

복지확대에 대한 국민 중심의 정책평가: 고령자정책 사례를 중심으로*

서복경 | 서강대학교**

황아란 | 부산대학교

| 논문요약 |

본 논문은 노인복지 확대에 대한 국민의 태도와 여기에 영향을 미치는 변인들을 밝히려는 목적의 경험연구이며, 일반국민들의 정책평가를 다루는 연구이다. 이를 위하여 정책수요자들의 개인적 조건, 기 시행된 노인복지정책에 대한 평가, 정치적 차원의 인식과 태도 및 노인복지 서비스 수혜경험이라는 4가지 범주를 독립변수로 사용하였다. 조사는 노인복지 서비스의 직·간접적인 수혜경험 및 이해관계를 고려하여 40대 이상 연령층만을 대상으로 시행되었다.

분석결과 종속변수에 영향력을 미치는 변수는 성, 국가책임 인식, 이념성향, 기초자치단체장에 대한 신뢰, 기초노령연금과 장기요양보험에 대한 중요도 인식, 그리고 노인복지 서비스 담당 일선공무원 만족도로 확인되었다. 개인배경변수에서 전 연령대에 유의미한 변수는 성별 변수였던 반면 65세 이상 연령층에서는 학력이 유의미한 변수로 나타났다. 정치인식 및 태도에서 기초자치단체장에 대한 신뢰는 노인복지 서비스 확대에 유의미하고 일관된 영향을 나타냈으며, 40~65세 집단에서는 이념성향이 독립적인 영향을 미쳤다. 반면 정책평가에서는 노인소득 보장정책과 요양보장정책이 유의미했다. 특히 노인요양병원 지원 확대는 65세 이상 연령층에서 강한 정책수요로 확인되었다.

주제어 | 노인복지, 복지정책, 고령사회, 기초노령연금, 장기요양보험, 노인요양병원, 정책평가

* 이 논문은 2010년도 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2010-330-B00021).

** 제1저자: 서복경, 교신저자: 황아란.

1. 문제의식

본 연구는 고령자정책을 사례로 국민의 정책비용 부담의사에 영향을 미치는 변인을 경험적으로 확인하여 정책적 함의를 찾고, 정책평가연구의 영역을 확장해 보는 데 그 목적이 있다. 이는 잠재적, 현재적 정책수요층들의 정책평가가 정책결정과정으로 환류될 수 있는 채널을 탐색함으로써, 더 나은 민주주의 모델에 부합하는 ‘좋은 정부’ 모델을 구축하기 위한 장기 연구프로젝트의 일환으로 기획되었다.¹⁾

본 연구가 고령자정책에 관한 국민의 정책비용 부담의사에 주목한 것은 복지확대를 요구하는 현실정치의 흐름과 급격한 고령화라는 사회적 조건에서 비롯되었다. 언제부턴가 일반국민, 전문가, 정치인들 사이에 한국 사회의 나아갈 방향이나 당면과제로 복지확대를 꼽는데 큰 이견이 없어졌다. 하지만 늘어나는 복지수요를 감당할 재원확보방안을 둘러싼 논란 역시 뜨겁다.²⁾ 복지정책의 재원을 확보하는 방안은 여러 가지 있을 수 있겠지만, 조세수입을 통한 국가재정이 가장 근본적인 정책비용조달 방안인 것은 부인할 수 없는 사실이다. 누가, 어느 정도의 비중으로 전체 조세수입에 기여할 것인가에 대해서는 다양한 대안이 있을 수 있다. 그러나 현재와 같이 국가 복지정책의 근본적 방향전환을 요구하는 시점에서 어떤 대안을 선택하더라도 납세자인 유권자의 동의가 전제되지 않는 한 급증하는 복지수요를 정책으로 전환해내는 것은 쉽지 않을 것이다.

특히 우리사회가 준비해야 하는 고령사회 정책은 고령화 속도의 급격함과 정책범위의 포괄성으로 인해 정책비용을 부담할 국민들의 광범위한 동의가 반드시

-
- 1) 본 연구는 2010년도부터 시작된 한국사회기반연구사업 ‘좋은 정부’ 프로젝트(B00021) 제1차년도 연구의 일환으로 진행되었습니다.
 - 2) 최근 주요언론들은 정치인의 발언내용이나 국민여론조사 결과 및 전문가의 의견을 빌어 복지확대에 대한 정책수요를 진단하는 기사들을 쏟아내고 있다(『내일신문』, 2010년 10월 11일; 『한겨레신문』, 2012년 1월 10일; 『헤럴드경제신문』, 2012년 1월 18일 등). 같은 맥락에서 복지확대 수요를 충족할 재정확보 방안에 관한 논의도 빈번히 등장하고 있다(『한국일보』, 2012년 1월 25일; 『동아일보』, 2012년 2월 15일 등).

필요한 영역이라 하겠다. 한국 사회의 고령화 속도는 유럽 등 서구에 비해 훨씬 급격할 뿐 아니라, 고령화 속도에서 국제사회의 주목을 받았던 일본보다도 더 빠르게 진행되고 있다(Hanam S. Phang, 2005). 하지만 한국정부가 국가적 차원에서 고령사회 정책을 체계적으로 추진해 온 역사는 길지 않다. 국민연금이나 국민건강보험이 전 국민적으로 확대된 시점을 기준으로 해도 25년이 채 되지 않으며, 기초노령연금이나 장기요양보험이 시행된 역사는 불과 4년 정도밖에 되지 않았다. 이런 조건에서 최근의 경험조사들은 소득, 의료, 일자리, 여가 등의 다양한 정책영역에서 높은 정책수요를 확인해주고 있다(신운정 외 2009; 강소량 외 2011).

대개의 복지정책들은 정책비용부담자와 정책수혜자가 집단적으로 일치하지 않기 때문에, 정책의 입안과 시행 이전에 정책비용부담자들의 정치적 동의가 확보되는 것이 필수적이다. 고령사회 정책 역시 그 점에서는 마찬가지이지만, 현재의 정책비용부담자가 언젠가는 정책수혜자가 될 수 있다는 점에서 세대 간 연속성을 갖는 것이 특성이다. 고령사회 정책은 사회보험과 공공부조 방식으로 구성되는데, 특히 세대 간 소득이전에 기초해 디자인되는 사회보험 정책들은 미래 정책수혜층의 정책비용부담으로 현재 정책수혜층의 복지비용이 지출되는 구조를 가진다. 따라서 현재 정책비용부담자의 동의는 정책의 범위와 성격을 결정하는 핵심변인이 된다.

본 연구는 이런 점에 주목하여 정부의 노인복지 확대에 대한 동의정도와 정책비용부담의사를 확인하고, 더 나아가 정책비용부담의사에 영향을 미치는 변인들을 가려냄으로써 정책적 함의를 찾고자 한다. 지금까지의 경험 조사들을 통해 고령사회 정책에 대한 일반적인 정책비용부담의사는 일부 확인이 된 바 있었다(서강대학교 현대정치연구소·내일신문 조사, 2011년 12월). 그러나 집단적 수준의 평균적 동의 정도를 확인하는 것만으로는 구체적인 정책디자인을 도출하기 어려우며, 여러 이론적 가설에 따른 변수들을 경험적으로 검증함으로써 정책비용부담의사의 실내용을 확인할 수 있다면 실질적 토대 위에서 정책결정이 가능해질 수 있을 것이다.

다른 한편으로 본 연구는 학문적 차원에서 정책평가연구의 영역확장에 기여할 수 있을 것으로 기대한다. 기존연구들을 통해 확인할 수 있는 바와 같이, 공공정책연구에서 정책결정과 정책집행 연구에 비해 정책평가 연구는 비교적 늦은 발

전을 보였으며, 우리나라의 경우에도 관료적 성과평가 수준에서 접근되어 오다가 학문적 연구영역으로 정책평가가 시도된 역사는 오래되지 않았다. 현재 다양하게 시도되는 정책평가연구들이 연구의 지평을 확장해나가고는 있지만, 아직 관료조직의 성과평가를 뒷받침하거나 기 집행된 정책에 대한 만족도 평가 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다(강근복 2006; 김희진 외 2010).

특히 정치인 및 관료수준의 정책결정과 일반국민의 정책수요 사이의 간극을 최소화함으로써 대의제 민주주의의 질적 발전을 도모하려는 참여민주주의(participatory democracy)모델이나 협치(governance)모델 등에서 보면, 정책평가는 정책결정의 토대를 형성하는 중요한 정치과정의 일환으로 접근될 필요가 있다. 또한 정책평가는 기 집행된 정책에 대한 만족도 수준을 넘어 새로운 정책영역을 탐색하고 정책방향을 조정하기 위한 포괄적인 정치적, 정책적 평가로 확장될 필요가 있다. 정책평가연구의 확장은 대의제 민주주의가 갖는 근본적 한계로서 대표되는 자(the elected)와 대표를 선출하는 자(the elector)의 간극을 줄이는데 기여할 수 있다. 이런 의미에서 본 연구는 향후 정책결정을 위한 핵심정보인 국민의 정책비용부담의사의 실내용을 규명하는 정책평가를 시도함으로써 연구의 지평을 확장하려는 탐색적 시도의 의미를 가진다.

II. 정책평가에 관한 기존연구 검토

정책결정, 정책집행, 정책평가라는 공공정책연구의 영역 가운데, 정책형성과 집행의 과정은 전통적으로 다양한 이해관계자들의 참여와 숙의, 타협이라는 정치과정으로 인식되고 발전해 왔던 반면, 정책평가의 영역은 오랫동안 관료와 전문가의 영역을 벗어나지 못했다(강근복 2006, 430). 특히 우리나라에서 정책평가 영역은 행정부 관료 주도로 성과평가 프로그램이 도입되면서 발전해 왔기 때문에 행정부 관리제도로서의 의미를 강하게 내포하고 있다.

1998년 정부업무평가제도가 시행되고 2006년 「정부업무평가기본법」이 제정

되면서, 현재는 매년 각 부처별로 자체평가를 시행하고 있고 국무총리실에서는 여러 부처를 아우르는 정책과제들을 선정해서 ‘특정평가’라는 이름으로 별도의 정책평가를 시행한다. 그리고 그 한 부분으로 ‘국민만족도’를 조사해서 평가에 반영하고 있으며, 학계에서도 이러한 국민(시민) 만족도 조사를 위한 모형을 구축하거나 방법을 제시하는 연구들이 1990년대 중반 이후 제출되어 왔다(김재홍 외 1995; 김영오 2004; 박경호 외 2001). 다만 정부 각 부처에서 진행되는 정책평가는 부처의 업무성과평가를 위한 목적을 가지며, 학술연구의 영역으로서 정책평가와는 거리가 있다. 또한 현재 시행되고 있는 정부업무평가로서 진행되는 정책평가는 기본적으로 각 부처의 정책담당자들의 내부평가와 함께 외부 전문가들의 평가를 중심에 두고 진행되며, ‘국민만족도’ 조사는 이를 보완하는 한 구성 요소에 불과하다.

한편, 학문적 영역에서도 다양한 철학적 기반과 패러다임에 기초해서 공공정책의 정책평가연구가 발전해 왔다. 전통적인 접근에서 ‘정책평가의 주 고객은 평가를 위임한 정책결정자로 인식(이성우 2008, 208)’ 되어 왔으며, 이미 결정된 정책의 의도된 목적에 따라 효과를 검증하여 성과를 효율적으로 관리하기 위한 기법과 모형의 개발이 정책평가의 핵심영역으로 자리했다. 다양한 가치와 선호를 가진 행위자들이 경합하는 과정으로 인식되는 정책결정 영역과는 달리, 정책평가 영역에서는 가치중립적이며 객관적으로 계량화가 가능한 평가의 모형이나 방법을 중시하는 실증주의적 접근이 주를 이루었다. 평가과정에서 가치중립성을 우선가치로 놓게 되면, 평가참여자의 구성에서 이해관계자를 배제할 필요가 있고 평가의 내용은 양적 측정이 가능한 정책효과를 중심으로 구성되게 된다.

정책평가에서 실증주의적이며 가치중립적인 접근에 대한 대안적 접근이 부상한 것은, 정책평가의 결과가 새로운 정책형성과정으로 전환되는 데에서 발생하는 부정합성 때문이었다. 정책평가자로서 전문가 혹은 기관이 ‘가치중립적인’ 정책평가 결과를 내놓아도, 정책형성단계에 있는 다양한 정치행위자들의 입장에서 그 결과는 경합하는 다양한 가치와 선호들 가운데 어느 한 입장을 반영하는 것으로 인식될 수밖에 없었던 것이다. 이런 조건에서 정책평가의 내용은 새로운 정책형성 단계로 투입될 수 없었고, 그 한계를 극복하기 위한 다양한 시도가 도입되기 시작했다.

스тей크(Stake 1976)의 ‘반응적 평가(responsive evaluation)’ 개념은 정책평가 영역에서 가치다원주의를 도입한 선구적 시도로 꼽힌다. 스테이크는 정책형성 단계와 마찬가지로 정책평가 역시 다양한 가치와 선호가 경합하는 과정을 통해 이루어질 수밖에 없음을 인정했다는 점에서, 전통적인 실증주의적 접근과는 궤를 달리한다. 정책평가에서 다차원적인 가치가 배제될 영역이 아니라 적극적으로 포섭해야 할 영역으로 인식된 것은 정책평가 영역에서 패러다임의 전환이라 볼 수 있다(소영진 2009). 하지만 스테이크는 정책평가자로서 전문가의 역할을 여전히 중심에 놓았고 다양한 경합적 가치들 속에서 평가자가 수행해야 하는 역할을 중시했다는 점에서, 평가자의 범위 자체를 확장했던 참여평가(participatory evaluation)와는 또한 구분된다.

정책평가과정에 이해관계자나 좀 더 넓은 의미에서 정책관련자들의 참여가 필요하며, 전문가나 기관주도의 평가를 보조하는 수준이 아니라 시민(국민)의 적극적인 평가 주도권이 보장되어야 한다고 인식했던 참여평가모델은 정책평가를 정책형성(결정)처럼 정치과정의 하나로 접근하는 것으로 해석할 수 있다. 정책평가를 가치중립적인 성과평가에서 행위자 중심의 가치가 개입된 평가모델로 전환시킨 것은 정책평가가 작동하는 영역을 바꾸어 놓았다. 참여평가의 등장은 관료사회에서 정책평가가 정책형성으로 투입되지 못하는 현실적 필요에 따른 것이었지만, 평가자 범위의 경계가 허물어지면서 정책을 둘러싼 모든 행위자들이 평가의 주체가 될 수 있고 정책방향과 내용, 대안에 이르기까지 모든 의제에 관해 다양한 입장들이 경합할 수 있는 정치의 공간으로 정책평가 영역을 옮겨놓은 것이다.

정책평가모델을 민주주의라는 보다 넓은 맥락에 위치시켰던 한베르거(Hanberger 2000)나 하우스 등(House & Howe 2000)의 접근은 정책평가를 정치과정에 위치시킨 대표적 연구들이다. 하우스 등은 정책평가가 민주주의에 기여하기 위해서 포괄성(inclusion), 대화(dialogue), 숙의(deliberation)가 중요하다고 강조한다. 정책평가에 참여하는 집단과 선호가 확장적일수록, 정책결정자와 정책평가자, 그리고 정책평가자들 사이에 충분한 정보에 근거한 소통이 가능할수록, 결론에 이르기 전에 갈등하고 경합하는 이해관계자들의 평가가 숙의될수록 정책평가는 민주적 정치과정에 기여할 수 있다는 것이다.

이들의 문제의식은 정치에 참여하는 행위자와 이해관계의 범위를 확장시킴으

로써 민주주의의 질적 제고를 모색하는 참여민주주의(participatory democracy), 다수지배의 원리를 결과적 다수가 아닌 과정적 다수로 접근하면서 경합하는 1차적 선호가 숙의과정을 통해 제2, 제3의 선호로 재형성되어가는 숙의민주주의(deliberative democracy)의 고민과 통한다.

한베르거(2000)는 정책평가모형을 관료적 평가, 이해관계자평가, 숙의평가로 나누고 각각을 엘리트 민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의 모델과 연관시킨 바 있다. 여기에서 이해관계자(stakeholder)평가 혹은 권한부여(empowerment)평가와 숙의평가가 구분되는 일차적 기준은, 정책에 이해관계를 갖는 행위자의 범위와 정책평가에서 이들 각각이 갖는 지위다. 페터만(Fetterman 1994) 등이 주장한 권한부여평가란 ‘사회, 경제, 정치적으로 낮은 위치에 있기 때문에 자신들의 입장과 주장이 과소 대표될 수밖에 없는 하위계층의 사람들을 지원하는 평가 모형, 민주주의 원칙과 사회정의를 지지하는 평가접근법(강근복 2006, 445)’이다. 이때 정책평가과정에 목소리를 낼 수 있도록 지원받아야 하는 것은 해당 정책에 직·간접적인 이해관계를 갖는 집단들로 상정되기 때문에 이해관계자평가모델로 이해된다.

반면 숙의평가를 강조하는 입장에서는 이해관계자(집단)와 구분되는 존재로서 일반시민의 평가참여를 중시한다. 일반시민은 대부분의 정부정책에서 정책비용부담자의 지위를 가지므로 넓은 의미의 이해관계자 범주에 포함될 수 있지만, 숙의평가모델에서는 공익과 정의의 관점에서 이해관계자들의 경합하는 가치와 선호를 평가해 줄 수 있는 제3의 존재로 가정된다. 그리고 정책담당자와 이해관계자는 일반시민들에게 경쟁하는 관점과 가치, 이해관계에 관한 정보를 제공하지만 직접 평가에 참여하지는 않고, 평가의 주체는 일반시민이 된다.

이러한 이해관계자평가나 숙의평가는 현 단계에서 당장 적용 가능한 제도의 위상을 갖기보다 특정한 철학적 기반에서 출발한 이념형(ideal type)의 성격이 강하며, 이 모델들에 기초한 평가양태는 탐색적인 수준이라고 볼 수 있다. 그러나 실증주의적 정책평가가 상대적으로 이해관계집단(넓은 의미의 시민 혹은 국민을 포괄)과의 연관성이 약하고 정치과정으로서 정책형성과정에 연계되지 못했던 반면, 이들 문제의식은 정책결정 및 집행과정과 마찬가지로 정책평가를 정치 과정에 위치시키고 있다는 점에서 차이를 갖는다.

우리나라의 경우 정부정책평가에 일반국민이 참여할 수 있는 방안으로 1990년대부터 공공서비스에 대한 만족도조사가 진행되어 왔다. 지금까지는 평가참여자의 범위나 평가의 내용이 매년 바뀌는 일회성 평가의 성격이 강하며, 평가형식도 대부분 무작위추출에 의한 표본설문조사 응답이라는 소극적 수준에 머물러 있는 것이 현실이다. 하지만 전국적 수준에서 국가정책의 수요를 파악하고 시행정책을 평가하여 정책형성과정에 반영하기 위한 보다 체계적인 시도들도 발전해 왔는데, 대표적인 것으로 한국노동패널, 한국복지패널, 재정패널조사, 고령화연구패널조사 등이 있다. 한국노동패널은 정책평가를 위한 최초의 패널조사로, 노동부의 지원으로 한국노동연구원에서 1998년부터 2008년까지 11회에 걸쳐 시행되었는데, 2009년 이후 중단된 상태다. 고용정책과 고용관련 복지정책의 수요파악 및 기 시행정책평가를 주 내용으로 디자인되어 있었다(<http://www.kli.re.kr/klips/ko/main/main.jsp>).

한국보건사회연구원과 서울대학교 사회복지연구소에서 국무총리실과 보건복지부의 의뢰로 2006년부터 시행하고 있는 한국복지패널은 2011년 현재까지 6차에 걸쳐 전국범위 패널조사의 형태로 지속되고 있다. 복지패널조사는 7,000가구 표본으로 의료, 고용, 연금, 주거, 소득, 생활 상태의 영역에서 정책수요 변동을 파악하는 것과 더불어 각 영역의 정부정책에 대한 만족도 조사를 병행하도록 디자인되어 있다(<http://koweps.re.kr/>). 한편, 조세연구원에서 2008년부터 시행하고 있는 재정패널조사는 조세정책과 조세기반 복지정책의 수요파악 및 정책평가를 위해 전국 5,000가구 표본으로 진행되고 있으며, 2011년까지 총 4회에 걸쳐 시행되었다(<http://panel.kipf.re.kr/>). 그 외 2006년부터 2008년까지 시행된 한국노동연구원의 고령화연구패널조사 사례도 있다.

이러한 시도들은 부정기적인 일회성 만족도 조사에서 진일보한 것이며, 축적된 데이터들은 정책평가와 정책형성과정에 유의미한 성과들을 제출하는 데 도움이 되었을 것으로 추정된다. 하지만 조사디자인이나 조사결과 활용에 있어 구체적인 정책내용을 안내하는 정책방향평가를 포괄하고 있지는 못하고 있다. 참여주체가 정책의 이해당사자이든 일반시민이든 간에, 현재 진행되고 있는 만족도 조사들은 기 시행정책의 성과평가와 만족도평가를 주목적으로 하고 있기 때문이다. 한국복지패널조사 데이터를 활용해 사회복지정책 평가를 시도했던 김희진

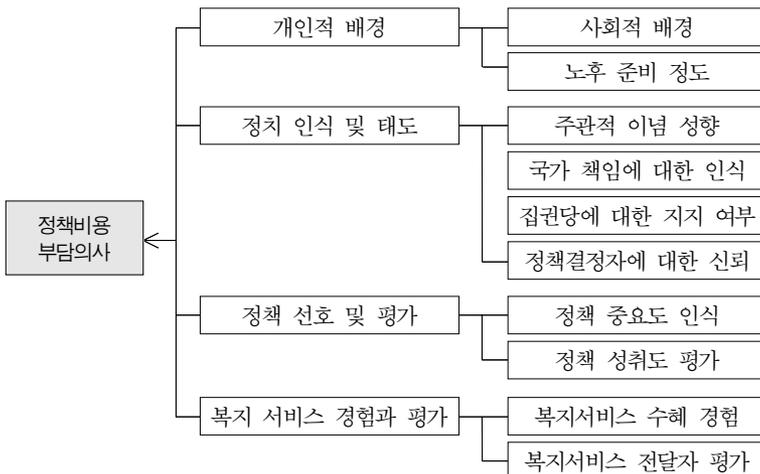
등도 ‘정기적이고 체계적으로 복지정책에 대한 클라이언트와 일반 국민들의 의견과 욕구를 파악하는 일이 시급’ 함을 주장하고 있는데(김희진 외 2010, 115), 이는 복지정책결정자들이 가정하는 복지수요와 실제 조사를 토대로 확인된 복지수요의 간극을 확인했기 때문이다.

본 연구는 위와 같은 문제의식을 고령자정책에 적용하되, 정부의 정책방향에 대한 보다 체계적인 분석과 일반국민 설문조사를 통한 정책평가를 연계시키면서 정책평가를 정책형성과정과 접목시키고자 한다.

III. 연구 설계

본 연구는 현재와 미래 정책수요자들이 고령자정책의 비용부담에 대한 태도와 여기에 영향을 미치는 변인들을 밝히려는 목적의 경험연구이며, 정책결정자 수준의 정책평가가 아닌 일반국민들의 정책평가를 시도하는 연구이다. 이를 위해

〈그림 1〉 독립변수의 설정



여 4가지 범주의 독립변수들을 고려하였다(〈그림 1〉). 4가지 범주는 정책수요자들의 개인적 조건과 기 시행된 노인복지정책들에 대한 평가, 그리고 정치적 차원의 인식과 태도 및 노인복지 서비스 수혜경험이다.

1. 독립변수: 정치인식 및 태도

기존 복지정책 평가연구들은 복지정책 수요에 영향을 미치는 변인으로 복지수요를 발생시키는 개인의 주·객관적인 조건과, 기 시행된 정책이 만들어내는 복지인식 및 평가, 복지서비스 수혜경험 등을 경쟁가설로 설정하여 검증을 시도했다(김희진 외 2010; 주은선 외 2007). 반면 본 연구의 조사 설계가 기존연구와 갖는 가장 큰 차이점은, 이들 변수와 함께 정치적 측면의 인식과 태도를 중요한 독립변인으로 고려했다는 점이다. 이는 본 연구의 목적이 새로운 정책결정 사이클에 토대를 제공하는 정책평가의 시도이며, 이런 의미의 정책평가에는 기 시행된 정책에 대한 평가만이 아니라 정치과정에 대한 인식과 태도가 중요한 영향을 미칠 수 있다는 판단에 따른 것이다.

앞서 기존연구 검토에서 밝혔듯이, 관료적 성과평가에 국한되지 않고 다양한 이해관계자의 편향된 이해와 요구가 경합하는 장으로서 정책평가영역을 고려한다면, 그 이해관계의 형성에는 개인의 정치성향뿐 아니라 다양한 층위의 정책결정자들에 대한 정치적 신뢰가 유의미한 영향을 미칠 것이라는 가정이 합리적이다. 현대 민주주의에서 유권자의 정책선택은 정치적 진공상태에서 형성되지 않는다. 사회전체를 아울러 다양한 정치적 대안들이 경합하는 과정 속에서 구체적인 정책에 대한 평가가 형성되고 새로운 정책수요가 발생하는 것이다.

특히 본 연구의 종속변인은, 기존에 시행된 정책의 유지 차원이 아니라 질적으로 확장된 정책수요를 감당할 수 있는 확대된 정책비용 부담에 대한 동의여부를 묻는 것이다.³⁾ 이런 경우 정치와 분리된 정책수요만으로 태도가 형성되기보다,

3) 종속변수는 ‘지금보다 세금이나 보험료를 더 내더라도 노인복지 혜택을 확대해야 한다’는 진술에 대한 동의여부를 묻는 문항을 사용했다.

정치과정에 대한 신뢰나 평가가 태도형성에 중요한 영향력을 행사할 것이라고 가정될 수 있다. 이런 가정하에서 정책태도를 만들어내는 개인적 조건변수, 정책평가변수와 함께 정치적 인식변수를 독립변수로 설정하였다.

정치인식 및 태도변수로는 개인의 주관적 이념성향, 노후준비에 대한 국가책임 인식, 현직 집권당에 대한 지지여부, 그리고 대통령 및 기초자치단체장에 대한 정책적 신뢰 정도를 포함했다. 개인의 노후준비에 대해 국가가 어느 정도 책임을 져야 한다고 생각하는가를 확인하는 것은, 이론적으로는 진보-보수의 스펙트럼에서 확인되는 주관적 이념성향과 연관이 있을 수 있다. 예컨대 서구의 경우, 보다 진보적인 사람일수록 시장에 대한 국가의 개입과 책임을 중시하는 반면, 보수적인 사람일수록 개인의 책임과 자유를 중시한다고 이해된다. 하지만 우리나라의 조건에서 진보-보수의 이념성향은, 개인의 자유와 국가의 책임이라는 차원에서 형성되었다기보다 대북문제 등 다른 차원에서 형성되어 왔기 때문에 이를 한 차원에서 고려할 수 없다고 판단하였고, 고령사회 정책에 대한 태도와 연계되는 독립적인 정치성향변수로 노후생활에 대한 국가책임 인식을 변수로 채택하였다. 변수의 측정은 노후생활에 대한 개인과 국가의 책임을 3:7, 5:5, 7:3의 3급 간으로 나누어 의견을 묻는 방식으로 진행했다.

한편 현직 집권당에 대한 지지 여부는 고령자정책의 시행시기와 관련하여 통제변수로 채택하였다. 현재 대표적인 고령자정책으로 인식되는 기초노령연금제도와 노인장기요양보험제도는 그 정책이 결정된 시기는 2007년이지만 시행된 시점은 2008년이었고, 이명박 정부의 집권 시기에 해당한다. 이런 상황적 요인은 구체적인 정책평가나 정책선호에 기초하지 않더라도 현직정부에 대한 지지로 인해 정책비용 부담에 긍정적 태도를 보일 수 있다는 가정을 성립하게 한다. 만약 정책평가와 독립적으로 집권당 지지변수가 의미를 가진다면, 정당의 정책방향 변화에 따라 정책선호 역시 영향을 받을 수 있기 때문에 독립변수로 채택해 그 영향력을 검증했다.

또한 본 연구 설계에서는 정책결정자들에 대한 신뢰를 정책평가와 구분하여 독립변수로 설정하였다. 복지정책의 비용부담자는 조세측면에서 납세자이며 정치과정에서는 유권자의 지위를 지닌다. 이들이 복지비용 증대에 동의여부를 결정할 때에는 정책내용에 대한 동의여부와 함께, 구체적인 정책을 결정하고 시행

할 정책결정자로서 정치인에 대한 신뢰가 중요한 고려사항이 될 수 있다. 예컨대 정책수요가 높더라도 실제 정책을 입안하고 결정하는 주체들에 대한 불신이 클 경우 정책비용 부담의사는 낮아질 수 있다. 또는 정책비용이 부담되더라도 정책을 디자인하고 설득하는 정책주체와 정치과정에 대한 신뢰가 높을 경우, 반대로 정책비용 부담의사는 높아질 수 있다. 만약 이 변수가 유의미한 영향력을 갖는 것으로 판별된다면, 정책결정자들은 복지정책 비용부담에 대한 동의를 이끌어내기 위해 정책내용에 대한 동의뿐 아니라 정책결정자들에 대한 신뢰를 확보하는 문제에도 주의를 기울여야 할 것이다.

정책결정자에 대한 신뢰는 중앙정부의 수장으로서 대통령과 지방정부의 수장으로서 기초자치단체장에 대한 신뢰로 구분하여 조사되었다. 우리나라의 고령자 정책은 보건복지부, 고용노동부 등 중앙정부 부처를 중심으로 기획되고 중앙정부 차원에서 결정되지만, 실제 정책집행의 많은 부분은 기초자치단체 차원에서 이루어지고 있다. 기초자치단체는 관련 법규에 따라 기초노령연금 수혜대상을 결정하고 집행하며, 공공부문 노인일자리 창출사업을 관할한다. 또한 노인장기요양보험의 경우, 정책수혜자를 위한 등급판정 및 보험금 지급 등의 업무는 국민건강보험공단 지부에서 관할하지만, 정책수혜가능자들에게 정책에 관한 정보를 제공하고 요양시설을 관할하는 등의 업무는 기초자치단체 업무영역에 속한다. 특히 현재 기초노령연금은 고령자를 대상으로 한 정책영역 가운데 가장 포괄범위가 넓은데, 정책수혜자들이 이 정책과 관련하여 직접 접촉하는 기관은 중앙정부가 아닌 기초자치단체 차원 지방정부다. 고령자 정책의 결정과 집행을 둘러싼 이런 요인을 고려할 때, 납세자인 유권자가 정책비용 부담의사를 결정할 때 어떤 변인이 더 큰 영향력을 행사하는지를 검증하는 것은 향후 고령자 정책에 대한 국민적 동의를 확보하는 데 중요한 정책적 함의를 지닐 것으로 판단하였다. 변수의 측정은 '다음 정치주체들이 노인복지정책에 얼마나 관심을 기울이고 있다고 생각하십니까?' 로 물었고, 관심-무관심의 5급 간으로 측정되었다. 직접 신뢰도를 물을 수도 있지만, 이 경우 고령자정책 측면에서의 신뢰 외에 다른 변수들이 영향을 미칠 것을 고려하여 정책적 관심의 정도를 사용했다.

2. 독립변수: 정책선호 및 정책평가

국민의 정책평가 인식을 조사할 때 정책중요도와 정책성취도를 나누어 시행하는 것은 기존연구에서도 활용되어온 방법이다(신윤정 외 2009). 세부정책들 간에 중요도 및 우선순위에 대한 인식과 실제 정책효과를 평가하는 것은 다른 차원의 문제이며, 정책적 함의 역시 다르게 추정될 수 있다. 본 연구에서도 정책비용 부담에 대한 태도를 설명하는 변인으로 정책중요도 인식과 정책성취도 평가가 각기 어떤 영향력을 갖는가를 확인하고자 한다. 예컨대 정책성취도는 낮게 평가되더라도 중요도 인식이 높은 경우 실제 정책비용부담에 대해 더 긍정적인 것으로 확인된다면, 정책결정자들은 향후 정책을 디자인할 때 정책선호와 정책성취 사이의 간극을 최소화할 수 있는 방향에서 접근할 필요가 있을 것이다.

본 연구에서는 정책중요도와 정책성취도 평가를 위해 5개의 정책범주와 8개의 세부정책을 설정하였고, 이를 4급 간 척도에 따라 측정하였다. 노인소득보장정책으로 국민연금과 기초노령연금을, 건강보장정책으로 장기요양보험과 요양병원을, 일자리 정책으로 공공일자리 정책과 민간일자리 보장정책을 채택했고 그 외에 노인여가활동 지원정책과 주거정책을 채택하여 조사하였다. 고령자정책의 핵심영역으로 소득, 건강, 일자리, 여가, 주거정책을 채택한 것은 기본적으로 중앙정부의 정책 틀을 반영한 것이다(대한민국 정부 2006; 2011). 우리 정부는 2006년 '제1차 저출산·고령사회 기본계획'을 입안하였고, 2011년 두 번째 기본계획을 제출하여 시행하고 있는 상태다. 정부의 고령사회 기본계획은 위 5가지 핵심 정책영역하에 하위 정책들을 배치하여 구성되어 있다.

한편 본 연구는 본격적인 조사에 앞서 연구 설계 타당성을 검증하기 위한 사전 과정으로, 65세 이상 노인들을 대상으로 한 표적 집단 인터뷰(Focus Group Interview)를 시행하였다. 집단 인터뷰는 거주 지역, 상이한 복지수혜경험, 소속 계층을 고려하여 3집단으로 구성되었다. 고령자 정책범주의 적실성과 하위 정책들에 대한 정책수요를 확인하는 과정에서, 기본적으로 5가지 정책범주를 기본으로 고령자 정책을 인식하고 있음을 확인하였으나 정부 기본계획에는 의제화되어 있지 않은 정책수요로서 '노인요양병원에 대한 지원' 수요를 발견하였다. 노인요양병원은 그 명칭 때문에 '요양' 시설로 오인될 수 있지만, 정책영역에서는

장기요양보험이 지원하는 시설이 아니라 의료분야별로 국민건강보험의 대상이 되는 민간의료기관이다. 요양병원은 장기요양보험에서 지원하는 요양서비스 외에 의료적 처지가 필요할 경우 이용하게 되는데, 인터뷰 대상자들은 노인성 질환 등으로 발생하는 장기적인 의료적 처지에 대한 국민건강보험의 확대된 지원이나 노인장기요양보험 차원의 새로운 지원이 절실함을 호소하고 있었다. 이러한 사전 인터뷰 결과를 반영하여 건강보장정책의 하위범주로 요양병원에 대한 지원 항목을 추가하였고, 실질적인 정책수요를 경험적으로 검증하였다.

3. 독립변수: 개인적 배경과 복지서비스 수혜 경험

한편 종속변수에 영향을 미치는 개인적 배경변수로서 성, 연령, 계층, 학력, 직업, 소득, 자산 등의 사회인구학적 변인들과 함께 노후준비 정도를 변수로 채택하였다. 복지정책평가연구에서 사회인구학적 변인들은 개인의 정책수요를 형성시키는 객관적인 조건을 진단할 수 있게 하며, 사회경제적 조건이 복지정책수요와 맺는 관계를 분석하는 데 사용된다. 본 연구에서도 고령자정책 정책비용부담에 대한 태도를 결정하는 데 개인을 둘러싼 사회경제적 조건의 영향력을 분석하기 위해 위 변수들을 활용하였다. 또한 고령자정책에 관한 연구이므로 개인의 노후준비 정도에 따라 정책선호가 달라질 수 있음을 가정하여 이를 변수로 채택했고, 노후에 대한 경제적 준비 정도에 따라 3급 간 항목으로 측정을 하였다.

반면 복지서비스 수혜경험과 그에 대한 평가가 복지정책 평가에 독립적인 영향을 미친다는 것은 기존연구들을 통해 여러 차례 확인된 바 있다(주은선 외 2007; 김희진 외 2010). 본 연구에서도 정책비용 부담의사를 결정하는데 수혜경험과 만족도가 독립적인 영향을 미치는지를 판별하기 위해 독립변수로 채택하였다. 고령자정책 수혜경험은 기초노령연금 수급, 정부제공 노인일자리 활동, 노인복지관 제공 프로그램, 장기요양보험 제공 서비스에 대해 각각의 수혜경험 여부를 묻고 한 번이라도 경험이 있는 경우와 그렇지 않은 경우를 나누어 변수화하였다. 복지서비스에 대한 평가는 서비스 수혜자를 대상으로 한 만족도 평가방식을 채택할 수도 있으나 이 경우 서비스 수혜경험자뿐만 아니라 응답자가 한정되는 문제가

발생하여, 복지서비스를 전달하는 일선공무원에 대한 만족도 평가로 대체하기로 하였다. 이럴 경우 복지서비스의 직접적인 수혜자가 되지 않더라도 서비스 신청 경험자와 정보제공을 받아본 경험이 있는 경험자들을 포괄할 수 있게 되어 종속 변수에 미치는 영향력을 확인하기에 더 용이하다고 판단하였다.

4. 표본 구성 및 조사 설계

본 연구는 정책평가에 기초한 정책비용부담의사를 확인하는 목적을 가지며, 표본은 이 목적에 맞게 연령집단을 제한하여 구성되었다. 기본적으로 고령자 정책에 대한 정책비용은 납세자가 되는 모든 국민이 부담하게 된다. 그런데 중요하게 고려되는 설명변수로서 고령자 정책에 대한 선호와 평가는, 직·간접적인 노인복지 서비스의 수혜경험이 있거나 인생주기에서 노후생활에 관련된 정책적 이해관계가 형성되어 있는 연령대에서 보다 정확한 정책비용부담 의사를 확인할 수 있다고 가정하였다.

현재 대부분의 노인복지 서비스는 60세 혹은 65세를 기준으로 제공되며 이 연령집단의 자녀세대들은 부모세대의 복지서비스를 간접적으로 경험하고 평가할 수 있을 것으로 판단하였다. 또한 4~15년 정도의 우리나라 고령자 정책의 짧은 연혁을 고려할 때 정책의 포괄범위는 연령대별로 달라지는데, 노후 소득보장정책인 국민연금제도의 경우 대략 40대 이상 집단에서 그 포괄범위가 50% 이상을 넘어서게 된다. 그리고 인생주기를 고려할 때 노후생활에 대한 실질적인 고민을 하게 되는 연령대 역시 20~30대를 넘어서 40대에 이르러야 할 것으로 가정하였다.

이런 이유로 본 조사는 40세 이상 국민으로 한정해 실시하도록 설계되었다. 표본은 16개 광역시도에 거주하는 만 40세 이상 남녀를 대상으로, 성별, 연령별, 지역별 인구구성비에 따라 비례할당을 한 후 무작위추출방식으로 구성되었다. 그 결과, 40~64세에 해당하는 표본은 전체 1,200명 가운데 926명으로 77.2%를 차지했으며, 65세 이상 표본은 274명으로 22.8%를 구성했다. 실제 조사는 구조화된 설문지를 통해 2011년 10월 22일부터 27일까지 「한국리서치」에 의뢰하여 시행하였으며, 조사방법은 컴퓨터를 이용한 전화면접조사(CATI)였다.

설문지는 40~65세 집단과 65세 이상 연령집단을 대상으로 하는 두 가지 종류로 준비되었으며, 조사과정에서 연령에 따라 다른 설문지를 적용하도록 하였다. 65세 이상 집단의 경우 노인복지서비스 수혜경험 및 만족도를 본인에게 직접 물은 반면, 65세 미만 집단에서는 부모님의 수혜경험 및 만족도를 묻는 방식으로 설문문항을 구성하였다. 노인복지서비스 수혜경험은 현재 실시되고 있는 복지서비스의 핵심영역과 포괄범위를 고려하여, 기초노령연금 수급 여부, 정부제공 노인일자리 활동 경험 여부, 노인복지관 제공 프로그램 참여여부, 장기요양보험 제공 서비스 경험여부로 나누어 조사하였다.

IV. 분석결과

조사결과분석은 2단계를 통해 이루어졌다. 1단계에서는 <그림 1>에서 설정된 4개 범주의 독립변수들이 각각 집단적 차이를 보이는지를 확인하였다. 이 과정에서 유의미한 차이를 보이지 않는 변수들을 걸러내고, 독립변수들 간의 상관관계를 확인하여 상관관계가 높은 변수들은 통합하고 하나의 변수로 처리하는 작업을 진행하였다. 그리고 2단계에서는 이렇게 걸러진 독립변수들을 대상으로 로짓 회귀분석을 실시했다.

<표 1>은 개인적 배경 변수와 종속변수의 관계를 확인한 결과다. 전체적으로 응답자 10명 중 6명은 노인복지 서비스 확대를 위한 정책비용 부담에 동의를 나

<표 1> 노인복지 서비스 확대를 위한 정책비용 부담 의사

	전체	연령		성별		계층인식			이념성향		
		40-64	65이상	남	여	상	중	하	진보	중도	보수
	N=1180										
찬성 비율	60.9	63.4	52.1	70.6	51.7	58.5	58.2	63.8	70.8	58.7	55.6

통계량) 연령: $X^2=11.0$ $p < .001$; 성별 $X^2=44.1$ $p < .001$; 이념 $X^2=18.7$ $p < .001$

타냈다. 흥미로운 점은 현재의 노인복지서비스 수요층보다 40~64세 미래 수요층의 동의정도가 더 높게 나타났다는 점이다.

이런 결과는 20~30대를 포함했던 기존 조사에서도 동일하게 확인된 바 있었다. 2011년 12월에 시행된 한 조사에 따르면, 동일한 문항에 대해 역시 응답자 10명 중 6명은 정책비용을 더 부담하더라도 노인복지가 확대되어야 한다고 응답했다. 연령대별 결과를 보면, 20대 응답자의 58.6%, 30대 59.8%, 40대 57.6%, 50대 61.5%, 60대는 53.1%로 동의를 표시해, 50대의 정책비용 부담의사가 가장 강력했던 반면 60대가 가장 낮은 것으로 확인되었다(내일신문·서강대학교 현대정치연구소, 2011년 12월 조사).

성별은 남성이 여성보다 20% 정도 더 높은 동의율을 보였는데, 이는 기존 복지정책 평가연구들에서 확인된 것과 일관된 결과이다. 여성보다는 남성이 더 강한 정책선호를 보이며 정책평가영역에서도 더 강한 부정적 혹은 긍정적 태도를 나타냈다. 이런 점을 고려할 때 정책비용부담에 대해서도 더 강한 선호를 나타낸 것으로 해석할 수 있다. 계층적 인식은 통계적으로 유의미하지 않았으나, 이념성향은 유의하게 차별적인 것으로 확인되었다. 스스로 진보적이라 인식할수록 정책비용 부담에 대해 긍정적인 태도를 보인 것이다. 반면 자산이나 소득 변수는 의미 있는 차이를 나타내지 않아 로짓 회귀분석에서는 제외하였다.

정치인식 및 태도는 상정한 5개의 변수가 모두 집단적 차이를 보이는 것으로 확인되어, 로짓 회귀분석에 포함했다. 세부정책 평가는 중요도와 성취도 평가에서 모두 여가와 주거정책 평가가 유의미한 차이를 갖지 않는 것으로 확인되어 로짓 분석에서 제외하였고, 소득정책으로 국민연금과 기초노령연금, 건강보장정책으로 장기요양보험과 요양병원 지원을 포함하였으며, 공공 일자리 창출정책과 민간 일자리 보장정책을 경제활동 보장이라는 하나의 변수로 통합하여 변수화하였다.

한편 노인복지서비스 수혜경험은 기초노령연금 수급 여부, 정부제공 노인일자리 활동 경험 여부, 노인복지관 제공 프로그램 참여여부, 장기요양보험 제공 서비스 경험여부로 나누어 조사하였으며 응답결과표는 <표 2>와 같다.

기초노령연금 수급경험이 있다는 응답자는 40~64세 집단의 40.6%, 65세 이상 집단의 41.2%로 큰 차이를 보이지 않았다. 이것은 기초노령연금정책이 시행 첫

〈표 2〉 노인복지서비스 수혜 경험 조사결과

	40~64세	65세 이상
기초노령연금 수급 경험	40.6%	41.2%
정부제공 노인일자리 활동 참여	7.2%	13.1%
노인복지관 프로그램 참여	16.4%	20.4%
장기요양보험 서비스 경험	10.9%	4.0%

해인 2008년부터 65세 인구의 60%를 포괄하도록 설계되었고 2009년부터는 70%까지 확장하여 현재에 이르고 있기 때문에, 65세 인구 본인이나 40~64세 응답자 부모님의 수혜범위에 큰 차이를 갖지 않는 것으로 해석된다. 한편, 장기요양보험 제공 서비스를 받아본 경험이 있다고 응답한 응답자는 65세 이상 집단에서보다 40~64세 집단에서 2배 이상 많은 것으로 나타났다. 이 결과는 장기요양서비스의 특성에 기초하여 설명될 수 있다. 장기요양서비스는 신청자에 한하여 등급판정을 진행한 후, 1-3등급 판정자에 한해 서비스가 제공된다. 서비스가 가능한 등급 판정을 받을 수 있는 대상자들은, 65세 이상 인구 가운데에서도 거동이 심각하게 불편하거나 치매 등의 중증질환으로 요양서비스를 필요로 하는 사람들이다. 그렇기 때문에 장기요양서비스 대상자들은 대부분 자녀나 사회복지사 및 정책담당 공무원의 도움을 얻어야만 서비스 신청이 가능하다. 이런 이유로 본 조사의 응답자 범위에 서비스 수혜대상자가 포함되기는 상대적으로 어려운 반면, 자녀들의 경우 서비스수혜경험이 더 크게 나타난 것으로 볼 수 있다.

노인복지서비스 수혜경험 각각은 복지서비스 확대에 대한 동의여부에 유의미한 차이를 나타냈지만, 기초노령연금 수급경험을 제외하면 시행되고 있는 정책의 특성 상 포괄범위가 지나치게 작기 때문에, 전체 수급 경험자들을 묶어 하나의 변수로 처리하였다. 이렇게 해서 로짓 회귀분석을 실시한 결과가 〈표 3〉이다.

먼저 〈표 3〉에서 40대 이상 전체 연령대를 기준으로 보면, 종속변수에 유의미한 영향력을 미치는 변수는 개인배경변수로 성, 정치인식 및 태도변수로 국가책임 인식, 이념성향, 기초자치단체장에 대한 신뢰, 정책평가로는 기초노령연금과 장기요양보험에 대한 중요도 인식, 그리고 노인복지 서비스 담당 일선공무원 만

(표 3) 노인복지정책 확대를 위한 정책비용 부담 의사: 로짓 회귀분석

구분	변수명	전체		40세~64세		65세 이상	
		로짓계수 (표준오차)	확률비	로짓계수 (표준오차)	확률비	로짓계수 (표준오차)	확률비
	상수	-3.118*** (1.082)		-3.022** (1.343)		3.758 (4.383)	
개인 배경	남녀D (남=1)	0.803*** (.161)	2.232	0.654*** (.180)	1.923	1.503*** (.425)	2.232
	연령	-0.004 (.009)	0.996	0.016 (.014)	1.016	-0.156*** (.056)	0.996
	계층 (하위1~상위5)	-0.147 (.105)	0.863	-0.085 (.119)	0.919	-0.428 (.274)	0.863
	학력 (초졸1~대학4)	0.039 (.117)	1.040	-0.155 (.153)	0.857	0.524** (.239)	1.040
	노후대책 정도 (1~3)	0.067 (.159)	1.069	0.049 (.184)	1.050	-0.195 (.383)	1.069
정치 인식 및 태도	국가책임 인식 (3,5,7)	0.114** (.054)	1.121	0.089 (.060)	1.093	0.192 (.154)	1.121
	이념성향 (진보1~보수5)	-0.196** (.088)	0.822	-0.216** (.101)	0.806	-0.052 (.208)	0.822
	한나라당지지D (지지여부=1,0)	0.117 (.180)	1.124	0.115 (.207)	1.122	-0.218 (.464)	1.124
	정책신뢰_대통령 (1~5)	-0.121 (.077)	0.886	-0.191** (.089)	0.826	0.271 (.201)	0.886
	정책신뢰_단체장 (1~5)	0.189** (.078)	1.208	0.175* (.092)	1.191	0.428** (.190)	1.208
노인 복지 정책별 중요도 평가	국민연금 (부정1~긍정4)	0.185 (.116)	1.203	0.204 (.132)	1.227	-0.034 (.312)	1.203
	기초노령연금 (부정1~긍정4)	0.286** (.130)	1.331	0.256* (.153)	1.292	0.381 (.293)	1.331
	노인장기요양보험 (부정1~긍정4)	0.279** (.134)	1.322	0.235 (.144)	1.265	0.542 (.434)	1.322
	노인요양병원 (부정1~긍정4)	0.182 (.122)	1.200	0.224* (.133)	1.251	0.047 (.392)	1.200
	고령자경제활동 (부정1~긍정4)	0.021 (.100)	1.022	0.051 (.111)	1.052	0.096 (.281)	1.022

노인 복지 정책별 성취도 평가	국민연금 (부정1~긍정4)	0.052 (.138)	1.053	0.069 (.169)	1.071	0.266 (.303)	1.053
	기초노령연금 (부정1~긍정4)	-0.059 (.145)	0.943	-0.215 (.176)	0.807	0.240 (.330)	0.943
	노인장기요양보험 (부정1~긍정4)	0.066 (.137)	1.068	0.121 (.162)	1.129	-0.246 (.336)	1.068
	노인요양병원 (부정1~긍정4)	-0.136 (.127)	0.873	-0.137 (.144)	0.964	-0.718** (.340)	0.873
	고령자경제활동 (부정1~긍정4)	-0.042 (.113)	0.959	-0.044 (.128)	0.957	-0.095 (.311)	0.959
서비스 수혜 경험	노인복지수혜D (수혜경험=1)	0.008 (.157)	1.008	-0.018 (.177)	0.982	0.784* (.468)	1.008
	공무원만족도 (불만1~만족5)	0.170* (.098)	1.185	0.146 (.107)	1.158	0.408 (.313)	1.185
		-2log L	1018.21	867.54	158.28		
		chi-square	96.03***	70.01***	61.02***		
		concordant	68.7	67.9	83.5		
		Somer's D	0.38	0.36	0.67		
		사례수	843	683	160		

*** $p < .01$ ** $p < .05$ * $p < .1$

족도로 확인되었다.

개인배경변수로 계층이나 학력, 노후생활에 대한 경제적 준비 정도 등의 변수는 통계적 유의성을 보이지 않은 반면, 여성에 비해 남성의 정책비용 부담의사는 매우 강한 것으로 확인되었다.

한편 정치성향 및 태도변수에서 집권당 지지여부는 종속변수에 영향을 미치지 못했지만, 이념성향은 유의한 영향력을 갖는 것으로 나타났다. 스스로 진보적이라 생각할수록 정책비용부담의사가 강한 것으로 확인되었다. 노후생활에 대한 국가책임 인식은 이념성향과 독립적으로 종속변수에 영향을 미쳤는데, 국가책임이 크다고 생각할수록 정책비용부담에 더 적극적이었다. 반면 대통령과 기초자치단체장이라는 서로 다른 정책결정자에 대한 신뢰가 정책비용부담의사에 미치는 영향을 살펴보면, 전체적으로 대통령은 유의하게 나타나지 않았지만 기초자치단체장에 대한 신뢰는 유의한 효과를 나타냈다. 기초자치단체장이 노인복지정

책에 관심이 크다고 생각할수록 정책비용부담에 더 적극적인 것이다.

부문별 정책평가에서는 전반적으로 성취도 평가는 유의한 영향력을 갖지 않는 반면, 기초노령연금과 노인장기요양보험의 중요성을 크게 인식하는 사람일수록 정책비용부담의사도 더 강한 것으로 확인되었다. 그리고 복지수혜경험이 정책비용부담의사에 영향을 미치지 않는 반면 일선공무원에 대한 만족도가 높을수록 확대된 정책비용 부담에 더 긍정적인 것으로 나타났다.

한편, 이 결과를 현재의 노인복지 서비스 수혜층인 65세 이상 연령집단과 현재 정책비용을 부담하고 있지만 아직 서비스 수혜층에 진입하지 않은 연령대인 40~64세 집단으로 나누어 비교해 보면 몇 가지 흥미로운 공통점과 차이를 발견할 수 있다. 우선 개인배경변수의 경우 40세 이상 64세 이하 연령층에서는 성별만이 유의미한 영향력을 지닌 데 비하여, 65세 이상의 고령자 집단에서는 성별과 연령, 학력에 따른 차이가 뚜렷하였다. 65세 이상 집단에서는 상대적으로 연령이 낮고 학력이 높을수록, 노인복지 혜택의 확대를 위하여 세금이나 보험료를 더 내겠다는 의사가 강한 것으로 나타난다.

정치인식 및 태도변수에서도 두 집단의 차이가 발견되었다. 상대적으로 진보적일수록 정책비용 부담의사가 강한 것은 40~64세 집단에서만 발견되며, 65세 이상 집단에서는 이념성향이나 집권당 지지여부가 유의미한 효과를 나타내지 않았다. 반면 정책결정자에 대한 신뢰가 미치는 영향력은 연령대별로 차별적인 것으로 확인되었다. 현재 65세 이상의 노인복지서비스 수혜층의 경우, 기초자치단체장에 대한 신뢰는 유의미하고 중요한 영향력을 보였다. 기초자치단체장이 노인복지서비스에 관심이 크다고 인식할수록, 정책비용부담이 늘어나더라도 노인복지서비스를 확대해야 한다고 응답한 것이다. 반면 40~64세 집단에서는 대통령과 기초자치단체장에 대한 신뢰가 모두 유의미한 것으로 확인되었는데 그 방향은 반대였다. 대통령에 대해서는 관심이 낮다고 생각할수록 정책비용부담의사가 더 강했던 반면, 기초단체장에 대해서는 관심이 높다고 생각할수록 정책비용부담의사가 강한 것으로 나타난 것이다. 이는 정책결정과정에서 대통령과 기초자치단체장이 갖는 지위에 대한 이해에서 비롯된 것으로 추정된다.

부문별 정책평가에서도 두 연령집단은 다른 변수들이 영향을 미쳤다. 65세 이상 연령층에서는 중요도 평가가 영향을 갖지 않는 반면, 성취도 평가에서 노인요

양병원에 대한 지원이 중요한 영향을 미쳤다. 요양병원 지원이 제대로 이루어지지 않고 있다고 생각할수록 정책비용을 더 부담하더라도 복지확대가 필요하다고 응답한 것이다. 이것은 노인복지서비스를 실제로 필요로 하는 연령대에서 요양병원에 대한 정책수요가 높다는 것을 확인해준다. 한편 40~64세 연령대에서는 성취도 평가가 의미를 갖지 않는 반면, 중요도 평가에서 기초노령연금과 장기요양보험제도가 중요하다고 인식할수록 정책비용부담의사가 강한 것으로 나타났다. 복지서비스 수혜경험에서는 65세 이상 연령층에서 복지서비스 수혜경험자일수록 강한 복지확대 요구가 확인된 반면 40~64세 연령층에서는 이것이 나타나지 않았다.

두 연령집단에서 모두 유의미한 영향력을 나타낸 것은 성별 변수와 기초자치단체장에 대한 신뢰였다. 남성이 여성보다 더 강한 정책비용부담의사를 나타낸 것은, 현재 정책비용을 주로 부담하고 있는 것이 남성일 뿐 아니라 국민연금이나 기초노령연금의 복지서비스 주 수혜자도 남성이 더 많은 조건으로부터 이해가 가능하다. 또한 사회 전반적으로도 국가의 복지서비스에 대한 정책적 관심이나 이해가 남성이 더 높을 수 있는 사회문화적 배경도 작용한 것으로 보인다. 한편 납세자인 유권자의 정책비용부담의사를 결정하는데, 기초자치단체장은 중요한 역할을 하는 것으로 확인되었다.

V. 결론 및 함의

본 연구의 주요 분석결과는 유권자의 정책비용부담의사를 결정하는 데 정책의 내용뿐 아니라 정치성향 및 태도 변수가 중요한 영향을 미칠 것이라는 본 연구의 가설을 지지해주는 것으로 해석된다. 특히 정치과정에 대한 신뢰는 중요한 변수로 확인되었다. 현재의 노인복지 서비스 주 수혜층과 미래의 수혜층 모두에서 기초자치단체장에 대한 신뢰가 영향을 미친 것은, 향후 정책결정과정에서 중요하게 고려되어야 할 요인이다.

노인복지정책의 기본 틀과 정책내용, 예산은 중앙정부 수준에서 결정되지만, 실제 정책수요자들에게 정책에 관한 정보를 전달하고 복지서비스의 구체적인 범위와 대상을 결정하는 것은 기초자치단체이다. 기초자치단체장이 노인복지정책에 관심이 크다고 인식할수록 정책비용을 더 부담해서라도 노인복지 서비스를 확대해야 한다고 응답한 것은, 정책에 관한 실질적인 정보가 유통되고 서비스가 전달되는 채널이 유권자의 정책적 판단에 중요한 작용을 하고 있다는 것을 의미한다.

하지만 지금까지 우리나라 복지정책의 정책결정과정에서 지방정부가 차지하는 지위는 크지 않았다. 중앙정부, 지방정부, 국회 담당자들과의 인터뷰를 통해 기초노령연금과 노인장기요양보험의 정책결정과정을 연구한 한 연구(이지호 2011)에 따르면, 정책의 의제화 과정과 정책내용의 구축과정에서 지방정부의 역할은 거의 없었으며, 대통령, 정당, 국회의원 수준의 이해관계와 정책적 판단에 따라 모든 정책결정이 이루어진 것으로 확인된다. 이 과정에서 지방정부는 정책의 단순 전달자이자 집행자로서만 인식되고 있었다. 그러나 본 연구를 통해 확인되는 바는, 중앙정부가 정책결정과정에서 핵심적으로 고려할 수밖에 없는 전체 유권자의 정책선호와 정책수요를 형성하는 데 지방정부가 중요한 역할을 하고 있다는 것이다. 그렇다면 향후 복지정책의 의제형성과 정책내용을 구성하는데 지방정부의 목소리는 중요하게 반영될 필요가 있으며, 국가 전체적인 복지정책에 대한 정보전달자로서 지방정부의 정치적 역할에 대한 재고가 필요하다. 최소한 복지정책결정과정에서 지방정부가 정책전달자나 집행자로서의 역할뿐 아니라 정책결정자의 지위에서 정책을 조망하고 판단할 수 있는 틀이 요구된다 하겠다.

한편 본 연구가 고령자정책의 정책방향에 관해 던지는 함의는 40~64세의 연령 집단의 정책수요를 통해 살펴볼 수 있다. 이 집단은 부모세대의 경험과 현실을 통해 노인복지정책에 관한 정보를 접하면서 동시에 자신의 노후에 대한 정책적 이해를 형성하고 있는 집단이다. 또한 현재 노인복지정책의 정책비용을 주로 부담하고 있는 납세자들이자, 사회보험료 납부자들이다. 이들이 던지는 메시지는 정치과정에 대한 측면과 정책내용에 대한 측면으로 나누어 볼 수 있다.

우선 정치과정에서, 이들은 65세 이상 집단과 마찬가지로 기초자치단체장에 대한 신뢰를 중요한 고려요인으로 인식했지만, 다른 측면에서 중앙정부의 수장

인 대통령에 대해서도 유의미한 태도를 보였다. 대통령의 관심이 낮다고 인식할수록 더 정책비용부담의사를 강하게 표출한 것이다. 이는 중앙정부의 정책방향에서 고령자정책이 그 중요도에 비해 낮은 지위를 차지하고 있다고 인식할수록, 더 적극적인 복지확대로 정책방향 수정을 요구하고 있는 것으로 해석된다. 복지정책의 결정에서 정부는 항상 복지수요와 예산제약 사이의 균형점을 찾아야 하는 어려운 문제에 직면한다. 이 지점에서 현재의 정책비용 부담자이자 미래 정책수요자들이 이 세대는, 노인복지정책의 예산을 넓히더라도 복지확대를 요구하고 있는 것이다.

한편 정책내용에서 이들은 고령자 정책의 핵심부문으로 기초노령연금과 노인장기요양보험, 노인요양병원에 주목하고 이 정책의 확대를 요구하고 있는 것으로 해석된다. 장기요양보험의 경우, 40~64세 연령집단으로 분리해 보면 통계적으로 유의미하지 않지만 전체 연령대로 볼 때에는 유의미하게 나타나고 있다. 그러나 각 정책의 구체적인 확대범위 및 내용에 대해서는 별도의 경험연구가 추가로 필요할 것이다.

현재 우리나라 정부의 고령자 정책에서 소득보장을 위한 기본정책은 국민연금 제도이며 기초노령연금제도는 이를 보완하기 위한 부가적인 제도다. 다만 현재 시점에서 국민연금의 수혜자 범위는 상대적으로 작은 반면 기초노령연금의 범위는 넓기 때문에, 소득보장정책의 확대수요가 기초노령연금제도 확대로 표출될 가능성이 크다. 국민연금은 제도 디자인상 10년 이상 납부를 해야 하기 때문에 현 시점 수급연령대에 해당하는 사람들의 경우 이 요건을 충족하는 사람이 1/4에 불과한 반면, 기초노령연금은 정부재정을 통한 공공부조 방식으로 65세 인구의 70%를 포괄한다. 이런 맥락적 요인을 고려할 때 위 결과를 단순히 기초노령연금의 수급범위 확대나 수금액 상향조정으로 해석하기보다는 소득보장정책의 확대라는 보다 포괄적인 맥락에서 해석하는 것이 더 타당할 것이다.

반면 요양부문 정책에 대해서는 현실에 더 부합하는 제도 디자인이 필요해 보인다. 현재 장기요양보험은 엄밀히 수발보험의 성격이며 의료적 처치까지를 포괄하지는 못한다. 이런 조건에서 노인요양병원이라는 이름의 민간의료기관이 '요양'이라는 이름으로 노인들에 대한 의료적 처치를 담당하고 있다. 장기요양보험은 건강보험료 안에 포함되어 있지만 독립재정으로 운영되는 요양보험료를 재정

원으로 하는 반면, 노인요양병원은 일반적인 건강보험 혜택을 받으므로 건강보험료를 재정원으로 한다. 하지만 요양 및 의료서비스를 필요로 하는 정책수요층의 입장에서는 두 서비스의 내용을 구분하기보다 하나의 틀에서 이해하고 있는 것으로 해석된다. 그렇다면 정책적 측면에서도 요양서비스와 의료서비스를 결합할 수 있는 현실적 방안에 대한 고민이 필요한 것으로 보인다.

마지막으로 본 연구는 더 나은 민주주의를 위한 정책결정과정 모델에도 유의미한 함의를 던지고 있다. 협치(governance)의 관점에서 보면, 정부는 가능한 한 넓은 범위의 정책수요자들을 정책결정 네트워크에 포함시킴으로써, 정책내용을 풍부히 하고 정책집행과정의 오류를 줄여 정치체제로서 민주주의에 대한 국민의 만족도를 높일 수 있다고 가정된다. 한편 참여민주주의의 관점에서, 민주주의는 사회구성원 다수의 의사가 표출되고 확인되는 정책 산출의 과정 자체로부터 의미를 갖는다. 국민의 삶의 질을 개선하고 자신이 속한 정치체제에 대한 만족도를 높이기 위한 정치과정은 민주주의의 질을 개선하기 위한 또 다른 중요한 영역이다. 두 가지 접근이 공통적으로 지적하는 바는, 국가의 중요 정책결정 네트워크의 참여자 범위를 가능한 한 넓히는 것 자체가 민주주의의 질적 고양에 기여할 수 있다는 것이다.

본 연구는 국민이 정책평가를 할 때 대통령뿐 아니라 지방자치단체장이라는 지위를 중요한 정책결정자의 범주로 인식하고 있다는 점을 확인했다. 이는 정책결정 네트워크에서 지방정부의 지위를 높여야 할 필요성을 보여주는 대목이다. 또한 노인요양병원에 대한 정책수요가 새롭게 확인된 부분은, 변화되는 정책수요에 대한 정부가 민감해야 반응해야 할 필요성을 확인해 준다. 그런데 이런 정책수요는 일회적인 조사나 우발적인 발견을 통해 반영되는 것이 아니라, 제도화된 정책 네트워크에서 항시적으로 새로운 정책수요를 걸러낼 장치를 마련함을 통해 발견되고 반영되어야 한다. 이를 위해서는 관료-정치인-전문가로 구성된 정책네트워크에 실제 정책수요층의 집단적이고 안정적인 참여통로를 만드는 것이 중요할 것이다.

현재 정부 각 부처에서 시도하고 있는 정기 패널조사는 그 한 방법이 될 수 있다. 하지만 패널조사 역시 조사된 정보를 해석하고 정책에 반영하는 주체는 기존 정책주체들이라는 점에서, 정책수요층의 직접적인 해석과 목소리를 반영하

기에는 한계가 있다. 더 장기적이고 구조적으로 본다면, 각 사회보험료 납부자 집단, 다양한 복지정책 수혜자 집단의 조직화와 이들의 집단적 요구를 정책에 반영할 방안을 고려해 볼 수 있다. 오늘날에는 인터넷 및 SNS의 발전 등으로 과거의 전통적인 조직화방식보다는 조직화의 비용이 많이 낮아졌다. 또한 이들 매체는 설문조사 응답방식의 수동적 의견표출이 아니라 능동적 의견표출이 가능하다는 장점을 갖는다. 이런 방식을 활용해 향시적인 정책평가와 정책수요를 확인하는 메커니즘을 개발하는 것은 정책 네트워크를 실수요자 중심으로 편재하는 한 방법이 될 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강근복. 2006. “시민참여정책평가의 개념적 특성과 실행조건.” 『행정논총』 44(4): 429-454.
- 강소랑·문상호. 2011. “중·고령자의 삶의 질에 관한 증험적(Evidence-Based) 정책설계-고령화연구패널(KLoSA) 자료를 이용한 실증분석.” 『한국정책학회보』 20(2): 353-382.
- 강영철. 2010. “관리수단으로서 정부업무평가제도의 역할 및 한계: 정부업무평가제도 내 특정평가를 중심으로.” 『한국인사행정학회보』 9(3): 209-229.
- 김명수. 2008. “정책평가에 대한 실증주의적 접근의 유용성 :효과평가를 중심으로.” 『정책분석평가학회보』 18(2): 13-41.
- 김영오. 2004. “지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민만족도에 영향을 미치는 요인분석.” 『한국지방자치학회보』 16(3): 67-86.
- 김재홍·조경호. 1995. “지방정부행정서비스에 대한 시민의식과 평가: 울산시를 중심으로.” 『한국행정연구』 4(2): 133-154.
- 김희진·전희정. 2010. “일반 국민들의 사회복지정책 평가에 미치는 영향변인에 대한 탐색적 연구 :복지욕구, 복지인식 및 복지서비스 이용경험을 중심으로.” 『사회보장연구』 26(2): 95-121.
- 대한민국 정부. 2006. 「제1차 저출산고령사회 기본계획」.
- _____. 2008. 「제1차 저출산고령사회 기본계획 수정판」.
- _____. 2011. 「제2차 저출산고령사회 기본계획」.
- 박경효·정윤수. 2001. “서울시 시민평가제의 조사모형과 방법에 관한 비판적 검토.” 『정책분석평가학회보』 11(1): 47-66.
- 소영진. 2009. “정책평가에 있어서 가치의 역할에 관한 소고.” 『정책분석평가학회보』 19(3): 39-72.
- 신윤정·정경희·김수봉·손창균·이수형·이지혜. 2009. 「저출산·고령사회 정책 국민 체감도 및 우선순위 조사」. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이성우. 2008. “정책평가의 패러다임: 경향 및 과제.” 한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문.
- 이지호. 2011. “기초노령연금 정책결정에 관한 인과지도분석: MSF를 중심으로.” 한국정치학회 2011 연례학술회의 「한국정치학 연구의 위기와 기회: 정치학 연구의 위상 재정립과 한국정치발전의 모색」 발표논문.

- 정연범·김천영. 2011. “노인복지정책의 연구동향 고찰.” 『지역발전연구』 10(2): 148-179.
- 주은선·백정미. 2007. “한국의 복지인식 지형-계층, 복지수요, 공공복지 수급경험의 영향을 중심으로.” 『사회복지연구』 34: 203-225.
- 최혜지. 2007. “고령사회의 사회복지정책: 노인수발보험의 쟁점 분석.” 『민주사회와 정책연구』 11: 87-109.

Fetterman, D. M. 1996. “Empowerment evaluation: An Introduction to Theory and Practice.” D. M. Fetterman and A. Wandersman(eds.), *Empowerment evaluation: Knowledge and tools for self-assessment and accountability*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Hanam S. P. 2005. DEMOGRAPHIC DIVIDEND AND LABOUR FORCE TRANSFORMATIONS IN ASIA: THE CASE OF KOREA, UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON SOCIAL AND ECONOMIC IMPLICATIONS OF CHANGING POPULATION AGE STRUCTURES.

Hanberger, A. 2000. “Policy and Program Evaluation, Civil Society and Democracy.” *American Journal of Evaluation* 22(2).

House E. R., and K. R. Howe. 2000. Deliberative Democratic Evaluation Checklist, Stake, R. 1976. *Evaluating educational programmes*, Washington D. C.: OECD Publications Center.

국회 회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>).

국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>).

복지패널조사(<http://koweps.re.kr/>).

재정패널조사(<http://panel.kipf.re.kr/>).

한국노동패널(<http://www.kli.re.kr/klips/ko/main/main.jsp>).

『내일신문』, 2010년 10월 11일, “2012년 대선 시대정신은 ‘복지’.”

『동아일보』, 2012년 2월 15일, “전문가 66% “복지예산 10조 이상 늘리면 재정감당 어렵다.”

『한겨레신문』, 2012년 1월 10일, “차기 정부, 양극화 먼저 해소해 복지·민주 강화할.”

『한국일보』, 2012년 1월 25일, “대한민국, 복지의 길을 묻다.”

『헤럴드경제신문』, 2012년 1월 18일, “복지·일자리가 대선 키워드 40% … 역시 ‘먹고 사는 게’ 최대이슈.”

투고일: 2012.03.02	심사일: 2012.03.28	게재확정일: 2012.03.29
-----------------	-----------------	-------------------

【ABSTRACT】

Policy Evaluation and Welfare Expansion: The Case of the Senior Citizens' Welfare Policy

Seo, Bok Kyung | Sogang University

Hwang, Ah-Ran | Pusan National University

This paper is the empirical study on the attitude to the elderly people's welfare expansion and the policy evaluation in the level of general people. The independent variables are composed of the four categories: the socio-demographical variables, the evaluations of the elderly people's welfare programs, the political perceptions and attitudes, the experiences of the elderly welfare programs.

According to the analysis results, the significant independent variables are the gender, the perception of national responsibility on the elderly life, the ideological inclination, the credibility of the president of local government and the importance level of the basic old-age pension and The elderly long-term care insurance system.

Key Words | the elderly peoples' welfare, welfare policy, aging society, the basic old-age pension, The elderly long-term care insurance system, silver hospital, policy evaluation