



2022.12.31.

국회미래연구원 | 총서 | 22-01호

# 정부의 미래대응 정책 모니터링

민보경, 이채정, 이선화, 이상직, 허종호, 탁현우, 박소정



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



총서 22-01

# 정부의 미래대응 정책 모니터링



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 연구진

### 내부연구진

민보경 부연구위원(연구책임)

이채정 부연구위원

이선화 연구위원

이상직 부연구위원

허종호 부연구위원

### 외부연구진

탁현우 교수(한국교통대학교)

박소정(서울대학교 행정대학원)

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

# 발 | 간 | 사

국회는 국민의 대표기관이자 국가정책을 조율하고 최종적으로 결정하는 정책결정기관으로서 그 기능이 점차 확대되고 있습니다. 국회를 통해 결정되는 다양한 유형의 공공정책은 현세대의 생활뿐만 아니라 대한민국의 미래와 미래세대의 삶에 큰 영향을 미칩니다. 우리의 미래를 결정하는 데 큰 영향을 끼치기에 정책은 현실과 미래 트렌드를 종합적으로 고려하여 달성하고자 하는 미래 모습으로 변화시키고자 하는 정부의 의지가 담겨있어야 합니다. 오늘날 대내외 급격한 환경변화로 인한 불확실성과 복잡하고 다양한 이해관계로 인해 정책결정과정은 복잡해지고 근시안(近視眼)적 관점으로는 해결할 수 없는 난제(難題)들이 일상화되었습니다. 이에 따라 국회의 활동을 지원하기 위한 중장기 전략 연구와 중장기 정책정보 제공의 필요성이 증가하고 있습니다.

본 연구는 우리가 바람직하다고 생각하는 미래사회상을 달성하기 위해 정부 부처에서 추진하는 주요 전략과 정책을 검토하고 평가하는 방안을 도출하여 중장기 전략 방향 설정을 위한 정보를 제공하는 것을 목표로 하고 있습니다. 이를 위해 주요 분야별로 정책과 미래사회 대응지표를 연계하여 검토하였으며, 이선화(2장 사회안전망 강화), 허종호(3장 보건 의료 분야), 이상직(4장 이민 분야), 이채정(5장 정부 중장기 전략 평가 방법론 도출, 6장 자녀돌봄의 사회화), 민보경(1장 서론, 7장 국가균형발전) 박사가 역할을 분담하여 연구를 수행하였습니다. 연구진들께 감사의 말씀을 드립니다. 또한 정부 중장기 전략 평가방법론을 개발하기 위해 기여해주신 한국교통대학교 탁현우 교수님과 자녀돌봄의 사회화 관련 중장기계획 자료를 정리한 서울대학교 행정대학원의 박소정 자료조사원께도 감사를 표합니다.

국회미래연구원은 행정부와 입법부가 함께 중장기 전략을 수립 및 집행하는 방안을 모색하는 연구를 지속적으로 수행하고 입법부 차원에서의 정책 모니터링 방안을 고도화하고자 합니다. 이를 통하여 국회의원들의 의정활동이 당면한 현안 해결뿐만 아니라 국가 백년대계의 초석이 되는 정책으로 결실을 보는 데, 국회미래연구원이 기여할 수 있기를 기대합니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤



<b>제1장 연구 개요(민보경)</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5

## 제1부 미래사회 대응지표와 정책 모니터링

<b>제2장 사회안전망 강화(이선화)</b> .....	<b>9</b>
제1절 소득분배 및 고용과 관련한 미래환경 변화 .....	11
제2절 지표 분석 .....	17
1. 소득분배지표 .....	17
2. 고용지표 .....	24
제3절 관련 정책 .....	27
제4절 미래 정책 시사점 .....	31

<b>제3장 보건의료 분야(허종호)</b> .....	<b>35</b>
제1절 서론 .....	37
제2절 지표 분석 .....	39
1. 건강수명 .....	39
2. 미충족 의료율 .....	40
3. 1인당 보건의료 지출 .....	41

<b>제3절 관련 정책</b> .....	<b>44</b>
1. 건강보험의 보장성 강화 .....	44
2. 재정적 안정성의 추구 .....	45
3. 노인의 건강증진 정책 .....	45

<b>제4절 미래 정책 시사점</b> .....	<b>47</b>
1. 예방-치료의 통합, 지역사회에서 병원까지의 연속적 케어 .....	47
2. 보건 의료 재정의 지속가능성을 위한 효율화 .....	48

## **제4장 이민 분야(이상직) .....** **49**

<b>제1절 이민정책의 필요성</b> .....	<b>51</b>
----------------------------	-----------

<b>제2절 체류 외국인 현황</b> .....	<b>54</b>
1. 종합 .....	54
2. 노동자 .....	60
3. 결혼이주자 .....	63

<b>제3절 이민자 사회통합 관련 지표</b> .....	<b>66</b>
1. 개괄 .....	66
2. 한국인과 이민자의 관계 .....	67
3. 이민자 통합정책 지표 .....	70
4. 개발 중인 지표: 이주민 환대 지수 .....	74

<b>제4절 낮은 포용 수준의 정책적 맥락</b> .....	<b>78</b>
1. 외국인정책의 역사 .....	79
2. 외국인정책의 구조 .....	84

제5절 미래 정책 방향 ..... 88

## 제2부 정부 중장기 전략 모니터링

제5장 정부 중장기 전략 평가 방법론 도출(이채정·탁현우) ..... 93

제1절 미래대응성에 기반한 정책 모니터링 필요성 ..... 95

- 1. 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획 ..... 95
- 2. 정부 중장기계획 평가의 한계 ..... 96
- 3. 미래대응 정책 모니터링 모형 도출 ..... 101

제2절 정부 중장기 전략 모니터링 방안 ..... 111

- 1. 기존 중장기계획 평가 모형의 검토 ..... 111
- 2. 미래대응 모니터링 모형: 형성평가와 집행 및 성과평가 ..... 117

제6장 사례1: 자녀돌봄의 사회화(이채정·박소정) ..... 123

제1절 미래대응 정책으로서의 모니터링 필요성 ..... 125

- 1. 인구구조 변화와 자녀돌봄의 사회화 ..... 125
- 2. 자녀돌봄의 사회화 관련 중장기계획 선정 ..... 127

제2절 중장기계획 검토 ..... 130

- 1. 중장기계획의 형식 측면 ..... 130
- 2. 중장기계획의 내용 측면 ..... 147

제3절 중장기계획 형성평가 ..... 163

- 1. 국공립어린이집 수용률 ..... 164

2. 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 .....	165
3. 초등학교 돌봄교육 이용률 .....	167
4. 아이돌봄 이용자 수 .....	168

**제4절 중장기계획 집행 및 성과평가 .....** 170

1. 보건복지부 .....	170
2. 여성가족부 .....	172
3. 교육부 .....	174

**제5절 시사점 .....** 177

**제7장 사례2: 국가균형발전(민보경) .....** 179

**제1절 미래대응 정책으로서의 균형발전의 필요성 .....** 181

1. 지방소멸 위기와 지역 격차 심화 .....	181
2. 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획 .....	182

**제2절 중장기계획 검토 .....** 184

1. 중장기계획의 형식 측면 .....	184
2. 중장기계획의 내용 측면 .....	185

**제3절 중장기계획 형성평가 .....** 190

1. 수도권과 비수도권의 인구 비중 .....	190
2. 수도권과 비수도권의 지역내총생산 비율 .....	192
3. 국가균형발전위원회의 균형발전지표 .....	194

**제4절 중장기계획 집행 및 성과평가 .....** 197

1. 국토교통부 .....	198
----------------	-----

2. 산업통상자원부 .....	200
3. 행정안전부 .....	202
4. 시도의 균형발전 성과지표 .....	206
<b>제5절 시사점 .....</b>	<b>208</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>211</b>
1. 문헌자료 .....	213
2. 웹사이트 .....	221
<b>Abstract .....</b>	<b>223</b>

## 표 목 차

[표 4-1] 국적(지역) 및 체류자격별 체류 외국인 현황(2021년) .....	58
[표 4-2] 아시아계 국적(지역) 및 주요 체류자격별 체류 외국인 현황(2021년) .....	59
[표 4-3] 아시아주계 주요 국가별 결혼이주자 수와 성비(2021년) .....	65
[표 4-4] '이주민 현대 지수'의 구성 .....	75
[표 4-5] 이주민 현대 지수 영역별 측정 결과(2017년) .....	76
[표 4-6] 「재한외국인처우기본법」과 「다문화가족지원법」의 주요 내용 .....	83
[표 4-7] 외국인정책 기본계획의 주요 내용(1-3차) .....	86
[표 5-1] 중장기계획 메타평가 결과 .....	98
[표 5-2] 핵심 성과지표에 기반한 정부 중장기계획 평가 결과 .....	100
[표 5-3] 스마트 성장 사회의 미래사회 대응지표와 중장기계획의 연계 .....	102
[표 5-4] 지속가능한 안심 사회의 미래사회 대응지표와 중장기계획의 연계 .....	103
[표 5-5] 다양성을 존중하는 협력 사회의 미래사회 대응지표와 중장기계획의 연계 .....	104
[표 5-6] 미래대응 모니터링 모형의 예시 .....	110
[표 5-7] 중장기계획 메타평가 중 구성평가의 평가요소 및 평가질문 .....	112
[표 5-8] 중장기계획 메타평가 중 수립절차평가의 평가요소 및 평가질문 .....	114
[표 5-9] 중장기계획 메타평가 중 내용평가의 평가요소 및 평가질문 .....	116
[표 5-10] 미래대응 모니터링을 위한 중장기계획 평가체계 .....	117
[표 6-1] 자녀돌봄의 사회화 관련 중장기계획 .....	127
[표 6-2] 초등돌봄교실 운영 추이 .....	167
[표 6-3] 보건복지부 “양질의 보육환경 조성” 프로그램 목표의 성과지표 .....	171
[표 6-4] 여성가족부 “다양한 가족에 대한 지원 강화 및 안정적인 자녀양육 환경 조성” 프로그램 목표의 성과지표 .....	174
[표 6-5] 교육부 “지방교육정책 지원” 프로그램 목표의 성과지표 .....	176

[표 7-1] 제4차 국가균형발전 5개년 계획의 특징 .....	187
[표 7-2] 제4차 국가균형발전 5개년 계획의 3대 전략 .....	188
[표 7-3] 제5차 국토종합계획, 제4차 국가균형발전 5개년 계획 정리 .....	189
[표 7-4] 균형발전지표: 핵심지표(2개)와 객관적 부문지표(8개 부문 41개 지표) .....	195
[표 7-5] 균형발전 주관적 부문지표(10개 부문 22개 지표) .....	196
[표 7-6] 국토교통부 “지역경쟁력 강화 및 균형발전 촉진” 프로그램 목표의 성과지표 ...	200
[표 7-7] 산업통상자원부 “기업 입지환경 개선 및 지역경제활력 제고” 프로그램 목표의 성과지표 .....	201
[표 7-8] 행정안전부 지역발전 프로그램 목표의 성과지표 .....	203
[표 7-9] 행정안전부 “지역일자리 창출” 프로그램 목표의 성과지표 .....	206
[표 7-10] 지역균형발전 핵심 성과지표(시도별) .....	207
[표 7-11] 균형발전 관련 미래대응 모니터링 모형(예시) .....	208

## 그림 목 차

[그림 1] 연구 흐름도 .....	ii
[그림 1-1] 연구 흐름도 .....	6
[그림 2-1] 경제·사회구조 변화와 사회보장 패러다임 .....	12
[그림 2-2] 장기인구 주요 지표 전망(중위 시나리오 기준) .....	13
[그림 2-3] 한국의 자본심화지수와 제조업의 고용 없는 성장 .....	14
[그림 2-4] 한국의 소득분배지표 .....	18
[그림 2-5] OECD 국가의 소득지니계수(2018년) .....	19
[그림 2-6] OECD 주요 국가 은퇴 연령층의 상대적 빈곤율(2019년) .....	21
[그림 2-7] 소득분위 경계값 배율 .....	23
[그림 2-8] 한국의 연령대별 고용지표: 고용률, 경제활동참가율, 실업률 .....	25
[그림 2-9] 한국의 성별 고용지표: 경제활동참가율, 고용률 .....	26
[그림 2-10] OECD 국가의 사회복지지출 규모 비교(GDP 대비 %) .....	28
[그림 3-1] OECD 회원국 기대 수명 비교 .....	37
[그림 3-2] 기대수명/건강수명 비교 .....	40
[그림 3-3] 전체 의료비 지출 중 공공지출 현황 .....	42
[그림 3-4] 연도별 재난적 의료비 지출을 경험한 가구 비율의 추이 .....	43
[그림 4-1] 전체 인구 대비 이주배경 인구 비중(2017년 또는 최근) .....	55
[그림 4-2] 체류 외국인 수(1998~2021년) .....	56
[그림 4-3] 체류자격별 취업자 수(2012~2021년) .....	61
[그림 4-4] 체류자격별 취업자 비중(2012~2021년) .....	62
[그림 4-5] 한국인 남편과 외국인 아내 혼인 건수(1993~2021) .....	64
[그림 4-6] 연령대별 다문화수용성(2012, 2015, 2018, 2021)(일반국민) .....	68
[그림 4-7] 이주민과의 관계(2015, 2018, 2021)(일반국민) .....	69

[그림 4-8] 이주민과의 친구 관계(2015, 2018, 2021)(일반국민) .....	70
[그림 4-9] MIPEX 한국 점수(2019년) .....	72
[그림 5-1] 중장기계획 메타평가의 기준 .....	97
[그림 5-2] 정부업무평가의 체계도 .....	106
[그림 5-3] 기획재정부의 재정성과관리 체계도 .....	107
[그림 5-4] 미래대응 모니터링 주요 체계도 .....	109
[그림 6-1] 「저출산·고령사회 기본계획」의 평가 및 한계 .....	131
[그림 6-2] 「저출산·고령사회 기본계획」의 기대효과 .....	132
[그림 6-3] 「아동정책기본계획」의 평가 및 아동정책 영향평가 계획 .....	134
[그림 6-4] 「아동정책기본계획」의 기대효과 .....	134
[그림 6-5] 「중장기보육 기본계획」의 평가 및 한계 .....	137
[그림 6-6] 「유아교육발전 기본계획」의 평가 .....	139
[그림 6-7] 「건강가정 기본계획」의 평가 및 한계 .....	141
[그림 6-8] 「사회보장 기본계획」의 성과분석 .....	143
[그림 6-9] 제1차 및 제2차 「양성평등정책 기본계획」의 비교 .....	145
[그림 6-10] 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 평가 .....	147
[그림 6-11] 「저출산·고령사회 기본계획」의 추진과제 검토 .....	149
[그림 6-12] 「저출산·고령사회 기본계획」의 추진방향 검토 .....	150
[그림 6-13] 「아동정책기본계획」의 추진과제 검토 .....	151
[그림 6-14] 「중장기보육 기본계획」의 추진과제 검토 .....	153
[그림 6-15] 「유아교육발전 기본계획」의 추진과제 검토 .....	155
[그림 6-16] 「건강가정 기본계획」의 추진과제 검토 .....	157
[그림 6-17] 「사회보장 기본계획」의 추진과제 검토 .....	159
[그림 6-18] 「양성평등정책 기본계획」의 추진과제 검토 .....	160

[그림 6-19] 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 추진과제 검토 .....	161
[그림 6-20] 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 현황 및 진단 .....	162
[그림 6-21] 한국의 국공립어린이집 수용률 추이 .....	164
[그림 6-22] OECD 평균 국공립어린이집 수용률 추이 .....	164
[그림 6-23] 한국의 유아교육 취원율 추이 .....	166
[그림 6-24] OECD 평균 보육·유아교육 서비스 이용률 추이 .....	166
[그림 6-25] 아이돌봄서비스 이용 추이 .....	168
[그림 7-1] 미래대응 모니터링 주요 체계도 .....	183
[그림 7-2] 제5차 국토종합계획의 비전, 목표, 전략 .....	186
[그림 7-3] 제4차 국가균형발전 5개년 계획의 비전과 전략 .....	188
[그림 7-4] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999~2020) .....	191
[그림 7-5] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율(2011~2020) .....	193

## 요 약

### 1. 연구 개요

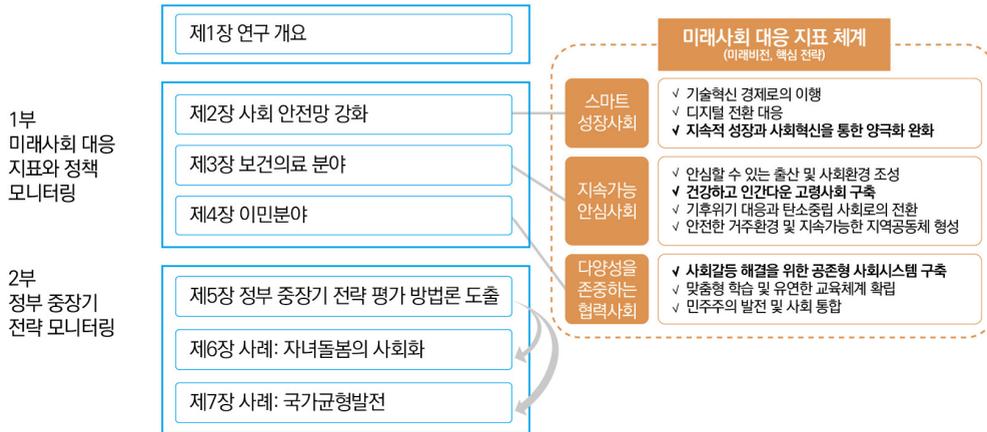
#### □ 미래환경 변화에 대응하는 정부 정책 및 국가 중장기 전략의 모니터링의 필요성 증가

- 국가 중장기 전략이나 미래에 중요한 의미를 가지는 정책은 장기적 관점에서 효과를 평가하는 것이 바람직하지만 정부의 현행 업무평가제도는 미시적 평가체계
  - 현행 운영되는 정부업무평가는 중앙행정기관, 지방자치단체와 공공기관에서 시행되고 있는 사업과 정책들을 세부적으로 관리하고 운영하기 위해 구축
  - 정부의 정책 모니터링은 정책수행 성과 전반을 검토하기 어렵고 과거에 대한 개별 단위사업 수준의 효과성 측정에 집중하는 경향
  - 우리 사회의 지속가능한 발전과 대한민국의 국가의 바람직한 미래사상을 달성하기 위한 중장기 전략을 모니터링하기 위한 구체적 방안 모색

#### □ 본 연구는 정부 중장기 전략 및 사회 전반적 미래대응 능력을 평가하는 기준을 제시하고 실증적 자료 기반의 모니터링 방안 모색

- 국회미래연구원의 미래사회 대응지표를 활용한 사회변화 트렌드 이해 및 관련 정책과 중장기계획 분석을 통한 미래 정책 방향 제시
  - 미래사회 대응지표와 연계되는 정책들을 검토하여 정책 실태와 문제점을 파악한 뒤 미래 정책에 대한 함의 제시
  - 중장기 전략 모니터링 모형을 발굴하고 시범적 사례 연구를 실시하여 미래사회 대응지표의 활용 방안 탐색

- 미래사회 대응지표 체계의 미래비전, 전략, 지표를 정부의 중장기계획 및 프로그램과 연계하여 통합성을 갖춘 정보 제공 및 국회의 의사결정 지원 방안 제시



[그림 1] 연구 흐름도

## I. 미래사회 대응지표와 정책 모니터링

### 2. 사회안전망 강화

- 기술발달로 인한 불평등의 심화, 산업구조 전환으로 인한 소득 격차 및 양극화 심화 등 미래 정책환경 변화에 따라 사회안전망의 정책적 중요성 더욱 증가
- 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도의 초고령화 및 1인가구 급증, 생산인구감소와 생산성 둔화에 따른 저성장, 4차 산업혁명으로 통칭되는 인공지능·로봇·디지털 기술혁신이라는 시대적 전환기를 맞이함에 따라 향후 가족 내 부양능력 저하, 소득 양극화의 심화, 고용의 불안정성 증대와 같은 변화를 수반할 것으로 예측

- 불평등, 불균형, 불안정을 심화시키는 사회경제적 변화에 보다 적극적으로 대응할 수 있는 사회안전망이 구축되지 않는다면 한국인의 삶의 만족도는 경제규모와 무관하게 더욱 열악해질 것으로 전망
- 이에 따라 경제적 삶에 영향을 미치는 소득분배와 고용에 대한 다양한 지표를 분석하고 지속가능한 미래를 위해 한국의 사회안전망과 관련한 핵심적 정책의제 점검 필요

**□ 소득분배지표, 고용지표 등의 분석 결과, 국민 삶의 질 개선이라는 관점에서 국민연금의 보장성 강화, 고용보험의 사각지대 해소가 주요 핵심 의제로 도출**

- **인구구조 변화의 영향이 큰 복지제도의 경우 제도 성숙에 따른 지표 변화를 감안하여 복지제도의 동적 이동경로를 설계할 필요**
  - 지표 분석 결과, 우리나라는 비교적 낮은 시장소득 불평등에도 불구하고 낮은 공적 사회복지지출로 인해 처분가능소득의 불평등도가 높은 수준
  - 국민연금의 미성숙에 따라 노인 빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높으며 그 결과 노령층의 경제활동참가율과 고용률도 가장 높은 편
  - 한국의 사회보험제도는 소득과 고용의 안전성이 높은 계층에 대한 보호 수준이 높은 이중구조, 광범위한 사각지대의 특징
  - 제조업 분야에서 자본심화지수의 상승 속도가 가파르며 4차 산업혁명 기술의 확산에 따른 일자리 감소 문제가 다른 나라에 비해 심각한 수준
  - ‘소득 중심 전 국민 사회보험’은 정책환경 변화에 대응하는 새로운 사회안전망 패러다임으로 국민 누구나 경제활동을 통해 획득하는 소득·매출 정보를 기반으로 사회보험 사각지대에서 벗어나 사회안전망으로부터 보호를 받으며 고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험 수급권을 확보하여 급여와 함께 다양한 서비스를 받을 수 있는 제도적 방안 마련 필요

### 3. 보건 의료 분야

#### □ 초고령화로 인한 인구구조의 변화는 건강 측면에서의 큰 진보에도 불구하고 한국사회의 지속가능성을 위협하는 위험 요인으로 작용

- 통계청의 고령자 통계에 따르면 생산가능인구는 빠르게 감소하는 반면 인구 고령화 진행 속도는 빨라져 2025년에는 65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상을 차지하는 초고령사회에 진입할 것으로 전망
  - 우리나라는 1977년 직장의료보험을 시작으로 지속적인 제도의 확대를 통해 1989년 사회보험 형태의 전 국민 건강보험을 단기간에 달성
  - 건강보장제도가 양질로 꾸준히 발전하고 현대식 의료기술 등이 도입되어 왔으나 상대적으로 낮은 건강보험 보장성과 높은 의료비 지출, 사회경제적 수준에 따른 의료서비스의 경제적 접근성 격차 등의 문제 등장

#### □ 건강수명, 미충족 의료율, 1인당 보건 의료 지출 등의 지표 분석 결과, 예방과 치료의 통합, 보건 의료 재정의 지속가능성 확보 등의 미래 정책 시사점 도출

- 건강하고 인간다운 고령사회를 달성하기 위해 건강보험의 보장성 강화, 재정적 안전성의 추구, 노인의 건강증진 방안 필요
  - 우리나라의 경우 기대수명은 꾸준히 증가하고 있지만 질병이나 사고 등으로 아프지 않고 건강하게 사는 기간을 의미하는 건강수명은 평균 73년으로 여전히 낮은 수준으로, 만성질환 등의 질병 또는 장애를 가지고 평균 10년 이상 노년을 살게 된다는 것은 국민 개인으로도 고통 및 삶의 질 저하로 이어질 뿐 아니라 사회경제적으로도 노인 의료비 지출이 지속적으로 증가
  - 미충족(unmet needs) 의료는 개인이 의료서비스를 필요로 하나 어떠한 이유로 치료를 받고자 하는 욕구가 충족되지 못한 상황으로, 지역적 격차 및 사회경제적 수준에 따른 미충족 의료 경험의 차이 확인

- 최근 우리나라의 경상의료비 지출 및 1인당 보건 지출이 OECD 회원국 중에서도 빠른 속도로 증가하고 있으며, 특히 공공부담의 비중 증가
- 보건의료체계를 개선하기 위해서는 예방에 중점을 두고 주치의 제도 도입과 같은 일차의료체계의 재정립 및 지역사회 중심의 의료-요양-사회 서비스 간 연계조정이 가능한 연속적·통합적 보건의료체계 구축 필요
- 지속가능한 보건의료 재정을 위해 보편적인 보장률 지표보다는 의료빈곤화를 해소에 우선을 두어야 하고, 양적 보장에서 질적 보장으로의 관점 전환 필요

#### 4. 이민 분야

##### □ 노동자, 결혼이주자 등 체류외국인이 증가하면서 우리 사회는 다문화 시대를 맞이하면서 사회통합의 중요성 강조

- 실태 분석 및 외국인 통합정책 분석을 위해 외국인정책의 패러다임 전환, 이민자 사회통합 관련 지표 구축, 외국인 종합적 정책 대응 마련 등 제안
  - 외국인 이민자, 노동자 포용도 변화, 다문화 수용성, 이주민 환대 지수를 살펴본 결과 우리나라는 국제 비교 시 포용도의 수준이 낮은 편이며, 통합 지수도 평균보다 낮은 수준
  - 사회통합 측면에서 외국인정책을 경제적 측면으로서의 기능주의적 관점이 아닌 권리의 주체로 인식하는 관점이 필요하며, 관련 전담 부처 설치 및 효과적 정책 운영, 중앙정부와 지방정부의 역할 정립 등 제도화 방안 등 제안

## II. 정부 중장기 전략 모니터링

### 5. 정부 중장기 전략 평가 방법론 도출

□ 국회미래연구원에서 기수행한 미래대응 사회지표체계 및 중장기계획 평가 방안을 연계하여 바람직한 미래사회상을 달성하기 위한 미래비전-중장기계획-관련 사업으로 이어지는 국가 차원의 미래대응 모니터링 방안 도출

- 형성평가와 집행 및 성과평가로 구성된 중장기계획 평가체계 제안
  - 형성평가는 국가의 미래비전과 중장기계획이 부합하는가를 검토하는 것으로 국회미래연구원에서 설계한 미래비전과 핵심전략, 이를 측정하기 위한 미래사회 대응지표와 관련 중장기계획의 정합성을 살피기 위해, 중장기계획의 근거법령 준수 및 합목적성, 전략과 추진체계의 응집성, 연관계획과의 관계, 정책환경 및 파급효과 분석, 기대효과 등 평가
  - 집행 및 성과평가는 미래비전과 핵심전략과 중장기계획의 목표 및 전략에 대한 정합성을 가진다는 전제하에, 중장기계획과 개별 재정사업의 연계성 확인

### 6. 사례1: 자녀돌봄의 사회화

□ 여성의 노동시장 참여가 증가함에 따라 기존의 가족 내 돌봄 기능이 약화되었고 공식적(formal) 돌봄 요구가 증가하고 있으나 자녀돌봄의 사회화는 아직 부족한 편이라는 평가를 받고 있으며, 인구 감소를 고려한 전략적이고 효율적인 추진 모니터링 필요

- 5장에서 도출한 미래대응 모니터링 모형을 활용하여 자녀돌봄 사회화 관련 정부 중장기계획과 미래사회 대응지표를 검토한 결과, 긴밀성을 확인하였으나 모니터링 방안을 위한 한계점 확인

- 자녀돌봄의 사회화 관련 정부 중장기계획으로 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」, 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」, 「제2차 아동정책기본계획(2020~2024)」, 「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」, 「유아교육발전 기본계획(2018~2022)」, 「제4차 건강가정 기본계획(2021~2025)」, 「제3차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」 등 확인
- 자녀돌봄 사회화 관련 미래사회 대응지표는 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 등으로, 모니터링 대상 중장기계획에서도 국공립어린이집을 확대하고 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률을 높이기 위한 구체적인 목표를 제시하고 있어 미래사회 대응지표와 중장기계획을 연계하여 모니터링 가능
- 그러나 초등학교 돌봄교육 이용률의 경우 미래사회 대응지표는 정확한 수요를 바탕으로 지속적으로 이용률을 관리하는 데 적합한 지표인 반면, 관련 중장기계획에서는 초등돌봄교실 등의 아동 대상 돌봄체계를 연도별로 확충하는 계획만이 제시되어 있다는 점에서 한계점 확인
- 형성평가 결과, 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획 모두 미래대응성을 강화하기 위해서는 주기적인 미래사회 대응지표와 중장기계획에 제시된 정책목표에 대한 개선 검토 필요
- 집행 및 성과평가를 위해 정부가 자녀돌봄의 사회화 관련 재정사업에 대하여 수립한 프로그램 목표와 관련 성과지표를 살펴본 결과, 초등돌봄교실 관련 지표를 제외하고는 이용자의 만족도를 측정하여 성과를 평가하는 것을 확인하여 향후 행정 빅데이터를 활용한 양적인 측면에서의 자녀돌봄의 사회화 관련 서비스 분석 필요성 확인

## 7. 사례2: 국가균형발전

- 지속적인 저출산, 지식정보산업으로의 산업구조 변화가 동시에 발생하면서 수도권과 대도시로의 공간 쏠림 현상이 나타나고 있으며 향후 더욱 심화될 것으로 전망됨에 따라 국가균형발전을 위한 적극적 대응전략 마련 시급
- 미래대응 모니터링 모형을 활용하여 국가균형발전 관련 정부 중장기 계획과 미래사회 대응지표를 검토한 결과 연계성을 확인하였으나 균형발전 전략의 모니터링을 위해 보다 세부적인 추가 지표의 보완 필요
  - 국가균형발전 관련 정부 중장기계획으로 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」, 「제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)」 등 검토
  - 국가균형발전 관련 미래사회 대응지표는 수도권과 비수도권 인구 비율, 수도권과 비수도권의 지역내총생산 비율 등이며, 관련 중장기계획에 제시된 목표와 미래사회 대응지표 간의 상당한 긴밀성 확인
  - 형성평가 결과 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획의 미래대응성을 강화하기 위해서는 보다 구체적이고 적합한 지표 보완 및 주기적 모니터링 실시 필요
  - 균형발전과 지방의 위기적 상황을 파악하기 위해서는 단순히 수도권과 비수도권뿐 아니라 보다 세분화된 지역 즉, 지방의 대도시, 중소도시, 농산어촌 등 다양한 유형별로 살펴보는 것 필요
  - 집행 및 성과평가를 통해 정부가 균형발전 관련 재정사업에 대하여 수립한 프로그램 목표와 관련 성과지표를 살펴본 결과 객관적 지표 이외에 주관적 만족도에 대한 지표가 다수 포함된 것을 알 수 있었으며 정책의 순효과를 파악하기 위해 주기적으로 행정 빅데이터 기반의 실증적 분석 필요

# 제 1 장

## 연구 개요

민보경

---

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법



## 제 1 절

## 연구의 배경 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사회의 복잡성 증가로 국가의 미래예측은 점점 어려워지고 있으며, COVID-19와 같은 전대미문의 사건이 발생하는 등 새로운 형태의 미래 위기 발생 가능성이 커지면서, 사후적인 대응으로 해결하기 어려운 정책문제가 증가하고 있다. 이에 중장기적인 관점에서 바람직한 미래의 발전 방향을 수립하는 등 급격한 미래사회의 변화를 사전적으로 준비할 필요성이 증가하고 있다.

미래연구의 필요성은 우리 사회가 원하는 미래로 가기 위한 전략을 찾기 위함이다. 우리 사회의 지속가능한 발전을 위해서는 사회 전반적으로 영향을 미치는 거대한 흐름을 읽고 이에 대한 정책적 능력을 높이는 것이 필요하다. 국회미래연구원은 2020년, 2021년의 연구를 통해 인구감소, 고령화, 기후변화, 4차 산업혁명 등 변화하는 환경에 대응하고 지속가능한 미래를 위한 전략의 이행을 점검할 수 있는 미래사회 대응지표 체계를 구축하였고, 이번 연구에서는 지표체계의 활용 방안을 구체적으로 모색하고자 한다.

정부는 자체적으로 다양한 방식의 정책평가를 통해 정책의 효과성을 높이기 위해 노력하고 있으나 성과관리의 주체가 정책을 설계·집행하는 행정부로 설정되어 있고 이미 수행되었거나 수행되고 있는 개별 정책 단위의 성과관리 체계를 운영하고 있다. 그러므로 정부의 정책 모니터링은 사회변동에 선제적으로 대응하기보다는 정부가 수행하고 있는 정책의 결과에 대한 분석과 환류에 치중되어 있다. 뿐만 아니라 평가의 단위가 개별 단위 사업이기 때문에 거시적 차원에서 정부의 정책수행 전반에 대해 파악하는 데는 한계가 있다. 이러한 이유로 정부의 평가는 정책수행 성과 전반을 검토하여 평가하기 어렵고, 과거에 대한 개별 단위사업 수준의 효과성 측정에 집중되는 경향이 있다.

국가의 중장기 전략이나 미래에 중요한 의미를 가지는 정책은 해결하기 어렵거나 단기간에 효과를 가져오는 것이 아니라 장기적 관점에서 수립되고 시행되고 있으므로 정책평가에 있어서 이러한 점을 감안해야 한다. 그러나 정부의 현행 업무평가제도는 성과지표 결과를 통해 일정 기간의 중앙행정기관 내의 평가 결과에 따라 순위를 배정하는 것으로

다년간 걸쳐 해당 기관의 역량이 향상되거나 감소되었는지, 정책의 장기적 효과는 어느 정도인지 확인하기 곤란하다.

국가의 지속가능한 발전 및 중장기 발전과 연계되는 성과관리시스템은 미비하다고 할 수 있다. 현행 운영되는 정부업무평가는 중앙행정기관, 지방자치단체와 공공기관에서 시행되고 있는 사업과 정책들을 세부적으로 관리하고 운영하기 위해 구축되었다. 하지만 국가의 지속가능한 발전 전략 수립 및 중장기 발전계획과 연계되기에는 현재 운영되고 있는 정부업무평가는 미시적인 평가체계이다. 국가의 주요 가치 및 핵심전략을 달성하기 위해 선정된 주요 지표들을 모니터링할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하다.

국회미래연구원이 2021년 도출한 미래사회 대응지표 체계는 미래비전을 바탕으로 중장기적, 거시적 차원에서 정부의 정책 집행 결과를 총괄할 수 있는 지표를 선정하는 과정을 거쳤다. 그렇다면 미래사회 대응지표는 어떻게 활용될 것인가? 미래비전별로 도출한 지표와 정책과의 연계성을 어떻게 모색할 것인가?

미래사회 대응지표는 미래비전별 핵심전략 전반의 실태를 파악하는 데 적합한 수준으로 도출되었기 때문에 개별 정책의 효과를 파악하기 위한 목적으로는 부적절하다. 따라서 정책목표 달성을 위해 필요한 정책들을 조합하는 방식으로 수립되는 정부의 중장기계획 등과의 연계성을 고려하여 미래사회 대응지표 체계 활용 방안을 검토하는 것이 필요하다. 정부의 중장기계획은 정부가 추진하고 있는 정책조합의 성과평가 결과를 바탕으로 정책 목표를 달성하기 위하여 개별 정책들의 추진방향을 어떻게 설정한 것인지 검토하는 과정을 통해 수립된다는 점에서 미래사회 대응지표 체계와 맥을 같이 한다.

본 연구는 바람직한 미래사회 목표에 적합한 정책영역과 미래사회에 의미를 가지는 핵심과제들을 검토하기 위해 미래사회 대응지표 체계를 활용하여 사회적 측면, 정책적 측면 등 다양한 관점에서 살펴보고 정부 중장기 전략과 미래 정책을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

## 제2절

## 연구의 범위 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 한국의 바람직한 미래사회상을 달성하기 위한 전략과 정책과제들을 검토하고 평가함으로써 중장기 전략 방향 설정 및 전략 수립을 위한 정보를 제공하고자 한다.

본 연구는 1부와 2부로 구성된다. 1부에서는 미래사회 대응지표와 연계되는 정책들을 검토하여 정책 실태와 문제점을 파악한 뒤 미래 정책에 대한 함의를 제시한다. 여기에서는 미래사회 대응지표와 관련 정책을 연계하여 검토함으로써 미래지표의 정책적 활용 방안을 검토한다. 구체적으로 분야별 미래사회 대응지표에 대해 미래 정책 관점에서 의미를 도출하고, 해당 지표와 관련한 데이터 분석을 통해 미래사회의 변화 흐름을 이해한다. 그리고 지표의 분석 결과와 연계될 수 있는 주요 정책들을 제시하고 관련 정부의 중장기계획을 검토한 후, 정책적 시사점을 도출한다. 지표와 정책을 연계하기 위해 미래사회 대응지표 체계의 세 가지 미래비전인 ‘스마트 성장 사회’, ‘지속가능한 안심 사회’, ‘다양성을 존중하는 협력 사회’를 대표하는 주요 정책분야를 중심으로 살펴본다.

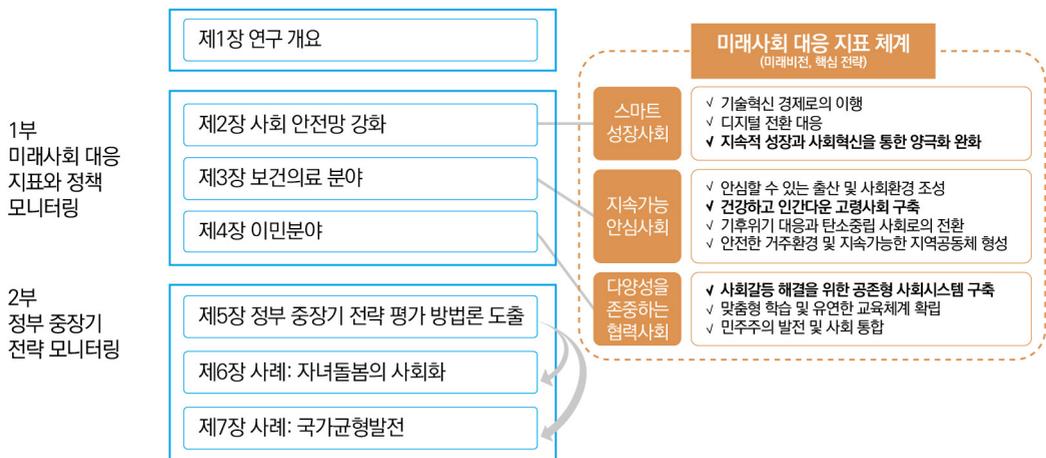
‘스마트 성장 사회’는 새로운 기술과 제도 혁신을 통해 발전하고 도약하는 사회를 바람직한 미래 모습으로 상정하여, 기술발전, 산업구조 변화 등으로 인한 소득 격차와 양극화의 대책으로 소득분배정책을 중심으로 살펴본다. ‘지속가능한 안심 사회’는 새로운 환경 변화에 적절히 대응해 안정적이며 다양한 위험으로부터 안전한 사회를 바람직한 미래 모습으로 설정한 것으로 고령화, 환경 위기에서 의미가 더욱 커지고 있는 보건의료 정책을 살펴본다. ‘다양성을 존중하는 협력 사회’는 개인의 특성과 집단의 다양성을 기반으로 신뢰하고 협력하여 상생하는 사회를 바람직한 미래 모습으로 보며, 이를 위해 이민(외국인) 분야를 중심으로 살펴보고자 한다.

본 연구는 2부에서 보다 체계화된 정책 모니터링 방안을 제시하기 위해 미래사회 대응지표를 활용한 정부의 중장기 전략 모니터링 모형을 발굴하고 시범적으로 사례 연구를 실시한다. 미래환경 변화에 대응하기 위한 정부의 중장기 전략을 대상으로 지표체계를 활용한 모니터링을 수행하고, 미래 정책을 위한 실천수단 강화방안을 도출하고자 한다. 구체

적으로 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획, 관련 사업 프로그램을 연계하여 주요 미래 정책의 모니터링을 실시하고, 지표의 적극적 활용 방안을 탐색한다. 이를 위해 대한민국 미래에 중요한 의미를 가지는 자녀의 돌봄 사회화, 국가균형발전정책을 중심으로 시범적 사례 연구를 실시하여 정부 정책 모니터링의 방안을 모색하고(방법론적 측면), 해당 정책을 위한 시사점을 제시하고자 한다(내용적 측면).

본 연구를 수행하기 위한 방법으로 먼저 정책평가와 모니터링 관련한 선행연구를 검토한다. 그리고 분야별 미래지표를 활용한 시계열 데이터 분석을 통해 우리 사회 현황 진단 및 사회변화 양상을 살펴보고 시사점을 도출한 후 이와 관련된 정책을 연계하여 검토한다. 이를 위해서 정부 중장기계획을 포함한 주요 미래 정책을 고찰한다.

본 연구는 정부 중장기계획을 포함한 정부의 중장기 전략 및 사회 전반적 미래대응 능력을 평가하는 기준을 제시하고 모니터링 관련 제도적 방안을 모색한다. 이를 통해 미래 사회 대응지표 체계의 미래비전, 전략, 지표를 정부의 중장기계획, 프로그램과 연계하여 통합성을 갖춘 정보를 제공하고 국회의 의사결정을 지원할 수 있기를 기대한다.



[그림 1-1] 연구 흐름도

# 제 1 부

## 미래사회 대응지표와 정책 모니터링

---

제2장 사회안전망 강화

제3장 보건의료 분야

제4장 이민 분야



## 제2장

### 사회안전망 강화

#### 이산화

---

제1절 소득분배 및 고용과 관련한 미래환경 변화

제2절 지표 분석

제3절 관련 정책

제4절 미래 정책 시사점



## 제 1 절

# 소득분배 및 고용과 관련한 미래환경 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

소득과 노동은 개인의 경제적 삶에 영향을 주는 가장 중요한 요소이다. 국민경제 단위의 분석에서는 국가의 경제규모나 평균 소득도 중요하지만, 개인의 삶의 질에는 전체 국민소득이 사회 구성원들에게 어떻게 분배되어 있는가가 중요하다. 근로능력이 있는 대다수 국민들의 경우 노동시장 참여를 통해 소득을 획득하므로, 한 국가의 고용 여건을 보여주는 지표들은 소득분배 및 빈곤인구의 비중과 직접적으로 관련되어 있다. 개인의 노동시장 참여는 소득에만 영향을 줄 뿐 아니라 생산활동을 통해 사회적 삶을 건강하게 살아가는 데도 의미가 있다.

민간의 경제활동에 더해 현대 복지국가의 경우 정부의 이전지출(조세, 연금과 재정지출)이 개인이 실제 소비나 저축에 사용할 수 있는 가처분소득에 미치는 기여도가 매우 높다. OECD 회원국을 기준으로 보면 정부 부문이 개인의 소득 재분배에서 담당하는 공적 사회복지지출의 규모가 GDP의 20%에 달한다. 결국 국민경제에 속한 개인의 경제적 삶은, 사회 내에서 취업이나 사업 등 다양한 경제활동을 할 기회, 취업이나 사업 등 경제활동을 통해 직접 벌어들인 수입(시장소득), 정부의 조세·재정 프로그램을 거쳐 재분배된 소득(처분가능소득) 등에 의해 결정된다고 할 수 있다.

우리나라는 고도성장의 기간 동안 先성장 後복지라는 성장 우선 패러다임을 추구해 왔으며 그 결과 선진 복지국가에 비해 사회안전망 구축과 사회투자에 소극적인 정책 기조를 유지해 왔다. 그러나 IMF 구제금융기를 거치면서 고도성장과 완전고용을 축으로 하는 사적 복지의 틀이 붕괴하면서 사회안전망에 대한 사회적 요구가 커지게 되었다. 2000년대 이후 사회보험과 공적 부조 등에서 사회보장정책이 강화되어 갔으나 사회복지지출 규모는 GDP 대비 약 12%로 OECD 국가 평균(20.0%)과 비교하면 현저히 낮은 수준이다(2019년 기준). 그 결과 우리나라의 경제적 성과와 사회지표 간의 괴리는 계속되었다. 즉, 세계 10위의 경제규모, OECD 21위의 1인당 소득에도 불구하고 2020년 기준 OECD '삶의

만족도 지수(Better Life Index)'에서 우리나라는 35개국 중 28위에 머물고 있다.<sup>1)</sup>

사회안전망의 강화는 현시점의 삶의 만족도뿐만 아니라 미래의 정책환경 변화를 감안 하면 그 정책적 중요성이 더욱 커진다. 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도의 초고령화 및 1인가구 급증, 생산인구감소와 생산성 둔화에 따른 저성장, 4차 산업혁명으로 통칭되는 인공지능·로봇·디지털 기술혁신이라는 시대적 전환기를 맞이하고 있다. 이러한 환경적 요인들은 가족 내 부양능력 저하, 소득 양극화의 심화, 고용의 불안정성 증대와 같은 변화를 수반할 것으로 예견된다. 불평등, 불균형, 불안정을 심화시키는 사회경제적 변화에 보다 적극적으로 대응할 수 있는 사회안전망이 구축되지 않는다면 한국인의 삶의 만족도는 경제규모와 무관하게 더욱 열악해질 수밖에 없을 것이다. 불평등의 심화는 역으로 인적자본 투자 및 생산성에 악영향을 주거나 사회정치적 갈등을 심화시켜 경제성장에도 부정적인 결과를 초래하는 것으로 알려져 있다.<sup>2)</sup> 고령화, 저성장, 4차 산업혁명 기술은 보건복지부가 「제2차사회보장기본계획(2019~2023)」에서 제시한 '포괄성과 보편성에 기초한 사회보장 패러다임 구축'의 정책적 배경을 이룬다.



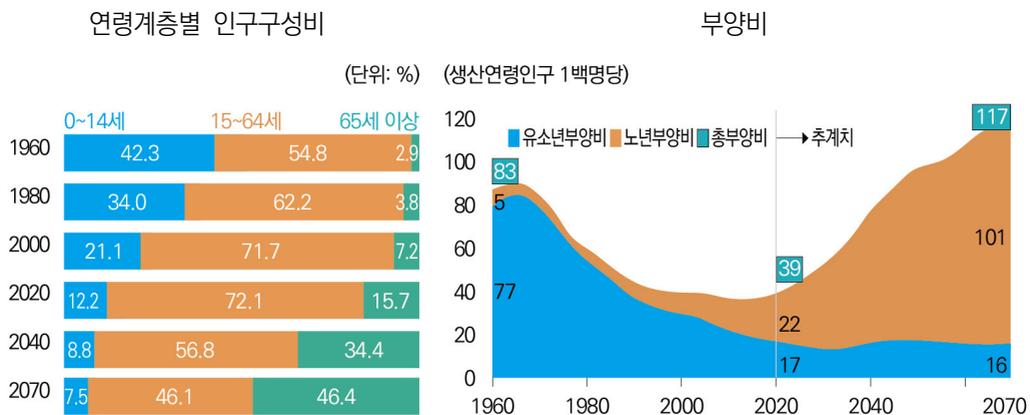
[그림 2-1] 경제·사회구조 변화와 사회보장 패러다임

자료: 보건복지부(2019), p.12.

1) 유엔의 세계행복지수(2018~2020년)로 측정한 우리나라 국민의 삶의 만족도는 OECD 37개국 중 35위, 전체 조사 대상 149개국 중 62위를 기록하였다(한국개발연구원, 2021).  
 2) 이러한 연구는 1990년대 이후의 거시경제학 분야에서 다수 수행되었다. 대표적으로 Aghion et al.(1999)는 교육 투자의 실패를, World Bank(2005)는 기회의 불평등에 따른 투자의 저해를, Rodrik(1999)는 대외적 충격에 대한 취약성을 근거로 불평등이 경제성장을 저해한다고 설명하였다. 또한 Acemoglu, and Robinson(2012)는 포용적인 제도가 개인의 노동, 투자, 혁신에 대한 유인을 강화하기 때문에 생산에도 기여한다고 설명한다.

이하에서는 인구구조, 기술혁신의 속도와 산업구조, 불평등 등 소득분배와 고용에 영향을 미치는 주요 정책환경에 대한 향후 흐름을 간략하게 살펴보았다.

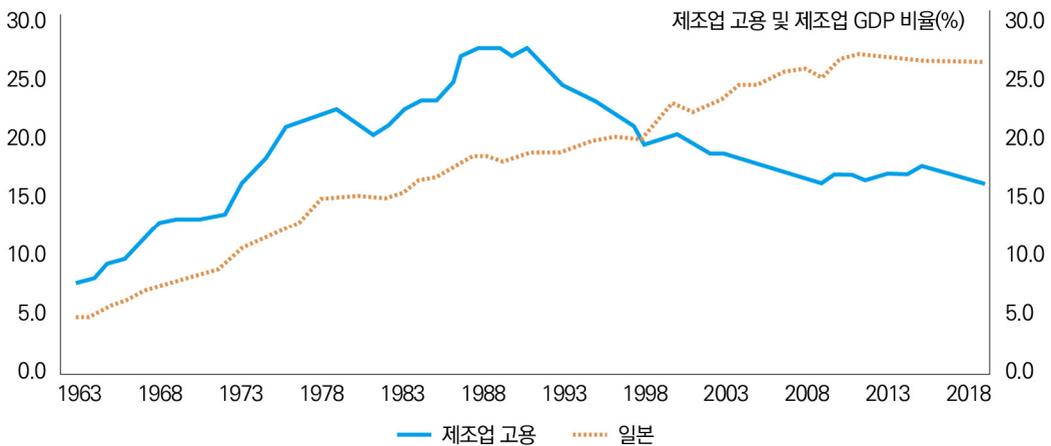
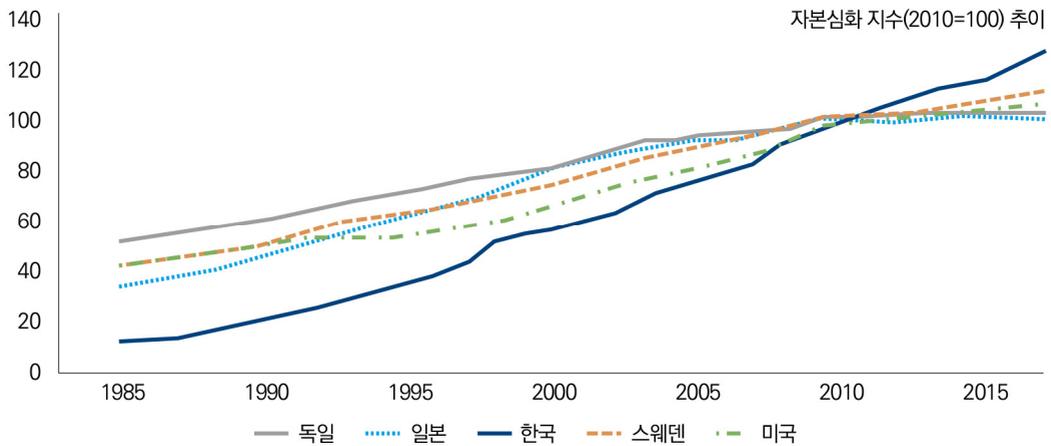
첫째, 인구는 경제성장과 국민소득과 밀접하게 연관되어 있는 노동공급에 영향을 주는 핵심적 변수일 뿐만 아니라 소득재분배를 위한 정책환경에도 결정적인 역할을 한다. 통계청의 장기인구추계(이하 중위 시나리오 기준)에 따르면, 우리나라의 인구는 2020년 5,184만 명을 정점으로 이미 하락세가 시작되었으며 2030년 5,120만 명, 2070년에 3,766만 명으로 감소할 전망이다. 급속한 저출산·고령화로 인해 인구의 구성비 또한 크게 변화할 것으로 예상된다. 경제의 주축을 담당하는 생산연령인구(15~64세)는 2020년 총인구의 72.1%에서 2030년 66.0%, 2070년 46.1%로 낮아질 것으로 추정되었다. 65세 이상인 고령인구는 2022년 902만 명으로 총인구의 17.5%에서, 2030년 1,306만 명(25.5%), 2070년 1,747만 명(46.4%)으로 증가하게 된다. 그 결과 총부양비, 즉 생산연령인구 1백 명당 부양인구(=유소년인구 + 고령인구)는 2020년 39명에서 2070년 117명으로 증가할 전망이다. 특히 노년부양비는 2020년 21.8명에서 2030년 38.6명으로 2배 가까이 증가하며 2070년에는 100명을 상회할 것으로 추계되었다. 중위 인구를 기준으로 할 때 한국의 경제성장률은 2030년 1.8%로 2%를 하회하며, 2050년에는 0.9%로 1% 아래로 떨어질 것으로 전망되었다(국회예산정책처, 2022).



[그림 2-2] 장기인구 주요 지표 전망(중위 시나리오 기준)

자료: 통계청(2021), 「장래인구추계: 2020~2070년」

다음으로 인구구조 변화와 함께 4차 산업혁명으로 일컬어지는 기술혁신의 확산은 일자리의 수와 근로형태를 바꾸어 놓을 것으로 전망된다. 새로운 기술이 일자리에 미치는 효과에 대해서는 다양한 이견이 존재한다. 기존의 전통적 일자리를 잠식하는 새로운 기술이 출현할 때마다 기계에 의한 인간 일자리 감소에 대한 우려가 제기되었지만 현실에서 노동의 역사는 단선적으로 전개된 것은 아니었다. 다만 최근 한국을 대상으로 한 기술투자 및 고용에 대한 연구 결과들은 향후 새로운 기술 확산에 의한 일자리 감소를 지적하는 결과들을 다수 보고하고 있다.



[그림 2-3] 한국의 자본심화지수와 제조업의 고용 없는 성장

자료: 정준호·전병유(2019); 정준호(2021)(이선화 외(2021), [그림 3-8]과 [그림 3-10]에서 재인용)

[그림 2-3]에서 보듯이 우리나라의 자본심화지수(capital deepening: 근로자 1인당 자본스톡 증감률)는 다른 OECD 국가에 비해 가파르게 상승하고 있으며 로봇 밀도(제조업 근로자 1만 명당 로봇 수) 역시 2010년 이후 급격하게 상승하고 있다. 자본심화지수의 상승은 노동 절약적 투자의 증가를 의미하는데, 여기에는 저금리에 따른 자본재 상대가격의 하락이 주효하였다(Karabarbounis and Neiman, 2013). 다만, 자본재 상대가격의 하락으로 인한 첨단 장비투자의 비용이 하락하였다는 조건은 동일하지만 한국에서 자본심화의 속도가 더 가파르게 진행된 데에는 노조 회피나 작업장에서의 숙련 경시 등이 배경이 되었다는 설명이다(정준호·전병유, 2019). 그 결과 우리나라에서는 2010년대 초반까지 제조업의 GDP 대비 비중이 지속적으로 상승하였으나 1990년대 이후로 제조업 고용비율은 계속해서 하락하였다. 이른바 ‘고용 없는 성장’이 진행된 것인데 이에 대해 정준호(2018)은 노동절약적인 자동화 투자, 경영 및 숙련 형성 과정에서의 노동 배제를 이유로 들고 있다.

소득 및 고용지표 변화와 관련하여 주목해야 할 세 번째 키워드는 불평등의 심화이다. 인구구조, 기술변화, 고용시장에서 전개되고 있는 정책환경의 변화는 본 장에서 살펴보고자 하는 소득분배 및 고용 관련 지표를 악화시킬 것으로 예상된다. 한편으로 경제성장, 소득분배, 고용은 불평등을 심화시켜 사회안전망의 정책 대상에 영향을 주는 요인이지만 다른 한편으로 반대방향의 인과관계도 성립한다. 사회경제적 차원에서 양극화와 불평등의 완화는 경제의 역동성, 건전한 민주주의, 지속가능하고 안전한 사회의 유지에 미치는 영향이 지대하다. 경제학 분야에서는 소득 불평등이 기업가 정신과 혁신에 미치는 순기능을 강조했던 전통적 경제이론과 달리 최근에는 성장과 제도 발전에 악영향을 미친다는 다양한 연구 결과가 제시되어 있다. World Bank(2005)에 따르면 경제적 불평등은 지대추구 행위와 권력 집중을 초래하여 재산권 제도를 훼손시키며 결국 시장이 건전하게 작동하지 못하게 한다. 또한 불평등 심화는 사회적 신뢰에 악영향을 미쳐 생산과정에서의 협력과 생산성 발전을 저해한다(Wilkinson, 2018). 소득 불평등은 다양한 경로를 통해 미래 사회 대응 정책에 직·간접적인 영향을 주기 때문에 각 분야 간 지표들과의 인과관계 분석을 통해 보다 효과적인 정책 대응체계를 구축해 나갈 필요가 제기된다.

이러한 정책환경을 배경으로 본 장에서는 경제적 삶에 영향을 미치는 소득분배와 고용에 대한 다양한 지표를 분석하고 지속가능한 미래를 위해 한국의 사회안전망과 관련한 핵심적 정책의제들을 점검하고자 한다. 미래 정책에의 의미가 큰 핵심 의제로는 노후소득보장 분야에서 국민연금과 기초연금의 재구조화, 전 국민 고용보험제도 등이 있다. 또한 저성장에 따른 세입 기반의 위축이 예상되고 있기 때문에 재정의 지속가능성은 사회보장체계의 강화만큼이나 중요한 의제라 할 수 있다.

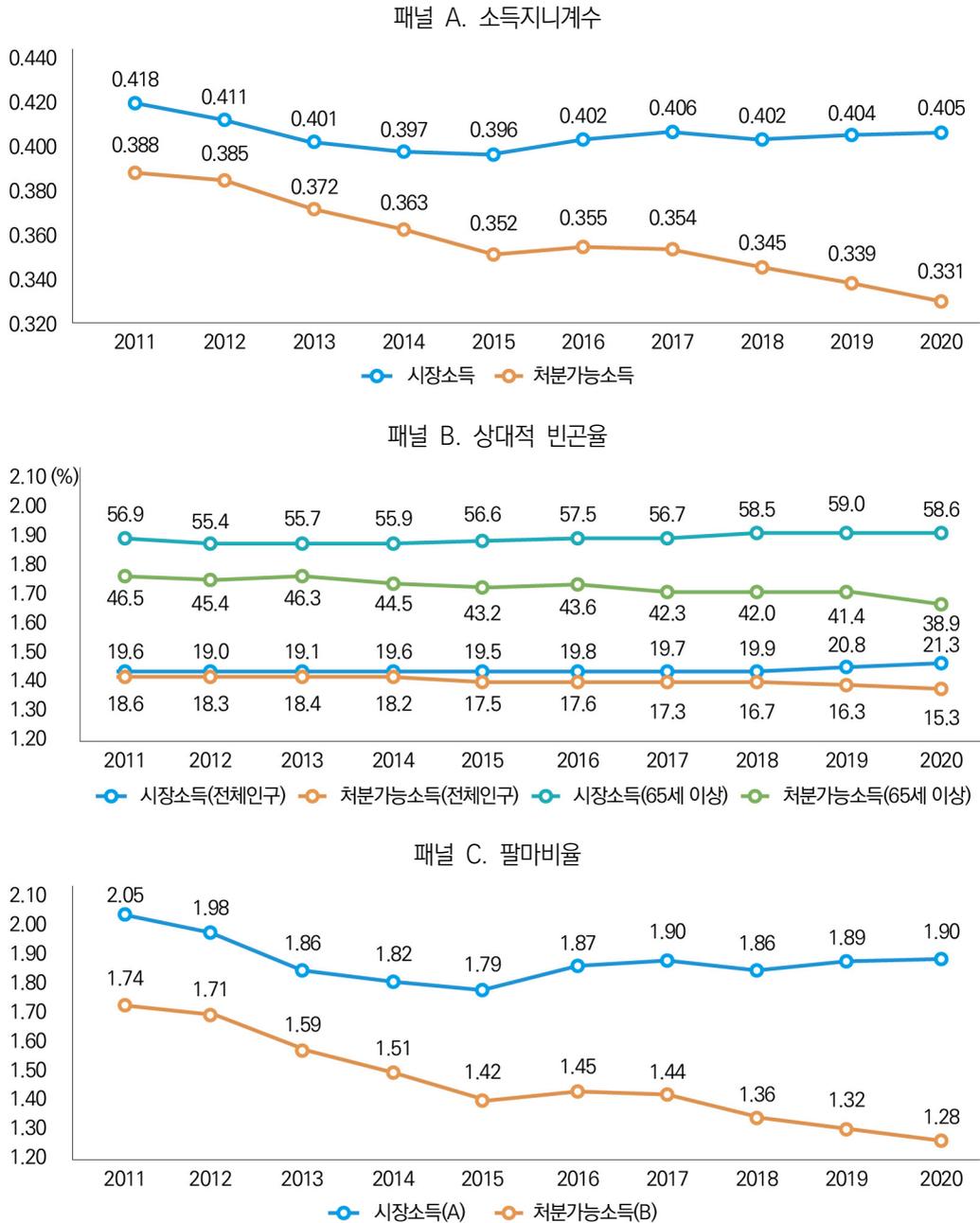
## 제2절 지표 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 소득분배지표

소득분배는 지니계수, 상대적 빈곤율, 소득분위 경계값 배율, 팔마비율 등 다양한 지표를 통해 확인하였다. 분석에 사용한 소득은, 가계가 경제활동을 통해 벌어들인 시장소득 (= 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 - 사적이전지출)과 정부의 재분배정책이 반영된 처분가능소득 (= 시장소득 + 공적이전소득 - 공적이전지출)을 함께 사용하였다. 가구소득의 경우 가구원 수에 따른 복지 차이를 반영하기 위해 OECD의 작성 방식에 따른 균등화소득을 사용한다. 균등화소득이란 가구소득을 가구원 수의 제곱근으로 나누어 표준화한 소득을 의미한다. 이는 가구원이 함께 거주하는 데 따른 규모의 경제에 의해 동일한 가구소득이라도 가구원의 복지수준이 달라질 수 있다는 점을 고려한 것이다.

우리나라 가계의 소득분배 추이에서 특이할 만한 사항은 시장소득과 처분가능소득 간에 상당한 차이를 보인다는 점이다(그림 2-41의 패널 A). 시장소득으로 평가한 지니계수는 2010년 0.418에서 2014년 0.397로 크게 하락하였다가 2020년에는 0.405를 기록하였다. 2010년대 후반기 들어 소폭 상승하기는 하였으나 유의미한 변화라고 평가하기는 어렵다. 시장소득과 달리 가처분소득으로 평가한 지니계수는 2010년대에 걸쳐 지속적으로 하락하였다. 이러한 변화는 국민 삶의 질에 대한 정책의 강화로 정부 재정에서 복지지출이 차지하는 비중이 크게 증가한 결과이다. 그 결과 시장소득과 가처분소득으로 평가한 지니계수의 차이는 2011년 0.03에서 2021년 0.074로 커졌는데, 이는 소득 재분배에서 정부의 공공정책의 영향이 확대하였음을 의미한다.

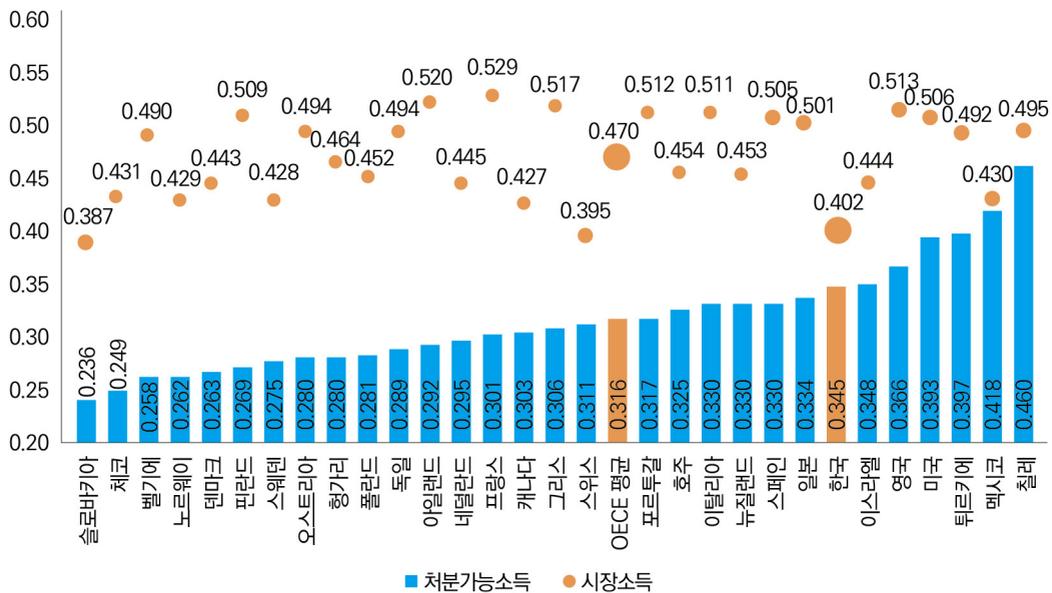


**[그림 2-4] 한국의 소득분배지표**

자료: 통계청, 소득분배지표

주: 패널 A와 B는 민보경 외(2022)의 [그림 3-13]과 [그림 3-15]를 인용

OECD 국가들과 비교해 보면 우리나라는 시장소득으로 평가한 불평등도는 낮은 편이지만 처분가능소득으로 평가한 불평등도는 높은 국가에 속한다. [그림 2-5]에 따르면, 2018년 우리나라의 시장소득 지니계수는 0.402로 30개 국가 중 3번째로 낮으며 OECD 35개국 평균인 0.470보다 0.068이 낮았다. 반면, 처분가능소득 지니계수는 0.345로 아래 그래프의 30개국 중 7번째(35개국 중 27위)이며 OECD 평균값인 0.316보다 0.029가 높았다. 한국의 시장소득 지니계수가 OECD 국가 중 양호한 편임에도 불구하고 처분가능소득 지니계수가 높다는 사실은 우리나라의 경우 아직 공적지출을 통한 소득재분배 기능이 취약하다는 점을 확인시켜 준다.



[그림 2-5] OECD 국가의 소득지니계수(2018년)

자료: OECD, Income Distribution Database

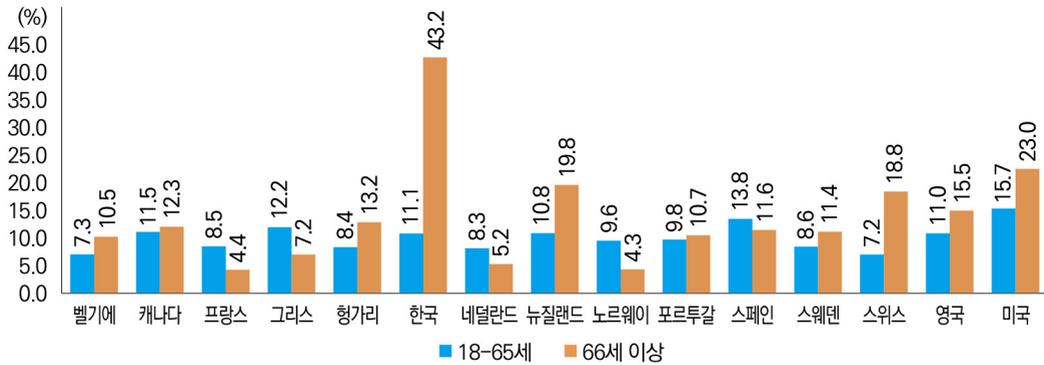
- 주: 1) OECD 39개국 중 소득지니계수가 제공되지 않거나 군소국가(룩셈부르크, 코스타리카 등)는 제외
- 2) 칠레는 2017년 수치를 사용

지니계수가 한 국가의 전반적인 소득분배 현황을 보여준다면, 빈곤과 관련한 지표는 정부 사회정책의 직접적 대상이 되는 인구 계층의 규모와 상태를 보여준다. 통상 빈곤은 인간다운 생활을 하기 어려운 상태를 의미하며 정책적으로는 빈곤의 기준이 되는 소득 수준, 즉 빈곤선에 의해 정의된다. 사회정책에서 가장 많이 사용되는 빈곤 정의는 상대적 빈

곤이며, 상대적 빈곤율은 전체 인구 중 빈곤 위험에 처한 인구의 비율을 의미한다. 상대적 빈곤선의 기준은 개별 정책에 따라 다르게 규정될 수 있는데 이하에서는 가장 보편적으로 사용하는 중위소득 50%를 기준으로 삼았다. 빈곤선은 공공부조 정책의 기준이라는 정책적 의미를 가지며 빈곤율은 특정 계층에 대한 복지정책의 기준이 된다. 따라서 전체 인구 뿐만 아니라 노인이나 아동과 같이 연령별 인구계층을 대상으로 한 지표를 모니터링하는 것이 정책적으로 중요하다.

2020년 기준 우리나라의 상대적 빈곤율은 시장소득으로는 21.3%이며 처분가능소득으로는 15.3%이다(이하 [그림 2-4]의 패널 B). 2011년과 비교하면, 시장소득으로 평가한 빈곤인구의 비율이 증가하였지만 처분가능소득 기준으로 하락하였다. 기초연금 등 정부의 주요 복지정책의 대상이 되는 65세 이상 노인 인구에서 역시 유사한 추이가 확인된다. 특히 노인 인구의 처분가능소득 기준 상대적 빈곤율은 2011년 46.5%에서 2020년 38.9%로 7.6%p 하락한 것으로 조사되었다. 처분가능소득 노인 빈곤율의 하락은 국민연금 제도의 성숙에 따른 수급자 증가, 기초연금 지출 대상과 지급금액의 확대 등 고령층에 대한 복지 확대의 결과라 할 수 있다. 그러나 10명 가운데 4명에 가까운 노인 인구(특히 76세 이상 고령층의 경우 2명 중 1명)가 빈곤에 처해 있다는 사실은 우리나라 노후소득 보장 제도가 연령에 따른 빈곤 위험을 보장하기에는 여전히 크게 미흡함을 확인해 준다.

우리나라의 상대적 빈곤율은 OECD 국가들과의 비교에서 그 뚜렷한 특징이 확인된다. [그림 2-6]에 따르면 전체 인구를 대상으로 한 지표의 경우 OECD 주요 국가들과 비교하여 큰 차이를 보이지 않았으나, 66세 이상 인구를 대상으로 한 지표는 주요 선진국의 2~4배에 달한다. 2018년 기준 OECD 35개 국가의 상대적 빈곤율 중간값은 11.4%이며 노인 빈곤율 중간값은 11.1%이며, 평균값은 전체 인구 11.8%, 노인 인구 15.1%인 것으로 조사되었다.



[그림 2-6] OECD 주요 국가 은퇴 연령층의 상대적 빈곤율(2019년)

자료: OECD, 「Social and Welfare Statistics」(2022.9.4. 기준)(통계청, 「2022 고령자통계」, p.35에서 인용)  
 주: 상대적 빈곤율은 처분가능소득의 중위소득 50%를 기준으로 함.

[그림 2-4] 패널 C의 팔마비율은 소득 상위 10% 인구의 소득 점유율을 하위 40% 인구의 소득 점유율로 나눈 값으로 정의된다. 소득 점유율이란 전체 인구의 총소득액에서 분위별 소득이 차지하는 비율을 의미한다. 지니계수는 한 사회의 전반적 불평등도를 보여주기에 때문에 어느 구간에서 분배구조가 악화되었는지를 보여주는 것은 어렵다. 팔마비율은 고소득층의 총소득과 저소득층의 총소득의 격차, 즉 소득 양극화의 정도를 측정하기 위한 지표이다. 이 값이 클수록 최상위층과 저소득층 사이의 소득 양극화가 심화되었음을 의미한다.

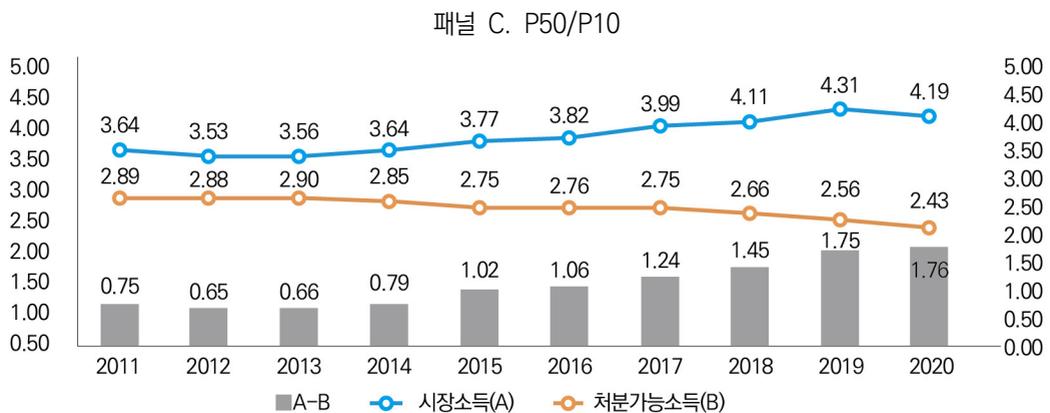
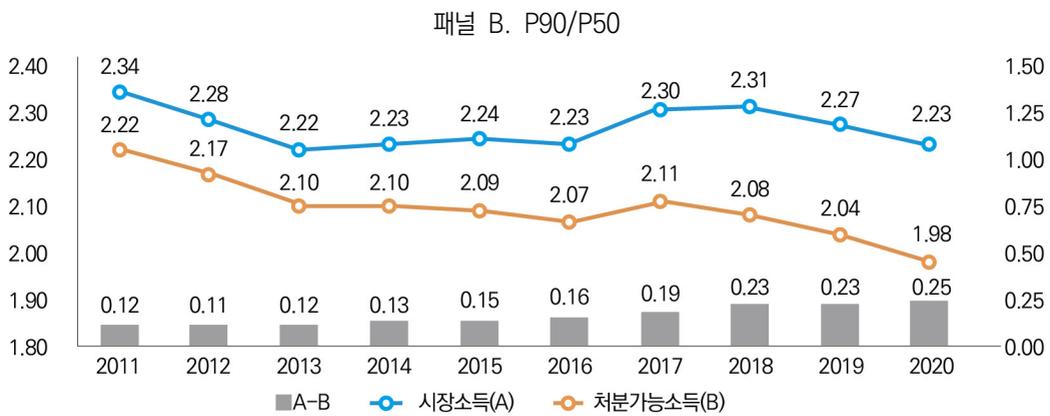
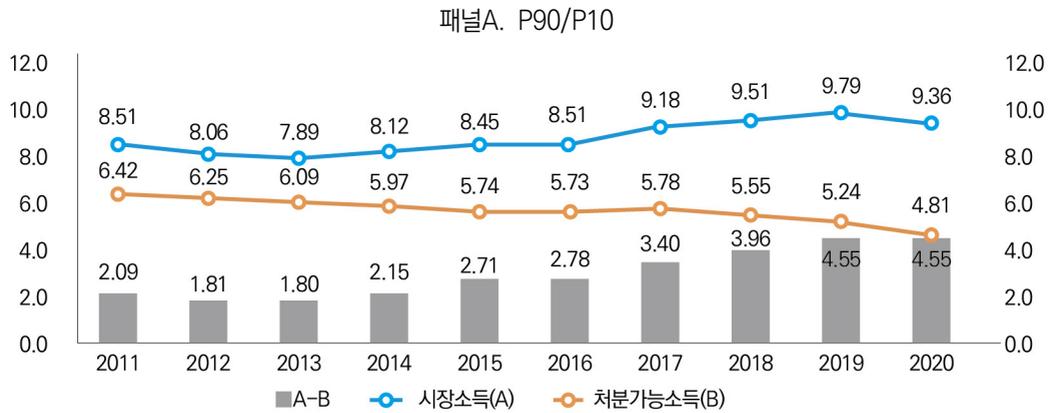
소득 하위 40% 인구의 총소득 대비 상위 10%의 총소득의 비율을 의미하는 팔마비율 역시 지니계수와 유사한 추이를 보였다. 시장소득으로 측정한 팔마비율은 2011년 2.05에서 2020년 1.90으로 하락하였다. 단, 2018년 이후 이 비율은 상승세로 전환하였다. 가처분소득으로 평가한 팔마비율은 2016년 소폭 상승한 것을 제외하면 지난 10년에 걸쳐 꾸준히 하락한 것으로 나타났다. 시장소득 팔마비율과 가처분소득 팔마비율의 격차는 정부의 복지정책에 따른 소득분배 개선의 정도를 보여준다. 이 격차는 2011년 0.31에 불과하였으나, 2015년 0.37, 2018년 0.50, 2020년 0.62로 지속적으로 상승하였다.

다음으로 소득 경계값 배율은 소득분위별 소득분배의 구조를 확인하기 위한 지표이다. P90/P10은 10분위를 기준으로 한 소득 양극화의 정도를 보여준다. [그림 2-7]의 패널 A에 따르면 시장소득 기준 P90/P10은 2011년 8.51배에서 2020년 9.36배로 상승한 반

면, 가처분소득 기준 P90/P10은 2011년 6.42배에서 2020년 4.81배로 크게 하락하였다. 즉, 2010년대에 걸쳐 최상위와 최하위 소득계층 간 시장소득의 양극화는 심화되었으나 정부의 공적이전 정책이 시장소득 양극화를 완화하는 데 기여한 것으로 확인된다.

패널 B는 P90/P50, 즉 중위소득 대비 소득 10분위 경계값의 비중이다. 시장소득으로 측정한 P90/P50의 경우 시기별로 수치가 등락하였는데 2011년 2.34배에서 2020년은 2.23배로 소폭 하락하였다. 특이할 만한 점은, 2010년대에 걸쳐 소득 양극화 양상이 뚜렷한 P90/P10과 달리 P90/P50에서는 소득분위 간 시장소득의 격차가 벌어지지 않았다는 점이다. 즉, 지난 10년간 시장소득의 분배 악화를 소득분위별로 보면 소득 상위계층과 중위소득 계층 간에는 진행되지 않았으며 최하위 분위에서 심각하게 발생하였음을 알 수 있다. 이러한 결과는 패널 C의 P50/P10 배율의 추이에서도 확인된다. 시장소득을 기준으로 중위소득과 소득 최하위 10%의 소득 격차는 P90/P10과 마찬가지로 지난 10년간 확대되어 왔다.

가처분소득을 기준으로 보면, 패널 B의 P90/P50은 시장소득과 유사한 추세로 변화하였으나 두 소득 기준 간 배율의 차이(A-B)는 2011년 0.12에서 2020년 0.25로 2배가량 확대되었다. 한편 패널 C P50/P10의 경우, 두 소득 기준 간 배율의 차이(A-B)는 2011년 0.75에서 2020년 1.76으로 P90/P50에 비해 훨씬 큰 폭으로 증가한 것으로 나타났다. 이는 중위소득 계층과 최하위 계층 간 시장소득의 격차가 심화하였음에도 불구하고 정부의 복지정책이 소득 최하위 분위에 집중된 결과 이 계층 사이의 가처분소득 격차가 크게 줄어들었음을 의미한다.



[그림 2-7] 소득분위 경계값 배율

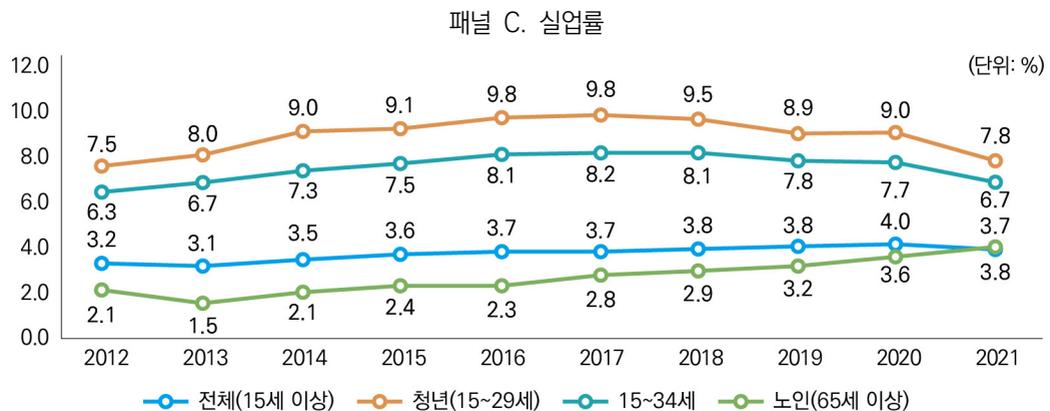
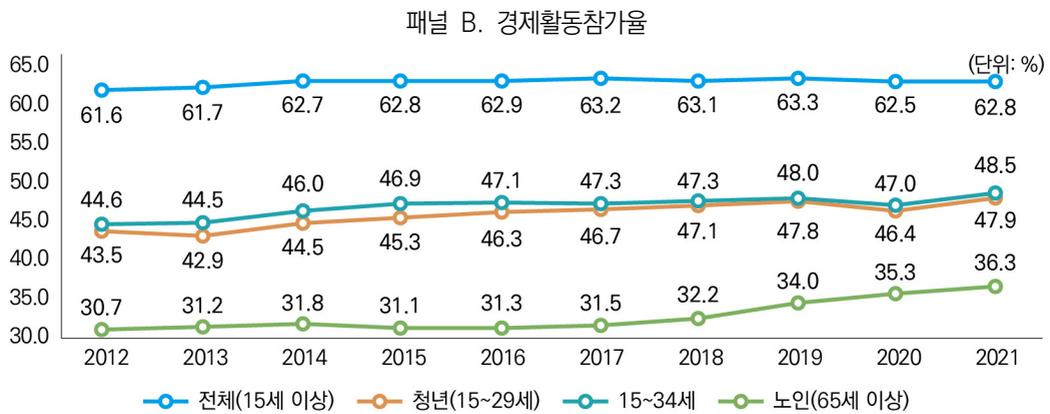
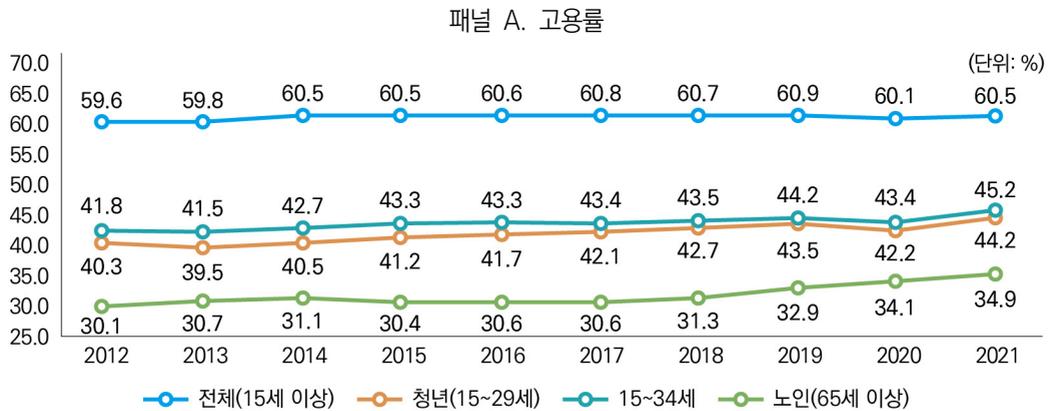
자료: 통계청, 소득분배지표

## 2 고용지표

국민의 경제활동에 참여 현황을 파악하기 위한 대표적 고용지표로는 고용률과 실업률이 있다. 고용률은 생산가능인구 중에서 취업자의 비중으로, 실업률은 경제활동인구(취업자+실업자) 중에서 실업자, 즉 취업의사가 있음에도 취업하지 못한 사람의 비중으로 측정된다. 생산가능인구는 경제활동인구와 비경제활동인구(일할 의사가 없거나 일할 능력이 없는 자)를 포함한다. OECD(경제협력개발기구)의 경우 생산가능인구를 만 15~64세의 인구로 규정한 반면 우리나라는 만 15세 이상 인구를 생산가능인구로 규정하고 고용률 산정에 적용한다. 이는 노후소득보장 제도가 성숙한 OECD 국가와 우리나라 노동시장의 차이를 반영한 것으로 해석된다. 노인의 노동시장 참여율이 높은 우리나라의 현실에서는 만 15세 이상 인구를 대상으로 고용지표를 작성하는 것이 적절할 것이다. 본 연구에서는 분석의 일관성을 위해 국가 간 비교에서는 OECD 기준을 따르고 있지만 지표를 해석함에 있어서는 국가별로 노동시장의 구조적 차이를 감안하는 것이 중요하다.

노동시장은 연령대별 및 성별로 숙련의 성격, 고용의 형태가 차이가 나기 때문에 이하에서는 연령대별, 성별로 구분하여 고용지표를 설명한다([그림 2-8]과 [그림 2-9] 참조). 15세 이상 인구를 대상으로 한 우리나라의 고용률은 2021년 기준 60.5%로 지난 10년간 크게 바뀌지 않았다. 연령대별로 보면 청년층(15~29세)이 44.2%로 과거에 비해 상승하는 추이지만 전체 고용률을 크게 밀치고 있다. 고령인구의 고용률은 2021년 34.9%로 조사되었다. 정년 이후에도 10명 중 3.5명의 노인이 노동시장에 참여하고 있다는 것인데 이는 빈약한 노인 복지제도로 인해 노인 10명 중 약 6명(2020년 기준 58.6%)이 시장소득 기준으로 상대적 빈곤선 이하의 빈곤 상태에 처해있는 현실을 반영한 것이다.

2021년 15세 이상 생산가능인구의 실업률은 3.7%로 조사되었다. 연령대별로 보면 청년(15~29세)은 7.8%, 노인(65세 이상)은 3.8%로 나타났다. 청년 실업률의 경우 2010년대 중반보다는 낮아졌지만 다른 연령군에 비해 여전히 높은 수준이다. 노인 고용지표의 경우 고용률과 실업률이 모두 상승하였다는 점이 특기할 만하다. 이는 노인을 대상으로 한 일자리 사업의 확대에 의해 노인 인구의 경제활동참가율이 2012년 30.7%에서 2021년 36.3%로 큰 폭으로 상승한 것과 관련된 것으로 보인다. 따라서 노인 고용지표의 경우 노인들이 민간시장에서 양질의 일자리에 고용된 결과라기보다는 노인 빈곤문제와 이에 대응하기 정부 공공부조 정책의 결과로 해석되어야 할 것이다.

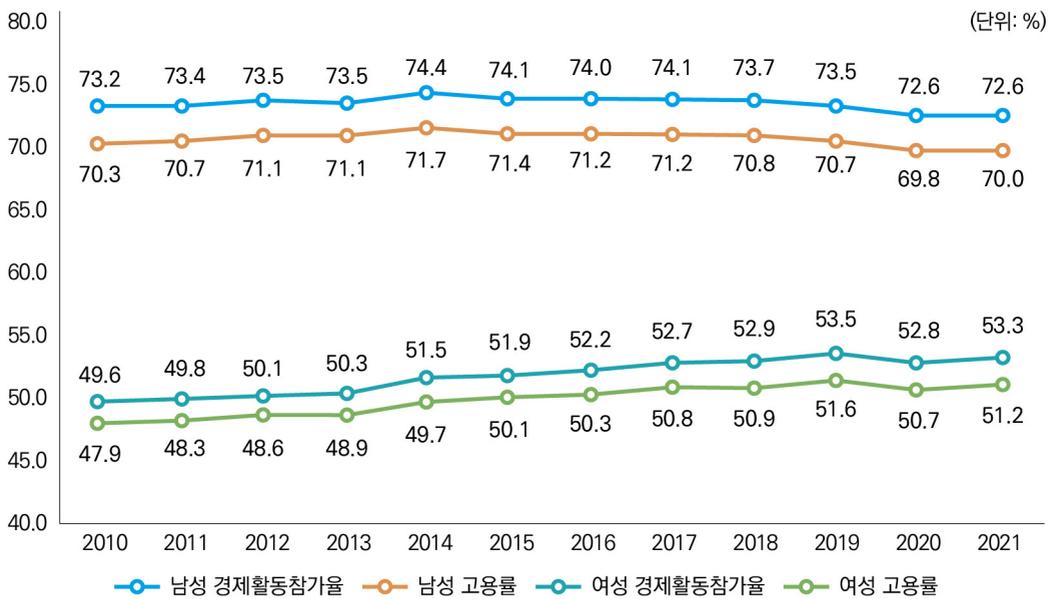


[그림 2-8] 한국의 연령대별 고용지표: 고용률, 경제활동참가율, 실업률

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도

주: 민보경 외(2022)의 [그림 3-18]~[그림 3-20]를 인용

2021년 성별 고용률의 경우 남성이 70.0%, 여성이 51.2%로 조사되었다. 2010년 이후의 추이를 보면 남성의 경우 거의 변화가 없었으나 여성은 47.9%에서 3.3%p 상승하는 추세가 확인된다. 남녀 고용률의 격차는 과거에 비해 줄어들기는 하였으나 여전히 20%p 가까운 격차를 보이고 있다. 여성 고용률의 변동은 경제활동참가율과 거의 유사한 패턴을 갖는 것으로 확인된다. 즉, 생산가능인구에 속하는 여성 인구 중 비경제활동인구가 취업 의사를 갖는 경제활동인구로 이동한 것이 여성 고용률을 끌어올리는 배경으로 작동한 것이다. 이러한 현상은 노인 인구의 고용지표에서도 나타난 바 있다.



[그림 2-9] 한국의 성별 고용지표: 경제활동참가율, 고용률

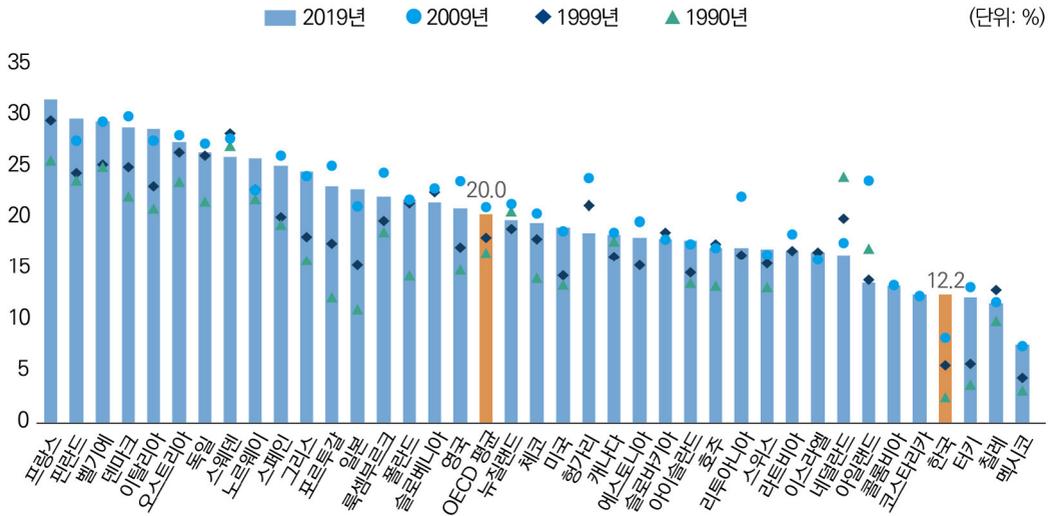
자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도

### 제3절 관련 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

소득분배 및 고용지표와 관련한 사회안전망 제도는 개인이 처한 위험의 유형에 따라 노년기 빈곤문제에 대응하는 노후소득보장제도와 실업에 대응하기 위한(소극적 및 적극적) 노동시장정책으로 구분된다. 해당 제도들은 재원의 조달 방식에 따라 기여 기반의 사회보험과 정부 재정으로 지원되는 공공부조사업으로 구성된다. 노후소득보장을 위한 대표적 제도로는 사회보험인 국민연금과, 공공부조사업으로 65세 이상 노인 인구의 소득 하위 70%에게 지급되는 기초연금이 있다. 실업과 관련한 사회안전망은 실업자에 대한 소득보장제도와 일자리 창출 및 직업훈련 등을 통해 고용을 촉진하는 적극적 노동시장정책으로 구성된다. 우리나라 고용보험 체계의 경우 실업급여와 직업능력개발 및 고용안정을 위한 적극적 노동시장정책 수단을 함께 운영하고 있다.

문재인 정부 시기에 작성한 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」(이하 ‘기본계획’)은 소득보장 분야에서 우리나라 사회보장 시스템의 문제점으로 낮은 사회복지지출 수준, 사회보장제도의 넓은 사각지대, 사회보험의 낮은 보장성 등을 지적하였다(보건복지부, 2019). ‘기본계획’에 따르면 우리나라의 사회복지지출 수준은 사회지출의 가파른 증가에도 불구하고 2015년 기준 10.2%로 OECD 평균의 53.7%(15년)에 불과하였다. 낮은 사회복지지출은 先성장 後복지라는 성장 우선 패러다임에 기초하여 사회투자에 소극적인 정책 기조에 따른 것이다. 동 자료는 경제규모·성장률인구 고령화 등의 요인을 고려한 국제 비교를 통해 우리나라의 사회지출 규모가 적정수준 대비 52~68% 수준이라고 평가하였다. 최근 자료를 보면 한국의 사회복지지출은 2019년 12.2%로 2%p 상승, OECD 평균(20.0%)과의 격차를 소폭 줄인 것으로 확인된다.



[그림 2-10] OECD 국가의 사회복지지출 규모 비교(GDP 대비 %)

자료: 국회예산정책처(2021)의 [그림 1](원자료는 OECD Social Expenditure Database)

- 주: 1. 대부분의 국가들의 데이터가 가용한 시점인 1990년 자료부터 사용
- 2. 호주, 일본은 2017년, 캐나다, 콜롬비아, 뉴질랜드, 스위스, 코스타리카는 2018년 데이터
- 3. 콜롬비아와 코스타리카는 자료 부재로 2009년 대신 각각 2010년과 2011년 데이터 사용
- 4. 2017년까지의 데이터는 확정치이며, 2018년과 2019년의 데이터는 잠정치임.

우리나라 소득보장제도의 두 번째 문제점으로는 사회보험의 낮은 보장성을 들 수 있다. 연금의 보장성은 소득대체율(연금액/전일제 근로자 전체 평균임금)로 측정한다. ‘기본계획’은 국민연금의 2016년 기준 소득대체율이 39.3%로 OECD 평균인 40.6%에 근접한 것으로 보고하고 있다. 그런데, OECD가 최근 발간한 『Pensions at a Glance 2021』(OECD, 2021)에 따르면 2021년 우리나라 국민연금의 소득대체율은 31.2%로 2019년 보고된 수치(37.3%)보다 무려 6.1%p나 낮게 발표되었다. OECD는 한국의 소득대체율 수치는 그간 A값의 근로자 평균 소득을 잘못 적용하였기 때문이라고 설명하고 있다.<sup>3)</sup> OECD 회원국 강제연금제도의 소득대체율은 평균 42.2%로 우리나라와의 차이는 10%p를 상회하는 것으로 보고되었다. 실업급여 역시 부족한 지급 수준 및 기간으로 인해 실업에 따른 소득보장의 수준이 극히 미미하다는 지적이다. 실업 이후 5년간 총 가처분소득 대비 실업급여 총액의 비중은 OECD 국가의 경우 28.8%임에 비해 한국은 10.3%에 지나

3) 참여연대의 [공적연금 이슈리포트②], “1998년생의 국민연금 소득대체율이 하락한 이유”를 참조 바람.  
<https://www.peoplepower21.org/welfare/%EC%97%B0%EA%B8%88%EC%A0%95%EC%B1%85/1881532>

지 않았다(2015년 기준). 실업급여의 낮은 보장성은 2020년 코로나19와 같은 사회적 재난에 대응하는 우리나라 사회안전망의 한계를 다시금 노출시켰다.

세 번째 문제점으로는 사회보장제도의 넓은 사각지대를 들 수 있다. 사회보험 분야에서 국민연금의 상황을 보면 장기체납, 납부예외에 따른 미수급자의 비중이 매우 높다. 기존의 정부 발표자료(보건복지부, 2019)에 따르면 국민연금 납부예외자는 2018년 기준 359만 명으로 전체 가입자 대비 17.0%, 지역가입자 대비 48.1%에 달하였다. 고용보험 역시 비정규직, 특수고용인, 자영업자 등 실질적 사각지대가 광범위하게 존재한다. 2017년 기준 가입률을 보면 정규직은 85.9%에 달하지만 비정규직은 44.1%로 절반을 밑도는 수준이다. 그런데 서울대 구인회 교수팀이 행정자료를 이용해 분석한 결과에 따르면 사각지대의 문제는 정부의 공식 자료보다 훨씬 심각하다. 연구 결과에 따르면 2019년 10월 기준 우리나라의 18~59세 인구의 국민연금 가입률은 66.2%에 불과하였는데 이는 그간 알려진 것보다 훨씬 낮은 수치이다. 특히 소득 하위 20%의 가입률은 51.7%로 상위 20%에 비해 17%p 낮을 뿐 아니라 평균 가입기간은 81개월로 수급 자격인 120개월에 미치지 못하는 경우도 허다하게 발생하였다(한겨레신문, 2022년 6월 6일 자 보도). 같은 해 고용보험은 전체 취업자 2,740만 명 가운데 약 절반만이 가입해 있는 것으로 알려져 있다. 결국 실직과 노령에 대응하는 우리나라 사회보장제도는 국민의 절반만을 수혜대상으로 하는 반쪽의 안전망이라 할 수 있다.

공공부조 분야의 경우 2017년까지는 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 등으로 인해 비수급 빈곤층이 광범위하게 존재하였다. 그러나 복지 사각지대의 해소를 위해 2018년 이후 4년간에 걸쳐 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지함에 따라 2021년 수급자는 164만 가구, 236만 명으로, 2017년에 비해 각각 60.4만 가구, 77.8만 명이 증가하였다.<sup>4)</sup>

적극적 노동시장정책은 무엇보다도 고용 촉진에 대한 정책의 효과성이 불확실하다는 점이 문제로 제기된다. 우리나라의 적극적 노동시장정책에서 가장 비중이 높은 '직접일자리 창출' 지원정책의 경우 일자리의 질이 낮고 한시적이어서 프로그램 참여를 통한 직업역량 강화에 실효성이 낮았으며 참여자의 취업률과 고용유지율을 높이는 데도 효과적

4) 2017년의 기초생활보장 실태조사에 따르면 비수급 빈곤층은 중위소득 40% 이하의 약 93만 명으로 추정되었다(보건복지부, 2019). 따라서 부양의무자 기준 폐지는 기초생활보장대상자의 사각지대 문제를 상당부분 해소하였을 것으로 보인다.

이지 않았다. 디지털 전환 등 새로운 노동환경에의 적응을 위한 교육훈련의 경우 현재 일자리의 질에 따른 격차가 교육훈련의 기회에서도 되풀이되는 이중구조의 문제가 확인되었다. 고용보험의 적용을 받는 양질의 일자리에서 일한 취업자일수록 교육훈련에의 참여율이 높은 것으로 나타났는데, 이는 노동시장 취약계층에 대한 보다 적극적인 교육훈련의 기회와 지원이 제공되어야 함을 의미한다. 결국 고용보험을 위주로 하는 사회안전망의 경우 소득보장과 고용지원 양 측면에서 광범위한 사각지대의 문제가 발생하고 있다.

국민취업지원제도는 생계지원과 고용 촉진을 연계하는 제도로 기존의 취업지원제도인 '취업성공패키지'가 갖는 문제점을 보완하기 위해 2021년부터 시행되었다. 동 제도는 취업을 원하는 사람에게 취업지원서비스를 제공하는 한편 노동시장 취약계층과 근로빈곤층에게 구직촉진수당 등을 제공한다. '취업성공패키지'와 비교하면 그 대상자가 장기실업자, 청년층, 경력단절여성 등으로 대폭 확대되었을 뿐만 아니라 일 경험 프로그램과의 연계를 통해 대상자별로 취업장애요인에 따른 맞춤형 취업지원서비스가 제공된다. 그러나 이 제도 또한 대상자 외 가족이 있을 경우 지원이 충분하지 않다는 점, 대상 집단의 특성 파악을 통한 정확한 서비스 제공은 이루어지지 않는다는 점, 단기적 성과 달성에만 치중되어 있다는 점 등 기존 제도의 한계에 대한 근본적 개선방안에는 미치지 못한 것으로 평가된다(김태완, 2021).

## 제4절 미래 정책 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

소득 및 고용 분야의 사회안전망 제도와 관련한 미래의제 구성을 위해서는 현재 제도의 핵심적 한계와 정책환경의 변화가 함께 고려되어야 한다. 지표 분석과 정책평가를 통해 확인된 우리나라 사회안전망의 문제점과 향후 정책환경 전망을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라는 비교적 낮은 시장소득 불평등에도 불구하고 낮은 공적 사회복지지출로 인해 처분가능소득의 불평등도가 높은 국가이다. 둘째, 국민연금의 미성숙에 따라 노인 빈곤율이 OECD 국가 중 가장 높으며 그 결과 노령층의 경제활동참가율과 고용률도 가장 높게 나타난다. 셋째, 인구 집단별로는 다른 OECD 국가들에 비해 특히 청년층과 여성은 취업 기회가 제한되어 있고 고용률이 낮은 취업 취약계층에 속한다. 넷째, 한국의 사회보험제도는 소득과 고용의 안전성이 높은 계층에 대한 보호 수준이 높은 이중구조, 광범위한 사각지대를 특징으로 한다. 다섯째, 급속도로 진행되는 출산율 저하와 고령화로 인해 총부양비는 2020년 39명에서 2070년 117명으로, 노년부양비는 2020년 21.8명에서 2030년 38.6명, 2070년에는 100명을 상회할 전망이다. 여섯째, 제조업 분야에서 자본 심화지수의 상승 속도가 가파르며 이는 4차 산업혁명 기술의 확산에 따른 일자리 감소 문제가 다른 나라에 비해 심각할 수 있음을 시사한다.

국민 삶의 질 개선이라는 관점에서 보면 우리나라 사회안전망 제도가 국민연금의 보장성 강화, 고용보험의 사각지대 해소를 핵심 의제로 삼아야 함은 자명해 보인다. 문제는 이러한 과제를 미래의 정책환경 변화와 어떻게 조화시키는가에 있다. 현재 우리나라는 OECD 국가 중 저부담-저복지 국가(국민부담률 26.7%, GDP 대비 공공사회복지지출 비율 10.8%)에 해당하지만, 연금제도 성숙, 인구구조의 급변, 저성장 등으로 인해 현행 복지제도를 그대로 유지하더라도 2050년대 중후반이 되면 고부담-고복지 국가군으로 이행될 것으로 예측되고 있다(국회예산정책처, 2021). 따라서 인구구조 변화의 영향이 큰 복지제도의 경우 제도 성숙에 따른 지표 변화를 감안하여 복지제도의 동적 이동경로를 설계할 필요가 있다. 예컨대 국민연금이 현재 제도대로 유지되는 가운데 제도가 성숙된다면 기초연금 등 여타 노후소득보장제도는 국민연금과 연계하여 조정될 필요가 있다.

보다 심각하고 발본적인 문제는 복지체제를 지탱하는 기초변수(인구, 노동, 성장)의 변화가 급속도로 진행됨에 따라 재정지속가능성이 담보되지 않을 수 있다는 점이다. 인구절벽과 초고령화, 성장둔화, 디지털경제로의 전환 등 한국사회가 당면하고 있는 환경적 변화는 사회안전망 구축에 필요한 정부 재원조달 역량을 제약할 수밖에 없다. 최근 국회예산정책처는 현행 제도가 유지된다는 가정하에서 국민연금 적립금의 경우 2043년부터 적자로 전환되며 2057년에는 소진될 것이라는 전망 결과를 제출하였다(국회예산정책처, 2022). 따라서 인구구조 변화와 연동되어 있는 사회안전망 제도의 경우 한편으로는 현재 당면한 문제인 높은 빈곤율 문제에 대응하면서 다른 한편으로는 재정적으로 지속가능한 복지체제라는 미래의제를 동시에 해결해 나가야 한다. 지속가능 복지체제의 경우 국가의 전체 구성원들 간 타협과 조정이 결정적으로 중요한 이슈이다. 따라서 연금개혁 논의를 위해 2022년 국회에 설치되는 연금개혁특별위원회와 같은 기구를 상설화하여 국민적 공론화를 이끌어나가는 것이 문제의 해결을 위한 첫 번째 걸음이 될 수 있을 것이다.

다음으로 4차 산업혁명 기술의 확산은 플랫폼 노동자, Gig 이코노미 종사자 등 비정형 고용형태를 증가시키며 이는 기존의 고용보험 체제와 같이 정형화된 제도로는 광범위한 사각지대의 문제를 해소하기 어려움을 의미한다. 앞서 제시한 바와 같이 행정자료를 사용하여 분석한 우리나라 고용보험 가입률이 전체 취업자의 절반에 지나지 않는다는 점을 감안하면 향후 비정형 노동의 증가는 고용보험의 사각지대 문제를 더욱 악화시킬 수밖에 없다.<sup>5)</sup> 이에 대해 문재인 정부는 소득기반 전 국민 고용보험제도라는 해법을 제안한 바 있으며, 제도 시행을 위한 인프라 구축을 위해 2021년 실시간 소득파악 제도(RTI, Real Time Information)의 운영을 시작하였다. 전 국민 고용보험제도의 시행을 위해서는 고용이 일정하지 않은 일용근로자, 플랫폼 노동자 등으로 고용보험을 확대하기 위해서는 이들에 대한 월 단위 소득자료 파악 시스템이 필요하였기 때문이다. 실시간 소득파악 시스템은 소득기반 고용보험과 재난 지원금 등 복지인프라 구축을 위해 일용근로자 등의 소득자료 제출주기를 기존의 연·반기·분기 단위에서 월 단위로 단축하여 매월 수집하는 제도이다. 국제청은 최근 제도 시행 후 1년간 건설현장의 일용근로자, 방문판매원 등 비정형 근로자 670만 명에 대한 소득자료를 매월 수집하는 성과를 이루어냈다고 발표하였다.<sup>6)</sup>

5) 최현수(2021)은 '자격-부과-징수-급여·서비스'로 이루어진 자격 중심 사회보험 운영체계가 갖는 한계는 가입 대상 업종의 단계적 확대로는 근본적으로 해결되지 않는다고 지적한다. 이는 근로형태의 다양화로 인해 근로자성과 연속성에 따른 근로자 분류가 어려워지고 "사업장이 없거나 다수의 사업장에서 다양한 형태로 일하면서 다양한 소득원을 가진 노동자들"(p.84)이 점차 늘어나고 있기 때문이다.

실시간 소득 및 매출 정보를 기반으로 국세청이 사회보험을 징수할 수 있는 시스템이 구축된다면 고용보험만이 아니라 사회보험 전체를 통합하는 ‘소득 중심 전 국민 사회보험’이 정책환경 변화에 대응하는 새로운 사회안전망 패러다임이 될 수 있다. 최현수(2021)은 새로운 사회안전망 패러다임이 “국민 누구나 경제활동을 통해 획득하는 소득·매출 정보를 기반으로 사회보험 사각지대에서 벗어나 사회안전망으로부터 보호를 받으며 고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험 수급권을 확보하여 급여와 함께 다양한 서비스를 받을 수 있도록 만드는 진정한 고용·사회안전망의 강화”(p.89)라고 설명한다. ‘소득 중심 전 국민 사회보험’은 고용보험의 테두리를 벗어나 새로운 사회계약으로서 우리나라 사회안전망을 전면적으로 재편하는 미래의제이다. 따라서 복지수준과 재정부담의 경로 선택을 위한 미래의제와 마찬가지로 사회적 공론화 기구를 통해 그 필요성과 방향성, 세부 제도를 논의하는 것이 적절할 것이다.

---

6) 윤석열 대통령은 후보 시절 문재인 정부가 추진한 전 국민 고용보험을 승계한다는 입장이었다. 그러나 국정과제에서는 사회적 논의가 필요하다는 입장으로 선회함에 따라 현 정부하에서 전 국민 고용보험의 실현은 불투명해진 상태이다.



# 제3장

## 보건의료 분야

허종호

---

제1절 서론

제2절 지표 분석

제3절 관련 정책

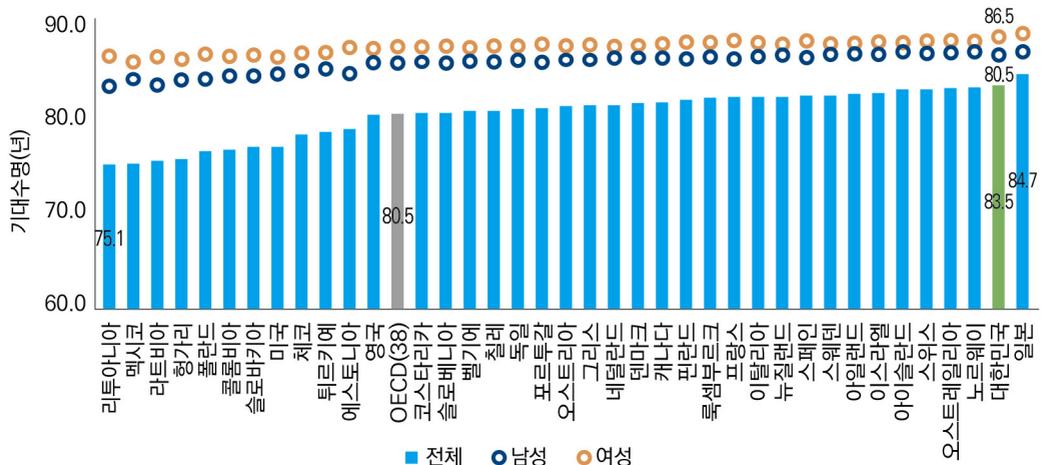
제4절 미래 정책 시사점



# 제 1 절 서론

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대한민국의 미래사회는 초고령화 사회이다. 1970년 62.1세에 머물던 기대수명은 2020년 83.5세로 꾸준히 증가하여 경제개발협력국가(OECD) 평균인 80.5세보다 높은 수준을 유지하고 있다(OECD, 2021). 통계청의 고령자 통계에 따르면 생산가능인구는 빠르게 감소하는 반면 인구 고령화 진행 속도는 빨라져 2025년에는 65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상을 차지하는 초고령사회에 진입할 것으로 전망되었으며, 향후 노인 인구는 전체 인구 대비 30% 내외의 높은 수준을 유지할 것으로 예측되었다. UN의 인구 부(Population division)에서는 한국인 여성의 기대여명이 평균 85세(전 세계 평균 여성은 75세)로 가장 오래 살 것으로 보고하였다(UN, 2022). Imperial College London 과 WHO와의 협동연구 결과, 2030년까지 한국인 여성의 기대여명은 90.82세, 남성은 84.07세까지 늘어날 것으로 예측하였다(Kontis et al., 2017).



[그림 3-1] OECD 회원국 기대수명 비교

출처: 경제개발협력기구(OECD), 건강통계 2020

이러한 눈부신 건강과 수명의 개선은 사회경제의 전반적인 발전과 더불어 보건의료 분야의 기여가 크다고 할 수 있다. 건강 측면에서의 큰 진보에도 불구하고, 초고령화와 같은 인구구조의 변화는 한국사회의 지속가능성을 위협하는 주요한 위험 요인으로도 손꼽힌다. 우리나라는 1977년 직장의료보험을 시작으로 지속적인 제도의 확대를 통해 1989년 사회보험 형태의 전 국민 건강보험을 단기간에 달성하였다. 이후 건강보장제도가 양질로 꾸준히 발전하고 현대식 의료기술 등이 도입되어 왔으나 상대적으로 낮은 건강보험 보장성과 높은 의료비 지출, 사회경제적 수준에 따른 의료서비스의 경제적 접근성 격차 등의 문제가 대두되고 있으며, 이는 향후 사회가 초고령화되면서 심화될 것으로 예측된다. 따라서, 본 장에서는 미래 한국사회의 지속가능성을 확보하고 모니터링하기 위한 주요 지표를 선정하고 보건의료 분야의 발전 방향에 대한 함의를 정리하였다.

## 제2절 지표 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

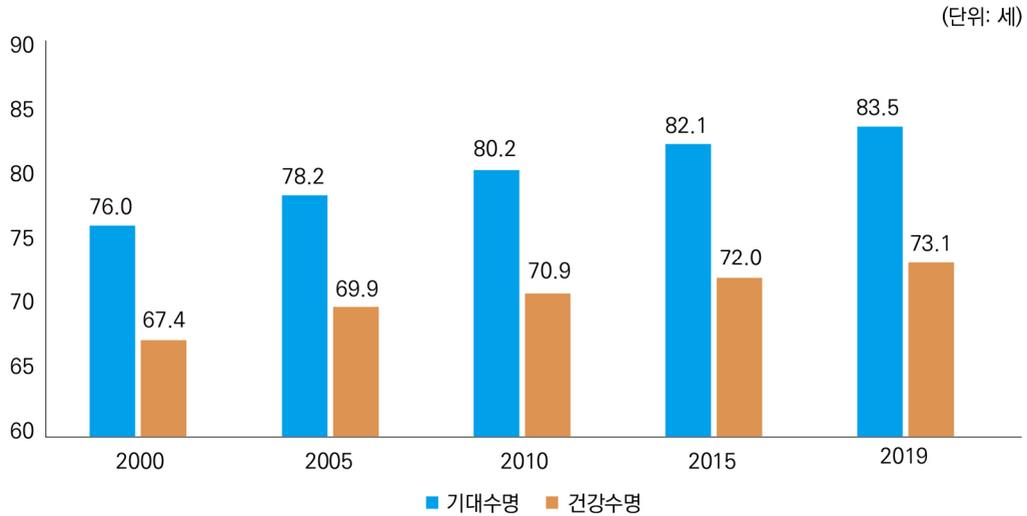
초고령사회의 보건의료 발전 방향과 미래의 지속가능성 등을 살펴보기 위해 (1) 건강수명, (2) 미충족 의료, (3) 1인당 보건의료 지출의 세 가지 지표를 제안하였다.

### 1 건강수명

우리나라 전반의 소득 수준이 향상되고 삶의 질이 중요해지면서 건강에 대한 욕구가 증가되었다. 이에 따라, 오래 사는 것만이 좋은 것이 아니고 질병으로부터 자유로운 상태에서 아프지 않고 오래 사는 것을 추구하게 되었다. 건강수명은 향후 얼마나 ‘건강하게’ 살 수 있는지를 나타내는 질적인 측면의 지표이다(국가지표체계, 2022).

우리나라의 경우 기대수명은 꾸준히 증가하고 있지만, 질병이나 사고 등으로 아프지 않고 건강하게 사는 기간을 의미하는 건강수명은 평균 73년으로 여전히 낮은 수준이다(통계청, 2021; WHO, 2020).

이를 해결하기 위해, 역대 정부는 보건정책의 주요 목표를 건강수명 연장과 건강 형평성 제고로 설정하였으나, 기대수명과 건강수명의 격차는 여전히 좁혀지지 않고 있다. 만성질환 등의 질병 또는 장애를 가지고 평균 10년 이상 노년을 살게 된다는 것은 국민 개인으로도 고통 및 삶의 질 저하로 이어질 뿐 아니라 사회경제적으로도 노인 의료비 지출이 지속적으로 증가로 이어진다. 실제로 우리나라 65세 이상 노인의 만성질환 유병률이 약 90%에 달하며, 복수의 질환을 가진 복합이환자는 69.7% 등 높은 수준으로 알려져 있다(오영희, 2015). 이러한 격차는 치료 중심에서 예방 중심으로, 병원 중심에서 지역사회 중심으로의 보건의료체계의 획기적인 변혁이 이뤄지기 전까지는 요원할 것으로 보인다.



[그림 3-2] 기대수명/건강수명 비교

출처: 통계청 「생명표」 및 WHO 「세계보건통계」 2020 재구성

## 2 미충족 의료율

미충족(unmet needs) 의료란 개인이 의료서비스를 필요로 하나 어떠한 이유로 치료를 받고자 하는 욕구가 충족되지 못한 상황을 의미한다. 국가 차원에서 미충족 의료율이 높다는 것은 제때 치료를 받기 어려운 사람이 많다는 뜻이므로 질병이 더욱 악화되거나 질병의 조기 예방이 어려워지면서 불필요한 사망률이 증가하는 결과를 초래할 수 있다 (Allin 외, 2010).

미충족 의료율이 건강보험 보장성과 의료접근성과 직결되는 지표로서 가치가 있다. 미충족 의료를 경험하는 원인으로는 개인의 시간 및 정보 부족, 의료기관의 부재, 빈부격차로 인한 경제적 부담 등이 있다. 질병이 있음에도 불구하고 치료를 받지 못하는 미충족 의료의 경험 비율은 건강보험 도입 초기인 1977년 40%에서 2019년 6.4%로 크게 감소하면서 전반적으로 건강보험 보장성과 의료접근성이 크게 향상되었다고 볼 수 있다(보건복지부, 2020). 특히, 저소득층과 고소득층 간 격차가 감소하고 있는 것은 매우 고무적이라고 볼 수 있다.

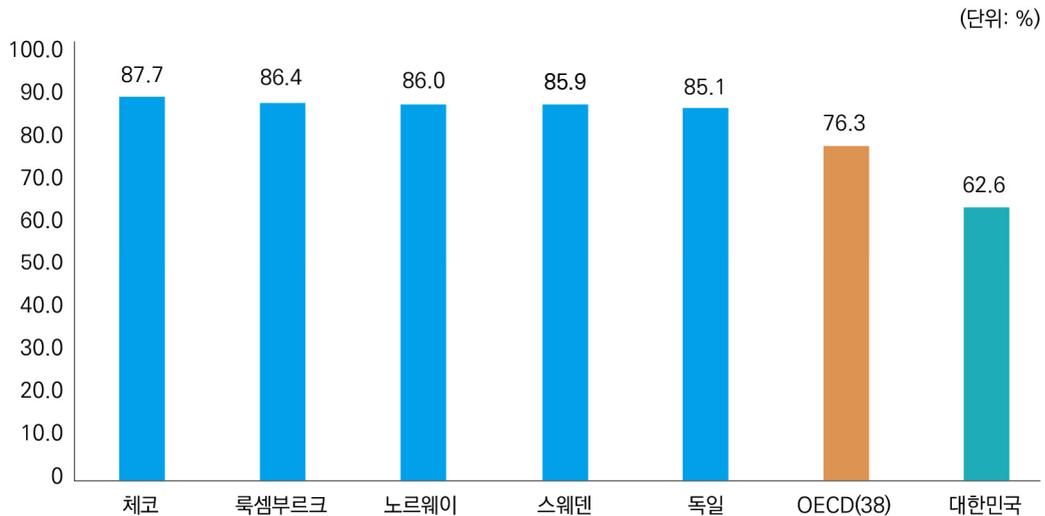
그럼에도 불구하고, 지역적 격차 및 사회경제적인 수준에 따른 미충족 의료 경험의 차이가 여전히 상존하고 있다는 점을 인지할 필요가 있다. 지속적으로 의료접근성 측면에서의 불평등을 줄이려는 정책적인 노력이 필요하며, 특히 사회경제적으로 취약집단인 고령, 여성, 저소득층과 그렇지 않은 집단 간 격차는 미래의 한국사회가 풀어가야 할 숙제라고 볼 수 있다.

### 3 1인당 보건의료 지출

건강보험제도의 성공적 정착으로 인한 국민건강 수준과 의료접근성의 향상이라는 양적 성장의 목표는 달성하였지만 보건의료의 지출과 관련하여서는 갈 길이 멀다. 특히, 초고령사회를 염두에 둔다면 1인당 보건의료 지출을 모니터링하고 관리할 필요는 먼 미래의 일이 아니다.

최근 우리나라의 경상의료비 지출 및 1인당 보건 지출이 OECD 회원국 중에서도 빠른 속도로 증가하고 있으며, 특히 공공부담의 비중이 증가하고 있다. 1인당 보건 지출의 경우, 높은 본인부담금이 대표적인 문제로 지적되고 있다(권순만, 2018). 우리나라의 경우 OECD 국가들과 비교할 때 총 보건의료비용 중 공공재원의 비중이 매우 낮는데, 2020년 기준 우리나라의 건강보험 보장률은 65.3%로, OECD 회원국의 평균인 80%보다 여전히 낮은 수준이다(Lee et al., 2020).

이는 국민의 입장에서는 의료비의 본인부담의 비중이 크다는 것을 나타낸다. 우리나라는 건강보험료로 지불되지 않는 비급여항목이 많고 보험료가 적용되는 급여항목도 같이 발생하는 본인부담 비용 비율이 높은 편이어서 의료 이용 시 가계가 직접 부담하는 본인부담금이 적지 않은 상황이다(Kim & Lee, 2021). OECD 보고서에 따르면 우리나라 총 가계소비 중 본인부담 의료비는 5.3%로 OECD 회원국 중 2위(OECD 평균 3.1%)이며, 경상의료비 중 정부 및 의무가입 보험재원 비중은 61.0%로 OECD 평균인 74.1%보다 낮은 수준이다(OECD, 2021).



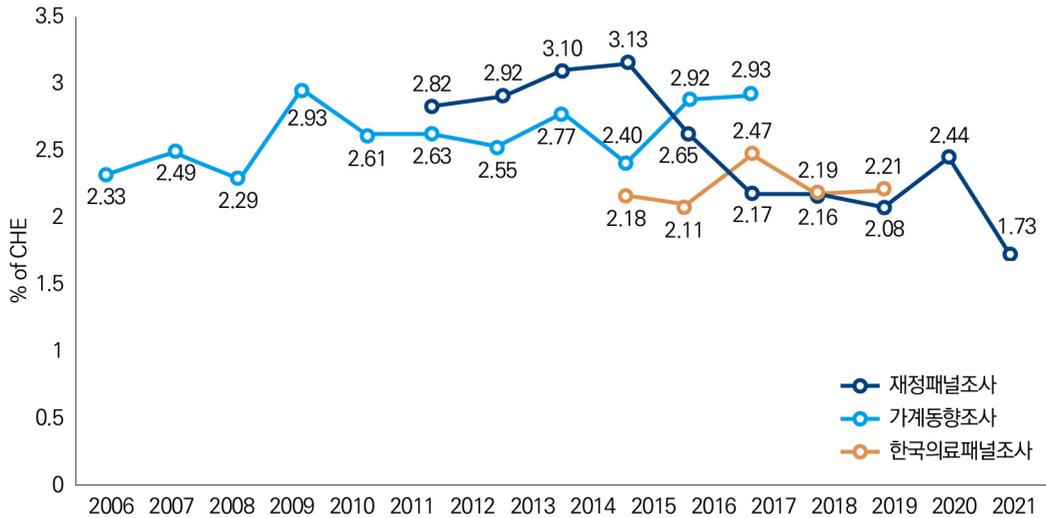
[그림 3-3] 전체 의료비 지출 중 공공지출 현황

출처: 경제개발협력기구(OECD), 건강통계 2020 재구성

이로 인하여 발생할 수 있는 문제는 재난적 의료비 지출의 문제이다. 재난적 의료비는 의료비가 가구의 지불 능력의 일정 비율을 넘어서는 경우로, 세계보건기구는 재난적 의료비 발생을 연간 가구소득의 40% 이상을 의료비로 지출한 경우로 정의하고 있다. 건강을 상실하고 질병을 얻게 되면, 개인 또는 가구의 사회적, 경제적 생활을 영위할 근간이 위태로워지기 때문에 질병으로 인한 과도한 의료비 지출은 가구의 빈곤화 및 삶의 질 하락으로 이어질 가능성이 매우 크다. 재정패널조사, 한국의료패널 및 가계동향조사의 재난적 의료비 지출 경험 가구 비율을 살펴보면, 각 데이터의 모집단과 샘플링 및 조사방식의 차이로 인해 패턴과 수준이 다르나 전체적으로 전체 가구의 2~3%는 재난적 의료비 경험을 하는 것으로 나타났다.

장래의 고령인구의 증가, 생산인구의 감소, 경제불안정 등으로 인한 한국의 저성장을 고려하면 이러한 의료비 지출은 지속적으로 증가할 것으로 예상되며 보험료 수입은 한계에 부딪힐 가능성이 높다. 특히, 노인 의료비는 갈수록 증가하여 개인의 의료비 부담과 국가적 재정부담으로 작용할 것으로 전망되고 있다. 국민건강보험공단의 예측에 따르면, 전체 건강보험 지출에서 65세 이상 노인 의료비가 2014년 19.9조원, 25년에는 57.9조원, 2050년에는 251.2조원으로 급증할 것으로 내다보았다. 장기요양보험 지출 또한

2017년에 5.4조원, 2025년에는 14.2조원에 달하고 2050년에는 108.3조원에 이를 것으로 전망하였다(국민건강보험공단, 2018). 따라서 건강 수준을 높이는 동시에 보건의료 체계의 효율성을 개선하기 위한 노력들이 이뤄져야 할 필요가 있다.



[그림 3-4] 연도별 재난적 의료비 지출을 경험한 가구 비율의 추이

출처: 정성훈 외(2022)

주: CHE) 재난적 의료비 지출(catastrophic healthcare expenditure) 경험 가구

## 제3절

## 관련 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 건강보험의 보장성 강화

사회보험 형태의 건강보험을 건강보장체계의 기반으로 삼고 있는 우리나라는 1977년 직장의료보험을 시작으로 지속적인 제도의 확대를 통해 1989년 전 국민 건강보험을 달성하였다. 이로 인하여 필수 의료서비스에 대한 경제적 부담이 줄어들어 미충족 의료의 경험 비율은 건강보험 도입 초기인 1977년 40%에서 2019년 6.4%로 크게 감소하면서 의료서비스 접근성이 크게 향상되었다. 또한, 1977년 471억원에 불과했던 건강보장의 재원은 시행 44년인 2021년 약 80조원을 넘어서면서 건강보장체계의 양적 확장을 달성하였다(Kwon, 2018). 이러한 건강보장의 양적 확대는 국민건강 수준의 향상에 크게 기여하였다는 평가를 받고 있다(신영수, 2007).

그러나 여전히 질적인 측면에서는 건강보험의 보장성이 취약한 것이 사실이다. 이를 보완하기 위하여 역대 정부는 건강보험의 보장성 강화에 대한 정책목표를 세우고 의지를 나타냈지만 결론적으로 보장성 수준이 크게 향상되지 못하였다. 그 이유는 건강보험의 보장 항목이 서서히 늘어나는 동안 새로운 의료서비스와 기술이 시장에 진입하여 비보장 항목이 매우 빠르게 증가한 것과 관련이 있다. 지난 문재인 정부는 보장성 강화를 위해 비급여의 전면 급여화, 취약층(노인, 아동, 여성, 저소득층)에 대한 보장성 강화, 재난적 의료비 보장을 세부 목표로 삼고 5년간 30조원을 투입하여 2022년 보장률 70%를 달성하겠다는 목표를 세웠으나 결론적으로 2016년 62.6%에서 2019년 64.2%로 소폭 상승하는 데에 그쳤다.

## 2 재정적 안정성의 추구

1977년 저부담·저급여 구조로 설계한 의료보험제도는 여전히 그늘을 길게 드리우고 있다. 건강보험의 질적 향상에 대한 논의에서 건강보험의 낮은 보장성과 높은 본인부담금이 대표적인 문제로 지적되고 있다(권순만, 2018). 반대로, 보장성의 확대는 보험료율의 인상을 가져온다. 보장성 확대에 따라 보험료율은 2016년 6.12%에서 2018년 6.24%, 2019년 6.46%, 2020년 6.67%, 2021년 6.86%, 2022년 6.99%로 가파르게 인상된 바 있다.

2013년부터 박근혜 정부는 4대 중증질환 보장강화, 3대 비급여 개선(선택진료비, 상급병실료, 간병비), 본인부담상한제 개선정책을 발표하면서 본인부담률을 낮추기 위한 시도를 진행하였고, 실제로 본인부담률이 감소하기 시작하였다(조하현 외, 2020). 2017년부터는 문재인 정부 주도하에 본격적으로 비급여 의료항목을 줄이고, 본인부담 상한제, 희귀난치성질환 산정특례 확대 등을 통해 건강보험 보장성을 강화함에 따라 더욱 큰 폭으로 공공부담률이 증가하고, 본인부담률이 감소하였다.

하지만 그럼에도 여전히 높은 본인부담률은 유지되고 있기 때문에 보장서비스 확대 및 본인부담률 감소를 위한 다양한 정책이 마련되어야 하며, 저소득층을 위한 정책은 물론 고액의 의료비로 인한 경제적 충격은 저소득층에서만 이루어지는 위험은 아니기 때문에 전 국민을 대상으로 하는 의료비 지원사업들도 검토할 필요가 있다.

## 3 노인의 건강증진 정책

정부의 저출산고령화위원회는 2005년에 출범한 후 세 차례의 5개년 저출산고령사회 기본계획까지 12년을 경과했으나, “저출산 추세의 심화를 극복하고 고령인구 증가에 따른 경제의 활력 감소와 성장잠재력 감퇴, 재정을 포함한 국가 지속가능성 우려를 해소”하고자 한 목표에는 미달하고 재정과 정책자원 투입 대비 효과성도 미흡하다는 평가를 받고 있다.

고령화에 대한 대책으로 노인 의료 보장성 강화, 자살 예방을 위한 정신건강관리체계

구축, 운동 참여 활성화를 위한 프로그램 보급 확대, 주요 질환 조기발견을 위한 건강검진 체계 개편 등 예방적 건강관리 등의 정책이 추진되었으나, 저출산이 보다 심각한 문제로 대두되고 고령화로 인한 건강상의 대책보다 노인 빈곤이 심각한 문제로 대두되면서, 현 노인 세대의 소득보장과 일자리 등 당면한 고령화 현안들에 대한 양적, 대중적 대책들로 점차 대체, 변질되었다(김중훈 외, 2018).

제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 “건강하고 능동적인 고령사회 구축”을 목표로 하여 “예방적 보건·의료서비스 확충”을 정책과제로 삼고 있다. 이를 위해 “사전 예방적인 중고령자 건강관리 강화”, “거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리·의료서비스 활성화”, “치매노인에 대한 종합적 관리 및 지원” 등의 과제를 제시하고 있다. 그러나 기본계획이 설정한 정책목표의 개량화가 미흡하고, 여전히 개별 과제 단위로 분절화, 파편화되어 있어 목표와 과제 간 유기적인 연결이 이뤄지지 않아 과제별 예산집행 수준과 목표치 대비 달성만으로는 기본계획의 목표를 달성하지 못하는 것이 당연한 것으로 보인다.

## 제4절 미래 정책 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 예방-치료의 통합, 지역사회에서 병원까지의 연속적 케어

우리나라의 예방에 중점을 둔 일차보건의료는 매우 취약하며, 전문의 중심과 병원의료 중심의 보건의료체계로 인해 매우 비효율적이다. 특히, 치매 등 노인성 질환과 복합질환을 가진 노인 인구에 대한 질병의 예방, 치료, 재활 등의 연계가 이루어지지 못하여 노인들이 여러 의료기관을 전전한 결과 의료비용은 빠르게 증가하고 있지만, 노인들의 건강과 삶의 질은 상대적으로 낮다.

이러한 비효율성은 미래사회의 환경적 변화인 저출산·고령화, 지방소멸, 건강보장의 확대 등과 같은 내·외부 환경 변화에 대한 능동적 대처가 어려워 근본적으로 현재 건강보험제도의 지속가능성이 위협받을 수 있다.

따라서, 비효율적인 보건의료체계를 개선하기 위해서는 주치의 제도 도입과 같은 일차의료체계의 재정립이 필요하다. 주치의 제도는 대부분의 보건의료 선진국들이 갖추고 있는 제도화된 일차의료시스템으로, 일정한 의료진에게 계속 진료와 돌봄서비스를 받을 수 있으며, 환자 정보의 체계적 관리가 가능하여 포괄적인 양질의 의료서비스 이용이 가능하다(임중환, 2020).

아울러, 지역사회 중심으로 의료-요양-사회서비스 간 연계조정이 가능한 연속적·통합적 보건의료체계 구축을 통해 비효율성을 개선할 필요가 있다. 장래의 노인은 이전의 소극적이고 수동적인 인구 집단이 아닌 적극적이고 능동적인 특성을 가지게 될 것이다. 노인 특성의 변화는 노인의 소득, 건강 등 생활 전반에 걸쳐 나타나고 있다. 이전 노인 세대와 비교해 현재의 노인 인구 집단은 건강과 소득 수준에서 매우 향상된 결과를 보여주고 있다(보건복지부, 2021). 특히 75세 이전의 전기 노인에서는 적극적 경제활동과 사회참여 등 이전 노인 세대와는 다른 다양한 의료와 복지 욕구와 능력을 갖추고 있다. 따라서, 의료 중심, 수용 중심, 치료 중심의 패러다임에서 벗어나 노인 스스로 적극적인 건강증진

및 개선을 위한 환경을 제공하고, 노인이 지역에서 계속 거주할 수 있도록 하는 지역 기반의 노인돌봄서비스를 강화하는 전략이 필요하다.

## 2 보건 의료 재정의 지속가능성을 위한 효율화

보건의료체계의 재정적 지속가능성을 단순히 회계 측면에서 생각한다면 예산을 축소하면 해결될 것이다. 그러나 이는 효율성과 형평성을 해치는 조치가 될 것이며 국민의 건강증진 및 의료 보장이라는 정책의 목표 달성 측면에서 보면 실패하는 정책이라고 볼 수 있다. 따라서, 보건의료 재정의 지속가능성은 효율성을 높이는 방향으로 추진될 필요가 있다.

이를 위해 기존의 보장성 강화의 접근 전략과 방식을 다시 검토할 필요가 있다. 미래 사회에 대응을 위한 검토 사항으로 보편적인 보장률 지표보다는 의료빈곤화율 해소에 우선을 두어야 하고, 양적 보장에서 질적 보장으로 관점을 전환할 필요가 있다. 건강보험 보장성은 단순히 보험 급여만의 문제가 아니라 효율적인 의료 제공 및 공급자에 대한 경제적 유인과도 깊은 관련이 있으므로 진료비 지불제도와 의료 공급체계 개혁과 같은 근본적인 변화가 수반되어야 할 것이다(권순만, 2019).

아울러 장래의 재정부담을 고려할 때 건강보험의 지속가능성을 담보할 수 있는 건강보장의 대안적인 재원 확보가 중요하다. 우리나라는 가입자 및 사용자에게 징수하는 보험료의 비중이 높기 때문에 생산가능인구의 감소와 같은 급격한 인구구조의 변화에 취약할 수밖에 없다. 지속가능한 건강보장의 재원 확보를 위해서는 현재 근로소득 중심의 보험료 부과 방식에서 비근로소득과 근로소득을 포함한 모든 소득 중심의 보험료 부과 방식으로 개편이 필요하다. 또한, 질병으로 인한 재난적 의료비의 발생과 소득 손실에 의해 빈곤의 나락으로 빠지지 않도록 소득 손실을 보상하기 위한 유급 병가, 생활비 지원, 상병수당의 도입을 검토 및 확대할 필요가 있다.

마지막으로 건강보험 재정의 효율적인 거버넌스를 위하여, 건강보험 재정의 총액에 대한 강력한 통제가 필요하다. 이를 위해서는 여타 기금처럼 건강보험도 기금화와 같은 형태로 재정부처와 국회의 통제를 받도록 하는 거버넌스의 개편을 고려할 필요가 있다(권순만 외, 2012; 허중호 외, 2019).

# 제4장

## 이민 분야

### 이상직

---

- 제1절 이민정책의 필요성
- 제2절 체류 외국인 현황
- 제3절 이민자 사회통합 관련 지표
- 제4절 낮은 포용 수준의 정책적 맥락
- 제5절 미래 정책 방향



## 제 1절

## 이민정책의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서는 이민 분야를 검토한다. 이민은 인구학에서 출생, 사망과 더불어 인구 규모의 변화에 영향을 미치는 인구이동 중 국가의 경계를 넘는 인구이동, 즉 국제 인구이동을 의미한다.<sup>7)</sup> 이민은 이입과 이출로 구분할 수 있고, ‘장기이동’(1년 이상)과 ‘단기이동’(3개월 이상 1년 미만)으로 구분할 수 있다. 이러한 정의에 기초해 이민정책은 국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책(UN, 1998)이라고 정의할 수 있다. 이입과 이출의 구분에 따라 이민정책을 출국이민정책과 입국이민정책으로 구분할 수 있으나 보통 이민정책이라고 하면 국내로 들어와 장기체류하는 외국인을 대상으로 한 입국이민정책을 가리킨다(김태환, 2017: 127).

한국사회에서 이민정책이라는 말은 아직 낯선 말이다. 한국 정부는 그동안 통합적이고 체계적인 이민정책을 조직하지 않았다. 한국 정부는 국내에 체류하는 외국인을 기본적으로 (잠재적) 이민자로 보지 않기 때문이다. 한국 정부는 그들을 임시 체류 노동자로 본다. 이러한 기조는 지금도 마찬가지다. 한국 정부가 이민자로 보는 대상은 대부분이 여성인 ‘결혼이주자’에 한정된다. 그만큼 외국인이 한국에 이주할 수 있는 자격이 제한되어 있다. 이러한 점을 반영해 한국사회에서는 ‘이민’ 관련 부서가 독립적으로 존재하지 않는다. 관련 사무는 법무부 산하 출입국·외국인정책본부가 맡고 있다. 관련 정책을 지칭하는 정부의 공식 용어는 외국인정책(외국인정책위원회, 2008)이다. 정치권에서도 2018년 예멘인 난민 신청을 계기로 논의가 있었던 것을 제외하면 이민이 독자적인 이슈로 논의된 적이 없다.

그러나 앞으로는 이민정책의 필요성이 점차 커질 것으로 예상된다. 무엇보다 한국에 체류하는 외국인의 규모가 꾸준히 늘어왔고, 늘 것이 예상되기 때문이다.

최근에는 분위기 변화가 감지된다. 대표 예가 ‘이민청’ 설립 논의가 등장한 것이다. 한동훈 법무부장관은 2022년 5월 17일 장관 취임사에서 “이민청 설립 검토를 포함해 이민

7) 이주라는 말과 혼용하는데 이민은 이주보다 좁은 개념(이혜경, 2019: 109-110)으로, 국제 이주를 뜻한다.

정책을 수준 높게 추진해 나갈 체제를 갖춰 나가자”고 제안하면서 주목받았다.<sup>8)</sup> 이민청 설립 논의 자체는 새롭지 않다. 그럼에도 정부가 공식적으로 설립을 언급한 것은 의미 있는 변화로 여겨지고 있다. 이어서 국회에서도 여러 논의의 자리가 마련되고 있다. 8월 30 일에는 국회에서 이민청 설립의 필요성과 추진방향에 대한 토론회가 조정훈 의원실과 법무부, 이민정책연구원 주최로 열렸다. 그 밖에 외국인정책에 대한 다양한 논의가 국회에서 진행되고 있다.<sup>9)</sup> 최근에 논의가 활발한 것은 한국사회가 외국인을 ‘저출산·고령화’ 문제에 대응하는 수단으로 보기 시작했기 때문이다. 외국인에게 부족한 노동력을 메우는 역할을, 낮은 출산율을 높이는 역할을 기대하기 시작했기 때문이다.

그런 만큼 한국사회에서 이민 분야는 지금보다 큰 사회적·정치적·경제적 이슈가 될 것이라 예상해 볼 수 있다. 이들 이슈를 판단하는 핵심 질문은 “원주민과 이주민이 어떻게 평화롭게 살아갈 것인가”(한준성·최진우, 2018: 6)가 될 것이다. 이 장은 이 질문을 중심으로 국내 체류 외국인의 현황과 관련 지표 및 정책을 개괄해보고자 한다. 다만, 이러한 작업은 탐색적인 수준에서 마무리된다. 이 글은 이 보고서의 짝이 되는 보고서인 『데이터로 보는 미래사회 리포트』(민보경 외, 2022)에서 제시된 ‘외국인 이민자·노동자 포용도’ 지표의 의미를 좀 더 넓은 맥락에 자리매김하는 한편 그 의미와 정부 정책의 연관성을 탐색하려는 목적을 갖는다.

2절에서는 한국에 입국하는 외국인 흐름의 현황과 특징을 살펴본다. 한국사회로 오는 외국인의 흐름은 서구 주요 국가로 가는 외국인의 흐름과 다르다. 단기순환형 산업연수생 제도나 고용허가제도를 통해 유입된 이주노동자는 특정 기간에 한정해 체류한다. 한편 외국에서 온 단순기능노동인구 중 절반가량은 방문취업제도를 통해서 온 외국국적 ‘동포’다. 또한 혼인 이주는 아시아 지역 일부 국가에서 나타나는 현상이다(김석호, 2012). 따라서 한국에서 거주하는 외국인은 다양한 이주 배경을 가진 이들로 구성되어 있다.

3절에서는 ‘사회통합’이라는 측면에 초점을 맞추어 관련 지표를 폭넓게 살펴보고자 한다. 최근에 개발되고 있는 지수도 소개할 것이다. 이 보고서의 짝이 되는 보고서인 『데이터로 보는 미래사회 리포트』(민보경 외, 2022)에서는 미래사회 대응지표 체계의 세 차원

8) <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=305621>

9) 2022년 8월 31일에는 윤재갑 의원실과 이민정책연구원 주관으로 “농어촌의 지속가능한 발전, 함께 가야 할 외국인근로자: 대한민국의 미래를 위한 이민정책의 활용”이라는 제목으로 토론회가 열렸다. 2022년 9월 20일에는 한국이민정책학회와 이민정책연구원 주최로 “지방소멸의 시대 지방정부 이민정책 도입의 의미와 과제”라는 제목의 토론회가 국회에서 열렸다.

중 하나인 ‘다양성을 존중하는 협력 사회’를 측정하는 지표 중 하나로 ‘외국인 이민자·노동자에 관한 포용도’를 제시한 바 있다. 이 장의 목표 중 하나는 이 지표가 갖는 의미를 이해할 수 있는 좀 더 폭넓은 맥락을 제공하는 것이다.

4절에서는 관련 정책을 개괄한다. 이 장의 분석 대상은 이민정책이지만 실제로 검토할 정책은 ‘외국인정책’<sup>10)</sup>으로 통칭되는 것들이다. 정책이 매우 많고 다양하기에 이 절에서는 정부의 ‘외국인정책 기본계획’을 중심으로 정책의 성격을 검토할 것이다.

5절에서는 지표 분석 결과가 관련 정책에 주는 시사점을 정리해 볼 것이다.

---

10) 제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017년)에서부터 외국인정책을 기본적으로 이민정책으로 규정하고 있다(외국인정책 위원회, 2008). 제3차 외국인정책 기본계획(2018~2022년)에서 외국인정책위원회는 외국인정책이 ‘이민정책’을 의미한다고 밝히면서 그것을 다음과 같이 정의한다. “대한민국으로 이주하고자 하는 외국인과 그 자녀 등에 대해 영구적 또는 일시적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경 조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책”이다(법무부, 2018: 4). 제1차 기본계획 수립 당시 이민정책 대신 외국인정책이라고 부르기로 한 것은 국민이 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있었기 때문이다(p.4).

## 제2절 체류 외국인 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국사회에서 외국인정책 분야라고 하면 그 대상자를 노동이주자와 결혼이주자로 구별해 떠올린다. 이들은 각각 외국인노동자 정책과 다문화정책의 대상으로 인식된다. 그에 따라 관련 조사나 자료도 두 집단으로 구분되어 수집된다. 노동자의 경우 2012년부터 매년 조사되고 있는 ‘이민자체류실태및고용조사’(구 외국인고용조사)가 대표적이다. 외국인고용조사로 시작되어 2017년부터 지금과 같은 이름으로 조사되고 있다. 결혼이주자의 경우 2009년부터 3년 단위로 조사하고 있는 ‘전국다문화가족실태조사’나 2013년부터 매년 조사하고 있는 ‘다문화청소년패널조사’가 대표적이다. 그러나 사실 이들 두 집단만 이민정책의 대상이 되는 것은 아니다. 유학생, 영주권자, 북한이탈주민, 기타 외국인 등 다양한 집단이 있고, 따라서 이민정책은 이들도 고려해야 한다. 이 점을 확인하기 위해 먼저 한국에 체류하는 외국인<sup>11)</sup> 전체의 현황을 간략히 파악해 보고자 한다. 이어서 주요 정책 대상 집단인 이주노동자와 결혼이주자에 관한 현황을 별도로 확인해 볼 것이다.<sup>12)</sup>

### 1 종합

국내에 체류하는 외국인 수는 2021년 12월 말일 기준으로 1,956,781명에 이른다. 전체 인구 대비 3.97%이다.<sup>13)</sup> 외국인 중 가장 규모가 큰 범주는 외국국적 동포로 약 78만

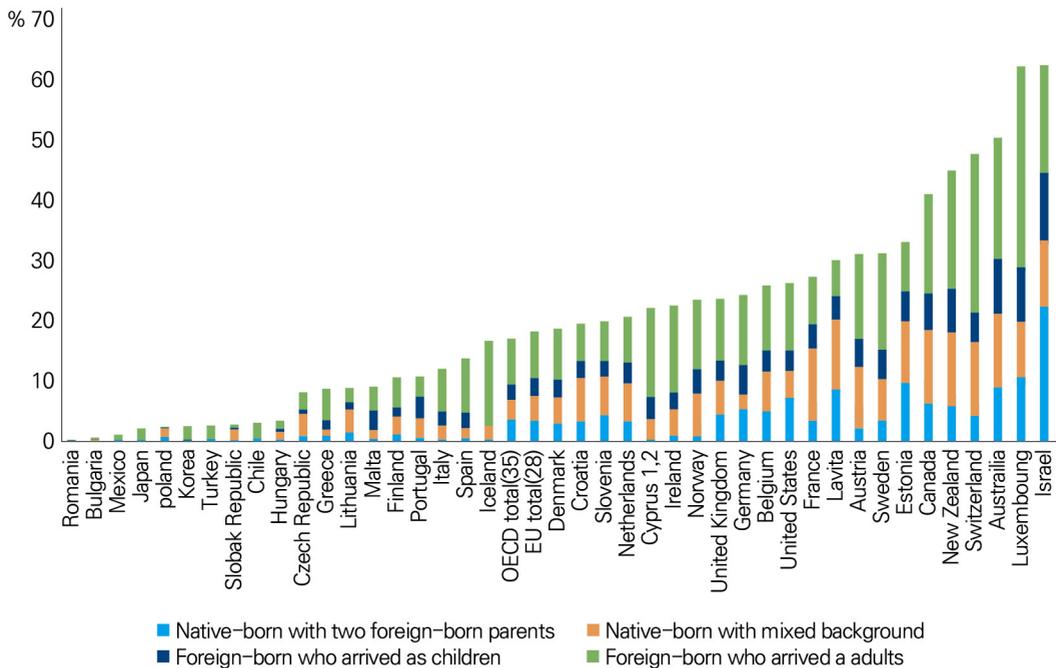
11) 이 글에서 ‘외국인’은 기본적으로 「재한외국인처우기본법」에서 정의하는 ‘재한외국인’의 정의를 따른다. 이 법에서 ‘재한 외국인’은 “대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자”를 말한다. 이민정책의 맥락에서 ‘외국인’보다 넓은 범주로 고려할 수 있는 정책 대상은 ‘이주배경 인구’다. 여기에는 외국인과 이주자 2세, 귀화자 등이 포함된다. [그림 4-1]에서 확인할 수 있듯이 OECD 이주자 통계에는 이주배경 인구도 집계된다.

12) 국내 체류외국인 관련 이슈는 이주노동자와 결혼이주자에 한정되지 않는다. 한 사람이 여러 범주에 동시에 속할 수도 있다. 이민정책은 이 점을 고려해야 할 것이다. 그렇지만 외국인 관련 통합 지표를 검토하는 맥락에서 쓰인 이 글에서는 이 점을 본격적으로 다루지는 않는다.

13) 법무부 출입국 통계(<https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>) 전체 인구 대비 체류외국인 비율은 2017년 4.21%에서 2019년 4.87%로 매년 증가하다가 코로나19의 영향으로 2021년에는 3.79%로 감소했다.

명이다. 취업 자격 외국인(전문인력+단순기능인력)은 406,669명이다.<sup>14)</sup> 결혼이주자는 168,611명이다.<sup>15)</sup>

OECD나 EU 국가들과 비교했을 때 외국인 비중이 높은 것은 아니다. [그림 4-1]은 2017년도 전후 기준으로 OECD, 또는 EU 국가들의 전체 인구 대비 이주배경 인구 비중을 나타낸 것이다.<sup>16)</sup> OECD 회원국가 평균은 약 18%이다. 여기서 한국은 불가리아, 칠레, 일본, 멕시코, 루마니아, 터키와 함께 “이주 인구가 적지만 새롭게 (이주지로) 등장하는 국가군”에 속한다(OECD/EU, 2018: 30).



[그림 4-1] 전체 인구 대비 이주배경 인구 비중(2017년 또는 최근)

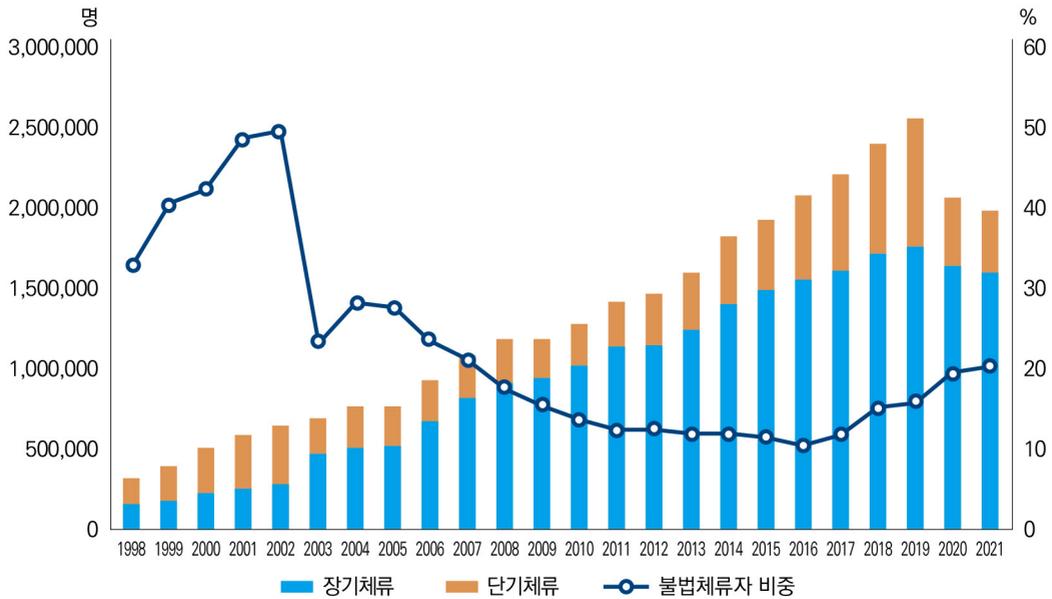
출처: OECD/EU(2018: 19)

14) 이 중 '전문인력'이 45,143명이고, '단순기능인력'이 361,526명이다. 외국인 노동자 수가 가장 많았을 때는 2018년으로 594,991명이었다(전문: 46,851명, 단순: 548,140명).

15) 법무부 출입국 통계(<https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>).

16) OECD에서는 이주자를 “외국에서 태어나 인구”로 정의한다(OECD/EU, 2018: 18). 이주배경 인구는 [그림 4-1]의 범례에서도 확인할 수 있듯이 외국인, 이주자 2세, 귀화자 등을 포함한다.

코로나로 인해 규모가 다소 줄기는 했으나 장기 추이로 보면 한국에 체류하는 외국인 수는 꾸준히 늘고 있다. 1998년에 약 30만 명이었던 체류 외국인 수는 꾸준히 증가해 2001년에 50만 명을 넘었고, 2007년에 100만 명을 넘었으며, 2013년에는 150만 명을 넘었다. 2016년에는 현재 규모인 약 200만 명을 넘어섰다.



[그림 4-2] 체류 외국인 수(1998~2021년)

자료: 출입국·외국인정책 통계연보  
출처: e-나라지표

그 규모는 앞으로 늘어날 것으로 전망된다. 통계청은 ‘내·외국인 인구전망: 2020~2040년’에서, 총인구가 2020년 5,184만 명에서 2040년 5,019만 명으로 감소할 것으로 전망하면서, 총인구 중 내국인 구성비는 96.7%에서 95.7%로 감소할 것으로, 외국인은 3.3%에서 4.3%로 증가할 것으로 전망했다.<sup>17)</sup> 유엔 보고서에 따르면, 2000년에

17) 이 비중은 내국인 출산율을 낙관적(지금보다 상당 수준으로 높아질 것)으로 전망한 것에 근거해 산출한 것이다. 내국인 출산아 수를 5년 평균 24.2만 명(20~25년), 26.6만 명(25~30년), 31만 명(30~35년), 29.9만 명(35~40년)으로 가정했다. 참고로 2020년 출생아 수는 약 27만 명이었고, 2021년 출생아 수는 약 26만 명이였다. 다시 말해 출산율이 지금 수준으로 지속되거나 낮아질 경우 외국인 비중이 더 높아질 수 있다.

[https://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=417776&pageNo=&rowNu](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=417776&pageNo=&rowNu)

서 2025년까지 연평균 4만 1천 명이, 2025년부터 2050년까지는 연평균 21만 6천 명이 한국에 올 것으로 예상된다. 그 결과 2050년에는 이주노동자가 전체 인구의 13.9%인 640만 명에 이를 것으로 추정된다(Kim, 2014: 55; 한준성, 2022: 70에서 재인용).

한편 통계청은 이주배경 인구가 2020년 218만 명(총인구 중 4.2%)에서 2040년 323만 명(총인구 중 6.4%)으로 증가할 것으로 전망했다. 특히 주목할 만한 점은 학령인구 증가다. 통계청은 이주배경 인구 학령인구(6~21세)가 2020년 30만 명에서 2040년 47만 명으로, 향후 20년간 1.6배 증가 할 것으로 전망했다.

[표 4-1]은 2021년 시점에서 집계한 체류자격별, 국적(지역)별 체류 외국인 수를 나타낸다.<sup>18)</sup> 표의 위쪽에서 아래쪽 순서로 살펴보되, 규모가 큰 범주 위주로 정리해보자.

먼저 ‘사증면제’나 ‘관광통과’ 등으로 입국한 이들이 있다. 약 20만 명이다. 폭넓은 활동을 목적으로 90일 내에 체류할 수 있는 ‘단기방문’ 비자로 입국한 이들이 10만 명 정도 된다. 이어서 ‘유학’ 비자로 입국한 이들이 10만 명 정도 된다. 일반연수 비자로 입국한 이들도 5만여 명이 되는데, 이들 중 일부는 대학 부설 어학원 등을 다니는 유학생이다.

정책 대상으로 주로 언급되는 범주가 이른바 ‘이주노동자’로 불리는 비전문취업자다. 재외동포의 상당수나 방문취업자의 상당수도 이주노동자에 포함된다. 규모는 작지만, 선원취업자나 계절근로자, 단기취업자 등도 이주노동자에 포함된다. 이들 대부분은 ‘단순기능인력’으로 분류된다. 법무부는 2021년에 이들을 361,526명으로 집계했다.<sup>19)</sup>

규모로만 보면 가장 큰 비중을 차지하는 이들이 외국국적 동포들이다. 이들 중 다수가 가지고 있는 비자인 ‘재외동포’ 비자로 한국에서 체류하고 있는 이들이 48만 명가량 된다.

또 다른 주요 범주는 결혼이민자이다. 여성이 대다수이기에 보통은 ‘여성결혼이민자’로 불린다. 결혼이민비자로 체류하고 있는 외국인은 약 13만 명이다.

m=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=.

18) 체류자격은 대범주가 9개에 이르고, 소범주로는 38개에 이른다. 대한민국에 입국하려는 모든 외국인은 출입국관리법 제 10조에 따라 일반체류자격이나 영주자격을 소지해야 한다. 일반체류자격은 단기체류자격과 장기체류자격으로 구분된다. 단기체류자격은 관광, 방문 등의 목적으로 대한민국에 90일 이하의 기간 동안 머물 수 있는 체류자격이다. 장기체류자격은 유학, 연수, 투자, 주재, 결혼 등의 목적으로 대한민국에 90일을 초과해 법무부령으로 정하는 체류 기간의 상한 범위에서 거주할 수 있는 체류자격이다. 구체적인 체류자격은 대통령령인 출입국관리법시행령에서 규정한다. [표 4-1]에서 단기 체류자격은 사증면제(B-1), 관광통과(B-2), 일시취재(C-1), 단기방문(C-3), 단기취업(C-4)이 포함된다. 나머지는 대부분 장기체류자격이다.

19) <https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>

[표 4-1] 국적(지역) 및 체류자격별 체류 외국인 현황(2021년)

(단위: 명, %)

국적(지역)별	아시아	북아메리카	남아메리카	유럽	오세아니아	아프리카	기타	총계	
외교(A-1)	2,277	612	389	1,021	167	711	2	5,179	(0.3)
공무(A-2)	2,005	532	180	731	86	241	40	3,815	(0.2)
사증면제(B-1)	153,137	437	890	10,765	487	153	-	165,869	(8.5)
관광통과(B-2)	23,055	18,422	256	277	1,255	393	15	43,673	(2.2)
일시취재(C-1)	15	1	-	2	-	-	-	18	(0.0)
단기방문(C-3)	93,563	736	338	1,089	490	985	24	97,225	(5.0)
단기취업(C-4)	1,238	43	33	367	3	7	-	1,691	(0.1)
문화예술(D-1)	38	10	1	9	1	-	-	59	(0.0)
유학(D-2)	102,951	1,008	767	4,093	47	2,301	11	111,178	(5.7)
기술연수(D-3)	1,652	-	1	1	-	-	-	1,654	(0.1)
일반연수(D-4)	50,308	438	409	2,188	50	476	1	53,870	(2.8)
취재(D-5)	79	22	0	21	5	-	-	127	(0.0)
종교(D-6)	797	365	43	124	10	39	-	1,378	(0.1)
주재(D-7)	633	198	4	175	9	9	-	1,028	(0.1)
기업투자(D-8)	4,472	370	25	727	64	297	-	5,955	(0.3)
무역경영(D-9)	1,127	58	43	585	20	220	-	2,053	(0.1)
구직(D-10)	7,562	164	54	215	11	368	1	8,375	(0.4)
교수(E-1)	796	670	22	377	64	88	-	2,017	(0.1)
회화(E-2)	487	8,610	12	2,085	436	1,773	-	13,403	(0.7)
연구(E-3)	3,108	77	45	223	18	167	-	3,638	(0.2)
기술지도(E-4)	34	79	6	40	16	2	-	177	(0.0)
전문직업(E-5)	63	39	33	97	21	4	-	257	(0.0)
예술흥행(E-6)	2,183	169	131	695	26	81	-	3,285	(0.2)
특정활동(E-7)	16,860	1,728	213	1,445	172	257	-	20,675	(1.1)
계절근로(E-8)	383	-	-	-	-	-	-	383	(0.0)
비전문취업(E-9)	217,624	-	12	24	1	68	-	217,729	(11.1)
선원취업(E-10)	17,921	-	-	-	-	-	-	17,921	(0.9)
방문동거(F-1)	88,290	1,218	174	5,965	63	226	79	96,015	(4.9)
거주(F-2)	39,625	901	151	1,004	88	583	15	42,367	(2.2)
동반(F-3)	15,534	1,815	285	1,977	182	1,444	-	21,237	(1.1)
재외동포(F-4)	383,142	59,226	285	29,348	6,406	15	20	478,442	(24.5)
영주(F-5)	163,376	1,981	72	2,243	297	143	6	168,118	(8.6)
결혼이민(F-6)	121,478	5,033	923	5,205	598	1,030	18	134,285	(6.9)
기타(G-1)	21,747	36	82	2,640	1	5,650	2	30,158	(1.5)
관광취업(H-1)	58	7	3	256	3	-	-	327	(0.0)
방문취업(H-2)	124,556	-	-	932	-	-	5	125,493	(6.4)
관광상륙(T-1)	216	3	5	8	3	-	-	235	(0.0)
기타(Others)	16,809	58,494	149	402	81	1,527	10	77,472	(4.0)
합계	1,679,199 (85.8)	163,502 (8.4)	6,036 (0.3)	77,356 (4.0)	11,181 (0.6)	19,258 (1.0)	249 (0.0)	1,956,781 (100.0)	

자료: 법무부, 출입국자및체류외국인통계; 출처: 국가통계포털(KOSIS)

[표 4-2] 아시아계 국적(지역) 및 주요 체류자격별 체류 외국인 현황(2021년)

(단위: 명)

국적 (지역)	성별	유학 (D-2)	재외 동포(F-4)	비전문 취업(E-9)	방문 취업(H-2)	선원취업 (E-10)	계절 근로(E-8)	결혼 이민(F-6)	합계	총계
한국계 중국인	남자	311	182,619	321	63,853	1		7,050	254,155	480,593
	여자	447	171,920	246	43,739			10,086	226,438	
베트남	남자	13,396		25,271		8,704	33	3,522	50,926	106,603
	여자	17,490	1	2,380		1	33	35,772	55,677	
중국	남자	16,630		1,436		1,936	3	4,566	24,571	70,073
	여자	25,843		197		0	2	19,460	45,502	
우즈베키 스탄	남자	6,586	9,265	9,334	6,272		269	165	31,891	48,415
	여자	980	8,787	148	4,872		23	1,714	16,524	
캄보디아	남자	175	6	25,566				545	26,292	37,972
	여자	152	1	7,695			1	3,831	11,680	
네팔	남자	1,695		26,536			13	161	28,405	31,604
	여자	895		1,749			3	552	3,199	
필리핀	남자	158	7	17,391		9		490	18,055	30,989
	여자	187	6	1,999		1		10,741	12,934	
인도네시아	남자	574	173	20,220		6,470		100	27,537	29,750
	여자	774	32	610		1		796	2,213	
타이 (태국)	남자	102	1	19,235			1	119	19,458	28,856
	여자	334	6	3,243			1	5,814	9,398	
미얀마	남자	229		20,326		778		54	21,387	22,151
	여자	561		2				201	764	
스리랑카	남자	123		16,363		19		274	16,779	17,109
	여자	126		145				59	330	
카자흐스탄	남자	214	3,997	34	2,766			23	7,034	13,398
	여자	431	3,570	4	1,962			397	6,364	
몽골	남자	1,903		3,718			1	178	5,800	11,991
	여자	3,865		608				1,718	6,191	
일본	남자	279	153					824	1,256	10,317
	여자	1,383	513					7,165	9,061	
방글라데시	남자	1,040		7,222				210	8,472	8,795
	여자	182		31				110	323	
파키스탄	남자	1,146		2,317				689	4,152	4,506
	여자	203						151	354	
키르기스	남자	111	752	656	564	1		27	2,111	3,766
	여자	191	732	28	368			336	1,655	
티모르민주 공화국	남자	9		2,188					2,197	2,243
	여자	13		33					46	
타이완 (대만)	남자	85	20					124	229	2,010
	여자	525	46					1,210	1,781	
인도	남자	786	2	12				150	950	1,458
	여자	455						53	508	

자료: 법무부, 출입국자및체류외국인통계; 출처: 국가통계포털(KOSIS)

체류외국인 규모를 국적별로 살펴보면, 아시아계가 85.8%로 다수를 차지한다. 다음으로 북아메리카계(8.4%), 유럽(4.0%) 순이다.

가장 비중이 큰 아시아계로 대상을 한정하고 주요 체류자격별, 국적별 체류외국인 수를 정리한 것이 [표 4-2]이다.

규모로 보면, 한국계중국인이 약 48만 명으로 가장 많다. 남녀 비율은 크게 다르지 않다. 이들 다수는 '재외동포' 비자로 체류하고 있다. 이어서 '방문취업' 비자나 '결혼이민' 비자로 체류하고 있는 이들이 많다.

베트남 출신자는 약 10만 명으로 여성이 약간 더 많다. 유학생이 많다는 것이 눈에 띈다. 그 외 범주를 보면, 남성은 비전문취업비자로 입국한 노동자가 많고, 여성은 결혼이민자가 많다. 중국 출신자는 약 7만 명이다. 이 중 다수(약 5만 명)는 유학생이다. 여성은 약 2만 명이 결혼이민자이다.

우즈베키스탄 출신자는 약 5만 명으로, '유학', '재외동포', '취업비자', '결혼이민비자' 범주에 골고루 분포한다.

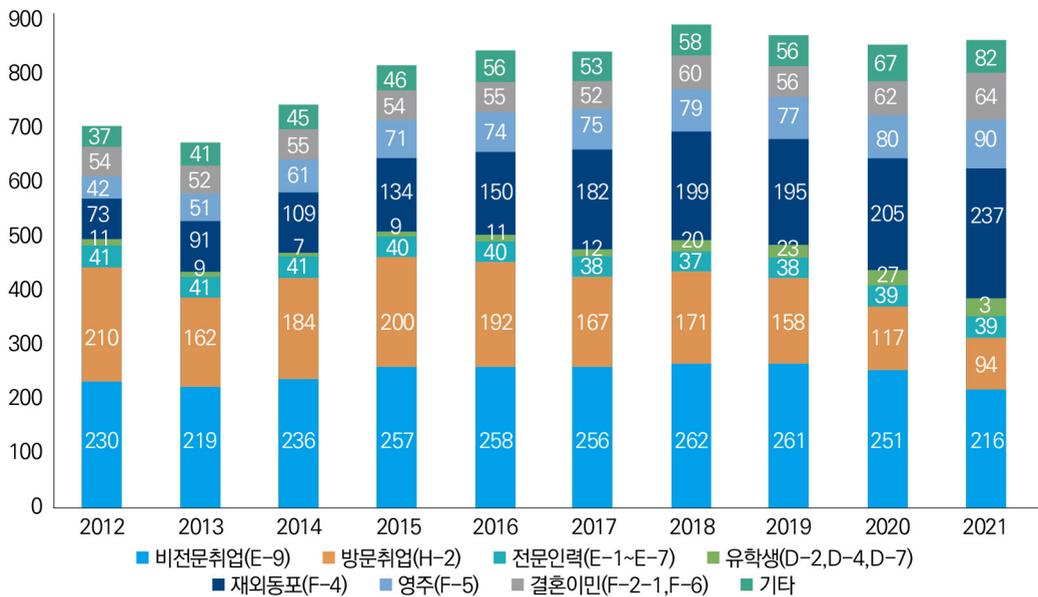
이어서 체류자격으로 보자. 체류자격은 크게 '유학'과 '결혼이민', '취업'으로 구분할 수 있다. 유학생의 경우 중국과 베트남 출신자가 많다. 그 뒤를 우즈베키스탄과 몽골, 네팔 출신자들이 잇는다. 결혼이민의 경우 베트남 출신이 압도적으로 많다. 이어서 중국 출신자, 한국계중국인, 필리핀, 일본, 타이, 캄보디아 출신자 순으로 많다. '이주노동자' 입국의 대표적인 경로인 비전문취업비자 취득자의 경우 캄보디아, 네팔, 베트남, 인도네시아, 타이, 미얀마, 스리랑카 출신자가 많다. 재외동포나 방문취업자의 경우 한국계중국인, 우즈베키스탄, 카자흐스탄 출신자가 많다. 선원취업자는 대부분 베트남, 또는 인도네시아 출신자이다. 계절근로자의 다수는 우즈베키스탄 출신자이다.

## 2 노동자

이주노동자는 크게 단순기능인력과 전문인력으로 구분된다. 단순인력은 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2), 선원취업(E-10)으로 체류하는 노동자를 지칭한다. 전문인력은 교수, 회화지도, 연구, 기술지도, 취재 등 다양하다. 핵심 범주는 비전문취업과 방문취업, 재

외동포다. 비전문취업과 방문취업은 고용허가제<sup>20)</sup>상의 ‘외국인근로자’로 분류된다. 비전문취업자는 고용허가제를 통해 입국한다. 방문취업자는 중국 및 CIS(독립국가연합) 등에 거주하는 만 18세 이상 외국국적 동포들로, 특례고용허가제를 통해 입국한다. 고용노동부는 해마다 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제5조<sup>21)</sup>에 따라 외국인력정책위원회를 열고 입국을 허용할 비전문취업자와 방문취업자의 규모를 결정한다. 재외동포 노동자도 다수는 단순인력으로 분류된다. 재외동포 체류자격 대상은 출생에 의해 대한민국 국적을 보유하고 있던 사람으로 외국국적을 취득한 사람이거나 그 직계비속으로 외국국적을 취득한 사람이다. 여기에는 대한민국 정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다.

(단위: 천 명)



[그림 4-3] 체류자격별 취업자 수(2012~2021년)

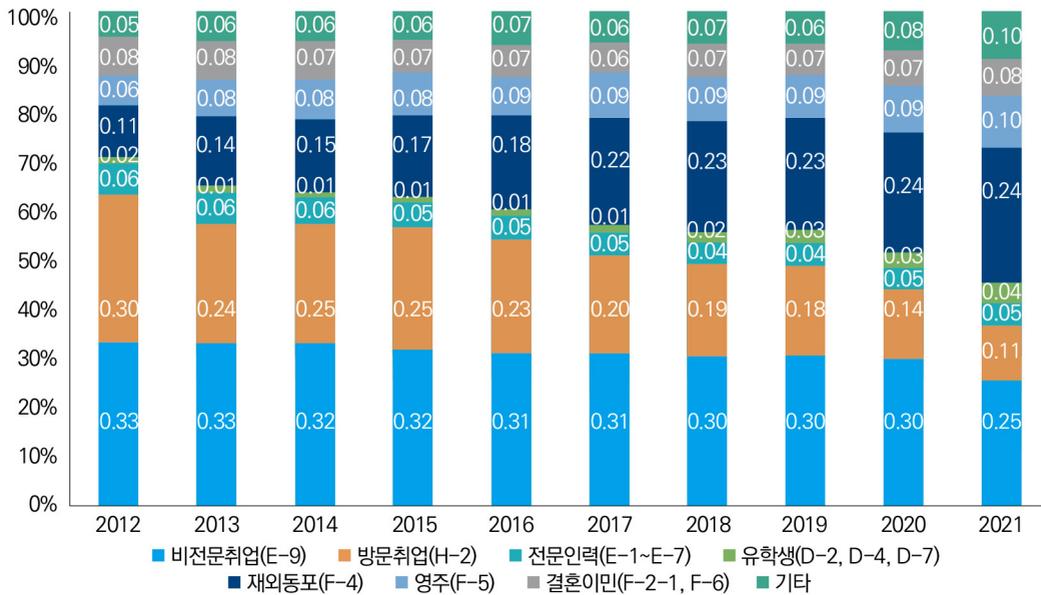
자료: 통계청·법무부, 이민자체류실태및고용조사(2012~2021년)

출처: 국가통계포털(KOSIS)

20) “내국인 근로자를 구하지 못한 중소기업이 정부로부터 고용허가서를 발급받아 외국인근로자를 고용할 수 있도록 허가하는 제도”로, 고용허가제를 통해 한국에 노동자를 보내는 국가는 16개국이다(김기태 외, 2020: 23).

21) 제5조(외국인근로자 도입계획의 공표 등) ① 고용노동부장관은 제4조제2항 각 호의 사항이 포함된 외국인근로자 도입계획을 정책위원회의 심의·의결을 거쳐 수립하여 매년 3월 31일까지 대통령령으로 정하는 방법으로 공표하여야 한다.

‘이민자체류실태및고용조사’에 따르면, 체류자격별 취업자 수는 85만여 명이다(그림 4-3). 2018년 88만여 명을 정점으로 다소 줄었다. 2021년 기준으로 보면 비전문취업자(E-9) 수는 21만6000여 명이다. 중국동포가 대다수인 방문취업(H-2), 또는 재외동포(F-4) 취업자 수는 9만 4,000여 명과 23만 7,000여 명이다. 비전문취업자와 방문취업자, 재외동포가 외국인경제활동인구의 다수를 차지한다. 이들은 한국에서 제조업 및 건설업, 농수산업 등에서 핵심 인력으로 역할하고 있다.



[그림 4-4] 체류자격별 취업자 비중(2012~2021년)

자료: 통계청·법무부, 이민자체류실태및고용조사(2012~2021년)

출처: 국가통계포털(KOSIS)

[그림 4-4]는 체류자격별 비중 변화를 보여준다. 비전문취업자는 전체의 33%에서 조금씩 줄다가 코로나 유행이 시작되었던 2020년 이래 다소 큰 폭으로 감소했다. 방문취업자는 2013년에 상당 수준으로 줄어든 후 꾸준히 줄어들어 2020년에는 14%, 2021년에는 11%로 줄었다. 이에 대비해 상당한 폭으로 비중이 커진 집단이 ‘재외동포’다. 2012년의 11%에서 꾸준히 늘어나 2017년에는 22%를 넘어섰고, 2021년에는 28%로 비중이 가장 큰 범주가 되었다.

한국 이주노동자의 가장 두드러진 특징은 미등록자 비율이 매우 높다는 것이다. 이 점은 앞의 [그림 4-2]에서 확인할 수 있다. 고용허가제가 시행되기 직전인 2002년 무렵 미등록 이주노동자 비중은 50%에 달했다. 고용허가제 도입 이후 그 비중은 다소 줄었지만 비교사회적 관점에서 봤을 때 여전히 높은 수준이다(한준성, 2022: 76). 분모를 전체가 아닌 이주노동자로 한정하면 그 비중은 더욱 커진다.<sup>22)</sup> 높은 미등록자 비율은 한국사회가 이주노동자들에게 어떠한 지위를 부여하는지를 나타낸다. 이주노동자들 다수는 한국 사회에서 안정적인 지위를 가질 수 없다. 이러한 특징의 정책적 맥락은 외국인정책의 역사와 현황을 검토하는 4절에서 살펴볼 것이다.

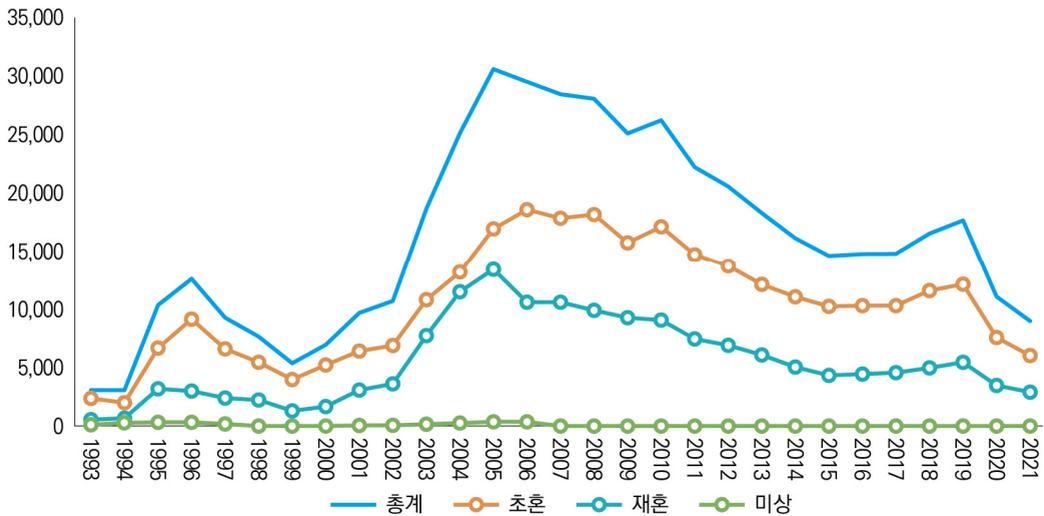
### 3 결혼이주자

실질적인 의미에서 한국사회에서 이주가 허용되는 방식은 한국인과 결혼하는 것이다. 이러한 방식으로 이주한 이들은 대부분 한국인 남성과 결혼한 외국인 여성이다. 한국인 남성과 외국인 여성의 ‘국제결혼’이 상당한 규모로 등장한 때는 1990년대 중반이다. 도시화와 산업화가 어느 정도 진행된 1980년대 후반으로 오면서 보편혼 체제가 균열하기 시작했는데 이때 사회문제로 등장한 것이 ‘노총각’의 결혼 문제였다. ‘노총각’의 다수는 도시 저학력 저임금 노동자이거나 농촌에서 적령기를 넘긴 이들이었다.

농촌 남성의 혼인 문제는 어느 정도 예견된 것이었다. 농촌에서 여성은 생산 노동에 동원되면서도 재생산 노동까지 수행해야 했기 때문에 부담이 컸다. 개발 중심 경제에서 농촌이 주변화되면서 직계가족의 주변인이었던 비혼 여성들의 도시로 이주했다. 정부는 ‘혼인 주선’ 계획을 추진했지만 효과는 없었다. 이러한 상황에서 외국으로 눈을 돌리기 시작한 것이다.

[그림 4-5]는 한국인 남편과 외국인 아내의 혼인 건수를 1993년부터 2021년까지 나타낸 것이다. 1990년대 중반에 본격화된 국제결혼은 1998년 경제위기를 맞으면서 주춤하다가 2000년대 초반에 들어 급격하게 증가한다.

22) 고용허가제가 시행되기 전인 2002년까지 미등록 이주노동자 비중은 적게는 58.9%를, 많게는 93.4%를 기록했다(한준성, 2022: 76).



[그림 4-5] 한국인 남편과 외국인 아내 혼인 건수(1993~2021)

자료: 통계청, 인구동향조사; 출처: 국가통계포털(KOSIS)

초기에는 1992년 한중수교를 계기로 한국과 중국 간 이동이 상대적으로 자유로워지면서 한국계중국인이나 중국인과 결혼하는 경우가 많았으나 점차 동남아시아 출신 여성과 결혼하는 경우도 많아졌다. 2000년대 중반 국제결혼의 규모가 커지는 한편 인권 문제 등 국제결혼이 사회문제화되면서 관련 규제가 엄격해졌고 그에 따라 2010년대에 와서는 감소세를 보였다. 그러나 2010년대 중반을 기점으로 다시 증가하는 추세다. 이후 코로나 대유행을 맞으면서 급감했다. 1990년대 중반에 결혼한 1세대의 자녀는 이제 20대에 중반에 접어들었다.

2021년 기준 결혼이주자는 168,611명이다. 이 중 여자가 136,668명으로 81.1%이다. 지역으로 보면 아시아주계가 153,644명으로 91.1%를 차지한다. 이어서 유럽주계가 6,181명이고 북아메리카주계가 5,964명, 아프리카주계가 1,105명, 남아메리카주계가 963명, 오세아니아주계가 734명이다. 아시아주계에서는 여성이 85.0%이고, 남성이 15.0%이다. 아시아주계를 제외한 지역에서의 평균은 여성이 40.4%, 남성이 59.6%이다. [표 4-3]은 아시아주계 소속 국가(지역) 가운데 결혼이주자 수가 100명 이상인 25개 국가(지역)의 결혼이주자 수와 성비를 정리한 것이다. 앞의 [표 4-2]에서도 확인했지만, 베트남, 중국, 한국계중국인, 일본, 필리핀 순으로 결혼이주자가 많다. 동남아시아나 중앙

아시아 국가의 경우 여성의 비중이 압도적으로 높다. 한국계중국인이나 터키, 싱가포르 등은 여성의 비중이 크지만 압도적인 수준은 아니다. 반면 서아시아 지역인 파키스탄, 스리랑카, 인도, 이란 등의 국가에서는 남성의 비중이 훨씬 크다. 이러한 성비 차이는 국제 결혼의 성격이 배우자의 출신 지역별로 다를 수 있다는 점을 드러낸다.

[표 4-3] 아시아주계 주요 국가별 결혼이주자 수와 성비(2021년)

	국가(지역)	수	남자	여자
1	베트남	41,447	8.6	91.4
2	중국	37,434	14.8	85.2
3	한국계중국인	22,336	37.7	62.3
4	일본	15,074	8.4	91.6
5	필리핀	12,041	4.4	95.6
6	타이(태국)	6,558	1.9	98.1
7	캄보디아	4,565	12.0	88.0
8	우즈베키스탄	2,709	6.7	93.3
9	몽골	2,502	7.6	92.4
10	타이완(대만)	1,596	8.9	91.1
11	인도네시아	1,073	10.3	89.7
12	파키스탄	989	84.3	15.7
13	네팔	834	23.5	76.5
14	홍콩	623	13.5	86.5
15	라오스	548	0.2	99.8
16	카자흐스탄	501	4.8	95.2
17	키르기스	468	5.8	94.2
18	방글라데시	376	70.2	29.8
19	스리랑카	362	82.3	17.7
20	말레이시아	320	21.3	78.8
21	터키	293	43.3	56.7
22	미얀마	277	21.3	78.7
23	인도	250	76.4	23.6
24	싱가포르	166	34.9	65.1
25	이란	142	69.7	30.3
...				
	전체	168,611	18.9	81.1

자료: 법무부, 출입국자및체류외국인통계  
출처: 국가통계포털(KOSIS)

## 제3절

## 이민자 사회통합 관련 지표

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개괄

이 보고서의 짝이 되는 보고서인 『데이터로 보는 미래사회 리포트』(민보경 외, 2022)에서는 한국행정연구원의 사회통합실태조사 자료를 활용해 외국인에 대한 한국인의 ‘포용도’를 확인한 바 있다.<sup>23)</sup> 여기에서는 한국인과 이주민 관계를 보여주는 자료를 좀 더 포괄적으로 확인해 보고자 한다. 먼저 이주민에 대한 태도를 묻는 가장 포괄적인 조사인 ‘국민다문화수용성조사’(이하 다문화조사) 자료를 검토해 볼 것이다. 다문화조사는 「다문화가족지원법」 제4조에 근거해 2015년에 처음 실시되었고, 2018년과 2021년에 조사된 바 있다.<sup>24)</sup> 이 조사는 이주민에 대한 ‘인식’뿐만 아니라 이주민과의 관계에 대한 실태도 묻고 있다. 일례로 ‘이주민과의 관계 현황’ 문항은 특정 관계별(배우자, 배우자 이외 가족 및 친척, 친구, 학교 동료 또는 직장 동료, 이웃, 기타, 주변에 없음)로 이주민과 관계 맺고 있는지를 묻고 있다. 이주민 친구 수(1명, 2~명, 4명 이상, 없음)를 묻는 문항도 있고, 이주민과의 관계 경험(외국인이나 외국 이주민과 사적인 이야기도 주고받을 수 있을 정도로 가까운 관계를 맺었음, 외국인이나 외국 이주민을 우리 집에 초대하거나 그 집에 방문한 적이 있음, 외국인이나 외국 이주민과 전반적으로 안 좋은 기억보다 좋았던 기억이 더 많았음)을 묻는 문항도 있다. 또 하나의 특징은 다차원적인 인식을 측정해 ‘다문화수용성’

23) 『데이터로 보는 미래사회 리포트』(민보경 외, 2022)에서는 이전 연구(민보경·이채정·허종호, 2020; 민보경 외, 2021)에서 개발한 미래지표 체계의 틀에 따라 3가지 비전과 각 차원의 비전을 달성하기 위한 10가지 전략을 제시하고 각 전략을 모니터링할 지표로 42개를 소개하고 있다. 이 글의 주제인 이민 분야와 관련해서는 ‘외국인 이민자·노동자 포용도’가 지표로 제시되었다. 이 글은 이 지표의 의미를 좀 더 넓은 맥락에 자리매김하는 한편 그 의미와 정부 정책의 연관성을 탐색하려는 목적을 갖는다.

24) 여기서는 이주자를 조사대상으로 한 조사 자료를 검토하지는 않는다. 이들의 삶에 대한 조사로는 ‘이민자체류실태및고용조사’(구 외국인고용조사), ‘전국다문화가족실태조사’, ‘북한이탈주민실태조사’, ‘다문화청소년패널조사’ 등이 있다. ‘이민자체류실태및고용조사’가 가장 포괄적인 조사다. 나머지는 특정 범주의 이민자를 대상으로 한 조사다. 이민정책을 평가한다면 이런 자료들도 분석 대상으로 삼아야 하겠지만 이번 연구에서는 미래지표로 선정된 지표의 연관성을 고려해 이주민과의 관계를 측정하는 자료만을 검토했다. 향후에는 이번 연구에서 검토하지 못한 자료를 포함한 한국 체류 외국인에 대한 자료를 종합적으로 검토할 필요가 있다.

지수를 구성하고 있다는 점이다.

이어서 넓은 의미의 ‘사회통합’ 정도를 측정하는 지표를 간략하게 소개하고자 한다. MIPEX(Migrant Integration Policy Index; 이민자통합정책지수)와 상호문화도시지수(InterCultural City Index, ICC)가 그것이다. MIPEX가 국가 단위의 지표라면 상호문화지수는 도시 및 지자체 단위의 지표라고 할 수 있다. 이것은 모두 해외에서 개발된 것이다.

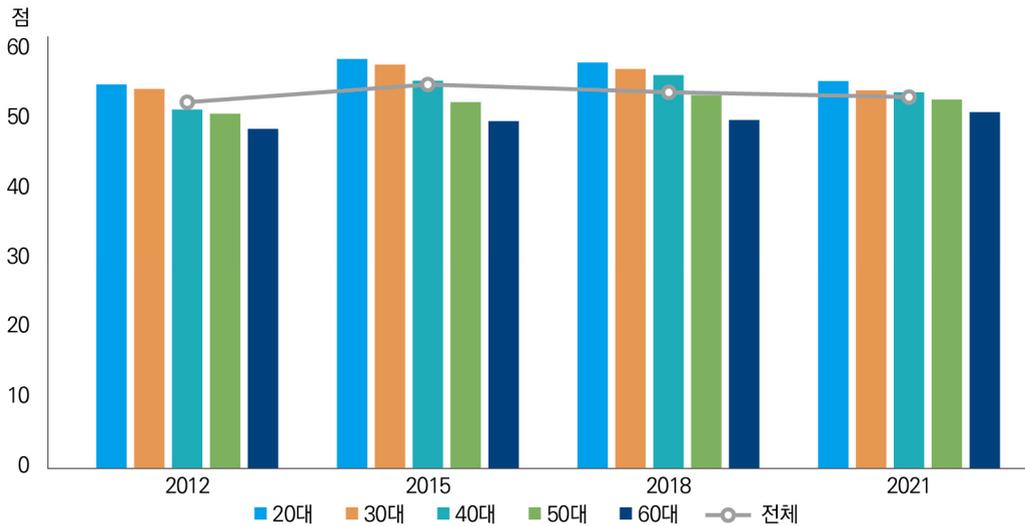
마지막으로 국내에서 시범적으로 제안된 ‘이주민 환대 지수’를 살펴보고자 한다.

## 2 한국인과 이민자의 관계

‘다문화조사’에서 측정하는 ‘다문화수용성지수’는 안상수 외(2012)가 개발한 것이다. 이 연구에서 ‘다문화수용성’은 “다문화사회에서 살아가는 시민으로서 자기와 다른 구성원이나 다른 문화에 대하여 집단별 편견(인종, 국가 등)을 갖지 않고 자신의 문화와 동등하게 인정(상호 인정)하고, 그들과 조화로운 관계 설정(공존의 방향)을 위하여 협력 및 노력하며, 외국인이나 이주민을 대할 때 출신 지역이나 경제적 수준별로 차등을 두지 않으면서 세계시민의 한 일원으로서 보편적 가치에 입각하여 이를 실천하고자 하는 총체적인 의미의 태도”(안상수 외, 2012: 51-52)로 정의된다. 이 연구에 따르면 다문화수용성은 다양성, 관계성, 보편성이라는 세 차원으로 구성된다(pp. 52-55). 각 차원은 다시 몇 개의 하위영역으로 구성된다. 일례로 다양성의 하위영역은 ‘문화개방성’, ‘국민정체성’, ‘고정관념 및 차별’이고, 관계성의 하위영역은 ‘일방적 동화기대’, ‘거부·회피 정서’, ‘상호교류 행동의지’이며, 보편성의 하위영역은 ‘이중적 평가’, ‘세계시민행동의지’이다(pp. 55-59). 이들 8개 하위영역은 모두 6점 척도로 측정되는 35개 문항으로 측정된다(김이선 외, 2021: 43). 이들 문항으로 19~74세의 일반국민 5,000명을 대상으로 설문조사했다.

결과값 추이를 보면, 2012년 51.17점, 2015년 53.95점, 2018년 52.81점, 2021년 52.27점으로 2015년을 기점으로 수용도가 하락했다. 연구팀은 유사 문항에서도 비슷한 추이가 나타난다는 점을 지적하면서 이러한 추이를 이민자에 대한 한국사회의 태도가 “최근 들어 긍정적 방향으로 전개되지는 못하고 있는 것으로 보인다”(김이선 외, 2021: iii)라고 해석한다. 이는 『데이터로 보는 미래사회 리포트』(민보경 외, 2021)에서 사회통

합실태조사 자료를 통해 확인한 ‘외국인 이민자·노동자 포용도’ 변화 추이와도 유사하다. ‘외국인 이민자·노동자 포용도’는 2018년을 기점으로 낮아졌다.



[그림 4-6] 연령대별 다문화수용성(2012, 2015, 2018, 2021)(일반국민)

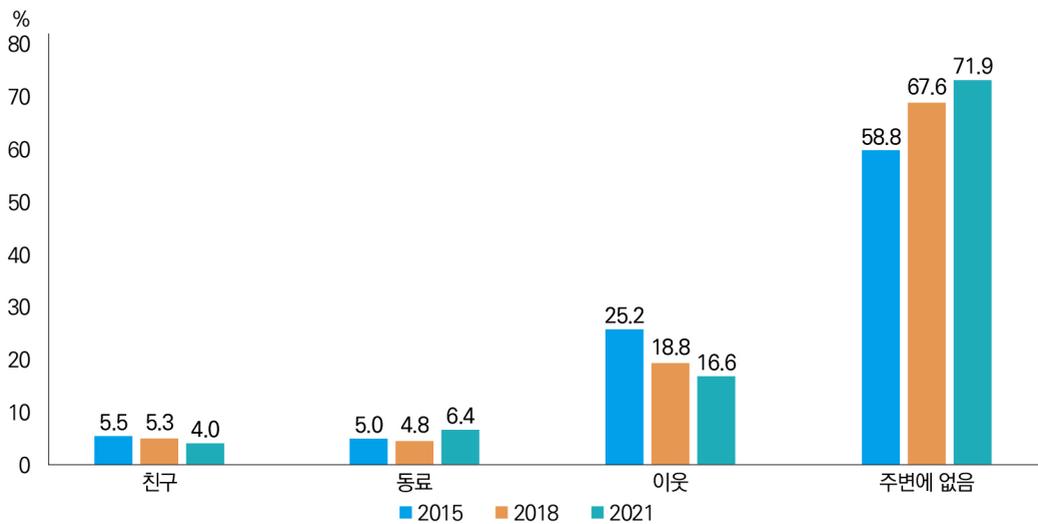
자료: 여성가족부, 국민다문화수용성조사  
출처: 김이선 외(2021: 44, 51)

[그림 4-6]은 연령대별 값을 보여준다. 기본적으로 젊은 층일수록 다문화수용성 수준이 높다. 그러나 연령대별 차이는 최근으로 올수록 줄어들었다. 눈에 띄는 변화가 있었던 집단은 청년층이다. 20대와 30대에서 2015년을 기점으로 수용성 수준이 낮아졌다.

김이선 외(2021)가 주목하는 요인은 코로나 사태다. 그러나 사회통합실태조사 자료에서 확인한 하락세가 코로나 사태가 발생하기 전인 2019년에 시작되었다는 점에서 코로나 요인만으로 설명할 수는 없을 것 같다. 2018년 상반기에 부각되었던 예멘인의 대규모 난민 신청 문제가 사회적 논란을 불러일으키면서 부정적인 영향을 미쳤을 수 있다. 이 점은 김이선 외(2021)도 언급하고 있다.

흥미로운 점은 이민자와 특정한 관계를 맺고 있거나 이민자 친구가 있는(그래서 교류가 있는) 이들의 수용도가 이주자와 아무런 관계가 없는 이들보다 높다는 것이다(김이선 외, 2021: 77, 81).

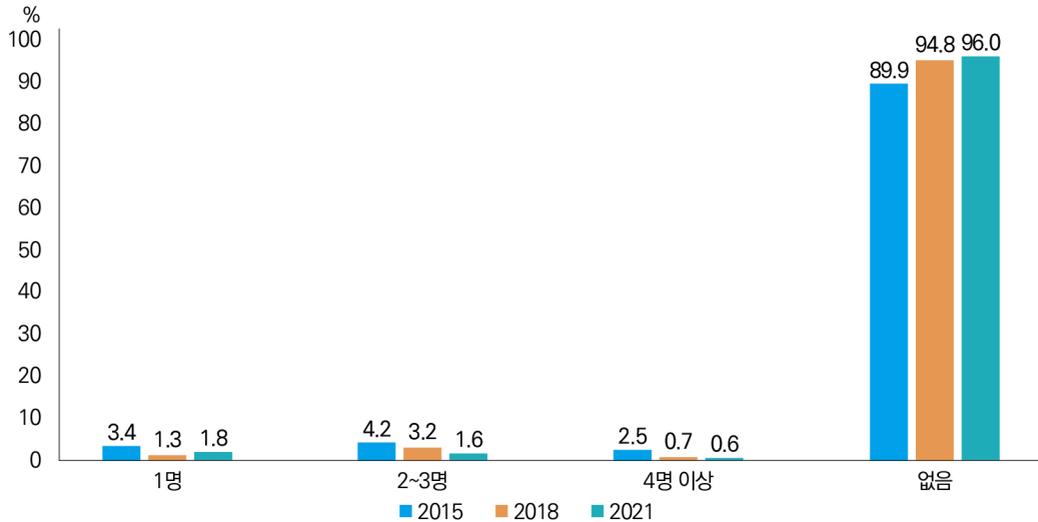
이 점에 주목해 관계 현황을 측정한 문항 몇 개를 살펴보자. [그림 4-7]은 관계 유형별로 이주민 관계 유무를 파악한 결과를 보여준다. 2021년에 성인의 71.9%는 주변에 관계 맺고 있는 이주민이 없다. 16.6%는 이웃으로, 6.4%는 동료로, 4.0%는 친구로 관계 맺고 있다. 이러한 양상은 2015년과 비교했을 때 전반적으로 관계 수준이 낮아졌음을 나타내는 것이다. 2015년에는 관계 맺고 있는 이주민이 없다고 답한 이가 58.8%로 71.9%보다 상당히 적다. 반면, 이웃과 관계 맺고 있다고 답한 이들은 25.2%로 16.6%보다 상당히 많다.



[그림 4-7] 이주민과의 관계(2015, 2018, 2021)(일반국민)

자료: 여성가족부, 국민다문화수용성조사  
출처: 김이선 외(2021: 75)

[그림 4-8]은 친구 관계 현황을 나타낸다. 이 그림에서도 앞의 그림과 같은 관계 수준 하락 추이가 나타난다. 2015년에 이주민 친구가 없다고 답한 이들은 89.9%인데, 2021년에는 96.0%로 늘었다. 반면, 친구가 2~3명 있다고 답한 이들은 2015년의 4.2%에서 2021년의 1.6%로, 4명 이상이 있다고 답한 이들은 2015년의 2.5%에서 2021년의 0.6%로 줄었다.



[그림 4-8] 이주민과의 친구 관계(2015, 2018, 2021)(일반국민)

자료: 여성가족부, 국민다문화수용성조사  
출처: 김이선 외(2021: 80)

앞의 두 그림은 이주민과의 교류 빈도, 또는 관계의 수준이 점차 약해지고 있는 추이를 보인다. 이것은 다문화수용성지수 하락과 일정 수준 연결되어 있는 것으로 보인다.

### 3 이민자 통합정책 지표

이어서 이민자를 한 사회에 수용하는 수준이 어떠한지를 정책 수준에서 평가하는 지표를 살펴보자. 한국에서 외국인의 ‘사회통합’이 논의되기 시작한 것은 2000년대 중반이었다. 2000년대 중반에 결혼이주자가 늘어나면서 이주노동자와는 구별되는 집단으로 결혼이주자 집단에 대한 ‘통합’ 정책을 추진하기 시작했다. 이러한 경향에서 관련 논의도 나오기 시작했다. 2007년 7월 18일에 「재한외국인 처우 기본법」이, 2008년 3월 21일에 「다문화가족지원법」이 제정된 것도 이러한 맥락에서였다. 그렇다 보니 외국인 사회통합 정책이 ‘다문화정책’으로 모호하게 지칭되기도 한다. 비슷한 시기에 이주자 통합정책을 평가하기 위한 지표체계와 지수를 개발하는 작업도 시작되었다(설동훈·김명아, 2008; 이해경·설동훈·김명아, 2009; 문유경·전기택, 2011). 설동훈·김명아(2008)가 법무부

의 의뢰를 받아 수행한 연구에서 구성한 ‘이민자 사회통합 지표체계’는 브뤼셀영국협회·외국정책센터·이민정책그룹이 2004년에 개발한 ‘이민자통합정책지수’(British Council Brussels, Foreign Policy Centre, and Migration Policy Group, 2005)에 기초한다. 6개 영역 140개 항목으로 구성되는 이 지수는 유럽 28개국에서 측정되었다. 설동훈·김명아(2008)가 이 지수체계를 참고해 만든 지표체계는 크게 6개 영역으로 구성된다(노동시장접근, 가족상봉, 장기거주, 정치참여, 국적 접근, 차별시정). 이 작업은 외국의 작업을 참조하되 한국의 맥락에 맞는 지표체계를 구성하려고 했던 시도라는 점에서 의의가 있으나 지표 값을 도출하지는 않았다.

이후 지표 작업은 법무부의 의뢰로 꾸준히 이루어져 왔다(전경옥 외, 2012; 전경옥 외, 2013). 최근 작업으로는 김동욱 외(2018)와 송철중 외(2020)가 있다. 2010년대부터 진행된 지표 작업에서 줄곧 참조되고 있고, 김동욱 외(2018) 또한 참조하는 지표가 이민자 통합정책지수(Migrant Integration Policy Index, MIPEX)와 OECD의 이민자 통합 지표<sup>25)</sup>다. 이 점을 감안해 그간 참고사례로 꾸준히 소개되고 있는 MIPEX를 중심으로 지표의 구성을 살펴보고자 한다.<sup>26)</sup>

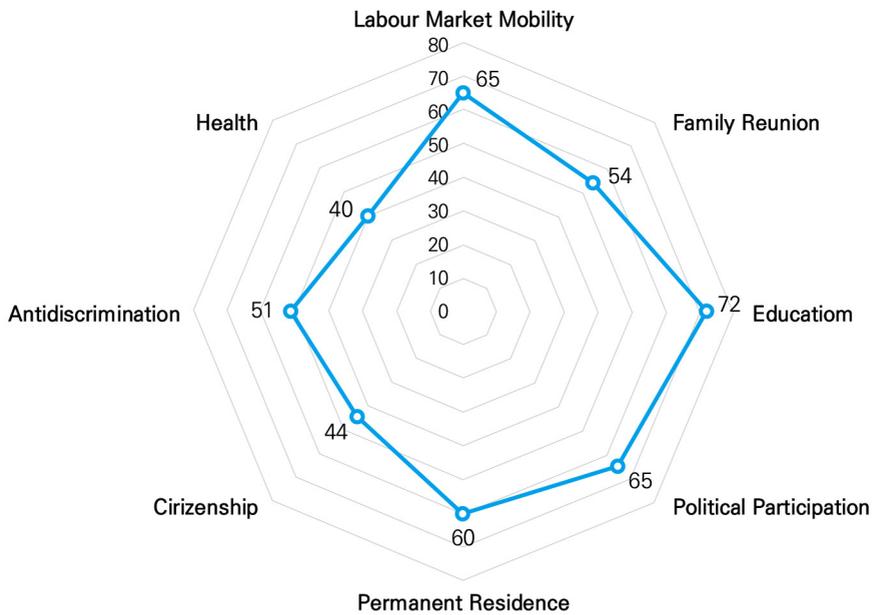
MIPEX는 2004년의 예비 연구(British Council Brussels, Foreign Policy Centre, and Migration Policy Group, 2005)로 처음 제시되었다. 2007년에 두 번째 버전이, 2011년에 세 번째 버전이, 2015년에 네 번째 버전이 나왔다. 한국은 세 번째 버전 작업 때부터 포함되었다. 가장 최근 조사는 2020년의 5차 조사다(김현숙, 2021). 정책영역이 기존의 6개에서 8개로 확대되었고, 조사 대상 국가도 5개 대륙 56개국으로 확대되었다. 8개 정책영역은 다음과 같다. ① 노동시장 이동성, ② 가족 재결합, ③ 교육, ④ 건강, ⑤ 정치참여, ⑥ 영구 거주, ⑦ 국적 취득 접근성, ⑧ 반차별이다. 8개 영역은 총 58개의 핵심 지표로 측정된다. 평가점수는 100점을 만점으로 부여된다. 80점 이상은 이민자에 우호적인 것으로, 60~79점은 다소 우호적인 것으로, 41~59점은 보통인 것으로, 21~40점은

25) OECD는 2007년부터 유럽 일부 국가를 대상으로 ‘이민자 및 그 자녀들의 노동시장 통합’에 관한 조사를 한 바 있다. 2012년부터는 조사 범위를 회원국 전체로 확대하고 조사 내용도 경제·사회 분야 전반으로 확장해 ‘이민자 통합 지표(indicators of immigrant integration)’를 구성했다. 2015년과 2018년에는 이를 유럽연합과 공동으로 조사해 OECD 및 EU 회원국 전체를 대상으로 한 비교연구 결과를 발간(OECD/EU, 2015; 2018)한 바 있다(설동훈·김철호, 2018: 22). 2015년 보고서에는 고용, 교육 및 기술, 사회적 포용, 시민참여, 사회통합의 5개 분야에 걸쳐 27개 지표가 제시된다(설동훈·김철호, 2018: 22).

26) 올해에는 주요 정책영역별로 미래의제를 탐색하는 맥락에서 지표의 주요 개념만 확인하고자 한다. 본격적인 지표 측정 및 지표 값 검토 작업(송철중 외, 2020)은 내년 연구에서 시도해 보고자 한다.

다소 비우호적인 것으로, 1~20점은 비우호적인 것으로 평가된다.

[그림 4-9]는 가장 최근 조사에서 확인된 한국의 위치를 보여준다. 한국의 종합 점수는 56점이다. 위의 기준에 따르면, 한국은 ‘보통’ 수준이다. 이 점수는 OECD 국가 평균과 같고, 56개 조사참여국 전체 평균(49점)보다는 높은 값이다.<sup>27)</sup> 8개 영역별로 살펴보면, 교육과 노동시장 이동성, 정치참여, 영구 거주 측면에서 ‘다소 우호적’인 수준으로, 가족 재결합, 반차별, 국적 취득 접근성 측면에서는 ‘보통’ 수준으로, 건강에서는 ‘다소 비우호적’인 수준으로 계산되었다.



[그림 4-9] MIPEX 한국 점수(2019년)

출처: <https://www.mipex.eu/south-korea>

27) <https://www.mipex.eu/key-findings>

이처럼 MIPEX는 비교사회의 관점에서 각국의 위치를 확인할 수 있는 유용한 지수로 보인다(김현숙, 2021). 8개 영역별로 점수를 매겨 각국의 특징을 파악할 수도 있다. 또 2004년부터 꾸준히 측정되어 온 지표라는 점도 큰 장점이다. 그러나 기본적으로 MIPEX는 유럽의 맥락에서 영주자 및 시민권자를 염두에 두고 사회통합을 논의하는 틀을 전제한다. 한국은 이주민의 대다수가 일시 체류자여서 이 틀이 어떠한 측면에서 어느 수준으로 한국의 현실을 나타내는지 그 타당성을 고려할 필요가 있다. 또한 MIPEX는 법이나 제도 등 형식적인 측면에 주목해 실제 현실에서 법제도가 어느 정도 적용되는지까지는 충분히 고려하지 않는다. 이러한 특징으로 인해 한국과 같이 규범과 실질의 괴리가 큰 국가의 위치가 과대평가되는 경향도 있다.

MIPEX가 국가 단위 지표라면 상호문화도시지수(ICC)는 도시 및 지자체 단위 지수다. 이것은 2009년에 유럽평의회와 유럽집행위원회가 제시한 것이다. 측정하고자 하는 것은 도시의 정치·사회적 구조가 외국인에게 얼마나 개방적인지, 외국인이 시의 의사결정에 얼마나 참여하고 영향을 미치는지, 주민들끼리 문화 간 상호작용을 얼마나 장려하는지 등이다(이혜경, 2021: 295-300). 이 지수는 12개 영역의 84개 지표로 구성되어 있다. 2020년 5월 기준 상호문화도시 프로그램 회원 도시는 35개국 140개 도시다. 한국에서는 안산시가 오랜 기간 적극적으로 노력한 결과 2020년 2월에 한국 지자체로는 처음으로 유럽평의회가 운영하는 ‘국제상호문화도시네트워크’에 가입했다.<sup>28)</sup> 이는 137번째로 가입한 것으로 아시아에서는 일본 하마마쓰시에 이어 두 번째이다(이혜경, 2021: 300). 상호문화도시 제도 도입은 지역 수준에서 사회통합을 위한 정책 수립과 추진의 준거로 활용될 수 있을 것으로 평가받고 있다. 이런 점에서 상호문화도시지수를 좀 더 체계적으로 검토하고, 활용할 필요가 있을 것이다.

28) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/index-results-per-city>. 2020년 8월에는 서울시 구로구가 ‘상호문화도시’에 가입했다(서종건, 2021).

## 4 개발 중인 지표: 이주민 환대 지수

마지막으로 살펴본 것은 한준성·최진우(2018)이 제시한 ‘이주민 환대 지수’다. 저자들은 원주민과 이주민이 어떻게 평화롭게 살아갈 것인가라는 질문을 핵심으로 삼아 ‘환대’ 개념을 도입했다. 저자들은 ‘환대’를 “이주민을 타자화하는 심리적·문화적·법적 경계들과 그 기저에 놓인 위계적 권력 관계를 해체적으로 사유하고, 문화적 요인에서 비롯되는 정치적 갈등을 조정·해결하고 평화문화를 확산시키기 위한 아이디어”(p.7)라고 정의한다. 이를 바탕으로 저자들은 ‘이주민 환대 지수’(Hospitality Index, HI)를 개발해 OECD 회원국을 대상으로 측정했다. 저자들은 이론적·철학적 차원(정치적 이상)과 현실적·정책적 차원(정치적 현실)의 균형을 맞추는 데 신경을 썼다고 밝힌다.

환대의 세 가지 속성은 탈경계성과 수평성, 공생성이다. 탈경계성은 “이방인 내지는 사회적 소수에 대한 수용성과 개방성”(p.12)을 가리킨다. 수평성은 “사회적 소수를 인간으로서 고유한 존엄성을 가진, 나와 동등하게 대우받을 가치를 지닌 존재로 보고 존중하는 태도”(p.12)다. 공생성은 “기꺼이 타인을 도와주거나 도움을 받음으로써 유무형의 상호 이익과 역량을 증진시키려는 태도이자 적극적으로 상호이해를 지향하는 행위”다(p.13). 이러한 개념 틀로 저자들은 기존에 시도된 다양한 지표·지수 조사 작업을 검토한다. 그 결과 저자들이 제시한 ‘이주민 환대 지수’의 지표체계는 다음의 [표 4-4]와 같다(p.23).

[표 4-4] '이주민 확대 지수'의 구성

대분류	소분류	지표
권리(33%)	인권법제화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WJP Rule of Law Index 기본권 항목(50%)</li> <li>• 18개 국제인권조약 및 선택의정서 비준(50%)</li> </ul>
	이주민 권리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이주민통합정책지수(MIPEX)(50%)</li> <li>• 난민 인정률(50%)</li> </ul>
소통·문화(33%)	공론	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 언론자유지수(FH, RWB)(33%)</li> <li>• 세계가치관조사(WVS) 생활공동체 문항(33%)</li> <li>• 부패인식지수(CPI)(33%)</li> </ul>
	가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세계가치관조사(WVS) 개방도 문항(50%)</li> <li>• 세계기부지수(WGI)(50%)</li> </ul>
사회경제(33%)	안전·보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상대적 빈곤율(33%)</li> <li>• 고용보호지수(임시고용)(33%)</li> <li>• 자살률(33%)</li> </ul>
	격차·복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지니계수(33%)</li> <li>• 성불평등지수(33%)</li> <li>• GDP 대비 사회지출 비율(33%)</li> </ul>

출처: 한준성·최진우(2018: 23)

[표 4-5]가 그 결과를 보여준다. 종합 점수로 볼 때 한국은 23개국 가운데 21위에 위치한다. 특히 소통, 문화 영역에서 점수가 낮다. 저자들은 이를 한국사회에서 “수평성과 공생성에 비해 탈경계성의 발현이 크게 뒤쳐져 있음을 말해준다”(한준성·최진우, 2018: 34)고 해석한다. 그러면서 이 영역에서 가장 점수가 높은 뉴질랜드의 경험을 참조할 필요가 있다고 언급한다. 저자들은 또 ‘인권 법제화’나 ‘이주민 권리’ 영역에서 점수가 낮다는 점을, 특히 ‘안전·보호’ 수준이 전체 평균에 비해 크게 낮다는 점을 지적한다.

[표 4-5] 이주민 환대 지수 영역별 측정 결과(2017년)

	종합		권리				소통·문화				사회경제									
			인권 법제화		이주민 권리		공론		가치		안전·보호		격차·복지							
노르웨이	0.711	(1)	0.713	(9)	0.578	(4)	0.645	(7)	0.741	(5)	0.796	(6)	0.768	(3)	0.692	(1)	0.747	(8)	0.720	(2)
네덜란드	0.707	(2)	0.727	(7)	0.751	(1)	0.739	(1)	0.65	(9)	0.758	(7)	0.704	(9)	0.565	(5)	0.795	(5)	0.680	(4)
스웨덴	0.688	(3)	0.741	(5)	0.560	(7)	0.650	(6)	0.748	(3)	0.75	(8)	0.749	(50)	0.512	(9)	0.817	(1)	0.665	(5)
뉴질랜드	0.680	(4)	0.699	(11)	0.662	(3)	0.680	(4)	0.804	(1)	0.914	(1)	0.859	(1)	0.469	(16)	0.531	(20)	0.500	(15)
핀란드	0.678	(5)	0.840	(1)	0.469	(11)	0.654	(5)	0.702	(6)	0.637	(12)	0.670	(10)	0.603	(4)	0.816	(2)	0.710	(3)
캐나다	0.673	(6)	0.628	(16)	0.741	(2)	0.685	(2)	0.759	(2)	0.895	(2)	0.827	(2)	0.356	(20)	0.657	(12)	0.507	(14)
독일	0.652	(7)	0.790	(2)	0.573	(5)	0.682	(3)	0.606	(11)	0.634	(13)	0.62	(11)	0.532	(7)	0.778	(6)	0.655	(6)
호주	0.637	(8)	0.691	(12)	0.572	(6)	0.632	(8)	0.671	(8)	0.86	(3)	0.765	(4)	0.417	(18)	0.611	(15)	0.514	(13)
스위스	0.636	(9)	0.713	(10)	0.361	(14)	0.537	(13)	0.745	(4)	0.727	(9)	0.736	(8)	0.512	(10)	0.76	(7)	0.636	(8)
영국	0.626	(10)	0.656	(14)	0.476	(10)	0.566	(11)	0.673	(7)	0.808	(5)	0.741	(7)	0.507	(11)	0.635	(13)	0.571	(11)
프랑스	0.589	(11)	0.755	(4)	0.365	(12)	0.560	(12)	0.544	(12)	0.365	(19)	0.455	(17)	0.69	(2)	0.815	(3)	0.752	(1)
스페인	0.567	(12)	0.769	(3)	0.364	(13)	0.566	(10)	0.419	(18)	0.648	(11)	0.534	(14)	0.516	(8)	0.686	(11)	0.601	(10)
슬로베니아	0.552	(13)	0.663	(13)	0.257	(17)	0.460	(15)	0.494	(15)	0.598	(14)	0.546	(13)	0.501	(12)	0.800	(4)	0.650	(7)
이탈리아	0.541	(14)	0.733	(6)	0.321	(15)	0.527	(14)	0.392	(20)	0.544	(16)	0.468	(16)	0.535	(6)	0.723	(9)	0.629	(9)
미국	0.527	(15)	0.332	(23)	0.508	(9)	0.420	(17)	0.646	(10)	0.840	(4)	0.743	(6)	0.261	(23)	0.575	(17)	0.418	(21)
칠레	0.517	(16)	0.719	(8)	0.539	(8)	0.629	(9)	0.499	(14)	0.672	(10)	0.585	(12)	0.492	(13)	0.182	(22)	0.337	(22)
폴란드	0.476	(17)	0.607	(17)	0.165	(23)	0.386	(18)	0.427	(17)	0.566	(15)	0.497	(15)	0.487	(14)	0.606	(16)	0.546	(12)
에스토니아	0.451	(18)	0.649	(15)	0.256	(18)	0.452	(16)	0.528	(13)	0.329	(20)	0.428	(18)	0.411	(19)	0.531	(19)	0.471	(18)
헝가리	0.401	(19)	0.557	(18)	0.178	(21)	0.367	(21)	0.302	(21)	0.408	(18)	0.355	(21)	0.427	(17)	0.534	(18)	0.48	(17)
일본	0.396	(20)	0.508	(20)	0.172	(22)	0.340	(23)	0.472	(16)	0.26	(22)	0.366	(19)	0.273	(22)	0.690	(10)	0.481	(16)
한국	0.385	(21)	0.508	(21)	0.248	(19)	0.378	(19)	0.394	(19)	0.263	(21)	0.329	(22)	0.285	(21)	0.612	(14)	0.449	(20)
멕시코	0.342	(22)	0.549	(19)	0.201	(20)	0.375	(20)	0.266	(22)	0.465	(17)	0.365	(20)	0.472	(15)	0.097	(23)	0.284	(23)
터키	0.310	(23)	0.429	(22)	0.292	(16)	0.375	(22)	0.11	(23)	0.117	(23)	0.113	(23)	0.675	(3)	0.237	(21)	0.456	(19)
평균	0.554		0.651		0.418		0.361		0.547		0.602		0.575		0.487		0.619		0.553	

주: 괄호 안 숫자는 순위, 출처: 한준성·최진우(2018: 31)

‘이주민 환대 지수’는 MIPEX 지수를 포함하면서도 여러 성과지표도 고려한다는 점에서 좀 더 포괄적인 지수로 발전할 가능성이 있어 보인다.

이 절에서 검토한 이주민 통합 관련 지표 정보를 요약해보자. 한국은 국제 비교의 맥락에서 평균, 또는 평균 이하의 위치에 있는 것으로 보인다. 법제도 유무로 측정되는 형식적 측면에서는 평균 위치에 있지만, 조금 더 넓은 범위의 성과지표 측면에서는 낮은 위치에 놓여 있는 것으로 보인다. 이것은 한국사회가 외국인 이주자를 기본적으로 통합의 대상으로 보지 않고 있다는 점을 보여주는 것으로 해석된다.

한편 한국사회만을 볼 때 특히 최근으로 오면서 이주민과의 관계나 이주민과의 교류 수준이 하락하는 경향을 확인할 수 있다. 이주민 수용도도 낮아지는 경향을 확인할 수 있었다.<sup>29)</sup> 이들 지표가 보여주는 이러한 경향은 기능주의적, 도구주의적 시각에서 이민을 장려하려는 정책적 시도가 바람직한 효과를 낳지 못할 수도 있다는 점을 시사한다.

다음 절에서는 한국사회가 외국인을 어떻게 받아들여 왔는지를 정책사적 맥락에서 확인하고 최근의 정책 지형을 검토하고자 한다.

29) 이 글에서 살펴본 ‘수용도’는 조사대상자의 인식을 측정한 정보로 구성된 것이다. 인식과 행위(경험)가 일치하지 않을 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

## 제4절

### 낮은 포용 수준의 정책적 맥락

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞 절에서는 여러 지표를 검토하면서 한국사회의 외국인에 대한 ‘사회통합’ 수준을 확인해보았다. 이 절에서는 ‘외국인정책’을 분석 대상으로 삼아 외국인에 대한 한국사회의 기본 관점과 정책 구조를 확인하고자 한다.

한국은 기본적으로 이민정책의 역사가 매우 짧다. 그래서 체계가 제대로 잡혀 있지 않다(김태환, 2017). 어떤 의미에서 한국에는 이민정책<sup>30)</sup>은 없고 외국인정책만 있다고도 볼 수 있다. 한국에서 외국인정책은 기본적으로 ‘외국인 노동자’ 정책과 ‘결혼이주자(다문화)’ 정책으로 구분된다. 기능적·도구적으로 외국인을 수용하면서 분절적인 접근법을 취한 결과다. 이 두 정책이 실질적인 외국인정책으로 통용된다. 최근(3차 외국인 기본계획)에 이민정책을 언급하고 있으나 여전히 명시적으로 ‘이민정책’을 공식 용어로 채택하지는 않고 있다.

한국의 외국인정책 기조는 노동자는 ‘통제’하고 결혼자는 ‘통합’하는 것이다. 고용허가제가 전자의 대표적인 제도이고 「재한외국인처우기본법」과 「다문화가족지원법」 등이 후자의 대표적인 제도다(이병하, 2011).

이 절에서도 외국인정책을 외국인 노동자 정책과 결혼이주자 정책으로 구별해 개괄하고자 한다. 이어서 ‘외국인 기본계획’을 중심으로 현재 외국인정책의 기본 틀을 개괄한다. 이 두 작업을 바탕으로 다음 절에서 미래 이민정책 방향을 설정하는 데에 도움이 될 시사점을 찾고자 한다.

30) 이민정책은 단계별로, 1) 출입국정책, 2) 외국인력활용정책, 3) 사회통합정책으로 나눌 수 있다(이혜경, 2011: 21). 영주 이민을 받아들이는 전통적 이민국가에서 이민자는 주로 ‘영주이민자’를 뜻했고, 이들은 잠재적 시민으로 간주되어, 유입 초기부터 사회통합의 대상이 되었다. 그러나 ‘일시적 초청노동자’를 받아들이는 ‘선발이민국가’나 ‘후발이민국가’에서 이민자란 곧 일시적 이주자를 의미하기에 이들은 출입국정책이나 외국인력활용정책의 대상이었을 뿐 사회통합정책의 대상은 아니었다. 이민의 역사가 긴 국가들이 주로 ‘이민법’, ‘국적법’, 또는 ‘이민·통합법’ 등의 형태로 정책을 펴는 것에 비해 동아시아 국가들은 ‘출입국관리법’의 형태로 정책을 조직하는 것도 그러한 맥락에서 비롯된 것이다(이순태, 2007: 235-237). 그러나 이들 국가에서도 사회통합정책이 모색되고 있다는 것에 주목할 필요도 있다. 이민이 확대되는 한편 상시화되고 있고 순환이민으로 영주이민과 일시이민의 경계도 흐려지고 있기 때문이다(이혜경, 2011: 22).

## 1 외국인정책의 역사

### 가. 산업연수생 제도의 도입

이주노동자들이 한국에 오기 시작한 것은 1980년대 후반이다. 1980년대 경제호황과 메가스포츠 이벤트로 한국의 인지도가 높아졌고, 국제행사와 북방정책 추진 과정에서 외국인의 입국 규제가 크게 완화되었으며, 1980년대 후반 노동자운동을 계기로 한국의 임금수준이 높아지면서 한국과 아시아 개도국의 임금격차가 커졌다. 이런 가운데 경제성장과 차별적 노동운동에 따라 대기업과 중소기업의 노동조건 격차가 커지면서 중소기업체의 저숙련직을 중심으로 인력난이 시작되었다. 이러한 상황에서 기업들은 이익대변단체를 통해 정부에 외국인력 도입을 집단적으로 요구하기 시작했다. 기업은 노조와 노사분규에 대한 우려감에서도 법적 지위가 취약한 외국인을 바랐다(한준성, 2022: 19-20). 이러한 요구에 대해 노동계는 적극적으로 대응하지 않았다. 당시 한국노총과 전노협을 비롯한 노동계는 외국인력 도입을 반대했지만 자신들의 주장을 이슈화하지는 못했다. 이러한 상황에서 정부는 공식적으로는 엄격한 ‘관리’를 피력하면서도 실제로는 외국인 노동자가 한국에 체류하는 것에 대해 적극적으로 대응하지 않았다.

한국에서 이주노동자를 제도적으로 받은 것은 1991년 해외투자기업연수생 제도가 시행되면서부터다. 1991년 9월 13일에 열린 국무총리 주재 산업인력수급대책긴급회의에서 외국인력 국내 연수 방안이 제안되었고 10월 9일에 열린 국무회의에서 시행이 결정되었다. 외국기능인력의 연수 기간을 3개월에서 최대 1년까지 연장하고 중소기업은 종업원수의 10% 내에서, 대기업은 5% 내에서 외국인력을 ‘연수’ 형식으로 도입할 수 있도록 했다(한준성, 2022: 25). 이런 내용을 담은 법무부훈령 제255호(‘외국인산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무지침’)가 10월 26일에 제정되었다. 1992년 9월에 이 방안은 연수 대상업체 조건을 완화하고 연수 기간도 유연하게 두는 쪽으로 수정되었다. 상공부가 마련한 ‘외국인연수자 관리지침’에 따라 10개 업종에 대해 상공부장관 추천으로 1만 명의 산업기술연수생을 도입하는 방안이 확정되었다(한준성, 2022: 27). 이 방침은 1993년 4월에 경기하강 등의 요인으로 시행이 중단되었다가 1993년 12월에 확장된 형태로 시행되었다. 12월 28일에 개정된 ‘외국인산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침’(법무부훈령 제294호)을 통해서다(한준성, 2022: 36).

이 지침으로 연수 대상업체 범위가 ‘주무부처의 장이 추천하는 사업체’에서 ‘주무부처

장 또는 주무부처의 장이 지정하는 산업체 유관 공공단체장이 추천하는 사업체'로 확장됐다. 이에 따라 1994년 1월에 중소기업협동조합중앙회(‘중기협’)가 연수추천단체가 되었다. 중기협은 ‘외국인산업기술연수 협력사업 운용요령’을 마련하고 이에 근거해 산업기술연수협력단(KITCO)을 설치해 연수생 도입의 전 과정을 관장했다. 도입 규모도 2만 명으로 확대했고, ‘불법체류자’의 출국도 유예했다. 이때부터 산업연수생 제도가 전면 시행되었다. 중기협은 10개국을 연수생 도입 대상국으로 지정하고 22개 업체를 인력송출기관으로 선정했다(한준성, 2022: 49).

이 제도의 공식적인 취지는 해외 진출 기업이 현지 채용 인력을 국내 모기업에 연수시킨 후 현지 공장에 투입할 수 있게 해 경영효율성을 높이고 개발도상국과 경제협력도 도모한다는 것이었으나 실질적으로는 외국인력의 국내 취업을 금지하면서도 일은 시키려는 “편법적인 조치”(한준성, 2022: 26)였다. 이 점은 중소기업의 이익대변단체인 ‘중기협’이 연수 과정 전반을 운영했다는 점에서도 확인할 수 있다. 그것은 사실상 “노동자성이 불구화된 이주노동자인 ‘연수생’을 국내 노동시장의 하층부에 배속시키는 결과를 용인한 것이나 마찬가지”(한준성, 2022: 38)였다.

산업연수생 제도의 핵심 문제는 ‘산업연수생’에게 법적 근로자지위를 인정하지 않았다는 점이다. 사업장 이탈을 방지한다는 명목으로 여권 강제 압수를 허용한다거나 연수생 관리 명목으로 1인당 30만원을 중기협에 예치하게 한다거나 과도한 송출 수수료를 연수생들이 지급하게 한다거나 하는 문제도 있었다. 상황이 이러하다 보니 수당과 사업장 이동 기회, 산재보험 적용 등의 측면에서 오히려 ‘미등록 이주노동자’가 산업연수생보다 나은 위치에 있었다(한준성, 2022: 54-55). 이것이 “‘한국 예외주의’라고 부를 수 있을 만큼 압도적으로 높은 이주노동자 미등록비율을 낳은 구조적 요인”(한준성, 2022: 76)이었다. 이것이 [그림 4-2]에서 확인한바 2000년대 초에 불법체류자 비중이 40%를 넘었던 맥락이다. 이러한 기조는 공식적으로는 2007년에 산업연수생 제도가 폐지되면서 약해졌다고 알려졌으나, 비공식적으로는 지금까지 유지되고 있다.

## 나. 고용허가제와 재외동포 방문취업제

이주노동자 유입의 제도적 맥락이 크게 바뀐 때는 이른바 ‘고용허가제’가 도입된 2003년이다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」(외국인고용법)이 2003년 8월 16일에 제정되었고 2004년 8월 17일에 시행되었다. 고용허가제는 사업주가 이주노동자를 고용하

기 위해 고용노동부의 허가를 얻어야 한다는 것으로, 기본적으로 외국인 노동자를 ‘연수생’이 아닌 ‘노동자’로 인정한다는 점에서 기존의 산업연수생 제도와 달랐다. 그러나 산업연수생 제도는 2006년 12월 31일까지 병행되었다.

고용허가제의 운영은 보완성 원칙, 정주화 방지 원칙, 투명성 원칙, 차별금지 원칙 등을 기반으로 했다. 보완성 원칙이란 사업주가 일정 기간 내국인 노동자 채용을 위해 노력한 후에 외국인 노동자 채용을 신청할 수 있다는 것을 뜻했다. 정주화 방지 원칙은 이주노동자를 한시적으로 고용하고 반드시 귀국시킨다는 단기순환 원칙을 뜻한다. 투명성 원칙은 이주노동자 채용 과정을 공적 주체가 투명하게 관리한다는 뜻을, 차별금지 원칙은 이주노동자를 차별해서는 안 된다는 뜻을 담고 있었다(이기호·이화용, 2015: 228-229). 그러나 투명성 원칙이나 차별금지 원칙과 같은 노동자 권리 보장과 관계 있는 원칙은 정주화 방지 원칙과 같은 “생산성-치안”의 논리와 관련 있는 원칙들에 비해 주변화되었다(한준성, 2022: 98). 일례로 외국인 노동자가 이직할 수 있는 횟수는 근로를 개시한 사업장에서 3년 동안 계속 근무하는 것을 조건으로 3회로 제한되었다. 외국인 노동자는 고용주로부터 부당한 대우를 받아도 제대로 대응하기 어려웠다.

이런 점에서 이주노동자의 한국사회 편입패턴은 “‘종속적 편입’에서 크게 벗어나지 못했다(한준성, 2022: 97).” 기본적으로 이주노동자는 한시적 체류자로 간주되었다. 이러한 상황에서 재외동포법 개정으로 재외동포도 취업이 가능해지면서 재외동포 입국도 늘어나기 시작했다. 2002년 12월에 ‘동포 취업관리제’가 시행되면서 한국에 연고가 있는 40세 이상 동포가 8개 서비스 분야 업종에 취업할 수 있게 되었다. 2003년 5월부터는 나이 기준을 30세 이상으로 낮추었다. 그러나 이 제도에서 중국과 구소련 지역 동포는 ‘동포’에 포함되지 않았다. 이들은 「외국인고용법」에서 ‘특례고용허가제’의 대상으로 관리되었다. 특례고용허가제는 만 25세 이상의 연고 동포에 한해 방문동거 사증(F-1-4)을 발급하고 일정한 절차를 거쳐 비전문취업비자(E-9)로 변경해 서비스업 일부나 제조업, 농축산업에서 3년 동안 취업 활동을 할 수 있게 하는 제도였다. 이들에 대한 차별은 2007년부터 방문취업제가 도입되면서부터 일정 수준 해소된다. 국내에 가족이나 친족이 있는 외국국적 동포뿐만 아니라 중국과 구소련의 무연고 동포에게도 국내 취업을 허용하고 업종도 확대했으며 근무처 변경도 허용했다. 체류 가능 기간도 최대 5년으로 연장되었다. 연고 동포는 초청을 받아 입국하지만 무연고 동포는 한국어시험에 합격한 자 중 추천 등을 통해 입국한다.

그 밖에 외국인선원제도를 통해 어업, 수산업에 종사하기 위해 입국하는 노동자도 있다.

이러한 틀은 오늘날까지 이어져 이주노동자 정책이 복잡해진 기본 배경을 제공한다. 현재 한국은 아시아 16개국<sup>31)</sup>에서 외국인 노동자를 받고 있다.

## 다. 결혼이주자 정책

한국사회에서 사회적 쟁점이 되는 또 다른 외국인 유입 경로는 결혼이주이다. 외국인 노동자 관련 정책을 설계하는 주무부처가 고용노동부와 산업자원부, 법무부라면 이른바 ‘다문화정책’은 법무부와 여성가족부가 정책을 설계해왔다. 대표적인 관련 법령은 「재한 외국인처우기본법」(외국인처우법)과 「다문화가족지원법」(다문화가족법)이다. 외국인처우법은 2007년 5월 17일에 제정되어 같은 해 7월 18일에 시행되었다. 다문화가족법은 2008년 3월 21일에 제정되어 같은 해 9월 22일에 시행되었다. 외국인처우법은 외국인 정책 기본계획 수립의 근거가 되는 법으로, 이 법의 제정으로 종합적인 외국인정책의 틀이 마련되었다고 볼 수 있다. 이와 비교해 다문화가족법은 국제결혼으로 구성된 가족을 지원하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이들 두 법의 목적과 대상, 주요 내용을 정리한 표가 [표 4-6]이다.

두 법은 모두 그 목적을 “사회통합에 이바지”하는 것으로 명시하고 있다. 그것은 “대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회환경”을 만드는 일이라고 표현된다. 그러나 그것이 구체적으로 어떠한 방식으로 추진될 수 있는지는 분명하지 않다(이혜경, 2011: 43).

특히 이들 법 또한 기본적으로 발전주의에 기반한 기능주의적 인간관을 바탕으로 깔고 있다는 점에서 한계가 있다. 일례로 다문화가족법에서 다문화가족은 한국인을 반드시 포함하고 가족 성원이 합법적 체류자격을 갖춘 가족으로 좁게 규정되었다. 즉 다문화가족은 암묵적으로 한국인 남성과 외국인 여성 부부로 구성된 가족으로 협소하게 규정(이화선, 2015)되었고, 그에 따라 결국에는 한국인 가족을 지원하는 법이 되었다(김현정, 2021). 그 결과 다문화가족을 지원하겠다는 법 제정 의도와 달리 이 법의 시행으로 다문화가족이라는 말은 오히려 차별적인 용어로 변질되었다(김미영, 2021; 김현정, 2021).

31) 필리핀, 몽골, 스리랑카, 베트남, 태국, 인도네시아, 우즈베키스탄, 파키스탄, 캄보디아, 중국, 방글라데시, 네팔, 키르기스스탄, 미얀마, 동티모르, 라오스다. <https://www.workinkorea.org:5443/ko/9>

[표 4-6] 「재한외국인처우기본법」과 「다문화가족지원법」의 주요 내용

	「재한외국인처우기본법」	「다문화가족지원법」
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지함</li> </ul>
대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>대한민국의 국적을 가지지 아니한 자로서 대한민국에 거주할 목적을 가지고 합법적으로 체류하고 있는 자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「재한외국인 처우 기본법」 제2조 제3호의 결혼이민자와 「국적법」 제2조에 따라 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족</li> <li>「국적법」 제4조에 따라 귀화허가를 받은 자와 같은 법 제2조에 따라 출생 시부터 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족</li> </ul>
시행 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>법무부장관이 관계 중앙행정기관 장과 협의해 5년마다 외국인정책 기본계획 수립</li> <li>외국인정책에 관한 주요사항을 심의·조정하는 국무총리 소속 외국인정책위원회 설치</li> <li>관계 중앙행정기관 장 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가와 지방자치단체는 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위할 수 있도록 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 수립·시행</li> <li>외국인정책 관련 사항에 대하여는 「재한외국인 처우 기본법」 제5조부터 제9조까지의 규정에 따름</li> <li>보건복지가족부장관이 3년마다 다문화가족 실태조사 실시</li> <li>다문화가족지원센터 지정</li> </ul>
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>재한외국인 인권 옹호</li> <li>재한외국인 사회적응 지원</li> <li>결혼이민자 및 그 자녀 지원</li> <li>영주권자, 난민 지원</li> <li>국적 취득 후 3년간 사회적응 지원</li> <li>전문외국인력 처우개선</li> <li>과거 대한민국 국적 보유자 지원</li> <li>다문화에 대한 이해 증진 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다문화가족에 대한 이해 증진</li> <li>생활정보 제공 및 교육 지원</li> <li>평등한 가족관계의 유지를 위한 조치</li> <li>가정폭력 피해자에 대한 보호·지원</li> <li>산전·산후 건강관리 지원</li> <li>아동 보육·교육</li> <li>다국어에 의한 서비스 제공</li> <li>다문화가족 지원 업무 관련 공무원의 교육</li> <li>사실혼 배우자 및 자녀의 처우</li> </ul>

주: 제정 당시 내용을 기준으로 함

## 2 외국인정책의 구조

### 가. 외국인정책 집행 구조

앞서 정책 형성의 맥락을 개괄하면서 확인했지만 한국의 외국인정책은 기본적으로 인 구학적 위기의 경제적 측면을 강조하는 기능주의적 관점에 입각해 있다. 이주노동자는 생 산성 유지를 위한 정책 수단으로, 결혼이주자는 가족재생산을 위한 정책 수단으로 여겨지 는 경향이 강하다. 이들을 수단이 아닌 권리의 주체로 보는 인식은 낮다.

이러한 낮은 인식을 반영하듯 한국에서는 중앙정부 수준에서 '이민정책'을 전담하는 전담 부처가 없다. 김태환(2022: 135-136)는 그 이유를 두 가지로 정리한다. 첫째, 한국 사회가 이민자와 공존하는 사회를 만들기 위한 진정성이 없기 때문이다. 둘째, 총괄 기능 을 중요하게 생각하지 않고 대상에 따라 다른 부처별 정책 운영이 효율적일 수 있다는 생 각이 정책 담당자들에게 각인되어 있기 때문이다.

실제로 한국의 이민정책은 법무부, 고용노동부, 여성가족부, 행정안전부, 문화체육관광 부, 교육과학기술부, 보건복지부, 농림수산식품부, 통일부 등 부처에서 각각 시행하고 있다. 법무부의 대상은 재한외국인과 귀화자 등이고, 고용노동부의 대상은 외국인근로자 와 동포, 여성결혼이민자이며, 여성가족부의 대상은 여성결혼이민자와 그 가족, 그리고 자녀이다. 교육과학기술부의 대상은 다문화가정 학생이다. 보건복지부의 대상은 결혼여 성이민자와 다문화가정 자녀이고 농림수산식품부의 대상은 여성결혼이민자와 그 가족이 다(김태환, 2022: 136).

이처럼 부처별로 정책이 운영되고 있기에 한편으로는 정책이 중복되고, 한편으로는 사 각지대가 발생한다(이상윤, 2014). 중장기계획에 근거해 정책이 수립되기보다는 부처별 상황과 맥락에 따라 단기적 목표가 수립된다.

다른 한편으로 한국의 이민정책의 특징으로 지적되는 것이 중앙정부 주도성이다(조영 희·이혜경·고상두, 2021). 지방정부의 독자성이 거의 없다는 뜻이다. 이민자의 생활환경 은 지역에 따라 다르지만 이러한 고유한 특징이 정책에 반영되지 않는다는 점이 지적되고 있다.

## 나. 외국인정책 기본계획

여기에서는 정부의 공식적인 외국인정책 기본설계도인 ‘외국인정책 기본계획’을 기초 자료로 삼아 정부 정책 기조의 특징과 그 변화 양상을 검토한다. 기본계획은 2007년에 제정된 「재한외국인 처우 기본법」의 제5조에 따라 법무부장관이 5년마다 관계부처의 기본계획(안)을 종합하고 외국인정책위원회(위원장: 국무총리)의 심의·의결을 거쳐 확정한다. 지금까지 3차 계획이 발표되었다. 1차는 2008~2012년을 포함했고, 2차는 2013~2017년을 포함했다. 3차는 2018~2022년을 포함했다(외국인정책위원회, 2008; 2012; 2018).

1차 기본계획에서 외국인정책은 “대한민국으로 이주하고자 하는 외국인에 대해 일시적·영구적 사회구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경의 조성에 관한 사항을 정치·경제·사회·문화 등 종합적 관점에서 다루는 정책”(p. 2)으로 정의된다. 기본계획의 의의는 “그동안 소관 부처별로 개별적으로 추진해 온 정책들을 증장기적 관점에서 종합적·체계적으로 추진”하는 것이다(p. 2). 이러한 문제의식이 도출된 것은 기존의 정책 기조가 “통제 관리 중심”이어서 “새로운 정책문제에 대한 적시성 있는 대응이 미흡”했고 “증장기적·종합적 대응이 미흡”했기 때문이다(p. 8).

1차 기본계획에서 제시한 비전은 “외국인과 함께하는 세계 일류국가”(p. 13)이다. 이를 실현하기 위한 정책목표로 제시된 것은 네 가지다. 첫째, 개방을 통한 국제경쟁력 강화, 둘째, 사회통합, 셋째, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립, 넷째, 외국인 인권 옹호다.

2차 기본계획에서 제시한 비전은 “세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국”이다. 정책목표는 다섯 가지다. 첫째, 경제활성화 지원과 인재 유치(개방), 둘째, 대한민국 공동 가치가 존중되는 사회통합(통합), 셋째, 차별방지와 문화다양성 존중(인권), 넷째, 국민과 외국인이 안전한 사회 구현(안전), 다섯째, 국제사회와의 공동발전(협력)이다.

3차 기본계획에서 제시한 비전은 “국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국”이다. 정책목표는 2차와 마찬가지로 다섯 가지다. 첫째, 국민이 공감하는 질서 있는 개방, 둘째, 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회, 셋째, 국민과 이민자가 함께 만들어 가는 안전한 사회, 넷째, 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회, 다섯째, 협력에 바탕한 미래지향적 거버넌스이다.

[표 4-7] 외국인정책 기본계획의 주요 내용(1-3차)

	1차(2008~2012)	2차(2013~2017)	3차(2018~2022)
비전	외국인과 함께하는 세계 일류국가	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국
정책 목표	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 적극적인 이민 허용 통한 국가경쟁력 강화</li> <li>2. 질 높은 사회통합</li> <li>3. 질서 있는 이민행정 구현</li> <li>4. 외국인 인권 옹호</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 개방: 경제활성화 지원과 인재 유치</li> <li>2. 통합: 대한민국 공동가치가 존중되는 사회통합</li> <li>3. 인권: 차별방지와 문화다양성 존중</li> <li>4. 안전: 국민과 외국인이 안전한 사회 구현</li> <li>5. 협력: 국제사회와의 공동발전</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국민이 공감하는 질서 있는 개방</li> <li>2. 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회</li> <li>3. 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회</li> <li>4. 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회</li> <li>5. 협력에 바탕한 미래지향적 거버넌스</li> </ol>
중점 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수인재 유치 통한 성장동력 확보</li> <li>• 국민경제 균형발전 위한 인력 도입</li> <li>• 외국인에게 편리한 생활환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내수 활성화 기여 외래관광객 유치</li> <li>• 국가와 기업이 필요한 해외 인적자원 확보</li> <li>• 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치</li> <li>• 지역 균형발전을 촉진하는 외국인 투자 유치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우수인재 유치 및 성장지원 강화</li> <li>• 성장동력 확보를 위한 취업이민자 유치·활용</li> <li>• 관광객 및 투자자 등 유치를 통한 경제활성화</li> <li>• 유입 체계 고도화 및 체류·국적 제도 개선</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다문화에 대한 이해 증진</li> <li>• 결혼이민자의 안정적 정착</li> <li>• 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성</li> <li>• 동포 역량 발휘 위한 환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선</li> <li>• 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영</li> <li>• 국제결혼 피해방지 및 결혼이민자 정착 지원</li> <li>• 이민배경자녀의 건강한 성장환경 조성</li> <li>• 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진</li> <li>• 이민배경자녀 역량 강화</li> <li>• 이민자 사회통합을 위한 복지지원 내실화</li> <li>• 이민자의 지역사회 참여 확대</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 체류질서 확립</li> <li>• 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인 정보관리</li> <li>• 건전한 국민확보를 위한 국적업무 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민자 인권존중 및 차별방지 제도화</li> <li>• 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대</li> <li>• 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축</li> <li>• 체류외국인 관리 체계 선진화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 차별방지 및 권익보호</li> <li>• 보호 과정 외국인 인권 보장</li> <li>• 선진적 난민 인정·지원 시스템 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전하고 신뢰받는 국경관리</li> <li>• 질서 위반 외국인에 대한 실효적 체류관리</li> <li>• 불법체류 단속의 패러다임 다변화</li> <li>• 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민자 인권보호 체계 강화</li> <li>• 여성·아동 등 취약 이민자 인권증진</li> <li>• 문화다양성 증진 및 수용성 제고</li> <li>• 동포와 함께 공존·발전하는 환경 조성</li> <li>• 국제사회가 공감하는 선진 난민정책 추진</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화</li> <li>• 국가 위상에 부합하는 난민정책 추진</li> <li>• 동포사회와의 교류, 협력 확산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이민 관련 국제협력 증진</li> <li>• 중앙부처·지자체·시민사회 협력 강화</li> <li>• 이민정책 및 연구 기반 구축</li> </ul>

[표 4-7]은 각 기본계획의 비전과 정책목표, 그리고 정책목표별 중점과제를 정리한 것이다.

이 표를 보면 한국사회가 이민자를 바라보는 기본 관점을 확인할 수 있다. 동시에 시기에 따라 어떠한 점이 강조되는지도 확인할 수 있다. 한국사회에서 외국인은 기본적으로 “국가경쟁력 강화”의 수단이다. 이것은 “질 높은 사회통합”으로 가능하다. 구체적으로 그것은 외국인의 인권을 보호하면서도 기본적으로는 “질서 있는” 방식으로 이민자를 관리하는 것으로 달성할 수 있다. 이러한 기조는 2차에서도 유지된다. 달라진 점도 있다. 인권에 관한 표현이 ‘응호’라는 표현에서 ‘차별방지’라는 좀 더 권리적 표현으로 바뀌었다. ‘질서’라는 표현도 “국민과 외국인”이 공동 주체가 되는 ‘안전’이라는 표현으로 바뀌었다. 국제사회에서의 역할을 언급한 것은 기존에는 강조하지 않았던 새로운 점이다. 이러한 기조는 3차에도 기본적으로 이어진다. ‘국가경쟁력’이나 ‘경제활성화’와 같은 직접적인 표현이 사라지기는 했지만 중점과제 차원에서는 ‘성장’의 논리가 그대로 남아있다. “국민이 공감하는 질서 있는”이라는 표현은 2차의 개방 기조가 다소 조심스러운 방향으로 바뀐 것을 시사하는 것으로 보인다. 한편 이민자의 ‘자립’과 ‘참여’가 동시에 강조되는 점도 다소 새로운 지점이다.

요컨대, 외국인정책은 최근으로 오면서 점차 ‘개방’과 ‘통합’을 강조하고 있다. 기본 방향으로 보면 바람직한 변화다. 그러나 근본적인 관점의 변화가 있었다고 보기는 어렵다. 개방을 지향하지만 그 이면에 깔린 관점은 여전히 기능주의적 논리에 근거한다. 이주노동자, 결혼이주자와 같은 이들의 권리를 보장하겠다는 관점에서 정책이 논의되고 있지 않다. 이른바 인권을 강조하는 논의도 기본적으로는 어떻게 하면 ‘좋은 인력’을 끌어올 수 있을かの 관점에서 언급되고 있다. 이러한 경향은 지금까지도 이어지고 있다. 지금까지 정리한 정책 형성의 배경과 과정에 대한 논의는 앞의 지표 검토에서 확인한 낮은 수준의 포용도를 이해할 수 있게 하는 맥락이 된다.

## 제5절

## 미래 정책 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

서론에서 밝혔지만 이 글은 이 보고서의 짝이 되는 보고서인 『데이터로 보는 미래사회 리포트』(민보경 외, 2022)에서 제시된 ‘외국인 이민자·노동자 포용도’ 지표의 의미를 좀 더 넓은 맥락에 자리매김하는 한편 그 의미와 정부 정책의 연관성을 탐색하려는 목적을 갖는다. 그런 점에서 이 글은 외국인에 대한 현황, 지표, 정책을 탐색적인 수준에서 살펴 보는 데에 그치고 있다. 이 세 가지가 어떻게 연결되는지를 규명하는 작업은 후속 과제로 남겨두고자 한다.

외국인 비중 증가는 자명한 일이 되었다. 이것은 한국사회가 지금과는 전혀 다른 문제에 직면할 수 있음을 시사한다. 최근에는 이민 문제가 특정 영역의 이슈를 넘어서면서 종합적인 정책 대응이 필요하다는 목소리가 커지고 있다. 이 문제는 향후 점차 중요하게 인식될 것이다. 많은 이들이 이미 전담 부서 설치를 말하고 있다. 일례로 설동훈(2017)은 이민정책을 국정과제로 설정하고 그것을 담당할 이민행정조직을 정비해야 한다고 주장한다. 전담 행정조직(‘국적·이민처’)을 설치하자는 것이다.

이 장에서 확인한 통합 관련 지표는 외국인에 대한 한국인의 관점이 도구적이라는 점을 보여준다. 이것은 일정 수준 한국의 외국인정책이 갖는 한계의 배경이 될 수 있다. 그러나 다른 한편으로 보면 한국인의 낮은 인식은 지난 30년간 전개되어 온 외국인정책의 한계에서 비롯된 것이라고도 볼 수 있다. 선후 관계가 어떠한 최근의 상황은 외국인정책에 있어서도 패러다임의 전환을 요구하고 있다. 이러한 상황에서 정부가 어떠한 정책을 펼칠지, 의회가 어떠한 입법의 시도를 할 것인지 등이 중요한 이슈가 될 것이다. 미등록 이주민 합법화나 노동허가제 등이 향후 이민정책의 방향을 말할 때에 핵심 키워드로 논의될 가능성이 높다. 이민정책 모니터링의 관점과 틀을 짚아보고 했을 때에 이 점을 의식할 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때 이주정책 분야에서는 현황을 파악하거나 정책을 평가하는 데에 필요한 자료나 지표가 상대적으로 많지 않다. 이 장에서도 여러 자료를 소개했지만 꾸준히 측정되고 있는 지표는 많지 않다. ‘이주민 환대 지수’는 이제 막 시범적으로 제안된 것

이다. 패러다임의 전환을 도모하는 과정에서 전환의 방향을 구체화할 수 있는 지표 개발에 지금보다 더욱 관심을 가질 필요가 있다. 전담 조직을 설립하는 논의도 마찬가지다. 전담 조직 설립 자체로 문제를 해결할 수는 없을 것이다. 전담 조직을 어떤 식으로 설립하고 어떤 식으로 운영할지를 중앙정부, 지방정부, 시장, 시민사회를 포함한 ‘이민 거버넌스’(임정빈, 2020; 강동관, 2021; 이해경·조영희, 2022)의 맥락에서 고민할 필요가 있다. 이러한 고민을 체계적으로 하려면 관련 논의를 하면서 또 그러한 논의에 앞서서 한국사회가 이주를 어떻게 보는지를 성찰하는 작업이 필요하다. 무엇보다 이주자에 대한 일관된 관점부터 정립할 필요가 있다(김이선 외, 2007; 신지원, 2011; 이해경, 2019). 이것이 정리되어야 어떤 식으로 조사하고, 조직을 만들고, 정책을 짤 것인지의 방향성이 보일 것이다. 그 방향성을 가늠하는 데에 이 작업이 조금이나마 기여하기를 바란다.



## 제2부

### 정부 중장기 전략 모니터링

---

제5장 정부 중장기 전략 평가 방법론 도출

제6장 사례1: 자녀돌봄의 사회화

제7장 사례2: 국가균형발전



## 제5장

### 정부 중장기 전략 평가 방법론 도출

이채정·탁현우

---

제1절 미래대응성에 기반한 정책 모니터링 필요성

제2절 정부 중장기 전략 모니터링 방안



## 제 1 절

# 미래대응성에 기반한 정책 모니터링 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획

사회의 복잡성 증가로 국가의 미래예측은 점점 어려워지고 있으며(김동욱·윤건, 2010), COVID-19와 같은 전대미문의 사건이 발생하는 등 새로운 형태의 미래 위기의 발생 가능성이 커지면서, 사후적인 대응으로 해결하기 어려운 정책문제가 증가하고 있다(배유일, 2010). 이에 중장기적인 관점에서 바람직한 미래의 발전 방향을 수립하는 등 급격한 미래사회의 변화를 사전적으로 준비할 필요성이 증가하고 있다(민보경 외, 2021). 이러한 관점에서 국회미래연구소는 「미래결정 정책의제 연구(민보경 외, 2018)」를 통해 미래의 환경 변화와 우리 사회의 대응능력을 바탕으로 미래 핵심가치와 비전, 전략을 제시한 바 있다. 또한, 우리 사회의 핵심가치-비전-전략을 모니터링할 수 있는 모형을 개발하였다(민보경 외, 2020). 이어서 이렇게 개발된 모니터링 지표체계에 대한 평가를 통해 보다 구체적이고 활용가능성 있는 평가지표와 기준을 제시하였다(민보경 외, 2021).

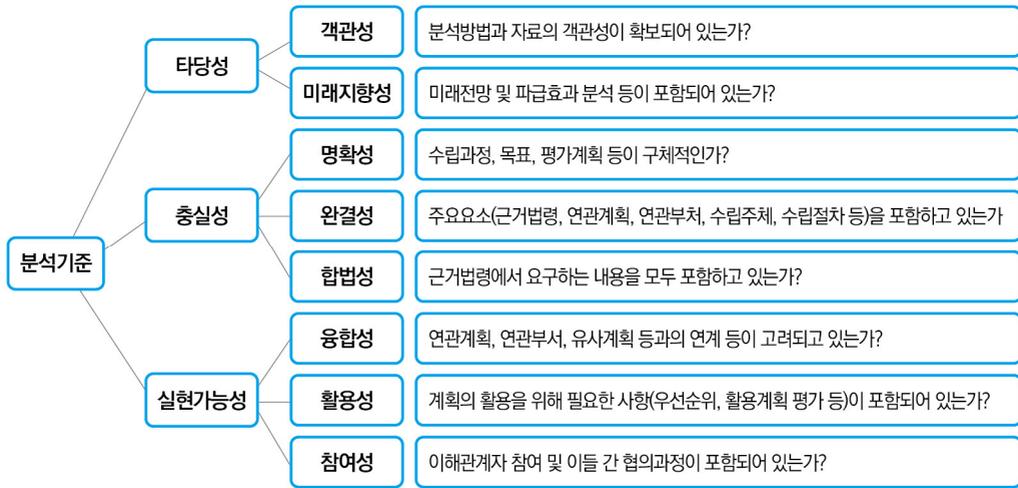
민보경 외(2021)은 미래사회 대응지표를 크게 스마트 성장 사회, 지속가능한 안심 사회, 다양성을 존중하는 협력 사회의 3가지 카테고리로 분류하여 제시하였다. 제시된 미래사회 대응지표를 측정할 수 있는 평가지표의 설정을 위해 개별 미래사회 대응지표에 대응하는 정부 중장기계획과 핵심 정책목표를 설정하였다. 우리나라의 바람직한 미래사회의 모습을 설정하고, 이를 측정할 수 있는 대표지표를 제시하는 과정에서 정부가 중장기적인 시각을 가지고 수립한 법정 중장기계획을 연계하고 이들 중장기계획의 핵심목표를 미래사회 대응지표로 제시함으로써 실현 가능한 형태의 지표체계를 제시하려는 노력을 수행하였다. 이러한 연구 결과는 다소 추상적일 수 있는 바람직한 미래사회의 모습을 구체적인 수준으로 연계할 수 있는 수단으로, 정부의 중장기계획을 활용할 수 있는 가능성을 제시하였다.

## 2 정부 중장기계획 평가의 한계

한편, 국회미래연구원은 바람직한 미래상을 설정하고 우리 사회가 그러한 미래상에 다가가고 있는지를 살펴볼 수 있는 지표(미래사회 대응지표)를 제시하여, 이를 모니터링할 수 있는 체계를 제시하는 것과 별도로, 구체적인 정책영역에서 행정부가 어떻게 중장기적인 전략을 수립하고 있는지를 평가하는 연구를 수행하였다. 일련의 정부 중장기계획 평가에 관한 연구가 여기에 해당하는데, 「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구(국회미래연구원, 2019)」에서 출발하여, 과학기술분야(김홍범, 2019), 정주여건분야(민보경, 2019), 사회정책분야(허종호, 2019)에 대한 파일럿 평가를 실시하였다. 2020년에도 관련 연구가 이어졌는데, 과학기술분야(여영준·김유빈, 2020), 고령사회 대응(성문주 외, 2020), 기후변화 분야(김은아 외, 2020) 등을 통해 국회미래연구원(2019)에서 제시한 메타평가 방안을 적용하여 미래사회의 주요 분야에 대한 평가를 수행하였다. 이채정 외(2020)은 정부 중장기계획의 평가 모형을 보다 고도화하는 연구를 수행하였다. 이 연구에서 정부 중장기계획을 수립할 때, 동 계획이 달성하고자 하는 핵심 성과지표를 마련하고, 이를 한국형 지속가능발전지표(K-SDGs)와 같이 범부처 차원의 중장기계획 추진목표와 성과지표 설정의 필요성을 주장하였다.

### 가. 내용적 측면이 평가되고 있는가?

하지만, 이러한 국회미래연구원의 정부 중장기계획 평가는 몇 가지 한계점을 가진다. 첫째, 중장기계획의 형식적 측면에 치우쳐 내용적 측면을 평가할 수 있는 지표체계로서는 미흡하다는 점이다. 국회미래연구원(2019)에서 제시한 정부 중장기계획의 메타평가 연구는 중장기계획의 타당성, 충실성, 실현가능성이라는 분석기준을 제시하고 있다. 또한, 객관성과 미래지향성으로 타당성을, 명확성, 완결성, 합법성을 통해 충실성을, 융합성, 활용성, 참여성을 바탕으로 실현가능성을 측정하는 기준을 삼고 있다. 이처럼 중장기계획에 대한 체계적인 평가기준을 제시하고 있으나, 이를 실제 활용할 수 있는 수준의 분석틀로 구체화한 모형에서는 중장기계획의 내용을 평가하는 것보다는 형식적인 측면이 갖춰져 있는지를 확인하는 체크리스트에 그치고 있는 한계를 가진다.



[그림 5-1] 중장기계획 메타평가의 기준

즉, 중장기계획이 형식적인 측면에서 기준으로 제시한 요건을 갖추고 있는가를 검토하는 방식으로 평가 모형이 설계되었으며, 이에 따라 개별 정책분야에 대한 메타평가를 수행하였다. 그 결과 중장기계획의 내용에 대한 분석을 통해, 각 계획이 달성하고자 하는 목표와 바람직한 미래상에 부합하는지 여부, 그리고 목표를 달성하기 위해 수립한 계획이 타당하고 실현 가능한지에 대한 검토가 충분히 이루어지지 못하고 있다.

[표 5-1] 중장기계획 메타평가 결과

연구명	주요 평가 결과
과학기술분야 (김홍범, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중장기 정책 방향 설정을 위해서는 과학기술혁신에 영향을 미칠 트렌드 및 미래 사회 이슈 전망이 필요</li> <li>• 계획 간 유사·중복 해소 및 연계성 확보</li> <li>• 환경 변화에 따른 유연하고 전략적인 계획 수정</li> <li>• 장기간 폭넓은 의견 수렴을 통한 중장기계획 수립</li> <li>• 과학기술 기본계획의 실행력 강화</li> <li>• 중장기계획과 정부 R&amp;D 사업과의 연계 강화</li> </ul>
정주여건분야 (민보경, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정종합계획은 최상위 공간계획으로 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획 간의 정합성 검토 필수</li> <li>• 계획의 실행력 향상과 내용의 충실성 확보를 위해 시민, 전문가, 민간사업자, 지자체 공무원 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴 방안 모색</li> <li>• 부처 간 업무가 중첩되는 영역은 위계관계를 법적으로 규정하여 시행단계에서 전략 방향을 명확히 설정할 수 있도록 함.</li> <li>• 지표 중심적 정책, 과학적 계획으로서의 정확성을 확보하기 위한 방안 마련</li> </ul>
사회정책분야 (허종호, 2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획의 영향력과 문제 해결에 장기적인 시간과 정책적 노력이 소요되므로 5년이라는 단기적 시계에서 장기적 시계를 확보</li> <li>• 중장기적인 정책환경의 변화 등에 대한 고려가 매우 부족하므로, 미래예측에 기반한 종합적 중장기 환경분석에 근거 마련</li> <li>• 계획 수립의 원칙인 우선순위, 재정배분, 이해관계자 간의 협의, 정책효과의 근거에 대한 내용이 미흡</li> <li>• 통합적 계획 수행 및 모니터링과 환류체계의 정립이 필요</li> </ul>

[표 5-1]은 2019년에 실시한 분야별 중장기계획 메타평가 결과의 분석 결과 부분을 정리한 것이다. 대부분의 연구가 중장기계획의 구성과 수립절차에 대해 필요한 내용을 포함하고 있는지를 확인하는 수준으로, 형식적인 측면을 만족하고 있는지를 검토하여 부족한 부분을 지적하고 있다. 한편, 「고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가 연구(성문주 외, 2020)」와 같은 일부 사례분석 연구의 경우 정책의 내용적 측면(성과에 대한 논의)을 다루기 위한 시도를 하고 있으나, 분석 대상 중장기계획이 담고 있는 개별 정책의 목표 달성과 관련된 선행연구를 검토하는 수준에 머물고 있다.

물론, 정부 중장기계획에 대한 평가 자체가 전무한 상황에서 2019년 기준 533개의 범정부 중장기계획이 존재하고 있으며, 이들을 과학기술, 정주여건, 사회정책으로 크게 나눌 수 있다는 점을 확인한 것만으로도 중요한 의미를 가진다. 즉, 전 부처 중장기계획의

현황 파악과 중장기계획 수립절차 및 내용의 실효성, 중장기계획 간 정합성, 장기적인 전망과 기대효과 등에 대한 분석이 부족하다는 것을 밝혀낸 것은 가치가 있으나, 한 걸음 더 나아가 중장기계획의 형식적 측면의 문제와 더불어 내용적 측면의 평가가 이루어져야 할 필요성이 제기된다.

## 나. 미래지향적 관점에서 평가되고 있는가?

2019년에 이루어진 중장기계획 메타평가를 기반으로 중장기계획으로 달성하고자 하는 미래상을 고려한 평가체계의 개발이 시도되었다(이채정 외, 2020). 정부 중장기계획과 K-SDGs(국가지속가능발전목표)를 연계하여 중장기계획의 성과를 파악할 수 있는 주요 지표에 대한 차이(Gap) 분석을 실시하고, 중장기계획의 성과관리 체계를 국가 및 지역 단위에서 운영하기 위한 행정 빅데이터 활용 방안을 검토하였다. 교육 및 과학기술, 사회복지, 정주여건 분야의 주요 중장기계획을 K-SDGs의 성과지표와 연계하고, 분야별 전문가를 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process; 분석적 계층화 과정) 기법을 적용한 설문조사를 실시하여 우선순위 성과지표를 도출하였다.

국제연합(UN)의 지속가능발전목표를 한국 실정에 맞게 조정하여 17개 분야 122개 세부 목표를 수립하고 있는 한국형 지속가능발전지표(K-SDGs)를 활용하여, K-SDGs의 목표별로 관련 법과 중장기계획을 제시하고, 세부 목표별 성과지표와 성과지표 관리를 위한 자료의 출처, 2030년의 목표치 등을 제시하였다. 즉, 우리나라가 2030년에 달성하고자 하는 미래의 목표를 정하고 현재 상태와 미래의 목표 간의 차이(gap) 분석을 실시하였으며, 이를 위해 중장기계획들이 얼마나 기여하고 있는지를 검토하였다. 이 과정에서 계층화분석법을 통해 교육 및 과학기술, 사회복지, 정주여건 등 분야별로 세분 분야와 성과지표가 선정되었다.

평가 결과, 정부 중장기계획 수립 시에 각 계획이 달성해야 하는 핵심 성과지표를 마련하고, 각 중장기계획의 성과목표와 추진기간 등을 고려하여 성과관리 체계 구축하여, 개별 중장기계획이 지향하는 목표와 관련 성과지표를 개발하고 해당 지표를 설정하고 지속적으로 측정·관리할 필요성을 제기하였다. 범부처 수준의 중장기계획 추진목표와 성과지표를 도입하는 수단으로 K-SDGs를 예시적으로 제안하였다. 이와 같이 중장기계획의 미래대응성을 검토하기 위해 정부가 제시하고 있는 K-SDGs 등을 활용하는 방안을 검토하였으나, 개별 지표의 추이가 관련 중장기계획의 미래대응성 혹은 중장기적 목표 달성에 기여하고 있는가 등에 대한 정보를 다루는 데는 한계를 가진다.

[표 5-2] 핵심 성과지표에 기반한 정부 중장기계획 평가 결과

분야	분석 결과	제언
교육 및 과학기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 지표에서 분석 대상 기간 동안 목표치를 달성하지 못함.</li> <li>온실가스 배출량의 경우 지속적으로 목표치에 비해 실제 달성 수준이 더욱 낮아지는 추세를 보임.</li> <li>R&amp;D 사업화 성공률의 경우 공식적인 지표 및 산식이 부재함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가통계 또는 주요 세계 공용 지표를 활용하는 것이 바람직</li> <li>과학기술분야의 투입예산과 인력을 기반으로 한 성과 측정이 용이하기 때문에 과학기술분야 중장기계획의 집행 수준을 가늠할 수 있는 지표로 활용</li> </ul>
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>대체적으로 핵심지표들은 목표치에 근접하지 못하는 경향을 보이고 있음.</li> <li>소득 불평등도나 자살률과 같은 지표는 지속적인 개선이 필요한 것으로 분석됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OECD 평균 이외에 국내 정치경제적 환경을 고려한 적절한 목표설정이 필요함.</li> <li>사회복지분야의 잠재적 생명 손실 연수, 연령대별 사망자 수, 잔여 생명 연 수, 소득분위별 비율, 실질적 빈곤계층의 수, 더 나은 삶의 질 지수(Better Life Index, BLI) 등 다양한 지표와 지수 등을 함께 고려하는 것이 필요함.</li> </ul>
정주여건	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회재난 사망자 수에 대한 국내외 산식의 차이가 존재하여 지표 관리의 통일성에 대한 점검이 필요함.</li> <li>최저주거기준 미달가구 비율과 5대 강력범죄 검거율의 경우 목표에 근접해 있는 것으로 나타나 추후 목표 달성을 위해 투입되는 자원 대비 효율에 대한 효율성 검토가 필요함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>분석 결과 도출된 지표를 바탕으로 그 한계에 대한 논의를 종합하여, 지속적으로 관리할 수 있는 지표로 행정안전부 재난연감의 사회재난 발생 건수와 국토교통부 주거실태조사의 주거환경 만족도를 고려할 필요가 있음.</li> </ul>

기존의 중장기계획 평가가 타당성, 충실성, 실현가능성의 기준에 따라 중장기적인 시계를 바탕으로 작성된 계획으로서의 기본적인 구성요소를 가지고 있는가를 살펴보는 형식적인 측면에 대한 평가가 이루어진 것을 확인할 수 있다. 즉, 그동안 중장기계획이 갖추어야 할 기본적인 요소에 대해 검토조차 이루어지지 않고 있던 문제를 지적하고, 500여 개의 법정 중장기계획이 1차적으로 형식적인 측면에서의 품질을 확보할 수 있도록 하여 실효성 있는 계획으로 기능할 수 있도록 하는 것을 목적으로 삼았다고 할 수 있다. 이제 내용적인 측면의 검토가 이루어져야 할 시점이다. 근거법령의 준수 및 합목적성, 연관계획과의 관계, 추진체계, 기대효과 등 구성평가적 요소, 작성주체 및 관련 조직의 참여, 수립절차의 체계성, 계획추진의 구체성, 환류체계의 구축 등 수립절차적 요소 등 형식적 측

면에서 미래 국가운영의 방향과 국민이 원하는 바람직한 미래를 포함하는 국가의 미래상에 부합하고 지원할 수 있는 중장기계획이 수립되고 있는지를 내용적인 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

### 3 미래대응 정책 모니터링 모형 도출

중장기적 관점에서 국정을 운영하는 것은 단년도로 편성되는 예산이 가지는 한계를 극복하고, 바람직한 국가의 미래상을 제시하고 이에 맞춰 일관성 있게 정책을 수행하기 위함이다. 이를 위해 국가재정운용계획은 물론, 500여 개가 넘는 법정 중장기계획을 두고 있다. 이렇게 2019년 기준 530여 개의 법정 중장기계획을 수립·집행하고 있으나, 범정부 차원에서 5~20년 단위로 수립되는 법정 중장기계획을 지속적으로 모니터링하여 조정하는 기능을 수행하는 컨트롤타워는 부재한 상황이다. 중장기계획의 수가 워낙 많고 수립·집행 주기도 계획마다 다르기 때문에, 체계적으로 중장기계획을 평가하고 관리할 수 있는 방법을 마련할 필요가 있다. 이에 국회미래연구원에서 수행했던 중장기계획 메타평가 및 파일럿 평가 결과보고서를 바탕으로 중장기계획 평가를 중심으로 하는 미래대응 모니터링 지표체계를 미래사회 대응지표 - 정부 중장기계획 - 재정성과목표관리제도를 통한 성과계획 및 성과보고로 구성하여, 정부의 미래대응 모니터링의 형식적 측면과 내용적 측면을 모두 고려할 수 있는 방안을 마련하고자 한다.

#### 가. 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획의 연계

민보경 외(2021)은 미래사회 대응지표를 제시하면서 주요 미래비전으로 ‘스마트 성장 사회’, ‘지속가능한 안심 사회’, 그리고 ‘다양성을 존중하는 협력 사회’를 제시하였으며, 이를 핵심전략, 세부영역으로 구분하고 각 영역별로 모니터링을 위한 미래지표를 제시하였다. 또한, 미래사회 대응지표와 국가 중장기계획의 연계성을 분석하기 위해서 국가 중장기계획별로 정책목표를 분석하였고 각각의 정책목표와 관련되는 미래사회 대응지표를 연계하였다.

우선, 스마트 성장 사회 미래비전은 디지털 전환 대응, 기술혁신형 경제로의 전환, 성장 둔화와 기술요인에 따른 양극화 대응 정책을 핵심전략으로 제시하였다. 이들 미래비전과 핵심전략에 대해 미래사회 대응지표를 구성하여 미래비전의 달성 수준을 확인할 수 있도

록 지표체계를 구현하였다. 여기에 더하여, 이들 미래사회 대응지표와 관련된 중장기계획을 제시하고, 해당 계획의 정책목표를 함께 연계하고 있다. 다음으로 두 번째 미래비전으로 지속가능한 안심 사회를 제시하고 있으며, 핵심전략으로는 탄소제로사회 및 그린 인프라 구축, 안전한 거주환경 및 지역공동체 형성, 사회적 지속가능성 제고를 위한 출산 및 사회환경 조성, 건강하고 인간다운 초고령사회 구축이 설정되었다. 마지막으로, 다양성을 존중하는 협력 사회 미래비전에 대하여, 사회갈등 해결을 위한 공존형 사회시스템 구축과 다양성을 존중하는 유연한 교육체계 확립의 핵심전략을 제시하였다. 이상의 내용은 [표 5-3]~[표 5-5]에서 요약하여 제시하고 있다.

[표 5-3] 스마트 성장 사회의 미래사회 대응지표와 중장기계획의 연계

핵심전략	미래사회 대응지표	관련 중장기계획	정책목표
디지털 전환 대응	디지털 교육 인프라	제4차 과학기술인재 육성-지원 기본계획('21~'25)	디지털 기초역량 제고를 위한 교육 기반 구축
	디지털 정보화 활용 수준, 취약계층의 디지털 정보 접근성	제4차 과학기술 기본계획 (2018~2022)	디지털 정보 활용 격차 완화
	ICT 전문가 수, 국가미래준비지수 (Future Readiness Index)	제4차 과학기술인재 육성-지원 기본계획('21~'25)	미래 변화 대응 역량을 갖춘 인재 확보
기술혁신형 경제로의 이행	기술기반업종 창업 비중	제4차 과학기술 기본계획 (2018~2022)	기술사업화 활성화로 혁신생태계 조성
	GDP 대비 연구개발비	혁신성장동력 추진계획(2017.2.)	기술혁신을 위한 R&D 투자 강화
	GDP 대비 연구개발비, 인구 만 명당 연구개발 인력 수	제4차 과학기술 기본계획 (2018~2022) 제4차 과학기술인재육성-지원 기본계획('21~'25)	혁신성장을 위한 국가 연구역량 강화
	대학의 연구역량	제4차 과학기술 기본계획 (2018~2022) 제4차 기초연구진흥 종합계획 (2018.6.)	우수 연구인력 육성을 위한 기반 강화
지속적 성장과 사회혁신을 통한 양극화 완화	기초생활보장 생계, 의료, 주거급여 수급자 수, 실업급여 순소득 대체율	정부 '일자리 정책 5년 로드맵' 발표(2017년 10월) 고용보험법 개정(2019년 8월) 제2차 사회보장 기본계획 (2019~2023)	실업급여 보장성 확대를 통한 고용 안전망 강화
	빈곤율, 총소득대비 총부채비율, 소득 불평등 지수	제2차 사회보장 기본계획 (2019~2023)	소득분배 불평등 완화

[표 5-4] 지속가능한 안심 사회의 미래사회 대응지표와 중장기계획의 연계

핵심전략	미래사회 대응지표	중장기계획	정책목표
기후위기 대응과 탄소중립 사회로의 전환	국가 온실가스 배출량	제2차 기후변화대응 기본계획 (2030 온실가스감축 로드맵)	국가 온실가스 감축
	통합대기환경지수	제4차 과학기술 기본계획 (2018~2022)	국민의 대기오염도 현황 이해도 향상
	신재생에너지 생산량, 신재생에너지 발전비중	제5차 신재생에너지 기본계획 제4차 과학기술 기본계획(2018~2022)	청정에너지 발전 증대
	생활폐기물의 재활용률	제3차 지속가능발전 기본계획	자원의 재사용·재이용 촉진
	국민의 환경의식 수준	제3차 지속가능발전 기본계획	국민의 환경의식 향상
안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성	범죄율	제3차 지속가능발전 기본계획(2016~2035) 제4차 국가안전관리 기본계획 (2020~2024)	국민 안전권 보장
	인구 십만 명당 사회재난으로 인한 사망인구	제4차 국가안전관리 기본계획 (2020~2024) 제5차 국토종합계획(2020~2040)	안전한 생활공간 확보
	수도권인구집중도, 지역총생산집중도	제5차 국토종합계획(2020~2040) 제4차 국가균형발전 5개년 계획	국가균형발전
사회적 지속가능성 제고를 위한 출산 및 사회환경 조성	국공립 유치원과 어린이집 이용률	저출산·고령사회 기본계획 유아교육발전 기본계획	국가 중심의 자녀돌봄의 사회화(탈가족화)
	유아교육과 보육서비스 이용률, 국공립 유치원과 어린이집 이용률, 경력단절여성	저출산·고령사회 기본계획 유아교육발전 기본계획	일·가정 양립 지원
건강하고 인간다운 고령사회 구축	건강수명	저출산·고령사회 기본계획, 국민건강증진 기본계획, 제4차 과학기술 기본계획(2018~2022)	보건의료서비스를 통한 건강한 노후 지원
	고령화 대응지수	저출산·고령사회 기본계획	고령사회 대응 능력 제고
	연금 수급률	저출산·고령사회 기본계획	국가 중심의 노후소득보장체계 구축
	노인 빈곤율	저출산·고령사회 기본계획 사회보장 기본계획	노인 빈곤 완화

[표 5-5] 다양성을 존중하는 협력 사회의 미래사회 대응지표와 중장기계획의 연계

핵심전략	미래사회 대응지표	중장기계획	정책목표
사회갈등 해결을 위한 공존형 사회시스템 구축	외국인 이민자 노동자 포용	제3차 국가인권정책 기본계획(2018~2022)	외국인 이민자/노동자 사회통합을 위한 지원
	성 소수자 포용	제3차 국가인권정책 기본계획(2018~2022)	성 소수자 사회통합을 위한 지원
	성불평등지수, 남녀 임금격차	제3차 국가인권정책 기본계획(2018~2022) 제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)	성평등 사회 구축
맞춤형 학습 및 유연한 교육체계 확립	학업중단율, 일반학교 특수학급 설치율	제2차 사회보장 기본계획 (2019~2023)	취약계층 교육격차 해소
	GDP 대비 고등교육 공교육비 정부 부담 비율	제2차 사회보장 기본계획 (2019~2023)	교육비 부담 완화
	직업교육훈련 경험 비율, 평생학습 참여율	제2차 사회보장 기본계획 (2019~2023)	인적자원 역량 제고

이상의 내용에서 확인할 수 있는 것과 같이, 미래사회 대응지표와 중장기계획의 연계는 거시적 관점에서 우리나라 미래사회의 비전과 핵심전략을 설정하고, 이를 얼마나 달성했는지 확인할 수 있는 미래사회 대응지표를 두고 있다. 하지만, 이러한 미래비전과 핵심전략, 대응지표로 연계되는 모니터링 체계는 거시적인 관점에서 미래대응의 수준을 확인하는 것은 가능하지만, 그러한 미래비전을 달성하기 위한 정부의 노력과 미래비전이 어떻게 연계되고 있는지를 확인하기는 어렵다. 미래비전, 혹은 바람직한 국가의 미래상에 비추어 우리나라의 현주소를 확인하는 것은 가능하지만, 정부가 그러한 미래비전을 달성하기 위해 무엇을 해야 하는지가 연계되어야 정부의 미래대응 노력이 설정된 미래비전을 달성하는 데 어떤 역할을 하고 있는지를 확인하는 것이 가능하기 때문이다. 즉, 미래비전은 이를 달성하기 위한 정부의 노력과 긴밀하게 연계되어야 하고, 그 첫 단추가 중장기계획과의 매칭이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라에는 530여 개의 중장기계획이 존재하며, 이들 중장기계획은 과학기술, 사회정책, 정주여건(물질적, 환경적, 법제도적) 등 거의 모든 정책영역을 포괄하고 있다. 또한, 기존의 중장기계획 평가 결과가 제시하는 것과 같이 (고길곤 외, 2019), 각 정책영역을 대표하는 중장기계획이 존재하고(과학기술 기본계획, 사회보장 기본계획, 국토종합계획 등) 있고 이를 보다 구체화한 형태의 세부 정책영역별

중장기계획과 시행계획, 연간계획 등으로 이어진다. 그리고 결국에는 이들 계획을 바탕으로 법제도의 수립, 예산의 편성, 재정사업의 운영 등으로 연결되어 실제 정책 집행 단계로 이어진다. 이러한 계층적인 특성이 미래대응의 모니터링 체계에 반영될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

따라서, 본 연구에서는 거시적 관점에서 국회미래연구원에서 설정한 미래비전과 핵심 전략, 그리고 이를 측정하기 위한 미래사회 대응지표와 정부의 중장기계획을 연계하고자 한다. 이를 통해 기존의 정부 중장기계획에 대한 평가가 중장기계획 자체에 대한 구성과 절차 등 형식적 측면에 머물렀던 점을 보완하고, 미래의 방향성과 정부 계획을 연계시키는 시도가 될 수 있을 것이다. 기본적으로 민보경 외(2021)의 연구에서 구성한 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획의 연계표를 바탕으로 평가가 가능할 것이다.

#### 나. 정부 중장기계획과 재정사업평가의 연계

정부의 중장기계획은 그것이 실제 정책, 혹은 사업의 형태로 구현된다. 이러한 정부의 활동은 정책분야별로 유형화하거나, 부처별(조직단위)로 나누어 개별 정책의 목표에 부합하도록 운영되고 있는지, 개별 부처의 미션과 조직목표에 부합하여 이루어지고 있는지를 다양한 평가제도를 통해 확인하고 있다. 이러한 평가제도의 예로는 국무조정실 정부업무평가위원회에서 수행하고 있는 정부업무평가를 비롯하여, 기획재정부에서 수행하는 재정사업의 평가가 존재한다.

정부업무평가는 정부업무평가기본법에 근거하여, 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위해 중앙행정기관 등이 행하는 정책 등을 평가하는 것으로 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관 등을 평가대상으로 한다.

중앙행정기관				
평가유형	평가부문	근거법률	평가주관	
특정평가 (45개)	주요정책	정부업무평가법	국무조정실 등	
	규제혁신			
	정부혁신			
	정책소통			
	적극행정			
자체평가 (46개)	주요정책	정부업무평가법	국무조정실	
	재정사업	일반재정사업	국가재정법	기획재정부
		R&D	연구성과평가법	과학기술정보통신부
		재난안전	재난안전법	행정안전부
		균형발전	국가균형발전법	국가균형발전위원회
	행정관리 역량	조직	정부업무평가법	행정안전부
		인사		인사혁신처
		정보화		행정안전부
	개별평가		개별근거법률	주관부처

[그림 5-2] 정부업무평가의 체계도

한편, 기획재정부가 주관하고 있는 재정사업에 대한 평가는 재정성과목표관리제도, 재정사업심층평가, 통합 재정사업평가, 주요핵심사업평가 등으로 구성된다. 우선, 재정성과목표관리제도는 매년 부처별로 기관의 임무·목표와 연계하여 프로그램 목표 및 성과지표를 사전에 설정하고, 목표치 달성 여부 등의 성과정보를 재정운용에 활용하는 제도이다. 정부부처의 모든 재정사업에 대해, 예산편성의 과정에서 개별 재정사업에 대한 성과지표와 측정방법, 목표치를 사업 담당부서(담당자)가 설정하여, 예산집행 결과를 결산하는 과정에서 설정한 지표를 얼마나 달성했는지를 목표 달성도로 측정하는 평가이다.



[그림 5-3] 기획재정부의 재정성과관리 체계도

일반적으로 성과계획서와 성과보고서로 알려져 있으며, 사업을 수행하는 부처(담당자)가 사업의 성과를 스스로 결정하고 측정하는 과정에서 사업의 목표에 대한 이해를 높이고, 목표에 의한 관리(Management by Objective, MBO)가 가능케 한다.

다음으로, 통합 재정사업평가는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 기획재정부·미래창조과학부·지역발전위원회가 확인·점검한 평가 결과를 예산편성 등 재정운용에 활용하는 제도이다. 일반재정, R&D, 지역사업 등 분야별 칸막이식으로 운영되던 성과평가제도를 2016년부터 통합하여 운영하고 있으며, 2018년부터는 기획재정부가 수행하던 메타평가도 폐지하여 개별 부처가 자체적으로 평가하도록 하고 있다.

세 번째로, 재정사업심층평가는 「국가재정법」 제8조 제6항 내지 제8항에 근거하여, 주요 재정사업(단위사업) 성과를 분석·평가하여 향후 재정운용에 반영하기 위해 국가재정법에 따라 수행되는 평가제도이다. 재정사업의 추진성과를 점검하고 분석을 통해 지출효율화 방안을 마련하여 향후 재정운용의 성과제고를 목표로 하며, 개별 사업 심층평가, 사업군 심층평가 등을 실시하고 있다. 적절성(사업은 정부의 역할로서 적절한가? 사업 수행방식은 적절히 설계되어 있는가?), 효과성(사업의 결과로서 사업의 특정목표 및 일반목표가 달성되었는가?), 효율성(여러 투입이 얼마나 경제적으로 사용되어 산출 및 중간결과로 전환되었는가?), 효용성(사업의 결과 실제로 사업에 대한 수요가 얼마나 충족되었는가?), 지속가능성(사업이 중단되었을 때 사업으로 인한 긍정적인 변화가 얼마나 오랫동안 지속될 수 있을 것인가?)을 평가의 기준으로 한다. 국가적으로 중요한 사업(군)이나, 문제가 있는 사업에 대해 매년 5개 정도의 사업(군)을 설정하여 심층평가를 통해 인과관계를 분석하여 도출된 성과정보를 통해 사업의 개선에 활용하는 것을 목적으로 한다.

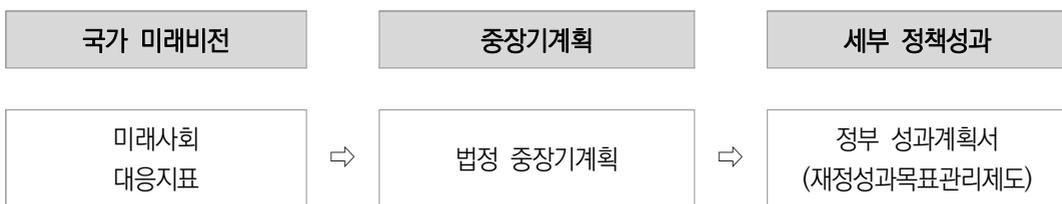
네 번째로, 주요핵심사업평가제도를 통해 주요핵심사업의 집행과정·성과를 종합평가하여 성과제고·지출효율화 전략을 권고하는 재정사업 관리 수단으로 삼고 있다. 이는 평가기간(3년) 중 당초 제시한 성과목표를 달성하는 것과 주요핵심재정사업과 관련된 제도 개선 및 적정 예산규모 권고를 통해 재정지출효율화를 목표로 하며, 정량평가(예산집행실적, 성과목표 달성도 중심분석 시행)와 정성평가(성과지표별로 목표 달성(또는 미달성) 원인분석, 사업별 상위목표 달성 기여 여부, 부수적 성과) 등을 시행한다.

이상에서 살펴본 다양한 평가제도 중에서 정부 중장기계획이 실제 정책으로 연계되어 수행되고 있는지를 확인하기 위해 가장 적절한 평가제도는 재정성과목표관리제도이다. 정부업무평가의 경우 기관 평가의 성격이 강하며, 개별 성과지표와 평가 결과에 대한 공

개가 이루어지지 않고 있으며, 기관별 평가 등급이 제공될 뿐이다. 이는 기관등급을 통해 인센티브를 제공하는 평가의 특성상 평가 결과를 구체적으로 제공하는 것이 불필요한 갈등을 유발할 수 있다는 점도 고려되고 있는 것으로 보인다. 재정사업심층평가나 주요핵심사업평가와 같이 특정한 사업만을 대상으로 하고 있어 정부 정책 전반을 확인하기 어려운 경우를 제외하고, 정책영역이나 개별 사업에 대한 평가에 초점을 맞추고 있는 평가제도인 재정성과목표관리제도와 정부 중장기계획의 연계를 통해, 중장기계획이 연도별 재정사업으로 어떻게 구현되어 있는지, 반대로 개별 재정사업의 성과와 중장기계획의 목표 달성이 어떻게 연계되고 있는지를 확인할 수 있게 된다.

### 다. 미래대응 모니터링 모형

이상의 논의를 종합하면, 먼저, 바람직한 국가의 미래상을 구현한 미래비전과 핵심전략, 그리고 이를 측정하기 위한 지표로 구성된 미래사회 대응지표와 중장기적 관점에서 수립한 정부의 사업(군)별 계획의 목표와 사업계획을 연계한다. 이후, 중장기계획과 범정부의 재정사업을 연계하여, 중장기적 관점의 국정운영이 구체적인 개별 사업 수준에서 어떻게 구현되었는지와 개별 재정사업의 성과가 중장기계획의 목표에 얼마나 기여하고 있는지를 확인한다. 이를 통해, ‘비전-계획-사업’으로 이어지는 국가 차원의 미래대응의 연계 모니터링 체계를 구축할 수 있다.



[그림 5-4] 미래대응 모니터링 주요 체계도

앞에서 설명한 ‘비전-계획-사업’으로 이어지는 모니터링 연계를 구체화하면 다음의 예시와 같다([표 5-6] 참조). 미래사회 대응지표 중 지속가능한 안전 사회의 핵심전략의 하나인 ‘사회적 지속가능성 제고를 위한 출산 및 사회환경 조성’은 ‘자녀돌봄의 사회화’와 ‘일·가정 양립 지원’이라는 세부영역으로 구성되고 국공립 어린이집 수용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 보육서비스 이용률, 경력단절여성 규모 등의 미래지표로 측정된다.

먼저, 이러한 미래사회 대응지표와 관련된 중장기계획은 저출산·고령사회 기본계획과 유아교육발전 기본계획이 있다. 이들 중장기계획이 제시하고 있는 목표와 미래사회 대응지표가 부합하는지를 우선 살펴보고, 지표의 달성 수준에 대해서도 적절성을 비교하여, 미래의 비전에 맞는 중장기계획이 수립되었는지, 중장기계획의 목표 달성이 지속가능한 안전 사회 중 사회적 지속가능성 제고를 위한 출산 및 사회환경 조성이라는 핵심전략에 기여하고 있는지를 확인할 수 있다.

다음으로, 미래의 비전과 중장기계획의 연계가 잘 이루어지고 있다면, 그러한 중장기계획이 정부의 세부 정책(사업) 단위와 잘 연계되고 있는가를 평가한다. 이를 위해 재정 성과목표관리제도에 따른 성과계획서상 재정사업에서, 저출산·고령사회 기본계획과 유아교육발전 기본계획 등의 주요 사업을 수행하고 있는 보건복지부, 고용노동부, 교육부, 여성가족부 등의 프로그램 수준의 성과지표를 활용할 수 있다.

[표 5-6] 미래대응 모니터링 모형의 예시

미래사회 대응지표			관련 중장기계획	정부 성과계획서 (재정성과목표관리제도)	
핵심전략	세부영역	미래지표	중장기계획	보건복지부, 고용노동부, 교육부, 여성가족부 등	
				프로그램	성과지표
사회적 지속가능성 제고를 위한 출산 및 사회환경 조성	자녀돌봄의 사회화 (탈가족화)	국공립 어린이집 수용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 보육서비스 이용률	저출산·고령사회 기본계획, 유아교육발전 기본계획	...	...
	일·가정 양립 지원	경력단절여성 규모	저출산·고령사회 기본계획	...	...

## 제2절

# 정부 중장기 전략 모니터링 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 기존 중장기계획 평가 모형의 검토

전술한 바와 같이, 국회미래연구원에서는 2019년 우리나라 중장기계획의 현황분석 및 메타평가를 통해 중장기계획의 구성과 수립절차, 내용에 대한 평가 방안을 제시한 바 있으며, 이를 바탕으로 사회복지, 과학기술, 정주여건 등 정책영역별로 중장기계획에 대한 메타평가를 실시하였다. 이러한 평가의 목적은 중장기계획 자체의 구성 및 절차적 측면의 형식적 타당성과 내용적 측면의 타당성을 확보하기 위한 것이라고 볼 수 있다.

미래대응 모니터링 체계를 수립하기 위해서는 구체적인 사업 수준의 평가와 미래사회 지표체계로 구성되는 미래비전이 중장기계획의 수준에서 잘 연결될 수 있어야 하며, 이를 평가하는 것이 핵심이다. 미래사회 대응지표와 중장기계획 메타평가, 그리고 재정성과목표관리제도의 사업별 성과지표 등 기존의 3가지 평가체계를 하나로 통합하여 운영하는 것으로 평가체계의 타당성은 물론 효율성을 고려하지 않을 수 없다. 따라서, 가장 중심이 되는 중장기계획 평가 모형의 기존 평가체계를 재검토하여, '비전-계획-사업'의 연계에 초점을 맞추어 재설계하고자 한다. 중장기계획 메타평가 평가지표는 구성, 수립절차, 내용으로 크게 구분할 수 있으며, 이들 각각의 지표체계를 간소화하는 재설계를 수행한다.

#### 가. 구성평가의 재검토

구성평가는 근거법령 준수 및 합목적성, 연관계획과의 관계, 추진체계, 기대효과의 4가지 평가요소로 구성되며, 각각의 평가요소는 세부적인 평가질문을 포함한다(표 5-7). 미래대응성이라는 관점을 우선 고려사항으로 두고, 개별 평가질문을 재검토하였다. 미래대응의 정합성을 판단하는 기준으로 중요한 지표를 남기고, 근거법령을 가지는지와 중장기계획의 본문에 관련 내용을 명시하였는지와 같은 평가질문은 지극히 형식적인 수준으로 미래대응성 관점의 평가에서는 평가의 효율성을 고려하여 제외하였다.

첫째로, 근거법령 준수 및 합목적성을 구성하는 8개의 평가지표 중에서 '근거법령의 목

적과 부합하는가?’와 ‘계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?’, ‘계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?’, 그리고 ‘법적 작성 주기를 준수하고 있는가?’를 남기고, 나머지 평가질문은 형식적인 측면에 국한되어 제외하였다. 계획 내의 정책적 일관성과 같은 내적 타당성과 이를 미래사회 대응지표와 연계할 때 필요한 계획의 명확한 목적 서술은 중요한 평가요소가 되며, 작성 주기도 미래대응성 관점에서 어느 정도의 시계(視界)를 가지고 중장기계획을 수립하였는지를 판단할 수 있는 근거이기 때문에 남겨두었다.

**[표 5-기] 중장기계획 메타평가 중 구성평가의 평가요소 및 평가질문**

<p><b>가. 근거법령 준수 및 합목적성</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근거법령을 명시했는가?</li> <li>• 근거법령의 목적을 기술하였는가?</li> <li>• 근로법령의 목적과 부합하는가?</li> <li>• 수정계획인 경우 수정계획임을 명시하였는가?</li> <li>• 수정계획이 근거법령의 목적과 부합하는가?</li> <li>• 계획 수립의 목적을 명확히 기술하였는가?</li> <li>• 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?</li> <li>• 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?</li> </ul>
<p><b>나. 연관계획과의 관계</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연관계획을 언급하고 있는가?</li> <li>• 법적인 연관계획을 모두 포함하고 있는가?</li> <li>• 연관계획(타 부처, 타 분야 포함)을 검토하고 있는가?</li> <li>• 연관계획 간의 관계(수직/수평)를 고려하고 있는가?</li> <li>• 연관계획 간의 (수직/수평) 정합성은 존재하는가?</li> </ul>
<p><b>다. 추진체계</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 담당부처와 부서가 명시되어 있는가?</li> <li>• 연관부처와 부서가 명시되어 있는가?</li> <li>• 연관부처와의 유사중복 문제는 검토하고 있는가?</li> <li>• 실행부처와 부서가 명시되어 있는가?</li> <li>• 실행부처와 부처의 역할이 적절하게 배분되어 있는가?</li> </ul>
<p><b>라. 기대효과</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활용계획을 포함하고 있는가?</li> <li>• 활용계획의 법제도적 위험 요인은 검토되었는가?</li> <li>• 기대효과를 포함하고 있는가?</li> <li>• 기대효과는 객관적인 근거를 통해 제시되었는가?</li> <li>• 계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?</li> <li>• 법적 작성 주기를 준수하고 있는가?</li> </ul>

둘째로, 연관계획과의 관계를 판단하는 질문은 미래사회 대응지표와 관련된 중장기계획을 검토하기 위해서 필요한 질문이며, 중장기계획 간 관계를 확인하여 미래사회 대응지표와 관련된 중장기계획을 확인하는 과정에서 주요한 평가질문이라고 판단된다.

세 번째로, 추진체계와 관련된 평가질문은 대부분 추진체계의 경우 미래대응보다는 집행의 측면이 강하므로 미래대응 모니터링 체계에서는 제외하는 것이 타당한 것으로 보인다.

마지막으로, 기대효과의 측면에서 활용계획, 기대효과 등을 포함하고 있는지, 그리고 그것이 객관적인 근거를 통해 제시되고 있는지는 중장기계획이 의도하고 있는 내용적 측면의 방향성을 확인할 수 있는 중요한 지표가 된다. 반면, 활용계획의 법제도적 위험 요인에 대한 검토는 집행과정에서 검토할 내용으로 보이며, 계획 내의 정책적 일관성과 법적 작성 주기는 이미 구성 파트에서 고려한 내용으로 제외한다.

## 나. 수립절차평가의 재검토

수립절차평가는 작성주체 및 관련 조직의 참여, 수립절차의 체계성, 계획추진의 구체성, 환류체계의 구축의 4가지 평가요소로 구성되며, 각각의 평가요소는 세부적인 평가질문을 포함한다(표 5-8).

수립절차평가의 경우 대부분의 평가질문이 계획의 수립과정과 관련 있는 형식적인 측면의 질문으로, ‘작성주체 및 관련 조직의 참여’와 ‘수립절차의 체계성’ 평가요소의 질문들은 제외한다. ‘계획추진의 구체성’과 관련하여 활용계획이 구체적으로 제시되어 있는지와 계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는지, 유사계획과의 연계성을 고려하여 활용계획이 제시되고 있는지 등은 각각 집행 및 성과단계의 연계를 위해 필요하거나, 형성평가 단계에서 미래사회 대응지표와의 연계를 위해 필요한 것으로 판단되어 남겨두었다. 환류체계의 구축 평가요소의 경우, 정책평가(성과평가) 계획을 제시하고 있는지와 이전 계획에 대한 성과평가의 경우 집행 및 성과평가 단계에서 활용될 수 있는 질문으로 판단하였다.

[표 5-8] 중장기계획 메타평가 중 수립절차평가의 평가요소 및 평가질문

<p>가. 작성주체 및 관련 조직의 참여</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작성주체가 제시되고 있는가?</li> <li>• 작성 방식이 명시되어 있는가?</li> <li>• 작성주체가 타당한가?(자체, 협동, 용역 등)</li> <li>• 관련 조직이 명시되어 있는가?</li> <li>• 관련 조직과의 협력과정이 있는가?</li> <li>• 관련 조직과의 협력과정이 제시되어 있는가?</li> </ul>
<p>나. 수립절차의 체계성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획 수립과정(추진경위)이 제시되어 있는가?</li> <li>• 계획의 작성 연혁을 제시하고 있는가?</li> <li>• 계획 수립과정이 구체적으로 제시되고 있는가?</li> <li>• 계획 수립과정은 적절한가?</li> <li>• 이해관계자가 고려되고 있는가?</li> <li>• 이해관계자와의 협의과정이 제시되고 있는가?</li> <li>• 수립과정에 이해관계자들 간의 협의과정이 있는가?</li> <li>• 수립과정 참여자들 간의 협의과정에 제시되고 있는가?</li> </ul>
<p>다. 계획추진의 구체성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활용계획이 구체적으로 제시되어 있는가?</li> <li>• 계획 내 과제의 우선순위를 제시하고 있는가?</li> <li>• 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획이 제시되고 있는가?</li> </ul>
<p>라. 환류체계의 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책평가(성과평가) 계획은 제시하고 있는가?</li> <li>• 이전 계획에 대한 성과평가가 이루어졌는가?</li> <li>• 이전 계획의 성과평가 결과가 반영되었는가?</li> <li>• 이전 계획의 성과평가는 타당하게 이루어졌는가?</li> </ul>

## 다. 내용평가의 재검토

내용평가는 전략과 추진과제의 응집성, 정책환경 및 파급효과 분석, 타 계획과의 내용적 유사중복 검토, 추진전략의 구체성 및 타당성의 4가지 평가요소로 구성되며, 각각의 평가요소는 세부적인 평가질문을 포함한다([표 5-9]).

첫째로, 전략과 추진체계의 응집성에서는 중장기계획과 목표가 잘 연계되고 있는지를 검토하는 것으로 결국 미래비전 및 핵심전략과 방향성과의 연계를 확인하기 위해 중요한 지표가 될 수 있다. ‘계획의 목표가 명확한가?’와 ‘비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?’라는 평가질문은 형성평가 시 중요한 지표로 활용될 수 있다.

두 번째로, 정책환경 및 파급효과 분석은 미래동인과 전망에 대한 중장기계획 수립과정에서의 분석내용과 방법론이 타당한지를 살펴보는 평가질문을 통해 미래비전과 계획의

연계를 확인할 수 있다. 다만, 분석자료의 신뢰성과 파급효과 분석 여부 등은 형식적인 측면의 평가질문으로 제외하고, ‘분석 방법은 타당한가?’라는 평가질문과 함께 ‘주요 미래 동인에 대한 미래전망이 존재하는가?’를 ‘미래전망은 타당한가?’라는 질문으로 수정하여 형성평가의 지표로 포함시킨다.

세 번째로, 타 계획과의 유사중복 검토를 위해 ‘타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응 방안을 제시하고 있는가?’를 평가질문으로 포함시켜 유사한 계획들 간의 정합성을 살펴보고, 이것이 미래비전과도 부합하는지를 검토한다.

마지막으로 추진전략의 구체성 및 타당성 평가요소에서는 ‘계획의 목표가 실현 가능한가?’, ‘추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?’, 그리고 ‘단계적 성과목표를 제시하고 있는가?’를 살펴, 미래비전과의 연계를 살펴보는 형성평가적 측면과 재정사업평가와의 정합성을 살펴보는 집행 및 성과관리 관점의 평가를 수행하는 과정에서 중장기계획의 목표, 전략, 단계적 성과를 활용한다.

[표 5-9] 중장기계획 메타평가 중 내용평가의 평가요소 및 평가질문

<p><b>가. 전략과 추진과제의 응집성</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획의 목표가 제시되고 있는가?</li> <li>• 계획의 목표가 명확한가?(비전, 목표, 가치 등)</li> <li>• 비전과 목표, 전략의 연계가 타당한가?</li> </ul>
<p><b>나. 정책환경 및 파급효과 분석</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석 방법은 타당한가?</li> <li>• 주요 미래동인에 대한 미래전망이 존재하는가?</li> <li>• 주요 미래동인에 대한 미래전망은 충분한 시계(10, 20, 30년)를 검토하고 있는가?</li> <li>• 분석 방법에 활용된 자료가 타당한가?</li> <li>• 분석 방법에 활용된 자료는 출처를 제시하고 있는가?</li> <li>• 파급효과 분석은 타당한가?</li> <li>• 파급효과 분석을 수행하고 있는가?</li> <li>• 분석 방법에 활용된 자료는 객관적인가?</li> <li>• (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 기술의 추세분석은 이루어졌는가?</li> <li>• (과학기술 한정) 특정 기술 중심의 계획 수립 시 과학기술 수준 분석은 이루어졌는가?</li> </ul>
<p><b>다. 타 계획과의 내용적 유사중복 검토</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?</li> <li>• 타 계획과의 상충 가능성에 대한 대응 방안을 제시하고 있는가?</li> </ul>
<p><b>라. 추진전략의 구체성 및 타당성</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획의 목표가 실현 가능한가?</li> <li>• 목표 달성을 위한 자원조달방안이 존재하는가?</li> <li>• 목표 달성에 관여하는 이해관계자의 복잡성을 고려하고 있는가?</li> <li>• 추진전략을 기술하고 있는가?</li> <li>• 추진전략은 목표와 부합하는가?</li> <li>• 추진전략은 합리적으로 설정되어 있는가?</li> <li>• 자원조달방안을 검토하고 있는가?</li> <li>• 단계적 성과목표를 제시하고 있는가?</li> </ul>

## 2 미래대응 모니터링 모형: 형성평가와 집행 및 성과평가

### 가. 미래대응 모니터링 모형의 구성

앞서 서술한 중장기계획 메타평가의 재검토를 통해 구성, 수립절차, 그리고 내용평가의 평가요소와 질문을 간소화하였다. 이를 요약하면 다음 [표 5-10]과 같다. 미래대응 모니터링 모형은 크게 형성평가와 집행 및 성과평가로 구성된다.

[표 5-10] 미래대응 모니터링을 위한 중장기계획 평가체계

평가유형	평가요소	평가질문
형성평가	근거법령 준수 및 합목적성	계획 수립의 목적을 근거법령에 맞게 잘 기술하고 있는가?
		계획 내의 정책적 일관성은 유지되고 있는가?
		계획의 작성 주기를 준수하고 있는가?
	전략과 추진체계의 응집성	계획의 목표가 명확한가?
		추진전략은 비전 및 목표와 부합하는가?
	연관계획과의 관계	연관계획을 잘 포함하고 있는가?
		연관계획 간 관계를 잘 고려하고 있는가?
		연관계획 간의 정합성은 존재하는가?
		타 계획과의 상충 가능성을 검토하고 있는가?
	정책환경 및 파급효과 분석	타당한 분석 방법과 객관적인 자료를 활용하여 주요 미래동인에 대한 전망이 제시되고 있는가?
미래전망은 타당한가?		
기대효과	기대효과를 객관적인 근거를 통해 제시하고 있는가?	
집행 및 성과평가	계획추진의 구체성	활용계획을 구체적으로 잘 제시하고 있는가?
		계획 내 과제 간 우선순위를 제시하고 있는가?
	추진전략의 구체성 및 타당성	계획의 목표가 실현 가능한가?
		단계적 성과목표를 제시하고 있는가?
	한류체계의 구축	성과관리 계획은 잘 수립되어 있는가?
이전 계획의 성과평가는 타당한가?		

먼저, 형성평가는 국가의 미래비전과 중장기계획이 부합하는가를 주로 살핀다. 즉, 국회미래연구원에서 설계한 미래비전과 핵심전략, 이를 측정하기 위한 미래사회 대응지표와 관련 중장기계획의 정합성을 살피기 위해, 중장기계획의 근거법령 준수 및 합목적성,

전략과 추진체계의 응집성, 연관계획과의 관계, 정책환경 및 파급효과 분석, 기대효과에 대한 메타평가 지표 중 일부를 활용한다. 중장기계획 자체의 합목적성에서 출발하여 목표의 명확성과 내적 타당성과 일관성, 유관계획 간 정합성, 계획의 미래전망과 분석 방법의 타당성, 그리고 기대효과 등의 평가요소의 주요 평가질문을 포함시켰다.

다음으로 집행 및 성과평가는 미래비전과 핵심전략과 중장기계획의 목표 및 전략에 대한 정합성을 가진다는 전제하에, 중장기계획과 개별 재정사업의 연계를 살핀다. 이를 확인하기 위해서는 중장기계획이 방향성뿐만 아니라 구체적인 사업단위의 설계까지 이루어져야 하며, 세부적인 추진전략이 요구된다. 또한, 성과관리의 전략과 방법도 실현 가능한 수준으로 준비될 필요가 있다.

## 나. 미래대응성 측면의 형성평가 방안

미래대응 모니터링을 위한 형성평가는 미래사회 비전과 핵심전략으로 구성된 미래사회 대응지표와 정부의 중장기계획 간의 정합성을 확인하는 것이다. 이를 위해서는 중장기계획이 미래비전과 전략, 목표를 제시하도록 하고, 이들이 미래사회 지표체계와 연계될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 물론 정책의 영역에서 기획은 행정부의 영역으로 입법부의 심의대상은 아니지만, 행정부가 자체적으로 수립한 계획이 달성하고자 하는 목표를 제시하도록 하고, 이를 국회 미래연구원에서 제시한 미래대응 지표체계와 부합할 수 있도록 상관관계를 분석하여 바람직한 미래에 대한 방향성을 설정하고 이를 개별 중장기계획에서 반영할 수 있도록 제언을 하는 것이 필요하다.

이를 위해 가장 먼저 수행해야 할 작업은 미래사회 대응지표와 관련된 중장기계획을 선정하는 것이다. 민보경 외(2021)의 연구에서 이미 미래사회 대응지표와 관련 중장기계획을 연계하는 작업을 수행한 바 있다. 다만, 현재 도출된 관련 중장기계획을 분석하는 과정, 즉 형성평가의 평가요소 중 연관계획과의 관계의 평가질문을 검토하는 과정에서 유관 중장기계획이 추가적으로 확인될 수 있다. 새롭게 확인된 중장기계획을 포함하여 형성평가를 수행하도록 하고, 관련된 중장기계획 모두를 분석하는 것보다는 그 포괄적이고 상위의 계획을 중심으로 형성평가를 수행하는 것이 효율적일 것이다.

다음으로, '스마트 성장 사회', '지속가능한 안심 사회', 그리고 '다양성을 존중하는 협력 사회'의 주요 미래비전과 선택된 중장기계획의 비전 및 목표를 비교·검토한다. 이는 국회미래연구원이 제시한 미래비전에 정부의 중장기계획이 얼마나 부합하는가를 살펴보

는 것으로, 중장기계획의 방향성을 확인하는 것이다. 여기서는 크게 중장기계획 내의 일관성, 유관 중장기계획 간의 일관성, 그리고 국회미래연구원 미래비전과의 정합성을 살펴보게 된다. 앞서 선정한 중장기계획의 내용을 검토하여 중장기계획의 목표(근거법령의 취지에 부합하고, 명확하게 제시되고 있는지?) 확인하고, 계획 내에서 일관성을 가지는지 평가한다. 다음으로, 선택된 중장기계획 간의 비전 및 목표가 일치하는지를 살핀다. 유관 중장기계획 간에도 계획 간 목표의 일관성이 확보되지 않는 상황이 발생할 수 있다. 작성주체(부처)가 다르거나, 작성시기가 다르거나, 정치적 상황의 변화 등으로 발생할 수 있으며, 계획이 형식적으로 수립되는 경우 유관 중장기계획에 대한 검토가 부재한 상황에서도 나타날 수 있다.

중장기계획과 국회미래연구원 미래비전과의 정합성을 확인하기 위해서는 우선 중장기계획 내, 그리고 계획 간 정합성이 확보되어야 하므로, 이를 검토하는 단계가 필요하다. 정합성이 확보된 경우는 미래비전에서 제시하는 핵심전략과 목표와의 비교·검토를 수행하는 단계를 거친다. 만약 중장기계획 내의 일관성이나 계획 간 일관성에 문제가 있는 경우, 도출된 모든 비전과 목표를 미래비전과 비교·검토하고 정합성이 높은 목표와 비전으로 수렴될 수 있도록 중장기계획의 수정·보완 방안을 제안한다. 여기에는 정합성이 낮은 중장기계획의 목표와 비전에 대한 폐지나 변경, 정합성이 높은 중장기계획의 강화방안 등이 포함될 수 있다. 이상의 정합성 검토는 대부분 정성적인 평가에 의존해야 할 것으로 보이며, 연구자의 전문성을 바탕으로 분석을 수행하되, 필요한 경우 전문가 집단을 활용한 집단평가를 활용하는 방안도 고려할 수 있다.

내용적 측면에서 중장기계획의 목표 및 수단과 미래비전의 핵심전략 및 미래사회 대응지표가 부합하는지를 검토한 뒤, 미래비전의 달성도를 확인하기 위한 지표인 미래사회 대응지표와 중장기계획 목표의 정량적 측면의 방향과 목표치를 비교한다. 이는 정량적인 지표를 바탕으로 미래사회 대응지표와 중장기계획의 목표(기대효과)를 비교하는 것이다. 미래사회 대응지표와 중장기계획의 성과지표가 일치하는 경우는 지표 간 달성하려고 하는 목표설정의 수준을 비교하는 단계로 이어진다. 만약, 미래사회 대응지표와 중장기계획의 성과지표가 불일치한 경우 가능하면 가장 유사한 지표를 선택하도록 하고, 선택된 지표 간 선택적인 상관관계를 선행연구나 이론적 검토를 통해 확인하는 것이 좋다. 이것이 여의치 않은 경우 전문가 집단을 활용한 집단평가를 통해 유사도를 정량적으로 도출하는 방안도 가능하다.

이상의 형성평가 결과는 결국 바람직한 국가의 미래비전과 현재 중장기적 관점에서 정부가 수립한 중장기계획의 목표가 얼마나 같은 방향을 바라보고 있고, 이를 측정하고 있는가를 확인하는 것이다. 미래비전과 중장기계획의 목표체계의 일치성이 높은 경우가 가장 바람직한 상태이나, 둘 간의 불일치성이 높은 경우 미래대응성 측면에서의 보완을 위하여 중장기계획 자체의 목표를 중장기계획 수립 시에 제시하도록 하는 등의 제도적 개선 방안을 제시할 필요가 있다. 미래사회 대응지표는 국회미래연구원이 제시한 것이고 중장기계획은 개별 정부부처가 수립한 것이기 때문에 이들 간의 정합성이 낮을 것이라는 예상도 가능하나, 실제로 미래사회 대응지표는 SDG나 Better Life Index 등 다양한 지표는 물론 국민을 대상으로 한 설문조사 결과 바람직한 우리나라의 미래상을 모두 고려하여 설계한 것이므로, 일반적으로 중장기계획과의 불일치가 존재한다면 중장기계획의 목표와 비전에 대한 수정이 요구된다.

## 다. 미래대응성 측면의 집행 및 성과평가 방안

국가운영의 방향성이라는 측면에서 미래대응성 제고를 위한 형성평가 방안을 제시하였다. 하지만 이러한 국정 방향성이 실제로 구현될 수 있으려면 대부분의 정책을 포함하는 재정사업과의 연계가 필수적이다. 즉, 미래비전과 일관성이 높은 중장기계획이 수립되었다면, 그러한 중장기계획과 재정사업의 연계가 이루어져야 하며 이를 검토하는 것이 집행 및 성과평가라고 할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 국무조정실의 정부업무평가를 비롯하여, 기획재정부의 재정성과목표관리제도나 재정사업심층평가 등 다양한 사업단위의 평가체계를 가지고 있다. 이들 평가제도 중 개별 사업의 목표 달성도를 측정하면서 범정부의 거의 대부분의 재정사업을 대상으로 하고 있는 재정성과목표관리제도가 미래대응성 차원의 집행 및 성과평가를 위해 활용할 수 있는 사업단위 평가제도로 판단된다.

국회미래연구원에서는 2019년부터 중장기계획에 대한 메타평가를 통해 정책의 내용 평가를 분석하기 위한 틀을 제시하고 있고, 2020년에는 일정 부분 중장기계획 집행 및 성과평가 관련 내용을 다루고는 있으나, 실질적인 정책 집행 및 성과평가라고 보는데 한계가 있다. 중장기계획의 집행 및 성과평가를 위해서는 중장기적 관점에서 수립된 계획이 실제 정책으로 어떻게 구현되고 있는지, 그리고 그 성과는 어떠한지를 파악하는 것이 핵심이다. 이러한 관점에서 미래비전-중장기계획-개별 재정사업-성과계획 및 성과보고상

의 사업별 성과지표를 연계하여, 미래대응성에 기반한 성과관리 체계를 수립하려는 것이다. 성과계획과 성과보고의 지표체계를 통해 파악되는 개별 사업의 목표가 연계되는 미래 지표에 어떠한 영향을 미치는가를 검토함으로써, 사업의 목표가 중장기적 목적에 부합하도록 개선하는 방안을 모색할 수 있다. 미래대응성의 측면에서 정부의 성과목표가 긍정적 혹은 부정적인지, 관련 지표의 지속적인 관리를 고려했을 때 미래지표를 보조하는 성과지표인지 여부 등을 검토할 수 있다.

이를 위해서는 중장기계획이 실행을 위한 추진전략을 얼마나 구체적으로 제시하고 있는지와 계획 내 과제 간 우선순위 등을 검토하는 계획추진의 구체성을 비롯하여, 추진전략의 구체성 및 타당성과 성과관리의 활용을 포함하는 환류체계의 구축으로 구성된다.

집행 및 성과평가를 위해서는 앞서 형성평가에서 선정한 중장기계획을 추진하는 부처의 성과계획서를 바탕으로, 해당 중장기계획의 목표를 달성하기 위한 개별 사업을 수행하는 부처의 성과계획서와 성과보고서를 바탕으로 해당하는 재정사업을 선택한다. 중장기계획에 해당하는 목표와 수단을 기존 성과계획서는 단위사업 수준에서 성과지표와 목표치를 관리하였으나, 2022년부터 프로그램 수준에서 성과지표와 목표치를 설정하고 있다. 따라서, 중장기계획과 관련된 정부부처의 성과계획서에서 해당 중장기계획의 목표와 수단과 관련성이 높은 재정사업을 프로그램 단위로 선택하고, 사업의 성과지표 및 목표치와 중장기계획의 목표를 비교·검토한다. 단위사업에 비해 프로그램 수준에서 각 부처별 재정사업을 검토하게 되면 포괄적인 수준에서 효율적으로 분석이 가능할 것으로 보인다.

집행 및 성과평가는 중장기 관점의 미래비전과 중장기계획이 구체적인 사업 수준까지 연결되고 있는지를 살펴보는 목적과 함께, 미래의 바람직한 상태에 대해 개별 부처의 재정사업이 어떻게 기여하고 있는지를 확인할 수 있게 하며, 미래비전의 달성에 미치는 개별 재정사업의 영향을 살펴보는 것도 시도할 수 있을 것으로 보인다. 또한, 개별 재정사업의 성과, 수행부처, 정책분야 등을 바탕으로 미래비전 및 중장기계획의 달성 정도에 따른 유형화를 통해 문제를 파악할 수 있다. 이러한 집행 및 성과평가의 결과는 미래비전 및 중장기계획에 긍정적인 영향을 미치는 프로그램과 그렇지 않은 프로그램을 구분하여 부처별 재정사업의 재구조화와 지출구조조정 등에 대한 제언을 수행할 수 있을 것이다.



## 제6장

### 사례1: 자녀돌봄의 사회화

이채정·박소정

---

제1절 미래대응 정책으로서의 모니터링 필요성

제2절 중장기계획 검토

제3절 중장기계획 형성평가

제4절 중장기계획 집행 및 성과평가

제5절 시사점



## 제 1 절

# 미래대응 정책으로서의 모니터링 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 인구구조 변화와 자녀돌봄의 사회화

경제협력개발기구(OECD)는 2070년에 한국은 회원국 가운데 기대수명이 가장 높은 장수국가가 되지만, 출생아 수는 가장 적을 것으로 전망하고 있다. 2020년 기준 한국의 합계출산율은 0.84명으로 1명에 못 미치는 상황이며 이에 따라 생산연령인구(15~64세)의 부양 부담이 OECD 회원국 중 가장 높아질 것으로 예상된다. 2070년 전체 인구 중 생산연령인구가 차지하는 비중은 한국이 46.1%로 가장 낮고, 생산연령인구 100명당 부양인구(유소년 및 고령인구)를 나타내는 총부양비도 116.8명으로 OECD 회원국 중 유일하게 총부양비가 세자릿수를 기록할 것으로 보인다.

이처럼 한국사회는 저출생과 고령화로 집약되는 급격한 인구구조의 변화에 직면하고 있으며, 불안정성이 크게 증대된 후기 산업사회에서의 새로운 형태의 사회적 위험들에 직면하고 있다. 노동시장으로의 안정적 이행과 지위 보장은 기대하기 어려워졌으며, 저임금과 불안정 노동에 노출되는 상황에 이르렀다. 그 결과 노동과 함께 출산, 양육 및 돌봄의 역할을 수행하는 데 일·가정 양립의 어려움이 발생하고 있으며, 고령화로 인한 돌봄의 수요는 지속적으로 확대되고 있다. 이에 복지국가는 기존의 위험에 대한 소득보장뿐만 아니라, 노동시장의 수요 변화에 대응하기 위한 지속적 재훈련 및 교육 서비스, 일과 가정의 양립을 위한 아동 및 노인에 대한 공적 돌봄서비스 등 다양한 사회서비스를 통해 개인의 복합적인 복지수요에 통합적으로 대응하기를 요구받고 있다. Esping-Andersen(1990)은 이와 관련하여 복지국가의 특징으로 탈가족화(defamiliarization) 개념을 제시하였는데, 이는 개인이 가족 내 역할과 무관하게 사회적으로 적절한 수준의 생활을 유지하는 것을 의미한다. 즉, 국가가 제공하는 각종 복지 급여 및 서비스로 인하여 개인의 가족에 대한 복지 의존을 감소시키고, 가족의 복지 부담을 완화시키는 것을 의미한다.

전통적으로 아동 보육과 노인에 대한 부양 측면을 포괄하는 돌봄은 가족 구성원의 비공식적(informal) 돌봄에 의존해왔다. 전통적 성역할 인식에 따르면 여성은 가사 및 돌봄 노동에 집중하여 가정 내 재생산활동을 담당하는 주체로 인식되었으며, 남성은 생계부양

자로서 노동시장에서 생산활동을 담당하는 주체로 인식되어왔다. 이에 따라, 전통적인 (traditional) 성역할 인식은 여성은 가사 및 돌봄 제공자의 역할을, 남성은 노동시장에서 유급노동을 하는 생계부양자의 역할이라는 성역할 분리인식이 강하였다(고영우·윤미례·이동선, 2019). 그러나 여성의 노동시장 참여가 증가함에 따라 기존에 가족 내에서 여성이 집중적으로 도맡아왔던 가족 내 돌봄 기능이 약화되었고, 영유아 및 아동, 노인에 대한 공식적(formal) 돌봄 요구가 증가하였다. 가족에 의한 비공식적 차원의 돌봄 공급 기능은 급증한 돌봄 수요를 충족하기 어렵게 되었고 이러한 현상이 기본적인 정책환경이 되면서, 대인적 서비스인 돌봄은 사회적으로 제도화·공식화되게 되었다(박세경 외, 2013).

이러한 맥락에서 한국은 보육, 돌봄 등에 대한 정책을 확대함으로써 기존에 가정 내에서 이루어졌던 자녀돌봄을 탈가족화·사회화하는 정책을 추진해왔다. 대표적인 제도인 무상보육은 국가에서 0~5세 영유아 자녀가 있는 가구를 대상으로 가구의 소득과 상관없이 자녀의 연령에 따라 보육료나 유아학비, 가정양육수당을 지원하는 제도이다. 2012년 0~2세 및 5세 영유아를 지원하면서 시작되었고, 2013년에는 지원대상이 0~5세로 확대되었다. 또 다른 사례인 온종일 돌봄체계는 학교를 마친 아이들에게 언제, 어디서나 원하는 시간에 돌봄을 제공하는 서비스다. 방과 후에 지역주민이 접근하기 편한 학교와 지역 사회 내 공공시설에서 아이들을 돌보고 흥미·적성·진로를 고려해 다양한 방과 후 프로그램을 제공한다. 이는 학교와 지역사회가 연계해 수요자(아동) 중심의 돌봄서비스를 제공해 빈틈없는 돌봄체계를 완성하는 공공성 강화정책으로 볼 수 있다. 기존에 교육부 주관의 학교 내 돌봄인 초등돌봄교실, 보건복지부의 지역 기반 돌봄인 다함께돌봄 및 지역아동센터, 여성가족부의 청소년 활동지원을 위한 청소년방과후아카데미 등 부처별로 분산되어 있던 4가지 돌봄서비스를 통합하고, 확충하는 방식으로 이루어지고 있다.

그러나 적극적인 자녀돌봄의 사회화는 아직 부족한 편이라는 평가를 받고 있으며, 인구 감소를 고려한 전략적이고 효율적인 추진 모니터링이 필요한 시점이다. 한국의 영유아 및 학령인구는 지속적으로 감소하는 반면 어린이집, 유치원, 초등돌봄교실, 지역아동센터 등은 이용 아동 수와 기관 수가 꾸준히 증가해왔다. 기관 유형에 관계없이 교원 수가 꾸준히 증가했으며, 교원 1인당 학생 수는 지난 20년간 현격히 줄어들었다. 즉, 정책 대상의 수는 지속적으로 감소하고 있으나 이전에 구축되었던 돌봄서비스 제공기관의 수나 돌봄 서비스를 제공하는 보육교사, 유치원교사, 방과후돌봄사 등의 인력은 이러한 정책 대상의 감소에 대응하여 조정되고 있지 않기 때문에 효과적·효율적인 자녀돌봄의 사회화 전략 추진을 위한 정책 개선과제를 도출할 필요가 있다.

## 2 자녀돌봄의 사회화 관련 중장기계획 선정

자녀돌봄의 사회화 관련 정부 중장기계획에는 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」, 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」, 「제2차 아동정책기본계획(2020~2024)」, 「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」, 「유아교육발전 기본계획(2018~2022)」, 「제4차 건강가정 기본계획(2021~2025)」, 「제3차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」 등 8개가 있다.

본 연구에서는 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」을 자녀돌봄의 사회화 관련 중장기계획을 아우르는 중장기계획으로 판단하였다. 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」은 2014년부터 시행되고 있는 「저출산·고령사회기본법」 제4조에 근거하여 수립되고 있으며, 정부가 집행하는 대부분의 사회정책을 포함하고 있다. 「저출산·고령사회기본법」이 아닌 다른 법률에 근거하여 수립·집행되는 정책의 경우에는 ‘저출산·고령사회 기본계획’의 내용을 고려하도록 규율하고 있어, 실질적으로 사회정책분야에서는 정부가 수행하는 정책을 포괄하도록 설계되어 있는 상위 영역의 법률이라 할 수 있다.

[표 6-1] 자녀돌봄의 사회화 관련 중장기계획

<b>핵심전략</b>	사회적 지속가능성 제고를 위한 출산 및 사회환경 조성	
<b>세부 목표</b>	자녀돌봄의 사회화	
<b>관련 중장기계획</b>	<b>종합</b>	제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)
	<b>세부</b>	제2차 사회보장 기본계획(2019~2023) 제2차 아동정책기본계획(2020~2024) 제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022) 유아교육발전 기본계획(2018~2022) 제4차 건강가정 기본계획(2021~2025) 제3차 양성평등정책 기본계획(2018~2022) 제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)

한편, 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표인 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수 등은 보건복지부와 교육부, 여성가족부의 중장기계획에 산발적으로 포함되어 있다.

구체적으로 살펴보면, 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」은 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률과 모두 관련이 있는 중장기계획으로 판단하였다. 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」에 따르면, 정부는 사회서비스 공급체계의 공공성 강화를 위해 국공립 어린이집(+550개소, 누적 5,987개소) 및 유치원(+500학급)을 확충하고, 방과후놀이쉼터(약 600개), 청소년방과후 아카데미(332개소 → 350개소), 초등돌봄교실(2,800실 → 3,500실), 다함께돌봄센터(+450개소), 장애학생 통합교육 모델(+120개교) 등 아동돌봄 확대(온종일 돌봄 44.3만 명 → 53만 명)를 위해 노력하고 있다.

「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」은 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 관련 내용을 포함하고 있다. 정부는 국공립어린이집을 지속 확충하고 있으나 전체적인 국공립 비율은 OECD 회원국 대비 낮은 수준임을 지적하고 다양한 방식을 통한 국공립어린이집 확충 및 직장어린이집 활성화, 지역적 균형 확충을 통해 보육을 양적으로 증가시키고자 하고 있다. 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률과 관련해서는 서비스 제공기관 확대와 시간제 보육 지원기준 개선 내용을 포함하고 있다.

「제2차 아동정책기본계획」은 국공립어린이집 수용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수와 관련이 있다. 동 계획은 국공립어린이집 확충 및 가정-지역사회 돌봄 지원의 강화를 목표로 하고 있다. 구체적으로, 2021년까지 국공립어린이집 매년 550개소 이상 확충, 공공보육 이용률 40% 조기 달성을 목표로 하고 있으며, 2021년 목표 달성 후 중장기 목표를 재설정(예: 23년까지 50% 달성)하며, 기존 신축 방식 외 매입, 공동주택 관리동 어린이집 리모델링, 민간어린이집 장기 임차 등 확충 방식의 다양화를 지향하고 있다.

「유아교육발전 기본계획(2018~2022)」은 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률과 관련이 있다. 동 계획은 국공립 유치원 확대를 통한 국가책임 강화와 건전한 사립유치원 육성·지원을 통한 공공성 강화를 목표로 하고 있다.

다음으로 아이돌봄 이용자 수 지표와 관련하여서는 여성가족부의 「제4차 건강가정 기본계획(2018~2022)」, 「제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 경력단절 여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」 등의 중장기계획을 살펴보았다. 해당 중장기계획들은 아이돌봄서비스 지원 확대를 주된 내용으로 한다. 돌봄 대상 연령 및 가구 특성 등을 고려한 차등적인 정부지원 확대를 추진하고, (영아 대상) 걱정 없이 양육할 수

있도록 정부지원 비율 및 지원대상 확대, 아이돌보미 우선 연계 등을 실시하며, (유아 및 초등학생 대상) 등·하교 시간대 돌봄서비스 이용을 위한 단시간돌봄(2시간 이하) 활성화 등을 검토하고 있다. 또한, 소득 수준, 이용자 특성 등을 고려한 아이돌봄서비스 유형 및 요금체계 개편을 추진하고 지역사회 돌봄체계 강화를 다루고 있다.

「제4차 건강가정 기본계획(2018~2022)」은 초등학교 돌봄교육 이용률과도 관련이 있다. 동 계획을 바탕으로 초등학생 등 자녀돌봄 공백 해소를 위해 방과 후 돌봄 공간을 확충하고, 지역사회 연계·협력 강화를 추진하고 있다. 또한, 아이돌봄서비스 등 안전한 가정돌봄 지원을 확대하고 가정돌봄 인력의 전문성 확보를 통한 서비스 질 제고 추진과 관련된 내용을 담고 있다.

「제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」은 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률과 관련이 있다. 동 계획은 돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 돌봄서비스 확대 및 질 제고를 추진과제로 제시하고 있다. 구체적으로, 아이돌보미 지원을 확대하고, 온종일 돌봄체계를 구축 운영하며, 보육서비스 지원 확대 및 서비스 질 제고를 제시하고 있다. 또한, 돌봄 공동체 활성화 및 국공립 돌봄 시설 확충을 위하여 국공립 어린이집 및 유치원 이용 비율을 전체 어린이집 및 유치원의 각각 40%까지 확대하고, 직장어린이집 설치 확대 및 운영 내실화 등을 제시하고 있다.

「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」에서는 5대 정책과제 중 네 번째 ‘돌봄지원체계 강화’ 영역이 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표와 관련이 있다. 동 계획은 국공립어린이집 확충 및 종일보육 내실화를 위한 보육교사 등 인력 배치, 보육품질 향상, 거점형 직장어린이집 운영, 학부모 수요 및 학교·지역 여건을 고려한 초등돌봄교실 단계적 확대 및 운영시간 연장 추진 등 포괄적인 방향을 제시하고 있다.

## 제2절

## 중장기계획 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 중장기계획의 형식 측면

#### 가. 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)

「저출산·고령사회 기본계획」은 「저출산·고령사회 기본법」 제20조<sup>32)</sup>에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 또한, 동법 제6조<sup>33)</sup>에 근거하여 「저출산·고령사회 기본계획」을 중심으로 인구, 출산, 모자보건, 고령사회 대응 등 각종 관련 정책이 수립·집행되는 구조로, 사실상 「저출산·고령사회 기본계획」은 한국 사회정책의 전반을 아우르는 계획이라 할 수 있다.

2021년부터 시행 중인 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」을 살펴보면, 근거법령인 「저출산·고령사회 기본법」의 목적<sup>34)</sup>에 부합하며, ‘저출산 완화와 고령사회 대응’이라는 목적을 명확히 기술하고 있다. 또한, 5년이라는 법적 작성 주기를 준수하고 있는데, 2005년 저출산·고령사회 대응을 국가적 정책의제로 설정한 후 지난 15년 동안 세 차례의 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립하였다.

한편, 15년 동안 세 차례의 저출산·고령사회 기본계획이 수립되고 관련 정책이 시행되었음에도 불구하고 한국사회의 초저출산 현상 및 급격한 고령화는 심화되고 있다. 이에 정부는 2019년부터 「제3차 저출산·고령사회 수정 기본계획」 마련을 통해 저출산 정책의 패러다임을 출산율 제고에서 삶의 질 제고로 전환하였으며, 출산 장려가 아닌 저출산

32) 「저출산·고령사회 기본법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제20조의 규정에 의한 저출산·고령사회 기본계획을 고려하여야 한다.

33) 「저출산·고령사회 기본법」 제6조(다른 법률과의 관계) 국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.

34) 「저출산·고령사회 기본법」 제1조(목적) 이 법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

으로 이어진 사회구조적 원인에 집중하고 그 원인을 해소함으로써 전체적인 삶의 질 제고를 추구하고 있다. 즉, 저출산·고령사회정책 범위가 출산 장려에서 벗어나, 삶의 질 향상, 성평등 구현, 인구변화 대비 등 전 생애 삶의 질 제고를 위한 종합적 대응으로 확장된 것이다. 이를 위하여 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 인구, 출산, 청년, 모자보건, 고령사회 대응 관련 법령을 정비하고, 관련 기본계획들을 포함하고 있다.

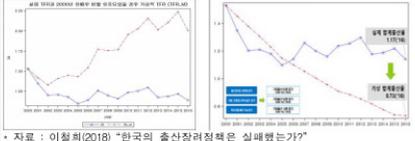
「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 이전 계획이 시행되었던 지난 15년간의 정책에 대한 회고적 성과평가를 포함하고 있다. 지난 15년 동안 정부는 「저출산·고령사회 기본계획」에 따라 임신·출산 및 아동 양육에 대한 사회적 책임을 강화하고, 일·가정 양립을 위한 제도적 기반을 구축하였으며 저출산 원인에 대한 구조적 접근을 시도하였다. 이를 통해, 유배우 출산율의 급격한 하락을 방지하는 효과가 있었지만(기혼 부부의 출산율이 2000년 수준에 머물렀다면 합계출산율은 (2005년) 1.5명에서 (2016년) 0.73명 수준까지 대폭 하락 예상), 서비스 인프라 위주로 이루어진 불충분한 양육지원으로 인하여 국민 체감도의 한계와 일·가정 양립 제도의 사각지대 또한 존재하였으며, 사회구조 및 인식 변화에는 한계가 존재하였다고 밝히고 있다.

□ 평가 및 한계

【과거의 저출산 대책으로 유배우 출산율 제고】

- 1-3차 계획은 임신·출산, 보육료 지원, 육아휴직 등 **기본부부의 출산장려·양육부담 경감**에 초점을 두어 **유배우 출산율의 급격한 하락 방지** 효과

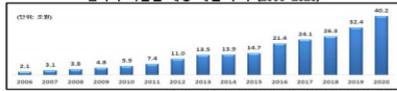
● 저출산 대책을 시행하지 않았을 경우 **기혼 부부의 출산율이 100년 수준에 머물렀다면 합계 출산율은 (2021) 1.6명에서 (16년) 0.73명 수준까지 대폭 하락 예상**



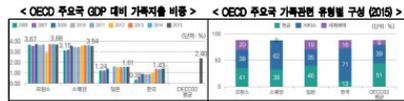
【서비스 인프라 위주·불충분한 양육지원】

- **부족한 투자** 우리나라 가족지출 수준은 GDP 대비 **1.48% 수준** (19년 추정)에 불과 (OECD 평균은 2.4%)
  - 특히 가족지출 투자 확대를 통해 출산을 받들음 한 독일, 프랑스, 스웨덴 등에 비해 **결반에도 미치지 못하는 수준**
- (서비스 위주, 현금 지원 미흡) 가족지출 중에서도 현금 지원은 OECD 주요국 중 특히 **낮은 수준**

< 한국의 저출산 대응 예산 추이 (2006-2020) >



- 28 -



- (낮은 체감도) 출산·양육 서비스 위주 정책 확장으로 **양육비용이 여전히 부담된다**는 인식 등 국민 체감도 한계
  - "보육료 지원 늘려도 체감도 상승폭 미미" (보육료 지원정책이 부모의 보육비용 부담 완화에 미치는 영향, '13 조세연)

< 양육비 부담 정도 조사 >

전혀 부담되지 않음	별로 부담되지 않음	조금 부담됨	매우 부담됨
0.7%	9.3%	56.7%	33.3%

(육아정책연구소, '17)

- (초등돌봄 공백) 초등돌봄 시설 및 서비스의 부족으로 초등학교 전반기 경매단절 및 돌봄 공백 우려
  - '워킹맘 회사 고인 시점 1순위'는 '아이가 초등학교 입학할 때' '2019 한국 워킹맘 보고서', KB경영연구소)

【일·가정 양립 제도의 사각지대】

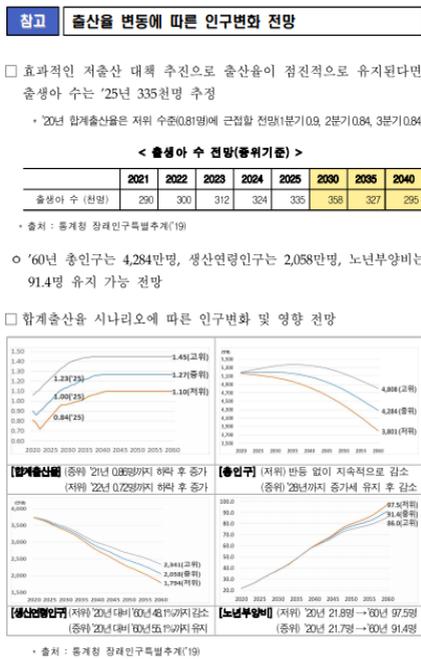
- (광범위한 사각지대) 육아휴직 등 일·가정 양립 제도 외형은 마련 되었으나 고용보험 가입의 사각지대가 광범위한 상황
  - 또한 '회사나 동료에 눈치가 보여서', '경제적 어려움 때문' 등의 사유로 제도를 **이용하지 못하는 '현실적 사각지대 문제**
  - 직장인이 육아휴직을 쓰지 못하는 이유 1순위는 "회사 눈치를 봐서(40%)", 2순위는 "대체임금이 없어서(23%)" 순('18. KBS 설문 결과)
  - 출산율 제고방안 20대 설문 "육아휴직 등 기업문화 개선" 1위(72.9%) ('20. 파이낸셜 뉴스)

- 29 -

【그림 6-1】 「저출산·고령사회 기본계획」의 평가 및 한계

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」

「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 객관적인 근거에 기반한 기대효과도 제시하고 있다. 통계청의 2019년 장래인구특별추계를 활용하여 효과적인 저출산 대책 추진으로 출산율이 점진적으로 유지된다면 출생아 수는 2025년 33만 5,000명이 될 것으로 추정하고 있다. 다만, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 관련 정책의 성과에 대한 평가 계획을 별도로 제시하고 있지는 않으며, 계획 내 과제의 우선순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획은 매년 수립되는 실행계획에서 구체적으로 제시하고 있는 것으로 보인다.



[그림 6-2] 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」의 기대효과

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」

## 나. 제2차 아동정책기본계획(2020~2024)

「아동정책기본계획」은 「아동복지법」 제7조35)에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 2020년부터 시행 중인 「제2차 아동정책기본계획」을 보면, 근거법령인 「아동복지법」의 목적36)에 부합하고 있으며, 아동 행복, 권리주체로서 아동 관점 강화라는 목적을 명확히 기술하고 있다. 또한, 5년이라는 법적 작성 주기를 준수하고 있는데, 2015년 「제1차 아동정책기본계획」을 수립한 후 2020년 두 번째 「아동정책기본계획」이 수립되었다.

한편, 한 차례의 「아동정책기본계획」이 수립되어 관련 정책들이 시행되었음에도 불구하고 아동의 행복 수준 향상은 미흡하다는 지적이 있다. 이에, 정부는 아동을 보호·양육 대상이 아닌 권리주체로 인식하고 정책 전반에 아동 중심 관점이 반영되도록 법·제도적 체계를 정비하고, 재정적 지원을 확충하는 방향으로 아동정책을 정립하기 위해 노력하고 있다. 구체적으로, 「제2차 아동정책기본계획」은 「청소년육성기본계획」, 「보육종합대책」, 「유아교육발전 기본계획」 등 아동 관련 계획 30여 개를 제시하여 법적인 연관계획을 포괄하고 있다.

한편, 「제2차 아동정책기본계획」은 이전 계획이 시행되었던 지난 5년간의 정책에 대한 회고적 성과평가를 포함하고 있다. 지난 5년 동안 정부는 「아동정책기본계획」에 따라 아동정책 전반을 포괄한 최초의 중기계획으로서 체계적 정책 틀을 제시하고, 아동수당, 아동의료비 경감, 고교 무상교육 등 보편적 아동정책 발전과 사회적 돌봄의 공공성 강화(2018년 온종일 돌봄)를 위한 토대를 마련하였다. 또한, 「제1차 아동정책기본계획」 수립에 따른 정책들에 대하여 수차례 기반한 객관적 성과평가를 하고 있지는 않지만, 향후 정책 방향에 있어 2019~2020년 시범 실시된 ‘아동정책 영향평가’를 30여 개 아동 관련 계획 및 지역 아동정책에 전면적으로 실시하는 정책 성과평가 계획을 제시하고 있다.

35) 「아동복지법」 제7조(아동정책기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 아동정책의 효율적인 추진을 위하여 5년마다 아동정책기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 이전의 기본계획에 관한 분석·평가
2. 아동정책에 관한 기본방향 및 추진목표
3. 주요 추진과제 및 추진방법
4. 재원조달방안
5. 그 밖에 아동정책을 시행하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사항

③ 보건복지부장관은 기본계획을 수립할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

④ 기본계획은 제10조에 따른 아동정책조정위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 이 경우 보건복지부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 알려야 한다.

36) 「아동복지법」 제1조(목적) 이 법은 아동이 건강하게 출생하여 행복하고 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 한다.

## 정부의 미래대응 정책 모니터링 ●●●

### II. 제1차 기본계획 평가

#### 1 주요 내용 및 성과

##### 1. 주요 내용

- '아동 최우선 원칙'을 목표로 생애주기에서 **아동기가 가장 행복한 시기**가 되도록 **5대 영역별 정책 추진**

구분	정책 방향 및 주요 내용
비전	행복한 아동, 존중받는 아동
목표	· 아동 행복도 증진, · 아동 최우선 원칙 기반 실현 조성
1. 미래를 준비하는 삶	누리고 성장 내실화, 문화인프라 확충 등 아동이 개인적 삶과 미래사회 발전에 요구되는 다양한 능력을 갖출 수 있는 사회적 지원체계 마련
2. 건강한 삶	정신 건강 관리 인프라 확충, 생활습관(비만) 관리, 아동 예방접종률 향상 등 아동 건강관리체계 마련
3. 안전한 삶	아동학대, 불량식품 등 아동기 안전 위해요인에 대한 대응 마련
4. 함께하는 삶	방과 후 돌봄 체계 정비 등 사회적 보호가 필요한 아동(빈곤, 장애, 다문화 등)에 대한 종합적 보호대책 마련
5. 실행기반 조성	유아공약·갑자지침 등 아동정책 지원 인프라 확충, 아동 친화적이고 유연하게 대응·보호될 수 있는 발달환경 조성

##### 2. 주요 성과

- 아동 정책 전반을 포괄한 최초의 중기계획으로써 체계적 정책 불 제시
  - 그간 아동 관련 부처와 영역에 국한되어 **분절적·단편적**으로 추진되던 **아동정책을 범부처 국가정책 차원에서 체계화**
  - 아동 삶의 질과 행복, 아동권리 존중에 대한 사회적 가치의 지향성을 명시하고 중앙·지방정부 아동정책 수립 및 실행의 추진기반 마련
- 아동권리·행복에 대한 국민 관심을 끌기하고, **아동정책 확대 계기** 마련
  - 아동수당(18.9), 아동의료비 경감(19), 고교 무상교육(19) 등 **보편적 아동정책 발전과 사회적 돌봄의 공공성 강화**(은총일 들음, '18) **트대 마련**

- 3 -

### II 아동정책 영향평가 전면 실시

- \* 아동 관련 정책이 아동복지에 미치는 영향을 분석·평가하여 정책 수립·실행시 반영토록 하는 제도(아동복지법 제11조의2)

#### □ 주요 아동계획 대상 아동정책 영향평가 실시

- '19~'20년은 영향평가 실시 초기로, 매뉴얼·지침 마련, 현장에 적합한 평가모델 마련을 위해 시범 평가 **실시**(선분평가, 자체평가로 구분)
  - 평가결과 기준, 평가결과 권고 후 권대방안 등을 고시로 제정, 본사업 기간 정비
  - \* · (선분평가) 심층평가가 필요한 정책은 전문기관(전문평가단)에서 평가·컨설팅
  - \* · (자체평가) 사업담당자가 체크리스트를 통한 평가·점검
- '21년 본사업 추진, **30여개 아동 관련 계획에 영향평가를 실시** 하여 아동 중심관점이 체계적으로 반영될 수 있도록 조치
  - 보육·교육, 문화, 건강·식품, 안전, 권리 등 분야로 나누어 매년 7~8여건의 전문평가 추진, '24년 완료

#### □ 지역 아동정책으로 영향평가 확대

- 연간 **10건 이상 전문평가 실시**하여 중앙정부, 지자체 각종 정책에 아동 권리 등 **아동 중심의 관점이 반영**될 수 있도록 **조치**
- 중앙부처, 지자체 외 **시·도 교육청** 등도 **영향평가 대상으로 검토** 하여 **학교 현장에서의 아동 제감도 향상** 도모
- 아동에 미치는 영향이 큰 **중요 정책**에 대해서는 평가 의무화 검토
  - (참고) '성별영향평가법'은 법령 개정시 성별영향평가를 반드시 의무화
- 제도 활성화를 위해 아동정책영향평가(선분평가)를 받은 지자체는 **'아동정책시행계획 평가서 가결부여'** 등 추진

- 19 -

## [그림 6-3] 「아동정책기본계획」의 평가 및 아동정책 영향평가 계획

자료: 「제2차 아동정책기본계획」

한편, 「제2차 아동정책기본계획」은 다음과 같이 기대효과를 제시하고는 있지만, 이는 객관적 근거에 기반하고 있지는 않다. 계획 내 과제의 우선순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획 또한 구체적으로 제시하고 있지는 않은 것으로 파악된다.

### V. 기대 효과

#### ◆ 아동이 권리주체로 존중받고 자존감과 행복감이 높아집니다.

- 아동 삶의 만족도 : (18) OECD 최하위 ⇒ (24) 중하위권 ⇒ (향기) 중상위권
- 각종 정책에 **아동을 고려하는 제도적 기반이 마련**됩니다.
- 아동기본법 제2조, 아동정책 영향평가 활성화, 아동복지 의견 아동정책조정위 보고, 심의 등
- 아동정책(후라인)으로 아동 스스로 의견을 제시하고, **우범소년 제도 개선, 공공추진제도 도입** 등 인권·권리에 기반한 **아동중심 보호**가 이루어집니다.

#### ◆ 놀이·학습이 균형잡힌 환경에서 돌과 마음이 건강하게 자랍니다.

- 아동우대제도 : (현재) 미시행 ⇒ (24) 시행 / · 제척대만점율 : (18) 10.3 ⇒ (24) 7.7%
- 아동이 **아동친화도시, 놀이선도지역**, 학교에서의 **놀이거원** 등으로 **즐겁게 생활**하고 **우대제도**로 다양한 문화시설을 쉽게 이용합니다.
- 아동대상 신종 성범죄 예방·처벌, 교포·식물안전, 학교폭력 등으로부터 **안전관리**가 강화되고, 학대예방·피해아동 심리치료는 **전문화**됩니다.

#### ◆ 다름이 격차가 되지 않도록 국가가 공정한 출발을 지원합니다.

- 공적 아동보호체계 원비(아동학대 전담인력 배치 완료) : (현재) 미배치 ⇒ (24) 100%
- **보호필요아동**이 개별 상황에 맞게 **가정**과 **유사한 환경**에서 **보호**받고, **통합된 아동정착서비스**를 바탕으로 급·사태관리 등 **맞춤형 서비스**를 제공 받습니다.
- 저소득 아동의 건강한 성장을 위해 다양한 주거 지원정책이 마련됩니다.

#### ◆ 코로나19 등 재난상황 하에서 아동은 안전하게 보호됩니다.

- 비대면 아동돌봄 서비스 제공 : (현재) 미시행 ⇒ (24) 시행(아동 AI 서포터즈)
- **아동수당**이 아동기구의 든든한 **비밀부**이 되고, 아동권리를 보호하는 **부모가 아동과 함께 시간**을 보낼 수 있는 **가정양육 환경**이 조성됩니다.
- 감염병 등 재난에 대비한 **세계적인 아동돌봄·보호시설 대응체계**가 마련되고, **비대면 서비스**가 **제공**되어 아동이 **안전하게 보호**받습니다.

- 75 -

## [그림 6-4] 「아동정책기본계획」의 기대효과

자료: 「제2차 아동정책기본계획」

## 다. 제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)

「중장기보육 기본계획」은 「영유아보육법」 제11조<sup>37)</sup> 및 동법 시행령 제19조<sup>38)</sup>에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 2018년부터 시행 중인 「제3차 중장기보육 기본계획」은 근거법령인 「영유아보육법」의 목적<sup>39)</sup>에 부합하고 있으며, 영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회라는 목적을 명확히 기술하고 있다. 5년이라는 법적 작성 주기를 준수하고 있으며, 새싹플랜('06~'08, 최초의 중장기보육 기본계획), 아이사랑플랜('09~'12, 1차 중장기보육 기본계획 보완), 제2차 기본계획('13~'17) 등을 거쳐 2018년 「제3차 중장기보육 기본계획」이 수립되었다.

「제3차 중장기보육 기본계획」에서도 이전 두 차례의 중장기보육 기본계획에서 추진해 온 보육의 공공성 강화, 국공립 등 공보육 시설 확충, 보육서비스 품질관리 강화, 부모 직접양육에 대한 지원체계 도입 등을 꾸준히 확대·시행하려는 모습을 보여 계획 내 정책의 일관성을 유지하고 있는 것으로 파악된다.

한편, 「제3차 중장기보육 기본계획」은 이전 계획이 시행되었던 지난 10년간의 정책에

- 
- 37) 「영유아보육법」 제11조(보육계획의 수립 및 시행) ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보육사업을 원활하게 추진하기 위하여 보건복지부장관의 경우에는 중앙보육정책위원회, 그 밖의 경우에는 각 지방보육정책위원회의 심의를 거쳐 어린이집 수급계획 등을 포함한 보육계획을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 보육계획에는 국공립어린이집의 공급에 관한 계획 및 목표가 포함되어야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2011. 6. 7., 2013. 8. 13.>
- ② 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 보육계획의 수립·시행을 위하여 필요하면 어린이집, 보육 관련 법인·단체 등에 대하여 자료 제공 등의 협조를 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 어린이집과 보육 관련 법인·단체 등은 정당한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2011. 6. 7.>
- ③ 제1항에 따른 보육계획의 내용, 수립 시기 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.  
[전문개정 2007. 10. 17.]
- 38) 「영유아보육법 시행령」 제19조(보육계획의 내용, 수립 시기 및 절차) ① 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 법 제11조제1항에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 보육계획을 수립하여야 한다. <개정 2010. 3. 15., 2011. 12. 8.>
1. 보육사업의 기본방향
  2. 어린이집의 설치 및 수급에 관한 사항
  3. 보육교직원에 관한 사항
  4. 어린이집 운영 및 평가에 관한 사항
  5. 보육비용에 관한 사항
  6. 그 밖에 영유아 보육에 관하여 필요한 사항
- ② 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 보육계획을 5년마다 수립하여야 하고, 매년 2월 말일까지 연도별 시행계획을 수립하여야 한다. <개정 2010. 3. 15.>  
[전문개정 2009. 6. 30.]
- 39) 「영유아보육법」 제1조(목적) 이 법은 영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다. <개정 2011. 8. 4.>  
[전문개정 2007. 10. 17.]

대한 회고적 성과평가를 포함하고 있다. 앞서 「제1차 중장기보육 기본계획」과 「제2차 중장기보육 기본계획」이 시행되는 동안 정부는 전 소득계층 무상보육을 도입하여 영유아 1명당 부모의 월평균 보육비용은 2012년 대비 2015년에 41% 감소한 것으로 나타났으며, 국공립어린이집은 과거 5년간 약 900여 개 증가하였고, 평가인증제도를 개선하는 등 다양한 접근을 시도하였다. 그럼에도 불구하고 어린이집 적정 이용 보장에 한계가 있었으며 양적·질적으로 낮은 어린이집의 공공성과 보육서비스 품질에 대한 부모의 기대 수준 미충족, 부모에 대한 직접적인 양육지원 부족, 보육 제도의 효율적 운영을 위한 인프라 미흡 등의 한계가 지적되고 있다.

2. 그간의 주요 보육정책 성과

□ 전 계층 무상보육 도입

- (부모부담 경감) '13년 보육료·양육수당 순계층 지원 실시
- 영유아 1명당 부모의 월 평균보육비용은 '12년 대비 '15년에 41%감소('12년 209만원 → '15년 122만원) 된 것으로 조사
- 지방재정의 부담완화와 안정적 제도운영을 위해 보육료·양육수당의 국고보조를 15%p 인상('14년)
- (맞벌이 지원 확대) 맞벌이의 어린이집 우선 입소 보장('14년), 휴일 : 아산의 시간연장 보육 강화, 맞벌이 보육 도입('16년)으로 맞벌이 가구의 어린이집 이용시간 보장 추진
- 시간선택제 근로자 등의 어린이집 이용 편의제고를 위한 **시간제 보육 도입**('14년) 및 **제공기관 확대**('14년 97개 반 → '16년 382개 반)
- 어린이집 **입소대기 전산시스템**을 도입하고 전국에 확대 적용하여 부모 편의 증진과 **투명한 대기자 관리 기반 마련**('14년)



- 4 -

3. 한계 및 개선 필요사항

□ 무상보육에도 불구하고 어린이집 경영 이용 보장에 한계

- 무상보육 및 단일(2시간) 보육료 지원제도의 문제 발생
- 공립가가 단시간 보육을 선호하게 되어 장시간 이용이 필요한 맞벌이 부모가 충분한 시설 이용을 못하는 현실 초래
- 최일모의 어린이집 이용 희망사각은 9시간 6분이나 실제 어린이집 이용 시간은 7시간 59분('15년 보육실태조사)
- 맞종형 보육의 도입을 통해 이용자격과 시간을 구분하려 했으나 인위적인 자격구분 등으로 부모의 선택과 이용 보장에 한계
- 어린이집의 서비스 질 제고를 위한 투자 부족
- 무상보육 도입 이후 보육예산 급증('12년 6.6조원 → '17년 10.6조원)에 따른 재정 부담으로 추가적 서비스 질 제고를 위한 투자는 부족
- 0-2세 보육료는 '11~'14년간 평균, 3-5세 누리과정은 '15년 이후 지속 증감
- 표준보육비용에 못 미치는 보육료 지원은 보육서비스의 품질 저하와 부모의 추가적인 부담을 초래한다는 지적
- 어린이집 필요경비(특별활동비 등) 수납한도: 시·도별 월 4.4만원 ~ 9만원
- 3~5세 민간가정어린이집 추가 보육료납부액 : 시·도별 월 3.3만원 ~ 8.7만원

< 표준보육비용과 보육료 수준('17년 0~2세 보육료) >

구분	0세반	1세반	2세반
표준보육 비용(A)	831 원	998 원	482 원
정부가 지원 보육료 (B)	825 원	569 원	438 원
표준보육비용 대비(B/A)	99.3%	95.2%	90.9%

- 8 -

□ 보육서비스 품질에 대한 부모의 기대수준은 미충족

- 어린이집 평가인증제도의 사각지대 존재
- 평가인증제도는 어린이집의 선택에 맡겨져 있어 약 20%의 어린이집이 평가인증을 유지하지 않는 상황('16년)
- 어린이집이 제공하는 누리과정·표준보육과정('13-)은 아동 발달, 부모 요구 다각화 등 환경변화를 반영하여 개정이 필요
- 보육서비스 질의 핵심요소인 교사에 대한 낮은 사회적 신뢰
- 유치원 교사대비 상대적으로 느슨한 학력인수 방식의 신규 교사 양성제도는 보육교사 질 저하의 주요 원인으로 지적
- 어린이집 운영·관리를 책임지는 원장 자격 취득이 유지원(교사 취득 후 9년)에 비해 상대적으로 용이(최소 4년)하여 격차 해소 필요
- 보육교사의 근로여건 대비 낮은 처우는 양질의 인력 유입 제약과 이탈을 초래
- 재직 중인 보육교사 평균 호봉이 '12년 5호봉 → '15년 4.8호봉으로 낮아짐

< 어린이집과 유치원의 교사 자격 비교 >

구분	어린이집 보육교사	유치원 교사
자격요건	• 보육교사 1, 2, 3급	• 유치원교사 1, 2급, 준교사
자격방식	• 학력 단위의 개방형 • 관련 권역 학점 이수시 자격부여 (최소 60점) • 2급 총 51학점(성적제한 없음)	• 학과 단위의 독점형 • 최소 전문대이상의 관련학과 졸업인 자격부여(교육이수) • 2급 총 72학점 이수(성적이론 있음)
양성기관	• 일반대학, 전문대학 • 방송통신대 • 학원대학, 기타 보육교사 교육원	• 일반대학, 전문대학 • 방송통신대 • 사립 유치원
평가를 넘어 (2015)	• 국공립어린이집 210.4만명 • 민간 어린이집 163.4만명	• 국공립유치원 233.4만명 • 사립 유치원 201.3만명

- 10 -

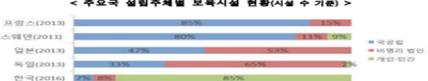
□ 국공립 등 공보육 시설 확충

- (국공립어린이집) 매년 150개소 이상 지속 확충하여 과거 5년간 약 900여개 (340% ↑) 증가
  - '12년 2,203개소(이용률 10.1%) → '17년 3,000개소(이용률 13.1%)
- 보육 사각지대 해소를 위해 농어촌·저소득층 밀집지역 중심으로 국공립 어린이집 신규확충 등 철저 확대
- 민간단체의 사회공헌 방식의 확충 등 민·관 연계를 통한 국공립 어린이집 확충 방식 도입
  - 장원원, 생명모험재단, 기업 등에서 저소득 밀집지역 등에 어린이집 건립 후 지자체 기부채납 등으로 약 100여개 설치
- (국공립어린이집) 사업장 설치의무 부과 및 직접적인 설치 지원
  - '12년 523개소 → '17년 1,033개소로 확대
  - 상시근로자 500인 이상 또는 이상근로자 300인 이상 시설은 의무설치 대상
  - 설치의무 이행 강제를 위해 의무 미 이행시 민간공표 외에 이행 강제금 부과 도입('16년)으로 이행률 제고('15년 53% → '16년 82%)
- (공공형어린이집) 어린이집 유형 중 대다수를 차지하는 민간·가정 어린이집이 국공립 수준의 서비스를 제공할 수 있도록 지원·관리
  - 제후건설성, 운영책임성, 교사전문성이 높은 어린이집을 선정함으로써 민간·가정어린이집의 경쟁을 통한 전반적 질 개선 유도
  - 일대일 및 용자상황에 10% 이하, 대표자·원장 동일시설로 운영책임성 포함되는 곳 우선하고, 1급 교사 비율과 평가인증 점수가 높은 시설
  - 공공형 선정시 교사 역량 제고 및 운영 투명성 강화를 위한 지원과 함께 국공립 수준의 운영 '유도'를 위한 관리
    - 보육료 부모부담분 미수납, 국공립 1호봉 수준의 교사 인건비 지급, 취약보육 제공 등 의무 부과

- 5 -

□ 양적·질적 측면의 낮은 어린이집 공공성

- 양적인 측면에서 국공립 어린이집은 부족한 상황
- 국공립어린이집을 지속 확충하고 있으나 전체적인 국공립 비율은 OECD 국가 대비 매우 낮은 수준
  - 평균 입소대기자 현황('16년) : 국공립 90명, 기타(국공립·직장 제외) 8.5명



- 국공립어린이집의 지역별 이용 비율('17년 기준)은 최고가 서울(31.5%), 최저는 대전(4.4%)으로 지역간 국공립어린이집 공급의 격차 상당
- 국공립의 65.7%가 수도권에 위치하고 있으며 수도권에 불과하고, 지난 3년간 신규 확충 물량의 73.1%를 수도권 지자체(서울·인천·경기)가 점유
- 민간의 기부채납을 통해 확충된 국공립 시설에 대한 운영비 국비 미지원으로 지자체의 추가확충에 대한 부담으로 작용
- 국공립어린이집 운영 측면에서도 개인에게 위탁 운영 중인 곳이 약 56%로 운영의 공공성을 담보할 장치 마련이 요구됨
- 동일 수탁자에 대한 10년 이상의 장기 위탁이 개인위탁의 35%

- 9 -

□ 부모에 대한 직접적인 양육 지원은 부족

- 최근 부모들의 육아휴직이 부담 호소와 함께 육아방법에 대한 지식 부족 및 육아부담으로 인한 **가정 내 아동학대** 등 사회문제 증가
- 아동학대 부모의 주요 특성 1위는 '양육태도 및 방법 부족'(33.9%)
- 육아종합지원센터를 통해 부모상담·교육 등 부모의 가정 내 양육 역량 강화를 위한 지원을 하고 있으나 지원수준은 낮음
- 시·군·구 육아종합지원센터는 총 77개소('17.9월)로 미설치된 151개 시·군은 시·도센터에서 지원 중이나 지역밀착 지원에는 한계
- 부모교육의 밀착근거가 미흡('17.9월)되었으나 교육 참여 규모는 '17년 약 9만명(관제영유아의 2%) 수준으로 활성화 필요

□ 보육계도의 효율적 운영을 위한 인프라 개선 필요

- 정보 전달체계가 미흡한 전산시스템 운영으로 관리 비효율 초래
- 보육제도 확대과정에서 사업별로 따로 도입된 15개 전산 시스템'의 정보 전달체계 미흡'으로 효율적 관리가 어려운 상황
- 보육시스템은 어린이집 및 행정 지원 5개 시스템, 원산·육아 정보시스템 등 5개 포털 시스템, 평가인증·안전관리 등 5개 시스템 등 15개 하위 시스템으로 구성
- 예) 보육교사 자격시스템과 보육교사 임용 관리 시스템의 미연계 어린이집 평가인증 시스템과 지도지원 시스템간 별도 운영
- 어린이집에 대한 상시적 질 관리를 위해 한국보육진흥원, 어린이집 안전관계회 등 지원기관의 기능과 위상강화 필요한 시점
- 특히, 어린이집 평가인증제도 운영 및 보육교사 자격관리를 하는 한국보육진흥원은 영유아보육법상의 법적 근거가 없어 적극적인 어린이집 관리와 역할 확대에 한계

- 11 -

[그림 6-5] 「중장기보육 기본계획」의 평가 및 한계

자료: 「제3차 중장기보육 기본계획」

반면, 「제3차 중장기보육 기본계획」은 객관적인 근거에 기반한 기대효과는 제시하고 있지 않다. 또한, 관련 정책에 대한 성과평가 계획을 별도로 제시하고 있지는 않으며, 계획 내 과제의 우선순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획은 구체적으로 제시하고 있지는 않은 것으로 파악된다.

## 라. 유아교육발전 기본계획(2018~2022)

「유아교육발전 기본계획」은 「유아교육법」 제3조의2(40)에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 「유아교육법」은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육과 관련된 사항을 정함을 목적으로 하며, 「유아교육발전 기본계획」은 3세부터 초등학교 취학 전까지에 해당하는 3~5세 유아를 대상으로 유아의 교육을 위하여 설립·운영되는 유치원을 규율한다.

2018년부터 시행 중인 「유아교육발전 기본계획」을 살펴보면, 동 계획은 근거법령인 「유아교육법」의 목적(41)에 부합하며, 유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공선을 실현한다는 목적을 명확히 기술하고 있다. 또한, 유아교육 기회를 확대하고, 학부모 부담 완화를 추진하는 방향으로 계획 내 정책적 일관성을 유지하고 있다. 다만, 법적인 연관계획을 내용에 포함하고 있지는 않으며 연관계획 간의 정합성 또한 별도로 검토하고 있지 않다.

- 
- 40) 「유아교육법」 제3조의2(유아교육발전기본계획) ① 교육부장관은 유아교육의 발전을 위하여 유아교육에 관한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 유아교육발전기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 추진하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ② 교육부장관은 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 거쳐 5년마다 기본계획을 수립하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>
- ③ 기본계획의 내용 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ④ 교육부장관은 기본계획을 수립하기 위하여 유아교육에 관한 전반적인 실태조사를 5년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 12. 22.>
- ⑤ 교육부장관은 제4항에 따른 실태조사를 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장, 그 밖의 관련 법인 및 단체에 대하여 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. <신설 2015. 12. 22.>
- ⑥ 제4항에 따른 실태조사의 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2015. 12. 22.>
- ⑦ 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립하여 추진하여야 한다. <개정 2015. 12. 22.>
- ⑧ 교육부장관은 제1항에 따라 수립한 기본계획의 지난해 추진 실적을 매년 제5조제1항에 따른 중앙유아교육위원회의 심의를 받아야 하며, 시·도교육감은 제7항에 따른 다음해 시행계획 및 지난해 추진실적을 종합하여 매년 제5조제1항에 따른 시·도유아교육위원회의 심의를 받아야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2015. 12. 22.>
- [본조신설 2012. 1. 26.]
- 41) 「유아교육법」 제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제9조에 따라 유아교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다. <개정 2010. 3. 24.>

「유아교육발전 기본계획」은 그간의 정책에 대한 회고적 성과평가를 포함하고 있다. 유치원은 유아교육과정, 어린이집은 보육과정을 각각 적용하던 것에서 벗어나 3~5세 유아를 대상으로 공통 유아교육과정을 적용하였고, 일부 지역에 공립유치원 설립을 의무화하는 등 공립유치원을 확대하고, 원비 인상 제한 등 학부모 부담 완화를 추진하였다. 또한, 사립유치원에 대한 지원 관리 체계를 강화하는 등 그간의 유아교육 관련 주요 정책을 큰 틀에서 지속하였다. 다만, 동 계획의 추진에 따른 관련 정책들에 대한 성과평가 계획은 제시하고 있지 않으며, 객관적 근거에 기반한 기대효과 또한 제시하고 있지 않다. 또한, 계획 내 과제의 우선순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획 또한 구체적으로 제시하고 있지는 않은 것으로 파악된다.

## II. 유아교육의 현주소 진단

### 1. 그간의 주요 정책 추진현황

#### □ 유아교육 기회 확대

- (누리과정 도입) 만3~5세 유아 대상 누리과정 도입(‘12년 만5세, ‘13년 만3~4세)을 통해 모든 유아에 공통 교육과정 적용
  - 누리과정 도입 전 유치원은 유아교육과정, 어린이집은 보육과정 각각 적용
- (학비지원 확대) 소득과 무관하게 유치원이나 어린이집을 취학하는 유아 가정에 누리과정 지원금(월 22만원)을 지급하여 교육기회 확대
- (저소득층 유아 지원) 저소득층 유아의 국공립 유치원 우선입학을 통해 소득에 관계없이 교육기회 제공 노력
  - 저소득층 유아 국공립유치원 우선입학 기회(장원 내 100% 확대)('17년 : 서울, 세종, 충북

#### □ 지속적인 학부모 부담 완화 추진

- (공립유치원 확대) 유아배치계획을 고려하여 일부 지역에 공립유치원 설립을 의무화하는(유아교육법 개정 '15.12.22) 등 공립유치원 지속 확대
  - ※ 공립유치원 취원율 : ('13) 21.6% → ('15) 23.6% → ('17) 25.0%
  - ※ 유아교육 월평균 학부모 부담액('17) : 국공립 12천원, 사립 217천원
- (원비 인상 제한) 유아학비 지원 및 유치원 원비 인상 제한'을 통해 사립유치원 학부모의 경제적 부담 완화 추진
  - 유아교육법 제25조(유치원 원비) ③ 각 유치원은 유치원 원비의 인상이 적정 3개 연도 평균 소비자 물가상승률을 초과하게 하여서는 아니된다.

#### □ 사립유치원에 대한 지원 및 관리체계 강화

- (교원 처우개선) 교사 역량 강화를 통한 유아교육 질 제고를 위해 사립유치원 교사에 대한 처우개선비 지급 및 확대
  - ('11년 처우개선비 30만원, 담임수당 11만원 → ('17년 처우개선비 40만원, 담임수당 13만원
- (학급운영비 지원) 사립유치원 학급당 운영비 지원을 통해 사립유치원 운영 안정성 확보
  - ※ ('10년) 사·도별 자체 지원 → ('11년) 급당 20만원 → ('12~'16년) 급당 25만원
- (회계 투명성 확보) 사립유치원의 재정운용 특수성을 반영한 유치원 재무·회계규칙 도입
  - 「사학기관 재무·회계 규칙」 개정('17.2.24) 및 시행('17.9.1)
- (유치원 평가 실시) 유치원 내 교육과정 운영, 시설 등에 대한 평가 및 컨설팅을 통해 유치원 질 관리
  - ※ 유치원 평가('14~'16년) 참여 유치원 : ('14년) 2,635개원(공립 1,815, 사립 820) → ('15년) 2,963개원(공립 1,646, 사립 1,317) → ('16년) 3,171개원(공립 1,155, 사립 2,016)

#### □ 유치원 운영체계 기반 조성

- (지역유아교육체계 구축) 지역별 유아교육과정 운영, 평가 등의 추진을 위해 시·도 유아교육원 지속 확대
  - ※ 유아교육진흥원 설립현황 : ('12년) 12개 → ('17년) 14개 시·도
- (유치원 운영위원회 정착) 학부모의 유치원 운영에 대한 참여기회 확대 등 유치원 운영 상 민주시정 확보 기제 마련
  - ※ 유치원 운영위원회 현황 : ('13년) 4,013개원(46.9%) → ('14년) 8,249개원(94.5%) → ('15년) 8,654개원(98.5%) → ('16년) 8,737개원(98.6%)
- (정보화시스템 도입) 학부모 알권리 보장 및 투명성 강화를 위한 유치원 정보공시 및 입학절차 간소화를 위한 유치원입학관리시스템 구축
  - ※ 유치원입학관리시스템 이용 현황 : ('16년) 3개 시·도 → ('17년) 17개 시·도

- 3 -

- 4 -

## 「그림 6-6」 「유아교육발전 기본계획」의 평가

자료: 「유아교육발전 기본계획」

## 마. 제4차 건강가정 기본계획(2021~2025)

「건강가정 기본계획」은 「건강가정기본법」 제15조<sup>42)</sup>에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 2021년부터 시행 중인 「제4차 건강가정 기본계획」은 근거법령인 「건강가정기본법」의 목적<sup>43)</sup>에 부합하며, 법적 작성 주기인 5년을 준수하고 있고, ‘2025 세상 모든 가족 함께’라는 목적을 명확히 기술하고 있다. 또한, 가족 다양성을 인정하고 평등하게 돌보는 사회를 추진방향으로 설정하고, 계획 내 정책적 일관성을 유지하고 있다. 다만, 법적인 연관 계획을 내용에 포함하고 있지는 않으며 연관계획 간의 정합성 또한 별도로 검토하고 있지 않다.

「제4차 건강가정 기본계획」은 객관적 근거를 기반으로 그간의 정책에 대한 회고적 성과평가를 포함하고 있다. 동 계획에 따르면 제3차 기본계획은 다양한 가족의 자녀양육 및 자립을 위한 정책 지원을 강화하였고 돌봄의 공공성 강화 및 지역사회 돌봄을 확대하였으며, 일·생활 균형을 위한 제도를 확충하고 가족 다양성 포용을 위한 정부 차원의 다양한 정책을 추진하였다는 성과를 보였다. 그러나 법률혼·혈연 중심의 가족 개념 등 제도와 인식의 근본적 변화의 미흡과 가족 유형별 지원 중심으로 정책의 사각지대와 사회적 낙인 우려, 가족의 소규모화와 감염병 확산 등에 따른 공적 돌봄 대응의 한계, 남녀 모두가 일하면서 가족 구성원을 돌볼 수 있는 권리 보장 미흡 등의 한계가 지적되었다.

42) 「건강가정기본법」 제15조(건강가정기본계획의 수립) ① 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 건강가정 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다. <개정 2005. 3. 24., 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2011. 9. 15.>

② 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2018. 1. 16.>

1. 가족기능의 강화 및 가정의 잠재력개발을 통한 가정의 자립 증진 대책
2. 사회통합과 문화계승을 위한 가족공동체문화의 조성
3. 다양한 가족의 육구종족을 통한 건강가정 구현
4. 민주적인 가족관계와 양성평등적인 역할분담
5. 가정친화적인 사회환경의 조성
6. 가족의 양육·부양 등의 부담완화와 가족해체예방을 통한 사회비용 절감
7. 위기가족에 대한 긴급 지원책
8. 가족의 건강증진을 통한 건강사회 구현
9. 가족지원정책의 추진과 관련한 재정조달 방안
10. 1인가구의 복지 증진을 위한 대책

③ 기본계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다.

④ 여성가족부장관은 확정된 기본계획을 지체없이 국회 소관 상임위원회에 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2005. 3. 24., 2008. 2. 29., 2010. 1. 18., 2011. 9. 15., 2020. 5. 19.>

43) 「건강가정기본법」 제1조(목적) 이 법은 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여하는 것을 목적으로 한다.

III. 제3차 기본계획 추진 평가

1. 주요 성과

□ 다양한 가족의 자녀 양육 및 자립을 위한 정책지원 강화

- 한부모가족 아동양육비 지원 대상과 범위 등을 대폭 확대하고, 주거 등 지원율 강화
  - 생계급여를 받는 한부모가족에게도 아동양육비 지원, 만 34세 이하 한부모에게 추가 아동양육비 지원(거기 마련(한부모가족지원법, '20.10월 개정))

◀ 한부모가족 지원대상 및 내용 확대 ▶

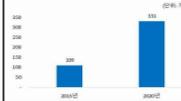


- 비양육 부·모로부터 양육비를 받지 못하는 한부모에 대한 양육비 이행 지원율 강화
  - 양육비 이행 금액/이행률 : ('15년) 25억 원(21.2%) → ('19년) 262억 원(35.6%)
  - 전자적 양육비 지급지원 시 양육비채무자 등의 없이도 소득·재산 조회 가능(양육비이행법, '18.09월 개정), 양육비를 이행하지 않는 경우 운전면허 정지 처분 도입(양육비이행법, '20.6월 개정) 등 제도개선
- 결혼이민자의 한국사회 초기정착 및 경제·사회적 자립과 다문화가족 자녀의 건강관리를 위한 맞춤형 프로그램 운영 확대
  - 결혼이민자 정착지원금 지원 패키지, 자·녀·성 프로그램 : '16.09에 시작 → '20년 199개소

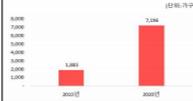
- 7 -

- 돌봄 사각지대 대응을 위해 공동육아나눔터, 주민주도형 공동체 돌봄사업 등 지역사회의 기반의 다양한 돌봄 확대
  - 주민주도형 공동체 돌봄사업 '20년 시범운영(33개 공동체 지원)

◀ 공동육아나눔터 개소수 ▶



◀ 돌봄돌아보기 개소수 ▶



□ 일·생활 균형을 위한 제도 확충

- 남성 육아휴직 확대, 가족돌봄휴가 및 배우자 출산휴가 확대 등 가족의 일·생활 균형을 위한 제도 확충

◀ 주요 일·생활 균형 지원 제도 ▶

- ('12) 육아기 근로시간단축 청구권 도입 → ('16) 확대(1년→2년)
- ('16) 두 번째 육아휴직과 육체지출 확대(1→3개월, 통상임금 100%, 상한액 150만 원) → ('18) 상한액 인상(150→200만 원) → ('19) 상한액 인상(200→250만 원)
- ('19) 고용보험 미적용 취업 여성에게 출산지원금(월 50만원×3개월) 지급
- ('19) 연 10일 가족돌봄휴가 신설, 배우자 출산휴가 확대(3일→10일)

- 기업의 가족친화경영 확대를 위한 제도 개선 및 인센티브 확대 등으로 중소기업, 공공기관의 인증 대폭 확대
  - 공공기관 인증 의무화('17.3월), 성평등 직장문화 확산을 위한 가족친화인증 기준 개선(여성임직원 비율 확대 및 여성관리자 비율 목표제 강화 등)

- 9 -

2. 연계 및 양주과제

□ 범정부·협업 중심의 가족 개념 통계도와 인식의 근본적 변화 미흡

- 다양한 가족에 대한 차별적 제도의 발굴·개선을 추진해 왔으나, 범정부·협업 중심의 가족 개념 확장까지는 이루어지지 못하여 정책 대상 확대와 사회적 인식 변화에 한계
  - 「건강가정기본법」, 제3조(정의), 「민법」, 제779조(가족의 범위)의 가족은 “혼인·혈연·입양” 중심으로 규정

▶ 가족 구성의 다양성 포용을 위한 법제도 마련과 사회적 수용성을 높이기 위한 정책 강화 필요

□ 가족 유형별 지원 중심으로 정책의 사각지대와 사회적 낙인 우려

- 다양한 가족 지원정책을 확대해 왔으나, 가족 유형별 부분적 지원 정책이 특정 가족에 대한 부정적 인식을 초래하거나, 지원이 필요한 다른 가족을 배제하여 정책의 사각지대 발생 우려
  - 미혼모부, 조손가족, 청소년한부모, 다문화가족 등

▶ 가족 유형별 선별적 지원에서 사회·경제적 기반이 취약한 모든 가족과 가족구성원에 대한 지원 정책으로 확대 필요

□ 가족의 소규모화, 감염병 확산 등에 따른 공적 돌봄의 대응 한계

- 공적 돌봄서비스 확충에도 불구하고, 가족구성원의 1차적 돌봄 책임을 전제로 하는 지원에는 1인가구 등 다양한 경제수요 및 감염병 확산 등에 따른 돌봄공백 문제 대응에 한계

▶ 가족 다양성 증가와 감염병 확산 등에 대응, 돌봄공백 해소를 위한 보다 유연하고 다양한 가족돌봄 지원체계 구축 필요

□ 남녀 모두가 일하면서 가족구성원들 돌볼 수 있는 권리 보장 미흡

- 일·가정 양립 및 돌봄에 대한 사회적 지원 확대에도 불구하고, 가사·돌봄 부담의 성별차등으로 인한 여성의 경력단절 문제 개선은 불충분

▶ 남녀 모두를 일과 돌봄의 주체로 설정한 정책적 접근 강화 필요

- 11 -

- 아동수당 도입('18년), 가족센터 건립('15년-) 등 보편적 가족서비스 기반 마련 및 사고·재난 등으로 위기에 직면한 가족 지원 강화
  - 가족센터 건립 : '15년에 시작 → ('20년) 70개 시·군·구
  - 이천 유희장교 화재, 광주 반하사건 등 사고·재난과 같은 경제·사회적 위기에 직면한 가족에게 정서지원 및 문제해결 과정 도움 제공

□ 돌봄의 공공성 강화 및 지역사회 돌봄 확대

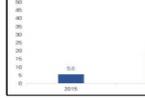
- 국공립 어린이집 확충 등으로 영유아 돌봄의 질을 높이고, 초등돌봄 수요 대응을 위해 학교돌봄, 지역아동센터, 방과후 아카데미 등 확대
  - 국공립어린이집 ('15년) 2,629개소(6.2%) → ('19년) 4,324개소(11.6%)
  - ('17년말) 33만→'22년 53만명, 39.7만명('20.2월) 대상 초등돌봄 제공
- 노인장기요양서비스 확대 및 살던 곳 중심 돌봄 보장을 위한 지역사회통합돌봄 추진
  - 노인일자리사업 : ('15년)17.0%(467,752명) → ('19년)19.6%(772,209명)
  - 지역사회 통합돌봄 계획수립(18.11) 및 선도사업 추진('19.6-) 등
- 맞춤형 가정 등의 돌봄공백 완화를 위해 아이돌봄서비스에 대한 정부지원 확대 및 돌봄비 평가, 인·적성검사 도입 등 제도 개선

◀ 아이돌봄 지원 확대 ▶

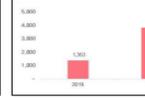


- 8 -

◀ 남성육아휴직 비율 ▶



◀ 가족친화인증기업 ▶



□ 가족다양성 포용을 위한 정부 지원의 정책 추진

- 1인 가구를 정책 대상에 포함하고, 미혼모·부 등 한부모가족, 다문화가족 등의 사회적 차별 해소를 위한 제도 개선
  - 1인가구 TF 운영 및 종합대책 마련(부담금, '20)

◀ 가족다양성 포용을 위한 제도개선 현황 ▶

- 한부모가족에 대한 사회적 편견·차별 예방교육 의무화('16년)
- 건강가정기본법개치 수립 및 가족실태조사 시 1인가구 포함('18년)
- 육아휴, 조종고 교육 대상 다문화 이혜교육 의무화('18년)
- 미혼부의 출생신고 전이라도 복지급여(아동양육비, 건강보험 등) 지급 가능('20년)

- 다양한 가족 포용, 평등한 가족관계 조성을 위해 정부 차원의 “세상모든가족함께” 캠페인('19년-), 언론매체 등에 대한 반편견 도너터링 및 가족다양성 교육 시범 운영('20년) 등 신규 추진
  - (가족다양성에 대한 동의 비율) 외국인에 걸맞는 것 89.2%, 이보다 나은 것은 86.7%, 남보다 나은 것 87.0%(’20년 여성가족부, 가족다양성에 대한 국민 인식조사)

- 10 -

[그림 6-기] 「건강가정 기본계획」의 평가 및 연계

자료: 「제4차 건강가정 기본계획」

한편, 동 계획은 관련 정책의 성과평가에 대한 계획은 제시하고 있지 않으며, 객관적 근거에 기반한 기대효과 또한 제시하고 있지 않다. 뿐만 아니라, 계획 내 과제의 우선순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획 또한 구체적으로 제시하고 있지는 않은 것으로 파악된다.

## 바. 제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)

「사회보장 기본계획」은 「사회보장기본법」 제16조<sup>44)</sup>에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 또한, 동법 제17조<sup>45)</sup>에 근거하여 「사회보장 기본계획」은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선한다. 이에 따라 각 부처의 사회보장정책이 체계적으로 추진될 수 있도록 동 기본계획을 통해 일관성 있는 정책 추진방향이 제시될 필요가 있다.

2019년부터 시행 중인 「제2차 사회보장 기본계획」은 근거법령인 「사회보장기본법」의 목적<sup>46)</sup>에 부합하고 있으며, 국민 모두가 함께 잘사는 포용 사회라는 목적을 명확히 기술하고 있다. 또한, 2014년 8월 관계부처 합동으로 공공부조, 사회보험 및 문화·환경 등 전 사회보장영역에 맞춤형 고용·복지를 핵심가치로 수립한 「제1차 사회보장 기본계획」 이후, 5년이라는 법적 작성 주기를 준수하여 작성되었다.

또한, 「제2차 사회보장 기본계획」은 「제1차 사회보장 기본계획」에 대하여 제1차 계획 지표 달성 수준 분석을 통해 객관적 수치를 통한 회고적 성과평가를 실시하고 있다. 성과 분석 결과, 기본계획상에서 제시된 목표 중 다수가 미달성된 것으로 나타났으며, 향후 핵

44) 「사회보장기본법」 제16조(사회보장 기본계획의 수립) ① 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 사회보장 중진을 위하여 사회보장에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 사회보장환경의 변화와 전망
2. 사회보장의 기본목표 및 중장기 추진방향
3. 주요 추진과제 및 추진방법
4. 필요한 재원의 규모와 조달방안
5. 사회보장 관련 자금 운용방안
6. 사회보장 전달체계
7. 그 밖에 사회보장정책의 추진에 필요한 사항

③ 기본계획은 제20조에 따른 사회보장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 같다.

45) 「사회보장기본법」 제17조(다른 계획과의 관계) 기본계획은 다른 법령에 따라 수립되는 사회보장에 관한 계획에 우선하며 그 계획의 기본이 된다.

46) 「사회보장기본법」 제1조(목적) 이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장 정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

심과제 중심으로 기본계획을 수립하고 정책의 성과 및 효과성을 평가하는 사회보장제도 평가를 강화할 것을 개선방안으로 제시하면서 관련된 기대효과를 제시하고 있다.

< 제1차 사회보장기본계획(14~18) 성과분석 > 제1차 사회보장기본계획 중기점검 및 목표달성도 분석					
○ 추진경과					
- 관계부처 합동으로 공공부조, 사회보험 및 문화·환경 등 순 사회보장 영역에 맞춤형 고용·복지를 핵심가치로 기본계획 수립(14.8)					
○ 성과분석 결과					
▲ 기본계획 상에서 제시된 목표 중 다수 미달성					
- 세부사업이 200여개로 백화점식으로 나열되어 정책목표와 과제 성격이 일치하지 않는 경우 등도 발생					
▲ 일부 목표는 투입 지표 위주로 설정되어 국민 삶의 결과 직접 연관되지 못함					
- 보육료 지원, 행복주택 공급 등 투입지표의 개선은 뚜렷한 반면, 청년실업률, 평생학습참여율 등 결과지표는 목표치 미달					
○ 개선방안					
⇒ 정책목표 달성을 위한 핵심과제 중심으로 기본계획을 수립하고 이에 대한 정책의 성과 및 효과성을 평가하는 사회보장 제도평가 강화					
< 제1차 계획 지표 달성수준 분석(18년 말 기준) >					
구분	지표명	출처	'14년	목표 ('18년)	현황
총괄	공공사회복지지출 (GDP 대비)	OECD('18년)	9.6%	12%	11.1%(18년, 잠정)
	평생학습 참여율	한국교육개발원 ('12년)	35.6%	40%	35.8%(17년)
고용·교육	보육료 지원대상	복지부('12년)	120만명	130만명	145만명('17년)
	육아휴직자 수	고용보험DB ('13년)	7만명	10만명	9.9만명('18년)
	고용률(15~64세)	통계청('13년)	64.4%	70%	66.6%(18년)
	청년실업률	통계청('13.5월)	7.4%	6%	9.5%(18년)
소득보장	65세 이상 빈곤율 (차분가능소득)	통계청('13년)	48.1%	40%	46.7%(16년)
	국민연금 수급률	복지부('12년)	28.2%	33%	41.6%(18년)
	저소득층 자활성공률	복지부('12년)	28%	40%	34.4%(17년)
건강보장	국민영양비 중 가계적영양비율	OECD('11년)	35.2%	33%	36.8%(15년)
	건강수명	WHO('11년)	71세	75세	73.2세('15년)
서비스	장기요양서비스 수혜율	복지부('10년)	5.8%	7%	7.4%(15년)
	행복주택 공급	국토부('13년)	0.02호	14만호	15,62호 공급('18년)

- 3 -

[그림 6-8] 「사회보장 기본계획」의 성과분석

자료: 「제2차 사회보장 기본계획」

한편, 「제2차 사회보장 기본계획」은 고용, 교육, 소득, 건강, 서비스 등 사회보장과 관련된 타 계획들을 모두 제시하고 있다. 동 계획 내 정책적 일관성은 유지되고 있지만, 과제의 우선순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획은 구체적으로 제시하고 있지 않은 것으로 파악된다.

## 사. 제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)

「양성평등정책 기본계획」은 「양성평등기본법 기본법」 제7조(47)에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 2018년부터 시행 중인 「제2차 양성평등정책 기본계획」은 근거법령인 「양성평등기본법」의 목적(48)에 부합하고 있으며, 여성과 남성이 함께 만드는 평등하고 지속 가능한 민주사회라는 목적을 명확히 기술하고 있다. 또한, 5년이라는 법적 작성 주기를 준수하고 있는데, 「제4차 여성정책기본계획(2013~2017)」을 수정·보완한 「제1차 양성평등정책 기본계획(2015~2017)」이 만료된 이후, 「제2차 양성평등정책 기본계획」이 시행되고 있다.

「제2차 양성평등정책 기본계획」은 「제1차 양성평등정책 기본계획」을 계승하였으며, 남녀평등의식과 문화 확산, 평등하게 일할 권리와 기회 보장, 일·생활 균형 사회기반 조성 등 전반적으로 계획 내 정책적 일관성을 유지하고 있다. 다만, 법적인 연관계획을 포괄하고 있지는 않으며, 돌봄서비스 확대 및 질 제고와 국공립 어린이집·유치원 확대를 추진 계획으로 포함하여 연관계획의 내용을 제시하고 있다.

- 
- 47) 「양성평등기본법」 제7조(양성평등정책 기본계획의 수립) ① 여성가족부장관은 양성평등정책 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.  
② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.  
1. 양성평등정책의 기본 목표와 추진방향  
2. 양성평등정책의 추진과제와 추진방법  
3. 양성평등정책 추진과 관련한 재원의 조달 및 운용 방안  
4. 그 밖에 양성평등정책을 위하여 필요하다고 대통령령으로 정하는 사항  
③ 여성가족부장관은 기본계획을 수립할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.  
④ 여성가족부장관은 기본계획을 수립할 때에는 제19조에 따른 국가성평등지표를 활용하여야 한다. <신설 2015. 6. 22.>  
⑤ 기본계획은 제11조에 따른 양성평등위원회의 심의를 거쳐 확정된다. 이 경우 여성가족부장관은 확정된 기본계획을 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 알려야 한다. <개정 2015. 6. 22.>  
⑥ 그 밖에 기본계획의 수립 및 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2015. 6. 22.>
- 48) 「양성평등기본법」 제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」의 양성평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 양성평등을 실현하는 것을 목적으로 한다.

### 4. 제1차 기본계획과 달라진 점

구분	제1차 기본계획(중진)	제2차 기본계획(추가)
비전	여성·남성이 함께 만드는 양성평등 사회	여성과 남성이 함께 만드는 평등하고 지속가능한 민주사회
목표	성별격차해소 일과 가정의 조화 차이와 인권존중	성숙한 남녀평등 의식 함양 여성의 고용과 사회참여 평등 일과 생활의 균형 여성 안전과 건강증진
분야별 추진방향	남녀평등 의식과 문화 확산	▶ 학교교육, 미디어, 생활 속 양성평등 확산
	평등하게 일할 권리와 기회보장	▶ 청년, 재직 근로자, 경력단절 여성 등 생애주기별 고용 활성화
	여성대표성 제고 및 참여 활성화	▶ 공공부문 중심 대표성 향상
	일·생활 균형 사회기반 조성	▶ 자녀돌봄서비스 수요자 중심의 일·가정양립지원
	여성폭력 근절과 여성 건강 증진	▶ 오프라인에서의 폭력 근절 및 피해자 보호
	양성평등정책 추진체계 강화	▶ 양성평등위원회(분과위원회 신설) ▶ 성별영향분석평가·성인지예산제도 연계, 성인지 교육 의무화
		▶ 성별 고정관념 없는 진로교육 ▶ 언론·미디어 종사자 등 전문인력 대상 맞춤형 양성평등 교육
		▶ 적극적 고용개선조치 적용대상 확대 등 고용기회 확대 ▶ 성평등임금 공시제 도입 등 성차별 개선
		▶ 기업의 양성평등 경영지원 ▶ 여성임원 비율 공개 등 민간부문 대표성 향상
		▶ 돌봄의 사회적 책임 강화 ▶ 남성의 가사·육아 참여 지원
		▶ 사이버성폭력, 스토킹 등 신종 여성폭력 근절 ▶ 성인지적 건강증진 정책기반 마련
		▶ 양성평등위원회 위상 제고 ▶ 부처별 성평등 실행목표 수립 및 추진실적 평가체계 마련

[그림 6-9] 제1차 및 제2차 「양성평등정책 기본계획」의 비교

자료: 「제2차 양성평등정책 기본계획」

「제2차 양성평등정책 기본계획」은 이전 계획이 시행되었던 기간 동안의 정책에 대한 회고적 성과평가를 포함하고 있지 않다. 또한, 동 계획은 객관적인 근거에 기반한 기대효과도 제시하고 있지 않으며, 별도의 정책에 대한 성과평가 계획이나 계획 내 과제의 우선 순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획을 구체적으로 제시하고 있지 않은 것으로 파악된다.

## 아. 제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)

「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」은 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제4조<sup>49)</sup>에 근거하여 매 5년마다 수립된다. 2020년부터 시행 중인 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」은 근거법령인 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」의 목적<sup>50)</sup>에 부합하고 있으며, 여성의 경제활동 참여 확대로 공정·포용 사회 구현이라는 목적을 명확히 기술하고 있다. 또한, 5년이라는 법적 작성 주기를 준수하여 작성되고 있다.

「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」은 「제2차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」을 계승하여 정책적 일관성을 유지하고 있다. 동 계획 내에서 법적으로 관련 있는 타 기본계획을 제시하고 있지는 않지만, 미래사회 대응지표와 관련되어 있는 자녀돌봄서비스 강화, 국공립어린이집 확충 등을 ‘4-1. 맞벌이 가구·취업모의 자녀돌봄 사각지대 해소’ 및 ‘4-2. 지역사회 돌봄체계 구축’ 추진과제에서 포괄적으로 제시하고 있어 연관계획 간에 정합성은 확보되었다고 볼 수 있다.

한편, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」은 「제2차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」에 대하여 객관적 수치를 통한 회고적 성과평가를 포함하고 있다. 새일센터를 통한 취업 성공자 수의 증가(‘14년 13만 건 → ’18년 17.8만 건), 경력단절여성의 고부가가치훈련을 통한 취업률 증가(‘16년 취업률 70.0% → ’18년 취업률 75.1%) 외에도, 보육정책과 관련하여 국공립어린이집 확충(‘14년 2,489개소 → ’19년 4,324개소), 온종일 돌봄 이용 아동(‘17년 33만 명 → ’19년 39.7만 명) 등 구체적 수치를 통한 성과를 평가하고 있다. 그러나 동 계획은 객관적인 근거에 기반한 기대효과와 별도의 관련 정책에 대한 성과평가 계획이나 계획 내 과제의 우선순위와 유사계획과의 연계성을 고려한 활용계획은 구체적으로 제시하고 있지는 않다.

- 49) 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제4조(경력단절여성등의 경제활동 촉진 기본계획의 수립) ① 여성가족부장관과 고용노동부장관은 공동으로 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 세워야 한다. <개정 2010. 1. 18., 2010. 6. 4.>
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2019. 11. 26.>
1. 경력단절여성등의 현황과 전망
  2. 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 주요 시책
  3. 여성의 경력단절 예방을 위한 주요 시책
  4. 그 밖에 경력단절여성등의 경제활동 촉진 및 여성의 경력단절 예방과 관련하여 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 여성가족부장관과 고용노동부장관은 기본계획을 수립·변경하는 때에는 「양성평등기본법」 제11조에 따른 양성평등위원회 심의를 거쳐야 한다. <개정 2010. 1. 18., 2010. 6. 4., 2014. 5. 28., 2019. 11. 26.>
- ④ 여성가족부장관과 고용노동부장관은 기본계획을 수립한 때에는 지체 없이 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다. <신설 2019. 11. 26.>
- 50) 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 제1조(목적) 이 법은 경력단절여성등의 경제활동 촉진을 통하여 여성의 경제적 자립과 자아실현 및 국가경제의 지속적 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

- 경력단절 여성 고용 기업 세액공제 요건 완화\*(조세특례제한법 개정, '19. 12월) 추진을 통해 경력단절 여성 고용 지원제도의 실효성 제고
  - \* 임신·출산·육아 및 결혼·자녀교육으로 퇴직한 여성을 3~15년 이내 동종업종 기업이 고용한 경우 2년간 인건비 세액공제(중소 30%, 중견 15%)
- ▶ 재직여성의 고용유지 강화를 위해 자녀양육지원 등 보육정책 확대
  - 국공립어린이집, 직장어린이집 등 보육시설 확대 및 온종일돌봄 지원 강화로 맞벌이 가정, 재직여성의 양육부담 경감
    - \* 국공립어린이집 : ('14년) 2,489개소 → ('19년) 4,324개소(↑ 73.7%)
    - \* 직장어린이집 : ('14년) 692개소 → ('19년) 1,153개소(↑ 66.6%)
    - \* 온종일돌봄 이용 아동 : ('17년) 33만명 → ('19년) 39.7만명(↑ 20.3%)
  - 공동육아나눔터 운영 확대를 통한 지역내 공동 돌봄 강화
    - \* ('14년) 40개 지역 85개소 → ('19년) 118개 지역 249개소
  - 아동양육비 지원 확대 등 한부모가족 양육지원 강화
    - \* 아동양육비 단가 : ('14) 7만원 → ('19) 20만원 / 지원연령 : 만 12세 → 만 18세 미만
  - 아동수당 도입('18. 9월) 및 확대로 아동양육의 경제적 부담 경감
    - \* ('18. 9월) 만 6세 미만(소득·재산 기준 하위 90%) → ('19. 9월) 만 7세 미만 모든 아동
- ▶ 경력단절 예방 및 일자리 창출을 위해 고용친화적 환경, 일·생활 균형 문화 조성
  - 적극적 고용개선 조치(AA) 실효성 강화, 직장내 성차별·성희롱 근로감독 등을 통한 성차별적 근로문화 개선
    - \* 여성 관리자 비율 : ('14년) 18.4% → ('19년) 21.1%(↑ 2.7%p)
  - 대체인력 채용지원 서비스 운영기관 확대
    - \* ('14) 민간 대체인력뱅크 → ('15) 민간 대체인력뱅크, 새일센터, 고용센터 등

표. 제2차 기본계획 평가 19

자료: 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」

[그림 6-10] 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 평가

## 2 중장기계획의 내용 측면

### 가. 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)

「제4차 저출산·고령사회 기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회”이며, 이를 위해 “개인의 삶의 질 향상”, “성평등하고 공정한 사회”, “인구 변화 대응 사회혁신”이라는 목표를 제시하고 있다. 또한, “함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성”, “건강하고 능동적인 고령사회 구축”, “모두의 역량이 고루 발휘되는 사회”, “인구 구조 변화에 대한 적응”이라는 추진전략을 제시하고 있다. 해당 추진전략은 목표에 부합하며, 동 계획의 제3부에서는 추진체계 및 자원조달방안을 구체적으로 밝히고 있다.

한편, 동 계획은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표인 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수

중 일부만을 포괄하는 것으로 보인다. 구체적으로, 동 계획은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 매년 국공립어린이집 550개소 확충 등 공보육 이용률 50% 달성(~'25년) 및 지역 여건 등을 고려한 국공립 유치원 지속 확충을 과제로 제시하고 있다. 그러나 그 외 지표와 관련하여서는 수치화된 목표치가 존재하지 않아, 실행 가능성에 대한 고려가 낮다는 한계점을 지닌다. 동 계획에서 제시하고 있는 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 및 아이돌봄 이용자 수와 관련하여서는 시간제 보육 지속 확대 및 이용률 제고, 아이돌보미 역량 강화, 영아지원 강화(영아 양육 가구의 자부담 완화, 지원범위 확대, 아이돌보미 우선 연계 등 부모 부담 완화를 위한 방안 검토) 등 국공립어린이집 수용률과 같은 구체화된 수치가 제시되고 있지 않다. 초등학교 돌봄교육 이용률 또한 기초학력 지원 프로그램, 방과 후 체육·예술 활동 및 맞춤형 돌봄 확대 제공 등을 통해 학부모 희망에 따른 교육시간 확보, '22년 교육과정 개편 시 쉬는시간, 놀이시간 단계적·자발적 확대 방안 논의 등을 제시하고 있을 뿐, 구체화된 수치는 제시하고 있지 않다.

**3 추진 과제**

1-3-①-1. 즐겁하고 질 높은 돌봄체계 구축

□ 아동돌봄기관의 공공성 강화

- (국공립 등 공보육 확충) 매년 국공립 어린이집 550개소 확충 등 공보육 이용률 50% 달성('25년) 및 지역 여건 등을 고려, 국공립 유치원 지속 확충
- (공보육) 어린이집 설치현황과 이용률(현원기준)을 고려, 지역균형 공급을 위해 공보육 어린이집 설치·이용률 25% 미만지역\* 우선 공급
  - 공보육 이용률('19.12) : 전국 28.2%, 서울 46.6%(최고), 울산19.2%(최저), 경기 19.6%, 인천 20.3%, 경남 22.4%, 충남 23.1%, 경북 23.6%, 대전24.8%
- (국공립 유치원) 다양한 유형의 국공립 유치원 지속 확충 및 학급 증설, 운영시간 다양화 등 방과후 과정 내실화와 통학차량 단계적 확대
  - 신·중설, 매입형, 공영형, 부모협동형 등

- (국공립 어린이집 책무성 강화) 지역 보육수요 충족 거점기능을 수행할 수 있도록, 운영 방식 다양화 등 기능 강화

< 국공립 어린이집 기능 강화 관련 방안(예시) >

- (운영형태) 12시간 운영, 그밖의연장형, 영아전담 및 장애아 보육 등
- (설치방식) 농어촌 등 취약지역 중심 2-3개 읍면동 포괄설치로 접근성 제고

- (안정적 서비스 제공) 영유아 보육료 및 누리과정 비용의 지속적 지원을 통해 안심하고 믿을 수 있는 보육·교육 서비스 제공
- (민간기관 투명성 제고) 전문·체계적 지원없이 민간에 맡겨진 시설의 공공성·투명성 제고, 다양한 형태\*의 서비스 제공을 위한 방안 마련
  - 예) 사립유치원의 기본재산 출연비를 조정 재원 지원 등을 통한 법인 전환 유도, 지자체 등에서 사립 돌봄기관 매입 후 위탁운영 등

□ 돌봄서비스의 질 제고

- (교사 대 아동비를 적정성 제고) 아동 발달단계를 고려, 교사-아동간 긍정적 상호작용 강화를 위해 단계적 교사 대 아동비를 축소\*
  - 한국은 OECD(17) 국가 중 유일하게 담당 영유아수 근로시간이 모두 높음 → 교직원 1인당 영유아수 법정근로시간을 고려한 아동비를 축소 필요 \*OECD 11명/147시간 • 한국 18명/180시간
- (서비스 격차해소) 지역별·이용시간에 따라 어린이집·유치원 이용에 불편함과 차이가 없도록 안정적 교사배치 및 기능 강화
  - (지역별 균등한 서비스 강화) 농어촌 특례\* 등을 적용, 지역격차 없는 교사수급 및 당면교사 배치를 통한 오전통합보육(7:30-9:00) 강화
    - 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의한 특별근무수당·연염비 지원
  - (저소득층 지원) 국공립 유치원 이용 기회가 적은 도시지역 저소득층 우선 입학 및 사립유치원 취원시 추가 교육비 지원
    - ※ 유아교육 월평균 학부모 부담액('17) : 국공립 12천원, 사립 217천원
  - (서비스 질 제고) 수요자 중심의 체감도 및 효율화 제고를 위해 무상보육·교육 등 중장기 양육지원체계 발전 방안 논의
    - ※ '19년부터 '비움-서비스-시간'의 종합적 양육지원체계 개편방안을 논의하여 제4차 저출산·고령사회기본계획에 반영
- (긴급돌봄 체계화) 위기상황에 따른 나홀로아동\*이 발생하지 않도록 아동 긴급돌봄 운영 체계 마련
  - 코로나 이후 평균 9-5시간이상 홀로(또는 아둘꺼리) 있는 아동이 40.0%로 코로나 이전(27.7%)보다 12.3% 상승('20.6월, 아동권리보장원)

□ **다양하고 유연한 돌봄서비스 확충**

- **(시간제보육 확대) 영아기 다양한 보육수요**(3~4시간 단시간 보육 등)를 고려, 장시간 보육(8시간 이상) 외 **시간제보육 지속 확대 및 이용률 제고**
  - ※ 공급현황(20.5월말기준) : 양육수당 수급 영아(6~36개월, 약 33만명) 대비 시간제보육 제공률 전국평균 1.9% 수준
- 다양한 형태<sup>1)</sup>의 시간제 보육기관 확대를 위한 **모형 개발 연구용역**(20. F) 및 결과를 바탕으로 **신규 모형 시범사업 추진**
  - (예시) ① 신규 국공립 어린이집 내 시간제 보육반 의무화 ② 부모가 함께 참여하는 개방형 시간제 보육기관 ③ 기존 민간가정어린이집의 전담기관 전환 등
- **(아이돌봄서비스 강화) 보수·전문교육 및 인·격성검사 실시** 등 인력 관리를 체계화하고 **아이돌보미의 역할 강화**
  - ※ **(프랑스) 국가가 심사를 통해 5년 단위 베이비시터 자격증 발급**
- **(영아지원 강화) 영아 양육 가구의 자부담 완화, 지원범위 확대, 아이돌보미 우선 연계 등 부모 부담 완화를 위한 방안 검토**
- **(보완적 서비스 확대) 육아종합지원센터 확충**과 **전담인력**(부모교육·상담 등) **배치**를 통한 양육정보·서비스 접근성 강화
  - 설치현황('19년 기준) : 전국 17개 시도, 228개 시군구중 94개소 설치  
→ 보육수요 및 지자체 여건을 고려하여 전국적 확대 추진
- **(지역 돌봄 확충) 공동육아나눔터 확대, '돌봄공동체 시범사업'을 통해 지역별 맞춤형 돌봄체계 구축** 및 참여형 돌봄 문화 조성
  - 돌맞이팀, 마을공동체형, 주민경제조직형 등 다양한 모델개발을 위한 시범사업(20년) 후 전국 확산 유도(21-)

- 73 -

□ **수요자 중심 온종일돌봄 지속 확충**

- **(온종일돌봄 확대) '22년까지 53만명 확대** 이후, **실질적 수요**를 파악하고 학교 안·밖의 **다양한 자원 연계**를 통해 돌봄 지속 확충
  - ※ 돌봄수요는 **잠재수요의 실수요 전환**(공적서비스 미이용자 중 돌봄서비스 이용 의향 약 70%, '18년 어정인) 효과가 있어 **지속 대응 필요**
- **(지역연계) 교육청과 지역사회 연계·협력**으로 지역사회와 다양한 인적·물적 자원을 활용, 지역 특성에 맞는 **수요자 중심 서비스 제공**
  - 교육청-자치구간 지역 인프라를 활용(도서관, 아파트, 주민센터 등)하여 돌봄 운영
- **(모델확산) '지자체-학교 협력'(온종일돌봄 사업), 지자체 돌봄 우수 사례 등 다양한 모델 발굴 및 확산을 위한 시범사업 추진**
  - 온종일돌봄53만명 확대중 지자체(돌봄운영)와 학교(교실제공) 협력, 32만명 확대(21~22)
- **(전문성 강화) 공통 자격기준 마련, 신규 종사자 필수 교육, 기존 종사자 보수교육**(3년단위) 도입을 통해 전문성 향상 및 역량 강화
  - 지역별 격차 해소를 위해 자격 통합조건 및 공통 기준 정례연구 추진

1-3-3-3. **이동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고**

□ **이동돌봄 통합적 운영 기반 마련**

- **(체계 정비) 돌봄 관련 법령을 정비, 평가체계 등 아동중심 보편적 돌봄을 위한 체계적 지원 기반 마련 추진**
  - ※ 돌봄의 **사회적 책무성 강화, 지역별** 특성을 고려한 돌봄모델 운영 및 지역수요를 반영한 **인력·물적 자원의 조정 근거 마련 등**
- **(협업 거버넌스 구축) 중앙-지역** 간의 정보공유 및 연계, 중앙기 개선편안 모색을 위한 **민·관협의체 구성 및 지원체계 마련**
- **(종합계획 수립) 돌봄정책 가이드(중앙), 이동돌봄 종합계획 수립 (지역)**을 통해 중앙-지방간 유기적 연계 및 원활한 수요·공급 기반 마련

- 75 -

1-3-2. **이동의 균등한 초·중·고등 돌봄 환경 조성**

□ **초·중·고등 혁신을 통한 충분한 교육 제공**

- **(초·중·고등 혁신) 놀이·업, 창의적 교육과정, 개별 학습지원, 유연한 공간조성을 통해 충분한 교육기회 제공 및 양육환경의 근본적 개선**
  - **(교육운영 혁신)** 창의적 교육, 기초학력 지원<sup>2)</sup> 확대, 심리·정서·신체적 성장 지원 강화, 놀이중심 체육·예술교육 등 **혁신적 수업 확대**
    - **협력수업**(20년 800개교)·학생 맞춤형 **두드림학교**(20년 2,900개교) 지원
  - **(교육공간 혁신)** 다양한 교수학습법 적용이 가능하도록 학교 내 다양한 **놀이공간 설치 및 저학년 교실 환경 개선 추진**
  - **(교육시간 확대)** 기초학력 지원 프로그램, 방과후 체육·예술 활동 및 맞춤형 돌봄 확대 제공 등을 통해 학부모 희망에 따른 **교육시간 확보**
- **'22년 교육과정 개편 시** 쉬는시간 늘이시간 단격적·지벌적 확대 방안 논의



- **(유·초 연계 교육과정 시범운영) 취약기** 유·초 연계 적용을 돕기 위해 교육과정 연계 모형(유·초등 1학년) 개발·운영 및 지역별 모델 제안

- 74 -

- **(평가체계 구축) 돌봄기관 대상 공통서비스 표준(안), 기본지표 마련·제공, 실적평가 결과관류**를 통해 효율적 관리 및 만족도 향상

□ **아동중심 통계 조성**

- **(아동 삶의 질 분석)** 기존 통계조사 집계를 **'아동중심'**으로 전환, 아동의 삶·생활 변화 등 **객관적 실태 파악과 정책 수립 근거 확보**
  - 기존 인구·고용·복지행정 통계의 가구·세대 개념 집계를 아동 기반으로 재집계·기공하여 아동을 중심으로 한 **'아동·청소년 삶의 질 지표'** 작성
- ※ **(해외사례)** OECD에서는 가족 데이터베이스에서 가족구조, 가족의 노동시장 지위, 가족과 아동을 위한 공공정책, 아동발달(child outcomes)에 대한 통계 항목 포함

- 76 -

**[그림 6-11] 「저출산·고령사회 기본계획」의 추진과제 검토**

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」

또한, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」의 세부 추진과제는 아동 인구 전망 등 미래 전망에 근거하여 제시되고 있는 것이 아니라, 현황에 근거하여 제시되고 있다는 점을 한 계로 지적할 수 있다. 육아종합지원센터 개설, 온종일 돌봄에 대한 수요 파악 등 모두 현 시점을 기반으로 과제가 제시되고 있다. 또한, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 우리나라 돌봄과 관련된 계획들을 포괄하지만 상충 가능성에 대한 대응 방안은 제시하고 있지 않다는 점에서 한계를 지닌다.

□ **다양하고 유연한 돌봄서비스 확충**

- **(시간제보육 확대) 영아기 다양한 보육수요**(3~4시간 단시간 보육 등)를 고려, 장시간 보육(8시간 이상) 외 **시간제보육 지속 확대 및 이용률 제고**
  - ※ 공급현황(20.5월말기준) : 양육수당 수급 영아(6~36개월, 약 33만명) 대비 시간제보육 제공률 전국평균 1.9% 수준
- 다양한 형태\*의 시간제 보육기관 확대를 위한 **모형 개발 연구용역** (20.1) 및 결과를 바탕으로 **신규 모형 시범사업** 추진
  - \* (예시) ① 신규 국공립 어린이집 내 시간제 보육반 의무화 ② 부모가 함께 참여하는 개방형 시간제 보육기관 ③ 기존 민간가정어린이집의 전담기관 전환 등
- **(아이돌봄서비스 강화) 보수·전문교육 및 인·적성검사 실시** 등 인력 관리를 체계화하고 **아이돌봄비의 역할 강화**
  - ※ (프랑스) 국가가 심사를 통해 5년 단위 베이비시터 자격증 발급
- **(영아지원 강화) 영아 양육 가구의 자부담 완화, 지원범위 확대, 아이돌봄비 우선 연계** 등 **부모 부담 완화**를 위한 방안 검토
- **(보완적 서비스 확대) 육아종합지원센터 확충**과 **전담인력**(부모 교육·상담 등) **배치**를 통한 양육정보·서비스 접근성 강화
  - \* 설치현황('19년 기준) : 전국 17개 시도, 228개 시군구중 94개소 설치  
→ 보육수요 및 지자체 여건을 고려하여 전국적 확대 추진
- **(지역 돌봄 확충) 공동육아나눔터 확대, '돌봄공동체 시범사업'**을 통해 **지역별 맞춤형 돌봄체계 구축** 및 참여형 돌봄 문화 조성
  - \* 품앗이형, 마을공동체형, 주민경제조직형 등 다양한 모델개발을 위한 시범사업('20년) 후 전국 확산 유도('21-)

- 초등 돌봄은 수요 대비 **역전회 공급이 부족**하여, 학령기 아동 교육 및 돌봄을 원활히 연결하는 지역서비스 체계\* 구축 필요
  - \* 정부의 적극적 노력('17년 33만명→'22년 53만명 확대)에도 불구하고, 학교돌봄, 지역돌봄으로 이분화, 학교공간 및 지역자원 연계 서비스 제공 미흡

**2 추진방향**

- 아동은 기본적 권리를 보장받고 부모는 양육부담을 줄이는 방향으로 **서비스의 공공성·책임성 강화 및 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축**
- **국공립 기관의 보편적 확대 및 교사 대 아동비율 격차를** 통한 돌봄 서비스 내실화 등 **수요자 중심 돌봄서비스 확대·강화**
- **초등교육의 공공성을 확대**하여 학생 개별 맞춤형 지도와 출발점 격차 완화 등 **모든 아동이 행복하게 교육 받을 수 있는 권리 보장**
- 교실환경 개선 및 놀이와 쉬이 있는 다양한 융합·놀이교육 제공, 개별 맞춤 지도 등 **효율적 교육 시스템의 도입 및 확대**
- **아동돌봄 정책의 실효성 제고 및 지역 수요에 맞는 서비스 지원**을 위해 중앙-지역간 협업 체계 마련 등 **아동돌봄 통합운영 기반 구축**
- 현재 분절적인 **돌봄서비스의 통합 운영**을 통해 **지역별 특성과 요구**에 부합할 수 있도록 **수요자 중심 서비스로 개편**

[그림 6-12] 「저출산·고령사회 기본계획」의 추진방향 검토

자료: 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」

## 나. 제2차 아동정책기본계획(2020~2024)

「제2차 아동정책기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “아동이 행복한 나라”이며, 이를 위해 “아동 권리의 존중 및 실현”, “아동이 현재 행복을 누릴 수 있는 환경 조성”이라는 목표를 제시하고 있다. 또한, “권리주체로서 아동 권리 실현”, “건강하고 균형 있는 발달 지원”, “공정한 출발을 위한 국가책임 강화”, “코로나19 대응 아동정책 혁신”이라는 추진전략을 제시하고 있다. 해당 추진전략은 목표에 부합하는 것으로 판단된다. 그러나 동 계획은 추진체계 및 자원조달방안을 구체적으로 밝히고 있지는 않다.

동 계획에서 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표인 국공립어린이집 수용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수와 관련된 부분은 “공정한 출발을 위한 국가책임 강화”이다. 「제2차 아동정책기본계획」은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 매년 국공립어린이집 550개소 확충 등 공공보육 이용률 40% 조기 달성 및 국공립 유치원 지속 확충을 과제로 제시하고 있다. 또한 아이돌봄서비스 이용 확대(‘19년 10만 명) 도모, 2022년까지 약 53만 명의 초등학생에게 초등돌봄서비스 제공, 2022년까지 다함께돌봄센터를 약 1,800개소 확충하여 약 9만 명의 초등학생에게 돌봄서비스 제공 등 구체적으로 수치화된 목표를 제시하고 있다.

### ⑤ 아동 돌봄 확충 및 운영 내실화

#### □ 국공립 어린이집 확충 및 가정·지역사회 돌봄지원 강화

- '21년까지 국공립 어린이집 매년 550개소 이상 확충, 공공보육 이용률 40% 조기 달성\*
  - \* '21년 목표 달성 후 중장기 목표 재설정 (예 : '23년까지 50% 달성)
- 기존 **신축 방식 외 매입, 공동주택 관리등 어린이집 리모델링, 민간어린이집 장기임차** 등 확충 방식 다양화
- 범부처 협력을 통한 **생활 SOC 복합화 사업, 민관협력**(하나금융 MOU) 등을 통한 국공립어린이집 확충
  - \* (복합화(신축)) 국고보조를 50% → 60%로 인상('20~'22), '20년 29개소
  - \*\* (민관협력) '18~'20년까지 90개소에 총 1,000억원 사업비 지원, '18년 268억원(24개소), '19년 242억원(22개소) 지원
- 신재생에너지 설비 등 **친환경·에너지 고효율 국공립어린이집 등 신축 지원**('20. 그린뉴딜, 30개소, '21~'25 매년 82개소)
- **가정 내 아이돌봄서비스 및 지역사회의 공동육아 지원 확대**
  - 신청 절차 개선, 미스매칭 해소 등 편의성 제고로 **아이돌봄서비스 이용 확대('19년 10만명)** 도모
  - \* 애플리케이션을 통한 신청·정보 접근성 강화, 체계적인 대기 관리 등
  - 아이돌보미 채용시 인·적성검사 도입, 이용자 만족도 조사, 현장 사례 중심 교육 등으로 **아이돌보미 전문성 및 서비스 질 향상**
  - 부모·자녀가 상시 이용할 수 있도록 **공동육아나눔터 설치 확대**·지역 주민이 주도하는 **돌봄공동체 활성화 추진**

- 59 -

#### □ 온종일 돌봄체계 구축 및 돌봄 서비스 질 제고

- 방과 후 초등돌봄을 위한 **온종일 돌봄체계 구축**
  - 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 초등돌봄교실 등 **지역사회의 내방과 후 초등돌봄 인프라 확충**
    - \* '22년까지 약 53만명의 초등학생에게 초등돌봄서비스 제공
  - 온종일 돌봄 **선도모델 구축, 지역돌봄협의체** 구성·운영, **학교·지자체 협업 강화** 등 **지역사회 맞춤형 초등돌봄체계** 구축
    - \* 국가·지자체 책무 명시하는 근거법 제정 추진, 공통 업무매뉴얼 개발, 워크숍 개최 등 추진하여 지역 간 편차 완화
- **다함께돌봄센터 대폭 확충 및 운영 내실화**
  - 다함께돌봄센터들 '22년까지 약 **1,800개소 확충**하여 약 **9만명의 초등학생에게 돌봄서비스 제공**
    - \* 신축 아파트 내 설치 의무화, 생활 SOC 복합화 선정 등 인프라 확충을 위한 다양한 방안 검토·추진
  - 등·하원 지원, 운영시간 확대, 인력 확충 등 **센터운영을 내실화**하여 **이용 아동·학부모 만족도 제고**
    - \* (예) • 대학생을 활용한 등하원도우미 검토, • 돌봄교사 유형 다양화 검토(은퇴 근로인력을 활용, 건강을 관리하는 돌봄교사로 채용) 등
  - 정부내 다양한 돌봄서비스를 긴밀히 연계하여 각 돌봄사업 효과성 제고를 위한 관련 부처간 돌봄협의체 구성·운영
    - \* (행안부) 온종일돌봄 원스톱 서비스 제공, (농식품부) 초등돌봄 과일간식 지원사업, 친원경농산물 지원 등, (문체부) 체육·예술교사 프로그램 활동 지원 등

- 60 -

### 「그림 6-13」 「아동정책기본계획」의 추진과제 검토

자료: 「제2차 아동정책기본계획」

그러나 복합화(신축) 국고보조율 인상 및 민관협력 등을 통한 국공립어린이집 확충 외에는 단계적(1년 단위)인 성과목표 또한 구체적으로 제시하고 있지 않다는 점은 한계라고 할 수 있다. 또한, 「제2차 아동정책기본계획」의 세부 추진과제는 아동 인구 전망 등 타당성 높은 미래전망에 근거하여 제시되고 있지 않다. 가정 내 아이돌봄서비스 및 지역사회 공동육아 지원 확대, 온종일 돌봄체계 구축, 다함께돌봄센터 대폭 확충 및 운영 내실화 모두 현시점을 기반으로 과제가 제시되고 있다. 또한, 「제2차 아동정책기본계획」은 관련 계획들과의 상충 가능성에 대한 대응 방안은 제시하고 있지 않다는 점에서 한계가 있다.

### 다. 제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)

「제3차 중장기보육 기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “영유아의 행복한 성장을 위해 함께하는 사회”이며, 이를 위해 “보육의 공공성 강화”, “보육 체계 개편”, “보육서비스 품질 향상”, “부모 양육지원 확대”라는 목표 및 전략을 제시하고 있다. 해당 추진전략 및 목표는 비전에 부합하며, 동 계획은 지원기관 기능 개편과 민관 협업 확대, 전산시스템 개편 등 추진체계를 구체적으로 밝히고 있지만, 자원조달방안은 드러나 있지 않다.

동 계획은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표인 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률과 전반적으로 밀접한 관련성을 보인다. 「제3차 중장기보육 기본계획」은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 매년 국공립어린이집 450개소 확충(~'22년) 및 지역 여건 등을 고려한 국공립 유치원 지속 확충을 과제로 제시하고 있다. 매년 국공립어린이집 450개소 확충이라는 목표는 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」과 「제2차 아동정책기본계획」이 제시하고 있는 550개소 확충과 객관적 수치가 다르다는 점에서 다른 계획과의 정합성 측면에서 미흡한 부분이 있다. 또한, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 지표와 관련하여서는 수치화된 목표치가 존재하지 않아 실행 가능성에 대한 고려가 낮다는 한계가 있다. 영유아보육 및 유아교육과 관련하여 서비스 제공기관 확대, 시간제 보육 지원기준 개선방안 논의 등을 제시하고 있을 뿐, 구체화된 수치는 제시하고 있지 않다.

**1. 보육의 공공성 강화**

**1-1 국공립어린이집 이용률 40%로 확대**

- ① 지방의 국공립 확충 및 균형 배치 여건 개선
  - 신축 지원 단가 인상, 지자체 자체설치 시설 인건비 지원 등 **지자체의 재정부담 완화**(~'22)
  - 서울-지방 간 재정적 여력에 대한 고려 없는 **획일적인 국고 보조율(50%)을 개선한 차등보조율 도입 검토**(~'22)
  - 각 시·군·구별 연 1개소 이상 확충 및 **국공립어린이집이 없는 보육수요 1천명 이상의 읍·면·동 우선 설치**(~'22)
    - 농어촌의 사회복지법인 등 기존 정부지원 시설의 전환 추진
- ② 국공립어린이집 확충방식 다양화
  - 국공립어린이집 설치를 위한 **시설부지 확보**(18)
  - 부모 접근성이 높은 **공동주택(500세대 이상) 관리동** 어린이집을 국공립어린이집으로 **설치 의무화**
  - **공공임대주택** 단지 내 의무 설치, 국공유 재산의 무상사용, **공공경사·학교 내 유휴 공간 활용 등 국공립 확대 기반 조성**
  - 기존 우수한 민간 어린이집을 장기임차하여 국공립으로 전환하는 **국공립 장기임차 방식 신규 도입**(18년)
  - 기존 민간 어린이집의 국공립으로의 **매입·전환 활성화를 위해 매입 지원액**(17년 국비 2.1억원) 현실화
- ③ '22년까지 매년 450개소 이상 확충 추진
  - **매년 확충 추이 점검과 함께 출산 동향, 국공립 유치원 확충에 따른 유아 수요 등 종합적 환경 고려를 통해 매년 목표 설정**

- 19 -

**4-2 시간제 보육 서비스 확대**

- ① 서비스 제공기관 확대
  - 문화센터·복지센터 등 지역자원을 활용한 **시간제보육반 확대 방안 모색**, 지역별 설명회·컨설팅을 통한 참여 확대 추진(18)
  - 시간제 보육 시설 수요와 지역별 이용실적 등을 고려하여 **시간제 보육반을 점진적으로 확대**(17년 380개반, ~'22)
- ② 시간제보육 지원기준 개선
  - **맞벌이형-기본형으로 이원화된 지원기준을 개선**하여 부모의 이용 부담완화 및 편의제고(18)

**4-3 취약보육 지원 개선**

- ① 취약보육 대상 재검토 및 실태조사
  - 영유아 특성별 보육 취약 계층의 수요와 어린이집의 지원 현황 분석을 위한 **취약보육 실태조사 실시**(18)
  - 영유아 대상별 특성과 부모에 대한 지원 필요성을 고려하여 **취약보육의 대상 재검토**(19)
    - 과거 설정된(08년) 취약보육의 범주(①영아 ②장애아 ③다문화아동 ④시간연장형)를 최근 현황과 수요에 맞춰 **재설정**
    - 영유아보육법 시행규칙 제28조

- 34 -

**[그림 6-14] 「중장기보육 기본계획」의 추진과제 검토**

자료: 「제3차 중장기보육 기본계획」

또한, 「제3차 중장기보육 기본계획」의 세부 추진과제는 아동 인구 전망 등 미래 전망에 근거하여 제시되고 있는 것이 아니라, 현황에 근거하여 제시되고 있다는 점을 한계로 지적할 수 있다. 국공립어린이집을 '22년까지 매년 450개소 이상 확충을 추진하는 계획 또한 매년 확충 추이 점검과 함께 출산 동향, 국공립 유치원 확충에 따른 수요 등 종합적 환경 고려를 통해 매년 목표를 설정하겠다는 다소 모호한 방식으로 제시되고 있다. 또한, 동 계획은 어린이집 보육서비스 품질, 보육교사 처우, 영유아 보육환경 등을 포괄하지만 다른 계획들과 상충 가능성에 대한 대응 방안은 제시하고 있지 않다는 한계가 있다.

## 라. 유아교육발전 기본계획(2018~2022)

「유아교육발전 기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “유아교육에 대한 국가책임 강화와 교육문화 혁신을 통해 교육의 공공선(公共善) 실현”이며, 이를 위해 “국가 책무성 강화를 통한 양질의 유아교육 및 실질적 교육 기회 평등 보장”, “유치원, 교원, 학부모 등 교육공동체와 함께 유아발달 지원”, “교육현장과의 협력체계 구축을 통해 유아교육 공공성 확보”라는 목표를 제시하고 있다. 또한, “유아교육의 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원”, “교실혁명을 통한 유아 중심의 교육문화 조성”, “교육공동체와 함께 유아의 건강한 발달 지원”, “유아교육 혁신을 위한 행정시스템 구축”이라는 추진과제를 제시하고 있다. 해당 추진과제는 목표에 부합하며, 추진체계로 교육부-교육청-현장(유치원, 교사, 학부모), 관계부처(기관) 간 종합적·체계적 지원체계라는 추진체계를 제시하고는 있지만 구체적이지는 않으며, 재원조달방안 및 이해관계 조절과 관련된 사항에 대한 내용은 없다.

「유아교육발전 기본계획」은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표인 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률과 관련이 있다. 그러나 국공립 유치원 신·증설 계획으로 지역 특성을 고려한 단계적 확대, 학교용지법 개정으로 단설유치원 부지 확보에 대한 재원 부담 완화 추진, 과밀학급 개선 및 정원 미충족 기관 개선 등 구체적인 수치를 기반으로 한 실현 가능한 단계적 성과목표를 제시하고 있지는 않다. 이처럼 전반적인 세부 추진과제가 유아 인구 전망 등 미래전망에 근거하여 제시되고 있는 것이 아니라, 단순히 현황 파악을 기반으로 제시되고 있다는 점을 한계로 지적할 수 있다. 국공립 유치원 현황, 유치원 취원 유아 가운데 맞벌이 가정 유아 비율 등 모두 계획이 수립되는 현시점을 기반으로 과제가 제시되고 있다. 마지막으로 「유아교육발전 기본계획」은 「제3차 중장기보육 기본계획」 등 상충 가능성에 대한 대응 방안은 언급하고 있지 않았다.

**IV. 주요 추진 과제**

**1. 유아교육 공공성 강화를 통한 교육의 희망사다리 복원**

<b>국공립 유치원 확대를 통한 국가책임 강화</b> * 국공립 유치원 단계적 확충 * 국공립 유치원 여건개선	<b>희망사다리 복원을 통한 실질적 교육기회 제공</b> * 모든 유아에 대한 안정적 지원체계 강화 * 저소득층 유아에 대한 교육기회 확대 * 다문화유아 및 가정애 대한 교육확대 * 특수유아에 대한 통합교육 확대
---	--

**가 (국정과제) 국공립 유치원 확대를 통한 국가책임 강화**

- ◆ 교육부는 시·도교육청이 국공립 유치원을 확대하는 데 필요한 제도 개선 및 규제 완화, 국공립 유치원 교육력 제고를 위한 방안 마련에 노력
- ◆ 시·도교육청은 지역특성, 취원 유아 수, 유아교육기관 현황 등을 고려하여 자율적으로 국공립 유치원을 단계적으로 확대
- ※ 교육단계별 국공립 취학률 : 초등학교 99.0%, 중등학교 83.0%, 고등학교 57%

□ 국공립 유치원 단계적 확대

**<국공립 유치원 현황>**

- 지난 5년(13~17년) 간 국공립 유치원이 지속적으로 증가(연평균 6.0%)하였으나, 지역 간 다소 차이 존재
- ※ 세종(54.0%), 부산(15.7%), 서울(9.3%) 등 평균이상 경북(1.7%), 경남(1.0%), 강원(1.0%) 등 평균미만
- 특히, 지역교육청 단위에서는 국공립 유치원 취원비율이 크게 차이 (17년 기준, 최대 100% - 최소 8.7%) → 지역별 고른 국공립 확충 필요



- 9 -

**<국공립 유치원 신증설 계획>**

- (지역특성 고려한 단계적 확대) 지역특성, 인구동향(국공립 분담률), 기관 현황 등을 고려하여 시·도교육청별 단계적으로 신·증설
  - 도시개발구역, 택지개발지구, 공공주택지구, 임대주택단지 등
  - 지역 여건, 수요를 고려하여 단선, 병설 등 다양한 공립유치원 확충
- (재정부담 완화) 학교용지법 개정으로 단선유치원 부지 확보에 대한 재정부담 완화 추진(18년)
- ※ 공립 초·중·고는 학교용지법에 따라 개발사업자가 학교용지확보 경비 일부 부담

□ 국공립 유치원 여건개선

- (파밀학급 개선) 지속적인 국공립 유치원 증가가 있었으나, 학급 과밀화(전체 학급 중 약 11%)로 교사-유아 간 상호작용 문제
  - 시·도교육청 평균 학급 당 유아 수 : 만 3세 17명, 만 4세 22명, 만 5세 26명
  - 시·도교육청별 학급당 유아 수를 어린이집 수준(만 3세 15명, 만 4~5세 20명)으로 개선
  - 신·증설 유치원은 개선된 학급당 유아 수 기준을 우선 적용하고, 기존학급은 지역여건 및 유치원 현황 등을 고려하여 단계적 개선 추진
- (정원 미충족 기관 개선) 농산어촌 유치원, 혼합연령 학급 등 원아 충원율이 낮은 기관 개선방안 마련(18.상 정책연구 추진 → '19년 시행)
- ※ 통·폐합, 돌봄 기능 강화, 통학버스 지원 등

- 10 -

**[그림 6-15] 「유아교육발전 기본계획」의 추진과제 검토**

자료: 「유아교육발전 기본계획」

## 마. 제4차 건강가정 기본계획(2021~2025)

「제4차 건강가정 기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “2025 세상모든가족함께-모든 가족, 모든 가족 구성원을 존중하는 사회-”이며, 이를 위해 “가족 다양성 인정”, “평등하게 돌보는 사회”라는 목표를 제시하고 있다. 또한, “세상 모든 가족을 포용하는 사회기반 구축”, “모든 가족의 안정적 생활 여건 보장”, “가족 다양성에 대응하는 사회적 돌봄체계 강화”, “함께 일하고 돌보는 사회환경 조성”이라는 영역별 과제를 제시하고 있다. 해당 영역별 과제는 목표와 부합하며, 이들 비전과 목표, 추진과제는 서로 타당하게 연계되어 있다. 그러나 재원 및 인력자원 조달방안과 이해관계 조절방안 등은 구체적으로 포함되어 있지 않다.

「제4차 건강가정 기본계획」은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표 중 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수와 관련이 있다. 먼저 초등학생 등 자녀돌봄 공백 해소를 위해 방과 후 돌봄 공간을 확충하고, 지역사회 연계·협력 강화를 추진하고 있다. 또한, 아이돌봄서비스 등 안전한 가정돌봄 지원을 확대하고 가정돌봄 인력의 전문성 확보를 통한 서비스 질 제고를 추진하고 있다. 그러나 이러한 추진과제들은 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수 등 구체적인 수치를 제시하고 있지 않아 실행 가능성에 대한 고려가 부족하며, 아이돌봄 수요 전망 등 미래전망을 근거로 제시되어 있지 않다는 점 또한 한계라고 할 수 있다.

3 추진계획

3-1 지역 기반 다양한 가족의 돌봄 지원 확대

- ▶ 초등학교생 등 자녀 돌봄 공백 해소를 위해 마을, 학교를 기반으로 방과 후 돌봄 공간을 확충하고 지역사회 유관기관 협력을 강화
- ▶ 1인 가구 등의 고독, 고립 등 방지를 위해 생애주기별 사회관계망 형성을 지원하고, 지역 주민이 주도하는 다양하고 자발적인 돌봄공동체 모델 확산

1) 지역사회 자녀돌봄 지원 확대

□ 자녀돌봄 공간 확충(여성가족부, 교육부, 보건복지부, 지방자치단체)

- 광동육아나눔터 확대(여성가족부, 지방자치단체)
  - 지역별 맞춤형 돌봄체계 구축을 위해 개소 수 단계적 확충 및 야간, 주말, 방학 등 운영시간 확대 추진
  - 주요 이용 아동의 연령에 따른 운영 특성 유형화 및 활성화 방안 검토
    - 광동육아나눔터 : 자녀를 동반한 부모 등 보호자에게 제공하는 돌봄 공간으로 이웃 간 양육 정보와 육아 물품을 교류 및 자조 모임을 기반으로 한 돌봄 플랫폼 활동 지원 (20년 331개소 운영)
- 초등 온종일 돌봄 지역 사회 인프라 확충(교육부, 보건복지부, 여성가족부, 지방자치단체)
  - 초등학교, 지역아동센터, 방과후 아카데미, 다함께돌봄센터 등

- 66 -

3-2 안전하고 촘촘한 돌봄 체계 구축

- ▶ 아이돌봄서비스 등 안전한 가정돌봄 지원을 확대하고 가정돌봄 인력의 전문성 확보로 서비스 질 제고
- ▶ 재난·재해 시 돌봄 공백 대응을 위한 긴급 돌봄 지원체계 구축 및 안전기준 등 강화

1) 믿고 맡길 수 있는 안전한 가정돌봄 지원

□ 아이돌봄 서비스 지원 확대(여성가족부)

- 돌봄 대상 연령 및 가구 특성 등을 고려한 차등 정부지원 확대 추진
  - (영아) 격정 없이 양육할 수 있도록 정부지원 비용 및 지원대상 확대, 아이돌보미 우선 연계 등 실시
    - (현행) 월 최대 200시간 한도, 이용요금의 15~85% 정부지원
  - (유아·초등) 등·하교 시간대 돌봄서비스 이용을 위한 단시간 돌봄(2시간 이하) 활성화 등 검토
  - (현행) 최소 이용시간 2시간 → (개선) 2시간 이하 단시간 돌봄서비스 이용 가능
- 저소득 한부모가족, 장애 부모·아동 가구 등 돌봄 취약계층을 발굴하여 정부지원 확대 검토
- 소득수준, 이용자 특성을 고려한 아이돌봄서비스 유형 및 요금 체계 개편 추진
- 이용자의 서비스 이용실태, 욕구 등에 관한 정기적 조사 실시 및 반영
  - 코로나19와 같은 감염병 확산시, 취약 정부지원 범위 포함
  - 취약 전 아동, 초등학교생에 맞는 다양한 맞춤형 서비스 발굴·제공

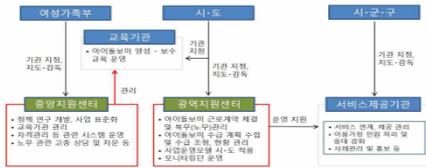
- 70 -

- 공공·민간 돌봄인력의 전문성 향상을 위한 제도 마련(여성가족부)
  - 민간 육아도우미의 신뢰도 제고를 위해 신원확인증명서를 발급\* 하고 돌봄 인력에 대한 국가자격제도 도입 검토
  - 법적권력, 건강상태에 대한 신원 확인을 원하는 민간 '육아도우미'에게 정부가 확인증명서를 발급

□ 아이돌봄 서비스 전달체계 효율화(여성가족부, 지방자치단체)

- 아이돌봄 서비스의 효율적 제공을 위해 사업을 총괄·조정할 '중앙지원센터' 지정·운영(여성가족부)
- 시도 단위에서 사·군·구 간 아이돌보미 수급 조정, 지역 간 서비스 이용 칸막이 해소, 노후관리를 전담할 '광역지원센터' 지정·운영(지방자치단체)
- (기존) 아동 주소지 기준 관할 시·군·구 소속 아이돌보미만 이용 가능 → (개선) 시도단위에서 아이돌보미 수급 조정 및 연계

< 아이돌봄서비스 전달체계 개편(안) >



- 72 -

□ 초등학교생 돌봄 수요를 고려한 지역사회 연계·협력 강화(교육부, 보건복지부, 여성가족부, 지방자치단체)

- 지자체와 학교가 서로 연계·협력하여, 초등학교생서비스를 제공하는 협력 돌봄 모델 확산(보건복지부, 교육부, 지방자치단체)
  - 지방자치단체가 돌봄을 운영하고 학교가 공간을 제공하는 협력 모델 등
    - 돌봄 신청시 출석도 : 집근성(99.9%)=돌봄서비스인력(17.5%), 집근성에서 이틀서 안전한 보호 지원(85.1%), 집·학교와의 거리(83.0%) 중요 (김영란외, 2018, 초등학교생 돌봄 실태 및 수요분석연구)
- 집과 인접한 곳에서 틈새 방과후 돌봄 지원을 위한 지방자치단체, 가족센터(SOC) 등 유관기관 연계 방안 마련(여성가족부, 보건복지부, 지방자치단체)
  - 초등학교생은 방과후 돌봄시설을 거점으로 다양한 활동을 하는 것장, 틈새 시간 돌봄 장소 확보 및 돌봄지원 방안 검토
  - 가족센터(SOC) 다목적 가족소통교육센터 등 활용, 틈새 돌봄 지원 모색

2) 지역 공동체 기반의 일상 돌봄 지원

□ 1인 가구의 일상적 돌봄 지원을 위한 지역사회 역할 활성화(여성가족부, 지방자치단체)

- 1인가구 고독·고립 등 방지를 위한 사회관계망 지원(여성가족부, 지방자치단체)
  - 지역사회 소셜네트워킹 지원, 1인가구 자조모임 구성 및 활동 지원
    - 청년 1인가구의 나눔소통플랫폼 지원을 통한 새로운 공동체 형성 지원
  - 중장년·노년 가구의 일상생활 유지 지원(여성가족부, 지방자치단체)
    - 중장년·고령 1인 가구의 서로돌봄 생활나눔
  - 건강가정·다문화가족지원센터를 중심으로 1인가구 대상 프로그램 생애주기별로 다양화하여 지원

- 67 -

□ 아이돌봄 서비스 이용자 편의 제고를 위한 체계 구축(여성가족부)

- 아이돌봄 모바일앱을 통해 이용자가 일일연계서비스(긴급돌봄요청)를 편리하게 이용할 수 있도록 '아이돌보미 요청방식' 개선
  - (현재) 연명(예전하 → (개선) 비연명(예전하)로 택시 또는 대차 요청 가능 도입 등
- 야간·주말 등 긴급서비스가 필요한 이용자와 돌보미를 실시간 연계할 수 있는 긴급연계시스템 운영
- 아이돌봄 서비스를 희망하는 가정이 서비스 대기시간을 예측할 수 있도록 인공지능(AI) 기반 정보 제공 시스템 구축
  - 서비스 활용 문의에 채팅방을 활용하여 고령 대기가 필요없는 자동상담 챗봇(Chatbot) 구축·운영
- 데이터 표준화 및 빅데이터 분석 등을 통해 서비스 희망 가정에 필요한 아이돌보미 추천 등 맞춤형 정보 제공
  - 서비스 연계 정보, 지역, 돌보미·아이 연령 등을 분석, 개인별 맞춤 추천정보 제공

□ 가정 돌봄인력의 근무여건 개선 및 전문성 제고(여성가족부)

- 출·퇴근 시간대 수요 집중, 돌보미의 단시간 돌봄 기회 등에 따른 수급미스매치 개선 방안 마련
- 아이돌보미의 안전사고 예방과 사고발생 시 신속처리 절차 등을 안내하는 '안전관리 매뉴얼' 제작·보급
- 선별에서 서비스 이용 종료 이후까지 인력 관리 체계화로 신뢰할 수 있는 아이돌보미 양성
  - (선별) 인·적성검사, 양성교육 → (서비스 제공) 돌보미에 대한 이용자 만족도 평가 → (보완) 보수교육

- 71 -

3-3 가족 돌봄 지원의 양적·질적 강화

- ▶ 공적 돌봄서비스 확충 및 질 제고 등 가족 돌봄의 공공성 강화
- ▶ 돌봄노동자 처우 개선, 가족돌봄자 지원 등을 통해 돌봄에 대한 사회적 가치 제고

1) 가족 돌봄의 공공성 강화

□ 어린이집·유치원 등 국공립 교육·보육 시설 확충 및 질 제고(교육부, 보건복지부, 지방자치단체)

- 지역 여건 등을 고려하여 국공립 어린이집 및 국공립 유치원 지속 확충(보건복지부, 교육부, 지방자치단체)
  - (어린이집) 공공보육 어린이집 설치현황과 이용률(현원기준)을 고려한 지역균형 공급을 위해, 설치·이용률 25% 미만 지역 우선 공급
  - (유치원) 지역별 특성·여건을 고려한 국공립 유치원 지속 확충 및 유형 다양화, 방과후 과정 내실화, 통학차량 확대 등 서비스 질 개선
    - 매일형, 공영형, 부모협동형
- 돌봄인력 및 시간대 돌봄 확충을 통한 돌봄수요 충족(보건복지부, 지방자치단체)
  - 보조교사 확대 및 시간대 보육 확충
- 민간 돌봄 시설의 공공성·투명성 및 서비스 질 제고를 위한 방안 마련(보건복지부)
- 자녀돌봄을 위한 비용·서비스·시간 지원에 대한 종합적 중앙기 양육지원체계 발전 방안 논의(보건복지부)

- 74 -

[그림 6-16] 「건강가정 기본계획」의 추진과제 검토

자료: 「제4차 건강가정 기본계획」

또한, 관계부처·기관 간 협업체계를 마련하고 기본계획 이행 사항을 점검하며, 예산 반영과 법령 제·개정 등 후속조치 추진을 향후 계획으로 제시하고 있지만, 2021년부터 2025년까지 계획 시행 기간 동안 단계적 성과목표를 제시하고 있지는 않다. 뿐만 아니라, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」, 「제2차 아동정책기본계획」 등과 관련하여 상충 가능성에 대한 대응 방안을 제시하고 있지 않다는 한계가 있다.

## 바. 제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)

「제2차 사회보장 기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “국민 모두가 함께 잘사는 포용 사회”이며, 이를 위해 “포용적 사회보장체계 구축”, “사회보장제도의 연계·조정 강화”, “지역사회 중심 서비스 이용체계 구축”, “포용과 혁신의 상호보완체계 구축”이라는 추진 원칙 및 전략을 제시하고 있다. 또한, 중장기 목표로서 “국민 삶의 질 향상: OECD 28위(17) → 20위(23) → 10위(40)”를 제시하고 있다. 뿐만 아니라, 4대 핵심 분야별 목표 및 중장기 방향(40)으로 고용 분야에서는 저임금 근로자 비중 축소를, 소득 분야에서는 상대빈곤율 완화를, 건강 분야에서는 건강수명 연장을, 사회서비스 분야에서는 GDP 대비 사회서비스 투자 비율 확대를 제시하고 있다. 이러한 비전과 목표, 추진전략은 서로 연계되어 있으며, 동 계획의 경우 재원 규모 및 조달방안(p.36)을 밝히고 있다.

동 계획은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표 중 국공립어린이집 수용률과 영유아보육 및 유아교육 이용률 지표와 관련된다. 동 계획은 사회서비스 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고를 위하여 어린이집과 유치원, 요양시설 등 국공립 돌봄시설 확충을 목표로 제시하고 있다. 이를 위하여 2021년까지 국공립 어린이집·유치원 취원율을 40%까지 확충하는 것을 목표로 설정하였다. 다만, 해당 목표 외에 단계적(1년 단위)인 성과목표를 구체적으로 제시하고 있지 않으며, 아동 인구 전망 등 미래전망에 근거하여 제시되고 있지 않다. 또한, 「제2차 사회보장 기본계획」은 다른 계획들을 포괄하지만 국공립 돌봄시설 확충을 위한 구체적인 재원조달방안이나 인력 배분, 다른 계획과의 상충 가능성에 대한 대응 방안은 제시하고 있지 않다.

**3. 사회서비스 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고**

- ① **어린이집·유치원, 요양시설 등 국공립 돌봄시설 확충**
  - '21년까지 국공립 어린이집·유치원 취원률 40%까지 확충
  - 공립 요양시설 및 공립 주야간 보호시설 단계적 확충 추진
    - 요양시설 160개소, 주야간보호시설 184개소('22년)
  - 민간 시설의 회계 투명성·책임성 제고 방안 마련
- ② **적정 임대주택 확대 및 주거급여 강화**
  - 공공임대 주택 연평균 13만호 공급 및 주거급여 보장수준\* 강화
    - 장기공적임대주택 제고율, 6.3%(16년) → 9%(23년), 주거급여 수급가구 95만(18년) → 130만(22년), 최저주거수준 주거생활에 적절한 기준임대료 설정 추진
- ③ **사회서비스원 설립·운영**
  - 국공립 사회복지시설 위탁 운영 및 종합케어 서비스 직접 제공
  - 4개 시도 사회서비스원 시범사업 실시('19년), 17개 시도 사회서비스원 설립('22년)
  - 민간기관에 대한 재무·회계·노무 등에 대한 상담·자문 기능 강화
- ④ **사회서비스 인력양성 및 서비스 품질 관리 강화**
  - 보육·돌봄 등 사회서비스 일자리 확충 및 커뮤니티케어 특성과 대학원 지정 등을 통한 질 높은 사회서비스 인력 양성\*
    - 공공부문 사회서비스 일자리 : 34만개('22년), 지역사회 통합돌봄 관련 일자리 : 15만개('22년)

- 32 -

**[그림 6-17] 「사회보장 기본계획」의 추진과제 검토**

자료: 「제2차 사회보장 기본계획」

**사. 제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)**

「제2차 양성평등정책 기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “여성과 남성이 함께 만드는 평등하고 지속가능한 민주사회”이며, 이를 위해 “성숙한 남녀평등의식 함양”, “여성의 고용과 사회참여 평등”, “일과 생활의 균형”, “여성 안전과 건강증진”이라는 목표를 제시하고 있다. 또한, “남녀평등의식과 문화 확산”, “평등하게 일할 권리와 기회 보장”, “여성대표성 제고 및 참여 활성화”, “일·생활 균형 사회기반 조성”, “여성폭력 근절과 여성 건강 증진”, “양성평등정책 추진체계 강화”를 주요 핵심과제로 제시하고 있다. 동 계획의 비전과 목표, 추진과제는 서로 연계되어 있다고 볼 수 있으며, 추진체제로 ‘양성평등위원회’의 위상 제고와 전국 성별영향분석평가센터 기능 강화, 부처별 성평등 실행 목표 수립 및 추진실적 평가체계 등을 구축할 것을 제시하고 있다. 그러나 재원조달방안은 구체적으로 밝히고 있지 않다.

동 계획은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표인 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수 중 일부에 한해서만 구체적인 내용을 포함하고 있다. 「제2차 양성평등정책 기본계획」은 돌봄

의 사회적 책임 강화를 위하여 돌봄서비스 확대 및 질 제고를 추진과제로 제시하고 있다. 아이돌보미 지원을 확대하고, 온종일 돌봄체계를 구축 운영하며, 보육서비스 지원 확대 및 서비스 질 제고를 제시하고 있다. 또한, 돌봄 공동체 활성화 및 국공립 돌봄시설 확충을 위하여 국공립 어린이집·유치원 이용 비율을 전체 어린이집·유치원의 각각 40%까지 확대하고, 직장어린이집 설치 확대 및 운영 내실화 등을 제시하고 있다.

III. 정책 과제

제2차 양성평등정책 기본계획 (2018~2022)

추진계획

**4-1 | 돌봄의 사회적 책임 강화**

- '온종일 돌봄체계 구축 운영 지원에 관한 법률' 제정 검토, 초등돌봄 교실 내실화 및 단계적 확대를 통한 학교의 돌봄 기능 강화
- 원부모가족 아동양육비 및 지원연령 단계적 인상·확대, 비양육자의 양육비 이행 위한 소득재산 조희 등 제도 개선
- 국공립 어린이집·유치원, 장기요양기관 등을 확대하여 국공립 돌봄시설 확충

■ 돌봄서비스 확대 및 질 제고

- 아이돌보미 지원 확대 (여성가족부)
  - 아이돌봄 정부지원 확대를 통한 저소득가정 지원 강화
- 온종일 돌봄체계 구축 운영 (교육부, 행정안전부, 보건복지부, 여성가족부)
  - 온종일 돌봄체계 구축 운영 지원에 관한 법률 제정 검토
  - 초등돌봄교실 내실화 및 단계적 확대
  - 유치원, 지자체-교육청 간 협력을 통해 학교 안팎 온종일 돌봄 체계 모델 개발 확산
- 보육서비스 지원 확대 및 서비스 질 제고 (보건복지부, 식품의약품안전처)
  - 늦은 오후 이후 보육서비스 내실화
  - 어린이집의 교사-교육프로그램-교육시설 질 균등화 등 격차 완화
  - 어린이집 평가인증을 전체 어린이집 대상의 평가제로 전환
  - 평가기관의 법정기관화 통해 평가 사각지대 해소 및 평가 전문성 강화
  - 어린이급식관리지원센터 설치 확대로 어린이집 등 급식관리 지원

III. 정책 과제

제2차 양성평등정책 기본계획 (2018~2022)

- 아동 양육비용 등에 대한 지원 확대 (보건복지부)
  - 아동수당 도입(만 0세 ~ 5세 대상 월 10만원)
- 연금제도 내 돌봄자 보상제도 확대 (보건복지부)
  - 둘째 자녀부터 적용하는 출산 크레딧을 자녀 양육에 대한 크레딧 제도로 확대·개편 검토

■ 돌봄 공동체 활성화 및 국공립 돌봄시설 확충

- 지역 맞춤형 돌봄 서비스 강화 (여성가족부, 보건복지부)
  - 민간기업 협력, 지역사회자원 활용 등 민간 거버넌스를 통해 공동육아나눔터 인프라 확대
  - 맞춤형 부모 지원 강화 등 지역사회 공동육아 확산
  - 지자체와 지역사회의 유류공간과 지역내 다양한 인적자원을 활용하여 다함께 돌봄센터 구축
- 국공립 어린이집·유치원 확충 (보건복지부)
  - 국공립 어린이집·유치원 이용 비율을 전체 어린이집·유치원의 각각 40%까지 확대
- 직장어린이집 설치 확대 및 운영 내실화 (보건복지부, 고용노동부)
  - 직장어린이집 설치 의무화 기관 이행을 위한 제재조치 강화 검토
  - 직장어린이집 설치의무 미이행 사업장, 대형 백화점 마트 등을 타겟으로 상생형 공동직장 어린이집 설치 유도
  - 설치의무가 없고 단독설치가 곤란한 중소기업은 공동직장어린이집 설치 지속 확대
  - 중소기업 노동자 및 맞벌이 부모를 위한 지역 거점형 공공직장어린이집 설치 확대 추진

[그림 6-18] 「양성평등정책 기본계획」의 추진과제 검토

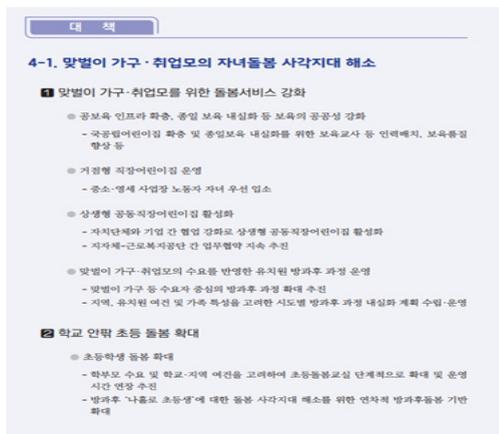
자료: 「제2차 양성평등정책 기본계획」

한편, 국공립 어린이집·유치원 이용 비율을 40%까지 확대한다는 목표치를 제외하고, 그 외 지표와 관련하여서는 수치화된 목표치가 존재하지 않아, 실행 가능성에 대한 고려가 낮다. 특히, 동 계획에서는 타 계획과 다르게 국공립 어린이집·유치원 이용 비율을 '각각' 40%까지 확대하겠다고 제시한 점에서 다른 연관계획들과의 정합성에 있어 한계가 발견된다. 또한, 모든 지표와 관련하여 단계적(1년 단위)인 성과목표 또한 구체적으로 제시하고 있지 않으며, 세부 추진과제는 아동 인구 전망 등 미래전망에 근거하여 제시되고 있지 않고, 다른 관련 계획들과의 상충 가능성에 대한 대응 방안도 제시되어 있지 않다.

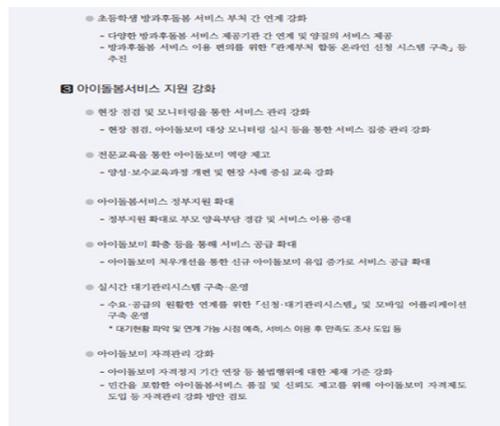
## 아. 제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)

「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」이 제시하고 있는 비전은 “여성의 경제활동 참여 확대로 공정·포용 사회 구현”이며, 이를 위해 “여성의 경력유지와 역량개발을 위한 사회지원 시스템 구축”이라는 목표를 제시하고 있다. 또한, “재직여성 경력단절 예방 내실화”, “경력단절여성 재취업 강화”, “다변화되는 일 방식·영역 대응”, “돌봄지원체계 강화”, “경력단절여성 정책 추진체계 정비”의 5대 영역에서 102개 세부과제를 제시하고 있다. 해당 정책과제들은 동 계획의 비전과 목표에 부합하며, 중앙·광역 새일센터와 공공 취업서비스 제공기관 간 협업 강화라는 추진체계 정비 방안을 제시하고 있지만, 자원조달방안은 구체적으로 밝히고 있지 않다.

한편, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 5대 정책과제 중 네 번째 ‘돌봄지원체계 강화’ 영역은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래사회 대응지표인 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수와 직접적으로 관련이 있다. 그러나 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」 내용 중에 수치화된 목표치가 존재하지 않아, 실행 가능성에 대한 고려가 낮다는 한계가 있다. 동 계획은 국공립어린이집 확충 및 종일보육 내실화를 위한 보육교사 등 인력배치, 보육품질 향상, 거점형 직장어린이집 운영, 학부모 수요 및 학교·지역 여건을 고려하여 초등돌봄교실의 단계적 확대 및 운영시간 연장 추진 등 포괄적인 방향을 제시하고 있을 뿐, 구체화된 수치는 제시하고 있지 않다.



30. 정책과제 55

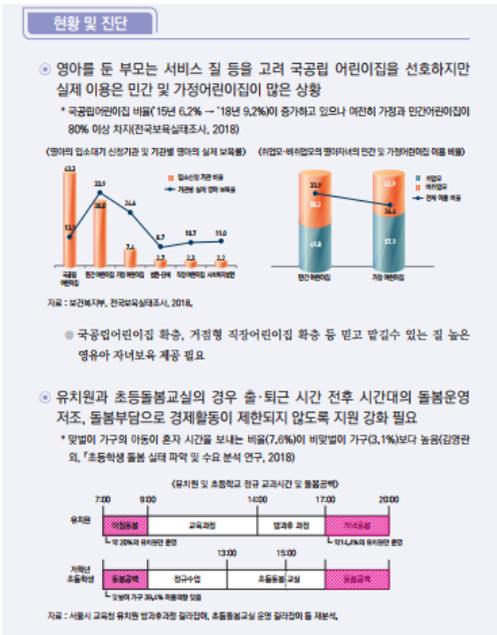


56

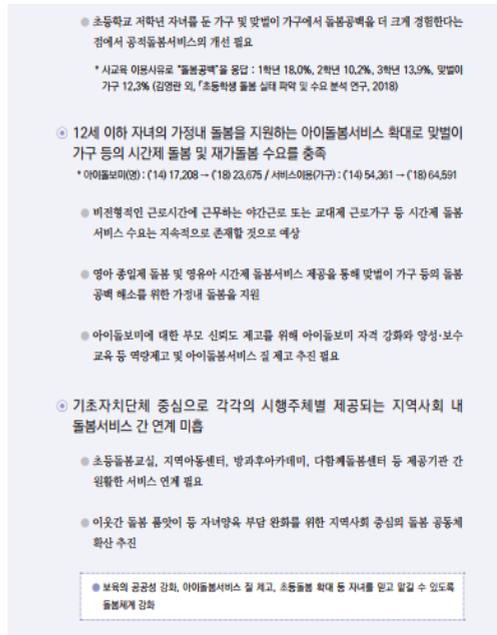
[그림 6-19] 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 추진과제 검토

자료: 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」

또한, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 세부 추진과제는 영아 인구 전망, 초등학생의 돌봄 수요 등 미래전망에 근거하여 제시되고 있는 것이 아니라, 현황에 근거하여 제시되고 있다. 구체적인 미래 수요 예측 없이, 비전형적인 근로시간에 근무하는 야간근로 또는 교대제 근로 가구 등 시간제 돌봄서비스 수요가 지속적으로 존재할 것이라는 예측에 근거하여 아이돌봄서비스를 확대할 계획인 것이다. 또한, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」은 다른 관련 계획들과의 상충 가능성에 대한 대응 방안은 제시하고 있지 않다는 한계가 있다.



IV. 정책과제 53



54

[그림 6-20] 「경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」의 현황 및 진단

자료: 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획」

## 제3절

## 증장기계획 형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

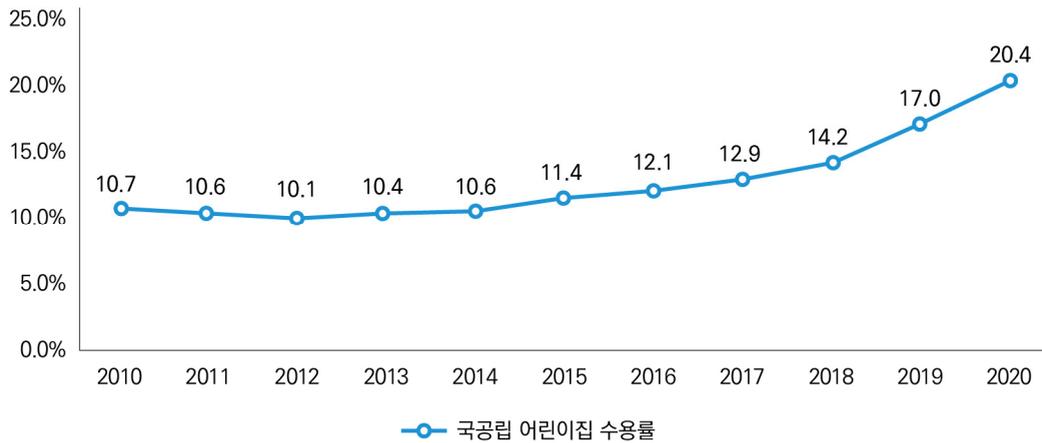
증장기계획의 형성평가는 미래사회 대응지표가 관련 증장기계획에 충실히 반영되어 있는가를 검토하는 방식으로 접근한다. 자녀돌봄의 사회화와 관련된 미래사회 대응지표인 ‘국공립어린이집 수용률’, ‘영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률’, ‘초등학교 돌봄교육 이용률’, ‘아이돌봄 이용자 수’와 관련된 사업들은 분석 대상인 정부 증장기계획에 산발적으로 포함되어 있으며, 이를 대략적으로 살펴보면 다음과 같다.

「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」, 「제2차 아동정책기본계획(2020~2024)」, 「제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」은 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률, 아이돌봄 이용자 수와 관련된 내용을 포함하고 있다. 그러나 이러한 증장기계획은 해당 지표와 관련된 정책을 직접적인 정책수행 주체로 계획하고 있기도 하지만 타 부처의 관련 정책을 계획에 포괄하고만 있는 경우가 혼재되어 있다.

「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」은 자녀돌봄의 사회화 관련 미래대응 사회지표 중 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률, 초등학교 돌봄교육 이용률과 관련이 있는 증장기계획으로 판단하였다. 「제3차 증장기보육 기본계획(2018~2022)」은 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률과 관련된 내용을 포함하고 있다. 「유아교육발전 기본계획(2018~2022)」은 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률과 관련이 있으며, 「제4차 건강가정 기본계획(2018~2022)」은 초등학교 돌봄교육 이용률과 아이돌봄 이용자 수와 관련 있는 계획으로 판단하였다.

## 1 국공립어린이집 수용률

국공립어린이집 수용률을 살펴보면 2012년 이후로 지속적으로 증가하고 있지만, OECD 평균과 비교하였을 때에는 1/3 수준에 불과하다.



[그림 6-21] 한국의 국공립어린이집 수용률 추이

자료: 보육통계



[그림 6-22] OECD 평균 국공립어린이집 수용률 추이

자료: OECD Stat.

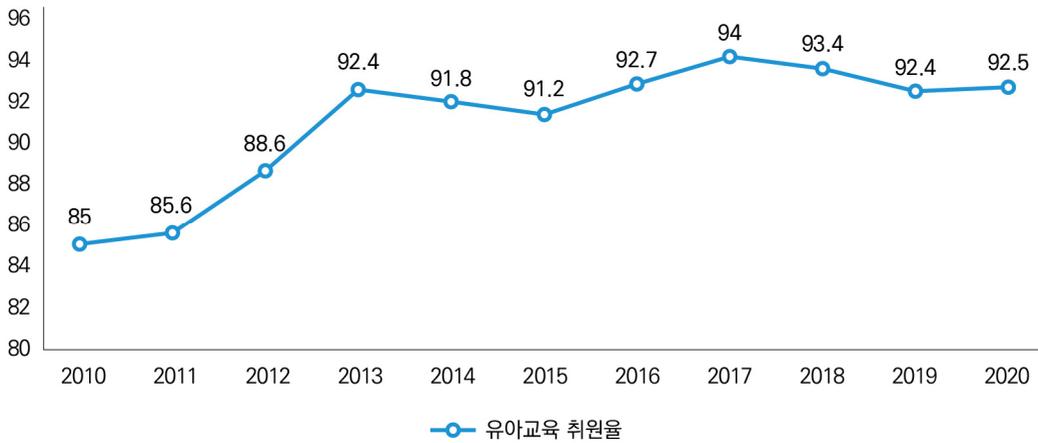
관련하여, 정부의 중장기계획을 살펴보면, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」, 「제2차 아동정책기본계획(2020~2024)」, 「제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」, 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」, 「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」 모두 국공립어린이집 수용률을 늘리는 것을 목표로 하고 있다.

구체적으로, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)」은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 매년 국공립어린이집 550개소 확충 등 공보육 이용률 50% 달성(~25년) 및 지역 여건 등을 고려한 국공립 유치원 지속 확충을 과제로 제시하고 있으며, 「제2차 아동정책기본계획(2020~2024)」은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 매년 국공립어린이집 550개소 확충 등 공공보육 이용률 40% 조기 달성 및 국공립 유치원 지속 확충을 과제로 제시하고 있다. 「제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」은 돌봄 공동체 활성화 및 국공립 돌봄시설 확충을 위하여 국공립 어린이집·유치원 이용 비율을 전체 어린이집·유치원의 각각 40%까지 확대하고, 직장어린이집 설치 확대 및 운영 내실화 등을 제시하고 있다. 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」은 국공립어린이집 확충이라는 포괄적인 목표를 제시하고 있다. 또한, 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」은 사회서비스 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고를 위하여 어린이집과 유치원, 요양시설 등 국공립 돌봄시설 확충을 목표로 제시하고 있다. 이를 위하여 2021년까지 국공립 어린이집·유치원 취원율을 40%까지 확충하는 것을 목표로 하고 있다. 마지막으로 「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 매년 국공립어린이집 450개소 확충(~22년) 및 지역 여건 등을 고려한 국공립 유치원 지속 확충을 과제로 제시하고 있다. 다양한 부처의 여러 중장기계획에서 국공립어린이집 확충과 관련된 문제의식이 공유되고 있는 것을 알 수 있다.

## 2 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률

영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률을 파악하기 위하여 보육 및 유아교육 통계, 장래인구추계 등을 활용하여 통계청이 제공하고 있는 유아교육 취원율 추이를 보면, 2013년 이후로 90% 이상을 유지하고 있음을 알 수 있다. 이는 OECD 평균보다 높은 수준에 해당한다.

정부의 미래대응 정책 모니터링 ...



[그림 6-23] 한국의 유아교육 취원율 추이

자료: e-나라지표



[그림 6-24] OECD 평균 보육·유아교육 서비스 이용률 추이

자료: OECD Stat.

관련 중장기계획을 살펴보면, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 영아기의 다양한 보육수요를 고려하여, 장시간 보육 외 시간제 보육 지속 확대 및 이용률 제고를 제시하고 있다. 또한, 다양한 형태의 시간제 보육 기관 확대를 위한 모형 개발 연구용역 및 결과를 바탕으로 신규 모형 시범사업을 추진할 것을 제시하고 있다. 「제3차 중장기보육 기본계획(2018~2022)」은 서비스 제공기관 확대와 시간제 보육 지원기준 개선 내용을 포함하

고 있다. 「유아교육발전 기본계획(2018~2022)」은 유아교육 전반을 다루고 있다는 점에서 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 지표와 연관성이 크지만, 국공립 유치원 신·증설 계획으로 지역특성을 고려한 단계적 확대, 학교용지법 개정으로 단설유치원 부지 확보에 대한 재원 부담 완화 추진, 과밀학급 개선 및 정원 미충족 기관 개선 등 구체적인 수치를 기반으로 한 실현 가능하고 단계적 성과목표를 제시하고 있지는 않다. 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」은 사회서비스 공급체계의 공공성 강화 및 신뢰성 제고를 위하여 어린이집과 유치원, 요양시설 등 국공립 돌봄시설 확충을 목표로 제시하고 있다. 이를 위하여 2021년까지 국공립 어린이집·유치원 취원율을 40%까지 확충하는 것을 목표로 하고 있다. 「제2차 양성평등정책 기본계획(2018~2022)」 또한 보육서비스 지원 확대 및 서비스 질 제고를 제시하고 있다. 또한, 돌봄 공동체 활성화 및 국공립 돌봄시설 확충을 위하여 국공립 어린이집·유치원 이용 비율을 전체 어린이집·유치원의 각각 40%까지 확대할 것을 제시하고 있다. 마지막으로, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」은 맞벌이 가구·취업모의 수요를 반영한 유치원 방과 후 과정 운영 등 돌봄서비스 강화를 제시하고 있다. 다양한 부처의 여러 중장기계획에서 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 제고를 위한 문제의식이 공유되고 있음을 알 수 있다.

### 3 초등학교 돌봄교육 이용률

초등학교 돌봄교육 이용률 지표는 공식통계자료가 제공되고 있지 않으므로, 초등학교 돌봄교실 운영 추이를 살펴보았다. 초등학교 돌봄교실 운영 추이를 보면, 2020년을 제외하고 참여 학생 수는 꾸준히 증가하는 추세이다. 지난 10년간 운영 교실 수와 운영 학교 수 또한 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 6-2] 초등돌봄교실 운영 추이

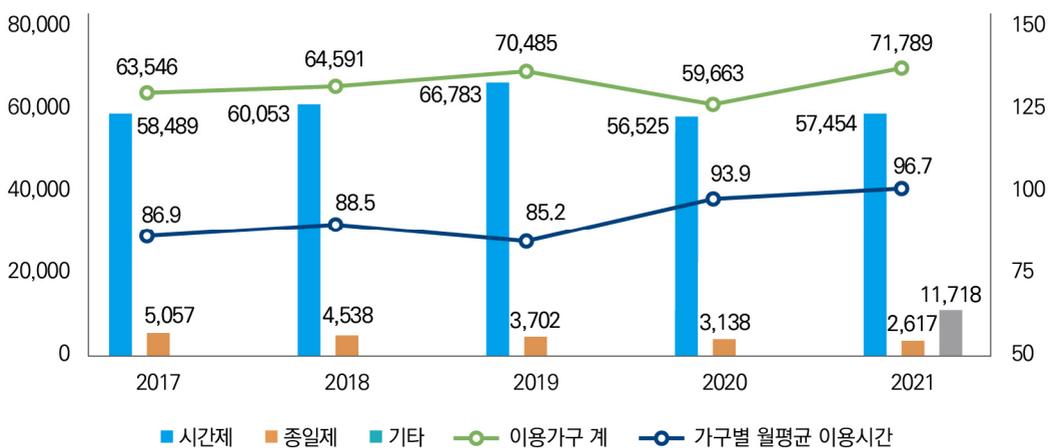
	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019	2020
참여 학생 수 (명)	104,496	159,248	221,310	238,480	245,303	261,287	290,358	256,213
운영 학교 수 (개소)	5,177	5,652	5,938	5,998	6,054	6,078	6,117	6,163
운영 교실 수 (개)	6,200	7,086	10,966	11,920	11,980	12,398	13,910	14,278

자료: 교육통계서비스포털

관련 중장기계획을 살펴보면, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 기초학력 지원 프로그램, 방과 후 체육·예술 활동 및 맞춤형 돌봄 확대 제공 등을 통해 학부모 희망에 따른 교육시간 확보, '22년 교육과정 개편 시 쉬는시간, 놀이시간 단계적·자발적 확대 방안 논의 등을 제시하고 있으며, 구체화된 수치는 제시하고 있지 않다. 「제2차 아동정책기본계획」은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 '22년까지 약 53만 명의 초등학생에게 초등돌봄서비스 제공, '22년까지 다함께돌봄센터를 약 1,800개소 확충하여 약 9만 명의 초등학생에게 돌봄서비스 제공 등 구체적으로 수치화된 목표를 제시하고 있다. 「제4차 건강가정 기본계획」은 초등학생 등 자녀돌봄 공백 해소를 위해 방과 후 돌봄 공간을 확충하고, 지역사회 연계·협력 강화를 추진하겠다고 밝히고 있지만 구체적인 목표치를 제시하지는 않고 있다. 「제2차 양성평등정책 기본계획」 또한 사회적 책임 강화를 위하여 돌봄서비스 확대 및 질 제고를 추진과제로 제시하고 온종일 돌봄체계를 구축 운영을 언급하고 있다. 마지막으로, 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」은 학부모 수요 및 학교·지역 여건을 고려하여 초등돌봄교실의 단계적 확대 및 운영시간 연장 추진 등 포괄적인 방향을 제시하고 있다.

## 4 아이돌봄 이용자 수

정부가 제시하고 있는 아이돌봄 사업 이용자 추이를 살펴보면, 코로나로 인하여 가정 내 돌봄이 이루어진 2020년을 제외하고 이용 가구 수가 꾸준히 증가하고 있는 추세이다.



[그림 6-25] 아이돌봄서비스 이용 추이

자료: 아이돌봄서비스 홈페이지

관련 중장기계획을 살펴보면, 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」은 보수·전문교육 및 인적성 검사 실시 등 인력 관리를 체계화하고 아이돌보미의 역량을 강화하며, 영아 양육 가구의 자부담을 완화하고, 지원범위를 확대하고 아이돌보미 우선 연계 등 영아지원을 강화하여 부모 부담 완화를 위한 방안을 검토할 것을 제시하고 있다. 「제2차 아동정책기본계획」은 아동돌봄의 사회적 책임 강화를 위하여 아이돌봄서비스 이용 확대(19년 10만 명) 도모라는 수치화된 목표를 제시하고 있다. 또한, 애플리케이션을 통한 신청·정보 접근성을 강화하고, 체계적인 대기 관리 등을 추진할 것을 제시하고 있다. 「제4차 건강가정 기본계획」은 아이돌봄서비스 등 안전한 가정돌봄 지원을 확대하고 가정돌봄 인력의 전문성 확보를 통한 서비스 질 제고를 추진하고 있다. 돌봄 대상 연령 및 가구 특성 등을 고려한 차등 정부지원 확대를 추진하여 영아의 경우 걱정 없이 양육할 수 있도록 정부지원 비율 및 지원대상 확대, 아이돌보미 우선 연계 등을 실시할 계획임을 밝히고 있다. 유아·초등의 경우 등·하교 시간대 돌봄서비스 이용을 위한 단시간 돌봄(2시간 이하) 활성화 등을 검토하며, 소득 수준과 이용자 특성을 고려한 아이돌봄서비스 유형 및 요금체계 개편을 추진하고 있다. 「제2차 양성평등정책 기본계획」 또한 사회적 책임 강화를 위하여 아이돌봄 정부지원 확대를 통한 저소득가정 지원을 강화하는 방향으로 돌봄서비스 확대 및 질 제고를 추진과제로 제시하고 있다. 마지막으로 「제3차 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획(2020~2024)」은 현장 점검 및 모니터링을 통한 서비스 관리 강화, 전문교육을 통한 아이돌보미 역량 제고, 아이돌봄서비스 정부지원 확대, 아이돌보미 확충 등을 통해 서비스 공급 확대, 실시간 대기관리시스템 구축·운영, 아이돌보미 자격관리 강화 등 아이돌봄서비스 지원 강화 대책을 제시하고 있다.

## 제4절

# 중장기계획 집행 및 성과평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

중장기계획의 집행 및 성과평가는 정부가 예산안 심사 부속서류로 국회에 제출하는 부처별 「정부 성과계획서」에 제시된 프로그램별 성과지표와 미래사회 대응지표를 비교·분석함으로써, 정부가 프로그램을 구성하는 단위사업을 수행하는 과정에서 사업별 성과를 측정하기 위해 선정한 성과지표와 미래사회 대응지표를 통해 분석 대상 재정사업의 집행 및 성과를 살펴보는 방식으로 진행한다.

### 1 보건복지부

보건복지부의 2022년도 성과계획서를 보면, 전략목표 IV-3에서 “보육지원강화”를 제시하고 있다. 프로그램의 목표는 양질의 보육환경 조성으로, OECD 국가 중 출산율이 최저이며, 미래 영유아 수 감소 전망(영유아 2000년 3,969천 명 → 2020년 2,709천 명)과 여성의 경제활동참가율이 OECD 평균보다는 낮지만 일정한 증가세로 육아정책의 중요성이 높으므로 부모 부담을 최소화하고 안심하고 질 높은 보육서비스를 받고자 하는 욕구가 확대되고 있는 상황을 목표설정의 배경으로 제시하고 있다.

주요 추진전략으로는 1) 수요자 중심의 무상보육 기반 강화를 위하여 소득 수준과 관계 없이 모든 0~5세 영유아에게 보육료·가정양육수당 지원을 통한 보육·양육의 사회적 책임 강화, 다양한 보육수요에 대응하기 위한 시간제 보육 확대, 영아 전담, 장애아 전문·통합 어린이집 등 보육지원 방식 다양화를 제시하고 있다. 또한, 2) 믿고 맡길 수 있는 어린이집 운영관리를 위해 어린이집 평가제 운영과 더불어 부모 모니터링단 운영, 열린어린이집 지정을 통한 어린이집 질 관리 추진, 감염병과 급식·위생, 시설 등 안전관리 강화, 국공립 등 어린이집 기능보강을 통한 환경 개선 지원, 보육교직원 안전교육 등 안전사업 추진을 제시하고 있으며, 3) 보육서비스의 품질관리를 위하여 양질의 보육서비스 제공 및 국가책임 보육 강화를 위해 부모 선호도가 높은 국공립어린이집 확충 지속, 우수한 민간·가정 어린이집을 공공형 어린이집으로 선정하여 적극적인 지원 및 질 관리를 통해 보육의

질 향상 도모, 보육의 질 제고에 있어 핵심인 보육교사의 자질 향상 및 전문성 강화를 위한 보육교사 자격관리 강화, 처우개선 추진을 제시하고 있다.

보건복지부는 프로그램 목표하의 성과지표로 어린이집 이용 부모 만족도(점)와 가정양육수당 수혜자 만족도(점)를 제시하고 있다. 어린이집 이용 부모 만족도의 경우, 5점 척도로 조사되며 어린이집 이용 가구 2,200가구를 대상으로(예정) 23년 2월 말 측정 예정이다. 어린이집 이용 부모 만족도의 22년 목표치는 3.8점으로 21년과 동일하고, 20년 실적치인 3.7보다는 0.1점 상승한 것이다. 이러한 목표치 설정에 대하여 최근 3년간 평균은 81.26점('17년 81.51점, '18년 80.72점, '19년 81.51점)이고, 만족도가 일시에 상승되기 어려운 점을 고려하여, '21년도에는 '20년과 동일하게 설정하였다고 밝히고 있다. 가정양육수당 수혜자 만족도의 경우, 마찬가지로 5점 척도로 조사되며 가정양육수당 수급 가구 300가구를 대상으로(예정) 23년 2월 말 측정 예정이다. 가정양육수당 수혜자 만족도의 22년 목표치는 3.6점으로, 21년과 동일하고, 신설된 지표이다. 이러한 목표치 설정에 대하여 정부는 가장 최근 측정값인 18년도 측정값(3.5점)을 기반으로 목표치 설정하였다고 밝히고 있다.

[표 6-3] 보건복지부 “양질의 보육환경 조성” 프로그램 목표의 성과지표

성과지표	가 중 치	성 과 분 야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	
			구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23			'24
①어린이집 이용 부모 만족도(점)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	신규	3.8	3.8	3.9	3.9	○ 측정산식 : 어린이집 이용 부모 대상 만족도 조사(5점 척도) ■ 측정방법 - 측정대상기간: '22.1.1. ~ '22.12.31. - 실적치 집계 완료 시점: '23. 2월 말 예정 - 측정수행기관: 육아정책연구소 - 측정대상 표본수 및 선정방법 : 어린이집 이용 가구 2,200가구(예정)	설문지/ 육아정책 연구소
			실적	신규	신규	3.7	-	-	-	-		
②가정양육수당 수혜자 만족도(점)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	신규	3.6	3.6	3.7	3.7	○ 측정산식: 가정양육수당 수급 부모 대상 만족도 조사(5점 척도) ■ 측정방법 - 측정대상기간: '22.1.1. ~ '22.12.31. - 실적치 집계 완료 시점: '23.2월 말 예정 - 측정수행기관: 육아정책연구소 - 측정대상 표본수 및 선정방법 : 가정양육수당 수급가구 300가구(예정)	설문지/ 육아정책 연구소
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

자료: 보건복지부 2022년도 성과계획서

관련 미래사회 대응지표인 국공립어린이집 수용률은 시설 중심의 서비스 이용의 확대 수준을 파악하는 데 집중하고 있다면, 정부의 프로그램별 목표에 제시된 성과지표는 이용자의 만족도라는 주관적 지표를 제시하고 있다. 미래사회 대응지표는 산출지표인 반면, 정부는 주관적인 서비스 이용자의 만족도를 최종적인 정책의 성과로 판단하고 성과지표로 설정하고 있다. 미래사회 대응지표와 정부 성과지표의 측정 방식의 적절성, 중장기적 지속가능성 고려 여부 등을 검토하여, 상보적인 역할을 할 수 있는 보조지표를 추가하는 등의 조치를 통하여 관련 중장기계획의 원활한 집행을 모니터링할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

## 2 여성가족부

여성가족부의 2022년도 성과계획서를 살펴보면, 전략목표 III에서 “가족 특성별 맞춤형 지원으로 가족 구성원의 삶의 질 향상”을 제시하고 있다. 프로그램의 목표는 다양한 가족에 대한 지원 강화 및 안정적인 자녀양육 환경 조성(가족정책 및 돌봄 지원)이다. 여성가족부는 추진 배경으로 저출산 현상 심화에 따라 전체 아동 규모는 정체 및 감소 상태로 들어설 것으로 예상되나, 보육시설 운영시간 외 돌봄 필요 아동 등에 대한 1:1 돌봄 수요가 지속되어 2세 이하 4.2%, 12세 이하 1.7%가량이 아이돌봄서비스를 이용(20년 12월 기준)하고 있다는 현황에서 알 수 있듯이 돌봄서비스에 대한 수요는 지속적으로 존재할 것이라는 점, '18년 기준으로 전체 2,050만 가구의 약 7.58%를 차지하는 한부모가구 중 80% 이상이 양육비와 교육비를 큰 부담으로 인식하며, 자녀가 방과 후 혼자 있는 경우가 많아 돌봄 공백이 심각하다는 점 등을 들고 있다.

주요 추진전략으로는 1) 가족친화적 사회환경 조성 및 가족의 돌봄 부담 완화를 위해 기업과 직장의 가족친화경영 정착을 위한 가족친화경영 인증제도를 확산하고, 맞벌이 가구의 자녀양육 부담 완화 및 질적 수준을 제고하며, 상호 돌봄 문화 확산 및 지역사회 열린 돌봄체계를 구축하는 것이다. 또한, 2) 다양한 가족 모두의 안정된 삶 보장을 위하여 지역특성에 맞는 통합적·보편적 가족서비스 지원체계를 구축하고, 평등한 가족문화와 가족 다양성에 대한 포용적 인식을 확산하며, 한부모 가족의 가족양육 및 주거지원을 확대하고 비양육 부모의 양육비 지급 이행을 강화하여 안정적인 양육 환경을 조성하며, 다문화가족의 사회·경제적 참여 확대 및 다문화가족 학령기 자녀의 건강한 성장, 진로·취업

지원을 추진전략으로 한다. 이러한 추진전략은 맞벌이, 한부모, 조손, 다문화가족 등 각 특성을 고려한 돌봄, 자녀양육, 양육비 이행, 자녀 성장 등 지원이 주요 내용으로 구성되어 가족 특성별 맞춤형 지원을 통해 가족 구성원의 삶의 질 향상을 추구한다는 점에서 전략목표와 부합한다고 볼 수 있다.

여성가족부는 프로그램 목표의 성과지표로 아이돌봄서비스 이용자 만족도(점)와 가족정책 이용자 만족도(점)를 제시하고 있다. 아이돌봄서비스 이용자 만족도의 경우, 시간제 돌봄서비스 이용자 만족도와 종일제 돌봄서비스 이용자 만족도의 평균 점수로, 5점 척도로 조사되며 아이돌봄서비스 이용자 전체를 대상으로 매년 9~10월경 조사가 실시될 예정이다. 아이돌봄서비스 이용자 만족도의 22년의 목표치는 90.4점으로 21년과 동일하고, 20년 실적치인 90.1점보다는 0.3점 상승한 것이다. 최근 3년간 평균은 89.9점('18년 89.9점, '19년 90.2점, '20년 90.6점)으로 높은 수준으로 유지되고 있으며, '20년도 실적(90.6점)이 임계치에 도달한 것으로 판단하여 3년 평균보다 0.17점 높은 90.4점으로 설정되었다고 밝히고 있다. 가족정책 이용자 만족도의 경우 마찬가지로 5점 척도로 조사되며, 일반 가족(통합) 대상 가족서비스 이용자 만족도(30%)와 한부모 양육비 지원사업 이용자 만족도(30%), 한부모 시설 이용자 만족도(20%), 다문화가족 특성화사업 이용자 만족도(20%)를 각 괄호 안의 수치로 가중치를 두어 측정한다. 가족정책 이용자 만족도의 22년 목표치는 85.0점으로, 21년보다 0.1점 증가하였다. 이러한 목표치 설정에 대하여 정부는 일반국민, 한부모, 다문화정책 분야별 이용자 만족도를 포괄한 84.9점으로 목표치를 설정하고, 통합센터, 한부모 양육비, 한부모 시설 관련 만족도는 최근 실적치보다 상향된 목표치로 설정하였다고 밝히고 있다.

**[표 6-4] 여성가족부 “다양한 가족에 대한 지원 강화 및 안정적인 자녀양육 환경 조성”  
프로그램 목표의 성과지표**

성과지표	가 중 치	성 과 분 야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	
			구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23			'24
①아이돌봄서비스 이용자 만족도(점)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	90.1	90.4	90.4	90.4	(시간제 돌봄서비스 이용자 만족도+종일제 돌봄서비스 이용자 만족도) / 2	설문조사 /한국 건강 가정 진흥원	
			실적	89.9	90.2	90.6	-	-	-			-
②가족정책 이용자 만족도(점)	0.5	일반 재정	목표	-	-	신규	84.9	85.0	85.1	85.2	일반 가족(통합) 대상 가족서비스 이용자 만족도(30%) + 한부모 양육비 지원사업 이용자 만족도(30%) + 한부모 시설 이용자 만족도(20%) + 다문화가족 특성화사업 이용자 만족도(20%)	설문조사 /전문 리서치 기관
			실적	-	-	-	-	-	-	-		

자료: 여성가족부 2022년도 성과계획서

관련 미래사회 대응지표인 아이돌봄 이용자 수는 서비스 이용의 확대 수준을 파악하는 데 집중하고 있다면, 정부의 프로그램별 목표에 제시된 성과지표는 이용자의 만족도라는 주관적 지표를 제시하고 있다. 뿐만 아니라, 정부는 그 외 다양한 가족정책이용자에 대해서도 주관적 지표인 만족도 지표를 활용하고 있다. 미래사회 대응지표는 산출지표인 반면, 정부는 주관적인 서비스 이용자의 만족도를 최종적인 정책의 성과로 판단하고 성과지표로 설정하고 있다. 미래사회 대응지표와 정부 성과지표의 측정 방식의 적절성, 증장기적 지속가능성 고려 여부 등을 검토하여, 상보적인 역할을 할 수 있는 보조지표를 추가하는 등의 조치를 통하여 관련 중장기계획의 원활한 집행을 모니터링할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

### 3 교육부

교육부의 2022년도 성과계획서를 살펴보면, 전략목표 I-4에서 “교육분권 및 지방교육 자치발전을 위한 기반을 구축하고 지원을 강화한다(지방교육정책 지원)”를 제시하고 있다. 교육부는 돌봄 필요 가정에 돌봄 공백이 발생하지 않도록 돌봄교실을 확충하여 안전한 돌봄 제공 및 양육부담 경감, 그린스마트스쿨 조성으로 미래교육 대비, 코로나19 시기

저소득층 초중고 학생의 학습 격차 완화를 위해 학습을 위한 교재비 및 EBS 콘텐츠 일시 지원을 통한 교육 기회 제공을 추진 배경으로 제시하고 있다.

주요 추진전략으로는 1) 늘어나는 돌봄 수요에 대응하기 위해 초등학교 내 돌봄교실을 확충하여 이용 학생을 확대하고, 2) 에듀테크 활용 원격교육 체계 구축 및 친환경 제로에너지 학교 조성 등 미래교육에 부합하도록 리모델링 및 증·개축하여 그린스마트스쿨을 조성하고, 3) 저소득층 초중고 학생(교육 급여 대상자 30여만 명)에게 교재비 및 EBS 콘텐츠에 활용할 수 있는 카드포인트(1인당 10만원)를 제공하는 것이다.

이러한 추진전략은 초등학교에서 가정처럼 편안하고 안전한 돌봄을 제공하고 돌봄의 내실 있는 운영을 도모하며, 미래교육 변화에 대비하는 학교시설 인프라를 구축하고, 저소득층 학생들의 학력 격차를 해소하여 교육의 공공성을 강화하는 것을 추구하는 것이다. 그러나 초등교육은 지방교육청이 중심이 되어 추진되고 있기 때문에, 중앙정부 차원에서의 초등학교 돌봄교실 이용 확대 정책이 전략목표인 지방교육지원정책 지원에 부합하는지 여부는 모호하다. 한국의 경우 교육자치가 시행되고 있기는 하지만 초등학생의 방과 후 돌봄 문제와 관련하여서는 중앙정부 주도적으로 정책이 추진되고 있으며, 실질적인 정책 집행을 위해서는 시도 교육청 및 시군구 교육지원청과 일선 초등학교의 협조가 필요하기 때문에 해당 추진전략을 지방교육지원정책 지원 전략목표에 포함한 것으로 볼 수 있다.

교육부는 프로그램 목표의 성과지표로 초등돌봄교실 이용 학생 수(만 명)와 그린스마트스쿨 추진율(%)을 제시하고 있다. 초등돌봄교실 이용 학생 수의 경우, 초등돌봄교실 시설 확충을 추진하는 학교를 대상으로 22년 1월 1일부터 22년 12월 31일까지 측정할 예정이다. 초등돌봄교실 이용 학생 수의 22년의 목표치는 31.0만 명으로 21년 목표치인 29.6만 명보다 1.4만 명 증가한 것이고, 20년 실적인 25.6만 명보다는 5.4만 명 상승한 것이다. 이러한 목표치 설정에 대하여 정부는 늘어나는 초등돌봄 수요에 대응하기 위하여 매년 초등돌봄교실을 확충하는 것이라고 밝혔다.

그린스마트스쿨 추진율(%)의 경우 (당해 연도까지 착수한 누적 시설사업 연면적)/(사업 대상 전체 시설사업 연면적) × 100으로 측정한다. 측정대상은 시도교육청별 그린스마트 미래학교 사업 추진 학교를 대상으로 하며, 2022년 1월 1일부터 2022년 12월 31일까지를 측정대상기간으로 한다. 그린스마트스쿨 추진율의 22년 목표치는 45%로, 신설된 지표이다. 정부는 코로나19 이후에도 신종 감염병 발생 등으로 인한 등교 곤란 상황 재발 등에 대비하여 과밀학급 해소와 학생 안전 확보를 위한 공간 재구조화의 필요성, 코

로나19로 인한 전면 원격교육을 계기로 전통적인 기존 교실 중심의 강의식 교육에서 벗어난 첨단 에듀테크의 교육적 활용 필요성을 목표치 설정 근거로 제시하고 있다.

[표 6-5] 교육부 “지방교육정책 지원” 프로그램 목표의 성과지표

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처
			구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24		
①초등돌봄 교실 이용 학생 수 (만 명)	0.5	일반 재정	목표	25.4	26.8	28.2	29.6	31.0	0	0	초등돌봄교실 700실 확충에 따른 '21년 총이용 학생 수	전국 초등학교 대상 전수조사 (교육부 조사)
			실적	26.1	29.0	25.6	-	-	-	-		
②그린스 마트스쿨 추진율(%)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	신규	신규	45	63	81	당해 연도까지 착수한 누적 시설사업 연면적/그린스마트스쿨 대상 전체 시설사업 연면적 X 100	시도교육청 사업 추진 현황 조사
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

자료: 교육부 2022년도 성과계획서

미래사회 대응지표인 초등학교 돌봄교육 이용률은 공식통계가 제공되고 있지 않아, 현재로서는 교육부가 제시하고 있는 초등돌봄교실 이용 학생 수 지표가 미래사회 대응지표를 대체할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 초등돌봄교실 이용 학생 수 지표는 연인원을 기준으로 하고 있기 때문에, 실제로 방과 후 돌봄 수요를 파악하여 순차적으로 초등돌봄교실을 어떠한 규모로 확대 혹은 축소해야 하는지에 대한 정보를 파악할 수 없다는 한계를 갖는다. 따라서 실제 초등돌봄 수요에 대한 파악이 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 미래사회 대응지표에 해당하는 초등학교 돌봄교육 이용률을 산출할 수 있도록 성과지표체계를 수정·보완하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 제5절

## 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

자녀돌봄의 사회화와 관련된 정부 중장기계획에 대한 모니터링 결과, 중장기계획에 제시된 목표와 미래사회 대응지표 간에는 상당한 긴밀성이 있는 것으로 확인되었다. 예컨대, 형성평가에서 살펴본 바와 같이 미래사회 대응지표에 해당하는 국공립어린이집 수용률, 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률 등은 모니터링 대상 중장기계획에서도 국공립어린이집을 확대하고 영유아보육 및 유아교육 서비스 이용률을 높이기 위한 구체적인 목표를 제시하고 있다. 따라서 미래사회 대응지표의 추이를 분석하고 관련 중장기계획을 검토함으로써 자녀돌봄의 사회화 정도를 모니터링할 수 있을 것으로 보인다. 반면, 초등학교 돌봄교육 이용률의 경우 미래사회 대응지표는 정확한 수요를 바탕으로 지속적으로 이용률을 관리하는 데 적합한 지표인 반면, 관련 중장기계획에서는 초등돌봄교실 등의 아동 대상 돌봄체계를 연도별로 확충하는 계획만이 제시되어 있다는 점에서 한계가 있다.

한편, 형성평가를 통하여 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획 모두 미래대응성을 강화하기 위해서는 주기적인 미래사회 대응지표와 중장기계획에 제시된 정책목표에 대한 개선방안이 검토될 필요가 있다. 한국은 자녀돌봄의 사회화와 관련된 미래사회 대응지표를 외국과 비교했을 때, 관련 서비스 이용 수준 및 전달체계를 확대할 필요가 있는 것으로 나타났다. 따라서 현재로서는 적합한 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획이 수립되었다고 볼 수 있으나, 중장기적으로 저출생에 의해 영유아 및 아동 인구가 감소하게 되면 자녀돌봄 사회화와 관련하여 구축된 인프라를 충격을 최소화하면서 감축하는 동시에 모든 지역에 관련 서비스가 공급될 수 있도록 하여 국민최저선(national minimum)의 유지방안에 대한 검토가 필요하다.

집행 및 성과평가를 통하여 정부가 자녀돌봄의 사회화 관련 재정사업에 대해 수립한 프로그램 목표와 관련 성과지표를 살펴본 결과, 초등돌봄교실 관련 지표를 제외하고는 이용자의 만족도를 측정하여 성과를 평가하는 성과지표를 설정한 것으로 나타났다. 미래사회 대응지표가 산출지표의 성격을 갖고 있다는 점을 감안하면, 정부 성과지표에 대한 검토를 토대로 미래사회 대응지표를 통해 확인한 자녀돌봄의 사회화 정도와 이에 대한 이용자의

만족도를 종합적으로 고려할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 정부가 제공하는 서비스 이용자만을 대상으로 하는 만족도를 정책의 성과지표로 설정할 경우에는 정책의 순효과를 파악하는 데 한계가 있으므로, 정부는 주기적으로 관련 행정 빅데이터를 분석하여 양적인 측면에서 자녀돌봄의 사회화 관련 서비스 전달체계의 확대 양상과 인구구조의 변화가 부합하는지, 인구구조의 변화를 반영하여 구축된 인프라를 효율적·효과적으로 활용하기 위해서는 어떠한 정책적 개선과제가 필요한지 등을 분석하여 관련 중장기계획에 반영할 필요가 있다.

# 제7장

## 사례2: 국가균형발전

민보경

---

제1절 미래대응 정책으로서의 균형발전의 필요성

제2절 중장기계획 검토

제3절 중장기계획 형성평가

제4절 중장기계획 집행 및 성과평가

제5절 시사점



## 제 1 절

# 미래대응 정책으로서의 균형발전의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 지방소멸 위기와 지역 격차 심화

오늘날 대한민국은 유례없는 세계 최저 수준의 저출산이 지속되면서 인구절벽(demographic cliff)이 현실이 되어가고 있다. 미국의 경제학자 해리 덴트(Harry Dent)는 생산가능인구가 급격히 줄어들고 고령인구가 급속도로 늘어나면서 어느 순간을 기점으로 인구가 급격히 줄어들어 마치 절벽처럼 역삼각형 인구구조가 나타난다고 설명하였다(Dent, 2015). 출생아 수가 사망자 수보다 적은 데드크로스(dead-cross)가 우리의 예상보다 일찍 2020년 처음 발생한 이후 총인구마저 하락세로 돌아섰다. 절대 인구가 계속 감소하고 있는 위기적 상황에서 수도권으로의 인구집중은 심화되고 있다. 1985년 전체 인구의 39%가 수도권에 거주했으나 수도권의 인구 비중은 계속 증가하여 2020년에는 절반이 넘는 인구가 전체 대한민국 면적의 12%인 수도권에 집중해 있다. 인구나 자원이 수도권에 집중되면서 수도권의 지역내총생산(GRDP) 비중은 1985년 45%에서 2020년 53%로 점차 증가하였다. 이러한 현상의 주요 원인을 지역산업의 쇠퇴와 지역경제의 위기적 상황에서 찾을 수 있다.

지식정보산업, 4차 산업혁명 등으로 산업구조의 변화가 나타나면서 수도권과 대도시로의 공간 쏠림 현상이 심화되고 있는 것이다. 특히 청년 인구의 비수도권 유출의 흐름은 첨단산업들의 대도시 입지 선호와 밀접한 관련이 있다. 신성장 산업의 대도시 집중 현상으로 인해 일자리의 지역 간 격차가 확대되고 있으며, 이에 따라 젊은 인재들의 사회적 인구 이동이 촉진되고 있는 것이다(고영선 외, 2022).

이러한 수도권으로의 인구이동은 앞으로 더욱 심화될 것으로 예측되고 있다. 미래 산업 입지의 메가트렌드를 분석한 연구 결과는 미래 산업입지는 수도권 및 광역시에서의 첨단 산업 발전, 비수도권 산업단지의 수요 감소, 도심의 고밀화, 공유경제의 도래, 생활권의 광역화, 고급 혁신인력의 수도권 집중, 직장과 주거지의 근접 등의 특징을 가진다고 설명한다(강호제 외, 2016). 혁신역량이 수도권으로 집중되면서 지방의 산업 환경은 악화되고 있는 실정이다. 지식기반산업과 고부가가치 첨단산업 등이 수도권에 집중하면서 국토 불균형을 촉진하고 있기 때문이다. 혁신성장기업의 수도권 집중 현상이 증대하면서 수도

권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비중도 급속하게 변하고 있다. 4차 산업혁명 관련 기업들이 급격히 성장했던 2015년을 전후로 수도권 지역내총생산은 괄목할 만한 성장을 하였으며 이러한 추세는 향후 지속될 것으로 전망되고 있다(마강래, 2021).

수도권의 눈부신 성장의 그늘에는 지방소멸에 대한 위기가 존재한다. 지방에서 인구가 유출하여 수도권으로 유입되면서 지방의 중소도시와 농산어촌은 인구감소가 심화되고 소멸의 우려까지 제기되고 있다. 이에 대응하여 정부는 「국가균형발전특별법」 제2조에 근거하여 2021년 자연적 인구감소, 사회적 이동 등으로 인구감소 지수를 산출하여 인구감소지역 89개를 지정하였다. 특히, 10조원 규모의 지방소멸대응기금을 조성해 위기 지역에 기금을 배정하기로 하고, 2022년 8월 2022~2023년도 지방소멸대응기금 배분 금액을 결정하였다. 지방소멸대응기금은 지역주도의 지방소멸 대응사업 추진을 위한 재정 지원으로 연 1조원(광역 25%, 기초 75%)씩 10년(2022년~2031년)간 지원하는 것으로, 기초자치단체는 투자계획을 평가하여 결과에 따라 차등 배분하고, 광역자치단체는 인구감소지수, 재정·인구 여건 등을 고려하여 배분한다. 그러나 10년 한시로 추진된다는 한계로 인해 장기적인 사업을 발굴하기 어려운 구조이며 실상 연례적인 소규모 사업을 반복할 수밖에 없을 것이라는 한계가 지적된다(류영아, 2022). 그러므로 지방의 위기를 극복하고 국토의 균형적 발전을 달성하기 위해서는 보다 근본적인 해법이 필요하다. 우리 사회가 이전에는 경험하지 못했던 인구감소시대와 지방소멸에 대한 위기적 상황은 우리의 예상보다 빠른 속도로 심화되고 있어 대한민국은 이에 대한 전방위적이고 적극적인 대응 전략 마련이 시급하다.

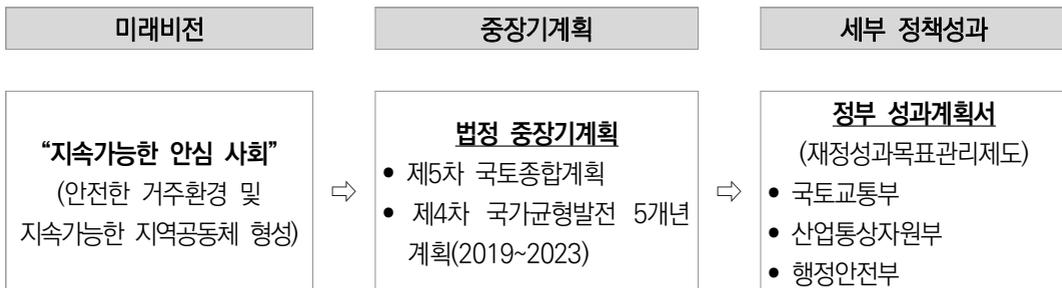
## 2 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획

국회미래연구원은 2018년 미래 시나리오 도출 연구, 전문가 자문과 조사, 국회보좌진 설문조사 등에 근거하여 ‘스마트 성장 사회’, ‘지속가능한 안심 사회’, ‘다양성을 존중하는 협력 사회’ 등 세 가지의 미래비전을 도출하였다. 그중 지속가능한 안심 사회는 이전에 경험에 보지 못했던 기후변화, 인구감소, 고령화, 위험 사회 등 위기적 상황을 맞이하더라도 적절하게 대응하여 혼란이 없는 안전한 사회의 구현을 의미한다. 지속가능한 안심 사회를 위한 4대 전략으로 ‘건강하고 인간다운 초고령사회 구축’, ‘탄소제로사회 전환과 기후위기 대응’, ‘사회적 지속가능성 제고를 위한 사회환경 조성’, ‘안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성’ 등을 제시하였다. 지역균형발전정책은 그중 안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성 전략에 해당하는 것으로 지방의 소멸 위기를 극복하고, 수도권

집중으로 인한 문제를 해결하여 지속가능한 지역의 발전을 도모하는 것이다.

이와 관련 있는 정부의 중장기 전략을 연계하여 검토하기 위해 본 연구는 중장기계획을 중심으로 살펴보고자 한다. 정부의 중장기계획은 미래의 환경 변화를 전망하고 우리의 현실 여건을 고려한 정책이슈를 도출하여, 이에 대응하기 위한 중장기 정책의 목표와 방향성, 정책과제 등을 제시함으로써 정부 중장기 정책의 밑그림 역할을 한다. 즉, 정부는 법률에 근거하여 5~20년 시계(視界)의 중장기계획을 수립하여 집행하고 있으므로, 이를 정부의 미래전략으로 볼 수 있을 것이다. 그러므로 본 연구는 거시적 관점에서 국회미래연구원에서 설정한 미래비전과 핵심전략, 그리고 이를 측정하기 위한 미래사회 대응지표와 정부의 중장기계획을 연계하고자 한다. 정부의 중장기계획은 정책과정을 통해 실제 정책, 제도 혹은 사업의 형태로 구현된다. 이에 본 연구에서는 실제 세부 정책성과를 파악하기 위해 중장기계획과 범정부의 재정사업을 연계하여, 중장기적 관점의 국정운영이 구체적인 개별 사업 수준에서 어떻게 구현되었는지와 개별 재정사업의 성과가 중장기계획의 목표에 어떻게 관련 있는지를 확인한다. 이를 통해, '비전-계획-사업'으로 이어지는 국가 차원의 미래대응 연계 모니터링 체계를 구축할 수 있다.

본 연구는 앞에서 구축한 미래사회 대응 모니터링 모형을 활용하여 균형발전정책을 검토한다. 이를 위해 본 연구는 균형발전정책을 사례로 균형발전을 목표로 하는 정부의 중장기계획에 있어 국토기본법에 근거한 국토종합계획과 국가균형발전특별법에 근거한 국가균형발전 5개년 계획 등을 대상으로 하여 정부의 균형발전 미래전략을 분석하고자 한다. 그리고 균형발전사업 프로그램을 수행하고 있는 주요 부처인 국토교통부, 산업통상자원부, 행정안전부 등의 성과계획서를 중심으로 균형발전정책 성과를 평가하기 위한 지표를 검토하여 미래사회 대응지표와의 연계성을 살펴보고자 한다. 즉, 미래사회 대응지표-정부중장기계획-정부 성과계획서 등을 연계함으로써 미래 정책으로서의 균형발전정책의 모니터링 방안을 제안한다.



[그림 7-1] 미래대응 모니터링 주요 체계도

## 제2절 중장기계획 검토

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 중장기계획의 형식 측면

#### 가. 제5차 국토종합계획(2020~2040)

국토종합계획은 헌법과 국토기본법에 근거한 최상위 국가공간계획임을 명시하고 있다. 「헌법」 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립”함을 명시하고 있다. 「국토기본법」 제6조는 “국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획”임을 규정하고 있다.

국토종합계획은 20년을 계획기간으로 하는 장기종합계획으로, 「국토기본법」 제19조에 따라 5년마다 여건 변화에 따른 정비 여부를 결정한다<sup>51)</sup>. 1972년 처음으로 수립된 국토종합계획은 최상위 국가공간계획으로 다른 계획과의 관련성을 언급하고 있다. 「국토기본법」 제20조는 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니한다고 판단하는 경우, 국토계획평가 실시 결과 해당 국토계획을 보완·조정할 필요가 있는 경우, 환경보전계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있는 경우 조정할 것을 요청할 수 있다.

국토종합계획의 수립권자는 국토교통부장관임을 법령으로 명시하고 있으며 부서는 법령이나 계획에 명시되어 있지는 않지만 국토정책관(국토정책과)에서 수립한다. 다만, 본 계획은 대한민국 정부(대통령)의 승인을 얻는 국가계획으로서 대통령공고를 통해 고시된다.

국토종합계획은 국토교통부의 계획이 아닌 국토교통부가 대한민국 정부를 대표하여 수립하고 국토교통부 및 관련 부처와 시도가 실천하는 종합적인 계획이다. 국토종합계획

51) 1972년 최초 수립된 국토종합계획은 제1차(1972~1982)~제3차(1992~2001)까지는 10년 단위 계획으로 수립되었고, 제4차 계획(2000~2020)부터는 20년 단위 계획으로 변경되었다. 2차례의 수정계획(제4차 국토종합계획(2006~2020), 제4차 국토종합계획(2011~2020))이 수립된 바 있으며, 2019년에 제5차 국토종합계획(2020~2040)이 새롭게 고시되었다.

은 부처 간, 시도 간 협력을 통한 원칙을 제시하고 있으며 좀 더 구체적인 역할 배분은 실천 계획 및 각 부문별, 시도별 계획을 통해 역할을 배분한다.

## 나. 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)

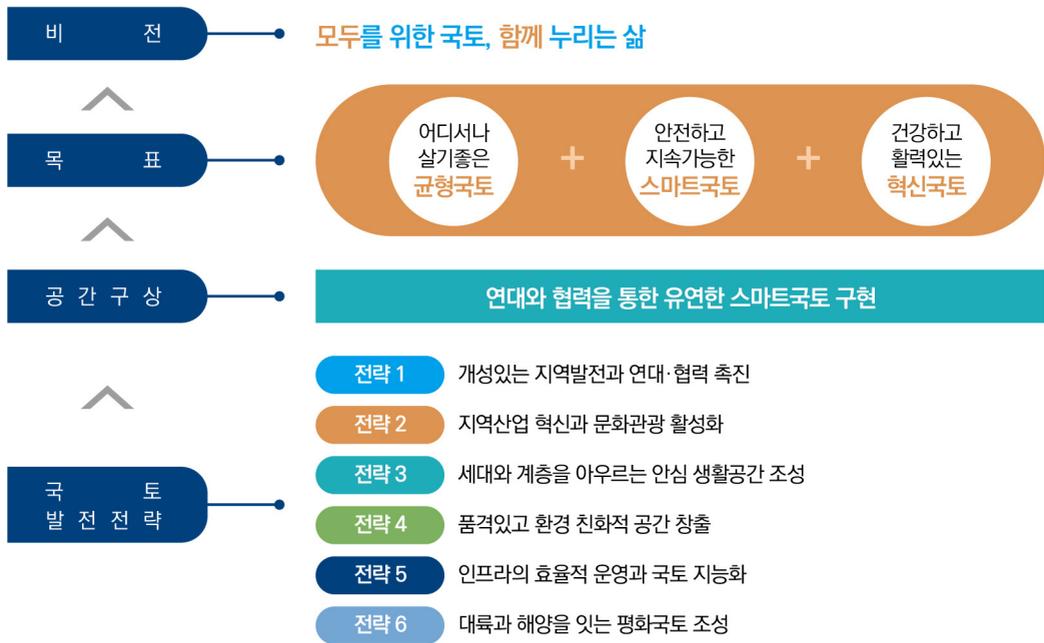
국가균형발전 5개년 계획은 「국가균형발전특별법」 제4조(국가균형발전5개년계획의 수립)에 의거하여 지역 간의 불균형을 해소하고 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역경쟁력과 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지하고자 수립하는 5년 단위 법정계획이다.

제4차 국가균형발전 5개년 계획은 국정운영 5개년 계획과 국가균형발전 비전과 전략(2018.2.)의 실행계획으로 추진되었으며, 「국가균형발전특별법」이 정하는 절차에 따라 계획이 수립되었다. 수립지침 작성, 부문별계획안 및 시도별 발전계획 작성, 지역혁신 협의회·국가균형발전심의회 심의 등 법률이 정하는 절차를 준수하였다. 관계 중앙행정기관 협의와 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 수립지침이 작성되었고, 부문별계획안과 시·도 발전계획안을 기초로 초안이 마련되었으며 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 국무회의 심의 및 대통령 승인을 통해 최종 확정되었다.

## 2 중장기계획의 내용 측면

### 가. 제5차 국토종합계획(2020~2040)

국토종합계획은 국가의 장기적인 국토정책 방향과 전략을 선도하는 방향을 제시함으로써 부문별 계획과 하위 계획에 대해 가이드라인의 역할을 한다. 제5차 국토종합계획이 제시하고 있는 비전은 “모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터”이며 이를 위해 “어디서나 살기 좋은 균형 국토”, “안전하고 지속가능한 스마트 국토”, “건강하고 활력있는 혁신 국토” 등의 3대 목표를 제시하고 있다. 6대 추진전략으로 “개성 있는 지역발전과 연대·협력 촉진”, “지역산업 혁신과 문화관광 활성화”, “세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성”, “품격 있고 환경친화적 공간 창출”, “인프라의 효율적 운영과 국토 지능화”, “대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성” 등이 있다.



[그림 7-2] 제5차 국토종합계획의 비전, 목표, 전략

국토종합계획은 국회미래연구원의 미래사회 대응지표 중 ‘안전한 거주환경 조성 및 지역공동체 형성’ 전략과 관련된 범죄율, 사회재난 피해인구 및 피해액, 수도권 집중도(인구, GRDP) 등과 관련이 있는 것으로 보인다. 이 중 본 장에서 정책사례로 제시한 균형발전과 관련된 국토종합계획의 내용은 다음과 같다.

국토종합계획에서 제시하고 있는 3대 목표 중 국가균형발전정책과 직접적으로 연계된 내용은 “어디서나 살기 좋은 균형 국토” 목표이다. 이는 국토균형발전정책에 대한 성과와 체감도를 높이는 한편, 인구감소와 저성장 시대에 체계적으로 대비하여 어디서나 살기 좋은 균형 국토를 조성하고자 하는 것이다. 특정 지역에 거주하는 것이 사회적, 경제적 격차로 이어지지 않도록 하고, 어디에 살더라도 적절한 서비스를 누리는 기회를 제공하고자 하는 것이다. 과거 정부 주도의 획일적 정책 추진의 한계와 부작용을 최소화하기 위해 지역의 다양성과 자율성을 기반으로 하는 균형 국토를 조성할 것을 제시하고 있다. 중앙정부와 지역의 협력적 관계를 형성하고 지역 간 연대와 자율적 협력을 유도함으로써 국가균형발전을 추진하고자 한다.

“어디서나 살기 좋은 균형 국토”를 추진하기 위한 전략으로 “개성 있는 지역발전과 연

대 및 협력 촉진”을 제시하고 있다. 지역 간 불균형의 지속과 자립적 발전역량이 아직은 미흡한 현 상황에서 조선, 자동차 등 지역 주력산업이 세계경제적 상황에 따라 쇠퇴를 맞이한 2017년 이후 수도권과 지방 간의 인구의 격차가 다시 심화되고 있으며, 이로 인한 경제력과 질적 격차도 더욱 커지고 있는 실정이다. 이에 따라 지자체는 인구, 산업, 경제, 문화, 생활 여건 등 지역특성을 고려하여 지역발전의 목표와 발전 방향을 수립하고, 중앙 정부는 광역적 현안 해결을 위해 지역 간 자율적인 연대와 협력을 지원할 것을 제시하고 있다.

### 나. 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)

제4차 국가균형발전 5개년 계획은 국가균형발전정책의 3대 가치인 분권, 포용, 혁신을 반영하고 있다. 제4차 국가균형발전 5개년 계획은 국민주권시대 자치분권에 맞춰 지역이 주도적으로 기획·추진하고 중앙부처가 지원하는 분권형 균형발전을 추진한다. 지역주도 혁신성장으로 지역의 자립적 성장기반을 마련하고 이를 통해 우리 경제의 새로운 성장판 역할을 수행하는 것을 목표로 한다.

**[표 7-1] 제4차 국가균형발전 5개년 계획의 특징**

구분	과거 계획	제4차 국가균형발전 5개년 계획		
정책주도	중앙정부 주도	지역주도		
정책목표	지역특화발전	지역 간 균형발전	자립적 성장기반 마련	지역특화발전

자료: 제4차 국가균형발전 5개년 계획, p.2

계획의 비전은 “지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국”으로, 목표는 “지역주도 자립적 성장기반 마련”으로 명확히 제시되어 있으며, 사람, 공간, 산업 3대 전략하에 부문별 핵심 과제를 제시하고 있다.

제4차 국가균형발전 5개년 계획은 국가균형발전의 미래상으로 지역 인구 비중 50% 이상, 지역일자리 비중 50% 이상, 농어촌 순유입인구 5년간 9만 명 이상을 제시하고 있다.



[그림 7-3] 제4차 국가균형발전 5개년 계획의 비전과 전략

자료: 국가균형발전위원회, 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018)

[표 7-2] 제4차 국가균형발전 5개년 계획의 3대 전략

전략	핵심과제	담당부처
(사람) 안정되고 품격 있는 삶	1. 지역인재 일자리 선순환 교육체계	교육부 등
	2. 지역자산을 활용한 특색 있는 문화·	문화부 등
	3. 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축	복지부, 여가부, 국토부 등
(공간) 방방곡곡 생기 도는 공간	4. 매력 있게 되살아나는 농산어촌	농식품부, 해수부, 산업부 등
	5. 도시재생뉴딜 및 중소도시 재도약	국토부 등
	6. 인구감소지역을 거주 감소지역으로	행안부, 농식품부 등
(산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신	7. 혁신도시 시즌2	국토부 등
	8. 지역산업 혁신	산업부, 중기부, 과기정통부 등
	9. 지역 유희자산의 경제적 자산화	기재부, 산림청, 해수부 등

자료: 국가균형발전위원회, 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018)

이상에서 살펴본 국토종합계획과 국가균형발전 5개년 계획의 내용을 종합하여 정리하면 다음과 같다.

[표 7-3] 제5차 국토종합계획, 제4차 국가균형발전 5개년 계획 정리

		제5차 국토종합계획 (2020~2040)	제4차 국가균형발전 5개년 계획 (2018~2022)
형식	근거 법령	「헌법」 제120조 제2항 「국토기본법」 제6조	「국가균형발전특별법」 제4조
	관련 조직 및 추진 체계	국토교통부	국가균형발전위원회
	수립 절차	국토교통부장관 국토종합계획 수립(중앙행정기관의 장, 시도지사에게 계획안 제출 요청), 공청회 개최, 국토정책위원회 및 국무회의 심의, 대통령 승인	수립지침 작성(관계 중앙행정기관 협의, 국가균형발전위원회 심의), 부문별계획안 및 시도별 발전계획 작성, 국가균형발전 심의, 국무회의 심의, 대통령 승인
	작성 주기	20년	5년
내용	비전	모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터	지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국
	목표	어디서나 살기 좋은 균형 국토, 안전하고 지속가능한 스마트 국토, 건강하고 활력있는 혁신 국토	지역주도 자립적 성장기반 마련
	전략	개성 있는 지역발전과 연대·협력 촉진 지역산업 혁신과 문화관광 활성화 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성 품격 있고 환경친화적 공간 창출 인프라의 효율적 운영과 국토지능화 대륙과 해양을 잇는 평화국토	(사람) 안정되고 품격 있는 삶 (공간) 방방곡곡 생기 도는 공간 (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신

## 제 3 절

# 증장기계획 형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미래대응 모니터링을 위한 형성평가는 미래사회 비전과 핵심전략으로 구성된 미래사회 대응지표와 정부의 증장기계획 간의 정합성을 확인하는 것이다. 이를 위해서는 증장기계획의 미래비전, 목표, 전략 등이 미래사회 지표체계와 연계될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

이를 위해서 증장기계획의 목표 및 수단과 미래비전의 핵심전략 및 미래사회 대응지표가 부합하는지를 검토한 뒤, 미래비전의 달성도를 확인하기 위한 지표인 미래사회 대응지표와 증장기계획의 정량적 목표치를 비교할 수 있다. 이는 정량적인 지표를 바탕으로 미래사회 대응지표와 증장기계획의 목표(기대효과)를 비교하는 것이다. 형성평가 결과는 결국 바람직한 국가의 미래비전과 현재 증장기적 관점에서 정부가 수립한 증장기계획의 목표가 얼마나 같은 방향을 바라보고 있는지, 설정하고 있는 목표 지표와 달성 수준은 어떤가를 확인하는 것이다.

균형발전을 중심으로 미래사회 대응지표와 정부의 증장기계획을 연계하여 살펴보면, 균형발전과 관련된 미래사회 대응지표인 수도권 집중도(수도권 인구 비중, 수도권 지역내총생산 비중)는 국토종합계획의 ‘어디서나 살기 좋은 균형 국토’라는 목표와 국가균형발전 5개년 계획의 전반적 내용에 부합한다고 볼 수 있다. 이 절에서는 미래사회 대응지표로 구성된 수도권 인구 비중과 수도권 지역내총생산 비중을 살펴보고 관련 증장기계획과 연계하여 검토한다. 그리고 미래사회 대응지표 이외에 추가적으로 균형발전위원회의 균형발전지표의 내용을 검토하여 미래사회 대응지표에 대한 시사점을 발견하고자 한다.

### 1 수도권과 비수도권의 인구 비중

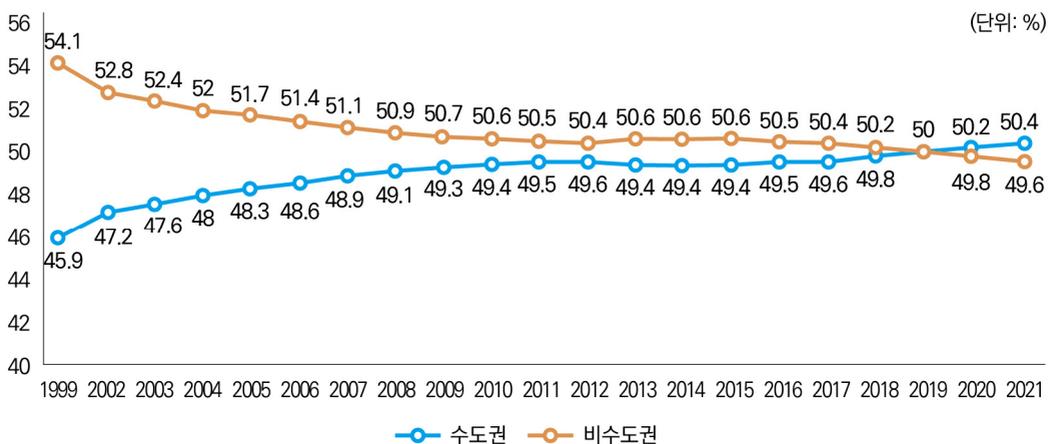
수도권 인구집중도는 미래비전 중 하나인 “지속가능한 안심 사회”를 구현하기 위한 “안전한 거주환경 조성 및 지속가능한 지역공동체 형성”의 전략을 진단하기 위한 지표로 제

시되었다. 수도권인구의 비중은 전국 인구에 대한 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도) 거주 인구의 비율을 의미한다. 인구 규모는 지역 경제사회발전의 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 증가하면서 지역이 더욱 활기를 띠게 된다. 반면, 인구유출과 인구감소는 지역의 쇠퇴 정도를 가늠하는 수단으로 활용할 수 있다.

수도권 인구집중도는 행정안전부 주민등록통계를 활용하여 전국 인구 중 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 인구 합계 비율을 계산하여 전국 인구 중 수도권에 집중되어 있는 정도를 측정하였다. 지역별 인구규모는 행정안전부 주민등록통계에서 확인할 수 있으며, 지역별 생산규모는 통계청의 지역소득에서 확인가능하다.

데이터를 살펴본 결과, 전국적으로 지속적인 저출생으로 인한 인구의 자연 감소에 더해 비수도권에서 수도권으로의 사회적 이동 현상이 심화되면서 지방의 인구는 지속적으로 감소추세를 보이고 있음을 확인하였다.

행정안전부 주민등록인구 통계에 따르면, 전국 인구 대비 수도권의 인구나 비수도권의 인구를 비교해 보면 수도권의 인구 비율은 점차 증가하여 2019년 수도권 거주 인구 비중이 50%에 진입한 뒤 지속적으로 확대되고 있다. 즉, 전국 면적 대비 약 12%에 불과한 수도권 지역에 전체 인구의 절반 이상이 거주하고 있는 것이다.



[그림 7-4] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999~2020)

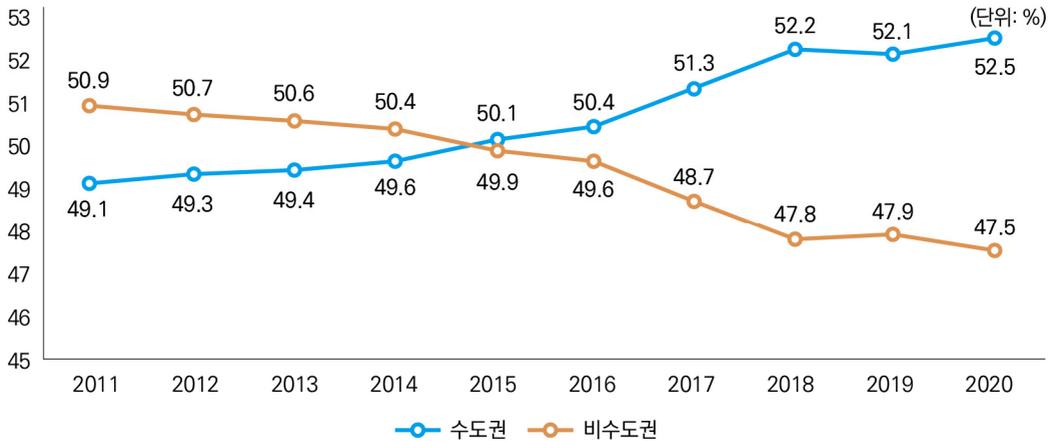
출처: 국가통계포털(KOSIS), 행정안전부 주민등록인구통계

이와 관련하여 정부의 중장기계획을 살펴보면, 제5차 국토종합계획은 기본적으로는 수도권, 지방대도시, 중소도시, 농산어촌지역 등 지역 위계에 걸맞은 특색 있는 발전을 제안하고 있다. 더 나아가 개성 있는 지역발전과 연대·협력 촉진 전략을 추진하기 위해 농촌을 매력 있고 가치 있는 공간으로 육성하고, 지속가능한 산촌 발전을 유도하며, 정주여건 개선으로 활력 넘치는 어촌을 조성하는 과제 등을 제시하고 있다. 농산어촌의 정주여건 개선으로 지역주민의 삶의 질 개선과 귀농, 귀어, 귀산촌 인구 증가는 지방의 인구유출을 막고 인구유입을 도모할 수 있을 것이다.

제4차 국가균형발전 5개년 계획은 안정되고 품격 있는 삶을 위해 지역인재-일자리 선순환 교육체계(교육부 등)를 강조하고 있으며, 방방곡곡 생기 도는 공간을 위한 인구감소 지역을 거주강소지역(행안부, 농식품부 등)으로 만들고자 한다. 지역인재-일자리 선순환 교육체계를 위한 정책과제로 지방대학의 자율적 교육역량 강화, 지역 맞춤형 우수 지역인재 양성, 지역인재 취업지원 등을 추진하여 지역의 인재가 유출되는 것을 방지하고자 한다. 그리고 인구감소지역 활성화 지원을 통해 인구감소에 따른 지방위기에 선제적으로 대응하고, 마을공동체 기반 지역 역량 강화 및 활력 촉진을 강조하고 있다. 이러한 과제들은 지방의 수도권 인구유출을 방지하고 지역인재의 역량을 강화하고자 함이다.

## 2 수도권과 비수도권의 지역내총생산 비율

수도권의 집중도를 살펴보기 위해 인구와 생산규모를 나타내는 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)을 살펴볼 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 발생했는가를 나타내는 경제지표이다. 수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율은 전국 지역생산규모 중 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도)에서 창출한 생산규모 비율이다. 수도권 지역 총생산 비율은 통계청의 지역소득 통계를 활용하여 전국 지역총생산 중 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 지역내총생산(GRDP)의 비율을 계산하였다.



[그림 7-5] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율(2011~2020)

출처: 통계청, 지역소득

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 심화되고 있다. 2020년 기준 수도권의 지역내총생산(명목)은 전국의 52.5%를 차지하며, 2019년에 비해 0.4%p 증가하였다. 수도권과 비수도권의 경제적 격차는 점차 벌어지고 있어 향후 수도권과 비수도권의 양극화 현상은 더욱 심화될 것으로 전망된다.

이와 관련하여 정부의 중장기계획을 살펴보면, 제5차 국토종합계획은 지역산업 혁신과 문화·관광 활성화 전략을 제시하고 있다. 주요 정책과제로 지역특화산업의 혁신 촉진을 추진하고 있으며 이는 국가혁신클러스터를 지역균형발전을 선도하는 성장거점으로 육성하는 것이다. 그리고 제조업 침체로 인한 지역산업위기 대응력 강화 및 지역산업생태계 복원을 위한 지역활력 프로젝트 추진을 제시하고 있다. 이러한 정책과제는 지방의 경제를 활성화하고 산업경쟁력을 갖추도록 하여 지역의 생산성과 활력을 높이고자 하는 것으로 수도권과 비수도권의 지역총생산 비중의 미래사회 대응지표와 부합한다고 할 수 있다.

제4차 국가균형발전 5개년 계획은 일자리가 생겨나는 지역혁신의 산업 전략을 위한 추진과제로 혁신도시 시즌2(국토부 등), 지역산업 혁신(산업부, 중기부, 과기정통부 등), 지역 유희자산의 경제적 자산화(기재부, 산림청, 해수부 등)를 제시하고 있다. 혁신도시 시즌2는 이전 공공기관의 지역발전 선도, 스마트 혁신도시 조성, 혁신도시 산업 클러스터

활성화, 주변과의 상생발전 등을 통해 지역경제의 활력을 증대하고자 한다. 지역산업 혁신은 지역주도 산업혁신 프로젝트를 추진하여 상생형 지역일자리를 창출하고자 한다. 또한 지역 유희자원(국유재산, 산림, 해양)을 활용한 지역경제 활성화 도모를 제시하고 있다.

### 3 국가균형발전위원회의 균형발전지표

정부의 균형발전 수준을 파악하기 곤란하다는 문제의식하에 대통령 직속 국가균형발전위원회는 지역발전 수준을 종합적으로 진단하기 위해 2019년 균형발전지표를 개발하여 확정하였다.

균형발전지표는 지역 여건을 종합적으로 진단할 수 있는 지표로서 개발되었으며 이를 통해 국가균형발전 및 지역 간 격차 완화를 모색하고자 17개 시·도 및 226개 기초 지방자치단체를 대상으로 개발하여 각종 균형발전정책에 활용하도록 하였다. 균형발전총괄 지표는 지역발전 정도, 삶의 질 등 종합적으로 파악할 수 있는 지표로 구성되어 있으며 핵심지표, 부문지표 등으로 구분할 수 있다. 균형발전지표는 지역 간 균형발전 정도를 객관적으로 비교·측정할 수 있는 대표적 분야인 인구, 소득, 재정 등과 관련된 지표로 구성되어 있으며 그중 핵심지표는 인구변화와 재정기반이다. 부문별 객관지표는 지역의 생활 여건을 파악하기 위해 주거, 교통, 산업, 일자리, 교육, 문화, 여가, 안전, 환경, 보건복지 등 8개 분야의 41개 지표로 구성되어 있다. 그리고 주관지표는 2019~2020년 국가균형발전위원회의 자체 설문조사로 산출하였으며 2021년부터는 통계청의 지역사회조사와 연계하여 기초자치단체를 대상으로 조사하여 산출하도록 하였다. 향후 지속해서 조사 결과가 누적되면 지역별, 부문별 주관적 의식 변화의 파악이 가능할 것이다.

미래사회 대응지표는 수도권과 비수도권의 인구집중도와 지역총생산 비율과 같은 객관적 지표로 균형발전의 결과를 살펴볼 수 있는데, 보다 심층적으로 균형발전의 내용을 검토하기 위해서는 다양한 영역의 지표들과 주관적 만족도 등 질적인 지표를 보완하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

**[표 7-4] 균형발전지표: 핵심지표(2개)와 객관적 부문지표(8개 부문 41개 지표)**

부문	평가내용	세부지표
핵심지표 (2개)	인구변화	연평균 인구증감률(1974~2018, %)
	재정기반	재정자립도 3개년 평균(%)
주거 (5개)	주택의 질적 수준	노후주택 비율(%), 빈집 비율(%)
		최저주거기준 미달가구 비율(%)
	라이프라인 공급	상수도보급률(%), 하수도보급률(%)
교통 (4개)	인프라 수준	도로포장률(%)
	기초시설 접근성	고속도로 IC 접근성(km), 고속·고속화철도 접근성(km) 주차장 서비스권역 내 인구 비율
산업 일자리 (6개)	산업	최근 3개년 사업체 증감률(%), 최근 3개년간 종사자 수 증감률(%)
	고부가가치 산업	지식기반산업 집적도 3개년 평균
	고용	상용근로자 비중
	혁신	특허 건수, 연구개발인력당 연구개발비(천원)
교육 (4개)	교육시설 공급기준	유아(0~5세) 천 명당 보육시설 수
		학령인구(6~17세)당 학교 수(초, 중, 고)
	교육시설 접근성	어린이집 및 유치원 서비스권역 내 영유아인구 비율(%) 초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율(%)
문화, 여가 (6개)	문화여가시설공급	인구 십만 명당 문화기반시설 수(개소/십만 명)
		인구 천 명당 객석 수(개소/천 명)
	예술활동	인구 십만 명당 예술활동 건수(건수/십만 명)
	문화시설 접근성	공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율(%), 도서관 서비스권역 내 인구 비율(%), 공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율(%)
안전 (4개)	안전망 정도	구조구급대원 1인당 담당주민 수, 119 안전센터 1개당 담당주민 수
	안전시설 접근성	소방서 접근성(km), 경찰서 접근성(km)
환경 (4개)	도시공원 공급수준	인구 천 명당 도시공원 면적(m <sup>2</sup> /인)
	녹지확보	녹지율(%)
	대기환경	1km <sup>2</sup> 당 대기오염물질 배출량
	도시공원 접근성	생활권공원 서비스권역 내 인구 비율(%)
보건복지 (8개)	복지수요	65세 이상 1인가구 비율(%), 국민기초생활보장수급자 비율(%)
	보건복지예산	사회복지예산비중(%)
	보건복지 시설공급	인구 십만 명당 사회복지시설 수(개소)
		인구 천 명당 의료기관 병상 수(개소)
	보건복지 시설접근성	노인여가복지시설 서비스권역 내 노인 인구 비율(%) 응급의료시설 서비스권역 내 인구 비율(%) 병원 서비스권역 내 인구 비율(%)

자료: 국가균형발전위원회 홈페이지

[표 7-5] 균형발전 주관적 부문지표(10개 부문 22개 지표)

영역	홀수년(12개)	짝수년(11개)
삶에 대한 만족도	삶에 대한 만족도	삶에 대한 만족도
건강	-	의료서비스 만족도
사회통합	-	일반인에 대한 신뢰
	-	기관 신뢰(선택)
	-	사회적 지원
	-	공동체 의식
	-	지역의 사회복지서비스 만족도
소득소비자산	가구 월평균 소득	-
	소득 만족도	-
	생계유지 어려움 경험 만족도	-
주거와 교통	주거환경 만족도	
	교통수단 만족도	
	지역거주기간 및 정주의사	
노동	일자리 충분도	
	일자리 만족도	
교육	교육환경 만족도	
안전	-	범죄에 대한 두려움
	-	안전환경에 대한 평가
환경	-	환경체감도
문화와 여가	여가활동 만족도	-
	시간 사용에 대한 만족도	-

자료: 통계청(2021) 및 국가균형발전위원회(2021.4.19.) 보도자료(“지역 균형발전 및 삶의 질 측정, 중앙과 지방이 함께 합니다!!!”) 참고

## 제4절

## 중장기계획 집행 및 성과평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞에서 국가운영의 방향성이라는 측면에서 미래대응성 제고를 위한 형성평가 방안을 제시하였다. 하지만 이러한 국정 방향성이 실제로 구현될 수 있으려면 계획이 정책과 사업으로 구체화되어 실제 집행이 이루어져야 할 것이다. 이렇듯, 계획 내용이 실제 집행으로 연결되고 있는가를 확인하기 위해서는 대부분의 정책을 포함하는 정부예산과 기금이 투입되는 재정사업과의 연계가 필수적이다. 즉, 미래비전과 일관성이 높은 중장기계획이 수립되었다면, 그러한 중장기계획과 재정사업의 연계가 이루어져야 하며 이를 검토하는 것이 집행 및 성과평가라고 할 수 있다.

우리나라는 국무조정실의 정부업무평가를 비롯하여, 기획재정부의 재정성과목표관리제도나 재정사업심층평가 등 다양한 사업단위의 평가체계를 가지고 있다. 이들 평가제도 중 개별 사업의 목표 달성도를 측정하면서 범정부 차원의 대부분의 재정사업을 대상으로 하고 있는 재정성과목표관리제도가 미래대응성 차원의 집행 및 성과평가를 위해 활용할 수 있는 사업단위 평가제도로 판단된다.

집행 및 성과평가를 위해서는 앞서 형성평가에서 선정한 중장기계획을 추진하는 부처의 성과계획서를 바탕으로, 해당 중장기계획의 목표를 달성하기 위한 개별 사업을 수행하는 부처의 성과계획서와 성과보고서를 바탕으로 해당하는 재정사업을 선택한다. 중장기계획에 해당하는 목표와 수단을 기존 성과계획서는 단위사업 수준에서 성과지표와 목표치를 관리하였으나, 2022년부터 프로그램 수준에서 성과지표와 목표치를 설정하고 있다. 따라서, 중장기계획과 관련된 정부부처의 성과계획서에서 해당 중장기계획의 목표와 수단과 관련성이 높은 재정사업을 프로그램 단위로 선택하고, 사업의 성과지표 및 목표치와 중장기계획의 목표를 비교·검토한다. 단위사업에 비해 프로그램 수준에서 부처별 재정사업을 검토하게 되면 포괄적인 수준에서 효율적으로 분석이 가능할 것으로 보인다.

## 1 국토교통부

국토교통부의 2022년도 성과계획서를 보면 전략목표 중 하나로 “균형 국토 및 지속가능한 도시성장을 통해 살기 좋은 국토·도시 조성”을 제시하고 있다. 이를 위한 프로그램 목표는 “지역경쟁력 강화 및 균형발전 촉진”으로 지역성장거점과 산업기반 확충을 통해 지역의 경쟁력을 제고하고 지역내총생산을 증대하고자 한다. 이러한 프로그램의 추진 배경은 수도권에 비해 상대적으로 낙후한 지역의 성장거점 육성 등을 통해 지역의 경쟁력 제고 및 국토의 균형 있는 발전을 견인하고자 함이다.

주요 추진전략으로는 1) 지역경쟁력 강화를 위한 국토정책 개발을 위한 연구를 추진하고, 지역개발사업평가 및 지역개발 통합모니터링시스템 구축·운영(국토정책지원), 2) 생활환경이 열악하고 개발 수준이 낮은 지역에 대하여 지역발전에 필요한 기반시설 지원(성장촉진지역개발), 3) 지자체 간 연계·협력을 토대로 지역자원을 융·복합한 경쟁력 있는 지역계획 수립지원(초광역 개발권 시범사업지원) 4) 개발제한구역 보존가치 증진, 효율적이고 체계적인 관리를 위한 경상경비, 토지매입 및 주민지원사업 추진(개발제한구역지원), 5) 새만금사업 전담기관인 새만금개발공사의 운영비 및 주요 사업의 안정적 추진을 위해 출자금 지원(새만금개발사업지원), 6) 국가 균형발전 및 경쟁력 강화를 위해 혁신도시를 지역거점으로 육성 및 발전지원(혁신도시), 7) 지자체가 사업을 기획하여 중앙정부와 협약을 체결하면, 포괄보조 형식으로 이를 지원(지역발전투자협약), 8) 홍수조절을 통한 시흥, 안산, 화성 지역 침수 방지 등 재해예방과 배수갑문을 이용한 해수유통으로 시화호 수질 개선(방조제관리지원), 9) 발전잠재력이 있고 경제적 파급효과가 큰 지역전략사업을 투자선도지구로 지정하여 지역의 성장거점을 육성(투자선도지구) 등이다.

국토교통부는 프로그램 목표하의 성과지표로 비수도권 내 지역내총생산 실질성장률, 지역주민만족도, 일자리 창출 등을 제시하고 있다. 먼저, 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 실질성장률은 비수도권 지역내총생산 실질성장률의 산술 평균으로 계산한다. 측정수행기관은 통계청이며, 측정대상 표본수 및 선정방법은 비수도권 14개 광역지자체를 대상으로 통계청에서 발표하는 GRDP 잠정치를 활용한다. 2022년도의 목표치는 0.92%로 설정하였는데, 그 근거에 대해 세계적인 저성장의 추세 속에서 국내 경제성장률이 최근 3% 미만의 하향 평준화되고 있는 상황으로 '21년에는 경기하강 상황을 반영해 최근 3년간('17~'19년) GRDP 실질성장률의 지수 추세선( $R^2=0.99$ ) 수준을 감안해 설정한 것이라고 한다. 향후 수도권 인구가 비수도권 인구를 넘어서는 현상이 앞으로 지속될

것으로 보이므로 비수도권의 GRDP 실질성장률 측면에서 부정적 영향을 받을 것으로 예측된다. 또한 코로나19의 전 세계적 대유행(Pandemic)이 지속되어 한국을 포함한 세계 경제가 마이너스 성장 등의 부정적 영향을 받으며 경제적 피해가 가속화되고 있는 상황으로 목표치 달성에 대한 평가 시 외생변수의 영향을 반영해 검토하는 것이 필요하다.

지역주민만족도(도서)의 경우, 성장촉진지역사업 해당 지역(도서지역 16개 시·군 대상) 주민만족도 설문조사로 측정한다. 2022년도 주민만족도의 목표치는 전년과 동일하게 4.1점으로 제시하고 있는데, 이는 코로나19로 감염병 대응에 많은 예산의 투입으로 인하여, 지역사업의 진행이 원활하지 않아 사업에 어려움을 겪고 있음을 고려한 것으로 추후 '23년부터 지표목표를 상향할 예정이다. 성장촉진지역개발사업은 「국가균형발전특별법」을 근거로 낙후도가 하위인 70개 시·군을 지정하여 지원하고 있으며, 기초 인프라가 부족한 낙후지역 지원을 통해 지역주민의 생활환경 개선과 소득을 증대시키는 등 지역경제활성화가 중점 목표인 만큼 주민의 만족도가 사업성과에 중요지표로 활용된다.

일자리 창출(누적) 지표는 사업 추진으로 인한 일자리 창출 수로 측정되며, 사업 추진에 따른 지역경제활성화 효과를 정량적으로 확인할 수 있는 지표로 일자리 창출을 성과지표로 선정하였다고 설명한다. 측정대상은 지역발전투자협약 시범사업 수행 13개 지자체(제주 서귀포, 경남 거창·합천, 부산, 광주 광산, 전북 군산, 충북 청주·증평, 세종, 경북 의성, 전남 완도, 강릉, 충남 홍성)이다. 중앙 주도의 부처 간 칸막이식으로 운영되는 기존 지역지원사업의 한계를 극복하고 지역지원사업의 효과 극대화를 위해, 지자체가 지역경제활성화 등 지역 여건에 맞는 사업계획을 수립하면 중앙에서 다부처·다년도 사업을 포괄보조 형식으로 지원하는 지역발전투자협약 제도를 도입하였다. 일자리 창출 목표치는 22년 대부분 사업이 준공됨에 따라 '22년 예산은 '21년 대비 약 73% 감소(323억원 → 86억원)하였으며 '22년 일자리 창출 목표도 예산 감소율을 반영하여 '21년(161명) 대비 73% 감소한 43명으로 설정하였다.

**[표 7-6] 국토교통부 “지역경쟁력 강화 및 균형발전 촉진” 프로그램 목표의 성과지표**

성과지표	가중치	성과분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집방법/ 출처	
			구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23			'24
①비수도권의 지역내 총생산(GRDP) 실질성장률(%)	0.4	일반 재정	목표	신규	신규	신규	신규	0.92	0	0	비수도권 지역내총생산 실질성장률의 산술평균	통계청
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②지역주민 만족도(도서)(%)	0.2	일반 재정	목표	4.0	4.05	4.1	4.1	4.1	0	0	성장촉진지역사업 해당 지역 주민만족도 설문지 조사	도서지역 16개 시·군 대상으로 설문지 조사 후 통계자료 확인(문서)
			실적	4.05	4.05	4.4	-	-	-	-		
③일자리 창출(누적)(명)	0.4	일반 재정	목표	신규	신규	247	408	451	0	0	사업 추진으로 인한 일자리 창출 수	지역발전투자협약 시범사업 수행 지자체
			실적	신규	신규	258	-	-	-	-		

자료: 국토교통부 2022년 성과계획서

## 2 산업통상자원부

산업통상자원부의 2022년도 성과계획서를 살펴보면 전략목표 III에서 “지역산업을 육성하여 지역경제에 활력 제고”를 제시하고 있다. 프로그램 목표는 기업입지 환경을 개선하여 지역경제활력을 제고하는 것이다. 프로그램을 추진하게 된 배경은 지방소멸 등 극단적 시나리오의 현실화를 막기 위해 수도권 일극 체제 탈피, 성장축의 다극화를 통한 국가 균형발전이 필요하고, 이를 위해 산업단지 환경 개선, 지역투자 유도, 지역산업 육성사업 추진 등을 통한 지역경제활력 제고가 필요하기 때문이다.

주요 추진전략으로 1) 기업입지 환경 개선 및 자유무역지역 조성, 2) 기업의 지방투자 촉진 및 지역혁신을 위한 성장거점 조성, 3) 지역의 R&D 혁신역량 제고 등이 있다. 이러한 추진전략은 기업 입지환경 개선, 지역투자 유치 활성화를 통해 입지 경쟁력을 강화하고, 지역산업 경쟁력 강화를 통해 일자리 창출에 기여함으로써 지역경제활력을 제고할 수 있다는 점에서 전략목표와 부합한다고 볼 수 있다.

산업통상자원부는 프로그램 목표의 성과지표로 전국 산업단지 가동업체 수, 지역경제 활력지수를 제시하고 있다. 먼저, 산업단지 가동업체의 경우 기업입지 환경 개선을 통한 산업단지 내 입주업체의 가동 여부가 중요한바, 전국 산업단지 가동업체 수를 성과지표로

설정하였다. 산업단지 가동업체의 측정을 위해 전국 산업단지에 입주한 기업 전수조사를 실시한다. 최근 5년('15~'19)간 전국 산업단지 내 가동업체 수 실적 평균은 8만 8천여 개사인 점과 연평균증가율은 4.3%이나 전년 대비 증가율은 감소하고 있는 점 등을 감안하여 '22년 목표치를 '21년 목표보다 높은 9만 5천여 개사로 설정했다고 밝히고 있다. 2021년도 목표 대비 상향된 목표설정을 통해 지속적인 상향적 개선을 추진하고 있다. 그러나 코로나19 사태로 인한 글로벌 경기 불황, 조선업, 자동차 등 개별업종 불황 등으로 인해 기업입지 환경이 열악한 상황이며, 이로 인해 산업단지 내 입주·가동이 감소될 수도 있는 상황에서 목표치 상향은 도전적인 과제일 수 있다.

**【표 7-기】 산업통상자원부 “기업 입지환경 개선 및 지역경제활력 제고” 프로그램 목표의 성과지표**

성과지표	가중치	성과분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집방법/ 출처
			구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24		
①전국 산업단지 가동업체 수 (천 개)	0.5	일반재정	목표	87.0	90.0	92.0	94.5	95	0	0	산업단지 내 가동업체 수 합계	전국산업단지 현황통계
			실적	91.6	94	(105.8)	-	-	-	-		
②지역경제활력 지수 ('12.1월=100)	0.5	일반재정	목표	신규	신규	신규	신규	108.7	0	0	지역별 생산, 고용 등 주요 경제지표에 대한 종합지수 ('12.1월=100)	7개 주요 경제지표(광업제조업생산지수, 서비스업생산지수, 소비자물가지수, 주택매매지수, 고용률, 취업률, 수출액)
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

자료: 국토교통부 2022년 성과계획서

지역경제활성화지수는 산업연구원에 의해 측정되며, 지역의 경제상황 및 활력 정도를 파악하기 위해 생산, 가계, 고용, 대외 등 4개 부문으로 구성된 종합지수로서 총 7개의 주요 경제지표(광업제조업생산지수, 서비스업생산지수, 소비자물가지수, 주택매매지수, 고용률, 취업률, 수출액 등)로 구성되었다. 지역경제활력지수는 경기종합지수를 작성하는 과정에 준하여 3단계를 거쳐 산출한다. 1단계는 지표별 증감률 및 표준화 단계로 개별 지표에 대해 대칭변화율 산출 및 이에 대한 표준화를 거쳐 구성지표별 표준화 증감률을 산출한다. 2단계는 종합증감률 산출 단계로 구성지표들의 표준화 증감률의 합으로 종합증감률을 계산한다. 3단계는 종합지수를 산출하는데,  $\text{금월지수} = \text{전월지수} \times \frac{(200 + \text{금월 종합증감률})}{(200 - \text{금월 종합증감률})}$ 로 계산한다.

2022년의 목표치는 108.7로 설정하였는데, 이는 2020년까지의 실적치를 토대로 최

근 7년간의 지표 추세선(추세선은 2차 다항식을 적용하며, 지표 산출 시작시점인 2014년부터의 자료를 이용)을 산출, 이를 적용하여 향후 예상되는 지표 수준을 추정한 것이다. 이는 '20년 초 코로나19로 인하여 일시적 감소를 보였던 지역경제활력지수가 '20년 3분기 이후 점차 회복을 보임에 따라 지역경제활력지수는 완만한 증가를 보일 것으로 예상하고 목표를 설정한 것이라고 밝히고 있다.

### 3 행정안전부

행정안전부의 2022년도 성과계획서를 살펴보면, 전략목표 III에서 “지역특화발전을 통해 주민 행복 향상에 기여”를 제시하고 있다. 프로그램의 목표는 III-1 맞춤형 지역개발을 추진하고 주민생활환경을 개선(지역발전)하는 것과 프로그램 목표 III-2 지역일자리를 창출하는 것이다.

먼저 프로그램 목표 III-1의 맞춤형 지역개발 추진과 주민생활환경 개선(지역발전)을 살펴보면 지역균형발전 추진을 통한 골고루 잘사는 대한민국 실현, 주민환경 개선을 통한 안전하고 쾌적한 생활공간 조성, 주소체계 고도화를 통한 국민의 생활편의 제고 및 안전증진 등이 포함되어 있다.

프로그램의 추진 배경은 수도권과 지방 간 양극화 심화 및 지방인구감소 위기 등 지역문제를 해결할 균형발전정책이 필요하고 접경지역·섬·주한미군 주변지역 등 안보·지리·역사적 요인으로 개발되지 못한 특수상황지역에 대한 정부 차원의 지원의 필요성을 들고 있다. 또한 국민생활과 밀접한 생활공간에 대해 국민의 요구 및 시대적 변화를 반영하여 신산업 육성 및 안전문제에 대한 제도의 정비가 필요하고, 건물 중심의 주소체계를 다중이 이용하는 사물로 확대하고, 고밀도 입체도시 등 도시구조의 변화에 맞게 입체주소를 도입해야 함을 제시하고 있다.

주요 추진전략으로 지역발전지원(자전거이용활성화, 안전하고 편리한 공중화장실 조성, 간판문화선진화, 온천산업활성화, 인구감소대응), 주한미군기지이전에 대한 평택 지원, 주한미군공여구역 주변지역 등 지원, 서해5도종합발전지원, 지역공동체기반조성 및 역량 강화, 도로명 주소사업 추진, 접경권 발전지원사업, 도서·접경지역 등 특수상황지역 개발, 섬발전협력사업추진 등이 있다.

행정안전부는 프로그램 목표의 성과지표로 특수상황지역 주민만족도, 접경지역 지원 사업 정책만족도를 제시하고 있다. 먼저 특수상황지역 주민만족도의 2022년도 목표치는 83.5점으로 제시하고 있는데, 이는 최근 2년간 평균 증감이 -0.15인 상황에서 '21년 목표치를 '20년도 실적과 동일하게 설정한 것이라 설명한다. '22년 이후부터는 전년 대비 0.5점씩 증가할 수 있도록 설정하였다. 주민만족도는 코로나19로 인한 컨설팅 등 대면사업 진행 불가, 가축전염병인 아프리카돼지열병(African Swine Fever; ASF) 발생에 따른 접경지역 증장비 투입 불가 등으로 인한 건설사업 지연, 국방개혁 2.0에 따른 접경지역 상주 군인 축소 등으로 접경지역 개발사업에 대한 주민만족도는 해마다 하락하는 상황의 외부 환경을 이해하는 것이 필요하다.

[표 7-8] 행정안전부 지역발전 프로그램 목표의 성과지표

성과 지표	가중치	성과분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법/ 출처	
			구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23			'24
①특수상황 지역 주민만족도 (점)	0.5	일반 재정	목표	신규	82	83	83	83.5	84	84.5	① 특수상황지역 주민만족도 ○ 측정산식: 사업 추진에 대한 만족도 조사 ■ 측정방법 - 측정대상기간: '21.1.1.~'21.12.31. - 실적치 집계 완료 시점: '21. 12월 예정 - 측정수행기관: 행정안전부 및 지자체 - 측정대상 표본수 및 선정방법 (자료수집방법/자료 출처): 표본조사(총 800개) : 표본조사(총 800개) - 도서·접경 지역 등 사업 수혜지역 주민 중 표본으로 조사, 총규모 800명 정도	측정대상 표본수 및 선정방법 (자료수집 방법/자료 출처): 전수조사 (총 800개)
			실적	신규	82.7	82.0	-	-	-	-		
②접경지역 지원 사업 정책 만족도 (점)	0.5	일반 재정	목표	72	73	75	76.3	77.6	78.9	80.2	○ 측정산식: 사업 추진에 대한 만족도 조사 ■ 측정방법 - 측정대상기간: '21.1.1.~'21.12.31. - 실적치 집계 완료 시점: '22. 1월 예정 - 측정대상: 접경지역 주민 등 300명 이상 - 측정항목: 사업 추진에 대한 만족도 - 평점부여방식: 각 항목당 리커트 5단계	측정대상 표본수 및 선정방법: 설문대상 지역주민 샘플(직업별·연령별) 300명 이상
			실적	73.3	77.5	75.9	-	-	-	-		

행정안전부의 성과계획서 전략목표 III-2에서 지역일자리 창출(일자리 지원)을 제시하고 있다. 프로그램의 목표는 지역일 자리를 창출하여 지역경제를 활성화하는 것이다. 행정안전부는 지역 청년의 대도시 이주로 지역 기업이 구인난을 호소하고, 중앙부처의 하향식·일률적 사업으로는 지역별로 상이한 고용 여건 대응에 한계가 있어 지자체 중심의 상향식 일자리사업을 통해 청년 고용을 창출하고, 취·창업이 지역 정착으로 이어지도록 정책적 지원이 필요하다고 설명한다. 그리고 청년이 지역공동체 발전, 지역사회문제 해결에 기여할 수 있도록 지원하여 지역발전의 주체로서 청년의 역할 정립이 필요하다는 것을 추진 배경으로 제시한다. 주민생활에 필수적인 영역 즉, 공공청사, 도시철도·버스 등 대중교통, 전통시장 등 다중이용 공공시설에 대한 생활방역서비스를 제공하는 한시적인 공공 일 자리를 제공하고, 취업취약계층의 고용시장 충격 완화, 민생경제 정상화, 서민생활 안정을 위해 정부지원 직접일 자리를 제공하는 것이 필요하다. 그리고 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 소득일 자리 창출, 공동체 활성화에 기여하는 마을기업 육성을 추진 배경으로 제시하고 있다.

주요 추진전략으로는 지역주도형 청년일 자리 지원(예를 들면 청년의 수요가 큰 중소기업, 마을기업, 사회적기업, 협동조합 등), 지역방역 일자리사업, 지역공동체 일자리, 마을기업 육성 등을 지원하는 것이다.

지역공동체 일자리, 마을기업 육성 등은 「국가균형발전특별법」의 내용과 부합한다. 「국가균형발전특별법」 제11조는 시·도지사는 관계 중앙행정기관의 장, 관할구역의 시·군·구의 시장·군수·구청장과 협의하여 지역일 자리 창출 및 경쟁력 강화에 중심적 역할을 하는 산업, 지역의 발전역량을 강화시킬 수 있는 산업을 시·도의 지역특화산업으로 선정할 수 있음을 명시하고 있다.

이러한 전략을 추진하기 위해서는 코로나19로 현실화되고 있는 경기침체와 이에 따른 기업들의 신규채용 위축(채용연기, 감축, 동결)에 대한 현실적인 대응의 필요성 등 외부적 요인을 이해하는 것이 필요하다.

행정안전부의 프로그램 목표의 성과지표로 지역주도형 청년일 자리 창출 수, 지역방역 일자리사업 일자리 창출 수, 지역공동체 일자리 창출 수, 마을기업 고용인원 등이 있다. 먼저, 지역주도형 청년일 자리 창출 수는 각 지방자치단체에 의해 측정되며 지역주도형 청년일 자리사업 참여자 수의 합산으로 산출된다. 2022년 유형별 사업참여자 목표치는 25,880명으로 제시되었는데 이 중 지역혁신형이 가장 많으며 이는 지역경제와 청년이

함께 혁신·성장할 수 있는 일자리 제공을 통한 청년 지역의 유입 및 정착을 유도하는 것이다. 지역주도형 청년일자리사업은 만 39세 이하 청년을 대상으로 직·간접적 청년 고용 창출 사업의 특성상 사업비 대부분이 취·창업 관련 인건비 등이므로 취·창업 인원을 기준으로 목표를 설정하고 있다.

지역방역 일자리사업 일자리 창출 수의 성과지표는 지방자체단체의 전수조사로 측정되며 지역방역 일자리사업 참여자 수로 계산된다. 2022년 목표치는 투입예산의 산출기초를 근거로 하여 산정되었다. 지역방역 일자리사업은 취업취약계층 등을 대상으로 한 사회적 공공일 자리를 제공하는 사업의 특성상 사업비 대부분이 인건비이므로 고용인원을 기준으로 목표를 설정하고 있다. 코로나19로 인한 경제침체에 대해 고용안전망을 통한 생계지원 수요 증가의 외부적 요인을 고려하는 것이 필요하다.

지역공동체 일자리 창출 수의 성과지표는 일자리 참여자의 합으로 계산하되 생산적 일자리 확대를 위해 일자리 유형별 참여자 수에 가중치를 부여한다. 즉, 생산직일자리(1~3 유형)에는 가중치 10%를 가산하고 단순일자리(4유형)는 가중치 10%를 감산하여 부여한다. 지역공동체 일자리사업 참여자 수는 인건비 투입예산 산출기초를 근거로 산정한다. 지역공동체 일자리사업은 저소득층 등 취약계층을 대상으로 직접일 자리를 제공하는 인건비 지원사업으로 일자리 지원예산 인원을 기준으로 목표를 설정하고 있다.

마을기업 고용인원의 경우 각 지방자치단체가 전수조사하여 마을기업 상용근로자 수로 측정한다. 전국 마을기업 상용근로자는 고용계약이 1년 이상인 임금근로자 또는 계약기간이 정해지지 않고 정규직원으로 일하는 자로서, 기업체에서 급여를 지급하는 자이다. 2022년도 목표치는 2,900명으로 제시되었는데, 최근 3개년도 평균고용인원 수가 11.6명('18년 10명, '19년 12.1명, '20년 12.8명)임을 감안할 때 목표치 설정 근거가 미흡한 것으로 판단된다.

[표 7-9] 행정안전부 “지역일자리 창출” 프로그램 목표의 성과지표

성과지표	가중치	성과분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	
			구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23			'24
①지역주도형 청년일자리 창출 수(만 명)	0.3	일반 재정	목표	1.19	2.32	2.21	2.36	2.59	-	-	Σ(지역주도형 청년일자리사업 참여자 수)	행안부 추진계획 및 결과보고서
			실적	1.097	3.64	3.6	-	-	-	-		
②지역방역 일자리사업 일자리 창출 수(만 명)	0.3	일반 재정	목표	신규	신규	신규	0.86	0.86	-	-	Σ(희망근로 지원사업 참여자 수)	추진계획 및 지자체 실적 보고서
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
③지역공동체 일자리 창출 수(점)	0.2	일반 재정	목표	1.0	1.4	1.05	0.95	1.10	-	-	참여자 수(1·2유형 생산적일자리 참여자 수 + 3·4유형 참여자 수)를 기준으로 하되 유형별 가중치를 부여 - 생산적일자리 50% 가산, 기타일자리 20% 감산 - 1·2유형 생산적일자리 수 = 1·2유형 참여자 수 × 1.5 - 3·4유형 일자리 수 = 3·4유형 참여자 수 × 0.8	행안부 추진계획 및 결과 보고서
			실적	1.3	1.8	1.5	-	-	-	-		
④마을기업 고용인원(명)	0.2	일반 재정	목표	10	10.5	12.5	12.7	2900	2900	2900	전국 마을기업 상용근로자 수	마을기업 실태조사 통계자료 등
			실적	10	12.1	12.8	-	-	-	-		

## 4 시도의 균형발전 성과지표

최근 지역주도의 균형발전정책이 강조되면서 모든 시·도는 지역의 균형된 발전을 강조하고 있다. 따라서 부처별 추진사업의 성과를 분석하는 것 이외에 각 지역에서 추진하는 사업의 성과를 살펴볼 필요가 있다.

제4차 국가균형발전 5개년 계획은 시·도의 역점사업을 제시하고 있는데 17개 시·도가 자율적으로 지역 특색을 살린 비전과 발전계획을 수립하여 지역주도 균형발전 실현을 도모한다. 국가균형발전 비전의 사람·공간·산업 3대 전략에 따른 과제와 함께 시·도내 불균형 해소를 위한 과제를 발굴하여 반영하였다. 분야별 과제는 시·도별 맥락에 따라 차별성을 나타내고 더불어 시·도별 과제의 성과를 측정하기 위한 지표도 제시하고 있다. 17개 시·도에 공통적으로 나타나는 성과지표는 1인당 지역총생산(GRDP)과 일자리 수이고, 그 외 청년 고용률, 행복지수, 여가만족도, 도시공원면적 등 균형발전 관련 다양한 성과지표가 제시되고 있다.

[표 7-10] 지역균형발전 핵심 성과지표(시도별)

핵심 성과지표	
서울	1인당 지역총생산(GRDP), 일자리 수, 행복지수, 노후주택 비율, 사업체창업률, 자치구별 재정 자립도 편차
부산	1인당 GRDP, 일자리 수, 청년 고용률, 대중교통수송분담률, 종사자 100인 이상 기업체 수, 1인당 지역총소득(GRNI)
대구	1인당 GRDP, 일자리 수, 여가만족도, 1인당 도시공원 면적, 고용률, 전국 대비 벤처기업 비중
인천	1인당 GRDP, 일자리 수, 대학생 지역 내 취업률, 인천형 도시재생지원사업, 기술혁신형 중소기업 수, 외국인 직접투자 기업 수
광주	1인당 GRDP, 일자리 수, 여가활용 만족도, 인구 천 명당 도시공원면적, 혁신도시 인근 신규 사업체 수, 사회적 경제조직 사업체 비중
대전	1인당 GRDP, 일자리 수, 대졸 및 특성화고 졸업자 지역 내 취업률, 인구 10만 명당 복지시설 수, 제조업사업체 수, 고용률
울산	1인당 GRDP, 일자리 수, 청년 취업자 수, 총가구 대비 최저주거기준 미달가구 비율, 1인당 GRNI, 1인당 연구개발투자액
세종	1인당 GRDP, 일자리 수, 인구 십만 명당 문화기반시설 수, 노후주택 비율, 벤처기업 수, 취업자
경기	1인당 GRDP, 일자리 수, 청년배당 지급 인원, 개발이익 도민 환원 사업대상지발굴 및 추진, 평택항 배후물류단지 건설, 스마트공장 보급
강원	1인당 GRDP, 일자리 수, 의료 및 취약지 지원, 도시재생사업, 사업체 수, 고용률
충북	1인당 GRDP, 일자리 수, 관광객 수, 도시재생사업 건수, 수출액, 고용률
충남	1인당 GRDP, 일자리 수, 상대적 빈곤율, 최저주거기준 미달가구 비율, 고용률, 1인당 농림어업 GRDP
전북	1인당 GRDP, 일자리 수, 전북 방문객 수, 농산촌 마을청년리더 육성, 연구개발특구 내 연구소기업, 첨단기술기업 지정
전남	1인당 GRDP, 일자리 수, 지역자율형 사회서비스 일자리, 도시재생뉴딜사업, 혁신도시 연계 에너지 관련기업 유치, 글로벌 강소기업 육성
경북	1인당 GRDP, 일자리 수, 국내 관광객 수, 스마트팜 면적, 벤처기업 수, 연구개발투자액
경남	1인당 GRDP, 일자리 수, 청년 실업률, 인구감소지역 감소율 저감, 과학기술혁신역량지수, 고용률
제주	1인당 GRDP, 일자리 수, 농촌지역 인구증감률, 공공임대주택 공급 수, 사업체 증감률, 이전 공공기관 종사자 가족 동반 이주율

자료:국가균형발전위원회, 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)

## 제5절

## 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

균형발전정책은 인구감소와 저출생, 지역소멸이라는 시대적 과제에 대응하기 위한 국가 미래전략으로서 중요한 의미를 가지므로 이를 대상으로 미래사회 대응지표와 관련 정부 중장기계획, 프로그램 사업을 연계하여 검토하였다. 이를 정리하면 [표 7-11]과 같다.

[표 7-11] 균형발전 관련 미래대응 모니터링 모형(예시)

미래사회 대응지표				관련 중장기계획	정부 성과계획서 (재정성과목표관리제도)	
미래 비전	핵심 전략	세부 영역	미래 지표	중장기계획	국토교통부, 산업통상자원부, 행정안전부	
					프로그램	성과지표
지속 가능한 안심 사회	안전한 거주환경 및 지속가능 한 지역공동 체 형성	국가 균형 발전	수도권 및 비수도권 인구 비율, 수도권 및 비수도권 GRDP 비율	국토종합계획, 국가균형발전5개 년 계획	〈국토교통부〉 지역경쟁력 강화 및 균형발전 촉진	비수도권의 지역내총생산 실질성장률, 지역주민만족도, 일자리 창출
					〈산업통상부〉 지역경제활성화	전국 산업단지 가동업체 수, 지역경제활력지수
					〈행정안전부〉 맞춤형 지역개발 추진 및 주민생활환경 개선	특수상황지역 주민만족도, 접경지역 지원사업 정책만족도

균형발전과 관련된 정부 중장기계획에 대한 모니터링 결과 중장기계획에 제시된 목표와 미래사회 대응지표 간에는 상당한 긴밀성이 있는 것으로 확인되었다. 가령 형성평가에서 살펴본 바와 같이 미래사회 대응지표에 해당하는 수도권 집중도는 모니터링 대상 중장기계획에서도 수도권 집중을 해결하기 위한 구체적 목표를 제시하고 있다. 제5차 국토종합계획의 3대 목표 중 하나로 “어디서나 살기 좋은 균형 국토”를 명백히 표명하고 있으

며, 제4차 국가균형발전 5개년 계획은 “지역주도 자립적 성장기반 마련”을 목표로 제시하고 있다. 따라서 수도권과 비수도권의 인구 비율, 수도권 및 비수도권의 지역총생산 비율 등의 미래사회 대응지표의 추이를 분석하고 관련 중장기계획을 검토함으로써 균형발전의 정도를 모니터링할 수 있을 것으로 판단된다.

형성평가를 통해 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획의 미래대응성을 강화하기 위해서는 보다 구체적이고 적합한 지표를 보완하고 주기적인 모니터링을 실시하는 것이 필요함을 확인하였다. 균형발전과 지방의 위기를 살펴보기 위해서는 단순히 수도권과 비수도권뿐 아니라 보다 세분화된 지역 즉, 지방의 대도시, 중소도시, 농산어촌 등 다양한 유형별로 살펴보는 것이 필요하다. 비수도권 지역에서도 지역의 유형별로 인구와 경제활동의 차이가 나타나며 특히 지방의 중소도시와 농산어촌에서 더욱 위기적 현상이 나타나기 때문이다. 그러므로 지역유형별, 시군구별 등 다양한 공간범위로 인구와 경제활동을 살펴봄으로써 지역의 미래전략을 도출할 필요가 있다. 이를 위해서는 행정안전부의 인구감소지수를 활용할 수 있을 것이다. 행정안전부는 연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도 등 8개 인구지표를 활용해 229개 지역을 검토하여 인구감소지역 89개 기초자치단체를 지정하였다. 이러한 인구감소지수는 지방소멸대응기금을 배분하기 위한 지표로 활용되고 있으며, 기초자치단체는 기금 활용을 위한 투자계획을 수립하여 기준에 따라 평가받는다. 그러므로 단순히 수도권과 비수도권의 이분법으로 구분하여 인구집중도와 지역내총생산을 비교하는 것뿐 아니라 시군구별 데이터 분석이 필요하다. 국토종합계획과 국가균형발전 5개년 계획에서도 다양한 지역의 맥락을 고려한 지역맞춤형 전략을 강조하고 있으며 특히, 제4차 국가균형발전 5개년 계획은 시·도별 균형발전지표를 제시하고 있다. 그러므로 향후 미래사회 대응지표는 지역의 격차와 발전 정도를 다양하게 측정할 수 있는 보다 구체적이고 세밀한 지표를 보완함으로써 균형발전의 양상을 모니터링할 수 있을 것이다.

현 미래사회 대응지표 체계에 균형발전을 모니터링하기 위한 지표는 수도권 인구 비중, 수도권 지역내총생산 비중이다. 이는 균형발전이 대한민국 미래사회에 가지는 의미와 미래 정책으로서의 중요성에 비하면 부족한 측면이 있다. 수도권 인구집중과 경제집중을 살펴보는 것 이외에 지역발전과 관련된 보다 구체적인 지표가 마련되어야 한다. 그런 측면에서 균형발전위원회의 균형발전지표는 시사점을 제공한다. 객관적 지표와 주관적 지표로 구성된 41개의 다양한 지표 내용은 지역의 여건을 보다 구체적으로 파악할 수 있게 한다. 그러나 균형발전지표를 미래사회 대응지표로 활용하기 위해서는 적절한 기준으로 적

합성 여부를 살펴보는 것이 필요하다. 가령 균형발전지표 중 도로포장률은 대부분 지역에서 이미 80~90% 이상을 나타내고 있어 미래지향적 의미를 감안할 때 중요성이 크지 않으므로 미래사회 대응지표로서의 의미를 가지는 지표를 선별해서 판단해야 한다. 향후 미래사회 대응지표를 보완하기 위해 외국인 관련 지표(가령 관광객, 노동자, 학생 등) 또는 생활인구와 같은 미래지향적 지표를 포함하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 정주민구(주민등록인구 등) 이외에 지역발전과 관련된 실효성 있는 새로운 인구개념이 등장하면서 다양한 데이터를 활용해 지역의 실태를 모니터링하는 것이 필요하다. 다만, 미래사회 대응지표로 데이터가 지속적으로 수집되기 위해서는 안정적이고 신뢰성 있는 데이터를 확보하는 것이 필요하므로, 아직 도입 단계인 생활인구의 개념은 실질적으로 측정되어 공개되는 시점에 검토가 필요하다.

집행 및 성과평가를 통해 정부가 균형발전 관련 재정사업에 대하여 수립한 프로그램 목표와 관련 성과지표를 살펴본 결과 객관적 지표 이외에 주관적 만족도에 대한 지표가 다수 포함된 것을 알 수 있었다. 다만 주관적 만족도를 정책의 성과지표로 설정할 경우에는 정책의 순효과를 파악하는 데 한계가 있으므로 정부는 주기적으로 관련 행정 빅데이터를 분석하여 양적인 측면에서 수도권 집중도가 완화되고 있는지, 지역 격차가 완화되고 있는지, 농어촌 지역의 삶의 질이 개선되고 있는지 분석하여 관련 중장기계획에 반영할 필요가 있다. 데이터 기반의 과학적인 방법으로 평가하고 그 결과가 다시 중장기계획에 환류되어 반영될 필요가 있다.

수도권의 인구집중은 수도권 과밀로 인하여 각종 사회비용을 증가시키고 비수도권 지역의 성장잠재력을 저하시키므로 지역 간 균형발전 및 형평성을 저해한다. 최근 저출생과 고령화의 영향으로 전국적으로 인구감소 및 생산가능인구 부족 등 인구구조 변화가 나타나는 가운데, 지방의 인구가 수도권으로 유입되는 사회적 이동이 많아지면서 지방의 인구 위기가 심화되고 있다. 전체 면적의 약 12%를 차지하는 수도권에서 전국 인구의 절반이 살고 있으며, 지역내총생산의 절반이 수도권에 집중되어 있다는 것은 수도권과 비수도권의 격차가 심각함을 의미하는 것이며, 이러한 격차는 점차 벌어지고 있는 추세를 보이고 있다. 그러므로 수도권의 집중도를 모니터링하면서 지속가능한 지역사회, 지방의 미래를 위한 대응책을 마련하는 것은 국가의 미래전략으로서의 의미를 가진다.

## 참고문헌

---

1. 문헌자료
2. 웹사이트



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

#### 2장

- 국회예산정책처(2021), 「OECD 주요국의 공공사회복지지출 현황」, 『NABO Focus』 제30호(2021. 02. 24.), 국회예산정책처.
- \_\_\_\_\_ (2022), 『2022~2070년 NABO 장기 재정전망』, 국회예산정책처.
- 김태완(2021), 「탈빈곤을 위한 복지와 고용서비스」, 『사회혁신과 지역복지공동체』 13호(2021 가을), 한국사회복지협의회.
- 민보경 외(2022), 『데이터로 보는 미래사회 리포트』, 국회미래연구원.
- 보건복지부(2019), 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019. 2. 12.
- 이선화 외(2021), 『한국의 사회경제시스템 전개와 새로운 복지체제 구상』, 국회미래연구원.
- 정준호(2018), 「한국성장체제의 유산과 쟁점」, 『사회경제변화에 따른 지속가능한 사회 보장체제 구축을 위한 쟁점』, 경제사회노동위원회, pp. 11-35.
- \_\_\_\_\_ (2021), 「문재인 정부 경제정책의 성과와 평가」, 『동향과 전망』 113호, 한국사회과학연구회, pp. 26-75.
- 정준호·전병유(2019), 「혁신과 연대를 위한 산업·노동체제의 평가와 과제」, 『대한민국, 상생과 연대의 길을 찾다: 재단법인 공공상생연대기금 창립 2주년 기념 토론회 자료집』, 2019. 12. 6.
- 최현수(2021), 「고용보험만이 아닌 '소득 중심의 전 국민 사회보험' 실현을 위한 '월 단위 실시간 소득파악 시스템 구축과 국세청 사회적 징수 체계 통합」, 『계간 사회적 대화』- 2021-1호, 경제사회노동위원회.
- 통계청(2017), 「가계금융복지조사 소득분배지표 관련 7문 7답」, 2017. 12. 21.
- 통계청(2021), 「장래인구추계: 2020~2070년」, 2021. 12. 9.
- 통계청(2022), 「2022 고령자통계」.

한국개발연구원(2021), 「세계 10위 경제대국 한국, 국민 삶의 만족도는 OECD 최하위권」, 『나라경제』 Vol. 366, 2021. 5.

한국보건사회연구원(2021), 「2021년 빈곤통계연보」.

Acemoglu, D. and Robinson, J.(2012), Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty, Currency.

Aghion, P., Carol, E., and Garcia-Penalosa, C.(1999), “Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories,” Journal of Economic Literature, 37(4).

OECD(2021), 『Pensions at a Glance 2021』.

Rodrik, D.(1999), “Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses,” Journal of Economic Growth, 4(4).

Karabarbounis, L. and Neiman, B.(2014), “The Global Decline of the Labor Share,” The Quarterly Journal of Economics, 129(1), pp. 61~103.

Wilkinson, R.(2018), The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone’s Well-being?, Allen Lane.

World Bank(2005), 『World Development Report 2006: Equity and Development』.

### 3장

국민건강보험공단(2018), 「건강보험통계」.

권순만(2018), 「건강보험 보장성강화 정책의 지소가능성과 과제」. 시장과 정부연구센터 연구보고서.

\_\_\_\_\_ (2019), 「건강보장 보장성의 정책과제」, 『보건복지포럼』 272, 한국보건사회연구원, pp. 5-14.

권순만·유명순·오주환·김수정·전보영(2012), 「보건의료 정책 의사결정과 시민참여:[건강보험 보장성 시민위원회] 의 사례」. 『보건행정학회지』 22(4), 보건행정학회, pp. 467-496.

- 김종훈·이지혜·박종서·이상림·이소영·변수정·김은정(2018), 「저출산·고령사회 기본계획 보완 연구」, 저출산·고령사회위원회/한국보건사회연구원.
- 박진욱(2018), 「지역 건강불평등 현황」, 『보건복지포럼』 260, 한국보건사회연구원, pp. 7-19.
- 보건복지부(2020), 「OECD Health Statistics 2020」.
- \_\_\_\_\_ (2021), 「2020년도 노인실태조사 결과보고서」.
- 신영수(2007), 「의료보험 도입 30년의 성과와 한계, 그리고 새로운 과제」, 『대한의사협회지』 50(7), 대한의사협회, pp. 568-571.
- 오영희(2015), 「노인의 건강실태와 정책과제」, 『보건복지포럼』 223, 한국보건사회연구원, pp. 29-39.
- 오유미(2017), 「기대수명 90.8세의 정책적 함의와 대응방향」, 『Weekly Issue』 15호, 한국건강증진개발원.
- 임종한(2020), 「시민사회의 주치의 제도 도입 운동의 현황과 의미」, 『의료정책포럼』 18(1), 의료정책연구소, pp. 32-37.
- 정성훈·강수현·박은철(2022), 「2020년 재난적 의료비 경험률 현황 및 추이」, 『보건행정학회지』 32(1), 보건행정학회, pp. 107-112.
- 조하현·김지은·함명일·강은정·김선정(2020), 「건강보험 본인일부부담률 적정성에 대한 대중의 인식」, 『보건행정학회지』 30(4), 보건행정학회, pp. 451-459.
- 통계청(2021), 「장래인구추계: 2020~2070년」, 2021. 12. 9.
- 허종호 외(2019), 「국가장기발전전략 연구시리즈 III 국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로」, 국회미래연구원.
- Kim, HL. and Lee. TJ.(2021), “Trends in catastrophic health expenditure among Korean households, 1990~2016,” Korean J Health Econ Policy, 27(1), pp. 1-32.
- Kontis, V. et al.(2017), “Future life expectancy in 35 industrialised countries: projections with a Bayesian model ensemble,” The Lancet, Volume 389, Issue 10076, pp. 1323-1335.

Lee, OH., Park, KH., Kim JH., Yeo, HK., Baek, JA., Kim, MJ., et al.(2020), Survey on the benefit coverage rate of national health insurance in 2019, Wonju: National Health Insurance Service.

Organization for Economic Cooperation and Development(2019), Health at a glance 2021: OECD indicators [Internet], Paris: OECD Publishing [cited 2022 Jan 12], Available from: <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>.

WHO(2020), 「세계보건통계」.

## 4장

강동관(2021). 「한국의 인구구조와 외국인 정책 방향: 이민자유입, 사회통합, 거버넌스」, 한국이민정책학회보 4(2):3-30.

김기태·곽윤경·이주미·주유선·정기선·김석호·김철효(2020), 「사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발\_이주노동자연구」, 한국보건사회연구원.

김동욱·전대성·이주실·이정철·최한별(2018), 「한국형 이민통합 정책지수 개발 연구」, 법무부.

김미영(2021), 「한국 다문화정책의 방향성 재고(再考)-다문화수용성과 제노포비아」, 『다문화콘텐츠연구』 36, 중앙대학교 문화콘텐츠기술연구원, pp. 45-82.

김석호(2012), 「한국인의 다문화 수용성: 그들은 아직도 먼 존재인가?」, 『한국의 사회동향 2012』, 통계개발원, pp. 170-179..

김이선·황정미·이진영(2007), 「다민족.다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축 1:한국사회의 수용 현실과 정책과제」, 한국여성정책연구원.

김이선·최윤정·정연주·장희영·이명진·양계민(2021), 「2021년 국민 다문화수용성 조사」, 한국여성정책연구원.

김태환(2017), 「한국 이민정책의 통합적 작동을 위한 조건탐색」, 『국정관리연구』 12(1), 성균관대학교 국정전문대학원, pp. 127-159.

김현숙(2021), 「MIPEX의 국제적 동향에 관한 연구: MIPEX 2020을 중심으로」, 『한국 이민정책학보』 4(1), pp. 37-59.

김현정(2021), 「「다문화가족지원법」 제정 당시 다문화가족의 개념에 관한 논의와 그 한계」, 『법학논집』 26(2), 이화여자대학교 법학연구소, pp. 97-125.

- 문유경·점기택(2011), 「남녀 결혼이민자 사회통합지표 개발 연구」, 한국여성정책연구원.
- 법무부(2018), 「제3차 외국인정책 기본계획(2018년~2022년)」, 법무부.
- 서종건(2021), 「구로구 상호문화도시 발전 방안」 서울특별시 구로구.
- 설동훈(2017), 「한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비」, 『문화와 정치』 4(3), 한양대학교 평화연구소, pp. 85-122.
- 설동훈·김명아(2008), 「한국의 이민자 사회통합 지표 및 지수 개발에 대한 연구」, 법무부.
- 설동훈·김철효(2018), 「이민자 사회통합정책 집행 전담기관 설립방안」, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 송철중·김성아·곽윤경·최혜진·모춘흥·한준성·김경환·고경표·조경희·이혜경·고상두·김술·현재민·정다희(2020), 「지역사회통합 지표 및 지수 연구: 북한이탈주민과 외국인 주민을 중심으로」, 경제·인문사회연구회.
- 신지원(2011), 「이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구」, 이민정책연구원.
- 안상수·민무숙·김이선·이명진·김금미(2012), 「국민 다문화수용성 조사 연구」, 한국여성정책연구원 보고서.
- 외국인정책위원회(2008), 「제1차 외국인정책기본계획(2008~2012)」, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- \_\_\_\_\_ (2012), 「제2차 외국인정책기본계획(2013~2017)」, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- \_\_\_\_\_ (2018), 「제3차 외국인정책기본계획(2018~2022)」, 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 이기호·이화용(2015), 「경계(境界)의 이주정책: 고용허가제의 쟁점과 과제」 21세기정치학회보 23(4):223-248.
- 이병하(2011), 「한국 이민관련 정책의 입법과정에 관한 연구」 의정연구 32:71-104.
- 이상윤(2014), 「한국 이민·다문화 정책 추진체계 현황 및 개선방안: 사회통합 측면의 탐색적 연구」, 『사회과학연구』 25(3), 충남대학교 사회과학연구소, pp. 175-204.
- 이순태(2007), 「다문화사회의 도래에 따른 외국인의 출입국 및 거주에 관한 법제연구」, 한국법제연구원.
- 이혜경(2011), 「한국 이민정책사」, 정기선 편, 『한국 이민정책의 이해』, 백산서당.

\_\_\_\_\_ (2019), 「이민정책의 이론에 관한 시론과 방향」, 『대한정치학회보』 28(1), pp. 107-136.

\_\_\_\_\_ (2021), 「이민과 사회통합」, 남기범 외, 『이민정책론』, 윤성사.

이혜경·설동훈·김명아(2009), 「2009 다문화가족 실태조사 및 사회통합도 측정: 다문화가족 사회통합도 측정」, 법무부출입국·외국인정책본부.

이혜경·조영희(2022). 「지방자치단체 이민행정의 수직·수평적 협력거버넌스 연구: 전국다문화도시협의회 사례를 중심으로」, 『한국자치행정학보』 36(1):231-254.

이화선(2015), 「한국 다문화정책의 편향성과 결혼이주여성의 지위」, 『한국융합인문학』 3(2), 한국융합인문학회, pp. 7-24.

임정빈(2020). 「캐나다 다문화정책의 협력적 거버넌스 구조와 특성 연구」, 『한국이민정책학회보』 3(2):35-54.

전경옥·양기호·김영란·이유진·유숙란·이창호·김혜영·윤광일·오경희(2012), 「2011 재한 외국인 사회통합 지표 및 지수 측정」, 법무부.

전경옥·김영란·김혜영·윤광일·홍성수(2013), 「2012 재한 외국인 사회통합 지표 및 지수 측정: MIPEX에 의한 사회통합도 측정 및 재한 외국인 실태조사」, 법무부.

조영희·이혜경·고상두(2021), 「이민정책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체 외국인주민 행정 수직·수평적 협력거버넌스」, 이민정책연구원.

한준성(2022), 『이주와 정치: 다문화사회의 이민정치와 이주평화학의 모색』, 당대.

한준성·최진우(2018), 「이주민 환대 지수(Hospitality Index) 지표체계 개발 연구」, 『문화와 정치』 5(1), 한양대학교 평화연구소, pp. 5-41.

British Council Brussels, Foreign Policy Centre, and Migration Policy Group(2005), *European Civic Citizenship and Inclusion Index 2004*, Brussels, Belgium: British Council Brussels.

Kim, NamKook(2014). "Muticultural Challenges in Korea: Liberal Democracy Thesis vs. State Initiated Multiculturalism." NamKook Kim ed. *Multicultural Challenges and Redefining Identity in East Asia*. Ashgate.

OECD/European Union(2015), *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, Paris:OECD Publishing.

OECD/EU(2018), *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*. Paris: OECD Publishing/Brussels: European Union.

UN(1998), *International Migration Policies*, New York: United Nations.

## 5장

국회미래연구원(2019), 「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구」, 국회미래연구원.

김동욱·윤진(2010), 「국가미래전략기구 설계에 관한 연구」, 『행정논총』 48(2), 서울대학교 한국행정연구소, pp. 1-24.

김은아 외(2020), 「정부 중장기계획 메타평가 연구: 기후변화 분야」, 국회미래연구원.

김홍범(2019), 「과학기술분야 중장기계획 메타평가 예비 연구」, 국회미래연구원.

민보경(2019), 「정주여건분야 중장기계획 메타평가 예비 연구」, 국회미래연구원.

민보경 외(2018), 「미래결정 정책의제 연구」, 국회미래연구원.

민보경 외(2021), 「미래사회 대응지표 체계 및 모니터링 방안 연구」, 국회미래연구원.

민보경·이채정·허종호(2020), 「지속가능한 미래를 위한 모니터링 체계 구축 연구」, 국회미래연구원.

배유일(2010), 「불확실성하의 정책이전, 확산 그리고 제도변화: 정책 아이디어를 중심으로」, 『국정관리연구』 5(2), 성균관대학교 국정전문대학원, pp. 95-117.

성문주 외(2020), 「고령사회 대응을 위한 정부 중장기계획 메타평가 연구」, 국회미래연구원.

여영준·김유빈(2020), 「정부 중장기계획 메타평가 연구: 과학기술 부문」, 국회미래연구원.

이채정 외(2020), 「정부 중장기계획 평가 방안 연구」, 국회미래연구원.

허종호(2019), 「사회정책분야 중장기계획 메타평가 예비 연구」, 국회미래연구원.

## 6장

고영우·윤미례·이동선(2019), 「성역할 인식과 성별분업 및 여성의 경제활동 사이의 관계분석」, 한국노동연구원(정책연구 2019-22).

교육부(2021), 「2022년 정부 성과계획서」.

박세경·이정은·신수민·양난주(2013), 「사회서비스 수요·공급의 지역단위 분석 연구」, 한국보건사회연구원(연구보고서 2013-21).

보건복지부(2021), 「2022년 정부 성과계획서」.

여성가족부(2021), 「2022년 정부 성과계획서」.

## 7장

강호제 외(2016), 「사회·경제 여건 변화에 대응한 미래지향적 산업입지 전략 연구」, 국토연구원.

강호제 외(2018), 「4차 산업혁명시대의 혁신기업을 위한 입지정책 연구」, 국토연구원.

고영선 외(2022), 「2022 국가의제와 미래전략」, 경제·인문사회연구회.

국가균형발전위원회(2018), 「제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)」, 국가균형발전위원회.

국토교통부(2020), 「제5차 국토종합계획(2020~2040)」, 국토교통부.

\_\_\_\_\_ (2021), 「2022년 정부 성과계획서」, 국토교통부.

국회미래연구원(2019), 「정부 중장기계획 메타평가 실시 방안 연구」, 국회미래연구원.

류영아(2022), 「지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화」, 『NARS 입법·정책』 Vol.108, 국회입법조사처.

마강래(2021), 『부동산, 누구에게나 공평한 불행』, 메디치.

민보경(2019), 「정주여건분야 중장기계획 메타평가 예비 연구」, 국회미래연구원.

Dent, H.(2015), The Demographic Cliff, Portfolio.Penguin: New York..

## 2 웹사이트

### 2장

이창곤(2022. 6. 6.), “저소득층, 국민연금 절반만 가입…60%는 최소가입기간 못채워”,  
한겨레신문, <https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1045851.html>

통계청, e-나라지표: 지니계수,  
[https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1407](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1407)

통계청, 소득분배지표,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDLF05&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3)

통계청, 상대적 빈곤율, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5056>

통계청, 노인 빈곤율,  
[https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1024](https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1024)

통계청, 연령별 경제활동인구 총괄,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DA7002S&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2)

OECD.Stat, Income Distribution Database,  
<http://stats.oecd.org/index.aspx?Datasetcode=IDD>

OECD.Stat, Labor Force Statistics: LFS by sex and age,  
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STLABOUR#>

OECD, Social and Welfare Statistics,  
[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-and-welfare-statistics\\_socwel-data-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-and-welfare-statistics_socwel-data-en)

### 3장

국가지표체계(2022), 건강수명, 2022. 5. 14. 접근,  
<http://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=8081>

United Nations World Population Prospects, 2022. 9. 30 접근,  
<https://population.un.org/wpp/>

## 4장

<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/index-results-per-city>.  
[https://kostat.go.kr/portal/korea/kor\\_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=417776&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=417776&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=)  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=305621>  
<https://www.mipex.eu/key-findings>  
<https://www.moj.go.kr/moj/2412/subview.do>  
<https://www.workinkorea.org:5443/ko/9>

## 5장

정부업무평가위원회, 정부업무평가 체계도,  
[https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu\\_id=25](https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=25)  
조세재정연구원, 재정성과관리,  
[https://www.kipf.re.kr/kor/TaxFiscalPubInfo\\_FiscalPerformanceMg.do](https://www.kipf.re.kr/kor/TaxFiscalPubInfo_FiscalPerformanceMg.do)

## 7장

국가통계포털, 행정안전부 주민등록 인구통계,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B04006&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006&conn_path=I2)  
국가통계포털, 지역소득,  
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1C86&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1C86&conn_path=I2)

# Abstract

-----



## Monitoring the government's future response policy

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study presents criteria for evaluating the government's mid- to long-term strategy and society's ability to respond to future events. Moreover, a future response monitoring method based on empirical data is suggested.

The political importance of a social safety net will increase further as the future policy environment changes as a result of, for example, deepening inequality due to technological development and a greater income gap and polarization due to industrial structure transformation. Based on an analysis of income distribution and employment indicators to examine Korea's social safety net, Korea's disposable income inequality was found to be high due to low public social welfare expenditure, despite relatively low market income inequality. Income-centered national social insurance could thus become a new social safety net paradigm that responds to changes in the policy environment.

Demographic changes due to super-aging represent beneficial progress in terms of health but can act as a risk factor that threatens the sustainability of Korean society. An analysis of indicators such as healthy life expectancy, unmet medical care rates, and healthcare expenditure per capita confirmed that better integration of prevention and treatment is necessary to ensure the sustainability of healthcare finance.

As the number of foreign residents, such as workers and marriage migrants, increases, Korean society faces a multicultural era, so the importance of social integration needs to be emphasized. An examination of foreign immigrants, changes in worker inclusion, multicultural acceptability, and the migrant hospitality index revealed that the level of inclusiveness in Korea is

low compared to international statistics, and the integrated index is lower than global average.

To further specify the monitoring plan, a future society response indicator system derived from the National Assembly Futures Institute was linked to the mid- to long-term plan evaluation, and a national-level future response monitoring plan was developed. This in turn led to a future vision, mid- to long-term plans, and related programs aimed at achieving a desirable image of the future Korean society. Through this, policies in the field of the government-provided childcare were examined. As women's participation in the labor market increased, the existing family care function at home was weakened and the demand for formal care increased; however, the socialization of childcare was evaluated as insufficient. Indices that can respond to the socialization of childcare in the future society are the acceptance rates of national and public daycare centers and the rate of use of infant care and early childhood education services. Monitoring was possible by linking the social response indicators to the mid- to long-term plans in the field of the socialization of childcare.

As future case study, a more balanced development policy should be monitored to assess the spatial inequality that is excessively concentrated in the Seoul metropolitan area and large cities. The current future society response index simply looks at the data by dividing it into metropolitan and non-metropolitan areas. It is therefore necessary to investigate more diverse types of data, such as small and medium-sized cities, rural areas, and fishing villages, and to establish and implement future strategies that are suitable for these regions.

## 정부의 미래대응 정책 모니터링

인 쇄	2022년 12월 26일
발 행	2022년 12월 31일
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	<a href="http://www.nafi.re.kr">www.nafi.re.kr</a>
인 쇄 처	명문인쇄공사(02-2079-9200)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-90-8 (93350)

새로운 희망을 만드는 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE