를 수반하게 된다. 이는 곧 장기요양이 필요한 상태에 놓이는 노인들이 증가한다는 것을 의미하며, 실제로 고령화율이 높은 국가에서는 장기요양지출이 크게 증가하고 있다. 이러한 상황에서 장기요양제도는 재정 지속성 측면에서도 비용 효과적으로 이루어질 필요가 있음이 강조되고 있으며(OECD, 2011), 이를 실현하기 위한 방안으로 노인이 재가 서비스를 통해 장기요양을 받을 수 있도록 하는 AIP가 지속가능한 대안으로 제시되고 있다. WHO(2015)에서도 노인의 삶의 질을 높이는 것과 지출의 경제성 측면에서 AIP의 강화를 지지하였다. 본 장에서는 대표적으로 고령화율이 높은 국가인 일본, 네덜란드 그리고 독일의 AIP 정책 사례를 살펴보면서, 각국의 AIP를 달성하기 위한 다양한 방법들을 고찰해보고자 한다.

최근 전 세계적으로 노인장기요양의 개혁 방향은 AIP를 지지하며 재가 서비스 중심으로 전환되고 있다. 일본, 네덜란드, 독일 또한 대표적으로 장기요양제도를 개혁하여 재가급여를 강화하고 있다. 일본은 장기요양보험제도의 도입 이후 커뮤니티의 포괄적인 돌봄 시스템을 중심으로 하는 지역사회 돌봄체계를 구축하였으며, 네덜란드에서는 Social Support Act(Wmo, 2015)를 통해 지방자치단체에서 재가급여와 관련한 서비스를 제공할 수 있도록 체계를 개편하였다(Social Support Act, 2015). 독일에서도 기존 장기요양보험제도의 초기부터 재가급여 서비스가 우선적으로 제공되어야 함을 명시하였으며, 지속적으로 재가급여를 강화하는 방안을 제시하고 있다(이윤경 외, 2017).

일본에서 개호보험은 사회보험의 형태를 가지고 2000년에 도입되었으며, 보험자의 역할은 지방정부에서 수행하였고 지방정부와 피보험자가 50%씩 보험료를 부담하는 형태를 보였다. 제도를 도입하고 5년이 지난 2005년 일본 정부는 개호 대상자의 확대를 반영하여 재정적 지속가능성을 강조하는 방향으로 정책을 개혁하게 되었다. 이 개혁의 핵심 내용은 지역사회 수준에서 돌봄 서비스를 강화하는 것이었으며, 각 지역에서는 예방 중심의 지원사업과 포괄적인 서비스 제공을 실시하였다. 이후 2012년에는 AIP의 개념을 도입하여 노인이 지역사회에서 지속적으로 거주할 수 있도록 지원하는 방안을 수립하였고 이는 개호서비스와 의료서비스의 연계 강화, 지역사회 포괄지원체계의 확충,

노인 주거의 지원, 24시간 방문요양(간호) 등의 내용을 포함한다. 이러한 개혁을 통해 일본에서의 AIP는 노인들에게 다양한 서비스를 지원할 수 있는 기반을 형성하게 되었다. 이후 2015년에 제시된 개혁에서도 지속적으로 AIP를 강조하며 지역사회 수준에서의 포괄적인 돌봄과 자립을 위한 개호서비스 확대, 노인 주거공간 지원 등을 언급하였다(유애정, 2015). 일본에서는 노인의 AIP를 지원하기 위하여 개호보험에서의 돌봄역할과 더불어 노인 주거에 대한 문제를 해결하는 것을 중요한 요소로 고려하고 있으며 이를 개호보험의 개혁에 노인 주거 정책으로서 포함하여 실시하고자 한다(이윤경 외, 2017).

네덜란드는 장기요양보험제도를 최초로 도입한 국가이다. 1968년 도입된 장기요양제도는 개혁을 거쳐 2015년 사회지원법을 중심으로 돌봄체계가 개편되었다. 이전에는 건강보험에 적용되지 않는 별도의 의료 지출을 보장하기 위해 특별의료비보장제도(AWBZ)가 시행되었는데, 2015년 개혁 이후에는 분야와 대상자를 통해 이를 세분화하고 지역사회를 중심으로 한 돌봄체계를 구축하게 되었다. 네덜란드 또한 재정 지속성을 고려하여 개혁을 실시하게 되었으며, 과거 중앙정부에서 실시하던 장기요양과 관련된 업무를 지역사회로 전환하여 재정적 부담을 감소시키고자 하였다. 이와 같은 개혁은 노인이 가능하면 오랜 기간 지역사회에 거주하는 것을 목표로 하는 AIP 개념에 부합하며, 노인이 가능한 한 독립적으로 생활할 수 있도록 역량 강화(empowerment)를 하는 것에 초점을 맞추었다. 노인의 삶에 대한 자율성을 향상시키기 위해 지방자치단체별로 다양한 활동 계획을 수립하였으며, 지역간호사 제도를 활성화하여 각 지역에서 가정방문을 통해 방문 간호 및 요양 서비스를 제공하였다. 아울러 요양 필요도가 낮은 경증 환자의 경우 시설 입소를 제한하여 지역사회 계속 거주가 이루어질 수 있도록 하였으며, 주택 개조를 지원하여 노인 거주 공간을 확보하고자 하였다(이윤경 외, 2017).

독일에서 장기요양보험은 1995년에 도입되었으며 도입 당시에는 재가급여를 우선적으로 제공하였다. 독일의 장기요양보험제도는 재가급여 우선 원칙이 명시되어 있으며, 재가 서비스의 범위와 급여범위를 지속적으로 확대하고자 하였다(Federal Ministry of Health, Germany, 2017). 독일의 장기요양보험제도에서 제시하고 있는 첫 번째 원칙이 재가급여의 우선이라는 점은 장기요양제도에서도 AIP를 중요한 원칙으로 생각하고 있음을 의미한다. 독일에서는 지속적인 장기요양보험제도 개혁을 통해 재가급여를 강화

해왔고, 2008년 장기요양지원센터 설립을 법제화하여 사례관리를 지속해왔다. 또한 재가급여가 확대될 수 있도록 비공식 돌봄 제공자의 사회보험료 지원, 휴가제도 도입, 현물급여와 현금급여의 혼합지급 등을 제시하였다(선우덕 외, 2016). 2015년에는 비공식 돌봄 제공자인 가족 구성원의 지원을 강화하였으며, 2017년에는 지방정부의 역할을 강조하며 지역사회 수준에서의 개입을 강화하였다(이윤경 외, 2017). 독일에서는 동일한 등급을 받은 노인의 경우 재가와 시설 한도액이 동일하게 책정되어 제도적으로 재가급여를 중심으로 정책이 운영될 수 있도록 하며, 앞서 언급한 바와 같이 가족 내 비공식 돌봄 제공자에게 현금급여를 지원함으로써 재가 중심의 원칙을 세우고 향후 돌봄인력의 확충 및 사회적 재정 부담에 대비하고자 하였다.

세 국가 모두 지역사회를 기반으로 한 노인돌봄체계를 구축하고자 하였으며, 재가급여를 강조하는 방향으로 정책을 개혁하고 있다. 또한 노인의 선택권을 보장하며 독립적이고 자율적인 삶을 영위할 수 있도록 AIP를 지원하고 있다. 아울러 현실적으로 주거의 문제를 해결하기 위해 다양한 형태의 재가급여를 제공하고 있으며, 노인을 중심으로 한 체계의 보장을 위해 의료서비스의 장기요양서비스를 복합적으로 고려하고자 하였다.

제4절

노인장기요양보험제도의 지속가능성 제고와 AIP

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

AIP는 탈시설화 및 지역사회 기반의 돌봄 개념의 발전과 함께 새로운 장기요양 모델로서 제시되었으며, 다양한 국가의 고령화 정책에서 핵심적인 개념으로 자리잡게 되었다(박영란·박경순, 2015). 전 세계적으로 고령화가 지속적으로 진행됨에 따라 과거에 시행했던 노인 대상 정책들을 현재에 적용할 수 없는 경우가 많고, 노년기에 대한 인식의 전환 등에 따라 AIP와 같은 대안들이 정책의 방향으로 제시되고 있다. AIP의 개념이 정책적인 측면에서 도입되기 시작한 것은 건강수준에 따른 거주 환경 개선에서 출발한다. 내부 주택을 노인의 편의에 맞도록 개조하는 것, 노인 친화적인 주거 환경을 형성하는 것 등에서 더 나아가 지역사회 환경을 노인 친화적으로 개선하는 모형 등이 제시되었다(이윤경 외, 2017). 이후 AIP의 개념은 과거 개인이 거주하는 물리적인 주거 환경의 범위에서 개인을 둘러싼 지역사회 환경까지 그 개념이 확장되었으며 이러한 확장은 개인이 선택한 생활환경 및 지역사회와의 사회적 연결을 강조하고 있다(WHO, 2015).

전 세계적으로 지속되는 고령화에 따라 고령의 노인인구는 지속적으로 증가하고 있으며, 이는 돌봄이 필요한 상황에 놓인 노인인구가 증가함과 직접적인 연관이 있다. 고령화가 지속되는 상황에서 핵가족이 주를 이루는 현대 사회의 가구 구성은, 노인 부부 가구 혹은 노인단독가구의 증가를 필연적으로 수반하게 된다. 이러한 상황에서 가족 내 돌봄 기능은 점차 약화될 가능성이 높으며 다수의 노인들은 장기요양서비스 혹은 기타 돌봄 서비스를 제공받아야 하는 상황에 놓이게 된다. 이러한 사회적 돌봄 서비스는 최근 AIP 방식으로 정책적 방향성을 맞추며 재가 서비스 제공, 지역사회 노인 통합 돌봄, 노인 친화적 환경 조성 등을 통해 노인돌봄의 기전을 전환하고 있다.

국내 노인장기요양보험에서도 정책적 방향으로 AIP를 제시하며 재가급여를 우선 원칙으로 지향하고 있다. 장기요양급여 제공 기준 및 급여비용 산정 방법 등에 관한 고시 제2조 급여제공의 일반 원칙에서는 장기요양급여는 수급자가 가족과 함께 생활하면서

가정에서 장기요양을 받는 재가급여를 우선으로 제공한다는 원칙을 언급하고 있다(보건복지부고시 제2021-119호). 그러나 2008년 노인장기요양보험을 도입한 이후 적용 인구를 경증 대상자까지 점차 확대해왔음에도 불구하고 2011년부터 재가급여와 시설급여의 비율은 큰 차이를 보이지 않고 있다(노인장기요양보험통계연보, 각 연도).

노인장기요양보험의 도입으로 돌봄의 사회화가 크게 이루어졌으나, 노인장기요양보험의 도입만으로는 노인이 익숙하고 친숙한 거주 환경에서 지속적으로 생활할 수 있는 환경이 마련되기에는 한계가 존재한다. 2021년 기준 재가급여 월 한도액은 1등급이 약 152만원, 2등급이 약 135만원, 3등급이 약 130만원, 4등급이 약 119만원, 5등급이 약 102만원, 인지지원등급이 약 57만원으로 책정되어 있다(보건복지부 보도자료, 2020). 이를 기준으로 방문 시간을 계산할 경우 일상생활에 상당 부분 이상의 도움이 필요한 1-2등급의 경우 장기요양 서비스 이외에 추가적으로 돌봄을 제공할 서비스 지원이 필요하다(이윤경, 2018). 이러한 경우 가족들은 추가적으로 간병인을 고용하거나 가족이 직접 돌봄에 참여하게 되며, 다른 방안으로는 시설 입소를 고려하게 된다. 따라서, 지속적인 AIP를 위해서는 노인의 상황을 복합적으로 고려한 제도의 설계가 필요하다. 현재 노인장기요양보험제도의 틀 안에서, 재가급여 서비스의 역할을 강화하기 위해서는 재가 서비스를 중심으로 급여 내용을 세부적으로 전환할 필요성이 제기된다. 또한, 지역사회 통합 돌봄의 형태로 고령화 정책을 지향하면서 장기요양보험의 재정적 부담을 경감하기 위해 장기요양급여제도와 연계하는 방안이 고려되어야 하며, 재가급여 서비스의 문제점들을 보완하여 시설급여의 비중을 재가급여로 전환시킬 필요성이 있다.

노인이 본인이 익숙하게 거주하던 공간을 떠나야 하는 결정적 원인은 건강상태 등의 악화로 인해 일상생활에 도움이 필요한 상황이다. 따라서 죽음에 이르기까지 전 과정에서 AIP를 확대하기 위해서는 노인의 기능상태에 따른 복합적인 서비스 제도의 설계가 필요하다. 일상생활 수행능력(Activities of Daily Living, ADL)과 수단적 일상생활 수행능력(Instrumental Activities of Daily Living, IADL)의 각 기능항목과 제한율, 도움 필요도, 자율성 등을 복합적으로 고려하여 효율적인 돌봄을 지원한다면 지역사회 내에서 지속적으로 거주할 수 있는 환경을 제공할 수 있을 것이다. 아울러 가족, 친척, 이웃, 친구 등 사회적 지지 자원에 의한 노인돌봄을 공식적 제도로 활용하여 노인을 돌보는 데 있어 노인이 물리적, 정서적으로 익숙한 공간에서 돌봄을 제공받을 수 있도록 하

며 돌봄 제공자의 지원과 보상 등 경제적 측면 또한 고려할 필요가 있다. 이러한 돌봄의 형태는 노인이 AIP를 지속하는 데 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 예상되며, 지속성 측면에서도 긍정적인 역할을 수행할 것으로 보인다.

노인의 AIP를 가능하게 하는 요인은 매우 복잡적이다. 거주지는 물리적인 특성을 넘어 개인에게 특별한 의미를 가진다. 본인이 원하지 않는 상황에서 어쩔 수 없는 선택으로 계속 집에 거주하거나, 거주지에서 고립되는 'stuck in aging'의 한계가 여전히 존재하며, AIP가 과연 모든 노인에게 최선의 선택지가 될 것인지에 대해서는 신중한 고민이 필요하다. 진정한 의미의 AIP는 본인의 자율적인 선택과 지역사회의 환경적 기반이 준비되었을 때 비로소 완성될 수 있을 것이다. 이상적인 AIP를 실현하기 위해서는 지역사회 기반의 돌봄체계로의 전환을 위한 정책 개선과 보완이 이루어져야 할 것이다.

제4장

돌봄교육정책: 보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계 효율화 방안 검토

제1절 보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계 현황 분석

제2절 지방교육재정교부금 효율화 방안

제3절 아동돌봄서비스 평가체계 내실화 방안

제4절 유보통합 추진 가능성 검토

제 1 절

보육·유아교육 서비스 및 초등돌봄체계 현황 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 학령인구 추이

현재까지의 학령인구 추이를 파악하기 위해 주민등록 연앙인구를 살펴보고자 한다. 연앙인구는 행정안전부에서 공표하는 연말 기준 주민등록인구를 기초로 출산, 사망, 이동 등을 고려하여 해당 연도의 1월 1일부터 12월 31일까지의 주민등록인구를 평균한 자료이다. 기본적으로 전국 주민등록 연앙인구는 1993년 자료부터 제공되고 있는데 2020년까지의 통계는 다음과 같다. 일반적으로 학령인구는 초, 중등학교 및 대학교에 재학할 수 있는 인구를 뜻한다. 통계청 기준에 따르면 6세부터인 초등학생부터 21세까지의 대학생을 포괄하는데, 본고에서는 유아를 포함하고 대학생을 제외한 지방재정교부금 지원 대상 연령인 유아(만 3~5세), 초등학생(만 6~11세), 중고등학생(만 12~17세)에 초점을 맞추고자 한다.

[표 4-1] 연도별 지방재정교부금 대상 연령 추이(1993-2020)

(단위: 명)

연도	유아(만 3~5세)	초등학생(만 6~11세)	중학생(만 12~14세)	고등학생(만 15~17세)
1993	1,891,575	4,284,298	2,484,731	2,338,343.0
2000	2,093,166	4,101,044	1,887,568	2,152,128.0
2005	1,755,080	4,094,862	2,105,825	1,881,144.5
2010	1,365,731	3,362,549	2,031,376	2,138,883.0
2015	1,415,629	2,792,242	1,619,073	1,911,759.0
2020	1,257,793	2,781,751	1,396,432	1,429,304.5

자료: 통계청, 인구동향조사, 시군구/성/연령(1세)별 주민등록연앙인구

유아부터 초·중·고등학생에 이르기까지 1990년대 초부터 연앙인구는 계속 감소하는 추세이다. 초등학생 연앙인구는 감소했다가 2003년까지 인구가 증가하여 1993년 수준을 회복했다 가파르게 감소하는 추세를 보인다. 나머지 유아, 중학생, 고등학생 연앙인

구도 감소하여 고등학생의 경우 2020년 연앙인구가 1993년 대비 약 39% 감소하였고, 중학생은 같은 기간 대비 44%, 초등학생은 35%가 감소하였다. 이는 한국 사회가 급격하게 초저출생 사회로 전환되고 있음을 보여준다.

다음은 향후 우리나라 인구가 어떻게 변할 것인지를 보여주는 미래인구추계이다. 아래 자료는 2019년 3월 통계청에서 발표한 장래인구추계인데, 2017년 인구주택총조사(등록센서스) 결과와 2018년까지의 인구변동요인(출생·사망·국제이동) 추이를 반영하여 미래 인구변동요인을 가정하고 향후 50년(2017~2067년)간의 장래인구를 전망한 결과이다. 중위추계(기본추계)³⁸⁾ 기준 3세에서 17세 사이의 인구 추계는 다음과 같다.

[표 4-2] 만 3세-만 17세 연령 장래인구추계(2017-2067)

(단위: 명)

연도	유아 (만 3~5세)	초등학생 (만 6~11세)	중학생 (만 12~14세)	고등학생 (만 15~17세)	합계
2017	1364497	2719212	1384686	1715076	7183471
2027	891477	2054904	1325388	1374883	5646652
2037	1031021	2078502	918743	870868	4899134
2047	851208	1829202	1005225	1046743	4732378
2057	667924	1527581	834663	867019	3897187
2067	643133	1248382	646592	705864	3243971

자료: 통계청, 장래인구추계, 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)/전국

각각 7월 1일 시점의 인구이며 대한민국에 3개월 이상 거주하는 내국인과 외국인을 포함하여 작성되었다. 2017년까지는 확정인구이며 2018년 이후 인구는 예측치로 변동될 수 있다. 유아부터 고등학생까지의 장래인구추계가 2017-2020년 기간 동안 차이나는데, 이것은 연앙인구는 각 연도의 1월 1일부터 12월 31일까지의 주민등록인구를 산술 평균한 자료와 예상 인구치의 중간값에 해당하는 시나리오를 상정한 수치에 의한 것이다.

지방재정교부금 지원 대상 학령인구, 즉 유아와 초·중·고등학생 인구 감소율을 자세

38) 통계청에서 발표하는 장래인구 추계는 향후 경제, 사회, 국가 발전 전반에 영향을 미치게 될 인구구조 변화를 예측하는 통계이다. 5년 주기로 작성되는데 출생, 사망, 이동을 인구변동 요인으로 상정하고 이 3가지 요인을 조합하여(3X3) 인구가 가장 많게 되는 시나리오를 고위, 중간 수준 예측치를 중위, 인구가 가장 적게 될 시나리오를 저위로 분류한다. 본고에서는 통계청 기본통계인 중위 시나리오를 가정한다.

히 살펴보면 2017년에 비해 2027년의 지방재정교부금 지원 대상 학령인구가 약 21% 감소하며, 2027년에 비해 2037년 학령인구가 약 13%, 2037년에 비해 2047년의 학령인구는 약 3% 감소, 이후 10년은 18%, 2067년 인구는 2057년 학령인구에 비해 약 17% 감소하는 것으로 나타났다. 이 중위추계 전체 기간을 놓고 보면 2067년 지방재정 교부금 관련 학령인구는 2017년에 비해 55% 감소할 것으로 예상되었다.

유아에서 고등학생까지의 장래 학령인구 추계를 보면, 과거 학령인구 변동 추세와 마찬가지로 향후 50년간 모든 연령에서 인구 감소가 나타날 것으로 예상된다. 학령인구 전체를 보면 2033년까지는 인구가 매우 가파르게 감소하다가 2030년대 후반-2040년대 초반에 약간의 인구 정체를 보이다 다시 완만하게 감소하는 경향을 보인다. 이처럼 과거 인구변동 추세와 미래 인구 예측치 모두 현재 한국의 학령인구가 가파르게 감소하고 있다는 사실을 보여준다.

2 영유아 보육 및 유아교육 서비스 운영 현황

다음은 2000년부터 2020년까지의 전국 유치원, 어린이집 수를 5년 단위로 정리한 표이다.

[표 4-3] 연도별 유치원, 어린이집 수(2000-2020)

(단위: 개)

연도	유치원(A)	어린이집(B)	합계(A+B)
2000	8494	19276	27770
2005	8275	28367	36642
2010	8388	38021	46409
2015	8930	42517	51447
2020	8705	35352	44057

자료: 보건복지부, 어린이집 및 이용자 통계

약 20년 동안의 전국 유치원과 어린이집 수 추이를 보면, 유치원의 경우 1999년부터 2020년까지 거의 숫자가 변함이 없다. 반면 어린이집은 1999년부터 그 수가 급격하게 늘어나 2013년에 최대 4만3,770개가 운영된 이후 2020년까지 완만하게 감소해왔다.

그러나 전국 유치원과 어린이집 수 합계가 최근 7~8년 동안에만 완만한 감소 추세를 보였을 뿐 2000년대 초반에 비하면 최근 시설 수가 거의 2배 가까이 증가하였다.

3 초등돌봄교실 운영 현황

다음은 2012년부터 2019년까지의 초등돌봄교실 운영 학교 수, 교실 수 그리고 참여 학생 수를 나타낸 표이다.

[표 4-4] 초등돌봄교실 운영 현황(2012-2019)

(단위: 개, 명)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
운영 학교 수	5652	5784	5938	5972	5998	6054	6078	6117
운영 교실 수	7086	7395	10966	12380	11920	11980	12398	13910
참여 학생 수	159248	159737	221310	239798	238480	245303	261287	290358

자료 1. 사회보장위원회, 사회보장통계, 초등돌봄교실 운영 현황(2007-2018)

2. 육아정책연구소, 2019 영유아 주요 통계

초등학생 방과 후 돌봄교실은 지난 10여년간 지속적으로 확대되어왔다. 초등돌봄교실 운영 학교 수는 2010년까지 가파르게 증가하다 이후 완만한 증가 혹은 정체 상태를 보이고 있으나, 상대적으로 운영 교실 수는 2007년에 비해 2019년에 7배 가까이 증가하여 급격한 증가세를 보이고 있다. 이는 초등돌봄교실을 운영하는 학교 안에서 운영 교실 수를 상대적으로 더 크게 늘려 돌봄서비스를 제공하고 있음을 뜻한다. 이는 참여 학생 수를 봐도 알 수 있는데, 참여 학생 수는 운영 학교 수가 아닌 운영 교실 수에 비례하여 증가하고 있다. 돌봄교실 참여 학생 수도 운영 교실 수와 마찬가지로 2013년까지 2007년에 비해 3배 이상의 인원이 증가하였고, 2013년에서 2015년 사이 급격한 증가세를 보이다 2019년에는 30만명 가까이 참여하고 있다. 2019년에 초등돌봄 교실을 이용한 학생은 전년 대비 약 11.1%(2만9,071명), 운영 교실은 12.2%(1,512실)로 큰 폭의 증가를 보였다.

4 지역아동센터 운영 현황

지역아동센터는 아동복지법에 의거하여 아동복지시설로 설치되었으며 지역사회 아동의 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설을 말한다.³⁹⁾ 18세 이하 아동이 이용 가능하며 약간의 실비를 제외하면 정부 지원으로 무료로 이용할 수 있다.

다음은 2006년에서 2018년 사이 기간 동안의 전국 지역아동센터 이용 아동 수와 시설 수를 나타낸 자료이다.

[표 4-5] 지역아동센터 이용 아동 및 시설 수(2006-2018)

(단위: 개, 명)

연도	시설 수	미취학 아동	초등학교 저학년	초등학교 고학년
2006	2029	4133	25149	21426
2007	2618	4127	32867	28177
2008	3013	4585	35972	33163
2009	3474	4838	39053	38032
2010	3690	4376	37865	40233
2011	3985	4578	37407	42324
2012	4036	4028	38030	42396
2013	4061	3714	39293	41025
2014	4059	3533	40425	40662
2015	4102	3133	42267	40113
2016	4107	1872	41750	40390
2017	4189	1111	41970	42736
2018	4211	1798	43438	44063

자료: 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/data/15004404/fileData.do>)

전국 지역아동센터는 2006년부터 2011년까지 센터 수가 약 2배 증가하다 이후에는 완만한 증가 추세를 보이고 있다. 이용자 수 추이를 보면 미취학 아동의 경우 2006년 4,133명에서 2018년 1,798명으로 이용 아동이 감소했는데, 이것은 미취학 아동의 경우 돌봄 기능을 유치원과 어린이집이 나누어 담당하고 있는 데에서 기인한 것으로 보인다

39) 네이버 지식백과(<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1827349&cid=42154&categoryId=42154>)

다. 초등학교 저학년의 경우 2006년에 약 2만5,000명에서 2009년 약 3만9,000명으로 이용자 수가 급격하게 증가하다 이후 2018년까지 완만한 증가세를 보인다. 초등학교 고학년의 경우에도 2012년까지 이용자 수가 거의 2배가량 증가하다 마찬가지로 이후 완만한 증가세를 보이고 있다.

5 교원 수 및 교원 1인당 학생 수 추이

어린이집, 유치원, 초·중·고등학교 교원 수를 2001년에서 2020년까지의 기간 동안 살펴보았다. 먼저 추계에 포함된 교원을 직위별로 언급하면 유치원 교원의 경우 원장, 원감, 수석교사, 보직교사, 교사, 특수교사, 보건교사, 영양교사, 기간제교사가 포함되었으며, 어린이집 교사의 경우 원장, 보육교사, 특수교사, 치료사, 유치원교사 유자격자, 의사, 영양사, 간호사, 사무원, 조리원, 사회복지사, 기타 등이 포함되었다. 초·중·고등학교 교원 수는 교장, 교감, 수석교사, 보직교사, 교사, 특수교사, 전문상담교사, 사서교사, 실기교사, 보건교사, 영양교사 등이 포함된 수치이다. 재직 교원에는 정규교원과 기간제교원이 포함되며 퇴직교원 및 강사는 제외되었다.

[표 4-6] 기관별 교원 수(2001-2020)

(단위: 명)

연도	어린이집	유치원	초등학교	중학교	고등학교
2001	103943	28975	142715	93385	104314
2002	117572	29673	147497	95283	114304
2003	125931	30290	154075	99717	115829
2004	125147	30206	157407	101719	116111
2005	136916	31033	160143	103835	116411
2006	156306	32096	163645	106919	117933
2007	169585	33504	167182	107986	120211
2008	191103	34601	172190	108700	122906
2009	206912	35415	175068	109075	125074
2010	229084	36461	176754	108781	126423
2011	248635	38662	180623	110658	131083
2012	284237	42235	181435	111004	132953

연도	어린이집	유치원	초등학교	중학교	고등학교
2013	301719	46126	181585	112690	133414
2014	311817	48530	182672	113349	134488
2015	321067	50998	182658	111247	134999
2016	321766	52923	183452	109525	135427
2017	330217	53808	184358	109130	134754
2018	333419	54892	186684	109906	134227
2019	331444	53362	188582	110556	133127
2020	325669	53651	189286	111894	132104

자료: 보건복지부, 어린이집 및 이용자 통계

기본적으로 기관 유형에 관계없이 2001년에 비해 2020년에 교원 수가 모두 증가하였다. 어린이집은 2001년 10만3,943명에서 2020년에는 32만5,669명으로 그 수가 약 3배 증가하였다. 유치원 종사자도 2001년 2만 8,975명에서 2020년 5만3,651명으로 약 1.86배 증가하였고, 초·중·고등학교의 경우 어린이집과 유치원 교원 수만큼의 가파른 속도는 아니지만 2001년 이후 완만하게 증가하여 2020년 기준 초등학교 교원은 전국 18만9,286명, 중학교 11만1,894명, 고등학교 13만2,104명으로 집계되고 있다. 또한, 초등학교와 유치원 교원 수보다 어린이집 교원 수가 가파르게 증가했다는 것을 알 수 있는데, 교원 수 증가는 앞서 살펴본 어린이집 수의 급격한 증가와도 관련된 수치이다.

교육과 돌봄의 질을 가늠하는 데 있어 전체 교원 수에 더하여 실질적으로 더 강조되고 있는 것이 교원 1인당 학생 수이다. 교원 1인당 학생 수는 한 사람의 교사가 얼마나 많은 수의 학생을 대면하고 있는지를 보여주는 지표로 교육 여건을 가늠할 수 있는 중요한 지표가 된다. 교원 1인당 학생 수는 교원 수에 대한 재적 학생의 비율로 나타낸다. 초·중·고등학교 교원 1인당 학생 수는 꾸준히 감소하고 있으며 2020년 교원 1인당 학생 수는 초등학교 14.2명, 중학교 11.8명, 고등학교 10.1명이다.

[표 4-기] 교원 1인당 학생 수(2001-2020)

(단위: 명)

연도	어린이집	유치원	초등학교	중학교	고등학교
2001	7.1	18.8	28.7	19.6	18.3
2002	6.8	18.5	28.1	19.3	15.7
2003	6.8	18	27.1	18.6	15.3
2004	7.4	17.9	26.2	19	15
2005	7.2	17.5	25.1	19.4	15.1
2006	6.7	17	24	19.4	15.1
2007	6.5	16.2	22.9	19.1	15.3
2008	5.9	15.5	21.3	18.8	15.5
2009	5.7	15.2	19.8	18.4	15.7
2010	5.6	14.8	18.7	18.2	15.5
2011	5.4	14.6	17.3	17.3	14.8
2012	5.2	14.5	16.3	16.7	14.4
2013	4.9	14.3	15.3	16	14.2
2014	4.8	13.4	14.9	15.2	13.7
2015	4.5	13.4	14.9	14.3	13.2
2016	4.5	13.3	14.6	13.3	12.9
2017	4.4	12.9	14.5	12.7	12.4
2018	4.2	12.3	14.5	12.1	11.5
2019	4.1	11.9	14.6	11.7	10.6
2020	3.8	11.4	14.2	11.8	10.1

자료: 한국교육개발원, 교육통계서비스, 주요지표
 보건복지부, 2020 보육통계

유치원과 어린이집, 초등학교 교원 1인당 학생 수 증감 추이를 살펴보면 초등학교의 경우 교원 1인당 학생 수가 유치원과 어린이집에 비해 급격하게 감소 추세를 보이고 있다. 초등학교의 경우 2001년 교원 1인당 학생 수가 28.7명이던 것이 2020년 14.2명으로 절반으로 줄었고, 어린이집은 2001년 7.1명에서 2020년 3.8명, 유치원은 2001년 18.8명에서 2020년 11.4명으로 줄었다.

종합하면 현재 우리나라 학령인구는 지속적으로 감소하는 반면 유치원, 어린이집, 초등학교교실과 지역아동센터는 이용 아동 수뿐 아니라 기관 수도 꾸준히 증가해왔다. 기

관 유형에 상관없이 교원 수가 꾸준히 증가했으며 이에 따라 교원 1인당 학생 수는 지난 20년간 현격히 줄어들었다.

6 소결

저출생·고령사회의 도래는 아동돌봄체계가 적절한 수요와 공급을 유지하기 위해서는 선제적인 정책적 개입이 필요함을 시사한다. 즉, 정책 대상의 수는 지속적으로 감소하고 있으나 이전에 구축되었던 돌봄서비스 제공 기관의 수나 돌봄서비스를 제공하는 보육교사, 유치원교사, 방과후돌봄사 등의 인력은 이러한 정책 대상의 감소에 대응하여 조정되고 있지 않기 때문에 아동돌봄체계의 효율적·효과적 운영을 위한 정책 개선과제를 도출할 필요가 있는 것이다.

본고에서는 아동돌봄체계의 자원, 평가체계, 인력의 측면에서의 쟁점 중 향후 효율적인 정책 돌봄교육정책 수행을 위해 고려해야 할 사항을 논의하고자 한다. 아동돌봄체계의 자원과 관련하여서는 지방교육재정교부금의 효율화 방안을 살펴본다. 지방교육재정교부금은 인구구조의 변화와 관계없이 재원이 확보되기 때문에 저출생이 지속되는 상황에서는 재원의 규모를 조정할 필요가 있다. 평가체계의 경우에는 정책 수요의 감소에 대응하기 위한 돌봄서비스 제공 기관 간의 합병 혹은 분할(전국적으로 유사한 수준의 서비스를 제공하기 위한 전달체계 구축 목적)을 추진하는 데 있어서 가장 기본적으로 마련되어야 하는 기준이다. 따라서 영국의 사례를 중심으로 아동돌봄서비스 평가체계 개선 방안을 살펴보고자 한다. 인력 문제는 오랫동안 어린이집과 유치원의 통합을 바탕으로 하는 동일한 보육 및 유아교육 프로그램 제공의 한계로 지적되어왔다. 이에 따라, 유보통합을 추진하여 전달체계를 효율화하기 위해서는 주요 저해요인이라 할 수 있는 인력 양성 및 처우 관련 문제에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

제2절

지방교육재정교부금 효율화 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 지방교육재정교부금 현황

올해 8월 31일에 발표된 기획재정부 2022년도 예산안에 따르면 지방교육재정교부금이 올해 53조2,000억원에서 20.9% 늘어난 총 64조3,000억원에 이를 것으로 전망되었다. 지방교육재정교부금이 60조원을 넘어선 것은 이번이 처음이며 증가폭 또한 1996년 26.3% 이후 최고치이다.⁴⁰⁾ 「지방교육재정교부금법」 제1조에 따르면 지방교육재정교부금이란 국가가 교육의 균형 있는 발전을 위하여 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치, 경영하는 데 필요한 재원의 일부 또는 전부를 지원하는 제도이다. 2022년도 예산안에 따르면 내년 내국세는 총 291조3,000억원으로 예상되는데, 내국세를 포함한 전체 세수의 호조세로 이와 연동된 지방교육재정교부금 규모도 덩달아 늘어날 전망이다. 문제는 급격한 저출생과 인구구조 고령화로 최근 10년간 학령인구가 급감하고 있는 상황에서 지방재정교부금 규모만 기형적으로 증가한다는 것이다.

지방교육재정교부금은 보통교부금과 특별교부금으로 나뉜다. 먼저 보통교부금은 시·도 교육청별 재정 여건의 차이를 보정함으로써 시·도 간 교육여건의 격차를 해소하는데 그 목적이 있다. 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 시·도 교육청에 대해 부족액을 기준으로 총액으로 교부한다(국회예산정책처, 2021). 특별교부금은 국가시책, 지역 현안, 재난 안전관리 등 보통교부금 기준재정수요로 산정되기 어려운 특별한 재정수요에 대해 교부하는 것으로 국가시책, 지역 현안, 재난 안전관리 특별교부금에 각각 60%, 30%, 10% 비중으로 교부된다.

국가시책 특별교부금은 전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용 실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때 교부된

40) 매일경제(2021. 8. 31일자), <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/08/840655/>

다. 지역 현안 특별교부금의 교부 대상은 교육행정기관 및 교육지원기관 시설 관련 사업, 지역 특색 교육프로그램 사업 등이며, 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때 교부된다. 재난 안전관리 특별교부금은 보통교부금 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 교부되고, 학교 시설 등의 보수 및 피해복구, 학생과 교직원에 대한 피해 회복 지원사업 등에 쓰인다.

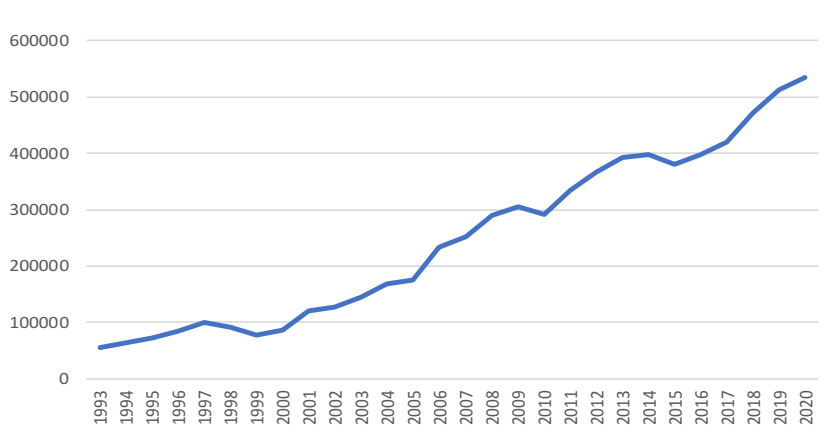
교부금 재원 구조는 다음과 같다. 해당 연도의 내국세에서 목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45와 다른 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액을 제외한 내국세 총액의 20.79% 중 100분의 97은 보통교부금 재원으로, 100분의 3은 특별교부금 재원으로 쓰인다. 보통교부금에는 교육세 세입 중 유아교육지원특별회계 전출분을 제외한 금액이 포함된다.

[표 4-8] 지방교육재정교부금 재원 구조

지방교육재정교부금	재원 구조
보통교부금	(내국세 총액의 20.79% * 0.97) + 유특회계 전출분 제외한 교육세 일부
특별교부금	내국세 총액의 20.79% * 0.03

주: 국가법령정보센터, 「지방교육재정교부금법」 참조하여 저자가 작성

한편 ‘2020 교육통계연보’에 따르면 연도별 시·도 교육비 특별회계 당초 예산 기준으로 지방교육재정교부금은 1970년대 이후로 지속적인 증가 추세를 보인다.



[그림 4-1] 지방교육재정 교부금 추이

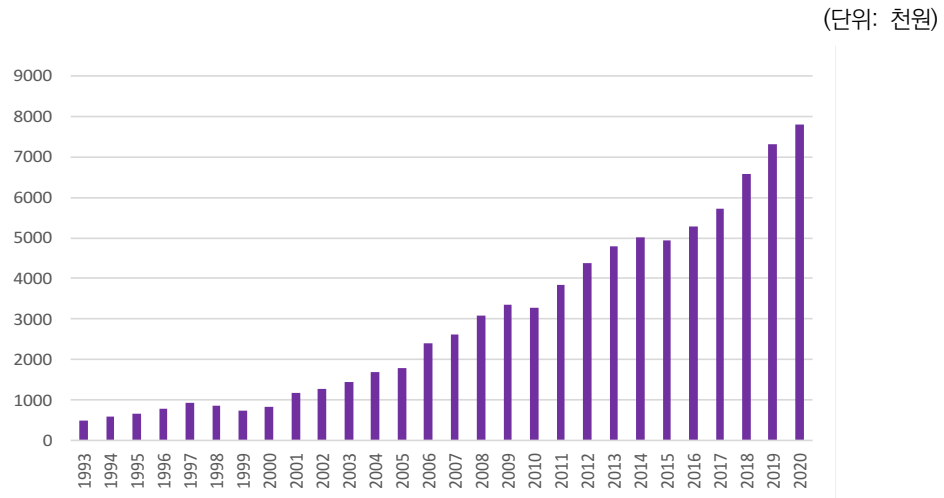
지방교육재정교부금 규모 변화를 살펴보면, 2011년에는 지방교육재정교부금이 33조 원 수준이었던 것이 약 10년 뒤인 2020년에는 54조원 규모로 증가하였다. 만 3~5세 유아부터 만 15~17세 고등학생까지의 학령인구 1인당 지방교육재정교부금 규모를 살펴보면, 2011년에 385만원이었던 것이 2020년에는 779만원까지 상승하였다.

[표 4-9] 지방교육재정교부금 규모 변화

연도	지방교육재정교부금 (단위: 천원)	만 3~17세 학령인구 (단위: 명)	학령인구(만 3~17세) 1인당 지방교육재정교부금 규모 (단위: 천원)
2011	33,343,575,065	8660509	3850.07106
2012	36,701,509,364	8405150	4366.550194
2013	39,172,750,083	8154182.5	4804.007034
2014	39,743,334,099	7933356.5	5009.649333
2015	38,138,026,107	7738703	4928.219381
2016	39,839,381,859	7549160.5	5277.326116
2017	42,066,282,238	7360602.5	5715.059635
2018	47,150,240,038	7173363.5	6572.961211
2019	51,173,335,457	7002889.5	7307.460079
2020	53,513,983,226	6865279.5	7794.873206

주: 만 3~17세 학령인구는 행안부 공표 자료 기준 주민등록 연앙인구 기준 인구통계치이며, 연앙인구는 각 연도의 출산, 사망, 이동 등을 고려하여 해당 연도의 1월 1일부터 12월 31일까지의 주민등록인구를 산술 평균한 통계이다.

한편 학령인구가 지속적으로 감소하고 있는 상황에서 지방교육재정교부금은 오히려 경제성장과 내국세 호조로 증가하여 학령인구 1인당 지방교육재정교부금 규모가 다음과 같이 지속적으로 상승하고 있다.



[그림 4-2] 학령인구 1인당 지방교육재정교부금 추이

2 현행 지방교육재정교부금의 한계

현재 지방교육재정 관련한 핵심 쟁점 사항은 지방교육재정 조달 책임과 연계된 유아교육과 보육에서의 이원화된 거버넌스 구조이다. 지방교육재정이란 교육활동 지원을 위한 시·도 교육청의 재정활동을 의미하며, 대상은 지방자치단체가 설치하고 운영하는 공·사립 유치원, 초·중·고등학교와 특수학교이며 어린이집과 대학은 제외된다.⁴¹⁾ 지방교육재정은 시·도 교육청의 교육감이 관장하며, ‘교육비특별회계’라는 이름으로 지방자치단체 일반회계로부터 분리되어 수입과 지출이 이루어진다. 구균철(2021)은 지방교육재정교부금 내실화와 관련한 주요 이슈들을 몇 가지로 정리하였는데, 인구의 급격한 노령화와 저출생으로 인해 학령인구가 급감하면서 정부에서 시·도 교육청으로 교부되는 지방교육재정교부금 규모가 다시 산정될 필요가 있다고 주장하였다. 이에 더하여 지방자치단체의 일반지방재정과 교육청 지방교육재정 간의 분리 운영이 지방재정 전반의 효율성을 저해하고 있는 요인이 되고 있음을 지적하며, 지방교육재정의 내실화와 효율화를 위해서는 두 돈주머니를 관리하는 기관 간 연계와 협력이 강화될 필요가 있다고

41) 지방교육재정알리미(<https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>)

역설하였다(구균철, 2021).

지방정부의 핵심 서비스는 초·중등 교육 서비스의 제공이다. 그러나 지방자치단체의 일반재정과 시·도 교육청의 지방교육재정이 서로 분리되어 운용됨으로써 재원이 우선 순위에 따라 배분되지 못하고 있다는 것이다. 일반 재정과 교육 재정 사업 간 유사 중복 문제가 발생하고 있으며, 이원화된 시스템으로 인해 교육 사업평가 및 성과 관리가 제대로 이루어지고 있지 못하다. 따라서 재정분권이 강화되는 현 추세 속에서 낭비되는 자원 없이 보다 효율적으로 교육 서비스라는 공공재를 시민들에게 제공하기 위해서는 설치 목적이 다른 두 지방재정 간 협력과 소통이 필요하다. 일반지방재정과 지방교육재정 간 상호 공동 성과 관리 및 환류 체계를 구축하고 재정정보를 투명하게 공개하여 상호 신뢰를 구축하고 협력사업에 대한 중기재정운용계획의 공동 수립 및 관리를 통해 교육재정에 대한 정책성과평가를 실시할 필요가 있다.

분리된 재정 운용이 교육과 보육 서비스 제공에 큰 문제를 초래한 대표적인 예가 누리과정 도입과 이어지는 유아교육지원특별회계 설치이다. 2019년 10월 31일, 어린이집 누리과정 비용을 국가가 부담하는 내용의 유아교육지원특별회계법 일부 개정안이 국회 본회의를 통과했다.⁴²⁾ 유특회계법은 2016년 12월에 제정한 법으로, 유아교육 및 보육을 통합한 공통의 교육·보육과정 정책의 안정적인 추진을 위해 만들어졌다. 2019년 12월로 예정된 일몰 시한을 앞두고 임시로 설치된 특별회계 운영이 3년 연장된 것이다.

2011년 5월 2일, 정부는 2012년 3월부터 모든 만 5세 어린이의 교육과 보육을 국가가 책임지는 ‘만 5세 공통과정’인 누리과정을 도입, 시행한다고 발표하였다.⁴³⁾ 누리과정은 생애 출발점에서 모든 아동에게 평등권을 보장한다는 측면에서 유아교육과 보육의 질을 높이기 위해 유아 학비 및 보육료를 국가가 부담한다는 취지에서 시작되었다.⁴⁴⁾ 만 3~5세 유아를 대상으로 유치원 및 어린이집에 공통 교육·보육과정을 도입하고, 보호자의 소득수준에 관계없이 모든 계층에 유아학비 및 보육료를 무상 지원한다. 2011년 5월 정부는 유치원 및 어린이집에 ‘만 5세 공통과정’을 도입하는 한편, 유아학비 및 보육료 지원 대상을 소득 하위 70%에서 모든 계층으로 확대하는 계획을 발표하

42) <https://www.ibabynews.com>

43) <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155786360>

44) <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865430>

고, 2012년부터 만 5세 누리과정을 시행하였다. 이후 이를 만 3~4세까지 확대하기로 결정하고, 2013년부터 시행하게 된다.

[표 4-10] 어린이집과 유치원의 비교

구분	어린이집	유치원
근거 법률 및 성격	영유아보육법(사회복지시설)	유아교육법(학교교육기관)
소관부처	보건복지부, 지방자치단체	교육부, 시도교육청
이용 대상	영유아(만0~5세)	유아(만3~5세)
교사자격·양성	보육교사1·2·3급 (고졸이상, 학점제)	유치원교사 1·2급 및 준교사 (전문대졸 이상, 학과제)
시설기준	1층 원칙 놀이터 3.5m ² 명 등	1, 2층 원칙 놀이터 160m ² (40명 기준) 등
교육·보육 내용	누리과정(3~5세) 표준보육과정(0~2세)	누리과정(3~5세)

누리과정 운영의 가장 큰 문제는 통합된 교육·보육 서비스 제공을 위한 각 행정부처의 이원화된 관할권과 재정부담에 있다. 우리나라 영유아 교육·보육과 관련한 거버넌스는 매우 복잡하다. 「영유아보육법」에 따르면 6세 미만 취학 전 아동에 대한 보육을 담당하는 어린이집에 대한 관할권은 보건복지부에 있고, 「유아교육법」에 따르면 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 유아를 교육하는 유치원에 대한 관할권은 교육부에 있다. 지방자치단체 차원으로 내려가면, 어린이집에 대한 관할권은 일반 지방자치단체에 있으며 유치원 관할권은 시·도 교육청에 있다.

구체적으로 누리과정 재원 부담 주체를 살펴보면, 2011년까지는 어린이집 보육료는 보건복지부가 지방자치단체에 교부하는 국고보조금으로, 유치원 유아 학비는 교육부가 시·도 교육청에 교부하는 지방교육재정교부금으로 지원하였다. 그러다 누리과정 도입으로 어린이집 보육료 지원 예산의 재원도 지방교육재정교부금에서 부담하면서 2015년부터는 지방교육재정교부금에서 누리과정 예산을 전액 부담하게 되었다. 이후 누리과정 재원조달 책임 문제를 봉합하고 재정 조달의 안정성을 확보하기 위해 2016년 12월 유아교육지원특별회계법이 제정되었다.

[표 4-11] 누리과정 지원 예산

(단위: 억원)

	2016	2017	2018	2019	2020
합계	40420	39409	38927	38153	39900
지방교육재정교부금	40420	-	-	-	-
유아교육지원특별회계	-	39409	38927	38153	39900

자료: e-나라지표, 교육부

유아교육지원특별회계가 설치된 배경에는 지방교육재정교부금을 어린이집 보육료 지원에 사용하는 것에 대한 비판이 있었기 때문이다. 김근진(2018)과 송기창(2016)은 지방교육재정교부금이 교육기관이 아닌 보육기관인 어린이집 지원에 투입되는 것에 대해 시·도 교육청의 반발이 있었음을 언급하고 있다. 시·도 교육청의 입장은 어린이집은 사회복지사업법상 사회복지시설로 분류되기 때문에 지방교육재정교부금을 보육기관인 어린이집 누리과정 지원을 위해 사용하는 것은 법률 위반이라는 것이다. 또한 당시 누리과정 예산편성을 위해 증액된 교부금이 없던 상황에서 대통령 공약사항인 누리과정 시행을 위해 중앙정부가 시·도 교육청에 지방비 매칭을 강요하는 것은 중앙정부 사업 비용을 지방정부로 전가하는 것이다. 이에 따라 궁극적으로는 지방정부 사업에 소요되는 재원을 고갈시키게 된다.

반면 교육부는 누리과정 예산편성은 법령상 의무사항이며 누리과정을 운영하는 어린이집은 교육기관의 지위를 가진다고 주장하였다. 2016년 5월에 감사원에서 발표한 감사보고서(누리과정 예산편성실태)⁴⁵⁾에 따르면 교육부는 2016년 지방교육재정교부금과 지방세전입금이 전년 대비 2.8조원 이상 늘었고, 교원 명예퇴직 및 학교 신설 수요는 1.4조원 이상 감소했기 때문에 시·도 교육청이 누리과정 예산을 편성할 재정적 여력이 된다고 판단하였다. 또한 국회사무처의 제303회 교육과학기술위원회회의록을 보면⁴⁶⁾, 교육부는 최근 꾸준한 학생 수 감소 추세에 더하여 내국세에 연동하여 지방교육재정교부금이 매년 증가할 것이라고 예상하면서, 지방교육재정교부금으로 누리과정을 지원하는 데에는 무리가 없다고 주장한다.

45) 감사원(2016), 감사보고서-누리과정 예산편성실태.

46) 국회사무처(2011), 제303회 국회(정기회), 교육과학기술위원회회의록, 제3호(2011.10.31.)

이렇듯 2012년 누리과정 도입 이후 유특회계 도입 전까지 재원 부담과 관련된 논쟁은 매년 반복되었다. 중앙정부와 시·도 교육청 간 갈등은 결국 시·도 교육청의 어린이집 누리과정 예산편성 거부, 감사원의 누리과정 예산편성실태 감사 등으로까지 이어지면서 중앙정부와 지방정부 간 갈등은 더욱 격화되었다. 국회 예산안 심사 과정에서도 어린이집 누리과정 비용의 국고지원 예산 반영 여부가 매년 예산안 여야 합의처리를 위한 주요 쟁점이 되었다.

결국 정부는 매년 반복되는 누리과정 예산 문제 해결을 위해 특별회계를 설치하여 누리과정 비용을 지방교육재정교부금이 아니라 유아교육지원특별회계에서 지원하도록 함으로써 지방교육재정교부금을 통한 어린이집 지원의 적절성 논란을 일시적으로 잠재웠다. 아래는 유아교육지원특별회계 규모 추이를 나타낸다. 2020년에 유특회계 규모가 증가한 것은 전입금 3조9,435억원에 전년도 세계잉여금 881억원이 포함되었기 때문이다. 다음은 2021년도 유특회계 세입예산 금액을 그 내역에 따라 구분한 것이다.

[표 4-12] 연도별 유특회계 규모 변화

	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
유특회계(단위: 억원)	39409	38927	38153	40316	39168

주: 교육부, 세입세출예산 각 연도 각목명세서 발췌

[표 4-13] 2021년 유특회계 세입예산 내역별 규모

2021년 유특회계 세입예산 내역		금액(단위: 억원)
세계잉여금		2092
일반회계로부터의 전입금	국고 지원분	20169
	교육세 지원분	16907
2021년 유특회계 규모 합계		39168

자료: 교육부 2021년도 세입세출 예산 각목명세서를 저자가 재정리

종합하면, 2012년에 누리과정이 도입되면서 추가 예산 없이 기존 지방교육재정교부금으로 누리과정 재정을 감당하게 되었고, 이는 영유아 보육과 교육을 담당하는 이원화된 보육과 교육 체계에서 관련 부처가 재정 부담을 서로 미루면서 유아교육지원특별회계가 신설되었다. 만 3~5세에 대한 영유아 교육 및 보육 서비스를 통합 제공하려는 누

리과정 제도는 이에 소요되는 재원을 2017년부터 3년 한시로 유특회계로 일원화하였다. 이후 2019년 일몰기한이 3년 더 연장되어 유특회계는 일단 2022년까지 그 수명을 연장하였다. 이러한 지방교육재정에서의 거버넌스의 일원화는 유아교육 및 보육 관련 재정을 보다 안정적으로 조달할 수 있게 만들었으며 증첩되는 사무를 줄여 재정 운용 효율성을 향상시켰다.

관할권과 재정지원의 괴리, 이원화된 거버넌스는 비단 누리과정만의 문제가 아니다. 이는 영유아 교육과 보육을 모두 포괄하는 현 교육재정 체계 자체가 갖는 문제점이다. 우리나라의 지방재정은 지방자치단체 일반재정과 지방교육재정이 분리되어 있는 구조이다. 재정이 분리되어 있어 자원 배분이 우선순위에 따라 이루어지기 힘들고 일반재정과 교육재정 사업 간 유사 중복 문제가 항상 존재한다. 또한 일반지방재정과 지방교육재정이 별도의 예산으로 편성됨에 따라 재정 운용상의 경직성과 비효율성이 발생한다.

영유아 교육·보육의 분리된 관할권은 유보통합을 어렵게 만드는 주요인이다. 만 3~5세 아동에 대해 교육은 유치원이, 보육은 어린이집이 담당하고 있는 상황에서, 유치원은 교육부 소관이며 어린이집은 보건복지부 소관으로 거버넌스가 이원화되어 있다. 지역 단위로까지 내려가면 유치원 관할권은 교육부와 시·도 교육청, 어린이집 관할권은 보건복지부와 지방자치단체가 가지고 있다.

이에 따라 보다 일관성 있고 통일된 영유아 교육과 보육 서비스를 제공하기 위해서는 중앙부처 안에서의 분절화된 관할권, 중앙과 지방자치단체 간 재정지원의 괴리 문제를 선형적으로 해결해야 한다. 더불어 한재명(2016)은 유보통합을 위한 수평적, 수직적 관할권의 통일 이외에도 현 교육 시스템을 개선하기 위한 정책제언으로 학생 수 감소와 연계된 지방교육재정교부금 규모의 재조정을 언급하였다. 현재 내국세의 일정률로 배분되는 지방교육재정교부금의 교부 방식은 지역 학교 수나 학급 수만을 반영하고 있어 교육의 실질 수요를 대표하는 학생 수가 고려될 때에만 현 학령인구 급감 추세를 반영한 교부금 구조가 마련될 것이라는 주장이다. 학생 수 감소 추세에 비해 교원 수 조정이 매우 느리게 진행되고 있어 시·도 교육청의 인건비 부담을 가중하고 있는 현상 또한 지적하였다. 더불어 농어촌 지역의 소규모 학교들을 통폐합하는 유인제도 또한 보다 실효성 있게 작동시킬 것을 주문하였다.

제3절

아동돌봄서비스 평가체계 내실화 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

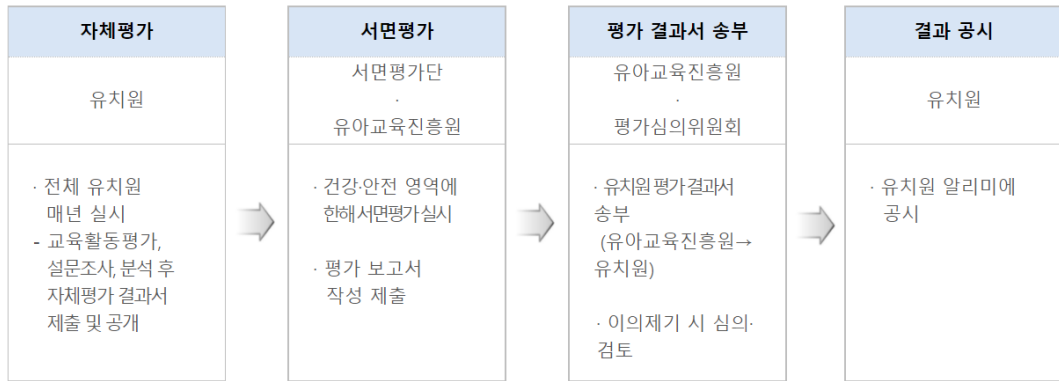
1 현행 아동돌봄서비스 평가체계

현재 우리나라는 유치원, 어린이집, 방과후돌봄서비스 등 아동돌봄서비스를 담당하는 기관들이 각기 다른 기관 평가체계를 갖고 있다. 방과후돌봄서비스에는 교육부 소관 초등돌봄교실, 보건복지부 소관 지역아동센터, 여성가족부 소관 청소년 방과후아카데미가 포함된다. 먼저 유치원의 경우 유아교육법 제19조(평가)에 의거하여 각 시·도 교육감이 필요시 유치원 운영실태 등에 대한 평가를 진행할 수 있다.

즉 유아교육법과 시행령에 따르면 유치원 평가는 국·공립, 사립 유치원을 대상으로 교육과정 편성 및 운영, 방과 후 과정, 교원 등의 항목에 대하여 각 시·도 교육청이 일정 정도의 재량 아래에서 평가하게 되어 있으나 법 제19조에 의거해 평가를 실시한 경우에는 평가 결과를 공개하도록 하고 있다.

다음은 서울특별시교육청 유아교육진흥원에서 발표한 ‘2021학년도 제5주기 2년차 유치원 평가 기본 계획’의 평가 절차안이다. 시·도 교육청은 자신들의 지역 사정에 맞게 유치원 평가 지원 계획을 3년 단위로 마련하여 발표하고 있는데, 서울특별시 교육청은 제4주기(2017-2019년) 평가 이후 2019 개정 교육과정을 반영하고 평가 단계를 간소화하는 방향으로 제5주기 평가 계획을 재편하였다.⁴⁷⁾

47) <http://seoul-i.sen.go.kr/FUS/CV/MI0000000000000000139.do>



자료: 서울특별시교육청 유아교육진흥원

[그림 4-3] 유치원 평가 추진 절차

한편 어린이집의 경우 2019년 영유아보육법이 개정되면서 2019년 6월 12일부터 어린이집 평가제도가 기존의 자율 신청 방식에서 평가의무제로 전환되었다. 당시 개원을 하고도 평가인증을 한 번도 받지 않은 어린이집이 총 856개소로 집계되었고, 평가 참여가 어린이집 자율에 맡겨져 있어 발생하는 사각지대에 대한 비판이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 정부는 어린이집 의무평가제도를 보육현장에 맞게 실행하고 보육정책을 체계적으로 지원하는 역할을 담당하는 한국보육진흥원을 출범시켰다.⁴⁸⁾ 어린이집 평가제도는 영유아보육법 제30조와 시행규칙 제31조, 제32조에 근거한다.

한국보육진흥원 자료에 따르면 어린이집 평가지표는 총 4영역, 18지표, 59항목으로 구성되어 있다. 보육과정 및 상호작용, 보육환경 및 운영관리, 건강·안전, 교직원 이렇게 4개 영역이 있으며, 어린이집 평가등급을 A(국가 평가에서 제시하고 있는 기준을 모든 영역에서 충족)에서 D(상당한 개선 요함)로 구분한다. A-B 등급을 받은 어린이집은 3년, C-D 등급은 2년의 평가주기를 부여한다.⁴⁹⁾ 다음은 2019년 이후의 어린이집 평가체계의 전반적인 흐름을 보여준다.

48) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190529143900017>

49) <https://www.kcpi.or.kr/kcpi/business/childcarecentaccredcourse.do>



[그림 4-4] 어린이집 평가체계

이렇듯 유치원과 어린이집은 운영체계나 설립환경 등이 서로 달라 평가도 상이한 내용과 방법으로 운영되고 있다. 평가지표의 내용 및 평가 방법, 공개 범위 등이 서로 달라 유치원과 어린이집을 상호 비교하여 기관의 질을 예측하는 것은 어려운 실정이다. 특히 영유아 자녀를 둔 부모가 유치원과 어린이집을 비교하여 자녀를 보낼 기관을 선택할 때 동일한 기준하에 유치원과 어린이집의 정보가 제공되지 않으므로 평가 결과 활용이 용이하지 않거나 제한된 정보만을 제공하게 된다. 또한 상이한 평가체계는 유치원과 어린이집 간 경쟁 촉진에도 한계를 가져오는 것으로 지적되고 있다. 이에 따라 영유아 보육·교육의 수요자 및 관계자들이 기관의 유형에 관계없이 유치원과 어린이집 평가 결과를 통해 기관 간 상호 비교를 함으로써 서비스 질 개선을 도모할 수 있는 통합평가의 필요성이 대두되고 있다.

2 아동돌봄서비스 평가체계 개선 방안

염지숙·고영미(2014)는 한국의 유아교육·보육 서비스 질 향상을 위한 평가제도 통합 방안을 위해 OECD 국가들의 평가제도를 고찰하였다. 주로 미국, 영국, 스웨덴, 호주, 홍콩의 유아교육·보육 기관의 평가제도와 현황을 비교하였다. 유치원과 어린이집 평가와 관련하여 OECD 국가들 대부분에서는 정부 차원에서 통일된 평가가 이루어지고 있었으나 실제 평가과정은 독립된 기관이나 지방자치단체에서 수행하고 있었다. 미국, 영국, 스웨덴, 호주, 홍콩은 모두 유아교육, 보육 서비스 평가를 한 부서에서 담당하고 있었다.

우리나라 영유아 보육 및 유치등 교육기관 평가 체제를 개선하는 데 실질적인 시사점을 제공하고자 영국의 기관 평가 시스템에 대해 알아보려고 한다. 영국에서 실행되는 유아교육기관 평가는 국가 수준의 평가기관이 주관하며 국가 수준의 교육과정이 제대로 수행되는지, 그로 인한 효과는 어떠한지 등을 평가하는 책무성에 관심을 둔 평가 체제이다(송신영·장혜진, 2016). 영국의 유아교육과 보육 기관을 포괄하는 모든 평가는 Ofsted(Office for Standards in Education, Children's Service and Skills)라고 하는 1992년에 설립된 독립적인 정부기구에서 수행하고 있다. 이 기관은 평가 결과를 국회에 직접 보고한다. 영유아와 청소년을 대상으로 하는 기관이나 모든 나이의 학습자에게 교육이나 기술을 제공하는 기관을 평가하고(inspect) 규제하는 역할을 담당하고 있다(Ofsted, 2014a).

평가(inspection)의 목적은 영유아의 보육, 학습, 발달과 영유아기초단계 교육과정(Early Years Foundation Stage)의 원리와 요구조건에 맞추어 초기의 학습목적에 따라 영유아가 잘 성장하고 있는지를 평가하는 것이다. 보육등록(Child care register)을 완료하였다면 평가는 이 등록의 조건을 충족하였는지에 초점을 맞추어 이루어지지만 기관의 질을 평가하지는 않는다(Ofsted, 2014a).

영국은 영유아 대상 기관에 대해 3가지 목표를 가지고 있다. 첫째, 영유아의 성과가 향상될 수 있도록 도와 이후의 삶에서 성공할 수 있는 길을 터주며, 둘째, 부모가 원할 경우 부모가 일할 수 있도록 하며, 셋째, 영유아의 잠재적인 문제를 확인하고 개입할 수 있는 기회를 어린 시기에 제공하는 것이다. 평가과정에서는 이러한 3가지 목표의 측면

에서 기관이 서비스를 얼마나 효과적으로 제공하고 있는지를 확인한다(Ofsted, 2014b).

센터 기반 유아교육·보육 기관에 비해 소수이지만, 학교에 소속된 유아 기관을 대상으로 하는 학교 평가(school inspection)의 목적은 기관의 효과성에 대한 독립적인 외부 평가를 실시하여 개선이 필요한 사항을 알아내는 것이다(Ofsted, 2014a). 평가에서 얻어진 결과는 학교가 제 기능을 잘 수행하고 있는지에 대한 평가 결과를 부모에게 제공하고 부모가 기관을 선택하는 데 도움을 준다. 또한 개선이 필요한 곳을 확인하고, 책무성을 지원하며, 각 기관이나 교육 시스템 전체의 향상을 도모한다⁵⁰⁾. 또한 영국의 기관 대상 평가의 목적 중 하나는 기관에 더 많은 자율성을 주고, 기준 이하의 기관을 대상으로 적극적으로 개입하는 것이다. 이는 평가 자체의 목적이 기관을 일률적으로 규제하거나 관리하는 것이 아님을 보여준다.

영국의 2가지 종류의 평가 목적을 종합해보면 영유아 기관 대상 평가의 목적은 기관이 제공하는 서비스가 등록을 위한 요구수준이나 교육과정의 기준에 적절한지 살펴보고 개선이 필요한 부분을 확인하는 것으로 볼 수 있다. 또한 평가 결과를 부모와 의회에 전달하여 기관의 개선을 기대하는 것도 평가의 목적으로 볼 수 있다.

영국의 평가체계 및 절차를 살펴보자. 영국에서는 평가를 위한 기간 내 최소한 1번은 기관을 평가한다. 새로 등록한 기관은 대개 등록한 지 6~7개월 안에 평가를 받는다. 기관에 문제가 있다는 것이 고지된 적이 있는 경우, 위험평가(risk assessment)에서 먼저 평가가 필요하다고 판단한 경우, 지난 평가에서 부적절하거나 개선이 필요하다고 판단된 기관의 경우 우선적으로 평가한다⁵¹⁾. 이는 기관의 자율성을 제고하면서 수준 이하의 기관을 대상으로 우선적으로 개입한다는 영국 평가의 목적과 일치한다.

평가과정은 크게 등록(Registration), 검사(Inspection), 후속조치(Compliance and Enforcement)로 이루어진다. 1단계 평가 준비 단계에서는 필수는 아니지만 기관 운영과 서비스 질의 2가지 측면에서 기관 내 자체적인 평가과정(self-evaluation)이 이루어지도록 권장하며, 2단계 평가과정에서 영유아기초단계 교육과정에 대한 이해와 이에 따른 아동의 발달 프로파일의 구비가 중요한 요소가 된다⁵²⁾. 세부적으로 살펴보면

50) Ofsted (2015), <http://www.ofsted.gov.uk>

51) Ofsted (2014), Are you ready for your inspection?

52) Ofsted (2015), <http://www.ofsted.gov.uk>

평가공지→자체평가→현장평가→평가보고서 작성 및 결과 공지 단계를 거친다. 영국에서는 평가 전에 공지를 하지 않는 것이 일반적이기 때문에 평가자가 평상시의 상황을 관찰할 수 있다. 보육도우미나 일시적으로 운영하는 기관에 한하여 평가하기 며칠 전에 알려주거나 평가를 하려고 하는 날에 영유아의 기관 등원 여부나 기관 운영 여부를 확인하는 정도다.

자체평가 단계에서 기관에서는 평가표준청에서 개발한 자체평가지, 지방자치단체가 배부한 양식, 도구, 소속 기관의 질 보장 양식(scheme) 등을 사용한다. 기관에서 관심을 기울여야 하는 부분은 이전에 평가를 받은 적이 있다면 그 이후에 달라지거나 개선되었던 점이 무엇인지, 이전 평가 결과가 어떻게 영유아의 보육, 학습, 성장에 긍정적인 영향을 미치는지 살펴보아야 한다. 이는 평가가 연속선상에서 기관이 이전에 비해 성장하고 있는 정도를 확인하고 있음을 보여준다.

현장 평가단계에서 평가자는 대부분의 시간을 성인이 영유아와 지내는 모습을 관찰하는 데 사용한다. 이때 평가자는 영유아가 얼마나 잘 학습하는지, 영유아는 신체적, 정신적, 감정적으로 건강하게 성인들과 상호작용하는지를 평가한다. 교사는 인터뷰를 통해 평가과정에 참여하기도 하는데 이때 평가자는 교사가 영유아기초단계 교육과정을 얼마나 잘 이해하는지, 유아의 요구수준을 충족하고 있는지, 교사의 지속적인 전문성 향상을 위한 시스템이 얼마나 효과적인지 알아보고, 자체평가를 얼마나 이용하는지, 영유아의 안전, 실내외의 위험 평가, 교직원 채용 과정, 교직원 장학에 관한 관리가 효과적인지를 알아본다. 또한, 평가자는 부모로부터 의견을 들을 수 있고 평가가 이루어지고 있을 때 평가자에게 부모의 의견을 전달할 수 있음을 공지해야 한다.

현장관찰이 끝나면 평가자는 기관장이나 기관장이 함께하기를 원하는 사람과 함께 피드백 회의를 한다. 이때 평가자는 평가에 대한 이유와 개선이 더 필요한 부분, 앞으로의 일정을 알려준다. 기관 현장평가가 종료되고 난 후 평가자는 평가보고서를 작성한다. 평가보고서가 작성되고 나면 기관으로 보내져 확인하는 절차를 거친다.

영국의 평가 체제에서 눈에 띄는 점은 평가과정 중에 교사나 부모가 참여하여 상황에 대한 상호 간 이해를 넓힐 수 있고, 평가가 종료된 직후 평가자와 기관관계자가 서로 결과에 대해서 바로 논의할 수 있다는 것이다.

다음은 영국의 교육기관 평가내용 및 기준에 관한 사항이다. 영국의 유아교육·보육

기관 평가는 영유아기초단계 교육과정을 통해 유아 개인의 성과(child outcome)와 복지가 이루어진 정도에 초점을 두고 있다. 영국 정부는 아동 1인당 공간이나 상담공간의 확보 여부 등과 같은 사소한 평가내용을 삭제하고 영유아기초단계 교육과정에 맞게 평가지표를 간소화하였다. 교육과정에 대한 평가는 교사와 영유아의 상호작용 중심으로 이루어져야 함을 강조하고 불필요한 지엽적 평가내용을 삭제하였다. 대신 영유아의 복지와 안전기준, 기관의 우수성이 강조되는 방향으로 평가내용을 수정하였다(최은영 외, 2013). 기관 평가의 내용을 보면, 첫째, 해당 시설이 다양한 아동의 욕구를 잘 충족시키는지, 둘째, 아동의 웰빙에 기여하는 정도, 셋째, 리더십과 관리의 효율성을 중심으로 해당 시설의 질을 평가한다.

교육기관에서 평가가 이루어진 이후 영국은 다음의 절차를 통해 평가 결과를 처리, 활용한다. 기본적으로 영국의 평가보고서에는 피드백 회의 때 알려준 기관의 등급, 기관의 전반적인 수준과 기준에 대한 평가를 요약한 내용, 기관의 질을 향상하기 위해 해야 할 일, 기관이 영유아의 다양한 요구를 충족시킨 정도에 대한 내용, 기관이 영유아의 웰빙에 기여한 정도에 대한 내용, 기관의 리더십과 관리의 효과성에 대한 내용을 포함하고 있다. 평가 결과 결정 시 평가자는 4가지 척도, 매우 뛰어남(outstanding), 좋음(good), 개선을 요구함(requires improvement), 부적합함(inadequate) 중에서 한 가지를 선택한다. 평가자는 평가자의 지침서에 정해져 있는 등급별 요건을 보고 등급을 결정한다.

평가보고서가 작성되고 나면 기관으로 보내져 정확하게 기술되었는지 확인하는 절차를 거친다. 평가보고서에 문제가 없고 평가 결과가 가장 낮은 단계인 ‘부적합함’이 아니라면 확인 뒤 10일 내 교육표준청 사이트에 공지하게 된다. 만약 평가 결과가 ‘부적합함’인 경우에는 평가보고서가 25일 이내 공지되며 강제적으로 수정이 필요한 부분에 대해서는 제안하는 내용을 담고 있다. 또한, 기관이 속한 지방자치단체에 부적합하다고 평가된 기관이 있음을 알린다. 이러한 결과는 만 2, 3, 4세 영유아를 위한 재정을 지원 받을 수 있는 자격에 영향을 미칠 수 있다(Ofsted, 2014c).

영국은 평가 결과를 지방정부 및 대중에게 공개하고 기관 인가의 권한이 있는 교육표준청은 인가와 연계하는 등 결과를 적극적으로 활용하고 있다. 이뿐만 아니라 점점 이후 시설의 질적 수준 개선에 적극적으로 활용되도록 모니터링을 실시하는 등 일시적 조

치에 머무르지 않도록 지속적으로 관리하고 있다. 평가 결과를 공개하는 것에 머물지 않고 평가 결과가 좋지 않을 경우, 강제적으로 수정하도록 하고 이에 대한 모니터링을 지속적으로 하고, 인가와 연계하는 등의 방법으로 평가 결과를 활용한다.

[표 4-14] 영유아 기관 조사관 교육훈련 내용

교육일	세션(분)	내용
1	1(35)	교육표준청의 역할
	2(90)	Early years settings 인가 개요
	3(45)	Childcare Register 인가를 위한 점검 방법
	4(110)	증거 수집, 기록, 측정
2	5(210)	교사의 교습 질과 아동의 발달에 미치는 영향력 측정
	6(120)	교수·학습 질과 아동 복지 평가
	7(50)	개선사항 작성
3	8(150)	리더십과 운영관리 점검
	9(15)	최종 점수 산출 기준
	10(60)	피드백 제공
	11(90)	보고서 작성

자료: Ofsted(2014d), 재구성.

영국 유아교육·보육 기관 평가를 담당하는 직책으로서 왕실 책임조사관(Her Majesty's Chief Inspector; 이하 HMCI)과 왕실 조사관(Her Majesty's Inspector; 이하 HMI)은 영국 왕실과 의회에서 임명하여 교육표준청에 소속되어 있다. 이들은 2013년 9월부터 교육표준청의 평가과정에 참여하고 있으며 교육표준청에 의한 평가를 강화하기 위해 노력하고 있다(UK Office for standards in Education, 2013). 이들 조사관은 기관 평가와 함께 인가 업무도 담당하며, 이 과정에서 경우에 따라 인가 취소 결정을 내릴 수 있는 만큼 조사관의 전문성을 전제로 하고 있다.

영유아 서비스 조사관이 되기 위한 조건을 살펴보면, 학사학위와 영유아교육 분야 자격을 소지해야 하며, 영유아기초단계 교육과정에 대한 전문적인 지식, 유아교육 및 보육, 경영, 자문, 점검 관련 업무 경력, 평가 업무 경력 등 다양한 전문성을 요구한다. 선발된 조사관은 교육표준청에서 주관하는 교육훈련 과정을 거친다. 유아교육·보육 평가자 교육훈련 내용은 이상에 제시된 바와 같이, 3일 동안 11개 세션에 걸쳐 교육표준청의 역할, 인가 업무와 관련 점검 절차 및 자료 수집, 영역별 점검 기준, 보고서 작성 방법 등을 배운다. 훈련과정은 상세한 설명뿐만 아니라 상황별 시나리오를 제시하거나 퀴

즈 등을 통해 이루어져 조사관의 전문성을 높이는 데에 방점이 찍혀 있다.

종합하면 영국은 유아교육 및 보육 기관의 질 제고를 위하여 영유아의 성장과 발달에 평가 목적을 두고 있다. 우리나라는 유치원 평가와 어린이집 평가인증 목적이 불분명하다. 평가의 목적이 평가 자체에 머무는 것인지 아니면 기관을 지원하는 역할로까지 확장되는 것인지에 대한 이견 또한 존재한다. 어린이집과 유치원 평가의 목적을 어떻게 설정할 것이며 통합된 서비스 제공을 위해 공통의 평가 목표를 무엇으로 설정할 것인지에 대한 근본적인 논의가 필요하다.

한편 영국의 평가 체제 및 절차에서 특징적인 점은 기관에 따라 평가 체제가 달라질 수 있다는 것이다. 영국에서는 초등학교에 속한 유아학급과 일반적인 유치원에 대해서는 다른 평가 체제를 가지고 있다. 또한 영국은 평가과정 중에 부모와 영유아와의 면담을 포함시킴으로써 개별 아동의 요구가 얼마나 다양하고 적절하게 반영되었는가와 같은 아동 중심의 발달적 성과와 프로파일 검토에 주안점을 두고 있다. 중요한 것은 영국은 현장평가 전에 낱짜를 미리 알려줄 필요가 없어 기관에서 일어나는 일상적인 모습을 관찰할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 반면 우리나라는 평가나 평가인증을 위해 준비하는 것이 많기 때문에 낱짜를 미리 알려주지 않는 것이 현실적으로 불가능할 수도 있는 상황이다. 평가를 당하는 기관이 아니라 평가에 참여하여 기관이 자신의 목소리를 낼 수 있는 기회가 있어야 하며 평가 준비 과정을 간소화하고, 필요한 경우 공지 없이도 기관을 평가할 수 있는 권한 부여를 검토할 필요가 있다.

평가내용 및 기준 측면에서는 국가마다 평가내용이나 기준이 매우 다양한데, 영국은 '영유아기초단계 교육과정'의 목표와 수행에 맞추어 평가가 진행되고 있다. 이주민 아동, 장애아동, 지역적 특성, 사회경제적 취약성 등 개별 아동의 다양한 요구를 수용한 정도, 결과적으로 개별 아동의 건강한 성장과 복지(well-being)와 같은 발달적 성과에 기여한 정도, 아동과 교사 간의 상호작용 과정의 질에 초점을 두어 평가를 진행하고 있다.

평가 결과를 활용하는 측면에서 영국은 기본적으로 평가 결과를 공개하고 있으며 평가 결과가 최소한의 수준에 미치지 못할 경우 교육부가 개입하였다. 평가가 종료된 후 사후처리의 중요성이 간과되기 쉬운데 낮은 질의 교육과정을 운영하는 기관을 대상으로 공식적인 개입과 개선에 대한 확인 절차가 있다는 점은 영국에서 기관 대상 평가제도가 실질적으로 질 관리 역할을 하고 있음을 보여준다.

제4절

유보통합 추진 가능성 검토

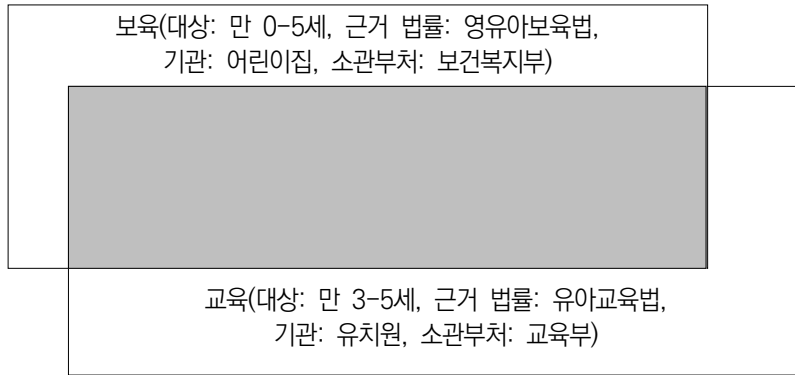
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 유보통합 논의 개괄

2013년 박근혜 정부 들어 유아교육과 보육 통합론이 정책 키워드로 급부상하면서 그동안 논쟁이 있었던 ‘유아교육과 보육 통합’ 문제가 집중 조명되었다. 유아교육과 보육 통합이란 만 3~5세 연령의 유아교육과 보육을 관장하는 정부 및 지방자치단체의 행·재정 지원 및 관련 법, 교사 신분 및 자격, 양성제도, 유아교육 및 보육 기관 등이 이원화되어 있어 발생하는 유아교육(유치원)과 보육(어린이집) 간의 격차를 해소하고 효율적인 통합관리체계를 수립하기 위한 국가 정책을 뜻한다(이일주, 2014). 현재 유보통합에서 쟁점이 되고 있는 사안들을 살펴보기 전에 먼저 유보통합 필요성이 왜 제기되었는지를 살펴보고자 한다. 현재 5세 이하 아동에 대한 교육 및 보육 시스템이 각각의 체계를 가지고 개별적으로 작동하고 있는데, 다음과 같은 비효율을 양산하고 있다.

첫째, 유아교육은 설립자(기관)에 따라 국립(국가), 공립(시·도 교육청), 사립(법인 또는 개인)의 세 유형으로 구분되는 유치원에서 이루어지는 교육활동이고, 보육은 역시 설립자(기관)에 따라 7개 유형(국공립, 사회복지법인, 법인·단체 등, 직장, 가정, 부모협동, 민간)으로 구분되는 어린이집에서 이루어지는 보호·교육활동이다. 다시 말하면 유아교육 및 보육은 모두 10개 유형으로 구분되는 유치원과 어린이집에서 이루어지고 있는데, 특히 어린이집의 경우에는 그 유형별 특징이나 차이점이 매우 복잡하여 일반 시민들이 이를 이해하고 제대로 된 선택권을 행사하기 어려운 구조이다.

둘째, 유아교육은 교육기본법 제9조 제4항과 유아교육법에 따르고, 보육은 사회복지사업법과 영유아보육법에 따르도록 법제화되어 있다. 이들 법률에 의하여 규정되어 있는 기관(시설)의 목적과 교육(보육)시간에서 볼 수 있듯이 유아교육과 보육은 따로 떼어 기능하지 않고 서로 중첩되어 있다.



[그림 4-5] 보육 및 교육 범위

셋째, 유아교육과 보육 소관부처가 각각 교육부와 보건복지부로 이원화되어 있으면서도 만 3~5세 아동을 중복해서 담당하고 있다. 이는 사업 간 중복과 도농 유치원 및 어린이집 격차를 야기한다. 교육부와 보건복지부에서는 각각 유아교육수용계획과 보육수용계획을 수립, 추진하고 있는데 이로 인해 인력과 자원을 통일된 정책 아래 배분할 수 없는 구조이다. 결국 유치원과 어린이집을 인가하는 지역교육지원청과 시군구청장 간에 업무 협력이나 조정을 할 수 없게 되어 대도시 등 취원 인구가 많은 지역에서는 사립(민간) 기관(시설)이 지나치게 난립한 반면, 사업성이 떨어지는 농어촌, 산간벽지는 유아교육과 보육 기관(시설)이 부족해지게 되었다.

넷째, 누리과정과 관련하여 만 3~5세 교육 및 보육과정 중 하루 3~5시간은 국가가 동일한 내용으로 고시하는 누리과정을 공통으로 따르도록 하고 있는데, 유아교육과 보육이 서로 다른 수업일수를 가지는 상황에서 일부 공통과정을 운영하는 이러한 구조는 유보통합의 필요성을 방증하는 것이다. 모순되는 것은 유치원과 어린이집에서 통합된 누리과정을 가르치지만 교원의 배치, 자격, 양성 방법은 완전히 이원화되어 있다는 것이다. 유치원의 2급 정교사는 교육부 장관이 교사양성과정으로 인가한 전문대학 이상 대학이나 교육대학원의 유아교육과 또는 교직 과정에 한하여 엄격하게 자격이 통제되는 반면 보육교사는 사이버대학 졸업자도 보육교사 자격 취득이 가능하다.

다섯째, 교사 양성과 기관 평가 이원화는 비효율을 양산한다. 유치원 교사 자격 취득과 관련하여 유아교육과가 설치되어 있거나 교직과정이 인가된 전문대 이상의 대학은 주기적으로 교원양성기관 평가를 받아야 한다. 이에 비하여 어린이집의 보육교사 자격

은 보다 개방적이다. 양성 학과를 정부가 인가하지 않으며 유치원교사처럼 교직과목을 이수하지 않아도 되고 보육 관련 과목 12과목 35학점만 이수하면 성적도 따지지 않고 자격을 취득할 수 있다. 심지어는 고등학교 졸업자도 대학이 아닌 교육훈련시설에서 1년만 교육받으면 보육교사 자격을 취득할 수 있다. 더불어 영유아들과의 상호작용이 강조되는 전문분야에 종사하는 보육교사 자격을 사이버대학에서도 취득할 수 있는 것도 문제로 지적된다.

여섯째, 원아수용계획도 교육부와 보건복지부에서 개별적으로 수립한다. 그러니 지역에서는 유치원과 어린이집이 각각 영유아 수용을 놓고 치열한 경쟁을 벌일 수밖에 없다. 이로 인해 교육 내실화보다는 시설과 환경으로 경쟁하게 되었고, 특수(기) 교육이 난무하게 되었으며, 먼 지역까지 원아를 유치하느라 통학 차량 운행시간이 매년 증가하여 쓸데없는 유류대금 낭비가 발생하였다.

일곱째, 교육부와 보건복지부가 서로 다른 방식으로 재원을 조달하고 배분하다 보니 유아교육 및 보육 기관 간, 설립유형 간, 지역 간 영유아 1인당 교(보)육비의 극심한 차이가 발생하고 있다. 즉 교육과 보육에 있어서의 이러한 이원체제는 구분할 수 없는 혹은 굳이 구분할 필요가 없는 시스템을 분리, 운영함으로써 여러 비효율을 낳고 있으며 인력과 자원 또한 낭비하고 있다.

2 유보통합 저해요인

유보통합 논쟁에서 무엇보다 가장 큰 걸림돌이 되고 있는 것은 유치원교사와 보육교사의 자격, 신분, 양성과정, 처우 관련 제도 통합 문제이다. 육아정책연구소의 2016년 유보통합 정착을 위한 실행 방안 연구 보고서에 따르면 기관이 전문가와 교사들을 대상으로 설문을 실시한 결과 유보통합 추진에 걸림돌이 될 요소들에 이원화된 시스템(26.2%), 유아교육과 보육 간 견해 차이와 이해관계로부터 오는 갈등(12.3%), 교사 전문성을 포함한 유치원과 어린이집 간 차이(10.4%), 교사 통합 추진의 어려움(9.6%) 등이 꼽혔다.

[표 4-15] 유보통합 추진 저해요인 설문 결과

(단위: %(수))

응답	%	(수)
1 이원화 체제(법, 제도, 예산 등)	26.2	(148)
3 유치원-어린이집, 유보간 견해차와 이해상충, 상호 양보/이해부족	12.3	(69)
6 유치원-어린이집의 차이 전반(교사 전문성 차이 일부 포함)	10.4	(59)
14 교사 통합의 어려움	9.6	(54)
10 교육부-보건복지부 입장 차이	6.5	(37)
5 중앙부처의 의지 부족	5.0	(28)
21 비공개성, 비명료성	5.0	(28)
24 무리한 통한 진행에의 우려/추진 순서의 적정성 우려	5.0	(28)
11 유보통합에의 정치적 논리 개입, 정치세력화	4.2	(24)
2 민간·사립 기관/연합회의 반발	2.3	(13)
13 통합으로 인한 교육의 질 하락 우려(하향평준화 우려)	1.9	(11)
22 예산 문제(예산 미확보)	1.9	(11)
19 구체적 전략의 부재(예: 부처통합=유보통합이 아님)	1.9	(11)
20 합의된 의견 도출의 실패	1.5	(8)
16 사립기관 회계	1.2	(7)
18 유보통합 관련 각 주체의 공감을 얻지 못함	1.2	(7)
12 기존 어린이집의 지속 여부 및 어린이집 교사의 고용 문제	0.8	(5)
26 기타	3.1	(18)
계	100.0	(565)

주: 유보통합 실행방안에 대한 공무원/전문가 의견 조사 결과임.

이러한 설문조사 결과는 유보통합의 대상이 되는 현장 유치원교사와 보육교사 그리고 업계 전문가 사이에서도 유치원과 어린이집 간 격차가 현재의 유보통합을 저해하고 있다는 인식이 존재한다는 것을 말해준다. 또한 이것이 어린이집과 유치원에서의 교사 자격, 전문성 등과 관련된 것임을 알 수 있다.

김은설·신나리(2006), 이기숙(2014), 정미라(2013), 최은영 외(2013)는 보육과 교육에 있어 에듀케어(educare)라는 통합적 관점이 강조됨에 따라 영유아를 담당하는 현재의 이원화된 교사 양성 및 자격 제도에 문제가 있음을 지적한다. 연구에서는 공통적으로 유치원교사와 보육교사 자격 취득 기준의 차이 그리고 이로 인한 임금 격차와 서비

스 질 저하에 주목하였다.

유치원교사 자격은 1, 2급으로 나뉜 반면 보육교사 자격은 1, 2, 3급으로 구분되어 있다. 유치원교사 자격증을 따기 위해서는 적어도 전문대학 이상을 졸업해야 하고 대학에서 교직과목을 반드시 이수해야 한다. 유아교육법 제22조 제2항 관련 유치원교사 자격 관련한 조항은 다음과 같다.

[표 4-16] 교사 자격 기준(제22조 제2항 관련)

급별	자격	자격 기준
정교사 (1급)		1. 유치원 정교사(2급)자격증을 가진 자로서 3년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자 2. 유치원 정교사(2급)자격증을 가지고 교육대학원 또는 교육과학기술부장관이 지정하는 대학원의 교육과에서 유치원 교육과정을 전공하여 석사학위를 받은 자로서 1년 이상의 교육경력이 있는 자
정교사 (2급)		1. 대학에 설치하는 유아교육과 졸업자 2. 대학(전문대학 및 이와 동등 이상의 각종 학교와 「평생교육법」 제31조 제4항에 따른 전문대학학력인정 평생교육시설을 포함한다) 졸업자로서 재학 중 소정의 보육과 교직 학점을 취득한 자 3. 교육대학원 또는 교육과학기술부장관이 지정하는 대학원의 교육과에서 유치원 교육과정을 전공하고 석사학위를 받은 자 4. 유치원 준교사 자격증을 가진 자로서 2년 이상의 교육경력을 가지고 소정의 재교육을 받은 자
준교사		1. 유치원 준교사 자격검정에 합격한 자
비고		
1. 원장·원감, 초·중등교육법의 규정에 의한 교장·교감, 교육장·장학관·장학사·교육연구관·교육연구사의 경력연수는 교육경력연수로 볼 수 있다.		
2. 이 표 중 전문대학에는 종전의 초급대학·전문학교 및 실업고등전문학교를 포함한다.		

즉 유치원교사가 되려면 전문대학 이상에서 유아교육학과를 졸업하거나, 대학에서 보육 또는 교직 학점을 취득하거나, 대학원 석사학위를 받거나, 유치원 준교사 자격증을 딴 이후 2년 이상의 교육 경력을 가지고 재교육을 받아야 한다. 한편 영유아보육법 제21조(어린이집의 원장 또는 보육교사의 자격)에 따르면 보육교사는 대학에서 보육 관련 교과목과 학점을 이수하거나, 고등학교 졸업자의 경우 시도지사가 지정한 교육훈련시설에서 소정의 교육과정을 이수해야 한다. 보육교사 자격증 취득을 위한 대학에는 전문대학, 기술대학, 산업대학, 방송대학, 통신대학 및 사이버대학도 포함된다.

[표 4-17] 유치원과 어린이집의 차이

구분	유치원	어린이집
근거 법률 및 성격	유아교육법(교육기관)	
관리부처	교육부-시도교육청	
이용대상 및 현황 (‘12년 기준)	3~5세, 8천 5백개, 60만명	
운영시간	3~5시간+방과후과정(선택)	
정부지원 총액 (‘13년 기준)	총 4조원 (지방교육재정교부금)	
정부지원 교육비·보육료 (학부모/기관)	0세 75만원, 1세 52만원, 2세 40만원, 3~5세 22만원 (39/36) (35/17)	(29/11) (22/0)
교육·보육 내용	공동 누리과정(3~5세)	표준보육과정(3~5세) *공동누리과정 포함
	-	표준보육 과정(0~2세)
교사자격·양성	유치원교사 1·2급 및 준교사 (전문대졸 이상, 학과제)	보육교사 1·2·3급 (고졸이상, 학점제)
정보공시	’12, 9월~, 유치원 알리미	’13, 12월~, 아이사랑보육포털
	* 어린이집-유치원 간 공사항목·주기 등 세부사항 상이	
평가체계	의무적 평가	자율적 평가인증제
	* 평가항목은 유사하나 평가주체, 평가절차 등 상이	
재무회계 규칙	어린이집, 유치원, 기관별 설립주체 등에 따라 운영 상이	
가격규제	원장 자율	시도별 상한액
시설기준	1, 2층, 놀이터 160m ² (40명 이하) 등	1층 원칙, 놀이터 3.5m ² /명 등

자료: 국무조정실 보도자료(2014.2.14.)

즉 보육교사 자격 취득요건은 유치원 교사에 비해 훨씬 느슨하다. 보육교사의 경우 어떤 학과를 졸업하든지 보육 관련 교과목만 이수하면 보육교사 2급 자격을 취득할 수 있다. 보육교사 3급의 경우 고등학교 졸업 학력만 소지하면 보육교사교육원과 같은 교육훈련시설에서 1년만 교육을 받으면 자격 취득이 가능하다. 특히 사이버대학교 졸업자도 보육교사 자격 취득을 가능케 함으로써 유보 간 학력 격차가 서비스 질 차이로 이어질 수 있다는 인식을 갖게 만들었다.

다음은 3년 주기로 발표되는 2018년 전국 보육실태조사(어린이집 조사 보고)에서 보

육교직원 현황에 관한 내용이다. 전국 3,400개 어린이집의 1만8,389명의 보육교사를 대상으로 학력, 전공, 자격증, 경력, 근무시간, 급여수준 등을 조사하였다. 전체 보육교사 최종학력은 고졸 17.7%, 3년제 이하 대재/대졸 52.1%, 4년제 대재/대졸 27.8%, 대학원 이상 2.4%로 3년제 이하 대학교 재학 또는 졸업이 가장 높은 비중을 차지했다. 이는 2015년 전국 보육실태조사 결과와 같은 결과이다.

전체 보육교사의 현재 소지 자격증을 조사한 결과, 중복응답을 기준으로 보육교사 1급 자격 소지자가 57.4%로 가장 많았으며, 그다음으로 2급 보육교사 자격 23.7%, 원장 자격 17.2% 순으로 나타났다. 3급 보육교사 자격증을 갖고 있는 교사는 1.7%로, 2015년과 비교하여 1급 보육교사 자격증을 가진 교사 비율은 8.8%p 증가하고 2급과 3급 보육교사 자격 소지자 비율은 감소한 것으로 조사되었다.

보육교사 자격 취득 최초 교육기관을 어린이집 원장에게 질문한 결과 전문대학에서 보육교사 자격을 취득한 경우가 43.3%로 가장 높게 나타났고 그다음으로 보육교사교육원 27.2%, 4년제 대학 16.2% 순으로 조사되었다. 이러한 수치는 보육교사들 중 약 3분의 1이 고등학교 졸업 학력을 가지고 보육교사교육원에서 교육을 받은 후 보육교사로 채용되고 있음을 보여주며, 유치원교사와의 학력 격차가 실재하고 있음을 나타낸다.

이러한 유치원과 어린이집 교사 간의 자격 요건 차이에 기인한 학력 격차는 유치원교사와 보육교사 간 임금 격차로 연결된다. 이기숙(2014)에 따르면 2013년 기준 누리과정 어린이집 교사 수당은 30만원이고 유치원교사 수당은 51만원이었다. 보건복지부가 발표한 2021년 보육교직원 인건비 지급기준에 따르면, 2021년 일반 보육교사 1호봉의 연보수총액(수당 제외)은 2,328만9,600원으로 월 지급액(기본급)은 194만800원이다. 국공립 유치원교사는 공무원 보수 규정을 따르며 유치원교사에 해당하는 공무원보수규정은 다음과 같다(제5조 및 별표 1 관련).

[표 4-18] 유치원·초등학교·중학교·고등학교 교원 등의 봉급표

(월 지급액, 단위: 원)

호봉	봉급	호봉	봉급
1	1,672,800	21	3,188,300
2	1,723,500	22	3,306,000
3	1,774,900	23	3,422,700
4	1,826,100	24	3,539,600
5	1,877,800	25	3,656,500
6	1,929,300	26	3,773,900
7	1,980,200	27	3,896,200
8	2,031,000	28	4,018,300
9	2,082,600	29	4,146,000
10	2,139,000	30	4,274,200
11	2,194,200	31	4,401,900
12	2,250,600	32	4,529,400
13	2,353,100	33	4,659,000
14	2,456,000	34	4,788,200
15	2,558,800	35	4,917,500
16	2,661,900	36	5,046,400
17	2,763,700	37	5,158,600
18	2,870,300	38	5,270,800
19	2,976,300	39	5,383,300
20	3,082,300	40	5,495,100

주: 유치원·초등학교·중학교·고등학교의 기간제교원에게는 제8조에 따라 산정된 호봉의 봉급을 지급하되, 교육부장관이 정하는 사유를 제외하고는 고정급으로 하고, 교육공무원이었던 사람이 기간제교원으로 채용되는 경우의 봉급은 공무원연금 또는 명예퇴직수당을 지급받은 사실 등을 고려하여 교육부장관이 정하는 금액으로 한다. 다만, 「교육공무원임용령」 제13조 제2항에 따라 시간제로 근무하는 기간제교원으로 임용된 사람에게 지급하는 월봉급액은 해당 교원이 정상근무 시 받을 봉급월액을 기준으로 하여 근무시간에 비례하여 지급한다.

보육교사 1호봉과 비교하면 유치원교사의 월 지급액이 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 유치원교사의 6호봉까지는 일반 보육교사 1호봉보다 낮지만 7호봉에서 40호봉까지는 보육교사 1호봉을 훨씬 상회한다. 실제 문제인 정부 들어 유보통합의 초점이 교사 자격 혹은 양성체계 개편 등과 같은 근본적인 대책에 맞춰지지 않고 상대적으로 처우가 열악한 어린이집 교사 인건비 상승에만 몰두되었다는 비판이 많았다.⁵³⁾

3 소결

유보통합 논쟁에서의 핵심은 교사 자격요건의 통일이라고 할 수 있다. 현재 유치원교사는 전문대학과 4년제 대학의 유아교육학과 중심으로 양성되는 반면 어린이집 교사는 학점은행제나 사이버대 과정을 이수해도 자격을 갖추 수 있다. 또한 유치원교사 자격요건과는 상이하게 보육교사의 경우 교직과목 이수가 필수가 아니다. 더구나 국공립 유치원교사는 임용고사를 통과해야 하는 등의 자격요건이 추가되는데 이로 인한 학력·자격 차이는 국공립 대 사립, 유치원 대 어린이집 교사 간 갈등을 양산하여 유치원교사로 하여금 유보통합에 대한 거부감을 더 키우게 된다.

유보통합에 대비하여 유아교사의 전문성 제고라는 측면에서 그동안 많은 연구와 발표들이 있어왔다(이기숙, 2014). 특히 유아교육/보육교사의 교사 자격의 통합과 전문성 강화가 지속적으로 논의되었으며 자격 취득 제도를 동일하게 조정할 것, 자격 취득을 위한 기본 학력수준을 최소 3년제 이상으로 하며 궁극적으로는 4년제 대학의 학사학위 소지자로 상향 조정하고 학력과 경력에 따른 자격과 역할을 세분화시킬 것, 보육교사 양성 교육과정에 교직과목과 교양과목을 강화할 것, 영아와 유아교육전담교사를 구분하여 양성할 것 등을 제안해오고 있다. 이 밖에도 학력에 따른 교사의 처우 차등화 문제, 실습과목의 내실화, 자격관리를 위한 국가자격시험제도 도입, 사이버대나 교육원 등의 양성과정을 축소하거나 폐지하여 교사 재교육기관으로의 전환 필요성 등이 제안되고 있다.

이와 더불어 교사의 수급정책도 문제점으로 지적되어왔다. 유치원 및 보육교사 공급 규모는 수요를 심각하게 상회하고 있어서 교사의 양성 및 자격 기준의 조정을 통한 공급조절이 필요하다는 지적이 있었다(이미화 외, 2006).

53) <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20190526/95698251/1>

제5장

일자리정책: 중고령자 일자리정책 수행의 적절성 검토

제1절 중·고령자 근로 현황

제2절 중고령자 일자리정책 현황 및 평가

제3절 중고령자 일자리정책의 개선 방안

제 1 절

중·고령자 근로 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 개괄

저출산·고령화의 시대의 단면을 보여주는 것이 노년부양비 증대와 기대여명의 증가이다. 생산연령인구 100명이 부양하는 고령인구를 뜻하는 노년부양비는 '21년 23.0명, '36년에는 51명, '60년에는 91.4명으로 전망된다. 한국인의 기대여명은 1970년 62.3세에서 2016년에는 82.4세로 20.1세나 높아졌으며, 같은 기간 경제협력개발기구(OECD) 평균은 70.1세에서 80.6세로 한국의 절반 수준인 10.5세 증가하였다. 급격한 노년부양비 증대와 기대여명의 증가는 국가적 차원의 고령화 대책의 필요성을 단적으로 시사한다.

이러한 인구의 고령화에 대응하여 2005년 저출산·고령사회기본법이 제정되었고, 고령자 고용을 촉진할 목적으로 고용상 연령차별 금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률도 여러 차례 개정되었다. 또한 정부는 법에 근거하여 '저출산·고령사회 기본계획', '신중년 인생 3모작 기반 구축 계획', '고령자 고용촉진 기본계획' 등을 마련하였다. 이에 따라 '노인일자리사업' 등의 직접일자리사업이 확대 실시되었다.

저출산·고령화 시대를 대비한 정부의 정책은 성과를 나타내는 듯하다. 가령, '고용동향 브리프, 65세 이상 고령층의 노동시장 참여 현황' 보고서에 따르면 2018년 기준 우리나라 65세 이상 고령층의 고용률은 31.3%로 OECD 36개 회원국 중에서 두 번째로 높았다. 또한 65세 이상 전체 노인의 경제활동참가율은 OECD 회원국 중 1~2위를 차지할 만큼 높다.

그러나 높은 노인 고용률 이면에는 노인 소득빈곤율이 있다. 66~75세 노인의 소득빈곤율은 35.5%이고, 76세 이상 노인의 소득빈곤율은 55.9%로 연령이 높아질수록 현저히 빈곤해지는 것을 볼 수 있다(국회입법조사처, 2019). 결국 우리나라 중고령자는 미흡한 노후소득보장체제로 인해 빈곤율이 높고, 따라서 생계유지를 위해 노동시장에 오

래 머물러야 하는 상황이다.

고용 혹은 노동시장의 질 역시 문제이다. 50세 이상 임금근로자의 근로여건을 보면 비정규직의 비율이 높고, 임금수준도 저조하다. 또한 50세 이상 근로자의 산업재해 건수는 지속적으로 증가하고 있다. 또한 코로나19 등의 영향을 가장 크게 맞은 연령층 역시 고령층이다. 2021년 1월 실업자는 전년 동월 대비 41만7,000명 증가한 157만명으로 통계작성 이래 최고치를 기록하였다(한국고용정보원, 고용동향브리프 2021). 2021년 1월 실업자는 전 연령층에서 증가했지만, 특히 고령층에서 크게 증가했으며, 65세 이상 고령층 실업자가 전년 동월 대비 16만7,000명 증가하여 전체 실업자 증가분의 40%를 차지하였다. 실업자 증가와 함께 일시휴가자도 증가했으며, 코로나의 지역확산 방지를 위해 강화된 거리두기 기간 중 노인일자리아이업이 일시적으로 중단되면서 65세 이상 고령층 중심으로 일시휴가자가 증가한 것으로 나타났다.

이에 본 장에서는 중고령자의 일자리정책에 대해 살펴보고, 이에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 먼저, 중고령자의 노동시장 실태를 살펴보고자 한다. 이후 중앙정부의 일자리사업- 저출산 고령화사회 기본계획 중앙정부 실행계획에 대해 살펴보고 주요 성과를 살펴본다. 마지막으로 이를 바탕으로 시사점을 도출하고자 한다.

2 논의의 대상 및 범위

중고령자는 고령자, 중장년, 노인, 신중년 등의 용어와 혼용되어 쓰이며, 기준연령도 법령, 정책의 목적에 따라 다르게 정의된다.

먼저 법률상에 나타난 중고령자의 의미를 살펴보면, 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 및 시행령에서는 55세 이상인 자를 고령자, 50세 이상 55세 미만인 자를 준고령자로 정의하고 있다⁵⁴⁾. 「노인복지법」에서는 명시적으로 노인의 개념

54) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2020. 5. 26.>

1. “고령자”란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람을 말한다.
2. “준고령자”란 대통령령으로 정하는 연령 이상인 사람으로서 고령자가 아닌 사람을 말한다.(이하 생략)
「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 시행령 제2조(고령자 및 준고령자의 정의) ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다.

을 정의하지 않지만, 개별 규정으로 60세 이상 또는 65세 이상의 자를 법의 적용 대상으로 정의하고 있다⁵⁵⁾. 「기초연금법」에서는 기초연금 지급 대상의 연령조건을 65세 이상으로 정의하였다⁵⁶⁾.

중고령자를 대상으로 하는 일자리사업을 살펴보면, 그 참여자격이 만 40세 이상에서 65세 이상으로 범위가 다양하다. 보건복지부의 ‘노인 일자리 및 사회활동 지원사업’의 경우 사업 유형에 따라 만 60세 또는 65세 이상을 대상으로 한다. 행정안전부가 추진하는 ‘희망근로사업’의 경우 65세의 고령자를 대상으로 수행된다.

따라서 본고에서는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」과 ‘노인 일자리 및 사회활동 지원사업’의 대상자의 규정에 따라 50세 이상을 중고령자로 보고 논의를 전개하고자 한다.

저출생 고령사회 적응전략으로서 중고령자 일자리정책에 대한 평가는 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본을 기반으로 수립된 연도별 시행계획 중 2020년도 중앙부처 시행계획을 중심으로 한다. 2020년도 중앙부처 시행계획상 중고령자의 일자리정책과 관련된 평가 대상은 ‘신중년, 새로운 인생 출발 지원’ 중 ‘고령자의 다양한 사회참여 기회 확대’ 분야이다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정본 이외에도, 중고령자의 일자리정책을 살펴보기 위해 제3차 고령자 고용촉진 기본계획, 신중년 인생 3모작 기반 구축 계획, 제2차 노인일자리 및 사회공헌활동 사업을 검토하고자 한다.

② 법 제2조 제2호에 따른 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 사람으로 한다.

55) 「노인복지법」 제26조(경로우대) ① 국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·농원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다.

동법 제33조의2(노인복지주택의 입소자격 등) ① 노인복지주택에 입소할 수 있는 자는 60세 이상의 노인(이하 “입소자격자”라 한다)으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입소자격자와 함께 입소할 수 있다.

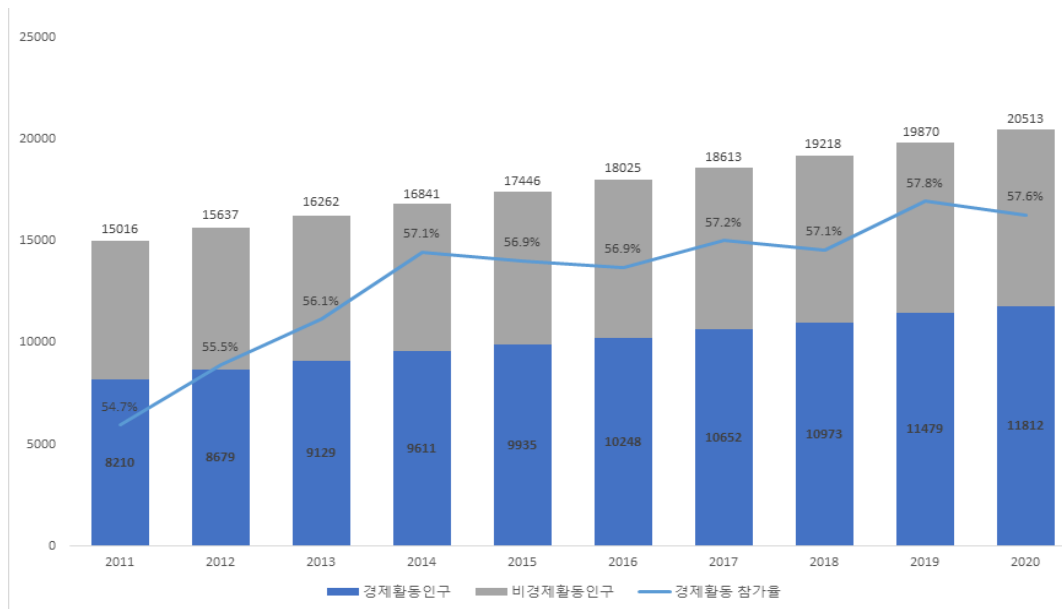
56) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 “선정기준액”이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다.

3 중고령자 근로 현황

가. 고용률 및 경제활동참가율 현황

다음은 2011년부터 2020년까지 50세 이상 중고령 인구 및 경제활동인구 변화율을 도식화한 것이다. 이에 따르면, 2011년부터 2020년까지 중고령 인구가 1,501만6,000명에서 2,051만3,000명으로 증가하였다. 중고령의 경제활동인구는 같은 기간 821만명에서 1,181만2,000명으로 36.6%가량 증가하였다. 50세 이상 중고령자의 경제활동참가 비율 역시 54.7%에서 57.6%로 높아졌다.

(단위: 천명, %)



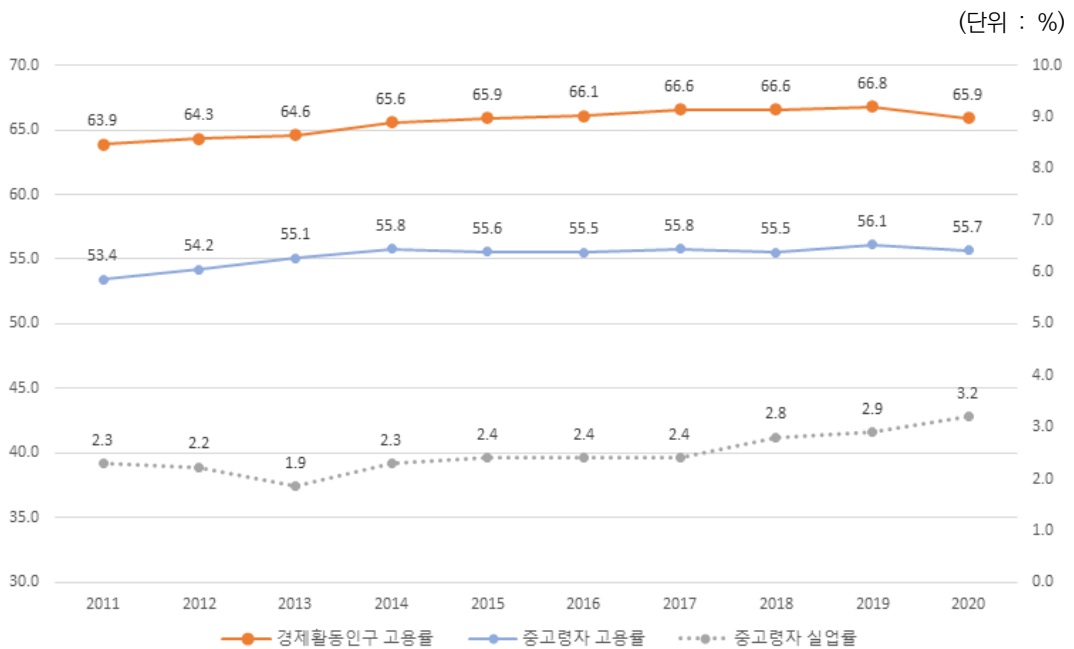
자료: 통계청, 연도별 경제활동인구조사

[그림 5-1] 50세 이상 중고령자의 경제활동인구

다음은 2011년부터 2020년까지의 기간 동안의 경제활동인구인 15~64세의 고용률과 50세 이상 중고령자의 고용률 및 실업률 변화를 나타낸 것이다. 인구 대비 취업자 비율을 나타내는 고용률은 63.9%에서 65.9%로 2%p 증가한 반면 50세 이상 중고령자

의 고용률은 53.4%에서 55.7%로 상승하여 50세 이상 중고령자의 고용률이 전체 고용률 상승에 기여하였음을 시사한다.

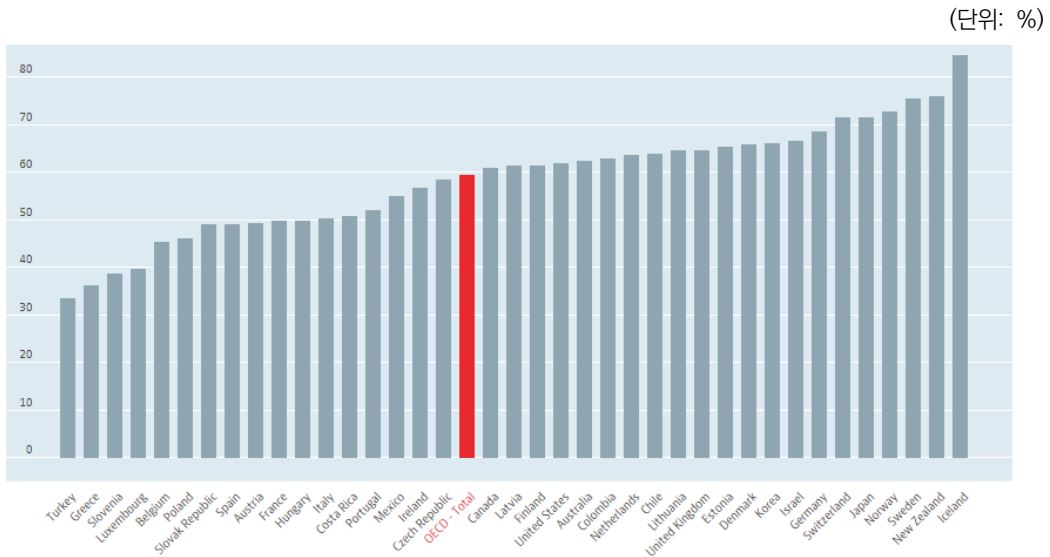
한편, 경제활동인구 대비 실업자 수를 나타내는 실업률을 살펴보면 같은 기간, 중고령자의 실업률은 2.3%에서 3.2%로 상승하였다. 일반적으로 취업자 수가 증가하여 고용률이 높아지면 실업률이 낮아지나, 지난 10년 동안 중고령 경제활동인구가 중고령 취업자 수보다 큰 폭으로 증가한 것과 더불어 코로나19 영향으로 중고령자의 2020년 고용률의 하락과 실업률의 상승이 나타났다.



자료: 통계청, 각 연도 경제활동인구조사

[그림 5-2] 중고령 고용률 및 실업률의 변화(2011~2020년)

2016년 OECD 국가 대상으로 55~64세의 고용률을 살펴보면, 우리나라 55~64세의 고용률은 66.1%로 OECD 59.3%에 비해 6.8%p 높다. 이는 아이슬란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 노르웨이, 일본 등에 이어 OECD 34개 국가 중 9번째로 비교적 높은 편이다.



자료: OECD, employment rates by age group

[그림 5-3] OECD 국가의 55~64세 고용률(2016년)

우리나라의 중고령의 고용률이 높은 이유를 연금 수령과, 취업동기를 통해서 유추해 볼 수 있다. 2019년 통계청 경제활동인구조사 고령층부가조사 결과에 따르면, 2018년 1년 동안 연금을 수령한 고령층(55~79세)의 비율은 45.9%로 절반에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 60~79세로 범위를 좁히면 연금 수령 비율은 64.2%까지 높아지지만, 이 역시 전년 동월 대비 0.7%p 하락했다. 국민연금 수급개시연령이 61세에서 62세로 늦춰져 이와 같은 변화가 나타났을 수 있다. 또한 월평균 연금 수령액은 25만~50만원 이라고 응답한 비율이 39.9%로 가장 많았고, 이어 10만~25만원(27.0%), 50만~100만원(18.5%) 순으로 나타나 노후소득보장이 충분하지 않음을 알 수 있다.

[표 5-1] 연금 수령 여부(55~79세)

(단위: 천명, %, %p)

		2018. 5				2019. 5						
		55~79세				55~79세			남자	여성비	여자	구성비
		인구	구성비	남자	여자	인구	구성비	증감				
〈 전 체 〉		13,441	100.0	6,395	7,046	13,843	100.0	-	6,587	100.0	7,256	100.0
연금 수령자 (55~79세)		6,129 (45.6)	100.0	3,181 (49.7)	2,947 (41.8)	6,358 (45.9)	100.0	- (0.3)	3,283 (49.8)	100.0	3,075 (42.4)	100.0
월 평균 연금 수령 액	10만원 미만	35	0.6	15	20	23	0.4	-0.2	8	0.2	16	0.5
	10만~25만원 미만	2,629	42.9	821	1,809	1,718	27.0	-15.9	536	16.3	1,181	38.4
	25만~50만원 미만	1,690	27.6	945	745	2,539	39.9	12.3	1,155	35.2	1,385	45.0
	50만~100만원 미만	918	15.0	725	193	1,176	18.5	3.5	876	26.7	300	9.7
	100만~150만원 미만	261	4.3	204	58	289	4.5	0.2	229	7.0	59	1.9
	150만원 이상	596	9.7	472	123	614	9.6	-0.1	479	14.6	134	4.4
평균 수령액(만원)		57		76	37	61			79		41	
증감		5		7	2	4			4		5	

자료: 통계청(2019).

[표 5-2] 연금 수령 여부(60~79세)

(단위: 천명, %, %p)

	2018. 5			2019. 5			
	전체	연금 수령자	수령자 비율	전체	연금 수령자	수령자 비율	증감
60~79세	9,125	5,925	(64.9)	9,555	6,138	(64.2)	-0.7

중고령자의 취업동기를 살펴보면 ‘생활비에 보탬’(60.2%)을 위해 일하고자 하는 비율이 가장 높았으며, 이어 ‘일하는 즐거움’(32.8%), ‘무료해서’(3.2%), ‘사회가 필요로 함’(2.0%) 등이 뒤를 이었다. 노후소득보장체계가 완비되지 않아 생계유지가 우리나라 중고령자가 노동시장에 오래 머물러 있는 이유라고 볼 수 있다.

[표 5-3] 취업의사가 있는 55~79세의 취업동기(2019년)

(단위: 천명, %)

	합계	일하는 즐거움	생활비에 보탬	사회가 필요로 함	건강유지	무료해서	기타
인원	8949	2,949	5,403	178	157	289	4
비율	100	32.8	60.2	2	1.7	3.2	0

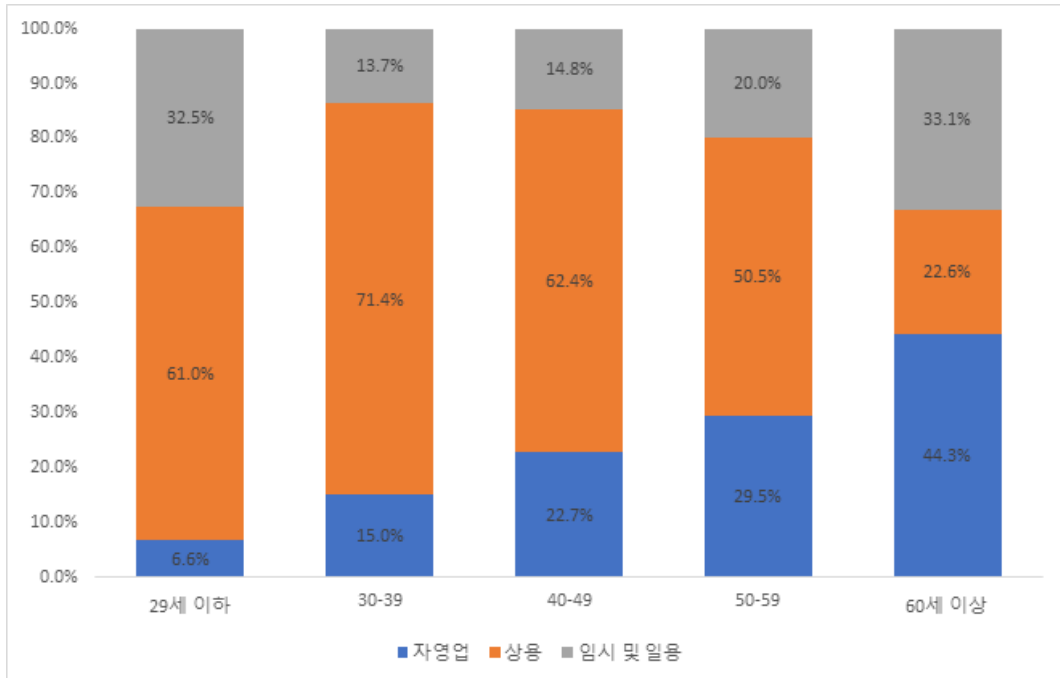
자료: 통계청(2019).

나. 중고령자 자영업자 현황

OECD가 38개 회원국을 대상으로 2020년 또는 가장 최근의 자영업 비율을 집계한 결과, 한국은 2019년 기준 24.6%로 6번째로 EU 27개국 국가 평균인 15.2%의 1.6배 수준이다. 더욱이 OECD 중에서도 경제 수준이 높은 주요 7개국(G7)과 비교하면 한국의 자영업자 비중이 가장 높았다(OECD, 2020)⁵⁷⁾. 그중에서도 중고령자의 자영업자 비율은 다른 연령대에 비해 높다.

연령대별 종사상 지위 비중을 보면, 29세 이하의 취업자 중 자영업 비중은 6.6%인 반면, 50대 이상 취업자 중 자영업 비율은 29.5%, 60세 이상 취업자 중 자영업 비중은 44.3%로 높게 나타났다. 마찬가지로 50세 미만의 경우 상용근로자의 비율이 가장 높은 반면, 50~59세의 경우 임시 및 일용직의 비율이 20.0%, 60세 이상에서는 33.1%로 높게 나타났다.

57) <https://data.oecd.org/emp/self-employment-rate.htm> 2021년 9월 28일 최종 접속



자료: 통계청(2020), 경제활동인구연보.

[그림 5-4] 연령대별 종사상 지위 비중

다음은 50세 이상 중고령 자영업자의 월평균 급여를 분석한 것이다. 자영업자 중 월 100만원 미만의 급여를 받은 사람의 비중이 41.1%로 가장 높게 나타났다. 연령대별 차이를 보면, 50대의 경우 300만원 이상 구간에 속하는 비임금근로자(35.3%)와 100만원 미만 구간에 속하는 비임금근로자(29.9%)의 비중이 차례로 높게 나타나 상대적으로 급여 분포가 양극화되어 있는 모습을 볼 수 있다. 60대에서는 100만원 미만을 받는 비임금근로자의 비중이 36.2%로 높게 나타났는데, 70대와 80세 이상 비임금근로자 집단에서는 이 비중이 더욱 증가하여 각각 63.3%와 80.1%로 나타났다.

[표 5-4] 중고령자 자영업자의 월평균 급여

(단위: %)

구분		100만원 미만	100만원~200만원	200만원~300만원	300만원 이상
연령대	50세 미만	75.3	13.47	8.5	2.6
	50대	29.9	15.9	18.9	35.3
	60대	36.2	22.6	22.3	18.9
	70대	63.3	25.4	7.5	3.8
	80세 이상	80.1	16.6	2.6	0.7

자료: 국민연금연구원(2020), 중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태, p. 77 재작성

자영업의 비중은 여러 사회경제적 요소에 의해 결정되므로 중고령자의 자영업 비중이 다른 국가나 다른 연령대에 비해 높은 것을 문제라 할 수는 없다. 그러나 우리나라 자영업은 경기상황이 악화되고 임금근로자의 실업이 늘면서 비자발적으로 밀려난 측면이 강하다. 더욱이 고령화로 인해 자영업자의 평균 연령이 높아지는 상황이기 때문에 영세 자영업자 생계 보호를 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

다. 중고령 임금근로자 현황

사업체 규모별 50세 이상 비중은 1996년 전체 12.4%였던 중고령자 비율이 2016년 25.5%로 증가한 것으로 나타났다. 인구 고령화와 더불어 노동자 평균 연령도 증가하는 등 기업 내부의 노동력 고령화도 진전되는 추세이다. 더욱이 사업체 규모가 작을수록 50세 이상 노동자 비중이 크고 고령화 속도도 빠르게 추진되어, 2016년 10~29인 사업체의 50세 이상 중고령자가 차지하는 비율이 30.4%인 것에 반해, 500인 이상의 사업체에서는 15.6%인 것으로 나타났다.

[표 5-5] 사업체 규모별 50세 이상 비중

(단위: %)

	전체	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
'96년	12.4	15.1	16.2	11.9	9.5	6.7
'06년	14.4	15.1	15.8	14.9	15.6	9.9
'16년	25.5	30.4	28.2	24.8	16.5	15.6

자료: 고용형태별 근로실태조사 임금구조부문

사업장이 고령화되면서 고령자의 산재발생 비중도 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 산업재해 현황을 보면, 2017년 전체 산업재해 피해자 중 58.5%가 50세 이상으로 나타나 다른 연령층에 비해 비교적 높은 것으로 확인됐다. 또한 산업재해의 증감에 있어서도, 50대 미만의 연령층에 비해 중고령층의 증가가 더 높은 것으로 나타났다. 산업별로는 부동산업(65.9%), 광업(54.6%), 운수업(48.5%), 하수폐기업(44.6%), 농림어업(40.8%) 순으로 50세 이상 노동자 비중이 높은 것으로 나타났다(관계부처합동, 2017).

[표 5-6] 연령별 산업재해 현황(2017~2019)

(단위: 명, %)

연령별(1)	2017(A)	2018	2019(B)	증감(B-A)
29세 미만	8,762	10,181	11,166	2,404
30~39세	11,333	13,054	13,848	2,515
40~49세	17,198	19,102	19,877	2,679
50~59세	28,241 (31.4)	31,544 (30.8%)	32,689 (29.9)	4,448
60세 이상	24,314 (27.1)	28,424 (27.8)	31,661 (29.0)	7,347
분류불능	0	0	1	
총합	89,848	102,305	109,241	19,393

자료: 국가통계포털, '전체 재해 현황 및 분석-연령별'을 토대로 재구성

라. 중고령 퇴직 전문인력 활용 현황

퇴직 전문인력은 50~64세 중 표준직업분류상의 관리자, 전문가 및 관련 종사자이며, 월보수가 상위 20% 이내인 경우를 의미한다. 2015년부터 2018년까지 퇴직 전문인력

은 지속적으로 증가하는 추세로, 2015년 5만5,749명에서 2018년 6만8,055명으로 증가했다. 또한 연령층에서 50대가 76.5%(5만2,044명), 60~64세가 23.5%(1만6,011명)를 차지해 50대에 퇴직 전문인력이 가장 많은 것으로 나타났다. 이는 주된 일자리에서 퇴직하는 연령이 49.4세('19년)로 조기퇴직자 수가 증가하기 때문이다('19년 경제활동 인구조사).

[표 5-7] 퇴직 전문인력 현황(2015~2018)

(단위: 명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년
50~64세	55,749	61,443	63,517	68,055
50~59세	44,482	48,558	49,516	52,044
60~64세	11,267	12,885	14,001	16,011

자료: 일자리위원회(2020), 신중년 퇴직 전문인력 활용방안.

다음은 2015년부터 2018년간 50세 이상 퇴직 전문인력의 취업 현황을 살펴본 것이다. 해당 기간 동안 50세 이상 퇴직 전문인력 누적 인원은 19만5,000명으로 10명 중 4명(43.8%)이 2019년 9월 기준 미취업되었다. 이러한 취업률의 차이는 분야별에서도 확인되는데, 보건의료와 기타교육분야 외에는 전문직종 재취업률이 30% 이하로 나타났다. 이는 50세 이상 퇴직 전문인력이 증가하나, 이들을 적재적소에 연결하고 전문성을 사회적으로 활용하는 기제는 미흡한 것으로 분석된다.

[표 5-8] 50세 이상 퇴직한 전문인력의 분야별 취업 현황(2015~2018)

(단위: 명, %)

구분	계	미취업		취업					
				비전문 직종		전문직종 (타분야)		전문직종 (동일분야)	
		명	비중	명	비중	명	비중	명	비중
전체	194,860	85,020	43.8	46,295	24	16,505	8.5	46,079	23.8
과학기술	61,665	23,795	38.6	15906	25.8	4011	6.5	17953	29.1
인문사회	54,719	27,417	50.1	12284	22.4	6075	11.1	8943	16.3
보건의료	17,911	5,849	32.7	1663	9.3	761	4.2	9638	53.8
금융	3,895	2,145	55.1	928	23.8	366	9.4	456	11.7
디자인	514	287	55.8	114	22.2	82	16.0	31	6.0

구분	계	미취업		취업					
				비전문 직종		전문직종 (타분야)		전문직종 (동일분야)	
		명	비중	명	비중	명	비중	명	비중
기타 교육	10,620	5,272	49.6	720	6.8	585	5.5	4043	38.1
기타 관리직	44,575	20,255	45.4	14680	32.9	4625	10.4	5015	11.3

주: 분류불능 961명 포함 수치

자료: 일자리위원회(2020), 신중년 퇴직전문인력 활용방안.

제2절

중고령자 일자리정책 현황 및 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 제3차 저출산·고령사회 기본계획과 저출산 정책 로드맵

2018년 12월 시행 중이었던 저출산·고령사회 기본계획('16~'20)을 핵심과제 위주로 재정비하고 위원회에서 집중 추진할 과제를 로드맵으로 제시했다. 로드맵에서는 저출산 분야에 대해 역량집중과제 총 18개로 재정비하는 것을 주요 골자로 한다. 이 로드맵은 3차 기본계획의 시기('16~'20)에 국한되지 않고, 인구구조 변화에 대비한 사회시스템 개편 등 4차 기본계획('21~'25)과 연계되는 중장기 핵심과제까지 포함했다. 본 연구에서는 2020년 중앙부처 시행계획을 연구의 대상으로 살펴보고자 한다.

[표 5-9] 2020년 중앙부처 저출산·고령사회 시행계획 과제 예산 및 주요 내용

과제 번호	과제명	소관부처	예산	내용
① 인생 3모작 기반 구축을 통한 신중년 일자리 기회 확대				
2-1-가	(1모작) 주된 일자리에서 오래 일하기	고용노동부	590	계속고용 노력의무 부과, 점진적 은퇴지원, 연령차별 구제
	주된 일자리에서 오래 일하기(연령에 얽매이지 않는 사회 논의)	보건복지부	10	노인정책종합계획 수립을 위한 기초연구
2-1-나	(2모작) 쉰 근로자 대상 생애경력설계서비스 제공과 재취업 촉진	고용노동부	510	전직지원 서비스 활성화, 신중년 적합직무 고용장려금, 신중년 특화훈련
		기재부	63	은퇴자 협동조합
		중소벤처기업부	45	중장년(40세 이상) (예비) 창업자의 기술창업 활성화를 위한 창업교육과 거점지원
2-1-다	(3모작) 퇴직자 일자리 기회 확대	고용노동부	486	신중년 경력활용 지역서비스 일자리 제공, 퇴직자 사회공헌 지원 확대

과제 번호	과제명	소관부처	예산	내용
	(3모작) 퇴직자 일자리 기회 확대 귀농·귀어지원 강화 및 산림분야 공공일자리 창출	농림축산식품부	16	귀농귀촌 교육, 귀농인의 집 추가조성
		해양수산부	31	귀어학교 지원, 청년어업인정착지원 등
		산림청	2,592	신중년, 취약계층 등에게 산림서비스, 산림재해 예방, 숲가꾸기 관련 일자리 제공
② 활기찬 노후를 준비하는 신중년 새출발 지원 인프라 확충				
2-2-가	신중년 새출발 지원 인프라 확충	보건복지부	21	고령화 대비 자립지원 지자체 기반 구축, 노후준비서비스 제공
③ 노인일자리 확대: 80만개 창출·지원				
3-1-가	노인일자리 창출 확대	보건복지부	23,944	공공형, 사회서비스형, 시장형 일자리 창출

자료: 제3차 저출산 고령사회 기본계획 2020년도 시행계획, 저자 재작성

가. 사업 유형 및 내용

(1-1) 주된 일자리에서 오래 일하기(고령사회 분야 2-1-가, 고용노동부)

고용노동부는 중고령자의 계속 고용 지원 방안을 마련하고 소득 격감 없는 점진적 은퇴 지원을 목표로 정책을 수행하고 있다. 이를 위하여 ‘고령자계속고용장려금’을 신설하였으며, 이 외에도 고령자 계속고용장려금 제도 연착을 위해 업무 매뉴얼 내실화 및 직원 교육 강화, 중소·중견 기업 대상 사업 적극 홍보, 국회 입법절차를 이행 중이다.

고령자 계속고용장려금은 중소중견기업의 근로자가 정년 이후 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 정년 이후 계속 고용제도를 도입한 사업주를 지원하는 방안이다. 대상 기업은 우선지원대상기업⁵⁸⁾과 중견기업⁵⁹⁾이며, 정년 이후 계속 고용한 근로자 1인당 월 30만원을 2년간 지원한다.

58) 우선지원대상기업: 제조업 500인 ↓, 건설·운수·통신업·사업시설관리·보건및사업복지서비스업 300인 ↓, 도소매업·숙박 및음식업·금융및보험업·예술,스포츠및여가관련서비스업 200인 ↓, 기타 업종 300인 ↓(고용노동부 홈페이지 <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/aged/list8.do> 2021년 10월 14일 최종 접속)

59) 중견기업: 한국중견기업연합회(www.mme.or.kr)에서 발급한 중견기업확인서로 확인

☞ (지원제외업종) 국가 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업 100인 이상인 기업 중 60세 이상 근로자가 20% 초과하는 경우 (고용노동부 홈페이지 <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/aged/list8.do> 2021년 10월 14일 최종 접속)

단, 근로시간단축지원금은 근로시간단축으로 감소된 임금의 일부를 지원하는 방안으로 소정근로를 단축하면서 임금이 감소된 50세 이상 근로자 및 사업주에게 지원금을 지원하였다. 그러나 2020년 1월 1일부터 일자리사업 효율화 방안으로 근로자를 지원하는 장년 근로시간단축지원금이 폐지되었으나, 사업주 지원금은 워라밸일자리장려금으로 대체 지원하는 방안으로 바뀌었다.

(1-2) 주된 일자리에서 오래 일하기(연령에 얽매이지 않는 사회 논의)(고령사회 분야 2-1-가, 보건복지부)

이 사업은 ‘고령’ 기준 재정립을 위한 사회적 합의방안 마련을 추진하기 위해 연구를 수행하는 것을 골자로 한다. 「노인복지법」 제5조에 따라 만 65세 이상 노인 1만여명을 대상으로 노인의 보건복지에 관한 실태조사를 3년마다 실시하여, 실태조사는 노인층의 다양한 욕구를 반영한 제도 보완 및 정책 추진 우선순위를 결정하는 근거 자료로 사용된다.

(2-1) 쉰 근로자 대상 생애경력설계서비스 제공과 재취업 촉진(고령사회 분야 2-1-나, 고용노동부)

고용노동부는 생애경로에 따른 맞춤형서비스를 확충하여 미래를 설계·준비하도록 지원체계를 마련하는 것을 목표로 사업을 추진한다. 중장년일자리 희망센터를 운영하여 양질의 일자리로 노동시장으로의 재진입을 촉진하고 폴리텍 신중년 특화캠퍼스(기술기능직) 등 확대를 통해 신중년의 노동시장 재진입을 촉진하고자 한다. 더욱이 2020년부터는 40대부터 경력 진단을 바탕으로 평생직업생활을 미리 준비할 수 있도록 경력관리·능력개발 활동을 지원하는 ‘생애경력설계서비스’를 확대 운영할 방안이다.

(2-2) 쉰 근로자 대상 생애경력설계서비스 제공과 재취업 촉진(신중년 창업지원체계 강화, 고령사회 분야 2-1-나, 기재부)

「협동조합 기본법」 제10조의3(교육훈련의 지원)에 따라 기획재정부 장관은 협동조합 등의 설립·운영에 필요한 전문인력의 육성, 조합원의 능력향상을 위하여 교육훈련을 실

시할 수 있다. 이에, 이 사업은 은퇴자 및 중고령자 협동조합 설립과 운영 지원을 위한 맞춤형 교육과정 운영 제공을 목표로 한다.

사업은 한국사회적기업진흥원의 권역별 중간지원기관 및 맞춤형 아카데미 제공 기관(공모 선정)을 통해서 교육 프로그램을 제공하는 방식으로 시행된다.

(2-3) 쉰 근로자 대상 생애경력설계서비스 제공과 재취업 촉진(신중년 창업지원 체계 강화, 고령사회 분야 2-1-나, 중소벤처부)

이 과제는 2011년에 수립 및 지속되는 사업으로 「중소기업창업 지원법」 제4조의2에 의거하여 중장년(만 40세 이상) 예비 창업자가 경력·네트워크·전문성을 활용하여 성공적인 창업을 할 수 있도록 지원하여 유망 창업기업 육성을 목표로 추진된다.

(3-1) 퇴직자 일자리 기회 확대(고령사회 분야 2-1-다, 고용노동부)

신중년의 경력을 활용하여 지역에 필요한 서비스를 제공하는 일자리를 지원하고, 장년 퇴직자가 비영리법인·단체 등에 공익적 사회서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 사업이다. 사업은 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」제11조의4에 의거하여 추진되며, 만 50세 이상 만 70세 미만 퇴직 전문인력을 대상으로 한다.

사업의 목표가 지역에 필요한 서비스를 제공하는 일자리를 지원하는 것이기 때문에 고용노동부가 지방자치단체를 보조하는 형식을 지닌다.

(3-2) 퇴직자 일자리 기회 확대(고령사회 분야 2-1-다, 농림식품부)

이 사업은 연령별, 유형별 맞춤형 귀농·귀촌 교육 및 귀농인의 집 조성을 통해, 신중년 일자리 기회를 확대하는 것을 목표로 한다. 사업은 농정원이 사업대상자를 선정하여 지원하는 민간경상보조와, 지자체가 사업을 추진하는 자치단체경상보조 등의 2가지 형태이다.

사업은 신중년 귀농·귀촌 활성화를 위한 맞춤형 교육과정을 운영하는 것과 귀농인의 초기 주거 애로 해소를 위해 임시거처인 귀농인의 집 신규 조성을 추진한다.

(3-3) 퇴직자 일자리 기회 확대(고령사회 분야 2-1-다, 해양수산부)

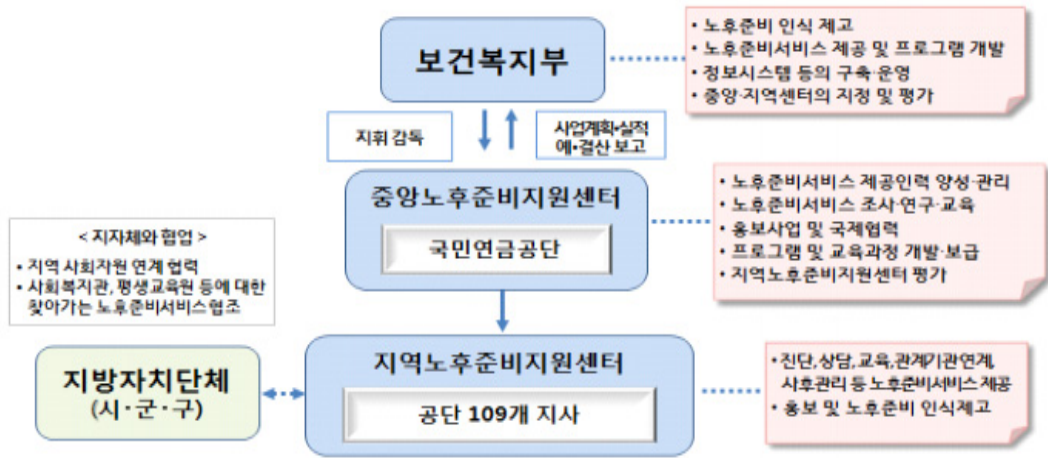
이 사업은 지역별, 업종별 맞춤형 귀어 교육을 통한 신중년 일자리 및 창업기회를 확대하는 것을 목표로 한다. 귀어업인, 어업창업 희망자가 어촌에 체류하면서 어업기술 교육 등을 받을 수 있는 귀어학교 개설을 지원하는 방안이다.

(3-4) 퇴직자 일자리 기회 확대(고령사회 분야 2-1-다, 산림청)

이 사업은 신중년 및 취업취약계층에게 산림서비스도우미, 산림재해예방, 숲가꾸기 관련 일자리를 제공하여 소득창출과 사회공헌 및 인생 2막 준비를 할 수 있는 여건 마련을 목표로 한다. 숲길등산지도사 등 산림서비스 도우미는 2006년부터 계속 진행된 사업이며, 산불재난특수진화대 등 산림재해 일자리, 숲가꾸기 패트롤 등 공공산림 가꾸기도 이에 해당한다. 2020년 국비 1,423억원을 투입하여 약 1만5,000명에게 일자리 기회를 제공하는 등의 성과를 보였으나, 고용형태가 단기 일용직 방식이라는 한계를 지닌다.

(4) 신중년 새출발 지원 인프라 확충(고령사회 분야 2-2-가, 보건복지부)

이 사업은 신중년 등 전 국민의 노후준비 지원을 위한 인프라 확충 및 노후준비 상담·교육서비스를 제공하여 안정적이고 활기찬 노후생활 보장을 목적으로 한다. 「노후준비 지원법」, 「저출산·고령사회기본법」, 「국민연금법」에 의거하여 사업이 추진되는데, 각각의 법률에 따라 지원을 연계하여 포괄적으로 추진한다. 예를 들어 「국민연금법」에 근거하여 국민연금공단에서 가입자 및 수급자 등을 대상으로 재무영역 중심의 노후준비 상담·교육서비스를 제공하고 「노후준비 지원법」에 따라 국민연금공단을 중심으로 재무·건강·여가·대인관계 분야에 대한 진단과 상담, 교육, 관계기관 연계, 사후관리 서비스를 제공한다. 관련 사업체계는 다음과 같다.



자료: 제3차 저출산 고령사회 기본계획 2020년도 시행계획

[그림 5-5] 신중년 새출발 지원 인프라 확충사업 추진체계

(5) 노인일자리 창출확대(고령사회 분야 3-1-가, 보건복지부)

이 사업은 다양한 일자리·사회활동 지원을 통해 취약계층 노인의 소득보전 및 건강한 노후생활 보장, 근로능력을 갖춘 노인을 대상으로 민간분야 취업을 지원하여 양질의 일자리 확산, 2021년까지 노인일자리 80만개 창출을 목표로 한다.

노인일자리사업은 만 60세 이상의 중고령자를 대상으로 하며, 공공형 일자리, 사회서비스형 일자리, 시장형 일자리로 나뉜다. 그중 기초연금 수급자에게 사회참여활동 일자리를 지원하는 공익활동 사업이 전체 74만개의 사업 중에서 54만3,000개로 가장 많은 부분을 차지한다.

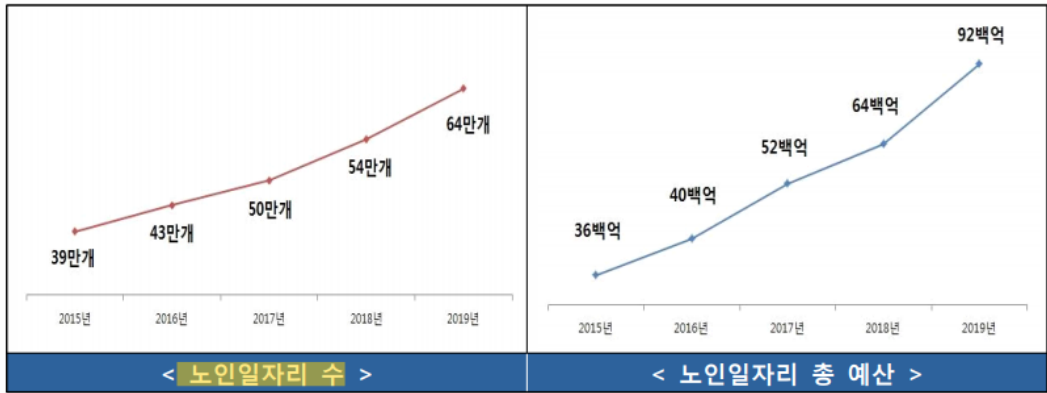
[표 5-10] 노인일자리사업

유형		내용	대상	사업량 (천개)
계				740
공공형	공익활동	지역사회 공익 증진을 위한 사회참여활동 (노년케어·보육시설 봉사, 공공의료 복지시설 봉사 등)	기초연급 수급자	543
	재능나눔	노인의 재능(자격, 경력)을 활용한 상담안내, 학습지도 등	만 60세	30
사회서비스형		노인의 경력과 역량 활용하여 사회적으로 필요한 영역 에 서비스를 제공하는 일자리 (지역아동센터, 보육시설 돌봄 지원, 장기요양서비스 업무지원 등)	만 65세 이상	37
민간형	시장형 사업단	수행기관이 매장·사업단을 운영하면서 노인 채용	만 60세 이상	60
	취업알선형	관련직종 업무능력 보유자를 수요처로 연계 (경비·청소·가사·간병인 등)		50
	시니어인턴십	기업인턴(3개월) 후 계속고용 유도 목적 인건비 지원		18
	고령자친화기업	노인다수고용기업 설립·우수고용기업 지원		2

자료: 제3차 저출산 고령사회 기본계획 2020년도 시행계획

나. 주요 실적 및 현황

보건복지부의 ‘노인일자리 창출 확대’ 과제는 과제의 목적에 맞게 노인일자리 수와 노인일자리 예산 확대에 기여하였다. 2015년부터 2019년까지 노인일자리 수와 노인일자리 총예산의 현황을 보면, 노인일자리 수는 2015년 39만개에서 2019년 64만개로 확대되었으며, 노인일자리 총예산 역시 2015년 3,600억원에서 2019년 9,200억원으로 증가하였다.



자료: 제3차 저출산 고령사회 기본계획 2020년도 시행계획

[그림 5-6] 노인일자리 수 및 예산 현황(2015~2019년)

공공형 일자리의 경우, 2018년 37만개에서 2019년 47만개로 약 10만개 증가하여 노인일자리 수 증가를 견인했으며, 저소득취약계층 노인의 소득 보전과 빈곤 완화에 기여하였다. 시장형 일자리인 시장형 사업단과 고령자친화기업에서도 성장세가 나타났다. 정부는 2018년 210만원이었던 시장형 사업단 일자리 참여자 지원 단가를 230만원으로 인상하며 시장형 사업단 확충에 기여했고, 이에 따라 시장형 사업단의 경우 2018년 4만9,000개였던 사업단을 2019년 6만개로 확충하였다. 고령자친화기업 역시 고령자친화기업을 신규로 선정하여, 2018년 1,800개의 일자리를 2019년 2,300개의 일자리로 확대하였다.

[표 5-11] 연도별 일자리사업량 목표 및 수행기관 개소

	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
일자리 수 (단위: 목표, 명)	189,000	370,000	419,000	467,000	513,000	640,000
수행기관 수 (단위: 개소)	1136	1228	1217	1222	1266	1284

자료: 제3차 저출산 고령사회 기본계획 2020년도 시행계획

한편, 주된 일자리에서 재취업 일자리로, 재취업 일자리에서 사회공헌 일자리로 이어지는 분절적 사업에서 교육 및 준비와 재취업, 즉 3모작으로 일자리가 연계되는 특징을

지닌다. 생애경로에 따라 미래 설계를 지원하는 전 근로자 대상 생애경력설계서비스 과제의 경우, 중장년일자리 희망센터와 폴리텍 신중년 특화과정을 통해 노동시장 재진입을 지원한다. 퇴직예정자 대상의 전직스쿨 프로그램에 9,178명(2019년)이 참여했으며, 같은 해 구직자 대상의 재도약 프로그램에도 2,242명이 참여하였다. 신중년의 취업 및 창업을 위한 장기훈련을 제공하는 신중년 특화과정인 폴리텍 신중년 특화서비스도 2019년 7개의 특화과정, 300명 훈련인원에서, 2019년 12개 특화과정, 500명 훈련인원으로 증대하였다. 특히 퇴직자를 대상으로 하는 퇴직자 일자리 기회 확대 중에서, 산림분야 공공일자리 창출사업은 2019년 저소득층, 장년층 1만8,310명에게 산림분야 일자리를 제공하였다.

2 제3차 고령자 고용 촉진 기본계획

가. 사업 유형 및 내용

고용노동부는 고령화에 체계적·종합적으로 대응하기 위해 2006년부터 5년마다 「고령자 고용촉진 기본계획」을 수립하고 시행하였다. 1차(’07~’11) 및 2차 기본계획에서는 장년 고용 촉진을 위한 제도와 인프라 확대 노력, 장년 고용률 상승 등 고용지표가 개선되는 성과를 나타냈다. 이에, 고용노동부는 2017년 ‘제3차 고령자 고용 촉진 기본계획(2017~2021)’을 통하여 중고령 세대를 아우르는 정책을 수행하고 있다.

‘제3차 고령자 고용 촉진 기본계획’은 ‘55+ 현역시대, 일과 함께 활력 있는 장년’이라는 비전하에 ① 주된 일자리에서 오래 일하기, ② 장년 특화훈련 확충 및 능력 개발 요건 조성, ③ 전직 준비 기간 마련 및 재취업지원, ④ 퇴직자에 대한 일자리 및 사회공헌 기회 확대, ⑤ 초고령사회를 대비한 인프라 구축의 정책 과제를 중심으로 연령과 상관없이 생애 전반에서 능력에 따라 일할 수 있는 여건을 마련하고자 하였다.

[표 5-12] 제3차 고령자 고용 촉진 기본계획

중분류	과제명	주된 내용
주된 일자리에서 오래 일하기	정년제 실효성 확보	주된 일자리에서 오래 일하기 위한 체계적 여건 조성 60세 정년제 정착을 위한 조사, 감독 및 캠페인 강화 우선고용직종 재선정 등 고령자 고용 의무 규정을 재편
	장년친화적 고용환경 조성	장년 노동자 생산성 향상시킬 수 있도록 근로환경 개선 장년 노동자 산재예방을 위한 교육 및 홍보 강화 고용상 연령차별에 대한 인식개선
	연금 수급연령까지 고용을 연장할 수 있는 토대 마련	60세 이후 고용연장 촉진과 추가고용을 위한 지원 강화
장년 특화훈련 확충 및 능력개발 여건 조성	장년층에게 필요한 훈련과정 확충	기초적인 디지털정보 활용 능력 및 역량 강화 교육 직종별 특화훈련 기반 마련 지역 수요에 맞는 훈련과정 확대
	재직단계부터 능력개발 할 수 있는 여건 조성	직무능력 향상 위해 근로시간을 단축할 수 있도록 지원 훈련제도 개선하여 중소기업 재직자의 훈련 참여율 제고
전직 준비 기반 마련 및 재취업지원	생애 전환기 집중관리와 전직 지원 책임성 강화	생애경력설계 서비스 확산 퇴직예정자 전직 지원에 대한 국가 및 기업 책임성 강화
	누구나 어디서든 이용 가능한 고도화된 장년 고용서비스	대국민 종합 고용서비스 제공 온라인 서비스 고도화로 매칭 효과성 제고
퇴직자에 대한 일자리 및 사회공헌 기회 확대	퇴직인력 활용 모델 확산	지자체 협력형 사회적기업 모델 개발 확산 퇴직인력의 사회공헌 모델 개발 확산 중소기업과 퇴직인력 매칭 강화
	사회적 수요와 장년층 특성을 고려한 다양한 일자리 기회 확대	세대융합 창업 지원 귀농·귀어 활성화 귀산촌 창업 지원 노인일자리 확충
초고령사회를 대비한 인프라 구축	사회안전망 강화	65세 이상 신규 취업자에 대해서 실업급여 단계적 적용 임의계속가입제도 개선해 퇴직자 건강보험료 부담 완화
	중층적 노후소득보장체계 구축	취약계층의 퇴직연금 가입 확대 및 보장 강화 국민연금 가입 확대 및 보장 강화
	정책개발·지원 인프라 확충	초고령사회 대비 정책 역량 강화

자료: 관계부처합동(2017), 55+ 현역시대를 위한 장년고용정책(안): 제3차 고령자 고용촉진 기본계획의 내용을 저자가 재구성함

나. 실적 및 현황

2019년과 2020년 임금피크제 도입 현황을 보면, 60세 이상 정년제 의무화로 법 제 도적인 장년 고용안정 토대가 마련되었다. 그 결과로 사업주가 일정 연령 이상까지 고용을 보장 및 연장하는 조건으로 임금을 조정하는 임금피크제가 확대되는 추세이다. 전체 규모의 임금피크제 도입률을 살펴보면 2019년 21.7%에서 2020년 22.4%로 상승하였다. 특히, 5~9인 사업장의 임금피크제 도입은 2019년 1만7,529(24.5%)에서 2020년 2만570(26.5%)으로 상승하여 해당 규모의 사업체에서 임금피크제 도입을 주도적으로 한 것으로 나타났다.

[표 5-13] 임금피크제 현황(2019~2020년)

		전체	임금피크제 도입(2019년)				전체	임금피크제 도입(2020년)	
		354,162	76,978	(21.7)			344,590	77,301	(22.4)
전규모	1~4인	149,113	25,575	(17.2)	전규모	1~4인	134,572	23,066	(17.1)
	5~9인	76,643	17,529	(22.9)		5~9인	77,543	20,570	(26.5)
	10~29인	80,761	19,795	(24.5)		10~29인	83,651	20,395	(24.4)
	30~99인	35,780	9,117	(25.5)		30~99인	36,830	8,452	(22.9)
	100~299인	9,319	3,583	(38.4)		100~299인	9,337	3,443	(36.9)
	300인 이상	2,548	1,379	(54.1)		300인 이상	2,658	1,374	(51.7)
100인 기준	100인 미만	342,296	72,017	(21.0)	100인 기준	100인 미만	332,596	72,484	(21.8)
	100인 이상	11,866	4,962	(41.8)		100인 이상	11,995	4,817	(40.2)
300인 기준	300인 미만	351,615	75,600	(21.5)	300인 기준	300인 미만	341,933	75,927	(22.2)
	300인 이상	2,548	1,379	(54.1)		300인 이상	2,658	1,374	(51.7)
	1,000인 이상	457	288	(63.0)		1,000인 이상	501	308	(61.4)

자료: 고용노동통계 사업체노동력조사 부가조사 결과 각 연도

또한 정부는 고령자의 재취업지원을 위한 법 제도적 기반을 마련하여 재취업지원서비스를 활성화하고자 하였다. 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제21조의3(퇴직예정자 등에 대한 재취업지원서비스 지원)에 따르면 1,000명⁶⁰⁾ 이상

60) ① 사업주는 정년퇴직 등의 사유로 이직예정인 근로자에게 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로설계, 취업알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등 재취업에 필요한 서비스(이하 "재취업지원서비스"라 한다)를 제공하도록 노력하여야 한다.

사업장은 50세 이상 근로자가 이직할 경우 재취업지원서비스를 의무적으로 제공해야 한다. 또한 고용부는 1,000인 이상 의무화 대상 기업과 별개로, 중소기업이 자발적으로 이직예정 근로자에게 재취업지원서비스 제공을 희망할 경우 노사발전재단을 통해 무료 재취업지원서비스 컨설팅을 제공할 계획이다.

[표 5-14] 중장년일자리 희망센터 운영 사업

구분	예산	내용
컨설팅 제공	38억 (450개소)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 기본컨설팅: 제도이해, 도입전략, 직접·위탁 운영 방안, 시행 이후 성과 평가 방안 등 ▲ 전문컨설팅: 서비스 유형별 도입전략, 담당인력의 역량강화 방안, 정부 지원제도 활용방안 등
프로그램 개발	4.5억 (9개 업·직종)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 업·직종별 프로그램 개발 * 예시: 여행업, 항공업, 경비직·미화직, 사무직, 제조업 생산직 등
담당자 교육	4.9억 (1천명)	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 기업의 서비스 담당인력에 대한 전문교육을 통해 서비스 기획 및 운영 등 총괄 관리능력 함양 * 입문과정 및 심화과정으로 단계별 교육과정 설계
홍보	1억	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 기업담당자 설명회, 우수사례 발간 등

자료: 고용노동부 “2021년도 『중장년일자리 희망센터』 운영기관 선정 및 보조금 교부 신청 공고”

고용노동부에서는 저소득 구직자, 청년, 경력단절 여성 등 취업취약계층에게 종합적인 취업지원서비스와 소득을 함께 지원하는 국민취업지원제도 사업을 운영 중이다. 2009년 취업성공패키지를 도입하였으며, 2019년 ‘국민취업지원제도 추진방안’ 일자리위원회 의결로, 2021년 국민취업지원제도로 변경되었다. 국민취업지원제도는 구직촉진수당을 지원하는 I유형과 취업활동비용을 지원하는 II유형으로 나뉜다. 이 중에서 중장년을 지원하는 사업은 35세에서 69세에 이르기까지 60대 후반 구직자에게도 패키지형 재취업지원 서비스를 제공하여 재취업을 지원하고 있다.

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 시행령 제14조의2(재취업지원서비스의 제공의무 사업주) 법 제21조의3 제2항에서 “대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주”란 직전 연도의 매월 말일을 기준으로 각각 산정된 「고용보험법」 제2조 제1호 가목에 따른 피보험자 수의 평균이 1,000명 이상인 사업주를 말한다.

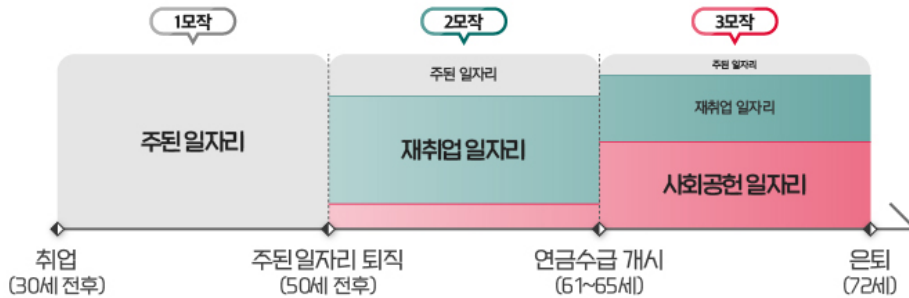
[표 5-15] 국민취업지원제도 유형 및 대상

구분		I 유형			II 유형			
		요건심사형	선발형		저소득층 등		청년	중장년
			청년	비경활	저소득층	특정계층		
지원 대상	연령	15~69세(청년: 18~34세, 중장년: 35~69세)						
	소득	중위소득 60% 이하	중위소득 120% 이하	중위소득 60% 이하	중위소득 60% 이하	무관	무관	중위소득 100% 이하
	재산	4억원 이하			무관			
	취업경험	2년 이내 100일(800시간) 이상	무관	2년 이내 100일(800시간) 미만	무관			
지원 내용	취업지원서비스		○					
	소득 지원	구직촉진 수당	○		×			
		취업활동 비용	×		○			

자료: 국민취업지원제도 홈페이지

3 신중년 인생 3모작 기반 구축 계획

베이비붐 세대의 노년기 진입을 앞둔 진입을 앞둔 현시점에서 전체 생산가능 인구의 3분의 1을 차지하는 5060 세대를 ‘신중년’ 세대로 명하고, ‘신중년 인생 3모작 기반 구축 계획’을 실행하였다. 이 계획은 신중년, 즉 50세에서 69세에 속하는 사람들에게 인생 3모작이 가능하도록 지원하는 내용을 담고 있다. 인생 3모작은 50세 전후까지의 ‘주된 일자리’, 퇴직 이후의 ‘재취업 일자리’, 그리고 은퇴 이후의 ‘사회공헌 일자리’의 세 단계 일자리를 말하며, 인생 3모작 기반 구축으로 신중년이 활력 있는 노후를 보낼 수 있도록 가교 역할을 하기 위한 사업이다.



자료: 고용노동부 보도자료

[그림 5-기] 인생 3모작 개념도

신중년 인생 3모작 기반 구축 계획은, 그간의 정부의 정책이 부처별, 분야별로 분절적으로 실행된 것을 비판하며, 신중년의 욕구와 특성을 고려한 맞춤형 정책을 제공하고자 제안되었다. 또한 고령자를 배제하는 제도(가령, 65세 이상 신규 취업자는 원칙적으로 실업급여 적용 배제, 중위소득 100% 초과하는 신중년의 경우 취업성공패키지 등에 참여 배제 등)·관행으로 고용서비스 수혜율이 현저히 낮은 문제점을 해소하자 하였다. 더욱이 단순알선 위주의 고용서비스 제공은 중고령자 맞춤형 고용서비스의 제공과 일자리 미스매치를 해결하여 중고령자의 재취업을 정책적으로 지원하고자 한다.

중고령자가 재취업이 아닌 창업을 선택한다 해도, 다른 선택의 여지가 없어 생계형 자영업 창업을 하는 경우가 대다수이다. 이러한 생계형 자영업의 경우 지속가능성이 낮고 위기에도 취약하다는 문제점을 지닌다. 또한 사회공헌 노인일자리 중에도 참여 희망자 대비 적고, 대부분 참여수당이 낮아(재중나눔의 경우 월 10만원 수준) 소득보충 기능이 미흡한 한계가 있었다. 노후준비를 위해 「노후준비지원법」의 실행에 따라 연금공단지사를 지역노후준비지원센터로 활용하여 재무분야 중심 노후준비서비스를 제공 중이나, 낮은 인지도, 인프라 및 관련 서비스 간 연계 부족 등으로 인하여 서비스 확산 및 내실화에 한계가 나타났다.

이에 중고령자의 생산활동을 지원하기 위하여, 신중년 인생 3모작 기반 구축 계획은 ① 재취업지원 서비스 확대, ② 비생계형 기술 창업 활성화, ③ 귀농·귀어·귀촌 지원 내실화, ④ 사회공헌 일자리 확충, ⑤ 체계적 경로 설계 및 서비스 연계 강화의 추진과제를 제시하였다.

4 노인일자리 및 사회공헌활동 지원사업

가. 사업 유형 및 내용

노인일자리 및 사회공헌활동 지원사업(이하 노인일자리사업)은 노인의 보충적 소득보장과 사회참여 증진을 도모하기 위해 2004년에 도입되었으며, 보건복지부가 수행 중이다. 이 사업은 노인이 활기차고 건강한 노후생활을 영위할 수 있도록, 공익활동, 일자리, 재능나눔 등 다양한 사회활동을 지원하고 있다.

노인일자리사업은 노인의 적성과 능력에 맞는 사회적 일자리를 창출 및 제공함으로써 노인의 보충적 소득보장과 사회참여를 도모한다는 목적으로 정부 재정지원 일자리사업의 일환으로 시작되었다.

사업 유형은 2004년 도입 이후, 세분화되고 신규 사업 유형이 개발되어 진행되었으나, 노인일자리사업은 크게 노인 사회활동과 일자리로 유형을 나눌 수 있다. 대표적인 노인일자리사업은 공익활동이다. 공익활동은 노노케어(취약노인 안부확인, 생활상태 점검 등)를 비롯하여 지역사회 공익을 증진하기 위한 16개의 프로그램이 포함되며, 65세 이상의 기초연금 수급자만 참여 가능하다. 재능나눔활동은 취약노인 발굴 및 지원, 노인시설 안전관리, 노인권익 활동 등 사회참여를 통해 노후 성취감을 제고하고 건강 및 대인관계를 개선할 수 있는 활동으로 구성된다. 노인일자리에 해당하는 세부 사업은 시장형 사업단, 인력파견형 사업단, 시니어인턴십, 고령자친화기업 등이 운영되고 있으며, 시장형에 해당하는 일자리사업에는 만 60세 이상이 참여 가능하다.

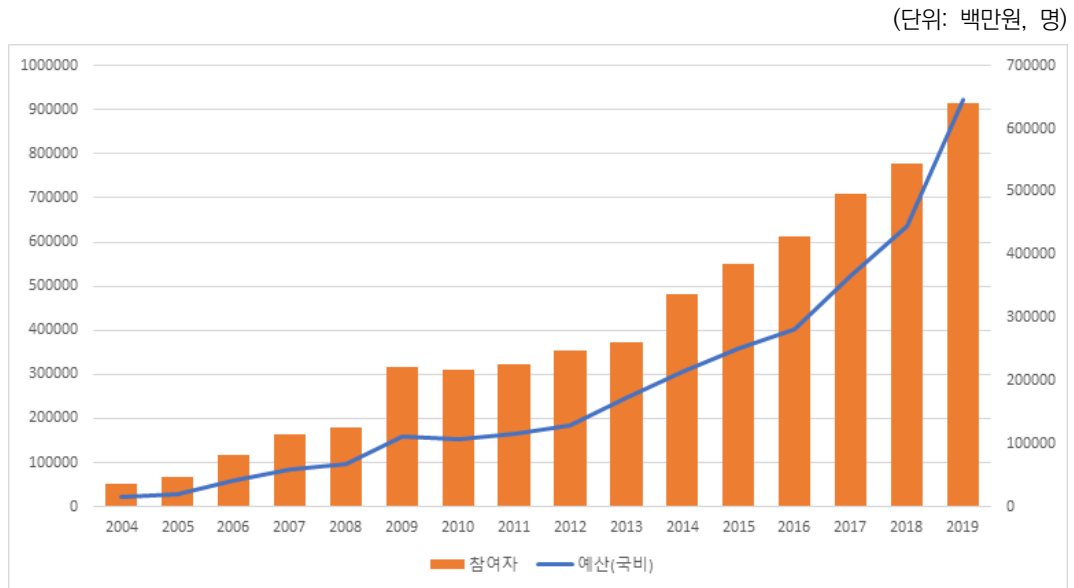
[표 5-16] 제2차 노인일자리사업 유형과 주요 내용

		유형	대상	정의	예시
노인 사회 활동		공익활동	만 65세 이상/기초연금 수급자	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동	노노케어(취약노인 안부확인, 생활상태 점검 등), 보육시설 봉사 등 지역사회 공익 증진을 위한 16개 프로그램
		재능나눔활동	만 65세 이상	재능을 보유한 노인에게 재능나눔 활동 기회를 부여하여 사회참여를 통한 노후 성취감 제고, 건강 및 대인관계 개선 유도	취약노인 발굴·지원, 학대노인 예방·지원, 노인이용시설 안전관리, 노인문화복지활동, 복지정책홍보 등 기타 노인 권익증진 활동
노인 일자리	시장형	시장형 사업단	만 60세 이상	참여자 인건비를 일부 보충 지원하고 추가 사업소득으로 연중 운영하는 노인일자리	장류·김부각·두부과자·양파즙·한과·천연조미료 등 제조 판매, 아파트·지하철 택배, 쇼핑백 제작, 콩 등 농산물 재배
		인력파견형 사업단		수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계하여 근무 기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리	시험감독관, 주유원, 주례사, 가사도우미, 건물관리, 경비 등
		시니어 인턴십		노인이 기업에서 인턴으로 참여할 수 있는 기회 제공	상점판매원, 물류관리, 주유원, 차량관리원, 고객상담, 홀서빙 등
		고령자 친화기업		고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립 지원	(주)고을, (주)Delicious Plan, (주)6088식품, (주)천년누리, (주)탐리서치코리아 등

자료: 보건복지부 홈페이지 노인일자리 및 사회활동 지원사업

나. 실적 및 현황

2019년 노인일자리사업 예산(국비) 총액은 9,228억원, 목표 사업량 64만개로 2004년 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보인다.



자료: 한국노인인력개발원, 2019년 노인일자리 및 사회활동지원사업 통계

[그림 5-8] 노인일자리사업 예산 및 참여자 현황(2004~2019)

2019년 노인일자리의 사업별 참여자 규모를 보면, '19년 참여자 수는 68만4,177명으로 전년 대비 17만9,971명 증가하였다. 사업 참여자 수를 사업별로 살펴보면 공익활동(50만4,206명), 시장형(6만6,972명), 인력파견형(2만7,718명), 시니어인턴십(7,349명), 기업연계형(5,673명) 사업의 추진실적은 전년 대비 증가한 반면, 재능나눔(4만7,367명), 고령자친화기업(1,344명)은 전년 대비 실적이 다소 감소하였다(한국노인인력개발원, 2019).

[표 5-17] 노인일자리사업 유형별 참여자 현황(2019년)

구분	계	노인사회활동		노인일자리					
		공공형		사회 서비스형	민간형				
		공익활동	재능나눔 활동		시장형 사업단	인력 파견형	시니어 인턴십	고령자 친화기업	기업연계형
참여자 수	684,177	504,206	47,367	23,548	66,972	27,718	7,349	1,344	5,673
비율	100.0%	73.7%	6.9%	3.4%	9.8%	4.1%	1.1%	0.2%	0.8%

자료: 한국노인인력개발원, 2019년 노인일자리 및 사회활동지원사업 통계

제3절

중고령자 일자리정책의 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 직접일자리사업의 효율화

중고령자 직접일자리사업은 중고령자에 대해 한시적 성격의 일자리를 제공하는 사업이다. 직접일자리사업의 가장 대표적인 사업은 보건복지부의 노인일자리사업이다.

중고령자 직접일자리사업의 보수는 사업에 따라 시간당 임금, 일당, 월급여 등 다양한 방식으로 지급된다. 2019년 보건복지부 노인일자리사업의 월평균 임금은 월 10만원에서 월 190만원까지 분포한다. 2019년 공공활동의 월평균 임금은 27만원이며, 재능나눔의 활동비 월평균 임금은 10만원이다. 민간형의 경우 시장형사업단이 31만원으로 가장 임금이 낮고, 가장 임금이 높은 것은 기업연계형으로 188만원이다. 2019년 1인 가구 기준 중위소득(170만7,008원)의 60%인 최저생계비(102만4,205원)에 미치지 못하였다.

[표 5-18] 사업유형별 참여노인 월평균 활동비

(단위: 천원)

	공공형		노인일자리	민간형				
	공익활동	재능나눔활동	사회서비스형	시장형사업단	인력파견형	시니어인턴십	고령자친화기업	기업연계형
활동비(임금)	270	100	713	313	1370	1787	890	1885

자료: 2019 노인일자리 및 사회활동 통계 동향

중고령자 직접일자리사업의 참여자는 사업기간, 사업의 특성 등으로 인해 연중 계속하여 사업에 참여하는 경우가 적다. 보건복지부의 노인일자리사업 유형별 참여기간을 보면, 민간형은 연중 활동이 가능하나, 공공형 및 사회서비스형은 11개월 범위이다.

[표 5-19] 노인일자리사업 유형별 참여기간

구분		활동비	부대경비* (원)	참여기간	합계(원)
공공형(공익활동)		270천원	180천원	평균 11개월	3,150천원
사회서비스형		594천원	532천원	10개월	7,930천원**
민간형	시장형 사업단	2,670천원		연중	2,670천원
	취업알선형		(지자체보조) 150천원	연중	150천원

주: 시장형사업단, 취업알선형의 경우 사업비로 활용

주휴 및 연차수당 연1,458천원 포함

자료: 보건복지부 2021년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내

사업이 연중 계속해서 실시되지 못하는 이유는 예산의 제약이다. 예산 확정 후 사업 계획 수립 등을 거쳐 3월 이후 사업을 시작하여 회계연도가 끝나는 12월에 사업을 종료하기 때문에 사업이 연속적으로 시행되지 못하고 있는 것이다. 따라서 1년 단위의 고용 계약을 체결하고, 연말 평가를 통해 재계약을 하는 등의 사업 참여자가 연중 소득을 얻을 수 있는 사업 설계가 필요하다.

노인일자리사업에 참여하는 자치단체는 2016년 32개에 불과했으나, 점차 증가하여 2017년 38개, 2018년 47개, 2019년 60개로 늘었으며, 참여 신청 인원도 6,379명(2016년), 9,523명(2017년), 1만939명(2018년), 1만1,561명(2019년)으로 증가하는 추세이다. 그러나 2018년의 경우 47개 자치단체가 1만938명 지원 신청을 받았지만 6,647명이 참여할 수 있었다.

한편, 정부가 직접 일자리를 창출하는 유형의 사업은 민간형보다 공공형이나 사회서비스형에 일자리가 집중되고, 저임금 단기 일자리가 양산되지 않도록 지속적인 관리가 필요하다. 노인일자리사업에 참여하는 지방자치단체가 증가하고, 신청자 수가 증가하는 것은 해당 사업이 활성화되고 있다는 점에서 고무적이거나, 일자리가 노동시장과 직접 연계하여 진행되는 민간형보다 공공형이나 사회서비스형에 집중될 가능성을 높인다. 즉, 예산 제약하에서 되도록 많은 신청 인원을 수용하기 위해서는 실제 노동시장에 자리잡도록 지원하는 민간형보다는 저임금 단기계약이 중심이 되는 공공형이나 사회서비스형 일자리를 확대하게 될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 직접일자리사업의 경우에는 일자리 유형별 비중을 제한하는 방식으로 효율적인 정책 수행방식을 마련할 필요가 있다.

2 고용서비스 정책 활성화

고용서비스사업은 구인자 또는 구직자에 대한 고용정보의 제공, 직업지도 또는 직업 능력개발 등 고용을 지원하는 일자리사업이다. 대표적인 사업으로 고용노동부 산하 ‘고용복지플러스센터’와 ‘취업성공패키지’와 ‘신중년 인생 3모작 패키지’ 등이 있다. 그 외에도 중장년일자리 희망센터와 고령자인재은행 등이 고령층 전담 취업기관으로 운영 중이다.

구직경로는 공공·민간직업알선기관 등을 이용하는 것과 같은 공식적 방법, 가족 및 친지 등의 추천과 같은 비공식적 방법, 직접적인 방법으로 분류할 수 있다. 어느 방법이 더 효과적인가에 대해서는 상반된 주장이 제기되고 있어(오상욱, 2010) 구직자가 공식적인 방법과 비공식적인 방법 등을 상황에 따라 선택적으로 활용할 수 있도록 다양한 구직경로가 필요하다(이지연, 2013).

2021년 기준 중고령 구직경험자의 구직경로는 고용노동부 및 기타 공공 취업알선기관의 비중이 33.4%이고, 친구, 친지 소개 및 부탁이 35.8%를 차지하는 것으로 나타났다. 정부는 중고령자가 필요한 고용정보를 취득하고 직업능력을 개발하는 데 적극적으로 대응할 수 있는 고용서비스 전달체계를 구축·운영할 필요가 있다.

[표 5-20] 중고령자 구직경험자의 구직경로(2021)

(단위: 천명, %)

	2020.5			
	구직 경험자	구성비	남자	여자
〈전 체〉	2,729	100.0	1,379	1,351
• 고용노동부 및 기타 공공 취업 알선기관	912	33.4	366	546
• 민간 취업알선기관	270	9.9	150	120
• 신문, 잡지, 인터넷 등	271	9.9	132	139
• 사업체 문의 및 방문	244	8.9	150	94
• 친구, 친지소개 및 부탁	978	35.8	550	427
• 그 외 ¹⁾	55	2.0	31	24

자료: 통계청, 경제활동인구조사 고령층 부가조사

3 중장기적 중고령자 일자리정책 추진 방향 검토

이미 65세 이상의 인구 비율이 20% 이상을 차지하는 초고령사회에 돌입한 독일과 일본은 고령화 사회에 어떻게 대응하는가를 중심으로 국외 사례를 검토하여, 우리나라 중고령자 일자리정책의 중장기 추진 방향에 대해 논의하고자 한다.

국외에서는 통상 재정지원 일자리사업을 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)의 노동시장 정책 프로그램 분류에 따라, ① 공공고용서비스 및 행정(PES and administration), ② 훈련(Training), ③ 고용 인센티브(Employment incentives), ④ 보호 고용과 재활(Sheltered and supported employment and rehabilitation), ⑤ 직접일자리 창출(Direct job creation), ⑥ 창업 인센티브(Start-up incentives), ⑦ 실직자 소득보장 및 지원(Out-of-work income maintenance and support), ⑧ 조기은퇴(Early Retirement) 등 8가지 프로그램 유형으로 분류하는데, 우리나라는 이를 바탕으로 하여 고용서비스, 직업훈련, 고용장려금, 직접일자리, 창업지원, 실업소득 등 6개 분야로 구분하여 적용하고 있다. 이러한 분류체계 중 직접일자리, 고용서비스 부문과 연계하여 시사점을 살펴 보고자 한다.

첫째, 정년 연장과 임금제이다. 2020년 일본은 고령자고용안정법 개정을 통해서 정년을 70세로 연장했다. 종업원들이 70세까지 일할 수 있도록 '기업의 노력 의무'를 규정한 고령자고용안정법 개정안을 의결했으며, 올해 4월부터 시행할 예정이다. 실제로 일본의 가전제품 판매점 '노지마'(Nojima)는 근로자의 고용계약 상한 시기를 65세에서 80세로 연장했다. 65세가 된 근로자의 건강 상태와 근무 태도 등을 고려해 1년마다 계약을 갱신할 예정이다. 마찬가지로 영국의 경우, 유연근무와 정년선택 제도는 중고령자가 주된 일자리에서 지속적으로 일할 수 있도록 하는 임금제도이다. 특히 호봉제가 있는 한국의 상황에서 유연근무, 임금피크제와 같은 정년 보장에 따른 기업의 부담을 줄여주는 보완제도가 필요할 것이다.

둘째, 고령자의 재취업을 돕기 위한 제도적 장치이다. 일본의 사례는 중고령자의 경험을 살려, 인력이 부족한 중소기업에 매칭시켜주는 제도로서 주요하다. 일본의 '시니어 중소기업 서포터 인재 프로그램'과 '생애 프로페셔널 프로그램'이다. '시니어 중소기업

업 서포트 인재 프로그램'은 종합관리 능력을 살려 중소기업 재취업을 목표로 하는 55세 이상의 사람들을 위한 프로그램이다. 취직에 성공한 고령자 중 전문성이 직종에 합치된 경우는 약 70%이며, 비전문 영역으로 취직된 경우는 30%다.

한편 민간 영역에서는 대표적으로 '생애 프로페셔널 프로그램'이 있다. 도쿄에 소재한 민간 주식회사 '퀄리티오브라이프(Quality of Life)'가 2006년 11월부터 진행하고 있으며, 대기업 전문분야에서 10년 이상 근무한 50세 이상을 대상으로 중소기업에 경영 자문을 하도록 하는 프로그램이다.

반면 독일의 경우, 50세 이상 단기 실업자와 근로자의 직업교육 및 채용 연계 강화(Initiative 50+), 장기실직자에 대한 지역별 맞춤형 일자리 제공(Perspektive 50+) 및 창업희망자에 대한 지역대학 연계(Gründer 50+)를 통해 성공적인 고용률 상승을 견인하고 있다. 우리나라의 '신중년 인생 3모작 기반 구축 계획'은 공공의 단순 일자리 제공이 아니라, 독일의 사례와 유사하게 직업교육과 채용의 연계를 강화하는 방안으로 전환하고 있다. 이는 생애설계-훈련-취·창업의 강한 연계는 교육수준, 근로활동 참여 비율, 공적연금 가입률 등이 노인층과 비교하면 상대적으로 높은 중고령자의 일자리정책으로서 유효할 것으로 예상된다. 즉, 전체 인구의 약 4분의 1, 생산가능 인구의 3분의 1을 차지하며, 2027년까지 지속적으로 증가하는 큰 규모의 인구집단인 5060세대를 위한 재교육-취·창업의 연계는 앞으로도 확장될 필요가 있을 것이다.

정부는 당초 정책목표와 달리 저임금 단기 일자리가 양산되기 쉬운 구조의 직접일자리사업을 확대하기보다는 정년 연장과 임금피크제를 적극적으로 실시하여 숙련된 중고령자의 이른 노동시장 이탈을 방지하는 동시에 고용지원서비스를 제공함에 있어 단순한 정보 제공 외에도 지속적인 재교육과 취·창업을 연계하여 인적자원을 개발하여 중고령자가 숙련된 노동력으로 생산활동을 지속하는 데 기여하는 방식으로 중고령자 일자리정책을 추진할 필요가 있다.

제6장

정주여건정책: 신혼부부 및 청년 주거지원 정책의 적절성 검토

제1절 청년 및 신혼부부 주거지원 현황

제2절 청년 및 신혼부부 주거지원 정책 적정성 분석

제3절 청년 및 신혼부부 주거지원 정책 개선 방안

제4절 소결

제 1 절

청년 및 신혼부부 주거지원 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 청년 및 신혼부부 주거지원 개요

저출생 고령사회 관련 정주여건 분야 정책들을 생애주기별로 검토한 결과 아동·청소년기는 생활환경 개선을 위한 사업, 청년기에는 결혼·출산과 관련된 주거정책, 중장년기에는 귀농·귀촌 사업, 노년기는 독거노인의 노인암심 생활지원사업, 고령자를 위한 임대주택 사업 등이 대표적인 사업임을 알 수 있다.

[표 6-1] 생애주기별 정주여건정책 유형

	아동·청소년	청년	중장년	노년
정책 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년 성범죄 예방 활동 강화 - 아동학대 예방·보호 체계 강화 - 학교폭력 예방 및 대책지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 주택 마련 자금 지원 강화 - 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 확대 - 청년 전세임대 공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 베이비붐 세대 맞춤형 귀농·귀촌 - 농촌지역 활성화 - 편리한 (고령친화적) 교통환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인안심생활 지원 (예: 독거노인 보호, 노인돌봄 기본서비스, 응급안전 알림서비스) - 고령자를 위한 임대주택 공급 확대
정책 수	286	235	186	339

주: 저출산고령사회위원회(2018), '저출산고령사회 정책 로드맵'의 정책유형 분석

자료: 국회미래연구원(2021), 저출생·고령사회 정책 메타평가

정책 수로 비교해볼 때 청년을 위한 정주여건정책이 상대적으로 많지 않으며 대부분 주택정책이 주를 이루고 있다. 주거비용 상승이 결혼과 출산에 부담으로 작용할 수 있기에 청년층과 신혼부부를 위한 효과적인 주거지원 정책이 필요하다. 경제의 저성장 또는 경기침체의 구조적인 원인 중에는 저출산과 고령화가 큰 자리를 차지하고 있으며, 이를 근본적으로 해결하기 위해서는 출산장려정책이 필요하다는 것이 일반적인 인식이다. 현재, 청년실업이 극심하여 취업이 안 되거나 취업 시점이 너무 늦어지고 있다. 취업이 되더라도 신혼집 마련 등을 위한 결혼자금이 준비되지 않아 결혼을 포기하는 경우

가 많으며, 결혼 이후를 고려했을 때 주거, 육아, 교육 등으로 인한 경제적 부담이 크다. 그러한 부담에서 벗어나기 위해 가구 입장에서는 소득을 조금이라도 높일 필요가 있는데, 이를 위해서는 긴 근로시간을 유지해야 하기 때문에 실질적으로 양육과 직장을 병행하기 어려워지게 된다. 이러한 경향이 지속될 경우 빠른 출산율 저하와 급속한 노년인구 증가로 노동가능인구의 비중이 감소하게 되고, 일본과 비슷하게 장기적이고 지속적인 경제 성장률의 하락을 겪게 될 수도 있을 것이다(조홍중, 2015).

낮은 출산율이 국가경쟁력의 저하로 이어질 수 있다는 인식 속에서, 높은 주거비부담과 주거불안정 문제는 출산율 저하의 주요 원인 중 하나로 여겨져왔다. 즉, 높은 주거비 부담과 주거불안정으로 결혼과 출산을 기피하는 젊은 세대가 많아지고 있다는 것이다. 자녀가 많아질수록 주거소비의 수준이 열악해지고, 주거안정성이 높은 가구는 그렇지 못한 가구에 비해 출산 자녀 수가 많다는 조사결과도 존재한다(천현숙, 2013).

그러므로 여기에서는 청년과 신혼부부 중심의 주거지원 정책을 중심으로 저출생 고령사회 전략을 살펴보고자 한다. 구체적으로 본 장에서는 청년 및 신혼부부 위주의 주거지원에 대한 현재 정책을 파악하고 다른 주거정책 수요자와의 형평성, 청년 및 신혼부부 주거지원 정책의 적정성을 검토한 후, 향후 미래의 청년·신혼부부 주거정책 수요를 고려하여, 청년·신혼부부 주거정책에 대한 제언을 제시하고자 한다.

2 청년 및 신혼부부 주거지원 목적

2010년대 초반 이후 정부는 청년 및 신혼부부에 대한 주거지원을 강화해왔는데, 그 이유는 다양하나 가장 큰 이유는 청년(대학생, 취업생 포함)의 삶이 일자리를 구하고 유지하기가 어려워졌으며, 지옥고(지하, 옥탑방, 고시원)로 대표되는 주거상황이 언론 등을 통해 사회문제화되고, N포 세대라는 별칭으로 불리기 시작했는데, 이 중 가장 중요한 원인의 하나가 주거문제다. 신혼부부를 주요 지원대상으로 선택한 것은 저출산 극복을 위한 여러 방안 중 하나로 주거지원을 고려한 것으로 판단할 수 있다.

정부 대응의 기본 틀로 수립된 것이 저출산 고령사회 기본계획이며, 이를 구체화한 것이 국토교통부의 주거복지로드맵 등이라고 할 수 있다. 참고로, 주거지원 정책을 담

당하는 국토교통부에서의 청년, 신혼부부 대상 주거지원에 대한 공식적인 목적은 찾아 보기 어려우나 정부가 청년과 신혼부부를 위해 특화된 주택으로 분류되는 ‘행복주택’의 건설 목적으로 간접적으로 파악할 수 있다. 행복주택의 공급 목적은 젊은 세대의 주거 안정이며(여경수, 2016:381), 청년(19~39세), 신혼부부, 대학생 등 젊은 계층의 주거 불안을 해소⁶¹⁾하고, 또한, 사회활동이 활발한 젊은이를 주택 구매계층으로 전환시켜 주거안정의 디딤돌 역할(여경수, 2016:390)을 하는 것이다.

3 주거지원 청년과 신혼부부의 기준

가. 청년의 연령 기준

청년을 대상으로 하는 정책에서의 청년에 대한 연령 기준은 중앙정부, 지방정부, 기타 공공기관에 따라 다르고 정책목적에 따라 다양하다. 청년이 법률명에 명시된 경우는 「청년고용촉진 특별법」과 「청년기본법」 등이 있으며, 각각 청년의 연령을 ‘15세 이상 29세 이하’와 ‘19세 이상 34세 이하’로 규정(이길제, 2020:9)하고 있다. 반면, 청년을 대상으로 한 주거정책의 경우 대부분의 규정에서 만 19세에서 39세를 기준으로 하고 있다. 하지만, 청년 주거정책 중에서도 연령 범위가 다른 경우도 있다. 예를 들어 청년 전용 보증부 월세대출이나 청년 우대형 청약통장의 가입 연령은 만 19세부터 34세까지로 되어 있다⁶²⁾. 그나마 청년 우대형 청약통장의 경우 대상 연령이 만 19세에서 29세 이던 것이 완화된 것이다.

나. 신혼부부 기준

신혼부부에 대한 정의는 법적으로 명확하게 규정되어 있지 않다. 다만 신혼부부를 대상으로 한 주택공급 혹은 주거지원 기준을 고려하여 간접적으로 신혼부부에 대한 정의를 유추할 수 있다. 전세임대주택 입주자를 기준으로 할 경우 ‘신혼부부’란 모집공고일 현재 혼인(혼인신고일 기준, 재혼 포함) 7년 이내인 경우를 말한다. 신혼희망타운의 입

61) <https://www.lh.or.kr/contents/cont.do?sCode=user&mPid=231&mId=232&menuYear>

62) 대한민국정책브리핑. 2021. 청년 우대형 청약통장, 올해가 마지막입니다!. 이현호. (2021.9.24.) <https://www.korea.kr/news/reporterView.do?newsId=148886632>. 2021.9.27. 검색

주 자격은 “혼인 기간이 7년 이내 또는 6세 이하의 자녀를 둔 무주택세대구성원”으로 제한하고 있다⁶³⁾. 또한, 예비신혼부부는 “공고일로부터 1년 이내에 혼인사실을 증명할 수 있는(혼인으로 구성될 세대가 전부 무주택)” 커플을 의미한다.⁶⁴⁾ 일부 기준 설정에 있어 이전에는 신혼부부의 여성 기준을 49세 이전으로 한정하기도⁶⁵⁾ 했지만 성차별에 대한 비판이 있어 이 부분이 삭제되었다.

다. 관련 계획

1) 저출산·고령사회 기본계획

저출산·고령사회 기본계획은 “저출생 현상의 심화, 인구 규모의 감소 및 인구구조의 변화 등 당면한 사회적 변화에 대응하여 새로운 비전”을 제시할 필요(관계부처합동, 2020:5)가 있어 범정부 차원에서 대응하려는 국가 기본계획이다. 총 4차에 걸쳐 기본계획을 수립해왔으며 제1차 및 제2차 기본계획에서는 기혼가정의 임신 및 출산 지원과 양육 지원에 집중하였으며(변수정 외, 2018), 고령층 주거지원에 대한 기반을 마련하였고 부수적으로 신혼부부에 대한 주거지원에 대한 계획을 수립하였다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 청년층을 대상으로 한 일자리정책과 본격적인 주거지원 정책이 추가되었다. 저출산 대응을 위해 기존의 기혼가구 보육 부담 경감에서 일자리, 주거 등 만혼 및 비혼대책으로 전환하고, 제도 구축 및 비용지원 위주의 계획에서 실천과 사회 인식 변화 중심으로 전환하였다.

63) 마이홈. 신혼희망타운. <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectContHoneyMoonView.do#guide=HM401>. 2021.9.27. 검색

64) 마이홈. 신혼희망타운. <https://www.myhome.go.kr/hws/portal/cont/selectContHoneyMoonView.do#guide=HM401>. 2021.9.27. 검색

65) 중앙일보. 2020. 여성 만 49세 이하여야 신혼부부라고?...국토부 신혼부부 기준 논란. 한은화. 2020.6.2. <https://www.joongang.co.kr/article/23791852#home>. 2021.9.27. 검색

[표 6-2] 저출산·고령사회 기본계획의 시기별 목표 및 주요 내용

차수	시기	주요 목표	주요 내용
제1차	'06~'10	저출산 극복을 위한 단초가 마련되고 고령자의 삶의 질 향상을 위한 제도적 기반 구축	영유아 보육, 교육지원 확대로 출산 양육에 대한 사회적 책임 강화 / 기초노령연금, 장기요양보험 도입으로 노후소득 보장과 요양보호를 위한 제도 틀 구축
제2차	'11~'15	국가 책임보육 실현, 임신·출산 지원 강화, 일·가정양립 제도 확충 등 출산·양육에 대한 국가·사회의 책임 강화	육아휴직급여 정률제('11~), 무상보육 실시('13~) 등
제3차	'16~'20	경제적 요인으로 만혼·비혼 추세가 심화됨에 따라 일자리, 신혼부부 주거지원 등 구조적 대응 시도	임금피크제 확대 등을 통한 청년 일자리 확대, 신혼부부 임대주택 공급 확대 등
제3차(수정)	'19~'20	저출산 정책의 패러다임을 출산율 제고에서 삶의 질 제고로 전환	출산장려가 아닌 저출산으로 이어진 사회구조적 '원인'에 집중하고, 그 원인을 해소함으로써 전체적인 삶의 질 제고를 추구
제4차	'21~'25	개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응, 사회 혁신	함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성, 건강하고 능동적인 고령사회 구축, 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회, 인구구조 변화에 대한 적응

자료: 관계부처 합동, 2020:6, 38을 재구성

현재 진행 중인 4차 저출산·고령사회 기본계획 중 청년 및 신혼부부 주거 관련 내용을 살펴보면, 정책추진방향에서는 일자리·주거 등 청년층이 직면한 구조적 문제에 대한 대책을 강화하였으며, 청년이 자립·결혼·출산에 이르는 이행기에 주요 생애 이벤트를 포기하지 않도록 주거안정 지원, 일자리 진입 지원 등 삶의 기반을 강화하였다.

주요 내용은 다음과 같다.

- 신혼부부·아동양육가구 주거지원 확대
 - 신혼부부 및 만 6세 이하의 자녀가 있는 가구에 오랫동안 안심하고 거주할 수 있는 공공주택 및 금융지원 75.4만가구 지원
 - 신혼희망타운 분양 8.4만호 본격 공급, 맞춤형 특화건설 임대단지 27만호 등 공공주택 35.4만가구 공급('21~'25년)
 - ※ 국공립어린이집·아이돌봄시설 등을 설치하여 아이 돌봄서비스와 연계, 친환경마감재·통학차량 대기장소 등 육아특화설계 적용
 - 신혼부부 전용 구입·전세자금 대출 상품 운용 등 40만가구 지원*
 - * 금리 및 한도: (구입) 1.55~2.1%(2.2억원), (전세) 1.2~2.1%(수도권 2억원, 지방 1.6억원)

자료: 관계부처 합동, 2020

[청년 관련 추진 방안]

- 청년 주거급여 분리 지급, 청년 맞춤형 임대 공급 확대 등 청년들이 독립적인 주거생활을 영위할 수 있는 여건 조성

청년가구의 주거 안정 기반 마련

- 청년의 주거빈곤 사각지대 해소
 - 주거급여 수급가구(중위소득 45% 이하)의 20대 미혼청년 중 취학·구직 등을 목적으로 부모와 따로 거주하는 청년 주거급여 분리지급('21년~)
- 청년가구 대상 공급 확대 및 임차지원
 - (청년 맞춤형 임대 24만호 공급) 청년 행복주택 및 매입·전세임대주택 등 다양한 공공임대주택을 청년층이 선호하는 곳에 저렴하게 제공('21~'25)

<청년 특화주택 공급 유형>

청년 행복주택	기숙사형 청년주택	역세권 리모델링
일자리 연계형 및 노후청사 복합개발	서울·지방주요대학 인근 기숙사형 청년주택 공급	도심 내 입지가 우수한 오피스·숙박시설 등 매입·리모델링
4.9만호	0.8만호	2만호

- (청년 임차가구 금융지원 개편 확대) 임차주택 거주 청년층의 주거비 부담 경감을 위해 전·월세 청년금융지원 강화

자료: 관계부처 합동, 2020

그 외에 저출산과 함께 계획 요소의 가장 큰 틀인 고령자에 대한 주거지원 관련 내용도 다수 포함되어 있다.

2) 주거복지로드맵

대학생, 사회초년생, 그리고 신혼부부를 입주대상으로 하고 있던 행복주택이 박근혜 정부의 공약으로 시작되기는 하였지만 국토교통부에서 체계적인 과정을 거쳐 청년 및 신혼부부의 주거정책을 마련한 것은 2017년 수립한 주거복지로드맵이라 할 수 있다 ([그림 6-1] 참조).

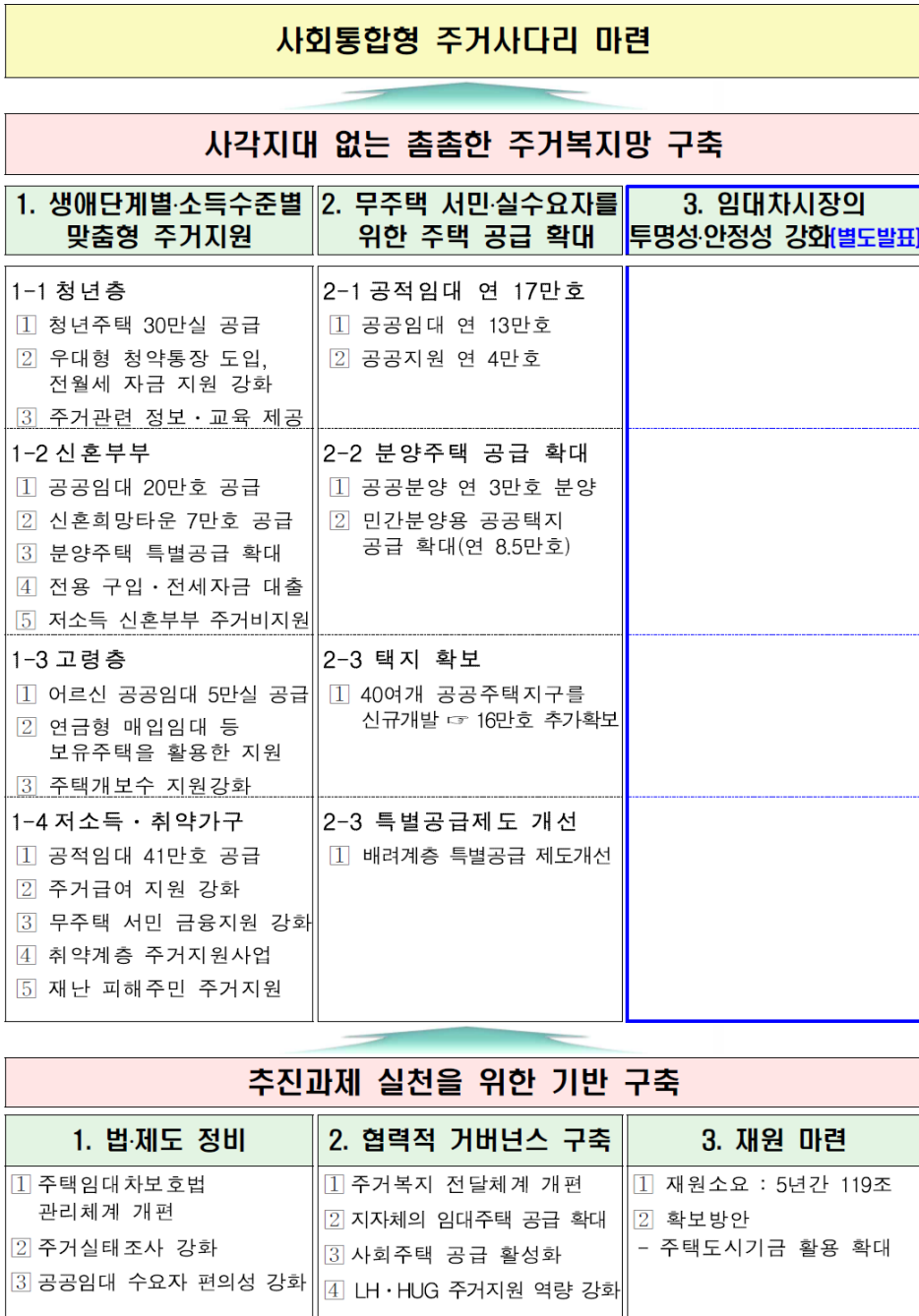
청년 및 신혼부부를 대상으로 한 정책안은 다음과 같다.

(1) 청년층 지원

- 청년주택 30만실 공급
- 우대형 청약통장 도입, 전월세 자금 지원 강화
- 주거 관련 정보·교육 제공

(2) 신혼부부 지원

- 공공임대 20만호 공급
- 신혼희망타운 7만호 공급
- 분양주택 특별공급 확대
- 전용 구입·전세자금 대출
- 저소득 신혼부부 주거비 지원



자료: 관계부처합동, 2017

[그림 6-1] 주거복지로드맵

3) 주거복지로드맵 2.0(2020년 3월)

2017년의 주거복지로드맵에 이어 2020년에는 주거복지로드맵 2.0을 발표하였으며, 이는 초기 주거복지로드맵의 수행 시 문제점을 보완하고 수혜 범위를 확대하는 것이 골자였다.

청년 및 신혼부부를 대상으로 한 정책안은 다음과 같다.

(1) 청년층 지원

- 청년주택 35만호('18~'25)
 - 일자리연계 6만호
 - 기숙사형 1만호
 - 고시원 리모델링 1만호
- 민간 공유주택 활성화
- 청년 주거비 별도 지원(주거급여)

(2) 신혼부부 지원

- 신혼부부 주택 40만호('18~'25)
 - 지원확대(만 6세 이하 자녀 가구)
- 신혼희망타운 분양주택 10만호 입주자 모집 완료(~'25)
- 다자녀 가구 3만호('20~'25)

4) 신혼부부·청년 주거지원 방안('18.7)

국토교통부에서는 주거복지로드맵의 후속조치로 2018년 7월 신혼부부·청년 주거지원 방안을 발표하였다. 여기에서는 금융지원, 임대주택, 분양주택 등 다양한 주거지원 프로그램을 제시하였다. 계획발표 이후 5년 동안 청년과 신혼부부 등을 대상으로 한 지원 규모도 기존 주거복지로드맵이 제시한 것에 비해 46.5만가구 늘어난 163만가구로

확대하였다. 분양 및 임대로 구성된 공공주택인 신혼희망타운의 경우 10만으로 계획(기존 7만)하였다.

분양가상한제를 적용한 신혼희망타운은 시세보다 저렴하게 공급하고, 신혼부부의 실주거비 부담 경감을 위하여 신혼희망타운 전용 모기지 상품을 제공(국토교통위원회, 2020:499)한다. 2018년 12월에는 최대 4억원의 자금을 1.3%의 고정금리로 최대 30년 동안 이용할 수 있는 신혼희망타운 전용 모기지 상품을 출시하였으며, 신혼희망타운의 분양가격이 신혼희망타운에 입주 가능한 자산 기준(통계청 기준 소득 3분위 계층 순자산의 105%, 2020년의 경우 3억300만원)을 넘는 경우 분양가격의 30% 이상에 해당하는 자금을 전용 모기지 상품을 통하여 사용할 수 있도록 하였다(국토교통위원회, 2020:499).

집 걱정 없이 일하고 아이를 키울 수 있는 나라, 대한민국



지원대상	공공주택 및 창업·보육시설 지원	금융지원
신혼부부 주거지원 (88만가구)	<p>1. 공적임대주택 25만호 공급(+5) - 공공임대 20→23.5만, 공공지원 0→1.5만 - 매입·전세임대 입주자격 확대 - 매입임대 아이돌봄시설 100개소 설치</p> <p>2. 신혼희망타운 10만호 공급(+3) - 주거복지로드맵 대비 3만호 확대 - 신규후보지 23개소 추가공개 - 입주자격 등 공급방안 구체화</p> <p>3. 분양가상한제 적용주택 10만호 (공공 3만, 민간 7만) 특별공급 - 특별공급 확대(공공 15→30% 민영 10→20%) - 일부물량 소득기준 완화(100→120%)</p> <p>4. 한부모가족 공공주택 지원강화 - 모든 유형의 공공주택 신혼부부 지원 프로그램에 한부모가족의 신청 허용</p>	<p>1. 구입자금 15만가구 지원(+8.5) - 소득요건 완화, 대출한도 확대, 최저금리 1.20~2.25%로 인하 - 연 3만 가구로 지원 확대(+1.7만)</p> <p>2. 전세자금 25만가구 지원(+10) - 소득요건 완화, 대출한도 확대, 최저금리 1.00~1.60%로 인하 - 연 5만 가구로 지원 확대(+2만)</p> <p>3. 전세금 안심대출보증 및 반환보증 3만가구 지원(+1.5) - 보증한도 확대(80→90%) - 보증료 인하(10%)</p> <p>4. 한부모가족 기금지원 강화 - 구입자금대출 우대금리(0.5%p) 도입 - 전세자금대출 우대금리(1%p) 요건 완화</p>
청년가구 주거지원 (75만가구)	<p>1. 청년주택 27만실 본격 공급(+2) - 일자리연계형·세어형 등 다양한 형태 - 매입·전세임대 입주자격 확대, 1만호 확대 - 집주인임대사업 청년 우선공급 1만호 확대</p> <p>2. 대학생 기숙사 6만명 입주(+1) - 대학 기숙사 5만명 입주 - 기숙사형 청년주택 1만명 지원</p> <p>3. 청년 일자리 창출을 위한 희망상가 공급 - 임대주택 단지내 상가를 청년·소상공인·사회적 기업에 저렴하게 임대</p>	<p>1. 청년 우대형 청약통장 - 최고 3.3% 금리, 비과세·소득공제 - 비근로소득자까지 대상 확대</p> <p>2. 기금대출 40만가구 지원(+13.5) - 보증부 월세대출 신설 - 단독세대주 대출한도 확대 - 버팀목대출 청년 0.5%p 우대 - 중기 취업청년 임차보증금 용자</p> <p>3. 민간은행 이용 2만가구 지원(+2) - 2금융권대출→버팀목 전환 확대 - 전세금안심대출보증 보증한도 확대 (80→90%) 및 보증료 인하(10%p)</p>

[그림 6-2] 신혼부부·청년 주거지원 방안 요약

라. 정책 현황

청년 및 신혼부부를 위한 현재 주거지원 정책은 매우 다양하며, 주택의 공급, 주거급여의 지급, 금융지원 등으로 볼 수 있다. 이러한 정책지원은 다른 계층에 비해 매우 다양하고 지원 범위도 넓으며, 지원액도 큰 편이라 할 수 있을 것이다.

[표 6-3] 청년 주거지원 주요 정책 현황

정책	정의 및 목표	주요 내용	세부 내용
① 행복주택	대학생, 신혼부부, 청년 등을 위해 직장 및 학교가 가까운 곳이나 대중교통이 편리한 곳에 짓는 임대료가 저렴한 공공임대주택	젊은 세대의 주거 안정 및 주거 복지 향상을 목적으로 공급물량의 80%는 신혼부부, 청년, 대학생 등 사회적 활동이 왕성한 젊은 계층(20%는 노인·취약계층)에 공급. 주택은 학업과 업무에 집중할 수 있는 실용적인 공간과 문화와 여가를 즐길 수 있는 복합단지로 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 임대기간: 최대 6년(거주 중 취업·취업·결혼 시 최대 10년) - 전용면적: 전용 45㎡ 이하 - 임대조건: 보증금과 임대료(주변시세의 60~80%) - 입주자격: 대학생, 취업준비생, 청년(만 19~39세), 사회초년생 - 소득 및 자산기준: 소득(약 540만~620만원/3~4인 기준), 자산(2,300만~7,500만원, 자동차 유무 등)
② 청년 매입 임대주택	도심 내 기존주택을 매입 후 개보수해 저소득층 청년에게 저렴하게 재임대	대학(원)생 또는 만 19~39세이면서 전년도 도시근로자 월평균 소득 100% 이하인 미혼 무주택 청년은 누구나 신청	<ul style="list-style-type: none"> - 임대조건: (보증금)100만~200만원, (월 임대료)시세 40% 수준(3~4순위는 시중 시세 50% 수준) - 임대기간: 최초 2년, 2년 단위 2회 재계약 가능(최대 6년 거주)
③ 청년 전세 임대주택	도심 내 최저소득계층이 현 생활권에서 거주할 수 있도록 기존주택에 대해 전세계약을 체결한 후 저렴하게 재임대	대학(원)생 또는 만 19~39세이면서 전년도 도시근로자 월평균 소득 100% 이하인 미혼 무주택 청년은 누구나 신청할 수 있음	<ul style="list-style-type: none"> - 전세금지원 한도액: 수도권 1억2,000만원, 광역시 9,500만원, 기타지역 8,500만원 - 임대조건: (본인 부담 보증금)100만~200만원, (월 임대료)전세지원금 중 본인부담 보증금 제외한 금액에 대한 연 1~2% 이내 해당액 - 임대기간: 최초 2년, 2년 단위 2회 재계약 가능(최대 6년 거주) - 전월세 지원센터

정책	정의 및 목표	주요 내용	세부 내용
④ 기숙사형 청년주택	대학생 기숙사 확충을 위해 대학 인근의 다세대·다가구주택 또는 오피스텔을 매입해 기숙사로 운영하는 주택	대학(원)생 또는 만 19~39세이면서 전년도 도시근로자 월평균 소득 100% 이하인 미혼 무주택 청년은 누구나 신청할 수 있음. 시세 50% 이하로 저렴하게 임대됨	<ul style="list-style-type: none"> - 임대기간: 최초 2년, 2년 단위 2회 재계약 가능(최대 6년 거주) - 임대조건: 보증금 평균 43만원, 월 임대료 평균 29만원 - 주거지원 통합진단 - 입주자 모집공고 - 신청: 한국토지주택공사 LH 청약센터
⑤ 청년우대형 청약통장	청년들이 내 집이나 전셋집을 마련하기 위한 자금 마련을 돕는 저축상품	매월 2만~50만원까지 자유롭게 납입 가능 주택청약저축과 기능, 납입 방법은 동일하지만 1.5%의 우대금리로 3.30% 이자율을 제공	
⑥ 전월세 대출지원	청년전용 보증부 월세대출	연소득 2,000만원 이하인 무주택 청년이 전용면적 60㎡ 이하이면서 임차보증금 5,000만원 이하인 주택을 임차할 경우 대상이 됨	
⑦ 청년 주거급여 지원	주거가 불안정한 저소득층 보호를 위하여 임차료를 보조(임차가구)하고, 주택개보수를 지원(자가가구)하여 열악한 주거환경을 개선하고자 하는 사업	2021년에는 3.1만명의 청년들이 주거급여를 수령할 수 있을 것으로 예상하고 “466억9,300만원의 예산을 편성”	

자료: <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148867776>,
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148887093>,
<https://housing.seoul.go.kr/>, 국토교통위원회, 2020:103 내용을 정리하여 재구성

[표 6-4] 신혼부부 주거지원 주요 정책 현황

정책	정의 및 목표	주요 내용 및 대상	세부 내용
① 행복주택	상동	(신혼부부) 무주택세대구성원이며 혼인 중인 사람으로서 혼인기간 7년 이내인 사람 또는 만 6세 이하의 자녀를 둔 사람 (예비신혼부부) 혼인을 계획 중이며 혼인으로 구성될 세대의 구성원 모두 무주택자인 사람 (한부모가족) 만 6세 이하(태아 포함)의 자녀를 둔 무주택세대구성원	- (소득) 세대소득이 전년도 도시근로자 가구원 수별 가구당 월평균소득의 100%(맞벌이 120%) 이하 - (자산) 세대 내 총자산 2억 9,200만원 이하, 자동차 2,497만원 이하
② 신혼부부 매입임대 I	다가구주택·다세대·연립주택, 아파트 등을 LH 또는 지역별 지방	무주택세대구성원으로 신혼부부(결혼 7년 이내), 예비신혼부부, 유자녀 가구(6세 이하 자녀)	- 도시근로자가구 월평균소득 80% (맞벌이 100%) 이하 - 총자산 2억9,200만원 이하, 자동차 2,497만원 이하 - 시세 50% 이하 수준으로 최장 20년간 임대
③ 신혼부부 매입임대 II	도시공사에서 매입하여 저렴하게 임대	무주택세대구성원으로 신혼부부(결혼 7년 이내), 예비신혼부부, 유자녀 가구(6세 이하 자녀)	- 자격 순위별 소득 및 자산 기준 상이(LH 및 지방도시공사 공고문 참조) - 시세 80% 이하, 최장 6년간 임대(유자녀 시 최장 10년)
④ 신혼부부 전세임대 I	입주대상자가 희망 주택을 선정하면 LH 또는 지역별 지방도시공사	무주택세대구성원으로 결혼 7년 이내 신혼부부 또는 예비부부 및 6세 이하 자녀가 있는 한부모가족·혼인가구	- 도시근로자가구 월평균소득 70% (맞벌이 90%) 이하 - 총자산 2억9,200만원, 자동차 2,497만원 이하 - 수도권 최대 1억3,500만원, 광역시 최대 1억원, 그 외 지역 최대 8,500만원 지원
⑤ 신혼부부 전세임대 II	사가 집주인과 전세계약 후 입주대상자에게 저렴하게 임대	무주택세대구성원으로 결혼 7년 이내 신혼부부 또는 예비부부 및 6세 이하 자녀가 있는 한부모가족·혼인가구	- 도시근로자가구 월평균소득 100% (맞벌이 120%) 이하 - 총자산 2억9,200만원, 자동차 2,497만원 이하 - 수도권 최대 2억4,000만원, 광역시 최대 1억6,000만원, 그 외 지역 최대 1억3,000만원

정책	정의 및 목표	주요 내용 및 대상	세부 내용
⑥ 신혼부부 대상 기준 완화 및 금리우대	-내집 마련 디딤돌대출(주택 구입 시) -버팀목 전세자금 대출(전·월세 보증금 대출 시) -전세금안심대출보증		

자료: 보건복지부, 2021 내용을 정리하여 재구성

제2절

청년 및 신혼부부 주거지원 정책 적정성 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

여기에서는 청년 및 신혼부부 주거지원 정책의 적정성 검토를 수행하고자 한다. 즉, 신혼부부, 청년을 위한 주거지원 정책이 타 계층과의 형평성이나 저출산 적응 전략으로서의 효과성을 가지는지에 대한 개략적 평가이다.

주거지원 수요자는 청년, 신혼부부뿐만 아니라 고령자, 1인 가구, 주거취약가구 등으로 다양하다. 청년, 신혼부부에 대한 주거지원이 현재의 주거지원 중 가장 큰 부분이라는 가정하에 다른 수요자와의 형평성을 고려할 필요가 있다. 또한, 청년, 신혼부부에 대한 주거지원이 원래의 목적에 부합하는지 적정성을 분석할 필요가 있다.

1 청년, 신혼부부 지원에 대한 다른 계층과의 적정성

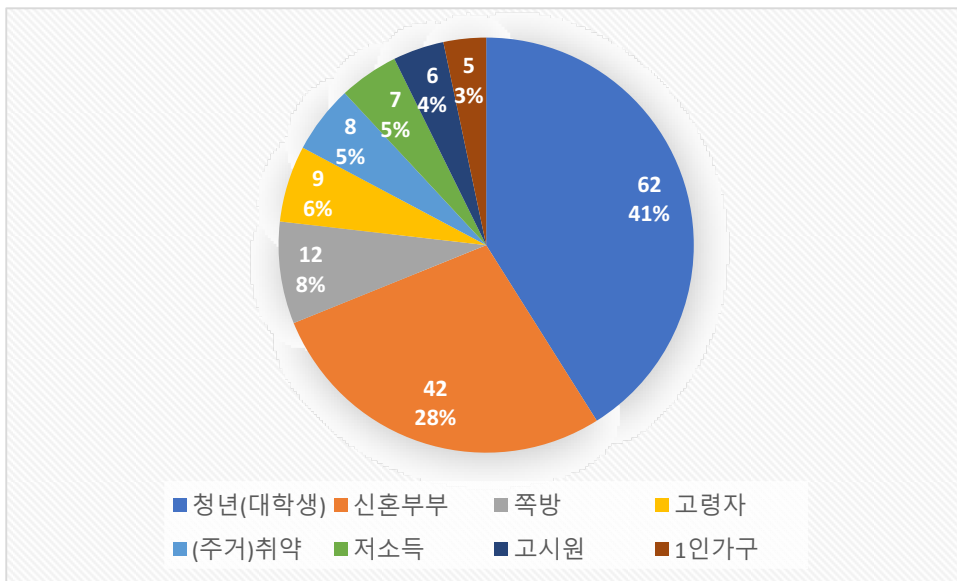
주거지원은 방법에 따라 매우 다양한 계층과 대상이 존재한다. 그 대상은 소득이나 자산(경제적 요인)으로 분류할 수 있고, 생애주기를 고려한 대상자의 연령(인구학적 요인), 대상자가 거주하는 유형(주거지 요인), 대상자가 처한 여러 가지 상황 등으로 구분할 수 있으며, 청년, 대학생, 신혼부부, 노인(고령자/실버 포함), 1인 가구, 저소득, (주거)취약, 쪽방, 고시원 등으로 구분 가능하다. 대부분의 대상자는 국가 혹은 공공의 지원을 받는 것이 타당하고 필요하지만 국가가 가진 재정 능력이나 서비스 용량 등을 고려하여 지원 여부를 배분하고 결정하는 것이 필요하다.

가. 정부 정책 기초

국가의 주거지원 정책이 어떤 계층 혹은 대상에게 초점을 맞추고 있는지를 파악하는 방법은 여러 가지가 있으나 여기서는 정부가 발표하는 보도자료의 빈도수로 간접적으로 파악하고자 한다. 우리나라 주거지원 정책을 주도하는 기관은 국토교통부로 국토교

통부의 보도자료(제목) 중 주거 및 주택 분야를 중심으로 키워드 빈도(중복 허용)를 파악하였다. 분석방법은 2016년 1월부터 2021년 8월까지 주거 관련 보도자료를 국토교통부 홈페이지를 통해 전수조사하였다. 검색 키워드로는 주거지원 관련하여 주요 이슈가 되고 있는 청년, 대학생, 신혼부부, 노인(고령자/실버 포함), 1인 가구, 저소득, (주거)취약, 쪽방, 고시원 등으로 한정하였다.

분석 결과, 청년이 54건으로 가장 많았고, 신혼부부가 42건으로 많았으며 그를 이어 쪽방(12건), 노인(9건), 대학생(8건) 등의 순이었다. 대학생을 청년으로 포함시킬 경우 62건(41%)에 달하였다. 청년과 신혼부부가 제목에 언급된 비율이 전체 151건⁶⁶⁾ 중 104건(69%)으로 3분의 2가 넘어 현 정부 출범 이후 가장 중요시한 주거지원 대상 계층은 청년과 신혼부부임을 추론할 수 있다.



주: 보도자료 제목 내 중복 검색 허용

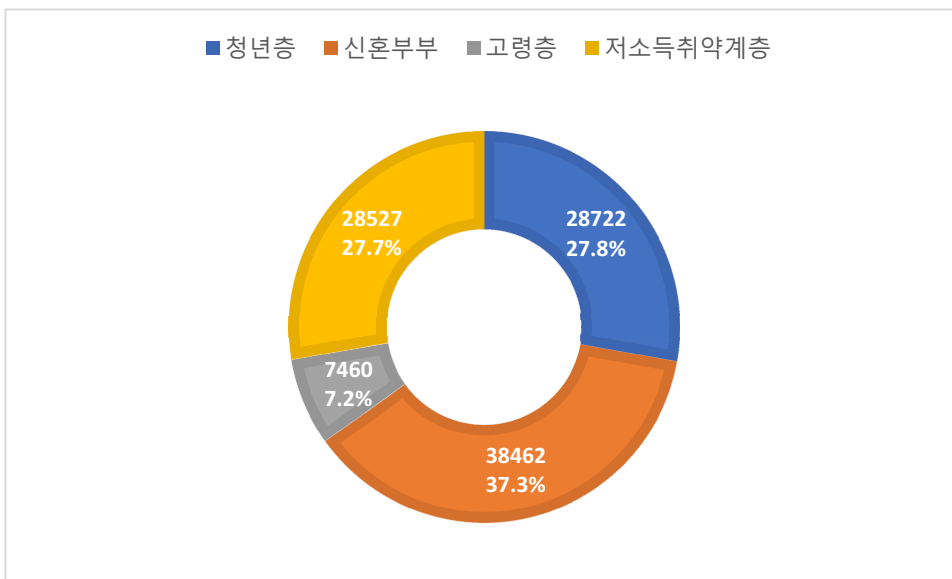
자료: 국토교통부 보도자료

[그림 6-3] 2016년 이후 국토교통부 보도자료 중 주거(주택) 분야 키워드 빈도

66) 중복 허용

나. 공공임대주택 공급

공공임대주택의 주요 공급기관인 한국토지주택공사(LH)의 연간 지원가구 특성 파악을 통해 간접적으로 정부의 지원방향과 주거지원 수요계층별 형평성을 파악할 수 있을 것이다. 2019년 LH가 신규 공급한 공공임대주택은 10.4만호였으며 그중 신혼부부를 위한 주택이 3.8만호, 청년층 대상 2.9만호, 저소득취약계층을 대상으로 한 주택이 2.9만호였다. 하지만 고령층을 대상으로 한 주택은 7,460호로 전체의 7.2%에 불과하다(한국토지주택공사, 2020:3). LH가 공급한 청년 및 신혼부부를 대상으로 한 공공임대주택이 총 6만7,184호로 전체의 65.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 이를 통해서도 현재 주거정책의 주요 타겟이 청년과 신혼부부임을 알 수 있다.



자료: 한국토지주택공사(2020)를 바탕으로 작성

[그림 6-4] 한국토지주택공사의 계층별 공공임대주택 공급 현황(2019년)

2 수요자 간 형평성

신혼부부 주거지원의 주목적이 자녀를 갖는 데 걸림들을 최소화하는 것이라면 주택의 소유 여부나 신혼부부 중 아내의 연령과 출생과의 상관관계도 파악할 필요가 있다.

가. 주택소유와 평균 자녀 수의 관계

통계청의 ‘혼인 후 5년간 변화 분석’에 따르면 초혼 전 주택을 소유하고 5년 후 유자녀 비율은 82.9%였고, 초혼 후 주택을 구입한 경우는 84.2%로 초혼 후 5년 후에도 주택을 미보유한 가구의 80.7%보다 높은 것으로 나타났다(통계청, 2021:22). 차이가 현저하게 크지는 않았지만 주거의 안정이 일정 부분 자녀 수와 관련성을 가지는 것으로 판단할 수 있을 것이다.

[표 6-5] 5년차 초혼부부의 주택소유 여부별 출산 현황(2019년 기준)

(단위: 쌍, 명, %)

	초혼		유자녀	유자녀		평균 자녀 수
	부부 수	비중		1명	2명 이상	
전체*	212,287	(100.0)	82.5	50.5	31.9	1.16
5년간 주택소유	60,949	(28.7)	82.9	50.9	32.0	1.16
(1차년)미소유→	2차년 소유	12,501 (5.9)	84.4	51.0	33.3	1.19
	3차년 소유	13,764 (6.5)	84.4	51.9	32.5	1.18
	4차년 소유	12,016 (5.7)	83.8	52.2	31.6	1.16
	5차년 소유	11,532 (5.4)	84.0	52.1	31.9	1.17
5년간 주택 미소유	86,315	(40.7)	80.7	49.6	31.2	1.13

주: 5년간 주택소유 변화 중 비중이 낮은 항목(예, 주택소유→미소유 등, 7.1%)도 전체에 포함됨

자료: 통계청, 2021

나. 신혼부부 중 아내의 연령대와 평균 자녀 수의 관계

연령대별 유자녀 비율을 보면 아내가 20대인 경우 87.1%(평균 자녀 수 1.33명)이고 30대 초반인 경우 84.6%(1.19명)인 데 반하여 40대 후반은 27.9%(0.33명)로 나타났다

다(통계청, 2021:10). 신혼부부 주거지원의 가장 큰 목적이 자녀를 갖는 데 걸림돌을 제거하는 것이라는 가정에서 신혼부부를 대상으로 한 주거지원은 상대적으로 젊은 아내가 있는 가구에 집중하고 그렇지 않은 가구에는 다른 목적(주거안정 등)과 별도의 프로그램으로 지원하는 것이 바람직할 수 있다.

[표 6-6] 2019년 혼인 5년차 초혼부부의 아내 출생연도별 현황(2019년 기준)

(단위: 쌍, 명, %)

	합 계	유자녀	유자녀		평균 자녀 수(명)	아내 경제활동	주택소유	
			1명	2명 이상				
전체	212,287 (100.0)	175,062 (82.5)	107,307 (50.5)	67,755 (31.9)	1.16	111,062 52.3	114,363 53.9	
아내 출생 연도별	'74년 이전	3,824 (1.8)	27.9	23.5	4.4	0.33	52.2	60.9
	'70년대 후반 ('75~'79년)	16,377 (7.7)	72.1	52.5	19.7	0.93	51.5	59.4
	'80년대 초반 ('80~'84년)	76,962 (36.3)	83.5	52.1	31.4	1.16	53.7	57.1
	'80년대 후반 ('85~'89년)	93,383 (44.0)	84.6	51.4	33.2	1.19	53.7	53.7
	'90년 이후	21,741 (10.2)	87.1	44.7	42.4	1.33	42.1	37.8

주: 아내 경제활동은 일자리행정통계 DB의 아내 일자리 점유 여부별로 활동과 비활동으로 분류(작성 기준 시점은 매년 10월)

자료: 통계청, 2021

다. 주거면적의 적정성

2020년부터 4년간 LH가 공급하는 건설형 공공임대주택 22.4만호 중 14.9만호(66%)가 전용면적 40㎡ 이하로 자녀가 있는 3인 이상 가구가 거주하기엔 협소하다. 반면 전용 61~85㎡ 임대주택 물량은 향후 4년간 1.9만 가구로 전체의 9%에 그칠 전망이다.⁶⁷⁾

주택공급기관의 입장에서는 한정된 예산으로 가급적 많은 주택을 공급하여 다수의

67) 조선일보. 2021. [단독] 공공임대 공실 98%가 소형인데 더 짓겠다는 정부. 정순우. 2021.10.2. https://www.chosun.com/economy/real_estate/2021/10/02/JUCX3DQPXJAFVNU7YI33JXVACU/ 2021.10.3. 검색

수요자에게 공급한다는 점은 수급할 수 있지만, 수요자의 선호와 수요는 불일치할 가능성이 크다. 2017년 454만 가구인 청년가구(20~39세)가 2030년에는 395만가구로(통계청, 2019) 60만가구가량 줄 것으로 보여 현재의 청년거주 주택이 고령자에게 공급된다면 상대적으로 넓은 면적이 필요한 고령자에게는 협소할 수 있다. 현재 공급되는 주택의 면적이 보통은 16~25㎡이므로 앞으로 고령자 1인을 위한 주택으로 고려될 때 현재 공급되는 면적은 너무 작은 것으로 판단된다.

라. 계층 간 적정성

1) 지원기준에 따른 청년, 신혼부부 간의 형평성

청년 혹은 신혼부부에 대한 주거지원의 원래 목적에 따라 지원하고 있는지 살펴보는 것이 필요하다. 청년의 경우 2가지 관점에서 접근이 가능한데, 첫째는 결혼을 하거나 가정을 꾸리는 데 있어 주거문제가 난제로 작용하지 않도록 하는 것이며, 둘째는 주거권을 확립해주는 것이다.

신혼부부의 경우 기본적으로 주거권 보장은 신혼부부를 위한 지원이 아닌 일반적인 주거취약계층으로 분리해 지원이 가능하며, 지원의 주목적은 크게 낮아진 출생률 문제를 해결하는 데 있다. 통계청의 신혼부부통계에 따르면 2019년 기준 소득이 낮을수록 출산 자녀가 많고 소득이 높을수록 출산 자녀 수가 줄어드는 것을 볼 수 있다(연소득 1,000만원 미만 가구에서의 평균 출생아 수가 0.81인 데 비해 1억원 이상 가구에서는 0.58이었음). 저소득 신혼부부에 대한 경제적 지원이 출생률을 직접적으로 높인다고 단정할 수는 없지만, 소득이 증가함에 따라 출생률이 줄어드는 것으로 보아 저소득 신혼부부에 대한 주거지원(간접적 경제 지원)이 출생률을 높일 가능성이 크다고 할 것이다. 출생률의 증가 효과가 기대에 미치지 못하더라도 주거비 부담을 줄여줌으로써 줄어드는 비용만큼 자녀의 교육비나 육아비용으로 전환될 수 있게 함으로써 교육 혹은 육아의 질을 높일 수 있으므로 거시적 관점에서 양극화를 해소하는 기능을 할 것이다.

2) 지원대상의 선호도를 고려한 공급 필요

소득기준 5분위 이상의 중산층에 대한 지원도 상당히 많은 편이다. 예를 들어 다가구

매입임대⁶⁸⁾ 신혼부부II 유형의 경우는 무주택세대구성원으로서 해당 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득⁶⁹⁾의 100%(배우자가 소득이 있는 경우에는 120%) 이하를 대상으로 한다. 즉, 5~6분위 신혼부부를 대상으로 하고 있다. 다른 유형의 다가구매입임대의 경우 공급대상이 상대적으로 낮는데 일반가구 매입임대의 경우 1순위는 수급자 등을 대상으로 하며, 2순위의 경우는 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50%로 신혼부부 기준에 비해 상대적으로 낮다. 이는 신혼부부의 주거 특성이나 소득 특성을 고려한 주거선호도를 만족시키지 못할 뿐 아니라 주거취약계층을 지원한다는 매입임대주택의 취지에도 부합하지 않는 부분이 있다.

신혼부부 매입임대주택의 공개율에서도 비슷한 결과를 보이고 있는데 2020년 8월 말 기준 공개율이 신혼부부 I⁷⁰⁾ 유형은 9.9%, 신혼부부 II⁷¹⁾ 유형은 11.7%로 다른 임대주택에 비하여 높게 나타났다(국토교통위원회, 2020:516). 이는 상대적으로 높은 소득의 신혼부부가 다가구주택에 거주하는 것을 선호하지 않으며, 소득이 낮더라도 다가구주택에 대한 선호도가 낮다는 것을 반영한 결과라고 판단된다. 예비신혼부부를 대상으로 한 설문 결과에서도 가장 살고 싶어 하는 주택유형은 아파트로 85.1%를 차지했고 빌라(다가구 등 포함)는 9.6%에 불과했다.⁷²⁾

68) 신혼부부 매입주택은 LH에서 매입한 주택을 개보수하여 신혼부부 등을 대상으로 시중시세 30~40% 수준으로 임대하는 것이며 소득기준, 임대조건에 따라 신혼부부 I 유형, II 유형으로 구분함.

69) 전체 가구로 확대할 경우 기준이 달라질 수 있으나, 대상자 기준으로 본 경우임.

70) 신혼부부 I 유형은 소득기준 70% 이하(배우자 소득 있는 경우 90% 이하), 임대조건은 시중시세 30~40%, 거주기간은 최장 20년임.

71) 신혼부부 II 유형은 소득기준 100% 이하(배우자 소득 있는 경우 120% 이하), 임대조건은 시중시세 60~70%, 거주기간은 최장 5년(유자녀 시 최장 10년)임.

72) '다방'에서 3년 이내 결혼 계획이 있는 예비신혼부부 2,743명을 대상으로 조사함(자료: 신아일보. 2021. 예비 신혼부부 절반 이상 전세 선호... "자금 부족 때문". 남정호 기자. 2021.1.27. 2021.9.29. 검색

[표 6-7] 신혼부부 I 유형 누적 재고 및 임차 현황

연도	누적재고 물량	매입임대 임차 현황		기존민간임차 현황	보수중 등기중	공가	
		호수	비율			6개월이하	6개월초과
2018	3,932	269	6.8%	534	2,111	870	148
2019	11,045	3,538	32.0%	2,299	1,484	2,995	729
2020.8	12,672	5,761	45.5%	2,036	1,917	1,704	1,254

자료: 국토교통위원회, 2020

[표 6-8] 신혼부부 II 유형 누적 재고 및 임차 현황

연도	누적재고 물량	매입임대 임차 현황		기존민간임차 현황	보수중 등기중	공가	
		호수	비율			6개월이하	6개월초과
2019	7,737	421	5.4%	2,129	2,146	2,949	92
2020.8	9,653	2,881	29.8%	1,644	1,864	2,134	1,130

자료: 국토교통위원회, 2020

국토교통위원회(2020) 보고서에 따르면 신혼부부 대상 매입임대주택의 경우 “2021년에도 공급계획 물량이 크게 증가(신혼부부 I: 5,530→1만호, 신혼부부 II: 4,000→5,000호)할 것으로 보여 공급 물량 대비 입주 수요가 충분하지 못할 가능성에 대해 고민할 필요가 있다.

3) 청년, 신혼부부 주거지원 정책의 변화

청년 및 신혼부부 주거지원에 대한 지원 기준이 점차 완화되고 있는데 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 2018.07. 신혼부부 주거지원

- ‘분양가상한제 적용주택 10만호(공공 3만, 민간 7만) 특별공급’ 시 일부 물량에 대한 소득기준 완화(100→120%)
- 매입·전세임대 입주자격 확대 및 구입자금 및 전세자금 지원 등 금융지원에서의 소득요건 완화

(2) 2018.07. 청년 주거지원

- 매입·전세임대 입주자격 확대

(3) 2021. 청년 주거지원 관련

- 청년전용 보증부 월세대출의 소득요건을 연소득 2,000만원 이하에서 5,000만원 이하로 낮춤⁷³⁾ 등

지원의 자격을 낮춤으로써 주거지원 대상을 늘리는 것이 장기적으로는 필요할 것이다. 다만 상대적으로 경제적 어려움이 있는 계층이 우선적으로 지원받지 못할 가능성이 커질 수 있다.

73) 대한민국 정책브리핑. 2021. 청년 주거비 부담 낮추고 맞춤형 주택공급 늘린다. 2021.9.23. <https://www.korea.kr/special/bhFocusView.do?newsId=148893440&pkgId=49500733>. 2021.9.27. 검색

제3절

청년 및 신혼부부 주거지원 정책 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주거정책이 어떤 방향으로 수행되어야 하고 어떤 계층을 중점 지원할 것인지는 국정 철학을 비롯한 여러 가지 요인에 따라 결정할 문제이더라도 현재의 주거지원 정책은 여러 측면에서 봤을 때 청년과 신혼부부를 주요 대상으로 지원하고 있음을 부인하기는 어렵다. 다만, 여기에서는 기본적으로 특정 계층에 대한 주거지원의 근본적인 목적을 상기하며 그 목표를 달성하고 주거지원의 효율성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 또한, 다른 계층과의 형평성 등도 고려하여 정책제언을 제시하고자 한다. 중장기적으로는 생애주기별 가구 특성에 맞는 물리적, 서비스적 지원이 수행되어야 할 것이다. 구체적인 정책제언은 다음과 같다.

첫째, 정부의 주력 지원 계층의 설정이 필요하다. 청년과 신혼부부를 주거지원의 우선순위에 두었다 함은 청년층의 주거난, 취업난, 비혼 등의 문제를 해결하기 위한 필연적인 결과이며, 그와 함께 출생률의 감소를 억제하기 위한 노력으로 풀이될 수 있다. 하지만, 다른 사회적인 측면에서 보았을 때, 상대적으로 주거난을 겪고 있는 고령자나 중장년 1인 가구 등의 급증에 따른 주거지원 수요계층의 증가에도 불구하고 이들이 상대적으로 소외되어 있고 지원 또한 상대적으로 부족하다는 것을 부인하기 어렵다. 따라서, 전체적인 인구 및 가구구조, 가구의 경제적 상황 및 주거상황을 종합적으로 파악하여 우선순위의 재조정 또는 재분배를 고려할 필요가 있다. 예를 들어 주거복지로드맵에서도 주택공급 측면에서 청년과 신혼부부에게 5년간 57만호를 공급하기로 한 반면 주거복지 수요가 크고 절대 수도 많은 고령자를 위해서는 5만호만을 공급하기로 하는 등 청년과 신혼부부에 주택의 공급이 쏠린 경향이 있었다. 또한, 1인 가구(특히 중장년 1인 가구)에 대한 지원 규모는 미미한 수준이다.

둘째, 혼인 및 출산을 고려한 청년 및 신혼부부 주거지원 정책이 필요하다. 청년주거지원 정책의 목적은 청년의 경제적 어려움 해결 및 주거안정과 청년이 결혼 등을 하는데 있어 주거부담을 완화하는 것이다. 현재의 주거지원 정책은 전자의 목적에 초점이

맞추어 있는 듯하다. 현재 청년에 대한 주거지원은 열악한 주거환경 및 주거비를 지원하기 위한 것 위주로 되어 있으며, 신혼부부에 대한 주거지원도 이미 결혼을 결심한, 즉 결혼의 조건이 어느 정도 충족된 커플에 대한 지원으로 볼 수 있다. 즉, 선제적인 대응이라기보다는 조건에 충족한 경우 지원하고 있는 것으로 판단된다.

청년 신혼부부 지원의 근본적 목표를 명확히 할 필요가 있다. 주거지원의 1차 목표가 청년의 혼인 → 출산 → 지속적인 출산이라는 흐름에서 주거와 관련된 요인이 부정적으로 작용하지 않도록 지원하는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 청년이 결혼 등을 하는 데 도움을 줄 수 있는 주거지원이 필요하다. 청년층 주거지원은 저렴한 주택을 지속 공급하거나 주거비 부담을 완화하고, 주거의 탐색 및 계약 등에서의 불이익을 완화해주는 지원을 지속하는 한편, 청년이 결혼 등을 하는 데 있어 희망을 갖도록 하는 주거환경의 개선, 주거수준의 향상이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 변수정 외(2018)에 따르면 현재의 주거 상태와 관련된 요인보다는 앞으로 결혼 시 마련할 주거에 대한 조건들이 결혼 의향에 영향을 미치므로, 결혼 의사가 있는 청년에게 선제적 주거 지원을 통해 미래 결혼 가능성을 높일 필요가 있다.⁷⁴⁾

셋째, 신혼부부의 지원 방안을 재정립해야 한다. 현재, 신혼부부의 주거지원 대상은 혼인 후 7년 이내로 제한하고 있으며 연령대에 대한 기준은 없다. 이는 출산을 장려하려는 신혼부부 주거지원의 목적을 고려한다면 일부 바람직하다고 볼 수 없을 것이다. 예를 들어 신혼부부 특별공급의 경우 2018년 5월부터 2020년 8월 사이의 서울시 신혼부부 특별공급 당첨가구(민간 아파트 분양 시) 중 무자녀 신혼부부가 특별공급에 당첨된 비율은 9.9%에 그치고 있다.⁷⁵⁾ 이는 자녀 수에 비례해서 청약 점수가 늘어나는 구조이기 때문이다. 정책목표가 자녀를 가지는 데 있어 주거가 걸림돌이 되는 것을 최소화하는 것이라면, 다자녀 가구에 가산점을 주며 주택을 공급하는 것이 타당하다고 보기 어렵다. 자녀 수와 주거지원과의 상관관계에서는 무자녀 가구에 주거지원을 하는 경우 출산 확률이 높다는 결과 등을 종합적으로 고려한 지원 방안의 조정이 필요하다.

마지막으로, 최근의 결혼관⁷⁶⁾의 변화 추세나 선진 외국의 사례를 보면 정식 혼인 관

74) 조건 없는 지원보다는 지원에 대한 책임을 지도록 하는 것도 필요한데, 조건을 충족하지 못하는 경우 지원의 일부 혹은 전부를 회수하도록 하는 장치도 필요할 것이다.

75) 중앙일보. 2020. 신혼부부 특공이 쉽다? 애 없으면 당첨 확률 9%. (홍지유 기자) <https://www.joongang.co.kr/article/23882347#home>. 2020.9.28. 검색

계를 맺지 않고 동거 등의 형태를 통해 가구를 이루는 경우가 점차 늘어나고 있는데, 중장기적으로는 혼인신고를 하지 않더라도 사실혼 관계 혹은 다른 유형의 혼인에 준하는 상황이어도 혼인과 동일한 지원을 해주는 방안을 마련하는 것도 필요하다. 그리고 청년 및 신혼부부 주거지원이 오히려 부작용으로 작용할 수도 있음을 고려해야 한다. 예를 들어 청년가구에 대한 주거지원이 1인 가구를 양산해내는 결과가 될 수 있어 정착 지원이 필요한 청년가구에 대한 지원을 제한하는 결과를 보일 수 있어 이에 대한 지속적인 모니터링과 보완이 필요하다.

76) 통계청의 '2020년 사회조사 결과'에 따르면 '남녀가 결혼을 하지 않아도 함께 살 수 있다'에 동의하는 응답자는 59.7%였으며, '결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다'고 생각하는 사람은 30.7%에 달했다.

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

청년 및 신혼부부에 대한 주거지원 자체에 대해 그 적절성을 살펴보고자 한다면, 우리 사회에서 ‘주거필요계층(people in housing need)’은 어떠한 의미를 지니고 있는지 그리고 그에 대해 어떻게 정의해야 할지 고민해볼 필요가 있다. 현재 「주거기본법」은, 2018년 말 개정되면서, ‘주거지원필요계층(舊 주거취약계층)’에 기존의 저소득층뿐만 아니라 장애인, 고령자, 신혼부부, 청년층 등이 포함되었다. 우리 사회와 경제가 진정으로 성장하기 위해서는 모든 사람의 주거안정이 바탕이 되어야 할 것이다. 또한, 새로운 주거필요계층에 대응하고자 할 때에는 새로운 프로그램을 만들기보다는 기존 프로그램을 확대하되, 해당 계층에 인센티브를 주는 방식으로 대응하여 정책적 사각지대를 최소화하는 것이 바람직하다.

최근 청년실업이나 일자리 문제가 심각해지고 비혼, 만혼 등의 문제와 저출산 문제가 어느 때보다 커지고 있다는 점에서 이를 완화할 수 있는 방안으로 청년 및 신혼부부에 대한 주거지원을 수행하는 것은 무엇보다 필요한 시기라 할 수 있다. 청년 주거지원의 핵심을 현재 어려움을 겪는 청년에 대한 주거권 확립과 혼인 혹은 그와 동등한 상태로의 진행에 걸림돌이 될 주거문제를 해결해주고, 신혼부부 주거지원의 경우 출산 혹은 육아를 지원하는 방향으로 하되 실질적인 도움이 필요한 계층을 집중적으로 지원하는 것이다. 그러므로, 정부는 청년 및 신혼부부에 대한 주거지원의 목적을 다시 한번 분명히 하고 그 범위를 확실히 하는 것이 중요하다. 또한, 이를 효과적으로 수행하고 다른 주거복지 수혜자와의 형평 문제를 고려하는 것도 매우 중요한 문제이다.

생애주기별로 주거복지정책을 수립하여 시행하는 것이 시급하지만 장기적으로는 전 세대를 고려한 세대 통합 및 고유형 정책의 기본 흐름과 시스템이 마련되어야 할 것이다. 그리고 각 가구 전체에 대한 주거정책수단 마련은 필수적이지만 각각의 가구가 상황에 적합한 주거복지 혜택을 받을 수 있는 세밀한 시스템이 필요하며 이를 위해서는 정책의 유연성 유지도 필요할 것이다. 장래의 주거지원은 인구 및 가구구조는 물론 가

구 특성 변화의 전망을 통해 선제적이며 계획적으로 진행되어야 하며, 가장 중요한 목적에 부합하는 주거정책이 수행될 수 있도록 지속적인 검토가 필요하다.

제7장

저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안 검토

제1절 사회보장체제와 저출생·고령사회 적응 전략

제2절 복지보조사업 전달체계의 문제점

제3절 저출생·고령사회 적응 전략 사업의 전달체계 개선 방안

앞서 우리나라의 저출생·고령사회 대응 정책을 소득보장, 보건의료, 돌봄교육, 일자리, 정주여건 등 5개 정책유형으로 구분하여 그 현황과 문제점을 살펴보았다. 본 장에서는 한국의 복지재정사업 전달체계라는 관점에서 부문별로 확인되는 문제점들을 종합하고 사회서비스를 중심으로 그 개선 방안을 제언하고자 한다.

제 1 절

사회보장체제와 저출생·고령사회 적응 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

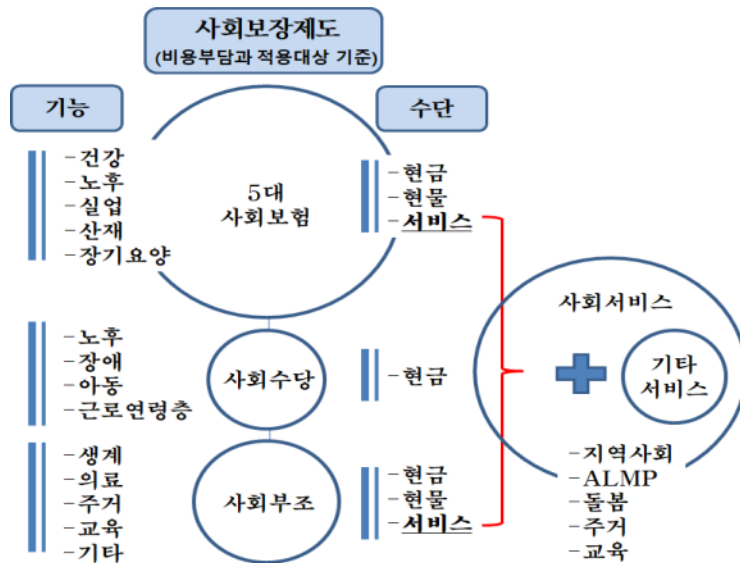
1 제도적 관계

우리나라에서 사회보장에 대한 국가적 차원의 대응체계는 1997년 외환위기를 겪은 이후에 정립되기 시작하였다. 특히 2000년 김대중 정부가 도입한 국민기초생활보장제도(이하 기초생보)는 국민의 기본권으로서 복지 수급권 개념을 사회복지정책에 도입하였다. 이후 2000년대 중반까지의 사회복지정책이 빈곤과 질병의 구사회적 위험에 대한 대응을 목적으로 한 잔여적 복지사업이 주를 이루었다면, 2000년대 중반 이후로는 저출생·고령사회 및 생활체제 해체라는 신사회 위험에 대응하기 위한 보편적이고 적극적인 재정사업을 중심으로 복지정책이 강화되었다.

기초생보 시행 이후 20여년의 기간 동안 기초연금이나 양육수당 등 신·구의 사회적 위험에 대응하기 위한 다양한 제도들이 도입됨에 따라 적어도 외형적으로는 완결성 높은 사회보장체계를 갖추게 되었다. 우리나라의 현행 사회보장제도는 사회보험·사회수당·공공부조·사회서비스의 4가지 유형으로 구성된다. 이는 「사회보장기본법」에 의한 3가지 법적 정의⁷⁷⁾에 사회수당을 추가한 것이다. 사회수당은 준보편적으로 지급되지만 기여나 자산조사에 기반하지 않는다는 점에서 사회보험이나 공공부조와는 구별된다. 사회서비스의 경우 “보건의료서비스, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등”⁷⁸⁾을 포괄하므로

77) “사회보장”이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 말한다.”(「사회보장기본법」 제3조)

보건복지부가 주관하는 협소한 의미의 “사회복지서비스”를 넘어 사실상 전 부처에서 수행하는 대인서비스를 포함하는 것으로 규정된다. 저출생·고령화 대응과 관련한 주요 복지사업 역시 “청년, 신혼부부, 유자녀 가구, 중장년 가구, 신중년, 노인가구”를 포함한 전 생애주기에 수행되는 대인서비스로 구성된다. 따라서 저출생·고령사회 적응 전략은 사회보장체계 유형 가운데 사회복지서비스 영역과 가장 밀접하게 관련되어 있다.



자료: 노대명 외(2018)의 [그림 1-1-12]

[그림 7-1] 사회보장체계의 제도적 구성

운영주체의 측면을 보면 「사회보장기본법」은 사회보장제도의 유형별로 사회보험은 국가가, 공공부조와 사회복지서비스는 국가와 지방자치단체의 공동책임으로 시행하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 이에 근거하여 저출생·고령사회 대책을 구성하는 대부분 정책은 중앙정부와 지방자치단체가 재원을 분담하는 국고보조사업의 형태로 추진된다. 여기에

78) 「사회보장기본법」에서 “사회서비스”는 “국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고, 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”(제3조 4호)로 규정된다.

는 사회서비스사업이나 현금·현물 형태로 지급되는 사회부조 사업뿐만 아니라 노인·아동·장애인에게 지급되는 사회수당이 모두 포함된다.

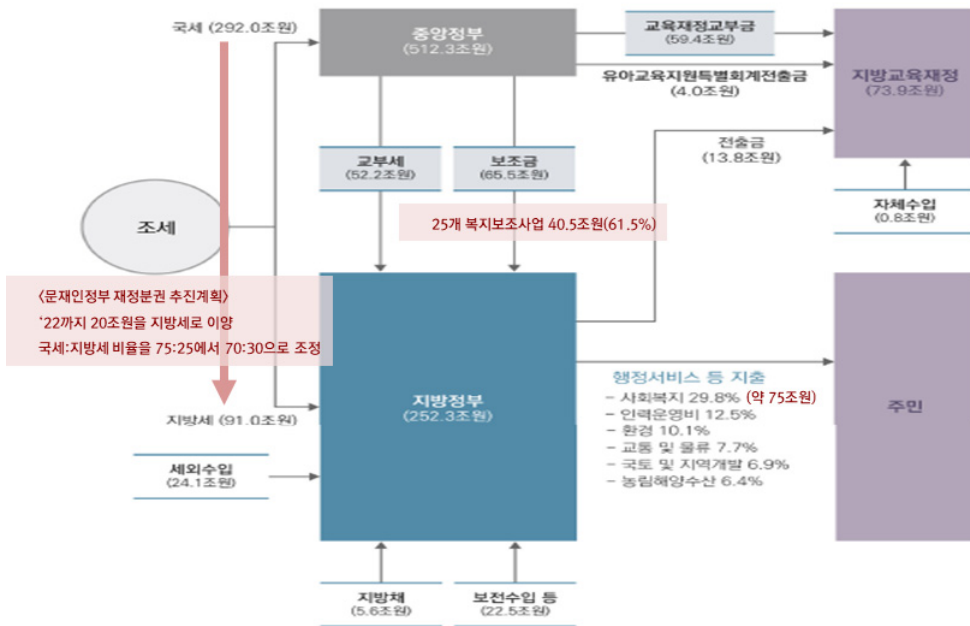
[표 7-1] 한국 사회보장제도의 유형별 구성과 특징

유형	제도명	주요기능	보장범위	재원조달	
사회보험	공적연금	국민연금	노후소득보장	전 국민(직장/지역)	기여(소득기반)
		공무원연금		공무원	기여/조세
		사학연금		교원	기여/조세
		군인연금		군인	기여/조세
	건강보험	건강보장	전 국민(직장/지역)	기여(소득기반)	
	고용보험	소득보장(실적) 고용지원	전 임금근로자 자영업자(임의)	기여(임금기반)	
	산재보험	소득보장(산재) 재활지원	전 임금근로자 자영업자(임의)	기여(임금기반)	
	노인요양보험	요양보장(돌봄)	선별적	기여(건강보험)	
사회수당	기초연금	소득보장(노인)	준보편적(70%)	조세	
	아동수당	소득보장(아동)	준보편적(90%)	조세	
사회부조	기초보장	소득보장(빈곤)	매우 선별적	조세	
	자립지원	소득고장(근로빈곤)	매우 선별적	조세	
사회서비스	고용지원	취업지원 직업훈련	프로그램별 상이 선별적	조세	
	교육복지	교육서비스	보편적/선별적	조세	
	주거복지	주거서비스	선별적	조세	
	보건의료	의료서비스	선별적	조세	
	복지서비스	노인	돌봄/생활서비스	선별적	조세
		장애인	돌봄/생활서비스	선별적	조세
		아동	돌봄서비스	보편적(보육)	조세
가족		지원서비스	선별적	조세	
조세정책	근로장려세제	근로유인 소득지원	선별적(저소득층)	조세환급	
	아동장려세제	소득지원	선별적(저소득층)	조세환급	

자료: 노대명 외(2018)의 <표 1-1-2>

2 지출 예산의 특성

저출생·고령사회 대응전략을 구성하는 사업의 거의 대부분은 조세에 기반한 복지재정사업, 특히 국가와 지방자치단체가 운영을 분담하는 국고보조사업의 방식으로 집행된다. 정부 간 재정관계를 살펴보면, 중앙정부와 지방정부의 재정은 교부세와 보조금을 통해 매개되며 지방정부는 중앙정부에서 보조금 형태로 이전된 재원을 포함하여 전체 예산의 29.8%인 75조원을 사회복지지출로 집행하고 있다.



주: 교부세 및 보조금, 교육재정교부금은 2020년도 본예산 기준, 국가재정은 2020년 본예산 기준, 지방재정 및 지방교육재정은 2020년 당초 예산 기준 통합재정지출액(일반회계 + 특별회계 + 기금)

자료: 국회예산정책처, 대한민국 지방재정 2020, 6쪽을 수정

[그림 7-2] 정부 간 복지재정 부담체계

사회복지지출이 중앙정부와 지방정부에서 차지하는 비중은 2001년도 국민기초생활보장제도가 시행된 이후부터 지속적으로 증가해왔다. 2001년도의 경우 복지보조금에는 몇 가지 기초복지사업만 있었고 전체 국고보조금에서 비중은 29.5%에 불과하였으나 이

후 2020년도에 이르기까지 사업의 수와 지출액의 비중은 절대적 규모에서뿐만 아니라 상대적 비중에서도 급격하게 증가하였다. 그런데 지난 20년간 복지지출의 추이에 따르면 우리나라 복지재정은 사회정책의 전체 체계에서 전략적 또는 단계적으로 발전하였다기보다는 정권의 선호나 사회적 이슈에 따라 개별 도입된 대형 복지사업의 영향으로 계단식으로 상승하였다는 특성이 있다. 따라서 복지재정과 관련한 쟁점들은 국가 복지 지출의 총량이나 부문별 변화를 중심으로 파악하기보다는 핵심 복지사업의 제도 연혁에 따라 분석하는 것이 보다 효과적인 접근법이라 할 수 있다.

이에 따라 2020년 당초 예산 기준 국비 1,000억원 이상인 25개 대형 복지보조사업을 기초생활보장, 노인복지, 고용·일자리, 장애인, 아동·보육의 5대 부문으로 분류하고 이들 사업을 중심으로 지난 20년간 사회복지지출 예산의 추이를 살펴보고자 하였다.⁷⁹⁾ 2020년 25개 복지보조사업의 예산 규모는 55.6조원이며 이 중 72.7%인 40.4조원이 국비로 지원되었다. 지난 20년간의 변화 추이를 살펴보면, 2000년대까지는 기초생활보장 부문의 사업이 강화되었다면 2010년대 이후로는 노인복지와 아동·보육 부문의 사업이 크게 확대되었다. 2010년대 이후의 변화는 저출생·고령사회 대응을 위한 핵심사업으로 노인복지 부문에서 기초연금 사업, 아동·보육 부문에서 영유아보육료 지원사업이 집중적으로 추진된 결과이다. 2020년 기준 25대 복지사업 중 지출 규모가 가장 큰 기초연금 사업의 지출 규모는 16.8조원으로 전체의 30.2%를 차지하였다. 다음으로는 의료급여(16.7%), 생계급여(9.5%), 영유아보육료 지원(9.0%), 아동수당(5.5%), 보육교직원 인건비 및 운영 지원(5.0%), 노인일자리 지원(4.1%) 등이며 이들 7개 사업이 전체 지출의 80%를 차지하는 것으로 조사되었다.

79) 이선화 외(2020)의 제4장은 25개 개별 사업의 특성과 연혁에 대한 상세한 설명을 제공한다.

[표 7-2] 주요 사회복지사업의 규모 및 재정분담 추이

단위: 억원, %

부문	세부 사업	2001			2010			2015			2020		
		국비	합계	국비	지방법비	합계	국비	지방법비	합계	국비	지방법비	보조율	
기초 생활 보장	소계	27,066	90,934	70,543	20,390	113,723	88,454	25,269	175,601	137,062	38,537	78.1	
	의료급여(복지부)	11,397	46,012	34,987	11,025	59,850	45,327	14,523	93,159	70,021	23,138	75.2	
	생계급여(복지부)	12,047	30,964	24,492	6,472	33,735	26,988	6,747	53,019	43,360	9,658	81.8	
	주거급여(국토부)	1,741	7,017	5,628	1,388	13,842	11,073	2,768	19,808	15,937	3,871	80.5	
	자활사업(복지부)	921	5,114	3,983	1,131	3,918	3,159	760	7,146	5,729	1,417	80.2	
	교육급여(교육부)	960	1,512	1,204	308	1,691	1,353	338	1,231	1,011	220	82.1	
노인 복지	근로 능력 있는 수급자 탈수급 지원		315	249	66	687	554	133	1,238	1,004	233	81.1	
	소계	2,005	41,246	29,438	11,808	108,532	79,765	28,766	196,087	146,114	49,973	74.5	
	기초연금 지급	1,999	37,110	27,202	9,908	100,090	75,634	24,456	167,861	131,546	36,315	78.4	
	노인일자리 및 사회활동 지원	6	2,887	1,351	1,536	6,533	2,818	3,715	22,815	10,886	11,929	47.7	
	노인맞춤돌봄서비스		1,249	885	364	1,909	1,313	595	5,411	3,682	1,729	68.1	
	소계	0	1,862	1,539	518	4,387	3,195	1,192	7,441	5,394	2,047	72.5	
고용 일자리	지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원			195		1,071	892	179	1,599	1,266	333	79.2	
	사회적기업 육성(군특)					343	240	103	1,351	1,013	338	75	
	지역자활형 사회서비스 투자사업		1,862	1,344	518	2,973	2,063	910	4,491	3,115	1,376	69.4	

부문	세부 사업	2001			2010			2015			2020				
		국비	합계	지방비	국비	합계	지방비	국비	합계	지방비	국비	합계	지방비	보조율	
장애인 복지	소계	331	8,386	2,847	5,539	26,069	8,933	17,137	26,069	8,933	29,831	45,380	15,550	65.7	
	장애인활동지원		2,011	677	1,334	6,863	2,336	4,527	6,863	2,336	12,896	19,407	6,512	66.4	
	장애인연금		2,207	733	1,474	8,489	2,875	5,614	8,489	2,875	7,858	11,725	3,867	67	
	장애수당	331	3,000	982	2,018	1,963	650	1,313	1,963	650	1,318	1,968	649	67	
	장애인거주시설 운영					6,335	2,057	4,278	7,759	2,057	5,251	7,759	2,509	67.7	
	장애인일자리 지원		408	204	204	1,294	640	655	2,869	640	1,408	1,461	49.1		
아동·보육	장애인동 가족 지원		760	251	509	1,125	375	750	1,652	375	1,100	552	66.6		
	소계	1,724	45,407	23,162	22,244	77,722	28,386	49,334	132,194	28,386	86,132	46,061	65.2		
	영유아보육료 지원	623	33,451	17,129	16,322	45,548	15,074	30,474	50,305	34,162	22,828	7,933	74.2		
	아동수당 지급														
	보육교직원 인건비 및 운영 지원	979	7,669	4,173	3,495	10,353	5,384	4,969	28,056	14,242	13,814	50.8			
	가정양육수당		1,368	711	657	16,780	5,762	11,018	12,216	8,157	4,059	66.8			
중앙정부 예산	지역아동센터 지원(방과후돌봄)		1,549	735	814	2,845	1,481	1,363	3,660	1,762	1,898	48.1			
	한부모가족 자녀 양육비 등(여가부)	122	745	186	559	968	244	723	3,354	2,543	810	75.8			
	아이돌봄 지원(여가부)		625	228	397	1,228	441	787	3,842	2,438	1,404	63.5			
	합계(A)	31,126	187,834	58,726	129,303	330,431	92,547	237,884	556,704	152,168	404,535	72.7			
	국고보조금(B)	105,491			292,186			437,014			655,956				
	중앙정부 예산(C)	1,347,932			2,259,413			2,862,938			3,862,379				

부문	세부 사업	2001			2010			2015			2020			
		국비	합계	지방비	국비	합계	지방비	국비	합계	지방비	국비	합계	지방비	보조율
비고 (%)	A/B	29.5		44.3				54.4				61.7		
	B/C	7.8		12.9				15.3				17		
	A/C	2.3		5.7				8.3				10.5		

주: 2020년 당초 예산 기준으로 국비 1,000억원 이상인 25개 대형복지사업을 대상으로 함

자료: 이선화 외(2020)의 [표 4-6]과 [표 4-7]을 이용하여 재정리함

[표 7-3] 주요 사회복지사업의 지출 구성비 추이

부문	세부 사업	2001	2010	2015	2020
기초 생활 보장	소계	87.0	48.4	34.4	31.5
	의료급여(복지부)	36.6	24.5	18.1	16.7
	생계급여(복지부)	38.7	16.5	10.2	9.5
	주거급여(국토부)	5.6	3.7	4.2	3.6
	자활사업(복지부)	3.0	2.7	1.2	1.3
	교육급여(교육부)	3.1	0.8	0.5	0.2
	근로 능력 있는 수급자의 탈수급 지원			0.2	0.2
노인 복지	소계	6.4	22.0	32.8	35.2
	기초연금 지급	6.4	19.8	30.3	30.2
	노인일자리 및 사회활동 지원		1.5	2.0	4.1
	노인맞춤돌봄서비스(노인돌봄)		0.7	0.6	1.0
고용 일자리	소계		1.0	1.3	1.3
	지역·산업 맞춤형 일자리 창출 지원			0.3	0.3
	사회적기업 육성(균특)			0.1	0.2
	지역자율형 사회서비스 투자사업		1.0	0.9	0.8
장애인 복지	소계	1.1	4.5	7.9	8.2
	장애인활동지원		1.1	2.1	3.5
	장애인연금		1.2	2.6	2.1
	장애수당	1.1	1.6	0.6	0.4
	장애인거주시설 운영 지원			1.9	1.4
	장애인일자리 지원		0.2	0.4	0.5
	장애아동 가족 지원		0.4	0.3	0.3
아동· 보육	소계	5.5	24.2	23.5	23.7
	영유아보육료 지원	2.0	17.8	13.8	9.0
	아동수당 지급				5.5
	보육교직원 인건비 및 운영 지원	3.1	4.1	3.1	5.0
	가정양육수당 지원사업		0.7	5.1	2.2
	지역아동센터 지원 (방과후 돌봄)		0.8	0.9	0.7
	한부모가족 자녀 양육비 지원(여가부)	0.4	0.4	0.3	0.6
	아이돌봄 지원(여가부)		0.3	0.4	0.7
합계 (A)		100.0	100.0	100.0	100.0

주: [표 7-2]의 25개 대형복지사업의 구성비

제2절

복지보조사업 전달체계의 문제점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상 저출생·고령사회 대응전략을 구성하는 노인과 아동·보육 부문 사업의 대부분은 국고보조사업의 형태로 추진되었다. 국고보조사업은 특정보조금(specific grant) 제도로 공유자원(common pool)의 문제를 유발할 수밖에 없으며 부문별 예산 칸막이 문제와 결합하여 사업의 중복성과 같은 재정 비효율의 원인을 제공한다. 특정보조금 제도에 내재한 태생적 한계는 앞서 부문별 사업에서 세부적으로 살펴본 사업 비효율화라는 저출생·고령사회 적응 전략의 문제점들과 일맥상통하는 것이라 할 수 있다.

1 부처별 추진체계에 따른 사업 칸막이 현상

사회서비스를 공급하는 주요 제도적 유형인 복지보조사업의 전달체계상 문제점은 사업별 예산편성이 부처별 및 사업별로 이루어지기 때문에 동일한 수혜자에게 제공되는 사업들이라 하더라도 각 부처(및 해당 부처의 산하기관 등)별로 독립적 전달체계가 구축되는 현실에서 비롯된다. 부처별로 사업과 예산이 결정되는 경우 사업에 대한 부처 간 연계와 통합이 어렵기 때문에 유사·중복 사업이 편성될 수밖에 없다. 이러한 유사·중복 사업의 편성은 부처별 특정보조금 제도가 갖는 근본적 한계이다. 또한 각 사업 예산은 전달체계를 포함하므로 실제 이용자에게 제공되는 서비스의 총량에 비해 과다하게 높게 설정될 우려가 상존한다. 특히 대부분 전달체계가 전담기관 및 전담인력을 통해 제공되므로, 이들 시설 운영비와 인건비를 포함하는 행정비용이 발생할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

우선 영유아기 및 아동·청소년기에 대한 대응사업인 유아교육과 보육의 경우 교육부와 보건복지부, 고용노동부 등이 관여하는 다부처 사업이다. 각 부처별로 교육부는 국공립유치원을, 보건복지부는 국공립어린이집을, 고용노동부는 직장어린이집 설치를 각각 추진하고 있는 실정이다. 문제는 중앙정부의 부처 예산편성 방식에 의해 각 사업 간

에는 중앙부처 간 사전 합의가 이루어지기 어렵다는 점이다. 이에 따라 유아교육 및 보육의 “국공립시설”은 세종시나 혁신도시와 같은 특정 지역에 편중되어 있으며, 민간 시설(사립유치원, 민간어린이집 등)의 일부는 과잉 경쟁에 노출되거나 아동인구 감소로 폐업하는 사례도 속출하고 있다. 특히 보육시설 미설치 지역에서 사립유치원이 폐업하는 경우 유아교육 및 보육 서비스 공급망의 단절로 해당 지역의 아동 발달지원에 심각한 손상이 가해질 수 있으나, 이에 대해서는 누구도 책임을 지지 않게 된다.

방과후돌봄 역시 교육부는 초등돌봄교실을, 보건복지부는 다함께돌봄센터를, 여성가족부는 청소년방과후아카데미를 각각 확대하였다. 부처별로 사업을 개별적으로 추진하는 과정에서 시설의 확대는 공급이 부족한 지역에 추가 공급하는 방식보다는 “신청하는 시설을 승인하는 방식+전체 공급량을 확대하는 방식”으로 이루어지게 된다. 그 결과 수요에 비례하여 공급이 확대되기보다는 수요와 무관하게 공간이 여유 있는 지역에 공급이 추가로 확대되는 부작용이 야기되었다.

다음으로 노인돌봄서비스 역시 부처별로 추진되는 국고보조사업의 문제점이 확인되는데 이 경우 부처 간 사업체계의 문제점뿐만 아니라 부처 내부의 사업도 다양하다는 특징이 있다. 예를 들어 보건복지부는 노인장기요양보험(요양등급 내), 노인 맞춤형 돌봄서비스(등급 외, 저소득), 지역사회 통합 돌봄(선도지역, 노인), 독거노인 등으로 구분하여 사업을 운영하고 있으며, 국가보훈처는 국가보훈대상자만 별도로, 농림축산식품부는 농어촌 지역을 별도로 운영하고 있다.

2 지역 수요를 반영하기 어려운 수직적 전달체계

다음으로 국고보조사업으로 전달되는 대부분의 저출생·고령사회 대응사업은 중앙정부가 기획·편성하고 지방자치단체가 현장 집행을 대행하는 수직적인 전달체계를 구성하고 있다. 다층적 운영체계 및 재원 구성이 갖는 첫 번째 문제점은, 특정 마디에서의 재정 애로 현상이 전체 사업 도입이나 재편을 제약한다는 것이다. 두 번째, 수직화된 복지지출 구조로는 지역별 복지 수요를 효과적으로 반영하기 어려우며 정보 격차에 따른 도덕적 해이의 비효율을 초래한다는 점을 들 수 있다. 사회서비스가 확대될수록 지방비 부담이 증가하기 때문에 지방재정에 대한 예산제약이 강한 지방자치단체로서는 복지사

업의 확대에 소극적으로 대응할 수밖에 없다. 특히 부처별 사회서비스 전달체계가 분절될수록 지방자치단체는 각각의 전달체계를 마련해야 하는 이중 부담에 직면하게 된다. 셋째, 중앙정부의 의사결정으로 개별 보조사업이 일률적으로 도입된 결과, 비용효과성이 높은 대안을 모색하기보다는 전국 표준의 재정사업을 경로의존적으로 존속시키려는 유인이 강하게 작동하게 된다.

예를 들어, 일부 지방자치단체의 경우 아동인구가 감소함에도 불구하고 보건복지부의 사업과 여성가족부의 사업에 따른 시설을 별도로 운영하거나 운영 공간을 확보해야 하는 상황이다. 이와는 별개로 교육부 역시 학교 내 유휴교실을 활용하여 병설유치원이나 초등돌봄교실을 확대하는 사업을 추진하고 있다. 유사하게 고령화가 심각한 지방자치단체(군)는 보건복지부 사업과 농림축산식품부 사업 등 별도의 전달체계를 운영해야 하는 실정이다.

인구구조 변화에 따른 지방자치단체별 사회서비스 수요의 변화를 보다 정교하게 분석하기 위해서는 다음과 같은 분류체계를 활용해볼 수 있다. 아래는 아동인구와 노인인구의 절대적인 수와 상대적인 비중을 기준으로 지역별 인구 특성을 16가지(4×4) 유형으로 구분한 것이다. 각각의 인구 유형에 서비스별 공급 현황을 결합하면 지역별 수요 대비 공급의 불균형 정도에 대한 엄밀한 분석이 가능해진다.

[표 7-4] 인구구조와 부양비 변화에 따른 생애주기별 사회서비스 수요 변화 유형

	아동인구 수			유소년부양비	
	높음, 높음	높음, 낮음		높음, 높음	높음, 낮음
노인 인구수	낮음, 높음	낮음, 낮음	노인 부양비	낮음, 높음	낮음, 낮음

예를 들어, 유아교육 및 보육 서비스는 보편적인 서비스이기 때문에 해당 연령대의 모든 대상이 시설을 이용할 수 있다. 그러나 보육시설 자체가 절대적으로 부족한 경우에는 시설에 대한 접근성이 좋음에도 불구하고 서비스 이용에 제한이 가해질 수 있다. 그러나 현재와 같은 사업 전달체계는 해당 지방자치단체가 지역의 수요를 국고보조사업을 통해 반영하기 어려운 구조이다. 사업을 기획하는 중앙정부의 경우 서로 다른 부처에서 서로 다른 전달체계를 통해 유사한 사업을 대상만 다르게 선정하여 확대하기 때문에 지역의 수요를 반영한 공급 계획을 수립하는 데 실패할 수밖에 없다. 이로 인해

정작 필요한 사업에 대해서는 공급 부족을 타 부처 사업으로 미루는 도덕적 해이와 회피 경향이 야기된 결과, 저출생·고령사회 대응을 위한 사회서비스망 확충에는 지역 간 불균형이 발생하게 된다.

결국, 중앙이 기획하고 지방이 사업을 대행하는 수직적 전달체계의 복지보조사업으로는 지역별로 상이하게 진행되고 있는 저출생·고령사회 현상에 대한 효율적 대응기제가 작동하지 않음을 확인할 수 있다.

3 부처별 유인 부정합성 및 성과관리체계의 미비

중앙정부에서는 사업에 대한 성과지표로 투입변수(시설 수, 이용자 수 등)를 활용한다. 그런데 법정계획의 경우 이러한 성과평가가 지방자치단체에 대한 인센티브 제공의 기준이 되기 때문에 투입에 기초한 부처별 성과평가는 지방자치단체의 재정 부담을 압박하는 요인이 된다. 앞서 언급한 방과후돌봄 사업의 경우 국정과제 “온종일돌봄체계”의 성과지표, 교육부 초등돌봄교실의 성과지표, 보건복지부 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 사업의 성과지표, 여성가족부의 청소년방과후아카데미의 성과지표를 각각 제시하고 있다. 각 부처는 사업의 평가 및 보조사업 연장평가 등을 위해 시설 확충을 추진해야 하는데, 주관부처인 교육부에서는 보건복지부의 시설 확충까지 지표로 선정하고 있는 반면, 보건복지부가 시설을 확보하기 위한 재정적 지원은 할 수 없는 구조이다. 이와 같이 다부처 사업의 경우 단순 취합만 하는 주관부처의 성과지표에 대해서 유관부처가 성과를 높이고자 하는 동기가 부족한 현상이 발생하게 된다.

전략목표	Ⅳ. 학생 맞춤형 교육복지를 강화하고 안전하고 쾌적한 교육환경을 조성한다.					
성과목표	1. 유초중고 교육의 국가책임을 강화하여 실질적인 교육기회를 보장한다.		2. 모두에게 고른 교육 기회를 제공하고 안심할 수 있는 교육 여건을 조성한다.		3. 안전하고 쾌적한 학교를 조성하고, 미래변화에 대응하는 교육환경 기반을 구축한다.	
성과지표	국공립유치원 취원율 확대	초등돌봄교실 이용 학생 수	기초학력 향상도 검사 도달 비율	유초중고등학교 학생용 마스크 학교 비축률	학교안전 중대사고 발생건수	교육수요자 나이스 만족도(%)
성과지표 목표치	34	304	71.8	30	100	83

자료: 교육부(2020), 2020년 성과관리시행계획(수정)을 활용하여 재구성.

[그림 7-3] 교육부 성과목표 성과지표

성과목표	Ⅲ. 평생·직업교육을 강화하여 미래 사회 변화를 선도하고, 국민이 체감하는 사회정책을 추진한다.		
전략목표	3. 사회정책 협력체계를 강화하여 국민이 체감할 수 있는 삶의 변화를 창출한다.		
관리과제	④ 온종일 돌봄체계 구축·운영		
관리과제 성과지표	초등돌봄 이용 학생 수 (단위: 만명)	초등돌봄사업 중 취약계층 고려 사업 비율 (단위: %)	온종일 돌봄 시설(교실) 수 증가분 (단위: 개소수)
성과지표 목표치	40.8	75	1,100

자료: 교육부(2020), 2020년 성과관리시행계획(수정)을 활용하여 재구성.

[그림 7-4] 교육부 관리과제 성과지표

전략목표	Ⅳ. 미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전 가능 사회 구현				
프로그램 목표	1. 적극적인 요보호아동 보호 및 복지 강화를 통한 미래 사회의 성장 동력 확보		2. 출산과 양육의 국민인식 개선을 통한 국가의 지속 발전 가능성 증대		
단위사업	방과후돌봄		저출산고령사회정책개발관리		
성과지표	지역아동센터 이용서비스 만족도	지역아동센터 초등돌봄 아동 수	출산에 대한 부정적 태도 완화	다함께돌봄센터 확충 개소수	다함께돌봄센터 이용자 만족도
성과지표 목표치	92.5점	98,000명	10(%)	미정(개소)	70(점)

자료: 보건복지부(2020), 2020년도 성과계획서를 활용하여 재구성.

[그림 7-5] 보건복지부 지역아동센터 및 다함께돌봄센터 성과지표

한편 지방교육청의 경우 유사한 사업을 추진하는 주체이지만 지방교육재정교부금을 재원으로 사용하기 때문에 보조사업 연장평가를 통한 예산 확보에는 관심이 없으며 이에 따라 실질적 운영 여부와 관련한 자료를 공개하지 않는 실정이다. 예를 들어, 초등돌봄교실의 경우 시설의 공급은 급진적으로 확대되었으나, 시설의 이용자 수를 확인할 수 있는 자료는 제공되지 않는다. 교육부에서 단위 학교의 유휴교실을 활용하여 초등돌봄교실을 설치했다고 해도 실질적 공급 여부는 이를 이용하는 아동 수를 통해 확인하여야 한다. 그러나 초등돌봄교실의 경우 시·도 교육청에서 제출한 학교별 돌봄교실 수를 20인으로 곱한 값을 제출하고 있으며, 실제로 이 시설이 운영되는지는 확인할 수 없다. 지역별로는 이용 아동 수뿐만 아니라 초등돌봄전담사 고용 현황 등과 같은 기초자료도 공개되지 않고 있다. 교육부는 시·도 교육청의 자료를 취합하여 초등돌봄교실의 공급량을 제시하고 있으나(예, 2020년 기준 29만명), 실제로 29만명의 아동이 이용한다는 뜻이 아니라, 29만명이 이용할 수 있는 교실이 있다는 뜻이다. 현재 교육재정시스템(NEIS, 나이스)에서도 유치원 수나 이용 아동 수는 공개하고 있지만 초등돌봄교실 수나 초등돌봄 이용 아동 현황과 같은 자료는 제공하지 않는다.

예를 들어 정부24에서 제공하는 실시간 방과후돌봄 이용 현황에서는 전체 공급량이 29만명 이용 가능한 규모라고 발표하였으나 실제 이용량은 6만5,000명에 그쳤는데 이

는 “시설은 있으나 운영은 하지 않는” 비활성화 시설의 규모가 그만큼 크기 때문으로 풀이된다. 지역아동센터 및 다함께돌봄센터의 경우 시설 단위 통계조사를 통해 자료를 공개하고 있으나 초등돌봄교실의 운영 실태와 통합하여 관리되지 않는 이상 아동돌봄 서비스의 전체적 과부족 상황을 정확하게 파악하기는 어려운 실정이다.

지역별 시설 공급 및 운영 현황에 대한 불투명성과 통계의 미비는 예산 낭비와 함께 이용자의 낮은 체감도 및 만족도를 야기하게 된다. 특히 코로나19 발발 이후 학교 및 초등돌봄교실은 폐쇄되고 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 운영 중인 상황에서 돌봄의 공백에 대한 우려는 더욱 커지게 되었다. 실제로 학교 온라인 교육을 수행할 수 있는 스마트 기기가 없는 아동에 대해서는 지역 돌봄시설의 종사자가 이들에 대한 교육 서비스를 대행하는 사태까지 발생하였다. 그럼에도 불구하고 어디서 어떤 수준으로 초등교육 및 돌봄서비스의 공백이 발생하고 있는지 정확한 파악도 되지 않는 상황에서 이에 대해 체계적으로 대응하는 것은 근본적 한계에 봉착할 수밖에 없다.

부처 간 사업의 유인 부정합성 문제는 다음 사례에서도 확인된다. 교육부는 온종일돌봄체계를 확대하면서 초등돌봄교실의 저녁 급식 문제가 제기되자, 초등돌봄교실 이용자를 대상으로 지역아동센터 및 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미와 사업을 연계하기로 결정한 바 있다. 이러한 사업연계 결정은 보건복지부의 아동돌봄 시설의 경우 비교적 늦은 시간까지 운영하며 저녁 급식을 제공하는 것이 일반적이기 때문이다. 그런데 민간 시설의 경우 연계 아동에게 소요되는 돌봄 시간(1일 2시간 미만)을 고려할 때 이들에게 서비스가 제공되는 것이 사업의 실제 성과 측면에서 보다 효과가 높은 것임에도 불구하고 초등돌봄교실 연계 이용 아동의 경우 정원 수가 그대로 성과지표에 반영되기 때문에 성과지표 측면에서는 후자의 아동을 선호하는 현상이 발생하게 된다. 이 과정에서 돌봄의 필요성이 높은 아동은 배제되고 초등돌봄교실에서 연계되어 적은 품을 들이는 아동만 증가하는 역선택 구조가 만들어지게 되었다. 실제로 지역아동센터의 경우 초등돌봄센터와의 연계 이후 초등학생 이용자 수가 증가하였을 뿐만 아니라 초등돌봄교실과의 중복이용 아동이 증가함으로써 정책의 수혜 대상인 초등학생의 순비율은 오히려 감소하는 결과가 야기된 것으로 분석되었다.

[표 7-5] 초등돌봄센터와의 사업 연계 이후 지역아동센터 이용 현황

구분	2016	2017	2018	2019	2020
시설 수	4,107	4,189	4,138	4,081	4,016
현원(계)	108,092	108,578	118,192	116,773	106,665
초등학생(계)	82,140	85,004	87,501	87,775	83,818
중복이용	3,533	3,616	4,091	4,343	4,363
순초등학생 비율	72.7	75.0	70.6	71.4	74.5

자료: 강지원(2021), 온종일돌봄체계 성과와 개선방안, 아동수당 3주년 기념 간담회(21.9.17.)

제3절

저출생·고령사회 적응 전략 사업의 전달체계 개선 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 기존의 정책적 성과 한계

가. 공급망 구축

사회서비스에 대한 수요자의 효능감을 높이기 위해서는 충분한 공급인력의 확보 및 사업 공공성 제고와 함께 사각지대를 없애는 공급 측면의 개선이 요구된다. 또한 재정 사업의 측면에서는 서비스의 중복성을 없앴으로써 사업의 효율성을 높이는 노력이 요구된다. 우선 서비스 공급 인력만을 보면 그동안 다수의 국가자격증 제도에 대한 완화를 통해 사회복지사 확충과 보편적인 유아교육·보육 서비스 확대를 위한 보육교사 확충, 보건의료서비스의 공급을 위한 간호조무사 확충 등 어느 정도 성과를 거두었다.

그러나 단순히 양적 확장이 아닌 서비스의 질의 경우 지역 수요를 반영하여 사업을 다양화하는 한편 사업의 공공성을 확보하는 것이 중요하다. 사회서비스의 공공성 강화는 민간 중심의 전달체계에서 발생한 부정수급이나 서비스 품질관리 소홀 등이 문제가 되면서 “국립 혹은 공립” 시설 확충에 대한 요구에 반영되었다. 그러나 국립이나 공립 시설 구축을 통한 사회서비스의 공공성 강화는 기존 민간 시설의 반대나 지방자치단체의 소극적인 추진으로 인해 “민간 시설을 공공성을 갖춘 시설로 인증”하는 방식 혹은 “위탁 운영”하는 방식으로 변질되었다. 지방자치단체 공무원들은 지방이양사업의 문제점으로 지방자치단체장의 시책 사업(자체 사업)이 아닌 경우 지방정부나 지방의회를 통한 예산편성과 배정이 쉽지 않다는 점을 지적하고 있다. 지방자치단체의 시책 사업은 사회서비스사업보다는 체감도가 높은 현금급여 및 조세 감면, 지역화폐사업 등에 집중되는 경향이 있다. 지역의 서비스 수요자들 역시 지방이양사업으로의 전환에 따라 사업이 위축되거나 중앙정부가 직접 관리하지 않은 결과 서비스의 품질이 저하된 것에 대한 불만을 제기하는 것이 현실이다. 따라서 사업의 공공성이나 다양성 측면으로 본 서비스의 품질 제고의 경우 실질적 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다.

나. 포괄보조사업 도입 사례와 제도적 장단점

사회서비스사업이 지역의 차별화된 수요를 보다 탄력적으로 반영하기 위해서는 수직적 전달체계 대신 지방자치단체가 사업의 주체가 되어야 한다는 주장도 꾸준히 제기되어왔다. 이러한 주장을 반영하여 2004년에는 일부 대인서비스(아동, 장애인, 노인)와 사회복지시설 설치 등 사업을 지방이양사업으로 전환한 바 있다. 그러나 지방이양사업이 애초의 목적과 달리 지방자치단체의 무관심 속에 부진하게 되면서 일부 사업은 국고보조사업으로 다시 전환되었으며, 일부 사업은 지방이양사업에 포함됨에도 불구하고 중앙부처 사업으로 추진되었다. 결국 사회서비스의 지방이양도 그 자체로서는 전달체계를 개선하는 데 실효성이 낮은 것으로 확인된다. 이에 대한 대안이 현행 국고보조사업을 ‘특정보조금(specific grant)’ 또는 목적보조금(earmarked grant) 방식에서 ‘포괄보조금(block grant)’으로 전환하는 방안이다. 전자의 경우 중앙정부가 세부 사업 편성에 관여하여 사업별 전용이 어렵다면, 후자는 광범위한 사용 목적하에 세부 사업 단위의 자율성이 보장된다. 현재 시행 중인 사업으로는 “지역자율형사회서비스 투자사업”과 “통합건강증진사업”이 대표적 사례이다.

지역자율형사회서비스 투자사업의 경우 지역의 수요와 욕구 변화에 탄력적으로 대응하기 위해 도입되었다. 이는 지역 주민의 다양한 서비스 욕구 충족을 위하여 기존의 전자바우처 사업 가운데 지역사회서비스투자사업, 산모신생아 건강관리사 지원사업, 가사간병 방문관리사 지원사업 등 3개 사업을 통합하여 포괄보조금 방식으로 전환한 것이다. 이에 따라 시·군·구는 시·도의 승인을 받아 내역사업 간 기준소요액 대비 $\pm 50\%$ 범위에서 예산을 편성하거나 조정하는 것이 가능해졌다.

포괄보조사업에 대한 장점과 단점은 미국의 “사회서비스포괄보조금(Social Service Block Grant, 이하 SSBG)” 제도의 운영 경험을 통해 확인된다. 미국의 SSBG는 1981년 개정된 사회보장법을 법적 근거로 하며, 아동, 노인, 취약계층 등의 지원에 필요한 사회서비스를 주정부가 기획·집행·평가할 수 있도록 광범위한 자율성을 부여한 제도이다. SSBG는 “① 경제적 자립 달성 및 유지를 통해 복지의존도 감소를 목적으로 하는 사업, ② 자활·자립생활의 달성 및 유지를 목적으로 하는 사업, ③ 자기 보호에 취약한 성인 및 아동 등에 대한 방임, 학대, 착취 등을 방지하고, 구제 및 보호, 재활, 가족 재결합 등을 지원하기 위한 사업, ④ 지역사회 내에서의 보호, 원가정(family of origin)

보호 등을 통한 부적절한 대규모 시설 보호의 예방 및 점진적 축소, ⑤ 최후의 보루로서 시설 보호의 보장” 등을 기준으로 합목적성이 인정되는 사업에 대해서만 지출을 허용하고 있다. 전달 주체의 측면에서 SSBG로 추진되는 사업들은 주정부, 민간, 주정부와 민간 혼합의 형태로 제공된다.

SSBG는 다양한 정책목적으로 묶이는 사업 부문에 대해 포괄적으로 제공되는데 이러한 보조금 지출 방식에 대해서는 여전히 찬성과 반대의 입장이 대립하고 있다. 찬성론자들은 SSBG가 서비스 추진의 분권화, 의사결정 권한 일부의 지방이양 등을 통해 사업 운영의 권한과 책무성을 분산시킴으로써 재정지원의 효율성과 사업 효과성을 제고한다고 보고 있다. 이에 반해 연방정부의 국가 목표 달성을 약화시키거나 대내적 이슈에 대한 정부지출 축소를 위한 수단으로 왜곡될 가능성이 높다는 점에서 동 제도를 반대하는 입장도 존재한다. 반대론자들은 대표적 사례로 메디케이드(Medicaid)와 같은 사업의 경우 SSBG로의 전환이 결국은 취약계층 노인과 장애인에 대한 지원을 주정부가 임의적으로 축소하기 위한 방편에 불과하다고 지적한다. 덧붙여 포괄보조사업으로 재정사업을 분권화하는 경우 사업에 대한 성과 측정의 한계로 인해 사업성과에 대한 책임을 객관적으로 평가하기 어려우며, 이로 인해 주정부나 지방정부의 의사결정이나 집행 결과에 대해 이들 정부에 공식적인 책임을 묻기가 어려워진다는 점 등이 문제점으로 꼽히고 있다.

다. 국외의 개혁 사례

우리나라에 앞서 저출생·고령사회 현상을 경험한 스웨덴이나 영국, 일본 등은 제도 통합과 재정개혁 등 사회보장 전달체계에 대한 큰 폭의 개혁을 단행한 바 있다. 이들 국가가 단행한 개혁에 대해 일부에서는 개혁을 통해 재정건전성에 우선순위를 두면서 사업을 축소함에 따라 복지의 질이 후퇴하였다는 비판도 제기된다. 그러나, 국가별 차이에도 불구하고 다양한 국가의 개혁 시도에서는 중앙부처의 업무 분절을 극복하고 사업의 효율성을 높이려 했다는 점이 공통적으로 발견된다.

대표적으로 스웨덴은 사회보장체계를 구성하는 사업 유형별로 수당과 보건은 중앙이, 복지서비스는 지역이 담당하는 개혁을 단행하였다. 이와 같이 이원적 전달구조를 구축함에 따라 기존의 부처별 전달체계에서 노출되던 문제점이 완화되었으며, 중앙부처는

부처별 사업이 아닌 최종 목적을 중심으로 한 성과만을 측정하여 사업을 평가할 수 있게 되었다. 예컨대, 전달체계의 개수와 같은 지표는 더 이상 확인할 필요가 없으며 돌봄 대상자 대비 돌봄 수혜자와 같은 직접적 성과만을 측정하여 사업을 평가하는 것이 가능해졌다. 영국의 경우 고용과 복지를 통합함으로써 경제활동인구에 대한 일자리 중심의 소득보장체계를 강화하는 한편 부양인구에 대한 사회서비스도 정비하였다. 다만 영국의 개혁은 아직 성공적이라고 보기는 어려우며 유아교육 및 보육의 이원화와 같이 우리나라와 유사한 문제를 아직도 경험하고 있다. 일본 역시 후생노동성을 통해 일자리와 복지를 연계하는 개혁을 단행하였다. 스웨덴, 영국, 일본은 모두 비사회보험 국가로서 사회보장체계가 재정사업을 중심으로 구축되어 있다는 공통점이 있다.

반면 우리나라는 사회보험은 독일식, 공공부조와 서비스는 영미식으로 운영되는 한편 최근에는 북유럽식 제도를 지향하는 등 사회보장체계의 일관성을 결여하고 있다. 따라서 제도의 개혁에 있어서도 다른 나라와는 차별화된 전략이 요구된다. 노인장기요양보험의 사례를 보자. 위에서 언급한 국가들의 경우 노인돌봄서비스가 일반재정으로 운영된다. 그런데 우리나라는 장기요양보험에서는 요양등급을 기준으로 등급자, 등급외자, 저소득자 등의 구분체계에 따라 서비스가 제공되는 한편 다른 부처에서는 별도의 선정 기준에 따른 별도의 전달체계를 운용하고 있어 정책의 사각지대 문제가 증폭되는 구조라 할 수 있다. 일본은 우리와 유사하게 보험제도를 운영하고 있으나, 보험자가 지방자치단체이므로 실질적으로는 지자체에 의한 통합적 운영이 가능하다. 결국 우리나라의 경우 다부처 사업으로 수행되는 복지보조사업만이 아닌 사회보험에서도 전달체계의 중복성과 다중적 수급구조가 존재한다. 따라서 사회서비스 전달체계의 혁신을 위해서는 재정사업으로 수행되는 복지보조사업만이 아닌 사회보험을 포함하는 전체 사회보장체계를 대상으로 한 재편 노력이 요구된다.

2 저출생·고령사회 대응 사회서비스 전달체계 혁신 방안

가. 기본 방향: 돌봄 안전망 개념

코로나19는 기존에 다친 저출생·고령사회라는 인구구조적 문제에 더해 우리나라 사

회안전망의 취약성을 다양한 각도에서 확인하는 계기를 제공하였으며 이를 통해 새로운 사회보장제도를 모색하려는 움직임이 가시화되고 있다. 이러한 움직임은 크게 보면 “복지국가 체제(regime)”라는 측면에서 패러다임의 완전한 전환을 주장하는 입장과 기존 사회보장제도의 재구조화를 주장하는 입장으로 구분된다. 입장의 차이가 있기는 하지만 기존 사회보장제도에 대한 보다 근본적인 개선 필요성을 주장하고 있는 것인데 이는 무엇보다도 기존 사회보장제도가 규정하는 ‘대상 선정기준’과 ‘보충성의 원칙’, ‘사회보험 의무가입’ 등 원리들이 표면상으로는 ‘완전한 사회보장체계를 갖춘 것’으로 보였으나 실상에서는 무수히 많은 ‘사각지대’를 감추고 있었음이 여실히 드러났기 때문이다.

산업화 시대에는 실업이나 노령, 장애 등으로 인한 구사회적 위험에 대응하기 위해 노동시장 지위를 잃은 사람에 대한 소득보장이 중요한 화두였다. 그러나 1을 밀도는 출산율과 초고령화라는 인구사회 위험이 진행되는 한편 여성의 경제활동 참여와 맞벌이 가구가 증가하는 현재 우리의 상황에서는 단순히 소득보장뿐만이 아니라 유아교육과 보육, 노인장기요양보험과 돌봄 등 새로운 사회적 위험에 대응하기 위한 사회서비스의 확대가 무엇보다도 중요하다. 한국의 사회보장체제는 2가지 유형의 위험 모두에 대해 선별주의를 채택하고 있으며 사회서비스의 경우 다부처 및 수직적 국고보조사업의 부처 간 칸막이로 인한 사각지대와 사업 비효율의 문제에 노출되어 있었다. 이와 같은 구조적 문제점이 산재한 상태에서 코로나19라는 팬데믹 상황이 닥침에 따라 우리나라의 사회보장체제는 소득보장의 취약성(자영자, 저임금 대인서비스 일자리, 노동시장 진입을 준비하는 청년 등)에 더해 돌봄서비스의 취약성(가족 돌봄을 위한 충분한 휴가, 노인, 장애인, 아동에 대한 서비스의 지역 간 격차, 감염병 우려에 대한 공공부문의 섣다운 등)이라는 이중적 취약성을 극복해야 하는 과제를 떠안게 되었다.

우리가 직면한 새로운 사회적 위험에 대응하기 위해서는 무엇보다도 IMF 외환위기를 계기로 잔여적 성격의 생활보호법이 권리에 기초한 국민기초생활보장제도로 전환된 것과 같이 현행 사회보장체계의 기본 개념을 전환하는 것이 중요하다. 사회보장기본법의 “사회서비스”는 교육과 같이 보편적으로 제공되거나 삶의 질을 제고하는 “주택이나 문화여가 프로그램 등 비현금성 급여”를 통칭하는 것으로 규정된다. 그러나 저출생·고령사회에서 돌봄서비스는 삶의 질을 윤택하게 하는 것이 아니라 삶을 유지하는 데 필요한 필수서비스로의 전환이라는 의미를 담고 있다. ‘돌봄 안전망’은 돌봄의 유형에 따라 부

모권에서 노동권에 이르는 다양한 권리 개념과 매칭된다. 가장 근저에 깔려 있는 것은 ‘가족 돌봄의 사회화’라는 사회적 가치의 전환이다. 이러한 돌봄노동의 재구조화는 기존의 사회서비스 체계가 포괄하지 못하였던 인구구조적 변화와 여성 경제활동의 증가에 따른 사적 돌봄 서비스의 공백에 대응하여 보다 적극적인 대응체계를 제공한다는 점에서 의미가 있다.

나. 지역사회 중심의 돌봄 안전망 전달체계 구축 방안

돌봄 안전망으로 사회보장체계를 개편할 때 전달체계를 어떻게 구축할 것인지의 문제는 기존의 사회서비스 전달체계인 국고보조사업을 어떻게 개편할 것인지의 문제와 거의 유사하다. 다만, 돌봄 안전망의 경우 사회보험에 의한 출산·양육 지원을 포함하기 때문에 국고보조사업의 개편보다 포괄 범위가 넓다고 볼 수 있다. 사회보험과 복지보조 사업을 포함하는 현행 서비스 제공방식에 대한 대안으로는 저출생·고령사회 대응을 위한 사회서비스 전달체계를 특정 부처로 일원화하는 방안과 지역사회를 중심으로 돌봄 안전망을 구축하는 방안이 가능하다.⁸⁰⁾ 이러한 상황을 감안할 때 보다 현실성이 높은 대안은 지방자치단체를 중심으로 서비스의 유연한 운영이 가능하도록 하는 방안이라 할 수 있다.

지역사회 중심의 돌봄 안전망에 대한 구체적 설계방안으로는 아래의 원칙과 절차를 제안한다.

먼저, 저출산·고령사회 대응 돌봄 안전망에 해당하는 사업을 전수 조사하여 목록화하되, 저출산·고령사회 기본계획 등 법정 계획에 포함되는 사업의 개수를 늘리기보다는 실질적인 사업의 운영에 초점을 두는 것이 적절하다. 기본원칙은 산전후 휴가 및 육아 휴직, 유아교육 및 보육 서비스, 방과후돌봄서비스, 노인돌봄서비스 등 모든 국민이 보편적으로 경험하는 “생애주기별로 필요한 돌봄서비스”를 중심으로 사업을 재구성하는 것이다.

다음으로 정책의 목적과 수혜 대상이 동일한 다부처 사업의 경우 사업의 효율성과 효과성 제고를 위해 다음 방식의 정비방안을 제시한다. 우선 다부처 사업의 경우 부처별·

80) 최근에도 방과후돌봄과 관련하여 사업을 교육부로 일원화하는 방안이 논의되었으나, 교원, 교원단체, 시·도 교육청, 교육학자들의 반대에 부딪혀 성과를 거두지 못한 바 있다.

사업별로 별도의 대상 선정기준을 마련하고 있는데 사업의 유사 중복 소지를 없애기 위해 대상의 선정기준에는 일정한 차이를 적용할 필요가 있다. 예컨대 아동 부문 사업의 경우 학교는 보편적, 마을은 잔여적으로 구성하는 것이 일반적이다. 돌봄서비스의 대상 선정기준은 지역 단위에서 선정하도록 하되, 각 사업에 대해서는 우선순위를 부여할 필요가 있다. 즉 서비스 대상자의 우선순위는 기초수급자, 조손가족, 한부모가족, 장애인 가족, 다문화가족 등 돌봄의 필요가 높은 경우에서부터 맞벌이가구, 그 외 일반까지 범위를 넓힐 수 있도록 한다. 사업에 대한 성과평가의 경우 지역 내 돌봄 필요가 있는 대상의 수혜율을 기준으로 하되 대상별 가중치를 두어 성과를 차등화할 필요가 있다. 이는 돌봄의 욕구가 크지 않은 “일반” 수요자의 역선택을 방지하기 위한 장치이다. 돌봄의 필요는 철저하게 욕구 중심으로 측정하고, 이용대상은 일반 수요자까지 확대하되 이용자별 소득 수준에 따른 이용료 차등 부과를 제안한다. 단, 일반 수요자가 지불하는 서비스 부담분에 대해서는 그 일부를 세액공제 등의 방식으로 환급함으로써 소득수준이 높은 가계라고 하더라도 개인이 직면한 새로운 사회적 위험에 대해서는 정부 재정을 통해 공동으로 분담하도록 하는 것이 중요하다.

또한, 돌봄의 우선순위에서 순위 자체는 중앙정부가 결정하되, 서비스 대상범위는 지방자치단체가 선택하도록 한다. 즉, 지방자치단체의 경우 돌봄 우선순위에 대한 결정권은 갖지 못하며 대신 어느 수준까지 공급할 것인지에 대한 결정권은 부여받게 된다.

이러한 공급 방식의 핵심은 돌봄 안전망을 패키지로 제공할 여건을 조성하고, 패키지 조성을 위한 유연성을 담보한다는 데 있다. 예를 들어 서비스 이용자는 종일 이용을 원하기도 하지만, 다른 서비스와 함께 이용하는 경우 시간대별 이용이나 요일별 이용을 선호하기도 한다. 또한 시설 이용을 선호하다가도 시설 내 갈등이나 건강상의 문제로 재가 서비스를 선호하기도 한다. 따라서 유사 서비스군 내에서 서비스의 하이브리드 이용을 허용해야 하며 수요의 변화에도 탄력적인 반응이 가능해야 한다. 이를 위해서는 기존 자원들로 지역 주민의 욕구를 충분히 만족시키기 어려운 경우 다른 자원의 연계 활용 등에 대한 권한을 가질 수 있어야 한다. 추가적인 서비스의 공급에는 욕구를 사정(査定)하는 단계가 필요하기 때문에 신청→사정→서비스 계획→서비스 제공→서비스 평가 등과 같은 수요의 반영에서 평가에 이르는 단계별 절차를 구비할 필요가 있다.

재정사업의 관점에서 이와 같은 돌봄 안전망을 구축하기 위해서는 복지보조사업을

현행의 특정보조금 방식에서 포괄보조 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 포괄보조사업으로의 전환은 돌봄서비스 목록에 포함된 사업의 예산 총액(중앙정부+지방자치단체 매칭비 등)을 지방자치단체로 이양하는 방안을 의미한다. 포괄보조사업은 앞에서 설명한 절차에 따라 파악한 돌봄 대상자의 욕구를 고려하여 유형별로 묶은 사업 예산을 포괄적 방식으로 지방자치단체로 이관하면 지방자치단체가 이 예산을 자율적으로 집행하는 사업 방식이다. 이 경우 집행에 대한 성과평가의 책임도 지방자치단체가 스스로 감수해야 한다.

사업별 수요를 합산하고, 돌봄 종사자의 인건비 등을 고려한 예산편성기준에 근거하여 재원을 통합한 후 지방자치단체로 이관할 예산의 총규모를 결정해야 한다. 이때 수요의 합산은 단순히 절대적인 인구수가 아니라 정책의 우선순위에 따른 가중치로 계산되는 수치이다. 예를 들어 보편적인 서비스인 유아교육 및 보육 사업은 미취학 아동 인구의 100%를 수요로 하되, 보육시설을 이용하지 않는 경우 지급하는 양육수당도 해당 비용에서 지급한다. 방과후돌봄의 경우 잔여적 서비스에서 보편 서비스로 전환하고 있으나 예산 제약이 있고 부모의 선호가 반영될 가능성이 높다. 따라서 초등학교 1~2학년에는 100%, 3~4학년에는 40%, 5~6학년에는 20%와 같이 학년별로 가중치를 차등 적용하는 방안이 적절해 보인다.⁸¹⁾ 이에 더하여 종일제와 시간제 간 선호의 차이, 장애 아동·다문화아동 등 특수한 욕구, 포괄적 돌봄서비스 제공 아동과 단순 돌봄 제공 아동 등 수요의 다양한 차이를 반영하여 예산에 가중치를 부여하는 것도 고려해볼 수 있다.

보다 포괄적으로는 현재 고용보험 가입 여부에 따라 고용보험기금과 일반회계에서 각각 부담하고 있는 산전후 휴가 및 육아휴직급여의 기본급여를 정액으로 지급하는 방안도 고려해볼 수 있다(기본 지급방식은 정액급여와 기여에 근거한 차등급여를 합산). 이는 아동돌봄에 있어 보편적인 기준선을 설정하는 조치인 동시에 산전후 및 육아휴직을 이용하는 학부모가 목적 외 휴직을 사용하면서 유아교육 및 보육 서비스 혹은 방과후돌봄서비스를 중복 이용하거나, 가족돌봄 휴가를 사용하는 직장인이 부모를 시설에 맡기고 해외여행을 다녀오는 등과 같은 부정수급을 방지하는 부가적인 효과도 있다.

81) 노인 부문 돌봄 안전망의 경우 보편적인 인구수를 고려하되, 연령과 가족 여건 등에 가중치를 두는 식의 포괄보조금 편성 설계가 가능하다.

제8장

시사점

본 보고서에서 제시한 정책유형별 저출생·고령사회 적응 전략의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 소득보장정책의 경우 저출생·고령사회 전개에 따른 인구구조 변화를 반영한 현행 아동수당 및 기초연금 제도의 개편 방안을 모색할 필요가 있다. 아동수당은 아동수당의 대상자 선정 방식(보편주의 vs. 선별주의), 급여형태(현물급여 또는 바우처 vs. 현금급여 vs. 세액환급)를 현존 방식으로 유지할 수 있을 것인가 개선이 필요한 부분은 없는가에 대한 사회적인 논의가 필요하다. 나아가, 아동수당 급여(지원)수준의 불충분성, 급여범위(대상 선정)의 확대 필요성, 아동수당의 지속가능성 확보를 위한 재원조달 문제를 심도 있게 검토해야 하고, 유사 현금급여방식의 아동가족지원정책에 해당하는 양육수당 및 육아휴직급여 등과의 연계 조정이 필요하다. 한편, 기초연금은 자산조사라는 공공부조적 선별주의 속성을 지나나 정액 현금급여라는 측면에서 사회수당적 성격을 동시에 지니며 개념과 속성에 대한 재정의부터 필요하다. 또한, 소득인정액 산정방식을 둘러싼 기초연금 수급자 간, 수급자-비수급자 간 수평적 형평성 문제, 국민기초생활보장급여액의 기초연금 소득인정액 포함으로 인해 발생하는 문제를 해결해야 한다. 이뿐만 아니라, 국민연금 vs. 공무원연금 등 기타 연금 수급권자 간 기초연금 수급자격 차이를 두고 있는 부분에 대해 평등권과 형평성 차원에서 바라볼 여지는 없는지, 보충성의 원리가 옳은 것인지에 관한 사회적 논의가 필요하다. 이어서 아동수당에서와 같이 기초연금 역시 선진국 대비 급여(지원)수준이 불충분하고 노후소득보장 기능이 미약하여 확대 필요성이 있는 부분을 논의하고, 두 사회수당형 현금지원정책의 지속가능성 확보를 위한 대응지방비 부담 해소 및 차등보조율제도의 실효성 문제를 검토할 필요가 있다.

둘째, 보건의료정책의 경우 청년과 노인으로 대상을 나누어 전략을 논의하였다.

청년 대상 보건의료정책은 정신건강 지원 정책을 중심으로 살펴보았는데, 청년 정신건강 정책은 정신질환 예방 및 조기진단에 집중되어 있어 근본적 문제를 해결하기 위한 다차원적인 접근이 다소 미흡하다. 예방적 차원은 조기진단보다도 그 이전에 근본적인 문제에 대한 고민이 선행되어야 한다. 청년이 직면하는 증층적 위기 구조에 대한 접근이 아직은 충분히 이루어지지 않고 있으며, 청년들의 사회경제적 상황을 충분히 고려한 후 경제, 노동, 주거 등 다른 정책과 활발한 연계가 필요할 것으로 보인다.

또한, 청년의 경우 성별, 사회경제적 지위, 교육 수준이 다를 뿐 아니라 다른 연령층에 비해 구직 상태, 거주 방식, 근로 형태, 결혼 및 출산에 대한 가치관 등이 다양하고

또 한 사람의 변화 역시 뚜렷하다. 다양한 특성을 보이는 청년을 대상으로 개별 집단마다 모든 정책을 수립하는 것은 한계가 있겠지만, 여러 집단의 특성과 정신건강 간의 상관관계를 모색하는 연구를 활발하게 진행함으로써 맞춤형 정책의 근거를 마련해야 한다. 이뿐만 아니라, 청년들의 경우 스마트폰, 인터넷 사용량이 많고 또 익숙하기 때문에 온라인 기반 서비스가 다양해질수록 청년들의 접근성이 높아져 더 많은 참여를 이끌어 낼 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이에 더하여, 청년의 참여를 높일 수 있는 추가적인 방법을 모색함으로써 청년들의 수요에 맞는 다양한 정책을 마련해야 한다.

노인 대상 보건의료정책은 지역사회 내 노인장기요양서비스 제공(Aging in place; AIP)을 중심으로 살펴보았다. AIP는 탈시설화 및 지역사회 기반의 돌봄 개념의 발전과 함께 새로운 장기요양 모델로 제시되었으며, 다양한 국가의 고령화 정책에서 핵심적인 개념으로 자리잡게 되었다. 국내 노인장기요양보험에서도 정책적 방향으로 AIP를 제시하며 재가급여를 우선 원칙으로 지향하고 있다. 지속적인 AIP를 위해서는 노인의 상황을 복합적으로 고려한 제도의 설계가 필요하다. 현재 노인장기요양보험제도의 틀 안에서, 재가급여 서비스의 역할을 강화하기 위해서는 재가 서비스를 중심으로 급여 내용을 세부적으로 전환할 필요성이 제기된다. 또한, 지역사회 통합 돌봄의 형태로 고령화 정책을 지향하면서 장기요양보험의 재정적 부담을 경감하기 위해 장기요양급여제도와 연계하는 방안이 고려되어야 하며, 재가급여 서비스의 문제점들을 보완하여 시설급여의 비중을 재가급여로 전환시킬 필요성이 있다.

셋째, 교육돌봄정책은 아동돌봄체계의 재원, 평가체계 인력 측면에서의 쟁점 중 향후 효율적인 돌봄교육정책 수행을 위해 고려해야 할 사항을 논의하였다. 저출생·고령사회의 도래는 아동돌봄체계가 적절한 수요와 공급을 유지하기 위해서는 선제적인 정책적 개입이 필요함을 시사한다. 즉, 정책 대상의 수는 지속적으로 감소하고 있으나 이전에 구축되었던 돌봄서비스 제공 기관의 수나 돌봄서비스를 제공하는 보육교사, 유치원교사, 방과후돌봄사 등의 인력은 이러한 정책 대상의 감소에 대응하여 조정되고 있지 않기 때문에 아동돌봄체계의 효율적·효과적 운영을 위한 정책 개선과제를 도출할 필요가 있는 것이다. 아동돌봄체계의 재원과 관련하여서는 현행 지방교육재정교부금이 인구구조의 변화와 관계없이 재원이 확보되는 구조이기 때문에 저출생이 지속되는 상황에서는 재원의 규모를 조정할 필요가 있다. 평가체계의 경우에는 정책 수요의 감소에 대응

하기 위한 돌봄서비스 제공 기관 간의 합병 혹은 분할(전국적으로 유사한 수준의 서비스를 제공하기 위한 전달체계 구축 목적)을 추진하는 데 있어서 가장 기본적으로 마련되어야 하는 기준이다. 따라서 영국의 사례를 중심으로 아동돌봄서비스 평가체계 개선 방안을 논의했다. 끝으로, 인력 문제는 오랫동안 어린이집과 유치원의 통합을 바탕으로 하는 동일한 보육 및 유아교육 프로그램 제공의 한계로 지적되어왔다. 이에 따라, 유보 통합을 추진하여 전달체계를 효율화하기 위해서는 주요 저해요인이라 할 수 있는 인력 양성 및 처우 관련 문제의 해소 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 일자리정책은 중고령자를 대상으로 하는 일자리정책을 중심으로 전략을 논의하였다. 정부가 직접 일자리를 창출하는 유형의 사업은 민간형보다 공공형이나 사회서비스형에 일자리가 집중되고, 저임금 단기 일자리가 양산되지 않도록 지속적인 관리가 필요하다. 노인일자리사업에 참여하는 지방자치단체가 증가하고, 신청자 수가 증가하는 것은 해당 사업이 활성화되고 있다는 점에서 고무적이거나, 예산 제약하에서 되도록 많은 신청 인원을 수용하기 위해서는 실제 노동시장에 자리잡도록 지원하는 민간형보다는 저임금 단기계약이 중심이 되는 공공형이나 사회서비스형 일자리를 확대하게 될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

다섯째, 정주여건정책은 청년 및 신혼부부 지원 정책을 중심으로 전략을 검토하였다. 합리적인 청년 및 신혼부부 지원 정책을 추진하기 위해서는 주력 지원 계층의 설정이 필요한 것으로 나타났다. 청년 및 신혼부부라는 특정 연령대에 집중하여 정책을 추진하기보다는 전체적인 인구 및 가구구조, 가구의 경제적 상황 및 주거상황을 종합적으로 파악하여 우선순위의 재조정 또는 재분배를 고려할 필요가 있다. 예를 들어 주거복지로 드맵에서도 주택공급 측면에서 청년과 신혼부부에게 5년간 57만호를 공급하기로 한 반면 주거복지 수요가 크고 절대 수도 많은 고령자를 위해서는 5만호만을 공급하기로 하는 등 청년과 신혼부부에 주택의 공급이 쏠린 경향이 있었다. 또한, 1인 가구(특히 중장년 1인 가구)에 대한 지원 규모는 미미한 수준이다. 또한, 혼인 및 출산을 고려한 청년 및 신혼부부 주거지원 정책이 필요하다. 현재 청년에 대한 주거지원도 주거비 지원 위주로 되어 있으며, 신혼부부에 대한 주거지원도 이미 결혼을 결심한, 즉 결혼의 조건이 어느 정도 충족된 커플에 대한 지원으로 볼 수 있다. 요컨대, 청년 신혼부부 지원의 근본적 목표를 명확히 할 필요가 있다. 주거지원의 1차 목표가 청년의 혼인 → 출산 →

지속적인 출산이라는 흐름에서 주거와 관련된 요인이 부정적으로 작용하지 않도록 지원하는 것이 바람직하다. 이뿐만 아니라, 신혼부부에 대한 지원 방안을 재정립해야 한다. 현재, 신혼부부의 주거지원 대상은 혼인 후 7년 이내로 제한하고 있으며 연령대에 대한 기준은 없다. 이는 출산을 장려하려는 신혼부부 주거지원의 목적을 고려한다면 일부 바람직하다고 볼 수 없을 것이다. 정책목표가 자녀를 가지는 데 있어 주거가 걸림돌이 되는 것을 최소화하는 것이라면, 다자녀 가구에 가산점을 주며 주택을 공급하는 것이 타당하다고 보기 어렵다. 자녀 수와 주거지원의 상관관계에서는 무자녀 가구에 주거 지원을 하는 경우 출산 확률이 높다는 결과 등을 종합적으로 고려한 지원 방안의 조정이 필요하다. 끝으로, 중장기적으로는 혼인신고를 하지 않더라도 사실혼 관계 혹은 다른 유형의 혼인에 준하는 상황이어도 혼인과 동일한 지원을 해주는 방안을 마련하는 것도 필요하다.

본 보고서에서 논의한 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안 검토의 시사점은 다음과 같다.

정부는 현금급여로는 충족되지 않는 각종 사회서비스 수요를 충족하기 위하여 돌봄 안전망 개념을 도입한 전달체계 전반에 대한 개선이 필요하다. 돌봄 안전망으로 사회보장체계를 개편할 때 전달체계를 어떻게 구축할 것인지의 문제는 기존의 사회서비스 전달체계인 국고보조사업을 어떻게 개편할 것인지의 문제와 거의 유사하다. 사회보험과 복지보조사업을 포함하는 현행 서비스 제공방식에 대한 대안으로는 저출생·고령사회 대응을 위한 사회서비스 전달체계를 특정 부처로 일원화하는 방안과 지역사회를 중심으로 돌봄 안전망을 구축하는 방안이 가능한데, 보다 현실성이 높은 대안은 지방자치단체를 중심으로 서비스의 유연한 운영이 가능하도록 하는 방안이라 할 수 있다.

예를 들어, 돌봄의 우선순위에서 순위 자체는 중앙정부가 결정하되, 서비스 대상범위는 지방자치단체가 선택하도록 한다. 즉, 지방자치단체의 경우 돌봄 우선순위에 대한 결정권은 갖지 못하며 대신 어느 수준까지 공급할 것인지에 대한 결정권은 부여받게 된다. 이러한 공급 방식의 핵심은 돌봄 안전망을 패키지로 제공할 여건을 조성하고, 패키지 조성을 위한 유연성을 담보한다는 데 있다. 재정사업의 관점에서 이와 같은 돌봄 안전망을 구축하기 위해서는 복지보조사업을 현행의 특정보조금 방식에서 포괄보조 방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 포괄보조사업으로의 전환은 돌봄서비스 목록에 포함된

사업의 예산 총액(중앙정부+지방자치단체 매칭비 등)을 지방자치단체로 이양하는 방안을 의미한다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 감사원(2016),「감사보고서: 누리과정 예산편성실태」.
- 강성호·최옥금(2010), 「기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석」, 『한국사회정책』, 17(2), pp. 43~71.
- 강지원(2020), 「초고령사회에 대비한 노인복지제도 개편방향」, 2020~2024년 국가재정운용계획 공개토론회(2020.7.20.)
- 강지원(2020), 「보육·돌봄 체계 개편 방안」, 2021~2025년 국가재정운용계획 아젠다 선정을 위한 간담회(2020.12.16.)
- 강지원(2021a), 「온종일돌봄체계 성과와 개선방안」, 아동수당 3주년 기념 간담회(21.9.17.)
- 강지원(2021b), 「돌봄사회로의 전환과 돌봄안전망」, 제2차 돌봄안전망 포럼(21.7.22.)
- 강지원·최혜진·손호성·황안나·김예슬(2020), 『지역아동센터 성과관리 개선방안 연구』, 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 강지원·최혜진·강성원·최민지·노현주(2021), 『고령자 주거지원 정책 평가 연구』, 한국보건사회연구원, 발간예정.
- 고용노동통계, 「사업체노동력조사 부가조사 결과」, 각 연도.
- 고제이(2018), 「아동수당 지급 예산 현황과 논점」, 『보건복지포럼』, 2018(2), pp. 7~21.
- 고제이(2018), 「폴란드의 보편적 아동수당제도 ‘Family 500+’ 시행 3년, 사회경제적 성과와 변화」, 『국제사회보장리뷰』, 2018(가을), pp. 43~56.
- 고제이·고경표(2017), 「저출산 고령사회 대응을 위한 아동수당제도 도입에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 관계부처합동 보도자료(2017.08.09), 「정부 최초의 「신중년 인생 3모작」 기반구축 계

획 마련」.

관계부처합동(2017), 「55+ 현역시대를 위한 장년고용정책(안): 제3차 고령자 고용촉진 기본계획」.

관계부처합동(2017), 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵」.

관계부처합동(2020), 「제4차 저출산 고령사회 기본계획」.

관계부처합동(2021), 「제3기 인구정책 TF 고령자 고용 활성화 정책」.

교육부(2020), 「2020년 성과관리시행계획(수정)」.

구균철(2021), 「재정분권과 지방교육재정」, 『월간 공공정책』, 186, pp. 27~29

국가통계포털(2017~2019), 「전체 재해 현황 및 분석-연령별」.

국무총리 청년정책조정위원회, 「제1차 청년정책 기본계획('21~'25)」.

국민건강보험공단(각 연도), 「노인장기요양보험통계연보」.

국민연금연구원(2020), 「중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태」.

국토교통부(2020), 「주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전방안_주거 복지로드맵 2.0」.

국토교통위원회(2020), 「2021년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고」.

국토연구원(2015), 「고령인구를 활용한 지역활성화 전략연구」.

국회예산정책처(2013), 「중고령자 일자리사업 평가」.

국회예산정책처(2017), 「영유아 양육 지원정책 분석 -보육료·유아 학비 및 가정양육수당 지원을 중심으로-」.

국회예산정책처(2020), 『대한민국 지방재정 2020』.

국회예산정책처(2021), 「2021 대한민국 지방재정」.

국회입법조사처(2017), 「아동수당제도 설계의 쟁점과 과제」, 현안보고서 319호.

국회입법조사처(2019), 「OECD통계에서 나타난 한국 노인의 삶과 시사점」.

국회회의록(2011년 11월 2일), 제18대국회 제303회 제2차 교육과학기술소위원회 예산결산기금심사소위원회.

- 금중예·임현정(2020), 「기초연금 대응지방비가 기초자치단체의 세출 자율성에 미치는 영향」, 『지방정부연구』, 24(1), pp. 1~24.
- 김근진(2018), 「유아교육·보육 재정조달 거버넌스 현황과 개선과제」, 『육아정책포럼』, 58, pp. 6~22.
- 김기태(2020), 「청년의 식생활, 정신건강 및 정책 과제」, 『보건복지포럼』, 284, pp. 33~46.
- 김나영·김아름(2017), 「해외 아동수당 도입사례」, 『육아정책포럼』, 53, pp. 6~14.
- 김수정(2018), 「아동수당 도입의 함의와 쟁점」, 『페미니즘연구』, 18(1), pp. 127~141.
- 김승권(2010), 「한국인의 자녀양육 책임한계와 양육비 지출 실태」, 『보건·복지 Issue& Focus』, 68, pp. 1~8.
- 김애림(2020), 「Q 방법론을 활용한 아동수당 인식유형 연구」, 『주관성 연구』, 51, pp. 89~107.
- 김연명·한신실(2017), 「빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정」, 『한국 사회정책』, 24(4), pp. 89~112.
- 김은설·신나리(2006), 「유아교육과 영유아보육 통합에 대한 전문가 의견」, 『육아정책포럼』, 1, pp. 34~41
- 김지훈·강욱모(2020), 「이전소득의 빈곤 및 소득불평등 감소효과: 기초연금 도입 전후 비교」, 『사회과학연구』, 31(3), pp. 127~144.
- 김찬희(2019), 「기초연금 도입이 노인가구의 물질적 결핍 감소에 미치는 영향」, 『한국 사회보장학회 정기학술발표논문집』, 2019(2), pp. 787~814.
- 김태근(2021), 「미국 정부의 확장적 사회정책: 아동수당 확대를 중심으로」, 『국제사회 보장리뷰』, 2021(여름), pp. 59~66.
- 김태일·이영빈(2019), 「노인가구와 근로연령가구의 소비 수요 비교: 정책적 빈곤선에 대한 함의」, 『한국사회정책』, 26(2), pp. 177~203.
- 김혜연(2017), 「기초연금 도입이 성별 빈곤 및 소득불평등에 미치는 효과」, 『비판사회 정책』, 54, pp. 120~159.
- 남재욱·오건호(2018), 「기초생활보장 수급 노인의 기초연금 권리보장」, 『비판사회정책』,

59, pp. 153~191.

남찬섭·허선(2018), 「공공부조와 기초연금 등 각종 현금급여 간의 관계설정의 원칙: 공적급여 간에 보충성 원리를 어떻게 적용할 것인가」, 『비판사회정책』, 59, pp. 193~230.

노대명 외(2018), 『사회보장 2040 및 제2차 사회보장 기본계획 수립을 위한 기초연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

대한민국 정책브리핑(2021.01.05.), 「청년을 위한 기본계획 수립됐다!」.

대한민국 정책브리핑(2021.02.18.), 「대학생들의 힘든 마음을 보듬어줄게요!」.

박언하(2020), 「저출산사회 대응을 위한 아동수당정책에 관한 질적 연구」, 『인문사회 21』, 11(2), pp. 901~914.

박영란·박경순(2015), 「사람중심 고령사회 패러다임: Aging in place 이념과 장기요양」, 『장기요양연구』, 3(1), pp. 134~155.

박중서(2015), 「학업자녀가 있는 가구의 소비지출 구조와 교육비 부담」, 『보건·복지 Issue&Focus』, 293, pp. 1~8.

박지현(2020), 「사회복지 국고보조사업 차등보조율제가 자치단체간 재정력역전에 미치는 영향 분석 : 지니계수 분해를 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 25(1), pp. 73~109.

변수정 외(2018), 「청년층의 주거특성과 결혼 간의 연관성 연구」, 한국보건사회연구원.

변재관 외(1998), 「한국의 사회보장과 국민복지 기본선」, 한국보건사회연구원.

보건복지부 보도자료, 「(2020. 9. 8), 21년 장기요양보험료율 11.52%, 세대 평균 보험료 1,787원 증가」.

보건복지부(2018), 「2018 자살실태조사」.

보건복지부(2020), 「2020년 보육통계」.

보건복지부(2020). 「2020 보건복지부 통계연보」.

보건복지부(2020). 『2020년도 성과계획서』.

보건복지부·육아정책연구소(2018), 「2018년 전국보육실태조사: 어린이집조사 보고」.

사회복지공동모금회(2016), 「한국형 포용적 성장의 방향과 과제」.

- 석재은(2015), 「기초연금도입과 세대 간 이전의 공평성」, 『보건사회연구』, 35(2), pp. 64~99.
- 석재은(2018), 「지속가능한 노인 기본소득보장 위한 국민연금과 기초연금 개혁방안: 세대 간 불공평 및 세대 내 불평등 개선」, 『2018년 사회보장학회 춘계학술대회자료집』, pp. 73~96.
- 선우덕 외(2016), 「노인장기요양보험의 운영성과평가 및 제도 모형 재설계 방안」, 한국 보건사회연구원.
- 송기창(2016), 「지방교육재정교부금에 의한 누리과정 지원의 문제점과 개선대책」, 『교육재정경제연구』, 25(1), pp. 1~28
- 송다영·백경훈(2018), 「사회적 돌봄 부문으로서의 남성 참여 확대를 위한 시론적 연구: 유럽국가들의 경험을 중심으로」, 『한국여성학』, 34(4), pp. 207~238.
- 송신영·장혜진(2016), 「유아교육·보육 기관평가 국제비교 및 정책적 시사점-영국, 노르웨이, 뉴질랜드를 중심으로」, 『열린부모교육연구』, 8(1), pp. 157~180.
- 송지은·이채정(2020), 「기초연금의 노인부양부담 완화 효과 분석: 경제적·시간적 부양 부담에 미치는 영향을 중심으로」, 『한국정책연구』, 20(4), pp. 163~181.
- 심미례(2007), 「한국의 아동수당제도 도입방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 석사학위 논문.
- 안서연(2019), 「기초연금 재원 부담 형평성 제고 방안: 대안지표와 재원부담 주체의 다양화를 중심으로」, 『한국사회복지행정학』, 21(3), pp. 137~160.
- 안은희(2013), 「노인 삶의 질 향상을 위한 주거시설개발에 관한 연구- 대학연계 노인주거를 중심으로-」, 『대한건축학회논문집』, 29(08), pp. 87~94.
- 여경수(2016), 「공공주택 특별법에서 행복주택에 관한 평가와 과제」, 『입법과 정책』, 8(1), pp. 375~395.
- 염지숙·고영미(2014), 「유아교육·보육 서비스 질 향상을 위한 평가제도의 통합방안」, 『유아교육연구』, 34(3), pp. 455~479.
- 유애정(2015), 「일본 개호보험제도의 2015년도 개정안 분석을 통한 정책적 시사점」, 『한국노년학』, 35(4), pp. 985~1002.

- 육아정책연구소(2020), 「2019 영유아 주요 통계」.
- 윤석명·양혜진·오신휘(2013), 「인수위 국민행복연금(안) 평가」, 『사회보장연구』, 29(2), pp. 27~53.
- 윤석진(2017), 「아동수당법(안)의 입법과제 및 제언」, 『법학논집』, 22(1), pp. 1~26.
- 윤정혜(2021), 「실업자 및 일시휴직자 증가 현황」, 『고용동향브리프』, 2021(1).
- 이기숙(2014), 「유보통합을 향한 한국유아교육의 현상과 과제」, 『한국유아지원학회 학술대회지』, pp. 11~43.
- 이길제(2020), 「부모의 소득 자산 및 분가여부를 고려한 청년 주거정책 대상 분석」, 국토연구원.
- 이미화 외(2006), 「육아지원인력의 수급전망과 전문성 제고방안 연구」, 육아정책개발센터.
- 이상은·정찬미(2016), 「아동수당 도입과 조세 지원체계 개편」, 『한국사회보장학회 정기 학술대회 자료집』, 2, pp. 827~850.
- 이상은·정찬미(2017), 「한국아동수당 도입에 따른 이슈와 정책방향」, 『입법과 정책』, 9(3), pp. 409~432.
- 이선주·박선영·김은정(2006), 「아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구」, 한국여성개발원.
- 이선화·이재원·강성원·구균철(2020), 『분권형 재정관계 재정립을 위한 제도개혁 방안』, 국회미래연구원.
- 이승윤·백승호·김윤영(2019), 「한국 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화 : 공적 연금개혁안 시뮬레이션 분석」, 『비판사회정책』, 63, pp. 193~232.
- 이승호·구인회·손병돈(2016), 「기초연금의 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향: 이중차이 방법의 적용」, 『한국사회보장학회 정기학술발표논문집』, 2016(2), pp. 467~489.
- 이영빈(2018), 「유자녀 근로연령가구의 소비지출 특성에 따른 양육 부담 추정: 한국의 아동수당 제도에 관하여」, 『한국정책학회 동계학술발표논문집』, 2018, pp. 1336~1357.
- 이용복(2004), 「외국의 아동수당제도의 비교연구」, 『아동복지연구』, 2(2), pp. 97~113.

- 이용하·김원섭(2013), 「인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망」, 『사회보장연구』, 29(2), pp. 1~25.
- 이윤경 외(2017), 「노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place)를 위한 장기요양제도 개편 방안」, 한국보건사회연구원
- 이윤경(2018), 「노인장기요양보험의 재가보호 현황과 저해요인 분석」, 『보건복지포럼』, 259, pp. 77~89.
- 이운석(2016), 「저출산 위기에 대응하기 위한 결혼과 육아에 관한 조사연구: 일본사례를 중심으로」, 『위기관리 이론과 실천』, 12(6), pp. 115~124.
- 이일주(2014), 「유아교육과 보육 통합 추진 쟁점과 방향」, 『한국포괄영유아아동교육지원학회 학술대회 발표집』, 2014(1), pp. 1~17.
- 이재완·최영선(2005), 「외국의 아동수당제도에 관한 연구」, 『한국영유아보육학』, 42, pp. 161~180.
- 이정화·문상호(2014), 「기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향-성향점수매칭 이중차이를 활용한 분석」, 『한국정책학회보』, 23(3), pp. 411~440.
- 이준영(2019), 「한국 기초연금의 개혁 방안 모색」, 『한국사회복지학』, 71(1), pp. 81~99.
- 이진숙(2017), 「아동 양육수당에 대한 정책옹호연합의 동학: 정책담론을 통한 한국과 독일의 비교」, 『한독사회과학논총』, 27(2), pp. 3~26.
- 이채정·탁현우(2018), 「기초연금 도입이 노인가구의 빈곤격차에 미친 영향 분석」, 『한국정책과학학회보』, 22(2), pp. 25~52.
- 일자리위원회(2020), 「신중년 퇴직 전문인력 활용방안」.
- 장재윤·이지영·신희천(2008), 「대학졸업 청년실업과 정신건강의 관계-자기회귀 교차지연 모형의 적용」, 『사회연구』, 16.
- 장재윤·장은영·김범성·노연희·이지영·한지현(2004), 「청년실업이 정신건강에 미치는 영향에 대한 종단연구」, 『한국심리학회지』, 일반 23(2).
- 저출산고령사회위원회·보건복지부(2019), 「제3차 저출산 고령사회 기본계획 2020년도 시행계획」.
- 정미라(2013), 「유보통합과 유아교사의 전문성」, 『한국유아교육학회 정기학술발표논문

- 집』, 2013, pp. 58~73.
- 정세정(2020), 「정책 대상으로서의 청년, 무엇을 어떻게 파악할 것인가?」, 『보건·복지 Issue&Focus』, 370(1).
- 정창률·김진수(2013), 「기여형 기초연금하의 다층노후소득보장연구: 영국, 스위스의 연금제도 비교 및 한국에의 적용 탐색」, 『사회복지정책』, 40(4), pp. 109~135.
- 조성은 외(2018), 「아동수당 제도 발전 방안에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 진정란·김원섭(2018), 「기초연금이 노인세대 삶의 질에 미치는 영향에 대한 연구」, 『연금연구』, 8(2), pp. 1~27.
- 최성은 외(2009), 「아동수당 도입방향 연구」, 한국보건사회연구원.
- 최영(2017a), 「돌봄정책으로서의 현금수당: 한국형 아동수당제도 도입의 방향」, 『한국 사회복지정책학회 춘계학술대회자료집』, pp. 237~258.
- 최영(2017b), 「세계 각국 아동수당제도의 성격 및 유형」, 『국제사회보장리뷰』, 2017(가을), pp. 5~15.
- 최영·김슬기(2017), 「OECD 국가의 아동가족 현금지원정책과 출산율간의 관계-아동수당을 중심으로」, 『한국아동복지학』, 60, pp. 59~86.
- 최영진(2020), 「아동수당제도의 도입과 과제」, 『법학연구』, 28(3), pp. 231~258.
- 최옥금(2018), 「다층소득보장체계 내 기초연금의 역할 및 향후 과제」, 『연금포럼』, 69, pp. 51~58.
- 최옥금(2019), 「기초연금 소득인정액 개선방안」, 『한국노인복지학회 학술대회집』, pp. 109~125.
- 최은영 외(2013), 「「5세 누리과정」 운영의 질 관리 방안」, 육아정책연구소.
- 최은영 외(2013), 「2013 유아교육정책의 성과와 과제」, 육아정책연구소.
- 탁현우·정다원(2019), 「노인복지 재원부담의 수평적 형평성 제고방안 연구 -기초연금 차등보조율을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 28(1), pp. 101~129.
- 통계청 보도자료(2021.04.25.), 「신혼부부통계로 살펴본 혼인 후 5년간 변화 분석 - 출산·경제활동·주택소유 중심으로」.

- 통계청(2011~2020), 「경제활동인구조사」.
- 통계청(2019a), 「2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과」.
- 통계청(2019b), 「장래가구특별추계(2017~2047년)」.
- 통계청(2019c), 「장래인구 추계」.
- 통계청(2019~2021), 「경제활동인구연보」.
- 통계청(2021a), 「2020 고령자 통계」.
- 통계청(2021b), 「경제활동인구조사 고령층 부가조사」.
- 표이정·김경제(2021), 「양육수당 및 아동 수당 정책의 문제점과 개선방안」, 『인문사회 21』, 21(4), pp. 3097~3109.
- 한국노인인력개발원(2019a), 「2019년 노인일자리 및 사회활동 통계 동향」.
- 한국노인인력개발원(2019b), 「2019년 노인일자리 및 사회활동지원사업 통계」.
- 한국토지주택공사 보도자료(2020.1.29.), 「생애주기별 수요자 맞춤형 주거지원 총력」.
- 한국트라우마스트레스학회(2021), 「코로나19 국민 정신건강 실태조사(2021년 2분기)」.
- 한승주·최충(2019), 「아동수당과 합계출산율: OECD 국가를 중심으로」, 『한국경제포럼』, 12(1), pp. 27~55.
- 한재명(2016), 「지방교육재정 운용 분석-학생수 감소를 중심으로」, 국회예산정책처.
- 허수정·박희란(2018), 「기초연금 제도 변화에 따른 빈곤감소 및 소득불평등 정도 완화에 대한 효과성 분석」, 『한국사회와 행정연구』, 29(3), pp. 179~200.
- 홍송이(2017), 「Aging in Place를 위한 노인복지정책의 비판적 이해 : 싱가포르 사례 연구」, 『사회과학연구』, 43(1), pp. 227~254.
- 황인욱·이태진(2020), 「기초연금 인상이 노인의 삶의 만족도에 미치는 영향」, 『보건사회연구』, 40(3), pp. 178~215.

- 김보경(2021.02.17.), “한경연_한국 고령화 가장 빠른데 노인빈곤율은 이미 OECD 1위”, 연합뉴스, 2021.09.14. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210217068600003>
- 김서영(2021.06.10), “코로나 장기화에 우울감↑...정부, 극단선택 예방 전방위 대책 마련(종합)”, 연합뉴스, 2021.09.14. <https://m.yna.co.kr/view/AKR20210609054551530>에서
- 김소연(2021.03.23.), “일본 ‘국민 메신저’ 라인...정부·지자체 등 “사용 중단” 잇따라”, 한겨레, 2021.09.14. <https://www.hani.co.kr/arti/international/japan/987950.html>에서
- 김정엽(2015.11.20.), “초고령사회 문턱, 노인위한 ‘전복’이 없다 ⑤ 일자리 정책”, 전북일보, 2021.09.14. <https://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=566379>
- 서한기(2019. 5. 30), ““모든 어린이집 평가인증 받는다”...평가의무제 6월12일 시행”, 연합뉴스, 2021.09.14. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190529143900017>
- 안석(2021.09.05.), ‘찬바람’ 부는 하반기 취업문... 기업 68% “채용 계획 없다”, 서울신문, 2021.09.14. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210906001008>에서
- 임정환(2021.07.14.), “취업자 60만명 육박에도 ‘거품’ 우려...실업자 3명중 1명 ‘청년’”, 뉴데일리경제, 2021.09.14. <http://biz.newdaily.co.kr/site/data/html/2021/07/14/2021071400056.html>
- 최승진(2020.08.03.), ““코로나 충격’ 더 민감한 고령 자영업자...1분기 대출 18% 급증”, 매일경제, 2021.09.14. <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/08/794392/>
- Andrews, G. J., Cutchin, M., McCracken, K., Phillips, D. R., and Wiles, J(2007), “Geographical Gerontology: the constitution of a discipline”, *Social science & medicine*, 65(1), pp. 151-168.
- Bedney, B. J., Goldberg, R. B., & Josephson, K(2010), “Aging in place in naturally occurring retirement communities: Transforming aging through supportive service programs”, *Journal of Housing for the Elderly*, 24,

pp. 304-321.

- Davey, J. A., de Joux, V., Nana, G., & Arcus, M.(2004), “Accommodation options for older people in Aotearoa/New Zealand”, Christchurch: Centre for Housing Research.
- Erickson, L. D., Call, V. R. A., and Brown, R. B.(2012), “SOS-satisfied or stuck? Why older rural residents stay put: Aging in place or stuck in place in rural Utah”, *Rural Sociology*, 77, pp. 408-434.
- Federal Ministry of Health, Germany(2017), “Peer Review on “Germany's latest reforms of the long-term care system”.
- Glass, T. A., and Balfour, J. L.(2003), “Neighborhoods, aging, and functional limitations” In I. Kawachi, & L. F. Berkman(eds.), *Neighborhoods and health* (pp. 303-334). OUP: Oxford.
- Greenfield, E., Scharlach, A., Lehning, A., Davitt, J., and Graham, C.(2013), “A tale of two community initiatives for promoting aging in place: Similarities and differences in the national implementation of NORC programs and villages”, *The Gerontologist*, 53(6), pp. 928-938.
- Howden-Chapman, P., Signal, L., and Crane, J.(1999), “Housing and health in older people: Ageing in place”, *Social Policy Journal of New Zealand*, 13, pp. 14-30.
- International Monetary Fund(IMF)(2017), *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington, October.
- La Gory, M., Ward, R., and Sherman, S.(1985), “The ecology of aging: Neighbourhood satisfaction in an older population”, *Sociological Quarterly*, 26, pp. 405-418.
- Loch, C., Sting, F., Bauer, N., and Mauermann, H.(2010), How BMW is defusing the demographic time bomb, *Harvard business review*, 88(3), pp. 99-102.
- Lowenstein, A.(2009), “Elder abuse and neglect - ‘Old phenomenon’: New

- directions for research, legislation, and service developments”, *Journal of Elder Abuse and Neglect*, 21, pp. 278-287.
- Marek, K., and Rantz, M.(2000), “Aging in place: A new model for long-term care”, *Nursing Administration Quarterly*, 24(3), pp. 1-11.
- McDonough, K. E., and Davitt, J. K.(2011), “It takes a village: Community practice, social work, and aging in place”, *Journal of Gerontological Social Work*, 54, pp. 528-541.
- McWhinney-Morse, S.(2009), “Beacon hill village”, *Generations*, 33, pp. 85-86.
- Minkler, M.(1996), “Critical perspectives on aging: New challenges for gerontology”, *Ageing & Society*, 16, pp. 467-487.
- Gilbert, Neil and Terell, Paul (2007), *The Dimension of Social Welfare Policy*, Allyn & Bacon.
- Ofsted(2014a), The framework for school inspection : the framework for inspecting schools in England under section 5 of the Education Act 2005 (as amended).
- Ofsted(2014b), The report of Her Majesty’s Chief Inspector of Education, Children’s Services and Skills: Early years.
- Ofsted(2014c), Are you ready for your inspection?.
- Ofsted(2014d), Inspecting early years providers: Training for new early childhood regulatory inspectors.
- Oswald, F., Jopp, D., Rott, C., and Wahl, H.(2010), “Is aging in place a resource for or risk to life satisfaction?”, *The Gerontologist*, 51, pp. 238-250.
- Peace, S. M., Holland, C., and Kellaher, L.(2006), *Environment and identity in later life*, New York: Open University Press.
- Shippee, T.(2009), “But I Am Not Moving”: Residents’ Perspectives on Transitions Within a Continuing Care Retirement Community, The

- Gerontologist, 49(3), pp. 418-427.
- UN(1982), Report of the world assembly on aging.
- Vladeck, F.(2004), *A good place to grow old: New York's model for NORC supportive service programs*, New York: United Hospital Fund.
- Wahl, H-W, and Oswald, F.(2010), "Environmental perspectives on aging", In D. Dannefer, & C. Phillipson(eds.), *International handbook of social gerontology*, London: Sage.
- Wahl, H-W, and Weisman, G. D.(2003), "Environmental gerontology at the beginning of the new millennium: Reflections on its historical, empirical, and theoretical development", *The Gerontologist*, 43, pp. 616-627.
- Wiles J.(2003), "Daily geographies of caregivers: mobility, routine, scale", *Social science & medicine*(1982), 57(7), pp. 1307-1325.
- Wiles J.(2005), "Conceptualizing place in the care of older people: the contributions of geographical gerontology", *Journal of clinical nursing*, 14(8B), pp. 100-108.
- Wiles, J. L.(2004). "Home as a new site of care provision and consumption", In G. J. Andrews, & D. R. Phillips(eds.), *Ageing in place*. London: Routledge.
- Wiles, J. L., Leibing, A., Gurberman, N., Reeve, J., and Allen, R. E. S.(2011), "The Meaning of "Aging in Place" to Older People", *The Gerontologist*, 52(3), pp. 357-366.
- World Health Organization(2007), *Global age-friendly cities: a guide*.
- World Health Organization(2015), *World report on ageing and health*.

2 웹사이트

CDC Healthy Places Terminology,

<https://www.cdc.gov/healthyplaces/terminology.htm>

ENB 교육뉴스방송,

<http://www.enbnews.org/news/articleView.html?idxno=17962>

e-나라지표, <https://www.index.go.kr>

OECD, <https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm>

Ofsted, <http://www.ofsted.gov.uk>

Social Support Act, <https://www.government.nl/topics/care-and-support-at-home/social-support-act-wmo>

경기도 마음건강 진료비 지원 사업, https://www.mentalhealth.or.kr/TreatmentSupport_A/main/에서 2021.09.20. 인출.

공공데이터포털, <https://www.data.go.kr/data/15004404/fileData.do>

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>

국제노동기구 홈페이지, <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>.

국제사회보장협회(ISSA) 홈페이지, <https://ww1.issa.int>.

대한민국 정책브리핑,

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155786360>

보건복지부 기초연금 홈페이지,

http://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_main/index.jsp

보건복지부 노인일자리 및 사회활동 지원사업 홈페이지,

http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06390201&PAGE=1&topTitle

보건복지부 2021년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내,

<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39373>

- 복지로 홈페이지, “생애주기별 서비스 목록”, <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-teu / twataa/wlfareInfo/moveTWAT52005M.do>
- 사회보장위원회 사회보장통계,
http://ssc.go.kr/stats/infoStats/stats010100_view.do?indicator_id=506&listFile=stats010200&chartId=1886
- 서울청년포털, https://youth.seoul.go.kr/site/main/content/mind_reliable_ask
에서 서울특별시교육청유아교육진흥원 교원지원, 유치원 평가, <http://seoul-i.sen.go.kr/FUS/CV/MI0000000000000000139.do>
- 영국정부홈페이지, <https://www.gov.uk/child-benefit/what-youll-get>
- 지방교육재정알리미, <https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>
- 찾기쉬운생활법령정보 홈페이지, <https://easylaw.go.kr>
- 코로나바이러스감염증-19(COVID-19), <http://ncov.mohw.go.kr>
- 통계청, <https://kostat.go.kr/>
- 한국교육개발원 교육통계서비스, <https://kess.kedi.re.kr/index>
- 한국보육진흥원 어린이집 평가,
<https://www.kcpi.or.kr/kcpi/business/childcarecentaccredcourse.do>
- 고용노동부 공고,
https://www.moel.go.kr/news/notice/noticeView.do;jsessionid=YFK6uYtu9rOFjQZqoDN1iV9tqymhbwimIBCVHcsljvrZieXhJbdZPwAldqgVI1JP.moel_was_outside_servlet_www1?bbs_seq=20210100229.

Abstract

Reviewing strategies for adapting to low birth rates and an aging society

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This report reviewed strategies that could be adopted in response to the low birth rates and an increasingly aging society, and which could be adjusted by policy type. It also explores plans to rebuild delivery systems based on the main contents of the National Assembly Futures Institute's reports, "Comparison and analysis of demographic structure and social expansion in OECD countries" and "Evaluation of response policies for low birth rates and an aging society." The implications associated with adopting strategies that can be adapted to low birth rates and an aging society by policy type are as follows.

First, the income security policy needs to identify ways to reform the current child allowance and basic pension system to reflect changes in the demographic structure. It is necessary to discuss areas where the level of support is insufficient when compared to advanced countries, and it is important to highlight the need to expand these supports, as they provide insufficient income security. It is also essential to resolve the burden of local expenses and review the effectiveness of the variable subsidy system.

Second, in the area of health care policies, various strategies were discussed by dividing young people and the elderly into different target groups. Health care policies for young people were examined and found to focus on mental health support policies. Youth mental health policies were mostly aimed toward mental illness prevention and early diagnosis, so multidimensional approaches to solving problems are insufficient. With respect to mental illness prevention, concerns about fundamental problems should precede

early diagnosis. Access to the interlayered crisis structure faced by young people has not yet been sufficiently achieved, and active linkages with economic, labor, and housing policies are expected after fully considering the socioeconomic situation of young people.

Health care policies for the elderly that focused on aging in place (AIP) were examined. AIP has been proposed as a new long-term care model with the development of the concept of deinstitutionalization and community-based care. It has emerged as a key concept in the policies on aging in various countries. Long-term care insurance for the elderly in Korea also proposes AIP in policy and aims to establish home care benefits as a priority. To ensure continuous AIP, it is necessary to design a system that considers the situations faced by the elderly together with financial sustainability.

Third, discussions on the educational care policy pertained to its efficient future implementation. Although the number of policy targets continues to decline, it is necessary to derive policy improvement tasks for the efficient and effective operation of childcare systems, particularly given that the number of previously established care service providers or personnel such as childcare teachers, kindergarten teachers, and after-school care providers has not changed. Regarding the financial resources of the childcare system, it is necessary to adjust the amount of financial resources available in situations where low birth rates continue, as current financial grants for local education secure financial resources regardless of changes in the demographic structure.

Fourth, the job policy discussions focused on job policy strategies for middle and old-aged people. The government's desire to create jobs requires continuous management to prevent jobs from being concentrated in the public or social service sectors, rather than in the private sector, to

prevent the mass production of low-wage, short-term jobs. The increase in local governments participating in senior job programs, as well as the increase in the number of applicants, are encouraging. However, to accommodate as many applicants as possible under budget constraints, it is more likely that public or social service jobs centered on low-wage short-term contracts will be developed.

Fifth, the housing policy focused on supporting young people and newlyweds. In order to promote a reasonable policy that supports these groups, it was necessary to establish a target group. Rather than focusing on the specific age group of young people and newlyweds, it is necessary to comprehensively grasp the overall population and household structure, as well as the economic and housing situations of various households when readjusting or redistributing priorities. In the mid-to-long term, it is essential that measures be developed to support those in various types of marriage arrangements (e.g., a de facto marriage or other types of marriage).

Last but not least, this report reviewed the plan to rebuild the delivery system for strategies that adapt to low birth rates and an aging society. The government needs to improve the overall delivery system if it plans to implement a care-based safety net to meet the various social service demands that are not typically met by cash benefits. When reorganizing the social security system with a care-based safety net, the question of how to establish this delivery system is almost similar to the question of how to reorganize the existing social service delivery system, which is a state-funded program. Alternatives to the current service provision model, including social insurance and welfare assistance programs, include linking social service delivery systems with specific ministries to establish a care-based safety net that is centered on local communities.

저출생·고령사회 적응 전략 검토

인 쇄	2021년 12월 27일
발 행	2021년 12월 31일
발 행 인	김현곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	(주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2021 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-63-2 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE