

발 간 등 록 번 호

12-1071801-000008-01

정책보고서 2018-

제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조화 연구



김종훈 외



대통령직속

저출산고령사회위원회

Presidential Committee on Ageing Society
and Population Policy

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

[연구진]

구분	이름	소속 및 직위
한국보건사회연구원 연구진	김종훈	한국보건사회연구원 연구위원
	이소영	한국보건사회연구원 연구위원
	이윤경	한국보건사회연구원 연구위원
	이지혜	한국보건사회연구원 전문연구원
	김세진	한국보건사회연구원 전문연구원
	변수정	한국보건사회연구원 연구위원
	백혜연	한국보건사회연구원 부연구위원
	우해봉	한국보건사회연구원 연구위원
	이상림	한국보건사회연구원 연구위원
	조성호	한국보건사회연구원 부연구위원
비전팀 연구진	김혜영	한국건강가정진흥원 이사장
	김희삼	광주과학기술원 기초교육학부 교수
	양난주	대구대학교 사회복지학과 교수
	윤홍식	인하대학교 사회복지학과 교수
	이철희	서울대학교 경제학부 교수
	정재훈	서울여자대학교 사회복지학과 교수
	최슬기	KDI국제정책대학원 교수
한국여성정책연구원 연구진	김은지	한국여성정책연구원 연구위원
	배호중	한국여성정책연구원 전문연구원
	최진희	한국여성정책연구원 연구원

제출문 <<

저출산·고령사회위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「제3차 저출산·고령사회기본계획 재구조화 연구」의 최종
보고서로 제출합니다.

2018년 12월
한국보건사회연구원 원장

목 차

제1장 서 론	1
제2장 인구구조 변화 추이와 이에 대한 인식	7
제1절 인구구조 변화의 추이	9
제2절 인구구조 변화에 대한 인식	13
제3절 정책적 시사점	17
제3장 기존의 저출산고령화 대응 정책에 대한 평가	19
제1절 저출산·고령사회기본계획 개요	21
제2절 저출산·고령사회기본계획에 대한 평가	23
제3절 정책적 시사점	28
제4장 제3차 저출산·고령사회기본계획 재구조화 방향	31
제1절 재구조화의 전제 조건	33
제2절 재구조화의 기본 방향	36
제3절 재구조화 방안	41
제5장 제3차 저출산·고령사회기본계획 저출산 분야 재구조화 방안	49
제1절 출생	51
제2절 돌봄	69
제3절 일·생활 균형	87
제4절 청년의 일과 주거	98
제6장 제3차 저출산·고령사회기본계획 고령사회 분야 재구조화 방안	109
제1절 노후 소득보장	111
제2절 노후 건강 및 돌봄	139
제3절 고령자 사회참여 및 여가문화	155
제4절 신중년(중장년)의 생활안정 및 노후준비 지원	162

제7장 제3차 저출산·고령사회기본계획 인구구조 변화 적응 분야 재구조화 방안	173
제1절 외국인 체류·이민 및 인력 활용	175
제2절 고령친화산업	178
제3절 사회구조 개편	180
제4절 재정적 지속가능성 제고	184
제5절 저출산·고령사회 대응기반 강화	188
제6절 지방역량 강화	192
제8장 결론	197
참고문헌	203
부 록	209

표 목차

〈표 3-1〉 저출산·고령사회기본계획 연도별 재정투입 규모	24
〈표 5-1〉 제3차 재구조화 【임신·출산 지원】 과제 구성	57
〈표 5-2〉 제3차 재구조화 【모든 가족 존중】 과제 구성	63
〈표 5-3〉 제3차 재구조화 【아동 행복과 안전 환경】 과제 구성	68
〈표 5-4〉 정원 규모별 국·공립어린이집/직장어린이집 설치 현황(2005~2017년)	69
〈표 5-5〉 시간연장, 휴일, 24시간 보육서비스 제공 어린이집 현황(2017. 12. 31. 현재)	70
〈표 5-6〉 시도별 시간제 보육서비스 운영 현황	71
〈표 5-7〉 제3차 재구조화 【믿을 수 있는 보육】 과제 구성	75
〈표 5-8〉 기혼남녀의 가정관리 및 돌봄 시간(1999~2014년 기준)	76
〈표 5-9〉 맞벌이 부부(49세 미만)의 가사 및 자녀 돌봄 시간(2014년 기준)	77
〈표 5-10〉 제3차 재구조화 【돌봄 체계 강화】 과제 구성	80
〈표 5-11〉 학생 사교육비 총액	81
〈표 5-12〉 학생 1인당 평균 사교육비	81
〈표 5-13〉 제3차 재구조화 【돌봄 비용 지원】 과제 구성	87
〈표 5-14〉 가족친화 인증기업 현황	88
〈표 5-15〉 제3차 재구조화 【일·가정양립 실천 분위기 확산】 과제 구성	90
〈표 5-16〉 제3차 재구조화 【일·생활 균형 실천 여건 강화】 과제 구성	94
〈표 5-17〉 제3차 재구조화 【일·가정양립 지원제도 활성화 및 일자리 기회와 근로기반 확대】 과제 구성	98
〈표 5-18〉 제3차 재구조화 【청년일자리】 과제 구성	103
〈표 5-19〉 신혼가구의 신혼 초기 주택 점유형태에 따른 현재자녀수 및 계획자녀수	104
〈표 5-20〉 제3차 재구조화 【청년 주거안정】 과제 구성	107
〈표 6-1〉 연령별, 성별 노후 준비 여부 및 방법 비교	113
〈표 6-2〉 두루누리 연금보험료 지원현황	115
〈표 6-3〉 분위별 월 평균 수입금액	119
〈표 6-4〉 연령·상속의향·자녀도움 경향별 주택연금 이용 의향	120
〈표 6-5〉 농지연금 근저당설정비용	121
〈표 6-6〉 농지연금 적용 대상(2015년)	122
〈표 6-7〉 제3차 재구조화 【노후소득보장】 과제 구성	126
〈표 6-8〉 연령대별 저임금 근로자 추이 - 임금근로자 대비	133

〈표 6-9〉 제3차 재구조화 【노후 건강 및 돌봄】 과제 구성	151
〈표 6-10〉 주요 선진국의 노인병전문 의 제도	152
〈표 6-11〉 제3차 재구조화 【고령자 사회참여】 과제 구성	160
〈표 6-12〉 제3차 재구조화 【신중년(중장년)의 생활안정 및 노후준비 지원】 과제 구성	167
〈표 7-1〉 제3차 재구조화 【외국인력 활용】 과제 구성	177
〈표 7-2〉 제3차 재구조화 【사회구조 개편】 과제 구성	183
〈표 7-3〉 통합관리재정수지 및 국가부채 추이: 2000-2017년	184
〈표 7-4〉 제3차 재구조화 【재정적 지속가능성 제고】 과제 구성	188
〈표 7-5〉 제3차 재구조화 【저출산·고령사회 대응기반 강화】 과제 구성	191

그림 목차

[그림 2-1] 인구피라미드	9
[그림 2-2] 합계출산율과 출생아수 추이	10
[그림 2-3] 총인구 및 생산가능인구(추계), 1965-2065	12
[그림 2-4] 국가별 합계출산율 추이 비교: 1970, 1995, 2016년	15
[그림 2-5] 한국, 싱가포르, 대만, 홍콩 합계출산율 추이: 1960-2016년	16
[그림 3-1] 제1, 2차 저출산·고령사회기본계획의 개요 및 추진전략	23
[그림 3-2] 제3차 저출산·고령사회기본계획의 개요 및 추진전략	25
[그림 4-1] 재구조화 방안 예1	43
[그림 4-2] 재구조화 방안 예2	46
[그림 5-1] 모의 평균 출산 연령 추이	51
[그림 5-2] 한부모가구 비율 및 미혼모·부 수 추이	58
[그림 5-3] 다문화가구 및 국내입양 건수 추이	59
[그림 5-4] 아동학대발생빈도(2010~2016년 기준)	65
[그림 5-5] OECD 주요국의 정부와 민간부담 공교육비율(2014~2015년 기준)	82
[그림 5-6] OECD 국가의 주 60시간 이상 노동자 비율	88
[그림 5-7] 남성 육아휴직자 수 증가 추이: 2003~2017년	91
[그림 5-8] 연도별 청년 고용률 (2007~2017년)	99
[그림 5-9] 연도별 청년 실업률 (2007~2017년)	100
[그림 5-10] 평균 거주기간(년)	104
[그림 5-11] 주거이동률(%)	104
[그림 6-1] OECD 주요국의 만 65세이상 인구의 빈곤율(2014~2015년 기준)	112
[그림 6-2] 19세이상 인구의 노후 준비 여부 및 노후 준비 방법	113
[그림 6-3] 주택연금 가입 현황	118
[그림 6-4] 주택연금 가입 가구와 미가입 가구의 연령별 월 평균 수입액 비교	119
[그림 6-5] 크레바스 대책	133
[그림 6-6] 크레바스 해소를 위한 고령자 정책 개관	137
[그림 6-7] 기초자치단체 인구감소 추이(2000~2017)	192

제 1 장 서론

- 우리나라의 저출산고령화 현상이 장기 구조적 추세가 되고 우리나라에서 초저출산과 고령화에 따른 인구구조 변화가 일반화된지는 이미 상당 기간이 흘렀음.
- 하지만, 인구고령화가 크게 주목받은 2000년대 초반 국가적 정책 대응이 저출산고령사회기본법의 제정(2005년) 및 제1차 5개년 저출산고령사회기본계획의 수립으로 구현된 이래로 제3차 기본계획에 이르기까지 13년 이상의 정책적 대응은 기대한 성과를 거두지 못하고 있음.
- 특히 합계출산율과 연간 출생아수가 매년 역대 최저수준을 경신하여 세계 최저 수준의 초저출산이 근년 들어 더욱 심화되고 최고 수준의 노인빈곤율의 완화가 더디면서, 정책의 상위목표로 “출산율 회복을 통한 저출산 극복”과 “노인빈곤 해소를 중심으로 한 고령화 대응”을 내세운 우리나라의 저출산고령화 대책은 실패했다는 평가가 비등하고 있음.
- 그간의 인구정책적 대응을 원점으로 돌아가 방향과 기초에서부터 재검토해야 한다는 인식이 공감대를 얻게 되면서 우리 정부는 2017년 12월 대통령 직속 저출산고령사회위원회를 재편하고 합계출산율 제고라는 명목적 정책목표를 버리는 것을 포함한 기본계획의 일신과 인구정책의 전면적 전환을 선언하였음.
- 본 보고서는 이를 위한 기초작업으로서 지난 1년 동안 쏟아져 나온 우리 인구정책에 대한 진단과 전환 방향에 대한 다양한 제언들을 포괄하여, 현행 제3차 기본계획을 개편, 재구성하는 방안을 제시하고자 하는 목적에서 작성되었음.
- 또한, 2021년 이후 중장기 인구정책의 기본 철학과 핵심 기초, 골간과 구조가 갖추어야 할 모습과 내용에 대한 논의의 출발점으로서 하나의 대안을 제시하고자 하였음.

- 보고서의 1차적인 목적은 현행 제3차 기본계획(2016-2020년)을 남은 2년여 기간 무엇을 어떻게 바꾸어 추진할 것인지 그 내용을 마련하는데 있지만, 정책의 수혜자인 국민이 동의하고 실질적으로 존재 의의가 분명한 인구정책의 기본 요소와 최소한의 모양새를 갖춘 ‘그릇’으로 기본계획을 리모델링하는데 초점을 두었음.

□ 보고서는 방법론적 회의를 논의와 인식의 출발점으로 삼았음.

- 저출산·고령화 현상의 심화를 비롯한 최근 우리나라의 인구변동 추이에 대한 해석과 이해를 새로이 시도(제2장)하면서 그간의 관성적 틀에 맞추어진 현황분석과 달리 인구현상을 바라볼 필요와 이유를 점검하였음.
- 이를 배경으로 삼아 제3장에서는 우리 저출산·고령사회기본계획의 진화과정을 살펴보고 그간의 성과와 문제점을 ‘인구정책의 요체가 무엇이어야 하는가’라는 질문을 염두에 두고 정리하였음.
- (목표 대비) 성과나 비용 대비 효과를 기준으로 우리 저출산·고령화 대책이 실패했다고 손쉽게 비판하는 대신 정책의 어느 부분이 얼마만큼 잘못 설계, 운용되고 있는지 적시하고자 하였음.
- 동시에 인구정책을 바라보는 다양한 관점과 기준에서 개선되어온 비판적 평가와 지적들을 가능한 한 빠짐없이 담고자 하였음.

□ 보고서의 핵심인 ‘기본계획 재구조화의 기본 방향’은 제4장에 제시되어 있는데, 정책 최상위 비전과 목표의 재설정, 정책 목표와 수단의 일관성, 정책추진전략 및 세부 정책과제들의 선택과 재구성(체계화)이 주요 개념과 내용을 이룸.

- 보고서는 기본계획에 대한 비판적, 부정적 관점뿐만 아니라 발전적 계승의 여지를 적극 고려하고자 하였음.
- 그럼에도 ‘좋은 정책목표와 수단을 모두 담는다고 좋은 정책이 되는 것은 아니다’라는 지적이 기본계획에 대한 유력한 비판임을 적극적으로 감안하였음.
- 기본계획의 시계와 틀의 제약에 구애받지 않는 종합 인구(사회)정책 체계의 기본 구조와 구성요소를 정리한 안과 2년 시계의 잔여 제3차 기본계획의 구도 안에서

새로운 인구정책 방향과 요구를 수용할 때 가능한 현실적인 안으로 두 가지 대안을 제시하였음.

- 후자의 경우 기존 기본계획의 방대한 정책영역과 과제들에 대한 판단과 선별이 필수적이므로 이에 대한 각론은 저출산, 고령사회, 인구구조 변화 기반 대응 분야로 나누어 논의(제5장-제7장)하였음.

□ 저출산고령사회위원회가 주체가 되어 발표, 추진하게 될 ‘제3차 기본계획 재구조화 방안’은 본 보고서를 기초자료로 활용하되 훨씬 더 구체적이고 현실적인 체계의 모습을 띠게 될 것임.

○ 보고서에 포함되어 있지 않은, 연도별 예산과 일정 계획을 담은 세부 정책과제들이 부처간 기획과 협의를 거쳐 눈에 띄게 배치될 것이고 이들의 시행에 따른 성과 지표 설정, 평가, 환류와 이를 주도할 추진체계와 행정조직에 대한 논의(또는 그 내용을 마련하기 위한 향후 계획)가 담길 것임.

○ 보고서는 이 주제들에 대한 판단과 제언을, 미래에 인구정책적으로 중요하게 될 것으로 전망되는 핵심 의제들과 더불어 중장기 과제로 결론 부분에서 논의하였음. 후속 연구에서 대상으로 삼아야 할 이슈들을 정리하는 간략한 문제제기 형식으로 같음하였음.

□ 본 보고서는, 1) 인구구조 변화에 대한 새로운 이해와 인식을 정리, 제시하고 이로 부터 2) 정책수요자인 국민 개인(아동, 청년, 노인, 여성, 가족)의 동의와 인지를 기반으로 최소한의 정합성과 실질적, 실효적 의미를 갖춘 중장기 인구정책의 설계방안을 제시하고자 하였음.

○ 보고서의 양적, 질적 한계는 뚜렷하고 기본계획을 둘러싼 모든 영역과 주장들을 아우르기에는 협소하지만, 보고서의 제안과 문제제기가 우리 중장기 인구정책의 방향과 내용을 결정하는데 조금이나마 역할을 하기를 기대함.

제 2 장

인구구조 변화 추이와 이에 대한 인식

제1절 인구구조 변화의 추이

제2절 인구구조 변화에 대한 인식

제3절 정책적 시사점

2

인구구조 변화 추이와 이에 대한 인식 <<

제1절 인구구조 변화의 추이

1. 구조적 저출산고령화 현상의 장기 지속

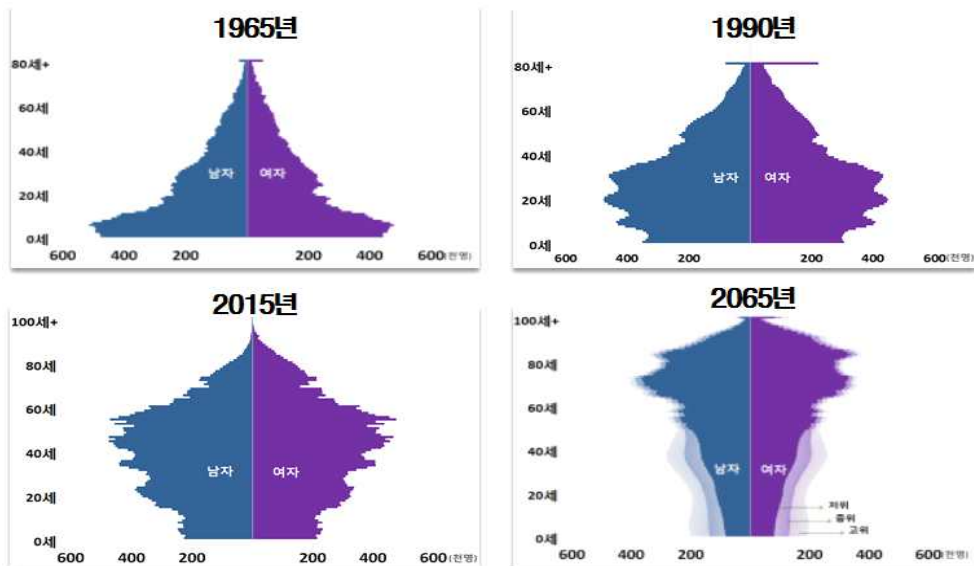
□ 인구(구조)고령화는 우리나라 인구변동의 장기 추세적인 특징으로 그 원인은 저출산 장기화와 기대수명 연장

○ 우리나라 인구의 평균 기대수명은 1970년 61.9세(남 58.7세, 여 65.6세)에서 2016년 82.4세(남 79.3세, 여 85.4세)로 증가 (통계청, 2016, 생명표; 장래인구추계:2015~2065, 장래생명표)

- 2007년부터 OECD 평균수준을 넘어서 최장수 국가 수준

* 2017년 기준 중위연령 42.2세(남 40.8세, 여 43.5세), 65세 이상 인구 717만 여명으로 점진적 증가세

[그림 2-1] 인구피라미드

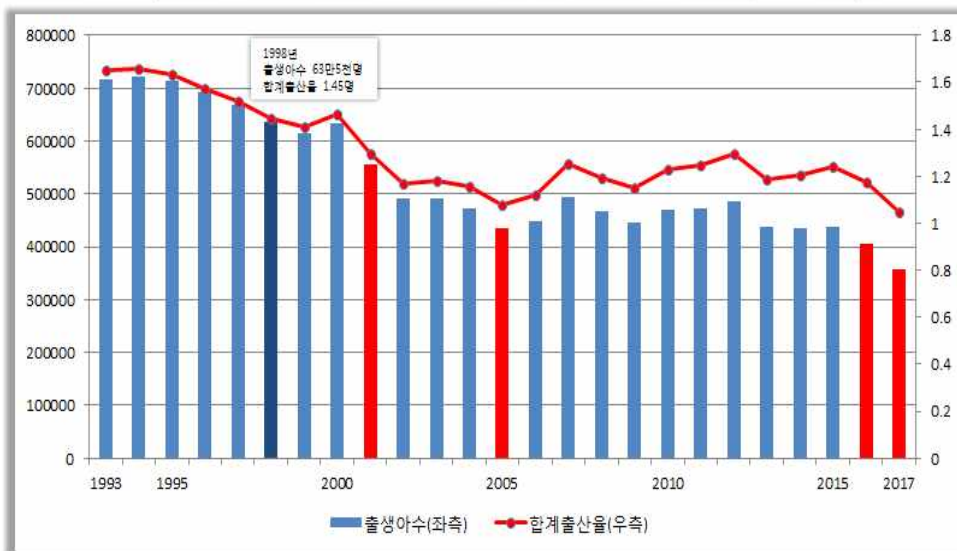


자료: 통계청, 2016. 장래인구추계: 2015년-2065년.

- 1970년대부터 급격해진 출생 감소가 1980년대 이후 장기 저출산 현상으로 이어져 출생 관련 인구지표(출산율, 출생아수)의 추세적 하락세를 벗어나지 못하고 있음(통계청, KOSIS.).
- 합계출산율은 1970년 4.53명에서 1983년 2.06명, 2001년 1.3명을 거쳐 1명대 초반으로 추세적 하락세
- 연간 출생아수는 1970년 100만 명을 넘던 수준에서 2000년대 초반 이후 50만 명 이하로 하락감소세

[그림 2-2] 합계출산율과 출생아수 추이

	1993		2001		2005		2015	2016	2017
합계출산율	1.654	...	1.297	...	1.076	...	1.239	1.172	1.05
출생아 수	715,826		554,895		435,031		438,420	406,243	357,700



자료: 통계청, 2017. 각 연도 인구동향조사.

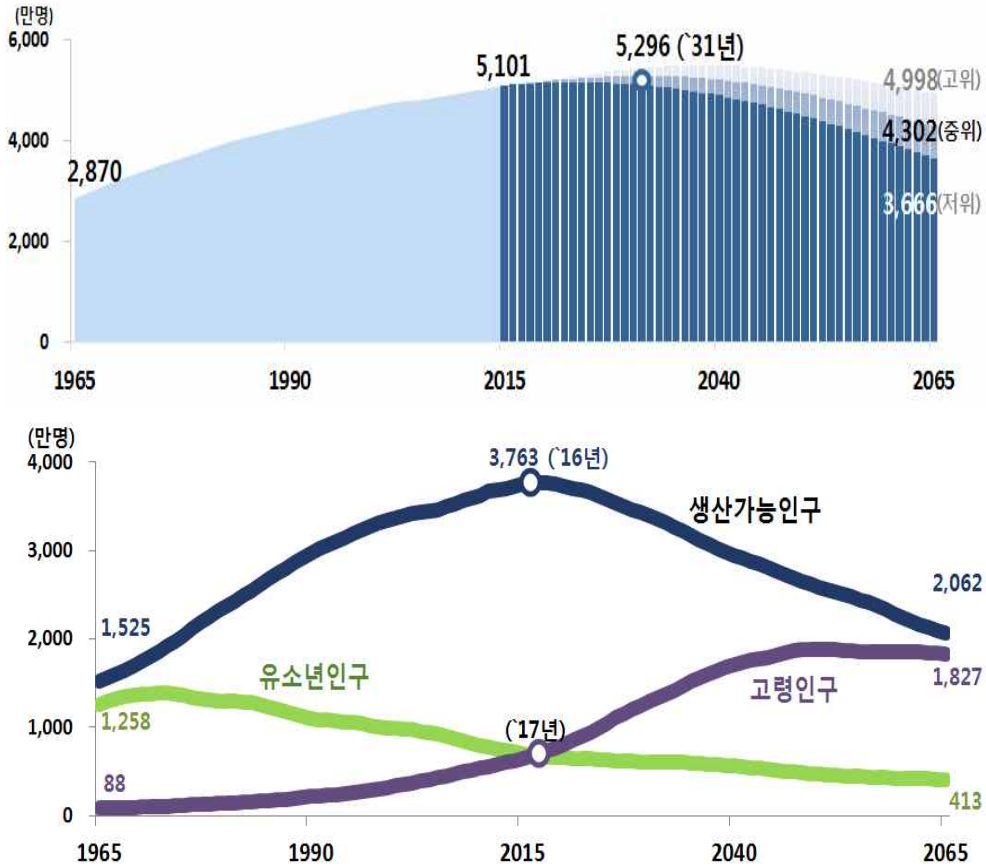
□ 특히 한 세대를 넘게 지속되어 온 저출산 현상이 완화의 기미 없이 구조적으로 심화 악화하고 있는 것이 문제

- 지난 18년 간 초저출산 현상(합계출산율 1.3명 미만)이 지속되면서 합계출산율 1.1-1.2명대, 출생아수 40만-50만 명대에서 정체를 보여 왔으나,
- 최근 2년 간 다시 급격한 감소세로 전환하여 매년 역대 최저 수준을 경신하고 있고,
 - 합계출산율: 2016년 1.172명 → 2017년 1.05명 → 2018년 1.0명 이하(예상)
 - 출생아수: 2016년 40만 6천명 → 2017년 35만 8천명 → 2018년 32만명대(예상)
- 세계 최저 수준의 합계출산율을 벗어나지 못하고 있는 상태

2. 저출산고령화로 인한 인구구조 변화

- 그 결과 우리나라의 저출산고령화 현상은 더욱 급속하게 진행되어 인구구조 변화에 따른 부담(onus)이 기존의 예상보다 더 빠르게 현실화될 것으로 우려됨.
- 베이비붐 세대의 본격적인 노년층 진입과 더불어 노인인구는 빠르게 증가 (통계청, 2016, 장래인구추계)
 - 65세 이상 노인인구: 2017년 708만 명(총인구의 13.8%) → 2030년(추계) 1,296만명(24.5%)
 - 후기노인(80세 이상)인구: 2017년 153만명(총인구의 3.0%) → 2030년(추계) 299만명(5.7%)
- 현재 수준의 저출산 추세를 반영할 경우, 총인구가 최대에 이르는 시점이 예상(중위 시나리오, 2031년) 보다 앞당겨지고 이후 감소세가 더 가팔라질 것으로 예상 (통계청, 2016, 장래인구추계)
 - * 출산율, 기대수명, 국제이동의 저위시나리오에 따른 최소 인구추계는 총인구정점을 2023년 5,168만 명으로 예상하는데 이때의 합계출산율 가정은 2020년 1.10명 → 2030년 1.07명 → 2040년 이후 1.12명

[그림 2-3] 총인구 및 생산가능인구(추계), 1965-2065



자료: 통계청, 2016. 장래인구추계: 2015-2065.

- 생산가능인구(15-64세)는 2016년 3,763만 명으로 정점을 지나 2017년부터 감소하기 시작
- 2017년부터 노인인구 규모가 유소년인구(0-14세)를 넘어서고 노인인구 증가가 유소년인구 감소를 상쇄하고 남아 총부양비(생산가능인구 100명 당 유소년, 노인 수)는 2015년 저점(36명) 이후 증가세

□ 저출산고령화로 인한 인구구조 변화는 생산력의 둔화와 경제(시장) 규모의 정체·축소를 초래하고 공공서비스(국방, 교육 등) 수급 불균형과 사회적 부양부담의 폭증

통해 국가(사회) 지속가능성을 저해하는 방향으로 영향을 미치는 것으로 일반적으로 이해되지만, 방향, 시차, 추세 등이 일률적·단조적일지는 불확실함.

- 다만, 인구고령화(노동력 고령화)가 노동력의 양과 질의 일방적 감소로 이어질 것이라는 예상은 조정과 이행 과정에서 분명하지 않을 수 있고,
- 내수시장 규모의 축소는 방향과 시차에 있어 산업별·분야별로 차별적이고 이질적으로 나타날 것으로 보이며,
- 공공서비스의 수급 불균형과 사회 부양 부담의 증가는 단기간 급격하게 나타나기 보다는 중장기적 인구추이를 반영하여 점진적일 것으로 예상되지만, 체감과 조정 과정에 지체(lag)가 존재하고 세대·계층 간 이해 상충과 갈등이 축적되면서 문제가 야기될 수 있음.
- 인구구조 변화의 영향이 세대 간에 차별적으로 나타나는 경향은 특히 두드러질 것으로 예상되는데, 예를 들어 유소년과 청년층의 비중 감소는 생애주기 전반부(교육, 노동, 주거, 혼인과 출산 등)의 세대별 행태에 장기-구조적인 변화가 수반될 것으로 보임.

* 예: 세대별 노동시장 수급 여건, 지역별 주택시장(가격) 추이, 대학별 입시경쟁률(교육기관 선호도) 편차 등

제2절 인구구조 변화에 대한 인식

1. 저출산·고령화 현상 장기구조화의 원인

- 우리나라에서 초저출산 현상의 장기구조화는 낮은 출산율과 가임여성 규모의 감소가 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있는데, 그 중 가임여성 규모의 감소로 인한 이른바 “음(-)의 관성효과(momentum effect)”가 더 큰 요인으로 작용하기 때문으로 판단됨. (우해봉·장인수, 2017)
- 저출산 추세가 한 세대를 넘어 지속되다 보니 저출산 시대에 태어난 세대가 가임 여성에 편입되면서 가임여성 규모가 더 빠르게 감소하는 시기에 접어든 것으로 이해

- 이를 뒷받침하는 최근의 인구지표 추이대로라면 가까운 미래에 출산지표의 반등을 기대하기는 어려움.
 - 단기적으로는 합계출산율이 저점을 지나 반등하는데 출생아수는 여전히 감소하는 상황이 발생할 여지도 있음.
- 낮은 출산율을 초래하는 것으로 이해해 온 사회·경제·문화적 요인들도 저출산을 심화시키는 방향으로 악화
 - 만혼(비혼)과 만산 추세의 강화는 30대 출산율 상승보다 20대 출산율 하락이 더 큰 상태로 이어짐.
 - 둘째 자녀 이상의 출산(율) 감소가 확대되고 있어 아이를 하나만 낳는 경향(단산화)이 강화된 것으로 보임.
 - 특히, 혼인이 적어도 한 자녀 출산으로는 이어지는 혼인-출산 연결고리(에 대한 믿음)도 빠르게 약화되고 있는 모습이 최근의 연구 결과(이철희, 2018) 등에서 확인되고 있음.
 - 출산이 혼인에 강하게 연계된 전통적 가치관과 사회적 통념이 크게 바뀌지 않은 채, 혼인이 출산을 보장하는 근거가 약해지는(유배우출산율 급감) 추세는 저출산 대책으로서의 결혼 지원·장려(예: 청년 일자리, 신혼부부 주거 지원)의 정책적 효과와 중요성을 불확실하게 함.
- 또한, 가족의 해체, 개인주의의 대두, 여성의 지위 향상, 성평등 사상 확산 등 사회 구조와 가치관, 생활방식이 급변하는 최근의 양상은 전통적 여성상의 굴레와 함께 혼인과 출산의 부담을 벗어던지려는 경향의 단기폭증(overshooting)과 구조적 추세화로도 표출
- 고령인구의 증가와 건강수명 향상으로 고령화의 구조적 추세는 지속되고 있는 동시에 양적인 측면에서 질적인 측면으로의 진화도 수반되고 있음.
- 이른바 ‘신중년’에서부터 후기노인 계층에 이르기까지 노인층이 넓어지고 다변화하면서 노인 1인 가구의 급증과 같은 인구적 변화가 두드러지고 있고, 노인 계층의 사회경제적 욕구와 수요 또한 계층 내의 사회경제적 지위 분화와 더불어 다양

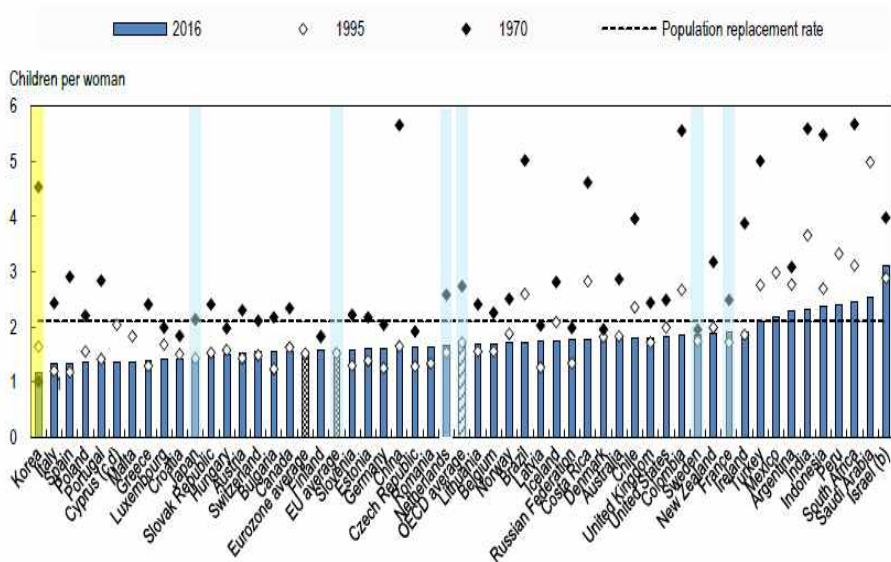
하게 나뉘고 있음.

- 정책적 관점에서도 노인의 성격과 행태가 복잡다기하게 진화하면서 보호와 돌봄, 의존의 틀에서 주로 이해되어온 접근방식이 더 이상 충분하거나 유효하지 않은 양상

2. 초저출산 현상에 대한 인식

- 저출산이 구조적, 일반적인 인구현상으로 자리매김하고 인구구조 변화를 주도하는 양상은 사회·경제(·정치)적인 성숙을 어느 정도 달성한 국가들에서 공통되는 모습
- 특히, 사회경제적 성숙과 인구고령화를 먼저 경험한 선행국가들을 살펴보면 (고령화 관련 지표들이 안정적, 점진적으로 움직이는 것과 더불어) 합계출산율을 비롯한 출산 관련 인구지표 또한 일정 수준에서 안정화되는 경향을 관찰할 수 있음.

[그림 2-4] 국가별 합계출산율 추이 비교: 1970, 1995, 2016년



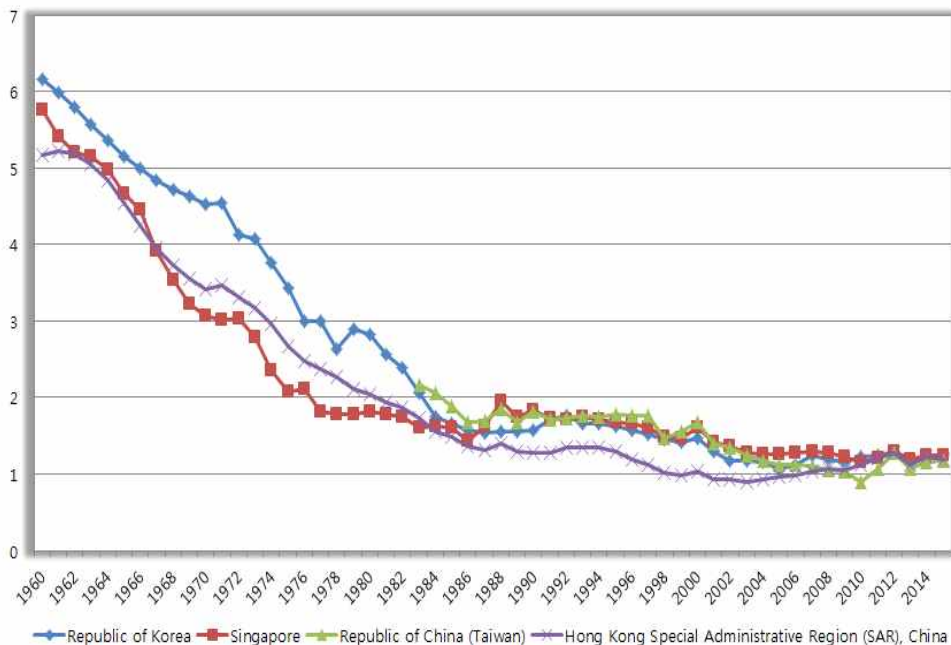
자료: OECD Family Database, 2018.

- 이들 국가들의 합계출산율을 시계열로 보면 국가별로 1명에서 2명 사이의 일정 수준으로 수렴하면서 변동폭을 줄여가는 모습을 볼 수 있는데, 그 수준이 국가별

로 다르고 저출산(또는 사회경제적 성숙) 경험이 앞선 나라일수록 대체로 수렴 양상이 더 뚜렷한 것으로 보임.

- 국가별 장기 시계열 관점에서 보자면 우리나라의 저출산·고령화는 상대적으로 압축적이고 빠르게 진행되어 왔는데 특히 저출산 현상의 경우 급격한 심화 과정이 여전히 지속되고 있는 것으로 볼 수 있음.
- 이러한 압축적이고 급격한 인구변동은 우리나라를 비롯하여 1960-1990년대 (국가가 주도하는) 성공적인 압축 경제성장과 그로부터의 정치·사회·문화적 파급 효과 경험을 공유하는 아시아 국가들(대만, 싱가포르, 홍콩)의 출산지표에서 공통적으로 관찰됨.

[그림 2-5] 한국, 싱가포르, 대만, 홍콩 합계출산율 추이: 1960-2016년



자료: World Bank 홈페이지, 2015; 대만 통계청 홈페이지, 2014.

- 이들 국가에서 공통적으로 나타나는 급격한 저출산 현상을 유교문화권, 가부장적 사회문화의 공유로 설명하는 것 또한 근본적으로는 압축적인 사회경제 성장의 속도와 이에 미치지 못하는 사회제도, 문화, 인식 및 가치관의 변화의 지체 사

이에서 파생된 사회현상의 하나로 보는 관점과 상통하는 부분이 있음.

- 저출산고령화가 구조적으로 장기화되면서 추세가 안정적이고 변동폭이 줄어드는 점에서는 공통되지만 그 기간과 진행속도는 국가별로 차이가 나고, 특히 저출산의 경우 출산력이 수렴하는 수준이 상대적으로 양호한 국가와 그렇지 못한 국가들 간의 차별성은 존재하는 것으로 보임.
- 나라마다 사회·경제 체제가 상이하고 개별적인 역사·사회·경제·문화적 배경과 성장경로를 가지고 있는데, 인구구조 변화의 양상은 이러한 국가간 개별성을 반영하고 또 강화하는 것으로 이해
- 저출산 경로의 유사성이 두드러지는 동아시아 국가들 사이에서도 혼인과 출산의 양태는 가족제도의 형태와 기능, 가부장적 전통의 강도, 혼인과 출산의 연계 정도 등 인구학적, 사회학적 요소들에 있어 동질적인 부분 못지않게 이질적인 요소가 많음.

제3절 정책적 시사점

□ 이상에서 얻을 수 있는 정책적 함의는 다음과 같음.

- 첫째, 저출산고령화와 그에 따른 인구구조 변화는 일정 부분 사회경제적 발전과 성숙에 동반하는 일반적 현상으로 볼 수 있음.
- 이러한 장기 추세가 얼마나 지속되어 인구구조 변화를 어느 수준까지 이끌지, 또한 정책적 개입을 통한 이러한 추세의 반전이 가능하고 바람직한지는 여전히 답을 알지 못하는 문제임.
- 둘째, 그럼에도 국가별로 저출산고령화 현상의 속도와 강도, 그 경험의 내용은 국가적 개별성과 역사적 경로의존성에 따라 다르게 나타나는 것으로 판단됨.
- 특히, 우리나라와 같이 압축적이고 급격한 사회경제적 성장과 변화를 겪은 경우 저출산고령화 역시 빠르고 급격한 모습을 띠고 그에 따른 부정적 파급효과도 더 심하게 나타나는 것으로 이해할 수 있음.

- 사회, 경제, 문화의 변동 혹은 역동성은 제도와 가치관의 급변을 통해 저출산 현상을 더 급격하고 가변적이게 만들고, 고령화의 빠른 진전은 고령인구의 증가 속도를 따라가지 못하는 사회·경제 구조 변화의 지체와 맞물려 조정과 전이 과정에서 마찰과 부담을 증폭하고 있음.
- 따라서 구조적 저출산(고령화) 현상 또는 장기 추세를 ‘극복’하고 인구구조 변화를 반전시키고자 하는 정책적 시도는 효과를 기대하기 어렵거나 비현실적인 목표를 지향하는 것일 수 있음.
 - 저출산고령화 현상의 극복을 당위적인 목표로 삼기 보다는 이에 대응한 인구정책이 필요한 이유와 현실적 효과가 분명하도록 정책목표와 기조를 가다듬을 필요가 있음.
 - 우리보다 앞서 저출산고령화를 경험한 ‘인구선진국’들에서 출산율 제고를 명시적으로 내세운 ‘저출산 대책’이나 ‘고령화에 대한 국가적 대응 체계’로서의 인구정책을 천명한 경우가 드문 사정을 살펴볼 이유와도 맞닿아 있음.
- 이런 관점에서, 저출산고령화의 장기 추세는 ‘적응’의 대상으로 인식하는 대신 급격한 인구구조 변동에 따른 조정과 전이 과정에서의 상대적으로 과도한 부작용에 대한 ‘완충’에 집중하는 정책 기조가 더 바람직할 수 있음.
 - 인구구조 변화의 장기 추세를 반전시키기 위한, 혹은 그에 준한 적극적 의미의 장기 정책은 사회·경제 구조와 문화, 가치관 변화를 견인해야 하고 그 과정에서 국가(공동체)와 개인 간의 이해와 인식을 일치시키고 사회적 동의 내지 합의를 구해야함. (저출산고령화 대책의 범위를 넘어선 장기 사회전략 차원에서 논의하거나 또는 인구정책의 차원을 크게 넓혀 보다 긴 호흡에서 다루어져야 함.)

제 3 장

기존의 저출산·고령화 대응 정책에 대한 평가

제1절 저출산·고령사회기본계획 개요

제2절 저출산·고령사회기본계획에 대한 평가

제3절 정책적 시사점

3

기존의 저출산고령화 대응 정책에 대한 << 평가

제1절 저출산고령사회기본계획 개요

- 우리나라의 인구정책은 대략 1995년 이전(1962-1995년)의 출산억제기와 2004년 이후의 출산장려기, 그 사이의 전환기(1996-2004년)로 구분됨.
- 2004년 이후 출산장려기의 정부 차원 인구정책은 저출산고령사회기본계획과 관련 법제의 추진과정과 일치
 - 2000년대 들어 본격화한 초저출산 현상의 지속과 인구고령화의 급격한 진행에 대비하기 위하여 저출산·고령사회기본법을 제정하고 5개년 단위 저출산고령사회 기본계획(이하 기본계획)을 수립하여 3차에 걸쳐 추진 중
 - 2004.2월 고령화 및 미래사회위원회
 - 2005.5월 저출산고령사회기본법 제정 (2005.9.1. 시행)
 - 2005.6월 저출산고령사회위원회 출범
 - 2006.6월 제1차 저출산고령사회기본계획(2006-2010년) 수립
비전: 모든 세대가 함께하는 지속발전 가능 사회 구현
목표: 출산양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
 - 2010.10월 제2차 저출산고령사회기본계획(2011-2015년) 수립
비전: 저출산고령화에 대한 성곡적인 대응을 통한 활력있는 선진국가 도약
목표: 점진적 출산을 회복 및 고령사회 대응체계 확립
 - 2015.10월 제3차 저출산고령사회기본계획(2016-2020년) 수립
비전: 모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현
목표: 아이와 함께 행복한 사회 “합계출산율 1.21명(2014년) → 1.50명(2020년)”
생산적이고 활기찬 고령사회 “노인빈곤율 49.8%(2014년) → 39%(2020년)”

- 기본계획(1차)의 당초 취지는 ‘저출산·고령화의 심화에 대응할 수 있는 사회·경제 구조의 장기적(2020년 시계) 전반적 개혁을 통한 지속발전 가능한 사회 구축’, 즉 종합적 인구 전략 마련이었음.
- 기본법의 취지 또한 ‘인구 구성의 균형과 질적 향상을 도모함으로써 국가 경쟁력 제고와 국민 삶의 질 향상’을 목적으로 함을 분명히 밝히고 있음.
- 이에 따라 제1차 기본계획에는 ‘중장기적 관점’, ‘종합적 (인구)정책’, ‘국민의 참여’, ‘개인의 삶의 질’, ‘가족친화’, ‘양성평등’ 등 핵심 개념들이 이미 포괄되었음.
- 하지만, 5개년 단위 기본계획이 2차, 3차로 갱신되고 그 안에서 연간 시행계획이 수립·집행·성과평가를 거치는 과정에서 정책은 5년 또는 연간 단위로 분절화, 과제와 사업 단위별로 파편화 됨.
- 수치목표와 수단 중심으로 시야가 좁아지고 개별 사업 단위의 개선과 보완에 천착하게 되면서 기본계획은 장기·종합적 정책목표와 개별적 실천 수단들 간의 연계가 불분명해지고,
- 인구구조의 변화, 특히 초저출산 추세가 심화되면서 (저출산 대책을 중심으로) 합계출산율 등 수치목표 대비 정책성과나 비용 대비 효과성에 대한 비판과 재평가 요구가 비등하게 됨.

[그림 3-1] 제1, 2차 저출산·고령사회기본계획의 개요 및 추진전략



자료: 대한민국정부, 제1차 저출산고령사회기본계획, 19쪽; 제2차 저출산고령사회기본계획, 38쪽.

제2절 저출산·고령사회기본계획에 대한 평가

1. 저출산·고령사회기본계획의 전반적 성과와 한계

□ 범정부 차원의 5개년 계획을 3차에 걸쳐 수립·집행하면서 주요 정책 부문에 걸쳐 비
용지원 확대를 주축으로 복지 차원의 정책 기본체계 정립, 제도 인프라 확대, 사각
지대 해소에 기여

○ 동시에 인식의 저변과 제도 기반 마련에는 분명히 기여하였으나 보편적 복지의 수
준 높은 단계에는 여전히 미달

24 제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조화 연구

〈표 3-1〉 저출산·고령사회기본계획 연도별 재정투입 규모

(단위: 조 원)

구 분	총계	제1차 기본계획('06~'10)						제2차 기본계획('11~'15)					
		계	'06	'07	'08	'09	'10	계	'11	'12	'13	'14	'15
총계	152.1	42.2	4.5	5.9	8.4	11	12.4	109.9	14.4	18.9	21.5	25.5	29.6
저출산	80.2	19.7	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	60.5	7.4	11	13.5	13.9	14.7
고령화	56.7	15.9	1.3	1.6	3.2	4.7	5.1	40.8	5.5	6.4	6.3	9.7	12.9
성장동력	15.3	6.7	1.1	1.3	1.4	1.5	1.4	8.6	1.5	1.5	1.7	1.9	2

구 분	제3차 기본계획('16~'20)					
	계	'16	'17	'18	'19	'20
총계	197.5	34.5	37.4	38.5	42.6	44.5
저출산	108.4	20.5	21.7	21.8	22.0	22.4
고령화	89.1	14.1	15.6	16.6	20.6	22.2

자료: 대한민국정부(2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획, 20쪽, 192쪽.

□ 생애주기적 관점에서 '삶의 질(또는 인구의 질)' 향상의 바탕이 되는 여러 가지 핵심 정책 아이디어들과 이를 실천에 옮길 정책과제들이 제1차 기본계획을 통해 제시되었으나,

- 지속성과 일관성을 유지하지 못하고 제2차, 3차 5개년 계획과 그 안의 연간 시행계획들을 거치면서 분절적, 단속적으로 진퇴를 반복하는 사업과제들이 적지 않았음.
- 인구정책은 기본적으로 장기적 속성을 띠고 정책효과가 긴 호흡을 가지고 나타나는 점을 감안할 때, 정책의 성과에 대한 기대가 지나치게 조급했던 사례들이 많고 그러다보니 정책의 규모와 성숙도의 일정 수준도 보장되지 않은 경우가 적지 않은 것으로 판단됨.

□ 기본계획을 중심으로 기존의 저출산·고령화 대책의 성과로 적시되는 내용의 대부분은 복지 수준 제고와 사회안전망의 저변 확대, 즉 복지정책 차원의 성과에 국한

[그림 3-2] 제3차 저출산·고령사회기본계획의 개요 및 추진전략



자료: 대한민국정부, 제3차 저출산·고령사회기본계획, 41쪽.

2. 제3차 저출산·고령사회기본계획에 대한 비판적 평가와 주요 논점

□ 제3차 기본계획은 앞선 두 차례 기본계획들의 공과를 반영하여 ‘저출산·고령화의 근본 요인이 되는 사회적 제반 여건들에 대한 구조적 접근’이라는 정책 패러다임 전환을 표방하였으나, 명시적인 정책목표는 달성이 어려워지고 저출산·고령화로 인한 중장기 파급효과의 부정적 영향을 해소하고자 하는 근본 목표에 비추어도 성과는 미흡

□ 다양한 관점에서 제기되는 제3차 기본계획에 대한 비판적 평가의 공통 분모를 찾아 보면 다음과 같이 요약할 수 있음.

- (정책 목표와 수단의 연계) 다원적 정책 추진전략(복지, 가족, 여성, 인구, 경제 정책) 들로 주어진 (인구전략적) 정책목표의 달성이 가능한지 또는 보장되는지 불분명
 - 예시: 학생부부 주거 여건 개선 → 신혼부부 주거지원 → 저출산 목표 (장단기 시계, 정책 우선순위)
 - 청년 해외취업 촉진과 해외일자리 영토 강화 → 청년일자리 지원 → 저출산 목표 (목표-수단 연계)
 - 해외 우수 유학생 유치 확대 → 외국인력 활용 확대 → 고령사회 대응 목표 (목표-수단 연계)
- (정책수단 간의 중복과 단절) 정책수단의 성격과 다양성(視界 차이, 정책-효과 간 時差)이 충분히 고려되어 정책 간 균형과 소관 부처들 간 조율이 잘 이루어지고 있는지 불확실
 - 정책의 시계, 규모, 목표-수단 연계를 포괄한 정책조합의 부족; 가능한 정책과제의 백화점식 나열
 - (예산 분석) 3차 기본계획의 명목상 예산 규모는 기본계획을 구성하는 세부과제 예산의 합인데, 이들 과제들은 소관 부처별로 기획, 수립된 고유 사업들 가운데 관련 부분이 조정·협의를 통해 기본계획에 편입된 형태로 부처 개별의 중장기 기본계획 및 전략에서 비롯된 경우가 대부분
 - * 기본계획과 중첩되는 부처 고유 중장기 전략 및 기본계획이 저출산 분야 16개, 고령화 분야 17개 이상
 - * 세부 과제들의 상당수는 기본계획 편입 여부와 대체로 무관하게 부처 고유사업으로 추진될(되었을) 정책으로 판단됨.
 - (예산분석) 3차 기본계획의 연간 시행계획 기준 집행 예산을 보면 2016-2018년의 경우, 저출산 분야 전체 예산의 77-79%를 상위 3대 영역(맞춤형 보육, 교육개혁, 신혼부부 등 주거지원 강화)이 차지하고 있고 고령사회 대응 분야에서도 소득보장(기초연금)과 의료·돌봄 2대 영역이 전체 예산의 80% 이상을 차지
 - * 예산과 정책자원의 편중과 더불어 세부과제의 연계와 균형 미흡, 중복과 단절로 인한 구성의 오류까지 감안한다면 예산의 명목 규모에 비해 기본계획에 투입된 실질적 정책자원은 예상보다 적을 가능성이 큼.
 - (예산분석) 저출산 분야의 주요 추진 영역 가운데 직접적인 저출산 대책에 해당

되는 것으로 볼 수 있는 영역(임신·출산, 돌봄, 보육) 부문만 떼어 놓으면, 2016-2018년 시행계획 기준 저출산 예산 전체의 52-57%에 머무르고 그 대부분이 맞춤형 돌봄과 돌봄체계 지원에 집중된 모습

○ (정책수요자 관점의 부족) 저출산고령화 시대로 접어들면서 인구현상을 대하는 국가(공동체)와 개인의 인식과 행태, 인구정책에 대한 동의와 이해(利害)에 있어 괴리가 심화되는 사정을 충분히 고려하고 있지 못하고 정책수요자(개인, 아동, 여성) 관점에서의 접근이 부족

- 출산억제기(1961-1995년)에서 출산장려기(2005년 이후)로 반전되는 과정에서 인구정책의 환경과 내용이 정반대로 바뀌었음에도 정책의 기획과 추진에 있어 국가 주도의 인구통제 또는 인구관리라는 기본 구도와 이것이 가능하다는 전제는 달라지지 않았음(우해봉·장인수, 2017).

* 계획경제를 통해 압축적 고도성장을 경험하던 개발연대의 인구경험과 인식(“인구 폭발”)은 공동체와 개인(및 가족) 단위에서 공감과 일치를 이루고 국가주의적 인구통제정책(“가족계획”)이 사회적(“산업화”), 개인적(“핵가족화”) 수준에서도 이해(양보다 질 추구)와 동의를 얻어 기대한 결과를 얻을 수 있었음. 이에 반해 개인주의와 시민적 가치, 다원성이 뒤늦게 중요성을 인정받기 시작한 2000년대 이후의 정책 환경은 정부(국가)의 개인에 대한 지식, 정보, 자원 상 우위가 더 이상 허용되지 않는 방향으로 나아가고 있고 공동체(국가)의 인구 인식(“인구절벽”)과 절박함이 출산, 혼인, 육아 등 개인과 가족 수준의 인구적 경험과 선택에 일관되게 반영되지 못하고 있음.

- 개별 정책수단이 해당 정책대상인 개인, 아동, 청년, 여성, 노인의 행태유인과 수용성 등을 고려하기 보다는 정책목표와 정책공급자의 의도에 짜 맞추어진 모습

* 예를 들어, 혼인과 출산에 가장 큰 장애가 되는 요인이 청년과 신혼부부 계층의 일자리와 주거 부담이라는 인식은, 이런 가시적인 장애부터 제거하는 것이 국가적, 평균적으로 출산력(출산율과 출생아수)을 조금이라도 높이는 방법이라는 정책공급자의 조급한 논리로 이어져 청년일자리 확충, 신혼부부 주거지원 같은 저출산 대책으로 발현

○ (기본 관점의 정립 부재) 저출산고령화에 대한 근본 관점(극복 對 적응·완충)이 확고하게 정립되지 못한 채 기본계획이 마련되어진 원인이자 결과로 목적과 시계(視界, time horizon), 정책-효과 간 시차(時差, lag)가 다양하고 제각각인 정책수단들이 이질성과 차이를 무시한 채 뒤섞임.

- 대중적인 단기 대응책이 장기 구조적 인구정책 목표에 맞춰 구성되거나 장기 인구정책 수단이 단기 정책 현안 대책으로 이해되는 양상이 적지 않음.
 - * 아동수당이나 여성 경제활동참여 지원이 인적자본의 축적을 돕는 적극적 조기(적기) 사회적 투자라는 본질적 목적 대신 양육·보육 수당 지원과 묶여서 기획되거나 직접적인 출산을 제고 수단으로 이해되고 있는 사례가 대표적임.
- 5개년 계획과 연간 시행계획의 틀 안에서 단기-장기 효과가 다양한 시차를 두고 발현될 여러 가지 정책과제들이 일률적으로 기획, 집행, 평가-환류되고 있음.
 - * 이는 기본계획 안에 중장기 인구적 함의는 없는 단기 대중요법이 효과적 정책으로 계속 인용되거나, 장기 성과와 시차 탓에 효과적인 인구정책수단이 충분히 구현되지 못하는 사례들이 뒤섞여 있을 가능성을 의미
 - * 또한 기본계획의 개별 정책과제들이 저출산 대책 또는 고령화 대책으로서 한계효과(marginal effect)가 (논란의 여지없이) 식별되는 경우가 거의 없는 사정과도 무관치 않음.

제3절 정책적 시사점

- 이상의 평가와 앞 장에서의 현상 인식을 바탕으로 저출산·고령사회기본계획을 중심으로 한 우리나라의 저출산·고령화 대책을 재고해 본다면, 다음과 같은 본질적인 질문들을 던지는 것에서 시작할 수 있음.
 - 저출산·고령화와 인구구조의 변화는 어느 정도로 심각한 문제인가?
 - (경제력의 근간인) 인구와 생산력의 규모와 성장세에 미치는 부정적인 영향은 실제로 얼마나 급박하고 심각한가?
 - 경제력의 쇠퇴를 제외한 저출산·고령화의 문제는 무엇인가?
 - “저출산 극복”과 “고령화 대응”은 (어느 정도까지) 가능한가?
 - 정책적 개입(또는 이를 포함한 인위적인 작용)으로 가능한가? 인구구조 변화의 추이를 바꿀 수 있는 적극적 역할이 가능한가? 저출산·고령화의 부정적 파급효과에 대한 대응 역할은 가능한가? 파급효과에 대한 소극적인 완충 정도만 기대할 수 있는가?

- 가능하다면 정책의 시계는 얼마나 길게, 멀리 잡는 것이 타당한가?
- 저출산 극복과 고령화 대응의 (실질적) 기준은 무엇인가? 그 기준을 달성하는 것이 인구정책의 궁극적 목적인가? (혹은, 어떤 의미에서든 저출산·고령화가 해소 또는 완화되고 나면 인구정책의 필요성은 없어지는가?)

○ 저출산 대책과 고령화 대책의 설정, 구분, 이들 간 관계는 적절한가?

- 저출산 극복과 고령화 대응의 실질적 목표는 무엇이어야 하는가? 출산율 제고와 노인빈곤 완화가 (장기 인구구조 변화 대응 차원 또는 단기적 부작용에 대한 대응 차원에서) 핵심 정책목표로 타당한가?
- 현재 기본계획 상의 정책추진전략과 세부과제들은 이들 목표에 부합하게 구성되어 있고 목표 달성에 필요(충분)한가?
- 현재 기본계획 상의 저출산 대책, 고령사회 대책(▷ 인구구조 변화 기반 대응) 구분, 상대적 비중과 층위가 적절하고 유효한가?

○ 인구정책은 궁극적으로 무엇을 지향해야 하는가?

- 저출산 대책과 고령화 대책은 인구정책적으로 어떤 의미와 가치가 있는가?
- 저출산 대책과 고령화 대책을 넘어서 인구정책이 필요한가? 그 내용과 의의는 무엇인가?
- 현대적 의미의 인구정책이 내포하는 상반된 두 성격--장기 사회전략과 국가 발전 방향 설정을 위한 방편으로서의 인구전략(거시적, 공동체 관점)과 인구현상의 개별적 주체인 개인과 가족을 대상으로 맞추어진 사회복지정책(미시적, 대상별 관점)--사이의 긴장을 어떻게 해소하고 균형점을 어디에서 찾아야 하는가?

- 제3차 기본계획의 보완 및 개선 방향과 내용, 더 멀게는 2020년 이후의 중장기 저출산·고령화 대응정책(혹은 인구정책) 전환 방향은 이러한 질문과 고민들에 대한 정책적 대답(또는 대답의 가능성)이 반영된 것이어야 함.

제 4 장

제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조화 방향

제1절 재구조화의 전제 조건

제2절 재구조화의 기본 방향

제3절 재구조화 방안

4

제3차 저출산·고령사회 기본계획 << 재구조화 방향

제1절 재구조화의 전제 조건

- 이 보고서는 제3차 기본계획을 전면적으로 재검토하여 우리 인구정책의 기초와 기본 방향을 전환하고 그에 따라 현재의 내용을 재구성하기 위한 기본자료 생산을 목적으로 작성되었음.
- 더불어 2017년 12월 재편된 저출산·고령사회위원회를 중심으로 지난 1년 동안 추진되어온 기본계획 관련 연구와 논의, 각계각층의 의견을 포괄적으로 담고자 하였음.
- 이를 위해 현재의 기본계획에 대해 다양한 층위와 시각에서 개선되어온 비판적 평가와 개선방향에 대한 의견을 적극적으로 고려, 반영하고 중장기 인구정책의 시각에 맞는 정책 패러다임을 구축하고 제안하는 것을 목표로 삼았음.
- 기본계획에 대한 비판과 반성의 관점뿐만 아니라 맥락과 과정을 감안한 발전적 계승의 여지, 그리고 중장기 정책전략으로서 지니는 보편적 한계와 고민의 반면교사까지 담고자 하였음.
- 특히, 기본계획에 대한 유력한 비판의 하나이기도 한 “좋은 정책목표와 수단을 다 담는다고 그 결과물이 필연적으로 좋은 정책으로 귀결되는 것은 아니다”라는 인식을 반영, 최소한의 정합성을 갖추고 실질적, 실효적으로 의미가 있는 인구정책의 설계방안을 제시하고자 하였음.
- 다만, 보고서의 논의가 기본계획을 둘러싼 (때로는 경쟁적이고 때로는 상충되기도 하는) 정책적 관점들의 모든 주장과 논리를 아우르는 것은 가능하지도 타당하지도 않다는 기본관점에서 출발하여, 일관성과 정책 실효성을 최소한의 기준으로 삼은 보수적인 접근을 하고자 하였다는 점, 그리고

- 보고서에서 제안된 정책 기본방향과 설계 안은, 새로운 인구정책의 절대적인 이상형을 상정하고 제시된 모범답안이 아니라 아직 확정되지 않은 중장기 정책방향을 정립해 나가는 과정에서 기초가 될 정합적이고 정제된 여러 방안들 가운데 하나의 가능한 대안임을 밝혀둬.

□ 앞선 두 장에서의 검토를 바탕으로 제3차 기본계획을 재편하고자 한다면 논의의 시발점으로 기본 전제들과 제약요인들이 다음과 같이 제시될 수 있음.

□ 재구조화의 기본 전제

○ 저출산고령화와 인구구조 변화에 대응하는 인구정책체계는 필요함.

- 단기적으로 인구구조 변화의 부정적 파급효과를 완화하는 소극적 역할뿐만 아니라 중장기적으로 인구구조 변화의 추세에 영향을 미칠 수 있는 경로를 추구하는 적극적 역할도 포괄해야함.

○ 그것이 ‘저출산 극복을 위해 출산율 제고를 목표로 내세운 저출산 대책’과 ‘고령화 대응을 노인빈곤 해소 목표를 통해 추구하는 고령화 대책’으로 양분된 논리와 구조를 따라야 할 근거는 없음.

- 인구정책이 저출산고령화 대응 정책으로 특정, 국한될 필요나 실효적 근거가 불분명했음에도 저출산 대책, 고령화 대책이 인구정책을 갈음하는 불완전한 상황이 지속되어 왔고,
- 저출산-고령화 양립 개념과 명칭의 틀에서 아예 벗어나야 한다는 주장(예: 두 부문을 등격의 정책대상으로 다루는 것에 대한 회의, 관련 기본법과 행정체계에서 ‘저출산-고령화’ 용어 자체가 잘못되었다는 반론)이 새로이 힘을 얻고 있음.

○ ‘저출산 대책을 중심으로 기본계획이 실패(목표 달성에도 실패하고 비용 대비 성과로도 실패)했다’는 판단은 유보함.

- (기본계획 자체를 부정하는 의미가 아니라면) ‘재구조화’의 준거로서 지나치게 단편적이고 단언적이어서 기저에 ‘출산율 회복과 인구위기 극복을 달성(?)하고 현실적으로 편익이 비용보다 큰 정책수단이 있다(있는데 아직 쓰지 못하고/없고 있다)’는 가치판단이 여전히 중심을 차지할 문제가 있기 때문임.

- 현재까지 고려되고 추진되어온 정책추진전략과 세부 정책과제들에 포함되지 않은 획기적이고 새로운 정책수단과 전략은 없음(또는 이러한 방향에서의 새로운 시도의 정책적 실익은 없음).
- 기존의 정책수단과 전략들의 정책적 실효성도 많은 부분 판단이 확정되지 않고 있는 상황에서 검증되지 않은 새로운 정책들을 대안으로 찾기 보다는,
- (제3차 기본계획의 남은 기간에 대한 ‘재구조화’임에 충실하여) 기존의 정책들 가운데에서의 선별과 이들이 간과해온 인구정책적 이슈와 정책수요를 기본 지침으로 삼았다는 의미임.

□ (재구조화의 제약요인) 제3차 기본계획의 틀 안에서 2020년까지 남은 2년여 기간에 한정하여 정책 방향과 내용을 수정하는 것으로 범위와 시계가 국한됨.

- 기본적으로 현행 5개년 계획에서 남은 두 차례 연간 시행계획의 형식, 그 내용을 이루는 소관 부처별 기획 및 예산편성, 부처간 협의 등을 전제로 ‘재구조화’
 - 따라서, 실질적이고 전면적인 ‘재구조화’이기보다는 기존 계획을 큰 폭으로 개정, 재편하는 것을 실재 내용으로 하는 것이 타당
- 그럼에도, 정책의 기초와 기본 방향을 전환적으로 바꿈으로써 2020년 이후의 중장기적인 인구정책 방향으로 이행해 가는 교두보 역할이 부각될 수밖에 없으므로 이를 감안한 중장기 전략적 정책 기초를 선택, 제시해야 하는 목표도 존재
 - ‘2년짜리 기본계획 재구조화’가 무엇을 할 수 있고 어디를 지향해야 하는지에 대한 비판과 회의가 존재하는 이유임.
- 이러한 제약과 중의적 기대는, 이 보고서가 일치되지 않는 두 목적 간 균형을 어느 선에서 취할지, 우선순위를 어디에 둘지에 관해 실천적 선택을 요구함.
 - 이 보고서에서는 우선 제3차 기본계획이라는 형식의 제약과 무관하게 우리 인구정책이 중장기적으로 나아가야할 방향과 기초를 재설정하는 ‘전환’에 무게를 두고자 하였음.
 - 이를 전제로 각론에 있어 세부 정책과제의 새로운 발굴보다는 기존 정책추진전략과 과제들의 (목표와 의의에 대한) 재해석, 새로운 기초에 따른 선별에 치중

- 미진했던 정책영역과 과제의 새로운 발굴, 제안된 정책 기조와 체계의 미완 부분, 그리고 이런 요소들이 남은 제3차 기본계획과 시행계획의 틀에서 어떻게, 얼마나 적극적으로 반영될지 여부는 정책 실행 담당 주체(저출산고령사회위원회)의 몫으로 남겨둬.

□ (재구조화의 핵심 요소) 이상의 전제와 제약 요인을 감안하여 본 보고서는 기본계획의 재구조화를 위한 핵심요소로 다음에 주목함.

- 정책의 최상위 목표(비전)의 설정
- 정책의 목표와 추진전략, 세부 추진과제 간의 연계와 재정렬
- 기본계획에 포함된 과제들의 선택과 배제, 집중
- (선택 혹은 새로 편입된) 과제들을 새로운 체계에 맞게 재배치

제2절 재구조화의 기본 방향

1. 재구조화의 기준

- 제1차~제3차 저출산고령사회기본계획을 관통하고 있는 기본계획의 근본 취지(와 국가 인구정책의 존립 근거)를 다음과 같이 재정립
 - 급격한 저출산고령화로 인한 부정적 파급효과를, 세대·연령·계층·지역 별로 다양하고 차별적인 양상에 맞게 대처
 - 생애주기 차원 개인의 삶의 질
 - 인구구조 변화로 대두되는 사회 구조적 문제들에 대응하여 사회 또는 국가의 통합과 안정을 지속적으로 유지, 확대
 - 공동체의 가치(세대통합, 계층이동성, 성 평등,...)
 - 중장기 인구변동과 인구구조 추세를 감안한 사회·경제 구조조정 및 정책 대응
 - 미래 인구사회 전망과 적극적 인구정책의 가능성·당위성 제시

□ 기본 방향 전환의 논리와 근거

- 당면 현안에 대한 대응적인 ‘저출산·고령사회 대책’보다는 중장기 인구구조 변화에 조응한 인구정책적 요소를 강조
- 정책적 의미와 실효성이 의문시되는 ‘저출산 대책’, ‘고령화 대책’ 구도와 개념적 구분에서 탈피하여 1) 개인과 가족의 삶의 질과 관련해서는 대상별 복지정책, 가족정책, 2) 공동체의 가치에 대해서는 성평등정책, 사회정책, 3) 미래 전망과 적극적인 인구정책의 가능성을 위해서는 경제정책과 노동정책 등 다양한 정책적 지향을 유연하게 반영
- 저출산·고령화에 직접적으로 대응하는 정책체계의 해외사례가 전무한 사실, 선언적 의미에서나마 국가 인구정책을 표방한 경우도 드문 현실을 반영
 - 인구정책을 명시적으로 천명한 유의미한 경우는 대만과 남아프리카공화국의 사례 정도임.

2. 재구조화 기본 방향

□ 정책 비전과 핵심가치, 정책목표의 재정립

- “저출산 극복”과 “노인빈곤 완화”에서 생애주기 차원에서의 삶의 질 제고로 전환
 - 당면한 인구지표(합계출산율, 노인빈곤율) 개선의 전제가 되는 근본적 인구정책 목표 수립
 - (달성가능성을 떠나) 합계출산율 반등과 노인빈곤율 저감이 저출산·고령화 대책의 종착점인가 비판적으로 재검토
- 미래와 공동체 관점의 인구정책: 인구의 양보다 질, 국가 주도보다 지원, “인구위기의 극복”보다 “인구변동 추이에 대한 적응과 완충”
 - 인구(노동력)의 양적 규모와 성장 위주에서 인구의 질과 전반적 수준 제고로 전환
 - * 인구의 질과 수준은 환경, 사회통합, 신뢰 등을 종합적으로 반영
 - 인구구조 변화의 경제적·국가적·평균적 함의(결과) 위주에서 사회구조적·개인적·

개별적 적응과 조정(과정)으로 정책의 초점을 이동

- 중장기 인구변동에 대한 적극적 대응(사회·경제 구조조정, 사회제도·가치관 동태 변화 수용) 포함

□ 이는 기존의 기본계획이 지향하는 종합 사회정책적 정책 비전의 실질적 구현과도 일치

- ‘단기 대책’으로서의 효과성보다는 중장기 인구정책으로서 실효성과 의의에 부합
 - 다만, 당면 인구현안(극심한 저출산의 구조적 심화, 장노년층의 사회경제적 소외)에 대한 직접적 대응이 상대적으로 무시되어 (정책의 책무에 대한 관습적 기대에 비추어) 한가하고 공허하다는 비판*을 받을 여지는 있음.

* 대체로 ‘단기 직접 대응’ 정책의 효과성과는 별개의 관점

- 관련 해외 비교사례, 특히 UN의 지속가능개발목표(SDGs) 등과도 연관됨.

□ (정책비전과 목표) 새로운 기본계획의 최상위 목표를 다음과 같이 구성

- 비전: “모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회”
- 정책목표: “생애주기 별 개인의 삶의 질 보장과 개선”
 - “사회와 공동체의 가치 구현과 지속”
 - “중장기 인구구조 변화에 대응한 사회·경제 구조와 국가 지속가능성 확보”
- 기존의 정책 비전을 계승하되 새로운 정책목표에 실질적으로 연계
 - 인구정책의 목표를 대상과 시계(視界)에 따라 위계적으로 이해하고 개인, 공동체, 미래(세대)로 나누어 구성한 안
 - 기본계획의 ‘저출산 + 고령사회(인구구조 변화 대응 기반 포함)’ 구성의 대안
 - 정책 대상의 위계나 정책의 시계 대신 인구정책 관련 영역별로 목표를 나열하는 방식(예: 환경, 임신·출산, 보육·양육, 교육, 가족, 일자리·노동, 주거, 소득, 노인의료·요양, 사회통합·계층이동 등), 정책 대상을 세분하여 대상별로 목표를 제시하는 방식(예: 영유아, 아동, 청년, 여성, 가족, 중장년, 노인, 장애인, 외국인 등) 등 여러 가지 대안이 있을 수 있음.

- * 목표의 구체성, 기존 기본계획과의 연계 등으로 보면 이러한 대안들이 상대적으로 낮기는 하지만 여전히 실현가능성은 낮은 형태임. 정책목표를 단순히 병렬하다 보니 일반 사회정책 목표와 구분되는 인구정책의 특징과 존재 목적을 찾아볼 수 없다는 반론이 있음.

□ 제3차 기본계획의 (남은 기간에 한정) 수정, 보완이라는 취지보다는 중장기 인구정책 방향의 전환에 치중하다 보니 기존 계획의 연간 시행계획 대체까지 감안한 실천적 정책 로드맵의 목표로서 구체성이 떨어진다는 한계와 비판이 존재함.

- “제3차 기본계획의 재구조화”에서 ‘재구조화’보다 ‘기본계획’에 더 방점을 찍게 되는 경향은 예산과 법제를 비롯한 정책사업 실무를 책임져야 하는 정부 부처와 위원회의 입장에서 불가피한 부분

- 기존의 기본계획을 전면적으로 부정하거나 뒤집기 보다는 우리 인구정책 변천과정에서 기본계획 나름의 역할을 존중하여 부분적, 발전적으로 개량해 가자는 주장, 그리고 급격한 정책 기조와 내용 전환의 실효성 혹은 기본계획의 정책 효과 자체에 회의적인 의견들과도 맥락이 닿는 요소도 있음.

- 그럼에도, 우리 인구정책의 기본 전제와 틀을 바탕에서부터 재검토하여 필요한 부분을 바꾸고 고치는 ‘재구조화’, 즉 우리 인구정책의 기조와 패러다임 전환 모색은 기본계획의 내용과 구조를 바꾸는 어떤 작업보다도 선결되어야 할 우선과제임.

- 특히, 비전과 정책목표의 정체성과 방향성 확립, 하위 정책수단들과의 실질적인 연계, 실효성있는 정책 중심으로의 선택과 재구성이 없는 각론의 수정-보완-강화로 어떤 정책적 실익과 효과를 기대할 수 있을지는 의문

□ 새로운 중장기 인구정책*의 토대에 적합할 위의 정책 비전-목표 구성에 현행 기본계획의 정책추진전략과 세부 정책과제 조합이 상당한 수준의 해체와 재구성 없이 연계될 수는 없으나, 공과를 떠나 현 체계의 안정적이고 예측가능한 전이를 넘어선 정책적 선회에 대한 동의와 공감은 단기간에 확보하여 제3차 기본계획의 남은 2년에 적용하는 것은 비현실적임. 따라서, 보다 실무적, 실천적인 전이 계획에 부합하는 타협형 정책목표를 다음과 같이 고려해 볼 수 있음.

- * 전향적, 개방적인 관점을 제한하지 않는다면 “제4차 5개년 기본계획” 또는 “저출산·고령사회기본계획”의 형식과 개념 틀에 국한될 필요는 없음.

- (정책비전과 목표: 실무형 대안) 비전과 목표의 지향은 가능한 유지하되 현행 기본 계획의 ‘저출산 대책 분야 + 고령사회 대책 분야’ 구도와 주요 정책추진전략으로의 영역 구분 및 단위 설정은 가능한 존중
- 비전: “모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회”
- 정책목표 또는 핵심가치: “삶의 질”, “성 평등”, “인구변화 적극 대비”
- 실천목표: “함께 일하고 함께 돌보는 사회”
 “함께 만들고 지켜나가는 노후”
 “중장기 인구구조 변화 대응”
- “삶의 질”은 인구정책 최우선 목표로서 시대적 필요에 따른 사회적 공감과 동의가 상당 부분 확보된 것으로 판단함.
- 공동체의 가치와 사회적 자본에 관련된 정책목표들은 사회정책 차원에서도 깊고 넓은 논의와 합의 과정이 선행되어야 할 것들이므로 선택적으로 그 중 인구정책, 특히 저출산-고령화 대응 정책에 현 시점에서 가장 필요하고 시급한 가치로 사회적 동의의 수준이 높은 ‘성 평등’을 목표로 제시
- ‘국가주도의 저출산 극복 정책’ 지향은 탈피하더라도 저출산과 고령화의 급격한 심화와 단기적 충격에 대한 국가적 환기와 대응은 여전히 필요하므로 인구변화에 대한 여러 분야에서의 전망과 대응 방안 논의는 명시적 목표로 유지
 - 출산율 하락 추세 완화, 노인빈곤율 저감, 사회적 부양 부담 폭증 대응책 모색 등 기존의 인구전략적 핵심 의제들을 삶의 질과 혼동하지 않고 국가공동체 관점에서 요구되는 이 부분에 수용
- (함께 일하고 함께 돌보는 사회) 기존의 저출산 대책에서 (삶의 질 향상을 우선 목적으로 하여) 실질적, 실효적 의미나 정책적 수요와 시의성이 큰 추진영역들인 보육돌봄, 일·생활균형을 핵심 가치로 삼아 저출산 분야를 대체
 - (직접적인 저출산 극복 정책으로서보다는 개인의 생애주기별 삶의 질 향상에 맞추어) 아동·청년기의 인적자본 축적에 사회투자를 적극적으로 확대하는 차원에서 아동, 청년(신혼부부) 일자리·주거 관련 지원을 개념화하고 재배치

- 주요 추진전략 영역과 하위 정책수단들에 실질적으로 미흡하거나 명목적으로도 부족한 성 평등 가치를 보다 적극적으로 반영
- (함께 만들고 지켜나가는 노후) 기존의 고령사회 대책에서 (삶의 질 향상을 우선 목적으로 하는) 추진영역들인 소득보장, 경제활동과 참여, 지역-가정과 밀착된 노인돌봄·요양의료를 핵심으로 묶어 고령사회 대책을 대체
- 제3차 기본계획에서 뒤섞여 있던 인구구조 대응 기반 분야를 분리하여 정책 분야의 정체성과 일관성을 확보
- 노후소득보장 부문을 비롯한 명목적, 선언적인 부분의 비중을 줄이고 실질적, 실효적 정책수요 위주로 재편

제3절 재구조화 방안

- ‘재구조화’의 취지, 실질적인 인구정책의 의미와 역할 회복에 초점을 두고, 앞에서 제시한 정책비전-목표에 기초하여 기본계획을 전면적으로 해체, 재구성하고 인구정책으로 전환하는 방안을 제시
- 저출산·고령화 대응 정책의 기본 구조, 개념, 정책목표로부터 독립
 - 5개년 기본계획과 연간 시행계획의 기본 형식과 체계로부터 탈피
 - 저출산 대책과 고령사회 대책 개념과 구분, 저출산·고령사회기본계획의 명칭에 대한 전제도 재검토
- 현행 제3차 기본계획의 잔여 2년 기간에 대한 실무적 대안이 될 수 없으므로 실행계획의 별도 수립이 필요함을 의미
 - 한 가지 방법은 기존 기본계획에 따른 시행계획을 보수적, 제한적으로 해석, 운용하는 가운데 현실적인 기한을 두되 충분한 논의를 거쳐 새로운 인구정책 설계의 세부 내용을 구축해 가는 것임.
- ‘재구조화’의 목적에는 충분하지 않지만 보다 현실적인 대안으로 앞에 논의한 실무형 정책비전-목표-실행목표에 따른 현행 기본계획의 개량적 재구성과 정책과

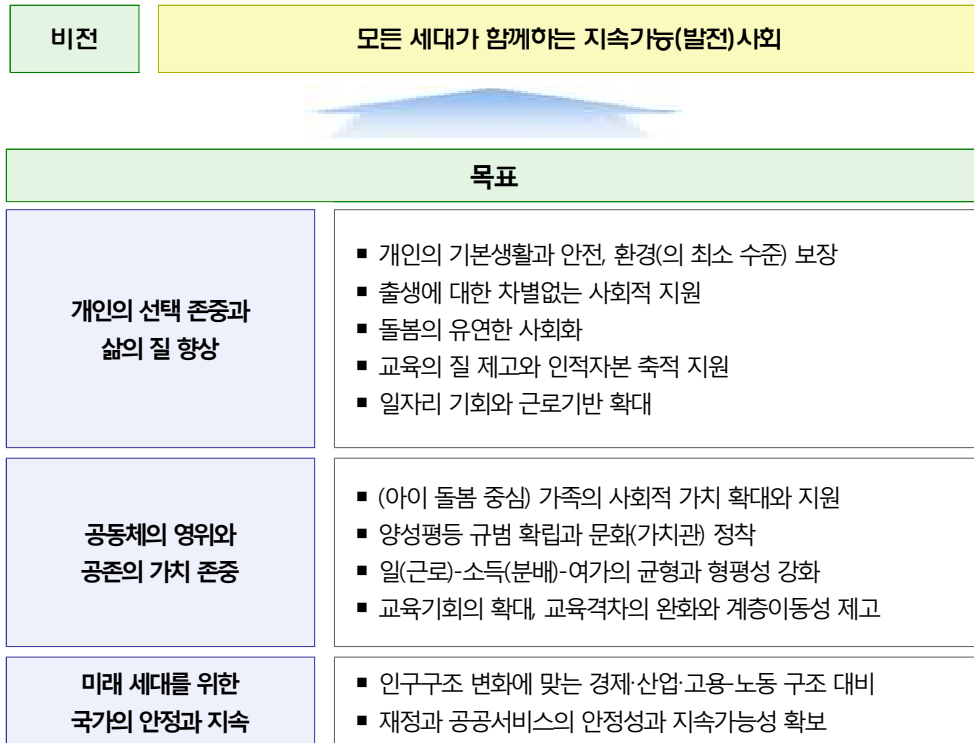
제 선별을 고려할 수 있음. 한 예로 그 동안 개진되어 온 여러 논의들을 절충한 방안을 절 후반에 제시함.

1. 중장기 인구정책으로의 전환적 재구조화 안

□ ‘재구조화’의 취지에 부합하도록 중장기 인구정책으로 전환

- 기존 기본계획 및 시행계획의 틀과 형식에 구애받거나 2020년까지의 시계에 국한되지 않는 방안
 - 연간 시행계획에 따른 부처별 집행과 운영(형식) 보다는 새로운 인구정책 목표와 지향에 부합하는 정책들의 식별과 (효과의 시계와 시차를 고려한) 조합, 그리고 부처간 조율(내용)에 집중
- 정책목표 별로 인구정책적 주요 추진영역을 유연하고 포괄적인 형태로 병렬
 - 정책추진영역 간 중첩에 대한 우려나 체계의 외연적 정합성 대신 정책목표에 부합한 모든 영역 포괄, 정책우선순위 설정, 정책 간 상충과 간섭 조정에 더 주목
 - 개별 영역의 선정, 포함, 배제를 확정짓지 않고 연 단위 혹은 다년 단위의 실효성 및 적합성 재평가를 통해 유연하고 유동적으로 변화하도록 함.
 - 정책추진 영역의 선별과 우선순위 설정, 재평가, 정책 간 조정은 위원회가 주도하는 정책연구 및 개발, 여론 수렴, 공론화를 통해 탄력적으로 수행
- 정책 추진 영역 선별 방안(예)
 - 개인의 삶의 질 관련: 개인별 기본 생활과 안전, 환경의 최소 여건 보장, 출생과 사회경제적 계층에 대한 차별 없는 지원, 교육의 질 제고 등을 영역 단위로 고려
 - 공동체의 가치 관련: 가족의 사회적 가치 확대, 성평등 문화와 가치관 정착, 일-생활 균형과 형평성 강화, 교육기회의 확대와 교육의 계층이동성 회복 등을 고려
 - 미래 전망과 인구구조 대응: 재정과 공공서비스 안정, 경제·산업·노동 시장구조의 인구구조 변화 적응, 세대·계층·지역 간 통합 등

[그림 4-1] 재구조화 방안 예1



□ (제3차 기본계획으로부터의 선택과 승계) 현행 기본계획에 포함되어 있는 정책영역과 세부과제들 가운데 새로운 비전-목표에 비추어 필요성과 효과성에 대한 공감대가 형성된 (또는 반론이 뚜렷하지 않은) 부분들을 보수적으로 선별

○ 포함되지 않은 과제들은 기본계획에서 제외 (해당 부처별로 독자적으로 기획, 편성, 추진하는 고유과제로 귀속하고 인구정책의 직접적 수단으로 간주하지 않음)

○ 정책영역과 과제의 선택이 공론을 통한 충분한 논의와 동의 이외에 근거할 기준이 마땅치 않아 논란과 비판의 여지가 있음. 객관적이고 정량적인 평가, 선정 기준을 마련하는 것이 가능한지도 현재로서는 불분명

○ 그럼에도 그간의 여러 논의에 비추어 핵심 추진영역과 주요 정책과제를 선별해 보면 다음과 같음.

□ 선별 기준 1(인구정책으로서의 차별성과 필요조건)

- 인구구조 변화에 대한 장기·구조적 관점의 정책 대응에 해당
- 정책 대상과 목적, 함의가 정부 부처 개별 영역의 범위를 넘어서는 경우
 - 예: 아동투자, 교육제도(학제, 입시제도 등) 개혁, 청년층 소득·자산 형성 지원, 건강 보험보장성 강화
- 국가(사회)공동체 차원의 인구사회학적 전망과 인구정책적 관점 투사(投射)가 필요한 경우
 - 예: 출생 장려 및 지원, 사회적 가치(가족다문화성평등 등) 관련 제도 및 정책, 사회 보험 재원 및 재정

□ 재구조화 핵심 추진전략 및 주요 정책과제 제안: 제3차 기본계획 중 선별

- 출생에 대한 사회적 책임 강화(난임, 0세 아이 의료비 지원) [삶의 질, 중장기 인구 구조 대응]
- 생애주기별 삶의 질 제고 차원에서 일·생활균형에 연계된 돌봄·보육 체계 개편(공공성 강화, 시설서비스 지원 → 돌봄 직접 지원) [삶의 질]
 - * 여성 노동력 활용 또는 출산력 제고 관점과 목표에서는 탈피
- 아동수당, 청년 일자리·주거 지원 일부를 포함한 아동·청년에 대한 사회적 투자 [중장기 인구구조 대응]
- 국민연금과 사회보험제도의 급변가능성(근로소득 감소, 적립금 고갈) 대비 [중장기 인구구조 대응]

□ 3차 기본계획으로부터의 선별과 재구성 이외의 중장기 인구정책 의제

- 인구정책으로서의 차별성과 필요충분조건 보강
 - 기본계획의 기본틀(5개년 계획, 저출산-고령사회 대응-성장동력 구분 등) 재고
 - 포괄적 인구정책 비전과 목표 보강 (인구변동의 전 과정, 제반 사회·경제·환경·문화 여건 반영)

* 삶의 질과 인구의 수준을 지향하는 정책목표의 병렬적 구체화(환경, 안전, 일자리, 교육, 사회통합 등)도 가능한 대안으로 고려

○ 인구변동과 정책에 대한 인식과 관점에 있어 개인과 공동체의 간극 완화

- 인구변동의 파급화과가 세대, 계층, 지역, 코호트 별로 차별적이라는 점에 대한 이해

- 공동체 가치와 그에 따른 정책 지향의 대상별 차등과 개별성에 대한 동의

* 예: “출생의 사회적 보수(return)“, “사회적투자, 사회상속 등의 필요성“, “사회적 자본(신뢰, 계층이동성,...)의 가치“

□ 재구조화 핵심 추진전략 및 주요 정책과제 제안: 중장기 인구정책 핵심 이슈

○ 가족제도와 관련 법제 인프라의 개편 [삶의 질, 중장기 인구구조 대응]

- 가족의 형성(혼인-출산) 과정, 구성, 역할의 변화 반영

○ 아동·청년기 인적자본 축적을 공동체 차원에서 돕는 적극적 사회투자의 확대 [중장기 인구구조 대응]

○ 교육제도 개혁과 교육을 통한 계층이동성 강화 및 보강 [삶의 질, 중장기 인구구조 대응]

- 학교(대학) 교육 중심에서 탈피하여 생애주기를 아우르는 인적자본 축적

○ 도시재생과 재개발 중심으로의 주택-택지 공급 정책 전환 [삶의 질]

- 고령화, '지식경제사회' 도래, 도시화, 1인 가구 증가에 부합하는 주거 정책

- 인구적 함의를 빼면 주거복지 정책으로서 반론과 대안이 넘치는 논쟁적 사안임.

○ 근로소득 기반 사회보험 재원조달 방식과 제도 개선 방안 [중장기 인구구조 대응]

- 인구구조와 경제·산업 구조 변화가 투영되어 생애간 근로연령, 일자리의 양과 질이 추세적으로 변화하는데 따른 사회보험 재원 근간의 변동을 반영

○ 조세-재정을 통한 세대, 계층, 개인 간 부담-수혜 불평등 완화 방안

○ 고령화, 양극화 이민노동력 유입 등으로 인한 사회·계층 갈등 여지 대비

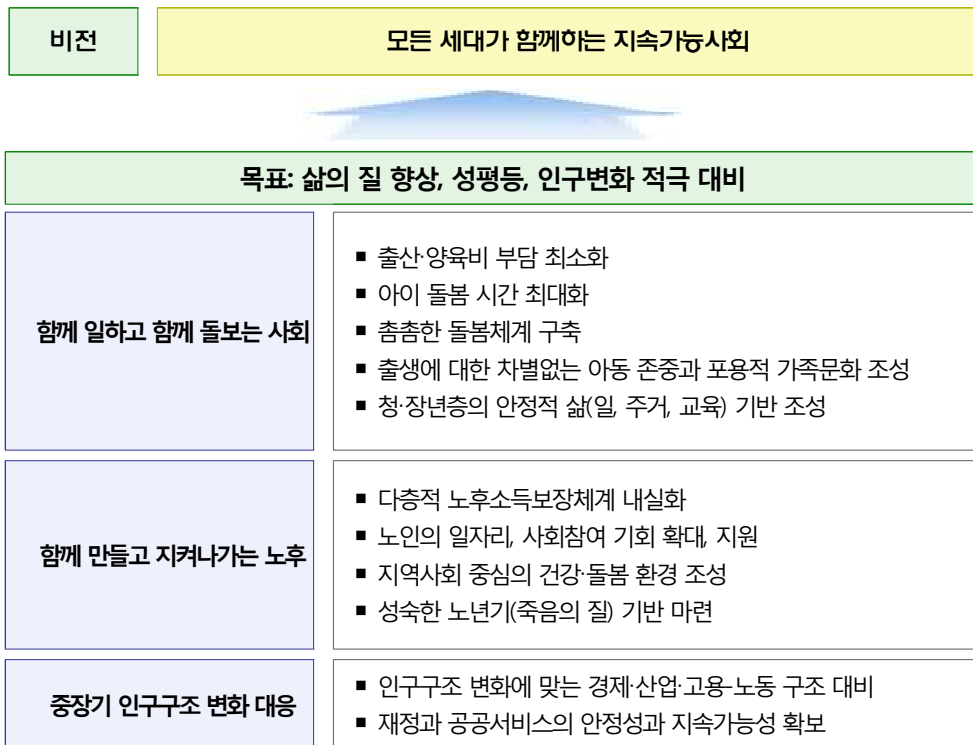
○ 인구정책 컨트롤타워(위원회)의 존재 의의와 실질적, 핵심적 역할 정립: 인구정책

연구분석 및 의제 발굴, 사회적 논의 주도, 부처간 조정 등

□ (재구조화 안의 한계) 기본계획 개선안으로서의 구체성과 현실성이 희박함.

- 특히, 새로운 정책목표에 맞춘 성과지표의 대안이 뚜렷하지 않고 정책영역 및 과제 선별을 위한 기준이 공론과 동의 이외에는 불투명
 - 정책 효과를 측정·평가하기 위한 가시적 성과지표와 평가방법론이 현재 없고 마련이 쉽지 않음.
- 당면한 인구 현안으로서 저출산·고령화의 부정적인 파급효과에 대한 정책적 대응 방안으로서는 불충분함.
 - 기존의 기본계획 형식과 정책 틀에 익숙한 정책 공급자와 수요자 모두 선뜻 수용하기 쉽지 않은 이질성, 다양한 관점에서의 비판과 거부의 가능성도 문제

[그림 4-2] 재구조화 방안 예2



2. 제3차 기본계획을 개량한 실무형 대안

□ 앞서 제시된 재구조화 기본 방침과 개념을 따르되, ‘실무형 정책 비전과 목표, 실천 목표’에 맞추어 현행 제3차 기본계획의 개량적 틀을 유지하는 절충안 (그림 4-2)

- 실질적 목표(정책비전-목표)와 실효적 수단(추진전략)의 연계에 초점을 맞춤.
- ‘똑똑한’ 정책으로 기존 정책영역과 세부과제로부터 선택과 집중, 새로운 패러다임과 논리구조에 부합하는 선별된 과제의 재배치
 - 1) 기존 3차 기본계획의 과제들로부터 취지에 부합하는 과제들 선별
 - 2) 새로운 정책 기조에 따라 중장기 정책 방향에 연계될 핵심 (중장기)추진과제 제시

□ 선별기준 2(3차 기본계획으로부터의 선별)

- 정합성, 중요성, 시의성 기준에 따라 핵심과제, 유지과제, 제외(부처귀속)과제로 구분
 - 핵심과제
 - 1) 기본계획의 재구조화 패러다임 전환 방향과 부합(정합성)
 - 2) 비전-정책목표 달성에 필수적(중요성)
 - 3) 주요 국정과제 및 현안에 연결(시의성)
 - 유지과제
 - 1) 기본계획의 재구조화 방향에는 부합하지만,
 - 2) 정책 목표 대비 추진 우선순위가 뒤처지거나,
 - 3) 선언적·상징적 의미에 비해 구현수단이 불분명
 - 제외과제
 - 1) 기본계획의 재구조화 방향과 배치되거나,
 - 2) 정책 목표 달성과 무관 또는 추진 우선순위가 뒤처지거나,
 - 3) 부처 고유사업으로 수행해도 차이가 없는 경우
- 정책 수단이 뚜렷하고 정책자원의 효율적 재배치가 가능하면 간소화
 - (기존의) 부처 고유사업으로 수행가능한 경우, 부처간 연계와 조율로 간소화할

수 있는 경우

□ (실무형 재구조화 방안에 따른 정책과제 선정 예)

- 현행 제3차 기본계획의 핵심 정책추진 영역 별로 정책 현황과 세부 과제들에 대한 평가, 향후 수정-보완-강화 방향에 대한 연구의 결과로 영역별 주요 추진 과제를 장단기 별로 제안하는 내용을 아래 기본계획의 현재 구조에 따라 제5장 저출산 분야, 제6장 고령사회 분야, 제7장 인구구조 변화 중장기 대응 분야의 각론으로 담았음.
- 이 내용을 바탕으로 지난 1년간 위원회 안팎에서 활발히 개진되고 토론되어온 다양한 의견들을 정합성 유지를 최소 기준삼아 반영하여 재구조화 정책과제 선정안을 작성하였음. 그 내용은 부록의 표에 제시함.

제 5 장

제3차 저출산·고령사회 기본계획 저출산 분야 재구조화 방안

제1절 출생

제2절 돌봄

제3절 일·생활 균형

제4절 청년의 일과 주거

5

제3차 저출산·고령사회 기본계획 << 저출산 분야 재구조화 방안

제1절 출생

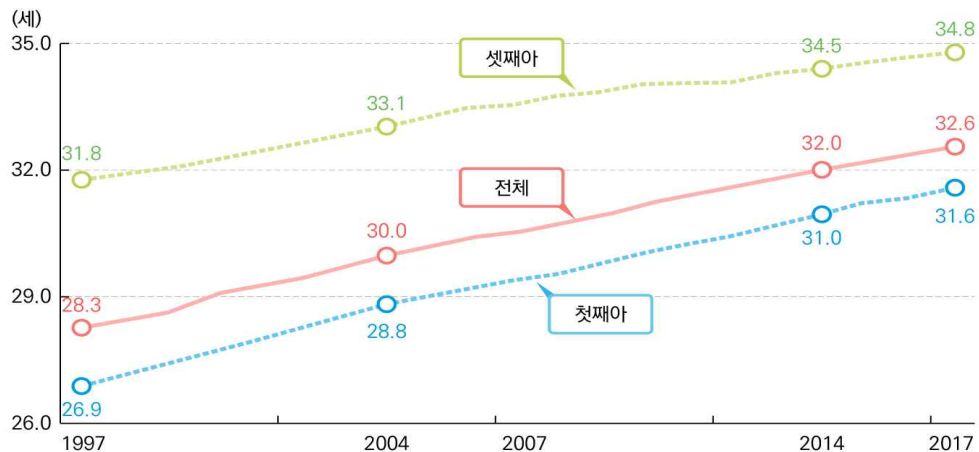
1. 임신·출산 지원

가. 임신·출산 지원 영역 현황 진단

□ 모(母)의 평균 출산 연령

- 모의 평균 출산연령은 지속적으로 증가 추세임
 - 2017년 모의 평균 출산연령은 32.6세로 전년 대비 0.2세 상승
- 출산 순위에 따른 평균 출산연령 역시 지속적인 증가 추세임.
- 2017년 출산 순위에 따른 평균 출산연령은 첫째아는 31.6세, 둘째아는 33.4세, 셋째아는 34.8세로 전년보다 상승

[그림 5-1] 모의 평균 출산 연령 추이



자료: 통계청(2018). 출생통계

□ 임신·출산 건강의 악화

- 고령 출산 및 만성질환 위험 요인의 증가로 임신출산과 관련된 합병증 증가
 - 임신부와 태아의 건강을 위협하는 임신성 당뇨병 증가
 - 국민건강보험공단 자료에 의하면 임신성 당뇨병의 유병률은 2007년 4.1%에서 2011년 10.5%로 가파르게 증가하는 추세(홍성연, 2016)
- 성 경험의 지연령화, 스트레스, 환경 오염 등으로 생식건강의 악화

□ 임신·출산 보건의료비의 증가

- 임신·출산 관련 합병증 발생률이 증가하고 이로 인한 고위험 임신부의 일인당 진료비용은 정상분만의 2~3배로 매우 높음.
- 난임이 증가함에 따라 난임 검사 및 치료비 증가
 - 난임진료자는 2008년 173천 명, 2010년 198천 명, 2012년 202천 명, 2014년 215천 명, 2015년 214천 명 등 지속적으로 증가하고 있음(고용노동부 보도자료, 2016)
 - 2006~2013년 난임 시술 지원 건 수는 314,520건이며 출생아 수는 66,254명으로 나타남.

□ 안전한 분만을 위한 분만 관련 인프라 현황

- 가임여성인구 및 출생아수 감소로 폐업하는 산부인과는 증가하고 신규로 배출되는 산부인과 전문의는 감소하고 있음.
 - 건강보험심사평가원 자료에 따르면 2016년 산모가 분만한 의료기관의 수는 603개로 10년 전인 2006년 1119개 대비 46.1% 감소
 - 산부인과 전문의 확보율의 경우는 2013년 6월말 기준 73.6%인데 이 중 5.1%는 중도에 포기하여 산부인과 전문의가 필요한 수만큼 확보되는 데 지속적인 어려움이 있음(국회 보건복지위원회, 2013).
- OECD 국가와 비교했을 때 2013년 우리나라의 출생아 1,000명 당 산부인과 전문의 수는 11.79명으로 OECD 28개국 평균보다 약 1.14명 적은 수준임.

- 임신·출산을 위한 보건 의료 인프라의 양적인 공급은 전반적으로 수요의 규모에 따라 이루어지고 있으나, 보다 전문적인 인프라는 수도권과 시지역에 편중되어 있는 반면, 농어촌지역(군지역)의 소단위 수요에는 대체로 보건기관이 대응하고 있어 격차가 발생(이소영 외, 2015)

- 분만 인프라의 경우도 서울, 경기 지역에 집중됨.

- 정책의 수요자인 국민의 인식조사 결과 임신·출산 지원 정책은 정책 수요가 높은 것으로 나타남.

- 일반 국민을 대상으로 이루어진 저출산 대책에 대한 중요도 조사(김상호 외, 2017)에서 정책의 중요도를 5점 척도로 평가한 결과 임신·출산 의료비를 지원해주는 정책이 4.33점으로 가장 중요하다고 평가하였으며, 출산 후 서비스 및 현금을 지원하는 정책 4.27점, 안전한 분만환경을 지원하는 정책 4.11점, 임신할 수 있도록 지원하는 정책 4.09점으로 임신·출산과 관련된 정책은 중요한 정책으로 평가됨.

- 동일 항목에 대해 전문가와 공무원 대상으로 조사한 결과 사교육비 경감 지원 정책은 중요도가 매우 높게 평가됨(각 4.35점, 4.36점).

나. 임신·출산 지원 영역 기존 정책 진단

□ 성과

- 제1차 및 제2차 기본계획에서는 ‘임신·출산에 대한 지원 확대’ 영역에서 임신부터 출산 후까지 포괄하는 전 과정에 대한 지원을 하였는데, 특히 보편적 제도로써 임신·출산 진료비 지원 제도인 고운맘카드가 도입(2008년)되었고, 더 나아가 고위험 산모, 장애인 산모와 같은 추가적 의료 욕구가 있는 대상에 대한 지원을 포괄함.
- 제3차 기본계획에서는 제1차 및 제2차 기본계획의 ‘임신·출산에 대한 지원 확대’ 영역을 ‘임신·출산 등 사회책임시스템 구축’으로 명칭을 변경하여 ‘지원 확대’가 아닌 ‘사회책임시스템을 구축’한다는 의지를 표명하고 문화적 측면에서 인식 개선을 위한 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 과제를 포함하였음.

□ 한계

- 정책대상에 있어서의 사각 지대가 발생하였고, 지역별 격차가 발생하였으며, 정책 수요자의 다양한 필요를 채우는 데 한계가 있었음.
- 고위험 산모 및 신생아의 증가로 국민의 임신 및 출산과 관련된 의료비 부담은 지속적으로 존재함.
- 난임부부 지원의 경우도 국가의 지원이 늘었으나 근로중의 시술로 근무부담 가중, 치료 및 회복에 필요한 심리적·정서적 지원은 미흡한 수준임.
- 임신 전부터 관리하여 건강한 출산에 기여할 수 있는 서비스 부족

다. 제3차 기본계획 임신·출산 지원 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 임신과 출산에 대한 지원을 위해 임신을 선택한 경우 난임지원부터 임신과 출산과 관련된 비용을 지원하는 것을 현실화하는 것이 필요함. 현재 개별 과제(2-1-가 임신 출산 의료비 대폭 경감(여성장애인 대상 임신 출산 진료비 지원범위 확대, 2-1-나 안전한 분만환경 조성(고위험산모 의료지원 확대))로 추진되어 왔던 정책들을 정책수요자의 관점에서 여성장애인, 청소년 대상 의료비 지원 및 고위험 산모 의료비 지원을 ‘행복출산패키지’에 포함하여 추진할 필요가 있음.
- (장기) 비용 및 서비스 지원뿐만 아니라 사회의 인식을 개선하고 법과 제도를 도입하여 모든 출생에 대해 차별 없이 지원되도록 해야 함. 난임부부 지원의 경우 장기적으로는 법적 혼인 상태에 있는 ‘부부’에서 뿐만 아니라 난임 여성과 남성으로 확대하고, 난임을 예방하기 위한 정책으로까지 범위를 확대할 필요가 있으며, 다자녀 가구에 대한 지원 기준을 3자녀에서 2자녀, 2자녀에서 1자녀로 바꾸는 등 패러다임전환이 필요함.
- 3차 기본계획의 “난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현”을 재구조화하여 ‘출생의 바탕을 이루는 개인의 선택을 존중하면서 사회적 보수(return)에 대해 적극적으로 가치 부여

라. 임신·출산 지원 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
임신 전 지원		
2-1-다 난임부부 종합지원체계 구축	핵심	저출산 현상의 완화와 직접적으로 관련이 있는 중요한 과제이며 즉각적인 정책 효과를 입증할 수 있는 시의성 있는 과제
2-1-마 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 (난임휴가제 도입)	유지(통합)	저출산 현상의 완화와 직접적으로 관련이 있는 중요한 과제임
2-1-바 여성건강증진강화	삭제	여성청소년기에 국가예방접종을 실시해 여성건강증진의 토대를 마련한다는 차원에서 의미가 있으나 효과성 측면에서 저출산 대응책으로 관련이 적음
분만 지원		
2-1-가 임신·출산의료비 대폭 경감(행복출산 패키지)	핵심	저출산 현상의 완화와 정합성 있으며, 저출산고령사회 위원회에서 제시한(2018. 7. 5.) '국민행복카드 기간 확대'와 직접적으로 관련
2-1-가 임신·출산의료비 대폭 경감(여성장 애인 대상 임신·출산진료비 지원범 위 확대)	핵심	행복출산패키지와 통합 필요
2-1-나 안전한 분만환경 조성	유지	지역간 편차가 많이 있는 사안으로 안전한 분만환경 조성이 강화 필요, 고위험 산모 지원과 유사한 수준으로 필요한 부분(지역, 광역 등 산부인과 수 축소 등과 연결)
2-1-나 안전한 분만환경 조성(고위험산모 의료지원 확대)	유지	저출산고령사회위원회에서 제시한(2018. 7. 5.) '고위험 산모 지원 강화'와 직접적으로 관련
2-1-나 안전한 분만환경 조성 (마더세이프 프로그램 운영)	유지(통합)	2-1-바 '여성건강증진강화'와 통합 → 마더세이프 프로그램이 '임산부 약물상담 전문상담 센터'와 같은 전문적 영역이나 예방적 차원에서 '2-1-바 여성건강증진강화'와 통합하고, 차후에 프로그램 운영은 부처의 사업으로 추진함이 바람직
출산 후 지원		
2-1-라 산모·신생아 지원 확대(신생아집중 치료실 의료비 부담 완화)	유지	저출산 현상의 완화와 직접 관련있으며, 저출산고령사회 위원회에서 발표한(2018. 7. 5.) '1세 아동 의료비 제로화'와 직접적으로 관련
2-1-라 산모·신생아 지원 확대(산모신생아 건강관리서비스 지원 대상의 소득 기준 완화 검토)	핵심	저출산 현상의 완화와 정합성 있는 중요한 과제이며 시급한 과제로 평가할 수 있음. 해당 과제는 저출산고령사회 위원회에서 발표한(2018. 7. 5.) 핵심과제에서도 제시됨.
인식 및 제도 개선		
2-1-마 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화	유지	우리 사회가 임신부터 친화적인 환경을 만들어가고 있다는 것을 대중교통을 통해 흔히 접하게 만든 상징적이고 시의성 높은 과제
2-1-사 결혼·출산친화적 세제 개선	유지	출산 및 양육 비용에 대해 인센티브 방식으로 지원이 이루어지는 측면에서 상징적임
2-1-자 다자녀 교원 근무지 전보 우대제 도입, 공공기관 등 확산	삭제	일가정양립 문화 확산을 위해 공공기관에서의 우선도입을 통해 모델을 구축하여 민간에도 적극 확산 필요하나 대상 인원이 소수이며 교원 복지 차원이 더 크므로 일반 국민에게 확산이 되어 혜택이 가게 되는 수준에서 포함하는 것이 바람직함

□ 신규 및 보완과제

○ (임신·출산 과정 기본 비용 국가책임제) 저출산 대응을 위한 정책이라면 최소한 임신과 출산 과정까지는 국가가 책임지는 모습을 보여줄 필요가 있음.

○ 임신 전 국가 책임

- 임신·출산 건강 증진을 위한 온라인 교육 제공
- 임신을 계획하는 시기부터 남성과 여성이 임신을 계획을 할 수 있도록 지원하는 예비부부 및 신혼부부 상담·검진 정책
 - 임신 계획부터 임신과 합병증, 분만, 출산 후 관리에 필요한 신뢰할 만한 정보를 효과적으로 제공
 - 생식기 관련 검사 및 상담 지원
- 난임 진단 비용 및 난임 시술 본인부담(회당 약 150~200만원) 경감

○ 임신·출산 국가 책임 패키지

- 현재 임신부의 상황에 따라 다양한 종류의 임신·출산 진료비 지원이 이루지고 있음. 즉, 일반 임신·출산 진료비 지원 사업, 청소년 산모 진료비 지원 사업, 장애인 산모 지원 사업 등으로 구분되어 지원을 받고, 고위험 산모의 경우는 의료비 지원이 별도로 지원되는 “조각 지원”이 되는 상황임.
 - 현재 임신 출산 비용 지원을 하고 있는 국민행복카드에 추가적으로 지역의 출산장려금 등 흩어져 있는 예산을 모아 한 곳으로 집중해 양보다 질을 높이는 정책 부각
 - 정책의 수요자인 임신부의 입장에서 하나로 통합이 되어 지원하고 관리될 때 인지도, 접근도, 이용도가 증가할 것임.
 - 특히, 청소년 임신부, 미혼모, 임신을 준비하지 못한 임신부 등이 진료비 걱정으로 임신기간 중 검진을 줄이는 일이 없도록 지원해 임신 단계에서 격차 감소
- 본인부담금에 대한 지원을 확대할 필요가 있음. 현재 청소년, 여성장애인, 고위험산모, 난임의 의료적인 욕구(need)가 있는 경우에만 추가적인 지원이 있는 것에서 확대하여 의료진과의 상담과 합의를 통해 기타 의료적인 욕구가 있다고 판

단되는 대상에 대해서는 추가적인 지원이 필요함. 즉, 임신부의 의료적 필요에 따라 의료비가 다르게 적용되는 만큼 실제로 지출한 본인부담금에 대해 전액 지원하는 방향으로 정책이 확대될 필요가 있음.

○ 안전한 출산을 위한 국가 책임

- 안전한 임신·출산, 영유아 건강관리 강화 및 출생아 수 감소로 인한 의료 접근성 훼손 방지 방안 마련
 - 분만취약지에 공립 산부인과 운영, 고위험 출산(미숙아·기형아·장애아) 진료를 위한 전문인력 확충 등 추진

○ 출산 후 국가 책임

- 기본적으로 산모·신생아 건강관리서비스 지원 쉼 계층으로 확대
 - 보충적으로 집에서 산후조리가 어려운 산모가 이용할 수 있는 공공산후조리원에 대한 지원을 확대
- (의료비 제로화) 출생 후 1년*(7.5 旣 발표)에 더하여 초등학교 입학기 前까지 사실상 의료비 Zero화 단계적 추진**

* 건강보험 본인부담 경감, 국민행복카드 금액 인상(50→60만원)

** 중증 질환, 신생아 의료비부터 우선 제로화 추진

〈표 5-1〉 제3차 재구조화 【임신·출산 지원】 과제 구성

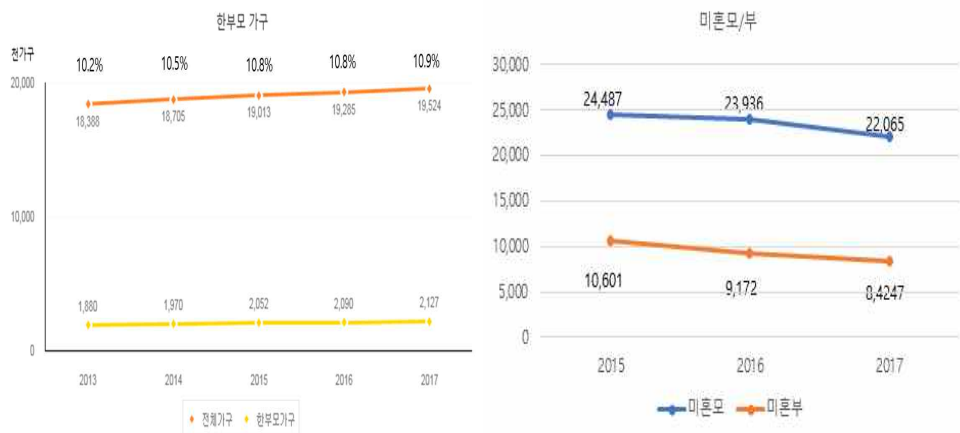
구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완 과제	
임신 전 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 난임부부 종합지원체계 구축 • 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화(난임휴가제 도입) 	<ul style="list-style-type: none"> • 예비부부 및 신혼부부 대상 건강검진과 상담 	<ul style="list-style-type: none"> • 임신·출산 국가 책임 패키지
출산 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 임신·출산의료비 대폭 경감 • 안전한 분만환경 조성(고위험산모 의료지원 확대) 	-	
출산 후 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 산모·신생아 지원 확대(신생아집중치료실 의료비 부담 완화) • 산모·신생아 지원 확대(산모신생아 건강관리서비스 지원 대상의 소득기준 완화 검토) 	<ul style="list-style-type: none"> • 산모신생아 건강관리 사업 확대 • 분만 취약지 안전한 분만 인프라 구축 	
인식제도	<ul style="list-style-type: none"> • 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 • 결혼·출산친화적 세제 개선 	-	-

2. 모든 가족 존중

가. 모든 가족 존중 영역 현황 진단

- 우리 사회는 더 이상 전통적인 가족 형태로 일반적인 가족을 규정할 수 없는 다양한 형태의 가족이 공존하는 사회임.
- 한부모 가구가 전체 가구의 10.9%(2017년 기준)를 차지하고 있고, 다문화가구 수(2017년 318,917가구)의 증가와 입양가구 등이 전체 가구에서 차지하는 비중이 증가하고 있음.
 - 2015년 이후 통계상 나타난 미혼모 수는 매년 2만 명 이상으로 우리 사회에서 미혼모 수가 점차 증가하고 있음.
 - 2017년 현재 18세 이하 자녀가 있는 다문화 가구 수는 5,432,246 가구로 일반 가구(1,967만 가구) 중 27.6%를 차지하고 있음.
 - 국내 입양 건수는 2017년 465건으로 감소하고 있지만, 전체 입양 가구 총 수는 증가함.

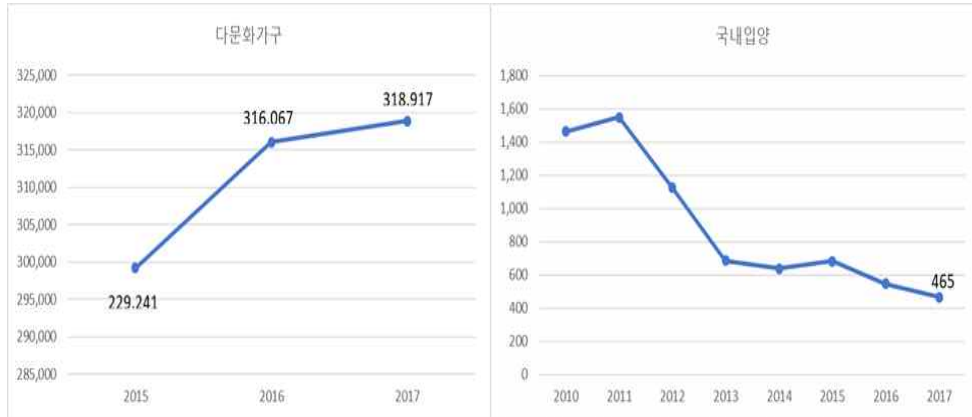
[그림 5-2] 한부모가구 비율 및 미혼모·부 수 추이



자료: 통계청(2017), 장래가구추계 2015~2045.

자료: KOSIS, 인구총조사: 연령별 미혼모, 미혼부

[그림 5-3] 다문화가구 및 국내입양 건수 추이



자료: KOSIS, 인구총조사: 다문화가구구성 및 가구원수별 가구. 자료: KOSIS, 국내외입양현황

□ 부모와 자녀로 구성된 4인 가족을 기준으로 정상가족을 상정하는 것이 관습과 제도에 남아있어 한부모가족이나 미혼모·부가족은 경제적, 시간적인 측면에서 양육에 어려움이 있을 뿐 아니라 인식적인 편견도 경험하는 경우가 많이 남아있음.

○ 자녀 양육의 어려운 부분 중 재정적 어려움이 34.3%로 가장 높은 비율을 보임(인구보건복지협회, 2018).

○ 미혼모 양육에 대한 부정적인 이야기를 들은 적이 있거나(82.7%), 미혼모라는 이유로 임신에 대해 비난 받은 경험이 있는(70.2%) 등 일상 속 차별 경험 비율도 여전히 높은 편임(인구보건복지협회, 2018).

□ 다양한 가족 형태에 대한 통계 구축이 제한적임.

○ 미혼모와 미혼부 통계는 2015년부터 공식 집계하기 시작했지만, 동거 인구에 대한 통계는 구축되지 않아 현황 파악에 제한이 있음.

- OECD 동거 통계에 한국 통계자료는 제시하고 있지 못함.

나. 모든 가족 존중 영역 기존 정책 진단

□ (성과) 제3차 저출산·고령사회기본계획에서 가족의 형태를 불문하고 아이를 잘 키

을 수 있도록 사회적 지지를 강화한다는 방향 설정은 취약가족 위주의 접근 방식에서 탈피해 발전한 것으로 평가됨.

- 다양한 형태의 가족(한부모, 미혼 독신, 재혼 및 입양 가족)이 증가하고 이에 대한 사회적 논의가 진전되고 있었으나 제1차와 제2차 저출산·고령사회기본계획까지는 가족 형태에 따른 차별 등에 대한 내용은 부족했었음.
- 동거가족에 대한 차별 개선까지 포함해 이전에 전혀 고려되지 않았던 형태의 가족까지 정책적 고려 대상이 됨.
- 최근 시행된 아동수당으로 대부분의 아동에게 보편지원을 실시하는 정책적 노력이 이루어짐.

□ (한계) ‘다양한 가족에 대한 포용성 제고’ 추진과제 내용에 대한 고민 부족

- 기존의 특정 가족에 대한 지원 강화 및 확대 내용이 주를 이룸.
 - 저소득 한부모가족의 만 12세 미만 자녀 월 12만원 지급, 청소년 한부모 아동양육비 월 17만원 지급, 국내입양 가정에 입양자녀가 만 16세가 될 때까지 입양아동 양육수당 월 15만원 지급, 다문화가족지원센터 운영 등 한부모가족, 다문화가족, 입양가족에 대한 지원은 저출산·고령사회기본계획과 별개로 이미 존재하는 사업
- ‘비혼·동거가족에 대한 사회·제도적 차별 개선’ 과제는 차별금지법 제정과 같이 사회적 합의가 우선되어야 할 난제임에도 적극적 추진 의지가 부족해 보임.
- ‘포용적 가족관 형성’ 과제에 대한 2017년 시행계획 사업은 ‘가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화’인데 내용이 포용적 가족관 형성을 다루고 있는지 의문임.
- 아동수당은 차별없는 지원의 상징이 되어야 하는데 결과적으로 소득기준에 따른 지원 방식을 택함으로 그 상징성이 반감되는 측면이 있음.

다. 제3차 기본계획 모든 가족 존중 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 우리 사회에 다양한 유형의 가족이 증가하고 있지만, 현재 제3차 기본계획 내에서는 다문화 가족에 대한 내용이 비중을 많이 차지하고 있고, 다양한 가족 전반에 대해 포용성을 제고 할 수 있는 내용은 부족
- 다양한 유형의 가족 중 임신-출산-양육 과정에 있어서 어려움이 있는 가족에 대해 집중적으로 지원할 수 있는 정책 위주의 구성 필요
- (장기) 우리 문화에 뿌리 깊게 자리잡은 정상가족 이데올로기로 인해 전통적인 가족 유형으로 대표되는 부모와 자녀로 이루어진 가족 이외의 형태의 가족에 대한 차별요소들을 제거할 수 있는 법·제도 정비 및 인식 전환 관련 정책 내용 보완
- 인식적 요소에 대한 내용은 빠른 변화를 기대하기보다는 장기적인 시각에서 거부감없이 진행될 수 있도록 자연스럽게 스미는 정책 내용이 필요함.

라. 모든 가족 존중 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
다양한 가족에 대한 포용성 제고			
2-2-가 한부모가족 지원체계 강화		유지	한부모가족의 양육에 있어 부족한 자원을 채워주고 아동이 가족 형태에 따른 차별을 경험하지 않는 환경 마련을 차원에서 필요
2-2-나 비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선		핵심	가족의 변화와 삶의 다양성을 존중하는 사회적 변화를 반영하는 측면에서 중요. 비혼동거가족 뿐 아니라 모든 다양한 가족에 대한 차별 해소 및 인식 개선 필요 -다양한 가족형태에 대한 사회적 차별해소 및 인식 개선으로 과제명칭 및 내용 변경 필요
2-2-다 포용적 가족관 형성(가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화)		삭제	‘포용적 가족관 형성’은 최근 사회적으로 매우 중요한 과제이나 세부과제 ‘가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화’는 다른 세부과제로 대체되어 추진될 필요
2-2-라 다문화 가족의 안정적 정착을 위한 맞춤형 서비스 확대	다문화가족지원센터	삭제	부처 고유 정책영역으로 저출산 현상 관련 및 새로운 패러다임에 따른 중요성이 부족
	다문화학생 교육지원	유지 (수정)	기초교육이 부족한 학생이나 한국어 교육이 필요한 이주배경아동을 대상으로 교육 지원 필요
2-2-마 다문화가족 자녀의 건강한 성장 및 글로벌 인재 육성		삭제	저출산고령사회기본계획보다는 다문화가족정책기본계획에서 추진하는 것이 적절함
2-2-바 입양가족 양육지원 확대		유지	다양한 유형의 가족에 대한 지원이 기본계획에 포함되어 있는 것은 상징적임

□ 신규 및 보완과제

- (지원) 한부모 가족 지원 확대, 비혼 임신·출산 및 양육 관련 지원 강화, 난임시술 지원 확대 등 추진
 - 한부모가족 아동 양육비 확대*, 한부모 근로자의 소득 및 시간 지원 등 양부모 대비 차별 해소
 - * 2019년부터 13만원→20만원, 만24세 이하 청소년 한부모 최대 35만원 지원(아동 연령 14세→18세)
 - 청소년 임신부, 미혼모, 임신을 준비하지 못한 임신부 등이 진료비 걱정으로 임신기간 중 검진을 줄이는 일이 없도록 지원해 임신 단계에서 격차 감소
 - 24시간 상담 지원, 비혼모 시설 증대 및 입소기준 완화, 매입임대주택 등 주거지원 강화, 자녀돌봄 우선 지원 등
 - 현재 법적 부부로 제한되어 있는 난임시술 지원 대상을 확대해 사실혼(동거) 커플까지 지원
 - 다문화 아동 학습·역량 강화 및 이주배경아동에 대한 한국어 교육 지원
 - 가족 형태 구별 없는 통합 지원 체계 구축
- (법·제도) 가족제도 관련 불합리한 법제 개선, 건강가정기본법 전면개정, 주민등록표 표기 개선 및 출생통보제 도입 등 추진
 - 자녀 인지 시 종전 姓 사용 원칙, 출생신고 시 혼중-혼외자 구별 폐지, 자녀 성분 결정 협의시점을 혼인신고 시에서 출생신고 시까지 확대 및 중장기적으로 비혼·동거, 생활동반자, 사실혼 등의 제도적 수용 방안 검토
 - 가족의 정의를 중립적으로 변경, 평등한 관계 및 다양한 관점 반영 등
- (문화·환경) 비혼모·부에 대한 일상 속 인식적인 차별 문화 개선, 비혼·동거가족 관련 통계 및 기초자료 구축, 다문화 수용성 제고 및 교육지원, 가족다양성 수용성 모니터링 등 추진
 - (비혼모·부 가족) 비혼모·부 가족에 대한 인식 개선 캠페인 전개 및 학교교육 반영, 대중매체 모니터링, 지자체 응대수칙 배포, 권역별 설명회 개최, 학생 비혼모

위탁교육기관 선택권 확대 등

- (동거가족) 센서스에서 가구주와의 관계에서 구분을 통해 동거가족 관련 기초 통계 자료 구축
- (다문화가족) 다문화 수용성 제고를 위해 방문·온라인 교육, 소통공간 운영 확대, 학교 및 지역사회의 다문화 이해교육 강화 등 필요
- 가족형태에 따른 차별없는 문화의 초기 정착을 위해 옴부즈맨 제도를 통해 병원, 학교, 공공기관 등에서의 차별 경험 신고
- 가족다양성에 대한 사회 전반적인 수용성 지속 모니터링 및 반편견·반차별 캠페인 실시

〈표 5-2〉 제3차 재구조화 【모든 가족 존중】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제
지원	• 한부모가족 지원체계 강화	• 미혼모 임신·출산 지원 강화 • 양육비 이행 관리 강화 • 가족 형태 구분 없는 통합지원
	• 입양가족 양육지원 확대	-
	-	• 난임시술 지원 확대
	• 다문화 학생 교육지원	• 다문화 아동 학습역량 및 이주배경아동 대상 한국어교육 지원 강화
법·제도	• 비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선	• 가족제도 관련 불합리한 법제 개선 • 건강가정기본법 전면개정 • 주민등록표 표기 개선 및 출생통보제 도입 • 차별금지법 제정 • 동거가족 관련 법·제도 도입
문화·환경	• 비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선	• 동거가족 통계 구축 • 다문화 수용성 제고 • 가족 다양성 수용 정도 모니터링 • 가족형태에 따른 차별 없는 문화 정착 • 반편견, 반차별 캠페인

3. 아동 행복과 안전 환경

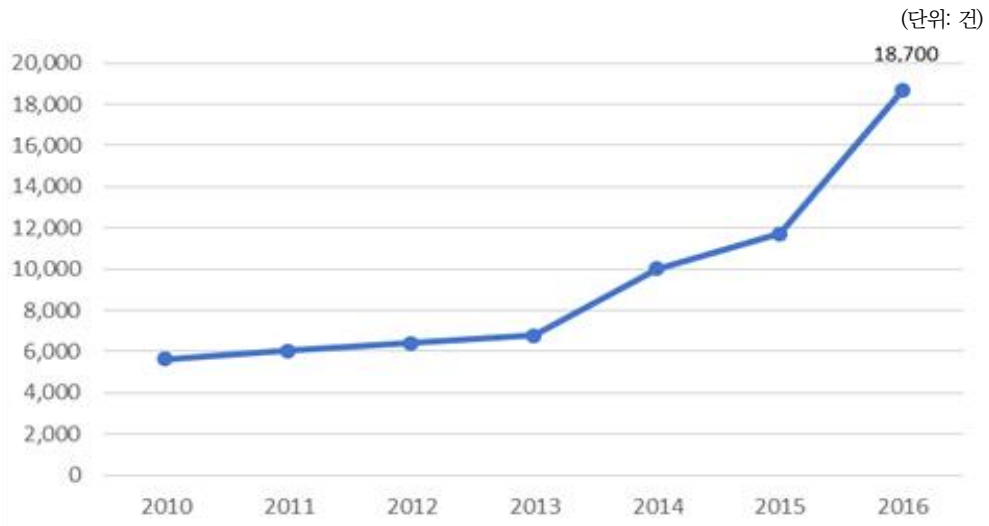
가. 아동 행복과 안전 환경 영역 진단

- (행복) 어린이·청소년 주관적 행복지수 순위는 OECD 주요국 중 22위로 최하위 수준
 - 1위 스페인 118점, 2~3위 오스트리아, 스위스 113점과 비교해 대한민국은 82점으로 22위

- (건강) 만 19세 이하 아동이 질환으로 인해 사망한 경우는 2017년 285,534명으로 10만 명당 약 557명으로 나타남.
 - 0-14세까지 연령별로 보면, 0세가 1,000명으로 10만 명당 약 270명, 1-4세 261명(10만 명당 14.7명), 5-9세 210명(10만 명당 8.9명), 10-14세 197명(10만 명당 8.4명)의 분포를 보임(통계청, 사망원인통계).

- (학대) 아동학대로 인해 사망에 이르는 사건들과 2015년 12월 인천 장기결석 초등학생의 감금·학대사실이 알려지면서 아동학대에 대한 사회적 관심이 높아지고 학대 신고 건수가 증가함.
 - 인천 초등학교 학생 학대 사건 후 장기결석 아동에 대한 전수조사 등 학대 예방과 보호에 대한 아동학대 대응체계 강화대책이 추진되고 있지만, 여전히 아동학대는 줄어들지 않고 있음.
 - 사망아동 사례 발생건수는 2014년 17건, 2015년 19건에서 2016년 50건으로 집계됨(보건복지부, 학대피해아동보호현황: 사망아동 사례 발생 건수).

[그림 5-4] 아동학대발생빈도(2010~2016년 기준)



자료: KOSIS, 학대피해아동보호현황: 아동학대 발생빈도

□ (안전) 아동안전과 관련한 사고들도 지속적으로 발생해 아동 10만 명당 안전사고 사망률은 2014년 2.9%, 2015년 3.1%, 2016년 2.8%(e-지방지표, 아동 10만 명당 안전사고 사망률) 등 그 수준을 유지하고 있음.

○ 아동 안전사고가 지속적임에도 아동이 안전교육을 받은 비율은 낮은 편임.

- 아동(9-17세) 550만 명 중 안전교육을 받아본 적이 있는 비율은 2013년 44.3%으로 받지 않은 경우가 더 많은 것으로 나타남(KOSIS, 아동종합실태조사: 아동 안전교육경험).

나. 아동 행복과 안전 환경 관련 영역 기존 정책 진단

□ (성과) 아동이 행복하고 안전한 사회를 만들기 위해 다양한 과제로 구성되어 제3차 기본계획에 아동 관련 추진과제가 다수 포함되어 아동이 직접 대상이 되는 정책들이 기본계획의 일부를 구성함.

□ (한계) 아동을 안전하고 행복하게 성장시키기 위한 정책과제들이 다수 있음에도 불

구하고 저출산 기본계획으로는 관련성 및 중요도가 부족한 과제들이 대부분이어서 기본계획에서 아동 관련 영역은 상대적으로 집중 받지 못함. 기본적인 것을 지키지 않아 잃게 되는 아동 관련 사고들이 지속됨.

- 아동을 직접 대상으로 하는 정책들이 ‘아동이 행복한 사회’와 ‘아동이 안전한 사회’ 안에 포함되어 있지만, 중요한 내용을 다루고 있지 못함.
- 출산만큼이나 태어난 생명을 지켜내는 것이 중요한데 아동 안전사고, 아동학대 사건 등으로 인해 소중한 생명을 잃는 사건들이 여전함.

다. 제3차 기본계획 아동 행복과 안전 환경 관련 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 아동과 관련된 제3차 기본계획의 내용은 대부분 ‘아동정책기본계획’에서 다루어지고 있고 아동계획에서 세부적인 정책 내용을 다루는 것이 적절함. 다만, 아동의 건강, 아동학대 및 안전 등과 관련되어 아동의 기본적인 생명과 안전을 보장하는 중점적인 내용만 저출산 분야에 담을 필요
- (장기) ‘아동정책기본계획’이나 ‘아동학대 대책’ 중 중점이 되는 내용만 저출산 기본계획에 포함하거나, 아동계획과 구분해 저출산 기본계획에서 대표적으로 추진해야 할 정책과제 개발

라. 아동 행복과 안전 환경 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
아동이 행복하고 안전한 여건 조성			
2-3-가 아동이 행복한 사회	퇴소아동 자립지원 사업 체계화	삭제	부처 기존고유 정책영역으로 핵심 정책 추진 방향과 불일치
	놀이현장 제정 및 아동친화도시 인증 확산	삭제	부처 기존고유 정책영역으로 핵심 정책 추진 방향과 불일치
	영양플러스 지원 확대	삭제	부처 고유 기존 정책영역
	드림스타트 사업 활성화	삭제	부처 고유 기존 정책영역
	아동청소년 정신건강관리 강화	삭제	부처 고유 정책영역으로 구현수단, 기본계획의 고려 대상 여부 불분명
	아동전용도서관 확충	삭제	부처 기존고유 정책영역으로 핵심 정책 방향에 비추어 중요성 부족
	청소년활동 인프라 확충	삭제	부처 기존고유 정책영역으로 핵심 정책 방향에 비추어 중요성 부족
2-3-나 아동이 안전한 사회	청소년활동지원	삭제	부처 기존고유 정책영역으로 핵심 정책 방향에 비추어 중요성 부족
	아동 안전교육 강화	유지	아동의 삶에서 안전요소는 기본으로 갖추어져야 하고, 생명과 직결된 안전에 대해사회전반에서 욕구가 높아짐에 따라 안전 환경 보장 측면에서 필요
	아동학대예방 보호체계 강화	핵심	태어난 아동에게 최소한의 안전이 보장되고, 생명을 앗아갈 수 있는 학대로부터 아동을 보호한다는 의미를 담고 있어 저출산 분야 정책에 상징적으로 중요
	예방접종	삭제	부처 고유 기존 정책영역
	안전한 어린이 교통환경 조성	삭제	부처 고유 기존 정책영역
	어린이 급식 위생, 영양 관리	삭제	부처 고유 기존 정책영역
	어린이 기호식품 안전관리	삭제	부처 고유 기존 정책영역

□ 신규 및 보완과제

○ (행복) 아동의 학습과 놀이의 균형

○ (건강) 아동 건강에 대한 공적 의료서비스 제공

- 인플루엔자 예방접종을 초등학생까지 확대('18.10 既시행), 단계적으로 중고등학생까지 추가 지원

○ (안전) 안전교육 철저 및 안전기준 강화

- 아동복지법 제31조(아동의 안전에 대한 교육)*의 5대 의무교육에 대한 직접 반복 연습(drill), 다양한 교육 방법 개발, 교육 모니터링 등 안전교육 철저 및 강화
 - * 1. 성폭력 및 아동학대 예방 2. 실종·유괴의 예방과 방지 3. 감염병 및 약물의 오남용 예방 등 보건위생관리 4. 재난대비 안전 5. 교통안전

- 아동 안전에 대한 다양한 기준 검토 및 강화

○ (아동학대 예방) 아동학대 예방 시스템 활용 및 대응체계 강화

- 위기아동 조기발견 시스템 적극 활용 및 신고의무자 교육 강화
- 위기아동 발굴·보호 및 서비스 연계 위주로 기능 개편
- 아동학대 행위자에 대한 처벌 강화 등 아동학대 대응체계 강화
- 학대 발생 시 친권상실, 제한, 박탈 등이 신속하고 분명하게 이루어지도록 활성화
- 지자체 전담인력 추가 배치, 아동보호전문기관의 대응 및 사후관리 인력 추가

〈표 5-3〉 제3차 재구조화 【아동 행복과 안전 환경】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제
행복	-	• 학습과 놀이의 균형
건강	-	• 공적 의료서비스 제공
안전	• 아동 안전교육 강화	• 안전기준 강화 • 안전교육 모니터링 철저
학대	• 아동학대예방 보호체계 강화	• 아동학대 예방 전담인력 보충 • 아동학대 시 친권박탈 제도 활성화

제2절 돌봄

1. 믿을 수 있는 시설 돌봄: 보육

가. 믿을 수 있는 시설 돌봄 영역 현황 진단

□ 국·공립어린이집의 현황

- 국·공립어린이집 수는 증가추세에 있으며, 2017년 국·공립어린이집 수는 3,157개소로 전체 어린이집(40,238개소)의 7.8% 수준이며, 직장어린이집은 1,053개소로 전체 어린이집의 2.6%를 차지함.

〈표 5-4〉 정원 규모별 국·공립어린이집/직장어린이집 설치 현황(2005~2017년)

(단위: 개소, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
국 공 립 어 린 이 집	전체(개소)	2,034	2,116	2,203	2,332	2,489	2,629	2,859	3,157
	20명 이하	47	48	53	68	75	85	190	325
	21~39명	255	287	301	322	355	376	402	432
	40~49명	249	283	300	330	361	388	418	468
	50~80명	714	719	759	795	845	894	957	1,014
	81~99명	419	432	441	468	497	522	542	558
	100~160명	302	300	299	297	303	311	297	307
	161~200명	34	34	37	39	39	39	39	39
	201~240명	8	9	8	9	10	10	10	10
	241~300명	5	4	5	4	4	4	4	4
	300명 초과	1	0	0	0	0	0	0	0
전체 어린이집 정원 대비 비중	9.9	9.7	9.5	9.5	10.0	10.5	11.2	11.9	
직 장 어 린 이 집	전체	401	449	523	619	692	785	948	1,053
	20명 이하	39	43	48	55	60	64	91	105
	21~39명	76	81	90	111	120	130	147	162
	40~49명	100	114	138	171	176	200	235	256
	50~80명	77	81	97	121	142	168	211	233
	81~99명	47	54	60	61	71	79	100	120
	100~160명	31	41	46	48	63	74	88	94
	161~200명	16	15	18	19	23	30	33	39
	201~240명	4	6	6	11	11	15	16	17
	241~300명	9	12	18	20	24	23	25	25
	300명 초과	2	2	2	2	2	2	2	2
전체 어린이집 정원 대비 비중	1.8	2.0	2.2	2.5	2.9	3.3	3.9	4.4	

자료: 보건복지부(2018). 2017년 보육통계.

- 전체 어린이집 정원 대비 차지하는 비중은 2017년 국·공립어린이집 11.9%, 직장어린이집 4.4%로 증가 추세이나, 어린이집 개소 수, 정원 대비 비중은 절대량 측면에서 많지는 않은 상황임.

□ 다양한 보육 서비스 현황

○ (시간연장형 보육서비스) 시간연장 보육서비스 제공 어린이집은 '시간연장 지정 어린이집' 252개소, 시간연장 보육을 제공하는 일반 어린이집 527개소를 포함하여 총 8772개소가 있음.

- 시간연장 보육서비스를 받는 아동은 총 36,326명으로 1개 어린이집 당 평균 4.1명임.

〈표 5-5〉 시간연장, 휴일, 24시간 보육서비스 제공 어린이집 현황(2017. 12. 31. 현재)

(단위 : 개소, 명)

구 분			설립주체별							
			총 계	국·공립 어린이집	사회복지 법인 어린이집	법인·단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정 어린이집	협동 어린이집	직장 어린이집
시간 연장	지정 어린이집	어린이집수	8,245	1,928	339	162	2,385	3,274	8	149
		아동정원	411,838	139,383	31,790	11,928	153,420	59,221	442	15,654
		아동현원	34,722	5,538	1,453	792	12,243	13,052	32	1,612
		보육교사	8,021	1,399	356	203	2,983	2,615	6	459
	일반 어린이집	어린이집수	527	4	6	0	162	337	0	18
		아동현원	1,604	-	-	-	-	-	-	-
	휴일	어린이집수	306	144	42	16	61	35	0	8
		아동정원	21,497	11,477	3,966	1,361	3,278	634	0	781
		아동현원	280	50	56	39	64	41	0	30
		보육교사	162	33	40	23	45	8	0	13
24시 간	지정 어린이집	어린이집수	125	1	0	0	32	89	0	3
		아동현원	441	-	-	-	-	-	-	-
	일반 어린이집	어린이집수	252	78	15	5	77	72	0	5
		아동정원	13,609	5,887	1,124	463	4,320	1,340	0	475
		아동현원	695	106	50	9	300	225	0	5
		보육교사	233	29	12	3	98	83	0	8

자료: 보건복지부(2018). 2017년 보육통계.

- (휴일 보육서비스) 휴일 보육서비스 제공 어린이집은 ‘휴일보육 지정 어린이집’ 306개소, 휴일보육을 제공하는 일반 어린이집 125개소를 포함하여 총 431개소가 있음.
 - 휴일 보육서비스를 받는 아동은 총 721명으로 1개 어린이집 당 평균 1.7명임.
- (24시간 보육서비스) 24시간 보육서비스 제공 어린이집은 총 252개소가 있음.
 - 24시간 보육서비스를 받는 아동은 총 695명으로 1개 어린이집 당 평균 2.8명이며 담당 보육교사 1인당 돌보는 아동은 3.0명임.
- (시간제 보육서비스) 시간제보육은 ‘가정양육 시에도 지정된 제공기관에서 시간단위로 보육서비스를 이용하고 이용한 시간만큼 보육료를 지불하는 보육서비스’로 6개월~36개월 미만 영아가 대상임.
 - 어린이집 외에도 육아종합지원센터 등에서 제공하며 전국에 438개소에 불과함.

〈표 5-6〉 시도별 시간제 보육서비스 운영 현황

(단위: 개소, 반수)

지역	2015년		2016년		2017년	
	기관(개소)	보육반(반수)	기관(개소)	보육반(반수)	기관(개소)	보육반(반수)
서울	52	65	61	80	72	91
부산	20	23	35	38	35	40
대구	15	15	29	29	32	32
인천	7	7	15	16	17	18
광주	3	3	10	10	12	12
대전	7	7	21	21	21	23
울산	4	4	10	12	14	20
세종	3	3	3	3	3	5
경기	31	34	47	52	52	62
강원	8	8	12	12	12	12
충북	5	5	13	13	13	14
충남	7	7	11	11	14	16
전북	14	15	17	18	17	18
전남	11	12	14	17	17	19
경북	11	11	18	19	17	20
경남	10	10	16	16	17	17
제주	8	8	15	15	17	19
합계	216	237	347	382	382	438

자료: 한국보육진흥원 홈페이지(<http://www.kcpi.or.kr>)

나. 믿을 수 있는 시설 돌봄 영역 기존 정책 진단

□ 성과

- 2013년 전계층 무상보육, 양육수당 도입에 따라 제3차 기본계획에서는 더 이상 보육교육료 지원 측면의 추진계획은 수립되지 않음. 반면, 서비스 제공 체계의 변화(맞춤형 보육) 및 인프라 확대 등 공급 환경의 개선을 위한 정책을 중점 추진
 - 기존의 시간 연장형 보육, 시간제 보육 서비스 확대와 함께 가구 특성에 따른 서비스 제공 시간 차별화 과제가 새롭게 추가됨.
 - 2016년 7월 기존의 종일형 서비스 이외에 맞춤반(6시간) 서비스가 신설된 '맞춤형 보육' 도입 (해당 제도는 만 0~2세에 대해서만 실시)
 - 국공립 어린이집을 포함해 공공성 높은 보육시설의 공급 확대, 병설유치원 확충, 평가인증제 개선 등의 과제는 제3차 기본계획에서도 추진 (제1, 제2차 기본계획에서는 국공립, 직장어린이집 중심으로, 제3차 기본계획에서는 공공형 확대로 추진)

□ 한계

- 인프라 확충 측면에서 공공성이 높은 어린이집(국공립 어린이집, 직장어린이집, 공공형 어린이집) 공급 확대가 지속되고 있으나 국공립 중심의 확대 보다는 공공형 어린이집 위주(제3차 기본계획)로 진행
 - 2015년 공공형 어린이집 272개소(대한민국 정부, 2016, 제1차 사회보장기본계획 2016년도 시행계획)가 확충된 반면 국공립 어린이집은 140개소에 그침(보건복지부, 2016, 2015년 보육통계). (제1차 중장기 보육계획(2006-2010) 목표 수준에도 미달인 실정¹⁾)
 - 실제 민간 위주인 공급환경에 대한 개선 노력은 미흡함.
- 무상보육의 시행에 따라 취업모 가구의 아동이 필요한 시간만큼 어린이집을 이용

1) 2006년 당시 국공립 어린이집은 1,330개소로 전체 시설의 6%이며 이용아동 규모는 12.9%에 달했으나, 2016년 국공립 시설은 2,859개소로 전체 시설의 6.9%이며 이용아동 규모는 12.1%

하는데 어려움 발생

- 인프라의 양적인 확대뿐만 아니라 질적 개선과 지역별 형평성 등에 대한 관심이 부족하였음.
- 보육 정책의 주요 대상을 영아와 취업부모를 중심으로 접근함에 따라 촘촘한 대응이 미흡하였음.

다. 제3차 기본계획 믿을 수 있는 시설 돌봄 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 수요자의 필요가 반영된, 안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육이 되도록 ‘국공립 어린이집·유치원 확대’가 되어야 함.
- 맞춤형 보육에 대한 제도 평가와 개선방안을 모색하여 합리적으로 운영해야 할 필요가 있음.
- 종일보육 수요자들의 어린이집 이용 우선순위를 현 영유아보육법 제28조(보육의 우선 제공)와 제29조(보육의 우선 제공)에 근거하여 국공립어린이집 및 법인 어린이집에만 적용되는 것에서 확대하여 모든 어린이집으로 확대하여 보장할 필요가 있음.
- 가구특성으로는 다자녀, 임신, 조산, 한부모, 저소득층 가구에 우선순위를 부여
- 부모의 여건으로 질병이나 장애, 전일제 근무, 구직, 재학을 고려하여 우선순위를 부여
- (장기) 돌봄의 공백을 채우기 위한 목적뿐만 아니라 질 높은 보육서비스를 제공하기 위한 노력도 함께 해야 함. 즉, 다양한 서비스를 형평성 있게 제공하되, 필요와 결핍의 충족에 주목하고 질적인 수준의 제고를 중시하는 보육을 지향함.
- 다음과 같은 정책적 방향을 제시함.
 - 공보육 확충(공보육 40%) (7.5. 발표)
 - 보육교사 자격 강화 및 처우개선

라. 믿을 수 있는 보육 시설 돌봄 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
서비스 다양화(수요자 중심)		
3-1-가 수요자 맞춤형 보육체제로 개편	유지	저출산의 원인으로 지적되어 온 돌봄 분야의 핵심이 되는 과제로 정책 목표인 저출산 현상의 완화와 정합성 있음
서비스 질 개선(국공립, 인증)		
3-1-나 안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육(국공립/평가인증)	핵심	국공립 확충이라는 국정과제 및 최근 저출산고령사회위원회에서 발표한(2018. 7. 5.) 핵심과제에서 제시한 ‘국공립 어린이집·유치원 확대’ 와도 부합
3-1-나 안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육(초등학교 병설유치원 확충, 누리과정, 방과후)	핵심	
서비스 사각지대 해소		
3-1-다 보육·돌봄 사각지대 해소(대학원(생)보육여건확충)~육아휴학제도	삭제	사각지대 해소는 보육 서비스의 형평성 제고를 위해 매우 중요하나 대상자가 작아 저출산 대책으로서 효과성이 낮은 만큼 저출산 대책보다는 고유의 보육정책으로 추진하는 것이 적합하다고 판단됨.
3-1-다 보육·돌봄 사각지대 해소(군보육 여건 개선)	삭제	
3-1-다 보육·돌봄 사각지대 해소(농촌소규모 보육 시설 지원)	삭제	

□ 신규 및 보완과제

○ 국공립어린이집 이용자 수 확대

- 일정 연령만이라도(예: 0~2세반) 우선적으로 국공립어린이집(직장어린이집 포함)에서 모두 수용이 가능하게 만들어 현재 수요가 가장 높은 방향으로 정책이 진행되고 있음을 보여줄 필요
- 어린이집 평가제 의무화 및 어린이집·유치원 공통 평가

○ 보육교사 2부제 실시 및 처우개선

- 보육교사의 과도한 업무와 스트레스로 시설 보육의 질이 낮아지는 결과를 가져올 수 있기 때문에 저녁까지 아동을 돌보는 어린이집은 교사 2부제 실시
 - 예: 1번 교사는 오전~집중 돌봄이 필요한 시간 / 2번 교사는 집중 돌봄 필요한 시간~오후 등으로 나누어 보육을 하고 중간에 집중 돌봄이 필요한 시간에는 두 교사가 겹치는 시간으로 만드는 등 교사가 1일에 돌봄을 제공하는 시간을

줄여야 함.

- 교사가 보육과 행정 업무를 할 수 있도록 충분한 시간을 제공해 주는 시스템 마련
- 보육 교사 자격 기준을 정비하고 그에 적절한 처우 제공

〈표 5-7〉 제3차 재구조화 【믿을 수 있는 보육】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완 과제
서비스 다양화	<ul style="list-style-type: none"> • 수요자 맞춤형 보육체계 	-
서비스 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 국공립, 평가인증 보육, 육아교육체계 • 초등학교 병설 유치원 	<ul style="list-style-type: none"> • 보육교사 2부제 • 지속적 공보육 확충 • 어린이집 평가제 의무화 및 어린이집·유치원 공통 평가

2 돌봄 체계 강화

가. 돌봄 체계 강화 영역 현황 진단

- 초등학교에 입학하면 짧은 수업시간으로 인해 일하는 부모의 퇴근시간과 자녀의 하교시간 불일치로 돌봄 공백 발생
 - 초등 1~2학년 하루 수업시간은 평균 2.93시간으로 4.9시간인 캐나다, 4.8시간 프랑스, 4.75시간 호주, 4.67시간 영국 등 OECD 주요국과 비교해 짧은 편임(OECD, 2016).
 - 초등학교에 입학하거나 저학년 자녀가 있는 여성 중 신학기인 2~3월에 직장을 그만두는 여성이 많음(중앙일보, 2017.12.11.).
- 공동육아나눔터는 육아라는 공통된 활동을 공유하는 가족들이 모여 정보공유 및 다양한 네트워킹이 가능한 곳으로 그 수와 사용자가 증가하고 있음.
 - 2018년 현재 113개소에서 2019년 218개소로 확대할 예정임(대한민국 정책브리핑 홈페이지).

- 이용자수는 2012년 204,777명에서 2015년 12월 기준 386,081명으로 증가함(건강가정지원센터 홈페이지).
- 맞춤형 돌봄 서비스인 아이돌봄지원사업 이용자는 만 5세 이하 아동의 양육자들의 비율이 높고 서비스에 대한 만족도가 높은 수준임.
- 시간제 서비스 전체 사용자 중 0~2세 아동 33.7%, 3~5세 아동 34.7%로 0~5세 아동이 약 70%가량 차지함.
- 전반적인 만족도는 10점 만점에 평균 8.89점으로 높은 수준임(건강가정지원센터 홈페이지).
- 부부의 자녀 돌봄은 시간의 측면에서 남성보다 여성에게 훨씬 많은 부담을 지우고 있음.
- 전체적으로 가정 내에서 돌봄에 할애하는 시간은 남성과 여성 사이 불균형을 이루고 있음.
 - 2014년 남성이 가정 내에서 돌봄에 할애하는 시간은 평균 15분, 여성은 49분으로 성별 간 큰 차이를 보임.
 - 1999년을 기준으로 남성의 돌봄 시간은 4분 증가하고 여성의 돌봄 시간은 6분 감소하여 그 격차가 46분에서 34분으로 감소하였지만, 여전히 여성과 남성의 돌봄 시간은 여전히 큰 차이를 보임.

〈표 5-8〉 기혼남녀의 가정관리 및 돌봄 시간(1999~2014년 기준)

(단위: 분)

연도		1999	2004	2009	2014
남성	전체	36	40	47	53
	가정관리	25	27	33	38
	가족 및 가구원 돌보기	11	13	14	15
여성	전체	271	256	248	238
	가정관리	214	199	193	189
	가족 및 가구원 돌보기	57	57	55	49

자료: 통계청(각 연도), 생활시간조사

- 맞벌이 부부의 경우에도 남편과 아내의 자녀 돌봄 시간 격차는 줄어들지 않음.
- 2014년 평일 기준 남성은 18.1분, 여성은 62.5분을 자녀 돌봄에 사용하고 있어 함께 경제활동을 하면서도 여성이 남성보다 약 3배 이상 자녀 돌보는 시간이 김.

〈표 5-9〉 맞벌이 부부(49세 미만)의 가사 및 자녀 돌봄 시간(2014년 기준)

(단위: 분)

	남편			아내		
	평일	토요일	일요일	평일	토요일	일요일
자녀 돌봄 시간	18.1	28.8	34.4	62.5	62.9	60.9
가사시간	14.1	30.4	41.2	130.3	171.9	187.7
N	1,791	660	751	1,791	660	751

자료: 조성호(2016). 부부의 시간배분 결정요인: 맞벌이 부부를 중심으로.(2014년 생활시간조사 데이터 활용)

나. 돌봄 체계 강화 영역 기존 정책 진단

□ 기본계획의 성과

- 돌봄영역의 지원 정책은 비용지원과 인프라 확대를 중심으로 추진됨.
 - (비용지원) 소득수준 완화 등을 통하여 지원 대상을 확대함(2013년 만 0~5세에 대한 전계층 무상보육과 양육수당 도입)
 - 정책대상이 기존 미취학 영유아 위주에서 초등영역까지 확대됨(제2차 기본계획에서는 취약계층 위주로만 영유아에서 초등학생까지 확대).
 - (인프라 확대) 돌봄지원 서비스 및 공급유형이 다양해짐.
 - 제3차 기본계획에서 초등돌봄교실 확충을 통해 초등돌봄공백을 해소하고자 함.
- 돌봄사각지대 해소 노력이 확대됨.
 - 제3차 기본계획에서는 초등돌봄교실 확충(돌봄 수요 대응 강화, 지역사회 내 돌봄 여건 확충, 아이돌봄 서비스 확충 포함)을 더욱 적극적으로 추진
 - 대학(원)생 육아휴학제도 도입과 전방 군부대 관사내 아이돌봄 위탁세대 운영

□ 기본계획의 한계

- 무상보육의 시행에 따른 문제점이 대두되고 있음.
 - 무상보육에도 부모의 보육료 부담(지원에서 빠지는 특별활동비, 입학금, 행사비, 현장학습비)의 추가비용 발생. 특히, 만 3~5세의 경우 정부 미지원 시설 이용시 수납한도액 이상은 부모가 부담
- 시설 서비스 보육료지원을 중심으로 정책이 확대됨에 따라 가정양육에 대한 지원은 상대적으로 미흡함.
 - 시설이용과의 대체적 관점(시설서비스 이용 영유아와의 지원 형평성, 시설보육과 가정양육에 대한 부모의 선택권 제고 측면)에서 가정양육에 대한 적정 양육수당에 대한 검토가 필요하나, 지원 금액은 2013년 수준에서 정체
 - 보완적 관점에서 시설이용과 함께 추가적으로 가정양육서비스를 이용하는 경우에 대한 지원 확대(공적 아이돌봄서비스, 민간 아이돌봄서비스)는 미흡
 - 가정양육이 중요한 영아의 어린이집 이용은 증가 추세 (만 0~2세 어린이집 이용률: 28.6%(2011) → 34.1%(2013) → 35.4%(2014) → 34.0%(2015); 만 0~2세 평균 어린이집 이용시간(주당): 2015년 현재 38시간으로 OECD 평균(30시간) 보다 높은 수준(보건복지부 보도자료, 2016.4.26.)
 - 제2차와 제3차 기본계획에서 가정내 돌봄서비스 지원을 위한 민간시장 돌봄인력 관리체계 구축이 제시되었으나 실제 추진성과는 없음.

다. 제3차 기본계획 돌봄 체계 강화 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 초등학생 돌봄 절벽에 대한 문제에 대해 시급하게 해결할 필요가 있음. 기존의 아이돌보미 사업을 확대하고 초등학교 내 방과후 돌봄 교실 등을 활용하여 돌봄 수요에 대응할 필요가 있음.
- (장기) 학교뿐만 아니라 지역사회 또는 공동체의 수준에서도 돌봄이 제공될 수 있도록 꼼꼼하게 설계하여 사각지대가 없도록 지원할 필요가 있음.

- 개인-지역사회-중앙정부가 '자발성'을 발휘하고 협력하는 실효적 돌봄 체계를 구축하되 시설, 서비스 등 특정 형태에 집중하지 않고, 필요와 결핍의 충족에 주목하고, 질적인 수준의 제고를 중시하는 돌봄체계 지향

라. 돌봄 체계 강화 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
초등돌봄			
3-2-가 초등학생 돌봄 수요 대응체계 강화		유지	초등학생의 방과 후 돌봄 공백에 대한 문제는 충분한 사회적 공감대를 얻고 있음
지역사회 돌봄			
3-2-나 지역사회 내 돌봄 여건 확충	지역아동센터 운영 내실화	핵심	-저출산고령사회위원회에서 발표한(2018. 7. 5.) 핵심과제에서 제시한 '학교 안팎 온종일 돌봄체계' 및 '가정, 공동체 돌봄으로 사각지대 보완'과 관련 -초등학생 돌봄 수요 대응 체계 강화 과제와 통합
	청소년 방과후 아카데미 운영 내실화	핵심	
	공동육아나눔터 활성화	핵심	
	다함께 돌봄	핵심	
돌봄 서비스			
3-2-다 아이돌봄서비스 확충 및 내실화		핵심	저출산고령사회위원회에서 발표한(2018. 7. 5.) 핵심과제에서 제시한 '가정, 공동체 돌봄으로 사각지대 보완'과 관련

□ 신규 및 보완과제

○ 아이돌봄 전달체계 개편

- 육아종합지원센터 등을 통해 돌보미 관리를 통해 안정적인 서비스 제공
- 등하원 돌보미 등 돌보미를 원하는 집중 시간대의 수요를 맞출 수 있는 방안 마련

○ 수요자 입장에서 돌봄 서비스를 제공하는 기관 및 시설에 대해 부처가 다르더라도 명칭 하나로 통합

- 동일 시설 내에서 부처별 프로그램은 가, 나, 다 형 등으로 구분해 개별적인 특성을 살리는 프로그램을 실시하더라도 명칭은 oo센터로 통일해 수요자는 한 센터에 가서 필요한 서비스를 제공받는 구조

- 부모(양육자)의 돌봄권 보장과 평등한 돌봄 지향
 - 가족 내 돌봄을 행하는 책임 역할에 있어서 남성과 여성이 공평하게 돌봄하고, 맞벌이 경우 남성, 여성 모두 휴가제 자유로운 활용 등을 통해 돌봄을 할 수 있도록 지원
- 장기적인 시각에서 돌봄의 정부-지역사회 연계 및 협력 방안 필요
 - 아이돌보미, 공동육아나눔터 확대·강화 등을 통해 가정, 공동체 돌봄 강화(7.5. 발표)
- 돌봄 인력의 체계적 양성과 전문성 강화
- 돌봄서비스의 공공성과 자립성 간 균형 방안 모색
- 학교 안팎의 온종일 돌봄체계 확립(7.5. 발표)
 - 학교 내 초등돌봄 확대, 지역공공시설 활용 다함께 돌봄(마을) 확대

〈표 5-10〉 제3차 재구조화 【돌봄 체계 강화】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제	
초등돌봄	• 초등학생 돌봄 수요 대응체계 강화	• 학교 안팎 온종일 돌봄체계 확립	• 돌봄의 정부-지역사회 연계 및 협력 방안 • 돌봄서비스의 공공성과 자립성 간 균형 • 돌봄 인력 체계적 양성과 전문성 강화
지역사회 돌봄	• 지역아동센터 운영 내실화 • 청소년 방과후 아카데미 운영 내실화 • 공동육아나눔터 활성화 • 다함께 돌봄		
돌봄서비스	• 아이돌봄서비스 확충 및 내실화	• 아이돌봄 전달체계 개편 • 돌봄 서비스 제공 시설 명칭 단일화	
평등 돌봄	-	-	• 부모의 돌봄권 보장과 평등한 돌봄 지향

3. 돌봄 비용 지원

가. 돌봄 비용 지원 영역 현황 진단

□ 사교육비 현황

- 경쟁사회 지속과 돌봄 공백 발생 등에 대응하기 위한 사교육비 증가로 돌봄의 비용구조가 악화
 - 사교육비 총액은 증가추세임.
 - 2017년 사교육비 총액 약 18조 6천억원으로 전년 18조 1천억원에 비해 3.1% 증가함.

〈표 5-11〉 학생 사교육비 총액

(단위: 억원, %)

구분	2013년	2014년	전년대비 증감률	2015년	전년대비 증감률	2016년	전년대비 증감률	2017년	전년대비 증감률
전체	185,960	182,297	-2.0	178,346	-2.2	180,606	1.3	186,223	3.1
초등학교	77,375	75,949	-1.8	75,287	-0.9	77,438	2.9	81,195	4.9
중학교	57,831	55,678	-3.7	52,384	-5.9	48,102	-8.2	48,181	0.2
고등학교	50,754	50,671	-0.2	50,675	0.0	55,065	8.7	56,847	3.2

자료: 통계청(2018.3.15.). 2017년 초중고 사교육비조사 결과 보도자료.

- 학생 1인당 월평균 사교육비도 증가추세임.
 - 초·중·고교 학생 1인당 월평균 사교육비는 27만 1천원으로 전년 25만 6천원에 비해 1만 5천원(5.9%) 증가함.

〈표 5-12〉 학생 1인당 평균 사교육비

(단위: 만원, %)

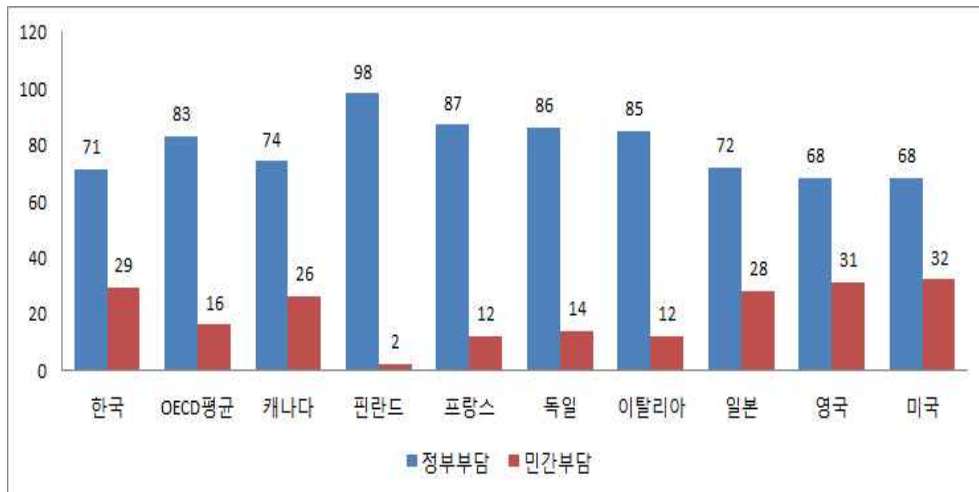
구분	2013년	2014년	전년대비 증감률	2015년	전년대비 증감률	2016년	전년대비 증감률	2017년	전년대비 증감률
전체	23.9	24.2	1.1	24.4	1.0	25.6	4.8	27.1	5.9
초등학교	23.2	23.2	0.0	23.1	-0.4	24.1	4.5	25.3	4.8
중학교	26.7	27.0	1.2	27.5	1.9	27.5	-0.1	29.1	5.7
고등학교	22.3	23.0	2.9	23.6	2.9	26.2	10.9	28.4	8.4

자료: 통계청(2018.3.15.). 2017년 초중고 사교육비조사 결과 보도자료.

- OECD 국가와 비교시 교육비에 대한 민간부담률은 미국, 영국 다음으로 가장 높은 수준임.

[그림 5-5] OECD 주요국의 정부와 민간부담 공교육비율(2014~2015년 기준)

(단위: %)



자료: OECD(2017). Education at a Glance 2017; 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr>에서 재인용

- 정책의 수요자인 국민의 인식조사 결과 사교육비 부담 완화는 저출산과 관련 있는 중요한 요인으로 인식됨.
- 「2015년 전국 출산력 및 가족 보건 복지 실태조사」에서 기혼여성(15~49세)의 양육에 바람직한 사회여건에 대한 수요로 사교육비 경감(17.9%)이 가장 높게 나타남(이삼식 외, 2015).
- 일반 국민을 대상으로 이루어진 저출산 대책에 대한 중요도 조사(김상호 외, 2017)에서 사교육비 경감 지원은 5점 척도에서 4.21점으로 매우 중요한 정책으로 평가됨.
 - 해당 조사에서 전문가와 공무원 대상의 조사에서도 사교육비 경감 지원 정책은 중요도가 매우 높게 평가됨(각 4.35점, 4.36점).

나. 돌봄 비용 지원 영역 기존 정책 진단

□ 성과

- 제3차 기본계획에서 사교육비 부담 완화는 저출산 대책의 교육 개혁 측면을 대표하는 핵심성과지표로 제시되어 중요하게 추진됨.
- 사교육비 부담 완화를 위해 공교육 정상화, 대입전형 간소화 등의 정책을 추진하였고 대체로 성과는 높게 나타남.
 - 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」 및 동법 시행령에 의거하여, 학교 교육과정 내 정상적인 수업을 도모하고, 모든 평가에 대한 선행 출제를 금지하는 것을 목적으로 추진되었고 추진된 2016, 2017년 실적은 목표치를 달성하였음.
 - 대학 진학과 관련된 대학 입학 전형 간소화, 대학 입학 관련 정보 접근과 관련된 격차해소, 입학 전형료 인하, 대학 등록금 부담을 경감하기 위한 장학금 지원 사업을 추진하였음.

□ 한계

- 초, 중, 고교 과정에서 지출되고 있는 사교육비 부담을 경감시키기 위해 추진된 세부 정책은 대학 입학 사업에 주목하고 있는 경향이 있음.
 - 초등학생의 사교육비의 목적은 돌봄인 경우가 많다는 점을 고려하여 방과 후 학교 프로그램의 확대와 내실화와 같은 정책의 적극적인 추진이 부족하였음.
 - 방과 후 학교 프로그램과 사교육비 부담 간 부적(-) 연관성을 관측한 여러 실증 연구에서도(김희삼, 2010; 김홍원, 2012; 주동범 외, 2018) 방과 후 학교 프로그램이 양적, 질적으로 개선되는 경우 사교육비 부담이 감소함을 시사함.
 - 초, 중, 고 사교육비의 부담을 실질적으로 감소시킬 수 있는 세부 정책의 발굴 및 추진이 미흡하였음.
- 사교육비 부담의 완화를 위해 교육 기회 균등을 위한 공교육의 정상화와 같은 세부 과제 추진이 필요하나, 제3차 기본계획에 포함된 정책은 직접적인 관련이 부족함.

- 공교육의 정상화를 도모하기 위한 선행학습 유발 관행 근절을 보다 내실 있게 추진하기 위한 제도적 규제와 관련된 정책의 개발이 미흡하였음.

다. 제3차 기본계획 돌봄 비용 지원 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (장기) 사교육비 부담은 자녀를 출산하지 않는 중요한 이유로 보고된 만큼 저출산 정책에서 추진될 필요가 있으나 교육체계 전체의 개혁이 이루어져야 사교육비 부담이 완화될 것임. 그러나 교육체계 개혁은 범위가 크며 단기간 달성이 불가능하므로 4차 기본계획의 틀 안에서 또는 교육 정책의 틀 안에서 추진되어야 함.
- 다음과 같은 정책적 방향을 제시함.
 - 실질적인 공교육 비용 완화
 - 공교육(초·중등교육) 기능과 역할 실질화
(예: 학력격차 심화 해소, 중·고교 취업연계 교육 등)
 - 교육제도와 재정의 분권과 자치 강화 방안
 - 학교교육 이후(박)의 교육제도와 생애주기 인적자본 축적
 - 교육을 통한 대물림과 불평등 심화 완화 대책

라. 돌봄 비용 지원 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
영아 돌봄 비용		
2-1-아 저소득층 영아대상 기저귀 분유 지원	삭제	육아필수재인 기저귀, 분유를 지원하는 사업으로 저소득층 양육부담 완화와 밀접한 연관이 있으나, 저출산대책보다는 기초생활 보장 정책으로서의 효과성이 더 크다고 판단됨
미취학 아동 돌봄 비용		
2-1-마 아동수당 지급	핵심	아동중심의 패러다임 전환에 있어서 중요

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
교육 비용		
3-3-다 사교육부담경감	핵심	저출산의 중요한 원인인 자녀 양육비(교육비) 부담과 직결됨
3-3-라 대학등록금부담경감	삭제	대학등록금부담은 자녀 양육비(교육비) 부담 경감을 통한 저출산 대책으로서 추진되기보다 저소득층에 대한 복지지원으로서 부처 고유의 사업으로 추진되는 것이 더 적합함. 또한, 셋째자녀 이상 대학생에 대해 국가장학금을 지원하는 것은 저출산 대책일 수 있으나 해당 정책으로 인해 출산 의향 또는 실제 출산이 증가해야 하는데, 정책 대상자는 향후 출생자이므로 실제 정책 수혜 시점 간의 괴리가 있다는 점을 고려할 때 저출산 대책으로서 효과성이 떨어짐.
공교육 강화		
3-3-가 적성·능력 중심으로 전환을 위한 교육·고용체계 개편 (자유학기제, NCS기반/산학일체형/마이스터고/취업보장형/대학평생교육제)	삭제	저출산 대책으로 관련성 부족
3-3-가 적성·능력 중심으로 전환을 위한 교육·고용체계 개편(청년일자리친화적 경제구조 조성)	삭제	저출산 대책으로 관련성 부족
3-3-나 공교육의 역량 강화	유지(강화)	저출산의 원인 및 대응책으로 직접적인 관련은 없으나 사교육비 부담 경감을 위해 중요한 과제이며, 삶의 질 향상이라는 측면에서는 필요

□ 신규 및 보완과제

○ 아동계좌로 아동 1명 당 돌봄 비용 지원

- 1차적으로는 아동 수당을 기본 보편 수당에 더해 정책의 목표에 부합되는 조건(다자녀)에 따른 차등 지원 수당을 합쳐서 지원을 확대하는 것이 필요
- 더 나아가 장기적으로는 시설로 직접 가는 보육비용, 또는 가정수당, 아동수당을 한 곳으로 모으고 지급액을 맞추어 아동 1명마다 계좌로 돌봄 비용 통합 지원하는 것이 필요
- 지원 비용으로 양육자가 필요한 서비스를 구매하거나 구매 대신 본인의 시간을 투자하거나 상황에 맞게 선택하도록 설계함.
- 이에 따라 돌봄 서비스 유형을 더욱 다양화 하여 제공함.

○ 공교육비 지원

- (중·고등) 교과서 및 학습지 비용, 교복 비용, 수학여행 등 수련활동 참여 비용 등

공교육과 관련되어 부담되는 학부모의 비용 부담을 완화

○ 4차산업혁명, 맞벌이 증가·아동수 감소 등 사회 환경 변화에 대응, 공교육 시스템 개편을 통한 창의적 인재 양성 및 사교육비 부담 경감

- (초등) 아동의 놀 권리와 휴식을 충분히 보장하여 창의적 인재가 양성되도록 교육 내용과 교육 환경 등을 포함한 학교 운영 방식 개선(가칭, 더 놀이학교)
 - (초등 1학년) '열린 교육'으로 유치원과 연계가 되는 프로그램(예: 낮잠 시간) 개발이 필요
 - (초등 2~3학년) 아동발달과 관련하여 초등학교 고학년 적응을 위한 학습의 시간을 중심으로 프로그램 개발이 필요
- (중·고등) 고교 무상교육, 대학등록금·사교육비 경감
- (대학입시 제도 대응) 학원에서 이루어지는 대입 선발 관련 제도 설명회를 공교육 환경에서 기존의 교사가 설명하여 학원의 '불안 마케팅'으로 인한 과도한 사교육비 지출을 예방

○ 장기적으로 교육의 계층 상승 사다리 기능을 복원하기 위한 정책이 필요

- 저소득층 아동에게 보다 초기부터 체계적이고 지속적인 지원이 필요
- 대학이 혁신적 선발제도를 도입할 수 있도록 지원
 - 정부의 대학 평가에 신입생 사회경제적 구성의 다양성 지표를 포함시켜 우수한 대학에 대한 재정 지원을 확대
 - 다양한 선발 방식을 도입할 수 있도록 대학의 선발 비용과 관련된 지원이 필요함.
 - 더 나아가 다양한 학생이 학교에 적응을 하고 취업에 이르는 과정까지 지속적인 지원과 연계 프로그램이 필요함.
- 일반고에는 진학계 고교(일반고, 외고, 국제고, 자사고) 전체 재학생의 약 95%가 재학하고 있다는 점과 일반고에 저소득층 자녀의 비율이 상대적으로 높다는 점에서 일반고의 역량 강화를 위한 지원이 필요
 - (단기) 진학계 고교와 일반고의 선발시기를 동일하게 하여 일반고 진학생의 열패감을 해소시키고 일반고에 대한 선호도를 향상시킬 필요

- (중장기) 교육의 다양성 제고라는 원래의 취지와 어긋나 입시 명문고를 지향하는 특목고 및 자사고를 일반고로 전환할 수 있도록 지원이 필요

〈표 5-13〉 제3차 재구조화 【돌봄 비용 지원】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완 과제
미취학아동 돌봄 비용	• 아동수당	• 아동계좌 지원(장기)
교육 비용	• 사교육부담경감	• 대입 선발방식 개편 • 공교육비 부담 경감 • 교교 무상교육
공교육강화	• 공교육의 역량 강화	• 학교 운영방식 개선(더 놀이학교) • 진학계고교와 일반계고교의 선발시기 일원화 • 교육의 계층사다리 기능 복원

제3절 일·생활 균형

1. 일·생활 균형 실천 분위기 확산

가. 일·생활 균형 실천 문화 확산 영역 현황 진단

- 육아휴직을 본인의 의지로 사용할 수 있는 분위기는 기업 규모에 따라 다르게 나타남(대한민국정부, 2015).
 - 육아휴직 사용 용이성은 기업 규모 300인 이상: 63.1%, 100~299인: 55.2%, 10~99인: 44.0%, 5~9인: 42.6%로 기업규모가 클수록 용이
- 가족친화인증을 받은 기업은 2017년 말 현재 2,802개사(대기업 335개, 중소기업 1,596개, 공공기관 871개)
 - 가족친화인증기업은 지속적으로 증가하고 있으며, 중소기업과 공공기관의 증가세가 현저

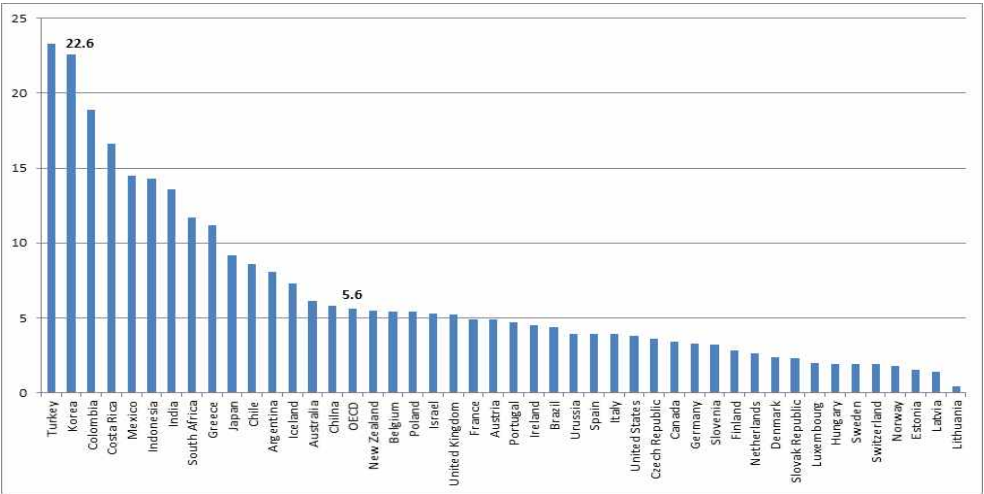
〈표 5-14〉 가족친화 인증기업 현황

연도	전체	대기업	중소기업	공공기관
2008	9	3	0	6
2009	14	6	2	6
2010	20	6	4	10
2011	80	23	17	40
2012	74	22	6	46
2013	227	59	83	85
2014	361	70	183	108
2015	427	35	292	100
2016	523	53	314	156
2017	1,067	58	695	314

자료: 가족친화지원사업 홈페이지. (<http://www.ffsb.kr/ffm/ffmCertStatus.do>).

□ 우리나라는 주 60시간 이상 노동을 하는 노동자의 비율이 OECD 국가 중 2위로 22.6%(OECD, 2017)

[그림 5-6] OECD 국가의 주 60시간 이상 노동자 비율



자료: OECD. (2017). Employment Outlook 2017.

나. 일·생활 균형 실천 문화 확산 영역 기존 정책 진단

- (성과) 주 52시간 제도 시행 및 인식과 문화 개선 노력(‘일가양득 캠페인’ 강화, 모성보호법 위반에 대한 스마트 근로감독)은 성과
 - 2018년 7월 1일부터 주 52시간 제도 시행
 - 300인 이상 기업과 공공기관이 대상이지만 앞으로 확대 예정
- (한계) 현재 근로감독 체계와 한계
 - 전수조사가 불가하고, 모성보호제도에 초점을 둔 것이 아니며, 상시 감독이 불가함.
 - 스마트근로 감독 결과가 근로감독으로 연결되지 않고, 실제 활용도도 낮으며, 사내 인사이기 때문에 공정한 조언이 어렵다는 한계점 존재

다. 제3차 기본계획 일·생활 균형 실천 문화 확산 영역 재구조화

- 재구조화의 방향
 - (단기) 일·가정양립 실천 분위기의 확산 또는 제약은 기업문화, 근무환경, 근로조건 등을 매개로 이루어지므로 이를 좌우하는 기업, 근로자 등 민간의 적극적 참여가 핵심이라는 관점이 필요
 - 단기적으로는 심리적, 관습적 저항과 타성을 극복하고 허용된 일·가정양립 제도부터 자유롭게 활용할 수 있는 환경을 만드는 것이 우선
 - 다만, 통제(근로감독)와 동기부여(가족친화인증)를 통한 정책의 직접적·적극적 선도가 일·가정양립 환경 조성에 (가장) 유효하고, 시급하고, 충분한 수단인지는 재고할 필요가 있음. [실효성, 국가-개인 관계 고려]
 - 기존 정책의 선언적 기능과 효과성은 감안하되, 환경 조성을 위한 단기적, 간접적 유인 제고 수단을 더불어 모색
 - (장기) 직원들의 일·가정양립 정책을 적극적으로 추진하는 것이 기업에도 도움이 될 수 있다는 동기와 유인의 부여가 중요

라. 일·생활 균형 실천 문화 확산 영역 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
일·가정양립 실천 분위기 확산			
4-1-가 일·가정양립제도 이용권 보장(육아 휴직제도 내실화)		핵심	육아휴직제도를 자유롭게 이용할 수 있는 환경을 만드는 일은 일·가정양립을 실현하기 위해 가장 기본적으로 갖춰줘야 할 조건
4-1-나 스마트 근로감독 시스템 구축		유지	근로감독 인력 부족이 만성화되어 있어 단기적으로 대규모 인력충원 없이 근로감독이 가능한 스마트 근로감독 시스템을 구축하는 것은 매우 필요함. 그리고 과제 제목을 '스마트 근로감독 강화'로 변경 추진 필요
4-1-다 일·가정양립을 위한 가족친화적 기업 문화 확산	가족친화인증제	유지	일·가정양립을 위해서는 무엇보다도 기업의 협력이 우선적으로 필요한 부분이기 때문에, 가족친화적인 기업 문화를 만들 수 있게 유도하는 것은 매우 필요
	일·가정양립 환경 개선	유지	매우 필요한 사업이나 일·가정양립 환경개선 지원은 기업의 부담을 완화시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것
4-1-라 일·가정 양립이 가능한 근무환경 조성	스마트워크 인프라 구축 및 운영 활성화	삭제	저출산 대책으로서 관련성이 적으므로 부처에서 고유 사업으로 추진하는 것이 바람직함 또한 저출산 관점에서는 육아를 하면서 집에서 스마트 기기를 활용한 근무형태 마련이 더 중요함
	공공	유지(확대)	공공뿐 아니라 민간까지 확대 필요

□ 신규 및 보완과제

- (모성보호제도 이행 현황 정보 제공) 민간 기업의 기업 공시 사항에 모성보호제도 이행 현황 및 이행 상황에 대한 정보 제공을 의무화하여, 기업에 대한 지원 등에 반영하는 것을 검토

〈표 5-15〉 제3차 재구조화 【일·가정양립 실천 분위기 확산】 과제 구성

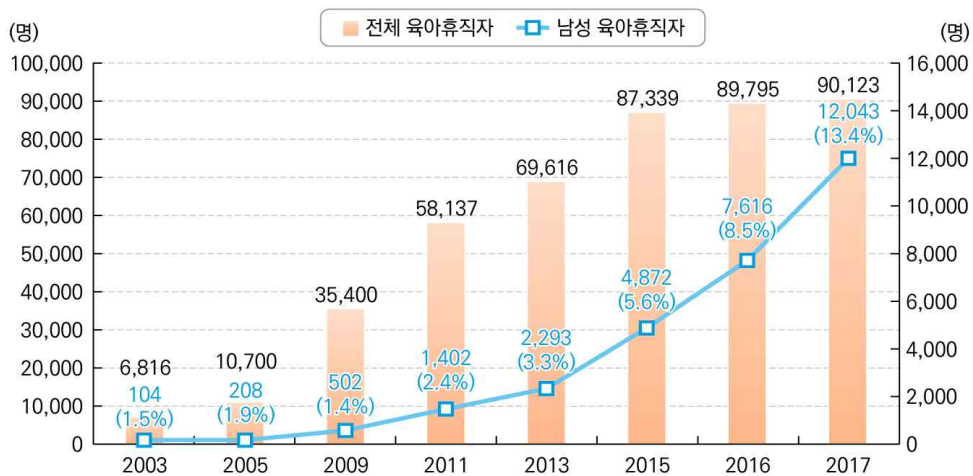
구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제
육아휴직	• 육아휴직제도 내실화	-
근로감독	• 스마트 근로감독 시스템 구축	-
기업문화 및 환경	• 가족친화인증제 • 일·가정양립 환경개선	• 모성보호이행 현황 정보 제공
근무환경조성	• 공공기관 일·가정양립을 위한 근무환경 조성	-

2. 일·생활 균형 실천 여건 강화

가. 일·생활 균형 실천 여건 강화 영역 현황 진단

- 일·생활 균형 지원제도의 이용률은 지속적으로 증가
 - 출산전후휴가자 수는 출생아 수의 감소와 더불어 감소하는 경향이 있으나, 육아휴직자 수는 지속적으로 증가하고 있는 경향
 - 전체 육아휴직자 중 남성근로자가 차지하는 비중은 2010년 이후 급격하게 증가하는 경향(2011년: 2.4% → 2017년: 13.4%)

[그림 5-7] 남성 육아휴직자 수 증가 추이: 2003~2017년



자료: 고용노동부(각 년도), 고용보험통계연보.

- 직장어린이집 설치의무 사업장의 수는 2017년 1,153개소이며 이중 이행 사업장은 941개소, 미이행 사업장은 212개소(도남희 외, 2017)
 - 직장어린이집 설치와 관련하여 전체 730개소의 사업장 중 59.2%가 비용지원 등의 수혜를 받았으며, 15.6%는 지원 받지 못함.
 - 기업이 74.6%로 대부분 기업은 지원을 받은 것으로 나타났으며, 병원 57.8%, 국가기관 52.0%, 학교 42.3%, 지자체 6.7%

- 직장어린이집 설치 미이행 사유로 사업장 특성상 이행이 곤란한 경우가 29.2%, 설치장소 확보의 어려움 26.4%, 이용대상 부족이 22.6% 순

나. 일·생활 균형 실천 여건 강화 영역 기존 정책 진단

□ (성과) 대기업을 중심으로 의무 육아휴직제 확대 경향

- 롯데그룹의 남성 육아휴직 의무화 제도 시행(2016년 1월)
 - 최소 1개월 이상의 육아휴직을 의무화하며, 통상임금 100% 지급이 원칙이며 통상임금과 정부지원금과의 차액을 그룹 차원에서 전액 지원
 - 육아휴직 경험 직원의 배우자에 대한 설문조사 결과, 육아에 실질적 도움이 됐다는 비율이 72%(매일경제 2018.7.12.)
- 이외 SKT, CJ, 현대백화점 그룹 등도 육아휴직 강화 등의 기업 문화 개선안 발표(조선비즈, 2017.6.2.)

□ (한계) 대기업을 중심으로만 일·생활 균형 실천 여건이 강화되는 경향과 전반적으로 핵심 제도의 의미 있는 발전은 찾기 어려움

- 광범위한 제도 사각지대가 형성되어 제도 적용의 보편성이 훼손되고 제도 혜택의 양극화가 발생되고 있음.
 - 고용안정성이 취약한 비정규직, 소규모 사업장 근로자 중심으로 사각지대 형성
 - 제도의 효과는 안정적이고 상대적으로 고소득인 직종 근로자에 집중
- 일생활균형 혜택에 있어 대기업과 중소·영세기업 간의 격차가 벌어지는 현상은 노동시장의 이중구조 문제와 함께 논의되어야 할 난제로 이해

다. 제3차 기본계획 일·생활 균형 실천 여건 강화 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 공통적으로 대기업이 중소기업보다 일·가정양립 제도가 잘 정착되어 있다고는 하나, 기업 입장에서는 여전히 비용 부담을 떠맡을 수밖에 없는 구조임.

- 단기적으로는 중소기업·비정규직 등의 일·가정양립이 제대로 시행될 수 있는 여건을 만드는 것이 중요
- (장기) 장기적으로는 기업부담을 완화하는 것이 필요
- 현재 육아휴직 관련 제도가 흩어져 있으며, 이것은 기금마련과 제도개편이 함께 논의
- 육아기근로시간단축과의 연계도 함께 논의 필요
- 자녀에 한정하지 않고, 가족 구성원의 돌봄이 발생할 경우 유급휴직을 할 수 있도록 검토(가족돌봄휴가 관련 위원회 발표와 2017년 말 관련 국회 의원입법 발의 법안 참조)

라. 일·생활 균형 실천 여건 강화 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
남성중소기업비정규직 등 일·가정양립 실천 여건 강화			
4-2-가 중소기업 일·가정양립 실천여건 확충	육아휴직 지원금 개선	유지	기업의 부담을 완화시키는 정책은 매우 필요함. '중소기업 일·생활균형 확산 지원'으로 변경 추진
	대체인력 지원서비스 강화	유지	
	직장보육시설 설치 지원	유지	
4-2-나 비정규직에 대한 지원 강화		유지	고용형태에 관계없이 균등하게 지원을 받을 수 있는 환경 구축이 필요하며, '출산육아지원 사각지대 해소'로 변경 추진
4-2-다 남성육아참여 활성화		핵심	여성의 독박육아로 대변되는 현실에 비추어볼 때, 남성의 육아참여는 매우 필요한 요소임. 더욱 확대하여 추진할 필요가 있음

□ 신규 및 보완과제

- (성평등한 육아시간) 배우자 출산휴가 확대(유급 10일), 아파와 함께하는 등·하원 운동
- (육아휴직 지원금 현실화 방안) 현재 육아휴직 1인 당 월 20만 원 지급(대기업 월 10만원)을 현실화

- 중소기업의 경우 현행 육아휴직 관련 실질적인 총지원금은 30만원인데 이를 40만원으로 상향하는 논의가 진행 중
- (중소기업 직장보육시설 설치 지원 다양화) 사업장 특성을 고려한 맞춤형 지원(도남희 외, 2017)
 - 사업장별 근무 환경 특성을 고려한 컨설팅과 설치 기준을 완화할 수 있는 현실적인 지원 필요
 - 중소기업 이하의 형태에서는 영아부터 다닐 수 있는 공동직장보육시설(국공립협업형) 설치 검토
 - 사업장의 실질적인 재정 상태를 고려한 운영비 지원 필요
 - 또한, 사립대학과 병원은 지원 대상에서 제외되는 형평성 문제 발생하기 때문에 대학 재단 법인을 하나의 사업장으로 구분하여 고용보험에서 지원하는 방안 검토
- (직장보육시설 미이행 기업에 대한 검토 강화) 미이행 사유 중 보육 수요가 없기 때문에 설치하고 있지 않는 기업이 다수 분포하기 때문에 실제 보육수요를 검토하는 것이 필요
 - 미이행 시 페널티 부여
- (기금마련과 제도개편 논의) 육아기 근로시간 단축과 연계 논의가 필요하고, 가족돌봄휴직 유급화도 검토해야 할 사안임.

〈표 5-16〉 제3차 재구조화 【일·생활 균형 실천 여건 강화】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제
육아휴직	• 육아휴직 지원금 개선	• 육아휴직 지원금 현실화 방안 • 기금마련과 제도개편이 함께 논의 • 육아기근로시간단축과의 연계 논의 필요 • 가족돌봄휴직 유급화
대체인력	• 대체인력 지원서비스 강화	-
보육시설	• 직장보육시설 설치지원	• 중소기업 직장보육시설 설치지원 다양화 • 직장보육시설 미이행 기업에 대한 제재 강화
비정규직 지원	• 비정규직 지원 강화	-
남성육아참여	• 남성육아참여 활성화	• 배우자 출산휴가 확대(유급 10일) • 성평등한 육아시간

3. 일·생활 균형 지원제도 활성화

가. 일·생활 균형 지원제도 활성화 영역 현황 진단

- 일·가정 양립 제도 이용에 영향을 미치는 요인은 출산순위, 종사상지위, 직장유형(박종서 외, 2016)
 - 출산 순위가 첫째 아의 경우 출산전후휴가 사용이 그 이외의 출산 순위에 비하여 감소하고, 상용근로자, 공공부문에 종사하는 이들의 출산전후휴가 사용이 큰 경향
 - 그러나 출산전후휴가 제도는 기업규모가 작을수록 제도의 도입조차 되어 있지 않는 경향(박종서 외, 2017)
 - 100인 이상: 90.6%, 10~99인: 73.5%, 5~9인: 35.7%, 1~4인: 18.8%
- 육아휴직은 고용보험 직장가입자 여성의 21.2%가 이용하지 못하고 있는 경향(박종서 외, 2016)

나. 일·생활 균형 지원제도 활성화 영역 기존 정책 진단

- (성과) 육아휴직과 출산전후휴가와의 연계를 강화시킴.
 - 자동 육아휴직 확산을 위해 출산휴가·육아휴직 통합서식을 개발·보급(2016년)
 - 2016년에 육아기 근로시간단축제도 사용기간을 1년에서 2년으로 확대하고 근로기간으로 인정하고 분할사용 횟수도 2회에서 3회로 확대(2016년)
 - 비정규직 육아휴직지원금을 20만원에서 30만원으로 인상(2017년)
 - ‘아빠의 달’ 적용기간을 1개월에서 3개월로 확대(2016년)
 - 둘째 자녀의 경우 ‘아빠의 달’ 육아휴직 급여 상한을 150만원에서 200만원으로 인상
- (한계) 현재의 일·가정양립 정책은 기업이외에 다른 주체들이 할 수 있는 것(특히 공무원)을 최대한 이용하려고 하는 경향이 있으나, 기업의 적극적 참여와 주도가 없으면 효과가 제한됨.

- 적극적인 일·가정양립 정책 시행은 기업의 부담 완화와 동반하는 것이 중요
- 또한, 제도를 마련해도 대부분 대기업과 공공기관에서만 시행
 - 중소기업이 제도를 시행할 수 있는 여건 조성 필요

다. 제3차 기본계획 일·생활 균형 지원제도 활성화 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 일·가정양립 제도를 활용할 수 있는 기업 내 환경 구축
- (장기) 기업의 부담을 완화시킬 수 있는 방안 및 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도개편 방안 검토
 - 근로시간 단축 및 모성보호재원 마련을 위한 방안 검토

라. 일·생활 균형 지원제도 활성화 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
일·가정양립 지원제도 활성화		
4-3-가 육아휴직후 직장복귀지원 프로그램 확대	유지	육아휴직 중에 축적이 중단된 인적자본을 보완하기 위해서 매우 필요한 제도이지만 실효성 있게 시행되는 것이 중요하며, 대체인력과 상충관계를 해소하는 것도 필요할 것
4-3-나 육아기 근로시간단축 활성화	유지	육아기에는 아이의 상황에 따라 많은 것들이 급작스럽게 변할 수 있기 때문에, 이것에 유연하게 대응할 수 있는 근로시간을 부여하는 것이 필요
4-3-다 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도개편 방안 검토	유지	육아휴직 급여 상향 등 전반적인 체계 개편은 4차계획과 연계하여 현 시점부터 지속적으로 검토 필요
4-3-라 출산전후 육아휴가 급여 내실화 및 모성보호 재원 대책 마련	유지	기업뿐만 아니라 개인이 출산 및 육아로 인한 기회비용 제로화를 위한 정책이 매우 중요하고, 고용보험 미가입자에게 급여지급을 위한 안정적인 재원 마련이 필요
일자리 기회와 근로기반 확대		
3-1-가 시간선택제 일자리 활성화	유지	다양하고 유연한 근무시간은 일·생활 균형의 기본이 될 것
3-1-나 다양한 근무형태 활성화	유지	
3-1-다 경력단절여성 재취업 지원체계 강화	유지	재취업을 생각하고 있는 여성들의 인적자본을 향상시켜 재취업을 원활히 지원하는 것은 필요
3-1-라 이공계 여성인력 진출 활성화	여성 R&D인력 진출 촉진 여성 R&D인력 산업현장 진출 지원	삭제
3-1-마 여성고용 및 여성관리자 비율 제고	핵심	여성 고용과 여성 관리자가 많아질수록 여성 취업에 긍정적인 영향을 미칠 것

□ 신규 및 보완과제

- (육아휴직제도 개편) 초기 집중지원 등 계단식 차등 급여체계 설계 및 자동육아휴직제(원치 않는 사람만 신청) 법제화 <4차 계획과 연계 검토>
 - 부모 모두 초기 3개월 통상임금 100%를 보전하며, 상한액을 현실화
- (근로시간 단축) 생애주기별 여건에 따른 근로시간 단축 모델 확산
 - 육아시간 도입(현재 만 5세 이하 자녀를 둔 공무원은 2년간 1일 2시간 육아시간 보장)
 - 초등입학기 1시간 단축 법제화
- (시간권 보장) 근로시간 단축청구권 도입, 연차휴가 사용 활성화*, 퇴근 후 휴식권 리 보장
 - * 관공서의 공휴일에 관한 규정을 유급휴일로 보장, 근로시간 저축 휴가제 도입, 연차휴가 연속 사용 규정, 최소휴식시간제 보장 등. (다만, 이 부분이 다른 제도적 방안들에 비해 우선순위에서 시급한 의제인지는 논란의 여지가 있음. 현실적으로 저축휴가제 등을 통한 제도 오남용 사례도 보고되고 있어 신중한 논의가 필요함.)
- (대체인력 활성화) 시간제 일자리 및 다양한 근무형태를 지원하기 위해서는 근무시간 단축에 따른 업무 공백을 보완해야 할 필요성
 - 고용노동부의 대체인력뱅크에 다양한 인력풀이 등록할 수 있도록 환경 조성
 - 이와 함께 육아 휴직 및 다양한 근무형태를 이용하는 이들에 대한 불이익을 최소화할 필요
- (경력에 맞는 일자리 제공) 경력단절여성들이 일을 하지 않는 이유 중의 하나는 경력에 맞는 일자리가 없기 때문
 - 단순 사무직이 아닌 경력 단절 이전에 했던 업무와 유사한 일을 매칭하는 것이 필요

〈표 5-17〉 제3차 재구조화 【일·가정양립 지원제도 활성화 및 일자리 기회와 근로기반 확대】 과제 구성

구분		3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제
일·가정양립 지원제도 활성화	직장복귀지원	• 육아휴직 후 직장복귀지원 프로그램 확대	-
	근로시간단축	• 육아기 근로시간 단축 활성화	• 생애주기별 여건에 따른 근로시간 단축 모델 확산 • 근로시간 단축청구권 도입, 연차휴가 사용 활성화, 퇴근 후 휴식권리 보장
	육아휴직 보편화	• 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도 개편 방안 검토	• 자동육아휴직 법제화
	재원대책	• 출산전후 육아휴가 급여 내실화 및 모성보호 재원 대책 마련	• 모성보호급여의 건강보험 이관 • 부모보험 제도 도입 검토
일자리 기회와 근로기반 확대	시간선택 및 다양한 근무형태	• 시간선택제 일자리 활성화 • 다양한 근무형태 활성화	• 대체인력 활성화(4-2-가 대체인력 지원 서비스 강화와 함께 추진)
	경단녀 재취업	• 경력단절여성 재취업 지원체계 강화	• 경력에 맞는 일자리 제공
	여성고용 활성화	• 여성고용 및 여성관리자 비율 제고	-

제4절 청년의 일과 주거

1. 청년 일자리 확보(와 여건 개선)

가. 청년 일자리 확보 영역 현황 진단

□ 성장-고용 간 연계가 약화되는 전반적인 추세가 유지되는 가운데 청년 일자리 미스매치도 지속

○ 성장이 고용의 증가로 이루어지는 선순환 구조가 약화되는 추세

- 기술진보, 전문화, 산업구조 변화 등으로 인한 성장-일자리 연결고리의 약화가 주원인

○ 학력과 눈높이에 따른 수요 대비 양질의 일자리 공급은 여전히 부족

- 대학진학률은 2012년 정점을 찍은 이후 하향 안정세를 보이고 있으나 여전히 높은 수준

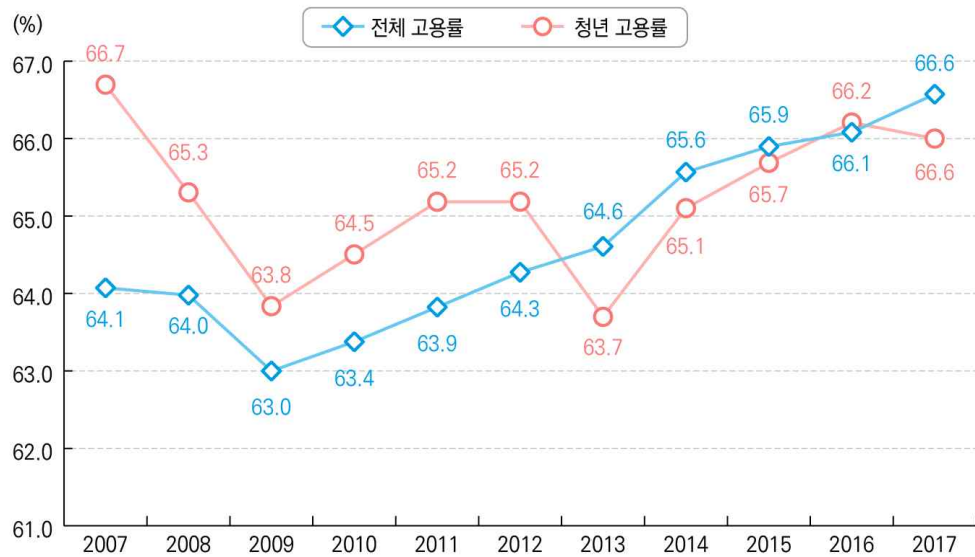
* 대학진학률: 33.2%('90년) → 68.0%('00년) → 71.3%('13년) → 70.8('15년) → 68.9%('17년)

- 고학력자 수준, 취업 선호도 등에 대비하여 '양질의 일자리 수' 부족은 지속

□ 인구구조 변화와 성장 둔화가 맞물려 일자리 문제의 부담이 청년층에 상대적으로 전가

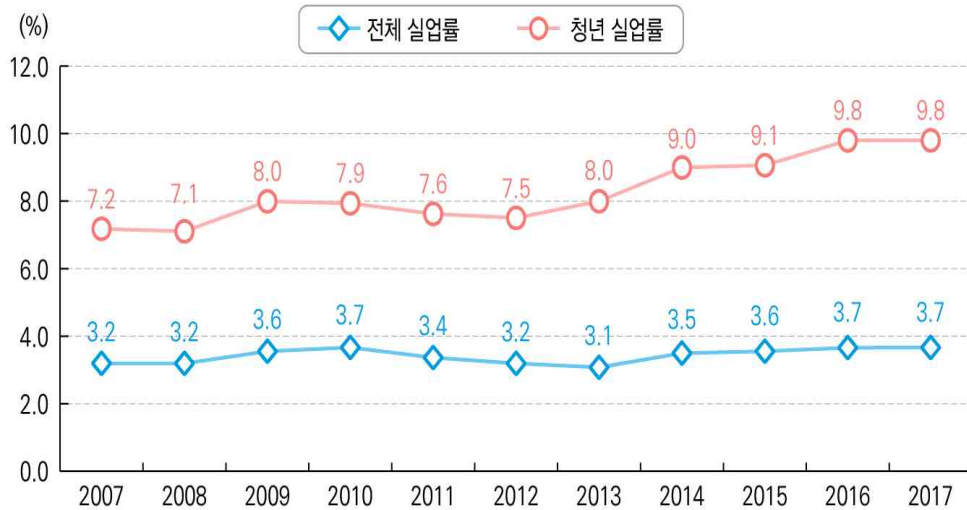
○ (중단기 코호트 현상) 에코붐 세대*의 입직이 정점을 지나고 있어, 청년 고용이 상대적으로 더 저조한 가운데 청년 실업률도 점진적으로 상승하는 모습

[그림 5-8] 연도별 청년 고용률 (2007-2017년)



자료: 통계청(2017). 경제활동인구총조사

[그림 5-9] 연도별 청년 실업률 (2007-2017년)



자료: 통계청(2017). 경제활동인구총조사

- 노동시장의 구조와 제도의 경직성, 규모와 업종에 따른 고용형태와 근로조건격차가 상존하여 일자리 창출을 제약하고 있는데 그 영향은 상대적으로 청년층에 집중
 - 청년층의 경우 학교 교육이 일자리로 이어지는 과정에서 생애주기 상 인적자본(역량)을 축적할 기회와 경험의 양과 질이 감소하는 악영향도 발생

나. 청년 일자리 확보 영역 기존 정책 진단

□ 성과 (시행계획 성과평가 기준)

- 구조(infra) 변화를 통한 출산 유인 제고라는 거시적 접근이 시도 됨.
 - 청년 일자리 부문에 있어서는 세부과제의 부처 성과지표 달성, 예산 집행도 등 절차적 기준 달성

□ 한계: 구조적 접근의 기초에 따라 제시 되었으나 기본계획 정책목표와의 연계, 과제별 실질적 효과성 등 부재

- 기존의 고용-노동 문제 대응 정책 체계에서 청년 실업과 고용 불안 해소를 위한

청년고용 관련 정책과제들을 망라해 놓은 모습이나 일부 과제를 중심으로 실질적 효과성과 정책효율성이 불확실한 경우가 존재

- 기본계획에서 혼인과 출산으로 연결되는 저출산 대응 정책의 한 부분으로 구성되어 있으나 저출산 극복 목표와의 연계성은 불분명하고 정책의 시계와 시차에 있어 다른 저출산 대책들과는 이질적
- 청년 일자리와 주거 문제는 생애주기 상 청년기의 삶의 질, 교육-취업 과정의 경험과 역량 습득을 통한 인적자본 축적 차원에서의 접근도 필요한데 이 부분의 고려는 미흡

다. 제3차 기본계획 청년 일자리 확보 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

○ (단기) 당면한 청년 취업 저조 추세와 일자리 미스매치 부담 완화

- 청년의 선택을 확대하고 일자리를 포함 청년의 소득·자산(주거) 형성을 뒷받침할 인프라 확충에 주력하고 세부적인 과제들은 부처 고유 사업으로 환원
 - 일자리위원회의 청년일자리 확충 관련 논의 및 부처 추진 과제와의 연계
- 정책 의도와 효과성에 있어 이견이 적고 당사자인 청년층의 행태를 왜곡하지 않는 정책 중심으로 강조·보완
 - 예: 청년대상 훈련 확대, 선취업-후학습 활성화 등

○ (장기) (‘사회상속’의 관점에서) 청년층의 자발성과 선택의 폭을 넓히고 지역(지자체)가 주도적으로 참여하며, 학력·계층 등에 있어 청년의 다층적 측면을 고려한 정책 방향 제시

- 청년의 소득, 자산, 사회 참여 등을 포괄한 자발적 경제활동(취업/창업/이직) 지원을 중심으로 방향 제시
- 청년 당사자와 지역·지방정부들이 주도하는 정책 및 사업 활성화 장려·유도
 - * 예: 서울시 청년구직활동지원금, 사회출발자산 사업
- 2020년 이후 인구변동, 산업구조 변화에 따른 중장기 노동시장 전망

- 학력, 소득에 따른 인구학적 구분을 통해 지원 대상으로서의 청년층을 보다 세분화

라. 청년 일자리 확보 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
청년고용 활성화			
1-1-가 고용창출력과 일자리의 질 제고		삭제	부처 고유 정책이고 새로운 정책목표(일자리 기회와 삶의 질) 관련 정책적 중요성 불명
1-1-나 인간의 청년일자리 창출 노력 적극 지원		삭제	‘18년 시행계획 종료
1-1-다 청년 해외취업 촉진 및 해외+일자리 영토 확대		삭제	부처 고유의 정책으로 새로운 패러다임에 부합하는 인구정책적 함의 박약
1-1-라 주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고	직장어린이집 설치 지원	핵심	대기업·공공기관 등에 비추어 중소기업의 급여, 복지 향상을 위한 정책은 청년 취업 확대에 매우 필요
	청년가젤형 기업 지원	삭제	부처 고유의 정책으로 새로운 청년일자리 지원 패러다임 우선순위(일자리 기회와 삶근로 기반 조성 지원)에 해당되지 않음.
	핵심인력 성과보상기금·내일채움공제	삭제	부처 고유의 정책으로 이미 청년일자리 대책의 청년채움공제 개편·확대 방안으로 발표
	중소기업 취업 장려 장학금 지원, 희망사다리 장학금	삭제	부처 고유 정책으로 새로운 패러다임 우선순위에 해당되지 않고 청년들의 선호 반영 여지 불분명
1-1-마 청년의 기술창업 활성화	상생서포터즈	삭제	‘18년 시행계획 종료
	창업성공패키지	삭제	부처 고유 정책이고 새로운 정책목표(일자리 기회와 삶의 질) 관련 정책적 중요성 불명
	대학창업펀드	삭제	부처 고유 정책이고 새로운 정책목표(일자리 기회와 삶의 질) 관련 정책적 중요성 불명
1-1-바 교육과 고용과의 연결고리 강화	직업능력개발 체계 강화	삭제	부처의 기존, 고유 정책영역으로 기본계획에 담을 정책 대상과 수위가 아님.
	SW전문인력 양성	삭제	부처의 기존, 고유 정책영역으로 기본계획에 담을 정책 대상과 수위가 아님.
	중소기업 계약학과	삭제	부처의 기존, 고유 정책영역으로 기본계획에 담을 정책 대상과 수위가 아님.
	중소기업 특성화고 인력 양성	삭제	부처의 기존, 고유 정책영역으로 기본계획에 담을 정책 대상과 수위가 아님.
	사회맞춤형학과 지원	삭제	부처의 기존, 고유 정책영역으로 기본계획에 담을 정책 대상과 수위가 아님.
1-1-사 청년이 체감할 수 있는 고용 지원 인프라 확충		유지(보완)	정책지원기관을 대상으로 한 기존 부처 고유 정책 외에 청년층 선호를 반영한 내용 보강

□ 신규 및 보완과제

- 청년대상 훈련 프로그램 및 선취업-후학습 제도 내실화/활성화
 - 관련 부처 사업 모니터링(일자리 확보 및 여건 개선 효과 기준)과 사업(인프라) 확충 지원
- 자립지원 강화: 교육-취/창업-주거 비용 금융지원
 - 청년 대상 ETIC(근로소득장려세제) 확대
 - 사회상속 또는 실패에 대한 지원 차원에서의 금융지원
 - 지역·지자체 사업 연계 및 관계형 서민금융체계 활용

〈표 5-18〉 제3차 재구조화 【청년일자리】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제	장기과제
청년일자리 확보	• 중소기업 일자리 매력도 제고 (일부)	-	• 청년 일자리의 질(근로빈곤 등) 보장 논의
청년 고용 여건 개선 및 일자리 격차 해소	• 청년이 체감할 수 있는 고용 지원 인프라 확충	• 청년대상 훈련 확대, 선취업 후학습 활성화 개선 방안 • 지역·지자체 주도 사업 장려 방안	• 지역·지자체 주도 사업 장려 방안 • 청년층이 참여하는 청년고용 촉진 회의체추진기관 설립 지원
청년의 삶-경제활동 및 사회참여	-	• 청년 자립지원 강화(ETIC, 교육-취업/창업-주거 비용 금융지원)	• 청년의 소득-자산 증대 지원 방향 제시 • 청년의 사회참여 확대 장려 방안

2. 청년 주거안정

1. 청년 주거안정 영역 현황 진단

□ 청년 및 신혼부부의 주거 안정성과 생애과정 진단

- 청년·신혼가구의 주거안정성은 일반가구에 비해 취약
 - 한집에 평균 거주기간: 청년가구 1.5년, 신혼가구 1.9년 (전체가구 8년)

- 최근 2년 이내 이사가구: 청년가구 80.3%, 신혼가구 71.2% (전체가구 35.9%)

[그림 5-10] 평균 거주기간(년)



[그림 5-11] 주거이동률(%)



자료: 2017년 주거실태조사(국토교통부)

○ 낮은 주거안정성과 주거비용 부담은 청년 및 신혼부부가 혼인 및 출산 등과 같은 생애과정 진전을 방해하는 핵심적 원인으로 작용

- 미혼 청년층 중 결혼을 망설임 가장 중요한 원인으로 46.4%가 결혼비용의 문제라고 응답 (한국청소년정책연구원, “2017년 청년사회·경제실태조사” 결과)
- 신혼부부의 신혼 초기 주거 안정성이 높을수록 출산아수나 계획자녀수가 높아지는 경향

- 자가 > 전세 > 월세 순

〈표 5-19〉 신혼가구의 신혼 초기 주택 점유형태에 따른 현재자녀수 및 계획자녀수

(단위: 명, %)

	N	%	현재자녀수(명) ¹⁾	계획자녀수(명) ¹⁾
자가	563	26.3	0.86	1.66
전세	1,172	54.7	0.78	1.56
월세 ²⁾	229	10.7	0.87	1.59
무상	180	8.4	0.94	1.78
전체	2,144	100.0	0.82	1.61

주: 1) 3명 이상인 경우는 3명으로 하여 평균 산출 함. 계획자녀수는 현재자녀수를 포함하여 총 계획하고 있는 자녀수임.

2) 월세에는 기타(연세, 사글세, 일세 등)가 포함되었음.

3) 주택 점유형태 변화는 혼인 당시 주택 점유형태가 전세나 월세인 경우 현재 주택 점유형태가 자가로 변화했는지의 여부임.

자료: 국토교통부(2014-2016), 신혼부부가구 주거실태 패널조사 1-3차 연도 원자료를 이용하여 분석함.

출처: 이상립 외(2017). 신혼부부 주거생활주기와 출산 간의 연관성 연구. 한국보건사회연구원.

나. 청년 주거안정 영역 기존 정책 진단

- (성과) 행복주택 사업은 초기 반발과 공급물량 한계에도 불구하고 안정적으로 확장되고 있는 것으로 판단됨.
 - 2017년 2만호 입주자 모집 물량 중 20% 이상(4천호) 신혼부부 공급 (2017년 시행계획, p.7)
 - 주거정책의 성공사례로 2017년도에도 확대시행/조기집행 계획 (2017년 시행계획, p.116; 시행계획 모니터링 부처 제공 자료)
 - 새 정부의 ‘주거 공공성 강화’와 부합 (‘결혼·출산을 꿈꿀 수 있는 성평등 사회로의 전환(Hi-Five, 5대 개혁 어젠더)’ 국정운영 5개년 계획, p.155)
- (한계) 혼인 이행 단계의 주거지원에만 초점을 두면서 청년의 실제 생활, 출산 이후로의 가족구조 확대로의 이행을 고려한 내용과 규모에까지는 이르지 못함.
 - 신혼부부의 생활 지역을 고려한 입지 선정, 자녀 출산 이후 거주가 가능한 규모 공급 등 부족
- (한계) 사회구조 변화를 통한 삶의 여건 개선과 출산 장려라는 거시적 인식 프레임 없이 결혼문제로 단순화
 - 신주택시장에 대한 거시적 개혁이 없이 소극적 주거 지원정책으로 한정

다. 제3차 기본계획 청년 주거안정 영역 재구조화

- 재구조화 방향
 - (단기) 축적한 자산이 부족한 청년 및 사회초년생 등 미혼인구가 주거 상황으로 인해 결혼이 지연되거나 결혼을 포기하는 일이 없도록 현실적인 지원 확대
 - (장기) 부동산 대책을 통해 주거비 안정화를 이루어야 하고 특히 수도권 및 특정 시도에 보다 효과적이고 형평성을 고려하는 부동산 대책 마련

라. 청년 주거안정 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
청년 주거안정		
1-2-가 청년 주거지원 강화	유지	청년들이 생애주기 이행을 지연·포기가 일어나지 않도록 도울 수 있는 중요 과제로 행복주택 등에서는 좋은 반응
1-2-나 학생부부의 주거여건 개선	삭제	학생부부는 저출산 관점에서 수요도 적고 관련성이 떨어짐
1-2-다 신혼부부의 주택마련 자금 지원 강화	유지	신혼부부에게 널리 이용되는 결혼 지원 정책으로 소득 기준 등을 현실적으로 더욱 확대할 필요 있음
1-2-라 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대	유지(확대)	주택 공급 방식 정책으로 대표적인 정책 과제 - 현재 포함된 임대주택 외에 신규 유형 주택 등 추가, 일부는 명칭 변경
1-2-러 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 대폭 확대	유지(통합)	신혼부부에게 선호도가 높고 상징성 있는 정책 과제 - 행복주택은 신혼부부를 위한 임대주택유형의 하나이므로 임대주택 공급 확대와 통합

□ 신규 및 보완과제

- 신혼부부 및 청년 주거마련 자금지원 강화
 - 주택 구입자금 및 전세자금 지원 관련 소득요건 및 대출한도 완화
- 공적임대주택 공급확대
 - 공공임대 및 공공지원 주택 공급 물량 확대
 - 신혼부부 특화형 건설임대
 - 매입 및 전세 입주자격 확대
- 저렴한 주택 공급확대
 - 자격조건을 완화한 신혼희망타운건설
 - 분양주택 신혼부부 특별공급 확대
- 청년 임대차보험 지원
 - 청년의 전세보증보험 (일부)지원으로 사회초년생의 안정된 주거 독립 지원

〈표 5-20〉 제3차 재구조화【청년 주거안정】과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규 및 보완과제	장기과제
청년주거 지원	• 청년 주거지원 강화	• 청년 주거지원 강화 • 청년 보증보험 지원	• 지원 물량 확대 • 지원 자격 완화
주택자금 지원	• 신혼부부의 주택마련 자금지원 강화	• 신혼부부의 주택마련 자금지원 강화	
공적임대/지원 주택 공급	• 신혼부부 맞춤형 행복주택공급 확대 • 신혼부부 맞춤형 임대주택공급 확대	• 신혼부부 맞춤형 행복주택공급 확대 • 신혼부부 맞춤형 임대주택공급 확대	
저렴한 주택 공급확대		• 신혼희망타운 조성 • 분양주택 신혼부부 특별공급 확대	

제 6 장

제3차 저출산·고령사회기본계획 고령사회 분야 재구조화 방안

제1절 노후 소득보장

제2절 노후 건강 및 돌봄

제3절 고령자 사회참여 및 여가문화

제4절 신중년(중장년)의 생활안정 및 노후준비 지원

6

제3차 저출산·고령사회기본계획 << 고령사회 분야 재구조화 방안

제1절 노후 소득보장

1. 노후 소득보장 현황 및 제3차 기본계획 진단

가. 현황 진단

□ 노인 빈곤과 노후 준비 현황

○ 우리나라 노인의 상대적 빈곤율이 OECD 회원국 중 최고 수준인 49.6%(OECD, 2017)

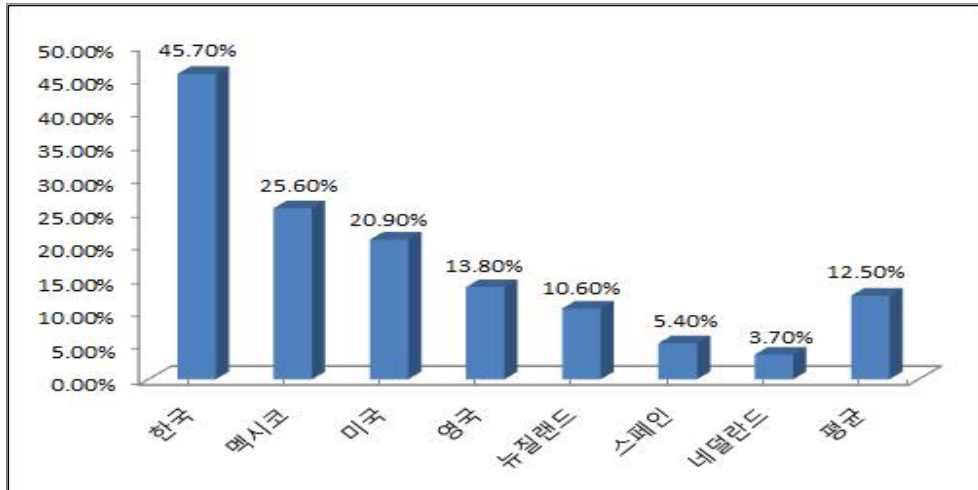
- OECD에 따르면 우리나라는 노인의 연령증가에 따라 빈곤이 더 심각한 수준임. 예를 들어, 66~75세 노인의 상대적 빈곤율은 42.7%이나, 76세이상 노인의 빈곤율은 60.2%로 38개 OECD 회원국 중 1위를 기록

* 노인 빈곤율(2014) : 일본 19.4%, 독일 9.4%, 스웨덴 9.3%, 프랑스 3.8%, OECD 평균 12.6%

- 우리나라의 높은 노인의 빈곤율은 연금제도 미성숙 등에 기인한 측면이 크지만 연금제도가 성숙되더라도 노후빈곤은 쉽게 완화되지 않을 우려가 있음.
- 국민연금의 명목 소득대체율에 비해 실질 소득대체율의 수준은 현저히 낮아 현 노인세대뿐만 아니라 미래 노인세대에게도 공적연금을 통한 충분한 노후소득을 확보하는 것이 어려운 실정임.

* 2008년부터 매년 명목 소득대체율이 일정하게 삭감하여 2028년에 명목 소득대체율 40%에 도달하도록 설계되어 있음. 명목 소득대체율은 40년 가입을 기준으로 한 수치이며, 실질 소득대체율은 실제 가입기간을 기준으로 한 수치임. 2018년 기준 신규수급자의 평균 가입기간은 18.2년으로 이들의 실질 소득대체율은 약 18% 수준임.

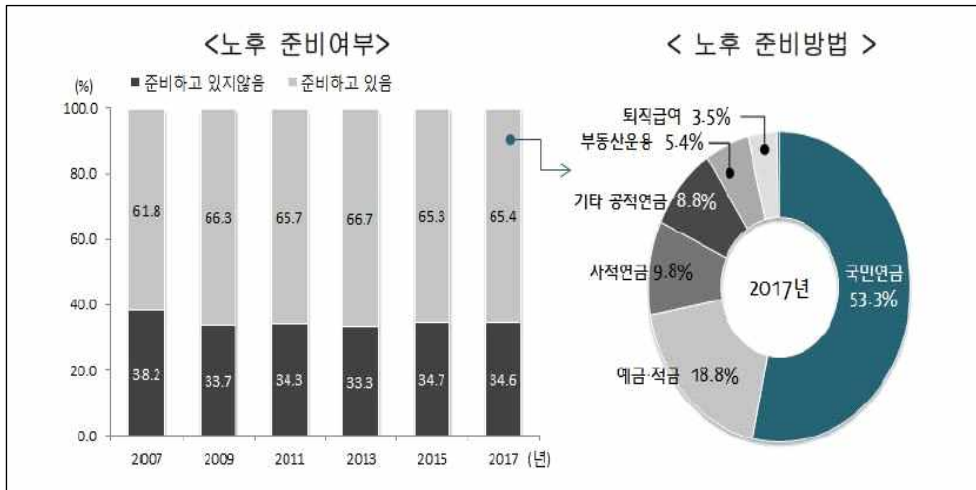
[그림 6-1] OECD 주요국의 만 65세이상 인구의 빈곤율(2014~2015년 기준)



자료: OECD(2017). Pension at a Glance 2017.

- 고령사회에 진입한 현실을 생각한다면 더 이상 방치할 수 없는 노인 빈곤율을 낮출 강력한 대책을 세워야 함.
 - 노인빈곤이 사회문제로 고착화되지 않도록 공적연금 강화 등 사회적 안전망을 촘촘히 짜야 함.
 - 노인 적합 일자리를 늘려 노인빈곤 문제를 근원적으로 해결하는데 역점을 두어야 함.
- 노후 준비의 필요성이 지속적으로 강조되고 있는 것에 비해 노후 준비여부 및 방법에 대한 연도별 변화를 보면 큰 차이를 보이고 있지 않음. 따라서 다양하고 구체적인 노후 준비 방법에 대한 가이드라인이 필요함.
 - 2017년 통계청의 사회조사 결과 19세이상 인구 중 노후 준비를 하고 있는 사람들은 과반(65.4%)을 넘으나 노후 대비책으로는 여전히 국민연금(53.5%)에 가장 많이 의지하고 있는 것으로 나타남.

[그림 6-2] 19세이상 인구의 노후 준비 여부 및 노후 준비 방법



자료: 통계청(2017). 2017년 사회조사 결과 보도자료.

- 또한, 성별로는 노후 준비 여부의 격차(약 10%p) 심한 편이며, 성별로는 근로생애기간이면서 은퇴시기에 근접한 연령대 일수록 노후 준비를 하고 있는 비중이 높게 나타남.

〈표 6-1〉 연령별, 성별 노후 준비 여부 및 방법 비교

(단위: %)

	계	준비하고 있음	준비하고 있지 않음								준비하고 있지 않음	준비하고 있지 않음					
			소계	국민연금	예금·적금	사적연금	기타 ¹⁾ 공적연금	부동산운용	퇴직급여	기타 ²⁾		소계	준비능력 없음	앞으로 준비할 계획	아직 생각 안함	자녀에게 의탁	기타 ³⁾
2015년	100.0	65.3	100.0	50.5	21.1	11.4	8.1	4.9	3.5	0.6	34.7	100.0	37.6	34.6	18.2	9.6	-
2017년	100.0	65.4	100.0	53.3	18.8	9.8	8.8	5.4	3.5	0.3	34.6	100.0	39.1	33.3	17.8	9.6	0.2
남자	100.0	71.3	100.0	59.3	14.6	7.5	9.1	4.9	4.1	0.5	28.7	100.0	37.6	34.4	22.6	5.2	0.2
여자	100.0	59.8	100.0	46.4	23.7	12.3	8.5	6.0	2.9	0.2	40.2	100.0	40.1	32.6	14.5	12.6	0.2
19~29세	100.0	40.9	100.0	60.8	23.3	5.8	6.5	0.6	2.4	0.6	59.1	100.0	17.7	41.7	40.6	0.0	0.0
30~39세	100.0	73.8	100.0	56.9	17.3	10.9	8.2	2.5	3.7	0.5	26.2	100.0	25.7	56.3	17.9	-	0.1
40~49세	100.0	79.5	100.0	55.5	16.1	12.2	8.0	4.0	4.0	0.3	20.5	100.0	35.9	52.8	10.9	0.2	0.1
50~59세	100.0	79.0	100.0	58.8	15.4	9.5	7.8	5.2	3.0	0.3	21.0	100.0	54.4	35.2	7.4	2.8	0.2
60세이상	100.0	54.3	100.0	36.9	25.1	8.2	13.0	12.6	4.1	0.2	45.7	100.0	59.6	8.4	3.6	28.0	0.3

자료: 통계청(2017). 2017년 사회조사 결과 보도자료.

□ 노인 자가 거주율

○ 2017년 주거실태조사에 따르면 자가에 거주하는 가구는 전체 가구의 57.7%이며, 특히 노인 가구는 대부분 자가(75.3%)에 거주하고 있는 것으로 나타남.

- * 빈곤율은 소득만을 기준으로 산출하기 때문에 우리나라 노인가구의 자가 점유율이 75.3%(2017년)인 것을 감안하여 집이나 예금 등과 같은 재산을 소득으로 환산해 전체 소득을 합산한 평가 방법에 대한 연구도 필요함.
- * 하우스푸어와 같이 자산의 비유동성으로 인해 현금성 소득이 충분하지 못한 노인 빈곤층이 실제로도 많다고 볼 수 있으므로 이러한 점들을 고려한 다양한 노인빈곤에 대한 지표 개발이 필요함.

□ 국민연금 사각지대

○ 국민연금의 적용대상 중 납부예외자 및 장기체납자 비중은 감소추세에 있으나, 여전히 적지 않은 수가 가입의 사각지대에 놓여있음* **

- * 국민연금 적용대상자 21,549천 명 중 납부예외자와 장기체납자는 4,215천명(약 15.9%), “2016 국민연금 생생통계,” 국민연금연구원(2017)

** 국민연금 적용대상자 대비 납부예외자 및 장기체납자 비중 추이: 18.0%(2012) → 17.1%(2013) → 17.3%(2014) → 17.0%(2015) → 15.9%(2016)

○ 국민연금의 평균적인 급여 수준은 높아지고 있으나 30만원 미만 수급자 비중은 55.8%로 절반 이상을 차지*

- * ‘16년 12월 당월기준. 65.1%(2012) → 62.9%(2013) → 61.1%(2014) → 58.4%(2015) → 55.8%(2016)

○ 급여 수준과 관련이 깊은 가입기간에 있어서도 20년 이상 가입한 국민연금 수급자 비중은 10% 미만임(‘16년).

- 2017년 노령연금 신규수급자 평균 약 17년이었으며, 3차 재정계산에서 추계연도 말(2083년) 전체 수급자의 평균가입기간은 24년에 불과*

** 3차 국민연금 재정계산 및 내부자료(국민연금연구원)

○ 국민연금 사각지대 해소를 위해 적용 중인 방안 1-사회보험 두루누리사업

- 저임금 근로자의 사회보험 가입을 촉진시키기 위해 2012년부터 시행된 사회보험 두루누리사업의 지원근로자수 및 보험료지원액은 매년 증가하여 2017년 10월말 기준 총 405만 명(누적)의 근로자에게 22,584억 원을 지원함.

〈표 6-2〉 두루누리 연금보험료 지원현황

구분	지원 사업장(만개)	지원 근로자(만명)	총 지원금액(억원)
총계	113.8	404.5	22,584
'17.10월	61.6	133.7	3,226
'16년	68.3	162.5	4,434
'15년	66.5	160.7	5,068
'14년	60.5	149.4	4,496
'13년	54.8	137.9	3,866
'12년	39.9	91.4	1,493

자료: 보건복지부(2017). 「소규모사업장 저소득근로자에 대한 연금보험료 지원 등에 관한 고시」 개정 관련 보도자료.

- 2018년 1월 1일부터 지원 대상 및 지원금이 확대되었으며, 고액자산 근로자 기준이 변경됨.

* 근로자 수가 10명 미만인 사업에 고용된 근로자 중 월평균보수가 190만 원(기존 140만 원) 미만인 근로자와 그 사업주에게 최대 90%(기존 최대 60%)까지 지원. 근로자 수 5명 미만 사업의 신규지원자 90%, 근로자 수 5명 이상 10명 미만 사업의 신규지원자 80%, 근로자 수 10명 미만의 기지원자 40% 지원

** 고액자산 근로자는 연금보험료는 2016년 11월부터, 고용보험료는 2017년 6월부터 지원에서 제외됨. 2018년 1월에는 고액자산 근로자 기준이 변경됨. 「지방세법」 제105조에 따른 전년도 재산세 과세표준액이 6억 원 이상, 「소득세법」 제4조제1항제1호 라목에 따른 전년도 근로소득이 연 2,508만 원(기존 1,848만 원) 이상 또는 전년도 근로소득을 제외한 종합소득이 2,280만 원(기존 1,680만 원) 이상인 자

- 사회보험 두루누리사업은 사회보험 가입 증가에 기여하는 효과가 분명 있지만 방대한 사각지대 규모에 비해 사각지대 해소효과는 크지 않음. 사각지대 해소 효과를 높이기 위해서 보험료 지원을 신규가입자 위주로 지급방식을 개선하고, 기존가입자에 대해서는 지원기간을 제한하고 지원 기간에 따라 지원액을 줄여나가는 방식으로 개선하고 있음.

○ 국민연금 사각지대 해소를 위해 적용 중인 방안 2-출산 크레딧

- 출산 크레딧이 도입된 이후 2018년 2월 기준 929명이 혜택을 받고 있으며, 자녀가 2명인 수급자는 월 2.4만 원의 급여인상효과가 있으며, 3명은 월 6만 원, 4명은 월 9.7만 원, 5명은 월 10.1만 원의 효과가 있음(유호선, 유현경, 2017).
- 그러나 둘째 자녀부터 크레딧을 인정하고 있어서 우리나라 가임여성 중 40%가

자녀 1명 이하에 해당됨을 고려할 때 실효성 측면에서 문제가 있고, 출산크레딧을 통해 제공되는 가입인정기간이 너무 짧아 수급권 획득의 기회를 확대하여 연금 사각지대를 해소한다는 목적을 달성하기에는 한계가 있음.

- 출산 크레딧의 체감도가 높지 않은 상황을 고려해 실효성을 높이고자 개선방안을 추진 중이며, 출산 크레딧을 양육 크레딧으로 확대 개편하여 첫째 자녀부터 가입기간을 12개월씩 추가 인정하는 방안 등에 대해 논의 중임.
- 또한, 2018년 국민연금재정계산 제도발전위원회에서는 현재 국고 30%, 국민연금기금 70%로 분담하는 지원 비율을 국고 70%, 국민연금기금 30%로 변경하거나 국고 전액지원 방식으로 고치는 것에 대하여 검토 및 논의하였고, 종합적인 개혁방안은 제4차 국민연금 종합운영계획에 담을 예정임.

○ 국민연금 사각지대 해소를 위해 적용 중인 방안 3-군복무 크레딧

- 군복무 크레딧은 현역병 또는 사회복무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 노령연금 수급권을 취득할 경우 국민연금전체가입자평균소득(A값)의 50%를 인정
- 사각지대 해소와 관련하여 가입인정기간이 군복무 전 기간이 아니라 6개월에 그치고, 가입인정소득을 출산과는 달리 A값의 50%만을 인정함으로써 연금수급권을 증진하는 효과가 미미함.
- 따라서 군복무 크레딧의 가입인정기간을 6개월에서 전 복무기간으로 확대하는 것에 대해 논의 중임.

○ 국민연금 사각지대 해소를 위해 적용 중인 방안 4-실업 크레딧

- 실업 크레딧은 국민연금 보험료 납부가 어려운 구직급여 수급자에게 보험료의 일부를 지원하고 그 기간을 가입기간으로 추가 산입하는 제도로 2016.9월에 도입된 이래로 2017년까지 전체 구직급여수급자 107만 5천 752명의 46.2%(49만 7천 415명)가 신청함(유호선, 2016).
- 지원기간이 생애 최대 12개월에 지나지 않으며 인정소득 또한 실질적 평균소득의 50%와 최고 70만 원 중 낮은 소득이 적용됨으로써 한계가 있음.
- 따라서 가입인정기간을 구직급여를 받은 전체 기간으로 확대하고 인정소득을 퇴직전 평균소득의 50%(또는 구직급여 상한액 중 낮은 금액)까지로 높이는 것이

필요함.

○ 국민연금 사각지대 해소를 위해 적용 중인 방안 5-추후납부제도

- 추납제도는 근로활동기에 보험료를 납부하여 연금수급권을 축적하고 노후에 이 권리에 기반하여 연금급여를 수령하는 제도로 광범위한 사각지대 해소를 위해서는 어느 정도 타당성과 합리성을 견지한 제도로 볼 수 있음.
- 그러나 추납제도를 악용하는 자와 일반 성실 가입자간 불공평성 문제를 초래할 수 있기 때문에 추납보험료 산정기준, 추납대상기간, 신청기간 등과 관련하여 일정 정도 제한을 둘 필요가 있음.

□ 주택연금 현황

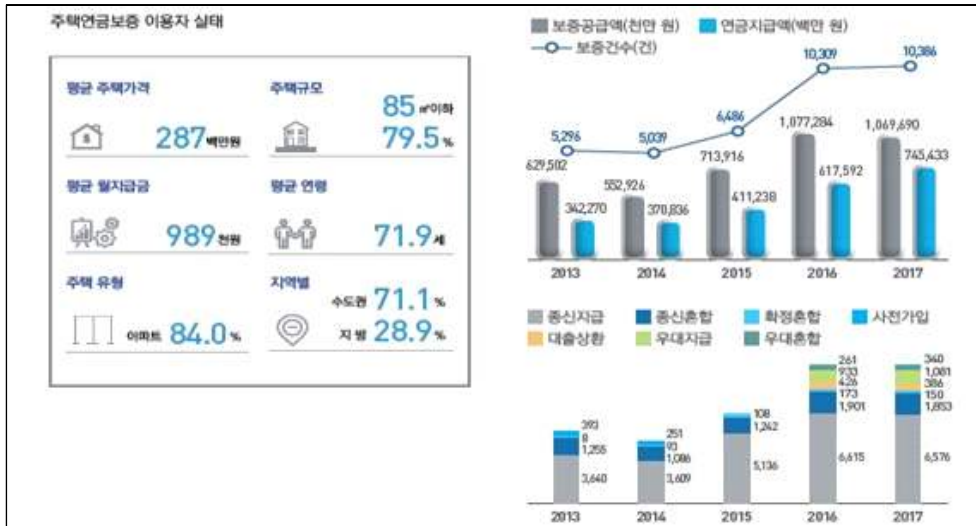
○ 2007년에 도입된 이래로 지속적으로 주택연금 가입자 수는 증가하고 있으며, 2017년 기준 누적 가입자 수는 49,815명으로 전년 대비 0.7% 증가함.

- 그러나 주택연금의 가입률(60세이상 주택소유자 대비 주택연금 가입자 수)은 2017년 약 1%로 가입률이 저조한 편임.

○ 주택연금은 다른 공·사적연금이 과거 근로생애동안 준비한 결과물인 노후소득이라는 점과는 달리 지금 당장 자신이 보유한 주택을 이용하여 스스로의 노후생활 안정을 위해 활용할 수 있는 제도로써 노후소득보장제도 중 국가의 개입 정도에 비해 노후소득 제고에는 가장 효과적이라고 볼 수 있음.

- 주택연금은 공사적연금과 자녀 부양만으로 노후생활 보장이 어려운 노인들에게 주택을 활용하여 스스로의 노후생활을 안정시킬 수 있는 제도이나, 현 노인세대의 주택 소유에 대한 높은 인식과 주택연금 관련 부정적 시각으로 인해 제도가 활성화되지 못하고 있는 실정임. 따라서 제도적 변화뿐만 아니라 인식의 전환 역시 필요함.

[그림 6-3] 주택연금 가입 현황



자료: 주택금융공사(2017). 2017년 연차보고서.

○ 주택연금 가입 가구 - 미가입 가구 간 비교

- 주택을 보유한 노인가구의 90.2%는 주택 1채를 보유, 그 중 97.2%는 자가 거주 (한국주택금융공사, 2015)
- 주택연금 미가입가구와 주택연금 가입가구의 보유주택가격은 약 2억 6천만 원으로 유사하나, 주택가격 분포는 차이
- 주택연금 가입가구는 1억 원 초과 ~ 6억 원 이하 구간에서 미가입 가구에 비해 많고, 특히 주택보유자 비중이 가장 높은 2억 원 초과 ~ 4억 원 이하 구간에서 각각 41.5%, 52.3%로 조사
- (월 평균 수입) 미가입 가구 183만 원, 가입 가구 153만 원으로 소득 적을수록 주택연금을 활용하는 경향
- 만 70세이상 기준으로 미가입 가구에 비해 가입가구가 주택연금으로 인해 월 평균 소득이 큼.

〈표 6-3〉 분위별 월 평균 수입금액

(단위: 만 원)

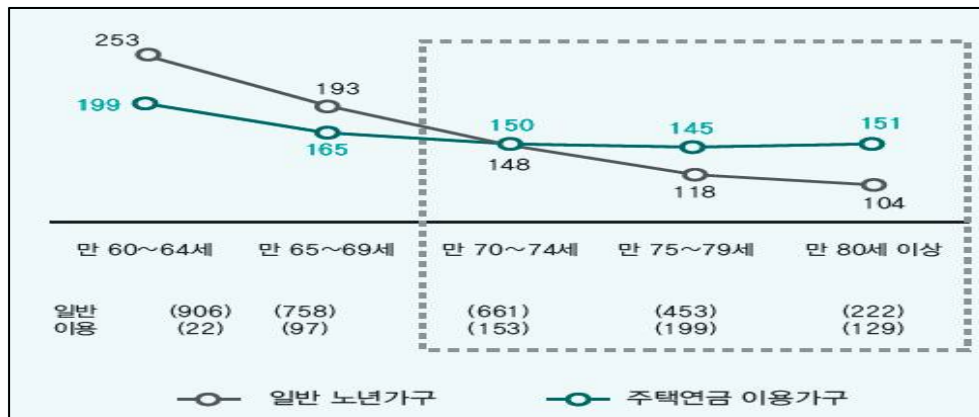
소득분위	미가입가구(A)	주택연금 가입가구(B)	차이(A-B)
1분위	59	79	-20
2분위	103	104	-1
3분위	152	131	21
4분위	214	164	50
5분위	412	277	135
평균	183	153	30

주: 소득분위는 월 평균 수입을 기준으로 최하위 20%를 1분위, 최상위 20%를 5분위로 하여 구분함.

자료: 한국주택금융공사(2015). 2015년도 주택연금 수요실태조사. 주택금융월보, 137(2015.12), 12-31.

〔그림 6-4〕 주택연금 가입 가구와 미가입 가구의 연령별 월 평균 수입액 비교

(단위: 만 원)



자료: 한국주택금융공사. (2015), 2015년도 주택연금 수요실태조사. 주택금융월보, 137(2015.12), 12-31.

○ 주택연금 가입자의 노후대비 및 활용계획

- 주택을 소유한 미가입 노인가구 10명 중 4명이 노후대비가 부족하다고 느끼며, 희망 월수입은 206만원, 실제 월수입은 126만 원으로 평균 80만 원이 부족
- 주택연금 이용 의향 긍정도는 13.5%(약 41만 가구로 추정), 연령이 낮거나 상속 의향 없고, 자녀에게 경제적 도움을 받지 못하는 경우 높아지는 경향

〈표 6-4〉 연령상속의향자녀도움 경향별 주택연금 이용 의향

(단위 : %)

연령	비율	상속의향	비율	경제적 도움 주는 자녀 수	비율
만60~64세	17.9	전부상속	7.5	전혀 도움 받지 않음	14.2
만65~69세	17.2	일부상속	18.8	1명	13.9
만70~74세	10.9	비상속	24.5	2명	8.7
만75~79세	6.8	-	-	-	-
만80세이상	4.1	-	-	-	-
전체	13.5	-	-	-	-

자료: 한국주택금융공사. (2015). 2015년도 주택연금 수요실태조사. 주택금융월보, 137(2015.12), 12-31.

□ 농지연금 현황

- 농가의 노인 빈곤율은 전국 평균(2015년, 44.7%) 보다 훨씬 높을 것으로 추정
 - 2016년 농가 고령화율 40.3%(101만 명)로, 전체 가구 고령화율 13.2%(676만 명)의 3배 이상(통계청, 2017)
 - 농가 평균소득(2016년, 3,720만 원)은 전체 가구 소득(2015년, 4,883만 원)의 76.2% 수준
- 연금소득 부족으로 인한 낮은 농가소득수준
 - 농가 특성 상 퇴직연금과는 거리가 멀고 공적연금과 개인연금제도의 도입이 일천하여 고령자가 대부분인 농가의 연금 수혜가능성 낮음.
 - * 국민연금 농어촌지역 도입시점이 1995년 7월, 적격 개인연금 도입은 1999년
 - * 전체 농가 경영주 평균연령 66.3세, 70세이상 농업인 39.4%
 - 농지연금 신규가입은 증가 추세이나(2014년 → 2016년 52.2% 증가) 전체 누적 가입은 가입대상 55만 가구 중 6,783건(2016년, 1.23%)
- (가입 조건) ① 만 65세이상 ② 영농경력 5년 이상인 농업인
- (비용부담) 근저당설정비용과 감정평가비용(감정평가방법 선택 시) 본인부담
 - * 단, 주택연금과 달리 가입비(농지가격의 2%) 폐지(2014)
- (농지연금채무액) 월지급금 + 위험부담비용 + 이자
 - 월지급금은 지급받은 월 연금액임. 위험부담비용*은 매월 월지급금 지급 시 미리 납부한 위험부담금(농지 연금채권액×0.5%×해당일수**/365)을 의미

* 수급자가 언제 사망할지 모르는 불특정 시점에 대비하여 미래의 손실 발생을 줄이기 위해 적립하는 일종의 보험료

** 해당일수 : 해당 월 월지급금 지급일로부터 다음 월 월지급금 지급 전일까지의 일수

- 이자는 전월까지 발생한 농지연금채권액에 해당 월에 발생한 월지급금과 위험부담금을 합하여 연 이자율(고정 2.0%, 변동 0.97%*) 적용

* 2017.3 기준 변동금리 (6개월마다 변경 적용)

〈표 6-5〉 농지연금 근저당설정비용

(단위: 원)

채권최고액 ¹⁾	합 계	농업인부담	공사부담		
		법무사 수수료 ²⁾	소계	농어촌 특별세 ³⁾	등기신청 수수료 ⁴⁾ (3필지 기준)
1억 원	144,000	62,000	82,000	40,000	42,000
2억 원	216,000	94,000	122,000	80,000	42,000
3억 원	288,000	126,000	162,000	120,000	42,000
4억 원	356,000	154,000	202,000	160,000	42,000
5억 원	424,000	182,000	242,000	200,000	42,000

주: 1) 가입자 한계연령(100세)까지 발생하는 농지연금채권 예상총액의 120%로 설정(주택연금도 동일).

2) 법무사 수수료[대한법무사협회 법무사 보수표(13.7.25 기준) : 기본료+가산료+누진료+작성대행료(현지교통비, 기타 작성대행료 등은 미포함)].

3) 농어촌 특별세: 채권최고액×0.04%

4) 등기신청 수수료: 필지별 14천원

자료: 농지연금포탈(<http://www.fplove.or.kr>). 자주 찾는 질문 참조.

○ 농지연금 가입 현황²⁾

- (농지연금 가입 대상) 65세이상 농지연금 가입조건 해당하는 가구 약 55만(2015년)
- (신규가입 건수) 2014년 1,036건, 2015년 1,243건, 2016년 1,577건
- (누적가입 건수) 6,783건(2016년 말)
- (농지연금 월수급액) 2016년 신규가입자 기준 약 100만 원

2) 농지은행 농지연금부 내부자료.

〈표 6-6〉 농지연금 적용 대상(2015년)

(단위: 가구)

구분	소계	0.5ha미만	0.5~1.0	1.0~2.0	2.0~3.0
소계	551,569	272,560	148,242	101,513	29,254
65~69세	155,847	71,474	40,174	32,530	11,669
70~74세	156,563	74,139	42,620	30,859	8,945
75~79세	147,344	73,717	41,405	26,018	6,204
80세이상	91,815	53,230	24,043	12,106	2,436

자료: 통계청 kosis(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1AG15101&conn_path=I3). 농림어업총조사, 경지규모별 농가 및 경지면적.

○ 상품 다양화 추진 경과

- 농촌고령자의 다양한 자금수요 충족, 원활한 은퇴 지원 위해 전후후박형* 농지연금 출시(2017년 3월) 이후 일시인출형** 및 경영이양형*** 상품(2017년 하반기) 출시 예정

* 전후후박형: 가입직후 10년 동안 일반종신형 보다 월지급금을 더 많이 받으면서 종신까지 안정적 연금 보장

** 일시인출형: 총 대출액의 30% 범위에서 필요할 때 일시인출 가능

*** 경영이양형: 지급기한 만료 후 담보농지를 공사에 매도할 것을 약정, 일반형 보다 더 많은 월지급금 수령 뿐 아니라 원활한 은퇴 가능

□ 사적연금 활성화

- 2014년 8월 퇴직급여의 수급권 강화와 근로자의 안정된 호수 생활 보장을 위해 퇴직연금 가입을 의무화하는 사적연금 활성화 대책이 발표됨.

- 이 대책은 퇴직급여 대상 범위 확대, 퇴직연금의 자산운용 규제 완화 및 세제 혜택 확대, 수급권 보장 강화 등 근로자를 위한 다각적 방안을 마련함.

※ 2018년 30~100인, 2019년 10~30인, 2022년 10인 미만 사업장 의무가입 사업장 규모로 확대할 계획

- 사적연금 활성화 대책과 다양한 세제 혜택 등으로 인해 개인연금과 퇴직연금의 적립금은 꾸준히 증가하여 2017년 6월 말 기준 각각 321.9조, 149.8조 원에 이르고 있음.

- 그러나 우리나라 사적연금의 실질적인 소득보장기능은 충분하지 못한 실정이기

때문에 사적연금의 적정성(소득대체율), 보편성(가입률), 형평성(재분배기능) 차원에서의 역할 수행이 필요함.

나. 제3차 기본계획 진단

□ 종합진단

- 노후 소득보장 체계의 방향으로서 제1차 저출산·고령사회 기본계획부터 ‘다층적 노후소득 확충’을 지향, 이를 위해 공공 영역과 개인 영역에서의 다양한 방법이 이루어질 수 있도록 구성
- 3차 기본계획에서는 특히 국민연금 사각지대 해소에 초점을 두어 공적연금 가입자를 확대하기 위한 노력에 초점을 둠
- 그러나 현 고령층의 빈곤율이 높음에도 불구하고, 빈곤층 해소를 위한 다층 소득보장에서의 기초보장 영역에 대한 대응 부족, 기초연금과 공적연금(국민연금)의 보장성 수준에 대한 정책 부족의 한계
 - 현 고령자의 빈곤해소에 초점을 둔 정책 부족과 장기적으로 미래 고령자의 노후 소득 낮은 보장성이라는 부분의 한계

□ 과제별 진단

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
공적연금 강화			
1-1-가 1인 1국민연금 확립	1인 1국민연금 확립	핵심	스스로 노후준비를 할 수 있도록 공적연금의 가입 기회 및 보장 수준 확대 필요.
	농어업인 국민연금 보험료 지원	유지(강화)	타산업에 비해 재해율 등이 높은 편인 농어업인들에 대한 기초적인 생활 수준 제고에 도움을 줄 수 있도록 보험료 지원 및 가입률 제고 방안 마련 필요.
1-1-나 연금분할 청구권 제도 확대		삭제	
1-1-다 기초연금 내실화		유지	국민연금과 기초연금의 역할 재정립을 통해 기초연금으로부터 기본적인 수준의 보장을 받을 수 있는 제도 개선 필요.
1-1-라 다층 노후소득보장체계 내실화		유지	공적연금만으로는 충분한 노후소득을 확보할 수 없는 상태이므로, 다양한 소득보장체계 하에서 적정 수준의 노후소득이 보장될 수 있도록 각 세부적인 제도들의 보완 및 개선 필요.

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
주택·농지연금 대폭 확산		
1-2-가 주택연금 대폭 활성화를 통한 노후 소득 증대	핵심	주택소유 비중이 높다는 점을 고려해보면 근로기간 동안의 기여에 따른 노후소득과는 별개로 개인 스스로 노후소득으로 활용하여 부족한 소득을 보충해 줄 수 있는 수단이기에 이에 대한 활성화를 위한 제도 보완 필요.
1-2-나 농지연금 확산으로 고령 농업인 노후 소득 증대	유지(강화)	근로기간 동안의 기여에 따른 노후소득과는 별개로 개인 스스로 노후소득으로 활용하여 부족한 소득을 보충해 줄 수 있는 수단이기에 이에 대한 활성화를 위한 제도 보완 필요.
퇴직·개인연금 활성화		
1-3-가 퇴직·개인연금 확산·정착(퇴직연금 및 개인형 퇴직연금 활성화)	핵심	다층노후소득보장체계 하에 국민연금에 추가적으로 사적연금을 통한 노후준비 강화 강조할 필요 있음.
1-3-가 퇴직·개인연금 확산·정착(개인연금법 제정)	유지(강화)	

2. 정책동향: 기본계획 수립 이후 상황 변화

□ 국정과제 (~ 2022)

○ 기초생활보장제도 부양의무자 기준 폐지

◁ 부양의무자 폐지 ▷

<< 기존 부양의무자 기준 >>

- 부양의무자
 - 기초생활보장 수급자가 되기 위해서는 부양의무자(1촌의 직계혈족 및 그 배우자)가 없는지, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자여야 함
- 부양의무자 판정기준
 - (소득기준) 부양의무자가 수급자를 부양하고도 중위소득을 유지할 수 있는 수준 이하인 경우
 - (재산기준) 부양의무자 재산의 소득환산액이 부양의무자와 수급자 기준 중위소득 합의 18% 미만인 경우 부양능력 없음

<< 부양의무자 기준 폐지 >>

- 부양의무자 기준 단계적 폐지 단계
 - (1단계) 수급자 및 부양의무자 가구에 중증 장애인 또는 노인이 모두 포함된 소위 '老-老 부양, 障-障 부양'인 경우('17.11월)
 - * 부양의무자 가구는 소득·재산 하위 70%로 제한
 - (2단계) 부양의무자 가구에 중증 장애인(장애인연금 수급자)이 포함된 경우('19.1월)
 - (3단계) 부양의무자 가구에 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우('22.1월)
- 부양의무자 기준 폐지에 따른 직접적 기대효과 (여유진 외, 2017)
 - 기초보장 사각지대 해소
 - 노인이 노인을 부양하는 소위 '노-노(老-老) 부양', 장애인이 장애인을 부양하는 '장-장(障-障) 부양' 등으로 일컬어지는 가장 어려운 계층을 수급자로 보호함으로써 최대 약 4만 1천 가구가 생계·의료·주거급여 등 기초생활보장 수급 혜택을 받을 수 있을 것으로 기대
 - 빈곤지표 향상
 - 취약계층의 삶의 질 제고
 - 공적부양과 사적부양 간 역할 재정립

- 기초연금 급여수준 상향 조정
- 국민연금 소득대체율 상향
- 국민연금 제도개선(안)('18.8.공청회)
- 근로자 퇴직급여보장법 개정
- 주택연금법 개정

3. 제3차 기본계획 재구조화

- 재구조화의 방향
 - 다층적 노후소득보장 강화를 위한 방향성 유지
 - 현 고령층과 미래 고령층에 대한 전략 구분
 - 현 고령층의 노후소득보장 및 빈곤 감소를 위한 다층적 노력
 - 기초보장 및 기초연금 강화
 - 주택연금 활용 확대 방안 강구
 - 미래 고령층 노후소득보장 노력
 - 국민연금 사각지대 해소 및 소득대체율(보장성) 상향
 - 퇴직연금 강화
- 재구조화 과제
 - 재구조화 과제 : 다층 노후소득보장에 초점을 두되, 현 노인세대의 빈곤에 초점
 - 기초생활보장제도 : 부양의무자 폐지
 - 기초연금 : 급여수준 상향 조정
 - 국민연금 : 사각지대 해소
 - 주택연금 및 토지연금 : 가입 대상자 확대 전략

- 퇴직연금제도 : 도입 의무화

○ 장기과제

- 국민연금 : 소득대체율 상향, 사각지대 해소
- 퇴직연금과 개인연금 : 노후 소득보장(사적연금영역) 안정화 방안 계획 수립

〈표 6-7〉 제3차 재구조화 【노후소득보장】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
거버넌스	• 다층 노후소득보장체계 내실화	-	*국민연금 거버넌스 보완 (국정과제)
공공부조	-	• 공공부조 혁신(부양의무자 기준)	-
기초연금	• 기초연금 내실화	• 기초연금액 상향	-
국민연금	• 1인 1국민연금 확립	• 사회보험 사각지대 해소(사각지대 해소, 두루누리 사회보험료 지원 사업)	*국민연금 소득대체율 인상 (국정과제)
사적연금	• 주택연금 대폭 활성화를 통한 노후 소득 증대 • 농지연금 확산으로 고령 농업인 노후 소득 증대 • 퇴직·개인연금 확산·정착 -퇴직연금 및 개인형 퇴직연금 활 성화 -개인연금법 제정	• 주택연금 가입 기준 완화 • 퇴직연금 : 의무가입 및 중도해지 방지	• 퇴직연금·개인연금: 노후 소득 안정화 대책 수립

4. 제3차 기본계획 재구조화 세부 과제(신규 과제)

가. 주택연금 및 농지연금

1) 주택농지연금의 노후소득보장 효과

□ 노인가구가 주택연금을 적극 활용했을 경우 상대빈곤율*은 약 12%p, 절대빈곤율**은 약 14%p 완화(이진경, 2014)

* 부동산자산 1억 ~ 4억 원 보유한 노인가구에서 효과 큼

** 부동산자산 1억 ~ 3억 원 보유한 노인가구에서 효과가 가장 큼

□ 60세이상 대상자 전체를 기준으로 주택연금의 소득대체율의 평균은 23.9%, 실질

소득대체율은 15.2%로 추정(강성호, 류건식, 2016)

- 평균 주택가격 약 1억 9천만 원의 월평균 주택연금은 61만 원(실질연금액 39만 원)이었으며, 이들의 월평균 퇴직직전소득은 256만 원
- 저소득층일수록 소득대체율은 증가

□ 도시와 농촌 지역 노인가구의 소득 격차를 줄이고 고령농가의 빈곤을 완화하기 위해 농지연금을 활성화할 필요(강성호, 2017)

□ 즉시연금과 역모기지(주택연금, 농지연금)의 수익비를 비교한 결과 역모기지 상품의 수익비는 1을 상회(마승렬, 2011)

2) 평가 및 전망

□ 선행연구를 통해 볼 때 주택농지연금의 노후소득보장 기능은 상당한 것으로 평가

- 다만, 주택/농지 등을 활용할 수 있도록 하는 기제가 부족하거나 인식 수준이 낮아 정책효과는 다소 낮음

□ 향후 목표 달성을 위한 보완방안

- (주택연금) 주택 보유 고령층(60세이상) 중 약 10%의 노후를 주택연금으로 지원할 수 있도록 주택연금 공급여력을 확충(향후 10년간 약 40만 건)할 계획
- (농지연금) 2020년 2만 건에서 2025년 5만 건으로 확충할 계획(저출산·고령사회 기본계획 반영)

3) 정책제언

① 정책방향

□ 현 노인계층의 심각한 노후빈곤 완화를 위해 주택·농지연금 활성화 필요

- 특히, 주택·농지연금은 보유자산을 활용하여 노후 빈곤에 적극적으로 대처할 수 있어 현 세대 빈곤문제에 보다 직접적인 대응 가능

- 이러한 인센티브는 연금제도 등 노후저축 제고를 위해 활용하고 있는 매칭기여(Matching Contributions)*의 일종으로 볼수 있으며,

* Duflo et al.(2006), Engelhardt & Kumar(2007) 등은 매칭기여가 퇴직연금 가입 비율을 높이거나 저축자산을 증가시키는 결과를 보인 것으로 분석한 바 있음

- 기초연금 등 일반재원으로 모두 충당하는 소득지원에 비해 일정 정도의 인센티브(세제혜택*, 수수료 감면 등) 제공으로 효과를 얻는 것이 장점
- * 세제혜택(재산세 및 상속세 감면) 혹은 연금액 증액(할인률 낮춤) 등

② 세부정책

□ 주택연금

- 가입자의 특성 및 욕구를 반영한 다양한 주택연금을 제공함으로써 선택의 폭을 확대할 필요

- 주택연금 가입대상자의 대부분이 노인이라는 점에서 건강보험 등 보험 상품과 연계한 상품 개발 필요

* 영국의 Aviva는 주택연금의 월지급금을 간병보험료로 가용할 수 있게 하는 연계 상품을 공급(전성주, 박선영, 김유미, 2014)

- 독거 노인가구, 하우스푸어 등을 포함한 중산층(중위소득 50%~150%) 이하의 가구가 주택연금을 적극적으로 활용할 수 있는 제도적 보완장치 강화 필요

- ‘우대형’ 주택연금은 주택가격 뿐 아니라 가입자의 소득 상황을 함께 고려해 가입조건을 탄력적으로 조정하면 주택연금 가입유인이 보다 커질 것
- 소득계층별 혹은 주택가격에 연동해 중산층 이하 가구에 대한 초기보증료 감액 추진을 검토할 필요

* 미국 HECM Saver 상품은 초기보증료를 크게 줄여 가입유인을 증가시킨 바 있음(전성주, 박선영, 김유미, 2014)

- 다층노후소득보장 체계 강화 및 경제적 상황을 고려한 장기적·유기적인 정책 수립

- 주택연금은 실질가치 보전 없이 고정액으로 지급되기 때문에 초고령기의 소득보장수준감소에 대응해야 함

- 특히, 주택가격이 하락하는 과정에서 주택연금 가입이 증가하고 있다는 점에서 집

값 하락에 따른 주택연금 재정문제에 탄력적으로 대응할 수 있는 정책개발 필요

□ 농지연금

- 공적연금이 없는 저소득 농가가 농지연금을 가입할 경우 위험부담금요율 감액, 대출이자율 감액 등을 고려할 필요
- 농지연금 급여액 산정 시 실거래가* 적용
 - * 실거래가가 아닌 공시지가를 기준으로 결정되는 급여액 과소문제가 지적되고 있음.
- 국민연금 가입에 배제될 수밖에 없었던 현 고령 농가가 주 대상이라는 점에서 단기적으로 농지연금 활성화를 위한 강화된 지원을 하고 향후 국민연금이 성숙되는 시점에서 재검토 하는 방법을 고려할 필요

□ 기타 고려사항

- 가입대상 확대 및 가입 유인 제고
 - 주택 및 농지외의 자산을 가입대상에 포함하는 것을 적극 검토할 필요
 - 가입문턱을 낮추기 위해 주택가격의 2% 수준인 초기보증료 면제
 - * 주택연금을 중도에 해지할 경우 초기보증료는 전액 지불해야 함.
- 가입자 편의성 제고
 - 재건축이나 리모델링이 용이하도록 사업진행시에도 가입자격을 유지하는 방안 등 지원방안 검토
- 주택농지연금의 인정소득을 기초연금과 기초생보 지원액 설정 시 수급자 선정에 불이익*이 없도록 제도적 보완 필요
 - * 현재 기초생활보장 수급자 선정 시 농지연금(주택연금 포함)은 수급액의 50%를 소득으로 간주하고 있음.

4) 개선 방안 요약-주택연금 및 농지연금

□ 주택연금 가입문턱을 낮추기 위해 주택가격의 2% 수준인 초기보증료 면제

- * 주택연금을 중도에 해지할 경우 초기보증료는 전액 지불해야 함.

□ 농지연금의 실거래가 기준(현, 공시지가 기준)으로 변경

나. 퇴직연금

- 1) 퇴직연금 조기 정착을 위한 발전기반 마련 : IRP 해지 제한 및 중소기업 퇴직연금 확대 도입

□ 필요성

- 지난 2014년 8월 정부의 사적연금 활성화 대책* 중 퇴직연금 관련 일부 정책에 대한 보완 및 확대 필요

* ‘14.8.27, “안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화대책”

- 2016년 기준 국내 기업들의 퇴직연금 도입률은 26.9%이지만 대기업과 중소기업 간의 격차가 매우 심한 상황임.

* 300이상 대기업의 도입률은 88.2%, 5인 미만 사업장의 도입률은 10.9%.

- 정부에서는 중소기업의 퇴직연금 확대도입을 위해 기업규모별 단계별 도입 의무화, 중소기업 퇴직연금기금 제도 도입을 추진하고 있으나, 중소기업의 퇴직연금 가입확대를 위한 대책에 대해서는 좀 더 적극적인 대책이 필요하다고 판단됨.
- 특히 전체 사업장수의 약 85%를 차지하고 있는 10인 미만 소규모기업*에 대한 적극적인 지원 확대가 필요함.

<중소기업 퇴직연금기금 제도>

▶ 中企 퇴직연금기금제도 출범한 이래로 3년 이내에 기금에 가입하는 사업주에 대해 3년간 재정지원

- ① 저소득 근로자(30인 이하 사업장에 근무, 월 소득 140만원 미만)를 위한 사업주 부담금의 10%* 지원

* 사업주 부담금이 연 100만원인 경우 사업주는 90만원만 부담

- ② 사업주(30인 이하 사업장)가 부담하는 자산운용수수료*의 50% 지원

* 현행 근로복지공단 퇴직연금사업 기준 0.4%

□ 과제 내용

○ 퇴직연금 IRP 운영 관련 개선(단기과제)

현행	개선
IRP는 부분 해지 불가 - 부분인출의 경우에도 해지 시에만 가능	⇒ 부문 해지를 인정하되 일정비율(예: 20~30% 한도)이내에서 허용

○ 소규모 기업 퇴직연금 가입 확대

현행	개선
① 사업주 부담금 지원 : 10% - 저소득 근로자(30인 이하 사업장에 근무, 월 소득 140만 원 미만) ② 사업주부담 자산운용수수료: 50% 지원 - 30인 이하 ③ 지원기간: 3년	⇒ ① 사업주 부담금 지원 : 차등화 - 10인 미만 : 20% 지원 - 10~29인 이하 : 10% 지원 - 소득은 현행과 동일 ② 사업주부담 자산운용수수료: 회사규모별 지원 차등화 - 10인 미만 : 전액지원 - 10~29인 이하 : 50% 지원 ③ 지원기간 : 차등화 - 10인 미만 : 5년 지원 - 10~29인 이하 : 3년지원

2) 개선 방안 요약-퇴직연금

□ 중도해지 부분해지만 인정

□ 중소기업에 대한 지원(차등) 강화

다. 복지크레바스

1) 복지 크레바스 해소 : 노동시장 개선 중심

가) 복지 크레바스

□ 현황

○ 53세 전후에 생애 주된 일자리에서 퇴직한 후 생계를 위해 가교 일자리에서 일하

다 72세경에 은퇴하는 약 20년의 기간

- 크레바스 내 가교 일자리의 특징은 고용 및 소득의 불안정성

* 재취업 일자리와 노인 일자리 대부분은 고용과 소득이 불안정한 임시·일용직(청소업, 경비업, 간병인), 단순 노무직이거나 영세자영업 창업임.

□ 원인

○ (구조) 일자리가 젊은 층, 남성 등 물리적 생산성을 중심으로 구성되어 여성과 고령자에게 좋은 일자리가 배분되기 어려운 구조

○ (기업 태도) 기업은 구조상의 이유로 고령자 고용에 소극적인 태도를 취해 고령자에게 적합하고 질 좋은 일자리를 많이 만들지 않음.

○ 고용·복지정책이 제도적 사각지대*를 해소하지 못함.

- (연령대별 중점 대상의 차이로 인한 사각지대) 고용노동부는 주된 정책 대상이 60세 이상, 보건복지부는 65세 이상

- (제도적 사각지대) 고용노동부 소관 정년제의 정년연령과, 보건복지부 소관 국민연금의 지급연령 사이의 간극

○ 조세 및 사회보장제도가 노동시장에서 발생한 1차 소득격차를 조정하는 기능을 발휘하지 못하고 있음.

□ 영향

○ 이 기간 동안 고용 및 소득 불안정성으로 주된 일자리에서 퇴직한 장년 및 노인이 은퇴 및 노후에 빈곤에 빠질 구조적 위험 상존

○ 실제로 50세이상 일자리 중 중위임금 2/3미만인 저임금일자리 비중은 타 연령대에 비해 높은 수준임을 보여줌.

* 특히, 60세이상의 저임금 비중은 타 연령대에 비해 압도적으로 높은 수준임.

〈표 6-8〉 연령대별 저임금 근로자 추이 - 임금근로자 대비

	2008	2012	2016
전체	29.7	28.5	26.3
20~29세	26.5	29.4	28.5
30~39세	18.0	16.0	14.9
40~49세	27.0	23.0	19.2
50~59세	36.1	34.3	28.3
60세 이상	67.9	68.2	61.2

자료: 이재성, (2016), 중장년층 저임금근로자 현황과 특징, p. 8, 〈표 4〉를 편집

- 이재성(2016)에 따르면, 고령자의 저임금 근로상태 지속 확률(저임금 → 저임금)은 연령에 비례

* (50 ~ 59세) 35.9%, (60세 이상) 67%

□ 대책

- (목표) 노동시장과 복지영역을 개선, 크레바스를 좁히는 등 노인으로 연착륙을 지원하고 노후소득 보장성을 높이는 것
- 우선 노동시장에 보다 오래 머물도록 지원해 크레바스의 폭을 좁히고, 사회(실업) 부조를 도입해 장년·노인의 소득안정을 도모
- 복지영역으로 편입될 경우, 공적연금의 성숙화, 노인일자리 사업의 개편 등으로 노후소득의 안정성 확보³⁾
- 노동과 복지 사이의 가교를 보다 안전하게 개편하는 방안에는 (재)취업지원 강화, 직업훈련에 참여 확대 및 품질 개선, 그리고 전직지원의 확대와 강화가 포함될 것임.

[그림 6-5] 크레바스 대책

노동시장 개선	크레바스	복지제도 개선
	가교	
-건강하게 오래 일하기 -유형별 퇴직자 재취업 지원	-(재)취업 지원 강화 -직업훈련참여 확대·품질개선 -전직지원 확대·강화	-공적 연금 성숙화 -노인 일자리사업 개편 -사회참여의 기회 확산

3) 노후소득 부분은 별도의 장에서 다룸. 여기에서는 노동시장 개선과 가교 일자리 개선을 주로 다룰 것임

- 대책 마련에서 정책 효과성을 담보하기 위해 일자리의 유형에 따라 서로 다른 대책을 마련해야 함을 고려

- * “인생 2모작”은 정년퇴직 이후 새로운 인생을 말하지만, 직업생애 전체를 통해 주된 일자리를 가져보지 못한 경우에는 해당되지 않는 정책임.

나) 일자리 유형에 따른 대책마련

① 정년퇴직 고령자 지원책 (주된 일자리에서 정년퇴직한 경우)

- 기업, 특히 고령자 고용이 많은 중소·중견기업에 세대공존을 추구하는 문화를 구축하기 위해 연령관리 시스템 도입을 지원

- 정년연장 의무화*법의 엄격한 집행과 함께 정년제도 개편을 통해 다양한 형태의 오래 일하기 방안** 마련

- * 60세 이상 정년 의무화는 퇴직연령 연장을 의미, 노동시장에서 크레바스가 다소 축소. 그런데 국민연금 수령연령의 단계적 연장으로 다시 넓어질 가능성이 있음에 따라 정년연령과 연금수령 연령이 일치하도록 정년을 연장할 필요

- ** 적합직무 개발, 근로시간 단축 및 유연화, 단축한 시간을 직업훈련에 활용 등을 포함하는 고용연장, 점진적 은퇴도 함께 검토

- 인생2모작 준비지원 확대 : 생애경력재설계 지원을 45세부터 조기에 시행하는 등 전직지원을 강화

- * 대·공기업의 의무화, 중소기업의 공동시행과 정부지원 등.

- 시니어 및 연령혼합 기술창업 교육과 지원책 마련

② 조기퇴직 고령자 지원책 (정년퇴직 연령 이전에 조기 퇴직한 경우)

- 조기퇴직 시점부터 법정 정년퇴직(60세 이상)까지 취업성공패키지 등으로 재취업 지원하고 재취업 시, 직무능력 향상을 위한 재직자 직업훈련 활성화(직업훈련 권리화 포함)

- 60세 이상 정년퇴직이 가능해지면 정년퇴직자와 동일한 지원

□ (개인 능력·의지에 따라 창업지원) 특히, 사회적 경제관련 창업이나 세대융합형 창업을 촉진해 당사자의 일자리와 함께 사회적 수요의 충족 내지는 청년 일자리를 마련

□ (조기퇴직자 관련 유의점) 정년 60세 이상 의무화법의 취지에 따라 이른바 “명예퇴직” 등의 남용을 금지

* 조기퇴직 폐지 혹은 시행 시 기업의 부담 강화방안 마련

③ 단기일자리 출신 고령자지원책 (평생 동안 단기일 자리를 여러 곳 옮긴 경우)

□ (단기일자리) 생애전체 기간 동안 프리랜서 혹은 그와 유사한 형태로 많은 일자리에 서 단기적으로 일하는 경우

□ 일자리와 일자리 사이의 실업기간을 축소하고, 이 기간 동안 일정한 소득을 확보해주는 것이 중요

□ 취업성공패키지처럼 훈련, 취업지원, 수당지급 등 다차원의 지원이 가능한 수단을 확대하는 것이 좋음.

* 장기적으로 독일의 미니잡(minijob) 제도의 한국화 및 실행 검토

□ 단기일자리 출신 고령자를 노동 및 사회보험 적용대상에 포함하는 방안 마련. 이 유형의 대표적인 고용형태인 특고는 4차 산업혁명이 본격화되면 급증할 새로운 고용형태(예: 배달업을 통한 “디지털 특고”)와 유사함.

④ 공통 지원책

□ 기업의 입사에서 퇴직까지 연령대별로 적합한 인력 및 조직관리, 즉 연령관리 시스템 도입을 재정 및 조세정책을 통해 강력 지원

○ 채용시 연령차별금지, 고령자 직무설계 및 우선채용·배치, 고령자 적합 교대제, 인체공학적 설비·조치 도입, 세대융합형 훈련·작업팀 구축, 생애노동시간계좌제 도입 등

* 코봇 등 4차 산업혁명 관련 기술 활용 시 적극 지원

- (장년·노인시기 근로시간 단축의 권리화) 단축한 근로시간을 직업훈련, 전직지원에 활용
- 일부 노인이 선호하는 단시간 노동지원을 위해 시간선택제 일자리제도를 선택의 자발성, 전환의 자유, 임금 및 복지의 시간비례성 확보하는 방향으로 개편
- (사회공헌 인프라 확충) 일자리는 물론 자원봉사, 재능기부 등 사회공헌활동 활성화, 이를 촉진하기 위한 콘텐츠 개발 및 프로그램 확대 필요
 - 2020년부터 노인연령에 진입하는 베이비부머는 교육수준이 상대적으로 높고, 시간을 의미있게 활용하려는 욕구가 높으나, 이를 위한 사회적 인프라는 미흡한 실정
- (교육개편 및 훈련의 고급화) 전용 폴리텍 등 훈련시설, 재충전센터 설립, 고령자 친화적 대학교육 재편, 4차 산업혁명의 본격화 시 고용위험이 가장 큰 장년·노인의 역량강화를 위한 직업훈련과 전직지원의 권리화
- (소득 및 사회안전망 내실화) 청소년과 노인에게 집중된 최저임금 인상으로 소득 안정성 개선, 취업활동을 가미한 한국형 실업부조의 도입, 법적 적용대상임에도 미가입자가 적용대상 임금근로자의 1/4에 달하는 사회보험 사각지대 해소 등
- (관련 법률 제·개정) 학습휴가 요구권, 근로시간 단축 요구권, 전직지원 의무화(대·공기업), ‘명예퇴직 남용방지법’, 신 고용형태 관련 노동·사회법 개정
 - 조세 및 사회보장제도의 소득재분배 기능을 강화하는 방향으로 개정
- (연령기준 조정) 노인, 경제활동인구 및 생산가능인구 기준연령의 상향 조정(65세 → 70세(↑))에 대한 사회적 논의

다) 크레바스 해소의 효과

- 위에서 언급한 목표를 달성하기 위해 기업과 사회, 고용과 복지 등 국가적 차원의

역량을 결집하고, 신기술을 활용해 생산성을 높이는 동시에 고령자의 작업부담을 줄여주어야 함.

□ ‘건강하게 오래 일하기’를 통한 크레바스 해소·완화 효과

- (개인) 노인으로 연착륙을 통한 고용과 소득, 그리고 육체적·심리적 안정감
- (사회) 사회의 안전성, 제도의 성숙성, 부가가치 생산의 기반마련 등 중요한 사회 경제적 가치의 생산과 유지에 기여
- (국가) 세계 최악의 노인빈곤율, 노인자살률 등의 개선 여지

[그림 6-6] 크레바스 해소를 위한 고령자 정책 개관

목표: 보다 오래 건강하게 일해 복지 영역의 부담 줄이기 전략: 기업·사회, 고용·복지 등 국가적 차원의 역량 결집; 신기술 활용해 생산성 향상과 작업부담 경감				
구분	53세(조기퇴직)	60세(정년퇴직)	65세(노인)	72세(유효은퇴)
정년 퇴직 일자리	세대공존문화 구축 및 연령관리 시스템 구축 지원(특히 중소·중견기업)	정년연장(=연금수령연령), 고용연장 혹은 점진은퇴(적합직무, 근로시간 단축·유연화)		사회공헌·참여 활성화
	인생이모작 준비지원 확대(생애경력재설계 등 45세부터)	전직지원 강화 (대·공기업 의무화; 중소기업은 공동, 정부지원)		노인일자리 개편: 한국형 미니잡 도입 검토(중장기)
조기 퇴직 일자리	퇴직전 전직준비	취성패 등으로 재취업; 재직자 직무능력향상	정년연장, 고용연장 혹은 점진은퇴	사회공헌·참여, 노인일자리 개편
	사회적 경제관련 기업 취·창업 지원, 세대융합형 창업 촉진			사회공헌·참여
단기 일자리	“명예퇴직” 남용 금지 등 조기퇴직 폐지·부담 강화(중장기)			사회공헌·참여, 노인일자리 개편
	재취업 일자리에서 재직자 직무능력 훈련; 실직 시 취성패 활용 노동 및 사회보험 적용대상에 포함 방안 마련 (기술혁명 관련 신 고용형태 핵심)			노인일자리 개편
공통	-기업의 연령관리 시스템 지원: 입사-퇴직까지 연령 적합 인력 및 조직관리(채용 연령차별금지, 고령자 직무설계 및 우선채용·배치, 고령자 적합 교대제, 인체공학적 설비·조치 도입, 세대융합형 훈련·작업팀 구축, 생애노동시간계좌제 도입 등) * 코봇 등 4차 산업혁명 관련 기술 활용 시 적극 지원 -근로시간 단축 및 유연화: 선택권 강화 중심의 시간선택제 일자리제도 개선, 한국형 미니잡(독일) 도입 검토 -소득 및 사회안전망 내실화: 최저임금 등 근로조건 개선, 고용 및 산재보험의 적용범위 확대 -교육 및 훈련 개편: 전용 폴리텍 등 훈련시설, 재충전센터 설립, 고령자 친화적 대학교육 재편 -관련 법률 제·개정: 학습휴가 요구권, 근로시간 단축 요구권, 전직지원 의무화(대·공기업), ‘명예퇴직 남용방지법’, 신 고용형태 관련 노동·사회법 개정 -기준연령 조정: 정년의 연장(연금수령연령과 일치), 폐지(중장기) 및 생산가능인구 확장(64 → 69?)			

2) 정년연장 대상자에 대한 특화된 정책 방안 : 개인연금 세제차등지원 크레바스 해소방안

□ 필요성

- 다층노후소득보장체계에서 3층의 개인연금은 강제성이 약하기 때문에 공적연금 및 퇴직연금에 비해 활성화되지 못한 실정임.
 - 이를 해결하기 위해 선진국들은 공·사간 파트너십을 이용하여 개인연금 가입을 유인하는 정책(세제, 보조금 혜택 등)을 사용하고 있음.
- 연금수급 공백을 채워줄 크레바스연금 상품이 일부 보험사에서 출시되었으나 판매실적은 저조한 상태임.
- 사적연금에 대한 세제지원에 대해서 논쟁이 많으나, 장기적인 노후빈곤 완화를 통한 미래의 복지재원 감소 측면에서 고민해 볼 필요 있음.
 - 퇴직이후 공적연금 수급 전까지 연금 수급 공백기를 매우는 가교연금으로서 새로운 개인연금을 활용하는 방법과 그러한 방법을 유인할 수 있는 방안을 동시에 마련할 필요 있음.

□ 과제 내용

- 정년연장 세대에 대해 세제혜택이 강화된 크레바스연금을 적극적으로 공급할 필요 있음.
- 현행 연금저축은 연령 및 소득조건 등을 고려하여 세제혜택을 탄력적으로 차등 적용하는 방안을 생각해볼 수 있음.
 - 고소득층에 대한 세제혜택의 집중 가능성을 배제하기 위한 방법으로 50세 이상 중 일정 소득 기준 이하일 경우에만 강한 세제혜택을 주는 방안도 고려해 볼 수 있음.
 - 미국은 50세 이상자가 개인연금 가입 시 추가적으로 세제혜택을 주는 Catch-up Policy가 있으며, 영국은 55세 이상자를 위한 특례연금 정책이 있음. 그리고 아일랜드에는 PRSA라는 연령에 비례하여 소득공제율이 변하는 세제적 격연금이 있음.

3) 개선 방안 요약-복지크레바스

□ 개인연금 연령별 소득공제 차등

□ 고용시장의 대상자 특성별 접근

* 기타 : 생계급여 산정시 기초연금, 국민연금 수급액에 대한 소득인정 제외

제2절 노후 건강 및 돌봄

1. 노후 건강 및 돌봄 및 제3차 기본계획 진단

가. 현황 진단

□ 고령자 건강 상태

○ 고령인구의 증가로 건강한 노년기를 위한 건강생활보장 및 질병예방, 건강관리 등에 대한 필요도는 증가하고 있으나, 질병이환율 및 노인진료비는 지속적으로 증가 추세로 노년기 건강관리에 대한 필요도 증가

- 노년기 건강증진행위는 긍정적으로 변화

* 65세 이상 노인의 흡연율 감소 13.6%('08) → 10.2%('17), 음주율 감소 32.2%('08) → 26.6%('17), 운동실천율 증가 50.3%('11) → 68.0%('17) (노인실태조사, 2017)

- 노인의 만성질환 이환율은 지속적으로 증가하고 있으며, 2개 이상의 만성질환을 가진 복합이환자의 비율도 높은 수준으로 이에 대한 식생활 관리, 운동, 투약 관리 등 필요

* 65세 이상 노인 중 만성질환 1개 이상 이환자 89.5%(81.3%('08) → 89.5%('17)), 복합이환자 73.0%(노인실태조사, 2017)

• 특히, 노년기의 만성질환은 대부분 완치가 어려워 누적되는 특성이 있어 연령 증가에 따라 지속적으로 복합 노인성질환자가 증가, 특히 65세~80세 연령대

에 증가가 두드러짐(윤종률 등, 2017).

- 노인인구 증가 및 초고령 인구의 증가로 낙상, 약물오남용 등의 건강위해요인에 대한 적극적 관리 필요
 - * 낙상경험 15.9%, 1년간 낙상횟수 2.1%, 병원이용률 64.9%(노인실태조사, 2017)
- 노년기 질환의 상당수는 생활습관병으로 알려진 만성질환으로 운동, 영양, 금연, 절주 등의 건강증진행위가 필요하며, 만성질환 예방을 위한 전생애적 건강증진 행위 정책 필요
- 또한 65세 이상 노인 1인당 진료비 역시 지속적으로 증가
 - * 65세 이상 노인 1인당 진료비 3,987천원('17)
 - * 65세 이상 노인진료비가 전체 진료비에서 차지하는 비중 증가 31.6%('10) → 39.0%('17)(건강보험심사평가원, 2017)
 - 만성질환 진료비 비중도 2014년 기준 전체의 36.2%로 2003년의 26.8%에 견줘 9.4%포인트 증가
 - 특히, 고혈압과 당뇨병 치료제 급여가 제한 없이 이뤄져 고혈압과 당뇨병 약제비가 전체 국민건강보험 약제비 지출에 많은 부분을 차지(백종환 등, 2015)

□ 사회적 돌봄 욕구 증가

- 고령화율의 증가 및 80세 이상 후기고령자의 증가로 향후 장기요양 대상자의 증가 및 욕구의 다양화가 예상되며, 이에 대한 제도적 대비 필요
 - * 80세이상 노인인구 ('17)153→('25)246(만명) / 고령화율 ('18)14% → ('25)20%(통계청 KOSIS, 장래인구추계)
- 대상자의 보장성 및 인프라 확대*로 제도적 기반은 마련되었으며, 수급자의 욕구에 부합하는 급여내용 및 서비스 질 관리 필요
 - * 보장성 확대 : 14.7만명('08) → 51.9만명('16) / 등급확대 : 1~5등급 (장기요양통계연보, 각년도)
 - * 인프라 확대 : 5,576개소('08) → 30,314개소('16) (장기요양통계연보, 각년도)
- 장기요양 재가서비스 이용자 중 대부분은 방문요양에 집중되어 서비스 이용이 편중됨
 - * 2016년 기준 전체 장기요양보험 급여이용 수급자 중 재가서비스 이용자 634,955명(77.0%), 시설서비스 이용자 189,374명(23.0%)(급여종류별, 인정등급별 중복 배제,

사망자 급여실적 포함)

- * 재가서비스 중 방문요양서비스 이용률 : 80.6%('12) → 76.4%('15) (장기요양통계연보, 각년도)

○ 치매환자의 증가는 높은 수준의 가족부담 및 사회적 비용을 야기하며, 치매환자를 위한 서비스 뿐만 아니라 부양가족에 대한 개입 필요

- 65세 이상 치매노인환자는 2016년 69만명으로 추정되며, 2024년에는 100만명을 넘어설 것으로 추정(중앙치매센터, 2017)

- * 치매의 사회적 비용 : 약 11.7조원(국회 예산정책처, 2014)

□ 노인의 존엄한 삶 마무리 욕구

○ 병원에서의 생애마감이 일반화되면서, 노인이 원하지 않는 연명치료가 과도하게 이루어짐. 이로 인해 존엄하게 생을 마감할 수 있는 기회 박탈

- 가정내에서 생을 마무리하기를 희망하지만, 이용할 수 있는 서비스 부족 등으로 원활하지 않는 상황임.

- * 사전연명의료의향서 : 누적 50,459명('18.9.3), 70~79세의 비율이 가장 높음

- * 연명의료계획서 : 누적 8,909명('18.9.3), 70~79세의 비율이 가장 높음

□ 자살률 및 교통사고 사망자수

○ 노인 자살률은 노인인구 10만명당 53.3명으로 전체 자살률의 2배 이상, OECD 노인 자살률(18.4명)의 3배 수준

- * 노인자살률 : 프랑스 25.1명('13), 일본 25.3명('13), 미국 16.6명('14), 핀란드 17.3명('13)

- 특히 연령이 높은 80대 이후의 인구 10만명당 자살률은 78.1명으로 매우 높음

○ 65세 이상 교통사고 사망자는 전체 교통사고 사망자 중 가장 높은 수준

- * 전체 교통사고 사망자의 40%(1,732명)

- * 보행 중 사망자 : 고령자 12.4명(10만명당) / 성인 2.3명(10만명당)

- * 고령운전으로 인한 사망자 : 718명('12) → 759명('16)

- 그러나 노인보호구역 지정 및 재정비는 미흡하며, 고령운전자를 위한 제도적 접근 필요

- * 노인보호구역 1,107개소(어린이 보호구역의 7% 미만)('16), 노인보호구역 정비율 76%

□ 고령자 주거 현황

- 지역사회 내 노인주거시설은 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택 등이 있으나 그 인프라는 매우 부족함.
 - * 노인양로시설 265개소, 노인공동생활가정 131개소, 노인복지주택 32개소, 노인공동생활가정 128개소('16)
 - 돌봄이 필요한 노인들은 노인요양시설 또는 요양병원을 선택할 수 밖에 없는 상황
- 주거관련 비용은 노인가구가 부담을 느끼는 지출항목으로 주거부담 완화에 대한 정책이 필요
 - * 노인가구가 부담을 느끼는 지출항목 : 주거관련비 24.9%, 보건의료비 23.1%, 식비 18.7%(노인실태조사, 2017)
 - 많은 노인들이 지역사회 계속 거주(AIP)를 희망하지만, 주거 시설에서 노인을 배려한 설비를 갖추고 있는 비율은 낮은 수준
 - * 주거 내 노인을 배려한 설비를 갖추고 있음 : 6.1%
 - * 생활하기 불편한 구조 9.9%
 - * 생활하기 불편하지는 않지만 노인을 배려한 시설은 없음 : 84.0%(노인실태조사, 2017)
- 부모부양인식 변화 및 1인 가구 증가에 따라 독거노인의 비율은 지속적으로 증가할 것으로 예상되며, 이들의 안전 및 사회적 관계망 관리 필요
 - * 독거노인 수 변화 : 1,405천명('18) → 3,003천명(' 35)(고령자 통계, 2018)

나. 제3차 기본계획 진단

□ 종합진단

- 고령자 건강생활 보장
 - 고령자의 건강 보장은 노후 삶의 질에 소득보장과 함께 중요 영역임. 건강보장을 위한 질환 예방, 질환관리와 의료접근성 제한의 요인인 의료비 부담 경감이 요구됨. 그러나 국민건강보장을 위한 국민건강보험기본계획 등 별도의 계획과의 역할 구분 필요
 - 3차 기본계획에서는 건강보장 중 고령자의 건강과 관련된 일부만을 포함하고 있음.

- 장기적으로는 고령자 건강보장은 인구 상당수가 해당하는 부분이라는 점을 고려할 때, 보장성 확대 등을 위한 노력 필요. 또한 의료와 돌봄 연계를 통해 고령자 관점에서 편안한 이용이 가능하도록 할 필요 있음.

○ 고령자 친화적 주거 환경 조성

- 노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place)가 지향되며, 이를 바탕으로 커뮤니티 케어가 강조. 이를 위해서는 고령친화적인 주거 환경 조성이 요구되어짐.
 - 고령자용 주거량을 증대시키는 것 뿐 아니라 고령자의 기능상태가 고려된 주거 제공과 이와 관련된 서비스가 함께 제공될 때 고령자의 지역사회 주거가 가능할 것임.
- 고령자용 주거확대를 넘어서 모든 주거공간에서 무장애 개념을 도입하도록 하여 어느 집에 거주해도 고령자가 편리하도록 지향할 필요가 있음.
 - 고령자를 위한 임대주택 공급확대/고령자가 안전하고 편리하게 살기위한 주거여건 조성/원스톱 주거지원 안내시스템 구축
 - 고령자의 지역사회 계속거주와 안정적 주거를 위한 주택공급 정책은 필요성이 높음.
 - 또한 주거 인테리어의 편리함과 안전 확보는 삶의 질에 미치는 영향이 높음.
 - 고령자에게 안정적 주거확보를 위한 상담, 지원 체계 필요성 높음.

○ 고령자 안전 및 권익 보장

- 1인가구 고령자 증가, 고령자에 적합하지 않은 교통 등 환경 미비로 인한 안전사고에 노출 가능성이 높음. 따라서 안전한 환경 조성이 요구되어짐.
- 고령친화적 지역사회(elder friendly community)를 목표로 포괄적 영역을 기준으로 한 고령자 삶의 질 향상을 위한 노력 필요
- 노인안심 생활지원
 - 생활시설 등의 안전 강화는 고령자 삶의 질에 직접적 관련을 갖고 있음. 특히 1인가구 고령자의 경우 위험으로부터 노출될 가능성이 높음으로 우선적으로 보호 필요

- 고령운전자 안전관리 강화

- 후기 고령자 증가로 인해 운전자의 고령화 진행되고 있음. 개인의 선택권을 존중하면서 안전하게 운전하도록 할 필요성, 단, 개인의 건강상태에 편차가 크게 발생하여 단순히 연령을 기준으로 한 관리방안 부적합.

- 고령 보행자 교통사고 감소

- 고령 보행자의 안전 측면에서 정책적 접근 필요, 그러나 노인보호구역 지속적 확대를 통해 사업 추진의 효과성에 대한 검토 필요

□ 과제별 진단

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
고령자 건강생활 보장			
2-1-가 고령자 운동 활성화		유지	질병 예방을 위한 운동 활성화는 고령층이 갖는 위험 요소로서 별도의 관리 필요
2-1-나 고령자 질병 예방 및 관리 강화	고령자 질병 예방 및 관리 강화	유지	질병 예방은 향후 돌봄 감소 등의 효과가 있음을 고려하여, 유지할 필요 있음
	노인 약물오·남용 대책 마련	유지	질병 예방을 위한 약물 오남용 대책, 낙상예방은 고령층이 갖는 위험요소로서 별도의 관리 필요
2-1-다 고령자 정신건강관리 강화		유지	노인의 높은 자살율을 고려할 때 우울 등의 정신건강 관리의 계속적 관리 필요
2-1-라 노인 의료비 부담 경감	무릎인공관절	유지	무릎인공관절의 높은 의료비용으로 인한 일상생활 수행이 어려운 노인을 위한 지원 계속적 지원 필요
	노인의료, 돌봄체계 내실화	삭제	'18년 시행계획 종료
2-1-마 포괄간호·간병 서비스 확대		삭제	의료 전반에서의 중요성은 높으나, 노후에 특화된 과제로서의 의미는 낮음.
2-1-바 장기요양보험제도 고도화		유지(강화)	돌봄을 필요로 하는 후기 노인이 증가하고, 가족내 돌봄기능 약화, 그에 따른 사회적 돌봄제도 도입 등으로 중요성이 높음. 고령자의 돌봄 사회화가 상당부분 이루어졌으며 장기요양보험 기본계획 수립 등이 이루어지는 측면에서 봤을 때 차별성은 부족
2-1-사 치매에 대한 대응체계 강화		핵심	치매로 인한 돌봄 필요성이 높으며, 고령자 돌봄에서의 핵심영역으로서의 의미. 국가치매책임제의 종합적 내용을 반영할 필요가 있음.
2-1-아 호스피스 활성화 등 후기의료체계 강화		유지	후기 고령자 증가에 따른 후기 노인에 대한 대응 필요
고령자 친화적 주거환경 조성			
2-4-가 고령자를 위한 임대주택 공급 확대	전세임대	유지(강화)	고령자의 지역사회 계속거주와 안정적 주거를 위한 주택공급 정책은 필요성이 높음 또한 주거 인테리어의 편리함과 안전 확보는 삶의 질에 미치는 영향이 큼 고령자에게 안정적 주거확보를 위한 상담, 지원 체계 필요성 높음
	공공실버주택	유지(강화)	
	집주인 임대주택	유지(강화)	
2-4-나 고령자가 안전하고 편리하게 살기 위한 주거여건 마련		핵심	
2-4-다 원스톱 주거지원 안내시스템 구축		유지(강화)	

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
고령자 안전 및 권익 보장			
2-5-가 노인학대 예방체계 강화	노인 안심생활지원	삭제	노인복지 별도의 영역으로 충분한 운영 가능
2-5-나 노인안심 생활지원	노인 이용 및 생활시설 안전관리 체계 강화	핵심	생활시설 등의 안전 강화는 고령자 삶의 질에 직접적 관련을 갖고 있음. 특히 1인가구 고령자의 경우 위험 으로부터 노출될 가능성이 높음으로 우선적으로 보호 필요
	노인 맞춤형 식생활 안전 관리	유지(강화)	
		유지(강화)	
2-5-다 고령운전자 안전관리 강화		유지	후기 고령자 증가로 인해 운전자의 고령화 진행되고 있음. 개인의 선택권을 존중하면서 안전하게 운전하도 록 할 필요성, 단, 개인의 건강상태에 편차가 크게 발 생하여 단순히 연령을 기준으로 한 관리방안 부적합
2-5-라 고령 보행자 교통사고 감소		유지	고령 보행자의 안전 측면에서 정책적 접근 필요, 그러 나 노인보호구역 지속적 확대를 통해 사업 추진의 효 과성에 대한 검토 필요

2. 정책동향

□ 치매국가책임제

- 치매노인의 증가에 따른 개인 및 가족의 부담 감소를 위해 문재인 정부에서는 ‘치매국가책임제’를 시행하였으며, 치매에 대한 조기진단과 예방부터 상담·사례관리, 의료지원까지 종합적 치매지원체계를 구축하고자 본 제도를 시행함.
- (맞춤형 사례관리) 전국 252개 치매안심센터 설치 및 치매 관련 맞춤형 상담, 1:1 사례관리, 서비스 연계 등 통합적 지원 실시
- (장기요양 서비스 확대) 치매노인 모두가 장기요양서비스를 받을 수 있도록 장기요양 등급 확대 추진, 치매안심형 시설 확충
- (치매환자 의료지원 강화) 치매안심요양원 확충을 통한 이상행동증상(BPSD) 치매환자의 단기 집중치료 실시, 치매통합진료수가 신설
- (치매 의료비 및 요양비 부담 완화) 중증 치매 환자 의료비 본인부담률 인하, 장기요양 본인부담금 경감 혜택 대상 확대, 복지용구 지원방안 검토
- (치매 예방 및 치매 친화적 환경 조성) 노인복지관 내 치매예방 프로그램 제공, 국가건강검진의 인지기능검사 정밀화, 치매가족 휴가제, 치매어르신 실종 예방사업, 치매노인 공공후견제도 등 시행

- 치매 연구개발 및 치매정책 행정체계 정비

- 이와 같은 치매 관련 종합 대책은 기존의 치매정책의 미비점을 보완하여 국가적 차원에서의 치매에 대한 접근을 위한 중요한 시작점이 되었음.

□ 장기요양기본계획(2018~2022)

- 인구고령화에 따른 요보호노인의 증가로 정부는 2008년부터 노인장기요양보험을 도입하였으며, 지난 10년의 기간 동안 대상자 확대(전체 노인의 7%), 서비스 인프라 확대, 서비스 질 향상 등 제도적 성장을 이루어왔음.
- 그러나 개별서비스 중심의 분절적 급여 제공현상 등으로 통합적 요양서비스 이용 지원이 미흡하며, 장기요양기관의 불균형적인 지역분포와 공공인프라 부족문제, 낮은 수준의 서비스 질, 장기요양 종사자 인력수급의 어려움 등의 한계점 극복을 위하여 제도적 발전을 위한 다양한 접근이 필요
- 이에 제2차 장기요양 기본계획을 수립하였으며, 구체적 내용은 아래와 같음.
 - (보장성 확대) 경증치매 어르신에게 장기요양서비스 제공, 장기요양 본인부담 경감 혜택 확대, 장기요양 보장 서비스 확대
 - (지역사회기반 돌봄 강화) 장기요양 서비스 이용의 체계적인 관리 강화, 지역사회 맞춤형 돌봄을 보장하는 재가서비스 개편, 가족수발자에 대한 사회적 인정과 지원체계 강화, 수요자 중심의 노인 의료·요양 체계 개선
 - (장기요양서비스 인프라 조성) 지역별 적정 장기요양인프라 관리 및 공공인프라 확충, 안심하고 이용할 수 있는 장기요양기관 관리 체계 강화, 장기요양기관의 서비스 전문성 강화, 장기요양 일자리 질 향상 및 종사자 역량 강화
 - (지속가능성 담보) 안정적인 보험재정 확보 및 정책 거버넌스 체계 개편, 장기요양 수가 체계 합리화, 장기요양 부정수급 관리 강화 및 투명성 제고
- 이를 통하여 노인의 돌봄에 대한 가족 내 부담 완화, 노인의 지역사회 계속 거주를 위한 제도적 기반 마련, 높은 수준의 서비스 질 보장, 재장의 지속가능성을 담보할 수 있는 방안이 마련되었음.

□ 제2차 국민영양관리기본계획

- 인구고령화, 영양불균형, 비만 및 만성질환 등의 정책여건 등을 고려하여 「제2차 국민영양관리기본계획(‘17~’21년)」을 수립
- 평균수명의 증가가 건강수명의 증가를 담보할 수 없는 현 상황에서 성인과 노인의 만성질환 예방 및 관리는 중요성이 높은 정책과제이며, 식생활 관리는 만성질환 예방 및 관리와 매우 밀접한 관련이 있음.
- 이에 「제2차 국민영양관리기본계획(‘17~’21년)」에서는 맞춤형 영양관리서비스 지원 강화를 위한 노인 취약계층 영양관리사업, 성인 만성질환 예방을 위한 영양관리 강화 등의 정책을 수행하고자 함.
 - (성인의 만성질환 예방을 위한 중점 영양관리) 보건소 모바일 헬스케어 사업 적용을 위한 영양상담 서비스 도구 개발, 영양관리 프로그램을 적용한 보건소 모바일 헬스케어 사업 개발 및 시범 적용, 보건소 모바일 헬스케어 사업 전국 확대 실시, 담당 전문가(영양사) 역량강화 및 질환자 전문 관리체계 마련, 개인, 기업 등 참여 유도 및 확대를 위한 제도적 기반 마련
 - (노인 건강을 위한 국가영양지원 프로그램 강화) 노인회합형 영양관리프로그램 개발 및 운영 방안 마련, 노인 방문/배달형 영양관리 프로그램 개발 및 운영 방안 마련, 노인 영양관리를 위한 법적·제도적 기반 마련, 노인 눈높이의 체험형 식생활 안전관리 교육 모델 개발
- 전생애주기적 국민영양관리 및 생애주기에 따른 국가영양지원프로그램을 통해 건강한 노년을 위한 기반을 마련

□ 제1차 공공보건의료기본계획(~20)

- 보건의료 자원의 지역간 불균형, 주요 필수 분야의 보건의료 서비스 공급 부족, 취약계층의 의료접근성 한계, 공공의료기관의 경쟁력 저하, 공공보건의료정책 지원 및 평가 체계 미흡 등의 공공보건의료정책에 대한 한계를 보완하기 위하여 「제1차 공공보건의료기본계획(~20)」을 수립

- 노년기는 신체적 쇠약이 증가하는 시기로 보건의료제도의 이용률이 높으며, 이들의 건강한 삶 보장을 위한 공공보건정책이 필요함.
- 이에 「제1차 공공보건의료기본계획(∼20)」에서는 모든 국민을 대상으로 한 공공의료 기본계획 외 노년기 집중적으로 발생할 수 있는 보건의료욕구에 대한 정책적 방향을 제시하였으며, 각 과제는 아래와 같음.
 - 완화의료 제공체계 확대 및 공공의료기관과의 연계 제고
 - 간호·간병통합서비스를 통한 간병부담 경감 추진
 - 노인 대상 치매관리체계 확충 및 지원 강화 : 광역치매센터 확대, 공립요양원 시설장비보강, 치매진료약제비 지원, 치매가족 상담수가 신설
- 건강보험 보장성 강화 및 예방중심 건강관리 지원(40대 이상 진단바우처 도입-국정 과제 44)
 - 대상자의 개인별 특성에 따른 개별화된 건강검진 서비스에 대한 요구와 국가건강진단과 만성질환 연계 관리를 위해 합병증 조기진단 검사항목 바우처, 패키지 바우처와 같은 다양한 안이 제안되고 있음(조정진 외, 2018).
 - 조정진 외(2018) 연구에 따르면, (1안) 합병증 조기진단 검사항목 바우처 제공, (2안) 일반건강검진과 건강조건별 검사 중 수검자 선택, (3안) 일반건강검진에서 고혈압, 당뇨병 유질환자를 분리하여 만성질환 관리체계로 편입, (4안) 만성질환관리체계 편입 및 일차의료 중심 사후관리체계 확대 지원 등이 제시되고 있으며, 이에 대해 다양한 논의가 필요한 상황임.
- 주거복지로드맵
 - 주택공급 확대에 따른 주택의 양적 부족현상 완화 등 전반적 주거수준은 확대되었음에도 불구하고, 저소득층의 자가점유율이 하락하고, 임차가구의 주거안정성은 지속적으로 취약한 상황임.
 - 지하·반지하·옥탑 등 열악한 주거환경에 거주하는 취약가구도 여전히 지속되고 있음.

- 고령자의 경우 노인 독거 또는 부부단독가구의 증가에 따른 주거형태의 변화가 요구되며, 자가의 비율이 높고, 저소득 취약계층의 비율이 높은 특성을 보여 이들에 대한 정책적 개입이 필요함.
- 이에 정부에서는 「주거복지로드맵」의 일부로 생애단계별·소득수준별 맞춤형 주거지원 정책을 제시하였으며, 고령층을 대상으로 아래와 같은 계획을 제시함.
 - (임대주택 5만호 공급) 무장애 설계, 복지서비스 연계
 - (연금형 매입임대) (LH) 고령자 주택 매입 매각→(고령자) 연금+임대주택
 - (주택 개보수 지원) 수선유지급여 추가 지원(50만원)

□ 제2차 독거노인 종합지원대책(~22)

- 고령화 심화, 1인가구의 증가, 부모부양에 대한 인식 변화 등으로 독거노인은 지속적으로 증가하고 있으며, 이들은 타 가구에 비해 상대적으로 건강, 소득, 사회적 지지망 등이 취약한 상황임.
- 1차 독거노인 종합지원대책을 통하여 ‘독거노인 안전관리체계 구축’, ‘가족관계 강화 및 사회적 가족구성 지원’, ‘소득 및 일상생활 지원 확대’, ‘자살, 만성질환, 치매 관리 강화’ 등을 통해 ‘독거노인이 지역사회에서 안전하고 편안하게 살 수 있는 사회’를 만들고자 하였음.
 - 그러나 돌봄 사각지대 지속, 맞춤형 서비스 제공 미흡, 사전예방적 지원 부족, 돌봄 인프라 불충분과 같은 한계 발생
- 이에 제2차 독거노인 종합지원대책을 통해 ‘안전하고 행복한 노후, 함께 돌보는 포용사회’를 위해 아래와 같은 정책과제들을 추진함.
 - (독거 유형별 맞춤형 서비스 제공) 민·관 협력 강화를 통한 지원대상 및 서비스 확대, 잠재·초기 독거노인 예방적 서비스 제공, 위기취약 독거노인 안전서비스 강화
 - (지역 사회 거주 지원 환경 개선) 주거 및 돌봄 기능의 융합 등 정주여건 개선, 지역 돌봄 활성화를 위한 재가 서비스 강화
 - (독거 노인 자립 역량 강화) 사회참여 활성화를 통한 임파워먼트, 독거노인 일자

리 참여 확대

- (정책 지원 인프라 구축) 지역사회 돌봄 인프라 개선, 정책지원 기반 강화 및 사회
회적 인식 개선, 종사자 저취개선 및 전문성 제고
- 이를 통해 독거노인 지원을 확대하고, 지역사회 돌봄 인프라를 개선하는 등 독거
노인의 생활 안정을 도모하고자 함.

□交通安全 종합대책(~22)

- 교통약자의交通安全 강화를 위해 ‘교통약자 맞춤형 안전환경 조성’을 추진하였으
며, ‘고령자交通安全 강화’를 위해 다음과 같은 정책과제를 제시함.
- 노인보호구역 지정 확대, 고령 보행자 교통사고 다발지역에 대한 시설개선 추진,
交通安全 수칙 교육 실시, 75세 이상 운전자를 대상으로 면허 적성검사 주기 단
축 및 인지기각검사가 포함된 안전교육 의무화 추진, 치매 등 중증질환자는 운전
면허 수시적성검사 대상자로 지정·관리, 고령운전자의 도로표지 식별능력 향상을
위해 조명식 표지 설치

3. 제3차 기본계획 재구조화

□ 재구조화 방향

- 제도간 연계, 조정을 통한 효율성 확대, 노후 건강 및 돌봄 보장 확대
 - 예방과 치료, 재활, 요양의 노후의 연속적 돌봄 체계 구축
- 커뮤니티 케어(community care)를 위한 건강과 의료, 돌봄, 주거 및 교통 등 고
령친화적 사회의 종합적 접근

□ 재구조화 과제

〈표 6-9〉 제3차 재구조화【노후 건강 및 돌봄】과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규과제
예방 및 건강관리	2-1-가 고령자 운동 활성화	방문의료활성화
	2-1-나 고령자 질병 예방 및 관리 강화	
	2-1-다 고령자 정신건강관리 강화	노인전문 의료인력 양성 및 노인주치의 제도 시행
	2-1-라 노인 의료비 부담 경감(무릎인공관절)	
생애말기	2-1-아. 호스피스 활성화 등 후기의료체계 강화	존엄한 생애말기 지원
돌봄	2-1-바 장기요양보험제도 고도화	커뮤니티케어 전달체계 개편
	2-1-사 치매에 대한 대응체계 강화	
고령친화 환경조성	2-4-가 고령자를 위한 임대주택 공급 확대	
	2-4-나 고령자가 안전하고 편리하게 살기 위한 주거 여건 마련	
	2-4-다 원스톱 주거지원 안내시스템 구축	
	2-5-나 노인안심 생활지원	
	2-5-다 고령운전자 안전관리 강화	
	2-5-라 고령 보행자 교통사고 감소	

4. 3차 기본계획 재구조화 세부과제 (추가과제)

가. 노인전문 의료인력 양성 및 노인주치의 제도 시행

□ 노인 건강문제 해결의 핵심은 복합질환의 효율적 관리와 통합, 조정, 연계의 적절성을 확보해 노인의료비를 절감하는 것.

○ 하지만, 현재 노인의료서비스는 복합질환 유병 노인들에 대한 분절적 의료와 그에 따른 과도한 의료이용, 약물 과다복용 등으로 인한 반복적 입원, 기능저하의 발생, 의료비의 급증을 유발

□ 노인전문의료인력을 양성 및 배치하여 노인특성을 반영한 의료전달체계를 공고히 할 필요

○ 지난 10년간 약 3,000여명에 달하는 노인의로 인정의사들이 배출되어 있어 일정한 자격취득 과정을 통하여 이들을 노인전문의료인력으로 활용 가능

○ 또한 외국의 노인전문의료인력 양성과정과 유사한 형태로 전문의들을 대상으로 일정기간의 추가 교육과 수련과정을 통하여 노인전문의 자격을 부여하는 노인세부전문의제도가 논의 중

□ 우리나라에 필요한 노인 전문의사의 수는 500 ~ 2000명 정도로, 과도기 과정으로 기존의 연수과정을 거친 의사들에 대해 자격시험 이후 노인전문의 자격을 부여하면 외국의 사례와 비교하여 짧은 시간 내에 필요한 노인전문 의사를 배출할 수 있을 것.

〈표 6-10〉 주요 선진국의 노인병전문의 제도

	시작연도	인증	자격	연수교과	시험	선행 자격	자격갱신	전문의 수	비고
일본	1989 인정의제도 1999 전문의 제도	노년의학회 인증 노년병 전문의 제도	3년 이상 학회원	3년 이상 임상연수	전문의 시험	일본내과 학회 인정의	5년마다	노인인구 17,000명당 전문의 1인	인정되는 모 두 전문의로 흡수
미국	1976년 전임의 과정 개설, 1988년 전문자격시 험 시작	노인병 전문의 인증(내과, 가정의학과, 정신과 전임의 프로그램)	내과, 가정의학 과 전공의 수련 후	1년 이상의 노인의학 전임의 프로그램 이수	자격 인증 시험 (CAQ)	내과 가정의학 수련	10년	노 인 인 구 3,499명당 전문의 1인	노인병 전문 의 감소추 세: 전문의 취득 전후 차이가 없다는 이유
캐나다	1977년 노인병 전문 훈련과정 개설, 1981년 시험 실시	전공의, sub- specialty, special program 중 노인병전문 의는 sub- specialty	내과, 가정의학 과 전문의 수련 후	2년간의 노인의학 전공의 과정 (1년은 임상, 1년은 연구)	전문의 시험	내과 및 가정의학 과 전문의	-	노 인 인 구 17,543명당 전문의 1인	최근 노인병 전문의 부족 으로, 가정의 학과 수련 3 년차에 노인 의료 수련 6- 12개월을 통 해 일차의료 의사로 배출: consultant로 서 역할
영국	1947년 전문과목 개설, 29개 전문과목 중 하나	타 전문의와 동일한 단독 전문과목	최소 2년간의 일반전문 의과정을 마치고 MRCP원 은 자 (의사 자격증)	노인의학 은 전공의 4년, 일반내과 와 이중 인증을 위해서는 추가 1년	전문의 시험	최소 2년의 GP training 후 MRCP를 얻은자	-	기준은 인구 35,000명당 한 명이 필요한 것으로 함. 현재 55,000명 당 한명으로 매우 부족함.	증 가 추 세, 수 요 증 가, consultant 및 급성, 재 활치료에 중 심적 자리 매 김 (전 체 전문의 중 약 20%)

자료 : 서울대학교 보건환경연구소, 대한노인병학회(2006). 노인전문의사인력 수급방안 연구. p25-36.

- 노인전문의료진에게 지역 노인환자 일차진료 책임을 맡기되, 통합진료와 방문진료 및 조정과 연계 역할을 명확히 하면 분절화 된 진료, 다약제 처방, 노인의료비 급증을 완충할 수 있음.
- 지역 노인 대상으로 자율적인 주치의 등록을 유도하고 주치의와 등록을 한 노인에게 적정 인센티브를 부여해 노인주치의 제도 정착 촉진

나. 커뮤니케이터 전달체계 개편 : 읍면동 단위 종합상담창구 기능 강화

- 분절화 된 지역단위 노인보건복지전달체계 현황에서 노인의 지역생활을 지원하는 종합정보제공 창구가 필요하나, 읍면동 행정복지센터와 노인 복지관, 보건소, 관련 서비스 제공기관 등으로 다원화 되어 있음.
- 노인의 건강수준에 맞춘 보건복지정보 제공 및 서비스 연계 제공을 위한 지역단위 거점기관 역할을 부여하고,
- 관련 기관의 기능 강화를 위한 인력배치 등의 적극적인 정책적 지원이 필요

다. 방문진료 활성화

- 지속적 의료서비스가 필요하나 거동불편 등으로 의료기관 방문이 어려운 환자를 대상으로 재택의료 서비스 제공
- 고령친화적 의료서비스의 보장은 환자상태를 고려한 재가의료(Patient-centered Medical Home; PCMH)의 활성화가 필수적임.
- 하지만, 현재 의료기관 내에서만 의료행위가 허락되고 방문진료는 불허되고 있음 (의료법 33조).
 - * 환자나 보호자의 요청에 의해 의료기관 밖에서 의료행위가 가능하다는 예외조항이 있으나 이에 대한 건강보험수가가 허락되지 않기 때문에 실질적으로 이루어질 수 없음.
- 후기 노년기 또는 만성복합질환과 기능저하가 발생한 노인의 경우 독자적인 의료기관 이용이 어려워 허약노인의 의료접근이 제한됨.

- 미국의 경우 노인보건의료 및 만성질환 관리의 중요한 방안으로 2006년 PCMH 시범사업 수행, 2009년 지침 마련 이후 일차의료 담당인력 중심으로 전국 확산 중
 - 미국의 PCMH 시범사업의 결과에서 의료정보의 활용, 근거중심의료, 의료안전성, 의료서비스의 질 향상, 비용효과 분석 등에서 모두 긍정적인 효과가 있음을 확인함 (www.wvhealthimprovement.org).
 - 미국 재가의료의 핵심내용은 의료서비스의 조정(care coordination)과 팀 접근으로, 우리나라에서 시행중인 만성질환 관리 시범사업과 장기요양 재가서비스의 확대에 중요한 해결과제로 활용 가능
- 핵심 방문진료 담당자(노인병 전문의 또는 현행 일차의료 인력) 활용방안, 가정간호 및 방문간호서비스와의 연계, 협력, 적정 진료수가 등에 관한 내용 마련과 시범사업 시행의 조속한 시행 검토 필요
 - 동시에 원격의료 또는 각종 의료용 ICT 개발과 적용이 적합한 분야임을 고려하면 의료산업화 발전, 노인의료 질 향상 및 노인의료비 절감을 위해서도 도움이 될 것

라. 커뮤니티 케어 전달체계 개편

- ‘지역사회 케어’ 추진을 통한 돌봄 인프라 구축
 - ※ 10월초 ‘지역사회 케어 로드맵’ 발표 예정
 - 자신이 살던 곳에서 지역사회를 기반으로 필요한 서비스를 제공받을 수 있도록 돌봄 서비스를 확충하고 서비스 연계를 강화
 - (서비스 확대) 장기요양보험 보장성 확대, 통합 재가급여* 도입(‘19~), 주거환경 개선 등 신규 재가서비스 개발
 - * 한번 신청·상담으로 방문요양·간호·목욕·주야간보호를 하나의 기관에서 통합 제공
 - (서비스 연계) 지역사회 내 노인 의료/돌봄 서비스 통합 정보 제공을 위한 읍면동 케어통합창구 마련, 의료기관 전문인력 등을 통한 퇴원계획 수립 및 퇴원 이후 지역사회 돌봄 연계 강화
 - (민·관 협력) 노인복지관 등 지역사회 복지자원*의 기능 및 연계 강화, 기관간 정보공유 활성화 등을 통한 민·관 협력체계 구축

마. 존엄한 생애말기 지원

□ 노인자살 예방을 위한 적극적인 대응

- (고위험군 발굴) 자살예방 게이트키퍼 100만명 양성, 우울증 검진 확대 등 고위험군 발굴을 위한 사회적 네트워크 강화
- (개입·관리) 정신건강사례관리시스템 구축, 정신건강복지센터 인력 확대 등 고위험군에 대한 지원·관리 체계 확충

□ 존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련

- (연명의료) 사전 연명의료의향서 등록기관 지정·확대, 제도운영 기반 마련, 홍보 등을 통해 제도의 안정적 정착* 지원

* 지난 2월 「호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료 결정에 관한 법률」(‘18.2.4 시행)으로 제도는 既도입

- (호스피스) 서비스 유형 다양화*, 전문기관·인력양성 등

* 기존 입원형 이외에 가정형·자문형 등으로 유형 확대

제3절 고령자 사회참여 및 여가문화

1. 노인사회참여 및 제3차 기본계획 진단

가. 현황 진단

□ 인구고령화 등의 인구구조 변화에 따른 여가수요계층 변화에 부합하는 노인여가정책 필요

- 노인일자리 및 사회참여 사업이 확대되었으나, 저학력·저소득 노인중심이며, 단순활동 중심의 내용으로 다양한 능력을 보유한 신노년층의 인적자원 활용에 어려움이 있음.

* 노인일자리 및 사회참여사업 실적 : 35,127개(‘04) → 429,726개(‘17)(한국노인인력개발원, 2017)

* 공익활동 실적 : 32,173개('04) → 29,625개(' 17)

○ 노인의 여가참여율은 낮은 수준이며, 휴식 등과 같은 소극적 여가활동 중심

* 노인의 여가활동 : TV 시청 91.4% / 휴식활동 68.8%(사회조사, 2017)

* 노인의 문화 및 예술관람 경험 : 24.2%(사회조사, 2017)

○ 노인복지관, 경로당 등 노인여가문화인프라는 확충되었으며, 베이비부머 등의 다양한 여가욕구 충족을 위해 노력중.

* 노인복지관 228개소('08) → 350개소(' 16) / 경로당 57,930개소('08) → 65,044개소(' 16)(보건복지부, 2017)

○ 평균수명의 증가로 은퇴 후 이직·전직 등을 경험하며, 과학기술의 발달로 급변하는 사회적 요구에 부응하기 위하여 전생애주기에 걸쳐 평생교육 필요

* 평생학습 참여율 26.4%('08) → 35.8%('17) / 노인 평생교육(복지관·평생교육원 등) 참여율 12.9%(노인실태조사, 2017)

- 그러나 연령이 높아질수록 평생교육 참여율은 저하

* 25~34세 46.6%, 55~64세 26.5%(교육부, 한국교육개발원, 2016).

- 온라인 평생학습 시스템(늘배움 국가평생학습포털 www.lifelongedu.go.kr)이 확대되고 있으며, 66개 기관에서 832,609개의 강좌 제공 중

* 온라인 강좌, 지역강좌 병행

○ 낮은 수준의 자원봉사 참여율 증진을 위한 노력 필요

- 학력수준이 높은 중고령, 베이비부머의 자원봉사 참여율 증진 노력 필요

* 중고령자의 자원봉사 참여 현황(사회조사, 2017)

	자원봉사용경험	향후 1년 이내 참여의향
50~59세	14.2%	36.7%
60세 이상	7.8%	19.2%
65세 이상	6.3%	15.0%

나. 제3차 기본계획 진단

□ 종합진단

○ 노인의 일자리와 사회공헌, 여가문화, 평생교육 확대를 위한 기반, 프로그램 확대와 같은 양적 확대에 초점을 두고 있으며, 사회참여 접근 수월성을 위한 노력 부족

○ 사회참여에 대한 욕구는 연령,성별, 교육수준, 지역 등에 따라 다양함에도 불구하고

고, 현재는 프로그램 개발 등이 다양화되지 못하고 있음.

- 급변하는 사회에서의 고령자에 대한 평생교육 필요성이 증가, 정보화 교육 이외의 건강여가에 대한 교육지원 등은 단순 정보제공/여가프로그램으로 이루어지고 있음.

* 교육적 특성을 강화하여 ‘재사회화’의 의미를 갖춘 교육이 이루어지도록 하 필요 있음.

- 평균수명 증가 등으로 학령기 이후 계속적인 재사회화가 더욱더 강력히 요구되어질 것임. 장기적으로는 평생교육을 강화하기 위해 모든 사람이 동등한 기회가 제공되도록 하는 것이 요구됨.

○ 서비스 제공기관 단위 지원(예, 대한노인회, 노인복지관 등)으로 인해 소속 또는 사회 네트워크가 부족한 경우 여가문화, 평생교육, 자원봉사 등에 참여 촉진에 한계

□ 과제별 진단

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
고령자 사회참여 기회 확대			
2-2-가 고령세대의 여가 기회 확대		유지	국가단위의 계획보다는 지역, 민간을 통한 추진 적합 지방정부 시행계획 수립이행을위해 포함필요
2-2-나 고령친화형 콘텐츠 개발		삭제	‘18년 시행계획 종료
2-2-다 고령자 문화·여가 인프라 개선		유지	국가단위의 계획보다는 지역, 민간을 통한 추진 적합 지방정부 시행계획 수립이행을위해 포함필요
2-2-라 고령자 자원 봉사 지원체계 강화	사회참여 기회 확대	유지	고령자를 특화시킨 자원봉사보다는 전 국민(세대)가 함께하는 형태로 진행하는 것 고려 고령자의 사회참여는 중요한 과제
	퇴직공무원 자원봉사활동 활성화	삭제	고령자 사회참여 중 자원봉사로 해당 영역에서의 추진을 통한 사업으로 충분함
	과학기술인 자원봉사 활동 활성화	삭제	
2-2-마 고령자 사회활동 지원사업의 공익활동 내실화		유지	고령자의 체계적 사회참여 확대를 위한 기반마련으로 향후 장기간 투자 사업으로 의미 존재
2-2-바 고령자 교육기반 확충		유지	교육적 특성을 강화하여 ‘재사회화’의 의미를 갖춘 교육이 이루어지도록 하 필요 있음.
2-2-사 계층별 맞춤형 평생교육 활성화		유지	
2-2-아 시도-구군구-읍면동까지 연계된 국가 평생교육 진흥 추진체계		삭제	국가단위 평생교육 시스템 마련 이후 지역 단위로 체계화 필요. 우선순위가 낮음
세대간 이해 증진			
2-3-가 세대간 이해 증진 기회 확대		삭제	본 계획 수립 목적과 거리가 있음
2-3-나 효행장려 풍토 조성 및 확산		삭제	

2. 정책동향

□ 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획(노인일자리 수 증가-국정과제)

- 노인의 높은 수준의 근로희망 비율과 시간제 일자리 선호와 같은 노년기 특성을 고려하여 ‘일을 통해 삶의 보람을 느낄 수 있도록 노인적합 일자리 확대’를 목표로 한 「제1차 노인일자리 종합계획」을 실시하였음.
 - 이를 통해 노인의 사회참여 및 노후생활안정에 기여하였고, 민간일자리를 도입하여 높은 보수를 지급할 수 있게 되었음.
 - 그러나 양적 확대에 따른 근로여건 및 활동내용 개선이 미흡하고, 베이비부머나 근로능력이 있는 노인에 적합한 일자리는 여전히 부족한 상황임.
 - 또한 직업훈련 등의 고용서비스와 민간기업의 참여 인센티브가 부족
- 이에 ‘보람 있는 일, 활기찬 노후, 행복한 사회’를 위한 「제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획」을 마련하였으며, 아래와 같은 정책과제를 시행중임.
 - (참여자 역량 및 보호 강화) 직무역량지표 개발, 개인별 활동계획 수립 및 사후관리 체계 구축, 맞춤형 교육훈련 인프라 확대, 참여자의 인권 및 안전보호 강화
 - (인프라 강화) 60+ 일자리 DB(가칭 ‘백세누리플러스’) 구축, 노인-일자리 매칭플러스센터 지정, 노인생산물 동동브랜드화 및 판로 확대, 상권분석 및 성장지원 서비스 제공, 전달체계 다변화 및 투명성 강화, 전담인력 처우개선 및 전문성 강화, 법적 근거 강화 및 사회적 인식 개선
 - (안정된 민간일자리 확대) 전략직종 중심으로 시니어 인턴십 개편, 세대통합형 일자리 지원, 우수 노인고용기업 인증 및 지원, 시장형 사업단 자립 촉진, 기업의 고용창출현 사회공헌 지원 활성화
 - (사회공헌 일자리 지원) 시니어 사회공헌단(시니어 프로보노) 도입, 지역특화사업 및 지역기여사업 육성, 재능나눔 및 노인자원봉사 효율화

□ 국민여가활성화 기본계획

- 여가시간, 공간, 비용, 역량 부족에 따른 소극적 여가활동 집중, 수요자 중심의 여가정책 부재와 사회적 여가약자에 대한 정책배려 부족, 여가다양성 약화와 같은

여가정책의 한계를 고려하여 ‘보다 나은 삶, 일과 여가의 혁신적 균형’을 위한 「국민여가활성화 기본계획」이 수립됨.

- 사회적 취약계층인 동시에 길어진 노년기로 여가시간이 증가한 고령자들의 여가 생활을 위한 정책 제시

○ 중고령자 중심의 국민여가활성화 기본계획 내용을 살펴보면

- (생애주기 맞춤형 여가공간 조성) 여가시설 중심의 ‘여가학교’를 설립, 여가동창을 만드는 학기제 운영 및 야외놀이터 시범사업 실시
- (무장애 여가서비스 기반 조성) 무장애 여가환경 조성, 여가동행서비스, 나눔여행, 열린관광지, 관광정보 제공
- (실버세대 여가서비스 확대) 노인들의 특성, 욕구와 취향을 고려한 생활여가프로그램 개발·보급, 정보의 비대칭성, 여가역량 약화 등으로 인한 노인참여 장애 제거(노인할당제, 여가체험카드)
- (소외계층에 대한 지원 확대) 통합문화이용권 확대, 사각지대 지원(요양원 등 장기입원으로 인한 여가향휴 사각지대 서비스 강화)

□ 자원봉사활동 진흥을 위한 제3차 국가기본계획(~'22)

- 자원봉사활동 진흥을 위한 국가의 기본 방향을 제시한 「자원봉사활동 진흥을 위한 제3차 국가기본계획」은 ‘성장하는 자원봉사. 함께 가는 대한민국’이라는 비전으로 정책을 수립함.
- 고령인구의 증가, 기존 노년층과 상이한 특성을 보이는 베이비부머의 노인진입, 신중년층의 증가 등에 따라 이러한 인적자원이 자원봉사 확대를 위한 정책으로 아래와 같은 과제를 개발함.
 - (신중년층 자원봉사 활동화) 베이비부머·신중년층(5060세대)에 특화된 활동 프로그램 확대, 신중년층 자원봉사단 지원 및 지역 일감과 매칭

□ 제4차 평생교육진흥 기본계획(~'22)

- 기술혁신에 따른 일자리 변화, 인구고령화와 기대수명 증가에 따른 평생학습 수요

증가, IT 발달에 따른 학습방법의 다양화, 낮은 수준의 평생학습 참여율과 같은 사회적 흐름에 따라 「제4차 평생교육 진흥 기본계획」이 마련되었으며 4개의 전략에 따른 세부과제를 제시함.

- 이를 통해 ‘개인과 사회가 함께 성장하는 지속가능한 평생학습사를 실현’하고자 함.
 - (국민 누구나 누리는 평생학습) 전국민 평생학습권 보장, 소외계층 평생학습 사다리 마련
 - (일자리와 함께 언제나 누리는 평생학습) 온라인 평생교육 생태계 구축, 산업맞춤형 평생교육 확대, 대학의 평생교육 기능 강화
 - (지역 어디서나 누리는 평생학습) 지역단위 풀뿌리 평생학습 역량 강화, 평생학습 기반 지역사회 미래가치 창출 지원
 - (기반이 튼튼한 평생학습) 평생교육 관련 법령 및 제도 개선, 평생교육 투자 확대 및 체계적 관리

3. 제3차 기본계획 재구조화

□ 재구조화 방향

- 노인 사회참여의 주요 대상자인 초기고령자의 ‘일’에 대한 욕구 충족
- 노인의 다양한 사회참여 욕구를 충족시키기 위한 기존 공급기관 중심 정책에서 개별 접근 확대를 위한 기반 마련

□ 재구조화의 과제 구성도

〈표 6-11〉 제3차 재구조화 【고령자 사회참여】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규과제
일자리 및 사회공헌	2-2-마. 고령자 사회활동 지원사업의 공익활동 내실화	노인일자리 확충 및 질 제고
	2-2-라. 고령자 자원봉사 지원체계 강화	
여가문화	2-2-가. 고령세대 여가기회 확대	노인사회참여 정보 스마트폰 기반 애플리케이션 개발
	2-2-다. 고령자 문화여가 인프라 개선	
평생교육	2-2-바. 고령자 교육기반 확충	
	2-2-사. 계층별 맞춤형 평생교육 활성화	

4. 3차 기본계획 재구조화 세부과제 (추가과제)

가. 노인일자리 확충 및 質 제고

□ (양적 확충) 근로, 봉사활동 등 노인 일자리 지속 확대*

* (' 17)43.7만 → (' 18)51만 → (' 19년)61만 → (' 22년)80만

□ (질적 제고) 프로그램 재편·수당 인상 등 노인일자리 내실화를 위한 사업 발굴 및 개편

○ (사회서비스형) 기존 공익활동 유형 중 사회적 수요·기여도가 높은 활동을 특성화하여 더 높은 소득을 보장하는 일자리로 재편*

* 공익활동(월30시간·27만원) vs. 지역아동센터·어린이집 급식지원 등(월60시간·65만원)

○ (공익활동) 지역사회 기여도 및 참여자 만족도가 높은 활동으로 프로그램을 재편하고, 단순근로형 활동은 축소*하여 장기참여 유도

* 現 23개 공익활동 프로그램 중 CCTV 상시관제, 주정차질서계도 등 폐지(' 19년)

○ (민간일자리) 우수 노인생산품의 온·오프라인 판로확대, 사업단 대상 컨설팅(제품 디자인·기술인증) 지원을 통해 참여노인 소득개선

나. 노인사회참여 스마트폰 기반 애플리케이션 개발

□ 노인의 사회참여, 여가문화, 평생 교육 등에 쉽게 접근하기 위해 애플리케이션 개발

○ 최근 노인층의 스마트폰 이용이 크게 증가, 기존 단체 중심의 사회참여, 여가문화, 평생교육 등이 개인단위로도 할수 있도록 지원하는 체계 마련

* 유사사례: 청소년 자원봉사 애플리케이션 또는 민간의 여가문화 애플리케이션(예, 호텔예약)

제4절 신중년(중장년)의 생활안정 및 노후준비 지원

1. 노후준비 현황 및 제3차 기본계획 진단

가. 현황 진단

□ 중장년 생활현황

○ 길어진 노후에 대비하여 중고령자들은 지속적으로 근로하기를 희망함.

- * 주된 일자리 퇴직연령 49.1세, 실제 은퇴희망연령 72세(경찰 고령자 부가조사, '16)
- 실제 전체 취업자 수 대비 50~60대의 취업자 수 큰 폭으로 증가하였으며, 이들의 고용률도 지속적으로 증가 추세임.

* 전체 취업자(만명) : (15)28.1 → (16)23.1 → (17)31.6 → (18.상)14.2

50-69세 취업자 증가(만명) : (15)31.3 → (16)26.9 → (17)31.5 → (18.상)23.3

* 50-69세 고용률(%): (15)66.2 → (16)66.4 → (17)67.1 → (18.상)66.3(전년동기대비 △ 0.3%p)

- 그러나 이들의 일자리 및 재취업 지원을 위한 인프라는 매우 부족한 상황임

* 고용복지+센터 94개소, 중장년일자리희망센터 31개소, 고령자인재은행 46개소, 노인취업교육센터 15개소(일자리위원회, 2017).

□ 노후준비 현황

○ 평균수명 증가로 인한 연장된 노후생활을 안정적으로 보내기 위해 생애전반에서의 노후준비 필요

- 그러나 노후준비를 하고 있는 비율은 낮은 수준이며, 소득중심의 준비에 치우쳐 있음.

* '노후를 위한 준비를 하고(되어) 있다' 64.5%, 주된 방법 : 국민연금 53.3%, 예금 적금 18.8%(사회조사, 2017)

- 일반 성인(만 35세 이상~69세 이하)의 노후준비서비스 인지율 및 이용경험률은 매우 낮은 수준이며, 현재 경험률 대비 향후 이용의향은 상대적으로 높은 수준을 보임(노후준비실태조사, 2016).

* 노후준비서비스 인지율(들어본 적 있음) 12.2%(30대 11.7%, 40대 12.0%, 50대 13.6%, 60대 10.8%)

- * 노후준비서비스 경험률 1.6%(30대 1.3%, 40대 1.4%, 50대 2.5%, 60대 0.7%)
- 향후 이용을 희망하는 분야는 교육(86.5%), 상담(86.0%), 진단(85.1%), 사후관리(81.2%), 관계기관 연계(77.1%) 순임.
- 현재 노후준비 실태는 62.8점으로 건강한 생활습관 73.1점, 사회적 관계 61.1점, 여가활동 60.2점, 소득과 자산 54.8점 순임.
- * 노후준비서비스에 대해 들어본 경험(12.2%)과 서비스 이용 경험(1.6%) 모두 낮은 수준임.

□ 고령자의 근로욕구

- 그러나 대다수의 중고령자는 임시·일용 등 불안정한 일자리와 비숙련 단순노무직에 종사
 - * 65세 이상의 30.9%가 현재 근로중이며, 65세 이상 근로자의 40.1%는 단순노무종사, 32.9%는 농림어업숙련종사자(노인실태조사, 2017)
 - * 65세 이상 노인가구의 소득 중 근로소득 비율 37.4%('14) → 34.2%(' 17), 공적이전소득 22.6%('14) → 27.4%(' 17)(노인실태조사, 2017)

나. 제3차 기본계획 진단

□ 종합진단

- 3차 기본계획에서는 중고령자의 근로기반 확대 영역은 인력부족에 대응하기 위한 방안으로서 제시, 타 영역에 비해 소극적 대응
 - 중고령자의 취업, 창업 등의 내용이 포함되어있으나, 실제 내용이 중고령자에게 실제적 도움을 제공하는 데는 한계
- 중고령자가 노년기 안정적 생활보장을 위해서 중장년시기의 생활안정의 필요성 높음.
- 노후준비지원법 제정 및 지원계획 수립, 추진이 이루어지고 있으나 초기 단계로 인프라 분포와 서비스 수준에서 제한으로 인해 국민체감은 낮은 수준

□ 과제별 진단

과제명		재구조화 포함 여부	상세 설명
노후준비 여건 확충			
1-4-가 장수리스크를 대비한 금융시스템 개선	삭제		선언적·명목적 의미만 부여될 뿐 구현수단, 우선순위 중요성에 대한 고려 없음
1-4-나 노후준비 지원 확대(노후준비 인프라 확충)	핵심		노후의 기본생활 안정화를 위해 국민의 노후준비를 지원하는 과제로서 목표정합성과 과제 중요성 높음
중·고령자 근로기반 확대			
3-2-가 60세 정년제의 성공적 안착 집중지원	핵심		고령자 인력의 적극적 활용과 연금개시연령과의 차이를 줄이기 위한 정책으로서 중요
3-2-나 정년제도 중장기 개선 방안 검토	유지(강화)		고령자 인력의 적극적 활용 측면에서 중요도 높음
3-2-다 장년기 근로시간 단축 활성화	유지		
3-2-라 중·고령자 취업 지원 활성화	노인일자리 창출 확대	유지(강화)	고령자 인력의 적극적 활용 측면에서 중요도 높음
	중장년	핵심	중장년층의 인생3모작 차원에서 중요과제
3-2-마 중·고령자 창업지원체계 강화	사회적기업	유지	
	은퇴자 협동조합	유지	중고령자의 경우 창업을 통해 새로운 일을 추진하도록 지원하는 것의 적합성에 대한 검토 필요
	시니어 기술창업지원	유지	
	희망리턴패키지, 재창업패키지	유지	
3-2-바 고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원	삭제		현 고령근로자(일반적으로 70대 미만)의 기능상태를 고려했을 때 우선순위 낮음
3-2-사 은퇴자 직무 경험 활용제도 활성 화	은퇴자 직무경험 활용제도 활성화	유지	
	과학기술분야 퇴직인력 활용도 제고	유지	
	퇴직인력활용 상인조직 역량 강화	유지	
3-2-아 '고령' 기준 재정립을 위한 사회적 합의방안 마련 추진	삭제		2020년(4차 기본계획) 이후 중장기 고려, 또한 고령연령기준을 일괄적으로 변경하는 것은 고령자의 삶의 질 측면에서 부적합함. 정책 영역별 연령기준에 대한 검토 필요

2. 정책동향

□ 제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획(~20)

○ 고령화 시대 대비 국민들이 노후 4고(빈곤, 질병, 무위, 고독)를 예방하고 사전에

노후준비를 할 수 있도록 지원하기 위한 「제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획」을 수립

- 위 계획은 ‘노후준비서비스 활성화 방안’과 ‘노후준비 관련 정책적 기반 강화’ 두 개 영역으로 구성되어 있음.
 - (노후준비서비스 활성화 방안) 재무, 건강, 여가, 대인관계에 걸친 종합적 노후준비서비스, 믿을 수 있는 고객 맞춤형의 노후준비서비스 정책수단 구축, 노후준비서비스의 내적·외적 여건 확충 및 강화, 노후준비 홍보 활성화 및 노후준비서비스 참여 확산
 - (노후준비 관련 정책적 기반 강화) 중장년 및 노인 일자리 지원 확대, 유연안정적 노후소득보장체계 구축, 거주지역 중심의 건강한 노후생활 기반 마련, 여가활동 및 가족관계 프로그램 활성화
- 국민의 노후준비서비스 인지도 제고 및 노후준비 상담교육의 보편화를 통해 국민의 안정적인고 활기찬 노후생활을 보장하고자 함.

□ 제3차 고령자 고용촉진 기본계획

- 주된 일자리에서 오래 일하기 : 정년제 실효성 확보, 장년친화적 고용환경 조성, 연금수급연령까지 고용을 연장할 수 있는 토대 마련
- 장년 특화 훈련 확충 및 능력개발 여건 조성 : 장년층에게 필요한 훈련과정 확충, 재직단계부터 능력개발 할 수 있는 여건 조성
- 전직 준비 기반 마련 및 재취업 지원 : 생애전환기 집중관리와 전직지원 책임성 강화, 누구나 어디서든 이용 가능한 고도화된 장년 고용서비스
- 퇴직자에 대한 일자리 및 사회공헌 기회 확대 : 퇴직인력 활용 모델 확산, 사회적 수요와 장년층 특성을 고려한 다양한 일자리 기회 확대
- 초고령 사회를 대비한 인프라 구축 : 사회안전망 강화, 중층적 노후소득보장체계 구축, 정책 개발·지원 인프라 확충

□ 신중년 인생 3모작 기반구축 계획

- 주된 일자리➡재취업 일자리➡사회공헌 일자리로 이어지는 인생3모작 기반 구축을 위한 종합계획
- (경로 1) 재취업(임금근로) : 신중년 고용서비스 사각지대 해소, 신중년 맞춤형 고용서비스 확충, 신중년 고용환경 개선
- (경로 2) 창업 : 과밀업종 진입억제 및 틈새시장 개발, 세대융합형 기술창업 확대, 기술창업 교육의 내실화 및 재도전 환경 조성
- (경로 3) 귀농, 귀어, 귀촌 : 신중년의 특성을 반영한 귀농, 귀어, 귀촌 실현, 정착 및 지역일자리와의 연계 활성화
- (경로 4) 사회공헌 : 자원봉사 저변 확대, 신중년 사회공헌형 일자리 확충

□ 신중년 일자리 확충방안(‘18.2)

- 신중년 일자리 사업 확대 : 경력활용 지역서비스 일자리사업 신설, 지역산업맞춤형 일자리 창출, 자치단체 주도형 신중년·고령자 일자리사업 확대, 사회서비스형 일자리사업 강화, 신중년 유통·행정분야 전문인력 지원 확대, 장년인재 창업기업 서포터즈 확대, 신중년 귀농·귀어·귀산 지원
- 신중년 특화훈련 강화 : 신중년 직업훈련교사 양성과정 신설, 폴리텍 신중년 특화 캠퍼스 사업 확대
- 민간일자리 지원 : 신중년 적합직무 고용장려금 확대, 금융권 신중년 퇴직인력 채용 및 전직지원 강화, 민관협업 사회적경제기업 재취업 프로그램 운영, 정년 이후 계속고용 지원

3. 제3차 기본계획 재구조화

□ 재구조화 방향

- 현재 3차 기본계획의 방향 전환 : 고령사회 노동력 부족 해소 → 중장년층 삶의 질/노년기 준비
- 노년기 생활안정을 위한 중장년기의 경제활동 촉진

- 장년층 고용안정 정책의 우선순위 : 현 일자리 안정적 유지정책 우선, 신규 구직(재취업/창업) 정책 보완적 시행
 - 장년구직자의 낮은 재취업성공률, 재취업 일자리에 대한 낮은 만족도를 고려할 때 현 일자리 안정적 유지정책을 우선적으로 실시
- 전 생애주기 관점에서의 생애플랜, 일과 생활의 균형을 지향할 수 있도록 하는 지원 마련
 - 고용관점과 삶의 질 관점에서의 기존의 노동부와 복지부 수행 사업의 균형 필요

□ 재구조화의 과제 구성도

〈표 6-12〉 제3차 재구조화 【신중년(중장년)의 생활안정 및 노후준비 지원】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	신규과제
고용연장	3-2-가 60세 정년제의 성공적 안착 집중지원	연금수급연령까지 고용연장 토대마련
	3-2-나 계속고용을 위한 중장기 개선방안 검토	
재취업	3-2-라 중·고령자 취업지원 활성화(중장년)	신중년 경력활용 지역서비스 일자리 신설
창업	3-2-마 중·고령자 창업지원체계 강화(사회적기업 등)	
노후준비 기반	2-2-사 계층별 맞춤형 평생교육 활성화	중장년 노후준비 또는 생애경력설계서비스 -(노동부) 전직 준비 기반 마련 -(복지부) 지역노후준비지원센터 확대 : 다양한 공공기관 지정 확대
	1-4-나 노후준비 지원 확대(노후준비 인프라 확충)	

4. 3차 기본계획 재구조화 세부과제 (추가과제)

가. 연금수급연령까지 고용을 연장할 수 있는 토대 마련

- 정년 이후 연금수급연령까지 고용을 연장하기 위한 조치(정년연장, 계속고용, 재고용)를 마련하도록 사업주 노력의무 부과
 - * 관련 「고령자고용법」 개정안(서형수의원 ' 18.4.23) 국회 계류 중
- 정년자체를 61세 이상으로 정하는 경우에 지원하도록 계속고용 또는 재고용 제도를 마련하여 초고령사회 대비

나. 新중년 경력활용 지역서비스 일자리 신설

- 新중년의 경력을 활용하여 지역에 필요한 서비스를 제공, 新중년의 지역사회 역할 강화 및 소득 보전에 기여('19년 2,500명, 80억)

* 「新중년 일자리 확충방안」 발표(' 18.8.27, 경장) → ' 19년에는 ' 18년 대비 총 25,216개 일자리가 추가, ' 18년 예산(1,267억원)의 두 배 이상 규모(2,715억원(정부안))로 추진

다. 중장년 노후준비 또는 생애경력설계서비스

1) (노동부) 전직 준비 기반 마련

- (전직 지원) 생애경로에 따른 맞춤서비스를 확충하여 미래를 설계·준비하도록 지원 체계를 마련

- 전직지원서비스를 중소기업·비정규직 근로자에게는 국가가, 대기업 노동자에게는 기업이 1차적으로 제공하도록 제도화

* 관련 「고령자고용법」 개정안(정부안 ' 16.12.29, 서형수의원 ' 18.4.23) 국회 계류 중

- 「생애주기별 건강검진」처럼 40대 이후 경력전환기 프로그램으로 생애경력설계서비스 확대 → 업종·직종별 프로그램 다양화 추진('19년~)

* 중장년일자리희망센터 개편을 통해 전직지원서비스 역량 강화

- 연구·평가 및 정책 전달 기능 강화를 위해 (가칭)생애능력개발센터*를 설치·운영, 효과성 높은 정책 수립과 체계적인 고령자 고용 지원

* 주요업무 예: ①임금·직무 연구 및 고령자 적합 직무의 개발 ②신중년 특화 직업 훈련과정 개발·운영 ③고령자의 고용안정·고용촉진 및 사회공헌 활동에 관한 조사·연구 등

- 신중년을 위한 종합서비스 플랫폼 구축

○ 각 부처별로 분산 추진중인 신중년 지원사업이 수요자 중심으로 지역사회에서 통합제공될 수 있도록 종합서비스 플랫폼 구축

- 기존 부처별 추진사업* 연계방안 마련 및 시범사업 기획을 위한 지자체 수요조사 실시
- * 교육부(후학습 상담센터), 노동부(중장년일자리희망센터), 복지부(신중년 재충전 센터) 등

2) (복지부) 지역노후준비지원센터 확대 : 다양한 공공기관 지정 확대 4)

① 배경

- 노후준비 지원법에서 규정하고 있는 노후준비서비스를 이용자 중심으로 제공하기 위해서는 접근성이 확보되어야 함.
- 지역노후준비지원센터는 노후준비지원사업 본연의 기능으로 제시된 기본서비스를 지역사회 일선에서 일차적으로 수행하는 동시에,
 - 지역사회 노후준비지원사업의 수행기관(예, 주민자치센터) 및 연계기관(교육 및 활동)과 관련된 지원사업을 추가적으로 수행하는 것임.
- 지역노후준비지원센터의 설치 기준(노후준비 지원법 제8조제1항 관련 별표1)
 - 노후준비서비스에 대한 수요, 지역노후준비지원센터 분포의 적절성, 교통편의 등 시설에 대한 접근성을 고려하여 적절한 곳에 배치해야 함.
 - 노후준비서비스 제공 및 관리 업무 등에 필요한 공간과 통신설비, 집기 등의 설비 및 비품을 갖추어야 함.

② 현황 및 문제점

- 지역노후준비지원센터의 양적 부족으로 인한 접근성의 문제 발생
 - 국민연금공단은 2016년 현재 전국 107개의 국민연금지사를 지역노후준비지원센

4) 정경희 외(2016), 노후준비 실태조사 및 노후준비 지원에 관한 5개년 기본계획 수립 연구, 보건복지부한 국보건사회연구원 참조

터로 지정하고 있으나 이 가운데 노후준비업무를 독자적으로 수행하고 있는 센터는 75개에 불과함.

- 노후준비서비스가 전국민을 대상으로 하는 서비스임을 고려할 때 국민들이 타 시군구의 공단 지역노후준비지원센터로 찾아가 노후준비서비스를 제공받는 것은 매우 어려운 일임.

- 지역노후준비지원센터별 인프라의 격차 및 자원 불균등성의 문제가 발생함.

- 1개 지역노후준비지원센터가 관할해야 하는 시군구가 2개~31개까지 다양함.

- 1개 노후준비지원센터의 주 서비스 대상인 35~69세 인구가 10만명 미만인 지역노후준비지원센터가 13개소인 반면, 45만명 이상인 지역노후준비지원센터가 6개 등 편차가 존재함.

- 노후준비서비스 미충족 욕구가 약 28%에 달하고 있어 적극적으로 욕구의 구현이 가능한 서비스 제공 기반을 마련할 필요가 있음.

□ 서비스 내용의 재무중심성, 서비스 제공자인 직원의 정체성, 서비스 수요자의 심리적 접근성의 문제가 발생하고 있음.

- 노후준비는 노년기 생활 전반에 대한 준비를 포괄하는 것으로 소득과 자산, 건강한 생활습관, 여가활동, 사회적 관계의 각 영역간 균형이 중요함.

- 국민연금공단의 노후준비 상담건수(2016년 기준)를 노후준비 분야별로 구분해 보면 전체 상담 건수 79,146건 중 80.2%(63,468건)이 재무영역, 다음으로 건강(8,583건, 10.8%) 순으로 편중되어 있음.

- 반면 여가(803건, 1.0%), 일(468건, 0.6%), 대인관계(252건, 0.3%) 등으로 나머지 영역은 매우 미흡한 상담실적을 보임.

- 국민연금공단의 업무 성격상 서비스 대상자는 국민연금 가입자, 가입자였던 자, 수급권자로 한정되어 왔음.

- 노후준비 지원법의 시행과 함께 이러한 특성도 변화해야 함.

- 국민연금공단이 아니라 지역노후준비지원센터로서 서비스를 수행해야 하지만, 아직까지는 국민들이 느끼는 심리적 접근성에 한계가 발생하고 있음.

- 지역노후준비지원센터별 서비스 질 관리의 문제 : 전문성, 지속성, 적절성, 책임성 등에서 문제가 제기됨.
- 지역노후준비지원센터별 인프라 및 자원 불균등성의 문제가 존재하는 가운데 센터별 적절한 기준의 서비스 질을 유지 및 관리하도록 하는 시스템이 부재함.

③ 추진방안

□ 기존 지역노후준비지원센터 독자성 확보

- 현재 지역노후준비지원센터로 지정된 국민연금공단 지사의 업무독자성 확보를 통한 내실화
- 현재 75개의 지사에만 독자적으로 설치되어 있는 노후준비 지원업무를 107개 지사에 모두 독립 부서로 설치 확대하여 위상 확립

□ 다양한 공공기관의 참여 지원

- 노후준비 지원법에 의하면 지역노후준비지원센터는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관이 신청하여 지정받을 수 있음.
- 지역노후준비지원센터의 확대를 위하여 다양한 공공기관이 관심을 갖고 참여할 수 있는 모델 개발
- 지방자치단체의 적극적인 참여 지원
 - 지역주민을 대상으로 한다는 점과 노후준비와 관련한 다양한 서비스 제공기관에 대한 관리를 하고 있다는 점에서 지방자치단체의 참여는 서비스 확산에 있어 매우 중요
 - 지역노후준비지원센터로 지정받기 희망하는 지방자치단체의 경우 설계단계부터 노하우가 있는 공단의 지역노후준비지원센터와 관련 전문가의 자문을 통해 지원
 - 또한 재정적인 인센티브가 가능한 방안 모색 필요
- 영역별 대표적인 공공기관의 시범사업 실시

① (대인관계)

- 건강가정지원센터: 대인관계에 대한 전문성을 중심으로 하여 타 영역에 대한 관심도 강화한 지역노후준비지원센터 참여 모델 개발 및 시범사업 실시

② (건강)

- 건강보험공단지사: 건강에 대한 전문성을 중심으로 하여 타 영역에 대한 관심도 강화한 지역노후준비지원센터 참여 모델 개발 및 시범사업 실시

③ (여가활동)

- 사회복지관: 여가활동에 대한 전문성을 중심으로 하여 타 영역에 대한 관심도 강화한 지역노후준비지원센터 참여 모델 개발 및 시범사업 실시
- 이외에도 지자체 모델, 각종 공공기관의 참여를 공모절차를 통하여 다각적으로 모색

○ 현재의 107개 지사 외 지역노후준비지원센터를 지정할 시, 지역적 형평성을 고려하여 지정

제 7 장

제3차 저출산·고령사회기본계획 인구구조 변화 적응 분야 재구조화 방안

제1절 외국인 체류·이민 및 인력 활용

제2절 고령친화 산업

제3절 사회구조 개편

제4절 재정적 지속가능성 제고

제5절 저출산·고령사회 대응기반 강화

제6절 지방역량 강화

7

제3차 저출산·고령사회기본계획 << 인구구조 변화 적응 분야 재구조화 방안

제1절 외국인 체류·이민 및 인력 활용

1. 외국인력 활용 관련 현황 진단

- 체류 외국인이 218만명(2017년 현재)으로 점진적으로 증가하는 추세가 지속되고 있으나 성격상 재외동포, 결혼이민 위주, 저숙련 노동자 중심에서 벗어나지 못하고 있는 상황 (통계청 KOSIS)
 - 체류 외국인 수는 점진적 증가세를 유지하고 있지만 인구사회구조나 전체 생산력 및 노동 수요-공급 체제에 영향을 미칠 임계 규모에는 미치지 못하고 있음.
 - 연간 체류 외국인 수: 158만 명(2013) → 190만 명(2015) → 205만 명(2016)
 - 체류 외국인의 양적 증가가 질적 변화(다문화 및 사회통합 관련 사회적 변화와 대응, 전문인력 비중 증가와 외국인력의 질 향상)로 이어지기까지는 여전히 거리가 먼 상태
 - 체류자격 구분으로 재외동포와 결혼이민이 중심이고 인력공급으로 보면 대부분이 저숙련 노동자
 - * 2017년 기준 재외동포(41만 5천명), 비전문취업(27만 9천명), 방문취업(23만 9천명), 결혼이민(12만 3천명) 순
 - (교육부 통계 기준으로는) 2014년 이후 최근 3-4년 내에 외국인 유학생의 (인구 대비) 규모와 증가세가 주목 받고 있으나 1) 학령인구 감소에 따른 대학 구조조정 압력에 대한 단기적 대응 측면이 강하고 2) 인구학적으로 의미 있는 추이로 판단하기에는 규모와 기간이 아직 미미함.
 - * 국내학위과정 외국인 유학생수: 89,878(2012) → 85,923(2013) → 84,891(2014) → 91,332(2015) → 104,262(2016) (교육부-한국교육개발원 홈페이지)
- 외국인·이민자 관리는 부처별, 대상별로 분절되어 있고 법령과 제도는 외국인 정주

화 수요에 적절히 대응하지 못하고 있는 가운데 외국인과 다문화에 대한 사회적 포용과 통합을 위한 준비는 답보 상태

- 이민자 현황부터 각 소관 부처의 정책 영역별로 분산되어 있고 이민자 지원정책은 일선 지자체에서 혼선
- 저출산고령화 현상의 지속에 따라 중장기적으로 외국인 노동력의 비중과 영향이 커지는 분야가 산업·직종별로 차이를 두고 증가할 것이 예상되나 인구정책 또는 저출산고령화 대책으로서의 이민정책은 부재
 - 장기적으로 인구고령화로 외국인 유입이 늘면 사회통합, 다문화 수용성 등 사회 구조적 대응 수요가 폭증할 것으로 예상됨.

2. 외국인력 활용 영역 기존 정책 진단

- 기존의 외국인 관련 정책은 출입국 관리 차원의 외국인 (주로 비전문, 저숙련)인력 수급관리, 결혼이주 여성 문제 대응 등 영역별 부처별로 단기 대증적 정책에 집중해 왔음.
 - 외국인·이민자 현황 파악을 위한 기초통계에서부터 이들의 사회적응과 포용에 필수적인 법·제도 인프라 부재까지 제3차 기본계획에서 인식한 상태에서 큰 변화가 없음.
- 제3차 기본계획의 사회통합적 외국인력 활용 분야를 인구정책 차원의 외국인·이민자 정책으로 볼 수 있는데, 단기 정책대응 수요와 중장기 이민정책 요소가 혼재되어 있고 관련 장단기 정책수요의 우선순위에도 불합치
 - 인구고령화와 생산력 감소에 대응한 외국인력 활용에 초점을 맞추고 있어 종합적 외국인·이민자 정책으로서 균형 감각은 부재
 - 중장기 이민정책 수립 필요성과 방향에 대한 부분은 필요성에도 불구하고 구체적 정책 수단이 없는 선언
 - 핵심 추진과제인 해외 우수 유학생·인재 유치(기반) 강화는 단기적으로 정책 시의 성과 우선순위가 분명하지 않고 중장기적으로도 정책의 실효성(정책목표와 달성

가능성)이 있는지 의문스러운 경우

- 외국인 사회적응 및 정착지원, 다문화 수용성 제고 등은 해당 부처의 기존 정책을 강화한 형태에 그침.

3. 제3차 기본계획 외국인력 활용 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

- (단기) 외국인·이민자 관련 기존의 정책은 실질화, 간소화하고 소관 부처의 고유 사업들은 부처로 회귀
 - 예를 들어, 해외 우수 유학생 유치 확대 과제 등은 재구조화의 방향 및 정책 우선 순위에도 부합하지 않으므로 기본계획에서 배제
- (장기) 외국인·이민 관련 장기 인구정책적 수요에 대비한 기반(종합적 외국인·이민자 통계 구축, 관련 법제 인프라 정비, 이민·다문화 관련 사회 수용성 제고를 위한 중장기 정책 방안) 마련을 2020년 이후로 추진
 - 예: 외국인·이민자 사회적응 지원 체계를 (지자체-지역과 연계하여) 마련, 외국인 정주, 이민 및 취업과 관련한 종합 기초법 제정 논의 개시, 외국인 실태 및 관련 통계 확대와 체계 통합 논의

〈표 7-1〉 제3차 재구조화 【외국인력 활용】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
외국인 인력	-	-	-
이민자 사회적응통합	-	-	• 외국인·이민자 사회적응 지원 체계 마련
중장기 이민정책	-	-	• 외국인 정주·이민 관련 기초법 제정 논의 • 외국인 실태 및 관련 통계 확장 및 통합

4. 외국인력 활용 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
3. 여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대		
③ 사회통합적 외국인력 활용		
3-3-가 해외 우수 유학생 유치 확대	삭제	실효성 및 정책 우선순위 부재
3-3-나 해외우수인재 유치기반 강화	삭제	실효성 및 정책 우선순위 부재
3-3-다 취업허용 외국인에 대한 관리 강화	삭제	기존 이민정책 해당 영역이고 정책우선순위 부재
3-3-라 비전문인력 수급관리체계 강화	삭제	기존 이민정책 해당 영역이고 정책우선순위 부재
3-3-마 외국인 사회 적응 및 정착지원 강화(이민자 조기 적응 프로그램 운영)	삭제	기존 이민정책 해당 영역이고 정책우선순위 부재
3-3-마 외국인 사회 적응 및 정착지원 강화(사회통합프로그램)	삭제	기존 이민정책 해당 영역이고 정책우선순위 부재
3-3-바 국민 다문화 수용성 제고(일반국민 다문화 이해교육 확대)	삭제	부처 고유과제이자 정책수단의 실효성이 불확실
3-3-바 국민의 다문화 수용성 제고(국민인식개선 및 전문교육과정 운영 확대)	삭제	부처 고유과제이자 정책수단의 실효성이 불확실
3-3-사 중장기 이민정책 수립	삭제	'18년 시행계획 종료
3-3-아 외국인 관련 통계기반 구축(이민자 실태조사 실시)	삭제	중장기적으로 인구이동(이민)의 확대 예상을 대비한 정책 기반 조성과 인프라 구축이 필요하나 현 기본계획 시계상 우선순위는 부재
3-3-아 외국인 관련 통계기반 구축(지자체 외국인 주민 현황 조사)	삭제	중장기적으로 인구이동(이민)의 확대 예상을 대비한 정책 기반 조성과 인프라 구축이 필요하나 현 기본계획 시계상 우선순위는 부재

제2절 고령친화산업

1. 고령친화산업 영역 현황 및 기존 정책 진단

□ 고령친화경제와 고령친화산업의 차이, 고령친화산업의 범위 규정을 둘러싼 쟁점, 산업정책적 차원의 접근에 대한 타당성, 기본계획에 이 영역이 포함되는 것의 적절성 등에 논란의 여지가 크고, 인구변동 대응 차원에서 고령친화산업을 다루는 접근 방식은 기본계획 재구조화 및 패러다임 전환 방향에서 거의 배제되어 있음.

○ 유니버설 디자인, 원격의료서비스(포함 스마트케어) 등 일부 정책 방향은 다른 관점(고령화 대책 또는 노후 대비와 삶의 질)으로 수용

○ 일부 산업(관광, 식품)에 대한 지원 정책의 경우, 그 근거를 고령친화경제에 대비

한 산업(육성)정책에서 찾는 대신 고령층의 삶의 질과 환경·안전 개선의 기반을 위한 정책 방향에서 재평가, 지속·확대를 고려할 필요도 있음.

- 이는 2020년 이후 기본계획 후속 장기 인구정책 설계 시 재구조화의 확장·연장의 일환으로 적극 고려할 부분으로 판단함. (인적자원 축적과 사회적 계층 통합·이동성 차원에서 여성·고령층 일자리, (학교 외의 생애주기 전반에 걸친) 교육 등을 구조화하는 것도 이러한 정책 방향과 기조 전환 과정에서 고려한 부분)

□ 따라서, 이 절에서는 3차 기본계획의 관련 영역 선별에 대한 정리로 같음.

2. 고령친화산업 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
4. 고령친화경제로의 도약		
① 고령친화산업의 신성장동력 육성		
4-1-가 IT연계 스마트케어 활성화(헬스케어산업 육성)	삭제	'18년 시행계획 종료
4-1-가 IT연계 스마트케어 활성화(원격의료)	유지	고령사회 대비 만성질환 건강관리, 의료취약계층 접근성 해소(원격의료체계 논의와 연계), 관련 의료 기술과 체계 산업화와 시장(일자리) 창출 여력 측면에서 인구정책적, 부처 통합-연계 차원의 접근이 필요
4-1-가 IT연계 스마트케어 활성화(스마트케어 시범사업)	유지	
4-1-나 고령친화 관광산업 육성	삭제	부처 고유과제이고 중요성 및 정책우선순위 부재
4-1-다 고령친화 식품산업 육성	삭제	부처 고유과제이고 중요성 및 정책우선순위 부재
4-1-라 고령친화산업 수출지원체계 강화	삭제	중요성 및 정책 우선순위 부재
4-1-마 전 산업에 걸친 유니버설 디자인 지원체계 강화	유지	삭제의견이나 핵심 추진전략 채택 고려 중이므로 보류
4-1-바 고령친화산업육성을 위한 거버넌스 확립	삭제	중요성 및 정책 우선순위 부재
4-1-사 고령친화산업 인식 증진 및 소비 활성화 기반 마련	삭제	중요성 및 정책 우선순위 부재
4-1-아 고령친화제품·서비스의 표준화·인증 활성화(우수제품 지정제도 운영)	삭제	중요성 및 정책 우선순위 부재
4-1-아 고령친화제품·서비스의 표준화·인증 활성화(국내외 표준화 추진)	삭제	중요성 및 정책우선순위 부재
4-1-자 사용자 중심 고령친화제품 개발 기반 강화	삭제	중요성 및 정책우선순위 부재, 구현수단 부재
4-1-차 고령친화산업 육성을 위한 핵심기술 연구개발 활성화	삭제	부처 고유과제이고 중요성 및 정책우선순위 부재

제3절 사회구조 개편

1. 사회구조 개편 영역 현황 진단

- 저출산과 고령화로 인한 인구구조 변화가 지속적으로 심화되면서 사회·경제 구조, 공공서비스 등에 있어 수급 불균형, 차별적 인구파급효과와 인식 격차 등에 따른 갈등과 재조정이 시차와 강도 차이를 두고 사회 전반에 걸쳐 발생하고 있음.
- 인구변동에 따른 수급 여건 변화는 노동시장, 산업 부문별로 연령, 세대, 계층에 따라 1) 중단기적으로는 차별적인 전이, 조정 과정을 수반하고, 2) 장기적으로는 노동공급과 산업별 (내수)시장의 약세 추세를 의미함.
 - 장기 추세적 변화의 영향과 단기 조정기의 변화는 질적으로 분명히 구분되어짐.
- 사회제도와 구조에 있어서는 가족제도 자체와 사회적 기능의 해체가 더 빨라지고, (양극화, 계층이동성 약화, 문화다양성 확대 등에 기인한) 계층 간 갈등이 심화될 가능성이 커지고, (고령화에 따른 사회·경제 구조의 전이 지체로 인한) 세대 간 이해 상충 여지가 확대되고 있음.
- 보다 직접적으로는 고령화로 인한 공공·행정 서비스의 수급 불균형이 장기·단기적 측면에서 복잡하게 발생, 확대, 조정 등의 과정을 겪고 있음.

2. 사회구조 개편 영역 기존 정책 진단

- 제3차 기본계획의 사회구조 개편 영역은 인구규모의 감소(인구다운사이징)의 기대 효과 가운데 공공서비스 수급 불균형과 농(어)촌 지역 인구감소에 집중하여 정책 대응 방안을 제시
- 해당 부문의 1차적, 단기적 현상에 대응한 정태적, 대응적 대책을 제시하고 있으나 정책목표의 시계(視界), 정책수단-효과 간 시차(時差), 필수적인 제도 및 관습의 변화에 있어 불가피한 지체 등으로 실효성은 불분명
 - 병역자원 감소에 대비한 병력구조, 병역제도, 방위력 편성 구조 개선은 시급하기 보다는 (기본계획의 시계를 넘어선) 중장기적 이슈

- 학령인구의 감소에 대비한 대학(고등교육) 구조개혁과 (중등)교원 수급계획은 이미 점진적으로 진행 중인 전이과정을 뒤따라 대응할 사안이라 ‘급격한 생태계 위기’나 ‘선제적 대응’은 시제와 시차에서 부적합
- 농(어)촌 지역의 급격한 고령화와 인구유출에 대응한 활성화(귀농-귀촌) 대책은 정책목표 달성의 실효성이 불분명할 뿐만 아니라 불가역적 추세인 부분에 대한 적응·완충 대신 (지역균형발전 관점에서) 비효율적인 재정·정책자원의 소모가 되고 있다는 비판이 대두되고 있음.

□ 인구고령화에 따른 사회구조 변화를 다면적 차원에서 좀 더 포괄적으로 공론화할 필요가 있음에도 ‘인구다운사이징’의 직접효과를 특정 분야를 중심으로만 다루어 방향과 전망에 대한 인구정책적 논의의 여지를 제약

○ 인구변동의 장기적·구조적 추이와 단기적·순환변동적 조정과 전이 부분의 특성과 사회구조적 영향은 차이가 분명함에도 이를 혼동하여 인구정책으로서의 방향 설정과 전망을 왜곡할 여지도 존재

- 병역자원의 인적규모 감소는 점진적일 뿐만 아니라 국방서비스의 장기적 수급 여건에 따라 그 효과가 일률적이지 않게 나타날 가능성이 큼. (예: 병력 감소에 따른 병력 유지비용 감소와 군 복무여건 개선)
- 학령인구의 감소가 초래하는 대학 구조개혁, 초·중등 교원 수급 재조정 등 교육자원의 재배치는 수동적, 부정적으로만 해석될 필요가 없고 양을 질로 대체하는 계기로 활용할 여지도 있음. (예: 학생 1인당 교육여건 개선, 초과 교육시설 및 자원 활용 여지, 대학 입학 과당 경쟁 완화 효과)

3. 제3차 기본계획 사회구조 개편 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

○ (단기) 현 기본계획 상의 인구다운사이징 대비 강화 부문의 기본 관점을 재고하고, 개별 정책과제들은 부처 고유의 사업 방향에 부합하고 기본계획과 별개로 해당 부처에서 수행해도 무방한 부분을 기본계획으로부터 제외하여 부처로 귀속

- 공공서비스(국방, 교육) 부문은 소관 부처의 중장기 정책 추진 방향을 옮겨 놓은 형태이고 기본계획 상에서 실천수단이 뚜렷하지 않은 선언 수준이므로 부처 고유과제로 제외
 - 특히 이들 정책과제는 기본계획의 성격과 체계(비전-목표-추진전략)에 부합하게 범부처 협의·조정 대상이거나 기본계획의 정책목표 달성에 기여하도록 구조적으로 체계화되어 있지 않은데, 그 주된 이유는 인구구조 변화(고령화)를 외생적 조건으로 전제한 부처 고유의 정책 대응 방안에 그칠 뿐, 인구변동의 영향(예상)에 따른 대응과 그 효과로서의 인구변동의 동태적 양상을 고려한 인구정책적 내용에는 이르지 못하고 있기 때문임.
 - 부문별로 인구구조 변화의 영향과 전망을 장단기 시계, 시차, 정책대상에 따라 차등적·개별적으로 파악할 수 있는 정보(통계)와 인식의 틀 제공 방안 → 중장기 인구통계 구축에 포함
 - 예: 청년 노동시장 (중단기) 전망, 산업·시장 구조변화의 영향의 세대별, 계층별 차등도, 교육의 수급 재조정과 계층사다리 역할 변화
- (장기) 인구정책적으로 중요한 관점과 현상에 대한 논의, 장기적 정책 방향을 밝히거나 사회적 인식 환기가 필요한 분야들에 대한 공론화 등 필요
- 경제 구조: 노동력의 양적 감소 추이와 질적(생산성) 변동의 관계, 연령·세대 및 계층 별 노동시장의 수급 변동과 조정(청년 입직 노동시장의 중단기 수급 전망), 주택공급의 장기추이와 주택시장(가격) 등락의 상관성
 - 사회 제도 및 구조: 노동시장 구조 및 일자리의 양질 변화의 영향이 세대간 차별적으로 나타나는데 기인하는 세대 갈등 문제, 기술발전·세계화·양극화 등에서 비롯되는 계층 간 이해 상충 심화 가능성, 가족의 형태와 사회적 기능 해체에 대응하는 가족제도의 새로운 기반 마련, 사회적 투자(아동수당, 청년 대상 사회상속 등) 개념과 교육의 계층사다리 역할에 대한 논의
 - 공공서비스: 교육서비스 수급 재조정 과정에서 발생하는 여유 교육인프라의 활용 방안, 도시-농어촌 지역간 공공행정서비스 격차의 완화, 공적연금을 비롯한 사회보험제도 재원조달방식 전환 필요성과 방법

〈표 7-2〉 제3차 재구조화【사회구조 개편】과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
경제구조	-	• 경제 각 부문별 중단기 인구과 급효과 전망과 분석통계 제공	• 경제 각 부문별 중단기 인구과급효과 전 망과 분석통계 제공
사회제도 및 구조	-	-	• 세대통합 저해 및 사회갈등 심화 요인 대응 방안 • 가족제도 변화에 대응한 가족 관련 법제 ·사회인프라 개편
공공서비스	-	• 지역간 공공행정서비스 격차 완 화 방안	• 교육인프라 공급 초과분 활용 방안 • 지역간 공공행정서비스 격차 완화 방안 • 사회보험제도 재원조달방식 전환 방안

4. 사회구조 개편 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
4. 고령친화경제로의 도약		
② 인구다운사이징 대비 강화		
4-2-가 부서관군무원 중심 병력구조 정예화	삭제	부처 고유과제이고 기본계획 상 구현수단 부재, 선언적 의미는 있음
4-2-나 병역자원 확보를 위한 전환·대체복무 감축·폐지	삭제	부처 고유과제이고 기본계획 상 구현수단 부재, 선언적 의미는 있음
4-2-다 대학 구조개혁 추진(대학 기본역량 진단)	삭제	부처 고유과제이고 기본계획 상 구현수단 부재, 선언적 의미는 있음
4-2-라 교원양성 및 수급계획 재조정	삭제	부처 고유과제이고 기본계획 상 구현수단 부재, 선언적 의미는 있음
4-2-마 고령사회대비 지방 행정재정제도 개선	삭제	구체적 정책 방향 미정 및 수단 부재
4-2-바 농촌지역 활성화	삭제	구체적 정책 방향 미정 및 수단 부재
4-2-바 농촌지역 활성화 (농촌건강장수마을 육성)	삭제	'18년 시행계획 종료

□ 신규 및 보완과제

- 인구구조 변화에 따른 사회경제적 영향 분석, 통계 구축 및 관련 정보의 제공
- 지역 간 공공행정서비스 격차 완화 방안 (국정과제인 지역균형발전, 사회서비스 전달체계 등과 연계)
- 장기 인구효과(세대 갈등, 계층 양극화, 가족제도 변화, 교육서비스 양·질적 변화) 전망을 위한 심층적 인구통계 및 정보제공 체계 구축(아래 대응기반 영역 참조)과 그에 따른 후속 논의는 2020년 이후 중장기 과제에서 다루는 것이 적함

제4절 재정적 지속가능성 제고

1. 재정적 지속가능성 제고 영역 현황 진단

□ 재정 중장기 전망 및 현황

- 인구구조 변화와 관련한 일반적인 중장기 재정 전망은 재정수지 악화(적자 기조화)와 국가채무 증가 추세의 심화로 요약되는데, 이는 고령화로 인한 생산력과 생산성 저하와 인구성장 정체로 인한 경제활동의 위축과 경제규모의 감소를 전제로 하고 있음.
- 재정 관련 인구파급효과 기본 가정(전망)
 - 1) 생산력·생산성 저하와 경제활동 위축으로 저성장(잠재성장률 하락)이 추세화 되면 재정수입은 악화
 - 2) 고령인구 증가로 사회적 부양 부담이 점증하고 재정지출(복지, 사회보장 공적 지출) 수요 추세가 가속화
 - 3) 특히, 공적연금을 중심으로 사회보장성기금 수지가 적자로 돌아서면 (통합)재정수지의 적자 기조가 더욱 심화되고 (잠재 포함) 국가채무가 구조적·추세적으로 늘어나게 되어 재정안정성을 위협
- 저출산·고령화가 구조적으로 심화된 2000년 이후의 중기적 재정지표 추이로 보면 이러한 어두운 전망은 부분적, 점진적으로만 확인되는데, 이는 전망이 현실화되는 기간과 가정이 단순하고 획일적이지 않음을 방증

〈표 7-3〉 통합관리재정수지 및 국가부채 추이: 2000-2017년

(단위: 조 원)

	통합재정수지			국가채무
		사회보장성기금	관리재정수지	
2000년	6.5	12.5	△6.0	111.2 (17.5%)
2003년	7.6	△6.6	1.0	165.8 (20.4%)
2006년	6.0	14.4	△8.4	282.7 (29.3%)
2009년	△17.6	25.6	△43.2	359.6 (31.2%)
2012년	18.5	35.9	△17.4	443.1 (32.2%)
2015년	△0.2	37.8	△38.0	591.5 (37.8%)
2017년	24.0	42.5	△18.5	660.2 (38.2%)

자료: 기재부 열린재정; KOSIS; OECD.Stat. 괄호 안은 GDP대비 비율

- (통합)재정수지는 경기(순환)변동을 반영하면서도 대체적 수지균형(내지 미세한 흑자 기조)을 유지하고 있으며 최근 흑자세가 다소 강화
 - * 최근 10년간 사회보장성기금의 증가(흑자)폭이 커지고 있고 세입도 양호한 상황
 - * GDP 대비 통합재정수지(흑자) 비율: 4.36%(2000년) → 0.97%(2010년) → 2.82%(2017년)
 - 사회보장성기금을 제외한 관리재정수지는 적자가 지속되는 가운데 규모는 등락
 - * 중장기적으로는 사회보장성기금의 수지적자 전환 이후 통합재정수지가 적자 기조로 접어들고 이후 지속적으로 확대될 것이 예상됨.
 - 일관된 증가 추세를 보이는 부분은 국가채무로 GDP 대비 40%에 근접
- 또한, 재정 중기전망은 인구구조 변화에 따른 조정과 동태적 전이 과정, 특히 인구구조 변화를 반영한 대응이 필연적으로 보이는 각종 세입 기반(조세제도, 사회보장성기금 재정 제도 및 재원조달 방식)의 중단기 변화가 없을 경우를 가정하고 있음을 상기할 필요
- 다만, 사회보장지출의 증가세와 사회보장성기금 수지 추이를 감안할 때 재정지출과 (보장성기금 잠재적 채무를 포함한) 국가채무는 일관된 증가세를 유지할 것이 확정적
 - * GDP 대비 (공적)사회보장지출 비율: 4.5%(2000) → 6.1%(2005) → 8.3%(2010) → 10.1%(2015) → 10.4%(2017)(OECD.Stat)
- 사회보장성기금은 저출산고령화 추세 심화의 영향으로 (현 제도 유지를 전제할 경우) 장기(2040년~) 재정 전망의 경우 기존 예상에서 기금고갈, 재정 불안정 우려가 더 커지고 있으나, 중단기적(~2030년)으로는 현 추세에 경기변동의 영향이 반영되는 정도의 중립적 전망이 가능
- 가장 비중이 큰 국민연금의 경우 발표를 앞두고 있는 제4차 재정전망 결과(국민연금재정추계위원회)에 따르면 기존의 예상(보험료 수입-보험급 지급 적자 전환 2030년, 기금 적립 정점(2,561조원) 통과 2043년, 수지적자 전환 2044년, 기금 소진(2060)년)에서 기금 최대적립 시점(2014년, 1,778조원), 수지적자 전환(2042년), 기금소진(2057년)으로 전망이 악화됨.
- 건강보험(과 노인장기요양보험)은 2020년(2025년) 경 기금 소진을 예상(2016-2025년 사회보험 중기재정추계, 기획재정부 보도자료(2017))하고 있으나, 기본

적으로 보장성(indemnity) 기금이어서 보험료율, 수가 조정이 주기적으로 논의되고 있고 의료비 지출 행태가 경기변동과 같은 단기현상에 민감하게 영향을 받고 있으며 국가지원(일반회계 국고지원금과 건강증진기금)이 법으로 규정되어 있어 중장기 전망으로부터는 중립적으로 보는 것이 타당함.

- 다만, 소득증대와 건강보장성(의료접근성) 확대, 고령인구 증가에 따른 노인의료비 증가 등의 영향에 따라 건강보험(장기요양보험) 재정 부담은 추세적으로 증가하고 있고 이는 건강보험급여비, 노인의료비(건강보험급여 기준) 지출의 꾸준한 증가로 확인할 수 있음.
- 그 증가세는 과거 10년간 점진적이고 안정적이었으나, 건강보험보장성 강화와 치매국가책임제 등 정책 환경의 변화는 증가세를 가속화할 가능성이 있음.

2. 재정적 지속가능성 제고 영역 기존 정책 진단 및 재구조화 방향

□ 관련 정책의 성과와 한계

- 제3차 기본계획의 재정적 지속가능성 영역은 (통합)재정, 국민연금, 건강보험 분야에 초점을 맞추고 분야별 장기 재정 전망에 근거하여 중점 추진 방향을 제시하고 있으나,
 - 재정의 경우 재정지출 효율화(특수지역연금 제도 개혁, 국고보조금 관리 개혁, 국유지 개발·활용, 재정규율(세출구조조정, 조사평가 의무화) 강화), 세입 확대(일몰 도래 감면제도 등 세제 정비, 지하경제 양성화)
 - 국민연금의 경우 재정목표 수립과 제도·기금운용 개혁
 - 건강보험의 경우 지출효율화(요양병원 지불제도 개편, 사후관리(진료비 심사, 부당청구 조사)를 통한 재정 누수방지), 장기 재원조달 방식 논의
- (한계1) 해당 정책의 장기 계획에 따른 소관 부처의 중장기 정책 추진 방향 일부를 옮겨 놓은 형태를 벗어나지 못하고 그나마도 실천할 수 있는 정책수단이 뚜렷하지 않은 선언이거나 지엽적인 부처 소관 사업과제 나열에 그치고 있음.
- (한계2) 기본계획과 무관하게 해당 부처의 장기 정책 과제로 부처 책임 하에 개별

적으로 수행해야할 과제 성격이 대부분이어서 기본계획에 포함되어야할 당위성이 부족

- 기본계획의 성격과 체계(비전-목표-추진전략)에 부합하게 범부처 협의·조정 대상이거나 기본계획의 정책목표 달성에 기여하도록 구조적으로 체계화되어 있지 않음.
- 인구구조 변화(고령화)의 외생적 조건을 전제로 도출한 부처별 장기 정책 대응 방안을 부분적으로 취합하는데에 그쳐, 인구변동의 영향(예상)에 따른 대응과 그 효과로서의 인구변동의 동태적 양상을 고려한 인구정책적 내용을 담지 못하고 있는 것이 근본적인 한계임.

□ 재구조화의 방향

- (단기) 기존의 정책과제는 소관 부처 해당 정책의 개별적 추진으로 집행하되 인구구조 변화에 따른 제도 변화의 중요한 상징적, 선언적 의미를 살리는 취지에서 기본계획의 현 위치에는 유지
 - 실질적으로는 장단기에 걸쳐 인구적 영향이 뚜렷한 분야에 대한 전망과 근거 제시에 집중
 - 예: 고령인구 증가와 정책여건 변화가 건강보험(노인장기요양보험) 재정(지출)에 미치는 영향 분석, 추계 / 국민연금 제도 개혁에 관련된 논의(국민연금제도발전위원회) 지속
- (장기) 세입-세출(또는 수입-지출)의 괴리와 세대 간 불균형을 완화할 수 있는 재정 제도 개편(개혁) 방안을 마련하고 논의를 확대
 - 예: 국가 중장기 조세제도 개편 방안(세원 구조 변화, 부담과 수혜의 괴리 완화), 노동-자본 이동의 세계화에 부응하는 국가 간 조세·세정 협력 강화; 국민연금 재정 제도 개혁(특히, 재원 방식(적립식→부과식) 이행 및 조정 계획, 기금적립금 유동화 계획, 다층소득보장체계 내 역할과 비중, 관련 연구와 분석 정보 제공), 사회보험(공공)과 민간 대응 영역(사적연금, 민간 보장성 보험 등)의 관계 및 역할에 대한 논의(건강보험 보장성과 민간 사적 보험 간의 관계)

〈표 7-4〉 제3차 재구조화 【재정적 지속가능성 제고】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
재정	• 재정지출 효율화	-	<ul style="list-style-type: none"> • 장기 재정구조/조세제도 개편 방안 마련 • 국가 간 조세·세정 협력 강화 • 국가총채무 전망·관리
사회보장성 기금	<ul style="list-style-type: none"> • 국민연금의 지속가능성 제고 • 건강보험 재정 안정화 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민연금 제도 개혁(보험료율, 소득대체율, 수급 조건) 논의 • 고령화와 의료보장성 강화가 건강보험 재정(지출)에 미치는 영향 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민연금 재정·제도 개혁(재원 조달 방식 이행 계획, 기금 적립금 유동화 계획, 다층소 득보장체계 내 비중과 역할) 논의 • 건강보험 보장성과 민간의 역할 분담 논의

3. 재정적 지속가능성 제고 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
-----	------------	-------

4. 고령친화경제로의 도약

③ 재정적 지속가능성 제고

4-3-가 국민연금의 지속가능성 제고	유지	여러 세대를 아울러 국민연금과 건강보험을 안정적으로 운영하기 위해 장기 재정 건전성 제고 필요
4-3-나 건강보험 재정 안정화	유지	
4-3-다 재정지출 효율화	유지	사회복지 수요가 증가하는 상황에서 재정 건전성을 제고하기 위해서는 사회보장재정의 효율적 지출 필요
4-3-라 세입기반 확충	삭제	인구구조 변화에 따른 재정 여건에 적절히 대응하기 위한 장기 계획이 필요하지만, 재정당국의 고유 영역으로 기본계획의 우선순위는 과다
4-3-마 중장기 재정위험 관리	삭제	인구구조 변화에 따른 재정 여건에 적절히 대응하기 위한 장기 계획이 필요하지만, 재정당국의 고유 영역으로 기본계획의 우선순위는 과다

제5절 저출산·고령사회 대응기반 강화

1. 현황 진단

□ 제3차 기본계획은 ‘인구위기 극복을 위한...종합적이고 구조적인 접근’으로의 ‘저출

산고령사회 대응 패러다임 전환'을 천명하면서 저출산·고령화 대책을 비롯한 중장기 인구정책이 사회 전반의 인식과 문화의 전환이라는 전제 조건이 없이 '정부 정책 주도만으로는 한계가 있어 민간·지역과의 협력... 강화'가 필요하다는 점은 분명히 인지하고,

□ 그에 따라 저출산·고령화 대응 (사회·지역) 기반 강화를 위한 세 방향의 추진계획을 제시하였음.

- 민간·지역·정부 협력체계 강화: 사회 각 부문별 저출산 극복 운동 추진, 국민 참여 통로 다각화
- 홍보·인식 개선 활성화: 홍보 강화, 인성·가치관 형성 교육(인구교육) 강화, 고비용 결혼문화 개선
- 중앙·지방의 추진기반 강화: 저출산·고령사회위원회 기능 강화, 지자체 인구정책 추진역량 강화; 근거 중심 인구정책 추진체계(국가 인구정책통계 생산관리 체계, 인구연구기관 및 공동연구, 인구영향평가제도)

2. 기존 정책 진단과 재구조화 방향

□ 사회의 인식과 문화와 가치관 변화, 민간·지역과의 협력과 연계, 국가 인구정책의 컨트롤타워 역할(정책 방향 제시, 정책 조율·조정·주도) 등이 중요하고 필수적이라는 점을 인정한 것은 진전이었으나,

□ 근본적으로 저출산 극복과 출산율 제고에 맞추어진 내용과 그에 따른 가치 기준 독점(출산 장려 및 저출산 인식 개선, 결혼 기피 개선, (출산 장려를 위한) 가족친화)은 사회·경제·문화 전반의 가치 변화와 다양성 확대 추세에 비추어 시대착오적이었음.

- 인구교육의 실제 체계와 내용, 지역협의체 및 협약 구축 내용, 홍보 확산 내용 등이 대표적인 예

□ 민간 참여, 지역과의 연계, 국가 인구정책 체계(위원회, 인구영향평가제도, 인구연구기관) 부문은 구체적 실현수단이 마땅치 않은 상태로 선언에 그치거나, 추진력과

책임성을 갖춘 추진 주체가 없이 표류하는 결과로 귀결

○ 근거 중심 인구정책 지원을 위한 인구정책통계 생산관리, 국립 인구정책연구기관 설립, 인구영향평가제도 도입 등의 추진 계획은 현실성 없는 선언에 그치고 말았는데,

- 주된 원인은 인구정책의 성격(다원성과 이질성, 경로의존성, 장기 시계와 정책-효과 간 시차)과 특징을 감안하지 않은 무모한 정책 기반 방안 제시, 우리 사정과 현실에 대한 고민이 충분하지 않은 채 관련 선행, 해외사례를 무책임하게 취합 적용에 있음.

* 특히, 인구영향평가제도는 정책적 효용성과 제도 실효성의 근거, 평가 방법론의 구체적 수단이 모두 부재

3. 제3차 기본계획 대응기반 강화 영역 재구조화

□ 재구조화의 방향

○ (단기) 실효성, 현실성이 없는 과제들을 폐기 (예: 현행 인구교육, 정책홍보, 인구 연구 및 영향평가제도 관련)

○ (중기-장기) 국정과제를 비롯한 시의성있는 정책과제들과의 연계

- 광역지자체 단위의 인구정책 기획·조정 기구 또는 체계 구축 및 지원
- 지역사회의 정책 구현 인프라(자생적 지역 협동 조직, 커뮤니티센터, 사회적 기업 등)의 활동을 간접 지원

○ (장기) 인구구조 변화와 정책에 대한 공동체적 이해와 인식을 제고·전환할 주요 수단과 대책 마련

- 인구 관련 정보와 지식(인구현황, 전망, 관련 정책 방향)의 제공과 확산
- 심층인구통계 구축 및 분석, 관련 정책 연구 장려
- 인구정책에 대한 성과평가 및 환류체계 전면 개편 (성과지표, 평가방법론 대안 포함)
- 인구정책 컨트롤타워의 기능과 역할 논의, 관련 법제 인프라(저출산고령사회기

본법) 개선

4. 대응기반 강화 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
① 민간지역·정부 협력체계 강화		
1-가 사회 각 부문별 저출산 극복 운동 추진	삭제	정책 실효성 및 구현수단 부재. 다만, 전 국민의 현실 인식 공유와 공론화 방안의 장은 필요
② 홍보·인식개선 활성화		
2-가 저출산 극복을 위한 인식 개선·홍보	삭제	정책 실효성 및 구현수단 부재. 다만, 전 국민의 현실 인식 공유와 공론화 방안의 장은 필요
2-나 인식③가치관 형성 교육 강화	삭제	
2-다 범국민적 양성평등 교육	삭제	
2-라 고비용 혼례문화 개선("작은결혼식" 확산)	삭제	기본계획의 정책 우선순위 및 수준에 부적합
③ 중앙지방의 추진기반 강화		
3-가 근거 중심 인구정책 추진체계 구축	유지	정책 추진 핵심 대전제의 하나인 정책 수요자의 동의와 체감, 인식 전환의 주요한 수단이자 통로이므로 실질적 강화 필요
3-나 저출산·고령사회영향평가 도입 추진	삭제	
3-다 인구통계 생산관리체계 구축	유지	

〈표 7-5〉 제3차 재구조화 【저출산·고령사회 대응기반 강화】 과제 구성

구분	3차 기본계획 과제(유지)	재구조화
민간지역 협력체계	-	<ul style="list-style-type: none"> 광역지자체 단위의 인구정책 기획·조정 기구/체계 구축 지원 지역사회 인프라(자생적 지역 협동 조직, 커뮤니티센터, 사회적 기업 등)의 활동 활성화 및 간접 지원 방안 마련
홍보·인식 개선	-	<ul style="list-style-type: none"> 인구현황 및 관련 정책 정보 제공·확산 강화 현실적 인구교육 및 홍보 방안 논의
정책 지원 인프라	<ul style="list-style-type: none"> 근거 중심 인구정책 추진 체계 구축 (일부) 인구통계 생산관리 체계 구축 (대안) 	<ul style="list-style-type: none"> 인구통계 구축, 분석·정책 연구(기존 인프라 활용) 활성화 성과평가 및 환류 체계 전면 개편(성과지표, 평가방법론 등) (장기)인구정책 컨트롤타워와 법제 인프라 개선

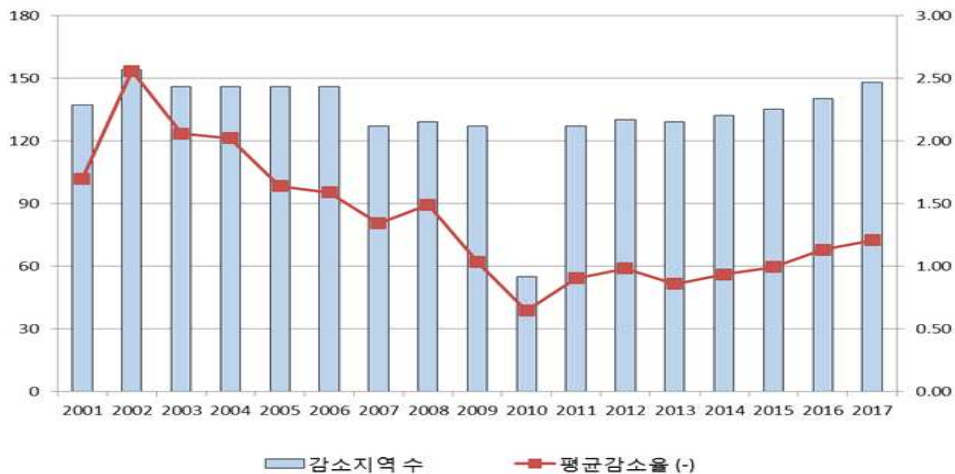
제6절 지방역량 강화

1. 지방역량 강화 영역 현황 진단

□ 기초지자체 인구감소 추이

- 지방인구감소는 2010년까지 감소하는 추세를 보이다가 최근에서는 다시 감소지역이 증가하고, 그 감소율도 증가하는 경향
 - 최근들어 서울이나 광역시 기초자치단체에서도 인구감소 경향이 눈에 띄지만, 지방 소도시 및 군단위 지역의 인구 감소가 장기간에 걸쳐 지속되고 있어 지역의 지속가능성 위협이라는 측면에서 매우 심각한 수준
 - 지방인구 감소는 젊은인구에서 더 강한 유출경향을 보여 인구규모의 감소뿐만 아니라 지역의 고령화를 더욱 가속화 시키는 요소
 - 인구가 감소하는 지역에는 고령화, 교육 및 의료 등 정주여건의 악화, 지역 경제 침체, 공가의 증가 및 지역 슬럼화 등의 다양한 인구, 사회, 경제적 문제를 야기

[그림 6-7] 기초자치단체 인구감소 추이(2000~2017)



자료: 주민등록인구통계.

2. 지방역량 강화 영역 기존 정책 진단

- 인구다운사이징 대비 강화 부문에서 일부 과제가 포함되어 있으나, 독립적 영역으로 본격적 정책대상이 되었다고 보기 어려움.
- 일부 사업이 존재하였으나 정책적 관심을 받지 못한 추상적 선언에 그쳤으며, 구체적 정책 방향이나 정책 수단을 제시하지 못하였음.
 - 고령사회대비 지방 행정·재정제도 개선 사업, 농촌지역 활성화
- 기본계획에 독립적 영역으로 존재하지는 않았지만, 최근 행안부와 복지부에서 지방자치단체의 저출산 정책을 관리·강화하려는 정책 시도가 있음. 그러나 지방인구 감소 및 지역쇠퇴 문제의 핵심원인(인구유출 등)과는 괴리가 있음.

3. 제3차 기본계획 지방역량 강화 영역 재구조화

- 재구조화의 방향 (장-단기 통합)
- 기존의 개별 낙후지역 개발 방식의 관점을 넘어 지역의 인구상황 및 관련 지역들 간의 관계에 대한 체계적이고 객관적인 근거를 바탕으로, 지역 간 연대(solidarity)의 관점에서 문제에 대한 사회적 담론 구성 및 중장기적 대응

4. 지방역량 강화 영역 재구조화 세부과제

□ 제3차 기본계획 유지과제

과제명	재구조화 포함 여부	상세 설명
공적연금 강화		
4-2-마 고령사회대비 지방 행정·재정제도 개선	보류	구체적 정책 방향 미정 및 수단 부재
4-2-바 농촌지역 활성화	보류	구체적 정책 방향 미정 및 수단 부재

□ 신규 및 보완과제

○ 기초지자체 이하 단위 지역 인구백서 발간

- 지역의 인구 상황과 특성은 매우 다양하며, 또한 주변 지역들과 상호작용하고 있기 때문에 지역 상황에 대한 세밀한 이해가 필요하며, 이를 바탕으로 지역 현황에 맞는 정책들을 운용하여야 함.
- 지자체별로 지역의 인구상황(규모, 구조, 출산, 혼인 등에 대한 인구학적 지표 및 인구이동의 방향성, 연령구조, 중장기적 효과 등의 특성)에 대한 전문적인 분석이 담긴 지역 인구백서를 주기적으로 발간하고, 이를 지자체의 전반적인 정책운영에 적극 반영

○ 지역인구변동 대응 통합재정 지원사업

- 지역 인구문제를 해결하기 위해서는 종합적 대응이 필요함에도 불구하고, 현재 우리의 지역 지원은 국토, 산업, 농림, 복지, 행자부 등 부처별로 예산집행이 분리되고 있으며, 사업의 관리도 분절적으로 이뤄지고 있어 효율성이 크게 떨어짐.
- 지자체가 예산 집행의 자율성을 갖도록 통합재정을 마련하고, 제안된 지자체 사업을 특별 위원회의 심사 절차를 거쳐 개별 부처의 기준이 아닌 통합기준에 따라 집행하도록 함.

○ 지역인구 영향평가

- 지역의 개발사업 등의 대규모 재정 사업이 해당 지역에 미칠 효과뿐만 아니라 인근 지역의 인구구성에 미치게 될 영향을 사전적으로 예측하여, 사업의 진행 여부 및 개선 방안 마련을 결정하는 예방적 조치가 취해질 필요가 있음.
- 또한 대규모 지역 개발 사업에 인근 지역의 목소리를 반영할 수 있는 담론구성 체계를 마련할 필요

○ 인구동향 반영 지방 재정 체계 (인구분담금)

- 현재의 지방인구위기는 수도권 등 인구유입 지역의 위기지역 인구 흡수에 의해 강화되는 양상을 보이는 가운데, 균형발전에 대한 주요 인구유입지들의 책임성을 강조할 필요가 있음.

- 특히 서울 등 대도시 권역들은 극도로 낮은 출산율에도 불구하고 지방 인구의 흡수를 통해 젊은 인구구조를 유지하고 있음.
- 현재 지방재정 지원은 인구규모에 근거하여 이뤄지고 있으나 앞으로는 인구의 유입과 유출을 반영하여, 인구 특히 청년인구의 대규모 유입이 이뤄지고 있는 지역에 대해서는 징벌적 내용의 분담금(재정지원 축소)을 인구유출로 인한 위기지역에 특별 지원에 활용(추가 재정지원)

○ 인구유입지의 귀농귀촌 지원사업

- 현재의 지방인구위기는 수도권 등 인구유입 지역의 위기지역 인구 흡수에 의해 강화되는 양상을 보이는 가운데, 균형발전에 대한 주요 인구유입지들의 책임성을 강조할 필요가 있음.
- 인구 위기지역에서 실시하고 있는 귀촌 귀농 사업을 인구유입지가 공동으로 함께 운영하거나, 혹은 그러한 사업들을 지원하도록 함.
- 사업 선정은 저출산 고령사회위원회, 국가균형발전위원회 등에서 공동으로 운영하는 특별위원회가 담당

제 8 장 결 론

제1절 인구정책 전환의 핵심 방향

□ 초저출산 현상이 구조적으로 심화되고 노인빈곤 완화 또는 저감의 지체가 지속되면서 이들을 핵심 정책목표로 내걸고 저출산고령화 문제를 명시적인 정책 대응으로 극복하고자 하는 단선적 인구정책이 (실패라는 단정적 판단까지는 아니더라도) 심각한 회의에 직면한 것은 분명해졌음. 그럼에도 합계출산율과 노인빈곤율이 예상보다 덜 악화되었더라면, 혹은 이들을 지표로 삼은 수치목표가 좀 더 현실적이어서 어느 정도 달성되었더라면, 저출산고령화 대책으로 간주되는 우리 인구정책이 지금과 같은 비판과 전면 개편 요구에 직면하지 않았을지, 그럴 필요가 없었을지 사고실험적 질문을 던지는 것으로부터 인구정책에 대한 재검토가 시작될 필요가 있음.

○ 현행 저출산고령사회기본계획이 정책목표를 너무 비현실적으로 과도하게 높여 제시한 탓에 ‘실패’인지, 정책목표 달성의 가능성과 기한을 너무 쉽게 보고 터무니 없는 기대를 품도록 부추긴 탓에 실패인지, 그 때문에 아직 충분한 정책적 비용과 노력, 시간이 투입되지 않았는데 성급하고 무리한 기대를 하고 있는 것인지, 아니면 달성 여부와 무관하게 정책목표 설정 자체가 시대착오적이고 비현실적이거나 인구정책의 본질에서 벗어나 있는 것이 문제인지 살펴야 한다는 의미임.

○ 이러한 근본적인 문제에 대한 검토로부터 제3차 기본계획의 개편 방안과 중장기 인구정책 기조 전환 방향을 모색하고자 본 연구가 이루어졌고 그 배경에는 이상적 인구정책의 비전과 핵심가치가 다시금 환기되고 이에 대한 사회적 합의가 구해지는 급반전이 표면화되고 있는 변화가 있음에도 불구하고, 이면에는 ‘획기적인 출산율 반등 대책’, ‘사회적 부양부담을 높이지 않으면서 노인빈곤을 저감할 방안’, 다시 말해 ‘인구위기를 단기간에 가시적으로 극복할 절대적 해법’에 대한 막연한 기대가 여전히 중심을 차지하고 있는 괴리를 적시하고자 함.

- ‘제3차 기본계획의 재구조화’가 ‘재구조화’의 내용에 주목하든 ‘기본계획’의 구조 개량에 방점을 찍든, ‘저출산고령화 현상에 반전을 가져올 정책적 해법으로서 기존의 기본계획의 대체제’를 찾는 것을 목적으로 한다면, 실질적 역할과 의미가 표백된 존재를 위한 정책으로 변형되어 온 기존의 기본계획의 반복에서 벗어나지 못할 것임.
- 정책이 필요하게 된 이유에서 분리되어 무슨 대책이 마련되어 있는지 답변으로서의 의미가 전부인, 보기 좋게 차려진 정책 체계도(‘기본계획’)로 되돌아 갈 것임.
- 그런 뜻에서 인구정책의 전환 방향은 명목적 선언을 넘어서 최소한 다음의 요소가 실질적으로 구현되는 것을 필수적 전제로 함.
 - 1) 사회현상으로서 인구변동의 종합적, 장기구조적 성격을 반영한 종합 사회정책적 비전과 그에 합당하게 연계된 핵심 정책목표의 정립
 - 2) 정책 비전-목표에 합목적적으로 선별·체계화된 정책추진전략과 세부 정책과제
 - 3) 기존의 정책들로부터의 선택과 집중 및 재구성;
 - 인구구조 변화로 미래에 나타날 정책적 위험요인 전망과 대응 방안
 - 이들 요소가 구현된 인구정책 방향과 내용이 단기에 확정적 방안으로 구축되는 것을 기대하거나 요구하기보다는 인구변동의 장기-동태적 흐름과 시계(視界)에 맞게 점진적, 적응적으로 구축되어 나가는 것이 현실적이고 타당한 경로임.
- 이상에서 정리된 필요조건들이 충족하기 위해 향후 인구정책 연구, 개발을 통해 주목해야할 의제들은 다음과 같이 제시될 수 있음.

제2절 후속 연구와 논의를 위한 의제

- 인구정책의 존재 의의와 역할에 대한 담론: 사회정책 등 다른 국가 정책과의 차별성을 특히 감안
 - 기본계획의 형식과 구조, 저출산고령화 대책에 국한되지 않는 인구정책의 모습

- 인구변동 추이와 그 사회경제적 파급효과에 대한 구체적인 전망, 인구정책적 함의 제시 (인구정책의 부재 시 초래될 문제와 정책적 위협에 대한 사고실험 등)
 - 예상되는 주제의 예로 인구변동과 노동시장과 산업구조 변화, 인적자본 축적을 위한 사회적 투자, 교육과 계층이동성, 세대·소득수준·지역·성별 계층 간 갈등, 이민과 인구이동에 기인한 문화·인종·종교 갈등, 사회통합과 공동체 가치 등이 있음.
- 인구정책의 구체적 구성요소인 정책 영역과 과제를 선별, 구성하기 위한 판정 기준
 - 특히, 인구정책의 성과(영향) 평가를 위한 성과지표, 평가체계, 평가방법론
- 인구정책 추진체계와 조직, 법제: 저출산고령사회위원회의 역할
 - 존재 가치를 위한 직접적 정책 설계와 추진보다는 인구정책 방향성 제시와 모니터링, 정책 담당 주체들 간 중재와 조정에 주목
 - 저출산고령화 대응 정책을 포함한 인구정책의 실행 주체가 중앙정부 차원의 통일된 컨트롤타워로 일원화되어야 한다는 일반적 상식에 대한 재고
 - 중장기 인구정책 전략 연구와 제시를 목적으로 하는 한시적 위원회(민간, 민관합동, 행정부 주관, 국회 기구 등 형식에 구애받을 이유는 없음) 활동과 결과물로서의 정책 안 산출과 같은 발상의 전환도 포함

참고문헌 <<

- 강성호·류건식(2016). 주택연금의 노후소득보장 수준 평가와 향후 과제. 고령화리뷰, 2, 1-10.
- 강성호(2017). 우리나라 고령농가의 소득개선을 위한 농지연금 활성화, 고령화리뷰, 9, 17-19.
- 건강보험심사평가원(2017). 2008-2017 진료비 통계지표.
- 고용노동부 보도자료(2016. 10. 18.). '난임휴가', '임신중 육아휴직' 활용할 수 있는 길 열려 - 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 개정안」 마련, 국회 제출.
- 고용노동부(2018). 신중년 일자리 확충방안.
- 고용노동부(각 년도). 고용보험통계연보.
- 관계부처 합동(2014). 안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화대책.
- 관계부처합동(2017). 제3차 고령자 고용촉진 기본계획.
- 관계부처합동(2017). 신중년 인생 3모작 기반구축 계획.
- 관계부처합동(2018). 교통안전 종합대책(~22).
- 관계부처합동(2018). 자원봉사활동 진흥을 위한 제3차 국가기본계획(~'22)
- 교육부·한국교육개발원(2016). 2016. 한국성인의 평생학습 실태.
- 교육부(2018). 제4차 평생교육진흥 기본계획(~'22)
- 국민건강보험공단(각년도). 장기요양통계연보. 각년도.
- 국민연금연구원(2017). 2016 국민연금 생생통계.
- 국민연금연구원(2017). 3차 국민연금 재정계산 및 내부자료.
- 국정기획자문위원회(2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국토교통부(2016). 주거복지로드맵.
- 국토교통부(2017). 2017년 주거실태조사.
- 국회 보건복지위원회(2013.11.1.). 2013년도 보건복지부 국정감사 자료.
- 국회예산정책처(2014). 치매관리사업의 현황과 개선과제. 국회예산정책처.
- 기획재정부 보도자료(2017.3.7.). "2016-2025 8대 사회보험 중기재정추계 결과" 및 2016년 자산운용실적 발표.
- 김기현·이윤주·유설희(2017). 청년 사회경제 실태 및 정책방안 연구 II - 기초분석 보고서-. 한국청소년정책연구원.
- 김상호 외(2017). 저출산 대책 효과성 제고를 위한 개선방안 연구. 보건복지부-한국보건사회연구원.

- 김홍원(2012). 방과후학교의 사교육비 경감 효과와 과제. 2012 Position Paper 제9권 제20-10호(통권 제178호). 한국교육개발원.
- 김희삼(2010). 학업성취도, 진학 및 노동시장 성과에 대한 사교육의 효과 분석. 한국교육개발원.
- 대한민국정부(2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획 : 2006-2010.
- 대한민국정부(2010). 제2차 저출산·고령사회 기본계획 : 2011-2015.
- 대한민국정부(2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획 : 2016-2020.
- 대한민국정부(2016). 제1차 사회보장기본계획 2016년도 시행계획.
- 대한민국정부(2017). 제3차 저출산·고령사회 기본계획 2017년도 시행계획.
- 도남희 외(2017). 2017 직장어린이집 설치현황 실태조사. 보건복지부·육아정책연구소
- 마승렬(2011). 즉시연금과 역모기지(주택연금, 농지연금)의 수익비 비교. 리스크관리연구, 22(2), 3-39.
- 매일경제(2018.07.12.). 롯데 남성 육아휴직 사용자 2000명 돌파...작년 동기 2배로 꺾춤.
- 문화체육관광부(2018). 국민여가활성화 기본계획.
- 박종서 외(2016). 일·가정양립 지원 정책 평가와 정책과제 -모성보호제도와 출산의 관계를 중심으로-, 한국보건사회연구원.
- 박종서 외(2017). 중소기업 근로자의 일·가정양립 실태와 정책과제, 한국보건사회연구원.
- 법제처(2018). 지방세법.
- 법제처(2018). 소득세법.
- 법제처(2018). 의료법.
- 법제처(2018). 호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료 결정에 관한 법률.
- 보건복지부(2016). 2015년 보육통계.
- 보건복지부(2016). 제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획(~20).
- 보건복지부(2016). 제1차 공공보건의료기본계획(~20).
- 보건복지부 보도자료(2016. 4. 26.). 0~2세반 대상 맞춤형 보육, 7월 1일부터 시행.
- 보건복지부(2017). 제2차 국민영양관리기본계획('17~'21년).
- 보건복지부(2017). 치매국가책임제.
- 보건복지부(2017). 「소규모사업장 저소득근로자에 대한 연금보험료 지원 등에 관한 고시」 개정 관련 보도자료.
- 보건복지부(2017). 2017 노인복지시설현황.
- 보건복지부(2018). 2017년 보육통계.
- 보건복지부(2018). 제2차 노인일자리 및 사회활동 종합계획.
- 보건복지부(2018). 장기요양기본계획(2018~2022).

- 보건복지부(2018). 제2차 독거노인 종합지원대책(~22).
- 서울대학교 보건환경연구소, 대한노인병학회(2006). 노인전문의료인력 수급방안 연구. 25-36.
- 우해봉·장인수(2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 한국보건사회연구원.
- 유호선·유현경(2017). 국민연금 크레딧제도 개선 방안. 국민연금연구원.
- 윤종률(2017). 노인에서의 복합만성질환의 동향과 관리방안. 2017년 가정의학과 심포지엄 발표자료.
- 이삼식 외(2015). 2015년도 전국 출산력 및 가족보건·복지 실태조사. 한국보건사회연구원.
- 이상림 외(2017). 신혼부부 주거생활주기와 출산 간의 연관성 연구. 한국보건사회연구원.
- 이소영 외(2015). 임신·출산 및 영아기 양육 인프라의 형평성과 정책과제, 한국보건사회연구원.
- 이재성(2016). 중장년층 저임금근로자 현황과 특징. 고용동향브리프, 11, 2-14.
- 이진경(2014). 주택연금의 노인가구 빈곤 완화 효과 분석. 부동산연구, 24(4), 91-101.
- 이철희(2018). 출생아 수 변화요인 분석과 장래전망. 미발간 자료.
- 인구보건복지협회(2018). 양육미혼모 실태 및 욕구 조사 발표 및 토론회, 토론회 자료집.
- 전성주·박선영·김유미(2014). 안정적인 노후생활 보장을 위한 주택연금 활성화 방안. KiRi Weekly, 306, 1-12.
- 정경희·강은나·김경래·오미애·오영희·이윤경·황남희·이선희·이금룡·이소정(2016). 노후준비 실태 조사 및 노후준비 지원에 관한 5개년 기본계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 정경희·오영희·강은나·김경래·이윤경·오미애·황남희·김세진·이선희·이석구·홍송이(2017). 2017년도 노인실태조사. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 조선비즈(2017.06.02.). '일·가정 양립' J노믹스 따라... 육아휴직 늘리는 기업들.
- 조성호(2016). 부부의 시간배분 결정요인: 맞벌이 부부를 중심으로. 한국노동경제학회, 39(1), 57-79.
- 조정진, 박민선, 김수영, 박상민, 김계형, 정영진, 김지영, 박용순, 조미희, 유정은 외(2018). 국가건강검진 제도개선 방안 연구. 보건복지부·한림대학교.
- 주동범 외(2018). 사교육비 경감 정책 효과 분석 : 부산광역시 중·고등학생을 중심으로. 한국자치행정학보, 32(1), 69-90.
- 주택금융공사(2017). 2017년 연차보고서.
- 중앙일보(2017.12.11.). 구명난 돌봄에...을 신학기만 초등생 엄마 1만5000명 퇴직했다.
- 중앙치매센터(2017). 대한민국 치매현황.
- 통계청(2016). 생명표; 장래인구추계:2015~2065, 장래생명표.
- 통계청(2016). 장래인구추계 2015~2065.

- 통계청(2017). 2016년 경제활동인구조사 고령층 부가조사.
- 통계청(2017). 2016년 농림어업조사 결과 보도자료.(2017.4.14.발표)
- 통계청(2017). 2017년 사회조사.
- 통계청(2017). 2017년 사회조사 결과 보도자료.
- 통계청(2017). 경제활동인구총조사.
- 통계청(2017). 장래가구추계 2015~2045.
- 통계청 보도자료(2018.3.15.). 2017년 초·중고 사교육비조사 결과.
- 통계청(2018). 고령자통계.
- 통계청(2018). 사망원인통계.
- 통계청(2018). 출생통계.
- 통계청(각 년도). 생활시간조사.
- 통계청(각 년도). 인구동향조사.
- 한국노인인력개발원(2017). 2017 노인일자리 통계 동향.
- 한국주택금융공사(2015). 2015년도 주택연금 수요실태조사. 주택금융월보, 137(2015.12), 12-31.
- 홍성연(2016). Diabetes in pregnancy, J Korean Med Assoc 2016 January; 59(1): 14-23.
- KOSIS. 국내외입양현황. 2018.8월 인출.
- KOSIS. 주민등록인구통계. 2018.8월 인출.
- KOSIS. 아동종합실태조사: 아동안전교육경험. 2018.8월 인출.
- KOSIS. 인구총조사: 연령별 미혼모, 미혼부. 2018.8월 인출.
- KOSIS. 인구총조사: 다문화가구 구성 및 가구원수별 가구. 2018.8월 인출.
- KOSIS. 학대피해아동보호현황: 아동학대 발생빈도. 2018.8월 인출.
- KOSIS. e-지방지표, 아동 10만명 당 안전사고 사망률. 2018.8월 인출.
- Duflo, Esther, William Gale, Geoffrey Liebman, Peter Orszag, and Emmanuel Saez. (2006). Saving Incentives for Low and Middle-Income Families: Evidence From a Field Experiment with H&R Block. *Quarterly Journal of Economics*, 121(4), 1311-1346.
- Engelhardt, Gary V. Anil, Kumar(2007). Employer Matching and 401(k) Saving : Evidence form the Health and Retirement Study. *Journal of Public*

- Economics*, 91, 1-79.
- OECD(2016). *Education at a Glance 2016*.
- OECD(2017). *Education at a Glance 2017*.
- OECD(2017). *Employment Outlook 2017*.
- OECD(2017). *Pension at a Glance 2017*.
- OECD(2018). *Family Database*.
- OECD stat 홈페이지. (<https://stats.oecd.org>).
- World Bank 홈페이지. (<https://www.worldbank.org>).
- West Virginia Health Improvement Institute 홈페이지. (www.wvhealthimprovement.org).
- 가족친화지원사업 홈페이지. (<http://www.ffsb.kr/ffm/ffmCertStatus.do>).
- 건강가정지원센터 홈페이지. (www.familynet.or.kr).
- 기획재정부 열린재정 : 기재부 재정정보공개포털 홈페이지. (www.openfiscaldata.go.kr).
- 교육통계서비스 홈페이지. (<http://kess.kedi.re.kr>).
- 농지연금포탈. (<http://www.fplove.or.kr>). 자주 찾는 질문 참조.
- 늘배움 국가평생학습포털. (www.lifelongedu.go.kr).
- 대만 통계청 홈페이지. (<https://eng.stat.gov.tw>).
- 대한민국 정책브리핑 홈페이지. (<http://www.korea.kr>).
- 한국교육개발원 홈페이지. (<https://www.kedi.re.kr>).
- 한국보육진흥원 홈페이지. (<http://www.kcpi.or.kr>).

부 록 <<

〈저출산 영역별 재구조화 과제 구성〉

구분		3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
임신·출산 지원	임신 전 지원	<ul style="list-style-type: none"> 여성건강증진강화 난임부부 종합지원체계 구축 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 (난임휴가제 도입) 	<ul style="list-style-type: none"> 예비부부 및 신혼부부 대상 건강 검진과 상담 	<ul style="list-style-type: none"> 임신·출산 국가 책임 패키지
	출산 지원	<ul style="list-style-type: none"> 임신·출산의료비 대폭 경감 안전한 분만환경 조성(고위험산모 의료지원 확대) 	-	
	출산 후 지원	<ul style="list-style-type: none"> 산모·신생아 지원 확대(신생아집중치료실 의료비 부담 완화) 산모·신생아 지원 확대(산모신생아 건강관리서비스 지원 대상의 소득기준 완화 검토) 	<ul style="list-style-type: none"> 산모신생아 건강관리 사업 확대 분만 취약지 안전한 분만 인프라 구축 	
	인식제도	<ul style="list-style-type: none"> 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 결혼·출산친화적 세제 개선 	-	-
모든 가족 존중	지원	<ul style="list-style-type: none"> 한부모가족 지원체계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 미혼모 임신·출산 지원 강화 양육비 이행 관리 강화 가족 형태 구분 없는 통합지원 	
		<ul style="list-style-type: none"> 입양가족 양육지원 확대 	-	
		-	<ul style="list-style-type: none"> 난임시술 지원 확대 	
		<ul style="list-style-type: none"> 다문화 학생 교육지원 	-	
	법·제도	<ul style="list-style-type: none"> 비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 가족제도 관련 불합리한 법제 개선 건강가정기본법 전면개정 주민등록표 표기 개선 및 출생통보제 도입 차별금지법 제정 동거가족 관련 법·제도 도입 	
	문화·환경	<ul style="list-style-type: none"> 비혼·동거가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선 	<ul style="list-style-type: none"> 동거가족 통계 구축 다문화 수용성 제고 가족 다양성 수용 정도 모니터링 가족형태에 따른 차별 없는 문화 정착 반편견, 반차별 캠페인 	
아동의 행복과 안전한 환경	행복	-	<ul style="list-style-type: none"> 학습과 놀이의 균형 	
	건강	-	<ul style="list-style-type: none"> 공적 의료서비스 제공 	
	안전	<ul style="list-style-type: none"> 아동 안전교육 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 안전기준 강화 안전교육 모니터링 철저 	
	학대	<ul style="list-style-type: none"> 아동학대예방 보호체계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 아동학대 예방 전담인력 보충 아동학대 시 친권박탈 제도 활성화 	
믿을 수 있는 보육	서비스 다양화	<ul style="list-style-type: none"> 수요자 맞춤형 보육체계 	-	
	서비스 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> 국공립, 평가인증 보육, 육아교육체계 초등학교 병설 유치원 	<ul style="list-style-type: none"> 보육교사 2부제 지속적 공보육 확충 어린이집 평가제 의무화 및 어린이집·유치원 공통 평가 	

구분		3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
돌봄 체계 강화	초등돌봄	• 초등학생 돌봄 수요 대응체계 강화	• 학교 안팎 온종일 돌봄체계 확립	• 돌봄의 정부-지역 사회 연계 및 협력 방안 • 돌봄서비스의 공공성과 자립성 간 균형 • 돌봄 인력 체계적 양성고 전문성 강화
	지역사회 돌봄	• 지역아동센터 운영 내실화 • 청소년 방과후 아카데미 운영 내실화 • 공동육아나눔터 활성화 • 다함께 돌봄		
	돌봄서비스	• 아이돌봄서비스 확충 및 내실화		
	평등돌봄	-	-	• 부모의 돌봄권 보장과 평등한 돌봄 지향
돌봄 비용 지원	미취학 아동 돌봄 비용	• 아동수당	• 아동계좌 지원(장기)	
	교육 비용	• 사교육부담경감	• 대입 선발방식 개편 • 공교육비 부담 경감 • 고교 무상교육	
	공교육 강화	• 공교육의 역량 강화	• 학교 운영방식 개선 • 진학계고교와 일반계고교의 선발시기 일원화 • 교육의 계층사다리 기능 복원	
일·가정 양립 실천 분위기 확산	육아휴직	• 육아휴직제도 내실화	-	
	근로감독	• 스마트 근로감독 시스템 구축	-	
	기업문화 및 환경	• 가족친화인증제 • 일·가정양립 환경개선	• 모성보호이행 현황 정보 제공	
	근무환경 조성	• 공공기관 일·가정양립을 위한 근무환경 조성	-	
일·생활 균형 실천 여건 강화	육아휴직	• 육아휴직 지원금 개선	• 육아휴직 지원금 현실화 방안 • 기금마련과 제도개편이 함께 논의 • 육아기근로시간단축과의 연계 논의 필요	
	대체인력	• 대체인력 지원서비스 강화	-	
	보육시설	• 직장보육시설 설치지원	• 중소기업 직장보육시설 설치지원 다양화 • 직장보육시설 미이행 기업에 대한 제재 강화	
	비정규직 지원	• 비정규직 지원 강화	-	
	남성육아참여	• 남성육아참여 활성화	• 배우자 출산휴가 확대(유급 10일) • 성평등한 육아시간	
일·가정 양립 지원제도 활성화	일·가정 양립 지원제도 활성화	직장복귀지원	• 육아휴직 후 직장복귀지원 프로그램 확대	

구분		3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
	근로시간단축	• 육아기 근로시간 단축 활성화	• 생애주기별 여건에 따른 근로시간 단축 모델 확산 • 근로시간 단축청구권 도입, 퇴근 후 휴식권리 보장	
	육아휴직 보편화	• 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도 개편 방안 검토	• 자동육아휴직 법제화	
	재원대책	• 출산전후 육아휴가 급여 내실화 및 모성보호 재원 대책 마련	• 부모보험 제도 도입 검토	
일자리 기획과 근로기 반 확대	시간선택 및 다양한 근무형태	• 시간선택제 일자리 활성화 • 다양한 근무형태 활성화	• 대체인력 활성화(4-2-가 대체인력 지원서비스 강화와 함께 추진)	
	경력단절여성 재취업	• 경력단절여성 재취업 지원체계 강화	• 경력에 맞는 일자리 제공	
	여성고용 활성화	• 여성고용 및 여성관리자 비율 제고	-	
청년일자리	청년일자리 확보	• 중소기업 일자리 매력도 제고(일부)	-	• 청년 일자리의 질 (근로빈곤 등) 보장 논의
	청년고용여건 개선 및 일자리 격차 해소	• 청년이 체감할 수 있는 고용지원 인프라 확충	• 청년대상 훈련 확대, 선취업 후학습 활성화 개선 방안 • 지역·지자체 주도 사업 장려 방안	• 지역·지자체 주도 사업 장려 방안 • 청년층이 참여하는 청년고용 촉진 회의체·추진기관 설립 지원
	청년의 삶-경제활동 및 사회참여	-	• 청년 자립지원 강화(EITC, 교육-취업/창업-주거 비용 금융지원)	• 청년의 소득-자산 증대 지원 방향 제시 • 청년의 사회참여 확대 장려 방안
청년 주거안정	청년주거 지원	• 청년 주거지원 강화	• 청년 주거지원 강화 • 청년 보증보험 지원	
	주택자금 지원	• 신혼부부의 주택마련 자금지원 강화	• 신혼부부의 주택마련 자금 지원 강화	
	공적임대/지원주택 공급	• 신혼부부 맞춤형 행복주택공급 확대 • 신혼부부 맞춤형 임대주택공급 확대	• 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급 확대 • 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 확대	• 지원물량 확대 • 지원자격 완화
	저렴한 주택공급 확대	-	• 신혼희망타운 조성 • 분양주택 신혼부부 특별공급 확대	

〈노후보장 영역별 재구조화 과제 구성〉

구분	3차 기본계획 과제(유지)		재구조화(~20년)	장기과제(21~)
노후 소득보 장	거버넌스	• 다층 노후소득보장체계 내실화	-	• 국민연금 거버넌스 보완(국정과제)
	공공부조	-	• 공공부조 혁신(부양의무자 기준)	-
	기초연금	• 기초연금 내실화	• 기초연금액 상향	-
	국민연금	• 1인 1국민연금 확립	• 사회보험 사각지대 해소(사각지대 해소, 두루누리 사회보험료 지원사업)	• 국민연금 개혁 및 노후 소득보장 강화 모색
	사적연금	• 주택연금 대폭 활성화를 통한 노후 소득 증대 • 농지연금 확산으로 고령 농업인 노후 소득 증대 • 퇴직·개인연금 확산·정착 -퇴직연금 및 개인형 퇴직연금 활성화 -개인연금법 제정	• 주택연금 가입 기준 완화 • 퇴직연금 : 의무가입 및 중도해지 방지	• 퇴직연금개인연금: 노후 소득 안정화 대책 수립
노후 건강 및 돌봄	예방 및 건강관리	• 고령자 운동 활성화	• 방문의료활성화 • 취약계층 방문건강관리서비스 및 모바일 헬스케어 시범사업 확대 • 노인전문 의료인력 양성 및 노인주치의 제도 시행 • 건강보험 보장성 강화 • 동네의원 중심 만성질환자 건강관리 강화 • 노인자살 예방을 위한 적극적 대응 -노인대상 사업 추진, 고위험군 발굴, 개입 및 관리, 사후지원	
		• 고령자 질병 예방 및 관리 강화		
		• 고령자 정신건강관리 강화		
		• 노인 의료비 부담 경감(무릎인공관절)		
	생애말기	• 호스피스 활성화 등 후기의료체계 강화	• 존엄한 생애말기 지원 -연명의료 제도의 안정적 정착 지원, 생애 말기 설계 지원제도와	
	돌봄	• 장기요양보험제도 고도화	• 커뮤니티케어 전달체계 개편 • 질 높은 장기요양서비스 제공, 비용부담 완화로 돌봄 부담 감소 -노인 재가생활지원(통합재가급여 등), 가족지원상담 서비스 확대, 전문적 요양서비스 제공, 돌봄비용 부담완화, 장기요양 인프라 구축 • 공적돌봄서비스 확대 및 민관협력 강화로 지역사회 거주 지원 -맞춤형 지원, 노인돌봄종합서비스 개편, ICT를 활용한 정서지원 및 안전확인,	
		• 치매에 대한 대응체계 강화		
	고령친화 환경조성	• 고령자를 위한 임대주택 공급 확대	• 다양한 주거모델 개발·공급 및 민간의 노인주택 개발·공급 지원 • 도시환경에 UD 적용확대 • 다양한 교통서비스 제공을 통해 이동성 보장	
		• 고령자가 안전하고 편리하게 살기 위한 주거여건 마련		
		• 원스톱 주거지원 안내시스템 구축		
• 노인안심 생활지원				
• 고령운전자 안전관리 강화				
• 고령 보행자 교통사고 감소				

구분		3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
고령자 사회참여 및 여가문화	일자리 및 사회공헌	• 고령자 사회활동 지원사업의 공익 활동 내실화	• 노인일자리 확충 및 질 제고	• 노인사회참여 정보 스마트폰 기반 애플리케이션 개발
		• 고령자 자원봉사 지원체계 강화		
	여가문화	• 고령세대 여가기회 확대	• 노인사회참여 정보 스마트폰 기반 애플리케이션 개발	
		• 고령자 문화여가 인프라 개선		
	평생교육	• 고령자 교육기반 확충 • 계층별 맞춤형 평생교육 활성화		
신중년(중장년) 생활안정 및 노후준비 지원	고용연장	• 60세 정년제의 성공적 안착 집중지원	• 연금수급연령까지 고용연장 토대 마련 • 연령차별금지제도 운영	
		• 정년제도 중장기 개선 방안 검토(계속고용을 위한 중장기 개선방안 검토)		
		• 장년기 근로시간 단축 활성화		
	재취업	• 중·고령자 취업지원 활성화(중장년)	• 新중년 경력활용 지역서비스 일자리 신설 • 신중년 특화훈련 • 신중년 적합업무 지정 • 귀촌지원 강화 및 산림분야 공공일자리 창출	
		• 중고령자 취업지원 활성화(노인일자리 창출 확대)		
		• 은퇴자 직무경험 활용제도 활성화		
	창업	• 중·고령자 창업지원체계 강화(사회적기업 등)		
		• 계층별 맞춤형 평생교육 활성화		
	노후준비 기반	• 노후준비 지원 확대(노후준비 인프라 확충)		
		고령기준	• 고령기준 재정립을 위한 사회적 합의방안 마련 추진	

〈인구구조 변화 적응(사회시스템) 영역별 재구조화 과제 구성〉

구분		3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
외국인 체류이민 및 인력 활용	외국인 인력	-	-	-
	이민자 사회적응 통합	-	-	• 외국인·이민자 사회적응 지원 체계 마련
	중장기 이민정책	-	-	• 외국인 정주이민 관련 기초법 제정 논의 • 외국인 실태 및 관련 통계 확장 및 통합

구분		3차 기본계획 과제(유지)	재구조화(~20년)	장기과제(21~)
고령친화산업		<ul style="list-style-type: none"> IT연계 스마트케어 활성화(원격의료) IT 연계 스마트케어 활성화(스마트케어 시범사업) 전 산업에 걸친 유니버설디자인 지원 체계 강화 	-	-
사회구조 개편	경제구조	-	<ul style="list-style-type: none"> 경제 각 부문별 중단기 인구파급효과 전망과 분석·통계 제공 	
	사회제도 및 구조	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 세대통합 저해 및 사회갈등 심화 요인 대응 방안 가족제도 변화에 대응한 가족 관련 법제·사회인프라 개편 부처 소관분야 중장기 계획을 인구구조에 맞게 개편 인구구조 변화시나리오 분석 및 정책변화 방향 제시
	공공서비스	-	<ul style="list-style-type: none"> 지역 간 공공행정서비스 격차 완화 방안 	<ul style="list-style-type: none"> 교육인프라 공급 초과분 활용 방안 지역간 공공행정서비스 격차 완화 방안 사회보험제도 재원조달방식 전환 방안
재정적 지속가능성 제고	재정	<ul style="list-style-type: none"> 재정지출 효율화 	-	<ul style="list-style-type: none"> 장기 재정구조/조세제도 개편 방안 마련 국가 간 조세·세정 협력 강화 국가총채무 전망관리
	사회보장성 기금	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금의 지속가능성 제고 건강보험 재정 안정화 	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금 제도 개혁(보험료율, 소득대체율, 수급 조건) 논의 고령화와 의료보장성 강화가 건강보험 재정(지출)에 미치는 영향 	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금 재정·제도 개혁(재원조달 방식 이행 계획, 기금 적립금 유동화 계획, 다층소득보장체계 내 비중과 역할) 논의 건강보험 보장성과 민간 역할 분담 논의
저출산·고령사회 대응기반 강화	민간·지역 협력체계	-	<ul style="list-style-type: none"> 광역지자체 단위의 인구정책 기획·조정 기구/체계 구축 지원 지역사회 인프라(자생적 지역 협동 조직, 커뮤니티센터, 사회적 기업 등)의 활동 활성화 및 간접 지원 방안 마련 	
	홍보·인식 개선	-	<ul style="list-style-type: none"> 인구현황 및 관련 정책 정보 제공·확산 강화 현실적 인구교육 및 홍보 방안 논의 	
	정책 지원 인프라	<ul style="list-style-type: none"> 근거 중심 인구정책 추진체계 구축(일부) 인구통계 생산·관리 체계 구축(대안) 	<ul style="list-style-type: none"> 인구통계 구축, 분석·정책 연구(기존 인프라 활용) 활성화 성과평가 및 환류 체계 전면 개편(성과지표, 평가 방법론 등) (장기)인구정책 컨트롤타워와 법제 인프라 개선 	