



2024.12.30.

국회미래연구원 | 총서 | 24-02호

사회정책 분야 중장기계획 메타평가 연구

이채정, 민보경, 허종호, 안수지, 탁현우, 김경동, 신영규, 손창우



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사회정책 분야 중장기계획 메타평가 연구



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연 구 진

▮ 내부 연구진 ▮

이채정 부연구위원(연구책임)

민보경 연구위원

허종호 연구위원

안수지 부연구위원

▮ 외부 연구진 ▮

김경동 부연구위원(한국행정연구원)

탁현우 교수(국립한국교통대학교)

신영규 부연구위원(한국보건사회연구원)

손창우 교수(인제대학교)

원지윤(자료조사)

윤유진(자료조사)

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

발 | 간 | 사

우리는 지금 복잡하고 세분화된 현대사회에서 국가의 미래를 설계해야 하는 중대한 기로에 서 있습니다. 급변하는 시대적 흐름과 다양한 도전 과제 속에서, 우리가 맞이한 현실은 결코 녹록지 않습니다.

그동안 국가의 장기적인 비전을 제시하고 이를 실현하기 위해 행정부 주도로 수립된 중장기 전략들은 시대의 요구에 부응하기 위한 중요한 도구로 활용되어 왔습니다. 그러나 기존 방식은 한계를 드러내고 있습니다. 개별 부처와 정책별로 수립된 법정 중장기계획들은 각 분야의 목표를 추구하는 데 유용하지만, 부처 간 연계성을 확보하지 못한 채 파편화되어 있습니다. 이를 아우르며 국가적 목표를 통합적으로 실현할 수 있도록 조율하는 컨트롤타워는 사실상 부재한 상황입니다.

이로 인해 중장기계획들이 궁극적으로 지향해야 할 국가적 비전과 목표에 대한 논의의 깊이있게 진행되고 있지 못하며, 이러한 구조적 문제는 우리가 더 나은 미래를 준비하기 위한 정책적 토대를 마련하는 데 큰 장애물이 되고 있습니다. 이러한 현실을 극복하기 위해 국회미래연구원은 사회정책 분야에서 68개 법정 중장기계획의 구조를 체계적으로 분석하고, 주요 사회정책 분야별로 메타평가를 실시하였습니다. 특히, 중장기계획들이 불평등과 격차를 해소하는 데 실질적으로 기여하고 있는지를 면밀히 검토하였습니다.

국회미래연구원은 한 걸음 더 나아가, 행정부와 입법부가 함께 협력하여 중장기 전략을 수립하고 집행할 수 있는 체계를 마련하고자 지속적으로 노력하고 있습니다. 또한, 입법부 차원에서 국가 중장기 전략을 체계적으로 모니터링하고, 필요시 개선할 수 있는 방안을 고도화하는 데도 심혈을 기울이고 있습니다. 이러한 노력을 통해 국회의원들의 의정활동이 단기적인 현안 해결에 그치지 않고, 국가 백년대계의 초석이 되는 정책으로 결실을 맺을 수 있도록 최선을 다할 것입니다.

2024년 12월

국회미래연구원

제1장 연구 개요(이채정)	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
제2장 사회정책 분야 중장기계획 구조 분석(이채정·김경동)	7
제1절 정부 중장기계획 구조 분석의 필요성	9
제2절 사회정책 분야 정부 중장기계획 네트워크 분석	16
제3절 사회정책 분야 주요 중장기계획 사례 분석	36
제4절 시사점	43
제3장 정부 중장기계획 메타평가의 필요성 및 방법 (이채정·탁현우)	45
제1절 정부 중장기계획 메타평가 관련 이론적 논의	47
제2절 정부 중장기계획 메타평가 방법	57
제3절 시사점	70
제4장 한국 사회정책의 특성 및 불평등 완화 효과 검토 필요성 (이채정·신영규)	73
제1절 사회정책 분야 정부 중장기계획 네트워크 분석	75

제2절 한국 사회정책의 불평등 완화 효과 검토 필요성	79
제3절 시사점	83
제5장 지역격차와 소멸위험지역 정책(민보경)	85
제1절 소멸위험지역과 지역불평등	87
제2절 형성평가	89
제3절 집행 및 성과 평가	108
제4절 시사점	120
제6장 건강불평등 완화를 위한 중장기계획과 발전 방향 (허종호·손창우)	123
제1절 건강불평등의 개념과 우리나라 현황	125
제2절 형성평가	128
제3절 집행 및 성과 평가	138
제4절 함의와 시사점	142
제7장 보편주의적 급여 및 서비스 제공의 불평등 완화 효과 검토: 노인 및 영유아 대상 정책을 중심으로(이채정)	145
제1절 보편주의적 급여 및 서비스 제공과 불평등	147

제2절 형성평가	149
제3절 집행 및 성과 평가	164
제4절 시사점	173
제8장 일·가정 양립을 위한 노동시장 근로자 지원제도의 정책효과와 집단별 격차 검토(안수지)	175
제1절 일·가정 양립을 위한 노동시장 근로자 지원제도	177
제2절 형성평가	180
제3절 집행 및 성과 평가	198
제4절 시사점	214
Abstract	219
부록	223
참고문헌	229
1. 문헌자료	231
2. 웹사이트	243

표 목 차

[표 2-1] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 1: 「주거약자법」 사례	17
[표 2-2] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 2: 「장애인고용법」 사례	18
[표 2-3] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 3: 「아이돌봄지원법」 사례	19
[표 2-4] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 4: ‘고독사예방기본계획’ 사례	20
[표 2-5] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 5: 고용정책기본계획과 외국인근로자도입계획 사례	21
[표 2-6] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 6: 「아동빈곤예방법」 사례	22
[표 2-7] 사회정책 분야 중장기계획 커뮤니티 탐지 분석 결과 2	35
[표 2-8] 고용정책기본계획의 추진체계	37
[표 2-9] 고용정책기본계획과 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획 간 정합성 검토	38
[표 2-10] 사회보장 분야 상위계획으로서의 사회보장기본계획 규정	39
[표 2-11] 동일 위원회 심의를 통한 중장기계획 간 연계성 확보 예시	40
[표 2-12] 청소년정책기본계획과 기초학력보장종합기본계획 간 연계	42
 [표 3-1] 목표설정의 타당성 검토 기준	66
 [표 5-1] 제5차 국토종합계획의 특징: 제4차 국토종합계획과의 비교	92
[표 5-2] 지방시대 종합계획의 5대 전략과 22대 핵심과제	96
[표 5-3] 지역격차 관련 미래사회 대응지표 체계	102
[표 5-4] 소멸위험지역 지원제도	110
[표 5-5] 소멸위험지역 연구 검토	112
[표 5-6] 생활인프라 및 서비스 관련 연구 검토	115
[표 5-7] 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준(2013)	116
[표 5-8] 농어촌서비스기준과 기초인프라 국가적 최저기준의 비교	117
 [표 6-1] 전국 17개 광역 시도 및 소득계층별 기대수명의 격차	126

[표 6-2] 국민건강증진종합계획의 비교(1차~5차)	129
[표 6-3] 제5차 국민건강증진종합계획의 건강불평등 관련 지표 현황	132
[표 6-4] 지역 공공병원 (20+ α)개소 확충 계획안	135
[표 6-5] 제2차 공공보건의료 계획 주요 핵심 지표	137
[표 6-6] 지역 간 건강 격차 연구 검토	138
[표 7-1] 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획 비교	150
[표 7-2] 제1~3차 유아교육발전기본계획 비전 및 추진과제 비교	154
[표 7-3] 제1~4차 중장기보육기본계획의 비전 및 추진과제 비교	156
[표 7-4] 기초연금의 정책효과 분석 연구 검토	164
[표 7-5] 영유아 대상 보편주의적 급여 및 서비스 제도의 정책효과 분석 연구 검토	169
[표 8-1] 근로자의 일·가정 양립을 위한 주요 지원제도	178
[표 8-2] 제1~7차 남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획	180
[표 8-3] 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획	183
[표 8-4] 제1~3차 양성평등정책 기본계획	188
[표 8-5] 제1~4차 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획	189
[표 8-6] 노동시장 근로자의 일·가정 양립과 관련한 미래사회 대응지표	192
[표 8-7] 육아휴직제도의 활용성 분석 연구 검토	199
[표 8-8] 육아휴직제도의 고용유지 효과 분석 연구 검토	203
[표 8-9] 육아휴직제도의 출산율 개선 효과 분석 연구 검토	210
[부표 1] 사회정책 분야 중장기계획 중심성 분석 결과	225

그림 목 차

[그림 2-1] PageRank 도출 방법 예시	26
[그림 2-2] 사회정책 분야 중장기계획의 네트워크 구조	29
[그림 2-3] 사회정책 분야 중장기계획의 위계적 구조	30
[그림 2-4] 사회정책 분야 중심성 상위 5개 중장기계획 도출 결과	31
[그림 2-5] 사회정책 분야 중장기계획 커뮤니티 탐지 분석 결과 1	34
[그림 3-1] 중장기계획 메타평가의 기준	59
[그림 3-2] 분야별 분석을 위한 목표와 지표의 계층구조	68
[그림 4-1] 주요 OECD 회원국 공공사회지출 규모 추이(GDP 대비 비중)	75
[그림 4-2] 주요 OECD 회원국의 세금 및 소득 이전 전후 지니계수 변화 비율	76
[그림 5-1] 제5차 국토종합계획의 비전, 목표, 전략	90
[그림 5-2] 지방시대 비전과 전략	95
[그림 5-3] 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획의 비전, 목표, 전략, 과제	98
[그림 5-4] 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획의 패러다임 전환	99
[그림 5-5] 2024년 삶의 질 향상 시행계획 부문별 과제	101
[그림 5-6] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999~2022)	103
[그림 5-7] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율(2011~2022)	104
[그림 5-8] 재정자립도	105
[그림 5-9] 재정자주도	106
[그림 5-10] 농어촌서비스기준 항목별 목표치 및 이행 현황(2021년)	118
[그림 6-1] 제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025) 추진체계도	136
[그림 7-1] 0~1세 영아 지원제도의 개편 방안	153
[그림 7-2] 국민연금 수급률 추이	158
[그림 7-3] OECD 회원국의 노령연금 소득대체율(2022년 기준)	158
[그림 7-4] 노인빈곤율 추이(2011~2022)	159
[그림 7-5] OECD 회원국의 평균 노인빈곤율 추이(2010~2020)	160
[그림 7-6] 3~5세 어린이집 및 유치원 이용률 추이(2012~2021)	161

[그림 7-7] 0~2세 어린이집 이용률 추이(2010~2022)	162
[그림 7-8] 국공립어린이집 수용률 추이(2012~2022)	163
[그림 8-1] 출생아 100명당 출생아 부모의 육아휴직자 수(2013~2022)	193
[그림 8-2] 경력단절여성 비율 추이(2014~2023)	194
[그림 8-3] 경력단절 사유(2014~2023)	195
[그림 8-4] OECD 회원국 및 한국의 여성 경제활동참가율 연령대별 격차(2023년)	196

요 약

1 연구 개요

- 중장기계획은 정부가 정책의 일관성과 연속성을 확보하기 위해 5~10년을 주기로 수립하는 법정계획
 - 기본적으로 법령에 근거해 수립되며, 기본계획이나 종합계획과 같은 형태로 시행
 - 시행계획·실행계획과 구분되며 대체로 중앙행정기관이 수립을 주도하며, 지방자치단체가 수립하는 지역 기본계획과는 상이
 - 정부 중장기계획은 비구속적이므로, 국민의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치지 않는 특성
 - 정책의 장기적 방향성을 제시하지만, 법적 구속력이 강하지 않아 정책 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 설계된 측면
 - 중장기계획의 주요 목적은 선거로 인한 정책의 불연속성을 최소화하고, 장기적 정책 비전을 유지하는 것
- 정부 중장기계획은 2019년 534개(이채정 외, 2019)에서 2022년 679개(이광희 외, 2022)로 약 27% 증가하였고, 2024년 현재 총 중장기계획의 숫자는 공식적으로 파악되지 않은 상태
 - 정부 중장기계획이 지속적으로 증가함에 따라, 계획 간 연계성과 정합성 부족 등의 문제 발생
 - 감사원(2016, 2021)은 중장기계획 간 중복과 비효율로 인해 정책 집행의 일관성이 훼손되는 사례 다수 지적

- 법률적으로 중장기계획 간 위계를 명확히 설정하기 어렵고, 상·하위계획 간 관계가 불분명
- 중장기계획 수립 주기의 불일치로 인하여, 계획 간 조정이 어려워 정책 간 비일관성 유발
- 중장기계획은 정권에 바뀔 때마다 쉽게 변경되어, 잦은 장기적 정책목표 수정으로 실효성 저하 가능성
- 중장기계획이 재정지출을 수반함에도 불구하고, 대부분 자원 조달 계획이 불명확
- 중장기계획이 과도하게 많아지면 관료 조직의 유연성이 약화되고, 변화에 대한 저항성이 커져 조직의 혁신을 저해하고, 신속한 문제 대응 능력이 저하될 가능성

□ 본 연구는 사회정책분야 중장기계획의 구조와 연계성을 분석하고 사회 정책 주요 분야별 중장기계획에 대한 메타평가를 실시하여, 제도적 개선 방안을 검토하고자 함

- 정부 중장기계획의 연계성과 정합성을 강화함으로써 실효성을 높이고, 정책 수행의 효율성을 제고하는 데 시사점을 제공할 것으로 기대
- 불평등 완화 효과에 초점을 두고, 사회정책 주요 분야별 중장기계획에 대한 메타평가 수행

2 사회정책 분야 중장기계획 구조 분석

□ 사회정책분야 68개 중장기계획을 분석대상으로 설정하여, 중장기계획의 구조 분석 수행

- 사회정책은 보건, 교육, 주택, 고용, 사회보장 등 다양한 부문을 포함하며 여러 부처가 관련

- 본 연구에서는 여성, 장애인, 노약자, 아동 등 주요 사회복지 대상에 관한 모든 계획을 포함하고, 특정 보건분야 계획(예: 구강건강)과 외국인 일반 정책은 제외
- 장관이 수립하지 않는 시행계획이나 개별 사업자 계획은 제외하여 최종적으로 68개의 중장기 사회정책 계획을 분석대상으로 확정

- **분석대상 중장기계획의 법적 규정과 내용을 바탕으로 계획 간 위계적 관계와 연관계획 여부 등을 파악**

- 위계적 관계: 상위계획과 하위계획 간 구속력이 있는 관계로, 상위계획이 하위계획을 참조하도록 규정
- 연관계획: 동일한 층위에서 상호 참조하며 우선순위 없이 연결되는 계획들이 해당

□ 네트워크 중심성 분석(network centrality analysis)과 커뮤니티 탐지(community detection) 분석을 적용하여 사회정책분야 정부 중장기계획의 구조 분석

- **네트워크의 기본 개념**

- 노드: 개체를 의미하며, 여기서는 68개의 사회정책분야 중장기계획을 의미
- 링크: 노드 간의 관계로, 위계적 관계(상·하위 계획)와 연관 관계로 구분
- 위계적 관계는 방향성을 가지며 상위계획이 하위계획을 구속하거나 참조하는 반면, 연관 관계는 방향성이 없으며, 상호 참조하는 동등한 수준의 계획

- **네트워크 중심성 분석 방법**

- 연결중심성 (Degree Centrality)은 특정 노드가 몇 개의 다른 노드와 직접 연결되어 있는지 측정하며, 연결중심성이 높은 중장기계획은 네트워크 내 허브로 영향력이 높음
- 매개중심성 (Betweenness Centrality)은 특정 노드가 다른 노드 간 최

단 경로에 얼마나 자주 위치하는지를 측정하며, 매개중심성이 높은 계획은 정보 흐름을 제어하며 불일치 시 전체 네트워크의 일관성에 영향을 미침

- 근접중심성 (Closeness Centrality)은 한 노드가 다른 모든 노드들까지 도달하는 경로가 짧을수록 중요한 노드일 것이라는 가정에서 출발한 개념으로, 근접중심성이 높으면 네트워크의 중심에 있어 다른 노드와의 빠른 상호작용이 가능하지만 복잡한 연결로 인한 지나치게 긴 주기는 경직성을 초래할 가능성
- 고유벡터 중심성 (Eigenvector Centrality)은 중요한 노드와 많이 연결된 노드가 중요하다는 가정에서, 노드의 숫자만을 고려하는 것이 아니라 다른 노드의 중심성까지 고려해 중심성을 계산하는 방법으로, PageRank 알고리즘은 고유벡터 중심성의 변형에 해당

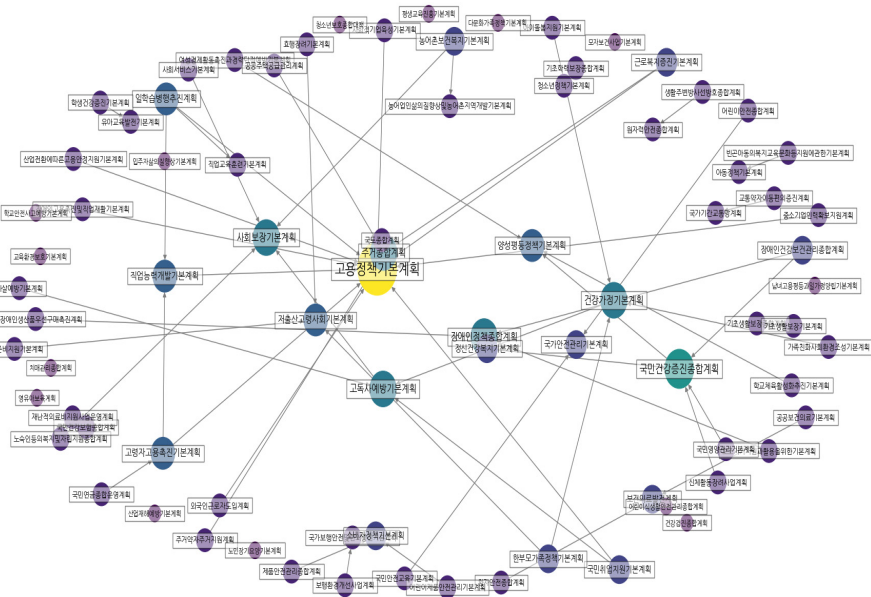
● 커뮤니티 탐지 분석 방법

- 커뮤니티 탐지: 네트워크 내 노드 간 강하게 연결된 집단을 식별
- Louvain 알고리즘: 모듈성(modularity)을 최적화하여 커뮤니티를 탐지
- 1단계: 각 노드를 임의의 커뮤니티에 배정한 후, 모듈성 개선이 있을 때만 소속 변경
- 2단계: 커뮤니티를 단일 노드로 간주한 축소 네트워크를 생성해 최적화 반복

□ 사회정책분야 정부 중장기계획의 네트워크 구조 도출

- 노드는 각각의 사회정책 중장기계획을 의미하고, 링크는 상위 계획과 하위계획의 관계, 연관계획과의 관계를 구분하지 않고 단순히 참조하는지 여부만을 의미
- 노드의 크기는 연결중심성을 표준화하여 설정하였기 때문에 연결중심성이 높은 고용정책기본계획과 국민건강증진종합계획 등이 크게 도식화

[사회정책분야 정부 중장기계획의 네트워크 구조]



□ 위계적 구조를 반영한 사회정책분야 정부 중장기계획의 구조도 도출

- **현재 사회정책분야 중장기계획은 네트워크의 응집성이 낮고 파편화**
 - 사회정책분야의 단절점은 19개, 네트워크 효율성은 0.06에 불과
 - 예를 들어, 국토종합계획이 주거종합계획의 상위계획이고 주거종합계획이 주거약자주거지원계획의 상위계획인 점은 구조도를 통해 잘 나타나고 있지만, 고용정책기본계획과 농어촌보전복지기본계획은 동일한 차원의 계획이 아님에도 나란히 배치되어 있어 오역의 가능성
 - 본 연구는 명시적으로 다른 계획과의 연관성을 밝히고 있는 경우만을 연관계획으로 보았는데, 연관계획이 가장 많은 것으로 나타난 고독사예방기본계획은 실제 연관성이 높다기보다는 본 연구에서 활용한 관계 측정 방식에 의한 것으로, 실제 사회정책분야 정부 중장기계획 전체의 연관성 일부만을 반영하고 있는 결과

□ 무방향성 그래프를 활용하여 네트워크 중심성 분석

- 사회정책분야 중장기계획의 네트워크는 효율성이 낮고 파편화되어 있어, 네트워크의 중심성을 검토할 때 방향성 그래프를 활용하는 경우 중심성은 더욱 낮게 도출
- 연결중심성, 매개중심성, PageRank 측면에서 중심성이 높게 나타나는 상위 5개 계획을 도출
- 연결중심성이 높은 상위 계획은 고용정책기본계획, 국민건강증진종합계획, 주거종합계획, 고독사예방기본계획, 장애인정책종합계획으로 파악
 - 이상의 계획은 다른 계획에 미치는 영향이 큰 중요한 계획으로 이해할 수 있으며, 해당 계획의 변경은 전체 계획 네트워크에 많은 변화를 초래
- 매개중심성이 높은 계획은 고용정책기본계획, 고독사예방기본계획, 국민취업지원기본계획, 건강가정기본계획, 사회보장기본계획 순으로 도출
 - 연결중심성이 가장 높은 계획인 고용정책기본계획은 매개중심성 측면에서도 가장 중요한 계획으로 나타났으나, 연결중심성에서는 중요한 계획으로 나타나지 않았지만 매개중심성이 상대적으로 높은 것으로 나타난 국민취업지원기본계획은 사회보장기본계획의 하위계획으로서 연관계획이 많은 고독사예방기본계획과 직접적으로 연결
 - 반면, 장애인정책종합계획은 장애인건강보건관리종합계획, 보조기기지원과활용을위한기본계획, 중증장애인생산품우선구매촉진계획 등의 상위계획으로 기능하지만 하위계획들이 다른 계획들과 연관성이 낮기 때문에 상대적으로 매개중심성이 낮게 나타남
- PageRank 알고리즘으로 살펴본 계획의 중심성은 고용정책기본계획, 국민건강증진종합계획, 주거종합계획, 사회보장기본계획, 건강가정기본계획 순으로 파악
 - 대체로 연결중심성과 유사하게 중요한 것으로 나타났으나 PageRank 값이 큰 5개 계획은 연결중심성에 비해 사회보장기본계획이나 건강가정기본계획과 같이 다른 계획의 상위계획인 계획들을 더 많이 포함하고 있는 것을 확인

- 예를 들어, 연결중심성이 높은 고독사예방기본계획은 사회보장기본계획의 하위계획으로 자살예방기본계획, 건강가정기본계획, 국민취업지원기본계획의 많은 연관계획들을 가지고 있지만, 실제 계획의 중요도는 사회보장기본계획이나 건강가정기본계획에 비해서는 상대적으로 낮음

● **저출산고령사회기본계획의 중심성이 모든 측정 방식에서 높지 않게 나타난 것은 주목할한 결과**

- 실제 저출산고령사회기본계획이 갖는 중요성이나 영향력과 달리, 법률의 규정이나 계획 자체에서 저출산고령사회기본계획을 직접적으로 언급하고 있는 경우가 많지 않아, 중장기계획으로서 저출산고령사회기본계획의 실효성이나 관련 정책의 일관성이 높지 않을 수 있음을 시사

□ **Louvain 알고리즘을 활용한 커뮤니티 탐지 결과, 사회정책분야 중장기계획은 30개의 커뮤니티로 분류되어 파편적인 양상**

- 이는 사회정책의 복잡성과 다양성으로 인한 것으로 이해할 수 있지만, 반대로 사회정책분야 중장기계획 네트워크의 파편성에서 기인한 측면도 고려할 필요
- 소속 계획이 가장 많은 커뮤니티는 고용정책기본계획을 중심으로 하는 고용정책 커뮤니티(11개), 국민건강증진종합계획을 중심으로 하는 보건 커뮤니티(11개), 사회보장기본계획과 고독사예방기본계획이 포함하는 사회보장 커뮤니티(8개), 건강가정기본계획과 저출산고령사회기본계획을 포함하는 인구 커뮤니티(7개) 순으로 도출

[사회정책분야 정부 중장기계획의 주요 커뮤니티]

연번	커뮤니티	소속 계획
1	고용(11개)	외국인근로자도입계획, 고용정책기본계획, 고령자고용촉진기본계획, 장애인고용촉진및직업재활기본계획, 사회적기업육성기본계획, 직업능력개발기본계획, 일학습병행추진계획, 직업교육훈련기본계획, 산업전환에따른고용안정지원기본계획, 중소기업인력확보지원계획, 국민연금종합운영계획
2	보건(11개)	여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획, 장애인건강보건관리종합계획, 장애인정책종합계획, 보조기기지원과활용을위한기본계획, 중증장애인생산품우선구매촉진계획, 국민영양관리기본계획, 국민건강증진종합계획, 정신건강복지기본계획, 양성평등정책기본계획, 신체활동장려사업계획, 학교체육활성화추진기본계획
3	사회보장(8개)	국민취업지원기본계획, 농어촌보건복지기본계획, 노숙인등의복지및자립지원종합계획, 고독사예방기본계획, 사회서비스기본계획, 사회보장기본계획, 자살예방기본계획, 농어업인삶의질향상및농어촌지역개발기본계획
4	인구(7개)	노후준비지원기본계획, 저출산고령사회기본계획, 효행장려기본계획, 건강가정기본계획, 아이돌봄지원기본계획, 한부모가족정책기본계획, 가족친화사회환경조성기본계획
5	주거(5개)	근로복지증진기본계획, 주거종합계획, 주거약자주거지원계획, 공공주택공급관리계획, 국토종합계획

□ 사회정책분야 정부 중장기계획 구조 개선 방안

- 불필요한 중장기계획의 신설을 억제하고, 기존 계획 간 중복·유사성 문제 해결해야 할 필요
- 각 중장기계획의 구조와 연관성을 명확히 하여 유사·중복 계획이 생기지 않도록 조정할 필요
 - 예를 들어, 연관된 종합계획의 수립 주기를 최대한 일치시키거나 하위 계획을 명확히 구분하는 방안 필요
- 정부 중장기계획 간 조정을 위해 별도 조직을 구성하는 방안 고려할 필요
 - 여러 부처의 중장기계획을 통합하고 조정하여 일관성을 확보하는 역할을 담당하도록 구성
- 중장기계획이 정치적 상황과 무관하게 유지될 수 있도록 정책의 일관성을 확보하면서도, 현실적 문제에 신속히 대응할 수 있도록 유연성을 부여하는 방안 모색 필요

□ 국회는 기존에 수립된 중장기계획 간의 관계와 우선순위를 파악할 수 있도록 관련 법률들을 깊이 있게 재검토하는 과정 필요

- 관련 법률 간의 체계성을 높이고 수많은 중장기계획의 구조를 우선순위에 맞추어 재정립하는 방안 모색
- 구체적으로, 국회의 개원 초기에 이전 국회에서 제정된 중장기계획 수립 조항을 포함한 법률들에 대한 재검토를 바탕으로 관련 법률들의 제·개정 사항 등에 대한 보고서를 발표하는 1~2년 기간의 특별위원회를 구성하는 방안 검토
 - 검토 보고서를 바탕으로 중장기계획의 체계성을 고려하여 의원들이 기존 법률의 개정과 신규 법률의 제정을 추진하도록 지원

3 사회정책 분야 중장기계획 메타평가: 주요 정책 분야별 불평등 완화 효과 검토

□ 정책 수립 단계에 해당하는 중장기계획에 대한 메타평가는 정책의 초기 단계에서부터 지속적인 모니터링과 개선을 통해 정책의 효과성과 효율성을 높이는 데 기여

- 정책의 목표와 방향성을 설정하는 과정에서 타당성을 검토하고, 정책 수립 과정에서 발생할 수 있는 잠재적 문제를 식별하여 수정
 - 국회미래연구원의 미래사회 대응지표 체계를 활용하여 정책환경 변화를 검토하고, 분석대상 중장기계획이 정책환경 변화를 반영하여 형식적·절차적으로 적절한 체계를 갖추었는지를 살펴보는 동시에, 사회정책 분야의 특수성을 고려하여 분석대상 중장기계획에 포함하고 있는 주요 정책들이 사회정책의 궁극적인 정책목표라 할 수 있는 불평등 해소에 기여하고 있는가를 선행연구 등을 활용하여 검토하는 방식으로 메타평가 수행

□ 지역격차와 소멸위험지역 정책

- 저출생 및 초고령화로 인한 지역소멸이 국가의 지속가능성을 위협하는 중요한 요인으로 대두됨에 따라, 특정 지역 거주로 인해 삶의 질에서 차별 받는 지역격차 문제가 주요 이슈로 제기
- 제5차 국토종합계획(2020년 이후 수립)은 기존 계획과 달리 인구감소시대의 전환을 언급하며 인구감소 충격 완화 방안 제시
 - 인구 유입 촉진, 지역경제 성장, 생활인프라 구축 등 지역맞춤형 차등적 정책과 지역 여건에 부합하는 다양한 정책수단 마련 요구
- 미래사회 대응지표는 수도권과 비수도권의 인구, 지역내총생산, 재정 분권 등 결과 중심 지표에 치중되어 있어, 일자리, 교육, 주거 등 구체적인 지역 여건 및 투입 요인 측정 부족
 - 농어촌 삶의 질 기본계획과 연계하여 의료, 돌봄, 보육, 교육 등 생활서비스 관련 지표를 보완하고, 외국인 노동자 및 유학생, 관광객 등 지역 미래 환경 변화에 대한 다양한 지표 포함 검토 필요
- 현행 정책추진체계는 중앙부처의 다양한 지원 정책이 연계되지 않아 비효율성 문제가 발생하고 있으며, 소멸위험지역에 대한 지원 정책의 효과성과 주민 생활 수준 향상 기여 여부 평가 체계 미흡
 - 행정안전부(인구감소지역), 국토교통부(성장촉진지역) 외에도 접경지역, 개발도서지역 등 포함해 통합적 정책 필요
 - 낙후도에 따른 지원 차등화 및 지역 실정에 맞는 생활인프라 기준 정립 필요
- 생활인프라 국가최저기준 개선 방향 모색 필요
 - 행정구역 중심에서 이용자 중심의 접근성 기준으로 변화가 필요하며, 디지털 서비스 제공, 찾아가는 복합화 서비스 등 유연한 접근 전략 필요
 - 지역 내 중간 조직 및 민간 제3섹터 협력 기반의 거버넌스 구축으로 서비스 공급체계 다양화 추진

□ 건강 불평등 완화를 위한 중장기계획과 발전 방향

- 건강불평등 해소는 건강 수준의 문제를 넘어 사회경제적 지속가능성을 위한 필수 과제이므로, 국가와 지역사회, 지자체의 협력을 통해 구조적 접근과 다부문적 전략 요구
- 한국은 짧은 시간 동안 건강 수준을 크게 향상시켰으나 지역 및 소득 간 건강불평등은 여전한 과제로, 농어촌 저소득층의 의료 접근성 개선 및 지역 간 격차 완화 필요
 - 제5차 국민건강증진종합계획에 따른 실시간 정책평가 및 피드백 체계 구축을 통해 새로운 진료권 설정과 자원 배분 우선순위 재조정 추진 필요
 - 디지털 헬스케어를 활용한 정책 효과성 및 반응성 향상 가능
- 농어촌 지역 및 저소득층을 대상으로 한 의료서비스 접근성 개선 필요
 - 공공보건의료기관 역할 강화 및 응급·재활·정신건강 등 필수의료서비스 확대
 - 지역 내 공공 및 민간 의료기관과 복지 자원의 협력적 네트워크 구축
- 지자체의 역할 및 다부서 협력을 강화할 필요
 - 광역·기초 지자체의 건강 계획에 건강불평등 해소를 우선순위로 반영
 - 보건뿐 아니라 복지, 교육, 경제, 환경 등 다부서 협력을 통해 건강 결정요인 개선
- 건강불평등 완화는 보건경제적 비용 절감뿐 아니라 사회적 안정성 증대에 기여
 - 지속되는 건강불평등은 국가와 사회의 불안정성을 높이고 사회적 비용을 증가시킴

□ 노인·영유아 대상 보편주의적 급여 및 서비스 제도의 불평등 완화 효과 검토

● 보편주의적 정책이 불평등 완화에 미친 영향을 중심으로 관련 중장기계획 간의 상호 관계 평가

- 노인은 소득 하위 70%를 대상으로 한 보편주의적 소득 지원 정책인 기초연금의 효과성 검토
- 영유아는 아동수당, 보육료 및 유아학비 지원 등을 통해 0~5세 영유아 대상 보편적 지원 정책의 효과 검토

● 기초연금 도입 이후 노인빈곤율 감소 추세가 확인되었으나, 역진성 문제 해소 및 노인 내부 격차를 줄이기 위한 소득 기반 추가 지원 방안 검토 필요

- 소비 증가 효과는 미미하며, 사적이전소득 변화 없음
- 일부 연구에서는 기초연금의 역진성을 지적하며, 고소득 노인에게 더 큰 혜택이 돌아갈 가능성 제기
- 노인 집단 내부 소득격차를 완화하지 못함

● 영유아 양육 가구의 소득 수준에 따른 정책효과의 차이와 그로 인한 격차 확대 문제를 해소할 필요

- 아동수당 도입 이후 아동 양육 가구의 아동 지출 증가 효과가 확인되었으나 저소득층 가구에서는 교육 지출 증가 효과가 나타나지 않은 반면, 중고소득층 가구에서는 교육 지출이 더 많이 증가하여 계층 간 격차 확대 가능성 제기
- 보육료 및 유아학비 지원 이후 보육 및 유아교육 서비스 이용률 상승하고 영유아 양육 가구의 비소비성 지출(저축, 보험 등) 증가 효과가 관찰되었으나, 소득계층별로 소비지출 변화가 다르게 나타나 영유아 내부 격차 확대 가능성 존재

- **보편주의적 급여 및 서비스 제공이 집단 간 불평등 완화에 기여하나, 집단 내부 격차를 강화하는 역효과 확인**

- 정책 효과의 다층적 분석을 통해 집단 간 및 내부의 불평등 완화를 동시에 고려한 중장기계획 필요
- 소득 기반 지원과 지역 간 격차 해소를 병행하는 종합적 정책 수립

□ **일·가정 양립을 위한 노동시장 근로자 지원제도의 정책효과와 집단별 격차 검토**

- **육아휴직급여제도를 중심으로 활용성, 고용유지 효과, 출산율 제고 효과 분석**

- **육아휴직제도의 활용성**

- 고용보험 가입 180일 이상 근로자만 대상, 소득, 기업 규모, 성별에 따른 활용성 격차 존재
- 급여의 상한액(2024년 기준 150만 원)이 존재하여 고소득층은 소득 감소 우려로 활용률 상대적으로 낮지만, 저임금 근로자 활용률은 상대적으로 높은 편
- 대기업·공공 부문 활용률 높음
- 성별에 따른 활용률 차이를 줄이기 위해 남성 육아휴직 활성화 필요

- **고용유지 효과(경력단절 완화)**

- 여성 복귀율이 남성 복귀율보다 높으며, 고소득·공공 부문에서 복귀율이 높은 것으로 나타남
- 육아휴직 기간이 길수록 복귀율 감소 경향

- **출산율 제고 효과**

- 육아휴직 활용이 첫 자녀 출산과 출산 의향 증대에 기여하는 것으로 나타났다으나, 둘째 자녀부터는 효과가 약화되는 것으로 확인

- 육아휴직제도는 고용유지와 출산율 제고에 기여하지만 격차가 효과를 저해하므로, 보편성과 효과성을 높이기 위해 정책 개선과 수혜 대상 확대 필요

제 1 장

연구 개요

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 범위 및 방법

제1절 연구의 배경 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라는 한국전쟁 이후부터 아시아 금융위기 시기까지 놀라운 경제 성장을 이루었고, 수차례의 국내외적 위기를 극복하였다. 1950년대 1인당 국민소득이 60달러 수준에 불과했던 한국이 선진국 대열에 합류하여 2020년대를 맞이하기까지, 그 원동력이 되었던 숨은 조력자 중 하나는 촘촘하게 짜인 국가 장기전략이다. 5~10년 뒤의 목표를 설정하고, 다양한 정책 조합을 통해 정책목표를 달성하면서 한국은 성장해왔다.

그러나 사회가 복잡화·세분화되면서, 행정부 주도의 국가 장기전략 수립 및 집행은 한계를 보이고 있다. 2019년 기준으로 500여 개, 2022년 기준으로는 600여 개의 법정 중장기계획이 수립·집행되고 있으나, 범정부 차원에서 5~20년 단위로 수립된 개별 법정 중장기계획을 지속적으로 모니터링하고 조정하는 기능을 수행하는 컨트롤타워는 부재한 상황이다. 중장기계획 간의 연계성을 강화하거나, 중장기계획이 집행되어 궁극적으로 달성해야 할 국가적 목표에 대한 논의가 진행되기 어려운 상황이다. 요컨대, 법정 중장기계획이 부처별·정책별로 파편화되어 수립됨으로써 중장기적으로 국가가 추진하려는 정책 계획을 포괄하는 진정한 의미의 중장기계획이 부재한 상황인 것이다.

정부는 자체적으로 다양한 방식의 정책평가를 통해 정책의 효과성을 높이기 위해 노력하고 있으나, 성과관리의 주체가 정책을 설계·집행하는 행정부로 설정되어 있고 이미 수행된 개별 정책 단위의 성과관리체계를 운영하고 있다. 이에 따라, 정부의 정책 모니터링은 사회 변화에 선제적으로 대응하기보다는 정부가 수행하고 있는 정책의 결과에 대한 분석과 환류에 치중되고 있다. 뿐만 아니라, 평가의 단위가 개별 단위 사업이기 때문에 거시적 차원에서 정부의 정책 수행 전반을 파악하는 데는 한계가 있다. 이러한 이유로 정부의 평가는 정책 수행 성과 전반을 검토하여 평가하기 어렵고, 과거에 대한 개별 단위 사업 수준의 효과성 측정에 집중되는 경향이 있다.

국가의 중장기 전략이나 미래에 중요한 의미를 가지는 정책은 해결하기 어렵거나 단기간에 효과가 나타나는 것이 아니라, 장기적 관점에서 수립되고 시행되기 때문에 정책

평가에서도 이러한 점을 고려해야 한다. 그러나 정부의 현행 평가제도는 성과지표 결과를 통해 일정 기간 중앙행정기관 내 평가 결과에 따라 순위를 배정하는 방식으로, 다년간 해당 기관의 역량이 향상되었는지 또는 감소되었는지, 그리고 정책의 장기적 효과는 어느 정도인지를 확인하기 어렵다. 국가의 지속가능한 발전 및 중장기 발전과 연계된 성과관리체계가 미비하다고 할 수 있다. 현행 정부업무평가는 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관에서 시행되는 사업과 정책을 세부적으로 관리하고 운영하기 위해 구축되었으나, 국가의 지속가능한 발전전략 수립 및 중장기 발전 계획과의 연계에는 한계가 있는 것이다.

이에 따라, 국회미래연구원은 미래사회 대응지표 체계를 구축하여 정책환경의 변화를 추적하고 미래사회의 정책의제를 발굴하는 동시에 정부 중장기계획에 대한 메타평가를 실시하여 정부의 중장기적·거시적 정책 지향이 변화하는 미래사회에 대응하기에 적합한가를 살펴보고자 한다. 이를 통하여 입법과정에서 국가미래전략 수립·집행에 조응하는 정책적 논의가 활성화되고, 이를 토대로 미래사회의 정책의제를 포괄하는 체계적인 법·제도가 구축되는 데 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부의 중장기계획은 체계적인 정책추진을 위하여 수립되는 5~10년의 시계를 가진 행정계획으로, 법률에 근거한 법정계획을 의미한다. 실제 법령에서는 기본계획, 종합계획 등으로 불리며, 이를 바탕으로 수립하는 시행계획, 실행계획 등과 구분된다. 법정계획으로서 중장기계획의 수립 주체는 대체로 중앙행정기관이며, 지방자치단체가 수립하는 지역별 기본계획과 차이가 있다. 이러한 중장기계획의 대부분은 비구속적 계획으로 일반적, 추상적인 성격을 가지기 때문에 국민의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니다.

이와 같은 법정계획은 2019년 534개(이채정 외, 2019)에서 2022년 679개(이광희·박준, 2022)로 약 20% 이상 크게 증가하였다. 이처럼 법정계획이 증가함에 따라 법정계획 간 연계성, 정합성, 일관성 등의 측면에서 문제가 있다는 지적이 이어지고 있다(예: 감사원, 2016; 감사원, 2021). 이러한 법정계획의 문제점을 해소하기 위하여 선행 연구는 계획 간 위계 정립, 계획의 수립 주기 일치 등을 제시하기도 하였다(이영인 외, 2010).

그러나 법정계획 간 위계가 반드시 존재하는 것은 아니며 위계를 확립하기도 어려운 경우가 많다. 또한, 여러 중장기계획 간 수립 주기를 일치시키는 것은 사실상 불가능에 가까울 뿐만 아니라, 정책의 급격한 변화를 초래하여 의도하지 않은 부작용을 초래할 가능성이 있다. 기본적으로 중장기계획은 선거 결과와 관계없이 다년도 계획을 수립하여 미래 행동을 구속하려는 노력이다. 즉, 선거 결과에 따른 정책의 비일관성을 최소화하려는 것을 목적으로 한다고 이해할 수 있다. 하지만 중장기계획은 후속 정부에 의해 쉽게 수정될 수 있고, 실제로도 그러한 사례가 많이 발생하고 있어서 ‘변경 불가능한 도구’로 보기 어려울 뿐만 아니라, 과연 변경하지 못하도록 하는 것이 합리성 측면에서 바람직한지에 대해서도 의문이 있는 상황이다(Pierre & Peters, 2000).

정부의 중장기계획을 보다 효율적·효과적으로 검토하여 실효성을 높일 필요가 있다

는 점에 대해서는 학계와 실무 전반에서 공감대가 폭넓게 형성되어 있다(예: 이채정 외, 2019; 이광희·박준, 2022 등). 기존 연구(예: 강홍열, 2019; 이광희·박준, 2022)는 범부처 수준에서 법정계획 전반의 현황과 문제점, 국정과제와의 연관성에 초점을 맞추었으나, 중장기계획의 구조나 다른 중장기계획 간 관계를 고려하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 또한, 구체적으로 어떻게 중장기계획의 정합성과 일관성을 제고할 것인가에 대해서는 많은 논의가 이뤄지지 못했다. 이에 본 연구는 사회정책 분야 중장기계획의 구조적 측면과 사회정책을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 정책목표의 부합 수준에 초점을 맞추어 사회정책 분야 중장기계획에 대한 메타평가를 실시하고자 한다.

본 연구는 사회정책 분야 중장기계획에 대하여 구조적 측면과 내용적 측면에서 메타평가를 실시한다. 먼저, 사회정책 분야 중장기계획에 대한 네트워크 분석을 통해 중장기계획 간 관계를 파악하고, 중장기계획의 연계성과 정합성을 확보할 수 있는 제도적 개선 방안을 모색한다. 이를 통해 불필요한 기본계획의 수립을 사전에 방지하고, 기존 중장기계획 간 조정을 통해 효율적인 정책 수행을 담보할 수 있는 체계를 구축하는 데 시사점을 제시할 수 있을 것으로 기대한다. 이어서, 국회미래연구원의 미래사회 대응지표 체계를 활용하여 정책환경 변화를 검토하고, 분석대상 중장기계획이 정책환경 변화를 반영하여 형식적·절차적으로 적절한 체계를 갖추었는지를 살펴보는 동시에, 사회정책 분야의 특수성을 고려하여 분석대상 중장기계획에 포함하고 있는 주요 정책들이 사회정책의 궁극적인 정책목표라 할 수 있는 불평등 해소에 기여하고 있는가를 선행연구 등을 활용하여 검토하는 방식으로 기존 메타평가 방법론을 보완하여 사회정책 분야 중장기계획에 대한 내용적 측면의 메타평가를 수행한다.

제2장

사회정책 분야 중장기계획 구조 분석

제1절 정부 중장기계획 구조 분석의 필요성

제2절 사회정책 분야 정부 중장기계획 네트워크 분석

제3절 사회정책 분야 주요 중장기계획 사례 분석

제4절 시사점

제1절

정부 중장기계획 구조 분석의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 분석의 배경 및 필요성

일반적으로 중장기계획은 단기 운영 목표와 장기 전략적 비전 사이의 격차를 좁히는 데 중요한 역할을 하는 전략적 계획의 하나로 이해할 수 있다. 전략적 계획은 조직이 무엇이고, 무엇을 하며, 왜 그렇게 하는지에 대한 기본적인 결과와 행동을 도출하기 위한 접근 방식을 의미한다(Bryson, 2018, p.6). 예를 들어, 제5차 고용정책기본계획은 고용취약계층의 일자리격차 해소를 목표로 5대 분야, 16대 세부과제를 통해 궁극적으로 지속가능한 양질의 일자리로 혁신성장 국가 도약이라는 비전을 제시하고 있다. 고용정책기본계획은 연차별 실행계획으로 구체화되어 조직이나 다른 조직의 모든 구성 요소가 공유된 목표를 향해 일관되게 작동되도록 하는 것을 목적으로 하고 있다.

하지만 문제는 이러한 중장기계획을 수립한다고 해서 그것이 성공을 보장하지는 않는다는 것이다(Bryson, 2018, p.29). 중장기계획을 통해서 의도한 결과를 가져오기 위해서는 조직의 다양한 부서와 개별 실행단위에서 발생하는 전략적 이슈를 식별하고 미션, 목표, 전략, 행동 등에서 발생하는 비일관성(inconsistency)과 불일치(misalignment)를 해소할 필요가 있다(Bryson, 2018, p.54).

본 장에서는 사회정책 분야 정부 중장기계획의 구조를 분석함으로써, 중장기계획 간 관계를 파악하고, 중장기계획의 연계성과 정합성을 확보할 수 있는 제도적 개선 방안을 검토하고자 한다. 현재 중장기계획은 법정계획으로 재정지출을 수반하고 있으나, 이와 관련하여 재원지출 소요추계를 실시하거나 재원 조달 방안 등을 마련하지 않아 실효성 없는 계획이 양산되고 있는 상황이다(감사원, 2020). 또한, 계획 간 위계가 불분명하고 연계성이 낮아 비효율을 초래하고 있다는 지적이 있으며(이영인 외, 2010), 심지어는 비교적 위계가 명확한 국토계획 분야에서도 계획 간 정합성이 확보되지 못하고 있는 문제도 있다(감사원, 2016).

관련 선행연구는 계획 간 비일관성과 불일치 문제에 대한 해결책으로 국가교통기획단과 같은 별도의 조직을 신설하는 방안(채찬들·이종훈, 2017), 종합계획의 하위계획으로 중기전략계획을 별도로 수립하고 밀접한 연관이 있는 다른 종합계획과 계획기간을 일치시키는 방안(권영섭 외, 2015) 등을 제시하고 있다. 그러나 이러한 방안은 대부분 대증적인(symptomatic) 방법으로, 중장기계획의 증가 문제에 대한 근본적인 해결책으로 기능하기에는 다소 한계가 있다.

관료 조직과 입법 기관에서 중장기계획이 적정 수준 이상으로 수립되고 나아가 이에 구속되는 경우, 관료 조직의 유연성이 약화되고 변화에 대한 저항성이 증가할 수 있다. 이러한 상황은 혁신을 저해하고, 새로운 문제에 신속하게 대응하는 능력을 약화시킬 수 있다. 따라서 정책의 일관성과 정치적 대응성의 균형을 확보하고, 입법 기관의 중장기적 목표와 실제 정책 결과 간의 조화를 달성하기 위해서는 가급적 중장기계획의 신설을 지양할 필요가 있다. 또한, 중장기계획 간 구조를 고려하여 기존 계획 간 관계를 명확하게 하고, 중장기계획 간 연관성을 분석하여 유사·중복으로 인한 문제를 최소화할 필요가 있다. 이러한 대안 탐색의 전제는 중장기계획의 구조와 연계성을 파악하는 것이다.

본 장에서는 사회정책 분야 중장기계획의 구조를 파악하고 이를 바탕으로 중장기계획의 연계성과 정합성을 확보할 수 있는 제도적 개선 방안을 도출하여, 궁극적으로 중장기계획의 실효성을 높이는 방안을 논의하는 데 필요한 토대를 마련하고자 한다.

2. 관련 선행연구 검토

행정학과 정책학의 관점¹⁾에서 정부 중장기계획은 정책수단의 하나로 이해할 수 있

1) 행정법적 관점에서 정부 중장기계획은 비구속적 행정계획으로 “행정부표달성하기 위하여 행정에 관한 전문적·기술적 판단을 기초로 관련되는 행정수단을 종합·조정함으로써 장래의 일정한 시점에 일정한 질서를 실현하기 위하여 설정한 활동기준이나 그 실행행위(대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두50382 판결)”이다. 따라서 국민에게 특정 계획의 존속이나 변경을 청구할 권리는 원칙적으로 인정되지 않으며, 행정청에게 비교적 광범위한 형성의 자유(계획재량)가 인정된다고 볼 수 있다. 이러한 계획재량의 통제는 주로 절차적 측면에서 이루어지는데, “이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성과 객관성이 결여된 경우” 등 예외적인 경우에만 위법하게 되어 취소(또는 무효확인)소송의 대상이 될 수 있다(대법원 2020. 6. 25. 선고 2019두56135 판결). 하지만 기본계획이나 종합계획과 같은 경우 구체적인 행정계획이라고 보기 어렵기 때문에 일반적으로 취소소송의 대상이 되거나(처분성 부정), 헌법소원의 대상이 되기 어렵다고 본다(헌법소원의 보충성).

다. 기본계획과 시행계획은 실질적 정책수단(substantive policy instruments)의 하나이며(정정길 외, 2010), 계획의 수립과 이에 근거한 집행이 모두 조직 역량의 자원을 활용하기 때문에 조직형(organization) 정책수단에 속한다(Hood, 1986). 이러한 맥락에서 중장기계획은 다부처 관련 정책 문제를 다루고 있으므로 수평적 정책관리(horizontal policy management)를 위한 수단으로 이해할 수 있다(Peters, 2006).²⁾ 정책조정 수단으로는 크게 구조적 수단과 과정적 수단으로 구분할 수 있는데, 구조적 수단으로는 시장, 네트워크, 계층제가 대표적이며, 과정적 수단으로는 예산편성, 규제심사, 정책평가 등이 있다. 법정계획인 기본계획과 종합계획은 과정적 수단에 속한다고 볼 수 있다(이광희·박준, 2022). 또한, 기본계획과 시행계획은 법제 의사결정 과정을 통해 법제화되는 법정계획이기 때문에, 법리적 제약과 입법례 답습 경향이라는 법제 의사결정의 특수한 특징을 가질 뿐만 아니라 기본적으로 조직 의사결정의 결과로 이해할 수 있다(김재윤, 2021).

가. 관료 행태와 중장기계획

정부 중장기계획의 수립 주체는 대체로 장관이다. Weber나 Wilson 같은 전통적 행정학자는 관료를 도구적·기술적 합리성을 추구하는 존재로 보고, 계층제하에서 전문성(professionalism)을 추구하며 정해진 법규와 절차에 따라 공평무사(impersonal)하게 직무를 수행하는 존재로 가정하였다. 이러한 합리모형의 입장에서 중장기계획은 하위계획의 수립 및 관련 행위자들의 의사결정을 규율하는 가치와 방법, 계획의 범위와 한도 등에 영향을 미치는 일종의 ‘메타정책(Dror, 1983)’이라고 할 수 있다.

메타정책은 정책을 위한 정책으로 이해할 수 있는데, 메타정책을 결정하는 것은 정책을 어떻게 결정할 것인가에 대한 결정, 다시 말해 정책 기조에 해당하는 기본방침을 결정하는 것이라고 볼 수 있다. 메타정책 결정에는 가치의 우선순위를 설정하고, 문제를 식별하고 구조화하며, 문제해결에 필요한 자원을 탐색하고 개발하는 것 등이 포함되며, 특히 정책 결정 체계를 설계하고 평가하고 재설계함으로써 이러한 문제, 가치, 자원을 각각의 하위 정책 결정 체제에 분할 배정하는 의사결정이 포함되며, 개별 상황에서 정책

2) 이와 달리 시도별 기본계획이나 연차별 실행계획은 기본계획에 비해 하위의 계획으로 수직적 정책관리를 위한 구조적 수단인 계층제를 활용하고 있다고 볼 수 있다(이광희·박준, 2022).

결정자들이 준수해야 할 기본적인 지침을 제공하는 것도 이에 포함된다(Dror, 1983).

이처럼 메타정책으로 중장기계획을 이해하는 경우, 중장기계획의 목적은 전체 정책 결정 시스템을 최적화하여 정책의 합리성을 극대화하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 현실에서 나타나고 있는 중장기계획의 급격한 증가는 메타정책으로서 중장기계획이 제대로 작동하지 않고 있음을 시사한다. 의도한 목적인 합리성을 달성하고 있다면 중장기계획의 증감은 크지 않아야 하기 때문이다. 요컨대, 계획이 전부이면 아무것도 아니다(Wildavsky, 1973). 또한, 학술적으로도 Dror의 초합리성 개념은 인지적 한계와 불완전한 정보의 문제를 간과하고 있다는 점, 윤리와 가치 갈등 문제를 해결할 수 있는 구체적인 기준을 제시하지 못했다는 점, 실제 집행에 있어서 발생할 수 있는 다양한 대내외적 환경에 대한 고려가 미흡하다는 점 등에서 한계가 있었으며, 특히 합리성은 사후(ex-post)적으로 판단할 수 있는 결과(results)에 관한 것이라는 점에서 많은 비판을 받았다(Majone, 1989, p.33; Wildavsky, 1979, p.139). 전통적 합리모형에 따르면 중장기계획의 증가는 설명하기 어렵다.

그렇다면 합리성을 달성하지 못하는 중장기계획은 대체 왜 증가하는 것인가? 정책확장(policy expansion) 개념은 이러한 법정계획의 증가 현상을 잘 설명한다. 정책의 채택을 내부와 외부의 정치적 압력에 능력과 의지를 가진 관할 부처의 대응(Shipan & Volden, 2006)이라고 보면, 중장기계획을 수립하여 해결하고자 하는 사회문제는 일회적인 정책으로 해결되지 않기 때문에 지속적인 정책 수립을 필요로 한다. 정책확장은 이처럼 정책 수립에 대한 압력이 해소되지 않을 때 나타나는 현상을 의미하는데(Boehmke & Witmer, 2004), 이때 지속적인 정치적 압박에 대한 관료의 대응은 경로 의존성(path dependency)³⁾의 영향을 받는다(Arnold & Long, 2019).

발전국가의 경험을 통해 정부 주도의 관성을 가지고 있는 한국에서 정책확장의 대표적인 사례는 법정계획의 수립이다. 예를 들면, 발전행정의 레퍼토리 중 하나인 ‘진흥’은 각종 지원, 조성, 유도적 수단을 통해 중앙부처의 주요 과제가 되는 경우가 많으며, 이

3) 경로의존성은 한번 도입된 제도나 행동 과정이 경로의 전환 비용을 높이는 방향으로 피드백을 촉진하여 제도 또는 행동 과정의 도입 이전으로 다시 되돌리기 어려운 성질을 의미한다(Baumgartner & Jones, 2010; North, 1990; Pierson, 2000). 이러한 경로의존성은 다양한 맥락에서 논의할 수 있는데, 일관된 의사결정과 문제해결 절차를 특징으로 하는 공공부문에서는 관료 조직의 관성적 행동(inertial behavior)을 경로의존성이라는 고차원적 과정의 한 부분에 해당하는 것으로 이해할 수 있다(Robinson & Meier, 2006).

러한 과제는 법정계획의 수립, 중장기 발전 목표의 설정, 각종 진흥 시책의 추진을 통하여 수행된다(이광희·박준, 2022). 이처럼 정부 주도의 관성으로 인하여 법정계획이 지속적으로 증가한 것으로 이해할 수 있다.

이외에도 법정계획의 증가 현상은 관료의 사적 동기를 강조하는 공공선택론(public choice theory)을 통해 설명 가능하다. 관료를 합리성을 추구하는 존재로 가정한 전통적 입장과 달리, 공공선택론은 관료를 자신의 효용을 극대화하는 존재로 본다. Niskanen(1971)은 관료의 효용함수를 구성하는 봉급, 무형적 이익(특권), 평판, 권력, 산출물, 변화의 용이성, 통제의 용이성 중 변화와 통제의 용이성을 제외한 나머지는 모두 예산총액과 긍정적 관계가 있는 것으로 보았으며, 이에 관료가 자신의 효용을 극대화하기 위하여 예산을 극대화한다고 가정하였다(Niskanen, 1971, 1975).

이러한 가정은 수정모형인 재량예산(discretionary budget) 극대화 모형에서도 마찬가지로 유지되었다. 관료는 이윤을 극대화하는 기업과 마찬가지로 전체 예산액이 아니라 잉여에 해당하는 재량예산을 극대화하려는 동기가 있다(Migue & Belanger, 1974). 하지만 관료는 사업의 시행을 위해 확보한 예산과 실제 사업에 지출한 비용의 차액에 해당하는 잉여금(surplus)을 자신의 봉급(salary)으로 가질 수 없기 때문에, 이 잉여금은 관료와 정치인(sponsor)의 추가 인력, 자본, 무형적 이익(perquisites of the office) 등을 위해 활용된다(Niskanen, 1991). 이때 관료는 감독자인 정치인과 잉여의 분배를 두고 서로 대립하지만 어느 쪽도 초과 지출을 줄일 만한 충분한 유인을 갖지 못하므로 예산의 비효율이 광범위하게 발생하는 것이다(Niskanen, 1991).

법정계획은 이러한 공공선택론의 관점에 근거하여 이해할 수 있는데, 왜냐하면 기본계획의 법제화 여부는 조직과 예산 등 행정 자원의 배분에서 큰 차이를 가져오기 때문이다(이광희·박준, 2022). 기본계획은 일반적으로 법제화 과정에서 기관의 설치와 시설, 설비·현황에 관한 사항 등을 포함하며, 기본계획을 수립하기 위한 실태조사, 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 연도별 세부 실천계획, 실천계획과 추진실적의 점검과 평가 등에 관한 사항으로 이루어져 있다. 요컨대 법정계획은 기관의 설치, 실태조사 등을 포함하고 있어서 기구와 정원, 예산 확대의 수단으로 기능하게 된다.

한편, 이러한 법정계획은 정치인에게도 무형적 이익을 가져온다. 입법부 소속 위원회 소관 부처의 법정계획 수립에 따라 신설되는 조직과 예산은 자신의 영향력 확대에 이어

지기 때문이다. 법정계획의 실행 과정에서 발생하는 법정계획 간 중복이나 상충, 그리고 조정 문제는 소관 부처의 문제일 뿐 자신의 문제가 아니기 때문이다. “잘되면 내 탓, 안되면 부처 탓”일 뿐이므로 정치인 입장에서는 법정계획을 법제화하는 것이 우월전략(dominant strategy)이다. 이처럼 관료와 정치인의 이해가 일치하기 때문에 법정계획이 증가하기 쉽다고 볼 수 있다.

나. 법제 의사결정과 중장기계획

기본계획과 시행계획은 법제 의사결정 과정의 산물이다. 법제 의사결정에 대해서는 지금까지 많은 관심이 집중되지 않았지만 법률이 정책의 한 형태임이 일반적으로 받아들여지고 있으므로(정정길 외, 2010), 정책 의사결정, 그중에서도 조직 차원의 논의를 추가로 검토할 필요가 있다. 한국 국회에서 나타나는 법제 의사결정의 특징은 법리적 제약과 입법례 답습 경향이라고 할 수 있다(김재윤, 2021). 이 중 법리적 제약은 헌법상 제약과 법체계의 준수로 이해할 수 있는데, 기본계획과 관련해서 일반법의 계획과 특별법의 계획 중 어느 것을 우선해야 하는지가 문제 될 수 있다.

일반법과 특별법의 효력이 서로 대립하는 경우, 특별법 우선의 원칙이 적용되는 것이 일반적이지만, 해당 법률에 규정되어 있는 계획에 관해서도 특별법 우선의 원칙이 적용되는지에서는 명확하지 않다. 예를 들어, 고용정책기본계획은 외국인근로자 도입계획의 상위계획이지만, 「고용정책기본법」에 비해서 「외국인고용법」이 특별법의 지위에 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 만약 고용정책기본계획과 외국인근로자 도입계획이 상충하는 경우 외국인근로자 도입계획이 우선한다고 볼 수 있는가에 대해서는 명확한 규정이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 기본계획에 특별법 우선의 원칙을 원용할 것인지도 명확하지 않다. 또한, 「고용정책기본법」이나 「주거기본법」처럼 효력상 차이가 없는 경우일 때는 신법 우선의 원칙이 원용되어 나중에 수립된 계획이 우선한다고 볼 수 있는지도 문제가 될 수 있다. 이상의 문제에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다는 점을 밝혀둔다.

법리적 제약의 문제에 더해 기존 입법례 답습의 경향은 중장기계획의 중요한 특성이라고 할 수 있다. 선행연구는 대체로 ‘법령입안기준’, ‘선례답습주의’ 등 요인을 제시하고 있으나(이경선, 2019), 그러한 선례답습주의가 왜 발생하는지에 대해서는 설명이 다소 미흡하다. 한국에서 법제 의사결정은 국회에서 이루어지기 때문에 조직 의사결정의

로서의 성격을 갖는데, 조직 차원의 의사결정 모형 중 대표적인 것이 회사모형(Cyert & March, 1963; March & Simon, 1993)이다. 회사모형은 제한적 합리성을 근거로 조직의 의사결정에 대해서 살펴본 모형인데, 조직의 각 하위 조직은 서로 다른 목표를 지닌 느슨한 연합체로 이해된다. 하위 조직이 각기 다른 목표를 추구하는 과정에서 1) 만족할 만한 수준에서 타협을 통해 갈등의 완전한 해결이 아닌 준해결이 이루어지며, 2) 외부 환경의 불확실성을 관리 가능한 상황으로 만들어 회피하고, 3) 문제가 발생해야 대안 탐색을 시작하며, 4) 의사결정의 반복을 통해 조직의 학습이 이루어지고, 5) 결국 상례화된 의사결정과 표준운영절차 마련이 이루어진다는 것이 회사모형의 주요 내용이다.

중장기계획과 관련하여 주목할 것은 상례화된 의사결정을 통해 중장기계획 제정이라는 루틴(routine)이 작동한 것인지 여부이다. 조직루틴은 선택적으로 작동하는데, 대표적인 메커니즘이 주의(attention) 집중과 분산이다(김재운, 2021). 선행연구에 따르면 의사결정자가 주의를 집중하면 루틴에서 벗어난 의식적 의사결정이 나타날 수 있지만, 주의를 집중되지 않을 때는 상황의존적 또는 환경반응적 방식으로 이루어지는 자동적 의사결정이 나타난다(Ocasio, 1997). 의사결정의 실제 측면에서 중장기계획은 법률안 원안을 그대로 수용하거나 체계·자구를 고치는 수준에서 이루어지고, 의사결정자의 주의(attention)가 집중되지 않음에 따라 조직루틴에 의거한 ‘무비판적 답습’이 이루어진 결과, 지속적으로 증가해온 것으로 볼 수 있다(김재운, 2021 pp.140-141).

제2절

사회정책 분야 정부 중장기계획 네트워크 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 분석대상

본 연구의 분석대상은 사회정책 분야 법정계획이다. 사회정책(social policy)의 개념은 다양하게 논의되고 있으나, 대체로 보건(의료), 교육, 주택, 고용, 사회보장 등 광범위한 영역을 포함하고 있다는 공통점이 있다(Spicker, 2014, p.1). 사회정책은 보건복지부, 고용노동부, 행정안전부, 국토교통부, 교육부, 산업부 등 여러 부처가 연관되어 있는 특징을 가지며, 사회정책 분야의 기본계획이나 종합계획은 특히 다른 계획들과 밀접한 연관성을 갖게 된다. 따라서 사회정책 분야의 연관성을 기준으로 분석대상을 정하는 경우 분석대상이 지나치게 많아지는 문제가 발생한다.

본 연구에서는 보건(의료), 교육, 주택, 고용, 사회보장, 환경, 안전 등과 관련된 법정계획 중 기본계획과 종합계획에 초점을 맞추고 여성, 장애인, 노약자, 아동 등 사회복지정책의 주요 대상자에 관한 모든 계획을 포함하였다. 다음으로, 전 국민을 대상으로 하는 계획 중에서 구강건강, 연명의료, 응급의료 등 특정 보건 분야에 국한되어 있는 계획은 제외하였으며, 외국인이나 재외동포처럼 사회복지정책의 대상자로 보기 어려운 대상자에 관한 일반적 지위를 정하는 기본계획은 제외하였으나, 외국인근로자의 고용에 관한 도입계획처럼 사회정책 분야에 한정되어 있는 계획은 분석에 포함하였다.

기본계획과 연계하여 수립되는 시행계획은 본 연구의 대상이 아니다. 예를 들어, 「주거기본법」 제5조 제1항의 주거종합계획은 동법 제6조 제1항에서 10년 단위의 시·도 주거종합계획과 연도별 시·도 주거종합계획의 수립을 예정하고 있다. 이러한 법정계획의 수립권자는 행정기관으로, 주거종합계획은 국토교통부 장관이 수립하고 시·도 주거종합계획은 각각 시·도 지사가 수립한다. 본 연구는 장관이 수립하는 기본계획이나 종합계획만을 연구대상으로 한다. 예를 들어, 「주거약자법」 제5조 제1항의 주거약자주거지원계획은 명칭에 기본계획이나 종합계획이 명확하게 드러나 있지는 않지만, 국토교통

부 장관이 수립하는 계획일 뿐만 아니라 동법 제6조 제1항의 시·도 주거지원계획의 시행을 예정하고 있으므로 주거기본계획의 하위계획으로서 본 연구의 대상이다. 이처럼 기본계획이나 종합계획에서 수립을 예정하고 있는 계획을 연구대상에서 제외하는 것은 선행연구(이채정 외, 2019; 이광희·박준, 2022)에 따른 것이다.

[표 2-1] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 1: 「주거약자법」 사례

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 (약칭: 주거약자법) [시행 2023. 10. 19.] [법률 제19389호, 2023. 4. 18., 일부개정] 제5조(주거지원계획의 수립) ① 국토교통부장관은 주거약자에 대한 주거지원계획을 수립하여 「주거기본법」 제5조에 따라 수립하는 주거종합계획에 포함되도록 하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 6. 22.> ② 제1항의 주거약자에 대한 주거지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2013. 3. 23.> 1. 주거약자에 대한 주거지원계획의 목표와 추진방향 2. 주거약자용 주택의 건설 및 공급에 관한 사항 3. 주거약자용 주택개조비용의 지원에 관한 사항 4. 그 밖에 주거약자의 주거안정을 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 사항 제6조(시·도 주거지원계획의 수립) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사 (이하 “시·도지사”라 한다)는 제5조의 주거약자에 대한 주거지원계획에 따라 주거약자에 대한 시·도 주거지원계획을 수립하여 「주거기본법」 제6조에 따라 수립하는 시·도 주거종합계획에 포함되도록 하여야 한다. <개정 2015. 6. 22.> ② 주거약자에 대한 시·도 주거지원계획에는 제5조제2항 각 호의 사항과 관할 지방자치단체의 인구 구성, 생활수준, 주거실태 등을 고려하여 주거약자의 주거안정에 필요한 사항이 포함되어야 한다.

분석대상이 반드시 명칭에 기본계획이나 종합계획을 포함하고 있는 것은 아니다. 예를 들어, 「주거약자법」 제5조 제1항의 주거약자주거지원계획은 명칭에는 기본계획이나 종합계획으로 나타나 있지 않으나, 동법 제6조 제1항의 시·도 주거지원계획의 시행을 예정하고 있으므로 기본계획으로서의 성격을 갖는다. 따라서 주거기본계획의 하위계획인 기본계획으로서 본 연구의 대상이다.

반면, 법정계획이라고 하더라도 수립권자가 장관이나 청장이 아닌 계획은 본 연구의 대상이 아니다. 예를 들어, 「장애인고용법」 제29조의 장애인고용계획과 같은 사업자 등이 수립하는 계획은 법률에 수립이 예정되어 있지만, 본 연구 목적을 고려할 때 연구의

대상이 되는 법정계획이라고 보기 어렵기 때문에(이광희·박준, 2022) 분석에서 제외하였다. 이러한 과정을 통해서 최종적으로 사회정책 분야 68개 중장기계획을 분석대상으로 확정하였다(부록 참조).⁴⁾

[표 2-2] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 2: 「장애인고용법」 사례

장애인고용촉진 및 직업재활법 (약칭: 장애인고용법) [시행 2022. 7. 12.] [법률 제18754호, 2022. 1. 11., 일부개정] 제29조(사업주의 장애인 고용 계획 수립 등) ① 고용노동부장관은 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 장애인의 고용에 관한 계획과 그 실시 상황 기록을 작성하여 제출하도록 명할 수 있다. <개정 2010. 6. 4.> ② 고용노동부장관은 제1항에 따른 계획이 적절하지 아니하다고 인정하는 때에는 사업주에게 그 계획의 변경을 명할 수 있다. <개정 2010. 6. 4.> ③ 고용노동부장관은 제28조제1항에 따른 사업주가 정당한 사유 없이 장애인 고용계획의 수립 의무 또는 장애인 고용 의무를 현저히 불이행하면 그 내용을 공표할 수 있다. <개정 2010. 6. 4.>

한편, 중장기계획은 서로 위계적인 관계에 있는 상위계획과 하위계획, 그리고 동일한 층위에서 서로 참조하는 관계에 있는 연관계획으로 나누어서 살펴볼 수 있다(이채정 외, 2019). 중장기계획의 구조를 분석하는 데 있어서 이러한 관계를 어떻게 정의하고 측정할 것인지가 중요하다. 이채정 외(2019)는 계획 작성 시 부처 내 혹은 부처 간 타 중장기계획과 연계하여 작성한다는 점에 착안하여 부처별 담당자 설문조사를 통해 어떠한 상위계획을 반영하는지, 어떠한 연관계획을 참조하는지를 조사하여 분석을 수행하였다. 이러한 방법은 실제 법률이나 시행령, 중장기계획에 드러나지 않는 연관성을 측정할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 설문조사 응답의 신뢰성, 시간과 비용의 문제 등으로 인한 한계도 존재한다.

당초 본 연구는 법률의 규정과 계획의 내용에 대한 텍스트 분석을 통해 분석을 수행하고자 하였으나, 법률에 규정되어 있는 계획과 각 부처가 수립한 실제 계획의 명칭이 법령의 개정 등으로 인하여 상이한 경우가 있어 수행이 사실상 불가능했다. 예를 들어, 「여성경제활동법」 제5조 제1항의 ‘여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획’은 ‘경력

4) 68개의 분석대상 중장기계획을 도출하는 과정에서 연구진의 주관적 견해를 완전히 배제할 수는 없지만, 최대한 객관성을 확보하기 위해 2인의 연구진이 번갈아가며 3회의 검토과정을 거쳐 최종적으로 68개의 분석대상을 선정하였다.

단절여성등의경제활동촉진기본계획’이라는 명칭으로 수립며, 「정신건강복지법」 제7조 제1항의 “‘정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 국가의 기본계획’”은 ‘정신건강복지기본계획’이라는 명칭으로 수립되어 있다. 이와 같은 경우 법률이나 중장기계획의 본문에서 해당 정보를 추출하는 것은 쉽지 않았다. 이 외에도 「아동빈곤예방법」 제6조의 ‘빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획’은 실제로 ‘아동정책기본계획’에 포함되어 수립되고 있는데, 키워드 검색 방법으로는 이러한 계획의 연관성을 파악하기 어려웠다. 또한, 「아이돌봄지원법」 제4조의2 제1항의 ‘아이돌봄 지원을 위한 기본계획’의 경우 후단에서 “「건강가정기본법」 제15조에 따른 건강가정기본계획에 포함하여 수립할 수 있다”고 명시적으로 규정하고 있으나 이러한 경우도 키워드를 통해서 파악하기는 쉽지 않았다.

[표 2-3] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 3: 「아이돌봄지원법」 사례

아이돌봄 지원법
[시행 2023. 10. 12.] [법률 제19338호, 2023. 4. 11., 일부개정]
제4조의2(기본계획의 수립) ① 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 아이돌봄 지원을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 이 경우 기본계획은 「건강가정기본법」 제15조에 따른 건강가정기본계획에 포함하여 수립할 수 있다.

이에 본 연구는 다음의 네 가지 유형에 대해서 법률의 규정과 계획의 내용을 종합적으로 고려하여 중장기계획 간 관계를 살펴보았다.

첫째, 기본계획 수립을 규정한 법률의 동일 조문 내지는 다른 조문에서 명시적으로 다른 기본계획과의 관계를 밝히고 있는 경우이다. 앞의 예인 ‘아이돌봄 지원을 위한 기본계획’은 여성가족부 장관이 ‘건강가정기본계획’에 포함하여 수립할 수 있다고 규정하고 있고, 실제로도 그렇게 수립되고 있으므로 건강가정기본계획은 아이돌봄 지원을 위한 기본계획의 상위계획으로 볼 수 있다.

둘째, 기본계획 내에서 다른 기본계획과의 연관성을 명시적으로 밝히고 있는 경우가 있다. 예를 들어, 「고독사예방법」 제6조 제1항의 고독사 예방 기본계획은 수립원칙을 제시하면서 다른 계획들과의 연관성을 명시적으로 밝히고 있다. 다만, 어떤 계획이 상위의 계획이고 어떤 계획이 하위의 계획인지를 명확하게 서술하고 있지는 않다. 따라서

계획의 내용을 고려하여 고독사예방기본계획은 사회보장기본계획의 하위계획으로, 자살예방기본계획이나 건강가정기본계획, 국민취업지원기본계획, 인문정신문화진흥기본계획의 연관계획으로 코딩하였다.

[표 2-4] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 4: ‘고독사예방기본계획’ 사례

2. 수립원칙

- (포괄적 정책 연계) 고독“사(死)” 대응 뿐만 아니라 생전에 “고독” 하지 않도록 지원하는 다양한 정책*과 광범위한 연계 추진

* 지역사회보장계획(‘23~’26), 자살예방기본계획(‘23~’27), 건강가정기본계획(‘21~’25), 국민취업지원기본계획(‘22~’26), 인문정신문화 진흥 기본계획(‘22~’26) 등

셋째, 계획의 내용에서 다른 기본계획의 내용을 포함하고 있으나, 명시적인 연관성을 밝히고 있지 않은 경우가 있다. 예를 들어, 「고용정책기본법」 제8조 제1항의 고용정책 기본계획은 외국인력(E-9) 허용 확대와 유연한 활동을 지원하는 내용을 포함하고 있으며, 장기근속 특례제도의 신설, 고용허가제 인력 허용 업종의 확대, 방문취업동포(H-2) 허용 업종 선정 방식의 네거티브 방식으로의 변경 등의 내용을 포함하고 있다. 한편, 고용정책 기본계획의 하위계획인 외국인근로자 도입계획은 외국인력 도입 규모의 확대, 고용허가제 신규 업종 허용 등의 내용을 포함함으로써 고용정책 기본계획에서 제시한 일부 내용의 상세한 결정 사항을 포함하고 있다. 따라서 외국인근로자 도입계획은 고용정책 기본계획의 하위계획으로 볼 수 있다.

[표 2-5] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 5: 고용정책기본계획과 외국인근로자도입계획 사례

제5차 고용정책기본계획

외국인근로자 도입계획

1. 2024년 외국인력 도입규모

- 일반 외국인근로자(E-9)의 총 도입규모는 16만 5천명으로 결정

< '24년 E-9 외국인력 도입인원 배분 >

(단위: 명)

합 계	제조업	조선업	농축산업	어업	건설업	서비스업	탄력배정
165,000	95,000	5,000	16,000	10,000	6,000	13,000	20,000

* 탄력배정분: 업종 구분 없이 연내 업종별 인력수요에 따라 탄력 배분

* 제조업: 광업 포함, 농축산업: 임업 포함, 서비스업: 음식점업 포함

* 도입규모 소진 현황에 따라 소진 업종에 탄력배정분을 신속히 배정·실용하고, 필요시 업종 간 배분인원을 조정하여 운영

* 신규·재입국 인원을 포함한 수치임

- '24.1월 중 신규 입국자 대상 신청접수 및 고용허가서 발급 예정

○ 방문취업 동포(H-2)의 총 체류인원은 25만명('23년과 동일)

* 방문취업 동포(H-2)는 총 체류인원으로 관리하며, 업종별 규모를 별도로 정하지 않음

2. 고용허가제 신규 업종 허용

□ 음식점업

○ ●현직업 중 ●주요 지역 내 ●일정 업력(業歴) 이상 업체의 ●주방 보조원 직종에 비전문취업(E-9) 신규 도입

① (세부업종) 한국표준산업분류상 "음식점업(561)" 중 "한식 음식점업(5611)"

↳ 사업장종류종상 관련 종목 또는 관할 지자체에서 발급하는 영업 신고증으로 확인
↳ 위탁업체 또는 가맹점인 경우 위탁계약서·가맹계약서로 확인 추가

② (지역) 주요 100개 지역 대상 시범 도입(불일 참조)

③ (업력) ① 내국인 피보탈자 수 5인 이상 인체는 업력이 5년 이상인 경우 또는
① 내국인 피보탈자 수 5인 미만 인체는 업력이 7년 이상인 경우

↳ 부가가치세 과세표준중명명상 과세기간 또는 사업자등록증상 개업 연월일로 확인

④ (직종) 한국표준직업분류 상 "주방 보조원(95220)"

* (시행시기) '24년 2회차 고용허가서 발급 신청(4월 중) 시부터 적용 추진

II 직능 수준별 맞춤형 인력양성 및 공급

❖ 인력을 산업현장에 바로 투입할 수 있도록 "전담조직을 통한 채용지원 강화", "기업주도 혁신훈련 확대"로 직능수준별 인재 신속 공급

- * 미충원인원 비율(구인인원-채용인원, 직종별사업제도동력조사):
 - 단순노무인력(중졸) 24% · 현장실무인력(고졸, 전문대졸) 59% · 고급기술인력(대졸, 석박사) 17%

□ [단순노무인력] 인력부족 분야에 대한 채용지원 강화와 더불어 외국인력(E-9) 허용 확대 및 유연한 활용 지원

○ (채용지원) 상시 인력부족업종인 조선업·뿌리산업 등은 전담조직(신속취업지원팀) 설치·운영을 통해 기업별 구인에보사할 해소 등 밀착지원

* (조선) 울산, 동영, 부산, 부산북부, 목포 군산(총 6개 센터)
(뿌리) 인천, 인천북부, 수원, 안산, 평택, 부산, 부산북부, 울산, 창원, 김해, 원주(총 11개 센터)

· 기타 업종은 지역 내 구인상황을 상시 모니터링하여 지역별 인력수급 예로입종*을 선정하고 집중 취업알선 제공

* 도소매업(서울동부), 운수업(서울관외), 관광숙박업(춘천, 강릉, 부산동부) 등

○ (외국인력) 일정기간 이상 근무한 숙련 외국인력을 우대하는 장기근속 특례제도 신설 → 체류기간* 등 우대 및 직업훈련 제공

* 현행: 4년10개월+4년10개월 ↔ 장기근속 특례: 최대 10년+α (E-9 전체 체류기간)

· 일반 고용허가제 인력(E-9) 허용 업종을 확대*하고, 방문취업동포(H-2) 허용 업종 선정방식을 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로 변경

* 일부 서비스업 상하차 직종에 대해 도입 허용(23-) → 인력수급 현황을 살펴 허용업종 조정

· 사업장별 총 고용허용인원 상황 적용* 및 신규고용허가서 발급한도 배치 등 경제적 총량규제 개선으로 인력활용상 애로 해소

* 50인 미만 제조업 사업장에 대한 총 고용허용인원 20% 상향 적용(~23.12.31)

넷째, 계획에 명시적으로 다른 계획과의 관계가 나타나 있지는 않으나, 동일 위원회의 하위 분과위원회의 심의를 받는 경우 등으로 계획과의 관계가 나타난 경우가 있다. 예를 들어, 「아동빈곤예방법」 제6조 제1항의 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획은 아동빈곤예방위원회의 심의를 거쳐야 하는데, 동법 제8조 제1항에서는 아동빈곤예방위원회를 「아동복지법」 제7조 제1항의 아동정책기본계획을 심의하는 아동정책조정위원회의 분과위원회로 규정하고 있다. 따라서 이 경우 아동정책기본계획을 상위계획으로 이해할 수 있다.

[표 2-6] 분석대상 정부 중장기계획의 범위 6: 「아동빈곤예방법」 사례

아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 (약칭: 아동빈곤예방법)

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제6조(기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 제5조의2에 따른 실태조사를 하여 다음 각 호의 사항이 포함된 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. 이 경우 제8조에 따른 아동빈곤예방위원회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2016. 12. 2.>

1. 빈곤아동의 복지·교육·문화 등 지원 정책의 기본방향
 2. 빈곤아동 지원 관련 전달체계의 구축 및 제도의 개선
 3. 빈곤아동 지원에 관한 부처별 주요 시책과 협조에 관한 사항
 4. 그 밖에 빈곤아동 지원을 위하여 대통령령으로 정하는 사항
- ② 기본계획의 수립·시행, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(아동빈곤예방위원회의 설치) ① 종합적인 빈곤아동정책의 수립 및 관계 기관 간의 연계·조정과 상호협력을 위하여 「아동복지법」 제10조제1항에 따른 아동정책조정위원회의 분과위원회로 아동빈곤예방위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. <개정 2011. 8. 4.>

- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.
1. 빈곤아동정책의 기본방향에 관한 사항
 2. 빈곤아동정책 관련 제도 개선과 예산지원에 관한 사항
 3. 여러 부처가 협력하여 추진하여야 하는 빈곤아동정책에 관한 사항
 4. 빈곤아동 관련 국제조약의 이행·평가 및 조정에 관한 사항
 5. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 위원회의 구성·조직, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이상의 유형을 고려하여, 연구진이 직접 법률의 규정과 기본계획의 내용을 분석하여 68개의 사회정책 분야 기본계획에 대해 상위계획과 하위계획, 그리고 연관계획의 관계를 코딩하여 네트워크 데이터를 구축한 뒤⁵⁾ 분석을 수행하였다.

2. 분석방법

본 연구에서는 네트워크 중심성 분석(network centrality analysis)과 커뮤니티 탐지(community detection) 분석을 적용하여 사회정책 분야 정부 중장기계획에 대한

5) 연관계획으로 국토종합계획 등 타 분야 계획들이 13개 포함되어 있어 네트워크 분석에서 활용한 노드는 총 81개이다.

구조 분석을 실시하였다. 다음에서는 네트워크의 기초 개념, 중심성 분석방법, 커뮤니티 탐지 분석방법에 대해서 간략하게 살펴본다.

가. 네트워크의 기본 개념

네트워크 이론에서 노드(node)는 개체, 링크(link 또는 edge)는 노드들 사이의 관계를 의미한다. 네트워크 분석은 노드와 노드 그리고 그 사이의 관계를 분석하는 방법이다. 본 연구에서의 노드(개체)는 68개의 사회정책 분야 중장기계획이며, 앞서 언급했듯이 중장기계획 간 링크(관계)는 위계적 관계와 연관관계로 나뉜다.

위계적 관계는 일종의 ‘방향성’을 갖는 관계라고 할 수 있는데, 이는 A계획(상위계획)과 B계획(하위계획)의 관계가 상호 간에 동일한 효력을 가지는 것이 아니라 상이한 효력을 가지기 때문이다. 일반적으로 상위계획의 시간적 범위가 길고, 하위계획을 구속하는 영향이 있기 때문에 하위계획은 상위계획을 참조하여 수립된다. 따라서 양자의 관계는 동일하다고 볼 수는 없으므로, 상위계획과 하위계획의 위계적 관계는 방향성이 있는 관계로 볼 수 있다.

이와 달리 방향성이 없는 관계는 A계획과 B계획의 관계가 상호 동일하다는 것을 의미한다. A계획과 B계획이 서로 연관계획인 경우, 양자는 동일한 수준의 계획으로 효력에는 차이가 없다. 또한, 계획을 수립할 때 서로 참조하는 관계에 있으며, 특정 계획이 다른 계획을 구속하거나 우선하지 않는다. 따라서 양자는 방향성이 없는 관계로 볼 수 있다.

이때 관계의 속성은 가중치로 나타낼 수 있는데, 이러한 가중치는 네트워크의 맥락에 따라 양(quantity)과 질(quality) 모두와 관련이 있을 수 있다. 예를 들어 노드 간 상호작용의 양이나 빈도를 나타내는 경우(e.g., 커뮤니케이션의 수, 교통량 등) 가중치는 양적 개념이지만, 협업 강도나 중요성 등을 나타낼 때는 질적 개념으로 이해할 수 있다. 본 연구에서 다루고 있는 위계적 관계와 연관관계는 방향성 이외의 다른 정보를 가지고 있다고 보기 어려워 가중치는 별도로 부여하지 않았다.

나. 네트워크 중심성 분석방법

네트워크 분석에서 중심성(centrality) 측정은 중요하고 영향력 있는 노드를 식별하는 데 활용할 수 있다. 중심성 측정 방법은 다양한데, 각 방법은 네트워크에서 노드의 위치에 대한 다른 측면을 강조한다. 먼저, 연결중심성(degree centrality)은 특정 노드가 가지고 있는 직접적인 연결의 수를 계산하는 방법이다. 즉, 해당 계획이 얼마나 많은 다른 계획과 직접적으로 연결되어 있는지를 나타낸다. 연결중심성이 높은 노드는 일종의 허브(hub)로 간주할 수 있으며, 일반적으로 정보를 빠르게 전파하거나 네트워크 내에서 중요한 역할을 미치는 것으로 간주한다. 따라서 연결중심성이 높은 계획은 다른 계획에 미치는 영향이 큰 중요한 계획으로 이해할 수 있으며, 해당 계획의 변경은 전체 계획의 변화를 초래할 수 있다.

다음으로, 매개중심성(betweenness centrality)은 특정 노드가 다른 노드들 간의 최단 경로에 얼마나 자주 위치하는지를 반영한다. 즉, 특정 계획이 다른 계획 간의 중개자 역할을 하는 정도를 측정하는 것이다. 매개중심성이 높은 노드는 네트워크 내에서 정보 흐름을 제어하는 중요한 역할을 한다. 따라서 매개중심성이 높은 계획이 다른 계획을 충실하게 참조하지 않고 수립되어 상충하는 내용을 포함하고 있는 경우 전체 계획 네트워크의 일관성이 낮아질 수 있다.

다음으로, 근접중심성(closeness centrality)은 특정 노드가 네트워크 내의 모든 노드와 얼마나 가까운지를 반영한다. 이는 해당 계획에서 다른 모든 계획까지의 평균 최단 경로 길이의 역수로 측정한다. 근접중심성이 높은 노드는 모든 다른 노드와 빠르게 상호작용할 수 있으며, 상대적으로 짧은 경로로 다른 노드들과 연결된다. 근접중심성이 높은 계획은 전체 네트워크의 중심에 있다고 간주할 수 있다. 따라서 근접중심성이 높은 계획의 수립 주기가 지나치게 긴 경우라면 전체 계획 네트워크의 경직성을 초래하는 등의 영향을 미칠 수 있다. 다만, 근접중심성의 경우 네트워크가 완벽하게 단절되어 있거나 노드가 연결되어 있지 않은 다른 하위 네트워크가 많은 경우 측정값을 신뢰하기 어렵다는 문제가 있다.

다음으로, 고유벡터 중심성은 노드가 가지고 있는 연결의 수뿐만 아니라 연결의 질도 고려하는 방법이다. 노드가 고유벡터 중심성이 높다는 것은 해당 노드가 중심성이 높은 다른 노드와 연결되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 어떤 계획의 고유벡터 중심성이

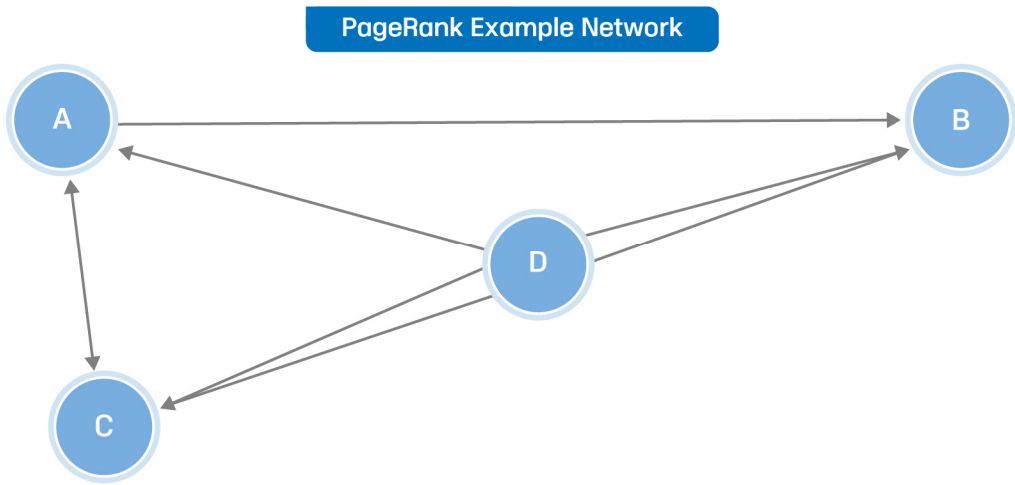
높다는 것은 영향력 있는 다른 계획들과 밀접한 영향을 갖는다는 것을 의미하고, 이는 해당 계획이 계획 네트워크의 전반적인 구조에 영향을 미칠 수 있는 중요한 계획임을 의미한다. 다만, 고유벡터 중심성은 고윳값 분해를 바탕으로 계산하는 방법이기 때문에 단절된 네트워크처럼 인접행렬(adjacency matrix)이 희소한 경우 측정값을 신뢰하기 어렵다는 문제가 있다. 이에 대안적으로 활용할 수 있는 것이 PageRank(Brin & Page, 1998)이다.

PageRank 알고리즘은 Google에서 검색 결과의 순위를 매기기 위해 사용된 것이다. 네트워크 내에서 노드의 중요성을 해당 노드로 연결되는 링크의 양과 질을 고려하여 평가하는 방법으로, 변형된 고유벡터 중심성 측정의 하나로 이해할 수 있다. PageRank는 중요한 노드가 다른 중요한 노드에 의해 연결될 가능성이 높다는 가정에 기반하여, 각 노드에 점수(확률값)를 할당한 뒤 무작위로 해당 노드에 도착할 가능성을 계산한다. 특정 노드의 PageRank는 다음과 같은 공식으로 계산할 수 있다.

$$PR(P_i) = \frac{1-d}{N} + d \sum_{P_j \in M(P_i)} \frac{PR(P_j)}{L(P_j)}$$

이때, $PR(P_i)$ 는 PageRank 중심성, d 는 감쇠계수(damplng factor)로 일반적으로 0.85로 설정된다. N 은 네트워크의 총노드의 수, $M(P_i)$ 은 노드 P_i 를 참조하는 노드의 집합, $L(P_j)$ 은 노드 P_j 에서 나가는 링크(outbound link)의 수이다.

예를 들어, 계획 A는 계획 B, C를 참조하고, 계획 B는 계획 C를 참조하고, 계획 C는 계획 A를 참조하고, 계획 D는 A, B, C 모두를 참조하도록 되어 있다고 가정하자.



[그림 2-1] PageRank 도출 방법 예시

첫 번째 반복과정에서 어떠한 계획에 의해서도 참조되지 않는 D를 제외한 나머지 계획의 PageRank 값은 다음과 같이 계산된다.

$$\begin{aligned}
 PR(A) &= \frac{1-0.85}{4} + 0.85 \left(\frac{PR(C)}{1} + \frac{PR(D)}{3} \right) \\
 PR(B) &= \frac{1-0.85}{4} + 0.85 \left(\frac{PR(A)}{2} + \frac{PR(D)}{3} \right) \\
 PR(C) &= \frac{1-0.85}{4} + 0.85 \left(\frac{PR(B)}{1} + \frac{PR(A)}{2} + \frac{PR(D)}{3} \right) \\
 PR(D) &= \frac{1-0.85}{4}
 \end{aligned}$$

이후 지속적인 반복을 통해 PageRank 값이 안정될 때까지 계속 반복해서 계산하게 되면, 최종적으로 각 노드는 계획의 중요성을 반영하는 PageRank 값을 가지게 된다. PageRank 값은 학술 인용 네트워크 등에서 중요하고 영향력 있는 논문을 식별하는 데 활용되기도 한다(예: Ma et al., 2008). 따라서 계획 네트워크에서 특정 계획의 PageRank 값이 높다는 것은 해당 계획이 네트워크의 양적인 측면 즉, 단순한 연결 빈도뿐만 아니라 질적인 측면, 즉 다른 영향력 있는 계획들과의 연관성을 고려했을 때 중요한 계획일 수 있음을 시사한다.

다. 커뮤니티 탐지 분석방법

네트워크 분석에서 커뮤니티 탐지란 노드들이 서로 더 강하게 연결된 군집(cluster)이나 집단(group)을 식별하는 과정을 의미한다. 이러한 커뮤니티는 소셜네트워크 분석에서는 유사한 관심사를 가진 사람들, 생물학적 네트워크에서는 모듈(module), 인용 네트워크에서는 주제(topic)를 나타내며, 본 연구에서는 사회정책의 세부 분야를 나타낸다. 커뮤니티 탐지 방법은 일반적으로 커뮤니티 내부의 연결성을 최대화하고, 커뮤니티 간 연결성을 최소화하는 알고리즘을 활용하여 수행할 수 있다.

커뮤니티 탐지 방법은 다양하나, 본 연구에서는 Louvain 방법을 활용하여 분석을 수행한다. Louvain 방법은 모듈성을 최적화하는 방법으로 키워드 네트워크 분석이나 법률 네트워크 분석에서 많이 쓰인다(예: 김경동 외, 2020; 김재운, 2022). 모듈성(modularity)은 커뮤니티 탐지에서 널리 활용되는 목적 함수(objective function)이다. 모듈성은 커뮤니티 내부의 연결 밀도(edge density)를 무작위 그래프를 활용할 때의 연결 밀도와 비교하는 방식으로 측정하는 경우가 많으며, 모듈성 값이 클수록 노드가 동일 커뮤니티 내부의 노드와 연결성이 높고 다른 커뮤니티의 노드와는 연결성이 낮은, 다시 말해 커뮤니티의 구조가 강하다는 것을 의미한다(Newman, 2006). 모듈성의 수식은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Q = \frac{1}{2m} \sum_{ij} [A_{ij} - \frac{k_i k_j}{2m}] \delta(c_i, c_j)$$

이때 A_{ij} 는 인접행렬의 ij 원소를 의미하며, 노드 i 와 노드 j 가 연결되어 있을 경우 1의 값을, 그렇지 않은 경우 0의 값을 갖는다. k_i 와 k_j 는 각각 i 와 j 에 연결되어 있는 에지의 수를 의미한다. m 은 전체 에지의 개수를 의미하며, $\delta(c_i, c_j)$ 는 동일 커뮤니티에 속하는 경우 1, 그렇지 않은 경우 0의 값을 갖는 함수이다.

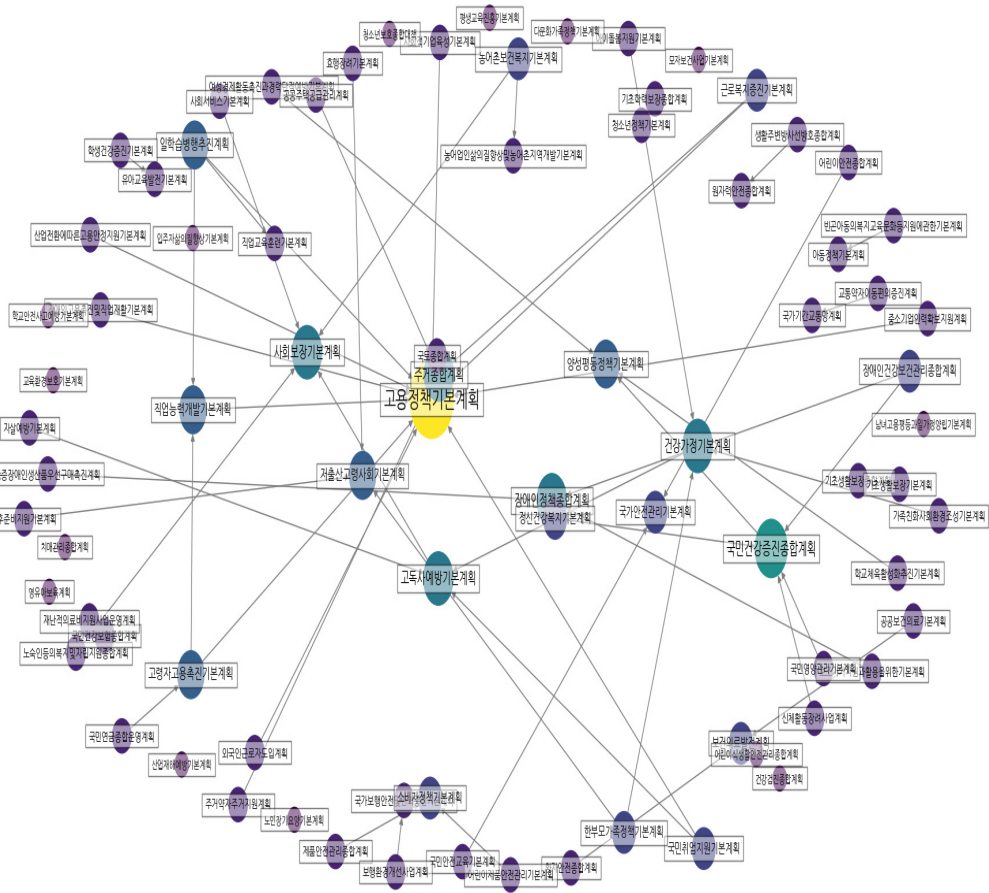
Louvain 알고리즘은 다음의 두 단계를 통해 모듈성을 극대화한다(Blondel et al., 2008). 먼저, 국지적 최적화(local optimization) 단계에서 각 노드를 커뮤니티에 임의로 할당한 다음, 이웃 커뮤니티로 이동하는 것을 반복적으로 수행한다. 노드는 오로지 모듈성의 증가를 가져오는 경우에만 커뮤니티 소속(membership)을 이동하며, 모듈성의 개선이 불가능할 때까지 반복적으로 이동한다. 다음으로, 개별 노드를 이동시켜도

추가적인 모듈성 개선이 이루어지지 않을 때는 각 커뮤니티를 단일 노드로 취급하여 새로운 축소 네트워크를 만든다. 이때, 커뮤니티 간 에지의 가중치는 원래의 네트워크에서 해당 커뮤니티 사이의 총에지의 수를 집계한 것이다. 이후 새로 집계된 네트워크에서 국지적 최적화를 다시 수행하고, 모듈성의 개선이 없거나 미미할 때까지 지속적으로 반복한다. 이상의 단계를 거치면 최종적으로 네트워크를 계층적으로 분할할 수 있다.

Louvain 알고리즘은 사전에 커뮤니티의 수를 정할 필요가 없으며, 알고리즘의 복잡성이 크지 않아($n \log n$) 대규모 데이터의 분석에도 활용할 수 있다는 점, 큰 커뮤니티와 작은 커뮤니티를 모두 탐지할 수 있다는 점 등으로 인하여 널리 활용되고 있다.

3. 분석 결과

분석 결과 전체 네트워크의 구조는 다음 그림과 같다. 네트워크 시각화에서는 어떠한 방법을 활용하는지가 중요한데, 본 연구에서는 Python NetworkX의 spring layout을 활용하였다. 이 레이아웃은 연결이 많은 노드끼리 서로 모이는 성질이 있어서 노드가 이론적 타당성을 갖도록 배치되는 장점이 있다(김재윤, 2022).



[그림 2-2] 사회정책 분야 중장기계획의 네트워크 구조

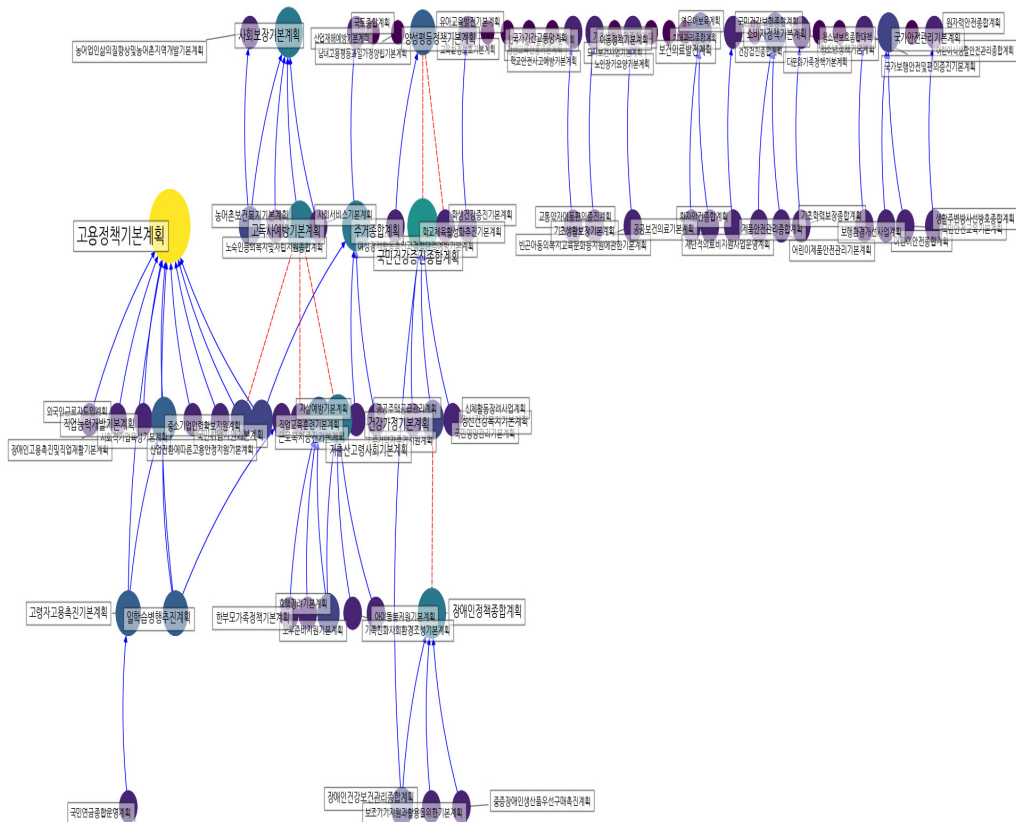
[그림 2-2]에서 노드는 각각의 사회정책 중장기계획을 의미하고, 링크는 상위계획과 하위계획의 관계, 연관계획과의 관계를 구분하지 않고 단순히 참조하는지 여부만을 의미한다. 노드의 크기는 연결중심성을 표준화하여 설정하였기 때문에 연결중심성이 높은 고용정책기본계획과 국민건강증진종합계획 등이 크게 도시되어 있다.

[그림 2-3]은 위계적 구조를 반영한 전체 계획의 구조도이다. 앞서 Spring layout을 활용한 구조도와의 차이는 상위계획과 하위계획을 구분하여 도시하고 있다는 점이다. 여기에서 붉은색으로 표시한 링크는 연관계획의 관계를 의미하는 것이다. 다만, 주의할

6) 측정 방식상 본 연구의 연결중심성은 in-degree를 의미한다.

것은 Python NetworkX의 graphviz_layout의 dot layout은 수평적 측면에서는 상당히 제한적인 의미를 가진다는 점이다.

예를 들어, 국토종합계획이 주거종합계획의 상위계획이고 주거종합계획이 주거약자 주거지원계획의 상위계획인 점은 구조도를 통해 잘 나타나고 있지만, 고용정책기본계획과 농어촌보전복지기본계획은 동일한 차원의 계획이 아님에도 나란히 배치되어 있기 때문에 오해를 불러일으킬 수 있다. 또한, 연관계획이 가장 많은 것으로 나타난 고독사 예방기본계획은 계획에서 명시적으로 다른 계획과의 연관성을 밝히고 있는 계획이다. 이는 본 연구에서 활용한 관계 측정 방식에 따른 것으로 실제 연관성의 일부만을 반영하고 있는 결과이다.

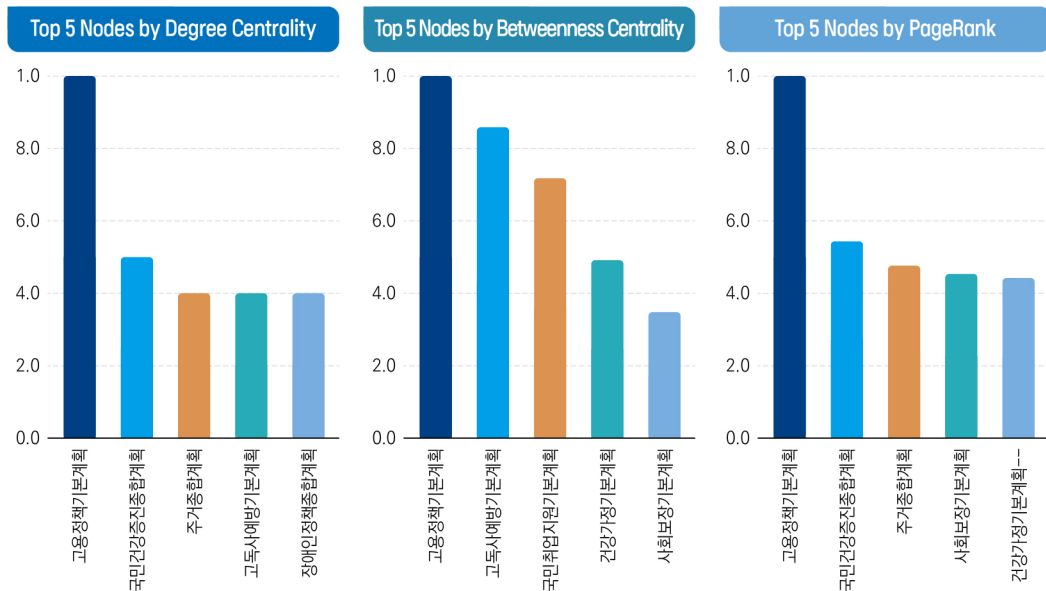


[그림 2-3] 사회정책 분야 중장기계획의 위계적 구조

이상의 구조도에서 확인할 수 있는 것은 현재 사회정책 분야의 중장기계획은 네트워크의 응집성이 낮고 파편화되어 있다는 점이다. 사회정책 분야의 단절점은 19개, 네트워크 효율성⁷⁾은 0.06으로 매우 낮다. 따라서 중심성 분석에서 근접중심성이나 고유벡터 중심성의 경우 신뢰성에 문제가 있을 가능성이 높으므로 본 연구에서는 연결중심성, 매개중심성, PageRank를 통해 중심성 분석을 수행한다.

가. 네트워크 중심성 분석 결과

사회정책 분야의 중장기계획 네트워크는 효율성이 낮고 파편화되어 있다. 이로 인해 네트워크의 중심성은 낮게 나타나며, 특히 방향성 그래프를 활용하는 경우 중심성은 더욱 낮게 나타난다. 이에 따라, 본 연구에서는 무방향성 그래프를 활용하여 네트워크 중심성을 분석하였다.



[그림 2-4] 사회정책 분야 중심성 상위 5개 중장기계획 도출 결과

7) $E = \frac{1}{N(N-1)} \sum_{i \neq j} \frac{1}{d_{ij}}$ (이때, N 은 전체 노드 수, d_{ij} 는 i 와 j 의 최단경로 길이)

앞서 언급했듯이, 중심성의 측정 방식에 따라서 어떠한 중장기계획이 네트워크의 특정 측면에서 중요한지 혹은 영향력이 있는지는 달라진다. 위의 그림은 연결중심성, 매개중심성, PageRank 측면에서 중심성이 높게 나타나는 상위 5개 계획을 나타낸 것이다. 각 중심성 계산 방식의 값이 작게 나왔기 때문에 시각화를 위해 값들을 표준화하여 나타내었다.

먼저, 연결중심성(in-degree)을 살펴보면 연결중심성이 높은 상위계획은 고용정책기본계획, 국민건강증진종합계획, 주거종합계획, 고독사예방기본계획, 장애인정책종합계획으로 나타났다. 따라서 이상의 계획은 다른 계획에 미치는 영향이 큰 중요한 계획으로 이해할 수 있으며, 해당 계획의 변경은 전체 계획 네트워크에 많은 변화를 초래하는 것으로 이해할 수 있다.

다음으로, 매개중심성이 높은 계획은 고용정책기본계획, 고독사예방기본계획, 국민취업지원기본계획, 건강가정기본계획, 사회보장기본계획 순으로 나타났다. 연결중심성이 가장 높은 고용정책기본계획은 매개중심성 측면에서도 가장 중요한 계획으로 나타났다. 연결중심성에서는 중요한 계획으로 나타나지 않았으나 매개중심성이 상대적으로 높은 것으로 나타난 국민취업지원기본계획은 사회보장기본계획의 하위계획으로서 연관계획이 많은 고독사예방기본계획과 직접적으로 연결되어 있다. 반면, 장애인정책종합계획은 장애인건강보건의관리종합계획, 보조기기지원과활용을위한기본계획, 중증장애인생산물우수선구매촉진계획 등의 상위계획으로 기능하지만 이를 참조하는 하위계획들이 다른 계획들과 연관성이 낮기 때문에 상대적으로 매개중심성이 낮게 나타난 것으로 이해할 수 있다.

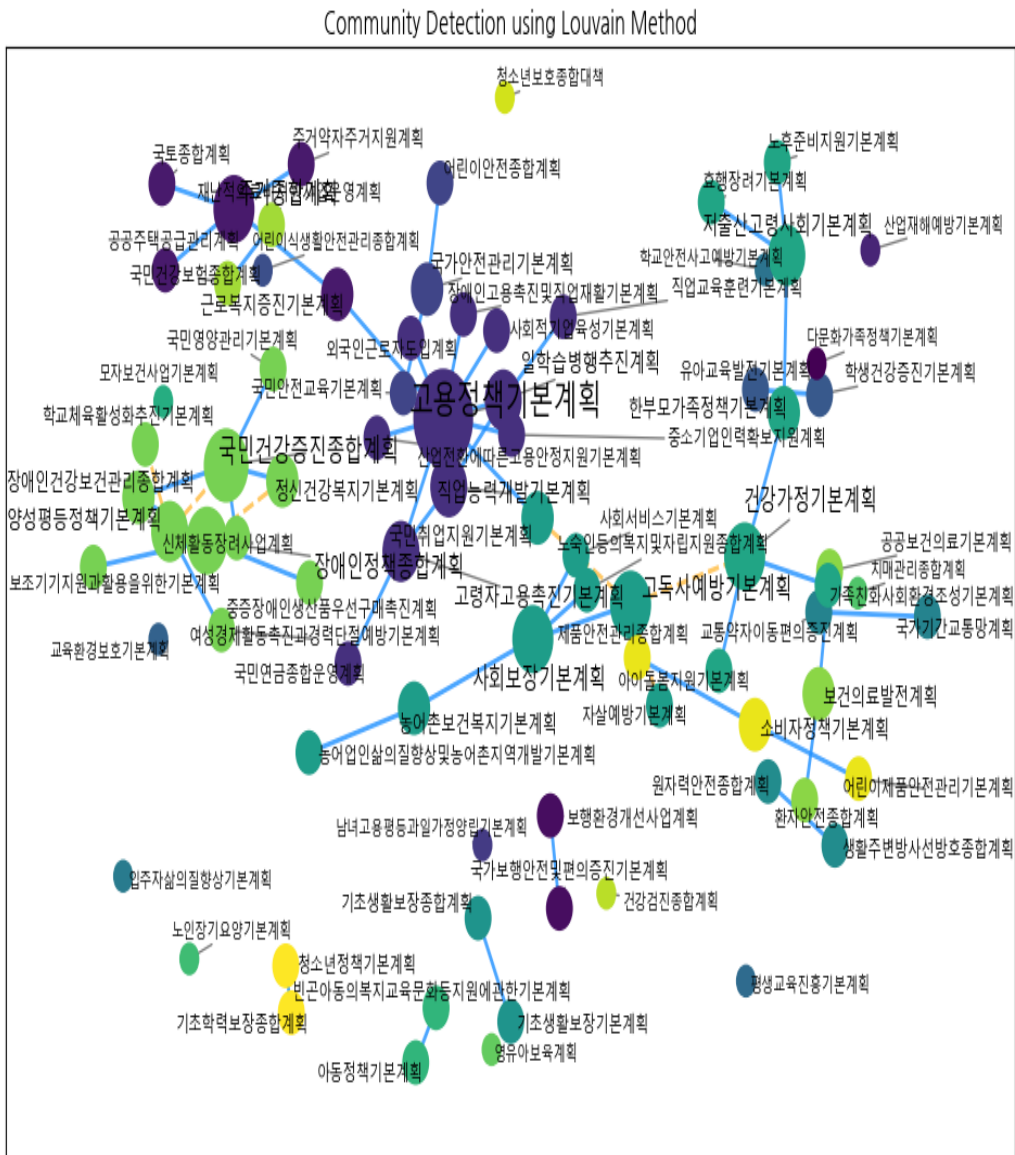
마지막으로, PageRank 알고리즘으로 살펴본 계획의 중심성은 고용정책기본계획, 국민건강증진종합계획, 주거종합계획, 사회보장기본계획, 건강가정기본계획 순으로 높게 나타났다. 대체로 연결중심성과 유사하게 중요한 것으로 나타났으나 PageRank 값이 큰 5개 계획은 연결중심성에 비해 사회보장기본계획이나 건강가정기본계획과 같이 다른 계획의 상위계획인 계획들을 더 많이 포함하고 있는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어, 연결중심성이 높은 고독사예방기본계획은 사회보장기본계획의 하위계획으로 자살예방기본계획, 건강가정기본계획, 국민취업지원기본계획의 많은 연관계획들을 가지고 있지만, 실제 계획의 중요도는 사회보장기본계획이나 건강가정기본계획에 비해 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 이처럼 PageRank는 고유벡터 중심성과 유사하게, 단순한 연

결 빈도만을 고려하는 것이 아니라 연결의 질적 측면을 고려하고 있다는 장점이 있고 이는 무방향성 네트워크에서도 상위 계획을 잘 식별하는 결과를 가져올 수 있다.

전술한 것처럼 사회정책 분야 중장기계획 네트워크의 파편화가 심하므로 이러한 중심성 분석에는 한계가 있다. 하지만 분석 결과 저출산·고령사회 기본계획의 중심성이 모든 측정 방식에서 높지 않게 나타난 것은 주목할 만하다. 연결중심성은 0.3(표준화), 매개중심성과 PageRank 값은 각각 0.18, 0.37로 나타났다. 실제 저출산·고령사회 기본계획이 갖는 중요성이나 영향력과 달리, 법률의 규정이나 계획 자체에서 저출산·고령사회 기본계획을 직접적으로 언급하고 있는 경우는 많지 않았다. 이러한 점은 중장기계획으로서 저출산·고령사회 기본계획의 실효성이나 관련 정책의 일관성이 높지 않을 수 있음을 시사한다.

나. 커뮤니티 탐지 분석 결과

Louvain 알고리즘을 활용한 커뮤니티 탐지 결과를 살펴보면, 사회정책 분야의 중장기계획은 30개의 커뮤니티로 나뉘어 파편적인 것으로 나타났다. 이는 일차적으로 사회정책의 복잡성과 다양성으로 인한 것으로 이해할 수 있지만, 반대로 사회정책 네트워크의 파편성에 기인한 측면도 크다. 소속 계획이 가장 많은 커뮤니티는 고용정책기본계획을 중심으로 하는 고용정책 커뮤니티(11개), 국민건강증진종합계획을 중심으로 하는 보건 커뮤니티(11개), 사회보장기본계획과 고독사예방기본계획을 포함하는 사회보장 커뮤니티(8개), 건강가정기본계획과 저출산·고령사회 기본계획을 포함하는 인구 커뮤니티(7개) 순으로 나타났다.



[그림 2-5] 사회정책 분야 중장기계획 커뮤니티 탐지 분석 결과 1

이 중 저출산·고령사회 기본계획은 효행장려기본계획, 노후준비지원 기본계획, 아이돌봄지원 기본계획, 한부모가족정책 기본계획, 가족친화 사회환경 조성 기본계획과 같은 커뮤니티에 속해 있다. 커뮤니티 분석을 통해서 나타난 저출산·고령사회 기본계획은

다른 사회정책 전반에 영향을 미치는 계획으로서의 성격보다는 노인, 아동 등 특정 인구 집단을 중심으로 하는 기본계획인 것처럼 나타났다. 중심성 분석에서와 마찬가지로 저출산·고령사회 기본계획은 전반적인 사회정책을 아우르는 중장기계획으로 충분히 고려되고 있지 못하는 것으로 해석된다.

[표 2-7] 사회정책 분야 중장기계획 커뮤니티 탐지 분석 결과 2

연번	커뮤니티	소속 계획
1	고용(11개)	외국인근로자도입계획, 고용정책기본계획, 고령자고용촉진기본계획, 장애인고용촉진및직업재활기본계획, 사회적기업육성기본계획, 직업능력개발기본계획, 일학습병행추진계획, 직업교육훈련기본계획, 산업전환에따른고용안정지원기본계획, 중소기업인력확보지원계획, 국민연금종합운영계획
2	보건(11개)	여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획, 장애인건강보건관리종합계획, 장애인정책종합계획, 보조기기지원과활용을위한기본계획, 중증장애인생산물품우선구매촉진계획, 국민영양관리기본계획, 국민건강증진종합계획, 정신건강복지기본계획, 양성평등정책기본계획, 신체활동장려사업계획, 학교체육활성화추진기본계획
3	사회보장(8개)	국민취업지원기본계획, 농어촌보건복지기본계획, 노숙인등의복지및자립지원종합계획, 고독사예방기본계획, 사회서비스기본계획, 사회보장기본계획, 자살예방기본계획, 농어업인삶의질향상및농어촌지역개발기본계획
4	인구(7개)	노후준비지원기본계획, 저출산·고령사회기본계획, 효행장려기본계획, 건강가정기본계획, 아이돌봄지원기본계획, 한부모가족정책기본계획, 가족친화사회환경조성기본계획
5	주거(5개)	근로복지증진기본계획, 주거종합계획, 주거약자주거지원계획, 공공주택공급관리계획, 국토종합계획

제3절

사회정책 분야 주요 중장기계획 사례 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상에서는 네트워크 분석방법을 활용하여 사회정책 분야 중장기계획의 구조를 살펴 보았다. 자료의 한계로 인하여 양적 분석 결과를 일반화하기는 어렵기 때문에, 중심성이 가장 높게 나타난 계획과 낮게 나타난 계획을 중심으로 사례 분석을 통해 정부 중장기계획 수립의 문제점과 개선 방안을 검토하고자 한다.

1. 고용정책기본계획 등

고용정책기본계획은 네트워크 중심성이 높고 고용정책 분야의 상위계획으로 기능하고 있다. 「고용정책기본법」은 제4조에서 “고용정책에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다”고 규정하고 있고 동법 제8조 제4항에서는 “관계 중앙행정기관의 장은 고용과 관련한 계획을 수립할 때는 기본계획과 조화되도록 하여야 한다”고 규정하고 있어, 고용정책기본계획을 고용 분야의 최상위계획으로 이해할 수 있다. 그러나 고용정책기본계획은 법률 조항에서 다른 계획과의 연관성을 언급하고 있지 않으며, 계획에서도 명시적으로 다른 계획과의 연관성을 언급하고 있지는 않다. 다만 추진체계 부분에서 고용정책심의회를 중심으로 저출산고령사회위원회, 사회보장위원회와의 연계를 언급하고 있다.

[표 2-8] 고용정책기본계획의 추진체계

2. 추진체계	□ 「범정부 일자리TF」를 통해 고용상황 모니터링 및 위기 대응방안 마련·추진, 필요시 「비상경제회의」와 연계 □ 민관협업의 「고용정책심의회(위원장: 고용노동부 장관)」를 통해 추진과정 및 성과를 모니터링하여 피드백, 연도별 Rolling plan 마련 ○ “100세 시대” 대비 청년, 여성, 고령자 등 대상별 정책은 대통령 직속 「저출산고령사회위원회」에서 실효적인 실천계획 수립 ○ 고용·복지 연계를 위한 고용서비스 및 인프라 관련 정책은 국무총리 주재 「사회보장위원회」를 통해 다부처 융합과제 조정·관리
-----------------------	---

고용노동부 장관이 위원장을 맡고 있는 고용정책심의회는 고용노동부 소관의 다른 계획인 「구직자취업촉진법」의 구직자취업지원기본계획, 「근로복지기본법」의 근로복지증진기본계획, 「고령자고용법」의 고령자고용촉진기본계획, 「장애인고용법」의 장애인고용촉진및직업재활을위한기본계획의 심의를 함께 담당하고 있기 때문에 해당 계획은 모두 고용정책기본계획의 하위계획으로 볼 수 있다. 그렇지만 고용노동부 소관 법령인 「외국인고용법», 「남녀고용평등법», 「여성경제활동법」 등에 규정되어 있는 외국인근로자 도입계획, 남녀고용평등과일가정양립기본계획, 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획(구 경력단절여성등의경제활동촉진기본계획) 등과의 연계성은 찾기 어렵다.

다만, 앞에서 살펴보았듯 외국인근로자 도입계획은 고용정책기본계획의 하위계획으로서 고용정책기본계획의 내용을 구체화한 시행계획으로서의 성격이 잘 나타나고 있지만, 명시적으로 계획 간의 관계를 밝히지 않는 경우 계획 수립이나 시행에 있어서 일관성을 확보하기 어려운 문제가 발생할 수 있다.

특히, 다부처 연관계획의 경우 이러한 문제는 심각하게 나타날 수 있다. 예를 들어, 남녀고용평등과일가정양립기본계획은 직장어린이집 활성화, 가족친화인증 확대 등을 내용으로 하고 있으며, 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획에서도 돌봄지원의 내용으로 직장어린이집 활성화를 내용으로 하고 있으나, 제5차 고용정책기본계획에서는

직장어린이집 관련 내용이 존재하지 않는다. 또한, 계획의 내용을 살펴보면 현행 여성 경제활동촉진과경력단절예방기본계획에 비해서 제5차 고용정책기본계획은 가족돌봄의 정책수단으로 직장어린이집이 아닌 근로시간 단축에 좀 더 우선순위를 부여하고 있다.

[표 2-9] 고용정책기본계획과 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획 간 정합성 검토

여성경제활동촉진과 경력단절예방기본계획	고용정책기본계획
대 책 4-1. 맞벌이 가구·취업모의 자녀돌봄 사각지대 해소 1 맞벌이 가구·취업모를 위한 돌봄서비스 강화 ● 공보육 인프라 확충, 종일 보육 내실화 등 보육의 공공성 강화 - 국공립어린이집 확충 및 종일보육 내실화를 위한 보육교사 등 인력배치, 보육품질 향상 등 ● 거점형 직장어린이집 운영 - 중소·영세 사업장 노동자 자녀 우선 입소 ● 상생형 공동직장어린이집 활성화 - 자치단체와 기업 간 협력 강화로 상생형 공동직장어린이집 활성화 - 지자체-근로복지공단 간 업무협약 지속 추진 ● 맞벌이 가구·취업모의 수요를 반영한 유치원 방과후 과정 운영 - 맞벌이 가구 등 수요자 중심의 방과후 과정 확대 추진 - 지역, 유치원 여건 및 가족 특성을 고려한 시도별 방과후 과정 내실화 계획 수립·운영	2 여성·일·육아 병행지원 및 경력단절 사전 예방 ❖ 일·육아 병행을 위해 “일하는 부모의 근로시간 단축 확대”, 주된 정책대상을 “30~40대 재직여성으로 전환”하여 경력단절 사전예방에 정책역량 집중 추진목표 : 여성고용률 ('21) 57% → ('27) 63% □ [근로시간 단축] ●육아기 근로시간 단축 대상 자녀 연령 상향(現 8세 →12세)을 추진하고 대체인력 채용서비스 강화. ○ 육아 외 ●가족돌봄 등을 위한 근로시간 단축 제도 활성화를 위해 사업주 및 근로자의 부담 경감을 위한 지원* 확대 * 위라벨일자리 장려금: ('22) 241억원 → ('23) 296억원 단축 근로자 1인당 월 최대 50만원씩, 1년간 지원(간접노무비 30, 임금감소액보전금 20) ○ ●임신기 근로시간 단축 사용시기(現 12주 이내, 36주 이후) 확대

현행 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획은 2020년 수립되어 2024년까지 지속하는 계획인 데 비해, 현행 고용정책기본계획은 2023년 수립되어 2027년까지 지속하는 계획이다. 이와 같은 변화가 반드시 바람직하지 않은 것이라고 보기는 어렵다. 왜냐하면 돌봄에 대한 효과적인 정책수단은 시간에 따라 변화할 수 있기 때문이다. 그러나 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획이 다시 수립되는 2025년에 고용정책기본계획의 내용과 정합성, 일관성을 확보하여 계획의 실효성을 제고하기 위해서는 사전에 연관성이 큰 계획 간의 관계를 법령에 명확하게 규정하거나 계획에 구체적으로 밝힐 필요가 있다.

2. 사회보장기본계획 등

「사회보장기본법」 제16조 제1항의 사회보장기본계획은 네트워크 중심성이 높고 사회보장 분야의 상위계획으로 기능하고 있다. 「고용정책기본법」과 마찬가지로 「사회보

장기기본법」도 제4조에서 사회보장에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우 이 법에 부합하도록 할 것을 규정하고 있고, 동법 제17조에서는 다른 계획의 기본이 됨을 명시적으로 규정하고 있어서 사회보장에 관한 계획 간의 위계는 명확한 편이다.

[표 2-10] 사회보장 분야 상위계획으로서의 사회보장기본계획 규정

사회보장기본법 [시행 2021. 12. 9.] [법률 제18215호, 2021. 6. 8., 일부개정] 제17조(다른 계획과의 관계) 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 된다.
--

동법 제4장에서는 사회보장정책의 기본방향으로 평생사회안전망의 구축, 사회서비스 보장, 소득 보장을 제시하고 있다. 따라서 해당 내용을 포함하고 있는 계획은 계획명에 사회보장을 포함하지 않더라도 기본적으로 사회보장에 관한 계획으로 이해할 수 있다. Louvain 알고리즘을 활용하여 사회보장기본계획과 동일한 커뮤니티로 분류된 계획인 국민취업지원기본계획, 농어촌보건복지기본계획, 노숙인등의복지및자립지원종합계획, 고독사예방기본계획, 사회서비스기본계획, 사회보장기본계획, 자살예방기본계획, 농어업인삶의질향상및농어촌지역개발기본계획은 모두 사회보장에 관한 계획이다.

본 연구에서는 측정한 관계가 법령이나 계획에 명시적으로 연관성을 밝히고 있거나, 동일 위원회 또는 동일 위원회의 분과위원회에서 심의가 이루어지는 경우를 반영하고 있으므로, 사회보장기본계획의 하위계획은 모두 사회보장기본계획과의 연계성을 잘 반영하여 수립되고 있을 가능성이 크다. 다만 사회보장기본계획에서는 주거종합계획이나 건강가정기본계획 등 다른 상위계획들과의 연계성을 구체적으로 밝히고 있지 않다는 한계가 있는데, 이는 다른 상위계획에서도 마찬가지로 나타나는 현상으로 사회보장기본계획의 문제만은 아니다.

보건복지부 소관의 다른 중장기계획인 「고독사예방법」 제6조 제1항의 고독사예방기본계획도 중심성이 높은 중요한 계획인 것으로 나타났다. 고독사예방기본계획은 사회보장기본계획의 하위계획으로 이해할 수 있으나, 계획의 수립원칙 부분에서 다른 계획과의 관계를 명시적으로 밝히고 있어서 연결중심성과 매개중심성이 높은 계획으로 나타나고 있다. 이처럼 보건복지부가 수립하는 계획은 다른 부처가 수립하는 계획에 비해

다른 계획과의 관계를 법조문이나 계획에 명시하는 경우가 많아, 상대적으로 연관성이 높은 것으로 나타나고 있다.

한편, 보건복지부 소관의 「국민건강증진법」 제4조 제1항의 국민건강증진계획은 법률에서는 다른 계획과의 관계를 명시적으로 규정하고 있지 않고, 계획의 내용에서도 시행 계획만을 언급하고 있다. 다만 하위계획으로 볼 수 있는 국민영양관리기본계획, 정신건강증진및정신질환자복지서비스지원에관한국가의기본계획 등이 국민건강증진정책심의 위원회의 심의를 받기 때문에 다른 계획과의 연계성이 높게 측정되었으며 네트워크 중심성도 높게 나타났다.

국민영양관리기본계획이나 정신건강복지기본계획 등의 사례처럼 명시적으로 타 계획과의 관계를 규정하지 않더라도 최소한 동일 위원회의 심의를 받도록 규정되어 있는 경우라면 계획 간 일관성과 정합성을 확보하는 데 큰 문제가 없을 것으로 기대할 수 있다.

[표 2-11] 동일 위원회 심의를 통한 중장기계획 간 연계성 확보 예시

국민영양관리법 [시행 2024. 7. 3.] [법률 제19886호, 2024. 1. 2., 일부개정] 제7조(국민영양관리기본계획) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 「국민건강증진법」 제5조에 따른 국민건강증진정책심의위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 국민영양관리 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.	정신건강복지법 [시행 2024. 7. 24.] [법률 제20113호, 2024. 1. 23., 일부개정] 제9조(정신건강증진 관련 주요정책의 심의) 보건복지부장관은 다음 각 호의 사항에 관하여 「국민건강증진법」 제5조에 따른 국민건강증진정책심의위원회의 심의를 받아야 한다. 1. 국가계획의 수립 2. 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원체계와 제도의 발전
---	---

3. 양성평등정책기본계획 등

사회보장 중장기계획 네트워크의 효율성은 0.06에 불과하고, 커뮤니티의 수도 30개로 파편화된 것으로 나타났다. 이처럼 데이터와 측정 방식의 한계로 인하여 본 연구에

서 네트워크 중심성이 낮게 나타난 기본계획이 상당수에 달한다.

특히, 「양성평등정책기본법」 제7조 제1항의 양성평등정책기본계획은 현재 3차(2023~2027) 계획이 수립되어 시행되고 있음에도 불구하고, 연결중심성 0.3, 매개중심성과 PageRank 값은 각각 0으로 매우 낮은 중심성을 보였다. 양성평등정책기본계획은 국무총리 소속 양성평등위원회에서 심의하는데(동법 제11조), 실제 실무는 여성가족부 차관을 위원장으로 하는 양성평등실무위원회에서 위임받아 처리하고 있다(동법 제12조 제1항). 양성평등위원회라는 별도의 조직을 구성하여 연관 업무를 수행하고 있음에도 양성평등기본계획을 포함한 여성가족부의 계획 중 일부분은 보건 커뮤니티에 속하는 것으로 나타났다.

보건 커뮤니티는 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획, 장애인건강보건관리종합계획, 장애인정책종합계획, 보조기기지원과활용을위한기본계획, 중증장애인생산물우선구매촉진계획, 국민영양관리기본계획, 국민건강증진종합계획, 정신건강복지기본계획, 양성평등정책기본계획, 신체활동장려사업계획, 학교체육활성화추진기본계획을 포함하는데, 이 중 여성경제활동촉진과경력단절예방기본계획과 양성평등정책기본계획은 고용분야와 밀접한 연관이 있음에도 관련 계획과의 연관성이 잘 드러나지 않아 보건 커뮤니티에 속하는 것으로 나타났다.

양성평등정책기본계획을 포함한 여성가족부 소관의 다른 계획인 청소년정책기본계획, 청소년보호종합대책, 다문화가족정책기본계획 등은 계획의 특성상 교육부, 복지부 등 다부처 관련 계획으로서의 성격이 강함에도 불구하고 타 부처 중장기계획과 연관성은 매우 낮다. 법률을 통해 다른 계획과의 관계를 명시하고 있지 않으며, 계획의 내용에서도 다른 계획과의 관계가 거의 드러나 있지 않다. 유일하게 청소년정책기본계획에서만 연관계획인 기초학력보장종합계획을 언급하고 있다.

[표 2-12] 청소년정책기본계획과 기초학력보장종합기본계획 간 연계

4 장애 및 경계선지능 청소년 지원

- 장애청소년 부모 지원 및 경계선지능 청소년 지원방안 마련 (복지부, 교육부, 여가부)
 - 발달장애 청소년 가정 부모상담 서비스를 확대하고, 중증장애아동 돌봄서비스 강화를 통해 가족 지원 강화
 - 경계선지능* 학생 조기확인을 위해 학교에서 활용할 수 있는 체크리스트를 개발·보급하고, 대상별 특성을 고려한 맞춤형 지원 추진**
 - * 일반적으로 지능지수 70~85 사이에 속하여 지적장애의 연속 상에 있으나, 지적장애로 미분류(장애인구의 약 2.7배), 주의 집중이 어렵고 의사소통 등에 서툴러 학습부진 등 발생
 - ** 교육(지원)청 학습종합클리닉센터 및 외부 전문기관과 연계하여 심층적 진단·지원
 - 범부처 연계 경계선지능(느린학습자) 지원을 위한 정책연구(24~) 및 지원방안 마련*
 - * 제2차 기초학력 보장 종합계획(27)에 반영

고용정책기본계획이나 국민건강증진계획처럼 상위계획이나 하위계획, 연관계획 등의 주무 부처가 모두 동일한 경우는 동일 위원회의 심의를 받거나 특정 위원회의 하위 분과위원회의 심의를 받는 방식으로 계획의 조정이 이루어지는 경우가 있지만, 다부처 사업이 많은 계획이나 타 부처 중장기계획과 연관성이 높은 계획은 심의를 담당하는 위원회 수준에서의 조정이 사실상 불가능하다. 조정이 어려운 문제 이외에도 여성가족부 소관의 중장기계획을 통해 수행하는 사업은 기금사업인 경우가 많아 별도의 재원 조달 방안을 계획에 포함하지 않고 있다. 따라서 예산 측면에서도 계획의 정합성이나 일관성 미비로 인한 낭비가 우려되는 상황이라고 할 수 있다.

제4절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

분석대상으로 선정한 68개 사회정책 분야 정부 중장기계획에 대한 구조 분석을 실시한 결과, 네트워크의 응집성이 낮고 파편화되어 있는 것으로 나타났다. 이에 따라, 본 연구에서는 연결중심성, 매개중심성, PageRank를 통해 중심성 분석을 수행하였다. 그 결과, 연결중심성이 높은 상위계획은 고용정책기본계획, 국민건강증진종합계획, 주거종합계획, 고독사예방기본계획, 장애인정책종합계획으로 나타났다. 매개중심성이 높은 계획은 고용정책기본계획, 고독사예방기본계획, 국민취업지원기본계획, 건강가정기본계획, 사회보장기본계획 순으로 나타났고, PageRank 알고리즘으로 살펴본 계획의 중심성은 고용정책기본계획, 국민건강증진종합계획, 주거종합계획, 사회보장기본계획, 건강가정기본계획 순으로 높게 나타났다. 대체로 연결중심성과 유사하게 중요한 것으로 나타났으나 PageRank 값이 큰 5개 계획은 연결중심성에 비해 사회보장기본계획이나 건강가정기본계획과 같이 다른 계획의 상위계획인 계획들을 더 많이 포함하고 있는 것을 확인할 수 있다.

Louvain 알고리즘을 활용한 커뮤니티 탐지 결과, 사회정책 분야의 중장기계획은 30개의 커뮤니티로 나뉘는 것으로 나타났다. 이는 일차적으로 사회정책의 복잡성과 다양성의 결과로 이해할 수 있지만, 반대로 사회정책 네트워크의 파편성에 기인한 측면도 크다. 소속 계획이 가장 많은 커뮤니티는 고용정책기본계획을 중심으로 하는 고용정책 커뮤니티(11개), 국민건강증진종합계획을 중심으로 하는 보건 커뮤니티(11개), 사회보장기본계획과 고독사예방기본계획을 포함하는 사회보장 커뮤니티(8개), 건강가정기본계획과 저출산·고령사회 기본계획을 포함하는 인구 커뮤니티(7개) 순으로 나타났다.

또한, 사례 분석을 통해 고용노동부, 보건복지부, 여성가족부의 대표적인 중장기계획과 하위계획, 연관계획 등을 살펴보았다. 네트워크 분석에서 중심성이 높은 계획들을 중심으로 낮은 계획과의 차이점을 살펴본 결과, 법령에서 명시적으로 다른 계획과의 관계를 규정하고 있거나, 계획에서 상위계획과 하위계획, 그리고 연관계획을 명시하고 있

는 경우는 계획의 일관성과 정합성 확보가 상대적으로 쉬울 것으로 이해할 수 있다. 특히, 보건복지부의 사회보장기본계획은 사회보장기본법에 타 계획과의 관계를 정하고 있어서 모범적인 사례로 볼 수 있다. 또한, 보건복지부의 고독사예방기본계획은 연관계획을 추진계획으로 다루고 있다는 점에서 벤치마킹 사례라고 할 수 있다. 이처럼 중장기계획은 다른 중장기계획과의 관계를 고려하여 수립되고 집행될 수 있도록 통일적인 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

나아가 중장기계획의 증가를 막기 위한 제도적 해결책이 필요하다. 현재 중장기계획과 관련해서 유사·중복되는 중장기계획의 수립을 억제할 수 있는 어떠한 장치도 마련되어 있지 않다. 다양한 중장기계획의 위계를 설정하는 것은 사실상 불가능에 가깝고, 중장기계획을 수립할 때 모든 계획의 연관성을 고려하는 것은 법률이나 계획의 내용에 다른 계획과의 연관성을 명시적으로 밝히고 있다고 하더라도 상당한 부담을 초래하게 된다. 따라서 중장기계획의 난립으로 인하여 발생할 수 있는 문제를 예방하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히, 기본계획의 수립으로 인하여 사업이 신설되고 예산이 증가하는 것을 억제할 수 있는 메커니즘이 필요하다. 현재 신규사업이 기금사업인 경우에는 재원 마련 방안을 계획에 포함하지 않고 있는데, 최소한 계획기간 동안 소요되는 예산에 대한 정보를 포함할 수 있도록 의무화할 필요가 있다. 또한, 특별법 차원에서 중장기계획이 선례 답습적인 방향으로 이루어지지 않도록 해야 한다. 특히 기본계획과 관련한 실태조사는 최상위계획의 실태조사에 포함되어 시행할 수 있도록 하는 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

제3장

정부 중장기계획 메타평가의 필요성 및 방법

제1절 정부 중장기계획 메타평가 관련 이론적 논의

제2절 정부 중장기계획 메타평가 방법

제3절 시사점

제 1절

정부 중장기계획 메타평가 관련 이론적 논의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 정책평가와 정책분석의 개념

정책평가는 공공정책의 효과성과 효율성을 평가하여 정책의 개선 및 발전을 도모하는 과정이다. 국내외 문헌에서는 정책평가의 이론적 배경, 방법론, 사례 연구 등을 다양하게 다루고 있다.

먼저, 정책평가의 이론적 배경을 살펴보면, 정책평가는 정책 과정에서 필수적인 단계로 인식된다. 평가를 통해 정책의 목표 달성 여부, 부작용, 효율성 등을 파악할 수 있으며, 이는 정책의 개선과 새로운 정책 수립에 중요한 기초자료를 제공한다. 평가의 기본 목적은 정책의 성과를 체계적으로 분석하여 정책의 유효성을 검증하고, 이를 토대로 정책을 수정하거나 폐기하는 등의 결정을 내리는 것이다(Rossi et al., 2004).

정책평가 방법론에 관한 문헌은 다양한 평가 기법을 소개하고 있다. 가장 널리 사용되는 방법으로는 목표달성도 평가, 효율성 평가, 비용-편익 분석 등이 있다. 목표달성도 평가는 정책이 설정한 목표를 얼마나 달성했는지를 평가하며, 효율성 평가는 정책 실행 과정에서 자원의 사용이 얼마나 효율적으로 활용되었는지를 분석한다. 비용-편익 분석은 정책으로 인한 비용과 편익을 금전적 가치로 환산하여 비교하는 방법으로, 정책의 경제적 타당성을 평가하는 데 유용하다(Boardman et al., 2018). 또한, 질적 평가와 양적 평가를 병행하여 정책의 다각적인 측면을 분석하는 혼합 방법론도 중요하게 다루지고 있다(Creswell & Plano Clark, 2017).

미국, 영국, 캐나다 등에서는 정책평가가 오랜 전통을 가지고 있으며, 평가의 제도화와 전문성이 높은 수준으로 정착되어 있다(Patton, 2008). 예를 들어, 미국의 정부책임 감사원(GAO, 2012)과 같은 기관은 정책평가의 표준화된 방법론을 적용하여 연방 정부의 다양한 프로그램을 평가하고 있다. 유럽연합(EU)도 정책평가를 통해 회원국 간의 정

책 조화를 도모하고 있으며, 각국의 정책을 비교·분석하는 데 중점을 두고 있다(European Commission, 2021).

이처럼 정책평가는 단순한 사후 검토가 아닌, 정책 수립과 실행의 전 과정에 걸쳐 지속적으로 이루어져야 하는 필수적인 활동이다(Weiss, 1998). 정책평가의 결과는 정책의 성공 여부를 판단하는 데 중요한 기준이 되며, 이를 통해 공공정책의 투명성과 책임성을 높일 수 있다. 결론적으로, 정책평가는 공공정책의 효과성을 극대화하고, 국민의 신뢰를 증진하기 위한 핵심적인 과정이다.

한편, 정책분석은 공공정책의 형성과 실행 과정에서 정책 결정의 합리성을 높이고, 최적의 정책 대안을 제시하기 위한 중요한 도구이다. 정책분석은 정책 문제의 정의, 대안의 개발 및 평가, 최적 대안의 선택 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 국내외 문헌에서는 정책분석의 이론적 배경, 방법론, 사례 연구 등을 통해 다양한 관점을 제시하고 있다.

정책분석의 이론적 배경은 합리적 선택 이론과 밀접하게 연관되어 있다. 합리적 선택 이론은 정책 결정자가 주어진 목표를 최적화하기 위해 가능한 대안 중 가장 합리적인 선택을 한다는 가정에 기반한다(Simon, 1957). 정책분석은 이러한 합리적 선택 과정을 체계화하여 정책 문제를 명확히 정의하고, 다양한 대안을 개발하며, 각 대안의 장단점을 평가하는 과정을 포함한다. 이 과정은 정책 결정자가 정보에 입각한 합리적인 결정을 내릴 수 있도록 돕는다(Dunn, 2015).

정책분석 방법론에 관한 문헌은 다양한 분석 기법을 소개하고 있다. 가장 널리 사용되는 방법으로는 비용-편익 분석, 비용-효과 분석, 다중 기준 의사결정(Multi-Criteria Decision Analysis) 등이 있다. 비용-편익 분석은 정책 대안의 비용과 편익을 금전적 가치로 환산하여 비교하는 방법으로, 정책의 경제적 타당성을 평가하는 데 유용하다(Boardman et al., 2018). 비용-효과 분석은 금전적 가치로 환산하기 어려운 결과를 평가할 때 사용된다. 다중 기준 의사결정은 여러 기준을 동시에 고려하여 정책 대안을 평가하는 방법으로, 복잡한 정책 문제에 대한 포괄적인 평가를 가능하게 한다(Belton & Stewart, 2002).

정책분석가들은 정부, 싱크탱크, 학계 등에서 활발히 활동하고 있다(Bardach, 2012). 예를 들어, 미국의 랜드 연구소(RAND Corporation)는 다양한 공공정책 분야에서 심도 있는 정책분석을 수행하여 정책 결정에 중요한 영향을 미치고 있다. 유럽연

합(EU)도 정책분석을 통해 회원국 간의 정책 조화를 도모하고 있으며, 각국의 정책을 비교·분석하는 데 중점을 두고 있다(European Commission, 2021).

정책분석은 단순한 이론적 접근이 아닌, 정책 수립과 실행의 전 과정에 걸쳐 지속적으로 이루어져야 하는 필수적인 활동에 해당한다(Weimer & Vining, 2017). 정책분석의 결과는 정책의 성공 여부를 판단하는 데 중요한 기준이 되며, 이를 통해 공공정책의 투명성과 책임성을 높일 수 있다. 결론적으로, 정책분석은 공공정책의 효과성을 극대화하기 위한 핵심적인 과정이라고 볼 수 있다.

2. 정책평가와 정책분석 구분의 실익

전통적으로 정책평가와 정책분석은 정책학에서 별개의 개념으로 간주되지만, 현대 정책학에서는 이 둘을 명확히 구분하는 것의 실익이 거의 없다는 주장이 점차 강조되고 있다. 이는 정책 과정의 관점에서 정책의 되먹임(feedback) 구조와 정책의 수정(adaptation) 등이 이 둘을 긴밀하게 연결 짓기 때문이다.

정책평가는 일반적으로 정책이 설정한 목표를 얼마나 달성했는지, 정책이 사회에 미친 영향을 평가하는 과정으로 정의된다. 반면, 정책분석은 정책 문제를 정의하고, 다양한 대안을 비교·분석하여 최적의 해결책을 제시하는 과정을 의미한다. 그러나 이러한 전통적 정의에도 불구하고, 현대 정책학에서는 정책평가와 정책분석 간의 경계가 점점 더 모호해지고 있다.

첫째, 정책평가와 정책분석은 정책 과정에서 상호 보완적인 역할을 한다. 정책 과정은 문제 인식, 정책 형성, 정책 집행, 정책평가의 단계를 거치는데, 이 과정에서 정책평가와 정책분석은 서로 끊임없이 영향을 주고받는다. 정책평가 결과는 정책분석에 필요한 데이터를 제공하며, 정책분석을 통해 도출된 새로운 대안은 다시 평가의 대상이 된다. 이처럼 두 과정은 피드백 구조를 통해 상호작용하며, 이를 통해 정책의 질적 향상을 도모한다(Dunn, 2015).

둘째, 정책의 수정과 적응이라는 관점에서 정책평가와 정책분석은 하나의 연속된 과정으로 이해될 수 있다. 정책평가는 정책 집행 후 그 효과를 분석하여 정책의 성공 여

부를 판단하고, 필요한 경우 정책의 수정 방향을 제시한다. 이 과정에서 정책분석은 수정된 정책 대안을 개발하고, 그 타당성을 평가하는 역할을 한다. 결국 정책평가의 결과는 정책분석의 출발점이 되며, 정책분석은 다시 정책평가의 기초자료로 활용된다(Weiss, 1998).

셋째, 현대 정책학에서는 정책평가와 정책분석의 통합적 접근이 강조되고 있다. 이는 복잡하고 다변화된 현대 사회에서 정책 문제의 해결이 단순한 평가나 분석만으로는 불가능하기 때문이다. 이 과정에서 평가와 분석의 통합적 접근은 정책의 효과성을 높이고, 정책 결정의 질을 향상하는 데 기여한다(Patton, 2008).

결론적으로, 정책평가와 정책분석을 명확히 구분하는 것은 이론적으로는 가능할지 모르지만, 실질적으로는 이 둘을 통합적으로 접근하는 것이 더 유용하다. 이는 정책 과정의 피드백 구조와 정책수정의 필요성 등을 고려할 때 더욱 분명해진다. 이러한 통합적 접근은 정책 결정자에게 더 나은 정보를 제공하고, 정책의 성공 가능성을 높이며, 궁극적으로는 공공정책의 질을 향상하는 데 기여할 수 있다(Weimer & Vining, 2017).

일회성 정책은 거의 존재하지 않는다. 대부분의 정책은 실행 후 평가를 통해 얻은 결과를 바탕으로 수정되고 개선되며, 이러한 과정이 반복된다. 이 과정에서 정책평가와 정책분석은 긴밀하게 얽혀 있다. 예를 들어, 환경 보호 정책을 생각해보자. 초기 정책이 시행된 후, 정책평가는 그 정책이 환경 보호 목표를 얼마나 달성했는지, 부작용은 무엇인지 등을 분석한다. 이러한 평가 결과는 새로운 정책 대안을 모색하고 분석하는 과정으로 이어진다. 이때 정책분석은 새로운 대안의 비용-효과 분석, 효율성 평가 등을 통해 최적의 수정안을 제시한다. 결국, 수정된 정책이 다시 시행되고 평가되는 순환 구조가 형성된다.

정책오차(policy error)는 초기 정책의 목표와 실제 결과 간의 차이를 의미하며, 이는 정책평가를 통해 발견된다(Howlett & Ramesh, 2003). 이러한 오차를 줄이기 위해 정책은 수정되어야 하며, 이 과정에서 정책분석이 중요한 역할을 한다. 정책분석은 새로운 대안을 평가하고, 수정된 정책의 타당성을 검증하는 데 필수적이다. 따라서 정책평가와 정책분석은 분리된 활동이 아니라 하나의 연속된 과정으로 이해되어야 한다.

정책수정(policy adjustment)은 평가 결과에 따라 정책을 개선하는 과정으로, 정책 오차를 수정하고 정책목표를 더 효과적으로 달성하기 위한 조치를 포함한다(Hall,

1993). 초기 대응이 미흡한 것으로 평가되면, 정책수정을 통해 새로운 전략이 도입되고 실행된다. 이 과정에서 정책분석은 수정된 대안의 타당성을 평가하고, 최적의 조치를 제안하는 데 중요한 역할을 한다.

정책학습(policy learning)은 과거의 정책 경험을 통해 얻은 지식을 바탕으로 새로운 정책을 설계하고 실행하는 과정을 의미한다(Heclo, 2010). 정책학습은 정책평가와 정책분석의 결과를 통합하여, 정책 결정자들이 더 나은 결정을 내릴 수 있도록 돕는다. 이전의 실패와 성공 사례를 분석하여 새로운 정책 방향을 설정하는 것은 정책학습의 대표적인 사례이다. 이 과정에서 평가와 분석은 정책학습의 핵심 요소로 작용한다.

결론적으로, 정책평가와 정책분석을 구분하는 것은 현대 정책학에서 실질적인 의미가 점점 줄어들고 있다. 정책의 되먹임 구조, 수정, 학습 과정에서 평가와 분석은 상호 보완적이며, 통합적으로 접근하는 것이 정책의 효과성과 효율성을 높이는 데 필수적이다. 이러한 관점에서 보면, 정책평가와 정책분석을 별도로 구분하는 것보다 하나의 연속된 과정으로 보는 것이 더 타당하다.

3. 메타평가의 개념

메타평가는 평가의 평가를 의미하며, 평가의 질과 효용성을 검증하기 위한 과정이다. 이는 평가 활동이 목표를 충실히 달성하고 있는지, 평가 방법론이 적절한지, 평가 결과가 신뢰성과 타당성을 갖추고 있는지를 판단하기 위해 수행된다. 메타평가는 정책, 프로그램, 프로젝트 평가 등 다양한 평가 활동의 개선을 위해 필수적인 도구로 간주된다.

메타평가의 주요 목적은 평가의 품질 보증(quality assurance), 평가자의 책무성(accountability), 평가 결과의 활용성(utility) 등을 확보하는 데 있다. Scriven(1969)은 메타평가의 개념을 처음 제시하며, 이를 통해 평가 과정 자체의 타당성을 검증할 필요성을 강조하였다. 이후 메타평가는 평가 연구와 실무에서 중요한 역할을 차지하게 되었다. 메타평가는 일반적으로 형성적 메타평가(formative metaevaluation)와 총괄적 메타평가(summative metaevaluation)로 구분된다. 형성적 메타평가는 평가 과정 중간에 수행되어, 평가의 개선점을 도출하고, 실시간 피드백을 제공하는 역할을 한다. 반

면, 총괄적 메타평가는 평가가 완료된 후에 수행되어, 평가의 전반적인 질과 성과를 판단한다(Stufflebeam, 2001). 메타평가의 기준으로는 통상적으로 유틸리티(utility), 실행 가능성(feasibility), 적합성(propriety), 정확성(accuracy) 등이 사용된다. 이 기준들은 평가가 얼마나 실용적이며, 실행 가능한지, 윤리적으로 적합한지, 그리고 결과가 정확한지를 판단하는 데 중점을 둔다. Stufflebeam의 CIPP(Context, Input, Process, Product) 모델은 이러한 기준을 체계적으로 평가하기 위한 프레임워크를 제공한다(Stufflebeam & Shinkfield, 2007). 메타평가의 방법론은 정량적 방법과 정성적 방법으로 나뉜다. 정량적 메타평가는 주로 통계적 기법을 사용하여 평가 결과의 신뢰성과 타당성을 분석한다. 반면, 정성적 메타평가는 평가 과정과 결과를 심층적으로 분석하여 평가의 질적 측면을 검토한다. 이 두 가지 방법론은 상호 보완적으로 사용될 수 있으며, 혼합 방법(mixed methods)을 통해 보다 종합적인 평가가 가능하다(Patton, 2008).

메타평가는 다양한 분야에서 광범위하게 적용되고 있다. 예를 들어, 교육 분야에서는 프로그램 평가의 질을 검증하기 위해 메타평가가 사용된다. Scriven(1991)의 연구에서는 미국의 여러 교육 프로그램 평가를 메타평가하여 평가 방법론의 타당성과 신뢰성을 검증하였다. 또한, 건강 분야에서는 공공 건강 프로그램의 평가를 메타평가하여 프로그램의 효과성과 효율성을 검토한다(Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004). 국제기구에서도 메타평가는 중요한 도구로 사용된다. 예를 들어, 세계보건기구(WHO)는 공공 건강 프로그램의 평가를 메타평가하여 프로그램의 질을 향상하고, 글로벌 건강 목표를 달성하는 데 기여하고 있다. 또한, 유럽연합(EU)은 회원국 간의 정책평가를 메타평가하여 정책의 조화와 일관성을 도모하고 있다(European Commission, 2021).

메타평가는 평가 활동의 질을 보증하고, 평가자의 책무성을 강화하며, 평가 결과의 활용성을 높이는 중요한 도구이다. 이를 통해 평가 과정과 결과의 신뢰성과 타당성을 검증하고, 평가 활동의 지속적인 개선을 도모할 수 있다. 현대 정책학과 평가 연구에서 메타평가는 평가의 필수적인 부분으로 자리 잡고 있으며, 다양한 분야에서 그 중요성이 강조되고 있다.

4. 정책 수립 단계의 메타평가의 필요성

정책을 중장기 관점에서 살펴보고 관리할 수 있는 ‘사전적 메타평가’ 혹은 ‘정책 수립 단계의 메타평가’, ‘형성평가적 성격의 메타평가’⁸⁾의 중요성이 점점 더 강조되고 있다. 사전적 메타평가는 정책 집행 전 수립되는 중장기계획(기본계획, 시행계획 등)과 그 계획을 작성하는 데 활용된 정책분석과 근거자료에 대한 타당성, 그리고 유사한 계획들 간의 상보 혹은 상충 관계 등에 대한 종합적인 검토를 포함한다.

메타평가는 앞서 살펴본 바와 같이 평가 활동 자체의 질을 보증하고, 평가 결과의 활용성을 높이며, 평가자의 책임성을 강화하는 과정을 의미한다. 이는 평가가 목표를 충실히 달성하고 있는지, 평가 방법론이 적절한지, 평가 결과가 신뢰성과 타당성을 갖추고 있는지를 판단하기 위해 수행된다(Scriven, 1969). 반면, 메타분석은 여러 연구 결과를 통계적으로 통합하여 일관된 결론을 도출하는 방법이다(Glass, 1976). 사전적 메타평가는 정책 계획 수립과 분석 단계에서의 품질 보증을 목표로 한다. 이는 평가의 타당성과 신뢰성을 사전에 확보하기 위한 중요한 과정이다. 예를 들어, 공공 건강 프로그램을 설계할 때, 기존 유사 프로그램들의 평가 결과를 메타평가하여 성공 요인과 실패 요인을 분석하고, 이를 바탕으로 새로운 프로그램의 계획을 수립할 수 있다. 이러한 사전적 메타평가는 프로그램의 성공 가능성을 높이고, 시행착오를 줄이는 데 기여한다(Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004).

메타평가와 메타분석의 구분을 없애고 통합적으로 접근하는 것은 여러 이점을 제공한다. 첫째, 평가와 분석의 모든 단계에서 일관된 품질 보증을 가능하게 한다. 둘째, 평가 결과와 분석 결과의 종합을 통해 보다 총체적이고 신뢰성 있는 결론을 도출할 수 있다. 셋째, 통합적 접근은 정책 결정자에게 더 나은 정보를 제공하여, 정책의 효과성과 효율성을 높이는 데 기여한다(Patton, 2008). 정책평가와 정책분석의 구분이 현대 정책학에서 실익이 적다는 주장이 점차 강조되고 있는 것처럼, 메타평가와 메타분석을 구분할 필요성도 적다. 메타평가는 평가 과정 전반에 걸쳐 일관된 품질 보증과 개선을 도모하는 포괄적인 개념이다. 이는 사후적인 평가 결과의 종합뿐만 아니라, 사전적인 계

8) 형성평가적 성격의 메타평가란 기존의 평가나 분석의 내용에 기반한 메타평가를 바탕으로 정책 과정을 평가한다는 의미이다. 즉, 중장기계획에 포함된 개별 사업 혹은 프로그램 등이 기존의 정책효과 평가 결과 등을 고려하여 합리적으로 수립된 것인지를 살펴본다는 점에서 형성평가적 성격의 메타평가라 할 수 있다.

획 및 분석단계에서의 결과 종합도 포함하여, 정책의 전 과정에서 평가와 분석의 일관성과 신뢰성을 높이는 데 기여한다. 따라서 메타평가와 메타분석의 구분을 없애고 통합적으로 접근하는 것이 현대 정책학에서 더욱 유용하다. 이를 통해 정책의 효과성과 효율성을 극대화하고, 정책 결정자에게 더 나은 정보를 제공하여 정책의 성공 가능성을 높일 수 있다.

5. 형성적 메타평가의 개념 및 필요성

형성적 메타평가는 정책 과정에서 실시간 피드백을 제공하는 평가 방식으로, 특히 중장기계획의 타당성을 검토하고 정책목표 달성 가능성을 높이는 데 중요한 역할을 한다. 이 접근법은 정책 수립 단계에서 다양한 평가 결과를 종합하여 정책의 실효성을 높이고 잠재적 문제를 조기에 식별하여 해결할 수 있도록 돕는다. 이를 뒷받침하는 다양한 연구 사례가 있으며, 실제로 형성적 메타평가를 통해 성공적인 정책 수립 및 실행이 이루어진 사례들도 존재한다.

형성적 메타평가는 1960년대에 처음 개발된 평가 방법론으로, 정책과 프로그램의 실행 도중에 피드백을 제공하여 실시간으로 개선할 수 있는 기회를 제공한다. 전통적인 평가 방식은 정책이 완료된 후 이루어지지만, 형성적 메타평가는 정책이 아직 진행 중일 때 평가가 이루어지며, 이는 정책의 목표 달성 가능성을 높이고 실행 중 문제가 발생할 경우 빠르게 대응할 수 있는 장점을 가진다. Scriven의 연구에 따르면, 형성적 메타평가는 정책 결정자들이 즉각적인 피드백을 받아 정책의 방향성을 조정하고 개선할 수 있는 기회를 제공한다(Scriven, 1969).

형성적 메타평가는 다양한 분야에서 성공적으로 적용되고 있다. Daniel L. Stufflebeam의 연구 사례에서는 교육 정책 및 프로그램에서 형성적 메타평가가 효과적으로 사용되었다. 학생 학습 프로그램이 진행되는 동안 평가자가 실시간으로 개선 사항을 제안하고, 이를 바탕으로 프로그램이 진행되는 동안 수정 및 조정이 이루어졌다. 그 결과, 프로그램의 효과성이 증대되었고 목표 달성 가능성도 높아졌다(Stufflebeam, 1995). 또 다른 예로는 OECD에서 수행된 정책평가 연구가 있다. OECD는 정책 수립과 실행 과정에서 발생할 수 있는 문제를 사전에 식별하고 해결할 방안을 모색하기 위

해 형성적 메타평가를 적용하였다. 이를 통해 장기적인 정책목표와 계획의 타당성을 검토하고, 정책 실행 전 평가 결과를 반영하여 정책의 지속가능성을 확보하였다(OECD, 2022).

중장기계획은 보통 수년에서 수십 년에 걸쳐 실현되는 경우가 많다. 이 과정에서 형성적 메타평가는 계획이 수립되는 초기 단계부터 이루어져야 하며, 이를 통해 정책이 목표에 부합하는지, 계획된 시간 내에 목표를 달성할 수 있는지를 평가해야 한다. 장기적인 정책목표는 여러 변수를 고려해야 하므로, 정책 수립 초기 단계에서부터 평가 데이터를 체계적으로 수집하고 이를 바탕으로 수정 사항을 반영할 수 있는 형성적 평가가 필요하다. 유럽연합의 전략적 미래예측(strategic foresight) 평가는 중장기계획을 수립하고 타당성을 검토하는 과정에서 형성적 메타평가가 어떻게 적용될 수 있는지를 보여준다(OECD, 2022).

형성적 메타평가는 정책 수립과 실행 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제에 신속하게 대응할 수 있는 유연한 평가 방식이다. 정책목표가 달성되기 전에 잠재적인 실패 요인을 발견하고 사전에 수정할 수 있어 정책 성공 가능성을 크게 높인다. 또한, 실시간으로 피드백을 제공하여 정책 결정자들이 보다 정확한 정보를 바탕으로 정책을 조정할 수 있으며, 이는 정책 실행의 효과성을 극대화할 수 있다. 그러나 형성적 메타평가는 정책 실행 중 실시간으로 평가를 실시하는 데 많은 시간과 자원이 필요하다는 한계도 있다. 이해관계자 간의 의견이 상충될 경우, 피드백을 반영하는 과정에서 갈등이 발생할 수 있어 정책 수립 및 실행 과정에 영향을 미칠 수 있다. 형성적 메타평가가 성공적으로 이루어지기 위해서는 평가 체계를 유연하게 설계하고, 이해관계자 간의 원활한 의사소통이 가능한 환경을 조성하는 것이 필수적이다.

형성적 메타평가는 정책 수립 초기 단계에서부터 정책의 타당성을 검토하고, 정책목표 달성 가능성을 높이는 데 중요한 역할을 한다. 이를 통해 정책의 성공 가능성을 높이고, 정책 실행 중 발생할 수 있는 문제를 사전에 해결할 수 있는 기회를 제공한다. 다양한 연구 사례는 형성적 메타평가가 중장기계획의 타당성을 평가하는 데 매우 유용한 도구임을 입증하고 있으며, 이를 통해 정책 결정자들은 보다 효과적인 정책을 수립할 수 있는 중요한 기회를 얻게 된다.

형성적 메타평가(formative metaevaluation)는 정책 및 프로그램의 계획 단계에서

수행되는 평가로, 정책이 실행되기 전에 타당성을 검토하고 개선점을 도출하는 과정이다. 이 평가 방식은 정책의 기초를 다지고 성공 가능성을 높이는 데 필수적이다. 이는 정책이 실행되기 전에 잠재적인 오류를 식별하고 수정할 수 있는 중요한 기회를 제공한다. 이 용어는 아직 학술연구에서 널리 활용되고 있지는 않으나, 중장기 관점의 미래예측, 정책 방향의 수립과 전망 등이 요구되는 상황에서 중요성에 대한 논의가 다수 이루어지고 있다. 또한, 정책 수립의 과정이 다양해지고 복잡해지는 상황은 이러한 형성적 메타평가를 통한 정책 수립 단계에서의 방향 설정과 수단 정비 등의 필요성을 강조한다.

형성평가(formative evaluation)는 프로그램 설계 및 실행 초기 단계에서 이루어지는 평가로, 프로그램이 올바른 방향으로 나아가고 있는지, 목표를 달성할 가능성이 있는지를 점검하고 개선점을 도출하는 데 중점을 둔다. 이 과정은 지속적인 피드백을 통해 프로그램의 질을 높이는 데 기여한다(Evaluation Observatory, 2021). 한편, 메타평가(metaevaluation)는 평가 과정 자체의 질을 평가하는 것으로, 평가 결과의 신뢰성과 타당성을 확보하는 데 중요한 역할을 한다. 이를 통해 평가 활동이 목표를 충실히 달성하고 있는지를 판단하고, 평가 방법론이 적절한지를 검토한다(Scriven, 1969).

정책 수립 단계의 메타평가는 형성평가와 메타평가의 원칙을 결합하여 정책 수립 초기 단계에서의 평가를 의미한다. 이는 정책의 목표와 방향성을 설정하는 과정에서 타당성을 검토하고, 정책 수립 과정에서 발생할 수 있는 잠재적 문제를 식별하여 수정할 수 있도록 한다. 이러한 평가 방식은 정책의 성공 가능성을 높이고, 초기 단계에서의 오류를 최소화하는 데 기여한다. 정책 수립 단계의 메타평가는 정책의 초기 단계에서부터 지속적인 모니터링과 개선을 통해 정책의 효과성과 효율성을 높이는 데 기여한다. 이러한 통합적 메타평가 접근은 정책 결정자에게 중요한 도구로 작용하며, 정책의 질을 향상하는 데 필수적이다.

제2절

정부 중장기계획 메타평가 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 중장기계획의 현황

국회미래연구원(2019)은 법제처 국가법령정보센터를 통해 전수조사한 법정 중장기계획의 현황을 분석하였다. 전체 중장기계획은 최종적으로 533개가 조사되었으며, 이를 개별 법령의 주무 부처를 기준으로 분류하면 국토교통부가 71개로 전체의 13.32%에 해당하는 가장 많은 중장기계획을 작성하고 있으며, 해양수산부가 58개(10.88%), 환경부가 55개(10.32%), 보건복지부가 42개(7.88%), 과학기술정보통신부가 38개(7.13%) 순으로 나타났다. 이를 분야별로 살펴보면, 국토, 교통, 해양, 환경 분야(국토교통부, 해양수산부, 환경부 등)와 같은 ‘정주여건’에 관한 중장기계획이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 고용·보건·복지, 고용, 교육, 문화·체육 분야(보건복지부, 고용노동부, 교육부, 문화체육관광부 등)와 같은 ‘사회정책’ 관련 중장기계획이 그다음으로 많은 것으로 나타났다. 나머지 중장기계획은 과학기술, 정보통신, 개별 기술과 산업 분야(과학기술정보통신부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 농림축산식품부, 행정안전부 등)와 같은 ‘과학기술’ 관련 중장기계획으로 분류할 수 있다.

중장기계획은 국가 정책의 장기적 목표를 설정하고 그 실행을 위한 전략을 수립하는 중요한 도구이다. 특히, 중장기계획의 타당성을 평가하고 목표 달성 가능성을 높이기 위해서는 형성적 메타평가가 필수적이다. 형성적 메타평가는 정책이 실행 중일 때 지속적으로 피드백을 제공하여 정책이 목표에 부합하는지, 자원과 예산이 효과적으로 사용되고 있는지를 검토하고, 이를 바탕으로 계획을 수정하는 도구이다. 이는 정책 결정 과정에서 실시간으로 이루어져 정책의 성공 가능성을 높인다.

OECD는 정책 모니터링 및 평가(M&E) 시스템이 신뢰할 수 있는 증거에 기반한 결정을 가능하게 하고, 예산 결정과 같은 의사결정 과정에서 중요한 역할을 한다고 강조한다(OECD, 2022). 이러한 평가는 공공부문의 투명성과 책임성을 높이고, 시민들의

정부에 대한 신뢰를 구축하는 데 기여한다. 그러나 많은 정부가 강력하고 신뢰할 수 있는 M&E 시스템을 개발하는 데 어려움을 겪고 있으며, 그 결과를 의사결정 과정에 반영하는 것도 도전 과제이다. 이처럼 형성적 메타평가는 정책평가와 수정의 중요한 요소로 작용하며, 정책이 실제로 목표를 달성하는지 모니터링하는 데 유용한 방식으로 평가된다.

또한, Stufflebeam(1995)의 연구에서는 형성적 메타평가가 정책평가 과정에서 실시간으로 피드백을 제공하고, 정책이 목표를 달성할 수 있도록 수정 및 조정할 기회를 제공하는 효과적인 평가 방식임을 보여 주고 있다. 이 연구는 교육 분야에서 형성적 평가가 어떻게 정책의 목표 달성 가능성을 높이는 데 기여하는지 설명한다. 이는 중장기계획의 실효성을 보장하는 데 있어 형성적 평가가 중요한 역할을 한다는 것을 뒷받침한다. 국회미래연구원(2019)은 법정 중장기계획의 현황을 분석하며 국토, 교통, 환경 등의 분야에서 가장 많은 중장기계획이 작성되었으며, 이러한 계획들이 정책 실행 중 지속적으로 조정될 필요가 있다고 지적하였다. 이는 형성적 메타평가가 중장기계획의 타당성을 평가하고, 필요에 따라 이를 조정할 수 있는 중요한 평가 방식임을 입증한다.

결론적으로, 형성적 메타평가는 정책 수립과 실행 과정에서 정책의 타당성을 지속적으로 검토하고, 정책이 목표를 달성할 수 있도록 조정하는 중요한 도구이다. 정책평가와 의사결정 과정에서 이러한 평가 방식은 정책 성공 가능성을 높이고, 정부의 책임성과 투명성을 강화하며, 정책의 실효성을 높이는 중요한 역할을 한다.

2. 중장기계획 메타평가 방법론

국회미래연구원(2019)은 중장기계획의 메타평가 방법론을 최초로 제시한 바 있다. 중장기계획 메타평가는 정부가 수립한 중장기계획을 분석하고 그 타당성, 충실성, 실현가능성 등을 평가하기 위한 체계적인 방법이다. 이는 개별 계획뿐만 아니라, 계획들 간의 연관성과 중복성을 검토하여 계획 전반의 질을 향상시키는 데 목적을 두고 있다. 중장기계획 메타평가 방법을 도출하기 위해서는 먼저 정부가 수립한 중장기계획의 전수조사를 통해 계획의 현황을 파악하고, 이를 바탕으로 메타평가를 위한 구체적인 기준과 방법을 설정해야 한다.

중장기계획 메타평가를 수행하기 위해 첫 번째 단계로 정부가 수립한 중장기계획의 현황을 파악해야 한다. 이를 위해 법제처 국가법령정보센터를 통해 특정 정책과 관련된 법령에 중장기계획 수립 규정이 있는지를 추출하고, 전 부처를 대상으로 실제 중장기계획이 주기적으로 수립되고 운영되고 있는지 확인하는 절차를 거친다. 이 과정에서 총 533개의 중장기계획을 수집할 수 있었다.

수집된 중장기계획을 바탕으로 네트워크 분석을 실시하여, 중장기계획을 과학기술, 정주여건, 사회정책의 세 가지 주요 분야로 군집화한다. 이를 통해 각 분야에서 서로 참조하거나 참조되는 관계를 파악하고, 그 결과를 바탕으로 각 분야에서 주요 중장기계획을 선정하게 된다. 이후, 각 분야별로 10개의 주요 중장기계획을 대상으로 심층 분석을 수행하여, 중장기계획 메타평가의 쟁점을 도출하게 된다.

중장기계획 메타평가의 주요 기준은 크게 타당성, 충실성, 실현 가능성으로 나누어 설정된다. 이 기준들은 개념적으로 다음과 같은 의미를 가진다.



[그림 3-1] 중장기계획 메타평가의 기준

타당성은 중장기계획이 얼마나 객관적이고 합리적인 분석에 근거해 수립되었는지를 평가하는 기준이다. 타당성에는 계획이 제시하는 분석자료와 분석방법의 객관성을 평가하는 것뿐만 아니라, 계획이 미래의 변화를 얼마나 예측하고 대비하는지에 대한 미래지향성도 포함된다. 즉, 타당성은 계획이 충분한 미래 전망을 제공하고, 정책의 파급효과

를 충분히 고려하고 있는지를 평가하는 기준으로 사용된다.

충실성은 중장기계획이 형식적으로 완전한지를 평가하는 기준이다. 충실성에는 계획이 필요한 요소들을 모두 포함하고 있는지 확인하는 완결성, 계획의 형식적 요소가 법적 근거에 부합하는지를 검토하는 합법성, 그리고 계획의 목적과 요소들이 명확하게 기술되어 있는지를 평가하는 명확성이 포함된다. 충실성은 중장기계획이 법적 기준을 준수하면서도 구체적으로 명시되었는지 확인하는 데 중요한 역할을 한다.

실행 가능성은 중장기계획이 실제로 실행될 가능성을 평가하는 기준이다. 실행 가능성에는 계획이 다른 부처나 계획과의 관계를 고려하고 있는지에 대한 융합성, 계획이 일관성을 유지하고 필요한 자원을 적절하게 배분하고 있는지에 대한 활용성, 그리고 이해관계자들이 계획 수립 과정에 충분히 참여했는지에 대한 참여성 등이 포함된다.

국회미래연구원(2019)이 제시하는 중장기계획 메타평가의 분석 틀은 다음과 같다. 중장기계획 메타평가는 정부의 중장기계획을 체계적으로 분석하고 평가하여 그 타당성, 충실성, 실행 가능성을 평가하는 중요한 도구이다. 중장기계획 평가에서는 계획의 구성, 수립 절차, 내용 측면에서 메타평가 기준을 바탕으로 평가 질문을 설정하고, 각 질문을 통해 계획의 질을 진단한다. 이 과정은 중장기계획의 실행 가능성과 실행 가능성을 높이는 데 기여하며, 궁극적으로 정책의 일관성과 자원의 효율적인 배분을 도모하는 것이 목표이다.

첫 번째로, 중장기계획 메타평가에서 구성 측면은 계획이 형식적으로 적절하게 수립되었는지, 계획의 법적 근거와 목적이 명확히 설정되었는지를 평가한다. 구성 측면에서 타당성은 계획이 제시하는 기대효과가 객관적인 근거를 통해 제시되었는지, 법적 근거와 목적이 합리적으로 설정되었는지를 검토한다. 충실성은 계획이 법적 요건을 충족하는지, 수정계획의 경우 명확히 구분되었는지, 계획의 담당 부처와 부서가 명시되었는지를 평가한다. 실행 가능성은 계획 간 유사 중복성을 검토하고, 다른 부처의 계획과의 관계를 충분히 고려했는지를 점검한다. 이 질문들을 통해 계획이 법적 요건을 충족하고, 명확하고 구체적으로 기술되었는지를 평가할 수 있다.

두 번째로, 수립 절차 측면에서는 중장기계획이 수립되는 과정에서 주요 참여자와 이해관계자들이 충분히 반영되었는지, 절차가 체계적으로 이루어졌는지를 평가한다. 타당성 기준으로는 계획 수립 과정에서 사용된 분석방법이 타당했는지, 비전과 목표가 논리

적으로 연계되었는지, 수립 주체가 적절했는지를 검토한다. 충실성 기준은 계획 수립 주체와 방식이 명확하게 정의되었는지, 계획 수립 과정에서 이해관계자의 의견이 반영되었는지를 평가하며, 실현 가능성은 관련 부처 간 협력이 충분히 이루어졌는지, 이해관계자 간 협의 과정이 명확하게 이루어졌는지를 검토한다. 이를 통해 계획 수립 과정에서 절차적 타당성과 참여성이 확보되었는지를 평가할 수 있다.

세 번째로, 내용 측면에서는 중장기계획에 포함된 정책목표와 전략이 타당하고 실현 가능한지 평가한다. 타당성 기준에서는 계획의 목표와 정책 방향이 합리적이고 실현 가능한지, 주요 미래 전망과 파급효과에 대한 분석이 충분히 이루어졌는지를 검토한다. 충실성은 계획에 제시된 추진전략이 목표와 일치하는지, 정책환경에 대한 분석이 충분히 반영되었는지를 평가한다. 실현 가능성은 목표 달성을 위한 자원 조달 방안이 명확히 제시되었는지, 정책목표를 달성하기 위한 단계별 목표와 성과지표가 설정되었는지를 검토한다. 이 질문들을 통해 정책목표의 타당성, 일관성, 실현 가능성을 분석하여 중장기계획의 내용적 충실성과 구체성을 평가한다.

네 번째로, 중장기계획 간 위계 관계를 파악하기 위해 네트워크 분석을 실시한다. 이 과정에서는 중장기계획이 다른 계획을 참조하거나 다른 계획에 참조되는 빈도, 부처 간 연관성을 파악하여 계획 간의 위계와 상호 연관성을 분석한다. 이를 통해 계획 간의 중복되거나 모순되는 부분을 발견하고, 조정을 통해 계획의 일관성과 효율성을 증대시킬 수 있다.

마지막으로, 메타평가의 결과는 정책 결정 과정에 반영되어 중장기계획의 수정 및 보완에 중요한 역할을 한다. 예를 들어, 타당성 평가 결과는 정책수정에 반영되어 계획의 근거와 목표를 더 실현 가능하게 조정할 수 있다. 충실성 평가 결과는 계획의 구조적 문제를 발견하고 이를 해결하는 데 기여하며, 실현 가능성 평가는 목표 달성을 위한 자원 배분 방안을 개선하는 데 도움이 된다. 이로써 메타평가 결과는 중장기계획의 효과성을 높이고, 자원의 효율적 활용을 위한 중요한 도구로 활용된다.

결론적으로, 중장기계획 메타평가는 정부의 중장기계획을 평가하고 개선하는 데 핵심적인 역할을 하며, 계획의 일관성과 자원의 효율적 사용을 보장하는 데 기여한다. 평가 질문을 통해 계획의 구성, 수립 절차, 내용 측면을 체계적으로 분석하고, 그 결과를 바탕으로 정책 개선을 위한 실질적인 전략을 도출할 수 있다.

3. 중장기계획 메타평가 방법론의 한계

전술한 중장기계획 메타평가 방법론은 중장기계획의 구성과 형식, 그리고 계획 간의 관계를 중점적으로 다룬다. 이는 계획이 적절한 법적 근거를 갖추고 있으며, 부처 간 연계성이 잘 고려되었는지를 확인하는 데 중점을 둔다. 그러나 이러한 평가 방식은 형식적 요소에 지나치게 초점을 맞추는 경향이 있어, 실제로 중장기계획이 어떻게 수립되고 실행 가능한지에 대한 평가에는 한계가 있다. 따라서 형성적 메타평가 관점에서 중장기계획이 실질적으로 잘 수립되었는지, 특히 추진전략의 구체성과 타당성에 대한 평가를 강화하는 것이 필요하다.

형성적 메타평가란 정책이나 계획이 실행되는 과정에서 나타나는 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 방향을 제시하는 평가 방식이다. 이는 계획의 결과보다는 그 과정에 더 큰 관심을 가지며, 정책목표를 달성하기 위해 필요한 실행 가능성과 현실성을 중점적으로 평가한다. 이러한 형성적 관점에서 중장기계획을 평가하는 것은 계획이 단순히 형식적으로 적절한지를 넘어, 실제로 목표를 달성할 수 있는 구체적인 전략과 실행 방안을 갖추고 있는지에 중점을 둔다.

특히 중장기계획의 추진전략의 구체성 및 타당성은 계획의 실행 가능성을 평가하는 핵심 요소이다. 추진전략의 구체성은 계획의 목표가 실현 가능하도록 단계별로 설정되어 있는지, 목표 달성을 위해 필요한 자원이 충분히 고려되고 있는지를 평가하는 것이다. 이를 통해 정책목표를 달성하기 위한 명확한 로드맵과 실행 방안이 마련되었는지를 확인할 수 있다.

첫째, 계획의 목표가 실현 가능하도록 자원 조달 방안이 구체적으로 제시되어 있는가를 검토하는 것이 필요하다. 자원 조달 방안이 명확하지 않다면 계획이 현실적으로 실행되기 어렵다. 따라서 자금, 인력, 기술 등의 자원을 어떻게 확보할 것인지에 대한 구체적인 계획이 포함되어야 한다. 추진전략이 목표 달성을 위한 자원 마련 방안을 명확히 제시하지 않는다면 실현 가능성에 큰 의문을 제기할 수 있다.

둘째, 정책목표의 달성을 위한 단계적 성과목표가 제시되어 있는지도 중요한 평가 항목이다. 단계적 성과목표는 정책의 중간 성과를 평가하고 조정할 수 있는 기준을 제공함으로써, 정책이 올바른 방향으로 나아가고 있는지를 확인할 수 있다. 이는 정책목표

를 달성하기 위한 구체적인 전략이 마련되어 있음을 의미하며, 정책의 성공 가능성을 높이는 중요한 요소이다.

셋째, 추진전략의 타당성은 계획이 목표와 부합하는가, 즉 목표를 달성하기 위한 전략이 현실적이고 합리적인지를 평가하는 것이다. 목표가 지나치게 높거나 과도한 자원을 요구하는 경우, 전략의 타당성은 떨어질 수밖에 없다. 따라서 추진전략이 정책목표와 현실적으로 연계되어 있는지, 목표 달성을 위한 자원의 배분이 합리적으로 이루어졌는지 등을 점검해야 한다.

형성적 메타평가 관점에서 중장기계획의 추진전략을 평가하는 것은 계획의 실행 가능성을 높이고, 정책목표를 달성하기 위한 실질적인 방안을 마련하는 데 중요한 역할을 한다. 기존의 형식적 요소에 대한 평가에서 더 나아가, 중장기계획이 실제로 실행될 수 있는 구체적이고 타당한 전략을 갖추고 있는지를 면밀히 검토함으로써, 계획의 성공 가능성을 더욱 높일 수 있다.

4. 중장기계획 메타평가 방법론의 개선 방안

가. 목표설정의 타당성 검토

중장기계획은 국가나 지역의 장기적인 발전 목표를 설정하고 이를 실행하기 위한 전략적 틀로 작용한다. 그러나 이러한 계획이 실효성 있게 작동하려면 계획의 수립 및 실행 과정에서 다양한 관점을 고려하여 목표설정의 타당성을 검토하는 것이 필수적이다. 따라서 중장기계획의 목표가 합리적이고, 민주적이며, 법적 근거를 갖추고 있으며, 자원 배분이 효율적으로 이루어졌는지를 살펴보는 것이 필요하다. 이를 위해서는 합리성, 민주성, 합법성, 효율성, 효과성의 다섯 가지 주요 기준을 중심으로 중장기계획의 목표 설정 타당성을 평가해야 한다.

첫 번째로, 합리성 관점에서 중장기계획의 목표가 근거 기반 정책 수립을 통해 이루어졌는가를 살펴보는 것이 필요하다. 근거 기반 정책 수립이란 정책 결정을 위한 정보와 자료가 객관적이고 과학적인 분석을 통해 도출되었는지를 의미한다. 중장기계획의 목표가 설정될 때 정책과 관련된 최신 연구, 데이터, 분석 결과가 반영되었는지, 그리고

이러한 근거가 목표 달성의 가능성을 뒷받침하는지를 평가해야 한다.

많은 중장기계획은 장기적인 예측과 전망을 바탕으로 수립되며, 이러한 예측이 신뢰할 만한 데이터에 기초하지 않으면 목표가 현실과 동떨어질 가능성이 높다. 예를 들어, 경제 성장률, 인구 변화, 기술 발전 등 주요 변수를 기반으로 계획이 수립되었을 경우, 해당 변수에 대한 신뢰성 높은 데이터가 충분히 분석되었는지 검토해야 한다. 만약 합리적인 근거 없이 비현실적인 목표가 설정되었다면, 중장기계획은 시작부터 실패할 가능성이 크다.

또한, 정책환경이 급변하는 상황에서 계획이 수립되었다면, 중장기계획은 다양한 시나리오를 고려하고 적응할 수 있는 유연성을 포함해야 한다. 이 과정에서 사용된 분석 방법론과 데이터가 충분히 신뢰할 만하고 최신의 정보를 반영하고 있는지 검토함으로써 중장기계획의 목표설정이 합리적인지를 평가할 수 있다.

두 번째로, 민주성 관점에서 중장기계획의 목표가 시민의 요구를 반영하고 있는지 검토해야 한다. 민주주의 사회에서 정책은 국민의 요구와 의견을 반영해야 하며, 중장기계획 역시 이러한 원칙에서 벗어나지 않는다. 목표설정 과정에서 시민들의 의견이 어떻게 반영되었는지를 평가하는 것은 매우 중요하다.

중장기계획이 특정 집단이나 이익에 치우친 목표를 설정하지 않고, 다양한 계층의 시민 요구를 반영하여 공정하게 목표를 수립했는지 살펴보아야 한다. 이를 위해, 목표설정 과정에서 공청회, 설문조사, 의견 수렴 등의 방법을 통해 광범위한 시민들의 의견이 반영되었는지를 평가하는 것이 필요하다. 또한, 시민들이 직접적으로 영향을 받는 분야의 계획일수록, 그들의 의견이 얼마나 반영되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어, 사회복지나 주거정책과 관련된 중장기계획은 시민들의 생계와 직결되므로, 이들의 요구를 충분히 반영한 목표설정이 중요하다.

이 과정에서 계획 수립에 참여한 이해관계자나 전문가 그룹의 구성도 살펴봐야 한다. 계획이 특정 이해관계자의 입장만을 반영한 것이 아니라 다양한 사회적 목소리를 반영하고, 이를 조정한 결과로 목표가 설정되었는지 평가함으로써 민주성을 확보할 수 있다.

세 번째로, 합법성 관점에서 중장기계획의 목표가 헌법과 법률의 테두리 내에서 수립되었는지 검토해야 한다. 모든 정부 계획은 법적 근거를 가지고 수립되어야 하며, 중장

기계획도 예외가 아니다. 따라서 목표설정이 헌법과 법률이 보장하는 가치 및 원칙과 일치하는지, 관련 법률을 준수하고 있는지를 평가하는 것이 필요하다.

특히, 중장기계획이 헌법이 보장하는 기본권을 침해하거나 법적 절차를 무시한 채 목표를 설정하는 경우, 이러한 계획은 비판을 받을 수밖에 없다. 예를 들어, 환경 관련 중장기계획이 헌법에서 보장하는 환경권을 충분히 고려하고 있는지, 사회복지 계획이 국민의 기본적인 사회적 권리를 존중하고 있는지 등을 검토해야 한다.

또한, 계획 수립과정에서 적절한 절차가 준수되었는지도 중요한 평가 항목이다. 법률이 규정하는 절차를 따르지 않거나 법적 근거 없이 목표가 설정되었다면, 해당 계획은 이후 실행 과정에서 큰 법적 문제에 봉착할 수 있다. 따라서 목표설정 과정에서의 합법성을 꼼꼼히 검토함으로써 계획의 안정성을 높일 수 있다.

네 번째로, 효율성 관점에서 중장기계획이 목표를 달성하기 위한 자원 조달 및 지출 계획을 적절하게 수립했는지를 검토해야 한다. 중장기계획의 성공 여부는 목표 달성을 위해 필요한 자원, 즉 예산, 인력, 기술 등이 적절히 배분되고 관리되는가에 달려 있다. 따라서 계획이 이러한 자원을 효율적으로 배분하고 있는지를 평가해야 한다.

예를 들어, 계획에서 설정된 목표가 과도한 자원을 요구하거나, 현실적으로 불가능한 자원 조달 방안을 제시하고 있다면 그 계획은 실행 가능성이 낮다. 이를 위해 목표를 달성하는 데 필요한 예산이 정확히 추계되었는지, 해당 자원이 충분히 확보될 수 있는지, 그리고 자원 배분이 합리적으로 이루어졌는지를 평가해야 한다.

또한, 자원이 한정된 상황에서 최대한의 성과를 낼 수 있도록 자원의 효율성을 극대화할 수 있는 방안이 마련되어 있는지도 검토해야 한다. 예산이 불필요하게 낭비되지 않도록 엄격한 재정 계획이 필요하며, 이를 통해 목표를 달성하기 위한 자원의 사용이 효율적으로 이루어졌는지를 평가하는 것이 중요하다.

마지막으로, 효과성 관점에서 중장기계획이 적절한 목표를 설정하고 있는지를 검토해야 한다. 효과성이란 목표 달성 여부를 평가하는 기준으로, 중장기계획이 현실적이고 달성 가능한 목표를 설정했는지를 살펴본다. 목표가 비현실적이거나 과도하게 설정되었다면, 계획은 실패할 가능성이 크며 이는 비효율적인 정책 운영을 초래한다.

따라서 중장기계획이 설정한 목표가 적절하게 도전적이면서도 달성 가능한지, 그리고

목표 달성을 위해 필요한 단계적 성과지표가 마련되어 있는지 평가해야 한다. 또한, 목표가 너무 낮게 설정되어 계획이 달성되더라도 국가나 지역의 장기적인 발전에 기여하지 못할 가능성도 있으므로, 목표의 적절성을 면밀히 검토하는 것이 필요하다.

중장기계획의 성공적인 실행을 위해서는 목표설정의 타당성을 다양한 관점에서 검토해야 한다. 합리성, 민주성, 합법성, 효율성, 효과성의 다섯 가지 기준을 통해 목표가 근거 기반으로 수립되었는지, 시민들의 요구를 반영했는지, 법적 근거를 갖추었는지, 자원이 효율적으로 배분되었는지, 그리고 목표가 적절히 설정되었는지 면밀히 평가할 필요가 있다. 이러한 평가를 통해 중장기계획의 목표설정 타당성을 보장하고, 이를 바탕으로 계획의 실효성을 높일 수 있을 것이다.

[표 3-1] 목표설정의 타당성 검토 기준

기준	검토 사항	설명
합리성	근거 기반 정책 수립 여부	중장기계획 목표가 객관적이고 과학적인 데이터와 분석을 바탕으로 수립되었는가? 최신 연구와 데이터가 반영되었는지, 정책환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 근거가 있는지를 검토함.
민주성	시민 요구 반영 여부	계획 목표설정 과정에서 다양한 시민들의 요구와 의견이 반영되었는가? 공청회, 설문조사 등의 방식으로 의견 수렴이 이루어졌는지, 특정 이해관계자에 치우치지 않았는지를 평가함.
합법성	헌법과 법률 준수 여부	중장기계획이 헌법과 법률의 테두리 내에서 수립되었는가? 기본권을 침해하지 않고 법적 절차를 준수했는지를 검토함. 또한, 계획의 법적 근거가 명확히 제시되었는지를 평가함.
효율성	자원 조달 및 지출계획 적정성	목표 달성을 위해 필요한 자원(예산, 인력, 기술 등)이 효율적으로 배분되었는가? 자원 배분 계획이 현실적이며, 자원의 낭비 없이 최적의 성과를 낼 수 있는 계획이 수립되었는지를 검토함.
효과성	목표의 적절성	설정된 목표가 적절하고 달성 가능한 수준인가? 목표가 너무 높거나 낮지 않으며, 국가 및 지역의 장기적 발전에 기여할 수 있도록 설정되었는지를 평가함. 목표 달성을 위한 단계별 성과지표가 마련되었는지도 검토함.

나. 계획의 달성도 모니터링 강화

앞서 살펴본 바와 같이, 메타평가의 실효성을 높이기 위해서는 중장기계획의 형식적·절차적 측면보다, 내용적 측면에 초점을 맞추어야 한다. 이러한 측면에서 국회미래연구원(2020)의 시도는 의미가 있다. 동 보고서는 K-SDGs(국가지속가능발전목표)와 연계하여 중장기계획의 성과를 평가할 수 있는 주요 지표에 대한 차이(gap) 분석을 수행하였다. 이를 통해 국가 및 지역 단위에서 행정 빅데이터를 활용한 성과관리체계 운영 방안을 구체적으로 검토하였다.

교육, 과학기술, 사회복지, 정주여건 분야의 중장기계획을 K-SDGs 성과지표와 연계하여 AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법을 적용한 전문가 설문조사를 통해 우선순위 성과지표를 도출하였다. 교육 및 과학기술 분야에서는 고등교육 정부 부담률, R&D 사업화 성공률, 온실가스 배출량이 주요 지표로 선정되었으며, 사회복지 분야에서는 공적사회지출 비중, 자살률, 소득불평등도, 정주여건 분야에서는 사회재난 사망자수, 최저주거기준 미달 가구 비율, 5대 강력범죄 검거율이 분석대상으로 선정되었다.

각 분야에서 차이 분석 결과, 대부분 목표치를 달성하지 못한 성과가 드러났으며, 특히 온실가스 배출량과 자살률은 목표와 큰 격차를 보였다. 일부 지표에서는 데이터 부족과 부처 간 협력 부족으로 인한 문제도 확인되었다.

또한, 행정 빅데이터를 활용하여 중장기계획의 성과관리를 증진하기 위한 방안을 제시하였다. 데이터 3법 시행 등 제도적 정비도 진행 중이며, 이를 기반으로 종합적인 데이터베이스를 구축해 신뢰성 높은 자료로 중장기계획의 성과를 지속적으로 관리하는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 나아가 범부처 차원의 일관성 있는 성과관리체계 구축과 정부, 국회의 적극적인 데이터 활용이 요구된다.



[그림 3-2] 분야별 분석을 위한 목표와 지표의 계층구조

이상의 논의와 같이, 중장기계획이 달성하고자 하는 미래의 방향성을 명확히 하고, 이를 달성해 나가고 있는지를 확인하는 것이 필요하다. 또한, 이를 정량적인 지표를 활용하여 객관적으로 검증할 수 있어야 한다. 이러한 지표는 유엔의 SDGs나 대한민국의 독자적인 K-SDGs, 혹은 OECD의 BLI(Better Life Index) 등을 활용할 수 있다. 물론 정부가 생산하는 다양한 행정데이터를 활용하는 것도 가능하다.

중장기계획의 달성도를 객관적으로 평가하기 위해서는 정량적인 지표를 활용한 체계적인 모니터링이 필수적이다. 이를 위해 각 계획이 설정한 목표와 실제 성과를 비교할 수 있는 성과지표를 명확히 설정하고, 지표별 데이터를 주기적으로 수집 및 분석해야 한다.

첫째, 지표 설정 단계에서는 계획의 목표가 구체적이고 측정 가능하도록 설계되어야 한다. 유엔의 SDGs, 대한민국의 K-SDGs, OECD의 BLI와 같은 국제적 지표 체계를 참조하여, 각 중장기계획의 목표에 맞는 지표를 선정할 수 있다. 예를 들어, 온실가스 배출량, 자살률, 소득불평등도와 같은 사회적·환경적 지표는 전 세계적으로 공인된 데이터를 활용하여 분석할 수 있다.

둘째, 행정데이터를 적극적으로 활용해야 한다. 각 부처에서 생산하는 데이터를 기반으로 한 성과관리가 이루어져야 하며, 데이터 3법 시행 이후 강화된 행정 빅데이터 활용을 통해 보다 신뢰성 있는 분석이 가능하다. 이를 통해 계획의 목표치와 실제 성과 간의 차이를 주기적으로 파악하고, 목표 달성 여부를 지속적으로 모니터링할 수 있다.

셋째, 분석 및 피드백 단계에서는 데이터 기반 성과 분석을 통해 목표 달성의 어려움이 발견되었을 경우, 이를 즉각적으로 피드백하여 계획을 수정하거나 보완하는 절차가 필요하다. 이를 위해 범부처 차원의 일관된 성과관리체계를 구축하고, 각 부처와의 협력을 강화하여 계획 이행에 대한 책임성과 투명성을 확보해야 한다.

제3절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정부 중장기계획은 국가와 지역의 장기적인 발전 목표를 실현하기 위한 중요한 전략적 도구이다. 그러나 이러한 계획이 실효성 있게 실행되기 위해서는 체계적이고 객관적인 평가와 지속적인 모니터링이 필수적이다. 이를 위해 본 보고서는 중장기계획의 목표설정 타당성 검토와 성과 달성도 모니터링 강화라는 두 가지 핵심적 접근을 제시하였다.

우선, 목표설정의 타당성 검토는 중장기계획이 성공적으로 이행되기 위한 첫 단계이다. 목표가 현실적이고 달성 가능한지를 판단하기 위해서는 합리성, 민주성, 합법성, 효율성, 효과성이라는 다섯 가지 기준이 필요하다. 합리성의 관점에서는 계획이 객관적인 데이터와 분석에 기반하여 수립되었는지를 평가하며, 과학적이고 신뢰할 수 있는 자료를 바탕으로 계획이 수립되었는지 검토한다. 민주성은 목표가 시민의 요구를 반영하고 있는지, 다양한 사회적 의견이 충분히 고려되었는지를 평가하는데, 이는 공청회나 설문 조사와 같은 시민 참여 과정에서 확인할 수 있다. 합법성은 중장기계획이 헌법과 법률의 틀 안에서 적법하게 수립되었는지, 기본권을 침해하지 않는지를 살펴보고, 법적 근거와 절차를 준수하는지를 중점적으로 평가한다. 효율성은 계획 목표를 달성하기 위한 자원, 즉 예산과 인력 등이 적절하게 배분되고 있는지를 평가하며, 자원의 낭비 없이 최적의 성과를 내기 위한 방안이 마련되었는지를 검토한다. 마지막으로, 효과성은 계획이 설정한 목표가 달성 가능한 수준인지, 국가나 지역의 장기적인 발전에 기여할 수 있는지를 평가한다.

두 번째로, 성과 달성도 모니터링은 중장기계획의 실행 과정에서 중요한 요소이다. 목표 달성 여부를 체계적으로 평가하기 위해서는 정량적인 성과지표를 설정하고, 이를 바탕으로 성과를 객관적으로 평가할 수 있어야 한다. 유엔의 SDGs나 대한민국의 K-SDGs, OECD의 BLI와 같은 국제적 지표 체계를 참조하여 각 중장기계획의 목표에 맞는 지표를 선정하는 것이 중요하다. 이러한 지표는 온실가스 배출량, 자살률, 소득불평등도 등과 같은 사회적·환경적 문제를 측정하는 데 유용하며, 계획의 목표와 실제 성

과 간의 차이를 정량적으로 파악할 수 있다. 더불어, 행정 빅데이터를 활용하여 각 부처에서 생산하는 데이터를 기반으로 성과관리체계를 구축하고, 데이터 분석을 통해 실시간으로 피드백을 제공하여 계획의 수정 및 보완을 가능하게 한다.

국회미래연구원은 미래사회 대응지표 체계를 구축하여 지속적으로 정책환경 변화를 모니터링하고 있다. 정부 중장기계획 메타평가에서도 평가대상인 정부 중장기계획과 밀접한 관련이 있는 미래사회 대응지표의 추이를 검토하여, 중장기계획이 정책환경 변화에 대응하는 방향으로 수립·집행되고 있는가를 살펴보고 있다.

결론적으로, 중장기계획의 성공적인 이행을 위해서는 목표설정의 타당성 검토와 성과달성도 모니터링이 긴밀히 연계되어야 한다. 이를 통해 중장기계획의 실효성을 극대화하고 정책의 성공 가능성을 높일 수 있으며, 국민의 신뢰를 증진하는 효과도 기대할 수 있다.

제4장

한국 사회정책의 특성 및 불평등 완화 효과 검토 필요성

제1절 사회정책 분야 정부 중장기계획 네트워크 분석

제2절 한국 사회정책의 불평등 완화 효과 검토 필요성

제3절 시사점

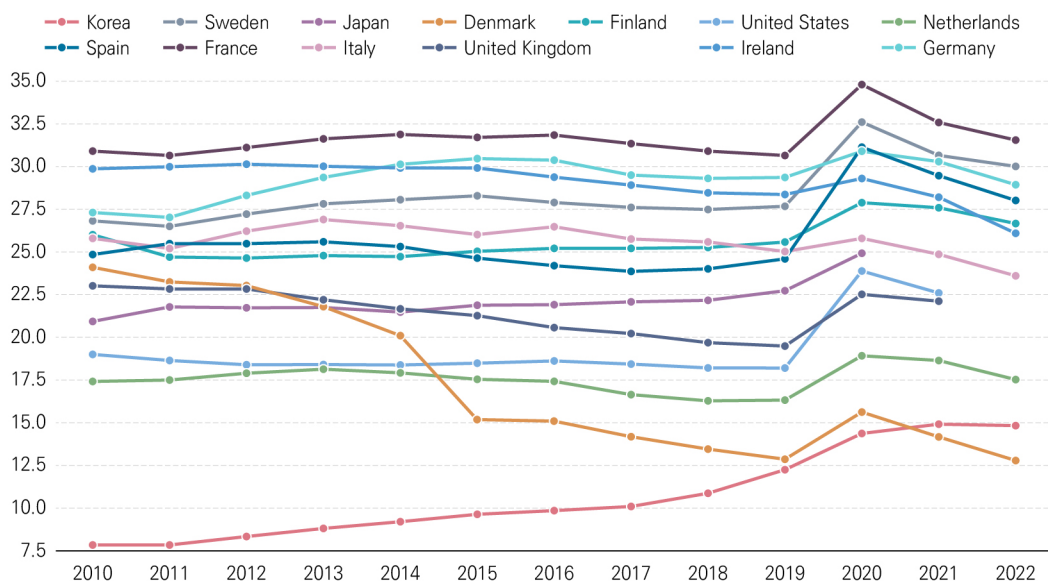
제 1절

사회정책 분야 정부 중장기계획 네트워크 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 공공사회지출 규모의 빠른 증가

2010년대 이후 한국 사회정책 발전의 특징 가운데 가장 눈에 띄는 것은 공공사회지출(public social spending) 규모의 빠른 증가라고 할 수 있다. 2011년까지 한국의 공공사회지출 규모는 GDP 대비 8%에 미치지 못했다. 그러나 2012년부터 매년 꾸준히 증가하여 2014년에는 9%를 넘었고, 2017년에는 10.1%를 기록하여 처음으로 10%를 돌파했다. 이후 2019년에는 12%를 넘었고, 2021년에는 14.9%까지 높아졌다(OECD, 2024). OECD 회원국들과 비교하면 여전히 한국의 공공사회지출 규모는 낮지만, 2010년과 2022년 사이 공공사회지출 규모 증가 폭은 87.3%로 OECD 회원국 가운데 가장 컸다.



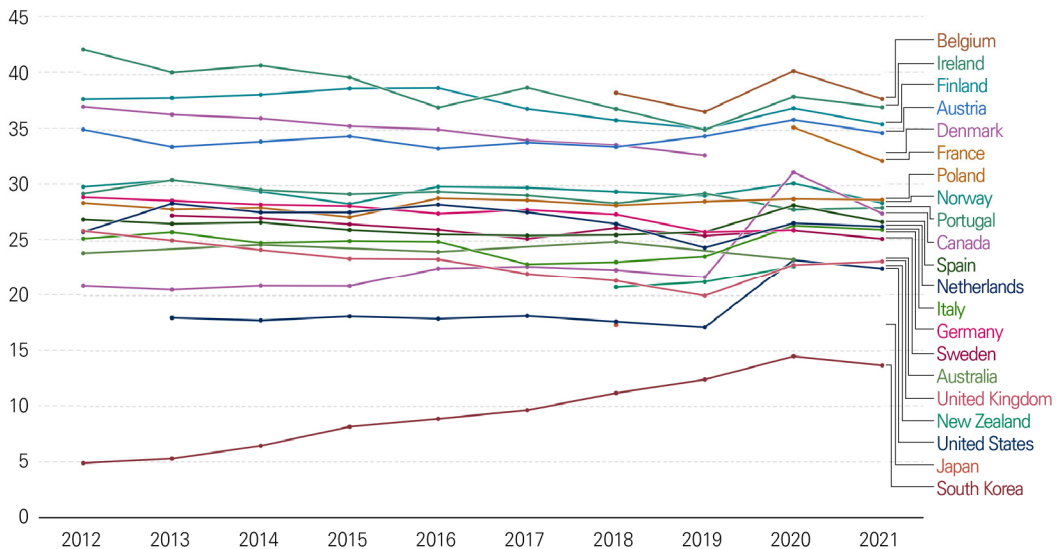
[그림 4-1] 주요 OECD 회원국 공공사회지출 규모 추이(GDP 대비 비중)

자료 : OECD (2024a)

코로나19 팬데믹의 영향을 받았던 2020년을 제외하면 2010년 이후 OECD 회원국 대부분의 공공사회지출 규모는 매년 비슷한 수준을 유지하거나 조금씩 감소하는 경향을 나타내는 데 비해, 한국 공공사회지출 규모의 급속한 확대는 특징적이라고 할 수 있다. 더욱이 거의 모든 국가에서 2020년에 공공사회지출이 갑자기 증가한 이후 2021년과 2022년에는 다시 줄어드는 양상이 나타나지만, 한국의 경우 2021년에도 그 규모가 소폭 상승하였고, 2022년에도 14.8%로 비슷한 수준을 유지했다.

2. 소득불평등 감소 효과 저조

세금 부과 및 이전 후 소득불평등 감소 효과가 저조하다는 점은 최근 한국 사회정책의 또 다른 특징이라고 할 수 있다. OECD Income Distribution Database의 자료를 바탕으로 OECD 회원국의 세금 및 소득 이전 전후 지니계수(Gini coefficient) 변화를 계산한 Hasell(2023)의 분석 결과에 따르면, OECD 회원국들 가운데 한국은 세금 및 소득 이전을 통한 지니계수 감소 정도가 여전히 가장 낮은 수준인 것으로 나타났다.



[그림 4-2] 주요 OECD 회원국의 세금 및 소득 이전 전후 지니계수 변화 비율

출처: Hasell(2023).

2012년 세금 및 소득 이전을 통해 한국의 지니계수는 4.9% 감소하였고, 이후 매년 그 감소 폭이 증가하여 2020년에는 14.5%로 나타났다. 그러나 이 정도의 지니계수 변화율은 낮은 수준이다. 2021년 주요 OECD 회원국의 세금 및 소득 이전 전후 지니계수 변화 비율은 대부분 20%가 넘고, 벨기에, 아일랜드, 핀란드, 오스트리아, 덴마크, 프랑스 등은 꾸준히 30% 이상을 나타낸다. 2020년 이후 한국의 공공사회지출 규모가 아일랜드, 네덜란드 등과 비슷한 수준이라는 점을 고려하면 세금 및 소득 이전을 통한 지니계수 변화는 여전히 작다. 즉, OECD 회원국들과 비교하면 한국의 조세제도와 사회정책을 통한 소득불평등 감소 효과는 상대적으로 약하다고 볼 수 있다. 특히, 2010년대 후반 이후 한국의 근로소득세와 종합소득세의 최고세율이 각각 45%로 상향되었다는 점을 고려하면 사회정책을 통한 소득불평등 감소 효과가 크게 향상되었을 것이라고 예상하기는 어렵다.

3. 보편적 사회정책 프로그램 확대

최근 한국 사회정책의 또 다른 특징 중 하나는 보편적 사회정책 프로그램이 많아진 것이다. 국내에서 사회정책의 보편주의(universalism)와 선별주의(selectivism)에 관한 논쟁과 대중적 관심은 2011년 서울시의 학교 무상급식 전면 실시 여부에 대한 주민투표 발의를 계기로 촉발되었다고 볼 수 있다. 당시 주민투표의 투표율이 33.3%를 넘지 못하면서 주민투표법의 규정에 따라 개표를 할 수 없었고, 투표 결과와 상관없이 서울시의회의 조례안에 따라 서울시 학생에 대한 전면 무상급식이 시작되었다. 이후 정당, 학계, 시민단체 등 다양한 집단이 복지 의제에 적극적인 견해를 표하기 시작했고, 각종 선거에서 복지 관련 공약도 대폭 늘었다. 이러한 상황에서 사회정책 학계와 복지 현장에서는 보편적 프로그램의 도입과 확대를 지지하는 의견이 점차 확대되었고, 노동시장 이원화와 인구 고령화의 심화로 기존 사회보장제도를 통해 보호받지 못하는 인구 집단이 커지면서 이러한 문제의 해결방안으로 기본소득(basic income) 제도의 도입을 주장하는 목소리도 커졌다.

좀 더 최근에는 급속한 출산율 하락과 2020년에 발생한 코로나19 팬데믹이 보편적 프로그램들의 도입을 촉진하는 요인으로 작동하고 있다. 한국의 합계출산율은 2015년

에 1.24명을 기록한 후 점감하여 2018년 0.98명으로 처음 1.00명 이하로 떨어졌고, 이후에도 계속 줄어들어 2022년에는 0.78명으로 세계적으로 유래를 찾기 어려울 정도로 낮은 수치를 기록했다(통계청, 2024). 이처럼 출산율이 급속히 낮아지면서 한국 정부는 출산율 반등을 목표로 다양한 가족정책을 도입·확대했다. 대표적으로 영유아보육 및 유아교육 서비스를 무상화하였고, 아동수당, 부모급여 등 현금급여제도를 신설했다. 이러한 제도들 대부분은 소득조사 없이 출산하거나 자녀를 양육하는 가정에 보편적으로 급여를 제공하도록 설계·운용되고 있다. 코로나19 팬데믹 상황에서 한국 정부는 ‘코로나 상생 국민지원금’, ‘긴급재난지원금’ 등의 제도를 통해 모든 국민 또는 저소득 가구를 대상으로 급여를 제공했다. 당시 지급 대상과 관련하여 보편적 지급과 선별적 지급에 대한 논쟁이 격렬하였다. 그러나 지원금이 제공될 때마다 수급자 범위의 차이에 대해서만 논쟁이 심했고, 수급자 간 급여액 차이에 대한 논쟁은 많지 않았다. 결과적으로 개인 수급자 간 급여 차이는 크지 않았다.

10년 넘는 기간 동안 보편적 사회정책이 확대되었지만, 저소득층이나 실업자 등 취약 계층에 대한 보장 수준이 크게 높아지지는 않았다. OECD 회원국들과 비교하면 국민기초생활보장제도의 급여 수준은 여전히 낮은 수준이다. OECD tax-and-benefit 모델을 바탕으로 분석한 추정치에 따르면 생계급여와 주거급여를 받는 1인 가구의 수급액은 중위 가구소득의 약 32% 정도인데 이는 OECD 회원국 평균보다 4%p 낮은 수준이다(OECD, 2022). 한국형 실업부조제도로 도입되어 2021년 1월부터 시행 중인 국민취업지원제도는 고용보험을 통한 실업급여를 받지 못하는 구직자에게 고용서비스와 구직촉진수당이라는 이름의 현금급여를 지급한다. 그러나 소득조사를 통해 자격 여부가 결정되는 구직촉진수당의 급여 수준은 낮다. 기본 급여액은 월 50만원으로 최대 6개월까지 지급되는데, 부양가족이 있는 경우에는 부양가족 1인당 10만원씩 월 최대 40만원까지 증액된다(국민취업지원제도, 2024). 고용보험을 통한 실업급여의 관대성 역시 다른 나라들과 비교하면 낮은 수준이다. 2022년 기준으로 평균 임금의 67%를 받던 자녀 없는 개인이 실직했을 때 받을 수 있는 실업급여의 소득대체율을 살펴보면, 한국의 경우 실직 후 6개월에는 72.0%로 OECD 평균을 웃돌았지만, 실직 후 1년이 지나면 그 수치가 23.0%로 급격히 떨어진다고(OECD, 2024b). 이는 한국의 실업급여 최장 지급 기간이 9개월로 다른 나라들보다 짧기 때문이다. OECD 회원국 절반 이상이 1년 이상 실업급여를 제공하고 있고, 2년 이상 지급하는 나라도 다수다(OECD, 2023).

제2절

한국 사회정책의 불평등 완화 효과 검토 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 보편주의의 발달

사회정책에서 ‘보편주의(universalism)’라는 용어가 명시적으로 사용되기 시작한 것은 20세기 후반이지만, ‘보편적(universal)’ 방식을 통한 분배에 대한 논의는 19세기에 시작되었다(Kildal & Kuhnle, 2007). 20세기 초까지 가난하거나 아픈 사람들을 위한 잔여적 급여 또는 노동자단체가 운영하는 보험에 가입된 회원들만을 위한 선별적 급여가 일반적이었지만(Anttonen & Sipilä, 2012), 1942년 영국에서는 Beveridge Report를 통해 국가가 보편적인 프로그램으로 모든 시민에게 복지 급여를 지급해야 한다는 주장이 공식적으로 제기되었다. 이 보고서는 기존 선별적 프로그램을 통해서도 영국 국민의 물질적 결핍을 해결할 수 없다고 보고 모든 시민에게 생애주기에 따른 현금 급여와 보건의료서비스가 보장되어야 한다고 주장한다(Beveridge, 1942).

비슷한 시기에 북유럽 지역에서도 보편적 급여의 필요성에 관한 논의와 주장이 확대되었는데 당시 두 번의 세계대전 후 사회통합과 국가 재건이 요청되는 상황에서 개인적 차원보다는 집단적 차원의 이익 달성을 위해 보편적 급여 필요성이 제기된 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 모든 시민이 사회정책의 잠재적인 수혜자여야 하고 누구도 배제되어서는 안 된다는 생각으로 보편적 접근이 받아들여지기 시작했다(Anttonen et al., 2012). 전후 유럽에서 보편적 사회정책의 필요성에 관한 논의가 확대되었고 관련 정책들도 다양하게 추진되었지만, 그것을 통해 달성하고자 했던 정치적·사회적 비전이 무엇인지는 불분명하다(Kildal & Kuhnle, 2007).

영국 사회정책의 초기 보편주의에 관한 내용은 Beveridge Report를 통해 확인할 수 있다. Beveridge(1942)는 우선 질병, 불결, 무지, 나태, 결핍을 주요 사회 문제로 규정하면서 이러한 문제를 해결하려면 모든 사람이 복지 급여를 동등하게 받을 수 있어야 하고, 노동시장에 참여하지 못하는 노인, 실업자, 아픈 사람, 전업주부에게도 국민최저

선(national minimum)에 해당하는 급여가 제공되어야 함을 주장했다. 이를 위해 Beveridge는 모든 시민이 같은 금액의 보험료를 내고, 같은 급여를 받는 방식의 사회 보장제도를 제안했다(Beveridge, 1942 pp.120-122). 영국 노동당(Labour Party)이 1945년 총선에 승리하면서 이러한 보편주의적인 구상이 각종 사회정책에 반영되기 시작하였지만, 결국 재정 부족으로 인해 모든 시민에게 국민최저선을 보장하는 방안은 실현되지 못했다. 오히려 이후 정액 급여 제도가 소득격차를 효과적으로 줄이지 못한다는 인식이 확대되었고, 이로 인해 영국의 보편주의는 대중적 지지를 잃게 되었다(Anttonen & Sipilä, 2012).

영국과 다르게 북유럽 지역에서 보편주의는 20세기 사회정책과 복지국가 발전에 핵심적인 가치로 작동했다. 북유럽 복지국가에서는 정액 급여를 강조하기보다는 각종 사회적 위험에 직면하는 사람은 누구나 사회적 보호를 받을 수 있도록 촘촘한 사회정책 프로그램을 구축하는 방식으로 보편주의가 적용되었다. 또한, 실업보험과 연금제도에서 소득비례(earnings-related) 급여 방식을 채택하여 고소득자들도 공적 제도로 포괄함으로써 시장을 통한 복지 공급을 최소화하였고, 이는 불평등의 확대를 억제하는 기제로 작동했다(Korpi & Palme, 1998). Esping-Andersen(1990)은 복지국가 유형 비교를 통해 북유럽 국가들을 ‘사회민주주의적(social democratic)’ 체제로 분류하면서 ‘보편주의적(universalistic)’인 사회정책을 주요 특징으로 제시했다.

보편주의에 관한 논의가 수십 년에 걸쳐 지속되고 있지만, 그 개념에 대한 학자들 간의 합의도 여전히 찾아보기 어렵다. 최근 한국과 북유럽의 학자 52명을 대상으로 보편주의에 대한 전문가 인식 조사를 실시한 신영규 외(2023)의 연구 결과를 보면, 보편주의에 대해 다양한 이해가 공존하고 있음을 확인할 수 있다. 이 조사는 학자들에게 보편주의를 ‘자원 할당의 원리’, ‘정부의 정책 기초’, ‘사회의 집단적 사고방식’, ‘정치적 이념’, ‘정치적 수사 혹은 구호’ 중 무엇으로 이해하는지를 물었다. 우선 보편주의가 ‘자원 할당의 원리’라는 시각에는 한국과 북유럽 학자 거의 모두가 동의하여 두 지역 간 차이를 찾기 어려웠다. 하지만 보편주의를 ‘정치적 수사 혹은 구호’로 볼 수 있는지에 대해서 한국 학자 88.9%는 그렇지 않다는 의견을, 북유럽 학자 64.0%는 그렇다는 의견을 표명해 차이를 보였다. 보편주의를 ‘정부 정책 기초’로 보는 관점과 ‘사회의 집단적 사고방식’으로 보는 관점에 대해 두 지역 모두 동의하는 의견이 조금 더 많았던 반면, 보

편주의를 ‘정치적 이념’으로 보는 시각에 대해서는 반대하는 의견 비중이 더 높았다. 또한, 이 연구 결과는 각종 사회서비스와 현금급여를 설계하고 제공하는 과정에서 보편주의가 어떻게 적용되어야 하는지에 대하여 학자 간 명확한 의견 차이를 보여 주면서 보편주의의 적용 방식에 대한 합의도 어렵다는 점을 제시한다고 볼 수 있다.

2. 보편성의 다차원성

보편주의의 개념에 대해 합의된 견해를 찾아보기는 어렵지만, 적어도 보편주의가 사회적 급여의 할당 원리로 이해된다면 사회정책의 보편성을 높이는 접근법이라는 관점에 반대하는 의견은 많지 않을 것이다. 그렇다면 여기서 보편성이 무엇을 뜻하고, 어떤 측면에서 고려 가능한지 검토가 필요하다. 이때 우선 염두에 뒀야 할 점은 보편성은 본질의 문제(a matter of essence)가 아닌 정도의 문제(a matter of degree)라는 것이다(Kangas, 1995; Van Oorschot & Roosma, 2017). 보편적 기본소득과 같이 모든 사람에게 조건 없이 똑같은 급여를 제공하는 제도가 있다면 그것의 보편성은 100%라고 할 수 있지만, 이러한 사회정책은 매우 드물고 예외적이다. 보편적이라고 평가받는 대부분의 정책도 사회적 보호가 필요한 위험에 직면하거나 욕구를 가진 개인 또는 가정에만 급여와 서비스를 제공하고, 급여와 서비스의 수준도 위험과 욕구에 따라 달라지므로 정책마다 보편성의 수준이 다를 수밖에 없다. 이러한 측면에서 사회정책에서 보편성은 ‘있다’와 ‘없다’의 문제가 아니라, 어느 정도인지를 측정하고 비교해야 할 지표로 인식되어야 한다.

Bergh(2004)는 세 가지 차원에서 보편성을 구분한다. 첫 번째 차원은 급여 수급 자격과 프로그램 접근성에 관한 것이다. 즉, 보편성은 모든 사람이 수급 자격을 얻을 수 있도록 제도가 설계됨으로써 높아질 수도 있지만, 아무리 수급 자격 측면의 보편성을 높이더라도 실제로 해당 프로그램에 대한 접근성이 담보되지 못하면 보편성이 낮아질 수밖에 없다는 것이다. 이러한 관점에서 급여 및 서비스 자격 측면에서 보편성을 높이는 것과 동시에 급여와 서비스 이용을 위한 인프라를 발전시켜 접근성을 높이는 것도 보편주의의 쟁점이 될 수 있다. 두 번째 차원은 프로그램의 보편성을 인구 집단 측면과 소득 기준 측면으로 나누어 판단하는 것이다. 완벽히 보편적인 프로그램이 아니더라도

일반적으로 다음과 같은 세 가지 유형의 프로그램은 보편적이라고 평가받는다. ① 특정 인구 집단이나 소득 수준에 속하는지와 상관없이 개인에게 무조건 급여나 서비스를 지급하는 프로그램, ② 인구 집단은 고려하지 않고 소득 수준에 따라 급여 자격을 결정하고 차등적인 급여를 제공하는 프로그램, ③ 소득 수준을 고려하지 않고 특정 인구 집단에 속하는 개인에게만 급여를 제공하는 프로그램. 따라서 여러 프로그램 간 보편성을 비교할 때는 인구 집단 측면과 소득 기준 측면을 구분하여 판단이 이루어져야 할 필요가 있는 것이다. 마지막으로 Bergh가 제시하는 세 번째 차원은 정책 의도(policy intentions)와 정책 성과(policy outcome)의 구분이다. 프로그램의 보편성은 제도 설계 단계에서 급여 자격 기준과 급여 수준을 통해 일차적으로 결정될 수 있다. 이때 보편성은 프로그램이 도입되거나 수정될 때 정책 의도 차원에서 이해될 수 있는 것이다. 그러나 어떤 프로그램이 보편성이 높게 설계되었더라도 집행 과정에서 예상과 다르게 특정 집단에 속한 사람들이 프로그램의 적용을 받지 못하거나 프로그램을 이용하지 않는 상황이 발생할 수 있는데, 이런 경우에 결과적으로 프로그램의 보편성은 의도한 수준과 차이가 날 수 있다. 이때의 보편성이 정책 성과 차원의 보편성이다.

이처럼 보편성은 다양한 차원에서 고려될 수 있으므로 보편주의 역시 다차원적인 해석이 가능하고, 정책적으로 다양하게 적용될 수 있다. 이러한 맥락에서 보편적 사회정책 프로그램이 확대되더라도 불평등 감소 효과가 제한될 수 있는 경우를 보편성의 개념과 정책 사례를 통해 검토할 필요가 있다.

제3절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

어떤 복지국가도 모든 사회정책을 완전히 보편적으로 운영하는 것은 불가능하고, 하나의 프로그램 안에서도 보편성과 선별성은 이분법적 선택의 문제가 아니다(Van Oorschot & Roosma, 2017). 지금까지 한국에서는 보편성과 선별성 사이의 찬반 논쟁이 사회정책의 주된 쟁점으로 다루어져 왔으며, 이러한 입장에 따라 첨예한 정치적 대립과 갈등까지 발생하기도 한다. 앞서 살펴본 것처럼 보편주의와 보편성은 다차원적으로 해석될 수 있고, 다양한 방식으로 정책에 적용될 수 있으므로 막연하게 보편성이나 선별성을 높이자는 주장은 사회정책의 발전에 현실적인 도움이 되지 못할 가능성이 크다. 국민의 욕구와 수요에 더 효과적으로 대응하는 사회정책을 만들고, 복지국가의 성장에 기여하기 위해서는 보편과 선별의 논쟁을 뛰어넘어 사회정책의 목적에 따라 무슨 프로그램을 어떤 차원에서 얼마나 보편적으로 설계하고 어떻게 운영할지에 관한 구체적인 논의가 필요하다.

이러한 맥락에서 사회정책 분야 중장기계획을 평가하는 데 있어 검토해야 하는 최종적인 정책목표는 분석대상 정책이 불평등을 해소하는 데 긍정적으로 작용하고 있는가이다. 즉, 정부 중장기계획이 정책환경의 변화를 반영하여 수립되었는지와 절차적·형식적 완결성을 갖추었는지 등에 대한 중장기계획 일반에 공통적으로 적용되는 평가와 함께 궁극적으로 사회정책을 통해 달성하고자 하는 사회적 불평등 해소에 기여하고 있는가를 검토할 필요가 있다. 이에 따라, 사회정책 분야 정부 중장기계획 메타평가를 수행할 때 평가대상 중장기계획이 불평등 해소라는 정책목표에 부합하고 있는가를 다양한 선행연구에 대한 분석에 기반하여 논의해야 할 필요가 있다.

제 5 장

지역격차와 소멸위험지역 정책

제1절 소멸위험지역과 지역불평등

제2절 형성평가

제3절 집행 및 성과 평가

제4절 시사점

제 1 절

소멸위험지역과 지역불평등

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2020년, 우리나라는 출생아 수가 사망자 수보다 적은 데드크로스(dead-cross) 현상이 나타나면서 인구감소의 시대로 전환되었다. 더욱이 인구감소 현상은 수도권과 비수도권 간 격차 심화와 중소도시 및 농어촌의 쇠퇴 현상과 맞물리면서 지역불균형 문제를 심화하고 있다. 대한민국 면적의 11.8%를 차지하는 수도권의 인구는 2024년 9월 기준 2,600여만 명으로, 전체 인구(5,100여만 명)의 절반 이상(50.8%)이 거주하고 있는 셈이다. 통계청 인구추계에 따르면 2050년의 인구는 4,700여만 명으로 향후 국가 전체 인구는 계속 감소할 것으로 전망되며 오늘날의 청년층의 인구유출입의 추세가 지속된다면 수도권과 비수도권의 격차는 점차 심화될 것으로 예측된다. 수도권과 비수도권의 격차는 비단 인구 규모뿐만이 아니다. 지방의 청년층이 지속적으로 유출되고 수도권으로 인구가 집중됨에 따라 국가 전체적으로 보면 고비용, 비효율의 문제가 발생한다. 수도권의 경우 토지비용, 주택비용, 임대비용 등 생산요소 비용이 증가할 뿐만 아니라, 혼잡비용, 환경비용 등 사회적 비용도 동시에 증가하게 된다. 이는 지역별 인적·물적 자원의 비효율적 활용을 초래해 전체적으로 국가의 경쟁력 약화가 나타날 수 있다(하수정 외, 2021).

수도권으로의 인구 쏠림과 지방인구의 감소는 특정 공간에 거주한다는 이유만으로 삶의 질 측면에서 차별받을 수 있으며, 지역격차의 문제가 발생할 수 있다. 지역격차는 일반적으로 지역불균형으로 표현되는데, 사회적 불평등(social inequality)이 집단 간, 부문 간 사회적 기회, 자원, 권력이 불공평하게 배분된 상태를 의미한다면, 지역격차는 사회적 기회, 자원, 권력이 지역 간 골고루 분포하지 못해 현격한 차이가 나타나는 상태를 뜻한다(조명래, 2011). 지역격차는 기회, 자원, 권력의 지역 간 불균등한 분포로 특정 지역에 거주하는 집단과 구성원에게 부당하게 삶의 기회를 박탈할 수 있기에 어느 지역에서 살든지 기회에 대한 접근성이 보장되고, 인간다운 삶을 살 수 있는 여건을 제공해야 하는 것이 국가의 책무이기도 하다.

우리나라 인구감소는 저출생, 고령화, 청년인구의 수도권 유출 등의 이슈가 복합적으로 작용하며 전 국토에서 균등하게 나타나는 것이 아니라 지방 중소도시, 농촌, 어촌 등에서 더 뚜렷하게 나타나고 있다. 행정안전부는 전체 시군구의 40%를 인구감소지역으로 지정하는 등 지방소멸위험과 지역불평등 문제를 해결하기 위한 전 국가적 노력을 하고 있다. 그러나 수도권과 지방의 양극화, 지역격차는 그간의 다양한 정책적 노력에도 불구하고 오히려 심화되는 경향을 보이고 있다. 한국고용정보원은 2016년부터 20~39세 여성 인구수를 65세 이상 인구수로 나눈 값을 소멸위험지수로 하여 소멸위험지역을 측정하고 있는데 매년 증가하여 전체 228개 시군구의 절반 이상인 130개(57.9%)가 소멸위험지역으로 제시되었다(이상호, 2024). 게다가 그동안 소멸위험지역의 대부분은 농어촌 지역이었는데, 2024년 3월 기준으로 부산이 광역시 중 최초로 소멸위험단계에 진입하였다(이상호, 2024). 이렇듯 소멸위험지역이 꾸준히 증가하고 있는 것은 그동안의 노력에도 불구하고 지방소멸 대응 정책이 크게 성과를 나타내지 못하는 것을 의미한다.

인구감소, 초고령사회 등 인구위기가 집중되어 나타나는 소멸위험지역은 지속가능한 대한민국을 위해 중요한 의미를 가지는 공간이다. 인구감소와 지방소멸의 위험은 향후 더욱 심화될 것으로 전망됨에 따라 미래 대한민국의 지속가능한 발전전략을 마련하기 위해 중앙정부, 지방자치단체의 정책적 노력뿐만 아니라 국회 차원에서의 제도적 개선과 정책적 방안 모색이 필요하다. 여기에서는 중장기적 관점에서 정책이 집행되기 이전에 국가운영의 방향성(형성평가)과 이를 실행하기 위한 정책(집행 및 성과 평가)을 살펴보고, 미래 정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

제2절 형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

형성평가는 정책이 집행되기 이전에 국가운영의 방향성을 검토하는 것으로, 여기에서는 미래대응 모니터링을 위한 형성평가를 위해 정부의 중장기계획과 미래사회 대응지표의 정합성을 확인한다. 정합성을 가지기 위해서는 미래사회 대응지표 체계의 미래비전, 전략, 지표 등이 중장기계획의 내용과 연계되는 것이 바람직하다. 정책의 기획은 행정부의 영역으로 입법부의 심의 대상은 아니지만, 행정부가 자체적으로 수립한 중장기계획이 국회미래연구원에서 제시한 미래 대응지표 체계와 부합할 수 있도록 미래전략으로서의 방향성을 제시하고 이를 중장기계획에서 활용할 수 있도록 제안할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 정부 중장기계획의 내용을 검토한다. 여기에서는 지역불평등, 지역격차를 완화하기 위한 정부 중장기계획의 목표 및 수단을 살펴보고 현재 중장기적 관점에서 정부가 수립한 중장기계획의 목표와 전략은 어떠한지 확인한다. 그리고 미래사회 대응지표 체계의 핵심전략 및 지표의 검토를 수행한다. 본 연구에서 형성평가의 목적은 지역격차 완화 및 불평등 해소를 위해 바람직한 국가의 미래비전(미래사회 대응지표 체계)과 정부의 중장기계획의 목표가 미래의 동일한 방향을 제시하고 있는지를 확인하고자 함이다.

1. 관련 중장기계획의 구성 및 현황

가. 제5차 국토종합계획(2020~2040)

국토종합계획은 헌법⁹⁾과 국토기본법¹⁰⁾에 근거한 최상위 국가공간계획으로, 국토의 기본적·장기적 정책 방향을 제시하며 부문 및 하위계획에 대해 가이드라인의 역할과 새

9) 「헌법」 제120조 제2항 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

10) 「국토기본법」 제6조 국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다.

로운 국가계획 수립 모델을 선도한다. 1972년 제1차 계획을 시작으로 그동안 대한민국 국토발전의 밑그림이 되어 온 국토종합계획은 제5차 계획을 통해 2020년부터 2040년까지 20년의 국토정책에 대한 비전을 새롭게 제시하였다. 제5차 국토종합계획이 지난 계획과 가장 크게 달라진 변화는 인구감소, 축소사회 등 최근의 여건 변화를 반영하여 국가 주도의 성장과 개발 중심에서 탈피했다는 데 있다. 여기에 기후변화, 디지털 전환 등 미래 환경 변화를 고려하여 기존의 국토를 가로지르던 개발축 대신, 지역과 지역, 중앙과 지역이 함께 연대하고 협력하면서 유연하고 스마트한 국토를 조성하는 것을 국토의 새로운 미래상으로 제시하고 있다. 이에 따라 계획의 비전을 ‘모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터’로 설정하고, 균형국토, 스마트국토, 혁신국토의 3대 목표와 6가지 발전 전략을 제시하고 있다.

비전	모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터	
목표	어디서나 살기좋은 균형국토	안전하고 지속가능한 스마트국토
공간구상	연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구현	
국토 발전 전략	전략 1	개성있는 지역발전과 연대·협력 촉진
	전략 2	지역산업 혁신과 문화관광 활성화
	전략 3	세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성
	전략 4	품격있고 환경 친화적 공간 창출
	전략 5	인프라의 효율적 운영과 국토 지능화
	전략 6	대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성

[그림 5-1] 제5차 국토종합계획의 비전, 목표, 전략

출처: 대한민국정부(2019), 제5차 국토종합계획(2020~2040), p.25.

제5차 국토종합계획의 목표 중 하나인 ‘어디서나 살기 좋은 균형국토’는 지역격차 해소 및 불평등 완화와 관련성이 있다. 즉, ‘어디서나 살기 좋은 균형국토’는 국토균형발전 정책에 대한 성과와 체감도를 높이고 인구감소와 저성장 시대에 체계적으로 대비하여 어디서나 살기 좋은 균형국토를 조성할 것을 목표로 하고 있다. 이는 특정 지역에

거주하는 것이 사회적·경제적 격차로 이어지지 않도록 하고, 어디에 살더라도 적절한 서비스를 누리고 기회를 실현할 수 있는 기반을 조성하고자 함이다. 그리고 중앙정부 주도의 획일적 정책 추진의 한계와 부작용을 최소화하기 위해 지역의 다양성과 자율성에 기반하여 균형국토를 조성할 것을 제시하고 있다. 이를 위해 중앙정부와 지역의 협력적 관계를 형성하고, 지역 간 연대와 자율적 협력을 유도하여 국가균형발전을 추진하고자 한다.

제5차 국토종합계획의 6개의 발전전략 중 전략 3의 '세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성'은 인구감소와 인구구조 변화에 대응한 스마트한 공간 재배치 전략을 마련하는 것을 포함한다. 제5차 국토종합계획은 2020년에 출생아 수가 사망자 수보다 적은 데드크로스가 처음으로 나타나면서 인구감소시대로의 전환을 반영하는 것으로, 기존의 국토종합계획과는 다르게 인구감소로 인한 충격을 완화할 수 있는 스마트 공간 재배치 전략이 처음으로 제시되었다. 구체적으로, 첫째, 합리적 인구 예측을 통해 교통축·생활문화축 등을 중심으로 주요 거점 공간은 압축적 공간으로 재편하는 한편, 기반시설계획을 최적화하고 녹지공간을 최대한 확충한다는 방안을 제시한다. 둘째, 그 외 농촌 마을 단위는 기존 기반시설을 효율적으로 사용하고 수요응답형 교통체계 등을 활용하여 생활SOC로의 접근성 개선 등 기초적인 삶의 질을 보장하고자 한다. 그리고 셋째, 고령 인구 증가 등 인구구조 변화에 대응하는 내용도 포함하고 있다. 고령자의 특성을 고려한 공간설계 등을 반영하여 도시공간을 계획하고, 주거와 건강관리 등 복지서비스가 가능한 고령자 복지주택을 확산하는 내용을 담고 있다.

[표 5-1] 제5차 국토종합계획의 특징: 제4차 국토종합계획과의 비교

구분	제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)	제5차 국토종합계획 (2020~2040)
비전	• 새로운 도약을 위한 글로벌 녹색국토	• 모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터
목표	• 경쟁력 있는 통합국토 • 지속가능한 친환경국토 • 품격 있는 매력국토 • 세계로 향한 열린국토	• 어디서나 살기 좋은 균형국토 • 안전하고 지속가능한 스마트국토 • 건강하고 활력있는 혁신국토
공간 전략	• 개방형 국토발전축 5+2 광역경제권 중심 거점도시권	• 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구축
발전 전략	〈6대 전략〉 • 국토경쟁력 제고 위한 지역 특화 및 광역적 협력 강화 • 자연친화적, 안전한 국토 조성 • 쾌적하고 문화적인 도시·주거 환경 • 녹색교통·국토정보 통합 네트워크 구축 • 세계로 열린 신성장 해양국토 기반·초국경적 국토경영 기반 구축	〈6대 전략〉 • 개성 있는 지역발전과 연대·협력 촉진 • 지역산업 혁신과 문화관광 활성화 • 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성 • 품격 있고 환경친화적인 공간 창출 • 인프라의 효율적인 운영과 국토 지능화 • 대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성
지역 발전 방향	• 광역경제권 형성하여 지역별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 • 지역 특성을 고려한 전략적 성장거점 육성 (대도시와 KTX 정차도시 중심으로 도시권 육성)	• 공간 재배치를 통해 압축적 발전, 지역 간 다양한(하드웨어 + 소프트웨어) 연계·협력으로 경쟁력 강화 • 혁신도시 등 균형발전 거점을 지속 육성하고 수도권과 지방의 상생
집행	• 지역개발사업 남발 방지 위한 효율적인 지역 개발 시스템 구축 • 재원 조달 방식 다양화	• 계획 모니터링 및 평가 연동 • 국토-환경 계획 통합관리

출처: 국토교통부 보도자료(2019. 12. 2.), “국민·지역과 함께 만들어 갈 국토의 새로운 20년”, p.9.

제5차 국토종합계획은 전략 3의 ‘세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성’에 대한 현황 및 문제점으로 지역불평등 측면에서 생활서비스 수준의 격차 심화를 제시하고 있으며, 특히 생활SOC 시설의 양적·질적 부족의 문제를 강조한다. 그동안 대규모 기간 시설 구축으로 경제성장과 소득향상을 이뤄냈지만, 보육, 복지, 문화, 체육시설 등 일상 생활에서 국민의 편익을 증진시키는 시설의 공급이 양적·질적으로 부족하여 국민이 체감하는 삶의 질은 낮은 수준이고, 공급된 시설도 대도시 등 중심 지역 위주여서 지역 간 또는 지역 내 격차를 유발하고, 소득계층별 불평등도 높은 수준이라고 설명한다

(p.81). 인구감소시대에 특히 지방 중심으로 일어나는 인구감소는 시설수요 감소와 유희시설의 증가를 가져오고 이는 공급의 저조와 인구감소 가속화의 악순환으로 이어져 생활SOC 취약지역의 증가가 예상됨에 따라 도시경쟁력 강화를 위해서는 과도한 기반 시설계획을 현실화하여 도시의 효율성을 향상시키고, 다양한 서비스 수요에 대한 대응의 필요성을 제시하고 있다(p.85).

제5차 국토종합계획은 지역격차 해소 및 주민의 삶의 질 제고를 위해 기초생활인프라 국가최소기준 미달지역의 해소를 정책과제로 제시하고 있다. 국민 모두의 삶의 질 향상과 지역 간·지역 내 격차 해소를 위해 기초생활서비스 국가최소기준 미달지역을 파악하여 전국적으로 국가최소기준 이상으로 공급하고, 기초생활서비스 국가최소기준을 마련하되 도시와 농촌 지역 여건을 감안하여 시·도별 기초생활서비스 공급계획을 수립하고 지역개발계획과 연계하는 것이 필요하다. 지자체는 기초생활서비스 국가최소기준을 참고하여 지역의 사회·경제적 특성과 수요에 따라 생활인프라 공급계획을 수립하고 시설 확충을 노력해야 하며, 인구밀도, 시설 수용 능력, 유희시설 현황 등을 고려하여 시설 공급이 곤란한 지역은 시설 전환, 복합화, 지역 간 연계, 교통 연계, 서비스 전달 체계 개선 등 효율적 운영방안을 검토해야 한다(p.92).

또한, 생활서비스의 접근성을 고려하여 생활SOC 유형별 전략적 배치가 필요하다. 생활SOC를 지역거점시설과 마을단위시설 등으로 유형화하여 차별적으로 배치하고, 지역 맞춤형 공간복지 전달체계와 결합하여 주민의 생활 편의 접근성을 향상한다. 어린이집, 주차장, 경로당 등 소규모 마을 단위로 배치가 필요한 시설은 마을이나 동네에 직접 공급하고, 문화예술회관, 체육관, 보건소 등 일정 규모 이상의 지역거점시설은 접근성이 양호한 생활거점에 배치하는 것이 필요하다. 그리고 도시 외 지역에 서비스 범위가 넓은 지역거점 생활SOC를 공급하는 경우 지역 간 연계·운영, 공동이용이 가능하도록 시설을 배치하여 운영의 효율성을 제고하고 생활SOC 공급 시 대중교통 등 교통 연계 방안을 검토하고, 교통시설이 부족한 지역은 행복택시 등 수요응답형 교통체계를 적극적으로 활용하는 것이 필요하다(pp.93-94).

나. 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)

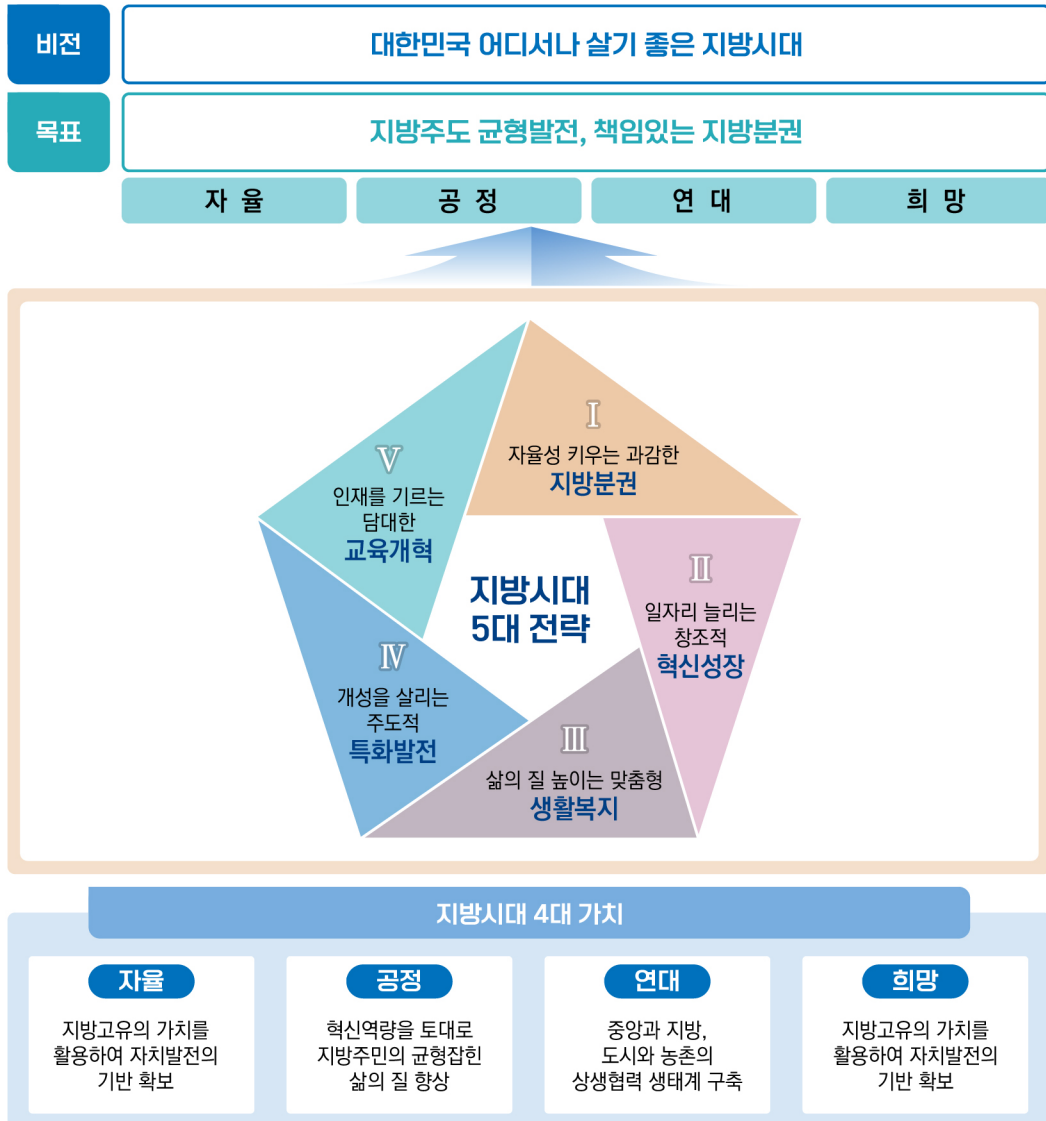
최근 「지방자치분권법」과 「국가균형발전법」을 통합하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 「지방분권균형발전법」)이 제정되어 시행(2023. 7. 10.)됨에 따라 지방시대위원회가 출범하였다. 대통령 직속 지방시대위원회는 「지방분권균형발전법」 제6조에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체 의견을 수렴하여 ‘제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)’을 발표하였는데, 여기에는 시·도 지방시대 계획, 중앙행정기관의 부문별 계획, 초광역권을 설정한 지방자치단체의 초광역권 발전계획을 반영하도록 규정되어 있다. 이에 따라, 제1차 종합계획은 지방시대위원회의 중점 추진과제와 함께 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 17개 시·도가 제출한 시·도 지방시대 계획, 17개 부처·청이 제출한 중앙부처의 부문별 계획(22대 핵심과제 및 68대 실천과제 중심), 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 4대 초광역권 및 3대 특별자치권이 제출한 초광역권 발전계획을 반영했다. 지방시대 종합계획은 5년마다 수립되는 중기(中期) 계획으로서, 지방정부·중앙정부는 각각 시·도 지방시대 계획, 부문별 계획, 초광역권 발전계획의 연차별 시행계획을 매년 수립하여 지방시대위원회에 제출하게 된다.

제1차 지방시대 종합계획은 지방분권과 균형발전을 포괄하는 첫 통합 계획으로서, 지방시대위원회가 지방정부·중앙정부와 협의하고 의견을 들어 직접 수립(균형발전계획은 정부가 수립)하였다는 점에서 의미가 있다. 지방시대위원회는 종합계획 수립뿐만 아니라 지방시대 국정과제 이행, 종합계획 시행, 지역정책과제 이행 지원 등을 총괄·조정하는 역할을 맡게 되어 앞으로 지방정부, 중앙정부와 함께 지방시대 구현을 이끌어갈 것으로 기대되고 있다.

지방시대위원회가 발표한 ‘지방시대 비전과 전략’상의 5대 전략은 ① 자율성 키우는 과감한 지방분권, ② 인재를 기르는 담대한 교육개혁, ③ 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, ④ 개성을 살리는 주도적 특화발전, ⑤ 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지 등으로 이에 기반하여 시·도와 중앙부처의 계획이 정합성을 갖추도록 편제를 구성하였다.

지방시대 9대 정책은 1) 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출, 2) (가칭) 교육자유특구 도입 및 지역-대학 동반 성장, 3) 도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축, 4) 로컬리즘(지방다움)을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성, 5) 지방이 주도하는

첨단전략산업 중심 지방경제 성장, 6) 디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화, 7) 매력 있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기, 8) 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자 활성화, 9) 분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련 등이다(지방시대위원회, 2023a).



[그림 5-2] 지방시대 비전과 전략

출처: 지방시대위원회(2023b), 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027), p.7.

[표 5-2] 지방시대 종합계획의 5대 전략과 22대 핵심과제

5대 전략	22대 핵심과제	주관 부처
Ⅰ. 자율성 키우는 과감한 지방분권	1. 자율적 자치 기반 마련	행안부
	2. 지방재정 경쟁력 강화	행안부, 기재부
	3. 지방의 자치역량 제고	행안부
	4. 지역맞춤형 자치모델 개발	행안부
	5. 지방의 책임성 확보	행안부
Ⅱ. 인재를 기르는 담대한 교육개혁	1. 지역 어디서나 수준 높은 교육 기회 제공	교육부
	2. 대학과 지역의 동반 성장 지원	교육부, 중기부
	3. 지방자치, 교육자치 연계, 협력 강화	교육부, 행안부
Ⅲ. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장	1. 기회발전특구와 혁신성장거점 육성으로 성장동력 확충	산업부
	2. 지역의 효율적 성장을 지원하는 공간 조성	국토부
	3. 지역특화형 산업육성 및 일자리 창출 촉진	산업부, 고용부
	4. 글로벌 선도형 지역 과학기술 진흥	과기부
	5. 지역 디지털 혁신을 통한 균형발전 실현	과기부, 산업부, 행안부
	6. 지역맞춤형 창업 및 혁신 생태계 조성	중기부
Ⅳ. 개성을 살리는 주도적 특화발전	1. 지역의 자생적 창조역량 강화	산업부, 중기부
	2. 지역 고유자원을 활용한 문화, 관광 육성	문화부, 해수부
	3. 지역 특성화 발전에 기여하는 핵심 인프라 확충	국토부, 해수부
	4. 지역 주도의 경쟁력 있는 농산어촌 조성	농림부, 해수부
Ⅴ. 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지	1. 지방소멸위기 대응 지원	행안부, 농림부, 해수부
	2. 실질적 균형발전을 위한 지역 생활 여건 개선	국토부
	3. 삶의 질 높이는 지역 의료, 보건, 복지 확충	복지부, 행안부
	4. 지역 환경, 생태자원의 보전 및 활용	환경부, 산림청

출처: 지방시대위원회(2023b), 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027), p.59.

다. 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2020~2024)

2004년 제정된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」에 근거해 수립되는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 5개년 기본계획’(이하 ‘농어업인 삶의 질 기본계획’)은 농어업인 및 농어촌 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 보건·복지, 의료, 문화, 교육 등 다양한 분야에 걸친 종합계획이자, 단일 부처에서 해결하기 어려운

과제를 부처 간 협업을 통해 수립하는 범부처 계획이다.

농어업인 삶의 질 기본계획은 국민 누구나 언제 어디서나 국가적 최저기준(national minimum) 이상의 삶의 질을 누리는 것을 헌법 제34조에서 보장된 가치로 보면서 대도시 중심의 압축성장과 시장개방이 확대되는 과정에서 발생한 도시와 농어촌 간의 불균형과 국가적 비효율을 극복하고 농어촌 삶의 질을 보장하는 것을 제시하고 있다.

4차 삶의 질 기본계획(2020~2024)은 ‘전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌’을 비전으로 제시한다. 구체적으로 복지서비스 향상, 교육·문화 지원, 정주여건 개선, 경제 활력 증진 측면에서 4대 전략과 비전 및 목표 달성을 위한 178개 세부 시행과제를 제시한다. 4차 삶의 질 기본계획은 비전에서도 알 수 있듯이, 청년층을 중심으로 한 인구유출과 고령화 등 심각한 인구구조 변화를 겪고 있는 농촌으로 사람이 돌아올 수 있도록 농촌 지역의 복지, 교육, 문화, 주거, 환경, 경제 등 전반에 걸쳐 삶의 질을 개선하기 위한 정책들을 담고 있다.

비 전	전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌	
목 표	1 주민을 포용하는 자립적 지역사회 2 어디서나 서비스 접근성이 보장되는 3·6·5 생활권 3 농어촌다움이 살아있는 생명의 터전	
전 략	생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성	1 농어촌 의료서비스 여건 개선 2 농어촌 통합 돌봄시스템 구축 3 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성 4 농어촌 사회안전망 내실화
	교육·문화 기회의 형평성 보장	1 농어촌 특성을 반영한 교육서비스 확충 2 농어촌 평생교육 강화 3 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상 4 주민 주도형 문화·여가 향유 지원
	농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축	1 농어촌 지역 교통 여건 확충 2 농어촌 주거 여건 및 기초생활인프라 개선 3 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련 4 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전
	경제활동 다각화와 지역순환경제 구축	1 농어촌 지역자원을 활용한 소득 기반 다각화 2 농어촌 관광 활성화 3 농어촌 취업·창업 촉진 4 농어촌 여성 취업지원 및 일손 부족 해소
추 진 기 반	· 농어촌서비스기준 개편, 사전협의 제도 도입 및 농어촌 영향평가 지침 제정을 통한 삶의 질 위원회의 실효성 있는 범부처 정책 조정 · 농촌협약 도입을 통한 지역 주도 삶의 질 정책 추진 기반 제도화	

[그림 5-3] 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획의 비전, 목표, 전략, 과제

출처: 관계부처 합동·농어업인 삶의 질 향상 위원회(2020), 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2020~2024), p.25.

제4차 기본계획은 이전의 기본계획과는 다르게 농식품부·해수부 정책 중심에서 전부처 협업을 강화하는 것으로 정책 범위를 확대했다. 정책대상도 농어업인 중심에서 다양한 세대와 계층을 포용해 기존 농어업인뿐 아니라 귀농어·귀촌자, 다문화 가정, 도시민 등 다양한 수요자를 고려한 정책을 발굴하기 위해 노력한다.

	기존 기본계획	제4차 기본계획
목표	생활인프라 및 도농 간 삶의 질 격차 완화	농어촌지역 내 격차 해소, 다변화되는 정책 수요 대응
대상	농어업인 중심	농어촌의 다양한 세대·계층 포용
범위	농식품부, 해수부 정책 중심	관련 전(全) 부처 협업 추진체계 내실화
거버 넌스	단위 사업별 관리 중앙정부 주도	통합적 지원을 위한 플랫폼 중앙과 지방, 민과 관의 협치

[그림 5-4] 제4차 농어촌 삶의 질 기본계획의 패러다임 전환

출처: 관계부처 합동·농어업인 삶의 질 향상 위원회(2020), 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2020~2024), p.24.

‘제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획’(2020~2024)은 5개년 단위 기본계획을 이행하기 위해 연도별로 시행계획을 수립하고 있으며, 2024년 세부 추진계획은 4대 부문(보건·복지, 교육·문화, 정주기반, 경제·일자리)의 총 175개 과제를 18개 부처·청¹¹⁾에서 추진할 계획이며, 4대 부문별 주요 내용은 다음과 같다(농림축산식품부 보도자료(2024.7.3.) pp.1-2).

① (보건·복지) 열악한 의료 여건 개선 및 고령화·과소화 심화에 따른 농어촌 지역맞춤형 돌봄 수요에 대응하여 세대별 복지 사각지대를 최소화한다. 응급의료·분만·소아청소년과 등 의료서비스 취약지에 시설·장비·운영비를 지원하고, 여성 농어업인 대상 특수 건강검진을 확대한다. 보육시설이 부족한 농촌 마을 대상 이동식 놀이교실을 운영하고, 농번기 아이돌봄방 운영을 확대한다. 또한, 농지연금, 재해보험 등 제도 개선으로 농어업인의 사회안전망을 내실화한다.

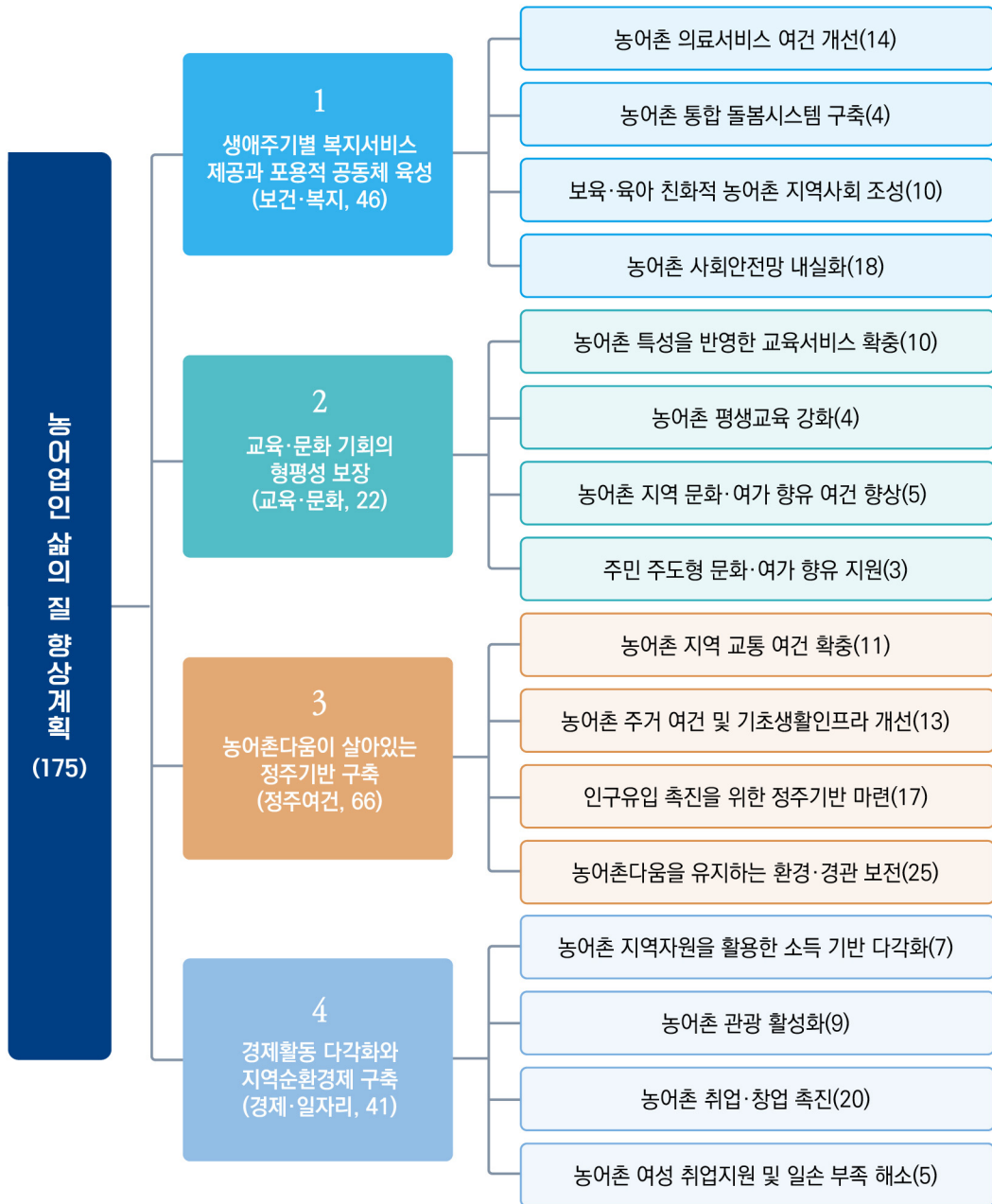
② (교육·문화) 농어촌의 교육서비스 접근성을 개선하여 생애주기별 교육 여건을 개선하고 문화·여가 향유 기회를 확대한다. 도시에 비해 지리적으로 불리한 농어촌 학교 여건을 고려하여 통학 차량 지원 및 다양한 문화예술 교육 등을 지원하고, 인구감소지

11) 교육부, 과기정통부, 행안부, 문체부, 농식품부, 산업부, 복지부, 환경부, 고용부, 여가부, 국토부, 해수부, 중기부, 경찰청, 소방청, 해양경찰청, 농진청, 산림청

역 대상 농어촌 평생교육 프로그램을 내실화한다. 또한, 농어촌 문화환경 취약지역 등을 대상으로 ‘문화가 있는 날(매달 마지막 수요일)’ 문화프로그램(공연·체험 등)을 지원하는 ‘구석구석 문화배달’을 추진한다.

③ (정주기반) 농어촌 정주 특성에 맞춰 서비스 공급망을 확충하고, 안정적 주거 환경을 제공하는 등 정주여건을 개선한다. 주민 수요를 반영한 수요응답형 버스 등 농어촌 지역 주민들의 교통 여건을 개선하고, 농어촌 마을 하수도 정비 확대, 도시가스 신규 배관망 건설, 읍·면 단위 LPG 배관망 구축, 해양폐기물 수거 개선 등을 추진한다. 또한, ICT를 활용하여 주민 생활 편의를 개선하는 스마트빌리지 서비스를 발굴·확산한다.

④ (경제·일자리) 농어촌 자원을 활용한 소득원 다각화를 촉진하고, 다양한 형태의 일자리 창출을 통해 취·창업을 활성화한다. 농어촌 지역 여건에 맞는 융복합산업을 고도화하고, 농촌형 위케이션 활성화, 농어촌 체험휴양마을의 서비스 품질 제고, 섬 지역 특화관광 개발 등으로 농어촌 관광을 활성화한다. 또한, 스마트팜 보급 및 농식품 벤처 창업 육성 등으로 농어촌의 새로운 일자리 창출을 지원한다.



[그림 5-5] 2024년 삶의 질 향상 시행계획 부문별 과제

출처: 농림축산식품부 보도자료(2024. 7. 3.), “농어촌 주민의 삶의 질 향상 및 지역개발을 위해 18개 부처·청 협력”, p.5.

2. 관련 미래사회 대응지표의 추이

국회미래연구원은 우리가 바랍직한 사회로 나아가고 있는지 진단하고 미래사회의 대응력과 준비 상황을 점검하기 위해 미래사회 대응지표 체계를 구축하여 지표를 통해 검토하고 있다. 미래사회 대응지표 체계는 우리가 원하는 바랍직한 미래의 한 모습인 세 가지 미래비전을 제시하고 있는데 그중 하나가 ‘지속가능한 안심 사회’이다. 이는 우리 사회가 이전에 경험하지 못했던 위기적 상황, 예를 들면 인구감소, 기후변화 등에 대해 혼돈 없이 안정적으로 적절히 대응하는 것을 의미한다. 이러한 미래비전을 실현하기 위한 주요 전략 중 하나로 ‘안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성’을 제시하고 있으며, 이 중 지역격차 관련된 지표는 ‘수도권 집중도’와 ‘지역재정(재정자립도, 재정자주도)’이 해당될 것이다. 그러므로 여기에서는 미래사회 대응지표를 활용하기 위해 수도권 집중과 재정자립도, 재정자주도의 변화를 살펴보고, 지역불평등에 대한 시사점을 도출한다.

[표 5-3] 지역격차 관련 미래사회 대응지표 체계

미래비전	핵심전략	지표명	지표 설명
지속가능한 안심 사회	안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성	수도권 집중도	수도권과 비수도권의 인구, GRDP 비중
		지방재정 (재정자립도, 재정자주도)	재정자립도는 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율, 재정자주도는 전체 세입에서 자치단체가 편성, 집행할 수 있는财源의 비율

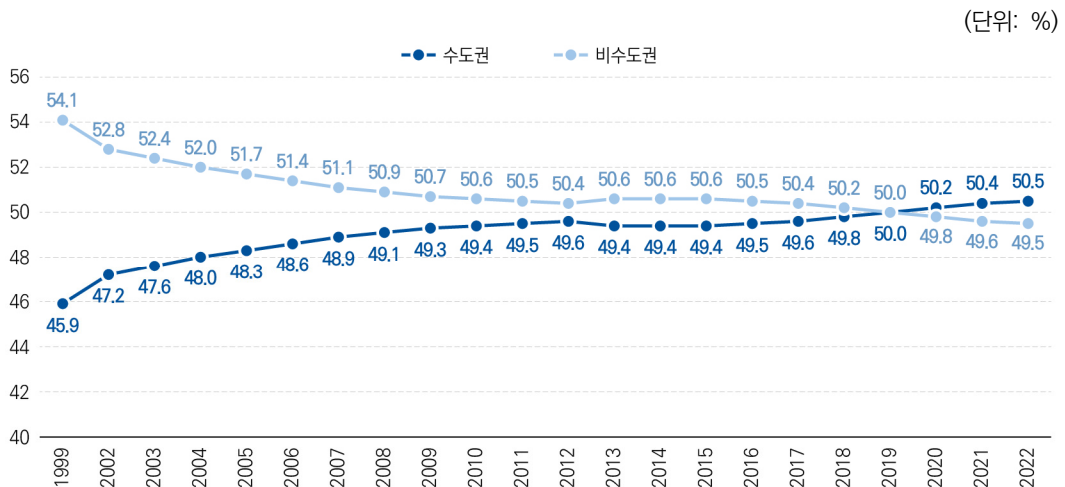
가. 수도권 집중도

수도권 집중도는 지방소멸, 수도권 쏠림에 대한 정도 및 변화를 살펴보기 위한 지표이다. 수도권 집중은 지방의 인구유출, 수도권 거주 비용 및 사회적 부담 상승, 국토의 비효율적 이용 등 사회적 문제를 발생시키는데 이를 살펴보기 위해 먼저 인구의 집중도를 살펴본다. 수도권 인구집중도는 수도권 쏠림의 정도 지표로 제시될 수 있으며, 수도권의 인구 비중은 전국 인구에 대한 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도) 거주 인구의 비율을 의미한다. 인구 규모는 지역 경제·사회 발전의 핵심 동력으로, 인구의 유입과 밀집의 정도는 지역발전의 정도를 가늠하기 위한 수단이 되기도 한다. 즉, 인구가 유입되어 거주하고자 하는 지역은 이동을 유발하는 매력이 있는 지역이고, 인구가 증가하

면서 지역이 더욱 활기를 띠게 된다. 반면, 인구유출과 인구감소는 지역의 쇠퇴 정도를 가늠하는 수단으로 활용할 수 있다.

행정안전부 주민등록통계를 활용하여 전국 인구 중 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 인구 합계 비율을 계산하여 전국 인구 중 수도권에 집중되어 있는 정도를 살펴본 결과, 전국적으로 지속적인 저출생으로 인한 인구의 자연 감소에 더해 비수도권에서 수도권으로의 사회적 이동 현상이 심화되면서 지방의 인구는 지속적으로 감소 추세를 보이고 있음을 확인하였다.

행정안전부 주민등록인구 통계에 따르면, 전국 인구 대비 수도권의 인구와 비수도권의 인구를 비교해 보면 수도권의 인구 비율은 점차 증가하여 2019년 수도권 거주하는 인구가 절반이 넘어서고 이후 지속적으로 증가하고 있음을 확인하였다.



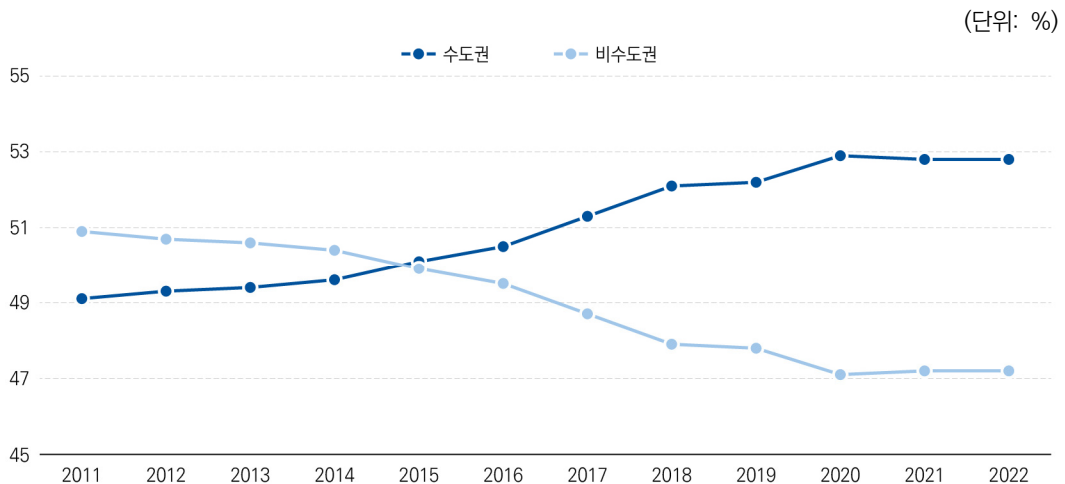
[그림 5-6] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999~2022)

자료: 국가통계포털(KOSIS), 행정안전부 주민등록인구통계

수도권의 인구 집중은 단지 인구수뿐만 아니라 경제사회적 측면에서의 불균형과 관련이 있다. 수도권의 집중도를 측정하기 위해 생산규모를 나타내는 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)을 활용할 수 있다. 지역내총생산(GRDP)은 일정 기간에 일정 지역 내에서 새로이 창출된 최종 생산물 가치의 합으로, 경제구조나 규모 파악에 활용할 수 있다. 즉, 각 지역 내에서 경제활동별로 얼마만큼의 부가가치가 발

생했는가를 나타내는 경제지표이다. 수도권 지역의 지역내총생산(GRDP) 비율은 전국 지역 생산규모 중 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도)에서 창출한 생산규모 비율이다. 수도권 지역총생산 비율은 통계청의 지역소득 통계를 활용하여 전국 지역총생산 중 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 지역내총생산(GRDP)의 비율을 계산하였다.

수도권의 지역내총생산 비중은 2011년 이후 계속 증가 추세를 보이는 반면, 비수도권의 지역내총생산 비중은 점차 감소하는 경향을 나타내고 있다. 2015년 수도권(50.9%)과 비수도권(49.9%)의 지역내총생산 비중이 역전된 이후 그 격차는 점차 심화되었다가 2021년 이후 정체된 듯하다. 2022년 기준 수도권의 지역내총생산(명목)은 전국의 52.8%를 차지하며, 2021년과 비슷한 수준이다. 수도권과 비수도권의 경제적 격차는 점차 벌어지고 있어 수도권과 비수도권의 양극화 현상에 대한 대책이 필요하다.



[그림 5-7] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율(2011~2022)

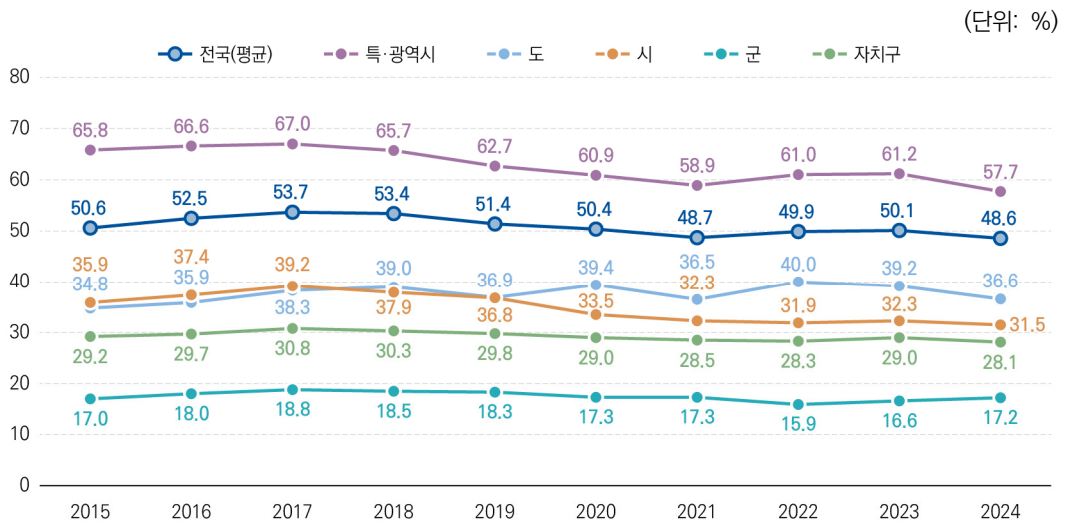
자료: 통계청, 지역소득; 통계청 KOSIS e-나라지표

나. 지방재정

재정자립도는 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표로 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며 일반적으로 비율이 높을수록 세입징수 기반이 좋은 것을 의미한다. 재정자립도는 지방경제의 대표적 지표로 자기 재정력으로 지출을 충당하는 능력을 나타내므로 일반적으로 재정자립도가 낮을수록 지방자치단체가

자체적으로 재정을 운용할 수 있는 능력이 떨어져 위기적 상황에 처해 지방소멸의 위험이 커질 수 있다.

최근 10년간의 흐름을 살펴보면, 전국적으로 재정자립도는 감소하는 경향을 나타내고 있다. 2024년 재정자립도(48.6%)는 전년 대비 1.5% 감소하였으며, 2017년 53.7%에서 지속적으로 감소하였음을 알 수 있다. 지역별 차이를 살펴보면, 시 또는 자치구에 비해 군 지역이 열악함을 확인할 수 있었다. 농어촌 지역에 해당하는 군 지역 평균은 2024년 기준 17.2%이었으며, 자치구는 28.1%, 시는 31.5%로 나타나 지자체의 재정자립도가 전반적으로 낮은 가운데 군 지역은 매우 열악한 수준임을 알 수 있다. 통상적으로 재정자립도가 30% 이하로 떨어지면 재정적으로 자립이 어려운 상황을 의미하며 그만큼 중앙정부의 재정지원이 더 많이 필요한 상황임을 의미한다.



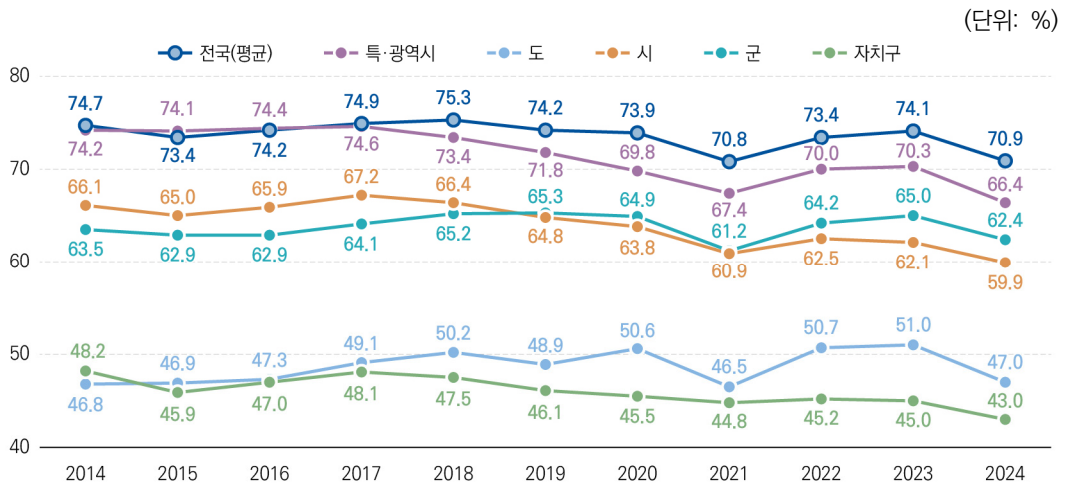
[그림 5-8] 재정자립도

자료: 행정안전부, 2024년도 예산 및 기금 개요; 통계청 KOSIS e-나라지표

재정자주도는 지방자치단체가 자주적으로 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표로서, 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함하여 실질적인 자치단체의 재원활용능력을 나타낸다. 재정자주도는 자치단체의 세입 중 어느 정도를 재량권을 가지고 쓸 수 있는가를 보여 주는 데 활용 가능하며, 지방재정조정제도에 의한 지방교부세와 조정교부금 등을 포함한 재원재분

배 결과를 측정하는 지표이다. 즉, 재정자립도가 재원 조달 면에서 자립 정도를 나타내는 것이라면 재정자주도는 재원 사용 면에서 자주권, 자율권을 나타내는 지표이다.

2024년 전국 평균 재정자주도는 70.9%로 전년도 기준 3.2%p 감소한 수치이다. 코로나 위기 상황에서 국고보조금 등 의존재원의 증가로 재정자주도의 비중이 크게 감소한 이후, 올해 비중이 다소 큰 폭으로 감소한 상황이다. 지역별로 비교해 보면, 자치구가 43%로 낮은 수준이었으며 시 59.9%, 군 62.4%로 나타났다. 재정자립도와 비교해 보면, 시·군 지역이 지방교부세 등 중앙정부로부터의 재정지원 비중이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 지자체가 지방소멸위험을 극복하기 위해 다른 지역과 차별화된 전략을 펼쳐 경쟁력 있는 지역발전을 달성하기 위해서는 재정적 측면에서의 자율성과 책임성을 높이는 것이 중요하며 지자체의 자주적인 재정 운영 능력을 갖추는 것이 중요하다고 판단된다.



[그림 5-9] 재정자주도

자료: 행정안전부, 2024년도 예산 및 기금 개요; 통계청 KOSIS e-나라지표

3. 소결

형성평가는 정책이 집행되기 이전에 국가운영의 방향성을 살펴보는 것으로 여기에서는 정부의 중장기계획과 미래사회 대응지표와의 정합성을 확인하고자 하였다. 지역격차 해소 및 공간불평등 완화를 중심으로 미래사회 대응지표와 정부의 중장기계획을 연계하여 살펴보면, 미래사회 대응지표인 수도권 집중도, 지방재정(재정자립도, 재정자주도)은 국토종합계획, 지방시대 종합계획, 농어업인 삶의 질 기본계획이 추구하는 균형발전, 지속가능성, 지역 삶의 질 향상 등의 목표와 전반적으로 방향성이 부합한다고 볼 수 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

국토에 관한 최상위 국가계획으로서의 지위를 가지는 제5차 국토종합계획의 비전은 ‘모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터’로, 특정 지역에서 거주하는 것이 사회경제적 격차로 이어지지 않고 전 국토 어디에 살더라도 적절한 서비스의 기회를 가질 수 있는 공간불평등의 해소, 균형발전의 가치를 포함하고 있다. 구체적으로 제5차 국토종합계획의 목표는 ‘어디서나 살기 좋은 균형국토’, ‘안전하고 지속가능한 스마트국토’, ‘건강하고 활력있는 혁신국토’를 제시하고 있다.

제1차 지방시대 종합계획은 국가균형발전과 지방분권의 가치를 추구하며 비전으로 ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 제시하고, 목표로 ‘지방 주도 균형발전, 책임 있는 지방분권’을 제시하고 있다.

제4차 농어업인 삶의 질 기본계획은 농어업인과 농어촌 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 보건·복지, 의료, 문화 교육 등에 관한 종합계획이다. 제4차 농어업인 삶의 질 기본계획의 비전은 ‘전국 어디서나 삶의 질이 보장되는 사람이 돌아오는 농어촌’으로 구체적으로 인구감소지역, 소멸위험지역에서의 삶의 질을 강조하고 있다.

형성평가를 통해 정부 중장기계획의 미래대응성을 미래사회 대응지표와 연계하여 효과적으로 살펴보기 위해서는 보다 구체적이고 적합한 지표를 보완하고 주기적인 모니터링을 실시하는 것이 필요하다는 것을 확인하였다. 소멸위험지역을 살펴보기 위해서는 이분법적으로 수도권과 비수도권으로 구분하는 것 이외에 보다 세분화된 지역, 즉 지방 대도시, 중소도시, 농산어촌 등 다양한 유형별로 살펴보는 것이 필요하다. 특히, 농어촌 삶의 질 기본계획은 인구가 감소하는 농어촌 지역을 위한 전략을 담고 있으므로 농촌, 어촌, 도시 등 다양한 공간 단위의 데이터를 활용하는 것이 효과적일 것이다.

제3절 집행 및 성과 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞의 제2절에서 국가운영의 방향성이라는 측면에서 미래대응성 제고를 위한 형성평가 방안을 제시하였다. 제2절에서 지역격차 해소, 지역불평등 완화와 관련된 정부 중장기계획을 살펴본 결과 기본적으로 전국 어디에 살더라도 기회를 누릴 수 있도록 국토공간의 균형된 발전과 인구가 감소하여 소멸위험에 처한 지역에서의 인간적인 기본적인 삶의 질 보장을 목표로 하고 있음을 확인하였다. 이러한 국정방향이 실제로 구현될 수 있으려면 계획이 정책과 사업으로 구체화되어 실제 집행이 이루어져야 할 것이다. 여기에서는 지역불평등 완화를 위한 정부의 구체적 정책 사례들을 살펴보고, 선행연구, 정부 정책 자료를 활용하여 정부의 소멸위험지역에서의 격차 해소를 위한 정책들이 지역불평등을 완화하는 데 기여하고 있는지를 검토하고자 한다.

소멸위험지역의 격차 해소를 위한 정책을 살펴보면 크게 인구가 감소하여 소멸위험이 있는 지방자치단체 및 지역에 대한 행정적 지원과 소멸위험지역 주민의 삶의 질 제고를 위한 생활서비스 지원으로 구분할 수 있다. 그러므로 이 절에서는 소멸위험지역 및 지자체(공간)에 대한 지원과 주민(사람)의 삶의 질 및 생활서비스를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 소멸위험 ‘지역’에 대한 지원

중앙정부는 소멸위험지역 자체에 대해 다양한 지원 정책을 실시하고 있다. 사실 소멸위험지역에 대한 명확한 정의는 없으나, 「지역개발지원법」상의 소위 낙후지역(성장축진지역, 특수상황지역(접경지역, 개발도서지역))이나, 최근 지정된 「인구감소지역 지원 특별법」상의 인구감소지역 등이 이 범주에 포함될 수 있다.

대표적으로 국토교통부와 행정안전부는 「지역개발 및 지원에 관한 법률」(「지역개발

지원법」)에 근거하여 5년마다 비수도권 지역(수도권의 특수상황지역(개발도서지역, 접경지역)은 포함)을 대상으로 성장촉진지역을 지정하고, 지역개발계획(발전촉진형, 거점육성형)을 통해 이들 지역에 대한 다양한 사업(투자선도지구 사업, 지역수요맞춤 지원사업)을 추진하고 있다.

성장촉진지역은 생활환경이 열악하고 개발 수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회 기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정 상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역이다(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제9호). 특수상황지역은 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정 기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로 「접경지역지원특별법」에 따른 접경지역, 「섬 발전촉진법」에 따른 개발대상섬, 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」에 따른 새만금사업지역 등이 해당된다(「지방분권균형발전법」 제2조 제10호). 「지역개발지원법」은 낙후지역(성장촉진지역, 특수상황지역(접경지역, 개발도서지역)) 지원에 관한 대표적인 법률로 지역개발계획과 지역균형발전 특별회계를 통해 지원한다.

행정안전부는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(지방분권균형발전법)」, 「인구감소지역 지원특별법(인구감소지역법)」에 근거하여 지정하는 인구감소지역의 경우, 인구 및 재정 여건을 고려하여 지정하고(89개 지역+관심지역 18개), 시도와 시군구는 인구감소지역 대응 기본계획 및 시행계획을 별도로 수립하여 지방소멸대응기금을 통해 지원한다. 인구감소지역은 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정 여건 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부 장관이 지정·고시하는 지역이다.

이외에도 농림축산식품부의 일반농산어촌지역 지원사업 역시 소멸위험지역을 지원하기 위한 제도로 볼 수 있다. 일반농산어촌지역의 개발사업은 농산어촌지역의 주민소득을 증대하고 기초생활환경을 개선하며 농촌 어메니티 증진 및 계획적인 발전을 통하여 농산어촌의 인구 유지 및 지역별 특화발전을 도모하는 것을 목적으로 하는데, 현재 일반농산어촌 개발사업 대상 지역은 123개 시·군이다(하혜영·김예성, 2021). 최근 농식

품부는 농촌 지역의 읍면 단위로 지정하고 각종 특례를 지원하고, 규제를 완화하는 ‘농촌소멸위험지역’ 개념을 도입 추진 중에 있다¹²⁾.

[표 5-4] 소멸위험지역 지원제도

구분	성장촉진지역	특수상황지역	인구감소지역	일반농산어촌지역
대상 지역	- 일반농산어촌 중에 낙후도가 심한 70개 지역 및 183개 섬 지역 - 균형위 심의를 거쳐 행안부 장관, 국토부 장관이 공동으로 고시	- 성장촉진지역이 아닌 개발 대상 섬 - 접경지역	- 인구감소지수 지표(8개)를 활용하여 89개 시군구 선정 - 관계 기관 협의(중앙행정기관, 시도지사 등)를 거쳐 지방시대위원회 심의, 행안부 장관이 지정 및 고시	도농복합형태시의 읍, 면 및 군 지역(세종시, 제주도 행정시의 읍, 면 포함)
주관 부처	국토교통부	행정안전부	행정안전부	농림축산식품부
대상 사업	지역접근성시설 지원, 성장기반시설 지원	지역생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개성, 지역역량 강화사업	지역 주도의 상향식 인구감소지역 대응계획 수립, 지방소멸대응기금	지역생활기반 확충, 지역소득 증대, 지역경관 개성, 지역역량 강화사업
관련법	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법			
	지역개발 및 지원에 관한 법률	접경지역 지원 특별법, 섬 개발 촉진법	인구감소지역 지원 특별법	농어촌 정비법, 어촌어항법

자료: 하혜영·김예성(2021), p.29 수정 작성

위에서 살펴보았듯이 다양한 소멸위험지역 지원 정책이 추진되고 있으나 이에 대한 정책평가 및 사업성과에 대한 평가체계는 미흡한 편이다. 가령, 중앙정부가 지방소멸위험이 있는 인구감소지역 및 관심지역에 지원하는 지방소멸대응기금의 경우 지방자치단체가 운용 성과에 책임성을 가지도록 회계연도마다 지방소멸대응기금의 성과를 분석하고 성과 분석 결과를 공개해야 한다(「지방자치단체 기금관리기본법」 제28조). 그러나 매년 기금의 운용 성과를 분석함에 따라 지방소멸위험 해소와 관련 없는 단기적으로 성과가 도출되는 사업에 집중할 가능성이 높다(류영아, 2022). 균형발전 정책은 단기적 성과를 지향하기보다는 중장기적인 접근을 견지한 일관성 있는 정책의 추진이 요구되

12) 농민신문 기사(농식품부 ‘농촌소멸위험지역’ 개념 도입 추진, 2024. 2. 2.)

며 실증적인 진단과 증거 기반의 평가에 근거한 방향 설정이 핵심적 사항이다(차미숙 외, 2023). 정부의 인구감소지역 지정 등의 노력에도 불구하고 수도권 대비 부족한 일자리, 생활인프라 등으로 지역소멸 위기는 지속적으로 제기되고 있다(관계부처 합동, 2024). 그러므로 중앙부처의 다양한 지원 정책과 사업이 소멸위험지역에 대한 다양하고 충분한 지원이 되었는지, 주민의 생활수준을 높이는 데 기여했는지 여부에 대한 평가체계를 마련하는 것이 필요하다. 특히, 정부의 지원은 생활SOC 시설의 건설이나 구축 등 인프라에 초점을 두는 경향이 있어 사업의 추진과정이나 구축단계에서는 큰 관심을 기울이지만 실제 지자체에서의 운영현황이나 결과에 대해서는 관심도가 떨어지는 상황이다. 최근에는 영국, 호주, 독일 등의 외국의 사례처럼 SOC사업 평가 시 전(全) 단계에서 사회적 가치 평가의 필요성이 제기되고 있으며 이를 위해 평가지표 및 분석방법론 보완, 사회적 가치의 비중이 큰 사업의 경우 별도의 가중치 부여 방안, 사회적 가치를 반영하는 편익 산정 방법 및 지표 개발, 소외지역 및 취약계층을 반영하는 평가 방법의 개발 등이 제시되고 있다(배운경·김상록, 2022).

중앙부처의 소멸위험지역에 대한 다양하고 중첩적인 지원제도는 한편으로는 소멸위험지역에 대한 충분한 지원이라는 측면에서 긍정적인 요인으로 작용할 수도 있겠지만 여러 부처 지원사업들 간의 연계성 미흡으로 비효율성의 문제를 발생시킬 수 있다. 중앙정부 주도의 일률적 사업 추진으로 지역의 자율성과 역량 있는 민간의 창의성이 발휘된 지역발전 정책 추진이 제한되기도 하며, 부처별로 서로 다른 목적과 기준에 따라 지역 지원사업을 추진하여 우수한 프로젝트에 대한 선택과 집중이 제한되어 부처 간 칸막이 이슈가 제기되고 있다(관계부처 합동, 2024). 과거 중앙부처는 소위 낙후지역에 대한 여러 부처의 ‘지역’들을 「지역개발지원법」 제정을 통해 정리하였고, 다부처, 다년도 사업을 중앙부처들과 지자체 간의 협약방식으로 추진하는 지역발전투자협약 제도를 도입하여 현재는 지역활력타운 사업 등에 적용하고 있고 인구감소지역 사업에도 적용할 수 있도록 규정하는 등 협력적 지역사업 추진을 위한 정책적 노력이 진행 중이다. 하지만 앞에서 살펴본 국토부, 행안부, 농축산부 등 여러 부처의 유사한 지원사업들 간의 연계성은 여전히 미흡하므로 소멸위험지역 지원체계의 실효성을 제고하기 위한 지속적인 정책지원이 필요하다.

[표 5-5] 소멸위험지역 연구 검토

연번	연구명	연구방법	주요 내용
1	김민영·이소영(2024) “인구감소지역·관심지역 구분 및 행재정적 지원 확대 방안”	문헌분석, 통계분석, 해외 사례(일본, 대만) 분석	• 종합적인 지원을 하기 위해 현행 지원체계에 관심지역을 통합해야 하며, 시군구 단위를 넘어선 종합적 대응이 가능하게 하도록 주변 시군구와 연계한 발전전략 수립 및 광역지방자치단체의 역할 강화가 필요함.
2	류영애(2022) “지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제”	문헌분석, 일본 사례 분석	• 인구감소지역에 지원하는 지방소멸대응기금의 경우 한시적인 기금의 한계, 단기 성과 분석 치중, 지방소멸 대응에 집중할 유인 부족 등을 한계로 제시하고 연계와 협력을 통한 거점사업 실시, 성과 분석 이후 컨설팅과 사례 공유를 통한 중장기적 후속 조치, 지방소멸 대응의 동기 부여 등을 제안함.
3	하혜영·김예성(2021) “지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제”	문헌분석	• 기존 정책과 사업을 분석한 결과 인프라 구축 위주 낙후지역 개발정책의 한계, 출산율 제고 정책으로 사회적 인구유출 방지 한계, 정부의 단기·단편적 인구감소지역의 지원 한계 등을 지적하며 지방소멸 위기지역으로의 기업 유치 방안 마련, 사회적 인구유출 완화를 위한 청년 유입 및 정착 지원, 지방자치단체의 자생역량 강화 방안 등을 제시함.
4	민성희 외(2019) “성장촉진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구”	문헌분석, 지표분석, 사례 연구	• 낙후지역 지원사업의 통합화 및 부처 간 연계협력 강화, 성장촉진지역에 대한 지원 및 공모사업의 다양화, 낙후도 지표별 차등화 지원, 지역개발계획의 역할 재정립 등을 제안함.

2. 주민 삶의 질 향상 및 생활서비스 지원

중앙정부는 소멸위험이 있는 특정한 지역을 지정하여 지원해 주는 방식 외에도 다양한 부처에서 생활인프라와 서비스 지원을 위한 다양한 사업들을 추진하고 있다. 예를 들면, 국토부의 도시재생사업(생활SOC와 연계), 저출산고령사회위원회의 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)상의 지역사회 돌봄서비스 확대, 보건·의료서비스 강화, 치매안심센터 등 지역사회 인프라 확대, 해양수산부의 어촌신활력증진 사업, 농림축산식품부의 서비스거점지구 및 생활SOC 복합센터 조성, 보건복지부의 의료 및 돌봄 인프라서비스 등 다양한 부처에서 생활인프라 확충 사업들을 추진 중이며, 이들 사

업의 대부분은 소멸위험지역을 대상으로 하는 경우가 많다.

저출생 및 돌봄과 관련된 보육서비스를 살펴보면, 정부는 보육서비스의 공공성 제고와 지역불균형 완화를 위해 민간어린이집 진입이 기피되는 취약지역 중심으로 국공립어린이집 확충을 추진해 왔다(양미선·임지희, 2012). 국공립어린이집은 저소득층 밀집지역 및 농어촌 지역 등 취약지역을 우선 설치 지역으로 선정하고 있으며, 500세대 공동주택 설치 시에는 국공립어린이집을 의무적으로 설치해야 한다는 점을 제시하고 있다(「영유아보육법」 제12조). 17개 시·도 수준에서 시·도별 보육·교육서비스 공급률의 격차가 나타나고 있는 것으로, 가장 공급률이 낮은 지역이 75.8%이며 전국적으로 공급률이 85.3%에 도달해 있다(하수정 외, 2021). 즉, 보육·교육기관 이용이 의무화되어 있지 않은 현실적 상황과 가정 내 양육 수요, 기타 유형의 돌봄서비스 인프라의 공급 및 이용 수요를 고려할 때 현재의 보육·교육서비스의 공급 수준이 매우 부족하다고 판단하기는 힘들며, 또한 앞으로 저출생으로 인한 영유아 인구의 감소를 전망할 때 장기적으로 인프라의 안정적 공급이 위협받을 소지도 있을 것으로 보인다. 이에 향후 전체적인 인프라 공급 수준은 수요의 증감 추세를 고려하여 판단하는 것이 필요하며, 지리적 접근성의 경우 지역 차가 크게 드러나고 있어 지역 내 전체적인 공급률보다 개별 영유아가 이용할 수 있는 기관의 접근성 차원에서 지역격차 해소의 필요성이 높아 보였다. 또한 보육서비스 총공급의 양적 격차보다는 서비스의 질(quality)적인 측면에서의 격차에 초점을 두는 것이 필요하다(하수정 외, 2021). 농어촌 지역의 보육·육아 분야(보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성 정책군) 과제들은 전반적으로 농어촌 지역 주민들의 보육·육아 수요 및 적실성에 맞게 사업 규모를 적극적으로 확대해야 하며, 수요자 관점에서 서비스의 질적 수준 향상을 위한 정책적 개선 노력이 필요한 것으로 파악된다(정문수 외, 2022).

농림축산식품부 삶의 질 향상 위원회 전문지원기관에서는 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획의 일환으로 중앙행정기관에서 연차별로 추진하는 삶의 질 시행계획의 실행 과정과 실적을 매년 점검·평가하여, 정책의 문제점과 개선 방안을 도출하고 있다. 정부가 「농어업인삶의질법」에 의거하여 5년마다 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획’을 수립하면 삶의 질 위원회에서 심의한 이후 국회에 해당 사항을 보고한다. (「농어업인삶의질법」 제5조).

삶의 질 평가 결과, 보건·복지 전략 과제들은 전반적으로 목표치를 무난하게 달성하였으며, 이해관계자들의 의견을 수렴하고 제도를 개선하는 데 반영하여, 농어촌 주민의 삶의 질 향상에 크게 기여하고 있는 것으로 파악된다(정문수 외, 2022). 그러나 연차별 달성 목표치가 소극적으로 설정된 경우가 많고, 일부 과제에서 성과지표와 연차별 달성 목표가 정책 추진의 목적과 취지에 부합하지 않게 설정된 것으로 파악되며 특히, 2021년 시행계획 점검·평가 결과 성과지표와 연차별 달성 목표가 애초 설정된 정책 목적과 부합하지 않는 것으로 파악된 과제가 일부 있었다(정문수 외, 2022, p.136).

한이철 외(2022)의 연구는 농촌 지역의 기초생활서비스를 살펴보기 위해 먼저 인구변화를 살펴보았는데, 인구변화는 공간적으로 고르게 발생하지 않았다. 총 1,404개 읍·면 중 약 절반에서 인구가 감소하였는데, 일반·원격 농촌에서는 거점·기초 중심지의 인구가 많이 감소하였다. 이는 농촌중심지가 생활서비스를 공급하는 장소로서 그 기능이 약화되고 있음을 보여 주는 것이다(한이철 외, 2022). 인구가 감소하면서 면의 인구가 3,000명 이하로 줄어들면 지역 내 보건의료시스템에 문제가 나타나고, 2,000명 이하가 되면 의생활·식생활과 관련된 식당, 제과점, 세탁소, 이·미용실 등의 폐업이 나타나므로 앞으로 우리나라 읍·면 중 약 40% 지역에서 기본적인 진료와 투약 체계에 문제가 발생할 수 있으며, 약 25%에서 의생활·식생활과 관련된 서비스의 지속적인 공급이 어렵게 될 것으로 전망된다(한이철 외, 2022).

소멸위험지역의 생활서비스 실태 및 주민 삶의 질 관련 기존의 문헌을 살펴보면, 농어촌 지역에서의 정주생활기반 부문의 과제정책 수행도가 미흡하며 삶의 질 영향력이 낮은 것을 알 수 있었다(정문수 외, 2022). 주민 삶의 만족도를 분석한 결과, 보건복지 부문의 만족도는 도시 지역과 농어촌 지역의 격차가 크게 나타나 농어촌 지역이 고령인구, 장애인 등 사회·경제적 취약계층 비율이 높다는 점을 감안할 때 이들의 사회안전망을 확충하는 데 정책적인 노력을 기울일 필요가 있음을 확인하였으며, 앞으로 농어촌 지역의 인구감소와 고령화가 심화될 것으로 전망됨에 따라 농어촌 지역의 의료서비스 개선은 중요한 정책의제가 될 것으로 보인다(민경찬 외, 2022).

[표 5-6] 생활인프라 및 서비스 관련 연구 검토

연번	연구명	연구방법	주요 내용
1	주상현(2023) “지역소멸 대응 정책 중요도 분석과 정책적 함의”	전문가 AHP 설문조사	지방소멸 대응 정책의 우선순위를 도출한 결과 청년 창업 및 지역 취업 지원, 고용지원서비스 제도 강화, 공공형 맞춤형 일자리 창출 정책, 의료 및 보건 여건 개선, 기업 유치, 스마트 농업 확산, ESG 도입 및 강화, 지역발전특구 전략 추진 순으로 나타남.
2	정문수 외(2022) “2022년 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 점검·평가”	시행계획 점검 평가(171개 과제 서면평가 및 현장평가) 결과 분석	농어업인 삶의 질 시행계획의 추진실적을 점검 및 평가한 결과, 보건·복지 전략 부문, 교육·문화 전략 부문, 경제·일자리 전략 부문은상대적으로 양호한 편이나 정주생활기반 전략 부문은 과제정책수행도 점수와 삶의 질 영향력 등급 모두 평균에 못 미치는 결과를 나타냄.
3	민경찬 외(2022) “농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사”	주민 만족도 설문조사 수행 및 분석	농어촌 주민 정주 만족도 조사 결과 전반적인 삶의 만족도는 도시, 농어촌 모두 전년도에 비해 하락하였으며, 주관적 웰빙지수는 농어촌 지역(6.0점)이 도시 지역(5.4점)보다 양호하게 나타남. 보건복지 부문은 농어촌 지역과 도시 지역의 만족도 격차가 1.7점으로 가장 극심하였으며, 특히 분만과 관련된 서비스 만족도(도시 6.8점, 농어촌 4.3점)의 격차가 크게 나타남.
4	김나영 외(2022) “농어촌 영향평가: 농어촌 영유아 돌봄시설 확대”	설문조사, 심층면담	농어촌 영유아 사업 목표 관리를 일관되게 하기 위해 성과지표를 마련하고, 농어촌 영유아 돌봄 확대 사업 제안
5	한이철 외(2022) “인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안”	통계분석, 설문조사, 사례조사	분석 결과 농촌중심지가 생활서비스를 공급하는 장소로 그 기능이 약화되고 있음을 확인하였으며, 인구가 감소하는 농촌 지역에 기초생활서비스 확충을 위한 대책이 필요함에 따라 정책의 융복합 및 행정 기반 조성, 농촌재생프로젝트와 연계한 기초생활서비스 확충 추진, 농촌유희시설 민간위탁제도 적용, 방문서비스 복합화, 농촌 의료취약지역 비대면 의료서비스 등을 제안함.

소멸위험지역에서의 생활인프라 접근성 제약으로 인한 지역 주민의 열악한 삶의 질을 개선하기 위해 정부는 기초생활인프라의 국가 최저기준(national minimum)을 제시하고 있다. 기초생활인프라의 국가 최저기준은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제4조에 의거한 국가도시재생기본방침에서 제시하고 있으며, 농어촌의 경우 지

역 상황을 고려하여 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제44조에 따른 ‘농어촌서비스기준’을 고려하고 있다.

[표 5-7] 기초생활인프라 범위 및 국가적 최저기준(2013)

부문	기초생활 인프라	국가적 최저기준(안)	생활권 규모		
			대 (5만 명 이상)	중 (2만~3만 명)	소 (~1만 명)
교통시설	공공주차장	주거지역 내 주차장 확보율: 70% • 시 지역 1대/주택규모 85㎡ • 군 지역 1대/주택규모 95㎡			○
공간시설	생활권공원	1인당 공원 면적 9㎡			○
	근린광장	2,000~4,000세대당 1개소			○
유통·공급 시설	상수도	상수도 보급률 100%	○	○	○
공공·문화·체육시설	유치원	2,000~3,000세대당 1개소			○
	초등학교	4,000~6,000세대당 1개소 학급당 학생 수: 21.5명			○
	공공체육시설	1인당 생활체육시설 면적: 4.2㎡			○
	도서관	지역거점도서관: 인구 3만 명당 1개소 작은도서관: 500가구 이상 1개소(건물 면적 33㎡ 이상)		○	○
	노인의료복지시설	인구 3만 명당 1개소		○	
방재시설	저류시설	목표연도 내 확률강우량 결정 후 필요 저류시설 확보		○	
환경기초 시설	하수도	하수도 보급률 100%	○	○	○

출처: 국토교통부(2013), 국가도시재생기본방침..

기초생활인프라의 국가적 최저기준을 도입하기에 앞서 농림축산식품부는 도시에 비해 상대적으로 열악한 농어촌 주민들의 삶의 질을 제고하기 위한 노력을 지속해 왔다. 2004년 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」을 제정하고, 2011년에는 법령 개정을 통해 농어촌 지역의 생활인프라 및 주요 생활서비스 공급을 위한 ‘농어촌서비스기준’을 도입하였다. 본 법령 제3조 제6항에 따르면 ‘농어촌서비스 기준’은 농어업인 등이 일상생활을 하는 데 요구되는 최소한의 공공서비스(public

services) 중 대통령령으로 정하는 서비스 항목과 그 항목별 목표를 의미한다. 이 기준은 농어촌의 삶의 질 향상 정책의 실효성을 제고하기 위하여 2011년 처음 도입된 이후 여러 번의 개정을 거쳤으며, 2019년 ‘제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(2020~2024)(이하 ‘제4차 삶의 질 향상 기본계획’)'부터는 도서관·체육시설·생활폐기물 등의 세 가지 항목을 신설하여 4대 부문(보건의료·복지, 교육·문화, 정주여건, 경제활동) 19개 항목으로 구성되었다(김용욱 외, 2022).

정부는 이 외에도 국토교통부의 ‘기초생활인프라 국가적 최저기준’과의 연계성을 고려하여 기존에 ‘여건 개선’, ‘비율 제고’ 등으로 구성되었던 서비스 항목별 목표치 세부 내용에 대하여 접근성(평균 접근시간)의 개념을 일부 적용하였다. 다만, 최소 접근시간 목표치는 농어촌의 교통 여건 등을 감안하여 재설정하였으며¹³⁾, 이로 인해 국토교통부의 기초생활인프라 국가적 최저기준과 일부 차이가 존재하는 것을 알 수 있다.

[표 5-8] 농어촌서비스기준과 기초인프라 국가적 최저기준의 비교

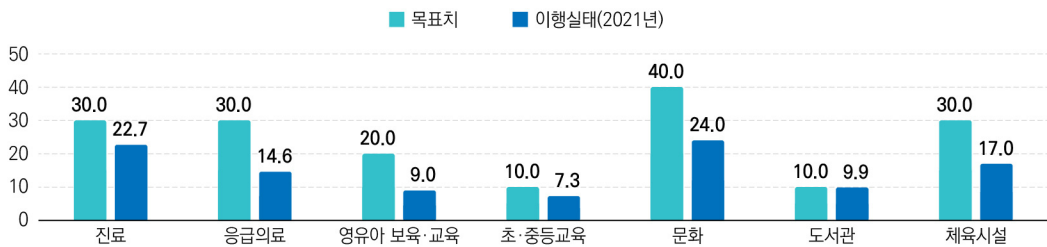
구분	농어촌서비스기준	기초생활인프라 국가적 최저기준
근거 법령	「삶의 질 향상 특별법」 제3조, 제44조 및 동법 시행령	「도시재생특별법」 제4조 및 국가도시재생기본방침(국토부 공고)
대상 지역	농어촌 및 도농복합시	도시
목표치 설정 (최저기준)	최소 접근시간, 서비스 보급률 등 (농어촌 및 항목의 특성을 고려해 설정)	시설별 도달시간 (단, 기본방침상 ‘농어촌 지역’은 농어촌서비스기준을 고려한다고 명시)
차별 항목	주택, 상수도, 하수도, 난방, 대중교통, 방법설비, 경찰순찰, 소방출동	근린공원, 거점공원, 주거편의시설, 마을주차장
접근성 기준	차량	도보, 차량
최저 기준	병원 진료	(도보) 수요 고려, (차량) 20분 이내
	응급의료	(차량) 30분 이내
	영유아 보육	(도보) 5~10분 이내
	초·중등교육	(도보) 10~15분 이내
	문화시설	(차량) 20분 이내
	도서관	(도보) 10~15분, (차량) 10분 이내
	체육시설	(도보) 10~15분, (차량) 15~30분 이내

출처: 관계부처 합동·농어업인 삶의 질 향상 위원회(2020), 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2020~2024), p.76 참고하여 수정.

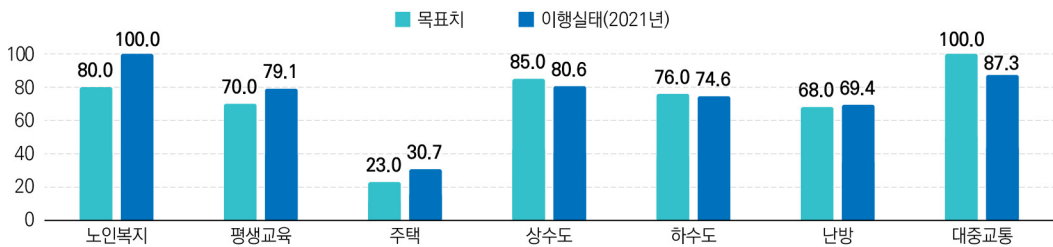
13) 농어촌 노선버스 평균 운행속도(25.9km/h)와 특별·광역시의 승용차와 시내버스 운행속도 차이(6.3km/h)를 반영함.

농림축산식품부에서는 현행 농어촌서비스기준에 근거하여 농어촌이 얼마나 목표치를 충족하고 있는지에 대하여 이행실태를 점검하고, 그 결과를 매년 공표하고 있다. 가장 최근에 발간된 보고서에 따르면 4대 부문 19개 항목에 대한 이행실태를 점검·평가한 결과, 접근성을 기준으로 하는 7개 서비스 항목(진료, 응급의료, 영유아 보육·교육, 초·중등교육, 문화, 도서관, 체육시설)을 포함하여 노인복지, 평생교육, 주택, 난방, 방법설비 등 총 12개 항목에서 목표치를 달성한 것으로 조사되었다(2021년 기준). 반면, 정주 여건 부문과 경제활동 부문에 속하는 항목들에서 대부분 목표치에 미달하는 것으로 나타났다. 특히 행정리 내에서의 영농·생활폐기물 처리 수준이 다른 서비스 항목에 비해 다소 낮은 달성률을 보이는 것으로 나타났다.

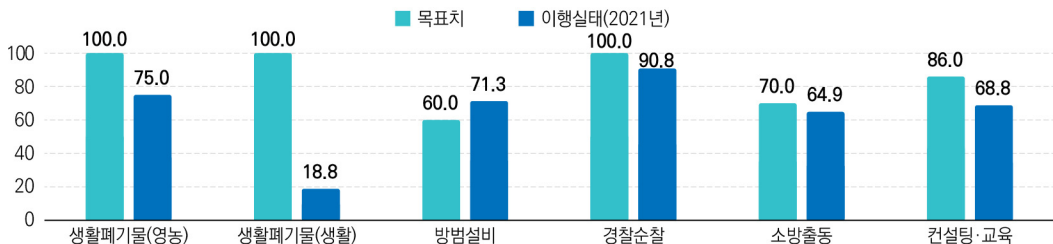
(단위: 분)



(단위: %)



(단위: %)



[그림 5-10] 농어촌서비스기준 항목별 목표치 및 이행 현황(2021년)

출처: 민보경 외(2023), p.54; 김용욱 외(2022), 2021 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가 참고

농어촌서비스기준을 활용하여 목표치와 이행실태를 검토할 때, 생활서비스를 공급하는 물리적 시설 측면에서 평균 도달시간의 접근성 개념을 적용하고 있어 소멸위험지역의 경우 열악한 여건으로 최소 접근시간 목표치에 도달하지 못하는 지역이 증가하는 경향을 확인하였다. 그리고 농어촌의 노선버스 평균 운행속도 등 교통 여건을 감안하여 농어촌 지역의 목표치를 재설정 한 결과, 국토교통부의 기초생활인프라 국가적 최저기준과의 차이가 벌어짐을 알 수 있었다. 그러므로 현실적인 상황을 고려하여 생활서비스 기준을 재검토하는 것이 필요하다.

제4절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

최근 지방인구의 유출과 수도권으로의 인구 쏠림이 심화되면서 소멸위험지역의 위기적 인식과 열악한 거주여건 개선이 정책의제로 부상하고 특정 공간에 거주한다는 이유만으로 삶의 질 측면에서 차별받을 수 있는 지역격차의 문제가 이슈화되고 있다. 지속적인 저출생, 초고령화와 함께 지역소멸의 위험은 대한민국의 지속가능한 미래를 위협하는 요인으로 우리는 이를 잘 관리하고 개선하기 위한 지속적인 노력을 해야 한다.

지역격차를 해소하기 위한 정부의 관련 중장기계획들을 살펴본 결과, 2020년 이후 수립된 제5차 국토종합계획은 이전과는 다르게 인구감소시대로의 전환을 언급하고 인구감소로 인한 충격을 완화하기 위한 방안을 제시하고 있었다. 그러나 정부 중장기계획의 주요 전략 방향은 인구유입, 지역경제 성장, 생활인프라 구축 등을 제시하고 있다. 인구감소시대에 모든 소멸위험지역의 인구를 유지 또는 반등시키는 것은 불가능하므로 지역 간 제로섬 인구 유지 경쟁을 지양하고, 지역맞춤형 차등적 정책 및 지역 여건에 부합하는 다양한 정책수단의 마련이 요구된다.

정부 중장기계획에 제시된 목표와 미래사회 대응지표를 함께 살펴본 결과 광범위하게는 긴밀성이 있으나 중장기계획은 보다 지역 중심의 구체적 전략이 제시되어 있는 반면, 미래사회 대응지표는 지역적이기보다는 국가 단위에서 수도권과 비수도권의 인구와 지역내총생산을 비교하고 지역유형별 지방재정을 살펴보는 정도이다. 미래사회 대응지표는 인구이동, 지역불평등과 관련된 구체적 요인들 즉, 일자리, 교육, 주거 등의 지역 여건들 또는 인력, 예산 등 투입을 측정하기보다는 그 결과를 나타내는 지표(수도권 집중도, 재정자립도, 재정자주도)로 구성되어 있어 구체적 정책적 시사점을 도출하기에는 적합하지 않다. 미래사회 대응지표와 연계하여 이해할 수 있는 정책적 요인들을 검토함으로써 지역불평등과 관련된 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 따라서 현재의 미래사회 대응지표인 수도권과 비수도권의 인구 비율과 지역내총생산 비율, 재정분권의 추이를 분석하는 것 이외에 분권의 정도, 일자리 지역 분포, 지역 생활 서비스 수준 등

을 파악할 수 있는 보다 구체적인 지표를 보완하여 지역 인구감소 대응 전략에 대한 모니터링을 하는 것이 필요하다. 가령, 농어촌 삶의 질 기본계획은 인구가 감소하는 농어촌 지역에서의 의료, 돌봄, 보육·육아, 교육, 문화·여가, 관광 등의 전략을 포함하고 있으므로 미래사회 대응지표와 농어촌 삶의 질 기본계획의 긴밀한 연계를 위해서 의료, 돌봄시설에 대한 접근성, 체류 인구 및 관광 방문객 등을 포함하는 생활인구, 외국인 노동자 또는 외국인 유학생 등 지역의 미래 환경 변화를 고려한 다양한 지표를 포함하는 방안도 검토할 수 있다.

집행 및 성과 평가를 통해 소멸위험지역에 대한 지원 정책과 생활인프라 및 서비스 지원 정책을 살펴본 결과 여러 중앙부처의 다양한 지원 정책이 추진되고 있으나 유사한 사업이 연계되지 못해 비효율성의 문제가 제기되고 있고, 정부의 지원사업이 소멸위험 지역에 다양하고 충분한 지원이 되었는지, 주민의 생활수준을 높이는 데 기여했는지 여부에 대한 평가체계가 미흡해 이에 대한 보완이 필요함을 확인하였다. 또한 성장촉진지역과 인구감소지역은 대상 지역이 유사하고 그 목적 역시 소멸위험지역의 경제적 활력이나 생활수준 개선을 위한 것이므로, 이들 제도를 통해 추진되는 사업들이 연계되어 추진될 경우 사업의 효과성이 커질 수 있을 것이다. 그러므로 행정안전부의 인구감소지역, 국토교통부의 성장촉진지역 외에 접경지역이나 개발도서지역 등도 부처 간 협업에 의한 통합적 정책 수립과 실행 전략 마련 등으로 낙후지역에 대한 정책을 종합적으로 운영할 필요가 있다. 특히, 낙후도에 따른 지원을 차등화하는 한편 지역 실정에 맞는 생활인프라 기준 등을 정립하는 것이 필요하다.

생활인프라의 국가최저기준을 검토한 결과, 기준선이 행정구역 중심의 접근성에서 벗어나 이용자 중심으로 변화될 필요성을 확인할 수 있었다. 즉, 지속가능한 생활서비스 제공을 위해 시설 확충이 아닌 수요자, 서비스 중심의 기준과 다양한 전략을 마련하는 것이 필요하다. 인구감소시대에 소멸위험지역에서 물리적 거리, 시설에 대한 접근성으로 기준을 맞추어 수 있는 것은 앞으로 더욱 요원해 보인다. 미래 환경 변화를 고려하여 정보통신기술 발달에 의한 서비스 디지털화, 찾아가는 서비스의 복합화 등 유연한 접근 전략 등을 제시하고, 지역 내 중간 조직, 민간 제3섹터 간의 협력적 거버넌스 구축 등 서비스 공급체계 다양화를 모색할 필요가 있다.

제6장

건강불평등 완화를 위한 중장기계획과 발전 방향

제1절 건강불평등의 개념과 우리나라 현황

제2절 형성평가

제3절 집행 및 성과 평가

제4절 함의와 시사점

제 1 절

건강불평등의 개념과 우리나라 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

건강불평등을 이해하기 위해서는 먼저 건강형평성(health equity)을 이해할 필요가 있다. 이는 사회적 이점이나 불이익의 수준이 다른 다양한 사회 집단 간에 건강 또는 건강 결정요인에서 체계적인 격차가 없는 상태를 의미한다. 여기서 중요한 것은 건강형평성은 단순히 자원을 평등하게 분배하는 것을 넘어 각 집단이 공평한 건강 결과를 얻을 수 있도록 그들의 필요에 맞게 자원을 배분하는 것을 의미한다(Reid & Robson, 2000). 그 반대의 의미로 사용되는 것이 바로 건강불평등이다. 구체적으로, 건강불평등은 건강의 사회적 결정요인, 즉 소득, 교육, 직업, 지역적 특성 등에 따라 개인이나 집단 간 건강 수준의 차이가 나타나는 것을 의미한다고 하겠다. 이러한 격차가 단순히 생물학적 차이를 넘어, 사회구조와 자원의 불평등한 배분으로 인해 발생한다는 점에서 공중보건에서는 핵심 어젠다 중 하나이다.

우리나라는 경제발전과 함께 전체적인 건강 지표가 개선되었으나, 지역 간, 소득계층 간 건강불평등은 여전히 심각한 사회적 문제로 정책의 우선순위에 놓여 있다. 이 중에서도 지역 간 건강불평등과 소득계층별 건강불평등은 공중보건 분야에서 중요한 문제로 다루어진다. 결과적 측면에서 지역 간 건강불평등은 거주 지역에 따라 건강 수준과 보건의료서비스 접근성의 격차로 이해할 수 있다. 예컨대, 농촌이나 도시 외곽 지역은 도심에 비해 의료시설이 부족하고 건강관리 서비스에 대한 접근성이 낮아, 주민들의 건강 수준이 취약해질 가능성이 높다. 이는 지역적 자원 분포의 불균형에서 기인하며, 정책적 개입이 부족할 경우 이들 지역에 거주하는 주민들은 더 높은 건강 취약성을 보이게 된다. 한편, 소득계층별 건강불평등은 소득 수준에 따른 건강 상태의 차이를 의미한다. 소득이 낮은 계층은 건강한 생활을 유지하는 데 필요한 자원을 충분히 확보하지 못하며, 영양 상태, 주거 환경, 스트레스 관리 등에서 불리한 환경에 놓일 가능성이 높다. 또한, 보건의료서비스 이용에 있어서도 경제적 제약으로 인해 적절한 치료를 받지 못하는 경우가 많아, 소득이 낮을수록 건강 상태가 더 나빠질 가능성이 크다. 실제로, 2018년 한국건강형평성학회에서는 기대수명 산출을 위해 2010년부터 2015년까지 6년간의

국민건강보험공단 자격 및 보험료 자료의 사망 자료와 지역사회건강조사 자료를 활용하여, 기대수명의 지역별, 소득별 차이를 보고한 바가 있다.

전국 17개 시도 중 기대수명이 가장 높은 곳은 서울시(83.3세), 가장 낮은 지역은 전라남도(80.7세)로 2.6년의 격차를 확인하였다. 전반적으로 서울특별시 및 경기도 등 수도권과 광역시의 기대수명이 높았다. 성별에 따른 차이를 보면, 남자의 경우 서울특별시와 전라남도의 격차가 가장 커 3.7년이었고, 여성의 경우 제주특별자치도와 울산광역시시의 격차가 가장 커 2.6년이였다. 소득 5분위 간 기대수명 격차는 강원도와 전라남도의 차이가 7.6년으로 가장 큰 것으로 나타났다. 한편, 울산광역시는 4.3년으로 가장 작은 차이를 보였다. 게다가 17개 광역시도 간의 차이, 즉 지역 간의 격차보다 시도 내에서의 소득계층 간 기대수명의 격차가 더 큰 것을 확인하였다. 다시 말해, 전국 17개 광역시·도의 지역 간 격차보다 지역 내 소득 수준에 따른 기대수명의 격차가 더 큰 것으로 나타났다.

[표 6-1] 전국 17개 광역시도 및 소득계층별 기대수명의 격차

	기대수명			소득 5분위 간 기대수명 격차		
	남녀 전체	남성	여성	남녀 전체	남성	여성
서울특별시	83.3	80.2	85.9	5.9	7.2	4.0
부산광역시	81.1	77.8	83.9	6.7	8.1	4.6
대구광역시	81.7	78.5	84.4	6.8	8.0	4.9
인천광역시	81.7	78.3	84.6	5.9	6.8	4.4
광주광역시	81.6	78.4	84.4	6.3	7.1	4.9
대전광역시	82.1	78.9	84.7	6.2	7.7	4.0
울산광역시	80.8	77.8	83.3	4.3	5.0	3.0
세종특별자치시	81.4	77.3	85.3	7.3	8.7	4.7
경기도	82.3	79.1	85.0	6.1	7.4	4.2
강원도	81.0	77.1	84.5	7.6	9.0	5.0
충청북도	80.9	77.3	84.1	7.1	8.1	5.1
충청남도	81.5	77.8	85.1	6.6	7.5	4.8
전라북도	81.4	77.6	84.8	7.1	8.3	5.1
전라남도	80.7	76.5	84.5	7.6	8.9	5.1
경상북도	81.0	77.1	84.5	6.7	7.6	4.9
경상남도	80.9	77.1	84.1	6.8	8.0	4.6
제주특별자치도	82.5	78.0	86.0	7.5	8.4	5.6
기대수명이 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역 간 차이	2.6	3.7	2.7			

건강불평등 문제는 단순히 개인의 문제가 아니라 사회 전체의 문제로 인식되어야 한다. 지역 간, 소득계층 간 건강불평등을 해소하기 위해서는 의료 접근성을 개선하고, 건강형평성을 증진하기 위한 정책적 개입이 필수적이라고 할 수 있다. 이를 통해 모든 사람들이 건강할 수 있는 기회를 공정하게 누리고, 건강 상태의 불평등이 최소화된 사회를 이루는 것이 중요하다. 게다가 건강 수준은 개인의 생존과 복지에 밀접한 영향을 미치기 때문에, 이러한 불평등을 해소하는 것은 사회적 정의와 관련된 중요한 의제가 된다.

제2절 형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 관련 중장기계획의 구성 및 현황

가. 국민건강증진종합계획

1) 현황

국민건강증진종합계획은 보건복지부가 국민의 건강을 증진하고 건강불평등을 완화하기 위한 10년 단위로 수립하는 중장기적 건강 계획이다. 이 계획은 1978년 세계보건기구(WHO)가 알마아타 선언에서 선언한 ‘모든 인류에게 건강을(Health for All)’ 정책을 기반으로 하고 있다. 참고로, 1999년 WHO 유럽사무소는 ‘Health 21’를 통해 ‘모든 인류에게 건강을(Health for All)’ 정책 기틀을 마련하였는데, 건강연대, 건강형평, 건강한 생활터, 건강을 위한 다부문 간 책임, 건강을 위한 파트너 확보를 강조하였다(WHO, 1999). 이러한 맥락에서 국민건강증진종합계획은 건강불평등의 관점에서 국민의 건강증진, 삶의 질 향상을 목표로 하고 있다(송정국 외, 2021).

한국은 1990년대 급격한 산업화와 도시화 과정에서 국민의 건강이 중요한 사회적 관심사와 과제로 대두되었다. 특히, 비감염성 질환의 급증과 함께 지역 간, 계층 간 건강 불평등 문제가 부각되면서, 정부는 체계적인 건강증진 전략의 필요성을 느끼게 되었고, 이에, 2002년 제1차 국민건강증진종합계획을 수립하였다. 이후 5년 또는 10년마다 각 계획을 평가하고 새롭게 수립하면서 건강 목표를 발전시키고 있다.

현재 진행 중인 계획은 제5차 국민건강증진종합계획(2021~2030)으로, 이 계획의 목표는 모든 국민이 평생 동안 건강을 누리는 사회를 구현하는 것이다. 이를 위해 건강 수명 연장, 건강 격차 해소, 만성질환 예방, 정신건강 증진, 건강 위험 요인 관리 등이 중점 과제로 설정되었다. 특히, 이번 제5차 계획에서는 데이터 기반의 정책평가 및 피드백 시스템이 도입되어 건강정책의 지속적 개선이 가능해진 특징이 있다.

[표 6-2] 국민건강증진종합계획의 비교(1차~5차)

구분	비전	구성 내용	중점 과제	특징	주체
제1차 국민건강증진종합 계획 (2002~2005)	75세의 건강장수 실현이 가능한 사회	6개 분야 39개 사업 40개 목표	금연, 절주, 영양 관리 등 생활습관 개선	WHO의 '모두를 위한 건강' 운동을 반영한 최초의 계획	보건복지부
제2차 국민건강증진종합 계획 (2006~2010)	온 국민이 함께하는 건강세상	4개 분야 24개 과제 108개 사업 244개 성과지표	취약계층 지원, 건강관리 서비스 접근성 확대	건강불평등 문제를 해결하기 위해 취약계층에 대한 정책 강화	보건복지부 한국보건사회연 구원
제3차 국민건강증진종합 계획 (2011~2015)	온 국민이 함께 만들고 누리는 건강세상	6개 분야 32개 과제 140개 사업 405개 성과지표	만성질환 예방과 관리, 건강 위험 요인 감소	만성질환 관리 및 건강 위험 요인 관리 중심으로 정책 강화	보건복지부 한국건강증진개 발원
제4차 국민건강증진종합 계획 (2016~2020)	온 국민이 함께 만들고 누리는 건강세상	6개 분야 27개 과제 140개 사업 369개 성과지표	지역사회 건강 격차 완화, 만성질환 관리, 정신건강 증진	지역사회와 협력하여 지역 간 건강 격차 해소에 중점, 정신건강 문제도 포함	보건복지부 한국건강증진개 발원
제5차 국민건강증진종합 계획 (2021~2030)	모든 사람이 평생 건강을 누리는 사회	6개 분야 28개 과제 83개 사업 400개 성과지표	건강형평성 제고, 만성질환 예방, 정신건강 증진, 데이터 기반 정책평가	데이터 기반의 정책평가 및 피드백 시스템 도입, 모든 국민의 건강형평성 제고에 중점	보건복지부 한국건강증진개 발원

2) 건강불평등의 관점에서 본 주요 정책 변화

국민건강증진종합계획의 중요한 변화 중 하나는 건강불평등 문제를 해결하기 위한 노력이 지속적으로 강화되었다는 것이다. 1995년 「국민건강증진법」이 제정되고, 1997년 국민건강증진기금이 조성되고, 2002년 제1차 국민건강증진종합계획이 만들어진 이후 최근 제5차 국민건강증진종합계획으로 발전되는 과정에서 건강불평등 개선을 위한

노력은 전 세계적 흐름과 시대적 요구를 반영하여 점차 발전해 왔다. 제1차 계획부터 제5차 계획까지의 변화와 흐름을 건강불평등의 개념과 주요 지표를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 제1차 국민건강증진종합계획(2002년~2005년)

제1차 국민건강증진종합계획의 비전은 ‘75세의 건강장수 실현이 가능한 사회’로 제시되었으며, 건강불평등에 대한 개념이 명확히 자리 잡기 전인 초기의 계획이었다. 다시 말해, 건강불평등보다는 보건사업의 전반적인 기틀을 마련하는 데 중점을 두고 제안되었다. 이 시기에는 주로 흡연, 음주, 신체활동과 같은 생활습관 개선을 통한 국민 건강증진에 초점이 맞추어져 있었다. 건강불평등의 문제는 부분적으로 다뤄지기는 했지만, 건강의 사회적 결정요인 및 국민의 사회경제적 요인에 따른 건강불평등에 대한 구체적인 전략은 미흡하였다. 주요 지표로는 흡연율, 음주율, 신체활동과 같은 보편적 지표들이 사용되었고, 건강불평등을 다룬 지표는 거의 없었다. 다시 말해, 건강불평등에 대한 관심은 있었지만 구체적인 정책적 대응은 제한적이었다고 할 수 있다.

나) 제2차 국민건강증진종합계획(2006년~2010년)

제2차 국민건강증진종합계획의 비전은 ‘온 국민이 함께하는 건강세상’이었고, ‘건강수명 연장과 건강형평성 제고’를 목표로 제시하였다. 이때부터 소득 및 지역 간 건강불평등 문제가 점차 중요하게 다뤄지기 시작했다. 특히 소득, 지역, 성별 등에 따른 건강 격차를 줄이기 위한 노력이 눈에 띄었다. 이 시기에는 국민건강 수준을 전체적으로 향상하면서, 소외계층의 건강 문제도 함께 해결하고자 하는 정책적 방향 전환이 이루어지게 되었다. 주요 지표로는 소득별 건강 격차, 의료 접근성, 만성질환 관리율 등을 포함하였으며, 이러한 측면에서 건강불평등을 확인할 수 있는 지표들이 제안되었다.

다) 제3차 국민건강증진종합계획(2011~2015년)

제3차 국민건강증진종합계획의 비전은 ‘온 국민이 함께 만들고 누리는 건강세상’이었으며, ‘건강수명 연장과 건강형평성 제고’를 목표로 하여 건강불평등의 개선이 우리나라의 보건정책의 중심이 되고 있었다. 사회경제적 요인에 따른 건강 격차를 해결하기

위한 다양한 정책이 수립되었으며, 특히 저소득층과 지역 간 건강불평등 완화를 위해 보건의료서비스 접근성 향상, 예방적 서비스 확대가 추진되었다. 건강불평등 완화를 위한 구체적인 목표와 지표 설정이 이루어졌으며, 건강불평등 완화를 위한 체계적인 노력이 시도되었다. 건강불평등 개선을 목표로 한 주요 지표로 기대수명, 자살률, 만성질환 유병률, 의료 이용률 등이 사용되었을 뿐만 아니라, 안전환경보건 측면에서 식품, 손상 예방, 건강영향평가를 통해 국민 건강불평등을 개선하고자 하였다. 이러한 격차를 확인하기 위하여 여러 사회경제적 지표와 함께 성 및 지역별 격차를 분석하여 제시하였다.

라) 제4차 국민건강증진종합계획(2016~2020년)

제4차 국민건강증진종합계획에서는 건강불평등을 개선하기 위한 구체적인 전략과 실천 방안이 더욱 강화되어 제시되었다. 특히, 지역별 건강 격차 문제에 집중하여, 지역 간 보건의료서비스 접근성에서의 차이를 완화하기 위해 노력하였다. 이를 위해 보건소를 중심으로 한 지역사회 중심의 건강증진 프로그램을 확대하였고, 취약계층을 위한 건강증진 지원이 강화되었다. 주요 건강불평등과 관련한 기대수명, 건강수명, 의료비 부담, 예방접종 등을 포함하였고, 건강불평등을 측정하기 위해 사회경제적 수준을 포함한 지표들이 사용되었으며, 정신건강, 비만, 흡연, 음주 등 사회적 영향을 많이 받는 주요 생활습관과 관련된 건강불평등 지표들을 강조하였다. 다만, 안전환경보건 측면에서 제3차 계획에서 제안되었던 건강영향평가의 경우 준비가 다소 미흡하여 4차 계획에서는 제외되었다.

마) 제5차 국민건강증진종합계획(2021~2030년)

제5차 국민건강증진종합계획의 총괄 목표는 ‘건강수명 연장’과 ‘건강형평성 제고’인데, 이러한 목표 제시는 물론 다양한 정책적 대응을 통해 포괄적이고 장기적으로 목표를 달성하고자 하였다. 특히 건강불평등을 줄이기 위한 국가적 목표를 설정하고, 모든 계층이 평등하게 건강을 증진할 수 있도록 하는 데 중점을 두었다. 이 계획에서는 ‘모든 사람이 평생 건강을 누리는 사회’를 비전으로 하였고, ‘모든 사람’의 범주에는 성, 계층·지역 간 건강형평성을 확보하고 적용 대상을 모든 사람으로 확대한다는 내용을 포함하였다. 또한 ‘평생 건강을 누리는 사회’ 범주에는 출생부터 노년까지 전 생애주기에 걸

친 건강권 보장, 정부를 포함한 사회 전체를 포괄하였다. 특히 코로나19 팬데믹을 통해 드러난 사회적 취약계층의 건강 문제를 해결하기 위한 대책들이 포함되었다. 건강불평등 개선은 위하여 구체적 지표를 제시하였는데, 건강수명의 경우 2030년까지 73.3세를 달성하는 것을 목표로 하였다('18년 70.4세 → '30년 73.3세). 또한 건강형평성의 경우 건강수명의 소득 간, 지역 간 형평성 확보를 위해, 소득의 경우 소득 수준 상위 20%의 건강수명과 소득 수준 하위 20%의 건강수명 격차를 7.6세 이하로 낮추는 것을 목표로 하였으며, 지역의 경우 건강수명 상위 20% 해당 지자체의 건강수명과 하위 20% 해당 지자체의 건강수명의 격차를 2.9세 이하로 낮추는 것을 목표로 하였다.

[표 6-3] 제5차 국민건강증진종합계획의 건강불평등 관련 지표 현황

		08년	10년	12년	14년	16년	18년	30년(추계)
소득 간 건강 수명 (년)	격차	8.0	7.5	6.7	7.3	7.6	8.1	7.6(7.5~7.7)
	Q5 (상위 20%)	71.8	72.0	71.5	72.9	73.4	73.3	76.1(95%CI: 74.6~77.6)
	Q1 (하위 20%)	63.8	64.5	64.7	65.6	65.8	65.2	78.5(95%CI: 67.1~69.9)
지역 간 건강 수명 (년)	격차	2.6	2.3	2.4	2.0	2.9	2.7	2.9(2.1~3.5)
	상위 20% 지역	70.4	70.7	70.6	71.6	71.3	71.1	73.2(95%CI: 71.6~74.7)
		서울은평	인천강화	충남천안 동남	강원강릉	부산 해운대	강원원주	
	하위 20% 지역	67.8	68.4	68.2	69.6	68.4	68.4	70.3(95%CI: 68.1~72.6)
		부산진구	충북청주 서원	경남창원 진해	전남영암	강원삼척	광주남구	

나. 공공보건의료 기본계획

1) 현황

공공보건의료 계획은 국가와 지방자치단체가 국민에게 필수적인 보건의료서비스를 제공하고, 의료 접근성을 보장하기 위해 수립된 장기적인 국가정책이라고 할 수 있다(이흥훈, 2021). 공공보건의료의 필요성은 사회적 불평등, 지역적 불평등이 국가적 어젠다로 대두되게 되면서 더 커졌다. 특히, 농어촌 지역이나 저소득층과 같은 사회적 취약계층은 민간의료기관 중심의 의료체계하에서 부족한 자원으로 인해 필요한 의료서비스를 충분

히 제공받지 못하는 경우가 많았다(김태환, 2013; 조성식 외, 2010). 이에 보건복지부는 공공의료기관을 중심으로 의료취약지역과 계층에 대한 서비스를 보완하고, 필수적인 의료서비스를 보장하고자 2016년부터 공공보건의료 기본계획을 수립하였다. 이에 대한 개념적 이해를 위하여 공공보건의료의 개념에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. 누구나 동의하는 공공보건의료의 정의를 내린다는 것은 어렵지만, 법적인 측면에서 살펴보면 공공보건의료란 보건의료 공급이 원활하지 못한 지역 및 분야에 대한 의료서비스, 보건의료 보장이 취약한 계층에 대한 의료서비스, 국가와 지방자치단체 차원에서의 대응이 필요한 감염병과 비감염병의 예방 및 관리, 재난 의료, 건강증진, 보건교육이라고 할 수 있다(「공공보건의료에 관한 법률」 제2조). 다시 말해, 일반적으로 신의료기술의 도입, 최상의 질을 담보한 의료서비스의 제공이라기보다는 공공 및 정부의 역할이라고 할 수 있는 지역사회의 건강요구를 반영한 의료라고 정의할 수 있다(손창우, 2020).

제1차 공공보건의료 기본계획(2016~2020)은 공공보건의료의 체계를 정립하고, 민간의료기관 중심의 보건의료체계의 한계를 보완하는 것을 목표로 하였다(보건복지부, 2016). 응급의료, 분만, 재활 등의 필수의료서비스 제공 체계를 확립하고, 지역 간 의료격차 해소를 위한 공공의료기관의 역할을 확대하는 것을 주요 내용으로 하였다. 또한, 지역사회 중심의 건강관리를 위한 거점 기능을 담당하는 지역 공공의료기관을 지정하고, 응급·재활·암 치료를 포함한 필수의료서비스의 기능을 담당하도록 하였다. 게다가 2020년 1월 이후 국내에서 본격적으로 유행하기 시작한 코로나19 팬데믹은 우리나라를 포함하여 전 세계적으로 공중보건의 중요성과 공중보건 위기의 사회적 위협에 대해 인식하는 계기가 되었고, 우리나라도 이에 대한 대응체계가 더욱 강화되어야 한다는 공감대를 가져왔다. 공공의료의 역할이 코로나19 팬데믹 대응에서 중요한 축을 담당하고 있음을 확인한 이후 보건복지부는 제2차 공공보건의료 기본계획을 통해 공공보건의료 제공 체계를 확고히 하고자 하였다.

현재 공공보건의료는 국가가 운영하는 국립의료원, 지방자치단체가 운영하는 지방의료원, 국립암센터와 같은 공공의료기관을 중심으로 운영되고 있다. 이들 기관은 주로 취약계층과 의료취약지역에서 필수의료서비스를 제공하고 있으며, 중증환자 관리, 재활, 정신건강, 만성질환 관리 등 다양한 분야에서 민간이 적절하게 제공하지 못하거나 취약계층에게 접근성이 부족한 의료서비스를 보완하는 역할을 하고 있다.

2) 건강불평등의 관점에서 본 주요 정책 변화

가) 제1차 공공보건의료 기본계획(2016~2020)

1차 공공보건의료 기본계획은 2016년부터 2020년까지 시행된 첫 번째 국가 차원의 공공보건의료 전략으로, 주된 목표는 의료취약지역과 계층 간 의료 불평등을 해소하고, 모든 국민이 필수적인 의료서비스에 공평하게 접근할 수 있도록 하는 것이었다. 이는 필수의료서비스의 지역 간 격차를 줄이고, 공공의료 인프라를 확충하여 건강형평성을 제고하는 것을 주요 목표로 하였다. 제1차 계획의 주요 추진전략은 (1) 지역 간 균형 잡힌 공공보건의료 제공 체계 구축, (2) 필수 분야에 보건의료서비스 적정 공급, (3) 취약 계층에 대한 의료안전망 강화, (4) 공공보건의료 지원 기반 확충 및 서비스 질 제고, (5) 공공의료기관 운영 효율성 제고였다. 이를 통해 응급의료, 분만, 재활 등 필수의료서비스를 의료취약지에서 더욱 강화하고, 지방의료원과 국립암센터 등의 공공의료기관이 중심이 되어 지역 기반의 공공보건의료체계를 확립하고자 하였다. 또한, 저소득층, 노인, 장애인, 농어촌 주민과 같은 취약계층에 대한 맞춤형 의료 지원을 포함하였다. 구체적으로, 분만 취약지 지원사업, 응급의료 인프라 확충 사업, 공공전문진료센터 지정이 있었는데, 이 사업들은 산모와 신생아의 안전한 출산 환경 조성, 의료취약지에서의 응급 의료 제공, 호흡기 질환과 정신건강 등의 서비스를 통해, 창출되는 수익은 적지만 필수적인 의료서비스를 제공하는 데 기여하였다. 이러한 사업들을 통해 의료취약계층에게 보다 나은 의료서비스를 제공하고, 건강형평성을 향상하고자 하였다.

특히 건강불평등 개선 측면에서 중요한 정책은 필수의료서비스 접근성 개선과 지역 간 의료격차 해소 노력이라고 할 수 있다. 응급실, 분만실, 재활 병원 등의 의료기관을 의료취약지역에 확충함으로써 의료 접근성을 높이고, 저소득층과 취약계층을 위한 의료비 지원 프로그램을 통해 건강 서비스 이용률을 제고하고자 하였다. 이러한 노력은 의료서비스가 계층에 무관하게 제공되어야 한다는 정책적 기틀을 제공했다.

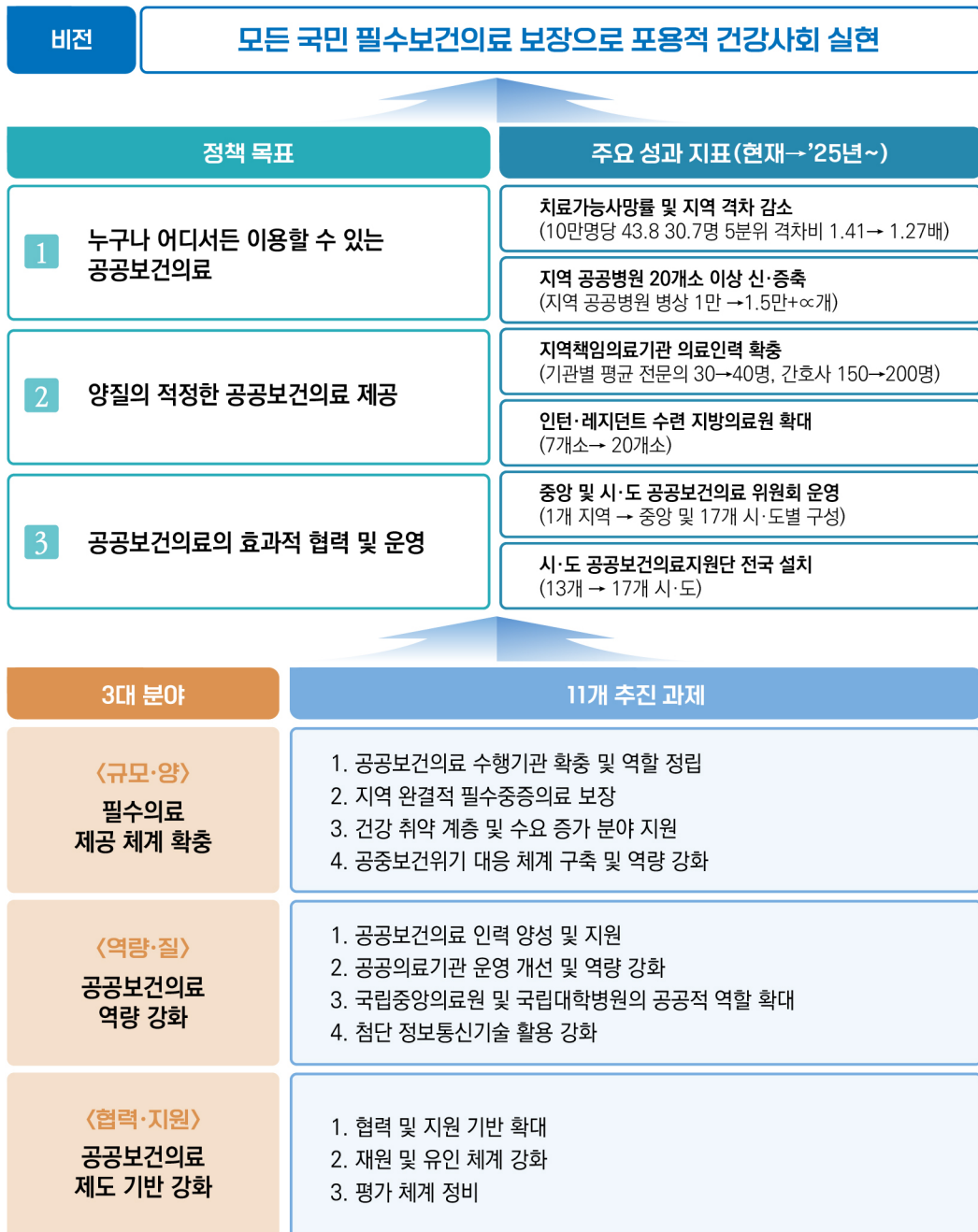
나) 제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025)

제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025)은 1차 계획을 통해 나타난 성과를 바탕으로 필수보건의료서비스의 보편적 보장 달성을 목표로 제안되었다. 특히, 코로나19 팬데믹을 계기로 공공의료체계 강화와 공중보건 위기 대응 역량 강화에 초점을 맞추었다.

이를 통해 국민건강 보호를 위한 정책적 노력의 포괄 범위를 넓히고, 건강불평등 완화를 더욱 강조하였다. 제2차 계획의 비전은 ‘모든 국민 필수보건의료 보장으로 포용적 건강사회 실현’으로 설정되었고, 정책목표는 (1) 누구나 어디서든 이용할 수 있는 공공보건의료, (2) 양질의 적정한 공공보건의료 제공, (3) 공공보건의료의 효과적 협력 및 운영으로 설정하였다. 이러한 정책목표를 기반으로 하여, 전국적으로 균형 잡힌 필수요를 제공하기 위해 권역별·지역별 책임의료기관을 중심으로 의료 인프라를 확충하고, 민간의료기관의 경우에도 공공의 기능을 수행하도록 지원함으로써 의료서비스의 보편성을 높이고자 하였다. 또한, 장애인, 노인, 산모·신생아 등 건강 취약계층에 대한 맞춤형 의료서비스 제공을 통해 취약계층의 의료 접근성을 지속적으로 개선하고자 하였다. 주요 사업으로는 권역(17개 시도) 및 지역 책임의료기관 지정(70개 진료권) 및 지원, 중앙 및 권역 감염병 전문병원 확충, 중증질환 치료 및 응급의료서비스 강화가 있다. 이를 통해 중증질환 환자의 치료 및 응급의료 대응력을 높이고, 감염병 위기 상황에서 신속하게 대응할 수 있는 역량을 확충하고자 하였다. 또한, 장애인 및 재활 환자를 위한 전문 진료서비스 제공이 더욱 확대되었으며, 정신건강 서비스도 취약계층을 대상으로 강화되었다.

[표 6-4] 지역 공공병원 (20+α)개소 확충 계획안

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
	신축 및 이전·신축 + 3,500병상, 증축 + 1,700병상 내외 * 관련 절차, 건축 등 진행 상황에 따라 일정 변동 가능				
신축 (3개소+@)	3개 예타 면제	설계	착공		3개 완공 (서부산, 대전의료원, 진주권)
	α=지방의료원이 없는 시도나 추가 설립 추진 지역 적극 지원				
이전/신축 (6개소)	1개 착공 (삼척)	5개 예타 등 진행		1개 완공 (삼척)	5개 완공 (영월, 의정부의료원, 거창, 통영, 상주적십자병원)
증축 (11개소)		2개 완공 (속초, 충주)	5개 완공 (마산, 서귀포 등)	4개 완공 (포천, 순천, 포항의료원 등)	



[그림 6-1] 제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025) 추진체계도

출처: 보건복지부(2021), 제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025).

건강형평성 관점에서 제2차 공공보건의료 계획은 필수의료 보장과 지역 간 의료 불균형 해소를 위해 구체적인 목표를 설정하고, 실질적인 성과를 내기 위한 지표를 제시하고 있다. 예를 들어, 치료가능사망률의 감소 및 지역격차 감소, 지역 공공병원 수, 책임의료기관 인력 확충, 지방의료원에서의 수련기관 확충 및 공공의료위원회 확대 등을 핵심 지표로 포함하였다.

[표 6-5] 제2차 공공보건의료 계획 주요 핵심 지표

분야	지표	성과지표(2025년~)	
		현재	목표
필수의료 제공 체계 확충	(핵심) 치료가능사망률(10만 명당, 중진료권)	43.8명('18)	30.7명
	(핵심) 치료가능사망률 지역격차 (5분위격차 비)	1.41배('18)	1.27배
	(핵심) 지역 공공병원 신·증축 수	-	20개소+α
공공보건의료 역량 강화	(핵심) 지역 책임의료기관 의료인력 확충 (기관 평균)	전문의 30명, 간호사 150명	전문의 40명, 간호사 200명
	(핵심) 인턴·레지던트 수련 지방의료원 확대	7개소	20개소
공공보건의료 제도 기반 구축	(핵심) 시·도 공공보건의료위원회 운영 확대	1개 시·도	17개 시·도
	(핵심) 시·도 공공보건의료지원단 전국 설치	13개 시·도	17개 시·도

제3절 집행 및 성과 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 지역 간 건강불평등 연구 결과

지역 간 건강 격차를 다룬 선행연구를 고찰하여 주요 연구 결과와 사용된 통계방법론 등에 대해 제시하고자 한다. 이는 표를 통하여 연구명, 주요 연구 결과 및 통계방법론을 중심으로 재구조화하여 제시하였다.

[표 6-6] 지역 간 건강 격차 연구 검토

연번	연구명	주요 내용	방법론
1	백세종 외(2021) “치료 가능한 사망으로 측정한 우리나라 지역 간 건강수준의 격차”	1) 2008년에서 2018년 동안 대한민국 전체의 치료 가능한 사망률은 약 4.4%였음. 농촌 지역의 사망률이 도시 지역보다 높았음. 서울특별시가 2018년 기준으로 인구 10만 명당 39.4명으로 가장 낮았고, 대구광역시 48.2명으로 가장 높았음. 사망률이 가장 낮은 지역과 높은 지역 간 상당한 격차가 확인됨. 2) 치료 가능한 사망으로 인한 조기사망 손실연수는 연간 14인년이었음. 농촌 지역이 도시 지역보다 훨씬 높았음. 특히 강원도 인제군은 2018년 기준으로 19.0인년으로 가장 높았고, 전라북도 임실군이 10.5인년으로 가장 낮았음.	연령표준화 사망률 (Age-Standardized Death Rate, ADR)/ 조기사망 손실연수 (Years of Life Lost, YLL) 산출
2	이윤정(2015) “노인 건강수준의 지역 간 격차 비교”	1) OLS 회귀분석 결과, 수도권에 거주하는 노인들의 건강 수준이 비수도권에 거주하는 노인들보다 높음. 특히, 소득과 학력 수준이 건강에 큰 영향을 미치고 있었음. 2) Oaxaca 격차분해 결과, ‘지역’이라는 특성에 의해 비수도권 노인들의 건강이 수도권 노인들보다 낮았음.	OLS 회귀분석/ Oaxaca 격차분해 방법

연번	연구명	주요 내용	방법론
3	이진희(2016) “지역적 건강불평등과 개인 및 지역수준의 건강결정요인”	1) 도시 거주자가 비도시 거주자에 비해, 그리고 수도권 거주자가 비수도권 거주자에 비해 전반적으로 더 우수한 건강 상태를 보이고 있음.(예: BMI, 스트레스 수준 등) 2) 개인 수준에서 연령, 성별, 교육 수준, 식습관 등이 주요 건강 결정요인으로 확인되었고, 지역 수준에서는 인구 규모, 근린환경(예: 공원 면적, 대중교통 분담률), 건강도시 정책이 중요한 요인으로 도출됨.	다수준 회귀분석 (Multi-Level Analysis)
4	김동진 외(2018)	1) 수도권과 비수도권 간의 뚜렷한 건강 상태 격차 확인. 특히, 수도권 거주자의 암 검진율과 예방접종률이 비수도권보다 더 높았으며, 이는 의료 인프라와 건강관리 자원의 차이에 기인하였음. 미충족 의료 경험률은 비수도권 지역에서 더 높았으며, 의료서비스의 접근성 부족에 기인함. 2) 소득이 낮을수록 주관적 건강 수준이 낮았고, 미충족 의료 경험도 상대적으로 높았음. 고소득층은 의료서비스 접근성이 높았고, 저소득층은 의료 이용에 제약을 겪음.	다중회귀분석/ 다중로지스틱회 귀분석/ 빈도분석
5	김동진 외(2019) “국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발: 아동기 건강불평등”	1) 아동의 우울감 경험률, 자살 생각률, 자살 시도가율이 사회경제적 수준이 낮은 지역과 관련이 있음. 2) 각 지역별로 아동의 건강 상태에 차이가 크며, 농촌, 비수도권 지역의 건강불평등이 심화됨. 수도권 거주 아동은 비수도권에 비해 건강이 양호, 이는 교육 수준과 의료 접근성 등 사회적 결정요인에 따른 차이에 기인함.	델파이 기법/ 빈도분석/ 다중회귀분석
6	윤해민(2019) “지역 간 소득관련 건강불평등 격차에 관한 연구-자기보고건강과 우울감 경험여부 집중지수를 중심으로”	1) 소득 최상위 5분위에 속한 사람들은 건강을 양호하게 평가한 비율이 높았으나, 소득 최하위 1분위에 속한 사람들은 건강 상태를 부정적으로 평가하는 비율이 더 높았음. 특히 전남, 강원, 충북 등의 지역에서 소득 간 건강불평등이 컸음. 2) 우울감 경험 역시 저소득층에 더 집중됨. 낮은 소득 지역이 우울감을 경험하는 비율이 높았으며, 전북, 경북, 강원 등의 지역에서 우울감 경험 불평등이 심화됨. 3) 비수도권 지역에서 특히 불평등이 심화됨. 예컨대, 전남 지역은 자기보고 건강불평등이 가장 심각, 전북 지역은 우울감 경험 불평등이 가장 큰 지역임. 또한 수도권 거주자의 주관적 건강이 비수도권 거주자에 비해 양호함.	집중지수(Concentration Index(CI)-Wag staff와 Erreygers의 보정된 집중지수 방법)

연번	연구명	주요 내용	방법론
7	김동진 외(2013) “한국의 건강불평등 지표와 정책과제”	1) 서울과 수도권에 건강 상태가 가장 양호함. 반면, 전남, 경북, 강원 등 일부 농촌 지역은 상대적으로 더 높은 건강 격차를 경험함. 2) 고소득층의 주관적 건강 상태는 양호, 만성질환 발생률도 낮은 반면, 저소득층은 주관적 건강 상태가 나쁘고, 흡연율, 비만율 등에서 부정적인 결과가 확인됨. 농촌 지역에서 더 심각하게 관찰됨. 3) 흡연율, 음주율, 비만율 등의 건강 위험 요인들이 수도권에 비해 비수도권에서 더 나쁜 결과를 보이고 있음. 특히 전라남도과 강원도 지역의 건강불평등 지표는 다른 지역에 비해 더 취약함.	집중지수(Concentration Index, CI)/ 상대격차율(Relative Index of Inequality, RII)/ 다중회귀분석/빈도분석
8	고수정(2010) “지역별 건강불평등 영향요인”	1) 대도시 지역 거주민의 경우는 교육 수준, 음주 여부, 건강관리행태가 건강불평등에 영향을 미치고 이중 건강 관리행태가 가장 큰 영향을 미침. 2) 농어촌 지역 거주민의 경우 소득 수준, 건강환경, 네트워크가 영향을 미침. 3) 대도시 지역의 경우는 건강불평등을 해소하기 위하여 개인적인 건강생활실천에 도움을 줄 수 있는 방안이 필요하며, 농어촌 지역은 소득창출 방안 모색, 건강환경에의 접근성 강화, 공적자원 조직화, 네트워크 활성화가 요구됨.	빈도분석 / 회귀분석

2. 지역 간 건강불평등 연구 결과의 요약과 함의

의료 접근성과 지역 간 격차의 측면에서, 치료 가능한 사망률을 통해 본 지역 간 건강 수준 격차는 여전히 존재하며, 특히 도시와 농어촌 지역 사이의 차이가 두드러지는 것이 확인되었다. 이는 의료 자원의 분포 불균형, 즉 수도권에 집중된 의료 인프라와 비수도권의 상대적으로 열악한 의료 환경이 주요 원인으로 도출되었다. 이러한 이유들로 인해 지역별로 건강 상태의 차이가 나타나며, 향후 각 지역에 맞는 의료시스템 강화와 함께 자원 배분 우선순위가 요구된다.

노인들의 경우, 수도권에 거주하는 노인들이 비수도권에 거주하는 노인들보다 건강 상태가 더 좋은 것은 지역의 경제력과 사회적 자원 분포 차이가 원인인 것으로 검토되었다. 특히, 고령인구가 많은 농촌 지역에서는 의료서비스 접근성이 낮고, 사회적 지원

이 부족하여 건강 상태가 악화될 우려가 더 큰 것으로 파악되었다. 이러한 불평등을 완화하기 위해서는 비수도권 지역을 중심으로 한 별도의 지원 정책이 필요할 수 있다.

한편, 아동기 건강 격차는 성인기 건강 상태에 직접적인 영향을 미치며, 아동의 건강은 미래사회의 중요한 자원으로 알려져 있다. 다시 말해, 아동기 건강불평등은 성인이 되어도 지속될 가능성이 높고, 이를 해결하기 위한 조기 개입과 정책적 노력이 지속적으로 필요할 것으로 보인다. 또한 사회경제적 수준에 따른 아동 건강불평등을 확인할 수 있는 정부의 지속적 모니터링과 개선 노력이 경주되어야 할 것으로 보인다.

소득 수준에 따른 건강불평등의 경우, 정신적·신체적 건강에 직접적인 영향을 미치고 있었고, 특히 저소득층에서 우울증과 건강 악화가 더 크게 확인되었다. 소득이 낮을수록 건강 취약성이 높고, 이는 지역에도 영향을 주고 있었다. 이에 소득격차를 완화하기 위한 사회서비스, 사회적 안전망을 강화하려는 노력도 지속적으로 필요할 것으로 보인다.

지역적 건강불평등을 줄이기 위해서는 지역 내 물리적 환경 개선과 건강도시 정책과 같은 보건 외 분야와의 적극적 협력을 바탕으로 한 정책적 개입이 필요하다. 그 이유는 최근의 연구들이 모두 건강의 격차가 개인 요인뿐만 아니라, 지역사회 환경 및 지역격차에 의해 발생한다는 결과를 지속적으로 보여 주고 있기 때문이다. 따라서 광역 및 기초 지자체의 정책적 개입과 리더십이 중요하며, 이를 통해 지역 주민들의 건강 수준을 개선할 수 있는 기회를 만들 필요가 있다.

제4절 합의와 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

건강불평등을 완화하기 위한 국가 차원의 다양한 노력 중 국민건강영양조사와 공공 보건의로 계획을 중점적으로 살펴보고, 지역 간 격차를 다룬 선행연구를 통해 건강불평 등 현황과 완화를 위한 정책적 개입의 필요성을 강조하고자 하였다. 특히, 중장기계획 은 국민건강을 증진하고 건강불평등을 완화하기 위하여 국가 자원 배분의 장기적 방향 성을 설정한다는 점에서 매우 의미가 크다. 건강의 사회적 결정요인의 관점에서 소득, 지역, 사회적 계층에 따른 보건의로 접근성의 차이, 지역사회 환경의 차이 등은 이러한 불평등을 더욱 악화시킨다. 이에 중장기적 관점에서 건강불평등을 완화하기 위한 시사 점과 합의를 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 건강불평등의 구조적 원인에 대한 이해와 맞춤형 정책이 강조되어야 한다. 우 리나라는 전 세계에서 가장 짧은 기간 동안 가장 큰 폭으로 건강 수준의 향상을 만들어 낸 나라이다. 그 결과, 기대수명과 같은 절대적 건강 수준은 전 세계 최고 수준이다. 하 지만, 지역 간 격차, 소득 간 격차를 포함한 건강불평등은 여전히 한국 사회에서 해결해 야 할 국가적 관심사이다. 특히, 농어촌의 보건의로 접근성 개선과 농어촌에 거주하고 있는 저소득층의 건강불평등에 많은 정책적 지원이 이루어지고 있다. 하지만 이러한 격 차는 쉽게 좁혀지지 못하고 있으며, 최근 연구에서는 수도권과 비수도권의 차이를 중심 으로 새로운 건강불평등 논의도 활발하다. 이러한 맥락에서 지역 간 건강불평등 개선을 위한 새로운 진료권의 설정과 자원 배분의 우선순위 논의가 필요할 수 있다.

둘째, 데이터 기반 정책평가와 피드백 시스템의 도입 및 활용은 향후 건강불평등 개 선을 위해 중요한 제반 여건이 될 수 있다. 특히, 4차 산업혁명 시대와 디지털 헬스케어 시대를 맞아, 제5차 국민건강증진종합계획에서도 이러한 부분이 중요하게 여겨지고 있 는데, 개인의 건강 모니터링을 넘어 정책효과를 실시간으로 평가하고, 피드백을 통해 정책을 개선하는 구조를 만드는 것이 중요하다. 이는 건강 계획과 정책의 효과성은 물론 정책의 반응성(responsiveness)을 제고할 수 있다는 점에서 의의를 지닌다.

셋째, 취약계층과 지역사회에 대한 밀도 있는 지원이 여전히 중요하다. 우리 사회에서의 건강불평등은 저소득층과 농어촌 지역을 중심으로 크게 부각되어 나타나고 있다. 특히 농어촌 지역은 그 자체로 의료 접근성이 낮고 건강관리서비스 이용이 제한되는 경우가 많은데, 이들 지역에 거주하는 저소득층 또는 1인 가구의 경우 이러한 취약성이 배가된다. 이를 해결하기 위해서는 공공보건의료기관의 역할을 강화하고, 취약계층을 위한 의료서비스 제공을 확대해야 하며, 이는 장기적 관점에서 지속성을 가지고 개선되어야 한다. 특히 필수의료서비스인 응급의료, 재활의료, 정신건강 서비스의 접근성을 개선하는 것이 중요한데, 지역의 공공 및 민간의료기관, 지역보건기관 및 복합적 요구도를 고려한 복지자원 등과의 협력 노력도 강화되어야 한다.

넷째, 건강불평등을 완화하기 위한 지자체의 역할을 강조하고자 한다. 예컨대, 지역보건의료 계획과 같은 광역 및 기초 지자체의 건강 계획에 포함하는 것은 물론 실제 자원 배분의 우선순위에 건강불평등을 올려두어야 한다. 특히, 지자체에서는 보건의료 자원뿐만 아니라, 복지, 경제, 교육, 문화, 환경, 도시계획 등과 같은 다부서의 협력 가능성이 중앙정부에 비해 현저히 높다. 이에 건강불평등 해소를 위하여 다양한 사회적 건강 결정요인의 측면에서 협력적 개입을 계획하고 시행하는 것이 필요하다.

마지막으로, 건강불평등을 완화하는 정책적 접근은 단순히 보건경제적 비용의 감소는 물론 사회경제적 비용을 줄이는 데 기여할 수 있다. 소득과 지역에 따른 건강불평등이 지속된다면 이는 국가와 사회적 불안정성을 높이게 되고 궁극적으로 사회적 비용을 증가시키게 된다. 따라서, 건강불평등을 완화하는 것은 우리 사회의 지속가능한 발전을 위한 필수 과제라고 할 수 있다.

제7장

보편주의적 급여 및 서비스 제공의 불평등 완화 효과 검토: 노인 및 영유아 대상 정책을 중심으로

제1절 보편주의적 급여 및 서비스 제공과 불평등

제2절 형성평가

제3절 집행 및 성과 평가

제4절 시사점

제1절

보편주의적 급여 및 서비스 제공과 불평등

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사회정책 분야에서 보편주의에 대한 합의된 개념을 찾아보기는 어렵지만, 보편주의를 사회적 급여의 할당 원리로 이해한다면 사회정책의 보편성을 높이는 접근법이라는 관점으로 볼 수 있다. 이때 염두에 두어야 하는 것은 보편성은 본질의 문제(a matter of essence)가 아닌 정도의 문제(a matter of degree)라는 것이다(Kangas, 1995; Van Oorschot & Roosma, 2017). 요컨대, 사회정책에서 보편성은 ‘있다’와 ‘없다’의 문제가 아니라, 어느 정도인지를 측정하고 비교해야 할 지표로 인식되어야 한다.

Bergh(2004)는 세 가지 차원에서 보편성을 구분한다. 첫 번째 차원은 급여 수급 자격과 접근성에 관한 것이다. 즉, 보편성은 모든 사람이 수급 자격을 얻을 수 있도록 제도가 설계됨으로써 높아질 수도 있지만, 아무리 수급 자격 측면의 보편성을 높이더라도 실제로 해당 정책에 대한 접근성이 담보되지 못하면 보편성이 낮아질 수밖에 없다는 것이다. 두 번째 차원은 정책의 보편성을 인구 집단 측면과 소득 기준 측면으로 나누어 판단하는 것이다. 일반적으로 ① 특정 인구 집단이나 소득 수준에 속하는지와 상관없이 개인에게 무조건 급여나 서비스를 지급하는 정책, ② 인구 집단은 고려하지 않고 소득 수준에 따라 급여 자격을 결정하고 차등적인 급여를 제공하는 정책, ③ 소득 수준을 고려하지 않고 특정 인구 집단에 속하는 개인에게만 급여를 제공하는 정책은 보편성을 갖춘 정책으로 분류된다. 따라서 여러 정책 간 보편성을 비교할 때는 인구 집단 측면과 소득 기준 측면을 구분하여 판단이 이루어져야 할 필요가 있는 것이다. 세 번째 차원은 정책 의도(policy intentions)와 정책 성과(policy outcome)의 구분이다. 정책의 보편성은 제도 설계 단계에서 급여 자격 기준과 급여 수준을 통해 일차적으로 결정될 수 있다. 이때 보편성은 정책이 도입되거나 수정될 때 정책 의도 차원에서 이해될 수 있는 것이다. 그러나 어떤 정책은 보편성이 높게 설계되었더라도 집행 과정에서 예상과 다르게 특정 집단에 속한 사람들이 적용을 받지 못하는 상황이 발생할 수 있는데, 이런 경우에 결과적으로 정책의 보편성은 의도한 수준과 차이가 날 수 있다. 이때의 보편성을 정책 성과 차원의 보편성이라고 볼 수 있다.

보편적 복지국가로 평가받는 북유럽에서도 모든 사회정책이 보편적이라고 평가받는 것은 아니고, 오히려 인구 집단과 소득 수준을 조건으로 급여의 자격과 수준이 결정되는 선별적 정책이 다수 운용되고 있다. 한국과 북유럽 국가의 보육서비스 제도는 이러한 차이를 분명히 보여 준다. 한국에서 보육서비스는 모든 취학 전 아동에게 무상으로 제공되므로 보편적으로 설계되어 있다고 할 수 있다. 반면 덴마크, 스웨덴, 핀란드에서 부모들은 보육서비스 이용 시 소득 수준에 따라 차등적으로 부과되는 이용자 부담금을 내야 한다. 비록 지방정부가 높은 수준의 보조금을 지원하므로 부모가 내는 비용이 비싸지는 않지만, 2024년 기준으로 덴마크에서는 최대 아동 1인당 월 보육서비스 비용의 25%, 스웨덴 스톡홀름에서는 최대 월 1,6885크로나, 핀란드에서는 최대 월 295유로까지 이용자 부담금이 부과된다(Nordic Co-operation, 2024; Stockholms Stad, 2024; Opetus ja kulttuuriministeriö, 2024). 정책 의도 측면에서 한국 보육서비스의 보편성이 북유럽 국가들보다 높다고 할 수 있다. 그러나 정책 성과 측면에서도 한국의 보육서비스가 보편적인가에 대해서는 논쟁적이다.

이처럼 보편성은 다양한 차원에서 고려될 수 있으므로 보편주의 역시 다차원적인 해석이 가능하고, 정책적으로 다양하게 적용될 수 있다. 이러한 맥락에서 보편적 사회정책이 확대되더라도 불평등 감소 효과가 제한될 수 있는 경우를 보편성의 개념과 정책 사례를 통해 검토하고자 한다.

제2절

형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 관련 중장기계획의 구성 및 현황

가. 저출산·고령사회 기본계획

한국은 급격한 인구구조 변화에 대응하기 위하여 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 5년마다 중장기계획을 수립하도록 규정하였다. ‘저출산·고령사회 기본계획’은 보건복지부 소관으로 관계부처의 관련 사업들을 포함하여 작성되며, 현재 제4차 계획(‘21~’25)이 추진되고 있다.

‘저출산·고령사회 기본계획’은 2006년 제1차 계획이 수립된 이후 5년 단위로 기존 계획의 문제점을 보완하고, 급격한 인구구조 변화에 주안점을 두고 수정되어 왔다. 지난 19년 동안 세 차례의 ‘저출산·고령사회 기본계획’이 시행되고 있으나, 2024년 현재 대한민국은 급격한 인구 고령화와 초저출산 문제로 고전하고 있다.

‘저출산·고령사회 기본계획’의 내용을, 본 보고서에서 다루고 있는 노인과 영유아를 대상으로 하는 보편주의적 현금급여 및 서비스 관련 정책을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

[표 7-1] 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획 비교

구분	제1차(2006~2010)	제2차(2011~2015)	제3차(2016~2020)	제4차(2021~2025)
추진 과제	① 출산과 양육에 장애가 없는 환경 조성 ② 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 ③ 미래 성장동력 확보 ④ 저출산·고령화 대비 사회적 분위기 조성	① 출산과 양육에 유리한 환경 조성 ② 고령자의 삶의 질 향상 기반 구축 ③ 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선 ④ 저출산·고령화 대응 사회적 분위기 조성	① 아이와 함께 행복한 사회 ② 생산적이고 활기찬 고령사회	① 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성 ② 건강하고 능동적인 고령사회 구축 ③ 모두의 역량이 골고루 발휘되는 사회 ④ 인구구조 변화에 대한 적응
노인	노후소득 보장을 위한 제도적 기반 마련 ① 기초노령연금 시행: 저소득층 소득보장 체계 구축 ② 국민연금 내실화 ③ 사적·공적 연금제도 활성화를 위한 지원 강화	다층적 노후소득보장체계 확립 ① 노인빈곤 예방을 위한 기초연금제도 지속 실시	노후소득 보장 강화 ① 기초연금 수급자 선정 기준 개선을 통한 수급자 확대('19 수정안) ① 기초연금을 소득 수준에 따라 30만원으로 단계적 인상	노인빈곤 완화를 위한 국가책임 강화 ① 기초연금 금액 단계적 인상 ② 기초연금 적정성 평가 실시
영유아	출산·양육 여건 조성 ① 출산·양육에 대한 사회 책임 강화 : '다양한 인센티브 제도' 도입 ② 일·가정 양립 유도	출산·양육비용 지원 확대 ① 보육·교육비 지원 대상자 확대 ② 아동수당 대상자 확대 및 연령에 따른 금액 차등화	보육은 미래를 위한 투자 ① 맞춤형 보육서비스 제공으로 일·가정 양립 ('19 수정안) ① 0~7세 전 계층 아동으로 아동수당 확대 지급	아동가구 소득 보장 및 생활 지원 강화 ① 영아수당 도입 ② 아동수당 확대 실시 검토

제4차 계획은 제1~3차 계획보다 구체적인 고령사회 정책과제를 제시하고 있다. 특히, 제4차 기본계획은 소득 공백 없는 노후생활 보장 체계 확립의 필요성을 제시하면서, 노인의 적정 수준 생계 보장의 필요성을 강조하였다. 노인 소득 보장의 방안 중 하나로 시행되고 있는 기초연금은 제1차 기본계획에서부터 논의가 시작되었다. 전 국민을 대상으로 하는 노령연금제도인 국민연금이 제도적으로 미성숙한 상황에서 급격한 인구 고령화에 대비한 노인의 소득 보장이 중요한 문제로 떠오르기 시작했고, 퇴직연금이나 기타 개인연금을 갖추지 못한 노인에 대한 정책으로 기초연금이 제시되었다.

2008년 처음으로 기초노령연금제도가 실시되면서 2009년 노인 인구의 70%를 대상으로 기초노령연금이 지급되었다. 그러나 1인당 9만원이라는 상당히 낮은 수준의 급여와 지속가능성이 문제점으로 지적되면서, 제2차 계획에서는 기초연금 제도개혁 위원회 구성과 연금 재구조화 방안 논의가 본격화되었다. 그러나 실제로는 65세 이상 노인을 대상으로 기초노령연금을 지속적으로 지급하는 방향으로 정책목표를 설정하고, 이와 함께 주택연금제도 내실화 및 보편화, 국민연금제도와 연계 재정립 등 노후소득 보장을 위한 제도 정비가 이루어졌다. 이 과정에서 기초노령연금 도입 이래 지적되어 왔던 실효성의 문제를 해소하기 위하여, 2013년 기초노령연금을 기초연금으로 전환하여 지급액을 국민연금 A값¹⁴⁾의 10% 수준으로 인상하는 조치가 취해졌다. 제3차 계획은 기초연금을 시행함에 따라 노인빈곤율이 4%p 하락하였다는 점을 제시하면서(2016년 기준), 기초연금의 소득 보장성이 강화되어야 하는 점을 강조하였다. 이후 제3차 계획 수정안(2019~2022년)에서는 기초연금을 30만원까지 받을 수 있도록 금액을 대폭 인상하는 계획을 제시하였다.

제4차 계획('21~'25)은 여전히 해결하지 못하고 있는 노인빈곤과 노후소득 불안정 문제를 해소할 필요가 있음을 강조한다. 기초연금이 본격적으로 시작된 2014년 이후 노인빈곤율이 감소하기는 했지만, 한국은 여전히 OECD 회원국 중 노인빈곤율이 최고 수준을 유지하고 있다. 상대적으로 연금 수급자의 비율이 높은 베이비부머 세대의 은퇴가 다가오고 있지만, 이들의 자산은 부동산에 고정되어 있어 안정적인 노후소득이 마련되고 있다고 보기 어렵다. 더불어 연금제도는 아직 미성숙한 상태이기 때문에, 제도의 사각지대가 존재할 수 있으며 실질적으로 소득을 대체할 수 있는 제도로 작동하기 위한 방안과 재정적 지속가능성을 고려한 개혁이 필요한 상황이다.

이에 따라, 제4차 계획은 노인의 안정적 노후소득 보장을 위한 제도적 기반을 강화가 있음을 강조하고, 월 30만원의 기초연금을 지급하는 방안을 제시하고 있다. 기초연금 수급자 생활환경의 경제적 수준이나 물가 등을 반영하여 기초연금이 적절한 수준을 유지할 수 있도록 '기초연금 적정성 평가'를 매년 실시하고 평가 결과를 바탕으로 조정된 기준연금액을 적용하는 방안 등이 제4차 계획에 포함되어 있다. 이는 국민연금 A값의

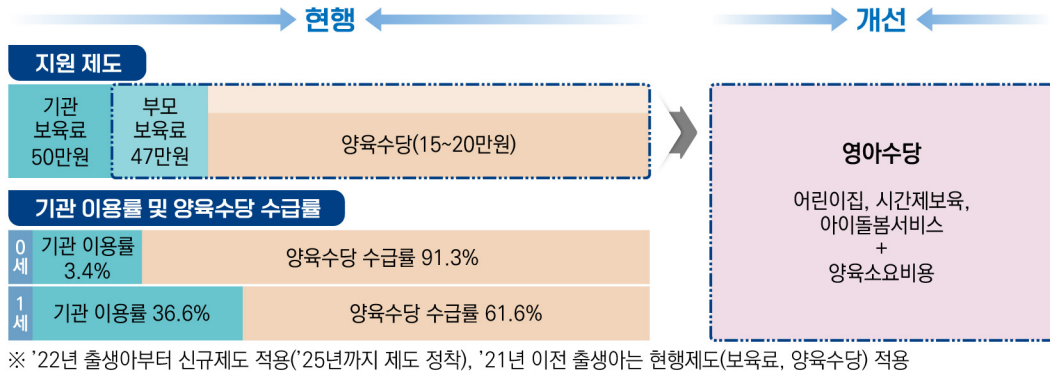
14) 국민연금 A값은 물가를 반영한 평균소득월액의 3년 동안의 평균액에 해당한다. 연금 수급 직전 3년간의 평균소득월액을 전 국소비자물가지수를 적용하여 연금 수급 전년도에 현재 가치로 환산한 합산액을 3으로 나눈 금액을 의미한다. 이는 가입자 개인의 소득 수준이나 연금보험료 부담액과 관계없이 균등하게 정액으로 결정되므로 소득을 재분배하는 기능을 한다.

10%라는 기초연금액 결정 기준이 폐기되고 월 30만원으로 인상되는 데 더하여, 정부가 기초연금이 국민연금의 보완적인 제도가 아닌 독립적인 노후소득보장제도로 운영되는 것을 중장기적인 정책 방향으로 추진하고 있음을 시사하는 내용이라고 해석할 수 있다.

영유아를 대상으로 한 보편적 현금급여 및 서비스 정책에 관한 구체적인 논의는 제2차 계획에서부터 등장한다. 제2차 계획에서는 양육비에 대한 경제적 부담을 줄여 출산율을 높이고자 영유아 보육료 및 유아교육비 전액 지원 대상자를 종전 소득 하위 50% 이하에서 70% 이하까지로 대폭 확대했다. 또한, 보육시설 미이용 시 지급하는 가정양육수당 지원 대상을 0~1세에서 0~2세로 확대하고 지원금액을 조정했다. 연령에 상관없이 월 10만원을 지원하던 종전 대비, 0세는 월 20만원, 1세는 월 15만원, 2세는 월 10만원으로 차등적으로 지급하는 계획이 수립되었다.

2013년 0~5세 영유아에 대하여 소득 하위 70%를 대상으로 전액 지급되었던 보육료 및 유아학비를 전 소득계층으로 지원하는 동시에, 어린이집이나 유치원을 이용하지 않을 때 지급하는 가정양육수당 또한 0~5세 전 소득계층 영유아에게 지급하기 시작하였다. 요컨대, 2013년부터 0~5세 모든 영유아는 별도의 비용을 지불하지 않고 어린이집이나 유치원을 이용할 수 있으며, 그렇지 않을 경우에는 가정양육수당을 지원받을 수 있게 된 것이다.

제4차 계획에서는 지난 15년간의 성과로 보육료 및 유아학비, 가정양육수당의 수혜 대상자가 대폭 확대되어 소득 수준에 관계없이 전 계층 아동에게 보편적으로 지급되고 있음을 제시하고 있다. 제4차 계획은 정책 확대와 증액을 통해 아동가구의 소득을 보장하고 생활을 지원하는 동시에 어린이집 이용 여부에 따라 영아에게 구분되어 제공된 지원을 영아수당으로 통합하여 보편적 현금급여제도를 더욱 확대한다. 2022년도에 출생한 영아를 대상으로 월 50만원씩 지급하는 것을 시작으로, 단계적으로 정책을 확대하여 2025년에는 정책을 안정화하는 것을 목표로 삼고 있다. 영아수당은 보편적 현금급여제도이지만, 영아수당을 대체하여 아이돌봄 서비스, 시간제 보육, 어린이집 등 원하는 서비스를 이용할 수 있도록 하여 양육 지원을 강화하고 돌봄체계를 공고화하는 것을 목적으로 한다고 밝히고 있다.



[그림 7-1] 0~1세 영아 지원제도의 개편 방안

나. 사회보장기본계획

2013년 1월 개정된 「사회보장법」의 제16조는 5년마다 관계 중앙부처의 장과 협의하여 '사회보장에 관한 기본계획'을 수립하도록 규정하고 있다. 국민의 요구가 복잡다단해지고 각 부문/부처가 개별적으로 이러한 요구들에 대응하면서 정책이 분절적으로 추진되는 경향이 나타났다. 이는 사회통합을 저해하고 국민의 복지 체감도를 낮출 우려가 있으므로 다양화되는 복지 욕구에 통합적으로 대응할 수 있는 제도를 설계하고자 '사회보장기본계획'이 수립되었다. '사회보장기본계획'은 모든 개별 계획보다 우선하고, 기본계획으로서의 구속력을 지닌다. '사회보장기본계획'은 2014년 제1차 계획('14~'18)이 수립된 이래 제2차 계획('19~'23)을 거쳐 현재 제3차 계획('24~'28)이 추진 중에 있다.

제3차 계획은 급속한 고령화로 인한 사회적 부양 부담으로 인해 기초연금으로도 해결되지 않는 노인빈곤 사각지대가 있다는 것을 제시하고 있다. 기초연금은 제1차 계획에서는 고소득 노인을 제외한 소득 하위 70% 노인에게 현금급여를 제공하는 제도로 소개되었다. 제2차 계획은 노후소득보장체계 확충을 위하여 기초연금 지급액 인상을 핵심 과제로 선정하였다. 구체적으로, 제2차 계획에서는 월 최대 30만원까지 기초연금을 지급하는 것을 목표로 정하였다. 제3차 계획은 '누구도 소외되지 않는 약자 복지'를 핵심 목표로 삼고 '노인빈곤 완화 지원'을 중점 과제 중 하나로 삼았다. 구체적인 실현 방안으로 기초연금 지급액을 40만원까지 인상하여 노인의 소득을 보장하고, 노인 일자리 제

도를 확충하여 기초연금과 연계된 사업으로 노인의 능동적인 노후생활을 돕고자 한다.

한편, 영유아와 관련하여서는 제1차 계획('14~'18)에서 '보육·교육은 국가가 책임진다'는 원칙을 기반으로 보육료와 유아학비 무상지원 대상자를 전 계층으로 확대하고 양육수당도 기존 차상위계층에서 전 계층으로 확대 지급함으로써, 영유아를 대상으로 하는 보편적 현금 및 서비스 지원 정책의 틀을 마련하였다. 제2차 계획에서는 '포용적 사회보장'을 목표로 설정하고 핵심과제의 일환으로 아동수당 확대 지급을 제시하였다. 제3차 계획에서는 영유아를 대상으로 하는 보편적인 현금급여 및 서비스 제공 확대를 강조하기보다는 보건복지부와 교육부를 통해 각각 운영되고 있었던 어린이집과 유치원을 통합하는 유보 통합 관련 정책 추진과제가 제시되었다.

다. 유아교육발전기본계획

‘유아교육발전기본계획’은 「유아교육법」 제3조의2¹⁵⁾에 근거하여 5년마다 저출생 및 유아 보육·교육 관련 정책환경 및 서비스 수요 변화 등을 고려하여 수립되는 중장기계획이다. ‘유아교육발전기본계획’ 이전에는 ‘유아교육선진화추진계획('09~'12)’이 수립되었고, 이어 5년 단위로 제1차('13~'17) 및 제2차('18~'22), 제3차('23~'27) ‘유아교육발전기본계획’이 수립·시행되어 왔다.

[표 7-2] 제1~3차 유아교육발전기본계획 비전 및 추진과제 비교

구분	제1차('13~'17) 기본계획	제2차('18~'22) 기본계획	제3차('23~'27) 기본계획
비전	유아교육 국가 완전 책임제 실현	유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공성 실현	국·공·사립의 상생발전과 유·보 통합으로 유아교육 분야 국가책임 강화
추진 과제	① 유아교육 기회 확대 ② 유치원 운영 효율화 ③ 교육과정 및 방과 후 과정 내실화 ④ 교원의 전문성 및 자긍심 강화 ⑤ 유아교육 지원체계 강화	① 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원 ② 교실혁명을 통한 유아 중심의 교육문화 조성 ③ 교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원 ④ 유아교육 혁신을 위한 행정 시스템 구축	① 양질의 유아교육 기회 확대 ② 교육과정 및 방과 후 과정 내실화 ③ 교원 역량 강화 및 권익 증진 ④ 미래 교육 인프라 구축

15) 교육부 장관은 중앙 유아교육위원회 심의를 거쳐 중장기 정책 목표 및 방향을 설정하고 기본계획을 수립·추진하여야 한다.

제3차 기본계획은 유보 통합으로 교육비 부담을 대폭 경감하고 양질의 유아교육 기회를 확대하는 것을 중요한 정책과제로 삼았다. 현재 지원되고 있는 ‘누리과정 지원금’ 외에도 2024년부터 5세를 시작으로 추가적인 교육비 지원을 시작할 예정이다. 또한, 유아학비 재정분석 기반을 마련하여 유아학비, 인건비, 유치원 전출금 등 기타 유아교육과 관련된 재정을 건전하게 관리할 수 있는 시스템 마련이 이루어질 예정이다.

유아학비 지원도 종전보다 그 범위와 대상이 확대될 것이다. 2022년부터 저소득층에 한하여 월 15만원의 유아학비가 추가적으로 지급되어 왔다. 2023년부터는 저소득층을 대상으로 유아학비 외에도 방과 후 과정비, 특성화 프로그램 또한 지원하게 된다. 유아교육 공공성을 강화하여 학비에 얽매이지 않고 유아교육 시설에 취원할 수 있도록 국·공립유치원 학급을 확대 충원하고 도서산간지역의 유아 등원을 도울 수 있도록 통학버스를 운영하는 등의 정책도 지속적으로 확대될 예정이다.

라. 중장기보육 기본계획

‘중장기보육 기본계획’은 장기화되는 저출산과 급격한 사회구조 변화로 인한 가정 내 돌봄 기능의 약화에 대비하여 「영유아보육법」 제11조에 의거해 2006년부터 수립되기 시작했다. ‘새싹플랜(‘06~’08)’ 수립 이후 ‘아이사랑플랜(‘09~’12)’이 보완적으로 수립되었으며, 이후 ‘제2차 중장기보육 기본계획(‘13~’17)’과 ‘제3차 중장기보육 기본계획(‘18~’22)’을 거쳐 현재 ‘제4차 중장기보육 기본계획(‘23~’27)’까지 마련된 상태이다. ‘아이사랑플랜’부터 ‘제4차 중장기보육 기본계획’까지의 비전과 추진과제는 아래와 같다.

[표 7-3] 제1~4차 중장기보육기본계획의 비전 및 추진과제 비교

구분	아이사랑플랜 (‘09~’12)	제2차 중장기보육 기본계획(‘13~’17)	제3차 중장기보육 기본계획(‘18~’22)	제4차 중장기보육 기본계획(‘23~’27)
비전	아이와 부모가 행복한 세상	아이는 행복하고 부모는 안심할 수 있는 세상	영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회	보육·양육서비스의 질적 도약으로 모든 영유아의 행복한 성장 뒷받침
추진 과제	① 부모의 비용 부담 완화 ② 수요자 맞춤형 지원 ③ 보육시설 질 제고 및 균형 배치 ④ 보육 인력 전문성 제고 ⑤ 전달체계 효율화 ⑥ 보육사업 지원체계 구축	① 부모의 보육·양육 부담 경감 ② 수요자 맞춤형 보육·양육 지원 ③ 공공성 확대와 품질관리 강화 ④ 양질의 안심 보육 여건 조성 ⑤ 신뢰가 있고 투명한 보육생태계 구축 ⑥ 보육서비스 재정 및 전달체계 개선	① 보육의 공공성 강화 ② 보육체계 개편 ③ 보육서비스 품질 향상 ④ 부모 양육 지원 확대의 4개 분야 14개 추진과제 설정	① 종합적 양육 지원 강화 ② 영유아 중심 보육서비스 질 제고 ③ 보육 교직원 전문성 제고 및 역량 강화 ④ 안정적인 보육서비스 기반 구축

‘중장기보육 기본계획’에도 영유아 보육료 및 유아학비 지원과 관련된 내용이 담겨 있다. 제4차 계획에서는 1~3차 계획의 중요한 성과 중 하나로 ‘영아수당’을 제시하였다. 0~1세 모든 영아에게 지급되는 영아수당은 부모의 양육비 부담을 줄이기 위한 정책 중 하나로, 2022년 1월부터 시행되었다. 전 계층 영아를 대상으로 수당을 지급하여 보육 부담을 경감한다는 취지의 영아수당은 2027년까지 지급 수준을 0세 100만원, 1세 50만원까지 확대할 계획이다.

또한, 제4차 계획에서는 기존의 양육수당을 인상하여 지급 수준을 높이는 정책의 필요성이 논의되고 있다. 뿐만 아니라, ‘부모급여’를 도입하여 0세 영아 부모에게는 100만원, 1세 영아 부모에게는 50만원을 지급하는 현금성 지원제도 도입을 정책과제로 제시하였다. 부모급여제도는 2023년부터 실시되어 2024년까지 단계적으로 확대해 최종적으로는 전 소득계층 부모에게 지급하는 보편적 현금지원제도로 자리매김할 것으로 보인다.

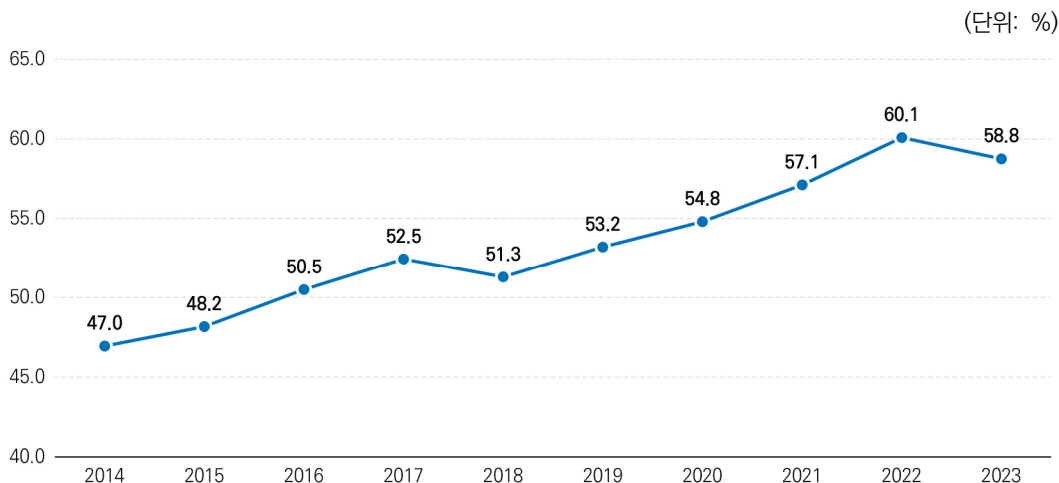
이외에도 국공립어린이집을 확충하고 민간어린이집에는 기관보육료를 확대 지급하여 공공성을 높이고 관리체계를 강화하는 정책도 1~4차 기본계획을 통해 시행되어 왔다.

2. 관련 미래사회 대응지표의 추이

가. 노인

국회미래연구원은 2024년부터 국민연금 수급률, 국민연금 실질소득 대체율, 노인빈곤율 등 3개 지표를 토대로 고령사회 관련 사회변동에 대한 대응 현황을 검토하고 있다. 노후소득보장체계를 구성하는 정책 중 가장 큰 비중을 차지하는 사회보험인 국민연금 관련 지표와 노인빈곤율 지표를 미래사회 대응지표로 상정한 것이다.

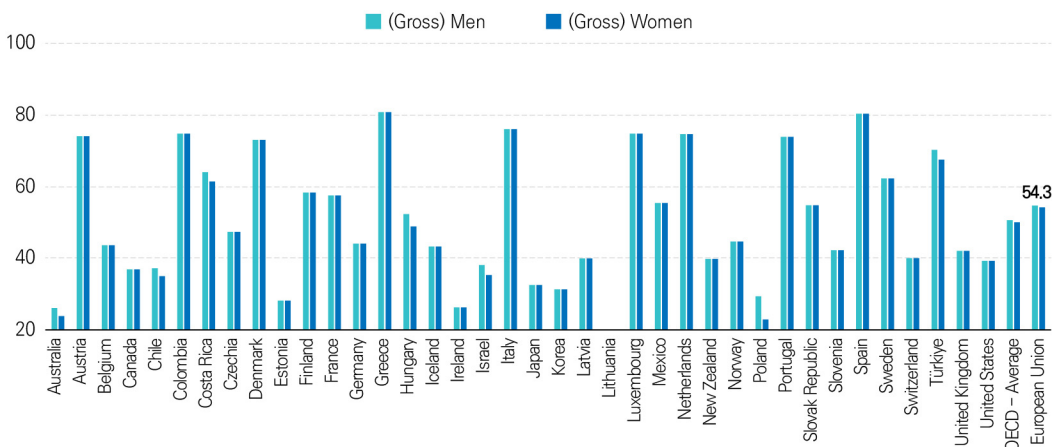
먼저, 국민연금 수급률은 국민연금제도가 성숙해 감에 따라 지속적으로 상승하는 추세이다. 구체적으로, 2014년 47.0%에서 2022년 60.1%로, 13.1%p 증가하였다. 국민연금은 1988년 10인 이상 사업장 근로자를 대상으로 처음 시행하였다. 그 뒤 1995년 농어촌 지역까지 확대되었고, 1999년 4월 1일부터 도시 지역 주민에게까지 확대되어 전 국민의 노후생활 보장 기반을 마련하는 전 국민 연금시대가 열렸다. 2003년에는 5인 미만, 1인 사업장까지 확대 적용했다. 이에 따라, 서구 복지국가에 비하여 제도 성숙도가 낮고 국민연금의 혜택을 보는 노인 인구가 많지 않은 상황이다. 그럼에도 불구하고, 국민연금 도입 후 35년간이 경과함에 따라 국민연금을 수급하는 노인 인구의 규모가 지속적으로 증가하고 있다. 2023년의 경우에는 전년 대비 노인 인구 비율의 증가폭이 커져 국민연금 수급률이 다소 감소한 값으로 산출되었다.



[그림 7-2] 국민연금 수급률 추이

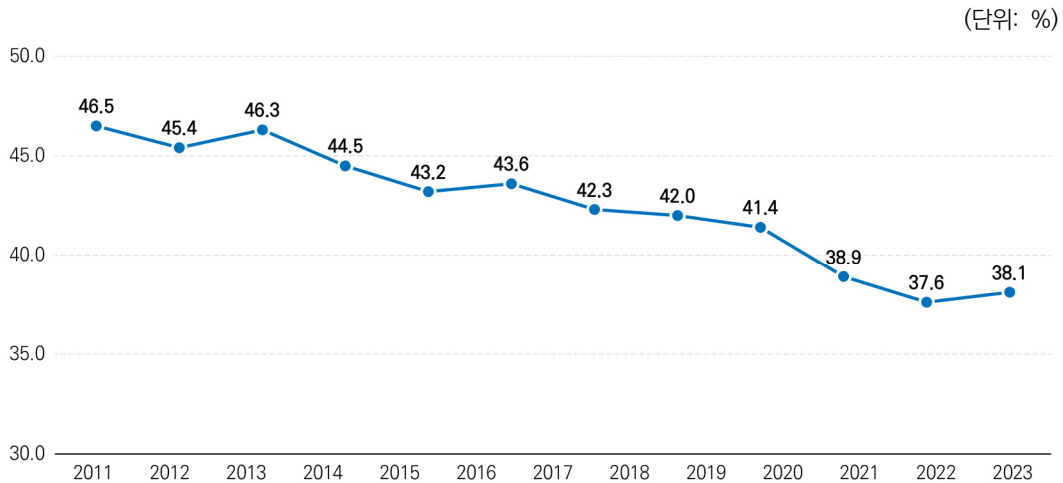
출처: 장래인구추계와 국민연금 공표통계를 바탕으로 산출

2022년 기준 OECD 회원국의 평균적인 연금 소득대체율은 남성은 50.7%, 여성은 50.1%인 것으로 확인되었다. 유럽연합 회원국에 속하는 27개 국가의 평균 연금 소득대체율은 남성은 54.8%, 여성은 54.3%인 것으로 집계되었다. 반면, 한국의 연금 소득대체율은 31.2%로 낮다.



[그림 7-3] OECD 회원국의 노령연금 소득대체율(2022년 기준)

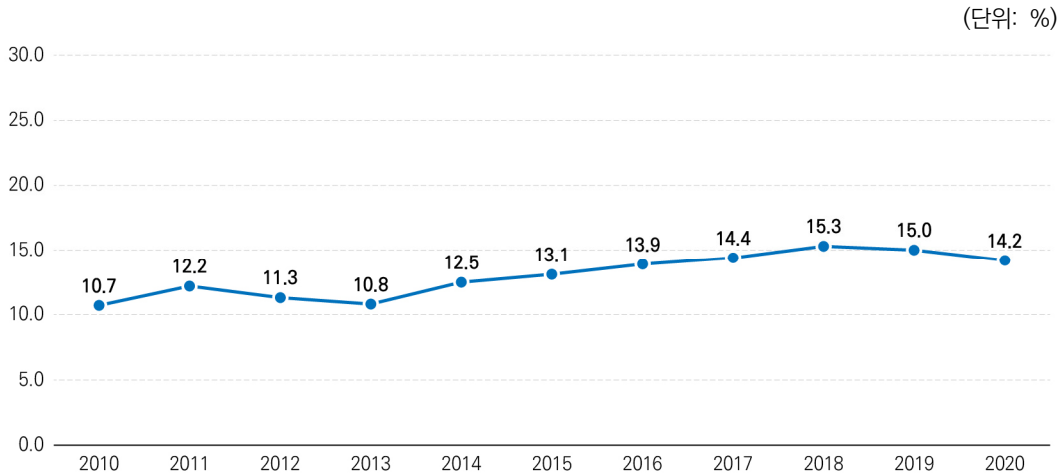
한편, 2011년부터 2021년까지 한국의 노인빈곤율은 전반적으로 감소하는 추세를 보였다. 2011년 46.5%였던 노인빈곤율은 2015년 43.2%로 하락했으며, 2021년에는 37.6%로 2011년에 비해 8.9%p 감소했다. 그러나 2022년에는 38.1%로 전년 대비 0.5%p 증가하였다.



[그림 7-4] 노인빈곤율 추이(2011~2022)

출처: 통계청, e-나라지표

그럼에도 불구하고, 한국의 노인빈곤율은 OECD 회원국 중에서도 가장 높은 수준에 속한다. 2010년부터 2019년까지 OECD 회원국의 노인빈곤율 평균을 살펴본 결과, 수집 가능한 국가들의 평균 노인빈곤율은 2010년 10.7%에서 2019년 15.0%로 상승했다. 그러나 이 기간 동안 OECD 평균 노인빈곤율이 가장 높았던 15.3%조차, 한국에서 가장 낮았던 2020년 노인빈곤율 38.9%보다 낮다. 이는 한국의 노인빈곤 문제가 OECD 회원국과 비교했을 때 매우 심각한 수준임을 시사한다.



[그림 7-5] OECD 회원국의 평균 노인빈곤율 추이(2010~2020)

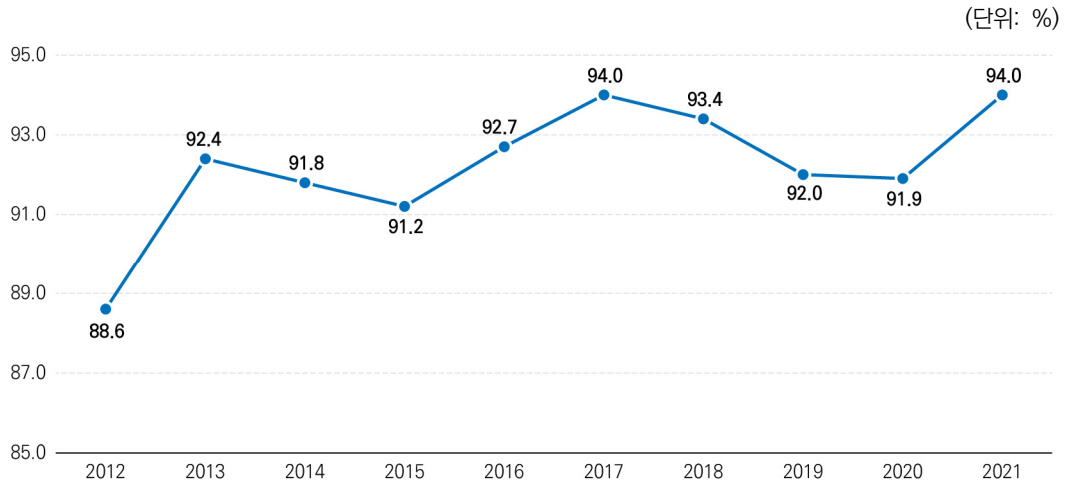
출처: OECD stat.

나. 영유아

영유아 대상 보편적으로 제공되는 보육료 및 유아학비, 가정양육수당 등과 관련된 국회미래연구원의 미래사회 대응지표는 2023년까지 수집되었다. 2024년부터는 영유아 보육 및 유아교육과 관련된 정책 대신 사교육비 부담 정도를 기준으로, 지속가능한 안심 사회의 핵심전략 중 하나인 안심하고 아이 낳고 기를 수 있는 환경 조성을 파악하는 방식으로 변경되었다. 이에 따라, 2023년까지 국회미래연구원의 미래사회 대응지표로 수집된 보육·유아교육 서비스 이용률, 국공립어린이집 수용률 등의 지표를 살펴보았다.

먼저, 보육·유아교육 서비스 이용률을 살펴보면, 전 소득계층을 대상으로 하는 보편 주의적인 보육 및 유아교육 서비스가 제공됨에 따라 다른 국가들에 비하여 월등하게 높은 수준의 이용률을 보이고 있다.

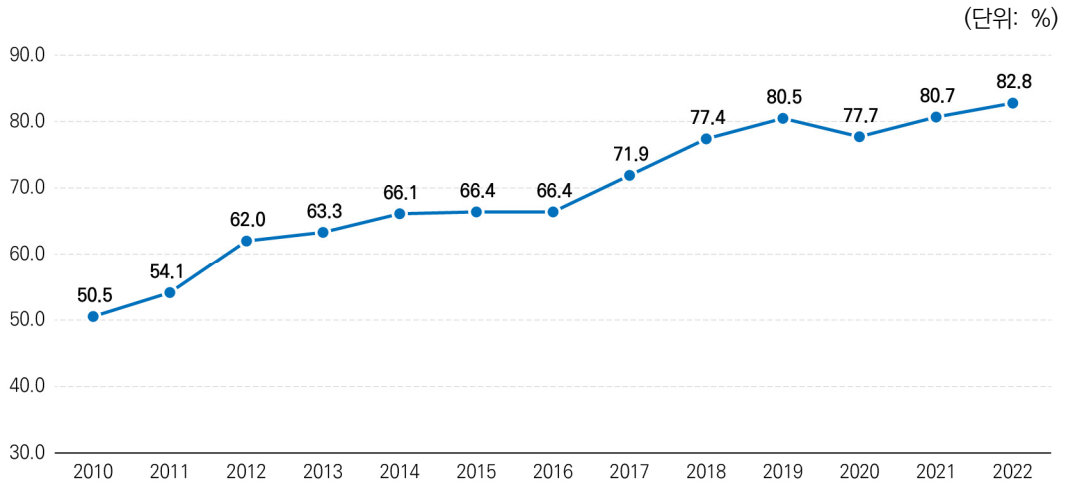
2012년부터 2020년까지 9년 동안 3~5세 유아의 어린이집 및 유치원 이용률 추이를 살펴보면, 전 소득계층 대상 보육료 및 유아학비 지원이 실시된 2013년 92.4%를 기록한 뒤 소폭 감소와 증가를 반복하며 2021년에는 94.0%를 기록하였다. 2012년 88.6%에 해당했던 유아의 어린이집 및 유치원 이용률은 2020년 91.9%로, 3.3%p 증가하였다.



[그림 7-6] 3~5세 어린이집 및 유치원 이용률 추이(2012~2021)

출처: 통계청 e-나라지표, 유아교육 취원율

한편, 사회보장위원회가 제공한 0~2세 영아의 2010년부터 2022년까지의 어린이집 이용률 추이를 살펴보면, 2010년과 2011년 50%대를 기록했던 이용률은 전 소득계층 대상 영아 보육료가 지원되기 시작한 2013년 63.3%를 기록한 뒤, 지속적으로 증가하여 2022년에는 82.8%에 달하였다. 이는 2010년 50.5% 대비 32.3%p 증가한 규모에 해당한다.

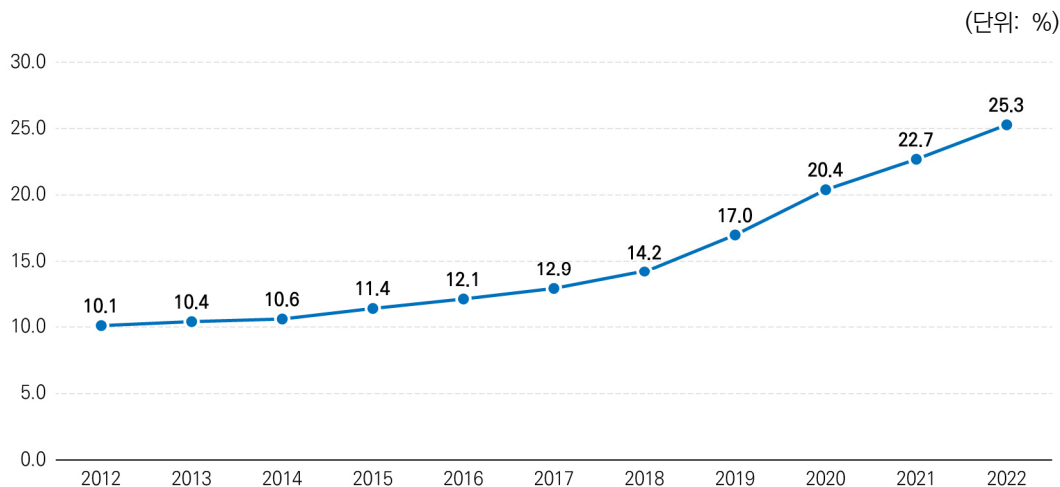


[그림 7-7] 0~2세 어린이집 이용률 추이(2010~2022)

출처: 사회보장위원회 홈페이지(<http://www.ssc.go.kr>)

한국의 3~5세 유아의 보육·유아교육 서비스 이용률은 OECD 회원국의 평균과 비교해도 높은 편이다. 2010년부터 2018년까지 OECD 회원국의 평균 3~5세 보육·유아교육 서비스 이용률을 살펴보면, 2010년 69.2%에서 2019년 76.5%로, 약 7.3%p 증가하였다. 2019년 OECD 통계 기준 한국의 3~5세 보육·유아교육 서비스 이용률은 약 93%로, OECD 회원국 평균보다 16.5%p 높다.

일반적으로, 국공립어린이집 수용률은 국가가 책임성을 가지고 양질의 보육서비스를 제공하고 있는가를 살펴볼 수 있는 지표로 활용된다. 2012년부터 2022년까지 한국의 국공립어린이집 수용률은 전반적인 증가 추세를 보이고 있다. 2012년에는 전체 어린이집 이용 영유아의 10.1%가 국공립어린이집을 이용한 반면, 2022년에는 전체 어린이집 이용 영유아의 25.3%가 국공립어린이집을 이용한 것으로 나타났다. 2021년 교육통계 연보에 따르면, 전체 8,600개의 유치원 중 국공립유치원은 5,061개로, 전체 유치원의 58.8%가 국공립유치원인 것으로 집계되었다.



[그림 7-8] 국공립어린이집 수용률 추이(2012~2022)

출처: 통계청, e-나라지표.

OECD 평균 국공립 보육·유아교육 시설 수용률과 한국의 국공립어린이집 수용률의 추이를 분석해 보면, 한국은 여전히 낮은 수준을 보이고 있음을 파악할 수 있다. OECD 평균 국공립 보육·유아교육 시설 수용률의 2010~2016년 추이를 살펴보면, 수용률은 2010년 62.7%에서 2016년 67.0%로 증가하였다. 한국의 2016년 국공립어린이집 수용률이 12.1%이고, 2021년 국공립어린이집 수용률이 22.7%로 집계된 것과 국공립유치원 비중 등을 고려하면, 한국의 국공립어린이집 수용률은 OECD 평균보다 낮은 수준일 것으로 보인다.

종합하면, 한국은 영유아의 보육 및 유아교육 서비스와 이를 대체하는 현금급여가 보편적으로 지급됨에 따라 보육·유아교육 서비스 이용률은 월등하게 높지만, 국가가 중심이 되어 서비스를 제공하기보다는 민간을 중심으로 보육·유아교육 서비스 인프라를 구축하여 국공립 시설이 증가 추세를 보이고는 있으나 다른 국가들에 비해서는 낮은 상태인 것으로 확인되었다.

제3절 집행 및 성과 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 노인

노인을 대상으로 하는 보편주의적인 현금급여제도가 할 수 있는 기초연금이 노인의 빈곤을 완화하는 동시에 실질적인 평등을 실현하는 데 기여하는 방식으로 운영되고 있는가를 검토하기 위하여, 기초연금의 정책효과를 다룬 선행연구를 검토하였다.

[표 7-4] 기초연금의 정책효과 분석 연구 검토

연번	연구명	주요 내용	방법론
1	정찬미·이상은 (2022) “기초연금의 형평성 평가: 국민연금과의 관계를 고려한 종합적 접근을 중심으로”	1) 기초연금의 역진성 확인: 노인의 현재 소득과 재산이 낮을수록 기초연금 급여가 높아지는 경향은 보이나, 소득과 재산이 없는 노인이 수급에서 제외되고 고소득·고자산자가 최대급여를 수급하는 역진적 상황 2) 기초연금-국민연금의 관계: 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금 급여액이 낮아지는 상황 지적	국민연금 급여 수준, 생애 평균 소득 수준, 현재 소득과 자산 수준에 따른 기초연금, 총균등급여, 총 공적연금 간 관계를 다각적으로 분석
2	오종석(2023) “기초연금 수급효과는 존재하는가? - 노인부부가구를 대상으로 한 국소랜덤배정 관점에서의 회귀불연속 분석”	1) 기초연금을 수급한 집단에서 소비와 소득이 증가했다는 점은 확인할 수 없는 것으로 나타나며, 기초연금 수급효과가 존재하지 않는다는 결과를 지지함.(기초연금 수급에 의해서 사적이전소득이 구축되거나 근로소득이 감소하는 현상은 확인되지 않음.) 2) 위 분석 결과는 기초연금 수급자의 소득과 소비 세부 항목에 대한 분석과 각종 강건성(robust) 검사에서도 일관되게 나타난 결과임.	고령화패널 7차 자료(2018)를 활용하여 국소랜덤배정 접근을 통한 회귀불연속 분석을 수행하여 기초연금 수급에 따른 소득과 소비 변화 추적 (국소랜덤배정 접근은 좁은 범위의 윈도우(window) 안에서는 처치군과 대조군이 마치 랜덤배정된 것과 유사하다고 가정 한 후에 처치효과를 분석하는 방법이다. 이 방법은 연령변수처럼 배정변수가 이산변수인 경우에도 활용할 수 있다.)

연번	연구명	주요 내용	방법론
3	김정현·전미애 (2020) “기초연금 도입 전후 노인가구 소득액과 소득구성의 변화 : 성별 및 가구유형별 비교”	1) 기초연금 도입 이후 남녀 모두 가구소득에서 기초연금이 차지하는 비중이 늘고, 사적이전/근로사업소득/공적이전의 비중은 감소함. 2) 기초연금 도입 후 남녀 간 소득 차이: 남성의 근로사업소득액 증가율이 여성보다 훨씬 높으며, 여성의 사적이전액 증가율이 남성보다 훨씬 높음. 3) 기초연금 도입 후 가구 유형별 소득 변화: 남녀독거가구/여성독거가구/남성독거가구에서 사적이전액의 비중이 가장 큰 것으로 나타남. → 기초연금의 소득대체 효과가 매우 미미함.	2008년, 2017년의 노인실태조사 자료 분석: 10년간 노인의 소득이 어떻게 변화했는지 조사하고, 성별과 가구 유형에 따른 차이가 있는지 부부가구/남성독거가구/여성독거가구로 나누어서 분석 진행
4	정세은·박종선 (2020) “국민연금과 기초연금이 고령자 가구의 소비에 미치는 영향”	1) 국민연금이나 기초연금을 받는 가구의 가처분소득 탄력성은 연금 없는 가구보다 큰 것으로 나타남. 2) 수급가구 소득의 소득탄력성은 비수급자 가구보다 큰 것으로 나타남. 3) 공적연금 수급가구를 대상으로 조사한 결과, 공적연금 소득과 그 외 소득 둘 다 소비지출에 유의미한 영향을 미치지만, 공적연금 소득의 영향력이 더 큰 것으로 나타남.(공적연금은 노인가구의 소비에 큰 영향력을 행사함.)	국민노후보장패널 4~7차 자료 활용: 2010년에 만 60세인 노인단독가구와 노인부부가구를 대상으로 2016년까지의 균형패널을 구축하여 이 두 연금이 가구 소비에 어떠한 영향을 미치는지를 분석
5	설귀환·임병인 (2019) “국민노후보장패널 자료를 이용한 기초노령연금의 사적이전소득에 대한 동태적 구축효과 분석”	1) 기초노령연금 수령가구에 대한 사적이전소득 감소가 실증되지 못했음.(2008년 대비 2010년, 2010년 대비 2012년, 2012년 대비 2014년의 즉각적인 구축효과를 실증해 본 결과, 평가 시점과 모형에 관계없이 구축효과가 나타나지 않음.) 2) 기초노령연금을 2년 이상 계속적으로 수령할 경우, 사적이전소득이 구축되는 효과가 쪽 이어지는 것으로 보임.	제2~6차 국민노후보장패널 자료 이용: 이중차분 분석기법과 삼중차분 분석기법을 활용하여 기초노령연금 수급가구에 대한 사적이전소득 구축효과를 즉각적/동태적 효과로 구분하여 측정

연번	연구명	주요 내용	방법론
6	김안나(2021) “기초연금의 노인가구 유형별 빈곤감소 효과 분석”	1) 노인가구주의 소득은 비교 연도 동안 증가세를 보였으며, 공적이전소득도 증가함. 2) 기초연금 도입으로 노인빈곤 완화 정책 효과는 긍정적인 것으로 나타났으며, 특히 노인부부가구의 경우가 긍정적임. 3) 기초연금 도입은 소득분배 개선에도 긍정적 → 특히 노인단독가구의 경우 개선 폭이 가장 큰 것으로 나타남. 4) 기초연금 도입의 효과를 분석한 이중차이 다중로짓분석은 기초연금의 도입이 중위소득의 40%를 기준으로 하는 빈곤 위험을 감소하는 데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.	기초연금제도의 도입과 확대가 노인가구의 빈곤 감소와 소득분배 개선에 얼마나 영향을 주었는가를 노인가구 유형에 따라 분석한 연구 기초연금 도입 전후의 가계 동향조사 비교연구 2013년 vs. 2016년/2019년
7	김찬희·이상록 (2022) “기초연금의 제도 전환과 노인가구의 물질적 결핍: 정책 변화의 효과에 대한 분석을 중심으로”	1) 기초분석 결과에서는 기초연금 전환 전후로 기초연금액, 가구소득 및 소비지출, 물질적 결핍 등의 평균치들에서 개선이 있음을 파악할 수 있었음. 2) 회귀분석 결과에서 기초연금 급여액 변화는 노인가구의 물질적 결핍 감소에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 확인됨. → 수급액을 상향 조정한 기초연금 전환이 실제 생활상 빈곤, 곧 결핍의 감소에는 효과가 미약함을 확인 3) 결핍 감소 효과가 왜 미약한지 진단하는 후속 연구 필요: 주요 소득원별 소득 변화의 ‘구축효과’ 및 ‘기초연금액 증가가 소비지출 증가로 연계되지 않음’을 확인 가능, 기초연금액의 상향 조정만으로는 노인가구의 실제 생활상태 개선이 미미할 수도 있음.	‘물질적 결핍(material hardship)’을 대안적 빈곤 개념으로 제시 2013년, 2015년의 “한국복지패널조사” 활용 → 기초분석 및 회귀분석을 통해 2014년 7월 기초연금제도 전환 이후 노인가구의 물질적 결핍, 소비지출, 소득, 기초연금액 변화 등 경제적 상태 변화를 통해 기초연금 정책효과를 분석하고자 함.

연번	연구명	주요 내용	방법론
8	(보건복지부 / 한국보건사회연구원 보고서, 2022) “노인빈곤과 기초연금의 관계: 노인빈곤 완화를 위한 개편의 기초연구”	1) 소득·재산 하위 70% 노인을 급여 대상으로 설정한 현행 구조를 유지한 상태에서 기초연금의 노인빈곤 감소 효과를 강화하기 위한 개선 방안을 검토하고자 함. 2) 노인빈곤을 지속적으로 완화하기 위해서는 비급여 노후소득 보장급여가 강화되어야 함: 기초연금 도입 이후로 노인가구의 소득이 꾸준히 개선되는 효과가 있었기 때문 3) 기초연금 수급자 규모를 축소하고 수급액을 늘리는 방안은 노인빈곤 완화에 역효과를 불러일으킬 가능성이 있음.	가계금융복지조사 자료(2010년대)를 활용하여 노인빈곤 및 기초(노령)연금 수급 실태 분석
9	기초연금 적정성 평가위원회 (2023) “2023 기초연금 적정성 평가위원회 보고서”	1) 기초연금 도입 이후 노인빈곤율은 전체적으로 감소하였으나, 저소득 노인의 소득 개선 효과는 미미하여 소득격차는 점점 더 벌어지는 중 2) 현행 기초연금제도는 수급 대상에게 동일한 금액을 지급하는 보편적 현금급여제도: 보다 효과적으로 노인빈곤을 완화하기 위해서는 일정 소득 이하의 노인에게 더 높은 수준의 기초연금을 차등적으로 지급하는 방식이 필요함. 3) 기초연금과 국민기초생활보장제도에서 중첩되는 관계를 개선할 필요가 있음.	

일부 선행연구에서는 기초연금이 당초 정책목표인 노인빈곤 완화에는 긍정적인 영향을 미치고 있다는 결과가 보고되었다. 그러나 소비지출 등을 정책효과를 측정하는 변수로 설정하여 실시한 일부 연구들에서는 기초연금이 실질적인 소비의 변화를 이끌어내지 못하는 현상이 관찰되었다. 또한, 노인가구의 사적이전소득의 변화는 관찰되고 있지 않아, 기초연금의 정책효과가 크지 않다는 주장도 제기되었다. 나아가 기초연금의 역진성을 지적한 연구도 있다. 수급 대상이 되는 노인가구의 경우 소득 수준에 관계없이 지급되는 기초연금은 노인의 현재 소득과 재산이 낮을수록 급여가 높아지는 경향은 보이나, 소득과 재산이 없는 노인이 수급에서 제외되고 고소득·고자산자가 최대급여를 수급하는 역진적 상황이 발생하고 있다는 것이다.

요컨대, 일정한 기준을 충족하는 노인 인구 전체를 대상으로 -소득 수준에 따른 금액

제도가 운영 중이지만- 동일한 수준의 현금급여를 제공하는 기초연금제도는 보편주의적 복지제도라 볼 수 있지만, 실질적인 정책효과가 보편적인가에 대해서는 심도 있는 검토가 필요하다. 노인빈곤율을 개선하는 데에는 기초연금 지급을 통한 전체 노인 집단에 대한 소득 보조가 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 노인 집단 내부의 불평등을 완화하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 기대하기는 어려운 것이다. 즉, 노인 집단 전체를 대상으로 하는 빈곤율은 완화되었지만, 보편주의적인 현금 지급이 기존의 노인 집단 내부의 격차를 완화하는 데는 효과를 발휘하지 못하고 있는 상황인 것이다. 따라서 기초연금이 실질적인 정책효과를 달성하기 위해서는 보편주의적인 급여 지급 방식보다는 개별 노인가구의 특성을 고려하여 차등화된 방식으로 급여를 지급하는 방식이 적절한지에 대한 체계적인 연구가 요청된다.

2. 영유아

영유아를 대상으로 하는 대부분의 현금급여 및 서비스 정책은 보편주의를 표방하고 있다. 즉, 정책대상에 해당하는 영유아 전체를 대상으로 급여 및 서비스가 제공되는 방식이다. 보육료 및 유아학비 지원도 보편주의적인 서비스 제공 정책이라 볼 수 있는데, 어린이집이나 유치원을 이용하지 않을 경우에는 현금급여에 해당하는 부모급여나 가정양육수당이 지급된다는 점이 특징적이다. 즉, 정책대상이 필요에 따라 국가가 제공하는 현금급여나 서비스 중 선택을 할 수 있도록 제도가 구성되어 있다.

이에 따라 보편주의적인 현금급여제도인 아동수당과 정책대상인 영유아 양육 가구에 보편주의적인 서비스와 현금급여 중 선택할 수 있도록 설계된 영유아 보육료 및 유아학비 지원제도를 중심으로, 정책효과를 분석한 선행연구를 살펴보았다.

[표 7-5] 영유아 대상 보편주의적 급여 및 서비스 제도의 정책효과 분석 연구 검토

연번	연구명	주요 내용	방법론
1	최효미(2024) “아동수당이 영유아 양육비용에 미친 영향”	1) 아동수당이 아동에 대한 투자를 어떻게 변화시키는지 확인하고자 하는 연구: 아동수당은 아동에 대한 투자를 실질적으로 증가시키는 효과가 있음. 2) 외벌이, 저소득 가구에서 해당 효과는 더 두드러지는 것으로 드러남.: 취약계층에 대한 추가적 지원이 필요하다는 점을 시사함.	2019~2022년 총 4개 연도의 ‘KICCE 소비실태조사’ 자료를 활용하여 패널 이원 임의효과 모형(panel two-way random effect)으로 분석함.
2	유해미 외(2023) “아동양육 지원정책 체계화 및 개편방향 모색을 위한 기초 연구”	1) 영아기 자녀의 경우 아동수당이 양육비에 큰 변화를 일으키지 않는 것으로 확인 2) 유아기 자녀의 경우 가구 내 아동수당 수급자 수가 한 명 증가할수록 양육비용이 10만원가량 증가하는 유의미한 효과 3) 아동수당은 외벌이 가구와 맞벌이 가구의 아동수당 격차를 완화 4) 가구소득이 600만원 이상인 집단에서는 아동수당의 유의미한 효과가 확인되지 않음. 5) 아동수당은 가구소득이 적은 집단에서 그 효과성이 훨씬 더 크게 나타남을 시사함. 6) 해외국가의 경우 아동 혹은 가구 특성에 따라 지원자를 선별하여 차등적으로 지원하는 제도가 시행되고 있음.(p.112) 7) 부모급여의 경우 지원금이 정부가 의도한 목적으로 사용되지 않고 목표와는 달리 사용될 위험이 높으며, 이를 적절하게 통제할 방법도 없음.: 부모급여는 여성의 노동시장 유입을 저해할 가능성이 있으며, 저소득 가정의 경우 현금지원 확장이 아동의 기관 이용을 저해하여 아동이 사회적 사각지대에 놓이게 되는 결과를 낳을 수 있음.	KICCE 소비실태조사 활용

연번	연구명	주요 내용	방법론
3	강지영 외(2020) “아동수당 도입은 가계의 소비지출을 변화시켰는가?”	1) 아동수당은 앵겔지수 및 지출빈곤에 유의미한 변화를 가져오지 않음. 2) 그러나 아동수당은 에인절지수(교육비 지출 비중)를 유의미하게 증가시키는 것으로 드러남. 3) 저소득층을 중심으로 한 교육비 지출 비중이 통계적으로 유의미하게 증가: 아동수당은 교육비 지출 등을 통하여 아동에게 직접적으로 투자되며, 아동발달에 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인됨.	2018~2019년 가계금융복지조사 활용/ 가구주 연령이 25~45세인 아동가구(3,196가구) → 이중차회귀분석 및 표면상무관회귀분석 방법을 결합하여 분석 진행
4	김운삼·김일태 (2020) “영유아 무상보육 확대정책에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 연구”	1) 어린이집에 다니지 않는 영유아들의 양육수당은 어린이집 보육료보다 적기 때문에 양육수당 대상자들이 가정양육의 중요성을 체감함에도 어린이집을 보내는 문제점이 있음. 2) 경제적 여유가 있는 계층에게도 동일한 급여 지원을 하는 것은 사회/계층 간 형평성에 어긋난다는 지적 3) 무상보육의 끊임없는 재정난 문제로 무상보육 대상자들이 예산부족으로 인해 혜택을 받지 못하게 될 것이라는 불안감을 느낌: 보육료 차등지원제도 방안 설립의 필요성 시사	
5	신유식(2020) “보육료 및 유아학비 지원 대상 확대가 가구 지출에 미친 영향 분석”	1) 보육료 및 유아학비 지원의 확대는 가구의 소비성 지출을 절감시킨 것으로 나타남. 2) 보육료 및 유아학비 지원으로 인해 절감된 비용 중 일부는 자녀를 위해 재투자되는 것으로 보임. 3) 보육료 및 유아학비의 확대는 저축, 보험과 같은 비소비성 지출을 증가시킨 것으로 보임.	한국아동패널 5차(2012) 및 6차(2013) 자료 활용: 2012년 만 3세 아동의 가구 중 보육료 및 유아학비 대상이 아니었지만, 2013년에는 대상이 되었을 것으로 보이는 집단의 가구 지출 분석, 동일 코호트에서 2012~2013년에 모두 지원 대상이었을 것으로 여겨지는 가구를 비교집단으로 설정, 이중차분법 활용

연번	연구명	주요 내용	방법론
6	이래혁·남재연 (2020) “한국의 아동수당제도 도입이 아동가구의 소비에 미친 영향”	1) 아동수당의 도입은 아동가구의 보건 관련 소비를 감소시키고, 교육 관련 소비를 증가시킴. 2) 수급 가정에서도 수급 아동이 한 명인 경우와 두 명 이상인 가구로 나뉘었을 때, 수급 아동이 한 명인 경우에만 소비지출에 위와 같은 아동수당의 효과가 발생하는 것으로 보임. 3) 저소득층 수급 가정의 경우 보건 관련 지출만 감소하고 교육 관련 지출은 증가하지 않지만, 중고소득층 수급 가정의 경우 보건 관련 지출은 감소하되 교육 관련 지출은 증가하는 것으로 나타남.	2017년 및 2019년의 가계동향조사 연간 지출자료 활용 이중차분법을 활용하여 수급 아동과 비수급 아동 가구의 소비지출 분석

먼저, 2013년부터 전 소득계층을 대상으로 실시된 보육료 및 유아학비 지원은 영유아 양육 가구가 자녀에게 투입하는 소비지출을 늘리는 효과를 유발하였다는 분석 결과가 제시되었다. 뿐만 아니라, 저축, 보험과 같은 비소비성 지출을 늘리는 효과도 확인되었다. 이러한 소비지출의 변화가 영유아 양육 가구의 소득 수준에 따라 상이할 수 있다는 점을 고려하면, 모든 영유아에게 보육 및 유아교육 서비스를 제공하는 것을 목표로 도입된 정책이 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있음을 시사하는 결과이다. 즉, 정책대상 범주의 보편성을 추구함으로써 정책대상의 사회인구학적 특성에 따라 정책효과가 상이하게 나타나고, 경우에 따라서는 상대적으로 고소득계층에 해당하는 집단이 여분의 자원을 자녀에게 재투자하는 방식으로 또 다른 계층 간 차이를 유발하는 상황이 발생한 것이다.

모든 영유아에게 동일한 액수를 지급하는 아동수당은 가구의 아동에 대한 지출(예인절지수)을 높이는 효과를 거두었다는 점에서 본래의 정책목표를 달성한 것으로 볼 수 있다. 그러나 저소득층의 경우 교육 관련 지출은 증가하지 않지만, 중고소득층의 경우 교육 관련 지출은 증가하는 것으로 나타난 선행연구가 확인되었다. 이는 아동수당 수급 이후 저소득층과 중고소득층 사이에 소비항목 변화가 생긴다는 중요한 근거라 할 수 있다. 뿐만 아니라, 차이가 발생하는 소비항목이 교육 관련 지출이라는 점은 생애 초기에 부모의 소득계층에 따른 교육 격차를 유발하는 데 기여할 수 있다는 점에서 좀 더 깊이

있는 검증을 통한 개선 방안 모색이 필요하다.

종합하면, 영유아를 대상으로 하는 보편주의적인 현금급여 및 서비스 제공 정책은 부모의 소득계층에 따라 국가의 지원에 의해 발생한 여분의 자원을 자녀 교육에 재투자하는 방식으로 영유아 인구 집단 내부의 격차를 확대하는 데 영향을 미칠 수 있다는 단서들이 선행연구를 통해 발견되었다. 이에 따라, 전반적인 영유아 양육 가구의 자녀양육 부담 경감이라는 정책목표와 동시에 영유아 집단 내부의 격차를 완화하기 위한 정책적 개선과제를 도출할 필요가 있다.

제4절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 보편주의적인 급여 및 서비스 제공의 불평등 완화 효과를 중심으로, 노인과 영유아 대상 정책을 다루는 중장기계획에 대한 평가를 수행하였다. 구체적으로, 노인을 대상으로 하는 기초연금과 영유아를 대상으로 하는 아동수당과 보육료 및 유아학비 지원 등을 중심으로, 관련 중장기계획 간의 관계를 살펴보고 선행연구를 중심으로 정책효과를 검토하였다.

노인 소득 하위 70%와 0~5세 영유아라는 사회인구학적 요건을 기준으로 동일한 수준(기초연금의 경우는 일부 감액제도 적용 중)의 금액을 제공한다는 점에서 기초연금, 아동수당과 보육료 및 유아학비 지원은 보편주의적 사회정책에 해당한다. 일부 집단을 배제하는 것이 아니라 노인의 70%, 영유아 인구 전체라는 보편주의적인 정책대상을 설정한 것이다. 뿐만 아니라, 기초연금 도입 이후 노인빈곤율이 낮아지는 추세가 관찰되고 있으며, 아동수당이 영유아 양육 가구의 아동에 대한 지출을 높이고, 보육료 및 유아학비 지원 이후 보육 및 유아교육 서비스 이용률이 높아져 영유아 자녀에 대한 직접 양육의 부담이 감소하는 등의 정책효과가 관찰되고 있다.

일부 선행연구에서는 기초연금이 당초 정책목표인 노인빈곤 완화에는 긍정적인 영향을 미치고 있다는 결과가 보고되었다. 그러나 일부 연구들에서는 기초연금이 실질적인 소비의 변화를 이끌어내지 못하는 현상이 관찰되었다. 또한, 노인가구의 사적이전소득의 변화는 관찰되고 있지 않아, 기초연금의 정책효과가 크지 않다는 주장도 제기되었다. 나아가 기초연금의 역진성을 지적한 연구도 있다.

보육료 및 유아학비 지원은 영유아 양육 가구가 자녀에게 투입하는 소비지출을 늘리는 효과를 유발하였다는 분석 결과가 제시되었다. 뿐만 아니라, 저축, 보험과 같은 비소비성 지출을 늘리는 효과도 확인되었다. 그러나 이러한 소비지출의 변화가 영유아 양육 가구의 소득 수준에 따라 상이할 수 있다는 점을 고려하면, 모든 영유아에게 보육 및 유아교육 서비스를 제공하는 것을 목표로 도입된 정책이 의도하지 않은 결과를 초래할

수 있음을 시사하는 결과이다. 한편, 모든 영유아에게 동일한 액수를 지급하는 아동수당은 가구의 아동에 대한 지출을 높이는 효과를 거두었다는 점에서 본래의 정책목표를 달성한 것으로 볼 수 있다. 그러나 저소득층의 경우 교육 관련 지출은 증가하지 않지만, 중고소득층의 경우 교육 관련 지출은 증가하는 것으로 나타난 선행연구가 확인되었다.

정리하면, 기초연금은 노인 집단 전체의 빈곤율을 완화하는 데는 기여하고 있는 것으로 보이지만 노인 집단 내부의 격차를 완화하는 데는 효과를 발휘하지 못하고 있다. 또한, 영유아를 대상으로 하는 보편주의적인 현금급여 및 서비스 제공 정책은 부모의 소득계층에 따라 국가의 지원에 의해 발생한 여분의 자원을 자녀 교육에 재투자하는 방식으로 영유아 집단 내부의 격차를 확대하는 데 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다.

결론적으로, 보편주의적인 급여 및 서비스 제공이 불평등을 완화한다고 확신하기에는 의도하지 않은 노인과 영유아 인구 집단 내부의 격차를 강화하는 역효과가 발생하고 있는 것이다. 따라서 집단 전체를 대상으로 하는 정책효과뿐만 아니라 집단 내부의 불평등을 완화하는 정책효과를 동시에 누리기 위해서는 어떠한 방식으로 정책을 재설계할 필요가 있는지를 고려하여 관련 중장기계획을 수립·추진할 필요가 있다.

제8장

일·가정 양립을 위한 노동시장 근로자 지원제도의 정책효과와 집단별 격차 검토

제1절 일·가정 양립을 위한 노동시장 근로자 지원제도

제2절 형성평가

제3절 집행 및 성과 평가

제4절 시사점

제 1 절

일·가정 양립을 위한 노동시장 근로자 지원제도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라의 저출산 심화는 개인 및 사회문제를 넘어 국가 최대의 난제로 인식되고 있다. 정부는 저출산을 야기하는 다양한 원인에 대한 대응으로서 보육 및 교육투자, 부모급여 등의 현금급여 확대, 결혼 및 출산 지원, 주거문제 해결 등을 위해 힘써왔고, 최근에는 일·가정 양립에 보다 무게를 두고 관련 정책을 추진 및 확대하고 있다.

우리나라는 2000년대 초반의 양성평등에 대한 인식 확산과 함께 저출산 추이가 심화되면서 일·가정 양립 정책 및 제도가 본격적으로 강화되기 시작하였고, 그중에서도 모성보호와 관련한 제도의 발전이 특히 두드러졌다. 제도 도입 초기, 육아휴직제도가 「남녀고용평등법」에 규정되었던 것은 일차적으로 ‘모성보호’가 주목적이었으나, 이후 부와 모가 모두 사용할 수 있는 제도로 확대되었다. 또한, 여성의 교육 수준 및 사회진출 비율이 높아지고 여성 인력의 인적자본 활용 측면이 강조되면서, 출산 및 육아 이후 노동시장으로의 복귀를 지원하여 경력단절을 완화하는 제도로써 자리매김하고 있다.

일·가정 양립을 위한 노동시장 근로자 지원제도에는 크게 근로자에게 급여 형태로 직접 지급하는 출산전후휴가급여, 육아휴직급여제도, 육아기 근로시간 단축급여제도 등이 있으며, 근로자의 일·가정 양립을 허용하는 사업주에게 보조금을 지급함으로써 근로자를 간접적으로 지원하는 형태인 출산육아기 고용안정장려금, 일·가정 양립 환경개선 지원, 워라밸일자리장려금 등이 있다. 일·가정 양립 지원제도는 자녀 돌봄에만 한정되지는 않으며, 근로자가 가족돌봄 및 본인질병 등 개인 사정으로 인해 일을 그만두지 않고 일시적으로 단축하여 근무하고 전일제로 복귀하도록 하는 워라밸일자리장려금제도, 재택근무 및 시차출퇴근 등 유연근무를 지원하는 제도 등 전반적인 근로자의 일과 생활 간 균형을 위한 지원제도들을 포함한다.

[표 8-1] 근로자의 일·가정 양립을 위한 주요 지원제도

구분	제도	개요	지원 수준
근로자 지원	출산전후휴가급여	임신 중 여성에게 출산 전후 90일의 휴가 및 휴가급여를 지원	통상임금의 100% 지원(우선지원대상 기업(중소기업장 등)은 정부가 월 최대 210만원 지원금을 지급하고 최소 60일에 대해서는 통상임금 중 부족분을 사업주가 지급함. 대기업은 사업주가 최초 60일에 대해 통상임금을 지급하고 마지막 30일 무급기간에 대해 서만 정부(최대 210만원) 지원)
	육아휴직 급여	임신 중인 근로자, 만 8세 이하 또는 초등 2학년 자녀가 있는 근로자(계속 근로기간 6개월 이상)가 육아휴직을 30일 이상 사용하는 경우 최대 1년간 부여, 2회 분할 사용 가능	한 자녀당 부모 각각 1년씩, 2회 분할 사용 가능. 육아휴직급여는 통상임금의 80%(상한 150만원, 하한 70만원) 지원. 단, 육아휴직급여의 25%는 직장 복귀 6개월 후 일시불 지급. 육아휴직급여 특례(6+6 부모육아휴직제)의 경우 첫 6개월은 통상임금의 100%(상한 200~450만원 개월수별 상향) 지급.
	육아기 근로시간 단축급여	만 8세 이하 또는 초등 2학년 자녀가 있는 근로자(계속 근로기간 6개월 이상)에게 1년간 부여, 육아휴직 대신 주당 15~35시간 근무 가능(1회 기간은 3개월 이상 단위로 사용)	(최초 5시간 단축분) 통상임금 100% 기준으로 1주 5시간까지 단축 시간 지원 (나머지 단축분) 통상임금 80% 기준으로 1주 5시간 초과분부터 시간 비례 지원
	가족돌봄 휴직/휴가	근로자가 조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀의 질병, 사고, 노령으로 인하여 가족을 돌보기 위해 무급으로 휴직/휴가 부여	- 무급으로 부여 (가족돌봄 휴직) 연간 최장 90일, 분할 사용 가능(1회당 30일 이상) (가족돌봄 휴가) 연간 최장 10일, 일 단위 사용 가능
사업주 지원	출산 육아기 고용안정장려금	- 근로자에게 육아휴직 또는 육아기 근로시간 단축을 허용한 우선지원대상기업 사업주에게 장려금 지원 - 출산전후휴가, 육아기 근로시간 단축 등을 부여하고 대체인력을 고용한 우선지원대상기업 사업주에게 대체인력 인건비 지원	(육아휴직 지원금) 첫 3개월 200만원, 이후 육아휴직 기간 30만원 지원 (육아기 근로시간 단축 지원금) 월 30만원(인센티브 적용 시 월 10만원 추가지급) (대체인력 지원금) 월 80만원(인수인계 기간 월 120만원)
	일·가정 양립	유연근무제 활용하는 사업주에게 간접노무비 지원, 일·생활 균형 인프라 구	(유연근무제 장려금) 월 최대 30만원, 1년 지원

구분	제도	개요	지원 수준
	환경개선 지원	축비 지원	• (일·생활 균형 인프라 구축비) 정보보안시스템 등 시스템 구축 비용의 50~80%(최대 2천만원), 유연근무 유형은 70%(연 250만원, 최대 3년)
	워라벨 일자리 장려금	• 가족돌봄, 본인질병 등 사유로 근로자 단축근무(15~30시간)를 허용한 사업주 지원(우선지원대상기업, 중견기업 사업주)	• (소정근로시간 단축) 단축근로자 1인당 월 30만원 최대 1년간, 임금감소액 보전금 월 최대 20만원 지원 • (실근로시간 단축) 단축장려금 월 30만원, 1년 지원

자료: 일·생활 균형 홈페이지(worklife.kr) 및 2024년도 예산 및 기금운용계획 사업 설명자료(고용노동부)를 참고하여 작성

근로자 일·가정 양립 지원제도의 일차적인 목표는 보편적인 근로자가 일이나 가정 중 하나를 포기하지 않고 양립 가능한 환경을 지원하고자 하는 것이다. 그러나 우리나라의 사회변화 및 청년들의 가치관 변화에 따라 일과 가정에 부여하는 가치 또한 변화하고 있으며, 이와 함께 일자리에 따른 제도의 보편성 및 제도 수용성의 격차로 인해 그 효과가 나타나는 데 한계가 있을 수 있다.

본 장에서는 정부의 각 기본계획 단계별 노동시장 근로자를 위한 일·가정 양립 제도의 발전 과정을 검토하고, 제도의 보편성 및 제도 효과성을 문헌 고찰을 통해 살펴보고, 인구 집단별 격차를 주목하고자 한다. 특히, 저출산 대응 관점에서의 일·가정 양립 정책을 진단 및 평가하기 위하여, 일·가정 양립 제도 중에서도 육아휴직급여제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 육아휴직급여제도가 정부가 강한 의지를 갖고 추진하는 일·가정 양립 지원제도 중에서도 가장 대표적이면서도 최근 들어 지원금 및 대상이 가장 크게 확대되고 있는 제도이기 때문이다. 최근, 정부는 2025년 육아휴직급여 예산으로 전년(2024년 육아휴직급여 예산은 1.9조 원)에 비해 70% 이상 증액된 3.4조 원을 편성하였는데(2024. 8.), 이는 육아휴직 초기 급여 상한액을 크게 증가(150만원에서 최대 250만원까지 상향)하기로 한 데 따른 것이다. 육아휴직급여제도는 그 예산이 전체 모성보호 육아지원 예산(육아휴직급여, 출산전후휴가급여, 배우자출산휴가급여, 난임휴가 등을 포함)인 4.2조 원의 85%에 해당하는 만큼, 일·가정 양립 지원제도 중에서 가장 비중이 큰 제도라고 할 수 있으며, 이러한 이유에서 본 제도의 효과를 살펴보는 것은 앞으로의 정책 방향성을 결정하는 데 참고가 될 만한 중요한 작업이다.

제2절 형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 관련 중장기계획의 구성 및 현황

가. 남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획

‘남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획’은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(약칭 「남녀고용평등법」)에 따라 남녀근로자의 고용평등을 실현하고 일과 가정의 양립을 지원하기 위하여 매 5년 단위로 수립되어 왔으며, 최근 제7차 기본계획까지 발표되었다. 해당 계획은 최초 ‘근로여성복지 기본계획’이라는 이름으로 1994년부터 시작, 2003년에는 ‘남녀고용평등 기본계획’으로 수정되었으며, 2008년부터는 현재의 ‘남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획’이라는 명칭으로 추진되고 있다.

주요 선진국과 비교하였을 때 우리나라 여성 고용률이 낮고, 저출산·고령화가 노동시장에 부정적 영향을 줄 것이 예상되는 상황에서 여성 고용 촉진에 경제성장을 지속하기 위한 중요한 과제로 인식되었다. 이에 따라 종합적·체계적인 기본계획의 필요성이 제기되었고, 해당 계획이 수립·시행되었다. 제1차에서 제7차에 걸친 ‘남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획’의 목표 및 주요 추진과제는 다음과 같다.

[표 8-2] 제1~7차 남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획

구분	목표 및 추진과제
제1차~제2차 (1994~1997, 1998~2002)	[근로여성복지 기본계획] (목표) 고용상 기회균등, 여성 근로자 근로조건 향상, 모성보호 강화 등 여성 고용 활성화를 위한 기반 마련 - 간접차별 금지조항 신설, 고용상 성차별을 당한 경우 구제절차 마련, 직장 내 성희롱 개념의 정립 - 출산휴가 기간 확대, 모성보호급여(출산전후휴가, 육아휴직 등) 신설 등을 통한 모성 보호 비용의 사회분담화
제3차 (2003~2007)	[남녀고용평등 기본계획] (목표) ‘남녀차별의 시정’이라는 소극적 개념에서 벗어나 ‘여성 인력의 활용’이라는 적극

구분	목표 및 추진과제
	적 개념으로 접근 방식을 바꾸고, 고용평등 실현을 위한 법·제도 구축 - 적극적 고용개선 조치 실시, 모성보호의 사회분담 확충, 배우자 출산휴가·육아기 근로시간 단축 등 일·가정 양립 제도 신설
제4차 (2008~2012)	[남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획]으로 기본계획명을 현행과 같이 변경 (목표) '일과 가정이 양립하는 고용평등사회 실현'을 기본방향으로 하고, 여성 고용률을 OECD 평균 수준(60%)으로 높이는 것을 목표로 설정 - 육아휴직급여 인상, 육아기 근로시간 단축제 도입, 배우자 출산휴가 신설 - 취업지원서비스 제공 및 사회적 일자리 확대 등으로 중장년 여성의 고용 지속적으로 개선
제5차 (2013~2017)	(목표) 여성 고용률 60%, 남성 일·가정 양립 20% 달성 ① 동등한 노동시장 참여기회 보장(양성평등 진로취업 지도, 모집채용 시 차별 해소, 청년 여성 근로자 보호 강화) ② 공정 경쟁을 통한 경력개발 지속(취약집단 출산·육아 지원, 여성재직근로자 역량개발 지원, 적극적 고용개선 조치 내실화) ③ 안정적 재취업 지원 강화(특성별 맞춤형 재취업 지원, 중장년 여성 근로조건 개선, 돌봄종사자 보호 강화) ④ 일·가정 양립 인프라 구축(남성 육아 참여 확대, 장시간 근로 관행 개선, 직장맘을 고려한 사회정책)
제6차 (2018~2022)	(목표) 2022년까지 여성 고용률 60% 달성, 차별 없는 공정사회 구현 ① 성차별 고용 관행 타파(남녀고용평등법 전 사업장 적용, 노동위 성차별 권리 구제절차 신설 등) ② 양질의 일자리 환경 조성(AA대상 확대 및 점검 강화 등) ③ 출산·육아 사각지대 해소(육아휴직급여 인상, 아빠 육아 참여 확산 등) ④ 직장어린이집 활성화(중소기업 노동자를 위한 직장어린이집 설치 확대, 대기업 설치 의무 강화) ⑤ 일·생활 균형 문화 확산(대국민 인식 개선 활동, 가족친화인증 확대) ⑥ 경력단절여성 재고용·고용유지 촉진(경단여성 특화 직업훈련 및 취업지원 등) ⑦ 분야별 일자리 기회 확대(가사서비스 시장 제도화, 유연근무 활성화 등)
제7차 (2023~2027)	(목표) 2027년까지 여성 고용률 65% 달성 ① 엄마·아빠가 함께 아이를 키울 수 있도록(남성 육아 참여를 통한 부모 맞돌봄 문화 확산, 소득 걱정 없이 눈치 보지 않고 아이를 키울 수 있는 여건 조성, 빈틈없이 촘촘한 제도적 기반 마련) ② 다양한 선택지로 충분한 육아시간을 가질 수 있도록(근무시간·장소 등의 유연한 조정을 통해 충분한 육아시간 확보, 휴가·휴직의 탄력적 사용을 통한 돌봄 공백 완화, 아이를 믿고 맡길 수 있는 인프라 구축·확대) ③ 눈치 보지 않고 일·육아지원제도 쓸 수 있도록(제도 활용에 따른 인력 공백 부담 해소, 기업 맞춤형 지원을 통해 제도 도입·운영의 어려움 해소, 제도 확산을 위한 기업의 문화·인식 개선) ④ 여성이 자신의 경력을 유지할 수 있도록(다양한 분야의 여성 경제활동 참여 지원, 일

구분	목표 및 추진과제
	하는 여성의 노동시장 이탈 방지, 노동시장에서 이탈한 여성의 조속한 재진입 도모) ⑤ 여성이 노동시장에서 차별받지 않도록(차별 없는 일터를 위한 기업·사회 인식 개선, 평등하고 안전한 일터 여건 조성)

최초 제1차 기본계획(1993~1997) 및 제2차 기본계획(1998~2002)은 ‘근로여성복지 기본계획’이라는 이름으로 시작되었으며, 여성 고용 활성화를 위한 기반을 마련하였다. 구체적으로는 출산휴가 기간 확대, 출산전후휴가와 육아휴직 등 모성보호급여를 신설하였으며, 고용상 성차별을 당할 경우 구제절차를 마련하고, 직장 내 성희롱 개념을 정립하였다.

제3차 기본계획(2003~2007)에서는 계획명을 ‘남녀고용평등 기본계획’으로 수정하였으며, 남녀차별 개선의 개념에서 벗어나 여성 인력의 적극적 활용을 위하여 접근 방식을 수정하고 고용평등 실현을 위한 법과 제도를 구축하였으며, 적극적 고용개선 조치를 도입, 시행하였다.

제4차 기본계획(2008~2012)에서는 현재의 ‘남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획’과 동일한 계획명으로 수정되었다. 계획명에서 드러나듯 남녀고용평등뿐 아니라 일·가정 양립까지 포괄하는 계획으로 심화·발전하였으며, 육아휴직급여 인상, 육아기 근로시간 단축제 도입, 배우자 출산휴가 신설 등 제도 확대가 본격적으로 이루어졌다.

이후 제5차(2013~2017)에서 제6차(2018~2022) 계획에서는 근로자 보호, 맞춤 지원, 남성 및 중소기업 지원 확대 등 제도 내실화 및 사각지대 지원을 위한 노력이 이루어졌으며, 제7차(2023~2027)에서는 2027년까지 여성 고용률 65% 달성을 내걸며, 남성의 돌봄 참여 확대, 유연한 근무를 통한 육아시간 확보, 제도 활용에 따른 인력 공백 문제 해결, 노동시장 이탈 여성의 재진입 도모 등을 정책과제로 제시하고 있다.

나. 저출산·고령사회 기본계획

정부는 「저출산·고령사회기본법」에 따라 ‘저출산·고령사회 기본계획’을 5년 단위로 수립하고 있다. 저출산 추이가 심화되기 시작한 2000년대 초반, 일·가정 양립의 중요성이 강조되었고, 이에 따라 저출산 대응 정책으로서 일·가정 양립 지원과 관련한 정책

들이 동 기본계획에서 주요 추진과제로 설정되어 왔다.

기본계획에는 ① 저출산·고령사회 정책의 기본목표와 추진 방향, ② 기간별 주요 추진과제와 그 추진 방법, ③ 필요한 재원의 규모와 조달 방안, ④ 그 밖에 저출산·고령사회 정책으로 필요하다고 인정되는 사항 등의 내용이 포함되어야 한다. 저출산·고령사회 기본계획은 2006년을 시작으로 현재까지 제1차~제4차 기본계획을 수립하였으며, 해당 기본계획의 추진과제와 함께 일·가정 양립 지원제도와 관련한 주요 추진계획을 정리한 것은 다음과 같다.

[표 8-3] 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획

구분	추진과제	일·가정 양립 관련 지원 관련 사항
제1차 (2006~2010)	① 출산과 양육에 장애가 없는 환경 조성 ② 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 ③ 미래 성장동력 확보 ④ 저출산·고령화 대비 사회적 분위기 조성	일과 가정의 양립, 가족친화적 사회문화 조성 ① 산전후휴가급여 등 지원 확대 ② 육아휴직제도 활성화(2007년 당시 만 3세 미만, 월 50만원 지원) 및 근로형태 유연화 ③ 출산여성신규고용촉진장려금 지원, 임신출산후 계속고용 지원금 지원, 재취업 지원 프로그램 운영
제2차 (2011~2015)	① 출산과 양육에 유리한 환경 조성 ② 고령자의 삶의 질 향상 기반 구축 ③ 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선 ④ 저출산·고령화 대응 사회적 분위기 조성	일과 가정의 양립 일상화 ① 육아휴직급여 정률제(통상임금의 40%, 상한 100만원, 하한 50만원) 및 복귀 인센티브(휴직급여의 15%를 복귀 후 지급) 도입 ② 육아기 근로시간 단축청구권 도입, 단축제 이용 여건 조성 ③ 산전후휴가 분할 사용 허용
제3차 (2016~2020)	① 아이와 함께 행복한 사회 ② 생산적이고 활기찬 고령사회 ('19 수정안) ① 함께 돌보고 함께 일하는 사회 ② 함께 만들어가는 행복한 노후 ③ 인구변화 적극 대비	일·가정 양립 사각지대 해소 ① 자동육아휴직제 확산, 출산휴가 사용 모니터링 실시, 근로시간 개선 추진 ② 아빠의 달 인센티브 확대, 중소기업 지원금 확대, 비정규직 지원 강화 ③ 육아기 근로시간 단축, 시간선택제 일자리 활성화 ('19 수정안) 아이와 함께하는 시간 최대화 ① 임신기간 근로시간 단축, 임신 중 육아휴직 허용 ② 아빠 육아휴직 보너스제, 부모 육아휴직 동시 사용 허용 추진

구분	추진과제	일·가정 양립 관련 지원 관련 사항
제4차 (2021~ 2025)	① 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성 ② 건강하고 능동적인 고령사회 구축 ③ 모두의 역량이 골고루 발휘되는 사회 ④ 인구구조 변화에 대한 적응	일-양육 병행 가능한 노동 환경 실현 ① 부모 모두 3+3 육아휴직, 소득대체율 향상(통상임금 80%, 최대 월 150만원) ② 중소기업 육아휴직지원금 확대(3개월간 월 200만원), 육아기 근로시간 단축 간접노무비 인센티브 지원(월 30만원 + 1~3호 인센티브 10만원) ③ 예술인, 특고 출산전후급여 지원

1차 기본계획(2006~2010)은 IMF 외환위기 이후 나타난 기혼여성의 저출산 현상을 소득 및 고용 불안정, 일·가정 양립 곤란, 육아 인프라 부족 및 양육비용 부담, 결혼 및 가치관 변화 등의 네 가지로 진단하였다. 이러한 진단하에 제1차 기본계획에서는 ‘출산, 양육에 유리한 환경 조성’이라는 중점 추진과제 중 하나로서 ‘일과 가정의 양립’을 제시하였다. 대표적인 일·가정 양립 제도인 육아휴직제도는 2007년 당시 근로자에게 월 50만원을 지급하였고, 사업주에게는 육아휴직장려금으로 월 20만원, 대체인력 채용 지원금으로 월 20~30만원을 지원하였다. 그러나, 육아휴직급여 수준이 낮고(평균 월 통상임금의 26.7%에 불과), 남성 수혜자의 비율이 1.5%로 매우 저조한 문제가 있었다. 이를 개선하기 위하여 육아휴직급여 수준의 합리적 조정 방안 마련, 대체인력 채용지원금 인상, 육아기 근로시간 단축제도 도입 등을 제시하였다. 또한, OECD 주요국과 비교한 우리나라 여성의 연령별 경제활동참가율이 특히 출산-육아 연령대인 20대 후반에서 30대 초반에서 크게 저조함을 보이므로, 출산-육아기 이후 여성의 노동시장 복귀를 지원하는 제도로써 임신 출산 이후 고용 촉진 장려금 및 계속고용지원금 지원 및 확대를 추진하였다.

제2차 기본계획(2011~2015)은 본격적인 일·가정 양립 제도의 성숙 시기였다. 해당 계획에서는 육아휴직급여 수준이 여전히 낮음(50만원)과 함께 휴직 기간이 길수록 고용 시장 복귀율이 낮아지는 현상에 대한 대책이 필요함을 언급하였다. 이에 따라, 육아휴직급여를 정액제에서 통상임금의 일정 비율(40%)로 지급하는 ‘정률제’로 개선(단, 상한액은 100만원, 하한액은 50만원으로 설정)하고, 육아휴직 복귀 인센티브로서 육아휴직급여 중 일부(15%)를 복귀 후 지급하는 방식을 도입하며, 이후 평가 결과를 반영하여 육아휴직 하한액 및 복귀 후 지급률을 조정 검토하도록 하였다. 전일제 육아휴직은 근로자의 소득 감소 및 경력단절, 기업의 대체인력 채용 부담으로 활용도가 제한되는 부

작용이 있음을 고려, 이를 보완하기 위하여 육아기 근로시간 단축제도를 도입(2008 6.) 하였으나, 제도 허용 여부가 사업주의 재량에 달려있어 사실상 이용이 곤란하다는 문제 의식에 따라, 육아기 근로시간 단축청구권을 도입하여 제도 이용 기회를 보장하고자 하였다. 또한, 육아기 근로시간 단축제도 이용 시 소득 감소분에 대한 보전이 일체 없어 이용에 부담이 있음을 고려, 육아휴직급여의 일부를 근로시간 단축 비율에 따라 지급하여 전일제 육아휴직제도와 균형유지를 유지하도록 보완하였다. 그 밖에도 임신 초기 안정이 필요한 경우 등을 고려하여 산전후휴가를 분할 사용할 수 있도록 제도를 개선하였고, 배우자 출산휴가를 무급 3일에서 유급 3일로(필요시 5일까지, 추가 기간은 무급) 사용하도록 확대하였다.

제3차 기본계획(2016~2020)은 그간 미시적이고 현상적인 접근에서 종합적이고 구조적인 접근으로 패러다임을 전환하였는데, 사회구조적 대책의 대응 범주 확산과 더불어, 사각지대 해소, 실천, 문화 개선에 초점을 두었다. 즉, 제3차 기본계획에서는 일·가정 양립 실천을 위한 근로 현장 문화 및 행태를 개혁하고자 하는 노력과 함께, 제도 확산에 있어서 중소기업, 비정규직, 남성 등 제도 사각지대 해소가 강조되었다. 따라서 눈치를 보지 않고 육아휴직을 사용할 수 있도록 하는 ‘자동육아휴직제’ 확산을 제시하였으며, 출산근로자의 출산휴가 사용 현황에 대해 행정데이터를 이용하여 모니터링을 실시하고 출산휴가를 부여하지 않거나 출산 및 육아휴직 기간 중 부당해고를 시행한 사업장을 적발 및 처벌하는 시스템을 구축하였다. 취업모의 대부분이 근무하고 있는 중소기업의 경우, 육아휴직 등에 따른 업무 공백에 대한 부담과 사업주의 대체인력 채용에 대한 부담으로 휴가 사용이 저해되는 경향이 있음에 따라, 육아휴직이 정착된 대기업에 대한 지원을 축소하고 이를 중소기업 지원에 확대하는 방안을 제시하였다. 남성의 육아 참여 활성화를 위해서는 아빠의 달 인센티브(동일 자녀에 대해 부모가 순차적으로 육아휴직 사용 시 두 번째 사용자의 육아휴직급여를 통상임금의 100%, 월 상한액 150만원으로 상향 지급)를 1개월에서 3개월로 확대(2016)하며, 남성 육아휴직 비율 목표를 2015년 5.5%에서 2020년 15%로 제시하였다. 또한, 기관 평가 시 남성 육아휴직 사용을 반영, 일·가정 양립 실천 협약식 체결 등 대기업 및 공공기관이 남성 육아휴직에 선도적인 역할을 하도록 유도하였다. 2019년에 이어진 제3차 기본계획 수정계획에서는 남성의 육아휴직 참여 확산을 위해 아빠 육아휴직 보너스제 및 부모 육아휴직 동시 사용 허용, 휴직급여 인상 및 초기 집중 지원 등을 추진하였다.

제4차 기본계획(2021~2025)은 기존 계획들의 평가와 더불어, 국가발전전략을 ‘개인의 삶의 질 제고’라는 패러다임으로 전환하는 것을 강조하였으며, ‘모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회’라는 비전을 제시하였다. 제4차 기본계획에서는 모든 일하는 사람의 보편적 권리로서의 육아휴직 확대가 강조되었으며, 이와 함께 육아기 근로시간 단축 활성화, 남녀 맞돌봄 문화 조성을 위한 사회적 인식 확립을 위한 노력을 담고 있다. 보편적 육아휴직을 위해서는, 육아휴직 권리를 임금근로자에 한정하지 않고 고용보험 가입 특수고용직, 예술인, 플랫폼종사자, 프리랜서, 자영업자 등으로 확대할 것을 과제로 제시하고 있다. 고용보험기금에서 지급되는 육아휴직급여의 특성상, 보편적인 지급을 위해서는 사회적 협력이 필요하며, 육아휴직 확대에 따른 안정적 제도 운영을 위한 재원 마련 방안 강구의 필요성도 언급하고 있다. 부모 모두의 육아휴직 확산 및 육아휴직 사용 문화 정착을 위해 부모 육아휴직을 활성화하고(부모 모두 사용 시 각각 3개월간 육아휴직급여 상한액 최대 200~300만원까지 지원), 육아휴직 4~12개월 차의 육아휴직 소득대체율을 통상임금의 80%, 최대 월 150만원(기존 4~12개월 차 통상임금의 50%, 상한액 월 120만원)으로 상향한다는 계획이다. 남녀 모두 함께 육아휴직 사용 캠페인을 추진·홍보하여 향후 5년 내 육아휴직 사용을 2배 이상 높인다는 목표와 함께, 육아휴직 분할 사용, 직장 복귀 프로그램 활성화, 육아휴직 취약 사업장에 대한 집중 지원 및 지도 등을 통해 육아휴직 사용 기반을 확충한다는 내용을 제시하고 있다. 또한, 중소기업 지원 확대를 위해 우선지원대상기업에 육아휴직지원금을 3개월간 월 200만원 지원(현행 월 30만원)하도록 상향하고, 중소, 중견기업에서 6개월 이상 육아휴직 후 복직하여 1년 이상 고용유지 시 1년 인건비의 30%(중견은 15%)를 세액공제하는 방안을 담고 있다. 즉, 4차 기본계획에서는 일과 생활의 균형을 중시하는 방향으로 사회적 가치가 변화하고 있음을 주지하고, 청년세대가 일자리 선택 시 최우선 조건으로 삼는 워라밸(work and life balance)을 보장하기 위해서 제도적인 측면 이외에도 문화적 측면을 강화하는 방향성을 갖고 있다.

다. 양성평등정책 기본계획

「양성평등기본법」 제7조에 따라, 여성가족부에서는 ‘양성평등정책 기본계획’을 5년마다 수립해 오고 있다. 「양성평등기본법」은 여성과 남성이 동등한 참여와 대우를 받고

모든 영역에서 평등한 책임과 권리를 공유하는 실질적 양성평등 실현을 도모하는 것을 기본 이념으로 하고 있다. 동 법은 여성정책의 패러다임이 ‘실질적 양성평등 실현’으로 전환됨에 따라, 「여성발전기본법」이 전면 개정된 것이다.

‘제1차 양성평등정책 기본계획’ 또한, 기존의 ‘여성정책’에서 ‘양성평등정책’으로 전환하는 과도기에 마련된 계획으로서, 기본적으로 ‘제4차 여성정책기본계획(2013~2017)’의 기존 여성정책과의 연속성을 유지하면서, 양성평등기본법에서 강화된 주요 시책을 반영하고 변화된 정책환경에 대응하여 수정·보완한 계획이라고 할 수 있다. 제1차 양성평등정책 기본계획에서는 일·가정 양립과 관련한 주요 과제로서 육아휴직 명칭을 ‘부모육아휴직’으로 변경하고, 아버지 학교 운영 참여 활성화 등을 계획하였다. 정부 및 공공기관의 가족친화인증을 의무화하고, 육아휴직 이용자 불이익 처우를 방지하기 위한 점검을 강화하는 내용을 담고 있다. 또한, 영아종일제 아이돌봄 서비스를 확대하고 실수요자 요구에 맞게 보육 지원체계를 개편하는 내용을 제시하였다.

제2차 양성평등정책 기본계획에서는 1차 계획에 이어, 대상을 구체화하고 확대하고 있다. 그중 일·생활 균형 및 사회 기반 조성을 위한 주요 핵심과제로, 민관 거버넌스를 통한 공동육아나눔터 및 아이돌봄 지원 확대, 지역거점형 공공 직장어린이집 설치 확대와 함께, 육아기 근로시간 단축기간 및 급여 확대, 배우자 유급 출산휴가 기간 단계적 확대, 출산휴가 및 육아휴직제도의 사각지대를 해소하는 내용을 담고 있다.

제3차 기본계획에서는 국정과제 ‘질 높은 양육환경 조성, 누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현’ 등과 연계하여 모·부성 보호제도 활성화 등 제도 개선 및 서비스 강화를 추진하고 있다. 그중 고용보험 대상자 확대(특수고용직 등) 방안을 검토하고, 육아휴직제도 활성화를 위해 다양한 사례 분석, 애로사항 파악 등을 통한 제도 개선 방안을 검토한다. 근로시간과 돌봄시간의 균형적 지원을 위해 중소기업 재택 및 원격근무 활성화를 지원하고, ‘가족돌봄 등 근로시간 단축제도’ 홍보 활성화를 추진하며 근로자의 근로시간 단축에 따른 사업주 부담 완화를 위해 재정적 지원을 확대한다는 계획이다. 또한, 기업의 일·생활 균형 확산을 지원하기 위해 인증신청 기관에 대해 ‘근로자 및 부양가족 지원제도’ 심사 분야를 신설하고 가점 지표에 ‘육아기 재택근무’, ‘주 4일제 또는 주 35시간제’ 등의, 가족친화인증 지표를 개선 및 적용할 계획이다.

[표 8-4] 제1~3차 양성평등정책 기본계획

구분	목표 및 추진과제
제1차 (2015~2017)	(목표) 성별 격차 해소, 일과 가정의 조화, 차이와 인권 존중 - 양성평등 문화 확산 - 일·가정 양립 확산(일·가정 양립 지원 강화, 일·가정 양립 제도의 실효성 제고, 자녀 돌봄에 대한 지원 강화) - 고용 격차 해소 - 공공, 국제 분야 여성 참여 확대 - 폭력 근절과 인권 보호 - 건강과 복지 증진 - 양성평등정책 추진 기반 강화
제2차 (2018~2022)	(목표) 성숙한 남녀평등 의식 함양, 여성의 고용과 사회참여 평등, 일과 생활의 균형, 여성 안전과 건강증진 - 남녀평등 의식과 문화의 확산 - 평등하게 일할 권리와 기회의 보장 - 여성 대표성 제고 및 참여 활성화 - 일·생활 균형 사회 기반 조성(돌봄의 사회적 책임 강화, 근로자의 모·부성권 보장, 기업의 가족친화경영 확산) - 여성 폭력 근절과 여성 건강 증진 - 양성평등정책 추진체계 강화
제3차 (2023~2027)	(목표) 함께 일하고 돌보는 환경 조성, 안전과 건강권 증진, 양성평등 기반 확산 - 공정하고 양성평등한 노동 환경 조성(양성평등한 일자리 기반 구축, 경제활동 참여 활성화, 일·생활 균형 지원 강화) - 모두를 위한 돌봄 안전망 구축(아동 돌봄 지원 강화, 성인 돌봄 서비스 증진, 돌봄노동자 처우 개선 및 역량 강화) - 폭력 피해 지원 및 성 인지적 건강권 보장(피해자 법, 제도적 권리 보장, 성별 기반 폭력 대응 강화, 성 인지적 건강정책 강화) - 남녀가 상생하는 양성평등 문화 확산(양성평등한 성장환경 조성, 생활 속 양성평등 문화 확산, 성별 대표성 제고) - 양성평등정책 기반 강화(정책 연계-협력체계 강화, 성 주류화 추진 역량 제고)

라. 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획

여성가족부·고용노동부는 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」(2008. 6. 5. 제정, 2008. 12. 6. 시행)에 따라, 공동으로 ‘경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획’을 5년마다 수립해 오고 있다.

제1차 기본계획에는 여성 전 생애에 걸친 경제활동 기회 제고를 목표로, 2014년까지

여성 경제활동참가율 60% 달성을 내세웠다. 해당 계획에서는 취업지원서비스 강화, 돌봄과 고용 연계, 일·가정 양립을 위한 기업환경 조성과 사회적 기반 구축을 추진과제로 제시하고 있다.

제2차 기본계획에서는 청년 및 재직여성 등의 경력단절 예방 지원 서비스를 확대하고, 적극적 고용개선 조치 적용 대상 확대(2017. 12.) 및 근로자의 시간선택권 강화(배우자 출산휴가 분할 사용 및 육아휴직과 근로시간 단축 사용 형태 개변 등)를 위해 위한 남녀고용평등법을 개정하였다(2019. 8.). 경력단절여성의 노동시장 재진입 및 경제활동 촉진을 통해 14년 대비 19년 기준, 여성 고용률은 54.9%에서 57.8%로 증가, 여성 경제활동참가율은 57.0%에서 60.0%로 증가하였다. 제2차 기본계획 추진 이후, 제1차에서 제시하였던 경제활동참가율 60%를 달성한 것이다.

제3차 기본계획의 특징은 제1차~제2차 기본계획의 성과인 여성 고용률 증가에서 여성 고용의 질 제고를 위해 일하는 환경 및 인프라 개선에 중점을 두고 추진된다는 것이다. 또한, 대상별, 경제활동 시기별 촘촘한 경력단절 예방을 추진하여 일하는 여성의 경력유지체계를 강화하고, 30~40대 경력단절여성의 특성 및 일자리 다양성을 반영한 지원체계 개편, 맞춤형 사례관리 서비스를 내실화하려는 노력을 담고 있다.

[표 8-5] 제1~4차 경력단절여성 등의 경제활동촉진 기본계획

구분	목표 및 추진과제
제1차 (2010~2014)	(목표) 여성 전 생애에 걸친 경제활동 기회 제고(2014년까지 여성 경제활동참가율 60% 달성) - 경력단절여성 취업지원서비스 강화(취업지원기관 기능 활성화, 취업연계형 돌봄서비스 지원, 창업지원 확대, 훈련 및 취업 기회 확대, 고용복지의 연계 강화) - 돌봄, 고용 연계 인프라 구축(돌봄서비스 인프라 확충, 일하는 여성을 위한 보육정책 재편) - 일·가정 양립 기업환경 조성(일·가정 양립형 단시간 일자리 확산 지원, 유연근무제 확산, 가족친화적 기업문화 조성) - 경력단절 해소를 위한 사회적 기반 구축(일·가정 양립 가족, 지역환경 조성, 경력단절 여성에 대한 정기적 연구, 경력단절여성의 체계적 지원을 위한 범부처 협력체계 구축)

구분	목표 및 추진과제
제2차 (2015~2019)	(목표) 여성의 경력단절 예방 및 경제활동 참여 활성화 - 재직여성 등의 경력단절 예방(여성 근로자의 경력개발 및 관리직 진출 지원, 재직여성의 경력단절 예방 및 복귀 지원) - 경력단절여성 재취업 활성화(경력단절여성 맞춤형 취업지원, 취업지원서비스의 전문화, 체계화) - 보육, 돌봄 인프라 강화(자녀양육 지원 서비스 실효성 제고, 보육, 돌봄서비스 품질 개선) - 일·가정 양립 환경 조성 및 협력체계 구축(가족친화 사회환경 조성)
제3차 (2020~2024)	(목표) 여성의 경력유지와 역량개발을 위한 사회지원 시스템 구축 - 재직여성 경력단절 예방 내실화(출산, 육아기 근로자 지원 강화, 일·생활 균형 제도 정착을 위한 기업 지원, 경력단절 예방 대책 내실화, 능력개발 및 성평등한 직장문화 확산) - 경력단절여성 재취업 강화(여성 취업 희망자 역량 강화, 여성 취업지원 강화, 여성 창업지원 서비스 강화) - 다변화되는 일 방식·영역 대응(다양한 형태의 일자리 지원, 사회적경제 분야의 여성 지원 강화) - 돌봄 지원체계 강화(맞벌이 가구, 취업모의 자녀 돌봄 사각지대 해소, 지역사회 돌봄 체계 구축) - 경력단절여성 정책 추진체계 정비(경력단절여성 지원을 위한 전달체계 개선, 제도 개선 및 협력체계 구축)

2. 관련 미래사회 대응지표의 추이

국회미래연구원의 미래사회 대응지표 중 노동시장 근로자의 일·가정 양립과 직간접적으로 관련성이 있는 지표는 다음과 같다.

먼저, 일·가정 양립과 직접적으로 관련성이 있는 미래사회 대응지표로서 육아휴직 활용도 및 경력단절여성 비율이 존재하며 이 지표들은 지속가능한 안심 사회' 미래비전 중 '안심하고 아이 낳고 기를 수 있는 환경 조성'이라는 핵심전략의 구성 지표이다. 육아휴직 활용도는 출생아 100명당 출생아 부모의 육아휴직자 수로 일·가정 양립 제도의 활용 정도를 직접적으로 측정하는 지표이며, 경력단절여성의 비율 지표는 일·가정 양립 제도 활용에 제한이 있을 경우에 증가가 예상되는 직접적인 결과 지표로 볼 수 있을 것이다.

다음으로는 ‘스마트 성장사회’ 미래비전 중 ‘지속성장과 사회혁신을 통한 양극화 완화’의 핵심전략에 포함되어 있는 성별 고용률 및 실업률 지표가 있다. 이 두 지표는 직접적인 관련성은 크지 않지만, 일·가정 양립의 실현 정도가 높아질수록 대체적으로 고용률은 증가, 실업률은 감소할 것으로 예측되는 지표로서, 서로 반대의 방향성을 가지고 있는 지표로 이해할 수 있다.

그 밖에도 일·가정 양립 제도와 간접적으로 관련성이 있을 것으로 보이는 지표에는 성불평등 지수 및 성별 임금격차 지표가 있다. 이 지표들은 ‘다양성을 존중하는 협력사회’ 미래비전의 핵심전략인 ‘사회적 불평등 완화 및 사회통합’을 나타내는 지표에 포함된다. 성불평등도가 높은 사회일수록(즉, 여성에게 불리할수록) 가사노동 및 자녀 돌봄에 대한 성별 분업적인 인식이 강하고, 이는 여성의 ‘일’에 대한 가치를 낮게 인식하여 여성의 일·가정 양립 제도 활용에 부정적인 영향을 미치는 요인으로 작용할 수 있다. 성별 임금격차는 일·가정 양립 가능성이 간접적으로 영향을 미치게 될 결과 지표로 볼 수 있다. 일·가정 양립 제도가 보편적으로 보장·활용되지 않을 경우, 출산(육아) 후 (일반적으로 여성의) 경력단절로 이어지는데, 경력단절 이후 노동시장 이탈로 인한 근무연수의 하락, 인적자본의 마모, 또는 경력단절 이후 재취업을 하더라도 일자리의 질 하락이나 전문성과 상관없는 일자리로의 이동 등이 발생할 수 있다. 그 결과 평균임금이 하락하는 형태로 이어질 수 있다는 점에서 간접적으로 영향을 미친다고 할 수 있다.

앞서 제시한 지표들은 직간접적으로 일·가정 양립과 관련이 있을 수 있다는 점에서 염두에 둘 필요가 있다. 그러나 여기에서 주의할 점은, 육아휴직자 수 및 경력단절여성 비율을 제외한 나머지 간접적인 지표들의 경우, 일·가정 양립 외에도 무수히 많은 요인에 따라 변동이 있을 수 있다는 것이다. 이에, 아래 미래대응지표 추이에 대한 서술에서는 직접적인 영향 지표들에 초점을 맞추어 살펴보도록 할 것이다.

[표 8-6] 노동시장 근로자의 일·가정 양립과 관련한 미래사회 대응지표

비고	미래비전	핵심전략	지표명	지표 설명
직접 지표	지속가능한 안심 사회	안심하고 아이 낳고 기를 수 있는 환경 조성	출생아 100명당 출생자 부모의 육아휴직자 수	• 해당 연도에 태어난 출생아 100명당 해당 연도에 육아휴직을 시작한 출생아 부모의 수이며, 육아휴직제도의 도입률이나 육아휴직 제도에 대한 사회적인 수용 정도를 나타내는 개념의 지표
			경력단절여성 비율	• 경력단절여성 비율은 15~54세 기혼여성 중 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육(초등학생), 가족돌봄 등의 사유로 직장을 그만둔 여성의 비율을 뜻함.
간접 지표	스마트 성장사회	지속적 성장과 사회혁신을 통한 양극화 완화	고용률	• 15세 이상 생산가능인구 기준 고용률
			실업률	• 15세 이상 경제활동인구 중 실업자 비율
	다양성을 존중하는 협력사회	사회적 불평등 완화 및 사회통합	성불평등 지수	• UNDP가 2010년부터 각국의 성불평등성을 측정하기 위하여 도입한 지수
			성별 임금격차	• 남성 대비 여성 임금 비율

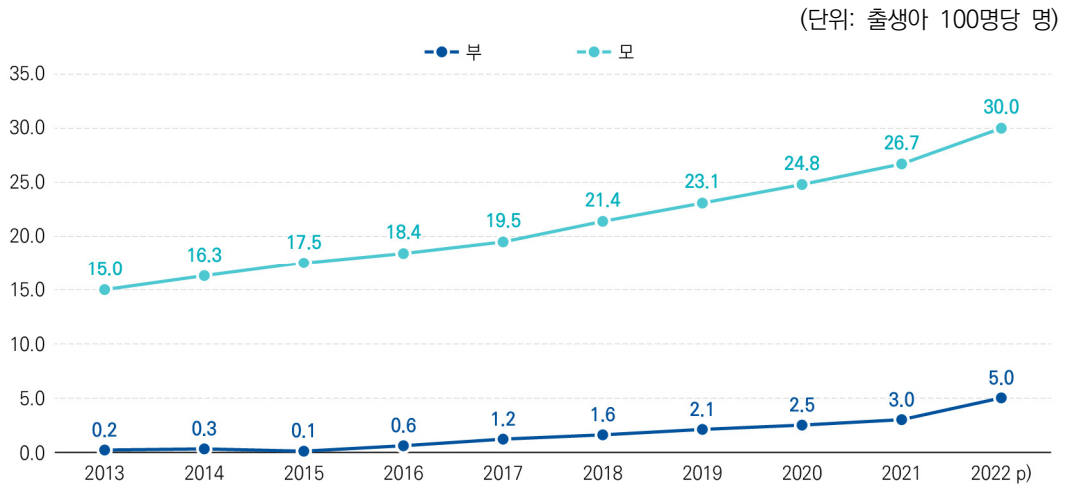
가. 출생아 100명당 출생아 부모의 육아휴직자 수

동 지표는 해당 연도에 태어난 출생아 100명당 해당 연도에 육아휴직을 시작한 출생아 부모의 수이며, 육아휴직제도의 도입률이나 육아휴직제도에 대한 사회적인 수용 정도를 나타내는 개념의 지표라고 할 수 있다. 여기서 측정하는 ‘육아휴직자 수’는 두 가지 측면이 고려된 지표로 이해할 필요가 있다. 첫째는 제도의 포괄성(coverage) 측면에서 제도적으로 육아휴직 활용이 가능한지, 즉 육아휴직 대상 조건을 충족하는 사람인지의 여부이며, 둘째는 제도 사용 정도(usage), 즉 대상 조건을 충족하는 자 중에서 실제로 육아휴직을 사용하였는지의 여부이다.

2024년 기준, 육아휴직급여는 고용보험 피보험 단위기간이 합산하여 180일 이상이면서 30일 이상 육아휴직을 부여받은 경우 고용보험에서 지원받을 수 있도록 하고 있다(「고용보험법」 제70조 제1항).

한국의 최근 동향을 살펴보면, 출생아 부모 중에서 해당 연도에 육아휴직을 시작한

부모의 수는 꾸준히 증가하고 있다. 여성의 경우 출생아 100명당 육아휴직자 수는 2013년 기준 15명이었으나, 10년이 지난 2022년 기준 그의 두 배 수준인 30명으로 증가하였다. 남성의 경우, 출생아 100명당 육아휴직을 시작한 남성이 2013년 0.2명에서 2022년 5명으로 증가하였으나, 여성 대비 6분의 1 수준으로 나타났다.



[그림 8-1] 출생아 100명당 출생아 부모의 육아휴직자 수(2013~2022)

출처: 통계청, 육아휴직통계

이러한 추이는 여성 근로자의 고용보험 사각지대가 개선되고 있으며 사업장 내 육아휴직의 활용이 예전에 비해 나아지고 있음을 시사한다. 그러나 사업체 규모별 육아휴직 활용도는 편차가 크며, 특히 50인 미만 사업체의 출생아 모(母)의 육아휴직 사용률은 300인 이상 대규모 사업체의 70% 수준, 5인 미만 사업체의 경우 대규모 사업체의 34% 수준밖에 되지 않아, 여전히 한계가 있다.

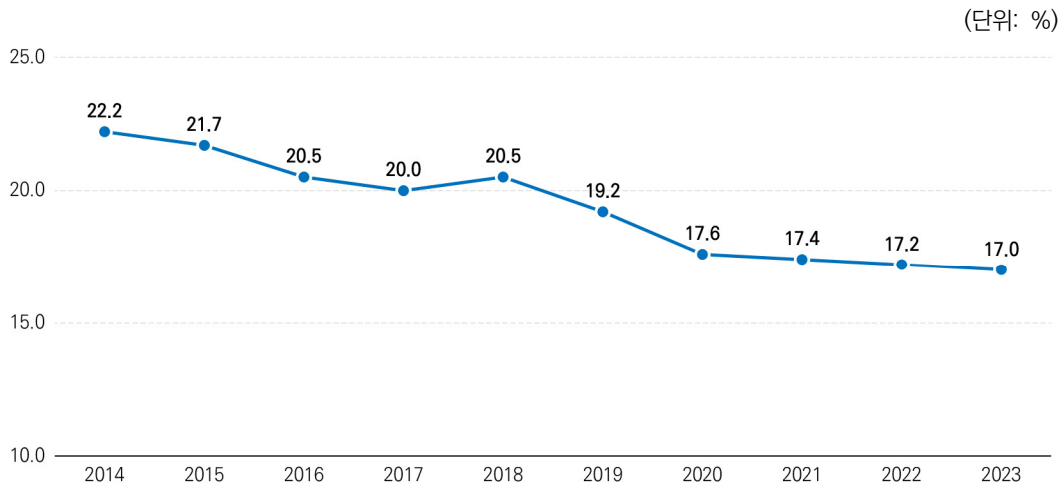
또한, 출생아 부(父)의 사용률은 10여 년 전에 비해 크게 증가했지만, 여성에 비해서는 여전히 저조한 측면이 있다. 이는 육아휴직 기간 동안의 소득 감소(일반적인 육아휴직급여 상한액은 150만원)가 불가피한 영향이 크다고 볼 수 있다. 2022년에는 '3+3 부모육아휴직제'를 시행, 부모가 함께 또는 순차적으로 육아휴직을 사용할 경우 단기적으로 육아휴직급여 상한액을 200/250/300만원까지 상향하였는데, 제도 시행 이후 남성 육아휴직 인원이 전년 대비 30.5% 증가한 바 있다. 즉, 개인이(특히, 주 소득자의

경우) 육아휴직제도 사용을 결정하기 위해서는 육아휴직급여의 소득보전율이 일정 수준 이상으로 뒷받침될 필요가 있다는 것을 시사한다.

나. 경력단절여성 비율

경력단절여성 비율은 15~54세 기혼여성 중 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육(초등학생), 가족돌봄 등의 사유로 직장을 그만둔 여성의 비율을 뜻한다. 통계청에서는 경력단절여성의 수를 15~54세의 기혼여성 중 현재 취업 중이 아닌 여성으로서, 결혼, 임신·출산, 육아, 자녀교육, 가족돌봄 등의 사유로 직장을 그만둔 여성의 수로 측정하며, 이 수치를 15~54세 전체 기혼여성의 수로 나누어 경력단절여성 비율을 산출하고 있다.

최근 10년간 우리나라 경력단절여성 비율은 전반적으로 감소하는 추세이다. 2014년 22.2%에서 2017년 20.0%까지 감소하였다가 2018년 20.5%로 일시적으로 증가하였으나, 2019년부터 다시 지속적으로 감소하여 2023년 17.0%까지 줄었다.

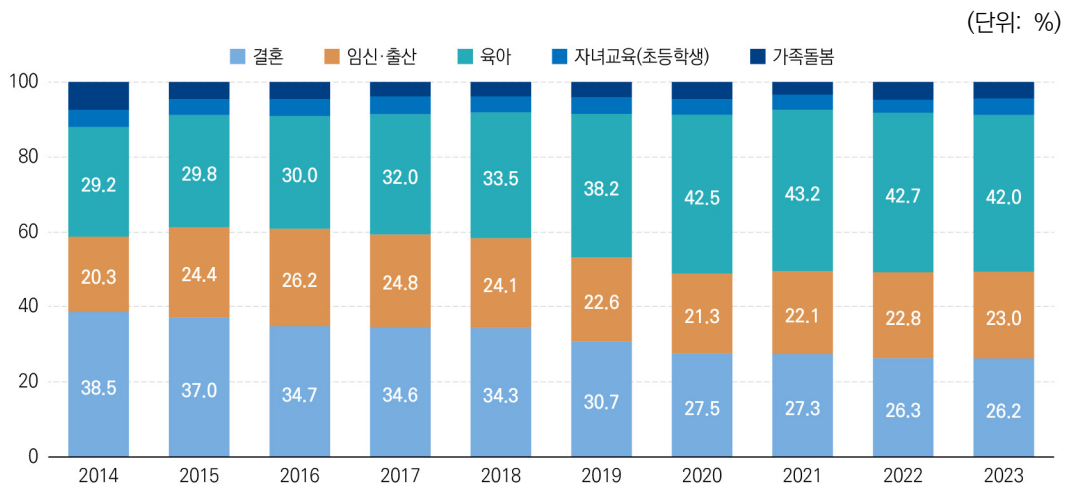


[그림 8-2] 경력단절여성 비율 추이(2014~2023)

출처: e-나라지표

경력단절 사유는 10년간 다소 변화가 있었다. 2014년에는 전체 경력단절여성 중 ‘결혼’으로 인한 경력단절의 비율이 38.5%로 경력단절 사유 중 가장 큰 부분을 차지하였으나, 2023년에는 그 비율이 26.2%로 줄었다. 반면, 경력단절 사유를 ‘육아’로 꼽은 비율은 2014년 29.2%이었으나, 이후 지속적으로 그 비중이 증가하여 2023년에는 42.0%로 나타났다.

이는 우리나라 여성이 10년 전에 비해 결혼 이후에도 경력을 유지하는 비율이 증가하였음을 의미하는 동시에, 결혼 이후에 경력을 유지한다 하더라도 임신·출산 및 그 이후 자녀의 양육 과정에서 경력을 포기하는 비율이 높아졌음을 의미한다. 개인의 생애 과정에서 볼 때 여성의 경력단절 시기가 결혼 시점에서 자녀육아 시점으로 다소 늦추어졌을 가능성이 있다는 점에서는 긍정적이나, 그럼에도 불구하고 현재 여성들이 체감하는 가장 큰 어려움이 ‘육아와 경력의 병행’이라는 점에서 국가 및 사회가 대응해 나가야 할 필요성이 크다는 것을 인지해야 한다.

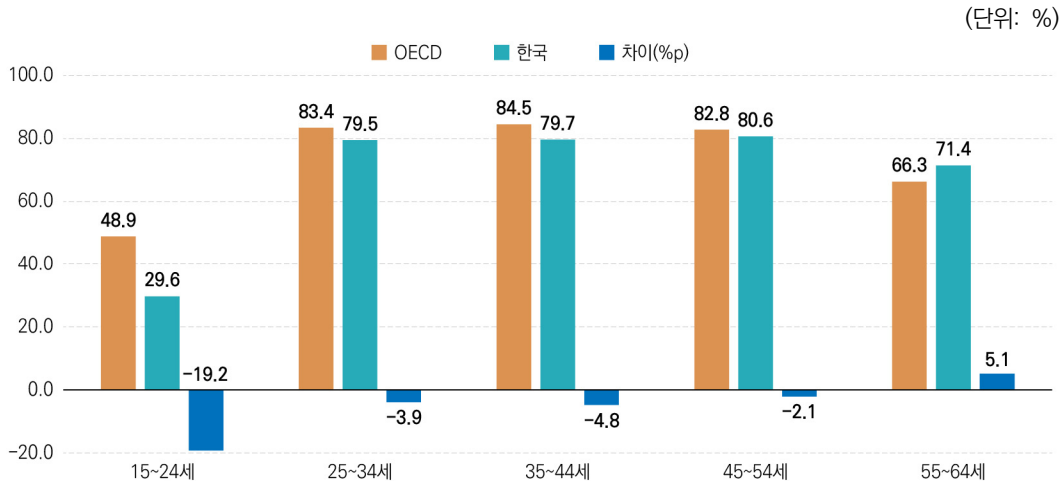


[그림 8-3] 경력단절 사유(2014~2023)

출처: KOSIS, 통계청

우리나라 여성의 일·가정 양립의 어려움은 연령별 경제활동참가율에도 반영되어 나타난다. OECD와 비교할 때, 일반적으로 사회에 진출한 이후인 25세 이상의 연령대를 중심으로 살펴보면, 임신·출산·육아가 주로 이루어지는 25~34세 및 35~44세 연령대

에서 특히 경제활동참가율이 낮다(OECD 평균에 비해 각각 3.9%p, 4.8%p 낮음). 반면, 육아를 대부분 완료했을 것으로 예상되는 55~64세 여성의 경우에는 오히려 OECD 평균에 비해 5.1%p 높은 경제활동참가율을 보인다.



[그림 8-4] OECD 회원국 및 한국의 여성 경제활동참가율 연령대별 격차(2023년)

출처: OECD.stat를 이용하여 계산

정부는 1994년부터 수립되어 온 ‘근로여성복지 기본계획’부터 시작하여, ‘남녀고용평등 기본계획’, ‘남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획’에 걸쳐 여성 고용 활성화 및 일·가정 양립을 위한 제도들을 도입, 발전시켜왔다. 특히, 출생아 수의 급격한 감소에 따라 2006년부터는 제1차~제4차 ‘저출산·고령사회 기본계획’에 걸쳐 일·가정 양립을 주요 정책목표 중 하나로 수립하여 추진하여 왔다.

일·가정 양립과 직접적인 관련성이 있는 육아휴직제도 이용 및 경력단절여성 비율은 앞서 살펴보았듯 긍정적인 방향으로 발전하여 왔다. 그중에서도 특히 2018년을 기점으로 지표의 변화가 두드러진다. 해당 시점 전후의 정책 변화 중 주요하게 살펴볼 것은 육아휴직제도의 아빠 육아휴직 보너스제 확대와 부모 육아휴직 동시 사용 허용, 육아휴직급여 인상, 중소기업 지원금 확대, 임신 중 육아휴직 허용, 직장어린이집 활성화, 경력단절여성 재고용 촉진, 유연근무 활성화 등이다.

구체적으로 어떠한 제도 확대가 일·가정 양립 실현에 가장 큰 영향을 주었는지는 식

별해내기 어려우나, 다수의 정책 수혜자를 대상으로 한 정책 확대 및 제도 보완이 그 효과로 나타났을 가능성이 보다 높을 것으로 예측된다.

다음 절에서는 근로자를 위한 일·가정 양립 지원 정책 중에서도 가장 대표적이면서 최근 들어 대상자 및 지원금액을 지속적으로 확대되고 있는 육아휴직제도를 중심으로 집행 및 성과에 대해 구체적으로 평가해 볼 것이다.

제3절 집행 및 성과 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일·가정 양립 정책은 가족 형성과정에 있는 근로자가 경제활동을 함에 있어 임신, 출산, 양육에 따른 불이익을 받지 않으며, 임신, 출산, 양육 시기에 발생할 수 있는 경력단절을 방지하여 고용을 유지하고 가족과의 충분한 생활시간을 보장하는 데 그 의의가 있다. 나아가, 저출산 대응의 관점에서의 일·가정 양립 정책은 근로자로 하여금 임신, 출산, 양육에 대한 부담을 최소화하여, 가족을 이루는 데 긍정적인 기여(출산율 제고)를 하는 것을 또 하나의 목표로 삼고 있다.

이에 따라, 본 절에서는 일·가정 양립 정책의 성과 평가를 위한 주요 변수로서 육아휴직급여제도의 고용유지 효과와 출산율 제고 효과를 고려한다. 이 과정에서 앞서 제시한 두 가지 미래대응지표를 집행 및 성과의 일차적인 결과변수로 설정하였고, 최종 목표 변수로서 출산율 제고 효과를 살펴본다.

즉, 정책 집행 측면에서는 앞서 제시한 미래대응지표 중 ‘육아휴직자 수’를 중심으로 육아휴직제도의 활용성을 논의할 것이다. 다음으로 정책의 성과 측면에서는 경력단절 완화 효과로 대변될 수 있는 ‘고용유지 효과’를 살펴볼 것이다. 마지막으로 일·가정 양립 정책의 궁극적인 목표인 ‘출산율 제고’ 효과에 대해 검토해 보고자 한다. 평가 과정에서는 가능한 범위에서 인구·사회학적 집단별 격차를 주목하고자 하며, 최종적으로 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

1. 육아휴직제도의 활용성

미래대응지표로 검토하였던 ‘출생아 100명당 출생아 부모의 육아휴직자 수’는 육아휴직 정책 추진에 따른 일차적인 결과 지표로 이해할 수 있다. 이는 육아휴직제도가 실제로 얼마나 활용되고 있는가를 뜻하는 지표로서, 집행 과정에서의 제도적 포괄성 및

실제 활용성을 모두 포함하고 있다. 따라서, 집행 과정에 대한 평가로서 육아휴직 활용에 관한 문헌을 검토하고, 주요 결과를 종합하여 시사점을 제시할 것이다.

[표 8-7] 육아휴직제도의 활용성 분석 연구 검토

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
1	김지현(2024) “남성의 육아휴직제도 이용 요인 분석과 활성화 방안 모색”, 경기도여성가족재단	- 종속변수: 육아휴직자 중 남성 사용 비율 - 독립변수: 국가, 육아휴직 소득대체율, 남성 가사분담률, 남녀 임금격차, 공공 고용 비중 등	- 자료: OECD 통계자료 - 방법론: 퍼지셋 질적연구방법	1) 육아휴직급여의 소득대체율이 높고 남성 가사분담률이 높을 경우, 2) 남녀 임금격차가 낮고 사회적 규범이 성평등할 경우, 3) 개인(남성)에게 할당된 육아휴직 기간이 존재하고 공공고용 비중이 높은 경우, 남성 육아휴직 사용률이 높게 나타남. 4) 제도적 보완 노력과 사회문화적 인식 개선 노력이 이루어질 필요
2	이주영(2022) “여성의 생계 부담 분담 정도가 육아휴직 사용에 미친 영향 분석”	- 종속변수: 육아휴직 사용 여부 - 독립변수: 맞벌이 여부, 자녀 수, 연간 급여액 등	- 자료: 여성 관리자 패널 - 방법론: 로지스틱 회귀분석	1) 고임금 여성일수록, 맞벌이 가구 여성일수록 육아휴직을 더 많이 사용 2) 고소득 홀벌이 여성은 육아휴직 가능성이 낮음. 즉, 고소득 일자리가 주는 육아휴직 사용 효과가 생계를 전담하는 여성 가구주에게서는 나타나지 않음. 3) 육아휴직급여 소득대체율 현실화를 통해 생계 전담 여성들의 육아휴직 사용 가능성을 높일 필요
3	안수지(2022) “인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석”, 국회예산정책처	- 종속변수: 육아휴직 사용 인원 - 독립변수: 통상임금 구간, 기업규모, 성별	- 자료: 고용노동부 자료, 육아휴직 통계자료 - 방법론: 기초통계분석	1) ‘3+3 부모육아휴직제(상한액을 일시적으로 상향한 특례제도)’ 전후 육아휴직 인원 증가율은 성별, 통상임금 구간에 따라 차이. 통상임금이 200만원 이상인 구간에서 육아휴직 사용 인원 증가가 두드러졌으며, 특히 300만원 이상인 구간에서, 그리고 여성보다는 남성에서 증가율이 큼. 2) 육아휴직 대상자 비율은 출생아 모에 비해 출생아 부가 더 높고, 실제 육아휴직자 비율은 출생아 모에서 더 높음. 3) 기업규모가 클수록 육아휴직 사용률이 높음. 사업체 규모가 50인 이하 규모 사업장은 여전히 사용률이 저조함.

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
				4) 중소기업에 대한 지원 확대 필요성, 육아휴직 상한액 인상 필요 및 남성 육아휴직 활용도 제고를 위한 제도 마련 필요
4	정한나·윤정혜 (2020) “여성근로자의 출산 후 휴직 사용과 이후 직장복귀에 대한 연구: 일자리특성을 중심으로”	- 종속변수: 육아휴직 사용 여부 - 독립변수: 기업규모, 임금수준	- 자료: 고용보험 DB, 모성보호 자료 - 방법론: 로짓모형	1) 대기업 근로자가 중소기업 근로자에 비해 출산전후휴가 및 육아휴직 사용률이 높음. 2) 고임금 근로자의 육아휴직 사용 확률이 낮음. 3) 한국의 노동시장 구조 및 특성을 고려하여, 기업규모, 임금수준에 상관없이 임신·출산 육아기에 필요한 휴직 제도를 활용할 수 있도록 정책 실행이 필요
5	박미진(2017) “성평등 인센티브의 남성 육아휴직 사용 확대효과: 민간부문을 중심으로”	- 종속변수: 남성 육아휴직 사용률 - 독립변수: 성평등 인센티브 도입 여부	- 자료: 고용보험 DB - 방법론: 구간별 회귀분석	1) 성평등 인센티브 도입은 남성 육아휴직 사용률을 증가시키지 못하였으나 인센티브 확대 적용은 남성 육아휴직 사용 추세를 가속화시킨 효과 존재. 이 효과는 고임금 남성, 대규모 기업 근로 집단에서만 유의함. 2) 성평등 인센티브는 최소 3개월 이상 지급될 때 목표 달성될 것. 한국은 남성의 가사참여가 저조하고 성평등 지수가 낮은 상황으로, 아이슬란드와 같은 남성할당제 등 강력한 정책 개입 필요. 남성 저임금 집단에서 경제적 보상 증가에도 불구하고, 육아휴직 사용이 어려운 환경 분석 필요. 소규모 기업체 육아휴직 사용 저해요인 지원 필요
6	윤자영·홍민기 (2014) “육아휴직제도의 여성 고용 효과: 정액제에서 정률제 급여제도로의 변화를 중심으로”	- 종속변수: 육아휴직 사용 여부 - 독립변수: 육아휴직급여 정률제 도입 여부	- 자료: 고용보험 원자료 - 방법론: 이중차이분석	1) 소득이 낮을수록 육아휴직 이용률이 높은 경향은 지속되고 있음. 2) 고소득일수록 육아휴직급여액의 소득 대체율이 낮기 때문에 육아휴직 이용률이 저조한 문제 3) 2011년 정률제 도입 이후 고소득 구간의 육아휴직급여 소득대체율이 증가하였고, 그 결과 고소득 집단에서 여성 육아휴직 사용률이 증가하여,

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
				실질적인 이용권을 보장하고 있다고 평가
7	고원태(2019) 제도의 도입과 실행의 간극: 육아휴직 기간과 복귀를 중심으로	- 종속변수: 육아휴직 기간 - 독립변수: 조직 특성	- 자료: 사업체 패널 - 방법론: 로지스틱모형	1) 공공영역에 속한 조직일수록, 여성 관리자 비율이 높을수록 더 긴 육아휴직 기간을 보낼 가능성이 높음. 2) 조직 수준에서 육아휴직제도가 어떠한 조건에서 잘 실행되는지 분석하여 여성 경력단절 문제를 해결할 필요
8	김희경·신지민 (2023) “일·가정 양립 갈등 및 영향요인에 대한 성별 비교연구”	- 종속변수: 일·가정 양립 갈등 정도 - 독립변수: 개인, 가족, 근로, 조직적, 제도적 요인 등	- 자료: 여성 관리자 패널 - 방법론: 회귀분석, 카이스퀘어 검정, 독립표본T검정 등	1) 일·가정 양립 지원제도 중 시차출퇴근제, 재택근무제는 남성과 여성 관리자의 사용 비율이 크게 다르지 않았으나, 육아휴직 사용 및 활용 가능성은 남성 대비 여성이 훨씬 용이하게 인식하고, 실제 사용도 많음. 2) 육아에 대한 전통적인 성별 고정관념이 고착된 현실을 반영하는 결과이며, 조직문화 및 사회적 환경이 남성 육아휴직 사용에 친화적이지 않음을 시사 3) 육아휴직은 남녀 모두 일·가정 양립 갈등을 유의미하게 완화시키나, 남성 활용이 매우 낮으므로 의무적으로 사용하는 방안 및 육아휴직급여 상한액 증액 방안 등이 논의될 수 있음.

육아휴직 이용과 관련한 연구들에서는 주로 육아휴직 사용 여부 및 비율을 종속변수로, 주요 독립변수로는 임금수준, 소득대체율, 성별, 기업규모, 조직 특성 등을 고려하고 있었으며, 주로 사용된 자료는 고용보험 DB 및 사업체 패널, 여성 관리자 패널, OECD 통계자료 등이었다.

육아휴직제도의 확대에 따라 평균적인 육아휴직 활용률은 전반적으로 상승하고 있으나, 인구 집단의 특성별로 그 활용성(활용 가능성)에는 격차가 존재하는 것으로 나타났다.

개인의 임금에 따라서는 고임금 근로자에 비해 오히려 저임금 근로자일수록 육아휴직 이용률이 높게 나타났다. (단, 여성 관리자 패널에서는 고임금 여성에서 더 많이 사용하는 것으로 나타나, 결과에 다소 차이가 있었다.) 이는 일반적으로 고소득일수록 육

아휴직급여액의 소득대체율이 낮아지기 때문인 것으로 파악된다. 육아휴직제도가 정액제에서 정률제로 바뀌었던 2011년 이후 고소득 집단에서 여성의 육아휴직 사용률이 증가한 효과가 나타났다는 연구 결과를 통해서도 소득대체율의 영향을 추정해 볼 수 있다. 또 다른 연구에서도 육아휴직 인센티브 확대(즉, 소득대체율 향상)는 남성 육아휴직 사용률을 높였으며, 이 효과는 고임금-대규모 기업체 집단에서 유의하게 나타났다. 소득대체율에 대한 효과는 2022년 시행된 부모육아휴직제(부모가 육아휴직을 동시에, 또는 순차적으로 이용 시 상한액을 단계적으로 상향하여 지급) 이후 고소득 구간의 제도 활용률이 증가하였던 결과에서도 나타난다.

기업체의 특성에 따라서는, 기업체 규모가 클수록 그렇지 않은 기업체 근로자에 비해 육아휴직 사용률이 높았고, 공공영역의 조직일수록, 여성 관리자의 비율이 높을수록 육아휴직 기간이 길어지는 것이 확인되었다.

성별에 따라서는, 시차출퇴근제, 재택근무제는 남녀 사용 비율이 크게 다르지 않았으나 육아휴직 사용 및 활용 가능성은 남성 대비 여성이 용이하게 인식하고 실제 사용도 많았다. 이는 육아에 대한 전통적인 성별 고정관념이 고착된 현실을 반영하는 결과로 보여진다. 즉, 조직문화 및 사회적 환경이 남성이 육아휴직을 사용하는 데 친화적이지 않음을 시사한다. 육아휴직이 남녀 모두의 일·가정 양립 갈등을 유의미하게 완화시키는 효과가 있으나 남성 활용이 매우 저조하여 그러한 효과가 유의미한 정도로 발휘되지 않고 있는 것으로 보인다.

거시 자료를 이용, 남성 육아휴직 사용률을 종속변수로 하여 국제 비교한 연구에서는 소득대체율이 높을수록, 남성 가사분담률이 높을수록, 남녀 임금격차가 작고 성평등한 사회 규범일수록, 할당되는 육아휴직 기간이 존재할수록, 공공 고용 비중이 높을수록 남성 육아휴직 사용률이 높았다.

육아휴직은 근로자의 일·가정 양립을 위한 보편적인 제도이나, 그 사용률에 있어서는 개인의 경제적 지위, 성별, 사업체 규모, 조직 특성 등에 따라 상이하게 나타나고 있었다. 육아휴직 사용 결정에는 가정 내 본인 및 배우자의 소득 수준에 얼마나 영향이 있을 것인지(육아휴직급여 소득대체율 및 상한금액, 부모휴직제 인센티브 적용 가능 여부 등), 근로환경이 육아휴직을 활용할 만한 수준인지(대체인력, 인사상 불이익 및 경력단절 위험, 직원들의 인식) 등이 종합적으로 고려될 것이기 때문에 개인이 처한 조건 및

근로환경에 따라 그 격차가 나타날 수밖에 없다.

그러나 전반적인 소득대체를 향상, 육아휴직을 허용하는 중소기업에 대한 지원 등 정책적 지원 및 개선이 가능한 영역에 대해서는 그 격차를 줄여가는 노력이 필요하다고 보여진다.

2. 육아휴직제도의 고용유지 효과

또 하나의 미래대응지표로 제시한 ‘경력단절여성 비율’은 일·가정 양립 제도의 일차적인 목표 지표라고 할 수 있다. 즉, ‘제도 활용을 통해 일·가정 양립 가능성이 높아진다면, 출산 및 육아 등으로 인한 여성의 경력단절이 완화(고용이 유지)될 것이다’라는 가설을 기본으로 한다. 따라서, 육아휴직제도의 사용이 여성의 고용유지에 긍정적인 영향을 미쳤는지를 중심으로 문헌을 고찰하며, 분석 결과에 대한 종합 및 그를 토대로 한 시사점을 제시할 것이다.

[표 8-8] 육아휴직제도의 고용유지 효과 분석 연구 검토

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
1	김대환(2022) “기업의 육아휴직 도입이 여성 근로자 고용에 미치는 영향”	- 종속변수: 해당 기업 근로자 중 여성 비율 - 설명변수: 해당 기업의 모성보호제도 도입 여부	- 자료: 사업체 패널 조사 자료 - 방법론: 패널 고정효과모형	1) 기업의 육아휴직 도입 이후 여성 근로자의 비중이 유의하게 증가 (특히, 젊은 여성 근로자 비중 증가). 육아휴직 도입을 비용 증가로 인식하는 기업은 여성 고용을 꺼릴 수 있는데, 여성 근로자가 증가한 것은 육아휴직 도입 기업에 대한 여성의 선호가 반영된 결과로 해석 2) 모성보호제도 도입 자체보다 더 중요한 것은 실질적 활용이며, 기업의 비용 부담을 감소시키는 정책 병행이 필요
2	이지혜·진미정 (2024) “육아휴직제도 변화와 여성	종속변수: 출산 1.5년 후, 3년 후, 자녀 초등 입학 시점의	- 자료: 한국노동패널자료 - 방법론: 로지스틱	1) 육아휴직제도 변화 시기별 약간의 차이는 있으나, 전반적으로 육아휴직제도를 사용한 경우 그렇지 않은 집단에 비해 출산 1.5년 후

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
	임금근로자의 취업 상태	- 취업 상태 • 독립변수: 육아휴직제도 변화(정률제 전후 등), 출산 전 일자리 특성	회귀분석모형	원직장 유지 가능성 높음. 그 효과는 장기로 갈수록 줄어들음. 2) 일자리 특성별로 볼 때, 정부 및 공공기관 근무 시 임금이 높을수록 원직장 유지 가능성 높음. 3) 단기적이지만 육아휴직 사용이 일 관되게 원직장 복귀와 정적 관련이 있다는 것은 육아휴직제도가 경력단절 방지 정책으로서의 효과가 있다는 것임.
3	오은진·김소연 (2021) “출산·육아기 모성보호제도 활용이 여성 경력단절에 미치는 영향”	• 종속변수: 취업 상태 유지 • 독립변수: 모성보호제도 사용, 육아 및 가사노동 시간 부담, 시간제 근로 희망 여부	• 자료: 2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사 • 방법론: 패널다항로지모형, 패널선형회귀분석모형	1) 출산 후 육아휴직을 사용할수록 경력단절 위험 낮음. 2) 일자리 특성에 따라 경력단절 위험에 차이가 있는데(비임금근로자일수록, 임금근로자 중 비상용 근로자일수록, 공무원일수록 경력단절 위험 낮음.), 시간 사용의 유연함 및 고용안정성이 영향을 미친 것으로 해석 2) 모성보호제도 사용 범위를 확대하고, 시간 사용 유연성을 높일 필요
4	허수연(2020) “휴가제도가 여성의 경력단절에 미치는 영향-사업체규모를 중심으로-”	• 종속변수: 결혼 시점부터 노동시장 이탈하기까지 기간의 위험률 • 독립변수: 출산전후휴가, 육아휴직 용이성, 실제 이용 여부	• 자료: 2016년 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사 • 방법론: 콕스비례위험모형	1) 출산전후휴가제도 이용의 용이성은 여성 경력단절 위험을 낮추나, 100인 미만 사업체에 근무하는 경우에만 유의미한 영향이 있었음. 2) 출산전후휴가제도와 육아휴직제도 실제 사용은 출산 경험 여성의 경력단절위험을 낮추며, 사업체 규모와 관계없이 일정한 효과 3) 중소기업 사업체에서도 휴가제도 사용 용이한 직장환경 조성, 휴가제도를 실질적으로 할 수 있는 제도적 지원방안 마련 필요
5	김정호(2012) “육아휴직 지원과 여성의 노동공급”	• 종속변수: 출산 후 노동시장 복귀 여부, 고용보험	• 자료: 고용보험 원자료 • 방법론: 프로빗모형	1) 2001~2006 기간 동안 육아휴직급여 단계적 증액 이후 노동시장 복귀 확률이 단기적으로 감소, 장기적으로는 이러한 효과가 줄어

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
		- 피보험자 중 가임기 여성 근로자 비중 - 독립변수: 육아휴직급여 시기별 지급 개월 수		드는 경향 2) 2004~2007 기간 동안 육아휴직급여 증가로 여성 근로자 비율이 변하였다는 증거는 발견하지 못함.
6	윤주철(2019) “육아휴직 사용자의 성별 특성에 관한 연구: 소득대체율 인상 전후 비교를 중심으로”	- 종속변수: 육아휴직 기간, 고용유지 여부 - 독립변수: 제도 변화(소득대체율 인상 전후) 변수	- 자료: 고용보험 DB - 방법론: 프로빗모형	1) 여성의 경우 소득대체율 인상 후 고용유지율 변화 없음. 육아휴직 기간이 길수록 고용유지 가능성은 낮게 나타났으며, 자녀 연령이 높을수록, 임금수준이 높을수록, 기업규모가 클수록 고용유지 가능성 높음.
7	윤자영 외(2016) “일·가정 양립제도의 노동시장 효과”	- 종속변수: 동일 직장 복귀 여부 - 독립변수: 정률제 정책 변화 시기 변수, 남성 육아휴직 사용 여부	- 자료: 고용보험 원자료 - 방법론: 이중차이분석방법	1) 근로자 수준에서 육아휴직급여 정률제 전환이 중간소득 집단에서 1년 시점 동일 직장 복귀에 긍정적인 영향을 미침. 2) 육아휴직 대상 자녀 연령 상향은 대규모 사업장에서 노동시장 참여를 높임. 단, 사업장 규모가 1,000명 이상인 경우 정(+)의 방향, 100인 미만 사업장의 경우 유의성이 사라지고 계수는 부(-)의 방향을 나타냄. 3) 여성 근로자가 육아휴직을 사용할수록 남성 배우자도 육아휴직을 사용할 가능성 높음. 남성의 경우 육아휴직 사용 후 동일 직장 복귀율이 여성에 비해 낮음. 남성의 육아휴직 사용과 여성 배우자의 육아휴직 후 동일 직장 고용유지는 부(-)의 관계에 있음.
8	윤자영(2019) “육아휴직제도의 고용유지 효과_사후지급금 제도를 중심으로”	- 종속변수: 육아휴직 종료 후 동일 직장 재직 여부 - 독립변수: 사후지급금	- 자료: 고용보험 원자료 - 방법론: 이중차이분석방법	1) 육아휴직급여 사후지급금 제도(육아휴직급여의 15%를 복귀 6개월 후 지급하는 제도 → 25% 상향) 변화 이후, 육아휴직 종료 후 6개월 시점 직장 복귀율에 미미한 긍정적 영향을 미쳤으나, 효과

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
		비율 인상 전후 변수		는 장기적으로 지속되지 않음. 2) 사후지급금 제도는 복귀 인센티브의 긍정적 효과와 비자발적 퇴직자(경영상 해고 등)의 급여 상실이라는 부정적 효과를 종합적으로 고려하여 보완 필요
9	김인경(2017) “일-가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점”	- 종속변수: 근로 여부, 출산 여부 - 독립변수: 직장에서의 출산휴가 및 육아휴직 제공 여부	- 자료: 여성가족패널조사 - 방법론: 프로빗모형	1) 직장에서의 육아휴직 제공 시 여성이 전기에 이어 다음 기에도 노동시장에 머무를 의향 증가 2) 고용보험 가입 근로자 확대를 통해 육아휴직제도 외연 확대 필요, 근로감독 확대 필요, 남성 육아휴직 장려를 위해서는 두 번째 육아휴직에 보너스를 주는 것보다는 남성 육아휴직 자체에 보너스를 지급하는 방식이 더 적절, 육아휴직 기간이 짧을수록 소득 대체율 높이는 방안 고려 등
10	정한나 외(2016) “한국 여성의 고용과 경력단절에 관한 연구: 고용보험DB를 활용하여”, 한국고용정보원	- 종속변수: 경력단절 여부 - 독립변수: 업종, 연령, 임금, 사업체 규모, 육아휴직 기간 등	- 자료: 고용보험 DB, 모성보호 DB - 방법론: 기초통계, 콕스비례해저드 모형	1) 업종별 여성의 경력단절 비중이 상이함.(보건업, 사회복지서비스업, 금융 및 보험업, 도소매업, 교육서비스업에서 경력단절 높음.) 2) 여성 근로자의 비율이 높은 사업장에서 육아휴직 사용 비중이 높음. 3) 육아휴직 종료 후 직장 복귀율이 높은 사업은 공공행정, 국방, 사회보장행정, 금융 및 보험업 등이고, 사업체 규모가 클수록, 임금이 높을수록 복귀 비율이 높음. 4) 육아휴직 기간이 길수록 육아휴직 종료 후 복귀율이 낮음.
11	김정호·홍석철 (2020) “보육서비스와 육아휴직 지원의 효과 비교: 출산 및 모의 노동공급을	- 종속변수: 고용률, 출산율 - 독립변수: 보육료 혜택지수, 육아휴직 혜택지수	- 자료: 시군구 패널자료, 고용보험 DB, 지역별 고용조사 등 - 방법론: OLS 모형, 고정효과	1) 육아휴직 이용 여건의 개선이 출산율을 낮추며, 신규 노동시장 진입이 왕성한 20대 후반과 30대 초반에 이 효과가 집중됨. 여성이 노동시장 진입과 함께 출산을 미루는 경향이 있음으로 해석 2) 여성 고용보험 가입률이 낮아 육

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
	중심으로”		모형	아휴직 혜택을 받지 못하는 비율이 큰 한계 존재 3) 해외 사례 등을 고려할 때, 육아휴직 기간 연장은 여성 노동공급에 뚜렷한 영향을 미치지 못하므로 기간 확대보다 중요한 것은 기업에서의 육아휴직 활용 여건 조성임.
12	조동훈(2016) “여성의 경력단절과 육아휴직제도와와의 관계	- 종속변수: 여성 임금근로자의 경력단절 경험 여부 - 독립변수: 사업체에서 출산휴가 혹은 육아휴직을 제공하는지 여부	- 자료: 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사 - 방법론: 프로빗모형	1) 여성 근로자의 노동시장 이탈 결정에 중요한 요인은 근로자가 속한 사업체가 여성의 출산과 육아로 인한 부담을 실제로 얼마나 고려하는지임. 2) 사업체 내 육아휴직 및 출산휴가 가 있는 경우 여성 근로자의 경력단절은 현저히 감소
13	정한나·윤정혜 (2020) “여성근로자의 출산 후 휴직 사용과 이후 직장복귀에 대한 연구: 일자리특성을 중심으로”	- 종속변수: 휴가 및 휴직 후 직장 미복귀 여부 - 독립변수: 기업규모, 임금수준	- 자료: 고용보험 DB, 모성보호 자료 - 방법론: 로짓모형	1) 대기업 근로자가 중소기업 근로자에 비해 출산전후휴가 사용 후 미복직 확률이 낮음.(경력단절 낮음.) 2) 대기업 근로자는 중소기업 근로자에 비해 육아휴직 후 미복귀 확률이 높음. 3) 고임금 근로자는 저임금 근로자에 비해 미복직 확률이 낮음. 4) 대기업 근로자임에도 육아휴직을 사용하고 복직 시 일·가정 양립이 어려운 현황을 반영, 중소기업의 경우 휴가 및 휴직 사용이 어려움을 반영하는 결과
14	고원태(2019) 제도의 도입과 실행의 간극: 육아휴직 기간과 복귀를 중심으로”	- 종속변수: 계속 재직 또는 퇴사 여부 - 독립변수: 조직 특성	- 자료: 사업체 패널 - 방법론: 로지스틱모형	1) 휴직 후 계속 재직할 확률은 공공 부문일 경우 더 높았고, 조직 크기나 여성 관리자 비율은 유의미하지 않음. 2) 실제 운영되는 모성보호정책은 계속 재직 확률에 영향을 미치지 않았고, 육아 관련 정책으로 한정

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
				했을 경우 계속 재직할 가능성이 높음.
15	곽원준(2021) “남성 육아휴직이 남성 근로자와 배우자의 경력개발 활동과 경력 만족에 미치는 영향”	• 종속변수: 경력 만족도, 교육개발, 네트워킹(5점 척도) • 독립변수: 남성 근로자 육아휴직 사용기간	• 자료: 자체 설문조사 (n=128) • 방법론: 확인적 요인 분석, 위계적 다중회귀분석	1) 남성 근로자의 육아휴직 사용은 여성 배우자의 교육개발과 네트워킹, 직장생활을 하는 데 긍정적인 영향을 미침. 2) 남성 근로자의 육아휴직 사용은 본인의 교육개발, 네트워킹, 경력 만족에 부정적 영향을 줌. 3) 남성 육아휴직이 경력개발 활동 등에 미치는 부정적 영향을 감소시킬 수 있는 예로, 가족친화제도, 직장 내 사회적 지원 등을 고려할 수 있음.
16	정성미(2023) “출산·육아기 여성의 경력유지에 관한 연구”	• 종속변수: 여성 취업 상태(범주형) • 독립변수: 출산연령, 추가 출산 여부, 자녀 돌봄 방식, 출산 전 일자리 특성, 육아휴직 제공 여부 등	• 자료: 한국노동패널자료 • 방법론: 집단중심추세방법	1) 출산 전 일자리 특성을 통제하고 분석했을 때, 정규상용직을 지속하는 유형은 육아휴직 제공 여부와 공공돌봄 변수가 경력유지에 중요하게 영향을 미침. 2) 정규상용직에서 출산 후 이탈하는 유형은 육아휴직 제공 변수가 유의미하지 않음. 3) 맞벌이 부부가 추가 자녀를 출산하려면 공공보육과 육아휴직뿐 아니라, 가정 내 돌봄 수요에 대한 대응도 필요함.

육아휴직제도의 고용유지 효과에 대한 연구에서는 고용유지 여부, 노동시장 이탈까지의 위험률, 출산 후 노동시장 복귀 여부, 경력단절 여부, 고용률 등을 주요 종속변수로 다루고 있으며, 모두 ‘고용유지’와 밀접한 관련이 있는 변수들이다. 독립변수로 고려하는 것들에는 기업규모, 임금수준, 조직 특성, 육아휴직 사용기간, 출산 전 일자리 특성, 기업의 육아휴직 제공 여부, 육아휴직제도 변화(정률제 변화, 사후지급금 비율 변화 등) 정책변수, 모성보호제도 사용 여부, 제도 사용 용이성 등이 있었다. 분석에 사용된 자료는 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사, 고용보험 DB, 한국노동패널자료, 사업체 패널자료, 출산력 및 가족보건실태조사 자료, 여성가족패널조사 자료, 모성보호 자료 등

이었다.

사업체 단위에서 분석한 연구에 따르면, 기업이 육아휴직을 도입하였을 경우 여성 근로자 비중이 유의하게 증가하였는데, 이는 육아휴직 도입이 기업 입장에서는 비용 증가로 인식되어 여성 고용을 오히려 꺼릴 수 있음에도 여성 근로자가 증가한 것은 육아휴직 도입 기업에 대한 여성의 선호가 반영된 결과로 해석하고 있다.

개인 단위에서 분석한 연구들에서는 전반적으로 육아휴직제도를 사용한 경우 고용유지 확률이 높고 경력단절 위험이 낮은 것으로 나타났다. 제도 사용 여부뿐만 아니라, 사업체 내 육아휴직 및 출산휴가 제공 여부 자체도 여성 근로자의 경력단절 감소에 영향을 미쳤다고 보고하였고, 산업에 따라서는 주로 공공영역의 산업에 종사할 경우 직장 복귀율이 높게 나타났다.

개인의 특성 및 처한 상황에 따라 육아휴직 이후 복귀 가능성은 다소 상이하게 나타났는데, 개인의 임금이 높을수록 육아휴직 후 복귀 비율이 높았으며, 자녀 연령이 높을수록 고용유지 가능성이 높았다. 여성 근로자가 육아휴직을 사용할수록 남성 배우자도 육아휴직을 사용할 가능성이 높았고, 남성의 경우 육아휴직 사용 후 복귀율이 여성에 비해 낮았다는 연구도 존재하였다.

육아휴직 기간도 직장 복귀율에 영향을 미쳤는데, 기간이 길어질수록 육아휴직 종료 후 복귀율이 낮았다고 보고하였다. 육아휴직제도 자체가 일·가정 양립을 지원하고 경력단절을 완화하는 효과가 있음과 동시에, 휴직제도를 이용하여 노동시장에서 일시적으로 이탈한 기간이 길어질 경우, 오히려 노동시장 복귀에 부정적으로 작용할 수 있음은 간과해서는 안 될 결과로 보여진다. 또한, 다양한 해외 사례들을 고려할 때 육아휴직 기간 연장은 여성 노동공급에 뚜렷한 영향을 미치지 못하므로 기간 확대보다 중요한 것은 기업의 육아휴직 활용 여건 조성이라고 제안하며, 우리나라 여성의 고용보험 가입률이 낮아 육아휴직 혜택을 받지 못하는 비율이 큰 한계를 지적하였다.

육아휴직제도 변화에 따른 고용유지 효과는 다음과 같이 나타났다. 육아휴직급여의 정률제 전환은 직장 복귀에 긍정적 영향을 미쳤다고 보고하였다. 육아휴직 사후지급금 제도의 변화(육아휴직급여의 15%를 복귀 6개월 후 지급 → 25%를 복귀 6개월 후 지급하는 것으로 변화)는 단기적으로 긍정적 영향이 있었으나, 장기적으로 지속되지는 않았다고 하였다. 또한, 육아휴직 대상 자녀 연령 상향은 대규모 사업장에서 노동시장 참여

를 높였는데, 이는 사업장 규모가 1,000명 이상인 경우에는 정(+)의 방향, 100인 미만 사업장의 경우 유의성이 사라졌다. 육아휴직 소득대체율을 인상한 정책 변화가 여성의 고용유지율에는 유의미한 영향을 미치지 않았다고 보고하였다.

사업체 규모에 따라서는 사업체 규모가 클수록 육아휴직 후 직장 복귀율이 높았다는 연구도 있었으나, 모성보호정책 전반을 대상으로 하였을 때는 조직 크기가 유의미하지 않았다. 그러나 육아 관련 정책으로 한정하면 사업체 규모가 클수록 계속 재직 확률이 높았다는 연구도 존재하였고, 또 다른 연구에서는 오히려 대기업 근로자의 복귀 확률이 중소기업 근로자에 비해 더 낮았다고 보고한 결과도 있어, 사업체 규모에 대한 효과는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

3. 육아휴직제도의 출산율 개선 효과

육아휴직제도를 포함한 일·가정 양립 지원 정책은 ‘저출산·고령사회 기본계획’에서도 중점 추진과제로 다루고 있는 만큼, 정책의 궁극적인 최종 목표는 앞서 검토하였던 지속적인 고용유지와 함께 ‘출산율 제고’라 할 수 있을 것이다. 다음으로는 선행연구를 통하여 육아휴직제도 및 육아휴직급여제도가 실질적으로 출산율 제고에 기여하고 있는가에 대해 검토해 볼 것이다.

[표 8-9] 육아휴직제도의 출산율 개선 효과 분석 연구 검토

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
1	이삼식 외(2010) “저출산정책 효과성 평가 연구”	- 종속변수: 기대 자녀 수 - 독립변수: 산전후휴가 및 육아휴직제도 이용 경험	- 자료: 전국 결혼 및 출산 동향조사 - 방법론: 미시적 회귀모형	1) 육아휴직은 고연령층에서의 초산이나 추가 출산을 용이케 하여 기대 자녀 수에 긍정적 영향을 미침. 2) 여성 취업 증가에 따른 만혼, 만산에 대응하여 육아휴직 이용 기간 확대, 고연령 및 고순위 출산의 경우 육아휴직 기간 차등 적용 방안 등 강구 필요
2	배호중·천재영 (2018) “출산전후 휴가	- 종속변수: 출산 가능성 - 독립변수:	- 자료: 한국노동패널 - 방법론:	1) 출산전후휴가, 육아휴직 사용이 가능할 것으로 기대되는 여성 임금근로자들은 그렇지 않은 집단에 비해

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
	및 육아휴직 활용 가능성이 출산에 미치는 영향: 신혼여성을 중심으로	출산전후휴가, 육아휴직 사용 가능 여부	이항로지모형	출산 가능성이 높음. 2) 육아휴직제도가 출산에 긍정적 영향을 미치지만 활용 가능성은 높지 않은 것으로 조사됨. 따라서 제도 활용도를 높일 필요
3	김인경(2017) “일-가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점”	- 종속변수: 근로 여부, 출산 여부 - 독립변수: 직장에서의 출산휴가 및 육아휴직 제공 여부	- 자료: 여성가족패널 조사 - 방법론: 프로빗모형	1) 출산전후휴가 제공 시 출산 의향이 증가 2) 여성이 자발적으로 시간제 일자리를 선택했다면 출산 의사 상승
4	임병인·이지민 (2020) “육아휴직·육아휴직 급여제도의 출생아 수 제고 효과 분석”	- 종속변수: 조출생률(인구 1천 명당 출생아 수) - 독립변수: 육아휴직제도 시행 전후여부, 여자 대학생 후, 실질가계소득	- 자료: 인구동향조사, 교육통계연보, 가계동향조사 (1970~2019) - 방법론: 자기회귀시차분 포모형	1) 1988년 육아휴직제도 시행은 조출산율을 증가시킴. 2001년 육아휴직 급여제도는 조출산율을 증가시켰으나 통계적으로 유의하지는 않아, 육아휴직급여제도는 출산 및 육아의 기회비용을 충분히 보전해 주지 못하고 있음을 시사 2) 실질가계소득 변화율은 조출생률을 증가시키나 통계적으로 유의하지 않음. 3) 여자 대학생 수 비율 증가는 조출생률에 음의 효과를 줌. 4) 육아휴직제도 사용 분위기 조성 및 출산 및 육아에 대한 기회비용을 충분히 보전할 수 있는 방안(육아휴직급여 인상, 급여 기간 확장 등) 실행 필요
5	오은진·김소연 (2021) “출산·육아기 모성보호제도 활용이 여성 경력단절에 미치는 영향”	- 종속변수: 취업 상태 유지 - 독립변수: 모성보호제도 사용 및 제도 인지 여부	- 자료: 2015 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사 - 방법론: 패널다항로지, 패널선행회귀 분석모형	1) 육아휴직제도를 사용할수록 자녀 수 증가에 긍정적 영향 2) 모성보호제도 인지 여부는 자녀 수 증가에 유의한 영향을 주지 않음. 3) 제도 인지 여부보다는 실제 제도 사용 여부의 효과가 미치는 영향이 큼.
6	주익현(2023) “모성보호제도	종속변수: 출산 여부	자료: 한국노동패널	1) 모성보호제도는 출산에 긍정적 효과가 있으며, 이 효과는 둘째 자녀 출

연번	저자(연도)/제목	주요 변수	자료 및 방법론	결과 및 시사점
	사용의 기혼여성 임금근로자 출산 효과: 출생순서와의 상호작용 효과를 중심으로"	독립변수: 출산휴가제도 및 육아휴직제도 가능 여부	조사 방법론: 반복사건사분석	산부터는 약화됨. 2) 모성보호제도의 출산 효과는 출생순 서에 따라 조절되며, 둘째 자녀부터 는 새로운 방식의 지원 정책(육아 부담 경감)이 필요함을 시사
7	이승주·문승현 (2017) "직장 기혼 여성의 첫 자녀 출산의사와 관련된 근로 및 출산장려제도 요인 분석"	- 종속변수: 첫 자녀 출산 의사 - 독립변수: 정규직 여부, 휴가 및 휴직 제공 여부 등	- 자료: 여성가족패널 - 방법론: 교차분석, 로지스틱회귀 분석	1) 교차분석 결과 근로 및 제도적 요인 변수 중 정규직 여부, 산전후휴가 제공 여부, 육아휴직 제공 여부, 출 산장려금 제공 여부와 이러한 제도 에 대한 직장 여성들의 인식 정도가 첫 자녀 출산 의사와 어느 정도 상 관관계가 있으나, 로지스틱 회귀분 석 결과 유의미한 효과가 나타나지 않음. 2) 일·가정 양립 제도의 보편적 확산, 첫 자녀 출산에 대한 지원 확대, 출 산 후 직장 안정성 보장 등이 필요

육아휴직제도가 출산에 미치는 영향을 살펴본 연구에서는 주로 기대 자녀 수, 출산 가능성, 출산 여부, 조출생률, 첫 자녀 출산 의사 등을 종속변수로 두고 있었다. 주요 독립변수는 육아휴직 이용 경험, 직장에서 육아휴직 제공 여부, 육아휴직 가능 여부, 모성보호제도 사용 및 제도 인지 여부 등이다. 분석을 위한 자료로는 전국 결혼 및 출산 동향조사, 한국노동패널조사, 여성가족패널조사, 인구동향조사, 가계동향조사, 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사 등을 활용하고 있었다.

전반적으로 육아휴직제도는 출산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 구체적으로는 육아휴직이 고연령층에서의 초산이나 추가 출산을 용이하게 하여 기대 자녀 수에 긍정적 영향을 미쳤다는 연구, 첫 자녀 출산에는 긍정적 효과가 있었으나 둘째 자녀부터는 효과가 약화되었다는 연구가 존재하는데, 이는 모성보호제도의 출산 효과가 출생순서에 따라 조절되며, 이에 따라 둘째 자녀부터는 육아 부담 경감 등 새로운 방식의 지원 정책이 필요하다고 언급하였다.

육아휴직 사용 여부뿐만 아니라, 모성보호제도 사용 가능성 및 그에 대한 인식 또한 출산 의향을 높이는 것으로 보고한 연구도 있었으나, 타 연구에서는 모성보호제도에 대

한 인지 여부는 자녀 수 증가에 유의한 영향을 주지 않았다고 보고하기도 하였다. 즉, 제도의 인지 여부보다는 육아휴직제도의 실제 사용 여부가 출산에 미치는 긍정적 효과가 더 크다고 볼 수 있다.

1970년에서 2019년까지 장기 시계열 자료를 이용한 연구에서는 제도의 초기인 1998년, 육아휴직제도 시행이 조출산율을 증가시켰으며, 2001년 육아휴직급여제도는 조출산율을 증가시키기는 하였으나 통계적으로 유의하지는 않았다고 보고하였다. 이는 육아휴직급여제도가 출산 및 육아에 따른 기회비용을 충분히 보전해 주지 못하고 있음을 시사한다고 언급하며, 육아휴직제도를 기업에서 언제든지 사용할 수 있는 분위기를 조성할 필요성과 함께 출산과 육아의 기회비용을 충분히 보전하여 소득효과(여성 임금 증가로 인한 자녀 수 증가)가 대체효과(임금 증가로 인한 양육 기회비용 증가)를 압도할 수 있는 방안을 고려해야 한다고 하였다.

제4절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지, 본 장에서는 노동시장 근로자의 일·가정 양립을 위해 지원되는 주요 제도를 개괄하고, 일·가정 양립 제도의 발전 과정에 대한 검토와 함께, 국회미래연구원에서도 다루고 있는 미래사회 대응지표 중 일·가정 양립과 관련한 지표(육아휴직자 수, 경력단절여성 비율)들의 추이를 살펴보았다. 궁극적으로는 일·가정 양립 정책의 집행 및 성과평가를 위해 가장 대표적인 제도인 육아휴직급여제도의 활용성, 고용유지 효과 및 출산율 제고 효과를 개인 및 집단별 격차를 중심으로 살펴보았으며, 이는 정책의 일차적인 집행 결과(즉, 제도 활용성)이자 정책의 최종 목표(즉, 계속 고용유지 및 출산율 제고)이기도 하다는 점에서 의미가 크다.

첫 번째로, 정책집행의 종속변수로서 육아휴직제도의 활용성을 중심으로 살펴본 결과는 다음과 같다. 육아휴직제도는 일차적으로 모든 근로자를 위한 보편적인 제도에 해당하지는 않는다. 우선, 고용보험에 가입된 기간이 180일 이상인 근로자에 한해 지원하고 있다는 점이 그것이다. 그러나 이러한 보편성의 한계를 차치하더라도, 육아휴직제도의 활용성과 관련해서는 개인의 경제적 지위, 기업체 특성, 성별, 속한 조직의 특성 등에 따라 상이하게 나타났다. 개인 소득과 관련해서는 고(高)임금 근로자보다는 저(低)임금 근로자에서 육아휴직 이용률이 높게 나타났는데, 이는 육아휴직급여가 정률제임에도 불구하고, 상한액이 150만원(2024년 기준)으로 설정되어 있어, 수급 가능한 최대 액수가 150만원 이상인 근로자의 경우 육아휴직으로 인한 소득 감소를 감수해야 하기 때문인 것으로 보인다. 이러한 영향은 과거 육아휴직제도가 정액제에서 정률제로 바뀌던 때 고소득 집단의 육아휴직 사용률이 증가한 현상, 그리고 2022년 부모육아휴직제도 특례제(급여 상한액 일시적 상향) 시행 이후 주로 고소득 남성 및 여성에서 큰 증가율을 보였던 결과를 통해서도 나타난다. 따라서 최소한 제도 내 대상자의 보편적인 활용을 위해서는 소득대체율에 대한 조정이 필요할 것으로 보이며, 자녀 출산 및 육아로 인한 비용(본인의 임금에서 육아휴직 시 수급하게 될 육아휴직급여를 차감한 금액만큼)의 격차를 완화할 필요가 있을 것이다.

기업체의 특성에 따라서도 활용률은 큰 차이를 보였는데, 기업체 규모가 클수록, 공공영역일수록 활용도가 높았고, 성별에 따라서도 차이가 나타나, 기업체의 근로 여건 및 사회적 환경이 육아휴직 사용에 친화적이지 않은 영역이 여전히 존재함을 알 수 있었다. 이러한 격차를 줄이기 위해 육아휴직을 활용하기 어려운 근무환경에 있는 기업에 대한 지원 강화, 남성 육아휴직 활성화를 위한 제도적 여건(해외 사례 중 남성 할당제 등) 마련 등의 노력이 필요할 것으로 생각된다.

정부는 이와 관련하여 최근 육아휴직 소득지원 강화내용을 발표(고용노동부, 2024. 10.)하였고, 2025년부터 시행하는 것을 예정하고 있다. 주요 내용으로는 육아휴직급여 인상(현 육아휴직 상한액 150만원에서 육아휴직 1~3개월 동안 상한액 250만원, 4~6개월 동안 상한액 200만원, 7개월 이후는 상한액 160만원으로 인상, 자녀 생후 18개월 내 부모가 모두 육아휴직 때 첫 6개월 동안 육아휴직급여를 상향 지원하는 '6+6 부모육아휴직제'의 경우 첫 달 상한액을 200만원에서 250만원으로 인상, 한부모 근로자는 첫 3개월 육아휴직급여 상한액을 현 250만원에서 300만원으로 상향 등), 기업 대체인력 지원금 인상(출산휴가, 육아기 근로시간 단축뿐만 아니라 육아휴직 활용 시에도 대체인력 지원금을 지원, 지원 수준은 현 월 80만원에서 월 120만원으로 인상) 등을 담고 있다. 이러한 정책들은 평균적인 육아휴직 사용률에 긍정적인 영향을 가져올 것으로 보이나, 추후 근로자 개인별 사회경제적 지위 및 일자리에 따른 정책효과를 면밀히 살펴볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 육아휴직제도의 효과성 중 일차적인 목표인 일·가정 양립을 통한 고용유지 효과(경력단절 완화 효과)를 살펴본 결과는 다음과 같다. 전반적으로 육아휴직제도는 정책의 1차 목표인 고용유지를 달성하고 있는 것으로 나타났다. 제도 사용 여부뿐 아니라 제도의 활용 가능성 또한 여성으로 하여금 고용을 유지하도록 하는 유인으로 작용하고 있었다. 그러나 고용유지 효과에 있어서도 개인별, 기업체별, 성별, 육아휴직 기간에 따라 격차가 존재하였다. 임금이 높을수록, 공공영역의 산업에 종사할수록 복귀 비율이 높았고, 남성보다는 여성의 복귀 비율이 높았다. 그러나 육아휴직 기간이 길어질수록 직장 복귀 비율은 감소하여, 육아휴직제도가 고용유지에 오히려 부정적인 효과를 주기도 하였다. 또한 제도 변화에 따른 고용유지 효과 변화도 관측되었는데, 정액제보다는 정률제일 때 고용유지 효과가 높았고, 사후지급금 제도는 단기적으로만 긍정적 영향이

존재하였다. 육아휴직 대상 연령 상향은 특히 대규모 사업체에서 노동시장 참여를 높였고, 소득대체율 인상은 유의미한 영향을 미치지 않았다는 연구도 있었다.

육아휴직제도 활용 후 지속적 고용유지를 위해서는 일자리 안정성 제고와 함께 근로감독 확대가 필요하며, 중소기업의 경우 육아휴직 사용 후 비자발적 퇴직(경영상 해고 등)의 가능성도 함께 고려할 필요가 있을 것이다. 그리고 육아휴직 기간이 너무 길어질 경우(실제, 다른 OECD 국가들에 비해 우리나라의 유급 육아휴직 기간은 52주로 최대 수준이다), 육아휴직제도의 긍정적 효과를 상쇄하는 부정적 효과가 나타날 가능성이 있으므로 추후 정책 보완 시 고려(빠른 노동시장 복귀에 대한 인센티브 고려, 다른 방식으로의 자녀 돌봄 확대 지원 등)가 필요하다.

그러나 이 결과들은 오랜 시간에 걸쳐 육아휴직제도의 고용유지 효과를 살펴본 문헌을 기반으로 한 것으로, 최근 들어 변화되고 있는 노동시장 및 근로조건의 변화(계약직, 경력직 선호 등), 평생직장 개념의 변화 등을 고려하면 육아휴직제도 사용 이후 동일 직장으로서의 복귀만을 결과변수로 볼 필요는 없을 것으로 생각된다. 앞으로 진행될 연구에서는 이와 같은 사회변화를 고려하여, 종속변수의 범위를 보다 넓혀 검토해 볼 필요도 있을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 육아휴직제도가 전반적으로 고용유지 목표를 달성하고 있음을 고려할 때, 장기적으로는 육아휴직제도의 외연 확대가 필요하며, 이를 통해 육아휴직제도가 고용유지에 미치는 평균적인 효과를 증대시킬 수 있을 것이다.

마지막으로, 최종적인 정책목표인 출산을 제고 효과를 살펴보았다. 육아휴직제도의 활용은 전반적으로 출산에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 구체적으로는 기대 자녀 수에 긍정적인 영향, 첫 자녀 출산에 긍정적 효과, 출산 의향 등을 높였다는 결과가 보고되었다. 일부 연구에서는 육아휴직급여제도가 조출산율을 증가시켰으나 통계적으로 유의하지 않았다고 보고하며 출산 및 육아에 따른 기회비용을 충분히 보전할 필요성을 강조하였고, 타 연구에서는 둘째 자녀 출산에는 육아휴직제도의 효과가 약화되었다는 결과를 제시하며 둘째 자녀부터는 육아 부담 경감 등 새로운 방식의 지원 정책이 필요함을 언급하기도 하였다. 또한, 제도의 인지 여부보다는 실제 제도 사용 여부가 출산에 미치는 긍정적 효과가 더 크다고 강조하면서 육아휴직제도 활용성의 증대를 시사점으로 제시하였다.

최근 들어 남성의 육아 참여를 높이는 것이 출산을 제고에 긍정적인 영향이 있다는

점을 고려하여, 남성 육아휴직제도 이용률을 높일 수 있는 방향(3+3, 6+6 제도를 통해 부부가 함께 육아휴직 이용 시 인센티브 제공)으로 정책을 개선하고 있으나, 해당 정책으로 인한 출산율 제고 효과를 실증적으로 분석한 연구는 발견하지 못하였다. 기존의 연구는 육아휴직 참여 남성을 대상으로 한 사례연구가 대부분으로, 평균적인 정책효과로 보기는 어렵다는 한계가 있다. 남성의 육아휴직제도 이용이 최근 들어 증가하기 시작하였고, 제도가 본격적으로 확대된 이후 정착까지의 기간을 고려하면 해당 정책효과에 대한 검토가 본격적으로 시작되어야 할 시점으로 생각되며, 추후 연구과제로 고려해 볼 만한 중요한 주제이다.

대표적인 일·가정 양립 제도인 육아휴직급여제도의 활용성 및 고용유지 효과, 출산율 제고 효과를 통해 살펴본 결과, 제도 활용이 가능한 정책 수혜자 집단 내에서도 개인별, 집단별 격차가 존재하였으며, 이러한 격차는 제도 내 보편적 활용을 저해하고, 결과적으로 제도의 효과성을 반감시킬 수 있다는 데 개선의 필요성이 제기된다. 또한, 제도의 과도한 활용(긴 육아휴직 기간)이 오히려 정책목표를 달성하는 데 부정적인 효과를 가져올 수 있다는 점도 앞으로의 정책 개선 시 중요하게 고려해야 할 사항이다. 따라서 관련 중장기계획 수립 시 제도적 개선을 통해 달성이 가능한 영역을 식별하고, 이에 대책을 강구할 필요가 있으며, 장기적으로는 제도 수혜 대상자를 넓힘으로써 모두에게 일·가정 양립이 가능한 제도로써 자리매김해 나갈 필요가 있다.

다만, 상기 연구 결과들은 육아휴직제도의 지속적인 변화 과정 중 한 시점을 기준으로 분석한 연구들로서, 각 제도 변화 시기에 따라 그 효과는 상이할 것이므로 구체적인 정책효과와 크기를 일반화할 수 없으며, 각 문헌들에서 다루고 있는 제도 변화 기점을 중심으로 판단할 수밖에 없는 한계가 있다. 또한, 본 절에서는 일·가정 양립 제도 중에서도 근로자를 중심으로 지원하고 있는 육아휴직급여제도를 분석대상으로 다루고 있으나, 자녀를 가진 일반 가구에 지원하는 다양한 가족지원제도(예를 들면, 부모급여, 아동수당, 유아보육비 및 학비 지원 등) 전반에 대해 총체적인 시각에서 지원 적정성 및 보편성, 효과성 등을 종합적으로 평가하고 살펴볼 필요가 있을 것으로 보이며, 이는 추후 연구과제로 남긴다.

Abstract

A Meta-Evaluation Study on Mid- to Long-Term Plans in the Social Policy Sector

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The government's mid- to long-term plans, developed every 5–10 years, serve as critical legal frameworks to ensure policy consistency and long-term strategic direction. While these plans outline policy visions, they are non-binding and do not impose direct obligations or rights on citizens. However, their rapid growth in number—from 534 in 2019 to 679 in 2022—has exposed challenges such as weak interconnectivity and coherence among plans, redundancies, inefficiencies, and unclear hierarchies between upper- and lower-level plans. Additionally, frequent policy changes and vague funding strategies have further diminished the effectiveness of these plans. This study evaluates the structure and interconnectivity of mid- to long-term plans in the social policy sector, assessing their impact across key policy areas in a bid to propose actionable improvement strategies.

This study employed network centrality and community detection analyses on 68 mid- to long-term plans across social policy areas, including healthcare, education, housing, employment, and social security. Key communities were identified around employment, healthcare, social security, population, and housing plans. High-centrality plans, such as the Basic Employment Policy Plan and the Comprehensive National Health Promotion Plan, were found to function as hubs within the network. However, the network as a whole exhibited low cohesion and significant fragmentation, underscoring the need for efficiency improvements.

Meta-evaluations across major social policy areas provided the following critical insights:

Regional Disparities and Depopulation: Region-specific policies and enhancements to living infrastructure are essential for addressing these issues.

Health Inequalities: Expanding public healthcare institutions and leveraging digital healthcare solutions are critical for reducing disparities.

Universal Policies for Vulnerable Groups: While universal policies for older adults and young children have shown some success in mitigating inequality, additional income-based support is required to address disparities within these groups.

Work-Life Balance: Improving the universality and effectiveness of parental leave systems, alongside increasing male participation in parental leave, is crucial for achieving better work-life integration.

To address the redundancies and fragmented linkages among mid- to long-term government plans, the establishment of a dedicated coordinating body is recommended. This body should ensure policy consistency by minimizing political interference. Furthermore, the National Assembly must strengthen the legal framework to improve the connectivity and systematic organization of these plans. Continuous monitoring of policy impacts and reinforcement of feedback mechanisms are essential for achieving sustained improvements. These institutional reforms are expected to enhance policy efficiency, reduce social inequality, and contribute to sustainable development. This study offers valuable insights to optimize mid- to long-term planning in the social policy sector.

부록

부 록

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

[부표 1] 사회정책 분야 중장기계획 중심성 분석 결과

연번	부처	법령	조문	계획명	연결 중심성	매개 중심성	Page Rank
1	고용노동부	외국인고용법	제5조 제1항	외국인근로자 도입계획	0.100	0.000	0.061
2	고용노동부	고용정책기본법	제8조 제1항	고용정책기본계획	1.000	0.000	0.000
3	고용노동부	구직자취업촉진법	제5조 제1항	국민취업지원기본계획	0.200	0.000	0.307
4	고용노동부	근로복지기본법	제9조 제1항	근로복지증진기본계획	0.200	0.000	0.436
5	고용노동부	산업안전보건법	제7조 제1항	산업재해예방기본계획	0.000	0.000	0.000
6	고용노동부	고령자고용법	제4조의3 제1항	고령자고용촉진 기본계획	0.300	0.286	0.391
7	고용노동부	장애인고용법	제7조 제1항	장애인고용촉진및직업재활 기본계획	0.100	0.000	0.061
8	고용노동부	남녀고용평등법	제6조의2 제1항	남녀고용평등과 일가정양립기본계획	0.000	0.000	0.000
9	고용노동부, 여성가족부	여성경제활동법	제5조 제1항	여성경제활동촉진과경력단 절예방 기본계획	0.100	0.000	0.203
10	고용노동부	사회적기업법	제5조 제1항	사회적기업육성 기본계획	0.100	0.000	0.061
11	고용노동부	평생직업능력법	제5조 제1항	직업능력개발기본계획	0.300	0.000	0.061
12	고용노동부	일학습병행법	제6조 제1항	일학습병행추진계획	0.300	0.000	1.000
13	고용노동부, 교육부	직업교육훈련법	제4조 제1항	직업교육훈련기본계획	0.100	0.000	0.000
14	교육부	유아교육법	제3조의2 제1항	유아교육발전기본계획	0.100	0.000	0.000

연번	부처	법령	조문	계획명	연결 중심성	매개 중심성	Page Rank
15	교육부	교육환경법	제4조 제1항	교육환경보호기본계획	0.000	0.000	0.000
16	교육부	학교보건법	제2조의3 제1항	학생건강증진기본계획	0.100	0.000	0.609
17	교육부	평생교육법	제9조 제1항	평생교육진흥기본계획	0.000	0.000	0.000
18	교육부	학교안전법	제4조 제1항	학교안전사고예방기본계획	0.000	0.000	0.000
19	국토교통부	주거기본법	제5조 제1항	주거종합계획	0.400	0.429	0.609
20	국토교통부	주거약자법	제5조 제1항	주거약자주거지원계획	0.100	0.000	0.375
21	국토교통부	장기임대주택법	제3조 제1항	입주자삶의질향상기본계획	0.000	0.000	0.000
22	국토교통부	공공주택특별법	제3조 제1항	공공주택공급관리계획	0.100	0.000	0.375
23	국토교통부	교통약자법	제6조 제1항	교통약자이동편의증진계획	0.100	0.000	0.609
24	보건복지부	농어촌복지법	제7조 제1항	농어촌보건복지 기본계획	0.200	0.000	0.761
25	보건복지부	기초생활보장법	제20조의 2 제3항	기초생활보장종합계획	0.100	0.000	0.000
26	보건복지부	노숙인복지법	제7조 제1항	노숙인등의복지및자립지원 종합계획	0.100	0.000	0.152
27	보건복지부	고독사예방법	제6조 제1항	고독사예방기본계획	0.400	0.857	0.152
28	보건복지부	사회서비스원법	제5조 제1항	사회서비스기본계획	0.100	0.000	0.152
29	보건복지부	노후준비지원법	제5조 제1항	노후준비지원기본계획	0.100	0.000	0.203
30	보건복지부	저출산·고령사회기 본법	제20조 제1항	저출산·고령사회 기본계획	0.300	0.000	0.000
31	보건복지부	모자보건법	제5조 제1항	모자보건사업기본계획	0.000	0.000	0.000
32	보건복지부	아동빈곤예방법	제6조 제1항	빈곤아동의복지교육문화등 지원에관한기본계획	0.100	0.000	0.609
33	보건복지부	아동복지법	제7조 제1항	아동정책기본계획	0.100	0.000	0.000

연번	부처	법령	조문	계획명	연결 중심성	매개 중심성	Page Rank
34	보건복지부	효행장려법	제4조 제1항	효행장려기본계획	0.100	0.000	0.203
35	보건복지부	노인장기요양 보험법	제6조 제1항	노인장기요양기본계획	0.000	0.000	0.000
36	보건복지부	치매관리법	제6조 제1항	치매관리종합계획	0.000	0.000	0.000
37	보건복지부	영유아보육법	제11조 제1항	영유아보육계획	0.000	0.000	0.000
38	보건복지부	장애인건강권법	제6조 제1항	장애인건강보건관리종합 계획	0.200	0.000	0.618
39	보건복지부	장애인복지법	제10조의 2 제1항	장애인정책종합계획	0.400	1.000	0.775
40	보건복지부	장애인보조기기법	제5조 제1항	보조기기지원과활용을위한 기본계획	0.100	0.000	0.423
41	보건복지부	중증장애인생산물품법	제4조 제1항	중증장애인생산물품우선구매 촉진계획	0.100	0.000	0.423
42	보건복지부	사회보장기본법	제16조 제1항	사회보장기본계획	0.400	0.000	0.000
43	보건복지부	환자안전법	제7조 제1항	환자안전종합계획	0.100	0.000	0.304
44	보건복지부	공공보건의료법	제4조 제1항	공공보건의료기본계획	0.100	0.000	0.304
45	보건복지부	보건의료기본법	제15조 제1항	보건의료발전계획	0.200	0.000	0.000
46	보건복지부	국민건강보험법	제3조의2 제1항	국민건강보험종합계획	0.100	0.000	0.000
47	보건복지부	재난적의료비 지원법	제6조 제1항	재난적의료비지원사업운영 계획	0.100	0.000	0.609
48	보건복지부	건강검진기본법	제11조 제1항	건강검진종합계획	0.000	0.000	0.000
49	보건복지부	국민영양관리법	제7조 제1항	국민영양관리기본계획	0.100	0.000	0.195
50	보건복지부	국민건강증진법	제4조 제1항	국민건강증진종합계획	0.500	1.000	0.203
51	보건복지부	정신건강복지법	제7조 제1항	정신건강복지기본계획	0.200	0.857	0.195
52	보건복지부	자살예방법	제7조 제1항	자살예방기본계획	0.100	0.000	0.246

연번	부처	법령	조문	계획명	연결 중심성	매개 중심성	Page Rank
53	산업통상자원부	어린이제품법	제5조 제1항	어린이제품안전관리기본 계획	0.100	0.000	0.304
54	산업통상자원부	제품안전기본법	제7조 제1항	제품안전관리종합계획	0.100	0.000	0.304
55	여성가족부	양성평등기본법	제7조 제1항	양성평등정책기본계획	0.300	0.000	0.000
56	여성가족부	청소년기본법	제13조 제1항	청소년정책기본계획	0.100	0.000	0.000
57	여성가족부	청소년보호법	제33조 제1항	청소년보호종합대책	0.000	0.000	0.000
58	여성가족부	건강가정기본법	제15조 제1항	건강가정기본계획	0.400	0.857	0.246
59	여성가족부	아이돌봄지원법	제4조의2 제1항	아이돌봄지원기본계획	0.100	0.000	0.273
60	여성가족부	한부모가족법	제5조의5 제1항	한부모가족정책기본계획	0.200	0.000	0.476
61	여성가족부	가족친화법	제5조 제1항	가족친화사회환경조성기본 계획	0.100	0.000	0.273
62	여성가족부	다문화가족법	제3조의2 제1항	다문화가족정책기본계획	0.000	0.000	0.000
63	행정안전부	보행안전법	제6조 제1항	국가보행안전및편의증진 기본계획	0.100	0.000	0.000
64	행정안전부	어린이안전법	제7조 제1항	어린이안전종합계획	0.100	0.000	0.304
65	행정안전부	안전교육법	제5조 제1항	국민안전교육기본계획	0.100	0.000	0.304
66	식품의약품 안전처	어린이식생활법	제26조 제1항	어린이식생활안전관리종합 계획	0.000	0.000	0.000
67	원자력안전 위원회	생활방사선법	제5조 제1항	생활주변방사선방호종합 계획	0.100	0.000	0.609
68	고용노동부	산업전환고용안정법	제7조 제1항	산업전환에따른고용안정지 원기본계획	0.100	0.000	0.061

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 문헌자료

- 감사원. (2016). 국토이용 및 개발계획 수립·추진실태 감사보고서.
- _____. (2021). 에너지 전환 로드맵과 각종 계획 수립실태 감사보고서.
- 강지영, 전용, 안서영. (2020). 아동수당 도입은 가계의 소비지출을 변화시켰는가?. 한국사회복지조사연구, 67, 5-31.
- 강홍열. (2019). 우리나라 역대정부의 미래예견적 거버넌스에 대한 성찰. 김윤권 외. 미래예견적 국정관리와 정부혁신. 경제인문사회연구회 협동연구총서.
- 고수정. (2010). 지역별 건강불평등 영향요인. 한국지방자치연구, 12(3), 169-195.
- 고원태. (2019). 제도의 도입과 실행의 간극: 육아휴직 기간과 복귀를 중심으로. 사회과학논집, 50(1), 99-126.
- 곽원준. (2021). 남성 육아휴직이 남성 근로자와 배우자의 경력개발 활동과 경력 만족에 미치는 영향. 대한경영학회지, 34(2), 83-101.
- 관계부처 합동. (2024). 인구감소지역 맞춤형 패키지 지원 추진방안(2024. 8. 21.). 경제관계장관회의 자료.
- 관계부처 합동, 농어업인 삶의 질 향상 위원회. (2020). 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획(2020~2024).
- 국민취업지원제도. (2024). 사업 소개. <https://www.kua.go.kr/uapaa010/selectSp orCn.do> 2024. 7. 31. 인출.
- 국토교통부 보도자료. (2019. 12. 2.). “국민·지역과 함께 만들어 갈 국토의 새로운 20년”.
- 국회미래연구원. (2019). 정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구.
- _____. (2020). 정부 중장기계획 평가 방안 연구.

- _____. (2021). 미래사회 대응지표 체계 및 모니터링 방안 연구.
- _____. (2022). 정부의 미래대응 정책 모니터링.
- 권영섭, 김선희, 하수정, 정우성, 한지우. (2015). 미래 국토를 선도하는 국토종합계획의 발전방안 연구. 국토연구원.
- 기초연금적정성평가위원회. (2023). 기초연금 적정성평가위 최종보고서 및 회의자료. 2023 국민연금 종합운영계획 참고자료집 13(국회 제출, 2023. 10. 30.).
- 김경동, 이시영, 고길곤. (2020). 텍스트 마이닝을 활용한 고용정책 프레임 연구: 언론 기사 및 국회회의록의 비교·분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 30(4), 135-163.
- 김나영, 김지현, 조미라, 박은영. (2022). 농어촌 영향평가: 농어촌 영유아 돌봄시설 확대. 한국농촌경제연구원·육아정책연구소·농림축산식품부.
- 김대환. (2022). 기업의 육아휴직 도입이 여성 근로자 고용에 미치는 영향. 노동정책연구, 22(1), 93-120.
- 김동진, 이소영, 기명, 김명희, 김승섭, 김유미, 이정아. (2013). 한국의 건강불평등 지표와 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 김동진, 정연, 김명희, 정경희, 최지희, 배정은, 서상희, 허랑경. (2019). 국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발: 아동기 건강불평등. 한국보건사회연구원.
- 김동진, 채수미, 최지희, 김창엽, 김새롬, 박유경, 손수인, 김명희, 박여리. (2016). 국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발. 한국보건사회연구원.
- 김민영, 이소영. (2024). 인구감소지역·관심지역 구분 및 행재정적 지원 확대 방안. 한국지방행정연구원.
- 김안나. (2021). 기초연금의 노인가구 유형별 빈곤감소 효과 분석. 한국융합학회논문지, 12(1), 267-274.
- 김용욱, 나현수, 손경민. (2022). 2021 농어촌서비스기준 이행실태 점검·평가. 한국농촌경제연구원.
- 김운삼, 김일태. (2020). 영유아 무상보육 확대정책에 따른 문제점 및 개선방안에 관한

- 연구, 산업진흥연구, 5(2), 59-69.
- 김인경. (2017). 일-가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점. KDI.
- 김재운. (2021). 국회의 법제 의사결정에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- _____. (2022). 특별법 중심 입법이 법체계에 미친 영향: 법률간 인용에 대한 종단 네트워크 분석을 중심으로. 입법과 정책, 14(1), 161-194.
- 김정현, 전미애. (2020). 기초연금 도입 전후 노인가구 소득액과 소득구성의 변화: 성별 및 가구유형별 비교, 사회복지정책, 47(1), 31-50.
- 김정호. (2012). 육아휴직 지원과 여성의 노동공급. KDI Journal of Economic Policy, 34(1), 169-197.
- 김정호, 홍석철. (2020). 보육서비스와 육아휴직 지원의 효과 비교: 출산 및 모의 노동공급을 중심으로. 한국인구학, 43(1), 1-29.
- 김지현. (2024). 남성의 육아휴직제도 이용 요인 분석과 활성화 방안 모색. 경기도여성가족재단.
- 김찬희, 이상록. (2022). 기초연금의 제도 전환과 노인가구의 물질적 결핍: 정책 변화의 효과에 대한 분석을 중심으로. 한국자치행정학보, 36(1), 159-187.
- 김태환. (2013). 웰빙사회를 선도하는 건강도시 조성방안 연구 (I): 건강도시 조성을 위한 가이드라인 수립. 국토연구원 연구정책세미나.
- 김희경, 신지민. (2023). 일·가정 양립 갈등 및 영향요인에 대한 성별 비교연구. 한국사회와 행정연구, 34(1), 223-250.
- 농림축산식품부 보도자료. (2024. 7. 3.). “농어촌 주민의 삶의 질 향상 및 지역개발을 위해 18개 부처·청 협력”.
- 대한민국정부. (2019). 제5차 국토종합계획(2020~2040).
- 민경찬, 김민석, 유서영. (2022). 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사. 한국농촌경제연구원·농림축산식품부.
- 민성희, 장은교, 조성철, 차은혜, 오호영. (2019). 성장촉진지역 재지정 및 낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구. 국토교통부.
- 박미진. (2017). 성평등 인센티브의 남성 육아휴직 사용 확대효과: 민간부문을 중심으로

- 로. 여성연구, 94(3), 37-78.
- 박진경, 김도형. (2020). 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안. 한국지방행정연구원.
- 배운경, 김상록. (2022). SOC사업의 사회적 가치 평가체계 구축 및 활용방안. 국토정책 Brief, 제884호, 국토연구원.
- 배호중, 천재영. (2018). 출산전후 휴가 및 육아휴직 활용가능성이출산에 미치는 영향 : 신혼여성을 중심으로. 여성연구, 96(1), 79-118.
- 백세중, 김희년, 이다호, 정형선. (2021). 치료 가능한 사망으로 측정한 우리나라 지역 간 건강수준의 격차. 보건행정학회지, 31(1), 100-113.
- 보건복지부. (2016). 제1차 공공보건의료 기본계획(2016~2020).
- _____. (2021). 제2차 공공보건의료 기본계획(2021~2025).
- 설귀환, 임병인. (2019). 국민노후보장패널 자료를 이용한 기초노령연금의 사적이전소득에 대한 동태적 구축효과 분석. 보건사회연구, 39(4), 249-279.
- 손창우. (2020). 서울시립병원의 코로나 19 대응을 통해 본 공공병원의 시사점 고찰. 한국병원경영학회지, 25(3), 38-52.
- 송정국, 고광욱, 임요환. (2021). 유럽건강도시 발전과 국내적 함의. 보건교육건강증진학회지, 38(1), 49-62.
- 신영규, 김기태, 이병재, 주보혜, 남재욱, Blomqvist, P., Greve, B., & van Gerven, M. (2023). 복지 보편주의 개념과 적용의 다양성에 관한 연구. 한국보건사회연구원.
- 신유식. (2020). 보육료 및 유아학비 지원 대상 확대가 가구 지출에 미친 영향 분석. 육아정책연구, 14(3), 79-102.
- 안수지. (2022). 인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석. 국회예산정책처.
- 양미선, 임지희. (2012). 국공립어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선 방안 연구. 육아정책연구소.
- 오은진, 김소연. (2021). 출산·육아기 모성보호제도 활용이 여성 경력단절에 미치는 영향. 아시아여성연구, 60(1), 235-280.
- 오종석. (2023). 기초연금 수급효과는 존재하는가? - 노인부부가구를 대상으로 한 국소

- 랜덤배정 관점에서의 회귀불연속 분석. 사회과학연구, 16(1), 259-300.
- 유해미, 최효미, 김아름, 박은정, 이희현, 김재윤. (2023). 아동양육 지원정책 체계화 및 개편방향 모색을 위한 기초 연구. 저출산·고령사회위원회.
- 윤자영. (2019). 육아휴직제도의 고용유지 효과_사후지급금 제도를 중심으로. 사회보장연구, 35(2), 143-165.
- 윤자영, 홍민기. (2014). 육아휴직제도의 여성 고용 효과: 정액제에서 정률제 급여제도로의 변화를 중심으로. 노동정책연구, 14(4), 31-57.
- 윤자영, 홍민기, 김근주. (2016). 일·가정 양립제도의 노동시장 효과. 한국노동연구원.
- 윤주철. (2019). 육아휴직 사용자의 성별 특성에 관한 연구: 소득대체율 인상 전후 비교를 중심으로. 예산정책연구, 8(2), 162-193.
- 윤태호. (2010). 지역 간 건강불평등의 현황과 정책과제. 상황과 복지, 30, 49-77.
- 윤해민. (2019). 지역 간 소득관련 건강불평등 격차에 관한 연구-자기보고건강과 우울감 경험여부 집중지수를 중심으로. 한국지방행정학보(KLAR), 16(1), 53-74.
- 이광희, 박준. (2022). 국가법정계획의 범정부적 실행력 강화방안-국정과제와의 연계성을 중심으로. 한국행정연구원.
- 이래혁, 남재연. (2020). 한국의 아동수당제도 도입이 아동가구의 소비에 미친 영향. 한국아동복지학, 69(3), 27-56.
- 이삼식, 최효진, 정혜은. (2010). 저출산정책 효과성 평가연구. 한국보건사회연구원.
- 이상호. (2024). 지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험. 지역산업과 고용, 12, 25-137.
- 이승주, 문승현. (2017). 직장 기혼 여성의 첫 자녀 출산의사와 관련된 근로 및 출산장려제도 요인 분석. 한국가족복지학, 55, 129-156.
- 이영인, 김종학, 장현호, 박찬운. (2010). 교통관련 법정계획의 체계분석에 관한 연구. 국토연구원.
- 이원진, 이다미, 정해식, 남윤재. (2022). 노인빈곤과 기초연금의 관계. 보건복지부.
- 이윤정. (2015). 노인 건강수준의 지역 간 격차 비교. 한국콘텐츠학회논문지, 15(11), 347-358.

- 이주영. (2022). 여성의 생계 부양 분담 정도가 육아휴직 사용에 미친 영향 분석. 여성연구, 113(2), 143-164.
- 이지혜, 진미정. (2024). 육아휴직제도 변화와 여성 임금근로자의 취업 상태. 보건사회연구, 44(1), 398-425.
- 이진희. (2016). 지역적 건강불평등과 개인 및 지역수준의 건강결정요인. 보건사회연구, 36(2), 345-384.
- 이채정 외. (2019). 정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구. 국회미래연구원.
- 이흥훈. (2021). 공공의료 확충 관점에서 본 제2차 공공보건의료 기본계획의 의의와 한계. 대한공공의학회지, 5(1), 1-7.
- 임병인, 이지민. (2020). 육아휴직·육아휴직 급여제도의 출생아 수 제고 효과 분석. 한국경제연구, 38(3), 43-64.
- 정문수, 김민석, 민경찬, 이진. (2022). 2022년 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 시행계획 점검·평가. 한국농촌경제연구원.
- 정성미. (2023). 출산·육아기 여성의 경력유지에 관한 연구. 여성경제연구, 20(1), 1-25.
- 정세은, 박종선. (2020). 국민연금과 기초연금이 고령자 가구의 소비에 미치는 영향. 예산정책연구, 9(4), 1-29.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2010). 정책학원론. 대명출판사.
- 정찬미, 이상은. (2022). 기초연금의 형평성 평가: 국민연금과의 관계를 고려한 종합적 접근을 중심으로. 비판사회정책, 74, 209-236.
- 정한나, 윤정혜. (2020). 여성근로자의 출산 후 휴직 사용과 이후 직장복귀에 대한 연구: 일자리특성을 중심으로. 여성경제연구, 16(4), 1-18.
- 정한나, 윤정혜, 최숙희. (2016). 한국 여성의 고용과 경력단절에 관한 연구: 고용보험 DB를 활용하여. 한국고용정보원.
- 조동훈. (2016). 여성의 경력단절과 육아휴직제도와의 관계. 노동경제논집, 39(4), 81-100.
- 조명래. (2011). 만들어진 ‘공간불평등’, 지역격차. 월간복지동향, 157, 4-9.

- 조성식, 이태경, 김철주, 임형준, 권영준, 조용범, 백도명, 주영수. (2010). 일개 섬 지역 주민의 미충족 의료와 관련 요인. 농촌의학. 지역보건, 35(2), 151-164.
- 주상현. (2023). 지역소멸 대응정책 중요도 분석과 정책적 함의. 지방정부연구, 26(4), 115-136.
- 주익현. (2023). 모성보호제도 사용의 기혼여성 임금근로자 출산 효과: 출생순서와의 상호작용 효과를 중심으로. 공공사회연구, 13(3), 202-226.
- 지방시대위원회. (2023a). 지방시대 비전과 전략(2023. 9. 14.).
- _____. (2023b). 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027).
- 차미숙, 조은주, 박윤신, 전봉경. (2023). 전환기의 균형발전정책 패러다임과 실천전략, 국토정책 Brief, 제909호, 국토연구원.
- 최효미. (2024). 아동수당이 영유아 양육비용에 미친 영향. 여성경제연구, 21(1), 23-48.
- 통계청. (2024). 「인구동향조사」, 2022, 2024. 8. 2., 시도/합계출산율, 모의 연령별 출산율. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A21&conn_path=I2 (2024. 7. 30. 인출)
- 하수정, 김은란, 남기찬, 민성희, 박경현, 박미선, 서연미, 허동숙 외. (2021). 지역 불평 등: 현황과 개선방안 (부문편). 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 하혜영, 김예성. (2021). 지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제. NARS 입법·정책. 국회입법조사처.
- 한이철, 이순미, 정학성, 박대식, 안규미. (2022). 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안. 한국농촌경제연구원.
- 허수연. (2020). 휴가제도가 여성의 경력단절에 미치는 영향 -사업체 규모를 중심으로-. 사회복지정책, 47(1), 197-222.
- Anttonen, A., & Sipilä., J. (2012). Universalism in the British and Scandinavian social policy debates. In Welfare state, universalism and diversity. Edward Elgar Publishing, 16-41.

- Anttonen, A., Häikiö, L., Stefánsson, K., & Sipilä, J. (2012). Universalism and the challenge of diversity. In *Welfare state, universalism and diversity*. Edward Elgar Publishing.
- Arnold, G., & Long, L. A. N. (2019). Policy expansion in local government environmental policy making. *Public Administration Review*, 79(4), 465-476.
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. CQ Press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and Instability in American Politics*, Second Edition. University of Chicago Press.
- Belton, V., & Stewart, T. J. (2002). *Multiple Criteria Decision Analysis: An Integrated Approach*. Springer.
- Bergh, A. (2004). The universal welfare state: Theory and the case of Sweden. *Political studies*, 52(4), 745-766.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Bulletin of the World Health Organization. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2560775/> (2023. 10. 10. 인출)
- Blondel, V. D., Guillaume, J. L., Lambiotte, R., & Lefebvre, E. (2008). Fast unfolding of communities in large networks. *Journal of statistical mechanics: theory and experiment*, 2008(10), P10008.
- Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2018). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Cambridge University Press.
- Boehmke, F. J., & Witmer, R. (2004). Disentangling diffusion: The effects of social learning and economic competition on state policy innovation and expansion. *Political Research Quarterly*, 57(1), 39-51.
- Brin, S., & Page, L. (1998). The anatomy of a large-scale hypertextual web search engine. *Computer networks and ISDN systems*, 30(1-7), 107-117.

- Bryson, J. M. (2018). Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. John Wiley & Sons.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2017). Designing and Conducting Mixed Methods Research. SAGE Publications.
- Dror, Y. (1983). Public Policymaking Reexamined. Routledge.
- Dunn, W. N. (2015). Public Policy Analysis: An Introduction Approach. Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, MA: Polity Press.
- European Commission. (2021). Better Regulation : Guidelines.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2004). Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines. Pearson.
- GAO. (2012). Government Auditing Standards: 2011 Revision. U.S. Government Accountability Office.
- Glass, G. V. (1976). Primary, Secondary, and Meta-Analysis of Research. Educational Researcher, 5(10), 3-8.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. Comparative Politics, 25(3), 275-296.
- Heclo, H. (2010). Modern Social Politics in Britain and Sweden. ECPR Press.
- Hood, C. (1986). The tools of government. Chatham: Chatham House Publishers.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press.
- Hrebiniak, L. G. (2005). Making strategy work: Leading effective execution and change. Ft Press.

- Hasell, J. (2023). "Income inequality before and after taxes: How much do countries redistribute income?" Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/income-inequality-before-and-after-taxes> (2024. 7. 23.).
- Kangas, O. E. (1995). Attitudes on means-tested social benefits in Finland. *Acta Sociologica*, 38(4), 299-310.
- Kildal, N., & Kuhnle, S. (2007). Introduction. In *Normative foundations of the welfare state*(pp. 1-9). Routledge.
- Korpi, W., & Palme, J. (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687.
- Ma, N., Guan, J., & Zhao, Y. (2008). Bringing PageRank to the citation analysis. *Information Processing & Management*, 44(2), 800-810.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.
- McKeown, T. J. (2008). Organizational Routines in Political Science. *Handbook of Organizational Routines*. Cheltenham: Edward Elgar, 31-51.
- Migue, J. L., & Belanger, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public choice*, 17, 27-51.
- Newman, M. E. J. (2006). Modularity and community structure in networks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 103(23), 8577-8582.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy & representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and Politicians. *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 617-643.
- Niskanen, W. A. (1991). A Reflection on 'Bureaucracy and Representative Government'. In Blais, A., & Dion, S. (Eds.). (1991). *The budget-maximizing*

- bureaucrat: Appraisals and evidence(pp. 13-32). University of Pittsburgh Press.
- Nordic Co-operation. (2024). Childcare in Denmark. <https://www.norden.org/en/info-norden/childcare-denmark> (2024. 8. 1.).
- North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- Ocasio, W. (1997). Towards an attention-based view of the firm. Strategic management journal, 18(S1), 187-206.
- OECD. (2022). OECD Economic Surveys: Korea 2022. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/20bf3d6e-en>
- OECD. (2023). Nordic Lessons for an Inclusive Recovery? Responses to the Impact of COVID-19 on the Labour Market. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9c2416ba-en>.
- OECD. (2024a). Public and private social expenditure. OECD Data Explorer. Retrieved from: [https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=DisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_SOCX_AGG%40DF_PUB_PRV&df\[ag\]=OECD.ELS.SPD&df\[vs\]=1.0&dq=USA%2BGBR%2BSWE%2BESP%2BNLD%2BKOR%2BJPN%2BITA%2BIRL%2BDEU%2BFRA%2BFIN%2BDNK.A..PT_B1GQ.ES10._T._T.&pd=2010%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false&ly\[cl\]=TIME_PERIOD&ly\[rw\]=REF_AR EA&vw=tl&lb=bt](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_SOCX_AGG%40DF_PUB_PRV&df[ag]=OECD.ELS.SPD&df[vs]=1.0&dq=USA%2BGBR%2BSWE%2BESP%2BNLD%2BKOR%2BJPN%2BITA%2BIRL%2BDEU%2BFRA%2BFIN%2BDNK.A..PT_B1GQ.ES10._T._T.&pd=2010%2C&to[TIME_PERIOD]=false&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rw]=REF_AR EA&vw=tl&lb=bt) (2024. 7. 23.).
- OECD. (2024b). Benefits in unemployment, share of previous income. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/benefits-in-unemployment-share-of-previous-income.html> (2024. 7. 23.).
- OECD. (n.d.). Public policy monitoring and evaluation. Retrieved from: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/public-policy-monitoring-and-evaluation.html>
- Opetus ja kulttuuriministeriö. (2024). Varhaiskasvatuksesta perittävät asiakas maksut. <https://okm.fi/varhaiskasvatusmaksut> (2024. 8. 1.).

- Patton, M. Q. (2008) . Utilization-Focused Evaluation. SAGE Publications.
- Peters, B. G. (2006). Concepts and Theories of Horizontal Policy. Management.
In Peters, B. G., & Pierre, J. (eds.), Handbook of Public Policy. Sage.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Governance, politics and the state.
Bloomsbury Publishing.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of
Politics. The American Political Science Review, 94(2), 251-267.
- Reid, P., & Robson, B. (2000). Understanding health inequities. Hauora:
Māori Standards of Health IV. A study of the years, 2005, 3-10.
- Robinson, S. E., & Meier, K. J. (2006). Path Dependence and Organizational
Behavior: Bureaucracy and Social Promotion. American Review of
Public Administration, 36(3), 241-260.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). Evaluation: A
Systematic Approach. SAGE Publications.
- Scriven, M. (1969). An Introduction to Meta-Evaluation. Educational Products
Report.
- Scriven, M. (1991). Evaluation Thesaurus. SAGE Publications.
- Shipan, C., & Volden, C. (2006). Bottom-Up Federalism: The Diffusion of
Anti-Smoking Policies from U.S. Cities to States. American Journal of
Political Science, 50(4), 825-843.
- Simon, H. A. (1957). Models of Man: Social and Rational. Wiley.
- Spicker, P. (2014). Social policy: Theory and practice. Policy Press.
- Stockholms Stad. (2024). Förskola-Avgifter för förskola.
<https://forskola.stockholm/avgifter/> (2024. 8. 1.).
- Stufflebeam, D. L. (2001). The Metaevaluation Imperative. American Journal
of Evaluation, 22(2), 183-209.

- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. Jossey-Bass.
- Stufflebeam, D. L., Nitko, A., & Fenster, M. (1995). *An independent evaluation of the Kentucky Instructional Results Information System (KIRIS)*. Kalamazoo, MI: Western Michigan University Evaluation Center.
- Van Oorschot, W., & Roosma, F. (2017). The social legitimacy of targeted welfare and welfare deservingness. In *The social legitimacy of targeted welfare* (pp. 3-34). Edward Elgar Publishing.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Taylor & Francis.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Prentice Hall.
- WHO. (1999). *The health for all policy framework for the WHO European Region*. European Health for All Series, (6).
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy sciences*, 4(2), 127-153.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: Art and craft of policy analysis*. Routledge.

2. 웹사이트

- UN. Sustainable Development Goals. 2019. 3. 20. 접근. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

사회정책 분야 중장기계획 메타평가 연구

발 행 2024년 12월 30일
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-14-0 (95330)

