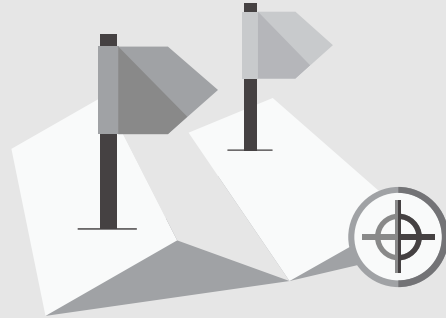


이달의 초점

저출산고령사회 정책 모니터링



임신·출산 지원 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로
이소영

일·가정 양립 지원 정책 모니터링: 성과관리를 중심으로
조성호

고령자의 경제 및 사회활동 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로
강은나

광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링과 정책적 시사점
장인수

광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링
김세진·이선희



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링

Monitoring of Metropolitan Local Government Policies on Aging Society

김세진 | 한국보건사회연구원 부연구위원
이선희 | 한국보건사회연구원 부연구위원

이 글은 적합성과 적절성을 중심으로 광역지방자치단체의 고령사회정책을 모니터링하고, 이를 바탕으로 광역지방자치단체의 고령사회정책 내실화 방안을 제시하는 데 목적을 두고 진행하였다. 분석 결과 광역지방자치단체의 고령사회정책 범위는 대부분 노인복지정책에 한정되어 있었다. 비전·목표·추진전략은 중앙의 정책 기조와 유사한 흐름을 유지하고 있으나, 일부 차이를 보였다. 광역지방자치단체의 고령사회정책 내용은 소득보장, 건강, 돌봄, 여가문화에 치중되어 있고, 예산은 매칭사업 중심으로 배정되어 있다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 광역지방자치단체의 고령사회정책 내실화를 위한 방안으로 고령사회정책의 범위 명확화, 광역지방자치단체의 원활한 정책 수행을 위한 관리체계 마련이 필요함을 제안하였다.

1. 들어가며¹⁾

2006년 제1차 저출산고령사회기본계획을 시작으로 고령사회정책에 대한 5년 단위 정책이 수립되기 시작하였으며, 2020년 제4차 저출산고령사회기본계획이 마련되었다. 저출산·고령사회 기본법에 따르면 저출산고령사회기본계획 수립

후 지방자치단체의 장은 지방자치단체 단위의 시행계획을 수립·시행하여야 하며, 매년 차년도 시행계획과 과년도의 추진실적을 제출하여야 한다. 또한 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산고령사회정책에 반영하여야 한다(국가법령정보센터, 2021). 이러한 법적 규정에 따라 중앙 부처와 지방자치단체는 매년

1) 이 글은 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재언. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제(세종: 한국보건사회연구원)의 일부를 수정·보완한 것이다.

시행계획을 수립하고 있다. 중앙 부처의 사업은 성과지표에 따른 '성과평가'를 통하여 사업을 평가하고 있다. 그러나 지방자치단체는 추진실적에 대한 보고에 그치고 있으며, 체계적인 모니터링과 평가는 거의 하지 않고 있다. 시행계획에 대한 성과평가는 2016년에 진행된 '2016년도 저출산고령사회 시행계획 지방자치단체 성과평가(박종서 외, 2017)'가 유일하다. 사업 수행에 대한 평가 및 환류체계는 원만히 작동하지 않고 있다.

저출산고령사회기본계획에서 제시하고 있는 고령사회정책은 중앙정부에서 먼저 기본계획을 수립한 뒤 지방자치단체에서 시행계획을 수립하는 톱다운 방식으로 운영되는데, 중앙 차원의 정책 방향성에 부합하는 지자체 수준의 정책 마련이 필요하다. 즉 정책의 방향성 및 큰 틀에서는 중앙의 방향성에 부합하되 지역 특성을 고려한 사업을 개발 및 운영할 수 있도록 되어 있다. 지역별 특성 감안은 곧 지역별 인구구조(인구 밀집 지역과 인구 소멸지역 등), 고용자원 분포 등을 고려하여 각 지역의 특성에 맞춘 시행계획 마련 및 정책 개발이 뒷받침되어야 함을 의미한다. 이 같은 논의 구조하에서 지자체에서는 매년 시행계획을 제출하고 있으며, 대체로 중앙 차원의 기본계획 운영 기조에 맞춰 지역별 시행계획을 수립하고 있다. 다만 현재까지 중앙과 지자체 간 정책 목표 및 내용의 정합성에 대한 논의나 지역 특성을 반영한 정책 추진 정도에 대한 평가는 제대로 이루어지지 않고 있다.

이에 이 연구에서는 광역자치단체 수준에서의 고령사회정책을 중앙 차원 정책 기조와의 정합성, 광역자치단체 지역 고유의 욕구와 자원을 고려한 고령사회정책의 적절성 두 가지 측면을 중심으로 모니터링하고자 하였다. 이를 통해 광역자치단체 고령사회정책의 실효성 있는 추진전략을 제시하고자 한다. 이 연구에서 주요 틀로 제시하는 정합성(整合性)은 합의된 하나의 개념이 존재하지 않지만, 사전적 의미로는 논리적으로 모순되지 않으며, 정책 요소 간의 일치성 또는 부합성으로 볼 수 있어(황현정, 2020) 중앙과의 정책적 일치성을 검토하는 데 적절한 개념이라고 할 수 있다. 적절성(適切性)은 사전적 의미로 꼭 맞는 성질을 의미하는데, 지역의 욕구를 반영한 정책의 수행 수준을 파악하기는 데 적절한 개념으로 볼 수 있다. 이러한 분석 틀을 바탕으로 이 연구에서는 '제4차 저출산고령사회기본계획-2021년도 지방자치단체 시행계획(총괄)'과 광역지방자치단체 담당자 인터뷰 및 설문조사, 광역 단위 연구원과의 사례 발표, 광역지방자치단체의 홈페이지 검색 등을 통해 광역지방자치단체의 고령사회정책을 종합적으로 모니터링하였다. 모니터링 결과는 광역지방자치단체의 고령사회정책 범위, 비전·목표·추진체계, 공통 과제는 중앙과의 정합성을 기준으로, 욕구의 대응 수준, 자체 과제와 사례 분석은 적절성을 기준으로 제시하였다. 또한 예산에 대한 논의도 함께 제시하였다.

2. 광역지방자치단체의 고령사회정책 모니터링

가. 광역지방자치단체의 고령사회정책 범위²⁾

광역지방자치단체의 고령사회정책 범위에 대해 지자체 설문조사를 통해 파악해 본 결과 지자체별 정책 범위 설정이 상이한 것으로 나타났다. 응답에 참가한 지자체 중 9개 지역에서는 ‘노인복지정책’만을, 6개 지역에서는 ‘노인복지정책 및 인구 고령화에 따른 인구구조 변화 대응’까지 포괄하는 것으로 나타났다. 저출산고령사회기본법 제2절 제11~19조³⁾에서 명시한 중앙의 정책 범위와는 차이가 있다.

중앙과 광역지방자치단체의 고령사회정책 범위 간 정합성 차이는 지역별 고령사회정책 운영 거버넌스와 가용자원의 차이에서 기인한다. 현재 다수의 광역지방자치단체에는 인구구조 변화 대응을 위한 조직이 별도로 구성되어 있으며, 고령사회정책은 대부분 ‘노인복지과’, ‘어르신복지과’

등에서 수행하고 있다. 따라서 소관 부서의 담당 업무 차이로 인해 한정된 범위(노인복지정책)에서 정책 운영이 가능한 구조적 한계가 존재한다. 둘째, 가용할 수 있는 지역 자원의 부족 문제이다. 중앙에서 제시하는 고령사회정책 범위 중 ‘고령친화적 산업의 육성’ 등의 사업은 지자체 내 관련 자원(기업, 연구소 등)이 있어야 하나, 지자체 내에서 유치하는 데에 현실적 어려움이 있다.

나. 광역지방자치단체의 비전·목표·추진전략⁴⁾

중앙과 광역지방자치단체의 비전 및 목표, 추진전략의 정합성을 살펴본 결과 대체로 중앙의 정책 기조와 유사한 흐름을 유지하고 있으나, 세부 내용에서는 차이를 보이고 있다. 우선 광역지방자치단체별 시행계획 수립 단위가 지역별로 상이하다. 14개 지역에서는 중앙과 같이 저출산·고령을 통합하여 하나의 체계로 비전 및 목표를

표 1. 광역지방자치단체별 저출산고령사회기본계획 시행계획 수립 단위

수립 단위	저출산·고령 통합	저출산·고령 개별
지역명	부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주(14곳)	서울, 인천, 경북(3곳)

주: 자료의 내용을 바탕으로 재구성함.

자료: 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제, p.101. <표 3-3> 재구성.

2) ‘김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 세종: 한국보건사회연구원’의 제3장 1절(pp.93-163) 참조.
 3) ① 고용과 소득보장, ② 건강증진과 의료제공, ③ 생활환경과 안전보장, ④ 여가·문화 및 사회활동의 장려, ⑤ 평생교육과 정보화, ⑥ 노후설계, ⑦ 취약계층 노인 등, ⑧ 가족관계와 세대 간 이해증진, ⑨ 경제와 산업 등, ⑩ 고령친화적 산업의 육성.
 4) ‘김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 세종: 한국보건사회연구원’의 제3장 1절(pp.93-163) 참조.

수립한 반면 3개 지역에서는 저출산과 고령에 대한 비전 및 목표를 별도로 제시하고 있다.

비전과 관련하여 제4차 저출산고령사회기본계획의 비전은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회’이다. 17개 시도의 비전을 검토한 결과 지역별로 염두에 둔 5년간의 미래상이 상이하였다. 먼저 중앙과 유사한 비전을 제시한 지자체는 총 4곳(광주, 대전, 세종, 경기)이다. 이 밖의 지자체에서는 해당 지역이 당면한 문제에 집중하여 비전을 설정하였다. 구체적으로 ‘지속 가능성 및 미래’를 비전으로 제시한 지자체는 충북, 충남, 경남, 제주 4곳이며, 지역의 인구 감소를 고려해 ‘머무는’을 비전으로 제시한 지자체는 강원과 전북 2곳이다.

목표와 관련하여 중앙의 경우 ‘개인의 삶의 질 향상’, ‘성평등하고 공정한 사회’, ‘인구변화 대응 사회적 혁신’을 제시하고 있다. 대다수 지자체가 ‘삶의 질’에 대해서는 직간접적 목표로 채택함으로써 중앙과 유사하나, ‘성평등’과 관련해서는 대전을 제외한 전 지역에서 목표로 제시하지 않은 것으로 나타났다. 나아가 지자체에서는 ‘고령’, ‘어르신’ 등과 같이 인구집단을 구체적으로 명시하여 목표로 내세우고 있다는 점에서 중앙과 달리 정책 수요 집단을 보다 명확히 드러내는 것으로 나타났다.

추진전략은 중앙의 경우 ‘건강하고 능동적인 고령사회 구축’, ‘모두의 역량이 고루 발휘되는

사회’, ‘인구구조 변화에 대한 적응’으로 구성되어 있다. 광역지방자치단체는 지역별 특성에 따라 추진전략을 제시하고 있다. 다수의 지자체가 대체로 중앙에서 제시하는 ‘소득, 건강, 돌봄, 신중년’ 관련 추진전략을 제시하고 있다는 측면에서 정합성을 보인다. 그러나 ‘인구 고령화에 따른 사회구조의 변화’와 관련한 추진전략은 대체로 갖고 있지 않다. 중앙의 계획을 축약해 제시한 고령자의 여가생활과 취약계층 노인 지원에 대해서는 일부 지역에서만 추진전략으로 명시하고 있어 중앙과 차이를 보인다. 추진전략은 전반적으로 비전 및 목표보다 지역 특성이 더욱 강조되어 제시되고 있다. 추진전략에 따른 핵심 과제 역시 이에 대한 명확한 정의가 없어 지역별로 정의가 매우 다르다. 이러한 차이는 세부 사업 내용과도 연결되어 나타난다.

다. 광역지방자치단체의 사업 내용⁵⁾

광역지방자치단체 고령사회정책의 세부 과제는 저출산고령사회위원회에서 매년 발간하는 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획-2021년도 지방자치단체 시행계획(총괄)’의 과제들로 한정하였다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 제시하고 있는 정책 과제 번호를 기준으로 지역별 정책 과제를 목록화하여 재구조화하였다. 그러나 광역에서 제출한 세부 과제 중 학대, 효행문화,

5) 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재언. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 세종: 한국보건사회연구원 '제3장 1절(pp.93-163) 참조.

표 2. 광역지방자치단체별 고령사회정책 비중

(단위: 개, %)

지역	소득공백 없는 노후생활 보장체계	예방적 보건의료 서비스 확충	지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄	고령 친화적 주거환경 조성	존엄한 삶의 마무리 지원	평생교육 및 직업훈련 강화	신중년의 품격 있고 활기찬 일사회 참여	연령 통합적 사회 준비	고령친화 사회로의 도약	학대	효행 문화	거버 넌스	기타	계
전국	219	203	249	118	51	99	570	4	3	29	110	20	54	1729
	12.7	11.7	14.4	6.8	2.9	5.7	33.0	0.2	0.2	1.7	6.4	1.2	3.1	100.0
서울	11	12	22	13	4	7	35	1	0	1	1	4	0	111
	9.9	10.8	19.8	11.7	3.6	6.3	31.5	0.9	0.0	0.9	0.9	3.6	0.0	100.0
부산	17	16	19	8	8	12	46	0	2	2	4	1	0	135
	12.6	11.9	14.1	5.9	5.9	8.9	34.1	0.0	1.5	1.5	3.0	.7	0.0	100.0
대구	8	9	13	4	0	4	21	0	0	2	1	1	1	64
	12.5	14.1	20.3	6.3	0.0	6.3	32.8	0.0	0.0	3.1	1.6	1.6	1.6	100.0
인천	16	17	22	5	5	6	35	0	0	0	4	3	0	113
	14.2	15.0	19.5	4.4	4.4	5.3	31.0	0.0	0.0	0.0	3.5	2.7	0.0	100.0
광주	5	1	10	4	0	0	20	0	0	2	1	0	1	44
	11.4	2.3	22.7	9.1	0.0	0.0	45.5	0.0	0.0	4.5	2.3	0.0	2.3	100.0
대전	4	5	2	2	1	9	29	1	0	2	7	1	1	64
	6.3	7.8	3.1	3.1	1.6	14.1	45.3	1.6	0.0	3.1	10.9	1.6	1.6	100.0
울산	4	15	2	4	1	5	20	1	0	1	3	0	0	56
	7.1	26.8	3.6	7.1	1.8	8.9	35.7	1.8	0.0	1.8	5.4	0.0	0.0	100.0
세종	2	0	5	3	0	0	5	0	0	1	2	2	1	21
	9.5	0.0	23.8	14.3	0.0	0.0	23.8	0.0	0.0	4.8	9.5	9.5	4.8	100.0
경기	33	31	24	10	8	20	65	1	0	1	18	2	17	230
	14.3	13.5	10.4	4.3	3.5	8.7	28.3	0.4	0.0	0.4	7.8	.9	7.4	100.0
강원	23	12	23	8	0	7	29	0	0	3	10	2	0	117
	19.7	10.3	19.7	6.8	0.0	6.0	24.8	0.0	0.0	2.6	8.5	1.7	0.0	100.0
충북	17	5	13	7	4	2	38	0	0	0	12	0	0	98
	17.3	5.1	13.3	7.1	4.1	2.0	38.8	0.0	0.0	0.0	12.2	0.0	0.0	100.0
충남	25	21	19	11	2	10	34	0	0	2	11	1	4	140
	17.9	15.0	13.6	7.9	1.4	7.1	24.3	0.0	0.0	1.4	7.9	.7	2.9	100.0
전북	17	11	17	4	1	4	55	0	0	3	14	0	12	138
	12.3	8.0	12.3	2.9	.7	2.9	39.9	0.0	0.0	2.2	10.1	0.0	8.7	100.0
전남	14	17	18	11	9	4	45	0	0	3	6	0	7	134
	10.4	12.7	13.4	8.2	6.7	3.0	33.6	0.0	0.0	2.2	4.5	0.0	5.2	100.0
경북	13	8	11	4	2	1	33	0	0	2	6	1	2	83
	15.7	9.6	13.3	4.8	2.4	1.2	39.8	0.0	0.0	2.4	7.2	1.2	2.4	100.0
경남	10	20	17	14	6	7	49	0	1	2	9	0	8	143
	7.0	14.0	11.9	9.8	4.2	4.9	34.3	0.0	0.7	1.4	6.3	0.0	5.6	100.0
제주	9	3	3	6	0	1	11	0	0	2	1	2	0	38
	23.7	7.9	7.9	15.8	0.0	2.6	28.9	0.0	0.0	5.3	2.6	5.3	0.0	100.0

자료: 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재언. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제, p.125. (표 3-9).

거버넌스와 같은 일부 내용은 중앙의 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 포함되지 않은 항목들이다. 이는 별도 영역으로 구성하여 총 13개로 분류하였다.

그 결과 광역지방자치단체의 고령사회정책 사업은 1729개였는데, 17개 광역지방자치단체 모두 신중년의 품격 있고 활기찬 일·사회 참여 영역의 비중(23.8~45.5%)이 가장 높았다. 대부분의 광역지방자치단체에서 1~4순위의 사업이 신중년의 품격 있고 활기찬 일·사회 참여, 소득공백 없는 노후생활 보장체계, 예방적 보건의료 서비스 확충, 지역사회 계속 거주를 위한 돌봄을 중심으로 분포되어 있다. 전체 사업의 57.1%(세종)~81.9%(광주)가 위의 4가지 영역에 해당된다. 지역사회 내에서 고령사회정책의 사업 내용이 일부 영역에 집중되어 운영되고 있음을 알 수 있다.

1) 중앙과의 정합성(整合性)

광역지방자치단체에서 수행 중인 고령사회정책은 대부분 중앙에서 제시한 사업 분류에 따라 수행되고 있다. 약 12%의 사업만 중앙의 사업 분류 체계에 포함되지 않은 사업이다. 예를 들어 제4차 저출산고령사회기본계획에서는 제외된 학대, 효행문화 관련 사업으로 각각 29개와 110개가 제시되어 있다. 이는 중앙의 정책 기조가 광역지방자치단체에 완전히 반영되지 못하였음을 보여주는 결과라 볼 수 있다. 영역별 세부 검토 결과는 다음과 같다.

소득공백 없는 노후생활보장 영역에서는 ‘공사적 연금의 다층 노후소득 보장 강화’와 ‘고령친화 금융 환경 구축을 통한 안정적 노후생활 지원’이 광역지자체 단위에서는 수행이 어려워 과제 단위에 포함되지 못하였다. 소득지원 관련 사업은 기초연금과 노인일자리아업 중심으로 운영 중이다. 이 외에 지역 특화사업으로 장수수당, 부양지원금, 저소득층 건보료·이미용비·목욕비·임대보증금·간병비·난방비·교통비 지원과 같은 소득지원 정책을 만들어 고령자의 소득을 지원하고 있다.

예방적 보건의료서비스 확충 영역에서는 사전 예방적인 중고령자 건강관리 강화 중심으로 사업이 운영되며 중앙의 사업을 대부분 포괄하고 있다. 그러나 거동 불편 고령자를 위한 방문형 건강관리·의료서비스 활성화는 광주, 대전, 울산, 세종, 경북, 제주에서는 진행되지 않고 있는데, 사업의 지속적 확대가 필요하다.

지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄 영역에서는 ‘지역돌봄의 예방적 기능 강화’ 영역으로 사업이 집중되는 경향이 있다. 독립적인 생활을 위한 노인장기요양보험 보장성 강화는 저소득층과 등급외자 지원 등을 중심으로 구성되어 있고, 장기요양시설의 서비스 질 제고는 노인요양시설 및 요양보호사 관련 내용 중심으로 제시되어 있다. 중앙 사업의 감염 취약성 대응과 의료서비스 강화에 대한 내용이 빠져 있는 등 모두 중앙의 내용을 포괄하지 못하고 있다. 의료·요양 기능 조정 및 적정 이용 유도와 관련된 사업은 지방자치

단체 시행계획에 들어 있지 않았다.

고령친화적 주거환경 조성 영역에서는 중앙의 사업과 많은 부분이 유사하게 운영되고 있다. 그러나 고령친화도시 실제 인증 지역 대비 보고된 지역 수가 적게 나타나 일부 지역에서 시행계획에 누락이 생긴 것으로 보인다.

존엄한 삶의 마무리 지원 영역의 '질 높은 호스피스 완화의료 제공 및 연명의료 결정제도 활성화' 과제에서는 이를 시행하는 지역의 경우 중앙의 기초를 반영하고 있다. 하지만 일부 지역에서만 운영되고 있어 보편화가 필요하다. 또한 '생애말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비' 과제에서는 성년후견제도 활성화를 통한 의사결정 지원이 누락되어 있다. 대부분 공영장례시설 설치 및 운영과 같은 장례의식에 대한 지원 중심으로 구성되어 있다.

평생교육 및 직업훈련 강화 영역에서는 '체계적인 생애경력개발 지원' 관련 사업 내용이 거의 없고 '평생교육 직업훈련의 다양화 및 확대'는 대부분 성인 문해교육과 디지털 역량 수준 향상을 위한 교육 중심으로 되어 있어 중앙의 사업 기초와 차이가 큰 것으로 보인다. 해당 영역은 전반적으로 지역별 차이가 크게 나타났다.

신중년의 품격 있고 활기찬 일·사회 참여 영역의 '주된 일자리에서 계속 일할 수 있는 환경 조성'은 광역 단위 사업수행 어려움에 따라 해당 내용이 없다. '주된 일자리 퇴직 후 전문성을 활용한 고용·창업 기회 확산'은 중앙의 사업 기초 중 일부 내용들만 포함돼 있고, 취업지원센터 운영

등을 중심 운영되고 있다. 신중년의 품격 있고 활기찬 일·사회 참여 영역 대부분은 '신중년의 사회 참여 활성화'에 해당한다. '신중년의 사회 참여 활성화'는 프로그램 수준의 사업과 노인여가복지시설 지원 사업으로 구분할 수 있는데, 이 중 노인여가복지시설(경로당, 노인복지관 등) 지원 사업이 신중년의 사회 참여 활성화 사업의 63.5%를 차지한다. 여가복지시설 지원 사업에 치중되어 있다. 제4차 저출산고령사회기본계획의 고령사회정책이 그동안의 기본계획과 큰 차이를 보인 점은 여가문화와 관련된 내용이 축소되고 본영역으로 포함되었다는 것이다. 그러나 여전히 광역지방자치단체에서는 이 부분을 주요 과제로 운영하고 있어 중앙과 정책 기초에서 차이를 보이고 있다.

연령 통합적 사회 준비는 광역 단위에서 수행 가능한 인식개선사업 중심으로 운영되지만, 일부 지역에 한정되어 있어 확대가 필요하다.

고령친화사회로의 도약은 2개 지역에서만 3개 사업이 운영되고 있어 광역지방자치단체에서의 사업 확대가 필요하다.

학대, 효행문화, 거버넌스, 기타 영역은 제4차 저출산고령사회기본계획에서는 제외된 영역이나 현재 광역지방자치단체에서는 상당 부분 포함시켜 운영하고 있다. 중앙의 정책 기초가 변화되었음에도 광역지방자치단체는 여전히 기존 기초를 유지하고 있음을 알 수 있다.

즉 노인복지정책의 근간인 소득보장 및 건강, 돌봄과 관련해서는 대체로 다수의 지자체가 중앙

의 기초와 맞춘 세부 과제를 추진하는 것으로 나타났다. 신중년 지원 및 평생교육 강화 등과 관련해서는 중앙과 지역 간의 관점 차이가 발견된다. 이는 추진 과제에서도 여실히 드러난다. 중앙에서 제시한 연령 통합적 사회 운영, 고령친화사회로의 도약 등의 과제는 거시적 차원의 기반 마련이 필요하다는 점에서 광역 단위에서 이를 추진하는 것에는 한계가 있는 것으로 나타나 중앙

과의 차이를 드러냈다.

2) 지역 사업의 적절성(適切性)

지역 사업의 적절성은 지자체별 고령사회정책 담당자들이 응답한 내용을 토대로 지역의 특성을 반영한 자체적 특화 과제 운영 중심으로 살펴본다. 그 결과 대부분의 지역은 중앙에서 추진 중인 사업의 성격을 반영하되 지역의 수요 등을 고

표 3. 광역지방자치단체별 고령사회정책 특화사업

지역	사업명	주요 내용
서울	안심소득 시범사업	소득보장 정책 실험으로 기준소득과 가구소득을 비교하여 부족한 금액의 절반을 지원
부산	찾아가는 건강의료서비스	친환경 전기버스를 개조한 의료버스가 거동이 불편한 어르신들을 직접 찾아가서 돌봄을 제공하는 서비스
	고령자 대안가족 자활공동체	지속가능한 1차 관계망 형성 및 자활공동체 운영을 지원하는 사업
인천	효드림 복지카드 지원 사업	만 75세 이상 어르신 중 기초생활수급자와 차상위자에 대하여 연 1회 8만 원 지원
광주	빛고을 50+센터 운영	중장년층 대상 생애 재설계 지원
대전	고경력 과학기술인 활용 중소벤처 기업 기술개발 지원 사업	중소기업 상주 또는 현장 방문을 통한 기술개발 지원, 경영 컨설팅 등 애로 사항을 해소하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 시니어 일자리를 창출하는 사업
울산	WHO 고령친화도시 조성 사업	안전하고 쾌적한 정주환경 조성, 세대 간 소통, 사회통합 실현 등 지원
세종	노인문화센터 운영	기존 경로당과 차별화된 생활밀착형 여가 프로그램(문화, 전시회, 당구·포켓볼·탁구 등) 운영을 위한 시설 운영
경기	어르신 문화 즐길기 사업	지역 유휴공간을 활용하여 어르신 즐길거리를 운영하며 문화예술 프로그램 지원
강원	효도 합숙소	지역 내 거주하는 독거노인 생활거주시설로 지역 노인들이 공동생활을 하는 사업
충북	9988행복 지키미 사업	마을별 행복 지키미를 1~2명 선발하여 같은 마을의 독거노인, 조손가구, 경증 치매노인 등 취약계층 노인의 안전 등을 상시 돌보는 서비스
충남	고령친화환경보장 사업	고령친화적 인프라 구축, 국내 최초 어르신 놀이터 조성, 고령친화적 교통 및 농작업 환경 조성 등
전남	노인일자리사업의 확대	안정적인 노후 소득보장을 위해 노인 생산품 품질 향상 및 판로 개척
경북	경북형 행복경로당사업	경로당 행복 도우미를 모집하며, 깔고미사업단 운영을 통해 쾌적한 경로당 환경 조성
경남	어르신센터 운영	60세 이상 노인을 대상으로 치매 및 복지 사각지대 어르신 발견 연계, 어르신 종합 돌봄 서비스, 치매 예방 맞춤형 복지서비스

주: 1) 자료를 바탕으로 일부를 요약함.

2) 이 원고에서 제시한 '특화사업'은 김세진 외(2020)에서 16개 광역지방자치단체 내 고령사회정책 담당자를 대상으로 진행한 설문조사에서 '지역의 특성을 반영하여 지역 내 특화사업으로 운영되고 있는 고령사회 정책'을 조사한 내용임.

자료: 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제, pp.127-163.

려하여 이를 보완적으로 추진하거나, 지역의 특성(고령화율 및 면적, 가용자원 분포 등)을 감안하여 별도의 사업을 추진하였다. 일정 부분 지역 사업의 적절성을 확보한 것으로 나타났다.

기존 중앙의 사업을 보완하여 추진하는 사업으로는 부산의 고령자 대안가족 자활 공동체(1인 가구 지원), 인천의 효드림 복지카드 지원 사업, 세종의 노인문화센터 운영, 광주의 빛고을 50+ 센터 운영 등을 들 수 있다. 지역의 특성을 고려한 별도 사업으로는 대전의 고경력 과학기술인 활용 중소기업 기업 기술개발 지원 사업을 들 수 있다. 지역 특성상 고경력 과학기술인(은퇴 과학자)의 지식 및 기술 활용이 용이하다는 점에서 중소기업에 기술개발 지원, 경영 컨설팅 등을 제공함으로써 지역 내 시니어 일자리 창출을 도모하는 사업이다. 경기의 어르신 문화 즐김 사업은 지역 내 잔존하는 여가활동에 대한 욕구를 고려하여 유희공간 활용을 통한 즐김터 운영 및 문화 예술 프로그램을 제공한다는 점이 특징이다. 기존의 여가문화시설 접근성의 한계를 보완하여 유희공간(대학교, 문화원 등)을 활용한다는 점이 여타의 문화여가 사업과는 차별화된다. 또한 부산의 찾아가는 건강의료서비스 역시 지역의 면적, 의료기관과의 접근성 등을 고려한 조치로 볼 수 있다. 이 외 다수의 지자체에서 제시한 지역별 사업은 <표 3>에 제시하였다. 제시된 사업이 해당 지자체에서만 운영되는 것은 아니나 각 지

역의 상황을 고려하여 자체 사업으로서의 차별성을 지녔다고 판단되는 경우에 한해 기재하였다. 일부 지역은 예산 부족 및 기존 사업의 업무 과부하로 인해 특화사업 운영이 어려운 것으로 나타났다.

라. 광역지방자치단체의 고령사회정책 관련 예산⁶⁾

광역지방자치단체의 제4차 저출산고령사회기 본계획 시행계획 사업의 예산은 23조 7669억 5600만 원으로, 노인인구 1인당 280만 원이다. 전체 예산이 많은 지역은 경기로 4조 7487억 7800만 원(전체 예산의 20.0%)이었으며, 서울·경북·부산 등의 순이었다. 그러나 노인 1인당 예산이 가장 많은 지역은 다른 분포를 보였는데, 고령화율이 23.5%로 가장 높은 전남이 노인 1인당 390만 원의 예산을 책정하였다. 다음으로 전북이 380만 원, 강원이 360만 원, 경북과 인천이 각각 340만 원의 예산을 책정하고 있다. 총액은 노인인구 수가 많은 지역이 많지만, 노인 1인당 예산은 고령화율이 높은 지역에서 높게 나타난다.

사업별 예산을 살펴보면 공통사업 예산 비중이 90.1%이고, 자체사업은 9.9%로 대부분 공통사업에 예산이 집중되어 있다. 또한 전체 예산 중 상당수는 '소득공백 없는 노후생활보장체계(84.3%)'에 집중되어 있다. 광역지방자치단체의

6) 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재언. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제. 세종: 한국보건사회연구원의 제3장 2절(pp.164-214) 참조.

표 4. 광역지방자치단체별 노인인구 대비 고령사회정책 예산 분포

(단위: %, 백만 원)

지역	고령화율	예산			노인인구 1인당 예산
		총액	공통	자체	
전국	16.4	23,766,956	21,403,518	2,363,438	2.8
서울	16.1	3,637,425	3,455,119	182,306	2.3
부산	19.4	1,775,350	1,597,265	178,085	2.7
대구	16.6	1,228,801	1,072,509	156,292	3.1
인천	14.0	1,398,910	1,193,775	205,135	3.4
광주	14.2	573,935	494,886	79,049	2.8
대전	14.4	576,740	555,426	21,314	2.7
울산	12.6	374,212	354,921	19,291	2.6
세종	9.8	70,435	66,827	3,608	2.0
경기	13.2	4,748,778	4,034,817	713,961	2.7
강원	20.7	1,153,843	1,008,890	144,953	3.6
충북	18.0	922,031	840,342	81,689	3.2
충남	19.1	458,050	407,720	50,330	1.1
전북	21.4	1,485,845	1,292,723	193,122	3.8
전남	23.5	1,708,857	1,535,953	172,904	3.9
경북	21.7	1,969,015	1,900,924	68,091	3.4
경남	17.4	1,375,752	1,340,165	35,587	2.4
제주	15.7	308,977	251,256	57,721	2.9

주: 자료를 바탕으로 재구성함.

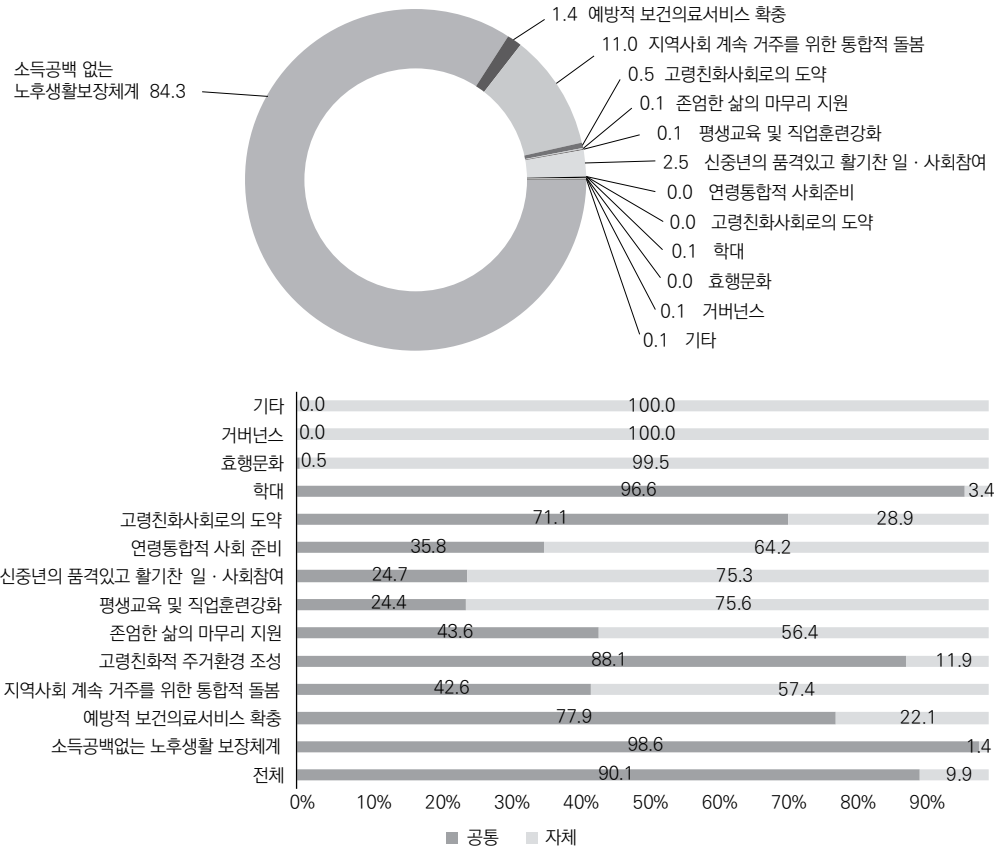
자료: 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제, pp.172-174. <표 3-36>, <표 3-37>.

고령사회정책 예산 배정 시에도 노인소득보장과 노인일자리사업 운영에 예산을 우선 배정하는 것으로 나타났다. ‘소득공백 없는 노후생활보장체계’, ‘예방적 보건의료서비스 확충’, ‘고령친화적 주거환경 조성’, ‘고령친화사회로의 도약’, ‘학대’ 영역의 경우 공통 예산의 비중이 70% 이상으로 높은 반면 ‘효행문화’는 자체 예산이 99.5%, ‘평생교육 및 직업훈련 강화’, ‘신중년의 품격 있고 활기찬 일·사회 참여’는 자체 예산이 75% 수준

으로 높다. 즉 제4차 저출산고령사회기본계획에서 축소되거나 제외된 영역의 과제들은 자체 예산으로 운영하는 비중이 높은 것으로 나타났다. 이러한 예산의 우선적인 배정은 중앙정부와의 매칭사업이 우선되고 있으며, 특히 기초연금과 노인일자리사업의 우선 배정이 가장 높은 것으로 나타나 고령사회정책의 예산 대부분이 소득지원에 활용되고 있음을 알 수 있다.

그림 1. 고령사회정책 영역별 예산 현황

(단위: %)



주: 자료를 바탕으로 도식화함.

자료: 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재연. (2022). 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제, p.171. (표 3-35).

3. 나가며: 광역지방자치단체의 고령사회정책 내실화 방안

지금까지 살펴본 광역지방자치단체의 고령사회정책 모니터링 결과를 바탕으로 광역지방자치단체의 고령사회정책 내실화 방안을 제시하면 다

음과 같다.

가. 광역지방자치단체에서 수행 가능한 고령사회정책의 범위 명확화

저출산고령사회기본법 제2절 제11~19조에서 제시한 고령사회정책 범위와 달리 광역지방자치

단체의 고령사회정책의 범위는 대부분 노인복지 정책에 한정되어 운영되고 있다. 일부 지역에서만 ‘인구구조 변화에 대한 적응’ 관련 사업들이 수행되었다.

이러한 현상의 원인은 광역지방자치단체 내 이원화된 조직 구조, 지역 자원 부족에 따른 광역 지방자치단체 단위에서의 추진 어려움, 중앙정부 수준에서만 해결 가능한 과제(경제, 산업구조 등) 등이 ‘고령사회정책’이라는 큰 틀 안에 하나로 담겨 있기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 저출산고령사회기본계획 내 광역지방자치단체의 고령사회정책의 범위를 세분화하여 정책의 범위를 명확하게 할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

이를 위해 중앙정부 수준에서만 해결 가능한 고령사회정책의 범위와 광역지방자치단체에서 수행 가능한 고령사회정책에 대한 구분이 필요하다. 또한 현재 공통 사업과 자체 사업으로 구분된 분류체계에서 벗어나, 광역지방자치단체의 고령사회정책에서 반드시 다루어야 할 필수 사업의 범위와 선택 사업의 범위, 그리고 지역의 자율성을 보장한 사업의 범위를 세분화하여 시행계획을 세울 수 있도록 조정할 필요가 있다.

고령사회정책의 포괄 범위는 광역지방자치단체의 사업 범위뿐만 아니라 고령사회정책을 수행하는 조직 및 인력 체계 등에도 영향을 미치는 핵심적인 부분으로 이러한 고령사회정책의 포괄 범위 명확화는 정책의 효과적 수행을 위해 반드시 이루어져야 한다.

나. 광역지방자치단체 고령사회정책의 원활한 수행을 위한 관리체계 마련

1) 광역지방자치단체 고령사회정책 시행계획 마련을 위한 매뉴얼 및 컨설팅 진행

저출산고령사회기본계획 지자체 시행계획은 저출산고령사회기본계획이 수립된 이후 저출산고령사회위원회에서 제시한 저출산고령사회정책 지자체 시행계획 수립 지침에 따라 광역지방자치단체에서 수립한다. 그러나 지침의 내용이 자세하지 않으며, 지침 제공 외에 중앙정부 차원에서 저출산고령사회기본계획 수립 이후 수립된 기본계획에 대한 방향성 및 시행계획 수립을 위한 설명회, 사업 운영에 대한 컨설팅 등이 없다. 이로 인하여 광역지방자치단체는 시행계획 수립에 어려움을 느끼며 기초지방자치단체의 자료를 취합하여 정리 후 제출하는 수준에 그치기도 한다. 일부 지역에서는 광역지방자치단체의 역할을 기본계획 내에서 자료를 취합하는 것으로 한정하기도 한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 광역 단위의 별도 계획을 수립하는 ‘지역사회보장계획’의 운영체계를 참고할 필요가 있다. ‘지역사회보장계획’은 저출산고령사회기본계획 광역지방자치단체 시행계획보다 내용이 방대하고 구체적이라 직접 비교는 어렵지만, 향후 저출산고령사회기본계획 광역지방자치단체 시행계획의 절차적 체계성 마련을 위해 참고할 만한 사례로 보인다. 또한 지역사회보장계획에서 진행하고 있는 연 2회(상반기·하반기) 지역사회보장계획 시행계획 및 결과 보고에 대한 컨설팅뿐만 아니라 17

개 시도 중심의 컨설팅을 통해 중앙→시도→시군구 단위로 전달되는 지원체계의 맞춤형 컨설팅이 진행되고 있다. 광역지방자치단체 고령사회정책의 체계적 수행을 위해서는 지금까지 검토한 지역사회보장계획 수립 및 운영, 관리를 위한 일련의 과정들을 적용할 수 있을 것이다.

즉 광역지방자치단체 고령사회정책의 원활한 수행을 위해서는 현재 제공되고 있는 작성 지침 외에 시행계획 마련을 위해 보다 자세한 내용들이 포함되어 있는 매뉴얼 개발이 필요하다. 매뉴얼에는 첫째 광역지방자치단체에서 기본(시행)계획 수립 시 국가의 고령사회정책 목표를 달성할 수 있도록 비전 및 목표에 포함되어야 할 사항, 둘째 비전·목표·추진전략 간 연계성 확보에 대한 내용, 셋째 중앙과의 정합성을 위해 중앙의 방향성을 따를 수 있는 부분과 지역의 특성을 강화하여 지역 자체적으로 마련해야 할 부분에 대한 명확한 안내 등이 제시될 필요가 있다. 또한 광역지방자치단체의 고령사회정책 운영에 대한 주기적 컨설팅을 통해 광역지방자치단체 내 고령사회정책에 대한 낮은 인지도를 높이고, 시행계획 수립 및 운영에 대한 시도의 역량을 강화할 수 있는 체계 마련이 필요하다.

2) 광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 체계 마련

저출산고령사회기본계획도 저출산·고령사회기본법 제21조에 제시된 바와 같이 중앙과 지방자치단체는 매년 저출산고령사회기본계획 시행계

획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산고령사회정책에 반영해야 한다. 같은 법 시행령 제4조 1항에서는 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 평가 지침에 따라 지난해의 추진실적을 평가하고 그 결과를 매년 3월 말까지 보건복지부 장관에게 제출하여야 한다. 이러한 법적 근거에 따라 광역지방자치단체에서는 추진실적을 매년 보고하고 있으나, 실적에 대한 보고에 그치며, 체계적인 모니터링과 평가는 이루어지지 않고 있다. 지방자치단체 시행계획의 수립부터 모니터링과 평가까지 전반에 대한 관리체계 마련이 필요하다.

모니터링은 고령사회정책 시행계획 수립에 대한 모니터링과 적절한 사업 수행에 대한 모니터링 두 가지로 구분되어 진행될 수 있다. 먼저 광역지방자치단체 고령사회정책 시행계획 수립에 대한 모니터링에서는 첫째 광역지방자치단체의 시행계획에 중앙의 정책 기조가 반영되었는지, 둘째 중앙의 사업을 포괄하고 있는지, 셋째 지역의 특성에 부합하는 사업을 제시하고 있는지, 넷째 현재 시행 중이지만 누락된 사업 또는 이미 종료되었으나 포함된 사업들이 있는지, 다섯째 포함된 사업이 고령사회정책에 적합한 사업인지, 여섯째 제시된 사업 중 폐기할 사업과 집중할 사업이 무엇인지 등에 대한 점검 등이 이루어질 수 있을 것이다. 다음으로 적절한 사업 수행에 대한 모니터링은 고령사회정책에 대한 시행계획 수립 및 관리, 이행 상황을 점검하고 결과를 정책에 반영하는 순환적 관리체계가 될 수 있도록 광역에

서 제출한 이행 상황에 대한 점검을 하는 방법으로 진행될 수 있을 것이다. ㉞

참고문헌

- 국가법령정보센터. (2021). **저출산·고령사회기
본법**. Retrieved from <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%80%EC%B6%9C%EC%82%B0%EA%B3%A0%EB%A0%B9%EC%82%AC%ED%9A%8C%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95>에서 2021. 5. 20. 인출.
- 김세진, 이선희, 이윤경, 최경덕, 유재언. (2022). **광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링 및 과제**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 박종서, 유삼현, 이소영, 이상림, 변수정, 김은정, 최인선. (2017). **2016년도 저출산·고령사회 시행계획 지방자치단체 성과평가**. 세종: 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
- 황현정. (2020). 민주시민교육 정책 정합성 연구 -경기도교육청 정책을 중심으로. **문화교육과 다문화교육**, 9(2), 25~46.

Monitoring of Metropolitan Local Government Policies on Aging Society

Kim, Sejin

Lee, Sunhee

(Korea Institute of Health and Social Affairs)

The purpose of this article was to monitor the social policies of metropolitan local governments on the elderly, especially in terms of their consistency and appropriateness, and to present measures that could improve these policies. Our analysis found that most of local governments' social policies on the elderly were limited to welfare assistance. The visions, goals, and implementation strategies of those local policies were mainly in the same direction as those of the central government policies, but some differences were observed. Local government's social policy projects for the elderly are focused on their income security, health, care, and leisure culture. The budget is mainly allocated to matching programs. Based on these findings, this article suggests that in order to improve the substance of these policies, it is necessary to clarify the scope of each and establish a system for managing their implementation.