



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

제4차 저출산·고령사회 기본계획 시안 마련 지원 연구

박종서·이윤경·김은지 외



대통령직속

저출산고령사회위원회

**Presidential Committee
on Ageing Society and Population Policy**



한국보건사회연구원

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국여성정책연구원

Korean Women's Development Institute

【공동연구책임자】

박종서 한국보건사회연구원 연구위원
이윤경 한국보건사회연구원 연구위원
김은지 한국여성정책연구원 연구위원

【총괄 분과】

박종서 한국보건사회연구원 연구위원
김경래 한국보건사회연구원 부연구위원
김은정 한국보건사회연구원 부연구위원
변수정 한국보건사회연구원 연구위원
신윤정 한국보건사회연구원 연구위원
신정우 한국보건사회연구원 연구위원
윤강재 한국보건사회연구원 연구위원
정해식 한국보건사회연구원 연구위원
조성호 한국보건사회연구원 부연구위원
황도경 한국보건사회연구원 연구위원
오신희 한국보건사회연구원 전문연구원
임지영 한국보건사회연구원 전문연구원

【고령사회 분과】

이윤경 한국보건사회연구원 연구위원
강은나 한국보건사회연구원 연구위원
김태완 한국보건사회연구원 연구위원
황남희 한국보건사회연구원 연구위원
배혜원 한국보건사회연구원 전문연구원
이선희 한국보건사회연구원 전문연구원

고영호 건축도시공간연구소 부연구위원
권오정 건국대학교 교수
김대환 동아대학교 교수
김영선 경희대학교 교수
김은석 한국고용정보원 부연구위원
문한나 한국직업능력개발원 연구위원
서동민 백석대학교 교수

【저출산 분과】

김은지 한국여성정책연구원 연구위원
강민정 한국여성정책연구원 부연구위원
김난주 한국여성정책연구원 부연구위원
마경희 한국여성정책연구원 연구위원
송효진 한국여성정책연구원 연구위원
최윤정 한국여성정책연구원 부연구위원
성 경 한국여성정책연구원 연구위원
최진희 한국여성정책연구원 연구위원
주하나 한국여성정책연구원 위촉연구원

【지역상생 분과】

장인수 한국보건사회연구원 부연구위원
임지혜 한국보건사회연구원 연구위원

김성기 협성대학교 교수
김왕준 경인교육대학교 교수
김철희 한국직업능력개발원 선임연구위원
박천규 국토연구원 연구위원
이수옥 국토연구원 선임연구위원
이철희 서울대학교 교수
정제영 이화여자대학교 교수
정진호 한국노동연구원 선임연구위원
황관석 국토연구원 책임연구위원
허영준 한국직업능력개발원 연구위원

서이종 서울대학교 교수
송홍선 한국자본시장연구원 선임연구위원
양준석 대전세종연구원 연구위원
유애정 건강보험정책연구원 부연구위원
윤종률 한림대학교 교수
이민홍 동의대학교 교수
이호용 건강보험정책연구원 부연구위원
이화준 한국주택금융공사 팀장
장숙량 중앙대학교 교수
전용호 인천대학교 교수
정소이 토지주택연구원 부연구위원
최경진 주택금융연구원 연구위원
최옥금 국민연금연구원 연구위원
홍다희 한국교통연구원 부연구위원

김기현 한국청소년정책연구원 선임연구위원
김선헌 이화여자대학교 교수
김영미 동서대학교 교수
류연규 서울신학대학교 교수
박미선 국토연구원 연구위원

강동우 한국노동연구원 연구위원
박인권 서울대학교 부교수
안성조 대구경북연구원 연구위원
탁현우 한국행정연구원 부연구위원

제출문

저출산고령사회위원회 부위원장 귀하

본 보고서를 귀 기관과 용역계약(2020. 3. 17.)한 「제4차 저출산·고령사회 기본계획 시안 마련 지원」 연구의 최종보고서로 제출합니다.

2020년 12월
한국보건사회연구원 원장
조 흥 식



제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구 수행체계 및 연구 내용	6
제2장 인구구조 분석과 변화 전망	9
제1절 총인구·인구성장·인구구조 변화	11
제2절 인구변동의 요인 분석: 출산·사망·인구이동	20
제3장 인구구조 변화의 파급효과 전망	33
제1절 파급효과 전망의 배경 및 목적	35
제2절 주요 분야별 전망	39
제4장 제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진 방향	79
제1절 변화하는 정책 환경	81
제2절 저출산 추이와 장단기 요인 분석	116
제3절 고령인구의 특성 진단	124
제4절 지역 인구 현황 진단	131
제5절 정책 추진 성과와 한계	141
제6절 저출산·고령사회 정책 추진 방향	154
제5장 저출산 대응 정책 성과와 한계	175
제1절 저출산 현상의 기제	177
제2절 저출산 대응 전반적 성과와 한계	184
제3절 기존 기본계획의 특성, 성과 및 한계	194
제6장 저출산 대응 정책 추진 방향과 과제	201
제1절 저출산 대응정책의 비전과 정책방향	203
제2절 저출산 영역별 추진과제	208

제7장 고령사회 대응 정책 : 성과 및 한계	459
제1절 고령사회 대응 정책 : 총론적 평가	461
제2절 고령사회 대응 정책 : 영역별 평가	468
제8장 제4차 고령사회 대응 정책 추진 방향 및 과제	547
제1절 비전과 추진방향	549
제2절 건강·돌봄 정책과제	557
제3절 고용·소득 정책과제	710
제4절 고령친화환경·노후준비 문화 조성 정책과제	866
제9장 지역 인구현황 및 격차	969
제1절 지역상생을 위한 인구정책 추진 배경	971
제2절 지역 인구 통계 및 지역의 사회적 격차	974
제10장 지역 인구정책 성과와 한계	1011
제1절 기본계획 추진 성과와 한계	1013
제2절 지역 인구정책	1018
제3절 지역 관련 정부 종합계획의 추진방향과 과제	1038
제11장 지역상생 인구정책 추진 방향과 과제	1047
제1절 지역상생을 위한 인구정책 추진 배경	1049
제2절 저출산·고령화 대비 지역상생 비전과 목표	1054
제3절 지역상생 인구정책 추진과제	1063
참고문헌	1111
[부록 1] 저출산 분야 영역별 주제(안)	1177



〈표 2-1〉 학력 수준별 코호트 합계출산율	23
〈표 2-2〉 연령별-코호트별 미혼 여성의 비율	23
〈표 2-3〉 기혼 여성의 연령별 평균 출생아 수(2005, 2010, 2015년)	24
〈표 2-4〉 출생아 수 변화에서 여성 인구 수, 기혼 여성 비중, 기혼 여성의 출산율 변화가 차지하는 비중	24
〈표 3-1〉 전망 분야에서 검토하는 주요 의제	39
〈표 3-2〉 모델별 필요교원 수 및 증감률 예상	49
〈표 3-3〉 2019~2029년 의료비 전망 결과	58
〈표 4-1〉 전체 근로자의 시간당 임금 추이(2006~2019)	84
〈표 4-2〉 성별 월급여액 추이(2006~2019)	84
〈표 4-3〉 학력별 월급여액 추이(2006~2019)	86
〈표 4-4〉 정규직과 비정규직의 시간당 정액급여와 월급여액 차이(2006~2019)	88
〈표 4-5〉 세대별 월급여액 추이(2006~2019)	89
〈표 4-6〉 사업장 규모별 월급여액 추이(2006~2019)	90
〈표 4-7〉 5인 미만 사업장과의 실질 월급여액 차이(2006~2019)	91
〈표 4-8〉 지역별 월평균임금(2013~2017)	92
〈표 4-9〉 소득별·자료원별 소득5분위배율과 지니계수(2006~2018)	97
〈표 4-10〉 2015년 개인소득 분포	98
〈표 4-11〉 고용형태별 사회보험가입률(2018년)	110
〈표 4-12〉 코로나19 사태 이전(Pre) 이후(Post)의 부분별 핵심이슈 비교	113
〈표 4-13〉 합계출산율, 출생아수 변동 추이(1970~2019)	117
〈표 4-14〉 구간별 출산율 변동의 장단기 요인	119
〈표 4-15〉 고령자의 연령별 규모 및 구성비	125
〈표 4-16〉 기대수명 및 건강수명	125
〈표 4-17〉 노인의 일반적 특성 변화	126
〈표 4-18〉 가구구조의 변화	127
〈표 4-19〉 노인의 소득 구성비	128
〈표 4-20〉 노인의 건강상태 및 건강행태 변화	128
〈표 4-21〉 베이비부머의 일반적 특성	129
〈표 4-22〉 베이비부머의 경제활동 참여 및 일자리 변화	130
〈표 4-23〉 베이비부머의 건강상태	131
〈표 4-24〉 기본계획 정책 목표(안)	158
〈표 6-1〉 기본계획 정책 목표(안)	204
〈표 6-2〉 저출산 대응 정책영역과 과제(안)	206
〈표 6-3〉 2019년 성별 시간당 임금 격차 Oaxaca-Blinder 요인별 분해	212
〈표 6-4〉 2019년 월별 자연증가(확정수치)	214
〈표 6-5〉 저출산고령사회기본계획 상 남녀가 함께 하는 노동시장 관련 과제 추진 현황	216
〈표 6-6〉 경력단절 후 첫 번째 일자리 변화	222
〈표 6-7〉 성별 임원 및 여성 임원 선임 기업 현황	225



〈표 6-8〉 국민연금 ESG 평가지표	228
〈표 6-9〉 새일여성인턴연도별 취업률	230
〈표 6-10〉 R&D·금융 등 여성기업 지원 현황	231
〈표 6-11〉 근로기준법 5장 여성과 청년 조항 중 4인 이하 사업장 적용 제외 조항	233
〈표 6-12〉 주15시간 미만 초단시간 근로자 사회보험 가입 현황(2019.8)	234
〈표 6-13〉 ILO 직업분류 대분류(ISCO-08)	236
〈표 6-14〉 한국표준직업분류 7차 대분류 단순노무자에 속하는 필수노동 직업	236
〈표 6-15〉 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 이용자 수 추이	244
〈표 6-16〉 대기업과 중소기업의 육아휴직 이용자 수	245
〈표 6-17〉 저출산고령사회기본계획 상 일·생활 균형 관련 과제 추진 현황	246
〈표 6-18〉 대·중소기업 간 동반성장 실천 기업 사례	265
〈표 6-19〉 기업 당 공동직장어린이집 이용 아동 수	266
〈표 6-20〉 영유아 보육 및 교육기관 이용률	267
〈표 6-21〉 영유아의 주종 기관이용 여부 및 기관유형	267
〈표 6-22〉 정부에게 바라는 가장 중요한 육아지원정책(1+2+3순위)	268
〈표 6-23〉 영유아 모의 취업 중단 사유	269
〈표 6-24〉 저출산고령사회기본계획 상 돌봄 관련 과제 추진 현황	271
〈표 6-25〉 아동 돌봄정책의 시기별 특징	273
〈표 6-26〉 맞벌이 여부에 따른 자녀 혼자 있는 시간 및 비율	292
〈표 6-27〉 초등학교의 사교육 이용 이유	294
〈표 6-28〉 저출산고령사회기본계획 내 교육 관련 과제 추진 현황	296
〈표 6-29〉 사교육에서 공적 돌봄으로 전환 의향	304
〈표 6-30〉 주요 국가와의 초등학교 주당 수업 시간 및 1일 수업시간 비교	308
〈표 6-31〉 해외 주요 국가 초등학교의 통상적 하교시간	309
〈표 6-32〉 우리나라 초등교육 시간 변천 과정	310
〈표 6-33〉 교사 1인당 및 학급당 학생수(OECD 비교)	311
〈표 6-34〉 교육부의 공립 초등 교원 채용규모 계획	312
〈표 6-35〉 남녀 아동(9-17세)의 자살행동	329
〈표 6-36〉 방과후 아동 희망 활동과 실제 활동	330
〈표 6-37〉 2018년 어린이 안전사고사례분석보고서 성별 안전사고 현황	330
〈표 6-38〉 범죄 유형별 피해 아동청소년의 성별	330
〈표 6-39〉 아동학대 사례유형별 피해아동 성별	331
〈표 6-40〉 주양육자의 자녀 체별인식	331
〈표 6-41〉 제1차~3차 저출산 고령사회 기본계획 내 아동을 위한 사회안전망 관련 내용과 평가	332
〈표 6-42〉 혼인건수 및 조혼인율, 2009-2019	349
〈표 6-43〉 비혼 출산 비율 국가비교	352
〈표 6-44〉 저출산고령사회기본계획 상 가족다양성 관련 과제 추진 현황	355
〈표 6-45〉 제3차 건강가정기본계획[보완계획] 보완판 가족다양성 관련 정책과제	357



〈표 6-46〉 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고-「민법」 제781조 자녀의 성본 결정방법 개선 관련 결정 사항	359
〈표 6-47〉 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고-국내 아동을 위한 출생통보제 도입	361
〈표 6-48〉 가족 개념 관련 규정(예)	364
〈표 6-49〉 가족유형에 차별 평가 및 모니터링에 있어 지표 기준(예)	369
〈표 6-50〉 전국 성별 평균 초혼 연령	375
〈표 6-51〉 전국 모의 평균 초혼 연령	376
〈표 6-52〉 아이를 낳고 키우는 것과 관련된 정책의 필요성	377
〈표 6-53〉 나는 결혼하면 아이를 가져야 한다고 생각한다	378
〈표 6-54〉 우리사회는 결혼하면 아이를 가져야 한다고 생각한다	378
〈표 6-55〉 나는 여성의 선택에 따라 임신을 할지 말지를 결정할 수 있다고 생각한다	379
〈표 6-56〉 우리 사회는 여성의 선택에 따라 임신을 할지 말지를 결정할 수 있다고 생각한다	379
〈표 6-57〉 나는 생식기 질환이나 성병과 관련하여서는 사소한 문제라도 병원(산부인과, 비뇨기과 등) 진료를 받는다	380
〈표 6-58〉 성·재생산 건강 관련 과제 추진 현황	382
〈표 6-59〉 특성 가구별 가구원수 변화	405
〈표 6-60〉 특성 가구별 월 소득 수준 변화	405
〈표 6-61〉 특성 가구별 점유형태 변화	405
〈표 6-62〉 특성 가구별 생애최초 주택마련 소요 연수 변화	405
〈표 6-63〉 특성 가구별 주택가격 대비 대출금 비율(LTV)	406
〈표 6-64〉 월소득 대비 임대료 비율(RIR)	406
〈표 6-65〉 최저주거기준 미달가구 비율	407
〈표 6-66〉 가장 필요한 주거지원 프로그램(2018)	407
〈표 6-67〉 저출산고령사회기본계획 상 주거지원 관련 과제 추진 현황	412
〈표 6-68〉 청년 주거지원 관련 종합대책 현황	414
〈표 6-69〉 2019년 주거종합계획 상 청년 주거지원 내용	415
〈표 6-70〉 문재인정부 10대 국정과제 청년 주거 관련 과제 현황	416
〈표 6-71〉 호주 청년 가구 구성 형태별 지원금 규모	420
〈표 6-72〉 싱가포르 생애최초 주택구입 지원금	422
〈표 6-73〉 Inclusionary Housing Program 채택한 주별 프로그램 수	424
〈표 6-74〉 아동양육가구 소득수준별 대출금리 예시	427
〈표 6-75〉 청년정책에 대한 정의	440
〈표 6-76〉 저출산고령사회기본계획 상 청년정책 과제 추진 현황	442
〈표 6-77〉 다른 기본계획에서 저출산·고령사회 및 청년 관련 과제	446
〈표 7-1〉 기존 저출산·고령사회 기본계획의 비전 및 전략: 고령사회 대응 영역 중심	464
〈표 7-2〉 기존 저출산·고령사회 기본계획에서 고령사회 정책의 영역 구성	465
〈표 7-3〉 기존 고령사회 대응 정책의 주요 변화	467
〈표 7-4〉 기존 고령사회 대응 정책(소득영역) 과제 구성	472
〈표 7-5〉 국민기초생활수급자 수 및 비율	474
〈표 7-6〉 기초연금 제도적 개선 경과	475



〈표 7-7〉 국민연금 전체 가입자 수 및 납부 예외자 수	476
〈표 7-8〉 국민연금 급여지급 현황	476
〈표 7-9〉 연금저축 적립금 등 현황	478
〈표 7-10〉 노후소득보장제도 주요 변화	480
〈표 7-11〉 기존 고령사회 대응 정책 : 고용 영역 과제 구성	483
〈표 7-12〉 주된 일자리 오래일하기 지원 제도 변화	484
〈표 7-13〉 중고령층 연령별 고용률 추이	485
〈표 7-14〉 정년제 운영 사업체 수 및 비율	485
〈표 7-15〉 재취업 및 창업지원 제도 변화	487
〈표 7-16〉 노인일자리 및 사회활동지원사업 제도 변화	488
〈표 7-17〉 2020년도 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 내용	488
〈표 7-18〉 노인일자리 및 사회활동지원 사업 예산 및 창출실적	489
〈표 7-19〉 기존 고령사회 대응 정책 : 건강 및 돌봄 영역 과제 구성	493
〈표 7-20〉 만성질환 유병률 추이	496
〈표 7-21〉 건강백세운동교실 실적(2005~2019)	496
〈표 7-22〉 국가건강검진 개선 사항(2018. 1.)	497
〈표 7-23〉 연도별 건강검진 수검률	497
〈표 7-24〉 예방관리 체계 강화 관련 제도 변화	498
〈표 7-25〉 노인 자살률	498
〈표 7-26〉 본인부담상한제 적용대상자 및 지급액	500
〈표 7-27〉 노인 의료보장성 강화 관련 제도 변화	500
〈표 7-28〉 요양병원 1일당 정액수가	501
〈표 7-29〉 노인장기요양보험제도 주요 변화	503
〈표 7-30〉 연도별 노인인구 대비 인정률	503
〈표 7-31〉 치매대응 정책 관련 주요 변화	504
〈표 7-32〉 연도별 치매상병자 수(비율) 및 치매 관련 인프라	505
〈표 7-33〉 노인 돌봄 서비스(종합 · 기본) 주요 변화과정	507
〈표 7-34〉 주요 노인 돌봄서비스 변화	508
〈표 7-35〉 생애말기 돌봄 서비스 확대 관련 법(제도) 변화	509
〈표 7-36〉 호스피스·완화의료서비스 제공기관 현황(2020. 5. 22. 기준)	510
〈표 7-37〉 시·도별 호스피스·완화의료서비스 제공기관 현황(2020)	510
〈표 7-38〉 가정간호실시기관 현황(2019. 8. 20. 기준)	511
〈표 7-39〉 기존 고령사회 대응 정책 : 문화여가 및 사회참여 영역 과제 구성	514
〈표 7-40〉 노인문화여가사업 제도 변화	515
〈표 7-41〉 노인복지법 내 여가복지시설 현황	516
〈표 7-42〉 평생학습 참여율	516
〈표 7-43〉 지역별 노인여가복지시설 및 평생학습기관 현황	517
〈표 7-44〉 기존 고령사회 대응 정책 : 고령친화 생활환경 조성 영역 과제 구성	520



〈표 7-45〉 노인 주거지원 정책 제도변화	521
〈표 7-46〉 주거급여 수급 가구 대비 고령 가구 비율(2018)	522
〈표 7-47〉 노인 이동 및 교통지원 정책 제도변화	523
〈표 7-48〉 연도별 노인교통사고 발생 현황 및 노인보호구역 수	523
〈표 7-49〉 기존 고령사회 대응 정책 : 고령친화산업 영역 과제 구성	528
〈표 7-50〉 고령친화산업 영역 주요 제도 변화	530
〈표 7-51〉 기존 고령사회 대응 정책 : 다운사이징 및 재정 영역 과제 구성	537
〈표 7-52〉 기존 고령사회 대응 정책 : 노동·인력활용 영역 과제 구성	543
〈표 7-53〉 기본계획 시행기간 중 노동·인력활용 분야 성과	545
〈표 8-1〉 목표 1 : 준비하는 노후	554
〈표 8-2〉 목표 2 : 활동적인 노후	555
〈표 8-3〉 목표 3 : 든든한 노후	556
〈표 8-4〉 노인주치의제도 운영을 위한 서비스 및 세부 지원사업 목록	578
〈표 8-5〉 계약의사 제도(구 촉탁의 제도) 경과	588
〈표 8-6〉 요양병원 전체 입원 중 부적절한 입원이용 추정 비율	588
〈표 8-7〉 만성기 의료 및 요양 욕구에 따른 노인 유형별 요양기관 이용(입원)일 수	589
〈표 8-8〉 수요자 욕구(기능)별 서비스 이용기관 재편(안)	592
〈표 8-9〉 돌봄기술 발전을 위한 글로벌 정책동향	596
〈표 8-10〉 집단 돌봄 시설(노인요양시설) 인력배치기준	612
〈표 8-11〉 식품위생관리 평가결과(2019년 시설급여)	615
〈표 8-12〉 감염관리 활동 평가결과(2019년 시설급여)	615
〈표 8-13〉 감염병 관리 평가결과(2019년 시설급여)	616
〈표 8-14〉 노인 2.5명당 요양보호사 1명 기준	617
〈표 8-15〉 2019년 의료관련감염병 예방·관리사업 지침: 기관별 역할 및 수행체계	620
〈표 8-16〉 호주 감염관리 표준 인증 및 연계된 감염관리 인증 항목	621
〈표 8-17〉 시설 및 재가 장기요양기관의 인력배치 기준	627
〈표 8-18〉 연도별 장기요양 인력 추이	628
〈표 8-19〉 장기요양 인력의 지역별 분포	629
〈표 8-20〉 장기요양기관 종사자 교육 현황	631
〈표 8-21〉 재가급여서비스 유형별 국민건강보험공단의 부담금 추이	646
〈표 8-22〉 전국 사회서비스원의 재가기관 주요 설치 및 인력채용 현황	649
〈표 8-23〉 재가급여 월 한도액(2020.1.1. 기준)	653
〈표 8-24〉 시설급여의 일별 수가와 월 한도액 수가 (30일 기준)	653
〈표 8-25〉 노인장기요양보험 인정자 변화	657
〈표 8-26〉 2020~2065년 인정자 전망 결과	658
〈표 8-27〉 노인장기요양보험 재정현황	659
〈표 8-28〉 노인장기요양보험 인정자 변화	659
〈표 8-29〉 노인장기요양보험 수가인상률 및 최저임금증가율 변화	660



〈표 8-30〉 연도별 국고지원금 현황	661
〈표 8-31〉 장기요양등급별 시설 및 재가 이용현황	662
〈표 8-32〉 치매교육과정의 주요 내용	675
〈표 8-33〉 연명의료중단 등 결정 이행서 통보 현황 (2018.3-2020.2)	685
〈표 8-34〉 회복 가능성이 없는 말기상황 시 의사의 환자 고지여부에 대한 의견	686
〈표 8-35〉 가구주의 연령대별 평균자산 및 부채, 총자산 규모 (2019)	691
〈표 8-36〉 국내 장례 장소	700
〈표 8-37〉 2013-2017년 시신인수 포기자 증가현황	701
〈표 8-38〉 제 3차 고령자 고용촉진 기본계획	712
〈표 8-39〉 생애전환기 서비스 방향	713
〈표 8-40〉 대기업의 In-house 전직지원 현황	713
〈표 8-41〉 전직지원/생애설계 서비스 민간 자격 등록 현황	717
〈표 8-42〉 노후준비서비스 후 분야별 정보제공	722
〈표 8-43〉 중장년 일자리 희망센터 기능 개편(안)	725
〈표 8-44〉 향후 연령대별 인구 비중 추계	730
〈표 8-45〉 지난 10년간의 신중년 경제활동참가율	730
〈표 8-46〉 신중년 직업별 종사자 수	731
〈표 8-47〉 신중년 산업별 종사자 수	732
〈표 8-48〉 신중년 퇴직 전문인력 규모	734
〈표 8-49〉 '15~'18년간 퇴직한 전문인력의 분야별 취업 현황	735
〈표 8-50〉 1년간 직업능력개발훈련 경험 여부	735
〈표 8-51〉 신중년을 위한 정부의 주요 정책 리스트	736
〈표 8-52〉 최근 3년간 민간형 일자리 공급 규모	738
〈표 8-53〉 업종별 장년 고용 적합직무 예시	741
〈표 8-54〉 평생 직업교육훈련 방안 마련 국외 사례	743
〈표 8-55〉 사회공헌 및 자원봉사형 일자리 예시	744
〈표 8-56〉 고학력·신중년 진출 분야 예시	745
〈표 8-57〉 종사상지위별 소득	753
〈표 8-58〉 신사업창업사관학교 지원내용	754
〈표 8-59〉 상권정보시스템 데이터	755
〈표 8-60〉 자영업자 자금지원 프로그램	755
〈표 8-61〉 소상공인컨설팅 지원 분야	757
〈표 8-62〉 규모화 관련 정책	758
〈표 8-63〉 자영업자 관련 신기술지원정책	759
〈표 8-64〉 폐업후 업종전환 재창업 비율	759
〈표 8-65〉 과밀업종 정의	761
〈표 8-66〉 폐업 자영업자 1년 후 종사상 지위	764
〈표 8-67〉 희망리턴패키지 사업 개요	765



〈표 8-68〉 1인 소상공인 고용보험료 지원사업 조건	766
〈표 8-69〉 퇴직연금 유형별 적립금 증감 현황	770
〈표 8-70〉 사업장 도입률 및 근로자 가입률	771
〈표 8-71〉 IRP 추가 기여금 세액공제	772
〈표 8-72〉 종사상 지위별 취업자(2019년 4월 기준)	773
〈표 8-73〉 세액공제 대상 사적연금 납입한도 확대	774
〈표 8-74〉 IRP 이전 및 해지 현황 : 2018년	775
〈표 8-75〉 중도인출 및 담보대출에 대한 근퇴법 규정	775
〈표 8-76〉 중도인출 현황	776
〈표 8-77〉 퇴직연금 자산운용 연간수익률 추이	777
〈표 8-78〉 유형별 수익률 및 시장점유율	779
〈표 8-79〉 유형별 퇴직급여 수령 현황 추이 : 2016~2017	779
〈표 8-80〉 일시금과 연금수령 간 세금 차이 : 퇴직소득별 및 근속연수별	780
〈표 8-81〉 기업 규모별 퇴직연금 가입 스케줄(안)	783
〈표 8-82〉 해외의 보험료 매칭 사례	785
〈표 8-83〉 호주의 연령별 기여금 한도액 추이	786
〈표 8-84〉 해외 디폴트옵션 사례	790
〈표 8-85〉 중도인출에 대한 주요국의 사례	791
〈표 8-86〉 퇴직연금제도 연속성 및 적립금의 통산성을 위한 개선방안	792
〈표 8-87〉 주요국의 퇴직연금 수령단계 특징	793
〈표 8-88〉 일시금 수령 시 세금 및 세율 차이 : 현재 소득세법 vs. 일반 소득세 적용	794
〈표 8-89〉 가구주 은퇴가구의 생활비 충당정도	795
〈표 8-90〉 주택연금 제도개선 추진내역	797
〈표 8-91〉 지역별 일반노년가구 보유주택 상속 의향 (만 60~84세)	799
〈표 8-92〉 근저당권 방식과 신탁방식 비교	803
〈표 8-93〉 가구연령별 자산구성	811
〈표 8-94〉 소득분위별 순자산분위 가구분포	811
〈표 8-95〉 순자산분위별 가구주 평균 연령 및 평균 순자산 규모	811
〈표 8-96〉 주택/농지연금 가입 요건	816
〈표 8-97〉 임금근로자 이직 연령 및 이유(장년층 55~64세)	818
〈표 8-98〉 단일 정년제 기업의 약정 정년(2019)	818
〈표 8-99〉 주요국의 근속연수별 임금격차(제조업, 2013)	819
〈표 8-100〉 임금피크제 도입 기업 비율(2019)	819
〈표 8-101〉 기초연금 수급률	828
〈표 8-102〉 기초연금 기준연금액 변화	829
〈표 8-103〉 기초연금 수급자 현황	829
〈표 8-104〉 기초 · 국민연금 동시수급자 비중	829
〈표 8-105〉 기초연금 시행 전 · 후 노인빈곤 추이	830



〈표 8-106〉 OECD 주요 국가의 노인빈곤율 현황	830
〈표 8-107〉 기초연금 상향 지급에 따른 빈곤지표 변화	833
〈표 8-108〉 기초연금 상향 지급에 따른 재정소요 전망	833
〈표 8-109〉 향후 5년간 노인인구 수 및 기초연금 수급자 전망	834
〈표 8-110〉 가계동향조사를 통해 본 노인빈곤율 변화	838
〈표 8-111〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획	839
〈표 8-112〉 기본재산액 공제적용 금액	840
〈표 8-113〉 만 45~54세, 만 55~64세 기초생활보장 수급자 및 추계인구 대비 비율	841
〈표 8-114〉 2000년 이후 가구균등화지수(중앙생활보장위원회 의결안)	844
〈표 8-115〉 가구균등화지수 조정(중앙생활보장위원회 의결안)	845
〈표 8-116〉 국민연금 가입상한 연령대의 근로형태별 취업자 현황	847
〈표 8-117〉 신규수급자 전체수급자 소득대체율 예측치 비교	849
〈표 8-118〉 60~64세 고령자의 경제활동 주요 특성-세부	854
〈표 8-119〉 2018년 소득세 신고 인원	857
〈표 8-120〉 국민연금제도발전위원회 급여-재정 패키지	858
〈표 8-121〉 가입시 주택가격 및 연령에 따른 종신휘 주택연금 월지급금(2020년 가입기준)	870
〈표 8-122〉 공공임대 리츠 자금조달 기본구조	878
〈표 8-123〉 노인가구 주택개조 관련 저출산·고령사회기본계획 및 관련 정책	886
〈표 8-124〉 고령자 주거환경 특성	896
〈표 8-125〉 현행 고령자를 위한 주거유형	898
〈표 8-126〉 지원주택 유형 및 공급방식(안)	900
〈표 8-127〉 고령자복지주택 전용공간 설계기준	903
〈표 8-128〉 고령자복지주택 공용공간 설계기준	904
〈표 8-129〉 서비스 유형 및 개요(안)	906
〈표 8-130〉 국외의 서비스 운영기준 관련 사례	907
〈표 8-131〉 일본 서비스 제공 고령자 주택의 인정기준	909
〈표 8-132〉 고령인구 예측	912
〈표 8-133〉 고령자 목적 및 수단통행 분포	915
〈표 8-134〉 고령자의 통행 특성	916
〈표 8-135〉 고령자 인구 및 교통사고 발생현황	918
〈표 8-136〉 고령자 운전면허 소지자 수	920
〈표 8-137〉 도로이용 상태별 및 사고유형별 노인 교통사고(2018년 기준)	921
〈표 8-138〉 고령자 관련 교통안전대책(제8차 국가교통안전기본계획 및 행정안전부)	922
〈표 8-139〉 고령자 관련 교통안전대책(제8차 국가교통안전기본계획 및 행정안전부)	923
〈표 8-140〉 호주 뉴사우스웨일즈 주의 노인교통전략 내용	924
〈표 8-141〉 고령자 이동성 및 안전성 향상을 위한 정책의 적용방안	926
〈표 8-142〉 고령자 이동성 및 안전성 향상을 위한 정책의 우선순위	927
〈표 8-143〉 노인보호구역 지정 현황	929



〈표 8-144〉 노인 교통사고 다발지점 상위 10위(전국 대상)	931
〈표 8-145〉 노인보호구역 선정 기준	931
〈표 8-146〉 교통사고 및 고령자 교통사고 잦은 곳 선정기준	939
〈표 8-147〉 고령운전자를 위한 도로설계 가이드 라인	944
〈표 8-148〉 2019년 지역교통안전환경 개선 사업비(행정안전부)	949
〈표 9-1〉 인구 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	975
〈표 9-2〉 인구밀도 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	975
〈표 9-3〉 출생아 수 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	977
〈표 9-4〉 사망자 수 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	977
〈표 9-5〉 인구의 자연증감 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	979
〈표 9-6〉 전체 인구 대비 인구의 자연증감 비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	979
〈표 9-7〉 합계출산율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	981
〈표 9-8〉 65세 이상 인구비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	982
〈표 9-9〉 시도 간 전입률 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	984
〈표 9-10〉 시도 간 전출률 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	984
〈표 9-11〉 시도 간 순이동자 수 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	986
〈표 9-12〉 시도 간 순이동률 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	986
〈표 9-13〉 지방자치단체별 주요 요인 간 상관관계	987
〈표 9-14〉 15세 미만 인구비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	991
〈표 9-15〉 생산연령인구비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)	992
〈표 9-16〉 지역별 총생산 추이(1990~2018년)	993
〈표 9-17〉 지역별 총생산 비중 추이(1990~2018년)	994
〈표 9-18〉 사업체 규모별 사업체 수 및 종사자 수	995
〈표 9-19〉 지역별 청년고용률 분포(2019년, 4분기)	997
〈표 9-20〉 지역별 행복주택 연도별 공급량 및 분포(2015~2018년)	998
〈표 9-21〉 서울대 입학생 배출 고교 분포(2000, 2005, 2010, 2015년)	1002
〈표 9-22〉 지역별 학생 1인당 월평균 사교육비(2019년)	1003
〈표 9-23〉 지역별 현재 흡연율 추이(2008~2019년)	1007
〈표 10-1〉 결혼출산지원 분야 지역 관련 정책	1014
〈표 10-2〉 노후 삶의 질 보장 분야 지역 관련 정책	1014
〈표 10-3〉 지속 발전 분야 지역 관련 정책	1015
〈표 10-4〉 지자체 인구정책기본계획 수립 현황 및 관련 조례 제정 현황	1018
〈표 10-5〉 지자체 지역인구정책의 비전과 목표	1019
〈표 10-6〉 고용·일자리정책 현황 및 내용	1022
〈표 10-7〉 돌봄 정책 현황 및 내용	1025
〈표 10-8〉 주거·주택 정책 현황 및 내용	1027
〈표 10-9〉 교육 정책 현황 및 내용	1030
〈표 10-10〉 산부인과 의료기관 및 분만실이 없는 지역 현황('18년 12월)	1031



〈표 10-11〉 보건·의료 정책 현황 및 내용	1032
〈표 10-12〉 정책화 가능 과제	1033
〈표 10-13〉 국토종합계획의 비전 및 전략	1041
〈표 10-14〉 국가균형발전계획의 비전 및 전략	1044
〈표 10-15〉 자치분권 종합계획의 비전 및 전략	1046
〈표 10-16〉 생활SOC 3개년계획의 비전 및 전략	1046
〈표 11-1〉 지역 상생 인구정책의 구조	1059
〈표 11-2〉 영역별 추진 과제의 주요 내용	1062
〈표 11-3〉 정주여건 및 도시접근성을 따라 비교한 산단 청년고용 비중(2019년)	1063
〈표 11-4〉 누스바움의 기본 역량 목록	1078
〈표 11-5〉 삶의 질 모니터링 지표체계 예시	1081
〈표 11-6〉 생활권 구분	1083
〈표 11-7〉 대도시권 및 중소도시권 설정(안)	1086
〈표 11-8〉 지역생활권의 유형	1089
〈표 11-9〉 보건소 주요 사업의 이용 대상 제한 예시(광명시 보건소 사례)	1096

그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 연구수행체계도	6
[그림 2-1] 총인구 수 및 인구성장률 추이(1960~2067년)	11
[그림 2-2] 출생아 수·사망자 수·자연증가 (1985~2067년)	12
[그림 2-3] 연령 집단별 비중 추이(1960~2067년)	13
[그림 2-4] 연도별 5세 연령별 인구 비중 비교(1960, 1990, 2020, 2050, 2067년)	14
[그림 2-5] 부양비 및 노령화지수 추이(1960~2067년)	15
[그림 2-6] 주요 국가의 고령부양비(65+ / 20~64세): 2019, 2050년	16
[그림 2-7] 주요 국가의 장래고령인구부양비: 2019, 2050년	16
[그림 2-8] 주요 국가의 고령화 속도	17
[그림 2-9] 한국, 스웨덴, 프랑스의 5세 연령별 인구 비중 비교(2020년)	17
[그림 2-10] 한국, 스웨덴, 프랑스의 5세 연령별 인구 비중 비교(2050년)	18
[그림 2-11] 인구 피라미드의 비교(2000, 2020, 2040, 2067년)	19
[그림 2-12] 주요 연령별 인구와 베이비 붐 세대(2020, 2040, 2060년)	20
[그림 2-13] 출생아 수 및 합계출산율(1970~2019년)	21
[그림 2-14] 15~49세 가임기 여성 수 추이(1960~2067년)	21
[그림 2-15] 합계출산율, 조정합계출산율, 첫째아 평균 출산연령(2000~2018년)	22
[그림 2-16] 코호트 합계출산율의 추이 (1946~1977년 출생코호트)	22
[그림 2-17] 기간 연령별 출산율 (1970~2017년)	22
[그림 2-18] 혼인 건수와 조혼인율의 추이(1970~2019년)	25
[그림 2-19] 연령별 혼인율 추이(1990, 2000, 2010, 2019년)	25
[그림 2-20] 35세 남녀의 코호트별 미혼자 비중(1970~2015년)	26
[그림 2-21] 우리나라의 장래 기대수명(1970~2067년)	26
[그림 2-22] 장래 기대수명의 국제 비교(2020~2025년~2095~2100년)	27
[그림 2-23] 사망자 수 및 조사망율 추이(1983~2019년)	27
[그림 2-24] 인구 밀도의 분포 (2018년)	28
[그림 2-25] 수도권 연령별 순이동을 추이(2000, 2009, 2019년)	29
[그림 2-26] 수도권으로 순이동과 전입 사유 (2000~2019년)	29
[그림 2-27] 국내 이동자 수 및 이동을 추이 (1970~2019년)	30
[그림 2-28] 국제인구이동 추이 (2000~2019년)	31
[그림 2-29] 체류외국인 증가 및 총인구 대비 외국인 비율 추정표	31
[그림 3-1] 인구변동과 사회변동의 상호작용 과정 이해를 위한 Framework	36
[그림 3-2] 한국의 저출산 지속 설명 요인	37
[그림 3-3] 인구변화 파급효과 전망 접근 틀	38
[그림 3-4] 2018년 경상의료비의 자원 구성	58
[그림 4-1] 비정규직 규모 추이(2003~2019)	81
[그림 4-2] 정규직과 비정규직의 비율 추이(2003~2019)	82
[그림 4-3] 성별 비정규직 비율 추이(2003~2019)	83



[그림 4-4] 한시근로, 비전형근로, 시간제근로 사이의 관계와 고용규모 및 비전형근로 내 여러 고용형태 사이의 관계와 고용규모	83
[그림 4-5] 여성과 남성의 실질 월급여액 차이(실질임금, 2006~2019)	85
[그림 4-6] 학력별 실질 월급여액 변화(실질임금)	87
[그림 4-7] 세대별 실질 월급여액 추이(2006~2019)	89
[그림 4-8] 시장소득 지니계수 추이(2011~2018)	94
[그림 4-9] 처분가능소득 지니계수 추이(2011~2018)	95
[그림 4-10] 소득5분위별 균등화 평균소득(처분가능소득 기준)	95
[그림 4-11] 소득5분위별 소득점유율(처분가능소득 기준)	96
[그림 4-12] 세계 사회이동성 지수(2020)	100
[그림 4-13] 자동화 위험과 일자리	107
[그림 4-14] 일자리 양극화 현황	108
[그림 4-15] 고등교육 이수자 취업 성과	109
[그림 4-16] 출생아 수와 합계출산율 변동의 추이	117
[그림 4-17] 합계 출산율과 출생성비	120
[그림 4-18] 성별 연령별 미혼율(1970~2015)	121
[그림 4-19] 저출산 현상의 기제	123
[그림 4-20] 지방자치단체별 조출생률, 순이동률과 인구증가율의 관계	133
[그림 4-21] 수도권과 비수도권 인구 추이 및 전망: 1970~2070	134
[그림 4-22] 수도권 순이동 추이: 2000~2019	134
[그림 4-23] 수도권 연령별 순이동률 추이: 2000, 2009, 2019	135
[그림 4-24] 수도권으로 순이동과 전입 사유: 2000~2019	135
[그림 4-25] 수도권으로 권역별 순이동, 2000~2019	136
[그림 4-26] 저출산고령사회 기본계획의 고령사회정책의 주요 영역 변화	144
[그림 4-27] 저출산 대응 정책영역의 비전·목표·정책영역	158
[그림 4-28] 고령자정책의 패러다임 전환	159
[그림 4-29] 고령사회 대응 과제 추진체계	162
[그림 4-30] 지역의 인구 문제 설정 개념도	164
[그림 4-31] 지역 상생 인구정책의 구조	173
[그림 5-1] 저출산 현상의 기제	178
[그림 5-2] 영역별 청년기 삶의 중요성에 대한 인식	180
[그림 5-3] 2030 남녀의 결혼규범 동의도: 2008~ 2018년 사회조사	181
[그림 5-4] 2030 남녀의 자녀규범 동의도: 2018년 사회조사	181
[그림 5-5] 2030 남녀의 '비혼동거' 동의도: 2008~ 2018년 사회조사	182
[그림 5-6] 2030 남녀의 '비혼출산' 동의도: 2008~ 2018 사회조사	182
[그림 6-1] 저출산 대응 정책영역의 비전·목표·정책영역	205
[그림 6-2] 영역별 청년기 삶의 중요성에 대한 인식	208
[그림 6-3] 은행 채용 성차별	209



[그림 6-4] 하나은행 채용 성차별	209
[그림 6-5] MBC 여성 채용 차별	210
[그림 6-6] OECD 국가 남녀 임금 격차 (2018년)	211
[그림 6-7] 연도별 시간당 성별 임금 차이와 차이 요인별 분해	213
[그림 6-8] 자연증가 인구 추이	213
[그림 6-9] 여성혁명과 출산율의 관계	214
[그림 6-10] 여성 일자리대책 - 차별없는 일자리 환경 구축	215
[그림 6-11] 15세 이상 성별 고용률 및 고용률 성격차(2006-2019)	218
[그림 6-12] 연령별 성별 고용률 및 성격차(2019)	219
[그림 6-13] 30-40대 5세 구간 연령별 성별 고용률 및 성격차(2006-2019)	219
[그림 6-14] 20-30 여성의 취업에 대한 견해	220
[그림 6-15] 20-30 여성의 취업에 대한 견해	221
[그림 6-16] AA 대상 기업 여성고용률 및 여성관리자 비율	222
[그림 6-17] 관리자 여성 비율	223
[그림 6-18] 2020년 발표 유리천장지수 - 관리자 여성 비율	224
[그림 6-19] 2020년 발표 유리천장지수 -이사회 임원 여성 비율	225
[그림 6-20] 주 15시간 미만 초단시간 근로자 현황	233
[그림 6-21] OECD 주요국의 평균 연간 노동시간(2018년)	241
[그림 6-22] 가구유형별 가사노동시간	242
[그림 6-23] 막내 자녀 연령대별 맞벌이 부부 1일 생활시간	242
[그림 6-24] 사업체 규모별 육아휴직자 및 성별 취업자 분포	251
[그림 6-25] OECD 주요국 여성고용률(2002-2018)	268
[그림 6-26] 삶에서 자녀가 주는 영향	269
[그림 6-27] 성별에 따른 자녀를 (더) 가진 후 원하는 근무 형태 및 실제로 일어날 가능성이 높은 근무 형태	270
[그림 6-28] 연도별 초등학생 수 추계(2019-2030)	286
[그림 6-29] 생산연령인구 추계 및 생산연령인구 비중	287
[그림 6-30] 사교육비 규모 및 1인당 사교육비	288
[그림 6-31] 초등학생의 예체능 사교육비 및 예체능 사교육 참여율	289
[그림 6-32] 학교급별 학생 및 학부모의 방과후학교 만족도	290
[그림 6-33] 연령대별 여성의 경제활동참가율(1993-2019)	291
[그림 6-34] 30-45세 여성의 경제활동참가율(2009-2019)	292
[그림 6-35] 시간대별 어린이 교통사고 사상자 현황(2013-2017년)	293
[그림 6-36] 학년별 어린이 교통사고 사상자 현황(2017년)	293
[그림 6-37] 학령기 아동의 돌봄의 분절적 체계	297
[그림 6-38] 온종일돌봄 확대 방안(~2022년)	298
[그림 6-39] 지난 10년간 초등돌봄교실 운영 현황	298
[그림 6-40] 돌봄교실 확충·개선 사례	299
[그림 6-41] 다함께돌봄 추진체계	300



[그림 6-42] 청소년방과후아카데미 추진체계	301
[그림 6-43] 두드림학교 대상 학생 및 지도교사	302
[그림 6-44] OECD 국가별 초등학교 의무교육 시간 비교	308
[그림 6-45] 세계와 한국의 인구구조	327
[그림 6-46] OECD 국가 아동들의 행복도 비교	328
[그림 6-47] OECD 국가의 어린이 · 청소년 주관적 행복지수 비교	328
[그림 6-48] 평균초혼연령, 1999-2019	349
[그림 6-49] 결혼에 대한 견해	350
[그림 6-50] 가족의 의미에 대한 인식	351
[그림 6-51] 다양한 가족에 대한 사회적 수용도	351
[그림 6-52] 20세-49세 서울과 수도권의 비혼 비율	374
[그림 6-53] 저출산고령사회 기본계획의 주거지원 대상 및 내용	413
[그림 6-54] 청년 생애 이행을 고려한 주거지원 개념도	418
[그림 6-55] 포용적지역지구제 프로그램 도입 지역의 분포	425
[그림 6-56] 아동 수와 소득수준에 따른 이자율 구조 개념도	428
[그림 6-57] 경제성장률 및 경제심리지수 추이	429
[그림 6-58] 성별 청년 고용률 추이(2000-2019)	429
[그림 6-59] 성별 30-34세 청년 고용률 추이(2000-2019)	430
[그림 6-60] 성별 청년 취업자 증감 추이(전년동월 대비)	430
[그림 6-61] 성별 청년 실업률 추이(2000-2019)	431
[그림 6-62] 성별 청년 실업률 증감 추이(전년동월 대비)	431
[그림 6-63] 성별 청년 비경제활동인구 증감 추이(전년동월 대비)	432
[그림 6-64] 청년 '쉬었음' 인구 2020년 5월 전년동월대비 증감	433
[그림 6-65] 전체 대비 청년 시간당 및 월평균 임금 수준 추이(전체=100)	433
[그림 6-66] 수능시험 재수생 비율 추이	434
[그림 6-67] 성별 졸업 후 첫 취업기간 3개월 미만 비율 추이	435
[그림 6-68] 성별 고교유형별 졸업 후 무직 및 미상자 비율	436
[그림 6-69] 성별 대학유형별 졸업 후 무직 및 미상자 비율	436
[그림 6-70] 우리나라 소득 5분위배율 추이	437
[그림 6-71] 성별 청년 계층이동 가능성 긍정 응답비율	438
[그림 6-72] 청년 자산 중 부채 비중	438
[그림 6-73] 학자금 대출 인원 및 연체율 추이	439
[그림 6-74] 청년 인구 중 니트 및 사회적 고립 청년 비중	439
[그림 7-1] 저출산·고령사회 기본계획(1차~저출산·고령사회정책로드맵)의 과제 체계도	462
[그림 7-2] 기존 저출산·고령사회 기본계획에서 고령사회 정책의 영역 구성 변화	465
[그림 7-3] 기존 고령사회 대응 정책(소득 영역)의 방향성	470
[그림 7-4] 우리나라 노후소득보장체계	473
[그림 7-5] 기존 고령사회 대응 정책(고용 영역)의 방향성	481



[그림 7-6] 기존 고령사회 대응정책(건강 및 돌봄)의 방향성	491
[그림 7-7] 주요 노인 돌봄서비스 운영 과정	507
[그림 7-8] 기존 고령사회 대응 정책(문화여가 · 사회참여 영역)의 방향성	513
[그림 7-9] 기존 고령사회 대응정책(고령친화 생활환경 조성 영역)의 방향성	518
[그림 7-10] 기존 고령사회 대응정책(고령친화산업 영역)의 방향성	525
[그림 7-11] 기존 고령사회 대응정책(다문화사이징 및 재정 영역)의 방향성	534
[그림 8-1] 고령자 정책의 패러다임 전환	550
[그림 8-2] 제4차 고령사회 대응 정책 과제 추진체계	553
[그림 8-3] 세계보건기구 고령친화 일차보건의료의 핵심내용	564
[그림 8-4] 노인건강상태 평가와 관리의 흐름: 세계보건기구 지침	565
[그림 8-5] 노인건강관리 효율성 보장을 위한 선별적 노인건강평가방안	566
[그림 8-6] 재가 노인 통합적 건강관리 개선 시나리오	579
[그림 8-7] 지역사회 건강돌봄체계 구축	582
[그림 8-8] 재가 노인 건강문제: 현재	584
[그림 8-9] 재가 노인 통합적 건강관리 개선 시나리오(단 · 중기)	585
[그림 8-10] 노인 의료-요양-돌봄 서비스 연계(안)	592
[그림 8-11] 노인인구수 및 베이비붐세대중 노인인구수 전망	594
[그림 8-12] 노인돌봄인력부족 전망	594
[그림 8-13] 노인의 기술사용 어려움 사례 & 비대면서비스 증가(예시 : 원격의료)	594
[그림 8-14] 고령친화산업(silver economy) 전망	595
[그림 8-15] 글로벌 고령자 기술 시장전망	595
[그림 8-16] IOG의 지역사회 연계한 Action R&D Framework 및 주요 연구주제 예시	597
[그림 8-17] EU AAL 플랫폼	599
[그림 8-18] AgeTech-Service 유망분야	600
[그림 8-19] 유관 기관 간 관리/보고 협조 체계도	614
[그림 8-20] 거주실 적정 면적(1인실, 2인실, 4인실)	622
[그림 8-21] 집단 돌봄 시설의 주방 배치형태	622
[그림 8-22] 제2차 장기요양기본계획의 분야 및 과제	632
[그림 8-23] 장기요양 종사자 경력개발 경로(예)	633
[그림 8-24] 일본 개호복지사 자격 취득 경로	640
[그림 8-25] 일본의 장기요양 인력 확보대책의 정책 방향	643
[그림 8-26] 재가 서비스와 시설 서비스의 공단부담금 비율의 연도별 추이	647
[그림 8-27] 인정자 전망 흐름	657
[그림 8-28] 치매교육 수행 체계도	674
[그림 8-29] 코로나 19의 산업별·지역별 영향	710
[그림 8-30] 경력진단 서비스	715
[그림 8-31] 퇴직지원제도 실시의 제약 요인	716
[그림 8-32] 청년층(25-34세)과 고령층(55-64세)의 교육훈련 참여격차(참여율 및 참여의사)	718



[그림 8-33] 중장년 재취업시 직종 변화	718
[그림 8-34] 생애경력설계 이니셔티브	721
[그림 8-35] 전체 인구 대비 신중년 인구 비율	729
[그림 8-36] 신중년 연령대별 직업분포 비교	731
[그림 8-37] 신중년 연령대별 산업분포 비교	733
[그림 8-38] 55세-79세 인구 취업 희망동기	733
[그림 8-39] 대상특성별 맞춤형 재취업 지원 강화 정책 기본방향	738
[그림 8-40] 시장형 사업단 운영방식의 변화	750
[그림 8-41] 자영업자 현황	752
[그림 8-42] 자영업자 60대 이상 비중	752
[그림 8-43] 자영업자 노후소득보장체계	761
[그림 8-44] 퇴직연금 적립금 추이 및 제도유형별 구성비	769
[그림 8-45] 퇴직연금 적립금 추이 및 제도유형별 구성비	769
[그림 8-46] 운용방법별 적립금 추이	771
[그림 8-47] 실적배당형 운용비중 추이	771
[그림 8-48] 종사자 규모별 사업장 도입률 현황	772
[그림 8-49] 퇴직연금 자산운용 수익률 : 최근 10년(2008~2018) 평균 수익률	777
[그림 8-50] 총비용부담률(수수료) 추이	778
[그림 8-51] 중소기업퇴직연금기금제도 도입 전 · 후	784
[그림 8-52] 기금형 제도 운영 절차	788
[그림 8-53] 사전지정운용방법(디폴트옵션) 도식화	789
[그림 8-54] 연도별 주택연금 가입 및 누적가입건수 추이	798
[그림 8-55] 전국 및 서울 아파트 매매 중위가격	799
[그림 8-56] 고령자의 AIP 선호 이유(복수응답)	800
[그림 8-57] AIP 실현을 위해 필요한 점(복수 응답)	801
[그림 8-58] 신탁방식 주택연금 구조도	802
[그림 8-59] 신탁계약 구조	810
[그림 8-60] 노후 자산관리 목적	813
[그림 8-61] 우리나라 연령별 실물자산 보유 비중	813
[그림 8-62] 종합재산신탁서비스 구조	815
[그림 8-63] OECD 주요 국가의 빈곤율 변화	838
[그림 8-64] 기초생활보장 연령별 비율	841
[그림 8-65] 만 65세 이상 기초생활보장 수급자 및 비율	842
[그림 8-66] 출생연도별 국민연금 연금액 분포	847
[그림 8-67] 빈곤기준선별 노인빈곤율	848
[그림 8-68] 국민연금 종합운영계획안의 4개 정책 조합	850
[그림 8-69] 출생연도별 국민연금 평균 보험료 납부개월 수 및 가입유형별 납부율(2018년 12월 말 기준)	851
[그림 8-70] 국민연금 적용대상 임금근로자의 국민연금 현황	852



[그림 8-71] 연령별 국민연금 적용대상 임금근로자의 국민연금 가입 현황	852
[그림 8-72] 60~64세 고령자의 경제활동 주요 특성	853
[그림 8-73] 한국의 다층노후소득보장체계 운영 현황	861
[그림 8-74] 노인인구의 공적연금 수급 현황(2018년 10월 기준)	862
[그림 8-75] 기존주택 세대구분 설치 예시도	873
[그림 8-76] 기본방향: 순환형 개발 + 생활SOC 복합설치	873
[그림 8-77] 운영 프로세스	875
[그림 8-78] 사업추진 절차	878
[그림 8-79] 낙상 사고 이후 건강상태 악화 및 낙상 재발 두려움 정도	882
[그림 8-80] 낙상 사고 이후 실내외 활동 변화 및 병원비 지출	882
[그림 8-81] 노인가구의 주택개조 필요성 여부와 가구특성별 차이	883
[그림 8-82] 건강 및 소득을 고려한 고령자 주거유형 범주	898
[그림 8-83] 고령자 지원주택(일반형) 개요(안)	900
[그림 8-84] 고령자주택의 인지건강디자인 국내외 적용 사례	905
[그림 8-85] LH 인지건강디자인 아이템	905
[그림 8-86] 일본 「서비스 제공 고령자 정보제공시스템」 전용사이트	908
[그림 8-87] 주택규모에 따른 고령자 지원주택 공급방식(예)	910
[그림 8-88] 일본 코코핀 히요시 공간구성	911
[그림 8-89] UR 분산형 서비스제공 고령자주택	911
[그림 8-90] 시군구별 65세 이상 인구변화 비율	913
[그림 8-91] 고령인구와 고령 고용률의 변화	914
[그림 8-92] 서울시 고령자 통행변화	915
[그림 8-93] 교통수단별 서울시 고령자 출근통행비율	915
[그림 8-94] 전국 교통사고 건수 및 사망자수	917
[그림 8-95] 고령자 교통사고 및 사망자	918
[그림 8-96] 연령층별 교통사고 사망자수 비율(2019년 기준)	918
[그림 8-97] 연령별 교통사고 사망자 구성비율 추세	919
[그림 8-98] 연령층별 보행자 사망사고 비율('19년)	920
[그림 8-99] 연령층별 보행자 사망사고 비율 추세	920
[그림 8-100] 연령별 운전자로 인한 교통사고발생 비율추세	920
[그림 8-101] 연령별 운전자로 인한 사망사고발생 비율	920
[그림 8-102] 본 정책과제에서 제시하고자 하는 부문	924
[그림 8-103] 고령자 이동성 및 안전성향상을 위한 정책 기본방향	925
[그림 8-104] 본 연구에서의 제시하는 고령자 정책제시 부문	926
[그림 8-105] 고령자 교통사고 발생건수 및 사망자 수	930
[그림 8-106] 노인보호구역이 있는 집계구(서울시)	930
[그림 8-107] 노인보행사고 발생 집계구(서울시)	930
[그림 8-108] 대구 초등학교 어린이 보호구역	932



[그림 8-109] 대구 초등학교의 어린이 보호구역 지정 범위(반경 300m)와 통학구역, 통학로	932
[그림 8-110] 뉴욕 safety streets for seniors의 대상지역	932
[그림 8-111] 보호구역의 중복 시 통합방법	933
[그림 8-112] 경찰청 도시교통정보센터에서 제공 중인 노인보호구역	935
[그림 8-113] 스톡홀름시의 횡단보도 및 스피드 쿠션	936
[그림 8-114] 퀘즈의 고령보행자 길 및 재정비된 횡단보도를 건너는 고령 보행자	937
[그림 8-115] 보행자 횡단시설 중 LED 횡단보도 조명	937
[그림 8-116] 일본 안심보행에리어에서의 고령자를 고려한 횡단 신호기	937
[그림 8-117] 횡단보도 안전대기 장치	937
[그림 8-118] 애리조나 고령보행자 안전사고취약지도	940
[그림 8-119] 제주도 주민참여형 사고위험지도	940
[그림 8-120] 주민들에게 제공하고 있는 카마카야시 히야리햇토지도(ヒヤリハットマップ)	940
[그림 8-121] 주민참여형 교통사고 위험정보 수집시스템	941
[그림 8-122] 고령자 생활환경 인식·만족도 조사(좌) 및 고령친화도 진단(중: 진단지표, 우: 진단결과)의 예시	955
[그림 8-123] 고령자 보행 생활권 GPS 조사(좌, 중) 및 생활권 도출 결과(우)의 예시	955
[그림 8-124] 고령친화 공공공간 및 시설의 예시 - 벤치, 버스정류장, 공중화장실	960
[그림 8-125] 건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인의 주택지 조성 개념도	964
[그림 8-126] 미국 시애틀시 Urban Village 배치 전략	965
[그림 8-127] AGE Platform Europe의 고령친화 생활환경 조성 우수사례 공유 목록과 사업	967
[그림 8-128] AARP Network의 고령친화 생활환경 조성 지원 플랫폼	968
[그림 8-129] 스페인 Euskadi 자치구(좌)와 미국 호놀룰루 시(우) 제공 고령친화 생활환경 공간정보	968
[그림 9-1] 인구(좌) 분포와 인구밀도(우)의 분포(2018년)	974
[그림 9-2] 출생아 수(좌)와 사망자 수(우) 분포(2018년)	976
[그림 9-3] 인구의 자연증감(출생아-사망자, 좌)과 전체 인구 대비 자연증감(우)의 비율(2018년)	978
[그림 9-4] 합계출산율(2018년)	980
[그림 9-5] 합계출산율 상·하위 10개 시군구(2018년 기준)	980
[그림 9-6] 고령인구 비율 상·하위 10개 시군구(2018년 기준)	981
[그림 9-7] 시도 간 전입(좌)/전출(우) 인구비율(2018년)	983
[그림 9-8] 시도 간 순이동자 수(좌), 순이동률(우)(2018년)	985
[그림 9-9] 지방자치단체별 조출생률, 순이동률과 인구증가율의 관계	987
[그림 9-10] 수도권과 비수도권 인구 추이 및 전망(1970~2070년)	988
[그림 9-11] 수도권 순이동 추이(2000~2019년)	988
[그림 9-12] 수도권 연령별 순이동률 추이(2000, 2009, 2019년)	989
[그림 9-13] 수도권으로 순이동과 전입 사유(2000~2019년)	990
[그림 9-14] 수도권으로 권역별 순이동(2000~2019년)	990
[그림 9-15] 15세 미만/생산연령인구/65세 이상 인구비율(2018년 기준)	991
[그림 9-16] 수도권-비수도권 1인당 GRDP 추이	994
[그림 9-17] 지역별 상용근로자 월급여액(5인 이상 사업체)	996



[그림 9-18] 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율	997
[그림 9-20] 대학교 교원 수	1000
[그림 9-21] 대학교 학생 수(2007~2019년)	1001
[그림 9-22] 서울대학교 전체 신입생 출신지역 분석(1999~2015년)	1001
[그림 9-23] 지역별 초중고 학생 사교육 참여율(2019년)	1002
[그림 9-24] 방과후돌봄서비스 수요-공급 격차에 따른 시군구별 유형화	1005
[그림 9-25] 인구 천 명당 의사 수	1006
[그림 9-26] 인구 천 명당 병상 수	1006
[그림 9-27] 응급의료 취약지역 종합평가	1008
[그림 9-28] 광역자치단체 세입의 변화	1009
[그림 9-29] 기초자치단체의 기초연금 재정분담	1010
[그림 11-1] 지역의 인구 문제 설정 개념도	1050
[그림 11-2] 지역 상생 인구정책의 구조	1060
[그림 11-3] 정책 개념도(체계도)	1061
[그림 11-4] 산업단지에서 주요 생활편의시설까지의 평균 도달거리	1064
[그림 11-5] 기술형 제조창업 대표 집적지의 공간분포	1067
[그림 11-6] 한양대 ERICA캠퍼스의 창업·혁신생태계 구조	1068
[그림 11-7] 연세대학교(원주)의 지역 의료기기산업 창업기업 육성 과정 및 교육훈련 체계	1073
[그림 11-8] 면 단위 마을 순환형 DRT 개념 및 운행체계	1074
[그림 11-9] 지방도시 지역유형/이용형태별 공공교통의 기능정립	1075
[그림 11-10] 소멸위기 지방도시 이동권 확보를 위한 자율주행 실증사업 개념	1076
[그림 11-11] 국토균형발전을 위한 중층적 공간구조(안)	1084
[그림 11-12] 대도시권 및 중소도시권 설정안	1085
[그림 11-13] 저출산 해결을 위한 '교육-일-가족'의 3각 구조	1087
[그림 11-14] 지역생활권 분류의 예시	1090
[그림 11-15] 인구증가시대와 인구감소시대의 확장형 지역계획의 문제	1092
[그림 11-16] 정부24 개요도	1095
[그림 11-17] 지역문제해결플랫폼의 주요 내용	1100
[그림 11-18] 그림 보통교부세 인센티브 개선을 통한 자치재정 확보 방안	1103
[그림 11-19] 지역 희망패키지 지원사업의 개념도	1108



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구수행 체계 및 연구내용

제 1 장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

- 최근 인구변동은 당초 예상보다 더 빠르게 진행되고 있음.
 - 2019년 3월 통계청 특별추계 결과, 이전 추계(2016년)보다 총인구 감소 시점이 3년 단축되었으며, 자연감소 시점은 10년 단축되는 것으로 전망
 - 15~49세 여성인구 전체 규모의 감소뿐만 아니라 주 출산 연령층의 비중이 감소함에 따라 최근 들어 출생아수 감소폭도 더 커지고 있음.
 - 총인구 규모의 변화뿐만 아니라, 출생아수가 더 크게 감소하면서 전체 인구에서 고령인구가 차지하는 비중도 증가하여 전체 인구구조의 고령화가 더 급히 진행될 것으로 전망됨.
 - 특히 현재의 코로나19 감염병 상황은 고용불안과 돌봄의 어려움 등으로 결혼과 출산에 더욱 부정적으로 작용할 가능성도 커지고 있음.
- 인구변동 양상의 다변화와 추세의 고착화
 - 인구변화가 급격하고 다변화되면서 인구집단별 특성의 다양성도 점차 확장되고 있음.
 - 연령구조 변화가 급격히 진행되어 연령집단 간 불균형이 심화되면서 많은 사회적 문제가 발생하고 있음.
 - 고령인구의 급격한 증가와 유소년 인구의 급격한 감소는 연령집단 간 불균형을 초래하며, 노동인력의 수급, 영유아 및 아동인구의 감소, 학령인구의 감소 등으로 관련 제도 및 서비스 제공에 큰 영향을 미치게 됨.
 - 다른 한편, 고령인구의 다양성도 확대되어 삶의 양식과 복지욕구 등에서 차별성이 두드러질 것으로 예상됨.
 - 베이붐 세대가 고령층으로 진입하면서 고령인구 내부의 다양성이 확장될 것이며, 은퇴 전 신중년층의 사회경제적 상태가 이전의 신중년층과 다른 특성을 나타내고 있음.
 - 지역 간(수도권-비수도권, 서울-수도권 등) 인구 분포의 불균형, 지역 간 연령집단의 구성 특성, 직업집단의 특성 등에서 이질성이 부각되고 있음.
 - 인구 변동의 추세는 점차 고착화되어 그 특성이 장기 지속되는 경향이 있음.
 - 고령화 속도는 지속적으로 가속화되고 있으며, 저출산 현상은 1983년 이래 36년간 지속될 뿐만 아니라, 2001년 이래 18년간 극히 낮은 초저출산 수준이 지속되고 있음.

- 특히, 2020년 수도권 인구 비중이 50%를 초과함으로써 수도권 집중화 현상이 두드러지는 특징을 보임(통계청, 2020a).
- 지역 차원에서 인구 유출지역과 유입지역이 지방과 수도권, 지방 간 구조가 고착화되고 있어, 인구분포의 양극화로 이어지고 있음.
- 상대적 저출산 지역과 상대적 고출산 지역 역시 고착화되어 변화의 계기를 만들기 어려워지고 있음.

□ 향후 사회변동과 인구변동의 상호작용기제 복잡성 증가

- 다른 한편, 사회변동 양상의 복잡성이 증가함에 따라 인구변동과 사회변동의 영향 기제(Mechanism) 또한 다차원적으로 작용하여 정책적 대응의 세밀함을 요구하고 있음.
- 세계화의 진전, 과학기술의 발전 등은 산업, 노동, 환경, 경제적 거시 변화와 함께 미시적 관계(개인-개인, 개인-집단, 개인-사물, 사물-사물)의 변화까지 예측의 어려움을 가중시키고 있음.
- 사회변동과 인구변동의 복잡성 증가는 인구 현상과 인구 문제에 대한 이해를 위해 더욱 정교한 분석을 요구하고 있음.

□ 2006년 시작한 제1~3차 기본계획 진단과 향후 대응의 필요성

- 2005년에 합계출산율이 1.09를 기록하면서 정부는 종합적인 대응체계를 구축하고 제1차 저출산고령사회 기본계획을 수립 추진하였음.
- 제1차기본계획 이후 제2~3차 기본계획을 거치면서 15년이 지났고, 기존의 기본계획에 대한 많은 긍정-부정적 평가를 통해 성과와 한계가 제시 된 바 있음.
- 2017년 현 정부 출범 후 기존 제1~3차 저출산·고령사회기본계획을 검토하여 정책의 재구조화를 추진함.
- 저출산·고령사회위원회는 ‘출산장려’에서 ‘삶의 질 향상’으로 정책 방향을 전환하는 로드맵을 발표(2018년 12월)
- 기존 저출산 대응 정책이 ‘출산율 제고’를 정책 목표로 설정한 것에 대한 문제점을 지적하고, 국가적 관점에서 개인의 삶의 질 관점으로의 전환을 선언하였음.
- 로드맵 발표 이후 제4차 기본계획 수립을 계기로, 더욱 체계적이고 구체화된 향후 대응 정책 마련의 필요성이 제기되고 있음.

□ 급격한 인구변동은 정부의 더욱 적극적인 정책 대응의 필요성을 말해주고 있음.

- 인구변동이 장기 추세를 따르며, 그 추세가 고착화되는 특성을 고려하면, 인구변동의 충격에 대한 대비 또한 장기적 관점에서 접근해야 함.
 - 인구변동의 맥락에서 사회 주요 분야에 대한 미래 중장기 전망과 대응 방향 설정 필요
 - 급격한 인구변동과 사회환경 변화를 고려한 미래 인구정책 추진 방향 설정이 필요한 시점
 - 중장기적 관점에서 인구구조 변화가 경제, 노동, 보건의료, 사회보험, 교육 등에 미치는 영향을 더욱 세밀히 조망하고 대응 전략을 마련할 필요성이 있음.
- 현 정부 들어 추진한 ‘기본계획 재구조화’ 성과를 제4차 기본계획에 반영 및 구체화 할 필요
 - 정책목표로서 삶의 질 향상, 성평등 실현의 가능성을 검토하여 제4차 기본계획에 반영
 - ‘재구조화’ 로드맵에서 제시한 방향을 구체화하는 정책과제 개발 필요
- 저출산 현상과 고령화에 따른 고령인구의 미시적 차원을 넘어서는 인구종합계획의 필요성
 - 기존 제1~3차 기본계획이 저출산 현상과 고령인구의 복지욕구에 초점을 두었다면, 제4차 기본계획은 인구 변화에 대응하기 위한 종합계획적 구성을 검토해야 함.
 - 인구 감소시대 노동인력과 인적자원 역량개발 정책과제 검토가 필요
 - 최근 부상하고 있는 지역 인구문제에 접근하는 정책 의제 개발 및 반영이 필요함.

□ 연구의 목적

- 이 연구는 제4차 기본계획 시안 마련을 위하여 기초자료 수집 및 분석을 통하여 기본계획의 초안을 마련하는 것을 목적으로 함.
 - 우선 인구의 변동 특성을 분석하고 중장기적 관점에서 인구변동의 전망을 제시함과 함께 인구구조 변화에 따른 사회 주요 영역에 미치는 파급효과를 전망하고 이에 대응하기 위한 정책과제를 개발함.
 - 기존 제1~3차 기본계획의 성과와 한계를 정확히 평가하여 그 시사점을 제4차 계획에 반영함.
 - 제4차 기본계획의 비전과 목표 및 Framework을 구성함. 주요 영역별로 추진방향과 전략 및 주요 정책과제 발굴함.
 - 제4차 기본계획 수립을 위한 전문가, 시민사회단체, 일반 국민 등의 의견을 수렴하고, 주요 결과를 연구에 반영함.

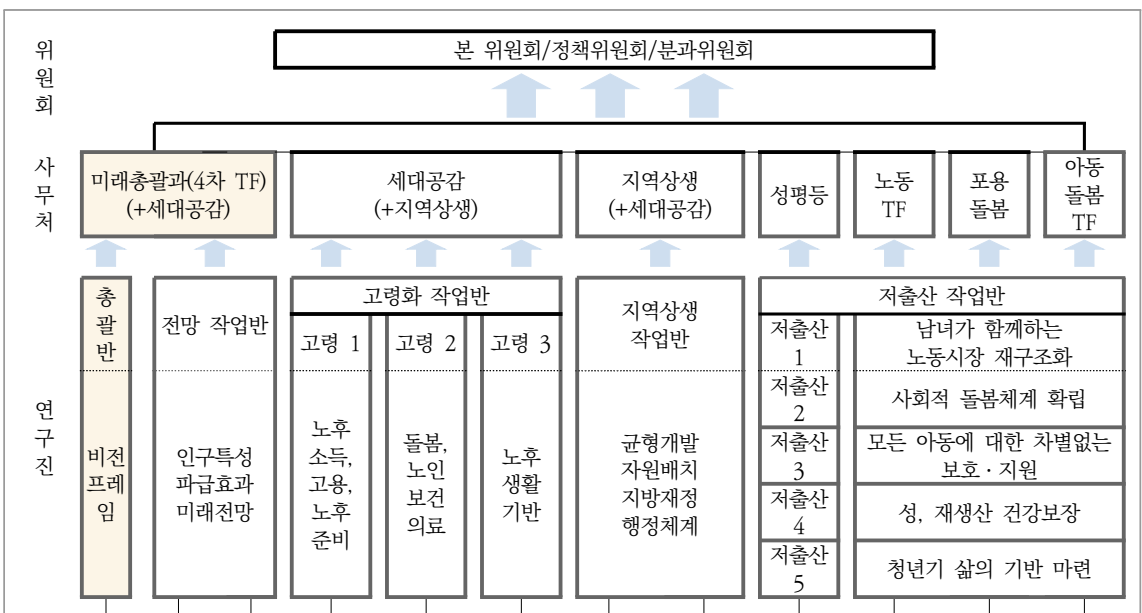
제2절 연구 수행체계 및 연구 내용

1. 연구수행체계

□ 작업반 구성과 운영

- 연구진을 5개 작업반으로 구성: 총괄작업반, 전망작업반, 저출산작업반, 고령화작업반, 지역상생 작업반
- 연구진 → 사무처 → 분과위원회는 수시로 소통하고, 본 위원회, 정책위원회, 분과위원회의 각 전문가는 연구 수행에 적극 참여

[그림 1-1] 연구수행체계도



2. 주요 연구 내용

□ 총괄 작업반

- 인구 특성 분석
 - 인구 규모, 구조, 분포 및 혼인, 출생, 사망에 관한 기초분석
 - 혼인, 출생, 이동(분포) 관련 내용은 주요 영향 요인에 관하여 세부 분석
 - 중장기 정책 추진방향의 시사점 도출
- 정책추진 현황 분석 및 평가

- 저출산고령사회 정책 추진 기본 현황 분석
- 정책 목표 설정의 정확성, 정책 내용의 적절성, 자원 투입의 적정성 또는 충분성 평가

○ 기본계획 비전 및 Framework

- 인구변동 매커니즘 정리 및 분석: 출산 및 이동의 주요 영향요인 검토
- 기본계획의 범위와 목표에 대한 고찰: 정부의 다른 기본계획(종합계획)과 차별성 검토
 - '포괄적 인구정책 기본계획' VS '저출산·고령사회 집중 대응 계획'
- 정책방향 검토: 로드맵('18.12)에서 선언한 '삶의질 제고' 패러다임의 검토 및 보완 논의
- 접근 방법에 관한 검토: 인구의 양적-질적 접근의 균형, 미시-거시적 접근의 균형, 규모-구조-분포 차원의 균형 등 검토
- 정책의 비전, 목표 검토
- 주요 정책 영역(요인) 간 영향 관계를 고려한 Framework 정립

□ 전망 작업반

○ 미래 전망은 인구변동의 파급효과를 중심으로 전망함

- 인구변동의 파급효과: 노동, 교육, 보건의료, 직업교육 및 직업훈련, 사회보험, 주택 등 파급효과 전망
- 우선 전망의 분석틀에 대한 고찰, 주요 아젠다 도출 후 전망작업 추진
 - 전망의 분석 틀: 전망의 목적, 핵심 전망 필요 영역, 전망의 기초, 중점 검토 과제 등에 대한 논의
- 중장기 인구정책 추진 방향 제언

□ 저출산 작업반

○ 저출산 대응정책 주요 부문별 정책제언

- 저출산 대응 정책 구조화
- 영역별 장단기 정책과제 발굴, 제언

□ 고령화 작업반

○ 인구고령화 특성 분석 & 과거·현재·미래 고령자의 특성 변화

- 고령인구 절대적 수 증가 + 인구구조 변화(고령화율 증가) : 2025년 65세 이상 고령인구 1천만 명, 고령화율 20% 예상

- 노인 행복 = 국민 상당수의 행복 = 노인의 주류화
- 사회적 비용 증가에 따라 효율적 제도 운영, 여러 주체의 참여를 통한 국가 부담 절감 요구
- 고령인구의 특성 변화
 - 다양성 / 욕구 다양화 → 정책 내 세분화, 대상 세분화 필요

○ 정책 평가 및 진단

- 1~3차 기본계획에 대한 평가 & 고령사회 대응정책의 전반적 평가(2005년 이후~)
- 인구고령화와 고령인구 특성 변화와 현 정책의 방향/내용의 적합성 진단

○ 4차 기본계획 고령사회 대응 분과의 정책지향점 검토

- 노년기 삶의 질 향상 : 보장성 강화
- 지속가능 확보
 - 효율성 : 제도내 · 제도간 효율 증대
 - 주체의 다양화/책임분담: 개인&가족(민간자원), 사회와 국가
 - 문제에 대한 예방과 준비 : 개인, 사회적 차원

○ 기본계획 정책 영역과 범위 설정

- 대상 : 연령기준 65세 이상의 노인 + 예비 고령자 (50+)
- 영역구성 : 3대 대영역과 10대 중영역

□ 지역 작업반

○ 지역의 인구 유출(감소)이 지속됨에 따라, 지역정책 및 지역의 인구정책(저출산고령사회정책)적 쟁점 부상

- 지역균형발전 관련 사항, 자원의 균형 및 효율적 배치, 지방재정과 행정체계 개편 등 검토 필요

○ 작업반 내에서 의제를 논의하여 주요 정책과제 발굴 작업 추진



제2장

인구구조 분석과 변화 전망

제1절 총인구·인구성장·인구구조 변화

제2절 인구변동의 요인 분석: 출산·사망·인구이동

제2장 인구구조 분석과 변화 전망

제1절 총인구·인구성장·인구구조 변화

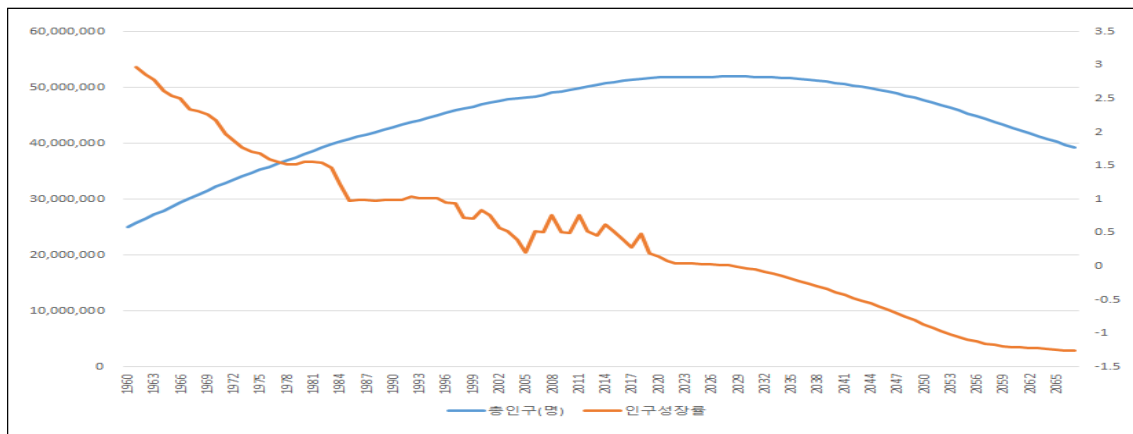
1. 총인구 수 및 인구변동 요인

□ 한국의 총인구 수는 2028년부터 감소할 것으로 전망되며, 이미 진행된 인구구조 변화로 인하여 향후 현격한 출산율 회복이 이루어진다 하더라도 급격한 인구변동은 피할 수 없을 것으로 보임.

○ 한국의 총인구 수는 2020년 현재 5178만 명에서 2028년까지 5194만 명까지 증가하다가 이후 감소하여 2067년에 3929만 명에 이를 것으로 전망(통계청, 2019a, 장래인구특별추계: 2017~2067년, 중위가정¹⁾)

- 2020년 현재 0.14%를 보이고 있는 인구성장률은 지속적으로 감소하여 2029년부터 마이너스로 전환되고 2067년에는 -1.26%로 하락

[그림 2-1] 총인구 수 및 인구성장률 추이(1960~2067년)



자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털, 장래인구추계(전국), 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

□ 인구변동 요인에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것은 출생아 수의 감소로서 현재까지 진행된 인구변동은 급속한 출생아 수 감소에 기인된 바가 큼.

○ 1981년 86만 7천 명 수준을 보인 출생아 수는 2000년에 64만 명으로 약 4분의 1이 감소하

1) 통계청(2019a)의 「장래인구특별추계: 2017~2067년」에서의 중위가정은 합계출산율 1.05명(2017년) → 0.86명(2021년) → 1.27명(2067년), 전체 기대수명 82.7세(2017년) → 83.4세(2021년) → 90.1세(2067년), 국제 순이동 191천 명(2017년) → 68천 명(2021년) → 35천 명(2067년)으로 변화될 것으로 가정하고 있음

였으며, 2005년에는 43만 8천 명으로 1981년 수준의 절반으로 하락하였음.

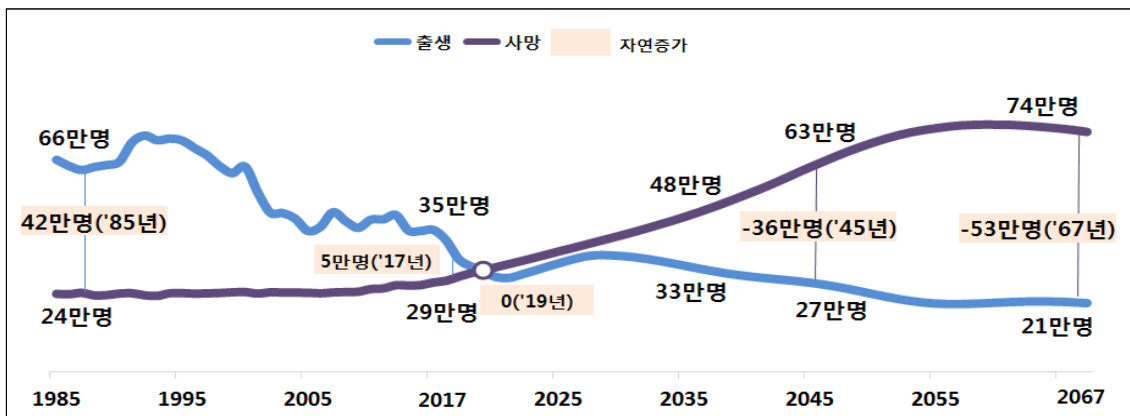
- 2000년대 지속적으로 유지하던 40만 명대의 출생아 수는 2017년에 와서 35만 7천 명으로 하락되었으며, 2020년에는 20만 명대로 더 하락할 것으로 예상되고 있음.

○ 2019년(2019. 7. 1. ~ 2020. 6. 30.)부터 사망자 수가 출생아 수보다 많아지는 인구 자연 감소 시작

□ 2035년 이후에 일어날 미래 인구변동은 심화된 인구고령화 현상에 따라 사망자 수에 의해 영향을 받을 여지가 큼.

○ 1985년부터 2017년까지 사망자 수는 24만 명에서 29만 명으로 큰 변화가 없었던 반면에 2035년부터 2067년까지 사망자 수는 48만 명에서 74만 명으로 상승할 것으로 전망

[그림 2-2] 출생아 수·사망자 수·자연증가 (1985~2067년)



자료: 통계청. (2019a). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료(2019. 3. 28.).

2. 인구 관성 효과

□ 미래 인구감소는 현재까지 이미 진행되어 온 인구구조 변화에 의해 좌우되는 바가 크며, 이러한 관성 효과("Population momentum")로 인하여 출산율이 즉각적으로 그리고 영구적으로 대체 출산율 수준으로 상승한다 하더라도 한국 사회가 직면한 급격한 인구변동은 피할 수 없을 것임(우해봉, 장인수, 2017).

○ 2015년 기준 인구 관성(모멘텀) 계수는 출산율이 즉각적으로 그리고 영구적으로 대체출산율 수준으로 상승한다고 하더라도 최종적으로 도달할 인구는 초기 인구에 비해 8% 정도 감소할 것을 시사하고 있음.

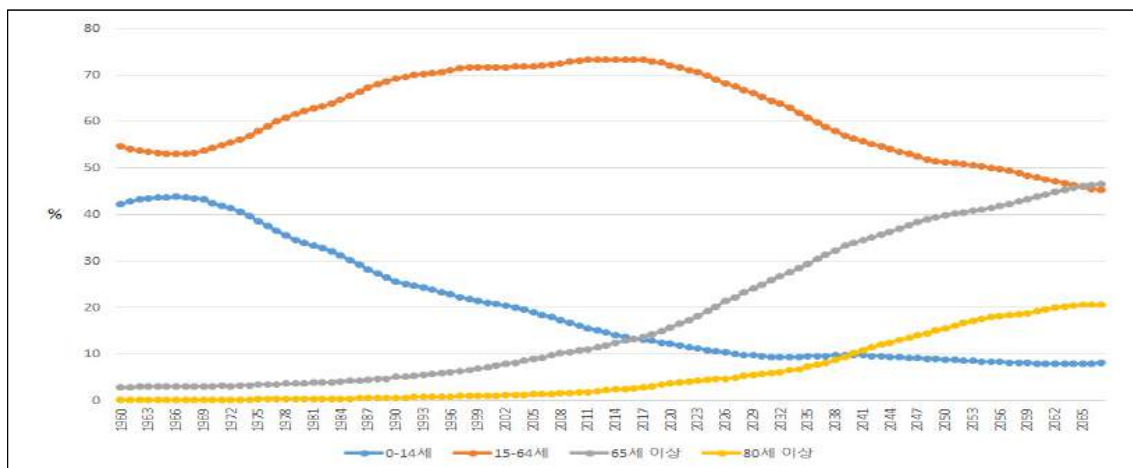
- 대체출산율까지의 조정 기간이 한 세대(2015년 기준 대략 32년)에 걸쳐 느리게 조정될 경우 최종적으로 도달하는 인구는 초기 인구의 대략 55% 수준에 불과함.

- 1994~2004년 기간의 경우, 템포 조정 효과로 인한 출생아 수 감소가 45.15%를 차지하고 있으며, 2004~2014년 기간의 경우 템포 조정 효과의 영향이 반대 방향으로 전환된 동시에 가임 여성 인구 감소의 효과가 가장 크게 나타났음.
- 1994~2004년에 비해 2004~2014년 기간에는 상대적으로 가임기 여성 인구 감소가 출생아 수 감소에 있어서 주된 영향 요인으로 등장하고 있음.
- 1970년대 초반에 출생아 수가 정점을 기록한 후 본격적으로 감소 추세를 보였는데, 이로부터 대략 30년 후인 2000년대 초반에는 감소한 출생코호트가 가임기 인구의 주축을 형성하고 있음.
- 한국 사회의 인구변동은 저출산율과 가임기 여성 인구 감소가 중첩적으로 작용하는 새로운 국면에 진입하고 있음.

3. 인구구조 비중의 변화

- 2017년부터 “인구 배당 효과”가 사라지고 “인구 오너스” 시기에 접어들게 됨에 따라 인구구조 변화에 따른 부정적인 파급효과가 커질 것으로 우려되고 있음.
- 인구 배당 효과는 2011~2016년에 최고조로 달하여 15~64세 생산연령인구 비중이 73.4%의 최고 수준을 유지하였으며, 동 기간 동안 총부양비도 약 36%의 최저 수준을 보였음.
- 그러나 이후부터 생산연령인구의 비중이 감소하고 총부양비도 증가하게 되어 사회 전반에 걸쳐 생산력이 저하되고 사회적 부담이 증가하여 우리 사회의 지속가능성을 위협할 소지가 큼.

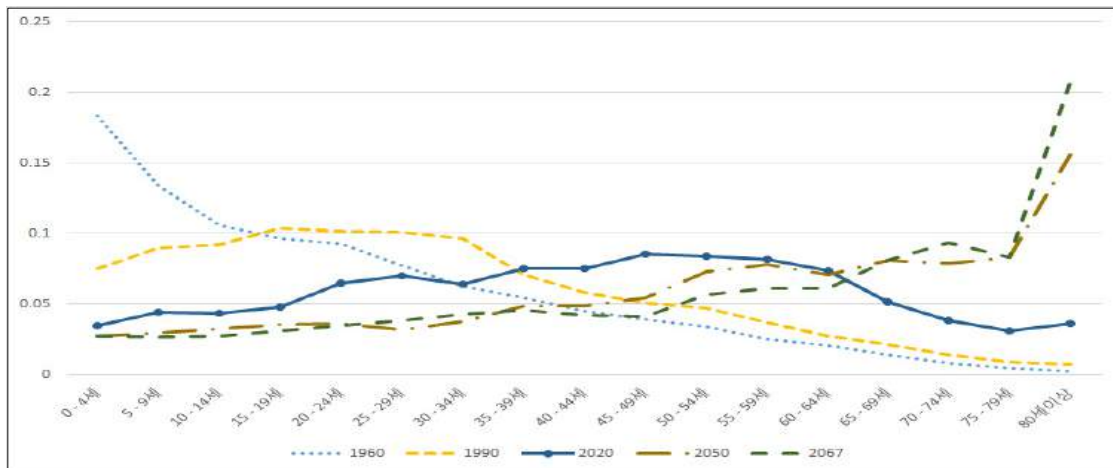
[그림 2-3] 연령 집단별 비중 추이(1960~2067년)



자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계(전국). 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

- 2017년부터 65세 이상 인구 비중이 0~14세 인구 비중보다 높아졌고, 2020년에 들어오면서 생산연령인구 중 핵심 노동인력이라고 볼 수 있는 30~40대 인구가 차지하는 비중이 감소하고 있으며 40~50대 인구 비중이 증가하고 있음.
- 2050년부터 60세 이상 인구가 차지하는 비중이 급속하게 증가하고 특히 80세 이상 초고령자가 차지하는 비중이 현격하게 상승할 것으로 예상
 - 2065년에는 65세 이상 인구 비중이 15~64세 생산연령인구 비중과 유사하게 될 것으로 보임.

[그림 2-4] 연도별 5세 연령별 인구 비중 비교(1960, 1990, 2020, 2050, 2067년)



자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계(전국). 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

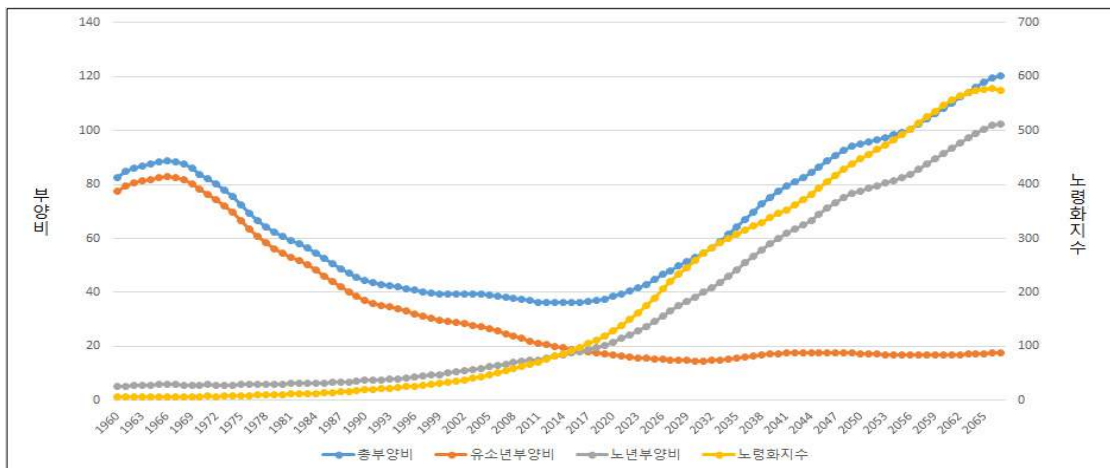
- 인구 배당 효과가 경제발전에 긍정적인 영향을 미친다는 것에 대해서 학계에서는 다른 의견이 제시되고 있는 바, 이는 경제발전을 위한 인구의 양적인 규모도 중요하지만 노동생산성의 증가가 필수적으로 수반되어야 하기 때문임(Dorling & Gietel-Basten, 2018).
- “인구 배당 효과”는 사실상 “교육 배당 효과”로서 지금까지 이루어진 경제발전은 단지 인구 규모 및 인구 구성비가 주는 긍정적인 효과뿐만 아니라 인적자본의 발전에 따른 것이라고 볼 수 있음(Crespo Cuaresma, Lutz, & Sanderson, 2014).
 - 1980년대 이룩한 한국 경제의 발전은 인구 배당기와 같이 인구구조가 주는 이점 이외에도 사회 전반에 걸친 학력 수준 향상 등 인적자본의 축적이 긍정적인 영향을 미쳤음.
- 따라서 향후 인구 오너스 시기가 도래하더라도 양질의 인적자본을 축적하고 적절한 인력 활용이 이루어지는 한, 인구구조 변화가 경제에 미치는 부정적인 파급효과는 최소화할 수 있을 것으로 보임.

4. 부양비의 변화

□ 생산연령인구(15~64세) 100명 당 부양해야 할 인구(유소년 0~14세 및 고령인구 65세 이상)인 총부양비는 2017년 36.7명에서 2038년에 두 배로 증가하여 70명을 넘고, 2056년에는 100명을 넘어설 전망이다.

○ 총부양비의 증가는 유소년 인구의 감소에도 불구하고 고령인구의 빠른 증가에 따른 것임.

[그림 2-5] 부양비 및 노령화지수 추이(1960~2067년)



주: 총부양비는 유소년부양비와 노년부양비의 합, 유소년부양비는 생산연령인구(15~64세)에 대한 유소년인구(0~14세)의 비, 노년부양비는 생산연령인구(15~64세)에 대한 고령인구(65세 이상)의 비, 노령화지수는 유소년인구(0~14세)에 대한 고령인구(65세 이상)의 비
 자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털, 장래인구추계, 주요 인구지표(성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등). [웹사이트]. (2020. 5. 15.).
 URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

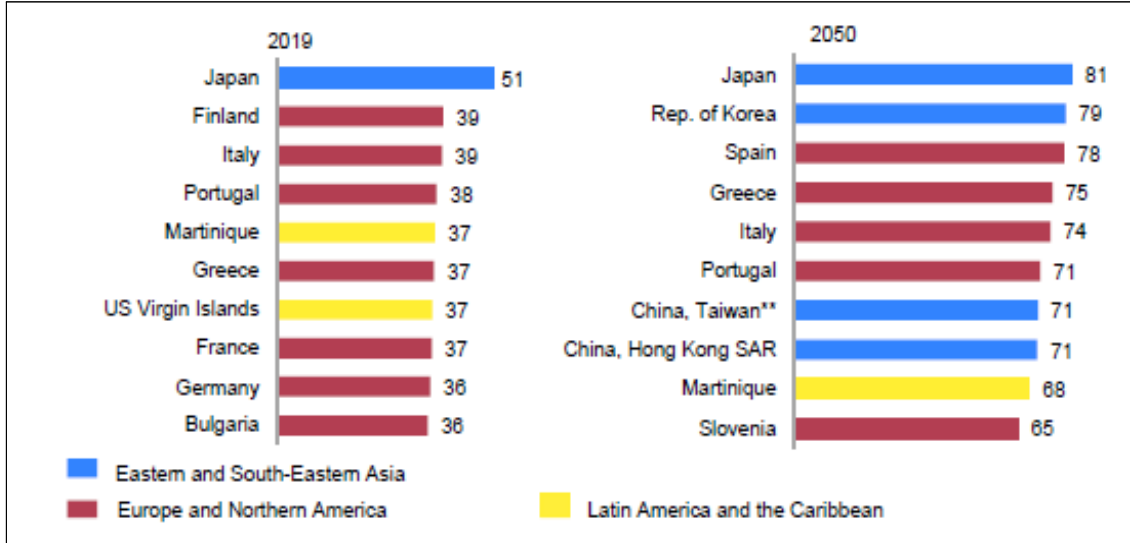
□ UN의 인구고령화 지표에 따르면 2050년에 우리나라의 고령부양비(old-age dependency ratio: OADR, 20~64세 인구 100명 당 65세 이상 인구가 차지하는 비중)는 79명으로 일본의 81명 다음으로 전 세계적으로 높은 부양비 수준을 보임.

○ 남아 있는 기대여명을 기준으로 산출한 장래고령인구부양비(prospective old age dependency ratio: POADR)는 34명으로, 기대여명을 고려하지 않고 역연령(chronological age)을 기준으로 산출한 OADR보다 부양 부담이 낮아지는 것으로 나타남.

- POADR는 실제로 부양이 필요한 고령인구를 기대여명에 도달하기 전 0~15세까지 남아 있는 연령 집단으로 보고(예를 들어 기대여명이 90세인 경우 부양이 필요한 연령은 75세 이상 연령 집단), 20세부터 기대여명이 도달할 때까지 15세 이상 남아 있는 연령대(20세~74세)를 사회적으로 기여가 가능한 인구집단이라고 보고 있음.

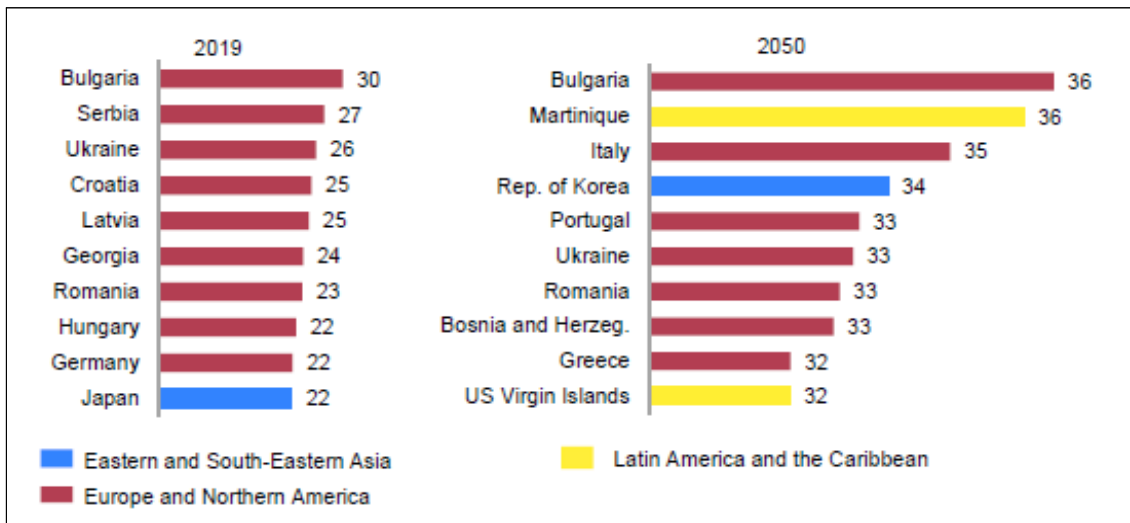
○ 고령자의 정의를 65세가 아닌 변화하는 기대여명 수준에 맞게 조정하여 실제로 부양이 필요한 연령으로 정의하고, 사회적으로 기여가 가능한 연령을 생산연령인구라고 정의하는 경우 부양비의 부담은 현격하게 감소될 수 있다는 것을 시사함.

[그림 2-6] 주요 국가의 고령부양비(65+ / 20~64세): 2019, 2050년



자료: United Nations. (2020). World Population Ageing 2019: Highlights.

[그림 2-7] 주요 국가의 장래고령인구부양비: 2019, 2050년



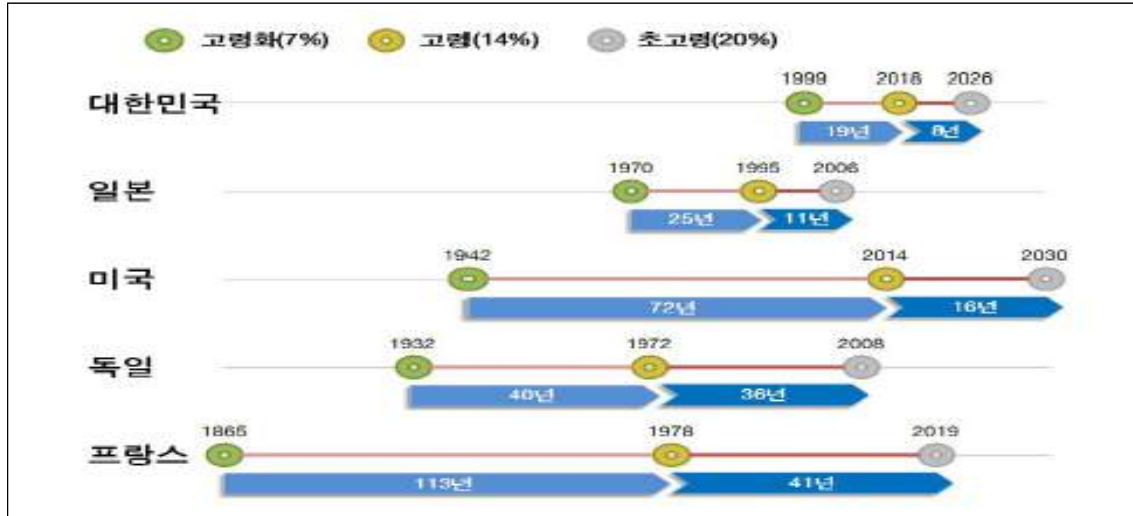
자료: United Nations. (2020). World Population Ageing 2019: Highlights.

5. 인구변동의 국제비교

□ 우리나라는 현재 고령화 수준은 낮지만 이미 고령사회로 접어드는 국가들보다 더 빠른 속도로 인구고령화가 이루어지고 있음.

○ 고령화사회에서 초고령사회로 접어드는 데 걸리는 기간이 미국 88년, 독일 76년, 프랑스 154년 소요될 것으로 전망되며, 우리나라는 고령화사회에서 고령사회로 진입하는 데 19년, 고령사회에서 초고령사회로 진입하는 데 단지 8년이 걸릴 것으로 예상되고 있음.

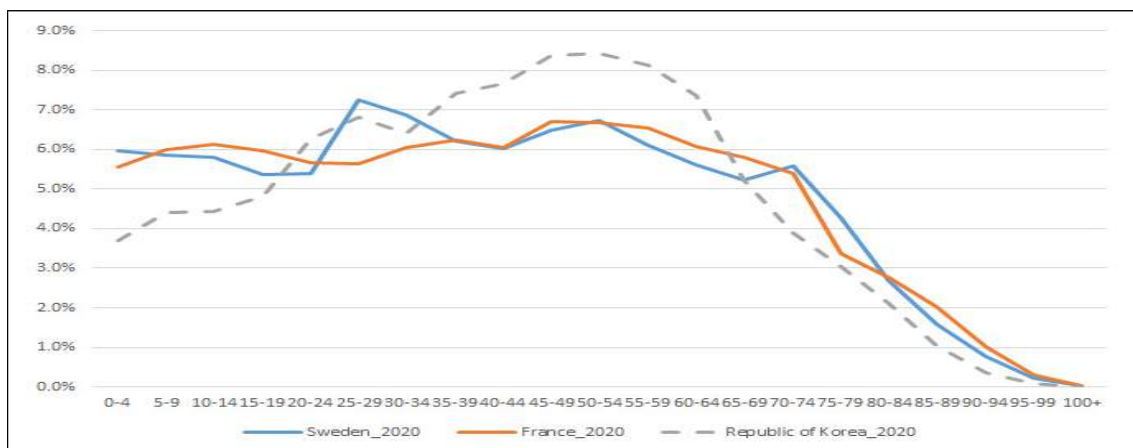
[그림 2-8] 주요 국가의 고령화 속도



자료: United Nations. (2013). World Population Prospects, The 2012 Revision: 손종철, 윤재호, 김신주, 임성택, 전수경, 고주영, 손장호. (2015). 인구고령화에 따른 노동력 재편방향 연구. 기획재정부, 한국외국어대학교, 재인용.

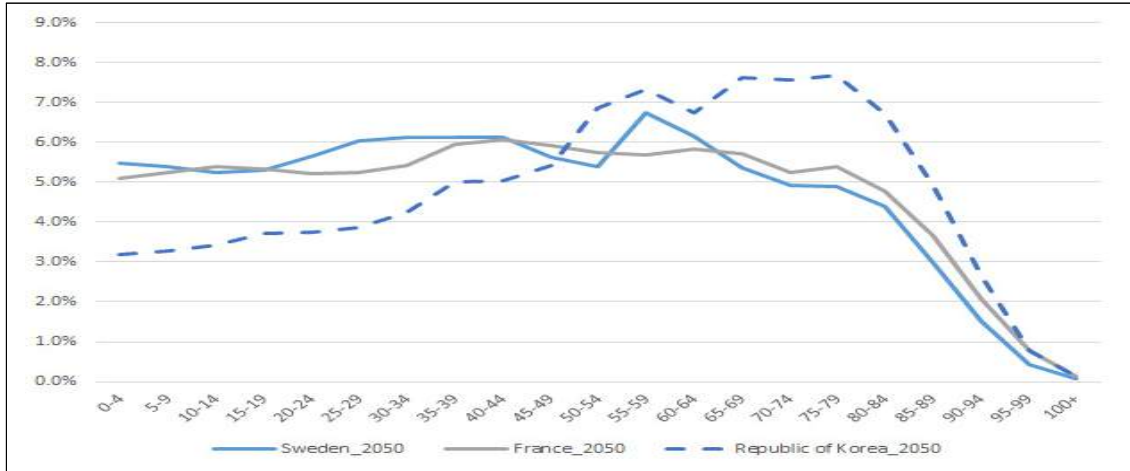
- 유럽의 대표적인 인구고령화 국가인 프랑스 및 스웨덴과 한국의 연령별 인구 구성비를 비교해 본 결과, 2050년에 이르러서는 두 국가보다 한국이 더 심화된 인구고령화와 낮은 생산연령인구 비중을 경험하게 될 것으로 전망됨.
- 2020년 현재 한국이 두 국가보다 65세 이상이 차지하는 비중이 낮고 20~50대 인구가 차지하는 비중은 높게 나타나고 있으나, 심각한 저출산으로 인하여 20세 미만 유소년 인구가 차지하는 비중은 낮음.
- 한국 사회의 급속한 고령화와 초저출산으로 인하여 2050년도에는 한국의 65세 인구 비중이 프랑스와 스웨덴보다 높게 되고 50세 미만의 인구가 차지하는 비중도 한국이 더 낮아짐.

[그림 2-9] 한국, 스웨덴, 프랑스의 5세 연령별 인구 비중 비교(2020년)



자료: United Nations. (2020). World Population Prospects, 2019 [데이터파일]에서 재구성. [Website]. (2020. 6. 1.). URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>

[그림 2-10] 한국, 스웨덴, 프랑스의 5세 연령별 인구 비중 비교(2050년)



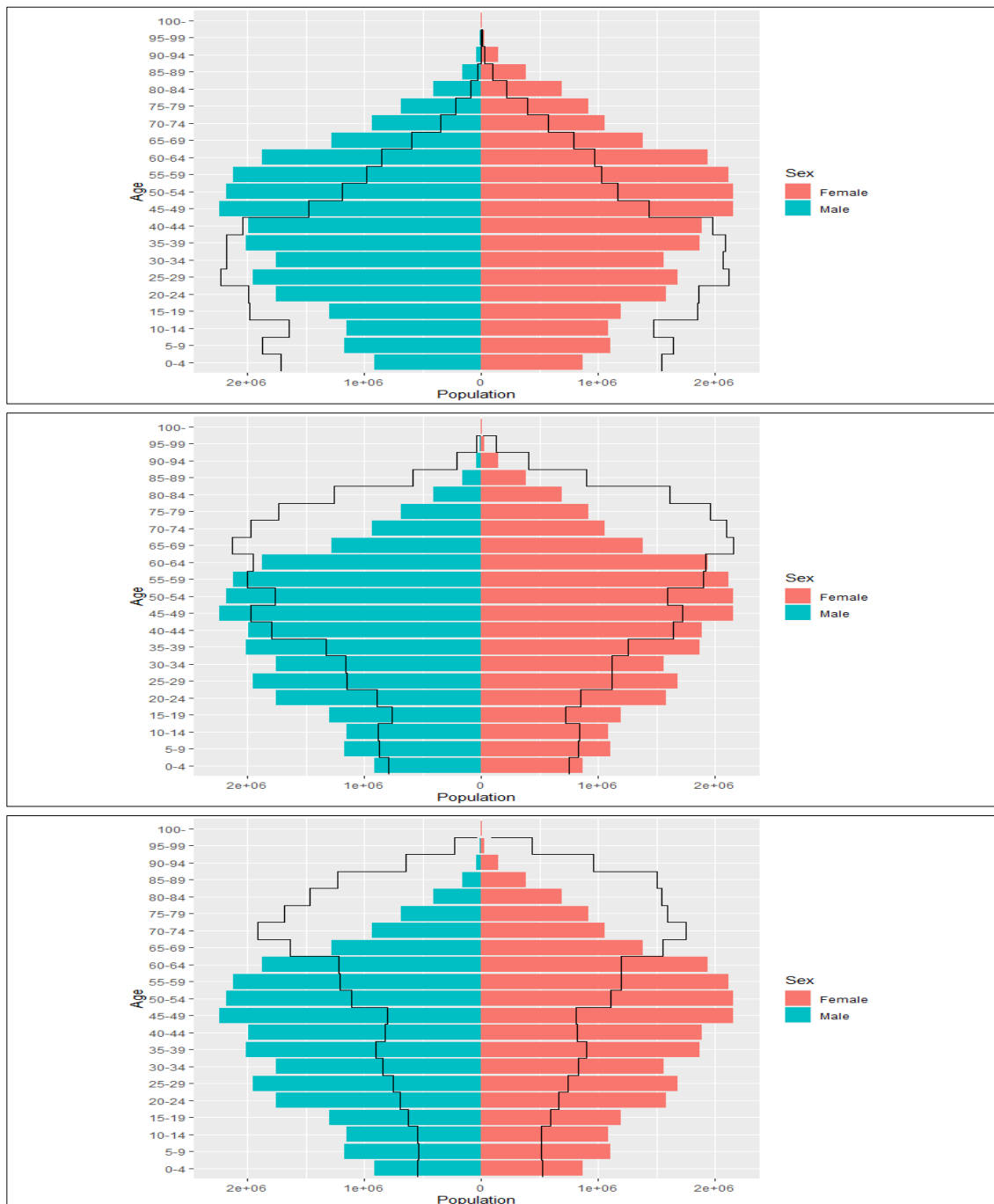
자료: United Nations. (2020). World Population Prospects, 2019 [데이터파일]에서 재구성. [Website]. (2020. 6. 1.). URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>

6. 베이비부머의 영향

- 우리나라 인구구조의 또 다른 특징 중 하나는 한국 전쟁 후 이루어진 베이비붐과 그 이후에 발생한 에코 베이비붐 현상에 따라 다른 연령 집단보다 상대적으로 큰 인구 비중을 차지하는 연령 집단인 베이비부머들이 존재하고 있다는 것임.
- 심각한 인구고령화와 초저출산으로 인해 한국의 인구 피라미드는 과거의 종형에서 심각한 역삼각형 모형으로 변화되고 있으며,
- 베이비 붐 및 에코 베이비 붐 현상에 따라 인구 피라미드에서 돌출되는 부분이 발견되고 있으며, 베이비부머들은 노동시장 및 사회적 부양 체계에 지속적으로 영향을 주는 집단으로 대두하게 될 것으로 예상됨.
- 1차 베이비부머(1955~1963년 출생)의 은퇴와 고령인구로의 진입, 2차 베이비부머(1968~1977년 출생)의 장년층 진입, 그리고 3차 베이비부머(1991~1996년 출생)의 노동시장 진입에 따른 사회적 파급효과에 대응할 필요가 있음.
- 2020년 은퇴기 및 고령인구로 진입한 1차 베이비부머들은 2040년 80세 이상의 초고령 인구집단이 되어 이들에 대한 의료비 지출 및 장기요양서비스 수요가 증가할 것으로 예상
- 2020년 현재 중장년기에 해당하는 2차 베이비부머들은 2040년부터 은퇴가 시작되고 고령자 인구 집단으로 대두되게 되어 이에 대한 대비가 필요하며,
- 2020년 노동시장에 진입하는 3차 베이비부머들은 2040년 고령인구의 부양비를 중점적으로 부담하게 되는 중장년이 되며, 2060년부터 은퇴기에 접어들게 될 것으로 보임.

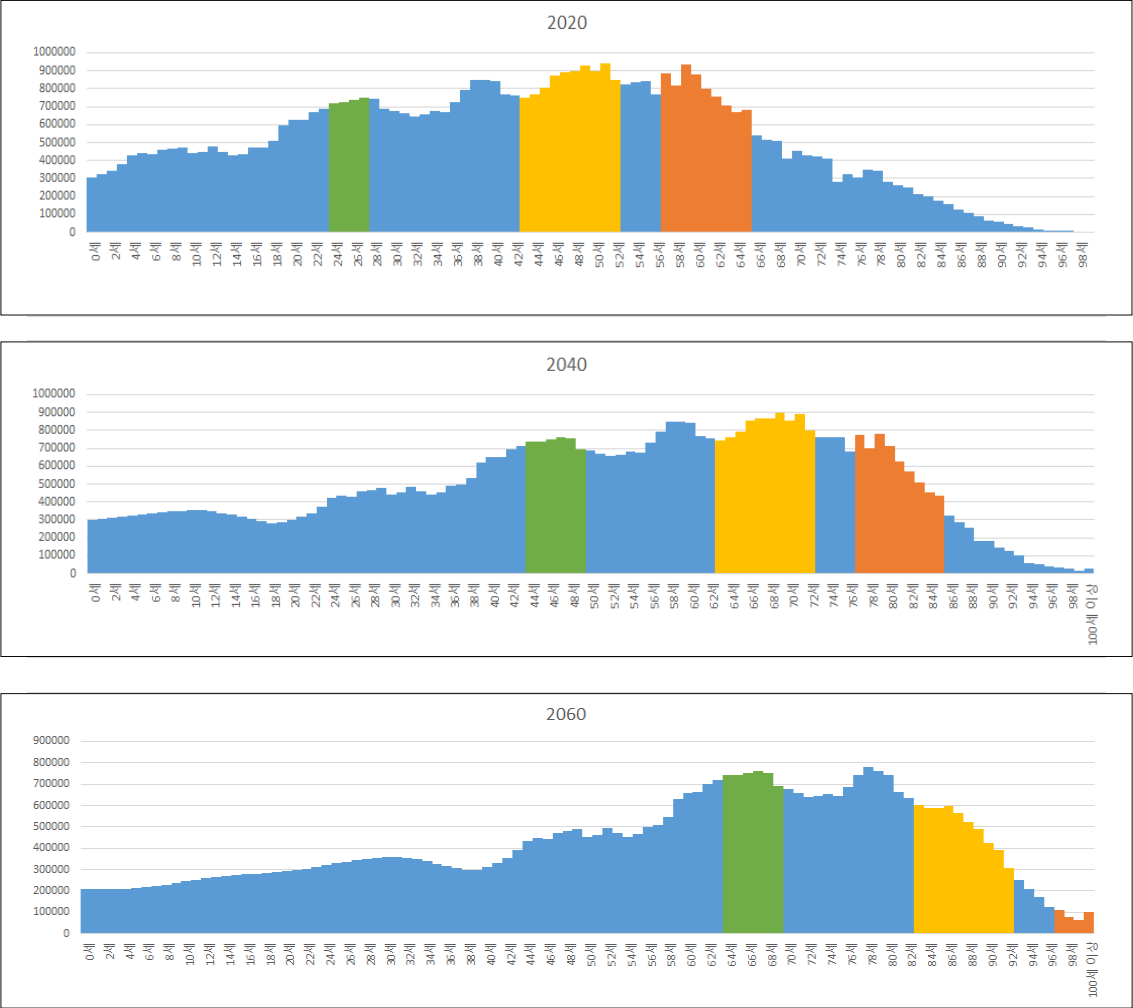
- 최근 전 세계적인 불황과 함께 코로나19의 영향으로 인하여 노동시장으로의 진입에 어려움을 겪고 있는 3차 베이비부머들에 대한 청년 정책 차원에서의 특별한 대책이 마련될 필요가 있음.

[그림 2-11] 인구 피라미드의 비교(2000, 2020, 2040, 2067년)



주: 2020년 인구피라미드는 바 그래프, 2000년, 2040년, 2067년 인구 피라미드는 검은색 실선 그래프.
 자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털, 장래인구추계(전국). 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). [웹사이트].
 (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

[그림 2-12] 주요 연령별 인구와 베이비 붐 세대(2020, 2040, 2060년)



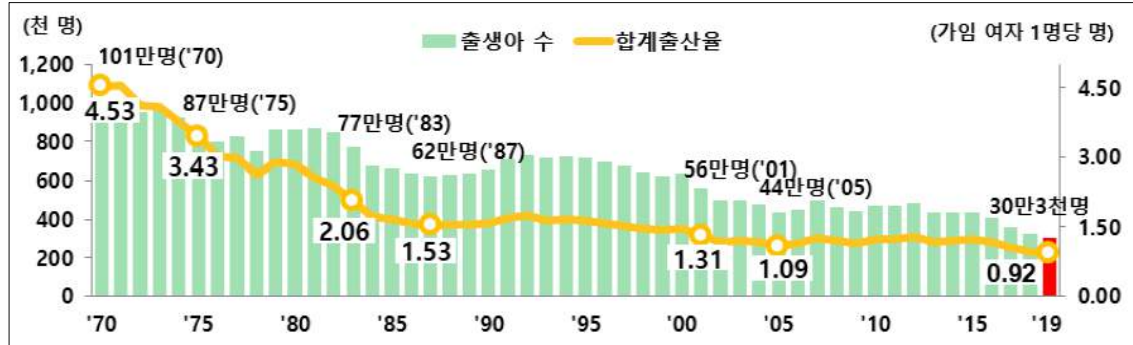
주: 그래프에서 녹색으로 표시된 연령 집단은 3차 베이비부머(1991~1996년 출생), 노란색으로 표시된 연령 집단은 2차 베이비부머 (1968~1977년 출생), 주황색으로 표시된 연령 집단은 1차 베이비부머(1955~1963년 출생)임.
자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계(전국). 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

제2절 인구변동의 요인 분석: 출산·사망·인구이동

1. 출산

□ 1970년대 101만 명대를 유지하던 연간 출생아 수가 지속적으로 감소하여 2000년대에 와서 40만 명대로 하락하였으며, 이후 지속적으로 40만 명 수준을 유지하였으나 2017년도부터 30만 명대로 하락하여 2019년 30만 3천 명 수준을 보이고 있음.

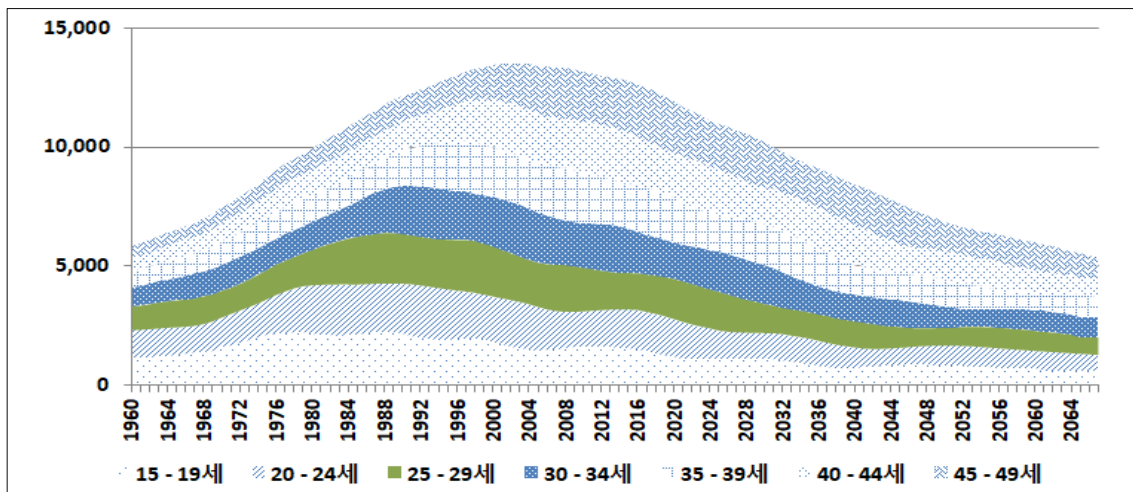
[그림 2-13] 출생아 수 및 합계출산율(1970~2019년)



자료: 통계청. (2020b). 2019년 출생 통계. 통계청 보도자료(2020. 8. 26.).

- 1960년 584만 명 수준을 보였던 가임기 여성 수는 2003년까지 1350만 명으로 약 두 배 이상 증가하였으나, 이후부터 하락하여 2050년에는 절반 수준인 685만 명으로 하락하고 2067년에는 536만 명이 될 것으로 예상됨.

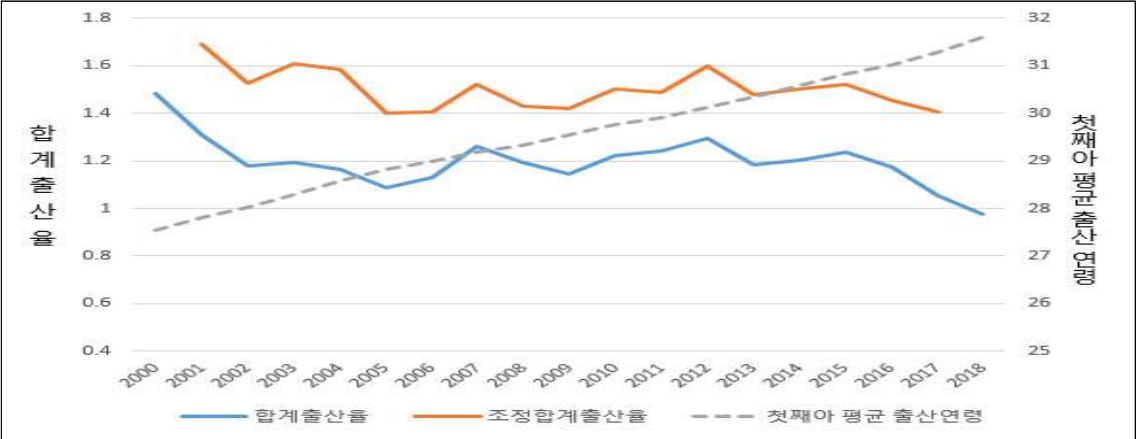
[그림 2-14] 15~49세 가임기 여성 수 추이(1960~2067년)



자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계(전국). 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

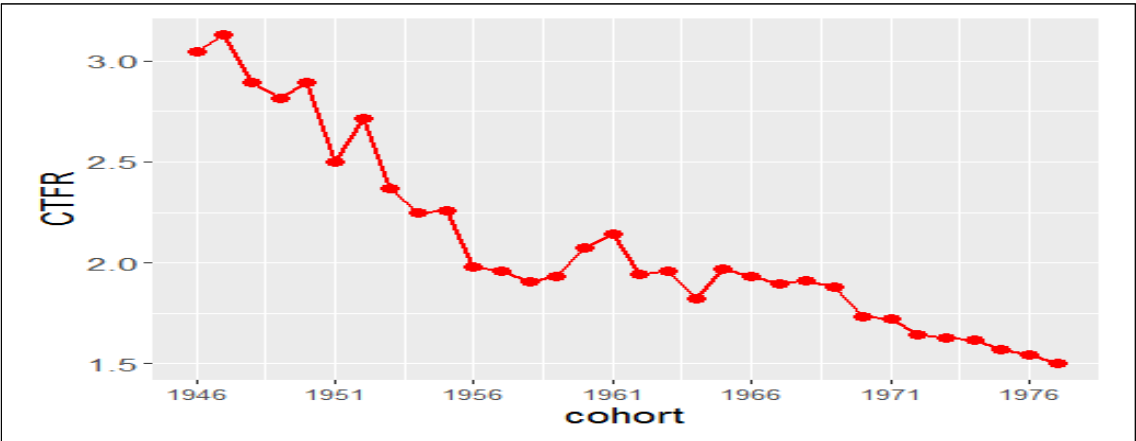
- 우리나라에서는 합계출산율이 기간과 코호트 측면에서 모두 하락하였으며 이는 여성의 평균 출산 연령의 상승으로 대변되는 출산의 연기(“템포 효과”) 그리고 연기된 출산의 포기(“퀀텀 효과”)에 기인된 바가 큼.
- 2018년 기간 합계출산율은 0.978명이며 출산 연기에 따른 템포 효과를 조정한 후에도 합계출산율(조정합계출산율)은 1.4명으로 여전히 낮은 수준
 - 코호트 합계출산율은 1946년 코호트에서 3명 수준을 보였으며 1955~1962 코호트에서 약 2명을 보이다가 1977년 코호트에 와서 1.5명으로 하락함.

[그림 2-15] 합계출산율, 조정합계출산율, 첫째아 평균 출산연령(2000~2018년)



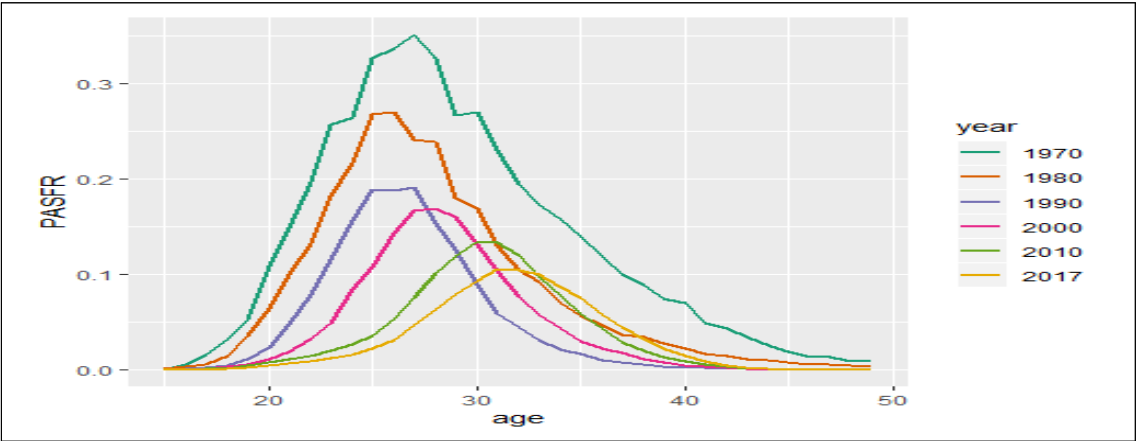
자료: Human Fertility Database에서 인출 및 재구성. [Website]. (2020. 6. 1). URL: <https://www.humanfertility.org/cgi-bin/main.php>

[그림 2-16] 코호트 합계출산율의 추이 (1946~1977년 출생코호트)



자료: 신윤정, 이명진, 박신아. (2019). 초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망. 세종: 한국보건사회연구원.

[그림 2-17] 기간 연령별 출산율 (1970~2017년)



자료: 신윤정, 이명진, 박신아. (2019). 초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망. 세종: 한국보건사회연구원.

- 모든 학력 집단에서 출산율이 하락하였지만 특히 저학력층의 출산율이 더 빠른 속도로 하락하여 과거에 상대적으로 낮은 수준을 보였던 고학력 집단의 여성들과 출산율 격차가 좁혀진 것을 알 수 있음.

〈표 2-1〉 학력 수준별 코호트 합계출산율

(단위: 명)

출생코호트	전체	두 가지 학력 수준		네 가지 학력 수준			
		고졸 이하	대졸 이상	중졸 이하	고졸	대학교 졸	대학원 졸
1956~1960년	1.96	1.99	1.77	2.10	1.90	1.79	1.59
1961~1965년	1.88	1.91	1.80	1.95	1.89	1.82	1.57
1966~1970년	1.84	1.90	1.73	1.92	1.90	1.75	1.49
1971~1975년	1.62	1.71	1.54	1.63	1.71	1.56	1.35

자료: 신윤정, 이명진, 박신아. (2019). 초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망. 세종: 한국보건사회연구원.

- 우리나라에서 대부분의 출산이 혼인한 상태에서 이루어지기 때문에 여성들이 비혼 상태로 남아 있는 한 연기된 출산은 실현되지 못할 가능성이 큼. 따라서 비혼자가 증가하고 있는 한국의 현실에서 출산율의 회복을 기대하기는 어려운 상황임.

- 40세 미혼자 여성의 비율은 1944년 출생코호트의 경우 약 1% 수준으로 매우 낮았으나 1974년 출생코호트에 와서 12%로 증가하였음.

〈표 2-2〉 연령별-코호트별 미혼 여성의 비율

구분	출생 코호트			
	1944년	1954년	1964년	1974년
20세	0.7497	0.8174	0.9106	0.9678
30세	0.0397	0.0694	0.1141	0.2835
40세	0.0124	0.0259	0.0423	0.1207
중앙값(세)	22.03	23.07	24.63	27.02

자료: 우해봉, 이지혜. (2019). 한국의 혼인과 출산 생애 분석과 정책 과제. 세종: 한국보건사회연구원.

- 기혼 여성의 출산율은 하락하고 있지만 완결 출산율의 수준은 인구 대체 수준에 약간 미달하는 정도로 나타나 우리나라의 저출산 문제가 기혼 여성의 출산율 저하가 아닌 미혼자의 증가에 의한 것임을 암시해 주고 있음.

- 가임기가 완료된 45~49세 기혼 여성의 평균 출생아 수는 2015년 1.80명으로 과거보다 하락하고 있지만 여전히 높은 수준을 유지하고 있음.

〈표 2-3〉 기혼 여성의 연령별 평균 출생아 수(2005, 2010, 2015년)

(단위: 명)

구분	2005년	2010년	2015년
20-24세	0.04	0.05	0.03
25-29세	0.38	0.33	0.22
30-34세	1.25	1.03	0.82
35-39세	1.75	1.56	1.37
40-44세	1.88	1.84	1.62
45-49세	1.98	1.92	1.80

주: 하단의 자료를 토대로 산출하여 작성함.
자료: 1) 통계청. (2005). 인구주택총조사 2%_인구사항. 통계청 MDIS.
2) 통계청. (2010). 인구주택총조사 2%_인구사항. 통계청 MDIS.
3) 통계청. (2015). 인구주택총조사 2%_인구사항. 통계청 MDIS.

□ 우리나라에서 출생아 수의 감소는 비혼 여성의 증가에 기인된 바가 크며 출산율 회복을 위해서는 비자발적인 비혼을 막는 정책이 요구되고 있음.

○ 2016~2017년 출생아 수의 변화를 여성 인구 수, 기혼 여성의 비중, 기혼 여성의 출산율의 변화로 분해한 결과, 기혼 여성의 비중 감소가 기여한 바가 60%로 높게 나타났음(Kim, 2018).

〈표 2-4〉 출생아 수 변화에서 여성 인구 수, 기혼 여성 비중, 기혼 여성의 출산율 변화가 차지하는 비중

(단위: %)

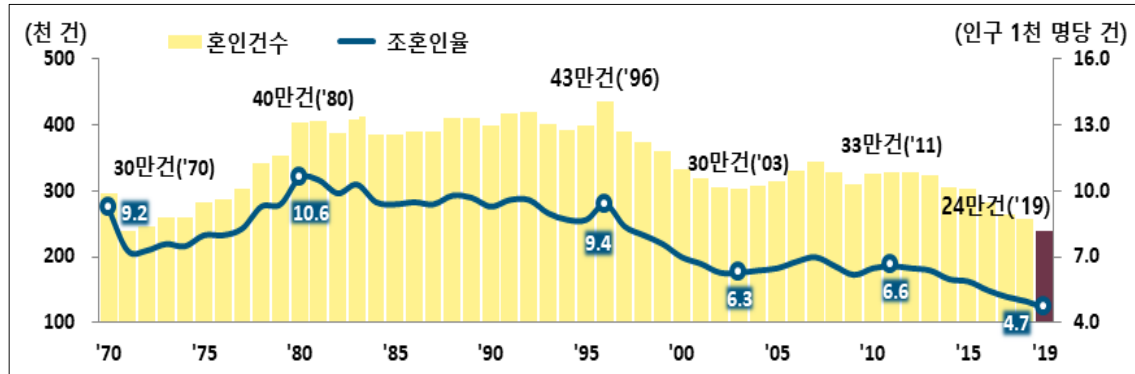
구분	여성 인구 수	기혼 여성 비중	기혼 여성 출산율
2000-2017	29	56	16
2000-2005	6	26	68
2006-2015	33	73	-6
2016-2017	32	60	8

자료: Kim, S. (2018). Determination of Fertility Decline in Korea, presented in International Seminar on Indicators and Policies of Low Fertility. 2018 12. 10~11.

□ 우리나라에서 혼인 건수와 조혼인율이 지속적으로 감소하고 있으며 평균 초혼연령도 1990년 남성 27.8세, 여성 24.8세에서 2019년 남성 33.4세, 여성 30.6세로 증가

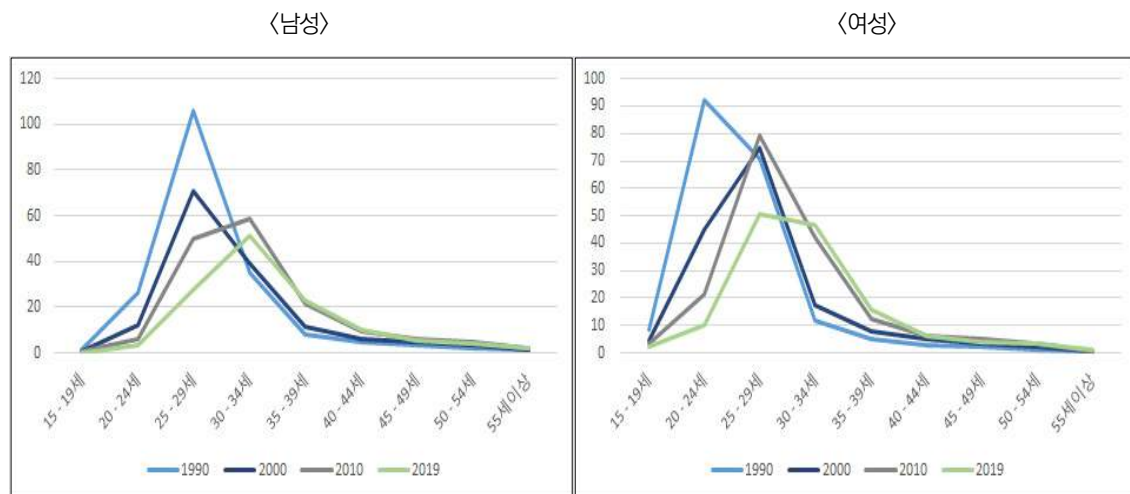
○ 이러한 사실은 연령별 혼인율에서도 확인되고 있는바, 남성과 여성 모두 1990년도와 비교하여 평균 혼인 연령이 증가하고 혼인 건수도 하락하고 있는 것으로 나타나고 있음.

[그림 2-18] 혼인 건수와 조혼인율의 추이(1970~2019년)



자료: 통계청. (2020c). 2019년 혼인·이혼 통계. 통계청 보도자료(2020. 3. 19.).

[그림 2-19] 연령별 혼인율 추이(1990, 2000, 2010, 2019년)



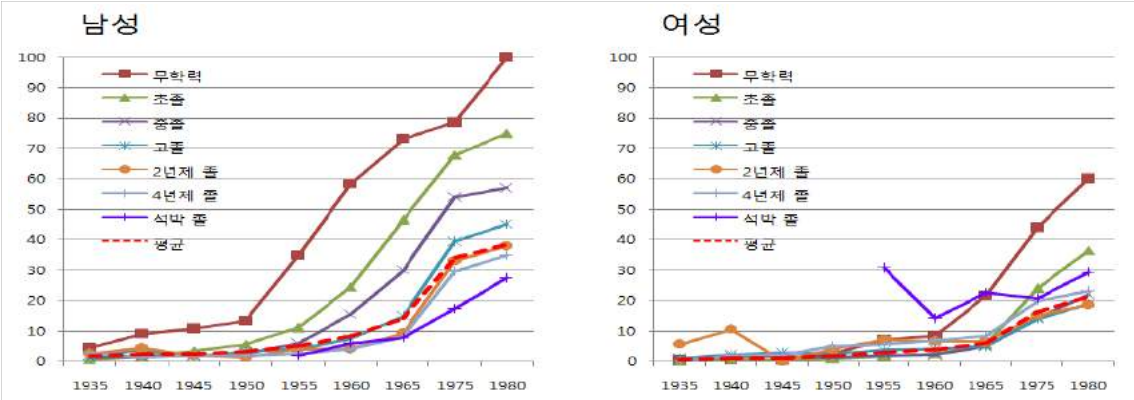
주: 해당 연령 인구 1천 명 당 혼인 건수.

자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털. 인구동향조사. 시도/성/연령별 혼인율. [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

□ 혼인 연령이 높아지고 비혼자가 많아진 대표적인 이유로 고용 환경을 비롯하여 청년들이 직면하고 있는 경제사회적 환경이 열악해진 것을 들 수 있음.

○ 남성의 경우 학력이 낮을수록 미혼자 비중이 높은 반면에 여성의 경우 학력이 높을수록 미혼자 비중이 높은 것으로 나타나고 있음.

[그림 2-20] 35세 남녀의 코호트별 미혼자 비중(1970~2015년)

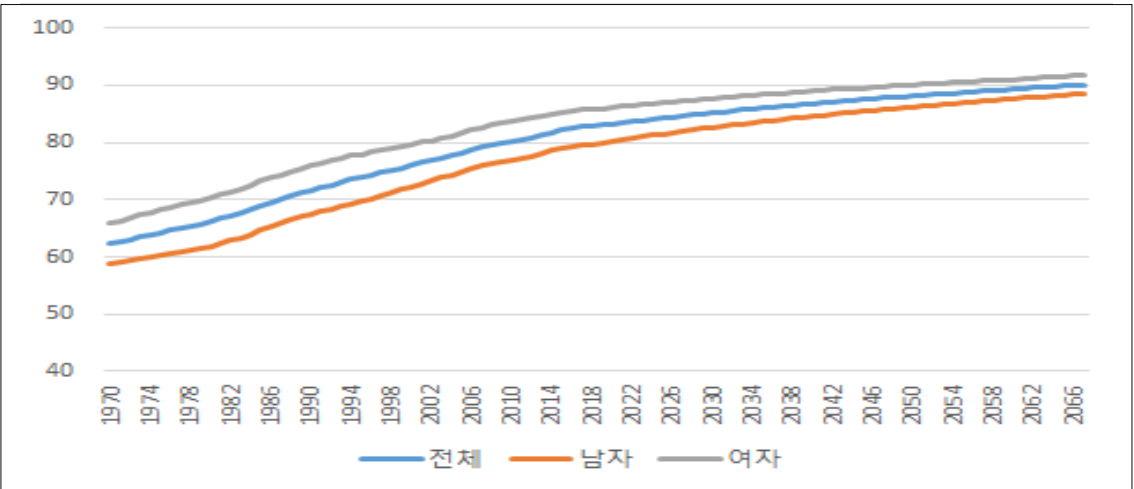


자료: 신윤정, 이명진, 박신아. (2017). 배우자 간 사회경제적 격차 변화와 저출산 대응 방안. 세종: 한국보건사회연구원.

2. 사망

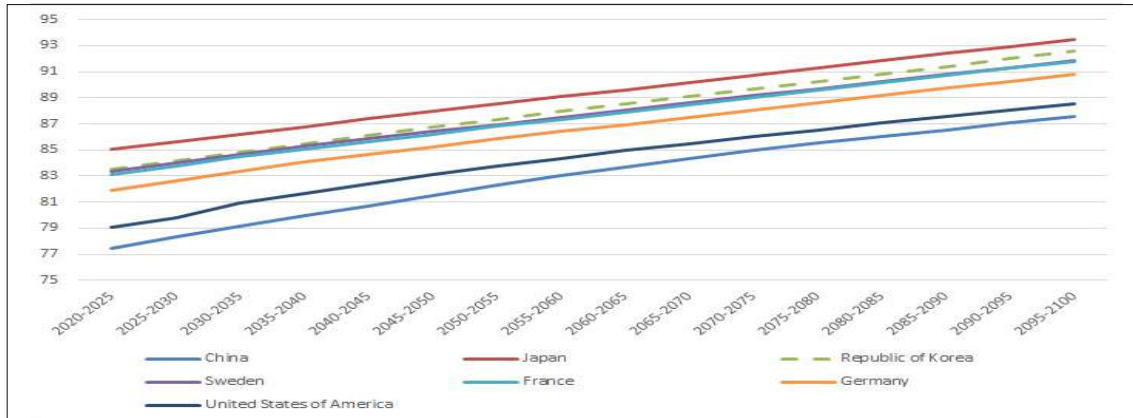
- 우리나라의 장래 기대수명은 1970년 남성 58.7세, 여성 65.8세였으나 점차 상승하여 2020년 현재 남성 80.3세, 여성 86.1세로 추정되고 있음.
- 2020년 현재 우리나라의 장래 기대수명은 일본보다는 낮으나 스웨덴, 프랑스와 유사한 수준이며, 독일, 미국, 중국보다 높음.
- 우리나라의 장래 기대수명은 점차 빠른 속도로 증가하여 2025년 이후부터 스웨덴과 프랑스보다 높아질 것으로 추정되며, 2095~2100년에 가서는 92.6세로 일본의 93.5세보다 약 1세 정도 낮은 수준으로 증가될 것으로 전망

[그림 2-21] 우리나라의 장래 기대수명(1970~2067년)



자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계. 장래 기대수명. [웹사이트]. (2020. 6. 1.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

[그림 2-22] 장래 기대수명의 국제 비교(2020~2025년~2095~2100년)



자료: United Nations. (2020). World Population Prospects 2019.

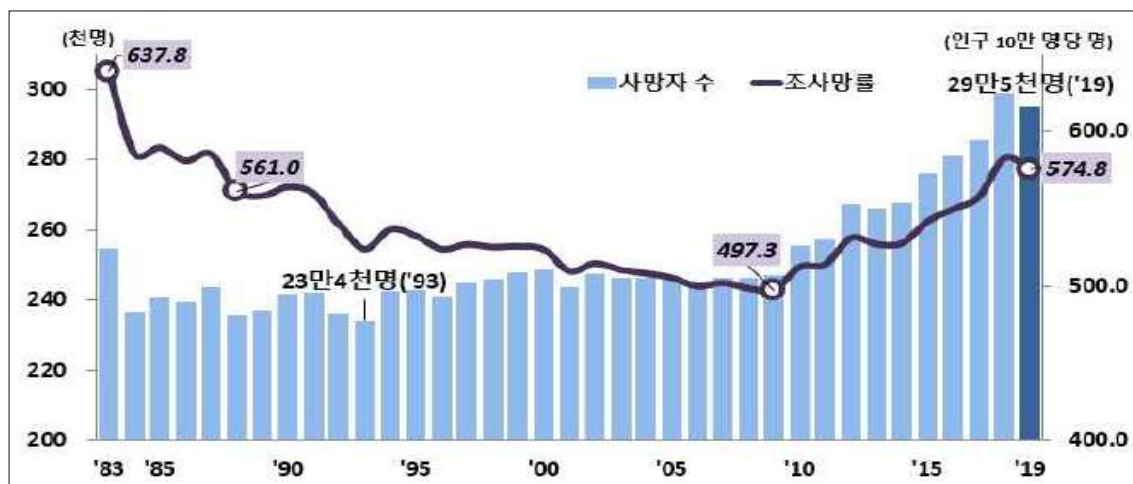
□ 고령자 인구가 증가함에 따라 우리나라의 사망자 수는 2010년 이후 증가하고 있으며 조사망율 역시 2009년 497.3명의 최저점을 기록한 이래 지속적으로 증가하여 2019년 574.8명을 기록함.

○ 향후 고령자 수 증가에 따라 사망자 수 및 조사망률은 더욱 증가할 것으로 전망

□ 3대 사망 원인은 암, 심장질환, 폐렴으로 전체 사망의 45.9%를 차지하고 있으며, 알츠하이머 병·폐암 사망률이 증가하고 있고 호흡기 결핵·운수사고 사망률이 감소함.

○ 향후 초고령사회로 진행됨에 따라 만성 질병 및 생활 습관 질환 등 사망 원인이 다양해질 것으로 보이며, 특히 고령자들이 취약한 코로나19와 같은 감염병 확산에 대한 대응 정책을 강구할 필요가 있을 것임.

[그림 2-23] 사망자 수 및 조사망률 추이(1983~2019년)



자료: 통계청. (2020d). 2019년 사망원인 통계 결과. 통계청 보도자료(2020. 9. 22.).

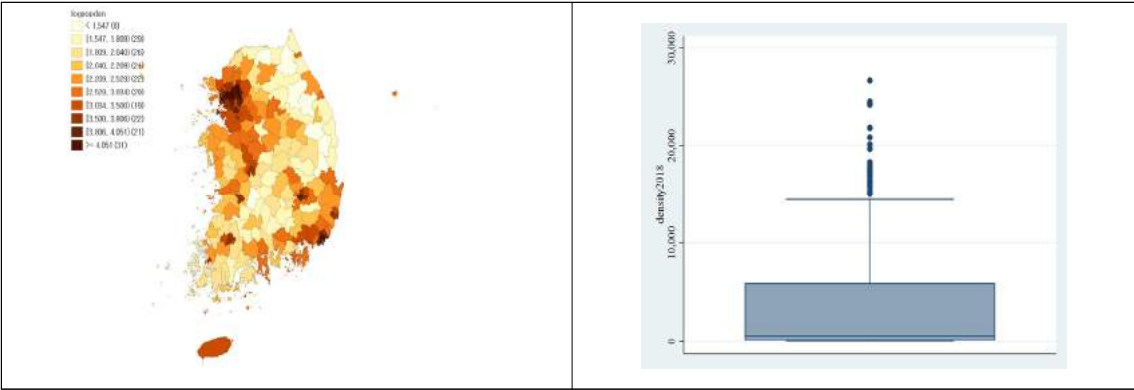
3. 이동

□ 인구분포

- 2018년 인구의 공간적 분포는 서울을 중심으로 한 주변지역, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 및 주변지역 일부와 나머지 지역 간의 명확한 양극화가 비교적 뚜렷
- 인구밀도의 분포는 인구분포에 비해 양극화가 더욱 뚜렷하게 나타나, 인구밀도가 높은 지역과 낮은 지역의 구분이 더 명확

[그림 2-24] 인구 밀도의 분포 (2018년)

(단위: 만 명, 명)

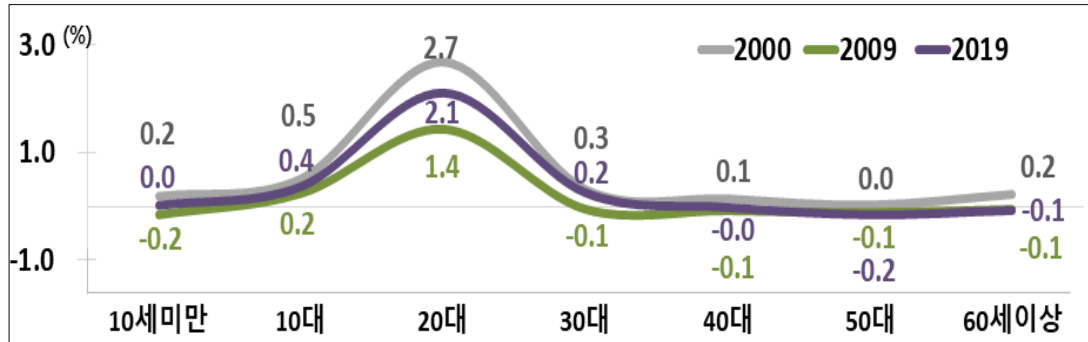


주: 인구, 인구밀도 분포 그림은 모두 로그값을 취한 값을 나타냄.
자료: 통계청. KOSIS 국가통계포털. 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. [웹사이트]. (2020. 6. 1.). URL: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3; 통계청. KOSIS 국가통계포털. 도시지역면적(시도/시/군/구). [웹사이트]. (2020. 6. 1.). URL: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21291에서 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

□ 인구의 이동: 수도권 집중

- 통계청 2019년 장래인구특별추계에 따르면, 2020년에 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월할 것으로 전망
- 지난 20년간 비수도권에서 수도권 전입 감소 추세에서 2017년 이후 증가 추세로 전환
- 연령별 이동 특성
 - 20년간 10대와 20대는 지속적으로 순유입 추세이며, 2016년을 기점으로 순유입 규모 증가, 40대 이상은 2008년부터 지속적으로 순유출 추세

[그림 2-25] 수도권 연령별 순이동률 추이(2000, 2009, 2019년)



자료: 통계청. (2020a). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료(2020. 6. 29.).

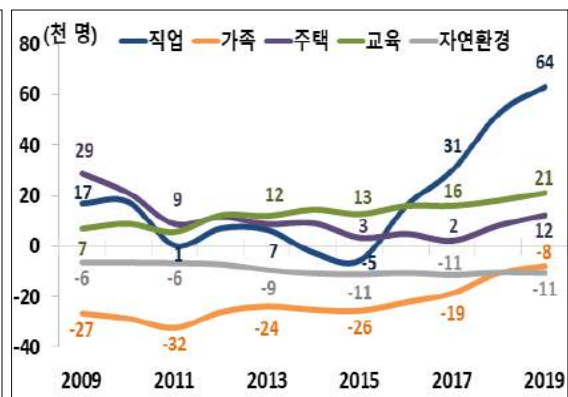
- 비수도권에서 수도권으로 이동은 서울로의 순유입이 가장 많고, 전입 사유는 직업으로 인한 순이동이 최근 큰 폭으로 증가함.

[그림 2-26] 수도권으로 순이동과 전입 사유 (2000~2019년)

〈 비수도권에서 수도권 시도로 순이동, 2000~2019 〉



〈 전입사유별 수도권 순이동, 2009~2019 〉

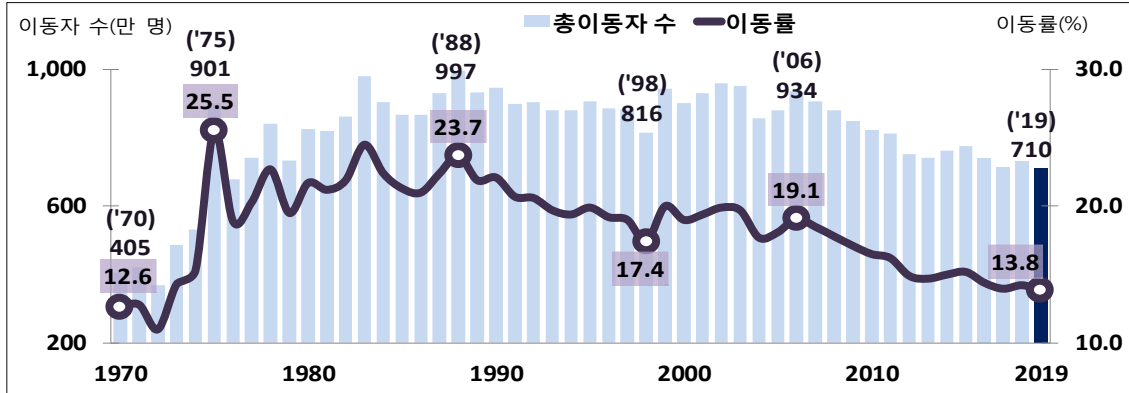


자료: 통계청. (2020a). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료(2020. 6. 29.).

- 국내 이동자 수는 2006년 934만 명에서 2019년 710만 명으로 전반적인 감소 추세를 보이고 있으며 인구이동률은 2019년 13.8%로 전년대비 0.4%p 감소함.

- 전체 이동자 중 시도 내 이동은 66.4%, 시도 간 이동은 33.6%를 차지

[그림 2-27] 국내 이동자 수 및 이동률 추이 (1970~2019년)



자료: 통계청. (2020e). 2019년 국내인구이동통계 결과. 통계청 보도자료(2020. 1. 29.).

□ 국내이동의 경우 수도권으로 인구 집중이 심화되고 있다는 특징이 있으며 구체적인 모습은 1990년을 기점으로 달라지고 있음.

○ 1990년 이전에는 지방에서 수도권으로의 인구이동과 경남 지방의 인구성장이 특징이었으나, 1990년 이후부터는 수도권 권역 내에서 인구이동이 활발해 지고(전체 인구이동의 45%가 수도권에서 발생) 그 중에서도 경기 지역으로만 순 인구 유입이 일어나고 있음(김창환, 2015).

○ 2019년 시도별 순유입률은 세종(7.3%)과 경기(1.0%)가 높고 전 연령층에서 순유입이 발생 하였으며, 순유출률은 대전(-1.1%)과 대구(-1.0%)가 높게 나타났고 대전과 부산에서는 전 연령층에서 순유출이 발생함.

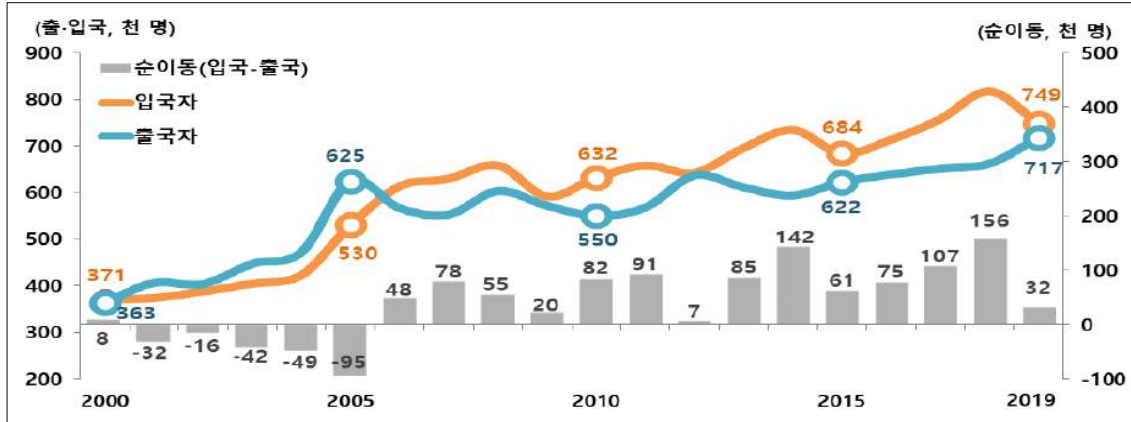
- 수도권은 2017년 순유입으로 전환한 이후 지속적으로 순유입 규모가 증가하고 있으며 40대 미만의 순유입과 40대 이상의 순유출이 나타나고 있음.

□ 국제이동은 2006년부터 순이동이 유출에서 유입으로 변화되었으며 총이동 자체도 증가하고 있어 국제이동에 따른 인구변화의 가능성이 커져가고 있음.

○ 2019년 국제순이동(입국자 - 출국자)은 3만 2천 명 순유입으로 전년 대비 12만 4천 명 감소
- 2018년 국제순이동은 15만 6천 명 순유입으로, 2000년 통계 작성 이래 최대를 보임(통계청, 2019b).

○ 외국인 입국은 연령별로 볼 때 20대가 가장 많고 30대, 40대 순으로 나타나며, 국적별로 볼 때 중국·베트남·태국이 외국인 입국자의 57.8%를 차지, 체류자격별로 볼 때 단기(34.5%)가 가장 많고 취업(26.0%), 유학 및 일반 연수(14.9%) 순서로 나타남.

[그림 2-28] 국제인구이동 추이 (2000~2019년)



자료: 통계청. (2020f). 2019년 국제인구이동 통계. 통계청 보도자료(2020. 7. 16.).

- 국제이동은 외국인의 유입 규모, 체류 기간, 영주 가능성 등 정책적인 결정에 따라 변화 양상이 달라질 수 있으며, 법무부 「제2차 외국인정책 기본계획」에서는 2030년에 총인구 대비 외국인 비율이 6.12%에 도달할 것으로 전망하였음.

[그림 2-29] 체류외국인 증가 및 총인구 대비 외국인 비율 추정표



자료: 외국인정책위원회. (2012). 제2차 외국인정책 기본계획(2013~2017).



제3장

인구구조 변화의 파급효과 전망

제1절 파급효과 전망의 배경 및 목적

제2절 주요 분야별 전망

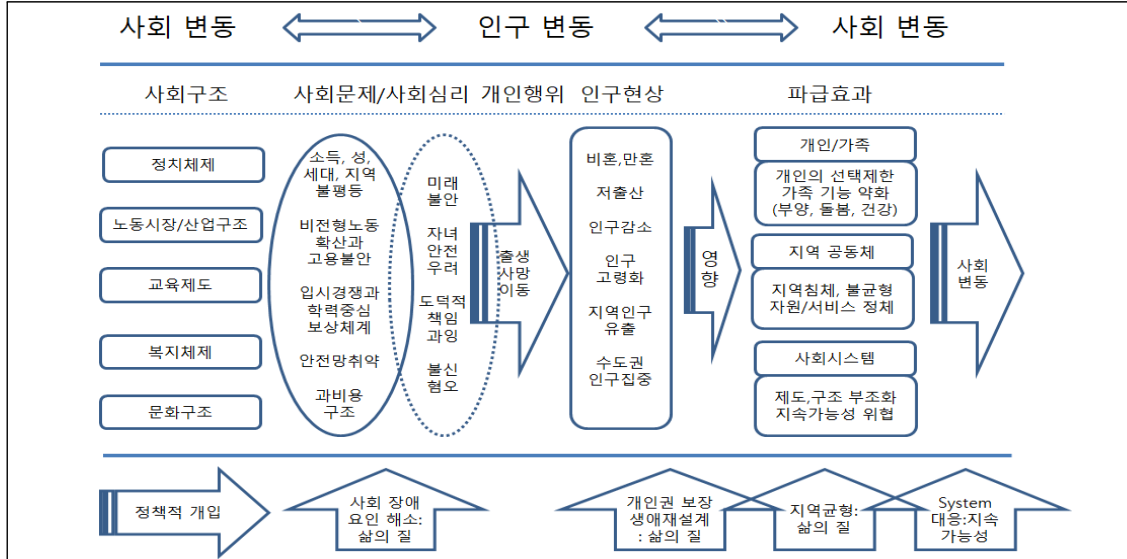
제3장 인구구조 변화의 파급효과 전망

제1절 파급효과 전망의 배경 및 목적

1. 인구변동과 사회변동의 맥락

- 현대 사회에서 인구정책은 전통적인 '인구조절정책'보다 전반적인 '사회경제정책'과 더욱 유기적으로 연계되어 있음.
- 현대 사회에서 인구학적 행위는 외적 힘에 의한 조절과 통제의 결과라기보다 개인이 사회 적응과정에서 선택한 결과로 이해됨.
 - 개인은 주어진 제도적 환경에서 자유로운 (인구학적) 선택을 추구하고 그 결과가 인구지표로 나타나고 있음.
- 따라서 인구 현상과 인구 지표는 곧 사회의 여러 특성을 반영하게 되며, 인구현상은 사회현상의 맥락에서 이해될 필요가 있음.
- 인구변동 문제 인식 Framework
 - 현대의 인구 현상은 사회변화의 맥락과 기존 제도적 맥락에서 행위자의 선택에 의해서 변동이 구조화되고 있음.
 - 즉, 인구변동은 미시적 행위 결정인 출생, (사망), 이동에서 시작 → 거시적 규모, 연령구조, 지역분포의 변화로 이어짐.
 - 따라서 이와 같은 인구변동의 메커니즘을 중심으로 상황을 인식하고 대응할 필요가 있음.
 - 각 사회마다 기존의 구조적 맥락, 제도적 맥락은 그 사회만의 사회현상을 만들어내며, 이것이 비합리적으로 왜곡될 때 사회문제가 될 수 있음.
 - 이와 같은 사회구조, 제도, 사회현상, 사회문제, 사회심리 등은 복합적으로 개별 행위자의 (인구학적)행위 결정에 영향을 미침.
 - 출생, (사망), 이동이 개인 수준에서 결정되지만, 사회적으로 집계되어 추세를 형성하고, 다시 개인, 가족, 사회, 지역적 차원에서 다양한 파급효과를 발생시킴.
- 현대 사회에서 아래와 같은 변동과정은 단선적으로 전개되는 것이 아니라, 동시-중층적으로 작용하여 복잡성을 증대시킬 수 있으며, 장기간에 걸쳐 추세를 형성함.

[그림 3-1] 인구변동과 사회변동의 상호작용 과정 이해를 위한 Framework



□ 인구변동의 장기 지속성을 고려하면, 추세 전환을 위해서 구조적이고 장기적이며 종합적인 관점에서 접근하는 것이 필요

- 장기적 관점에서 인구현상에 반영된 사회문제를 해소하여, 인구지표를 개선하려는 접근이 필요
 - 정책적으로 미시적 결정요인에 개입하여 추세 전환에 영향을 미치는 접근을 고려할 수 있고, 사회적 차원에서 제도와 구조의 재편을 통해 시스템에 미치는 인구변동의 충격에 대응할 필요가 있음.

○ 완화(mitigation)와 적응(adaptation) 정책의 균형을 고려

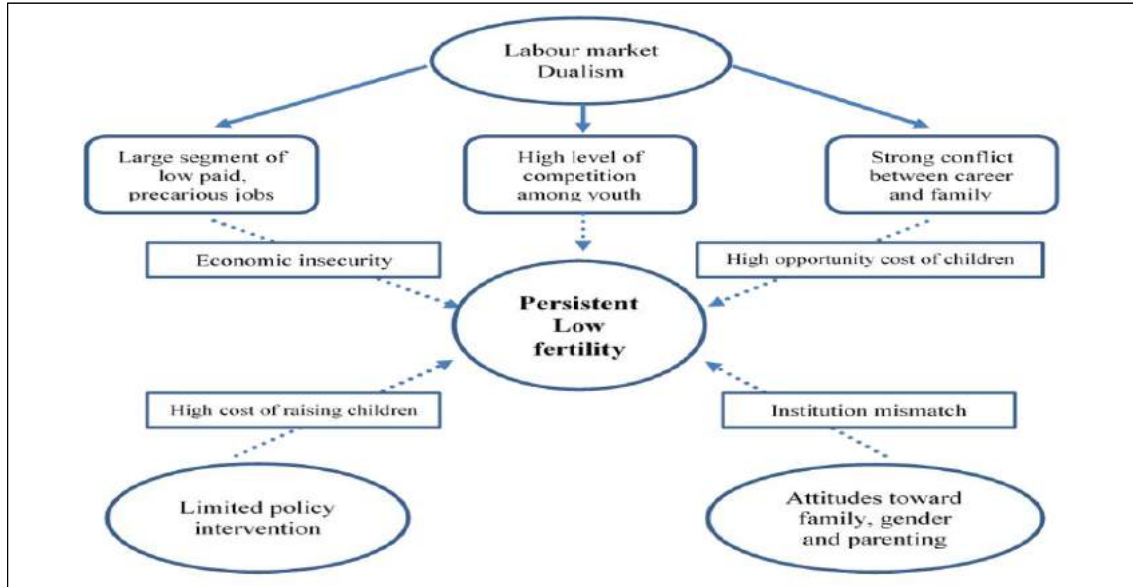
- 완화정책: 혼인 및 출산 지원, 인구 분산, 이민
- 적응정책: 지속가능성을 위한 사회체제 개편
- 완화(mitigation)와 적응(adaptation)는 ‘기후변화에 대응’하는 두 측면의 맥락을 인 구학자 Lutz(2007)가 인구변화(Demographic change)에 적용한 용어

□ OECD, 한국의 지속적인 저출산 현상을 설명하는 매커니즘 제시

○ 저출산을 지속시키는 5가지 구조적(제도적)요인

- ‘노동시장 이중구조’에서 비롯되는 세 가지 문제점: ①큰 규모의 저임금 및 불안정한 일자리(여기서 비롯되는 경제적 불안정성), ②청년들의 높은 수준의 경쟁적 환경(긴 구직기간과 긴 부모 동거기간), ③일가정양립 갈등(여성의 경력단절과 자녀의 큰 기회비용)
- ④제도 불일치: 가족, 젠더, 자녀양육 관련 규범과 인식의 변화 반영 미흡
- ⑤제한적인 정책적 지원: 높은 자녀양육비

[그림 3-2] 한국의 저출산 지속 설명 요인



자료: OECD. (2019). Rejuvenating Korea: Policies for a Changing Society. OECD Publishing, Paris. p. 165.

2. 파급효과 전망의 목적과 내용

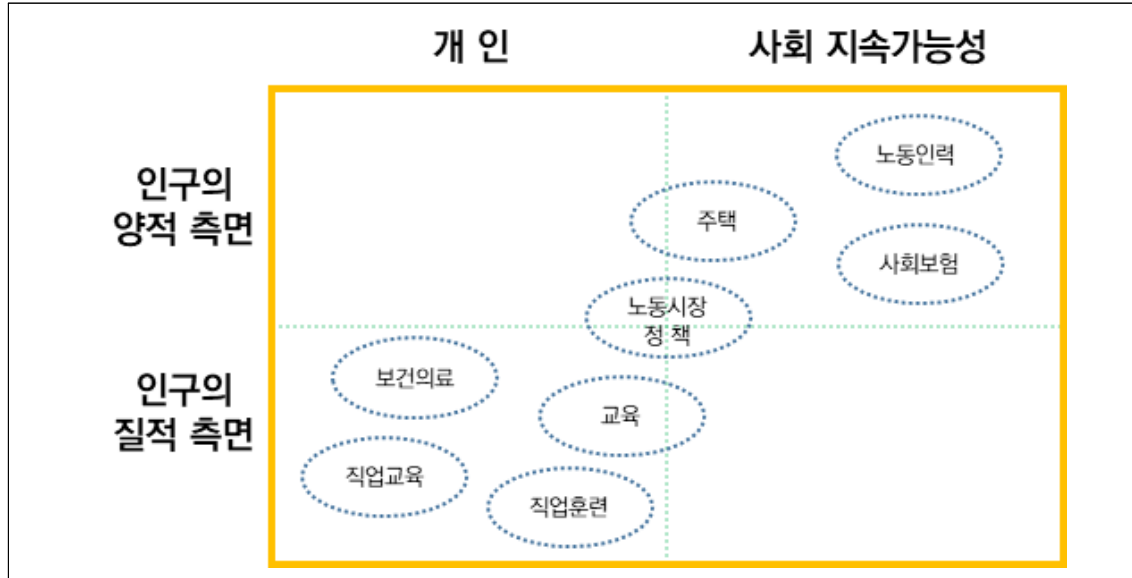
□ 인구변화에 따른 미래 파급효과 전망의 목적 및 내용

- 미래 파급효과 전망의 목적은 인구구조 변화가 사회 주요 영역에 미치는 영향을 전망하고, 이에 대응할 수 있는 중장기 정책 추진 방향을 제시하는 것임.
- 전망의 주요 결과와 정책 추진 방향은 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 비전과 목표 설정에 반영함.
 - 주요 전망의 영역은 인구, 노동, 교육, 보건의료, 직업교육 및 직업훈련, 사회보험, 주택 분야를 중심으로 함.
 - 인구 전망은 미래 사회변화의 배경적 설명으로 기존 자료를 중심으로 정리하고자 함.

□ 영역별 전망의 접근 방법

- 향후 다가올 인구구조 변화의 충격을 우리 사회 시스템이 대응(적응)할 만한 상태인지 점검
- 인구의 양적 한계를 인적자원역량 강화, 사회 시스템의 안정성으로 대응하기 위해 우선 필요한 영역을 중심으로 점검
- 정책 추진 방향: 인구의 양적 측면과 질적 측면, 개인적 차원과 사회(제도)의 지속가능성 측면에서 접근

[그림 3-3] 인구변화 파급효과 전망 접근 틀



□ 전망의 주요 고려사항

- 영역별로 가능한 경우 중장기 추진 과제, 단기 추진 과제 발굴
 - 중장기 추진 과제(10~20년): 구체적 실행 계획을 만들기 위한 논의 과제 성격으로 정부 부처 또는 저출산·고령사회위원회가 추진(관리)할 수 있는 단위 과제를 의미
 - 단기 추진 과제(5년 이내): 정부 부처 또는 저출산·고령사회위원회가 추진할 수 있는 어느 정도 실행계획이 포함된 과제를 의미
- 전망의 기간은 가능한 경우 향후 40년을 기준으로 하되, 자료의 가용성 등을 고려하여 향후 10년을 전망 기간으로 설정하고자 함
 - 정책 추진 방향 및 추진 과제는 10~20년의 결과를 토대로 제안
 - 전망 결과에 따른 주요 추세 전환 시점에 대한 판단 및 정책적 개입 시점에 대한 제안
- 전망을 위한 인구 자료는 통계청 2019년 특별추계 결과를 기초로 하되, 필요한 경우 연구자가 자체 인구추계를 실시하여 비교 제시하는 것을 고려함

〈표 3-1〉전망 분야에서 검토하는 주요 의제

영역	검토 중인 의제
노동인력 / 노동시장	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 선별고용-외국인 도입 시스템 근본적 개선 • 임금체계 개선안 • 계속고용을 위한 지원 제도 개선 및
교육	<ul style="list-style-type: none"> • 미래형 기본소양 함양을 위한 2022 국가 교육과정 개편 • 민간 에듀테크(EduTech) 활용 AI 교육지원 프로그램 도입 • 교원수급 적정화 • 누구나 원하는 교육을 받을 수 있는 교육체계 구축 • 사회수요를 반영한 고등교육과정 개편 • 평생학습을 통한 농업등 사회적 생산에 기여하는 경로 지원
보건의료	<ul style="list-style-type: none"> • 보편적 건강보장에 초점을 둔 대응체계마련 • 의료기관 간, 의료-복지 간 예방-치료-재활 연계체계 구축 • 인구구조 변화 대응을 위한 필수의료서비스 공급체계 구축 • 비대면, 원격진료 체계 마련
직업교육 / 직업훈련	<ul style="list-style-type: none"> • (직업교육)민간주도형 인력양성 시스템 전환 • (직업교육)산업 및 기술변화에 따른 학과, 교육과정 개편 • (직업훈련)직업능력개발과 고등교육기관의 연계 활성화 • (직업훈련)계층-대상별 맞춤형 자율형으로 기존 직업훈련 체계 전면 개편
사회보험	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활동인구 국민연금 가입연령 상향조정 • 보험료율 인상을 위한 단계별 계획수립 • 사회보험료 지원 사업부서 보건복지부이관 • 합리적 의료이용을 위한 ICT 기술 활용 • 노인의료와 요양서비스 통합 제공 • 노인전문의 도입 검토 • 공사보험 간의 합리적 분담체계 확립 • 건강보험 새로운 노동시장에 대응한 부과기반 마련 • 노인장기요양보험 재정안정화 방안 모색
주택	<ul style="list-style-type: none"> • 가구형태 변화에 따른 주택공급정책 • 생애주기에 따른 청년, 고령자 주택 공급정책 • 농촌빈집 대책 및 노후주택 관리 방안

제2절 주요 분야별 전망

1. 노동분야 변화 전망

가. 노동인력 변화 전망

1) 장래 경제활동인구 변화 전망

□ 노동인력 규모 파악을 위해 ‘생산연령인구’보다 ‘경제활동인구’ 지표를 제안

□ 장래 생산연령인구 및 경제활동인구 전망 결과

○ 핵심적인 생산연령(15~64세) 인구는 가파르게 감소하지만 경제활동인구는 이보다 훨씬 느린 속도로 감소

- 통계청 장래인구 중위추계 적용 시, 2065년까지 생산연령인구는 2019년 수준의 49.2%

로 감소, 경제활동인구는 63.4%로 유지

- 경제활동인구를 기준으로 할 때 향후 15~20년 동안은 총량 노동인구의 급격한 감소는 나타나지 않을 것으로 전망
 - 통계청 장래인구 중위추계 적용 시, 경제활동인구는 2034년까지 현재의 약 96.7%를 유지하고, 2039년까지 약 92.5% 수준으로 감소할 것으로 전망됨.

□ 경제활동참가율 변화 시나리오에 따른 경제활동인구 전망

- 장래의 여성과 장년(55~64세) 경제활동참가율은 더 높아질 가능성
 - 근래 한국 여성과 장년(55~64세) 경제활동참가율은 증가세, 한국의 현재와 사회경제적, 문화적 여건이 유사했던 선진국에서 여성과 장년인구의 경제활동참가율이 높아졌던 사례가 관찰됨.
 - 일본의 경험을 따른다면, 경제활동참가율이 변화하지 않는 경우에 비해 여성 경제활동인구가 2042년까지 약 83만 명 증가할 것으로 추정, 장년 경제활동인구가 2042년까지 약 68만 명 증가할 것으로 추정됨.

□ 장래 경제활동인구의 연령구조 변화 전망 결과

- 경제활동인구는 주로 젊은 노동인구의 감소로 말미암아 빠른 속도로 고령화될 것으로 전망
 - 2019년의 성별·연령별 경제활동참가율이 유지되는 경우 전망 결과
 - 55세 이상 집단규모는 대체로 유지되는 반면 45세 미만(특히 35세 미만) 경제활동인구가 급격하게 감소
 - 통계청 장래인구 중위추계 적용 시, 경제활동인구 중 55세 이상 인구 비율은 현재 29.5%에서 2065년 49.4%로 증가
 - 경제활동인구 가운데 75세 이상의 노동인구의 비중은 특히 빠른 속도로 높아질 전망
- 젊은 노동인구의 비중은 앞으로 급격하게 감소할 것으로 전망됨.
 - 35세 미만 청년 경제활동인구의 비중은 2001년 이후 출생한 세대가 노동시장에 본격적으로 진입하는 시기부터 급격하게 감소
 - 현재 약 24% 수준인 35세 미만 경제활동인구 비율은 시나리오에 상관없이 20년 후에는 약 16% 수준으로 감소
 - 35세 미만 경제활동인구 비중은 통계청 중위추계가 실현되는 경우 2051년 14.7%를 저점으로 반등

□ 전체 노동인구의 규모 및 구조 변화 전망

- 향후 15~20년 동안 총량에 있어서의 노동부족 현상은 나타나지 않을 가능성이 높음.
 - 현재의 경제활동참가율이 유지되는 경우 2030년대 중반까지도 경제활동인구가 현재 수준의 95%를 상회할 것으로 전망됨.
- 비교적 가까운 장래에 노동시장에 더 큰 영향을 미칠 것으로 우려되는 인구변화는 노동인력의 빠른 고령화임.
 - 점진적인 고령화를 경험한 다른 선진국과 대비되는 한국의 장래 노동인력 변화의 특징은 젊은 경제활동인구가 매우 급격하게 감소한다는 것.
 - 통계청 중위추계를 적용할 경우 35세 미만 경제활동인구는 2065년까지 현재의 절반으로 감소할 것으로 전망되며, 이러한 감소는 2020년대 중반 이후부터 가파르게 진행될 것으로 예상됨.
 - 젊은 노동인력의 급격한 감소는 노동시장에 고령인력의 비중이 높아지는 주된 요인으로 작용할 것으로 전망됨.
 - 청년층과 고령층 노동인력이 가진 인적자본이 상이하여 노동시장에서의 대체성이 완전하지 않기 때문에 경제활동인구 연령구조의 급격한 변화는 유형이 다른 노동인력 간 수급불균형 문제를 초래할 우려가 있음.

2) 장래 산업별, 지역별 노동인구 변화 전망

□ 산업별 노동인구 변화전망

- 2013~2018년 노동시장 동학(dynamics)의 산업별 특성이 유지된다고 가정하고 2018~2038년 각 산업의 성별·연령별 취업자 수 변화를 추정함.
- 추정 결과(이소영 외, 2019)는 노동인구 변화의 양상이 산업별로 매우 이질적일 것임을 보여줌.
 - 가까운 장래에 총량적인 노동인구 부족이 없더라도 산업 간 노동수급 불균형 문제가 발생할 가능성이 높음.
- 향후 청년 취업자의 비중은 일자리의 질이 높고 성장잠재력이 큰 산업에서 더 빠르게 감소할 것으로 예상됨.
 - 임금이 높은 산업일수록 35세 미만 취업자의 비중이 특히 빠르게 감소
 - 근래에 빠르게 성장하는 산업일수록 35세 미만 취업자의 비중이 특히 빠르게 감소
 - 인구변화로 인해 일자리의 질이 좋고 성장잠재력이 큰 산업에서 청년취업자 비중이 빠르게 줄어든다는 점을 고려할 때 청년인력의 빠른 감소가 국내 산업에 미치는 부정적인 효

과는 상당히 클 것으로 우려됨.

3) 정책추진 방향과 중장기 정책과제

□ 전반적인 노동시장 관련 인구대응정책 추진 방향과 정책과제

○ 단기 및 중기(15~20년)적인 정책과제는 총량적인 노동 부족 문제보다 부문별, 지역별, 노동 유형별 수급불균형 문제 완화가 중요

- 인구변화의 영향은 연령 및 숙련수준, 산업, 지역별로 상이, 따라서 부문이나 노동인력 유형에 따라 구직난과 구인난의 동시 발생 가능성
- 2001년 이후 출생자 노동시장 진입 시기부터 성장잠재력이 높은 산업들 중심으로 청년 취업자가 빠르게 감소할 것에 대비 필요
- 젊은 노동인구의 감소는 필요한 부문에 적절한 인적자본을 가진 노동인력을 탄력적으로 공급하는 노동시장 기능을 저해할 수 있으므로 이를 완화하기 위한 교육제도 및 노동시장 개혁 필요

○ 장기적으로는 인구변화의 가변성에 대응하고, 장래 노동인력의 규모와 질에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 정책 필요

- 20년 후의 노동인구와 노동시장 여건은 매우 가변적, 따라서 다양한 시나리오별 대응방안 준비, 모니터링 시스템 구축, 효과적인 정책조정기구와 장기적인 정책 수립 필요

□ 청년인구 감소에 대응한 교육정책과 노동정책

○ 가까운 장래에 노동시장에 미칠 중요한 인구변화는 청년인구의 급격한 감소

- 청년인력을 다른 유형의 노동으로 대체하는 것이 어려울 경우 인력부족 문제에 직면할 것으로 우려됨.
- 노동시장에 새로 진입하는 젊은 취업자들은 가장 최근에 교육을 받고 노동시장에서 요구하는 최신의 지식과 숙련을 보유한 노동인력임. 또한 젊은 노동인력은 중장년층에 비해 학습능력, 적응력, 지리적·사회적 이동성 등이 상대적으로 높은 집단임. 따라서 이들의 수적인 감소는 동일한 수의 일반적인 노동인구가 줄어드는 것보다 더 큰 영향을 노동시장에 미칠 수 있음.
- 인적자본 공급이 탄력적으로 이루어지고, 부문 간 노동 이동성이 높아질 수 있도록 교육 및 노동시장 시스템을 개혁할 필요가 있음.

○ 청년인구의 양적 감소에 대해 교육개혁을 통한 인력의 질적 개선으로 대응

- 생애초기의 조건과 경험이 일생을 통해 개인의 건강, 인지능력, 비인지 능력에 영향을 미

친다는 연구들을 고려할 때 학령기 이전 아동의 양육과 보육의 질 개선 필요

- 창의성, 유연성, 적응력, 소통능력 등 미래세대에 요구하는 능력을 길러내는 방향으로 초·중고 교육과정을 획기적으로 개선
- 고등교육에 있어서 전공 간 칸막이를 낮추고, 새로운 학문 분야 혹은 과정 개설을 용이하게 함으로써 빠르게 변화하는 노동시장 여건에 신속적으로 대응
- 고등교육기관은 직장 간 혹은 부문 간 이동성이 높아질 것으로 예상되는 장래의 노동시장 여건 변화에 대응, 특정 분야 맞춤형 인력보다는 지식, 정보, 숙련 등을 빠르게 습득하고 새로운 환경에 적응할 수 있는 일반적인 능력 교육
- 기업은 점차 신규채용이 아닌 기존 직원에 대한 재교육 및 훈련 제공, 타 분야 출신 인력의 채용과 교육을 통해 노동수요 변화에 대응해야 할 것.
- 기업들은 지금과는 다른 교육훈련 및 채용시스템을 도입, 정부는 특히 중소기업을 대상으로 이러한 전환 지원
- 단기적인 노동수급 불균형으로 인해 꼭 필요한 유형의 인력을 확보하기 어렵게 된 부문의 기업들은 불가피하게 외국인 노동에 의존할 수밖에 없을 것.
- 노동시장 이동성이 높아지면서 나타날 수 있는 실직 위험 증가에 대응하여 사회안전망을 강화하고 적극적인 구직·전직 지원정책을 마련하는 것이 요구됨.

□ 여성·고령노동 정책

- 노동시장 성평등 강화, 여성의 노동환경 개선으로 인구변화의 부정적인 파급효과 완화 가능
 - 여성 고용을 확대하면 중장기적인 경제활동인구 감소 완화가 전망됨.
 - 30대 및 40대 초반 여성 경력단절 완화는 청년취업자의 감소 문제 완화에 효과적
 - 여성 노동여건 개선은 결혼 및 출산의 장애 완화, 미래세대의 건강 및 인적자본 발달에도 긍정적
- 가까운 장래에 고령 취업자의 인위적인 고용연장은 신중히 접근
 - 향후 15~20년 총량적인 노동인력 여유, 고령-청년 간 일자리 대체성이 높지 않은 점을 고려, 고령자 고용 확대는 청년인력 감소문제 해결에 제한적
 - 고용연장은 상대적으로 양호한 일자리 중심으로 적용될 가능성이 있어, 고령빈곤문제 해결에 제한적
- 장기적 관점에서 현재의 청장년층 생산성 유지에 투자 필요
 - 현재 청장년층의 건강, 교육 및 훈련, 구직 및 전직 지원 시스템 구축 등에 투자하여, 20년 후 고령인구의 생산성 제고 및 빈곤 위험 대비 필요

□ 외국인 노동정책

- 단기 및 중기적으로 외국인 노동정책은 문호개방보다는 미시적인 선별문제에 초점을 맞출 필요
- 현재의 외국인 인력 유입이 지속될 경우 장기적인 문제 대응에 한계
 - 분석결과, 향후 청년취업자 비율이 감소할 것으로 예상되는 산업일수록 외국인 집중도가 낮기 때문
- 향후 노동수급 불균형 문제 대응을 위해, 현재의 외국인 도입 시스템 개선
 - 향후는 현재보다는 더 높은 수준의 인적자본을 가진 외국인 인력 필요
 - 각 유형별 외국인 필요에 맞는 적절한 교육 및 훈련 프로그램 제공
 - 해외 네트워크를 갖지 못한 중소기업들이 필요로 하는 인적자본을 보유한 외국 식별 채용 시스템 강화

나. 노동인력 변화에 따른 고용정책

1) 현황 및 문제점

□ 노동력의 증장기 변화는 연공적인 임금체계 및 정년제도와 부정합한 관계 심화

- 청·중년층 노동력 비율이 높던 고도성장기에 정착된 연공적인 임금결정체계는 고령화와 저성장 진입에 따라 연공성의 완화 목소리가 커지고 있음.
 - 정년 고용의 기대 및 담보가 없는 청년층은 임금이 생산성과 일치하는 직무급 임금체계 선호
- 단기적 과도기적인 임금피크제 도입·운영 이외에 연공적 임금체계의 증장기적인 개편을 수반하지 않은 법정 정년연장은 정년퇴직보다 권고퇴직을 증폭시킴.

□ 가파른 근속-임금곡선 지속

- 우리나라의 임금결정체계는 속인급적 성격이 강한 연공급이 지배적
 - 2013년 현재 근속-임금곡선의 기울기는 일본보다도, 다른 비교대상 국가들에 비하여 현저하게 가파르며(김세움, 정진호, 류성민, 2015), 높은 수준의 임금연공성은 1960년대 이후 최근까지도 커다란 변화 없이 지속(한국은행, 1967)
 - 현재에도 여전히 임금조정은 개인의 성과와 무관한 일률적 조정이 지배적, 임금 연공성이 클수록 고령층 고용 비율 낮음(정진호, 2014).

- 고도성장기의 장기근속과 근로유인을 위한 연공적 임금체계는 저성장 고령화시대에 장년근로자의 고용불안정을 초래

□ 법정 정년연장에도 권고해고 증가

- 정년제 운영 기업 비율 증가, 기업규모가 클수록 노동조합이 조직된 기업일수록 높음.
 - 2019년 현재 정년제 운영 기업 비율은 22.6%로 2014년의 17.9%에 비하여 4.7%p 증가. 특히 2018년에 전년도에 비하여 3.0%p 급증
 - 정년제 운영 기업 비율은 300인 이상 유노조 기업은 99.2%, 4인 이하 무노조 기업은 12.2%
- 단일 정년제 운영 기업의 정년은 길어지고, 기업규모가 작을수록 노동조합이 조직되지 않은 기업일수록 길게 나타남.
 - 2019년 현재 단일 정년제 운영 기업 비율 20.7%, 2014년의 16.0%에 비하여 4.7%p 증가. 단일 정년제 운영 기업에서 규정된 정년은 2019년 61.4세로 2014년의 59.4세에 비하여 2.0세 증가
 - 2019년 현재 단일 정년제 운영 기업의 정년은 300인 이상 유노조 기업은 60.1세, 4인 이하 무노조 기업은 63.1세
 - 이러한 정년 격차는 무노조 중소기업의 높은 인력부족에 대한 대응과 낮은 임금수준에 대한 보상 등에 기인
- 임금근로가 '주된 일자리(직장)'였던 장년층(55~64세)의 이직연령은 정년퇴직자는 58.8세, 권고해고자 51.8세로 기업에서 규정된 약정 정년보다 짧음.
 - 정년퇴직자의 이직연령은 2019년 58.8세로 2013년 57.7세에서 1.1세 높아짐. 그러나 2019년 정년퇴직자의 비율은 9.3%로 2013년 10.4%에서 1.1%p 낮아짐.
 - 권고해고자의 이직연령은 2019년 51.8세로 2013년 51.9세에서 큰 변화가 없음. 그러나 2019년 권고해고자 비율은 16.0%로 2013년 9.5%에서 6.5%p 높아짐.
- 전반적으로 2013년 60세 정년의무화로 규정 정년이 늘어나고 정년퇴직 연령도 높아졌지만, 권고해고에 따른 이직 연령은 큰 변화가 없으면서, 권고해고에 따른 이직 비율은 크게 증가

2) 개선방향

□ 임금결정체계 개편 지원

- 노사 자율적 및 정부 지원에 의한 연령과 무관한(age-free) 직무·성과급 중심의 합리적인 임금결정체계의 확산[장기]
 - 중장기적으로 임금정보화 사업의 확산 및 지원과 함께 직무·성과주의가 용이한 부분부터 합리적 임금결정체계의 모범사례 발굴 및 보급
 - 현실적인 대안으로 연공적 임금체계의 수정 보완: 승진·승격의 엄격한 운영, 자동승급 대신 고과승급의 강화, 말호봉제도의 개선, 직무·직책수당의 활용 등(박우성, 2019), 일본 공무원 보수제도 개편(오계택 외, 2018) 참조
- 근속-임금곡선 기울기 완화를 위한 초임급 상향 조정 및 승급률(step-up) 하향 조정[중기]
 - 현행 연공적인 임금체계 하에서 직무특성에 따라 초임급을 상향하거나 승급률을 하향하여 기존의 임금 연공성을 조정
 - 향후 청년층 노동력 부족은 초임급을 높임으로써 저성장에 따른 승급률 하향 조정과 더불어 임금체계를 둘러싼 세대 간 불만을 완화
- 60세+ α 계속고용을 위한 임금피크제 지원[단기]
 - 정년연장에 따른 임금체계 개편을 지원하기 위하여 근로자에게 직접 지급되던 임금피크제 지원(2018년 폐지)을 민간 중소기업을 대상으로 복원
 - 고령자 계속고용 장려금과 더불어 노동공급 확대를 통한 성장동력 유지, 연금 및 복지비용 등 국가재정 부담 감소, 청년층의 부양 부담 감소 및 일을 매개로 한 세대 간 통합효과 제고 등에 기여

□ 정년연장 등 계속고용 확보 노력

- 정년 폐지(장기)
 - 장기적으로 연령을 이유로 하는 채용·해고를 금지하는 법 개정과 더불어 연령과 무관하고 생산성과 연계된 임금결정체계가 정착되면 강제퇴직(mandatory retirement) 제도로써 정년은 폐지
 - 미국: 연령을 언급하는 자체를 금지(「연령차별금지법」 1967년)
 - 영국: 연령을 이유로 하는 정년제를 위법으로 규정(「고용평등법」 1911년)
 - 연령차별 금지, 합리적 임금결정체계 정착과 더불어 적정 수준의 노후소득을 보장하도록 연금제도를 개편하여, 특정 기업에 구속되지 않는 사회적 정년을 연금수급 연령에 맞추

어 근로자가 자율적으로 선택

○ 정년 연장(중기)

- 중기적으로 기대수명 증가에 따른 노후 빈곤 증가, 사회보장 재정 부담의 완화 등을 위하여 국민연금(특수직역 연금 포함) 수급 연령에 맞추어 법정 정년을 연장하는 방안 검토
- 독일: 법정 정년 65세를 2012~2029년간 단계적으로 연장하여 67세
- 일본: 법정 정년 60세를 2006년 4월 이후 65세까지 고용확보 조치(정년 연장, 정년 폐지, 재고용 중 선택) 단계적 의무화
- 연금수급에 맞춘 법정 정년연장의 사회적 요구는 증대. 그러나 60세 법정 정년의 미정착, 총량적인 노동력 부족 가능성 희박 등을 고려하면 임금체계 개편을 전제한 정년연장에 대한 사회적 합의가 필요
- 현재에도 노동력이 부족한 중소기업에서는 필요한 인력을 확보하기 위하여 정년제도를 운영하지 않거나 운영하더라도 정년을 길게 규정하고 있음.

○ 재고용 노력 권고(단기)

- 단기적으로 정년연장 또는 정년폐지가 용이하지 않기 때문에 연금수급 연령까지 재고용 등을 통한 계속고용 노력 의무를 권고하고 이를 지원하기 위한 각종 재정 지원정책을 강화

2. 교육 분야 변화 전망

가. 학령인구 감소에 따른 교원수급 전망

1) 현황 전망

□ 학령인구의 감소

- 학령인구는 이전 추계보다 더 가파른 감소세로, 지역인구 감소에 따른 소규모 학교 증가 및 학교시설 효율적 활용 미흡, 성인 학습자의 상대적 증가, 지방대학 및 전문대의 학생 충원 곤란 등의 문제 예상
- 학령인구(6세~21세) 2020년 782만 명→ 2067년 364만 명('20년 대비 46.5%)
- 초·중·등교원 전체 퇴직자는 베이비부머 세대의 퇴직이 시작되는 2021년(8,610명)부터 본격적으로 증가하다가 2025년(12,740명) 이후 다소 감소할 것으로 예상됨.

□ 교원 양성 규모 변화

- 교원 양성 규모는 임용 인원에 따라 지속적으로 축소, 2008~2018년 간 초등 약 29% 감축, 중등 45% 감축

□ 새로운 교원 수요

- 교실수업 혁신 및 교육환경 개선을 위한 교원 증원 소요
 - 생활지도의 어려움 증가: 조사 결과, 응답 교원의 98.6%가 과거보다 학생생활지도가 ‘어려워졌다’고 응답(조선일보, 2017. 10. 30.)
 - 여전히 많은 과밀학급: 전체학급의 19.5%(10,058학급) 31명 이상 과밀학급
- 고교학점제 도입, 학생선택권 확대 등 교육과정개편에 따른 증원 소요

□ 포스트-코로나19 관련 비대면 수업 증가가 교원의 규모에 미치는 영향

- 학생과 학부모의 교육 요구는 방법 및 내용에서 더 다양화하여, 오히려 지금보다 많은 교원 요구의 가능성
- 학습자 중심, 맞춤형 교육, 창의성 개발이 강조되는 미래교육과 대비를 위해 오히려 지금보다 많은 교원이 필요할 수 있음.
- 원격수업의 교육격차의 심화 가능성 고려하면, 교원 감소는 교육의 질 저하로 이어질 수 있음.

2) 교원 수급 전망

□ 적정 교원 규모의 산출 근거

- 국가의 교원 확보 목표 설정은 교원 수급 규모 예측에서 가장 중요한 변수
- OECD 국가 평균 교사 1인당 학생 수 또한 점진적으로 하락 추세에 있으므로 우리나라의 목표치도 중·장기적으로 조정이 필요함.
 - OECD 교사 1인당 학생 수 : (초등)17.7명('00년) → 15.2명('15년) / (중등) 14.5명('00년) → 13.1명('15년)

□ 교원 수요 전망(김이경, 김병주, 김왕준, 이길재, 2018)

- 1안: OECD 국가 평균 교사 1인당 학생 수 수준으로 정원 확보
 - 현 정부 집권기관이 2019년부터 2022년까지 교사 1인당 학생 수를 OECD 국가 평균인 초등학교 15명, 중등학교 13명 수준으로 증원

○ 2안: OECD 국가 평균 학급당 학생 수 수준으로 정원 확보

- 현 정부 집권기관이 2019년부터 2022년까지 학급당 학생 수를 OECD 국가 평균인 초등학교 21명, 중등학교 23명 수준으로 증원

○ 3안: 한국 교원 인식 기반 적정 학급당 학생 수 수준으로 교원 확보

- 현 정부 집권기관이 2019년부터 2022년까지 학급당 학생 수를 한국 교원들의 적정 학급 규모 인식 조사 결과를 토대로 초등학교 18명, 중등학교 20명 수준으로 증원

〈표 3-2〉 모델별 필요교원 수 및 증감률 예상

구분	목표연도	모델 1 (교사 1인당 학생수)	모델 2 (학급당 학생수)	모델 3 (적정규모 학급당 학생수)
초등	2022	174,093 (10.5%)	182,986 (16.1%)	216,866 (37.6%)
	2030	179,117 (13.7%)	165,770 (5.2%)	195,962 (28.6%)
중등	2022	194,962 (4.1%)	214,500 (14.6%)	259,274 (38.5%)
	2030	173,976 (△7.1%)	206,075 (10.1%)	231,966 (23.9%)

자료: 김이경, 김병주, 김왕준, 이길재. (2018). 중장기 교원 수급계획 수립 연구. 한국교육개발원.

3) 추진과제

□ 우수한 자질을 갖춘 교원 양성

- 1960~1970년대, 교육인구 팽창에 따른 교육기관 난립, 교원자격증 남발로 교사의 질적 격차 심화
- 다교과 교수 역량 강화, 코로나19 시대 및 미래 기술변화 대응을 위한 에듀테크(EduTech) 활용 역량 등 교원의 자질 향상 중요

□ 양성규모 적정화 추진

- (초등)단기적으로 초등 예비교사 임용 경쟁률 고려하여 현재 수준의 양성 정원 유지하되, 장기적으로 교원 수급 상황을 모니터링하여 양성 규모 검토
- (중등)교원 신규채용 규모, 적정 임용 경쟁률, 교과별로 편차 등을 고려하여 양성규모 조정 필요

□ 탄력적인 양성체제 구축(양성 분야와 규모, 지역 수요 반영 등)

- 학생선택권 확대, 소규모 학교·교과 증가에 대비하여 복수·부전공 활성화를 포함한 교·사대 교육과정 개편 고려

- 초등교사자격과 중등교과교사자격 복수 취득 제도 검토
- 지역 간 교원 수급 격차 해소 방안의 강구
 - 지역 배출 인원을 해당 지역 임용 유도, 비선호 지역의 교원 복지 및 근무여건 개선, 현직 교원을 대상으로 한 임용정책 및 정원 재배치 정책 개선

나. 인구구조 변화에 대비한 대학의 혁신

1) 현황 및 문제점

□ 학령인구 감소와 대학입학자원 감소

- 2020년부터 대학정원보다 고교졸업자가 적어짐. 따라서 미달 사태가 발생하고 이에 따라 대학이 위기에 처해질 것으로 전망됨.
- 2024년 12.4만 명 미달, 2030년 9.8만 명 미달(국민일보, 2019. 8. 12.)
- 대학진학률은 2005년 82.1% 정점, 2019년 현재 70.4%
- 대학졸업자의 낮은 취업률('17년 66.2%)로, 대학 진학에 회의적 분위기 팽배
- 인구감소 및 수도권 집중으로 수도권-지방의 대입정원충족률 양극화

□ 국제비교 지표상 경쟁력 부족

- 입시위주의 초·중등교육으로 길러진 초·중등학생 인지활성화 교육수준(창의성)은 28위, 문제해결 개방성(다양성)은 27위(OECD, 2012)임.
- IMD 대학경쟁력은 2005년 43위에서 2018년에 49위로 떨어짐. 미래 산업사회에 대비한 고급인재양성전략을 수립할 필요가 있음.

□ 학령인구 감소로 인해 대학구조개혁 정책이 강도 높게 추진될 것으로 전망

- 규제지향적 대학등록금 정책으로 대학재정 어려움.
- 대학재정지원사업은 대학간 양극화 구조를 심화시킴.
- 미래산업에 적합한 고급인력을 양성하지 못하면 대학이 위기를 맞게 됨.

□ 4차 산업혁명의 도래로 미래인재상과 교육의 양상 변화

- 전통적인 방식의 교육과정과 교육방법으로는 미래산업구조에 맞는 인재를 길러내기가 어려움.

- 과학기술의 발달과 산업구조의 변화, 노동시장수요 변화, 지식기반사회, 고등평생학습사회, 글로벌화, 인구감소에 따른 인력의 양적 부족에 대응하기 위해서는 인적 자원의 역량을 강화하는 정책이 요구됨.
- 대학입학자 수가 줄어드는 만큼 배출되는 인력을 좀 더 고급인력화 하는 방안이 필요함.

□ 교육부 산학연 협력 활성화 추진 및 한계

- 교육부는 2018년에 '산업교육 및 산학연협력 기본계획(2019~2023)'을 수립
- (비전)혁신성장 동력으로서 '산학연협력 활성화'
- (목표)인재 양성, 기술이전·사업화, 창업, 인프라
- 목표를 달성하기 위해 다음과 같은 과제를 제시
 - 첫째로, 신산업 특화분야 교육 및 인재 양성 지원, 직업교육훈련 프로그램 및 취업연계 지원, 산업수요를 고려한 교육과정 반영
 - 둘째, 외부기술 도입 및 활용을 통한 기술 고도화, 대학·출연연의 기술이전·사업화 지원, 수요-공급 간 기술교류 활성화
 - 셋째, 단계별 창업교육 제공·지원, 창업동기가 실제 창업으로 연계되는 실전창업환경 구축, 기술창업 활성화
 - 넷째, 지역별 산학연협력 활성화 지원, 산학연 간 공간적 융합환경 조성, 산학연협력 활성화를 위한 지원체제 구축
- 정부의 노력에도 불구하고, 대학에서 지역 산업 수요를 반영한 교육과정 운영 실적 미진

□ 국가적 차원의 인적자원 개발체계 미비

- 현행 「인적자원개발 기본법」은 인적자원에 관한 기본법으로서 제대로 작동되고 있다고 보기 어려움. 2003년 김대중 정부 시절 제정, 환경 변화를 반영한 개정 없었음. 동법 시행령은 개정이 전혀 없었음.

2) 개선방향 및 추진과제

□ 개선방향

- 대학을 고교졸업자 수용기관이 아닌 고등평생교육기관으로 탈바꿈
 - 대학은 고교졸업자를 수용하는 상급학교로서가 아니라 '고등교육'이라는 말 그대로 성인 학습자, 특히 재직자들의 역량을 갱신하고 강화하는 평생교육기관으로 변모할 필요

○ 교수중심 교육과정에서 사회변화를 반영하는 교육과정으로의 변화

○ 온라인 학습체제의 고도화

□ 추진과제

○ 대학입학자원의 다양화

- 성인학습자의 대학 교육 기회 확대

- 대학이 '고등평생교육'기관으로 자리잡기 위해서 성인학습자를 적극적으로 수용하고 실질적으로 역량을 개발, 사회에 환원

- 재직자의 역량개발을 위한 지원 확대

- 정부는 국립대에 고졸 재직자 전담과정을 확대('19. 거점국립대 → '22. 국립대 전체) 할 예정
- 재직자 전담과정을 통해 학습경험인정제 등 유연한 학사제도를 운영하는 대학에 대한 재정지원을 2019년부터 전문대학(6교)까지 확대하고, 지원방식을 다년도(3+1년)로 변경한다는 내용임.
- 등록금의 일부를 지원하는 방식으로 '재직자 역량 고도화'를 위한 추가적인 교육서비스 제공 필요

- 성인학습자의 적극적 수용으로 고등평생교육기관 위상 확립

- 일부 대학으로 한정하여 시행 중인 '대학평생교육지원사업' 대상과 지원범위 확대 필요
- 성인학습자의 정원 외 입학 활성화

□ 대학교육 체제의 혁신

○ 학과나 전공으로 획일적으로 구획화된 학사구조를 역량개발에 초점을 둔 융합적이고 유연한 교육체제로 개편

○ 대학의 자율성을 보장하는 규제개혁

- 탄력적 교육과정 운영 등 대학교육 혁신을 위해서는 대학의 자율성이 보장되어야 함.
- 획일적 정량중심의 대학평가를 자율적 혁신을 존중하는 대학평가로 전환 필요

○ 대학유형별 위상 재정립

- 종합대학은 본래의 목적대로 연구 기반 전문인력 양성 기관으로, 전문대학은 백화점식 학과편제 지양하고 특정분야 전문적인 기능 인력양성 기관으로,
- 국립대학은 기초연구분야, 국가시책분야 집중, 사립대학은 특정 분야, 산업연계분야, 창

의 분야로 집중

□ 지역대학 중심의 산학연계를 통한 실무형 인재 양성 고도화

○ 대학은 학위수여 기관이 아닌, 지역사회 자원 활용하여 지역인재 양성 기관으로 변모되어야 함.

○ 산학협력 맞춤형 교육과정 운영

- 대학은 지역산업 수요에 기반한 교육과정 운영, 직무역량강화 프로그램 설계
- 창업친화적 환경을 통한 창업 활성화
 - 예비창업 - 도약 - 정착 - 재창업 단계별로 창업교육과정을 편성. 현재의 비교과활동을 정규교과로 편성
 - 아울러 '창업휴학제'나 '창업대체학점인정제', '창업특기생제' 등과 같은 창업친화적 학사제도도 도입

○ 산학협력친화적 교육환경 구축

- 대학과 지역사회의 교육적 자원을 공유함.
- 학교-기업-지역사회 통합관리지원을 위한 '지역사회교육협력플랫폼' 구축

○ 지역산업중심의 산학협력 생태계 구축

- 학내외 산학협력 지원체계 마련

□ 온라인학습체제 고도화

다. 고령화에 대비한 생산적이고 행복한 노인 학습 체제

1) 배경

□ '베이비붐 세대'라 불리는 중고령자 세대의 대거 은퇴

□ 성공적 노화의 중요성

- 고령화는 개인적 차원에서 삶의 주기가 길어졌고, 특히 노년이 길어졌음.
- 성공적 노화는 생물학적 측면(질병이 없는 상태), 심리학적 측면(인지기능의 잠재능력)뿐만 아니라 사회학적 측면(사회적 활동과 상호작용)을 고려
- 성공적 노화의 관점에서 노년 교육의 중요성이 부각

□ 노인학습은 생산적이고 행복한 삶에 기여

- 노인학습은 단지 생산력을 위한 훈련만이 아니라 경제활동에서 벗어나 안락한 노년을 행복하게 마무리할 수 있게 도와주기 위한 목적
- 노년기 적응교육, 새로운 사회의 기술·지식 습득, 사회기여, 자기표현 등의 학습이 필요함. 노인교육이 생활만족도에 기여함.

2) 현황

□ 2017년 노인실태조사 결과(정경희 등, 2017), 전체 노인의 12.9%가 평생교육에 참여

- 프로그램으로는 41.9%가 건강·운동프로그램, 34.9%는 문화예술프로그램, 10.4%는 어학 프로그램 참여
- 교육시설로는 노인복지관이 34.8%, 경로당 19.2%, 주민센터 13.8%, 공공문화센터 10.5%, 매체활동을 통한 평생교육은 2.2%임.

3) 추진과제

□ 국가 수준의 노인학습체제 구축: 가칭 ‘고령화사회평생교육위원회’ 구성

□ 가칭 ‘노인교육진흥법’을 제정하여 노인교육을 안정적으로 시행함.

- 국가와 지방자치단체는 노인교육을 위한 재정을 확보하여 노인학습자들이 금전적 부담 없이 교육을 받을 수 있도록 보장함.

□ 노인학습 프로그램 개발 및 지원

- 이미 우리에게도 노인학습을 제공할 수 있는 유용한 시설들이 많이 있음.
 - 현재 대학에서 운영하는 평생교육원은 주민, 특히 고령자, 은퇴자를 위한 프로그램은 거의 찾아 볼 수가 없음.
 - 평생교육원이나 산학협력단에서 노인교육 프로그램을 운영하는 경우에 행·재정적 지원이 뒷받침된다면 더 활성화될 것임.

□ 노인교육 정보 접근성 확대: ‘노인교육 플랫폼’ 구축

- 지금까지 대부분의 노인들이 실질적으로 관련 교육을 받을 수 있는 경로가 불분명
- 따라서 중앙정부 수준에서 ‘노인교육 플랫폼’을 구축하고 여기에 지자체들이 관련 정보를

역동적으로 탑재하여 고용, 교육, 복지 등의 다양한 정보를 공유하고 실제로 교류할 수 있도록 지원할 필요가 있음.

□ 노인교육 전문화

- 노인교육을 전문적으로 할 수 있는 전문가를 체계적으로 양성하는 물적 토대가 필요하고, 그 안에서 전문가가 배출될 수 있도록 해야 함.

□ 6차 산업 참여를 통한 경제적·정신적 노인복지 활성화

- 6차 산업으로 불리는 농업[생산(1차)+가공(2차)+유통(3차)]으로 전직하려고 하는 경우에 재정적으로 지원하고 치유농업 등에 적극적으로 참여하도록 유도함.

3. 보건의료 분야 변화 전망

가. 보건의료체계의 변화·발전과 정책과제

- 한국보건의료는 [지속가능성], [형평성], [질적 요인] 측면에서 그동안 ‘양적’ 최소선 충족을 일차적 목적으로 진행
 - 효율성, 접근성, 질 등 보건의료의 가치 달성 측면에서 과거와 현재가 공존하는 일종의 ‘지체’ 현상 보이고 있음.
 - 인구고령화와 지역 인구 감소에 체계적으로 대응하지 못하면 제도의 건실성 훼손과 국민들의 삶의 질(건강의 질) 하락으로 직결될 우려
- 특히 코로나19는 환자의 규모, 위험의 전파력, 위험의 범위 측면에서 각각 ‘대량·단기간·전국’이라는 특성을 나타냄.
- 이는 공중보건 위기 상황을 초래하였을 뿐만 아니라 그동안 익숙하게 운영하여 왔던 한국보건의료체계 전반을 재검토하고 재편하는 계기로 작용할 전망이다.

1) 인구고령화 시대의 보건의료의 격차와 대응

- 한국보건의료체계는 양적 확충을 통한 접근성 개선을 통해 괄목할 만한 성과를 거두어 왔음에도 불구하고 지역별, 분야별 격차가 크게 지속
- (지표 1) 심뇌혈관질환은 인구고령화에 따른 유병률 상승 및 개인과 사회의 부담 증가가 예상

되는 질환

○ 심뇌혈관질환 관련 응급의료는 ‘필수의료서비스’임에도 불구하고, 지역 간 인프라의 차이 등으로 사망률 격차 발생

○ 심뇌혈관질환이 서울 등 대도시에 비해 강원·전남·경북·경남 등 지역에서 열악

□ (지표 2) 치료가 가능한 사망률(amenable mortality rate) 역시 지역 격차가 관측

○ 시도(2015): 인구 10만 명당 치료가 가능한 사망: 서울 44.6명, 충북 58.5명

○ 시군구(2015): 인구 10만 명당 치료가 가능한 사망: 강남구 29.6명, 영양군 107.8명

□ 의료인력의 지역별 분포 불균형

○ 의사 인력의 경우 보건의료기관 활동 의사의 수는 지속적으로 증가하고 있으나, 대도시, 특히 서울 중심 편중이 심화되고 있음.

□ 전문진료과목 간 의사인력 수급 불균형

○ 개원이 유리하거나 수요가 많고 근무여건이 양호한 과목에 전공의 지원율이 높음.

- 2019년 기준, 정형외과(173.7%), 재활의학과(162.7%), 성형외과(162.5%), 피부과(147.8%) 등은 정원 초과

○ 소위 ‘Big 5’ 병원을 제외하고, 지방 수련병원에는 인기과만이 정원을 충족, 기피과는 지원자 전무

- 이에 따라 지방의 경우 응급, 심뇌혈관질환, 분만 등 취약성이 심화, 최근 코로나19 유행 상황에서 감염병 대응 전문가의 부족 역시 부각

□ 간호사 인력의 쏠림에 따른 인력난 심화

○ 대도시 대형병원으로의 쏠림에 따른 지방과 중소병원의 간호인력난 심화 현상이 좀처럼 개선되지 못하고 있음.

2) 대응과제

□ 1) 공공보건의료인력 양성을 통한 보편적 건강보장 기반 확보

○ ‘격차’가 실재하는 필수의료 분야에서는 의과대학 정원 증원과 지역중심 활동 지정 등 국가 주도의 의사인력 확보 추진

- 신규 양성 의사인력에게는 ‘지역중심 활동’ 의무를 설정하는 대신, 정부 차원의 보다 적

극적인 지원도 동시에 시행

○ 필수 의료영역에 대한 지원 확충

- ‘낮은 수가 현실화’ 논의와 별도로 취약 분야, 취약지 등에 대한 지원 확대 필요성은 높다고 판단됨.

□ 2) 지역별 책임의료기관을 통한 격차 해소와 보편적 건강보장 달성

○ 지역책임의료기관 지정: 분절적인 행정단위(시·군·구)기준 지양, 실제 의료서비스 이용에 근거한 ‘진료권’ 기준으로 설정

- 지역책임의료기관의 필수의료 영역 설정
 - 필수의료 영역: 응급의료, 심뇌혈관질환 대응 등
 - 선택 의무 설치 영역: 고위험모자신생아(분만 포함), 재활의료, 고위험아동진료(달빛어린이병원), 감염병 등
 - 지역책임의료기관은 필수의료 제공의 구심점 역할과 지역 내 외부 보건의료자원 연계 역할
 - 심뇌혈관질환으로 인한 응급 환자: 자체 치료역량을 갖추되, 고난이도 환자의 경우 구급대-지역책임의료기관-권역 대형(상급) 종합병원의 전원·이송체계 구축
 - 퇴원환자에 대해서는 지역 내 재활기관, 요양기관 등과 연계
 - 일차의료기관은 고혈압 등 고위험군을 대상으로 한 만성질환관리 시범사업을 내실있게 추진하도록 지원
 - 보건소, 지역 내 건강증진단체에는 방문건강사업과 디지털 헬스케어 기술 등을 활용한 건강위해행위 관리 기능 부여

○ 지역책임의료기관에 대한 지원과 지방자치단체 책임성 강화

- 지역책임의료기관에 대한 성과평가를 실시하되, 수익성에 기초한 평가보다 ‘필수적인 공보건의료’ 수행을 집중적으로 평가, 발생하는 적자에 대해서는 ‘착한 적자’로 인정
- 시·도 단위에 ‘지역 공공보건의료지원단’ 설치 및 지방자치단체 인센티브 부여 검토

나. 의료비 단기 전망과 정책 추진과제

1) 의료비 전망 결과

- 우리나라는 OECD 평균보다 낮은 수준의 의료비 지출을 하지만, OECD 국가 중에서 가장 빠

른 증가세를 보이며, OECD의 평균 수준(2019년 기준 8.8%)에 다소 못 미치는 수준

[그림 3-4] 2018년 경상의료비의 자원 구성

경상의료비 143.2조원					
정부·의무가입제도 85.8조원 (59.9%)		임의가입제도 10.8조원 (7.6%)			가계직접부담 46.5조원 (32.5%)
정부 14.5조원 (10.1%)	의무가입건강보험 71.3조원 (49.8%)	임의가입 건강보험 9.2조원 (6.4%)	비영리단체 1.4조원 (1.0%)	기업 0.2조원 (0.2%)	
※ 정부·의무가입제도 : 정부 + 의무가입건강보험(건강보험, 산재보험, 장기요양보험, 자동차보험) 임의가입제도 : 임의가입건강보험(실손형민영보험) + 비영리단체 + 기업					

□ 본 분석에서는 1985년~2019년 시계열 자료를 기초로 자기회귀이동평균(ARIMA) 모형에 기반을 두어 2020~2029년의 의료비를 전망함.

□ 분석 결과, 총 의료비는 2019년(잠정치) 154.0조 원을 시작으로 연평균 7.9% 증가하여 2029년 328.4조 원에 이를 것으로 전망

□ 의료비의 자원별 구성비, 의무가입건강보험의 비중이 가장 큰 폭 늘어나고(2019년 대비 2029년 6.8%p 증가), 가계직접부담의 비중이 가장 큰 폭 줄어듦(2019년 대비 2029년 5.9%p 감소)으로 예상됨.

<표 3-3> 2019~2029년 의료비 전망 결과

(단위: 조 원, %)

구분	경상의료비		정부재원		의무가입 건강보험		임의가입 건강보험		가계 직접부담	
	총액	비율	의료비	비율	의료비	비율	의료비	비율	의료비	비율
2019	154	100.0	15.5	10.1	78.1	50.7	12	7.8	48.4	31.4
2020	164	100.0	16.2	9.9	84.4	51.4	13.8	8.4	49.7	30.3
2021	176	100.0	16.7	9.5	91.4	51.9	15.5	8.8	52.4	29.8
2022	190.8	100.0	17.7	9.3	100.4	52.6	16.7	8.8	55.9	29.3
2023	206	100.0	18.9	9.2	109.9	53.4	18.1	8.8	59.1	28.7
2024	222.9	100.0	20.1	9.0	120.5	54.1	19.5	8.8	62.8	28.2
2025	241	100.0	21.4	8.9	132	54.8	21.1	8.7	66.6	27.6
2026	260.4	100.0	22.7	8.7	144.4	55.5	22.7	8.7	70.5	27.1
2027	281.4	100.0	24.2	8.6	158	56.1	24.5	8.7	74.8	26.6
2028	304.1	100.0	25.7	8.5	172.8	56.8	26.4	8.7	79.2	26
2029	328.4	100.0	27.3	8.3	188.9	57.5	28.4	8.7	83.8	25.5
연평균 증가율	7.9		5.8		9.2		9.0		5.6	

자료: 저자 작성

2) 정책 추진과제

- 임의가입건강보험(실손형 민영보험) 재원이 의무가입건강보험과 버금가는 속도로 증가할 것으로 전망되어, 향후 공적 제도와 민간 제도 간 역할 구분 필요
 - 2018년 기준 70%의 국민이 실손형 민영보험 가입
 - 우리나라의 실손형 민영보험은 건강보험 급여 항목 보충형과 비급여 항목 보완형이 혼합운영되어, 의료이용을 늘리고 개인과 사회의 추가 비용을 발생, 결과적으로 공적 제도의 지속 가능성 위협
 - 민영보험은 실손 중심의 보완형으로 비급여 항목만을 대상으로 제한적으로 운영하거나, 현행대로 보충적 역할을 인정한다면 국민건강보험제도와 연계하여 관리 필요
- 정책적 관점에서 ‘본인부담상한제’ 내실화 필요
 - 현재 이 제도는 보완적으로 이용 중, 향후 포괄적인 접근을 가능하게 하여 행정적인 면에서 항목 하나하나를 검토하는 것보다 비용 효과적이며, 보장 범위에 대한 국민의 이해를 높일 수 있음.

4. 직업교육 및 직업훈련 분야 변화 전망

가. 학교교육체계의 직업교육 전망과 정책과제

1) 직업교육의 현황 및 문제점

- 직업교육의 현황
 - 학교교육체계 직업교육은 중등직업교육 제도의 특성화고, 마이스터고 / 고등직업교육 제도의 전문대학과 폴리텍 대학으로 구분
 - 향후 학령인구 감소는 직업교육기관의 입학자원 확보에 부정적인 영향
 - 1980년 이후 직업계고와 전문대학 학생 비중은 크게 감소
 - 현재의 입학정원(2018년 기준 49.7만 명) 수준을 유지할 경우, 2024년에는 약 12.4만 명 부족 예상, 일반대학에 비해 전문대학이 더 큰 영향
 - 직업계고 학생의 졸업후 진로에서 취업자는 1990년대 들어 급감, 대학 진학자는 급증, 최근 들어 무직자 비율 증가

□ 직업계 고등학교의 문제점

- 직업계고 입학생의 기초학력이 일반계고에 비해, 다른 나라에 비해 저하 추세
 - OECD 국제학업성취도조사(PISA)의 2003~2015년 결과를 토대로 직업교육 참여 학생의 기초학력 저하 추세
 - 또한, 우리나라 일반계고에 비해 직업계고의 기초학력 미달
- 병역 의무에 따른 경력단절
 - (1단계) 군미필에 따른 채용 기피 현상, (2단계) 채용 후 군복무에 따른 업무 공백, (3단계) 군복무 후 진로 변경(진학, 이직 등) 등으로 경력 단절
 - 고졸 취업자 대상 산업기능요원제도나 특기병제도(전문특기병, 취업맞춤특기병 등)가 운영되고 있지만, 연간 수혜자가 적은 실정
- 고졸 취업의 질 저하
 - 2015~2017년 사이 학력에 따른 사업체 규모별 취업자 분포를 보면, 고졸 취업자는 1~4인 사업체(28.4% → 26.3%), 5~9인 사업체(20.0% → 23.0%), 10~29인 사업체(18.5% → 22.0%)에서 증가한 반면, 30인 이상 사업체에서는 그 비중이 줄어들었음.
 - 특성화고, 전문대학 졸업자와 일반대학 졸업자 간의 임금 격차 지속
 - 지난 12년간 고졸 월임금이 3.03%로 상승한 반면, 전문대졸은 4.40% 상승하여 고졸과 전문대졸간의 격차가 벌어지고 있음.
 - 공공부문 고졸채용 부진
 - 9급 공무원의 고졸 인원을 확대 추진하였으나, 매년 3%대 수준
 - 지역인재 9급 수습직원 채용분야: 행정, 세무, 관세, 공업, 농업, 식품, 임업, 보건, 시설, 방재안전, 전산, 방송통신, 환경
- 고졸 취업자의 후학습제도에 대한 모니터링 미흡
 - 2010년 '선취업 후진학' 방안 추진, 후진학 또는 후학습 관련 정책이나 제도가 확대되었으나, 실효성 미흡

□ 전문대학의 문제점

- 다양한 입학자원 확보 미흡
 - 여전히 학령인구 중심 입학자원 모집으로 신입생 충원 미달
- 직업계고와 일반대학 중간에서 전문대학의 정체성 및 차별성 미약
- 고교 졸업자 감소로 기초학력 부진 학생이 전문대 및 대학에 진학하면서 전반적으로 고등교

육의 질 저하

- 전문대학이나 일반대학 졸업자가 하향 취업하면서 국가 전체적으로 ‘학력 인플레이션’ 심화, 사회적 비용 증가

2) 정책 추진 과제

□ 중장기(10~20년) 추진 과제

- 산업별·직업별 인력수급 전망 및 직업정보의 정교화 실현
 - 현재 노동시장 인력에 대한 보다 정확한 DB 구축 및 이동 상황(입직, 이직, 전직, 퇴직 등)
 - 현재보다 더 세밀하고 정밀한 산업별·직업별 인력수급 전망 필요
 - 산업 및 직업별 구인·구직 정보 매칭 시스템을 통한 구인-구직간 미스매치 완화
- 인력수급 전망에 기초한 국가인적자원개발 계획 수립
- 국가인적자원개발 계획에 기초한 학교급별 인력양성 기본 계획 수립
- 민간주도형 인력양성 시스템으로의 전환
 - 인력 미스매치 문제 해결을 위해, 공급자(정부 또는 교육기관) 중심에서 수요자(산업계) 중심의 인력양성체제로의 전환 필요
 - 국가주도 또는 교육기관 주도의 산학협력교육에서 기업주도로의 전환
 - 산학협력의 대표적인 형태는 교육과 연구개발인데, 직업교육에서는 연구개발보다는 교육 중심으로 산학협력이 이루어지고 있음.
 - 교육중심의 산학협력의 경우에도 현장실습이나 현장체험 위주로 이루어지고 있는데, 교육기관은 현장실습 및 현장체험 장소(산업체) 확보에 큰 어려움을 겪고 있음. 즉, 현장실습이나 현장체험이 산업계는 관심이 거의 없음.
 - 산업계의 산학협력 활동에 대한 국가차원의 인센티브(세제혜택 등)를 확대하고, 산업별 협회·단체가 분야별 산학협력을 총괄 및 조정할 수 있도록 협회·단체에 대한 지원과 역량 강화를 추진해야 함.
- 산업 및 직업분야별 학교급과 연계한 성장경로(Career Pathways) 구축
 - 직업군에 따른 입직단계 직무 파악, 학교급별 양성인력 대표 직무 설정으로 학령기별 학생의 진로 설계 및 향후 학업계획 수립을 유도
- 미래 직업변화에 능동적으로 대처할 수 있는 기초학력의 증진

□ 단기 추진 과제

- 현재 추진 중인 국가역량체계(NQF: National Qualification Framework)의 조기 구축
- 평생학습계좌제와 직업능력개발계좌제의 연계 및 통합
 - 교육부 ‘평생학습계좌제’와 고용노동부 ‘직업능력개발계좌제’의 통합 운영
 - 장기적으로는 초·중등(NEIS), 대학교육(개별대학), 평생교육(평생학습계좌), 직업능력개발(직업능력개발계좌) 등 교육·훈련기관 학습이력과 취업 경험(고용보험 등)을 통합-연계
- 학교급(또는 학위)별 교육목표에 부합하는 인력 양성
 - 학교급별 인력양성 목표에 부합하는 학과 재구조화
 - 4차 산업혁명 등 산업 및 기술 변화에 따른 학과 개편 지원 강화
 - 현장성 높은 인력 양성을 위한 교육과정 개편 및 운영
 - 주문식교육, 계약학과와 같은 산업수요 맞춤형 학과 또는 교육과정의 개설 및 운영
 - 현장성을 갖춘 교수 및 교사의 확보
 - 직업계고 학생을 다양한 희망진로를 고려한 학교의 교육과정 운영 자율성 강화
- 중등직업교육과 고등직업교육 간 연계를 통한 우수 기술인력의 양성
 - 입직단계에서 요구하는 직업능력이나 숙련을 함양하는 데에 많은 시간이 소요되는 직종의 경우에, 직업계고(3년)와 전문대학(2년)간 연계를 통해 충분한 교육시간을 확보
 - 고교단계 이수 교과에 대한 대학 학점 인정, 고등학생의 대학 학점 사전 취득 등 고교와 대학 간의 실질적 연계
- 고졸 취업자의 미래 진로(career path)에 기반한 후학습 및 인사관리 개선
 - 고졸 재직자의 일 경험과 학습 경험에 대한 학점 인정 방안을 마련하여, 현장 담당업무와 후진학이 직접적으로 연계될 수 있는 제도 개편이 필요
 - 동일 기업 내 후진학에 따른 상급 학위 취득 결과를 인사 고과나 임금 등에 반영하여 후진학이 경력단절의 원인이 되지 않도록 끊김 없는(seamless) 경력경로(career path)를 구축

나. 인구구조 변화에 따른 직업훈련 체계 개선방안

1) 직업훈련 현황 진단

□ 인력양성 및 직업훈련 제도·정책 변화 경과

- 직업훈련과 관련 다양한 법령들의 적용대상, 범위 등 조항이 분리, 유사중복으로 규율과 지원이 미흡
- 노동 → 자본 → 기술 → 지식 → 디지털 등 시대별, 환경별 주요 특징들에 부합하는 직업훈련에 대한 개념정의와 인식을 바탕으로 새로운 직업훈련상(像) 마련 필요
- 고용보험 제도 내 직업훈련 사업의 성과와 한계

□ 주요 현안 이슈

- 직업훈련 정부 주도, 공급자 중심의 획일화된 운영, 시장기능 상실
- 산업, 기업, 개인의 수요와 일치도가 떨어지는 훈련과정으로 인력양성, 향상 및 숙련 불일치
- 직업훈련이 저숙련, 단순, 단기반복 학습이라는 전근대적, 고전적 인식이 여전히 온존, 개인의 평생 직업능력개발의 근간이라는 새로운 패러다임 설정 곤란
- 학교 단계를 이어받고, 노동시장 퇴장 및 이후 노후까지 고려하는 미래사회 대비형 인적자원개발의 핵심이라는 장기적 관점에서 직업훈련 인프라에 집중 투자 필요
- 전 국민 고용보험제도와 연계한 직업능력개발 운영 체제를 갖추어, 보편적인 직업훈련과 특수한 고숙련 인력양성이라는 수요를 모두 충족할 수 있는 시스템 필요
- 코로나 19 이후 비대면(언택트), 플랫폼 노동 증가 등에 따른 훈련 내용과 방법, 적용이 요구

2) 중장기(10~20년) 정책추진 방향

□ 기본 방향

- 현재의 직업훈련은 분산형, 상명하달방식(Top-down), 타율적, 비시장, 제도·정책·사업 혼재 등으로 비효율 발생
- 미래사회에 대비한 직업훈련은 공공과 효율, 자율과 책무, 선도와 보장, 질적 수월성 및 지속가능성 확보 등을 기본방향으로 설정하여 추진할 필요 있음.

□ 중장기 정책 방향

- 인구구조 및 노동시장 변화를 고려할 때 직업능력개발에 대한 새로운 인식과 접근 필요
 - 교육(education)과 일(work)의 융·복합 직업훈련 시스템 구축
- 생애 직업능력개발로의 전환을 위한 재원 및 운영체제 혁신
 - 직업훈련 사업을 별도 분리, 학교교육 단계, 재직단계, 노동시장 퇴장 시기(이·전직 포함) 및 노년시기까지 포함하는 “국민평생직업능력개발제도(가칭)” 운영
 - 별도의 재원(국민직업능력개발세)을 간접세로 교육세에 포함 징수(현재 교육세의 세율을 조정(증액)하고, 일정비율을 직업능력개발에 투입하는 방식)
- 수요기반의 유연하고, 신속한 대응체제(인프라) 구축

3) 중장기(10~20년) 정책 세부 추진과제

- 직업능력개발사업 체계를 노동시장 진입 및 재직 단계뿐 아니라 전 생애에 걸친 평생 직업능력 개발체제로 확대 운영
 - 기존은 재직자(기업, 개인, 공동)-실업자(민간, 공공)로 구분 운영 중
 - 학교 교육부터 구직, 재직, 이·전직, 퇴직, 노후 등 생애 전 단계를 아우르는 통합형으로 재구조화
 - 개인의 성, 연령, 학력 등 인적 속성 및 경제사회적 상태별, 이행단계별 역량개발을 위한 진단, 수요도출, 훈련 프로그램 매칭, 노동시장 이행(자유로운 진출입) 등이 자유로운 환경이 제공되어야 함.
- (재원)학교 단계는 일반회계, 이후 단계는 현재의 고용보험기금 또는 직업능력개발세(일반회계 혹은 별도 기금)를 신설하여 담당하도록 개편이 필요함.
- 국가·정부 주도에서 민간·기업 주도로 주류(Mainstream)를 전환, 정부는 인프라 구축과 전달 체계 개선을 통한 지원 중심으로 기능 전환
- 직업훈련 관련 모든 주체들이 자유로이 지식, 정보, 경험, 모델 등을 공유 및 거래할 수 있는 국가가 지원하는 “(가칭)직업능력개발 통합플랫폼”을 구축
- 직업능력개발의 효과적인 추진과 성과를 얻기 위한 파트너십(사회적 대화, 사회적 협약) 구축
- 고용보험 미가입 사업장 노동자에 대한 특별 프로그램 운영

- 국가인적자원개발컨소시엄 사업, 공동훈련센터 등의 참여 요건 완화
- 기업현장 직업훈련(OJT) 인정 범위 확대, 교강사, 교재, 훈련과정 등에 대한 정보 제공
- 청년, 중장년, 저소득·저숙련층에 적합한 지속가능한 직업훈련 프로그램 제공

4) 단기(5년) 정책 추진과제

- 디지털화 등 기술변화에 신속하게 대응할 수 있는 유연한 시스템을 신속하게 구축
- 집계, 원격훈련 등으로 구분되어 직종별로 적용하는 시간당 표준훈련비 단가 체제 혁파
- 기존의 획일형, 집체형 교육 방법에서 탈피, ICT 활용, 현장·프로젝트 중심 교육훈련방식으로 전환
- NCS 적용대상, 방식, 모니터링 및 평가에서 강제 준수 방식을 탈피, 선택·자율 방식으로 변경
- 정부는 최소 훈련기준만 제시하고, 훈련공급기관이 자율적인 훈련과정을 설계 운영하도록 전환
- 지역과 산업 중심의 인력수급 및 인력양성 체제 구축
- 기업경영 위기 시 구조조정 없이 인력 보유할 경우와 유사 분야, 업종, 산업단지(클러스터) 단위로 숙련인력을 공동으로 활용할 경우 교육훈련비 지원

5. 사회보험 분야

가. 국민연금 재정 전망 및 제도 개선 과제

1) 국민연금 재정 전망

- 제4차 재정계산 결과 2030년 초반에 연금보험료 수입보다 급여 지출이 많아질 것으로 전망
 - 보험료 수입-지출 관리를 위해, 2030년 이전에 보험료율 인상, 가입 연령 상향 등 보험료 수입 제고 방안 실시 필요
- 적립기금은 2041년까지 증가, 2042년부터 수지적자가 발생, 2057년 소진
 - 현 상태 보험료율(9%) 적용을 전제로 한 추계결과임.

○ 기금 소진 이후 필요한 보험료율은 2060년 26.8%로 전망됨.

□ 인구 감소 및 평균수명 증가에 따른 수급자 규모 증가는 부과방식 비용률에 영향

○ 사회 전체의 건강수명 증가에 맞춰 수급연령 조정 필요

- 평균수명 증가에 따라 급여를 감액하는 자동조정장치: 세대 단위의 수지 균형을 맞출 수 있지만 매월 연금급여를 줄이기 때문에 소득보장 측면에서는 바람직하지 않음.
- 고령자의 경제활동 참가와 연계한 수급연령 조정: 바람직한 방향이나, 전체 고령자에게 적용하기 어려우며 수급연령 자체도 크게 높이기 어렵다는 한계
- 생산연령인구가 감소하기 전에 국민연금 보험료율 조정을 시작하고, 수급연령을 조정하면서 생산연령인구 규모를 증가시킬 수 있는 방식으로 대처가 필요

○ 수급연령 조정을 통해서 노인부양비 추세선의 기울기를 낮출 필요가 있음.

- 수급연령은 2033년까지 65세로 연장할 계획이므로, 그 이후 시점의 수급연령 조정 계획 검토 필요

2) 정책추진 방향과 중장기 정책과제

□ 재정 안정화

○ 보험료율 인상을 위한 단계별 계획 수립

- 국민연금종합운영계획, 경사노위 연금개혁특위에서 국민연금 보험료율 인상안이 다뤄지고 있음.
- 보험료율 인상에 대한 사회적 합의 도출을 위해 급여적절성을 확보할 수 있는 소득대체율 인상 논의도 함께 진행 중임.
- 국민연금종합운영계획은 소득대체율을 45%로 하고, 2021년부터 5년마다 1%p씩 보험료를 인상하여 2031년부터 12%p의 보험료율을 적용하는 안을 포함하였음.
- 경사노위 연금개혁특위는 노후소득보장과 재정지속가능성을 논의하고 3가지 안을 제안하였는데(경제사회노동위원회, 2019), 이 중 소득대체율을 45%로 하고 보험료율 12%까지 10년에 걸쳐 인상, 소득대체율을 40%로 하고 보험료율을 10%로 인상하는 안을 포함하였음.

○ 보험료율 인상에 따른 취약계층 지원 방안 수립

- 국민연금 보험료율 인상과 연계한 보험료 지원제도 개선 필요
- 국민연금 보험료율 인상에 따라 탄력적인 지원방안 설계가 가능할 수 있도록 할 필요

- 보험료를 상향 조정해 따른 가입자의 경제적 고통 완화 필요
- 5인 미만 소상공인의 부담을 줄이기 위해 두루누리 지원 사업을 확대(가칭 ‘지역가입자 보험료 지원 사업’과 연계)

□ 급여 적절성

○ 국민연금 사각지대 축소를 통한 급여 적절성 확보

- 비정규직 임금근로자 상당수가 지역가입을 선택, 특수고용직 노동자 등도 현행법의 한계로 지역가입
 - 지역가입한 정규직 3.7%, 비정규직 임금근로자 11.4%
 - 현행 두루누리 사회보험제도는 사업장 가입자에 한정하여 보험료 지원
- 이들에게 보험료 미납, 납부유예를 최소화할 수 있도록 지원하고, 사업장가입 전환 지원 필요

○ 국민연금 의무가입 연령 상향 조정

- 60세 이상자의 노동시장 참여가 증가하고 있으나, 국민연금 당연적용 대상에서 제외
 - 2019년 기준 60~64세 임금근로자는 해당 연령대 경제활동인구의 약 58.3%
 - 이들 임금근로자 중 정규직 비율 41.7%
 - 이들 정규직 임금근로자 중 63.43%, 비정규직 임금근로자 중 34.4%의 평균 급여 200만 원 이상
- 국민연금 수급개시연령에 맞춰 국민연금 당연적용 연령 상향 조정 필요

나. 건강보험 지속가능성 변화 전망

1) 현황 진단

□ 인구고령화에 따른 의료비 지출 증가

- OECD 국가의 GDP 대비 의료비 지출 비중은 2018년 현재 우리나라는 36개국 중 22번째로 낮은 수준이나 2009~2018년 기간 동안 연평균 증가율은 3.2%로 가장 높았음.
- 우리나라의 GDP 대비 경상의료비 지출 비중은 8.1%로 OECD 평균 8.8%보다 낮으나 매우 빠르게 증가
 - 현재와 같은 의료비 증가 추이가 지속될 경우 2~3년 안에 우리나라의 GDP 대비 경상의료비 수준은 OECD 평균을 넘어설 것으로 전망

□ 고령화, 보장성 확대에 의한 건강보험 지속가능성 우려

- 고령화, 보장성 확대 등 재정 지출 요인은 산재한 반면, 저출산, 경제성장의 정체 등 재정확보의 어려움이 가중될 전망이다. 따라서 재원의 안정적 확보, 지출 합리화를 통해 건강보험의 지속가능성을 제고하기 위한 노력 요구
- 정부는 국민의 의료비 부담을 낮추고자 건강보험 보장률을 현재 63.4%에서 2022년까지 70%로 확대하는 건강보험 보장성 강화정책을 발표한 바 있음('17. 8. 9.).
 - 보장성 강화계획에 따라 30조 6000억 원 추가적 재원 필요
- 고령화에 따른 노인인구 증가로 지난 10년간 65세 이상 노인 진료비는 약 3배 증가('08년 10.7조 원 → '18년 31.8조 원)
 - 2008~2018년까지 65세 미만 건강보험 진료비는 연평균 6.7% 증가한 반면 65세 이상 건강보험 진료비는 연평균 11.5% 증가, 2018년 기준 65세 이상 노인(전체 건강 보장 인구의 약 13.9%) 진료비는 건강보험 총진료비의 40.8%수준(약 3조 2000억 원)
- 고령일수록 1인당 진료비가 높고, 특히 70대와 80대의 1인당 진료비가 높으며, 다른 연령대에 비해 증가 속도가 빨랐음.
 - 50대 이하의 1인당 연간 진료비는 100만 원 이하로 비슷한 규모인 반면, 60대 이상은 1인당 진료비 규모도 매우 높은 수준이며 급격하게 증가하고 있음.

2) 재정 전망

- 건강보험 제도의 지속가능성을 위해 단기적, 중기적 재정 전망에 근거한 체계적 재정관리가 필요함.
 - 현재 보험료를 상한은 법률로 8%로 제한하고 있으나, 고령화 및 보장성 강화 속도를 고려하면 2025~2026년 경 상한에 도달할 전망
- 2019~2028년 10년간 재정전망 결과(국회예산정책처, 2019)
 - (건강보험 재정수지) 2019년 △4.1조 원 → 2028년 △10.7조 원으로 재정수지 적자 증가, 적립금은 2019년 16.5조원에서 점차 감소하여 2024년 소진(또 다른 시나리오 2028년 소진)
- 건강보험 보험료를 법적 상한선 8% 개정 논의는 매우 큰 사회적 논쟁 야기가 예상
 - 상한선 조정 논의는 보장성 확대, 지출관리, 재원조달 등 건강보험 제도 전반에 대한 개혁 및 새로운 제도 설계에 대한 논의로 본격화될 것.
 - 건강보험 보험료율이 법적 상한선인 8%에 도달하여 보험료 인상률이 고정될 경우 보건의료

수입 증가는 한계에 직면

3) 개선방향

□ (중·장기) 건강한 고령화와 합리적 의료이용을 위한 ICT기술 활용

- 만성질환 대응을 위한 예방과 건강관리, 일상적 건강 모니터링 등에 ‘기술을 활용하여’ 개인이 자발적으로 건강을 관리
 - 인구고령화에 따라 만성질환자 수는 건강보험 적용인구의 약 33.1%('16년 기준)수준, 만성질환 치료에 따른 지난 10년간 진료비의 연평균 증가율은 10.7%(고숙자, 정영호, 이정아, 배정은, 2018)
 - 2016년 기준 만성질환 진료비 중 고혈압 치료 진료비는 약 11.6%, 당뇨병 치료 진료비는 약 7.8%

□ 노인 의료와 요양서비스 통합적 제공

- 우리나라는 1차, 2차, 3차 의료기관의 기능과 역할이 불명확하고, 의원과 병원은 상보적 관계가 아닌 경쟁 관계를 형성하여 환자가 시의적절한 치료에 제약
- 서비스 연속성에 따라 급성기 의료서비스, 급성기 이후의 아급성기 의료서비스, 장기요양서비스가 연속적으로 이루어져야 하며 비용이 합리적으로 산출되어야 함.
- 진료권을 설정, 해당 국공립 의료기관에 ‘(가칭)노인통합케어센터’ 설치하여, 의료 공급자들 간의 수직적-수평적 네트워크를 구축하여 대상자에게 서비스 제공

□ 노인 전문의 도입에 대한 검토

- 노인 환자는 한 사람이 복수의 질환을 지니고 있으며 개인차가 크며, 증상이 비정형적이고 장기의 기능 부전이 잠재적으로 존재하고 있고, 약제에 대한 반응이 일반 성인과 다르다는 점에서 노인 치료는 특정 질환에만 집중하기보다는 전인적으로 접근하는 것이 필요함.

□ 새로운 노동시장에 대응할 수 있는 부과기반 마련(장기)

- 기간제, 비정규직, 특수고용 등으로 인한 노동시장의 분절은 보험료 부과와 사각지대로 연결됨.
- 향후 보험료 부과기반은 축소되고 의료기술 발달로 인한 기대수명 증가는 의료이용량을 증가시켜 건강보험 지속가능성의 최대의 약점으로 작용할 수 있어, 새로운 노동시장에 대처할 수 있는 부과체계 개발

다. 노인장기요양보험 전망과 정책방향

1) 현황 진단

□ 노인장기요양보험 수급자 수 확대

- 2008년 노인장기요양보험 도입 이후 장기요양인정자(요양등급 1~5등급과 인지지원등급) 지속 확대
 - 2008년 21만 명에서 2019년 현재 77만 명으로 65세 이상 노인인구의 약 10.1% 규모
 - 제도 도입 이후 장기요양 인정기준 점수를 하향 조정하여 수급대상자를 확대, 문재인 정부 ‘치매국가책임제’의 일환으로 일상생활수행능력에 큰 제한이 없으나 치매질환자에 대해 ‘인지지원등급’을 도입하여 인정자 수 증가

□ 장기요양보험의 재정 현황

- 2019년 기준 수입은 약 7조 5천억(보험료 및 국고지원 포함), 지출 약 8조 2천억으로 당기 수지 6천 6백억 적자. 2016년부터 당기수지 적자 상태이며, 누적수지 또한 계속 감소 상태
- 노인장기요양보험의 주요 수입원인 보험료율은 소득대비 0.21% → 2020년 0.68%로 증가

□ 장기요양수급자의 계속적 확대와 급여수준 확대에도 불구하고, 요양필요 수준이 낮아 장기요양등급을 받지 못한 노인의 요양병원 사회적 입원 계속 증가

- 요양병원 입원 환자 중 경증 비율은 입원환자의 49.3%, 1년 이상 장기입원 비율은 49.6%, 이들의 상당수는 장기요양보험에 진입하지 못한 노인

□ 요양병원의 계속적 증가와 사회적 입원 증가 이유

- 노인과 가족: 장기요양보험에서 등급을 받지 못하였으나 보호를 필요로 하는 대상으로 가족이나 지역에서의 보호를 받을 수 없는 상황
 - 지역과 재가에서의 보호서비스 부족(체계 미비)로 요양병원에서의 퇴원이 어려운 상황
- 요양병원: 제도가 갖는 확장의 수월성으로 요양병원 병상수 증가(전체 의료기관의 40% 초과)
- 장기요양시설: 요양시설에서의 의료서비스 부족

2) 노인장기요양보험 수급자 및 필요인력과 재정 전망

□ 노인장기요양보험 수급자 규모 전망

- (인구추계 중위 가정 적용) 2030년 126만 명 → 2050년 273만 명으로 증가(이호용, 문용필, 나영균, 2017)

□ 장기요양 재정전망

- 장기요양 지출은 2030년 16조 9천억, 2040년 35조 2천억, 2050년 68조의 지출 증가 전망(이호용, 문용필, 나영균, 2017)

□ 장기요양 필요 인력 추정

- 장기요양보험의 필요인력은 2018년 현재 425천 명 → 2030년 828천 명 → 2050년 1863천 명

3) 노인장기요양보험 정책방향 및 과제

□ 정책방향

- 건강한 고령화로 장기요양 진입 시점 연기, 장기요양수급자 규모 증가 둔화
 - 고령자의 건강 및 기능 악화의 예방적 관리를 통해 장기요양 진입 시기를 연기
 - 이를 통해 전 생애에서 요양필요시기를 단축, 사회차원에서는 장기요양수급자 규모 증가세를 둔화시킬 수 있음.
- 제도의 효율적 운영으로 노인 보건의료-요양-돌봄에서의 재정 절감
 - 건강보험과 장기요양보험 간 유기적 연계
 - 고령자의 건강과 돌봄의 대표적 제도인 건강보험과 장기요양보험 간의 유기적 연계를 통해 의료와 요양 필요도에 따른 보건의료-요양 제공 체계 개편
 - 지역단위 보건의료-요양-지역돌봄의 통합적 연계: Aging in place의 실현
 - 지역단위 통합적 돌봄 체계를 통해 사회적 입원과 불필요한 시설 입소 감소
- 과학 기술을 활용한 노년기 자립성 확대 및 돌봄 노동 보조 기술 확대
 - 일상생활 보조 기술을 적극적 활용하여 노년기 일상생활의 불편을 해소, 타인에 의한 돌봄 감소
 - 돌봄인력 부족에 대한 대응, 3D업종인 돌봄 노동 해소를 위한 보조 기술 확대

□ 정책과제

○ 초고령사회 대비 고령친화 건강관리 체계 개편

- 지역단위 통합적 노인 건강관리 체계 구축
 - 노인주치의 제도 도입: 만성질환 관리, 건강증진, 건강관리 및 생활습관 관리, 약물오남용 관리 등 노인 개개인의 통합적 건강 욕구 점검 및 관리
 - 방문의료 및 방문간호 확대를 통한 지역 내 계속 거주하도록 지원

○ 일상생활 기능 저하 예방 사업 확대 및 고령친화적 지역사회 환경 구축

- 허약노인과 인지기능 저하 노인 대상 운동, 식생활, 사회활동 증진 확대
- 외부 활동 증대를 위한 ‘고령친화적 지역사회 환경’ 구축
 - 도로, 건물, 교통(이동성), 공원 등의 고령자 지역환경에서 외부 활동 촉진을 위한 환경 조성

○ 지역사회통합돌봄 사업(커뮤니티케어)의 적극적 추진

- 요양병원 사회적 입원 또는 요양시설 입소를 최소화하기 위해 재가생활이 가능하도록 하는 지역사회통합돌봄 서비스 제공

○ 돌봄 기술에 대한 R&D 지원 및 돌봄 기술 이용 확대

- aging technology에 대한 R&D 지원
- 돌봄기술의 이용 확대를 위한 상품화, 건강보험과 장기요양보험에서의 급여화 방안 모색

6. 주택 분야 변화 전망

가. 현황 진단

- 중장기 신규주택수요 전망 시 주요 요인으로 이용되고 있는 인구 및 가구구조가 저성장, 고령화, 코로나 19 등의 영향으로 당초 전망보다 빠르게 변화 중
- 2015년 인구주택총조사 이후 우리사회는 1인 가구 사회로 빠르게 변화 중이며, 1인 가구의 특징으로 청년과 고령 가구주의 증가를 들 수 있음.
- 수도권 인구는 2017년부터 순유입(전입)·전출(출)을 기록
- 수도권 내 이동자 중 1인 이동 비중은 지속적으로 증가, 20대의 수도권 순유입 증가
 - 비수도권에서 수도권으로 이주의 직접적인 원인은 일자리와 학업

- 수도권 내 인구이동의 주요인은 주거문제 해결
- 인구이동으로 수도권에 인구 100만 이상 도시가 8개 되는 등 국토 공간의 양극화 심화
 - 대도시가 수도권과 동남권에 집중되는 공간 양극화 진행
 - 서남권과 강원권 등에서 인구 10~15만 명의 중·소도시 수는 급속히 감소, 10~25만 명의 중·소도시 수 역시 대폭 감소해 1975년 96개에서 2015년에는 32개로 축소
- 지방도시 인구의 유출 등으로 지방에서는 빈집과 노후주택 증가
 - 30년 이상 경과된 주택 2010년 14.5%(214만 호) → 2016년 16.8%(280만 호)로 증가
- 그간의 주택공급 확대에도 청년, 신혼부부 등 실수요자를 위한 주택은 여전히 부족
- 1인 가구 10가구 중 3가구는 주거비 과부담 가구(RIR 30% 이상 가구)

나. 인구·가구구조 변화에 따른 중장기 주택수요 전망

- 중장기적으로 주택수요 감소 불가피
 - 주택수요는 장래 인구 및 가구변화, 가계의 소득변화 그리고 주택정비를 위한 멸실규모에 의해 결정
 - 하지만 주택수요 전망은 실제 시장에서 발생하고 있는 투기수요 등 가수요를 반영하는데 한계
 - 장래의 주택수요 추정결과, 가구요인에 의한 실수요의 감소세 예상
 - 가구요인은 연령별 인구수나 생산연령인구, 결혼과 취업에 의한 가구의 분화 규모와 밀접한 연관을 가지기 때문임.
 - 2018년 국토교통부 제2차 장기 주거종합계획 수정계획에서는 주택수요 연평균 38만여 호로 전망
 - 2019년 특별추계 반영, 인구 및 가구 증가세 둔화폭이 과거보다 더 커질 것으로 전망되며, 따라서 장래 주택수요는 연평균 38만 호보다 0.5~1만 호가 감소한 연평균 37만 호 수준이 될 전망
 - 경제의 저성장 지속에 따른 소득요인 수요 감소의 영향도 무시할 수 없음.
 - 저성장과 가계소득 증가율 둔화의 경우, 소득요인이 주택수요에 미치는 기여도 크게 감소할 것으로 예상

- 인구구조 변화를 반영하여 주택수요 구성을 전망하면, 60대 이상 가구주인 고령가구의 수요가 증가하고, 30대 이하 가구의 수요 감소할 것.
- 가구원수별로 1인 가구나 2인 가구 수요는 지속되는 반면, 4인 이상 가구의 주택수요는 크게 둔화
- 수도권보다는 비수도권에서 가구주 연령이나 가구원 수별 주택수요 변동이 더 클 것.

다. 주택수요 변화에 대응한 주택공급정책 과제

1) 가구원 수와 지역을 고려한 수요맞춤형 주택공급 추진

□ 가구추세 변화, 주택수요에 기반한 가구원 수 맞춤형 주택공급 방안

- (전국) 주택수요 결과를 반영한 전국 단위의 주택공급량은 1인 가구의 경우 전체 공급량의 30.0%(10.8만 호), 2인 가구 35.9%(13.3만 호), 3인 가구 20.2%(8.0만 호), 4인 가구 8.9%(3.9만 호), 5인 이상 가구 5.0%(1.6만 호) 내외의 수준에서 공급 검토
- (수도권) 가구원 수별 공급방향은 1인 가구의 경우 2032년까지는 전체 기간의 평균 공급비중 수준(약 30%)을 하회하다 이후 점차 공급 비중 증가
 - 2인 가구를 위한 주택공급은 2034년을 전후로 평균 수준(35.9%) 이하의 주택공급 필요

□ 중소형주택 공급 확대. 단, 포스트 코로나시대 주거기능 변화에도 대응

- 1~2인 소형가구를 위한 주택은 전체 공급물량의 65~67%까지 확대 공급 필요
- 인구의 도시 집중 및 고령인구의 의료접근성 증시 경향이 있음을 감안할 때 도심 내와 인근 지역에 1~2인 가구를 위한 복합기능을 갖춘 주거공간 확충 필요
 - 주거·상업·생활편의시설 등을 갖춘 주거공간을 확충. 주거공간 확충 방안으로 도심 공실 오피스의 주거용도로 전환, 노후건물 리모델링 등을 제안
- 단, 코로나19를 겪으면서 주택기능의 다양화 필요성이 대두되고 있는 상황도 적극 반영할 필요
 - 기존 휴식과 안전의 공간에 더해 재택근무(일터), 교육시설(온라인 교육), 의료시설(스마트 원격의료), 편의시설(운동, 여가, 온라인 쇼핑 등) 등으로 진화하고 있는 기능과 인간정주를 위한 최소 조건인 최저주거기준을 상회하는 공간과 시설 설치 필요
- 주된 가구유형 변화와 코로나19 등 환경변화를 반영한 국민주택규모 조정, 최저주거기준 조정 및 유도주거기준 도입도 검토
 - 1~2인 가구원 수 중심으로 주된 가구유형 변화, 재택근무 및 온라인 교육 현실화 등으로

주택기능 변화가 불가피한 만큼 국민주택규모(전용면적 기준 84㎡)에 대한 적정성 검토 필요

- 이와 더불어 최저주거기준의 지속적인 개선과 미래지향적 주거기준으로 유도(적정)주거 기준 도입 방안 검토

2) 청년·신혼부부, 중년층을 고려한 주택공급 및 주거지원정책 추진

□ 주택임대료 상승과 주거비 부담이 큰 월세주택 증가

- 저금리·고령화로 임대인의 월세공급 선호, 가계소득 증가 대비 빠른 주택가격 상승
 - 매매가 상승에 기반을 둔 전세형태의 임대주택 공급이 감소하고, 저금리 추세 지속에 따라 전세보증금의 운용수익이 감소하면서 전세에서 월세로의 임대차계약 변화가 확대
 - 임차인은 월세보다 전세에 대한 수요가 꾸준히 증가하여 전월세 수급 mismatch 발생

□ 주택가격 상승에 따른 지불 가능한 주택 감소

- 2010년 이후 저소득층, 청년 등을 위한 저렴한 주택이 빠르게 감소
 - 전세보증금 5천만 원 미만 전세는 2014년 전체 거래량 중 20% 이하, 1억 이하 전세 거래비중 2012년 51% → 2016년 40%로 감소
- 저렴한 주택은 특히 수도권 아파트에서 빠르게 감소

□ 저렴한 주택, 1~2인을 위한 소형주택 공급 확대로 생애주기별 주거상향이동 사다리 강화

- 무주택가구 중 희망하는 가구 대상으로 청년·신혼부부·중년층의 자가거주 기회 확대
 - 인구 50만 이상 대도시 지역은 분양전환 공적주택 공급 확대, 50만 미만 지역에 대해서는 자가에 주거할 수 있도록 분양주택, 기존주택 구입, 단독주택 신축 시 저리금융 지원 확대
 - 50만 이하 지역 거주자 지원의 경우, 장기저리의 수익·손실 공유형 주택공급으로 지역정착을 유도하고 지역소멸에도 적절히 대응
- 단, 코로나19 이후 시대를 감안한 주택설계와 적합한 정주조건(최저주거기준, 혹은 유도주거기준)을 갖춘 규모의 주택공급 확대 필요

□ 월세 과부담 완화를 위해 청년층 대상 월세경감 지원 추진

□ 1인 가구 증가로 주택시장에서는 교통이 편리한 지역으로 이동이 증가

- 역세권 지역에 청년주택 공급 확대 등 저소득 1인 가구와 청년층을 위한 주택공급 확대

3) 고령 인구 및 가구 증가에 대응한 고령자 친화주택공급 확대

- 고령친화적 주택공급 방안으로, 노인복지주택 공급 확대
 - 고령자 주거안정을 위해 현 노인복지주택을 임대공급에서 분양공급으로 확대
 - 노인복지주택은 65세 이상 노인인구의 약 1% 정도만 거주
 - 이용실적이 저조한 이유는 임대공급으로 주거비 부담이 커지면서 소득이 없거나 줄어들고 있는 노년층의 수요 감소
 - 자가 거주를 늘려 월 주거비 부담액을 줄이고, 아파트와 같은 공동주택 생활이 가능하도록 규제 완화 검토
- 고령자의 주거안정성을 높이기 위해 주택개보수 등 재고주택 관리와 주거복지정책 연계
 - 인구고령화에 따른 소득감소 등으로 사회전체의 주택구매력이 저하되면서 신규 주택수요가 감소할 것으로 예상되지만, 노후주택이 증가함에 따라 주택개보수에 대한 수요가 증가하고 고령자 맞춤형의 주택수요와 주택개량 수요 등은 증가할 전망
 - 고령층이 거주할 수 있는 다양한 형태의 주거안정화사업 전개
 - 고령인구 특성에 맞는 다양한 요양 및 주거상품 개발
- 고령사회의 노후 공동주택 주거성능 개선

4) 빈집 발생 및 지역소멸 지연방안 마련

- 고령의 인구 및 가구 증가, 인구감소에 따른 지역소멸 등으로 빈집 발생
 - 전국적으로 30년 이상 된 노후주택은 2018년 기준 약 308만 호(전체 주택 수 대비 17.5%)
 - 노후주택비율이 높은 지역: 전남 33.7%, 경북 26.9%, 전북 25.8%, 강원 23.4% 등
 - 빈집을 활용한 저렴한 주택공급 확대(주거환경 개선, 조세정책, 재정지원, 사회적 기업과 파트너십, 지역자산화 등), 지역으로 이주 촉진을 위해 빈집은행, 빈집 리모델링 보조, 유통촉진 장려금 지급 등 검토
- 빈집 발생을 줄이는 방안으로 주거분야에서 인구유출 원인 파악과 유입 유인 정책을 병행 추진
 - 이미 고령화된 지방의 경우 의료시설 유치 등을 위한 다각적인 노력 필요
 - 일례로 전남 B군의 경우, 인구가 4만 명대로 감소. 최근 인구감소는 70대 노년층의 인구 감소가 주원인으로 고령자들이 의료시설이 있는 주변 도시로 이동하기 때문으로 유추.

따라서 고령자를 위한 의료시설의 설치가 인구유출에 따른 마을소멸을 늦추는 한 방안이 될 수 있음을 시사

□ 인구·가구 및 주택수요 감소 지역의 빈집 발생 차단을 위한 집약적(은퇴촌) 거주환경 단지 조성

□ 지역별 주택수급 불균형 해소

○ 지역별 수요 감소(특히 지방 시·도)가 지역소멸 유발. 군소도시 주변 대도시로의 인구 집중과 신규주택단지 공급은 도심은 공동화, 지역은 소멸을 초래하므로 적절한 공급조절 장치 마련



제4장

제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진 방향

- 제1절 변화하는 정책 환경
- 제2절 저출산 원인 분석
- 제3절 고령인구의 특성 진단
- 제4절 지역 인구 현황 진단
- 제5절 정책 추진 성과와 한계
- 제6절 저출산·고령사회 정책 추진 방향

제4장

제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진 방향

제1절 변화하는 정책 환경

1. 노동시장 이중구조와 임금격차

□ 노동시장의 이중구조와 비전형적 노동의 확산은 전 세계적 현상이지만, 특히 한국에서 이런 구조적 특성은 인구 변동의 맥락에서 더욱 심각한 문제를 야기할 수 있음.

○ 향후 노동인력이 부족한 상황에서 노동시장의 이중구조가 격차를 강화하고 고용 안정성이 취약한 비전형적 노동을 확산하면 노동인력의 활용에 부정적 영향을 미칠 수 있기 때문

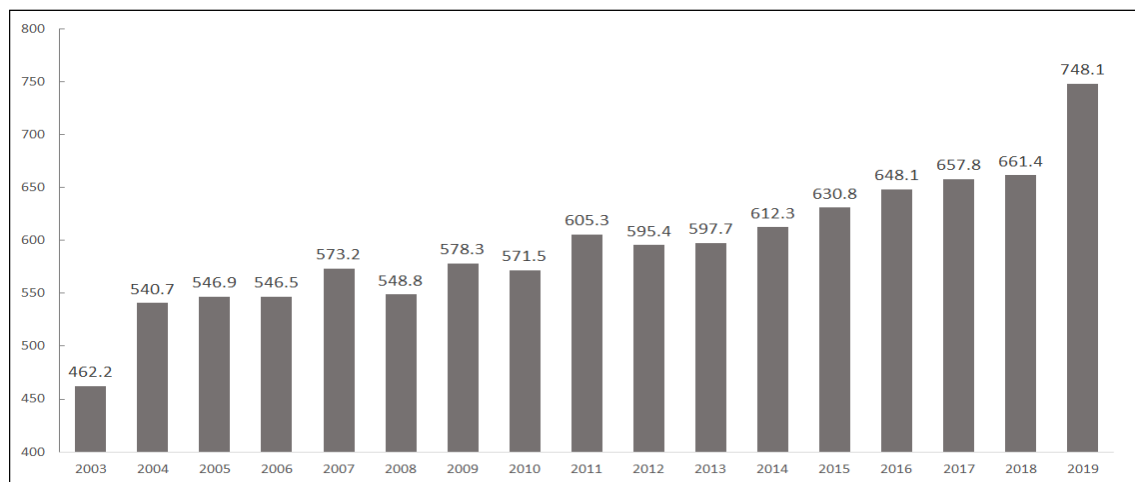
○ 노동인력의 양적 한계에 대응하기 위하여 인적 자원의 역량을 강화하고 유연한 직업이동을 촉진하기 위하여, 노동시장의 이중구조 개선과 비전형 노동의 고용 안정성 강화에 관심을 가질 필요가 있음.

□ 일자리의 불안정성은 지속되고 있음.

○ 비정규직 규모는 꾸준히 증가하여 2018년 8월 기준 661.4만 명으로 2003년 462.2만 명에 비해 약 200만 명가량 증가함.

[그림 4-1] 비정규직 규모 추이(2003~2019)

(단위: 만 명)



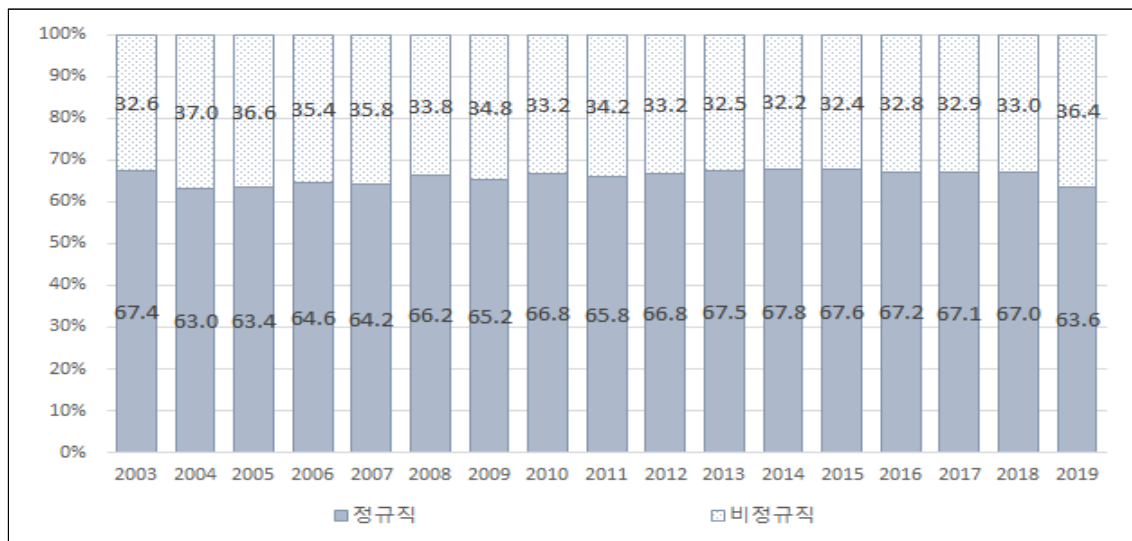
주: 1) 각 연도의 8월 기준

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S&conn_path=13)에서 2020. 6. 18. 인출.

- 김유선과 박관성(2020)은 대기업 비정규직 규모를 고용형태 공시제 결과 자료를 통해 분석
 - 대기업의 비정규직은 2014년 162만 명에서 2018년 194만 명으로 계속 증가하다가 2019년 187만 명으로 감소했고, 2020년에 다시 192만 명으로 증가. 비정규직 비율은 2014년 37.3%에서 2017년 40.3%로 계속 증가하다가 2018년 39.8%, 2019년 38.5%로 감소했고, 2020년에는 38.4%로 같은 수준을 유지하고 있음.
 - 이는 그만큼 비정규직 사용이 고착화되어 있음을 말해줌.
- 전체 임금근로자 중 정규직과 비정규직의 구성비율은 2003년 정규직 67.4%, 비정규직 32.6%에서 2009년 65.2%~34.8%의 비율을 보이다가 2019년 비정규직 비율이 상승하면서 전체 임금근로자의 36.5%까지 차지하였음.

[그림 4-2] 정규직과 비정규직의 비율 추이(2003~2019)

(단위: %)



주: 각 연도의 8월 기준

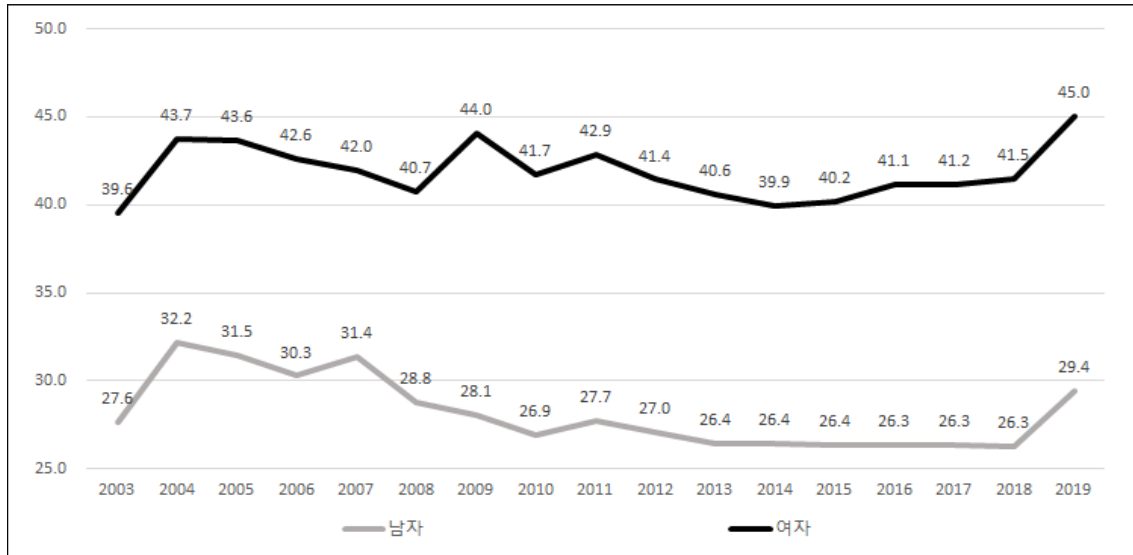
자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S&conn_path=13)에서 2020. 6. 18. 인출.

□ 비정규직의 성별 분포

- 비정규직 비율은 2003년 이후 변동 없이 여성의 비율이 훨씬 높게 나타남. 2008년 금융위기 이후 2009년 여성의 비정규직 비율이 44.0%까지 상승하였음. 이후 점차 하락하는 추세
 - 2019년 비정규직 비율은 여성 45.0%, 남성 29.4%로 나타남.
 - 비정규직 비율의 성별격차가 10% 이상 꾸준히 유지되는 것을 볼 때, 남성에게 비해 여성이 고용 불안정성이 더 높다고 판단할 수 있음.

[그림 4-3] 성별 비정규직 비율 추이(2003~2019)

(단위: %)



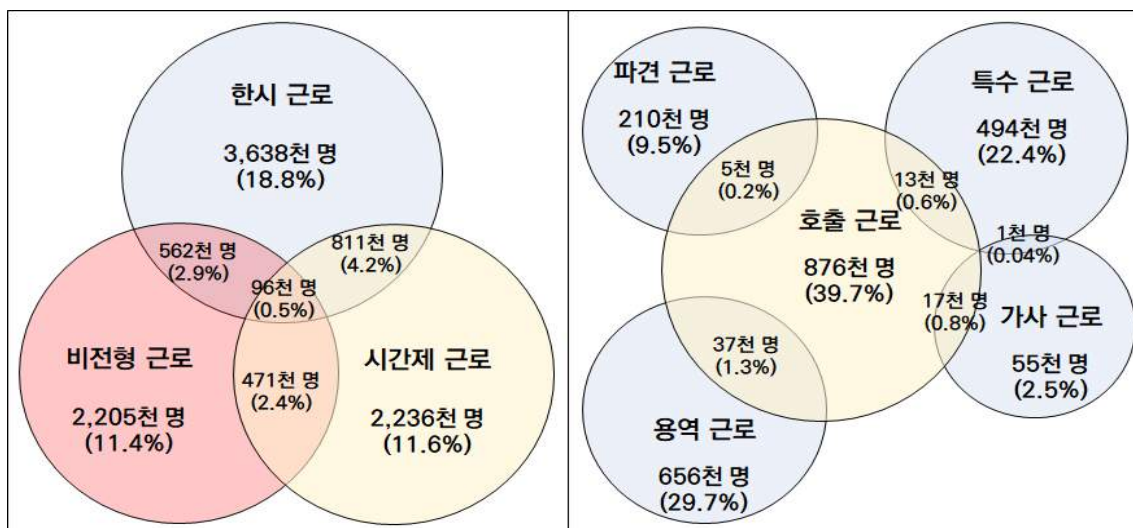
주: 각 연도의 8월 기준

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7006S&conn_path=13)에서 2020. 6. 18. 인출.

□ 비전형 노동의 확산

- 최근 고용형태가 다변화되어가며 비전형 근로 형태가 분화되는 모습을 보임. 이 비전형 근로자들은 여러 사회보장시스템 밖 사각지대에 존재하여 사회적 위험에 취약함.

[그림 4-4] 한시근로, 비전형근로, 시간제근로 사이의 관계와 고용규모 및 비전형근로 내 여러 고용형태 사이의 관계와 고용규모



주: 각 유형의 전체 숫자는 다른 유형과의 중복을 포함한 숫자임.

자료: 통계청. (2015. 8.). 경제활동인구조사 부가조사 원자료; 황덕순 외. (2016). 고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구. pp.40~41.

□ 주요 분야별 임금 격차

- 전체 근로자의 시간당 임금은 점차 증가하는 것으로 나타남. 물가상승률을 감안하더라도 시간이 지남에 따라 시간당 임금이 증가하는 것을 확인할 수 있음.
- 2017년 이후 시간당 임금 상승 폭이 크게 나타나는데, 이는 최저임금 상승폭이 커지며 나타나는 결과로 보임.

〈표 4-1〉 전체 근로자의 시간당 임금 추이(2006~2019)

(단위: 원)

연령	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명목임금	9,400	10,275	10,996	10,591	11,155	11,916	13,145	14,075	14,587	13,753	14,690	15,391	17,368	18,410
실질임금	11,720	12,495	12,774	11,974	12,251	12,581	13,581	14,355	14,690	13,753	14,549	14,953	16,628	17,558

주: 실질임금((명목임금/물가상승률)*100)은 2015년 기준.

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=I3)에서 2020. 6. 18. 인출하여 작성.

□ 성별 임금격차와 이중노동시장 효과

- 성별로 구분하여 분석해보면, 남성이 여성에 비해 월급여액이 시간의 흐름에도 변동 없이 높은 것으로 나타남. 약 백만 원가량 차이가 나는 것을 확인할 수 있음.
- 남성 대비 여성 임금비율은 꾸준히 높아져 61.5%(2006)→62.6%(2010)→62.8%(2015)→67.8%(2019)로 변화하였음. 임금격차가 개선되는 것으로 보이나, 아직 격차가 큰 것을 확인할 수 있음.

〈표 4-2〉 성별 월급여액 추이(2006~2019)

(단위: 천 원)

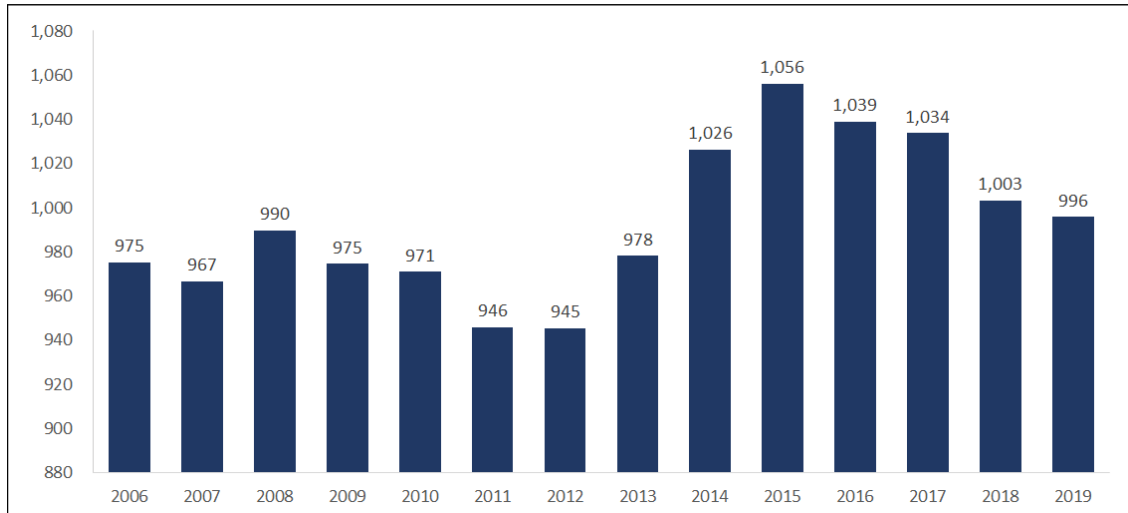
구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명목임금														
전체	1,742	1,847	1,945	1,960	2,023	2,102	2,216	2,288	2,353	2,415	2,498	2,578	2,702	2,808
남성	2,030	2,144	2,265	2,284	2,361	2,444	2,569	2,664	2,761	2,837	2,918	3,010	3,135	3,241
여성	1,248	1,349	1,413	1,422	1,477	1,548	1,654	1,705	1,742	1,781	1,869	1,946	2,087	2,197
실질임금														
전체	2,172	2,246	2,260	2,216	2,222	2,219	2,290	2,334	2,370	2,415	2,474	2,505	2,587	2,678
남성	2,531	2,607	2,631	2,582	2,593	2,580	2,654	2,717	2,781	2,837	2,890	2,924	3,001	3,091
여성	1,556	1,640	1,642	1,608	1,622	1,634	1,709	1,739	1,754	1,781	1,851	1,891	1,998	2,095
남성 대비 여성 임금비율	61.5	62.9	62.4	62.3	62.6	63.3	64.4	64.0	63.1	62.8	64.1	64.7	66.6	67.8

주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금((명목임금/물가상승률)*100)은 2015년 기준.

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=I3)에서 2020. 6. 18. 인출하여 작성.

[그림 4-5] 여성과 남성의 실질 월급여액 차이(실질임금, 2006~2019)

(단위: 천 원)



주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금(명목임금/물가상승률*100)은 2015년 기준.
 자료: 고용노동부, (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=I3)에서 2020. 6. 18. 인출하여 작성.

○ 남성은 학력과 근속연수, 산업과 직종 등이 통제된 상태에서 중소기업 종사자, 임시·일용직, 여성보다 평균 임금 수준이 높은 것으로 나타남(이은정, 2019, p.103). 또한 코호트 별로 생애주기에 따른 성별 임금격차를 분석한 결과, 성별 임금수준은 코호트에 따른 차이 없이 남성이 여성에 비해 높은 것으로 나타남(최세림, 방형준, 2018).

○ 고용형태별 실태조사 자료를 분석하여 노동시장의 이중구조 효과를 살펴본 결과, 노동시장 이전의 인적자본 요인들을 통제한 후에도 여성은 남성에 비해 중간 노동시장과 2차 노동시장에 위치할 확률이 2.3~2.7배 높게 나타남. 특히 노동시장 이중구조를 1차 노동시장과 나머지 노동시장으로 이분화한 후 분해한 결과, 성별로 1차 노동시장에 속할 확률은 남성이 20%p 높은데, 이 격차의 전체(100%)가 설명되지 않는 격차로 나타나, 성별 인적자본의 차이보다는 1차 노동시장에서 직·간접적인 채용 성차별이나 기타 관측되지 않는 성별 특성 차이가 중요한 것으로 판단(안주엽, 오선정, 최세림, 2019, pp.105-108)

□ 학력별 임금격차

○ 학력별 월급여액 역시 집단별로 꾸준히 증가하지만, 그 증가폭은 다르게 나타남.

- 물가상승률을 반영한 실질임금을 기준으로 분석해보면, 중졸이하 집단은 월급여액이 2006년에서 2010년을 지나 2015년까지 월급여액이 하락하다 2019년에 이르러서 상승하고 있음. 그 외의 집단은 다소 하락하는 기간이 있더라도 꾸준히 상승하는 모습을 보이고 있음.

- 중졸이하 집단은 2006년에서 2019년 사이 108천 원 월급여액이 상승하였고, 고졸집단은 315천 원, 초대졸집단은 605천 원, 대졸집단은 406천 원, 대학원졸 집단은 413천 원 월급여액이 상승하였음. 상승금액은 초대졸집단이 가장 높으나, 임금수준은 학력이 높아 질수록 높아지는 것을 확인할 수 있음.

〈표 4-3〉 학력별 월급여액 추이(2006~2019)

(단위: 천 원)

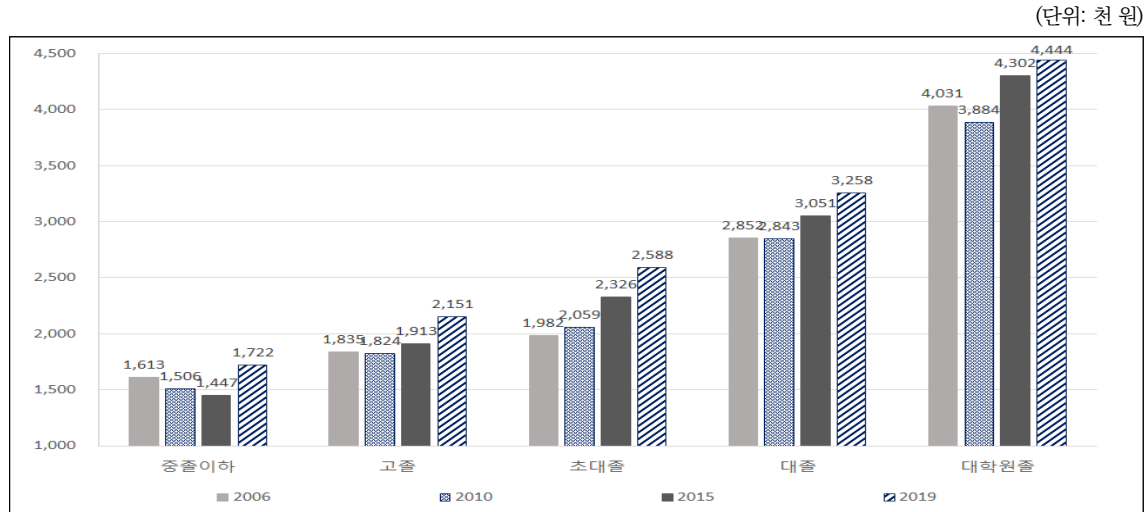
구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명목임금														
전체	1,742	1,847	1,945	1,960	2,023	2,102	2,216	2,288	2,353	2,415	2,498	2,578	2,702	2,808
중졸이하	1,294	1,283	1,346	1,335	1,371	1,424	1,459	1,509	1,414	1,447	1,535	1,624	1,724	1,805
고졸	1,472	1,542	1,613	1,626	1,661	1,732	1,812	1,881	1,896	1,913	1,983	2,068	2,183	2,255
초대졸	1,590	1,685	1,817	1,829	1,875	2,008	2,098	2,169	2,301	2,326	2,405	2,466	2,610	2,713
대졸	2,287	2,427	2,553	2,523	2,589	2,710	2,835	2,892	2,981	3,051	3,134	3,194	3,295	3,416
대학원졸	3,233	3,407	3,522	3,475	3,536	3,547	3,827	4,032	3,995	4,302	4,344	4,429	4,488	4,660
실질임금														
전체	2,172	2,246	2,260	2,216	2,222	2,219	2,290	2,334	2,370	2,415	2,474	2,505	2,587	2,678
중졸이하	1,613	1,560	1,564	1,509	1,506	1,503	1,507	1,539	1,424	1,447	1,520	1,578	1,651	1,722
고졸	1,835	1,875	1,874	1,838	1,824	1,829	1,872	1,918	1,909	1,913	1,964	2,009	2,090	2,151
초대졸	1,982	2,049	2,111	2,068	2,059	2,120	2,168	2,212	2,317	2,326	2,382	2,396	2,499	2,588
대졸	2,852	2,951	2,966	2,852	2,843	2,861	2,929	2,950	3,002	3,051	3,104	3,103	3,155	3,258
대학원졸	4,031	4,143	4,092	3,929	3,884	3,745	3,954	4,112	4,023	4,302	4,302	4,303	4,297	4,444

주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금(명목임금/물가상승률*100)은 2015년 기준.

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=I3)에서 2020. 7. 15. 인출하여 작성.

- 고용형태별 실태조사 분석 결과, 학력상향은 청년 근로자의 임금에, 전체 임금근로자의 임금, 정규직 여부, 4대보험 가입 여부에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석됨. 학력상향이 임금에 미치는 긍정적인 영향은 청년 임금근로자보다 19~64세 임금근로자에게서 더 크게 나타나는데, 이는 한국에서 입직 시의 임금이 재직기간 전체의 임금에 영향을 미치기 때문으로 예상됨(안주엽, 오선정, 최세림, 2019, p.71).

[그림 4-6] 학력별 실질 월급여액 변화(실질임금)



주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금((명목임금/물가상승률)*100)은 2015년 기준.
 자료: 고용노동부, (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=13)에서 2020. 6. 18. 인출하여 작성.

□ 고용형태(정규직-비정규직)별 임금격차

○ 정규직 대비 비정규직의 시간당 정액급여 비율은 2010년까지 약 65%가량 차이가 유지되다가 2011년 71.3%까지 상승하였고, 그 이후 점차 상승하여 2019년 78.2%까지 향상되었음.

- 월급여액을 기준으로 2006년 정규직과 비정규직의 실질 월급여액은 110만 원가량 차이가 났으나, 그 차이는 점차 증가하여 2012년 120만 원가량으로 증가하였고, 2019년에는 150만 원으로 급격히 증가하였음. 정규직 대비 비정규직의 월급여액 비율은 점차 하락하는 모습을 확인할 수 있음.

○ 안주엽, 오선정, 최세림(2019, p.51)은 고용형태별 근로실태조사를 분석하여 노동시장의 이중구조에 대해 연구함. 비정규직과 정규직의 임금격차의 경우, 연도별 임금결정요인의 실증분석을 통하여 살펴봄.

- 비정규직에 대한 부정적 효과의 추이는 다른 요인들을 모두 통제하였을 때, 비정규직에 대한 차별적 요인이 2009년과 2012년에 10% 이상이였지만 그 이후에는 5%대로 줄어들었음을 보여주고 있으며, 이러한 차별적 요인이 비정규직의 세부 고용형태별로 상당한 차이를 보이지만 전반적으로 줄어드는 추이를 보이고 있다는 것을 확인

○ 유진성(2017, pp.5-8)도 고용형태별 근로실태조사 자료를 이용하여 정규직과 비정규직의 임금격차 추이를 분석함. 고용형태 외에도 근로시간, 성별, 교육수준, 경력연수, 사업체규모, 근무형태 등을 포함하여 분석

- 2016년 전체 산업을 대상으로 정규직과 비정규직의 임금(월임금총액) 격차를 분석한 결과, 실질임금 기준으로 약 166만 원 차이 발생. 이후 추가적으로 다른 변수의 영향력을

제거한 결과, 최종적인 정규직과 비정규직의 임금격차(차별적 임금격차)는 23.3만 원으로 분석됨.

- 정규직과 비정규직의 차별적인 임금격차는 최근 증가하는 추세는 아니며 오히려 2016년의 임금격차가 2009년, 2010년에 비해 낮은 수준

○ 김기승, 김명환(2016, p.153)은 경제활동인구조사 부가조사를 이용하여 정규직과 비정규직의 임금분해분석을 통해 중소기업과 대기업의 임금체계를 비교

- OLS 추정결과, 기업규모와 관계없이 정규직의 임금이 더 크며, 2007년보다 2013년에 고용형태에 따른 임금격차가 더 확대되었음.

〈표 4-4〉 정규직과 비정규직의 시간당 정액급여와 월급여액 차이(2006~2019)

(단위: 원, 천 원)

연령	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
시간당 정액급여 : 명목임금(원)														
전체	9,400	10,275	10,996	10,591	11,155	11,916	13,145	14,075	14,587	13,753	14,690	15,391	17,368	18,410
정규직	10,141	11,026	11,883	11,537	12,160	12,863	14,075	15,001	15,684	14,644	15,648	16,275	18,434	19,433
비정규직	6,608	7,359	7,747	7,586	8,067	9,177	10,212	11,019	11,253	11,067	11,739	12,760	14,181	15,191
시간당 정액급여 : 실질임금(원)														
전체	11,720	12,495	12,774	11,974	12,251	12,581	13,581	14,355	14,690	13,753	14,549	14,953	16,628	17,558
정규직	12,644	13,408	13,805	13,043	13,355	13,580	14,542	15,300	15,795	14,644	15,498	15,812	17,649	18,534
비정규직	8,239	8,949	9,000	8,576	8,860	9,689	10,551	11,238	11,333	11,067	11,626	12,397	13,577	14,488
정규직 대비 비정규직 시간당 정액급여 차이(원)														
명목임금	3,533	3,667	4,136	3,951	4,093	3,686	3,863	3,982	4,431	3,577	3,909	3,515	4,253	4,242
실질임금	4,405	4,459	4,805	4,467	4,495	3,892	3,991	4,061	4,462	3,577	3,871	3,415	4,072	4,046
임금비율	65.2	66.7	65.2	65.8	66.3	71.3	72.6	73.5	71.7	75.6	75.0	78.4	76.9	78.2
정규직 대비 비정규직 월급여액 차이(천 원)														
명목임금	872	882	962	997	1,066	1,103	1,189	1,194	1,393	1,429	1,439	1,476	1,532	1,577
실질임금	1,087	1,073	1,118	1,127	1,171	1,165	1,228	1,218	1,403	1,429	1,425	1,434	1,467	1,504
임금비율	54.7	56.5	55.3	54.7	53.3	53.8	52.5	53.5	48.4	48.4	49.5	49.9	50.4	50.5

주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금((명목임금/물가상승률)*100)은 2015년 기준.

자료: 고용노동부, (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=I3)에서 2020. 6. 18. 인출하여 작성.

□ 세대(연령)별 임금격차

○ 월급여액의 추이를 연령별로 구분해서 보면, 모든 연령에서 시간의 흐름에 따라 명목·실질 월급여액이 모두 증가함을 알 수 있음. 임금 수준은 29세 이하에서 낮았다가 점차 상승하여 40-49세가 가장 높고 50대 이후 낮아지는 경향을 보임.

- 실질임금을 기준으로 하면 2006년 대비 2019년 월급여액은 29세 이하가 383천 원, 30-39세 475천 원, 40-49세 531천 원, 50-59세 466천 원, 60세 이상이 394천 원 증가한 것을 확인할 수 있음.

〈표 4-5〉 세대별 월급여액 추이(2006~2019)

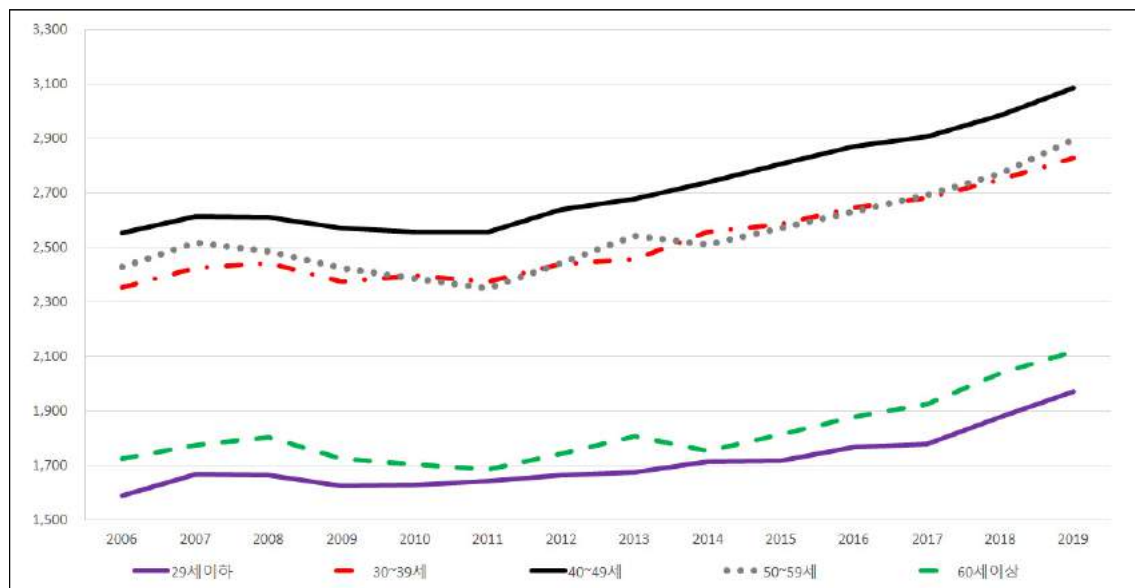
(단위: 천 원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명목임금														
전체	1,742	1,847	1,945	1,960	2,023	2,102	2,216	2,288	2,353	2,415	2,498	2,578	2,702	2,808
29세 이하	1,273	1,370	1,431	1,436	1,482	1,556	1,610	1,642	1,700	1,718	1,786	1,830	1,960	2,066
30~39세	1,887	1,994	2,103	2,100	2,183	2,249	2,362	2,410	2,537	2,587	2,671	2,759	2,872	2,965
40~49세	2,049	2,150	2,247	2,273	2,329	2,421	2,553	2,625	2,718	2,807	2,899	2,991	3,119	3,236
50~59세	1,948	2,069	2,138	2,143	2,173	2,226	2,364	2,493	2,492	2,572	2,659	2,773	2,896	3,035
60세 이상	1,383	1,460	1,551	1,524	1,550	1,597	1,685	1,773	1,739	1,812	1,895	1,979	2,130	2,221
실질임금														
전체	2,172	2,246	2,260	2,216	2,222	2,219	2,290	2,334	2,370	2,415	2,474	2,505	2,587	2,678
29세 이하	1,587	1,666	1,662	1,623	1,628	1,643	1,663	1,675	1,712	1,718	1,769	1,778	1,876	1,970
30~39세	2,353	2,425	2,443	2,374	2,398	2,374	2,440	2,458	2,555	2,587	2,645	2,680	2,750	2,828
40~49세	2,555	2,614	2,610	2,570	2,558	2,556	2,638	2,677	2,737	2,807	2,871	2,906	2,986	3,086
50~59세	2,429	2,516	2,484	2,423	2,387	2,350	2,442	2,543	2,510	2,572	2,633	2,694	2,773	2,895
60세 이상	1,724	1,775	1,802	1,723	1,702	1,686	1,741	1,808	1,751	1,812	1,877	1,923	2,039	2,118

주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금((명목임금/물가상승률)*100)은 2015년 기준.
 자료: 고용노동부. (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=I3)에서 2020. 6. 18. 인출하여 작성.

〔그림 4-7〕 세대별 실질 월급여액 추이(2006~2019)

(단위: 천 원)



주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금((명목임금/물가상승률)*100)은 2015년 기준.
 자료: 고용노동부. (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=I3)에서 2020. 6. 18. 인출하여 작성.

○ 심혜정(2019, pp.201-203)은 고용형태별 근로실태조사 자료를 이용하여 1980년에서 2017년간 연령-임금 프로파일을 추정

- 분석 결과, 외환위기 이후 노동시장에 진입한 1970년대 중반 이후 출생 세대부터 진입임금의 정체 내지 감소가 관측되었으며, 코호트 효과도 통계적으로 유의하게 나타남. 이는

코호트별 진입임금의 증가율 변화가 생애 전체 임금에 영속적으로 영향을 미친다는 것을 의미

- 누적임금증가율은 1970년대 중반출생 이후의 세대부터 낮아지는 (concave) 형태로 나타남. 또한 이들 세대가 노동시장에 본격적으로 진입하게 되는 1999년 이후부터 연령 상승에 따른 임금증가율이 그 이전기간에 진입한 세대에 비해 둔화되었음이 관측됨. 이는 1970년대 중반출생 이후세대와 이전 세대 간에 생애임금에 있어서 차이가 확대되었음을 의미. 그리고 이러한 경향성은 고졸 및 중졸 이하 등 교육수준이 낮은 그룹에서 뚜렷하게 나타남. 반면 대졸 이상 그룹에서는 관측되지 않음.
- 이러한 세대간 임금패턴의 변화는 노동시장의 구조적 변화, 세계화와 지식기반경제의 도래, 독점노동조합의 구성원 의사 반영 등으로 인해 영향 받을 수 있음.

□ 사업장규모별 임금격차

- 사업장규모별로 임금수준의 차이가 크게 나타남. 5인 미만의 소규모 사업장은 월급여액이 가장 적고, 사업장 규모가 커질수록 임금 수준이 점차 증가함. 300인 이상의 대규모 사업장은 가장 많음. 이 경향은 지속적으로 유지됨.
- 실질 월급여액을 기준으로 5인 미만 사업장은 2006년과 2019년 사이 월급여액이 389천 원 증가하였으나, 5-29인 규모의 사업장은 484천 원, 30-299인 규모 사업장은 603천 원, 300인 이상 사업장은 692천 원이 증가하였음.

〈표 4-6〉 사업장 규모별 월급여액 추이(2006~2019)

(단위: 천 원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
명목임금														
전체	1,742	1,847	1,945	1,960	2,023	2,102	2,216	2,288	2,353	2,415	2,498	2,578	2,702	2,808
5인 미만	1,122	1,213	1,265	1,279	1,306	1,351	1,450	1,509	1,503	1,554	1,629	1,687	1,789	1,875
5-29인	1,679	1,770	1,906	1,890	1,964	2,028	2,115	2,183	2,230	2,274	2,351	2,463	2,606	2,702
30-299인	1,928	2,072	2,234	2,242	2,315	2,378	2,500	2,588	2,648	2,707	2,791	2,903	3,070	3,153
300인 이상	2,575	2,664	2,752	2,738	2,909	3,042	3,195	3,373	3,544	3,769	3,777	3,841	3,859	4,092
실질임금														
전체	2,172	2,246	2,260	2,216	2,222	2,219	2,290	2,334	2,370	2,415	2,474	2,505	2,587	2,678
5인 미만	1,399	1,475	1,470	1,446	1,434	1,426	1,498	1,539	1,514	1,554	1,613	1,639	1,713	1,788
5-29인	2,093	2,152	2,214	2,137	2,157	2,141	2,185	2,226	2,246	2,274	2,328	2,393	2,495	2,577
30-299인	2,404	2,520	2,595	2,535	2,543	2,511	2,583	2,640	2,667	2,707	2,764	2,820	2,939	3,007
300인 이상	3,211	3,239	3,197	3,095	3,195	3,212	3,301	3,440	3,569	3,769	3,741	3,732	3,695	3,903

주: 월급여액은 정액급여와 초과급여를 합한 수치이며, 실질임금(명목임금/물가상승률*100)은 2015년 기준.

자료: 고용노동부, (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=13)에서 2020. 7. 15. 인출.

- 〈표 4-8〉은 5인 미만 사업장과의 월급여액 차이를 나타낸 것임. 물가상승률을 반영하더라도 5인 미만 사업장과의 월급여액 차이가 점차 커지는 것을 확인할 수 있음. 500인 이상 사

업장과 5인 미만 사업장은 월급여액이 2006년 1,812천 원 차이가 났으나 2019년에는 2,114천 원 차이가 나는 것으로 분석되어, 격차가 커지는 것을 확인할 수 있음.

〈표 4-7〉 5인 미만 사업장과의 실질 월급여액 차이(2006~2019)

(단위: 천 원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
5-29인	694	677	745	691	723	715	687	687	732	720	715	754	782	789
30-299인	1,005	1,045	1,126	1,089	1,108	1,084	1,085	1,100	1,153	1,153	1,151	1,181	1,226	1,219
300인 이상	1,812	1,764	1,727	1,649	1,761	1,785	1,803	1,901	2,055	2,215	2,127	2,093	1,982	2,114

자료: 고용노동부. (각 연도). 고용형태별 근로실태조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAY0004&conn_path=13)에서 2020. 7. 15. 인출.

○ 김기승, 김명환(2016, pp.154-155)은 경제활동인구조사 부가조사를 이용하여 정규직과 비정규직의 임금분해분석을 통해 중소기업과 대기업의 임금체계를 비교.

- 대기업 정규직의 경우 총 임금격차 중에서 생산성과 무관하게 비정규직보다 더 지급받는 임금부분이 큰 비중을 차지하고 있어 임금과 생산성이 연동되지 않는 비합리적인 임금체계를 가지고 있는 것으로 보이며, 최근에는 중소기업의 경우에도 임금과 생산성 간의 괴리가 확대되는 경향을 보이고 있음.
- 2007년과 2013년의 정규직과 비정규직의 임금격차를 기업규모별로 나누어 Oaxaca 모형으로 분해한 결과, 2007년 표본으로 분석한 부분을 살펴보면, 대기업의 경우 정규직과 비정규직 간의 인적자본 또는 생산성에 의한 임금격차 부분은 전체 임금격차의 61.62%, 이것으로는 설명될 수 없는 임금격차는 38.36%를 차지함. 한편, 중소기업의 경우 전체 임금격차의 93.49%가 생산성에 기인하였고, 6.51%만이 그와 무관한 부분으로 나타남. 이러한 경향은 2013년에도 계속되고 있는 것으로 나타남. 특히 중소기업의 경우 정규직이 생산성과 무관하게 비정규직에 비해 많이 지급받는 임금부분이 총 임금격차의 16.79%로 대기업에 비해 더 크게 증가하였음.

○ 문영만(2019, p.67)은 Oaxaca의 임금격차 요인분해법을 활용하여 대기업과 중소기업의 임금격차를 분해하였음.

- 대기업 대비 중소기업의 임금수준은 총액임금 기준 52.6%로 나타나 절반 수준에 불과. 임금유형별로는 정액급여 63.6%, 초과급여 42.7%, 특별급여 18.9% 수준으로 나타나 특별급여에서 가장 큰 차이를 보임.
- 총 노동시간은 대기업이 중소기업보다 월평균 8.2시간 길었으며, 이는 노조의 노동시간 역효과가 반영된 것으로 보임. 평균 근속연수는 대기업이 9.3년, 중소기업이 4.5년으로 분석되었으며, 10년 이상 장기근속자 비율도 대기업은 35.7%인 데 반해 중소기업은 14.0%에 불과

- Oaxaca-Blinder의 임금격차 요인분해법을 활용하여 공급측 요인의 임금격차를 분해한 결과, 중소기업과 대기업의 총임금격차는 44.2%로 나타났으며, 이 중 인적자본 등의 차이에 의한 임금격차가 23.8%이고, 차별에 의한 임금격차가 20.4%로 추정됨.
- 임금격차의 주요한 요인은 근속연수(20.0%)와 학력(17.4%)이 가장 크게 영향을 미쳤으며, 산업에 따른 기업 규모별 임금격차는 제조업이 비제조업보다 더 컸음.
- 기업의 경영실적 등 수요측 요인에 의한 임금격차 요인을 분해한 결과, 총임금격차는 44.9%였으며, 이 중 기업특성 등의 차이에 의한 임금격차가 36.4%, 차별에 의한 임금격차가 8.5%로 추정. 임금격차에 미치는 영향력의 크기는 부가가치 노동생산성(33.3%), 노조(18.1%), 외주비율(11.4%) 순으로 컸으며, 산업에 따라 다르게 영향을 미침.

□ 지역별 임금격차

- 지역별 월평균임금은 수도권과 울산광역시 높게 나타남. 강원도의 경우 2013년부터 2107년까지 모두 최하위를 기록하고 있음.

〈표 4-8〉 지역별 월평균임금(2013~2017)

(단위: 천 원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2013대비 2017 증감
전국	2,095.9	2,138.6	2,214.1	2,274.9	2,325.7	229.9
서울	2,452.0	2,480.6	2,555.1	2,632.1	2,713.1	261.1
부산	1,996.7	2,083.2	2,137.6	2,217.2	2,246.1	249.4
대구	1,983.8	2,049.8	2,119.9	2,213.1	2,252.3	268.5
인천	2,059.8	2,147.3	2,242.3	2,303.0	2,330.2	270.4
광주	2,149.5	2,158.6	2,276.3	2,335.4	2,347.6	198.1
대전	2,189.5	2,233.2	2,336.5	2,427.3	2,501.3	311.9
울산	2,663.4	2,747.1	3,258.2	3,132.5	3,052.7	389.3
경기	2,247.7	2,304.2	2,349.0	2,426.3	2,507.2	259.5
강원	1,844.9	1,856.4	1,923.1	1,934.4	1,974.8	129.9
충북	1,918.7	1,951.2	1,998.8	2,073.4	2,159.8	241.1
충남	2,039.9	2,079.1	2,173.5	2,230.2	2,287.3	247.4
전북	1,813.3	1,828.9	1,879.8	1,979.0	2,026.8	213.5
전남	1,976.2	1,967.9	1,985.3	2,040.6	2,052.4	76.2
경북	1,878.4	1,904.9	2,017.3	2,086.0	2,136.9	258.5
경남	2,032.2	2,112.0	2,211.5	2,249.4	2,267.9	235.7
제주	1,733.8	1,805.2	1,894.0	1,995.4	2,041.3	307.6

자료: 서준교, 이성근. (2018). 지역별 임금불균형에 관한 연구, p.9.

- 김민영, 임업(2017, pp.18-19)은 수도권과 비수도권 근로자의 임금격차와 인적자본 수준 사이의 관계를 분석함. 분석 결과 다음과 같은 네 가지 연구결과가 도출됨.
- 첫째, 대기업 대비 중소기업의 임금수준은 총액임금 기준 52.6%로 나타나 절반 수준에 불과함. 임금유형별로는 정액급여 63.6%, 초과급여 42.7%, 특별급여 18.9% 수준으로 나타나 특별급여에서 가장 큰 차이를 보임.

- 둘째, 총 노동시간은 대기업이 중소기업보다 월평균 8.2시간 길었으며, 이는 노조의 노동시간 역효과가 반영된 것으로 보임. 평균 근속연수는 대기업이 9.3년, 중소기업이 4.5년으로 분석되었으며, 10년 이상 장기근속자 비율도 대기업은 35.7%인 데 반해 중소기업은 14.0%에 불과
- 셋째, Oaxaca-Blinder의 임금격차 요인분해법을 활용하여 공급측 요인의 임금격차를 분해한 결과, 중소기업과 대기업의 총임금격차는 44.2%로 나타났으며, 이 중 인적자본 등의 차이에 의한 임금격차가 23.8%이고, 차별에 의한 임금격차가 20.4%로 추정됨. 임금격차의 주요한 요인은 근속연수(20.0%)와 학력(17.4%)이 가장 크게 영향을 미쳤으며, 산업에 따른 기업 규모별 임금격차는 제조업이 비제조업보다 더 크게 나타남
- 넷째, 기업의 경영실적 등 수요측 요인에 의한 임금격차 요인을 분해한 결과, 총임금격차는 44.9%였으며, 이 중 기업특성 등의 차이에 의한 임금격차가 36.4%, 차별에 의한 임금격차가 8.5%로 추정됨. 임금격차에 미치는 영향력의 크기는 부가가치 노동생산성(33.3%), 노조(18.1%), 외주비율(11.4%) 순으로 컸으며, 산업에 따라 다르게 영향을 미침.

○ 이종수(2017, p.165-166) 역시 수도권과 비수도권을 중심으로 지역 간 임금격차에 대해 연구함.

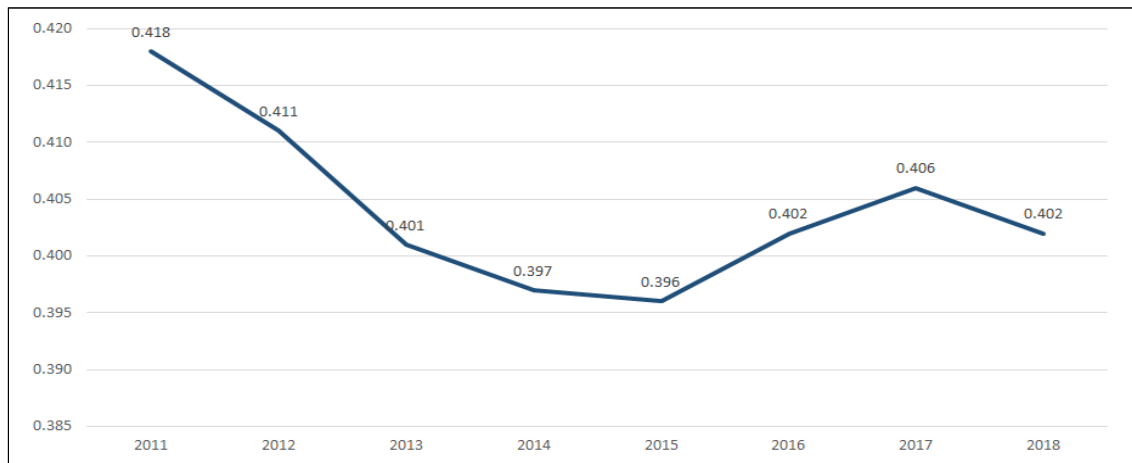
- 임금추정 결과, 남성, 높은 경력, 정규직 또는 상용직일수록, 노조가 존재할수록 임금이 높음. 특히 수도권에서는 교육연수, 건강상태, 정규직 여부, 노조 유무가 임금에 긍정적 영향을 미침. 반면에 비수도권 내에서는 근속연수와 상용직 여부가 임금상승에 기여
- 산업별로 나누어 살펴보면, 금융업 및 보험업, 건설업 등에서는 비수도권이 수도권보다 임금이 높았음. 하지만 공공행정, 사회보장 행정을 담당하는 공직에 종사하는 경우에는 반대의 현상이 나타남.
- 직업별로 보면, 전문가, 관리직의 경우 수도권이 비수도권보다 임금이 높고, 단순노무직, 장치, 기계 조작, 조립분야 등의 경우 역시 마찬가지인 점을 확인
- Oaxaca 임금분해식을 통해 수도권, 비수도권 임금격차의 요인을 분석한 결과, 비설명 부분이 52.55%로 설명부분인 47.45%보다 높은 비중을 차지하는 것으로 나타남. 생산성의 차이를 주는 것은 지역간 어메니티의 특성, 직종변수 등이며 보수의 차이를 주는 것은 개별적 특성, 교육연수 등임. 따라서 수도권 인구 집중화 현상에 따른 인적자원의 차이는 지역별 임금격차 요인으로 볼 때 차별
- 수도권과 비수도권 간의 임금격차를 해소하기 위해 지역별로 물적, 인적 자본축적 및 기술혁신이 지속적으로 이루어져야 하며, 지역균형발전정책이 지속되어야 함. 또한 비수도권 내에 괜찮은 일자리(decent-job)를 기반으로 된 취업 기회, 높은 임금 등 고학력 노동력이 이동할 수 있는 인센티브를 제공해주어야 할 것임.

2. 소득 격차와 사회 이동성 악화

가. 소득 격차

- 계층 간 소득 격차와 사회 이동성 약화는 노동 인력의 적극적 활용에 부정적 영향을 미칠 수 있음.
- 인적 자원의 역량을 적극 개발하기 위해서 소득 격차와 사회 이동성 약화는 자기 개발의 격차를 발생시킬 수 있고, 결과적으로 인적 자원의 낭비로 이어질 수 있기 때문
- 한국의 계층 간 소득 격차는 국제적으로 매우 큰 상황
- 지니계수는 점차 분배 개선 추이를 보임.
 - 시장소득 지니계수는 2015년 0.396으로 하한점을 찍고 상승하는 것으로 나타나지만, OECD 국가 중 가장 낮은 수준을 보이고 있고, 2018년은 다시 하락하는 경향을 보임.

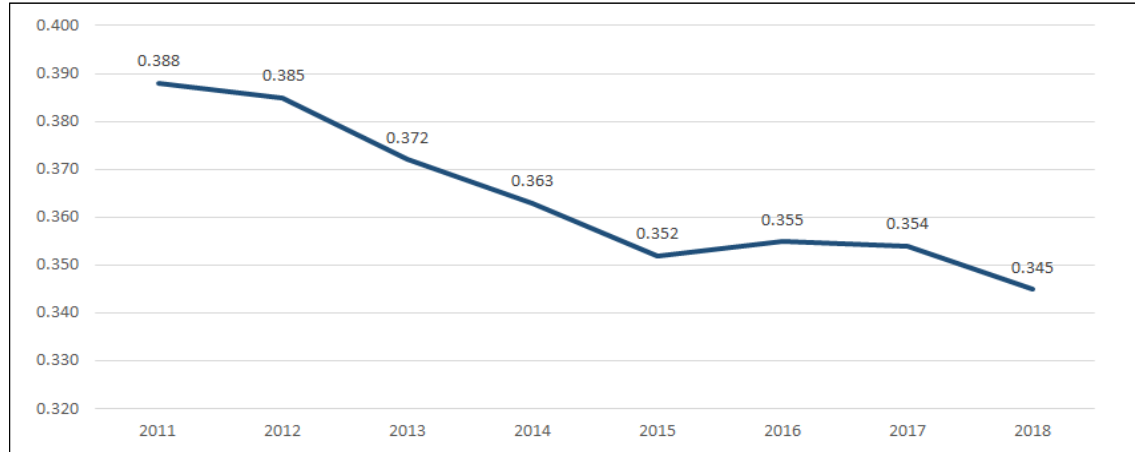
[그림 4-8] 시장소득 지니계수 추이(2011~2018)



자료: 통계청, 한국은행, 금융감독원. (각 연도). 가계금융복지조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=13)에서 2020. 7. 16. 인출하여 작성.

- 처분가능소득 지니계수는 꾸준히 낮아져 분배구조의 개선을 확인할 수 있음.

[그림 4-9] 처분가능소득 지니계수 추이(2011~2018)



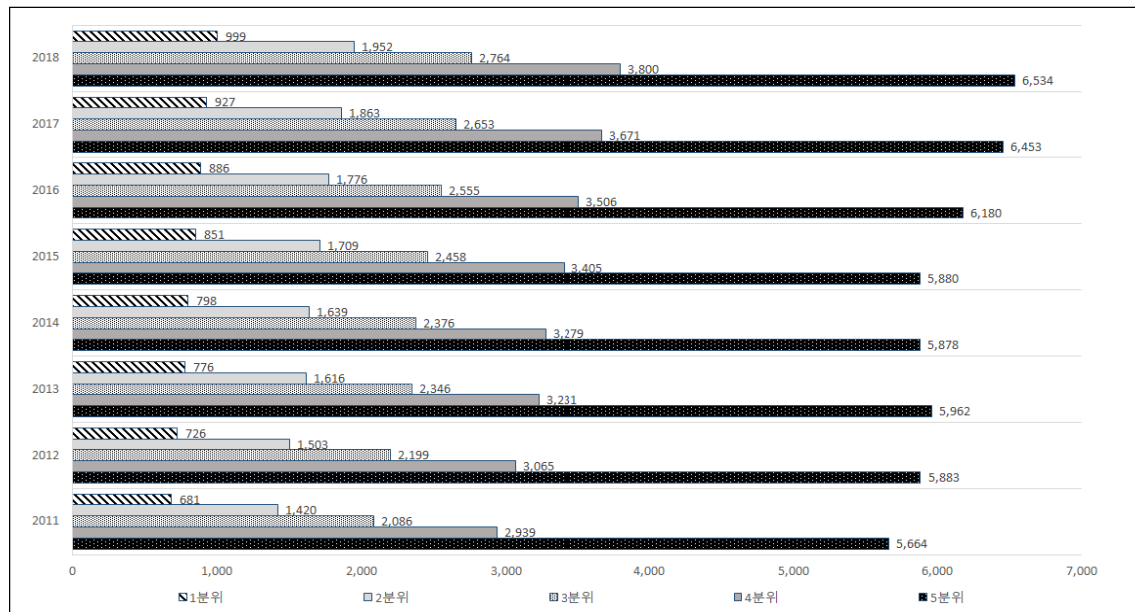
자료: 통계청, 한국은행, 금융감독원. (각 연도). 가계금융복지조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3)에서 2020. 7. 16. 인출하여 작성.

□ 소득5분위별 분배

- 처분가능소득을 기준으로 소득5분위별 균등화 평균소득의 추이를 [그림 4-10]을 통해 분석해보면, 소득1분위는 2011년부터 2018년 사이 317만 원이 늘어남. 반면 소득5분위는 870만 원이 증가하여 소득 하위 집단에 비해 상위 집단의 소득이 늘어난 것을 확인할 수 있음.

[그림 4-10] 소득5분위별 균등화 평균소득(처분가능소득 기준)

(단위: 만 원)

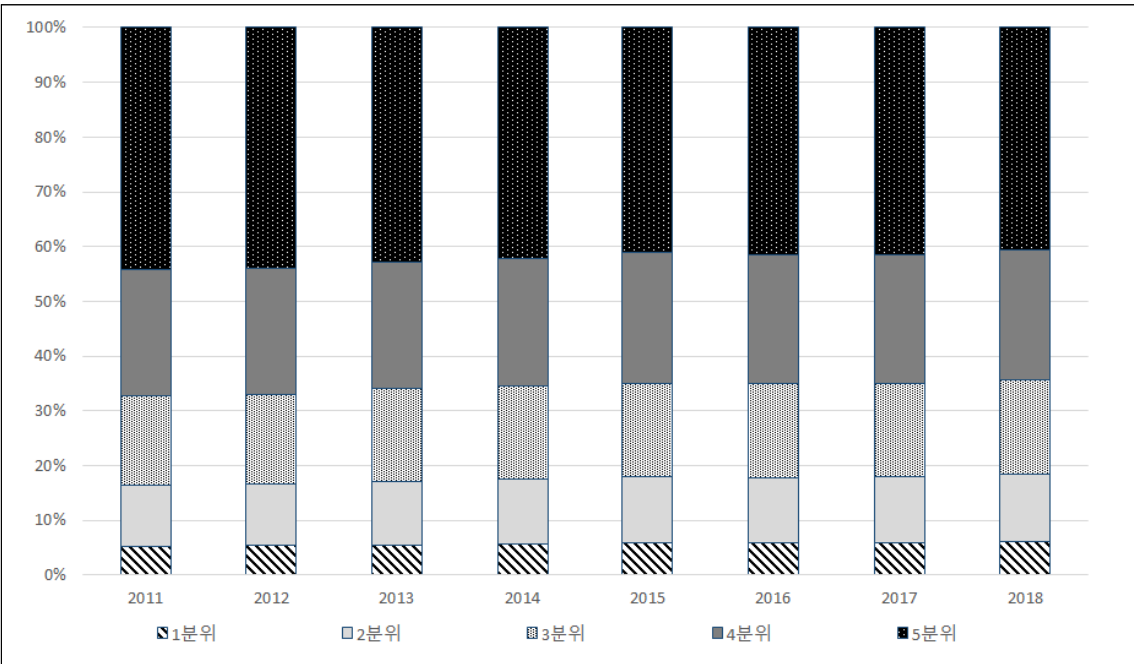


자료: 통계청, 한국은행, 금융감독원. (각 연도). 가계금융복지조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3)에서 2020. 7. 16. 인출하여 작성.

- 처분가능소득 기준의 소득5분위별 소득점유율은, 소득5분위가 차지하는 비중이 줄어들고 소득1~2분위의 비중이 늘었다는 점에서 분배 개선을 고려해볼 수 있으나, 여전히 저소득 집단은 소득점유율이 낮게 나타나 소득양극화가 여전하다고 볼 수 있음.

[그림 4-11] 소득5분위별 소득점유율(처분가능소득 기준)

(단위: %)



자료: 통계청, 한국은행, 금융감독원. (각 연도). 가계금융복지조사. 국가통계포털(http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3)에서 2020. 7. 16. 인출하여 작성.

- 변경된 소득분배지표 자료원인 가계금융복지조사의 시장소득 기준 소득5분위배율은 2014년 이후 증가하는 추이를 보이고 있지만 가처분소득 기준 소득5분위배율은 대체로 하락하는 추이를 보이고 있는데, 이는 공적이전소득의 영향으로 볼 수 있음. 2018년의 경우 시장소득과 가처분소득에서 전년도보다 하락하는 추이를 보임(보건복지부·한국보건사회연구원, 2019, p.244).
- 2017년 가계금융복지조사를 활용한 시장소득 기준 지니계수는 최근(2016년, 2017년) 증가하는 모습을 보이다, 2018년 다소 하락한 것으로 나타남. 한편, 가처분소득 기준 지니계수는 2011년 이후 대체로 하락하는 추이를 보이고 있으며, 2018년의 경우도 전년도보다 다소 하락한 것으로 나타남(보건복지부·한국보건사회연구원, 2019, p.245).

〈표 4-9〉 소득별·자료원별 소득5분위배율과 지니계수(2006~2018)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
소득5분위배율: 시장소득													
가계동향조사(농가경제조사 포함)	6.65	7.09	7.38	7.70	7.74	7.86	7.51	7.60	8.08	8.24	9.32	-	-
가계금융복지조사	-	-	-	-	-	11.21	10.65	10.29	10.32	10.41	10.88	11.27	11.15
소득5분위배율: 가처분소득													
가계동향조사(농가경제조사 포함)	5.38	5.60	5.71	5.75	5.66	5.73	5.54	5.43	5.41	5.11	5.45	-	-
가계금융복지조사	-	-	-	-	-	8.32	8.10	7.68	7.37	6.91	6.98	6.96	6.54
지니계수: 시장소득													
가계동향조사(농가경제조사 포함)	0.330	0.340	0.344	0.345	0.341	0.342	0.338	0.336	0.341	0.341	0.353	-	-
가계금융복지조사	-	-	-	-	-	0.418	0.411	0.401	0.397	0.396	0.402	0.406	0.402
지니계수: 가처분소득													
가계동향조사(농가경제조사 포함)	0.306	0.312	0.314	0.314	0.310	0.311	0.307	0.302	0.302	0.295	0.304	-	-
가계금융복지조사	-	-	-	-	-	0.388	0.385	0.372	0.363	0.352	0.355	0.354	0.345

주: 가계동향조사를 활용한 소득분배지표는 2016년까지 공표. 이후 가계금융복지조사를 활용한 소득분배지표를 공표함.

2015년 가계금융복지조사부터 횡단면 대표성을 위해 그룹별 5년 주기로 순환되는 연동패널이 도입됨. 2011~2014년 과거계열은 소득분배지표 활용성 제고를 위해 일부 행정자료가 입수되지 않은 과거계열을 통계적 추정방법을 통해 보완 작성하여 공표함.

자료: 통계청, 국가통계포털-소득분배지표, 원자료: 통계청, 가계동향조사, 각 연도. 통계청, 농가경제조사, 각 연도. 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도.; 보건복지부·한국보건사회연구원(2019). 통계로 보는 사회보장 2019, pp.244-245.

○ 최제민, 김성현, 박상연(2018, pp.137-138)은 글로벌 금융위기 이후 한국의 소득불평등을 분석함. 한국노동패널조사를 사용하여 1997~2014년의 기간 동안의 지니계수를 도출하고, 소득원천별로 분해한 결과를 발표

- 우리나라 가구의 가처분소득 지니계수는 외환위기 이후 지속적으로 상승하다가 글로벌 금융위기 직전인 2006년에 정점을 찍고, 글로벌 금융위기가 발발한 2007년부터 감소하기 시작해서 2011년까지 감소하다가 2012년부터 다시 상승하였으나 2014년에는 소폭 감소한 것으로 나타남.
- 가구의 가처분소득 지니계수를 소득원천별로 분해한 결과, 글로벌 금융위기 이후 부동산 소득, 금융소득과 기타소득이 소득불평등을 증가시키는 효과가 감소한 것으로 나타남. 이전소득의 경우 소득불평등을 감소시키는 음(-)의 한계효과가 크게 증가. 하지만 여전히 공적이전소득보다 사적이전소득의 비중과 효과가 더 큰 것으로 나타나 정부의 역할 확대가 필요
- 가구의 소득 중 가장 큰 비중을 차지하는 근로소득의 지니계수 한계효과는 글로벌 금융위기 이전 음(-)의 한계효과에서 금융위기 이후 양(+)의 한계효과로 반전되어, 가구의 근로소득이 늘어나더라도 소득불평등은 더욱 심화되는 구조로 변한 것으로 나타남. 또한 가구의 근로소득 자체의 불평등도 금융위기 이후 크게 증가한 것으로 분석됨.
- 결론적으로, 글로벌 금융위기 이후 발생한 우리나라의 지니계수 감소 현상이 긍정적이고 지속가능한 소득불평등 개선이라기보다는 글로벌 경제의 충격에 따른 고소득층의 자본 소득 감소와 저소득층과 노년층에 대한 이전소득 증가로 나타난 현상인 것으로 나타난 것. 오히려 가구의 근로소득 불평등은 위기 이전에 비해 크게 확대되었기 때문에 근로소득 의존 비중이 높은 평범한 가구 입장에서는 소득불평등의 개선이 일어났다고 보기는

힘들.

○ 홍민기(2017, pp.11-13)는 노동시장의 특성에 비추어 소득불평등을 진단하고 있음.

- 2015년 개인소득 분포를 국세통계자료로 계산한 결과, 개인소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득을 합한 것. 1천만 원 이하 소득자가 전체 소득자(약 2,664만 명)의 38.4% 차지. 2천만 원 이하 소득자는 59.5%. 2015년 전체 소득자의 73.7%는 3천만 원 이하 소득자. 그러나 혼자 벌어서 3인 가구 평균 지출 4,085만 원을 충당할 수 있는 가구는 19%에 불과하고, 4인 가구 평균지출 4,941만 원을 감당할 수 있는 사람은 14%에 불과함.

〈표 4-10〉 2015년 개인소득 분포

(단위: 천만 원, 명, %)

구간최소	구간최대	인원수	도수분포	누적분포
0	1	10,227,204	38.4	38.4
1	2	5,625,572	21.1	59.5
2	3	3,778,988	14.2	73.7
3	4	1,847,792	6.9	80.6
4	5	1,595,628	6.0	86.6
5	6	930,163	3.5	90.1
6	7	1,304,259	4.9	95.0
7	8	587,373	2.2	97.2
8	10	747,371	2.8	100.0
전체		26,644,350	100.0	

자료: 홍민기. (2017). 소득불평등: 현황과 대책. 노동리뷰, 2017년 5월호, p.12.

- 개인소득 하위 50% 소득비중이 매우 낮은 것은 미취업자와 저소득자가 많기 때문. 고용은 적게 하되 최대한 장시간 노동을 시키는 기업 관행이 40년 이상 계속되면서 미취업자, 실업자, 근로빈곤층, 저소득자, 그리고 이 경계를 오가는 사람들이 많아서 기업들은 임금을 크게 올리지 않고서도 일할 사람을 구할 수 있었음. 낮은 고용률과 장시간 노동이라는 구조적인 문제, 세계화와 같은 시장조건, 노동유연화와 같은 정책적 요인이 함께 작용을 하면서 외환위기 이후 소득불평등이 크게 늘어나게 됨.
- 한국에서는 외환위기 이후 노동시장을 유연화하는 정책이 들어서면서 소득불평등 증가를 오히려 부추겼음. 위기 극복, 경제 회복을 명분으로 2000년대에 정리해고, 비정규직 고용, 외주화(간접고용)가 확대되었음. 고용이 불안정한 저임금 근로자가 늘어났고, 영세 자영업자도 늘어남. 2000년대 후반에 비정규직을 보호하기 위한 논의가 있었지만 그때는 이미 노동시장 유연화가 거의 마무리된 시점
- 제도나 정책은 협상력의 차이를 반영하는데, 기업이 어떻게 생산을 할 것인가, 이익을 어떻게 사회 구성원 사이에 분배할 것인가는 궁극적으로 협상력이 결정. 2000년대에 주주, 관리자, 전문가(의사, 변호사, 회계사 등), 공무원, 공공기관 근로자, 대기업 근로자의 소

득은 꾸준히 늘어남. 노동조합이 있는 곳에서는 협상력을 발휘하여 임금을 올릴 수 있었으나, 협상력이 약한 중소기업 근로자, 비정규직 근로자, 영세자영업자의 소득은 정체됨. 대기업 정규직 대비 중소기업 비정규직의 임금은 40% 정도에 불과

나. 사회 이동성 약화

- 사회이동이란 “주어진 사회에서 개인의 사회적 지위가 생애 과정 내(세대 내) 혹은 세대를 넘어(세대 간) 변화하는 정도”(d’Addio, 2007)를 의미함(여유진, 2019, p.63).
- 우리는 복지국가를 제대로 이루지도 못 한 상태에서도 높은 사회적 상향이동을 달성한 매우 특이한 성공사회임. 그러나 많은 이들이 우려하듯, 사회적 이동성은 빠른 속도로 약화되고 있음(양재진, 2016, p.14).
- 후기 산업사회에서 사회적 불평등이 사회계층과 계급을 공고화하고, 이렇게 강화된 계층 또는 계급에 따라 교육격차가 확대되는 악순환이 반복될 위험이 더욱 커지고 있다는 주장(Parkin, 1971; 김종엽, 2003)이 힘을 얻고 있음. ‘출발선상의 기회의 평등’은 민주주의 사회에서 ‘최대’가 아니라 ‘기본’ 요건으로 간주된다는 점에서, 기회의 불균등한 배분이 강화되고 있다는 것은 규범적 측면에서나 사회 통합 측면에서 좋지 않은 결과를 야기할 것임(여유진, 2019, p.62).
- 계층 이동이 가능한 사회일수록 개인의 동기와 경제사회적 역동성이 증대되면서 경제성장과 사회통합 가능성이 커질 수 있는 반면, 계층이동이 어렵거나 계층이 세습되는 사회는 개인뿐만 아니라 사회 전반의 지속발전 가능성이 축소(이용관, 2018, p.466)될 수 있음.
- 최근의 ‘수저론’은 청년들이 사회이동이 어려워지고 있다고 인식하는 모습을 방증함.
- WEF(World Economic Forum)은 세계 사회이동성 지수(Global Social Mobility Index)를 개발하여 2020년 1월 발표함. 사회이동성은 총 5개의 분야에서 10개의 하위 항목으로 측정하였음(WEF, 2020).
 - 1. 건강, 2. 교육(접근성, 질과 형평성, 평생교육), 3. 기술, 4. 노동(기회, 임금, 조건), 5. 보호와 제도(사회적 보호와 포괄 제도)

[그림 4-12] 세계 사회이동성 지수(2020)

(단위: 점)

Rank	Country	Score	Rank	Country	Score
1	Denmark	85.2	42	Romania	63.1
2	Norway	83.6	43	Malaysia	62.0
3	Finland	83.6	44	Costa Rica	61.6
4	Sweden	83.5	45	China	61.5
5	Iceland	82.7	46	Ukraine	61.2
6	Netherlands	82.4	47	Chile	60.3
7	Switzerland	82.1	48	Greece	59.8
8	Belgium	80.1	49	Moldova	59.6
9	Austria	80.1	50	Viet Nam	57.8
10	Luxembourg	79.8	51	Argentina	57.3
11	Germany	78.8	52	Saudi Arabia	57.1
12	France	76.7	53	Georgia	55.6
13	Slovenia	76.4	54	Albania	55.6
14	Canada	76.1	55	Thailand	55.4
15	Japan	76.1	57	Armenia	53.9
16	Australia	75.1	56	Ecuador	53.9
17	Malta	75.0	58	Mexico	52.6
18	Ireland	75.0	59	Sri Lanka	52.3
19	Czech Republic	74.7	60	Brazil	52.1
20	Singapore	74.6	61	Philippines	51.7
21	United Kingdom	74.4	62	Tunisia	51.7
22	New Zealand	74.3	63	Panama	51.4
23	Estonia	73.5	64	Turkey	51.3
24	Portugal	72.0	65	Colombia	50.3
25	Korea, Rep.	71.4	66	Peru	49.9
26	Lithuania	70.5	67	Indonesia	49.3
27	United States	70.4	68	El Salvador	47.4
28	Spain	70.0	69	Paraguay	46.8
29	Cyprus	69.4	70	Ghana	45.5
30	Poland	69.1	71	Egypt	44.8
31	Latvia	69.0	72	Lao PDR	43.8
32	Slovak Republic	68.5	74	Morocco	43.7
33	Israel	68.1	73	Honduras	43.5
34	Italy	67.4	75	Guatemala	43.5
35	Uruguay	67.1	76	India	42.7
36	Croatia	66.7	77	South Africa	41.4
37	Hungary	65.8	78	Bangladesh	40.2
38	Kazakhstan	64.8	79	Pakistan	36.7
39	Russian Federation	64.7	81	Cameroon	36.0
40	Bulgaria	63.8	80	Senegal	36.0
41	Serbia	63.8	82	Côte d'Ivoire	34.5

Europe and North America

Eurasia

East Asia and the Pacific

Middle East and North Africa

Latin America and the Caribbean

South Asia

Sub-Saharan Africa

자료: World Economic Forum. (2020). The Global Social Mobility Report 2020. p.7.

○ 한국은 71.4점으로 82개 국가 중에서 25위에 위치함. 1위는 덴마크(85.2), 2위는 노르웨이(83.6), 3위는 핀란드(83.6)로 유럽 국가들이 대체적으로 점수가 높고, 아시아 국가 중에서는 일본이 76.1점(15위)으로 제일 높은 순위임.

- 한국은 기술 접근성(92.4)과 건강(91.1)에서 높은 결과를 보임. 유치원 등록률도 94.9%로 높게 나타남. 10세 미만 어린이의 읽기 부분 최소 숙련도(0.3%)와 교사와 학생의 비율이 상대적으로 낮음. 취업 기회가 대부분에게 제공되고 실업률은 낮으나 취약한 일자리에서 종사하는 근로자의 비율(23.4%)이 상대적으로 높음. 사회적 보호의 측면에서는 낮은 점수를 보임(55.4). 가장 낮은 분야는 적정임금 수준으로, 근로자들 사이에서 낮은 임금(22.3%)의 높은 발생률로 인해 그 점수가 41.7점에 그침(WEF, 2020, p.24).

□ 정해식 외(2016)는 사회통합지표 체계를 구축하는 하위 항목으로 사회이동 영역을 포함함. 사회이동의 개념은 직업, 소득계층의 이동이 가능한 조건 및 결과로 측정할 수 있는 제도 역량으로 정의함.

○ 사회이동은 총 5개의 하위 항목으로 측정함.

- 공교육지출, GDP 대비 적극적 노동시장 프로그램 지출, 십분위분배율, 교육성취도, 학업중도탈락율

○ 한국이 비교 대상 국가(OECD 국가 중 데이터 이용이 가능한 총 30개국)들 중 역동성이 있으며 수직적 계층이동이 상대적으로 활발한 국가로 인식되고 있으나, 분석 결과에 따르면 상반된 해석이 가능한 양상을 보임(정해식 외, 2016, p.146).

- 공교육지출은 지속적으로 개선 추세를 보이거나 하위권에 위치하고 있음. 교육성취도는 비교대상 국가들 중 최상위 수준. 학업중도탈락률은 개선되고 있으나 하위권. 적극적 노동시장 프로그램 지출은 등락을 보이거나 최근 개선. 이러한 결과는 교육이 정책이나 제도의 역량보다는 개인의 역량에 따른 성취를 강조하고 있음을 의미(정해식 외, 2016, p.146-147)
- 십분위 분배율은 지속적으로 악화(정해식 외, 2016, p.147)

○ 사회통합지수의 국가 간 비교 결과 한국의 사회통합 수준은 매우 심각한 상황으로 판단됨. 가장 두드러진 점은 격차의 문제가 매우 심각하다는 것임(정해식 외, 2016, p.150).

- 소득격차 완화와 계층 간 수직이동을 위한 가장 유력한 수단은 교육에 대한 투자. 교육과 관련된 지수값을 보면 '교육성취도'는 가장 높은 수준인 반면에 '공교육에 대한 지출'은 하위권, '학업중도탈락률'은 중하위권으로 나타남. 이러한 결과는 공교육에 대한 투자보다는 사교육에 의존하는 경향이 있고, 경쟁을 통한 개인의 성취를 강조하고 있음을 보여줌. 개인적 차원의 노력과 경쟁에 대한 지나친 중시와 더불어 경쟁 과정에서 뒤처진 중도

탈락자에 대한 제도적 장치는 미흡하다는 해석이 가능함(정해식 외, 2016, p.151).

□ 개별 연구에서 사회이동성의 수준을 측정한 연구들이 존재함. 이 연구들은 사회이동성이 점차 낮아지고 있음을 보고함.

○ 여유진(2019)은 2015년 한국보건사회연구원에서 실시한 「사회이동과 사회통합 실태조사」 원자료를 이용하여 코호트별로 사회이동성에 미치는 영향요인을 분석함.

- 분석 결과, 직업지위에서 하층과 상층에서의 고착화가 두드러지는 것을 밝힘. 이는 최상층과 빈곤계층에서 더 강한 대물림 기제가 존재한다는 것을 의미함.
- 또한, 정보화 세대는 아버지의 학력과 더불어 성장기의 소득계층과 특히 상속, 증여를 통한 자산이 본인의 근로소득 수준에 실질적인 영향을 미치는 것으로 보고함. 이는 정보화 세대로 올수록 부모와 나아가 조부모의 경제적 지위가-재산 축적뿐만 아니라-간접적으로는 인적 자본축적(학업성취), 직접적으로는 노동시장 성취(근로소득과 직업)에 더 큰 영향을 미쳤을 가능성이 있다는 것임.

○ 이용관(2018)은 통계청의 사회조사 2개년(2013년, 2017년) 자료를 활용하여 청년층의 주관적 계층의식과 계층이동 가능성에 영향을 주는 요인의 변화 양상을 분석함.

- 청년층은 전반적으로 계층이동이 더 어려워지고 있다는 것으로 인식하고 있어 계층 고착화가 심화되고 있음을 확인할 수 있음(이용관, 2018, p.486).
- 청년층의 계층이동 가능성에 부모나 가구의 특성이 미치는 영향이 커지고 있어 우리 사회에서 개인의 노력에 의한 계층 이동 사다리가 약해지고 있음을 확인할 수 있음. 특히, 경제 수준이 낮은 집단일수록 계층이동 더 어려워진 것으로 나타남(이용관, 2018, p.486).

3. 기술의 발전과 노동시장

□ 제4차 산업혁명으로 지칭되는 기술의 발전은 노동시장의 변화를 가져올 것이며, 노동인력의 양적 측면, 질적 측면에서 매우 중요한 영향을 미칠 것으로 전망됨.

□ 4차 산업혁명의 의미

○ 인공지능, 빅데이터 등 디지털 기술로 촉발되는 초연결 기반의 지능화 혁명(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2018)

- 18세기 1차 산업혁명: 증기기관 → 19~20세기 초 2차 산업혁명: 전기에너지 → 20세기 후반 3차 산업혁명: 컴퓨터, 인터넷[전통적 IT, 논리(인간의 계획된 프로그래밍)] → 21세기 초반 4차 산업혁명: 인공지능[직관(기계의 방대한 데이터 반복학습), 빅데이터, 초연결

- 바이오, 에너지, 지구공학, 우주기술 등
- 점차 빨라지는 산업혁명 주기 & 범위와 영향력의 증가
- 2016년 1월 다보스 세계경제포럼(WEF)에서 제시된 개념으로 물리적, 생물학적, 디지털 기술의 융합에 의해 초연결·초지능 시대가 열리고 있음을 예고하는 기술혁명(통계청 용어조화: 산업안전보건실태조사 2018년)
- 사물인터넷, 무인 자동화, 인공지능 시스템 등의 기술적 동인이 일찍이 유례없는 속도와 범위에서 산업혁신과 사회변동을 유발한다는 의미에서 4차 산업혁명이라 지칭

□ 4차 산업혁명의 주요 특징

- 4차 산업혁명의 시대정신은 뷰카(VUCA)로 요약됨(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).
 - 변동성(Volatility), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 모호성(Ambiguity)
- 4차 산업혁명은 물자와 사람 등의 이동성을 높이면서 국가 간 경계를 무너뜨리고, 자연스롭게 글로벌 산업경쟁을 가속화시킴(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).
 - 특히 다양한 플랫폼 서비스는 스마트폰과 스마트폰 관련 인프라의 발전에 따라 국가 간 탈경계와 경쟁을 강화
- 4차 산업혁명에 따른 국가 사회 전반의 변화는 필연적으로 두려움을 수반하고, 변화를 두려워하지 않고 도전과 혁신의 길에 나설 수 있도록 사회안전망 강화가 뒷받침되어야 함(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).
- 4차 산업혁명을 견인하는 핵심은 디지털 기술이며, 대표적 특성은 비대면 트렌드임(이준, 2020)
 - 인터넷 뱅킹, 무인결제기, 무인 편의점, 재택근무, 화상회의, 클라우드 서버 이용 등
 - 코로나19로 비대면 서비스(untact service), 돌봄 등의 필요성이 증시되면서 새로운 사회적 관계가 형성됨(김태완, 2020).
 - 비대면 확장에 따라 전자상거래, 온라인 시장 등 4차 산업을 기반으로 한 경제 및 서비스 분야가 활성화될 것으로 예측
 - 장기간 집에 머무르면서 돌봄을 받아야 하는 대상(장애인, 노인, 아동, 만성질환자 등)을 위한 비대면 서비스, 전자기술 등을 활용한 새로운 서비스 분야의 발전 가능성이 동시에 존재
- 스마트 훈련 생태계 구축에 대한 필요성, 특히 언택트(Untact) 훈련에 대한 수요 급증은 4차 산업혁명의 활성화와도 관련이 높음(김주섭, 2020).
 - 고용노동부는 2017년에 「혁신과 포용적 성장을 위한 제3차 직업능력개발 기본계획」에

서 4차 산업혁명에 대비한 스마트 직업훈련 생태계 구축을 계획한 바 있음.

- 스마트 직업훈련 플랫폼 구축, 가상훈련 콘텐츠 개발·보급 활성화, 통합훈련정보시스템 고도화 등

○ 지능화 기술의 도입은 산업현장에서 노동자가 직무를 수행하는 방식을 바꾸게 됨(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).

- 단순 반복 업무는 기계가 수행하고, 인간은 창의적인 업무를 담당
- 경험과 직관에 의존했던 기존의 업무 해결방식에서 벗어나, 데이터와 인공지능을 활용한 최적의 해결방법을 도출하는 방식으로 진화
- 이에 따라 노동자가 갖추어야 하는 핵심 역량이 변화
 - OECD는 2020년까지 산업 전반에 걸쳐 필수 역량 중 35%가 변화할 것으로 전망(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019, p. 28)
- 산업전문성 외에도, SW 전문가 등 이중 산업 인력과의 협업을 위한 소통 능력, 데이터를 다루고 분석할 수 있는 능력 요구
- 특정 분야의 전문지식뿐 아니라 기술 발전과 환경 변화에 적응하여 업무 역량을 향상시킬 수 있는 학습스킬이 필수 역량이 됨 → 교육 및 직업훈련 및 평생학습의 투자 필요

□ 4차 산업혁명과 일자리(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019)

○ 인공지능은 저숙련자 혹은 고숙련자보다 현재 대졸자들에 해당하는 중숙련자들의 일자리를 더욱 변화시킬 것으로 전망

- 변화는 빠르고 예측이 어려운 형태로, 법과 제도를 비롯한 사회적 준비가 채 되기 전에 이미 진행 중
- 특히 지능화 기술로 인한 자동화는 가장 많은 수의 근로자들이 종사하고 있는 중숙련 직종에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는데, McKinsey & Company는 우리나라 전체 근로자의 2/3를 차지하는 중숙련 직종의 2030년 자동화 도입률은 30%에 이를 것으로 예상(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019, p. 28)

○ 기술혁신 등으로 인한 새로운 업무의 창출은 생산성 효과를 강화하는 회복효과(reinstatement effect)로 자동화의 대체효과를 상쇄시키면서 노동 수요의 증가와 임금 수준의 상승을 가져올 수 있다고 봄(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).

- 기술진보에 의한 혁신은 노동의 자본 대체를 가져오지만, 동시에 새로운 산업을 등장시키고 기존 산업에서도 노동이 자본에 비해 우위를 갖는 신규 과업을 창출하여 새로운 일자리를 만듦.
- 지능화 기술이 기존 산업에 파급되면서 데이터 분석이나 지능화 알고리즘 개발을 담당하

는 인력 수요가 증가하는 것이 자동화 기술이 가져오는 일자리 창출의 대표적인 예

○ 창의성이나 대면 업무, 비판적 사고가 요구되는 업무에서는 여전히 인간의 역할이 중요하기 때문에, 직무 기준으로 보았을 때 자동화로 대체될 확률이 70%가 넘는 직업은 9%에 불과할 것으로 전망(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019)

○ 플랫폼 경제가 보편화되면서 나타나는 고용 형태의 변화는 4차 산업혁명이 가져오는 일자리 변화의 또 다른 측면

- 디지털 플랫폼을 통한 서비스의 건별 계약이 가능해지면서 플랫폼 노동·특수고용 등의 비전형 근로계약이 확산될 것임.
- 단일기업에 소속되어 직책과 업무를 배정받는 전통적 고용계약이 아닌, 특정 직능과 연관된 업무를 여러 고용주와의 계약 하에 수행하는 유연한 형태의 고용계약 확산
- 실시간 매칭과 소통, 원격 통제가 가능한 디지털 플랫폼은 파견 노동이나 독립계약자, 프리랜서와 같은 비전형 고용의 증가 촉진
- 미국 노동통계국에 따르면 2017년 5월 기준 디지털 ‘긱 경제(Gig economy)’에 참여하는 161만 명 중 프리랜서 등 독립계약자의 비중이 37.1%로 전체 근로자의 경우(6.9%)에 비하여 크게 높은 수준인 것으로 나타남(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).
- 전통적인 고용-피고용 관계에서 벗어난 유연한 고용형태는 일과 삶의 균형을 보장하고 노동시장의 효율성 향상에 긍정적인 영향을 미치기도 하지만, 이에 따른 비정규직·임시직의 증가는 고용불안정을 가져오는 동시에 숙련을 통한 인적자본의 축적을 어렵게 하여 저숙련·저소득 노동자들이 질이 낮은 일자리로 하향 이동할 위험을 높임.
- 현행 노동법과 사회보장체계는 전통적인 근로계약 관계를 기준으로 설계되어 이를 벗어난 고용형태에 대해서는 노동권이나 재교육의 기회 등을 보장해주지 못하고 있어 이들을 포섭할 제도 준비가 시급한 상황

○ 4차 산업혁명은 위기이자 기회

- 일자리에 대한 불안감의 증폭은 저성장으로 일자리 감소에 대한 우려가 커지는 데 더해 자동화·지능화라는 4차 산업혁명의 특징이 기술혁신으로 인한 일자리 대체에 대한 불안을 야기하기 때문
- 지능정보기술의 수용성에 대하여 일반인 2천 명을 대상으로 설문조사를 수행한 연구에 따르면 85.7%의 응답자가 4차 산업혁명으로 인간의 일자리가 줄어들 것으로 전망하였으며, 특히 자신의 일자리가 대체되거나 현재의 직업을 바꾸어야 할 것이라고 응답한 비율도 65.2%에 이름(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).
- ‘어떻게 성장할 것인가?’와 ‘성장을 일자리 창출로 어떻게 연결할 것인가?’에 대한 고민

이 필요

- 혁신에 성공하여 산업 패러다임을 주도하는 기업의 경우 꾸준히 일자리를 창출하고 있음(예: 아마존, 페이스북).
 - 예를 들어 자율주행차, 차세대 연료 자동차 등의 자동차 산업의 패러다임 전환은 내연 기관 분야의 일자리는 감소하더라도 미래차 분야의 일자리는 늘어날 수 있음.
 - 스마트팩토리: 자동화·최적화된 공장시스템은 높은 인건비 때문에 인건비가 낮은 해외로 이전했던 공장들의 본국 회귀를 가능하게 하여 자국의 일자리 창출에 기여할 수 있음.
 - 자동화로 인한 생산성 증대 등은 단기적으로는 일자리의 양을 감소시킬 수 있으나, 장기적으로는 양질의 일자리를 창출하기 위한 기반으로 작용할 수 있음.
 - 급변의 시기, 어떤 나라의 일자리는 늘어나고, 어떤 나라의 일자리를 줄어들 수 있음.
 - 인공지능에 따른 업무 대체에 앞서, 해외 기업의 경쟁력 배가에 따른 우리 기업의 도태, 도산, 일자리 상실을 염려해야 하는 일이 벌어질 수 있음.
 - 정부가 기득권을 국내시장의 틀에서 이리저리 조정하려 시간을 소모하는 동안, 막강한 자금력과 경쟁력을 앞세운 해외 신생기업이 갑자기 출현에 시장을 과점할 수 있는 것이 현실
- 전통적 생산요소인 토지, 노동, 자본은 더 이상 확고하지 않고 데이터를 비롯한 인재, 스마트자본 등 생산요소의 고도화가 요구
- 인재는 전통적 노동자와 달리 생산수단을 스스로 소유하며 기업은 더 이상 생산수단을 소유하지 않음.
 - 전통적 노동자의 성과는 시간과 깊은 연관이 있지만, 인재의 성과는 시간과 무관하며 오직 성과만으로 평가받고 자신의 가치를 높임 → 해고와 이직은 일상
 - 데이터가 인공지능을 만나면서 글로벌 산업의 지도를 바꾸고 있으며, 데이터 생태계 조성이 시급
 - 예) 실주행 데이터가 많을수록 자율주행 인공지능이 더욱 발전 → 모빌리티 업계의 전면적 변화
 - 예) DNA 정보, 진료 정보, 개인 라이프로그 등을 많이 확보할수록 제약, 의료, 간병, 보험 등의 전 과정이 혁신 → 혁신적 헬스케어 기업들이 고령화 문제를 먼저 해결
 - 그 밖에 금융, 스마트시티, 제조, 법률 등 다양한 산업들도 데이터와 인공지능이 결합
 - 스마트자본은 기업의 탄생·성장·도태·합병·분할 등 혁신 기업의 라이프사이클 전반을 지원하는 질적 자본을 의미
- 2차 산업혁명 시대에 머물러 있는 노동제도의 개혁 필요(대통령직속 4차 산업혁명위원회,

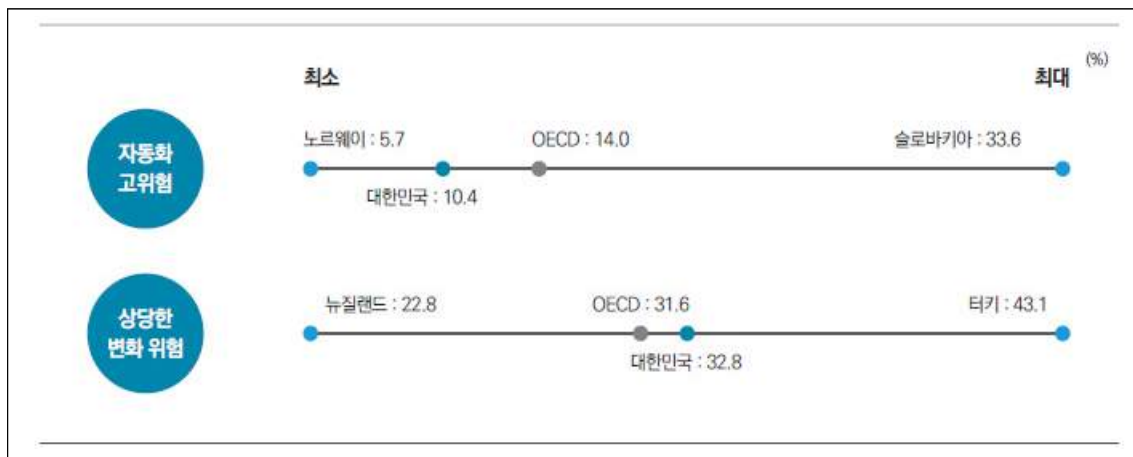
2019)

- 4차 산업혁명으로 인해 다양화되는 노동의 변화를 반영하지도, 혁신을 이끄는 인재들을 포용하지도 못하는 상황
 - 최근 화두가 된 ‘긱 이코노미’나 ‘플랫폼 노동자’의 변화를 담아내지 못함.
 - 주52시간제의 일률적 적용의 한계
 - 노동자의 건강권 등 기본권을 보장하면서도 사업장·개인 단위에서 자율적 선택이 가능하고, 다양한 노동 형태에 따라 유연하게 대응해야 함.

○ 우리나라의 경우 전체적인 고용 수준의 급격한 감소는 일어나지 않을 것으로 전망(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019)

- 한국의 전체 일자리 중 자동화 고위험군(70% 이상 자동화)의 비율은 10.4%로 OECD 평균보다 낮은 수준이며, 변화위험군(50~70% 자동화)도 32.8%로 OECD 평균과 비슷한 수준
- 그러나 지능화기술로 인한 자동화의 영향은 계층별로 다르게 나타나며, 특히 중숙련·중임금의 근로자의 경우 다른 집단보다 높은 자동화 위험에 직면하여 노동시장의 격차가 악화될 수 있음.

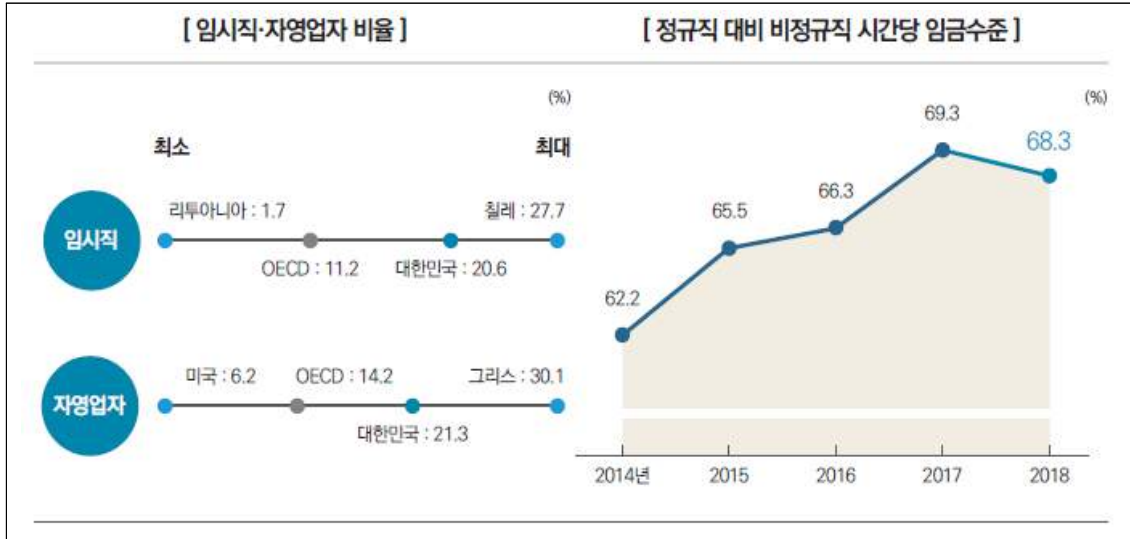
[그림 4-13] 자동화 위험과 일자리



자료: 대통령직속 4차 산업혁명위원회(2019). 4차 산업혁명 대정부 권고안. p. 39.

- 우리나라의 노동시장에서는 자동화에 따른 일자리 대체 문제보다, 비전형근로자의 높은 비율과 정규직-비정규직 임금격차 등 일자리 양극화의 문제가 더욱 크게 나타남.
 - 전체 임금근로자 중 임시직의 비중은 20.6%, 총 고용 대비 자영업자 비중은 21.3%를 차지하는데, 이는 OECD 평균을 크게 상회하는 수치, 비정규직의 시간당 임금 수준은 꾸준히 증가하고 있으나, 2018년 기준 정규직 임금 대비 68.3%로 여전히 낮은 수치

[그림 4-14] 일자리 양극화 현황



자료: 중앙일보(2019. 4. 25.); 대통령직속 4차 산업혁명위원회(2019). 4차 산업혁명 대정부 권고안. p. 39. 재인용.

- 4차 산업혁명의 핵심기술인 인공지능과 클라우드, 빅데이터, VR/AR 관련인력은 기술진보와 시장의 성장에 따라서 수요가 빠르게 성장하는 반면, 관련기술을 보유한 신규인력의 공급은 이를 따라잡지 못해 미스매칭 발생
- 소프트웨어정책연구소(2018)에 따르면 2018~2022년간 4차 산업혁명 핵심 분야에서 약 3.2만 명의 인력 부족 전망, 특히 이 중 석/박사급 고급인력의 비중이 60% 차지하여 질적인 미스매칭 심화 예상(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019)

□ 4차 산업혁명과 교육(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019)

○ 인재 육성을 위한 변화의 핵심은 고등교육 개혁이며 대학교육 전반의 개혁이 필수

- 4차 산업혁명을 선도하는 연구중심 대학 육성과 같이 대학의 유형을 다양화하는 등 구조조정을 중장기적으로 일관성 있게 추진해야 함.
- 등록금 자율화 등 대학의 재정과 의사결정의 자율권 강화 및 자연 도태 등 자율권에 상응하는 책임을 지도록 해야 함.

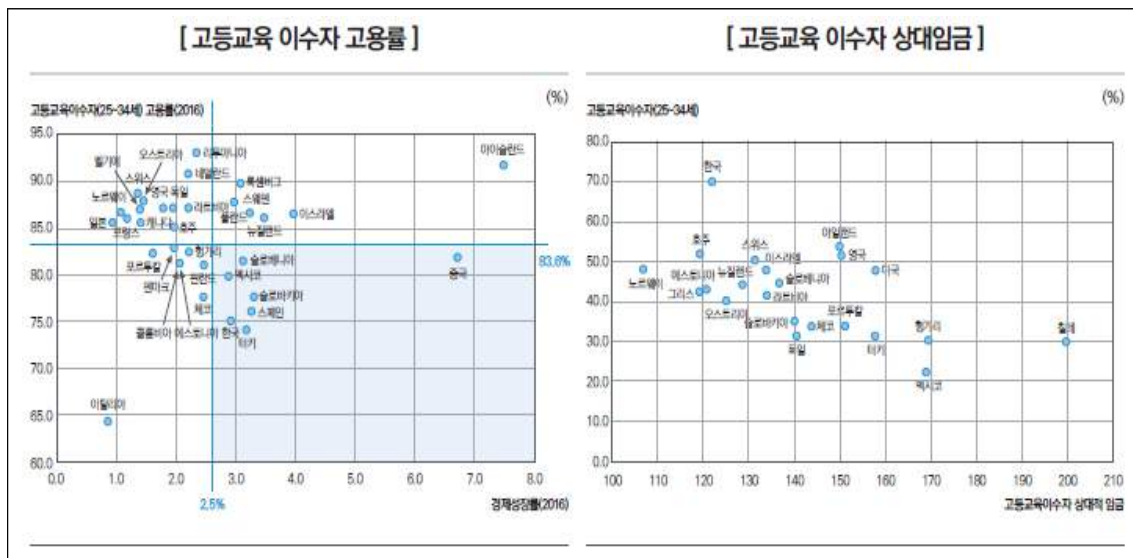
○ 우리나라의 고등교육 이수율은 약 70% 정도로 OECD 국가 중에서 가장 높은 수준이나, 교육의 질이나 노동시장에서의 성과에서는 큰 한계를 보임(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019).

- 우리나라는 63개국 중 교육경쟁력(25위), 대학교육 적절성(49위)을 보여 세계 중하위권 수준
- 대학을 졸업한 한국의 25~34세 청년들의 언어능력과 수리력, 컴퓨터 활용능력은 미국보다 약간 높은 수준을 보이나, 일본·노르웨이의 동료 집단에 비해서는 크게 떨어지는 성취

도를 보임.

- 고등교육 이수자의 취업 성과도 다른 국가에 비해서 낮은데, 한국의 고등교육 이수자들은 다른 OECD 국가에 비해서 낮은 고용률을 보이며, 상대적 저임금을 받는 것으로 나타남 → 높은 교육열과 투자수준에도 불구하고 효율적인 교육이 이루어지지 못하고 있음.

[그림 4-15] 고등교육 이수자 취업 성과



자료: 대통령직속 4차 산업혁명위원회(2019). 4차 산업혁명 대정부 권고안. p. 40.

○ 새로운 기술이 출현할 때마다 교육방법도 진화해 왔음(이준, 2020).

- 서책 → TV, 영상기술 발전으로 인한 시청각 교육 → 디지털 기술 발달로 인한 사이버대학 출현 → 이제는 원격교육이 주류로 될 것임.

□ 4차 산업혁명과 사회보장(대통령직속 4차 산업혁명위원회, 2019)

- 소득분배 구조의 악화로 양극화와 사회이동성 저하는 4차 산업혁명의 파급을 저해하는 요소
- 한국의 소득 상위 10% 가구와 하위 10% 가구의 소득격차는 약 10배 수준으로 나타났는데, 4차 산업혁명으로 인한 승자독식 구조의 고착화는 이러한 경향을 심화시킬 것으로 예상
- 현행 사회보장제도는 ‘출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망’이라는 전통적인 사회적 위험에 따라서 설계되어 있는데, 앞으로 복잡·다기화될 것으로 예상되는 사회적 위험에 대응하는 데 한계
 - 산업사회에의 전형적인 고용관계에 기반한 사회보험은 비정규직과 플랫폼 노동자를 보호의 범주에 포섭하지 못하고 있음.

〈표 4-11〉 고용형태별 사회보험가입률(2018년)

(단위: %)

고용형태	고용보험	건강보험	국민연금	산재보험
전체근로자	89.6	89.4	89.7	97.4
정규근로자	94.6	98.1	97.9	97.5
비정규근로자	70.8	59.5	56.5	96.7
재택·가내근로자	74.0	79.4	78.6	99.8
파견·용역근로자	93.3	91.6	89.7	96.7
일일근로자	53.2	10.9	11.2	98.3
단시간근로자	73.2	71.8	69.9	94.4
기간제근로자	84.4	93.6	86.5	97.9
한시적근로자	39.1	34.9	34.3	91.2

주: 전체근로자 및 비정규근로자에서 특수형태근로자는 제외
 자료: 대통령직속 4차 산업혁명위원회(2019). 4차 산업혁명 대정부 권고안. p. 41.

4. 코로나19: 새로운 환경의 창출과 새로운 사회시스템에 대한 요구

가. 경제·노동시장·산업

- 한국은행은 2020년 1분기 실질 GDP 잠정치가 전기 대비 1.4%, 실질 국내총소득(GDI)은 전기 대비 0.6% 감소한 것으로 보고함. 전기 대비 민간소비가 6.4%로 크게 줄었으며, 수출 및 수입도 전기 대비 각각 2.0%, 4.1% 줄어듦(김태완, 2020).
- 통계청 3월 고용 동향에서도 취업자가 19만 5천 명 줄어듦과 비경제활동인구가 51만 6천 명 늘어난 것으로 조사됨. 산업별로는 도소매업에서 16만 8천 명, 숙박·음식점업 10만 9천 명, 교육서비스업에서 10만 명의 취업자가 감소함(김태완, 2020).
- 한국경영자총협회에서 코로나19 피해 기업 223곳 대상 현황조사한 결과, 1997년 외환위기와 2008년 글로벌 금융위기 때보다 코로나19로 인한 경제적 충격을 약 30% 정도 더 크게 체감하고 있으며, 중기중앙회에서 1,234곳 대상 업종별 피해실태 조사 결과, 중소기업의 72.6%는 코로나19로 직간접적 경영 타격을 받았다고 응답(한국노동연구원, 2020)
- 우리나라 노동시장 특성상 현재의 경제적 위기로 인해 더욱 큰 어려움 예상(여유진, 2020)
 - 우리나라는 노동시장에서 영세자영업자와 비전형근로자의 비중이 서구 국가들에 비해 상대적으로 높게 나타남.
 - 취업자 중 비임금근로자(고용주, 자영업자, 무급가족종사자)의 비율은 25.5%에 이르며, 취업자 중 임시·일용근로자가 차지하는 비율도 23.3%에 이릅니다.
 - 노인빈곤율이 42%(2018년)로 OECD 회원국 중 가장 높은 수준이며, 노인 중 경제활동

을 하는 인구 비율도 33.1%(2020년 2월)에 이름.

- 대면업무와 관련된 업종에서 타격이 크게 나타나면서 여성이 상대적으로 더 충격을 받았고, 일자리를 잃은 근로자 상당수가 여성 임시직인 것으로 나타남(성재민, 2020).
 - 통계청 경제활동인구조사 결과를 바탕으로 코로나19 확산 직후 2개월 동안의 여성고용 변화를 살펴본 결과, 일자리 감소의 일차적인 피해를 여성이 감당하고 있었음(전기택, 2020).
- 과거 경제위기 상황에서 청년들의 신규 취업은 가장 심각한 타격을 받은 것으로 나타나, 경제회복 이후에도 노동시장에서 안정된 일자리를 찾지 못하는 경우가 많았음(이성희, 2020).
 - 통계청 5월 고용동향에 따르면 20대 고용률은 55.7%로 전년도에 비해 2.4%p 떨어졌고, 15~29세 확장실업률(고용보조지표)은 26.3%로 전년 동월보다 2.1%p 상승
- 코로나19는 국내 직업훈련 시장에도 엄청난 영향을 미치고 있음(김주섭, 2020).
 - 2020년 들어 1월부터 전년대비 약 1,500개 과정이 적게 운영되었는데, 3월에는 약 6,500개 과정이 적게 운영되었고, 4월 들어 전년대비 과정 운영 수 격차가 다소 완화되었으나 여전히 22.2%의 감소세를 보이고 있음.
 - 세부과정별로는 사업주(위탁) 훈련 과정으로 4월 둘째 주에 전년대비 무려 92.4%의 감소를 보이고, 그 다음으로 사업주(자체) 훈련 과정으로 72.6%의 감소세, 재직 근로자 훈련은 19.2% 감소세
 - 현재 국내 직업훈련 시장은 코로나19로 인하여 사업주 훈련의 대폭 감소, 근로자 훈련의 소폭 감소, 실업자 훈련의 소폭 상승 경험
- 4차 산업혁명과 고령화 등의 요인으로 인해 우리 사회에 언젠가 다가올 노동시장의 변화가 코로나19 사태로 보다 급속히 변화되고 있음(김주섭, 2020).
 - 재택근무 확대 등 근무환경의 유연화, 비대면(untact) 기술 적용의 확산, 일하는 방식의 변화, 플랫폼 노동의 확산, 고용안전망 사각지대 확대 등
 - 코로나19 위기로 인한 재택 등 스마트 근로경험의 확대가 기업문화의 변화로 이어진다면, 일가정양립 근로 관행이 확산될 수 있음(성재민, 2020).
 - 여러 기관에서 출퇴근 시간의 절약, 육아와 일의 병행이라는 긍정적인 측면과 업무 생산성간의 관계를 살펴보기 시작했고, 이는 코로나19 사태가 종식된 후에도 많은 일터의 업무방식에 영향을 줄 가능성이 있음(이준, 2020).
- 상품화, 도시화, 세계화를 기본으로 하여 발전시켜온 삶의 전환이 일어나고 있음(이원희, 2020).
 - 소비를 근간으로 삼아온 자본주의 경제, 만나서 교환하는 자본주의 원리의 본질을 생각

하는 시기가 되었음 → 관계를 멀리하라는 명제를 던지고 있음.

- 정보통신기술(ICT) 활용 필요성 증대 및 비대면 서비스 산업 개발 요구
 - 빅데이터(이동통신, 신용카드 정보 등)를 활용한 ‘역학조사 지원 시스템’ 성과, 논란은 있었지만 전화 상담·처방 등을 비롯한 원격의료의 필요성 제기(윤강재, 2020)
 - 고위험 감염병 통제 기술 개발이 4차 산업혁명의 핵심 영역으로 대두(이상영, 2020)
 - 자동화 진단 검사 시설·장비, 로봇틱스(Robotics)를 활용한 비대면 기술(untact technology), 원격 건강관리 등 원격 및 비대면 서비스 산업 개발 요구

나. 지역

- 도시화율이 높은 지역이 감염병에 취약함이 드러났고, 국가 간 이동 제한 등 세계화의 한계가 나타남으로 인해 경제 등 사회구조에 있어 지역 중심성이 부각됨(백혜숙, 2020).
 - 식량자급 등 농촌의 중요성이 부각되기도 함.
- 동시에 지방정부의 수입이 크게 감소하는 것에 대한 대처도 필요(조임곤, 2020)
 - 코로나19의 장기화가 예상되는 상황에서 소비심리의 위축 등에 대응하기 위한 긴급재난 지원금과 같은 직접적인 지원확대를 위해서는 추가재원 마련이 필요(윤성일, 2020)
 - 지방재정 운용방안의 다양한 개선이 필요
 - 재정의 책임성을 확보하여 경쟁과 다양성에 기반한 재정운용이 가능하도록 실질적 재정분권 추진 필요(정재진, 2020)
- 국제적으로 인정받고 있는 K-방역의 성공은 지방자치 경험으로 제도의 장점이 발현되고, 메르스 사태에 대한 지방정부의 대응 경험이 축적됨에 따라 자치 역량이 증대된 것이 주요한 요인임(박재희, 2020).
 - 신종 감염병이 발생하면 대응 및 복구가 이루어지는 곳은 지역의 현장이기 때문에 감염병 재난 대응에 있어 지방정부의 역할은 매우 중요
 - 선조치 후보고 등 감염병에 신속히 대응
 - 중앙정부의 긴급재난지원금 외에도 지방정부는 적극적으로 재난기본소득 실행 및 지역경제 활성화를 위한 다양한 정책들을 집행 → 재난지원정책의 하나의 정책패키지 통합
 - 중앙집권에 비해 자치와 분권이 갖는 정책 결정과 집행의 효율성을 인식하게 된 사례(이원희, 2020)
- 지방정부가 국민의 생명과 안전을 얼마나 ‘스마트’하게 보호할 수 있느냐가 중요한 덕목으로 등장(임태경, 2020)

- ‘포스트 코로나’ 시대에 닥칠 경제위기는 지역 차원에서 발생하고 있으며, 지역의 실물경제가 살아날 수 있는 대책 마련이 시급
- 전염병 및 사회적 재난 대응에 더 유용하게 활용될 수 있도록 스마트 기술에 관련된 인프라 및 플랫폼 구축 필요
 - 향후에는 재난재해 상황뿐만 아니라 시민들의 일상 및 경제 사회활동을 지원하는 ICT 기술을 기반으로 도시공간이 새롭게 재편되는 패러다임에 대비
 - 비대면 활동 증가 및 재택근무 활성화 등에 대비하여 도시 및 주거의 기준을 재조정하고 검토할 시점에 대비
- 지역의 지속가능한 발전을 견인할 수 있는 미래사업 발굴 필요
 - ICT와 제조업, ICT와 서비스산업의 융합 등
- 온라인 공간(비대면)을 활용한 새로운 자원봉사 유형 발굴 및 다양한 사회주체 간 협력 필요

〈표 4-12〉 코로나19 사태 이전(Pre) 이후(Post)의 부분별 핵심이슈 비교

구분	Pre-Corona	Post-Corona
경제	글로벌경제	지역경제
사회가치	개인 효율	공동체 협력
산업	대면 산업	비대면 산업
스마트기술	편의성 강조	인간의 생존 영역 강조
교육	오프라인 러닝(Off-Line Learning)	블렌디드 러닝(Blended Learning)

자료: 임태경, (2020). 포스트 코로나 시대 지방정부의 과제. 지방자치 이슈와 포럼, 31호, 32-35. p. 34.

다. 돌봄·교육

- 개별 가정에서의 자녀돌봄과 어린이집/유치원/학교의 교육·보육·돌봄 서비스 제공의 우선 순위가 시시각각 변화하는 상황(최윤경, 2020)
 - 휴원 기간 개별 가정의 자녀 돌봄은 변화 없음에서부터 다양한 양육방식에 이르기까지 변화의 폭이 크고, 자녀의 연령과 가구특성, 지역 요인에 따라 차이를 보임.
 - 특별재난지역과 취약가구에서 상대적으로 많음.
 - 자녀에 대한 부모 직접돌봄이 우세한 가운데, 조부모/친인척의 도움과 긴급돌봄의 이용이 주요한 양육지원체계로 작동
 - 초등 1~3학년 자녀의 경우 코로나 이전에 비해 자녀 혼자 있는 경우가 증가하기도 함.
 - 휴원 기간 자녀 돌봄을 위해 유급휴가의 사용이 가장 많았고, 그 다음으로 재택근무와 유

연근무제 사용이 30% 이상, 무급휴가 사용이 20% 이상으로 많았음.

- 돌봄 공백 문제는 맞벌이 가구에서, 자녀 연령이 어릴수록 심각한 것으로 확인(김영란, 2020)
 - 돌봄 공백에도 불구하고 긴급돌봄을 이용하지 않는 사유는 감염에 대한 우려로 나타났으며, 향후 유사한 상황에서 본인 또는 가족이 직접 돌봄을 하겠다는 응답 비율이 높게 나타남 → 사회화된 돌봄 서비스에 대한 불신이 있음을 의미하는 결과
- 코로나 이후 자녀 돌봄 분담은 여성이 더 많이 하고 있음이 확인되었으며, 가족돌봄휴가, 연차, 돌봄을 위한 유연근무제도 이용도 대부분 여성이 더 많이 이용한 것으로 나타남(김영란, 2020).
- 코로나 19는 정신건강 문제를 증가시켰고, 개인뿐만 아니라 가족관계에도 문제를 발생시킴(김소아, 2020).
 - 학생들은 익숙하지 않는 자기 주도식의 온라인 수업, 보호자의 간섭과 쉴 틈 없는 돌봄에 정신적·육체적 피로 누적
 - 아동·청소년은 일반적으로 재난 상황에서 정서적인 어려움을 직접 표출하기보다는 두통, 복통 등의 신체적 증상이나 등교거부, 공격적 행동, 비행 등의 행동의 변화로 나타나기도 함(현진희, 2020).
 - 온라인 개학, 재택근무 확산, 사회적 거리두기로 인한 외출 자제 등으로 인한 가족 간 접촉시간 증가는 가족관계가 친밀해지는 효과가 있는 반면, 가족관계로 인한 스트레스 등을 호소하는 경우도 나타남(김영란, 2020).
- 개학 연기에 이어 전국 초·중·고 온라인 개학 등 학교 교육 환경에 전면적인 변화 발생(반상진, 2020)
 - IT기술 발달을 기반으로 하는 맞춤형 교육과 오프라인 환경의 학교 교육이 갖는 시·공간의 제약을 넘어설 수 있는 원격교육에 대한 요구가 높아지고 있음.
 - 코로나19로 대부분 교육기관에서 멀티미디어 수업자료 활용과 같이 교육 활동의 보조적 수단으로만 인식된 온라인 수업이 전면 시행되며, 반강제적 디지털 전환이 일어남(이준, 2020).

라. 사회보장 체계 개선 및 보완 필요성 제기

- 사회안전망의 취약성이 나타남(여유진, 2020).
 - 유럽 복지국가들은 새로운 제도를 통해서보다는(예: 재난기본소득) 기존 상병급여, 실업급여, 사회부조, 적극적 노동시장 정책 등을 활용하되, 자격조건, 대상, 수급기간을 한시

적으로 완화하는 조치를 통해 대응

- 우리나라는 대부분의 유럽 국가들이 가지고 있는 상병급여제도가 부재하고, 불안정 취업자들에 대한 실업급여 사각지대도 상당히 넓어 이를 한시적으로 보완할 수 있는 대책들이 요구되는 상황
 - 특히 우리나라는 병가(무급 포함)의 권리조차 보장되지 않은 상황으로 아파도 일을 계속해야 하는 상황(김기태, 2020)
 - 전염병 확산과 관련하여 업무의 상병으로 인한 근로자의 쉼 권리와 이에 대한 소득보장이 되지 않은 나라는 OECD 회원국 중 한국이 유일함(김기태, 2020).
- 1997년 외환위기 이후 국민기초생활보장제도가 도입된 것처럼 기존 패러다임을 전환하는 정책을 통해 취약계층 및 근로빈곤층에 대한 보호를 강화하고, 고용보험·국민연금 등의 사각지대 해소를 위한 적극적인 사회보장 혹은 사회정책을 구현할 필요(김태완, 2020).
 - 고용보험 적용 대상의 과감한 확대, 실업부조제도 도입 등

○ 집단감염사례, 코로나19의 장기화 등으로 인한 방문돌봄서비스의 역할이 한층 중요해짐(이한나, 김유휘, 2020).

- 감염병에 취약한 집합적 돌봄의 기능 공백으로 개별적 방문돌봄서비스의 중요성 증대
- 집단 밀집형 서비스 제공보다 지역사회 자원이 연계 작동하는 커뮤니티 케어(community care) 활성화의 계기가 됨(윤강재, 2020).
 - 동시에 지역사회의 고위험군(기저 질환이 있는 고연령층) 또는 고위험집단(독거 고령자, 집단시설 거주자 등)에 대한 정보 파악과 선제적 대응 서비스 제공 체계 마련이 긴요해짐.
- 그럼에도 불구하고 여전히 사회복지 생활시설은 ‘필수 서비스 제공 유지’와 ‘감염병 확산 방지’라는 두 가지 상충된 과업을 수행해야 하는 어려운 상황에 직면(안수란 외, 2020)

○ 사회통합 차원에서의 국민 간 이해증진 및 성숙한 시민의식 요구와 ‘마음건강’ 돌봄의 중요성 발생(전진아, 이지혜, 2020)

- 일반 국민의 불안 증가, 확진자/격리자/격리해제자에 대한 분노, 당사자들의 불안과 죄책감, 우울 등 발생
- 낙인과 편견을 경험한 확진자와 격리자의 일상생활 복귀를 위한 트라우마 회복 지원 등 사후관리 요구
- 그 밖에 대응 인력의 ‘마음건강’ 돌봄도 중요한 이슈
- 외환위기와 금융위기 전후로 자살이 크게 증가한 점을 감안하여 코로나19에 대한 심리적 방역 체계의 신속한 정비, 경제적 지원과의 연계 강화 필요(여유진, 2020).

○ 공공보건의료의 투자와 확충이 요구(윤강재, 2020)

- 일차적 대응 기제로서 ‘공공보건의료기관’이 보유한 자원이 충분히 확보되어 있는지 점검, 민간 영역의 공공보건의료참여에 대한 사회적 보상체제 마련 및 전달체계 내실화 필요.
- 코로나19 유행 전 우리나라는 과잉 공급을 우려할 정도의 병상 자원을 보유하고 있었고, 자유로운 의료서비스 이용에 익숙했으나, 코로나19 상황에서는 병실 부족으로 인한 입원 대기열, 병실이 없어 자가격리 중 사망 등 이전과는 다른 경험을 하게 됨.
- 이 모순의 저변에는 민간 중심의 총량 확충에 맞추어져 왔던 우리나라 공공보건의료체계 문제가 잠재해 있음.

○ 사회정책 중 대면 서비스에 대한 전환 필요 발생(길현중, 2020)

- 대면서비스를 제공하는 정책들은 감염확산의 우려로 인해 개편되거나 축소되어 운영될 가능성이 높음.
- 직업훈련, 고용서비스, 실업소득, 창업지원 등 우리나라 일자리 정책의 상당부분은 비대면 서비스로의 전환이나 축소가 불가피해 보임.
- 고용행정의 접근성 제고 요구: 현재 거의 모든 고용행정은 주민센터에 비해 접근성이 떨어지는 일선전달체계를 활용하고 있기에 대면신청·접수가 필요한 대다수의 신청자들은 자가차량 혹은 대중교통 등의 교통수단을 활용해 상당한 거리를 이동해야 함.
 - 고용센터는 전국에 100개소만 운영

제2절 저출산 추이와 장단기 요인 분석

1. 출산율 변동 추이

□ 1983년 출산율이 인구 대체 수준 미만으로 떨어진 이후 출산율 변동에 대한 논의는 대부분 합계출산율 하락을 단선적 과정으로 전제하는 경향이 있었음. 예를 들어 1983년 2.06명에서 2019년 0.92명으로 지속적으로 하락해 왔다는 것임.

○ 그러나 1970년 이후 출산율 변동 추이를 구체적으로 살펴보면, 출산에 대한 법·정책적 개입이나, 일시적 경기 변동 등 시기적 상황에 민감하게 반응하면서 등락을 반복해 왔음을 알 수 있음. 합계출산율 증감의 양상과 증감율을 기준으로 1970년 이후 추이를 보면, 다음과 같이 크게 7개의 구간으로 구분해 볼 수 있음.

- 구간1(1970~1978): 9년간 합계출산율이 큰 폭으로 감소(-6.40%)
- 구간2(1979~1987): 초기 4년간 일시 반등 후 5년간 급격히 감소(-6.02%)

- 구간3(1988~1992): 5년간 합계출산율이 소폭 증가(+2.89%)
- 구간4(1993~2005): 13년간 합계출산율이 점진적으로 감소(-3.56%)
- 구간5(2006~2012): 7년간 합계출산율이 소폭 증가(+2.47%)
- 구간6(2013~2016): 4년간 합계출산율 큰 폭으로 감소(-8.32%)
- 구간7(2017~2019): 3년간 합계출산율 큰 폭으로 감소(-7.74%)

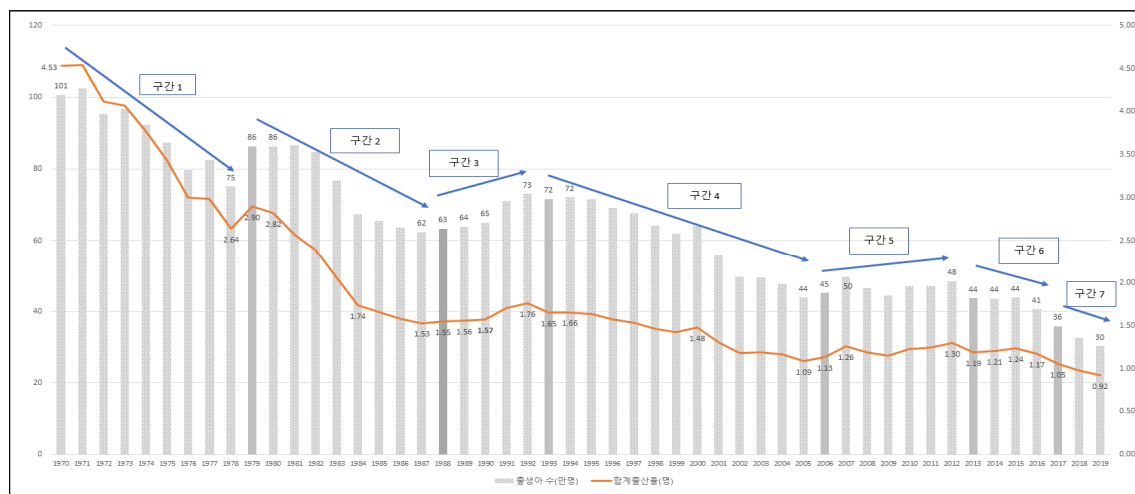
〈표 4-13〉 합계출산율, 출생아수 변동 추이(1970~2019)

구간	연도	증감	합계출산율		출생아수	
			변화(명)	전년 대비 평균 증감율(%)	변화(만 명)	평균 증감율(%)
1	1970~1978	큰 폭 감소	4.53→2.64	-6.40	101→75	-3.49
2	1979~1987	일시 반등 후 큰 폭 감소	2.90→1.53	-6.02	86→62	-2.64
3	1988~1992	소폭 증가	1.55→1.76	2.89	63→73	3.26
4	1993~2005	점진적 감소	1.65→1.09	-3.56	72→44	-3.75
5	2006~2012	소폭 증가	1.13→1.30	2.47	45→48	1.36
6	2013~2016	큰 폭 감소	1.19→1.17	-8.32	44→41	-4.20
7	2017~2019	큰 폭 감소	1.05→0.92	-7.74	36→30	-9.28

자료: 저자 작성

- 정리해보면, 1970년대~1980년대 중반까지 큰 폭으로 감소하고, 1980년대 후반~1992년 초반까지 소폭 증가한 후 1990년대 초반~2000년대 중반까지 상대적으로 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 감소, 2000년대 중반~2010년대 초반까지 소폭 증가한 후 2010년대 초반 이후 최근으로 올수록 감소세가 급격해지고 있음.

[그림 4-16] 출생아 수와 합계출산율 변동의 추이



자료: 통계청, 인구동향조사(출생), 각년도

2. 출산율 등락의 장단기적 요인

□ 출산율 변동의 근본적 원인을 파악하기 위해서는 단기적인 등락에 영향을 미치는 요인과 지속적으로 하락세를 주도하는 거시적 사회 변동의 흐름으로 구분해 볼 필요가 있음.

○ 그동안 저출산 대책은 경기 불황으로 인한 일자리와 주거 문제를 청년층의 혼인 및 출산 지연의 주된 원인으로 보면서 결혼과 출산을 가능케 하는 물질적, 규범적 조건의 마련에 초점을 맞추어 왔음. 신혼부부 주택 공급, 결혼/가족 가치관 교육, 다자녀 가구 지원 등 결혼과 출산을 직접적으로 지원함으로써 출산율을 높일 수 있다고 가정함. 그러나 최근 들어 더욱 가속화되고 있는 출산율 하락 추세는 청년층의 결혼을 지원함으로써 출산율을 높이려 하는 즉자적인 대응 정책이 효과적이지 않은 것임을 잘 보여주고 있음.

○ 기존의 저출산 현상에 대한 정책적 접근의 오류는 출산율에 영향을 미치는 시기적 요인과 장기적 변화의 흐름을 구분하지 못한 데서 기인함. 출산율의 단기적 변동은 법·제도의 변화, 거시 경제적 상황 등 시기적 효과가 복합적으로 작용한 결과이며, 장기적 하락 추세는 출산 행동 및 이와 밀접한 관련을 가지는 혼인 행동의 일정한 방향성을 띄는 장기적 변화의 산물이라는 관점의 접근이 필요함.

□ 단기적 변동 요인과 장기적 변동 요인의 구분은 다음과 같은 측면에서 특히 1990년대 초반 이후 오랜 기간 점진적으로 전개되어 온 출산율 하락에 대한 보다 근본적 진단을 가능케 한다는 점에서 의미가 있음.

○ 경기 변동이나 주택가격 상승 등 경제적 요인은 출산율 하락과 직접적인 관련이 있는 청년층 혼인·출산 행동 변화의 근본적 원인이 아닌 촉발 요인이라는 것을 명확히 하도록 함. 법, 제도의 변화에 따라 등락을 반복하던 이전 시기와 달리 오랜 시간에 걸쳐 지속적으로 출산율이 하락하는 4시기를 보면, 그동안 청년의 혼인·출산을 어렵게 하는 것으로 인식되어 왔던 1990년대 후반 외환 위기 이전부터 출산율은 하락해 왔음. 1990년대 초반부터 청년층 혼인·출산 행동의 변화가 시작되고 있었고, 외환 위기라는 경제적 조건은 이러한 변화를 가속화시킨 것으로 보아야 함.

○ 결과적으로 단기적 변동 요인과 장기적 변동 요인을 구분하는 접근은 단기적인 경기 변동이 아닌 사회의 다양한 차원에서 장기적으로 전개되어 온 사회 변화의 한 단면으로 청년의 혼인·출산 행동을 이해하도록 함으로써 이후 변화의 방향성에 대한 전망 속에서 보다 적절한 정책적 대응 과제를 모색할 수 있도록 함.

□ 각 구간별 장단기적 변동 요인이 출산율에 미친 효과를 살펴보면 다음과 같음.

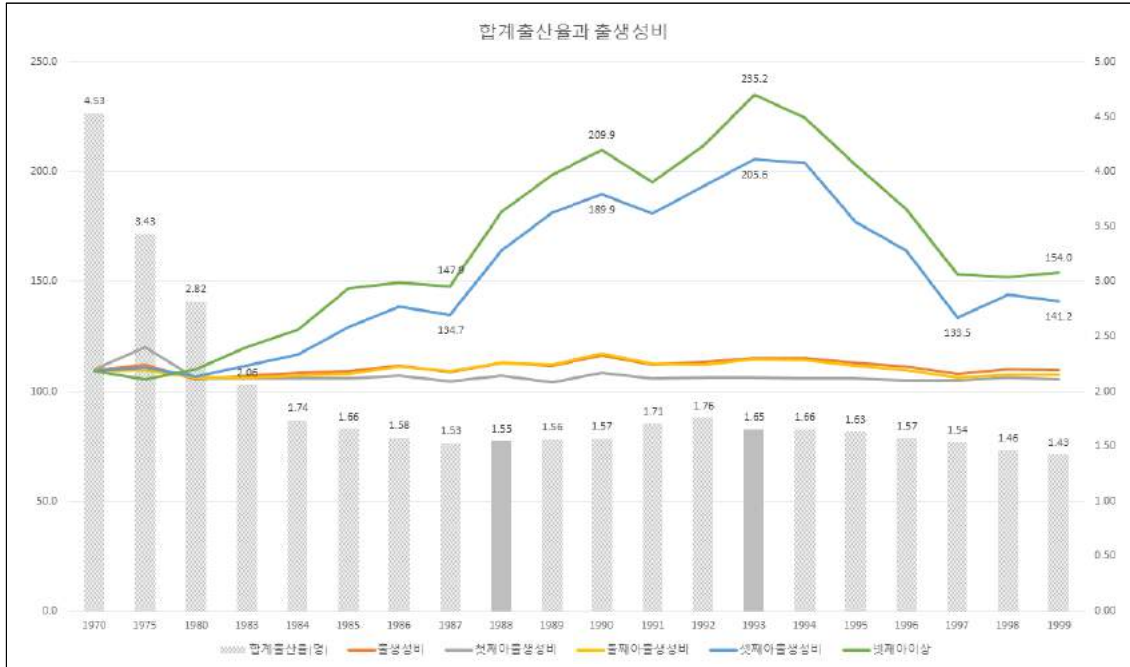
〈표 4-14〉 구간별 출산율 변동의 장단기 요인

구간	1	2	3	4	5	6	7		
연도	1970~ 1978	1979~ 1987	1988~ 1992	1993~ 2005	2006~ 2012	2013~ 2016	2017~ 2019		
증감	큰 폭 감소	일시 반등 후 큰 폭 감소	소폭 증가	점진적 감소	소폭 증가	큰 폭 감소	큰 폭 감소		
단기적 변동 요인	가족계획사업, 인공임신중단 허용한계(1973), 여성 불임 시술(1977)	가족계획사업 약화	태아 성감별 금지 의료법 개정(1987)	외환위기 (1997)	금융위기 (2008)	주택가격의 상승			
장기적 변동 요인	도시화, 산업화, 이농		산업 구조의 변화, 노동시장의 변화, 학교 교육의 대중화						
	혼인/출산 행동의 변화								

자료: 저자 작성

- 구간 1(1970년~1978년)에서 출산율은 큰 폭으로 감소했는데, 이는 1960년대부터 인구억제를 위해 국가적으로 전개되어 온 가족계획사업의 추진, 인공임신중단의 법적 허용(1973), 여성 불임시술법 도입(1977년) 등 산아 제한을 위한 법·제도 시행의 직접적 산물임(이삼식 외, 2006, p.74). 그러나 단순히 인구정책 설계의 효과로만 보기는 어려우며, 도시화, 산업화 과정에서 등장한 사회적 상향 이동에 대한 개개인의 열망과 욕구에 인구정책이 조용한 결과이기도 함(우해봉, 2018, p.45).
- 구간 2(1979년~1987년) 초반 4년 동안은 일시적으로 출산율이 반등했는데, 이는 70년대와 달리 가족계획사업이 약화되면서 일시적으로 출산 억제 효과가 완화된 결과로 보임. 이후 1983년 합계출산율이 2.06명으로 인구대체수준 이하로 떨어진 이후 1987년까지 이전의 감소세를 이어감. 이전 시기부터 전개되어 온 도시화, 산업화 효과의 연장임. 1960년부터 1985년을 제1차 출산력 변천 기간으로 본 김두섭(2005, 2010)은 가족계획사업과 함께 도시화, 산업화에 따른 핵가족 및 서구적 가치관을 출산율 하락의 중요한 결정 요인으로 보았음(김두섭, 2005, p.29; 김두섭, 2010, p.16).
- 구간 3(1988년~1992년)에는 이전의 감소세가 증가세로 전환되었는데, 1987년 의료법 개정을 통해 도입된 태아성감별 금지 조치에 따른 결과로 보임. 여전히 남아선호가 지배적인 상황에서 태아 성감별 없이 아들의 출생을 기대하면서 출산을 한 결과 출산율이 증가한 것임. 출생성비가 불균등하기는 하지만, 적어도 둘째 자녀까지는 성별과 무관하게 출산을 한 것으로 보임. 그러나 1993년 셋째아와 넷째아 출생 성비가 각각 205.6, 235.2로 최고조에 달했던 것으로 보아 태아성감별은 여전히 지속되고 있었음.

[그림 4-17] 합계 출산율과 출생성비



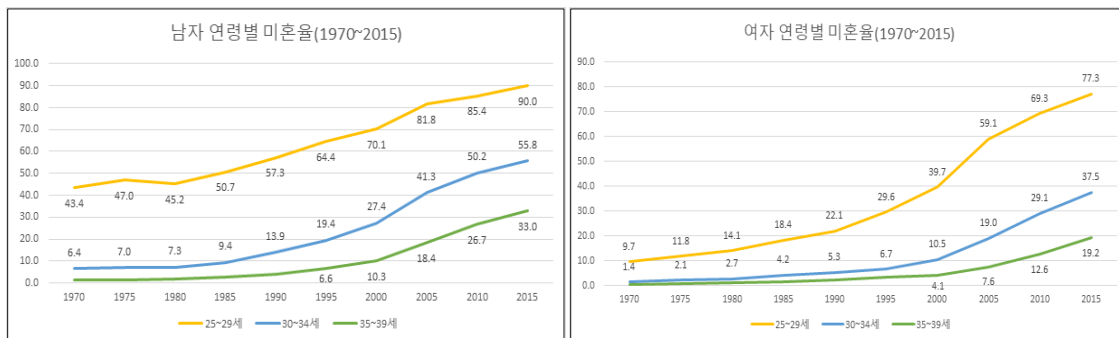
자료: 자료: 통계청, 인구동향조사(출생), 각년도

○ 구간 4(1993년~2005년)는 다른 시기에 비해 상대적으로 오랜 시간 동안 점진적이고 지속적으로 출산율이 하락했는데, 출산과 밀접한 관련이 있는 혼인 행동의 질적 변화가 가시화되었다는 점에서 이전 시기와 구분됨.

- 도시화, 농업 사회에서 산업 사회로의 진전에 따른 산업 구조의 변화와 노동시장의 변화, 교육의 대중화 등 장기적으로 전개되어 온 거시사회환경 변화는 남성=생계부양자, 여성=가사·양육자라는 성별분업에 기반한 청년기 생애과정을 점진적으로 해체하는 동력이 됨.
- 1980년대와 달리 1990년대 들어 조혼인율은 점진적으로 하락하고 있었고(1991년 9.6명 → 1995년 8.7명), 1997년 외환위기 이후 2002년까지 하락의 속도가 가속화됨(1997년 8.4명 → 2002년 6.3명)(통계청, KOSIS).
- 이러한 경향을 반영하여 출산과 결혼의 주 연령대인 20~30대 남성과 여성 중 미혼율은 90년대 초반부터 증가해 왔음. 1990년 20대 후반 남성 중 57.3%가 미혼이었으나, 1995년 64.4%로 7.1%p 증가한 이후 더욱 가파르게 증가하여 2005년에는 80%를 넘어섬. 30대 초반은 1990년 13.9%에서 1995년 19.4%로 증가하고, 2005년에는 40%를 넘어섬. 30대 후반은 1995년 6.6%에서 1995년 10.3%, 2005년에는 18.4%에 이름. 여성의 미혼율은 남성에 비해 더 급격하게 증가함. 20대 후반 여성의 미혼율은 1990년 22.1%에서 1995년 29.6%로 7.5%p 증가한 이후 2005년에는 59.1%가 됨. 30대 초반 여성은 1990년 5.3%에서 1995년 6.7%, 2005년에는 19.0%가 미혼임.

- 비록 외환위기 이후 혼인율이 급격히 감소했으나, 이미 1990년대 초반부터 혼인율 감소 경향이 뚜렷하게 나타나고 있었던 것으로 볼 수 있음. 혼인의 물적 기반을 약화시킨 외환 위기가 이미 이전부터 전개되고 있는 혼인율 하락의 경향을 가속화시킨 것임.

[그림 4-18] 성별 연령별 미혼율(1970~2015)



자료: 통계청. (각 연도) 인구총조사. www.kosis.kr.

- 구간 5(2006년~2012년)는 3구간의 일시적 기간을 제외하고 그동안 지속적으로 하락해 왔던 출산율이 처음으로 반등한 시기임. 2006년 출생아 수의 증가 원인을 분석한 이삼식 외(2007)의 연구에 따르면, 외환 위기로 인해 혼인을 미루었던 청년들의 혼인 이행의 증가가 직접적으로 영향을 미친 것으로 나타남(이삼식 외, 2007, p.97). 다른 한편 합계출산율을 여성 미혼율과 유배우 여성 출산율로 분해한 이철희(2018a)는 이 시기 여성의 높은 미혼율은 출산율을 낮추는 데 기여했으나, 30대 초반 기혼 여성 출산율이 이를 상쇄할 만큼 증가하여 출산율 하락의 효과를 압도했음을 실증적으로 보여주었음. 2000년대 중반 이후 보육 지원 등 저출산 정책이 기혼 여성의 출산 증가에 긍정적으로 기여한 요인 중 하나였을 가능성을 제기함(이철희, 2018a).
- 구간 6(2013년~2016년)에서는 출산율이 다시 감소세로 돌아서는데 이철희(2018a)의 연구 결과를 참고하자면, 이는 여성 미혼율의 증가가 기혼 여성 출산율 증가 효과를 더 이상 상쇄하지 못한 결과로 이해됨. 2012년 이후 20대 후반 여성의 미혼율이 더욱 증가했을 뿐 아니라 이전 시기 출산율 증가를 주도했던 30대 초반 미혼율도 크게 증가하여 기혼여성의 출산율 증가 효과를 압도했음. 이전까지 합계출산율 감소가 20대 후반 여성의 높은 미혼율에서 기인한 것이라면, 이 시기 합계출산율 감소는 30대 초반 미혼율의 증가에서 기인한 것으로 볼 수 있음(이철희, 2018a). 법률혼 내 출산이 지배적인 한국 사회에서 미혼율의 증가는 출산과 자녀 양육 지원 중심의 저출산 문제에 대한 정책적 접근이 한계에 도달했음을 보여주는 것이라 할 수 있음.
- 구간 7(2017년~2019년)은 이전 출산율 감소 시기의 연장선에 있지만, 단기간에 합계출산율

감소의 폭이 크게 증가했다는 점에서 별도의 구간으로 구분하여 주목해 볼 필요가 있음. 이 연구의 시기 구분과는 차이가 있으나, 이철희(2018b)에 따르면 2015년~2017년 사이 출생아 수 감소의 특징은 이전 시기와 달리 유배우 출산율의 빠른 감소에 따른 결과임. 지금까지 미혼율 증가로 인한 출산율 하락의 효과를 상쇄시킴으로써 감소의 폭을 낮추는데 기여하던 기혼 여성 출산율이 빠르게 감소하기 시작했다는 것은 앞으로 무자녀 부부의 증가에 따른 출산율의 지속적인 하락을 예고함.

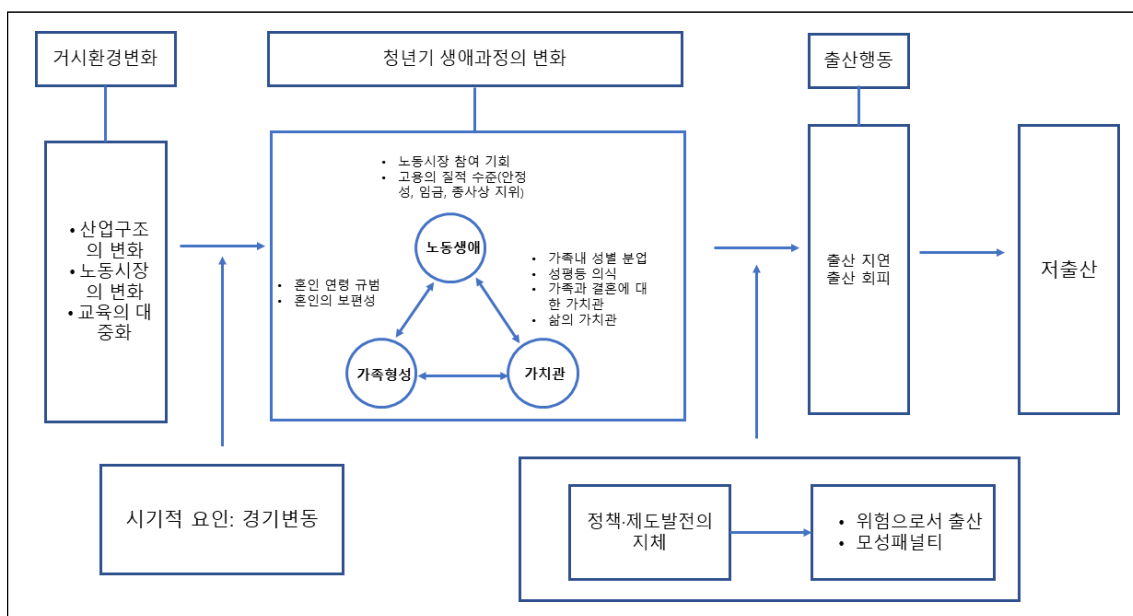
3. 출산·혼인 행동의 변화 양상

- 1990년대 후반 이후 출산율 하락의 원인으로 주목받으면서 청년층 혼인 행동의 변화가 가시화되었으나, 최선영(2019)에 따르면, 이는 보다 거시적인 사회 변동의 흐름에서 누적되어 온 청년 여성의 삶의 변화의 산물임(최선영, 2019, p.31).
 - 20세기 내내 청년의 결혼 연령은 상승하고, 연령 규범이 완화되어 왔음.
 - 동시에 생애 미혼율이 증가하면서 1980년대 후반부터 보편혼은 침식되고 2000년대 이후로 보편혼은 해체되어 왔음.
 - 초혼 연령의 지속적 상승과 출산 지연 등 혼인·출산 행동은 경제위기를 계기로 갑자기 시작된 것이 아니며 1960~1970년대 산업화 시대 여성 저임금 노동력의 ‘발견’과 함께 예견된 것이었음. 혼인과 출산 지연에 따른 저출산은 1950년대 출생 코호트에서 시작되어 1970년대 초반 출생 코호트에서 더욱 심화되었음.
 - 만혼, 비혼, 무자녀 등 출산과 관련된 개인의 행동은 경제, 사회, 문화, 기술 발전 등 거시 사회경제적 변동에서 기인한 성별화된 생애과정의 변화의 결과로 이해되어야 함(최선영, 2020, p.6).
- 1980년대~1990년대 동안 전개된 여성 교육수준의 증가와 산업 구조의 변동은 미혼 여성의 노동시장 참여를 보편화하고 ‘미혼기’가 연장되면서 경제활동을 포기하고 결혼을 선택하는 보편혼은 침식됨.
 - 여성 교육수준의 증가
 - 산업구조의 변동과 여성 노동시장 참여 양상의 변화
- 1970년대 이후 코호트 여성들이 노동시장에 진출하는 1990년대 중반 이후부터 여성들의 ‘비혼기간’은 ‘미혼기’가 아니며 노동생애를 중심으로 가족 형성을 설계하기 시작함. 1990년대 후반의 경제위기는 이미 과거부터 전개되어 오던 이러한 경향성을 강화시키는 계기가 되었음.

□ 이처럼 장기적인 과정을 거쳐 전개되어 온 보편혼의 해체 과정은 단순한 인구학적 현상이 아니라 사회경제적 변동에 대한 적응 과정의 산물로 이해되어야 하며, 1990년대 중반 이후 가시화된 출산·혼인 행동은 이러한 역사적 과정의 연장선상에 있는 것임(최선영, 2019, p.5).

4. 저출산 현상의 기제

[그림 4-19] 저출산 현상의 기제



□ 저출산 현상을 초래하는 직접적 요인으로서 일차적으로는 출산 지연이나 회피는 거시사회환경 변화에 따른 청년층 생애과정의 변화의 산물로 이해될 필요가 있음.

- 거시적 수준에서 농업 사회에서 산업 사회로의 진전에 따른 산업 구조의 변화와 노동시장의 변화, 그리고 교육의 대중화
- 이러한 변화는 청년들의 노동생애의 특성, 혼인연령, 혼인의 선택과 같은 가족 형성과 관련된 행동, 젠더 관계에 대한 인식 및 태도, 가족 내 성별 분업과 가치관에 영향을 미침.
- 특히 여성 고등 교육수준의 증가와 노동시장에서 여성 노동력 수요의 증가는 노동생애를 중심으로 한 생애기획을 보편화함.

□ 청년층의 생애과정이 탈젠더화, 탈표준화되는 경향

- (탈젠더화) 성인기 과업의 이행으로서 “남성=생계부양자, 여성=가사·양육자”라는 생애 과정 규범은 급격히 해체, 남녀 모두 자신의 노동을 중심으로 생애과정을 설계하는 경향이 뚜

렷함.

- (탈표준화) 표준적으로 제시되던 생애전망의 규범이 약화되고, 개개인이 스스로 설계하는 (DIY, Do-it-Yourself) 생애전망을 가지게 됨. 현재의 2030세대는 ‘결혼과 자녀갖기’가 필수라고 생각하지 않으며, 새로운 친밀성에 대한 수용도가 높음.
- 청년층 생애과정은 외환위기, 금융위기 등 급격한 경기 변동에 의해 급속하게 변화함. 또한 변화된 청년층 생애과정을 지원할 수 있는 제도적 기반은 출산 행동에 영향을 미침.
 - 즉, 변화된 생애과정을 지원할 수 있는 제도적 기반이 충족되지 못했을 때 출산 지연이나 기피와 같이 출산율에 직접적인 영향을 미치는 행동이 가속화됨.
 - 남녀 모두 노동을 중심으로 생애를 설계하는 사회에서 이를 지원하는 제도가 정착되지 못했을 때 임신과 출산은 한편으로는 미래 삶의 불확실성을 가중시키는 새로운 사회적 위험으로 인식됨. 특히 노동생애를 중심으로 삶을 기획하는 여성들에게 임신과 출산은 기회비용을 증가시키는 요인으로 인식됨.
- 만혼, 비혼, 출산지연, 무자녀, 소자녀 등 개인들의 출산 관련 행동은 남녀의 표준화된 생애과정 변화에 따른 청년들의 ‘합리적’ 의사결정의 산물이라는 관점에서 접근할 필요가 있음.
 - 이러한 관점의 접근은 전통적 남녀의 생애과정을 지원함으로써 출산율을 제고할 수 있다는 출산장려 관점에서 벗어나 변화하는 거시적 사회경제환경에 유연하게 적응하는 사회정책의 필요성을 보여줌.

제3절 고령인구의 특성 진단

1. 고령 인구(65세 이상 인구)의 규모 증가

□ 65세 이상 인구의 규모 증가

- 2020년 65세 이상 인구의 규모는 8,125천 명에서 4차 기본계획 종료 시점인 2025년 10,511천 명, 2067년 18,721천 명으로 증가할 것으로 예상됨. 절대적 노인인구의 증가에 따라 노인은 사회적 주류 집단으로 부각 예상.
 - 또한 건강과 기능상태 약화가 본격화되어 돌봄을 필요로 하는 75세 이상 인구는 2060년 1,184만 명, 85세 이상 노인인구는 2067년 512만 명으로 정점에 달할 것으로 전망됨.

〈표 4-15〉 고령자의 연령별 규모 및 구성비

(단위: 천 명, %)

구분	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2067
총인구(천 명)	51,781	51,905	51,927	51,630	50,855	49,574	47,745	45,406	42,838	40,293	39,294
노인 인구 (천 명)	65+	8,125	10,511	12,980	15,237	17,224	18,329	19,007	18,815	18,570	18,271
	75+	3,475	4,259	5,319	7,088	8,866	10,329	11,415	11,709	11,446	11,417
	85+	772	1,116	1,444	1,764	2,296	3,257	4,052	4,600	5,000	5,124
구성비 (%)	65+	15.7	20.3	25.0	29.5	33.9	37.0	39.8	41.4	43.9	46.5
	75+	6.7	8.2	10.2	13.7	17.4	20.8	23.9	25.8	27.6	29.1
	85+	1.5	2.2	2.8	3.4	4.5	6.6	8.5	10.1	11.7	13.0

자료: 통계청. (2020). 장래인구추계: 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I2에서 2020. 6. 19. 인출.

○ 기대수명은 2000년 76.0세에서 지속적으로 증가하고 있으며, 성별에 따른 기대수명의 차이는 최근으로 올수록 감소 추이를 보임.

- 기대수명과 건강수명간 격차는 2012년 15.2세에서 2018년 18.3세로 증가하고 있어, 건강이 보장되지 않은 상태에서 길어진 노후를 보내는 것을 알 수 있음.

○ 수명의 증가는 국민 개개인에게 전체 생애에서 노년기의 증가를 의미하며, 과거 사람들에 비해 길어진 노년을 어떻게 보낼 것인가에 대한 중요성이 증가

〈표 4-16〉 기대수명 및 건강수명

(단위: 세)

구분	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
기대수명(전체)	76.0	76.8	77.8	78.8	79.6	80.2	80.9	81.8	82.4	82.7
기대수명(남자)	72.4	73.4	74.3	75.4	76.3	76.8	77.6	78.6	79.3	79.7
기대수명(여자)	79.7	80.3	81.2	82.1	83.0	83.6	84.2	85.0	85.4	85.7
건강수명(전체)	-	-	-	-	-	-	65.7	65.2	64.9	64.4
기대수명-건강수명	-	-	-	-	-	-	15.2	16.6	17.5	18.3

주: 1) 통계청 생명표를 기준으로 2017. 12. 5. 변경된 수치를 반영하여 작성함. 건강수명의 경우, 격년 12월을 기준으로 작성됨.

2) 기대수명-건강수명 격차는 본 수치를 바탕으로 계산한 값임.

자료: 통계청. (2020). 기대수명(0세 기대여명) 및 유병기간 제의 기대수명(건강수명) 추이. Retrieved from http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2758에서 2020. 7. 10. 인출.

2. 노인(65세 이상)의 특성 변화

□ (인구사회학적 특성) 약 10년간('08~'17) 65세 이상 노인의 주요 인구사회학적 특성 변화는 다음과 같음.

○ (연령) 평균 연령은 동기간 72.9에서 74.1세로 증가하였으며, 이는 연령군별 비율에 있어서도 나타남.

- 75세 미만 전기 노인의 경우 2008년 66.4%에서 2017년 57.3%로 약 10%p 감소하였으며, 80세 이상 후기 노인의 경우 동기간 16.0%에서 21.7%로 증가함.

○ (학력) 동기간 무학(글자모름+글자해독) 비율은 33.0%에서 24.3%로 감소한 반면, 고졸 이상의 비율은 17.2%에서 24.8%로 증가하는 등 전반적으로 학력수준이 상향됨.

□ (가구형태) 가구형태 변화에 있어서는 노인 독거가구와 자녀 동거가구간 변화가 두드러짐.

○ 노인 독거가구의 경우 2008년 19.7%에서 2017년 23.6%로 증가 추이인 반면, 자녀 동거가구는 동기간 27.6%에서 23.7%로 감소하는 경향을 보임.

〈표 4-17〉 노인의 일반적 특성 변화

(단위: %)

구분	2008년	2017년
성별		
남성	40.2	42.5
여성	59.8	57.5
연령		
65~69세	38.0	32.4
70~74세	28.4	24.9
75~80세	17.6	21.1
80세 이상	16.0	21.7
평균연령	72.9	74.1
학력		
무학(글자모름)	15.3	6.6
무학(글자해독)	17.7	17.7
초졸	38.0	34.1
중졸	11.8	16.9
고졸	10.5	17.3
대졸이상	6.7	7.5
가구형태		
노인독거	19.7	23.6
노인부부	47.1	48.4
자녀동거	27.6	23.7
기타	5.6	4.4
배우자 유무		
유배우자	64.5	63.4
무배우자	35.5	36.6

주: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 노인실태조사, 각년도 재분석.

□ 이와 같은 가구구조의 변화는 향후에도 지속될 것으로 전망되며, 노인만으로 구성된 가구는 2020년 3,125천 가구에서 2045년 7,184천 가구로 약 2배 이상 증가할 것으로 나타남.

○ 전체 가구 중 노인 단독가구 비율 역시 2020년 15.4%에서 2045년 32.0%로 증가할 것으로 나타남.

- 단독가구 내에서도 노인 부부가구보다는 노인 1인가구의 비율이 더 높아질 것으로 나타나는 등 가구구조의 변화가 두드러짐.

〈표 4-18〉 가구구조의 변화

(단위 : 천 가구, %)

		2020	2025	2030	2035	2040	2045
전체 가구수		20,350	21,342	22,036	22,497	22,651	22,456
노인 전체 가구 수		4,642	6,011	7,438	8,788	10,012	10,747
노인 단독 가구 수		3,125	4,031	5,006	5,953	6,759	7,184
전체 가구 중 노인 단독 가구 (구성비)		15.4	18.9	22.7	26.5	29.8	32.0
노인 가구 중 노인 단독 가구 (구성비)		67.3	67.1	67.3	67.7	67.5	66.8
노인 1인가구	수	1,589	2,064	2,586	3,131	3,623	3,933
	구성비	34.2	34.3	34.8	35.6	36.2	36.6
노인 부부가구	수	1,536	1,967	2,420	2,821	3,136	3,251
	구성비	33.1	32.7	32.5	32.1	31.3	30.2

주: 자료를 바탕으로 계산함.

자료: 통계청. (2020). 장래가구추계 : 가구주의 연령/가구유형별 추계가구-전국. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0502&conn_path=I2에서 2020. 6. 19. 인출.

□ (경제활동 및 사회활동) 65세 이상 노인의 경제활동 참여율은 2008년 30.0%에서 2017년 31.0%로 증가하였으며, 사회활동 참여율은 동기간 84.0%에서 소폭 감소한 78.4%로 나타남 (정경희 외, 2017).

○ 고령자의 건강상태가 양호해지고, 수명 또한 증가하였으나 경제활동 참여율은 여전히 답보 상태임.

□ (경제상태) 65세 이상 노인의 경제상태와 관련하여, 가처분 소득을 기준으로 하여 노인 빈곤율 (중위소득 50% 기준) 변화 추이를 살펴본 결과 2008년 44.8%에서 2018년 42.0%로 감소함.

○ 한편 전·후기 노인을 비교한 결과, 75세 이하 노인의 빈곤율은 동기간 44.9%에서 34.6%로 약 10%p 감소한 반면 76세 이상 노인의 빈곤율은 49.4%에서 55.1%로 증가함.

- 후기 노인의 경우, 빈곤에 노출될 위험이 상대적으로 더 높음을 시사함.

○ 노인의 소득 구성비를 파악한 결과, 2008년 대비 2017년 근로소득은 약 2배 증가한 13.8%로 나타남.

- 소득보장 제도 확충 등의 영향으로 공적이전소득의 비중은 2008년 28.2%에서 2017년 37.5%로 증가한 반면, 사적이전소득의 비중은 가구형태 변화와 맞물려 동기간 47.5%에서 21.3%로 약 1/2 감소함.

〈표 4-19〉 노인의 소득 구성비

(단위 : %)

구분	2008년	2017년
근로소득	6.5	13.8
사업소득	11.8	10.0
재산소득	6.9	15.0
사적이전소득	46.5	21.3
공적이전소득 ¹⁾	28.2	37.5
사적연금소득	0.2	1.0
기타소득	-	1.4

주: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 노인실태조사 원자료를 분석한 이윤경 외(2019)의 자료를 인용함.
 자료: 이윤경, 강은나, 황남희, 주보혜, 김세진(2019). 노인정책종합계획 수립을 위한 기초연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
 p.91. 재인용.

□ (건강상태) 65세 이상 노인의 건강상태의 변화를 주요 지표를 통해 파악한 결과, 1개 이상의 만성질환 유병률은 2008년 81.3%에서 2017년 89.5%로 증가하였으며 3개 이상의 다중 이환율 역시 2017년 51.0%로 높게 나타남.

- 기능상태 제한율의 경우, 동기간 큰 변화 없이 약 25% 내외의 비율을 보임.
- 정신건강과 관련한 우울 증상률의 경우, 2008년 30.8% 대비 2017년 21.0%로 감소하였으며, 인지기능 저하율 역시 동기간 25.5%에서 14.5%로 급감함.
- 노인의 건강행태와 관련하여 흡연율이나 음주율은 동기간 감소한 것으로 나타남.
- 건강검진 수진율은 국가건강검진 확대에 의해 동기간 72.9%에서 82.9%로 약 10%p 증가하였으며, 운동실천율은 2017년 기준 68.0%, 치매검진 수진율은 39.6%로 나타남.

〈표 4-20〉 노인의 건강상태 및 건강행태 변화

(단위: %)

구분	2008년	2017년
만성질환 유병률	1개 이상	81.3
	3개 이상	30.7
기능상태 제한율	IADL만 제한	17.6
	ADL+IADL 제한	8.0
우울 증상률	30.8	21.0
인지기능 저하율	25.5	14.5
흡연율	13.6	10.2
음주율	32.2	26.6
운동실천율	-	68.0
건강검진수진율	72.9	82.9
치매검진수진율	-	39.6

주: 보건복지부, 한국보건사회연구원. 노인실태조사, 각년도 재분석.

3. 베이비부머의 특성

- 베이비부머 세대(1955~1963년생)가 지닌 역사적 경험 및 제특성으로 인한 욕구 변화는 향후 정책적 대응에 있어서 많은 영향을 가져올 것으로 예측됨.
- 2020년은 베이비부머가 노인인구에 첫 진입한 시기로, 과연 이들이 현 세대 노인과 주요 특성에 있어 어떠한 차이가 있는가를 살펴보는 것이 선제적으로 이루어져야 할 주요 과업임.
- (인구사회학적 특성 및 가구형태) 베이비부머 세대의 경우, 이전세대와 비교하여 인구사회학적 특성 중 고학력화가 뚜렷함.
 - 2019년 기준 고등학교 졸업비율은 61.3%, 대졸 이상 비율은 13.4%(황남희 외, 2019)
 - * 이같은 경향성은 고령화패널 5-6차 자료 연계(2014~2016년)를 통한 분석결과에서도 유사(고졸 55.6%, 대졸 이상 20.9% (윤정혜, 2019))
 - 자녀의 분가, 독립이 시작됨으로 인해 부부가구(44.4%) 및 자녀동거가구(42.5%) 비율은 비등한 수준
 - * 향후 자녀와의 동거의향 역시 감소추이임을 감안할 때 가구형태 변화 경향은 고착화될 것으로 전망
 - ** (60세 이상) 자녀와 동거의향 없음 77.8%(’17) → 79.3%(’19) (통계청 사회조사, 2019)

〈표 4-21〉 베이비부머의 일반적 특성

(단위: %)			
구분	2019년	구분	2019년
성별		가구유형	
남성	51.5	1인가구	7.5
여성	48.5	부부가구	44.4
지역		자녀동거가구	42.5
동부	79.7	기타	5.6
읍면부	20.3	배우자 유무	
학력		유배우	88.5
초졸이하	8.7	무배우	11.5
중졸	16.5		
고졸	61.3		
대졸이상	13.4		

주: 황남희 외(2019): 2019년 기준 50~69세 대상으로 조사되었으며, 이중 1955년~1963년생 1,827명을 대상으로 재분석함.
 자료: 황남희, 김경래, 이아영, 임정미, 박신아, 김만희. (2019). 신중년의 안정적 노후 정착 지원을 위한 생활실태조사. 한국보건사회연구원.

- (경제활동) 베이비부머의 현 시점 경제활동 참여율은 75% 내외로 약 3/4는 취업중인 것으로 나타남.
- 한편 생애 주된 일자리와 현재 일자리간 변화에 있어서는 현재 일을 하고 있으며 주된 일자

리와 동일하거나 유사한 직종에서 일을 하고 있다는 비율이 가장 높음.

- 단 주된 일자리와 다른 종류로 이직한 비율이 15.1%로 나타나, 생애경력개발 또는 전직 지원 서비스 제공 필요성을 시사함.

* 고령화패널 5-6차 자료 연계(2014~2016년)를 통해서 분석한 연구 결과, 2016년 기준 베이비부머 중 은퇴자 비중은 15.6%이며, 은퇴자 중 38%는 은퇴하였으나 여전히 구직활동을 하거나 일할 의사가 있는 것으로 나타남(윤정혜, 2019)

〈표 4-22〉 베이비부머의 경제활동 참여 및 일자리 변화

(단위: %)

구분		2019년
경제활동 참여율		75.1
생애 주된 일자리와 현재 일자리 변화	현재 근로& 주된 일자리와 다른 종류의 일	15.1
	현재 근로 & 주된 일자리와 동일/유사한 일	64.1
	근로 안 함	20.8

주: 황남희 외(2019): 2019년 기준 50~69세 대상으로 조사되었으며, 이중 1955년~1963년생 1,827명을 대상으로 재분석함.
자료: 황남희, 김경래, 이아영, 임정미, 박신아, 김만희. (2019). 신중년의 안정적 노후 정착 지원을 위한 생활실태조사. 한국보건사회연구원.

□ (경제상태) 베이비부머의 가구소득을 통해 경제상태를 파악한 결과, 월소득 300만 원 미만의 비중은 2019년 기준 38.8%로 나타났으며 월소득 500만 원 이상 비율은 26.7%를 차지함(황남희 외, 2019).

○ 한편 노후소득보장 체계 중 하나인 공적연금 가입여부를 파악한 결과, 공적연금에 가입하고 납부 중인 비율이 2019년 54.0%로 나타남.

- 가입은 했으나 불입하지 않은 비율이 2019년 3.1%에 불과하여 노후소득보장 제도의 고무적 성과를 파악할 수 있음.
- 다만, 가입하지 않은 비율은 24.8%로 제도 사각지대 발생에 대한 대처 필요

* (가입중&납부중) 54.0%, (가입중&미납입) 3.1%, (미가입) 24.8% (연금수령 중) 18.1% (황남희 외, 2019)

□ (건강상태) 베이비부머의 건강상태를 주요 지표를 통해 파악한 결과, 만성질환율은 2019년에는 44.8%로 이전 세대의 1/2 수준이나 지속적인 관리가 필요함을 시사함.

○ 한편 정신건강의 주요 척도로서 우울증상률의 경우 2019년에는 38.7%가 우울증상을 보고하였으며, 주관적 건강상태에 대한 응답에 있어서는 대체로 좋다고 응답한 비율이 약 2/3를 차지함.

〈표 4-23〉 베이비부머의 건강상태

(단위: %)

구분	2019년
만성질환 유병률	44.8
우울증상률	38.7
주관적 건강상태	
매우 좋다	6.1
좋다	54.6
보통이다	29.0
나쁘다	9.4
매우 나쁘다	0.9

주: 황남희 외(2019) : 2019년 기준 50~69세 대상으로 조사되었으며, 이중 1955년~1963년생 1,827명을 대상으로 재분석함.
 자료: 황남희, 김경래, 이아영, 임정미, 박신아, 김만희. (2019). 신중년의 안정적 노후 정착 지원을 위한 생활실태조사. 한국보건사회연구원.

□ (가치관) 스스로 노후를 준비하고자 하는 의식*이 높아, 정보 및 서비스 제공의 유기적 연계 체계 마련을 통한 지원 필요성이 높아짐(통계청 사회조사, 2019).

* (노후준비 여부) 50대 78.2%, 60세 이상 55.3%

** (노후 희망 활동)

- 50대: 취미활동 54.3%, 소득창출 활동 20.5%, 학습 및 자아개발 활동 9.2% 등

- 60대: 취미활동 58.7%, 소득창출 활동 17.2%, 종교활동 11.2% 등

제4절 지역 인구 현황 진단

1. 지역 인구 통계 분석

□ 인구분포와 인구밀도의 양극화 현상

○ 2018년 인구의 공간적 분포는 서울을 중심으로 한 주변지역, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 및 주변지역 일부와 나머지 지역 간 명확한 양극화가 비교적 뚜렷한 것으로 나타남.

○ 인구밀도의 분포는 인구 분포에 비해 양극화가 더욱 뚜렷하게 나타나, 인구밀도가 높은 지역과 낮은 지역의 구분이 더 명확

□ 인구의 자연증감(출생아 수와 사망자 수의 차이)

○ 인구의 자연증감은 출생아 수와 사망자 수의 차이(출생아 수 - 사망자 수)로 표시할 수 있음.

○ 인구의 자연증감의 지역 간 편차는 매우 큰 것으로 나타났지만, 전체 인구 대비 자연증감이 차지하는 비율의 경우 지역 간 편차가 자연증감의 절대적 수치의 편차에 비하여 작아진 것

으로 나타나고 있음. 전체 인구 대비 자연증감이 차지하는 비율 역시 인구가 많고, 인구밀도가 높은 지역에서 대체적으로 높은 경향을 띠고 있지만, 강원, 충청, 경북 내륙 일부 등 국지적으로 높은 지역이 나타나고 있음.

- 전체인구 대비 자연증감 비율 상위지역 중 부산 강서구와 세종시 사례를 보면 대규모 주택 단지의 개발이 인구 증가에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있음.

□ 합계출산율과 고령인구비율의 지역 분포 상황을 살펴보면, 저출산과 고령화 현상은 지역별로 심화되고 있으며, 지역이 고착화되어 장기간 지속되고 있음.

- 2000~2018기간 중 합계출산율 변화를 살펴보면, 부산강서구와 경북 의성군을 제외하고 2018년 기준 상하위 10개 지역이 거의 변화가 없음이 드러남.
- 2000~2018기간 중 고령인구 비율 역시 2018년 기준 상하위 10개 지역이 거의 변화가 없음이 드러남.
- 고령인구 비율이 높은 지역은 경상도지역과 전라지역에서 고착화되는 추세

□ 인구의 사회적 증감

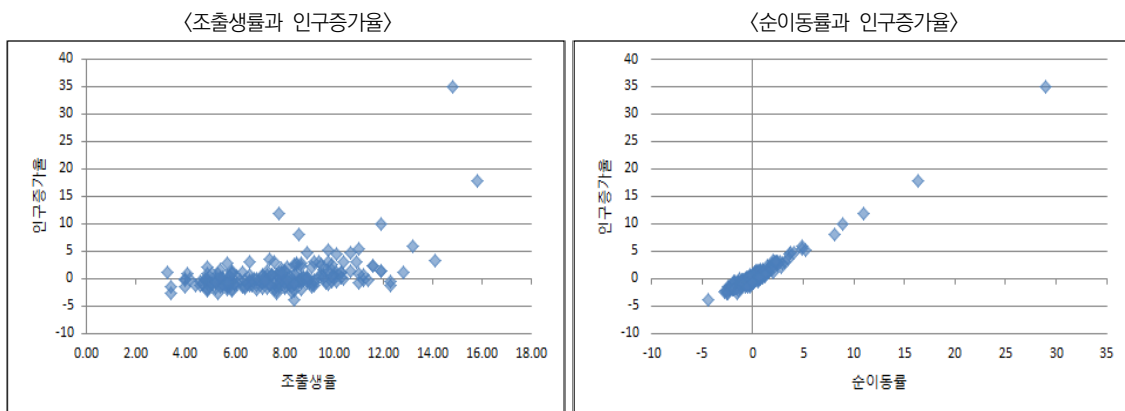
- 인구의 자연증가가 출생아 수와 사망자 수에 의해서 결정된다면, 인구의 사회적 증감은 인구이동에 의해서 결정됨.
- 전체 인구 대비 전입인구, 전출인구의 비율의 공간적 분포를 살펴본 결과, 세종, 하남, 김포 등 서울 근교의 도시가 전체 인구 대비 전입인구비율이 높은 것으로 나타났으며, 국지적으로 일부 지방에서도 높은 전입인구비율이 나타남. 전체 인구 대비 전출인구비율은 부산의 여러 자치구에서 가장 높은 것으로 나타났으며(상위 10개 지자체 내 5개 지자체), 일부 지역에서 국지적으로 나타남.
- 전체 인구 대비 전입률 및 전출률의 지역 간 편차를 살펴본 결과, 전입률이 전출률보다 지역 간 편차가 다소 큰 것으로 나타남.
- 시도 간 순이동자 수는 세종특별자치시를 제외하면, 대체적으로 수도권 근교의 도시, 즉, 김포시, 화성시, 하남시, 용인시, 남양주시, 고양시, 시흥시, 수원시가 높은 것으로 나타났으며, 이들 도시는 전체 인구 대비 순이동인구 비율도 대체적으로 높은 것으로 나타남.
- 반면, 시도 간 순이동자 수가 가장 낮은 지역은 모두 서울시의 자치구인 것으로 나타났으며, 전체 인구 대비 순이동인구 비율 역시 서울시의 자치구가 하위 10개 지자체 내 가장 많이 포함된 것으로 나타남(하위 10개 지자체 내 6개).
- 시도 간 순이동자 수, 순이동비율이 가장 높은 지자체가 대체적으로 수도권을 포괄하는 지

역이며, 영호남 지역이 대체적으로 이러한 지표가 낮은 분포를 보이는 것을 고려하면, 인구 분포가 양극화되는 추세가 쉽게 약화되기 어려울 것으로 예상됨.

□ 인구증가와 인구변동 요인간의 상관관계

- 인구 3요소, 출생, 사망, 인구이동 중, 지자체별 인구증감에 인구이동이 가장 큰 영향을 미치고 있는 것으로 확인됨.
- 2015년 기준으로 지역자치단체별 자료로 볼 때 지역의 인구증가율과 순이동률이 매우 강한 정적 상관관계(0.98)를 갖고 있으며, 이는 인구증가율과 조출생률 사이의 관계(상관계수: 0.47) 보다 큰 것으로 확인됨.
 - 인구증가율과 순이동률만 놓고 본다면, 지역별 순이동률의 차이가 인구증가율 차이의 약 96.5%(R-square)를 설명하고 있음.
 - 횡단자료로 요인 간 인과관계를 특정할 수 없지만, 지역자치단체별 인구증가율에 대한 순이동률의 매우 높은 영향력은 조출생률과 조사망률을 함께 포함한 회귀분석에서도 확인됨.
- 지방자치단체별 인구증감은 인구이동에 의해 주로 결정되고 있으며, 출산·사망 등 자연증가에 의한 영향력은 상대적으로 낮은 수준에 있음.
 - 이는 우리 사회의 출산력과 사망력이 모두 매우 낮게 유지되고 있는 측면을 일부 반영하고 있다고 볼 수 있음.
 - 하지만, 인구의 자연증가와 사회적 이동이라는 서로 다른 두 측면(예, 발생빈도)을 직접 비교하기 어렵다는 한계가 있음.

[그림 4-20] 지방자치단체별 조출생률, 순이동률과 인구증가율의 관계

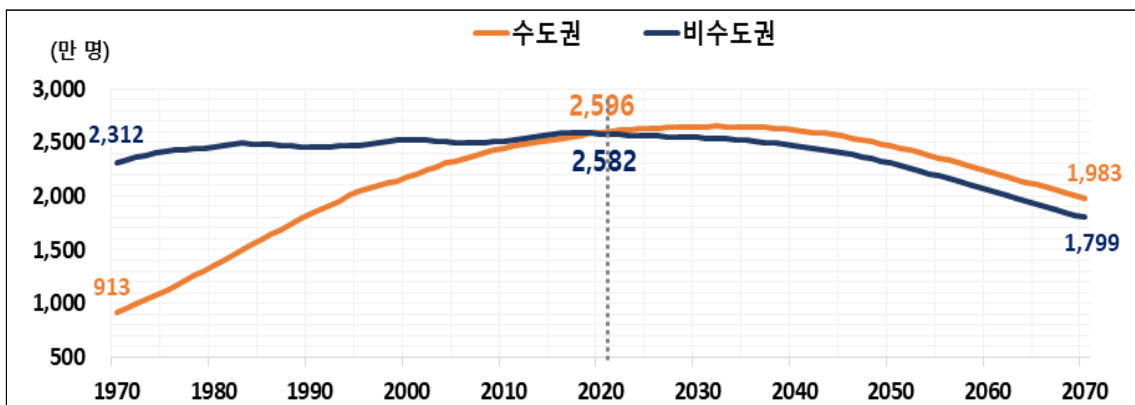


자료: 박종서 외(2017). 2016년도 저출산·고령사회 시행계획 지방자치단체 성과평가. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

□ 인구의 이동: 수도권 집중

- 통계청 2019년 장래인구특별추계에 따르면, 2020년에 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월할 것으로 전망
 - 최근의 인구변동요인 추세가 지속된다면, 2020년 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월, 이후 지속적으로 유지될 것으로 전망

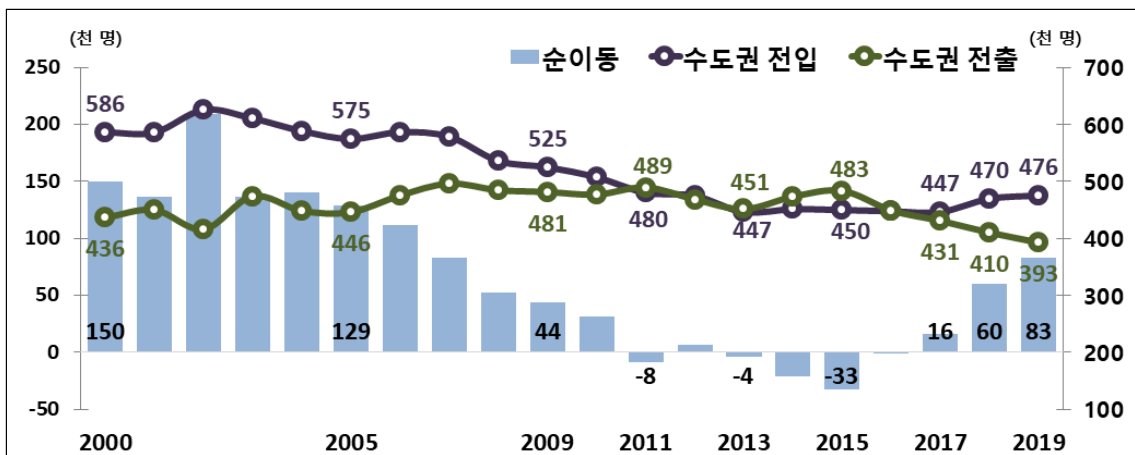
[그림 4-21] 수도권과 비수도권 인구 추이 및 전망: 1970~2070



자료: 통계청, 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료, 2020. 6.

- 실제로 통계청의 전입-전출 자료 분석 결과, 수도권 순이동은 2011년 최초로 순유출된 이후 2017년 다시 순유입으로 전환되었고, 최근들어 순유입 규모 점차 증가하는 추세
 - 지난 20년간 비수도권에서 수도권 전입은 감소 추세였다가 2017년 이후 증가추세로 전환, 비수도권으로 전출은 등락을 반복하며 증가하다가 2015년 이후 감소 추세

[그림 4-22] 수도권 순이동 추이: 2000~2019

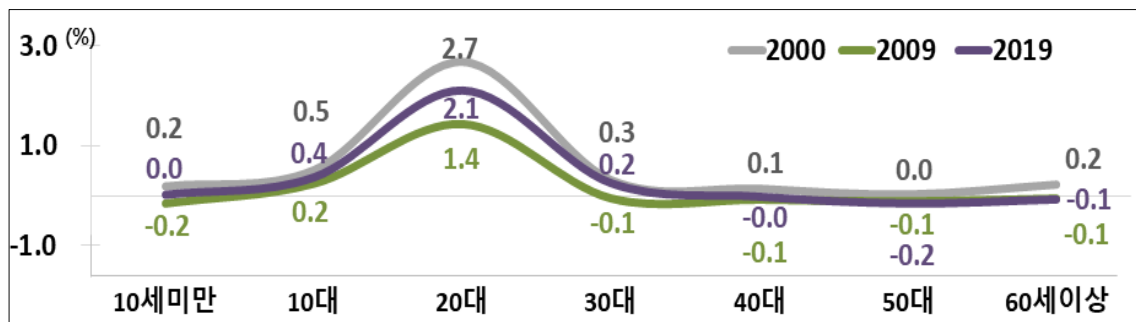


자료: 통계청, 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료, 2020. 6.

○ 연령별 이동 특성

- 10대와 20대 수도권으로 지속적으로 순유입, 40대 이상은 2008년부터 순유출 추세
- 최근 20년간 10대와 20대는 지속적으로 순유입추세이며, 2016년을 기점으로 순유입 규모 증가, 40대 이상은 2008년부터 지속적으로 순유출 추세
- 30대는 2008년부터 2017년까지 순유출, 2018년 순유입으로 전환한 후 2년 연속 순유입되었고, 40대 이상은 2008년부터 순유출

[그림 4-23] 수도권 연령별 순이동률 추이: 2000, 2009, 2019



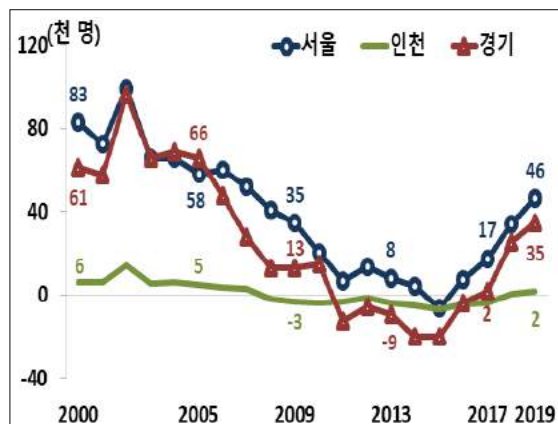
자료: 통계청, 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료, 2020. 6.

○ 수도권 순이동은 서울로의 순유입이 많고, 전입사유는 직업이 많아

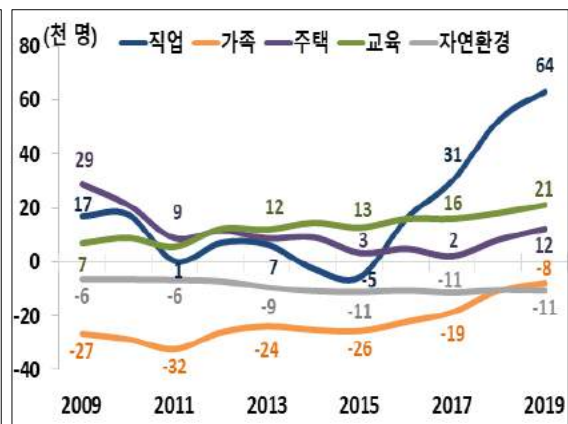
- (수도권 순이동) 비수도권에서 수도권으로 이동은 서울로의 순유입이 가장 많고, 전입사유는 직업으로 인한 순이동이 최근 큰 폭으로 증가함.

[그림 4-24] 수도권으로 순이동과 전입 사유: 2000~2019

〈 비수도권에서 수도권 시도로 순이동, 2000~2019 〉



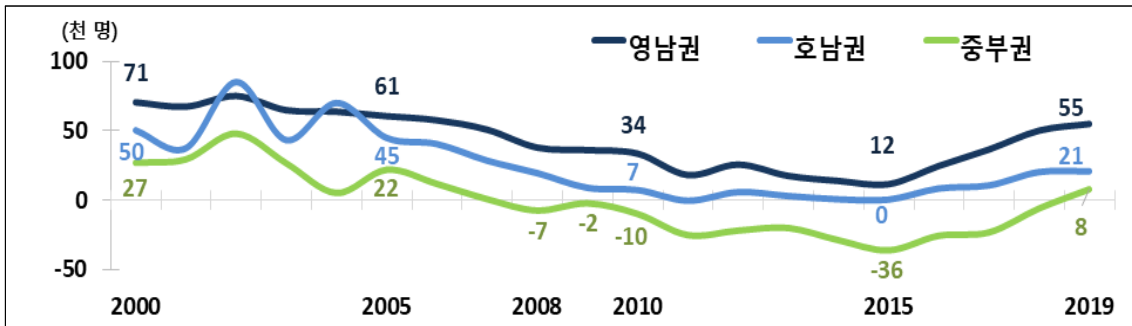
〈 전입사유별 수도권 순이동, 2009~2019 〉



자료: 통계청, 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료, 2020. 6.

- 수도권으로의 순유입은 영남권과 호남권에서 많고, 2015년 이후 증가 추세
 - (순유입) 영남권(부산·대구·울산·경북·경남)과 호남권(광주·전북·전남)은 최근 20년간 계속해서 수도권으로 순유입, 그 규모는 2015년까지 전반적으로 감소하다 증가 추세로 전환
 - (순유출) 수도권에서는 2008년부터 중부권(대전·세종·강원·충북·충남)으로 순유출을 시작, 2015년을 정점으로 순유출 규모가 감소하다가 2019년 순유입으로 전환

[그림 4-25] 수도권으로 권역별 순이동, 2000~2019



자료: 통계청, 최근 20년간 수도권 인구가동과 향후 인구전망 보도자료, 2020. 6.

2. 지역의 사회적 격차와 저출산 고령화

- 지역 수준의 저출산 고령화 현상은 인구 변동 3 요소인 출생, 사망, 이동에 의해서 변화의 특성이 결정되고 있음
 - 출산율은 청년층이 집중 거주하는 수도권 지역에서 매우 낮은 수준을 나타내고 있으며, 상대적으로 지역 중소도시나 농어촌 지역에서 높게 나타나고 있음
 - 고령화 현상은 지방의 중소도시나 농어촌 지역이 수도권에 비해서 상대적으로 높게 나타나고 있음
- 이와 같은 인구 분포의 연령 구조 불균형은 지역별로 재화와 서비스가 불균형한 상태에서 기인
 - 즉, 재화와 서비스의 지역적 차이가 이동을 유발하고 있는 것
 - 따라서 지역 인구 변화와 관련된 주목할 점은 지역 격차 양상이며, 이러한 지역 격차가 지역 인구 변화와 맞물려 더욱 심화될 개연성이 있다는 점에서 심도 있게 살펴볼 필요가 있음.
 - 여기서는 일자리, 주거, 교육 및 돌봄, 보건의료 영역을 중심으로 관련 지표를 살펴보고, 이들 지표가 지역 격차 양상 심화와 어떻게 연관되어 있는지 논의함.

□ 지역 총 생산(Gross Regional Domestic Product : GRDP)

- 지역적으로 보면, 금액 및 비중은 1990년 서울, 경기, 경남, 경북, 인천이 높은 수준이었으나, 2018년에는 인천이 감소하고, 충남이 증가하는 경향을 보임.
- 서울과 경기의 비중은 1990년 전체에서 42.3%를 차지하고 있으나, 이후 지속적으로 증가하여 2018년에는 45.3%를 차지하는 것으로 나타남.

□ 사업체 및 종사자 분포의 차이

- 사업자 규모별 사업체 수 비중에서 수도권이 전체 사업체의 60%를 차지함으로써 절대적으로 수도권에 편중 되어 있으며, 종사자 역시 300인 이상 사업체 근로 종사자가 수도권에 64% 분포
- 일자리 수와 종사자 수가 전체적으로 60%대 수준으로 수도권에 집중되어 있으며, 비수도권 각 지역과 비교하면 수도권 편중 정도는 매우 심각한 수준으로 볼 수 있음.

□ 지역별 임금 수준의 차이

- 서울을 기준으로 월급여가 가장 적은 제주의 경우 서울대비 72%수준이며, 대구는 77.8%, 부산은 83%수준에 그치고 있음.

□ 경제활동인구 대비 대졸자 비율

- 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율 지표를 17개 시도별로 구분하여 종단적으로 (2013년 1분기~2017년 1분기) 살펴봄.
- 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율 지표는 서울, 대전, 광주, 대구 등 광역시와 경기도가 평균 45~55%로 상대적으로 높은 반면, 영호남 지역은 평균 30~40%로 상대적으로 낮은 것으로 나타남. 2017년 1분기 기준 가장 높은 지역은 서울로 56.25%, 반면 전남은 31.13%로 가장 낮은 것으로 나타났으며, 이러한 양상은 관측기간 내내 대체적으로 지속되는 경향을 보임.
- 인구 변화에 따라 일자리의 질적 여건 격차가 심화될 것으로 예상되며, 지방의 존립 및 경제 기반과도 밀접한 연관성이 있다는 점에서 정책의 구조적 대응이 시급한 영역으로 이해됨.

□ 2019년 지역별 청년고용률의 분포를 나타낸 것임.

- 청년고용률의 전체 평균은 41.7%로 나타나며, 이보다 낮은 지역은 대구(38.5%), 광주(41.1%), 울산(40.1%), 세종(34.1%), 강원(41.7%), 전북(32.8%), 전남(41.5%), 경북(39.5%), 경남(38.5%)임.

- 전체 17개 시·도 중 평균보다 낮은 지역이 반 이상인 9개 지역이고, 특히 가장 높은 인천(49.8%)과 가장 낮은 전북의 차이는 17.0%로 나타남.

□ 2015년부터 2018년까지의 지역별 행복주택 공급량, 비중과 인구대비 비율

- 전체적으로 매년 공급량은 3만 세대 내외로 지역적으로는 경기의 공급량이 가장 많고, 서울은 공급량이 지속적으로 증가하는 경향이 있음.
- 그리고 전국을 100%로 가정했을 때 지역적으로 분포하는 비중을 살펴보면, 가장 많은 비중을 차지하고 있는 지역은 경기도로 전체의 44.9%를 점하고 있음.
 - 다음으로는 서울로 11.7%, 인천 6.0%, 경남 5.4%의 순으로 나타나고 있으며 이들 지역을 제외하면 대부분 5% 미만으로 나타남.
- 다만, 이러한 세대수와 비율만으로는 적정공급수준을 판단할 수 없으므로 청년인구 대비 공급량을 살펴볼 필요가 있음.²⁾
 - 인구대비로 살펴보면, 세종이 가장 많은 공급이 이루어지고 있으며(30.4%), 다음은 경기(16.4%), 충북(11.4%), 충남(10.9%)의 순으로 나타남.
 - 세대수와 비중만으로는 행복주택이 경기도에 편중되어 공급되어 있는 것으로 나타나지만, 인구대비로 보면 편중된 경향이 아닐 수도 있다는 것을 보여주고 있음.
 - 따라서 세대수와 비중뿐만 아니라 인구대비 비율도 살펴볼 필요가 있는 것으로 나타남.
- 특히 청년들이 가장 많이 분포하는 서울의 행복주택 공급량이 강원 및 경북지역과 함께 전국에서 낮은 지역 중의 하나라는 것은 앞으로 이들 지역에 적극적으로 공급되어야 할 필요성이 있다는 것을 시사함.

□ 대학교 교원 수와 학생 수를 권역별로 차이

- 대학교 교원 수, 학생 수 공히 서울, 경기, 부산 순으로 높은 것으로 나타나고 있음. 대체적으로 인구 수와 비례하여 나타나고 있는 특성을 보임.
 - 교원 수와 학생 수가 각각 고등교육의 수요, 공급 특성을 반영하는 지표임을 상기할 때, 인구 변화에 따라 이러한 격차가 더욱 심화될 가능성이 높으며, 고등교육 여건이 일자리와도 밀접한 연관성을 형성하고 있음을 상기할 때, 지역 발전 기반의 차이를 야기할 개연성도 높은 것으로 해석됨.

2) 2018년 20~34세의 주민등록인구를 기준으로 하였으며, 청년인구 1,000명 당 세대수를 의미함.

□ 지역별 초중고 학생 사교육 참여율

- 전체적으로는 74.8%의 학생들이 사교육에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 세종특별자치시가 81.3%로 가장 많고, 전라남도가 60.9%로 가장 낮은 것으로 나타남.
- 서울시는 세종시 다음으로 높은 80.0%이고, 이외 광역시들의 사교육 참여율도 높은 경향이 있음.

□ 2019년 지역별 학생 1인당 월평균 사교육비(통계청, 2019년 초중고 사교육비조사 결과, 통계청 보도자료, 2020. 3. 10.)

- 전체 학생을 기준으로 보면, 평균은 32.1만 원이며, 가장 높은 지역은 서울로 45.1만 원, 가장 낮은 지역은 전남으로 18.1만 원임.
- 사교육에 참여한 학생들만을 기준으로 보면, 평균은 42.9만 원, 가장 높은 지역은 전체 학생의 경우와 마찬가지로 서울이 56.3만 원, 가장 낮은 지역은 전남으로 29.8만 원으로 나타남.

□ 아동 방과후 돌봄의 지역 격차

- 지난 15년 동안, 3차에 걸친 저출산·고령사회 대책을 추진하면서 개별 정책의 실현을 위한 지역별 인프라의 차이는 거의 고려되지 못함.
- 기초연금이나 아동수당, 누리과정 등 현금지원성 정책의 추진과정에서 지역의 재정적 부담에 대한 고려가 미흡했던 것이 사실이며, 이러한 사회복지재원의 증가로 인한 재정압박 문제가 지적되고 있음(한재명, 김성수, 2016).
- 방과후돌봄서비스의 지역 간 수요-공급의 미스매치를 분석한 결과에 따르면(이채정, 2016), 수요에 비해 공급이 미치지 못하는 지역이 다수 존재하고 있음을 확인할 수 있음.
- 이들 지역의 경우 저출산 대책을 통해 방과후돌봄서비스의 개선을 추진하더라도 타 지역에 비해 낮은 수준의 혜택을 받을 수밖에 없음.
- 지역수준의 저출산 대책에서는 이러한 서비스 격차를 파악하고 해소하는 것이 하나의 쟁점이 될 수 있음.

□ 보건의료 지역 격차

- 지역 쇠퇴 정도가 지역의 건강성과에 영향을 미치고 있음. 지역 쇠퇴가 덜한 지역일수록 높은 건강성과를 보여줌. 지역 인구의 역동성과 교육수준이 높고 젊은 층이 많으며, 구성원들의 경제 수준이 높을수록 지역의 건강성과도 높게 나타남. 건실한 산업기반을 갖추고 구성원들이 활동적으로 일하며, 건실한 지방정부를 지닌 지역이 건강성과도 높음(조준혁, 이영

성, 정해영, 곽태우, 2014).

○ 인구 천 명당 의사 수, 병상 수를 살펴봄.

- 인구 천 명당 의사수는 서울, 광주, 대전, 부산, 대구 순으로 높은 것으로 나타났으며, 관측기간인 2007-2019년 사이에 대체적으로 이러한 순위가 유지되는 것으로 나타남. 특히 서울은 인구 천 명 당 의사 수가 관측시작 시점에서 가장 높았으며, 관측기간 내 증가 폭도 가장 큰 것으로 나타남.

□ 2019년까지 지역별 현재 흡연율

○ 전체적으로는 시간의 경과와 함께 지속적으로 감소하는 것으로 나타남.

○ 지역적으로 살펴보면, 2008년은 강원(28.3%)이 가장 높고, 울산(27.7%), 제주(27.3%)의 순으로 나타났고, 이외에 경북(27.1%), 부산(26.9%)도 높은 편인 것을 알 수 있음.

- 반면, 광주(21.5%)와 전북(23.6%), 서울(24.6%)은 비교적 낮은 편임.

○ 그러나 2019년에는 이러한 경향이 바뀌어 서울(17.8%)이 가장 낮고, 경남(18.9%), 전북(18.9%)도 낮은 편인 것을 볼 수 있음.

□ 국토연구원(2020)은 종합병원·응급의료시설·소방서에 대해 각각 의료취약인구비율의 표준편차를 이용하여 지역을 구분하고, 이를 종합하여 0~9점 척도를 부여(매우 취약, 취약, 보통, 양호, 매우 양호)

○ 전국적으로 3가지 시설 모두 뚜렷한 지역적 편차를 보이며, 특히 서울을 비롯한 대도시 및 지역 중심도시 주변은 취약인구비율이 낮고, 농촌, 산간, 일부 해안지역은 취약인구비율이 높음.

- 매우 취약한 지역(I 등급)이거나 취약한 지역(II등급)에 속한 시·군은 모두 60개로, 경상북도에 가장 많은 취약시·군(11개)이 분포

○ 종합병원 10km 바깥에 거주하는 취약인구 규모로 본 종합병원급의 의료서비스 공급의 우선 지역

- 3만 명 이상(6개): 세종특별자치시, 남양주시, 경주시, 양평군, 영주시, 사천시
- 2~3만 명(20개): 통영시, 김제시, 여주시, 파주시, 부여군, 음성군, 대구광역시 달성군, 서귀포시, 의성군, 강화군, 화성시, 동두천시, 제주시, 평택시, 창녕군, 태안군, 서천군, 고흥군, 완주군, 부산광역시 강서구

□ 지역 간 재정 격차

○ 광역자치단체 간 재정격차가 커지고 있는 상황에서, 지방세 중심의 재정분권의 결과 이러한

격차는 더 커질 것으로 전망

- 이러한 지역 간 재정격차는 앞서 살펴본 저출산·고령사회 대책의 지역 간 차이로 나타날 가능성이 있음.

□ 실제로, 기초연금의 경우 지방자치단체의 재정여건(재정자주도)과 인구구조(노인인구)를 고려하여 차등보조율을 설정하고 있으나, 지역 간 재정부담을 온전히 반영하지는 못하고 있음.

제5절 정책 추진 성과와 한계

1. 기본계획 총론적 성과와 한계

□ (성과) 15년간의 범부처 종합 계획의 수립으로 출산·양육에 대한 지원 확대, 일가정 양립정책 확대 및 고령자를 대상으로 하는 건강, 돌봄, 노후소득보장 확대의 성과를 거둠.

○ ‘저출산 대응’을 국가 의제로 설정하고, 돌봄의 사회화에 대한 인식전환의 계기를 마련함. 그 결과 지난 15년간 보육, 일·가족 양립지원, 임신·출산 지원 등을 중심으로 출산·양육에 대한 지원을 확대하였고, 청년 일자리·주거 지원정책, 교육개혁 정책까지 정책영역이 확대됨.

○ 고령사회 대응에서는 노후 소득, 건강, 돌봄 및 경제활동을 비롯한 고용(일자리) 정책에서 새로운 제도 도입 및 노후 질 개선을 위한 정책 추진이 이루어짐. 이를 통해 노년기 생활 전반의 질 향상의 기틀을 마련함.

□ (한계) 인구통제라는 낡은 관점에 기반한 인구 통제 정책 방향을 유지하고 출산율 제고를 통한 인구 변화를 극복하고자 하는 목표를 추진, 급격히 변화하는 인구 구조 변화에 대한 사회적 적응 노력은 부족

○ 삶의 방식을 둘러싼 시대변화, 청년의 가치관 변화를 반영하지 않고, 낡은 사고의 틀에 기반함.

○ 90년대 중반 이후 인구수 조절방식의 국가정책이 인권, 성 평등, 삶의 질 향상 방향으로 전환되어야 한다는 국제적 합의가 이루어졌음에도(‘94 카이로 국제인구회의), 출산율 제고를 목표로 설정하고 인구통제 정책 방향을 유지해 옴. 이러한 방향의 전환은 3차 기본계획(수정본)에서야 이루어짐.

○ 인구 고령화가 급격히 진행됨에 따라 인구 규모 감소, 연령별 인구구조 변화, 지역별 인구 특성 변화 등에 적응을 위한 정책적 방향과 노력 부족.

2. 저출산 분야 성과와 한계

가. 성과

- ‘저출산 대응’을 국가 의제로 설정, 돌봄의 사회화에 대한 인식전환의 계기 마련
 - 저출산·고령사회 기본계획은 장기적 인구·가족 변동에 대한 사회 정책적 대응이 필요하다는 인식을 촉발했고, 이를 중요한 공적 이슈로 제기하는 계기를 마련했음. 이를 통해 범정부적으로 ‘저출산 대응’을 핵심 정책 기조로 반영해, 관련 영역의 제도·사업이 도입, 확대되는 계기를 마련하였음.
- 출산·양육 사회적 지원의 제도적 틀 구축, 지속적 정책 확대
 - 이러한 추진체계를 통해 실제 지난 15년간 보육, 일·가족 양립지원, 임신·출산 지원 등을 중심으로 출산·양육에 대한 지원을 확대해 옴. 지속적 정책대상 확대, 정책수준 확대, 정책수단 확대를 통해 저출산 대응 정책을 체계화하고 제도적 틀을 구축해 옴.
- ‘저출산 대응’의 범위 확장, 청년 일자리·주거 지원정책, 교육개혁 정책까지 확대
 - 1차 기본계획부터 임신·출산 지원, 자녀 양육 지원, 일·가족 양립 지원을 시작으로 2차 기본계획에서는 아동지원 과제가, 3차 기본계획부터 청년 대상 일자리·주거 지원정책이 대거 포함되었으며, 3차 기본계획 보완판은 노동시장 성차별 등 성평등 관련 이슈가 포함됨.

나. 한계

- 시대변화를 반영하지 못한 문제 인식 및 정책목표
 - 결혼, 출산, 가족 구성 등 삶의 방식을 둘러싼 시대변화, 청년의 가치관 변화를 반영하지 않고, 낡은 사고의 틀에 기반을 두었음.
 - 기존 기본계획들은 청년들을 둘러싼 시대, 사회구조의 변화, 그에 따른 인식의 변화를 면밀히 검토해 대책을 마련하기보다, 도달해야 할 출산 목표치를 설정하고 그 목표치로 견인하기 위한 대책을 마련하는 데 치중했음.
 - 90년대 중반 이후 인구수 조절방식의 국가정책이 인권, 성 평등, 삶의 질 향상 방향으로 전환되어야 한다는 국제적 합의가 이루어졌음에도(‘94 카이로 국제인구회의), 출산율 제고를 목표로 설정하고 인구통제 정책 방향을 유지해 옴. 이러한 방향의 전환은 3차 기본계획(수정본)에서야 이루어짐.

□ 거시적 사회구조에 대한 정책 접근 및 노력 미흡

- 기존 기본계획들은 저출산 현상이 사회·경제적 환경 변화, 다양한 사회 구조적 제약 요인들에 기인하고 있다고 인식했음에도, 채택한 정책 접근은 단기적, 미시적 접근 위주였음. 따라서 거시적 사회구조에 대한 정책 접근 및 노력이 미흡했음.
- 저출산 대책의 효과는 패키지(package)와 같이 통합적으로 추진되어 정책 대상자들에게 ‘안심하고 아이 낳고 일할 수 있는 여건 마련과 지원’이라는 일관되고 신뢰할 수 있는 신호(signal)를 주어야 성공할 수 있음. 하지만 기존 기본계획들은 출산율 제고에 효과가 높다고 하는 정책들을 일관성, 통합성을 고려하지 않고 도입하는 경향이 존재했음.
- 기존 기본계획의 저출산 대책들은 전반적으로 출산·양육 비용의 일부를 지원하는 수준으로 한정적으로 접근하여 저출산 현상을 야기하는 고용불안, 장시간 노동 관행, 높은 주거비로 인한 주거 불안, 성차별적 노동시장·가족 내 성별 분업 등 구조적 문제들에 대한 해결 노력은 미흡했음. 이와 같은 구조적 관점은 3차 기본계획(‘16-’20)에서야 포함되었고, 3차 기본계획 수정판에서 보완됨.

□ 제한적 정책 대상, 광범위한 사각지대

- 지난 15년간 지속적 정책 대상 확대에도 불구하고, 확대 속도가 점진적이고 더뎠으며, 여전히 광범위한 정책 사각지대가 존재하는 것은 한계임.
- 일·가족 양립지원정책은 그동안 대상 범위 확대, 제도의 다양화, 지원 기간과 급여 수준 확대 등 지속적 개선을 했지만, 모든 일하는 부모의 보편적 권리라고 하기에는 한계적임. 광범위한 사각지대가 존재하며, 제도 사용의 격차는 새로운 불평등을 초래함.
- 법적 혼인 관계에 한정된 정책 지원의 한계도 지적할 수 있음.
- 지역별 특성·욕구에 부합하는 지역 맞춤형 설계의 미흡으로 지역 정책의 변화가 미미함.
- 그 결과 결혼·출산 결정에 직접 영향을 미치는 가족지출 규모는 GDP 대비 1.4%로 OECD 평균(2.4%)의 절반 수준에 불과.

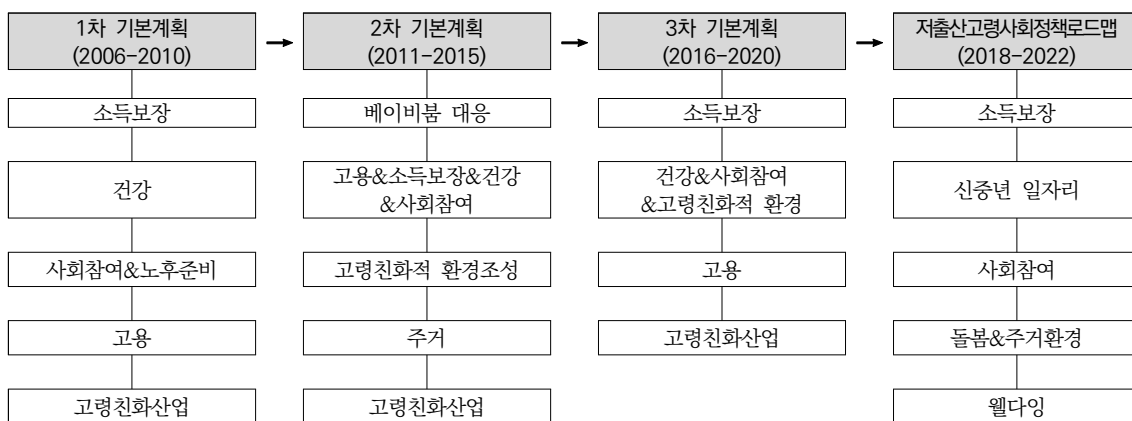
3. 고령사회 분야 성과와 한계

가. 방향성 및 정책과제 구성

- 제1~3차 기본계획에서 고령사회 정책 운영을 위한 주요 영역은 소득보장, 건강, 사회참여, 고용, 고령친화산업의 틀을 유지하며, 고령자의 삶의 질 뿐 아니라 고령사회에 대비한 사회시스템 변화에 대한 대응에 초점을 두어 주요 내용 구성

- 제1차 기본계획에서는 사회참여 영역에 노인 일자리, 노후생활 설계기반이 포함되었으나, 제2차~제3차에서는 노후생활보장영역 내에 노후준비와 사회참여를 포괄하고 있음.
- 제2차 기본계획에서는 1차, 3차와 달리 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축 영역을 별도로 구성하여 다층 노후소득 보장체계 확립, 노후생활설계 강화, 고용기회 확대, 건강관리 체계 구축 등 베이비붐 세대를 위한 사전예방적 성격의 정책을 선제적으로 도입함.
- 저출산·고령사회 정책 로드맵에서는 모든 세대의 삶의 질 제고와 포용국가로의 패러다임 전환을 구체화하였으며, 기존의 기본계획을 확대하여 신중년-현재 노년-후기 노년과 같이 생애주기에 따른 정책 영역을 구성함.

[그림 4-26] 저출산고령사회 기본계획의 고령사회정책의 주요 영역 변화



자료: 1) 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010).
 2) 대한민국 정부(2010). 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015).
 3) 대한민국 정부(2015). 제3차 저출산고령사회기본계획(2016~2020).
 4) 저출산고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산고령사회 정책 로드맵.

□ 고령화율 증가에 따른 사회적 파급효과를 고려한 정책과제를 추진

- 제1차 기본계획에서는 연금제도 개선, 2차 기본계획에서는 다운사이징 영역에 학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도개선, 인구고령화에 대비한 주택 및 금융 분야 제도개선을 추진하는 등 인구구조 변화를 감안한 선제적 대응책을 마련함.
 - 재정 영역에서는 국민연금 외에 건강보험 지출효율화를 추가하는 한편, 미래 재정위험 대비 중장기 재정건전성을 유지하기 위한 시스템 개선과 세입기반 확충 정책을 추진함.
- 제3차 기본계획에서는 국가안전과 직결되는 병력문제에 접근하는 등 다운사이징 및 재정 영역 대책을 한층 강화함. 병력 문제에 본격 대응하는 한편, 농촌지역 공동화 문제에 대한 해결책을 마련하고 지방행정 제도개선에 착수함.

- 재정 영역에서는 특수직역 연금 개혁 본격 추진과 함께, 불필요한 재정지출 방지와 대책 없는 신규지출 억제에 정책기조를 도입하는 등 중장기 재정위험 관리에 주력함.
- 유사중복 재정사업 정비, 부정수급 방지를 통해 불필요한 재정지출을 방지하는 한편, 예비타당성 조사 강화, 재원대책이 없는 신규의무지출 도입 금지(Pay-go)를 통해 재정지출을 억제하는 등 재정규율을 강화함.

□ 다운사이징 및 재정 영역은 생산인구 감소와 고령 인구 증가에 따른 사회의 지속 가능성 제고 측면에서 순차적으로 강조되고 있으나, 정책 로드맵에서 부처 자율과제로 전환됨에 따라 정책 추진 동력이 약화된 측면이 있음.

나. 성과와 한계

- 지난 15년간 고령사회 정책은 기초연금, 노인장기요양보험, 치매국가책임제 등 노인의 삶의 질과 직결되는 주요 제도의 도입 및 개선 등 고령사회 대응을 위한 기반 체계를 구축해 나감.
- 소득 영역의 경우, 주택연금('07), 기초연금(기초노령연금('08)→ '14), 농지연금('11) 등의 주요 노후소득보장 제도를 도입하였으며 이를 근간으로 다층 노후소득보장체계의 기틀을 마련함.
- 고용 영역의 경우, 고령자 고용법 제정('08) 및 개정('13)을 통해 60세 이상 정년제를 도입 함으로써 고령자 고용 안정을 위한 기반을 구축하였으며, 노인 일자리 사업을 통해 저소득 층 노인의 소득보전 및 사회참여 수단으로써 활용함. 아울러 노년세대 진입 전후를 고려하 여 신증년, 중고령자 등 정책 대상자 범위를 확대하는 것과 같은 노력을 병행함.
- 돌봄 영역의 경우, 노인장기요양보험제도('08), 치매국가책임제('19) 도입을 통해 돌봄의 사회 적 책무를 강조하였으며, 지역사회 통합 돌봄 체계 구축('19), 노인맞춤돌봄서비스('20) 도입 등 을 통해 지역사회 내에서 연속적 돌봄 체계를 마련함.
- 건강 영역의 경우, 지역사회 통합 건강 증진사업('13) 등을 통해 예방관리 체계를 강화하고, 비급여 항목의 확대 등과 같이 의료 보장성 강화를 위한 노력을 경주하였으며, 이외 인구변 동에 따른 의료비 지출 효율화 방안을 모색함.
- 문화여가·사회참여 영역의 경우, 유관 기본계획(1~3차 국가 기본계획, 제2~4차 평생학습 진흥종합계획) 수립과 맞물려 노인의 사회참여를 위한 기반을 마련하고자 하였으며, 관련 인프라의 양적 확충, 질적 내실화에 힘씀.
- 이외 생활기반과 관련해서는 고령자의 주거 여건 마련과 이동성 강화를 위한 제도들을 수립 하였으며, 신 사회수요에 입각하여 고령친화산업 영역이 활성화 되고 있는 추세임.

- 이러한 법적, 제도적 기반 구축에도 불구하고 고령사회 정책은 질적 내실화 부족, 추진 정책간 연계성 및 통합성 미흡 등의 한계를 가짐.
- 소득, 고용, 건강 및 보건의료, 사회참여 등 고령자 생활기반을 위한 정책 기반 마련이라는 소기의 목적은 달성하였으나, 개별 제도가 담고자 한 정책적 효과는 미흡한 것으로 평가됨.
 - 소득보장 정책과 관련하여 형식적으로는 다층적 소득보장체계가 구축되었으나 공적연금의 낮은 소득대체율, 여전히 높은 노인빈곤율, 퇴직·주택연금 등의 낮은 가입률 등 실질적으로 소득보장이라는 제도 본연의 목적 달성은 역부족
 - 주된 일자리 오래 일하기, 재취업 창업 지원 등과 같이 고령자 고용 안정을 위한 제도적 기틀이 구축되었으나, 정년제도를 둘러싼 세대간 논의, 능력개발 서비스의 낮은 참여율, 저임금 일자리로의 집중 등으로 인해 정책의 실효성 부족
 - 노인장기요양보험, 치매국가책임제 등 지역사회에서 건강을 유지하며 거주하기 위한 다양한 제도들이 도입된 바 있으나, 건강-요양-지역사회 복지 등을 둘러싼 연속적이고 통합적인 돌봄체계 구축이 미흡
- 현재까지 추진된 기본계획 및 정책로드맵을 통해 노인의 삶의 질과 직결되는 주요 영역과 관련되는 제도들이 도입 및 확대된 바 있으나, 여전히 추진 정책간 연계성 및 통합성이 미흡하다는 한계가 있음.
 - 아울러 여전히 저소득 또는 취약계층 노인 등을 중심으로 관련 제도들이 확산됨에 따라 노인 내부의 다양성에 집중한 정책은 부족한 실정임.
- 다운사이징의 직접적 영향권내에 있는 교육, 국방, 지역사회 등은 위기상황을 극복하기 위한 구조개혁이 절실한 분야지만, 가시적 성과를 얻기까지는 국민적 저항 등 많은 난관 돌파는 물론 국민적 공감대와 사회적 합의까지 이끌어내는 과정을 거쳐야 하므로 많은 시일이 소요됨.
- 그럼에도 불구하고, 교원수급, 병력 구조개선, 6차산업 활성화 등 흔들림 없는 정책추진으로 가시적 성과를 이끌어내고 있고, 상황변화에 적절히 대응할 수 있는 수준으로 정책을 마련해 놓고 있음.
- 재정영역은 초고령사회 도래시 우려가 큰 영역 중 하나로써, 국가가 일부 지원하는 연금·보험의 내실화를 포함한 중장기 재정건전성 유지는 기본계획 수립 초기부터 정책적 화두로 대두된 바 있음.
- 국민연금 소득대체율 인하, 공무원연금 부담률(기여율) 조정 등 일부 가시적인 성과를 낸 것도 있지만, 핵심적인 몇 가지 사안에 대해 현재까지도 논의를 지속하고 있음.

□ 고령사회 노동력부족 대응 정책 : 노동·인력활용 영역

- 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획 시행을 통해 여성과 외국인 인력 활용에 있어서는 일정 정도 성과를 보였으나, 성장동력을 확보하려는 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 패러다임의 전환이 필요함
- 전반적인 인구의 질을 생각하는 국가(공동체) 차원의 정책 비전이 미래 고령사회를 구성할 현재의 청년, 중장년세대를 대상으로 한 구체적 정책방안으로 제시되지 못하고 있는 것이 큰 한계점이라고 할 수 있음(김중훈 외, 2018).

4. 지역 분야 성과와 한계

가. 1~3차 기본계획의 지역 관련 정책 성과와 한계

□ 지난 기본계획의 지역 관련 정책의 성격

- 2006년부터 시행된 제1차 저출산고령사회기본계획부터, 제3차 기본계획(2016~2020)까지 지역의 현안관련 정책이 부분적으로 다루어짐.
- 전체 내용을 특성별로 분류하면 취약지 대책, 지역 대상 특화사업, 지역공동체 조성사업, 농어촌 활성화 사업, 이주 정책, 거버넌스 체계 관련 내용으로 구분
 - 서비스 및 인프라 취약지역 대책: 분만취약지역, 찾아가는산부인과, 취약지역 빈곤아동 대책, 국공립어린이집확충, 농어촌 소규모 보육시설확충, 고령 및 취약농가 재가서비스 추진, 스마트 헬스케어, 스마트 홈 조성
 - 지역 대상자 특화사업: 농업인 양육비지원, 농어업인 보육교육비지원, 농어업인 연금보험료지원, 농지연금제도 도입, 농촌거주자 교통환경 대책
 - 지역 공동체 조성: 농촌장수마을 육성, 의료, 문화 등 정주여건 개선
 - 농어촌 활성화: 기업연계 농어촌활성화, 농업규모화 및 고부가가치 농산업 육성, 농어촌 특화 휴양레저산업 활성화
 - 농촌이주(이동) 정책: 베이비부머 귀농귀촌 활성화
 - 거버넌스체계: 행정체계개편, 지방교육재정교부금 효율화
- 저출산 대응정책 분야와 고령사회 대응정책 분야, 그리고 인구규모 감소에 따른 노동인력 활용방안과 사회시스템 대응 정책 분야에서 지역 현안이 다루어졌음.

□ 기본계획 지역 관련 정책의 주요 성과

○ 제1~3차 기본계획의 저출산 대응정책 분야에서 지역 쟁점으로 추진한 정책에서 일부 중요한 성과를 거두었음.

- 우선 보건의료 취약지역에 대한 대응정책은 꾸준히 추진되어왔음.
 - 대표적으로 분만취약지역 대책을 꾸준히 추진하여, 공공산부인과 37개소('19년) 운영, 고위험 산모 신생아 통합치료 센터 19개소('19년) 운영 등
- 또한 지역사회 보육, 돌봄 여건 개선을 위하여 다함께돌봄센터, 공동육아나눔터 운영
 - '09년부터 농촌 소규모 보육시설 설치사업 추진하여, 마을돌봄 확충을 위해 다함께 돌봄 센터 17개소('18년) 지원, 공동육아나눔터 102개지역('19년), 205개소('18년) 운영지원

○ 고령사회대응 정책의 일환으로 소득보장, 귀농 귀어 지원, 커뮤니티케어 사업 추진

- 고령농업인 노후생활 보장을 위해 농지연금 지원(직접 용자 100%)
 - '19년 총 지원대상 건수 10,962건
- 귀농, 귀어지원을 위해 교육지원과 주거 지원
 - 교육지원 90명('19년), 귀농인의 집 조성 70개소('19년), 청년어업인 정착지원 200명('19년), 산림분야 일자리 지원 15천 명('19년)
- 지역사회 통합 돌봄 제공기반 구축
 - '19년 퇴원-지역 연계체계 구축, 종합재가센터 설립 등

○ 지역 인구감소 대응을 위해 농어촌 활성화 정책 추진

- 고령사회대비 지방 행정, 재정 제도 개선을 위해 읍면동 복지허브화 추진
 - 복지허브화 2,715개 읍면동, 맞춤형복지팀 1,902개팀 설치('17년 기준 누적)
- 귀농귀촌지원, 정주여건개선 등 지원
 - 청년귀농 장기교육과정 운영, 취약지역 79개 지구 기초생활인프라, 휴먼케어 지원

○ 저출산 정책 패러다임 '삶의 질 향상' 지역사회구현

- 인구 변화에 적극 대비하는 시스템 구축을 위하여 지역 정책 패러다임의 전환을 통한 '아이 낳고 키우기 좋은 지역사회 만들기' 제시
 - 정부 정책 패러다임 공유를 위한 지역과의 커뮤니케이션 강화
 - 지역 맞춤형 정책 발굴 : 지자체 의견수렴, 연구용역, 포럼 추진
 - 위원회-지자체 간 업무협약, 실무협의회 구성 등 협력 체계 구축

○ 제1~3차 기본계획에서 지역의 주요 쟁점을 반영하여 정책화한 것은 주요한 성과로 평가할

수 있음.

- 특히 저출산 분야에서 보건의료, 아동 보육 및 돌봄 관련 공공서비스 취약지역에 대해 대응정책을 지속 추진한 점을 긍정적 성과로 평가할 수 있음.
 - 보건의료, 아동 돌봄 등 주요 공공서비스의 지역 간 형평성의 문제를 파악하고 대응한 점이 주요했기 때문
- 고령 농업인 소득보장과, 노인돌봄을 위해 지역 통합돌봄 체계를 구축한 점, 지역의 인구 감소에 대응하기 위해 행정서비스 전달체계 개편 시도, 농어촌 이주를 지원하여 인구분산을 도모한 점은 의미 있는 성과로 평가할 수 있음.
 - 지역공동체 차원에서 사회서비스 체계를 구축하였다는 점에서 지역을 정책 설계, 시행의 단위로 고려하고 있다는 점이 주요
 - 지역의 인구 감소를 대비하기 위한 인구의 분산(이동)을 지원한 점도 주요
- 특히 2018년 제3차 기본계획 재구조화를 통하여 저출산 정책 패러다임으로 ‘아이 낳고 키우기 좋은 지역사회 만들기’를 지역에서 실현하여, 삶의 질 향상을 추구한 점은 정책 추진 방향의 큰 전환점을 만들었다는 의미를 부여할 수 있음.

□ 기본계획 지역 관련 정책의 한계

- 제1~3차 기본계획은 인구의 관점에서 인구변동의 3요소 중 인구 분포와 인구이동의 측면을 적절히 고려하지 못함.
 - 지역의 인구 문제는 낮은 출산율과 고령화라는 인구의 규모와 구조의 측면으로만 설명될 수 없고, 지역 간 인구의 분포의 편중과 인구의 수도권 집중의 문제를 고려해야만 함.
 - 인구 분포의 편중이 과도할 경우 인구유출 지역은 경제 사회 전반에서 활력이 저하되고 주민의 삶의 질이 적절히 보장되기 어려운 문제가 발생할 수 있음.
 - 또한 수도권 인구 과밀은 교육 및 일자리에서 사회적 경쟁의 가속화와, 주택 및 교육 등에서 고비용구조로 연결될 수 있음.
 - 이와 같은 인구분포의 수도권 편중은 인구 현상으로써 혼인과 출산에 부정적 파급효과를 미칠 수 있고, 지역 인구구조의 고령화를 가속화하여, 주민의 삶의 질을 저하시키는 악순환구조를 형성하게 됨.
- ‘지역’을 인구정책적 관점과 저출산 고령사회정책적 관점에서 주요한 정책 의제로 다루지 못함.
 - ‘지역’을 정책적 의제로 설정해야 하는 이유는 지역 간 차이를 고려해야 하기 때문이며, 물리적 공간으로써 지역뿐만 아니라 사회적 공간으로써 지역(공동체)를 고려해야 하기 때문

- 저출산 고령화 현상과 관련하여 지역 쟁점의 핵심은 지역 간 격차와 지역 내 격차로 인한 주요 공공서비스의 접근성, 충분성 등에서 불형평이 발생하고, 지역 주민의 삶의 질의 격차로 이어질 수 있음.
- 저출산고령사회 정책에서 인구규모나 연령구조뿐만 아니라 물리적 환경과 지방정부의 특성 차이 등을 고려해야 함에도 불구하고, 중앙정부 관점에서 통일적 지역 간 차이를 충분히 고려하는데 한계를 나타냄.
- 제1~3차 기본계획에서 지역 쟁점을 정책 영역에서 체계화하는 데까지 이르지 못함.
- 저출산 고령사회 정책에서 지역 쟁점 관련 현황과 문제점을 정확히 파악하고, 이를 해결하기 위한 정책 목표 설정과 추진전략 개발이 필요함에도 불구하고, 그동안 기본계획에서 이런 체계적 접근을 하지 못함.

나. 지자체 인구정책의 성과와 한계

1) 지자체 인구정책의 법적 근거와 비전 및 목표

- 현재 많은 지자체가 인구정책기본계획을 수립하고 있으며, 관련 조례를 제정하고 있음.
 - 기본계획의 법적 근거가 되는 조례는 17개 시도 중에서 서울, 인천, 광주, 울산, 경남, 제주를 제외하고 11개 광역지자체가 제정
 - 조례제정은 강원도가 2017년으로 가장 빠르고, 대체로 2018, 2019년 사이에 제정
 - 기본계획은 광역지자체 중에서 대구, 강원도, 전라북도, 제주도가 수립 완료하였고, 경기도는 관련 연구용역 진행 중
- 지역 인구 정책의 목표는 인구의 양적 측면에 집중하는 경향
 - 인구 규모를 정책 목표로 설정: 인구 60만, 인구 50만 만들기 - 생산연령 인구 확충, 인구유입 촉진, 인구증가 정책
 - 부분적으로 지역 공동체 만들기 정책 추진: 정주여건 - 아이키우기 좋은 지역, 청년 정착, 귀농-귀촌-다문화

2) 지자체 인구정책의 주요 성과

- 지자체는 주요 정책 영역에서 지역 주민의 욕구를 반영한 인구정책을 추진하고 있음.
 - (고용 및 일자리 영역)청년을 비롯한 지역 주민을 정주하게 하는 고용·일자리 정책은 지역

내 기업 취업 알선, 고용보조금 지급, 기반 시설 및 센터 운영, 산업단지 조성, 일자리 창출 사업 지원, 귀농귀촌 지원, 창업 지원 등이 있음.

- 취업 알선 정책은 참여 기업에게 지원금 지급, 취업준비생에게 정보 제공, 취업 유지 지원금 지급, 직업능력개발 교육 등의 서비스 제공 등의 방법으로 추진
- 타 지역 기업과의 임금격차 해소, 근로자의 장기재직과 안정적 정착, 양질의 일자리 확대, 기업체 구인난 해소 등을 제고하기 위해 고용 보조금 정책을 시행
- 기반 시설·센터 운영은 보조금 지급, 공간 제공, 지원프로그램 제공 등으로 시행
- 산업단지 조성, 일자리 창출, 귀농·귀촌, 창업 지원(기업 지원) 등의 정책도 추진

○ (돌봄 영역)돌봄 관련 지역 인구정책은 지역 사회 내 돌봄 사각지대 해소를 위해 돌봄지원, 초등돌봄, 공동육아, 인프라 구축 등을 통해 돌봄 여건 확충에 노력하고 있음.

- 돌봄지원은 현금을 지급하거나, 서비스(가사도우미 파견 등)를 제공하는 방법으로 실시
- 초등돌봄은 교육 프로그램 운영, 방과 후 돌봄 서비스 제공, 공간 제공, 인건비 및 운영비 지원 등으로 전개
- 공동육아는 공간 제공과 육아품앗이(육아커뮤니티) 활동, 돌봄 교실 운영, 교육 프로그램 제공, 정보 제공 등으로 지원
- 인프라 구축은 부족한 시설(육아종합지원센터, 놀이터 등) 설치, 공간 제공 등으로 실시

○ (주거·주택 영역)주거·주택 지원 정책은 주거비 지원, 주택 공급, 주거여건 개선, 지역 활성화 4개 유형으로 구분

- 주거비 지원과 주택공급 정책은 신혼부부와 청년을 대상으로 대출금 이자 지원, 임차비 및 전세지원, (매입)임대주택지원, 행복주택 건립 및 공급, 주거유지비 공급(대출이자, 월세, 냉난방비 등) 등이 실시됨.
- 주거여건 개선을 위해 도로, 공원, 빈집 정비, 노후 주택 개선 사업, 고령자 친화주택, 케어 안심주택 등의 사업이 진행됨.
- 체류인구(거주인구 + 유동인구) 증대를 위한 지역 활성화 사업 추진

○ (교육 영역)지역의 인구정책 중 교육 영역은 교육비 지원과 학교 유치 정책 2개 유형

- 교육비 지원은 학자금 (이자)지원, 진학 축하금, 교통비 지원 등으로 시행됨
- 지역의 인재유출을 막고 도시 활력을 증대시키기 위해 학교·학생유치를 추진

○ (보건의료 영역)보건·의료 정책에는 난임부부 시술 비용 및 상담서비스 지원, 고위험 임신부 의료비 지원, 임신부 전용주차장, 임신부 교실(교육), 신혼부부 건강검진비 지원, 한방난임 치료비, 임신부 및 영유아 영양플러스, 임신 검사·검진비 지원, 다자녀 의료비 감면 제외 등

의 사업 포함됨.

- 분만 취약지역 임신부의 원거리 진료 불편을 해소하기 위해 찾아가는 산부인과를 설치하고, 진찰 및 분만 이송 지원 서비스를 제공함.
- 전북의 거점 공공형 산모보건 의료센터 지원 사업은 도농간 의료 격차를 해소하기 위해 24시간 분만의료서비스, 산부인과·소아청소년과 협진의료체계구축, 산모·신생아가정방문간호, 산전·산후 프로그램, 다문화가정 통역 서비스 등을 제공함.

○ (출산지원금 영역)2019년 기준 출산지원금 지원 사업을 추진하는 지역은 14개 시도, 216개 기초지자체로 매년 증가

- (광역) 서울, 경기, 전북은 출산지원금 미지급
- (기초) 대구, 인천, 대전을 제외한 나머지 시도는 전체 기초 지자체에서 출산지원금 지원
- (광역) 첫째아에게 출산지원금을 지원하는 광역 지방자치단체는 9개(인천, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남, 전남, 경북, 제주), 둘째아는 13개(부산, 대구, 울산, 충북 추가), 셋째아 이상 14개 지역(경남 추가)
- (기초) 첫째아에게 출산지원금을 지원하는 시군구는 158개, 둘째아는 196개, 셋째아 212개, 넷째아 이상 215개 지역
- 광주를 제외한 나머지 광역 지자체 모두 전년도 보다 출산지원금 사업 예산이 10% 늘어남(2019년 기준)

□ 지자체의 인구 정책 역량이 점차 발전하고 있음.

- 많은 광역지자체와 기초 지자체가 인구정책기본계획 또는 시행계획 명칭으로 자체 종합계획을 수립 시행하고 있음.
- 지자체에 따라 내용의 편차가 있지만, 인구현상과 연관된 사회문제에 대응하기 위하여 정책적 지원을 목적으로 하여 정책을 개발하여 추진함.
- 대체로 기본계획 수립 초기에 해당하지만, 부분적으로 체계화와 내용의 실효성을 확보하고자 노력한 성과가 나타나고 있음.
- 이런 경험이 축적되어 점차 정책 수립 및 시행한 성과가 나타나면서 정책 역량이 발전하고 있는 것이 확인됨.

□ 일부 지자체는 고용, 돌봄, 주거, 보건의료 영역에서 지역 주민의 실질적 욕구를 반영한 정책 성과를 도출

- 고용분야에서 지자체와 지역 사업체, 그리고 취업자 개인의 공동분담 모형을 통하여 고용지

원 정책 추진

- 청년 정착 지원, 귀농·귀어인 지원 등을 통하여 인구의 이동에 영향을 미칠 수 있는 실질적 정책으로 실효적 성과를 내고 있음.
- 아동 및 노인 돌봄 분야에서 지역 공동체 중심의 돌봄 모형을 구축하고 지역의 자원을 연계하여 지역 공동체 기반을 활용하는 성과를 거두고 있음.
- 보건의료 분야에서 분만 인프라 및 서비스의 취약지역에 대한 정책적 대응으로 지역 격차를 완화하고자 노력하고 있으며, 이런 사업의 성과는 주민의 삶의 질 격차 완화에 기여할 것으로 평가됨.
- 주거 분야에서 청년세대 주거비 지원, 고령자 친화주택 제공으로 정주여건을 개선하여 지역 정착에 효과를 거둘 것으로 기대됨.

3) 지자체 인구정책의 한계

- 지역 인구정책의 기본 프레임이 여전히 전통적 인구관점 중심
 - 지역 인구정책 기본계획의 비전과 목표를 살펴보면, 대체로 인구의 양적 측면에 집중되어 있음.
 - 인구 50만 명, 100만 명 달성이 기본계획의 중요한 정책 목표로 제시
 - 일부 지자체는 ‘살기 좋은 지역 공동체’를 지향하는 정책목표가 제시되기도 하지만, 대부분의 지자체는 생산연령 인구의 확충, 인구유입 촉진, 인구 증가정책과 같은 목표가 제시되고 있음.
 - 이와 같이 인구의 양적 측면에 집중하면, 지자체간 인구 유입 경쟁 구도가 형성되고, 정책이 주민의 필요한 욕구를 충족하기 위한 방향보다 인구 유입을 위해 소모적으로 집행될 가능성이 있음.
- 전반적으로 사업 내용의 실효성에서 제한적
 - 많은 지자체 인구정책의 내용이 중앙정부 사업의 확장 성격을 띠고 있으며, 그 범위가 넓지 못해 실효성 측면에서 제한적인 한계를 나타냄.
 - 이런 제한점은 단지 정책 역량의 한계라기보다는 자치권한이나 재정 여력의 한계에서 기인하는 측면도 내포되어 있을 것으로 판단됨.
- 지자체 간 정책의 기획 및 실행도에서 서로 차별적이며, 일반적 수준에서 평준화되지 않았음.

- 이런 정책적 차이는 인구의 규모나 연령구조의 격차뿐만 아니라, 재정 여건과 물리적 환경 및 공공 인프라 등의 차이에서 비롯될 수 있음.

제6절 저출산·고령사회 정책 추진 방향

1. 정책 추진 기본 방향

- 중장기적으로 저출산 고령사회 정책 추진을 위해 다음과 같은 기본 방향을 고려해야 함.
- (1)정책의 중심을 ‘국가적 관리(통제)’에서 모든 ‘개인의 삶’과 권리를 보장하는 관점으로 접근
 - 19세기 인구 관점은 통치의 측면에서 인구를 통제·관리하였지만, 개인의 권리가 확장된 현대 사회에서 전통적 인구 관점은 적합하지 않으며, 아동, 청년, 여성, 노인의 권리 측면에서 전통적 인구 관점은 비판의 대상이 되고 있음.
 - 또한 개인적, 사회적으로 국민의 권리의식이 강화되었을 뿐만 아니라, 법 제도적 장치가 개인의 권리를 더 강하게 보장하는 방향으로 발전
 - 인구정책의 국제적 기조는 일찍이 전통적 인구정책에서 탈피(우해봉, 장인수, 2017)
 - '68년 테헤란 세계인권선언, 재생산권(reproductive rights) 관점에서 “부부가 자녀의 수와 터울을 자유롭게, 책임 있게 결정할 권리를 가진다”고 선언
 - '84년 멕시코시티 ICPD, 여성이 본인의 신체, 성적 취향, 재생산과 관련된 통제권을 행사할 권리를 가짐.
 - '94년 카이로 ICPD, 인구정책은 인구의 양적 통제 대신 인간의 구체적 삶으로 초점을 옮기는 한편 재생산권 혹은 재생산 건강이 인권에 해당
 - '96년 한국 정부는 출산억제 정책을 폐지하고, 인구의 자질향상으로 전환 선언하였지만, 실질적 인구 자질향상 정책은 미흡
- (2)모든 개인의 삶의 관점을 고려, 저출산 고령사회 정책의 중심을 경제정책에서 사회정책으로 전환
 - 인구현상은 ‘삶의 질’을 통해 사회현상을 반영하며, 인구지표는 사회지표의 성격을 내포하는 것으로 해석할 필요
 - 합계출산율, 혼인율, 인구이동 등의 인구 지표는 여러 사회문제가 반영
 - (악순환 고리) 사회문제가 악화 → 삶의 질 저하 → 인구현상은 사회문제화 ⇒ 인구 지표로

표출

- (선순환 고리) 인구 지표의 개선을 위해서는 사회문제를 해결하고 삶의 질을 향상시키는 것이 필요. 사회정책을 통하여 인구정책에 접근하는 관점 필요

□ (3)인구의 양적 측면에서 질적 측면으로 대전환할 시점

- 인구 감소 시대의 노동인력 양적 한계는 질적 수준 향상을 통해 극복
 - 인구의 교육 성취가 경제발전의 핵심 동인이며, 인적자원에 대한 투자가 진정한 인구학적 배당(true demographic dividend)을 가져다 줄 수 있음(Lutz. et al., 2019)
 - 출생, 외국인, 생산연령인구 조정 등 인구의 양적 측면과 함께, 아동기부터 노년기까지 교육, 건강, 여가에 과감히 투자할 필요
- 인적자원 개발의 사회적 지원을 강화하여 노동인력의 양적 한계에 대응 필요
 - 과거 우리 사회는 인적자원 개발의 책임을 개인, 가족에 위임 → 과도한 경쟁사회에서 인적자원 개발의 책임이 개인에게 전적으로 위임될 경우 계층의 차이가 구조화됨 → 인적자원 활용의 비효율 유발
 - 1990년대 말 IMF 외환위기 이후 과도한 경쟁체제가 형성 → 이후 사회이동성 약화는 인적자원 개발의 계층 차이를 유발, 현재는 이미 격차가 고착화되어 인적자원 활용의 비효율로 이어짐.
 - 1970년대 출생 세대부터 혼인과 출산 패턴의 큰 변화가 관찰, 외환위기 때 이들은 20대 후반, 현재 20대는 이들의 자녀 세대
- 더 이상 그 책임을 개인이나 가족에 위임할 것이 아니라 전적으로 사회화하는 대전환이 필요함.
 - 어린 시절의 불평등은 사회적 불평등의 구조화이며 궁극적으로 인적자원의 낭비(요스타 에스핑-안데르센, 2014)
 - 요컨대, 생산연령인구가 2067년까지 약 50% 감소할 것으로 전망되는 점을 고려, 경제활동인구를 늘리고, 인적자원의 역량을 조기부터 강화하는 노력으로, 인구의 양적 한계에 대응할 필요가 있음.

□ (4)인구의 규모, 구조뿐만 아니라 분포의 측면에도 관심 필요

- 기본계획은 인구학적으로 그동안 인구의 이동과 분포의 문제를 적절히 고려하지 못함.
- 이동은 차이로부터 비롯되며, 교육기회, 취업기회, 문화향유의 기회 차이, 재화와 서비스가 지역별로 차별적이기 때문에 이동이 발생하고, 이동은 다시 차이를 가속화하여 삶의 질 저

하(악순환 고리)

- 수도권에 과도한 인구 집중으로 교육과 취업 기회의 경쟁이 심화되고, 주거환경에서도 격차가 커지면서 사회 전반의 고비용 구조 형성
 - 수도권 중심의 인구 과밀지역에서 형성된 지나친 경쟁구도는 개인 의사의 자유로운 실현을 제한하며, 결혼과 출산 의사의 실현 역시 제한
 - 청년세대의 수도권 집중은 제한된 기회의 경쟁을 가속화하고, 교육 및 주거 등의 비용 상승을 초래하여 혼인과 출산에 부정적 영향을 미침
 - 다른 한편, 지방의 인구 저밀 지역은 노후 삶의 질, 건강의 질이 위협받을 수 있음
- 지역 간 삶의 질 격차 해소를 통하여 지역에 정착, 이주할 수 있는 정책적 지원 필요

2. 저출산 고령사회 정책의 비전과 목표

□ 비전: 모든 세대가 행복한 지속 가능한 사회

- 비전은 세대 통합적 가치와 사회의 지속 가능한 발전의 가치를 반영하고자 함.
 - ‘모든 세대의 행복’은 연령구조의 불균형이 인구변동의 핵심이라 할 때, 세대 통합이 인구정책의 핵심 가치가 되어야 함을 의미
 - ‘사회의 지속 가능한 발전’은 사회, 인구, 발전의 관점에서 지속가능한 발전이 현대 인구정책과 저출산 고령사회 정책의 핵심 가치가 되어야 함을 의미함.
 - 또한 현재의 인구·가족변화 양상에 따라 유연하게 대응함으로써 미래 지속가능성을 담보할 수 있도록 ‘인구·가족 변화에 유연하게 대응하는’ 방향을 고려함.
- 인구정책의 국제 기조를 반영하고자 함
 - UN의 MDGs와 SDGs를 통하여 인구정책 의제는 더욱 보편적 가치로 확장되며, 특히 MDGs보다 SDGs에 이런 특성이 더욱 강조되었음.
 - SDGs 의제가 주목 받은 것은 지속 가능한 발전이 세계적으로 시급한 사안이라는 점에 국제 사회가 공감함(우해봉, 장인수, 2017).
 - 1994년 이후 국제인구개발회의(ICPD)가 중단되면서, 세계 인구정책의 기조는 2001 최종 공식화된, UN의 MDGs(Millennium Development Goals)과 2015년 공식화된 SDGs(Sustainable Development Goals)에 반영됨.
 - MDGs는 2015년까지 달성할 8개 목표와 이를 실천하기 위한 21개 지표를 제안하는데, 이 중 인구정책적 의제는 ‘아동사망률 감소(목표 4)’, ‘재생산 건강(목표 5)’ 향상에 반영되어 있음.

- SDGs는 2030년까지 달성할 17개의 목표와 169개의 세부 목표로 제안되었는데, 이 중에서 인구정책적 의제는 ‘모든 국가에서 모든 형태의 빈곤 종식(목표 1)’, ‘모든 개인에게 건강한 삶 보장 및 복지 증진(목표 3)’, ‘양성평등 달성과 여성의 역량 강화(목표 5)’, ‘지속 가능한 소비 및 생산 패턴 강화(목표 12)’, ‘기후 변화와 그 영향에 대한 긴급 조치시행(목표 13)’, ‘지속 가능한 발전을 위한 대양, 바다, 해당 자원 보존 및 지속 가능한 사용(목표 14)’ 등에 반영되어 있음.

□ 목표: 개인의 삶의 질 향상, 성평등 구현, 인적자원 역량 강화

- 인구변동의 맥락에서 한국 사회의 현대적 문제의식을 반영하여 시급한 정책 목표로 부상한 것을 중심으로, 측정 가능한 정책목표로 설정
- 사회정책적 관점에서 저출산 고령사회 정책의 핵심 목표는 모든 개인의 삶의 질 개선을 통하여 인구지표를 개선하는 목표 설정이 필요
- 성평등 장애요인이 결혼과 출산의 장애요인으로 작용함을 반영하여 성평등 구현을 중요한 인구정책 목표로 설정
- 급격한 인구변동에서 노동인력 부족의 충격을 완화할 수 있는 최우선 과제는 인구의 자질 향상을 통한 양적 한계에 대응 필요성을 고려함.

3. 저출산 영역 정책 추진 방향

- 저출산 영역의 비전은 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’를 제안하며, 목표는 ‘일과 돌봄의 평등한 분배’, ‘아동·청소년의 건강한 성장’, ‘청년의 미래가 밝은 사회’를 제안함.
- 저출산 영역의 비전은 3차 기본계획(수정본)의 추진영역이었던 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’가 적절히 설정된 방향이므로 그대로 유지
- 저출산 영역의 목표는 3차 기본계획 보완판 ‘목표’였던 ‘삶의 질 향상’, ‘성평등 구현’을 더욱 구체화하여, ‘일과 돌봄의 평등한 분배’, ‘아동·청소년의 건강한 성장’, ‘청년의 미래가 밝은 사회’를 제안함.
 - ‘일과 돌봄의 평등한 분배’는 성평등 목표를 반영하여 더욱 구체화한 것임.
 - ‘아동·청소년의 건강한 성장’, ‘청년의 미래가 밝은 사회’는 ‘삶의 질 향상’을 보다 구체화한 것으로, 저출산·고령화시대의 지속가능성을 위한 세대 간 재분배와 미래투자 방향을 반영한 것임.
 - 기존의 ‘삶의 질 향상’은 더욱 큰 의미에서 저출산·고령사회 기본계획의 관점을 출산장려와 인구통제에서 개인의 인권으로 전환하도록 하는 것과 연결됨.

〈표 4-24〉 기본계획 정책 목표(안)

3차 기본계획(수정본) 목표	4차 목표 제안
성평등 구현	일과 돌봄의 평등한 분배
삶의 질 향상	아동·청소년의 건강한 성장 청년의 미래가 밝은 사회

□ 이러한 비전과 목표 아래, 기본계획의 정책영역은 ‘남녀가 함께하는 노동시장’, ‘아동이 행복한 돌봄·교육·사회환경 조성’, ‘새로운 친밀성 및 성·재생산 건강 권리보장’, ‘청년의 첫 출발지원’으로 제시함.

- (남녀가 함께 일할 수 있는 노동시장) 남성의 노동중심적 생애기획, 여성의 가족중심적 생애기획으로 구분되었던 과거의 생애가 남녀 모두 노동 중심 생애로 전환됨. 이에 따라 남녀가 함께 일할 수 있는 노동시장을 구축하는 것이 가장 중요한 정책과제로 부상됨.
- (아동이 행복한 돌봄·교육·사회환경 조성) 아동의 돌봄을 여성이 전담하던 시대를 넘어, 아동의 돌봄과 교육에 국가책임을 강화할 필요성이 더욱 커짐.
- (새로운 친밀성 및 성·재생산 건강 권리보장) 청년세대에서 새로운 공동체로 나아가고자 하는 다양한 실험이 발견되고 있으며, 이러한 대안적인 친밀성을 제도적으로 안전하게 보호, 보장할 수 있는 지원체계가 구축될 필요가 있음. 이와 함께 ‘출산’ 자체가 아닌 생애 건강의 연속성 측면에서 성·재생산 건강권이 보장되어야 함.
- (청년의 첫 출발지원) 청년세대가 만들어가고자 하는 새로운 삶의 전망이 실현될 수 있는 지원체계가 구축될 필요가 있음. 청년세대가 새로운 첫 출발을 할 수 있는 제도적 기반을 충실하게 마련할 필요가 있음.

[그림 4-27] 저출산 대응 정책영역의 비전·목표·정책영역



4. 고령사회 정책 영역의 비전과 추진 방향

가. 고령사회 정책의 추진 방향

- 인구구조 및 사회 전반의 가치관 변화는 고령자의 삶과 이를 둘러싼 사회정책의 변화 야기
 - 고령인구의 양적 증대 뿐 아니라 제 특성의 급격한 변화가 일어나고 있으며, 향후 이 같은 변화가 지속될 것으로 예견
 - 인구구조 변화로 인해 고령자의 사회적 가치 역시 변화하며, 이들에게 새로운 사회적 역할 및 책무 부여
 - 일련의 변화는 고령자에 대한 기존의 관점과 관련 정책에 대한 패러다임 전환을 동반함.
- 주체적, 독립적 존재로서 고령자에 대한 인식 제고 및 고령자 정책에 대한 패러다임 전환
 - 전체 인구 중 고령자가 차지하는 비중이 확대됨으로써, 고령자의 삶의 질이 사회 전반의 질을 이끈다는 측면에서 다양한 고령자의 욕구를 이해할 필요성 제기
 - 평균수명의 증가로 인한 노년기 연장, 노년에 대한 사회적 기대 변화, 생애 전반에서 노년기가 갖는 가치 및 의미의 점진적 확대
 - 노년기는 이전 생애단계로부터의 분리가 아닌 생애 연속성 하에서 이해되어야 하며, 독립적이고 주체적인 사회구성원으로서의 권리가 지속될 수 있는 기반 마련
 - 피부양자에서 스스로의 삶을 책임지는 사회구성원으로서 고령자를 인식함은 물론 이를 기반으로 한 정책 추진 필요
 - 전통적인 가족 부양 중심의 가치관 변화, 1인가구를 비롯한 축소된 가구형태 증가 추이 등을 고려시, 사회적 연대를 동반한 고령자 정책 마련 필요

[그림 4-28] 고령자정책의 패러다임 전환

	패러다임 전환	
	기존	신규
고령자	피부양자로서의 의존적 존재	→ 활동적이며 삶의 연속성에서 노년기를 사는 주체적이고 독립적 존재
	경제·사회적 활동에서 배제 또는 소극적 역할	→ 적극적 사회적 역할과 참여 기대
고령자정책	사회적 약자에 대한 시혜	→ 사회적 구성원으로서 권리
정책범위	고령자의 4고 대응의 전통적 관점	→ 고령자의 삶의 질 향상을 위한 고령자의 다양한 욕구에 주목

- 인구 고령화는 세계 공통의 현상으로 ‘고령화의 세계화(Global Aging)’에 대한 대응 방향 설정에 대해서는 국제적 동의가 이루어지고 있음.
- 급격한 고령화를 경험하고 있는 우리사회 역시 세계 공통의 경험을 바탕으로 하여, 고령화 대응을 위한 방향성을 설정하는 것이 바람직함.
- UN 마드리드 국제고령화 선언에서는 고령사회의 대응을 위해 ‘모든 연령 계층의 사회’를 제시함으로써, 전 계층이 함께 살아가는 사회를 지향점으로 두고 이를 위한 사회적 연대를 강조함.
 - 나아가 국제사회의 인구고령화에 대한 대응은 고령자를 포함하여 모든 세대의 삶의 질 향상을 도모하는 연령통합적 사회를 추구하며, 적극적 의미의 세대통합과 연대를 이루고자 함.
 - 이는 인구 고령화를 사회발전에 따른 자연스러운 결과로 간주하고, 고령자를 사회발전의 수동적 수혜자가 아닌 능동적 기여자로 보는 인식의 전환을 기반으로 함.
 - 국제사회는 인구 고령화에 대한 공동대응의 일환으로 적극적이고 독립적인 고령자상을 추구하며, 사회 각 영역의 고령자의 참여를 강조한 바 있음. 특히 활동적 노화의 일환으로 노동시장 진입을 강조함.
 - 이외 국가적 책무로써 노년기의 적절한 사회적 보호(보장)을 강조하며, 이는 고령자의 존엄성 유지를 기반으로 사회 내에서 안전하게 살아가기 위한 제도적 장치를 마련하는 것을 의미함.
 - 또한 지역사회 및 공동체를 강조하며, 지역사회에서의 연속적 보호(Ageing in Place) 실현을 위한 노력을 경주하고자 함.
- 우리사회 역시 고령자에 대한 인식 전환을 기반으로 고령자 정책의 패러다임 전환을 꾀하되, 사회연대의 가치를 근간으로 이를 운영해 나갈 필요가 있음.

나. 고령사회 대응 정책의 비전 및 목표·전략 구성

- 고령사회 대응 정책의 비전 : ‘함께 만들어 가는 행복한 노후’
 - 4차 기본계획에서 고령사회 대응 정책은 노년기 개개인의 ‘행복한 노후의 삶’을 지향하며, 이를 위해 개인 및 사회, 국가가 ‘함께 연대’하여 이루어나간다는 것에 방점을 둠.
- 고령사회 대응 정책의 목표 : 준비된 노후, 활동적인 노후, 든든한 노후
 - 개개인의 ‘행복한 노후의 삶’을 마련하기 위하여, 크게 세 가지 목표를 제안함.
 - ‘준비된 노후’는 길어진 노년기 하에서 일련의 예견되는 문제를 사전에 대비한다는 측면으로,

궁극적으로 고령자의 자립적 생활을 강조함.

- ‘활동적인 노후’는 사회적, 물리적 제약 없이 고령자 개개인의 욕구 실현 및 다양성을 발휘할 수 있는 기반을 마련한다는 측면으로, 고령자의 자아실현을 달성하고자 함.
- ‘튼튼한 노후’는 노인의 삶의 근간이 되는 주요 영역들을 통해 기본권을 보장한다는 측면으로, 모든 고령자가 안심하고 생활할 수 있는 기반 마련을 강조함.
 - 이같은 목표 설정은 노년기의 주요 문제인 4고(苦) 탈피는 물론 국제사회의 동향과도 그 뜻을 같이한다 볼 수 있음.

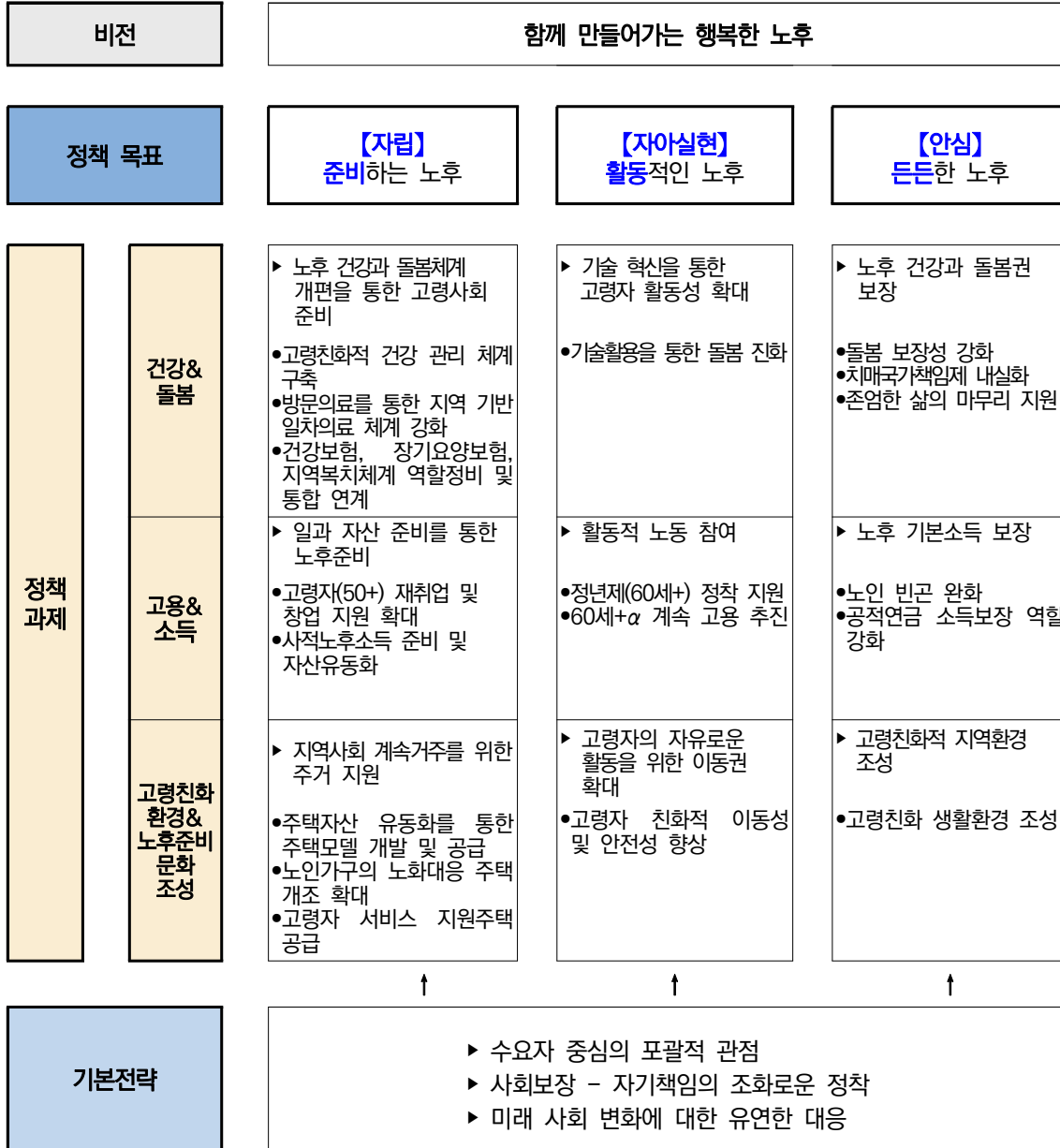
□ 고령사회 대응 정책의 목표 달성을 위한 세부 전략 추진은 다음의 원칙을 기초로 함.

- (수요자 중심의 포괄적 관점) 현재 고령집단 내부의 다양성을 고려하되, 향후 노년세대로 진입할 미래의 베이비부머 집단 특성을 반영하여 포괄적 관점에서 추진 전략을 마련하고자 함.
- (사회보장-개인책임의 조화로운 정착) 나아가 사회구성원으로서 고령자의 권리를 담보하고, 기본권으로서 노후의 행복한 삶을 향유할 수 있도록 개인, 사회, 국가의 역할 분담을 기반으로 하는 추진 전략을 설정함.
- (미래 사회 변화에 대한 유연한 대응) 다가오는 미래사회에 연착륙이 가능하도록 기술의 발전과 변화하는 사회상을 반영함으로써, 보다 선도적인 추진 전략을 구성함.

□ 구체적으로 대응 목표에 따른 구체적 정책과제 설정은 다음과 같음.

- (준비하는 노후) 건강관리 체계의 개선과 보건-요양-복지의 연속적 돌봄 체계 구축 등을 기반으로 건강 및 돌봄 체계 개편을 통해 고령사회 준비가 가능하도록 하며, 일과 자산 준비를 바탕으로 준비된 노후를 가능케 하고자 함. 나아가 지역사회 계속 거주를 지향하기 위하여 대비적 차원에서 다양한 기반 조성 정책을 모색함.
- (활동적인 노후) 기술 혁신을 통해 고령자의 활동성을 증대시키며, 나아가 노동시장에서의 연속적 참여가 담보될 수 있는 기반을 마련하고자 함. 무엇보다 물리적 제약 없이 노후에도 활동적인 생활이 가능하도록 정책 과제를 구성함.
- (튼튼한 노후) 노후에도 기본적인 삶의 여건들이 충족될 수 있도록 건강, 돌봄, 소득 등의 보장을 강화하며, 거시적 차원에서 고령친화적인 지역사회 조성을 위한 기틀을 마련함으로써 사회구성원으로서의 기본권이 유지될 수 있는 정책 과제를 설정함.

[그림 4-29] 고령사회 대응 과제 추진체계

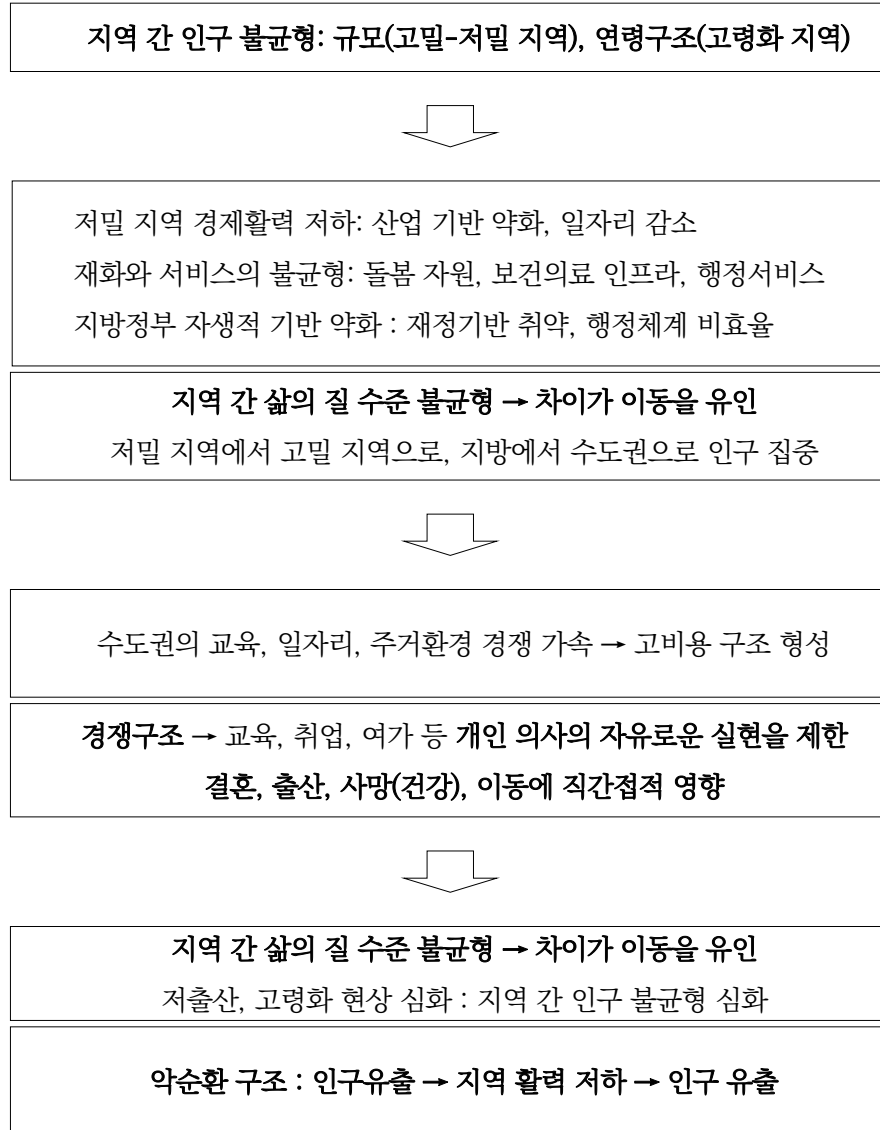


5. 지역상생 분야 정책 추진방향

가. 지역의 인구 문제 설정

- (인구변동)지역의 인구 변동은 그 추세가 강화되고 있으며, 경향성이 지역 간 차이로 고착화
 - 저출산 추세와 고령화 추세의 가속화와 함께, 사람들이 인구 저밀 지역에서 고밀 지역으로 이동하는 추세는 점점 가속화 되는 중
 - 인구유출지역과 유입 지역의 고착화, 출산율이 낮은 지역과 고령 인구비율이 높은 지역으로 고착화되는 추세 역시 지속
- (사회변동)저출산, 고령화, 인구이동 추세는 지방과 수도권, 인구 저밀지역과 과밀지역에서 차별적인 인구현상과 사회현상을 야기함.
 - 인구학적 측면에서, 인구 저밀지역은 고령화가 급속히 진행되고 상대적으로 높은 출산율을 나타내는 반면, 인구 고밀지역은 낮은 출산율과 낮은 고령화율을 나타냄.
 - 청년 세대는 교육기회, 일자리, 문화적 수혜를 위해 수도권으로 이동하고, 고령인구는 지역에서 이동하지 않거나, 수도권에서 비수도권으로 이동하는 경향이 지역적 인구구조의 불균형을 유발
 - 사회적 측면에서, 인구 저밀지역은 산업 기반이 약화되며 일자리가 감소하여 경제활력이 저하되고, 재화와 서비스 기반이 약화되어 공공서비스 전달체계의 비효율 발생이 우려되며, 지방정부의 자생 기반 역시 약화됨.
 - 인구 고밀지역은 교육과 취업 기회의 경쟁이 심화되고, 주거환경의 경쟁구도가 형성되어 사회가 전반적인 고비용 구조로 전개
 - 수도권 중심의 인구 과밀지역에서 형성된 지나친 경쟁구도는 개인 의사의 자유로운 실현을 제한하며, 결혼과 출산 의사의 실현 역시 제한되고 있음.
 - 청년세대의 수도권 집중은 제한된 기회의 경쟁을 가속화하고, 교육 및 주거 등의 비용상승을 초래하여 혼인과 출산에 부정적 영향을 미침.
 - 지방의 인구 저밀지역은 노후 삶의 질, 건강의 질이 위협받을 수 있음.
- 인구변동과 사회변동은 상호작용함으로, 지역 간 인구 불균형이 지역의 사회 경제적 침체를 유인하고, 사회변동은 다시 인구변동을 유인하는 순환과정에서 긍정적 순환보다 부정적 순환과정이 형성되어 있음.

[그림 4-30] 지역의 인구 문제 설정 개념도



나. 공간의 개념적 설정

- 사회적 공간 설정: 작은 공동체가 중심이 되는 삶의 질이 평등한 지역
- 활력 있는 작은 공동체가 중심이 되는 지역 만들기
 - 아이 울음 소리가 들리고 사람이 늙어가는 모습을 지켜볼 수 있는 장소는 한국, 광역시도, 시군구가 아닌 읍면동(동네)
 - ‘출생→노후’로 이어지는 기본계획이 실행되는 공간으로서 읍면동
 - 개인에게 지역(동네, 읍면동)은 직접경험이 가능한 생활세계(Lebenswelt)

- 전통적 위계 중심의 공동체가 아닌 세대간(세대통합) 젠더간(성평등) 수평적 시민의 권리가 평등하게 보장되고 개인이 자유로운 공동체

□ 물리적 공간 설정

○ 생활권으로서 지역

- 2개 이상 기초자치단체 간 협약을 통해 생활권을 설정. 거주지로부터 통근, 통학, 소비, 의료 등 사회경제 활동의 주요 목적지로의 주민 통행 행태(residents' travel behavior)를 기반으로 연계되는 2개 이상 기초자치단체를 하나의 생활권으로 정의. 전국 56개 생활권 분류 사례 참고.

○ 기능 중심 공간으로서 지역

- 지역상생의 상향평준화를 도모, 통합 시너지 효과를 기대, 현재 나타나고 있는 사업 추진 여건을 개선하기 위한 기능 공간으로의 사업 추진 단위가 통합 필요
- 산업의 전후방 연계, 인구 분포, 경제 생태계 기준의 공간 단위
- 광역경제권: 역사·문화적 동질성, 지역정서 등의 기존 지역권역 통합 기준보다는 산업의 전후방 연계를 통한 자체 자원 확보를 기대할 수 있는 방향으로의 기준 설정. 우선 광역경제권 설정 후 시도 단위 공간계획이 아닌 선 시도 단위 추진체계 통합 후 광역경제권 설정
- 소경제권: 지방교부세와 같은 의존 재원을 수령하더라도 중장기적으로는 자립적인 재정 여건 기반 조성이 선결되어야 하고, 이는 지자체가 스스로 벌어들이거나 혹은 인센티브와 같이 자립적인 재정 여건을 확보하기 위한 자구적 노력이 중앙정부로부터의 교부금을 수령하는 것보다 더 큰 유인 동기를 유발시킬 수 있는 기준

□ '물리적 공간'과 '사회적 공간'이 균형을 갖춘 지역

- 개인의 삶과 생활세계가 작동하는 사회적 공간으로서 지역 공동체 구현에 초점
 - 국토종합계획, 국가균형발전5개년계획은 물리적 공간중심으로 사회적 공간 구현에 한계

○ '삶의 여건의 지역적 동질성'과 '삶의 가치의 지역적 등가성(等價性)'이 실현될 수 있는 '공간 민주화' 추구

다. 정책 추진 기본 관점

□ ‘국가 발전’ 중심에서 ‘사람-개인의 삶’ 중심의 지역사회

- 삶의 질, 건강에 대한 시민요구를 반영하여 사람 중심의 안전한 생활이 가능한 정주여건과 지역사회 환경 조성에 대한 기대 증가
 - <국가균형발전 5개년 계획>의 비전 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’ VS <저출산고령사회기본계획>의 ‘개인의 삶의 질 제고’ 패러다임 전환을 반영
- 지역 인구의 증감은 유인 요인(pull factor) 또는 다른 지역으로 이탈시키는 요인(push factor)인 지역의 매력도에 따라 결정
 - 지역의 매력도는 일자리·교육·주거·의료·문화 등 다양한 변수의 조화 속에서 달성 가능
 - 물리적 공간설계는 개인이 동네(읍면동)에서 행복을 누릴 수 있는 ‘국가 최소수준(national minimum)’으로 보장
 - 어느 동네(마을)에 가더라도 안전하고 위생적인 주택, 산책길, 자전거 도로, 사회적 돌봄시설, 초등학교, 동네주치의, 놀이터와 마을카페가 있는 공간. 어느 시군구(중소도시)에서도 공공 사회적 돌봄시설이 있고 아이를 안심하고 분만할 수 있는 기회를 보장
- 지역인구정책은 양육·돌봄, 정주, 고령복지, 특히 일자리와 결합된 정책이므로 저출산정책과는 별도의 지역맞춤형 접근
- 청년의 지역정착 정책은 개인이 아닌 ‘청년세대’에 정책을 타겟팅
 - 단순한 일자리 정책이 아닌 전반적 삶의 질을 제고시키기 위해 지역사회 안에서 청년 삶의 정책을 수립

□ 지역상생 기반 구축을 통한 격차 완화

- 지역상생은 한 지역의 인구가 다른 지역으로 쏠리는 풍선효과를 지양하고 인구분포가 양·질적 차원에서 적절하게 이루어진 상태
 - 지역상생은 논제로섬 게임(Non-Zero Sum Game)의 결과. 지역 특색을 반영한 공간구축을 통해 정주인구와 체류인구 규모를 적절하게 구성할 수 있는 전략을 구사
- 지역의 특성을 중심으로 생애주기별 특성과의 연결을 통해 지역간 삶의 인프라 공유 등으로 격차를 완화하고, 지역간 상생 도모
- 기술혁명과 저성장, 분권화 등 여건변화에 능동적으로 대응하기 위해 행정구역을 초월하여 지역간 연대·협력을 촉진
 - 다수 지방자치단체간 공동·협력사업 발굴, 주요 정책의 연계, 필수시설의 공유 등 다양한

도시-지역 광역협력권을 육성*

○ 국가의 보충성 원리(principle of subsidiarity) 하에 자생적인 지역사회 거버넌스 구축을 통해,

- 개인이 해결 못하는 문제는 가족이, 가족이 해결 못하는 문제는 지역사회가, 지역사회가 해결하지 못하는 문제는 더 큰 지역사회, 그리고 최종적으로 국가가 해결하는 구조
- 국가는 지자체 구상·집행하는 사업을 중앙이 지원할 수 있도록 제도기반을 마련하고 통합추진체제를 구축하며, 추진역량을 강화

○ 인구감소지역 활성화 지원을 통한 인구감소에 따른 지방위기 선제 대응

- 정주여건 개선을 위한 사업 통합지원, 마을공동체 기반 지역 역량 강화 및 활력 촉진, 인구감소지역 특별법(안) 마련 등

□ 지역 역량(지방정부) 주도의 패러다임 전환

○ 지방자치의 경험과 자산이 축적되고, 국민의 참여 욕구가 증대된 만큼 지역 실정을 잘 아는 지방정부 주도의 문제해결 능력 증대

○ 인구감소, 4차 산업혁명의 진전 등 자치 환경 변화에 따른 지방행정·재정체제 개편으로 주민 생활편익 증진, 행정효율성 제고

- 자치구역 조정, 다양한 형태 지역발전 모델 구축, 자치단체 규모와 지역역량에 부합하는 역할과 기능 부여
- 국고보조금제의 포괄보조금 방식을 통해 중복·유사사업을 통합 운영함으로써 사업 효율성 증진 및 지자체 재량권 대폭 확대

○ 또한, 광역·기초간의 재정 조정 등을 통해 기초지자체의 재정자립 기반 마련 및 지자체간 재정력 격차*를 완화

- 자치구간 재정자립도는 서울 강남구 66.2%, 대전 동구 11.5%로 그 차이가 상당('19. 행안부)

○ 자치분권체제 확립으로 중앙·지방간 동반자적 협력관계 확대

- 지역상생 발전을 위해 공동의제 개발 및 대응방안 모색 등 관계 국정과제위원회와 지방4대협의체 간 협력체제 구축·활성화
- 업무협약 체결, 공동문제 협력활동 전개, 인구감소지역 특별법안 마련 지원 등

라. 지역상생 분야 정책 비전과 목표

1) 비전과 목표

□ 비전: 삶의 질이 평등한 지역사회

- 저출산·고령화 시대의 궁극적 지향은 어린이부터 노인까지 모든 세대와 모든 계층을 아우르는 사람들이 어느 지역에 살든지 상관없이 양질의 삶을 영위하는 지역 공동체를 만드는 것이 되어야 함.
- 이 비전은 ‘삶의 질’, ‘평등’, ‘지역사회’ 등 세 가지 핵심어로 이뤄짐.
 - ‘삶의 질(quality of life)’은 ‘안녕(well-being)’과 동의어로 볼 수 있으며, 역량접근에서는 개인이나 집단이 바람직하게 여길만한 상태 또는 행위를 선택할 수 있는 자유로서의 ‘역량(capabilities)’이라고 봄.
 - ‘평등(equality)’은 한 사회 또는 집단을 이루는 구성원들이 지위상 차이가 없는 상태, 즉 격차가 없는 상태를 의미하며, 여기에서는 특히 지역 간 격차와 사회계층 간 격차에 주목하여 이 두 가지 차원의 격차를 해소를 해소한 상태를 의미함.
 - ‘지역사회(communitiy)’는 다양한 계층의 사람들의 공통의 ‘지리적 공간’, ‘사회적 공간’ 내에서 함께 삶을 영위하면서 참여와 상호성을 바탕으로 형성하는 공동체임.

□ 목표

- ‘삶의 질이 평등한 지역사회’라는 저출산·고령화 대비 지역상생 비전을 달성하기 위해 크게 지역접근의 두 가지 정책 영역에서 ‘지역 격차 완화’, ‘사람 중심 지역사회’라는 상위목표와 ① 매력적인 지역공동체, ② 지역상생 기반마련, ③ 자생-자율적인 지방정부라는 세 가지 하위 목표를 설정할 수 있음.
 - 지역접근의 ‘공간 조성’ 영역에서는 ‘매력 있는 지역 공동체’ 실현이라는 목표를 설정함.
 - 지역접근의 ‘계획 및 조정’ 영역에서는 ‘지역상생 기반 마련’과 ‘자생-자율적 지방정부’ 두 가지 목표를 설정함.
- 하위 목표 1: 매력 있는 지역 공동체
 - 저출산·고령화에 대한 지역접근 중 ‘장소의 개발’ 영역에서는 다양한 계층의 사람들이 모두 살기 좋은 지역의 공동체를 형성하여 발전하도록 하는 것을 목표로 함.
 - ‘살기 좋다’는 것은 ‘삶의 질’ 또는 ‘안녕’ 수준이 높다는 것을 의미하므로 지역에서 살아가는 다양한 사람들이 바람직하게 여기는 상태나 행위를 선택할 수 있는 ‘자유’, 즉 ‘역량’을 갖고 있다는 것을 의미함.

- 이러한 역량을 갖기 위해서는 소득, 주거, 직업과 같은 물질적 조건을 갖추는 것이 필수적이지만, 사람들마다 이러한 물질적 조건을 활용할 수 있는 개인적 이질성, 자연환경 및 사회환경의 다양성, 관계적 조건의 차이, 가족 내에서의 위치 등 여러 가지 조건이 다르기 때문에 이것만으로는 완전히 결정된다고 할 수 없음(Sen, 1999).
- 물질적 조건 토대 위에서 실제로 바람직한 상태에 도달하거나 바라는 행위를 하기 위해서는 각종 사회적 인프라와 제도, 문화가 갖추어져 있어야 하고, 개인의 신체적, 정신적, 가족 내 다양한 다른 조건들이 갖추어져야 함.
- 특히, 저출산·고령화 시대에는 아동, 여성, 노인, 외국인 등 사회적 약자들이 살기 좋은 환경을 만드는 것이 중요하며, 이들이 건강하고 양질의 교육을 받으며, 호혜적 사회관계를 유지하고, 안전하고 깨끗한 환경에서 생활하며, 정치·경제·사회·문화 등 다양한 활동 영역에 참여하고, 노동하고 여가를 즐길 수 있어야 함.

○ 하위 목표 2: 지역 상생 기반 마련

- 저출산·고령화에 대한 지역접근 중 ‘계획 및 조정’ 영역에서는 우선 아동, 청년, 여성, 노인, 외국인 등 다양한 계층의 사람들의 삶의 질이 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농촌 지역, 다른 기준에 따라 분류된 지역 간 격차가 없거나 최소화되도록 하는 것을 목표로 함.
- 지역 간 격차는 소득이나 생산과 같은 물질적 자원의 측면보다는 ‘삶의 질’의 측면에서 측정한 격차를 의미하며, 평균적인 지역격차뿐만 아니라 지역 내 이질성에 주목하고 다양한 계층별 지역격차도 해소하는 것을 목표로 함(박인권, 2018b; 2020).
- 특히, 저출산·고령화 시대에는 아동, 여성, 노인, 외국인 등 사회적 약자들의 삶의 질에 주목하여 이것의 지역 간 격차를 최소화 하도록 하는 것이 중요함.

○ 하위 목표 3: 자생-자율적 지방정부

- 저출산·고령화에 대한 지역접근 중 ‘계획 및 조정’ 영역의 두 번째 목표로는 실질적인 지역정책의 주체가 될 지방정부가 스스로 힘으로 지역의 사업을 꾸려나갈 수 있는 ‘자생력’을 갖추면서도 다른 지역의 지방정부와 상호 협력하며 ‘상생’하는 것을 목표로 함.
- 지방정부의 ‘자생’은 국가 의존적인 경제 및 재정구조를 탈피하여 지방 스스로 일어설 수 있는 자립적 지역경제를 갖추고 이를 바탕으로 자주적인 지방재정을 달성하는 것을 의미함.
- 이를 위해서는 지역의 특성에 맞는 산업을 육성함으로써 경쟁력을 갖추는 것을 필요로 하고, 효율적인 지방재정 운용을 통해 재정 건전성을 달성하는 것을 요구하며, 이것이 달성될 때까지는 국가로부터 건전한 지원과 협력을 받아야 함.

- 지방정부의 '상생'은 지역 간 선의의 경쟁을 하는 속에서도 지역 간 경제협력을 통해 협력적 경제발전을 이루고, 지방의 공공서비스 제공에서의 협력을 도모하여 지방행정의 효율성을 이루어 상호 발전하는 지방정부간 관계를 이루는 것을 의미함.
- 저출산·고령화 시대에는 지방의 생산가능 인구가 감소하여 경제의 활력이 떨어지는 반면, 노인인구가 증가하여 사회복지 서비스 등 공공서비스의 수요가 증가하므로 이에 적극적으로 대응하기 위해서는 지방정부의 자생력을 갖추면서 동시에 상생을 이루는 협력 관계를 조성하는 것이 무엇보다 중요함.

2) 저출산·고령화 대비 지역상생 전략

□ 매력 있는 지역 공동체 실현 전략

○ 지역의 자립을 위한 교육, 일자리, 주거, 공공서비스 등 연계 인프라 구축

- 살기 좋은 지역 공동체 실현을 위해서는 먼저 지역 경제의 자립적 발전을 위한 여건 마련을 위해서 지역 특성에 맞는 특화된 산업을 육성하고, 지역대학 등 교육기관과 협력하여 이에 필요한 인재들을 교육·훈련시켜서 지역 주민들이 안정적인 일자리를 갖도록 해야 함.
- 일자리는 소득의 원천으로 경제적 안정의 기반이 되고, 자기효능감을 주고 건강한 사회 활동의 통로가 되므로 저출산·고령화 시대에 특히 지원이 필요한 청년, 여성, 노인의 일자리를 위한 방안을 마련해야 함.
- 자립적 지역경제 위에서 여러 계층의 지역주민들이 어우러져 살아갈 수 있는 주거 및 정주환경을 갖추어야 하며, 특히 청년과 노인의 주거 수요에 대응하는 주택 공급이 이뤄지도록 해야 함.

○ 생활 및 여가문화 인프라 구축

- 지역사회는 생활과 여가를 위한 공간이기도 하므로 삶의 기본 전제가 되는 안전시설, 상하수도·가스·전기 등 기초인프라와 문화·체육·보육·의료·복지·공원시설 등 국민 생활 편의 증진시설 등 생활 SOC(사회간접자본)의 균형 있는 공급이 중요함.
- 일자리 등 경제적 기회와 각종 사회·문화적 기회에 접근하기 위해서는 지역 내, 지역 간 모빌리티 서비스를 제공하는 것이 중요하며, 특히 노인과 여성 등의 특수한 모빌리티 수요에 대응하는 지역 모빌리티 서비스의 제공이 필요함.
- 육아와 돌봄을 가정 지역사회 내에서 이뤄지도록 함으로써 가계의 부담을 줄이고 국가와 지방자치단체의 재정적 부담도 완화하면서 지역사회의 강화에 기여하는 '지역돌봄체계(communitary care system)'를 강화해야 함.

○ 지역의 모범적 정책 전국 확대

- 지역에서 시행되는 모범적 정책(best practices)을 다른 지역에서도 활용할 수 있도록 지역사회 네트워크를 구축하여 상호 정보를 교류하고 필요한 사항에 대해 협력할 수 있는 시스템을 구축해야 함.
- 다만, 다른 지역에서 정책을 수입할 때 해당 정책이 수립되고 집행되는 지역적 특수한 상황과 맥락을 고려하여 이뤄질 수 있도록 상세한 정책 설명을 제공하는 플랫폼이 마련되어야 함.

□ 지역 상생 기반 마련

○ 삶의 질 격차 모니터링 및 종합계획 수립

- 지역 간 격차 해소를 위해 가장 먼저 해야 할 일은 삶의 질의 지역격차를 모니터링하고 격차 해소를 위한 종합계획을 수립하는 것임.
- 삶의 질 격차 모니터링은 지역 평균뿐만 아니라 아동, 청년, 여성, 노인, 외국인 등 저출산·고령화 시대의 정책 대상이 되는 집단을 위한 계층별 삶의 질 모니터링도 함께 해야 하며, 이를 위해서는 모니터링의 주체, 지표와 평가항목, 평가 방법, 피드백 방법 등에 대한 사항을 결정해야 함.
- 종합계획은 저출산·고령화에 대비하여 지역 간 삶의 질 지역 간 격차의 실태를 분석하고 이의 해소를 위한 여러 부문별 사업을 총괄하여 상호 연계되도록 해야 함.

○ 불균형적 인프라 및 서비스 전달체계 재설계

- 지역 간 격차를 발생시키는 것은 근본적으로 인프라 및 서비스 전달체계가 불균형적이기 때문이므로 이의 재설계를 통해 인프라 및 서비스 전달에 있어서 지역 간 균형을 이룰 수 있도록 해야 함.
- 삶의 기본 전제가 되는 안전시설 및 국민 생활 편의 증진시설 등 생활 SOC(사회간접자본)의 균형적 전달을 위한 체계가 마련되어야 하며, 특히 저출산·고령화 관련 기초 공공 서비스의 전달의 지역 간 균형 달성을 위한 서비스 전달체계의 재설계도 필요함.
- 공공임대주택, 주거급여 등 주거 관련 서비스의 제공에 있어서는 지방자치단체가 중심적인 책임을 맡고 주도적으로 사업을 기획하여 집행하되, 국가와 LH의 지원을 적절하게 활용함으로써 주거복지 전달체계의 지방화를 달성해야 함.

○ 자원 취약지역 집중대책

- 노동력, 자본, 기술 등 생산 자원이 취약하여 개발 수준이 저조하고, 인프라, 재정, 인구 등 지방정부 자원이 취약하여 생활 서비스의 공급이 제대로 이뤄지기 어려운 지역에 대

해서는 국가 자원의 배분에 있어서 특별한 대책을 수립해야 함.

- 국가균형특별법에서는 ‘생활환경이 열악하고 개발수준이 저조하여 사회적·경제적 성장을 촉진하기 위해 필요한 기반시설 구축 등에 특별한 배려가 필요한 지역’ 70 시·군을 ‘성장촉진지역’으로 지정하여 특별히 지원하고 있고, 접경지역 및 도서지역 등 ‘특수상황 지역’과 농산어촌에 대한 특별지원 사업을 시행하고 있으므로 이와 연계하여 사업을 시행할 필요가 있음.

□ 자생-자율적 지방정부 실현 전략

○ 자생적이고 지역 간 협력-상생하는 지방정부 체계 수립

- 지방정부의 자생적 발전을 위해서는 안정적인 세원의 확보가 중요하므로 고향세 도입을 검토하고, 다른 지자체 세입기반을 확충하기 위한 방안을 마련해야 함.
- 일상적인 기초 서비스 수요에 신속하게 대응하는 자생적 지방정부를 기초로 하면서 광역적 행정 수요에 효율적으로 대응하기 위해서 지역 간 행정서비스를 상호 협력적으로 제공할 수 있는 광역적 지방정부 체계를 수립해야 함.
- 유역의 관리, 광역적 행정서비스의 제공 등을 위해 지방정부 간 상호협력을 안정적이고 원활하게 수행하기 위해 지방정부간 협약과 같은 협력체계를 수립해야 함.

○ 행(재)정 지원 및 추진체계 구축

- 지역주민들의 실제 생활의 단위가 되는 생활권에 기반을 둔 지역 정책이 추진될 수 있도록 행정적 재정적 지원 및 추진체계를 구축해야 함.
- 특히, 광역교통체계, 광역녹지축의 구축, 광역도시계획 등 다양한 광역행정 서비스의 원활한 제공을 위해서는 대도시권 광역행정기구의 도입을 검토해야 함.

○ 중규모 생활권 체계 구축 및 행(재)정 체계 개편

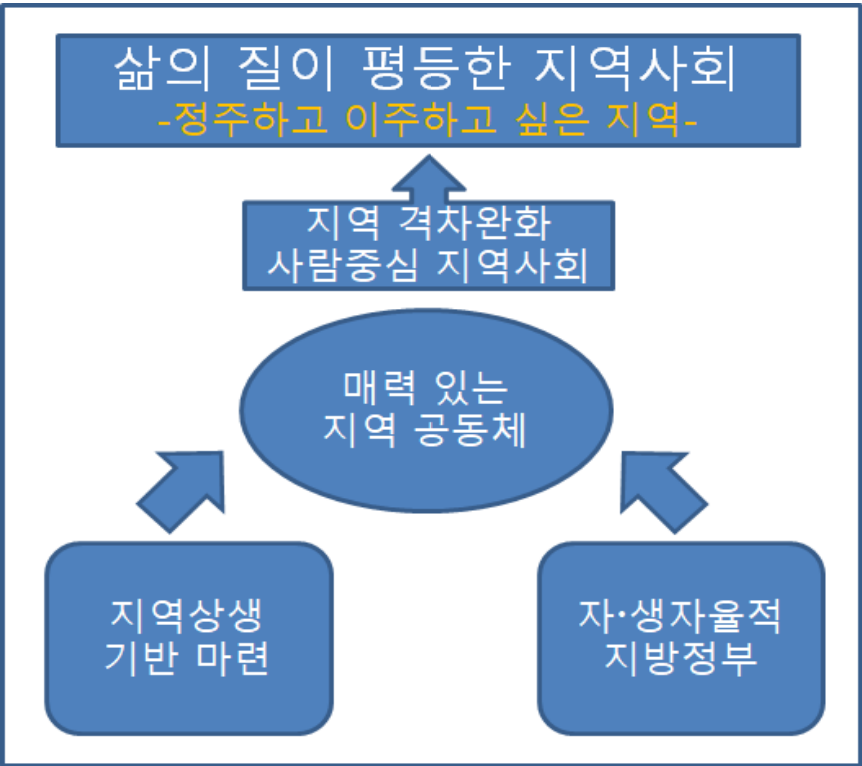
- 교통의 발달과 노동시장의 확장에 따라 점점 더 광역화되고 있는 생활권 단위에 맞게, 지금의 기초자치단체보다 규모가 더 크고 광역자치단체보다는 작은 중규모 생활권 체계를 구축하는 것이 필요함.
- 장기적으로는 이러한 중규모 생활권 단위에 맞는 행정구역을 갖출 수 있도록 지방자치단체의 체계 및 행정단위의 지리적 규모를 개편하는 것을 검토해야 함.

○ 주민이 참여하는 지역정책 추진

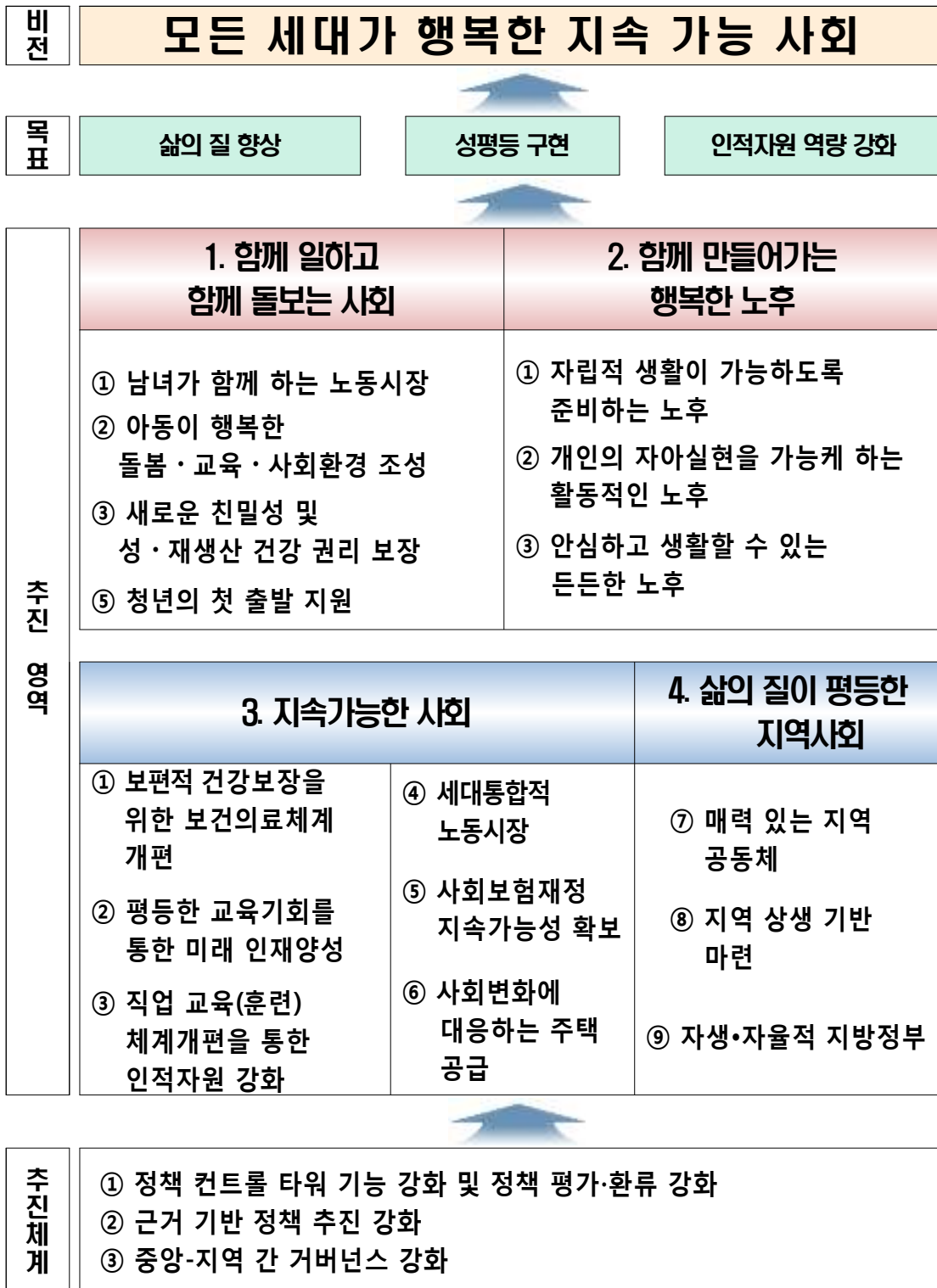
- 저출산·고령화 대비한 여러 지역정책을 추진함에 있어서 지역주민이 기획, 집행, 평가에 직간접적으로 참여할 수 있는 다양한 채널을 마련해야 하고, 하향식 공공서비스 전달체계도 수요 맞춤형으로 유연하게 전달할 수 있도록 해야 함.

- 이를 위해 지역주민이 참여하여 지역의 실정에 맞는 지방행정을 달성하여 진정한 지방자치
치를 이룰 수 있도록, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권 제도의 개편을
검토할 필요가 있음.

[그림 4-31] 지역 상생 인구정책의 구조



6. 저출산 고령사회 정책 추진 전략-과제 체계도





제5장

저출산 대응 정책 성과와 한계

제1절 저출산 현상의 기제

제2절 저출산 대응 전반적 성과와 한계

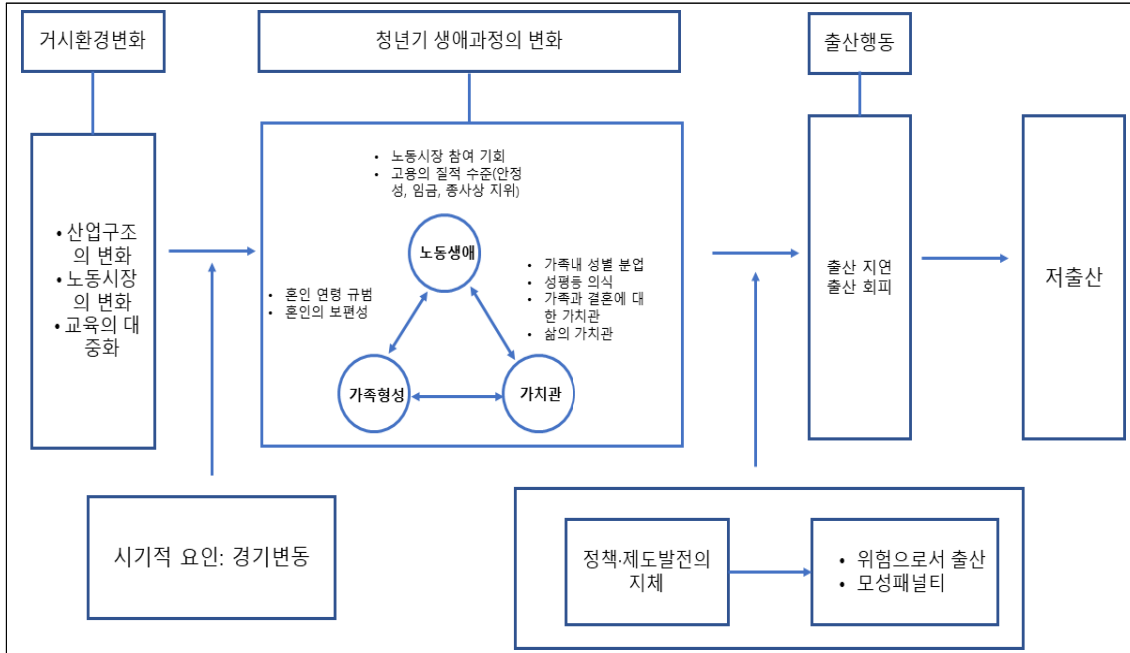
제3절 기존 기본계획의 특성, 성과 및 한계

제5장 저출산 대응 정책 성과와 한계

제1절 저출산 현상의 기제

- 앞서 살펴본 바와 같이, 그리고 저출산 현상에 대한 많은 논의들이 주목해 왔던 바와 같이 출산율의 단기적 등락 속에서도 장기적인 하락을 주도해 온 것은 단연 혼인과 출산 행동의 변화임.
- 청년층의 만혼과 비혼은 1990년대 후반 이후 사회적으로 가시화되면서 일자리, 고용불안, 주거 불안 등 경제적, 물질적 조건의 불안정성의 결과로 이해되는 경향이 지배적이었음.
 - 만혼, 비혼, 무자녀 등 출산과 관련된 개인의 행동은 경제, 사회, 문화, 기술 발전 등 거시 사회경제적 변동에서 기인한 성별화된 생애과정의 변화의 결과로서 이해되지 못했음.
- 그러나 초혼 연령의 지속적 상승과 비혼, 출산 지연 등 결혼·출산 행동의 변화는 경제위기를 계기로 갑자기 등장한 “단절적 반응”(최선영, 2020, p. 31)이 아니라 오랫동안 전개되어 온 거시적인 사회 변동의 흐름에서 누적되어 온 변화의 산물로 이해될 필요가 있음. 20세기 내내 청년의 결혼 연령은 상승하고, 결혼에 대한 사회적·규범적 압력은 약화되어 왔음(최선영, 2020).
 - 총량적으로 보면, 1925년에서 2015년 사이 남성의 평균초혼연령은 20.2세에서 33.9세로, 여성의 평균초혼연령은 15.9세에서 31.5세로 상승함(최선영, 2020, p. 43).
 - 최선영(2020)의 분석에 따르면, 1990년대 제2차 인구변천은 이미 1950년대 후반 코호트에서부터 시작된 것임. 1920년대~1950년대 출생코호트의 경우 대다수가 특정 연령대에 집중적으로 결혼을 하고, 생애미혼율은 남녀 모두 2% 내외로 낮았으나, 1950년대 후반 코호트(1980년대 중반부터 결혼에 진입)부터 결혼 연령대의 분포가 커지고, 생애미혼율이 증가함. 1970년대 출생코호트 이후로는 결혼 시점이 훨씬 다양해지며 생애미혼율도 크게 증가함. 2015년 기준 생애미혼율은 1970년대 초반 코호트 남성의 경우 22.5%, 여성 11.3%임(최선영, 2020, pp. 55-61).
- 이처럼 장기적인 과정을 거쳐 전개되어 온 보편혼의 해체 과정은 단순한 인구학적 현상이 아니라 사회경제적 변동에 대한 적응 과정의 산물로 이해되어야 하며, 1990년대 중반 이후 가시화된 출산·혼인 행동은 이러한 역사적 과정의 연장선상에 있는 것임(최선영, 2020, p. 5).

[그림 5-1] 저출산 현상의 기제



자료: 저자 작성

□ 도시화, 농업 사회에서 산업 사회로의 진전에 따른 산업 구조의 변화와 노동시장의 변화, 교육의 대중화 등 장기적으로 전개되어 온 거시사회환경 변화는 남성=생계부양자, 여성=가사·양육자라는 성별분업에 기반한 청년기 생애과정을 점진적으로 해체하는 동력이 됨.

○ 가사·양육자로서 여성의 전통적 역할 변화는 1960~1970년대 산업화 시대 여성 저임금 노동력의 '발견'과 함께 예견되고 이후 여성의 교육 기회 확대, 노동시장 내 여성 취업구조 등 사회경제적 조건의 변화와 함께 서서히 전개되어 왔음(최선영, 2020).

- 수출주도 산업화는 여성 대규모 노동력 수요를 창출했고, 일자리를 찾아 도시로 상경한 여성들에게 성인이면서도 결혼하지 않은 '미혼기'가 형성됨. 저임금, 열악한 일자리라 하더라도 도시에서의 취업 기회 확대가 여성의 초혼 연령 상승에 영향을 미침. 그럼에도 불구하고 이 시기 취업 여성들에게 결혼은 전망 없는 일의 세계로부터의 탈출이라는 의미를 가지는 것이었으며, 이는 이 시기 여성들을 '보편혼'의 규범에 종속시키는 것이었음(최선영, 2020, pp. 141-167).

○ 1980년대~1990년대 동안 전개된 여성 교육 수준의 증가와 산업 구조의 변동은 미혼 여성의 노동시장 참여를 보편화했으며, 그 결과 경제활동을 포기하고 결혼을 선택하는 보편혼은 침식되기 시작함.

- 1980년대 초 대학 정원이 늘어난 이후 여성의 대학진학률이 30%를 넘어가고, 미혼 여성의 취업 수요가 열악한 저임금 제조업 생산직으로부터 하위 사무직과 서비스직으로 확대

되는 등 더 나은 일자리를 선택할 기회가 마련되면서 혼인 적령기를 넘어 결혼하는 여성이 증가하기 시작함(최선영, 2020, pp. 173-174).

- 1980년대 후반부터는 혼인적령기를 초과하여 미혼상태에 남아 있는 인구가 눈에 띄게 증가했고, 1970년대생 코호트가 혼인연령에 진입하는 1990년대부터는 미혼기의 성격이 변화하면서 보편혼의 규범은 침식을 넘어 젠더 혁명의 첫 단계에 진입함. 미혼의 비중이 증가할 뿐 아니라 결혼 연령대의 폭이 넓어지면서 결혼의 연령 규범이 해체됨(최선영, 2020, p. 174).

□ 1990년대 후반 경제위기는 1970년대생의 만혼화 경향을 심화시키고, 이후 1980년대 코호트에서 고착화됨(최선영, 2020, pp. 181-191).

○ 1990년대 후반 신자유주의적 경제 질서와 노동시장의 재편, 실업, 비정규직의 증가 등 고용 불안은 남성 생계부양자의 역할을 침식시키는 결정적인 계기가 됨.

- 남성 생계부양자 가족 모델의 보편성에 대해서는 의문이 제기되기도 하지만, 적어도 1990년대 초반까지의 경제성장을 배경으로 한국 사회에서 남성의 생계부양자 역할과 정체성에 대한 가정은 유지되어 왔음(신경아, 2014, pp. 163-164).
- 그러나 외환위기 이후 취업의 안정성이 더 이상 보장되지 않는 노동시장 조건은 평생 홀벌이로 아내와 가족의 생계를 부양할 수 있는 기반을 와해시켰음. 맞벌이 가구는 1993년 전체 가구의 17.4%에서 1998년 24.3%로 증가했으며, 2013년에는 39.5%로 10년간 두 배 이상 증가함. 남성 가구주의 소득이 가구소득의 90% 이상을 차지하는 가구도 1993년 54.6%에서 2003년 34.2%, 2003년 34.2%로 크게 감소함(신경아, 2014, pp. 165-166).

○ 1970년대 이후 출생 코호트 여성들이 노동시장에 진출하는 1990년대 중반 이후부터 여성들의 ‘비혼기간’은 ‘미혼기’가 아니며 노동생애를 중심으로 가족 형성을 설계하기 시작함.

- 최선영(2020)은 이러한 혼인 행동의 변화가 경제위기 이후 가속화된 것은 사실이나, 경제위기는 미혼율 변화의 규모와 강도에 영향을 미친 것이며 1980년대 후반부터 나타나고 있던 만혼화 경향의 연장선에 있는 것으로 보아야 한다고 주장함. 1990년대 후반의 경제위기는 이미 과거부터 전개되어 오던 이러한 경향성을 강화시키는 계기가 되었다는 것임(최선영, 2020, p. 191).

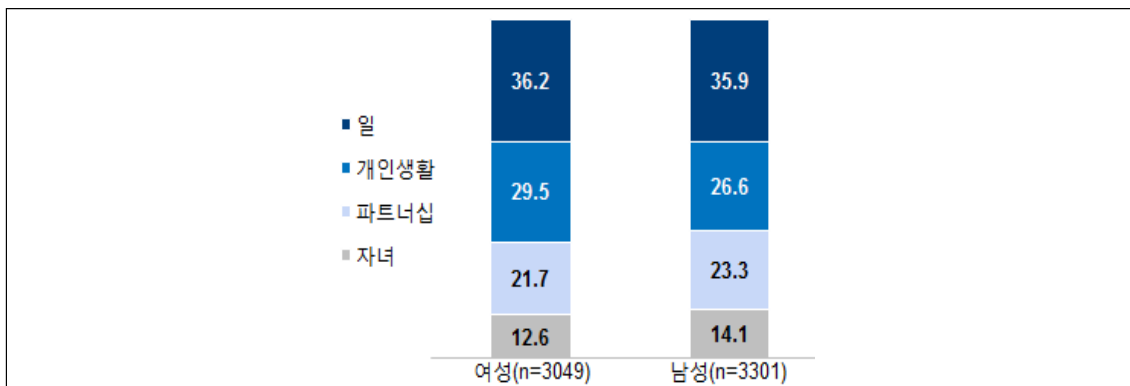
□ 이러한 장기적 거시환경 및 경기 변동은 노동 생애의 특성, 혼인 연령, 혼인의 선택과 같은 가족 형성과 관련된 행동, 젠더 관계에 대한 인식 및 태도, 가족 내 성별 분업과 가치관 등 생애과정을 구성하는 다양한 측면에 영향을 미침.

○ (생애과정의 탈젠더화) 성인기 과업의 이행으로서 “남성=생계부양자, 여성=가사·양육자”라

는 생애 과정 규범은 급격히 해체되고, 남녀 모두 자신의 노동을 중심으로 생애과정을 설계하는 경향이 뚜렷해짐.

- 김은지 외(2019a)에 따르면, 남녀 간의 성역할 분업을 당연히 하던 과거 세대와 달리 2030 청년 남녀가 중요하게 생각하는 삶의 영역에는 거의 차이가 없음. 즉, 남녀 모두 일(여성 중 36.2%, 남성 중 35.9%)과 개인 생활(여성 중 29.5%, 남성 중 26.6%)을 가장 중요하게 생각하며 파트너십(여성 중 21.7%, 남성 중 23.3%)이나 자녀의 중요성(여성 중 12.6%, 남성 중 14.1%)은 상대적으로 낮음.

[그림 5-2] 영역별 청년기 삶의 중요성에 대한 인식



자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. p. 172

- 실제로 특히 일과 결혼 사이에서 일을 더 우선시 하는 경향은 70년대 코호트 이후 여성(현재 40대 초반)부터 뚜렷이 나타나고 있음. 김은지 외(2019a)의 분석에 따르면 60년대 후반 출생코호트(현재 50대 초반) 여성의 경우 20대 초반에 고용률이 유배우율을 압도하다가 20대 후반 교차하고, 30대 초반에 유배우율이 고용률을 압도하는 경향을 보였으나, 최근 코호트로 올수록 연령대의 증가에 따라 유배우율은 낮아지고 고용률은 높아지는 경향이 있었음. 70년대 후반 출생코호트부터 20대 후반에 결혼을 하지 않으면서 노동시장에 남아 있는 상태가 일반화되고 있음. 이후 출생코호트부터는 고용률이 유배우율을 압도하는 방식의 차이가 점차로 더욱 커져 청년 여성의 생애 과정이 노동중심으로 변화하고 있음을 보여줌(김은지 외, 2019a, pp. 28-29).

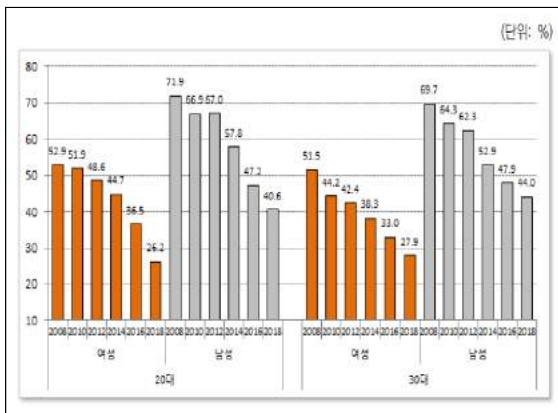
○ (생애과정의 탈표준화) “교육-졸업-취업-결혼-출산” 등 과거에 표준화되었던 생애과업에 대한 규범이 약화되고 개개인이 스스로 설계하는(DIY, Do-it-Yourself) 생애전망을 가지게 됨. 현재의 2030세대는 ‘결혼과 자녀 갖기’를 필수라고 생각하지 않으며, 새로운 친밀성에 대한 수용도가 높음.

- 결혼을 해야 한다(‘반드시 해야 한다’ + ‘하는 것이 좋겠다’)는 규범에 동의하는 2030 청년의 비중은 2008년부터 2018년 사이 지난 10년간 지속적으로 감소함(20대 여성

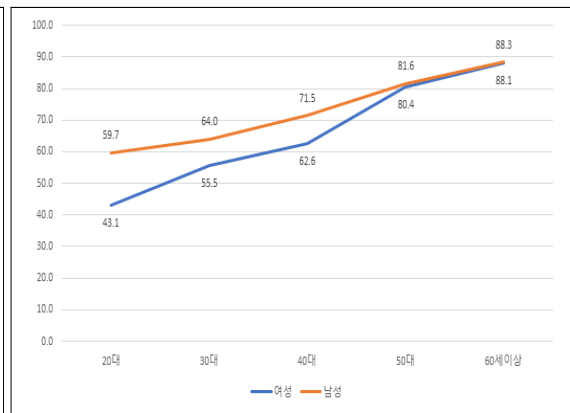
52.9% → 26.2%, 20대 남성 71.9% → 40.6%, 30대 여성 51.5% → 27.9%, 30대 남성 69.7% → 44.0%)([그림 5-3] 참조).

- 결혼을 하면 자녀를 가져야 한다(‘전적으로 동의한다’+‘약간 동의한다’)는 자녀 규범에 동의하는 2030 청년의 비중은 40대 이상의 연령층에 비해 현저히 낮음. 결혼 후 자녀 출산 규범에 동의하는 30대 여성은 55.5%로 절반을 조금 넘으며, 20대 여성은 이보다 더 낮아 43.1%에 그침. 남성은 여성보다 높지만, 40대 이상에 비해 현저히 낮음([그림 5-4] 참조).

[그림 5-3] 2030 남녀의 결혼규범 동의도: 2008~2018년 사회조사



[그림 5-4] 2030 남녀의 자녀규범 동의도: 2018년 사회조사

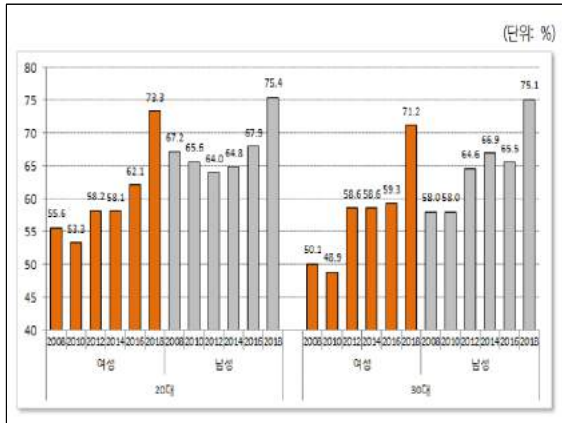


자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. p. 34

자료: 통계청. (2018). 2018 사회조사. 원자료 재분석.

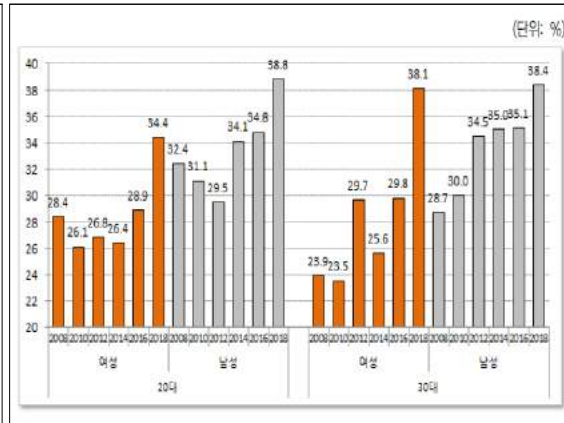
- 이처럼 결혼과 결혼제도 내에서의 자녀 출산 규범에 대한 동의 정도는 낮아지고 있는 반면, 비혼동거(‘결혼하지 않아도 함께 살 수 있다’)나 비혼출산(‘결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다’) 등 결혼과 자녀 출산에 대한 전통적 규범을 벗어난 친밀성에 대한 동의 정도는 증가하고 있음([그림 5-5], [그림 5-6] 참조).

[그림 5-5] 2030 남녀의 '비혼동거' 동의도: 2008~2018년 사회조사



자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(1): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. p. 38.

[그림 5-6] 2030 남녀의 '비혼출산' 동의도: 2008~2018년 사회조사



자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(1): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. p. 40.

□ 이처럼 남녀 청년이 모두 노동 중심으로 생애과정을 기획하고, 전통적인 가족 제도 내의 결혼과 출산 규범에 대한 동의 정도가 감소하고 있음에도 이를 지원할 수 있는 제도적 여건이 정착되지 못한 결과 결혼과, 임신, 출산은 미래 삶의 불확실성을 가중시키는 새로운 사회적 위험으로 인식됨.

○ 장경섭(2018)에 따르면 임신과 출산을 회피하는 사회재생산 위기는 경제발전과 근대화 과정의 한 축으로서 오랫동안 복지 기능을 담당해 왔던 가족의 제도적 중심성이 와해되고 그 자체로 위험의 일부가 되어 버린 결과로 해석됨(장경섭, 2018).

- 불안정한 노동시장 여건에서 노동을 하면서도 미래가 불확실한 청년들에게 가족 구성과 임신, 출산은 이후 생존과 삶의 전망을 더욱 불투명하게 하는 위험 요인으로 인식되는 경향이 있음. 혼인과 출산의 지연, 회피는 일종의 “위험 회피”(장경섭, 2018, p. 46) 행동이라고 할 수 있음.

○ 결혼과 임신, 출산이라는 위험 회피 경향은 남성보다는 여성에게서 더 뚜렷하게 나타남.

- 마경희 외(2020)의 조사연구에 따르면 19세~34세 청년 중 가까운 미래 또는 언젠가 결혼 의향이 있다는 응답은 47.0%로 절반이 채 되지 않음. 특히 여성의 결혼 의향이 크게 낮아 37.6%만이 결혼 의향이 있는 것으로 나타남(남성은 54.6%). 출산 의향은 19세~34세 미혼 청년 중 35.6%만 “꼭 가질 생각”이라고 응답했으며, 이 역시 성별 차이가 크게 나타나 여성 중에는 26.3%(남성 중 43.3%)에 불과했음(마경희 외, 2020, pp. 328-333).

- 이처럼 청년층에서 전반적으로 결혼과 자녀 출산 의향이 낮은 가운데에서도 여성이 특히 낮은 것은 노동 생애를 중심으로 삶을 기획하는 여성들에게 임신과 출산은 기회비용을

증가시키는 요인이라는 인식이 강하기 때문이다.

- 점차로 완화되고는 있으나, 임신, 출산, 양육기 여성의 경력단절 현상은 여전히 지속되고 있고, 이는 생애과정 전반의 소득 수준을 하락시킴. 오혜은(2017)의 연구에 따르면, 자녀가 있는 여성은 없는 여성에 비해 시간당 임금이 약 6.6% 낮으며, 자녀수가 증가할수록 시간당 임금이 감소하는 것으로 나타남(오혜은, 2017). 『2019년 경력단절 여성 등의 경제활동 실태조사』결과에 따르면 경력단절 여성의 임금은 경력단절을 겪지 않은 여성 임금의 85.3%로 낮아짐(여성가족부 보도자료, 2020.2.11.).

○ 여전히 직접적인 자녀의 양육 책임의 상당 부분을 여성이 담당하고 있는 현실에서 청년 여성들은 개인단위 생존이 위협당하지 않을 때 자녀 출산이 가능한 것으로 인식하며, 자녀는 노동자로서의 생존을 위협하는 위험한 사건으로 인식함.

- 김은지 외(2019a)의 조사연구에 따르면 청년 여성의 상당수가 자신이 원하는 일(67.2%), 원하는 삶(64.4%), 경제적 상황(71.0%)에 부정적 영향을 미칠 것이라고 생각하는 것(남성은 각각 28.7%, 46.2%, 52.2%)으로 나타남(김은지 외, 2019a, p. 235).

□ 이처럼 청년의 혼인·출산 행동을 단순히 인구학적 변화가 아니라 사회경제적 변동에 대한 적응 과정에서 전개되어 온 보편혼의 해체, 그리고 보편혼의 근간을 이루는 여성과 남성의 성별 분업 체제와 규범 변화의 산물로 이해한다면, 이성애 기반 결혼과 출산을 장려하는데 초점을 맞추어 온 정책적 접근은 근본적인 변화를 필요로 함.

○ 결혼·출산 장려 정책은 출산율 제고라는 목표를 추구하는 저출산 정책으로서 효과성을 상실할 뿐 아니라 더 이상 결혼과 출산을 필수적인 생애 과업으로 고려하지 않는 많은 청년을 정책의 사각지대에 놓이게 할 뿐임.

○ 이것은 일회적 이벤트로서 결혼이나 출산을 지원하는 결혼·출산 장려 관점에서 벗어나 남녀 모두 동등하게 일을 중심으로 자신의 삶을 기획할 수 있는 사회구조적 기반을 조성하지 않는 한 청년들의 출산 관련 행동을 변화시키기는 어렵다는 것을 의미함.

제2절 저출산 대응 전반적 성과와 한계

1. 성과: ‘저출산 대응’의 의제화, 출산·양육지원정책 확대, ‘저출산 대응’ 정책범위 확장

가. ‘저출산 대응’을 국가 의제로 설정, 돌봄의 사회화에 대한 인식전환의 계기 마련

- 저출산·고령사회 기본계획은 장기적 인구·가족 변동에 대한 사회 정책적 대응이 필요하다는 인식을 촉발했고, 이를 중요한 공적 이슈로 제기하는 계기를 마련했음. 이를 통해 범정부적으로 ‘저출산 대응’을 핵심 정책 기조로 반영해, 관련 영역의 제도·사업이 도입, 확대되는 계기를 마련하였음.
- ’83년 합계출산율이 2.08명으로 인구대체수준(2.1명) 이하로 하락했고, 외환위기를 거치면서 ’01년 이후 초저출산 사회(1.3명)로 진입했음.
- 저출산·고령사회 기본계획 수립 이전까지는, 인구·가족 변동에 대한 장기적 전망과 국가적 대응책 마련에 대한 인식이 부재했음. 출산·양육·가족 돌봄은 철저히 사적(私的) 문제로 여겨졌음.
- 출산·양육에 대한 국가 책임 강화, 돌봄의 사회화를 국가 차원에서 명시적으로 표방함으로써, 가족 내 돌봄에 대한 인식 전환의 계기를 마련했음.
- 저출산 대응에 본격 대응하기 위해 **범국가적 추진체계를 구축**하고 이를 중요한 사회정책의 한 축으로 자리매김하였음.
 - **저출산·고령사회기본법 제정**(’05. 05) 및 시행(’05. 09)
 - (제정이유) 자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지고 노인이 중요한 사회적 행위자로서 건강하고 활력 있는 사회생활을 할 수 있도록 국가의 책임을 정하고, 저출산·고령사회 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항 등을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지하려는 것임.
 - **저출산·고령사회위원회 출범, 운영**
 - ’04. 02 대통령 자문 ‘고령화 및 미래사회위원회’ 설치
 - ’05. 09 ‘저출산·고령사회위원회’ 대통령 직속으로 발족
 - ’08. 04 ‘저출산·고령사회위원회’ 보건복지부 장관 소속으로 변경
 - ’12. 11 ‘저출산·고령사회위원회’ 대통령 소속으로 격상

○ 저출산·고령사회 기본계획 수립 및 추진

- 제1차 기본계획('06-'10) 추진
- 제1차 기본계획 보완판 마련('08. 11), 추진('09-'10)
- 제2차 기본계획('11-'15) 추진
- 제3차 기본계획('16-'20) 추진
- 제3차 기본계획 수정판 마련('19. 02), 추진('19-'20)

나. 출산·양육 사회적 지원의 제도적 틀 구축, 지속적 정책 확대

□ 지난 15년간 보육, 일·가족 양립지원, 임신·출산 지원 등을 중심으로 **출산·양육에 대한 지원을 확대해** 옴.

○ 저출산·고령사회기본법, 제8조(자녀의 출산과 보육 등)

- ① 국가 및 지방자치단체는 모든 자녀가 차별받지 아니하고 안전하고 행복한 생활을 영위하며 교육과 인성함양에 도움을 주는 사회환경을 조성하기 위한 시책을 강구하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 사회환경을 조성·지원하여야 한다. ③ 국가 및 지방자치단체는 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책을 강구하여야 한다.

○ 제1차 저출산·고령사회 기본계획

- 출산과 양육에 대한 사회 책임을 강화하여 가족과 사회·국가가 함께 아이를 낳고 키우는 시스템 확립(대한민국 정부, 2016, p. 22)

○ 제3차 저출산·고령사회 기본계획

- 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화를 기본방향으로 설정(대한민국 정부, 2016, p. 54)

□ 지난 15년간 지속적 정책대상 확대, 정책수준 확대, 정책수단 확대를 통해 **저출산 대응 정책을 체계화하고 제도적 틀 구축**

○ (정책대상 확대) 저소득 취약계층 위주, 제한적 대상 → 지원 대상 확대

- 어린이집·유치원 이용료 : 소득계층별 차등 지원 → 쏠계층 무상보육 실시('13)
- 양육수당: 차상위 이하 만 1세 미만('09) → 차상위 이하 36개월 미만('11) → 쏠계층 미취학 아동 지원('13)
- 아동수당: 6세 미만 아동, 가구소득 하위 90% 이하('18. 09) → 모든 6세 미만 아동 지원

(‘19. 4)

- 육아휴직(급여): 만 1세 미만 자녀 → 만 3세 미만 자녀(‘06. 03) → 만 6세 이하 초등학교 취학 전 자녀, 입양자녀 포함(‘10. 02) → 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 자녀(‘14. 01)

○ (정책수준 확대) 최소한 지원 → 지원수준 확대

- 육아휴직급여: 月 40만 원(‘06) → 月 50만 원(‘07) → 통상임금의 40%, 月상한 100만 원(‘11) → 통상임금의 50%, 月상한 120만 원(‘19)
- 육아휴직 특례(아빠의 달): 1개월 통상임금 100% 月상한 150만 원(‘14) → 月상한 200만 원(둘째자녀)(‘17) → 月상한 200만 원(모든 자녀), 3개월로 확대(‘18) → 月상한 250만 원(‘19)
- 배우자 출산휴가: 3일 무급(‘08) → 5일 中 3일 유급(‘12) → 10일 유급(‘20. 01)
- 임신·출산 의료비 지원(고운맘카드 → 국민행복카드): 20만 원(‘08) → 30만 원(‘10) → 40만 원(‘11) → 50만 원(‘12) → 60만 원(‘19)

○ (정책수단 확대) 서비스 지원, 시간 지원, 현금 지원까지 제도적 외연을 완성

- 지난 15년 동안, 출산·양육 지원을 위해 필요한 정책 수단을 도입, 확대하면서 서비스, 시간, 현금지원의 제도적 외연을 완성함
 - 서비스 지원: 보육·유아교육 서비스를 중심으로 아이돌봄서비스 도입, 초등돌봄서비스 까지 확장, 난임시술 및 출산·의료서비스 지원 확대
 - 시간 지원: 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 배우자 출산휴가 등 부모와 아이가 함께 하는 시간 지원
 - 현금 지원: 아동을 위한 현금지원체계 구축과 아동수당 도입

다. ‘저출산 대응’의 범위 확장, 청년 일자리·주거 지원정책, 교육개혁 정책까지 확대

- 1차 기본계획부터 중요하게 다루어진 주요 정책 영역은 임신·출산 지원, 자녀 양육 지원, 일·가족 양립 지원 지원임.
- 2차 기본계획에서는 방과후 돌봄이 추가되고 체계적인 아동지원 과제들이 제안되는 등 아동에 대한 지원이 새로운 의제로 포함됨.
- ‘아동정책기본계획’이 도입되기 전 체계적으로 아동정책을 구조화하는 ‘아동정책기본계획’의 역할을 수행함.

- 3차 기본계획부터 청년 대상 일자리·주거 지원정책이 정책과제로 포함됨.
 - 청년 일자리 대책은 3차 기본계획에서 처음 포함되었으며, 사교육비가 출산·양육의 장애물로 여겨져 그 해법으로 교육개혁까지 포함
 - 일가족양립의 격차, 가족다양성 등 새로운 의제가 포함되었음.
- 3차 기본계획 보완판은 노동시장 성차별 등 성평등 관련 이슈가 포함됨.
 - 노동시장성차별이 정책과제로 포함되고, 모든 아동을 포용하는 가족다양성 정책들이 본격적으로 포함됨.

2. 기존 기본계획의 전반적 한계

가. (관점) 시대변화를 반영하지 못한 문제 인식 및 정책목표

- 결혼, 출산, 가족 구성 등 삶의 방식을 둘러싼 시대변화, 청년의 가치관 변화를 반영하지 않고, 낡은 사고의 틀에 기반을 두었음.
 - (시대 변화) 1990년대 후반을 기점으로 더 이상 결혼과 출산을 순차적으로 생애 과업으로 수용하지 않는 흐름이 나타났음(김혜영·선보영, 2011). 특히, 심각한 경제 위기를 거치면서 모든 개인과 가족의 삶에서 일(취업, 경력 관리·유지)을 통한 생존이 최우선적 과업이 되었음. 노동시장의 불안정성 증가는 이를 가속화하고 있음.
 - 만혼, 비혼, 출산 지연 및 회피는 결혼, 출산으로 인해 개인들이 직면해야 하는 사회 구조적 위험을 최소화하기 위한 자구책이라 할 수 있음. 장경섭(2011)은 사회 구조적 위험을 최소화하기 위해 가족 재생산 체계가 기능적으로 마비된 것이라고 평가함.
 - (인식 변화) 성별 분업에 기초한 핵가족 구조와 성차별적 사회구조에 대한 비판, 특히 여성들의 인식 변화는 지난 20여 년간에 걸쳐 급속하게 이루어졌음.
 - 청년 여성들은 개인 단위로 생존을 판단하고, 개인의 생존이 유지될 수 있는 노동 중심적 인 삶을 기획. 즉, 가족 중심 생애 과정에서 노동 중심 생애 과정으로 변화(김은지 외, 2019a).
 - (낡은 사고의 틀) 결혼, 출산을 개인의 선택으로 보고 존중, 지원하는 것이 아니라, 인구관리 및 통제 대상으로 인식. '결혼'을 출산율을 견인하기 위한 도구로 인식. 청년 세대의 비혼, 만혼을 사회 구조적 맥락에서 보지 않고, 이기적인 개인의 선택으로 간주하고 계몽 교육의 대상으로 인식.

□ 90년대 중반 이후 인구수 조절방식의 국가정책이 인권, 성 평등, 삶의 질 향상 방향으로 전환되어야 한다는 국제적 합의가 이루어졌음에도('94 카이로 국제인구회의), 출산율 제고를 목표로 설정하고 **인구통제 정책 방향을 유지**. 3차 기본계획(수정)에서야 방향 전환을 시도함.

○ 1차부터 3차까지의 기본계획의 목표는 출산율 회복, 합계출산율 목표치 도달이었음.

- 1차 기본계획: 2006-2010 저출산 대응기반 구축, 2011-2020 출산율 회복
- 2차 기본계획: 2011-2015 점진적 출산율 회복, 2016-2030 OECD 평균수준 출산율 회복
- 3차 기본계획: 아이와 함께 행복한 사회(합계출산율 2020년 1.5명)
- 3차 기본계획(수정): 모든 세대 삶의 질 보장

○ 목표 출산율에 도달하는 것이 개인과 가족의 삶에 어떤 의미가 있는지, 삶의 질 향상, 행복과 어떻게 연결되는지 고려하지 않음(김영미, 2018).

□ 기존 기본계획들은 청년들을 둘러싼 시대, 사회구조의 변화, 그에 따른 인식의 변화를 면밀히 검토해 대책을 마련하기보다는, 도달해야 할 출산 목표치를 설정하고 그 목표치로 견인하기 위한 대책을 마련하는 데 치중했음.

○ 특히, 1차 기본계획 보완판과 2차 기본계획은 결혼, 출산장려를 명시적으로 표방하며 시대 변화의 흐름에 부합하지 않은 사업들이 포함되었음. 이는 부분적이긴 하나, 정책 대상자들로 하여금 저출산정책에 대한 불신과 반감을 초래했음.

- 1차 기본계획 보완판: 결혼·출산 주 연령층에 대한 결혼정보 제공 및 지원제도 도입(인구보건복지협의회 결혼지원사이트 확대 개편, 저비용 결혼 알선, 정확한 신용관리 통한 건강한 만남의 장 제공, 대학생 등 대상 결혼준비 프로그램 운영, 기혼병사 거주지와 가까운 부대로 근무부대 조정 등)
- 2차 기본계획: 결혼장려를 위한 사회적 배려(유자녀 현역병에게 상근예비역 편입 혜택 부여, 학생 부부를 위한 국공립대학, 대학원 내 기혼자 기숙사 확대, 저소득층 중 기혼자에 대하여 장학금 수혜 우선순위 부여, 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 정보 제공 등), 출산장려 우수지역(지자체) 인센티브 제공

○ 남녀 개인의 요구(need), 가치가 반영되지도 않은 채, 결혼장려, 출산장려 등 특정한 정책목표의 강변은 개인의 다양한 삶의 선택에 제약을 가할 수 있고, 그로 인해 인권과 자유를 침해할 수 있음(김영미, 2018, p. 124).

□ 인구관리, 통제 방식의 정책목표와 정책 추진방식은 정책의 중심에 '사람'이 있다는 인권존중을 간과하고, 출산의 주체인 여성을 대상화, 도구화했음.

- 그 결과, 저출산 대책에 대한 여성들의 불신, 반발을 초래했음. 이는 저출산 대책의 효과성을 떨어뜨리는 결과도 초래했음.
 - 행자부, 대한민국 출산지도(지역별 가임기여성 숫자 표기) 반발('17): 여성을 출산율 목표 달성을 위한 국가의 관리 대상으로 여기는 시각을 고스란히 보여준 것. 이에 대한 여성들의 맹렬한 비난은 이런 시각이 현재 여성들의 가치와 얼마나 동떨어졌는지 분명히 보여줌(김영미, 2018, p. 125).
 - 국토부, 주거실태조사 신혼부부가구 정의(여성 배우자만 연령 제한) 반발('20)
- 1차 기본계획부터 수정판 이전의 3차 기본계획까지 출산을 국가의 관리, 통제 대상으로 여기는 인구통제적 관점이 유지되었음.
 - 한국 사회가 초저출산 사회로 진입한 2000년대 초반은 개인 특히, 청년들의 삶의 불안과 불안정성이 증가한 시기였음. 1차, 2차 기본계획이 수립·시행된 시기, 각자도생 강화, 경쟁 심화가 개인의 삶과 가족 구성, 가족의 삶의 질에 중대한 영향을 미쳤지만, 이에 충분히 대응하지 못했다는 점은 한계로 남음.
- 4차 기본계획은 3차 계획(수정)의 연장선에서 인구통제 관점을 폐기하고, 결혼, 출산 등 삶의 기획에서의 개인 선택, 자율성을 존중하고 삶의 질을 보장하는 '인권' 관점을 반영해야 함. 저출산 대책의 관점, 나아가 사회 운영 원리의 전환이 필요함.
 - 인구통제 → 사람 중심, 인권 보장
 - 국가발전 → 개인의 행복, 삶의 질
 - '일' 중심 장시간 노동 사회 → '돌봄' 중심 적정 노동 사회

나. (정책 접근) 거시적 사회구조에 대한 정책 접근 및 노력 미흡

- 기존 기본계획들은 저출산 현상이 사회·경제적 환경 변화, 다양한 사회 구조적 제약 요인들에 기인하고 있다고 인식했음에도, 채택한 정책 접근은 단기적, 미시적 접근 위주였음. 따라서 거시적 사회구조에 대한 정책 접근 및 노력이 미흡했음.
 - 저출산 관련 대책이 실질적인 효과를 발휘하기까지는 15~20년의 정책 시차가 존재함을 고려해서, 장기적 과제, 중·단기 과제가 함께 고려되어야 함. 하지만 기본계획 수립 주기인 5년 이내에 성과를 낼 수 있는 사업들 위주로 계획, 시행됨.
 - 더욱이 큰 정책체계 개편부터 작은 정책사업, 프로그램까지 함께 망라되어 백화점식이라는 비판을 받아 왔음.

□ 저출산 대책의 효과는 패키지(package)와 같이 통합적으로 추진되어 정책 대상자들에게 ‘안심하고 아이 낳고 일할 수 있는 여건 마련과 지원’이라는 일관되고 신뢰할 수 있는 신호(signal)를 주어야 성공할 수 있음.

○ 하지만 기존 기본계획들은 출산율 제고에 효과가 높다고 하는 정책들을 일관성, 통합성을 고려하지 않고 도입하는 경향이 존재했음.

- 그 결과, 정책 간 목표 충돌, 정책 간 기준의 비일관성 등의 문제 발생

- 보육서비스 공공성, 사회화 강화 방향과 보육시설 미이용 아동에 대한 양육수당 도입, 확대는 모순적인 메시지를 남음. 육아휴직이 보편적이지 않고 성별 분업이 공고한 상황에서, 가정양육수당은 성차별적 요소 존재함. 1차 기본계획에서는 아동수당 도입 검토를 제안했으나, 1차 기본계획 보완판에서 양육수당 지원 추진으로 변경. 2차 기본계획에서는 “영아의 경우, 발달적 측면에서 시설 보육 못지않게 가정 내 돌봄이 바람직(p.82)”하다며 지원대상과 급여 수준이 확대.

○ 개별 정책의 출산율 제고 효과를 계량화하고, 효과가 높은 정책을 긍정적으로 평가했음.

- 3차 기본계획, “난임 지원 등 효과성 높은 대책은 집중적 투자를 통해 출산율 제고 효과 극대화”를 지난 저출산 대책 평가로 제시(대한민국 정부, 2016, p. 36).

□ 저출산 대책이 범정부 종합대책으로 마련되지만, **부처 통합적 대책보다는 관련 부처들의 정책들을 종합하는 방식으로 추진된** 경향성이 존재.

○ 저출산의 원인은 구조적이고 통합적인데, 그 대책은 부처로 구분되어 통합적이고 과감한 정책 마련이 한계적이었음.

- 유보통합, 초등 돌봄 체계화, 양육지원체계 개편의 난항은 대표적 사례

- 교육부 초등돌봄교실('04 시행), 보건복지부 지역아동센터('04 시행), 다함께 돌봄('17 시행), 여성가족부 청소년방과후아카데미('05 시행)는 지원대상, 지원기준, 운영시간 등이 상이함. 지역아동센터, 청소년방과후 아카데미는 취약계층 중심이고, 초등돌봄교실과 다함께돌봄은 맞벌이 중심임.

□ **문제 인식과 정책 접근의 괴리**는 저출산 대책의 실효성을 떨어뜨리는 한계로 작용했음.

○ 1차 기본계획('06-'10)은 90년대 말 심각한 경제 위기 이후 사회경제적 불안정성(청년실업, 비정규직 증가, 가계소득 불안 등)이 증가하고, 그로 인한 가족의 변화가 가시화되는 시점에 수립되는 중요한 대책이었음.

○ 하지만 인구억제정책의 관성, 미흡한 공공 복지정책의 관성이 유지되면서, 문제·상황 인식과 정책의 괴리가 상당히 컸음.

- 자녀를 낳아 기르기를 희망하는 국민이 출산을 중단, 포기하는 것이 사회경제적 제약에 기인한다(대한민국 정부, 2006, p. 33)는 문제 인식은 적절했음. 여성 경제·사회활동 증가에도 불구하고, 이를 뒷받침할 수 있는 가족 친화적·양성 평등적 문화가 정착되지 못하고 있다(대한민국 정부, 2006, p. 34)는 문제 인식도 적절했음.
 - 문제 인식은 적절했으나, 그에 부합하는 정책 수단이 미흡했음.
 - 25-34세 청년의 불안정한 고용 여건이 결혼, 출산 연기로 이어져 저출산을 심화시킨다고 진단했으나, 관련 정책은 전무했음.
 - 양성 평등적 문화의 미정착을 문제로 지적했고, 청년층 여성의 결혼 연기 사유로 자아성취 욕구가 높은 비율을 차지한다고 진단했지만, 남성 중심의 가부장적 노동시장, 조직문화 개선은 대책으로 고려되지 않았음.
- 기존 기본계획의 저출산 대책들은 전반적으로 **출산·양육 비용의 일부**를 지원하는 수준의 한정적인 접근을 하여 저출산 현상을 야기하는 **구조적 문제들에 대한 해결 노력**은 미흡했음.
- 저출산 현상을 초래하는 구조적 문제에는 고용불안, 장시간 노동 관행, 높은 주거비로 인한 주거 불안, 성차별적 노동시장·가족 내 성별 분업 등이 지적
- 이와 같은 구조적 관점은 3차 기본계획('16-'20)에서야 포함되었고, 3차 기본계획 수정판에서 보완되었음.
- 3차 기본계획에서는 “만혼 추세 완화를 위한 최우선 과제인 청년고용 활성화에 주력”하는 것을 추진 방향으로 제시
 - 3차 기본계획 수정판에서는 ‘2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육)’을 주요 추진 대책으로 설정해 구조적 접근 시도
 - 청년 일자리 안전망 강화, 남녀 평등한 노동 환경 마련, 청년·신혼부부 생애주기 특성에 맞는 맞춤형 주거지원 강화, 사회변화에 대응한 공교육 혁신이 세부 과제로 포함

다. (정책 대상) 제한적 정책 대상, 광범위한 사각지대

- 지난 15년간 지속적 정책 대상 확대에도 불구하고, 확대 속도가 점진적이고 더뎠으며, 여전히 광범위한 정책 사각지대가 존재하는 것은 한계임.
- 일·가족 양립지원정책은 그동안 대상 범위 확대, 제도의 다양화, 지원 기간과 급여 수준 확대 등 지속적 개선했지만, 모든 일하는 부모의 보편적 권리라고 하기에는 한계적임. **광범위한 사각지대 존재, 제도 사용의 격차는 새로운 불평등을 초래함.**

○ 정책의 신청, 이용 권리가 법령에 의해 보장되고 있고, 위반 시 처벌 규정이 존재하지만, 기업의 관심과 의지 부족, 제도에 대한 노동자들의 낮은 인지도, 현행 근로감독체계의 한계 등으로 인해 도입된 제도들의 이용률은 상당히 낮음.

- 특히 10인 미만 영세사업장 또는 50인 미만의 중소기업 사업장 노동자, 기간제, 파견직 등 비정규직 노동자 등은 제도 활용에서 더욱 취약해 대책 마련이 시급함.

○ 고용보험 대상자에 한정

- 출산전후휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 제도는 고용보험법에 근거하여 급여를 제공하며, 고용보험 피보험 기간이 180일 이상인 자로 대상을 제한함.
- 따라서 비임금 노동자(자영업자, 특수고용종사자 등), 단위피보험기간 180일 규정을 충족시키지 못한 자, 초단시간 노동자, 고용보험 미가입사업장 근로자 등을 원천적으로 배제하고 있음.

○ 고용패턴의 다양화, 비정형화 추세로 제도의 광범위한 사각지대 발생

- 점차 노동시장의 다변화, 고용관계의 비정형화로 임금노동자와 비임금 노동자 간의 경계가 모호해지고 있고, 고용보험제도의 안팎을 넘나들며 불안정한 고용상태를 유지하고 있는 노동자가 증가하고 있음. 이러한 변화는 향후 가속화될 것임.
- 따라서 이와 같은 변화를 반영한 출산전후휴가, 육아휴직 제도의 재구조화 방안에 대한 검토가 필요함.

○ 노동자의 일·생활 균형 지원에 대한 기업의 관심과 의지 부족, 근로감독체계의 한계 등으로 낮은 제도 활용. 대기업, 공공부문 위주의 제도 사용으로 격차 확대

- 대기업-중소기업 간 제도 활용 격차를 줄이기 위한 노력을 지속적으로 추진해 왔으나, 격차는 좀처럼 좁혀지지 않고 있음.

□ 법적 혼인 관계에 한정된 정책 지원의 한계도 지적할 수 있음.

○ 기존 저출산 대책은 법적 혼인 관계에 지원대상이 한정되었음. 이미 기존의 가족체계에 균열이 발생했음에도 불구하고, 여전히 '부부+자녀'를 표준으로 삼는 정상 가족 이데올로기가 작동

○ 3차 기본계획(16-'20)에서 처음으로 '다양한 가족에 대한 포용성 제고'를 정책과제로 포함했음.

- 한부모, 미혼 독신, 재혼 및 입양 가족 등 다양한 형태의 가족이 증가하고 있으나, 우리 사회의 수용성이 높지 않은 상황에 대한 인식. 비혼 동거 가구에 대한 사회적 편견 문제 인식은 적절

- 비혼·동거가족에 대한 사회·제도적 차별 개선, 포용적 가족관 형성 등을 추진과제로 제안한 것은 적절하고 의미 있음.
- 하지만 3차 기본계획은 총체적으로 정상 가족 규범을 탈피하지 않고 제도적 결혼을 통한 출산 지원 기조를 유지하고 있음.
 - 기존 저출산 대책들은 ‘혼인 관계’에 묶어 놓은 상황에서, 단지 표준가족 이외의 가족 형태들을 ‘다양한 가족으로 포용’하는 것은 상당히 한계적
 - 제시된 정책 내용은 혁신적이지 않고 제한적
 - 한부모 가족지원체계 강화(청소년 한부모 아동양육지원 패키지 도입 등), 다문화 가족의 안정적 정착을 위한 맞춤형 서비스 확대 등은 기존에 시행되어 온 정책
 - 비혼·동거 가구에 대한 사회적 차별 금지 및 구제를 위한 차별금지법 제정은 공론화도 이루어지지 못함.
- 한편 지역별 특성·욕구에 부합하는 **지역 맞춤형 설계의 미흡**으로 지역의 **정책의 변화가 미미**한 점도 한계로 지적할 수 있음.
 - 지자체별로 경제구조, 고령화·다문화 등 인구구조, 편의시설 접근성 등 생활환경 차이에 대한 고려 없이 대부분 국가 공통사업 운영 중
 - **로드맵**에서 제시한 정책목표들이 지역으로 전파·확산되지 못하고, 대부분의 지역은 여전히 **출산율 제고를 중심으로 정책 형성 중**
 - 전국 지자체(광역시 17, 기초 226개) 중 **224개**에서 출산지원사업(출산축하금, 장려금 등) 실시 중
 - 이러한 요인들의 복합적 결과 결혼·출산 결정에 직접 영향을 미치는 가족지출 규모는 GDP 대비 1.4%로 OECD 평균(2.4%)의 절반 수준에 불과함.
 - 대표적 저출산 대응 국가: 프랑스 3.7%, 스웨덴, 3.5%, 독일 3.1%
 - 연도별 시행계획에 따른 예산 중 실제 임신·출산 지원, 아동 돌봄, 일·가정양립 등 저출산 대응에 직접 관련된 예산은 약 54%* 수준임(*'16~'20년 저출산 예산 총액은 150조원, 직접 지원예산 80.7조원).
- 한국의 현재 저출산 상황이 전례 없는 상황이고 인구 위기 담론이 확산되는 데 반해, 정책이 시행되고 있는 상황은 상당히 한계적임. 제도가 적용되는 것을 가로막고 있는 것이 무엇인지, 면밀한 검토와 그에 따른 전례 없는 대책 마련이 필요함.

제3절 기존 기본계획의 특성, 성과 및 한계

□ 저출산·고령사회 기본계획은 2006년부터 3차례에 걸쳐 수립되었고, 2008년과 2019년에 수정·보완이 추가로 이루어졌음.

□ 제1차 기본계획(2006)

○ 목표: 2006-2010 저출산 고령사회 대응기반 구축, 2011-2020 출산율 회복, 고령사회 성공적 대응

○ 정책 추진방향: 출산, 양육 장애 요인 해소해 개인, 가족의 실질적 출산 선택기회 보장. 보편적 정책 확대(중산층까지), 양성평등 가족사회문화 확산 유도

○ 중점 추진과제

- 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화
- 가족친화·양성평등 사회문화 조성
- 건전한 미래세대 육성

○ 평가

- 저출산에 대한 체계적 대응 체계 구축, 출산·양육 지원을 위한 제도적 틀 마련 등은 성과로 평가
- 하지만 2006년부터 2020년까지 15년을 바라보는 장기 목표를 설정했음에도 불구하고, 포함된 추진과제들은 단기적 사업들 중심이었음.
- IMF 경제 위기 이후 사회경제적 불안정성 증가, 여성 경제활동 참가 증가로 인한 다양한 요구 증가, 성차별적 노동시장·가족 구조 등 구조적 문제인식은 적절했으나, 추진한 정책들은 관계부처의 기존 정책을 종합, 소폭 확대하는 데 그쳤음.
- 과감한 사회투자가 필요한 시점이었으나, 정책 대상은 저소득층 위주였고, 보육료 지원 대상 및 지원 비율 확대, 육아휴직 요건 완화 및 급여 인상 등 미시적 정책 위주였음.

□ 제1차 기본계획 보완판(2008. 11)

○ 목표 : 2006-2010 저출산 고령사회 대응기반 구축, 2011-2020 출산율 회복, 고령사회 성공적 대응(1차 기본계획과 동일)

○ 중점 추진과제

- 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화
- 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성

- 건전한 미래세대 육성

○ 수정 배경

- 이명박 정부 수립 후, 주요 국정과제 추진계획을 반영해 수정함.
 - 신혼부부 보금자리 주택 공급, 가정양육수당, 수요자 중심의 보육 정책 개편, 드림스타트, 아동발달지원계좌 등

○ 평가

- 전반적으로 1차 기본계획 보완판은 ‘보완’의 성격보다 ‘수정’의 성격이 더 강하다고 할 수 있음. 결혼장려 기조를 추가·강조했고, 보육서비스 공공성 확대 방향과 배치되는 가정양육수당을 도입했으며, 낙태 규제와 함께 불임지원사업 추진을 통해 임신·출산에 대한 규제를 강화했음.
- 원안과 비교해, 보완판에서는 ‘결혼 지원’이 추가, 강조
 - 신혼부부 출발지원, 결혼·출산 주연령층 대상 결혼정보 제공 및 지원제도 추가. ‘만혼’을 저출산의 주요 원인 중 하나로 꼽았으나, 구조적 접근을 하기 보다는 현상적 접근에 그침.
- 보육시설 미이용 아동에 대한 양육수당 도입 실시. 원안에서는 아동수당 도입이 제안되었으나, 보완판에서 가정양육수당이 도입
 - 가정양육수당 도입은 보육서비스 확대, 보편적 접근성 보장과 배치되는 정책이었지만, 수요자 중심의 보육정책 추진방향에 맞춰 도입. 불평등한 가사, 양육 성별 분업 상황을 개선하기 위한 별도의 대책 마련 없이 가정 내 양육을 강조하는 것은 시대변화 대응에 한계적
- 원안과 비교해, ‘부적절한 인공임신중절의 예방사업 강화’가 새롭게 추진과제로 도입
 - 2009년 대통령 직속 미래기획 위원회가 발표한 저출산 종합대책에 낙태방지정책이 포함. 같은 해, 모자보건법 개정을 통해 모자보건사업 범주에서 피임 시술에 관한 사항을 삭제하고, 모성의 생식 건강 관리와 건강증진 프로그램 개발에 관한 사항을 삽입. 대신 불임 극복 지원사업을 신설
 - 재생산 건강권, 재생산에서의 자기 결정권보다 출산장려 목표 아래 개인의 재생산이 관리와 규제의 대상으로 간주(김영미, 2018)

□ 제2차 기본계획(2011)

- 목표: 2011-2015 점진적 출산을 회복 및 고령사회 대응체계 확립, 2016-2030 OECD 평균 수준 출산을 회복, 고령사회 효과적 대응

○ 저출산 대책 목표: 출산과 양육에 유리한 환경 조성

○ 정책 추진방향

- 일·가정 양립 활성화
- 결혼과 자녀 양육에 따른 경제적 부담 경감 지속 추진
- 아동 청소년의 공평한 출발 기회 보장, 역량개발 지원, 아동안전 위험요인으로부터 보호 강화

○ 중점 추진과제: 일과 가정의 양립 일상화, 결혼·출산·양육 부담 경감, 아동·청소년의 건전한 사회환경 조성

○ 평가

- “1차 기본계획(보완판)의 기초를 유지하되, 정책 수요가 늘어난 부분에 집중”한다고 밝힌 것처럼, 1차 기본계획 보완판의 기초가 유지됨.
- 정책 대상은 저소득층 중심에서 맞벌이 가구로 확대되었고, 1차 기본계획과 비교해 총투자 규모가 거의 두 배 가량 증가했음(김혜영, 2018).
- 2차 기본계획에서는 일·가족 양립지원이 중요한 의제로 부각되었음. 2차 기본계획 시행 기간 동안, 상당히 많은 제도 도입 및 확대가 이루어졌음.
 - 육아휴직 대상 확대 및 정률제로 변경, 육아기 근로시간 단축청구권 도입, 배우자 출산 휴가 유급화, 가족간호휴직제 활성화, 유연근무제·스마트워크 도입, 베이비시터 시장 조성 등 다양한 제도가 시행
 - 2차 기본계획 수립 당시에는 고려되지 않았으나, 시행 기간 중인 2013년 보육료 지원 대상이 전면 확대되는 무상보육 실시.
- 하지만 정책의 일관성, 체계성을 통한 신뢰 구축, 구조적 문제 개선이라는 측면에서 한계적. 돌봄서비스 공공성 강화보다는 민간 보육서비스 확대, 가정양육 지원 등의 한계 노정. 다양한 일·가족양립지원제도를 도입했으나, 중소기업이나 비정규직 종사자에 대한 적용, 남성 노동자의 제도 사용 촉진 등에 관한 대책은 제시되지 않았음.
- 전반적으로 2차 기본계획은 거시적 사회구조에 대한 접근보다는, 결혼장려, 출산장려를 위한 미시적 사업에 초점을 맞추었음.
 - 이 사업들은 결혼, 출산에 대한 청년들의 변화된 가치에 부합하지 않았고, 청년들이 놓인 사회경제적 상황을 개선하지 못했음.
- 제도 도입과 양적 확대, 경제적 인센티브 제공에 초점이 맞춰졌음. 장시간 노동 관행 개선이나 성평등한 돌봄 공유 등 구조적 접근은 시도되지 않았음.

- 결과적으로 맞벌이 가구로 정책 대상을 확대해 정책의 체감도 제고를 목표로 했지만, 정책 체감도가 높지 않았던 것으로 평가됨(김혜영, 2010, pp. 40-41).
- 합계출산율 1.3명 이하의 초저출산 상황 지속에도 불구하고, 세 자녀 이상의 다자녀 가정에 대한 사회적 우대정책 기조를 유지했음.

□ 제3차 기본계획(2016)

○ 목표 : 아이와 함께 행복한 사회. 합계출산율 1.21명('14) → 1.5명('20)

○ 정책 추진전략

- 청년 일자리·주거 대책 강화
- 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현
- 맞춤형 돌봄 확대 및 교육개혁
- 일·가정 양립 사각지대 해소(양성이 평등한 일·가정 양립, 중소기업, 비정규직도 아이 키우기 좋은 환경)

○ 평가

- 3차 기본계획은 그간의 미시적, 현상적 접근에서 탈피해 종합적, 구조적 접근을 시도하고자 했음. 기존 대책들이 기혼가구 보육 부담 경감 위주였음을 비판하며, 청년 대상 일자리·주거 대책까지 포괄(대한민국 정부, 2016, p. 37)
- 청년 일자리·주거대책 강화가 구조적 접근을 위한 주요 대책으로 제안되었으나, 청년 고용 활성화 위주, 대학생·신혼부부에 한정된 주거 대책. 청년의 불안정한 삶을 지원하기에 한계적. 이는 정책의 목표가 청년에게 가족 구성 '권리', 안정적 가족생활 '권리'를 보장하는 것에 있지 않고, 결혼·출산을 장려하는 데 있기 때문임.
- '포용적 가족형태 인식 확산'을 사회인식 변화대책으로 제안. 기존 기본계획에서 제시하지 못했던 전략이라는 점에서는 의미가 있지만, 기존의 한부모, 다문화가족 지원 정책과 크게 차별적이지 않아 한계적. 결혼, 출산, 가족 구성에 관한 가치관이 정상가족 규범과는 다른 방향으로 변화하고 있는 상황을 충분히 반영하지 못함.
- '다양한 가족에 대한 포용성 제고'가 정책과제로 포함되었지만, 문제 인식은 "포기되는 출생에 대한 사회적 보호"에 있음. 비혼·동거가족을 포함한 다양한 가족에 대한 차별을 개선하기 위한 법적·제도적 정책과제가 포함되지 않아 한계적
- 기존 기본계획들에서 추진해 온 일·가족 양립지원정책은 중소기업 근로자, 비정규직, 남성의 제도 활용 활성화를 통한 사각지대 해소에 초점을 맞추었음. 하지만 광범위한 사각지대 해소를 위해서는 역부족인 대책

- 이전 기본계획들과 비교해 상대적으로 강조된 정책은 ‘난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현’이었음.
- 임신·출산 의료비 부담 대폭 확대, 난임 지원 확대, 다양한 가족에 대한 포용성 제고 등
- 하지만 난임지원사업은 여성의 건강, 태어난 아이들의 건강에 미치는 부정적 영향에 대한 충분한 고려 없이, ‘출산율 제고에 효과적’이라는 근거로 확대되어 왔음.

□ 제3차 기본계획 수정판(2019. 02)

- 목표 : 삶의 질 향상, 성평등 구현, 인구변화 적극 대처
- 저출산 대책 목표 : 함께 돌보고 함께 일하는 사회
- 정책 추진영역
 - (비용) 출산·양육비 부담 최소화
 - (시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화
 - (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축
 - (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성
 - (기반) 2040 세대의 안정적인 삶의 기반(일, 주거, 교육) 조성
- 수정 배경
 - 문재인 정부 출범 이후, 삶의 질 제고 방향으로 패러다임 전환을 위해 수정
 - 출산장려 → 모든 세대의 삶의 질 보장, 미래세대에 대한 사회투자
 - 결혼 가족, 3자녀 이상 다자녀 → 아이 중심, 모든 형태의 가족 포용
- 평가
 - 정책목표로서 출산율 목표치, 출산장려 기조를 폐기하고, 삶의 질 향상과 성평등을 목표, 관점으로 전환하는 것은 중대한 변화임. 기존 기본계획들과는 차별적
 - 하지만 기본계획의 패러다임 전환은 시도했으나, 달라진 패러다임의 근거가 되는 변화한 시대에 대한 인식, 철학 제시와 구조적 접근을 실행할 수 있는 구체적 정책수단 제안은 한계적
 - 삶의 질 향상, 성평등을 목표로 설정했으나 세부 정책들과의 연관성이 다소 미약하고, 목표를 달성하기 위한 구체적 과제들이 명확히 드러나지 않았음.
 - 구체적 정책 제시보다는 관련 정책 추진 검토, 사회적 논의 추진 제안에 그쳤음.
 - 청년 정책의 경우, 대학생 주거지원(3차)에서 다양한 형태의 청년주택 공급 확대, 임차 가구 주거비 지원 강화 등(3차 수정)으로 정책 대상이 확대되었지만, 청년의 구조적 삶

의 불안 해소 측면에서는 여전히 한계적

- 이와 같은 한계는 4차 기본계획이 수행해야 할 역할일 것임.



제6장

저출산 대응 정책 추진 방향과 과제

제1절 저출산 대응정책의 비전과 정책방향

제2절 저출산 영역별 추진과제

제6장

저출산 대응 정책 추진 방향과 과제

제1절 저출산 대응정책의 비전과 정책방향

- 제4차 저출산·고령사회기본계획은 기존의 출산장려, 인구통제 관점을 넘어 개인의 인권 중심으로 관점을 전환하도록 하고, 이러한 관점에서 전체 기본계획의 비전은 ‘인구·가족 변화에 유연하게 대응하는 지속가능한 미래’를, 저출산 영역의 비전은 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’를 제안하며, 목표는 ‘일과 돌봄의 평등한 분배’, ‘아동·청소년의 건강한 성장’, ‘청년의 미래가 밝은 사회’를 제안함.
- (관점전환) 기존의 저출산·고령사회기본계획이 암묵적으로 내재하고 있던 출산장려, 인구통제 관점을 넘어 개인의 인권을 중심으로 하는 기본계획으로 정책의 관점을 전환함. 3차 보완판에서 정책의 가장 중요한 목표로 ‘삶의 질 개선’이 포함된 것은 이와 같은 관점 전환을 반영한 것으로 볼 수 있음. 즉 정책을 통해 ‘출산율이 높은 사회’를 만드는 것이 정책의 본질적인 목적이 아니라, ‘개개인의 삶의 질이 고양된 사회’가 됨으로서 결과적으로 현재 나타나고 있는 저출산 경향이 완화(mitigation)될 수 있을 것으로 기대함.
- (비전) 저출산 영역의 비전은 3차 보완판의 추진영역이었던 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’가 적절히 설정된 방향이므로 그대로 유지할 것을 제안함. 현재 나타나고 있는 한국사회의 저출산 현상이 청년층 생애과정의 전환에 대응하지 못한 것으로 보고, 탈젠더화·탈표준화된 청년층의 생애전망에 대응하여 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’를 비전으로 제시함.³⁾
- (목표) 저출산 영역의 목표는 3차 기본계획 보완판 ‘목표’였던 ‘삶의 질 향상’, ‘성평등 구현’을 좀 더 구체화하여, ‘일과 돌봄의 평등한 분배’, ‘아동·청소년의 건강한 성장’, ‘청년의 미래가 밝은 사회’를 제안함.
 - ‘일과 돌봄의 평등한 분배’는 성평등 목표를 반영하여 좀 더 구체화한 것임.
 - ‘아동·청소년의 건강한 성장’, ‘청년의 미래가 밝은 사회’는 ‘삶의 질 향상’을 보다 구체화한 것으로, 저출산·고령화시대의 지속가능성을 위해 세대간 재분배와 미래투자 방향을 반영한 것임.
 - 기존의 ‘삶의 질 향상’은 좀 더 큰 의미에서 저출산·고령사회기본계획의 관점을 출산장려와 인구통제에서 개인의 인권으로 전환하도록 하는 것과 연결됨.

3) 향후 저출산·고령사회기본계획의 총괄 비전은 모든 세대가 같은 방향에서 함께 행복한 것이 아니라, 현재의 인구·가족변화 양상에 따라 유연하게 대응함으로써 미래 지속가능성을 담보할 수 있도록 ‘변화’, ‘유연하게 대응’ 등을 추가하여 ‘인구·가족 변화에 유연하게 대응하는’과 같이 표현할 것을 제안함.

〈표 6-1〉 기본계획 정책 목표(안)

3차 수정판 목표	4차 목표 제안
성평등 구현	일과 돌봄의 평등한 분배
삶의 질 향상	아동청소년의 건강한 성장 청년의 미래가 밝은 사회

주: '3차 보완판 목표'는 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리, '4차 목표제안'은 저자 작성

□ 이러한 비전과 목표 아래, 기본계획의 정책영역은 '남녀가 함께하는 노동시장', '아동이 행복한 돌봄·교육·사회환경 조성', '새로운 친밀성 및 성·재생산 건강 권리보장', '청년의 첫 출발지원'으로 제시함.

○ (저출산 현상의 기제) 앞서 살펴본 바와 같이, 새로운 시대 저출산의 기저에 있는 장기 트렌드는 젠더화된 생애전망이 탈젠더화, 탈표준화 되었다는 것임. 정책영역은 이와 같은 생애전망의 변화에 대응하여 구성됨.

○ (생애전망의 탈젠더화 대응: 남녀가 함께 일할 수 있는 노동시장, 아동이 행복한 돌봄·교육·사회환경 조성) 남성의 노동중심적 생애기획, 여성의 가족중심적 생애기획으로 구분되었던 과거의 생애가 남녀 모두 노동 중심 생애로 전환됨. 이에 따라 남녀가 함께 일할 수 있는 노동시장을 구축하는 것이 가장 중요한 정책과제로 부상됨. 뿐만 아니라 아동의 돌봄을 여성이 전담하던 시대를 넘어, 아동의 돌봄과 교육에 국가책임을 강화할 필요성이 더욱 커짐.

- 남녀가 함께 일할 수 있는 노동시장은 노동시장에서 나타나고 있는 성차별을 해소함과 함께, 일하는 모든 부모가 일과 생활의 균형을 이룰 수 있도록 제도활용을 보편화할 필요가 있음.

- 아동의 돌봄과 교육, 아동을 양육하는 사회환경에 대한 국가책임이 강화될 필요가 있음. 양적으로 성장한 아동돌봄은 돌봄의 질을 제고하도록 하고, 혁신적이면서 공공성이 강화된 교육환경을 구축하고, 아동의 건강, 안전, 소득보장을 위한 사회안전망이 체계화될 필요가 있음.

○ (생애전망의 탈표준화 대응: 새로운 친밀성 권리 보장, 청년의 첫 출발지원) 생애전망의 탈표준화는 노동-가족중심 생애기획의 경계를 흔들 뿐 아니라 개개인이 자신의 삶을 '알아서 기획해야 하는' 시대를 의미함. 청년세대가 만들어가고자 하는 새로운 삶의 전망이 실현될 수 있는 지원체계가 구축될 필요가 있음. 특히 청년세대에서 새로운 공동체로 살아가고자 하는 다양한 실험이 발견되고 있으며, 이러한 대안적인 친밀성을 제도적으로 안전하게 보호, 보장할 수 있는 지원체계가 구축될 필요가 있음. 이와 함께 청년세대가 새로운 첫 출발

을 할 수 있는 제도적 기반을 충실하게 마련할 필요가 있음.

- 청년세대에서 기존의 제도혼과 전통적인 가족 외에 새로운 공동체로 살아가고자 하는 다양한 실험이 발견되고 있으며, 이러한 대안적인 친밀성을 제도적으로 안전하게 보호, 보장할 수 있는 지원체계가 구축될 필요가 있음. 특히 기존의 ‘출산장려’ 중심의 ‘인구정책’ 방향은 수정될 필요가 있으며, ‘출산’ 자체가 아닌 생애 건강의 연속성 측면에서 성·재생산 건강권이 보장되어야 함.
- 청년세대는 새로운 생애전망과 가치관에 기반하여 다양한 삶을 꾸려가고자 하지만, 이를 실현할 수 있는 경제적, 사회적, 정치적 여건이 안정적으로 조성되어 있지 않음. 새로운 세대가 원가족을 넘어 새로운 첫 출발을 할 수 있는 제도적 기반을 충실하게 마련할 필요가 있음.

[그림 6-1] 저출산 대응 정책영역의 비전·목표·정책영역



자료: 저자 작성

〈표 6-2〉 저출산 대응 정책영역과 과제(안)

대영역	중영역	소영역	과제
남녀가 함께하는 노동시장	노동시장 성격차 해소	공정하고 차별없는 일터	채용절차법 개정을 통한 공정한 채용 확립 성평등공시제 신설 성평등한 조직을 위한 이사회 성별 다양성 지원 경력단절지원 사업의 사각지대 해소 및 경력단절 후 재취업 지원 강화 적극적고용개선 조치 실효성 제고를 위한 제도 개선
		안전하고 존중받는 일터	고용상 성차별·성희롱 피해자 보호 강화 및 확대 여성노동자 노동권 사각 지대 해소 여성집중 일자리 개선 고용상 성차별 권리구제 도입
		성평등 노동 정책 추진 체계 강화	성평등노동 추진체계 및 전담인력 강화 민간고용평등상담실을 통한 성평등 노동 민관 협력 강화 성평등 노동 실현 관계법 실현
	모든 일하는 부모를 위한 일·생활 균형 지원	모부성보호제도의 보편적 활용을 위한 제도개편	모부성보호제도 대상 확대 육아휴직급여체계 개편 및 안정적 재원 마련 출생아 중심의 모부성보호제도 활용통계 구축
		휴가·휴직제도의 활성화 및 상병수당제도 도입 검토	연차사용 활성화 가족돌봄을 위한 휴가·휴직제도 확대 상병수당제도 도입방안 검토
		노동시간 단축을 통한 시간의 성평등한 분배	장시간 근로 해소 근로시간과 장소의 자기결정권 강화
		중소기업 일·생활 균형 확산	중소기업 수요 맞춤형 지원사업으로 재정비 및 추진체계 개선 대·중소기업간 상생을 통한 일·생활 균형 확산 중소기업 근로자 보육지원 강화
아동이 행복한 돌봄· 교육· 사회환경 조성	질 높은 돌봄지원체 계 구축	국공립 아동돌봄 인프라 확충	국공립어린이집 및 국공립유치원 확충 사회서비스원 안정화, 국가직영 돌봄기관 도입·운영 민간 서비스 공급기관의 공적 역할 강화
		무상보육 재구조화를 통한 돌봄의 질 제고	양육수당 개편 연장보육시간의 질 제고 및 잔여화 방지 교사 대 아동비율 적정성 제고 무상보육 재구조화
		아동돌봄 일자리 질 제고	적정시간 근로, 경력이 반영되는 돌봄일자리 구조 마련
		아동돌봄 추진체계 강화	수요 대응적·협력적 돌봄기반 강화 다양한 양육지원 서비스 강화
	교육격차 해소를 위한 교육체계 혁신	방과후 돌봄의 체계화 및 공공성 강화	방과후돌봄의 안정적 추진을 위한 행·재정적 기반 마련 방과후 돌봄서비스 공공성 강화 및 질 제고 방과후돌봄의 체계적인 질 관리 강화
		다양하고 공정한 기회를 제공하는 학교교육 혁신	학교교육 시간 확대를 통한 공교육 영향력 강화(교육시간 혁신) 다양한 영역의 교육격차를 줄이기 위한 교육과정의 개편(교육과정 혁신) 학교 교실환경의 개선 및 공유 확산(교육공간의 혁신)
	아동이 행복한 사회안전망 구축	아동의 건강 및 여가 지원체계 구축	아동의 신체적·정신적 건강 증진 지원체계 구축 아동 건강 사각지대 해소 아동의 놀 권리 보장

대영역	중영역	소영역	과제
		아동 안전 환경 조성	아동 대상 학대와 방임, 폭력, 성범죄에 대한 대응 강화 지역의 아동 보호 공공성 강화
		아동 대상 수당 체계화 및 지원 확대	아동 대상 수당(세제혜택) 정책 체계화 아동 대상 수당 보편성과 적절성 제고
새로운 친밀성 및 성·재생 산 건강 관리 보장	가족구성권 보장	가족 다양성 포용을 위한 기반 마련	가족다양성 포용을 위한 가족개념 정비 가족다양성 포용을 위한 제도상 차별 해소
		생활·돌봄공동체 제도화	생활·돌봄공동체 보호와 권리보장 생활·돌봄공동체를 위한 정책 지원
		모든 출생 아동에 대한 존중	모든 아동의 출생이 존중받고 보호될 수 있는 기반 마련 모든 아동이 차별 없이 존중받으며 양육될 수 있는 제도적 기반 마련
		평등하고 포용적인 가족문화 확산	가족다양성 포용 문화 확산 불평등한 가족 문화 개선
	생애 전반 성·재생산권 보장	생애 성·재생산 건강 관리 강화 및 성평등 인식 제고	성평등 인식 제고 및 권리 강화 성·재생산 관련 질환 예방 월경건강 보장을 위한 월경용품 지원 및 안전관리 강화
		안전한 성·재생산 의료서비스 제공 및 접근성 강화	보조생식술 개선 및 질 제고 안전한 피임·임신중지 관련 의료 서비스 개선 성·재생산 건강 보장을 위한 의료 접근성 강화
		성·재생산 건강 및 권리 관련 법·제도 정비	여성의 성·재생산 건강 및 권리를 침해하는 법·제도 전반에 대한 검토와 적극적 개선 성·재생산 건강 및 권리 관련 중장기적 연구 추진 및 통계 생산
	생애 첫 주거지원 확대	청년 생애 이행기 주거지원 강화	부모 독립 주거 지원금 도입으로 저소득 청년의 자립 지원 청년 주거수당 도입으로 일정기간 자립 준비 및 생애이행 지원(생애1회) 주거탐색과 계약과정에 대한 주거교육 체계 마련
		생애최초 자금 지원	민간임대 시장 진입 시 생애최초 주택 임차자금 지원(생애1회) 자가주택 마련 시 생애최초 구입자금 지원 강화(생애1회) 공공임대 주택 진입 기회 확대
		아동양육가구 주거지원의 국가 책임성 강화	신혼부부 주거지원을 아동양육가구 주거지원으로 변경 유자녀 가구 주거이동에 대한 비용 인정 강화 아동 수 연동 주거지원 강화로 3아동 가구 무이자
청년의 첫 출발 지원	청년의 원활한 사회출발 지원	원활한 일자리 진입과 직장 여건 조성	사회 첫 일자리 지원 및 학교-기업 연계 강화 청년고용 활성화 및 청년친화 기업문화 개선
		청년의 안정된 삶의 여건 조성	균등하고 시대조응적인 교육여건 조성 청년 생활안정 여건 조성을 위한 자산형성 및 부채 경감 지원 청년건강 보장을 위한 검진 및 정신건강서비스 지원 확대
		청년에 대한 권한부여 강화	위원회 및 예산분배 시 청년 정책 참여 확대

자료: 저자 작성

제2절 저출산 영역별 추진과제

1. 노동시장 성격차 해소

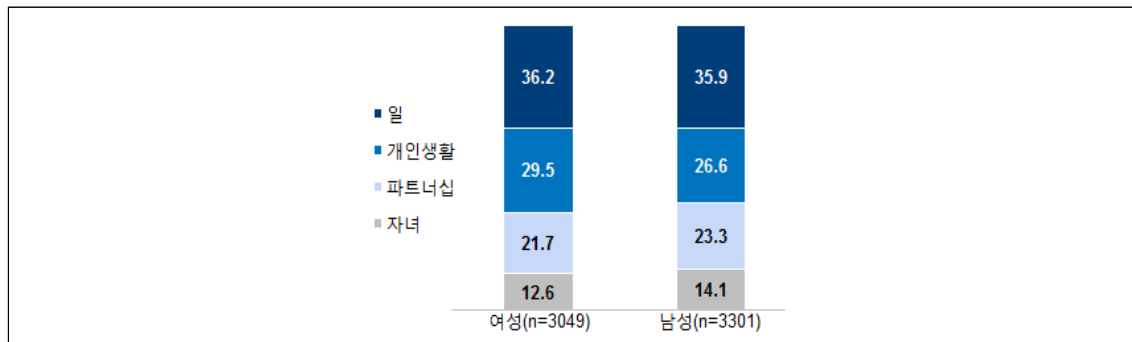
가. 환경진단

□ 일 중심 2030 청년여성

- 출산과 경제활동의 관계는 여성에게만 제기되는 문제임. 이에 대해 선행연구에서 연구자들의 실증 연구와 해외 국가 통계에서 증명한 바와 같이 여성경제활동과 출생율은 정(+)의 관계에 있다는 것이 최근의 사실임.
- 김은지 외(2019a) 연구는 2030청년여성들의 결혼, 출산, 자녀 양육 등의 생애설계에서 ‘일’ 할 수 있는 노동권이 전제됨을 보여줌.
 - 2030 청년세대의 삶의 중요성에서 ‘일’을 중요하게 생각하는 비율이 남녀 모두 개인생활을 중시하는 비율 보다 높음. ‘일’을 중요하게 생각하는 비율이 여성 36.2%, 남성 35.9%로 여성이 0.3%p 높음(김은지 외, 2019a).

[그림 6-2] 영역별 청년기 삶의 중요성에 대한 인식

(단위: %)



자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. p. 172.

□ 드러난 채용 차별 및 직장 내 성희롱

- 국민은행과 하나은행, 신한은행 등 금융기업⁴⁾ 및 한국가스공사와 같은 공기업,⁵⁾ 대전MB C⁶⁾ 등에서 채용상의 성차별, 한샘 직장 내 성희롱 사건⁷⁾ 등 노동시장에서의 성차별 문제가

4) 아시아타임즈. (기사입력 2018. 04. 04. 14:47). 금융노조, KB·하나 채용비리 강력 처벌 촉구, <http://www.asiatime.co.kr/news/articleView.html?idxno=174754>에서 2020. 7. 19. 인출.

5) 연합뉴스. (기사입력 2017. 09. 27. 15:14). “여성 채용 안돼” 가스안전공사 면접점수 조작해 7명 낙방(종합), <http://www.yna.co.kr/view/AKR20170927109851064?input=1195m>에서 2020. 7. 19. 인출.

6) 경향신문. (기사입력 2020. 05. 02. 09:11). “여성은 프리랜서?” 끝나지 않은 MBC 아나운서 ‘부당 채용’ 의혹, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202005020911011&code=940100에서 20

2017년부터 최근까지 공론화되고 가시화됨.

[그림 6-3] 은행 채용 성차별



자료: SBS 뉴스. (2018. 3. 22.), “여자 많으면 곤란해”...국민은행, 남성 지원자 점수만 올린 이유는?, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004678128&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND에서 2020. 7. 19. 인출.

[그림 6-4] 하나은행 채용 성차별



자료: 1) MBC뉴스. (2018. 4. 3.), 성·학력 차별에 권력형 청탁까지...채용비리 백화점, https://imnews.imbc.com/replay/2018/nw930/article/4575446_30179.html에서 2020. 7. 19. 인출.
2) SBS뉴스. (2018. 4. 22.), 하나은행도 '채용 성차별'...여성 지원자만 커트라인 높였다, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004695014&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND에서 2020. 7. 19. 인출.

- 대전MBC 여성 아나운서 2명은 2019년 6월 “대전MBC가 남성 아나운서는 정규직으로, 여성 아나운서는 비정규직으로 뽑아 여성임을 이유로 고용 형태나 고용 조건에 있어 차별적인 처우를 하고 있다”는 진정서를 인권위에 제출함. 대전MBC는 20년 넘게 여성아나운서를 정규직으로 채용한 적이 없음.

20. 7. 19. 인출.

7) 뉴시스. (기사입력 2017. 11. 03. 19:26). 화장실 몰카·동료 성폭행...추문으로 얼룩진 ‘한샘’, <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0008266973>에서 2020. 7. 19. 인출.

- 2020년 4월 27일 인권위 차별시정소위원회는 대전 MBC에 ‘아나운서 채용 성차별을 시정하라’는 취지의 인용을 결정함⁸⁾. 이에 대해 대전MBC는 국가인권위원회 권고를 일부 수용하여 최근 일부 정규직 전환을 결정함⁹⁾

[그림 6-5] MBC 여성 채용 차별

전국 MBC 채용 현황표		
지역 MBC 아나운서 고용 현황 (2019년 8월 기준)		
	남	여
대전MBC	정규직(101 입사) 정규직(118 입사)	프리랜서(14입사) 프리랜서(17입사) 프리랜서(18입사)
충북MBC	정규직	무기계약 연용계약 연용계약
울산MBC	정규직 정규직(편성국장) 정규직	정규직(5년계약 후 전환) 연용계약
부산MBC	정규직 정규직 연용계약	정규직 정규직(독야휴직) 프리랜서 프리랜서
대구MBC	정규직 정규직 정규직	무기계약 무기계약 연용계약
포항MBC	정규직 계약직	정규직(독야휴직 중) 계약직 계약직
목포MBC	정규직	계약직 계약직
강원영동MBC	정규직 정규직 정규직	프리랜서 프리랜서 연용계약직
광주MBC	정규직 정규직 프리랜서	프리랜서(모도국 센터) 프리랜서(편성국 MC)
안동MBC	정규직	프리랜서 프리랜서
경남MBC	정규직 정규직 정규직	정규직(18인사) 계약직 계약직
여수MBC	정규직 정규직	프리랜서 프리랜서

* 충청MBC / 계룡MBC / 원주MBC 모두 정규직
 * 울산MBC, 부산MBC는 여성 일부 정규직
 * 전주MBC 남·여 모두 계약직(전공, 무기)

2019년 8월 기준 대전MBC아나운서 고용 현황에 따르면 남성아나운서들은 정규직으로, 여성아나운서들은 계약직 혹은 프리랜서로 고용하였다. 특히 대전MBC는 20년 넘게 여성아나운서를 정규직으로 채용한 적이 없다. 대전MBC는 채용단계부터 남성 정규직, 여성 프리랜서라는 성차별적 기준을 적용해, 진입 단계부터 여성아나운서의 정규직 입사를 차단시켰다. 그러나 입사전형은 남·녀 아나운서 동일하게 실시하였으며, 업무 또한 동일·유사하여 남성 정규직 아나운서와 상호 대체 가능한 업무를 수행하게 했다. 유지는 아나운서는 남성아나운서와 동일한 노동을 수행했음에도 기본급, 연차휴가, 임금 등 복리후생 일체에서 차별을 받아 갓 입사한 남성 신입 정규직 아나운서보다 급여가 적었다.

자료: 한국여성민우회. (2020. 04. 24.). 국가인권위원회는 대전MBC아나운서 고용상성차별 시정을 권고하라!. <https://www.womenlink.or.kr/statements/22821?category=%EC%97%AC%EC%84%B1%EB%85%B8%EB%8F%99>에서 2020. 7. 19. 인출.

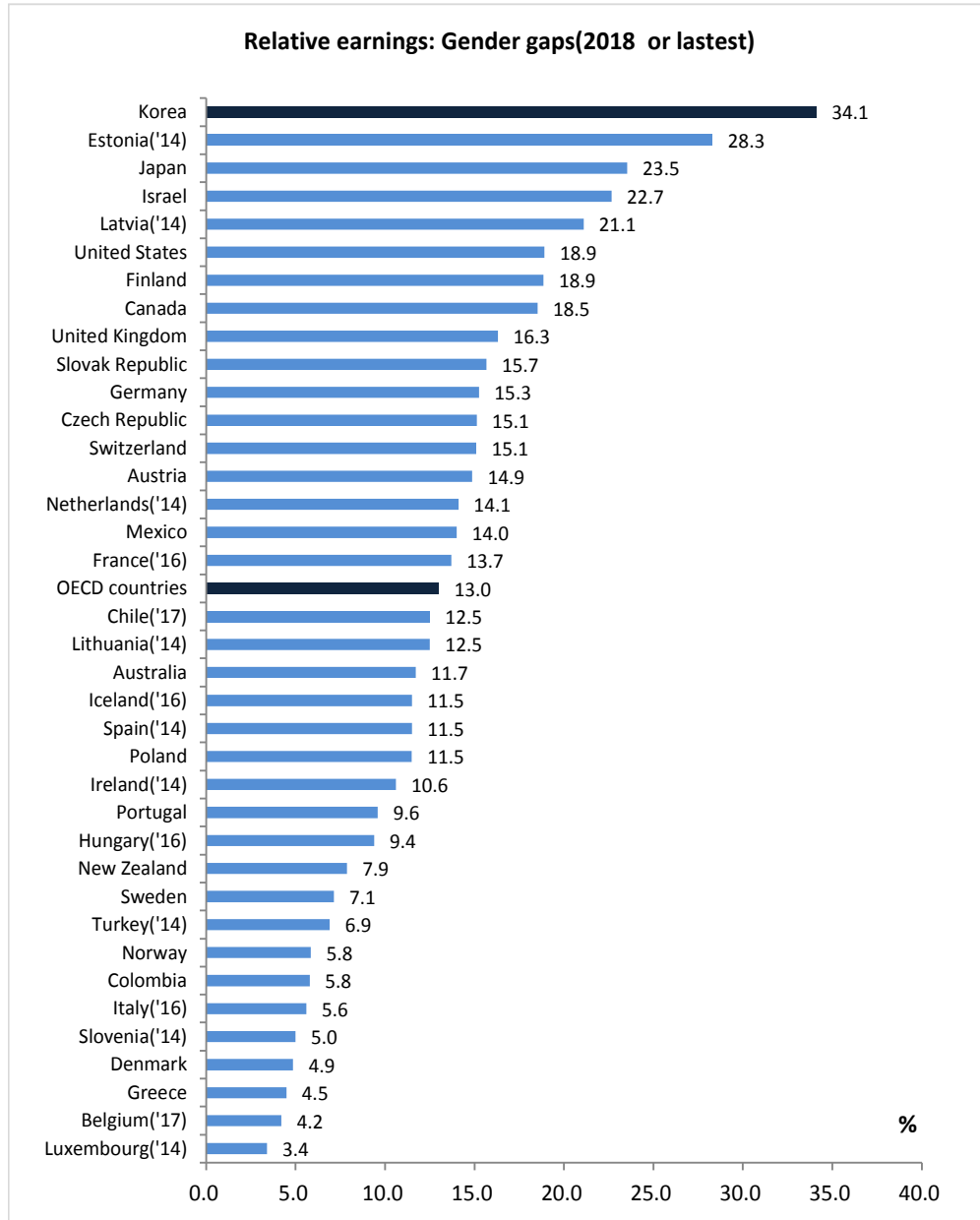
□ OECD 국가 중 성별 임금 격차 최대 국가

- OECD 37개국 중 한국은 남녀임금격차가 34.1%로 가장 큰 국가임. OECD는 2007년부터 매년 발행하는 「Employment outlook」을 통해 남녀임금격차(gender pay gap)을 발표하기 시작했는데 한국은 OECD가 발표한 이래로 남녀임금격차가 가장 큰 국가의 타이틀을 유지하고 있음.
- 한국 다음으로 남녀임금격차가 적은 국가는 에스토니아인데 에스토니아의 2014년 기준 성별임금격차는 28.3%임. 한국은 OECD 국가 중 남녀임금격차가 30%를 상회하는 유일한 국가임.

8) 한겨레. (2020. 5. 1.). 인권위, 대전MBC 아나운서 채용 성차별에 “시정권고” 결정, <http://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/942789.html>에서 2020. 7. 19. 인출.

9) 연합뉴스. (2020. 9. 23.). 대전MBC ‘아나운서 채용 성차별 해소’ 인권위 권고 수용, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200923175700063>에서 2020. 7. 19. 인출.

[그림 6-6] OECD 국가 남녀 임금 격차 (2018년)



주: 1) The gender wage gap is unadjusted and is calculated as the difference between median earnings of men and women relative to median earnings of men.

2) () 숫자는 해당국가의 남녀임금격차 기준 연도

자료: OECD. <https://stats.oecd.org/> Dataset: Decile ratios of gross earnings에서 2020. 7. 6. 인출.

□ 성별 임금 격차, 설명되지 않는 차별 60%

○ ILO가 정의한 성별 임금 격차 발생 요인을 6가지로 정의함(Oelz, Olney, & Tomei, 2013)

① 교육과 훈련에서의 성별 차이

② 일 경험에서의 성별 차이 - 경력단절

- ③ 성별 직종 분리
- ④ 전일제(full time) 근로와 시간제(part time) 차이
- ⑤ 기업 규모와 노동조합
- ⑥ 임금 차별(pay discrimination)

○ ILO의 성별임금격차 발생 요인을 바탕으로 임금함수를 추정하여 Oaxaca-Blinder의 임금 격차 분해 방법으로 성별 임금 격차를 요인별로 분석한 차별이 차지하는 비중은 66.4%임.

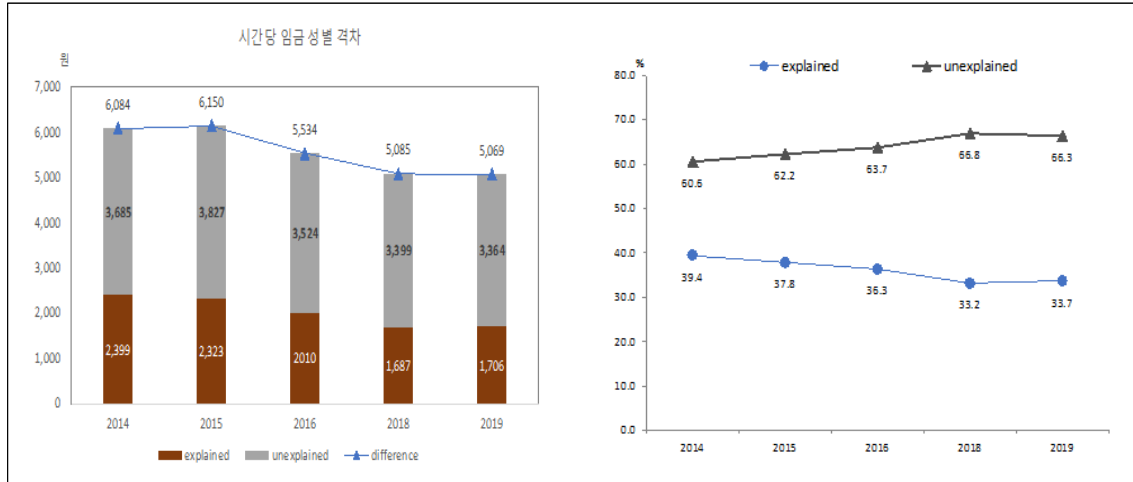
〈표 6-3〉 2019년 성별 시간당 임금 격차 Oaxaca-Blinder 요인별 분해

구분	원	%
difference	5,069***	100.0
explained	1,706***	33.7
교육연수	447.3***	8.8
직업	-460.2***	-9.1
근속년수	1,096***	21.6
산업	371.7***	7.3
사업체규모	447.0***	8.8
노동조합	67.22***	1.3
직업교육훈련	29.63***	0.6
전일제·시간제	-292.7***	-5.8
unexplained	3,364***	66.4
Observations	25,455	

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
자료: 통계청. (2019). 2019년 9월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료; 김난주. (2020). 한국 YWCA 2020년 Equal pay day 온라인 캠페인(2020.5.13.)에서 재인용.

○ 시간당 임금 성별 임금 격차의 설명되는 차이와 설명되지 않는 차별의 연도별 추이를 보면 단순 임금 차이(difference)는 줄어 들고 있음. 그러나 임금 격차 유발 요인별로 설명되지 않는 차별(discrimination)이 차지하는 비율이 2014년 60.7%에서 2019년 66.3%로 상승함.

[그림 6-7] 연도별 시간당 성별 임금 차이와 차이 요인별 분해



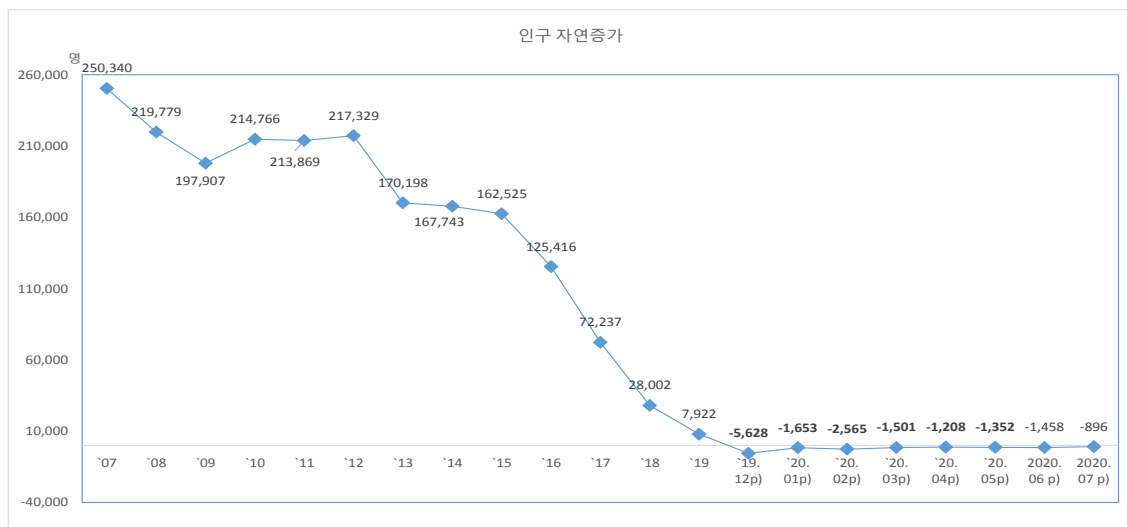
자료: 김난주. (2020). 한국 YWCA 2020년 Equal pay day 온라인 캠페인(2020.5.13.)

□ 한국은 2019년 11월부터 자연증가인구 (-), 인구 감소 국가

○ 한국은 2019년 11월부터 사망자수가 출생아수를 초과, 인구 자연 감소 국가 진입 우려

- 2019년 11월부터 사망자가 출생아수를 초과, 2020년 7월 인구 896명 감소. 인구자연 감소 9개월째, 인구 감소 국가 한국 인력 활용은 비취업 여성인력을 노동시장에서 재진입 시키는 것이 관건

[그림 6-8] 자연증가 인구 추이



주: 1) 자연증가인구=출생아수 - 사망자수

2) p는 잠정치, 출생은 다음해 8월 말, 사망은 다음해 9월 말에 확정수치 공표

자료: 통계청, 인구동향조사(출생, 사망, 혼인, 이혼통계), kosis.kr에서 2020. 7. 6. 인출.

〈표 6-4〉 2019년 월별 자연증가(확정수치)

(단위 : 명)

1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2,905	2,792	2,064	2,271	543	936	2,006	664	520	44	-1,685	-5,494

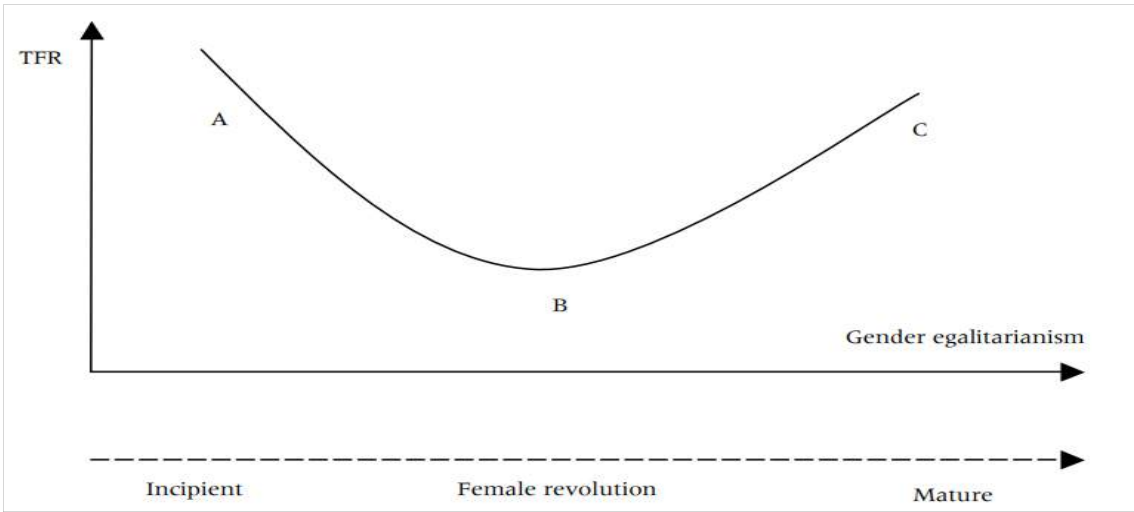
자료: 통계청, 인구동향조사(출생, 사망, 혼인, 이혼통계), kosis.kr에서 2020. 7. 6. 인출.

□ 에스핑 앤더슨의 ‘다중균형모델’(Esping-Andersen and Billari, 2012)

○ ‘성평등 수준’과 출산의 관계를 ‘여성혁명(female revolution)¹⁰⁾이 진전(가로축)됨에 따른 출산율 변화(세로축)를 제시함.

- A지점은 전통적 남성 생계부양자-여성 양육자 규범이 지배적인 상황으로 출산율이 높음.
- B지점은 여성혁명이 시작되었지만, 사회가 충분히 수용하고 적응하지 못한 상황을 나타냄. 하나의 균형지점으로 수렴하지 못하고 다양한 균형에 대한 요구가 경쟁하는 다중균형(multiple equilibria) 상태. 불안정한 다중균형 상태의 부산물이 저출산임.
- C지점은 성평등이 지배적 사회규범으로 확립되는 단계까지 여성혁명이 달성된 상황을 나타냄. 새로운 성평등 균형(new equality equilibrium)에 해당하며, 출산율이 높음.

[그림 6-9] 여성혁명과 출산율의 관계



자료: Esping-Andersen, G., & Billari, F. C. (2012). Re-theorizing family demographics. Paper presented at the European Population Conference, Stockholm, June 13-16, p. 9.

10) 그는 파트너십·결혼·출산·이혼 등 젠더관계와 가족형성의 논리가 근본적으로 바뀌고, 여성 교육수준, 여성 노동시장 진출이 급증한 것을 혁명적 변화라고 보고, ‘여성혁명’이라는 표현을 사용하고 있음.

- 에스핑 앤더슨은 성평등수준과 출산율 간에 ‘역-U’자 관계가 있음을 보여주고 있음.
 - 가족균형이 여성역할 변화라는 외부적 충격으로 불안정해졌고 새로운 가족균형으로의 이행과정에서 출산율 역동이 나타난다고 보았음.
 - 이행 초기에는 성평등이 확산될수록(일부 집단에게만 확산될 경우) 출산율이 낮아진다고 보았음. 하지만 성평등이 전체 사회계층으로 확산되면 출산율이 상승한다고 보았음(김은지 외, 2020, pp. 57-58에서 재인용).
- 한국은 저출산문제 해결을 위해서 에스핑앤더슨이 제시한 C지점, 성평등이 지배적 사회규범으로 확립되는 단계를 앞당기는 것이 필요함.
- EU 국가의 더 나은 일과 삶의 균형을 위해 사람을 위해 일하는 경제(An economy that works for people)(김난주 외, 2019, p. 11에서 재인용)
 - 우르슬라 폰데어라인 EU집행위원장이 밝힌 2019-2024 정책 가이드라인(Von der Leyen, U., 2019)에서 사람을 위해 일하는 경제(An economy that works for people) 천 명을 통해 여성의 노동시장 진입 지원을 선언함.
- 문재인정부는 2017년 7월 5개년 국정계획 4대 복합 과제로 ‘교육·노동·복지 체계 혁신으로 인구절벽 해소’를 발표하였고 이는 노동 분야 혁신이 한국의 저출산 고령화 문제를 해결임을 정부가 인정한 것임.
 - ‘교육·노동·복지 체계 혁신’의 과제에는 성평등임금공시제, 적극적고용개선조치제도 개선 등이 있음. 또한 2017년 12월 고용노동부 및 관계부처 합동으로 발표한 ‘여성일자리 대책’에서는 문재인 정부의 성평등 노동 국정과제 추진을 위한 과제가 제시됨.

[그림 6-10] 여성 일자리대책 - 차별없는 일자리 환경 구축

핵심분야	정책과제	핵심 정책수단
차별 없는 일자리 환경 구축	성차별 고용관행 타파	<ul style="list-style-type: none"> •남녀고용평등법 등 쏠 사업장 적용 •노동위에 성차별 권리구제 절차 신설 •성희롱 관련 예방 및 감독 강화 •전담근로감독관·고평상담실 등 인프라 확충
	양질의 일자리환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> •적극적 고용개선조치 대상 확대 및 점검 강화 •기업 임금분포 공시제 도입 등 임금격차 개선 •고용영향평가에 성별평가 반영

자료: 고용노동부 여성고용정책과. (2017.12.26.), 여성 일자리대책 발표(관계부처 합동).

나. 정책평가

1) 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판) 및 관련 기본계획과의 관계 평가

□ 1~3차 기본계획은 여성의 경제활동은 고령화사회 대비 여성인력 활용 측면에서 고령화 정책 영역에서 다뤄짐.

○ 저출산사회에서 비취업 인력으로 여성인력의 경제활동을 위한 정부 정책 지원은 방향은 적절하나 이는 왜 애초에 여성이 남성과 다르게 경제활동핵심연령대에 비취업자가 되는지에 대한 노동시장의 구조적인 문제에 대한 대책을 고려하지 않은 정책으로 한계가 있음.

- 여성고용률이 급락하는 30대 비취업여성들이 40대 이후 노동시장에 진입하는 데는 국가사회적인 비용도 고려해야 함. 박수범 외(2014)는 여성의 경력단절로 인한 사회적 비용을 2000년~2013년 기간에 대해 추정한 결과 약 180조원, 연간 13조원으로 추계함. 이는 누적 180조, 연간 13조원은 여성의 경력단절을 예방하였을 때 우리 사회가 얻는 사회적 편익임(박수범, 김난주, 권희정, 2014).

- 결혼, 임신, 출산, 육아가 여성의 고용단절의 기제가 된다면 여성은 일과 결혼, 임신, 출산, 육아 중 하나를 선택해야하며 1~3차까지 기본계획은 남성과 달리 여성에게만 결혼과 고용유지 중 하나를 선택하도록 강제하는 사회 구조를 바꾸는 데 대책이 부족하였음.

□ 3차 기본계획 보완판은 기존 여성인력활용의 관점에서 여성인력활용을 위해 전제되어야 하는 노동시장 구조에서의 성격차 개선을 통해 가능한 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’를 전략으로 제시함.

○ 4차 기본계획에서는 3차 기본계획 재구조화에 처음 추진된 노동시장 성격차 해소 관련 정책의 연장선에서 선택과 집중을 하여 정책을 제시할 필요가 있음.

〈표 6-5〉 저출산고령사회기본계획 상 남녀가 함께 하는 노동시장 관련 과제 추진 현황

차수	연도	노동	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006-2010		
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	2010	Ⅲ. 저출산고령사회 성장동력 확보 1-1. 여성의 경제활동 참여 촉진 ① 적극적 여성 고용 정책 강화 ② 여성의 직업능력 개발 및 취업 지원 ③ 여성친화적 기업환경 조성	고령화 사회 대비 여성인력 활용 측면 강조, 여성직업능력개발 및 취업 지원 이전 노동시장의 성차별 관행 해소 대책 전무
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011-2015	Ⅲ. 성장동력 확보 및 분야별 제도개선 1. 잠재인력 활용 기반구축 및 인적자원 경쟁력 제고 1-1. 여성의 경제활동 참여촉진	고령화 사회 대비 여성인력 활용 측면 강조, 여성직업능력개발 및 취업 지원 이전 노동시장의 성차별 관행 해소 대책 전무

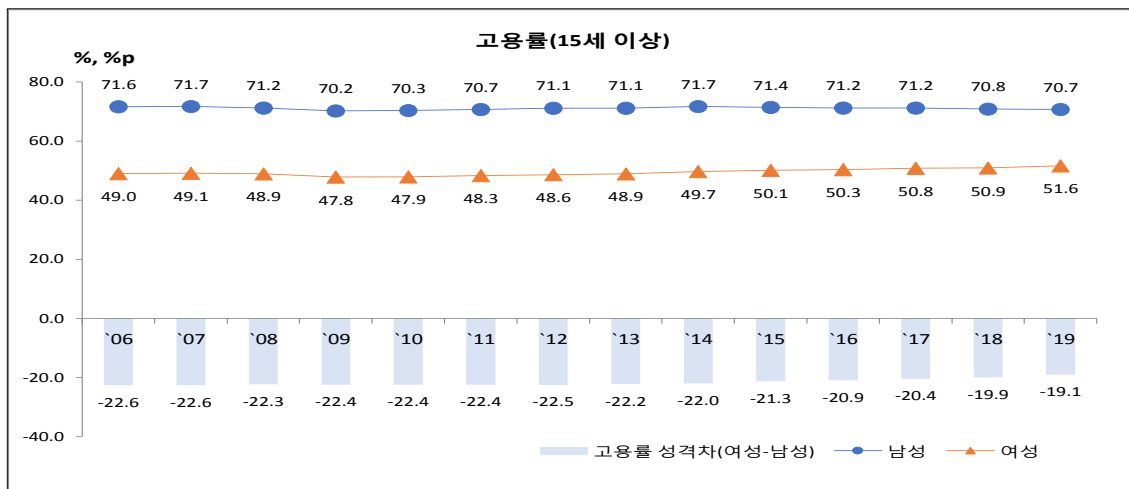
차수	연도	노동	평가
		① 적극적 여성고용정책 강화 ② 여성의 직업능력 개발 및 취업지원	이중노동시장으로 정규직·비정규직, 대중소기업, 원하청간 격차를 유발하는 노동시장 차별은 여성고용 저해 요인
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016-2020	II. 고령사회 대책 3. 여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대 (1) 여성 고용 활성화 3-1-가 시간선택제 일자리 활성화 3-1-나 다양한 근무형태 활성화 3-1-다 경력단절여성 재취업지원체계 강화 3-1-라 이공계 여성인력 진출 활성화(여성 R&D 인력의 산업현장 진출 지원) 3-1-마 여성고용 및 여성관리자 비율 제고	여성인력활용을 고령사회 대책으로 추진, 저출산의 당사자인 청년층(여성)의 노동시장 진입 단계에서 차별 제거에 대한 대책 전무
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	함께 돌보고 함께 일하는 사회 (기반) 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성 ① 안정된 일자리 ○ 고용보험 사각지대해소 - 특고·예술인 등 고용보험 적용 확대 - 두루누리 사회보험료 지원대상 확대 (월 보수기준 상향, 신규가입자 중심 지원 등) ○ 한국형 실업부조 도입 ② 차별없는 일자리 ○ 임금격차 개선 - 적극적 고용개선 조치(AA) 적용 대상 기업 직종·직급별 남녀 임금현황 제출 의무화 및 적용 대상 기업 확대* 추진 * 종사자 500→대규모 기업집단 중 300인 이상 ○ 채용 성차별 및 유리천장 해소 - 채용 단계별 공정성 강화, 성차별사례 모니터링 추진 - 여성 고용·관리자 비율 제고 - 여성임원 목표제 도입 추진(2단계) ○ 고용평등 추진체계 정비 - 전담 근로감독관 확충 및 임신 및 출산휴가 중 비자발적 퇴사 근절을 위한 근로감독 강화 - 소규모 사업장의 고용평등이행 및 자율 개선 촉진을 위해 명예고용평등감독관 위촉 범위* 확대 추진 (법 개정 추진) * (현행) 소속 근로자 중 노사 추천 → (확대) 노사 추천 외부 전문가(공인노무사 등) - 고용평등 전담조직 검토 ○ 경력단절 예방 - 중소·중견기업 근로자가 육아휴직 후 복귀시 지원프로그램 확대 및 인건비 세액공제* 신설 * 육아휴직 복귀 후 1년간 10%(중견기업 5%) 세액공제 - 상담-훈련-취업 연계 지원(사례관리형 경력이음서비스) 확대 등 경력단절 여성 재취업 지원체계 강화	문재인정부의 여성일자리대책의 노동시장 차별 해소를 위한 정책을 포함

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

2) 해당 정책 발달에 대한 평가

□ 고령화 정책의 중장년 경력단절여성 취업 지원은 전체 여성고용률 상승에는 기여함. ‘경력단절 여성’이라는 정책 집단의 존재 자체는 여성들로 하여금 출산과 취업을 병행할 수 없다는 신호가 되어 만혼과 함께 출산을 미루는 요인이 됨.

[그림 6-11] 15세 이상 성별 고용률 및 고용률 성격차(2006-2019)

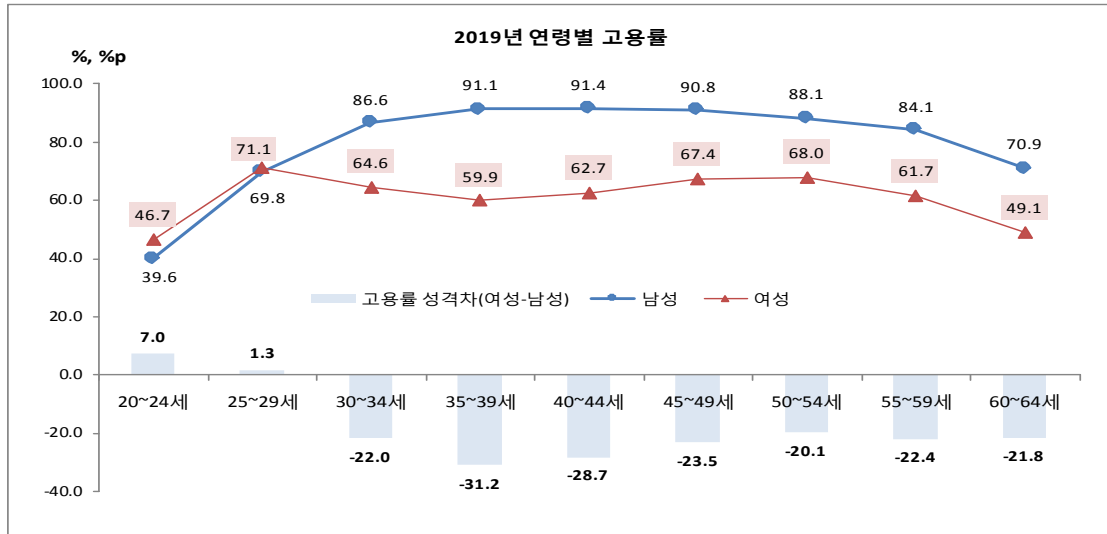


자료: 통계청, 경제활동인구조사. kosis.kr에서 2020. 4. 27. 인출.

○ 결혼, 임신, 출산, 육아가 집중되어 30대 경력이 단절된 여성들을 대상으로 재취업을 지원하기 위한 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」이 2009년 시행된 것은 한국노동시장에서의 여성의 경력단절을 사회구조적인 문제로 인식하고 정부가 개입하여 문제를 해소하기 위한 시도로 평가할 수 있음.

- 경력단절여성 지원하는 정부 정책은 경력단절 발생 후 사후 대책으로 경력단절여성의 재취업에는 긍정적인 영향을 미쳤으나 한국 여성의 연령별 M자형 고용률 개선은 못함. 한국 여성의 30대에 고용률이 급감하는 M자형 고용률 개선은 30대에 경력단절이 발생하지 않는 것이 관건인데 정부의 경력단절여성 정책은 경력단절 이후 재취업 지원에 주력하였기 때문임.
- 2019년 기준 연령별 고용률 성격차가 가장 큰 연령대는 30대 후반과 40대 초반으로 40대 초반의 고용률 성격차가 30대 후반 다음으로 큰 것은 만혼의 결과임. 즉, 고용률 성격차가 30대에서 30대 후반과 40대 초반으로 고용률 성격차 연령대가 이동하였을 뿐 경력단절로 인한 고용률 성격차는 존재함.

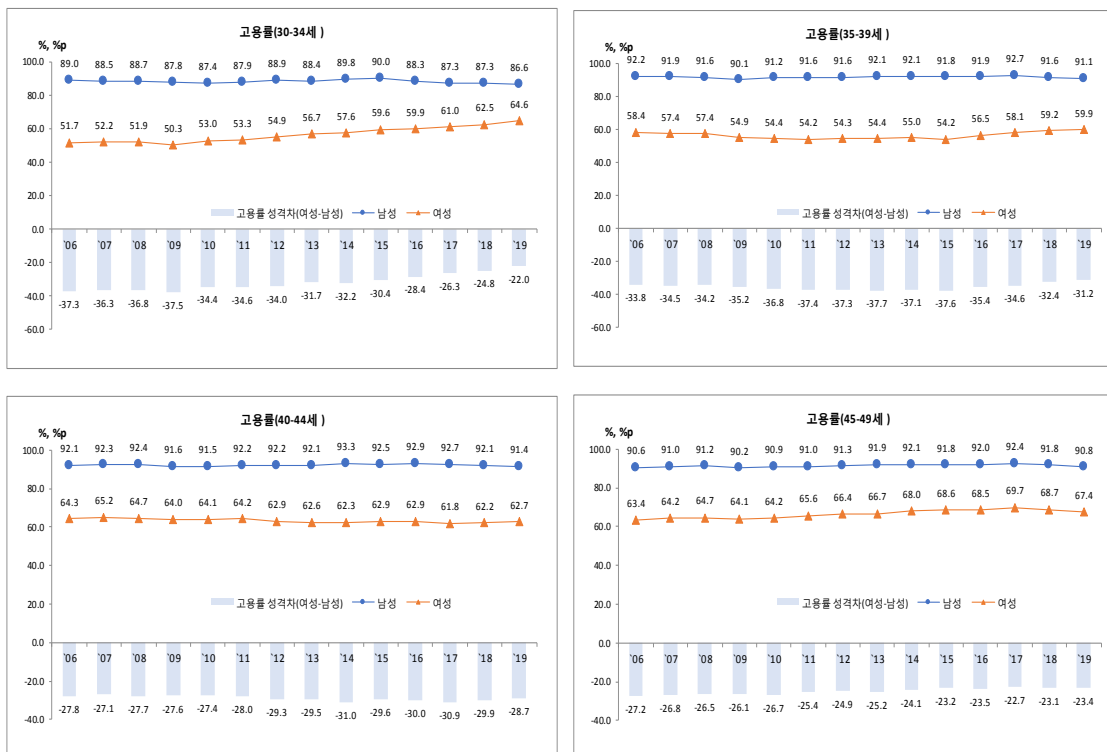
[그림 6-12] 연령별 성별 고용률 및 성격차(2019)



자료: 통계청, 경제활동인구조사. kosis.kr에서 2020. 4. 27. 인출.

- 고용률 성격차를 1차 기본계획 원년인 2006년부터 2019년까지 연령별로 보면 성격차축소 추이는 관측되나 축소폭은 연도별로 큰 차이가 없는 것을 확인할 수 있음.

[그림 6-13] 30~40대 5세 구간 연령별 성별 고용률 및 성격차(2006-2019)



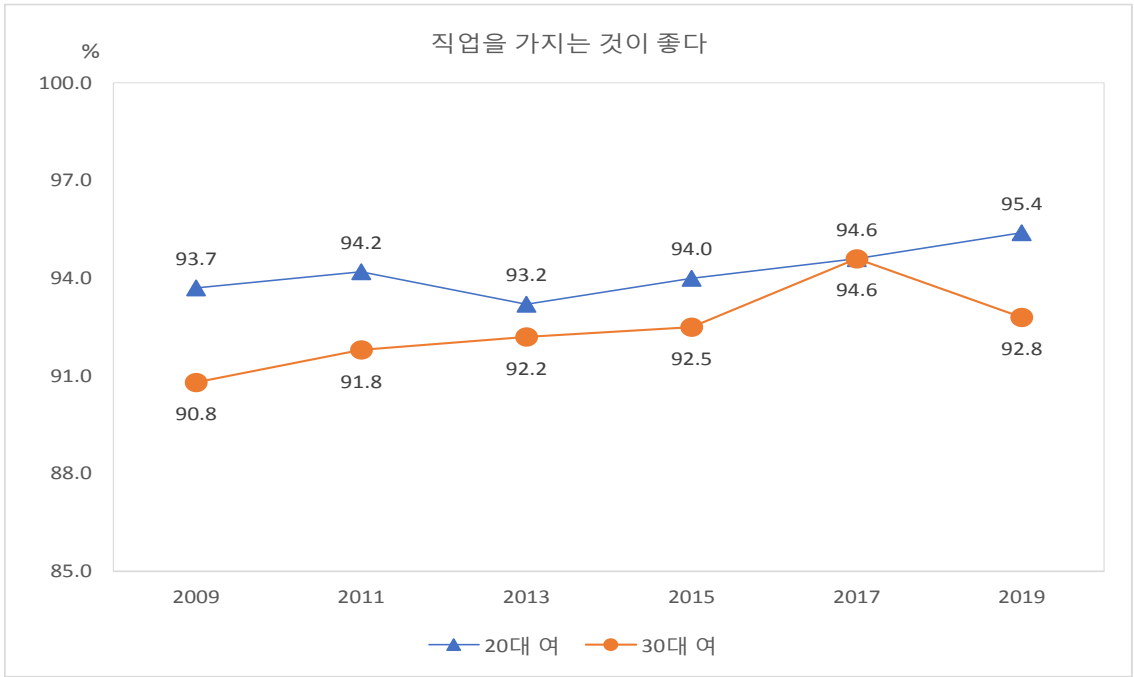
자료: 통계청, 경제활동인구조사. kosis.kr에서 2020. 4. 27. 인출.

3) 기존 정책의 한계

□ 2030 청년여성의 취업에 대한 의사는 상승하고 있으며 직업 유지 시기에 대해서는 가정일에 상관없이 유지하는 것이 좋다는 의향이 많아지고 있음.

○ 2030 청년여성의 ‘직업을 가지는 것이 좋다’에 대한 응답 비율은 20대는 2009년 93.7%에서 2019년 95.4%로 1.4%p 상승. 30대는 2009년 90.8%에서 2019년 92.8%로 2%p 상승

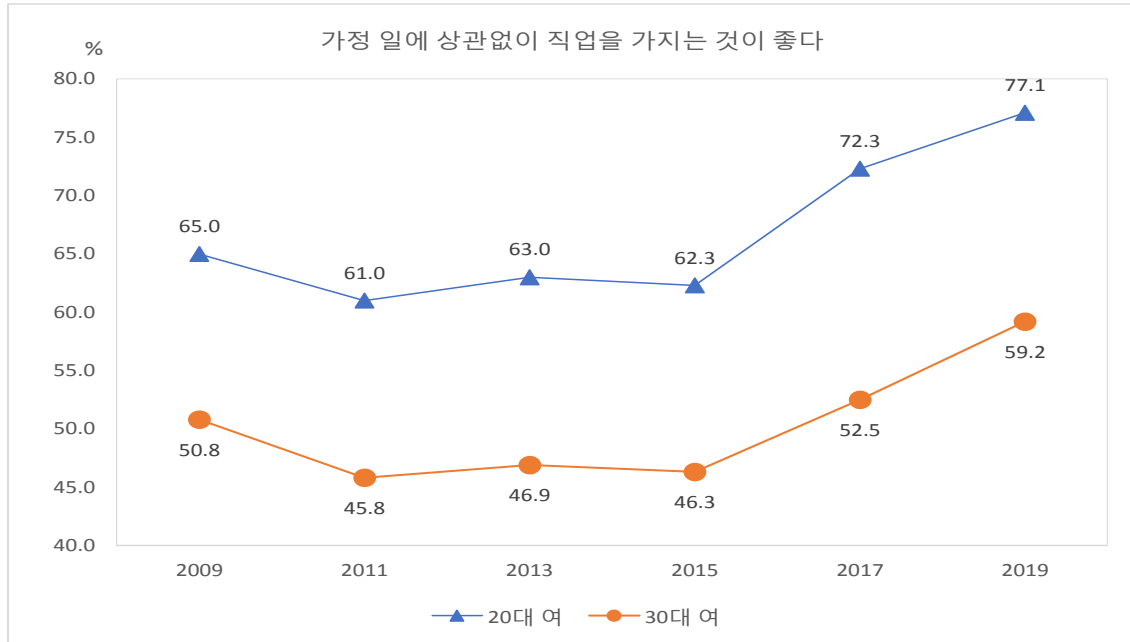
[그림 6-14] 20-30 여성의 취업에 대한 견해



주: 직업을 가지는 것이 좋다, 가정일에 전념하는 것이 더 중요, 모르겠다 중 선택 비율
자료: 통계청, 사회조사(격년 조사), kosis.kr에서 2020. 7. 6. 인출.

○ 2030 청년여성의 직업을 가지는 시기에 대해서는 ‘가정 일제 상관없이’가 차지하는 비율은 20대 여성은 2009년 65%에서 2019년 77.1%로 12.1%p 상승. 30대는 2009년 50.8%에서 2019년 59.2%로 8.4%p 상승

[그림 6-15] 20-30 여성의 취업에 대한 견해



주: 1) 직업을 가지는 것이 좋다는 선택한 응답자 대상
 2) 가정일에 관계없이, 출산전과 자녀 성장후, 자녀 성장후, 첫 자녀 출산전까지, 결혼전까지에서 선택한 비율
 자료: 통계청, 사회조사(격년 조사). kosis.kr에서 2020. 7. 6. 인출.

□ 청년여성들은 ‘경력단절 이후 재취업’ 보다는 ‘경력단절이 없는 경력유지 및 고용유지’를 선택함. 청년여성들의 고용유지를 위한 합리적인 선택은 결혼과 출산을 미루는 혹은 하지 않는 쪽으로 모아지고 있음.

○ 여성의 경력단절문제가 해소되지 않고 유지되는 중에 청년여성들은 남성에게는 없고 여성에게만 있는 ‘경력단절’ 자체가 낙인효과가 되어 경력단절 이후 재취업을 하더라도 경력단절 이전의 일자리 지위를 회복하지 못하는 것을 부모세대를 통하여 확인함.

- 오은진 외(2019)에 의하면 경력단절여성이 경력단절 이후 첫 재취업에 걸리는 기간은 평균 7.8년임. 7.8년이 경과한 후 재취업한 일자리는 경력단절 이전 일자리 특성에서 차이가 발생하는 것은 예측 가능한 결과임. 경력단절 전후 임금(소득)은 월 평균 27만 원이 감소하여 12.4% 격차가 발생함. 산업에서는 숙박 및 음식점업이 차지하는 비율은 7% 상승한 반면, 제조업이 차지하는 비율은 7.9% 하락함. 경력단절 전후 일자리 종사자 지위를 보면 경력단절 이전 상용근로자 비율은 83.4%로 경력단절 이후 비율은 55.0%로 28.4%p 하락함.

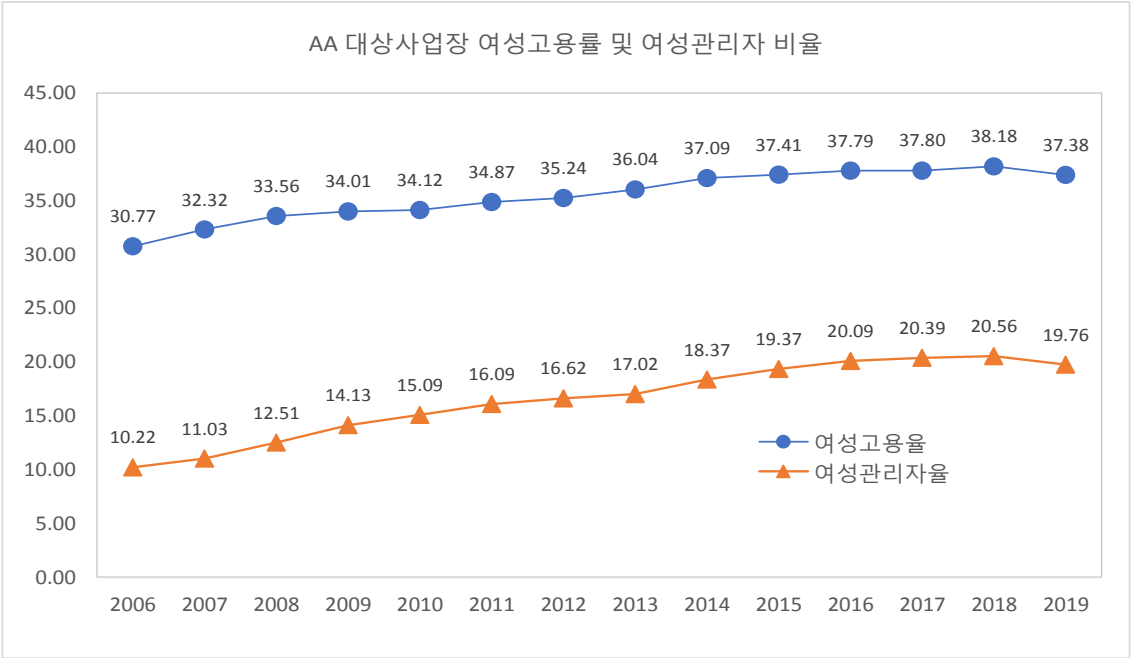
〈표 6-6〉 경력단절 후 첫 번째 일자리 변화

		경력단절 전(A)	경력단절 후(B)	B-A
임금(소득) (만 원)		218.5	191.5	-27.0
산업	숙박 및 음식점업(% , %p)	3.9	10.9	7.0
	제조업(% , %p)	17.1	9.2	-7.9
종사상 지위	상용근로자(% , %p)	83.4	55.0	-28.4
	임시 근로자(% , %p)	7.8	14.6	6.8
	고용원이 없는 자영업자(% , %p)	4.8	17.5	12.7

자료: 여성가족부 경력단절여성고과 보도자료, 2019년 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사 결과 발표(2020.2.12.) 재구성

- 정부가 여성고용 활성화와 여성관리자 비율 제고를 위해 도입한 2006년 적극적고용개선조치 대상 사업장의 여성관리자 비율은 2019년 기준 20% 미만임.
- 적극적고용개선조치 대상 기업의 여성고용률은 2006년 30.77%에서 2019년 37.38%로 6.61%p 상승. 여성관리자율은 2006년 10.22%에서 2019년 19.76%로 9.54% 상승. 2019년 여성고용률 및 여성관리자율이 전년 대비 하락한 것은 민간기업과 공기업에 비해 여성고용률 및 여성관리자율이 낮은 지방공기업이 2019년 전면 포함 제도 변화의 영향임.

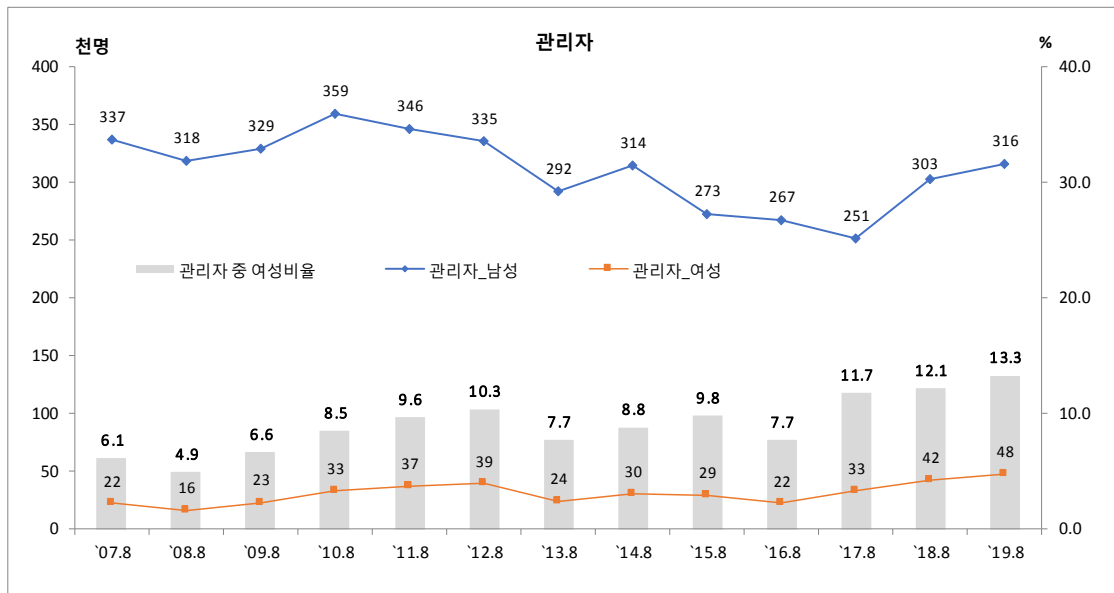
[그림 6-16] AA 대상 기업 여성고용률 및 여성관리자 비율



주: 연구자 재구성
자료: 노사발전재단. 2019 AA남녀근로자 현황 분석보고서.

- 한국표준직업분류 기준 관리자 비율은 20% 미만임. 2019년 여성이 13.3%로 100명의 관리자 중 여성은 13.3명에 불과함.

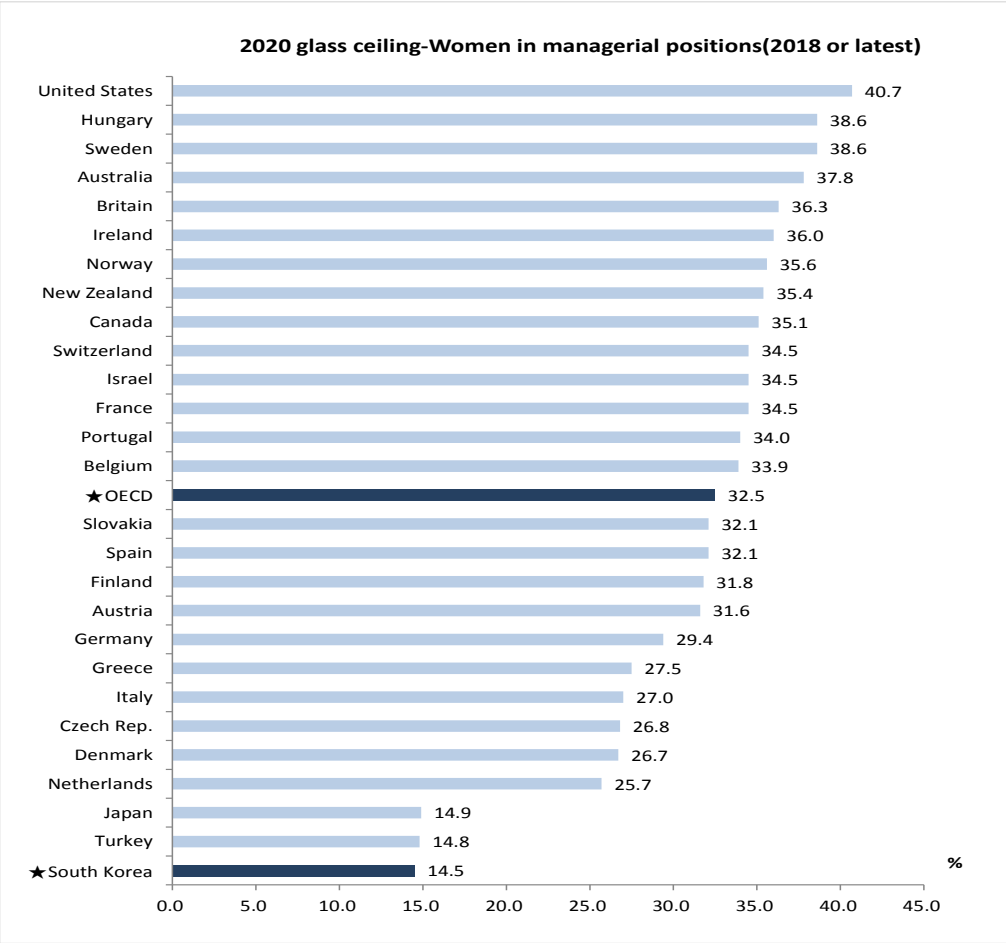
[그림 6-17] 관리자 여성 비율



자료: 통계청, 경제활동인구조사- 근로형태별부가조사 각 년도 (8월 기준), kosis.kr에서 2020. 7. 6. 인출.

- 한국 여성의 관리자 비율은 국가간 비교에서도 최하위임. 2020년 이코노미스트지가 OECD 국가 대상으로 발표하는 유리천장 지수 중 한국의 '여성관리자 비율'은 14.5%로 비교 대상 국가 27개 국가 중 최하위임.

[그림 6-18] 2020년 발표 유리천장지수 - 관리자 여성 비율



자료: Economist(<https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/04/iceland-leads-the-way-to-womens-equality-in-the-workplace?fsrc=scn/tw/te/bl/ed/dailycharticelandleadsthewaytowomensequalityintheworkplacegraphi>cdetail에서 2020. 7. 19. 인출)에 기초하여 연구자 재구성

□ 상장법인 전체 여성임원 비율은 2020년 4.5%이고 상장법인 전체 기업 중 여성임원을 선임한 기업 비율은 33.5%임.

○ 여성임원을 한명 이상 선임해야 하는 자산총액 2조 이상 기업 중 여성임원 비율은 2020년 4.5%로 전체 상장법인 여성임원 비율 4% 보다 0.5%p 높음.

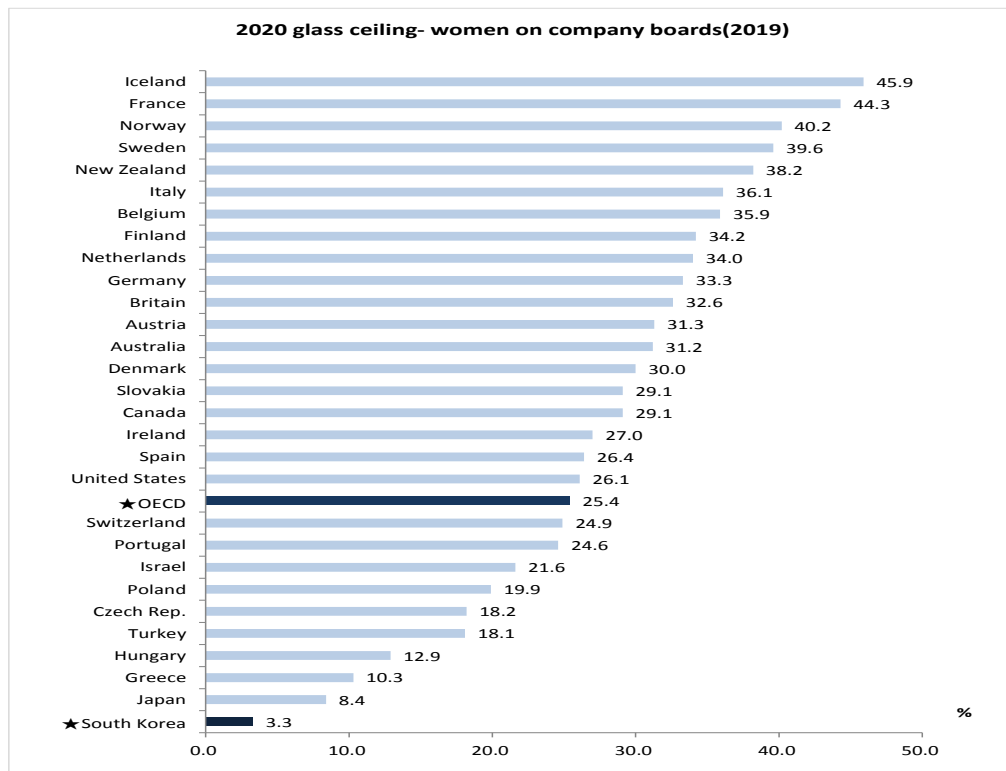
〈표 6-7〉 성별 임원 및 여성 임원 선임 기업 현황

구분	연도	성별 임원 현황			여성 임원 선임 기업 현황		
		계	남	여	계	선임	비선임
상장법 인전체	'19	29,794 (100)	28,595 (96.0)	1,199 (4.0)	2,072 (100)	665 (32.1)	1,407 (67.9)
	'20	30,797 (100)	29,402 (95.5)	1,395 (4.5)	2,148 (100)	720 (33.5)	1,428 (66.5)
	증감	1,003 (0.0)	807 (-0.5)	196 (0.5)	76 (0.0)	55 (1.4)	21 (-1.4)
자산총 액 2조 이상 기업	'19	8,654 (100)	8,334 (96.3)	320 (3.7)	142 (100)	85 (59.9)	57 (40.1)
	'20	8,749 (100)	8,352 (95.5)	397 (4.5)	147 (100)	98 (66.7)	49 (33.3)
	증감	95 (0.0)	18 (-0.8)	77 (0.8)	5 (0.0)	13 (6.8)	-8 (-6.8)

자료: 여성가족부 여성인력개발과 보도자료(2020.6.29.), 상장법인 전체 성별 임원 현황 조사결과 발표.

□ 한국 여성의 이사회 임원 비율도 관리자 비율과 동일하게 국가간 비교에서도 최하위임. 2020년 이코노미스트지가 OECD 국가 대상으로 발표하는 유리천장 지수 중 한국의 '여성관리자 비율'은 3.3%로 비교 대상 국가 27개 국가 중 최하위임.

[그림 6-19] 2020년 발표 유리천장지수 -이사회 임원 여성 비율



자료: Economist(<https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/04/iceland-leads-the-way-to-womens-equality-in-the-workplace?fsrc=scn/tw/te/bl/ed/dailycharticelandleadsthewaytowomensequalityintheworkplacegraphi>cdetail에서 2020. 7. 19. 인출)에 기초하여 연구자 재구성

- 2030세대 청년여성들의 삶에서 ‘일’은 가장 중요한 청년기 과업임이 확인됨(김은지 외, 2019a). 한국에서 청년남성은 일과 결혼 중 하나를 선택해야 하는 상황을 경험하지 않음. 2020년 시점 청년여성들이 부모세대처럼 여성이 일과 결혼 중 양자택일을 해야 하는 상황이라면 일을 선택하겠다는 의사에 국가 사회가 답을 해야 하며 이는 4차 저출산기본계획을 통해 구현되어야 함.

다. 정책 추진 기본방향

- 일을 우선하는 2030 청년여성들의 요구에 대응하여 노동시장 성차별 해소를 기본 방향으로 제시함.
 - 제3차 저출산고령사회기본계획의 재구조화에서 노동시장 문제를 저출산 대책으로 계획에 포함시키기 시작한 것을 기반으로 4차 기본계획에서는 노동시장 성차별 해소를 위한 근본적인 해결을 위한 정책이 필요함.
- 공정하고 차별없는 일터
 - 노동 시장 진입단계 공정성 실현
 - 면접 단계 공정성 확보 및 채용 성차별 지표 마련
 - 성평등 조직 인프라 및 환경 조성
 - 채용·고용·임금의 성별 현황 공개 성평등공시제 도입 및 기업 의사결정의 성별 다양성 확보
 - 경력단절로 인한 성 격차 예방 및 개선
 - 여성의 경력단절 예방 및 경력단절 후 재취업 지원 강화
 - 관리자급 이상 기업의 핵심인력에서의 성별 균형 실현
 - 적극적고용개선조치 대상 사업장 임금 및 채용 현황 공개를 통한 하위직급 집중 여성고용 구조 개선
- 안전하고 존중받는 일터
 - 고용상 성차별·성희롱 피해자 보호 강화
 - 성차별·성희롱 법적 의무 대상 개선
 - 사각지대 없는 여성노동권 확보를 통한 고용안전망 강화
 - 5인 미만 사업장 근로기준법 확대, 초단시간 근로자 노동권 보장, 산재보험 적용 특수고

용형태종사근로자 근로기준법 적용 등

○ 저평가 여성집중 일자리 개선

- 정부 재원 지원 돌봄노동 성인지적직무평가를 통한 임금구조 개선, 가사노동자 보호 법제화, 한국표준직업분류 단순노무종자사 직업명 개정

○ 고용상 성차별 권리구제 강화

- 노동위원회 성차별·성희롱 구제 절차 신설 및 징벌적 손해배상 도입을 통한 고용상 성차별 처벌 강화

□ 성평등 노동 정책 추진 체계 강화

○ 성평등 노동 추진체계 및 전담인력 강화

- 노동위원회 성평등 노동정책 총괄 기능 강화 및 지방노동청 고용평등과 부활
- 지역 성희롱성차별 전문위원회 실효성 강화
- 고용평등전담 근로감독관 배치 및 전문성 강화

○ 고용상 분쟁의 예방과 자율적 해결 민관협력 체계 강화

- 민간고용평등상담실 운영비 현실화 및 지역 기반 상담 효율화를 위한 개소수 확대
- 고용상 성차별·성희롱 의심 사업장 선제적 예방을 위한 민관 협력 강화

○ 성평등 노동관계법 개선

- 경력단절여성 등 경제활동촉진법 전부 개정
- 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법에서 남녀고용평등법으로 분리

라. 과제제안

1-1. 공정하고 차별없는 일터

1-1-1. 채용절차법 개정을 통한 공정한 채용 확립

□ 면접 단계 공정성 확립

○ 외부 면접 위원 구성시 기업 유관 기관 소속 및 출신자수 적정 비율 제시

- ※ 지방자치단체 산하 지방공기업의 경우 외부면접위원이 해당 지역의 유관기관 소속이 다양한 인재 채용 제약

○ 면접시 면접 위원이 지켜야 하는 의무와 면접 채용 후보자 권리 공지

- ※ 채용절차법에 근거하여 면접 가이드라인 제작 및 배포

□ 채용 성차별 지표 마련

- 동종업계 대비 또는 고용형태별 채용성비 등 통계적 격차 등을 활용한 판단지표 마련
 - ※ 미국 EEOC 소수집단 지원자 대비 합격자 비율이 다수집단 지원자 대비 80%(4/5)에 미치지 못할 경우 입사기준이나 절차에 ‘간접차별’ 혐의가 있는 것으로 판단(성평등노동시장분과위원회 11차 회의 자료)

1-1-2. 성평등공시제 신설

□ 공공기관 및 지방공기업, 자본시장법상 대상 성평등공시제 신설

- (내용) 채용, 승진, 임금 기업별 성별 분리 통계 및 최종 면접 위원 성비 공개 등
- (방법) 공공기관은 알리오, 지방공기업은 클린아이 경영공시. 자본시장법 대상 기업은 금융감독원 Dart 사업보고서를 통하여 공시
- (활용) 기업의 경영공시를 종합적으로 조사 분석, 양성평등의 날 성별 임금 현황과 주요 지표 결과 발표, 국민연금 운영 책임 투자펀드 주주권 행사 고려 요소로 반영 등

1-1-3. 성평등한 조직을 위한 이사회 성별 다양성 지원

□ 자본시장법상 대상 기업 여성임원할당제도 조기 안착 지원

- 기업 맞춤형 내부 여성임원 양성 및 외부 여성인재활용 컨설팅 제공
- 비상근, 상근, 등기 임원 등의 임원 유형별 현황 공표

□ 여성대표성 국민연금의 ESG(환경·사회·지배구조) 평가 반영

- 국민연금의 ESG(환경·사회·지배구조) 평가지표, 사회(S) 이슈 「인적자원관리 및 인권」 지표에 여성대표성 추가

〈표 6-8〉 국민연금 ESG 평가지표

구분	이슈	평가지표
환경 (E)	기후변화	온실가스관리시스템, 탄소배출량, 에너지소비량
	청정생산	청정생산관리시스템, 용수/화학물질 사용량, 화학물질/대기오염/폐기물배출량
	친환경 제품개발	친환경제품 개발목표 및 프로세스, 친환경특허, 친환경(제품) 관련 인증, 제품환경성 개선
사회 (S)	인적자원관리 및 인권	급여, 복리후생비, 고용, 조직문화, 근속연수, 인권, 노동관행
	산업안전	보건안전시스템, 안전보건경영시스템 인증, 산재다발사업장

구분	이슈	평가지표
	하도급거래	거래대상 선정프로세스, 공정거래자율준수 프로그램, 협력업체 지원활동, 하도급 법준수
	제품안전	제품안전시스템, 제품안전경영시스템 인증, 제품 관련 안전사고 발생 여부
	공정경쟁 및 사회발전	내부거래(또는 CSR) 위원회 설치, 공정경쟁 저해행위, 소비자보호, 사회발전
지배구조 (G)	주주의 권리	경영권 보호장치, 주주의권 수렴, 주주총회 공시
	이사회 구성 및 활동	CEO/이사회회장 분리, 이사회구조의 독립성, 이사회외 사외이사 구성, 이사회 활동, 보상위원회 설치 및 구성, 이사보수정책
	감사제도	감사위원회 및 사외이사비율, 장기재직감사 비중, 비감사 용역비중
	관계사 위험	관계사 우발채무 비중, 관계사 매출(매입) 거래비중
	배당	중간/분기배당 근거마련, 총주주수익률(TSR), 최근 3년간 배당지급여부, 과소배당 여부

자료: 국민연금공단. (2019). 2019 국민연금기금 수탁자 책임 활동 보고서, p.11.

1-1-4. 경력단절지원 사업의 사각지대 해소 및 경력단절 후 재취업 지원 강화

□ 특수고용형태 및 프리랜서 대상 경력단절예방 및 직무향상 직업교육훈련 제공

- 2017년부터 시작된 경력단절예방* 사업의 재직자 범위를 사업체 소속 여성근로자에서 특수고용형태 및 프리랜서까지 확대

※ 경력단절예방사업 : 경력단절예방상담, 직장적응 및 복귀 프로그램을 통한 여성고용유지지원, 직장문화개선 교육 및 직무컨설팅 등을 통한 직장문화개선, 지역사회 협력망 구축 등을 통해 경력단절 예방을 지원하는 사업

- ‘국민내일배움카드제’와 형평성 고려 새일센터 직업교육훈련의 사업자 등록증이 없는 특수형태근로자 및 프리랜서 업종 확대 및 매출액 기준 조정※

- 2020년 1월부터 ‘국민내일배움카드’ 대상자는 직업훈련을 희망하는 모든 국민으로 특수형태근로종사자·자영자 뿐만 아니라 실업과 재직 간 변동에 관계 없이 참여 가능(고용노동부 인적자본개발과, 2019. 11. 19.)

- 새일센터의 비취업 경력단절여성 대상 직업교육훈련은 강사 등 프리랜서 일자리 관련 다수, 새일센터를 통해 직업교육훈련을 받아 프리랜서 전문직으로 일하는 여성취업자들 대상으로 직무향상 교육 제공 필요

※ 현재 새일센터 직업교육훈련은 산재보험 대상 특수형태근로자가 연간 매출액 4천8백만 원 미만인 경우 가능

□ 경력단절여성 재취업 지원 효율화를 위한 인턴 사업 개선

- 경력단절여성 욕구와 특성을 반영한 새일여성인턴 유형 다양화 및 고도화

- 2010년부터 새일여성인턴은 6개월 취업연계형 단일유형으로 추진되어옴. 경력단절여성의 욕구와 중앙부처의 다양한 유형을 반영하여 기간과 유형을 다양화할 필요가 있음.

○ 새일여성인턴 사업 참여 기업 다양화를 위한 기업 지원금 제고

- 현재 새일여성인턴 사업은 취업연계형으로 인턴 종료 후 취업률은 95%~97%임.

〈표 6-9〉 새일여성인턴연도별 취업률

연도	2015	2016	2017	2018
인턴종료후 취업률	94.6%	95.5%	97.1%	96.1%

자료: 여성가족부. (2018). 2018년도 양성평등정책 연차보고서, p.128.

- 새일여성인턴 사업에 대한 사업 성과는 10년 추진으로 확인되었으나 새일여성인턴 참여 기업 및 인턴참여자에 대한 지원금은 총 300만 원으로 2010년 사업 추진 이후 2020년까지 동일함. 새일여성인턴 기업 지원금은 정부 인턴 사업 기업 지원금과 비교하여 상향될 필요가 있음. 이는 새일여성인턴 사업에 다양한 기업이 참여할 수 있는 유인이 될 것임.

□ 여성 창업지원 지원을 위한 창업컨설팅 확대 및 창업 자금 지원 개선

○ 창업상담사 확대 배치 및 창업 분야 특화

- 경력단절여성 대상 창업지원은 2017년부터 새일센터에 창업상담사를 배치하면서 본격화, 현재 158개 새일센터 중 30개 센터에 배치에서 추가 배치 필요
- 창업상담 분야를 기존 여성 다수 창업 분야인 서비스업 뿐만 아니라 기술 및 벤처 창업 등까지 상담이 가능하도록 창업 분야별 특화 창업상담사 확보 및 배치

○ 새일센터 창업 과정 수료자들의 창업 지원 개선

- 창업 컨설팅은 창업 직전 단계까지 컨설팅으로 실질적으로 창업 자금 지원금등의 수단은 없음. 정부 지원 창업 자금 중 새일센터 창업 자금을 일정 부분 할당하여 지원하는 것 필요. 주요 정부 지원 창업 자금 수혜기업 중 여성이 차지하는 비율은 10% 미만임. 10% 이상 할당될 필요가 있음.
- 새일센터 창업자들 뿐만 아니라 창업 자금 결정의 심사위원들이 남성 중심으로 여성들의 서비스 창업에 대한 이해가 부족함. 정부 창업 자금 결정 위원회에 성별 다양성 필요

〈표 6-10〉 R·D·금융 등 여성기업 지원 현황

(단위 : 개사, 억 원, %)

구분	'18년				'19년			
	전체		여성기업		전체		여성기업	
	기업수	금액	기업수 (비중)	금액 (비중)	기업수	금액	기업수 (비중)	금액 (비중)
R·D	10,455	10,353	659 (6.3)	509 (4.9)	9,044	11,268	841 (9.3)	658 (5.8)
보증	465,155	522,977	116,757 (25.1)	31,109 (5.9)	608,231	779,244	180,008 (29.6)	112,303 (14.4)
정책자금	17,475	44,150	2,135 (12.2)	4,675 (10.6)	15,865	43,580	1,970 (12.4)	4,830 (11.1)
투자	1,321	34,249	106 (8.0%)	2,290 (6.7%)	1,608	42,777	117 (7.3)	2,783 (6.5)

자료: 송수환, (2020), 여성기업지원에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서. 산업통상자원중소벤처기업위원회.

□ 경력단절예방 및 경력단절여성 재취업 지원 기반 개선

○ 중앙새일센터 위상 제고

- 158개 새일센터의 운영을 지원하는 조직은 중앙새일센터(중앙경력단절여성지원센터) 설치 운영 중임(2017년 경력단절여성등의 경제활동촉진법, 제13조의 2 중앙경력단절여성지원센터). 법에 근거한 조직이나 민간위탁사업으로 1년 단위로 사업 공모를 함.
- 새일센터 사업의 안정적 추진을 위한 총괄 센터로서 조직 위상 제고와 지역 새일센터에 대한 안정적이고 체계적인 지원을 위해서는 중앙경력단절여성지원센터의 총괄기능을 강화하고, 예산과 인력을 확충하는 방안 필요
- 이를 위해 가칭 '한국여성경제활동진흥원' 등 별도 기관을 설립하는 방안과, 여성가족부 산하 기관으로 편입하는 방안을 제시함.

1-1-5. 적극적고용개선 조치 실효성 제고를 위한 제도 개선

□ 성별 임금 현황 및 채용 성비 공개

○ 직급별 성별 임금 현황 수집 자료 공개 및 성별 임금 격차 원인 및 개선을 위한 계획서 제출 의무화

- ※ 현재 자본시장법 대상인 주권상장법인과 공기업은 성별 임금 현황 공개
- ※ 성별 임금 격차 개선 계획 수립을 위해서는 고용률 기준과 같은 성별임금 격차 기준 제시 필요

○ 근로자 정보에 직급별 채용성비 공개

- ※ 2014년부터 300인 이상 기업은 '고용형태공시제'으로 고용현황 공개

○ 현행 동종산업 70% 여성고용률 기준 개선

- 현행 동종산업 70% 기준률은 산업내 여성고용률로서 산업별 여성 분포가 특정 산업에 집중되어 한국 노동시장의 고착화된 업종간 성별 분리를 개선하는 데 한계가 있음. 이는 AA제도가 2006년부터 시행되어 왔지만 여성관리자 비율 개선이 더딘 것의 원인이기도 함.

※ 여성고용률 평균의 70% 동종산업의 평균을 이용하는 방식은 표준편차가 작은 업종의 경우 여성고용비율이 낮아도 시행계획서 제출 기업에 해당이 안될 가능성이 있음. 중공업에서의 여성관리직 평균의 70%는 2016년 상의 자료에 따르면 0.21%에 불과하며 석유화학공업에서는 1.07%이다. 이러한 완화된 기준이 적용될 경우, 미달 기업에 해당되지 않게 되며 결국 과거의 차별이 제대로 시정되지 않게 됨(이주희, 2017).

1-2. 안전하고 존중받는 일터

1-2-1. 고용상 성차별·성희롱 피해자 보호 강화 및 확대(저출산고령사회위원회, 2020)

□ 고용상 성차별·성희롱 법적 의무 대상 사용자 및 행위자 확대

○ 고용상 성차별·성희롱 피해자 보호 강화를 위해 법적 의무 대상자를 사업주에서 사용자로 확대

- (법적 의무대상 확대) 법인의 대표이사 등 실질적 사업경영자에 의한 성차별과 성희롱으로부터 근로자 보호 강화, 성차별 금지 및 성희롱 예방 의무주체를 ‘사용자’*로 확대(현행: 사업주)

※ 【유사입법례】 「근로기준법」 상 사용자 정의(제2조 제1항 제2호)는 ‘①사업주, ②사업경영담당자, ③기타 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자’를 포괄

○ 성희롱 행위자에 ‘고객 등’을 추가(현행 사업주 상급자 또는 근로자)하여 고객 등에 의한 성희롱 금지 명시

□ 특수형태근로종사자 성희롱 피해 보호 및 벌칙 강화

○ 산재보험료 적용 대상 특수형태근로종사자(사업주 제외) 성희롱 피해 구제

※ 산재보험료 적용 대상 특수형태근로종사자 : ① 보험설계사 ② 골프장캐디 ③ 학습지교사 ④ 레미콘기사 ⑤ 택배기사 ⑥ 퀵서비스기사 ⑦ 대출모집인 ⑧ 신용카드회원 모집인 ⑨ 대리운전기사 <2020.7월 적용> ⑩방문 판매원 ⑪대여제품 방문 점검원 ⑫방문 교사 ⑬가전제품 설치기사 ⑭상시 근로자 300인 미만 사업주 ⑮1인 자영업자

○ 성희롱 피해자 보호 의무가 있는 사업주가 성희롱을 할 경우 처벌(현행 : 1천만 원 이하 과태료)을 강화하여 성희롱 예방 강화

1-2-2. 여성노동자 노동권 사각 지대 해소

□ 근로기준법 적용 확대

- 근로기준법 5장 조항 등 5인 미만 사업장 적용 제외 조항 전면 확대, 근로기준법 5인 미만 사업장 적용 제외 삭제는 2017년 여성일자리 대책으로 2019년 1월부터 남녀고용평등법은 1인 이상 사업장까지 적용 대상 확대됨. 2017년 여성일자리 대책에 근거하여 근로기준법도 5인 미만 사업장에 대해서 전면 확대될 필요가 있음.

〈표 6-11〉 근로기준법 5장 여성과 청년 조항 중 4인 이하 사업장 적용 제외 조항

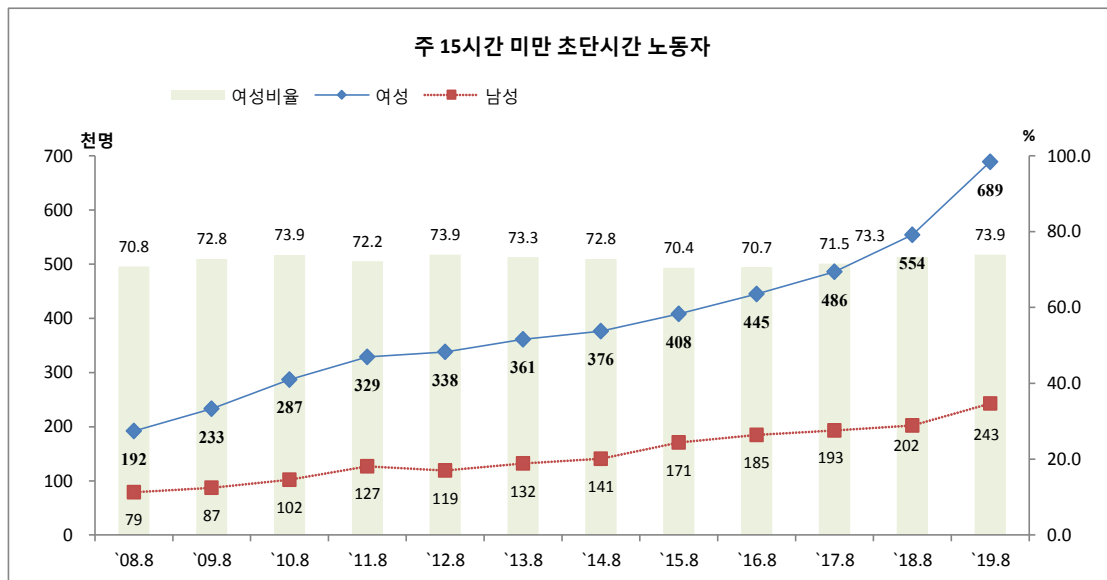
영역	조항
사용 금지	제65조② 사용자는 임신부가 아닌 18세 이상의 여성을 제1항에 따른 보건상 유해·위험한 사업 중 임신 또는 출산에 관한 기능에 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다.
야간근로와 휴일근로의 제한	제70조① 사용자는 18세 이상의 여성을 오후 10시부터 오전 6시까지의 시간 및 휴일에 근로시키려면 그 근로자의 동의를 받아야 한다.
생리휴가	제73조 사용자는 여성 근로자가 청구하면 월 1일의 생리휴가를 주어야 한다.
육아 시간	제75조 생후 1년 미만의 유아(乳兒)를 가진 여성 근로자가 청구하면 1일 2회 각각 30분 이상의 유급 수유 시간을 주어야 한다.

자료: 법제처, 국가법령정보센터. law.go.kr에서 2020. 4. 27. 인출

○ 주 15시간 미만 초단시간 근로자 근로기준법 적용 및 사회보험 가입 의무화

- 주 15시간 미만 근로자 중 여성은 70% 이상임. 초단시간근로자의 노동권 보장의 사각지대 해소가 필요함.

[그림 6-20] 주 15시간 미만 초단시간 근로자 현황



자료: 통계청, 경제활동인구조사- 근로형태별부가조사 각 년도, kosis.kr에서 2020. 7. 6. 인출.

- 초단시간 근로자에게 적용 제외인 주휴수당 및 연차유급 휴가, 퇴직급여 등 적용할 필요가 있음.
- 주15시간 미만 초단시간 근로자는 국민연금과 건강보험의 직장가입자 대상이 아니며 고용보험은 3개월 이상 계속근로시 당연 가입대상임. 주15시간 미만 초단시간 근로가 단속적 근로인 것을 감안하면 3개월 고용유지는 고용보험 가입의 장벽이 될 수 있음.

〈표 6-12〉 주15시간 미만 초단시간 근로자 사회보험 가입 현황(2019.8)

(단위 :%)

		국민연금		건강보험		고용보험	
		가입안함	직장가입	가입안함	직장가입자	가입안함	가입함
여성	15시간 미만	92.0	1.1	5.0	1.6	97.8	2.2
	15시간 이상	22.5	70.6	1.1	76.1	28.1	71.9
	전체	27.7	65.4	1.4	70.5	33.8	66.2
남성	15시간 미만	92.8	1.7	3.2	3.1	97.5	2.5
	15시간 이상	19.9	74.3	1.0	81.6	23.7	76.3
	전체	21.5	72.7	1.0	79.9	25.4	74.6

주: 국민연금은 특수직역 연금 가입 포함
 자료: 통계청, 경제활동인구조사- 근로형태별부가조사 각 년도 (2019. 8월 기준). kosis.kr에서 2020. 7. 6. 인출.

1-2-3. 여성집중 일자리 개선

□ 정부 재원 지원 돌봄 노동 일자리 성인지적 직무평가 도입

○ 정부의 사회서비스 제공 범위가 확대됨에 따라 관련 정부 재정이 투입되는 돌봄노동 일자리는 2000년대 중반 부터 여성집중 일자리로 매년 증가하였으나 경력 산정 등이 되지 않아 해당 종사자들의 노동이 저평가되는 현상 반복

※ 최세림·정세은(2019)은 한국의 여성포화노동(여성집중일자리)의 경우 기존 직무평가를 기준으로 평가하였을 때 ①자격요건에 대한 저평가 ②책임에 대한 저평가 가능성 발견, ‘여성포화직종이 가지는 일의 특성들’의 가치를 적절히 평가해 줄 수 있는 전통적 직무평가를 도구 개선을 제안함. 관련 연구로 ILO(2008), ‘promoting equity’ 참고함.

□ 가사서비스 노동자의 노동자성 인정 및 필수노동자 대상 포함

○ 1세대 특고·프리랜서 노동자로서 가사노동자들은 가장 오래된 직업임에도 노동자성을 인정받지 못한 것에서 받은 불이익이 큼. 한국은 1953년 근로기준법의 11조¹¹⁾ 1항의 ‘가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다’에 근거하여 근로기준법 대상에서 제외되어 왔고 이에 따라 노동자로서 갖는 권리에서도 배제되어 옴.

11) 근로기준법 제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.

- ILO는 2011년 189호 가사노동자협약 (Domestic Workers Convention, no.189)을 채택. 한국 가사노동자들은 2011년 ILO 가사노동자협약 채택을 계기로 가사노동자들의 노동자성 인정을 최근 10년간 강력히 요구

○ 가사 노동자의 권익보호를 위한 가사노동 제도화 추진 실현

※ 2020년 7월 7일 국무회의에서 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제정안을 심의·의결 함(고용노동부 고용문화개선정책과 보도자료, 2020. 7. 7.).

- 정부는 코로나19 대유행의 필수노동자 대상에 의료, 돌봄, 택배, 청소미화원 등에 가사노동자를 명시적으로 포함할 필요가 있음.

□ 한국표준직업분류 대분류 ‘단순노무종사자’ 직업명 개선

- Covid19 대유행으로 인한 도시 락다운(lockdown) 상태에서도 전 세계적으로 필수노동자(essential worker)의 이동은 자유로웠음. 필수노동자 군에 속하는 직업은 가정내노동자(domestic worker), 청소노동자, 택배노동자 등으로 이들 노동자들은 국가와 사회를 유지시키는 근간임이 증명됨.

※ 프랑스, 크리스티안 토비라 전 법무부 장관(4월 13일) “간호사, 간호 조무사, 출납원, 교사, 개인 비서, 청소 직원 : 사회를 계속 발전시키는 여성들입니다!” 여성이 간병인의 91 %, 초등학교 교사의 83 %, 간호 직원의 90 %, 계산원의 90 % 및 가정 도우미의 97%를 차지, 이들 직업은 현 코로나 상황에서 필수적인 업무를 수행하고 있으나 사회적으로 인정받지 못하고 보수 역시 적다(Le monde, 2020. 5. 8.).

- 한국 상황도 다르지 않음. Covid19 대유행 기간 동안 택배물량은 폭증했으며 청소노동자들 중에서도 병원의 방역을 마무리하는 병원청소노동자, 면회가 허락되지 않은 요양원의 간병인들 또한 필수노동자(essential worker)임.
- 이들 직업군은 한국의 직업분류에 의하면 ‘단순노무종사자’(영문, elementary occupations)로 통칭되어 이들의 노동이 저평가되는 기제로 작용함. 단순노무자 직업군 종사 비율이 높은 여성은 직업명에서부터 노동이 저평가되는 불합리에 노출됨.
- ILO 직업분류 중 elementary occupations에 해당하는 직업이 한국 표준직업분류의 단순노무자 직업과 동일함. elementary의 한국어 뜻은 ‘1. 초보의, 초급의 2. 기본적인, 근본적인 3. 아주 쉽고 간단한’¹²⁾인데 한국에서는 단순노무로 해석한 것임.

12) 네이버 어학사전, https://dict.naver.com/search.nhn?dicQuery=Elementary&query=Elementary&target=dic&ie=utf8&query_utf=&isOnlyViewEE에서 2020. 7. 19. 인출.

〈표 6-13〉 ILO 직업분류 대분류(ISCO-08)

① Managers	⑥ Skilled agricultural, forestry and fishery workers
② Professional	⑦ Craft and related trades workers
③ Technicians and associate professionals	⑧ Plant and machine operators, and assemblers
④ Clerical support workers	⑨ Elementary occupations
⑤ Service and sales workers	⑩ Armed forces occupations

자료: ILO(2012), International Standard Classification of Occupations ISCO-08

○ 한국표준직업분류 대분류 9개 직업명은 직업의 우위를 정하는 것이 아닌 직무를 특정한다고 볼 수 있음. 단순으로 묶일 수는 없으며 직업 내에서 숙련에 따라 고숙련자 저숙련자로 분류될 수는 있음.

〈표 6-14〉 한국표준직업분류 7차 대분류 단순노무자에 속하는 필수노동 직업

	단순노무 종사자
91	건설 및 광업 관련 단순 노무직
910	건설 및 광업 단순 종사자
92	운송 관련 단순 노무직
921	하역 및 적재 단순 종사자
922	배달원
93	제조 관련 단순 노무직
930	제조 관련 단순 종사자
94	청소 및 경비 관련 단순 노무직
941	청소원 및 환경미화원
942	건물 관리원 및 검표원
95	가사·음식 및 판매 관련 단순 노무직
951	가사 및 육아 도우미
952	음식 관련 단순 종사자
953	판매 관련 단순 종사자
99	농림·어업 및 기타 서비스 단순 노무직
991	농림·어업 관련 단순 종사자
992	계기·자판기 및 주차 관리 종사자
999	기타 서비스 관련 단순 종사자

자료: 통계청, 통계분류포털, kssc.kostat.go.kr에서 2020. 4. 27. 인출

1-2-4. 고용상 성차별 권리구제 도입

□ 노동위원회의 성차별·성희롱구제 절차 신설

- 여러 기관에서 성차별·성희롱 구제와 사건 처리가 각기 이루어지고 있으나, 각 제도가 가진 한계로 인해 실질적인 성차별 구제와 시정 효과 미흡함.
- 노동위원회는 기간제법에 따라 2007년 7월부터 비정규직에 대한 차별시정제도를 운영하고 있음. 근로자가 차별적 처우를 받은 경우 노동위원회를 통해 시정을 받을 수 있게 됨(김은지 외, 2020).
- 따라서 남녀고용평등법 위반의 성희롱·성차별 제도와 관행에 대한 시정, 조정 및 중재 제도를 노동위원회에 신설할 필요가 있음(김은지 외, 2020).

※ 고용상 성차별, 직장내 성희롱 피해 근로자에 대한 노동위 구제절차 도입(제 53회 국무회의 심의·의결, 10월 20일)(고용노동부 여성고용정책과 보도자료, 2020. 10. 20.)

□ 고용상 성희롱·성차별에 대한 징벌적 손해배상 도입

- 2014년 9월부터 기간제법 및 파견법에 금전배상 명령제도 시행, 노동위원회는 2015년 6월 최초로 반복적이고 고의성이 명백한 비정규직에 대한 차별적 처우에 대해 손해액의 2배(4,491천 원)을 파견근로자에 지급하라는 명령을 함.
- 고용상 성희롱·성차별에 대해서도 징벌적 손해배상을 담은 법안이 20대 국회에 상정된 바 있음. 서형수 의원이 대표발의한 남녀고용평등법과 노동위원회법 개정(2017.7.4.)에서 징벌적 손해배상제도를 제시함. 배상액은 차별로 인한 근로자에게 발생한 손해액을 기준으로 결정하나, 노동위원회는 사업주의 근로자에 대한 명백한 고의가 인정되거나 반복된 차별에 대해 손해액을 기준으로 3배를 넘지 않는 범위에서 명령할 수 있는 내용을 담음(김은지 외, 2020).

1-3. 성평등 노동 정책 추진 체계 강화

1-3-1. 성평등노동 추진체계 및 전담인력 강화

□ 중앙부처 성평등 노동정책 총괄 기능 강화

- 고용노동부 중앙에 성평등 노동정책 총괄 부서 부활이 필요함. ‘여성고용정책과’ 업무는 2002년 육아휴직이 남성근로자까지 대상이 확대되고 유급으로 변경된 것과 출산전후휴가가 90일 확대를 시작으로 2008년 「남녀고용평등 및 일가정양립법」으로 일가정양립 관련 업무가 확대되고 정부의 모부성보호 관련 정책이 다양화됨에 따라 고용평등 업무를 ‘과’ 차

원에서 추진하기에는 업무가 과다함.

- 문재인 정부는 노동존중을 국정철학으로 하였으며 국정과제에서 성평등 근로감독관의 지방노동청 전면 배치를 계획하였음. 지방노동청에 성평등 근로감독관을 배치한다하여도 본부에 고용평등 전담과가 없는 상태에서 원활한 업무 추진을 기대하기 어려움. 고용노동부 본부에 성평등 노동정책 총괄 기능 전담 부서가 필요한 이유임.

□ 지방노동청 고용평등과 재설치

- 지방노동청의 고용평등과는 고용노동부(노동부)와 그 소속기관 직제 시행규칙이 1998년 처음 제정될 때부터 주요 노동부가 설치한 주요 부서임에도 2010.7.2일자로 시행 규칙에서 폐지됨. 2010년부터 지방노동청은 고용평등과가 폐지되고 근로개선과로 통합됨(이영희, 2018).¹³⁾
- 중앙과 지방의 성평등 노동 업무를 효과적으로 추진할 수 있는 청 단위 ‘고용평등과’ 재설치가 필요함

□ 고용평등전담 근로감독관 배치 및 전문성 강화

- 성평등 노동존중 문재인 정부는 국정과제로 ‘성평등전담근로감독’을 전국 47개 지방노동청에 배치하였으나 성평등 노동 업무 전담이 아닌 겸임임. 겸임이 아닌 실질적인 성평등노동 업무 전담 성평등전담근로감독관을 47개 지방노동청에 배치할 필요가 있음.
- 중앙과 지방에 성평등 전담 부서가 부재한 상황에서 근로감독관의 고용평등업무 추진에 성인지 감수성 제고를 통한 고용평등전담 근로감독관의 전문성을 강화할 필요가 있음.

□ 성희롱성차별 전문 위원회 실효성 강화

- ‘미투 운동(#Metoo)’ 이후 지역의 성평등 노동을 위해 2018년 설치된 성희롱성차별 전문 위원회 역할 정립 및 기능 강화 필요
 - 현재 형식적인 위원회의 운영 취지를 개별 사건에 대한 자문에서 지역내 고용평등 현안, 노동청의 정책 대응, 고용평등 근로감독 계획 및 시행, 기타 고용평등 증진사업을 위한 사업에 대한 심의로 전환할 필요가 있음(이영희, 2020)
 - 이상의 성희롱성차별 전문위원회 운영지침을 시행규칙 이상으로 격상하여 규범력을 강화할 필요가 있음(이영희, 2020).

13) 오마이뉴스. (2018. 04. 13.). [직장내 성폭력 STOP ②] 고용노동부가 문제 해결 주체, ‘고용평등과’ 부활해야. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002424266에서 2020. 7. 19. 인출.

1-3-2. 민간고용평등상담실을 통한 성평등 노동 민관 협력 강화

□ 민간고용평등상담실 효율적 운영을 위한 지원 확대

- ‘민간고용평등상담실’은 지역기반 여성·노동단체 등 민간단체의 상담역량을 적극 활용한 민관 협력 사업으로 고용 상 성차별 및 직장 내 성희롱 피해자의 신속한 권리구제를 지원하며 지역 내 고용평등의식 확산을 통한 분쟁의 사전 예방을 위해 2000년 민간단체 10개소로 시작하여 2001년 5개소를 추가한 후 2017년까지 15개소 운영됨. ‘미투 운동(#Metoo)’ 촉발로 인한 청년여성들의 성평등 노동 정부 정책 요구에 대한 대응으로 2018년 6개소가 추가되어 2018년부터 현재까지 전국에 21개 운영되고 있음(김난주 외, 2019)
- ‘민간고용평등상담실’은 지역에 천착하여 여성노동권 보장을 위하여 상담 업무 뿐만 아니라 고용평등 상담 사례 확산을 통한 여성노동권 보장, 여성노동권 보장 캠페인, 지역 성평등 노동 교육 및 연구사업, 지역 여성노동 현안 이슈 연대 등의 역할을 다양하게 수행함.
- 상담실 지원 운영비는 상담원 1인의 인건비로 소진되었으나 2017년까지 운영비 총액은 동결되어 최저임금 수준의 인건비도 확보가 되지 못함. 2018년 예산이 증액되었으나 이는 상담실 6개가 추가된 것에 대한 지원으로 상담실 1개당 지원 예산 증가는 아님.
- 민관 협력의 거버넌스로 남녀고용평등법 뿐만 아니라 여성노동권 관련 전반의 상담을 통해 고용상 분쟁의 예방과 자율적 해결을 도모해온 ‘민간고용평등상담실’의 운영 효율화를 위한 지원 확대는 21개 상담실의 최소 2인 상담원 배치 및 운영비 현실화임.
 - 현재 21개 고용평등상담실의 상담원은 10개소는 2명, 11개소는 1명으로 운영되어 전체 상담실 당 상담인원은 1.4명에 불과함. 정부 지원 유사 기관인 성폭력상담소와 직장내 괴롭힘센터의 정부 지원 인원의 절반 수준에도 미치지 못함.
- ※ 여성가족부 성폭력상담소 정부 지원 인원 4명, 고용노동부 직장내괴롭힘센터 정부지원 인원 3명

□ 고용상 성차별·성희롱 의심 사업장 컨설팅을 통한 성차별·성희롱 선제적 예방

- ‘민간고용평등상담실’의 운영 주체는 지역 기반 여성노동운동 기관으로 지역 노동 상황에 대한 정보와 이해가 높음. 2017년 ‘미투 운동(#Metoo)’ 정국 이후 2018년 ‘민간고용평등상담실’을 15개에서 21개로 확대하면서 정부는 ‘민간고용평등상담실’ 운영비에 ‘사업장교육’ 항목을 추가함.
- 스마트근로감독 등 지방노동청에서 파악한 고용상 성차별·성희롱 의심 사업장에 대해 ‘민간고용평등상담’과 정보를 공유하여 의심 사업장에 대해 ‘민간고용평등상담실’이 컨설팅이 교육을 통하여 사업장의 노동법 위반을 막는 성차별·성희롱을 선제적으로 예방할 필요가 있음.

1-3-3. 성평등 노동 실현 관계법 실현

□ 경력단절여성 등의 경제활동촉진법 개정

- 2009년 시행된 「경력단절여성 등의 경제활동촉진법」은 2017년부터 경력단절 후 재취업 지원 사업에서 경력단절의 사전 예방인 경력단절예방사업을 추진, 취업 중인 여성과 취업하고자 하는 여성 모두를 대상으로 사업을 추진 중에 있음.
- 새일센터는 전국 158개로 정부 일자리 사업으로 전국 최대의 전달체계로 지역 현장에서는 취업여성 경력단절예방(경력유지), 경력단절여성 재취업 지원과 관련된 정부 지원 서비스를 폭넓게 운영하고 있음.
- 현재 법에서 정의하고 있는 대상은 새일센터의 사업 대상을 포괄하지 못하는 한계가 지적되어 온 것에 대해 법을 개정할 시점임(박선영 외, 2019).

□ 남녀고용평등 및 일가정양립법 분법 추진

- 1987년 「남녀고용평등법」이 제정된 후 2008년 「남녀고용평등 및 일가정양립법」으로 전면 개정됨. 「남녀고용평등 및 일가정양립법」의 관련 업무가 확대됨에 따라 ‘여성고용정책과’가 담당한 업무 중 ‘일가정양립실태조사’ 등 일부는 ‘고용문화개선과’에서 추진하고 있음.
- 「남녀고용평등 및 일가정양립법」을 당초 「남녀고용평등법」으로 분법하여 ‘제2장 고용에서 남녀의 평등한 기회보장 및 대우 등’의 하위 조항 모집과 채용 차별 금지(제7조), 동일가치 노동동일 임금(제8조), 임금 외의 금품 등 차별 금지(제9조), 교육·배치 및 승진 차별 금지(제10조), 정년·퇴직 및 해고 차별 금지(제11조), 직장 내 성희롱의 금지(제12조) 등의 고용상 차별 금지 업무에 집중할 필요가 있음.

2. 모든 일하는 부모를 위한 일·생활 균형 지원

가. 환경진단

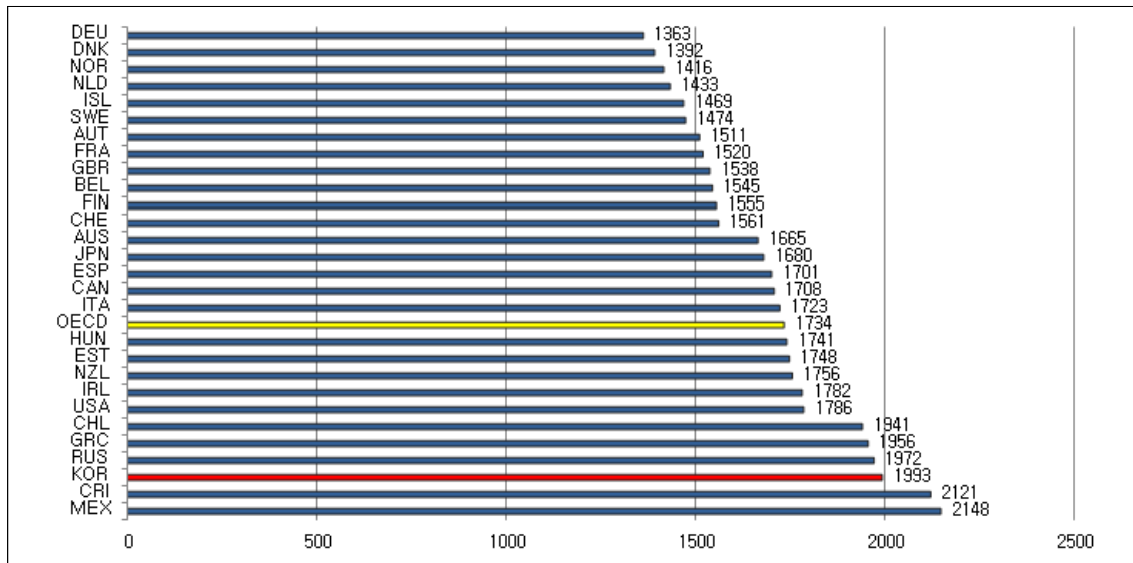
□ 우리 사회는 일과 생활 영역에서 시간배분의 남녀 격차가 큼.

- 우리나라는 여전히 OECD 국가 중 두 번째로 연간 노동시간이 긴 국가임.
 - OECD 통계에 따르면 2018년 기준 OECD 국가의 연평균 노동시간은 1734시간이며, 우리나라는 1993시간으로 여전히 멕시코와 코스타리카 다음으로 가장 긴 국가임. 2017년 2024시간에 비해 줄어들었으며 매년 노동시간이 줄어들고 있는 추세이나 여전히 세계적으로 노동시간이 긴 국가임.

- 장시간 근로관행은 한국의 일하는 방식의 가장 큰 문제로 지적되고 있으며, 오히려 노동 생산성을 떨어뜨리는 비효율적인 근무행태를 나타냄. 이에 노동시간을 단축하기 위해 정책적인 노력이 이어지고 있음.

[그림 6-21] OECD 주요국의 평균 연간 노동시간(2018년)

(단위: 시간)

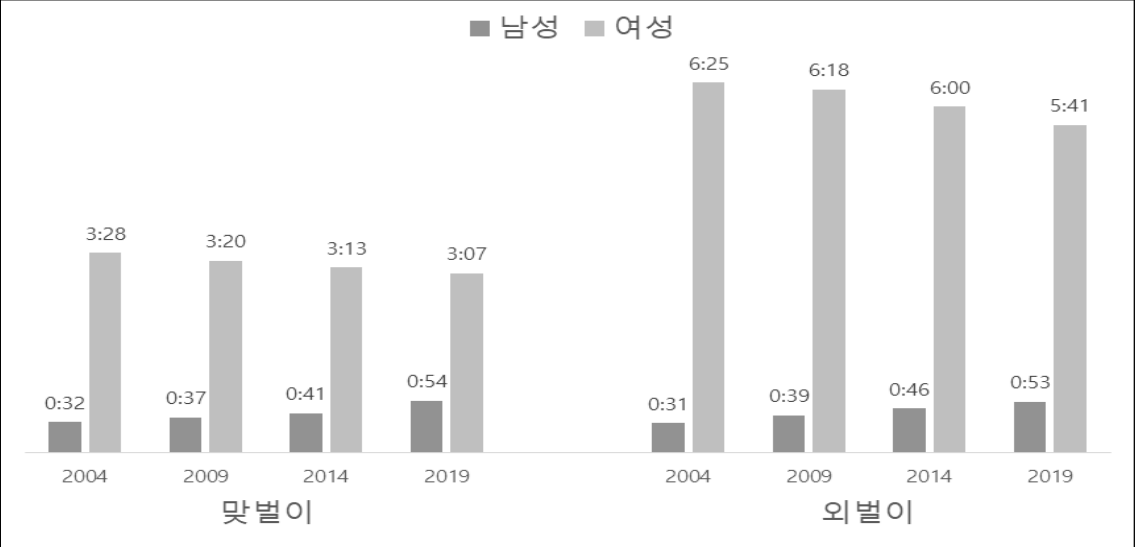


자료: OECD. (2020). Hours works. <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>에서 2020. 2. 23. 인출.

- 국가 전체 노동시간은 길지만, 일자리 및 인구학적 특성에 따라 노동시간의 편차가 크기 때문에 이를 고려할 필요가 있음.
 - 고용형태별근로실태조사(통계청, 2018)에 따르면, 2018년 기준 남성의 월평균 근로시간은 161.8시간, 초과근로시간은 10.8시간인데 비해, 여성은 148.6시간, 5.2시간으로 장시간 근로의 문제는 남성에게 더 심각함.
 - 고용형태별로도 편차가 큰데, 성별로 비교해 보면 그 격차가 더 커져 남성 정규직의 월평균 총 근로시간은 171.6시간인데 비해 여성 비정규직은 108.0시간임. 업종별로도 남성 집중업종인 광업 183.6시간, 제조업 175.2시간인데 비해 여성집중업종인 교육서비스업 128.1시간, 숙박 및 음식점업 138.9시간으로 차이가 큼(통계청, 2018).
 - 결국 장시간 근로의 문제는 남성에게 더 집중되어 있음을 알 수 있음.
- 노동시간에서의 성별 격차는 반대로 돌봄시간에서의 성별 격차로 연결됨. 남성과 여성의 가사 및 돌봄시간의 격차는 노동시간보다 더 크게 나타남.
 - 통계청의 생활시간조사에 따르면, 우리나라 남성의 가사노동시간은 가구유형과 상관없이 매우 짧은 것으로 나타남. 2019년 기준, 맞벌이 가구의 남성은 하루 평균 54분, 외벌이 가구의 남성은 53분으로 거의 차이가 없음.

[그림 6-22] 가구유형별 가사노동시간

(단위: 시간)

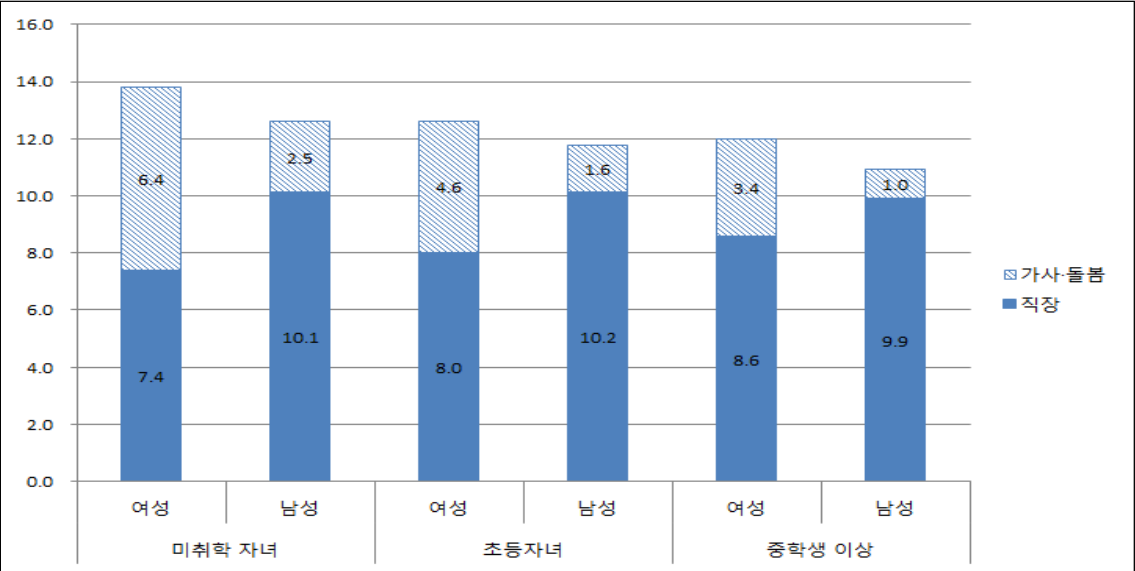


자료: 통계청(2004, 2009, 2014, 2019). 생활시간조사.

- 2016년 양성평등 실태조사에 따르면, 맞벌이 여성은 자녀 연령대가 어릴수록 가사와 돌봄 시간이 많고, 직장 생활시간이 감소하는 등 자녀 연령대에 따라 직장 생활과 가사와 돌봄에 보내는 시간의 배분에서 큰 차이가 있는데 비해, 맞벌이 남성은 자녀가 미취학 연령대일 때 가사와 돌봄에 좀 더 시간을 배분하면서도 자녀의 연령대에 따라 직장에서 보내는 시간에서는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

[그림 6-23] 막내 자녀 연령대별 맞벌이 부부 1일 생활시간

(단위: 시간)



자료: 최유진 외. (2016). 2016년도 양성평등 실태조사 분석 연구.

□ 노동시간과 출산과의 관계

○ 노동시간과 출산과의 관계에 대한 선행연구는 주로 여성의 노동시간과 출산과의 관계에 대한 연구가 대부분임.

- 한국노동패널 자료를 분석한 연구에 따르면, 주당 평균 근로시간이 35~40시간으로 법정 근로시간에 가까운 일자리를 가진 여성에 비해 근로시간이 긴 여성은 첫째아를 출산할 확률이 낮은 것으로 나타났음. 특히 주당 평균 근로시간이 60시간 이상인 여성은 첫째아를 출산할 확률이 16.2%로 낮아, 장시간 근로문화가 일을 하면서 출산과 양육을 불가능하게 하고 있음을 시사한다고 지적하였음(이삼식 외, 2016, p. 112).
- 여성관리자패널자료 분석 결과, 여성의 주당 총 근로시간이 1시간 증가할 때 1년 이내에 임신할 확률이 0.34%p 낮아지는 것으로 나타났으며, 여성의 근로시간은 첫째 자녀의 임신 확률을 1.0%p 낮추었음(김경수 외, 2018, pp. 53-54).
- OECD 국가들의 1990~2016년 패널자료를 분석한 결과, 여성의 경제활동참가율 증가와 근로시간 감소가 출산율을 높이는 것으로 나타나, 여성의 경제활동을 지원하고 특히 일·가정 양립이 가능하도록 근로시간 유연화 등 노동시장 여건을 확충하는 것이 출산율 제고에 효과적임을 제시하였음(정진화 외, 2019).

○ 여성의 경제활동과 근로시간이 출산에 미치는 영향을 분석한 이와 같은 연구들은 저출산 연구에 있어서 전통적 이론인 Becker의 자녀수요이론 중 시간배분이론의 개념¹⁴⁾에서부터 비롯된 것으로, 자녀에게 투입되는 부모시간으로 여성의 취업과 시간을 주요 변인으로 두고 있기 때문임.

- 이 관점에서의 연구들은 여성에만 초점을 맞추어 여성의 근로시간만을 독립변수로 활용하였는데, 이러한 분석모형과 결과는 출산율 제고가 마치 여성만의 책임인 것으로 읽힐 수 있음.

○ 남성의 노동시간과 출산과의 관계를 분석한 연구는 많지 않으나, 최근 들어 늘어나고 있음.

- 김인경(2017)의 연구에서 검토한 해외연구들 중 남성의 가사육아 분담 정도와 출산율의 관련성에 대한 연구를 살펴보면 다음과 같음.
 - Feyrer et al.(2008)은 국가별 출산율과 남성의 가사 및 자녀돌봄 비중이 양의 관계에 있음을 보였음.
 - Cooke(2009)의 연구에서는 이탈리아 부부의 전체 육아시간 대비 남편이 육아에 참여하는 시간이 길수록 근로 여성이 둘째를 출산할 확률이 높아졌는데, 이는 남성의 육아

14) 자녀비용에는 자녀를 낳고 키우는데 드는 직접적 비용과 함께 간접적 비용으로 부모시간(어머니시간)이 포함된다 고 언급. 간접적 비용으로 여성시간의 개념은 여성취업과 출산 관계를 설명할 수 있는 유용한 틀로 보고 있음(한영선·이연숙, 2015).

참여가 여성 경제활동과 출산의 부적 관계를 완화할 수 있음을 의미함(김인경, 2017, p. 31, 재인용).

- 동 연구에서 여성가족패널을 사용하여 여성의 경제활동과 출산 결정요인을 분석한 결과에 따르면, 남성의 주당 평균 근로시간은 여성의 근로의향이나 출산의향에는 유의한 영향을 미치지 않았으나 남성의 주당 가사노동시간은 여성의 근로의향에 (+)의 영향을 미치고 출산의향에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났음.
- 반면 동일하게 여성가족패널을 사용하여 분석한 서원경(2016)의 연구에서는 남성의 노동시간이 1시간 늘어나면 둘째 자녀 출산 확률이 1.61% 낮아지는 것으로 나타났음.
- 원종욱 외(2016)의 연구에서, 한국노동패널 자료를 활용하여 결혼 및 출산에 영향을 미치는 요인에 대한 사건사 분석을 실시하여 정책효과의 모의실험을 한 바 있음. 그 중 근로시간 단축이 출산 확률에 미치는 효과를 분석한 결과, 남편의 근로시간이 많을수록 출산을 하지 않는 것으로 나타나 남편의 단축이 출산확률 제고에 효과적임을 밝혔음.

□ 사회적으로 일·생활 균형을 중시하는 문화가 확산되고 있음.

○ 일·생활 균형은 삶의 질 제고를 위한 필수요소, 출산율에도 영향을 미치는 주요 요인으로 작용함.

- 일을 우선시하던 사회에서 일과 생활의 균형을 중시하는 사회로 변화하고 있고, 제도에 대한 인지도도 향상되고 있음.

* 일과 가정 우선도: 일이 우선 ('15)53.7% → ('17)43.1% → ('19)42.1%

둘 다 중요 ('15)34.4% → ('17)42.9% → ('19)44.2%

** 일·생활균형 제도 인지도('15→'17): 출산휴가 80.7%→81.7%, 배우자출산휴가 68.6%→71.1%, 육아휴직 77.3%→79.4%, 직장보육지원 56.5%→57.8%

- 특히 주 52시간 제도 시행에 따라 장시간 근로가 줄어드는 등 일·생활 균형 실현을 위한 사회적 여건이 조성되고 있음.

* 상용근로자 5인 이상 사업장 (시간): ('17) 2,014 → ('18) 1,986 → ('19) 1,978

○ 사회 전반의 인식변화와 제도 개선으로 일·가정양립 제도 이용자는 꾸준히 증가하고 있음.

〈표 6-15〉 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축 이용자 수 추이

(단위: 명)

이용자(명)	'15	'16	'17	'18	'19
육아휴직(전체)	87,339	89,795	90,122	99,199	105,165
(남성 이용자)	4,871	7,616	12,042	17,665	22,297
육아기 근로 시간 단축	2,061	2,761	2,821	3,820	5,660

자료: 고용노동부, 고용보험 DB, ei.go.kr에서 2020. 5. 6. 인출

- 다만, 이용자가 대기업, 공공기관에 편중되어, 일·생활 균형의 보편적 확산에 한계가 있음.

〈표 6-16〉 대기업과 중소기업의 육아휴직 이용자 수

(단위: 명)

근로자수	계	여성	남성
대기업	51,281 (48.8%)	38,679 (46.7%)	12,602 (56.5%)
중소기업	53,884 (51.2%)	44,189 (53.3%)	9,695 (43.5%)
합계	105,165(100.0%)	82,868(100.0%)	22,297(100.0%)

자료: 고용노동부, 고용보험 DB, ei.go.kr에서 2020. 5. 6. 인출

나. 정책평가

1) 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판) 및 관련 기본계획과의 관계 평가

□ 그동안의 저출산기본계획은 출산과 양육에 유리한 환경 조성의 일환으로 일·가정 양립 지원제도가 추진되어 왔고, 그러다 보니 아이를 낳아 키우면서 일하는 여성을 지원하는 제도에 초점이 맞추어져 있었음. 앞으로는 남녀 모두가 일하면서 돌봄을 함께 할 수 있는 사회분위기 및 환경을 구축하는 방향으로 일·생활 균형 지원이 이루어질 필요가 있음.

○ 제1차 계획과 1차 보완판 계획(2006~2010): 산전후휴가와 육아휴직제도를 중심으로 과제들이 구성되어 있음. 특히 출산한 여성들에 대한 고용지원 및 재취업 지원이 중요하게 포함되어 있으며, 여성가족부의 가족친화인증제도가 직장문화 개선을 위한 과제로 구성되었음.

○ 제2차 계획(2011~2015): 1차(보완판) 계획보다 일·가정 양립 관련 제도의 세부과제들이 상당히 구체화되고 늘어났음. 돌봄시간 확보를 위한 근로시간 단축 및 휴가휴직제도, 유연근무를 위한 과제들이 추가됨. 그러나 여전히 지역간 출산경쟁을 유도하는 전근대적 과제도 포함되어 있음.

○ 제3차 계획, 3차 수정 계획(2016~2020): 2차까지는 일·가정 양립 제도 개선 및 확산에 초점이 맞춰져 왔다면, 3차부터는 일·가정 양립의 사각지대 및 격차 해소를 위한 과제들이 포함되었음. 특히 3차 보완판에는 ‘일·생활 균형’으로 용어를 전환하여 전반적인 사회분위기 조성을 위한 과제들이 추가되었음.

□ 제4차 계획: 그동안 일·가정 양립 지원은 유자녀 여성근로자, 그 중에서도 정규직 임금근로자 중심으로 이루어져온 측면이 강함. 4차 계획에서는 다양한 고용형태 및 다양한 가족형태 등을 고려하여, 일하면서 자녀를 양육하는 모든 남녀를 위한 일·생활 균형으로 정책이 확산되어야 함.

○ 전국민 고용보험 논의, 코로나19로 인한 돌봄공백의 문제 등 일하는 사람의 사회보장체계 및 돌봄의 사회적 지원에 대한 논의가 본격화되고 있는 현 상황은, 일·생활 균형 지원정책의 강화와 변화가 요구되는 시점임. 제 6차 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원 기본계획이 2022년까지 추진되기 때문에, 제7차 기본계획이 수립되기까지 일·생활 균형 지원정책의 방향성과 과제는 4차 저출산기본계획에서 포함하여 다룰 필요가 있음.

〈표 6-17〉 저출산고령사회기본계획 상 일·생활 균형 관련 과제 추진 현황

차수	연도	일·생활 균형 관련 계획	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006-2010	2. 가족친화·양성평등 사회문화 조성 2-1. 일과 가정의 양립 환경 조성 2-1-1. 산전후휴가급여 등 지원 확대 ▷ '06년부터 중소기업 지원 확대 ▷ 유산·사산휴가에 대한 급여지원 ▷ 배우자 출산간호휴가제 도입 2-1-2. 육아휴직제도 다양화 및 근로형태 유연화 ▷ 육아휴직 활성화 ▷ 육아기 근로시간 단축제도 활성화 ▷ 근로형태 유연화 2-1-3. 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원 ▷ '출산여성재취업장려금' 신설 ▷ 비정규직 여성근로자를 위한 '출산후계속고용지원금' 신설 ▷ 전업 주부 노동시장복귀 프로그램 운영 ▷ 경력단절 여성인재뱅크 운영 2-1-4. 가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선 ▷ 가족친화적 기업 경영모델 개발 ▷ 기업인증제 등 가족친화적 기업 지원 ▷ 가족친화적 교육프로그램 개발·보급	-출산과 양육에 유리한 환경조성을 위해 일·가정 양립이 가능한 사회시스템 구축이 필요하다고 보았음. -대체로 출산휴가 및 육아휴직제도 개선에 대한 세부과제로 구성되어 있음. -출산·육아기 여성근로자 지원에 초점을 맞추면서, 일·가정 양립이 여성근로자의 역할이고 몫이라는 관점을 갖고 있음. -직장문화 개선을 위한 과제로 가족친화인증제 및 가족친화사업이 포함되어 있음.
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	~2010	2. 일과 가정의 양립, 가족친화 사회문화 조성 2-1 모성보호 강화 2-1-1. 산전후휴가급여지원 확대 ▷ 산전후 휴가급여 지원 확대 추진 ▷ 유산 및 사산 휴가에 대한 급여 지원 ▷ 배우자 출산간호휴가제 시행 2-1-2. 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화 ▷ 육아휴직 활성화 ▷ 육아기 근로시간 단축제도 활성화 ▷ 근로형태 유연화 2-2 가족친화적 직장문화 2-2-1. 가족친화기업인증제 확산 ▷ 가족친화 인증위원회 구성 및 운영 ▷ 기업인증제 등 가족친화적 기업 지원 2-2-2. 가족친화프로그램 개발 보급 ▷ 가족친화적 기업 경영모델 개발 ▷ 가족친화적 교육프로그램 개발 및 보급 2-2-3 가족간호휴직제도 도입 ▷ 가족간호휴직제도 도입추진(~'12) 2-2-4 출산 육아 후 여성의 노동시장 복귀 지원 ▷ '출산여성신규고용촉진장려금' 지원 ▷ 비정규직 여성근로자를 위한 '출산후계속고용지원금' 지원	-1차 보완판은 1차에 세부과제들이 추가되어 있는 형태임 -1차에서는 세부과제였던 가족친화인증제도 과제가 보완판에서는 상위 수준 과제가 되면서 보다 구체적인 사업내용들이 추가됨. -1차 보완판에서는 1차에는 없던 가족간호휴직제도가 추가되어, 이후 가족돌봄휴직의 시작이 됨. -전반적으로 일·가정 양립 영역은 1차에서 세부과제가 좀 더 추가된 정도의 변화가 있었음.

차수	연도	일·생활 균형 관련 계획	평가
		<ul style="list-style-type: none"> ▷ 재취업지원 프로그램 운영 ▷ 고용지원센터 여성 취업 지원기능 강화 	
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011~2015	1. 일과 가정의 양립 일상화 1-1. 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선 1-1-1. 육아휴직제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 육아휴직급여정률제 및 육아휴직 복귀 인센티브 도입 ▷ 육아휴직시 건강보험료 경감확대 ▷ 육아휴직제도 대체인력 지원체계 개발 1-1-2 육아기 근로시간 단축 활성화 등 육아기회 확대 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 육아기 근로시간단축청구권 도입 ▷ 육아기 근로시간단축 ▷ 근로시간 저축휴가제 도입 1-1-3. 산전후 휴가 등 제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 산전후 휴가 분할사용 허용 ▷ 배우자 출산휴가 유급화 ▷ 가족간호 휴직제 활성화 ▷ 비정규직 여성근로자의 모성보호 강화 1-2. 유연한 근무형태 확산 1-2-1 유연근로제 확산 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 공공부문 선도모델 발굴·확산 ▷ 시간제 근무 활성화 ▷ 단시간 일자리 확산·지원 1-2-2 유연근로형태 도입 여건 조성 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 유연근무제 촉진을 위한 제도적·정책적 기반 강화 ▷ '스마트 워크센터' 도입 및 확산 ▷ 유연근무제에 대한 국민적 공감대 확산을 위한 홍보 등 추진 1-3. 가족친화 직장·사회 환경 조성 1-3-1 직장보육시설 설치 활성화 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 직장보육시설 설치 및 운영지원 확대 ▷ 직장보육시설 설치 의무이행 강제방안 도입 1-3-2 가족친화인증에 기업 등 참여활성화 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 기업의 가족친화경영 기반마련 지원 ▷ 가족친화인증기업 인센티브 강화 ▷ 가족친화직장 조성을 위한 지원체계 운영 1-3-3 가족친화적 사회환경 조성 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 노사정위 합의를 바탕으로 민간기업의 근로시간 단축 추진 ▷ 공무원 정상근무 관행 확산·초과근무 관리 강화 ▷ 출산장려 우수지역(지자체) 인센티브 제공 	-일·가정 양립 관련 제도에 대한 세부과제가 1차에 비해 상당히 구체화되고 늘어났음. -그러나 여전히 산전후휴가와 육아휴직제도 설계에 대한 과제가 대부분을 차지하고 있음. 육아휴직급여가 정액에서 정률로 바뀌는 큰 변화가 있었음. -2차에서 처음으로 유연근로에 대한 과제들이 포함됨. 그러나 이 역시 시간제 근무나 단시간 일자리 등 한정된 과제에 집중되어 있음. -직장보육시설 설치 의무를 강제하는 방안이 도입되어, 향후 직장보육시설 설치가 확대되는 데에 근거가 됨. -가족친화적 사회환경 조성을 위해 '출산장려 우수지역(지자체) 인센티브 제공'과 같은 전근대적인 대책이 여전히 포함되어 있음.
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016~2020	1. 저출산 대책 1-4 일·가정양립 사각지대 해소 1-4-1. 일·가정양립 실천 분위기 확산 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 일·가정양립 제도 이용권 보장 ▷ 스마트 근로감독 시스템 구축 ▷ 일·가정양립을 위한 가족친화적 기업 문화 확산 ▷ 일·가정양립이 가능한 근무 환경 조성 1-4-2. 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정양립 실천 여건 강화 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 중소기업 실천여건 확충 ▷ 비정규직에 대한 지원 강화 ▷ 남성 육아참여 활성화 1-4-3 일·가정양립 지원제도 활성화 <ul style="list-style-type: none"> ▷ 육아휴직 후 직장복귀 지원프로그램 확대 	-2차까지는 일·가정 양립 제도 개선 및 확산에 초점이 맞춰져 왔다면, 3차에는 일·가정 양립의 사각지대를 해소하는 것을 과제로 포함. 특히 남성, 중소기업, 비정규직을 3대 사각지대로 보고, 이 대상에 집중한 대책들이 포함. 즉 3차부터 일·가정 양립의 격차 및 사각지대에 관심을 갖기 시작함. -저출산 대책과 고령화 대책으로 나뉘면서 일·가정 양립 관련 정책은 2차보다 과제수는 줄어들었지만, 일·가정 양립에 대한

차수	연도	일·생활 균형 관련 계획	평가
		<ul style="list-style-type: none"> ▷ 육아기 근로시간 단축 활성화 ▷ 전환형 시간선택제 일자리 활성화 ▷ 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도 개편 방안 검토 	정책방향이 여성을 위한 대책이 아니라 다양한 근로자 특성을 고려하고, 사각지대를 해소하는 방향으로 전환되었다는 의미가 있음.
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	<p>1. 저출산 대책</p> <p>1-1. [비용] 출산/양육비 부담 최소화</p> <p>1-1-6. 출산휴가급여 사각지대 해소</p> <p>1-1-6-가. 고용보험 미적용 취업 여성 대상 출산지원금 지급</p> <p>1-1-6-나. 기간제 노동자 출산 휴가 급여 보장</p> <p>1-2. [시간] 아이와 함께하는 시간 최대화</p> <p>1-2-1. 생애 주기별 근로시간 단축</p> <p>1-2-1-가. 임신·출산기 근로시간 단축</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 임신 전기간 근로시간 단축, 육아휴직 허용 ▷ 출산휴가급여 지원 상한액 현실화 <p>1-2-1-나. 육아·돌봄 근로시간 단축</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 임금 삭감없는 육아기 근로시간 일 1시간 단축, 단축기간 확대 등 지원 강화 ▷ 자녀돌봄휴가 신설(연10일) 및 특별 근로시간 단축 지원 <p>1-2-1-다. 전 생애에 걸친 근로시간 단축</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 52시간 현장 안착 지원 ▷ 근로시간 단축 청구권 도입 등 근로시간 유연화 기반 마련 <p>1-2-2. 남성 육아참여 확대</p> <p>1-2-2-가. 남성 육아휴직·출산휴가 사용 확산</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 아빠육아휴직 보너스제 강화 ▷ 부모 육아휴직 동시 사용 허용 ▷ 배우자 출산휴가 확대(유급 10일) <p>1-2-2-나. 남성 육아 참여 확대 조기 정착</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 가사노동 성별분업 실태조사, 대중매체 모니터링, 성평등 교육 강화 ▷ 남성 육아 관련 홍보 및 아빠와 함께하는 등·하원 운동 추진 <p>1-2-3. 일·생활 균형 환경 조성</p> <p>1-2-3-가. 일·생활 균형을 위한 지원 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 중소기업 출산육아기 고용안정 지원 강화 ▷ 가족친화기업인증 및 컨설팅, 인센티브지원 ▷ 일·생활 균형 근로 감독 강화 및 워라밸 종합지원 서비스 구축 ▷ 일·생활 균형 인식 개선 캠페인 집중 추진 <p>1-2-3-나. 일·생활 균형 집중지원을 위한 재원 확충</p> <p>1-2-3-다. 다양한 근무형태 활성화</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷ 다양한 근무형태 활성화 ▷ 시간선택제 일자리 활성화 ▷ 일·생활 균형이 가능한 공공부문 근무환경 조성 <p>1-2-4. 육아휴직 개편</p> <p>1-2-4-가. 육아휴직 급여 인상 및 초기 집중 지원</p> <p>1-2-4-나. 육아휴직 기간 중 건강보험 최저보험료 부과</p>	<p>-현정부의 국정과제 및 대통령 공약사항이 반영되어, '고용보험 미적용 취업 여성 대상 출산지원금 지급', '근로시간 단축' 등이 추가되었음.</p> <p>-특히 남성 육아참여 활성화를 위한 대책들이 상당수 추가되었고, 자녀돌봄휴가가 신설되는 등 일하는 부모의 육아를 지원할 수 있는 제도들이 포함됨.</p> <p>-이 때부터 '일·가정 양립' 대신 '일·생활 균형'이라는 용어를 사용하면서 정책의 방향이 전환되었음. 특히 일·생활 균형 분위기 조성을 위한 기업지원 및 홍보사업이 강화됨.</p> <p>-2차까지는 유자녀 여성근로자의 일·가정 양립을 지원하는 것에 초점이 맞추어져 왔고, 3차에서는 그 외 집단의 일·가정 양립을 사각지대로 표현하여 확대 방안을 제시하였고, 3차 보완판에서는 본격적으로 남성의 일·가정 양립, 전반적인 일·생활 균형 확산을 위한 다양한 과제들이 포함되었음.</p>

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

2) 해당 정책 발달에 대한 평가

□ 2001년 출산휴가 및 육아휴직 급여 도입 후, 출산전후휴가자 및 육아휴직자 수는 꾸준히 증가해 왔음.

○ 육아휴직자 수는 '19년도 10만 명을 넘으며, 19년간 약 10.5천 명이 증가하였고, 특히 '18년(99,198명)과 비교했을 때도 6% 증가한 수치임.

육아휴직자 수	25명	→	13,670명	→	58,137명	→	105,165명
	'01년		'06년		'11년		'19년

- 육아휴직 급여(만 원): ('01) 20 → ('02) 30 → ('04) 40 → ('07) 50 → ('11) 통상임금의 40%(상한 100/하한 50) → ('17) 첫 3개월 통상임금의 80%(상한 150/하한 70) → ('19) 4개월부터 통상임금의 50%(상한 120/하한 70)

○ 출산전후휴가자 수 역시 '15년 94,590명으로 꾸준히 증가했으나, '19년 73,306명으로 최근 출산을 감소 등에 따라 감소 추세임.

출산전후 휴가자 수	88,756명	→	94,590명	→	89,834명	→	81,093명	→	76,414명	→	73,306명
	'14년		'15년		'16년		'17년		'18년		'19년

- 출산전후휴가급여(만 원): ('01) 상한 135/하한 최저임금액 → ('17) 상한액 150 → ('18) 상한액 160 → ('19) 상한액 180 → ('20) 상한액 200

□ 배우자출산휴가, 아빠 육아휴직 보너스제 등으로 남성 육아휴직자수는 꾸준히 증가해오고 있어, 함께 일하고 함께 돌보는 여건이 조성됨.

○ (남성 육아휴직자 수) '19년 22,297명으로 제도 도입 후 처음으로 2만 명을 넘으며, 전체 육아휴직자(105,165명) 중 21.2% 차지

남성 육아휴직자 수 (이용자 중 남성비율)	7,616명 (8.5%)	→	12,042명 (13.4%)	→	17,665명 (17.8%)	→	22,297명 (21.2%)
	'16년		'17년		'18년		'19년

- 배우자출산휴가 유급 확대 시행(유급 10일, 중소기업 5일분 지원)('19.10 시행)
배우자출산휴가 지원실적: 1,059명, 397백만 원('19. 10월 ~ 12월)

□ 출산전후휴가급여의 사각지대를 완화하기 위해, 1인 사업자, 프리랜서 여성 등 고용보험 미적용 취업여성에게 출산급여를 지급하고 있음.

○ 고용보험 미적용자*의 출산 후 소득단절에 대해 모성보호와 생계지원을 위한 출산급여(50만 원×3개월) 지원('19.7~)

- 소득활동을 하고 있으나 고용보험의 '출산전후휴가급여'를 지원받지 못하는 대한민국 출산여성 대상, 1인 사업자, 특수 고용직·자유 계약자(프리랜서), 고용보험 미성립 사업장의 근로자, 단기일자리 근로자, 여성농업인 등

- 제도 시행 이후 6개월간('19. 7월~12월) 4,403명이 지원하여 혜택을 받았음.

□ 직장어린이집 설치 의무화로 근로자의 일·생활 균형을 지원하였음.

○ 전체 설치의무 사업장* 1,389개소 중 90.1%(1,252개소)가 직장 내에 보육시설 직접 설치 또는 위탁보육 중('18)

- 상시 여성근로자 300명 이상 또는 상시근로자 500명 이상 고용 사업장

□ 고용노동부는 일·생활 균형 확산을 위해 다양한 홍보활동을 추진하고 있음

○ '남녀고용평등과 일·가정 양립에 관한 법률'에 따라 법적 용어는 '일·가정 양립'이지만, 최근에는 '일·생활 균형'을 용어를 정책적으로 사용하면서 유자녀 기혼근로자뿐만 아니라 모든 다양한 개인의 특성과 가족형태를 고려하여 모든 근로자를 위한 일·생활 균형을 목표로 하고 있음.

○ '근무혁신 10대 제안'¹⁵⁾은 2017년부터 캠페인 형태로 지속적으로 추진해오고 있으며, 최근에는 '관리자가 이끄는 근무혁신 10계명'¹⁶⁾으로 확장하였음. 그 외에도 '근무혁신 인센티브제'¹⁷⁾를 도입하는 등 일하는 방식을 바꾸어 일·생활 균형을 달성하겠다는 정책의지를 보여주고 있음.

○ 2017년 지역사회의 일·생활 균형 여건 개선을 위한 특화된 전달체계를 마련하고, 중앙단위의 일·생활 균형 정책과 사업이 지역사회와 산업현장에 정착하도록 지원하기 위해 일·생활 균형 지역추진단을 운영하고 있음.

- 2017년에 6개 지역(경기, 부산, 청주, 인천, 광주, 대구)이 선정, 2018년에 6개 지역(경기, 부산, 청주, 인천, 광주, 경북) 선정되었고, 2019년부터 16개 시도로 확대하여 운영 중임. 전반적으로, 각 지역에 구심점을 두고 접근성을 높이는 방안으로서 일·생활 균형 지역추진단을 운영하고 있다는 점에서, 각 지역의 특성을 고려한 밀착적인 일·생활 균형 확

15) ① 정시 퇴근하기 ② 퇴근후 업무연락 자제 ③ 업무집중도 향상 ④ 똑똑한 회의 ⑤ 명확한 업무지시 ⑥ 유연한 근무 ⑦ 똑똑한 보고 ⑧ 건전한 회식문화 ⑨ 연가사용 활성화 ⑩ 관리자부터 실천하기

16) ① 실천은 밀접하게 ② 직원을 소중하게 ③ 관계는 평등하게 ④ 업무지시는 명확하게 ⑤ 회의·보고는 간결하게 ⑥ 평가는 공정하게 ⑦ 유연근무는 활발하게 ⑧ 정시퇴근은 당연하게 ⑨ 휴가는 자유롭게 ⑩ 회식은 건전하게

17) 자발적이고 적극적인 근무혁신 계획을 수립한 중소기업·중견기업을 대상으로 근무혁신 이행과 평가를 거쳐 근무혁신 우수기업을 선정하고 다양한 인센티브를 제공

산을 기대해 볼 수 있음.

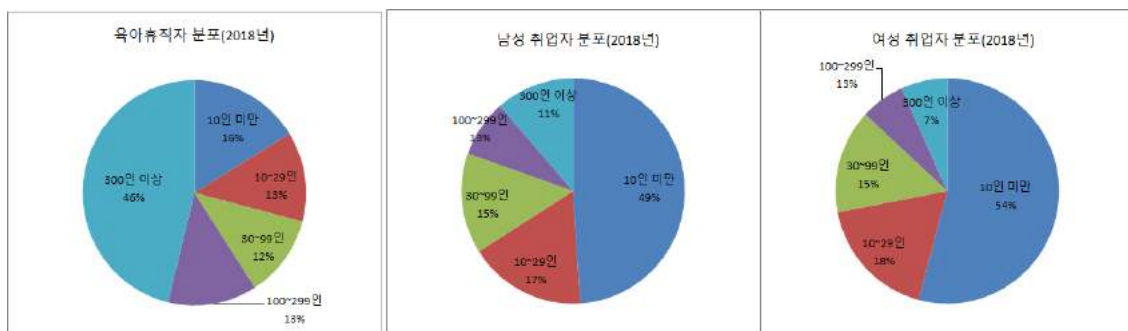
3) 기존 정책의 한계¹⁸⁾

□ 출산전후휴가 및 육아휴직 제도 이용자 보다 사각지대가 더 많이 존재하는 현실로 인해 제도 이용의 격차가 지속되고 있음.

○ 특히 대·중소기업 격차가 매우 큰데, 여전히 대기업·공공기관 중심으로 이용하고, 임금근로자의 85.3%인 중소기업 근로자의 이용률은 낮음.

- '18년 기준, 전체 사업체 중 중소기업 비율 99.9%, 중소기업근로자 비율 85.3%인데 비해, '19년 육아휴직자는 대기업 45.5%(47,879명), 우선지원 대상기업 54.5%(57,286명)임. 또한 '19년 남성 육아휴직자 중 대기업 56.5%(12,602명), 우선지원 대상기업 43.5%(9,695명)임.

[그림 6-24] 사업체 규모별 육아휴직자 및 성별 취업자 분포



자료: 고용노동부, 고용보험 DB, ei.go.kr에서 2020. 5. 6. 인출

○ 정규직 임금근로자 중심의 고용안전망 체계로 인해, 프리랜서, 특수형태근로종사자 등 상대적으로 소득수준이 낮거나, 고용이 불안한 노동자들이 일·생활 균형의 사각지대로 내몰리고 있음.

- '16년 출산전후휴가 사용률은 25.6%로, 한 해 동안 전체 출산여성의 약 1/4 (15~49세 분만여성 398,760명 중 출산휴가급여 수급자 105,781명 수준에 불과함(고보가입자 80,502명+공무원·교직원 25,279명))

○ 육아휴직은 정규직 남성 중심의 사회에서 소수 여성 정규직 근로자의 경력단절 예방을 위한 제도로 출발했기 때문에 비정규직 노동자의 이용에 한계가 큼.

- 현재 여성 비정규직 근로자 비율이 높은 상황에서, 비자발적인 경우에도 퇴직 시 출산휴

18) 저출산고령사회위원회 내부자료(2020) 참고하여 작성

가 및 육아휴직 급여를 수급하지 못하고, 비정규직 근로자는 출산휴가 및 육아휴직 이용 자체가 쉽지 않음.

- '19년 비정규직근로자 비율 36.4%, 여성의 경우 45%(경제활동인구 부가조사)

□ 그동안 육아휴직 대상, 기간 등 외형적 확대에 치우쳐, 이용 방식에 대한 다양한 수요를 반영하지 못해 제도의 실제 활용도가 높지 않음

○ 육아휴직은 기본적으로 1년, 1회에 한하여 분할 사용 가능, 30일 이상 사용한 경우에 한하여 고용보험에서 육아휴직 급여 지급

- 중소기업은 현실적으로 대체인력 활용이 어려우며, 근로자 입장에서는 소득이 감소하는 등 경력단절 우려로 1년간의 사용은 사업주, 근로자 모두에게 부담이 됨. 실제로 육아휴직을 부담 없이 신청할 수 있는 사업체는 절반 수준(47.5%)에 불과하고, 사실상 신청하기 어렵다는 사업체가 과반수임('18, 일가정양립실태 조사).

- 아울러, 육아휴직은 자녀가 1년 미만인 시기에 가장 많이 사용하나 돌봄 공백 발생 시기에 틈새를 메워주지 못하고 있는 실정임. 전체 육아휴직자의 64.5%가 만0세 자녀를 대상으로 육아휴직을 사용하고, 이어 만 6세 7.4%, 만1세 5.2세, 만2세 4.3세 순임.('19, 일가정양립지표, 통계청)

○ 그러다 보니, 육아휴직이 오히려 여성의 경력단절 결과를 초래하고 있는 상황이 됨.

- 결혼으로 인한 경력단절 비중은 감소 추세이나, 육아를 이유로 경력이 단절되는 경우는 계속 증가하고 있음('19, 일가정양립지표)
- 경력단절 사유: 육아(38.2%), 결혼(30.7%), 임신·출산(22.6%), 가족돌봄(4.4%) 순

□ 육아휴직 지급액 급증 등으로 고용보험 재정에 부담이 불가피해진 상황임.

○ 기금의 본래 용도인 실업급여와 고용안정·직업능력 개발 부문의 지급규모도 지속적인 증가세, 육아휴직 지급액 급증에 따른 재원 부족이 우려됨. 육아휴직 지원금액은 '11년 2,763억 원으로 출산전후휴가 지원금액을 초과한 이래 아빠육아휴직 보너스제 등으로 '18년 8,548 억원으로 급증하였음.

육아휴직 급여액(억원)	1,781	3,585	5,032	6,360	8,548	10,884
	'10년	'12년	'14년	'16년	'18년	'19년

○ 최근 10년간 출산전후휴가 지원금액은 증가추세이나, '11년 2,329억원에 이른 후 출산율 저하 등으로 예산 지원 폭이 둔화되고 있음.

출산전후휴가 급여액(억원)	$\frac{1,926}{\text{'10년}}$	$\rightarrow \frac{2,419}{\text{'12년}}$	$\rightarrow \frac{2,368}{\text{'14년}}$	$\rightarrow \frac{2,480}{\text{'16년}}$	$\rightarrow \frac{2,493}{\text{'18년}}$	$\rightarrow \frac{2,616}{\text{'19년}}$
-------------------	-----------------------------	---	---	---	---	---

- 모성보호 지원을 위한 일반회계 전입금 비율은 '10년 2.7%, '13년 3.8%, '15년 7.9%로 매년 증가하다 '19년 10.4%로 10%대로 진입하였음.('20년 11.7%)

일반회계 전입금액 (억원)	$\frac{100}{\text{'10년}}$	$\rightarrow \frac{150}{\text{'12년}}$	$\rightarrow \frac{350}{\text{'14년}}$	$\rightarrow \frac{700}{\text{'16년}}$	$\rightarrow \frac{900}{\text{'18년}}$	$\rightarrow \frac{1,400}{\text{'19년}}$
----------------------	---------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---

- 고용보험 체계에 기반한 현행 제도가 노동시장에서 보편적으로 활용되지 못하는 한계가 지속적으로 노출되고 있음. 따라서 고용형태 및 산업구조 변화에 맞춰 기존 일·생활 균형제도의 재설계가 필요한 시점임.
- 정부는 근로자들의 안정적인 보육지원을 위해, 직장어린이집의 설치 및 운영을 지원하고 있으며, 특히 중소기업 근로자를 위한 직장어린이집 확대 방안을 추진해 왔음.
 - 2018년 말 기준, 직장어린이집 1135개 중 중소기업이 설치·운영하는 직장어린이집은 총 123개(10.8%)에 불과함(강민정 외, 2019). 직장어린이집이 선호되는 이유는 다른 어린이집에 비해 보육의 질이 높다는 인식과 일하는 곳과 가까운 곳에 아이가 있다는 점에 있음. 설치의무제도로 대기업이나 공공기관의 경우에는 대부분 직장어린이집이 설치되어 있으나, 이에 해당하지 않는 중소기업 근로자들은 직장어린이집을 거의 이용할 수 없음.
 - 하지만 근로자의 보육지원 문제는 직장어린이집만으로 해결할 수 없음. 우리나라 보육서비스의 전반적인 틀 안에서 지원방안을 살펴보아야 하며, 직장어린이집이 근로자의 보육 사각지대를 모두 해소할 수는 없음. 우리나라 보육시설의 문제는 국·공립 보육시설이 여전히 부족하다는 점에 주목해야 함.
 - 실제로, 2019년 중소기업 공동직장어린이집 참여사업장 자료를 분석한 결과에 따르면, 조사 당시 공동직장어린이집을 이용하고 있는 아동이 한 명도 없는 기업이 67.0%로 2/3나 되는 것으로 나타났음. 1명이 21.0%, 2명 6.4% 등으로, 평균 0.7명 수준이었음(강민정 외, 2019). 이는 규모가 작은 사업장이 많아 어린이집 수요 자체가 많지 않기 때문으로, 보육수요가 안정적으로 지속되기 어려움을 보여줌.
 - 당장 국·공립 어린이집 확대가 이루어지지 않는 상황에서 직장어린이집이 대안이 될 수는 있으나 중소기업에게 설치와 운영관리를 담당하게 하는 방식의 지원은 제고해볼 필요가 있음. 거점형 공공직장어린이집과 같이 근로복지공단에서 위탁하는 것과 같이 운영관리를 담당하는 주체가 별도로 있어야만 안정적인 운영이 가능하고, 중소기업의 참여를 이끌어낼 수 있을 것임.

- 최근 워라벨에 대한 사회적 관심이 높아지고 있으며, 주 52시간 상한제 도입 등 장시간 근로 해소를 위한 정책적 기반이 마련되는 등 일·생활 균형 확산을 위한 정책추진이 더욱 중요해지고 있음.
- 근무혁신 10대 제안과 같은 일하는 문화 개선, 일·생활 균형 지역추진단 등 지역기반의 확산 등 일·가정 양립에서 일·생활 균형으로의 정책확산이 강화되고 있음. 이는 당장 가시적인 효과는 드러나지 않더라도 근본적인 문화와 관행을 바꿈으로써 삶의 질을 제고한다는 의미를 강조하고 있음.
- 이러한 정책은 장기적 관점으로 지속적으로 추진되는 것이 중요하며, 근본적인 원인을 찾아내 해결할 수 있도록 사업이 설계되어야 함. 즉 이벤트성 행사에 그치기보다는 장기적 플랜을 세울 수 있도록 하며, 양적 성과보다는 질적 성과를 측정할 수 있도록 하는 사업으로 보완할 필요가 있음.

다. 정책 추진 기본방향

- 일하는 모든 사람(부모)을 위한 일·생활 균형 제도의 보편적 활용 보장
 - 다양한 고용형태 및 가족형태에 따른 모부성보호제도의 사각지대 해소를 위한 제도설계
 - 고용형태와 상관없이 누구나 일하면서 자녀를 키울 수 있도록 안정적인 재원구조 마련
 - 출생아 중심의 모부성보호제도 활용의 빅데이터를 구축하여 제도 사각지대 규모 파악 및 정책설계의 기초자료로 활용
- 노동시간과 돌봄시간의 성평등한 분배를 위한 제도적 설계 및 분위기 조성
 - 노동시간 단축이 돌봄시간 확보로 이어질 수 있도록 사회적·정책적으로 노동시간과 돌봄시간의 재배치가 이루어져야 함.
 - 노동시간 단축 및 유연근로를 위한 인프라 구축
 - 일하는 방식 개선, 성평등한 조직문화 및 남성 육아참여 확산 등 일과 삶의 영역에서 전통적인 성역할 분리 해소를 위한 분위기 조성
- 코로나19 확산 등 사회적 위기에 대응할 수 있도록 지원체계 마련
 - 전염병 등 긴급한 상황에서의 돌봄 공백에 대응할 수 있는 휴가휴직제도 마련 및 활용도 제고
 - 다양한 휴가제도를 활성화하여 돌봄공백을 보완하고 휴가기간 동안의 소득보장 및 안정적 복귀 보장

- 상병수당제도 도입, 가족돌봄휴가·휴직 확대 등 코로나19 시대에 대응할 수 있는 제도도입 방안 검토
- 중소기업 중심의 일·생활 균형 지원 강화
 - 일·생활 균형 사각지대이자 일·생활 균형에 부담을 갖는 중소기업에 도움이 되는 방향으로 특화된 지원방안 마련
 - 다양한 중소기업의 특성과 수요를 고려한 제도 설계
 - 대·중소기업간 동반성장 관점에서 상생체계 구축하여 일·생활 균형 확산

라. 과제제안

2-1. 모부성보호제도의 보편적 활용을 위한 제도개편

2-1-1. 모부성보호제도 대상 확대

- 고용보험 미가입자를 위한 모부성보호제도 확대
 - 고용보험 미적용자 출산급여 수급대상 확대
 - 기존 수급대상에는 1인 자영업자만 포함되어 있는데, 일정 규모 미만 고용원이 있는 자영업자까지로 대상을 확대
 - 향후 전국민 고용보험제도를 통해 고용보험 대상이 확대될 때까지 한시적으로 적용
 - 고용보험 적용 확대에 맞춰 예술인·특고로 출산전후급여 및 육아휴직 대상에 포함하여 지원
 - 고용보험 대상에 포함된 예술인·특고에게 ‘출산전후급여’(통상임금, 월 200만 원 상한, 90일)를 적용하며, 육아휴직급여 역시 지급할 수 있도록 제도 설계
- 일하는 모든 사람으로 육아휴직급여 대상 확대
 - 소득활동을 하는 취업자 전체로 육아휴직급여 대상 확대
 - 특수형태근로종사자, 프리랜서, 자영업자, 플랫폼 노동자 등 일정한 소득활동을 하는 취업자 전체로 대상 확대
 - 소득활동은 국세청에 근로소득과 사업소득을 신고한 경우 인정

□ 남성의 돌봄권 보장

- 남성이 돌봄의 주체가 될 수 있도록 사회적 인식을 확립하고, 양육 참여 권리 보장
 - 남성의 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 등 양육 참여를 편견 없이 당연시하는 남녀가 함께 돌보는 문화 조성
 - 남녀 맞돌봄 문화 조성을 위한 사회적 분위기 확산 계획을 수립하여, 다양한 매체 활용한 대규모 캠페인을 매년 지속 실시
- 온·오프라인에서 양육정보를 공유하고 관계망을 형성하는 ‘100인의 아빠단 및 공식 커뮤니티’ 확대 운영
 - 전국 17개 시도별 운영 중인 ‘100인의 아빠단’의 규모 확대
 - 멘토단 및 초보아빠단 활동 가이드북 제작·배포를 통한 운영 체계화, ‘100인의 아빠단 공식 커뮤니티’의 육아정보 제공 기능 강화

□ 모부성보호제도 사용으로 인한 보상체계 및 소득중단자에 대한 예방책 마련

- 임신·출산·육아로 인해 경력을 단절한 퇴직자를 위한 모부성보호제도 적용 방안 마련
 - 고용을 유지하고 있어야 급여를 신청할 수 있는 현행 제도상, 임신·출산·육아로 인해 일을 그만둔 경우에는 고용보험료를 납입했음에도 불구하고 급여를 받지 못하는 사각지대가 발생
 - 특히 고용관계가 분명하지 않은 대상으로까지 확대되면 소득활동 중단과 퇴사를 명확히 판단하기 어려움. 따라서 향후 대상확대 고려 시, 퇴사자를 포함할 것인지 검토 필요
- 모부성보호제도 사용으로 인한 불이익 방지를 위한 대안 마련
 - 퇴사자로 대상을 확대하는 것보다 더 중요한 것은, 임신·출산·육아로 인해 비자발적으로 퇴사하는 것을 줄이는 것임.
 - 이를 위해서는 모부성보호제도가 보편적으로 사용하는 제도가 되어야 하며, 제도사용으로 인한 인사상 불이익이 발생하지 않도록 기업의 변화가 요구됨.
- 계약기간이 종료된 비정규직의 경우에도 급여 지급
 - 기간제 근로자의 경우, 출산휴가 기간 중 계약근로기간이 만료되어도 남은 기간 동안은 지급하도록 함
 - 육아휴직급여는 6개월 이상 동일사업장에 근속한 경우 수급자격이 주어져, 기간제 근로자는 사용이 거의 불가능함. 따라서 ‘6개월 이상 근속’ 조건을 완화할 필요가 있음.

2-1-2. 육아휴직급여체계 개편 및 안정적 재원 마련

□ 초기 소득대체율을 높이는 계단식 급여설계

- 3개월 단위로 소득대체율을 계단식으로 설계하여 사용률을 제고
 - 총 12개월 중 짧게라도 육아휴직을 사용할 수 있도록 초기 3개월 소득대체율 100%, 4~6개월 80%, 7~12개월 50% 등으로 설계
- 사업소득자 및 고소득층을 고려하여 초기 6개월 소득대체율을 높이는 급여체계를 추가
 - 6개월까지 급여수준을 높이고 나머지 6개월은 무급 또는 낮은 정액급여로 구성하는 급여체계를 추가
- 통상임금 기준에서 소득수준에 비례한 급여지급 체계로 개편
 - 기존 통상임금 기준이었던 것을 총소득을 기준으로 변경하여, 고용형태에 상관없이 모두 소득을 기준으로 급여를 산정함.
 - 이를 위해서는 근로자 외 소득수준을 정확히 파악할 수 있는 시스템이 구축되어야 함.
- 육아휴직급여 지급요건 완화하여 활용률 제고
 - 임신 중인 경우에도 육아휴직을 사용 가능하도록 함
 - 육아휴직급여 신청 당시 고용관계를 유지하고 있었다면 이후 고용관계가 종료된 경우에도 수급 자격을 인정 검토
 - 수급요건은 현행 임금근로자의 고용보험 피보험단위기간 180일을 고려하여 육아휴직 신청 전 일정 기간 동안 7개월 간의 소득활동 기간을 충족하도록 함.

□ 급여확대에 따른 안정적 재원 마련

- 모부성보호급여를 위한 별도계정 구성 필요
 - 대상을 확대할 경우, 막대한 재원이 추가로 확보되어야 하는 바, 현행 재원구조를 바꿔야 하며, 육아휴직급여가 실업급여 계정에서 지급되는 것이 성격상 맞지 않음.
 - 전국민 고용보험 추진상황에 따라, 고용보험 내 별도계정으로 분리하는 방안과 고용보험에서 분리하여 별도 회계를 구성하는 방안 모두 검토 가능
- 모부성보호급여 재원 안정화를 위한 방안 마련
 - 출산휴가 및 육아휴직급여 예산의 일반회계 전입금 비중은 점차 증가하여 2019년 10.4% 수준임.
 - 대상확대를 고려하면 향후 8천억 정도의 예산이 더 필요할 것으로 추산되는 바, 안정적 재원 확보를 위한 장기적 방안에 대한 논의가 이루어져야 함.

2-1-3. 출생아 중심의 모부성보호제도 활용통계 구축

□ 모부성보호제도 사각지대 규모 파악

○ 한 해 태어난 출생아를 기준으로 제도활용 통계 구축

- 현재 모부성보호제도 활용수준에 대한 통계는 제도를 사용한 사람들만을 대상으로 그 특성의 분포를 확인하는 수준임.
- 제도의 사각지대를 파악하기 위해서는 태어난 출생아 부모의 경제활동상태 및 고용형태에 따른 제도활용 여부를 확인할 수 있어야 함.

□ 출생아 부모의 특성에 따른 모부성보호제도 활용현황 파악

○ 국가행정통계를 활용한 모부성보호제도 활용DB 구축

- 출생아통계, 국세청 자료(소득확인), 건강보험 및 고용보험 DB 등 국가행정통계를 결합하여 모부성보호제도 활용현황을 파악할 수 있는 DB 구축
- 이 DB를 통해, 사각지대 특성을 파악하고, 사각지대를 해소할 수 있는 정책개선방안을 발굴할 수 있음.

○ 매년 모부성보호제도 활용현황 결과 공표

- 이렇게 구축한 DB 분석결과를 국가승인통계로 매년 공표

2-2. 휴가·휴직제도 활성화 및 상병수당제도 도입 검토

2-2-1. 연차사용 활성화

□ 연차휴가 소진율 제고

○ 다양한 연차분할사용제도 활용

- 반차, 외출제도 등 연차분할사용제도 활성화
- 특히 돌봄이 필요한 자녀를 둔 근로자의 경우 2시간 내외의 시간확보가 가능할 수 있어야 함.

○ 휴가휴직제도 관련 취업규칙 명문화

- 병가 및 유·무급휴가에 대한 사항이 취업규칙에 반영되어 있지 않은 사업장이 많음.
- 전염병 확산, 재난 등의 상황에서 쉴 수 있는 권리를 부여할 수 있는 취업규칙 상 규정 마련을 권고

□ 연차휴가 저축제도 도입

○ 공무원 및 공공기관을 중심으로 도입된 연차휴가 저축제도를 민간기업에도 도입

- 2015년 공무원 복무규정에 ‘연차휴가 저축제도’*를 도입하였고, 이후 공공기관으로 확대되고 있음.
- 민간기업에서도 도입할 수 있도록 법제화 방안 검토

* 연차휴가 저축제도: 사용하지 않고 남은 연차를 최대 3년간 이월·저축하여 나중에 한번에 몰아 쓸 수 있도록 하는 제도

2-2-2. 가족돌봄을 위한 휴가·휴직제도 확대

□ 가족돌봄휴가 사용 활성화

○ 현행 20일까지 확대된 가족돌봄휴가 사용 활성화

- 최근 코로나19 확산으로 인해, 특히 유치원과 초등학교 휴원·휴업이 장기화되면서 자녀를 돌봐야 하는 근로자들의 어려움이 큰 상황임.
- 가족돌봄휴가 사용을 불수용하거나, 가족돌봄휴가 사용으로 인해 퇴사권고 등 불이익을 받지 않도록 하는 방지책 마련도 함께 필요
- 전염병 뿐 아니라 재난 등으로 인해, 특히 어린이집, 유치원, 학교의 휴원으로 자녀의 돌봄공백이 발생할 시 적극적으로 활용할 수 있도록 홍보 및 활성화 방안 필요

○ 가족돌봄휴가의 유급화 방안 검토

- 현재 가족돌봄휴가는 무급이나, 코로나19로 인해 한시적으로 ‘가족돌봄비용 긴급지원’을 시행하고 있음(1인당 10일 이내, 1일 5만 원 이내).
- 코로나19와 같은 전염병 상황에 대처할 수 있도록 현행 무급인 가족돌봄휴가를 유급화할 필요가 있음. 다만, 이를 어떻게 유급화할 것인지에 대해서는 신중한 검토가 필요.
- 즉 유급화하여 사업주에게 부담을 주기보다는 사회보험 형태나 현행과 같이 조세로 지급할 것인지 적절한 방안에 대한 검토 필요

○ 가족돌봄휴가제도의 법제화

- 향후에도 신종 감염병 확산 등 국가적 재난 발생 시 대응할 수 있도록, 가족돌봄휴가 부여 및 유급화에 대한 근거 조항이 마련되어야 함.
- 고용정책기본법 및 남녀고용평등법에 가족돌봄휴가의 부여 사유, 지원내용 및 절차 등 세부 규정 신설 검토

□ 가족돌봄휴가·휴직 분할사용 및 대상 확대

○ 가족돌봄휴가·휴직의 일 및 시간단위 분할사용 허용 검토

- 가족돌봄휴가는 일단위로 사용 가능한데, 반차나 외출 형태로 시간단위로 분할사용 가능하도록 허용하는 방안 검토
- 가족돌봄휴직은 최소 30일 이상 사용하도록 되어 있는데, 이를 주 단위나 일 단위로 분할 사용 가능하도록 허용하는 방안 검토

○ 가족돌봄휴가·휴직 적용대상 확대방안 검토

- 현행 남녀고용평등법에는 가족돌봄휴가·휴직 대상인 가족을 “조부모, 부모, 배우자, 배우자의 부모, 자녀 또는 손자녀”로 명시하고 있음.
- 다양해진 가족형태를 고려하여, 형제자매 등 함께 살고 있는 가족의 경우에도 대상에 포함될 수 있도록 하는 방안 검토

2-2-3. 상병수당제도 도입방안 검토

□ 상병수당제도의 구체적 도입방안 검토

○ 일하는 사람의 쉼 권리 보장 차원에서, 상병수당제도 도입 검토 필요

- 본인의 질병으로 인해 소득공백이 생겼을 시 이를 지원하는 제도가 없으므로, 우리나라에서도 상병수당제도 도입에 대한 요구가 커지고 있음.
- 상병수당제도를 통해 질병 및 모부성보호 시 급여가 지급되는 해외사례가 적지 않으나, 우리나라는 법적 근거는 있으나 시행령이 구체적으로 마련되어 있지 않아 사실상 없는 제도라 할 수 있음(OECD 36개 회원국 중 상병수당제도가 없는 나라는 미국과 우리나라 뿐임).
- 최근 코로나19로 인해 상병수당제도 도입 논의가 본격화되고 있으며, 2020년 7월 14일 발표된 ‘한국판 뉴딜 종합계획’에도 향후 상병수당 도입 검토가 포함되었음. 서울시에서는 2019년부터 ‘서울형 유급병가지원제도’ 운영 중임.

○ 한국형 상병수당제도 설계

- 다양한 해외사례 검토를 통해 우리나라 현재 사회보험 구조에 적합한 상병수당제도 설계 필요
- 보장범위, 재정추계, 재원마련 방안 등 구체적 제도 설계

□ 상병수당제도와 다른 제도와의 관계 검토

○ 상병수당제도와 모부정보호급여 연계방안 검토

- 상병수당제도가 도입되면, 출산휴가 및 육아휴직급여와의 관계설정에 대한 검토 필요
- 건강보험 내 상병수당으로 모부정보호급여를 지급하는 해외사례 등을 검토하여 연계방안 논의

○ 상병수당제도 도입으로 인한 통합사회보험 논의 본격화

- 상병수당제도, 전국민 고용보험, 기본소득 등 사회보험과 관련된 논의가 본격화되면 통합사회보험 논의로 이어질 가능성 높음.
- 이 과정에서 다양한 논의와 사회적 합의과정이 필요할 것임.

2-3. 노동시간 단축을 통한 시간의 성평등한 분배

2-3-1. 장시간 근로 해소

□ 주52시간 상한제 정착

○ 주52시간 상한제 정착을 통한 장시간 근로관행 해소

- 규모별 유예기간 동안 주52시간 상한제 도입 준비 지원
- 기업특성별(규모, 업종 등) 장시간 근로 해소를 위한 컨설팅 지원

○ 주52시간 상한제 적용으로 인한 소득감소 및 사업주 부담 감소를 위한 임금체계 개선

- 근로시간 단축으로 인해 임금총액 감소율이 일정 수준 이상인 저임금 근로자 대상 한시적 EITC 포함방안 고려
- 장기적으로는 구조적 임금체계 개선과 사회안전망으로서의 최저소득보장 방안 논의

□ 근로시간 단축 활성화

○ 근로시간단축 청구권 활성화

- 2019년 고령법 개정에 따라 학업, 건강, 가족돌봄, 은퇴준비를 위해 근로시간을 줄일 수 있게 되었고 이는 규모에 따라 단계적으로 적용됨.
- 근로시간단축 청구 활성화를 통해 장기적으로는 육아기 근로시간 단축제, 임신기 근로시간 단축제도도 흡수할 수 있으며, 단축사유 또한 확대할 수 있음.

○ 코로나19 이후 장시간 노동 위험성에 노출된 직무에 대한 점검 및 대책 마련

- 장시간 노동에 노출된 1인 자영업자, 특수형태근로자, 보건업, 택배종사자 등에 대한 대

책 보완이 필요

- 고용형태 및 직무에 따른 표준계약서 작성, 불공정 거래 관행 해소 등

2-3-2. 근로시간과 장소의 자기결정권 강화

□ 근로자의 시간주권 강화

- 근로시간의 길이, 근로시간대 등을 근로자 개인의 필요에 맞춰 조정할 수 있도록 권리 강화
 - 기업 주도의 근로시간 결정 구조를 전환, 근로자가 요구하고 노사가 상호조정하는 관행이 확립될 수 있도록 현장의 변화 추진
- 생애주기에 따라 일과 삶을 병행하는 노동환경 확립
 - 가족돌봄, 본인건강, 은퇴준비, 학업 등 다양한 생애주기적 필요에 따라 근로시간을 조정할 수 있는 환경 조성

□ 유연근무제 활성화 및 기반 마련

- 일하는 장소와 시간을 유연화할 수 있는 인프라 지원
 - 코로나19로 인해 많은 기업들이 재택·원격근무제를 도입하고 있음. 한시적 활용으로 그치지 않고, 상시제도화할 수 있도록 관련 인프라 지원
 - 2천만 원 한도 내에서 지원되는 재택·원격 시스템 구축비 지원을 소규모 기업을 중심으로 확대
- 재택·원격근무자를 위한 인사관리방안 마련
 - 재택·원격근무를 하는 근로자가 인사관리상 불이익을 받지 않도록 업무내용 및 성과 중심의 인사관리방안 마련
 - 재택·원격근무를 하는 근로자의 근로시간 준수를 위한 관리
 - 업무시간 외 업무지시 금지 등과 같은 연결되지 않을 권리 적용방안 마련
- 공공형 스마트워크센터 확대
 - 주민센터, 공공도서관, 청소년 수련관 등 지역기반 공공시설에 스마트워크센터 1곳 이상 설치 검토

□ 일하는 방식과 문화 개선

- 근무혁신 인센티브제 효과성 제고
 - 2019년 처음 도입된 근무혁신 인센티브제는 중견 및 중소기업을 대상으로 근로시간 단

축과 유연화를 목적으로 하고 있음.

- 비효율적 회의 및 보고는 줄이고, 합리적 업무분장 등을 통해 근무혁신이 이루어질 수 있도록 사업 추진

○ 일·생활 균형이 가능한 조직문화 개선 강화

- 기업단체 등 현장과 연계하여 조직문화 개선을 위한 사업 강화
- 우리나라 기업의 조직문화를 진단하고 개선방안 도출할 수 있도록 실태조사, 연구과제, 컨설팅 등 강화

○ 일·생활 균형 지역추진단 성과제고

- 16개 시도의 일·생활 균형 지역추진단이 지역특성을 고려한 실효성 있는 성과를 거둘 수 있도록 추진체계 점검 필요
- 단기간보다는 장기적 관점에서 사업을 추진할 수 있도록 지역의 상황에 따라 사업기간 및 내용, 예산 등에 있어서 유연성 부여

2-4. 중소기업 일·생활 균형 확산

2-4-1. 중소기업 수요 맞춤형 지원사업으로 재정비 및 추진체계 개선

□ 중소기업 특성별 일·생활 균형 지원사업으로 개선

○ 중소기업의 일·생활 균형 확산을 위한 방향으로 가족친화인증제도 개선

- 가족친화인증제도의 실효성 제고를 위해, 중소기업 중심의 일·생활 균형 확산을 위한 제도로 지표, 인센티브, 추진체계 등을 개편

○ 중소기업 맞춤형 대체인력지원사업 도입

- 기존의 대체인력지원사업의 활용특성을 분석하여, 이 사업의 효과성을 가장 높일 수 있는 중소기업을 대상으로 집중적으로 지원하는 방식으로 개편 필요
- 기존 대체인력지원사업은 간호사, 보육교사 등 자격증 직무에 집중되어 온 바, 인력공백의 어려움이 가장 큰 중소기업을 대상으로 실질적인 도움이 될 수 있는 방향으로 제도 개편
- 육아휴직 기간 중 대체인력 활용한 사업주에게 인건비 지원(최대1년 2개월, 월 80~120만 원), 대체인력 채용지원 서비스 제공

○ 일·생활 균형 확산을 위한 홍보 및 컨설팅 사업 실효성 제고

- 일·생활 균형 캠페인, 일터혁신 컨설팅, 일·생활 균형 지역추진단 등 기존 사업이 장기

적 관점에서의 변화를 유도할 수 있도록 추진방식 등을 개선

□ 중소기업의 일·생활 균형 확산을 위한 추진체계 개편

○ 일·생활 균형으로의 정책목표 통합

- 법상 용어는 일·가정 양립이지만, 정책용어는 일·생활 균형으로 전환하여 사용하고 있음. 기존 여성 유자녀 근로자 지원 중심이었던 일·가정 양립 정책을 모든 취업자의 일·생활 균형으로 확대하는 정책방향은 바람직함.
- 또한 일·생활 균형이 근로자 복지 차원에서 주로 인식되었던 것을, 기업의 합리적 경영과 생산성 제고의 차원으로 활용될 수 있도록 정책목표를 제시하고 통합할 필요가 있음.

○ 중소기업이 주체가 되는 일·생활 균형 확산 체계 마련

- 고용노동부 소관으로 되어 있는 일·생활 균형 정책을 중소벤처기업부, 산업통상자원부 등 중소기업과 관련된 부처와 협업할 수 있는 체계 마련 필요
- 관련부처, 위원회, 중소기업단체 및 협회 등이 함께 참여할 수 있는 논의체 구축(예시: 중소기업 일·생활 균형을 위한 민관협의체)

2-4-2. 대·중소기업간 상생을 통한 일·생활 균형 확산

□ 대·중소기업 동반성장 정책을 활용한 일·생활 균형 확산

○ 대·중소기업 간 동반성장 평가에 일·생활 균형 지표 포함

- 대기업 대상 ‘공정거래협약 실적평가’에 ‘일·가정 양립 협력사 지원’ 실적을 가점 항목으로 반영(‘16.2)하였으며, ‘중소기업 협력사 대상 체감도 조사평가’에 ‘직장어린이집 협력사 공동 이용’을 반영(‘16.9)한 바 있음.
- 하청기업들이 일·생활 균형을 실천할 수 있으려면 원청기업에 역할이 매우 중요함. 하청기업이 근로시간 단축, 유연근무 확산, 모부성보호제도 활용 등 실질적인 일·생활 균형이 가능하도록 원청기업의 역할과 관련한 지표를 추가

○ 대기업의 동반성장 실천사례 발굴 및 확산

- 대기업을 중심으로 협력사와의 동반성장을 실천하고 있는 기업들이 늘어나고 있음. 이와 같은 사례들을 발굴하여 확산시킴으로써 중소기업의 일·생활 균형 확산에 기여

〈표 6-18〉 대·중소기업 간 동반성장 실천 기업 사례

일·가정 양립 인프라 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (효성ITX, 롯데그룹) 직장어린이집을 협력사와 공동으로 이용
위원회 등 네트워킹 활동	<ul style="list-style-type: none"> • (한국GM) 여성위원회에 협력사 직원 참여
가족친화프로그램 등 기업문화 개선	<ul style="list-style-type: none"> • (포스코)컬처데이(협력사 직원), 키즈콘서트(협력사 직원 자녀) 등 가족친화프로그램에 협력사 참여 • (삼성전자) 가족동반음악회 협력사 직원 가족 초청
동반성장 담당조직 구성	<ul style="list-style-type: none"> • (KT) 동반성장팀 운영: 협력사와의 계약체결 통해 동반성장 프로그램 운영, 동반성장 안내가이드 책자 발간 • (CJ제일제당) CJ동반성장포털 운영: 협력사의 의견을 경영활동에 적극적으로 반영
교대제 개편을 통한 근로시간 단축	<ul style="list-style-type: none"> • (포스코) 협력업체의 3교대 체제를 4교대 체제로 개편하여, 근무시간을 단축하고 연간 휴일일수 늘거나 일·생활 균형에 긍정적 영향을 미침

자료: 1) 여성가족부. (2016). 『2016 여성인재활용과 양성평등 실천 포럼』 자료집.

2) 고용노동부. (2009). 대·중소기업 상생의 노사관계 구축방안 연구.

2-4-3. 중소기업 근로자 보육지원 강화

□ 중소기업 근로자를 위한 공공직장보육시설 지원

○ 중소기업 근로자 거주지 거점형 공공직장어린이집 확충

- 보육 사각지대에 있는 중소·영세 사업장 근로자를 위한 ‘거주지 거점형 공공직장어린이집’을 2022년까지 50개 설치를 목표로 하였으나, 현재는 13개소 설치 후 중단된 상태임 (13개소 중 3개소만 신규설치이며, 10개소는 기존 시설을 전환).
- 이는 지역 내 다른 어린이집과의 관계로 인해 추가 확대가 어려운 상황이나, 국공립어린이집이 충분치 않은 현 상황에서 특히 맞벌이 가구의 보육수요를 충족시키기 위해서는 거점형 공공직장어린이집이 대안이 될 수 있음.

○ 중소기업 근로자를 위한 산단형 및 지자체 협업형 직장어린이집 지원 확대

- 중소기업 직장어린이집 지원사업 유형 중 산업단지 내에 설치하는 산단형과 지자체가 참여하는 지자체 협업형이 있음. 산단형 직장어린이집은 공모 방식으로 컨소시엄을 선정하고 설치비 및 운영비를 지원하며, 지자체 협업형 직장어린이집은 지자체 업무협약을 통해 지자체 소유의 부지 및 건물을 제공하는 형태임.
- 중소기업이 직접 어린이집을 설치·운영하는 것은 부담이 크고 적정 정원을 유지하기 어렵기 때문에, 산단형과 지자체 협업형 직장어린이집을 중심으로 지원하는 것이 적절함.

○ 중소기업 공동직장어린이집 유지 지원 강화

- 2019년 3월 기준, 중소기업 공동직장어린이집 참여사업장 1834개의 자료를 분석한 결과, 기업 당 공동직장어린이집 이용 아동수가 ‘0명’인 기업이 67.0%로 2/3를 차지하는 것으로 나타남(강민정 외, 2019)

〈표 6-19〉 기업 당 공동직장어린이집 이용 아동 수

(단위: 개, %)

구분	사례 수	비율
없음	1228	67.0
1명	385	21.0
2명	118	6.4
3~5명	66	3.6
5~10명	25	1.4
11명 이상	12	0.7
계	1834	100.0
평균	0.7명(최소 0명, 최대 37명)	

자료: 강민정 외. (2019). 중소기업 공동직장어린이집 확대방안. p. 32.

- 이와 같이, 소규모 사업장의 경우에는 매년 보육수요가 달라질 수밖에 없으므로 지속가능한 직장어린이집 운영을 위해서는 보육수요 변화와 상관없이 어린이집을 유지할 수 있도록 지원을 강화할 필요가 있음.

□ 직장어린이집 설치 의무사업장 지원 강화

○ 다양한 고용형태의 근로자에게도 직장어린이집 이용권한 부여

- 대체로 직장어린이집은 정규직 근로자 중심으로 이용 가능한 상황임. 파견, 용역, 단축시간 근로자 등 해당 사업장에서 근무하는 다양한 고용형태의 근로자도 이용이 가능할 수 있어야 함.
- 다만 간접근로자를 포함하게 되면, 이들을 정원규모에도 포함해야 하므로 의무사업장의 상시근로자 기준에 영향을 미치게 되므로 신중해야 함. 근무기간, 상시인력과 비중 등을 고려하여 기준을 마련해야 할 것임.

○ 협력사 근로자의 보육수요를 고려하여 직장어린이집 지원 확대

- 중소기업 직장어린이집 신규설치보다는 기 설치된 직장어린이집을 활용하여 협력사 근로자의 보육수요까지 반영할 수 있도록 지원을 강화할 필요 있음.
- 협력사 근로자, 간접고용 근로자 등 보육수요가 추가로 발생한다면 이를 충족할 수 있도록 추가설치 부지지원 등

3. 질높은 돌봄지원체계 구축

가. 환경진단

- 2000년대 초반 역대 최저 수준의 출산율 기록과 국가 성장전략의 차원에서 여성의 사회참여에 대한 강조를 배경으로, 보육정책은 양적으로 확대되어 왔고, 영유아의 시설보육, 즉 보육의 사회화는 하나의 사회적 규범으로 자리 잡았음.

- 영유아의 보육 및 교육기관 이용률은 최근까지도 지속적인 증가 추세를 보이며 2017년 기관 이용률은 전체 약 300만 명의 0~6세 아동의 70.4%에 이르렀음. 영아의 경우에도 기관 이용률이 52.6%로 절반을 넘었고, 유아의 경우에는 91.2%에 달했음(이정원 외, 2018, p. 60). 2019년 통계를 재계산해보면 영아의 이용률은 56.9%, 유아의 이용률은 90.7%로 영아 이용률의 증가추세가 지속되고 있으며 유아 이용률은 90% 수준에서 유지되고 있음.

〈표 6-20〉 영유아 보육 및 교육기관 이용률

(단위: 명, %)

구분		전체 아동수	어린이집		유치원		합계	
			재원아동	이용률	재원아동	이용률	재원아동	이용률
2019	전체	2,726,967	1,365,085	50.1	633,913	23.2	1,998,998	73.3
	영아	1,401,020	796,499	56.9	-	-	796,499	56.9
	유아	1,325,947	568,586	42.9	633,913	47.8	1,202,499	90.7
2017	전체	3,044,577	1,450,243	47.6	694,631	22.8	2,144,874	70.4
	영아	1,638,243	862,237	52.6	-	-	862,237	52.6
	유아	1,406,334	588,006	41.8	694,631	49.4	1,282,637	91.2
2015	전체	3,187,718	1,452,813	45.6	682,553	21.4	2,135,366	67.0
	영아	1,791,262	864,596	48.3	-	-	864,596	48.3
	유아	1,396,456	588,217	42.1	682,553	48.9	1,270,770	91.0
2013	전체	3,264,476	1,486,980	45.6	658,188	20.2	2,145,168	65.7
	영아	1,854,265	874,975	47.2	-	-	874,975	47.2
	유아	1,410,211	612,005	43.4	658,188	46.7	1,270,193	90.1

주: 2019년은 주민등록인구통계 및 보육통계로 재계산
 자료: 이정원 외. (2018). 2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고, p. 60.

- 보육의 사회화는 부모의 취업상태와 무관하게 진전되었는데, 맞벌이 가구(88.2%)와 비맞벌이 가구(72.6%) 모두 영유아 자녀의 기관 이용률이 높았음(장혜경 외, 2015, pp. 379-380).

〈표 6-21〉 영유아의 주종 기관이용 여부 및 기관유형

(단위: 천 명, %)

구분		있다					없다	전체
		어린이집 (놀이방 포함)	유치원	학원 (영어 유치원, 놀이학교, 유아스포츠단 등)	지역아동센터, 공부방	기타		
맞벌이 여부	맞벌이	504	212	35	0	7	101	860
		(58.6)	(24.7)	(4.1)	(0.0)	(0.9)	(11.8)	(100.0)
		(88.2)						
	비맞벌이	565	282	23	10	8	334	1,221
		(46.2)	(23.1)	(1.9)	(0.8)	(0.6)	(27.4)	(100.0)
		(72.6)						
	전체	1,068	494	58	10	15	435	2,081
		(51.3)	(23.8)	(2.8)	(0.5)	(0.7)	(20.9)	(100.0)
		(79.1)						

자료: 장혜경 외. (2015). 2015년 가족실태조사 분석 연구, pp. 379-380 표의 일부 발췌.

□ 그러나 낮은 공공성, 과도한 민간의존을 특징으로 하는 보육정책의 양적 확대는 보육서비스의 질 저하, 종사자의 낮은 처우, 시설 사유화에 따른 회계 불투명 등의 문제가 지속적으로 제기되면서 정책의 기대효과, 즉 영유아 돌봄의 사회화를 통한 여성의 사회참여 확대로 이어지지 않고 있음.

○ 보육서비스의 질과 안전에 대한 부모들의 불안과 불신은 여전하여, 국공립 어린이집 확충(58.8%), 기관 서비스 질 향상(57.9%) 등 믿고 맡길 수 있는 보육서비스에 대한 정책수요가 가장 높음(이정원 외, 2018, p. 616).

※ 2018년 전국보육실태조사 결과 '믿고 보낼만한 기관이 없다'는 응답이 어린이집 14.0%, 유치원 16.5%로 2015년보다 응답률(12.1%, 13.8%)이 더 증가하였음(이정원 외, 2018, pp. 582-583).

〈표 6-22〉 정부에게 바라는 가장 중요한 육아지원정책(1+2+3순위)

(단위: %)

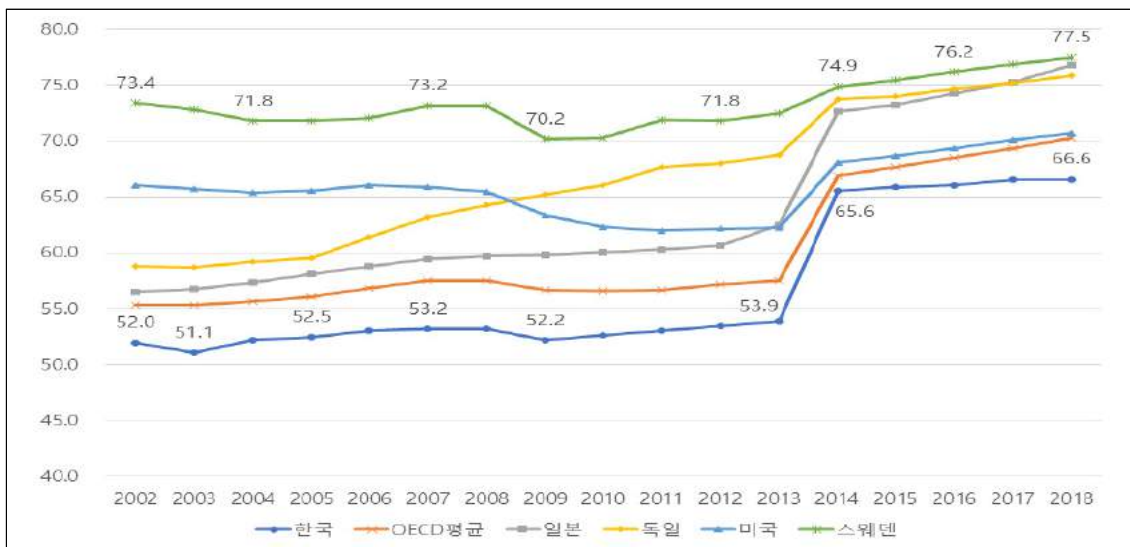
국공립 어린이집 확충	기관 서비스 질 향상	보육교육비 지원인상	육아휴직 제도 정착 및 확대	유연 근무제 확대	양육수당 인상	보육유형 다양화	아이 돌보미 지원 확대	육아정보 상담제공
58.8	57.9	38.0	36.5	27.3	25.5	24.4	22.3	9.3

자료: 이정원 외. (2018). 2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고, p. 616.

○ 한국 여성의 고용수준은 2000년대 내내 OECD 주요국 중에서도 가장 낮은 수준에 머무르고 있음. 2018년 한국의 여성고용률은 66.6%를 기록하여, 약 70%인 OECD 평균에 못 미쳤음.

[그림 6-25] OECD 주요국 여성고용률(2002~2018)

(단위: %)



자료: e-나라지표, 'OECD 회원국 여성고용률(15~64세)', http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1497&stts_cd=149703&freq=Y에서 2020. 8. 4. 인출.

- 영유아 자녀를 둔 여성의 40.3%가 출산과 양육으로 인해 일을 그만두었고, 취업을 중단한 사유 중 자녀를 ‘믿고 맡길 곳이 마땅치 않다’가 32.8%로 가장 높은 비율을 차지했음(이정원 외, 2018, pp. 100-101).

〈표 6-23〉 영유아 모의 취업 중단 사유

(단위: %, 명)

구분	취업 중단 사유										계(수)
	대리 양육 비용 부담이 큼	일보다 육아의 가치가 큼	믿고 맡길 곳이 마땅치 않음	일이 육아에 지장을 줌	육아로 인한 업무지장이 큼	직장 내 육아 지원 서비스 없어서	다자녀 육아 힘들어서	발전 가능성이 희박하여	몸이 힘들어서	기타	
2018년	6.4	31.2	32.8	9.8	11.6	3.9	2.4	-	-	2.0	100.0 (1,030)
2015년	6.7	-	43.0	16.0	-	-	-	1.9	27.0	5.3	100.0 (1,051)
2012년	3.8	-	48.7	11.4	-	-	-	1.2	32.3	2.5	100.0 (850)
2009년	8.6	-	46.9	32.7	-	-	-	3.4	-	8.4	100.0 (1,751)

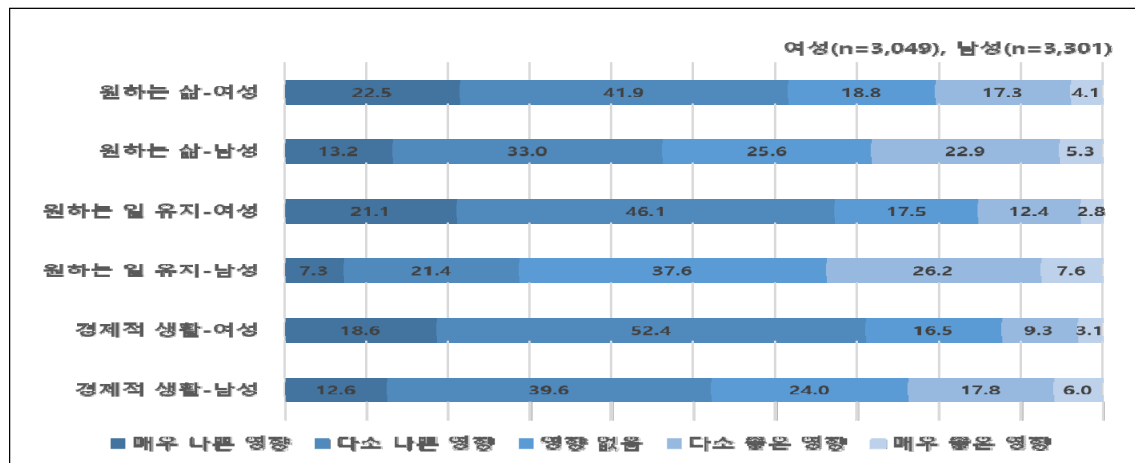
자료: 이정원 외. (2018). 2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고, p. 101 표의 일부 발췌.

- 2000년대 이후 계속 심화되고 있는 저출산 추세와 관련하여, 2030 청년층, 특히 청년여성들에게 출산과 양육은 사회참여와 경력유지에 부정적 영향을 미치는 요소로서 생애과정에서 적극적으로 추구하기에는 기회비용이 지나치게 큰 선택으로 인식되고 있음(김은지·송효진 외, 2019a).

- 자녀가 삶의 전반적인 측면에 미치는 영향에 대해 청년여성들은 경제적 상황이나 개인의 자율성 측면에서 부정적인 영향을 받는다는 인식이 특히 컸고, ‘원하는 일·직업을 가지고 유지할 가능성’에 대해서도 70% 정도나 부정적인 영향을 받는다고 응답했음(김은지·송효진 외, 2019a, pp. 233-234).

〈그림 6-26〉 삶에서 자녀가 주는 영향

(단위: %)

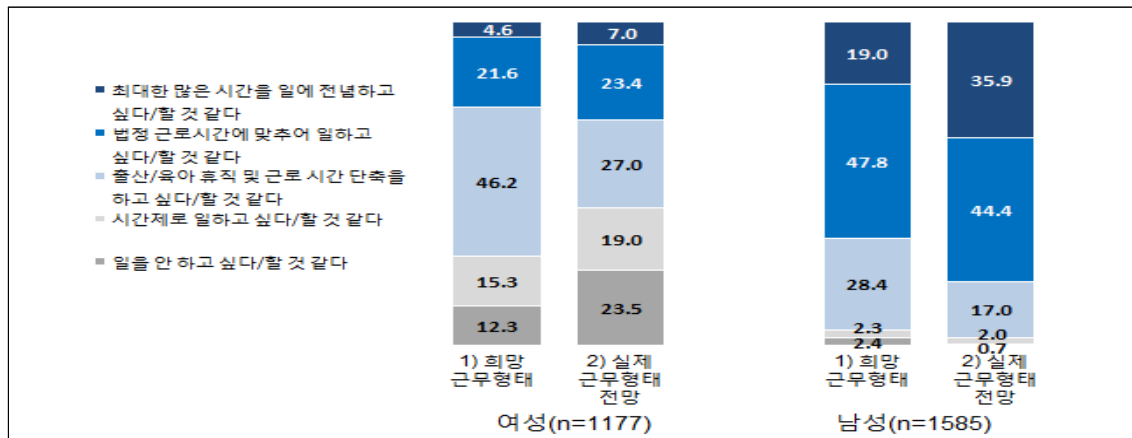


자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석, p. 235.

- 청년여성들은 노동 중심의 생애전망을 갖고 있지만 자녀의 출산은 일을 그만두거나 시간제로 일할 가능성, 즉 원하지 않는 경력단절이 일어날 가능성을 높인다고 인식하고 있었음(김은지·송효진 외, 2019a, p. 242).

[그림 6-27] 성별에 따른 자녀를 (더) 가진 후 원하는 근무 형태 및 실제로 일어날 가능성이 높은 근무 형태

(단위: %)



자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석, p. 243.

- 특히, 최근 코로나 19 사태는 시설보육이 보편화되었지만 신종 감염병 등의 위험에 대한 사회적 대응체계가 부재함을 확인시켜주며 자녀돌봄의 공백 문제를 낳았음. 정부의 대응은 경제적 피해에 대한 비용 지원에 초점이 맞추어져 있었고, 돌봄 공백에 대한 대응은 상대적으로 미흡한 편이었음.

- 보육서비스의 질과 안전에 대한 신뢰 수준이 낮은 상황에서 개인 수준의 대응은 가족 돌봄으로 회귀하는 경향을 드러냄. 특히 맞벌이가족, 한부모가족 등의 경우 여성에게 전가된 돌봄 책임은 여성의 경력단절 및 성별 노동격차 심화로 이어질 수 있음.

※ 긴급 돌봄 맡겨도 1시에 끝... 악화하는 돌봄공백, 한국일보 2020.2.26.

※ “아이 맡길 곳 없어 연차... 휴원 연장이 더 무섭다”, 아시아경제 2020.2.27.

※ 코로나로 직장 쉬거나 관두는 여성 급증... “돌봄 공공성 강화해야”, 한국여성정책연구원 여성·가족분야별 릴레이토론회, 조선에듀 2020.6.11.

- 지금까지 살펴본 사회환경의 변화는 양적으로 확대되어 온 보육서비스의 내실을 다져 질 높은 돌봄지원체계를 구축하는 것이 긴급한 시대적 요청임을 보여줌.

- 낮은 공공성과 과도한 민간의존을 특징으로 하는 현 체제로는 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회’로의 진전은 요원하며, 뉴노멀(new normal)이 된 감염병 시대의 돌봄 공백에 대해서도 적절히 대응할 수 없음.

나. 정책평가

1) 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판) 및 관련 기본계획과의 관계 평가

- 제1차~제3차 저출산 기본계획에서 돌봄 영역은 보육·교육비에 대한 보편적인 지원 확대라는 양적인 성과를 거두었지만, 저출산 대응정책으로서 돌봄의 공공성 강화와 일하는 부모에 대한 지원 강화라는 방향성을 일관되게 견지하지 못했음.
- 제1차 계획(2006-2010): 영유아 보육·교육비 지원 확대, 국공립·직장 보육시설 확충, 민간 보육시설 서비스에 대한 관리 등 돌봄에 대한 국가 책임 강화와 일하는 부모에 대한 지원이라는 방향성을 나타냄.
- 제1차 보완판 계획(2006-2010)과 제2차 계획(2011-2015): 공공성 강화와 가족 부담 경감이라는 방향성이 비교적 뚜렷했던 1차 계획과 달리, 양육수당 도입 및 확대, 취약지역 우선 인프라 확충, 가정 내 돌봄 활성화 등 돌봄에 대한 가족 책임을 강조하고 홀벌이 가구를 지원하는 새로운 과제가 기존 내용에 추가되어 상충하는 지향들이 혼재함.
- 제3차 계획(2016-2020): 제1차 보완판과 제2차 계획과 같이 상충하는 지향들이 계속 혼재하는 가운데, 수요자 중심의 보육 서비스 다양화와 관련된 과제, 즉 ‘맞춤형’ 보육이 특히 강조됨.
- 제3차 수정 계획(2016-2020): 어린이집과 유치원의 ‘공공성’ 강화를 핵심적인 과제로 설정하고 있음. 이것은 제3차 중장기보육 기본계획(2018-2022)과 제3차 유아교육발전 기본계획(2018-2022)에서 공공성 강화를 주요 목표 및 과제로 설정한 것과도 일치함.
- 제4차 계획: 제3차 수정 계획에서 다시 부각된 공공성 강화 기조를 유지하는 한편, 양적으로 확대되어 온 돌봄 서비스의 질을 제고하여 내실을 다져야 할 과제가 남아 있음.

〈표 6-24〉 저출산고령사회기본계획 상 돌봄 관련 과제 추진 현황

차수	연도	돌봄 관련 내용 포함 여부	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006-2010	1. 출산양육에 대한 사회적 책임강화 1-1. 자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감 1-1-1. 영유아 보육·교육비 지원 확대 1-2. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 1-2-1. 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족 1-2-2. 민간보육시설 서비스 개선 1-2-3. 수요자 중심의 다양한 육아지원 서비스 확대	-국가 책임 강화와 일하는 부모에 대한 지원, 즉 공공성 강화와 가족 부담 경감이라는 방향성이 비교적 뚜렷함
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	2010	1. 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 1-2. 자녀 양육 가정의 경제적, 사회적 부담 경감 1-2-1. 보육·교육비 지원의 선진화 1-2-2. 보육시설 미이용아동 양육비 지원	-돌봄에 대한 가족 책임을 강조하고 홀벌이 가구를 지원하는 새로운 과제가 기존 내용에 추가되어 상충하는

차수	연도	돌봄 관련 내용 포함 여부	평가
		1-3. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 1-3-1. 육아지원 시설 확충 1-3-2. 민간보육시설 보육시설 평가인증제 실시 1-3-3. 다양한 육아지원 서비스 확대	
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011-2015	2. 결혼·출산·양육 부담 경감 2-3. 출산·양육 비용 지원 확대 2-3-1. 보육·교육비 지원 확대 2-3-2. 양육수당 지원 확대 2-4. 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충 2-4-1. 취약지역내 국공립 보육시설 지속 확충 2-4-2. 민간 육아시설 서비스 개선 2-4-3. 수요자 중심의 육아지원 서비스 확대 2-4-4. 아이돌보미 서비스 확대 2-4-5. 영아에 대한 가정내 돌봄 활성화	지향들이 혼재함
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016-2020	3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 3-1. 맞춤형 보육 3-1-1. 수요자 맞춤형 보육체제로 개편 3-1-2. 안심하고 믿을 수 있는 보육·유아교육 3-1-3. 보육·돌봄 사각지대 해소 3-2. 돌봄지원체계 강화 3-2-2. 지역 사회 내 돌봄 여건 확충 3-2-3. 아이돌봄서비스 확충 및 내실화	-상충하는 지향들이 계속 혼재하는 가운데, 수요자 중심의 보육 서비스 다양화, 즉 '맞춤형' 보육이 특히 강조됨
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	3. (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축 3-1. 보육의 공공성 강화 3-1-1. 국공립 어린이집 확충 3-1-2. 직장어린이집 확대 3-1-3. 종일보육 내실화 3-1-4. 보육품질 향상 3-1-5. 수요자 맞춤형 보육지원 3-1-6. 보육시설 안전 및 건강한 환경 조성 3-2. 유치원 공공성 강화 3-2-1. 국공립 유치원 1,000개 학급 신·증설 3-2-2. 유아 학습권 보호 3-2-3. 유치원 관리·감독 강화 3-4. 가정 내 돌봄 지원 3-4-1. 아이돌봄서비스 확충 및 내실화 3-4-2. 돌봄서비스 이용자 편의 제고 3-5. 지역 협력체계 구축 3-5-1. 지역 사회 내 돌봄여건 확충 3-5-2. 지역단위 양육·돌봄 종합 플랫폼 구축	-공공성 강화를 핵심적인 과제로 설정하여 제1차 계획 이후 다시 부각시킴

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

2) 해당 정책 발달에 대한 평가

□ 1991년 영유아보육법, 2004년 유아교육법이 제정된 이래 미취학 아동 돌봄정책은 국가책임의 확대과정을 거쳐 왔음. 2004년에는 저소득영유아를 중심으로 선별주의적 보육으로부터 모든 아동을 대상으로 하는 보편주의적 보육으로 전환이 이루어졌으며 2012년에는 0~2세, 5세

무상보(교)육, 2013년에는 0~5세 전체 아동에 대해 무상보(교)육이 실시되기에 이르렀음.

- 이 과정은 영유아 양육을 가족의 책임으로, 특히 여성에게 맡겼던 과거의 방식으로부터 탈피해 국가가 책임을 지는 탈가족화를 이루어낸 과정으로 평가할 수 있음. 탈가족화가 부양 및 돌봄에서 가족의존을 줄여주는 정책이라고 했을 때 보육정책은 상당한 정도의 성과를 거두었음(김은지·김소영·선보영 외, 2017, p. 171).

〈표 6-25〉 아동 돌봄정책의 시기별 특징

	선별주의 보육	보편주의적 보육의 시작	“선택”과 가정양육지원	‘무상보육’
시기	1991년~2004년	2005년~2008년	2009년~2012년	2013년~
주요 목표	보육시설의 양적 확충 저소득층 보육비용 지원	보육비용지원 단계적 확대 비용중심의 보육공공성 강화 “보육공공성”	소비자 체감(바우처) 민간어린이집의 ‘공공화’ “국가책임제” “수요자중심”	‘무상보육·교육’ (전계층 영유아보육료·양육수당 지원)
정책 이슈	민간(정부미지원)시설에서 저소득층 아동기피 허가제→신고제 전환(‘97) 표준보육단가 폐지(‘96) 만5세아 무상교육·보육 개념 등장	기본보조금 도입을 통해 시설간 형평성 제고 시설평가인증 보육교사 처우문제 제기 아이돌봄서비스 신설	서비스 다양화 보육시장기능 활성화(선택, 경쟁 강조) 아이돌봄서비스 확대	보육서비스의 질 보육재정분담 아이돌봄의 노동법적 지위 문제
대상	보호자가 근로·질병 등 기타 사정으로 보호하기 어려운 아동(저소득)	모든 아동 (보편주의)	0~2세, 5세 무상보(교)육 소득하위70% 양육수당	0~5세 아동
공공성	선별적 공공성	민간의존적 공공성, 비용 공공성	민간의 ‘공공화’, 형평	전면적 비용공공성, 형성

자료: 김은지·김소영·선보영 외. (2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(I): 여성·가족 관점의 진단과 정책과제, pp. 96-97.

- 보육료 지원을 받는 보육아동 수는 1996년 40만 명에 불과했으나 2019년 현재 약137만 명으로 증가했음. 이와 더불어 정부(중앙부처·지자체·시도교육청)의 보육재정도 급격하게 증가했음. 2000년대 초반 이후 지속적으로 증가 추세가 이어져 2009년 3~5세 무상보육이 도입되면서 급증했고, 2013년 무상보육이 전면화되면서 또 한 번 크게 증가했음(김은지, 김소영, 선보영 외, 2017, p. 103).

※ GDP 대비 보육(ECEC)지출 비율¹⁹⁾: 2005년 0.15% → 2010년 0.62% → 2017년 0.96%

(OECD Family Database, ‘PF3.1..GDP 대비 보육지출 비중’, <https://www.oecd.org/social/database.htm>. 검색일: 2021.01.13.)

- 1997년 12.3%에 불과했던 영유아보육률은 2005년 30%를 넘어섰고, 0~2세 ‘무상보육’이 실시된 2012년에는 절반 이상의 영유아가 보육서비스를 받게 되었으며, 2016년 기준으로

19) 단 대부분의 OECD 국가들은 서비스 이용과 관련된 재정만을 포함하는데 비하여, 한국은 양육수당 등 보육시설 비이용 아동에 대한 지원도 보육재정 내에 포함하고 있음

양육수당 수급아동과 유치원 원아까지 포함하면 모든 영유아가 국가의 비용지원을 받고 있음. 2016년 기준으로 연령별 기관이용률은 만1세아부터 70%를 웃돌고 있으며, 만2세아 이상 아동은 90% 이상이 기관을 이용하고 있는 것으로 나타나고 있음(김은지, 김소영, 선보영 외, 2017, p. 171).

□ 보육 및 유아교육 정책은 비용의 감소(비용의 탈가축화), 기관이용률 증가(공식화)라는 측면에서 압축적 발전을 이루어냈음.

○ 비용의 탈가축화 과정은 노무현 정부시기 차등보육료 제도를 도입함으로써 저소득층에 국한되었던 공공부조성 서비스로부터 중간계층을 포함하는 것으로 적용범위를 확대한 것에서부터 본격화되었음. 차등보육료 체계는 이명박 정부와 박근혜 정부에서도 적용범위와 혜택의 점진적 확대가 이루어져 2013년 보육의 국가책임제 시대를 여는 제도적 시발점이 되었음.

※ 영유아보육료지원(단위: 백만 원): ('05)267,088→('10)1,632,240→('15)3,056,880→('20)3,432,821 (2005~2015년은 김은지 외(2017: 164), 2020년은 보건복지부, 「2019 보육통계」)

○ 돌봄제공자와 돌봄시설(장소)의 공식화 과정은 1980년대까지 탁아사업 종사자에 대해서는 자격기준이 정해진 바 없었지만 1991년 영유아보육법 제정 이후 종사자의 자격기준이 법령 및 시행령을 통해 규정, 강화되어 왔고 보육·교육과정도 표준화되는 등 비공식적 돌봄으로부터 상당 정도 공식화가 이루어졌음(김은지, 김소영, 선보영 외, 2017, pp. 171-172).

3) 기존 정책의 한계

□ 보육비용의 부모부담 감소, 시설이용률의 증가, 보육종사자의 전문성(자격기준) 강화라는 측면에서 발전이 있었음에도 불구하고 기존 아동 돌봄정책은 다음과 같은 한계를 드러내고 있음.

□ 국가의 역할은 보육비용 지원에 국한되어왔고 보육서비스 공급은 민간부문에 의존하는 것이었기 때문에, 돌봄 인프라 구축과 서비스 품질에서 공공성을 확보하는데 한계가 있었음.

○ 국공립 돌봄시설은 여전히 충분치 못한 상황이며, 민간시설의 확대과정은 정부규제가 부족한 가운데 이루어짐으로써 서비스의 품질을 적절히 보장하지 못하고 있음(김은지, 김소영, 선보영 외, 2017, p. 172).

※ 19년 기준 국공립 어린이집 전체 시설의 11.6%(4,324개소), 전체 이용아동의 17.0%(232,123명) (보건복지부, 「2019 보육통계」)

※ 19년 기준 국공립 유치원 전체 시설의 55.0%(4,859개소), 전체 이용아동의 28.0%(177,330명)(한국교육개발원 교육통계서비스, 「2019 교육통계」)

※ OECD 국가 공보육이용률(2016년): OECD평균(44.1%), 스웨덴(80.5%), 독일(26.9%), 영국(17.7%), 한국(8.9%) (김은지, 최인희 외, 2018, p. 54)

□ 한편 제한된 예산 안에서 정책 확장 자체를 목표로 한 정책발달이 이루어져 온 결과, ‘양육수당과 무상보육의 병존’과 같이 비합리적 제도 난립으로 인해 질 낮은 보육지원체계가 형성됨.

○ 양육수당은 비용의 탈가족화라는 측면에서 양육비용의 일부를 지원하고 또한 가족내 돌봄 노동의 보상이라는 성격이 있음. 그러나 수급자격에 정부지원 보육시설의 미이용을 조건으로 부과함으로써 모든 계층의 아동을 대상으로 한 보편주의 보육의 정당성을 훼손하고 남성 생계부양자 가족의 가부장적 성별분업을 복권시키는 효과를 갖고 있음. 보육정책의 발달은 성별, 계층별 불평등을 줄이는 방향으로 이루어져야 함에도 불구하고 여성의 탈가족화, 영유아 아동에 대한 평등한 보육기회 제공이라는 측면에서 역행하고 있기 때문에 보편적 아동수당 도입과 더불어 폐지, 전환의 필요성이 제기되고 있음(김은지, 김소영, 선보영 외, 2017, pp. 173-174).

○ 또한 현재와 같은 비합리적인 제도는 공적인 보육지원체계만으로는 일하면서 양육하는 삶을 유지하기 쉽지 않음을 의미함. 즉 질 낮은 돌봄은 추가적으로 사적인 양육자원(조부모나 민간 베이비시터)을 동원하게 하고, 이마저도 한계에 달하면 결국 여성의 경력단절로 이어지게 됨(김은지, 정가원 외, 2019b, p. 104).

※ 일본과 스웨덴의 보육지원체계: 돌봄 필요에 따라 돌봄시간이 차등적용됨. 즉 근로, 학업, 질병 등의 이유로 돌봄 공백이 발생할 경우, 공보육서비스 이용 우선권을 가지고 있고, 지원 또한 근로시간과 보육시간 지원이 비례함(김은지, 정가원 외, 2019b, p. 100).

□ 보육서비스 전달의 핵심 인력인 돌봄근로자는 수적으로 증가했으나 근로조건은 향상되지 않았음.

○ 보육교사의 경우, 2001년 4만 7천 명에서 2015년 23만 명으로 5배 증가했음에도 불구하고 여전히 고용불안, 저임금, 장시간 근로의 문제를 안고 있음.

○ 이는 돌봄노동이 공식화되었지만 여전히 낮은 수준의 사회적 인정에 머물러 있는 현실을 여실히 보여주며 또한 돌봄근로자의 전문성과 경력형성을 저해하여 보육서비스의 품질을 낮추는 결정적인 요인이 되고 있음.

○ 돌봄노동의 ‘공식화’는 남성생계부양자 가족에서 여성에게 도덕적 의무로 강제되던 ‘돌봄’이 돌봄‘노동’으로 인정됨을 의미하지만, 현재의 공식화 수준은 근로계약 및 근로조건, 노동자성의 보호 및 인정에서 불충분하며 불충분한 공식화는 여성에게 비공식노동의 연장선에 있는 나쁜 처우의 노동을 의미할 따름임(김은지, 김소영, 선보영 외, 2017, p. 173).

※ 2015년 보육실태조사를 바탕으로 돌봄 일자리의 질을 분석한 결과, 보육교사의 평균 월급여는 166만 원, 평균 근로시간 8.7시간, 평균 호봉 2.5년, 평균 경력 4.6년이었으며, 민간어린이집의 경우 평균보다 더 낮은 일자리의 질을 나타냈음(김은지, 최인희 외, 2018, pp. 41-49).

다. 정책 추진 기본방향

□ 아동돌봄의 공공성 강화

- 돌봄 서비스의 공공성을 확립하기 위해 국공립 돌봄시설 확충
 - 국공립 어린이집과 유치원을 확충하여 보육·유아교육서비스의 공공성을 확립함.
- 국가직영 돌봄 서비스 공급체계 구축을 통한 공공성 강화
 - 사회서비스원의 확립을 통해 돌봄 서비스 공급체계의 공공성을 확립함.
- 민간 돌봄 서비스에 대한 질 관리 체계 구축을 통한 사회적 돌봄 안전망 마련
 - 민간 어린이집과 사립 유치원의 회계, 안전, 운영 등에 대한 통제의 공공성을 확립함.

□ 보육지원체계 개편을 통한 돌봄의 질 제고

- 비용지원 및 보육시간 합리화를 통한 돌봄의 질 제고
 - 양육수당 개편과 무상보육 재구조화를 통해 보육·유아교육서비스의 질적 수준을 높임.
- 보육지원체계 개편에 맞춘 보육 여건 개선을 통한 돌봄의 질 제고
 - 연장보육시간 잔여화 방지 조치와 교사 대 아동비율 개선 등을 통해 보육·유아교육서비스의 질적 수준을 높임.

□ 아동돌봄 근로자의 처우 및 근로조건 개선을 통한 돌봄의 질 제고

- 좋은 돌봄일자리 창출 구조 마련
 - 인건비 기준, 장시간 근로관행 등의 개선을 통해 돌봄근로자의 일자리의 질적 수준을 높임.

□ 아동돌봄 추진체계 강화

- 수요 대응적·협력적 돌봄기반 강화
 - 보육·교육, 중앙·지자체를 아우르는 통합적 추진체계 마련을 통해 아동 중심의 돌봄 지원을 체계화 및 안정화 함.

라. 과제제안

3-1. 국공립 아동돌봄 인프라 확충

3-1-1. 국공립어린이집 및 국공립유치원 확충

□ 국공립 어린이집·유치원 지속 확대 및 거점기능 강화

○ 국공립 어린이집·유치원 비율 확대 및 균형공급

- 국공립 어린이집의 비율이 전반적으로 확대되고 있으나, 지역간 편차와 불균형이 지속적으로 발견되고 있음.
- 국공립어린이집 비율이 낮은 지역에 대한 우선적 공급방안 검토 필요. 특히 국공립어린이집 비율이 일정 비율(예컨대 25%)보다 낮은 지역에 대해서는 우선적인 공급확대 필요

○ 국공립 어린이집·유치원 등 국가관리기관의 거점 기능 강화

- 어린이집의 경우 12시간 운영, 시간연장형 보육, 장애아보육 등 민간 어린이집이 활성화되어 제공되지 못하는 지역 내 필수적 보육수요를 충족시킬 수 있도록 거점 기능 강화 필요
- 감염병의 일상화 및 향후 재난(지진)상황이 발생할 경우에 대응하여 국공립 어린이집·유치원 등 국가관리 기관의 긴급돌봄체계 역할 강화

□ 국공립 어린이집의 위·수탁 관리체계 정비

○ 공공성이 높은 위탁체 우선 참여 제도화

- 국공립 어린이집의 확대와 함께 개인에게 위탁하는 비율이 빠르게 증가하고 있으며, 이는 국공립 어린이집의 사유화 문제 등 여러 가지 문제를 발생시키고 있음.
- 신규 국공립어린이집의 경우 지자체에서 직접 운영하는 것을 원칙으로 하도록 하고, 위탁운영시 개인·민간보다 사회적 기업 등이 우선 참여하는 방안 제도화

3-1-2. 사회서비스원 안정화, 국가직영 돌봄기관 도입·운영

□ 사회서비스원 확충 지속 및 안정화

○ 사회서비스원 확충 지속 점검 및 예산지원 확대

- 사회서비스원이 안정적으로 확산될 수 있도록 확충을 지속 점검하고 예산 지원을 확대함.

※ 사회서비스원은 2019년부터 4개의 광역자치단체(시·도) 단위에 설립되기 시작하여 2022년까지 17개 모든 시도로 확대될 예정임(2020.4.22. 보건복지부 보도자료).

○ 사회서비스원의 지속가능성을 위한 공공돌봄모형 구축

- 국공립 어린이집 위탁운영의 투명성과 재정효율성, 종사자 처우개선, 재무건전성 등을 확보할 수 있는 운영모형 개발 필요

※ 동작구 보육청 사례: 동작구 보육여성과-육아종합지원센터-어린이집 삼자 민관협력 모델로, 2015년 시범사업을 시작으로 현재 약 50개소 구립 어린이집의 보육교직원에 대한 통합인사관리체계를 구축하여 위탁 운영하고 있음.

○ 사회서비스원의 안정적 추진을 위한 법률 마련 등 추진체계 확립

- 기본적 권리로서 사회서비스에 대한 보편적 접근권에 대한 공적인 책임성을 제도적으로 보장할 수 있는 입법 및 법제도 개편 필요(김보영, 2020, p. 19)

□ 국가직영 돌봄기관 도입·운영

○ 국공립 어린이집 직영 확대

- 아직까지 소수에 머물고 있는 국가직영 국공립 어린이집의 비율을 확대하고, 다양한 시범사례 도입·운영

※ 경북 울진군 사례: 영유아보육조례 및 시행규칙에 의거하여 10개소의 어린이집이 군청 직영으로 운영되고 있음. 원장을 비롯하여 보육교직원은 60여명이며 모든 보육교직원의 신분과 정년은 조례와 규칙에 의해 보장받고 있음. 채용은 공개모집 및 시험을 통해서 선발되고 있음(안현미·김현정, 2019, p. 46).

3-1-3. 민간 서비스 공급기관의 공적 역할 강화

□ 민간어린이집 서비스에 대한 상시적 품질관리 강화

○ 전체 어린이집 대상 평가 및 사후관리 강화

- 법령위반 점검, 품질평가, 컨설팅 지원 등 통합적 지도점검 체계 구축

○ 부모의 어린이집 운영 참여 여건 개선

- 부모의 일상적 참여 보장하고 개방적으로 운영되는 시설에 대해 자율성과 인센티브 제공으로 참여 유도

□ 사립유치원의 공적 역할 및 관리감독 강화

○ 사립유치원의 법인 전환 활성화

- 사인이 경영하는 사립유치원을 법인형태로 전환하여 국공립과 상생이 가능하도록 지원

○ 회계, 급식·안전 관리, 복무·인사 관리, 운영위원회 등에 대한 관리감독을 통해 교육기관으

로서의 투명성 및 책무성 강화

- 모든 사립유치원에 '사립유치원 K-에듀파인' 전면 도입 및 안착 지원

□ 민간어린이집·사립유치원의 건강 및 안전관리 책임 강화

○ 영유아 안전사고 대응체계 강화

- 식중독, 통학차량사고, 화재 등 안전사고 대응 관련부처 합동점검 지속 실시

○ '학부모안심유치원' 전국 확대

- 강화된 건강 및 안전 분야 평가기준을 적용하여 선정한 '학부모안심유치원'을 전국으로 안정적으로 확산

※ 학부모안심유치원 현황: ('19) 10개 시도→('20) 17개 시도

3-2. 무상보육 재구조화를 통한 돌봄의 질 제고

3-2-1. 양육수당 개편

□ 양육수당을 아동수당으로 흡수 개편 및 관련 현금지원 체계 개편

○ 양육수당을 폐지하면서, 영아를 중심으로 추가수당을 지급하는 형태로 개편하여 아동수당을 2층 구조로 확대

- 양육수당은 아동수당과의 역할 중첩, 보육서비스 이용의 계층화 문제를 가져오므로(김은지·정가원 외, 2019b) 양육수당을 폐지하고 아동수당을 확대, 개편
- 아동 연령이 어릴수록 생애주기 전반에 걸친 효용이 높게 발생하기 때문에, 초기아동기에 보다 집중적인 아동투자를 하는 것은 사회적 효용 측면에서 바람직함. 양육수당을 조정하여 '영아 아동수당' 또는 '영유아 아동수당'과 같은 아동수당 2층으로 전환. 기존 양육수당이 영아에 높은 급여를 주었던 것을 감안하여 영아 중심으로 수당 구성
- 양육수당을 별도의 영아수당으로 재편할 경우 현금급여 수준이 지나치게 높아짐으로서 부정적인 효과가 발생하지 않도록 적정수준으로 유지하고 지자체별 출산장려금, 아동관련 세제 등 아동과 관련된 관련 현금지원체계를 전반적으로 정비할 필요가 있음.

3-2-2. 연장보육시간의 질 제고 및 잔여화 방지

□ 연장보육시간의 질 제고

※ '20. 3월부터 시작한 보육지원체계 개편으로 5월 말 기준 어린이집당 평균 1.2개 연장 보육반 구성, 전담교사 2만 9187명 채용(2020.6.9. 보건복지부 보도자료)

- 연장보육 프로그램의 질 제고 및 안정적 연장반 공간 구성
 - 연장보육 프로그램 운영 현황 점검 및 지속 모니터링
 - 안정적 보육실 배정 등 물리적 환경 개선
- 연장반 교사 배치 기준 확립 및 교사 대 아동 비율 적정성 제고
 - 통합반 구성 시 연장반 교사 대 아동비율 마련 등 연장반 교사 대 아동비율 적정성 제고 방안 마련
 - 기본반 담임교사의 연장반 담당 기준(당번제 운영의 세부기준 등) 마련
 - 장기적으로 보조교사가 아닌 정교사 2담임제 도입방안 검토
- 연장보육시간 질 제고를 부모비용부담 필요성 검토
 - 연장반 이용가구 특성·하원시간 모니터링 분석을 통한 연장보육 이용자격 부여 기준 재검토
 - 연장반을 ‘남아 있는 시간’이 아니라 적절한 서비스가 제공되는 시간으로 재구조화하기 위해 이용시간에 따른 부모비용부담 필요성 검토
- 어린이집 오전통합보육 안정성 제고
 - 기본 및 연장보육시간에 포함되지 않는 오전 7:30~9:00시간 통합보육의 안정적 운영방안 마련

3-2-3. 교사 대 아동비율 적정성 제고

□ 돌봄기관 교사 대 아동비율 개선

- 감염병의 일상화 시기 대응 어린이집 돌봄밀도 개선
 - 2m 거리기준 가능한 구조로 전체적 설치기준 재설계
 - ※ 코로나19 ‘방역 사각’ 어린이집… “적어도 유치원처럼은”, 노컷뉴스. 2020. 6. 12. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5359629>
- 어린이집 교사 대 아동비율 개선
 - 교사 대 아동비율 문제는 돌봄의 질문제의 핵심으로 어린이집 사고, 돌봄교사 장시간 근무와 업무가중의 근본적 원인임.
 - 전반적으로 어린이집 인력배치 기준을 재검토하되, 0세반(1:3→1:2), 3세반(1:15→1:10) 우선하여 비율 조정
 - * (연령별 정원) 만0세 3명, 만1세 5명, 만2세 7명, 만3세 15명, 만4세 이상 20명
- 유치원 교사 대 아동비율 개선

- 정원 내 과밀학급 추가 교원 배치를 통해 전국 공통 아동 정원수 마련
- 어린이집과 유사 수준으로 교사 대 아동 비율 감축
- * (현 시도별 정원) 만3세 15-18명, 만4세 19-26명, 만5세 23-28명

3-2-4. 무상보육 재구조화

□ 기본보육+연장보육의 분리 및 무상보육은 기본보육에만 적용

○ 기본보육시간 개념 신설 및 기본보육시간에만 무상보육 적용

- 아동의 연령별 발달을 고려하여 제도적 보육시간(예컨대 9시~16시)과 연령(예컨대 만 2~5세)*으로 기본정의된 기본보육에 대해서만 자격요건이 없는 무상보육을 적용함.
- * 기본보육 시작 연령을 만 2세로 설정한 것은 영유아의 어린이집 최초 이용연령이 2018년 기준 평균 22.7개월이라는 점, 사회화된 보육서비스가 만2세 무렵의 영유아의 또래 사회성 발달에 기여한다는 연구 결과 등을 고려한 것임(김은지·정가원 외, 2019b, pp. 125-126).
- 장기적으로 제도적 보육시간에 맞춰 유치원(9시~14시)과 초등학교(9시~13시)의 교육시간을 표준화함으로써 돌봄시간 역전문제를 해소해야 함.

□ 연장보육에 대한 계층별 이용자부담금 단계적 도입

○ 연장보육 이용자를 대상으로 소득에 따른 적정 부담금을 도입하고 돌봄서비스의 질 제고

- 기본보육 시간 외 추가적인 돌봄 필요가 있는 연장보육 이용자를 대상으로 소득에 따른 적정 수준의 부담금을 도입
- 연장보육의 질 저하 및 잔여화 방지, 다양한 돌봄 수요에 대응함으로써 보육서비스의 질 제고에 기여
- 특히 양육수당의 재편과 함께 소득계층별 이용자부담금을 부과체계를 마련하여 초기 이용자부담금은 새로 도입되는 ‘영아 아동수당’ 또는 ‘영유아 아동수당’ 범위내에서 발생하도록 하여 도입 초반의 혼선을 최소화

3-3. 아동돌봄 일자리 질 제고

3-3-1. 적정시간 근로, 경력이 반영되는 돌봄일자리 구조 마련

□ 표준보육비용 인건비 기준 개선

○ 정부지원시설 외의 모든 어린이집에 호봉제 도입

- 학력과 경력 모두 반영될 수 있는 차등 호봉제 적용

- 교사 대 아동비율의 적정 수준 개선안을 토대로 한 교직원 인건비 산정
 - 규모별, 아동별 특성을 고려한 추가 인력 등 기준 마련
 - 시설 규모, 정부지원 유무 등의 기준에 따른 표준보육비용 다각화
 - 보육교사의 업무 난이도, 임금수준 등을 고려하여 적정 교사근무환경 개선비 지원 등 급여를 통한 처우개선
- ※ 현재 50인 기준의 단일 표준보육비용 산정 및 적용

□ 보육-교육 직종 간 격차해소

- 보육-교육 직종 간 격차해소를 위해 보육교사-유치원교사 자격기준 통합
 - 보육과 교육 직종간 격차 해소를 위한 통합 자격기준 체계 마련
 - 장기적으로 교육과 돌봄을 통합하는 전문직업화 구조 구축

□ 장시간 근로 개선

- 보육준비시간 확보 및 행정업무 간소화 방안 마련
 - 보육교사 근무시간 조정(휴게시간 없이 7시간*) 검토, 행정업무 간소화 시스템 구축·운영 내실화
 - * 초등교사의 경우에도 휴게시간 없이 근무시간을 운영함으로써 휴게시간만큼 퇴근시간이 앞당겨지는 효과가 있음.
 - 보육교사의 일생활 균형지원 강화, 연장반 교사의 기본권 보장 등
- 휴게시간 및 주52시간 상한제 보장
 - 보육교사의 근로조건 개선을 통해 적절시간 근로 보장
 - 근로시간 상한 위반 근로감독 강화

□ 보육교사 보조인력 지원 확대

- 담임교사의 업무부담 경감을 위해 보조교사 지원 확대
- 보육교사 등의 보수교육 참여, 연가 등 지원을 위한 대체인력 확대 및 지원 역할 강화* 추진
 - * 신학기 적응지원, 현장학습 지원, 장애 영유아 지원 등 역할 확대

3-4. 아동돌봄 추진체계 강화

3-4-1. 수요 대응적·협력적 돌봄기반 강화

□ 아동돌봄정책의 통합운영 기반 구축

○ 영유아부터 초등아동까지를 통합하는 아동돌봄 기본법(가칭) 등 관련 법령 제·개정

- 현행 보육·교육도 별도 법으로 운영되고 있으며, 교육부 방과후돌봄교실의 법적근거 부재 및 분절적인 돌봄 근거법령으로 아동 관점의 통합적인 정책 이념 및 체계 부재

※ 관계 법률

- 초등돌봄: 교육부 학교돌봄(초등돌봄교실)은 ‘초·중등교육과정 총론’ 교육부 고시, 복지부 마을돌봄(다함께돌봄, 지역아동센터 등)은 개별법(아동복지법 제44조의제2제1항, 제52조), 여가부 마을돌봄(방과후아카데미) 개별법(청소년기본법 제48조2항)에 따라 취약계층 중심으로 지원
- 영유아 돌봄: 복지부 보육시설(영유아보육법), 교육부 유치원(유아교육법), 여가부 아이돌보미(아이돌보미법) 등

- 아동중심의 보편적 돌봄* 지원을 위한 안정적, 체계적 정책 및 초등돌봄 관련 법적 근거 마련 필요

* (보편적 돌봄) 돌봄을 필요로 하는 아동이면 누구나 차별없이 이용 가능할 수 있도록 돌봄 지원

- 돌봄에 대한 사회적 책무성 강화 및 중앙과 지방정부, 지역교육청의 상호협력, 예산 등 지원의 안정성을 확보하며, 지역별 특성을 반영한 돌봄모델 운영 근거 및 지역 수요를 반영한 인적·물적 자원의 조정 근거 마련

○ 아동중심 가구통계 기반 마련

- 우리나라 통계조사의 대부분이 가구주와 세대 개념으로 집계되어 아동 중심의 데이터 부족, 개인별 집계의 경우에도 아동 개인통계 기반으로 아동이 있는 가구에 대한 정보는 제한

- 아동 관련 데이터를 통계적으로 규명, 분석하는 데 한계가 있으며, OECD 통계* 중 ‘아동’을 기준으로 한 항목에 한국은 대부분 정보가 없으므로 조속한 보완 필요

* ‘OECD 가족 데이터베이스(OECD Family Database)’: ‘가족의 구조(The structure of families)’, ‘가족의 노동시장 지위(The labour market position of families)’, ‘가족과 아동을 위한 공공정책(Public policies for families and children)’, ‘아동 발달(Child outcomes)’

- ‘아동’을 중심으로 부모 등 가족의 돌봄, 빈곤, 고용형태, 가족유형, 생활환경 등을 나타내는 가구통계 구축 필요. 이를 통해 아동정책을 위한 객관적 실태 파악 및 타당성 있는 정책 수립 근거 확보

<아동기반 통계 개선(안)>

- 인구통계, 소득 및 복지행정 통계에서, 가구주 중심의 하향식 통계에서 아동중심의 상향식 통제로 아동중심 가구통계의 개념 확립
- 고용통계는 가족통계와의 교차, 집계를 강화하여 아동 중심으로 부모의 경제적 상황을 확인할 수 있는 지표체계 구축

□ 지역 아동돌봄정책 추진체계 마련

○ 중앙정부와 지자체간 돌봄 협업체계(거버넌스) 구축

- 아동돌봄 정책의 실효성 제고를 위해 유기적, 통합적 협의가 가능한 중앙단위, 지역간 민·관 협업체계 마련
- 중앙단위 계획이 지역에서 주도적으로 활성화되도록 관계기관의 소통, 협업 과정을 정례화하는 실천적 참여체계 구축
- 중앙은 각 부처 간 돌봄정책의 통합적인 장·단기 종합계획 수립 및 수요, 공급, 기능 등 정책 조정 역할 등
- 지역은 돌봄 현황 및 수요, 지역단위 계획 수립 및 추진, 돌봄 서비스 지원 및 연계 정책 발굴, 수요 반영한 서비스 조정 등

<돌봄 협업체계 구축안(예시)>

□ 중앙 아동돌봄정책 위원회

- (구성) 교육부 또는 국무총리실 등의 주관으로 관계부처·지자체·민간위원으로 구성·운영
 - * 교육부, 복지부, 여가부, 국토부, 행안부, 농식품부, 고용부, 문체부 등
- (역할) 예산·규제 혁신 차원의 법·제도 개선 및 지역 돌봄체계 개발 지원, 주요 지자체와 합동정례회의 등

□ 지역 아동돌봄 협의체

- (구성) 지자체 단체장을 단장으로 ‘민·관 협의체’ 구성·운영
 - * 지역주민 협의체, 지역 양육자 대표, 산단 등 기업인, 근로자(중소기업), 아동돌봄 기관 관계자(운영자, 돌봄교사 등), 전문가, 지자체·교육청 공무원 등
- (역할) 지역 수요 및 시설·자원 파악, 돌봄서비스 설계 및 추진 등 주요사항 협의, 지역 내 민·관 / 중앙·지방 간 협력 등

○ 중앙-지역사회 아동돌봄지원 종합계획 수립

- 현행 아동의 양육과 관련된 통합적 기본계획 부재하며, 부분적, 분절적으로 중장기 보육 계획(복지부) 및 유아교육발전기본계획(교육부) 수립, 지역(지자체·교육청)에서 각 시행 계획 수립

- 중앙에서 ‘아동돌봄지원 가이드라인’^{*}을 제시하고, 지역(시·도, 시·군·구 단위)에서 지역 단위 ‘아동돌봄지원 종합계획’ 수립
- * 계획 내 필수 항목에 대해서 법에 명시 필요(예: 지역사회보장계획)
- 아동돌봄서비스 관련 수요·공급 계획, 돌봄종사자 및 기관 운영·평가, 지역사회 돌봄자원 실태조사, 지역 내 아동돌봄 수요조사 등 포함
- 중앙정부, 공급기관 및 단위사업 중심의 지역 아동돌봄사업의 틀을 벗어나 지역사회 특성에 기반한 아동중심의 돌봄정책 수립

○ 아동돌봄정책 통합 평가체계 구축

- 부처별 돌봄정책의 방향과 지역특성을 반영한 체계적인 돌봄서비스 운영 평가지표를 마련하여 정기적 돌봄정책 추진현황 진단
- 사업평가 결과를 근거로 지역의 인적·물적 자원의 연계를 통해 통합관리 차원의 효율적인 서비스 질 관리 및 수요자 만족도 제고
- 지역 돌봄기관 전체 대상 공통 서비스 표준(안) 및 기본 지표를 작성하여 제공하고, 돌봄기관 대상 지역지표를 포함하여 조사·공유, 통합 실적평가를 통해 결과 환류하여 효율적인 사업 관리 구조로 설계
- 지역별 아동돌봄서비스 수요와 공급, 이용 실태 조사체계 마련, 조사결과를 서비스 확충 및 사각지대 해소, 정책 평가 등에 활용

3-4-2. 다양한 양육지원 서비스 강화

□ 시간제보육 확대

- 현행 시간제보육 방식의 지속 확대 추진
- 부모가 함께하는 ‘개방형(open) 시간제 전담기관’^{*} 시범사업 추진을 통한 설치 검토
- * 스웨덴 오픈 뫼르스콜라(Öppen förskola): 일하지 않는 부모나 가정보육모, 시간제 취업부모들이 아이와 함께 방문하여 이용할 수 있는 보육시설임. 상담사 2명이 상주하며 다양한 가족지원 프로그램이 제공됨(김송이 외, 2018, p. 407).

□ 아이돌봄서비스 지원 내실화

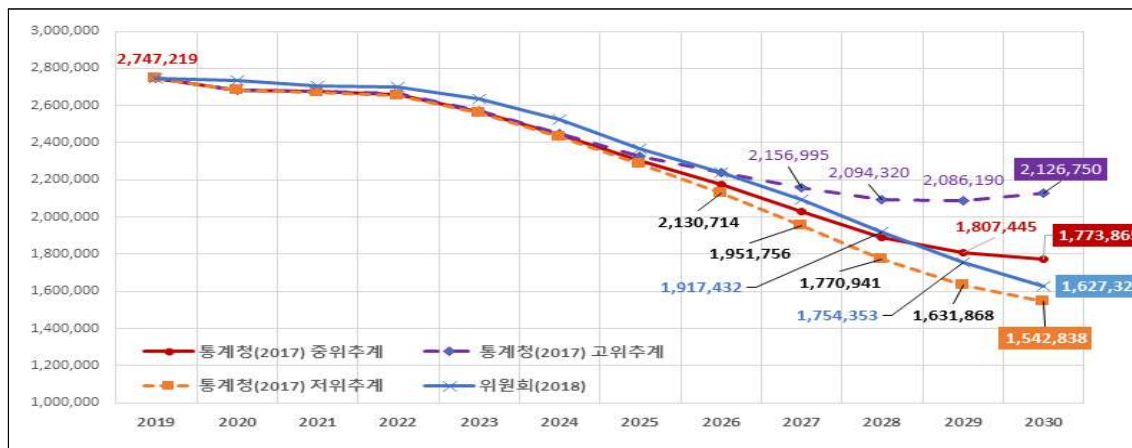
- 아이돌봄서비스의 근로자성을 보장하고, 안정적인 서비스 제공이 이루어질 수 있도록 내실화
- 서비스 이용요금 중 자부담금액에 대하여 세액공제 검토

4. 교육격차 해소를 위한 교육체계 혁신

가. 환경진단

- 저출산으로 인한 아동인구수 및 생산인구의 지속적인 감소는 노동생산성의 중요성을 부각시키고, 이에 중요한 대안으로 인적자본의 질적 향상이 요구되고 있음.
- 유례없는 초저출산으로 인해 학령기 인구 또한 급감하고 있음. 동 기본계획이 출발했던 '06년 3,925,043명에 달하던 초등학교 학생수는 지난 '19년 2,747,219명으로 30% 가량 감소하였으나²⁰⁾, 이러한 추세는 향후에도 지속될 것으로 예측됨. 특히 초등학교학령기가 2010년 이후 태생으로만 구성되는 '22년을 기점으로 급감할 것으로 전망됨.
- 통계청(2019)은 '30년 초등학생 수는 154만 명(저위추계 기준)에서 최대 213만 명(고위추계 기준) 수준으로 예측하며, 이철희 외(2019) 또한 약 162만 명으로 추계하여 약 10여년의 기간 동안 현재 초등학생 수 기준 40.8%가 감소할 것으로 전망됨.

[그림 6-28] 연도별 초등학생 수 추계(2019~2030)



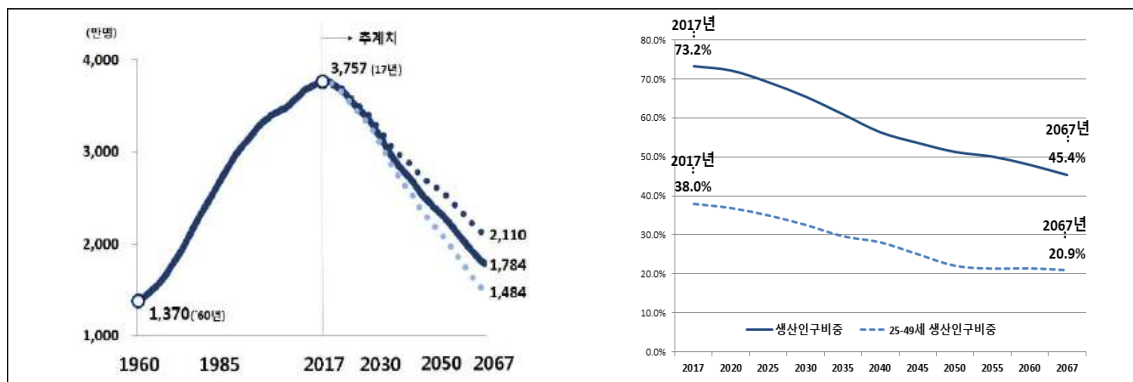
주: 원자료에서의 초등 학령기(만6~11세) 인구에 '19년도 초등 취학률(98.7%)을 적용하여 산출
 자료: 1) 통계청, 장래인구추계 원자료 재구성. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I3에서 2020. 7. 15. 인출.
 2) 이철희 외. (2019). 인구변화가 노동시장·교육·의료에 미치는 영향. 재구성

- 이는 2020년 이후 출생자가 입학하는 2027년 이후부터는 정확한 예측이 어렵다는 점, 역대 최고 취학률인 '19년도 취학률(98.7%)을 반영한 점 등 변동 가능성이 있으나, 비혼 및 만혼의 증가, 유배우 출산의 감소세 등을 고려할 때, 당분간 초등학생 수가 반등할 가능성은 고려하기 어려움.

20) 교육통계서비스, <https://kess.kedi.re.kr/index>에서 2020. 7. 15. 인출.

- 저출산·고령화 사회로의 인구구조 변화는 결과적으로 우리나라의 생산연령인구의 수와 비중을 급감시키고, 결과적으로 이는 국가 전체의 부양 부담을 증가시킨.
- 우리나라의 생산인구(15~64세) 규모는 지속적으로 증가하다가 지난 '17년 3,757만 명을 기점으로 감소세로 돌아서 '30년에는 3,395만 명, '67년에는 현재의 47.5%에 불과한 1,784만 명으로 급감하는 것으로 예측됨(통계청, 2019, p. 9).
 - 인구구성비 또한 축소되어 '17년 73.2%인 생산인구 비율 또한 '30년에는 65.4%, '67년에는 45.4%으로 감소하며, 특히 주요 경제활동인구인 25~49세의 비중은 '17년 38.0%(1,950만 명)에서 '67년 20.9%(823만 명)로 급격히 줄어들 것으로 전망됨(통계청, 2019, p. 9).

[그림 6-29] 생산연령인구 추계 및 생산연령인구 비중



자료: 통계청. (2019). 장래인구추계, p. 10.

자료: 통계청. (2019). 장래인구추계, 재구성

- 생산인구의 감소는 결과적으로 부양부담을 증가시켜서 생산인구 1백명당 부양인구인 총 부양비는 '17년 36.7명에서 '38년 70명을 넘어 '67년 120명(중위 기준)에 이를 것으로 전망됨(통계청, 2019, p. 17).
- 이상의 수치들은 저출산이 지속되는 상황에서 국민의 노동생산성 자체를 높이는 것이 매우 중요하며, 노동생산성을 높이는 것이 중요한 전략 중 하나로 노동의 질적 개선, 즉 인적자원의 향상을 고려할 필요성을 보여줌(이삼호, 2005).
- 저출산이 지속되는 상황은 노동인구의 감소로 인한 인력난의 심화, 총 부양비의 증가를 가중시키고, 결과적으로 경제성장을 저하시킬 것으로 전망됨.
 - 실제 전체 노동자 중 고령자(55세 이상)의 비중이 1% 증가하면 1인당 노동생산성 증가율이 약 0.3% 하락하는 것으로 추정, 고령화 자체가 우리 경제에 부정적인 영향 요인이 될 것으로 분석되며(안성연·김동현, 2014), 실제 생산인구 감소 국가들의 평균성장률 또한 인구 감소 시점을 전후하여 뚜렷하게 저하되는 것으로 확인되고 있음(이근

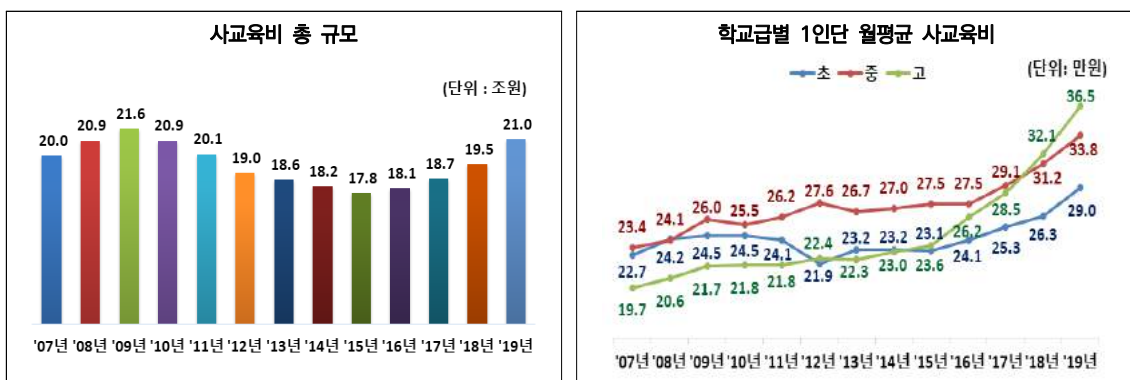
태·이지선, 2017, p. 3).

- 그러나 몇몇 연구들은 노동생산성의 감소에 대한 대응전략으로 인적자원 향상을 꼽고 있음(이삼호, 2005; 이근태·이지선, 2017).
- 대표적으로 독일은 생산인구 감소에도 불구하고 지속적인 성장세를 유지하였는데, 대표적인 원인 중 하나가 높은 R&D의 투자와 듀얼시스템(Dual System)으로 불리는 독일 특유의 직업교육 전략이 높은 수준의 노동경쟁력을 유지하는 배경을 꼽히고 있음(이근태·이지선, 2017, p. 6).
- 우리나라에서도 인적자본의 증가는 노동생산성 향상에 적지 않은 기여가 있는 것으로 확인됨. 실증연구에 따르면 2000년대 이후 우리나라 노동생산성의 증가율(3.61%)의 약 30%가 인적자본의 증가 효과(1.07%)이며, 이 중에서도 교육 연한 등 교육의 양적 향상이 약 40%(0.46%), 교육의 질적 향상이 약 60%(0.61%)로 나타남(유혜미, 2020).

□ 이처럼 한 명의 아이도 소홀히 할 수 없다는 교육의 질적 향상이 시대적 과제로 부각되고 있으나, 우리교육의 현실은 녹록치 않음.

○ '19년 기준 우리나라 사교육비의 총액은 약 21조 원으로 이 중 초등학생 사교육비는 전년(8조 6천억 원) 대비 11.8% 증가한 총 9조 6천억 원임. 학생수의 감소에도 불구하고 사교육 총액이 증가하였다는 점에서 알 수 있듯이 학생 1인당 사교육비 또한 지속적으로 상승 추세에 있으며, 초등학생의 경우, 월평균 29.0만 원이며, 사교육에 참여하는 학생들만을 기준으로 하면 월평균 34.7만 원으로 추정됨(교육부 보도자료, 2020.3.10.).

[그림 6-30] 사교육비 규모 및 1인당 사교육비



자료: 교육부 보도자료. (2020.3.10.). 2019년 초·중·고 사교육비조사 결과 발표, p. 6.

자료: 교육부 보도자료. (2020.3.10.). 2019년 초·중·고 사교육비조사 결과 발표, p. 7.

- 문제는 사교육은 그 특성상 모든 학생들이 보장받을 수 있는 교육이 아니라는 점임. 실제 학생 1인당 월평균 사교육비는 가장 높은 지역(서울 45.1만 원)과 가장 작은 지역(전남

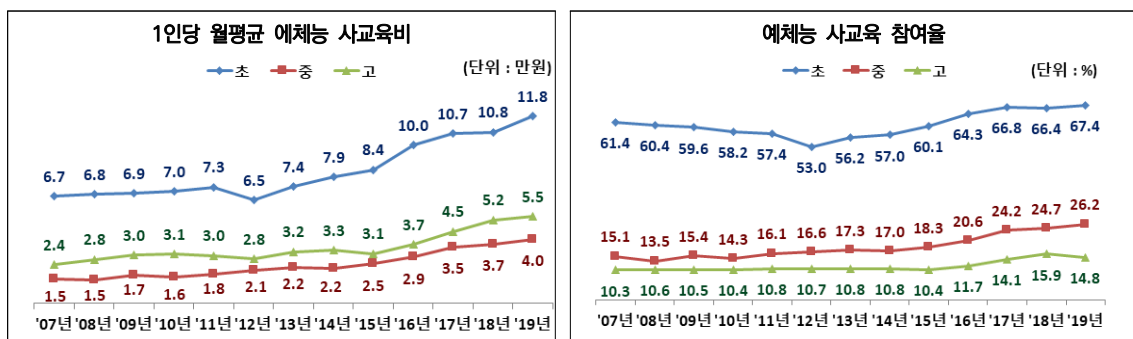
18.1만 원) 간의 격차는 약 27만 원, 2.5배 비율로 이러한 지역 격차는 '18년보다도 더 큰 것으로 확인되어 양극화가 해소되지 못하고 있음(교육부, 2020.3.10., p. 27). 양육자의 소득수준에 따라서도 소득수준 200만 원 미만에서는 월평균 사교육비가 10.4만 원임에 비해 700만 원 이상에서는 51.5만 원으로 다섯 배 격차를 보임(교육부 보도자료, 2020.3.10: 10). 사교육 참여율 또한 200만 원 미만에서는 47.0%이나, 700만 원 이상에서는 85.7%로 38%p가량의 격차가 있음(교육부 보도자료, 2020.3.10., p. 10).

- 한국은 OECD PISA에서 줄곧 상위를 차지하는 등 국제적으로 한국 학생의 높은 학업성취도를 인정받아왔음. 그러나 이와 같은 사교육에 대한 높은 의존은 학생들의 기초역량이 학교가 아닌 개인의 사적 노력과 비용 투자에 기인할 수 있음을 보여주며, 특히 부모와 가정의 사회·경제적 지위가 사교육을 통해 자녀의 인적자원 특성을 축적, 중국에는 자녀 개인의 사회·경제적 지위로 연결될 수 있음을 보여줌. 즉, 현재의 사교육은 교육에 대한 가계 부담을 가중시킨다는 점 외에도 개인의 사회경제적인 배경에 따라 학생들의 교육기회와 교육수준의 편차를 확대하여 결과적으로 불평등한 성취에 이르게 할 가능성이 높다는 점에서 근본적인 대안 모색이 필요해 보임.

○ 높은 사교육의 참여는 학생과 학부모들이 원하는 다양한 교육활동이 학교교육에서 충족되지 못하고 있음을 반증함. 특히, 이러한 현상은 교과교육보다는 다양한 활동과 체험을 중시하는 초등교육에서 강하게 나타남.

- 다른 학교급에 비해 사교육 참여율이 가장 높은 초등학교(83.5%)의 경우(중학생 71.4%, 고등학생 61.0%, 전체 74.8%), 사교육의 대부분이 예체능에 집중되어 있음. 초등학생의 67.4%가 예체능 사교육에 참여하고 있고, 이는 중학교(26.2%)와 고등학교(14.8%) 대비 3~4배에 달함(교육부 보도자료 2020.3.10., p. 2). 비용 면에서도 초등학생의 예체능 사교육비는 1인당 월평균 11.8만 원으로 중고등학교에 비해 두 배 이상임(교육부 보도자료 2020.3.10., p. 2).

[그림 6-31] 초등학생의 예체능 사교육비 및 예체능 사교육 참여율

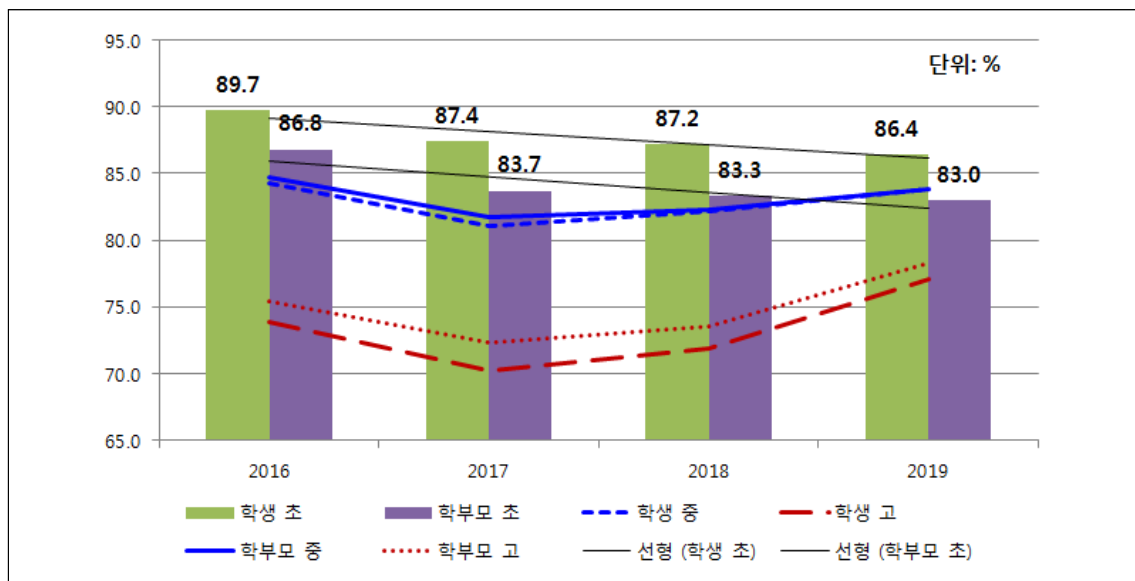


자료: 교육부 보도자료. (2020.3.10.). 2019년 초·중·고 사교육비 조사 결과 발표, p. 2.

자료: 교육부 보도자료. (2020.3.10.). 2019년 초·중·고 사교육비 조사 결과 발표, p. 2.

- 이에 대한 정책적 대응으로 방과후학교를 운영하고 있으나, 실제 학교에서 제공하는 초등학교 방과후학교에 대한 학생과 학부모들의 만족도 또한 매년 지속적으로 낮아지는 추세임. 이는 중학교와 고등학교의 방과후학교 만족도가 '17년을 기준으로 반등 현상을 보이는 것과 상이한 현상으로 초등학교 학생, 학부모의 교육적 요구를 충족하는데 방과후학교가 충분하지 않다는 것을 반증함.

[그림 6-32] 학교급별 학생 및 학부모의 방과후학교 만족도



자료: 교육부. (2019). 2019년 방과후학교 운영 현황 통계.

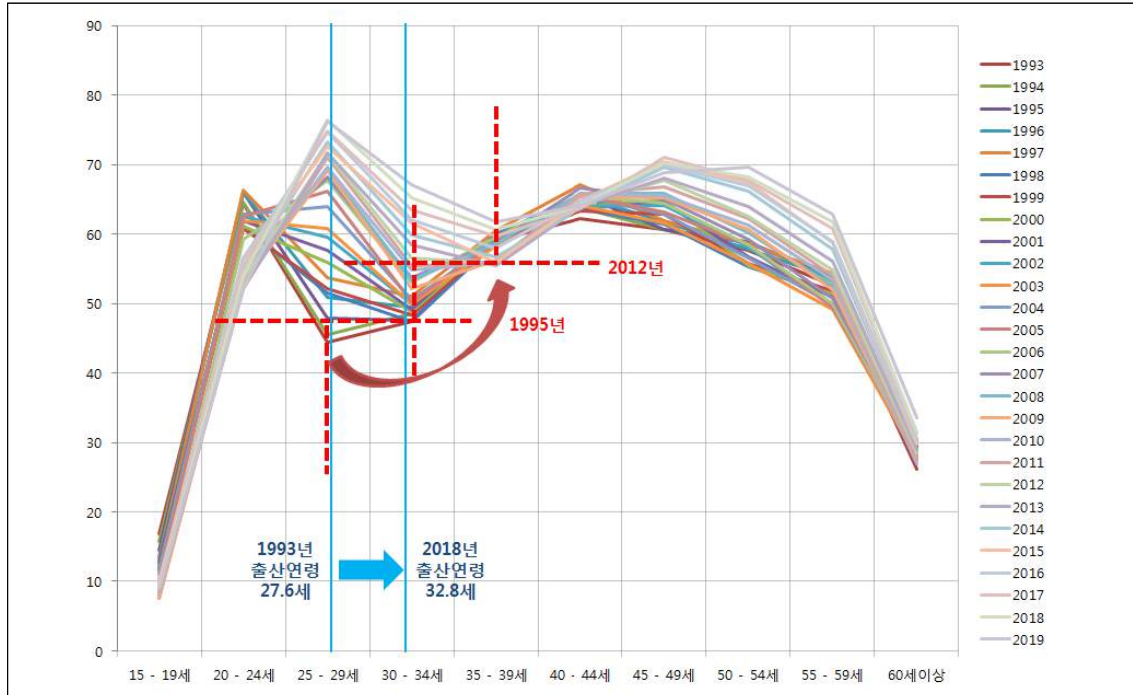
- 초등학교 단계에서 다양한 악기와 체육활동 등 학생들의 취미와 적성의 토양을 길러줄 교육활동에 대한 수요가 높은 반면, 현재 우리 교육은 초등학생들의 이와 같은 다양한 요구를 뒷받침하지 못하는 현실임.

□ 질 높은 교육의 제공 외에도 변화하는 사회 환경에서 학령기 아동의 돌봄 문제 또한 교육적, 사회적 과제임.

○ 저출산 등으로 여성의 경제활동 참여가 국가 경쟁력에 더욱 중요해지는 시점에서 초등 자녀를 양육하는 여성의 경제활동 참여 증가와 이와 맞물리는 학령기 자녀의 돌봄 문제는 더욱 심화될 것으로 전망됨.

- 지난 30여년 간 우리나라 여성의 경력단절 시점은 줄곧 25-29세에 발생하였으나, '95년을 기점으로 30-34세로 이동, '12년 이후부터는 35-39세에서 경제활동 이탈 발생함.

[그림 6-33] 연령대별 여성의 경제활동참가율(1993~2019)

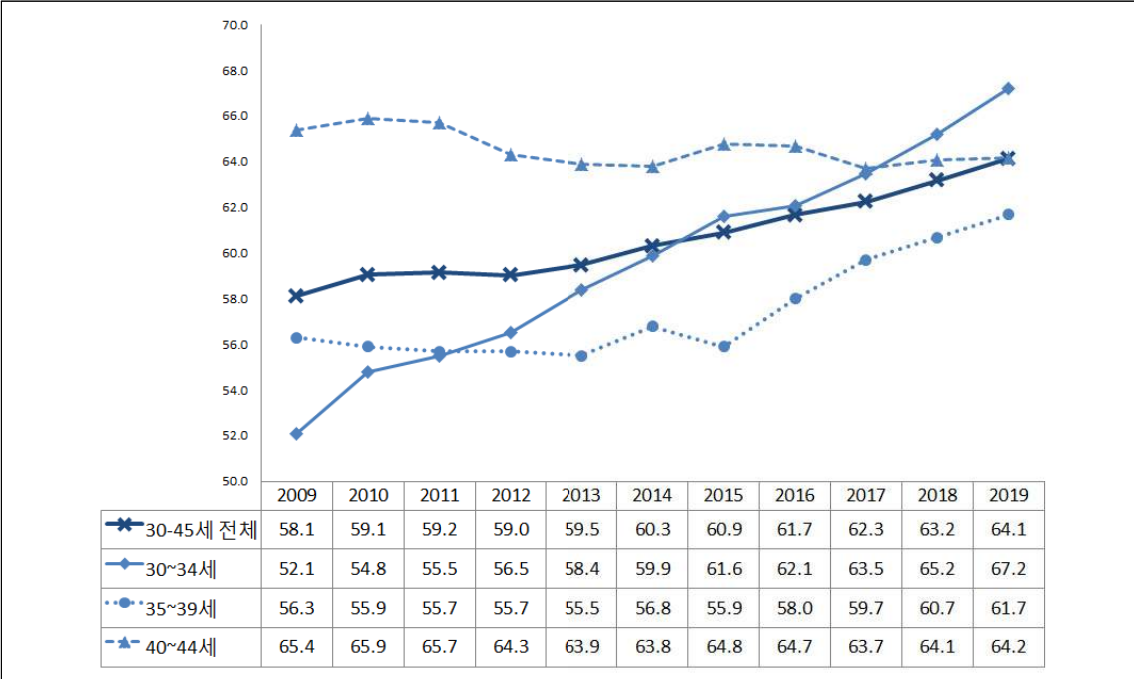


자료: 통계청, KOSIS 경제활동인구조사, <http://kosis.kr>에서 2020. 2. 3. 인출.

- 이를 여성의 출산과 견주어 보면, 1990년대 초반까지만 해도 결혼과 여성의 출산 연령('93년 27.6세)과 경제활동 이탈 연령대(25-29세)가 비슷하였으나, 현재는 여성의 출산 연령('18년 32.8세)과 경제활동 이탈 연령대(35-39세) 간 시간적 차이가 존재함. 즉, 과거에는 결혼, 출산과 동시에 여성의 경력단절이 시작되었던 것에 비해 현재에는 육아가 여성의 경력단절에 중요한 요인으로 작용하고 있음을 보여줌.
- 실제 초등학교 입학 시기에 해당하는 우리나라 30대 및 40대 초반 여성들의 경제활동 참가율은 '09년 58.1%에서 '19년 64.1%로 지난 십여 년간 지속적으로 증가 추세임. 좀 더 구체적으로 '20년 기준 초등학교 1학년생 모의 평균 연령 38.8세²¹⁾를 중심으로 경제활동 참가율을 살펴보면, '09년에서 '19년 사이 6.0%p 상승함. 해당 자료가 여성의 유자녀 여부를 반영하고 있지는 않으나, 이러한 결과는 대체로 초등 저학년 자녀를 둔 어머니들의 경제활동이 지속적으로 활발해지고 있음을 보여줌.

21) '20년 기준 초등학교 1학년의 출생연도인 '13년 출생아 모의 평균 연령을 기준으로 산출

[그림 6-34] 30~45세 여성의 경제활동참가율(2009~2019)



자료: 통계청. KOSIS 경제활동인구조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 2. 3. 인출.

○ 부모의 경제활동 참여는 학령기 자녀들의 돌봄 공백과 직결되어 있음.

- 맞벌이 자녀의 경우, 비맞벌이 자녀에 비해 학기중 주말/공휴일에 혼자 있는 비율이 약 19.2%p 가량 더 높고, 혼자있는 자녀 중에서도 그 시간이 맞벌이 자녀가 비맞벌이 자녀에 비해 19.0분 더 긴 것으로 나타남(김영란 외, 2018).
- 특히 맞벌이 자녀의 돌봄 공백 문제는 방학 중에 심화되어 일부에서는 이를 두고 ‘방학대란’이라고 표현하기도 함(김은지 외, 2018). 실제 맞벌이 자녀가 방학 중 평일에 혼자있는 비율은 비맞벌이 자녀에 비해 32.4%p 높고, 주말/공휴일에도 20.2%p 더 높음. 시간 상으로도 방학 중 평일은 42.1분, 주말/휴일은 22.2분 더 긴 것으로 나타남(김영란 외, 2018).

〈표 6-26〉 맞벌이 여부에 따른 자녀 혼자 있는 시간 및 비율

(단위: %, 분)

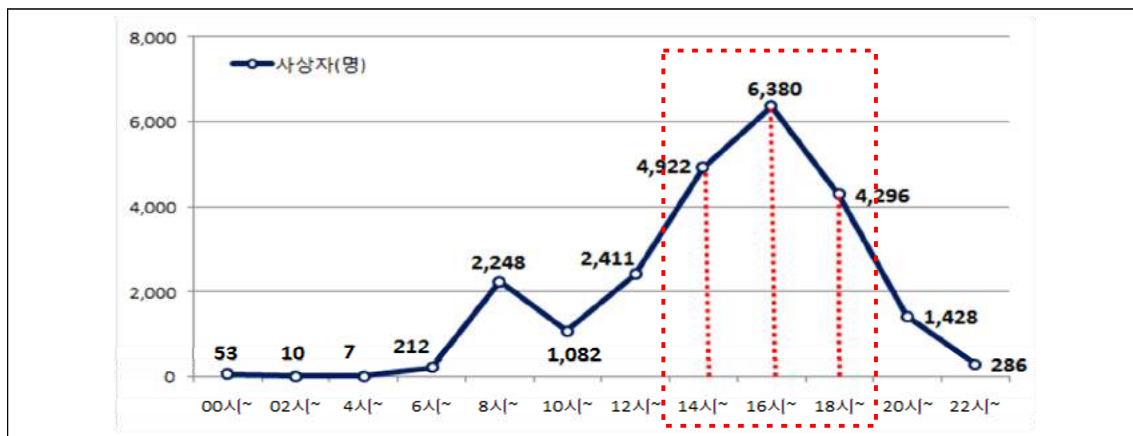
		학기 중 주말/공휴일	방학 중 평일	방학 중 주말/공휴일
혼자 있는 시간 있음 비율	맞벌이	44.2	58.7	38.5
	비맞벌이	25.0	26.3	18.3
혼자 있는 시간 평균	맞벌이	161.8	221.4	173.6
	비맞벌이	142.8	179.3	151.4

자료: 김영란 외. (2018). 초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구, pp. 70~71 일부 발췌.

○ 뿐만 아니라, 이는 아이들의 안전의 문제와도 연관이 높음.

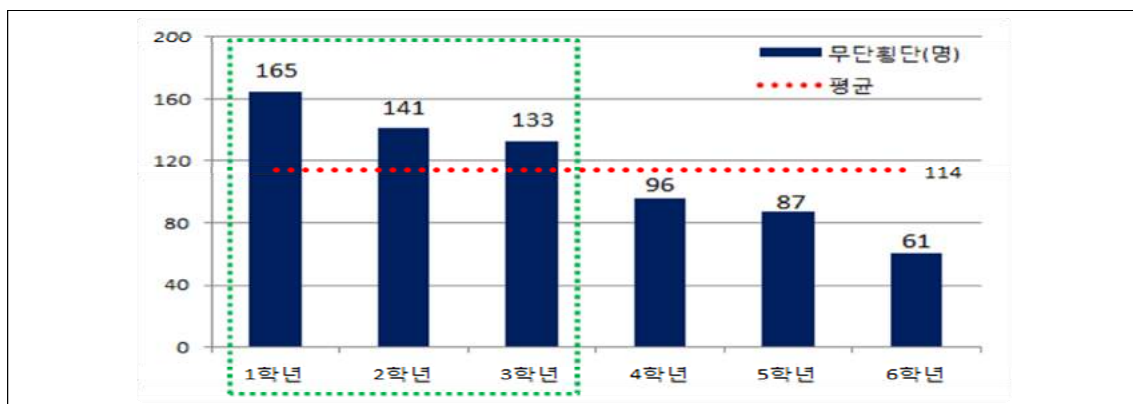
- 돌봄 공백이 발생하는 오후 2시부터 6시 사이는 아이들의 안전사고가 가장 많이 발생하는 시간대이며, 안전사고의 피해자 또한 초등학교 3학년 이하의 저학년에 집중되어 있음. 이는 부모의 노동시간과 자녀의 학습시간과의 간극으로 인한 돌봄 공백의 문제가 학령기 아이들의 안전 및 생명과도 연관되어 있음을 보여줌.

[그림 6-35] 시간대별 어린이 교통사고 사상자 현황(2013~2017년)



자료: 행정안전부 보도자료. (2018.8.24.). 어린이 보행자 교통사고, 하교시간(14~18시)에 집중.

[그림 6-36] 학년별 어린이 교통사고 사상자 현황(2017년)



자료: 행정안전부 보도자료. (2018.8.24.). 어린이 보행자 교통사고, 하교시간(14~18시)에 집중, p. 2.

○ 문제는 많은 양육자들이 학년기 아동의 돌봄공백을 사교육으로 메우고 있다는 사실임. 한국 특유의 높은 교육열, 초등학생들의 예체능 및 다양한 활동에 대한 높은 수요는 양육자의 경제활동 참여로 인한 돌봄공백 및 안전 문제 등의 대안으로 작동하고 있음. 이러한 현실은 다양한 사회적 현상과 그로 인한 구조적 문제를 개인의 사적 영역에서 접근함으로써 우리 사회 핵심 문제인 학령기 자녀의 돌봄에 있어 국가 정책의 부재를 보여줌.

- 돌봄공백을 메우기 위해 사교육을 이용하는 비율은 맞벌이 자녀(12.3%)가 비맞벌이 자녀(4.8%) 보다 세 배 가량 높으며, 이러한 경향은 초등학교 저학년이 고학년 보다 적게는 두 배에서 많게는 여섯 배가량 차이를 보임(김영란 외, 2018, p. 67).

〈표 6-27〉 초등학교의 사교육 이용 이유

(단위: %)

구분		선행학습, 진학준비	학교수업 보충심화	취미, 특기적성, 예체능 등	불안심리	친구 사귀기	돌봄공백
전체		22.5	25.6	36.4	2	3.9	9.6
학년	1학년	17	14.9	42.5	2.5	5.1	18
	2학년	16.5	21.6	46.5	2.1	3.1	10.2
	3학년	18.9	22	39.2	1.4	4.6	13.9
	4학년	21.9	32.1	34.9	1.8	4.1	5.3
	5학년	30	33.7	27.4	2	3.7	3.1
	6학년	36.9	34.2	20.6	2	2.6	3.7
맞벌이 여부	맞벌이	23.4	25.9	33.8	1.7	3	12.3
	비맞벌이	20.9	25.2	41.1	2.5	5.5	4.8

자료: 김영란 외. (2018). 초등학교 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구, p.67 일부 발췌.

- 전통적인 생계 부양 모델에서는 가족 내 돌봄 전담자가 존재하였기에 학령기 아동의 돌봄 문제가 보편적 이슈가 되지 않았으나, 현대 가족 체계 내에서는 가족 내 돌봄 전담자가 부재하면서 자녀의 돌봄 문제가 중요한 사회적 이슈로 부각, 이에 대한 정책 요구가 높음.

나. 정책평가

1) 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판) 및 관련 기본계획과의 관계 평가

- 자녀 양육과 관련하여 교육분야의 정책은 동기본계획의 1차시기부터 지속적으로 강조되어 왔던 주제임. 동 기본계획에서 다루고 있는 교육정책의 관점은 크게 두 가지로 하나는 자녀 양육의 일부를 국가가 책임지면서 부모로 하여금 안심하고 출산할 수 있는 사회환경을 도모하는 관점이며, 다른 하나는 아동 중심에 의거하여 아동의 인권을 보호하고, 적절한 돌봄과 사각지대 없는 아동복지를 실현하는 한편, 저출산 시대 미래의 노동생산자로서 양질의 인력을 양성하는 것이라 할 수 있음.

- 제1차 기본계획과 1차 기본계획 보완판(2006-2010)

- 아동에 대한 폭력, 방임 등 아동복지 관련한 정책이 많아 지난 기본계획 중에서 아동 중심적인 관점이 비교적 많이 반영된 편임. 다만 정책의 미발달로 아동 돌봄의 비중이 작고, 특히 학령기 아동의 돌봄과 관련해서는 정책과제가 거의 찾아보기 어려움.
- 한 가지 특이한 점은 가족가치관을 강조하는 관점을 교육을 통해 실현하려고 하였다는 것임. 학교교육 외에도 사회교육을 통해 가족가치관을 확대하고 이를 통해 자발적인 저출산을 줄이고자 하는 의도로 보이나, 자칫 가족 중심적 공동체를 강조함으로써 그 외 다양한 형태의 공동체의 의미를 소외시킨다는 지적이 제기될 수 있음.
- 그 외 문화예술교육 등 창의성 관련 교육이 자리잡고 있으나, 전통적인 교육정책과 관련해서는 사교육비 감소 외에는 전반적인 교육관련 정책은 크게 다루어지지 않음.
- 1차 기본계획 수정판에서는 가족가치관이나, 창의성 관련 과제들은 삭제되고, 자녀양육에 대한 경제적 부담 경감에 관한 정책과제만 존치되었음.

○ 제2차 기본계획(2011-2015)

- 아동정책이 1차 기본계획에 비해 보다 체계적으로 들어간 것과 달리 교육정책은 사교육 경감만 제기되고 있어 지난 세 번의 저출산고령사회기본계획 중 교육정책의 비중이 가장 작음.
- 다만 취약아동의 방과후돌봄이 처음 정책과제로 거론됨으로써 학령기 아동의 돌봄 이슈를 본격적으로 제기하기 시작하였다는 점은 의의로 꼽을 만함.

○ 제3차 기본계획과 3차기본계획 수정판(2016-2020)

- 아동돌봄의 주요 사업 중 하나로 초등돌봄이 정책과제로 전면에 드러나기 시작하였음. 아울러 관련 여건 조성의 방편으로 학교돌봄과 지역사회 돌봄의 연계를 다루기 시작함.
 - 특히 수정판에서는 현 정부의 주요 시책인 온종일돌봄을 정책과제로 제시하면서 온종일돌봄을 통한 지역사회돌봄 통합 이슈를 본격적으로 제안하였음.
- 3차 기본계획에서 가장 눈여겨볼 점 중의 하나는 그동안 사교육비 경감 외에 다루어지지 않았던 교육정책의 범위가 확대되었다는 점임. 공교육의 역량강화와 대학등록금 이슈가 동 기본계획 내 포함되었으며, 심지어 대과제 제목에 ‘교육개혁’을 언급하기도 하였음.
- 3차 수정판에서는 교육기회의 격차 문제가 제시되기도 하였음. 교육기회의 격차는 취학률이나 진학률 등의 교육 기회 차원에서는 이미 우리나라에서 해결된 이슈로 보이나, 실질적으로 우리 사회 내 계층 공고화와 이로 인한 갈등 심화, 이것이 세대전이로 나타나고 있다는 점에서는 아동 복지 및 인권 이슈 못지 않게 중요하게 부각되어야 할 이슈로 평가할 수 있음.

〈표 6-28〉 저출산고령사회기본계획 내 교육 관련 과제 추진 현황

차수	연도	교육 관련 정책과제	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006-2010	1.출산, 양육에 대한 사회적 책임 강화 1-1. 자녀 양육 가정의 경제적, 사회적 부담 경감 1-1-1. 영유아 보육·교육비 지원 확대 1-1-2. 방과후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원 2. 가족친화 양성평등 사회문화 조성 2-2. 학교, 사회교육 강화 및 가족문화 조성 2-2-1. 가족가치관 확립을 위한 학교교육 강화 2-2-2. 가족가치관 확립을 위한 사회교육 강화 3. 건전한 미래세대 육성 3-1. 아동청소년의 안전한 성장환경 조성 3-1-3. 학교폭력 예방, 근절 대책 강화 3-3-3. 아동 청소년 창의성 제고를 위한 문화예술교육 지원	- 아동 돌봄의 정책 비중이 작고, 특히 학령기 아동의 돌봄과 관련해서는 정책과제를 찾아보기 어려움. - 학생의 아동과 창의성 제고를 위한 교육적 조치 관련 과제가 포함됨. - 가족가치관을 학교교육을 통해 강조하고자 한 점이 특이함. 다만 가족가치관에서 다양한 가족에 대한 관점이 강조되지 않은 점은 한계로 판단됨.
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	~2010	1.결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 1-2. 자녀양육가정의 경제적, 사회적 부담경감 1-2-1 보육, 교육비 지원의 선진화(5세 미만만 작성되어 있음) 1-2-3. 사교육비 부담 경감을 위한 지원	- 문화예술교육 등 창의성 교육 관련 과제들이 삭제되고, 자녀양육에 대한 비용 경감 이슈만 존치됨.
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011-2015	2. 결혼·출산·양육 부담 경감 2-3. 자녀양육비용 지원 확대 2-3-1. 보육·교육비 지원 확대 2-3-4. 사교육비 경감 대책 2-4. 다양하고 질 높은 육아지원·인프라 확충 2-4-6. 취학아동 방과후 돌봄서비스 지원 확대 3. 아동, 청소년의 건전한 성장환경 조성 3-2. 아동, 청소년 역량 개발 지원 3-2-1. 아동, 청소년의 종합적 발달 지원 3-2-2. 취약계층 아동 휴먼네트워크 형성 3-2-3. 소질과 적성에 근거한 역량개발 지원	- 학령기 아동의 방과후돌봄이 처음 본격적으로 거론됨. - 반면, 그 외 교육정책의 비중이 지난 기본계획 중 가장 작음.
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016-2020	3. 맞춤형 돌봄 확대, 교육 개혁 3-2. 돌봄지원체계 강화 3-2-1. 초등학생 돌봄 수요 대응체계 강화 3-2-2. 지역사회 내 돌봄 여건 확충 3-3. 교육개혁 추진 3-3-1. 적성, 능력중심으로 전환을 위한 교육, 고용 체계 개편 3-3-2. 공교육의 역량 강화 3-3-3. 사교육 부담 경감 3-3-4 대학등록금 부담 경감	- 아동돌봄의 중요한 축으로 초등돌봄 등 학령기 아동의 돌봄 과제가 부상함. - 공교육 역량강화, 대학등록금 등 교육정책의 범위와 영역이 확장됨.
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	3. (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축 3-3. 온종일 돌봄 3-3-가. 초등 온종일 돌봄체계 안정적 정착 3-5. 지역 협력체계 구축 3-5-가. 지역사회 내 돌봄여건 확충 3-5-나. 지역단위 양육, 돌봄 종합플랫폼 구축 5. (기반) 2040 세대 안정적 삶의 기반 조성 5-4. 교육혁신 5-4-가. 교육부담 경감 및 교육기회 보장 강화	- 학령기아동의 돌봄정책으로 온종일돌봄이 전면적으로 다루어짐 - 교육의 세대 간 이전 등 계층별 교육격차 이슈를 부각함.

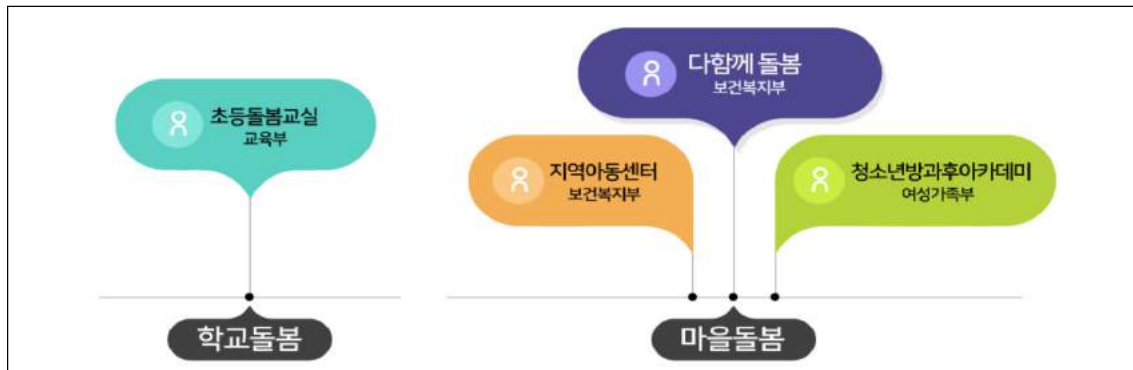
자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

2) 교육정책 발달에 대한 평가

□ 정부가 추진하는 학령기 아동 대상 돌봄은 온종일 돌봄으로 수렴됨.

○ 그동안 학령기 아동을 위한 돌봄체계는 크게 교육부가 학교를 중심으로 운영하는 초등돌봄과 보건복지부, 여성가족부와 각 지자체가 지역사회를 중심으로 운영하는 지역돌봄으로 이원화 되었음. 이러한 기관의 종류 및 체계의 다원화는 이용자들의 선택을 보장하기는 하나, 정책 및 자원의 파편화, 일원화된 서비스의 부재, 프로그램 질에 대한 불만족 등으로 오히려 이용자들의 만족도를 감소시키는 효과가 있기도 함.

[그림 6-37] 학령기 아동의 돌봄의 분절적 체계



자료: 보건복지부, https://dadol.or.kr/biz/biz_intro에서 2020. 7. 19. 인출.

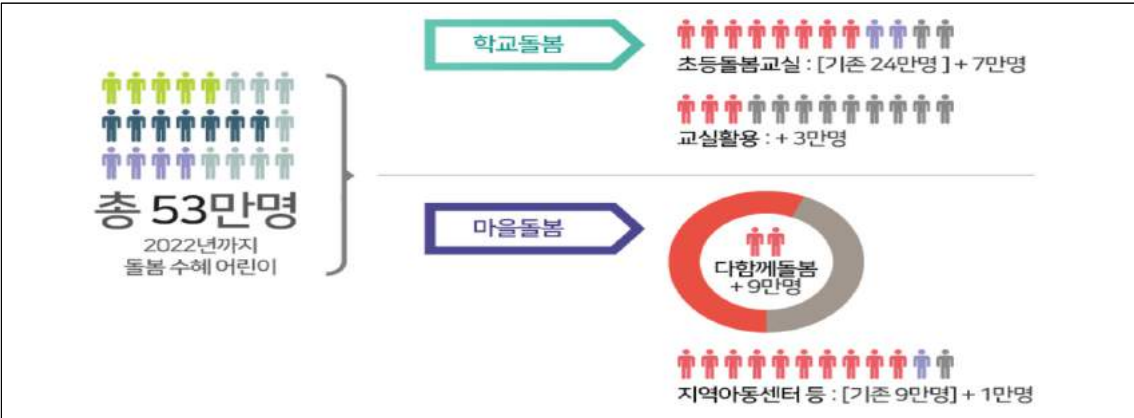
○ 이에 정부에서는 2018년부터 학교를 마친 아이들에게 ‘언제, 어디서나 원하는 시간에’ 돌봄을 제공받을 수 있도록 ‘온종일 돌봄정책’을 실시 중임. 온종일 돌봄의 핵심은 그동안 분절적으로 운영된 각종 돌봄시스템 간 연계성을 강화하여 학교 돌봄과 지역사회 돌봄 간의 서비스 접근성을 높이는 한편, 예산을 집중적으로 투자하여 점차 방과후 돌봄의 비중과 참여인원을 확대하는데 있음.

- 정부는 초등돌봄과 마을돌봄(지역사회돌봄)을 합쳐 ‘22년까지 53만 명의 아동을 지원하겠다는 계획임²²⁾. ‘22년까지 초등돌봄의 경우, 3,500실, 7만 명(24만 명→31만 명)을 추가하고, 교실을 지역사회 돌봄으로 활용할 수 있도록 1,500개(3만 명) 총 34만 명을 확대 제공하는 한편, 마을돌봄은 10만 명(9만 명→19만 명)을 추가할 계획임.²³⁾

22) 대한민국 정책브리핑, 온종일돌봄. <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863867&pWise=mMain &pWiseMain=C5>에서 2020. 3. 4. 인출.

23) 대한민국 정책브리핑, 온종일돌봄. <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863867&pWise=mMain &pWiseMain=C5>에서 2020. 3. 4. 인출.

[그림 6-38] 온종일돌봄 확대 방안(~2022년)



자료: 보건복지부, https://dadol.or.kr/biz/biz_intro에서 2020. 7. 19. 인출.

○ 가장 비중이 높은 것은 초등돌봄으로 초등돌봄의 비중은 지속적으로 증가하여 '19년 기준 연간 29만 명 이상이 이용하고 있음. 학교 수 또한 '19년 기준 6,117개교로 거의 모든 학교에서 초등돌봄교실을 운영 중임(모집단 대비 99%). '19년 초등돌봄교실 수는 총 13,910실이며, 교육부는 '20년에도 국고를 지원하여 700개의 돌봄교실을 확충, 전체 30만 4천 명에게 제공한다는 계획임(교육부, 2020a).

[그림 6-39] 지난 10년간 초등돌봄교실 운영 현황



자료: 교육부 보도자료. (2019), 신학기 초등돌봄교실 운영 미리 챙겨 돌봄공백 해소. p. 2; 교육부. (2020a), 2020학년도 신학기 초등돌봄교실 운영 방안. p. 2.

- 특히 교육부가 집중적으로 투자하는 부분은 돌봄공간의 확보로 기존의 교실환경에서 저학년 아동들의 활동에 제약이 있고, 체계적인 돌봄 또한 불가능하므로 일부 교실을 돌봄교실로 전환하거나, 교실 자체를 돌봄이 용이한 환경으로 바꾸어 저학년 교실환경 자체를 근본적으로 바꾸는 시도를 하고 있음. 이미 '18년에 779실이 교실환경을 개선하였으며, '20년에도 총 1,700여실이 추가로 리모델링하거나, 겸용교실을 전용으로 전환할 계획임(교육부 보도자료, 2019.1.7.; 교육부, 2020a).

[그림 6-40] 돌봄교실 확충·개선 사례

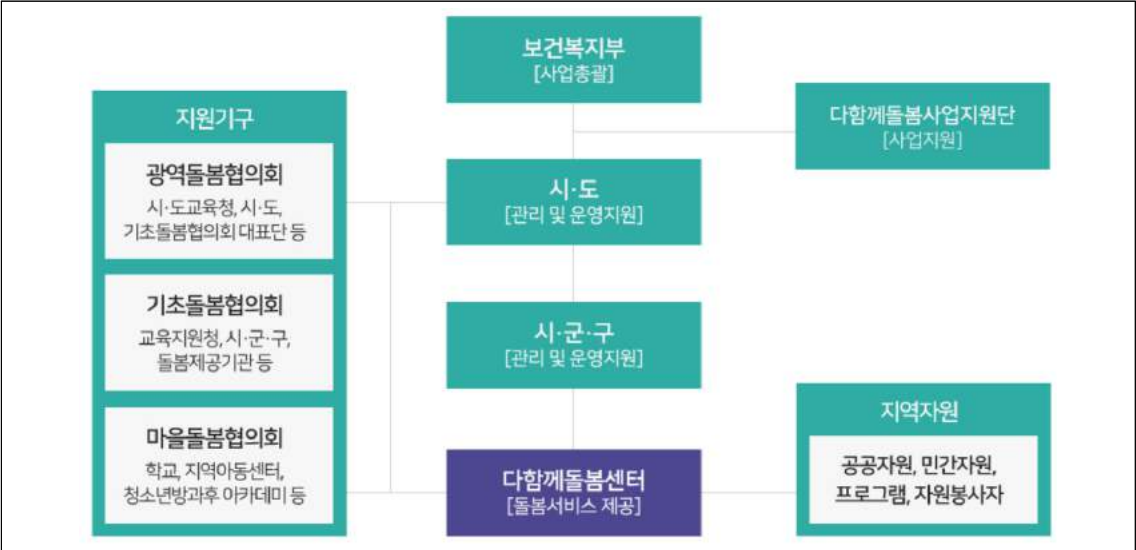


자료: 교육부 보도자료. (2019), 신학기 초등돌봄교실 운영 미리 챙겨 돌봄공백 해소, p. 2; 교육부. (2020a), 2020학년도 신학기 초등돌봄교실 운영 방안, p. 2.

○ 학교돌봄 외 지역사회 돌봄으로는 보건복지부의 다함께돌봄사업이 추진 중임. 다함께돌봄사업은 지역 사회 중심의 자발적이고 주도적인 아동 돌봄체계를 구축함으로써 지역 수요에 맞는 돌봄계회과 틈새 돌봄을 강화하여 초등돌봄 사각지대를 해소하기 위해 지난 '17년부터 시작되었음. 돌봄 대상은 만6세부터 만12세로 초등학교 학령기 아동이 주이용자이며, 이용 기준 또한 소득 수준과 무관하게 각 지역 여건에 따라 자율성을 부여한 것이 특징임.

- '17년에는 10개소를 대상으로 시작하던 것이 '18년에는 17개소 설치되었으며, '19년에는 전국의 173개소로 대폭 확대되었음.
- 보건복지부는 다함께돌봄의 체계적, 안정적 운영을 위해 '19년 1월 「아동복지법」을 개정하여 다함께돌봄센터 설치의 법적 기반을 마련하였으며, 같은 시기 다함께돌봄사업지원단 발족하여 중앙부처와 각 지자체별 정책의 간극을 줄이고, 중요한 사업내용을 심의할 수 있는 추진체계를 마련하였음.
- 다함께돌봄사업의 특징 중 하나는 지역사회 내 돌봄과 관련한 다양한 기관들과 협업하기 위한 협의체를 다양한 방식으로 구성하고 있다는 점임. 중앙과 지역 사이에서는 다함께돌봄사업지원단이 조율의 역할을 하고, 지자체의 경우, 광역 차원에서는 광역돌봄협의가, 기초자치단체 내에서는 기초돌봄협의회가 구성되어 있음. 여기에 그치지 않고, 학교, 지역아동센터, 방과후아카데미 등 각 마을 단위별 조율기구도 설치, 이용자 근접에서의 서비스 조율하기 위한 체계를 마련하고 있음.

[그림 6-41] 다함께돌봄 추진체계



자료: 보건복지부, https://dadol.or.kr/biz/biz_intro에서 2020. 7. 19. 인출.

- 청소년방과후아카데미 또한 학령기 아동 대상 대표적인 지역사회 돌봄체계임.
 - 청소년방과후아카데미는 청소년기본법 제48조의2에 의해 운영되는 사업으로 '05년 46개소를 시범운영한 것에서 시작하여 '06년부터 전국적으로 확대, '20년 현재 전국의 301개소에 설치되어있음.
 - 사업은 여성가족부를 주축으로 각 지자체가 협업하며, 실제 센터는 청소년수련관, 청소년문화의집 등 청소년 수련시설을 기반으로 지정됨. 특히 전국의 300여개 센터와 각 지자체 간 사업을 조율하기 위해 한국청소년활동진흥원이 전담 운영지원기관으로 지정되어 있으며, 전국 센터에 대한 점검과 컨설팅, 평가와 우수사례 등의 업무를 지원함.
 - 초등돌봄이 주로 초등 저학년을 중심으로 하고, 다함께돌봄이 초등 학령기 아동을 대상으로 하는 반면, 청소년방과후아카데미는 초등학교 4학년부터 중학교 3학년까지 청소년을 대상으로 하여 앞선 두 돌봄 체계와 대상에서 차별성을 보이는 것이 특징임.

[그림 6-42] 청소년방과후아카데미 추진체계



자료: 여성가족부·청소년방과후아카데미, <http://www.youth.go.kr/yaca/about/about.do>에서 2020. 7. 19. 인출.

○ 온종일 돌봄의 핵심이 각 부처별로 분절적으로 운영된 돌봄체계를 연계하는 것에 있었으나, 그동안은 온종일돌봄운영지원단의 설립 외 적극적인 연계가 실천되지 않았음. 또한 연계와 통합을 강조함에도 불구하고, 여전히 이용자들은 마을 내 이용 가능한 돌봄시설에 대한 충분한 정보를 제공받지 못하고 있음.

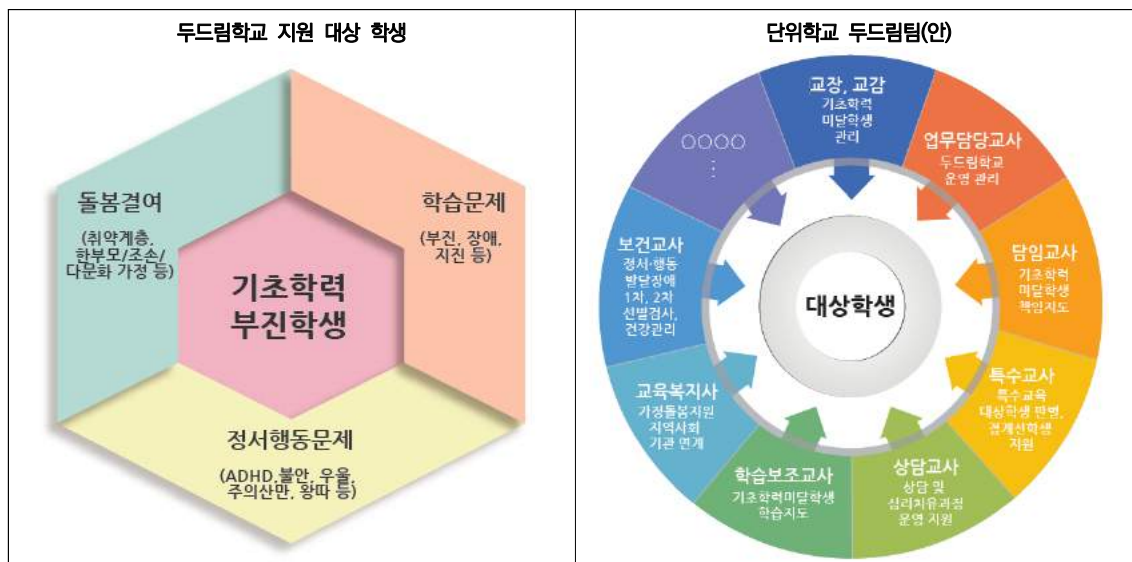
- 현재 정부에서는 각 부처별로 분산, 관리되고 있는 체계를 행정안전부가 운영 중인 정부 포털 「정부24」로 통합, 부처별 돌봄기관에 대한 검색과 신청을 일원화하기 위한 온종일 돌봄 원스톱 서비스를 구축, '20년 중 시범운영을 예정하고 있음(관계부처합동, 2019.11.11.). 이는 직접 시설을 방문하거나, 부처별 사이트를 각각 방문해야 하는 불편함을 해소하기 위한 방안으로 아이의 연령과 돌봄시간대를 입력하면, 위치 기반으로 조건에 맞는 돌봄시설을 검색할 수 있을 뿐 아니라, 해당 기관의 마감 현황도 확인할 수 있게 됨(관계부처합동, 2019.11.11.). 보건복지부의 '다함께돌봄'과 '지역아동센터', 여성가족부의 '청소년아카데미'는 '20년 상반기까지, 교육부의 초등돌봄교실은 '20년 하반기까지 시험운영할 예정임(관계부처합동, 2019.11.11.).

□ 또한 더 이상 학령기 아동들이 사교육에 의존하지 않도록 학업성취 격차를 줄이기 위한 추가적인 교육지원 활동과 초등 저학년을 위한 특화된 정책들이 추진되고 있음.

○ 두드림학교는 현재 교육부가 실시하는 초등학생 대상 학력지원 프로그램임. '13년 국가수준 학업성취도의 폐지와 ADHD 등 정서적 어려움을 겪는 학생들의 증가, 다문화와 북한이탈 등 이주배경 학생의 증가 등으로 인해 기초학력 미달을 방지하기 위한 차원에서 '15년부터 실시되었음.

- 두드림학교의 가장 큰 특징은 기초학력 미달 학생을 대상으로 단순히 보완적 교과학습을 추가하는 것이 아니라, 학생의 학습부진 사유를 다양한 방면에서 측정, 검토하여 돌봄의 결여, 정서행동문제, 학습문제 등 학생의 인지능력 관련 요인들을 총체적으로 진단하고, 이를 개선하기 위한 종합적인 접근을 시도한다는 점임. 담당교사도 담임교사에 한정되지 않고, 교장·교감 및 두드림 담당교사부터 보건교사, 특수교사, 학습보조교사 등 다양한 교사들이 협업하는 구조임.

[그림 6-43] 두드림학교 대상 학생 및 지도교사



자료: 교육부·한국교육과정평가원. (2016). p. 12

자료: 교육부·한국교육과정평가원. (2016). p. 9.

- 학습지원은 학습손실 예방 및 기초학력 보완의 차원에서 협력수업을 '20년 800개교, '21년 1,000개교로 확대할 예정이며, 학업부진 학생을 위한 기초학력 집중 지원 사업인 두드림학교 또한 '20년 2,900개교, '21년 3,500로 확대 예정이 있음(교육부, 2020b).
- 두드림학교가 기초학력 보장을 위한 2단계 안전망인 반면, 1단계 안전망으로서 학교 차원이 아닌 교실에서부터 기초학력을 방지하기 위한 맞춤형 교육선도 시범학교도 추진 중임(교육부, 2019). 맞춤형 교육선도 시범학교 사업은 교실 수업 내 학습부진이 발생하지 않도록 즉각적으로 지도함으로써 학습 부진을 누적시키지 않는 방식으로 '18년부터 시행하고 있음(교육부, 2019).
- '18년 사업 초기에는 전국의 42개 초등학교가 선정되었으며, '19년에는 61개로 확대 운영되었음(교육부, 2019, p. 10).
- 한편, 초등 저학년의 돌봄과 관련하여 학부모의 부담과 염려를 줄이기 위해 '20년부터 정부는 초등 1학년을 대상으로 입학 초기 학교생활 적응을 위해 '학부모 안심학년제'를 실시하

고 있음. ‘학부모 안심학년제’는 크게 학습, 안전, 돌봄의 세 영역으로 나뉘며, 각 영역별로 1학년 학생들의 적응을 위해 집중적으로 지원한다는 계획임(교육부, 2020b).

- 초등 저학년에게서 특히 우려되었던 등·하굣길 안전과 관련해서도 노란신호기, 옐로우카펫 등 교통시설의 식별 용이성을 강화하는 한편, 보행로를 확보하여 등하교길 안전에 관심을 두고 있음(교육부, 2020b).
- 돌봄과 관련해서도 온종일돌봄체계를 강화하는 동시에 방과후연계 돌봄프로그램을 제공함으로써 학생들의 선택권을 확대하고 있음(교육부, 2020b).
- 그 외에도 난방, 교실 내 개수대 설치 등 실내 인테리어 또한 저학년 아동 중심의 설계로 추진 중임(교육부, 2020b).

3) 기존 정책의 한계

□ 정부가 학령기 아동의 돌봄을 확대하기 위한 다양한 노력을 강구하고 있음에도 불구하고, 학령기 특히 초등 학령기 아동의 돌봄 공백은 쉬이 해소되기 어려워 보임. 다양한 이유로 학령기 아동에 대한 돌봄 요구는 크게 확대되고 있으나, 현재의 인프라는 이러한 수요를 충족하기에 턱없이 부족한 현실임.

○ 정부는 ‘22년까지 53만 명 수준으로 방과후돌봄을 확대하겠다고 밝혔으나, ‘19년의 경우, 39만 명 수준으로 향후 3년 간 상당한 재정지원 및 정책적 노력이 집중되지 않는다면, 당초 목표를 달성하기 어려워 보임.

- 초등학생의 방과후돌봄 수요를 추계한 김영란 외(2018)에 따르면, 공적 방과후돌봄 이용자 중 서비스 지속 의향이 있는 필수가구가 573,564가구이며, 공적 방과후돌봄 이용자는 아니지만, 향후 이용 의향이 있는 가구까지 포함하면, 최대 1,424,799가구로 추정됨(김영란 외, 2018).
- 이 연구에서는 추정 단위가 가구수이기 때문에 정확한 학생수 추정은 어려우나, 가구당 학생 1명을 가정한다고 해도 최소 57만 명 이상의 학생이 방과후돌봄 필수수용며, 이는 정부가 ‘22년까지 53만 명을 방과후돌봄 인프라를 확충한다고 해도, 이에 미달함. 더구나 잠재수요층까지 포함하면, (1가구 1학생 기준으로) 142만 명, 다시 말해 전체 학생의 51.7%가 방과후돌봄 수요가 있는 것으로 확인됨.
- 교육부가 발표한 ‘19년 방과후돌봄 이용자 수는 397,713명으로 ‘19년 전체 초등학교 학생수(2,747,219명) 대비 14.5%에 불과하고, ‘22년까지 온종일 돌봄체계가 목표로 하는 53만 명을 달성한다고 해도 이 또한 ‘22년 전체 학령인구(2,700,724명) 대비 19.6%에 불과함.

○ 그러나 돌봄수요가 충족된다고 해도, 학부모들이 실제 돌봄 프로그램을 선택할지는 확신할 수 없는 부분임. 많은 맞벌이 부모들이 초등돌봄이나 지역돌봄 대신 학원 등의 사교육을 선택하는 가장 큰 이유가 바로 돌봄 프로그램의 질적 수준에 대한 불만족 때문임. 프로그램의 질과 내용을 고려할 때 학부모들은 비용을 추가하더라도 같은 시간이면 사교육이 효과적이라고 판단하고 있음.

- 이혜숙 외(2019)에 따르면, 공적 방과후돌봄 기관 선택 시 학부모들이 최우선으로 고려하는 사항은 프로그램의 질(27.0%)이 가장 큰 비중을 차지하고, 그 다음으로 시설과 공간(21.3%), 접근성(18.8%) 순으로 나타남(이혜숙 외, 2019, p. 80).
- 김영란 외(2018)의 조사에 따르면, 초등학생 양육자의 20.5%는 사교육을 공적돌봄으로 전환하겠다고 하였으나, 71.9%의 양육자는 서비스 수준이 개선되면 보낼 의향이 있다고 응답함. 현재 양육자들이 공적돌봄 보다 사교육을 이용하는 주된 사유가 서비스 질에 원인이 있음을 알 수 있으며, 질이 담보된다면, 대다수의 양육자들이 공적돌봄으로 전환 가능할 것으로 예측됨.

〈표 6-29〉 사교육에서 공적 돌봄으로 전환 의향

(단위: %)

구분		조건없이 이용하겠다	서비스 수준이 개선된다면 이용하겠다	서비스 수준이 개선되어도 이용하지 않겠다
전체		20.5	71.9	7.6
학년	1학년	26.4	68.8	4.8
	2학년	21	73.6	5.4
	3학년	22.5	72.4	5.1
	4학년	21.2	68.5	10.3
	5학년	19.1	72.3	8.6
	6학년	13.1	76	10.9
맞벌이 여부	맞벌이	21	72.9	6
	비맞벌이	19.8	70.4	9.7

자료: 김영란 외. (2018). 초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구, p. 67 일부 발췌.

○ 무엇보다 현재 온종일돌봄 체제의 가장 큰 맹점은 당초에 목적하고자 했던 분절적으로 이루어지고 있는 다부처 사업들을 유기적으로 통합, 연계하지 못한다는 점임. 여기에는 여전히 기관 선정, 사업운영 방식과 매뉴얼, 인력의 운용 등이 기존의 부처별 관리체계를 벗어나고 있지 못하는 구조적 문제가 가장 큼.

- 초등돌봄과 지역돌봄 사이에서 학생과 학부모들의 선택권을 확대, 보장하기 위해서는 이용자들에게 충분한 정보가 제공되어야 하나, 현재의 온종일돌봄체계에서는 원활한 정보 제공에 한계가 있음. 정부가 「정부24」를 통해 제공하는 서비스에는 기초지자체별 돌봄 기관의 리스트와 각 기관별 신청기능이 추가 되고 있을 뿐, 이용자들의 선택을 위한 기관

정보는 제공되지 못하고 있음. 또한 다함께돌봄, 청소년방과후아카데미, 초등돌봄 등 중앙부처 주도형 돌봄기관을 대상으로 하고 있어 지자체 운영이나 그밖의 다양한 유형의 기관들을 포함하지 못하는 것도 한계임.

- 또한 온종일돌봄의 특성상 지역사회와의 협업이 중요함에도 불구하고, 지역과의 협업이 보편화되어 있지 않고, 관련 운영 모델 또한 확립되지 못한 현실임. 이를 개선하기 위해 정부에서도 '18년부터 총 3년 간 80억원을 들여 10개 지역을 대상으로 지역 특성을 반영한 돌봄서비스를 제공하는 사례들을 발굴, 지원하기 위한 「온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업」을 추진 중임(관계부처합동, 2018g). 그러나 관련 조례의 부재와 예산의 부족, 지자체와 학교 간의 신뢰와 원활한 의사소통, 학교 공간 활동 등을 위한 지침의 미비 등의 문제가 대두되고 있음(김민희 외, 2020). 특히 전담인력의 확보와 이들의 고용승계에 대한 문제는 현재 초등돌봄에서의 가장 큰 이슈로 지자체의 부담을 줄이면서 적절한 기준과 안전장치를 확보할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있음.
- 아울러 보다 큰 틀에서는 온종일돌봄 관련법을 제정하는 것이 시급함. 다부처 사업 및 지자체와의 협업, 연계가 중요시되는 온종일돌봄 특성상 구심점 역할을 하는 법적 기반의 마련이 중요함에도 온종일돌봄이 시행된지 4년이 지난 현재까지도 법안이 마련되지 못하고 있음. 그간 관련법 제정을 위해 다양한 시도들이 있었고, 현재도 국회 계류중인 법안이 있으나, 각 법안에 대한 사회적 합의가 원활히 도출되지 못하는 상황임. 관련 집단의 의견을 충분히 수렴하면서 온종일돌봄의 정책적 특성을 유지할 수 있는 최적의 방안을 적극적으로 도출, 법안으로 연계시킬 필요가 있음.

□ 두드림학교 등 학생들의 학력격차를 줄이기 위해 노력하고 있으나, 사교육 의존이 높은 한국의 교육 현실에서 가정의 사회경제적 배경에 따른 학력 격차를 해소하기에 한계가 있음. 기초학력을 보장하는 것은 매우 중요한 교육적 목적이기는 하나, 그 자체로 교육적 격차가 줄어드는 것은 아님. 물론 기초학력마저 보장하지 않는다면, 교육격차는 더욱 벌어지지만, 기초학력 보장만으로 사교육에 크게 의존하는 교육 현실을 개선하기는 어려움.

○ 모두가 알고 있듯이 높은 사교육 의존도를 낮추기 위한 전략의 핵심은 공교육 강화에 있음. 여기에는 공교육의 질적 강화뿐 아니라 양적 강화까지도 고려되어야 함. 그동안 한국교육은 공교육 혁신 차원에서 융합교육 등 교육 내용의 변화와 교수방법의 다양화 등 전통적 교과교육의 편재를 혁신하기 위한 노력을 시도해왔으나, 정작 교육시간 혁신에 대해서는 오랜 시간 동안 간과해왔음.

- 아무리 내용상 좋은 교육이라도 충분히 학습할 수 있는 시간을 학생에게 제공할 수 있을 때 효과가 높은 것임. 즉, 공교육의 회복은 교육내용의 혁신만으로는 한계가 있으며, 충분하고 적절한 교육시간이 반드시 함께 고려되어야 함.

○ 학습시간이 학습효과를 보장하지는 못하지만, 효과적인 학습을 전제로 할 때, 충분한 학습 시간은 적절한 학업성취의 필요조건인 것 또한 사실임. 학생들에게는 좋은 교사가 필요하고, 적절한 동기도 따라주어야 하지만, 그에 못지 않게 학습내용을 충분히 내면화하고, 숙련할 수 있는 학습시간 또한 제공되어야 함(Strauss, 2011). 따라서 학교가 학생에게 교육적 영향력을 충분히 발휘하기 위해서는 질 높은 교육을 제공함과 동시에 충분한 학습시간을 제공하는 것에도 관심을 기울여야 함.

- 학교에서 머무는 시간과 학업성취도와의 관계를 연구한 일련의 연구들은 학교가 학생들의 학교 시간을 연장하거나, 학교 출석일 수를 증가시키는 등 학교에 머무는 시간을 증가시키는 것이 학생의 교육 성취에 긍정적인 영향을 준다는 연구결과가 적지 않음(Adelman et al., 1996; Wheeler, 1987; Bishop et al., 1988; Sims, 2008; Brown, 1998; Frazier & Morrison, 1998; Green, 1998; Patall et al., 2010 재인용). 중요한 점은 이와 같은 효과가 사회경제적 배경이 중간층이거나 상위층인 학생 보다는 하위층인 학생에게서 더 효과가 있고(Wheeler, 1987), 학업성취도가 낮은 학생들 중에서는 남학생이나 백인보다는 여학생이나 흑인학생에서 더 유의한 것으로(Brown, 1998) 나타남. 과목에 따른 효과는 연구마다 상이하나, 수학에서의 성취도 향상은 공통된 의견임(Wheeler, 1987; Bishop et al., 1988; Sim, 2008; Brown, 1998; Frazier & Morrison, 1998; Green 1998; Ross et al., 2007; Patall et al., 2010 재인용).
- 가장 대표적인 사례로는 미국 전역에 224개의 학교를 운영하고 있는 차터스쿨 네트워크 KIPP을 들 수 있음. KIPP의 학생들은 95% 이상이 아프리카계 또는 히스패닉계이며, 88%가 정부의 급식 보조를 받는 저소득층 학생들이나²⁴⁾, 각종 학업성취평가에서 우수한 성취를 내며²⁵⁾, 졸업생의 80%가 대학에 진학하고 있음²⁶⁾. KIPP에 따르면, 이들의 높은 교육성취의 핵심은 평일 수업시간을 대폭 늘린 것임. 대부분의 KIPP 학교들은 오전 7시30분에서 오후 5시까지 수업을 하고, 토요일에도 격주마다 오전시간(8시30분~13시 30분)을 학교에서 보내는데, 이는 미국의 공립학교에 다니는 학생들보다 50% 이상을 더 많이 학교에서 더 많이 보내는 것임²⁷⁾. KIPP에 대한 일부 연구에 따르면 다양한 인구학적 배경변인 및 학교관련 변인을 통제하여도 KIPP 학생들이 다른 비교집단 학생들에 비해 높은 학업 성취를 보이는 것으로 확인됨(Ross et al., 2007; McDonald et al., 2008; Patall et al., 2010 재인용). 중요한 점은 KIPP의 학생들이 학년이 올라갈수록 누적적 성취 효과를 보인다는 점임²⁸⁾.

24) <https://en.wikipedia.org/wiki/KIPP>

25) <https://www.kipp.org/results/national/#question-3:-are-our-students-progressing-and-achieving-academically>

26) <https://www.kipp.org/results/national/#question-4:-are-our-students-climbing-the-mountain-to-and-through-college>

27) <https://en.wikipedia.org/wiki/KIPP>

28) <https://www.kipp.org/results/national/#question-3:-are-our-students-progressing-and-achieving-academically>

○ 이처럼 공교육 정상화를 위해서는 기본적으로 학교교육의 영향력을 강화하는 것이 필요하며, 이는 단순히 학생들에게 짧은 시간 질 높은 교육을 제공한다고 해결되지 않음. 사교육이 아닌 학교교육을 통해 새로운 것을 배우고, 학교에서 이루어지는 다양한 학습활동을 통해 자신의 자질과 적성을 다면적, 다층적으로 확인할 수 있을 때 가능함. 즉, 인지적, 정서적 자국이 학교라는 공간을 중심으로 온전히 제공될 때 공교육의 영향력이 강화되는 것임.

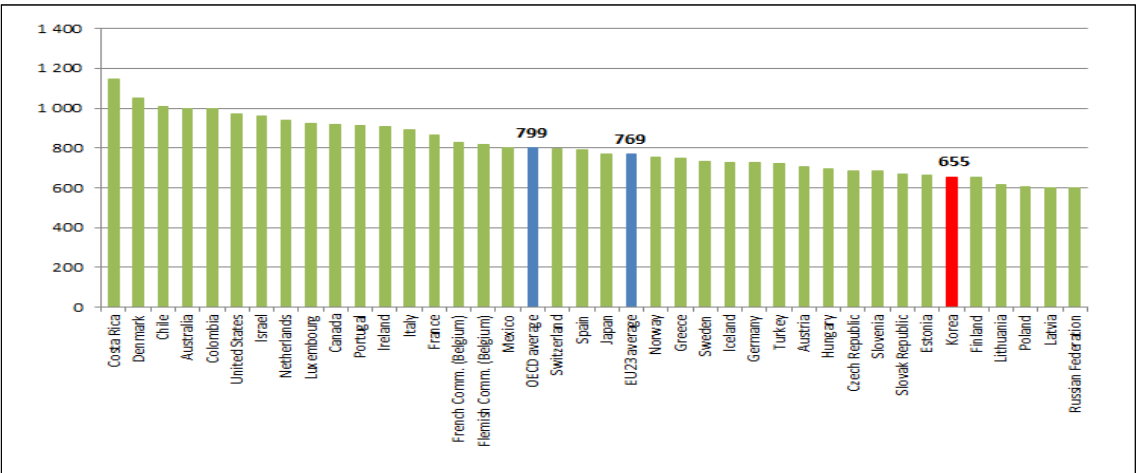
- 공교육에서 다양한 시도를 제공하는 것은 사교육으로 인한 격차를 줄이는 효과를 줄 수 있음. 학교교육 시간의 증가는 학교로 하여금 더 많은 활동과 추가적인 교육기회를 제공하게 하며, 이는 사교육으로 이를 충당할 학생들과 그렇지 못하는 학생들의 간극을 줄여 줄 것이기 때문임.
- 자녀교육에 대한 관심이 상대적으로 많은 중산층 부모들이 학교교육 시간을 확대하는 것에 반대하는 이유 또한 여기에 있음(김은지 외, 2018). 학교교육 시간이 증가하면, 부모가 희망하는 별도의 교육을 선별적으로 시킬 수 있는 시간적 여유가 줄어들기 때문임. 즉, 학교교육 외에 추가적인 교육을 제공할 수 있는 부모들에게 한없이 넉넉한 방과후 시간은 본인 자녀의 교육경쟁력을 강화시킬 수 있는 ‘기회의 시간’이지만, 추가적인 사적 교육활동에 동원할 사회·경제적 자원이 없는 학생들에게 방과후 시간은 그렇지 않은 학생들과의 교육 격차를 누적시키는 ‘박탈의 시간’로 작용함.
- 따라서 공교육의 정상화, 공교육의 혁신을 위해서는 학생에 대한 교육 통제권을 학교가 온전히 떠맡는 것이 중요하며, 이는 사적영역에서의 교육활동 편차, 다시 말해 사교육의 기회요인을 줄이지 않고는 불가능함.
- 일부에서는 방과후학교나 초등돌봄 등의 방과후돌봄을 통해 이러한 간극을 줄일 수 있다고 주장하기도 함. 그러나 ‘돌봄의 잔여화’ 문제가 해결되지 않는다면, 대부분의 학부모들은 상대적으로 질 높은 교육을 제공하는 사교육을 선택할 가능성이 높음. 방과후학교나 방과후돌봄이 ‘선택’의 영역으로 남는 이상 ‘사교육에 참여하는 학생’과 ‘그렇지 못한 학생’ 간의 경계는 사라지지 어려움. 교육기회의 보편성을 확보하는 것이 중요하며, 그 방안은 학교교육 시간을 조정하는 방식으로 접근할 때에만 비로소 학생 간 교육기회의 편차를 유의미하게 줄일 수 있을 것임.

○ 그러나 이를 실현하기에 우리나라 초등교육 시간은 충분하지 않음. 우리나라는 OECD 국가 중에서 초등교육 시간이 가장 적은 국가 중 하나로 초등학생들이 학교에서 보내는 시간이 경쟁국가 대비 상당히 작음. 이는 다른 국가에 비해 초등학생들이 사교육에 접근할 수밖에 없는 시간적 요인이 더 크게 작용한다는 것을 의미함.

- 현재 우리나라 초등학교 연간 수업시간은 655시간(60분 기준)으로 OECD 국가 중에서도 초등교육 시간이 상당히 낮은 국가에 해당함. 이는 연간 799시간(60분 기준)인 OECD 평

균 수준이나, 연간 769시간인 EU 23개 국가와 비교해서도 100시간 이상 격차를 보임.

[그림 6-44] OECD 국가별 초등학교 의무교육 시간 비교



자료: OECD. (2019). Education at a Glance, D1.1. 재구성

- 좀 더 자세히 들여다보면, 우리나라 초등교육 시간이 해외국가에 비해 짧은 원인은 특히 초등 저학년 교육시간에서 발생함. 다른 경쟁국가들과의 초등교육 시간을 학년별로 비교해보면, 1~2학년에서는 주당 평균 5~6시간, 3~4학년에서는 4~5시간, 5~6학년에서는 3시간 가량 차이를 보이는 것으로 나타나 전학년에 걸쳐 적은 경향을 보이는 중에서도 특히 저학년일수록 그 격차가 심화되는 것으로 확인됨.

<표 6-30> 주요 국가와의 초등학교 주당 수업 시간 및 1일 수업시간 비교

(단위: 단위)

학년 국가	주당 수업 시간						1일 수업 시간					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
한국	16.3	16.7	19.3	19.3	21.3	21.3	3.3	3.3	3.9	3.9	4.3	4.3
일본	18.8	19.5	20.3	21.6	21	21	3.8	3.9	4.1	4.3	4.2	4.2
싱가포르	24	24	24	24.5	24.5	24.5	4.8	4.8	4.8	4.9	4.9	4.9
홍콩	23.3	23.3	23.3	23.3	23.3	23.3	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7
핀란드	19	19	23	23	24	24	3.8	3.8	4.6	4.6	4.8	4.8
영국	21	21	23.5	23.5	23.5	23.5	4.2	4.2	4.7	4.7	4.7	4.7
캐나다	25	25	25	25	25	25	5	5	5	5	5	5
네덜란드	23.5	23.5	23.5	23.5	23.5	23.5	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7
아일랜드	23.2	28.2	28.2	28.2	28.2	28.2	4.6	5.6	5.6	5.6	5.6	5.6
폴란드	23	23	23	28	28	28	4.6	4.6	4.6	5.6	5.6	5.6
평균	21.7	22.3	23.3	24	24.2	24.2	4.3	4.5	4.7	4.8	4.8	4.8

자료: 박일수. (2014). 초등학교 수업일수 및 수업시수 국제 비교: “2014 교육체제” 상위 10개 국가를 중심으로, p. 83.

- 교육시간이 많다는 것은 곧 하교시간이 늦다는 것을 의미함. 한국의 경우, 초등학교 1~2학년 하교시간이 오후 12시 50분에서 오후 1시 40분 사이임에 비해 주요 국가들은 보통 오후 3시에서 4시 사이에 배정하고 있음. 오후 2시에 하교하는 핀란드의 경우에는 등교시간이 오전 8시로 오전 9시 등교 기준으로는 하교시간이 오후 3시인 셈임.

〈표 6-31〉 해외 주요 국가 초등학교의 통상적 하교시간

국가	하교시간	비고
미국	오후 3:00~	주마다 상이
캐나다	3:15~	혼잡방지를 위해 학년별 5분 간격 순차 하교
영국	3:00~3:30	
프랑스	4:30~	
독일	전일제 4:00~ / 반일제 12:00~	25년까지 전일제 법적 권리 보장
호주	3:00~	
뉴질랜드	2:45~3:15	1학년 만5세
핀란드	2:00 전후	8시 등교
일본	3:00~4:00	
중국	3:00~4:00	
홍콩	3:00 또는 3:30	
베트남	4:30	
인도네시아	4:00~	7시 등교
태국	2:30~4:00	학년별 차등
한국	1,2학년 12:50~13:40 3,4학년 2:00 전후 5,6학년 3:00 전후	1,2학년의 경우 주3회 5교시 수업

자료: 이창준, (2018). *놀이 더하기로 행복을 키우는 초등교육 정책 제안*. 제7차 저출산·고령화포럼 “초등교육의 변화 필요성과 쟁점: 놀이를 더해 행복을 키우는 우리 아이들” 자료집, p. 19.

- 학교가 이러한 운영시간을 유지한 것은 해방 이후 초등교육 인프라가 일천하던 시기에 형성된 교육시간 배정 방식이 지난 70여 년 동안 고수되었기 때문임. 한국전쟁 후 교사(校舍)·교원 부족 상황에서 베이비부머 세대를 대상으로 의무교육 도입이 시급했던 당시에는 2부제 학급이 불가피하였음. 우리나라의 초등학교 수업시간은 당시에 형성된 오전/오후 압축 수업방식이 오랫동안 초등교육 체제로 자리잡은 결과라고 할 수 있음. 실제 우리나라 초등학교 수업시수는 1945년 미군정에 의한 긴급조치 이후부터 현재까지 거의 변함없이 22~25 단위를 유지하고 있음.

〈표 6-32〉 우리나라 초등교육 시간 변천 과정

(단위: 시간)

년도	차수	1학년	2학년	3학년	4학년	5학년	6학년	계
1945	교육긴급조치기	22	22	25	30	33	33	165
1946	교수요목기	28	28	30	34	34	34	188
1954	1차	24	25	27	28	30	31	165
1963	2차	22	23	25	27	29	29	155
1973	3차	22	23	25	28	30	31	159
1981	4차	23	24	27	30	32	32	168
1987	5차	24	25	28	30	32	32	171
1992	6차	23.2 (790)	25 (850)	28 (952)	29 (986)	31 (1,054)	31 (1,054)	167.2
1997	7차	24.4 (830)	25 (850)	29 (986)	29 (986)	32 (1,088)	32 (1,088)	171.4
2007	2007개정	24.1 (830)	25 (850)	28 (952)	28 (852)	31 (1,054)	31 (1,054)	167.1
2009	2009개정	49.4	(1,680)	58	(1,972)	64	(2,176)	171.4
2015	2015개정	51.3	(1,744)	58	(1,972)	64	(2,176)	173.3

주: 1) 제6차 교육과정부터 단위가 아닌 시간제를 도입하였으나, 비교의 편의를 위해 시수를 단위로 환산함.

2) 5차교육과정까지는 단위 주수가 35주 기준, 6차 교육과정부터는 34주임.

3) 2009개정교육과정부터는 학년군제 도입

자료: 김주아. (2018). 초등 돌봄정책 방안 마련을 위한 교육과정 시수 분석. 한국여성정책연구원 전문가라운드테이블 세미나 자료, p. 1.

○ 또한 현재의 초등교육 시간이 그 이전 단계인 영유아교육 시간과도 유기적 연결성이 적다는 점 또한 초등교육 시간과 관련하여 현 시점에서 간과하기 어려운 점 중 하나임.

- 현행 유치원 연간 교육시간은 규정상 1일 4~5시간, 수업일수 180일을 기준으로 720~900시간이나, 대부분의 사립유치원 및 민간 어린이집들이 적게는 210일에서 많게는 240일까지 수업일수를 운영하고 있어 실제 사립유치원의 경우 840시간~1,200시간 가량으로 추산됨.
- 어린이집의 경우, 대다수의 아동이 오후 2~4시까지 특활활동을 병행하고 있다는 사실을 고려하면, 초등 저학년과 만3~5세 아동 간 교육기관에 머무는 시간의 격차는 더욱 벌어짐. 특히 어린이집의 경우에는 정규수업은 누리과정의 시간을 따르나, 실제 기관이 공식적으로 운영하는 시간은 오전 7시30분부터 오후 7시30분으로 무려 12시간이나 됨.
- 이는 초등학교 1학년이 3~5세 유아보다 더 적은 교육시간을 배정받고 있음을 보여주는 것으로 철저하게 연령별로 교육시간이 증가하는 초등학교 교육과정의 시간 배분 방식이 영유아교육과의 관계에서는 충돌하는 제도적 모순을 보여주고 있음. 다시 말해 영유아교육이 전무한 해방 당시 설계된 초등학교 교육시간이 만3~5세 영유아의 취학률이 93%에 이르는 현재 시점에도 영유아교육시간과의 연계와 없이 분절적으로 설계, 유지되고 있다

고 할 수 있음.

○ 또한 4차 산업혁명 등 다가오는 시대에 적합한 인재를 양성하기 위해서는 기초 역량을 다지는 초등교육에서 다교과 융합교육이나, 모둠활동, 토론, 발표 등 혁신적 수업 방법 등이 더욱 요구되며, 이를 위해서는 충분한 상호작용 가능한 교육시간의 배정은 필수적임. 뿐만 아니라 초등학교 학부모들이 원하는 다양한 예체능 활동을 공교육 내에서 확대하기 위해서도 정해진 교육과정을 쫓아가기에도 부족한 현재의 교육시간은 확대할 필요가 있음.

- 이는 초등교육 단계에서 실제 학부모들이 원하는 교육활동과도 맞물려 있음. 통계청의 사교육실태조사에서도 나타났듯이 학부모들은 다양한 예체능교육을 희망하고 있으나(교육부 보도자료, 2020.3.10.), 현재 이 부분을 거의 사교육에 의존하고 있음. 중산층 이상의 학부모들이 사립초등학교를 희망하는 이유 또한 충분한 교육시간을 통한 다양한 활동, 특히 예체능활동에 대한 높은 만족도 때문임. 만약 사립초등학교와 비슷한 수준의 교육활동을 제공한다면, 사실상 초등학교 단계에서 학생과 학부모들의 사교육 이용율을 획기적으로 줄일 수 있을 것임.
- 실제 '09년 대통령직속 국가교육과학기술자문회의도 저학년 기초학력 격차를 메워줄 절대 시간 확보, 돌봄공백 해소 등의 목적에서 '초등 전학년 전일제 운영'을 미래 교육비전으로 제안한 바 있음.

○ 그러나 교육시수 확대를 위해서는 우선적으로 증가하는 교육시수 만큼 추가적인 교원인력이 충원되어야 함.

- 우리나라의 교사 1인당 학생수는 '17년 기준으로 16.4명으로 OECD(15.2명) 보다 많으나, 점차 그 간격을 줄이고 있음. 학급당 학생수 또한 22.3명으로 OECD 평균(21.0명) 보다는 많으나, 이 또한 격차가 감소 중임.

〈표 6-33〉 교사 1인당 및 학급당 학생수(OECD 비교)

(단위: 명)

기준년도		'00	'05	'10	'12	'13	'14	'15	'16	'17
(OECD발표년도)		('02)	('07)	('12)	('14)	('15)	('16)	('17)	('18)	('19)
초등교사 1인당 학생수	한국	32.1	28.0	21.1	18.4	17.3	16.9	16.8	16.5	16.4
	OECD	17.7	16.7	15.9	15.3	15.2	15.1	15.2	15.0	15.2
초등 학급당 학생수	한국	36.5	32.6	27.5	25.2	24.0	23.6	23.4	23.2	23.1
	OECD	21.9	21.5	21.2	21.3	21.2	21.1	21.1	21.3	21.2

자료: 김은지 외. (2020). 중장기 저출산 대책 수립 연구: '함께 일하고 함께 돌보는 사회'를 중심으로, p. 260.

- 이에 교육부(2018)에서는 저출산 경향을 반영하여 향후 신규 교원 채용인원을 지속적으로 감축하겠다고 밝힌 바 있음. 특히 감축 규모는 중등보다는 초등이 더 클 예정임. 최근 사회관계장관회의에서 “미래교육 환경변화에 대응하는 교원수급정책 추진 계획”을 논의

한 바에 따르면, '20년 3,916명 수준인 공립 초등교육 채용 규모를 '23년부터는 연간 3,000명 수준으로 약 1,000명 다시 말해 현재 규모의 25% 수준을 감축하겠다고 밝혔음(교육부, 2020c). 교육부는 우리나라의 교사 1인당 학생수가 '23년부터 OECD 평균 수준에 진입할 것으로 보기 때문임.

〈표 6-34〉 교육부의 공립 초등 교원 채용규모 계획

학년도	'20	'21	'22	'23	'24
학생수(천 명)	2,647	2,626	2,593	2,489	2,341
신규채용 교원수	3,910(완료)	3,780~3,880	3,380~3,580	3,000명 내외	
교사 1인당 학생수	16명 대	15명대			14명대
학급당 학생수	22명대			21명대	20명대

자료: 교육부. (2020c). 미래교육 환경변화에 대응하는 교원수급정책 추진 계획.

- 그러나 이는 기존의 학교시스템을 동일하게 가정했을 때에 적용될 수 있는 예측치임. 초등 교육시간을 OECD국가들과 비슷한 수준으로 확대하기 위해서는 초등교사의 수업시간을 OECD 평균 수준으로 확대하거나²⁹⁾, 초등교사 수급을 현재 수준 이상으로 추가 확보해야함. 그러나, 현실적으로 초등교사의 수업시간을 현재보다 더 늘이는 것은 쉽지 않음. 그렇다면, 교사 수급을 현재보다 더 확대해야함 가능하다는 결론에 도달함.
- 보다 전문적이고 세밀한 추계가 요구되나, 초등학령인구가 급감하는 향후 추세를 감안할 때, 초등교사 인원을 지금보다 더 확대할 필요는 없어 보임. 다만, 교육부의 계획처럼 교원 수급 규모를 급격히 줄이는 것이 아니라, 현재와 같은 수준을 지속적으로 유지하는 것만으로 초등교육 혁신을 가능하게 할 교사인력을 확보할 수 있을 것으로 보임.
- 아울러 학급당 학생수는 자연 감소할 예정이므로 향후의 교사수급은 교과전담교사, 특히 예체능교과 중심의 전담교사 확충에 할애될 필요가 있겠음.

다. 정책 추진 기본방향

□ 방과후 돌봄의 체계화 및 공공성 강화

- 방과후돌봄의 고질적인 장애요인인 부처별 분절적 사업 운영의 병폐를 개선하기 위해 방과후돌봄 운영을 일괄 지자체로 이관하는 방안 필요
 - 이를테면, 운영은 지자체가 일괄 담당하고, 학교는 공간을 제공하는 것에 방점을 두는 한

29) 단순 비교 상으로 우리나라 초등교사의 법정 근무시간(연간 1,520시간)은 OECD 국가들의 평균 수준(연간 1,613시간)에 비해 상대적으로 적음(OECD, 2019: D4.1.).

편, 지역사회 돌봄은 지자체가 일괄 담당하는 방안 도입

- 이와 같은 신규 모형의 확대, 적용을 위한 관련법의 제정 및 시행. 관련 협의체의 실질적이고 적극적인 운영, 예산 배분 등의 기준 설정 등 관련한 행재정적 지원 기반에 대한 체계적인 마련이 필요

○ 수요자 중심의 방과후돌봄 지원체계 마련이 절실함. 현재 정부24에서 제공하는 돌봄신청 기능 외에 학교알리미와 같은 수요자의 선택권을 보장, 지원하기 위한 DB를 구축하여 이를 통해 학부모와 학생들의 선택권을 확대

○ 방과후돌봄과 관련 학부모의 가장 큰 요구가 교육 프로그램의 질 향상에 있으므로 이를 도모하기 위한 전반적인 프로그램 질 관리 체계 마련

- 방과후돌봄의 중요한 선결과제 중 하나가 공간의 확보에 있으므로 돌봄이 가능한 공간 설계 및 이를 위한 적극적인 컨설팅을 통한 돌봄 공간의 개선 요구

○ 방과후돌봄의 중요한 정책 현안 중 하나가 돌봄종사자에 대한 처우 문제임. 더구나 초등돌봄을 지자체로 이관하게 될 시, 기존 인력들의 고용을 승계하는 문제도 불거지게 되므로 돌봄종사자 안정적 고용에 대한 방안이 마련되어야 함.

- 동시에 현재 고령화되어 있는 돌봄 종사자들의 역량을 개선하기 위한 전문적인 연수와 교육지원도 요구됨. 이미 자녀를 양육한 지 10~20년 지난 교사들이 많으므로 아동과의 상호작용, 갈등의 해결 등 원활한 돌봄을 위한 다양한 교육과 역량 강화가 필요함.

□ 교육 격차 없이 창의적인 인재를 육성할 수 있는 방안이 적극적으로 고려되어야 함.

○ 충분한 학습이 가능한 교육시간 확보 및 확대

- 현재 학교교육은 사교육에 대한 의존도가 지나치게 높으며, 이는 학생들의 사회경제적 배경에 따른 교육격차를 심화시키는 결과를 초래하고 있음. 학교교육의 영향력과 지위를 다시 복원시키는 노력이 필요하며, 이는 학생들의 교육을 학교교육이 주도하는 방식으로써 가능함.
- 현재 학교교육이 그 힘을 받지 못하는 이유 중 하나는 학생들이 학교를 공부하기 위한 공간으로 온전히 인식하지 않는다는 점임. 학생과 학부모의 인식 속에 학교는 무엇을 공부해야하는지를 확인하는 곳이며, 실제 공부를 하는 곳은 사교육에 집중되어 있음. 따라서 학교가 학생들에게 충분한 학습을 가능하게 할 공간으로 전환하는 것이 공교육 정상화에 있어서 매우 중요

○ 학교에 머무는 시간을 확대함으로써 사교육 의존도를 감소

- 추가적으로 필요한 교원 인력에 대한 충분히 수급이 요구됨.
- 특히 현재와 같은 학령기 인구에만 의존한 교원 수급 예측은 변경될 필요

○ 충분한 학습을 학교교육의 목표로 설정

- 학교교육 또한 학교교육의 목표를 학생들의 충분한 학습에 두는 것이 중요함. 낙오학생을 줄이고, 모든 학생들이 일정 수준 이상 학교교육을 따라올 수 있도록 시간적 여유를 더 부과하고, 기회를 주는 교육과정 설계가 필요함.

○ 학부모와 학생들의 교육 요구를 반영한 교육과정 개편

- 초등학생의 경우 예체능교육에 대한 수요가 매우 높음에도 불구하고 우리 교육은 지난 70년간 학교교육에서 예체능교과의 비중이 그다지 향상되지 못하였음. 특히 초등교육의 경우, 실제로 다양한 예체능 활동을 맛보고, 본인의 적성과 흥미에 따라 이를 심화할 수 있는 교육적 제반 여건을 갖추 필요 있음.

라. 과제제안

4-1. 방과후돌봄의 체계화 및 공공성 강화

4-1-1. 방과후돌봄의 안정적 추진을 위한 행·재정적 기반 마련

□ 방과후돌봄 통합 추진체계 마련 (지자체, 보건복지부, 교육부, 여성가족부)

○ 부처별, 지자체별 개별 사업으로 추진 중인 방과후돌봄의 통합 추진체계 운영방안 마련

- 방과후 통합 추진체계 운영을 위해 두 가지 방안을 제안할 수 있으며, 이에 대한 사회적 논의 필요. 두 가지 모델을 제안할 수 있음.
- (1안: 교육부의 방과후돌봄 총괄 강화 모델) 지역별 방과후돌봄기관의 지정, 예산지원, 체계적인 운영 지도 등은 개별 부처 및 지자체가 관리하되, 방과후돌봄 총괄 기능에서 교육부의 역할을 강화. 특히 지역별, 기관별로 방과후돌봄의 서비스의 편차가 문제가 되고 있으므로 기관평가 및 종사자 교육에 대한 통일된 기준 마련이 필요하며, 이 부분을 교육부가 담당. 그 외 국가 전체의 수급 조정, 온종일돌봄위원회에 대한 관리·감독, 종사자 교육, 기관평가 등을 담당
- (2안: 지자체 중심의 방과후돌봄 모델) 일차적으로는 기초 지자체에서 책임 운영하고, 시도지자체와 중앙부처가 관리지침이나 운영모델 등을 개발, 지원하는 방안. 이 경우 시도교육청 산하로 관리되고 있는 초등전담사를 지자체로 이관하고, 인건비 및 관리 또한 지자체에 일임

○ 지역 특성 및 지역자원을 활용한 지역별 특성화된 방과후돌봄 체계 구축

- 도심지역, 농어촌지역 등 지역별 특성에 맞는 돌봄체계 구축

- 지역 내 자원을 활용한 돌봄시스템 연계 및 질 향상
- 방과후돌봄에서의 학교 역할 재구성
 - 학교의 방과후돌봄 공간 제공 기능 강화
 - 돌봄으로 인한 아동의 이동거리 최소화를 중시하는 양육자의 요구를 반영하여 저학년 아동의 돌봄의 최대한 학교 공간하도록 설계
 - 관련하여 방과후 학교 공간의 활용을 위한 관리주체, 책임소지, 관리방안 등에 대한 세밀한 지침과 기준 마련 필요
 - 학교별 공간의 효율적 활용을 위한 공간설계 지원 및 이에 대한 컨설팅 필요
- 방과후돌봄 관련법 제정 및 시행(지자체, 보건복지부, 교육부, 여성가족부)
 - 방과후돌봄의 체제 정비 및 개선 관련 각계 의견 수렴 및 공청회 추진
 - 운영 주체에 대한 심도깊은 논의와 검토 및 사회적 합의 필요
 - 방과후돌봄 운영 관련 법안 제정 재추진
 - 방과후돌봄에 대한 총괄 기관 또는 부처의 명시와 지정
 - 중앙, 지자체, 지역교육청, 학교 등 방과후돌봄 관련 기관들의 책무성과 역할 명시
 - 지역별 특성화된 돌봄모델을 구축할 수 있는 근거 마련
 - 법 제정의 후속조치로서 시행령 제정 및 각 지자체별 조례 제정
 - 상위법에 일관하는 시행령 및 조례의 제정으로 큰 틀에서 일관되면서도 지역별 특성과 다양성을 포괄하는 법적 근거의 마련
- 기관별 원활한 추진을 위한 행정 단계별 방과후돌봄 협의체 구성 및 운영(지자체, 교육부, 보건복지부, 여성가족부)
 - 중앙 단위 방과후돌봄협의체 구성 및 운영
 - 지역간 현안을 조율하기 위한 중앙 단위의 방과후돌봄협의체 구성·운영 및 권한 강화
 - 방과후돌봄 기관별 주관 부처가 상이한 가운데 지자체에서 통합하고 있으므로 중앙단위 협의체는 국무조정실, 교육부 등에서 주관하는 방안
 - 방과후돌봄 설치, 운영, 관리에 대한 지침과 기준 마련, 지역별 방과후돌봄 운영 방식 모델 개발 및 제공, 방과후돌봄 재정 및 예산 배분, 부처별·지역별 간 조정 사안 협의 등
 - 지역 단위 방과후돌봄협의체 구성 및 운영
 - 지자체단체장을 중심으로 지역 내 방과후돌봄 관련 사안 조정을 위한 협의체 구성

- 지역 내 방과후돌봄 관리 및 점검, 지역별 방과후돌봄 운영의 편차와 조정, 종사자 관련 사안 및 예산 관련 사안 심의·조정 등

○ 기초지자체 방과후돌봄 협의체 구성 및 운영

- 기초자치단체장을 중심으로 지역 내 방과후돌봄 협의체 구성
- 지역 내 방과후돌봄 이슈와 현안 논의, 사각지대 발굴 및 해소, 기관별 운영사항 조율 및 학교와의 장소 협의, 방과후돌봄의 질 제고를 위한 프로그램 조달 및 연계 등

□ 방과후돌봄 추진을 위한 안정적 재정기반 확보(지자체, 교육부, 보건복지부, 여성가족부)

○ 중앙부처의 방과후돌봄 예산 확대

- 전제적인 국민 수요에 맞추어 방과후돌봄이 운영될 수 있도록 지속적인 예산 확대
- 지역 내 아동의 수, 기관의 수에 따라 적절하고 균등하고 효과적으로 예산 배분

○ 방과후돌봄 예산에 대한 지자체의 자율성과 책임성 확보

- 배분된 예산 내에서 지자체의 예산 자율성 확보
- 이관된 예산에 대해서는 지자체가 자체적으로 예산을 활용할 수 있도록 함으로써 전체 지역 내 균형적이고, 발전적 방향으로 사용 보장
- 다만 예산 활용의 투명성을 위해 해당 예산의 활용방안에 대한 계획서를 미리 제출하도록 하고, 이에 따른 예산 활용의 책무성을 지자체에 부과

○ 지자체의 자체 예산을 적극 투입할 수 있도록 정책적으로 유도

- 지자체 합동평가 등에 해당 지표를 반영하는 등 다양한 방법을 통해 중앙의 예산에만 의존하지 않고, 지자체 스스로 적극적으로 방과후돌봄 사업에 역점을 두고 추진할 수 있도록 유도

□ 방과후돌봄 원스톱 신청 서비스 제공(보건복지부, 여성가족부, 교육부, 지자체)

○ 수요자 중심의 시스템 구축을 통해 돌봄 정보 접근성 및 서비스 이용 편의성 강화

- 돌봄 정보를 한곳에서 확인하고 신청·연계 가능
- 지리정보를 활용한 빅데이터 연계방식으로 이용자 근처 돌봄기관 안내 및 신청 수요 확인(예: 포털사이트에서의 부동산, 공적마스크 정보 제공 방식)
- 위치, 인력구성, 운영시간, 월별 프로그램, 평가결과 등 주요 사항 공개

○ 지자체 및 민간 방과후돌봄 기관까지 포괄하도록 정보 제공 범위 확대

- 현재 중앙부처 중심 체계에서 나아가 지자체별 기관 정보 포함

- 그 외에 민간 기관도 포함하도록 단계별 확대

○ 아동 돌봄을 위한 전국단위의 돌봄서비스 전담사이트 구축

- 현재 「정부24」만으로는 단편적 서비스에 제한될 가능성이 크므로 별도의 방과후돌봄 플랫폼을 구축, 단순한 신청 서비스 외에도 프로그램 안내 및 기관별 정보를 구축 관리

4-1-2. 방과후 돌봄서비스 공공성 강화 및 질 제고

□ 국공립 방과후돌봄기관 확대(교육부, 보건복지부, 지자체)

○ 방과후돌봄기관의 국공립 비율 지속 점검

- 어린이집, 유치원과 같이 방과후돌봄기관의 국공립기관 비율 점검 및 모니터링
- 방과후돌봄기관의 국공립비율 확대를 위한 계획 수립

○ 학교돌봄을 지자체 이관하게 될 경우 직영직고 운영 우선 및 민간위탁 지양 원칙 수립

- 지역 협의에 따라 학교돌봄을 지자체 이관하게 될 경우 공공성 저하 문제가 발생하지 않도록 지자체 직영모델을 우선적으로 검토
- 위탁하게 될 경우에도 공공성이 담보되는 기관을 우선 선정하며 민간위탁은 지양하도록 원칙 수립

□ 방과후돌봄의 인력 배치기준 정비(교육부, 보건복지부, 지자체)

○ 돌봄아동 비율 개선

- ‘돌봄교실 당 학생수 20명 내외’로 명시된 돌봄아동 비율 개선
- 학교돌봄과 마을돌봄 시설 간 공통 적용기준 마련

○ 돌봄교실 교사 배치기준 강화

- 안정적 돌봄교실 운영과 아동안전을 위해 1교실 2교사제 본격 도입

□ 방과후돌봄 서비스 질·유연성 제고(교육부, 보건복지부, 지자체)

○ 다양하고 풍부한 프로그램 연계·제공 및 아동의 경험 확대

- 지역내 다양한 평생학습 프로그램을 방과후학교로 도입
- 사립학교 수준의 다양하고 풍부한 방과후학교 프로그램 제공을 통해 방과후돌봄 참여 유인
- 정기적인 수요조사를 통한 방과후학교 프로그램 개설 및 이를 통한 이용자들의 만족도 제고

- 특별한 프로그램을 참여하지 않더라도 유의미한 시간으로 활용하기 위해 숙제시간, 자율 학습 시간, 독서 시간 등으로 다양한 여유시간 운영
- 아동 개인별 자기주도학습 계획을 자발적으로 수립하고, 이를 이행할 수 있도록 돌봄 교사가 지도

○ 아동의 상황을 고려한 돌봄시간 및 방식 운영

- 양육자 퇴근시간을 고려한 돌봄 운영 시간 연장(19시~20시)
- 특별히 감염·재난으로 인한 개학 연장 및 휴교 시, 취약계층, 맞벌이 가정 아동을 위한 긴급돌봄·틈새돌봄 체계 마련

○ 방과후돌봄 시 아동 안전을 위한 장치 마련

- 모든 방과후돌봄에서 1교실 2교사제 의무화
- 아동 입·출입 시 보호자 문자 알림 서비스
- 돌봄교실 및 학교 내 아동 이동 공간에 CCTV 설치 의무화
- 방과후 학교와 돌봄교실 간 거리 최소화를 통해 아동 이동거리 단축 및 돌봄교사의 관리·감독의 용이성 확보

○ 안전하고 맛있는 급·간식 제공 방안 마련

- 저녁돌봄 아동을 위한 석식 제공
- 장기적으로 안정적인 급식 제공을 위한 교내 식당 인력 보강
- 지역 내 사회적기업 등을 통한 도시락 및 간식 공급처의 확보
- 방과후돌봄 급간식 제공 기관에 대한 안전 기준 마련 및 정기적 평가 시행

□ 아동 중심의 방과후돌봄 공간 마련(교육부, 보건복지부, 여성가족부, 지자체)

○ 돌봄 기관별 돌봄공간에 대한 시설 표준화

- 기관별 상이한 시설 기준을 조정하여 기관별 편차 없는 시설 기준 마련

○ 아동 돌봄 특성을 반영한 공간 설계

- 채광, 실내와 환기, 실내온도, 친환경 재료의 사용 등 아동 중심의 설계
- 돌봄전담사의 관찰, 관리가 가능한 공간 설계
- 학습과 놀이가 용이한 공간 창조
- 학부모, 외부강사 등 외부인의 출입을 고려한 공간 설계
- 화재, 지진, 감염 등 다양한 재난을 대비한 시설 구비

○ 학교교실 내 돌봄 공간 지속적인 확대

- 현행 초등돌봄이 돌봄에 대한 수요를 충분히 충족하지 못하는 상황에서 기존의 교실 또한 돌봄공간으로 활용하기 적절하지 않으므로 학교 내 돌봄공간의 지속적 확대 필요
- 학교 내 여유 공간에 대한 돌봄공간 확대
- 도심지역의 경우, 일부 교실을 돌봄시설로 겸용 가능하도록 전환

○ 아동 중심의 돌봄공간에 대한 다양한 모델 개발 및 공간 컨설팅 지원

- 학교 컨설팅 및 돌봄기관 컨설팅 지원
- 다양한 유형과 사례 수집 및 분석, 우수사례 배포

4-1-3. 방과후돌봄의 체계적인 질 관리 강화

□ 방과후돌봄 현황 통계의 일원화 및 DB 구축(교육부, 보건복지부, 여성가족부, 지자체)

○ 돌봄 기관의 정보 통합 및 실시간 시스템 제공

- 돌봄기관과 수용인원, 이용 아동의 연령과 규모 등 전반적인 이용 현황 정보 체계화
- 이용자 정보 외에도 예산 현황, 프로그램 제공 현황, 시설 정보 등 기관 정보 게시

○ 통합 DB를 통한 종합적, 통합적 기관 관리

- 연간계획서, 프로그램 계획서, 이용 만족도 결과 등 상위 관리주체에 제출할 서류들을 DB를 통해 종합적으로 축적
- 관리주체의 지침이나 가이드라인 게시, 기관별 평가 결과 통지 등 하위 운영 주체에 대한 정보 공유

○ 통합 DB를 통한 방과후돌봄 관련 기초 데이터 생성 및 평가 기초 자료로 활용

- 연간 방과후돌봄 통계연보 작성
- 방과후돌봄 기관평가, 지역별 평가 등의 기초 자료의 활용
- 평가 기준 산정 등에 현황 정보로 활용

□ 방과후돌봄 종사자 자격 관리 및 역량 강화(교육부, 보건복지부, 여성가족부)

○ 방과후돌봄 종사자 대상 필수교육과정 수립 및 보수교육을 통해 상이한 자격기준 간 통일된 역량 기준 제공

- 방과후돌봄 종사자에게 필요한 공통 이수 과정을 선정, 상이한 자격기준 간 추가적으로 필요한 교육과정을 이수

- 그 외 변화하는 돌봄 환경에 따른 필수 역량 및 심화 역량 강화
- 이를 통해 자격 간, 지역 간, 방과후돌봄 종사자의 편차를 줄임으로써 균등한 수준의 돌봄 서비스 제공

○ 방과후돌봄 종사자 보수교육을 위한 전담기관 지정

- 온오프라인교육을 통해 전체 돌봄종사자 대상 보수교육 실시
- 방과후돌봄 종사자를 위한 전문교육과정 운영
- 방과후돌봄 종사자들의 자격 관리 및 자격 기준 제시

○ 돌봄 종사자의 처우 개선방안 마련, 중장기적 개선안 추진

- 장기적으로 방과후돌봄 종사자들의 자격기준을 통일시키는 것을 목표로, 국가자격 신설 및 기존 인력의 전환 추진
- 통일된 자격 기준을 기반으로 현재 상이한 방과후돌봄 종사자 간 보수 체계 표준화 추진
- 그 외 방과후돌봄 종사자의 배치기준, 근로환경 등 전반적인 종사자 근로환경 개선

□ 체계적인 관리 및 평가를 통한 돌봄서비스의 질 제고(교육부, 보건복지부, 여성가족부, 지자체)

○ 지자체 중심의 방과후돌봄 체계 구축을 위한 공통 운영 지침 마련

- 지자체에서 방과후돌봄을 총괄하는 경우, 발생할 수 있는 지역별, 기관별 편차를 방지하기 위한 공통 운영 지침 마련
- 다양한 서비스 유형을 제시, 각 유형별 시설 운영 기준, 인력 수준 및 배치 기준, 예산 운영 기준, 교육프로그램 운영 기준 등을 제시
- 공통 지침은 마련하되, 획일화되지 않도록 지역별 특성과 자율성을 반영할 수 있는 지침으로 마련

○ 체계적·정기적 평가를 통한 돌봄서비스 질 관리

- 공통 운영 지침을 바탕으로 공통 평가 지표 개발, 이를 통한 방과후돌봄 기관에 대한 평가 실시
- 우수기관 또는 우수 지자체에는 인센티브를, 부실 기관 또는 부실 지자체를 대상으로 컨설팅 실시
- 방과후돌봄 기관 인증에 평가 결과 활용
- 다만, 공통지표와 특성화 지표 등을 분리하여 개발하는 등 평가시 획일화된 평가를 지양하는 방안으로 운영할 필요

○ 방과후돌봄 평가 전담기관 지정 추진

- 전문적, 체계적인 평가를 위해 방과후돌봄 평가 전담기관을 지정
- 다양한 서비스 유형에 대한 평가기준 개발 및 평가 실시
- 기관 인증 및 기관 컨설팅 등 평가결과를 활용한 사업 추진

4-2. 다양하고 공정한 기회를 제공하는 학교교육 혁신

4-2-1. 학교교육 시간 확대를 통한 공교육 영향력 강화(교육시간 혁신)

□ 2022 개정교육과정에서의 초등교육 시수 확대 및 조정(교육부)

○ 누리과정과 초등 저학년과의 교육시간 불균형 해소

- 가장 시급한 부분은 누리과정과 초등교육과정 간의 교육시간에 대한 제도적 모순을 해소하는 것임.
- 누리과정을 기준으로 초등 저학년의 교육시간을 이보다 상향 조정, 연령대별 교육시간 불균형을 해소하고 연령별, 학년별 유기적인 설계를 도모

○ 학년별 교육시간 격차의 최소화

- 현행 초등 교육과정은 학년군별 격차가 급격하여 학년이 높아질수록 학습부담이 가중되며, 교사의 입장에서도 어떤 학년을 맡는가에 따라 주당 교육시간의 편차가 큰 영향을 주도록 설계되어 있음.
- 학교급별, 학년별 교육시간의 격차가 크지 않은 해외국가들과도 상이한 제도설계로서 초등 저학년에서의 적은 교육시간은 오히려 돌봄공백의 문제를 야기하는 한편, 사교육 의존도를 높이는 부작용을 초래
- 현재 2015 교육과정에서는 학년군별 약200시간씩 증가, 학년별로는 약 100시간 정도 증가하도록 설계되어 있음. 이는 34단위를 기준으로 주당 최소 2시간 이상씩 증가하는 것을 의미함. 전반적인 교육시수를 확대하면서 학년별 교육시간 편차를 50시간 내외로, 학년군별 100시간 내외로 조정하는 방안 고려

○ 초등교육 시수 개편을 위한 논의 본격화

- 초등교육 시수를 개편하는 문제는 다양한 정책적 고려사항이 있으므로 2022년 개정교육과정에서 가능한 수준을 파악하고, 협의하기 위한 논의의 장 마련
- 관련 전문가를 대상으로 하는 TF 조직 및 교사와 학부모와의 공론화 추진

□ 초등교육 시수의 점진적 확대를 위한 중장기 계획 수립(교육부)

○ 공교육 정상화를 위한 학교교육 시간 확대 방안 수립

- 학교교육 시간은 단순히 교육과정 내 반영한다고 즉각적으로 시행될 수 있는 단순한 사안은 아님. 교육시수 확대에 따라 증가하는 시간을 어떤 내용으로 편성할지에 대한 문제 외에도 현재 인력으로 추가 분담이 가능한지, 그렇지 않다면 어떠한 방식으로 교수자를 조달할지 등에 대한 논의, 이로 인한 재정 확보 등의 이슈 등 다양한 교육정책적 사안이 함께 고려되어야 함.
- 따라서 중장기적인 목적을 수립하고, 이를 달성하기 위한 거시적 차원의 계획을 마련하는 것이 중요함. 학년별 목표 시수의 확대를 위한 교육과정 정책, 교원 정책, 교육예산 등의 요인을 종합적으로 고려, 조율할 수 있는 방안을 구체적, 체계적으로 마련

○ 교원수급계획에 공교육 시수 확대를 위한 계획 반영

- 현재 교원수급계획은 저출산으로 인한 학령인구 감소에만 초점을 맞추고 있으며, 전반적인 교육의 혁신방안은 고려하지 못하고 있음. 이는 현재 교육체제를 고수한다는 전제 하에서의 추계임.
- 4차 산업혁명 등 다가오는 시대를 고려할 때, 교육시간과 방법 등 기존의 교육체계에 대한 혁신이 불가피하며, 교원수급계획 또한 이를 고려한 추계가 필요함. 변화하는 환경적 요인을 고려할 때, 현재와 같은 교원 감축 계획은 전면 재검토될 필요

○ 학교교육시간 확대를 위한 추진단 구성·운영 및 공론화

- 앞서 언급하였듯이 학교교육시간의 확대는 다양한 고려 요인이 요구되므로 중앙 차원에서 관련 이슈를 다룰 수 있는 추진단을 조직, 운영하고, 이를 통해 관련 현안들을 지속적으로 논의, 수렴해갈 필요
- 중앙 차원의 계획은 다양한 집단에서의 전문가로 구성된 추진단에서 담당하되, 논의 과정 중간중간 중요한 이슈에 대해서는 공청회 등을 통해 관련 단체들의 요구를 직접적으로 수렴, 공론화하는 작업도 병행

□ 학교교육 시간의 효율적이고 창의적인 활용과 설계(교육부)

○ 교육시간 총량제 시행 및 교육시간의 탄력적 적용

- 교육시간 총량제를 통해 획일적 시수제도 탈피, 학교별, 교사별, 학급별 교육시간의 자율적인 적용 가능성 확보
- 블록타임제 등과 같이 다양한 방식의 교육시간 적용 가능성 확보
- 효과적인 수업을 위한 교육시간 활용 방안 및 지침 마련

○ 초등 저학년에서의 학교 적응시간 운영

- 초등 저학년에서의 교육시간 증가분은 정규 교육과정을 학습하는 시간보다는 유치원과 초등학교 사이 적응 시간표로 운영하여 저학년 학생들의 학교생활 적응을 도모하는데 할애
- 가령, 누리과정을 정식으로 이수하지 못한 학생들을 위해 초등교육에서 학습하기 위한 최소한의 인지적 역량을 강화하는데 사용하는 등의 방안도 있음. 영유아교육이 의무교육이 아니므로 일부 누리과정을 이수하지 못했거나 부실하게 이수한 학생들은 역량 격차가 발생, 초등교육 출발에서부터 어려움을 겪을 수 있음. 초등교육 전단계 과정을 함께 운영함으로써 출발에서의 격차를 줄일 필요
- 또는 누리과정과는 학습방식에서 큰 변화를 겪게되는 초등학생들을 위해 학교교육을 위한 학습 습관을 길러준다거나, 숙제나 관련 자료를 조사하기 위해 동원할 수 있는 조사방법을 익혀봄으로써 스스로 숙제하고 문제를 해결하는 법을 익혀보는 등 초등교육에서 요구되는 학습능력을 준비시키는 시간으로 활용

○ 초등학교 놀이시간 시행 전면화 및 초등학교에서의 휴게시간 확대

- 상급학년일수록 격화되는 교육경쟁 풍토에서 저학년 시기만이라도 아동의 생체리듬을 고려한 유연한 시간표* 운영과 놀 권리 보장
- 일부 교육청, 학교에서 개별적, 자율적으로 시행하는 초등 놀이시간을 전면적으로 적용
- 다만 놀이시간의 배치와 분량은 학교별로 자율적으로 설계 가능
예) 2~3교시 사이, 점심시간과 5교시 사이 등
- 생체리듬을 고려한 여유로운 놀이와 휴식을 통해 또래관계를 증진하고, 학생들의 학업 피로도 해소
- 유치원과 고학년 사이에 적응 단계로서, “빡빡한 학교시간표” 운영방식을 저학년일수록 더 여유 있게 배우고 생활하도록 개선, 여유시간을 활용한 자율적·창의적 학교운영과 이를 통한 학교 자치 실현

4-2-2. 다양한 영역의 교육격차를 줄이기 위한 교육과정의 개편(교육과정 혁신)

□ 충분한 학습이 가능한 교육과정 원칙 수립(교육부)

○ 교육과정의 목표를 충분한 학습과 습득으로 설계

- 현재 교육과정은 교육내용의 전달에 치우쳐져 있고, 학생 스스로 충분히 학습할 수 있는 기회에는 소홀함. 이러한 교육과정 설계가 학생들로 하여금 사교육을 찾도록 만들.

- 교육내용의 전달에서 머물지 않고, 학생 스스로 충분히 이해하고, 학습, 적용할 기회를 제공하는 방식으로 교육의 목표와 내용을 전환
- 모든 학생이 학교 교육과정을 온전히 습득하는 것을 교육과정의 제일 원칙으로 수립

○ 학업 부담은 줄이고, 학습 시간은 늘이는 방식으로 전환

- 초등교육 시간 확대가 학생들의 학업 부담을 가중하는 것이 아닌, 현재의 학업을 충분히 학습할 시간으로 제공하기 위한 원칙을 확고히 할 필요가 있음. 그렇지 않다면, 그렇지 않아도 가중된 학생들의 학업 부담을 정부가 더 확장시키는 꼴이 됨.
- 증가한 교육시간은 학업 부담의 측면이 아닌, 학교에서 배운 교육내용을 학생 스스로 온전히 소화할 수 있는 충분한 학습시간의 측면에서 설계되어야 함. 이러한 원칙이 고수될 때, 비로소 교육시간 확대에 의한 사교육 감소 효과를 누릴 수 있을 것임.

□ 초등 저학년에서의 예체능교육 강화(교육부)

○ 소그룹단위 지도, 지속적인 실력 향상 등 체계적이고 실효성 있는 예체능 교육 지원 강화

- 경제적, 문화적 수준이 높아지면서 예체능교육에 대한 요구는 더욱 늘어남. 자녀에게 인생에서 의미있게 누릴 수 있는 악기나 스포츠를 가르치고 싶은 것은 대부분의 학부모의 바람이며, 초등교육 단계에서 예체능교육은 절대적인 비중을 차지하는 것 또한 이러한 교육적 수요가 학교교육에서 전혀 수용되지 않는 현실을 반증
- 맛보기 형태의 예체능 교육(미술, 악기, 스포츠 등)도 학교 정규시간에 충분히 연습할 수 있도록 배치
- 학생들의 선택과 흥미에 따라 추가 교육이 가능하도록 설계
- 실력이 쌓일수록 다음 단계의 심화수업이나, 전공 등의 특별한 재능으로 이어질 수 있도록 학교 내·외부 전문가와의 연계 강화

○ 예체능 교육을 위한 시설 및 교재교구 지원

- 이를 위해 가장 필요한 것이 상당한 수준의 교재교구 마련임. 예체능 교육의 특성 상 적절한 교재교구가 구비되지 않을 시, 실질적인 효과가 없는 교육으로 전락
- 특히 스포츠의 경우 적절한 운동공간이 별도 마련되어야 하며, 학교내 공간으로 조달하기 어려울 시 외부기관을 이용할 수 있는 연계 시설 및 인프라 확충도 필요
- 관련하여 교육 예산 내 교재교구 비용을 획기적으로 증가시킬 필요

○ 예체능 교사의 수급 확대 및 관련 연수 확대

- 해당 교육의 확대를 위해 초등학교 내 예체능 관련 교과전담 교사 확대
- 전면 확대가 불가능하다면 순회교사 방식으로 활용하는 방안 검토

- 이들을 대상으로 집단 지도 내에서 개별적 교육이 실현하기 위한 교수방법, 다양한 교육 사례에 대한 정보 공유 등 관련 교육에 대한 교사 연수를 강화

□ 기초학력 미달 학생에 대한 꾸준하고 효과적인 지원(교육부)

○ 일상 수업에서의 기초학력 보장 방안 강화

- 선발과 특별 관리 방식으로 운영된다는 점에서 두드림 사업의 한계가 있음. 일부 학부모들은 두드림사업 선발 자체를 반가워하지 않기도 함.
- 따라서 학교 내 기초학력 보장 조치가 아닌, 교실 내 기초학력 보장 강화를 통해 일상 수업에서의 기초학력 보장 방안 강화

○ 두드림 사업의 확대 및 내실화

- 두드림 사업의 전면 시행을 통한 저학력 학생 지원 강화
- 두드림 사업의 교육방식에 대한 다양한 모델 개발
- 두드림 사업의 성과평가 및 환류를 통한 정책개선
- 저학력 학생 지원을 위한 교육지원 모델 개발, 교사연수 강화

4-2-3. 학교 교실환경의 개선 및 공유 확산(교육공간의 혁신)

□ 다양한 교과 중심 교육공간의 확충 및 교과교실제 도입(교육부)

○ 주요 교과에 대한 교과교실제 확대 및 지원

- 일부 학교에는 적용되지 않거나, 일부 교과에만 국한한 교과교실제를 모든 학교에 확대
- 형식적인 제도가 아닌, 실제 해당 교과에 필요한 다양한 학습을 구현할 수 있는 방식으로의 교과교실 실현
- 기존 교실을 교과교실로 전환하기 위한 교육시설 관련 예산의 대폭 확충

○ 교과교실제 시행 관련 다양한 모델 개발 및 컨설팅 실시

- 공간 전문가, 교과 교사, 건축 관련 전문가, 교육청 담당자 등으로 구성된 교과교육 컨설팅단을 조직, 지역별로 학교 컨설팅 지원
- 유효공간이 있는 학교, 공간이 부족한 학교 등 학교별 상이한 상황과 구조, 학부모 및 학생들의 선호 등을 반영한 맞춤형 컨설팅 실시
- 효과적인 수업을 위한 교과교실 설계 방안이 교과별로 상이할 것이므로 각 교과별 교과교실 설계에 대한 연구와 사례 분석 강화

○ 교과교실제 활용 관련 사례 수집 및 공유

- 실제 설계과정에서부터 구현까지 일련의 과정에 대한 구체적인 매뉴얼 안내
- 실제 활용하면서의 장점과 단점을 지속적으로 모니터링하고, 이를 공공의 의견을 누적하여 신규 학교에서의 실수를 최소화
- 우수 사례에 대한 평교사와 학생이 만족하는 교육환경에 대한 지속적인 의견 수렴 및 추가 개선사항으로 반영

□ 학생들의 다양한 요구를 반영한 안전하고 편안한 교육환경 개선(교육부)

○ 초등 저학년을 위한 학교공간의 변화

- 신발을 벗지 못하는 학교 교실 환경에 갑자기 적응해야하는 초등 저학년을 위해 유치원이나 어린이집과 비슷한 교실환경을 구현하거나, 일부 놀이공간에 이를 반영
- 이러한 공간을 학생들이 돌봄시간이나 방과후학교 공간 시간에 쓸 수 있도록 쉽터로 활용하거나, 낮잠을 잘 수 있도록 활용 가능

○ 연령별 신체의 변화 격차가 큰 성장기 학생들을 위한 학교 교구재와 시설에서의 다양화

- 가령, 학생의 키를 고려한 과학실습실의 다양화(저학년용, 고학년용)한다거나,
- 교구재에 있어서도 공의 크기, 줄넘기의 길이, 축구장 사이즈의 다양화 등 학생 성장을 반영한 교구재와 교육활동 표준 기준을 다양화 하는 방안

○ 학교 내 실내 놀이 공간 확충

- 미세먼지가 있거나 우중에도 마음껏 뛰어놀 수 있는 실내 놀이 공간을 확보
- 특히 요즘 아이들은 안전의 문제로 보호자 없이 홀로 밖에서 뛰어 노는 것이 불가능한 상황
- 학생들로 하여금 날씨나 자연환경의 영향을 받지 않고 원하는 시간이 충분한 놀이가 가능하도록 학교시설 확충

○ 학교 내외의 안전사고에 대한 사건과 사례를 추적, 분석하여 학교안전 사고를 미연에 방지할 수 있는 체계적인 방안 마련

- 학교 안전사고 발생시 이에 대한 시설적 개선을 의무화하도록 조치
- 교육청이나 지원청별로 학교 안전사고 관련 심의위원회를 구성, 학교별 안전점검을 실시하고, 이를 개선하도록 컨설팅 지원
- 전국 단위에서 학교 안전사고 및 관련 시설 개선에 대한 현황을 추적
- 이를 홍보책자나 연수자료에 반영함으로써 전국적으로 확대 적용할 수 있도록 지원

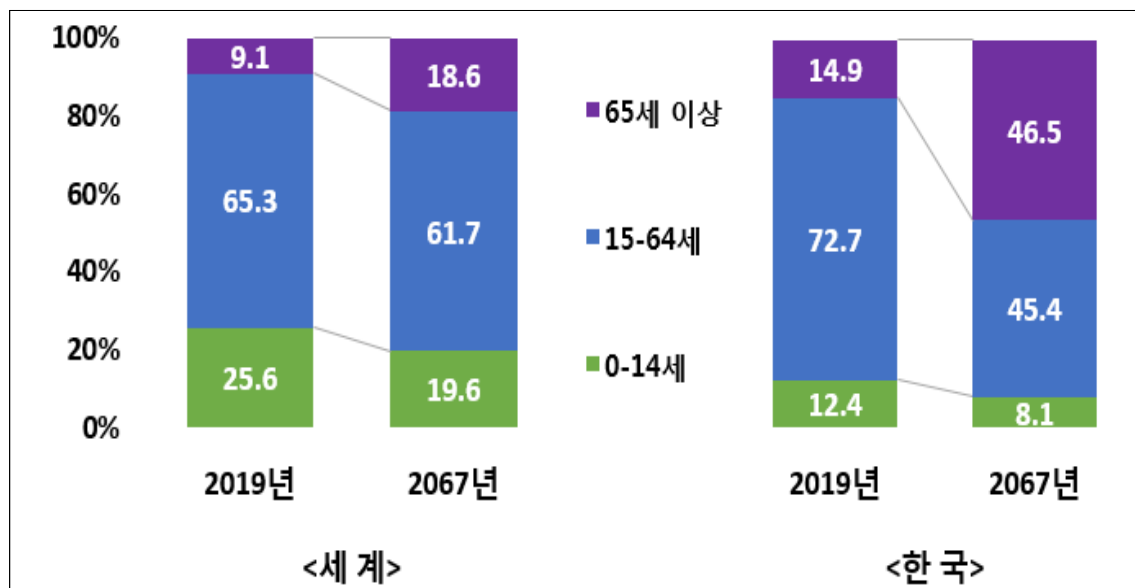
5. 아동이 행복한 사회안전망 구축

가. 환경진단

□ 저출산 고령화에 따른 아동 수 감소

- 통계청이 발표한 장래인구추계(통계청 보도자료, 2019. 9.2.)에 의하면 2019-2067년 기간 중 세계와 한국의 유소년인구(0-14세) 구성비는 각각 6.0%p, 4.3%p 감소할 전망이다.
- 한국의 유소년 인구는 현재도 12.4%로 매우 낮은 구성비를 보여 주며, 저출산 추세가 지속 될 경우 2067년에는 10%에도 못 미치는 8.1%를 구성할 전망이다.

[그림 6-45] 세계와 한국의 인구구조



자료: 통계청 보도자료. (2019. 9. 2.). 2019년 장래인구 특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망.

□ 우리나라 아동의 행복 수준과 격차

- OECD 국가 대상 아동행복도 평균 점수를 비교해 보면, 우리나라의 11, 13, 15세 아동들의 삶의 만족도 평균점수는 6.6점으로 우리나라를 제외한 OECD 27개국 평균점수인 7.6점보다 1점 가까이 낮게 나타났고, 터키를 제외하고는 OECD 국가 아동들의 행복도 수준에 비해 많이 떨어짐(류정희 외, 2019a).

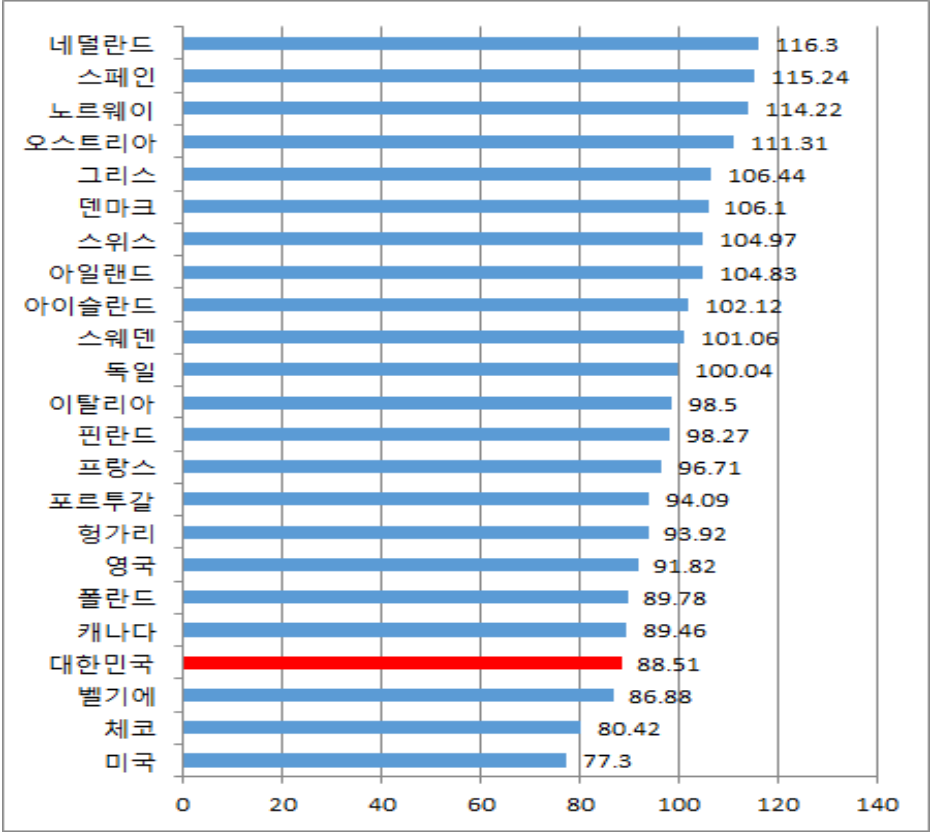
[그림 6-46] OECD 국가 아동들의 행복도 비교



자료: OECD. (2015). How's Life? 2015: Measuring Well-Being. OECD. [그림 4.32] 에 한국 점수를 추가하여 재도식화 하였음 원
자료: 류정희 외. (2019a). 2018년 아동종합실태조사. p.527에서 재인용.

○ 물질적 행복, 보건과 안전, 교육, 가족과 친구관계, 행동과 생활양식, 주관적 행복 6개 영역
의 27개 지표를 측정하여 구성한 아동의 주관적 행복지수 국제비교연구(염유식 외, 2019)
에서 우리나라 아동의 행복지수 점수는 88.51점으로 다른 국가들에 비해 낮은 편임.

[그림 6-47] OECD 국가의 어린이·청소년 주관적 행복지수 비교



자료: 염유식 외. (2019). 한국 어린이·청소년 행복지수 국제비교연구조사결과보고서, p. 11.

- 2018년 아동종합실태조사에 따르면 요즘 삶에 만족하는 정도의 평균 점수는 6.73점인데 기초생활보장 수급가구 아동의 삶의 만족도 평균 점수는 5.83점, 중위소득 50% 미만 아동의 평균점수는 6.41점으로 소득계층별 만족도 차이가 나타남.

□ 아동의 신체적, 정신적 건강 수준

- 아동의 건강한 신체·정신 발달을 가늠할 수 있는 수면, 식습관, 신체활동 측면에서 결핍이 발견됨.
 - 2018년 아동종합실태조사(류정희 외, 2019a)에 의하면 조사대상 9세 이상 아동 중 38%가 잠이 부족하다고 응답하였고, 12-17세 아동은 거의 절반 가량이 잠이 부족하다고 응답함.
 - 같은 조사에서 학교에 재학 중인 아동의 아침결식률은 15.4%였고, 연령이 높을수록 아침결식률이 높은 것으로 나타남.
 - 최근 7일 동안 30분 이상 중등도 운동한 날을 조사한 결과 7일 중 30분 이상 운동한 날이 하루도 없었다는 응답은 63.1%로 매우 높은 수준을 나타냈고, 여아의 경우는 76.1%에 달하여 여아의 신체활동 결핍이 큰 것으로 나타남.
- 2017년 청소년건강행태 온라인 조사에서 청소년의 스트레스 인지율은 37.2%로 나타났고, 2018년 아동종합실태조사 결과에 따르면 9-17세 남녀아동의 자살생각, 자살계획, 자살시도를 묻는 질문에 '예'라고 응답한 아동의 비율이 다음과 같이 나타남.

〈표 6-35〉 남녀 아동(9-17세)의 자살행동

(단위: 명, %)

	응답자수	자살생각	자살계획	자살시도
남자	1,314	0.8	0.2	0.2
여자	1,196	1.9	0.7	0.7

주: 각 항목에 대해 '예'라고 답한 비율임.
 자료: 류정희 외, (2019a). 2018년 아동종합실태조사 원자료; 류연규 외, (2019)에서 재인용.

○ 아동 놀이 시간 부족

- 2018년 아동종합실태조사(류정희 외, 2019a)에 의하면 만 9-17세 아동이 희망하는 방과후 활동은 집에서 쉬기(스마트폰 사용) 40.5%, 친구들과하고 놀기 32.7%, 학원 과외 29.7% 순으로 나타났는데, 실제 방과후 활동은 학원 과외 57.6%, 집에서 쉬기(스마트폰 사용) 39.1%, 집에서 숙제 31.2% 순으로 나타나 아동이 방과 후에도 놀이보다는 숙제와 사교육에 더 많은 시간을 보냄.

〈표 6-36〉 방과후 아동 희망 활동과 실제 활동

(단위: %)

구분	집에서 쉬기			집에서 숙제	친구와 놀이	방과후 학교	학원과 외	방과후 돌봄	신체활 동운동	기타
	스마트 폰 사용	TV시청	컴퓨터 게임							
실제	39.1	23.0	17.0	31.2	13.8	13.1	57.6	1.6	2.6	1.0
희망	40.5	27.4	22.9	20.1	32.7	11.6	29.7	2.5	11.5	1.0

자료: 류정희 외. (2019a). 2018년 아동종합실태조사

□ 아동의 안전이 위협받는 대한민국

○ 2019년 어린이 안전사고 동향분석에서 어린이 안전사고는 총 24,097건으로 2016년에 비해 1,500건 정도로 건수가 높아졌고, 남아의 안전사고 비율이 여아에 비해 높은 것으로 나타남.

〈표 6-37〉 2018년 어린이 안전사고사례분석보고서 성별 안전사고 현황

(단위: 건(%))

구분	2016년	2017년	2018년
남아	13,929(61.8)	15,706(61.1)	14,704(61.0)
여아	8,613(38.2)	9,990(38.9)	9,388(39.0)
미상	3(0.0)	3(0.0)	5(0.0)
합계	22,545	25,699(100.0)	24,097(100.0)

자료: 한국소비자원. (2019). 2018년 어린이 안전사고 동향 분석 원자료; 류연규 외. (2019)에서 재인용.

○ 아동청소년 대상 성범죄 유형별 피해 아동 성별을 살펴보면, 여아 비율이 95.9%로 압도적으로 높은 비율로 나타나 여아의 성범죄 취약성을 여실히 드러냄.

〈표 6-38〉 범죄 유형별 피해 아동청소년의 성별

(단위: 명(%))

피해자 성별	범죄유형						계
	강간	강제추행	성매수	성매매 강요	성매매 알선	음란물 제작 등	
남자	0(0.0)	150(6.0)	5(2.3)	0(0.0)	0(0.0)	7(7.1)	162(4.1)
여자	708(100.0)	2,350(94.0)	208(97.7)	104(100.0)	308(100.0)	92(92.9)	3,770(95.9)
미상	0(0.0)	1(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(0.0)
계	708(100.0)	2,501(100.0)	213(100.0)	104(100.0)	308(100.0)	99(100.0)	3,933(100.0)

주: 1) 판결문상 정확히 명시된 피해자만 해당함.

2) 피해자의 연령·성별 등 특정할 수 없는 피해자는 9명(음란물 제작 등 9명)

자료: 여성가족부. (2017). 2017년도 아동·청소년 대상 성범죄 동향분석 원자료; 류연규 외(2019)에서 재인용

○ 2017년 아동학대 사례 유형별 피해 아동의 성별 비율을 보면, 신체학대, 정서학대, 방임의 경우 여아와 남아의 비율 차이가 크지 않으나 성학대의 경우 여아가 86.9%로 압도적으로 높은 비율을 나타냄.

〈표 6-39〉 아동학대 사례유형별 피해아동 성별

(단위: 건, %)

연도	성 별	학대유형(중복 포함)									
		신체학대		정서학대		성학대		방임		계	
2014	남	3038	53.3	3050	49.4	52	11.6	1619	51.6	7759	50.2
	여	2661	46.7	3126	50.6	395	88.4	1517	48.4	7699	49.8
	계	5699	100.0	6176	100.0	447	100.0	3136	100.0	15458	100.0
2015	남	3468	52.1	3487	48.5	60	9.5	1636	51.5	8651	49.0
	여	3193	47.9	3710	51.5	569	90.5	1539	48.5	9011	51.0
	계	6661	100.0	7197	100.0	629	100.0	3175	100.0	17662	100.0
2016	남	5718	52.6	6048	49.3	92	12.2	2416	52.6	14274	50.1
	여	5157	47.4	6214	50.7	661	87.8	2176	47.4	14208	49.9
	계	10875	100.0	12262	100.0	753	100.0	4592	100.0	28482	100.0
2017	남	6934	52.5	7508	48.9	142	13.1	2298	50.6	16882	49.4
	여	6266	47.5	7838	51.1	945	86.9	2247	49.4	17296	50.6
	계	13200	100.0	15346	100.0	1087	100.0	4545	100.0	34178	100.0

자료: 보건복지부·중앙아동보호전문기관. (2015-2018). 전국아동학대현황보고서.

- 2018년 아동종합실태조사(류정희 외, 2019a)에서 주양육자를 대상으로 자녀 양육시 신체적 체벌이 필요한지를 묻는 질문에 대하여 필요하지 않다(전혀 필요하지 않다, 필요하지 않다)는 응답 비율은 증가한 반면, 필요하다(필요하다, 꼭 필요하다)는 응답 비율이 증가하였음.

〈표 6-40〉 주양육자의 자녀 체벌인식

(단위: %, 명)

구분		전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	필요하다	꼭 필요하다	계
2013 전체		-	56.8	35.0	-	9,678,277
2018 전체		16.2	44.5	37.8	1.5	4,039
아동 성별	남	13.7	44.9	39.5	1.9	2,086
	여	18.8	44.1	35.9	1.2	1,953

주: 2018년도 조사에서는 '모르겠음'을 제외한 4점 척도로 조사, 2013년도 조사, 체벌인식에 대한 '모르겠음' 8.2%
 자료: 류정희 외. (2019a). 2018년 아동종합실태조사.

나. 정책평가

1) 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판) 아동정책 부분 평가

□ 1차 계획과 1차 보완판 계획(2006-2010)

- ‘안전’ 관련 정책, 아동청소년 관련 기관(지역아동센터, 청소년 방과후 아카데미, 방과후 학교, 방과후 보육 등)의 운영 내실화, UN 아동권리협약 관련 체계 구축, 문화예술교육, 유해 환경 청소년 보호, 빈곤아동정책(보완판) 등의 아동청소년 관련 정책이 산발적이고 비체계적으로 포함됨.

□ 2차 계획(2011-2015)

- 1차(보완판) 계획보다 체계적으로 아동정책 포함시킴.
- 취약계층 아동청소년 대책, 역량개발 지원, (학대, 폭력, 성범죄 등) 안전 관련 정책, 정책추진 기반(기본계획, 실태조사) 조성

□ 3차 계획, 3차 수정 계획(2016-2020)

- 제1차 아동정책기본계획(2015-2019)이 수립되면서 아동정책 전반적인 내용 생략되고 안전정책(3차 계획에서는 아동친화도시, 놀이계획 등도 포함)만 남음.

□ 4차 계획

- 제2차 아동정책 기본계획이 수립·시행되는 시점으로, 아동정책기본계획의 내용을 포함시킬 것인지 3차 (수정) 기본계획과 같이 안전 정책 중심으로 남길 것인지에 대한 고민이 필요함
- 저출산 기본계획이 ‘출산 장려’ 계획이 아닌 ‘삶의 질 제고’와 ‘자녀를 낳고 키우기 좋은 환경 조성’에 초점이 맞추어진다면 아동정책기본계획의 전반적인 정책 내용을 담을 필요가 있고, ‘젠더 관점’에 초점을 맞춘다면 1,2차 아동정책기본계획에서 정책목표와 추진과제 수준으로 드러내지 못했던 ‘성평등한 아동정책’, ‘성범죄’, ‘성폭력’, ‘여아의 건강, 발달, 진로’와 관련한 과제를 추가하여야 함.

〈표 6-41〉 제1차~3차 저출산 고령사회 기본계획 내 아동을 위한 사회안전망 관련 내용과 평가

차수	연도	아동을 위한 사회안전망 관련 내용 포함 여부	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006-2010	3.건전한 미래 세대 육성 3-1 아동청소년의 안전한 성장환경 조성 3-1-1 아동 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 3-1-2 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화 3-1-3 학교폭력 예방 근절 대책 강화 3-2 아동청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립 3-2-1 지역사회 아동 청소년 보호기능 강화 3-2-2 아동권리 보호를 위한 사회시스템 구축 3-3-3 아동청소년의 창의성 제고를 위한 문화예술교육 지원 3-3-4 유해환경으로부터 청소년 보호 3-3-5 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성	-안전 관련 정책, 아동청소년 관련기관 운영 내실화, UN아동권리협약 관련 체계 구축 등 아동청소년 관련 정책이 산발적이고 비체계적으로 포함됨
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	~2010	3.건전한 미래 세대 육성 3-1 아동청소년의 안전한 성장환경 조성 3-1-1 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성 3-1-2 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화 3-1-3 학교폭력 예방 근절 대책 강화 3-2 아동청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립	

차수	연도	아동을 위한 사회안전망 관련 내용 포함 여부	평가
		3-2-1 지역사회 아동청소년 방과후 서비스 제공 및 보호 기능 강화 3-2-2 아동의 발달 지원 3-2-3 국내 입양 활성화 3-2-4 유해환경 차단 강화 3-2-5 학교의 건강관리 기능 강화를 위한 여건 조성 3-3 빈곤아동의 자활자립지원 3-3-1 드림스타트 활성화 3-3-2 아동발달 지원계좌 확대 검토	
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011-2015	3.아동청소년의 건전한 사회환경 조성 3-1 취약계층 아동지원 강화 3-1-1 드림스타트 사업 활성화 3-1-2 위기청소년 통합지원체계 확대 3-1-3 위기 아동청소년 자립지원 확대 3-2 아동청소년 역량 개발 지원 3-2-1 아동청소년의 종합적 발달 지원 3-2-2 취약계층 아동 휴먼네트워크 형성 3-2-3 소질과 적성에 근거한 역량개발 지원 3-3 안전한 아동청소년 보호체계 구축 3-3-1 아동청소년 생활안전 강화 3-3-2 성범죄 예방 및 보호대책 강화 3-3-3 아동학대 예방 보호체계 강화 3-3-4 학교폭력 예방 및 피해자 보호 지원 3-3-5 유해 환경요인 차단 및 건강관리 지원 3-4 아동청소년 정책 추진기반 조성 3-4-1 중장기 아동정책 및 청소년정책 기본계획 수립 3-4-2 장기적 아동실태조사 및 통계 정비	-1차 계획보다 체계적으로 아동 정책 포함시킴 -아동정책기본계획과 같은 역할을 함
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016-2020	3.아동이 행복하고 안전한 여건 조성 3-1 아동이 행복한 사회 3-1-1「아동 놀 권리 헌장」 제정 및 범부처 놀이계획 수립, 3-1-2 문화체육시설·프로그램 등 놀 여건 확충, 3-1-3 UNICEF 아동친화도시 인증 확산 3-2 아동이 안전한 사회 3-2-1 지역아동보호전문기관·학대피해아동쉼터 설치 확대, 3-2-2 아동보호통합관리시스템 구축, 아동보호체계 개편, 3-2-3 아동안전사고 예방 강화, 3-2-4 아동청소년 정신건강 관리 강화, 3-2-5 영유아 예방접종 관리 강화	-제1차 아동정책기본계획이 수립되면서 아동정책 전반적인 내용 생략 -안전정책 위주로 작성됨
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	3.촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축 3-6 아동이 안전한 환경 3-6-1 국가중심 아동 보호체계 재편 3-6-2 아동 안전교육 강화	

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

2) 아동정책 영역의 정책 발달에 대한 평가

- 아동 건강 정책은 아동에 대한 의료비 경감, 예방접종 확대, 임신·출산 지원 강화 등 의료비 지원 등의 측면에서 주로 이루어짐.
 - 아동 입원진료비 본인부담 인하, 비급여(신생아 난청 검사 등) 급여화('17-'18) 등 의료비 경감(관계부처 합동, 2019)
 - 1세 미만 아동 외래 진료 건강보험 본인부담 경감(21-42% → 5-20%, '19 1월)(관계부처 합동, 2019)
 - 15세 이하 아동 입원진료비 건강보험 본인부담 완화 (10-20% → 5%, '17 10월)(관계부처 합동, 2019)
 - 어린이집, 유치원생, 초등학교 대상 인플루엔자 국가 예방접종 확대('18. 9월)(관계부처 합동, 2019)
 - 저소득층 소아암 환자 의료비 지원, 극희귀 및 상세불명 희귀질환자 산정 특례 확대(관계부처 합동, 2019)
 - 아동 안전 정책은 아동학대 예방 및 대응, 아동 안전(교통)사고 예방 및 대응, 학교폭력예방 정책 중심으로 발달해 옴.
 - 보건복지부 아동학대 방지대책 수립 및 추진, 아동복지법 개정, 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정 등 2000년 아동복지법 개정 이후 아동학대에 대한 대응 체계 강화해 옴.
 - 아동학대 예방 인프라 강화: 아동보호전문기관 확충 및 아동 학대 대응 인력 증원
 - 아동학대 신고의무자 교육 강화, 아동학대 인식개선 홍보 등
 - 아동학대 신고접수, 현장조사 및 응급보호, 피해아동, 피해하동 가족 및 학대행위자에 대한 상담, 조사 업무 등 아동보호전문기관에서 시도지사, 시군구청장으로 업무 이관
 - 아동학대전담공무원 배치 규정 신설
 - 학교폭력 예방 및 대책 기본계획 수립, 실시
 - 학교폭력 예방교육 확산, 학생안전 및 상담지원기반 확충 등 학교폭력 예방과 대응을 위한 제반 여건 강화
- ※ '학교폭력 실태조사' 결과, 피해 시 신고비율 : ('14.) 78.4% → ('19.) 81.8%
 신체폭행 : ('14.) 11.5% → ('19.) 8.6% / 금품갈취 : ('14.) 8.0% → ('19.) 6.3%
 (관계부처 합동, 2019)

- 아동을 대상으로 한 현금급여 정책은 주로 소득자산조사 기준, 가구형태 기준으로 잔여적 지급에 그쳤으나 아동수당 도입으로 보편적 아동 대상 현금급여 정책 실시
 - '18년 9월 아동수당 도입(225.4만 명 지급/ '18.12월 기준)에 이어 '19년 보편지급으로 확대함(관계부처 합동, 2019).
 - 아동수당 도입 당시('18년 9월)에는 소득 하위 90%, 만 6세 미만 대상으로 지급했으나 '19년 1월부터 소득자산조사 없이 6세 미만 모든 아동에게 보편적으로 지급되고, '19년 9월부터 만 7세 미만 모든 아동으로 확대됨.
 - 아동이 있는 가구에 보편적으로 지급되는 급여(조세지출)는 아동수당 외에도 양육수당, 인적공제, 세액공제 등이 있으며, 이밖에도 지자체별로 상이한 출산장려금 제도 시행하고 있음.

3) 기존 정책의 한계

- 아동 (가구) 대상 수당/세제/장려금 제도가 비체계적이고 아동 권리에 기반하지 않음.
 - '18년 9월 아동수당 도입(225.4만 명 지급/ '18.12월 기준)에 이어 '19년 9월부터 7세 미만 아동 전체에게 보편 지급
 - 양육수당은 어린이집 서비스를 이용하지 않는 대상에 대한 제한적인 소득보장으로서 서비스와 수당의 역할 분배에 대한 적절한 논리가 구축되지 않아 한계가 있음(김은지·최진희, 2017).
 - 지방자치단체 출산지원금 일시금은 합계출산율보다는 유배우 출산율에 영향을 미치고 그것도 일정 액수(200만 원)를 넘지 않으면 출산지원금 지급으로 인해 유배우자가 출산을 결정할 가능성이 낮아짐(김미곤 외, 2019). 200만 원 이상의 출산지원금을 지급할 수 있는 재정능력을 갖춘 지자체가 많지 않은 상황에서 지자체의 출산지원금 제도를 유지하는 것의 효과성이 낮은 것으로 판단됨.
 - 자녀세액공제, 교육비 공제, 자녀장려금, 근로장려금 등 아동관련 세제혜택은 아동수당 도입 이전 아동수당의 기능(아동양육비용에 대한 지원)을 수행하고 있었고, 자영소득자 비중이 높고 급여소득자 비중이 낮은 상황에서는 정책 포괄범위가 제한적임.
- 아동건강정책 및 안전정책에 대한 젠더 관점 결여
 - 아동의 성별 발달 단계에 따라 상이한 욕구와 특징을 고려하지 않고 아동을 '무성적 존재'로 간주하면서 오히려 사회적으로 형성된 성별 고정관념(예: 외모와 체중 등에 대한 사회적 억압, 신체활동에 대한 성별고정관념)이 아동이 동등하게 건강할 권리를 저해하고 있음(류연규 외, 2019).

- 아동청소년의 성·재생산 건강 문제를 일탈, 규제 대상으로 보거나 방치하고 있으며, 여성 아동청소년의 월경 등 재생산건강 관련 정보, 의료서비스에 대한 접근권 보장 등이 결여됨.
- 발달단계별, 성별 건강관리체계 구축, 건강증진활동 지원 등에 대한 고려가 부족함.
- 아동안전정책은 여아에게 집중된 성범죄 피해, 성적 학대의 문제에 보다 적극적인 정책 개입이 필요하며, 아동의 학대, 폭력, 성범죄에 대한 적절한 대응 방안 마련 필요함.
- UN아동권리협약 권고안 중, 형사 미성년자 연령 만 14세 미만 유지 등의 권고를 볼 때 아동의 학대, 폭력, 성범죄 증가에 대한 보다 적극적이고 선제적인 개입 방안이 필요함.

□ 아동의 정신 건강 증진에 대한 지원 부족

- 아동건강정책이 신체적 건강 정책 중심으로 발달해 있고, 아동의 정신 건강 증진을 위한 정책·프로그램, 예방적 개입, 정신건강 증진 지원 정책 부족함.
- 아동의 정신 건강을 해치는 근본적 원인, 새로운 위험 요인 등에 대한 정책적 대응 방안 마련 필요함.
- 우울감, 스트레스 등 정서장애 위험 증가(관계부처 합동, 2019)
- 인터넷, 스마트폰 등 과몰입 연령이 낮아지는 추세이며, 9-17세 아동의 3.6%가 심각하게 자살을 고려한 경험 있음(관계부처 합동, 2019).

다. 정책 추진 기본방향

□ 저출산 정책의 새로운 방향 설정에 따른 ‘아동의 삶의 질 제고’를 위한 정책 과제 제안

- 출산을 장려하는 정책이 아닌 태어난 아동을 행복하고 건강하게 양육하여 아동의 행복 수준을 높이고 아동의 삶의 터전에 대한 신뢰가 견고한 사회경제적 여건을 마련해야 함(박세경, 2020, p. 54).
- 아동이 성장하는 사회의 사회적 안전망을 견고하게 하기 위해서는 아동의 존재 자체를 위협하는 안전 정책, 아동의 건강한 성장을 지원하는 건강 정책, 아동의 생활 수준을 지탱할 수 있는 소득지원 정책이 필요함.

□ 아동 관련 기본계획과의 차별성

- 아동정책 전반 영역을 다 다루기보다는 사회적 안전망과 관련된 정책에 초점을 맞춤.
- 1, 2차 아동정책기본계획(안)을 고려하되 기본계획의 정책 세부과제보다 추상 수준을 높이는 세부과제 제시

○ 젠더 관점에서의 아동 행복 증진을 위한 정책 과제 제안

라. 과제제안

5-1. 아동의 건강 및 여가 지원체계 구축

5-1-1. 아동의 신체적·정신적 건강 증진 지원체계 구축

□ 발달단계별, 성별 건강검진 및 보건교육 내실화(보건복지부·교육부)

○ 발달단계별·성별 건강 검진 항목 점검

- 영유아 건강검진 및 학생건강검사 수검률은 높으나 게임/인터넷/스마트폰 사용과 관련된 신체 및 정신건강을 확인하기에는 건강검진 항목이 질적·양적으로 부족한 수준임(류정희 외, 2019b, p. 139).
- 영유아 건강검진에 게임/인터넷/스마트폰 사용과 관련한 문항을 다양한 월령대의 문진표에 포함시키고, 건강검진 항목에서 영아기 고관절 탈구, 유아기 난청 검사 등을 포함시켜야 함(류정희 외, 2019b, p. 139).
- 학생 건강검진에서 근골격계 질환 문진표에 의존하는 경우가 커서 실제 진단은 개인적인 검사를 통해 이루어지고 있음. 부산시 교육청은 급성장기인 초등 5학년생을 대상으로 척추 이상 여부를 판별하여 조기에 교정하고자 한 예가 있음(류정희 외, 2019b, pp. 139-141). 비만아동 대사증후군 검사를 검사 항목에 포함하고, 학생 건강검진을 국가건강검진 틀 안으로 통합해야 함(류정희 외, 2019b, p. 164).

○ 게임/인터넷/스마트폰 사용에 따른 건강 문제 예방 가이드라인 개발 및 보급

- 세계보건기구(WHO)는 스마트폰을 포함한 아동의 전자기기 화면 노출 관련 가이드라인 발표함(WHO, 2019; 류정희 외, 2019b에서 재인용).
- 우리나라에서는 영유아 전자기기 노출에 대한 권고사항이 마련되어 있지 않으며 전자기기 화면 노출에 대한 정부 가이드라인 부재함.
- 게임/인터넷/스마트폰 과다 사용으로 발생할 수 있는 정신건강 및 신체 건강 문제를 알리고 과다 사용에 따른 건강 문제 예방에 필요한 게임/인터넷/스마트폰 사용 지침 및 예방 가이드라인 개발 필요(류정희 외, 2019b, p. 142)

○ 건강검진-사후관리 연계 강화³⁰⁾

30) 류정희 외(2019b), 제2차 아동정책기본계획 수립 연구. 한국보건사회연구원 참조

- 영유아건강검진과 학교밖 청소년 건강검진의 수행 주체는 건강보험공단이고, 정보관리도 건강보험공단에서 하지만, 학교건강검진의 수행 주체와 정보관리는 학교장이 하고 있음.
- 학생건강검진 아동에게도 건강검진 사후관리를 위한 결과 활용동의서가 작성되어 정밀 평가필요 및 지속관리필요로 판정받은 아동의 검진 결과를 보건소에 제공하여 건강 검진 사후관리가 가능하도록 해야 함.
- 정밀평가 및 지속관리 필요 아동의 경우 보호자에게 건강관리 서비스 정보가 제공되고 있으나 서비스 이용 여부는 보호자의 선택에 달려 있어 아동의 초기 건강관리에 대한 국가 책임을 담보할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있음(류정희 외, 2019b, p. 164).

□ 발달단계별, 성별 건강 습관 형성 지원³¹⁾(보건복지부, 교육부, 문화체육관광부)

○ 아동의 적정 수면 시간 확보와 결식률 감소를 위한 정책 및 프로그램 실시

- 2018 아동종합실태조사에서 조사 대상 아동의 38%가 수면이 부족하다고 응답하였고, 수면이 부족한 이유로 소득이 높을수록 학원, 과외 때문이라 응답하고, 소득이 낮을수록 게임, 채팅, 문자메세지 등 때문이라고 응답함.
- 아동의 아침 결식률이 점심, 저녁 결식률에 비해 높았고, 맞벌이가구, 기초생활보장가구, 한부모가구, 조손가구의 아침 결식률이 높음.
- 아동의 부족한 수면 시간을 늘리기 위해 게임, 채팅, SNS 등의 과도한 사용시간 감소를 위한 프로그램 개발, 학원 운영시간 조례 조정 등의 조치 필요함.
- 맞벌이가구, 한부모가구, 조손가구 등 아침 결식률이 높은 아동을 위한 조식 제공 프로그램 운영

○ 아동 비만 예방 프로그램과 무리한 다이어트 부작용 교육

- 2018년 아동종합실태조사에서는 아동 비만율이 25%에 이른다고 보고하고 있는데, 여학생보다는 남학생의 비만율이 높고, 여학생은 오히려 다이어트를 이유로 결식하는 아동 비율이 높아 성별로 차별화된 비만 예방 프로그램, 무리한 다이어트 부작용에 대한 교육이 필요함.

○ 발달단계별, 성별 신체활동 증진 방안 마련 및 실시

- 2018년 아동종합실태조사에 따르면 7일 중 30분 이상 운동한 날이 하루도 없었다는 응답이 63.1%이고, 남아는 51.3%, 여아는 76.1%였고, 9-11세는 59%, 12-17세는 65.2%로 나타나 연령별, 성별 차이를 반영하는 신체활동 증진 방안이 필요함.
- 연령별 신체활동을 위한 공간을 조성하고, 지역 체육시설의 아동 이용 기회를 확대하는

31) 류정희 외(2019b), 제2차 아동정책기본계획 수립 연구. 한국보건사회연구원 참조

방안이 필요함(류정희 외, 2019b, p. 178).

- 체육 교과목을 실제적으로 운영하고, 특히 여학생들이 체육 수업에서 격렬한 신체활동을 할 수 있도록 하는 교과목 운영이 필요함.

□ 발달단계별, 성별 아동 정신건강 예방 및 돌봄 체계 강화(복지부)

○ 발달단계별 성별 스트레스 유발 및 인지에 대한 차별화된 개입 방안 마련

- WHO(2007)는 아동의 생애단계별 건강 영향 요인의 젠더 경로와 사례를 제시하였는데, 후기 아동기에 정신건강 문제를 예방, 조기발견, 관리할 필요성을 언급하면서 우울, 학습 곤란, 행동문제를 발견했을 때 치료에서의 성별 차이와 이와 관련된 젠더 규범과 가치관 문제가 발견되고, 결과적으로 남아는 공격적 행동, 과잉행동증후군 유병률이 크고, 여아는 우울증 유병률이 큰 것으로 나타남(류연규 외, 2019에서 재인용).
- 보건복지부·질병관리본부의 청소년 건강행태조사에 의하면 스트레스 인지율에서도 여고>여중>남고>남중 순으로 성별, 연령별 스트레스 인지율 차이가 크게 나타남(류연규 외, 2019에서 재인용).
- 성별, 연령별 스트레스 유발 및 인지의 차이에 따른 차별화된 개입 방안이 구체적으로 마련될 필요가 있으며 이에 대한 적절한 가이드라인이 각급 기관에 보급될 필요가 있음.

○ 부모의 아동 정신건강서비스 이용 및 치료 등의 의무화 제도 도입

- 아동이 다양한 요인으로 정신건강 문제에 대한 상담, 치료가 필요함에도 불구하고 부모가 치료에 동의하지 않는 사례 다수 발생(전진아 외, 2019)하므로 부모 대상 정신건강 예방 교육 강화 필요
- 정신건강복지법 제5조 국민의 의무에서 정신건강 예방 및 자가관리를 위한 노력을 해야 한다는 조항과 방임 중 의료방임에 아동에게 필요한 신체 및 '정신건강'과 관련한 의료적 처치 및 개입을 하지 않는 행위로 구체적으로 명시
- 정서행동특성검사 고위험군이면서 Wee class 상담교사의 소견서가 있으면 아동 본인이 치료의 필요성에 동의하는 경우 부모는 정신과 진료 및 상담을 포함한 정신건강 치료에 의무적으로 동의하는 제도 도입 필요

○ 아동 정신건강 돌봄 체계 역량 강화 및 인프라 확대

- 아동청소년 정신건강증진사업을 운영하는 정신건강복지센터 개소수를 확대하고 운영예산 지원을 현실화하여 모든 기초 정신건강복지센터에서 아동청소년 정신건강증진사업을 운영하도록 지원
- 정신건강복지센터 아동청소년 정신건강 치료비 지원사업에서 저소득 아동 심리검사, 놀이치료 및 심리치료 비용 지원 비율 확대

○ 학교-지역사회 정신건강 예방 및 지원체계 연계 활성화

- 각 부처(교육부, 여가부, 복지부)에서 진행하는 정신건강 지원사업 서비스 간 네트워크 구축 및 운영
- 교육부, 여가부, 복지부 네트워킹 구축과 운영에 대한 모니터링 강화

○ 아동 자살 위험군에 대한 조기개입 및 지원 강화

- 응급실 방문 자살시도자에 대한 초기 대응개입 이후 일정 기간 지속적인 사례관리 서비스 제공할 수 있는 제도적 기반 마련
- 자해/자살 영상에 대한 유해매체 지정

5-1-2. 아동 건강 사각지대 해소³²⁾

□ 만성질환 아동 건강지원체계 구축(복지부)

○ 중증 소아 환자 재택의료 지원 강화

- 국내 재택 의료 필요 중증 소아 환자 규모 3,000-5,000명으로 추산되고 있으며 중증소아 환자 재택의료 시범사업 실시되고 있음.
- 중증소아 재택의료서비스 제공기관을 확충하여 가정에서 돌보는 소아 최중증 환자들의 의료기관 이용 어려움 완화할 필요가 있음.

○ 만성질환 아동 부모에 대한 레스피트 케어(respite care) 실시

- 중증 소아를 24시간 돌보는 부모의 소진과 우울증을 예방하기 위해 단기간 가정으로 간호 조무사가 파견되어 부모에게 단기 휴식서비스를 제공할 필요가 있음.

※ 중증 소아 재택의료서비스 제공기관 확대와 더불어 필요한 것은 찾아가는 간병서비스임

- 영국: 아동 환자 가정을 위해 집으로 찾아가는 간병 서비스를 시행하며, 대개 늦은 시간 가족들은 자고 간병인이 아이를 대신 봐주는 형식임. 장애인 활동보조인과 비슷해 보이지만 중증 소아 돌봄에 최적화된 교육을 받은 간호조무사가 아이를 일대일로 간호를 제공함.
- 일본: 0~19세 중증 아동 환자를 최대 7일까지 맡아 주는 임시 위탁 시설인 ‘단풍의 집’이 2016년부터 운영 중임. 간호사·보육교사 등이 근무하는 이 시설에는 아이만 맡겨도 되고, 가족이 함께 이용해도 됨. 한 해 3회, 한번에 최대 20일까지 간병하는 가족은 휴식을 취할 수 있음.

출처: 류정희 외, 2019b: 137

32) 류정희 외(2019b), 제2차 아동정책기본계획 수립 연구. 한국보건사회연구원 참조

□ 장애아동 건강 지원체계 구축(복지부, 교육부)

○ 어린이 재활병원 및 재활센터 확충

- 어린이 재활병원 및 재활센터 건립을 위한 국비 지원
- 어린이 재활병원 및 재활센터 운영비 지원

○ 장애아동 부모에 대한 레스피트 케어(respite care) 실시

- 소아 중증 환자의 부모와 마찬가지로 장애아동 부모 역시 24시간 아동 돌봄에 지쳐 육체적, 정신적 소진과 질병을 경험하므로 활동지원사를 일정 기간 파견하여 장애아동 부모를 위한 레스피트 케어(장애아 가족 휴식 지원 프로그램) 제공

○ 경계선 지능 아동 발굴 및 지원 강화

- 일명 ‘느린 학습자’ 즉 경계선 지적 기능(표준화 지능검사상 IQ 70-85에 속하며 적응 능력에 일부 손상이 있지만 그 정도가 IQ 74 이하의 지적장애에서처럼 심하지 않음)으로 인한 지적기능아동(BIF: Borderline Intellectual Functioning Children)은 장애범주에는 포함되지 않으나 미국 정신장애 진단 및 통계편람(DSM-IV-TR)에 의하면 ‘지속적인 관심을 가지고 주의해야 할 발달장애군’으로 임상적 도움을 필요로 함(서혜정·박현숙·이혜수, 2019).
- 장애아동을 위한 특수교육 및 발달장애아동 서비스 지원 대상이 되지 않아 필요한 서비스를 받지 못하고 있는 실정임.
- 경계선 지능 아동을 양육하는 주된 어려움은 학습과 또래관계의 어려움, 미래에 대한 불안감이 크며 아동의 올바른 양육방법에 대한 정보가 부족하여 교육적 제도, 양육지원방안, 또래관계 맺는 것에 대한 서비스 등이 필요함.

□ 아동 공공진료센터 확대(복지부)

○ 어린이 공공진료센터 지역 균형 설치

- 어린이 공공진료센터는 전국에 8개 기관만 설립되어 있고, 절반이 서울에 위치하고 있으므로 어린이 공공진료센터가 지역 균형적으로 설치되어야 함(전남, 경남, 제주, 충북, 충남, 대전, 울산, 광주, 인천, 경기 등 광역지자체별로 단계적 확대 설치).

○ 어린이 공공진료센터 운영비 지원

- 기존 어린이 전문병원 이용 아동과 가족의 긴 대기 시간과 기간을 고려할 때 현실적인 운영비 지원으로 인력 확충 필요함.

5-1-3. 아동의 놀 권리 보장³³⁾

□ 아동의 놀이 시간 확보(복지부, 교육부, 문화체육관광부)

○ 가정, 기관, 학교에서의 적절한 놀이 시간 보장

- 유치원, 어린이집 일과 중 영유아가 실내외 놀이에 몰입할 수 있는 충분한 시간 배정, 운영
- 부모 노동시간 단축제도를 통해 부모와 함께하는 놀이 시간 확보
- 적정 학습개념 관점에서 초·중고 교육과정 재검토 및 개선
- 학원 교습시간 제한 조례

○ 아동의 문화예술체육 활동 확대

- 교육과 구분되는 문화예술체육 활동 프로그램 개발 및 문화예술체육 활동 시간 확대
- 문화예술체육 시설 아동 무료 이용 확대

□ 아동 놀이 친화 공간 조성(복지부, 교육부, 행정안전부, 건설교통부)

○ 접근 용이한 놀이 공간 확대

- 모든 아동이 놀이 공간에 균등하게 접근할 수 있도록 실외 놀이터 개발, 낙후 놀이터 개선
- 미세먼지, 황사 등 실외 놀이 여건 악화를 대비한 실내 놀이 공간 마련
- 학교내 여윌공간 및 자투리 공간을 활용하여 언제나 접근 가능한 안전한 놀이 공간 마련

※ 잉글랜드 국가놀이전략 시행

- 2007년 잉글랜드는 '아동지원종합계획'에 국가놀이전략을 포함하여 공포함
- 국가 놀이전략의 비전은 모든 아동이 가까운 곳에서 안전하고 흥미롭게 놀이할 수 있는 공간을 사회가 제공하고 아동이 적극적으로 놀이에 참여하도록 지역사회가 지원한다는 것에 역점을 둠
- 공적 놀이 공간 개발을 위해 각 지역정부 예산을 배정하고 3,500개의 놀이공간을 개발함

※ 독일 베를린시 홈페이지 '문화와 외출'(Kultur & Ausgehen) 사이트

- 지역별로 놀이터 관련 정보를 인터넷 홈페이지에 게시하고 관련 정보 검색을 모든 부모와 관련자에게 지원함
- 12개 구역에 산재해 있는 1850여개 베를린 시 공공놀이터 모두에 대한 정보 제공
- 독일 전역으로 도시 재생, 환경, 아동청소년 문화예술 교육, 미디어, 여행 등 다양한 분야 간 네트워크 구축, 놀이정보 서비스, 놀이기구 대여, 놀이요원 재교육과정 등 정보 제공

출처: 김명순, 2018, pp. 66-67.

○ 지역사회 놀이 공간의 질적 개선

- 아동 연령 · 흥미, 지역 · 주거 유형에 따른 우수놀이모형 개발 및 기존 낙후놀이터 개선

33) 김명순. (2018). 아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제. 보건복지포럼 참조

- 정기적으로 놀이터 질적 수준 평가하고 부모 모니터링
- 아동 놀이 공간 설계 지침서 개발

□ 아동 놀이 정책 기반 조성(복지부, 교육부, 여성가족부, 행정안전부, 법제처)

※ 일본 가와사키시 아동의 권리에 관한 조례 제정

- 가와사키시에서는 놀이터인 고모도 유메 파크를 설치하였음. 이 놀이터는 학대, 등교거부, 폭력 등이 사회문제화되었을 때 시민단체와 교육전문가, 공무원, 아동대표 등이 참여하여 조례를 제정하고 이를 근간으로 운영함
- 영유아부터 청소년까지 스스로 놀이를 창조하고 자유롭게 행동할 수 있으며, 놀면서 여러 가치를 경험할 수 있도록 하는 것을 운영방침으로 함

출처: 김명순, 2018, p. 67

○ 놀 권리 보장 법령, 조례 제정

- 놀이할 권리를 보장하고 놀이정책의 근간이 되는 법률 또는 시행령 제개정, 교육청과 지자체에서 제정한 놀 권리 보장에 관한 조례 제정

○ 통합적 놀이정책 결정 및 실행을 위한 위원회와 전담기구 조성

- 놀이정책 방안, 수립을 위한 지자체별 놀이 위원회 조직, 전담기구 구성 설치

○ 놀이 여가 전문인력 양성, 전문성 제고

- 현직 교사가 놀이를 이해하고 실제로 적용할 수 있도록 놀이 관련 교사 교육 강화(김명순, 2018)
- 아동놀이활동가, 놀이전문가를 위한 놀이 관련 직무 교육 개발(김명순, 2018)

※ 잉글랜드 놀이활동가(Play Worker)

- 잉글랜드는 놀이활동가의 자격체계를 직업으로 개발하고 놀이활동가가 지역별 놀이 기회를 발굴하여 관리할 수 있도록 함

출처: 김명순, 2018, p. 66

5-2. 아동 안전 환경 조성

5-2-1. 아동 대상 학대와 방임, 폭력, 성범죄에 대한 대응 강화

□ 아동학대 대응 체계 강화³⁴⁾(복지부, 경찰청, 법무부)

- 아동학대 발굴 확대(신고의무자 신고율 제고, 시군구 아동보호팀 신설)

34) 류정희 외. (2019b), 제2차 아동정책기본계획 수립 연구. 한국보건사회연구원 참조

- e아동행복지원시스템, 영유아건강검진 등을 활용하여 위험이 발견된 아동 가정방문 법 제화
- 아동복지법 개정으로 시군구 아동보호팀 신설되어 아동보호팀의 아동학대 발굴 및 사례 지원이 확대될 수 있도록 인력, 예산 확대 배정(코로나 19 이후 온라인 교육, 홈스쿨링 확대됨에 따라 아동보호팀 역할 더욱 확대되어야 함.)

○ 가정폭력 신고와 아동학대 조사 자동 연계

- 가정 폭력 신고와 아동학대 조사 자동 연계 시스템 구축

○ 아동학대 관련 법령 정비

- 아동복지법 내 아동학대 관련 내용(아동학대 신고의무자 교육, 아동학대 통보, 피해아동 응급조치 거부금지, 국가 아동학대정보시스템, 학대행위자에 대한 상담 교육 권고, 아동 관련기관 취업제한, 법률상담, 전담의료기관 지정 등)을 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법으로 통합

□ 아동청소년 대상 성범죄 대응 체계 강화(복지부, 경찰청, 법무부, 여가부)

○ 온라인 성착취 이용 가능성 높은 플랫폼, 어플 관리감독 강화

- 전기통신사업·정보통신방법 개정안 통과에 따른 인터넷 사업자 디지털 성범죄불 등 유통 방지 조치 이행 관리감독 강화

○ 성범죄 피해 아동에 대한 지원 서비스 체계화

- 현재 성매매 피해 아동청소년에게 상담, 심리치유, 의료, 법률, 진로, 진학지원 등 상담 및 사례관리를 지원하는 중앙 및 지역 위기청소년 교육센터는 11곳에 불과함.
- 성매매 피해 청소년뿐만 아니라 성착취, 디지털 성범죄를 비롯한 성범죄 피해 아동의 현황을 파악하고, 이에 대한 체계적인 지원 프로그램을 체계화하여 제공하는 기관 수가 확대되어야 함.
- 위기 청소년 교육센터뿐만 아니라 각급 기관에서 성범죄 피해 아동에 대한 서비스를 제공할 수 있는 전문성을 갖춘 인력도 많아져야 함.

□ 교육기관 인권·성인지 감수성 교육 강화(복지부, 교육부, 여가부)

○ 부모 및 교사의 인권·성인지 감수성 제고를 위한 매뉴얼 보급 및 교육 실시

- 아동을 대상으로 한 성 인권 교육, 성인지 감수성 교육뿐만 아니라 부모와 교사의 인권·성인지 감수성 교육 강화
- 교육대학교 교육과정이나 교사 연수시 인권·성인지 감수성 교육 의무적 시행

○ 교육기관별 성 인권 교육 내용 모니터링 및 교육 내용 개선

- 어린이집, 유치원, 초중등학교 등에서 아동을 대상으로 실제로 이루어지는 성 인권 교육의 내용을 지속적으로 모니터링하고, 부족한 내용에 대해서는 즉각적인 개선을 요구하여 이행 내용을 확인할 수 있는 제도 마련

5-2-2. 지역의 아동 보호 공공성 강화

□ 감염병 등 사회적 재난에 대한 지역 아동 보호 책임성 강화(복지부, 질병관리청, 행안부, 교육부)³⁵⁾

○ 사회적 재난 대비 가정 및 기관의 긴급보호 돌봄 체계 강화

- 서비스 영역별 긴급보호 현황 모니터링: 이용시설 휴원 후 긴급돌봄체계 운영현황 취합, 보고 및 돌봄서비스 제공, 생활시설 내 아동돌봄 모니터링, 가정 내 양육중인 보호아동 돌봄 지원 강화
- 시설 내 사회적 재난 발생 지킴 지원, 사회적 재난 대비 물품 지원 및 필요 자원 연계

○ 사회적 재난 상황의 학대와 방임 예방 지원

- 가정 내 학대예방 지원: 아동학대 예방신고 안내 및 상담서비스 지원
- 취약한 보호 상황에 대한 지원: 한부모가족, 조손가족, 위탁가정, 입양가정, 시설아동의 주거, 식생활, 돌봄 등 양육 지원

○ 사회적 재난 상황의 아동 발달권 보장

- 온라인 학습 지원: 아동, 보호자, 종사자에게 온라인 개학에 따른 정보콘텐츠 제공, 온라인 학습환경 및 물품(학습지, 학습도구, 도서, 노트북 등) 지원
- 심리정서 발달 지원: 심리정서 발달 지원을 위한 콘텐츠 제공, 사회적 재난 트라우마에 대한 심리정서지원
- 건강한 신체 발달, 사회성 발달 지원: 사회적 재난 상황에서 운동 부족으로 인한 육체적 건강 훼손, 집단 활동 부족으로 인한 사회성 훼손이 최소화되도록 교육 및 프로그램 지원

□ 지역 아동보호체계 책임성 및 공공성 강화³⁶⁾(복지부, 행안부)

○ 아동 최선의 이익을 위한 지자체 책임 강화

- 학대, 빈곤, 유기 등으로 발생하는 모든 요보호 아동에 대해 보호 결정, 관리, 원가정 복

35) 아동권리보장원. (2020), 아동권리보장원 코로나 19 대응활동 기록서. pp. 48-53 참조

36) 관계부처합동. (2019). 포용국가 아동정책: 내일만큼 오늘이 빛나는 우리. pp. 16-22 참조

귀 등 전 과정을 지자체 책임하에 시행하는 공적 보호체계 개편

- 상담, 가정조사 → 사례 결정 → 사례관리 과정에서 지자체 책임 강화
- 지역사회 내 위기 아동청소년에 대한 정보·서비스 연계 시스템 강화, 특히 학교-지역사회 인력, 공간, 정보 협업·연계 체계 강화하고 학교의 학대 모니터링 구체적 방안 마련
- 아동보호체계 모니터링체계 구축: 기 학대 신고 아동들의 특성을 고려하여 학대 예측 모형 다변화 등을 통해 학대 위기 아동 예측률 제고, 모니터링 체계 효과성 검증

○ 대안적 아동보호 체계의 책임성 강화

- 국가와 지자체가 입양 절차 전반에 아동 최우선 원칙을 위한 책임을 강화하고, 민간 입양 기관 중심의 입양절차를 개선하여 공적 책임성 강화
- 영아, 학대피해 아동 등에 대한 전문적 보호를 위해 전문가정위탁 제도 법제화, 위탁부모에 대한 지원 합리화(초기 정착금, 학대피해 아동 등 심리치료비 지원 확대, 위탁부모 소진 예방 프로그램 운영 등)
- 학대피해, 경계선 지능 등 아동 특성에 맞도록 양육시설 기능 전문화, 다양화, 개방화, 소규모화 유도
- 협동조합, 법인화 등 통해 그룹홈 관리체계 강화, 종사자 임금 단계적 인상
- 치료시설, 일시보호시설 아동이 대안학교 연계, 위탁교육 등 통해 지속적으로 교육받을 수 있는 환경 강화

○ 아동 원가정 복귀 개선

- 원가족 복귀를 희망하는 위기 아동청소년 가족 대상 부모 상담·교육, 가족 관계개선 프로그램, 면접교섭 등 제공
- 일시 보호 대리 양육자에게 원가정 관계 유지 중요성과 관계회복 프로그램 운영을 위한 전문적 지원 제공
- 생계, 주거 등의 경제적 지원이 필요한 원가족에게 수급 가능한 급여·서비스 지원 연계

5-3. 아동 대상 수당 체계화 및 지원 확대

5-3-1. 아동 대상 수당(세제혜택) 정책 체계화

□ 아동 대상 세제혜택 합리화(복지부, 기재부)

- 보편적 아동수당 확대를 위한 소득세 자녀 인적공제, 세액공제(자녀세액공제, 자녀장려금, 교육비공제) 제도 조정

- 현재 보편적 아동수당 대상이 전체 아동이 아닌 만 7세 미만 아동에게만 10만 원 제공되는 상황에서 아동수당 대상 보편성과 급여 적절성을 제고하기 위해서는 재원 확대가 필요하며, 재원 확보를 위해 현재 아동수당과 유사한 성격으로 제공되고 있는 소득공제와 세액공제에 대한 조정을 통해 재원 마련을 꾀할 수 있음.
- 현금지원정책과 지출비용에 대한 조세지원 정책 선택은 효과성에 기반을 두고 선택해야 하며, 점차 무상보육에 이어 고등학교까지 무상교육이 확대되면 지출 비용에 대한 공제는 자율형 사립고, 특수목적고 재학생 세제 지원 형태로 변환할 가능성 있음(김미곤 외, 2019, p. 479).
- 피부양자 인적 공제와 양육비용에 대한 소득공제는 현금지원정책인 아동수당으로 전환하고 세액공제를 통해 소득 역진성을 완화하도록 함.

□ 아동 대상 출산·양육 지원금 합리화(복지부, 기재부, 행안부)

○ 양육수당 제도 단계적 폐지

- 아동양육비용 중 현금으로 지급할 범위와 서비스로 지원할 범위를 구분하고, 보육서비스는 서비스 지원을 원칙으로 하여 기관 미이용 아동을 대상으로 지급하는 양육수당은 아동수당에 단계적으로 흡수 통합(김은지, 최진희, 2017)
- 아동수당 대상 연령의 단계적 확대에 따라 양육수당 대상 연령 단계적으로 축소

○ 지자체별 출산장려금 효과성 검토 및 합리화 방안 마련

- 김미곤 외(2019)에 의하면 2019년 현재 출산지원금 지원사업은 243개 지자체 중 224개 지자체가 실시하고 있는데, 첫째아를 대상으로 출산지원금을 지급하는 지자체의 수가 적고, 시군구 평균 지급금액도 편차가 크게 나타남.
- 동 연구에 의하면 지자체 개별 단위의 출산장려금의 장기적인 효과를 검증하기 어렵고, 첫째 자녀를 대상으로 전국 단위로 지급하는 출산지원금의 효과가 출산 장려 효과가 큰 것으로 나타남(김미곤 외, 2019, pp. 445-446).
- 지자체별로 효과성이 낮은 것으로 확인되는 출산장려금에 대한 전면적 검토와 합리화 방안(자녀 순위에 따른 출산장려금 폐지, 전국적으로 보편적인 출산지원금 마련) 필요함.

5-3-2. 아동 대상 수당 보편성과 적절성 제고

□ 아동 권리 기반 보편적 아동수당 확대 (복지부, 기재부)

○ 아동수당 대상 확대를 위한 장기계획 마련 및 시행

- 현재 아동수당이 만 7세 미만(83개월)까지 지급되고, 양육수당 대상과 중복되는 문제가

있어 양육수당의 단계적 폐지와 아동수당의 단계적 확대를 연동하여 정책 대상 확대 계획 수립, 시행

- 아동수당의 대상 연령, 급여 인상 수준 등에 대한 계획을 구체적으로 마련하여 시행

※ (주요국의 아동수당) 스웨덴: 15세(학생인 경우 19세), 핀란드: 16세, 독일: 18세(25세), 영국: 15세(19세)(김은지, 최진희, 2017)

□ 아동 권리 기반 급여 적절성 제고(복지부, 여가부, 기재부)

○ 저소득 한부모가족 아동양육비, 장애아동수당 등 취약계층 아동 대상 현금 급여 적절성 확보

- 보편적으로 지급되는 아동수당은 아동 1인당 평균 양육비용 수준에도 못 미칠 공산이 크므로 아동 권리 기반 급여 적절성 관련 한계가 큼.
- 한부모가족 양육비 지원제도는 한부모가족에 대한 양육비만으로 기능하지 않고 생계비 일부 지원하는 기능까지 추가하여 국민기초생활보장제도의 생계급여, 긴급복지지원제도의 생계지원과 중복 수급이 불가한데, 한부모가족 양육비 지원제도의 성격을 명확히 할 필요가 있음(김은지, 최진희, 2017).
- 반대로 장애아동수당은 국민기초생활보장 수급자와 차상위계층에게만 지급되고 있어 장애아동 양육비 지원 대상이 저소득층에 한정되는 한계를 지님.
- 조손가구를 비롯한 한부모가족 양육비지원 대상 아동, 장애아동 등 추가적인 양육비 지원 제도를 마련하여 아동 권리 기반 급여 적절성을 제고할 필요가 있음.

6. 가족구성권 보장

가. 환경진단

- 우리 사회는 지속적인 혼인율의 감소와 혼인과 가족에 대한 인식 변화 속에 유래 없는 출산율의 감소현상에 직면해 있음(김은지 외, 2020, p. 266).

○ 혼인율은 지속적으로 감소하고 있음. 2019년 혼인건수는 23만 9천 2백 건으로 전년대비 7.2%(-1만 8천 5백 건) 감소하였으며, 조혼인율(인구 1천 명당 혼인건수)은 4.7건으로 전년대비 0.3건 감소함(통계청 보도자료, 2020.3.19., p. 4).

〈표 6-42〉 혼인건수 및 조혼인율, 2009-2019

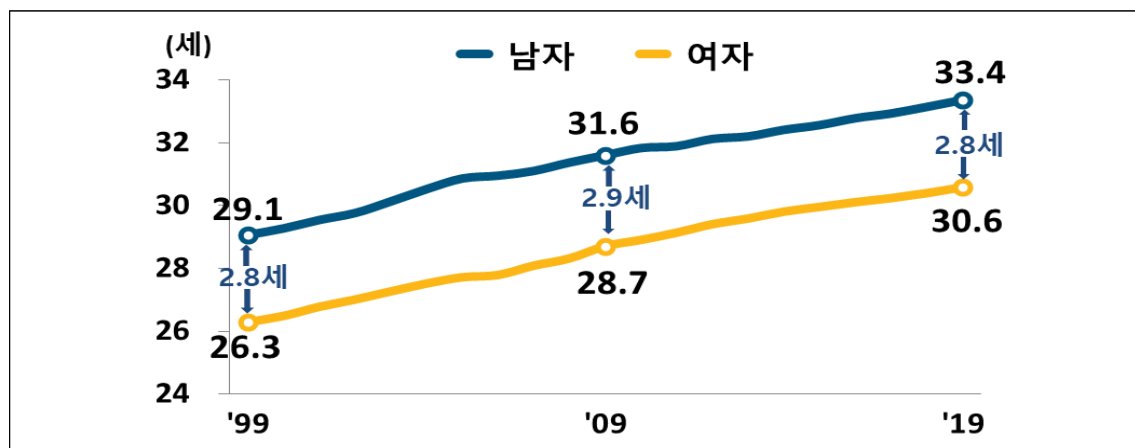
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
혼인건수(천 건)	309.8	326.1	329.1	327.1	322.8	305.5	302.8	281.6	264.5	257.6	239.2
증감(천 건)	-18.0	16.3	3.0	-2.0	-4.3	-17.3	-2.7	-21.2	-17.2	-6.8	-18.5
증감률(%)	-5.5	5.3	0.9	-0.6	-1.3	-5.4	-0.9	-7.0	-6.1	-2.6	-7.2
조혼인율*	6.2	6.5	6.6	6.5	6.4	6.0	5.9	5.5	5.2	5.0	4.7

* 인구 1천 명당 건

자료: 통계청 보도자료. (2020.3.19.). 2019년 혼인·이혼 통계. p. 4.

- 만혼화의 경향도 뚜렷함. 평균초혼연령은 남자 33.4세, 여자 30.6세로 남녀모두 전년에 비해 0.2세 상승하였으며, 10년 전에 비해 남자는 1.8세, 여자는 1.9세 각각 상승함(통계청 보도자료, 2020. 3.19, p. 6).

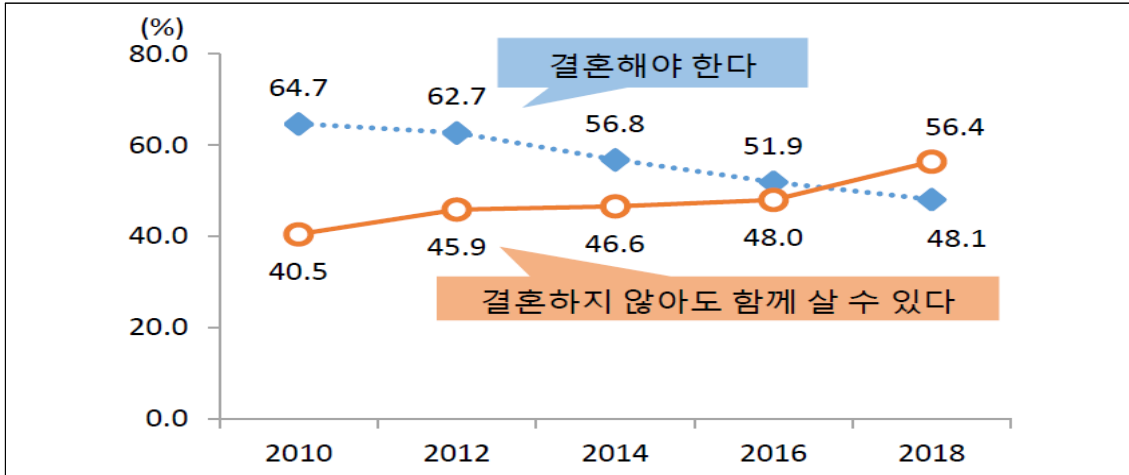
〔그림 6-48〕 평균초혼연령, 1999-2019



자료: 통계청 보도자료. (2020.3.19.). 2019년 혼인·이혼 통계. p. 6.

- 결혼에 대한 태도도 변화하여 과반수가 결혼하지 않더라도 함께 살 수 있다고 생각하고 있으며, 결혼을 반드시 해야 한다고 생각하는 사람은 절반 이하로 떨어짐.
 - 결혼에 대한 13세 이상 인구 중 「남녀가 결혼을 하지 않더라도 함께 살 수 있다」고 생각하는 사람은 56.4%로 2010년 이후 계속 증가하여 2018년 50.0%를 넘음(통계청 보도자료, 2018.11.6., p. 13)
 - 결혼에 대해서「해야 한다」고 생각하는 사람의 비율은 2010년에는 64.7%에 이르러, 2018년에는 48.1%로 절반 이하로 낮아짐(통계청 보도자료, 2018.11.6., p. 15).
 - 성별로 보면 남자(52.8%)가 여자(43.5%)보다 결혼의 필요성에 대해 더 높은 비율을 나타내고, 결혼에 대한 반대 의견은 상대적으로 여자(3.8%)가 남자(2.2%)보다 높음(통계청 보도자료, 2018.11.6., p. 15).

[그림 6-49] 결혼에 대한 견해



자료: 통계청 보도자료, (2018.11.6). 2018년 사회조사 결과(가족·교육·보건·안전·환경), p. 1.

○ 이와 같이 우리사회에서 결혼은 더 이상 보편적인 것이라 할 수 없음. 지속적인 변화의 양상은 더 이상 결혼을 중심으로 가족을 형성하던 과거로의 회귀는 기대하기 어려움을 시사함.

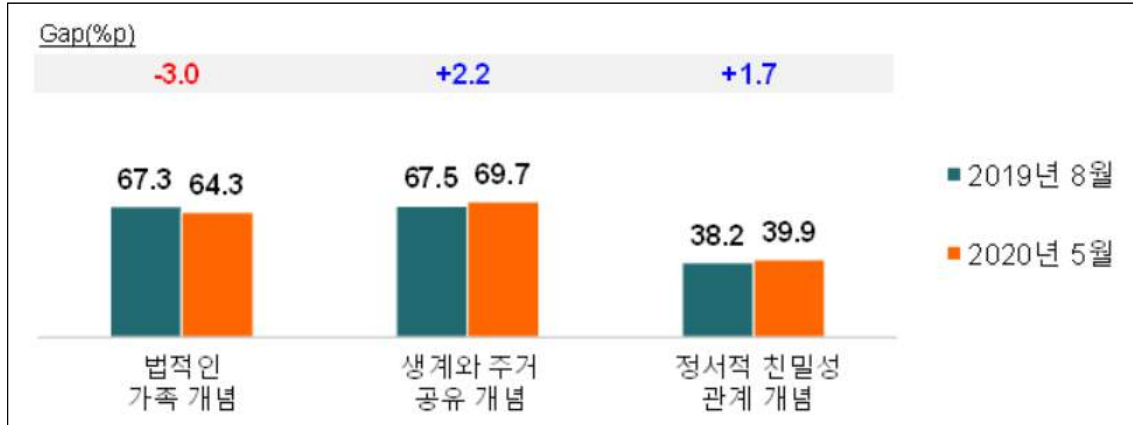
- 앞서 살펴본 바와 같이 이러한 초혼 연령의 지속적 상승과 비혼, 출산 지연 등 결혼·출산 행동의 변화는 오랫동안 전개되어 온 거시적인 사회 변동의 흐름에서 누적되어 온 변화의 산물로 이해될 필요가 있음. 결혼과 출산은 노동 중심의 생애기획의 장애물로 인식되고 있으며, 청년 여성들은 불평등한 가족제도로 진입하는 것을 위험으로 인식하고 회피하고 있음(김은지 외, 2019a).

□ 전통적인 결혼과 자녀출산의 생애경로를 벗어난 비혼출산 등의 생애전망에 대한 인식도 변화하고 있으나, 실제로 이러한 생애전망을 실천하는 비율은 여전히 높지 않음.

○ 비혼 출산에 대한 인식이 변화하고 있음.

- 「결혼하지 않고도 자녀를 가질 수 있다」는 생각에 30.3%가 동의하여 반대(69.6%)의견이 더 높지만, 2010년 20.6%, 2016년 24.2%에 비해 최근 뚜렷한 증가를 보임(통계청 보도자료, 2018.11.6., p. 13).
- 2020년 여성가족부의 가족다양성에 대한 국민인식조사 결과에 의하면, 가족 개념이 전통적 혼인·혈연 중심에서 확장되고 있는 것으로 나타나고 있음(여성가족부, 2020.6.30., p. 2). 가족의 의미에 대한 인식과 관련하여 응답자의 69.7%가 혼인·혈연 관계가 아니더라도 생계와 주거를 공유한다면 가족이 될 수 있다고 답하였으며, 이는 전년도(2019년) 조사 결과(67.5%)보다도 증가한 수치임(여성가족부 보도자료, 2020.6.30., p. 3).

[그림 6-50] 가족의 의미에 대한 인식

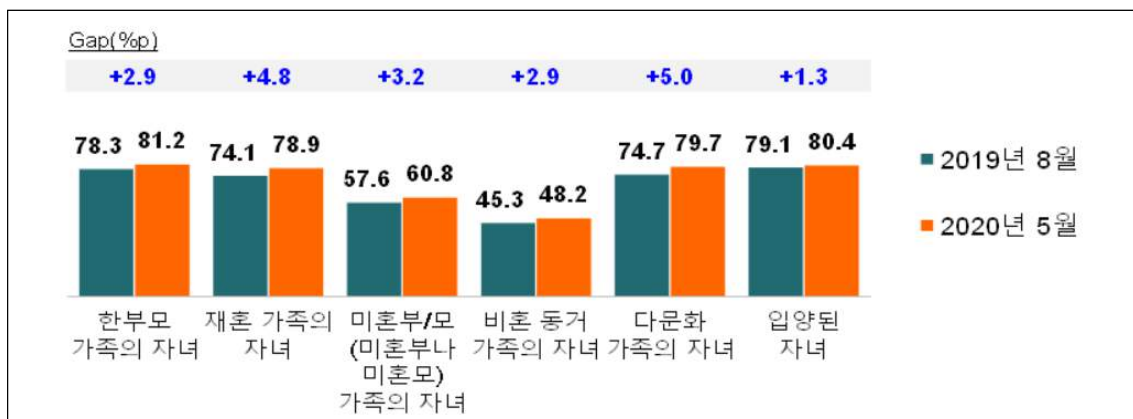


자료: 여성가족부 보도자료, (2020.6.30.). 국민 10명 중 7명, '혼인·혈연관계 아니어도 주거와 생계를 공유하면 가족'- 2020년 「가족 다양성에 대한 국민 인식조사」 결과 발표, p. 3.

○ 개인의 삶에 있어 다양한 선택에 대한 사회적 수용도도 높아지고 있음.

- 여성가족부 조사에서 '외국인과 결혼하는 것'(92.7%), '이혼 또는 재혼'(85.2%), '성인이 결혼하지 않고 혼자 사는 것'(80.9%)에 대한 수용도가 높았으며(여성가족부, 2020.7.1., p. 4), '결혼하지 않고 아이를 낳는 것'을 48.3%가 수용할 수 있다고 답하여 작년 대비 3.8%p 상승하였고, 남성(49.5%)과 여성(47.0%) 간 의견차가 크지 않은 것으로 나타남(여성가족부, 2020.6.30., p. 4).

[그림 6-51] 다양한 가족에 대한 사회적 수용도



자료: 여성가족부 보도자료, (2020.6.30.). 국민 10명 중 7명, '혼인·혈연관계 아니어도 주거와 생계를 공유하면 가족'- 2020년 「가족 다양성에 대한 국민 인식조사」 결과 발표, p. 3.

○ 그러나 실제로 우리나라의 혼인의 출산 비율은 매우 낮게 나타남.

- 2018년 기준 우리나라의 혼인 외의 출생아 구성비는 2.2%에 불과함. 다만 이는 전년대비 0.3%p 증가한 것임(통계청 보도자료, 2019.8.28., p. 9).

- 이러한 우리나라의 비혼 출산 비율은 아래 표에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 같은 해 OECD 27개국 평균 41.5%와는 큰 차이를 보이고 있음.

〈표 6-43〉 비혼 출산 비율 국가비교

(단위: %)

구분		1970년	1995년	2018년
북유럽 국가군	스웨덴	18.6	53.0	54.5
	덴마크	11.0	46.5	54.2
	핀란드	5.8	33.1	44.6
대륙유럽 국가군	프랑스	-	-	60.4
	네덜란드	2.1	15.5	51.9
	독일	7.2	16.1	33.9
영미권 국가군	영국	8.0	33.5	48.2
	미국	10.7	32.2	39.6
남유럽 국가군	포르투갈	7.3	18.6	55.9
	스페인	1.4	11.1	47.3
	이탈리아	2.2	8.1	34.0
동아시아 국가군	일본	0.9	1.2	2.3
	한국	-	1.2	2.2
OECD 28개국평균		7.4	23.9	41.5

자료: OECD Family Database, SF2.4 Share of births outside of marriage. <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>에서 2020. 2. 23. 주요국 발췌 및 재구성.

- 이는 우리 사회의 구성원 개인의 혼인과 가족에 대한 가치는 빠르게 변화하고 있으나 다양한 가족에 포용적이지 못한 사회·제도적 환경으로 인하여 비혼 출산에 대해서는 매우 소극적인 현상이 나타나고 있음을 보여줌(송효진 외, 2018a, p. 5).
 - 결혼, 출산 등 정상가족 중심 사고로 인하여 이를 벗어난 가족에 대한 편견이 지속되고 있어 정상적이거나 전향적인 가족생애경로를 벗어날 경우 사회적 낙인으로 인하여 출산을 하지 않게 되는 결과를 가져옴(김영란, 2020, p. 66).
- 초저출산을 경험한 국가의 경우 성평등 수준이 상대적으로 낮고 법률혼 가족을 규범적으로 지지하는 경향이 강한 반면 ‘상대적 고출산’ 국가인 스웨덴 등은 성평등 수준이 높고 가족형태의 다양성에 대한 사회적 수용이 높음(김영란 외, 2020, p. 59).
- 1999년 비혼동거등록제인 PACS를 시행한 후 프랑스에서는 PACS신고 건의 증가추세와 함께 혼외 출산율이 지속적으로 증가하는 경향이 나타나고 있음.
 - 프랑스의 혼외출산 비율은 1998년 41.7%에서 2012년에는 56.7%로 증가하였으며합계출산율은 1.7명에서 증가하여 약 2.0명에 달하는 것으로 나타남(김영란 외, 2020, p. 60).

- 스웨덴은 유럽국가에서 상대적 고출산 국가에 해당되며 1970년대 이후부터 지속적으로 성평등 정책 및 가족 다양성 포용정책을 추진해왔음(김영란 외, 2020, p. 63). 스웨덴법무부는 1969년 “새로운 형태의 법률은 서로 다른 형태의 함께 사는 것과 다른 도덕적 견해와 관련하여 가능한 중립적이어야 한다. 혼인은 가족법에서 중심적인 위치를 가져야 하지만, 가족법은 혼인 하지 않고 아이를 키우고자 하는 사람들에게 불필요한 어려움이 나 불편을 초래하는 조항을 만들지 않아야 한다(Ministry of Justice, 1969; 박복순 외, 2019에서 재인용)”고 원칙을 밝힘(박복순 외, 2019, p. 69).
- 결국 가족다양성 변화가 진행되는 우리 사회에서 저출산에 대응하는 방향은 결국 개인의 다양한 삶의 방식에 대한 선택을 존중하고, 다양한 선택의 삶과 관계에서의 출산과 양육이 차별받지 않는 사회를 향해야 할 것임을 시사함.

나. 정책평가

1) 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판) 및 관련 기본계획과의 관계 평가

□ 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판)의 관계 평가

○ 제1차 기본계획(2006~2010)

- 제1차 기본계획에서는 임신 출산에 대한 지원확대, 불임부부지원 확대 등 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화로 접근하였으나, 가족다양성 관점은 반영되어 있지 않았음.
- 제1차 저출산기본계획은 법적으로 혼인한 ‘부부’의 임신·출산을 지원하는 관점에 머물렀으며, 법률혼 기혼 부부 중심의 출산 장려 정책이 중심이 된 한계가 있었음.

○ 제1차 기본계획(보완판) (2010)

- 제1차 기본계획 보완판에서는 미혼모·미혼부에 대한 지원 내용이 포함되기 시작함. 미혼모·미혼부 지원확대가 소과제 수준에서 포함되었음. 그러나 임신·출산 지원은 여전히 ‘부부’ 중심으로 여전히 혼인한 부부 중심의 관점에서 벗어나지 못한 한계가 보이며, 나아가 결혼을 장려하여 출산율을 높이려는 정책이 들어옴. 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 과제 아래 ‘신혼부부 출발지원’ 과제가 포함되기 시작함.
- 제1차 기본계획 보완판은 저출산기본계획에 처음으로 미혼모·미혼부에 대한 지원 내용이 포함되기 시작하였으나, 이는 가족다양성 관점 반영이라기보다는 자녀양육 부담 경감 취지로 평가됨. 오히려 법률혼 중심의 관점은 오히려 강화되어, 출산 장려만이 아닌 결혼을 장려해서 출산을 장려하는 것으로 정책 방향이 확장됨. 신혼부부 지원이 정책에 포함되기 시작했으며, ‘결혼 장려’가 정책 명으로 등장함.

○ 제2차 기본계획 (2011~2015)

- 제2차 기본계획은 제1차 계획 보완판의 결혼 장려 및 출산율 제고 정책 기조가 강화됨. 가족형성은 법률혼이라는 관점에서 결혼장려, 신혼부부 주택지원, 학생부부, 기혼자 지원 등 결혼장려 기혼부부 중심의 정책이 강화됨. 한편, 제2차 기본계획에서 다문화가족 자녀 지원이 포함되기 시작함.

○ 제3차 기본계획 (2016~2020)

- 제3차 기본계획에서부터 가족 다양성 관점이 본격적으로 포함되기 시작함. 다양한 가족 포용성 제고 정책 처음으로 본격적으로 도입됨. 한부모 가족 지원체계 강화, 비혼·동거가족에 대한 사회·제도적 차별 개선 및 그 세부과제로 차별금지법 제정을 위한 연구 검토 등의 내용이 포함되었으며, 포용적 가족관 형성이 과제로 포함됨. 또한 한부모가족, 다문화가족, 입양가족 양육 지원 내용이 포함되었음.
- 제3차 기본계획은 다양한 가족 포용의 관점 및 관련 정책이 본격적으로 도입되었다는 의의가 있음. 차별금지법 검토, 포용적 가족관 형성 등 기존 기본계획에서 진일보한 정책들이 돋보임. 다만 학생부부, 신혼부부 등 법률혼 중심의 부부를 위한 결혼 출산 친화 정책은 여전히 유지되었음.

○ 제3차 기본계획 보완판(2016~2020)

- 제3차 계획 보완판은 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성이라는 과제명 하에 적극적으로 가족다양성 포용 관점 및 과제를 포함함. 비혼 출산·양육에 차별을 야기하는 불합리한 제도 정비, 출생통보(등록)제 및 (가칭)보호출산제 도입, 미혼부·모 및 다문화가족을 포용하는 문화 확립 등 과제가 포함되었음. 문화 측면에서 포용적 가족문화 조성이 과제로 포함됨. 처음으로 사실혼 부부까지 난임지원에 포함됨으로써, 법률혼 부부 중심의 지원에서의 확대가 시도됨.
- 제3차 계획 보완판에서는 가족다양성 관점을 출산·아동 중심으로 접근하여 구체적인 과제들을 포함한 것으로 평가됨.

〈표 6-44〉 저출산고령사회기본계획 상 가족다양성 관련 과제 추진 현황

차수	연도	가족 다양성 관련 내용 포함 여부	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006~2010	1.출산양육에 대한 사회적 책임강화 1-3 임신 출산에 대한 지원확대 1-3-2 불임부부지원확대	-‘부부’의 임신 출산을 지원하는 관점
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	~2010	1.결혼·출산·양육에 대한 사회적책임 강화 1-1신혼부부 출발지원 1-1-1 결혼·출산 주연령층 대상 결혼정보 제공 및 지 원제도 도입 1)결혼관련 정보제공 2)결혼준비프로그램 운영 3)현역 및 예비역 장병에 대한 결혼·출산·육아 교육 강화 1-1-2 신혼부부 보금자리 마련 지원 1-2 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담경감 1-2-6 미혼모·미혼부 지원확대 1)미혼모, 미혼부 지원을 위한 지역별 거점기관 운 영 2)기초생활보장 적용기준 완화를 통한 생계지원 3)미혼모자 가족 거주지 지원 1-4 임신·출산에 대한 지원확대 1-4-3 불임부부 지원확대	-결혼 장려, 신혼부부 주택지원 등 결혼을 장려하여 출산율을 높이기 위한 정책 방안 -이후에도 혼인율과 출산율을 이 후에도 지속적으로 급속히 감 소중 -미혼모·미혼부에 대한 지원 확 대가 포함됨. 가족다양성 관점 에서의 접근이라기보다는 미 혼모·미혼부의 자녀양육에 있 어 사회경제적 부담경감을 주 된 목적으로 함. -‘부부’의 임신 출산을 지원하는 관점
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011~2015	2. 결혼·출산·양육부담 경감 2-1 가족형성에 유리한 여건 조성 2-1-1 신혼부부 주거부담 경감 -신혼부부 대상 주택자금지원 확대 -미임대 국민주택 우선지원 2-1-2 결혼장려를 위한 사회적 배려 강화 -유자녀 현역병에게 상근 예비역 편입 혜택부여 -학생부부를 위한 국공립대학·대학원 내 기혼자 기 숙사 확대 -저소득층 중 기혼자에 대하여 장학금 수혜 우선순 위 부여 2-1-3 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 제공 -단계별 종합정보 제공 및 결혼준비 프로그램 운영 -가족생활교육 및 가족상담 서비스 내실화 2-2 임신·출산에 대한 지원 확대 2-2-2 임신·출산 비용 지원 확대 -난임부부에 대한 지원 2-3 자녀양육비용 지원확대 2-3-1 보육·교육비 지원 확대 -다문화가족 자녀 보육·교육비 지원	-여전히 결혼 장려, 신혼부부 주 택지원 등 결혼을 장려하여 출 산율을 높이기 위한 정책 방안 에서 벗어나지 못함 -‘부부’의 임신 출산을 지원하는 관점 -다문화가족 자녀 지원 포함
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016~2020	청년 일자리·주거대책 강화 1-2 신혼부부 등 주거지원 강화 1-2-1 청년·예비부부 주거지원 강화	-법률혼 부부, 결혼·출산 중심의 정책이 유지되는 한계. 다만, 다 양한 가족 포용 개념이 포함되

차수	연도	가족 다양성 관련 내용 포함 여부	평가
		1-2-2 학생부부의 주거여건 개선 1-2-3 신혼부부의 주택마련자금 지원 강화 1-2-4 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭확대 2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임강화 2-1 임신·출산 사회책임시스템 구축 2-1-3 난임부부 종합지원체계 구축 2-1-7 결혼·출산친화적 세제개선 2-2 다양한 가족에 대한 포용성 제고 2-2-1 한부모 가족 지원체계 강화 2-2-2 비혼·동거가족에 대한 사회·제도적 차별 개선 -차별금지법 제정을 통해 비혼·동거가구에 대한 사회 회적 차별금지 및 구제방안 연구·검토 -가족관계등록법 개정·시행('16)으로 미혼모 등의 사생활보호를 통한 사회적 낙인 방지, 요보호 아동 국가후견 기능 강화 2-2-3 포용적 가족관 형성 2-2-4 다문화가족의 안정적 정착을 위한 맞춤형 서 비스 확대 2-2-5 다문화가족 자녀의 건강한 성장 및 글로벌 인 재 육성 2-2-6 입양가족 양육지원 확대	기 시작 -법률혼 부부 중심: 예비부부, 학 생부부, 신혼부부 -청년이 포함되는 변화 -난임지원에 있어서도 “부부”까 지만 포함 -“결혼·출산친화” -다양한 가족에 대한 포용성 제 고 과제가 포함되기 시작 -“비혼·동거가족에 대한 사회· 제도적 차별 개선”이 과제에 포 함되는 변화 -“차별금지법 제정”이 과제로 포 함 -다문화가족 / 자녀 정책 포함
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	함께 돌보고 함께 일하는 사회 1-1 (비용)출산·양육비 부담최소화 1-1-2 안전한 출산 -사실혼 부부까지 난임지원 확대 1-4 (문화)모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 1-4-1 모든 아동이 차별없이 보호받을 수 있는 여건 마련 -(법제개선)비혼 출산·양육에 차별을 야기하는 불 합리한 제도 정비 ·가족의 범위 확장 등 「건강가정기본법」개정 추진 ·비혼가족 자녀 차별 제도 개선 관련 「민법」「가족관 계등록법」 개정 추진 -(자립지원)한부모지원 확대 / 비혼임신출산 등 지 원 강화 / 학생미혼모 지원확대 1-4-2 포용적 가족문화조성 -(다양한 가족포용) 1-5 (기반)2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교 육) 조성 1-5-2 청년·신혼부부 등 생애주기별 맞춤형 주거지 원강화 -(신혼) 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급확대 및 지 원대상확대, 내집마련 기회확대, 주택관련 대출부 담 대폭경감	-‘가족다양성’이라는 용어를 채 택하지는 않았으나 ‘태어난 모 든 아동이 존중받는 포용사회’ 라는 관점으로 반영 -비혼 출산·양육에 차별을 야기 하는 불합리한 제도 정비, 출생 통보(등록)제 및 (가정)보호출 산제 도입 등, 미혼부·모 및 다 문화가족을 포용하는 문화 확 립이 과제로 제시됨

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보
 완판(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·
 고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

□ 제3차 건강가정기본계획[보완계획](2016~2020)과의 관계

○ 제3차 건강가정기본계획[보완계획]은 가족형태의 다양화, 가족에 대한 가치관 변화 등 가족을 둘러싼 사회 환경 변화로 가족정책의 패러다임 전환이 필요하다는 것을 전제로 그 추진 방향을 ‘평등하고 민주적인 가족관계 및 가족문화 재정립’, ‘가족형태의 다양성 인정 및 가족생활지원’, ‘돌봄의 공공성 강화 및 지역사회가 함께하는 돌봄체계 구축’으로 하고 있음.

- 가족다양성과 관련하여서는 가족형태의 다양성 인정 및 가족생활 지원이라는 추진방향 하에 ‘가족형태의 다양성을 인정하고 다양한 가족의 특성을 고려한 맞춤형 자녀양육 등 가족생활 지원’, ‘다양한 가족형태에 대한 법·제도적 차별을 개선하고, 다양한 가족에 대한 사회적 편견 등 인식 개선’을 제시하고 있음.
- 제3차 건강가정기본계획[보완계획]에서 정책 과제에 포함된 가족다양성 관련 과제는 ‘민주적 가족문화 조성’ 및 ‘가족형태별 맞춤형 지원’이 있음.
- 가족다양성의 관점에서 문화적 측면 및 다양한 가족지원을 위한 다양한 정책과제들이 포함되었음.
- 특히 다양한 가족형태에 대한 제도적 차별개선 및 인식개선을 위한 정책개선과제들이 포함되었음. 다만 가족지원에 있어서는 유형별 맞춤형 지원이라는 접근은 또 다른 소외가 발생할 수 있다는 한계가 지적되기도 함.
- 자녀의 성과 본 결정방식 개선, 온라인 출생신고제 확대 등 과제, 임신갈등 여성의 상담 및 예방교육 강화 등의 과제들이 도입됨.

〈표 6-45〉 제3차 건강가정기본계획[보완계획] 보완판 가족다양성 관련 정책과제

- | |
|--|
| 1. 민주적 가족문화조성
1-1. 평등한 가족생활 여건 조성
① 가사노동의 가치화 및 평등한 가사분담 문화 확산
○ 무급 가사노동의 가치화
○ 평등한 가사노동 분담 문화 확산
② 평등한 가족관계의 실질적 보장 강화
○ 부부재산제도의 개선방안 연구
○ 자녀의 성과 본 결정방식 개선
1-2. 민주적인 가족문화 확산
① 민주적 가족관계 기반 조성
○ 민주적이고 평등한 가족관계 강화
○ 어린이집, 유치원, 학교, 기업 등과 연계한 가족문화 개선
○ 성차별적 가족호칭 및 결혼 후 가족문화 개선
○ 민주적 세대관계 조성
② 가정 내 폭력 조기발견 및 예방 강화
○ 가정폭력 예방교육 확대 및 내실화
○ 아동학대 조기발견 및 지원 강화
○ 노인학대 조기발견 및 대응 강화 |
|--|

3. 가족형태별 맞춤형 지원
- 3-1. 다양한 가족에 대한 차별 개선
- ① 불합리한 법·제도적 차별 개선
 - 포용적 가족관 형성을 위한 사회적 공론화 추진
 - 다양한 가족형태에 대한 제도적 차별 개선
 - ② 다양한 가족에 대한 사회적 편견 개선
 - 가족 다양성 관련 대중매체 모니터링 및 홍보
 - 미혼모부 차별 및 인식 개선 캠페인 추진
 - 다문화 수용성 제고를 위한 다문화 이해교육 강화
- 3-2. 모든 아동과 가족에 대한 평등한 지원
- ① (한부모가족) 아이 낳고 키울 수 있는 여건 조성
 - 한부모 가족의 자녀양육 및 자립지원 강화
 - 한부모가족 주거지원 강화
 - ② (다문화가족) 다양한 가족이 어울려 사는 여건 확립
 - 폭력피해 예방 및 대응체계 구축
 - 결혼이민자의 사회·경제활동 참여 확대
 - 자녀의 건강한 성장지원 및 역량 강화
 - ③ (1인 가구) 생애주기를 고려한 맞춤형 정책 지원
 - 생애주기별 1인 가구 생활준비 교육 실시
 - 1인 가구 특성에 맞는 맞춤형 주거지원
 - 독거노인의 돌봄 지원 강화
 - ④ 소외 가족 및 아동에 대한 지원 강화
 - 취약위기가족 조기발견 및 적시 대응체계 마련
 - 출생신고 편의증진을 위한 온라인 출생신고 확대
 - ⑤ 여성의 건강과 모성보호를 위한 상담 및 제도 개선
 - 임신감동 여성의 상담 및 예방교육 강화
 - 인권과 민주시민교육 관점의 성교육 체계 강화
 - 여성의 건강과 모성보호를 위한 제도개선

출처: 관계부처 합동. (2018.8.31.). 제3차 건강가정기본계획[보완계획]-2016~2020-, p. 45, p. 47.

2) 해당 정책 발달에 대한 평가

□ 가족다양성 포용을 위한 법제 기반 마련 추진

- 가족 다양성 현상에 대응하기 위한 가족 범위의 확장, 사실혼·비혼동거 관계의 포용을 위한 연구 및 정책적 논의·모색
 - 가족다양성 포용을 위한 제도적 대응을 위한 연구용역(박복순 외(2019). 가족다양성 포용을 위한 법제도 개선방안 연구. 저출산고령사회위원회; 송효진 외(2019). 다양한 가족 포용을 위한 제도화 기반 마련 연구. 여성가족부)
- 정책과 입법 추진에 있어 가족에 사실혼 부부 포함 동향
 - 건강가정기본법 개정안 발의(20대 국회)
 - 남인순 의원안('18.12 의안번호 17299): “가족”의 정의에 사실혼(事實婚) 포함, 가족의 민주성, 다양성, 차별 금지라는 법안의 기본 취지에 입각하여 현행 제8조(혼인과 출산) 및 제9조(가족해체의 예방)을 삭제하는 등 내용. 20대 국회 임기 만료로 폐기
 - 난임치료를 위한 시술비 지원 대상에 사실혼 관계에 있는 부부 포함('19.10월부터)

□ 비혼 출산·양육에 차별적인 제도 발굴 및 정비

○ 비혼 출산·양육에 차별을 야기하는 불합리한 제도 발굴

- 비혼 출산·양육에 차별적인 제도 발굴을 위한 연구용역(송효진외(2018b). 비혼 가족 자녀에 대한 차별 법제 개선을 위한 연구. 저출산고령사회위원회; 송효진 외(2018a). 혼인의 출산·양육에 대한 차별적 제도 발굴 연구. 여성가족부)

○ 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 발족('19.4.30) 운영

- 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고문 발표(법무부 보도자료, 2020.5.8.). 출생통보제의 신속 도입, 「민법」 제781조의 부성우선주의를 폐지하고, 부모의 협의를 원칙으로 하는 등 자녀의 성·본 결정방법에 관한 「민법」 제781조의 전면 개정 추진, 「민법」 제915조 징계권 삭제 및 「민법」에 차별 금지 명확 규정을 권고함.

○ 비혼 출산·양육에 차별적이고 불합리한 법제 정비(입법) 추진

- (자녀의 성·본 결정 방법 개정 입법 추진) 현행 민법 제781조는 자녀의 성(姓)을 원칙적으로 부(父)의 성(姓)을 따르는 것을 원칙으로 하고, 예외적으로 '혼인신고서' 모의 성을 따르기로 협의한 경우, 부가 외국인인 경우, 부를 알 수 없는 경우 등으로만 모의 성을 따를 수 있게 하여(부성우선주의), 모의 성을 따르는 다양한 가족 자녀에 대한 차별적이며, 불평등함. 또한 비혼 자녀 인지의 경우 부모 협의가 없는 경우 인지한 부(父)의 성(姓)으로 변경되는 것이 원칙(인지시 부성 우선원칙)이어서 불편과 고통을 초래함.
- 이에 자녀 성 결정을 부성우선원칙에서 출생신고서 부모협의원칙으로 전환하고, 친부 등이 자녀를 인지하더라도, 종전 성 사용 원칙을 확립하는 방향으로 법 개정 추진
- 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고(법무부 보도자료, 2020.5.8.)

〈표 6-46〉 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고 - 「민법」 제781조 자녀의 성·본 결정방법 개선 관련 결정 사항

□ (부성우선주의 폐지) 「민법」 제781조제1항의 부성우선주의를 폐지하고, 부모의 협의로 정하는 것을 원칙으로 하는데 의견이 수렴됨
○ 협의의 시점에 대해서는 출생신고서로 하는 방안과 혼인신고서에 정하되 출생신고서에 변경할 수 있도록 하는 방안으로 의견이 나뉘었음
○ 협의 불성립 시 성·본 결정방법에 대해서는 법원이 자녀의 성·본 지정권자를 정하여 그 자의 의사에 따르도록 하자는 의견과 법원이 자녀의 성·본을 직접 정하도록 하자는 의견으로 나뉘었음
□ (인지 시 부성우선원칙 폐지) 혼인의 자녀가 인지된 경우 원칙적으로 부성으로 변경되는 「민법」 제781조제5항을 종전 성을 유지하는 것을 원칙으로 개정하는데 모두 동의하였음
○ 현행 혼인의 자의 인지 뿐만 아니라 파양, 친자관계부존재확인 사건 등 종전의 성을 유지하도록 하는 것이 보다 합리적인 경우까지 확대하는데 모두 동의하였음

자료: 법무부 보도자료. (2020. 5. 8.), 「포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회」 권고문 결의 - 출생·가족·양육에 있어 국민이 공감할 수 있는 제도개선 방안 마련 -, p. 5.

- 20대 국회 발의안: 김상희 의원안('18. 7. 의안번호 14282), 신경민 의원안('18. 12. 의안번호 17555), 김상희 의원안('19. 9. 의안번호22741), 김순례 의원안('19. 10. 의안번호 23437)
 - (혼인중-혼인외의 출생자 구별 폐지) 현행 민법 및 가족관계등록법은 자녀와 관련한 제 규정에서 법률혼에 기반한 강한 친생추정을 전제로 자녀의 신분 내지 지위를 '혼인중의 출생자'와 '혼인외의 출생자'로 구별하여 규정하고, 출생신고서에 구분을 기재하도록 하고 있음.
 - 부모의 혼인 여부에 따라 아동의 지위를 차별적 용어로 구별하고 규정하는 민법상 친자관계 규정 및 출생신고시 혼인외의 출생자 구별 개제를 규정한 가족관계등록법 개선이 추진됨.
 - 20대 국회 발의안: 백혜련 의원안(민법 개정안 '19. 9. 의안번호 22424; 가족관계등록법 개정안 '19.9. 의안번호 22425), 정춘숙 의원안(가족관계등록법개정안 '2020.6 의안번호 1093)
 - 21대 국회 발의안: 정춘숙 의원안(가족관계등록법개정안 '2020.6 의안번호 1093)
- 출생신고제도의 취약성으로 인하여 아동권리보호 사각지대 발생에 대한 문제 인식 및 관련 연구, 제도 도입을 위한 관계부처 협의 및 추진이 시작·진행 중임.
- (출생통보제도) 현행 출생신고제도는 출생 아동의 등록을 출생신고의무자(원칙적으로 부모)에게 출생 후 1개월 이내에 출생신고를 하도록 맡겨두고 있을 뿐, 신고 지연이나 누락이 발생하여도 국가가 현황 파악이나 관리를 할 수 없는 취약성을 가지고 있어 아동권리보호에 공백이 발생하고 있음. 이에 의료기관에서 아동의 출생을 국가기관에 통보하도록 하는 출생통보제도 도입 추진
- 국가인권위원회는 아동학대 예방을 위한 출생신고 제도 개선을 권고('17.11).
 - 저출산고령사회 기본계획 정책로드맵 추진과제 반영('18.12)
 - 정부합동 「포용국가 아동정책」('19. 5. 발표)에 모든 아동에 대해 공적으로 등록되어 보호받을 권리 보장을 위하여 출생통보제의 및 보호출산제 도입이 주요 추진과제로 포함
 - 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고(법무부 보도자료, 2020.5.8.)

〈표 6-47〉 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회 권고-국내 아동을 위한 출생통보제 도입

(출생통보제 도입) 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」의 개정을 통해 국내 의료기관에서 출생한 모든 국내 아동을 누락 없이 국가 기관에 통보하도록 하는 출생통보제의 도입을 추진하는데 모두 동의함

- 출생통보제가 도입이 되면, 신고도 되지 않은 채 유기되거나 학대·사망·방임되는 아동이 현저히 줄어든 것이라 기대됨
- 의료기관 측에 출생통보의무를 부과하되, 출생통보의무 이행으로 인한 업무 부담을 최소화하고, 통보의 정확성을 담보하기 위한 방안을 모색하기로 함
- ※ 출생통보의 구체적 방식에 대하여 관계기관과 협의를 진행하여 구체적인 방안 마련
- 의무 위반에 대한 과태료 부과 등 제도의 실효성 확보를 위한 방안은 추후 입법 단계에서 구체적으로 검토함
- 출생신고의 최고를 받고도 출생신고 의무자가 출생신고를 하지 않을 경우 국가기관이 가족관계등록부에 직권으로 등록하는 방안을 도입하기로 함
- (익명출산제 도입 필요성) 익명출산제*가 함께 도입될 필요성이 있다는 점에 대해 모두 공감함
- * 모(母)가 일정한 상당 등 엄격한 요건하에 자신의 신원을 감춘 채 출산 후 출생등록할 수 있도록 하는 제도로, 「포용국가 아동정책」상 '보호출산제'와 동일한 내용임
- 의료기관에서의 출생을 회피함으로써 인해 발생하는 병원 외 출산 및 아동 유기 문제를 최소화하기 위한 익명출산제의 도입 필요성에 대해서 위원 모두 동의하였음

자료: 법무부 보도자료. (2020. 5. 8.), 「포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회」 권고문 결의 - 출생·가족·양육에 있어 국민이 공감할 수 있는 제도개선 방안 마련 -, pp. 3-4.

- 국회 법안 발의

- 20대 국회 발의안: 함진규 의원안('17.6. 의안번호 7630), 권미혁 의원안('17.8. 의안번호 8435), 신동근 의원안('19.2. 의안번호 18828), 김순례 의원안('19.7. 의안번호 21468)
- 21대 국회 발의안: 신동근 의원안('20.7. 의안번호 2048)

○ (미혼부 자녀 출생신고제도)

- 가족관계등록법상 혼인 외 출생자의 출생신고는, 원칙적으로 "모"가 해야 하고, 모가 신고를 할 수 없을 때에는 동거하는 친족이나 분만에 관여한 의사·조산사 등이 순위에 따라 신고하도록 하고 있음.
- 2015년 법개정 전에는 부의 혼인 외 출생자 신고의무를 규정하고 있지 아니하여, '모의 인적사항'을 기재할 수 없는 경우에는 '후견인 지정 신청, 가족관계등록창설 및 성분 창설, 인지'라는 복잡한 절차를 거쳐야만 부자관계가 확정될 수 있었음.
- 그러나 2015년 개정(일명 '사랑이 법')에 의하여 모의 인적사항(모의 성명, 등록기준지, 주민등록번호)을 알 수 없는 경우에 가정법원의 확인을 받아 친생부가 출생신고를 할 수 있게 되었음.
- 그러나 일선 법원에서 모의 인적사항 중 일부라도 알고 있는 경우 친생확인 신청을 기각하는 등 혼란이 지속되고, 가정법원의 친생확인에 걸리는 기간 및 비용, 절차의 복잡함으로 미혼부 자녀의 출생신고의 어려움이 문제되고, 그 기간 동안 아동이 출생 미등등록 상태로 복지 및 권리보호의 사각지대가 발생
- 미혼부 자녀의 출생신고 관련 법률지원 및 출생 신고 절차 안내 발행 등 지원 서비스 추진(여성가족부)

- 최근 대법원(대법원 2020. 6. 8.자 2020스575 결정)은 아동의 출생등록권을 전제로 출생신고에 필요한 모의 인적사항의 전부 또는 일부를 알 수 없는 경우뿐만 아니라, 모의 소재불명·모가 정당한 사유 없이 출생신고에 필요한 서류 제출에 협조하지 않는 경우, 모가 외국인으로서 자신이 책임질 수 없는 사유로 출생신고에 필요한 서류를 갖추지 못하는 경우 등에도 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제57조제2항에 따라 혼인 외 출생자의 부(父)가 가정법원의 확인을 받아 간이하게 출생신고를 할 수 있도록 해야 한다고 판시함.
- 20대 국회에 이어, 21대 국회에서는 위 대법원 결정의 취지를 해석론만이 아닌 법제화를 통해 그 적용을 명확히 하기 위하여, 부가 혼인 외 자녀에 대하여 모의 성명, 등록기준지, 주민등록번호 중 일부를 알 수 없는 경우에도 친생자출생의 신고를 할 수 있도록 하여 비혼 부의 출생신고를 용이하게 하도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 법률안이 발의되고 있음.
- 21대 국회 발의안: 김미애 의원안(‘20.6. 의안번호 666), 서영교 의원안(‘20.6. 의안번호 894), 백혜련 의원안(‘20.6. 의안번호 978), 남인순 의원안(‘20.7.2. 의안번호 1354)

□ 다양한 가족지원 추진

○ 다양한 가족 지원이 지속적으로 추진됨. 특히 한부모가족 지원이 강화됨.

- 한부모가족 아동 양육비 지원이 확대됨.
 - 지원연령 14세 미만(‘18년)에서 18세 미만(‘19년)으로 확대, 지원금액은 월13만 원(‘18년)에서 월20만 원(‘19년)으로 확대됨.
 - 만24세 이하 청소년한부모의 경우 지원금액이 월18만 원(‘18년) 월35만 원(‘19년)으로 확대
- 양육비 이행확보 강화를 위한 입법 추진
 - 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 개정(‘20.5.20) : 한시적 양육비 긴급지원이 이루어진 경우 양육비 채무자에게 국세 체납처분의 예에 따라 징수 가능(제14조제5항), 한시적 양육비 긴급지원이 이루어진 경우 본인 동의 없이 신용정보·보험정보를 요청 가능(제17조제1항), 양육비 채무자가 감치명령 결정이 있음에도 양육비를 이행하지 않는 경우 지방경찰청장에게 양육비 채무자의 운전면허 정지처분을 요청 가능(제21조의3) 등의 내용으로 법안이 통과됨.
 - 21대 국회 발의안 : 전재수 의원안(‘20.7 의안번호 1966), 전주혜 의원안(‘20.6. 의안번호 980): 이행 확보 강화, 이규민 의원안(‘2020.7 의안번호 1499): 현행법의 “한시적 양육비 긴급지원”을 “양육비 대지급”으로 전면확대 내용으로 계류 중.

○ 임신출산 갈등 상담(가족상담 전화) 사업

- 여성가족부는 한국건강가정진흥원의 주요사업 중 하나로 가족상담전화(1644-6621, 0번)를 통하여 임신출산 갈등상담 서비스³⁷⁾를 제공하고 있음. 임신출산 갈등상담 사업은 예상치 못한 임신, 준비되지 않은 출산으로 위기 갈등상황에 직면하는 여성과 가족들에게 심리정서 상담을 진행하고, 지원사업 정보 및 전문기관 등과 연계서비스를 제공하고 있음.
 - 이용대상은 임신갈등상황에 처한 모든 임신모 등이며, 이용시간은 365일 24시간 상담이 가능하며, 전화상담과 문자상담이 가능함.
 - 상담 내용은 심리정서상담(임신·출산에 따른 위기갈등 상황에 대한 정서적지지 제공), 지원사업 정보제공(임신출산양육 관련 정보제공), 전문서비스기관 연계(전국 145개 임신출산갈등 상담 수행기관의 가족상담사 심층 상담 및 전문기관지원 연계)임.
- (포용적 가족문화) 가족다양성 포용·민주적이고 평등한 가족 문화 관련 정책은 여성가족부의 온·오프라인 홍보를 통하여 추진됨.
- 여성가족부는 다양한 가족에 포용적 문화를 확산하기 위한 홍보·캠페인을 추진함.
 - 「세상 모든 가족 함께」 캠페인 추진. 오프라인 행사 및 온라인 플랫폼을 운영하고 있음.
 - 다양한 가족 포용적 인식 확산을 위한 인식개선 콘텐츠 제작 및 홍보를 추진함.
 - 불평등한 가족문화 개선을 위한 홍보 캠페인이 추진됨.
 - 평등한 자녀양육 문화 확산을 위한 교육
 - 가부장적 가족문화 해소를 위한 홍보 캠페인(가족 내 불평등한 호칭 개선 캠페인 등)이 추진됨.

3) 기존 정책의 한계

- 변화하는 사회와 가족다양성 현상에 대응하지 못하는 협소하고 경직된 법제
- 현행 법령에 있어 가족은 혈연·혼인(법률혼)·입양 중심으로 개념 규정되어 있음. 이와 같은 협소하고 경직된 가족 개념은 가족다양성 포용의 방향에 걸림돌이 되고 있음.
 - 가족의 범위를 규정하고 있는 현행 민법 제779조는 혈연과 법률혼, 입양으로 이루어진 협소한 개념만을 가족으로 인정하고 있음. 민법 제779조는 혈연 및 법률혼 중심의 가족 개념을 법에서 확인하고 있다는 점, 그로 인하여 다양한 가족의 포용이라는 사회의 변화와 정책적 제도적 요구에 부응하지 못하고 오히려 경직된 기준으로 작용한다는 비판과 한계(송효진 외, 2019, p. 67)가 지속적으로 제기되고 있음.

37) 이하 한국건강가정진흥원 홈페이지 주요사업안내. <http://www.kihf.or.kr/lay1/S1T443C444/contents.do>에서 2020. 7. 20. 인출.

- 건강가정기본법에서 가족정책의 대상으로서의 가족을 혼인·혈연·입양 중심으로 규정하고 있음. 이러한 규정은 가족다양성의 증가라는 가족변화의 현상에 가족정책의 기본법으로서 제대로 대응하지 못하는 한계로 작용하고 있음. 20대국회에서는 사실혼 관계를 포함하는 개정안이 발의된 바 있으나, 협소한 범위에서 유형을 추가하는 방식은 현재의 가족다양성 현상 및 개인의 다양성 선택을 존중하여야 하는 시대적 환경 변화에 유연하게 대응하기에는 매우 한계가 있음.
- 이러한 민법과 건강가정기본법 상의 법률혼과 혈연 중심의 경직되고 협소한 가족 개념은 가족 관련 타 법령에서 법률혼과 혈연에 기반한 법적 가족이 아닌 그러나 생활과 돌봄을 함께 하고 있는 다양한 가족들을 배제시킴. 예컨대 가족돌봄 지원 제도에 있어서도 이들은 소외될 수밖에 없음.

〈표 6-48〉 가족 개념 관련 규정(예)

<p>○ 민법 제779조 「민법」제779조(가족의 범위) ①다음의 자는 가족으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매 2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매 <p>②제1항제2호의 경우에는 생계를 같이 하는 경우에 한한다.</p> <p>○ 건강가정기본법 가족 정의 「건강가정기본법」제3조(정의) “가족”이라 함은 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위를 말한다. “가정”이라 함은 가족구성원이 생계 또는 주거를 함께 하는 생활공동체로서 구성원의 일상적인 부양·양육·보호·교육 등이 이루어지는 생활단위를 말한다.</p> <p>○ 가족돌봄지원제도 관련 규정 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제18조의2(배우자 출산휴가) ① 사업주는 근로자가 배우자의 출산을 이유로 휴가(이하 “배우자 출산휴가”라 한다)를 청구하는 경우에 10일의 휴가를 주어야 한다. 이 경우 사용한 휴가기간은 유급으로 한다. (이하 생략)</p> <p>제22조의2(근로자의 가족 돌봄 등을 위한 지원) ① 사업주는 근로자가 부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모(이하 “가족”이라 한다)의 질병, 사고, 노령으로 인하여 그 가족을 돌보기 위한 휴직(이하 “가족돌봄휴직”이라 한다)을 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 대체인력 채용이 불가능한 경우, 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 사업주는 근로자가 가족(조부모 또는 손자녀의 경우 근로자 본인 외에도 직계비속 또는 직계존속이 있는 등 대통령령으로 정하는 경우는 제외한다)의 질병, 사고, 노령 또는 자녀의 양육으로 인하여 긴급하게 그 가족을 돌보기 위한 휴가(이하 “가족돌봄휴가”라 한다)를 신청하는 경우 이를 허용하여야 한다. 다만, 근로자가 청구한 시기에 가족돌봄휴가를 주는 것이 정상적인 사업 운영에 중대한 지장을 초래하는 경우에는 근로자와 협의하여 그 시기를 변경할 수 있다. 〈신설 2019. 8. 27.〉</p> <p>③ 제1항 단서에 따라 사업주가 가족돌봄휴직을 허용하지 아니하는 경우에는 해당 근로자에게 그 사유를 서면으로 통보하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하도록 노력하여야 한다. 〈신설 2012. 2. 1., 2019. 8. 27.〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 업무를 시작하고 마치는 시간 조정 2. 연장근로의 제한 3. 근로시간의 단축, 탄력적 운영 등 근로시간의 조정 4. 그 밖에 사업장 사정에 맞는 지원조치 <p>(이하 생략)</p>
--

자료: 송효진 외. (2019). 다양한 가족 포용을 위한 제도화 기반 마련 연구, p. 51, p. 52, p. 67.

□ 가족다양성의 증가라는 사회의 변화에도 불구하고 현행 법령은 물론 정부의 각종 계획, 사업, 홍보 등은 이러한 가족 변화에 빠르게 대응하지 못하고 있으며, 가족다양성에 대한 감수성 반영도 미진함. 다양한 가족에 차별적인 법령 발굴이 추진(연구용역)되었으나, 법령을 포함한 부의 각종 계획, 사업, 홍보 등에 대한 차별 사례 발굴을 위한 정책 추진은 아직 미진함. 가족 유형에 따른 차별적 제도 및 정책을 지속적으로 발굴하여 개선할 필요가 있음.

□ 자녀의 성별 결정에 있어서의 부성우선의 원칙, 법률혼 중심의 강한 친생추정에 기반한 혼인중의 출생자와 혼인 외의 출생자의 불합리하고 차별적인 구별 문제 등 다양한 가족 자녀들에게 차별적인 제도 개선이 추진되어 개정안 발의까지 이루어졌으나, 20대 국회의 임기 만료로 폐기되었음. 지속과제로서 입법 추진이 필요함.

□ 비혼 출산·양육 중심의 차별 해소를 위해 정책 및 제도 개선을 추진한 부분은 진일보한 것으로 평가되며 지속과제로 추진되어 함. 그러나 혼인율의 감소와 가족가치의 변화에 대응하여 관계의 횡적 측면에서의 혼인제도 이외의 함께 생활하고 함께 돌보는 관계를 지지하고 보호하기 위한 정책적·제도적 준비는 본격적으로 추진되지 못한 한계가 있음.

○ 실질적으로 함께 생활하고 돌보는 관계에 있음에도 법률혼과 혈연에 기반한 가족이 아닌 경우 정책 및 제도에서 배제됨으로써 상호돌봄권이 보장되지 못하고 있음. 가족돌봄지원제도, 돌봄의 연장으로서의 의료·수술 동의와 돌봄의 마지막 단계인 장례 관련 규정에서 배제·차별이 발생하고 있으며 개선이 필요함.

○ 개인화 시대에서 돌봄과 친밀성에 대한 욕구는 청년층에서부터 고령층까지 모든 연령대에서 나타날 수 밖에 없는 현상임(송효진 외, 2019, p. 98). 다양한 공동체를 지향하는 청년세대의 움직임, 인구 고령화와 혼인 감소, 비혼, 1인가구의 증가 현상 그리고 이에 따른 제도 밖의 다양한 돌봄과 친밀성의 욕구는 제도 마련을 통하여 다양한 삶의 선택에 대한 권리보장을 해주어야 할 필요를 증가시키고 있음(송효진 외, 2019, p. 98).

- 그러나 가족다양성의 역동에도 불구하고 혼인제도 이외의 다양한 생활·돌봄공동체의 권리보장을 위한 제도 마련을 위한 입법 논의는 본격적으로 이루어지지 못한 한계가 있음.

□ 현행 출생신고체계 및 정책의 한계

○ 현행 출생신고체계는 아동의 출생등록을 신고의무자(원칙적으로 부모)에게만 맡겨두고 있어 신고의 누락과 지연이 발생할 여지가 있어 아동 인권 보호에 매우 취약함.

○ 유엔아동권리위원회는 우리나라의 출생신고체계의 취약성을 지적하며, 모든 아동의 차별 없는 출생등록을 위한 보편적 출생등록제도를 도입할 것을 권고하고 있음. '보편적 출생등록(universal birth registration)'이란 부모의 법적 지위, 출생 지역, 출생 장소 등의 어떠한

한 요소나 출생여건과 관계없이 한 국가의 관할권 내 모든 아동의 출생을 등록하는 제도임 (김철효 외, 2013, p. 26).

○ 살펴본 바와 같이 의료기관이 국가 또는 공공기관에 아동의 출생사실을 통보하도록 하는 출생통보제도의 도입을 위한 관련 부처 간 협의, 입법 발의 등이 이루어진 것은 매우 의미 있는 정책 추진으로 평가되며, 제도 도입을 위한 정교하고 본격적인 검토 관련부처간의 협조와 입법 추진이 마무리되어야 할 것임.

- 한편 유엔아동권리위원회에서 권고하고 있는 보편적 출생등록을 실현하기 위해서는 국내에서 출생한 외국인 아동 출생사실 통보 관리 체계에 대한 논의가 함께 이루어져야함. 국내에서 출생한 미등록 이주아동을 포함한 모든 아동을 위한 보편적 등록 시스템이 구축될 수 있도록 관리체계, 국적 및 체류자격 등 다각도의 검토가 필요함. 그간의 정책 추진 및 논의에 있어, 이 부분이 함께 논의되고 검토되지 못한 한계가 있음.
- 의료기관에서 아동의 출생 사실을 국가 내지 공공기관에 통보하도록 하는 출생통보제도의 도입 논의에 있어, 의료기관에서의 출산 기피 경우를 우려하여 신뢰출산제 등의 도입 검토 논의는 있으나, 이에 앞서 우선적으로 이루어져야 할 임신 출산 갈등 상황에 놓인 여성을 위한 지원과 보호를 위한 논의는 제대로 이루어지지 않음. 무엇보다도 이 부분에 대한 지원 및 추진체계 강화를 위한 정책 및 예산지원이 강구되어야 함.

○ 미혼부 자녀의 출생신고에 있어 최근 대법원의 판결로 법원의 현행법에 대한 엄격하고 협소한 해석으로 인한 불편은 어느 정도 해소될 것으로 기대하지만, 여전히 명확한 법규정은 필요하며, 입법 추진은 지속되어야함. 그러나 미혼부 자녀의 출생신고의 경우(가족관계등록법 제57조 제2항)를 포함, 의료기관 등 발급의 출생증명서나 분만에 직접 참여한 자 등이 출생사실을 증명하는 서면 등을 첨부할 수 없는 경우(가족관계등록법 제44조의2, 예컨대 혼자서 출산하는 경우 등)등 출생신고에 있어 가정법원 확인이 필요한 경우, 법원의 친생확인 내지는 출생확인 절차를 거치는 동안 출생 아동은 미등록상태에 놓이게 되는 문제가 여전히 있음.

- 가정법원의 확인은 비송절차이기 때문에 일반 소송보다는 상대적으로 단기간이지만, 출생신고까지는 2개월에서 만에 하나 절차가 길어지거나 기각되는 경우 아동의 미등록상태는 더 길어질 수 있음. 출생 후 법원까지 절차를 가져가는 데에도 개인에 따라 다를 수 있으나 수개월 이상 소요될 수 있음.
- 즉, 현행 법제 하에서 가정법원의 확인을 거쳐 출생신고를 하게 되는 경우 절차상 필연적으로 법정 출생신고 기한인 1개월을 초과하게 되어, 출생 아동의 미등록 상태에 놓이게 되며, 이 경우 사회복지관리번호를 부여받아 최소한의 의료 서비스 등은 받을 수 있지만 기본적으로 복지와 권리보장의 공백이 발생함. 제도 개선과 아동보호와 복지 전달을 위한 정책적 보완이 필요함.

- 혼인중의 출생자와 혼인외의 출생자의 불합리하고 차별적인 구별은 법률혼 중심의 강한 친생 추정에 기반한 것으로써 친자관계를 규정하는 민법이 법률혼으로 맺어진 이른바 정상가족의 자녀를 원칙으로, 그렇지 않은 자녀를 예외적인 경우로 설정하고 있는 한계를 보여주는 것임. 한편으로 민법의 친자관계 규정들, 특히 친권의 내용은 여전히 위계적이고, 부모의 책임보다는 권리의 측면에서 접근하고 있는 요소들이 많이 남아 있어 민주적이고 평등한 가족관계 및 아동의 복리의 관점에서 근본적인 패러다임의 전환이 필요함.
- 한부모가족 자녀 지원이 강화되는 등의 정책발달은 있었으나, 가족 지원 제도와 정책에 있어 가족 유형별 접근, 법률혼 부부와 혈연 중심의 부모자녀 관계에 기반한 법제의 한계 등으로 여전히 지원의 사각지대가 발생하는 한계가 있음. 예컨대 돌봄과 양육에 있어 사실상 가족의 기능을 하고 있는 위탁가정의 경우 양육에 있어 수반되는 동의권, 대리권 등 친권을 행사하지 못하여 양육에 어려움을 겪으며, 가족 정책, 가족지원의 대상에도 포함되지 않음. 청소년이 자녀를 출산하여 부모가 되었으나 원가족으로부터 지원을 받지 못하여 출산 양육에 어려움을 겪는 경우 이들이 결혼을 했거나 커플인 경우 청소년한부모가 아니어서 한부모가족지원을 받을 수도 없으며 청소년지원정책에 있어서는 자녀양육 관련 지원 근거는 없어서, 지원 근거가 없는 한계가 있음.

다. 정책 추진 기본방향

- 우리사회의 가족변화에 따라 가족다양성이 증가하고 있음에도 불구하고 법률혼과 혈연 중심의 현재 가족 관련 법제는 개인의 다양한 삶과 관계에 대한 선택에 불편과 차별을 가져오고 있음. 다양한 가족에 대한 차별을 해소하고 정책의 유연하고 확장적인 대응이 가능하도록, 가족다양성 포용을 위한 기반을 마련하여야 함.
- 우리사회의 가족 가치의 변화와 개인화 현상에 따라 기존의 혼인 제도에 대한 유인은 떨어지고 있으며, 제도 밖에서 다양한 관계 형성을 통하여 함께 생활하고 돌봄을 나누고자 하는 움직임은 증가하고 있음. 생활과 돌봄을 함께 하고자 하는 공동체의 상호돌봄권을 보장하고, 가족 구성의 권리를 보장하기 위하여 제도화의 방향을 검토하여야 함.
- 출생한 모든 아동이 부모의 혼인여부, 국적 등 가족 유형에 따른 차별 없이 존중받으며 양육될 수 있는 사회적 제도적 환경이 조성되어야 함. 보편적 출생등록제도를 도입하여 출생한 모든 아동이 등록 되고 권리가 보장되어야 하며, 보호의 사각지대가 해소되어야 함. 임신출산단계에서부터 어려움과 갈등을 겪는 경우 지원과 보호가 강화되어야 함. 아동이 차별없이 존중받고 양육될 수 있도록 친자관계법이 정비되어야 하며, 가족유형에 따른 불평등 없이 양육될 수 있

도록 가족지원이 강화되어야 함.

- 제도적 개선이나 지원 뿐 아니라 우리 사회에서 평등하고 포용적인 가족 문화가 조성 확산될 수 있도록 가족다양성 감수성을 제고할 수 있는 정책을 추진하고, 불평등한 가족문화를 개선하여야함.

라. 과제제안

6-1. 가족다양성 포용을 위한 기반 마련

6-1-1. 가족다양성 포용을 위한 가족 개념 정비

□ 민법 제779조 가족의 범위 개정

- 법률혼과 혈연중심의 가족범위를 규정하고 있는 민법 제779조는 삭제하는 방향으로 개정 추진

- 민법에 가족개념을 규정한다고 하더라도 현실적으로 존재하는 가족의 개념과는 다를 수밖에 없다는 점(조경애, 2019, p. 55), 그러한 다양한 가족을 법 규정에 담아내는 것은 입법 기술상 쉽지 않다는 점”(조경애, 2019, p. 55), 개별 특별법에서 각 제도의 취지에 맞는 가족 범위 규정을 두면 되므로 구태여 민법에 기준 규정을 둘 필요가 없다는 점(조경애, 2019, p. 55), 현행 민법의 협소한 가족 범위 규정은 변화하는 가족을 반영하지 못하며 사회가 변화함에 따라 그 괴리가 커질 수밖에 없다는 점, 현행 규정은 혼인, 혈연 등으로 맺어지지 않은 가족에 대한 차별 법제라는 비난을 벗어나기 어렵고 현실 가족 모습에 부합하기 어렵다는 점(조경애, 2019, p. 55)에서 규정 삭제 방향으로 개정 추진

□ 건강가정기본법 가족 정의 규정 정비

- 가족다양성의 변화를 반영하여 혈연과 법률혼, 입양을 중심으로 한 가족만을 대상으로 하고 있는 현행 건강가정기본법 정비

- 현행 건강가정기본법상의 협소한 가족 정의를 삭제 또는 가족의 다양성과 유연성을 포용할 수 있는 방향으로 개정(송효진 외, 2019, p. 99) 추진

6-1-2. 가족다양성 포용을 위한 제도상 차별 해소

□ 가족유형 차별 평가 및 모니터링 사업 추진

- 법령, 계획, 사업, 정부홍보사업에 대해 가족 유형에 따른 고정관념, 가족유형에 따른 특성을 지표로 차별평가 및 모니터링 사업(김은지, 김소영, 최진희, 2017, p. 63) 추진
- 가족유형에 차별 평가 및 모니터링의 대상은 ‘법령, 계획, 사업, 정부홍보사업’임. 법령을 중심으로 하되, 가족 유형에 따른 차별, 특히 아동에 대한 차별은 학교 교육이나 공공기관 이용 등 일상생활에서 다수 발생하게 되므로, 학교나 공공기관에서의 행정절차나 교과서의 교재, 미디어 또한 중요한 차별평가 대상이 될 수 있을 것임(김은지, 김소영, 최진희, 2017, p. 63).
 - 가족유형에 차별 평가 및 모니터링에 있어 지표 기준으로는 다음과 같은 기준이 예로 제시될 수 있을 것임(김은지, 김소영, 최진희, 2017, p. 62).

〈표 6-49〉 가족유형에 차별 평가 및 모니터링에 있어 지표 기준(예)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> · 부 또는 모의 혼인 여부(기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼)에 따른 아동 차별 · 부 또는 모의 국적 · 부 또는 모와의 친생관계에 따른 아동 차별 |
|---|

자료: 김은지, 김소영, 최진희. (2017). 다양한 가족에 대한 지원정책 개발, p. 62.

□ 차별 법령 개선

- 법률혼·혈연 중심의 협소한 가족을 전제로 한 차별적인 개별 법령들에 대한 개선 지속 추진
- 부모의 혼인 여부 등에 따라 아동에 차별적인 효과를 가져오는 법령에 대한 개선, 예컨대 부성(父姓) 우선의 원칙을 채택하여 모(母)의 성을 사용하는 다양한 가족 자녀들에게 차별적 인식을 강화하는 민법 규정(민법 제781조)은 부성 우선주의를 폐지하고 출생신고시 부모가 협의하여 부 또는 모의 성으로 정할 수 있도록, 또한 인지 시 아동의 성(姓)이 변경되는 것이 원칙이 아닌 종전 성(姓)을 유지하는 것을 원칙으로 하는 방향으로 개정
 - 법률혼 중심의 제도들로 인하여 차별·배제되는 사실혼·비혼 관계의 보호 및 차별 해소를 위한 법령 개선 추진

□ 가족 형태 및 상황에 대한 불필요한 정보 요구 관행 개선 및 법제화

- 가족 형태 및 상황에 대한 불필요하고 과도한 정보를 요구하는 관행을 개선하여 다양한 가족에 대한 차별 및 사생활 침해 방지 필요
- 고용, 교육, 공공/행정기관 이용 등 각 부문에서 각종 증명서(가족관계증명서, 주민등록표등·초본 등)의 발급·제출 및 서식 기재 제출의 경우 목적과 관련 없는 과도한 정보를 요구할 수 없도록 법제 및 지침 마련

※ 예컨대, 광역시도 교육청 및 지원청에서 전학 및 재취학업무 관련 지침 및 중·고등학교 배정

등 관련 업무 계획에 있어 전가족미등록사유서 등에 개인의 민감한 사생활 및 편부모, '이혼', '사별', '별거' 등의 사유를 기재토록 한 사례(송호진·김영란, 2018a, pp. 78-83) 등 차별 및 침해 사례가 지속적으로 발생하고 있음. 이에 국가인권위원회(2020. 7. 30.)는 학교전학업무 처리시 해당 학생의 주민등록등본에 이전 가족이 등재되지 않은 경우 학부모와 학생에게 이혼, 별거 등 구체적 사유를 기재하고 증빙서류를 일괄제출하도록 하는 것은 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해할 우려가 있다고 판단, 제도 보완 의견을 표명한 바 있음.

□ 다양한 가족의 삶이 차별받지 않도록 차별금지 법제 마련

○ 다양한 가족의 삶이 존중받고 차별받지 않도록 차별금지 및 예방조치, 차별의 구제를 보장하는 포괄적 차별금지 법제 마련을 위한 입법 지원

- 차별금지사유에 혼인여부, 임신·출산, 가족형태 등에 따른 차별을 명문화
- 국가인권위원회는 국가인권위원회가 제시하는 「평등 및 차별금지에 관한 법률」(“평등법”) 시안을 참조하여 조속히 입법을 추진할 필요가 있다는 의견을 국회에 표명한 바 있음(국가인권위원회, 2020. 6. 30., p. 1). 조속한 법 제정을 위한 입법 지원 추진

6-2. 생활·돌봄공동체 제도화

6-2-1. 생활·돌봄공동체 보호와 권리보장

□ 생활·돌봄공동체의 상호돌봄권 보장

○ 생활·돌봄 공동체의 상호돌봄권 보장을 위해 가족돌봄지원제도, 돌봄의 연장으로서의 의료·수술 동의와 돌봄의 마지막 단계인 장례 관련 규정에서 배제·차별이 발생하지 않도록 제도 개선

- 남녀고용평등법 상 법률혼 배우자로 한정되는 배우자출산 휴가 규정은 법률혼 관계 뿐 아니라 파트너 등 출산으로 인하여 돌봄이 필요한 경우 이용할 수 있도록 개선, 혈연 및 법률혼 중심의 법률상 가족(부모, 배우자, 자녀 또는 배우자의 부모)으로 한정된 가족돌봄지원제도(가족돌봄 휴가, 휴직 등) 등은 돌봄이 필요한 가족 또는 동거인으로 확대
- 법률혼·혈연 중심의 가족을 우선으로 규정하고 작동되고 있는 의료·수술 동의 관련 규정 및 장사법의 연고자 정의 규정 등 무연고 장례 관련 제 규정은 ‘본인이 지정한 자’ 등을 추가하는 방향으로 개선하여 가족다양성에 유연하게 대응할 수 있도록 개정

□ 생활·돌봄공동체 권리보장 방안 검토

○ 혼인율의 감소와 1인 가구의 증가 등 사회의 변화에 대응하여, 혼인제도가 아닌 다양한 방식의 관계 맺음을 통하여 함께 생활하고 돌보는 삶의 선택지가 가능하도록 권리보장을 위한

입법 검토

- 혼인제도가 아닌 다양한 생활·돌봄공동체의 권리보장을 위한 제도 마련은, 서로 돌보는 친밀한 관계를 형성하여 가족을 구성하고자 하는 사람들의 가족구성권을 보장하고, 가족구성원으로서의 최소한의 권리관계를 제도적으로 보장한다는 것에 의의가 있음(송효진 외, 2019: 98). 이는 개별 법령에서의 차별요소를 제거하는 개선과제만으로는 충분히 보호하기 어려운 권리보장의 기본이 되는 법익을 보호하는 것임(송효진 외, 2019, p. 98).

6-2-2. 생활·돌봄공동체를 위한 정책 지원

□ 생활·돌봄공동체를 위한 주거 지원

- 다양한 생활·돌봄공동체 등 관계 형성에 따른 생활이 가능하도록 유연한 주거 지원 정책 추진
 - 법률혼 부부 아니면 청년 1인 가구 식의 획일적인 접근이 아닌 가족다양성을 반영한 주거 지원 정책 검토 및 추진

□ 생활·돌봄공동체 관련 청년협동조합 등 활동 지원

- 다양한 삶의 방식과 관계를 실현하기 위한 생활·돌봄공동체 관련 청년 활동한 지원
 - 각자의 필요에 따른 공동체 주택, 협동조합, 커뮤니티 등을 청년 주체가 설계하고 운영할 수 있도록 지원(홍혜은, 2020, p. 1) 추진

6-3. 모든 출생 아동에 대한 존중

6-3-1. 모든 아동의 출생이 존중받고 보호될 수 있는 기반 마련

□ 보편적 출생등록제도 도입

- 출생한 모든 아동이 차별 없이 신속하게 등록되어 인권과 복리가 보장되는 보편적 출생등록 제도 도입
 - 보편적 출생등록의 실현을 위해 출생 의료기관에서 아동의 출생사실을 국가에 통보하도록 하는 출생통보제도 마련

□ 출생신고시 가정법원의 확인을 거쳐야 하는 아동에 대한 제도 및 지원 사각지대 해소

- 미혼부의 자녀 출생신고 등 가정법원의 확인을 거쳐 출생신고를 하는 경우, 아동의 신속한 출생신고에 장애가 되지 않도록 제도와 운영 개선

- 출생신고 시 가정법원의 확인을 거쳐야 하는 경우(미혼부 자녀의 출생신고, 의료기관 등의 출생증명서나 분만에 관여한 자의 증명을 받을 수 없는 의료기관 밖 자택 출산의 경우 등), 출생신고 기간의 지연 및 절차의 불편에 따른 출생아동의 인권 및 복지 사각지대가 발생
- 이러한 경우에 있어 출생신고 절차에 있어 제도 개선 및 비용의 불편 사항 및 출생아동에 대한 복지전달체계의 사각지대 해소 및 보완 방안 마련

□ 임신·출산에 대한 지원 및 상담, 추진체계 강화

- 임신·출산에 대한 지원 및 상담을 위한 법적 근거 및 추진체계 강화.
 - 미혼모, 청소년 미혼모, 청소년 부모 등 임신·출산 관련 지원 및 상담이 필요한 경우 의료, 가족지원 서비스 연계 등 실효성 및 전화/온라인/오프라인 접근성 제고를 위한 지원·상담 추진체계 강화

6-3-2. 모든 아동이 차별 없이 존중받으며 양육될 수 있는 제도적 기반 마련

□ 아동 존중 및 차별해소를 위한 친자관계법, 친생추정제도 개선

- 친자관계법의 패러다임은 ‘가족다양성 인정’, ‘아동 복리’의 관점에서 변화와 정비 추진(이은정, 2020, p. 5 참조)
 - 친생추정, 친권 등 부모와 자녀의 관계를 규정하고 있는 현행 민법 규정들은, 출생 아동을 부모의 법률혼 여부에 기하여 혼인중의 출생자와 혼인외의 출생자로 구별하여 제도를 운용하고 있으며, 친권 관련 규정은 여전히 권위적이고 위계적인 전근대적 요소가 강함.
 - 이러한 친자관계법 체계는 가족다양성을 포용하고자 하는 사회변화 및 우리 사회에서 요구되는 아동 복리의 관념에 뒤떨어지므로, 아동 존중 및 차별해소를 위한 친자관계법, 친생추정제도 개선

□ 아동 양육에 있어 가족 유형에 따른 불평등 해소를 위한 가족지원 강화

- 다양한 가족의 양육지원 강화를 위하여 미혼모·부 등 한부모가족, 위탁가정 등 가족지원 정책을 추진 강화
 - 가족 형태별 가족서비스를 통합적으로 제공하기 위한 가족서비스 체계 강화
 - (미혼모·부 등 한부모가족) 교육·구직 중인 한부모 돌봄지원 강화, 양육비 대지급제 도입 검토, 양육비이행확보 강화, 청소년 한부모 통합사례 관리 등 정책 추진·검토
 - (위탁가정 등) 아동 보호를 위한 위탁가정의 아동 양육 관련 제도상의 어려움 해소 및 지원 강화를 위한 정책 및 제도 보완 추진

- (다문화가족) 다문화가족의 안정적 정착 및 사회참여 확대, 인식 제고 등 정책 강화

6-4. 평등하고 포용적인 가족문화 확산

6-4-1. 가족다양성 포용 문화 확산

□ 가족다양성 감수성 제고를 위한 문화콘텐츠 개발 지원

- 우리 사회의 가족다양성에 대한 이해와 포용을 위한 문화적 접근 방안으로서 가족다양성 감수성을 제고하기 위한 문화콘텐츠 개발에 대한 지원

□ 가족다양성 감수성 교육, 홍보

- 관공서, 기업, 학교 등 공무원, 교사, 국민을 대상으로 한 가족다양성 감수성 제고를 위한 교육체계 구축 및 포용적 가족문화 조성 확산을 위한 캠페인 등 홍보 추진

6-4-2. 불평등한 가족 문화 개선

□ 평등하고 민주적인 자녀 양육 문화 확산을 위한 교육, 프로그램

- 위계적인 부모자녀 관계가 아닌 평등하고 민주적인 자녀 양육 문화 확산을 위한 교육 및 프로그램 추진

□ 가부장적 가족문화 해소를 위한 홍보 캠페인

- 가부장적이고 불평등한 가족문화 해소를 위한 홍보·캠페인 추진

7. 생애 전반 성·재생산권 보장

가. 환경진단

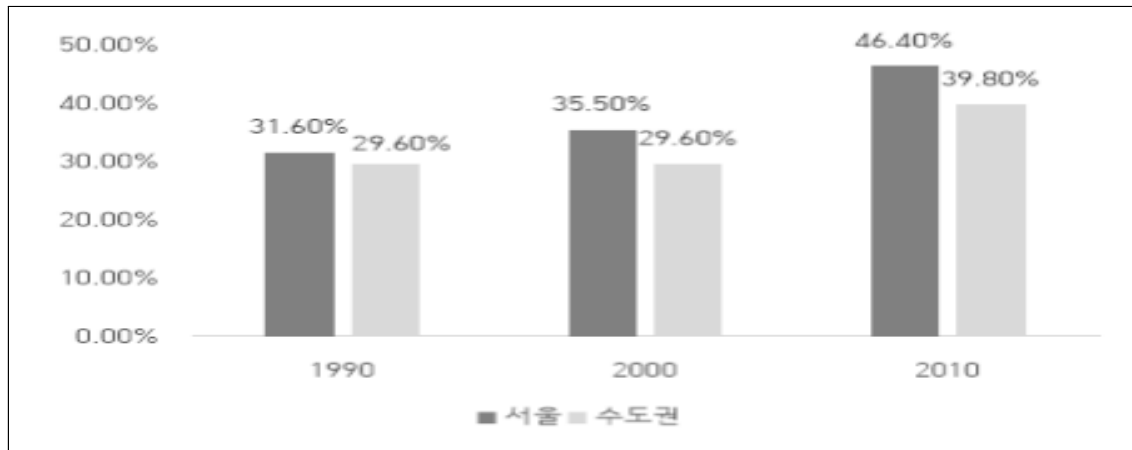
□ 결혼과 출산에 대한 태도와 생애 기획 변화

- 전국출산력 및 가족보건복지실태조사 결과 (2018)에 의하면 자녀의 필요성에 대한 태도는 빠르게 감소하고 있음. 미혼 남녀(20세-44세)의 자녀 필요성에 대한 태도를 보면 2015년 미혼 여성의 경우 자녀는 꼭 있어야 한다는 응답이 28.4%, 있는 것이 없는 것보다 나을 것이라는 응답이 40.0%, 없어도 무관함이 29.5%, 모르겠음이 2.2%로 나타났음. 이 수치는 2018년도 조사 결과를 보면 자녀가 꼭 있어야 한다는 응답은 19.5%로 감소하였으며, 있는

것이 없는 것보다 나을 것이라는 응답도 28.8%로 감소하였음. 그리고 없어도 무관하다는 응답이 48.8%로 증가하였음을 볼 수 있음. 미혼 남성의 경우에도 2015년에 비해 2018년도 조사 결과에서 자녀의 필요성에 대한 태도가 악화되었음을 확인할 수 있음. 이는 전반적으로 모든 가임기 연령에 속하는 개인들이 자신의 생애 기획에 있어서 임신과 출산을 필수적인 것으로 여기지 않는 태도가 큰 폭으로 늘어 가고 있음을 보여줌.

- 이러한 결혼과 출산에 대한 태도의 변화는 실질적으로 비혼가구 및 1인가구 증가로 가시적으로 드러나고 있는 추세임. [그림 6-52]에서 볼 수 있듯이 20세에서 49세 연령층을 대상으로 보았을 때 서울의 비혼 비율은 1990년에 31.6%였으나 이 숫자는 2000년에 35.5%로 증가하였으며, 2010년에는 39.8%로 증가함. 수도권의 경우도 1990년 비혼비율은 29.6%이고 2000년도에도 29.6%로 나타났지만 2010년의 경우 46.4%로 크게 증가함. 임신·출산 연령이라고 여겨지는 20세에서 49세 사이의 연령층 인구 가운데 서울의 경우 거의 절반이 비혼 상태에 머물고 있으며, 수도권은 40% 정도가 비혼 상태에 있음을 알 수 있음. 결혼과 임신·출산이 밀접한 영향이 있는 한국 사회에서 비혼 인구의 증가는 곧 자신의 생애 기획에서 임신·출산을 계획하지 않고 있거나, 실제로 경험하지 않는 인구가 급속도로 증가했음을 보여줌.

[그림 6-52] 20세-49세 서울과 수도권의 비혼 비율



자료: 서울연구데이터서비스. <http://data.si.re.kr/node/125>에서 2020. 7. 19. 인출.

- 결혼과 출산에 대한 사회적 태도가 변화함에 따라 많은 개인의 전 생애에서 성·재생산과 관련된 영역은 임신·출산으로 대표되지 않게 됨. 임신·출산을 경험하더라도 <표 6-50>, <표 6-51>에서 볼 수 있듯이 평균 초혼 연령 증가와 초산 연령 증가 그리고 첫 성경험 연령의 감소 추세 (첫 성경험 시작 연령은 2005년 13.6세에서 2016년 13.1세로 감소)는 임신·출산과 직접적인 관련이 없으나 개인의 건강권으로서 보장되어야 하는 성·재생산 건강의 영역이

개인의 전생애에서 더욱 길어지고 있음을 의미함. 이처럼 비혼 인구의 증가, 만혼, 초산 연령의 증가는 저출산의 원인이기도 하지만 동시에 이는 복합적인 사회변화의 결과로서 접근되어야 함. 비혼과 만혼을 극복해야만 하는 사회문제가 아니라 사회변화의 한 현상으로서 수용되어야 하며, 이러한 변화한 사회 속에서 개인의 성·재생산 건강을 보장하기 위해서는 임신·출산 지원을 넘어선 통합적인 보장이 필요함.

〈표 6-50〉 전국 성별 평균 초혼 연령

(단위: 세)

구분	여성	남성
2000	26.49	29.28
2001	26.78	29.55
2002	27.01	29.77
2003	27.27	30.14
2004	27.52	30.53
2005	27.72	30.87
2006	27.79	30.96
2007	28.09	31.11
2008	28.32	31.38
2009	28.71	31.61
2010	28.91	31.84
2011	29.14	31.90
2012	29.41	32.13
2013	29.59	32.21
2014	29.81	32.42
2015	29.96	32.57
2016	30.11	32.79
2017	30.24	32.94
2018	30.40	33.15
2019	30.59	33.37

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털. 전국 성별 평균 초혼 연령. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

〈표 6-51〉 전국 모의 평균 초혼 연령

(단위: 세)

구분	첫째아	모의 평균 출산 연령
2000	27.69	29.03
2001	27.99	29.27
2002	28.29	29.50
2003	28.58	29.73
2004	28.84	29.99
2005	29.09	30.23
2006	29.28	30.44
2007	29.43	30.59
2008	29.61	30.79
2009	29.85	30.97
2010	30.10	31.26
2011	30.25	31.44
2012	30.50	31.62
2013	30.73	31.84
2014	30.97	32.04
2015	31.20	32.23
2016	31.37	32.40
2017	31.62	32.60
2018	31.89	32.80

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 전국 모의 평균 초혼 연령, <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

□ 결혼·출산 지원 정책과 수요자 요구의 불일치

- 기존의 성·재생산 건강에 대한 지원은 모자보건사업의 틀 안에서 이루어졌기 때문에 임신·출산이라는 특정 시기에만 집중되어온 경향이 있음. 이는 임신·출산의 계획이 없는 개인들의 성·재생산 건강을 보장하지 못하는 한계가 분명함. 또한 비혼과 만혼 및 자녀 출산의 계획이 없는 개인들의 증가를 극복해야 할 문제로 전제하고, 출생아의 숫자를 늘리기 위한 직접적인 임신·출산을 지원하기 위해서 만들어진 여러 정책들은 잠재적 정책의 수혜자로 상정되는 청년세대들에게 오히려 반감의 대상이 되어온 경향이 있음.
- 저출산 시기의 임신·출산을 장려하기 위한 지원 정책들은 긍정적인 효과보다는 여성의 몸을 인구 증가의 도구로 사용한다는 비판들을 받고 있음(2016년도 행안부의 가임기여성지도 작성에서부터 2020년 국토부의 가임기 여성의 나이 기준 신혼부부 정의 등). 이처럼 임신·출산과 관련된 정책들에 대해 부정적인 인식이 나타나게 되는 것은 특히 청년 세대의 경우 결혼과 출산에 대한 본인의 의지나 계획과 현 사회 저출산 정책의 방향이 맞지 않는다고 느끼는 비율이 크게 나타나기 때문임. 〈표 6-52〉에서 볼 수 있듯이 임신·출산과 관련된 정책의 직접적인 대상이자 수혜자인 여성들의 경우 ‘임신과 출산’에 대한 지원과 함께 ‘안전한 피임

및 임신중단' 지원에 대한 동의도가 매우 높은 것으로 나타남. 특히 '임신/출산 장려'에 대해서는 '전혀 필요하지 않다'는 응답이 '피임/임신중단지원'과 비교하여 두배 가량 높으며, '피임/임신중단지원'의 경우 '임신/출산장려'보다 '매우 필요하다'는 응답이 더 높게 나타남. 이는 임신·출산과 관련된 지원이 기존의 장려 정책에만 집중되고, 피임 및 임신중단과 관련된 영역에 대한 지원이 이루어지지 않을 경우 정책불균형으로 인지될 가능성이 높음.

〈표 6-52〉 아이를 낳고 키우는 것과 관련된 정책의 필요성

(n=3,049)

구분	전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	보통이다	필요하다	매우 필요하다
임신/출산 장려	4.2	6.9	25.8	41.1	22.0
피임/임신 중단지원	2.3	4.5	28.3	38.4	26.6

자료: 김은지 외. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석.

- 또한 이러한 출산장려 정책에 대한 거부감은 우리 사회의 모성에 대한 이데올로기와 규범적 인식과 결합 되어 더욱 강화되는 것으로 볼 수 있음. 출산장려 정책이 임신과 출산을 통해서 가족을 구성하고자 하는 개인의 선택을 지원하는 것으로 여겨지는 것이 아니라, 임신과 출산을 강요하는 것처럼 수용되는 것은 이제까지 한국 사회에서 임신과 출산이 개인의 선택이 아닌 문화적 규범으로 존재해온 것과 무관하지 않음. 〈표 6-53〉, 〈표 6-54〉에서 나타나듯이 전반적으로 성별이나 연령과 관련 없이 개인들은 스스로가 결혼하면 아이를 가져야 한다는 생각보다 훨씬 더 우리 사회가 결혼과 출산에 대한 사회문화적 압력을 행사하고 있는 것으로 생각하고 있는 것으로 드러남. 이러한 차이는 20대의 경우 더 크게 나타남. 20대 이하의 경우 결혼하면 아이를 가져야 한다고 생각하는 비율이 37.9%인 반면, 이들이 느끼기에 우리사회는 결혼을 하면 아이를 가져야 한다고 생각하는 질문에는 84.3%가 그렇다고 응답하였다. 이는 나이가 젊을수록 현재 우리 사회의 규범과 개인의 삶의 기획이 맞지 않는다고 느끼는 비율이 높음을 추정해볼 수 있음.

〈표 6-53〉 나는 결혼하면 아이를 가져야 한다고 생각한다

(단위: (명), %)

구분	전체	부정			긍정		
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	합계	약간 그렇다	매우 그렇다	합계
전체	(1840)	13.9	24.3	38.1	39.3	22.6	61.9
성별							
여성	(902)	17.7	27.4	45.1	38.7	16.2	54.9
남성	(938)	10.2	21.2	31.4	39.8	28.8	68.6
연령							
20대 이하	(388)	28.0	34.1	62.1	26.1	11.8	37.9
30대	(380)	19.6	24.1	43.6	41.5	14.9	56.4
40대	(444)	9.9	24.4	34.4	45.3	20.3	65.6
50대 이상	(628)	4.4	18.1	22.6	41.7	35.7	77.4

자료: 김동식 외. (2018). 여성의 성·재생산 건강 및 권리보장을 위한 정책방향과 과제.

〈표 6-54〉 우리사회는 결혼하면 아이를 가져야 한다고 생각한다

(단위: (명), %)

구분	전체	부정			긍정		
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	합계	약간 그렇다	매우 그렇다	합계
전체	(1840)	3.2	9.7	12.9	41.8	45.3	87.1
성별							
여성	(902)	3.2	8.2	11.4	35.2	53.3	88.6
남성	(938)	3.2	11.1	14.3	48.1	37.6	85.7
연령							
20대 이하	(388)	5.3	10.4	15.7	40.4	43.9	84.3
30대	(380)	3.8	8.6	12.4	37.7	49.8	87.6
40대	(444)	1.7	9.1	10.8	42.8	46.4	89.2
50대 이상	(628)	2.6	10.3	12.9	44.3	42.8	87.1

자료: 김동식 외. (2018). 여성의 성·재생산 건강 및 권리보장을 위한 정책방향과 과제.

○ 또한 저출산 정책과 같은 인구 계획에 있어서 가장 중요한 것은 임신과 출산을 실질적으로 수행하는 여성의 자율성임에도 불구하고, 한국 사회에서 임신에 대한 여성의 결정권은 보장 받지 못하고 있는 것으로 나타남. 〈표 6-55〉, 〈표 6-56〉에서 보여지듯이 개인들은 여성의 선택에 따라 임신을 할지 말지 결정할 수 있다고 생각하는 비율이 78.2%임에도 불구하고, 우리사회가 여성의 선택에 따라 임신을 할지 말지 결정할 수 있다고 생각하는 비율은 38.3% 밖에 되지 않는 것으로 응답함. 이러한 격차는 20대의 경우 더욱 크게 나타남. 20대 이하의 경우 임신은 여성의 선택이라고 생각하는 비율이 90.8%에 이르렀지만, 여성들이 느끼기에 한국 사회가 임신을 여성의 선택으로 생각한다는 질문에 부정적인 응답은 69.7%로 가장 높게 나타남. 이는 한국 사회는 임신과 출산 영역에 있어서 여성의 자율성이 보장되지 못하고 있다고 여성들이 가장 민감하게 느끼고 있음을 보여줌. 이러한 상황에서 개인이 외부의 압력 없이 자유롭게 아이를 낳을 것인지 말 것인지, 몇 명을 낳을 것인지, 언제 낳을 것

인지를 결정할 수 있는 재생산권을 우선 보장될 수 있는 방향으로 저출산 정책이 만들어져야 하며 그렇지 않은 경우 임신·출산 지원 정책들은 본래의 취지와 상관없이 재생산 강압(reproductive cohesion)으로 수용될 가능성이 높은 상황임.

〈표 6-55〉 나는 여성의 선택에 따라 임신을 할지 말지를 결정할 수 있다고 생각한다

(단위: (명), %)

구분	전체	부정			긍정		
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	합계	약간 그렇다	매우 그렇다	합계
전체	(1840)	3.8	18.0	21.8	49.4	28.9	78.2
성별							
여성	(902)	3.6	16.7	20.3	43.2	36.5	79.7
남성	(938)	4.0	19.3	23.3	55.3	21.5	76.7
연령							
20대 이하	(388)	2.1	7.1	9.2	41.2	49.6	90.8
30대	(380)	3.2	13.7	16.9	48.6	34.5	83.1
40대	(444)	2.6	18.1	20.7	54.1	25.2	79.3
50대 이상	(628)	6.0	27.3	33.3	51.5	15.2	66.7

자료: 김동식 외. (2018). 여성의 성·재생산 건강 및 권리보장을 위한 정책방향과 과제.

〈표 6-56〉 우리 사회는 여성의 선택에 따라 임신을 할지 말지를 결정할 수 있다고 생각한다

(단위: (명), %)

구분	전체	부정			긍정		
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	합계	약간 그렇다	매우 그렇다	합계
전체	(1840)	16.2	45.5	61.7	30.3	8.0	38.3
성별							
여성	(902)	23.3	46.4	69.7	23.7	6.6	30.3
남성	(938)	9.3	44.6	53.9	36.8	9.3	46.1
연령							
20대 이하	(388)	16.9	43.6	60.5	29.7	9.8	39.5
30대	(380)	19.9	46.8	66.7	24.8	8.5	33.3
40대	(444)	16.4	48.7	65.1	28.8	6.1	34.9
50대 이상	(628)	13.3	43.6	56.9	35.2	7.9	43.1

자료: 김동식 외. (2018). 여성의 성·재생산 건강 및 권리보장을 위한 정책방향과 과제.

- 저출산 정책들이 시행됨에 따라서 임신·출산과 관련된 의료 서비스에 대해서는 다양한 인프라와 재정적 지원들이 이루어진 반면 전반적인 성·재생산 건강과 관련한 의료적 서비스에 대한 접근은 여전히 개선되지 않고 있는 것으로 나타남. 한국 사회에서 산전진단 및 분만의 의료화는 급속도로 빠르게 이루어졌지만 〈표 6-57〉에서 보여지듯이 생식질환이나 성병과 관련하여 병원에서 진료와 상담을 받는 비율은 여전히 낮게 나타남. 특히 연령과 혼인여부 영향을 끼치는 것으로 나타내는데 이는 산부인과가 임신한 기혼 여성이 주로 이용하는 의료

시설로 여겨져 온 분위기와 비혼 젊은 여성이 산부인과 진료를 받는 행위에 대한 성적 이중 규범에서 비롯된 사회·문화적 장벽이 개선되지 않은 것으로 해석될 수 있음. 이러한 상황에서 기존의 임신·출산에만 집중된 정책은 전반적인 성·재생산 건강을 확보하지 못하게 하며, 전 생애 성·재생산 건강관리를 하지 못하는 개인들이 증가하고 있는 상황은 장기적으로 봤을 때 건강한 임신·출산에도 방해 요소가 될 수 있음.

〈표 6-57〉 나는 생식기 질환이나 성병과 관련하여서는 사소한 문제라도 병원(산부인과, 비뇨기과 등) 진료를 받는다

(단위: (명), %)

구분	전체	부정			긍정		
		전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇다	매우 그렇다	그렇다
전체	(1002)	2.9	19.7	22.6	41.9	35.4	77.4
성별							
여성	(763)	3.0	21.0	24.0	42.1	33.9	76.0
남성	(239)	2.6	15.8	18.4	41.3	40.3	81.6
연령							
20대 이하	(182)	6.9	33.1	40.0	37.1	22.9	60.0
30대	(196)	2.6	21.1	23.7	37.1	39.2	76.3
40대	(236)	2.5	16.6	19.1	50.3	30.6	80.9
50대 이상	(388)	1.5	14.6	16.1	41.5	42.3	83.9
혼인 상태							
미혼(비혼)	(259)	7.7	30.7	38.4	39.2	22.4	61.6
기혼/유배우자	(618)	1.3	15.6	17.0	43.3	39.7	83.0
기타 (사실혼, 이혼, 사별)	(125)	0.9	17.1	17.9	40.7	41.4	82.1

자료: 김동식 외. (2018). 여성의 성·재생산 건강 및 권리보장을 위한 정책방향과 과제.

나. 정책평가

1) 기존 저출산기본계획 내용(1~3차 보완판) 및 관련 기본계획과의 관계 평가

□ 기존의 저출산 기본계획은 출산율 제고를 목적으로 수립되어 발전되었기 때문에 포괄적이고 통합적인 성·재생산 건강을 포함하지 않으며 임신·출산기 지원에 초점이 맞춰져 시행되어온 경향이 있음. 이러한 저출산 기본계획은 일차적으로는 지난 15년간 출산율 제고에 도움이 되지 않았다는 점에서 근본적으로 저출산 기본계획의 추진방향과 목표를 재설정해야 할 필요성을 제기하며, 기본권으로서 성·재생산 건강권 보장의 측면에서 검토되어야 함.

○ 1차 저출산 기본계획에서는 임신·출산에 대한 지원 확대가 중과제로 제시되어 있지만, 영유아의 건강관리에 초점이 맞춰져 있으며, 모성건강의 부분은 인공임신중절 예방 계획만 수립되어 있음. 이는 임신·출산을 실질적으로 수행하고 있는 여성에 대한 지원이라기 평가하기

어려움. 또한 여성 생식건강 증진 프로그램 지원이 제시되어 있으나 이 역시 임신소모 최소화를 위한 생식건강 프로그램 지원으로서 성·재생산 건강 보장을 위한 것이 아닌 출생아의 숫자를 증가시키기 위한 정책임. 자연 유산 및 인공 유산이 개인 여성의 삶에서 어떠한 의미를 가지며, 이를 둘러싼 사회·문화적 배경이 무엇인지에 대한 고려 없이 신생아의 출생으로 종결되지 않는 임신을 임신소모라는 부정적 지표로 환산함으로써 재생산을 도구화한다는 비판을 받게 됨. 직접적인 출산장려의 지원 정책으로서 체외수정 등의 불임시술비용 지원사업이 시작됨.

- 1차 저출산 기본계획 보완판에는 산전진단 비용 지원이 추가되고 인공임신중절 예방사업이 강화됨. 2009년 보건복지부 장관은 인터뷰에서 "낙태율을 반으로만 줄여도 출산율 증가에 큰 도움이 된다"고 밝힌 것과 같이 임신중절수술이 성·재생산 건강의 관점에서 논의된 것이 아니라 출생아 숫자 증가를 위해 규제되어야 하는 것으로 여겨짐. 그로 인하여 안전하지 못한 임신중절수술이 증가하게 되었으며, 이는 결과적으로 재생산 건강에 부정적인 영향을 끼침. 또한 출산율을 증가시키기 위해 인공임신중절 예방 사업을 발전시켜왔는데, 이는 여성의 몸과 재생산을 국가 발전을 위한 인구 통제의 수단으로 대상화하였다는 점에서 비판의 여지가 있음. 2019년 헌법재판소의 형법상 낙태죄 조항의 헌법불합치 결정은 단지 인공임신중절에 대한 조항이 변경 되어야함을 의미하는 것이 아니라 한국 사회에서 여성의 재생산에 대한 국가 통제의 역사에 대한 반성을 담고 있다는 점에서 지난 저출산 기본계획에서 인공임신중절을 단속과 처벌의 대상으로 여겨왔다는 점에 대한 평가가 요구됨.
- 2차 기본계획에서도 산전진찰비용 지원과 난임시술비지원, 예방접종 지원이 임신·출산비용 지원 확대로 통합됨. 인공임신중절예방 사업의 항목은 없어졌으나 모성 및 영유아 건강관리 강화 과제의 추진계획인 마더세이프 프로그램이 실질적으로 그 역할을 대신함.
- 3차 기본계획에서는 자궁경부암 국가예방접종 도입이 되었으며 난임휴가와 난임전문상담센터 도입이 포함됨. 1차에서 3차까지 난임 지원이 확대된 과정 속에서 실질적으로 체외수정을 통해서 아이를 낳기를 희망하는 부부들이 혜택을 가지게 되었지만, 이 재생산 의료기술 사용에 대한 지원이 재생산 건강권의 관점에서 접근된 것이 아니라 출산율 제고를 목적으로 이루어졌기 때문에 모자건강의 지표 (다태아 임신율, 저체중 신생아, 조산아 비율의 증가 등)를 통해 보더라도 부정적인 영향을 끼친 것으로 나타남.

〈표 6-58〉 성·재생산 건강 관련 과제 추진 현황

차수	연도	성·재생산 건강 관련 내용	평가
제1차 저출산고령사 회기본계획	2006-2010	출산, 양육에 대한 사회적 책임 강화 1-3. 임신·출산에 대한 지원 확대 1-3-1. 모성 및 영유아 건강관리 체계화 1-3-2. 불임부부 지원 1-3-3. 산모도우미 지원	출산 양육에 대한 사회적 책임을 강화하는 것을 목표로 하고 있지만 일차적으로 임신의 주체인 여성 개인의 권리를 보장하는 것이 아닌 임신부에 대한 지원이자 신생아에 대한 지원사업임.
제1차 저출산고령사 회기본계획 (보완판)	2010	1. 결혼, 출산, 양육에 대한 사회적 책임 강화 1-4. 임신·출산에 대한 지원 확대 1-4-1. 산전검사 및 분만취약지역 지원 1-4-2. 모성 및 영유아 건강관리 체계화 1-4-3. 불임부부 지원 1-4-4. 산모도우미 지원 1-4-5. 국가 필수예방접종사업 확대 추진 1-4-6. 부적절한 인공임신중절 예방사업 강화	인공임신중절수술에 대한 예방사업이 강화됨에 따라서 임신중지를 필요로 하는 여성들이 의료서비스에 접근하는 것이 어려워졌으며, 이로 인하여 안전하지 못한 임신중절수술로 인하여 사망하는 사례가 발생하는 등 오히려 모자건강의 위해 요소가 되기도 하였음
제2차 저출산고령사 회기본계획	2011-2015	2. 결혼, 출산, 양육부담 경감 2-2. 임신·출산에 대한 지원 확대 2-2-1. 임신·분만 취약지역에 대한 의료 지원 강화 2-2-2. 임신·출산 비용 지원 확대 2-2-3. 모성 및 영유아 건강관리 강화 2-2-4. 산모도우미 지원	임신·출산 진료비 지원 확대를 추진계획으로 세웠지만 사산이나 유산의 경우 2017년에 포함이 되었고, 자궁 외 임신이 2019년 9월부터 시행된 것처럼 분만으로 이루어지지 않는 임신에 대한 의료적 지원은 오랫동안 다뤄지지 못한 한계가 있음.
제3차 저출산고령사 회기본계획	2016-2020	2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화 2-1. 임신·출산 사회책임시스템 구축 2-1-가. 임신·출산 의료비 대폭 경감 2-1-나. 안전한 분만환경 조성 2-1-다. 난임부부 종합지원체계 구축 2-1-라. 산모·신생아 지원 확대 2-1-마. 임신·출산에 대한 사회적 배려 강화 2-1-바. 여성건강 증진 강화	체외수정 및 보조생식기술이 국민건강보험에 포함되는 등 난임부부 지원이 증가하였음. 하지만 이는 임신과 출산을 하는 주체로서 여성의 권리를 형상시키지 못하였으며 재생산 건강의 측면에서는 부정적인 결과를 보이고 있음
제3차 저출산고령사 회기본계획 [재구조화]	~2020	출산/양육비 부담 최소화 1-1-나. 임신·출산 의료비 경감 1-2-가. 고위험 임신부 의료비 지원 확대 1-2-나. 난임 지원 확대 1-2-다. 안전한 분만환경 조성 1-2-라. 고위험 출산 진료를 위한 전문인력 확충 및 의료 접근성 훼손 방지 방안 마련	임신·출산과 관련된 의료비 경감을 주된 목적으로 재구조화 되었으나 큰 틀에서는 기존의 기본계획과 다르지 않음.

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

2) 해당 정책 발달에 대한 평가

□ 임신·출산을 장려하기 위한 정책들은 지속적으로 확장되어 옴.

○ 임신·출산 의료비 지원 확대

- 산전 진찰비용을 건강보험재정에서 전자 바우처 형태로 제공하여 산전 진찰 비용 지불 시 결제하도록 시작함 (제1차 기본계획).

※ 2010년 30만 원에서 2012년 50만 원으로 매년 10만 원씩 인상

- 행복출산패키지 도입하여 기존에 보험적용이 되지 않던 초음파 비용과 상급병실료에 보험 적용을 시작함. 분만 전후 일정 기간 동안 1인실 등 상급병실 이용에 대해 건강보험을 적용하고 입원료의 50% 적용. 제왕절개 분만시 입원비 본인부담을 20%에서 자연분만과 유사한 수준으로 경감(2016년).

○ 분만 취약지역 보건의료 인프라 지원 강화

- 지방의료원 분만실 설치운영 위한 시설 장비비 지원, 농어촌 민간 의료기관 분만실 지원 등 (제1차 기본계획)
- 고위험 분만 통합치료센터 설치 지원 (제2차 기본계획)

□ 난임부부 지원이 확대 되어왔음.

- 2006년도부터 난임(불임)부부에 대한 체외수정 시술비 지원 사업을 시작함. 이후 시술의 횟수와 시술비용 지원이 꾸준히 확대 되어 왔음. 2017년 10월부터는 건강보험 적용이 시작됨.

※ 2006년: 체외수정시술비 지원 (2회, 도시근로자 월평균 130% 이하, 1회당 150만 원), 2009년: 체외수정시술비 3회, 1회당 270만 원), 2010년: 인공수정시술비 신규지원 (전국가구 월평균소득 150% 이하, 1회당 50만 원 범위 3회), 2011년: 체외수정시술비 4회, 1회당 180만 원, 4회는 100만 원), 2013년: 체외수정시술비, 1회당 180만 원), 2014년: 체외수정시술비 (최대 6회까지 신선배아 3회, 동결배아 3회), 2015년: 체외수정시술비 (1회당 190만 원), 2016년: 체외수정시술비(월평균소득 150% 초과 100만 원, 전국가구 100% 이하 240만 원, 4회), 인공수정시술비(전국가구 월평균소득 150% 초과 20만 원), 2017년:체외수정시술비(기준중위소득 200%), 인공수정시술비(기준중위소득 130%)

○ 난임휴가도입 (2017년)

○ 난임전문상담센터 설치 (2018년)

□ 인공임신중절예방 사업이 확대 되어 왔음

○ 인공임신중절 규제 강화

- 모자보건법시행령 개정 (허용주수 24주로 단축, 유전성 전염병 질환 대폭 삭제, 2009년)
- 「불법 인공임신중절 예방 종합계획」 수립(2010년)

○ 생명존중 및 낙태폐해에 대한 국민인식 개선사업 실시

- 인공임신중절 예방 사회협의체 구성 (2010년). 의료계, 종교계, 시민단체 등 26개 기관으로 구성하여 캠페인 추진
- 생명사랑 서포터즈 운영

○ 마더세이프 프로그램 운영

- 임신 중 약물복용시 부작용 및 안전한 약물사용에 관한 무료 전문상담 제공

○ 위기임신 상담신고센터 운영

- 24시간 위기임신, 인공임신중절 상담제공 및 전문상담기관 연계
- 불법 인공임신중절 시술 광고 의료기관 신고접수 및 처리

※ 모자보건사업 예산 중에서 인공임신중절예방 사업 예산은 다음과 같다. 2008년: 200(백만 원), 09년: 200, 10년:352, 11년:1203, 12년:853, 13년 860, 14년 871, 15년:871, 16년:635, 17년 635, 18년 635, 19년 671, 20년 831)

□ 전반적인 재생산 건강관리에 대한 정책은 아직 부족한 상황임.

○ 제3차 기본계획에 이르러서 임신·출산 지원을 넘어선 재생산 건강에 대한 정책이 포함되었으나 자궁경부암 예방접종과 여성청소년 대상의 피임교육 등으로 제한적임. 성매개감염 및 월경 등 다양한 재생산 건강관리의 영역은 포함하고 있지 못함.

○ 만12세 여아에 대해 자궁경부암 예방접종을 국가에서 지원하고 있음('16년).

□ 법·제도의 정비는 모자보건법 중심으로 이루어져옴

○ 저출산·고령사회기본법 제정 이후 모자보건사업이 확대되는 방향으로 모자보건법이 지속적으로 개정되어옴.

- 2005년 개정으로 산후조리업에 대한 법제화가 이루어졌으며, 임신부의 날이 신설되는 등 인구정책의 방향이 인구억제에서 출산장려로 변화하였음이 드러남.
- 2009년 개정으로 모자보건법의 대상에 가임기 여성과 결혼이민자가 포함되어 확장됨.
- 2012년 개정으로 난임지원사업이 강화되고 인공임신중절예방사업이 신설됨.
- 2016년 이후 지속적인 개정으로 전반적인 모자보건사업이 강화되고 확장되는 형태를 나타내고 있음. 하지만 법개정의 이유가 저출산 해결로 제시되기 때문에 국가의 인구 증가를 위한 임신과 출산의 지원이라는 틀을 벗어나지는 못하고 있음.

3) 기존 정책의 한계

□ 성·재생산 권리 관점의 부재

○ 정부가 인구 분야에서 실질적인 진전을 이루기 위해서는 여성의 자율성이 핵심적임. 여성의 자율성이란 성관계의 여부, 시기와 파트너, 임신과 출산의 여부와 시기, 결혼 여부에 대해 강요와 폭력 없이 자유롭게 결정할 수 있음을 말하며 이러한 재생산권은 다양한 국제인권조약에 명시하고 있음.

- 1994년 카이로에서 열린 국제인구개발회의(ICPD)에서 성과 재생산 건강을 인구통계학적인 목적과 가족계획 방법으로서의 좁은 관점에서 벗어나 더욱 포괄적인 접근으로 쟁점을 변화시킴. 카이로 행동계획은 남녀가 모두 개인 또는 커플로서 임신과 출산 여부, 시기, 빈도를 결정할 수 있으며 그렇게 하는 데 필요한 모든 정보와 수단을 얻을 수 있도록 보장하는 것이 무엇보다 가장 중요하다고 강조함. 국제 인권규범으로서 성·재생산 건강과 권리는 출산율을 높이기 위한 정책의 방향이 아닌 삶의 질을 제고하기 위해 국가가 보장해야하는 개인의 권리로서의 성과 재생산 건강의 문제를 다루고 있음.
- 1996년 제4차 세계여성대회에서 채택한 북경행동강령에서 어떠한 강제와 차별, 폭력으로부터의 자유를 의미하는 성과 재생산 건강 및 권리의 이슈가 포함됨.
- 2003년 유엔인권위원회는 건강권 측면에서 모두가 도달 가능한 최고 수준의 신체적 정신적 건강을 위한 필수 요소로서 성과 재생산 건강을 고려해야한다는 결의문을 채택함
- 2016년 UN의 사회권위원회의 일반논평22호에서도 정부는 모든 개개인이 성과 재생산 관련 의료시설과 정보 및 자원에 동등하게 접근할 수 있어야 하고, 차별 없이 권리를 행사하도록 보장해야함을 강조함.

○ 성과 재생산 건강 및 권리에 관한 정의는 다음과 같음(김동식 외, 2019 재인용; Starrs et al., 2018)

- 성 건강이란 단지 질병이나 기능 저하, 장애가 없는 상태를 가리키는 것이 아니라 섹슈얼리티와 관련된 신체적, 정서적, 정신적, 사회적인 복지 상태를 가리킴. 강압, 차별, 폭력으로부터 자유로운 상태에서 즐겁고 안전한 성 경험을 가질 수 있어야 하며 섹슈얼리티와 성적 관계에 대해 존중하며 긍정적으로 접근해야함. 성 건강을 보장하기 위해 모든 사람의 성적 권리가 존중되고 보호되며 성취되어야 함. 성적 권리는 인권으로서 모든 사람이 차별과 강압, 폭력으로부터 자유로울 수 있는 권리를 의미함.
- 재생산 건강은 생식기나 재생산 기능과 발달 과정에 단지 질병이나 병약해지는 것으로부터 자유로운 상태뿐 아니라 신체적·정신적·사회적으로 완전히 안녕한 상태를 의미함. 재생산 권리는 모든 커플과 개인이 자녀의 수와 자녀를 가질 시기에 대해 자유롭게 책임 있는 결정을 할 수 있는 권리, 해당 선택을 이행하기 위해서 필요한 정보를 제공 받을 수 있는 권리, 도달 가능한 최고 수준의 재생산 건강을 향유할 권리를 기반으로 함. 성·재생산 건강은 성·재생산 권리의 인식으로부터 시작됨.
- 성 권리는 인권으로서 모든 사람이 차별과 강압, 폭력으로부터 자유로울 수 있는 권리를 의미함.
- 재생산 권리는 모든 부부와 개인이 자녀의 수와 자녀를 가질 시기에 대해 자유롭게 책임 있는 결정을 할 수 있는 권리, 해당 선택을 이행하기 위해서 필요한 정보를 제공받을 수

있어야 하는 권리, 도달 가능한 최고 수준의 재생산 건강을 향유할 권리를 기반으로 두고 있음.

○ 모성건강은 재생산 건강의 한 부분임에도 불구하고 모성건강에 모든 의료적 지원이 집중되어 있음.

- 분만취약지역의 경우 분만 시설만이 부족한 것이 아니라 전반적인 산부인과 진료 취약지역이기도함. 실질적으로 임신·출산 외의 다양한 산부인과 진료를 필요로 하는 다양한 연령대의 여성들이 존재함. 통합적인 성·재생산 건강 증진을 위해서는 저출산 해결을 위해 분만취약지역을 개선하는 것이 아니라 전반적인 재생산 의료 인프라를 구축 하고 지원해야함.
- 전반적인 재생산 건강과 관련된 영역에 대한 지원이 부재한 상태에서 임신·출산에만 모든 자원이 집중될 때, 여성의 재생산 능력은 도구적으로 사고 될 수밖에 없는 문제가 발생함.
- 재생산과 관련되어 개인이 일평생 겪게 되는 건강상의 문제 중에서 임신과 출산은 단절적으로 발생하는 일회적인 사건이 아니기 때문에, 단지 임신과 출산과 직접적 관련이 있는 모성건강에만 집중할 경우 오히려 건강한 임신과 출산을 보장하는 것 자체도 달성하기 어려움.
- 성·재생산 권리에 대한 관점이 없는 상황에서 산부인과 진료는 임신과 출산과 직접적 관련이 있는 기혼 여성에게만 접근이 용이함. 성매개감염, 월경통, 자궁 질환 및 기타 생식 질환등에 대한 진료에 대한 사회적 편견과 낙인이 현재의 모성건강 중심 정책으로는 해소될 수 없으며 이러한 상황에서 전반적인 재생산 건강은 증진되기 어려움.

○ 출산율 향상을 목적으로 보조생식기술 지원이 확장되어 왔음.

- 체외수정시술을 통해서 몇 명의 아이가 태어났는가에 집중되어 평가되다보니 실질적으로 시술을 경험하는 여성들의 몸과 건강에 대한 문제는 상대적으로 소홀하게 여겨져왔음.
- 체외수정시술을 시행하고 있는 의료기관에 대한 관리가 체계적으로 이루어지기 보다는 기존의 생명윤리안전법에 의한 배아생성의료기관으로서 관리하던 틀을 벗어나지 못하고 있음.
- 2017년부터 건강급여 지원이 이루어지고 있지만 체외수정시술 단계에서 비급여인 부분에 대해서는 논란의 여지가 존재함.

※ 체외수정시술비지원사업에서도 냉동배아와 신선배아를 구분하여 지원하였던 것처럼 체외수정시술시 여러개의 생성된 배아를 냉동시켜 다음 사이클에 이식을 시도하는 시술은 광범위하게 행해지고 있음. 하지만 현 건강보험에서는 배아의 냉동과 보관은 비급여임. 시술 당사자인 여성의 몸과 건강 상태에 따라서 시술이 이루어지도록 지원되는 것이 아니라 당장 착상을 시켜서 출산으로 이어지는 경우에만 지원을 하고 있다는 비판이 제기됨.

○ 인공임신중절을 범죄함으로써 오히려 안전하지 못한 임신중지를 증가시키는 위험성이 있음.

- 이제까지 전반적인 저출산 정책의 추진방향이 아이를 낳고자 하는 난임시술은 지원하고 아이를 낳지 않고자 하는 인공임신중절시술은 규제하는 방식으로 이루어져 왔음. 이는 국가의 인구조절 정책에 따라서 개인의 재생산 권리를 침해한 것이 될 수 있음.
- 모성건강 증진을 근거로 인공임신중절예방사업을 펼쳐왔지만 실질적으로는 더욱 위험하고 안전하지 못한 임신중지를 하게 되는 경우가 발생하여 모성건강은 물론 여성의 생명에 심각한 위협을 가하게 되는 경우가 발생해왔음.

※ 2012년에 임신 23주에 6백50만 원을 지불하고 불법 임공임신중절시술을 받은 여고생이 사망한 사건이 발생하였다. 2010년에 보건복지부의 불법인공임신중절예방대책이 수립되고 신고체계가 수립되는 한편, 진오비와 같은 단체들이 인공임신중절시술을 하는 병원들을 연달아 고발함에 따라서 임신중지를 원하는 여성들이 병원을 찾는 데 어려움을 겪었다. 사망한 여고생의 경우에도 의사가 처벌을 받을 것을 두려워하여 큰 병원으로 바로 이송하지 않은 것이 사망에 이르게 된 것으로 밝혀졌다.

- 임신중지가 출산을 제고에 도움이 안되는 임신소모로 계산되기 보다는 생애 전반에 건강한 임신·출산을 도모하기 위해서는 안전한 임신중지 역시 건강권의 측면에서 이루어질 필요가 있다는 인식 전환이 필요함. 임신을 하는 여성과 임신중지를 하는 여성이 따로 존재하는 것이 아니라 한 여성이 생애 전반에 모두 겪을 수 있는 일이기 때문에 어떠한 건강관리를 받느냐에 따라서 이후의 재생산 과정에 직접적인 영향을 끼칠 수 있음.

□ 모든 개인의 성·재생산 건강을 포괄하지 못함

○ ‘정상가족’에 포함되는 여성을 주요 정책 대상으로 상정하고 있는 한계가 있음

- 남성 역시 재생산의 주체이며, 최근 증가하고 있는 난임 원인의 50%를 차지하고 있지만, 여성만을 임신과 출산의 책무가 있다고 여겨져 온 사회문화적인 배경에서 저출산 정책이 더욱 이러한 모성이데올로기를 강화해온 경향이 있음. 재생산의 주체로서 남성의 재생산 건강 역시 함께 모부성건강으로 접근될 때 실질적으로 건강한 임신과 출산이 이루어질 수 있음.
- 난임시술지원의 대상이 법적 혼인관계의 부부에서 사실혼으로 확대되기는 하였지만 여전히 이성애 핵가족을 기초로 한 정상가족의 범위를 벗어나지 못하고 있는 상황임. 예를 들어 항암치료 및 건강상의 이유로 생식세포를 냉동보관하려는 개인들의 실천은 어떻게 접근할 것인가에 대한 사회적 논의가 요구됨.
- 임신과 출산은 혼인관계의 부부 사이에서 발생해야 한다는 사회적 규범이 여전히 강력하기 때문에 양육미혼모에 대한 지원은 여전히 원론적인 형태에 머물러 있거나 요보호 여성의 관점에서 이루어지는 한계가 있음.

- 청소년의 임신 역시 위기임신이라는 틀로서 이제까지 접근되어 온 한계가 있으며, 청소년의 원치 않는 임신을 예방해야 한다는 필요성은 많이 제기되었지만 실질적인 피임 교육 및 피임기구의 접근권 향상은 개선되지 않고 있는 상황임. 청소년의 성관계를 금지함으로써 청소년의 임신을 막을 수 있다는 규범적인 차원의 접근은 실효성이 없기 때문에 이들을 성·재생산의 주체로서 인식하고 각각의 연령대에 맞는 실질적인 교육 및 정보제공이 이루어져야 함.

○ 장애여성의 성·재생산 권리에 대한 정책적 지원은 여전히 많이 부족한 상태임.

- 인공임신중절예방사업을 강화해가면서 동시에 건강한 신생아 출산을 위한 '산전진단' 수준률을 높이기 위한 정책들이 진행되어옴. 산전진단은 실질적으로는 장애가 있는 태아의 선별로 사용되고 있으며, 이러한 경우 인공임신중절이 당연시되거나 장려되어온 경향이 있음.
- 모자보건사업 및 모성건강과 관련된 정책 안에서 비장애여성이 재생산의 의무가 있는 주체로 지속적으로 동원되는 반면 장애여성은 성·재생산의 권리를 가진 주체로 여겨지지 않아 옴. 과거에는 장애나 질병을 이유로 국가가 영구불임수술을 명령할 수 있었던 제도가 존재하였음(1999년 모자보건법 개정으로 관련 조항 폐지). 이러한 역사적인 맥락 속에서 장애여성의 성·재생산 권리를 어떻게 적극적으로 보장할 것인가에 대한 고려가 필요함.
- 모자보건사업이 확대되어온 과정에서 전반적인 임신·출산에 대한 의료적 지원은 확장되어 왔지만, 장애 특성별 성·재생산 건강 증진을 위한 의료적 지원에 대한 고려가 정책적으로 부재함.

○ 결혼이주여성 정책이 모성에만 집중되는 문제가 있음.

- 2009년 모자보건법의 개정으로 결혼이주여성이 정책 대상으로 포함되었으나 전반적인 다른 권리가 보장되지 않은 상태에서 임신·출산과 관련된 지원이 이루어지는 경우 모성의 역할만 강제될 수 있음.

다. 정책 추진 기본방향

□ 성·재생산 건강관리(성교육, 질환예방, 월경 등)

- 통합적인 성·재생산 건강 증진을 위해서는 임신부의 건강만을 지원하는 정책이 아니라 모든 개인의 기본적인 건강권의 측면에서 접근하고 유년기에서부터 노년기까지 지원체계를 구축해야 함. 성·재생산 건강은 임신·출산 시기에 한정하는 것이 아니라, 생애주기 접근(life course approach)이 필요함. 임신·출산 시기에만 한정할 경우, 재생산 건강을 충분히 보장하지 못할 뿐만 아니라, 저출산 대책으로서의 효과도 미흡함. 임신과 출산의 결과가 단지

임신기의 위험 노출에 의해서 결정되기도 하지만, 아동기, 청소년기, 청년기(초기-중기-장기) 등 전 생애에 걸쳐 노출된 물리적·사회적 환경에 영향을 받기 때문임(이상림, 2014).

- 임신과 출산은 재생산 건강에 있어서 일부분이며 모든 개인에게 있어서 재생산 건강은 보장되어야 함. 예를 들면 성매개감염이나 자궁관련 질환은 임신과 출산에 대한 계획과 무관하게 건강을 추구할 수 있는 권리로서 예방되고 치료되어야 하며, 임신과 출산을 마친 노년기에도 자궁탈출증과 같은 질환은 삶의 질에 밀접한 영향을 끼칠 수 있기 때문에 보장되고 지원되어야 하는 영역임.
- 통합적인 성·재생산 건강에는 과학적이고 정확한 자신의 연령대에 맞는 성과 재생산 건강에 관한 정보를 제공 받을 권리, 차별과 낙인 없이 생식기 질환이나 성병과 관련하여 진료를 받을 수 있는 권리, 현대적인 피임 및 임신중단 의료 서비스에 접근할 수 있는 권리 등을 포함함. 또한 이는 기존의 질환 중심의 접근이 아니라 성·재생산 건강을 추구하는데 방해 요소가 되는 사회·문화적인 장벽들에 대한 고려가 함께 이루어져야 함을 의미함.

□ 성·재생산 의료서비스(보조생식술, 피임, 임신중지)

- 임신과 출산에 직접적인 관련이 있는 의료서비스는 개인의 성·재생산 권리와 건강을 보장하는 방향으로 지원되어야 함. 과거 가족계획사업이 이루어지던 인구억제시기에는 피임 및 임신중지가 지원이 되고 난임시술은 지원이 되지 않았던 반면, 현재 저출산 정책 속에서는 반대로 난임시술지원이 확대되면서 피임 및 임신중지는 지원되고 있지 않음. 난임시술을 필요로 하는 개인과 피임시술을 필요로 하는 개인은 분리된 것이 아니라, 한 개인의 생애에서 어떠한 시기에는 피임시술을 필요로 할 수 있으며, 또 다른 시기에는 난임시술을 필요로 할 수 있음. 안전하고 건강한 임신·출산을 보장하기 위해서는 피임, 난임, 임신, 출산이 모두 연속적으로 일어나는 일임에 주목하여 성·재생산 의료서비스가 제공되어야 함.
- 성·재생산 건강과 관련된 의료 서비스가 모든 개인에게 제공된다 하더라도 이에 대한 접근권이 인구 집단별로 다르게 주어진다면 건강 불평등의 문제를 야기할 수 있음. 성·재생산 건강 영역에서 건강 격차의 문제를 해결하고 보편적 건강권을 보장하기 위해서는 성별, 연령, 계급, 이주, 거주지역, 장애, 혼인상태, 성적지향, 성별정체성에 등에 따라 의료 서비스 접근에 차이가 발생하지 않도록 사회적 지원 체계를 마련해야함.

□ 법·제도 정비

- 개인의 기본적인 건강권으로서 성·재생산 건강을 보장하기 위한 법과 제도의 정비가 함께 이루어져야 함.
- 모자보건법은 재생산 건강과 관련되어 가장 기본이 되는 법적 근거로 존재해왔지만 여전히

인구조절의 대상으로서 모성건강을 접근하고 있는 한계가 존재함. 또한 모성의 의무 조항 등 국가주의적인 접근이 그대로 남아있기 때문에 임신과 출산을 여성의 책무로 여기는 사회적 성역할 규범을 재강화하는 문제를 야기함. 이러한 문제를 해결하기 위해 모자보건법의 전면개정 및 성·재생산 건강권 보장을 위한 법제도의 마련이 시급함.

라. 과제제안

7-1. 생애 성·재생산 건강 관리 강화 및 성평등 인식 제고

7-1-1. 성평등 인식 제고 및 권리 강화

□ 포괄적 성교육 및 정보제공(보건복지부, 교육부, 여성가족부)

- 아동에서 성인까지 월경건강, 피임, 임신중지, 재생산 건강 등 인관과 성인지 관점에 기반한 포괄적 성교육 제공
- 포괄적 성교육은 성에 대한 인지적·정서적·신체적·사회적 측면에서 대해 젠더 및 인권에 초점을 둔 교육과정으로, 성매개감염, 원하지 않는 임신, 젠더기반폭력과 젠더 불평등을 해결하는데 중요한 역할을 할 수 있음.
 - 포괄적 성교육의 목표는 자신의 능력, 건강과 복지, 존엄성에 대한 인식능력, 존중하는 성적 관계 형성 능력, 자신과 타인의 복지에 미치는 영향을 고려한 선택 능력, 자신의 권리에 대한 이해와 보호 능력 등을 높일 수 있는 지식, 기술, 태도, 가치를 갖추도록 하는데 있음.
- 교육 전문가들이 지속적으로 질 높은 포괄적인 성교육을 제공할 수 있도록 전문 교육과정을 제공하고 학교를 진학하지 않은 청소년들을 위한 포괄적성교육 프로그램을 개발해야 함.
 - UNESCO가 UNAIDS, UNFPA, UNICEF, UN Women 및 WHO와 협력 성교육에 관한 국제 지침(2018)을 고려해 교육부 학교 성교육 표준안 및 교육 자료에 반영, 성교육을 필수 교과로 의무화 검토

□ 학교와 지역사회 NGO 협력 방안(보건복지부, 교육부, 여성가족부)

- 아동·청소년, 대학생, 직장인, 가정주부, 구직자 등 생애 다양한 대상별 여건에 맞는 협업 전달 체계 구축
- 아동·청소년: 지역의 청소년문화센터 및 산부인과, 아동청소년과 보건소 등 지역사회 다양한 자원 활용 및 상호 연계 강화

- 대학생: 포괄적 성교육을 대학 커리큘럼에 포함. 대학 신입생 교양 필수 과목에 성교육 이수 의무화 방안
 - 직장인: 한국산업안전보건공단, 국민건강보험공단 등에서 시행하는 직업 관련 교육 프로그램에 의무적으로 포함. 직장인 대상 성폭력예방교육에 일부 포함
 - 가정주부·구직자: 보건소나 주민센터, 복지관 등 지역사회 기반의 공공인프라 및 기업과 협업을 통한 민간센터 활용
 - 정보 접근성 강화: 포괄적 성교육 실시가 효과적으로 이루어지기 위해서는 다양한 집단의 특성과 요구가 고려되어야 함. 장애의 유형과 특성에 맞는 교육 방법 및 교육 내용이 개발되어야 함.
- 젠더 폭력으로부터 안전할 권리 보장(여성가족부, 법무부)
- 디지털 성범죄 방지 및 피해자 보호·지원을 위한 디지털 성범죄 대응체계 강화
 - 온라인 그루밍 처벌 근거 신설, 디지털 성범죄 피해자 지원센터에서 성착취물 모니터링·상담 강화, 연구 및 인식개선 홍보 실시 등
 - ※ 온라인 그루밍(Online grooming) : 온라인 등을 통해 친밀한 관계를 형성하고, 피해를 입히는 범죄
 - ‘n번방’ 등 디지털 성범죄 방지를 위해 인터넷 사업자의 디지털 성(性)착취물 등 유통방지 조치 이행에 대한 관리감독 강화
 - 비동의 간음죄 법제화 도입 여부 검토
 - 비동의 간음죄 법제화에 대한 전문가 의견 수렴, 해외 입법례 등 조사를 통해 사회적 논의 활성화
 - ※ 비동의 간음죄: 폭행·협박이 없더라도 상대방의 합의 또는 동의가 없는 상태에서 간음한 경우 성적자기결정권의 침해로 보아 처벌

7-1-2. 성·재생산 관련 질환 예방

- 인간유두종바이러스 (HPV) 예방 접종 확대
- 사람유두종 바이러스(Human Papillomavirus, HPV)는 자궁경부암을 일으키는 가장 흔한 원인으로 2006년 HPV 백신이 개발. 2016년 6월부터 국가예방접종프로그램에 포함되어 12세 이상 여학생에게 무료로 HPV 예방접종을 제공하고 있음.
 - 현재 제공하고 있는 백신은 2가 (자궁경부암 고위험군 바이러스중 16, 18형 예방- 서바릭스), 4가 (6,11,16,18형-가다실)인데, 최근 한국에서는 52형과 58형이 급증하고 있는 것으로 나타나 현재 무료제공 백신으로는 예방할 수 없는 한계가 있음.

- HPV 백신을 여성에게만 접종을 하는 것은 여성이 성병을 매개하는 주체로 잘못 인지될 수 있음. 성매개 감염성 질환과 그로 인한 생식기 질환 발생을 예방하는 가장 효과적이고 효율적인 방안으로 남녀 모두를 대상으로 확대
- 자궁경부암 예방접종을 정확한 명칭인 인유두종바이러스(HPV) 예방접종으로 재명명
- HPV 백신이 효과를 거두기 위해 자궁경부암 검진률도 함께 증가시키기 위한 대책 마련

□ 학생건강검진(산부인과, 비뇨기과) 진료와 상담

- 학생 건강검진에 산부인과·비뇨기과 진료 및 월경과 성 관련 상담·교육을 포함
- 학생 건강검진을 통해 성·재생산에 대한 올바른 정보를 얻을 수 있도록 하고, 이를 통해 자신의 건강을 관리할 수 있도록 함.

□ 청년기 재생산 건강 검진 확대

- 청년 국가건강검진에 청년기 재생산 건강 관련 검진을 도입
 - 현재 청년 국가건강검진은 신체계측, 시력, 청력, 혈압, 흉부방사선, 혈액검사, 요검사, 구강검진이 포함되어 있음. 이를 재생산 건강 관련 검진으로 확대

□ 생식질환, 성매개감염(STI) 예방·치료 시 건강 보험 적용

- 여성과 남성의 생식질환 및 성매개감염은 증가하는 반면, 의료적 대응 수준은 낮아 생식 건강 관리 미흡
 - 10대 성매개감염성 질환 환자는 꾸준히 증가 추세로 2014년 9,622명에서 2018년 1만 2,753명으로 증가율이 33%에 이르는 것으로 나타남. 질병관리본부에서 발표한 최근 1년간 성매개감염발생현황을 살펴보면 매독1기 환자 중 10~19세 청소년 비율은 약 6.6%로, 40대 여성에서의 발생률보다 2배가량 높은 수치임.
- 여성은 주로 파트너로부터 감염이 되고, 성매개감염에 대한 사회적 편견과 낙인이 같은 남성 감염인에 비해 심하기 때문에 치료를 스스로 거부하거나 중지하는 경우가 많음. 성매개감염을 치료하지 않고 장기간 악화될 경우 생식기 질환 및 난임 등 성과 재생산 건강에 위협을 줄 수 있음.
- 생식질환 및 성매개감염 예방과 치료를 강화하기 위해 검진 및 치료 시 건강보험 적용을 통해 접근성을 강화

7-1-3. 월경건강 보장을 위한 월경용품 지원 및 안전관리 강화

□ 월경용품 안전성 강화

- 월경은 대다수 여성들이 생애 긴 기간 동안 보편적으로 경험하고 있기 때문에 월경에 대한 부정적 인식이나 낙인 없이 월경건강을 관리하는 것은 기본적인 건강권에 해당함.
 - 이러한 상황 속에서 무월경, 월경 과다/과소, 월경전 증후군, 부정출혈 등 월경 장애 (menstrual disorders)으로 진료를 받은 인원이 2006년 47.7만 명에서 2011년 59.9만 명 2016년에는 61.8만 명으로 이 전체 기간 동안 29.6% 증가한 것으로 나타났으며 이에 따라 월경 관련 질환의 진료비 역시 2006년에 122.9억에서 2016년 291.1억으로 10년간 136.9% 증가한 것으로 나타남.
- 월경용품 전반의 성분조사 및 여성건강 연구 시행
- 월경용품 광고 사전 심의 제도 도입, 알기 쉬운 성분 표시제로 개선

□ 공공재로서 월경용품 지원 확대

- 고가의 월경용품과 건강 형평성 문제 해결을 위해 청소년을 우선 대상으로 생리대 무상지급 등 단계적 공적 지원 확대
- 공공기관 중심으로 월경용품 비치 사업 확대
 - '19년 서울시 만11~18세 모든 여성에게 생리대 지급에 대한 어린이청소년인권조례안 마련 및 서울시 내 공공기관(202개) 비상용 생리대 비치사업 실시. 해외사례 : 스코틀랜드 모든 여성 대상 월경용품 지급 법안 마련('20.3.), 영국은 청소년 대상 월경용품 보편 지급('19), 미국 뉴욕주는 공립학교 노숙자 쉼터 교도소 등 공공시설 월경용품 배치('16)
- 월경용품 가격 적정성 조사 및 가격 규제 관리 방안 마련
 - 생리대 가격 : OECD 최고 수준으로 평균 331원('17년 한국소비자원 기준)으로 일본·미국은 181원, 프랑스 113원으로 거의 절반 정도 수준('18년 여성환경연대)

□ 다양한 월경용품 사용 가능 환경 조성

- 생리대, 생리컵, 면생리대, 탐폰 등 월경용품 전반의 안전성 강화 및 올바른 정보를 전달하여 다양한 월경용품을 선택할 수 있도록 정보 제공
- 다양한 월경용품을 사용할 수 있도록 공공 화장실 여건 조성

7-2. 안전한 성·재생산 의료서비스 제공 및 접근성 강화

7-2-1. 보조생식술 개선 및 질 제고

□ 시술기관 관리 및 평가체계 구축

- ‘난임부부지원’ 지원 사업 이후 다태 임신의 증가로 산모와 태아의 합병증, 미숙아, 저체중아 출산 증가 및 시술기관 관리체계 등 필요
 - 보조생식술증가('06, '10, '13~'15)는 다음해 다태아 비율증가('07, '11~'12, '14~'16)에 영향. 신생아 건강 지표('93년 & '18년): 총 출생아수 중 다태아 8,108명→13,690명(3.8배 증가), 초조산 65명→920명(30배 증가), 극소저체중 929명→2,438명(8배 증가)
- 단일 배아 이식 시 비급여 시술 비용 지원 등 유인책을 통한 다태아 임신 감소에 기여
- 보조생식술에 의한 시술부터 출산까지 결과 평가지표 개발, 보조생식술 의료기관 종합평가 결과 공개 및 사후관리 체계 마련
- 보조생식술로 인한 여성 및 출산 아동의 질병 후유증에 대한 입원·치료비 등 산후 건강관리 체계 도입

□ 수요자 중심의 정보제공 및 상담

- 공공정보포털 내 보조생식술 전·후 필요한 정보 제공 및 상담 등 심리정서 지원 강화
- 남성 난임에 대한 정확한 정보 제공 및 상담
 - 난임의 원인은 남성과 여성 모두에게 동일한 비율로 나타남에도 불구하고 현행 난임부부 지원사업 및 정책들은 난임여성에게 집중되어 있기 때문에 난임 남성들이 적절한 치료를 받지 못하거나 여성이 이중의 부담을 지게 되는 경우가 발생함.

7-2-2. 안전한 피임·임신중지를 위한 의료 서비스 개선

□ 안전한 피임실천을 위한 제도적 정비

- 응급피임약을 일반의약품으로 전환하여 접근성을 강화
 - 현행 약사법은 경구피임약은 일반의약품으로, 응급피임약은 전문의약품으로 구분하고 있음. 지난 2012년 피임약 재분류방안이 발표되고 3년간 피임약 사용실태와 부작용, 안전성에 대한 철저한 조사를 거쳐 여성의 건강을 고려한 분류방안을 내기로 하였으나 2016년에도 기존의 분류체계가 그대로 유지됨. 인공임신중절 예방을 위해서는 응급피임약 일반의약품 지정 및 보험적용이 접근성을 강화하는 방식임.

○ 피임약제, 피임용구 건강보험 급여화

- 현대적인 피임법에는 남성 콘돔, 경구피임약, 피임주사, 임플라논, 호르몬 루프 등 다양한 방법이 있으나 경제적 사회적 이유로 피임법 선택에 제한이 있음. 대부분의 피임 시술은 건보료가 적용되지 않기 때문에 비싼 시술비 때문에 접근성이 낮음 (피임주사: 1회 6-8만 원, 호르몬 루프 20-40만 원, 임플라논 30-40만 원).
- 피임약제의 복용 및 피임시술은 월경통 및 월경주기 조절 등 피임 외의 치료적 목적으로도 다양하게 사용되고 있는 상황임. 이에 대한 보험적용이 이루어질 때 성과 재생산 건강 보장에 기여할 수 있음.

○ 현대적 방식의 피임 실천율을 실질 피임 실천율로 규정하여 관련 연구 및 통계 생산 시 반영될 수 있도록 방안 마련

- 국민건강증진계획에 의하면 2015년 피임실천율을 79.6%라고 밝히고 있지만 자연주기 법이나 질외사정법과 같은 비현대적인 피임실천이 50% 가까이 되는 것으로 나타나 실질적인 피임실천율은 훨씬 낮은 것으로 추정됨. 전국출산력조사 등 성과 재생산 건강과 관련된 통계를 생산하는 연구에서 실질적 피임실천율을 반영하여 계획을 수립할 수 있도록 가이드라인을 마련

□ 공공의료로서 임신중지 안전성과 접근성 확대

○ 임신중지시술 급여화

- 안전하지 않은 임신중지로 인한 모성 사망과 합병증 치료, 난임 등의 후유증으로 개인과 사회가 입는 손해에 비하여, 임신중지시술이 급여화됨으로써 개인들이 안전하게 시술을 받을 수 있을 때 의료비 및 전체 사회적 비용 절감의 효과가 큼.
- 현재 모자보건법상 허용되는 합법적인 인공임신중절에 대해서는 다음과 같이 수가가 책정되어 있음 : ~8주 83,160원; ~12주 104,070원; ~16주 131,550원; ~20주 172,980원; 20주 이상 202,350원. 2019년 형법 낙태죄 헌법불합치 결정 이후 합법적 인공임신중절이 확대될 것이며 이에 대한 가이드라인 마련이 필요함.
- 임신중지가 건강보험에 포함되어 안전하게 시행되었을 때 이후 건강한 임신과 출산 역시 이어질 수 있기 때문에 장기적인 재생산 건강 증진의 관점에서 임신중지 급여화가 필요함.

※ **무료:** 오스트리아, 아제르바이잔, 바베이도스, 덴마크, 에티오피아, 그리스, 가이아나, 인도, 이탈리아, 카자흐스탄, 멕시코(멕시코시티만), 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 러시아, 남아공, 튀니지, 우크라이나, 영국, 우즈베키스탄, 잠비아벨기에, 캄보디아, 캐나다, 쿠바, 프랑스, 홍콩, 아이슬란드, 룩셈부르크, 네덜란드, 북한, 슬로베니아, 스페인, 우루과이. **일부보조:** 아르메니아, 불가리아, 몰도바, 몽골아르메니아, 독일불가리아, 에스토니아, 독일, 헝가리, 이스라엘, 리

투아니아, 몰도바, 몽골, 루마니아, 슬로바키아, 터키중국벨리즈, 케이브베르데, 에스토니아, 핀란드, 헝가리, 몬테네그로, 대한민국, 스웨덴, 스위스, 투르크메니스탄, 터키펜란드, 몬테네그로, 대한민국, 스웨덴, 투르크메니스탄, 터키 가나, 리투아니아, 몰도바, 모잠비크, 루마니아, 싱가포르, 슬로바키아

○ 산부인과 의료진의 임신중지 관련 훈련 및 관리체계 마련

- 형법상 낙태죄가 존재한 상황에서 산부인과 전문의 교육과정에서도 임신중지 관련된 체계적인 교육이 부재했기 때문에 과거에 사용되었던 소파술이 여전히 많이 사용되는 것으로 보고됨.
- 공공의료로서 임신중지서비스가 제공되기 위해서는 의료진들의 교육과 임상 가이드라인 마련이 필요함.

○ 약물적 임신중지 도입

- 약물적 임신중지를 위한 유산유도약의 합법적 도입을 통해 안전한 임신중지 서비스 제공 확대
- WHO는 유산유도약의 안전성과 효과성을 인정하였으며 2005년 필수약품 목록으로 등재하였음. 2017년 기준 67개국에서 판매 승인이 되었음. WHO 안전한 임신중지를 위한 가이드라인에 의하면 유산유도약을 통한 임신중지는 전기간 가능함. 최근 코로나19로 인하여 병원에 방문하기 어려운 여러 국가에서 유산유도약에 대한 규제가 완화되고 있는 추세임.

7-2-3. 성·재생산 건강을 위한 의료 접근성 강화

□ 성·재생산 의료 서비스의 분만 중심 접근 탈피 및 통합적 지원 방안 마련

○ 기존의 분만취약지역 지원사업을 성·재생산 의료서비스 취약지역으로 재명명하고 통합적 지원 확대

- 강원도 고위험산모 맞춤형 지원사업은 분만취약지 고위험 임산부에게 맞춤형 의료기기 대여, 정보시스템 기반 자가관리, 24시간 응급출산 시스템 구축(응급출산 안심택시, 24시간 응급상담, 안심스테이), 고위험 신생아 집중 관리 등 제공하고 있음. 분만취약지는 분만만이 취약한 곳이 아니라 전반적인 산부인과 진료가 이루어지기 어려운 의료취약지역이기 때문에 통합적 지원이 필요함.

○ 전 생애 성·재생산 건강 보장 기관으로서 산부인과 명칭 개선

- 부인과는 임산부·기혼여성만을 위한 곳이라는 인식을 넘어 성·재생산권 보장기관으로서의 성격을 명확히 할 수 있는 명칭 검토(예: '성과재생산 건강 클리닉' 등)

- 지역사회 복지기관-보건소-의료기관 연계해 지역밀착형 전달체계 구축
 - 성·재생산건강을 지역사회 밀착적으로 통합지원하기 위해 복지기관-보건소-의료기관 연계해 지역밀착형 전달체계 구축
 - 모든 국민에게 전 생애 성·재생산 건강과 관련된 일상적 정보와 상담을 제공
- 장애, 이주, 연령, 성별 등의 특성을 고려한 성·재생산 의료 서비스 제공 기반 마련
 - 연령, 장애 등의 상황으로 인한 건강 격차 및 형평성 문제 해소를 위한 방안 마련
 - 장애친화 산부인과 지정을 통해 출산 인프라 확대 및 장애 산모 출산 시 의료장비 접근성, 진료 편의성 제고
 - 청소년 산모 의료비 지원 대상 확대(만18세 이하 → 만24세 이하)
 - 이주 상황으로 인한 보건 의료서비스 접근 장애 해소방안 마련
 - 의료기관 내 통역사 등 실질적 의료서비스 접근성 향상을 위한 인력 연계 방안 마련
 - 임신, 출산, 양육 상황에 있는 이주여성을 위한 통번역서비스 등 제공

7-3. 성·재생산 건강 및 권리 관련 법·제도 정비

7-3-1. 여성의 성·재생산 건강 및 권리를 침해하는 법·제도 전반에 대한 검토와 적극적 개선

- 성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 <모자보건법> 전면 개정
 - <모자보건법>은 인구억제를 위한 가족계획사업의 법적 근거로 제정된 역사를 가지고 있음. 여성의 몸과 재생산 능력을 인구조절의 대상이 아닌 방식으로 접근하기 위해서는 법률제명, 목적, 정의, 관련 사업 등의 내용을 포함한 전면 개정이 요구됨.
 - 여성을 ‘모성의 의무를 가진 자’로 국가주의적 동원의 대상으로 여기는 관점에서 모든 개인의 성·재생산 건강권을 보장하기 위한 방향으로 개정이 되어야 기존의 모든 모자보건사업들의 방향이 수정될 수 있음.
- 국가 차원의 성·재생산 건강 계획 수립 및 원칙 마련
 - <성·재생산 권리 보장 기본법(가)> 제정 및 국가 차원의 성·재생산 건강 계획 수립 및 원칙 마련이 필요함. 여성건강기본계획은 여성 건강 전반을 다루고는 있지만 성·재생산 건강에 특화되어 있지 않고, 남성의 성·재생산 건강을 다루지 못하는 한계가 있음. 통합적인 성·재생산 건강과 권리를 보장할 수 있는 법체계가 필요함.

- 출산정책이 아닌 성·재생산 건강 영역을 다룰 수 있는 부서의 신설 혹은 출산정책과의 개편
 - 보건복지부와 그 소속기관 직제에 의하면 인구정책실 안에 여성건강정책의 종합 및 조정, 모자보건법령 운영, 인공임신중절예방에 관한 사항 등이 포함되어 있음. 이는 성·재생산 건강의 영역이 인구정책 안에 놓여있음을 보여줌.
 - 임신·출산지원을 포함해 여성건강증진 정책을 담당하고 있는 부서는 '보건복지부 인구정책실 인구아동정책관 출산정책과'임. 출산정책과라는 명칭에서 알 수 있듯이 여성건강을 출산과 관련된 건강으로 보고, 출산 전후의 임신부 지원사업에 초점을 맞추고 있음. 재생산 건강을 전 생애주기에 걸쳐 포괄적으로 추진하기 위해서는 모성건강'과 '임신·출산 지원'을 넘어 '재생산 건강 지원'을 체계적으로 수행할 수 있는 추진체계에 대한 검토가 필요함.

7-3-2. 성·재생산 건강 및 권리 관련 중장기적 연구 추진 및 통계 생산

- 국가 차원의 성·재생산 건강 및 권리 관련 의료·사회적 통합 연구 추진
 - 기존의 질병 중심의 연구에서 확장하여 사회문화적 요인들이 성·재생산 건강에 어떠한 영향을 끼치고 있는지에 대한 통합적인 학제간 연구가 필요함. 월경과 관련된 질환들이나 임신중지, 그리고 성매개감염은 여성의 사회경제적 상황, 차별과 강압, 성폭력, 여성폭력과도 밀접한 관련이 있음. 이러한 사회적 요인들이 건강에 미치는 영향이 심층적으로 연구가 되었을 때 장기적인 대책 방안을 수립할 수 있는 근거로 사용가능 함.
- 국가 차원의 성·재생산 건강및 권리 관련 성인지적 통계 지표 생산 및 통합 정보 창구 마련
 - 기존의 국민건강증진종합계획은 모자보건법을 기반으로 모성 건강을 다루고 있기는 하지만, 협소한 의미의 모성건강을 지표로 다루고 있음. 성인지적 관점의 성·재생산 건강을 위한 지표 마련이 시급함.
 - 2014년부터 질병관리본부에서 여성건강 통계를 산출 발간하고 있으나 여전히 질환 중심의 지표를 제시하고 있으며 성·재생산 건강 관련 다양한 분야를 다루고 있지 않음.
 - 기존의 출산력 조사의 경우 유배우 여성만 대상으로 하였던 한계가 있음. 모든 개인의 생애주기별 포괄적인 성·재생산 건강 실태를 파악할 수 있는 조사가 정례화될 필요성이 있음.
- 유엔 지속가능개발목표(SDGs)상의 성·재생산 건강 및 권리 측정을 위한 한국적 맥락의 실질적 지표 개발 및 모니터링
 - UN은 2030년까지 인류 공동의 목표로 17개 분야로 구성된 지속가능발전목표 채택하였으며 그 중의 한 분야가 성평등임. 성평등 분야의 9가지 세부 목표 중에서 성과 재생산이 포함

되어 있음. 국내에는 이러한 성과 재생산 건강 및 권리 실태를 모니터할 수 있는 지표는 전무함. UN을 비롯한 국제사회가 지향하는 성과 재생산 건강 및 권리에 관한 상황을 진단하고 모니터링 하기 위해서 한국적 맥락에서 실질적 지표를 개발할 필요가 있음.

8. 생애 첫 주거지원 확대

가. 환경진단

1) 출산과 주거의 연관성에 관한 기존 문헌 및 해외사례 검토³⁸⁾

- 출산과 주거의 연관성은 개인적 삶의 여정에 따른 선택의 결과와 점유형태의 관계를 분석한 미시적 연구와 함께, 국가 전체의 주택시장 여건과 관련된 거시적 연구로 구분할 수 있음.
- (미시적) 주거(점유형태)와 출산 사이의 상관성 또는 점유형태와 첫 아이 출산의 시기 등에 관련된 실증 연구는 둘의 관계가 시기와 국가에 따라 긍정적인 관계를 보이기도 하지만 확인하기 어려운 경우 모두 나타남.
- 점유형태(자가, 임차)와 출산의 관련성을 연구하는 경우는 우월하고 안정적인 점유형태인 자가가구와 출산율의 긍정적인 상호작용이 존재하는 지 검증하는 것
 - 그러나 제한된 소득 내에서 자가마련 비용과 자녀양육 비용 간의 경합성을 고려하면 자가와 출산이 선형적 관계를 형성하기 어려운 면이 존재함.
 - 이와 함께 인간행태의 복잡성으로 인하여 생애주기 상 중요한 이벤트인 주거와 자녀출산의 의사결정과정이 복잡하고 개인행태의 다양성으로 인하여 일관된 연구결과를 확정하기 어려움.
- (자가율과 출산율이 양(+))의 상호관계) 자가가가구 임차가구에 비해 출산가능성이 높거나 첫 아이 출산 가능성이 높다는 연구; 자가소유가 어려운 경우 결혼이나 자녀출산을 지연함이 보고됨.
 - 자가율과 출산율을 검증하는 연구는 데이터의 특성이나 연구 주제의 성격상 연구가 충분히 이루어지지 못했으나, 자가소유가 출산가능성과 긍정적인 관계를 보이고 있다는 연구가 존재함.
 - 영국의 70, 80년대 연구 중에는 일부 커플이 자가 소유가 어렵기 때문에 결혼을 미루거나 자녀 출산을 지연한다는 경우가 있다고 확인됨(Ineichen, 1979, 1981; Murphy &

38) 강동수 외. (2020). 저출산에 대응한 통합적 정책방안을 바탕으로 작성

O'Sullivan, 1985).

- 이는 서독과 네덜란드에서 수행된 연구와 같은 맥락인데, 자가소유가구가 임차가구에 비해 첫아이 출산 가능성이 높다는 것(Mulder & Wagner, 2001). 즉, 동거하는 성인남녀가 자가소유 이후에 자녀를 출산하는 경로로 이전할 가능성이 높음을 의미함.
- (자가율과 출산율이 음(-)의 상호관계) 내집마련과 양육 비용 간의 경합성으로 자가소유와 출산이 부의 상관관계를 보임.
 - 영국의 경우 자가소유 가구가 출생아 수가 적고, 더 늦게 아이를 낳는다는 연구 결과가 제시됨(Murphy & O'Sullivan, 1985).
 - 자가마련을 위한 비용 부담으로 인하여 자녀양육 비용간의 경합이 발생하면서 자가소유자가 아이를 저 적게 낳거나 더 늦게 출산함(Courgeau & Lelivre, 1992). 결국 자가 소유는 자녀출산 확률을 낮춘다는 것
- (첫 자녀 출산 이후 자가소유 확률이 높아지는 조건적 관계) 자가소유 확률은 첫 번째 자녀를 출산한 이후에 높아지는 경우 다수 발견
 - 미국(Clark et al., 1994), 서독(Mulder & Wagner, 1998), 스웨덴(Lauster & Fransson, 2006)의 미시적 데이터 분석이 이를 뒷받침함.
 - 상관관계의 방향성에서 유의할 점은 자가소유를 위해 첫 아이 출생이 늦추어지는 경향은 발견되었지만, 자가소유를 한다고 해서 바로 자녀 출산으로 연결되지는 않는다는 연구결과가 네덜란드에서 확인됨(Mulder & Wagner, 2001).
 - 영국에서는 만혼의 부부는 첫 아이 출산을 늦추며, 임차가구에 비해 더 적은 아이를 출산하는 것으로 나타남(Murphy & O'Sullivan, 1985).
 - 첫 자녀 출산 이후 자가소유 확률이 높아진다는 연구는 다수 발견되나 역시 국가적 상황과 연구 대상 시기에 따라 다른 결과 도출
- (출산과 주거간의 복합적 관계성) 주거 점유형태의 안정(자가)이 출산으로 연결되기도 하지만, 비용 경합성으로 반대의 결과가 도출되기도 함. 자가소유를 위해 첫 아이 출산을 늦추는 결과도 있음에 주의
 - 자가마련과 출산의 시점에 따라 신혼부부 주거지원의 정당성이 달리 해석될 수 있다고 봄.
 - 만일, 신혼부부가 출산 전에 주택을 변경하고 자가마련을 위해 상당한 비용지출이 불가 피하다면, 출산과 양육을 위한 추가비용 발생에 소극적일 수 밖에 없을 것. 출산 전 신혼부부에게 자가마련을 지원하는 정책이 의도치 않은 결과를 도출할 수 있는 것임.
 - 반대로, 주택마련 시점이 자녀 출산 이후 조정된다면 아동양육가구에 대한 주거지원의

설득력이 높음. 실제로 자녀 발달에 따라 필요로 하는 주거면적과 주거지 여건이 변화하여 면적 확대와 주거지 이동의 필요성이 높아지므로 아동양육가구에 대한 주거지원이 적절함.

아동 관련 법령에 의한 아동의 연령 기준
<ul style="list-style-type: none"> · 영유아 보육법: 영유아 6세 미만 · 아동복지법: 아동 19세 미만 · 청소년 기본법: 청소년 9세 이상 24세 이하 · 소년법 : 소년 19세 미만

- 자산 축적의 기회가 많지 않고 임금수준이 높기 어려운 젊은 부부가 자가마련을 하는 방법은 상당한 대출 또는 부모로부터의 부의 이전일 것. 부모로부터의 도움을 최소화하고 자신들의 경제적 자립을 바탕으로 주거를 마련하고자 한다면, 공공임대주택에 대한 입주 기회를 확대하여 신혼부부가 저렴한 임대료로 자산을 축적할 시간을 벌 수 있게 하는 것이 바람직함.
- 즉, 출산 이전의 신규 생성 가구는 공공임대 확대를 통해 자금 축적 기회를 제공하고, 출산 이후 아동 양육가구에 자가마련의 기회를 확대하는 것이 공적자금 사용의 정당성을 부여하고 주거지원의 효과성을 높이는 방법임.

□ (거시적) 국가적 주거여건과 출산율의 상관관계

○ 거시적으로 주거여건과 출산율의 관계는 자가마련의 모기지 접근성과 같은 여건 뿐 아니라 부모로부터 독립하여 청년이 민간임대시장에서 독립적인 삶을 영위할 상황이 되느냐, 공공임대주택이 충분하거나 주거수당을 지급하여 다음 생애 단계로 이행할 수 있느냐를 함께 고려하는 것이 중요

- 동아시아와 같이 가족부양모델과 가부장적 문화가 강한 나라에서는 청년이 부모로부터 독립하는 시기가 늦고, 독립 후에 민간임대주택 시장에서 쉽게 접근가능하고 선택할 수 있는 저렴주택이 풍부하지 않음.
- 또한 부모독립 이후 입주가능한 공공임대주택이 충분하지 않고, 민간시장에서 거주시 청년을 대상으로 한 주거수당이 존재하지도 않거나 매우 인색함.
- 따라서 부모로부터 지속적인 자금 지원을 받아야하거나, 그렇지 못한 경우 열악한 주거여건을 감내해야하는 경우가 상당수 발생
- 이런 여건에 더하여 학업의 장기화, 고용시장의 불안정과 진입의 어려움은 후속적으로 생애단계로 이어지는 선택의 폭을 좁게 만들어 결혼과 출산으로 이어지는 않는 악순환이 발생하는 것
- 유럽에서도 남부유럽(스페인, 그리스 등)에서는 부모로부터의 독립이 늦고 출산율이 낮

다는 특징이 있음. 이들 나라는 동아시아와 유사하게 보편적 복지가 아닌 가족부양모델을 채택하고 있다는 공통점이 있음.

- 개별가족에 의존하는 복지제도는 단기적으로는 비용이 저렴하지만, 저출산과 같은 결과로 이어져 장기적으로는 사회적 비용이 훨씬 더 많이 소요될 수 있음.

○ OECD 국가의 자료를 분석하면 시기별로 자가율과 출산율의 상관관계에서 유의미한 변화가 관찰되고 영향력이 감소함.

- 80년대 이전인 1960~1974년까지는 자가율과 출산율이 긍정적인 상관관계를 보이고 있으나, 1990년대 초에 들어서면서 그 영향력이 급격히 하락한 것으로 나타남(Bernardi, 2005).
- 이는 80년대 이전에 작동하던 자가와 출산율 사이의 긍정적 상호관계에 기초하여 정책을 구상할 경우, 90년대 이후 그 정책 효과가 크지 않을 수 있음을 역설적으로 보여주는 것. 90년대 이후의 나타난 약한 상관관계를 기본가정으로 하고 정책을 수립해야 함을 의미

○ 국가적 차원에서는 자가마련을 위한 모기지 접근성과 출산율이 긍정적인 관계를 보일 수도 있지만, 상관관계를 찾기 어려운 국가도 상존하고 있음.

- 자가마련을 위한 모기지 접근성이 자가율 상승으로 이어지고 또한 출산율과 긍정적인 관계로 나타나는 국가는 북부 유럽에 많아 노르웨이, 아일랜드, 아이슬란드 등이 이에 해당(Mulder & Billari, 2010)
- 반면, 자가소유율은 높으나 모기지 접근성이 낮은 남부유럽의 국가는 출산율이 매우 낮은 상태이고 대표적으로 스페인, 그리스, 이태리 등이 이에 해당함.
- 모기지 접근성이 높고 자가율(91.0%)도 높지만, 출산율이 전세계적으로 낮은 수준을 유지하고 있는 싱가포르가 있음도 간과해서는 안됨.

○ 부모로부터의 독립 문화와 시기, 독립 후 임대시장의 여건이 다음 생애 이벤트로 이행하는데 상당한 역할을 하고 있음을 인지해야 함.

- 출산율이 높은 프랑스는 사회임대주택이 발달하였고 청년에게도 주거수당 등 독립 후 주거마련에 대한 지원체계가 갖추어져 있음. 그러나 남부 유럽에서는 자가율은 높지만 민간부문에서 쉽게 접근가능한 공공 임대주택이 제한적이어서 청년의 독립에 저해요인이 되고 낮은 출산율과 연동됨.
- 공공부문의 적극적 개입이 필요한 것은 공공임대주택과 같이 시장에서 자력으로 자가마련이 어려운 대상에게 저렴한 주택을 공급하는 것이고, 청년의 독립이 용이한 여건을 만들어주는 것. 공공의 개입이 필요한 공공임대주택의 적극적 확보를 통해 청년의 독립과 이어지는 출산율 상승에 간접적으로 기여할 것이라고 기대함(Bernardi, 2005).

□ 출산과 주거에 대한 기존 연구를 통한 시사점

○ 주거와 출산에 관한 개인적 선택 결과와 정책 지원 강화 시점

- 출산과 자가와와의 관계에 대한 기존 연구 결과를 보면, 자가소유에 따른 비용과 자녀양육 비용 간의 경합관계로 자가 소유자가 자녀출산을 미루는 경향이 확인됨. 그러나 첫 자녀 출산 이후 자가소유 확률이 높아진다는 연구가 쉽게 발견됨과 함께, 자녀 출산 이후 주거 안정에 대한 욕구가 상승함을 고려하면 기존 정책 조정이 필요하다는 시사점 도출 가능
- 즉, 결혼을 했다는 또는 계획하고 있다는 이유만으로 자가주택 지원을 강화하는 것보다는 첫 아이를 출산한 이후에 자녀 수에 따른 할인 폭을 확대하여 공적 자금 저리 지원을 하는 것이 정책 실행의 정당성을 확보하는 것임을 유추할 수 있음.
- 결혼과 출산 사이의 관계성에서 출산 전에 사전적으로 주택을 변경하면 모기지 상환 등 주거비용 부담에 따라 출산이 장애요인이 될 가능성이 있으므로 자녀 출산 이후 지원 확대 또는 아동양육가구에 대한 지원 확대가 바람직

○ 국가적 차원의 연구결과에 따른 시사점

- 자가소유에 대한 문화적 압력이 높고, 모기지 접근성이 낮은 국가에서는 출산율이 매우 낮게 나타나고 있음. 이런 국가들은 또한 부모로부터 독립하는 시기가 늦다는 공통분모를 보이고, 국가보다는 가족 중심적 복지에 의지하는 특징을 보임.
- 자가를 희망하는 경우 모기지 접근성을 높이고, 개인이나 가족 단위가 아닌 국가적 차원의 주거복지를 강화하는 경우 상대적으로 출산율에 긍정적인 가능성이 존재함.
- 단, 싱가포르와 같이 자가율이 91%에 달하는 국가에서 지속적으로 낮은 출산율이 유지되고 있음은 주거 지원이 출산율에 절대적 최대의 이슈가 아님을 반증하는 사례가 됨.
- 싱가포르 출산율 반전 가능성에 대한 연구에서는 현재의 최저 출산율이 일시적인 현상이 아닌 구조적인 현상이며, 여성의 교육 수준 향상, 노동 참여 증가와 더불어, 경제적 독립성 증대, 자녀 양육에 대한 스트레스 증가, 적은 자녀에 대한 투자 집중 등이 결합된 문제임을 지적하고 있음(Chuan, 2010).

○ 주거와 출산의 연계성 이전에 청년이 부모로부터 독립할 수 있는 임대시장 여건 조성이 필요

- 자가소유와 출산의 영향력이 감소하고 있는 것과 함께, 출산 이전에 부모로부터 독립할 수 있는 민간임대시장 여건에 대한 중요성을 인식해야 함.
- 청년들이 독립적인 주거생활을 영위할 수 있는 여건을 조성하여 개인의 삶의 질을 높일 수 있도록 하고 각자의 생애 다음 주기로 이행할 수 있도록 지원하는 것이 바람직
- 공식적인 혼인제도로의 진입 여부와 진입시점 전후에 집중하여 자가소유를 촉진하려는 정책보다는 부모로부터 독립하여 성인으로 이행하는 청년기와 연동된 종합적 정책 패키지

지 마련이 필요

2) 신혼부부와 유자녀가구의 주거여건 비교 및 시사점

□ 분석의 개요

- (목적) 혼인 여부와 혼인 증빙 가능성 및 혼인 후 기간에 따른 주거지원의 적절성을 재검토
 - 저출산 극복을 위하여 신혼부부 위주의 주거지원이 대대적으로 이루어지고 있으나, 유사한 연령대(3040) 유자녀 가구에 비해 더 유리한 지원을 하는 것이 적절한지에 대한 검증이 없음.
 - 3040 유자녀 가구와 신혼부부를 대상으로 주거실태 및 그 수요특성을 비교 분석하고, 이를 통해 신혼부부 집중적 주거지원의 정당성 및 한계를 검토하고자 목적으로 분석
- (자료 및 대상) 주거실태조사 최근년도 자료를 활용하여 신혼부부와 3040 유자녀가구 분석
 - (분석 시점) 10년 전과 현재(2018년)를 비교 분석
 - (분석 내용) 점유형태, 주택유형, 주거비 부담, 주택 및 전세가격, 주거지원 소요 등 기본적인 가구구성 특성과 주거실태 및 주거소요를 분석
 - (분석 대상) 3040 유자녀 가구는 가구주의 연령이 만 30세~만 49세로 자녀와 동거하는 가구. 신혼부부는 혼인한 지 7년 이하인 가구

□ 유자녀가구와 신혼부부 특성과 주거실태 분석

- 가구원수를 살펴보면 3040 유자녀가구는 3.71명, 신혼부부는 3.02명으로 유자녀가구는 거의 2인의 자녀와 함께, 신혼부부는 1자녀와 함께 거주하고 있는 모습임.
 - 2008년에 비해 가구원 규모 축소가 평균적으로 0.5인 감소하고 있으나, 유자녀가구는 0.18인, 신혼부부는 0.21인 감소한 것으로 나타남. 상대적으로 유자녀가구의 가구원 규모 변화가 적은 편임.
 - 유자녀가구 가처분 소득은 월 420만 원, 신혼부부 398만 원 수준으로 유자녀가구가 신혼부부에 비해 5.6% 정도 높게 나타남(2018년 기준).
 - 2008년 대비 2018년 소득증가율은 일반가구 29.3%, 유자녀가구 33.1%, 신혼부부 39.1%로 신혼부부의 소득증가가 두드러짐.

〈표 6-59〉 특성 가구별 가구원수 변화

(단위: 인/ 가구)

연도	일반가구	유자녀가구	신혼부부
2018	2.46	3.71	3.02
2008	2.95	3.89	3.23

자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

〈표 6-60〉 특성 가구별 월 소득 수준 변화

연도	일반가구	유자녀가구	신혼부부
2018 (만 원)	309.5	419.9	397.7
2008 (만 원)	239.4	315.4	285.9
변화율 (%)	29.3	33.1	39.1

주: 소득은 세금 등을 제외한 월 평균 실수령액을 조사한 결과로, 통계청 가계동향조사와 다를 수 있음.
 자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

○ 점유형태 측면에서 가장 큰 변화는 신혼부부가 10년 전에는 전세로 시작하였지만, 요즘은 자가로 시작한다는 것

- 2008년 신혼부부의 41.6%가 전세, 37.6%가 자가였던 것에 비해 2018년에는 50.7%가 자가, 31.2%가 전세로 점유형태가 역전됨. 1/3이 자가로 시작하던 신혼부부가 이제 절반이 자가임.
- 자가를 마련한 가구의 주택마련 소요 연수는 신혼부부 1.7년으로 나타나므로, 결혼과 거의 동시에 자가를 마련하는 것임을 확인할 수 있음. 유자녀가구 4.4년, 일반가구 7.1년에 비해 짧음.

〈표 6-61〉 특성 가구별 점유형태 변화

(단위: %)

		자가	전세	보증부월세	보증금없는 월세	무상
2018	일반가구	57.7	15.2	19.8	3.3	4.0
	유자녀가구	63.2	21.1	11.6	0.7	3.5
	신혼부부	50.7	31.2	13.5	0.9	3.8
2008	일반가구	56.4	22.3	14.8	3.5	3.0
	유자녀가구	52.8	31.2	11.7	1.7	2.5
	신혼부부	37.6	41.6	16.3	1.0	3.5

자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

〈표 6-62〉 특성 가구별 생애최초 주택마련 소요 연수 변화

(단위: 년)

연도	일반가구	유자녀가구	신혼부부
2018	7.1	4.4	1.7
2008	8.3	5.2	1.8

자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

○ 자가가구의 주택가격과 연소득 대비 주택가격 배율 수준은 신혼부부와 유자녀가구가 유사한 수준임.

- 주택가격은 유자녀가구 3.1억원, 신혼부부 2.8억원 규모이고 연소득 대비 주택가격 배율(PIR, Price to Income Ratio)은 유자녀가구가 5.2, 신혼부부 5.1 수준으로 큰 차이가 없음.
- 주택을 마련하기 위하여 대출을 받은 경우에 어느 정도인지를 가늠할 수 있는 기준인 주택가격 대비 대출금 비율(LTV, Loan To Value)은 유자녀가구는 39.7%이나, 신혼부부가 42.6%로 신혼부부가 자가마련을 위해 조달한 상당한 수준의 대출금 상환부담이 예상됨.
- 따라서 앞서 살펴 본 바와 같이 자가마련을 위해 지불해야 하는 주거비와 양육비용 간에 경합이 발생한다면, 대출금비율이 높은 신혼부부의 자녀출산 경향성은 낮아질 개연성이 존재함.
- 주택가격 대비 대출금 비율은 10년 전에 비해 상승하고 있고, 유자녀가구나 신혼부부 모두 주택마련을 위한 대출금 부담이 높아지고 있음. 따라서 매월 상환이 필요한 원리금 부담이 상승하고, 이는 추가적인 가구 확대에 제약요인이 될 가능성이 존재함.

〈표 6-63〉 특성 가구별 주택가격 대비 대출금 비율(LTV)

(단위: %)

연도	일반가구	유자녀가구	신혼부부
2018	37.8	39.7	42.6
2008	36.9	37.1	41.1

자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

○ 임차가구의 경우 임대료 부담이 월 가구 소득의 20%에 육박하고 있음.

- 월소득 대비 임대료가 차지하는 비율을 나타내는 RIR(Rent to Income Ratio)은 2018년 기준 유자녀가구 18.7%, 신혼부부 19.2% 수준임.
- 상대적으로 신혼부부가 임대료 부담이 높은 편임.

〈표 6-64〉 월소득 대비 임대료 비율(RIR)

(단위: 만 원)

연도	일반가구	유자녀가구	신혼부부
2018	15.5	18.7	19.2
2008	17.5	19.6	19.6

주: 중위수 기준

자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

○ 최저주거기준 미달가구는 지난 10년간 지속적으로 감소추세임.

- 전체가구의 5.7%가 최저주거기준 미달이며, 유자녀가구의 3.9%, 신혼부부의 4.0%가 최저주거기준 미달로 나타남.

- 최저주거기준 미달은 면적기준, 시설기준, 침실기준 미달 등이 포함됨.

〈표 6-65〉 최저주거기준 미달가구 비율

(단위: %)

연도	일반가구	유자녀가구	신혼부부
2018	5.7	3.9	4.0
2008	12.7	9.2	7.1

자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

○ 향후 희망하는 주거지원은 구입자금 대출지원이 가장 선호가 높음.

- 유자녀가구와 신혼부부의 거의 절반(각각 49.0%, 47.8%)이 구입자금 지원을 가장 우선적으로 필요로 하고 있으며, 그 다음으로 희망하는 지원은 전세자금 대출지원임.
- 자가마련이나 전세자금마련 지원 이외에는 분양전환형 임대주택에 대한 선호가 나타남. 그 외에도 분양전환이 없는 장기공공임대주택 공급에 대한 선호도 표출되고 있음.
- 현재의 점유형태 문제점이나 다음 점유형태로 이전하기 위해 필요한 점을 필요한 주거지원으로 지적하므로 자가마련에 대한 높은 선호가 표출됨.

〈표 6-66〉 가장 필요한 주거지원 프로그램(2018)

(단위: %)

	일반가구	유자녀가구	신혼부부
월세보조금 지원	10.4	3.4	3.0
전세자금 대출지원	18.8	17.6	22.8
주택구입자금 대출지원	31.7	49.0	47.8
개량·개보수 지원	8.9	4.8	2.7
임대 후 분양전환 임대주택 공급	9.4	9.3	8.7
장기공공임대주택 공급	13.6	7.9	6.9
공공분양주택 공급	4.8	5.1	5.0
주거상담, 정보제공	2.4	2.9	3.1

자료: 국토교통부. (2018). 주거실태조사; 국토해양부. (2008). 주거실태조사.

□ 신혼부부와 유자녀가구 주거특성 분석 결과 요약 및 시사점

○ 신혼부부와 유자녀가구 모두 지난 10년간 주거여건이 개선됨.

- 자가율, 주택의 면적, 1인당 소비하는 주택면적, 최저주거기준 미달가구 등 측면에서 개선되었고, 소득 수준도 상승함.
- 그러나 자녀가 포함된 가구원수 측면에서는 주거여건과 유사한 긍정적인 변화가 발견되지는 않음.

○ 가구원 수 변화와 관련된 다양한 해석의 가능성

- 가구원수는 신혼부부 3.02명으로 1명의 자녀가 평균적인 수준이나, 유자녀가구는 3.71명으로 2자녀가 다수. 소득 측면에서 신혼부부는 지난 10년간 소득수준 증가가 가장 큰 폭으로 나타나고 있음. 이는 역설적으로 소득이 일정수준이 된 경우 결혼에 이른 것으로 해석될 수 있음(또는 개인과 양가의 부모+금융기관을 통해 자가마련/전세자금을 위한 여건이 성숙한 이후/가능한 이들이 결혼 시장에 진입했을 가능성).

□ 결혼과 동시에 자가를 마련하는 신혼부부

○ 신혼부부 자가율 급상승의 역설

- 지난 10년 사이 신혼부부 자가율이 전체 신혼부부의 1/3 규모에서 1/2 규모로 급격하게 증가
- 자가 마련 소요기간은 평균 1.7년으로, 결혼과 거의 동시에 자가 마련
- 역설적으로 이는 원리금 상환 부담 등 주거비 부담의 증가에 따라 자녀 출산이라는 다음 생애주기로의 이행을 저해할 가능성을 내포함. 실제로 신혼부부의 자가율이 급격하게 증가한 것에 비해 자녀수는 1명에 불과한 것에서 이를 유추할 수 있음.

○ 신혼부부의 급격한 소득·자산 상승? 또는 선택적 결혼?

- 신혼부부의 자가율 급상승 이면에 고민할 문제는, 신혼부부의 소득과 자산이 급격히 증가하여 자가율이 상승한 것인지, 혹은 결혼에 진입하는 가구의 특성 변화, 부모로부터의 직·간접적 지원 확대 및 정부정책 자금의 확대 등에 기인한 것인지에 대한 고민
- 신혼부부 자가마련 자금 원천에서 대부분이 자기자금이라고 응답한 것을 보면, 실제로 자가마련에 충분한 자금을 축적한 개인들이 결혼에 진입하거나, 아니면 부모로부터의 이전된 자산이 자기자금화한 것으로 유추할 수 있음. 후자의 경우, 주택을 통한 부모세대의 부가 결혼을 통해 다음세대로 이전될 가능성
- 지난 10년간 자가가구의 평균 주택가격이 1억 원 정도가 상승하여 신혼부부는 2.9억 원에 이름. 이는 결혼 1~2년만에 1~2억 원 규모의 자금을 자력으로 동원하여 내 집을 마련하거나, 그에 상당한 자금력을 갖춘 개인이 결혼에 진입하는 것으로 해석됨.

○ 주거비용 부담은 양육비용과 경합적 관계

- 자가 마련 이외에도 임차가구의 주거비부담이 20% 가까이 이르고 있어 자녀 출산과 양육에 대한 부담이 추가될 때 여지가 존재할지 의문
- 제한된 소득 조건하에서 주거비용이 증가하면 다른 비용에 대한 부담을 줄이려고 하거나 증가시키지 않으려고 할 가능성이 높음은 자명하므로, 자녀출산이나 추가적인 출산에 따른 유무형의 부담을 감내하기 어려울 가능성도 배제할 수 없음.

□ 혼인제도로의 진입과 유효기간을 전제로 한 주거지원의 적정성 재검토

○ 국가적 차원에서는 신혼부부의 주택마련 접근성을 강화하는 등 전반적인 정책적 여건이 개선됨.

- 자가마련 욕구가 높은 곳에서 모기지 접근성이 낮으면 출산율에 부정적이므로, 모기지 접근성을 제고하는 것은 출산율에 부정적 요소를 제어한 조치로 이해됨(단, 자가소유율이 낮으면서 모기지 접근성이 높은 나라에서는 출산과 주거가 유의미한 관계를 확인하기 어려움).
- 신혼부부를 대상으로 할인된 주택에 당첨될 가능성 제고, 할인된 이자율 적용, 공공임대 주택 접근성 증진 등 다양한 주거지원 프로그램 도입
- 우대 프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 혼인제도로의 진입 여부와 유효기간이라는 제약조건이 있으므로, 결혼을 했거나 할 예정임을 증빙해야하고, 그 시점으로부터 경과한 시기까지 고려해야 함.
- 아동양육가구에게 주거면적이나 주거지 변화의 요구가 증가하는 것임에도 불구하고 결혼자체를 지원기준으로 삼고 있다는 한계

○ 개인적 선택의 결과는 자가 신혼부부는 급증한 반면, 출산율의 변화는 부정적

- 그러나 정책 지원의 시점과 개인의 선택 및 비용부담의 측면에서 살펴보면, 자가로 진입하는 신혼부부가 급격하게 증가하였고, 결혼과 거의 동시에 자가를 마련하는 경향성이 강화되었고, 자기자금을 통한 자가마련이 많아 자금력을 갖춘 개인들이 결혼을 한 것으로 이해됨.
- 그러나 주택가격 대비 대출금 비율에서 신혼부부가 상당히 높은 점은, 자가마련에 따른 비용부담(임차가구의 경우 전세자금 주거비용 부담)을 의미하므로, 주거비용 부담은 자녀 출산에 긍정적인 영향이 있을 것으로 유추하기 어려움.
- 이는 지난 10년간 신혼부부의 소득증가가 높았음에도 불구하고, 유자녀 가구에 비해 자녀의 수가 월등히 적고, 자가율 상승은 월등히 높았음을 통하여 간접적으로 확인할 수 있음.

○ 결혼진입 전후에 집중된 정책지원 시점의 재검토 필요

- 따라서 주거를 출산율과 연계하여 정책지원을 강화하거나 이를 지속하고자 한다면, 결혼과 동시에 지원하는 현행의 방식에 대한 재검토가 필요함.
- 주거지원을 저출산 대책에 포함하거나 중요한 요소로 간주하기 위해서는 결혼의 증명 유무와 기간을 기준으로 지원하는 방식보다는 첫 자녀 출산 이후 주거안정성 강화를 희망하는 가구에 대해 지원을 강화하는 것이 정책지원의 정당성을 확보하는 길

□ 신혼부부 중심 주거지원 정책 재구조화의 방향

- 결혼이라는 제도로의 진입과 진입 후 경과 기간에 맞추어진 정책 대상자 설정을 아동을 양육하는 가구로 변경
 - 아동양육가구의 삶의 질에 초점을 두고, 가구의 소득·자산을 고려하여 저소득 가구에 더 많은 혜택이 돌아가도록 정책 설계 변경
 - 미국 연방주택도시개발부(HUD) 지원 받은 저렴주택 수혜자를 지역 중위소득 일정소득 이하(AMI 30, 50 등)에 50%, 70% 이하에 할당하도록 규정하고 지자체에서 이에 대한 일부 조정이 이루어짐.
- 정책 시그널을 ‘결혼을 하면 주거지원을 한다.’에서 ‘아동을 양육하는 가구에 주거지원을 강화한다.’로 변경
 - 신혼부부 주거지원이 아동양육가구 주거지원으로 변경되는 것이 정책지원 정당성 확보
 - 성인 남녀 거주에 필요한 공간과 자녀출산 이후 또 추가자녀 출산 이후 필요한 주거공간의 소요가 질적으로 달라짐. 이에 대응하여 정부에서 추가적인 자녀출산에 따른 주거비나 주거소요를 지원하는 방식으로 정책 시그널 변경이 바람직
 - 성인 남녀가 자신의 선택에 따라 다양한 삶을 선택할 권리가 있고, 결혼을 했다고 해서 출산이 반드시 필요한 것도 강제할 수도 할 필요도 없음.

나. 정책평가

1) 기존 저출산·고령사회 기본계획에 대한 평가

- 저출산 심화에 따라 주거지원을 강화하는 방향으로 기본계획이 변화해 왔으나, 출산율의 변화에 유의미한 변화를 보이지 않고 재정투입의 과다 논란을 일으키는 문제가 발생함. 기본계획에서 주거영역이 매우 제한적으로 다루어지다가 점차 확대 추세이나 혼인의 여부와 지속기간에 따른 대상자 선정 등 혼인 전후에 집중된 지원에 대한 비판적 검토와 개인의 선택권과 삶의 질 관점에서 목표 재설정이 필요함.

□ 제1차 기본계획(2006~2010)

- 주거 영역은 중요도가 매우 낮고 3자녀 이상 다자녀 양육 가정에 대한 주거안정 지원을 제한적으로 실시하기 시작함.
- 다자녀 가구에 주택분양 관련 인센티브 부여(신규주택 3% 내 특별공급 실시, 국민임대주택 15% 내 다자녀 우선입주권, 자녀수 가점 부여), 주택자금 대출 혜택 부여(3자녀 이상시

0.5%p 우대금리)가 포함됨.

- 1차 보완계획에서 “결혼”이 출산과 양육 이전 단계로 추가되면서 결혼을 앞둔 대상자(신혼부부)를 명시적으로 추가하여 주택과 저리자금대출을 지원하는 틀을 마련함.

□ 제2차 기본계획(2011~2015)

- 신혼부부 주택자금 지원확대, 신혼부부 소득기준 완화, 미임대 국민임대 우선지원을 추가하여 결혼·출산·양육부담 경감 중 가족형성에 유리한 여건 조성을 위해 신혼부부의 주거부담 경감을 제시

□ 제3차 기본계획, 3차 수정계획(2016~2020)

- 제3차 기본계획에서는 저출산 대책 안에 청년의 일자리·주거대책으로 신혼부부 등 주거지원 강화로 그 중요도가 상승함.
- 가족형성에 유리한 여건 수준에서 다루어지던 신혼부부 주거지원의 중요성이 높아지면서 청년과 예비부부가 지원대상에 포함되고 이들의 주거지원방안이 추가됨(청년·예비부부 주거지원 강화, 학생부부 주거여건 개선, 신혼부부 주택 마련자금 지원 강화, 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대).
- 저출산 대책의 주된 대상은 신혼부부이고, 이들을 위한 임대주택(행복주택)에 대한 입주 기회 확대가 가장 중요한 정책수단이 됨. 3차계획이 본격적으로 신혼부부에 대한 주거지원이 확대된 시점이라고 볼 수 있음.
- 3차 수정판에서는 청년을 위한 주거지원이 다양화되고 지원 내용이 강화됨.

□ 제4차 계획: 새로운 청년기본계획이 수립되는 시점으로, 청년의 주거지원과 연계성에 대한 고민이 필요

- 저출산 기본계획이 ‘출산 장려’ 계획이 아닌 ‘삶의 질 제고’와 ‘자녀를 낳고 키우기 좋은 환경 조성’에 초점이 맞추어진다면, 부모로부터 독립한 청년으로부터 다음 생애이벤트를 준비하고 이행할 수 있도록 윤택유를 제공하는 사고가 필요
- 저출산과 연동하여도 법률혼 중심적 사고를 재고하고, 개개인이 선택할 수 있는 다양한 삶의 방식을 존중하여 자녀양육 가구에 대한 주거지원 강화로 재구조화하는 것으로 검토해야 함.
- 혼인의 시점 전후하여 집중된 지원을 재검토하고, 혼인 이후 몇 년 식의 기간 설정에 따른 불합리가 발생하지 않도록 자녀 중심으로 재편할 필요

〈표 6-67〉 저출산고령사회기본계획 상 주거지원 관련 과제 추진 현황

차수	연도	주거지원 관련 내용 포함 여부	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006-2010	1. 출산양육에 대한 사회적 책임강화 1-1. 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감 4) 자녀양육 가정에 대한 주거안정 지원	- 30이상의 다자녀 가구에 대한 분양관련 인센티브 부여하는 제한적 접근
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	2010	1. 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 1-1. 신혼부부 출발지원 1-1-2 신혼부부 보증자리 마련 지원	- 결혼 장려, 신혼부부 주택지원 등 결혼을 장려하여 출산율을 높이기 위한 정책 방안 - 이후에도 혼인율과 출산율을 이후에도 지속적으로 급속히 감소중 - 대상자에 신혼부부를 명시적으로 추가하기 시작
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011-2015	2. 결혼·출산·양육부담 경감 2-1 가족형성에 유리한 여건 조성 2-1-1 신혼부부 주거부담 경감 -신혼부부 대상 주택자금지원 확대 -미임대 국민주택 우선지원	- 여전히 결혼 장려, 신혼부부 주택지원 등 결혼을 장려하여 출산율을 높이기 위한 정책 방안에서 벗어나지 못함 - 신혼부부 주거비를 지원하면 가족형성에 기여할 것이라고 가정하면서도 제한적으로 제도를 조정함에 따라 기존 제도의 정합성을 저해
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016-2020	청년 일자리·주거대책 강화 1-2 신혼부부 등 주거지원 강화 1-2-1 청년·예비부부 주거지원 강화 1-2-2 학생부부의 주거여건 개선 1-2-3 신혼부부의 주택마련자금 지원 강화 1-2-4 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭확대	- 법률혼 부부, 결혼·출산 중심의 정책이 유지되는 한계. 다만, 대상자 확대가 시작되어 청년과 예비부부가 제한적으로 대상에 포섭되기 시작 - 법률혼 부부 중심: 예비부부, 학생부부, 신혼부부 - 본격적으로 신혼부부 주거지원이 확대된 시점
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	함께 돌보고 함께 일하는 사회 1-5 (기반)2040 세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육조성) 1-5-3 청년·신혼부부 등 맞춤형 주거지원 강화 -(청년) 다양한 청년주택 공급확대, 청년 임차가구 주거비 지원 강화 -(신혼) 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급확대 및 지원대상확대, 내집마련 기회확대, 주택관련 대출부담 대폭경감 -아이키우기 좋은 주거 인프라 조성	- 청년을 신혼부부와 동급의 중요한 대상으로 인지하기 시작 - 혼인여부와 존속기간에 따른 주거지원 여부가 결정되는 구조 유지 - 물리적 주택공급 중심 - 개인의 선택권과 다양한 삶의 여정 선택가능성보다 정상가족으로 지원할 것으로 전제로 지원

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

2) 주거영역의 정책 발달에 대한 평가

□ 대상자의 범위가 미미하게 설정되다가 점차 확대되는 양상

○ (대상자) 3자녀 이상 다자녀에 대한 제한적 특별공급방식으로 시작(1차)하여 신혼부부 중심의 주거지원이 예외적으로 인정(2차)되는 방식으로 대상자가 확대됨. 예비신혼부부와 청년

이 신혼부부에 비해 저출산 대책에서의 중요성이 낮게 평가

□ 혼인이라는 증빙이 가능한 제도적 장벽이 대상자 자격 기준의 중요한 기준

○ 혼인이라는 제도적 장벽이 대상자의 자격기준에 가장 중요한 자격요건이 됨. 혼인 외 출생율이 지극히 낮은 국가적 특성을 감안하더라도, 혼인에 대한 증빙과 혼인 후 기간에 대한 제약이 저출산대응 주거지원의 기본 조건이 되고 있다는 근원적 한계를 내포

□ 청년층을 저출산 대응전략의 대상으로 인식하는데 합의 불투명

○ 청년에 대한 주거지원이 저출산 대응 전략에서 제한적으로 다루어지고 있으나, 청년 주거지원이 저출산 계획에 포함되어야 하는지 적합한지에 대한 사회적 합의가 부족한 상태에서 출산가능 대상을 확대하는 과정에서 청년이 추가된 듯함.

□ 잔여적 지원, 공급자 중심 지원이 지속

○ 지원방식 면에서는 잔여적 지원, 공급자 중심 지원 전략으로, 눈에 띄는 프로그램을 도입하여 정책효과를 극대화하려는 방식이라는 특징을 보임.

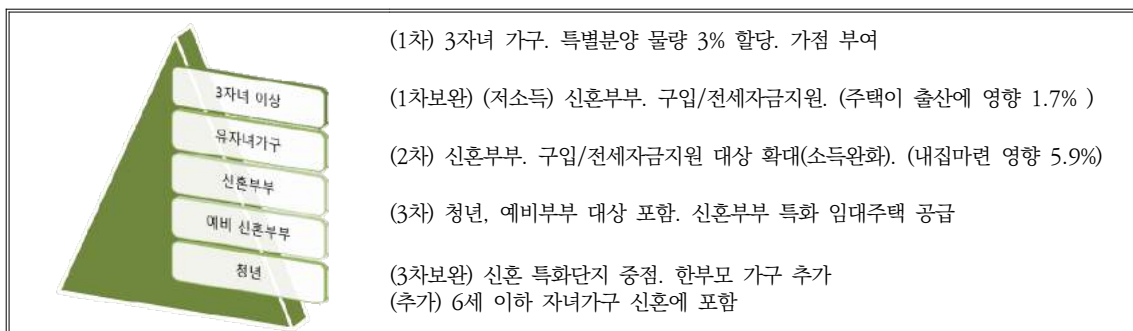
□ 주거비 부담이나 점유형태와 출산율과의 연계성 검토 부족

○ 주거비 부담이 저출산으로 이어진다는 증거가 부족한데도, 주거를 지원함으로써 출산을 제고에 긍정적인 영향을 미쳤다는 실증이 부족한 상태에서 주거지원전략을 저출산 대책으로 채택

□ 생애이행기 전략에 대한 고민 부족

○ 다음 생애이행 지원전략, 생애이행에 대한 개인의 선택권 보장, 주거권 보장, 유자녀 가구에 대한 보편적 지원 전략으로의 변화가 요구됨.

[그림 6-53] 저출산고령사회 기본계획의 주거지원 대상 및 내용



자료: 저자 작성

3) 기존 정책과의 연계성

- 장기주거종합계획(2차 장기주거종합계획(2013-2022) 수정계획(2018.6))
 - 장기주거종합계획의 정책방향
 - 잔여적 복지에서 포용적 복지로 범위와 대상을 확대
 - 중앙정부 중심적 주거지원에서 지자체 등과의 협업을 고려
 - 청년, 신혼부부 등 생애주기별 지원 체계 강화
 - 청년·신혼부부 관련 주거지원 정책방향
 - 생애주기별(청년, 신혼부부) 맞춤형 주거지원을 강화하도록 고안
 - (특징) 장기주거종합계획은 주거분야 정책방향 설정의 기본이 되는 계획으로 국정과제와의 부합성, 국토교통부 업무계획, 주요 지원계획 발표의 근간이 됨.
 - 청년, 신혼부부 주거지원을 구체적으로 제시하고 있는 주거복지로드맵과 정합
- 국토교통부 주거복지로드맵 (2017, 2018, 2020)
 - 국정과제에 따른 청년, 신혼부부 주거지원 내용 강화
 - 주요 대책별 지원 내용 요약

〈표 6-68〉 청년 주거지원 관련 종합대책 현황

대책	목표	중점과제	주요내용	주관 부처
사회통합 형 주거사다 리 구축을 위한 주거복지 로드맵 (17.11.29)	생애단계별 , 소득수준별 수요자 맞춤형 주거지원	청년주택 공급	□ 청년주택 30만실(주택 25만+기숙사 5만) 공급 ○ 공공임대주택: 행복주택(7만호), 매입·전세임대(6만호) ○ 공공지원주택: 12만실 공급 ○ 대학 기숙사: 5만 명 입주인원 확대	국토부
		청약통장 도입, 자금지원 강화	□ 우대형 청약통장 도입 ○ 만 29세 이하 청년 우대형 청약통장 신설 □ 전월세 자금 지원 강화 ○ 만 19~25세 청년 전세대출 지원 강화(단독세대주 가능) ○ 청년 주거안정 월세대출 한도 확대(30→40만 원)	국토부
		정보· 교육제공	□ 주거관련 정보·교육 제공 ○ 주거정보 제공 강화: 마이홈 포털-대학 홈페이지 연계 ○ 주거관련 교육 강화: 주거복지센터 등이 대학교, 청년단체와 연계	
	저출산· 고령사회 대비 신혼부부 주거지원 강화	신혼부부 공공임대 주택 공급	□ 신혼부부 공공임대주택 20만호 공급 ○ 신혼부부 우선공급 비율 15→ 30% 확대 ○ 매입·전세형 신혼부부 임대 신규 도입 ○ 지원대상 확대: 혼인 후 7년 이내, 예비 신혼부부 확대 □ 신혼희망타운 7만호 공급 ○ 분양주택 신혼부부 특별공급 확대 ○ 신혼부부 육아 맞춤형 주택단지 조성	국토부

대책	목표	중점과제	주요내용	주관 부처
		신혼자금 지원 강화	<input type="checkbox"/> 신혼부부 전용 구입, 전세자금 대출도입, 이자부담 경감 <input type="checkbox"/> 저소득 신혼부부 현금보조, 전세대출 금리 인하 등	국토부
신혼부부·청년 주거지원 방안 (18.7.5 대책)	주거복지 로드맵의 신혼청년 지원 프로그램을 확대 및 구체화	공공주택 및 창업·보육 지원	<input type="checkbox"/> 청년주택 25만실 본격 공급(2만호 추가) <input type="checkbox"/> 매입·전세임대 입주자격 확대(1만호 추가) <input type="checkbox"/> 집주인 임대사업 청년 우선공급(1만호 추가) <input type="checkbox"/> 대학생 기숙사 입주 6만 명(1만 명 추가) <input type="checkbox"/> 대학 기숙사 5만 명 입주 <input type="checkbox"/> 기숙사형 청년주택 1만 명 지원 <input type="checkbox"/> 청년 일자리 창출을 위한 희망 상가 공급	국토부
		금융지원 강화	<input type="checkbox"/> 청년 우대형 청약통장 <input type="checkbox"/> 우대조건: 최고 3.3% 금리, 비과세, 소득공제 <input type="checkbox"/> 대상 확대: 비 근로소득자 포함 <input type="checkbox"/> 기금대출 40만가구 지원(13.5만가구 추가) <input type="checkbox"/> 보증부 월세대출 신설, 버팀목대출 청년 0.5%p 우대 <input type="checkbox"/> 중소기업 취업 청년 임차보증금 용자 <input type="checkbox"/> 민간금융 이용자 지원 강화 <input type="checkbox"/> 전세금 안심대출보증 보증한도 확대 및 보증료 인하	국토부
주거복지 로드맵 2.0 (2020)	주거복지로 드맵의 실적 평가 및 보완 방안	저출산 대응강화, 1인가구 증가·고령 화 대응강화	<input type="checkbox"/> 신혼부부 주거지원 <input type="checkbox"/> 신혼희망타운 (2025까지 분양주택 10만호 모집) <input type="checkbox"/> 맞춤형 40만호 특화 건설임대단지 확대(만6세이하 유자녀가구까지 신혼대 상포함) <input type="checkbox"/> 금융지원 한도 확대 및 우대 금리 지속 <input type="checkbox"/> 다자녀(2자녀 이상) 가구 주거지원 <input type="checkbox"/> 공공임대 3만호 아동 주거권 보장위해 공급 <input type="checkbox"/> 금융지원: 다자녀 가구 우대지원 강화, 대출한도 인상, 자녀수연동 금리 인하, 전세자금 대출 기간 연장(자녀수 연동) <input type="checkbox"/> 1인가구 증가·고령화 대응강화: 청년·고령자 맞춤 지원 <input type="checkbox"/> 청년독신가구 주거지원: 특화주택 35만호 공급, 일자리 연계주택, 기숙사 형 청년주택, 노후고시원 리모델링 등 <input type="checkbox"/> 공유주택 활성화, (금융지원) 청년버팀목 지원대상 확대 <input type="checkbox"/> 주거급여 수급가구 미혼 20대 청년 별도 거주시 주거급여 분리지급	

자료: 관계부처 합동. (2017d). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵; 관계부처합동. (2018f). 행복한 결혼과 육아를 위한 신혼부부·청년 주거지원 방안; 국토교통부. (2020). 주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방향 - 주거복지로 드맵 2.0-.

〈표 6-69〉 2019년 주거종합계획 상 청년 주거지원 내용

목표	과제	주요내용
포용적 주거복지 성과의 본격 확산	맞춤형 주거지원	<input type="checkbox"/> 신혼부부 주거지원 <input type="checkbox"/> 신혼부부 공적임대 4.6만호 공급 <input type="checkbox"/> 신혼희망타운 1만호 공급
		<input type="checkbox"/> 청년 주거지원 <input type="checkbox"/> 공적임대 5.3만실(4.1만호) 공급 <input type="checkbox"/> 희망상가를 통한 창업공간 지원
		<input type="checkbox"/> 고령층 복지서비스 연계 건설형 임대 5천호 등

자료: 국토교통부. (2019). 2019년 주거종합계획.

□ 청년, 신혼부부 관련 정부 국정과제 연관성

○ 100대 국정과제 중 46, 47에 청년, 신혼부부 주거부담 경감이 명시

〈표 6-70〉 문제인정부 100대 국정과제 청년 주거 관련 과제 현황

목표	전략	과제	주요내용
내 삶을 책임지는 국가	모두가 누리는 포용적 복지국가	서민이 안심하고 사는 주거 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ (공적임대주택 공급) 공공임대주택 연평균 13만호 공급 및 공공지원 임대주택 연평균 4만호 공급 등 공적임대주택 연평균 17만호 공급 ○ (공공임대주택 운영·관리 개선) 임대주택 입주 시기 예측을 위해 대기자 명부제도를 도입하고 복잡한 임대주택 유형을 통합하여 관리 효율성 제고 ○ (주거복지 사각지대 해소) 주거급여 지원대상 지속 확대 및 지원금액 단계적 현실화, 주거약자용 주택 입주자 선정 시 중증장애인 우선 공급 ○ (사회통합형 주택정책) 자발적 임대주택의 등록 확대를 위한 인센티브 강화, 임대차계약갱신 청구권 등의 단계적 제도화 추진
		청년과 신혼부부 주거 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> ○ (신혼부부 공공임대주택 지원 확대) 2022년까지 20만호 임대주택 신혼부부 공급 <ul style="list-style-type: none"> - 신혼부부 특화주택 건설 및 공공임대주택 입주자 선정 시 신혼부부 특별공급 비율 상향 ○ (주거비용 지원 강화) 2018년에 신혼부부 전용 전세자금 및 구입자금 대출 상품 출시 및 저소득 신혼부부 대상 주거비 경감 지원 실시 ○ (청년 임대주택 약 30만실 공급) 임대료가 저렴한 셰어형 임대주택(5만실) 및 역세권 등 주변 청년주택(20만실) 공급, 기숙사 확대(5만 명 등)

자료: 국정기획자문위원회. (2017). 문제인정부 국정운영 5개년 계획.

□ 청년의 삶 개선방안: 1+4 전략으로 추진 (2020.3.26./관계부처 합동)

- (주요내용) 청년참여 확대를 위한 거버넌스 구축 + 4대 분야(생활지원, 일자리, 주거, 교육) 34개 과제의 청년의 삶 개선방안 마련
- (주거분야) 청년 전세자금 지원조건 개선, 행복주택 등 공공임대 임대료 인하, 노후 고시원 개량, 기숙사 등 청년주거 확충이 주요 내용
 - (청년 버팀목 전세 대출사업 개선) 대상연령확대(25→34세), 대출한도 상향(3.5→5.0천)
 - (청년 맞춤형 전월세 대출 공급 확대) 대출규모 확대(1.1조→4.1조), 비대면 창구 확대
 - (노후 고시원 리모델링 본격 추진) 매입 지원단가 인상, 역세권 노후 고시원 리모델링
 - (대학생 기숙사 확충 및 기숙사비 경감) 국공유지 활용 연합기숙사, 노후 기숙사 리모델링, 행복기숙사 부가세 면제
 - (공공임대주택 임대료 부담 완화) 임대주택 유형통합시 저소득 청년 임차료 부담 완화

□ 저출산고령사회 기본계획과 부처 유관계획의 비교 결과

- 국토부 주거복지로드맵이 저출산고령사회 기본계획의 주거영역을 포괄
- 주거영역 세부과제를 구현하는 실행전략은 주거영역을 담당하는 국토부에서 주관

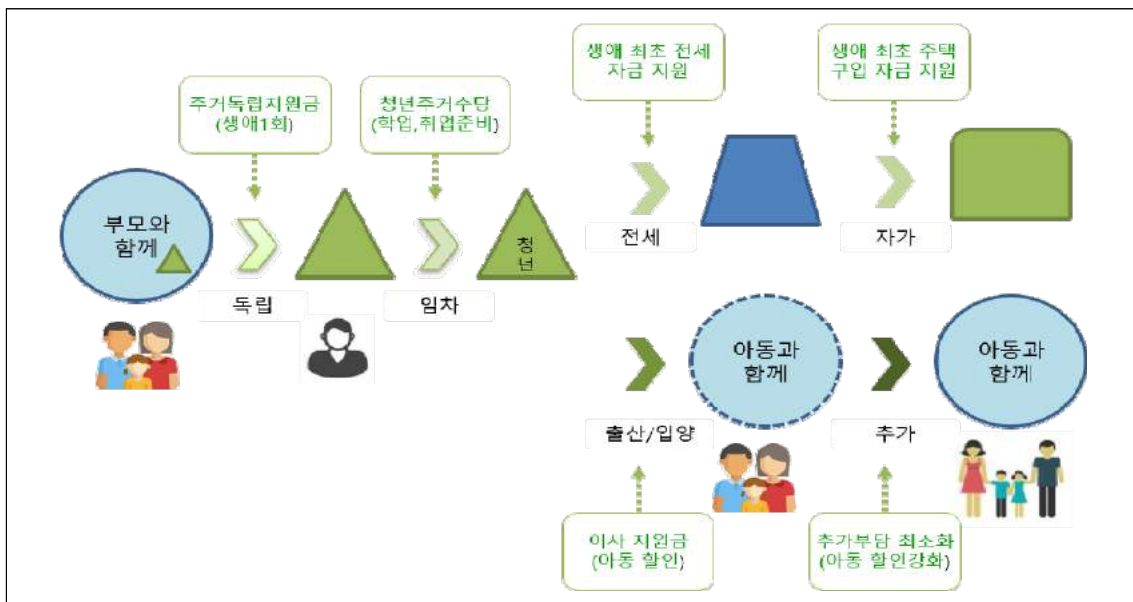
다. 정책 추진 기본방향

- 개인의 선택권을 중시하고 청년의 독립 후 생애 이행을 위한 준비 기간의 주거지원 체계를 강화
- 청년이 고교 졸업 이후 대학 또는 취업 등 다음 생애 이행을 위한 시기에 또는 생애 이행 준비를 위한 독립 시 모든 책임을 부모에게 지우는 구조임.

- 현재 결혼을 통해 신혼부부가 되는 것만이 가장 큰 주거지원을 받을 수 있는 형태로 구조화되어 있으나, 학업 및 취업 등을 위해 준비하는 과정의 청년에게 생애 이행을 원활히 하기 위한 준비 단계의 주거 지원이 매우 부족
 - 현재는 전세자금 저리대출 만이 거의 유일한 방안으로 학자금 대출과 함께 전세자금 대출이 추가될 경우, 안정적 소득이 부족한 청년의 생애 이행 지원에 걸림돌
- 자립적 삶을 영위하기 위한 준비 기간의 주거지원 강화
- 개인의 선택권에 기반한 지원 체계 재구조화로 공공임대, 민간임대, 자가 마련시 생애최초 자금 지원을 도입하여 자금축적의 기회 제공
 - 주거 점유형태와 개인 생애 선택을 존중한 무차별적인 중립적인 정책 설계 필요함.
 - (점유형태 중립) 자가를 선택하거나 임차를 선택하거나 차별없는 정책 설계 필요
 - (임차 형태 중립) 임차 중에서도 전세를 선택하거나 월세를 선택하거나 유사한 정도의 정책 지원이 이루어지는 것이 필요
 - (임대주택 유형 중립) 주택의 유형에서도 민간임대시장에 진입하거나 공공임대에 진입하려는 경우에 차별이 없도록 지원받을 수 있는 기회를 제공하려는 것
 - 기회의 공정성을 고려하여, 생애1회 수혜를 구조화할 필요. 생애1회는 할인된 이자율과 당첨의 기회가 주어진다면, 공평한 기회가 주어짐.
 - 생애최초에 대한 지원 강화와 기존 프로그램 단순화
 - 생애최초 시 원리금 상환에 대한 무이자 기간을 도입하여 부담 완화
- 혼인 상태와 여부, 기간에 따른 차별적 지원이 아닌 미성년 아동양육 가구의 주거지원을 강화하여 아동가구 주거지원의 국가 책임성 강화
 - 결혼 여부와 유효기간 무관한 정책 설계
 - 결혼 여부 및 기간과 무관하게 아동양육가구에 대한 지원으로 통합하여 혼인과 무차별적인 제도로 재설계
 - 아동양육에 따른 주거소요가 증가하므로, 이에 대응하여 주거이동과 주거면적 확장에 대한 대응력을 증진하고 지원 강화
 - 혼인 상태와 혼인기간, 배우자 여부와 상관없이, 미성년 자녀를 양육하는 가구는 자가마련을 위한 주거이동이나 주거비 마련시 국가가 책임지고 지원하겠다는 시그널 제공
 - 기존에는 혼인을 해야만, 혼인기간이 짧아야만, 정상가족이어야만 지원하는 방식이지만 사회 가구구조 변화를 고려하여 아동 중심으로 재구조화

- 제도적 혼인 무차별적 제도, 아동 중심적 제도, 국가책임성 강화
- 아동을 양육하는 가구는 아동이 많을수록 국가에서 누증적으로 지원, 주거안정과 내집 마련의 큰 부담을 국가가 책임지겠다는 시그널 제공, 예측가능한 삶의 궤적 선택하는 삶의 다양성 인정

[그림 6-54] 청년 생애 이행을 고려한 주거지원 개념도



자료: 저자 작성

라. 과제제안

8-1. 청년 생애 이행기 주거지원 강화

8-1-1. 부모 독립 주거 지원금 도입으로 저소득 청년의 자립 지원

□ 부모 독립 저소득 청년 주거지원금

○ 부모로부터 독립한 저소득 청년이 취업이나 학업을 위해 타 지역으로 이주시 주거지원금 지원

- (대상 및 지급) 청년기본법상 청년기(만19~34세) 생애1회 지급
- (사용처) 지급한 금액은 주거와 관련된 용도에 사용: 이사비, 도배·장판, 부동산 중개수수료, 보증금, 월세 등 주거관련 전 영역

○ 프랑스 사례

- 프랑스 loca-pass 임대보증금 지원 프로그램: 30세 이하 청년 또는 근로자를 대상으로

1% 기금에서 임대보증금 지원함.

□ 중소기업 취업 청년 주거지원금 지원

○ 중소기업에 취업한 청년이 부모와의 거처를 떠나 이주해야 하는 경우나 직장 변경 시 주거 지원금 지원

- (대상 및 지급) 청년기본법상 청년기(만19~34세) 생애1회 지급
- (사용처) 지급한 금액의 용도는 주거정착을 위한 용도로 위와 동일

○ 프랑스 사례

- 프랑스의 근로자 주거정착 지원(mobili-pass)³⁹⁾
- 현 직장으로부터 70km 이상 원격지에 있는 10인 이상 기업으로 이직하는 경우 일정소득 이하 근로자의 주거정착에 필요한 자금을 지원
- 자금지원 원천은 프랑스의 1%주택기금(프랑스 기업의 의무적 공여)
- 최대 2,000유로를 주택 임대나 구입에 활용하도록 지원하고 이를 포함하여 최대 3,500 유로는 연리 1% 이자로 대출 가능

8-1-2. 청년 주거수당 도입으로 일정기간 자립 준비 및 생애이행 지원(생애1회)

□ 전 청년 대상 생애 1회 청년 주거수당 제공(1년+1년)

○ 부모 독립 후 독립 거주하는 저소득청년에게 일정기간 주거수당 제공

- (대상 및 지급) 생애1회. 청년기본법상 청년 시기 중 1년으로 한정
- (지급액) 월 10~20만 원 최대 1년(기존 주거급여 수급액, 서울시 지급액 고려), 청년의 자립 가능성에 따라 1년 추가 지원
- (이슈) 원가구 부모 소득을 함께 고려할 것인가에 대한 기준 설정 필요

○ 서울시의 사례

- 만 19~39세 서울시 거주 청년, 기준중위소득 120% 이하 1인 청년
- 임차보증금 1억원 이하 및 월세 60만 원 이하 민간건물 거주 임차인
- 월 20만 원 임차료 최대 10개월 지급, 생애1회
- 경쟁시 임차보증금, 차량시가표준액 합산 금액 낮은 순으로 선정(1순위 2천만 원, 2순위

39) MOBILI-PASS® MOBILITY ASSISTANCE. <https://www.expat-services-france.com/en/mobilipass-en> 에서 2020. 7. 26. 인출; The new MOBILI-PASS®. <https://www.management-mobility.com/The-new-MOBILI-PASS-newsdetail.html>에서 2020. 7. 26. 인출.

5천만 원, 3순위 1억원 이하)

- 2020년 5천 명, 2021년 2만 명, 2022년 2만 명 지원 계획

□ 저소득층 청년 대상 생애 1회 청년 주거수당 제공(이행기 지원용)

○ 저소득층에 한정하여 청년 주거수당 제공하는 방안

- 위와 동일하나 모든 청년이 아닌 저소득 청년에 한정하는 방안
- (이슈) 기존의 주거급여 분리지급과의 차별성; 소득수준을 상향하는 경우(예. 중위 100%) 기존 기초생활보장체계와의 정합성 문제

○ 프랑스 주거수당 사례

- 프랑스는 사회임대주택이나 민간임대주택에 거주하는 임차인이 주거수당을 지급받고 있는데, 가구규모와 소득수준에 따라 수당지급액이 결정됨. 학생은 소득이 없거나 낮아서 원가족으로부터의 이전소득에 의존하는 경우가 많아 주거수당의 혜택을 받는 경우 많음.
- 약 70만 명 이상의 학생이 주거수당 수혜, 연간 14억 유로, 월평균 170유로의 수당을 지급받고 있으며 15%는 사회임대주택에 85%는 민간임대주택에 거주하고 있음.
- 프랑스 재정부에서는 부유한 가정의 학생은 주거수당 지급에서 제외해야한다고 주장하나 주택부에서는 학생 주거안정 필요성을 지속 주장

○ 호주의 Austudy 프로그램⁴⁰⁾

- 25세 이상의 호주 견습과정(Australian Apprentice)에 등록된 풀타임 학생으로 일정 소득 이하인 경우에 대상
- (지원금) 2020년 4월 기준 청년단독가구는 최대 \$1,012.5(\$462.5 Austudy + \$550 코로나바이러스 추가지원금)/ 2주 기준

〈표 6-71〉 호주 청년 가구 구성 형태별 지원금 규모

가구 형태	총 지원금(2주간)	Austudy 지원금	코로나 지원금
1인, 무자녀	\$1,012.5	\$462.5	\$550
1인, 유자녀	\$1,156.0	\$606.0	\$550
커플, 무자녀	\$1,012.5	\$462.5	\$550
커플, 유자녀	\$1,057.9	\$507.9	\$550

출처: 호주 정부 홈페이지. <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/austudy/how-much-you-can-get>에서 2020. 7. 26. 인출.

40) 호주 정부 홈페이지. <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/austudy/how-much-you-can-get>에서 2020. 7. 26. 인출

8-1-3. 주거탐색과 계약과정에 대한 주거교육 체계 마련

□ 고교 졸업 전 주거권 교육과 주거탐색과정 교육 (부동산 정보X, 투기X)

○ 고3 시험 이후 대학 입학 전 시기에 주거권 관련 교육 실시

- 주거권에 대한 이해, 실제 임차시장에서 주거탐색과정에 대한 교육과 정보제공, 임차인/임대인의 권리와 의무 등 생활지식 제공

□ 대학 입학 전 OT에 주거탐색 정보 제공

○ 대학별로 신입생 오리엔테이션 시기에 주거탐색 정보 제공

- 해외 대학에서는 이미 실시 중. 홈페이지에도 정보 탑재
- 대학 입학생을 대상으로 한 정보 제공시 주택임차인으로서의 의무와 권리에 대한 정보 함께 제공. 특히 타 시도로부터의 이주 청년은 필수적으로 임대차 계약 관계 정보를 수강할 수 있도록 배려
- 대학의 사회적 책임성 강화

□ 대학 내 센터 활용 주거정보 제공

○ 주거복지사, 사회복지사, 공인중개사 자격증 소지가 활용, 근로장학생 연계, 인근 주거복지센터나 공공기관 연계

- 대학 재학 중 발생하는 임대차 관련 정보 접근성 확대

8-2. 생애최초 자금 지원

8-2-1. 민간임대 시장 진입 시 생애최초 주택 임차자금 지원(생애1회)

□ 기존 전세자금 대출 체계를 간소화하고 생애최초 시 할인율 강화(최초 2년)

○ 생애최초 전세자금 대출 시 일정기간의 유예기간을 도입하여 자금축적의 기회 제공

- 민간임차 시장 진입 후 생애최초로 전세자금 마련을 위한 대출 시 저렴한 대출이자를 제공
- 일정기간(예: 1년, 또는 2년)의 무이자 기간(또는 이자만 상환하는 기간)을 두어 주거부담 완화하도록 고려
- 단, 갭투기 등의 자금으로 활용하는 경우 전액 환수 및 향후 기금 대출시 패널티 부여 등 적절한 장치 마련 필요

8-2-2. 자가주택 마련 시 생애최초 구입자금 지원 강화(생애1회)

□ 생애최초 주택구입자금 대출 제도 조정하여 할인을 강화(신혼여부 무관)

○ 신혼과 상관없는 생애최초 제도로 조정

- 현재의 신혼은 생애최초 또는 아동양육가구로 전환
- 단, 생애최초 주택마련/전세마련시 결혼가구에 대해서만 지원하는 것이 아닌 싱글가구에도 지원하여 생애최초 지원의 차별성 완화
- 신규분양을 받는 경우와 기존 주택구입시의 가격 차이가 현저하므로, 기존 주택구입시 생애최초가구에 대한 지원금 적용 검토
- 국가에서 생애최초로 주택을 구입하는 가구에겐 저렴하게 주택을 마련할 수 있도록 지원하는 체계를 구축하는 효과(신규 분양시장 과열 방지의 간접적 효과)

○ 싱가포르의 생애최초 주택구입 지원금

- 생애최초 주택구입 희망시 분양을 받거나 또는 정부로부터 생초할인
- HDB가 싱가포르 주택공급에 대한 책임을 지고 생애최초 주택구입자의 90%는 신규주택을 분양받음.
- 그러나 재판매시장에서 구입하고자 하는 경우에도 정부로부터 할인된 금액으로 구입할 수 있도록 지원금 혜택받음.
- 예를 들면, 방4개 이하 주택을 생애최초로 재판매시장에서 구입 시 5만달러(방5개 이상 주택은 4만 달러)의 지원금 혜택⁴¹⁾
- 주택의 규모와 가구 형태에 따라 지원금 차등

〈표 6-72〉 싱가포르 생애최초 주택구입 지원금

	생애최초 주택구입 2인 이상 가구	생애최초 싱글
방4개 이하 주택	5만불	2.5만불
방5개 이상 주택	4만불	2만불

주: CPF 주택 지원금의 규모

자료: 싱가포르 주택개발청. <http://www.hdb.gov.sg>에서 2020. 7. 25. 인출.

- 생애최초 주택구입자가 신규 분양주택 시장이 아닌 일반 주택시장(재판매 시장)에서 주택을 구입하고자 하는 경우 최대 16만 달러의 지원 혜택이 있음(가구 소득과 주택형태, 부모 인근 거주 여부 등에 따라).

41) 싱가포르 주택개발청. <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/hdbspeaks/more-grants-for-first-timers-buying-resale-flats>에서 2020. 7. 25. 인출

□ 아동수에 연동한 할인 체계로 조정(신혼여부 무관)

- 할인율은 양육하는 아동수에 연동하는 체계로 조정함.
 - 아동양육가구에 대한 국가의 책임성 강화 시그널 제공

8-2-3. 공공임대 주택 진입 기회 확대

□ 행복주택 지속 공급, 청년 수요 반영 강화(행복주택 청년 입주자 정도 확인, 지방에서의 미분양을 확인 필요)

- 청년층의 공공임대주택 입주 기회를 확대하기 위해서는 지속적인 공공임대 확충이 필수적
 - 주거복지로드맵 2.0 등을 통하여 정부에서 지속적인 임대주택 확충을 명시하고 있으며 차질없는 공급이 필요함.
 - 연령대별 공공임대주택 거주비율에서 청년층은 현저히 낮은 상황이므로 행복주택 등 청년층 대상 임대주택 지속 확대 필요
 - 단, 청년 입주자의 수요가 반영될 수 있는 방안이 강화되어야 함.
 - 행복주택 건설시 지방에서는 경쟁률이 낮고, 건설된 행복주택 수요 부족으로 공가로 남아있는 문제와 함께, 수도권에서는 행복주택 반대 민원이 많은 등 성숙한 시민의식이 요구되는 부분도 개선이 필요

□ 도심 내 청년용(1,2인) 저렴주택 공급 강화

- 청년의 부모독립 용이성과 독립 후 민간임대시장에서의 주거여건, 공공임대주택 입주여건에 따라 다음 생애주기 이행이 달라지고 있음.
- 다양한 형태의 부담가능한 주택(affordable housing) 공급을 위한 혁신적 아이디어 활용 필요
- 다양한 해외 사례를 통해 지역사회와 연계된 청년주거, 지역사회 사회적 혼합 노력, 학생층을 위한 부담가능 주택 공급 노력을 확인할 수 있음.
 - (이탈리아 밀라노) 5개 대학 정원의 1/7에 불과한 기숙사 수용인원 문제로 학생의 주거여건이 열악함. 밀라노 인근의 건물을 리노베이션하여 소형아파트로 개조하고 학생용으로 공급한 사례. 저렴한 임대료를 제공하는 대신 건물 유지관리를 위한 봉사활동을 조건으로 함(방과 후 어린이 프로그램에 참여하는 등 지역사회에 기여).
 - (이탈리아 토리노) 청년층 자원봉사자가 1주일에 10시간 봉사를 하는 조건으로 임대료가 절감됨. 지방자치단체와 협력하여 공공임대 거주민과 지역사회를 위한 활동에 참여하도록 유도함(예를 들면, 지역 경찰 등).

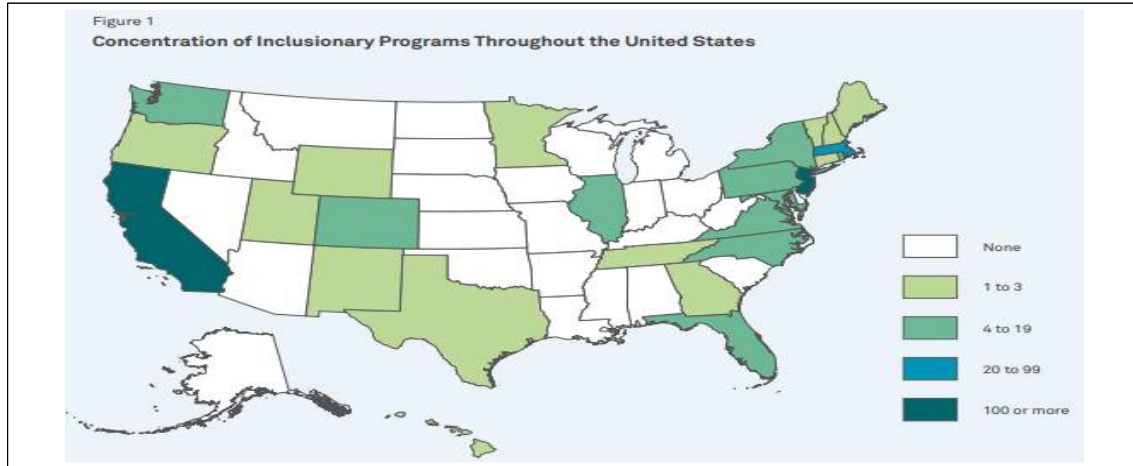
- (핀란드) 청년층 주거공간과 일자리가 패키지로 제공됨. 아파트 거주 희망하는 청년이 일정한 노동력을 제공하는 경우 월 임대료를 감면하는 것. 헬싱키 청소년부서와 사회주택 공급자들이 함께 참여하여 청년의 자립을 돕고 커뮤니티 전체의 복지를 창출하는 것이 목적(페인트칠, 드릴작업, 지역사회에서 필요로 하는 일을 제공함). 2인이 아파트를 공유하면서 한 달에 20시간의 자원봉사를 제공하는 경우 50%의 임대료를 할인받음(840유로에서 420유로로 감면).
- (미국) 부담가능한 주택 공급을 위한 용적을 인센티브와 장기간의 의무임대기간 적용하는 포용적 지역지구제, 포용적 주택공급 발달(Inclusionary Zoning, Inclusionary Housing). 미 전역에 27개 주, 487개 지역에서 채택되고 있으며 약 512개의 프로그램이 활용중. 특히 뉴저지, 캘리포니아, 메사추세츠 등 주택수요가 높은 대도시 중심으로 활용도가 높음(Thaden &Wang, 2017).

〈표 6-73〉 Inclusionary Housing Program 채택한 주별 프로그램 수

주	프로그램갯수	Kentucky		Ohio	
		Louisiana		Oklahoma	
Alabama		Maine	1	Oregon	1
Alaska		Maryland	5	Pennsylvania	6
Arizona		Massachusetts	57	Rhode Island	11
Arkansas		Michigan		South Carolina	
California	150	Minnesota		South Dakota	
Colorado	12	Mississippi	1	Tennessee	2
Connecticut	2	Missouri		Texas	1
Delaware	1	Montana		Utah	1
Florida	4	Nebraska		Vermont	2
Georgia	2	Nevada		Virginia	5
Hawaii	1	New Hampshire	1	Washington	8
Idaho		New Jersey	180	Washington DC	1
Illinois	6	New Mexico	1	West Virginia	
Indiana		New York	16	Wisconsin	
Iowa		North Carolina	10	Wyoming	1
Kansas		North Dakota		Total	489

자료: Thaden & Wang, (2017). Inclusionary Housing in the United States.

[그림 6-55] 포용적지역지구제 프로그램 도입 지역의 분포



자료: Jacobus. (2015). Inclusionary Housing.

8-3. 아동양육가구 주거지원의 국가 책임성 강화

8-3-1. 신혼부부 주거지원을 아동양육가구 주거지원으로 변경

□ 공공임대주택 신혼부부 특별공급을 아동양육가구로 변경

- 공공임대주택 신혼부부 특별공급은 생애최초 임차가구로 변경하거나 아동양육가구로 변경
 - 혼인여부와 기간에 따른 장벽보다 생애최초로 가구를 형성하여 공공임대주택에서 안정된 거주와 저렴한 임대료를 향유하고자 하는 저소득임차가구에게 혜택이 돌아가도록 명칭 변경
- 신혼희망타운은 아동희망타운으로 변경
 - 신혼희망타운의 조성목적이 아동양육 친화적 주거단지의 조성 and 안정된 정주여건 조성 이므로, 대상 타겟층인 아동양육가구에 혜택이 돌아가도록 아동양육타운으로 변경
 - 기존의 분양형을 임대형으로 변경 필요
 - 물리적 여건이 아동친화적으로 조성됨에도 불구하고 분양형을 조성하면, 대상자의 불일치 문제가 발생하므로 공공임대주택으로 유지하면서 아동양육가구가 지속적으로 거주할 수 있도록 조성하는 것이 합당

□ 신규분양주택 신혼부부 특별공급을 아동양육가구 특별공급으로 변경

- 신혼부부 특별공급은 혼인여부를 증빙하도록 하고 그 유효기간을 정하고 있음(5년 ⇒ 7년)
 - 신혼부부에 대한 정의가 불명확하고(심지어 나이와 상관없이 신혼이라는 주장도 가능),

사회적으로 합의를 도출하기 어려움.

- 한편 그 유효기간을 정함에 따라 혼인신고를 미루는 사례가 발생함. 이는 신혼부부 특별공급에 당첨될 가능성을 최대한 확보하기 위함으로 주택시장에서 수요의 왜곡 발생
- 신혼부부 지원이 저출산 대책의 일환이었다면 신혼부부 특별공급은 아동양육가구 특별공급으로 통일하는 것이 합당
- 신혼부부 지원을 생애최초 주택지원으로 이해한다면(자녀 출산과 무관), 생애최초 주택공급을 특별공급화하는 것이 합리적

8-3-2. 유자녀 가구 주거이동에 대한 비용 인정 강화

□ 무주택 아동양육가구 주거이동 시 이사비용 세금 공제

- 아동양육가구는 전세금 변동 뿐 아니라 아동의 성장에 따라 주거지 선택의 변화가 발생하고 이에 따른 이사비용이 상당하나 아무런 지원 없음.
- 자가가구의 원리금 상환금 세금 공제 혜택
- 월세가구는 1개월치 월세에 대한 세액 공제 혜택
- 무주택 임차가구(특히 전세)의 경우, 2년 거주 후 이사 시 비용에 대한 세금 공제 혜택 없어 주거이동에 대한 비용 인정 강화 필요
- (방안) 전월세 가구 이사 비용에 대한 세금 공제 도입

□ 무주택 아동양육가구 주거이동 시 이사비용 지원(자녀수 연동)

- 아동양육가구는 아동의 성장에 따른 주거이동의 수요가 높으므로 무주택가구에 한정하여 주거이동 비용의 일부 지원하는 방안 검토 필요
- (방안) 아동 수에 따라 지원 회수 결정: 가구당 아동1인은 1회, 아동2인은 2회의 이사비용 지원 검토

8-3-3. 아동 수 연동 주거지원 강화로 3아동 가구 무이자

□ 전세자금 대출 시 아동수 연동 할인 강화(3아동 가구 무이자)

- 전세자금 대출 프로그램도 신혼 여부와 상관없이 재구조화하고 아동수에 따른 이자율 할인 폭 조정
- 전세자금 대출 금리와 내집마련 대출 금리 무차별
- 가구소득과 아동수에 따른 차이

- 단, 생애최초 자금 지원시 일정기간(예, 1년 또는 2년)은 이자만 상환하는 기간을 도입하여 자산축적 기간 제공

□ 내집마련 대출 시 아동수 연동 할인 강화(저소득 3 아동 가구 무이자)

○ 자가마련시 대출 프로그램은 소득수준에 따라 공적자금 지원 여부를 결정하고 이자율의 할인은 아동 수에 연동하는 것으로 재편

- 신혼부부 여부에 따른 대출 프로그램은 상대적으로 신혼부부가 아닌 가구에 대한 역차별적 요소 존재함. 아동양육 가구에 대한 지원으로 통일
- 이자율 경감은 아동이 둘인 가구는 이자율 1%, 아동이 셋 이상인 경우 무이자로 구조화하여 아동양육가구에 대한 정부의 책임성 강화
- 결혼을 하느냐 여부와 몇 년 경과했느냐 여부에 따른 이자율 할인이 아니라 아동을 양육하는 가구에 대한 지원을 강화함으로써 정책 시그널을 변경함(결혼하면 지원 ⇒ 아동양육 가구 지원).

○ 소득수준과 양육 아동 수에 따른 금리 구조 예시

- 소득구간은 3단계로 구분하여 저소득(A), 저중(B), 중소득(C) 구간으로 설정. 정부에서 주택도시기금을 통한 저리대출 지원이 필요하다고 인정하는 대상 소득층을 C구간 상한으로 설정
- 예를 들면 A구간 중위 50%, B 구간 중위 51%~100%, C 구간 중위 101~150%; 또는 3천, 5천, 7천만 원; 또는 3분위, 5분위, 7분위 등
- 3아동 A구간을 무이자로 설정(우측 상단 음영)하고 소득이 상승할수록 양육 아동이 적을수록 금리가 상승하는 구조로 대출금리 설계. 금리 인상폭은 기준금리와 시중금리 등을 감안하여 설정

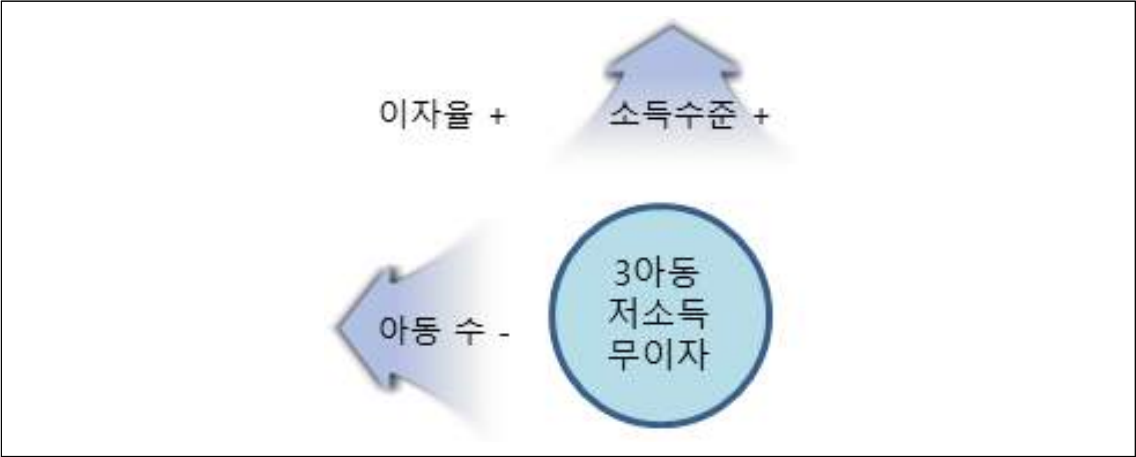
〈표 6-74〉 아동양육가구 소득수준별 대출금리 예시

(단위: 연 %)

소득	생애최초	1아동	2아동	3아동
A 구간	1.5	1.2	1.0	0.0
B 구간	1.8	1.5	1.2	0.2
C 구간	2.0	1.8	1.5	0.5

주: 생애최초와 양육 아동 수가 중복되는 경우 더 낮은 금리로 적용
자료: 저자 작성

[그림 6-56] 아동 수와 소득수준에 따른 이자율 구조 개념도



자료: 저자 작성

9. 청년의 원활한 사회출발 지원

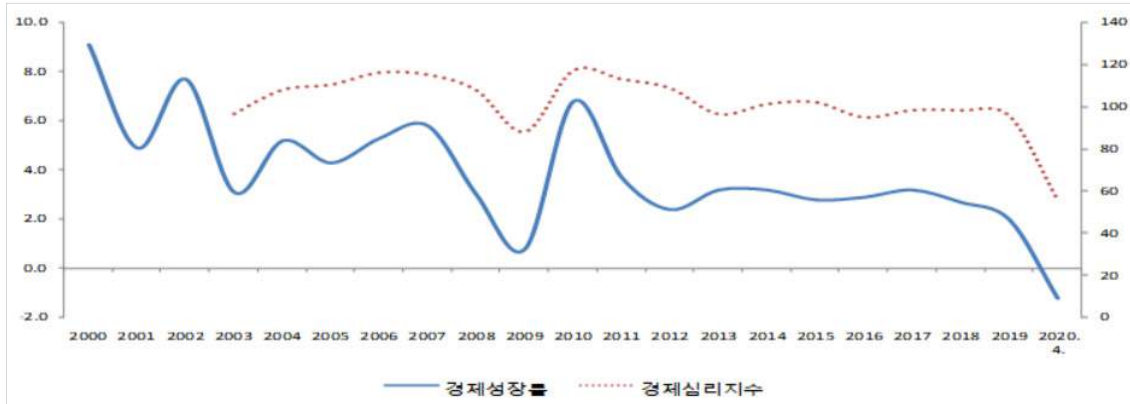
가. 환경진단

1) 경제 현황과 청년 일자리

□ 우리나라 경제 여건 변화 추이

- 우리나라 경제 성장률은 2009 글로벌 경제시기에 급락한 후 2010년 큰 폭으로 회복되었으나 2012년부터 3%대의 저성장 기조를 유지함.
- 코로나19 발생이후 저성장 기조에서 다시 경제 위기 시와 유사하거나 그보다 낮은 수준의 경제성장률이 예상되고 있으며 기업 지원을 통한 고용유지 중심으로 경제대책이 이루어져 일자리 진입을 앞둔 청년들의 고용 상황은 더 열악할 것으로 예상됨.

[그림 6-57] 경제성장률 및 경제심리지수 추이



주: 경제심리지수는 각 연도 4월 기준임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출; 2020년 4월 경제성장률 추정치는 IMF. (2020). World Economic Outlook: The Great Lockdown.

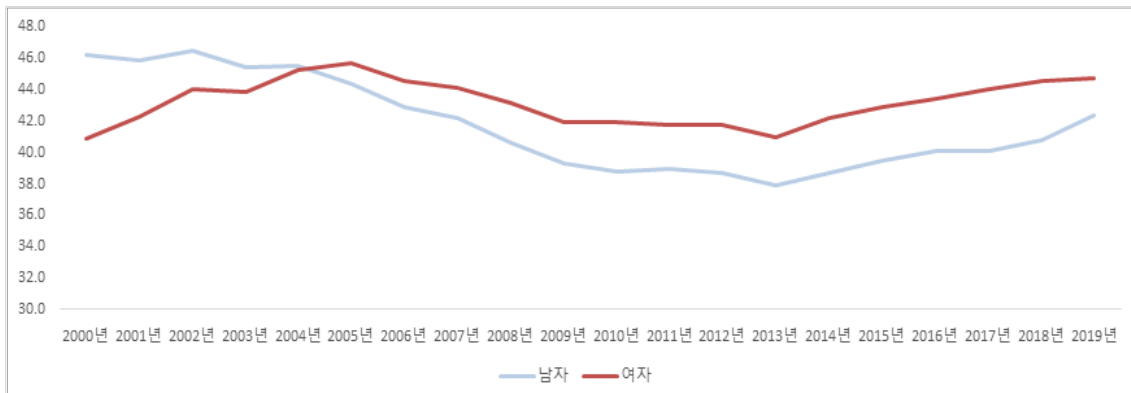
- 경제 예측지수 중 기업을 대상으로 향후 경제 전망을 조사해 발표하고 있는 경제심리지수 결과를 살펴보면, 긍정적인 경제 전망인 100이상의 값을 최근 들어 보여주고 있지 못하였으나 최소한 95 이상의 값을 보여주었음. 그러나 코로나19 이후 4월 결과를 보면, 55.7로 2009년 글로벌 경제위기 때보다 낮은 결과를 보여줌.

□ 청년 일자리 현황 추이

- 2000년부터 2019년까지 청년(15~29세) 고용률을 살펴보면, 2004년을 기점으로 여성 청년의 고용률이 남성 청년의 고용률보다 높아짐. 2013년 이후 성별과 관계없이 청년 고용률이 상승하는 추세를 보여줌.

[그림 6-58] 성별 청년 고용률 추이 (2000~2019)

(단위: %)



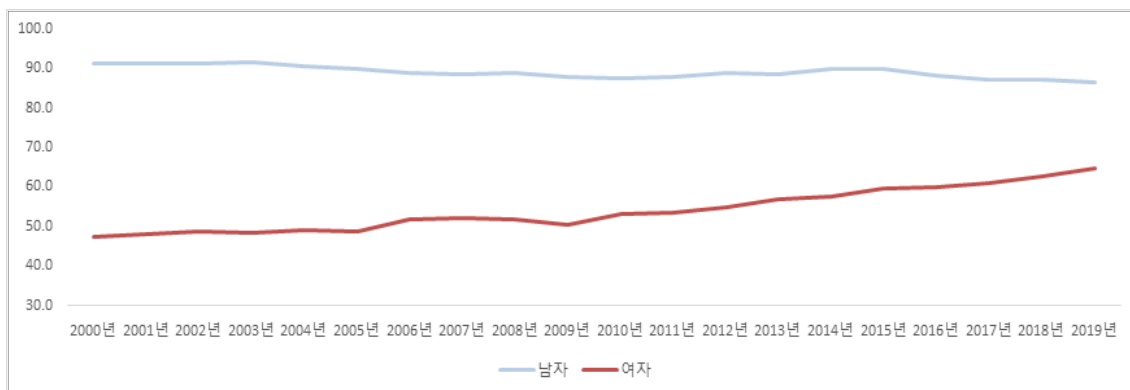
주: 청년은 15-29세임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 경제활동인구조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 청년 고용률은 여성의 경력단절로 인해 30대 이후 성별 간에 큰 차이를 보여줌. 30세에서 34세 청년 중 남성은 80% 이상을 꾸준히 보여주고 있으나 여성은 70%에 미치지 못함. 다만, 2009년을 기점으로 남성과 여성 청년의 고용률 차이는 감소 추세를 보여줌. 2009년 30대 초반 여성 청년의 고용률은 50.3%였으나 2019년 64.6%까지 상승하였음. 반면, 남성 청년의 고용률은 87.8%에서 86.6%로 소폭 하락함.

[그림 6-59] 성별 30-34세 청년 고용률 추이(2000-2019)

(단위: %)



주: 청년은 30-34세임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 경제활동인구조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 코로나19 이후 2020년 3월부터 5월까지 청년 일자리 현황을 살펴보면, 청년 취업자가 전년 동월대비 20만 개씩 줄어든 것으로 나타나 청년 고용상황이 매우 악화되고 있음을 보여줌. 성별로 보면 여성 청년 취업자가 4월까지 남성보다 크게 감소하였으며 5월 들어 여성보다 남성 취업자가 더 감소함.

[그림 6-60] 성별 청년 취업자 증감 추이(전년동월 대비)

(단위: 천 명)



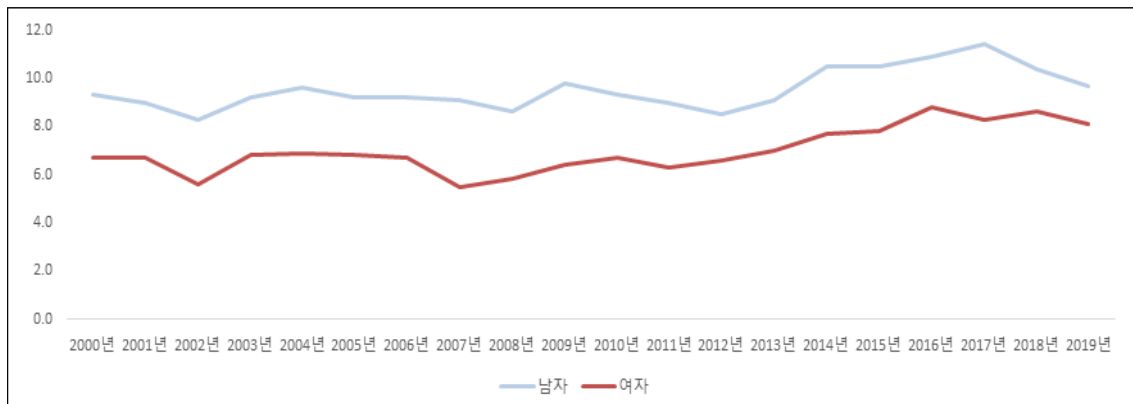
주: 청년은 15-29세임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 경제활동인구조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 청년 실업률을 살펴보면, 남성 청년 실업률이 여성 실업률보다 높게 나타남. 2017년 이후 실업률이 감소하면서 성별 차이가 줄어들었음. 2017년 남성 청년의 실업률은 11.4%에서 2019년 9.7%로 크게 낮아졌으나 여성 청년의 실업률은 같은 기간 8.3%에서 8.1%로 낮아지는데 그침.

[그림 6-61] 성별 청년 실업률 추이(2000-2019)

(단위: %)

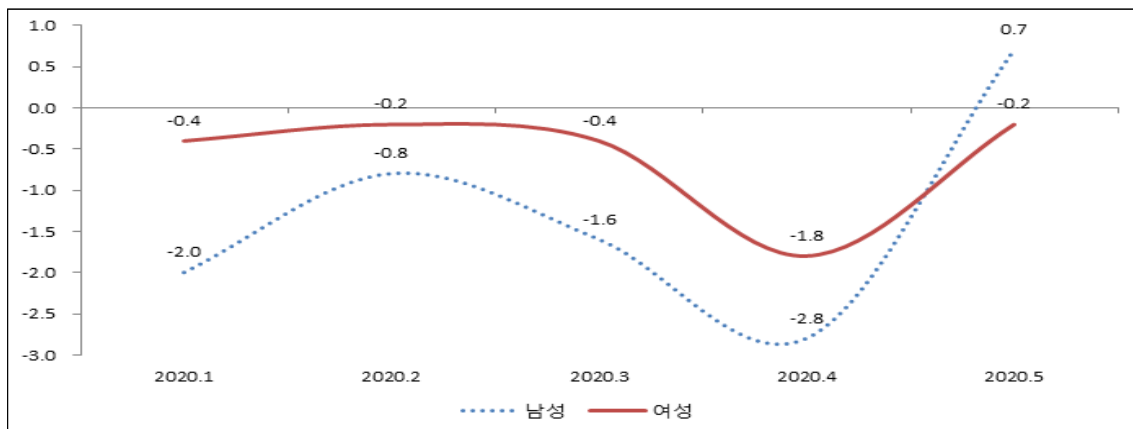


주: 청년은 15-29세임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 경제활동인구조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

[그림 6-62] 성별 청년 실업률 증감 추이(전년동월 대비)

(단위: %p)



주: 청년은 15-29세임.

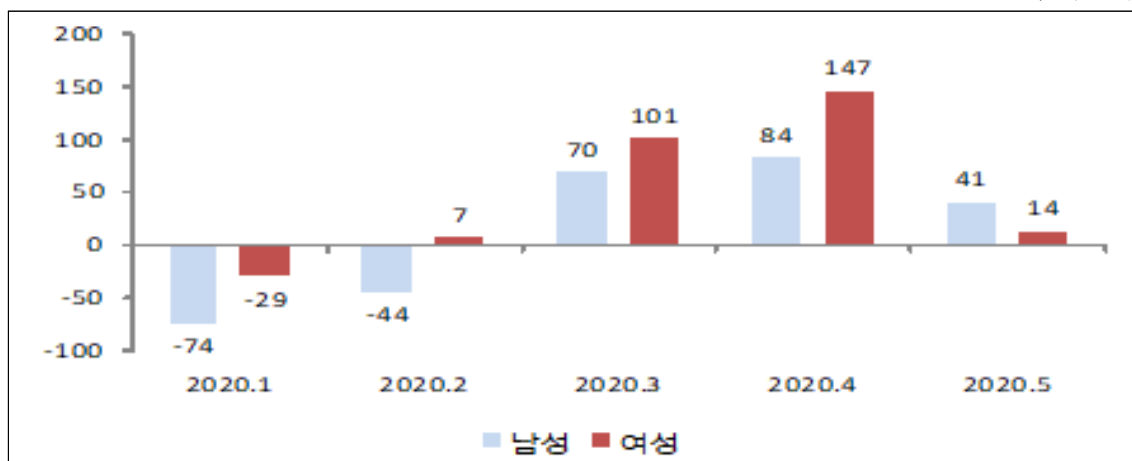
자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 경제활동인구조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 청년 실업률은 2020년 4월까지 오히려 감소하였는데 이는 청년이 취업할 수 있는 일자리 제공 자체가 되지 않아 나타난 현상임. 5월 이후 실업률이 증가하기 시작하였으며 남성 실업률의 증가폭이 더 컸음.
- 청년 실업률은 증가하고 있지 않지만 비경제활동인구는 큰 폭으로 증가하고 있음. 청년 비

경제활동인구는 3월 전년 동월대비 17만 2천 명이나 증가했으며 4월에는 무려 23만 명이 증가한 것으로 나타남. 이는 고교 및 대학 졸업 후 취업을 하지 못하고 대기 상태에 있는 청년들이 유입된 결과로 보임. 5월 들어 증가폭이 다소 완화되었음. 성별로 보면, 4월까지 남성보다는 여성 비경제활동인구 증가폭이 컸으며 5월 들어 여성보다는 남성 비경제활동인구가 더 증가한 것으로 나타남. 비경제활동인구 증가에서 교육수준별로 보면, 고졸자의 비중이 가장 높아 고졸 신규졸업자가 코로나19로 인해 일자리를 얻지 못하고 비경제활동인구로 유입된 것으로 보임.

[그림 6-63] 성별 청년 비경제활동인구 증감 추이(전년동월 대비)

(단위: 천 명)



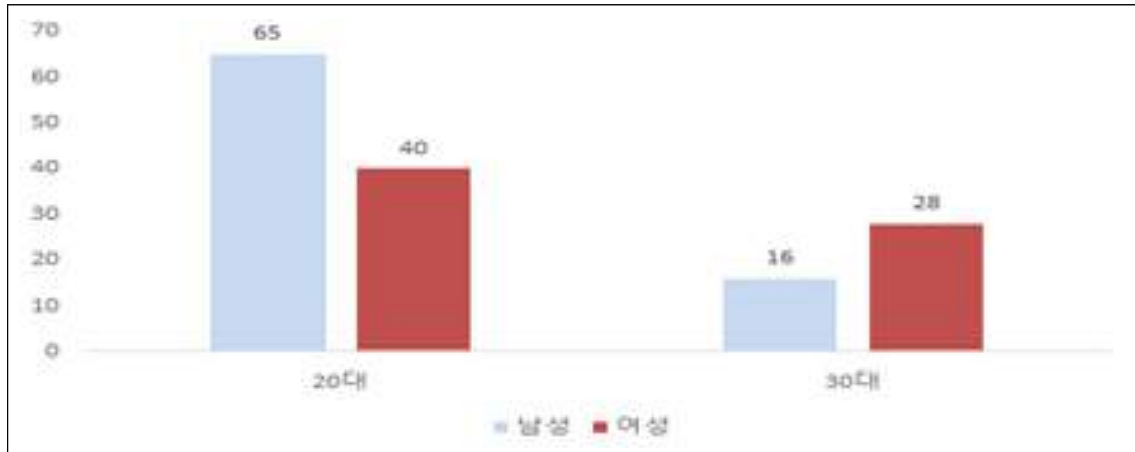
주: 청년은 15-29세임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 경제활동인구조사, <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 우려스러운 점은 비경제활동인구 중에서도 아무 것도 하지 않고 “쉬었다”라고 응답한 청년들이 큰 폭으로 증가하고 있는 것임. 15세에서 29세 청년 ‘쉬었음’ 인구는 2020년 3월 11만 3천 명이 전년 동월 대비 증가했고 4월에는 12만 2천 명이나 증가한 것으로 나타남. 5월 결과를 성별로 살펴보면, 20대의 경우 남성 ‘쉬었음’ 인구가 6만 5천 명 증가해 4만 명에 그친 여성보다 크게 증가함. 반면, 30대는 여성 ‘쉬었음’이 남성보다 더 증가한 것으로 나타남.

[그림 6-64] 청년 '쉬었음' 인구 2020년 5월 전년동월대비 증감

(단위: 천 명)

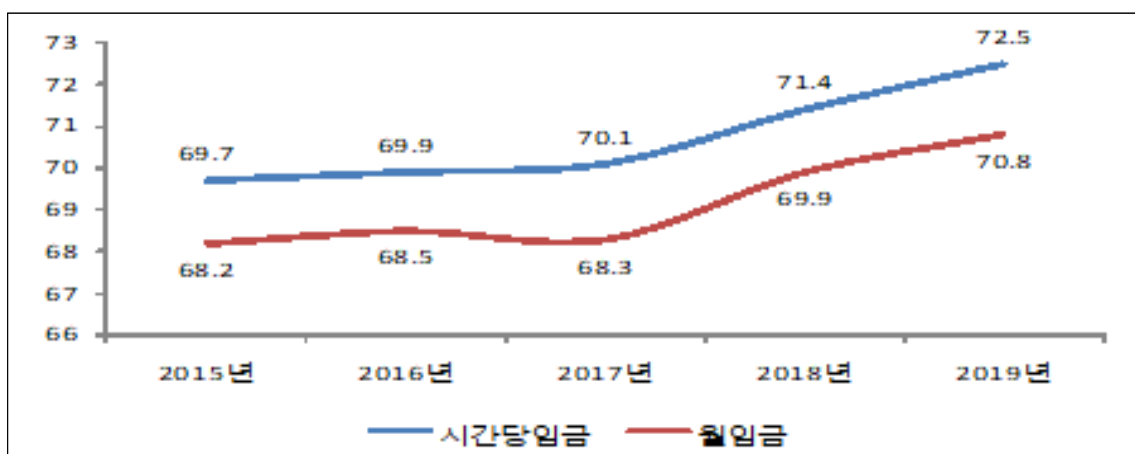


주: 청년은 15-29세임.

자료: 통계청. 경제활동인구조사 원자료; 한수연. (2020). 코로나19 확산 이후 비경제활동인구 증가 특징. <표 1> p. 15. 에서 재인용.

- 일자리에 있어서 양적인 측면만이 아니라 질적인 측면도 중요함. 청년들이 안정적인 생활을 영위할수록 이후의 삶에 있어서 보다 적극적이고 긍정적인 활동들을 할 수 있기 때문임.
- 고용형태별 근로실태조사 결과를 통해 질적 측면에서 청년 일자리 현황을 살펴보면, 2017년 이후 청년들의 임금 수준이 전체 연령 대비 꾸준히 증가하였음. 반면 중위임금 2/3 미만인 저임금 청년 노동자의 비중은 2017년 33.9%에서 2019년 24.3%로 낮아짐. 비정규직 여부를 판별할 수 있는 고용보험 및 건강보험 청년 가입률 역시 2017년 이후 꾸준히 증가하는 추세를 보여줌.

[그림 6-65] 전체 대비 청년 시간당 및 월평균 임금 수준 추이 (전체=100)



주: 청년은 15-29세임.

자료: 고용노동부 고용노동통계. 고용형태별 근로실태조사. <http://laborstat.moel.go.kr/>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 이처럼 2019년까지 청년 일자리의 질적 측면이 개선되었으나 이를 파악할 수 있는 통계조사가 1년 주기 통계여서 바로 확인할 수는 없으나 2020년 코로나19 이후 청년 일자리의 임금수준이나 정규직 비율 등이 악화될 것으로 예상됨.

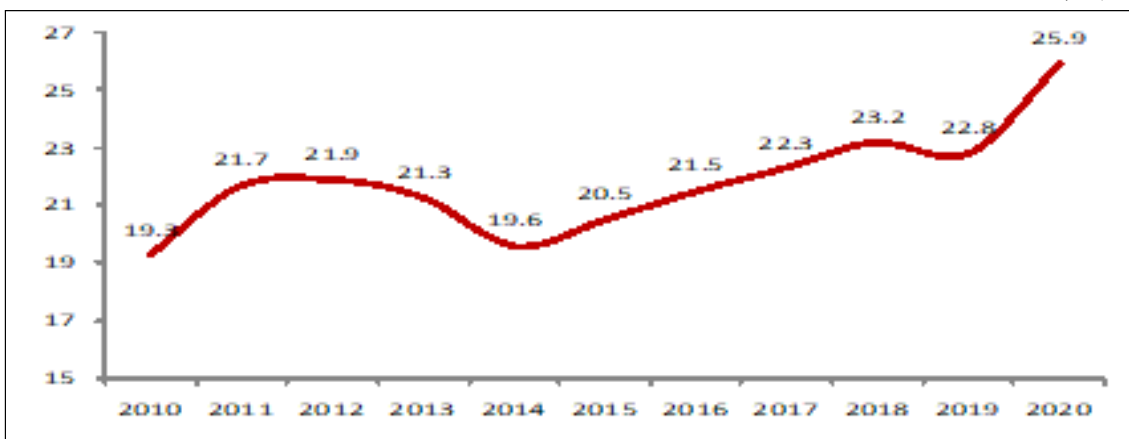
2) 청년들의 성인기 이행 변화

□ 상대적으로 긴 성인기 이행 기간

- 우리나라 청년들의 이행기 특징은 이행과정이 길고 원활한 이행이 잘 이루어지지 않고 있다는 점임. 일본이나 독일은 졸업 전에 취업이 이루어지는 대표적인 국가로 일본의 경우 2020년 3월 대학 졸업예정자의 졸업 전 취직이 정해지는 비율(就職内定率)은 2019년 12월 1일 기준으로 87.1%, 졸업 직후인 4월 1일 기준으로 97.6%로 나타남(厚生労働省と文部科学省, 2020). 반면, 우리나라는 2019년 5월 기준으로 첫 취업에 걸리는 평균 소용기간이 11개월이며 3개월 미만 비율은 48.3%로 불과해 일본과 큰 차이를 보여줌.
- 우선 오랫동안 이어진 이행기 유예 현상은 학교 졸업 후 대학진학과정에서 원하는 대학에 가지 못할 경우 다시 입시를 치르는 재수생이 많다는 점임. 한국교육과정평가원의 수능통계를 보면, 재수생 비중은 2014년 19.6%로 낮아졌으나 이후 다시 증가하기 시작했으며 특히 정시 확대와 관련하여 2020년 25.9%까지 재수생 비중이 늘어남.

[그림 6-66] 수능시험 재수생 비율 추이

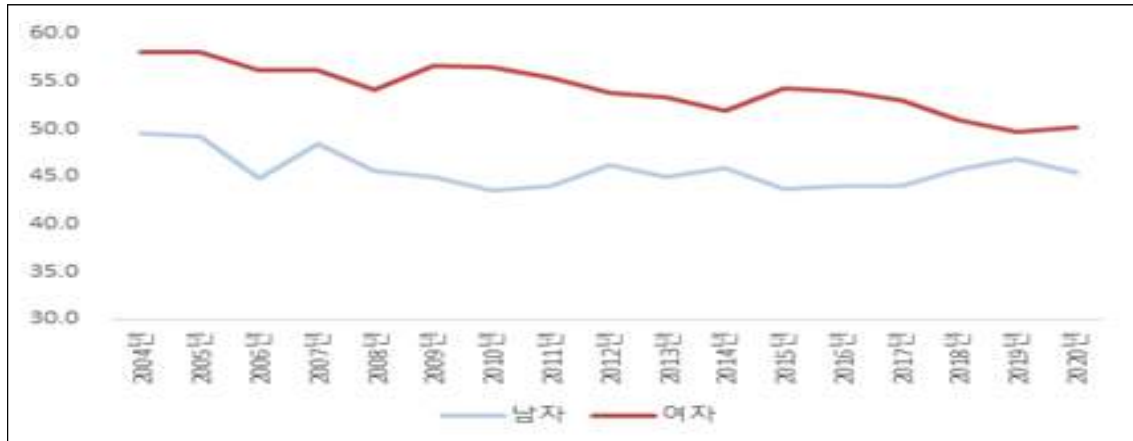
(단위: %)



자료: 한국교육과정평가원, 수능통계. <http://www.suneung.re.kr/>에서 2020. 9. 5. 인출.

[그림 6-67] 성별 졸업 후 첫 취업기간 3개월 미만 비율 추이

(단위: %)



주: 청년은 15-29세임.

자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 경제활동인구조사 청년층 부가조사, <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 두 번째 이행기 유예 현상은 졸업을 늦추는 졸업유예와 더불어 취업에 이르는 기간이 매우 길다는 점임. 졸업 후 첫 취업에 이르는 평균기간은 2020년 5월 기준으로 남성 청년의 경우 12개월, 여성 청년의 경우 8개월로 나타남. 졸업 후 3개월 미만에 취업을 하는 비율을 살펴보면, 남성 청년은 2004년 5월 조사에서 49.6%였으나 2020년 45.4%로 감소하였음. 여성 청년 역시 58.0%에서 50.2%로 낮아짐. 남녀모두 조기 취업 비율이 감소세를 보여주고 있으며 코로나19로 인해 향후에 더 낮아질 가능성이 존재함.

□ 원활하지 못한 성인기 이행

- 성인기 이행의 어려움은 교육통계연보에서 졸업 후 상황에 관한 통계결과로 확인해 볼 수 있음. 고교 졸업 후 취업이나 진학, 군 입대 등이 아닌 무직이나 졸업 후 상황이 미상인 경우를 보면, 2009년 글로벌 경제 위기 시에 크게 증가한 후 안정화되다가 직업제고를 중심으로 무직 및 미상자 비율이 증가함. 직업제고 미상자 비율이 증가한 것은 현장실습 사망사고 이후 현장실습을 나가는 기업을 선도기업으로 선발하고 교육과정 종료 후 현장실습을 나가게 하는 등 엄격한 관리가 이루어진데 따른 결과임.
- 성별로 보면, 무직 및 미상자 비율은 직업제고 여성 졸업자가 가장 낮았으며 일반제고 남성 졸업자가 가장 높았음. 최근으로 올수록 성별과 고교유형에 따른 차이가 줄어들고 있는 것으로 나타남.
- 전문대 및 4년제 대학 졸업자의 경우 마찬가지로 2009년 경제위기시기에 크게 증가한 후 안정적인 추세를 보여주었으나 40% 이상이 미상자로 분류되어 미상자 비율 자체가 높고 코로나19 이후 크게 증가할 것으로 예상되어 이에 대한 대비가 중요한 상황임.

- 성별로 보면, 4년제 대학 여성 졸업자의 무직 및 미상자 비율이 가장 높고 전문대 여성 졸업자가 가장 낮은 수준임. 4년제 대학 여성 졸업자의 비율은 글로벌 경제위기 직후에 46.6%까지 올랐다가 낮아졌으나 2015년을 기점으로 다시 증가추세를 보여주고 있음.

[그림 6-68] 성별 고교유형별 졸업 후 무직 및 미상자 비율

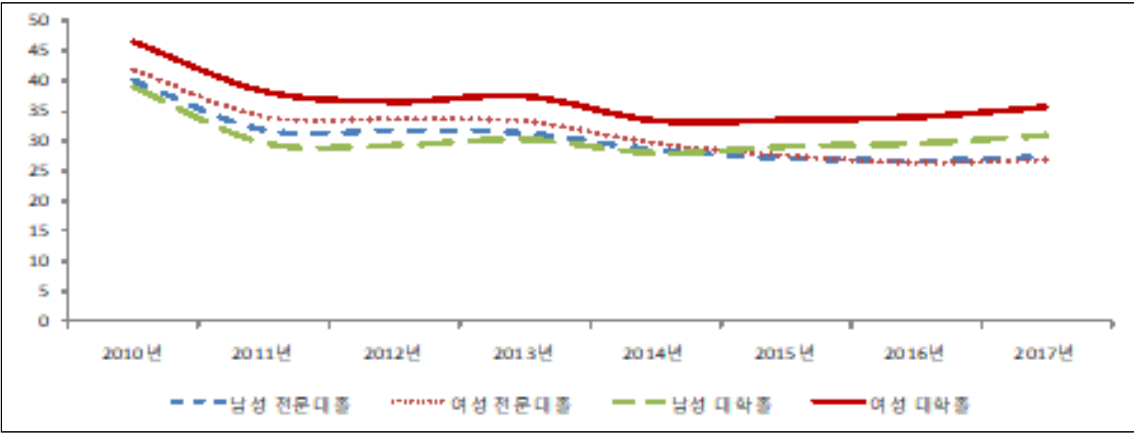
(단위: %)



자료: 교육부, 한국교육개발원, 교육통계연보 원자료; 김기현·유민상·김창환·정지운. (2019). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 정책방안 연구 II: 학교 졸업예정자. <부록표 2-6>, p. 370. p. 374에서 재인용.

[그림 6-69] 성별 대학유형별 졸업 후 무직 및 미상자 비율

(단위: %)



자료: 교육부, 한국교육개발원, 교육통계연보 원자료; 김기현·유민상·김창환·정지운. (2019). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 정책방안 연구 II: 학교 졸업예정자. <부록표 2-6>, p. 370. p. 374에서 재인용.

- 외국과는 달리 한국의 남성들은 군 입대 등의 요인도 있어 전반적으로 첫 사회 진출 시점이 매우 늦게 이루어지며 재수나 졸업유예, 취업준비 기간 등에 따라 개인별로 더 늦게 출발할 가능성이 존재함.

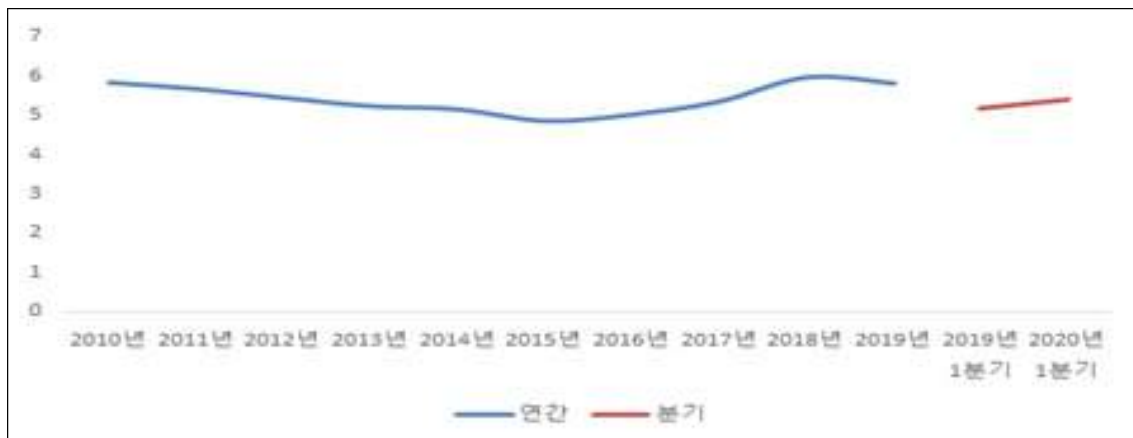
3) 사회 불평등 현황과 청년 취약 계층

□ 사회 불평등 추이

- 우리사회의 사회불평등 수준은 지속적으로 악화되어 왔으나 최근 들어 낮아지는 추세를 보여주고 있음. 지니계수의 경우 2011년 0.388에서 2018년 0.345로 낮아졌으며 소득5분위 배율도 같은 기간 8.32배에서 6.54배로 낮아짐.
- 성별로 보면, 반면 코로나19 이후 발표된 가계금융복지조사 2020년 1/4분기 결과를 보면, 최하위 20%인 1분위의 소득증감률은 0.0%로 동일했으나 5분위는 6.3%나 증가해 1분위와 5분위의 격차가 확대됨. 균등화 가처분 소득에 따른 5분위배율로 보면 1분위와 5분위의 격차는 2019년 1분기에 5.18배에서 2020년 1분기에 5.41배로 높아졌음.

[그림 6-70] 우리나라 소득 5분위배율 추이

(단위: 배)

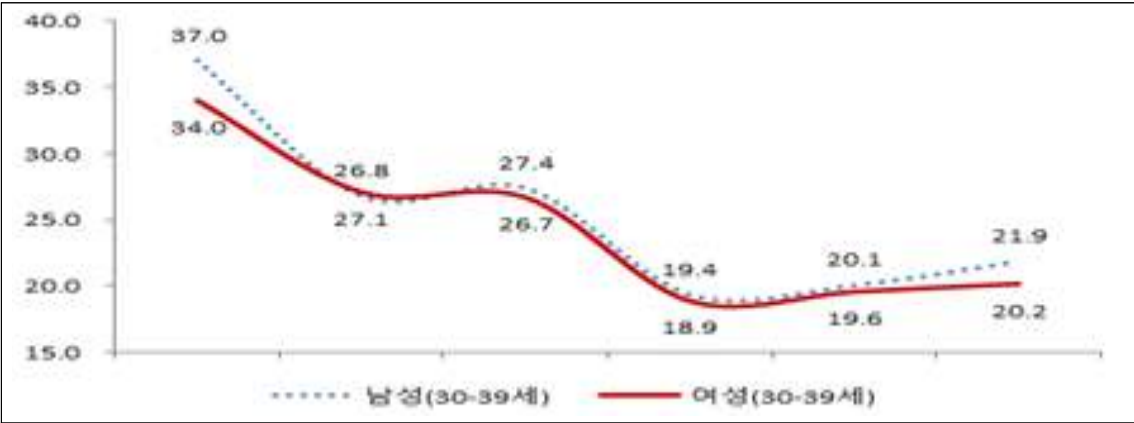


자료: 통계청, KOSIS 국가통계포털, 가계금융복지조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 본인의 계층이동 가능성에 대한 응답 결과 역시 최근으로 올수록 긍정적인 응답이 감소해 사회 불평등 심화에 대한 우려가 커지고 있음. 성별로 계층이동 가능성에 대한 긍정 응답 결과(매우 높다+비교적 높다)를 살펴보면, 청년 여성(30-39세)이 청년 남성과 비슷한 결과를 보여주었으며 남녀 간 차이가 다소 벌어짐.

[그림 6-71] 성별 청년 계층이동 가능성 긍정 응답비율

(단위: %)

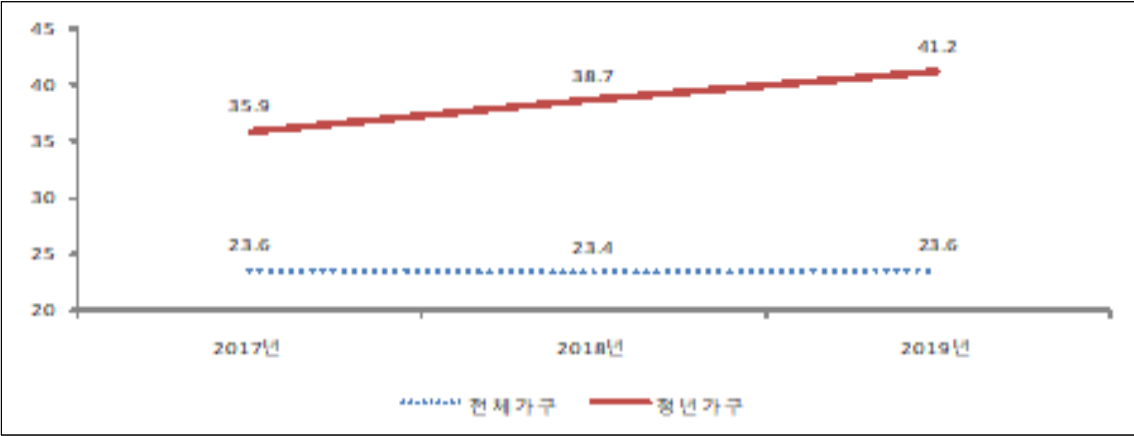


주: 긍정 응답은 매우 높다고와 비교적 높다고 응답한 비율임. 청년 연령은 30-39세임. 20대 이하 응답 결과는 13-29세, 15-29세, 19-29세로 변경되어 시계열이 유지되지 않음.
자료: 통계청. KOSIS 국가통계포털. 사회조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 코로나19 이전부터 청년들의 경우 부채나 연체 등 생활에 어려움을 겪는 사례가 증가해 왔음.
먼저 청년 자산 중 부채 비중을 보면, 전체 가구는 큰 변동이 없으나 청년가구는 2017년 35.9%에서 2019년 41.2%로 크게 증가함.

[그림 6-72] 청년 자산 중 부채 비중

(단위: %)



주: 청년은 30세 미만임.
자료: 통계청. KOSIS 국가통계포털. 가계금융복지조사. <http://kosis.kr>에서 2020. 9. 5. 인출.

- 학자금 대출 연체 비율도 2017년 3.59%에서 2019년 5월 4.26%로 증가하였음. 학자금 대출 이자는 꾸준히 낮아져 2.2% 수준이나 학자금 대출에 따른 신용불량자 문제는 지속되고 있음.

[그림 6-73] 학자금 대출 인원 및 연체율 추이

(단위: 천 명, %)

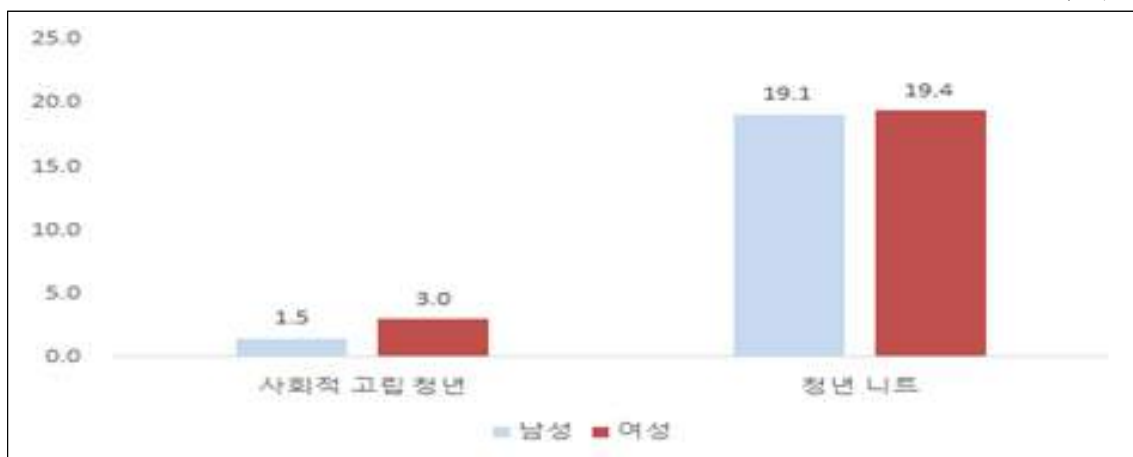


자료: 국가지표체계, e-나라지표 학자금 대출현황 주요통계, <https://www.index.go.kr/main.do>에서 2020. 9. 5. 인출; 학자금 대출 연체율은 한영섭, (2019). 한국 학자금부채 현황 분석 보고서, p. 42.

- 현재 청년들 중 취약계층에 관한 맞춤형 대응이 중요한데 일도, 학업도, 훈련도 받지 않는 청년인 청년 니트는 전체 청년 중에 19% 이상을 차지하고 있으며 청년 니트 중 가장 취약한 집단인 은둔형 외톨이 상태의 사회적 고립 청년은 2.7%에 이른다. 이들에 대한 정책적 관심과 적극적인 정책사업 추진이 필요해보임.
- 성별로 보면, 남성보다는 여성 중에서 청년 니트나 사회적 고립 상태에 있는 경우가 더 많았음. 사회적 고립 청년 비율은 여성이 남성보다 높게 나타남. 청년 니트는 여성이 19.4%로 남성(19.1%)보다 약간 많은 수준을 보여줌.

[그림 6-74] 청년 인구 중 니트 및 사회적 고립 청년 비중

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 원자료, 한국청소년정책연구원, 청년사회경제실태조사 원자료, 청년 니트는 2018년 결과이며 사회적 고립 청년은 2019년 결과이고 청년은 15-29세임. 사회적 고립 청년 추정치는 일본의 은둔형 외톨이(ひきこもり) 추정 방식을 적용한 것(자기 방에서 거의 나오지 않는다~보통은 집에 있지만 인근 편의점 등에 외출한다)으로 청년은 15-29세의 결과임.

나. 정책평가

1) 기존 저출산·고령사회 기본계획에 대한 평가

□ 청년정책의 범위

- 2020년 1월에 수립된 청년기본법에서 청년 연령은 19-34세임.
- 청년정책에 대한 정의에서 “청년을 지원”하는 것과 “청년을 둘러싼 환경을 개선”을 것을 포함함.
- 법률에서 청년정책 개념과 관련하여 제시된 청년 발전은 청년에 대한 지원과 관련하여 청년들의 권리와 참여를 보장하는 내용이 포함되어 있으며 환경 개선과 관련하여 삶의 질 개선을 포함하고 있음.
- 참여와는 달리 권리 보장의 문제는 보장의 영역을 살펴볼 필요가 있음. 헌법상 국민의 권리는 제2장에 행복추구권, 평등권, 자유권적 기본권, 재산권, 선거권, 청원권, 재판받을 권리, 형사불가침권, 국가배상청구권, 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 노동3권, 인간다운 생활을 할 권리, 환경권 등임. 국제연합이 18세 미만의 성인에 도달하지 않은 아동의 권리로 제시하고 있는 것은 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 등 4가지임. 자유권적 기본권이나 선거권, 청원권 등은 아동권리협약의 참여권으로 볼 수 있으며 일할 권리, 교육을 받을 권리, 인간다운 생활을 할 권리 등은 생존권과 발달권과 관련이 있음. 청년들에 대한 권리 보장은 일할 권리, 교육을 받을 권리, 자립할 권리, 참여할 권리, 인간다운 생활을 할 권리 등이 중요할 것으로 보임.

〈표 6-75〉 청년정책에 대한 정의

분류	내용
범위	정치·경제·사회·교육·문화 등의 영역에서
목적	모든 청년들의 참여와 권리를 보장하고, 삶의 질 향상을 위해
수단	청년을 지원하고, 청년을 둘러싼 환경을 개선하는
추진주체	국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책이다.
전체	청년정책이란 “대한민국 청년들의 삶의 질 향상을 위한 지원과 그 과정에서 청년들의 참여와 권리를 보장하고, 청년을 둘러싼 정치·경제·사회·교육·문화 등의 환경을 개선하기 위해 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 정책”이다.

자료: 변금선·김기현·하형석·이용해. (2019). 청년정책 체계성 강화 방안 연구. 〈표 II-3〉 p. 22.

- 2019년 각 중앙부처에서 국무조정실 청년정책추진단에 제출한 전체 정책사업 182개 중 청년 환경 개선과 관련된 사업은 50개로 27.5%로 제한적임(변금선 외, 2019). 직장 갑질 개선, 일·가정양립, 산업안전 및 재해 등 환경 개선 정책 사업들은 청년만을 특정한 것이 아

나라 전체 연령을 포괄하는 것으로 청년정책의 범위를 넘어서는 경우가 있음.

- 청년을 지원하는 정책은 협의의 정의로, 청년을 둘러싼 환경 개선은 광의의 정의로 볼 수 있음. 저출산·고령화 기본계획에서는 협의 정의보다는 광의의 정의를 따르는 것이 필요함. 저출산·고령사회에서 다루고자 하는 정책방향이 청년 당사자 지원을 넘어서는 측면이 있기 때문임. 다만, 광의의 접근이라고 하더라도 저출산이나 고령화와 연관성이 있는 정책 사업들로 제한할 필요가 있음.

□ 저출산 고령사회 기본계획의 청년정책 포괄 범위

- 제1차 기본계획에서는 협의의 청년정책 지원 대상으로 자녀 양육가정이 다루어짐. 이에 대한 과제 내용으로 다자녀 가정에 대한 지원이 주로 다루어짐. 청년의 경우 청년기본법상 19세에서 34세에 해당하며 1차 기본계획이 수립될 당시 제정된 청년고용촉진법 시행령 상 일하는 청년의 연령 규정은 15세에서 29세임. 결혼 연령과 첫 출산연령이 30대 초반인 점을 감안한다면 제1차 기본계획에서 정책 대상으로서 청년은 매우 제한적으로 포함되었다고 볼 수 있음. 광의의 정의로 청년정책 환경개선과 관련하여 이 때 처음으로 일과 가정의 양립 환경조성이 포함됨.
- 제1차 기본계획의 보완판에서 자녀 양육가정에서 본격적으로 청년정책 대상 중 일부로 신혼부부가 다루어짐. 청년 중 신혼부부를 다루고 있다는 점에서 기본계획에 청년의 관점이 반영된 첫 사례로 볼 수 있으나 청년 중 신혼부부 중심의 주거 정책이 이루어지는 결과를 가져옴.
- 2차 기본계획에서는 1차 보완판과 동일하게 청년정책 관련 과제들이 포함되어 있음. 제1차 보완판과 비교해 협의 청년 정책 중 결혼 장려 사업보다는 주거 지원사업에 초점을 맞추기 시작하였음. 신혼부부 주거지원을 공급중심에서 주택자금 지원으로 전환하였음. 결혼 장려 사업은 사회적 배려 대상자로 접해 접근하기 시작하였음.
- 3차 기본계획과 3차 기본계획 수정판에서 협의 청년정책 지원 대상으로 청년 전반을 다루고 있으며 기존의 청년정책 환경 조성 관련 과제들이 지속적으로 유지됨. 다만, 3차 기본계획에서는 청년의 삶 전반을 다루고 있지 않고 일자리와 주거에 초점을 맞추어 청년정책 관련 내용을 담고 있음. 3차 수정보완판에서는 청년 교육과 관련된 부분이 추가됨.

〈표 6-76〉 저출산고령사회기본계획 상 청년정책 과제 추진 현황

차수	연도	청년정책 관련 과제	평가
제1차 저출산고령사회 기본계획	2006-2010	(협의) 1. 출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 1-1. 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감 1-1-4. 자녀양육 가정에 대한 주거 안정 지원	- 제1차 기본계획에서는 협의의 청년정책 지원 대상으로 자녀양육 가정에 대한 주거 안정 지원을 다루고 있으며 광의의 청년정책 환경개선으로 일과 가정의 양립 환경 조성을 다루고 있음. 협의의 정책과제로 자녀가 있는 가정의 주거 지원이 포함되어 있는데 다자녀 가구에 대한 인센티브가 주로 다루어지고 있어 청년을 본격적으로 다루고 있다고 보기 어려우며 2010년 보완판에서 좀더 청년 정책 대상으로 볼 수 있는 신혼부부가 등장하게 됨.
		(광의) 2. 가정친화·양성평등 사회문화 조성 2-1. 일과 가정의 양립 환경조성 2-1-1. 산전후 휴가급여 등 지원 확대 2-1-2. 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화 2-1-3. 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원	
제1차 저출산고령사회 기본계획 (보완판)	2010	(협의) Ⅰ. 출산과 양육에 유리한 환경조성 출산, 양육에 대한 사회적 책임 강화 1-1. 신혼부부 출발지원 1-1-1. 결혼·출산 주연령층 대상 결혼정보제공 및 지원제도 도입 1-1-2. 신혼부부 보금자리 마련 지원	- 제1차 기본계획 보완판에서는 협의의 청년정책 지원 대상으로 신혼부부를 다루고 있으며 광의의 청년정책 환경개선으로 일·가정양립과 인적자원개발 체계 구축을 다루고 있음. 청년 중 신혼부부를 다루고 있다는 점에서 기본계획에 청년의 관점이 반영된 첫 사례로 볼 수 있으나 청년 중 신혼부부 중심의 주거 정책이 이루어지는 결과를 가져옴. 이에 따라 늘어나고 있는 1인 가구를 비롯하여 사회초년생, 취업준비생 등의 주거 안정 문제가 제대로 다루어지지 못함.
		(광의) 2. 일과 가정의 양립·가정친화적 사회문화 조성 2-1. 모성보호 강화 2-1-1. 산전후 휴가급여 등 지원 확대 2-1-2. 육아휴직제도 활성화 및 근로형태 유연화 Ⅲ. 저출산·고령사회 성장동력 확보 2. 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고 2-1. 선순환적 직업능력개발 및 평생학습체계 확립 2-1-1. 학교교육과 노동시장 연계강화 2-1-2. 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대 2-1-3. 평생학습인프라 및 국가기술자격제도 혁신	
제2차 저출산고령사회 기본계획	2011-2015	(협의) 2. 결혼·출산·양육 부담 경감 2-1. 가족형성에 유리한 여건 조성 2-1-1. 신혼부부 주거분담 경감 2-1-2. 결혼 장려를 위한 사회적 배려 강화 2-1-3. 결혼 관련 교육, 정보 및 서비스 체계적 제공	제1차 보완판과 비교해 협의의 청년정책 중 결혼 장려 사업보다는 주거 지원사업에 초점을 맞추기 시작하였음. 신혼부부 주거지원을 공급 중심에서 주택자금 지원으로 전환하였음. 결혼 장려 사업은 사회적 배려 대상으로 접해 접근하기 시작하였음. 세부적인 정책 내용에서 부분적으로 변화가 이루어졌으나 결혼장려와 신혼부부 지원이라는 큰 틀은 바뀌지 않음.
		(광의) Ⅰ. 출산과 양육에 유리한 환경조성 1. 일과 가정의 양립 일상화 1-1. 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선 1-1-1. 육아휴직제도 개선 1-1-2. 육아기 근로시간 단축 활성화 등 육아기회 확대 1-1-3. 산전후 휴가 등 제도개선 2. 결혼·출산·양육 부담 경감 2-3. 출산·양육비용 지원 확대 2-3-1. 보육·교육비 지원 확대 2-3-2. 양육수당 지원 확대 2-3-3. 다자녀가정에 대한 사회적 우대 확대 2-3-4. 사교육비 경감 대책 추진 3. 아동, 청소년의 건전한 성장환경 조성	

차수	연도	청년정책 관련 과제	평가
		3-1. 취약계층 아동 지원 강화 3-1-3. 위기 아동, 청소년 자립지원 확대 3-2. 아동, 청소년 역량 개발 지원 3-2-3. 소질과 적성에 근거한 역량개발 지원 Ⅲ. 성장동력 확보 및 분야별 제도개선 잠재인력 활용 기반구축 및 인적자원 경쟁력 제고 1-3. 선순환적 직업능력 개발체계 확립 3-1-1. 학교교육과 노동시장 연계강화 3-1-2. 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대 3-1-3. 평생학습인프라 구축	
제3차 저출산고령사회 기본계획	2016~2020	(협의) 1. 저출산대책 1-1. 청년 일자리 · 주거대책 강화 1-1-가. 노동개혁을 통한 고용창출력과 일자리의 질 제고 1-1-나. 민간의 청년일자리 창출 노력 적극 지원 1-1-다. 청년 해외취업 촉진 및 해외+일자리 영토 확대 1-1-라. 주된 일자리로서의 중소기업 매력도 제고 1-2. 신혼부부 등 주거지원 강화 1-2-가. 청년 · 예비부부 주거 지원 강화 1-2-나. 학생부부의 주거여건 개선 1-2-다. 신혼부부의 주택 마련자금 지원 강화 1-2-라. 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 대폭 확대 (광의) 3. 맞춤형 돌봄 확대 · 교육개혁 3-3. 교육개혁 추진 3-3-가. 적성 · 능력중심으로 전환을 위한 교육 · 고용체계 개편 3-3-라. 대학등록금 부담 경감 4. 일 · 가정양립 사각지대 해소 4-1. 일 · 가정양립 실천분위기 확산 4-1-가. 일 · 가정양립 제도 이용권 보장 4-1-나. 스마트 근로감독 시스템 구축 4-1-다. 일 · 가정양립을 위한 가족친화적 기업문화 확산 4-1-라. 일 · 가정양립이 가능한 근무환경 조성 4-2. 남성 · 중소기업 · 비정규직 등 일 · 가정양립 실천 여건 강화 4-2-가. 중소기업 실천여건 확충 4-2-나. 비정규직에 대한 지원 강화 4-2-다. 남성 육아참여 활성화 4-3. 일 · 가정양립 지원제도 활성화 4-3-가. 육아휴직 후 직장복귀 지원프로그램 확대 4-3-나. 육아기 근로시간 단축 활성화 4-3-라. 육아휴직 보편화를 위한 중장기 제도 개편 방안 검토	협의 청년정책 지원 대상으로 청년 전반을 다루고 있으며 기존의 청년 정책 환경 조성과 관련된 과제들이 지속적으로 유지됨. 3차 기본계획에서는 취업 지원 등 영역의 확장이 이루어졌으나 청년의 삶 전반을 다루고 있지 않고 일자리와 주거에 초점을 맞추어 청년 정책 관련 내용을 담고 있음.
제3차 저출산고령사회 기본계획 [재구조화]	~2020	(협의) 5. (기반) 2040 세대 안정적 삶의 기반 조성 ① (안정된 일자리) 청년 일자리 안정망 강화 ② (차별없는 일자리) 남녀 평등한 노동 환경 마련 ③ (주거) 청년 · 신혼부부 생애주기 특성에 맞는 맞춤형 주거지원 강화 ④ (교육혁신) 학생 개인의 역량을 최대한 키워주는 양질의 공교육 제공 (광의)	3차 수정보완판에서는 청년 교육과 관련된 부분이 추가됨. 출산 장려보다는 삶의 질 개선이라는 보다 근본적인 방향으로 추진방향을 바꾸었다는 데 의의가 있음. 그러나 여전히 청년들의 심각한 문제인 금융이나 부채 문제, 복지 여건 개선, 문화와 예술 향유, 참여와 권리 등 다른 삶의 영역 등이 배제

차수	연도	청년정책 관련 과제	평가
		1. (비용) 출산, 양육비 부담 최소화 ① 의료비 제로화 ④ 아동수당 지급 ⑥ 출산휴가급여 사각지대 해소 2. (시간) 아이와 함께하는 시간 최대화 ① (근로시간 단축) 생애주기별 근로시간 단축 ② (시간권 보장) 연차휴가 사용 활성화 등 ③ 남성 육아참여 확대 ④ 일·생활 균형 환경 조성 ⑥ (육아휴직 개편) 휴직급여 인상 및 초기 집중지원	되어 있음.

자료: 대한민국 정부(2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006-2010). 대한민국 정부(2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판(2006-2010). 대한민국 정부(2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011-2015). 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020). 대한민국 정부(2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본(2016-2020)에서 재정리.

□ 저출산 고령사회 기본계획의 청년정책에 대한 평가

- 제1차 기본계획에서는 청년정책이 본격적으로 다루어지지 못하였으며 자녀를 양육하는 가정에 대한 지원을 중심으로 계획이 수립되었음. 청년기는 성인의 역할을 수행하기 이전 단계와 이후 단계가 교차하는 이행기로 이행 이후의 지원 이상으로 이행 이전의 지원이 필요함.
- 2008년에 발표한 제1차 기본계획 보완판에서는 청년정책 대상 중 신혼부부를 처음으로 포함시킴. 신혼부부가 청년정책에 포함된 부분은 청년의 관점이 반영된 것으로 평가할 수 있으나 신혼부부의 여러 가지 문제 중 주거에 초점을 맞추었다는 점과 늘어나고 있는 1인 가구를 비롯하여 사회초년생, 취업준비생 등의 주거 안정 문제를 제대로 다루지 못했다는 점에서 한계가 있음.
- 제2차 기본계획에서는 청년정책의 포괄 범위가 1차 기본계획 보완판과 동일하였음. 다만, 결혼을 장려하는 과제보다 실질적인 지원에 해당하는 신혼부부 주거 지원 과제를 강조하였다는 점에 의의가 있음.
- 제3차 기본계획에서는 대상은 신혼부부와 영역은 주거라는 틀을 확대해 청년 일자리 문제를 포함시킴. 결혼이전에 안정적인 일자리 마련이 중요하다는 점을 반영한 것으로 이행기라는 청년의 특성을 감안한 정책방향의 변화가 이루어짐. 다만 여전히 청년의 삶 전반을 다루고 있지 않다는 점에서 한계가 있음.
- 제3차 기본계획에 대한 수정보완판에서는 청년정책 과제 중 주거, 일자리에 이어 교육을 포함시킴. 이는 출산 장려보다는 삶의 질 개선이라는 보다 근본적인 방향으로 추진방향을 바꾸었다는 데 의의가 있음. 그러나 여전히 청년들의 심각한 문제인 금융이나 부채 문제, 복지 여건 개선, 문화와 예술 향유, 참여와 권리 등 다른 삶의 영역 등이 배제되어 있는 한계가 존재함.
- 여기에서 청년연령은 20-40세대로 포괄적이어서 청년 연령에 대한 법적 정의(19-34세)를 고려할 필요가 있음. 동시에 저출산·고령사회와 관련된 쟁점사항으로 주거나 일자리 중심

이 아닌 삶 전반을 대상으로 삶의 질을 개선하는 접근이 필요해 보임. 정책 대상에 있어서도 신혼부부가 아닌 전체 청년을 대상으로 접근하는 것이 필요함.

- 마지막으로 청년 당사자들이 원하는 것이 무엇인지에 대한 욕구를 반영할 필요가 있으며 원활한 성인이 이행 중심으로 정책과제를 제시할 필요가 있음.

2) 해당 정책 발달에 대한 평가

□ 정부 정책에서 저출산·고령사회 이슈를 다룬 청년정책과제 증가

- 저출산·고령사회 과제를 다루고 있으면서 청년정책과제인 다른 기본계획 과제들은 15개 기본계획 중 47개 과제에 이룸. 이는 매우 다양한 영역에서 저출산에 대한 정책과 청년 정책이 다루어지고 있음을 보여줌.
- 이는 청년정책이 처음으로 추진된 참여정부 시기에 저출산·고령사회 기본계획이 수립되었고 청년정책의 성장과 저출산·고령사회 기본계획에 청년 과제들이 대상과 영역을 확대해 온 과정이 맞물려 이루어진 결과임.
- 청년정책은 2000년대 중반이후 청년고용촉진특별위원회(당시 청년실업대책위원회)과 청년고용촉진특별법(당시 청년실업해소특별법)을 중심으로 청년 고용 정책으로 출발하였음. 청년정책은 문재인정부 출범이후 청년 고용 중심에서 삶 전반을 다루는 방식으로의 전환이 2020년 청년기본법 제정으로 이루어짐.
- 이러한 흐름을 저출산·고령사회 기본계획에서도 3차 수정보완 작업을 통해 신혼부부 주거 지원에서 전체 청년들의 일자리, 주거, 교육을 지원하는 형태로 확장하면서 보여줌.

□ 청년정책 과제가 일자리 중심에서 삶 전반으로 확대

- 청년정책이 저출산·고령사회 기본계획을 포함하여 정책 영역을 삶 전반으로 확장하는 방향으로 이루어짐.
- 청년 정책 영역(일자리, 교육 및 훈련, 주거, 청년 참여 및 활동, 복지 및 생활안정)별로 보면 일자리 분야가 23개 과제로 가장 많고 주거나 참여, 복지 및 생활안정 부분은 5개 이하의 과제만 포함
 - 47개 과제 중 청년 일자리를 다루고 있는 과제는 23개 과제로 성별 특성을 반영한 과학기술분야 환경 개선, 청년이 체감할 수 있는 취업지원 인프라 확충, 청년 고용의무제 확대 및 추가 고용장려금 도입, 경력 단절 고급 여성과학기술인 연구일자리 복귀와 일·가정양립 지원, 출산 및 육아를 이유로 한 차별 금지 등이 있음.
 - 다음으로 가장 많은 과제들은 청년들의 교육과 훈련을 다루는 15개의 과제임. 직업능력

개발과 관련된 과제와 평생교육진흥에 관련된 과제들로 구성됨.

- 청년 주거 관련 과제는 4개로 주거 금융지원, 청년주택 공급, 우대형 청약 통장 도입, 대학 기숙사 건립을 위한 지역 주민과의 상생방안 마련 등임.
- 청년 참여 및 활동 관련 과제는 2개로 성별 고정관념 없는 성평등 교육과 일상의 여가 공간 확대 등임.
- 마지막으로 청년 복지 및 생활안정 관련 과제는 5개로 자산형성 프로그램이나 청년 자립 지원 등임.

○ 청년과 관련된 기본계획의 정책과제들은 고용 중심이 절반 이상을 차지하고 있으나 삶의 전반을 다루는 방향으로 접근이 이루어짐. 저출산·고령사회 기본계획의 수정보완판에서 주거, 고용 외에 교육이 추가된 점은 이러한 흐름을 반영한 것으로 볼 수 있음.

〈표 6-77〉 다른 기본계획에서 저출산·고령사회 및 청년 관련 과제

번호	기본계획	과제	과제 내용
1	제4차 여성과학기술인 육성지원 기본계획(2019-2023)	3-7-4. 성별특성을 반영한 과학기술분야 환경 개선	성별특성을 반영한 연구실 안전환경 및 양성평등 문화 조성 - 청년과학기술인, 가임기 여대학(원)생의 안전을 위한 연구실 안전전담 조직 및 전문인력* 확대 * 국가 연구개발 사업조사분석, 연구개발 활동조사 등
2	제4차 근로복지증진 기본계획(2017-2021)	3-4. 근로자 자산형성 및 노후대비 지원	□ 취약계층 자산형성 기반강화 ○ (청년내일채움공제 내실화) 참여대상을 청년인턴수료자외에 취업성공패키지 및 일·학습병행제수료자까지 확대하고, 만기 도래 후 중소기업청의 내일채움공제(핵심인력성과보상기금)와 연계 ○ 근로소득장려세제(EITC)확대 *단독가구 지급대상 확대 ('16년50세→'17년40세→'18년30세 이상) 및 최대지급액 상향(만 원): 단독70→77, 홑벌이 170→185, 맞벌이 210→230 ○ (경력단절 여성지원 확대) 경력단절여성이 동일한 중소기업에 재취업시 소득세 감면 (3년간 70%감면) - 경력단절여성을 채용한 기업에 대한 사회보험료 감면 확대 (50→100%)
3	제3차 직업능력개발 기본계획(2018-2022)	1-2. 신산업·신기술분야 훈련확대	□ 청년층 대상 미래유망분야 훈련 확대 ○ (공공) 신산업·신기술분야 훈련과정 테스트베드(Test-bed) 역할 강화 - 미래산업구조변화를 반영하여 폴리텍학과 신설 및 기존학과 구조조정 지속추진 - 청년·신직종대상 「하이테크과정」과 융합기술원의 「융합기술과정」을 신산업분야 대표브랜드로 육성 - 한국기술교육대는 VR·AR 기반훈련 콘텐츠개발·보급과 최신 훈련기법 확산역할강화 ○ (학교) 스마트제조등 미래유망분야 특성화고 학교개편으로 청년의 신기술역량제고 및 노동시장 조기진입지원 - 특성화고-산업별 인적자원개발위원회-직업교육훈련기관이 공동으로 산학연계 인프라구축 및 교과개편추진
		2-4-1. 글로벌화와 인력이동에 대응	□ 청년맞춤형 해외취업지원 체계화 ○ (해외취업역량) 외국어, 직무능력 등 보완이 필요한 청년을 대상으로 구직자의 특성에 따른 장단기 고급훈련지원 강화 - (전략적연수운영) 국가별·직종별 인력수요-공급을 분석, 장·단기 프로그램 설계

번호	기본계획	과제	과제 내용
			<ul style="list-style-type: none"> - (청해진대학) IT, 기계설계 등 해외 틈새유망 직종은 대학 저학년부터 준비 ○ (맞춤형지원) 준비된 구직자를 위한 맞춤형 단기 프로그램 확대 및 청년 스스로 취업역량을 강화할 수 있는 환경구축 - (해외취업아카데미) 초급준비생을 위한 글로벌 마인드 함양 특강, 실전준비생을 위한 이력서 및 인터뷰 교육 등 개설, 지방구직자 대상 찾아가는 아카데미 실시 - (정보제공확대) 코트라-무역협회-재외동포재단 협업강화로 양질의 일자리정보 확대, 해외취업정보박람회 개최 등 활성화
		3-2-2. 직업교육-직업훈련 연계 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ (일반고비진학자) 직업훈련참여 수요확대에 따른 내일배움카드제 일반고 특화과정 운영 강화 - 청년층 선호훈련등 과정 다양화, 후후 P-TECH 등 연계 등 검토
		3-3-1. 청년층 숙련강화 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> □ 고숙련 일·학습병행제(P-TECH) 추진 ○ 도제학교 졸업생등을 대상으로 기술숙련수준을 높일 수 있는 경로 설계 → 고졸근로자의 직무능력 심화 및 後학습지원 ○ 기존고교-전문대 통합과정인 유니테크는 P-Tech형태로 분리 및 전환하고 참여대학 확대추진
		3-3-2. 청년층 숙련강화 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> □ 재학단계 일·학습병행 기회 확대 ○ 전문대·4년제 재학생을 대상으로 일·학습병행기업 매칭 및 체계적 현장훈련기회 제공 확대 - 직업교육 중심으로 운영되고, 중소기업 취업 수요가 높은 전문대 재학생을 대상으로 하는 일·학습병행제 운영 추진('18년 시범운영) - 학교-기업 연계를 통해 4년제 대학 재학생이 체계적 현장훈련을 받을 수 있도록 IPP형 일·학습병행제 운영
		3-3-3. 청년층 숙련강화 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> □ 「산업현장 일·학습 병행지원에 관한 법률」 제정 ○ 학습기업지정, 학습근로자보호, 도제자격부여 등을 포괄하는 「산업현장 일·학습병행 지원에 관한 법률」의 제정(한우위계류 중) - 학습근로자의 이중적 신분에 대한 법적근거를 마련하고, 이를 통해 학습근로자를 보호하는 장치를 마련 - 훈련과정을 수료한 학습근로자에게 국가차원의 자격을 부여
		3-3-4. 청년층 숙련강화 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> □ 일·학습병행 추진 인프라 강화 ○ 기업현장교사의 역량제고를 위해 교육프로그램의 질적 내실화를 추진하고 외부전문기관 컨설팅 등 강화 - 기업현장교사 교육을 수준별로 체계화(기본·심화·보수과정)하고, OJT 교수법, 평가기법 등의 실무교육과정 등 교육과정 확대 ○ 지원기관(61개소) 재정비 및 기업 컨설팅, 선정기업 전담관리, 체계적 지원을 위한 서비스표준안 제시 등 기업지원 기능 강화 ○ 이해관계자들의 다양한 의견을 수렴하고 정책을 조정할 수 있는 중앙단위 「일·학습병행제 제도개선 협의회」 운영
		3-4-4. 평생 직업능력개발 활성화 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> □ 비경제활동인구의직업기초역량제고및학습촉진 ○ 전국민 인적자본 확충단계에서 소외가능성이 높은 청년니트·경력단절여성 등 비경제활동인구의 직업능력 저하에 대응, - 직업역량강화와 구직촉진을 위한 직업훈련·학습지원 프로그램(가칭자율배움카드제(LearningNext)) 도입방안 마련 * 現훈련의 단기적 취업성과중심의 운영과 산업계요구기능중심(NCS)의 프로그램이 참여자의 자기주도적 역량개발촉진에 한계로 작용하는 점 보완
		3-4-5. 평생 직업능력개발 활성화 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> □ 중장기(가칭) 「국민평생직업능력개발계좌제」 도입 검토 ○ 노동시장 진입전·후 평생동안 고용유지 및 능력개발을 위한 개인의 활동을 지원

번호	기본계획	과제	과제 내용
			* (예시) 청년층 대상 청년구직촉진수당 확대- 내일배움카드제 연계로 취업을 전제로 한 자격취득, 훈련, 구직활동비 등 다양한 활동 지원 등
		4-1-3. 공공직업훈련 전달체계 위상 정립	<ul style="list-style-type: none"> □ 인력공단·기업 HRD 향상·컨설팅 지원을 위한 고품질 서비스 기관화 ○ 산업현장 변화에 맞는 NCS 개발 및 자격체계 운용지원 ○ 4차 산업혁명 대비 사업주 훈련지원 체계 재설계, 공동 훈련센터 정비 등 기업주도형 훈련혁신 뒷받침 ○ 일·학습병행, 청년취업 아카데미, 해외취업지원 등 청년층 대상 사업의 고도화를 통한 노동시장 미스매치 완화
4	제6차 청소년정책기본계획(2018-2022)	2-3-4. 청소년(청년) 취업 지원 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> □ 청소년(청년)이 체감할 수 있는 취업지원 인프라 확충 - '워크넷'과 연계한 정보제공 및 참여신청 편의성 제고 - 청소년(청년)특화 "청년내일찾기패키지" 등을 통한 맞춤형 지원 강화 - 취업인프라 개선을 통해 경력단절여성 취업확대 추진 - 공공기관 민간기업의 고졸채용 유도
		2-3-4. 청소년(청년) 취업 지원 기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> □ 청소년(청년)고용의무제 확대 및 중소기업 청소년(청년)추가고용장려금 도입 - 청소년(청년)구직촉진수당을 자기주도적 구직활동까지 포괄하는 방식으로 확대개편, 블라인드 채용 등 청소년(청년)의 구직활동 지원 - 공공기관 및 지방공기업 정원의 3%이상을 청소년(청년)으로 고용하는 의무고용제 내실화(*청년고용촉진특별법제5조(공공기관의 청년미취업자 고용의무))
		2-3-5. 청소년(청년) 취업활성화	<ul style="list-style-type: none"> □ 체계적창업준비를위한교육및지원내실화 - 창업교육및동아리활동내실화, '대학창업펀드' 조성 - 창업교육수료후부처간연계를통해단계별창업지원
		2-3-5. 청소년(청년) 취업활성화	<ul style="list-style-type: none"> □ 창업생태계조성을위한스타트업, 벤처기업자생력제고 - 청년스타트업, 중소벤처기업의R&D역량강화를위한지원확대 - 창업노하우공유·축적될수있는협동조합형태의창업모델확산
		2-3-5. 청소년(청년) 취업활성화	<ul style="list-style-type: none"> □ 사회적 경제활동 지원 - 학교협동조합 활동 지원방안 모색 - 청소년시설 내 청소년협동조합 활동 장려 - 청소년시설 내 카페 등을 청년 사회적 경제활동 거점화하고 사회진입을 위한 프로그램 제공
		2-3-5. 청소년(청년) 취업활성화	<ul style="list-style-type: none"> □ 청소년(청년)창업 활성화를 위한 국내·외 환경 조성 - 대학및연구소의스타트업,벤처투자환경개선 - 글로벌스타트업성장채널구축및현지지출활성화 - 창업실패에따른위험부담을감소시키기위한제도적지원마련
5	제4차 산업혁명 선도인재 집중양성 계획(2019-2023)	2-4. 산업맞춤형 실무인재 양성	혁신성장 청년인재 집중양성 8대혁신성장부문에서 산업맞춤형 실무인재 7,000명 양성('19년~'23년)
6	제6차 남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획(2018-2022)	1-1-5. 성별 고정관념 없는 성평등 교육	<ul style="list-style-type: none"> □ 사회전반에 직업적 고정관념과 편견* 잔존 * 여성은 이공계 직업이 맞지 않고, 간호사 등은 여성직업이라는 편견 존재 ○ 양성평등 내용이 반영된 새교육과정('15.9월고시)*이 수업에 바로 활용되도록 교수·학습자료개발·보급** * 적용: '17년(초1~2) → '18년(초3~4, 중1, 고1) → '19년(초5~6, 중2, 고2) → '20년(중3, 고3) ** 고등학교 생활과윤리, 사회문화, 기술·가정 등 자료개발·보급(~'18.2월) <p><개정 교육과정 내용></p> <ul style="list-style-type: none"> • (초) 양성평등적 역할 및 가족생활 등 편견없는 가치관 형성 강조 • (중) 변화하는 가족관계, 일·가정양립, 양성평등 등 가정 내 실천적 내용 반영

번호	기본계획	과제	과제 내용
			<ul style="list-style-type: none"> • (고) 가족문제와 치유, 양성평등적 직업관 등 비판적 관점 내용 강화
7	제3차 국가인권정책 기본계획(2018-2022)	V-1-1. 청년 맞춤형 근로 지원	청년구직촉진지원제도 개편 및 한국형 실업부조 도입 추진
		V-1-1. 청년 맞춤형 근로 지원	중소기업에 대해 청년 추가고용 장려금(2+1) 지원
		V-1-1. 청년 맞춤형 근로 지원	청년의 장기근속 확대를 위해 '청년내일채움공제' 대상과 규모를 확대하고, 내일채움공제로 연계시(추가 3년) 세제 지원
		V-1-1. 청년 맞춤형 근로 지원	공공기관 청년고용 의무비율을 한시 상향조정(3→5%, '18~20년)
		V-1-4. 여성과학기술인 경력단절 방지	경력이 단절된 고급여성과학기술인의 연구 일자리 복귀와 일·가정 양립에 기여하는 대체인력을 지원하여 우수여성과학기술인의 활용 확대 및 역량 확충지원
		V-1-4. 여성과학기술인 경력단절 방지	여성차별철폐협약 제5조 (b)호, 제11조 제2항, 제16조 제1항 (a)호 내지 (f)호, (h)호, 제2항
		V-2-16. 주거안정을 위한 금융지원 확대	청년·신혼부부 등 금융지원 신규사업시행 ('18.1.29.)
		VI-1-8. 모·부성권강화	출산 및 육아를 이유로 한 차별 금지
		VI-1-8. 모·부성권강화	부성권 보장을 위한 남성 육아휴직 활성화
8	제2차 사회보장기본계획 (2019-2023)	2-4. 청년의 구직 어려움 해소	청년추가고용장려금 및 청년내일채움공제 확대
		2-4. 청년의 구직 어려움 해소	상생형 일자리모델 확산
		2-4. 청년의 구직 어려움 해소	온·오프라인청년센터를 통한 정보제공
		2-2. 청년구직활동지원금 도입	청년구직활동지원금 도입
9	대학창업교육 5개년 계획(2018-2022)	9. 대학-지역 창업 파트너십 강화	9-1. 지역 문제 해결형 스타트업 육성(교/행안부)
10	제2차 진로교육 5개년 기본계획(2016-2020)	3-1. 양질의 진로체험처 확보 및 내실화	3-1-1. 사회 전반에 대한 진로체험처 제공 분위기 확산 : 민간기관과의 협력 강화 - 사회적기업, 청년벤처기업 등의 청소년 대상 교육기부활동과 진로체험활동 연계
11	제2차 장기주거종합계획(2013-2022)	1-1. 생애단계별 소득수준별 맞춤형 주거지원 강화	1) 임대주택 등 공적주택 지원 - 청년주택 30만실 공급
		1-1. 생애단계별 소득수준별 맞춤형 주거지원 강화	2) 금융지원 및 기타 - 우대형 청약통장 도입 - 맞춤형전월세대출 - 주거정보제공 및 상담 강화
		1-1. 생애단계별 소득수준별 맞춤형 주거지원 강화	2) 금융지원및기타 - 대학기숙사 건립을 위한 지역주민과의 상생 방안 마련
12	제1차 국민여가활성화기본계획 (2018-2022)	1-3. 일상의 여가공간 확대	1-3-1. 생활밀착형지역여가공간확대 - (지역산업단지) 여가공간이 부족한 중소기업 밀집지역의 산업단지대상으로 근로자 생활권 여가시설 건립 지원 (지자체) ※ 청년일자리 대책과 연계(산단 리모델링을 통해 주거·복지·문화·교통 개선)

번호	기본계획	과제	과제 내용
13	기초생활보장 자활급여 기본계획(2018-2020)	4-1. 자산형성프로그램의 다양화·유연화	(청년 자산형성 지원) 만 34세 이하 청년에 대해서 근로소득공제를 추가하고 추가된 금액을 자산형성지원통장(신설)에 적립할 경우 정부가 자립지원금 매칭하여 자산형성을 통한 탈수급 기반 마련 지원
14	제1차 기초생활보장종합계획 (2018-2020)	3-2-1. 청년층 자립 지원 강화	【청년층자립지원확대】 ○ (근로소득공제확대) 대학생 및 만24세 이하 청년에 대해 교재비·주거비 인상 등 물가상승률을 고려하여 근로소득공제를 상향 조정
		3-2-1. 청년층 자립 지원 강화	○ (청년 자산형성 지원) 일하는 청년층의 빈곤 대물림 방지를 위해 청년 빈곤층 자산형성 지원 강화
		3-2-1. 청년층 자립 지원 강화	○ (취업) 고교·대학 졸업 후 취업 시에는 자립지원 별도가구* 보장 기간을 기존 3년에서 고교 7년, 대학 5년으로 연장
		3-2-1. 청년층 자립 지원 강화	(부양부담) 자립지원 별도가구 보장 중인 부양의무자로서 월 소득 250만 원* 이하인 청년 1인 가구주에 대해서는 부양비 면제
		3-2-1. 청년층 자립 지원 강화	○ (학비) 빈곤의 대물림 방지를 위해 수급자 및 부양의무자 가구의 대학생·청년에 대해 등록금 및 학자금 대출 부담 경감
15	제4차 평생교육진흥 기본계획(2018-2022)	1-1-1. 재직자 등 성인의 자발적 평생학습 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 유급학습휴가제 확산 ■ 인생전환기 진로설계 컨설팅 지원 ■ 성인의 학습능력 진단도구 개발 및 활용 ■ 평생학습 이력관리 및 학습이력 인정제도 개선
		1-1-2. 학습자 여건에 맞는 맞춤형학습 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고령자 맞춤형 학습지원 ■ 고졸취업자 후진학·경력개발 지원 ■ 다문화가족 학습지원 확대 ■ 경력단절여성 재도약 지원
		2-3-1. 대학 등 고등교육 기관의 성인친화적 교육 제공 강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대학의 성인맞춤형 평생교육 프로그램 제공 확대 ■ 유연한 학사운영(마이크로디그리등)을 통한 성인친화적 대학 운영 ■ 학점은행제를 통한 양질의 산업맞춤형 프로그램 제공
		2-3-2. 전문대학을 평생직업교육의 허브로 육성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전문대학 평생·직업교육 혁신 ■ 전문대학의 성인 평생교육기능 강화 ■ 대학본부의 평생·직업교육기능 강화

자료: 국토교통부(2012). 제2차 장기주거종합계획(2013-2022). 관계부처 합동(2016). 제4차 근로복지증진 기본계획(2017-2021). 교육부(2015). 제2차 진로교육 5개년 기본계획(2016-2020). 교육부(2017a). 대학창업교육 5개년 계획(2018-2022). 교육부(2017b). 제4차 평생교육진흥 기본계획(2018-2022). 관계부처 합동(2017a). 제3차 국가인권정책 기본계획(2018-2022). 관계부처 합동(2017b). 제3차 직업능력개발 기본계획(2018-2022). 관계부처 합동(2017c). 제6차 청소년정책기본계획(2018-2022). 관계부처 합동(2018b). 제4차 여성과학기술인 육성지원 기본계획(2019-2023). 관계부처 합동(2018c). 제4차 산업혁명 선도인재 집중양성 계획(2019-2023). 관계부처 합동(2018d). 제6차 남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획(2018-2022). 관계부처 합동(2018e). 제2차 사회보장기본계획(2019-2023). 문화체육관광부(2017). 제1차 국민여가활성화기본계획(2018-2022). 보건복지부(2017a). 기초생활보장 자활급여 기본계획(2018-2020). 보건복지부(2017b). 제1차 기초생활보장종합계획(2018-2020).

3) 기존 정책의 한계

□ 기존 정책은 청년을 대상과 영역에서 협소하게 다루어 왔다는 한계점 존재

○ 저출산·고령사회 기본계획에서는 지원 대상을 신혼부부에 초점을 맞추었으며 정책 영역으로 일자리와 교육이 추가되기는 했으나 주로 주거에 한정해 접근한 한계가 존재함.

- 저출산·고령사회 기본계획에서는 주로 주거 중심으로 청년 문제를 다루었음. 동시에 정책 대상으로 청년 전반이 아닌 신혼부부 등에 초점을 맞춤. 청년 관련 기본계획에서는 고용 중

심으로 청년 문제를 다룸. 향후 기본계획에서는 특정 기능 중심으로 접근하기보다 청년 전체를 대상으로 삶의 질 개선에 초점을 맞추는 접근이 필요함.

○ 다른 정책 영역에서 청년 정책은 일자리를 중심으로 이루어졌으며 청년의 전반적 삶의 질 개선으로 이어지지 못함.

- 청년을 다룬 정책 기본계획에서 정책과제들은 절반 이상이 일자리 과제로 이루어짐. 청년의 삶에 있어서 중요한 다른 영역이 상대적으로 주목받지 못하였음. 2020년 청년기본법 제정으로 삶 전반을 다루는 정책적 전환이 이루어질 것으로 보이며 저출산·고령화 기본계획에서도 이러한 흐름을 반영할 필요가 있음.
- 청년 문제를 이행기라는 관점에서 접근하고 원활한 이행을 돕는 것에 초점을 맞추어 추진할 필요가 있음. 청년정책과 전체 성인 대상 정책을 구분하는 가장 기본적인 특징은 청년이 이행기라는 점이며 청년정책 역시 원활한 이행에 초점을 맞추는 것이 필요함. 이에 따른 정책 과제들을 발굴하여 제시할 필요가 있음.

□ 청년 정책이 당사자에 기반해서 이루어지 않았다는 한계점도 존재

○ 당사자에 기반한 정책이 이루어지지 않았음. 청년들에 대한 권한 부여가 필요함.

- 저출산·기본계획에서 청년에 관한 정책의 기본방향으로 당사자의 욕구를 반영한 접근이 필요하며 청년들의 참여나 권리를 보장하는 관점을 가지고 추진하는 것이 요구됨.
- 청년에 대한 접근은 한 쪽에서 참여 활성화가 이루어져야 하며 다른 한 쪽에서 권한을 부여하는 것이 이루어져야 함. 청년정책 추진에 있어서 단순한 소통만이 아니라 청년이 주도적으로 정책의 기획과 추진, 결과에 대한 평가와 피드백에 권한을 가지고 이를 행사하는 것이 필요함.

다. 기본방향

□ 일자리 진입과 직장 여건 개선

- 청년정책 추진을 이행기의 관점에서 볼 때 청년들의 노동시장 진입을 원활하게 하고 진입 후에 존중받으며 일할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 중요함.
- 현재 우리나라는 학교에서 일자리로의 이행이 원활하지 못하며 평균적으로 10개월 이상이 경과한 이후 첫 취업이 이루어지고 있음. 코로나19로 인하여 이행 지연이 확대될 것으로 보이며 취업 대기열이 길게 이어질 것으로 예상됨. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 어느 때 보다 학교와 기업 간의 연계와 협력이 중요하며 취업 취약계층인 신규 졸업자에 대한 지원을 강화할 필요가 있음.

- 청년 비정규직 비율이 증가할 것으로 보이며 코로나19로 인하여 소득 감소와 부채 증가가 예상됨. 동시에 우리나라는 다른 국가들보다 청년들이 취업 후 근속하는 기간이 짧게 나타남. 어렵게 취업을 하고도 그만두는 사례가 많다는 것으로 청년들이 존중받으며 일할 수 있는 여건을 구축하는 것이 매우 중요함.

□ 청년의 안정된 삶의 여건 조성

- 성인기 이행에 있어서 취업이 매우 중요하지만 취업만으로 청년들의 삶의 여건이 좋아지지 않음. 수도권을 중심으로 주거 문제가 심각하며 소득 감소는 물론 학자금과 각종 대출로 인해 부채 증가가 이루어지고 있음. 청년들의 안정된 삶이 보장받지 못한다면 분가 및 결혼과 출산 등 독립적인 생활을 영위할 가능성이 낮아짐.
- 가장 건강한 시기로 알고 있던 청년들의 건강 상태도 적신호를 보여줌, 청년 정신건강 문제는 오랫동안 사회문제로 부각되었으며 최근 들어 신체 건강 역시 좋지 않은 것으로 나타남. 이는 소화기관, 척추 및 관절 관련 질환 등 주로 입시 및 취업경쟁에 따른 잘못된 생활습관으로 인해 발생한 것임. 청년들의 건강이 전제되지 않는다면 이행기가 온존하게 이루어질 가능성이 낮아짐. 청년정책에 있어서 건강정책은 거의 이루어지고 있지 않다는 점에서 사각지대로 남아있어 이를 저출산, 고령사회 기본계획에서도 적극적으로 다룰 필요가 있음.

□ 청년 참여와 권한부여 강화

- 청년정책은 대상 중심 정책으로 교육, 복지, 노동과 같은 기능 중심 정책과는 달리 당사자들의 의한 정책 추진이 중요함. 그런데 이러한 정책적 특성에도 불구하고 일자리 분야를 제외하고 당사자들이 정책에 대한 참여나 모니터링이 이루어진 경우가 많지 않음(김기현 외, 2020). 2019년 각 중앙행정기관이 국무조정실 청년정책추진단에 제출한 청년정책 중 참여와 관련된 사업은 고용노동부의 청년고용정책모니터링단과 여성가족부의 청년참여플랫폼 등 2가지 사업에 불과하였음.
- 정책 소통 차원에서 청년 참여가 이루어져야 하지만 보다 본질적인 문제는 참여한 청년들에게 사업에 대한 의결과 예산 집행에 있어서 권한을 부여하는 것임. 동시에 청년 관련 정부 및 지자체 위원회에 청년들이 일정 비율로 위원으로 참여할 수 있는 권한 역시 부여할 필요가 있음. 이는 청년기본법 제정으로 법적 의무사항이라는 점에서 저출산, 고령사회 기본계획에서 청년들의 목소리가 정책 추진에 반영될 수 있는 과제들을 중요하게 다룰 필요가 있음.

라. 과제제안

※ 청년 주거 지원은 별도의 장에서 다루어져 여기에서는 제시되지 않음. 여기에서 제시된 정책과제들은 김기현 외(2020)에서 제시한 연구 결과와 청년의 삶 개선방안(관계부처 합동, 2020a), 직업계고 지원 및 취업 활성화 방안(관계부처합동, 2020b), 한국판 뉴딜(관계부처 합동, 2020c), 한국판 뉴딜 안전망 강화 방안(고용노동부, 2020) 등 각 부처에서 최근 발표한 청년 대책들을 토대로 하고 있음.

9-1. 원활한 일자리 진입과 직장 여건 조성

9-1-1. 사회 첫 일자리 지원 및 학교-기업 연계강화

□ 사회 첫 일자리 지원: 졸업을 앞둔 재학생과 졸업 직후의 졸업생을 대상으로 첫 일자리 진입 지원

○ 현재 청년 구직활동지원금이 신규졸업자에 초점을 맞춘 정책으로 추진 중이며 2021년부터 국민취업지원제도로 편입될 예정임. 구직활동지원금의 지원 규모를 10만 명 이상 유지할 필요가 있으며 청년특례로 지원 대상이나 기준을 달리해 기존 사업의 틀을 유지해 신규졸업자들의 취업 지원을 강화할 필요가 있음(김기현 외, 2020, p. 8).

○ 청년 내일채움공제는 중소기업 취업 후 자산형성을 돕는 사업으로 신규졸업자들이 취업 후 혜택을 받을 수 있는 대표적인 사업이나 2018년 추경 등을 통해 단기간으로 한정해 추진한 사업임. 이 사업 참여자들의 만족도 수준이 높고 청년들의 재직기간을 연장시키는 사업 효과도 검증받고 있어 장기 사업으로 전환 추진이 필요함. 향후 청년 내일채움공제 추진에 있어서 지원 금액을 낮추되 지원 대상을 확대하는 방안을 마련해 추진할 필요가 있음.

□ 고교 및 대학의 기업 취업 연계 강화: 졸업생 계속지원 사업, 학교 취업지원관 및 취업전담교사제 도입, 일학습병행제, 고교취업연계 장려금 등

○ 고교 및 대학의 기업 취업연계 관련 사업들을 내실화할 필요가 있으며 교육부에서 신규로 추진 중인 직업계고 졸업생 계속 지원 사업(2020년 시범사업 17개교 대상)을 확대 추진하고 대학의 경우도 유사 사업을 신규로 추진하는 방안 검토(일자리위원회, 2020, pp. 7-8)

- 직업계고 졸업생 계속 지원 사업은 학교에서 졸업생 진로를 졸업 후 5년 간 지속적으로 모니터링하고 미취업자 대상 취업연계서비스나 선취업 후학습 지원정보 등을 제공하는 방식임.

○ 학교의 취업지원 역량을 강화하기 위하여 직업계고에 근무하는 취업지원관을 확대하고 취업전담교사제를 도입해 학생맞춤형 취업지원 확대(관계부처 합동, 2020b, p. 5).

○ 취업 후에 학습을 지원하기 위해 재직자 특별전형 및 후학습자 전담과정을 대학에 개설해

지원하고 후학습자에 대한 장학금(희망사다리 장학금 II유형)의 요건을 완화하고 지원 확대 추진(관계부처 합동, 2020b, p. 6).

- 코로나19 등으로 비대면 및 IT 분야 등 첨단 기술 분야에 대한 수요가 증가할 것으로 예상되고 있기 때문에 대학 등에 중소기업 계약학과 운영을 확대하고 취업연계 강화
- 현장실습 기간에 대한 교육훈련 수당 및 현장실습 참여지원금을 통해 최저임금 이상의 수당을 받을 수 있도록 조치하고 고교취업연계 장려금을 통해 중소기업 취업 지원도 확대 추진(관계부처 합동, 2020b, p. 9).

□ 디지털 및 그린뉴딜 청년 일자리 확대: 데이터 구축, 개방, 활용 및 인공지능 분야, 교육 디지털 인프라분야, 비대면 산업 및 공간 및 물류디지털 분야 등(관계부처 합동, 2020c, pp. 10-16).

- 공공분야 데이터 분야별 수집 및 개발, 활용을 위한 일자리를 확대하고 빅데이터 플랫폼 구축 등 추진해 청년 일자리 확대
- 전 산업에 걸쳐 5G 기술과 AI 기술을 접목해 융합프로젝트를 추진해 관련 청년 일자리 확대 및 청년 스마트업 육성
- 사이버 위협이 증가하는 상황에서 사이버보안 기술을 활용한 K-사이버 방역체계 구축과 관련된 청년 일자리 확대
- 초중고 디지털 기반 교육 인프라 조성 및 대학 및 직업훈련기관 온라인 교육 강화와 관련된 청년 일자리 확대
- 의료 및 원격근무, 비즈니스 등 비대면 인프라 구축을 통해 관련 청년 일자리 확대
- 국민 생활과 관련된 SOC 인프라를 디지털 관리체계로 구축하기 위한 청년 일자리 확대
- 도시, 공간, 생활 인프라에 대한 제도 에너지화와 녹색 생태계 강화와 관련된 청년 일자리 확대

9-1-2. 청년고용 활성화 및 청년친화 기업문화 개선

□ 청년고용의무제 확대

- 청년고용촉진법 제5조에 따라 공공기관 및 지방공기업의 경우 매년 정원의 100분의 3 이상을 청년 미취업자로 채용하는 것으로 의무이행기관 비율은 2011년 42.3%에서 2019년 89.4%까지 끌어올렸으나 나머지 기관들도 의무이행을 할 수 있도록 모니터링을 실시하고 민간기업 확산을 위한 방안을 마련하는 것이 필요함.

□ 청년 추가 고용장려금 개선

- 청년추가고용장려금은 청년을 추가 고용한 5인 이상, 중소, 중견기업의 인건비를 지원하는 사업으로 지원 대상 기업을 좁히고(2020년 7월 1일부터 3년 평균 매출액이 3천억 원 미만인 기업으로 제한, 제한 범위 확대) 간접고용형태 채용을 제한(7월 1일부터 파견, 인력공급 등 간접고용형태 제외, 제한 범위 확대)해 정규직 취업 유도

□ 청년친화 강소기업 확대 및 일터혁신 지원 : 청년친화 강소기업 사업, 일터혁신 지원

- 고용노동부에서 추진 중인 청년친화강소기업 선정을 통한 청년 구직자 정보 제공사업을 확대하고 일본에서 추진 중인 YELL인증제와 유사하게 법률에 따른 인증제로 변경하고 청년 채용정보 공개 및 각종 부처 사업 연계 추진 검토(김기현 외, 2020, pp. 367-369)
- 평생학습체계 구축, 장시간근로 개선, 고용문화개선, 비정규직 구조개선 등 일터혁신에 대한 컨설팅 지원 확대 및 일터혁신을 확산시키기 위한 우수사례 발굴 및 중소기업 CEO 코칭 사업 추진(고용노동부, 2020, p. 11)

□ 청년 직장 문화 개선 : 갑질이나 채용비리, 직장 폭력 근절, 청년 친화적인 직장 문화 개선을 돕는 사업

- 여성가족부에서 2019년부터 신규 사업으로 추진 중인 청년 대상 성희롱, 성폭력 대응을 위한 지원사업 외에 직장 내 괴롭힘 등 갑질 문제나 채용비리, 직장 폭력 등 청년 직장 문화를 개선하기 위한 사업 추진(관계부처합동, 2020a, pp. 9-10)

□ 청년 산업안전 강화: 위험의 외주화 등 주로 청년 취업자 안전 문제에 대한 개선 사업

- 구의역 스크린도어 사망사고(2016), 제주 현장실습생 사망사고(2017), 태안화력발전소 컨베이어벨트 사망 사고(2018) 등 비정규직이나 현장실습생으로 위험의 외주화에 따라 청년 취업자 사망사고가 빈번하게 발생하고 있어 이에 대한 적극적인 조치 필요, 동시에 최근 플랫폼 노동이 확대되면서 배달 과정에서 사망사고가 빈번하게 발생하고 있어 이에 대한 대비도 필요
- 산업안전 관련 정기기술지도 및 위험현장 순찰을 위한 안전보검 지킴이 채용 등 근로기준법 및 산업안전보건법 등 안전규정에 대한 기업 의무 이행 점검 강화(관계부처 합동, 2020c, p. 17)
- 방문판매원, 대여 제품 방문점검원, 가전제품 설치기사, 화물차주, 방문교사 등 5개 직종을 산재보험 특수고용 직종 적용 대상으로 확대하고 IT업종 프리랜서 및 돌봄 종사자 등 추가 확대 추진(고용노동부, 2020, p. 3)

- 현장실습 선도기업 산업안전 전문가 참여를 의무화하고 학습근로지원관과 산업안전근로감독관 협업 체계로 현장실습생 안전 체계 강화(관계부처 합동, 2020b, p. 9)

9-2. 청년의 안정된 삶의 여건 조성

9-2-1. 균등하고 시대조응적인 교육여건 조성

□ 대학 장학금 확대 및 학자금 부담 완화

- 학령인구 감소에 따라 대학생이 자연적으로 줄고 있어 장학금 수혜율을 높여 장학금 지원 대상 확대
- 졸업 후 학자금 연체에 따른 신용유의자 증가와 관련 대출 금리를 지속적으로 낮추어 균등한 고등교육 기회를 가질 수 있도록 교육 여건 조성
- 학자금 대출 장기연체자에 대한 연체이자 감면 분할상환제도 확대 실시(관계부처합동, 2020a, p. 17)
- 중소기업과 중견기업에 취업하는 대학생 대상 희망사다리 장학금 지원 인원 확대(관계부처합동, 2020a, p. 17)
- 2020년 신설 사업으로 전문대 학생을 대상으로 외국어, 자격증, 수상실적 등을 고려해 지급하는 전문기술인재 장학금 확대 실시(관계부처합동, 2020a, p. 18)
 - 농업대학 재학생 대상으로 졸업 후 농업분야 진출을 연계(수혜 학기당 6개월의 영농 의무 및 농식품 분야 취업 및 창업 의무조건)하는 장학금 확대(관계부처합동, 2020a, p. 18)

□ 대학 비진학 청년 지원 확대

- 특성화고 혁신지원사업 등 특성화고에 대한 체질을 개선하고(관계부처 합동, 2020b, p. 4), 마이스터고를 확대하는 한편, 학생 맞춤형 교육이 이루어질 수 있도록 복유립의 종합학교 방식 도입 검토로 학생들의 취업역량 강화(김기현·유민상·김창환·정지운, 2019)
- 직업계고 학생들의 취업역량을 강화하기 위해 직업계고 교원에 대한 재교육을 강화하는 한편, 교사양성 특별과정 도입으로 산업현장 전문가 교육 참여 확대(관계부처 합동, 2020b, p. 5)

9-2-2. 청년 생활안정 여건 조성을 위한 자산형성 및 부채 경감 지원

- 청년 첫 출발 자산 형성 지원 확대 : 청년저축계좌, 청년희망키움통장, 디딤씨앗통장 등
 - 2020년 신규 사업인 청년저축계좌(중위소득 50% 이하, 3년, 5천 명 지원)의 사업 추진 결과에 대한 분석을 토대로 지원 대상과 납입기간, 매칭 방법 등을 조정해 확대하고 다른 자산형성 지원 사업을 통합해 운영하는 방안 마련(김기현 외, 2020, pp. 361-364)
- 청년 신용회복 및 부채 경감 : 청년 햇살론, 대학생 햇살론 등
 - 2019년 청년 및 대학생 햇살론 사업이 예산상의 문제로 일몰된 후 국비로 재출시된 햇살론의 안정적인 재원 확보 및 지원 규모 확대(관계부처합동, 2020a, pp. 5-6)
 - 청년들 중 금융에 대한 지식 부족으로 금융사기에 노출되는 문제가 발생하지 않도록 2020년 신규 사업인 청년 대상 금융교육을 확대 실시(관계부처합동, 2020a, p. 6)

9-2-3. 청년건강 보장을 위한 검진 및 정신건강서비스 지원 확대

- 청년 국가건강 검진 확대
 - 2019년부터 직장가입자 혹은 지역가입자 세대주가 아닌 미취업 상태의 청년 대상 국가건강에 청년들의 참여를 확대하고 검진 중 정신건강검사 확대와 우울증 검사 주기 개선(10년마다에서 10년 중 한 번으로, 청년이 필요한 때 검사받을 수 있도록 개선)에 이어 검진 항목 확대도 추진(관계부처합동, 2020a, p. 7)
- 청년 정신건강 서비스 지원 확대
 - 정신건강 고위험군을 중심으로 조기중재 특화센터(마인드링크) 등을 통한 정신질환 재발 방지와 사회 복귀를 위한 지원이 이루어지고 있으며 고위험군 외에 정신건강에 대한 상담이 필요한 청년들을 대상으로 정신건강 서비스 지원 확대 추진(김기현 외, 2020, pp. 377-379)

9-3. 청년에 대한 권한부여 강화

9-3-1. 위원회 및 예산분배 시 청년 정책 참여 확대

- 청년기본법에 따른 청년 정책 참여 확대 : 위원회 일정 비율 청년 할당, 청년 참여기구 구성 등
 - 청년기본법에 따라 2021년부터 법적으로 이루어지게 될 정부부처 및 지자체 각종 위원회

청년 위원 일정 비율 할당을 비롯해 청년들의 정책 참여를 확대하고 청년 참여기구 구성 운영(관계부처합동, 2020a, pp. 8-9)

- 청년참여예산제 운영: 청년정책 수립 시 정책사업을 청년들이 제안한 과제로 실시하고 일정 비율로 청년참여예산 배정
- 청년정책 추진에 있어서 실질적인 권한을 당사자인 청년에게 부여하기 위해 청소년 참여예산제나 서울시 청년 자율예산제 등을 검토해 전국적으로 확대하는 방안 마련(김기현 외, 2020, pp. 358-360)



제7장

고령사회 대응 정책 : 성과 및 한계

제1절 고령사회 대응 정책 : 총론적 평가

제2절 고령사회 대응 정책 : 영역별 평가

제 7 장 고령사회 대응 정책 : 성과 및 한계

제1절 고령사회 대응 정책 : 총론적 평가

1. 방향성 및 정책과제 구성

- 지난 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획은 범국가적 차원에서 급격한 인구변동이 미치는 사회 전반의 파급효과를 중심으로 논의됨.
- 제1차 기본계획에서는 ‘모든 세대가 함께 하는 지속발전 가능사회’의 비전 하에 저출산·고령사회에 대한 적응 기반 구축에 주안점을 둬.
- 제2차 기본계획은 ‘저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약’이라는 비전 달성을 위해 제도(정책)의 양적 확충 및 질적 내실화를 기반으로 정책에 대한 국민 체감도 향상과 종합적 대응에 방점을 둬.
- 제3차 기본계획에서는 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현’을 이루기 위해 기존 특정 대상층을 중심으로 한 단편적 지원에서 벗어나 전 세대의 삶의 질 제고에 방점을 둬. 또한 단기적 접근에서 중장기적 접근으로의 전환을 시도하였으며, 국가의 사회적 책무를 강조했다는 것에서 차별성을 둬.
- 2018년 말 수립된 저출산·고령사회로드맵은 지난 3차 기본계획과 같은 비전 하에서, 삶의 질 향상, 성 평등 구현, 인구변화 적극대비의 목표를 강조함으로써 수치 중심의 계량적 접근이 아닌 국민 개개인의 삶의 질 제고에 방점을 두는 등 패러다임의 전환을 시도함.

[그림 7-1] 저출산·고령사회 기본계획(1차~저출산·고령사회정책로드맵)의 과제 체계도



- 자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
- 3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

- 이중 고령사회 정책과 관련해서 제1차 기본계획에서는 ‘고령사회 삶의 질 향상 기반 구축’의 목표 하에 소득, 건강, 사회참여 등 주요 영역에 대한 대응 체계 마련과 관련한 과제를 중심으로 운영됨.
 - 주요 추진과제로 노후소득보장체계 강화, 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 노후준비와 사회참여 기반 조성, 고령친화 생활환경 조성을 들 수 있음.
- 제2차 기본계획에서는 ‘고령사회 대응 체계 구축’을 목표로 제반환경의 양적 확충 및 질적 내실화 도모를 방점으로 운영하였으며, 베이비부머의 노년층 진입을 고려한 정책적 대응에 힘씀.
 - 구체적으로 베이비부머의 잠재력을 기반으로 하여 이들을 위한 고령화 대응 체계 구축, 안정되고 활기찬 노후 생활 보장, 고령친화 사회환경 조성 등을 주요 과제로 설정함.
- 제3차 기본계획에서는 ‘생산적이고 활기찬 고령사회’ 구축을 목표로 하여 고령자 개개인의 삶의 질 향상은 물론 안정된 노후 여건 마련을 정책적 방향으로 설정함.
 - 주요 추진과제로 안정적 노후생활의 기반으로써 노후 소득보장 강화, 활기차고 안전한 노후 실현, 중고령자 인력 활용 확대, 고령친화 경제로의 도약 등을 포함하였으며, 노인 연령기준 제고에 대한 사회적 논의를 가시화함으로써 사회 시스템 전반의 정합성 확보를 위해 노력함.
- 저출산·고령사회 로드맵에서도 지난 3차 기본계획의 근간을 이어가되, 주요 영역(소득, 준비, 참여, 건강, 마무리)을 바탕으로 핵심과제를 설정함.
 - 다층노후소득보장체계의 내실화, 신증년을 위한 지원, 고령자의 사회참여 기회 확대, 지역 사회 중심의 건강 및 돌봄 환경 구축, 후기 노년기를 비롯하여 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 등을 주요 과제로 운영함.

〈표 7-1〉 기존 저출산·고령사회 기본계획의 비전 및 전략: 고령사회 대응 영역 중심

구분	비전	목표	전략(중점과제)
1차 기본계획 (2006-2010)	모든 세대가 함께하는 지속발전가능사회	고령사회대응 기반구축	· 노후소득보장체계, 건강·의료보장체계, 노인친화적 사회기반 등 구축 · 여성, 고령인력 활용기반 구축, 인적자원의 경쟁력 제고, 고령친화 산업 육성
2차 기본계획 (2011-2015)	저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약	고령사회대응 체계 확립	· 베이비붐세대의 고령화 대응체계 구축, 안정되고 활기찬 노후생활 보장, 고령친화적 사회환경 조성 · 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고, 인구구조 변화 대응 경제사회제도개선, 고령친화산업 육성
3차 기본계획 (2016-2020)	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현	생산적이고 활기찬 고령사회	· 안정된 노후를 위한 공·사 소득보장체계 강화 · 건강·여가·사회참여·안전 등 고령자 삶의 질 향상 여건 확충 · 생산인구 감소대비 여성, 중·고령자, 외국인력 활용방안 모색 · 고령친화산업 등 고령친화경제로의 도약
저출산·고령사회 정책로드맵 (2018-2022)	모든 세대가 함께 행복한 지속가능사회	함께 만들어가는 행복한 노후	· 다층적 노후소득보장체계 내실화 · 신증년 새로운 인생출발 지원 · 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대 · 지역사회 중심의 건강돌봄환경 조성 · 성숙한 노년기를 위한 기반 마련

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
 2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvnrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
 3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
 4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

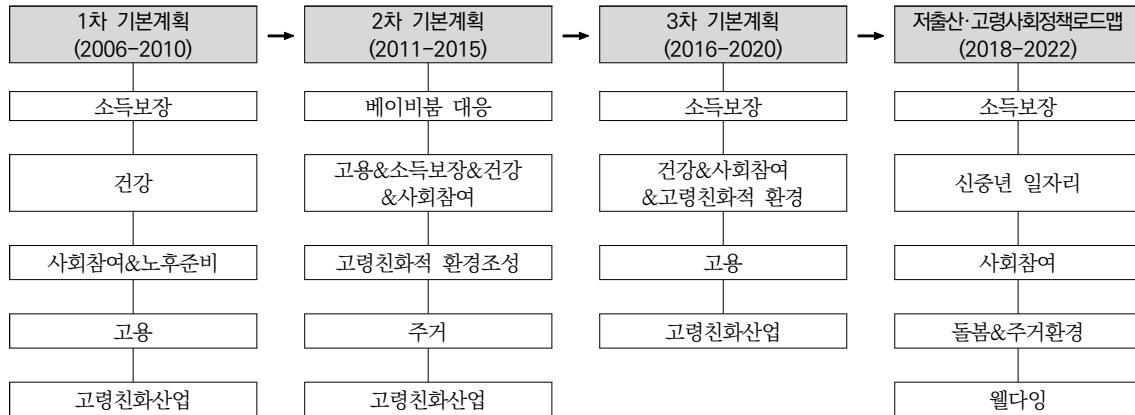
□ 제1~3차 기본계획에서 고령사회 정책 운영을 위한 주요 영역은 소득보장, 건강, 사회참여, 고용, 고령친화산업의 틀을 유지하였으나, 차수별로 세부 영역간의 조정이 이루어짐.

○ 제1차 기본계획에서는 사회참여 영역에 노인일자리, 노후생활 설계기반이 포함되었으나, 제2차~제3차에서는 노후생활보장영역 내에 노후준비와 사회참여를 포괄하고 있음.

○ 제2차 기본계획에서는 1차, 3차와 달리 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축 영역을 별도로 구성하여 다층 노후소득 보장체계 확립, 노후생활설계 강화, 고용기회 확대, 건강관리 체계 구축 등 베이비붐 세대를 위한 사전예방적 성격의 정책을 선제적으로 도입함.

○ 저출산·고령사회 정책 로드맵에서는 모든 세대의 삶의 질 제고와 포용국가로의 패러다임 전환을 구체화하였으며, 기존의 기본계획과는 달리 신증년-현재 노년-후기 노년과 같이 생애주기에 따른 정책 영역을 구성함.

[그림 7-2] 기존 저출산·고령사회 기본계획에서 고령사회 정책의 영역 구성 변화



자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
 2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
 3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
 4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산고령사회 정책 로드맵.

〈표 7-2〉 기존 저출산·고령사회 기본계획에서 고령사회 정책의 영역 구성

구분	중영역	소영역
1차 기본계획 (2006- 2010)	· 노후소득보장체계강화	· 공적연금제도 체계화 · 사적소득보장체계 확충
	· 건강하고 보호받은 노후생활 보장	· 노후건강관리 기반조성 · 공적노인요양보험체계 확립 · 노인권익증진
	· 노인의 사회참여와 노후준비	· 노인일자리창출 · 생산적인 여가 및 사회참여여건 조성 · 노후생활설계 기반
	· 고령친화 생활환경 조성	· 고령친화적인 생활환경 조성 · 고령친화적인 지역사회개발
	· 여성·고령자등 잠재인력활용기반구축	· 고령인력활용을위한 생산적 고령시스템구축
2차 기본계획 (2011- 2015)	· 고령친화산업육성	· 고령친화산업육성 인프라 기반 강화 · 고령친화산업 기술개발 촉진 · 고령친화제품 표준화 확대 · 고령사회의 금융기반 조성
	· 베이비붐 세대의 고령화대응체계 구축	· 다양한 고용기회 제공 · 다층적 노후소득보장체계 확립 · 사전예방적 건강관리체계 구축 · 노후생활설계 강화
	· 안정되고 활기찬 노후생활 보장	· 일자리사업 내실화 · 노인빈곤예방을 위한 소득보장 방안 마련 · 건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화 · 다양한 사회참여, 여가문화 제공
	· 고령친화적 환경조성	· 고령친화적 주거, 교통환경 조성 · 노인권익증진 및 노인공경 기반 마련
	· 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선	· 주택분야 제도 개선 · 품질향상을 위한 산업경쟁력 확보 · 국내외시장 활성화 · 고령자용식품산업기반 조성
3차 기본계획 (2016- 2020)	· 고령친화산업 육성	
	· 노후소득보장 강화	· 공적연금 강화 · 주택, 농지연금, 퇴직, 개인연금 대폭확산 · 노후 준비 여건 확충

구분	중영역	소영역
저출산·고령 사회정책로드 맵 (2018~ 2022)	· 활기차고 안전한 노후실현	· 고령자 건강생활보장 · 고령자 사회참여 기회 확대 · 세대간 이해 증진 · 고령자 친화적 주거환경 조성 · 고령자 안전 및 권익보장
	· 여성, 중고령자, 외국인력 활용확대	· 중고령자 근로기반 확대
	· 고령친화경제로의 도약	· 고령친화산업의 신성장동력 육성
	· (소득) 다층적 노후소득보장체계 내실화	· 다층 노후소득보장체계 내실화 · 공적연금역할강화/ 사적연금실효성 제고 · 기초생활보장제도 등 사회안전망 강화
	· (준비) 신증년, 새로운 인생출발지원	· 인생 3모작 기반구축을 통한 신증년 일자리 확대 · 활기찬 노후를 준비하는 신증년 새출발 지원 인프라 확충
	· (참여) 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대	· 노인일자리 확대 / 인프라 확충 · 고령자 여가 및 교육기회 확대
	· (건강) 지역사회 중심의 건강돌봄환경조성	· 의료, 건강관리 · 돌봄요양 / 주거환경
	· (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련	· 존엄하게 삶을 마무리 기반 마련 · 노인자살 예방을 위한 적극적인 대응

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
 2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
 3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
 4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산고령사회 정책 로드맵.

2. 고령사회 대응 정책 총괄 평가

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획 수립 후 지난 15년간 고령사회 대응 정책은 기초연금, 노인장기요양보험, 치매국가책임제 등 노인의 삶의 질과 직결되는 주요 제도의 도입 및 개선 등 고령사회 대응을 위한 기반 체계를 구축해 나감.

- 소득 영역의 경우, 주택연금('07), 기초연금(기초노령연금('08) → '14), 농지연금('11) 등의 주요 노후소득보장 제도를 도입하였으며 이를 근간으로 다층 노후소득보장체계의 기틀을 마련함.
- 고용 영역의 경우, 고령자 고용법 제정('08) 및 개정('13)을 통해 60세 이상 정년제를 도입함으로써 고령자 고용 안정을 위한 기반을 구축하였으며, 노인 일자리 사업을 통해 저소득층 노인의 소득보전 및 사회참여 수단으로써 활용함. 아울러 노년세대 진입 전후를 고려하여 신증년, 중고령자 등 정책 대상자 범위를 확대하는 등의 노력을 병행함.
- 돌봄 영역의 경우, 노인장기요양보험제도('08), 치매국가책임제('19) 도입을 통해 돌봄의 사회적 책무를 강조하였으며, 지역사회 통합 돌봄 체계 구축('19), 노인 맞춤 돌봄서비스('20) 도입 등을 통해 지역사회 내에서 연속적 돌봄 체계를 마련함.
- 건강 영역의 경우, 지역사회 통합 건강 증진사업('13) 등을 통해 예방관리 체계를 강화하고, 비급여 항목의 확대 등과 같이 의료 보장성 강화를 위한 노력을 경주하였으며, 이외 인구변동에 따른 의료비 지출 효율화 방안을 모색함.

- 문화여가·사회참여 영역의 경우, 유관 기본계획(1~3차 국가 기본계획, 제2~4차 평생학습 진흥종합계획) 수립과 맞물려 노인의 사회참여를 위한 기반을 마련하고자 하였으며, 관련 인프라 양적 확충, 질적 내실화에 힘씀.
- 이외 생활기반과 관련해서는 고령자의 주거 여건 마련과 이동성 강화를 위한 제도들을 수립 하였으며, 신 사회수요에 입각하여 고령친화산업 영역이 활성화 되고 있는 추세임.
 - 인구 다운사이징 및 재정 영역은 생산인구 감소와 고령 인구 증가에 따른 사회의 지속 가능성 제고 측면에서 순차적으로 강조되고 있으나, 정책 로드맵에서 부처 자율과제로 전환됨에 따라 정책 추진 동력이 약화된 측면이 있음.

〈표 7-3〉 기존 고령사회 대응 정책의 주요 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					3차 기본계획			저출산·고령사회로드맵				
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	
소득 보장	('08)기초노령연금					('14)기초연금												
	('05) 퇴직연금 ('07) 주택연금					('11) 농지연금					('20)기초생활보장제도 부양 의무자가준환(안)							
돌봄	('07)노인돌봄종합/기본서비스 ('08) 장기요양보험제도					('11)치매관리법					('17)치매국가책임제 ('15) 후기의료체계 보장성 강화 ('16)연명의료결정법 제정 ('19)지역사회 통합돌봄 ('19)노인돌봄종합계획(1차) ('20)맞춤돌봄서비스							
건강	('07)생애전환기 검진					('12)노인 완전틀니 비용 지원 ('13)지역사회통합건강증진사업					('16)틀니, 임플란트 건강보험 적용(65세+) ('18)본인부담상한제 강화/ 노인 외래 정액제 개선/ 국가건강검진 개선							
사회 참여	('08)제1차 국가기본계획 ('08)제2차평생학습진흥종합계획					('13)제2차 국가기본계획 ('13)제3차평생학습진흥종합계획					('18)제3차 국가기본계획 ('18)제4차평생학습진흥종합계획							
	('07)1차고령자고용촉진기본계획 ('08)고령자고용법					('12)2차고령자고용촉진기본계획 ('13)고령자고용법개정: 60세 이상 정년제 ('15)생애경력설계서비스 ('17)신중년 인생 3모작 기반구축 계획 ('13)제1차노인일자리및사회활동종합계획 ('18)제2차노인일자리및사회활동종합계획					('17)3차고령자고용촉진기본계획							
고용																		
생활 기반 (주거/ 교통)						('12) 장애인, 고령자 등 주거약자지원에 관한 법률 제정 ('14) 주거급여법 제정 ('15) 주거기본법 제정 ('17) 2017 주거복지로드맵 ('18) 취약계층, 고령자 주거지원방안 ('20)주거복지로드맵2.0												
	('06) 노인보호구역 지정 관리 및 실시																	
고령 친화 산업	('06)고령친화산업법제정, 고령친화산업전시체험관 설치 ('07)고령친화산업우수제품 인증제 ('08)고령친화산업전시체험관 설치, 고령친화산업지원센터 지정										('19)고령친화산업혁신발전(안)							

주: 연구진 직접 작성.

- 이러한 법적, 제도적 기반 구축에도 불구하고 고령사회 정책은 질적 내실화 부족, 추진 정책간 연계성 및 통합성 미흡 등의 한계를 가짐.
- 소득, 고용, 건강 및 보건의료, 사회참여 등의 다양한 영역을 바탕으로 고령자의 안정적 생활 기반 마련이라는 정책 목적은 달성하였으나, 제도별 실효성은 미흡한 것으로 평가됨.
 - 형식적으로는 다층적 소득보장체계가 구축되었으나 공적연금의 낮은 소득대체율, 퇴직·주택연금 등 사적연금의 비활성화, 높은 노인 빈곤율 등 진정한 의미의 소득보장 달성은 역부족
 - 주된 일자리 오래 일하기, 재취업 창업 지원 등과 같이 고령자 고용 안정을 위한 제도적 기틀이 구축되었으나, 정년제도를 둘러싼 세대간 논의, 능력개발 서비스의 낮은 참여율, 저임금 일자리 집중 등으로 인해 정책의 실효성 부족
 - 노인장기요양보험, 치매국가책임제 등 지역사회에서 건강을 유지하며 거주하기 위한 다양한 제도들이 도입된 바 있으나, 건강-요양-지역사회 복지 체계 하에서 연속적이고 통합적인 돌봄 서비스 구현 미흡
- 현재까지 추진된 기본계획 및 정책로드맵을 통해, 노인의 삶의 질과 직결되는 주요 제도들이 도입 및 확대된 바 있으나, 여전히 추진 정책간 연계성 및 통합성이 미흡하다는 한계가 있음.
 - 아울러 저소득 또는 취약계층 노인 등을 중심으로 관련 제도들이 확산됨에 따라 노인 내부의 다양성에 집중한 정책은 부족한 실정임.

제2절 고령사회 대응 정책 : 영역별 평가

1. 소득과 고용

가. 소득

1) 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 소득 영역은 노인의 빈곤 해소를 위해 노후소득보장체계 강화에 집중함.
- 국민연금의 내실화, 기초노령연금 제도 도입 등을 통해 공적 노후소득보장제도의 기반을 마련하고자 하였으며, 퇴직연금, 개인연금과 같은 사적 소득보장체계 확충을 통해 궁극적으로 다층소득보장체계를 구축하고자 함.

□ 제2·3차 저출산·고령사회 기본계획에서도 다층소득보장체계 구축의 기초가 이어짐.

○ 제2차 기본계획에서는 특수형태근로종사자, 여성, 저소득층 등 국민연금의 광범위한 사각지대를 해소하기 위한 노력을 강화함.

- 사적 소득보장체제의 일환으로 퇴직연금 활성화를 위해 퇴직금에 대한 단계적 축소 및 퇴직연금제도로의 전환 유인을 제공하는 등의 노력을 강구함.

○ 제3차 기본계획에서는 다층 노후소득보장제도의 실질적 소득보장 기능 강화를 위한 노력들이 이어짐.

- 지속적으로 제기된 국민연금의 사각지대(특수형태근로종사자, 여성, 저소득층 등)를 해소함으로써 1인 1연금제를 확립하고자 하였으며, 기초연금의 사각지대를 완화하여 최소한의 기본적 생활이 가능하도록 기반을 마련하고자 함.
- 고령가구의 부동산 자산 유동화를 위한 주택연금 활성화, 고령 농업인의 노후소득 증대를 위한 농지연금 확산, 퇴직연금 및 개인연금 활성화 등도 지속 추진함으로써 사적 소득보장체제를 강화하기 위한 다양한 노력을 강구함.

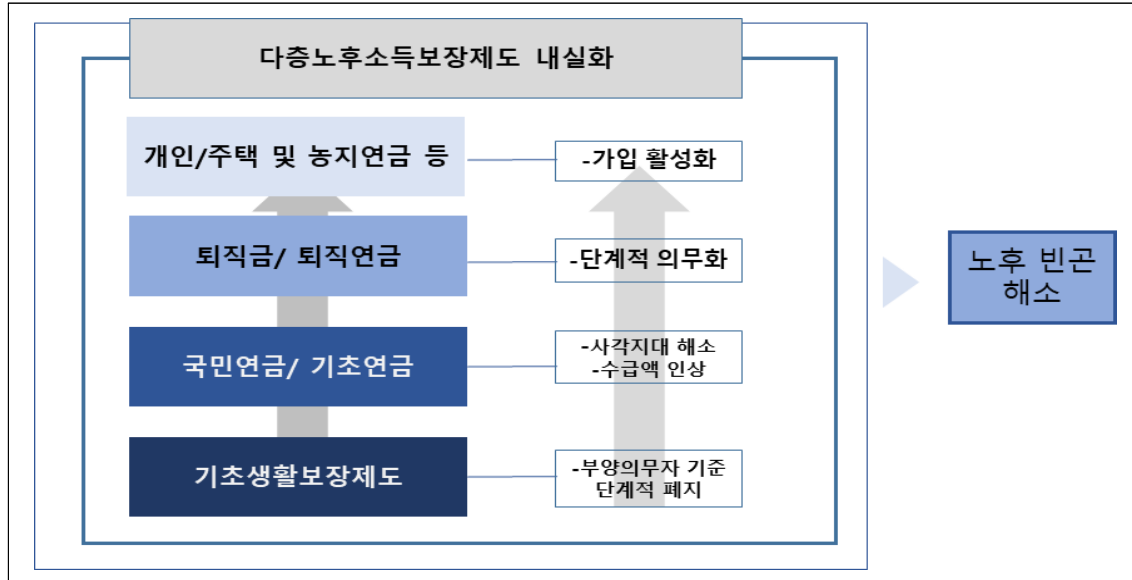
□ 정책 로드맵을 통해서도 다층소득보장체제의 내실화의 기초는 이어졌으며, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 주택연금 등 개별 제도 개선 추진에 역점을 둠.

□ 현재까지 기추진된 기본계획에서 소득영역은 다층노후소득보장 체제 확립과 내실화라는 정책 방향을 유지함.

○ 은퇴로 인한 실질 소득의 감소, 불충분한 소득보장 체제로 인한 노후 빈곤 위험 방지를 위한 정책 방향 설정은 적절하나, 개별 제도의 개선 외에 제도간 연계 및 조정 등을 통한 '다층' 소득 보장체계 구현을 위한 노력은 부족하였다고 평가됨.

○ 아울러 제3차 기본계획에 이르러 안정적 소득 기반 마련을 위해 자산 유동화의 방향성을 설정하였으나, 이행방안 구체화 미흡 등의 한계가 있음.

[그림 7-3] 기존 고령사회 대응 정책(소득 영역)의 방향성



주: 연구진 직접 작성.

2) 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 소득 영역은 ‘노후소득보장체계 강화’의 대영역 하에 공적연금 제도 체계화, 사적 소득보장체계 확충의 중영역을 중심으로 논의됨.

○ 공적연금 제도 체계화는 1) 국민연금 내실화 및 지속가능성 제고 2) 국민연금 사각지대 해소 3) 고령사회 근로유인 제고를 위한 국민연금 체계 구축 4) 특수직역연금제도 개선 5) 기초노령연금제도 시행 6) 국민연금과 특수직역연금간 가입기간 연계의 소영역 하에 총 13개의 정책과제로 구성됨.

- 공적연금 제도의 기반 마련을 위하여 국민연금의 제도 개선과 관련한 자격, 징수 및 급여 관련 개선, 기준소득월액의 상한 조정이나 특수직역연금과의 형평성 제고, 기초노령연금 제도 개선을 통한 수급자 확대 등 비교적 구체화된 정책과제를 핵심적으로 제시함.

○ 사적 소득보장체계 확충을 위해서 1) 퇴직연금제도 확대 2) 개인연금 활성화의 소영역을 두었으며, 총 8개의 정책과제를 포함함.

- 구체적으로 퇴직연금 관련 세제 인센티브 강화를 통한 가입률 제고, 공공부문 퇴직연금 가입 유도를 통한 확대방안 검토, 개인연금 세제정비 추진을 통한 활성화를 꾀하였음.

□ 제2차 기본계획에서는 ‘다층적 노후소득보장체계 확립’의 중영역 하에 1) 국민연금 장기 지속가능성 개선 2) 국민연금 사각지대 해소 3) 사적 소득보장제도 확충의 소영역을 두었으며, 총 8개의 정책과제로 구성함.

- 고령인구 급증으로 인해 국민연금의 지속가능성 문제가 제기되면서 이를 염두한 과제가 포함됨. 또한 국민연금의 사각지대 해소를 위해, 특수고용관계근로자, 저소득층 및 여성 등의 가입률 제고를 위한 정책과제에 주력하였으며, 사적 보장체계인 퇴직/개인연금 활성화 정책과제를 지속 추진함.
- 제3차 기본계획에서는 ‘노후소득보장 강화’의 대영역 하에 1) 공적연금 강화 2) 주택, 농지연금 대폭 확산 3) 퇴직, 개인연금 활성화 4) 노후준비 여건 확충의 중영역을 둠.
 - 공적연금 강화는 2차 기본계획에서 논의되었던 바와 같이 국민연금의 사각지대 해소를 통해 1인 1 국민연금을 확립하는 방향으로 논의되었으며, 기초연금 및 다층 노후소득보장체계의 내실화와 같은 정책과제를 포함함으로써 제도 전반의 실효성을 높이기 위해 노력함.
 - 사적 소득보장체계의 일환으로 주택, 농지연금을 강조하기 시작하였으며 이를 활성화하기 위한 정책과제가 포함되기 시작하였음.
 - 아울러 장수리스크에 대한 대비책을 마련하고 이와 관련한 금융시스템 개선 등의 정책과제가 포함되면서, 장기적 관점에서 재정 지속가능성에 대한 논의가 이루어짐.
 - 이후 진행된 정책 로드맵 역시 3차 기본계획의 기초를 이어 정책과제가 추진됨.
- 지난 기본계획을 통해 소득영역에서는 다층 노후소득보장체계 구축 및 내실화를 위한 정책과제가 지속적으로 추진되었음.
 - 개별 제도의 개선을 통한 소득보장제도로서의 기능 강화(국민연금, 기초연금)와 제도의 활성화(개인/퇴직연금, 주택연금 등)를 통한 사적 소득보장체제 구축의 큰 틀로 정책과제가 추진되었다고 볼 수 있음.
 - 다만 제도간 연계나 조정 등과 같은 큰 틀에서의 논의는 구체화 되지 못했으며, 최근 논의되고 있는 자산 유동화에 대한 논의가 가시화되지 못했다는 측면을 한계로 볼 수 있음.

〈표 7-4〉 기존 고령사회 대응 정책(소득영역) 과제 구성

구분	중영역	소영역	과제
1차 기본계획 (2006-2 010)	공적연금제도 체계화	국민연금 내실화 및 지속가능성 제고	기금운용체계의 전문성, 독립성 제고
			제2차 국민연금 재정계산 실시에 따른 제도개선 방안 마련
			국민연금 자격, 징수 및 급여 관련 제도 개선
			기준소득월액 상한 조정
		국민연금의 전략적 홍보로 국민의 신뢰 제고	
		영세사업장 근로자 및 일용직 근로자의 사업장 가입 확대	
		고령사회 근로유인 제공을 위한 국민연금체계 구축	기초생활수급자 및 실업급여수급자 대상 연금보험료 지원 방안 마련
	사적 소득보장체계 확충	특수지역연금제도 개선	-
			부담 및 급여체계 조정
		기초노령연금제도 시행	책임준비금 적립 방안 검토
			국민연금 특수지역연금간 형평성 제고
		국민연금과 특수지역연금간 가입기간 연계	세부 시행기준 완화 및 시행규칙 개정으로 수급자 확대 '09년 수급대상자 확대시행을 위한 선정기준액 확정고시 및 연금지급
			-
2차 기본계획 (2011-2 015)	다층적 노후소득보장 체계확립	퇴직연금제도 확대	퇴직연금 교육 및 컨설팅 지원
			퇴직연금 관련 세제 인센티브 강화
			가입자별 복수 퇴직연금 및 연합형 퇴직연금 도입
			공공부문 퇴직연금 가입 유도
		개인연금 활성화	신규사업장 퇴직연금 의무화 검토
			퇴직연금 지급보장장치 강화
3차 기본계획 (2016-2 020)	다층적 노후소득보장 체계확립	국민연금의 장기 지속가능성 개선	개인연금 세제정비 추진
			개인연금 활성화를 위한 인프라 구축
		국민연금 사각지대 해소	국민연금의 장기지속가능성 개선
			국민연금제도에 대한 대국민 신뢰 제고
		사적소득보장제도 확충	특수고용관계근로자의 사업장 가입자 적용 확대
			저소득층 및 여성의 국민연금 사각지대 해소
저출산 고령사회 정책로드 맵 (2018- 2022)	다층적 노후소득보장 체계 내실화	-	기초생활수급자 중 직장근로자 사업장 가입자 당연적용
			농어업인 국민연금 보험료 지원
			퇴직연금제도의 조기정착 및 활성화
			개인연금 활성화

- 자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
- 3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

3) 주요 성과 및 한계

□ 지난 세 차례의 기본계획 수립을 통해 기초연금 - 국민연금 - 사적연금(퇴직연금, 개인연금, 주택/농지연금)의 다층노후소득보장 체계의 외연을 확장함.

○ 국민기초생활보장제도를 통해 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 제공함으로써 최저생활을 보장하며, 공적연금의 일환으로 국민연금과 기초연금, 특수직역연금을 두고 있음.

- 공적연금으로 충족되지 못하는 노후소득에 대해서는 보완재로서 퇴직(연)금, 개인연금, 주택/농지연금 등의 제도를 마련함.

- 단 현재까지는 개별 제도의 개선이 이루어지는 시기로, 향후 개별 제도간 발전을 넘어서 제도간 역할 정립 등을 통한 내실화가 요구됨. 아울러 다층 노후소득보장제도로써의 역할을 충실히 구현해 내기 위한 제도적 보완이 이루어져야 할 것임.

[그림 7-4] 우리나라 노후소득보장체계

3층	개인/ 주택·농지연금 등				257만 명 ¹⁾ (가입)
2층	퇴직금/퇴직연금 (DB, DC)		개인형 IRP		812만 명 ²⁾ (가입)
1층	국민연금			특수 직역 연금	2,145만 명(가입) 461만 명(수급) ³⁾
	기초연금				502.7만 명(수급) ⁴⁾
0층	국민기초생활보장				163만 명(수급)
대상	근로자	자영자	기타	공무원 등	대상

주: 1) 세제적격 개인연금('15), 2) '16년 기준.

3) 노령(373만 명)·유족(71만 명)·장애(7만 명)·일시금(9만 명)('18.6월 기준), 4) '18.6월 기준

자료: 보건복지부. (2018. 12.). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. p.5. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=347106에서 2020. 8. 31. 인출.

□ 각 층별 소득보장제도의 제도 운영에 대한 평가는 다음과 같음.

Ⅰ 국민기초생활보장제도

○ 국민기초생활보장제도의 경우, 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 제공함으로써 최저생활을 보장하기 위한 목적으로 2000년부터 시행됨.

- 국민기초생활보장제도 수급자 중 65세 이상 수급자 수는 '01년 325천 명에서 '05년 369천 명, '09년 388천 명, '14년 379천 명, '18년 543천 명으로 지속적으로 증가함.

- (국민기초생활보장제도 수급자 중 65세 이상 비율)

'01년 24.1% → '05년 25.8% → '09년 26.2% → '14년 30.6% → '18년 32.8%

- 반면 65세 이상 전체 노인 중 국민기초생활보장제도 수급율은 연도별 등락이 있음.

'01년 9.1% → '05년 8.5% → '09년 7.5% → '14년 6.0% → '18년 7.4%

〈표 7-5〉 국민기초생활수급자 수 및 비율

(단위 : 명, %)

구분	'01	'05	'09	'14	'18
65세 이상 노인인구	3,570,925	4,320,787	5,176,886	6,277,126	7,372,160
65세 이상 국민기초수급자	324,832	367,657	387,847	379,048	543,256
국민기초수급자 중 65세이상비율(%)	24.1	25.8	26.2	30.6	32.8
65세 이상 중 국민기초수급률(%)	9.1	8.5	7.5	6.0	7.4

자료 : 1) 통계청. (2020b). 국민기초생활보장수급자현황. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=I3에서 2020. 6. 19. 인출.

2) 통계청. (2020c). 장래인구추계 : 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I2에서 2020. 6. 19. 인출.

- 국민기초생활보장제도는 지속적인 제도개선이 이루어짐. 이중 주요한 개정사항으로 2014년 법 개정을 통한 맞춤형 급여체계 개편('15.7)*을 들 수 있음(보건복지부 기초생활보장과, 2019. 9. 10.).

* 상대 빈곤 관점 및 다양한 복지 욕구의 반영, 보장 수준 현실화 등 고려

** 생계, 의료, 주거, 교육 등 주요 급여별 수급자 선정 기준을 중위소득과 연동 다층화 및 부양의무자 소득 기준 대폭 완화(관계부처합동, 2017)*

- 이후 2017년 제1차 기초생활보장 종합계획을 통해 급여별 보장성 강화 및 부양의무자 기준 단계적 폐지에 대한 논의가 진행됨(보건복지부 기초생활보장과, 2019. 9. 10.).

* 현금급여(생계·주거) 기준, 1인당 월 평균 급여액:

('01) 10.1만 원 → ('19.7) 39.1만 원(387%↑)으로 증가

** 생계·의료 7만 명, 주거 36만 명('19.7월 기준), 기초생활보장 총 수급자수:

('01) 142만 명 → ('19.7) 184만 명으로 증가

- 그간 선정기준과 관련하여 부양의무자 기준에 대한 단계적 완화 조치가 이루어졌으나, 실질적으로 수급자 가구의 특성을 제대로 반영하지 못했다는 지적이 이어짐.

- 2020년부터 수급권자 가구 특성을 기준으로 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지할 계획임을 밝혀(보건복지부 기초생활보장과, 2019. 9. 10), 비수급빈곤층 해소를 위한 노력을 강화할 것으로 보임.

- 그러나 구체적 시행일정 부재 등 현실적 수행에 있어서의 문제 잔존

② 기초연금

○ 한국의 노인빈곤율은 2018년 기준 43.8%로 OECD 평균에 비해 여전히 높은 수준임.

- 연이은 노인빈곤* 문제 해결을 위하여 2008년 기초노령연금제도가 도입된 후, 2014년 7월 기초연금제도로 확대·발전됨.

* (노인 상대빈곤율) '14년 47.4% → '15년 44.8% → '16년 46.5%

○ 기초연금은 그간 제도적 개선을 통해 대상자 및 급여수준 확대 등의 성과를 가져옴.

- 2014년 7월 기초연금으로 도입된 후 국민연금과 연동하여 월 20만 원씩 지급되었음.
- 이후 지급대상 기준에 있어서 선정기준액을 점진적으로 인상함으로써, 소득 하위 70% 이하에 포함되는 대상을 지속적으로 확대해 옴.

* ('14.7) 단독가구 87만 원 → ('15.4) 93만 원 → ('16.4) 100만 원 → ('17.4) 119만 원
→ ('18.4) 131만 원 → ('19.4) 137만 원 → ('20.1) 148만 원

- 지급액 역시 확대되어 도입 당시 월 20만 원 이었던 것에 반해, 물가상승률을 반영하여 점진적으로 인상됨('20년 기준 월 254,760원).

* 2018년 소득 역전현상 방지를 위한 감액제도를 추진함으로써, 선정기준액, 소득인정액의 차액을 기초연금으로 지급하도록 개선

〈표 7-6〉 기초연금 제도적 개선 경과

구분	주요내용	지급대상	급여내용	비고
'08	기초노령연금 도입	만 65세이상	월 100,000	
'14.7	기초연금 도입 (단독 87/부부 139.2만 원)	만 65세이상 노인 중 소득하위 70%	월 200,000	기초연금액 물가상승률 반영하여 매년 4월 조정
'15.4	지급대상자 선정기준액 인상 (단독 93/부부 148.8만 원)		월 202,600	
'16.4	지급대상자 선정기준액 인상 (단독 100/부부 160만 원)		월 204,010	
'17.4	지급대상자 선정기준액 인상 (단독 119/부부 190.4만 원)		월 206,050	
'18.4	지급대상자 선정기준액 인상 (단독 131/부부 209.6만 원)		월 209,960	
	소득역전방지 감액제도 개선 추진1)			
'19.4	지급대상자 선정기준액 인상 (단독 137/부부 219.2만 원)		월 253,750 (20% 이하 300,000)	
'20.1	지급대상자 선정기준액 인상 (단독 148/부부 236.8만 원)		월 254,760 (40% 이하 300,000)	

주: 1) 구간별 감액방식에서 발생할 수 있는 이러한 문제점을 해소하기 위해 기초연금액을 구간별로 감액하지 않고 선정기준(액)과 소득(인정액)의 차액을 기초연금으로 지급하도록 개선(보건복지부 기초연금과, 2018. 5. 23.)

자료: 1) 보건복지부 기초연금사업지원단. (2014. 6. 30.). 7월 1일부터 기초연금 제도 시행. 보건복지부 보도자료. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=3&CONT_SEQ=301730에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 보건복지부 기초연금과. (2014. 12. 30.). 2015년 기초연금 선정기준액 93만 원으로 상향. 보건복지부 보도자료. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=2&CONT_SEQ=315851에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 보건복지부 기초연금과. (2018. 5. 23.). 기초연금 '소득역전방지 감액제도' 개선 추진. 보건복지부 보도자료. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/ntn-admNews/1468029>에서 2020. 8. 31. 인출.

4) 보건복지부 기초연금과. (2015. 12. 22.). 2016년 기초연금 및 장애인연금 선정기준 고시 개정안 행정예고. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=329325&FILE_SEQ=183370에서 2020. 8. 31. 인출.

5) 보건복지부 기초연금과, 장애인자립기반과. (2015. 12. 31.). 2016년 기초연금 및 장애인연금 선정기준액 100만 원으로 상향. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329325에서 2020. 8. 31. 인출.

- 수급자 규모 역시 확대되어 '18년 말 기준 약 512만 명이 수급하여 제도 도입 초기에 비해 약 80만 명이 증가함.
- * ('14.12.) 435.3만 명 → ('15.12) 449.5만 명 → ('16.12) 458.1만 명 → ('17.12.) 486.9만 명 → ('18.12) 512.5만 명
- 기초연금 도입 및 급여수준의 인상, 보장범위의 확대는 노인빈곤 문제에 어느 정도 기여한 것으로 평가되나, 길어진 노년기를 고려시 여전히 급여수준이 낮다는 지적을 피할 수 없음.

③ 국민연금

- 1988년 국민연금법 시행을 통해 10인 이상 사업장의 정규 근로자를 중심으로 운영되던 국민연금은, 1992년 5인 이상 사업장 근로자, 1995년 7월 농어민, 1999년 4월 도시지역 거주자, 2003년 7월에는 5인 미만 사업장 근로자에게 확대되어 전국민연금제도로 운영되는 등 보장성 강화를 위한 노력이 이어짐.
- 아울러 국민연금은 지난 세 차례의 저출산·고령사회 기본계획 운영 기간 동안 꾸준한 제도 개선을 통해, 노후 소득보장제도로서의 성격을 강화하였음.
- 지난 15년간 전체 가입자 수는 2006년 17,740천 명에서 2018년 22,313천 명으로 증가한 반면, 납부 예외자 수는 동 기간 5,107천 명에서 3,701천 명으로 감소하는 등 사각지대 해소를 위한 노력을 이어옴.

〈표 7-7〉 국민연금 전체 가입자 수 및 납부 예외자 수

(단위 : 천 명)

구 분	2006	2010	2014	2018
전체 가입자	17,740	19,229	21,125	22,313
사업장 가입자	8,604	10,977	12,310	13,818
납부예외자	5,107	4,890	4,571	3,701

주: 납부예외자는 실직, 기초생활곤란, 입원 등으로 인해 납부가 어려운 경우를 의미함.

자료: 국민연금공단. 국민연금 통계연보, 각년도. Retrieved from https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resource_03_01.jsp?cmsId=statistics_year에서 2020. 8. 31. 인출.

- 가입률에 비례하여 수급자의 규모 및 수급액 역시 지속적으로 상승 추이를 보임. 가입대상 확대 등과 같은 제도의 확장과 맞물린 결과로 볼 수 있음.

〈표 7-8〉 국민연금 급여지급 현황

(단위 : 천 명, 천 원)

구 분	2006	2010	2014	2018
수급자 수	1,996	2,975	4,051	4,794
수급액	4,360,238,974	8,635,467,327	15,184,009,829	20,752,683,898

자료: 국민연금공단. 국민연금 통계연보, 각년도. Retrieved from https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resource_03_01.jsp?cmsId=statistics_year에서 2020. 8. 31. 인출.

- 국민연금 사각지대 문제 개선은 각종 제도적 조치- 두루누리 지원 사업, 실업크레딧, 출산크레딧 등-의 영향으로 간주할 수 있음(김종훈 외, 2017).
 - 두루누리 지원 사업('12.7) 실시: 근로자 10인 미만 소규모 사업에 근무하는 근로자 중 월 평균 보수 215만 원 미만인 근로자와 해당 사업장의 사업주에게 사회보험료(고용보험, 국민연금) 지급(복지로, 2020)
 - 실업크레딧 제도('16.8) 실시: 실업기간에 대하여 구직급여 수급자가 희망하는 경우, 보험료의 일부를 지원하고 그 기간을 가입기간으로 추가산입하여 국민연금 수급기회 확대(정부24, 2020c)
 - 국민연금 출산크레딧('08) 실시: 출산, 양육에 따른 여성의 경력단절 등으로 인해 충분한 가입기간 확보 곤란의 문제로 둘째 이상 자녀를 출산한 국민연금 가입자에게 혜택 지원. 단, 첫째 자녀로 확대 필요성 제기에 따라 제 4차 국민연금 종합 운영계획을 통해 개선될 예정(복지로, 2020)
 - 단기간근로자에 대한 사업장 가입자 적용 확대('15.6), 국민연금 추납보험료 제도의 확대 적용 등과 같은 제도적 개선이 이어짐(김종훈 외, 2017).
- 다양한 방면에서 사각지대 해소 대책이 이루어지고 있긴 하나, 플랫폼 노동자, 비정규직 고용자 등이 증가함을 고려하여 광범위한 사각지대에 대한 방지책이 필요함.
 - 국민연금 사각지대는 적용 제외대상 규정으로 인해 발생하는 제도적 사각지대이긴 하나, 최소 가입기간 미충족으로 연금수급권을 획득하지 못한 수급 사각지대*로 고려해 볼 수 있음(김종훈 외, 2017).
 - * 미가입으로 인한 적용제외자, 납부예외 및 장기체납자 등이 여전히 다수
 - ** 납부예외자 3,701천 명('18), 장기체납자 100만 명('18.6)(보건복지부 국민연금정책과, 2018. 12. 24.)

④ 사적연금

- 사적연금 운용 등을 통한 다층소득보장에 대한 논의는 제2차 저출산·고령사회 기본계획 수립 시기부터 시작되었음.
 - 제1차 기본계획 운영기간에 공적연금의 내실화와 사적 보장 체계강화에 주력하였다면, 이후에는 공적연금 보완재로서 퇴직연금, 개인연금 활성화를 강조함.
- 지난 세 차례의 기본계획 운영기간 동안 사적 보장 체계로서의 개인연금, 퇴직연금, 농지연금 등 다양한 노후 대비 수단 도입
 - * (개인연금) '94년 도입, (퇴직연금) '05년 도입, (주택연금) '07년 도입, (농지연금) '11년 도입 등
- 사적 보장 체계 관련 제도들의 경우 각각의 제도 개선은 이루어지고 있으나, 노후생활 지원

을 위한 주된 기능을 수행하는 데는 역부족인 상황

- (개인연금)

- '19년말 연금 저축 적립금은 143.4조원으로 전년 대비 6.1% 증가하였고, 가입자는 566.1만 명으로 전년(562.8만 명) 대비 0.6% 증가하였으나, 전체 가입률('19년 기준)은 20.2% 정도로 낮은 수준임(금융감독원 연금감독실, 2020. 4. 3.).

〈표 7-9〉 연금저축 적립금 등 현황

(단위 : 조원, 천건, %)

구 분	'18말	계약수	'19말	증가율	비중	계약수
보 험	100.5	4,887	105.6	5.2	73.6	4,817
신 탁	17.2	987	17.4	1.3	12.2	942
펀 드	12.2	839	14.5	19.1	10.1	941
기 타*	5.4	305	5.9	8.8	4.1	320
합 계	135.2	7,017	143.4	6.1	100	7,020

주: 신탁, 수탁, 새마을금고 및 우체국에서 판매하는 연금저축공제보험
 자료: 금융감독원 연금감독실. (2020. 4. 3.) 2019년 연금저축 운용현황 분석결과. 금융감독원 보도자료. p.1. Retrieved from <http://m.fss.or.kr:8000/fss/board/bodoBoardDetail.do?seqNo=23025&gubun=01&mId=M010502000000000>에서 2020. 8. 31. 인출.

- 금융감독원 연금감독실(2020. 4. 23.)에 따르면, '19년 연금저축의 연간 총 수령액은 3.0조원(101.3만건)으로 전년 대비 16.0%(0.4조원) 증가함. 반면 계약당 연금수령액은 302만 원(월 25만 원)으로 전년 대비 1.9%(6만 원) 감소하는 등 노후대비 수단으로서의 연금저축 기능은 미흡한 것으로 평가됨.

* 소득 취약계층의 경우, 개인연금에 적용되는 세액공제 등이 큰 가입유인으로 작용하지 않아 취약계층의 가입 독려에 있어서는 실효성 부재

- (퇴직연금)

- '05년 퇴직연금 제도가 도입되어 가입자(사업장, 근로자) 및 적립금은 꾸준히 늘어나고 있는 추세이긴 하나, 도입대상 사업장의 퇴직연금 도입률은 27.3%에 그침(통계청 통계데이터허브국 행정통계과, 2019. 12. 26.).

* ('10.6.) 약 180만 명 가입, 적립금 약 18.9조원(퇴직연금사업장 53개소) → ('18.12.) 약 610.5만 명 가입, 적립금 약 189조(퇴직연금도입사업장 378천개소)

- 가입대상 근로자의 가입률 역시 '15년 48.2% 대비 '18년 기준 51.3%로 증가하였으나, 성별, 연령별, 산업별, 규모별 편차를 보임(통계청 통계데이터허브국 행정통계과, 2019. 12. 26.).

* 가입대상 근로자의 가입률 : ('15) 48.2% → ('16) 49.3% → ('17) 50.2% → ('18) 51.3%

** 주요 특성별 가입률('18)

(성 별) 남성 52.2%, 여성 49.3%

(연 령) 30대(59.8%), 40대(54.7%), 50대(49.4%), 20대(48.0%)

(산업별) 금융보험업 68.1%, 제조업 62.2%, 건설업 33.5% 등

(규모별) 300인 이상 91.4%, 300인 미만 84.6%, 30인미만 55.3%, 5인 미만 10.3%

- 퇴직연금의 가입 대상 확대 등을 통한 노후소득 보장 기능 강화 방안을 발표('19.11.)
한 상황으로 향후 개선방안에 따른 변화가 관건(기획재정부, 2019. 11. 13.)

* 퇴직연금 단계적 의무화(퇴직금 제도 폐지) 및 중소기업퇴직연금기금제도 도입

** 연금수령 유도: 퇴직연금 수령기간이 10년을 초과하는 경우 세제혜택*** 확대

*** 현재 연금소득세는 수령기간과 관계없이 퇴직소득세의 70% 적용 → 수령기간 10년 초과 시에는 퇴직소득세의 60% 수준으로 하향 조정

- (주택연금)

- 주택연금은 크게 네 차례의 제도 개선*을 통해 가입 활성화 추진(김중훈 외, 2017)

* 지급방식 다양화(정액형→증가형, 감소형까지 확대) / 주택가격 확대(6억원 이하 → 9억원 이하) / 이용 도중 이사 가능 / 가입연령 하향 (65세→60세(현재 55세까지 이용 가능))

- 주택연금 신규가입 건수의 경우 연도별 등락이 있음. 19년 말 기준 누적 가입자 수는 69,949명임.

* 가입건수: ('08) 695 → ('11) 2,916 → ('14) 5,039 → ('17) 10,386 → ('19.11) 9,897

- 주택연금 이용가구의 월평균 수입액은 '14년 기준 168만 원(이중 주택연금 비중 64.5%)에서 '17년 기준 182만 원(이중 주택연금 비중 66.5%)로 증가하였으며, 수입액 중 주택연금이 차지하는 비율 역시 높아짐(한국주택금융공사 주택금융연구원 통계분석팀, 2017).

* 현재 주택연금 가입 대상은 시가 9억원 이하 주택으로 제한하였으나, 법 개정을 통해 주택가격 기준을 공시가격 9억원으로 조정 추진 중. 이를 통해 주택연금 가입 확대 전망(저출산·고령사회위원회, 2020)

- (농지연금)

- 농지연금은 제도 도입('11) 후 현재까지 누적 가입 건수는 13,820건이며, '19년 8월 기준 월 지급액은 898천 원 수준임(농림축산식품부, 2020).

- 농촌 고령자의 원활한 노후생활 지원을 위해 다양한 종류의 연금 상품을 출시 중에 있으나, 활성화를 위한 노력 경주 필요

* 가입건수: ('12) 2,202 → ('15) 1,243 → ('17) 1,848 → ('19.8) 2,537

** 총지급액: ('11~13) 45,188 → ('15) 40,241 → ('17) 67,305 → ('19.8) 103,928

〈표 7-10〉 노후소득보장제도 주요 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					3차 기본계획					저출산·고령사회로드맵		
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	
주요 제도 변화	(08)기초노령연금					(14)기초연금												
	(05) 퇴직연금 (07) 주택연금					(11) 농지연금					(20)기초생활보장제도 부양의무자기준완화							

주: 연구진 직접 작성

나. 고용

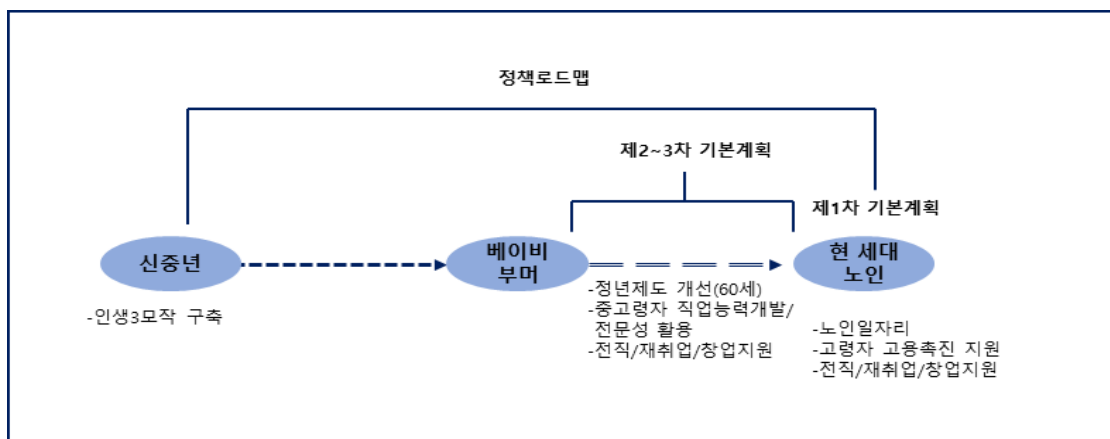
1) 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 고용 영역은 인구구조 변화에 따른 노동력 감소에 대응하고자 고령자의 고용 촉진에 힘씀.
 - 정년제도 개선, 고령자 고용 촉진 장려금 도입 등을 통해 고령자의 고용 기회 확대에 힘썼으며, 연령차별 금지 법제화나 연령 캠페인 등을 통해 주된 일자리에서 더 오래 일할 수 있는 기반을 마련함.
- 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 소득보장의 일환으로써 고용지원의 틀을 이어감.
 - 고령자의 고용 연장을 위한 재고용, 전직이나 창업지원 노력이 이어짐.
 - 이외에 노인일자리 내실화 정책을 별도의 정책과제로 저소득층을 위한 노인일자리 체제화하고, 양적 확충 및 질적 고도화를 실현하고자 하였음.
- 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 중·고령자로 대상 범주를 확대하여 그들의 잠재력을 활용하면서 근로기반을 확대하는 방편으로 정책을 이어나감.
 - 주된 일자리에서 오래 일할 수 있기 위한 기반 마련을 위해 정년 법제화(60세), 임금 피크제 확산, 고령 근로자 친화형으로의 작업환경 개선 등의 정책과제에 집중하였음.
- 정책 로드맵을 통해서도 기존의 노력들을 이어갔으며, 신중년이라는 정책 대상을 포함함으로써 관련 정책의 외연을 확장함.
- 현재까지 기추진된 기본계획에서 고용 영역은 주된 일자리에서 최대한 오래 일할 수 있도록 하거나, 노인 일자리 사업을 확대하는 등의 노력을 통해 소득보장의 기전으로 활용되었다고 볼

수 있음.

- 중고령자, 신중년 등 정책 대상자 범위를 확대하고 그들의 역량을 활용하여 더 오래 일할 수 있는 사회적 분위기를 조성하고자 한 정책적 방향 설정은 적절하다고 판단됨.
- 다만 그 과정에서 세대간 이슈에 대한 논의가 부재하였다는 점, 아울러 베이비부머 등 노인의 다양성을 고려한 정책적 설계가 이루어지지 못했다는 한계를 들 수 있음.

[그림 7-5] 기존 고령사회 대응 정책(고용 영역)의 방향성



주: 연구진 직접 작성

2) 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 고용 영역은 ‘노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성’의 대영역 하에 ‘노인 일자리 창출’, ‘여성, 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축’의 대영역 하에 ‘고령인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축’의 중영역을 중심으로 논의됨.

- 노인 일자리 창출은 맞춤형 노인 일자리 창출의 단일 영역으로 논의된 반면, 고령인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축은 1) 연령차별 금지 법제화 및 정년제도 개선, 2) 기업의 임금체계 개편 및 근로형태 다양화 지원, 3) 고령자 고용촉진 지원 강화, 4) 중고령자 직업능력개발 지원, 5) 고령근로자 직무수행환경 개선의 소영역을 중심으로 추진됨.

- 관련하여 연령차별 금지를 위한 캠페인 운영, 정년제도 개선, 고령자 고용 촉진을 위한 장려금 활성화, 취업지원 서비스 확대 등이 세부과제로 운영됨.

□ 제2차 기본계획에 들어 ‘베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축’이라는 대영역 하에 ‘다양한 노동 기회 제공’의 중영역과, ‘안정되고 활기찬 노후 생활보장’의 대영역 하에 ‘일자리 사업의 내실화’ 중영역을 중심으로 논의됨.

- 다양한 노동 기회의 제공과 관련해서는 구체적으로 1) 고령자의 고용 연장 2) 맞춤형 고령자

전직 및 취업지원 서비스 강화 3) 중고령자 적합형 일자리 창출 및 창업 지원 4) 중고령인력 전문성 활용 제고 5) 고용상 연령차별금지제도의 정착의 소영역을 제시함.

- 고령자 고용 연장을 위해 고령자 고용 촉진 장려금 개편, 임금피크제 활성화 등의 정책과 제를 제시하였으며, 전직 및 재취업 지원을 위하여 전직지원 장려금 제도의 개편이나 중고령층을 위한 직업훈련, 취업지원 등의 정책과제를 제안함.

○ 노인 일자리와 관련해서는 일자리의 양적 확충과 질적 고도화, 사업의 체계화 등의 소영역을 중심으로 하여 세부과제를 추진함.

□ 제3차 기본계획에서는 ‘여성, 중·고령자, 외국인력의 활용 확대’의 대영역 하에 위치함으로써 독자적인 영역을 구축하지는 못하였음.

○ 중·고령자 근로기반 확대의 일환으로 정년제의 안착, 장년기 근로시간 단축 활성화 등의 정책과제가 논의됨.

- 나아가 고령 기준 재정립에 대한 논의를 정책과제로 포함하여, 중장기적 방안에서 사회적 합의를 도모함.

□ 정책 로드맵에서는 신중년을 정책대상으로 포함함으로써, 인생 3모작 기반 구축을 통한 신중년 일자리 기회 확대 및 신중년 새출발 지원 인프라 확충의 과제를 추진함.

○ 현 세대 노인을 대상으로는 노인 일자리 양적 확대, 질적 고도화를 도모함.

□ 기 추진된 고령자의 고용영역에서는 노동력 부족에 대한 대비 및 노후 소득보장 차원에서 관련 정책과제들이 지속적으로 추진되었음.

○ 고령자의 고용은 저소득층 노인의 소득보전을 위한 일자리 사업, 이외 중고령층을 대상으로 한 고용(취창업, 재취업 등) 촉진의 두 축으로 정책이 추진됨.

- 최근까지 이어진 계획들에서 정책대상을 지속적으로 확대해 나간 것은(현재 노인 → 베이비부머 및 현재 노인 → 신중년, 베이비부머 및 현재노인), 개인적 차원에서 고용기회의 확대를, 사회적 차원에서는 지속가능성 제고를 염두에 둔 노력이라 볼 수 있음.
- 다만 대다수 정책과제들이 지속 추진되는 등 차별화 노력이 부족하며, 신중년 및 베이비부머 등 대상층의 다양성을 고려한 정책과제 개발이 부족함.

〈표 7-11〉 기존 고령사회 대응 정책 : 고용 영역 과제 구성

구분	중영역	소영역	과제
1차 기본계획 (2006-2010)	노인 일자리 창출	노인적합형 일자리 창출	노인육구에 맞는 맞춤형 일자리 지속 확대 노인일자리 사업수행기관 인프라 확충
	고령인력을 활용한 생산적 고령화 시스템 구축	연령차별금지 법제화 및 정년제 도 개선	고용상 연령차별금지 조치 단계적 확산 고령자 연령차별 해소 age campaign 실시 정년제도 개선
		기업의 임금체계 개편 및 근로형 태 다양화 지원	임금피크제 지원 확대 근로형태 다양화 지원
		고령자 고용촉진 지원 강화	고령자 고용촉진장려금 활성화 퇴직인력의 전직 등 퇴직준비 프로그램 제공 산업체 퇴직연구인력 고용 고령자 취업지원서비스 확대
			중고령자 직업능력개발 지원 강화 고령자 훈련과정 개발
			고령자를 위한 작업장 환경 개선 지원 중고령자 안전보건 가이드라인 개발, 보급
		중고령자 직업능력 개발 지원	기업-고령자 친화적 임금피크제 활성화 고령자고용촉진장려금 제도개편 베이비붐 세대 고용대책 추진
		고령근로자 직무수행환경 개선	원활한 전직지원을 위한 장려금 제도 개편 고령자 특화형 직업훈련, 취업지원 중고령층 취업성공 패키지 운영 중고령 여성 맞춤형 취업지원 프로그램 운영
2차 기본계획 (2011-2015)	(베이비부머) 다양한 고용기회제공	고령자 고용연장	중고령자 적합형 사회서비스일자리 내실화 중고령자 유아교육 인력풀 구축 고령전문인력 우선채용 사회적 기업 육성 시니어 창업지원
		맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화	과학·연구분야 퇴직인력 활용도 제고 중고령자를 활용한 취업상담 서비스 제공 퇴직인력 활용 상인조직 육성 대기업 퇴직전문인력 활용 중고령 여성의 전문성을 활용한 멘토링 확대
		중고령자 적합형 일자리 창출 및 창업지원	에이지 캠페인 실시 지속적 연령차별 모니터링 실시
		중고령인력 전문성 활용 제고	노인일자리 단계적 확대 노인일자리 질적 고도화
		고용상 연령차별 금지제도 정착	일자리 지원 체계 기능 조정 및 역할 강화
		일자리사업 내실화	60세 정년제의 성공적 안착 집중지원 정년제도 중장기 개선방안 검토 정년기 근로시간 단축 활성화 중고령자 취업지원 활성화 중고령자 창업지원 체계 강화 고령근로자 친화형 작업환경 개선 지원 은퇴자 직무경험 활용제도 활성화 고령기준재정립을 위한 사회적 합의 방안 마련 추진
3차 기본계획 (2016-2020)	중고령자 근로기반확대	-	인생3모작 기반 구축을 통한 신중년 일자리 기회 확대 활기찬 노후를 준비하는 신중년 새출발 지원인프라 확충 (노인일자리 확대) 노인일자리 80만개 창출, 지원 (인프라확충) 지자체 노인일자리 전담기관 설치 확대 및 상담, 취업, 후관리 등 통합서비스 제공 기능 강화
	저출산·고령사회 정책로드맵 (2018-2022)	(준비) 신중년, 새로운 인생출발 지원 (참여) 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대	-

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvnrPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.

4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

3) 주요 성과 및 한계

□ 중고령자 고용정책의 주요 성과로는 주된 일자리 오래 일하기 지원 확대, 재취업 지원 및 능력 개발 강화, 노인일자리 및 사회활동지원사업 확대 등이 있음.

① 주된 일자리 오래 일하기 지원 확대

- 저출산·고령사회기본계획 추진 기간 동안 별도의 고령자 고용촉진 기본계획이 세 차례(제1차('07~'11), 제2차('12~'16), 제3차('17~'21))에 걸쳐 수립됨으로써, 국가적 차원에서 추진 동력을 마련함.
- 더 오래 일할 수 있는 기반 환경 마련을 위해 관련 법, 제도가 구현되었으며, 대표적으로 고령자 고용 연장 지원금('15(*당초, 정년연장 사업주 장려금 제도('08)), 고령자 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률('08)을 들 수 있음.
 - 길어진 노후에 대비하여 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 고령자 고용법을 개정('13)하여 60세 정년을 법제화*하였고, 임금피크제를 다양화**하는 등 제도 정착을 위한 노력이 가시화됨.
 - * ('16) 300인 이상 사업장 및 공공기관, ('17) 300인 미만 사업장 및 국가, 자치단체
 - ** 임금피크제 유형: 정년 연장형, 근로시간 단축형, 재고용형
 - 고령자 고용연장 지원금('15)은 정년 퇴직자의 재고용 또는 정년 폐지나 연장으로 정년에 이른 근로자를 계속 고용하는 사업주를 지원함으로써 궁극적으로 고령자의 고용안정을 도모하기 위해 도입됨(고용노동부, 2020).
 - 지원기준 연령 : (~'12) 만57세 → ('13) 만58세 → ('14) 만 55세

〈표 7-12〉 주된 일자리 오래일하기 지원 제도 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵					
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	3차 기본계획					
	('07)1차고령자고용촉진기본계획					('12)2차고령자고용촉진기본계획					('17)3차고령자고용촉진기본계획					
주요 제도 변화	('06)임금피크제보전수당					('08)정년연장사업주장려금제도					('15)고령자고용연장지원금					
	('08)고령자고용법					('13)고령자고용법개정: 60세 이상 정년제					('17)신중년 인생 3모작 기반구축 계획					

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

- 이에 따라 60세 이상 인구의 고용률은 2010년 36.2%에서 2019년 41.5%로 소폭 상승하였으며 65세 이상 노인인구의 고용률도 동기간 29.0%에서 32.9%로 상승함(통계청, 2020).

〈표 7-13〉 중고령층 연령별 고용률 추이

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
50~59세	70.9	71.6	72.3	73.2	74.2	74.4	74.3	75.3	75.2	75.4
60세이상	36.2	36.8	37.7	38.4	39.0	39.0	39.5	39.9	40.1	41.5
(65세이상)	(29.0)	(29.1)	(30.1)	(30.7)	(30.4)	(30.4)	(30.6)	(30.6)	(31.3)	(32.9)

자료: 통계청. (2020a). 경제활동인구조사: 연령별 경제활동인구 총괄. Retrieved from https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962002&themaId=D#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6.1. 인출.

○ 그러나 현행 60세 정년제 도입으로 고용안정 토대를 마련하였으나, 현장에서는 명예·조기 퇴직 관행이 여전한 것으로 나타남(고용노동부, 2016).

- 고용노동부 사업체 부가조사 결과에 따르면, 정년제 운영 사업장 근로자의 평균 정년 연령이 지속적으로 상승함(김범수, 2018. 1. 28.).

• 58.6세('12) → 59.4세('14) → 60.3세('16) → 61.1세('17)

- 그러나 주된 일자리 퇴직연령*은 여전히 50세 전후에 머무르고 있으며, 정년제 운영 사업체 수 및 비율은 2011년에서 2017년까지 20%내외 수준임.

* 주된 일자리 퇴직연령('16): 49.1세(자발 퇴직자 46세, 비자발 퇴직자 52.3세)

〈표 7-14〉 정년제 운영 사업체 수 및 비율

(단위: 명, %)

구분	전체		정년제			
			운영		미운영	
	사업체수	비율	사업체수	비율	사업체수	비율
2011	1,079,505	100.0	217,672	20.2	861,833	79.8
2012	1,106,864	100.0	193,675	17.5	913,189	82.5
2013	1,209,162	100.0	221,342	18.3	987,820	81.7
2014	1,255,745	100.0	224,806	17.9	1,030,939	82.1
2015	1,322,709	100.0	247,644	18.7	1,075,065	81.3
2016	1,423,813	100.0	282,612	19.8	1,141,201	80.2
2017	1,477,993	100.0	299,319	20.3	1,178,674	79.7

자료: 고용노동부. 사업체 노동력 실태조사 부가조사, 각년도.

○ 한편, 공적연금제도의 미성숙에 따른 노후 생계비 마련을 위해 고령자들이 단순 노무 중심의 저임금 일자리에서 불안정한 고용상태 속에서 일하는 경우가 다수라는 노년기 일자리의 질적인 측면에서 문제점이 노출

- (고령친화적 근로환경의 부재) 사업장이 고령화되면서 고연령자의 산재발생 비중도 큰 폭으로 증가

• 산업재해 대상자 중 60세 이상 비중(%): '12년 16.8% → '14년 22.2% → '16년 26.4%(안전보건공단, 각년도)

- 정년과 국민연금수급 연령간의 차이 확대로 노후 소득 공백 가능성이 더욱 증가
 - ('17년) 1년 → ('18년) 2년 → ('23년) 3년 → ('28년) 4년 → ('33년) 5년

② 재취업지원 및 생애경력 설계 강화

○ 중장년을 중심으로 중장년 일자리 희망센터 지정운영('13), 생애경력설계서비스('15)*, 노후 준비서비스('15)*** 등을 운영함으로써 생애경력을 활용한 재취업, 퇴직 준비 등을 지원함.

* 장년에 진입하는 40세**부터 중장년 일자리 희망센터를 통해 생애경력설계 기회제공, '15년 재직자 대상 시행, '17년부터 실업자까지 확대(정부24, 2020b)

** 서비스 이용자격 확대 : 50세 이상 → 40세 이상 재직자, 구직자('18)

('17) 23,000명 → ('18) 28,000명 → ('21) 5만 명까지 단계적 확대(정책위키, 2020)

*** 국민연금공단 지사를 중심으로 노후준비 진단, 상담, 교육, 연계, 사후관리 서비스 제공 (정부24, 2020b)

○ 중장년 일자리 희망센터('13)를 지정·운영하여 중장년층에게 특화된 고용서비스를 제공(고용노동부, 2020a)

- 중장년 일자리 희망센터는 만 40세 이상의 중장년을 지원 대상으로 운영하며, 생애경력 설계 및 신중년 인생 3모작 패키지* 제공

* 만 50세이상 신중년 대상 생애경력설계를 토대로 유형별, 단계별 맞춤형 고용지원서비스 제공

○ 주된 일자리에서 오래 일하기 어려운 상황 등을 고려하여, 다양한 전직지원 서비스 마련을 통해 재취업을 지원함으로써 길어진 노후에 대비할 수 있도록 함(정책위키, 2020).

- 고용장려금 지급 대상과 관련 예산 증대

* 지급대상 신중년 적합 직무 : ('18.1.) 74개 → ('19.2.) 213개

예산 확대 : ('18) 86억원 → ('19) 273억원

지원인원 확대 : ('18) 1,159명 → ('19.9) 2,518명

- 근로자 개인사유를 포함하여 재취업 준비 지원이 용이하도록 장년근로시간 단축지원금 지급대상 확대

* 지원범위 : ('17) 사업주 경영방침에 따른 근로시간 단축 → ('19) 퇴직 준비 및 개인 사유(질병, 부상 등) 인정

지원현황 : ('17) 604명 → ('18) 849명 → ('19.10.) 3,703명

- 취업성공패키지 대상도 69세까지로 확대하여('16.11월~, 5000명 시범 실시) 60대 후반 구직자에게도 패키지형 재취업 지원 서비스 제공(고용노동부, 2020b)

- 고용자고용법 개정('19.4.30)을 통해 퇴직예정자 등에 대한 재취업지원 서비스 지원 제공을 의무화함.

(고용자고용법 개정사항)

제21조의3(퇴직예정자 등에 대한 재취업지원서비스 지원) ① 사업주는 정년퇴직 등의 사유로 이직예정인 근로자에게 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로설계, 취업알선, 재취업 또는 창업에 관한 교육 등 재취업에 필요한 서비스(이하 "재취업지원서비스"라 한다)를 제공하도록 노력하여야 한다.

-고령화에 따라 비중이 증가하는 50·60대 신중년들이 퇴직 전 미리인생2·3모작을 준비하도록 하는 제도적 기반을 조성하기 위하여 사업주로 하여금 정년퇴직 등 이직예정인 근로자에게 재취업지원서비스 제공 노력 의무를 부여하고, 대통령령으로 정하는 일정규모 이상 기업(예: 1000인 이상)은 50세 이상 비자발적 이직 예정자를대상으로 재취업지원서비스 제공을 의무화함

〈표 7-15〉 재취업 및 창업지원 제도 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵					
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	3차 기본계획					
주요 제도 변화	(07)1차고령자고용촉진기본계획 (08)고령자고용법					(12)2차고령자고용촉진기본계획					(17)3차고령자고용촉진기본계획					
						(13)중장년취업 아카데미/ 중장년일자리 희망센터 (15) 생애경력설계서비스 (16) 취업성공패키지 (17)신중년 인생 3모작 기반구축 계획										

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

○ 다양한 재취업 지원 제도가 마련되었으나, 낮은 인지도 등으로 인한 제도의 미활성화로 실제 수혜 사례는 적은 실정임(문한나, 최영섭, 박상오, 2019).

○ 또한 다수의 정책들이 중장년을 중심으로 함에 따라 고령자를 배제하는 제도적 관행이 이어지는 한계가 존재함(관계부처 합동, 2017. 8. 8.).

- (실업급여) 65세 이상 신규 취업자는 원칙적 적용 배제

- (취업성공패키지) 중위소득 100% 이하 대상으로 수혜자 규모* 적은편

* ('16) 신중년은 전체 참여자의 11%(4.2만 명) 수혜, 취업애로계층 대비 수혜자 비중은 4.8%로 50세 미만자(15.6%)의 30% 수준

- 고용복지+센터(94개소) 외에 중장년일자리희망센터*, 고령자인재은행** 등을 신중년 전담 취업지원기관으로 지정·운영 중이나 성과는 미흡***

* 31개소(200명), 연간 5만여명의 중장년에게 전직·재취업서비스 제공

** 46개소(92명), 일용직 중심으로 연간 30만여건의 매칭서비스 제공

***신중년 구직경로: 지인소개 40.8%, 공공직업알선기관 26%, 기타 33.2%

○ 아울러 생애경력설계서비스와 노후준비서비스는 낮은 인지도, 서비스 간 연계 부족, 인프라 부족 등으로 인해 서비스 확산이 어려운 실정

③ 노인일자리 및 사회활동 지원사업 확대

○ 정부의 가장 대표적인 일자리사업인 노인일자리 및 사회활동지원사업은 2004년 도입되어 대상자 확대, 사업내용의 다양성 확보 등 다양한 차원에서 발전이 이루어짐(강은나, 이윤경, 정홍원, 백혜연, 오인근, 김세진, 2019).

- 사업 유형 변경 및 재분류, 신규사업 추가 등의 변화가 지속*되었으며 '20년 현재는 봉사(사회공헌)성격의 노인사회활동, 근로 성격의 노인일자리의 큰 틀의 체계를 갖춘.

〈표 7-16〉 노인일자리 및 사회활동지원사업 제도 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵						
											3차 기본계획						
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
주요 제도 변화	('04) 제도도입('07년까지 공익, 교육, 복지, 시장형의 큰틀 내에서 재분류 지속)																
	('08)공공분야와 민간분야 큰분류를 마련																
	('12)시장형 분류(공동작업형, 제조판매형)																
	('13)1차노인일자리동종합계획 ('18)2차노인일자리동종합계획																
	('15) 노인사회,창업, 취업, 경력유지 활동 체계마련 ('16) 노인사회활동, 노인일자리로 구분 ('17)기업연계형 일자리 포함 ('19)사회서비스형 추가																

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

〈표 7-17〉 2020년도 노인일자리 및 사회활동 지원 사업 내용

구분	유형	주요내용	세부사업	활동성격
노인 사회 활동	공익활동	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위해 참여하는 활동	노노케어 공공시설봉사	봉사 (사회 공헌)
	재능나눔활동	재능을 보유한 노인이 자기만족과 성취감 향상, 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사 성격의 각종 활동	취약계층지원 경륜전수활동 상담안내 학습지도 문화예술 기타	
노인 일자리	사회서비스형	취약계층 지원시설 및 돌봄시설 등 사회적 도움이 필요한 영역에 노인인력을 활용하여 필요한 서비스를 제공하는 일자리	아동, 청소년, 가정서비스, 장애인, 노인, 상담 및 컨설팅 지원	근로
	시장형 사업단	참여자 인건비 일부를 보충지원하고 추가사업 수익으로 연중 운영하는 노인일자리	공동작업형 서비스제공형(교육지원 택배 세탁 등)	
	취업 알선형 사업단	수요처의 요구에 의해서 일정 교육을 수료하거나 관련된 업무능력이 있는 자를 해당 수요처로 연계 하여 근무기간에 대한 일정 임금을 지급받을 수 있는 일자리	-	
	시니어 인턴십	만60세 이상의 노인에게 일할 기회를 제공함으로써 노인의 직업능력 강화 및 재취업기회를 촉진	일반형 장기취업유지형	
	고령자 친화기업	고령자가 경쟁력을 가질 수 있는 적합한 직종에서 다수의 고령자를 고용하는 기업 설립 지원	기업인증명(지정) 모기업연계형 브릿지형 전략직종형 시니어직종형 시장형 사업단발전형	

자료: 1) 강은나, 이윤경, 정홍원, 백혜연, 오인근, 김세진(2019). 노인일자리사업 평가 및 환류체계 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원, p. 25.의 자료를 수정보완함.

2) 보건복지부. (2020a). 2020년 노인보건복지사업안내. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=354383에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 보건복지부. (2020c). 2020년 노인일자리 및 사회활동지원사업안내(지침). Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=352504에서 2020. 8. 31. 인출.

○ 제도변화에 따라 사업 참여자 수, 급여 등을 지속적으로 확대하였으며, 노인일자리 종합계획('13년 1차, '18년 2차)을 통해 노인일자리 사업의 확충 및 내실화, 전달체계의 효율성 강화 등의 성과를 보임(노인인력개발원, 각년도).

- (공익활동)('06) 73,712명 → ('11) 194,480명 → ('18) 405,134명
- (시장형 사업단)('06) 7,459명 → ('11) 15,486명 → ('18) 54,585명
- (인력파견형)('06) 1,867명 → ('11) 10,380명 → ('18) 20,067명
- (재능나눔)('14) 30,609명 → ('16) 40,163명 → ('18) 52,153명

○ 그러나 취창업 일자리의 미활성화로 사회(공익)활동 중심으로 확대되고 있어, 정부의 재원 부담이 급증하고 있음.

- 현재의 활동비 혹은 급여수준은 일자리로 보기에 턱없이 부족한 수준이라는 인식이 높음.

〈표 7-18〉 노인일자리 및 사회활동지원 사업 예산 및 창출실적

(단위 : 백만 원, 개, %)

구분	2004	2010	2014	2015	2016	2017	2018
예산(국비)	21,268	153,147	305,190	358,063	403,486	523,193	636,724
창출실적	35,127	216,441	336,431	385,963	429,726	496,200	543,926
-사회활동	35,127 (92.2)	191,676 (88.6)	299,853 (89.1)	345,987 (89.6)	330,788 (77.0)	404,646 (81.5)	457,287 (84.1)
-취창업 일자리	2,954 (7.8)	24,765 (11.4)	36,578 (10.9)	39,976 (10.4)	98,938 (23.0)	91,554 (18.5)	86,639 (15.9)

주 : 1) 2004년 '공공참여형'은 '공익형', '공익강사형'은 '교육형', '시장참여형'은 '시장형'으로 분류. 2007년 '통합형'은 사업 성격상 '초기투자비 지원사업'과 '지역혁신사업'으로 분류, '지역혁신사업'은 복지적 성격이 강하여 '복지형(노노케어)'로 분류하여 운영
 2) 2015년 이전 창출실적dms 실참여기간을 9개월로 환산하여 추정한 자리수. 2015년 이후 창출실적은 공익활동 누적참여인원 -공익활동 중도포기자 / 시장형 및 인력파견형 실참여인원으로 산출
 3) 과거 지역형 공익활동으로 구분하던 사업 중, 근로자성이 존재하는 8개 사업(모니터링, 주정차질서 계도, CCTV 상시관제, 스크린교통지원, 폐현수막 재활용, 자전거 보관 및 수리지원, 지역사회 환경개선)은 2016년 이후 전문서비스형 시장형 사업단으로 구분함. 이에 따라 2016년 이후 공익활동 사업유형은 '노노케어', '취약계층지원', '공공시설봉사', '경륜전수활동'의 4가지로 구분
 4) 재능나눔의 창출실적은 2015년 이후 '누적참여자수-중도포기자'로 산출
 5) 고령자친화기업 실적(누적참여자수)는 만 60세 이상 참여자수로 산출
 6) 2016년부터 '시니어직능클럽'은 '고령자친화기업'으로 분류
 7) 기업연계형 노인일자리 사업은 2016년 시범사업으로 최초 실시되었음. 창출실적은 2017년부터 실참여 인원으로 산출
 자료: 이윤경 외. (2019). 노인정책종합계획 수립을 위한 기초연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.184. 재인용.

2. 건강과 돌봄

가. 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 건강 및 돌봄 영역은 고령화율 급증에 따른 사회적 파급효과를 고려하여 사전적 예방 체계 마련에 집중함.

○ 건강증진사업의 다양화, 찾아가는 보건소 사업, 건강검진 시스템 마련 등을 통해 사후적 치

료가 아닌 사전적 예방의 일환으로 패러다임을 전환함.

- 이외 노인 다빈도 질환(고혈압, 당뇨 등)에 대한 종합적인 지원 체계 구축 역시 건강관리를 위한 사전적 기반 조성을 위해 도입됨.

○ 또한 노후의 삶의 질 향상 및 가족의 부양부담 경감을 위해 노인장기요양보험제도를 도입하는 등 돌봄의 사회화를 위한 초석을 마련함.

- 치매 조기발견 및 예방강화를 위한 일련의 사업(조기검진 확대, 국가치매등록관리 DB 구축 등)도 그 일환이라 볼 수 있음.

□ 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서도 사전적 예방 체계 마련에 대한 중요성을 강조하였으며, 이는 특히 베이비부머 세대의 노인 세대로의 진입을 고려한 것이라 볼 수 있음.

○ 건강검진 수검률 향상, 보건소 중심의 통합건강관리체계(지역사회 통합건강증진 사업) 도입, 일차의료 중심의 만성질환자 관리 프로그램 도입, 기초건강 증진을 위한 운동사업 활성화 등을 통해 제도적으로 예방적 차원에서 건강관리의 중요성을 이어감.

○ 이와 함께 개인의 의료비 부담 경감을 위한 보장성 강화 대책*과 미래 사회를 대비한 의료비 지출 적정화 방안** 마련 등을 통해 중장기적 관점에서 고령화 사회에 대한 개인적, 사회적 대비책을 강구함.

* 건강보험 보장성 확대, 다빈도 질환 관리체계 구축, 구강증진 서비스 확대 등

** 중증 질환 중심으로의 건강보험 급여구조 전환, 신포괄수가제 시범사업 확대 등

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 연속적 의료 및 돌봄 체계 구현을 강조하였다는 점에서 이전 계획들보다 통합적 관점에서 접근하였다고 볼 수 있음.

○ 만성질환이나 낙상, 정신건강 등의 예방 및 관리 체계 강화와 함께 치매, 장기요양, 호스피스 활성화 등 의료 및 돌봄 부담 경감을 위한 일련의 체계를 구축하고자 노력함.

- 특히 선언적 수준에 머물렀던 노인의 정신건강(우울, 자살 등) 관리 영역에 대한 강조나 생애말기 돌봄 영역에 대해 법정 계획을 수립하는 등(호스피스·완화의료 종합계획) 제도화 노력을 강구하였다는 점이 이전 계획과 비교하여 진일보한 점으로 평가됨.

○ 아울러 2차 기본계획과 마찬가지로 노인의 의료비 부담 경감*을 위한 제도적 노력을 경주함.

* 임플란트, 틀니의 건강보험 적용 확대, 저소득 노인 대상 노인무릎 수술비 지원 확대 등

□ 정책 로드맵을 통해서도 3차 기본계획의 근간을 이어갔으나, 기존 시설 중심에서 지역사회 기반 돌봄으로의 패러다임 변화를 강조함.

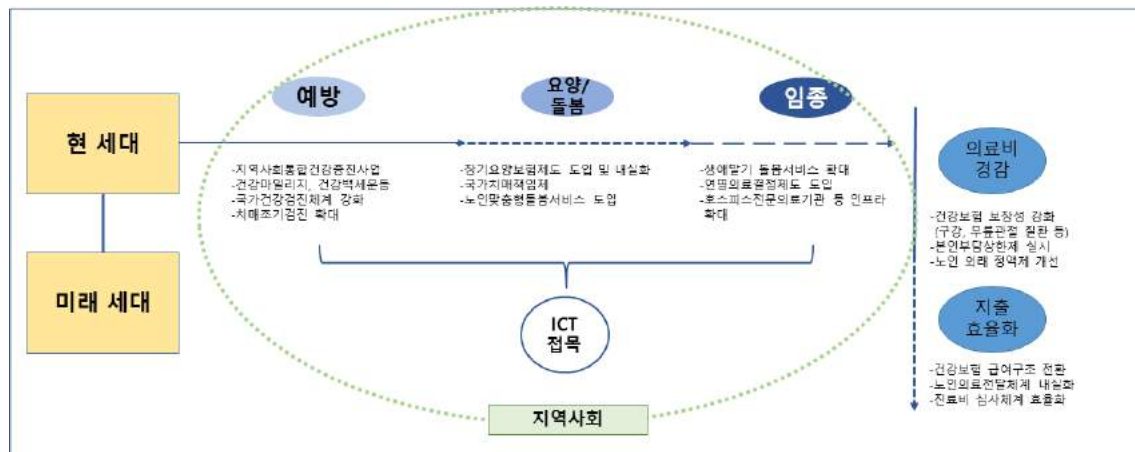
○ 지역사회 연속 거주(Aging in Place)를 통해 노인의 삶의 질 향상은 물론 가족의 돌봄 부담

감소, 지역 내 통합 돌봄 체계 구축을 위한 접근이라 볼 수 있음.

□ 현재까지 기 추진된 기본계획에서 건강 및 돌봄 영역은 변화된 사회환경을 고려하여 사후적 대응이 아닌 사전적 예방으로의 관점 전환, 현 세대와 미래 세대를 모두 고려한 지출 적정화 방안 모색, 분절적 서비스 제공이 아닌 연속적 돌봄 체계 구축 등의 방향성을 설정하였다는 점에서 적절하였다고 평가됨.

○ 다만 통합적 돌봄 체계나 지역사회 중심의 서비스 체계 구축을 위한 정책 추진 틀을 구체화하지 못하였다는 한계가 존재함.

[그림 7-6] 기존 고령사회 대응정책(건강 및 돌봄)의 방향성



주: 연구자 직접 작성.

나. 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 건강 및 돌봄 영역은 ‘건강하고 보호받는 노후생활 보장’의 대영역 하에 노후건강 관리 기반 조성, 공적 노인요양보장체계 확립의 중영역을 중심으로 논의됨.

○ 노후건강 관리 기반 조성은 사전적 예방 체계 구축과 관련된 1) 노령기 기초건강 증진, 2) 노인질환에 대한 종합지원 강화, 3) 치매노인에 대한 종합적 관리 및 지원체계 구축의 소영역 하에 총 12개의 정책과제를 포함함.

- 사전적 예방관리 성격의 기초건강 증진이나 건강검진 체계 개편, 만성질환 및 다빈도 질환 관리를 위한 관리체계 구축, 치매조기 검진 체계 및 인프라 구축 등의 정책과제가 대표적임.

○ 공적 노인장기요양보장체계 확립은 1) 노인장기요양보험제도의 안정적 정착 및 내실화, 2)

노인요양시설 인프라 확충의 소영역 하에 총 9개의 정책과제를 포함함.

- 구체적으로 노인장기요양보험 대상자 확대 및 이용지원 체계 마련, 등급외자를 위한 서비스 연계 방안 마련, 시설 및 재가 서비스 확충 등의 정책과제를 들 수 있음.

○ 이외 노인권익 증진을 위해서는 독거노인 보호 강화, 노인의 권익 보호 및 세대간 이해 증진을 위한 세부 과제가 추진됨.

○ 제1차 기본계획의 추진과제는 예방, 공적 요양체계 확립이라는 목표를 구현할 수 있는 정책과제들이 명시적으로 추진되었다고 평가됨.

- 단, 일부 만성질환에 대한 지원을 강화함으로써 노인 다빈도 질환에 대한 종합적 고려가 미흡한 점, 치매노인에 대한 사전 예방을 위한 대책으로 다양한 정책과제를 제시하였으나 조기검진 이외 적극적 대응 방안(인프라 구축, 종합적 관리 체계 구축 등)이 구축되지 못하였다는 한계가 있음.

□ 제2차 기본계획에서 건강 및 돌봄 영역은 ‘사전 예방적 건강관리체계 구축’이라는 대영역 하에 사전 예방적 건강관리체계 구축, 건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화의 중영역을 중심으로 논의됨.

○ 사전 예방적 건강관리체계 구축은 사전 예방적 보건의료체계의 소영역 하에 총 7개의 정책과제를 포함함.

- 건강검진 수검률 향상, 보건소 중심의 통합건강관리체계 구축, 만성질환자 관리 프로그램 도입 등을 핵심과제로 포함시키며, 사후치료 보다는 사전예방, 관리 차원의 성격을 지닌 정책과제를 포함시킴.

○ 건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화는 1) 노년기 주요질환 관리체계 구축, 2) 치매노인 관리체계 구축, 3) 장기요양보험 내실화, 4) 노령기 기초건강 증진을 위한 운동사업 활성화의 소영역 하에 총 13개의 정책과제를 포함함.

- 핵심 정책과제로 노인 다빈도 질환에 대한 관리체계 구축 등을 통해 주요한 질환에 대한 관리방안을 마련하고자 하였으며, 치매 예방 및 치매노인 관리를 위하여 인프라 확대, 체계적 관리 체계 마련 등의 과제를 포함함. 장기요양보험 서비스 대상자 확대 및 질 제고를 통한 전반적 내실화, 이외 노령기 기초건강 증진을 위한 운동사업 활성화와 장기적 관점에서 건강보험 지출효율화의 과제 등도 본 영역에 포함됨.

○ 2차 기본계획은 1차 기본계획과 마찬가지로 사전 예방관리적 차원의 정책과제를 강화하고자 관련 과제를 다수 포함시켰으며, 건강검진 사후관리 강화나 수검률 향상, 만성질환자 관리 프로그램의 도입, 지역사회 통합건강증진 사업 등과 같은 과제가 구체화되었다는 점에서 긍정적으로 평가됨.

- 1차 기본계획에서 논의되었던 치매노인 관리나 장기요양보험 내실화와 관련한 정책과제는 과제의 구체화 보다는 대상자 확대를 통한 보장성 강화나 개별 서비스의 질 제고 수준에 머물렀다는 한계가 있음.
- 아울러 베이비부머의 노인 세대 진입을 염두한 의료비 지출 효율화라는 소기의 목적에도 불구하고, 구체적인 정책과제가 다양하게 제시되지 못함.

○ 제3차 기본계획은 고령자 건강생활보장이라는 중영역 하에 총 8개의 정책과제가 제시됨.

- 기존 기본계획에서 논의되었던 예방관리 차원의 과제가 지속 추진되었으며, 이전에 구체화되지 못하였던 정신건강 관리, 후기노인을 위한 호스피스 활성화 등과 같은 생애말기 돌봄 과제가 포함되었다는 점에서 연속적 돌봄 체계 구현이라는 정책 목표를 달성하고자 노력함.
- 단 연속적, 통합적 돌봄 체계 구현과 관련하여 지역사회 내에서 관련 전달체계간 역할 정립, 서비스 내용 구체화 등에 대한 정책 과제 등이 부재하다는 한계가 있음.

○ 정책 로드맵은 제3차 기본계획의 한계를 극복하고자 지역사회 중심의 건강, 돌봄 환경 조성 과 생애말기를 고려한 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 영역 하에 관련 정책과제를 구성함.

- 지역사회 중심의 예방관리 체계 구현, 지역사회 통합 돌봄 추진을 위한 재가 서비스 강화, 웰다잉을 위한 기반 마련 등을 주요 과제로 볼 수 있음.
- 핵심과제를 통해 향후 고령사회 정책의 지향점(지역사회 중심, 통합적 돌봄 체계 구축)을 확인할 수 있으나, 관련 정책과제의 연차록을 위한 구체화된 이행방안은 여전히 부족하다는 한계가 있음.

〈표 7-19〉 기존 고령사회 대응 정책 : 건강 및 돌봄 영역 과제 구성

구분	중영역	소영역	과제
1차 기본계획 (2006- 2010)	노후건강관리 기반 조성	노령기 기초건강증진	노령기 기초건강증진 강화
			5대암 검진 수검률 제고
			건강검진체계 개편
		노인질환에 대한 종합 지원 강화	만성질환 적정 관리로 중증질환 예방
			노인성 질환에 대한 건강보험 보장성 확대 추진
			노인성 질환 특성을 고려한 보험수가체계 개발
			노인 삶의 질을 악화시키는 질환 관리
			노인 구강건강 증진서비스 확대
		치매노인에 대한 종합적 관리 및 지원체계 구축	치매조기발견 및 예방 강화
			종합적 체계적 치매치료 관리
			효과적 치매관리를 위한 인프라 구축
			치매환자 부양부담 경감 및 부정적 인식 개선
	공적 노인요양보장 체계 확립	노인장기요양보험제도의 안정적 정착 및 내실화	노인장기요양보험 대상자 확대
			지속가능한 재정구조 마련
			본인부담 수준 관리
			장기요양서비스 질 평가체계 마련
			서비스 이용지원 체계 마련

구분	중영역	소영역	과제
		노인요양시설 인프라 확충	등급외자에 대한 지역보건복지서비스 연계 활성화
			노인요양시설 확충
			재가 서비스 활성화
			질 높은 서비스인력 양성
	노인 권익 증진	독거노인 보호 강화	독거노인 생활관리사 파견
			U-Care 시스템 구축
		노인권익 보호 및 세대간 이해 증진	노인학대 예방활동 강화
			노인 소비자 권익보호 대책 마련
			새로운 효문화 정착을 위한 정책 추진
2차 기본계획 (2011- 2015)	사전 예방적 건강관리체계 구축	사전 예방적 보건의료체계 구축	생애주기별 맞춤형 건강정보 제공
			건강검진 사후관리 강화 및 수검률 향상
			보건소 중심 통합건강관리 체계 구축
			건강관리서비스 제도화
			만성질환자 관리 프로그램 도입
			U-health 서비스 산업 기반 확충
			노화 종합연구소 설립 추진
	건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화	노년기 주요질환 관리체계 구축	노인 질병특성에 따른 건강보험 보장성 확대
			노인다빈도질환 관리체계 구축
			노인 구강증진 서비스 확대
		치매노인 관리체계 구축	체계적 치매 예방, 치료, 관리
			효과적 치매관리를 위한 인프라 구축
			치매환자 인식 개선
		장기요양보험 내실화	예방적 서비스 공급역량 강화
			품질높은 요양서비스 제공
			장기요양보험 수급절서 확립
			장기요양보험 대상자 확대
		노령기 기초건강 증진을 위한 운동사업 활성화	노인 운동사업 활성화
			노인 운동문화 확산 및 전문인력 확충
		의료비 지출 적정화	건강보험 지출효율화를 통한 재정건전성 확보
3차 기본계획 (2016- 2020)	고령자 건강생활보장	-	고령자 운동 활성화
			고령자 질병예방 및 관리강화
			고령자 정신건강관리 강화
			노인의료비 부담 경감
			포괄간호, 간병 서비스 확대
			장기요양보험제도 고도화
			치매에 대한 대응체계강화
			호스피스 활성화 등 후기의료체계 강화
저출산 고령 사회 정책 로드맵 (2018- 2022)	지역사회 중심의 건강, 돌봄 환경 조성	-	건강보험 강화를 통한 의료서비스 보장
			건강노화를 위한 예방적 관리 강화
			지역사회 통합 돌봄 추진으로 재가 기반 서비스 강화
			돌봄의 예방적 기능 강화
			장기요양시설의 공공성 강화 및 서비스 질 제고
			이용자 중심의 서비스 연계
	성숙한 노년기를 위한 기반 마련	-	존엄하게 삶을 마무리할 수 있는 기반 마련
			노인자살 예방을 위한 적극적인 대응

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.

4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

다. 주요 성과 및 한계

1) 건강 영역

□ 지난 15년간 노인 건강 영역의 경우 1) 건강한 노후를 위한 예방관리 체계 강화 2) 노인 자살 예방을 위한 정신건강 관리 체계 구축 3) 노인 의료 보장성 강화 4) 의료비 효율화를 통한 지속성 확보 등을 주요한 성과로 볼 수 있음.

㉠ 건강한 노후를 위한 예방관리 체계 강화

- 예방적 관리 체계와 관련한 논의는 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서부터 시작되어, 금연, 영양, 운동 등의 건강증진 사업, 건강검진 등을 아우르는 범위에서 꾸준히 제도 발전을 이어옴.
- 건강증진 사업은 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 운동, 영양, 금연 등 건강행태개선에 대한 종합 체계 마련을 지원하는 방식으로 논의되었음.
 - 건강수준(건강, 허약노인 등)을 고려한 서비스 제공 체계 마련을 위해 보건소를 중심으로 시범 사업을 운영하고('06~'07) 그 결과를 바탕으로 '08년 이후 지역 특화 건강행태 개선 사업을 운영함.
 - '08년 노인의료비 지출이 총 진료비의 30%를 초과하면서(박영택, 2013), 노인의 기초 건강 증진 필요성이 지속적으로 대두됨. 이에 보다 적극적 차원에서 예방 관리 체계에 대한 논의가 이루어지기 시작하였으며, '지역사회 통합건강 증진 사업' 마련 이후 강화됨.
 - 개별 사업 단위로 운영되던 건강 증진사업은 제2차 저출산·고령사회 기본계획 운영기간인 2013년 지역사회 통합건강 증진 사업(13개 사업)으로 통합하여 운영되기 시작함.
 - 2020년 기준 총 11개의 사업이 지역 여건에 따라 운영되나, 만성질환 예방 및 관리, 영양사업, 치매 관리 등은 필수적으로 운영하는 등 관리 체계를 구축함.
 - 그러나 65세 이상 노인의 만성질환 유병률은 여전히 90% 내외로 높은 수준이며, 3개 이상의 다중질환 역시 '08년 30.7%인 것에 반해 '17년 51.0%로 급증
 - 지역사회 통합건강 증진 사업은 지자체 여건에 따른 사업 추진으로 건강증진 사업 확대에 대한 한계가 존재하며, 사업 추진에 따른 실질적 효과를 가늠하기 어려움.

〈표 7-20〉 만성질환 유병률 추이

(단위: %)				
구 분	'08	'11	'14	'17
만성질환 유병률	84.8	88.6	90.5	89.5
(3개이상)	30.7	44.3	49.4	51.0

주: 만성질환이 1개 이상 있는 경우, '있음'으로 간주하였음.

자료: 1) 박명화, 하정철, 신임희, 김한곤, 이신영, 조준행, ... 송준아. (2008). 2008년도 노인실태조사 - 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사 - 기초분석보고서. 서울: 보건복지부, 계명대학교 산학협력단.

2) 정경희, 오영희, 이윤경, 손창균, 박보미, 이수연, ... 김소영. (2012). 2011년도 노인실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

3) 정경희, 오영희, 강은나, 김재호, 선우덕, 오미애, ... 이금룡. (2014). 2014년도 노인실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

4) 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, ... 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

- 건강증진 사업의 일환으로 건강마일리지('02), 건강백세운동교실('05)이 운영되는 등 노인의 운동 참여 활성화를 위한 프로그램 보급이 확대됨.

- 건강마일리지 사업*은 2002년 도입되었으며, 허약노인 대상 운동지도 및 건강정보 등을 제공하여 꾸준히 실천한 경우 인센티브를 제공하는 방식으로 운영됨.

* 건보공단 지사, 보건소, 노인복지관, 생활체육회 등에서 진행되며 운동에 꾸준히 참여한 노인에게 누적점수에 따라 인센티브 제공

- 건강백세운동교실*은 2005년부터 경로당에 운동강사를 파견하여 운동참여를 활성화하고자 진행됨.

* 운동강습, 건강강좌, 건강측정- 신체기능, 우울증, 허약정도, 체성분, 인지기능 검사

- 2005년 1,219개소를 중심으로 운영하였으나, 2019년 기준 3,936개소에서 사업을 진행하는 등 인프라의 확대는 물론 이용인원 역시 2019년 기준 79천 명이 참여함으로써 노인 운동실천을 견인한 것으로 평가됨.

〈표 7-21〉 건강백세운동교실 실적(2005~2019)

(단위: 개소, 회, 명)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
시설수	1,219	3,028	4,575	3,390	2,496	4,182	3,340	3,663	3,730	3,860	3,843	4,293	4,231	4,395	3,936
실회수	34,954	103,036	164,711	161,668	150,451	171,566	199,580	217,407	224,973	229,363	257,548	253,380	251,386	259,754	212,476
등록인원	29,994	68,928	92,037	64,878	51,762	73,483	65,203	72,513	73,019	73,916	77,380	85,691	88,963	89,419	78,981

자료: 국민건강보험공단 건강관리실. (2019. 10. 25.). 건보공단, 건강백세운동교실 운영 성과 발표회 열어. 국민건강보험공단 보도자료. Retrieved from <https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaea01600m01.do?mode=download&articleNo=131796&attachNo=58952>에서 2020. 8. 31. 인출.

○ 한편 주요 만성질환 및 건강 위험요인 조기 발견 등을 위해 건강검진 체계를 개편하고 노인 을 위한 건강진단을 확대함.

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 만 66세 생애전환기 건강진단을 통한 노인건강진

단 확대 실시('07)*를 명시하였으며, 제2차 기본계획에서 건강검진포털시스템 구축('11)을 통해 맞춤형 건강관리 서비스 제공을 지원함.

- * 생애전환기 건강진단(40, 66세) ('07.4월 도입) : 이중 66세에는 인지기능장애, 신체기능검사, 골다공증(여성) 검사 등 실시
- 생애전환기 건강검진의 경우, 일반건강검진에 통합되었으며 검진주기를 조정하고 노인에게 필요한 검진항목을 확대*하는 등 수검자의 편의성 증진에 기여한 것으로 평가됨.
- * 노인 신체기능에 대한 검진주기를 기존 66세에서 후기노인 증가를 고려하여 70, 80대까지 확대, 치매 조기진단을 위해 인지 기능장애검사는 66세 이후 격년 실시

〈표 7-22〉 국가건강검진 개선 사항(2018. 1.)

목표질환 (성연령별 질환)	검진 주기 조정		
	조정 전(前)	⇒	조정 후(後)
골다공증	66세(여성)	⇒	54·66세(여성)
우울증	40·66세	⇒	40·50·60·70세
노인신체기능	66세	⇒	66·70·80세
생활습관평가	생애전환기1차 검진 수검자	⇒	40·50·60·70세
인지기능장애	66·70·74세	⇒	66세 이상 2년 1회
이상지질혈증	2년 1회	⇒	4년 1회

자료: 보건복지부 건강증진과, 장애인정책과. (2017. 12. 21.) 2018년도, 국가건강검진 이렇게 달라집니다. p.2. 재인용. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=343248&FILE_SEQ=220276에서 2020. 6. 4. 인출.

- 제도 개선 및 범국민적 홍보 등을 통해 일반건강검진 및 생애전환기 건강검진 수검률은 꾸준히 70% 내외를 유지하면서 예방관리 체계의 구심점으로서의 성과를 거둬.

- (일반건강검진) ('11) 72.6% → ('13) 72.1% → ('15) 76.1% → ('18) 76.9%
- (생애전환기 건강검진) ('11) 70.7% → ('13) 72.4% → ('15) 77.1% → ('17) 79.8%

〈표 7-23〉 연도별 건강검진 수검률

(단위: 천 명, %)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일반건강검진	대상인원	15,250	15,673	15,776	16,456	17,357	17,633	17,818	19,593
	수검인원	11,071	11,419	11,381	12,302	13,213	13,709	13,987	15,077
	수검률	72.6	72.9	72.1	74.8	76.1	77.7	78.5	76.9
생애전환기 건강진단	대상인원	1,073	1,053	1,132	1,098	1,053	1,057	1,026	-
	수검인원	758	755	819	826	812	839	818	-
	수검률	70.7	71.7	72.4	75.2	77.1	79.3	79.8	-

주: 1) 2011~2016년 자료는 국민건강보험공단 보도자료를, 2017년 이후 자료는 각년도 건강검진통계연보 자료를 통해 기술함.
2) 생애전환기 건강진단 대상인원 및 수검인원의 경우, 40세와 66세가 합쳐진 결과임. 2018년의 경우 일반건강검진으로 통합되어 생애전환기 별도의 실적 보고되지 않음.
자료: 국민건강보험공단 빅데이터운영실, 건강관리실. (2017. 11. 22.). 건보공단, 2016년 건강검진통계연보 발간. 국민건강보험공단 보도자료. p.3. Retrieved from <https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaea01600m01.do?mode=download&articleNo=124877&attachNo=44259>에서 2020. 8. 31. 인출.

- 특히 생애전환기 건강검진의 경우, 신체 기능이 저하되고 낙상,치매 등의 노인성 질환의 위험이 증가되는 시기(만 66세)에 적용됨으로써 조기 사망률을 낮추는 데 기여*한 것으로 평가(Lee et al., 2019)
- * 국민건강보험공단 노인 코호트에 등록된 2007-2008년 생애전환기 건강검진 수검자를 대상으로, 2009년부터 2013년까지 5년 동안 추적 관찰하여 누적 생존율(사망률) 분석 결과, 미수검자 집단이 수검자 집단 보다 약 38% 유의하게 높게 나타남.
- 단, 건강검진 이후 의료기관과의 직접적 연계 시스템 미비, 실효성 있는 사후관리(검진결과 상담, 의뢰, 사후조치 실행 확인, 예방 및 치료 지원) 구축 미흡이라는 한계 존재(조정진 외, 2017)

〈표 7-24〉 예방관리 체계 강화 관련 제도 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					3차 기본계획							
													저출산·고령사회로드맵					
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	
주요제도 변화	('07)생애전환기 검진					('12)의료급여수급권자 건강검진					('18) 국가건강검진 개선							
	('06~'07)노인건강증진 허브보건소 시범사업					('13)지역사회 통합건강증진사업												

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

② 노인 자살 예방을 위한 정신건강 관리 체계 구축

- 자살은 다양한 요인의 작용으로 발생하는 개인적, 사회적 문제로 '08년 자살예방대책 마련, '11년 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률이 제정되는 등 제도적 차원의 대응이 이루어지기 시작함.
- 단, 저출산·고령사회 기본계획에서는 제3차에 들어서 논의되기 시작함.
- 빈곤, 질병, 역할 상실 등에 대한 적응력 감퇴 등으로 인한 노인 자살률의 급증이 사회적 문제로 대두되었기 때문임.

〈표 7-25〉 노인 자살률

(단위 : 십만 명당)

	'00	'05	'10	'15	'19
노인 자살률(65+)	36.1	80.9	81.9	58.6	48.6

자료 : 국가통계포털. (2020). 사망원인(103항목) 통계. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E01&conn_path=I2.에서 2020. 6. 4. 인출.

- 관련하여 노인의 정신건강 관리를 위한 제도 개선이 이루어지면서 자살 예방을 위한 안전망을 확충함.
- 지역사회 기반 노인자살 예방 시범사업* 실시(선우덕 외, 2016) : ('13) 2개소 → ('16) 7개소

* 지역 정신건강증진센터와 노인 사회복지기관 연결하여 보건복지통합서비스 제공

- 중증 신체질환 및 만성질환자 대상 노인의 우울증, 자살생각 등 정신건강 선별검사 실시('17)
- 국가건강검진 재편('18)을 통해 기존 40, 66세(생애전환기 건강진단)에 실시되었던 우울증 검사 주기를 40세, 50세, 60세, 70세에 이용 가능하도록 확대(보건복지부 건강증진과, 장애 인정책과, 2017. 12. 21.)
- 노인 우울증에 대한 적극적인 홍보와 발견 체계를 구축하여 서비스 범위 확대('20)

* 노인돌보미, 맞춤형방문간호사를 통해 의뢰된 노인에게 정신건강복지센터에서 선별검사 실시 및 필요 시 사례관리와 정신의료기관 연계서비스를 제공

- 자살 예방을 위한 연계 체계 구축이라는 성과를 거두었으나, 모범사례(지역사례 자살 예방)에 대한 모델링 등이 향후 강화되어야 할 것임.

③ 노인 의료 보장성 강화

- 의료비 부담에 따라 적절한 치료, 관리가 어려운 점을 감안하여 건강보험 보장성이 부문별로 강화됨.

- 노인 의료비 부담 경감에 대한 논의는 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서부터 논의되기 시작함.

- 노인 대상의 건강보험 보장성 확대가 두드러진 분야 중 하나는 구강 건강 분야로 그간 건강보험 적용이 미흡했던 점을 반영함(보건복지부 노인정책과, 보험정책과, 국민연금정책과. 2016. 5. 17.)

* 구강질환 의료비 중 65~74세는 59.4%, 75세 이상은 52.1%를 본인이 부담(서남규 외, 2013)

- '12년 노인 완전틀니 비용에 대한 건강보험이 최초 적용(75세 이상)된 이후 대상자 및 보장 범위가 순차적으로 확대됨(보건복지부 노인정책과, 보험정책과, 국민연금정책과, 2016. 5. 17).

- ('13) 부분틀니 건강보험 적용(75세 이상) → ('14) 임플란트 건강보험 적용(75세 이상) → ('15) 임플란트 건강보험 적용(70세 이상) → ('16) 틀니, 임플란트 건강보험 적용(65세 이상)

* ('17. 11.) 틀니 본인부담률 50% → 30% 경감 / 환자 의료비 부담 평균 39만 원(1억 당)으로 감소

('17. 11.) 임플란트 본인부담률 50% → 30% 경감 / 환자 의료비 부담 평균 37만 원(1개당)으로 감소(보건복지부 보험약제과, 2019. 7. 2.)

- 구강질환과 함께 무릎 관절질환 역시 노인의 다빈도 상병으로 신체적, 정신적 건강을 위협하는 요인으로 지적됨.

- 이에 의료취약지 또는 생계가 어려운 60세 이상 노인에게 무릎관절 수술 등 의료비가 지원됨('15).
- 인공관절 수술비 지원(한쪽 무릎 기준) : ('15) 100만 원 지원 → ('19) 120만 원 지원
- 안검진의 경우 '03년부터 지속적으로 운영되며 안과가 없는 도서산간 등 취약지역 만 60세 이상 노인에게는 무료 안검진을 실시하고, 저소득 노인(중위소득 60% 이하)에게는 백내장·녹내장·망막질환 등 수술비 본인부담액 전액 지원(보건복지부 노인정책과, 보험정책과, 국민연금정책과, 2016. 5. 17.)

○ 한편 고액의료비 방지를 위해 본인부담상한제를 강화함.

- 건강보험 급여 항목의 지속적 확대를 통한 건강보험 보장성 강화대책의 효과와 맞물려 본인부담상한제가 적극 추진됨에 따라, 의료비 부담 경감
- ('18) 65세 이상 노인의 경우, 전체 대상자의 54.6%를 차지, 지급액 역시 66.9%로 높은 비중 차지

〈표 7-26〉 본인부담상한제 적용대상자 및 지급액

구분	계	0~39세	40~64세	65~89세	90세 이상
대상자(명)	126만 5921 (100%)	9만 8957 (7.8%)	47만 5379 (37.6%)	64만 4441 (50.9%)	4만 7144 (3.7%)
지급액(억원)	1조 7999 (100%)	927 (5.2%)	5,029 (27.9%)	1조740 (59.7%)	1,303 (7.2%)

자료: 보건복지부 의료보장관리과, 국민건강보험공단 급여관리실. (2019. 8. 22.). 본인부담상한제로 저소득층 의료비 부담 크게 감소. 보건복지부, 국민건강보험공단 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350570에서 2020. 8. 31. 인출.

○ 또한 노인 외래 정액제 개선('18)을 통해 의료비 부담 경감 혜택을 가져옴.

- 노인외래 정액제 구간 초과시 본인부담 급증으로 인한 문제 해결을 위해 외래 진료비에 대한 점증적 정률로 개선
- 이로 인해 6,839천 명의 의료비 부담 경감 혜택(보건복지부 보험약제과, 2019. 7. 2.)

〈표 7-27〉 노인 의료보장성 강화 관련 제도 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					3차 기본계획						
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
주요 제도 변화																	

주: 연구진 직접 작성.

④ 의료비 효율화를 통한 지속가능성 담보

○ 의료비 지출 적정화에 대한 논의는 급속한 고령화 추이에 따른 노인 진료비 동반 상승, 건강보험 지출 규모 증가 등의 문제 제기에서 비롯됨.

- 65세 이상 노인의 건강보험 진료비 비중(건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 2019)

• ('12) 34.2% → ('14) 36.3% → ('16) 38.7% → ('18) 40.8%

- 보험급여비 : ('00) 9조원 → ('14) 42.5조원

○ 지출 효율화 방안으로 건강보험 급여구조 전환(제2차 저출산·고령사회 기본계획)*이 논의 되었으며, 노인 의료전달체계의 내실화**와 진료비 심사체계 효율화, 부담청구 현지조사 강화 등(제3차 저출산·고령사회 기본계획)도 주된 정책과제로 추진됨.

* 진료비 부담이 큰 비급여 항목의 급여 전환 및 확대

** 요양병원 수가체계 개편

○ 이중 노인 의료전달체계 내실화의 방편으로 사회적 입원을 막고 그에 따른 불필요한 진료비를 줄이기 위하여, 요양병원 수가체계 개편이 진행됨(2019년 제7차 건강보험정책심의위원회).

- 지역사회 통합 돌봄 계획에서 발표된 요양병원 건강보험 수가체계 개편('19.5. 요양병원 입원환자 분류체계 변경)의 후속조치로 시행됨.

• 개편을 통해 의학적 입원 필요성에 따른 단일기준으로 정비, 의학적 분류군에 속하지 않지만 일정기간 입원이 필요한 경우 선택입원군으로 신설 및 통합

• 장기간 입원을 통한 보험재정 낭비를 막기 위해 입원일수 구간을 세분화하여 수가 차감*

* 181일 이상(5% 차감, 1일당 약 1,010원), 271일 이상(10%), 361일 이상(15%)

** 요양병원에 한해 입원이력 누적관리 및 입원료 차감기준 연계, 적용 실시

*** 요양병원 본인부담상한제 사전급여 : 요양병원 → 환자에게 직접 지급

〈표 7-28〉 요양병원 1일당 정액수가

현재				변경		
환자군		요양급여비용	환자부담금	환자군	요양급여비용	환자부담금
의료 최고도	1	76,250	15,250	의료최고도	80,870	16,170
	2	68,530	13,700			
의료 고도	1	66,320	13,260	의료고도	71,680	14,330
	2	63,920	12,780			
	3	59,110	11,820			
의료 중도	1	62,730	12,540	의료중도	61,530	12,300
	2	60,710	12,140			
	3	58,490	11,690			
문제행동군		58,860	11,770	의료경도	59,470	11,890
인지장애군		58,040	11,600			
의료 경도	1	60,220	12,040			
	2	58,000	11,600			

현재				변경		
환자군		요양급여비용	환자부담금	환자군	요양급여비용	환자부담금
신체 기능 저하군	1	47,870	19,140	선택입원군	45,100	18,040
	2	45,760	18,300			
	3	42,390	16,950			

주: 제7차 건강보험정책심의위원회 자료를 바탕으로 한 아래 기사를 참고함.

자료: 최봉영. (2019. 4. 30.). 요양병원 수가 체계 개편- “장기입원 방지에 방점. 디멘시아 뉴스. Retrieved from <https://www.dementianews.co.kr/news/articleView.html?idxno=1689>에서 2020. 6. 9. 인출.

○ 이외 요양기관을 중심으로 적정청구 방안 마련을 위한 제도적 개선이 지속적으로 수행됨.

- ('08) 현지 조사 실시 → ('09) 부당청구 장기요양기관 신고 포상금 제도 도입 → ('11) 재가급여전자관리시스템 구축 → ('12~'13) 청구심사계시판, 장기요양기관 기획현지조사 항목 사전예고제 도입 → ('14) Risk mark를 통한 적정청구지원시스템 구축
- 다만 이같은 제도적 개선에도 불구하고 기관간 과다경쟁에 따른 부적정 청구 사례 증가로 인해, 재정 건전성 저해에 문제로 제기됨.

2) 돌봄 영역

- 지난 15년간 노인 돌봄 영역의 괄목할 만한 성과로는 1) 공적 요양보호 체계 확립 및 내실화 2) 치매대응 체계 강화 3) 지역사회 돌봄 체계 구축 4) 생애말기 돌봄 서비스 확대에 볼 수 있음.

Ⅰ 공적 요양보호 체계 확립 및 내실화를 통한 돌봄의 보장성 강화

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획 운영 기간 중 2008년 노인장기요양보험('08)이 도입되었으며, 이후 대상자 확대('12, '13), 치매특별등급 도입('14), 인지기원등급 신설('17) 등 제도의 외연이 확대되는 괄목할 만한 성과 도출
 - 제도 도입시 장기요양인정점수 55점 이상인 자에 한해 서비스를 제공(1~3등급 체제)하였으나, 점차적으로 대상자를 확대하여 '12년 장기요양인정점수 53점 이상, '13년 장기요양인정점수 45점 이상인 자로 보장성 강화
 - 특히 2014년 치매특별등급(5등급) 신설을 통해 경증 치매질환자까지 대상자의 확대 도모(이윤경 외, 2017, p.169)
 - 나아가 2018년 1월 국가치매책임제 도입('17. 9.)과 맞물려 인지기원등급을 신설함으로써, 신체기능과 무관하게 경증 치매질환자도 장기요양보험제도의 혜택을 받을 수 있도록 제도적 장치 보완(보건복지부 요양보험제도과, 2017. 11. 6.).

〈표 7-29〉 노인장기요양보험제도 주요 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵					
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	3차 기본계획					
주요 제도 변화	(‘08) 제도 도입					(‘11)치매가점제도 시행 (‘12)대상자 확대 -장기요양인정점수 53점 이상 (‘13)대상자 확대 -장기요양인정점수 45점 이상 (‘14)치매특별등급 신설					(‘18)인지지원등급 신설					

주: 2014년 이전 내용은 이윤경 외(2017)의 자료를 바탕으로 재구성하였으며, 2018년 내용은 보건복지부 요양보험제도과(2017. 11. 6.)를 바탕으로 작성하여 저자가 작성함.

자료: 1) 이윤경 외. (2017). 제2차 장기요양 기본계획 수립연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

2) 보건복지부 요양보험제도과. (2017. 11. 6.). 본인부담 경감 대상 확대, 경증치매대상 인지지원 등급 신설 등 - 장기요양보험 보장성 강화된다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=342741&FILE_SEQ=218041에서 2020. 5. 28. 인출.

○ 제도적 변화에 따라 해마다 노인장기요양서비스 이용자가 확대되는 등 요양의 보장성 강화 측면에서 가시적 성과 도출

- 2008년 7월 노인장기요양보험 제도 도입 이후 65세 이상 인구의 노인장기요양보험 인정 비율은 해마다 증가 추이
- 제도 도입 초기 5% 내외를 유지하였으나 최근 2015년 7.0%를 넘어 2018년 기준 8.8%로 증가

〈표 7-30〉 연도별 노인인구 대비 인정률

(단위 : 명, %)

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
노인인구(65+)	5,086,195	5,286,383	5,448,984	5,644,758	5,921,977	6,192,762
인정자	200,259	286,907	315,994	324,412	341,788	378,493
노인인구 대비 인정률	3.9	5.4	5.8	5.7	5.8	6.1
연도	2014	2015	2016	2017	2018	-
노인인구(65+)	6,462,740	6,719,244	6,940,396	7,310,835	7,611,770	-
인정자	424,572	467,752	519,850	585,287	670,810	-
노인인구 대비 인정률	6.6	7.0	7.5	8.0	8.8	-

주: 1) 연도말 기준으로 집계

2) 2008년의 노인인구, 인정자 수는 '국민건강보험공단. (2008). 2008 노인장기요양보험통계연보'를, 2009~2013년은 '국민건강보험공단. (2013). 2013 노인장기요양보험통계연보'를, 2014년 이후는 '국민건강보험공단. (2018). 2018 노인장기요양보험통계연보'에 기재된 값을 활용함.

자료: 국민건강보험공단, 노인장기요양통계연보, 각년도. Retrieved from <https://www.nhis.or.kr/menu/boardRetrieveMenuSet.xx?menuId=F332a>에서 2020. 5. 27. 인출.

② 치매대응 체계 강화

- 2019년 기준 65세 이상 치매상병자 수는 750천 명으로 65세 이상 노인 중 9.8%를 차지하며(보건복지부, 중앙치매센터, 2019), 고령인구의 증가추이 고려시 향후 꾸준히 증가할 것으로 예측됨.

- 치매는 개인 뿐 아니라 가족의 신체적, 심리적, 경제적 부양 부담을 가중하는 등 사회적 비용을 광범위하게 초래한다는 점에서, 지난 1~3차 저출산·고령사회 기본계획 운영 기간동안 관련 대응 정책이 점진적으로 강화됨.
- 치매에 대한 초기 개입을 위해 2006년 시작된 치매조기검진 사업의 경우 2007년 민간단체 보조사업에서 지방자치단체 보조사업으로 전환되었으며(선우덕 외, 2016, p.30.), 2010년 전국 모든 보건소로 치매조기검진 사업이 확대(대한민국 정부, 2008) 되는 등 초기 개입을 위한 제반 환경을 구축함.

○ 특히 제2차 저출산·고령사회 기본계획 운영 시기인 2012년 치매관리법 시행을 통해, 중앙치매센터 지정 및 국가 차원의 치매 종합계획 수립을 명시하면서 체감도 높은 치매 정책의 기틀을 마련함(보건복지부 노인정책과, 2011. 8. 3.).

- ('14) 치매노인에 대한 사회적 돌봄 강화를 위해 노인장기요양보험 내 치매특별등급 신설
- 치매에 대한 사회적 책임의 강화는 2017년 9월, '국가치매책임제' 도입을 통해 가시화됨(보건복지부 치매정책과, 2019. 9. 19.).
- ('19.12.) 치매 안심센터 전국 256개소(시군구) 정식 개소(보건복지부 치매정책과, 2019. 12. 20.), 중증 치매환자의 요양비, 의료비 부담 경감을 위한 본인부담률 완화(10%로 인하) 등의 제도 개선 방안 제시

〈표 7-31〉 치매대응 정책 관련 주요 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					3차 기본계획							
													저출산·고령사회로드맵					
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	
주요 제도 변화	('06)치매조기검진도입					('10)확대					('18)생애전환기 검진 개편(인지기능장애 검사 주기 조정)							
						('11)치매관리법 제정												
						('12)치매관리법 시행												
						('12)치매관리종합계획 수립												
						('14)치매특별등급신설												
											('17)국가치매책임제 도입							

자료: 1) 보건복지부 노인정책과. (2011. 8. 3.). '치매' 관리 국가 개입 본격화. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=258108&FILE_SEQ=107379에서 2020. 5. 29. 인출.
 2) 보건복지부 치매정책과. (2019. 9. 19.). 치매국가책임제 시행 2년, 주요 성과 및 내실화 계획. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=350919&FILE_SEQ=265955에서 2020. 8. 31. 인출.
 3) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
 4) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
 5) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.

○ 치매 관련 주요 인프라로서 치매안심센터 및 병원, 요양병원, 장기요양기관 등은 2019년 기준 56,372곳이며, 치매환자 규모를 고려하면 장기요양기관은 증가하였으나, 병원과 요양병원은 감소 또는 유사한 수준임.

- 2019년 기준 치매환자 1천 명당 이용가능한 병원 44.3개소, 요양병원 2.1개소, 장기요양기관 28.4개소

* (병원) 50.0('15) → 49.5('17) → 44.3('19)

(요양병원) 2.2('15) → 2.3('17) → 2.1('19)

(장기요양기관) 27.7('15) → 30.8('17) → 28.4('19)

- 이중 치매국가책임제의 일환으로 치매안심센터(2017년 9월 이전, 치매상담센터)가 시군구 단위에 지역에 설치되면서, 접근성이 강화하며 치매 예방과 치료, 관리를 위한 물리적 기반을 구축함.

〈표 7-32〉 연도별 치매상병자 수(비율) 및 치매 관련 인프라

(단위 : 명, %, 개소)

구분	2015	2017	2019
65세 이상 상병자 수	648,223	661,048	750,488
65세 이상 노인 중 치매상병자 비율(%)	9.9	9.4	9.8
치매관련 인프라 ¹⁾	52,356	54,908	56,372
치매안심센터(치매상담센터) ²⁾	253	254	256
병원	32,693	32,748	33,266
요양병원	1,408	1,529	1,560
장기요양기관	18,002 (시설 5,085, 재가 12,917)	20,377 (시설 5,304, 재가 15,073)	21,290 (시설 5,320, 재가 15,970)

주: 1) 중앙치매센터(1개소), 광역치매센터(17개소) 운영 중이며(보건복지부, 중앙치매센터, 2019. p.139.) 본 분석에서는 제외함.

2) 치매상담센터는 치매관리법 제17조에 의거하여 설치된 후 2017년 9월 치매국가책임제 발표 및 시행 후 치매안심센터로 변경됨(보건복지부, 중앙치매센터, 2018. p.198.). 치매안심센터는 치매관리법 제17조 개정(2018년)에 따라 2018년 이후 설치되었으며, 보건소 직영 운영이 대다수임. (보건복지부, 중앙치매안심센터, 2019. p.140)

3) 2015년 지역치매지원센터 개소수는 2016년 말 기준 값임.

자료 : 1) 보건복지부, 중앙치매센터. (2016). 대한민국 치매현황(Korean Dementia observatory) 2016. Retrieved from https://www.nid.or.kr/info/dataroom_view.aspx?bid=160에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 보건복지부, 중앙치매센터. (2018). 대한민국 치매현황(Korean Dementia observatory) 2018. Retrieved from https://www.nid.or.kr/info/dataroom_view.aspx?bid=194에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 보건복지부, 중앙치매센터. (2019). 대한민국 치매현황(Korean Dementia observatory) 2019. Retrieved from https://www.nid.or.kr/info/dataroom_view.aspx?bid=209에서 2020. 8. 31. 인출.

4) 통계청. (2020c). 장래인구추계 : 성 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별). Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I2에서 2020. 6. 19. 인출.

- 치매안심센터를 중심으로 한 공공 관리체계 구축은 긍정적인 성과이나, 치매 환자가 집중적인 치료, 돌봄을 받을 수 있는 특화 시설(치매안심병원, 치매전담형 장기요양기관 등)은 여전히 부족한 상황

* ('19.12.) 치매안심병원 3개소**, ('20.5.) 치매전담형 장기요양시설(공동생활가정) 108개소, 치매전담형 주야간보호 94개소***

** 도립안동노인전문요양병원, 김천노인전문요양병원, 대전시립제1노인병원 / 전국

공립요양병원 55개소에 치매전문병동 설치 중(보건복지부 치매정책과, 2019. 12. 20.).

*** 치매전담형 장기요양기관(20.5월말 기준)

(단위: 개소)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
시설	7	3	4	7	2	3	2	1	23	6	11	13	5	8	6	6	1	108
주야간	19	4	7	7	1	1	2	3	14	4	1	6	5	4	7	8	1	94

자료: 국민건강보험공단 노인장기요양보험. (2020). 장기요양기관 검색. Retrieved from <http://www.longtermcare.or.kr/npbs/r/a/201/selectLtcoSrch>에서 2020. 6. 1. 인출.

③ AIP(Aging In Place) 구현을 위한 돌봄 체계 기반 마련

○ 노년기 삶의 질 구현을 위한 지향점으로써 지역사회 계속 거주(AIP) 필요성에 대한 공감대가 널리 형성됨.

- 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수립시 지역사회 돌봄 체계 구축 미흡에 대한 평가가 이루어졌으며, 운영기간 내 지역사회 통합 돌봄 등의 관련 제반체계 구축에 힘씀.

○ 구체적으로 2018년 ‘지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어)’ 도입을 통해 운영의 근간을 마련

- (‘19. 6.) 전국 4개(노인 대상)지방자치단체에서 지역사회 통합 돌봄 선도사업 실시(보건복지부 복지정책과, 2019. 1. 10.)
- (주요 대상) 요양병원 입원 후 퇴원 환자 중 지역사회 복귀 희망 노인, 지역사회 거주 노인 중 병원(시설)입소가 불가피할 수 있는 노인 등
- (주요 사업) 퇴원 지원, 주거 지원, 서비스 연계(보건의료, 요양 및 돌봄, 재가 의료 급여), 빅데이터 활용 집중형 건강관리 등
- 지역사회 통합 돌봄을 통해 재가 복귀나 정착을 지원하는 것은 물론 ‘재가에서 시설(병원)으로의 사회적 입원을 예방’이라는 소기의 목적을 달성하기 위한 모델들을 구현 중에 있음.
- 의료급여 장기입원자의 약 48%는 의료적 필요가 아닌 간병인 부재 등의 이유로 장기 입원(황도경, 김태완, 박금령, 여나금, 2016, p.27.)

○ 나아가 기존 노인 돌봄서비스를 통합, 개편하여 지역 내에서 맞춤형 서비스가 가능하도록 ‘노인 맞춤형 돌봄서비스’를 2020년 도입함.

- 기존 노인 돌봄서비스로는 노인 돌봄 종합서비스와 기본서비스가 있으며, 2007년 제도화 이후 지속적인 제도 개선을 통해 대상자 및 서비스 범위를 확대함.
- 노인 돌봄 종합서비스는 2007년 도입시 만 65세 이상 노인 중 일정 소득, 건강 기준 이하인 자에 한해 가사 및 일상생활 지원, 주간보호서비스 등이 지원됨. 한편 노인 돌봄 기본서비스는 2007년 도입시 독거노인을 대상으로 진행되었으나, 이후 연령, 건강

기준 등이 추가적으로 고려됨. 타 제도(노인장기요양보험, 노인 돌봄 종합서비스)와의 정합성 제고를 위한 노력이라 볼 수 있음.

〈표 7-33〉 노인 돌봄 서비스(종합·기본) 주요 변화과정

제도명	구분	변화과정
노인돌봄 종합 서비스	대상자 선정	(‘07) 제도 도입 → (‘08) 소득기준(전국 평균 80% 이하 → 150% 이하), 건강기준(노인요양필요점수 45점 이상 → 55점 미만) 완화 → (‘11) 건강기준(장기요양보험등급 외 A, B/장애 1~3등급) 변경 → (‘15) 건강기준(골절범위 확대) 완화
	서비스 지원	(‘07) 제도 도입 → (‘08) 이용시간 확대(방문서비스 월36시간 → (‘11) 이용시간 확대(주간보호 월9회(12회)) → (‘14) 단기사서비스 신설 → (‘15) 치매가족휴가지원서비스 신설
노인돌봄기 본 서비스	대상자 선정	(‘07) 제도 도입 → (‘08) 연령기준(65+) 도입 → (‘13) 판정기준 명확화(질병, 사회관계) → (‘16) 거주지 요건 제외
	서비스 지원	(‘07) 제도 도입 → (‘08) 서비스 지원 기간 확대(12개월) → (‘12) 무연고 독거노인 장례의례서비스 신설 → (‘14) 정기확인서비스 신설

주: 자료를 바탕으로 재구성함.
자료: 보건복지부, 노인보건복지 사업안내, 각년도. Retrieved from <http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301ls.jsp>에서 2020. 8. 31. 인출.

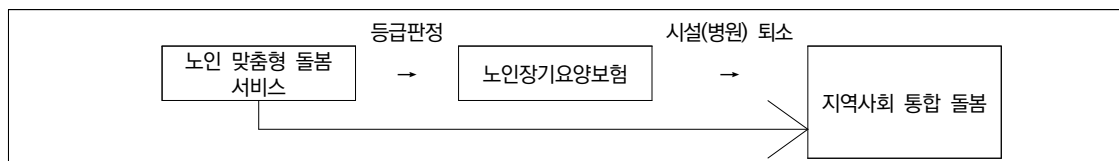
- 제도 개선을 통해 수급자 규모도 점진적으로 확대*되는 등 소기의 성과를 거두었음. 그러나 제도간 유사성, 분절적 사업 운영, 서비스 욕구에도 불구하고 중복 수혜 금지로 인한 사각지대 발생 등의 문제가 지속적으로 제기됨에 따라 기존 제도 개편을 통한 노인 맞춤형 돌봄 서비스(‘20) 도입

* (종합) (‘14)35천 명→(‘16)33천 명→(‘17)34천 명→(‘18)35천 명 (보건복지부, 한국보건사회연구원, 2019)

** (기본) (‘11)153천 명→(‘13)190명→(‘15)220천 명 (선우덕 외, 2016)

- 노인 맞춤형 돌봄 서비스 도입을 통해 장기요양 전 단계의 취약노인을 대상으로 적절한 돌봄 서비스 제공을 통한 장기요양 진입 예방, 정책 수요자의 욕구를 중심으로 한 서비스 제공 등의 효과를 달성하고자 함(보건복지부, 2020a, p.87).

[그림 7-7] 주요 노인 돌봄서비스 운영 과정



자료: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

- 그간 보건의료, 돌봄(요양)서비스 제공과 관련한 지속적인 제도 개선이 이루어졌으나, 지역 단위에서 연속적 체계를 어떻게 구축할 것인가에 대한 심층적 논의는 미진하였다는 점에서 지역사회 통합 돌봄, 노인 맞춤형 돌봄 서비스는 진일보한 정책적 기여로 볼 수 있음.

- 단, 외부 요인으로 인한 서비스 보류, 인프라 수급 문제 등으로 인해 현 단계에서는 돌봄

공백의 한계 상존

〈표 7-34〉 주요 노인 돌봄서비스 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵							
											3차 기본계획							
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	
주요 제도 변화	(‘07)노인돌봄종합서비스 도입																	
	(‘08~15)선정범위 확대 (선정기준 등 조정) & 서비스시간 및 내용 확대																	
	(‘07)노인돌봄기본서비스 도입																	
	(‘08)선정범위/서비스 기간 확대 (‘16)선정범위 확대																	
											(‘08)서비스 시간 확대							
											(‘19)지역사회 통합돌봄 (‘20)노인맞춤돌봄							

주: 자료를 바탕으로 연구진 직접 작성.

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판).새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portall/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.
5) 보건복지부. 노인보건복지 사업안내, 각년도. Retrieved from <http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301ls.jsp>에서 2020. 8. 31. 인출.

④ 생애말기 돌봄 서비스 확대

○ 말기 환자에 대한 국가적 관심은 제1차 저출산·고령사회 기본계획 운영 시기부터 도모되었으나, 말기 질환자로 국한한 호스피스 제도화라는 선언적 수준에 그침.

- 이후 생애말기 진료비 증가 등에 따른 사회적 요구*가 지속됨에 따라, 생애말기 돌봄 서비스에 대한 사회적 대응이 이루어지기 시작하였으며 법적 기틀 마련을 통해 확대됨.

* (‘08) 생애말기 진료비 평균 1,100만 원(생존자 비용의 9.3%)(신현철, 최미영, 최병호, 2012)

(‘10) 말기 암환자 사망 3개월 내 건보 의료비 19.9% 지출(선우덕 외, 2013; p.203)

- 관련 법적, 제도적 개선 경과는 다음과 같음.

• 2011년 말기 암환자를 위한 완화의료 제도화 일환으로 ‘암관리법’ 전면 개정(암관리법 제20조~제26조에 해당).

* 완화의료 전문기관을 말기 암환자 관리를 위한 기관으로 지정 등 고시

말기암환자의 완화의료(법 제20조부터 제26조까지)

- 1) 보건복지부장관은 말기암환자 완화医료를 위하여 지침을 개발·보급하고 전문 인력을 양성하는 등 완화의료사업을 하여야 하며, 일정한 요건을 갖춘 의료기관을 완화의료전문기관으로 지정하여 비용의 전부 또는 일부를 지원하고 완화의료의 질을 향상시키기 위하여 완화의료전문기관에 대한 평가를 할 수 있게 함.
- 2) 완화의료전문기관의 의료인은 말기암환자 또는 그 가족에게 완화의료 시 이용절차 등에 관하여 설명하여야 하고, 완화의료전문기관에서 완화医료를 받으려는 자는 신청 시 완화의료 동의서와 의사가 발급하는 의사소견서를 첨부하여야 하며 언제든지 완화의료 신청을 철회할 수 있도록 함.
라. 국립암센터는 교육과학기술부 장관의 인가를 받아 「고등교육법」제30조에 따른 대학원대학을 설치할 수 있도록 함(법 제29조)
마. 국가암관리사업본부 설치(법 제29조, 법 제34조)

- 2015년 말기 암환자의 호스피스·완화의료에 대한 건강보험 수가 적용을 통해 보장성 강화(보건복지부 보험급여과, 질병정책과, 2015. 7. 14.)
 - * 말기 암환자 호스피스·완화의료 이용시 일당정액수가** 적용, 비급여 최대한 불허용(일부 고가의 처치, 시술 등에 대해 정액수가 외 별도 산정)
 - ** 일당정액수가: {입원료+의료행위료+약제비+치료재료비+비급여}의 평균값
- 2016년 ‘호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료결정에 관한 법률 (연명의료결정법)*’ 제정함으로써 생애말기의 존엄성 고려
 - * 임종과정에 있는 환자에게 치료효과 없이 임종과정의 기간만을 연장하는 의료행위 금지 등을 주요 내용으로 고시
- 2019년 연명의료결정법은 제정 이후 세 번째 개정을 통해 웰다잉 구현이 가능하도록 주요 개정사항*을 명시하였으며, 제1차 호스피스·연명의료 종합계획(‘19~’23)**을 수립하여 호스피스 대상 질환 및 서비스 유형을 확대하고 연명의료 관련 기반 확충의 교두보를 마련(보건복지부 질병정책과, 생명윤리정책과, 2019. 3. 28; 2019. 6. 23.)
 - * (개정 사항) 연명의료 대상인의 의학적 시술 확대, 연명의료계획서 작성대상 확대, 환자 가족의 범위조정, 말기암환자 임종과정 여부 판단절차 간소화 등
 - ** (주요 내용) 호스피스 접근성 및 질 향상, 연명의료결정제도 정착 및 활성화, 대국민 정보제공과 생애말기 지원, 서비스 제공체계 및 기반 강화

〈표 7-35〉 생애말기 돌봄 서비스 확대 관련 법(제도) 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵						
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	3차 기본계획						
주요 제도 변화						(‘11)암 관리법 (개정)시행 -말기암환자 대상 완화의료 제도화					(‘15)건강보험 급여화 등 후기의료체계 보장성 강화 (‘16)연명의료결정법 제정 (‘19)연명의료결정법 개정 (‘16)가정형 호스피스 도입 (‘17)호스피스, 완화의료 서비스 확대 (‘19)호스피스연명의료종합계획(1차)						

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

- 그간의 과정을 통해 생애말기 본인의 의사를 표명할 수 있는 최소한의 법적, 제도적 장치를 마련 (연명의료결정법)함과 동시에 말기 환자의 생애 말기 돌봄을 위한 인프라 확대가 이루어짐.
- 호스피스·완화의료 전문기관은 '08년 19개소에서 '11년 46개소, '16년 77개소, '20년 5월 기준 87개소로 꾸준히 증가추이를 보임.
 - 가정형 호스피스는 '16년 21개소로 도입되어, '20년 기준 38개소 운영 중임.
 - 사망자 대비 호스피스 서비스 이용률의 경우, 암 사망자의 경우 ' 18년 기준 22.9%, 호스

피스 대상질환 사망자의 경우 20.9%의 이용률을 보이는 등 인프라 확대와 맞물려 이용률을 역시 높아지는 추세임(호스피스·완화의료, 2020).

〈표 7-36〉 호스피스·완화의료서비스 제공기관 현황(2020. 5. 22. 기준)

(단위: 개소, 병상, %)

구 분		'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
입원형	기관	19	40	42	46	56	54	57	66	77	81	84	88	87
	병상	282	633	675	755	893	867	950	1,100	1,293	1,337	1,358	1,400	1,403
요양병원	기관	-	-	-	-	-	-	-	-	12	11	14	12	12
	병상	-	-	-	-	-	-	-	-	132	124	184	161	161
가정형		-	-	-	-	-	-	-	-	21	25	33	39	38
자문형		-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	25	27	27
암 사망자 대비 호스피스 서비스 이용률(%)		7.3	9.1	10.6	11.9	11.9	12.7	13.8	15.0	17.5	22.0	22.9	-	-
호스피스 대상질환 사망자 대비 호스피스 이용률(%)		7.3	9.1	10.6	11.9	11.9	12.7	13.8	15.0	17.5	20.0	20.9	-	-

주: 1) 제공기관 지정현황은 2019. 8. 19. 기준임.

2) 암 사망자 대비 호스피스 이용률(%) = 연 신규 이용 암 환자 수 / 국내 암 사망자 수 * 100

호스피스 사업 대상질환 사망자 대비 이용률(%) = 연 신규 이용 환자 수 / 완화의료 대상질환 사망자 수 * 100

자료: 호스피스·완화의료 홈페이지. (2020). 기관 종합정보. Retrieved from <http://hospice.go.kr/organ/organMapSearch.do> 에서 2020. 6. 3. 인출.

- 전국 109개의 전문기관 중 지역별로는 경기 지역에 27개소로 가장 많은 기관이 포진되어 있음.

〈표 7-37〉 시·도별 호스피스·완화의료서비스 제공기관 현황(2020)

(단위: 개소, 명)

사도	전문기관 수	전체 사망자 수	사망자 대비 시설 수	암 사망자 수	
				사망자 수	사망자 대비 시설 수
서울	21	45,219	2,153.3	85.4	4.1
부산	8	22,570	2,821.3	100.3	12.5
대구	9	14,070	1,563.3	91.1	10.1
인천	5	15,316	3,063.2	91.8	18.4
광주	3	7,781	2,593.7	95.2	31.7
대전	3	7,403	2,467.7	85.0	28.3
울산	3	5,349	1,783.0	95.3	31.8
세종	0	1,259	-	92.4	-
경기	27	60,050	2,224.1	86.7	3.2
강원	3	11,976	3,992.0	92.8	30.9
충북	3	11,334	3,778.0	94.1	31.4
충남	2	15,802	7,901.0	91.3	45.7
전북	6	14,552	2,425.3	92.0	15.3
전남	4	17,219	4,304.8	86.0	21.5
경북	5	22,289	4,457.8	91.3	18.3
경남	6	22,719	3,786.5	101.5	16.9
제주	1	3,912	3,912.0	91.3	91.3
합계(전국)	109	299,820	2,750.6	90.3	0.8

주: 1) 전문 기관수는 인출시점(2020. 6. 3.) 기준임.

2) 사망자 수(암 사망자 수)는 사망원인 통계(2018년 말 기준)를 기준으로 함.

자료: 1) 정경희, 김경래, 유재연, 이윤경, 서제희, 이선희. (2019). 웰다잉을 위한 제도적 기반 마련 방안. p. 147.을 바탕으로 하여 현 기준 시점(2020. 6. 3.)으로 업데이트함.

2) 호스피스·완화의료 홈페이지. (2020). 기관 종합정보. Retrieved from <http://hospice.go.kr/organ/organMapSearch.do> 에서 2020. 6. 3. 인출.

- 다만 인프라 확대에도 불구하고 사망자 2750명당 1개소(전국 기준)로 인프라가 절대적으로 부족하다는 한계가 있음.
- 또한 말기 환자의 호스피스 이용률이 '18년 기준 20% 내외에 그친다는 점 역시 고려할 때, 제도의 실효성 저하의 문제가 있음.
 - 임종장소의 다양화 역시 고려되어야 하는 측면으로, 가정형 호스피스*가 '16년 제도화 되었으나 활성화 측면에서 한계를 보임.
 - 가정형 호스피스 활성화를 위해서는 가정간호의 정립이 요구되나 현재 의료기관에 준한 급여체계가 미정립되었으며, 유사 제도(노인장기요양보험 방문간호)간 역할 미정립으로 인한 현장의 혼선 등과 같은 문제 잔존

〈표 7-38〉 가정간호실시기관 현황(2019. 8. 20. 기준)

(단위: 개소)

지역	개소수	기관 구분					
		상급종합	종합	병원	의원	요양병원	기타(치과/한방병원/보건의료원)
합계	171	26	61	15	44	21	4
서울	27	10	9	1	7	-	-
부산	7	4	1	-	1	1	-
인천	19	3	3	1	7	5	-
광주	4	-	1	1	2	-	-
대구	6	4	2	-	-	-	-
대전	12	1	3	-	4	4	-
경기	51	3	22	2	17	6	1
강원	4	1	2	-	1	-	-
경북	2	-	2	-	-	-	-
경남	3	-	2	-	-	-	1
전북	10	-	6	2	1	1	-
전남	11	-	4	6	-	-	1
충북	8	-	2	1	2	2	1
충남	6	-	2	1	1	2	-
제주	1	-	-	-	1	-	-

자료 : 대한간호협회 가정간호사회. (2020). 가정간호실시기관현황. Retrieved from <http://www.hcna.or.kr>에서 2020. 6. 3. 인출.

3. 노후생활기반

가. 문화여가·사회참여 영역

1) 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 문화여가·사회참여 영역은 고령자의 자아실현 및 즐길 수 있는 노후생활 여건 마련을 중심으로 추진됨.

○ 노인의 경험을 활용하여 사회참여 기회를 부여함은 물론 수요자 중심의 문화여가 정책을 펼

치고자 함.

- 기존 노인에 대한 수동적인 이미지를 탈피하며 생산적이고 활동적이며, 그들의 잠재적 역량을 활용하여 사회에 환원할 수 있는 기회를 부여하고자 함.

□ 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 베이비부머의 노인 세대 진입을 고려하여, 다각적인 문화여가 및 사회참여 프로그램을 창출하는 데 정책적 방점을 맞춤.

○ 기존 노인의 사회참여가 종교나 친목활동과 같은 사적 영역*에 집중되었다는 점을, 문화여가 및 사회참여 활동의 전문화·다양화에 초점을 둠.

* ('08 전국노인실태조사) 65세 이상 노인의 사회참여 : 종교단체(44.3%), 친목단체(54.9%)

- 자원봉사 활동의 전문화 및 관련 인프라 구축 등 적절한 여가문화, 사회참여를 향유할 수 있는 기반을 확대하고자 노력함.

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서도 기존의 기조가 이어졌으며, 나아가 단순히 프로그램의 양적 확대에서 벗어나 노년기 인생설계나 노인의 사회적 역할 변화 등 전반적 인식을 제고할 수 있는 교육 등이 마련되기 시작함.

○ 지난 기본계획에서도 강조된 바 있는 노인의 수동적 이미지 탈피를 보다 강조하기 시작하였으며, 사회의 주역이자 본인 삶의 주체로 인식할 수 있도록 제반 환경을 구축함.

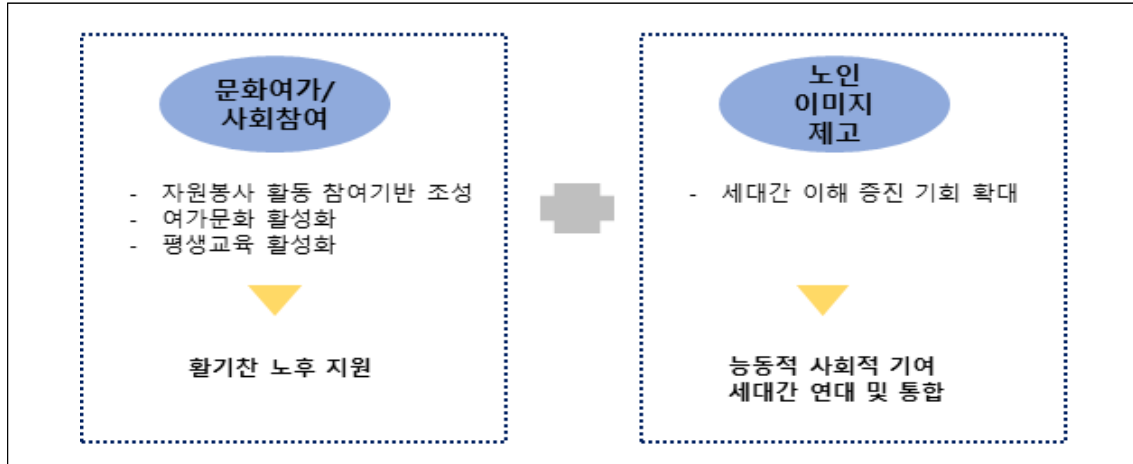
□ 단, 정책 로드맵에서는 역량 집중과제에 집중함에 따라 노인의 사회참여는 일자리에 국한하여 논의되었다는 한계를 지남.

□ 지난 기본계획을 통해 노인의 문화여가 및 사회참여 영역은 즐길 수 있는 노후 여건 마련 및 노인의 이미지 제고라는 정책적 방향성을 강조했다는 점에서 적절함.

○ 특히 베이비부머 등 노인 내 다양성을 강조하여 차별화, 전문화된 프로그램 개발을 강조한 정책적 방향성은 긍정적임.

- 단 노인의 사회참여 영역에서 고용과 문화여가가 함께 다루어짐으로써, 상대적으로 노인 고용에 치중된 정책 추진이 이루어짐. 가장 최근에 진행된 정책 로드맵을 통해서도 역량 집중과제에 사회참여 중 노인 고용만이 포함되는 등 정책 추진의 동력이 부족했던 것으로 평가됨.

[그림 7-8] 기존 고령사회 대응 정책(문화여가·사회참여 영역)의 방향성



주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

2) 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 문화여가·사회참여는 ‘노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성’ 대영역 하에 생산적인 여가문화프로그램 활성화 및 사회참여여건 조성이라는 중영역을 중심으로 논의됨.
 - 생산적인 여가문화프로그램 활성화 및 사회참여여건 조성과 관련해서는 크게 1) 노인의 자원봉사활동 참여기반 조성, 2) 노인의 여가문화 활성화의 소영역 하에 총 6개의 정책과제를 포함함.
 - 구체적으로 맞춤형 자원봉사활동, 여가프로그램의 개발 및 보급, 관련 인프라 확충에 힘쓰는 등 기반 마련을 위한 정책과제를 중심으로 함.
- 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 안정되고 활기찬 노후생활 보장의 대영역 하에 다양한 사회참여·여가문화 기회 제공이라는 중영역을 중심으로 논의됨.
 - 관련하여 고령자 자원봉사 활성화 및 인프라 구축, 고령자의 여가문화 향유 기반 확대의 소영역을 포괄함.
 - 1차 기본계획을 통해서 문화여가 활동의 기반 마련에 힘썼다면, 2차 기본계획에서는 활성화나 전문화 등을 바탕으로 한 양적 확대, 질적 제고를 위한 노력이 경주됨.
 - 자원봉사 및 여가문화 프로그램의 다양화, 차별화, 활성화 노력이 이에 포함될 수 있음.
 - 노인복지관을 노인 문화여가활동의 주요 인프라로 삼아 이를 확충하는 등의 노력을 통해, 사회참여 및 문화여가의 접근성을 높이고자 노력함.

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 ‘활기차고 안전한 노후 실현’의 대영역 하에, ‘고령자 사회참여 기회 확대’의 중영역을 중심으로 관련 정책과제가 추진됨.

○ 고령자 사회참여 기회 확대를 통해서, 기 추진된 기본계획에서 논의되었던 바와 같이 문화여가 참여 기회 확대 및 평생교육 체계 활성화 등의 정책과제가 논의됨.

- 특히 평생교육 추진에 있어서는 연령 뿐 아니라 계층별 욕구를 감안하여 맞춤형 공급을 하고자 함.

• 교육을 통해 고령자 개개인의 노후생활 증진은 물론 이를 통한 사회 전반의 인식 제고를 꾀하고자 하였음.

□ 문화여가 및 사회참여 기반 확대를 위한 정책 추진과제들이 지속적으로 추진된 바 있으나, 차수별로 차별화된 전략이 부재함.

○ 문화여가 기반 마련을 위한 양적 확대, 질적 내실화를 위한 추진과제들을 포함하였으나, 문화여가 및 사회참여 영역에 대한 상대적 관심 부족으로 정책과제의 다양화가 이루어지지 못한 것으로 평가됨.

- 베이비부머, 신중년 등 정책대상 확대가 이루어졌음에도, 문화여가 영역에서는 여전히 현재 노인을 중심으로 한 정책과제가 추진되었다는 한계가 있음.

〈표 7-39〉 기존 고령사회 대응 정책 : 문화여가 및 사회참여 영역 과제 구성

구분	중영역	소영역	추진과제
1차 기본계획 (2006-2010)	생산적인 여가문화프로그램 활성화 및 사회참여 여건 조성	노인의 자원봉사활동 참여기반 조성	맞춤형 자원봉사활동 개발 및 보급 노인자원봉사활동의 전문인력 양성 및 홍보 강화
		노인의 여가문화 활성화	노인여가활동을 위한 인프라 마련
			다양한 노인여가 프로그램 개발 및 보급
			고령층 정보화 교육 지원
			노인 여가문화 활성화를 위한 전문인력 양성
2차 기본계획 (2011-2015)	다양한 사회참여·여가문 화 기회 제공	고령자 자원봉사 활성화 및 인프라 구축	고령자 자원봉사 활동의 활성화 고령자 자원봉사 활동의 전문화 고령자 자원봉사활동 기반 마련 자원봉사 정보망 연계 구축
		고령자의 여가문화 향유 기반 확대	고령자의 여가문화 프로그램 개발 보급
			노인복지시설 인프라 확충
			문화바우처 지원
			지방문화원 어르신 문화프로그램 개발 보급
3차 기본계획 (2016-2020)	고령자 사회참여 기회 확대	-	고령세대의 여가 기회 확대
			고령친화형 콘텐츠 개발
			고령자 문화·여가 인프라 개선
			고령자 자원봉사지원체계 강화
			고령자 사회활동지원사업의 공익활동 내실화
			고령자 교육기반 확충
			계층별 맞춤형 평생교육 활성화
			시도-시군구 읍면동까지 연계된 국가 평생교육진흥 추진체계

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 주요 성과 및 한계

- 문화여가 사업은 고령자 문화여가 정책의 법적·제도적 기반 마련, 각 영역별 정책의 양적 확대 및 질적 내실화의 성과를 이루었음.

① 문화여가 정책의 법적·제도적 기반 마련

- 기본계획 추진기간 동안 노인문화여가사업은 국가 기본계획(1차('08)~3차('18)), 평생학습진흥종합계획(2차('08)~4차('18)) 등과 같은 종합 계획을 수립하였으며, '12년 노인층 여가 문화 활성화 방안 마련, '15년 국민여가활성화 기본법을 마련하는 등 법적·제도적 기반을 구축한 바 있음.

- ('12) 고령화시대 노인층 여가활성화 방안을 통해 여가문화 기반 조성, 문화예술, 체육 참여기회 확대, 공동체문화 활성화, 소외계층 여가접근성 보장을 추진

〈표 7-40〉 노인문화여가사업 제도 변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵						
											3차 기본계획						
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
사회 참여	('05)여가복지/활동지원사업 지방이양사업 분류																
	('11)대한노인회 지원 법률 제정, 노인자원봉사 클럽 조직 및 운영지원																
	('12)노인층 여가 활성화 방안(문체부)																
	('15)국민여가활성화 기본법																
	('08)제1차 국가기본계획					('13)제2차 국가기본계획					('18)국민여가활성화 기본계획						
	('08)제2차평생학습진흥종합계획					('13)제3차평생학습진흥종합계획					('18)제4차평생학습진흥종합계획						

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

② 문화여가정책의 양적확대 및 질적 내실화

- 법적 제도적 기반 마련, 기본법 및 기본계획 수립 등에 근간하여 양적 확대 및 질적 내실화를 추진하였음.

- 여가복지시설은 62,469개소('10년)에서 68,431개소('19년)로 증가
- 노인자원봉사참여자수는 '07년 노인인구 대비 0.6%(43천 명)에서 '18년 노인인구대비 1.1%(114천 명)로 미미하게 증가*

* 60세이상 자원봉사 참여자 수

'07년 43천 명 → '10년 69천 명 → '13년 59천 명 → '15년 94천 명 → '18년 114천 명 (이윤경 외, 2019; p.198).

〈표 7-41〉 노인복지법 내 여가복지시설 현황

(단위 : 개소)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
소계	62,469	63,375	64,077	64,983	65,665	66,292	66,787	67,324	68,013	68,431
노인복지관	259	281	300	319	344	347	350	364	385	391
경로당	60,737	61,537	62,442	63,251	63,960	64,568	65,044	65,604	66,286	66,737
노인교실	1,464	1,557	1,335	1,413	1,361	1,377	1,393	1,356	1,342	1,285

자료: 보건복지부. (2019). 2019년 노인복지시설 현황. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0321&CONT_SEQ=349899&page=1에서 2020. 8. 31. 인출.

- 특히 교육정책 영역에서 과거 문해교육, 정보화 교육 등의 지원정책에서 벗어나 전생애 관점의 평생교육으로 전환하는 발판을 마련함. 또한 노인특성과 지역적 특성을 고려하여 콘텐츠 및 특화 프로그램 개발함으로써 프로그램의 다양화와 노인의 선택권을 향상시켰다는 성과가 있음.
- 중고령층의 평생학습 참여율은 55~64세는 2016년 26.5%에서 2019년 37.1% 향상하였으며, 65~79세는 17년 26.9%에서 2019년 32.5%로 상승

〈표 7-42〉 평생학습 참여율

(단위 : %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
55~64세	23.9	20.8	22.4	21.2	21.0	31.5	25.4	29.2	32.1	26.5	28.9	34.8	37.1
65~79세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.9	32.7	32.5

주: 한국교육개발원에서 실시한 평생학습개인실태조사 결과로, 형식교육 및 비형식교육을 모두 포괄한 수치임.
 자료: 통계청. (2020e). 평생학습 참여율. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_33409N_001&conn_path=I2에서 2020.7. 8. 인출.

- 고령자의 문화여가 및 사회참여 정책은 제도적 확대와 질적 내실화 측면에서는 성과를 거두었으나, 통합적 관점에서의 접근이 미흡하다는 한계가 있음.
- 문화여가·사회참여 정책은 부처별로 다양한 정책이 서로 다른 대상층에게 분절적으로 시행되는 등 유기적 운영에 한계가 지적됨.
- 국가차원의 종합계획으로 평생학습진흥종합계획, 국가여가활성화기본계획 등이 개별적으로 운영되며, 사업 대상이나 사업 내용 등에서 중복의 문제가 있음.
- 따라서 실태에 기반한 정책을 수립하는데 한계가 있음.
- 인프라의 양적확대는 이루어졌지만 지역별 불균형 현상을 해소하지 못했다는 한계를 지님.
- 2019년 말 기준 노인여가복지시설의 경우, 노인여가복지시설 1개소당 포괄할 수 있는 노인의 수는 전체 116명이나, 지역별로 46~368명까지로 차이가 매우 큼. 평생학습기관의 경우에도 1개소당 포괄할 수 있는 노인의 수는 819~3,813명까지 큰 폭을 보이는 등 편차가 큼.

〈표 7-43〉 지역별 노인여가복지시설 및 평생학습기관 현황

(단위 : 개소, 개, 명)

구분	노인여가복지시설(개소)				평생학습기관		노인수(명)	
	전체	노인 복지관	경로당	노인교실	전체 (개소)	프로그램수 (개)	노인여가 복지시설 1개소당	평생학습기관 1개소당
전체	68,013	385	66,286	1,342	4,295	244,421	116	1,840
서울	3,885	82	3,425	378	1,744	120,015	368	819
부산	2,509	31	2,311	167	233	12,957	243	2,615
대구	1,562	19	1,508	35	149	9,794	240	2,518
인천	1,540	20	1,489	31	135	7,826	246	2,810
광주	1,364	9	1,315	40	125	4,358	142	1,549
대전	837	7	817	13	97	5,937	235	2,030
울산	841	13	806	22	40	3,420	156	3,286
세종	486	1	478	7	11	1,069	65	2,881
경기	9,834	59	9,609	166	878	38,122	166	1,855
강원	3,226	15	3,150	61	106	4,061	93	2,821
충북	4,154	18	4,129	7	85	3,961	65	3,191
충남	5,816	16	5,733	67	128	7,215	66	2,994
전북	6,795	22	6,699	74	116	5,661	54	3,170
전남	9,092	29	9,003	60	110	3,928	46	3,813
경북	8,131	19	7,998	114	155	5,525	67	3,519
경남	7,483	23	7,378	82	155	9,439	73	3,510
제주	458	2	438	18	28	1,133	216	3,536

주: 노인인구는 2019.12.31. 주민등록 인구기준 65세 이상 노인인구로 산출한 값임

자료: 1) 보건복지부. (2019). 2019년 노인복지시설 현황. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0321&CONT_SEQ=349899&page=1에서 2020. 8. 31. 인출.2) 통계청. (2020d). 지역별 평생교육기관 개황. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=TX_334_2009_H2004&conn_path=I2에서 2020. 5.30. 인출.3) 행정안전부. (2020). 주민등록 인구통계. Retrieved from <http://27.101.213.4/#>에서 2020. 7. 10. 인출.

나. 고령친화적 생활환경 조성 영역

1) 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획을 통해서는 주택 및 교통과 같은 주요 인프라 체계를 고령친화형으로 조성하고자 하는 방향을 설정함.

○ 해당 분야에서 고령자의 특성을 반영한 정책이 추진되지 않았었다는 문제에 봉착하여, 고령자의 인구사회학적 특성 등을 염두에 둔 정책 방향을 설정함.

- 최저주거기준 미달 가구 중 고령자의 비율이 높은 문제 등을 고려하여 별도의 주거기준을 마련하는 것과 같은 정책 추진이 이에 해당함.

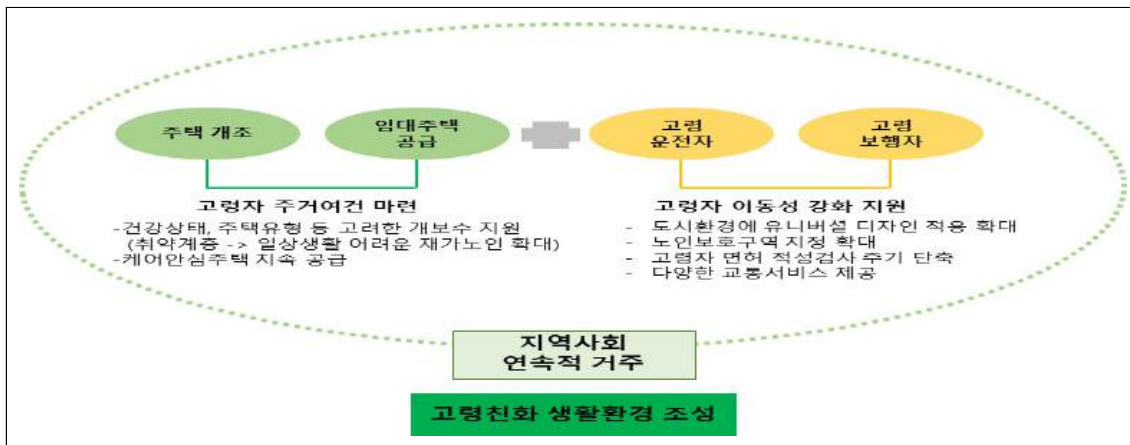
• 이외 고령자의 특성을 반영한 주택 공급 확대나 이들을 배려한 교통 이용환경 조성, 더 나아가 거시적 차원에서 지역사회 모델 개발 등을 구체적 실현방안으로 들 수 있음.

□ 제2·3차 저출산·고령사회 기본계획을 통해서도 관련 기조가 이어졌으며, 특히 고령자 단독 가구 증가와 같은 특성 변화에 맞물려 고령친화적인 주택의 양적 확대등의 정책 방향성을 이어

나감.

- 고령인구 증가추이를 고려하여 주택공급의 구체적 목표를 제시하며, 차수별 그 목표를 확대함으로써 보장성 강화를 위한 노력을 경주함.
- 안전영역의 경우, 운전자 뿐 아니라 보행자 양측의 관점에서의 안전을 강화하기 위한 정책적 노력을 펼침.
- 정책 로드맵에 있어서는 지역사회 중심의 돌봄 체계 구현 방편으로, 주거 및 환경 영역을 구성함.
 - 기존의 정책적 노력을 이어가되, 취약계층 중심으로 지원되던 주택지원 방식에서 일상생활이 어려운 재가노인까지 범위를 확대하는 등 보장성 강화를 위한 정책 추진이 이루어짐.
- 자신이 살던 주택 및 지역에서 계속 거주할 수 있는 여건을 마련한다는 정책적 지향 하에 기존 계획들이 수립 및 확대되어 왔다는 점은 적절한 것으로 평가됨.
 - 특히 고령자의 변화된 특성을 반영한 주택지원, 이동환경 개선 등은 시의적절한 정책 추진으로 보임.
 - 단, 정책 대상에 있어 저소득층 또는 자가 가구를 중심으로 한 정책 설계가 대다수라는 한계가 존재함.

[그림 7-9] 기존 고령사회 대응정책(고령친화 생활환경 조성 영역)의 방향성



주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

2) 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 고령친화 생활환경 영역은 ‘고령친화 생활환경 조성’ 대영역 하에 고령친화적인 생활환경 조성, 고령친화적인 지역사회 개발의 중영역을 중심으로 논의됨.

- 고령친화적인 생활환경 조성과 관련해서는 1) 고령자 가구 주거지원을 위한 법적 기반 마련 2) 저소득 고령자를 위한 주택공급 확대 3) 고령자에게 편리한 교통환경 조성의 소영역 및 세부 정책과제로 추진됨.
- 고령친화적인 지역사회 개발과 관련해서는 지역특성에 적합한 차별화된 노인복지정책 추진의 소영역 하에 차별화된 지역 복지정책 모델 개발, 고령취약능가를 위한 재가 서비스 지속 추진, 노인 사회활동 참여 증진 유도 등의 세부 정책과제를 마련함.
 - 상대적으로 고령화된 읍면부 지역을 중심으로 한 정책과제를 포함한 것으로 간주되나, 실제 정책 추진 내용은 재가 서비스 지원이나 사회참여 활성화 등으로 영역-과제간 정합성이 부족함.
- 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서 고령친화 생활환경 영역은 ‘고령친화적 사회환경 조성’의 대영역 하에 고령친화적 주거·교통 환경 조성의 중영역을 중심으로 논의됨.
- 관련하여 주거환경과 교통환경 조성이라는 2개의 소영역을 구성하였으며, 6개의 세부 정책과제를 포함함.
 - 제1차 기본계획을 통해 고령친화적 주거기반 조성을 위한 법적 기반이 마련되었으므로, 제2차 기본계획에서는 유관 정책의 확대 및 활성화를 위한 정책과제들이 추진됨.
- 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서 고령친화 생활환경 영역은 ‘활기차고 안전한 노후 실현’의 대영역 하에 고령자 친화적 주거환경 조성, 고령자 안전 및 권익보장의 중영역에서 관련 논의가 진행되었으며, 기 추진된 과제들과 유사한 과제들이 지속 수행됨.
- 정책 로드맵에서는 자신이 살던 주택과 지역에서의 계속 거주가 가능하도록 지난 3차 기본계획에서 편성된 과제가 연속 추진되는 등 지속성을 이어나감.
 - 특히 주거와 서비스가 연계된 케어안심 주택의 공급 확대, 병원 및 시설 퇴원(소)자 중 최저 주거기준 미달자를 최우선으로 한 주택 개보수 지원 등 관련 정책의 양적 확대를 도모함.
- 이상의 논의를 통해 고령친화적 생활환경은 지역사회에서의 연속적 돌봄이 가능한 환경 구축이라는 지향점 하에 관련 정책들이 지속·확대되어 추진됨.
 - 1·2차 기본계획에서 법적, 제도적 기반 마련에 주력했다면, 3차 기본계획과 정책 로드맵을 통해서도 공급량 확대, 지원 범위 확대 등의 양적 수준을 제고하는 노력이 이루어진 것으로 평가됨.

〈표 7-44〉 기존 고령사회 대응 정책 : 고령친화 생활환경 조성 영역 과제 구성

구분	중영역	소영역	추진과제
1차 기본계획 (2006-2010)	고령친화적인 생활환경 조성	고령자 가구 주거지원을 위한 법적 기반 마련	고령자 가구 주거지원을 위한 법적 기반 마련
		저소득 고령자를 위한 주택 공급 확대	저소득 고령자를 위한 주택 공급 확대
		고령자에게 편리한 교통환경 조성	고령자를 배려한 대중교통 이용환경 조성 고령자에게 안전한 보행환경 개선 고령운전자에 적합한 교통 기반 마련
	고령친화적인 지역사회 개발	지역특성에 적합한 차별화된 노인복지정책 추진	지역별 차별화된 복지정책 모델 개발 고령취약능가를 위한 가사지원 등 재가 서비스 지속 추진 지역자원 마을 특성 등을 활용한 노인 사회활동참여 증진 유도
2차 기본계획 (2011-2015)	고령친화적 주거, 교통환경조성	고령친화적 주거환경 조성	고령자 주거안정을 위한 제도적 기반 마련 고령자용 임대주택 지속 공급 농촌 건강 장수마을 육성
		고령친화적 대중교통 및 보행환경 개선	편리한 교통환경 조성 안전한 보행환경 조성 고령운전자 안전교육 추진
	고령자 친화적 주거환경 조성	-	고령자 임대주택 공급 확대 고령자가 안전하고 편리하게 살기 위한 주거여건 마련 원스톱 주거지원 안내시스템 구축
	고령자 안전 및 권익보장	-	고령운전자 안전관리 강화 고령보행자 교통사고 감소
저출산 고령사회 정책로드맵 (2018-2022)	지역사회 중심의 건강, 돌봄 환경 조성	-	안전하고 편안하게 노후를 보낼 수 있는 주거환경 조성
			사회적 약자를 포용하는 지역사회 물리적 여건 조성

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
 2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.
 3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
 4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

3) 주요 성과 및 한계

가) 노인 주거권 보장

□ 노인 주거권 보장 정책은 노인 주거안정을 위한 정책의 법적·제도적 기반 마련, 주거정책의 다양화 및 질적 내실화 등의 성과를 이루었음.

① 노인 주거안정을 위한 법적·제도적 기반 마련

- 기본계획 추진기간 동안 (‘12) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 (‘15) 주거기본법 제정, 시도별 주거지원기본계획 수립, 고령자 임대주택의무건설 등을 명문화하였음.
- 주거약자용 주택 편의시설 설치 기준을 마련하여 출입문, 바닥, 비상연락장치, 현관, 부엌, 욕실 등에 대한 세부사항을 규정함.

- 고령자 특화 주택을 어르신 맞춤형 임대주택(건설형 임대주택), 고령자용 매입임대주택 및 전세임대주택 등으로 다양화하고, 주거약자용 임대주택의 의무 건설 비율*을 명문화함(국토교통부 공공주택총괄과, 주거복지정책과, 공공주택지원과, 2020. 4. 1).

* (2차계획) 수도권 5%, 비수도권 3% → (현재) 수도권 8% 비수도권 5%

- 주거지원정책에 고령자 우대 제도를 실시함으로써 보장성을 강화함(국토교통부, 2020).
- 국민임대주택 입주시 가점 부여, 행복주택 입주자별 공급비율 규정(일반형 20%, 산업단지형 10%), 고령자 임대주택의 주변 시세 대비 임대료 76% 규정, 집주인 임대주택사업 시세 90% 임대 등

〈표 7-45〉 노인 주거지원 정책 제도변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵							
											3차 기본계획							
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	
주요 제도 변화	(12) 장애인, 고령자 등 주거약자지원에 관한 법률 제정																	
	(14) 주거급여법 제정																	
	(15) 주거기본법 제정																	
	(17) 2017 주거복지로드맵																	
	(18) 취약계층, 고령자 주거지원방안																	
	(20) 주거복지로드맵2.0																	

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

② 노인주거안정 정책의 다양화 및 질적 내실화

- 고령층 대상의 무장애 설계 적용, 복지서비스가 연계된 맞춤형 고령자 공공임대주택 총 5만 호를 5년간 공급*하는 등 노인의 신체적·인지적 특성 변화를 반영한 서비스를 제공함.

* '18년 1.4만호, '19년 0.9만호 공급

- 독거노인 거주용 주택에 홀몸노인 안심센서를 설치하는 등 대상자 수요에 입각한 서비스를 제공함은 물론 임대료가 저렴한 영구임대, 매입임대를 차상위 고령자에게까지 확대하는 것과 같은 보장성 강화 노력을 겸함.
- 자가 노인가구의 보유주택을 활용한 연금형 매입임대 등 생활자금 마련 지원 및 주택 개보수를 지원함.
- 주거급여법('14) 제정을 통해 취약계층에게 임차료, 유지수선비 등을 지원함으로써 주거비 부담을 완화하고 양질의 주거수준을 확보하고자 하는 정책적 노력도 이어짐.
- 임차가구 중 소득인정액 중위소득 44% 이하 83.1만 가구(2018.9)에 대해 주거급여액 현금 지원, 자가가구에 주택개량 지원 점진적 확대*
- 전체 가구 대비 주거급여 수급 노인가구(65세 이상) 비율('18): 45.5%(민간 51.0%, 공공 43.8%, 사용대차 40.4%, 기타 20.9%)

* ('18) 부양의무자 기준 폐지 후 최대 54만 가구 신규지원

* 중위소득 기준 완화: ('20) 중위소득 45% 확대에 추가 2.7만 가구 수혜

〈표 7-46〉 주거급여 수급 가구 대비 고령 가구 비율(2018)

(단위: 가구, %)

구분	전체	65세 이상 가구	
		가구 수	비율
민간임대	305,100	155,486	51.0%
공공임대	363,762	159,267	43.8%
사용대차	166,779	67,323	40.4%
기타시설	8,453	1,766	20.9%
계	844,094	383,842	45.5%

자료: 강은나, 주보혜, 이재춘, 배혜원. (2019). 초고령사회 대응을 위한 노인주거정책 개편 방안. p.57. 세종: 한국보건사회연구원.

- 최저주거기준에 미달하는 열악한 환경 거주 가구 비율의 경우, 전체 가구에서는 약 5%* 내외를 유지하는 반면, 노인 가구의 경우 점진적으로 감소 추세**에 있다는 점에서 주거 질 확보에 대한 정책적 효과를 가늠할 수 있음(강미나 외, 2019).

* (전체) 10.6%('10) → 7.2%('12) → 5.4%('14) → 5.4%('16) → 5.9%('17)

(노인가구) 5.3% ('17) → 4.1%('18) → 3.9%('19)

- 아울러 고령자 특성에 기인한 주거환경 구축 기반을 마련하는 등의 주거지원을 강화함.

- 전세임대주택 1순위에 차상위 계층 고령자 가구 추가, 도심노후주택 매입을 통한 고령자 맞춤형으로 리모델링, 재건축 후 저소득 1~2인 고령자가구에 공급하는 공공리모델링 사업 실시('19)

* 주거약자용 주택의 편의시설 설치기준에 준하여 시설 개선

- 1주택 저소득 고령자 대상의 연금형 희망나눔 주택 사업 시행('18)

- 1주택 65세 이상 고령자가 보유한 도심내 9억원 이하의 단독, 다가구 주택(아파트 제외) 매입 후 리모델링, 재건축 후 고령자, 청년 등에게 공공임대주택 공급

- 그러나 주거기준 현실화 부족, 다양한 주체의 참여 부족, 프로그램 접근성의 한계 등으로 정책의 실효성이 미흡하다는 지적이 이어짐.

- 공공임대주택 입주 등 지원 대상임에도 불구하고 주거복지 프로그램* 이용률은 매우 낮은 수준(8%)

* 주거취약계층 주거지원사업, 공공임대주택, 주거급여, 주택구입·전세자금 대출 등

** 프로그램·신청방법을 몰라서(51%), 자격기준이 안될 것 같아서(28%) 등이 주된 사유로 복잡하고 까다로운 프로그램 접근성 개선이 시급(국토교통부 주택기금과, 공공주택지원과, 주거복지정책과, 도시재생과, 2018. 10.)

나) 고령친화적 환경 조성

① 노인 이동권 강화를 위한 정책 구체화 및 세분화

○ 제 1·2차 기본계획에서 고령 보행자를 중심으로 한 정책에 주력하였던 것에서 벗어나, 3차 기본계획에서는 정책 대상자를 보행자 및 운전자로 구분하여 정책을 제시하는 등 세분화·정확화 정책을 제시함.

- 특히 고령 운전자와 관련하여 야기될 수 있는 문제를 미연에 방지하기 위해 적성검사 주기 단축 등 안전관리 강화 방안을 마련함.
- 이외 노인을 대상으로 한 특별 교통수단 확대, 지자체별 고령친화적 환경 조성 등의 노력이 강화됨.

〈표 7-47〉 노인 이동 및 교통지원 정책 제도변화

구분	1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵						
											3차 기본계획						
	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
주요 제도 변화	('06) 노인보호구역 지정 관리 및 실시																
	('08) 노인교통비제도 기초노령연금제도 통합																
	('11) 면허갱신시 70세 이상 적성검사 실시, 노인보호구역지정대상시설확대																
	('13) 지자체 고령친화도시 네트워크 가입																
	('19) 고령운전자 면허갱신제도 개선																

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

○ 노인 이동권 보장의 일환으로 노인보호구역은 2010년 265개에서 2017년 1,299개로 증가함.

- 노인교통사고 발생건수는 2010년 25,810건에서 2017년 37,777건으로 증가하였으나 발생건수 대비 사망자 수 비율은 동기간 6.79%에서 4.71%로 감소함.

〈표 7-48〉 연도별 노인교통사고 발생 현황 및 노인보호구역 수

(단위: 건, 명, 개, %)

연도	교통사고 발생건수	교통사고 사망자수	발생건수 대비 사망자수 비율	노인보호구역
2010	25,810	1,752	6.79	265
2011	26,483	1,724	6.51	417
2012	28,185	1,864	6.61	566
2013	30,283	1,833	6.05	626
2014	33,170	1,815	5.47	678
2015	36,053	1,814	5.03	746
2016	35,761	1,734	4.84	1,107
2017	37,777	1,767	4.71	1,299

자료: 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전 취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원. p.132 재구성.

○ 이러한 성과에도 불구하고 노인의 이동 및 고령친화적 환경 조성정책은 노인의 특성을 충분히 고려하지 못했다는 한계를 가짐.

- 어린이, 장애인, 보행자 등을 포함한 교통약자의 관점에서 추진되어 왔으며(조종석, 박지영, 최병남, 2010), 교통수단과 편의시설 등의 양적 인프라 확대에 치중되었음. 고령 운전자와 보행자의 신체적, 기능적 특성을 반영한 교통수단이나 도로, 지역사회 환경 조성으로 이어지지 않는 못하였음.

다. 고령친화산업 영역

1) 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 고령친화산업 영역은 고령친화산업 육성을 위한 기반 강화에 집중함.

○ 차세대 성장동력으로 고령친화산업을 지목하고, 이를 육성하기 위한 인프라 기반 구축 로드맵을 작성하고 기술개발 촉진과 표준화 작업을 시행함.

- 고령화시대 도래에 따라 관련 시장의 폭발적 성장이 예견되고 있음에도 이를 충족할 산업기반은 매우 취약한 실정으로, 조속히 성장기에 진입할 수 있도록 체계적이고 종합적인 산업 활성화 방안을 마련하고 기술개발을 촉진하는데 역점을 둠.

□ 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 산업경쟁력 확보와 국내·외 시장 활성화를 도모하는 등 본격 육성 준비를 갖추.

○ 산업경쟁력 확보는 제품 및 서비스 품질 향상을 통해 구현될 수 있도록 하였고, 제품·서비스 기술개발 촉진 및 표준화, 우수제품 지정·표시 확대를 위해 노력함.

- 특히, 국내 수요기반 확충을 위해 홍보관, 전시·체험관 설치·운영을 확대하고, 해외시장 선점을 위한 인프라 확충과 시장개척을 지원함.

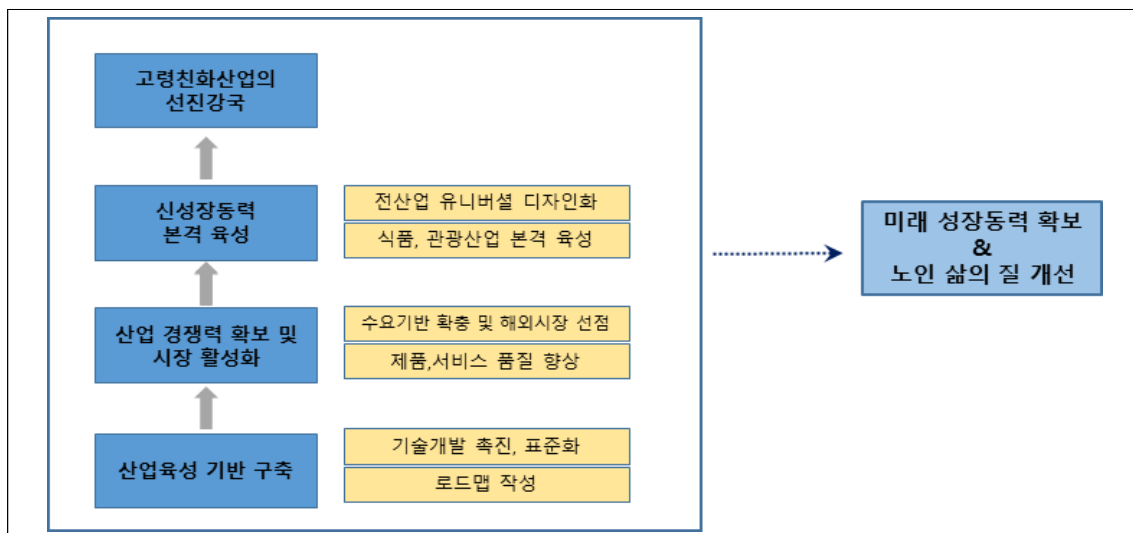
○ 아울러, 노인의 건강관리와 시장창출을 동시에 도모할 수 있는 고령자용 식품 산업 기반조성에도 정책적 관심을 기울임.

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 기존의 산업육성 기조를 강화하는 것은 물론, 첨단 IT 기술 접목과 유니버설 디자인 보편화를 추구하는 등 본격적인 신성장동력 육성을 위해 매진함.

○ 식품·관광 산업 등 유망산업 육성과 국가지원체계 강화, 고령친화 R&D 종합 지원체계 구축 등 산업육성 기조를 유지·강화함.

- IT연계 스마트 케어 활성화, 전 산업에 걸친 유니버설 디자인 도입 지원 등 수요자 중심의 실버경제 생태계 조성에 박차를 가함.
- 정책 로드맵에서는 부처자율과제로 분류하여 부처 차원에서 추진 여부를 결정토록 자율성을 부여함.
- 종합할 때, 현재까지 기추진된 기본계획에서 고령친화산업영역은 미래 국가성장동력으로서의 고령친화산업 육성이라는 정책 기조를 견고하게 유지·강화해 왔으나, 정책 로드맵에서 부처자율과제로 전환함에 따라 일정 부분 정책 추진력이 약화될 수 있음.
- 그간, 고령친화산업 육성을 위한 산업기반 구축, 산업경쟁력 확보와 시장 활성화, 본격적인 산업 육성 등 단계적 접근은 상당히 유효·적절한 정책추진 방식이며, 어느 정도 소기의 성과를 가져왔다고 평가할 수 있을 것임.
- 고령친화산업의 성장사이클상 태동기를 지난 것은 분명하지만, 본격 성장기 또는 성숙기에 진입하여 안착하였다고 단언할 수 없는 실정임.
 - 여전히 R&D 지원·투자는 확대되어야 하고, 특히 노인의 삶의 질과 직결되는 식품·지원기기 산업·시장 등 활성화 노력은 지속 경주되어야 할 것임.
 - ※ 1차 기본계획 당시, 고령친화산업의 선진강국 실현을 비전으로 하고, 고령친화산업 진흥법까지 제정하는 등 정책적 역량을 집중토록 설계
 - 아울러, 부처자율과제로 맡겨둔다 하더라도, 중장기적 관점에서 정책조정 당국의 지속적인 관심과 모니터링이 필요할 것으로 판단됨.

[그림 7-10] 기존 고령사회 대응정책(고령친화산업 영역)의 방향성



주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

2) 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

□ 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 고령친화산업 영역은 ‘고령친화산업 육성’의 대영역 하에 고령친화산업 육성 인프라 기반강화, 고령친화산업 기술개발 촉진, 고령친화제품 표준화 확대의 중영역을 중심으로 논의됨.

○ 고령친화산업 육성 인프라 기반강화는 1) 고령친화산업 육성기반구축 로드맵 작성 추진, 2) 우수고령친화제품(서비스) 지정·표시제도 도입, 3) 고령친화제품 종합체험관 설립의 소영역 하에 총 5개의 정책과제로 구성됨.

- 고령친화산업 육성의 기반 마련을 위하여 고령친화산업 통합 DB 개발, 우수 서비스 사업자 지정제도 도입, 고령친화제품 종합체험관 설립 등의 정책과제를 핵심적으로 제시함.

○ 고령친화산업 기술개발 촉진은 소영역 구분 없이 총 4개의 정책과제로 구성됨.

- 고령친화제품 연구개발 확대, 고령친화제품 개발 종합지원 산업클러스터 구축 등을 통해 세계적 수준의 Star Company를 육성하는 것까지 지향하는 바가 큼.

○ 고령친화제품 표준화 확대도 소영역 구분 없이 총 2개의 정책과제로 구성됨.

- 고령자·장애인 복지표준 제·개정 추진, 국제 표준화 동향 파악 및 대응 등 기술개발에 이은 제품 표준화를 도모함.

□ 제2차 기본계획에서는 ‘고령친화산업 육성’의 대영역 하에 제품 및 서비스 품질향상을 통한 산업경쟁력 확보, 국내·외 시장 활성화, 고령자용 식품 산업 기반조성의 중영역을 중심으로 논의됨.

○ 제품 및 서비스 품질향상을 통한 산업경쟁력 확보는 1) 고령친화제품 기술개발 촉진, 2) 고령친화제품(서비스) 표준화, 3) 고령친화제품(서비스) 지정·표시제도 확대의 소영역 하에 총 7개의 정책과제로 구성됨.

- 산업경쟁력 확보는 제품 및 서비스 품질 향상이 전제되어야 한다는 명제를 뒷받침하기 위해 제품 사용성 평가시스템 개발·운영, 표준화 확대, 우수제품 및 우수사업자에 대한 지원 확대 등 정책과제를 제시함.

○ 국내·외 시장 활성화는 1) 국내 수요기반 확충, 2) 해외시장 선점 인프라 확충 및 지원의 소영역 하에 총 5개의 정책과제로 구성됨.

- 시장 활성화를 위하여 홍보관, 종합체험관 운영과 함께, 해외시장 인프라 확충과 개척지원 등의 정책과제를 제시함.

○ 고령자용 식품 산업 기반조성은 소영역 구분없이 총 2개의 정책과제로 구성됨.

- 특수용도식품 중 고령자용 식품 기준·규격 신설, 고령자용 식품 신규시장 창출 및 시장 활성화를 정책과제로 제시하였고, 고령화 시대 노인의 건강관리가 사회적 문제로 대두되고 있다는 점을 반영함.
- 제3차 기본계획에서는 ‘고령친화산업의 신성장동력 육성’의 중영역 하에 소영역 구분 없이, 총 11개의 정책과제로 구성함.
- 전 산업에 걸친 유니버설 디자인 지원체계 강화, IT연계 스마트 케어 활성화 등 고령친화산업의 저변을 확대하거나 새로운 기술을 접목함은 물론, 관광·식품산업을 주력산업으로 육성코자 함.
 - 아울러, 기존 제품·서비스의 표준화·인증 활성화를 지속 추진함은 물론, 고령친화 R&D 중장기 종합계획 수립, 핵심기술 연구개발 활성화 등 R&D 부문에도 정책적 관심을 확대함.
- 정책 로드맵에서는 역량집중과제에서는 배제되고, 부처자율과제로 추진함.
- 종합할 때, 지난 기본계획을 통해 고령친화산업의 신성장동력 육성을 위한 정책과제가 중영역, 소영역의 구분을 통해 짜임새 있게 구성하여 추진함.
- 중영역에서는 인프라 기반 강화, 기술개발 촉진, 제품 표준화 → 품질 개선을 통한 산업 경쟁력 확보 → 국내외 시장 활성화 → 신성장동력 육성으로 정책적 역량의 단계적 강화를 시도하였음.
 - 소영역 및 정책과제 역시 중영역의 구분에 따라 단계적으로 구체화되는 과정을 보여주고 있는데, 로드맵 작성, 표준화, 체험관·홍보관 운영, 우수제품 지정·표시 등을 거쳐, 식품·관광산업 집중육성, 스마트케어, 전 산업 유니버설 디자인화 등 가용가능한 정책수단을 망라하여 동원하고 있음.

〈표 7-49〉 기존 고령사회 대응 정책 : 고령친화산업 영역 과제 구성

구분	중영역	소영역	과제
1차 기본계획 (2006-2010)	고령친화산업 육성 인프라 기반강화	고령친화산업 육성기반구축 로드맵 작성 추진	고령친화산업 육성기반 구축
		우수고령친화제품(서비스) 지정·표시제도 도입	고령친화산업 통합 DB 개발
		고령친화제품 종합체험관 설립	우수제품 품질표시 제도 내실화
	고령친화산업 기술개발 촉진	-	우수 서비스 사업자 지정제도 도입
			고령친화제품 종합체험관 설립
			고령친화제품 연구개발 확대
			고령친화산업 지원센터 기능 강화 및 확충
			고령친화제품 개발 종합지원 산업클러스터 구축
	고령친화제품 표준화 확대	-	세계적 수준의 Star Company 육성
			고령자·장애인 복지표준 제·개정 추진
2차 기본계획 (2011-2015)	제품 및 서비스 품질향상을 통한 산업경쟁력 확보	고령친화제품 기술개발 촉진	고령친화제품 사용성 평가시스템 개발·운영
		고령친화제품(서비스) 표준화	고령친화제품 및 서비스 표준화 확대
		고령친화제품(서비스) 지정·표시제도 확대	국제표준화 활동 강화
			우수제품 지정·표시 제도 확대
			우수사업자 지정제도 도입
			우수제품 및 우수사업자에 대한 인센티브 발굴
	국내·외 시장 활성화	국내 수요기반 확충	우수제품 및 우수사업자 지정제도 법적근거 마련
			산업박람회 홍보관 운영 내실화
			고령친화제품·서비스 종합체험관 운영 활성화
			지역사회밀착형 전시·체험관 운영
	고령자용 식품 산업 기반조성	-	고령친화 해외시장 선점을 위한 인프라 확충
			고령친화 해외시장 개척 지원
			특수용도식품 중 고령자용 식품 기준·규격 신설
3차 기본계획 (2016-2020)	고령친화산업의 신성장동력 육성	-	고령자용 식품 신규시장 창출 및 시장 활성화
			IT연계 스마트 케어 활성화
			고령친화 관광산업 육성
			고령친화 식품산업 육성
			고령친화산업 수출지원체계 강화
			전 산업에 걸친 유니버설 디자인 지원체계 강화
			고령친화산업 육성을 위한 거버넌스 확립
			고령친화산업 인식 증진 및 소비활성화 기반 마련
			고령친화제품·서비스의 표준화·인증 활성화
			사용자 중심 고령친화제품 개발 기반 강화
저출산 고령사회정 책로드맵 (2018-2022)	-	-	고령친화 R&D 중장기 종합계획 수립
			고령친화산업 육성을 위한 핵심기술 연구개발 활성화
			※ 부처자율과제로 전환

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.

4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

3) 주요 성과 및 한계

□ 지난 세 차례의 기본계획 기간 동안, 육성 기반 조성, 산업경쟁력 확보, 국내·외 시장 활성화, 주력산업 육성 등 단계적 정책추진을 통해 고령친화산업 육성을 위한 토대를 마련하고 소기의 성과를 달성함.

○ 다만 고령친화산업 스스로 자생력을 갖추고 성장가도를 달릴 수 있다고 보기에는 충분한 수준이 아니며, 관련 기업은 여전히 영세한 수준*에 머물고 있다는 점은 정책의 한계로 지적될 수 있을 것임.

* '17년 고령친화 용품산업의 총 매출액은 5.1조원, 업체 평균 매출액은 17.4억원(박선오, 김우선, 박인숙, 이경신, 김민석, 이강연, 김도현, 2019)

Ⅰ 고령친화산업 법적·제도적 기반 마련

○ 고령친화산업 육성은 저출산·고령사회 기본계획의 1~3차 주요 정책부문에 포함되었으며, 다양한 부처의 기본 및 종합계획 등과 연관되어 추진되었음.

○ 고령친화산업법 제정('06) 이후, 고령친화산업 우수제품 인증제('08) 도입 및 제2차 보건의료기술 육성 기본계획(2018~2022)에서 맞춤형 돌봄·재활 로봇, 장애해소 기술개발 등이 제시됨.

- 문체부의 제3차 문화기술 R&D 기본계획(2019)에서는 문화복지체험서비스 구현의 일환으로 장애인 및 고령자 문화 예술 창작과 향유를 확대할수 있는 가상체험서비스 등이 제시됨.

○ 법무처 차원에서 '법부처 인구구조 TF' 구성운영('19)을 통해 고령친화 신산업 육성과제가 제시되었으며, 고령친화산업혁신 산업발전안이 도출된 바 있음.

- 조직적으로는 고령친화산업지원센터와 고령친화종합체험관에서 고령친화산업체의 활동 지원과 더불어 지자체와 산업체의 연계 등 지속적인 정보 교류 및 고령친화산업 산·학·연 네트워크 확대를 위한 노력이 지속됨(김기향 외, 2017).

○ 또한 우수 고령친화제품(서비스) 지정·표시제도를 도입·운영하여 고령 소비자가 고령친화제품을 믿고 구입할 수 있는 객관적 근거를 제공함.

- 품질표시제 운영과정에서 우수제품 지정대상 품목을 확대*하고, 고령친화서비스 사업자가 양질의 서비스를 제공하도록 유도하기 위해 우수 사업자 지정 제도도 마련함.

* '08~'19 누적 지정건수는 1,210건, 지정유지건수는 457건(박선오 외, 2019)

• 우수제품 및 우수사업자에 대한 인센티브로 마케팅, 해외 수출지원, 장기요양기관·요양병원 등에 우수제품 및 우수사업자 서비스 우선구매(이용) 등의 정책수단을 활용하

여 제도의 실효성을 제고함.

〈표 7-50〉 고령친화산업 영역 주요 제도 변화

1차 기본계획					2차 기본계획					저출산·고령사회로드맵						
										3차 기본계획						
'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22

(‘06)고령친화산업법제정, 고령친화산업전시체험관 설치
 (‘07)고령친화산업우수제품 인증제
 (‘08)고령친화산업전시체험관 설치, 고령친화산업지원센터 지정
 (‘19)고령친화산업혁신발전(안)

주: 본문 내용을 바탕으로 연구자 직접 작성.

② 산업 경쟁력 확보 : 제품·서비스 표준화 및 기술개발 촉진

- 3차에 걸친 기본계획기간 동안 고령친화제품·서비스 표준화를 지속 추진하였고, 이를 통해 고령친화제품 생산에 필요한 고령자의 생활·복지 관련 표준화를 이루어 나가고 있음.
- 고령자·장애인 복지표준 마련을 통해 사용에 불편한 ‘장애제거(Barrier-Free)’를 지속 도모함은 물론, 고령친화제품 인증 ‘실버마크제’를 도입 및 확대함.
 - 한·중·일 민간표준협력체, ISO 위원회(TC/SC) 등 국제 표준화 활동에도 적극 참여하여 국제표준화 동향을 파악함은 물론 우리 입장을 반영함.
- 중·저위 기술부터 IT·BT·NT 등 신기술이 융합된 고령친화제품 연구개발(R&D)을 확대해 왔고, 기술개발시 ‘UD(Universal Design)’ 개념을 도입하여 보편성 및 편의성을 증진시키는 방향으로 진행함.
 - 고령친화제품의 생산기술은 중·저위 기술로부터 IT 등이 융합된 고도기술에 이르기까지 다양하게 구성되어 있어, 체계적이고 종합적인 기술개발 전략이 요구되고 장기적인 R&D 투자가 필요한 분야임.
 - 1차 기본계획에서는 상용화가 용이한 단순제품 및 기능 부가제품, 공적급여 대상 제품 등 일상 생활에 필요한 단기 기술개발 과제 위주로 우선 추진하고, 2차에서는 고령친화제품 사용성 평가시스템 개발·운영, 3차에서는 노화극복*(박종서, 이소영, 황남희, 장인수, 2019), 치매조기진단**을 위한 중장기 원천기술 개발 등을 추진함.
 - * ‘18년 논문 7건(SCI), 특허등록 4건(국내)
 - ** ‘18년 특허등록 8건, 특허출원 48건 등
- 고령친화산업은 관련 법적·제도적 기반 마련, 고령사회 시장 규모 증대, 품질향상 등의 성과에도 불구하고 몇 가지 한계점을 지님(김영선 외, 2019).
 - 고령친화산업의 통합적 전달체계의 부재로 다양한 노인의 수요에 부합하는 고령친화체계 구축 활성화 미흡

- 고령친화산업 분야의 다양성 부족으로 베이비부머, 신노년층 유입에 따른 신소비자층의 욕구 대응에 한계 존재

③ 고령친화산업 규모 확대 및 시장 활성화

- 국내시장 활성화를 위해 고령친화제품·서비스 종합체험관, 산업박람회 홍보관, 지역사회 밀착형 전시·체험관을 설치·운영하여 수요기반 확산, 내수시장 활성화를 촉진함.
 - 고령친화제품·서비스 종합체험관은 인식 및 홍보 부족으로 수요가 현실화 되지 않고 있다는 점을 감안한 것으로, 체험관을 고령친화산업의 마케팅과 홍보 거점으로 활용함.
 - 지역사회밀착형 전시·체험관은 노인유동인구가 많은 복지관 및 실버타운 등에 복지부-복지관-업체 매칭으로 상설 설치하여 일상생활 속에서 고령친화제품에 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 제품에 대한 접근성 향상과 수요 진작을 도모함.
- 해외시장 활성화를 위해 인프라 확충, 해외시장 개척 지원, 수출지원체계 강화 등 정책 지원이 행해짐.
 - 해외시장 선점을 위한 인프라 확충 차원에서 일본, 중국 등 주요 수출대상 국가별 DB를 구축하여 바이어, 인허가 등의 정보를 수집·분석·제공하는 한편, 일본, 독일 등 고령친화산업 선진국가와의 정책교류·기술협력 공동체를 구축함.
 - 해외시장 개척 지원은 고령친화제품의 해외진출 시 가장 큰 장애요인이 되는 인허가 지원 등을 통해 해외시장 진출을 촉진하고, 해외 박람회 참가지원을 통해 일회성 수출보다 지속적 수출과 판로 개척을 지원함.
- 그러나 고령친화산업의 성장률에 비해 고령친화산업 시장 규모가 작다는 한계를 가짐.
 - 고령친화산업 관련 사업은 복합적인 정책 성격을 가졌음에도 불구하고 단편적으로 예산 지원하여 일부 중복되기도 하며 실질적인 예산 지원에 한계(김영선 외, 2019)
 - 고령친화산업 육성 및 제품 연구개발의 예산은 약 51억 원이며, 이중 고령친화산업육성 예산은 '18년 약 21억원에서 '19년 약 23억 원으로 증액, 고령친화제품 연구개발 예산은 '18년 약 30억원에서 '19년 약 28억원으로 감액됨.

④ 주력산업 육성

- 주력산업 육성은 2차 기본계획부터 등장하였고, 노인의 삶의 질과 밀접한 관련이 있는 식품산업, 관광산업으로 낙점하고, 관련 기술 개발, 물리적 환경 조성 등을 추진함.
 - 식품산업 육성은 고령화 시대 노인 1인가구의 증가와 노인의 건강관리가 사회적 문제로 대두되고 있다는 점이 반영되었고, 노인들이 씹고 소화하기에 편하고, 영양소의 균형을 갖춘 고령자용 식품 개발을 촉진하는 방향으로 전개되고 있음.

- 관광산업 육성은 고령자의 관광참여 증가추세에 반해 고령자의 선호와 신체적 특성이 고려되지 않고 있다는 점이 감안된 것으로, 문화누리카드*, 한국형 엘더호스텔 프로그램 등 고령친화 관광 상품 개발과 함께 장애물 없는 관광환경 조성에 박차를 가하고 있음.

* 고령자(60대 이상) 대상 문화누리카드 483,860매 발급('17.12.31. 기준) (이소영, 백혜연, 변수정, 장인수, 2018)

- 3차 기본계획부터 산업생태계 확장도 도모하고 있는데, IT연계 스마트 케어 활성화, 전 산업에 걸친 유니버설 디자인 지원체계 강화 등을 추진하고 있음.

- IT연계 스마트 케어 활성화는 원격의료서비스* 제도화, 글로벌 진출을 위한 유망 원격의료 서비스 모델 발굴·지원, 스마트 헬스케어 비즈니스 모델 발굴 및 기업 지원체계 구축, 개인 건강정보 기반 개방형 ICT 힐링 서비스 플랫폼 개발, 수요연계형 Daily Healthcare 실증단지 조성, 중증질환자 After-Care 기술개발·실증 등 다양한 형태로 추진하고 있음.

* 7개 시·도 25개 시·군, 총 3,495명의 경증만성질환자 등에게 14,905건의 원격의료 서비스 제공 (박종서 외, 2019)

- 전 산업에 걸친 유니버설디자인 지원체계 강화는 유니버설디자인 활성화를 위한 국가지원체계 구축*, R&D 지원 강화**, 국민·산업계 인식 확산 등을 중심으로 추진중임.

* 유니버설디자인 육성을 위한 기술개발 추진(건축·시설물, 대중교통수단부터 일상생활용품, IT, 제조업 등 전 산업 대상)

** 직관적 사용성, 편의성이 반영된 감성가치 측정기술, 3D 프린팅을 활용한 디자인 프로토타이핑 등 기반기술 개발 등

4. 인구 다운사이징 및 재정

가. 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 다운사이징 및 재정 영역은 고령화율 급증에 따른 사회적 파급효과를 고려하여 연금제도 개선에 집중함.

- 고령화로 인한 연금수급자 증가로 연금적립기금 소진 시기가 앞당겨질 것으로 예상됨에 따라 재정안정화를 위한 국민연금·특수직역연금 제도개선을 추진함.

- 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 다운사이징 대비를 위한 정책적 움직임이 새롭게 등장하였고 재정안정화 정책기조를 한층 강화함.

- 다운사이징 영역에서는 학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도개선, 인구고령화에 대비한 주

택 및 금융 분야 제도개선을 추진하는 등 인구구조 변화를 감안한 선제적 대응책을 마련함.

- 특히 교육분야 제도개선은 초·중·고 교원 양성·수급과 대학 상시 구조조정 기반마련으로 미래 충격을 완화하기 위한 선제적 대비책을 강구하였다는 점에서 상당한 의미가 있음.

○ 재정 영역에서는 국민연금 외에 건강보험 지출 효율화를 추가하는 한편, 미래 재정위험 대비 중장기 재정건전성을 유지하기 위한 시스템 개선과 세입기반 확충 정책을 추진함.

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 국가 안전과 직결되는 병력문제에 접근하는 등 다운사이징 및 재정 영역 대책을 한층 강화함.

○ 다운사이징 영역에서는 특히 병력 문제에 본격 대응하는 한편, 농촌지역 공동화 문제에 대한 해결책을 마련하고 지방행정 제도개선에 착수함.

- 병력 대응은 병역자원 확보를 위한 전환·대체복무제도를 개선하고, 장교·부사관 중심으로 병력구조 정예화하는 방향으로 추진함.

○ 재정 영역에서는 특수직역 연금 개혁 본격 추진과 함께, 불필요한 재정지출 방지와 대책없는 신규지출 억제 정책 기조를 도입하는 등 중장기 재정위험 관리에 주력함.

- 유사중복 재정사업 정비, 부정수급 방지를 통해 불필요한 재정지출을 방지하고 예비타당성 조사 강화, 재원대책이 없는 신규의무지출 도입 금지(Pay-go)를 통해 재정지출을 억제하는 등 재정규율을 강화함.

□ 정책 로드맵에서는 부처 자율과제로 분류하여 부처 차원에서 추진 여부를 결정토록 자율성을 부여함.

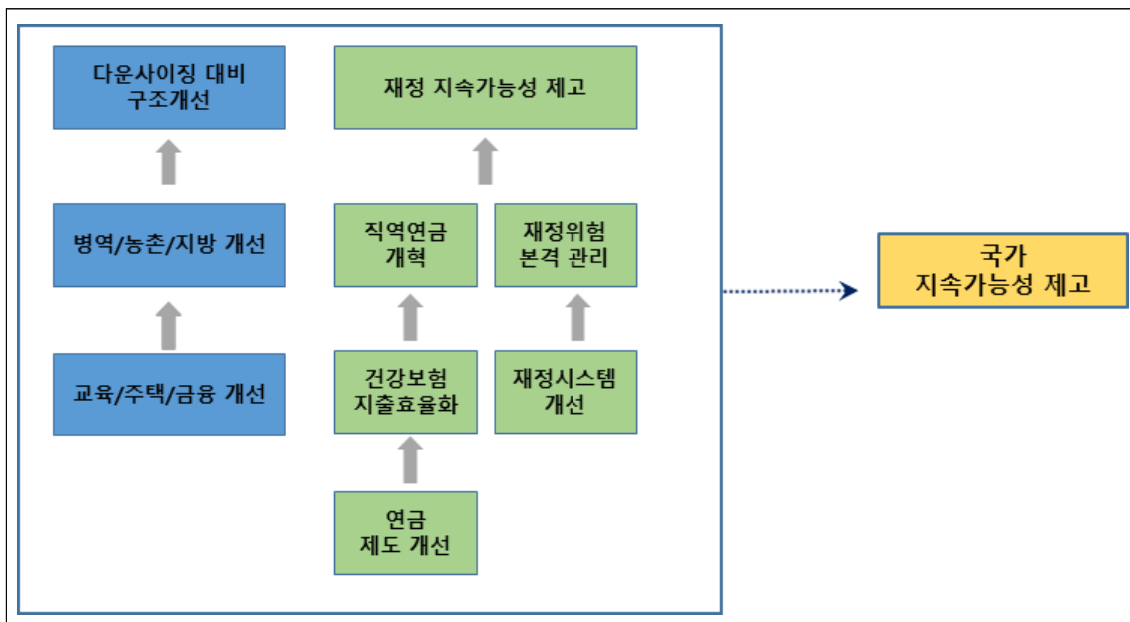
□ 종합할 때, 현재까지 기추진된 기본계획에서 다운사이징 및 재정 영역은 청장년층 인구 감소와 고령층 인구 증가에 따른 미래사회 대응과 재정적 지속가능성 제고를 위해 순차적으로 정책을 강화해 왔으나, 정책 로드맵에서 부처 자율과제로 전환함에 따라 일정 부분 정책 추진력이 약화될 수 있음.

○ 다운사이징 영역은 교육·주택·금융 → 병역·농촌의 순으로 정책이 추진되었으며, 청소년층, 고령층, 청년층·지방 인구 변화 추이와 정책 시급성을 감안하여 순차적으로 접근한 것으로 상당 부문 적절한 것으로 평가할 수 있음.

- 다만 다운사이징 영역은 연령계층별 인구 변화가 점점 커져가는 시점이고, 이에 따른 사회적 파급효과가 어떤 식으로 발현될지 불투명한 상황으로 앞으로도 상당 기간 추이를 점검하고 대응책을 마련해 나가야 할 필요성이 있음.

- 재정 영역은 연금 → 건강보험 → 특수직역연금, 재정시스템 개선 → 재정위험 본격 관리 등 유효·적절한 순차적 정책추진 방식으로 접근함. 사안별 공론화 및 사회적 합의 과정이 필요해 상당 시일이 소요된다는 점을 고려할 필요성이 제기되나, 정책추진 방향 설정은 상당히 긍정적인 것으로 평가할 수 있음.
- 다만 재정 영역은 향후 국가의 존립과 밀접한 관계를 맺고 있는 영역이므로 지속가능성 차원에서 계속 모니터링과 제도개선을 해 나가야 함.
 - 인구고령화 위기 시점이 본격 도래하지 않았다는 점을 감안한다면 정책적 관심의 끈을 놓지 말아야 할 것이며, 사안의 중요도에 비춰볼 때 컨트롤 타워에서의 지속적인 관심과 집중관리가 필요할 것으로 판단됨.

[그림 7-11] 기존 고령사회 대응정책(다운사이징 및 재정 영역)의 방향성



주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

나. 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 다운사이징 및 재정 영역은 독립적 영역 구성없이 연금 고갈 해소 중심으로 논의됨.
- 연금고갈 해소와 관련해서는 공적연금제도 체계화 중영역의 일부로 다뤘는데, 그 중 1) 국민연금의 내실화 및 지속가능성 제고, 2) 특수직역연금 제도 개선의 소영역 하에 총 5개의 정책과제로 구성됨.
- 국민연금과 관련해서는 기금 운용체계의 전문성·독립성·책임성 제고, 제도개선방안

마련, 특수직역연금과 관련해서는 부담 및 급여체계의 합리적 조정, 책임준비금 적립 방안 검토, 국민연금과의 형평성 제고의 정책과제를 제시함.

□ 제2차 기본계획에서는 ‘인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선’의 대영역 하에 학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도개선, 인구고령화에 대비 주택 및 금융분야 제도개선, 중장기 재정지속가능성 유지를 위한 재정분야 제도개선의 중영역을 중심으로 논의됨.

○ 학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도개선은 총 5개의 정책과제로 구성됨.

- 교원양성 및 수급계획 재수립, 대학 구조조정 추진 및 상시 구조조정 기반 마련, 지방교육재정교부금 효율화 방안 검토 등 정책과제를 제시함.

○ 인구고령화에 대비 주택 및 금융분야 제도개선은 1)주택분야 제도개선, 2)금융분야 제도개선의 소영역 하에 총 5개의 정책과제로 구성됨.

- 주택분야는 중장기 주택수급 계획 수립, 고령층의 주택수요에 선제적 대응, 금융분야는 국민연금 자산운용의 효율성 제고, 확정기여형 퇴직연금의 주식·펀드 투자규제 완화 검토 등 정책과제를 제시함.

○ 중장기 재정지속가능성 유지를 위한 재정분야 제도개선은 총 3개의 정책과제로 구성됨.

- 의무적 지출에 대한 재정준칙 도입 등 재정규율 강화, 재정건전성 관리시스템 개선, 신규세원 발굴 등 세입기반 확충의 정책과제를 제시함.

○ 타 영역에서 국민연금의 장기지속가능성 개선, 의료비 지출 적정화도 지속 추진하였으며 총 3개의 정책과제로 구성됨.

- 국민연금은 장기지속가능성과 대국민 신뢰 제고를, 건강보험은 지출효율화를 통한 재정건전성 확보를 정책과제를 제시함..

□ 제3차 기본계획에서는 ‘인구다운사이징 대비 강화’, ‘재정적 지속가능성 제고’의 중영역을 중심으로 논의됨.

○ 인구다운사이징 대비 강화는 소영역 구분 없이 총 6개의 정책과제로 구성됨.

- 장교·부사관 중심 병력구조 정예화, 병역자원 확보를 위한 전환·대체복무제도 개선, 고령사회대비 지방 행정·재정제도 개선, 농촌지역 활성화를 새롭게 추진하였고, 대학교조개혁 추진, 교원양성 및 수급계획 재조정은 계속 과제로 추진함.

○ 재정적 지속가능성 제고도 소영역 구분 없이 총 6개의 정책과제로 구성됨.

- 연금보험과 관련해서는 특수직역 연금 개혁, 국민연금의 지속가능성 제고, 건강보험 재정안정화를, 재정안정화와 관련해서는 재정지출 효율화, 세입기반 확충, 중장기 재정위

험 관리를 정책과제로 제시함.

- 정책 로드맵에서는 국민연금 지속가능성 제고를 제외하고는 역량 집중과제에서 배제되고, 부처 자율과제로 추진함.
- 종합할 때 2차 기본계획 이후 다운사이징 및 재정 영역의 정책과제가 본격적으로 추진되었지만, 중영역과 소영역의 구분을 통해 짜임새 있게 구성하여 추진함은 물론 연금제도 개선은 영역 구분과 무관하게 지속 추진함.
- 다운사이징 영역에서는 학령인구 감소추이를 감안한 교원수급, 대학 구조조정, 병력자원 재구조화를, 지방인구 공동화를 대비한 농촌 활성화, 지방행정제도 개선을 정책과제로 추진한다는 점에서 폭넓고 촘촘한 정책대응이라 할 수 있을 것임.
- 재정 영역에서는 미래사회 큰 부담과 혼란을 가져올 수 있는 연금고갈과 의료비 급증 문제를 지속적으로 다루고 있고, 재정우려 불식을 위해 세입기반 확충과 재정지출 억제, 위험관리 시스템 가동 등 재정 건전성 강화 노력을 지속하고 있다는 점에서 유효·적절하고 포괄적 정책대응이 이루어진 것으로 볼 수 있음.

〈표 7-51〉 기존 고령사회 대응 정책 : 다운사이징 및 재정 영역 과제 구성

구분	중영역	소영역	과제
1차 기본 계획 (2006-2010)	기타	국민연금의 내실화 및 지속가능성 제고	기금운용체계의 전문성·독립성·책임성 제고
		특수지역연금 제도 개선	제2차 국민연금 재정계산 실시에 따른 제도개선방안 마련
			부담 및 급여체계의 합리적 조정
			책임준비금 적립 방안 검토
			국민연금과 특수지역연금간 형평성 제고
2차 기본 계획 (2011-2015)	학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도개선	교육분야 제도 개선	교원양성 및 수급계획 재수립
			대학 구조조정 추진 및 상시 구조조정 기반 마련
			산업수요에 맞는 인력 공급을 위한 대학 교육 개선
			학교시설 적정수준 관리
			지방교육재정교부금 효율화 방안 검토
	인구고령화에 대비 주택 및 금융분야 제도개선	주택분야 제도개선	중장기 주택수급 계획 수립
		금융분야 제도개선	고령층의 주택수요에 선제적 대응
			장기 금융시장 활성화
			국민연금 자산운용의 효율성 제고
	중장기 재정의 지속가능성 유지를 위한 재정분야 제도개선	미래 재정위험 대비 중장기 재정건전성 유지	확정기여형 퇴직연금의 주식·펀드 투자규제 완화 검토
			의무적 지출에 대한 재정준칙 도입 등 재정규율 강화
			재정건전성 관리시스템 개선
	기타	국민연금의 장기지속가능성 개선	신규세원 발굴 등 세입기반 확충
			국민연금의 장기지속가능성 제고
		의료비 지출 적정화	국민연금제도에 대한 대국민 신뢰 제고
	건강보험 지출효율화를 통한 재정건전성 확보		
3차 기본 계획 (2016-2020)	인구다운사이징 대비 강화	-	장교·부서관 중심 병력구조 정예화
			병역자원 확보를 위한 전환·대체복무제도 개선
			대학구조개혁 추진
			교원양성 및 수급계획 재조정
			고령사회대비 지방 행정·재정제도 개선
	재정적 지속가능성 제고	-	농촌지역 활성화
			국민연금의 지속가능성 제고
			건강보험 재정 안정화
			특수지역 연금 개혁
			재정지출 효율화
			세입기반 확충
			중장기 재정위험 관리
저출산 고령사회정 책로드맵 (2018-2022)	-	-	※ 부처자율과제로 전환

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.

4) 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산·고령사회 정책 로드맵.

다. 주요 성과 및 한계

1) 다운사이징 영역

□ 다운사이징의 직접적 영향권 내에 있는 교육, 국방, 지역사회 등은 위기상황을 극복하기 위한 구조개혁이 절실한 분야지만, 가시적 성과를 얻기까지는 국민적 저항 등 많은 난관 돌파는 물론 국민적 공감대와 사회적 합의까지 이끌어내는 과정을 거쳐야 하므로 많은 시일이 소요됨.

○ 그럼에도 불구하고, 교원수급, 병력 구조개선, 6차산업 활성화 등 흔들림 없는 정책추진으로 가시적 성과를 이끌어내고 있다고 판단되며, 상황변화에 적절히 대응할 수 있는 수준으로 정책을 마련해 놓고 있음.

① 교육 구조개선

○ 학령인구 감소에 대비한 교육구조개선은 초·중등 교원 양성 및 수급계획 수립·조정, 대학 구조조정 추진 등으로 추진되고 있음.

- 교원 수급은 교대·사범대 등 교원자격자 배출인원을 단계적으로 조정하는 방향으로 진행되고 있으며, 교원양성기관 평가결과를 통한 정원 감축*을 추진중임.

* 교원양성기관 역량진단 결과에 따른 '19학년도 교원양성과정 추가 승인을 통해 교원 양성정원 총 1,300명 감축(박종서 외, 2019)

- 대학 구조조정은 국립대학간, 교대-일반대간 통폐합을 통해 입학정원 감축, 유사·중복학과 통폐합 등과 함께, 구조개혁 평가결과를 토대로 차등적 구조개혁 조치(정원감축*, 재정지원 제한 등)를 추진 중임.

* 대학입학정원 감축(계획) : ('14) 56만 명 → ('20) 47만 명

② 병력 구조개선

○ 병역자원의 감소로 인한 병력 구조개선은 종래 병력규모 위주의 양적·재래식 군사력 구조를 첨단 기술 및 현대화된 장비 위주의 질적·기술집약형 구조로 재편하는 방향으로 추진중임.

- 병력에 있어서는 상비병력 감축*, 간부비율 40% 유지 등 장교·부사관 중심으로 병력구조를 정예화하고, 병역자원 부족에 대비하여 전환·대체복무제도를 개선하고 있음.

* 국방개혁 2.0에 따른 병력자원 수급 전망, 상비병력 감축('18년 61.8만 명 → 50만 명) 등을 반영, 민간인력 활용 확대를 병행하는 국방인력구조 재설계 추진(박종서 외, 2019)

③ 지역 공동화 해소

- 농촌지역(군 지역)의 인구규모 급감에 따른 대응으로 지방 행정·재정제도 개선과 농촌지역 활성화 정책을 추진하고 있음.
 - 고령사회대비 지방 행정·재정제도 개선은 ‘읍면동 복지허브화*’ 도입으로 읍·면·동 주민센터의 행정여건을 개선하고, 사회복지수요를 반영한 보통교부세 교부로 재정 여건 개선을 지원함.
 - * ‘읍면동 복지허브화 추진계획’(16.2, 부처합동)에 따라 ’18년말 전국 모든 읍면동(3,509 개)에 복지허브화 추진(박종서 외, 2019)
 - 농촌지역 활성화는 농촌인구 증대, 청년 농산업 창업 지원, 정주여건 개선, 6차 산업 활성화 등 정책을 추진 중임.

2) 재정 영역

- 재정 영역은 초고령사회 도래시 가장 우려가 큰 영역 중 하나로서, 국가가 일부 지원하는 연금·보험의 내실화를 포함한 중장기 재정건전성 유지는 기본계획 수립 초기부터 정책적 화두로 대두된 바 있음.
- 국민연금 소득대체율 인하, 공무원연금 부담률(기여율) 조정 등 일부 가시적인 성과를 낸 것도 있지만, 핵심적인 몇 가지 사안에 대해 현재까지도 논의를 지속하고 있음.

① 연금·보험 내실화

- 국민연금의 내실화 및 지속가능성 제고를 위해 재정계산을 통한 보험료 조정 등의 재정안정화 대책을 지속 추진하고 있고, 기금운용 수익률 제고를 위해 인력 증원, 조직·기능 보강을 도모하고 있음.
 - 다만 ’07년 국민연금법 개정으로 재정안정성을 제고*하였으나, 보험료 인상이 반영되지 않아 장기적 관점에서 재정 불안정 요인이 상존하고 있음.
 - * 소득대체율 인하: 60% → 50%(’08년) → 40%(’28년)
 - 그리고 1차 기본계획 당시부터 기금운용체계의 전문성·독립성·책임성을 제고하기 위해 논의되어 온 국민연금 기금운용 전문위원회 상설화와 국민연금 기금운용본부의 공사 설립 추진은 미진한 상황임.
- 특수직역연금(공무원, 사학, 군인)의 연금수지 불균형 완화를 위해 부담 및 급여체계의 합리적 조정, 책임준비금 적립 방안 검토 등 재정안정화 방안을 추진하고 있음.
 - 공무원연금은 연금부담률(기여율) 조정을 통해 지속가능성을 어느 정도 확보*한 반면, 사

학, 군인연금 개혁은 미진한 상태임.

* 공무원연금은 '15 7% → '20 9%까지 단계적 인상('16.1.1 시행)

- 건강보험은 의료비 지출(포괄수가제), 노인 의료전달체계 개선, 진료비 심사체계 등 적정화·효율화를 통해 재정안정화 정책을 추진하고 있음.
- 경증 위주에서 중증 질환 중심으로 건강보험의 급여구조를 전환하고, 포괄수가제 도입으로 의료비 지출 효율화를 도모함.
- 요양병원 지불제도 개편과 함께, 진료비 심사체계 효율화 및 부당청구 현지조사 강화를 통해 불필요한 건보재정 누수 방지 등 의료비 지출 적정화를 도모함.

② 세입·세출 관리 효율화

- 세출 관리 효율화를 위해 의무적 지출에 대한 재정준칙 도입 등 재정규율을 강화하는 한편, 지속적인 유사중복 재정사업 정비, 부정수급 방지 시스템 등을 통해 불필요한 지출요인을 줄여나가는 정책을 추진하고 있음.
- 신규 의무지출 추진 시 기존 사업의 세출구조조정 또는 별도의 재원대책을 함께 검토하도록 하는 페이고(Paygo) 원칙을 도입하여 실시하고, 국가재정법에 따른 재정지출 수반 중장기 계획의 사전협의를 강화하도록 함.
- 신규세원 발굴 등 세입기반 확충을 위해 일정 규모 이상 조세지출 신규도입·일몰도래시 예비 타당성 조사·심층평가 의무화 등을 통해 조세 감면제도를 지속 정비하는 한편, 금융정보분석원의 금융거래정도 활용 강화, 현금영수증 발급대상 확대, 성실신고확인제도 정착 등을 통해 지하경제 양성화를 추진 중임.

③ 재정위험 관리 시스템 개선

- 중장기 재정위험 관리를 위해 미래 재정위험 대비 재정건전성 관리시스템을 개선하고 지속적으로 점검하고 있음.
- 중장기 재정전망 보고서*를 작성하여 세대간 부담 형평성과 공적연금 등의 재정위험을 선제적으로 파악하여 관리하고 있음.
- * 재정분석보고서(「재정동향과 정책방향」) 최초 발간('18.11월)
매월 10일경 월간 재정동향 발간 (연중)(박종서 외, 2019)
- 2060년 장기재정전망에서 나타난 향후 재정위험요인에 대해서 주기적으로 모니터링하여 선제적인 대응방안을 강구하고 있음.

5. 노동·인력 활용 영역

가. 정책 목표 설정 방향성 및 관점의 적절성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서는 저출산·고령사회의 성장동력 확보를 위해 여성과 외국 인력을 활용하는 정책을 추진함.
 - 여성의 경제활동 참여 촉진을 위해 적극적인 고용 정책 강화는 물론 여성의 직업능력 개발 및 취업 지원, 여성친화적 기업환경 조성에 초점을 맞춤.
 - 특히 좋은 일자리에 여성이 많이 분포할 수 있고, 고위직에서의 여성 비율을 높이기 위한 정책에 역점을 둠.
 - 여성의 직업능력개발과 취업을 지원하기 위한 체계를 구축하고자 함.
 - 외국인력 활용 측면에서는 우수한 외국 인력을 유치하고 고용허가제를 조기에 정착시키며, 이미 한국에 들어와 있는 이들과 다문화 가족들의 한국생활을 지원하는 것에 집중함.
- 제2차 저출산·고령사회계획에서는 출산율 제고와 고령화 문제에 치중하여 총체적 구조변화 대응이 부족했던 제1차 저출산·고령사회계획의 한계를 극복하는 데 중점(이소영 외, 2016)
 - 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서도 제1차에서의 기본적인 골격이 유지되었으나, 외국인 인력 활용 영역에 있던 사회통합 기반조성 부분이 제외되었음.
 - 여성의 경제활동 영역에서 많은 변화가 있었는데, 여성친화적 기업환경 조성 부분이 제외됨.
 - 제1차 저출산고령사회기본계획을 통해 경력단절여성 등의 경제활동촉진법, 고령친화산업진흥법 제정 및 여성새로일하기센터 지정 등 인프라 구축을 진행하였으나 거시적 차원에서 총체적 구조 변화를 위한 대응은 미흡(선우덕, 김현식, 김대중, 오신휘, 안세아, 2012)
 - 제2차 저출산고령사회기본계획에서는 인력·교육·주택·금융·재정 등 사회시스템을 고령사회 친화적으로 개편할 수 있도록 거시적 차원의 제도개선을 본격 추진함.
- 제3차 저출산·고령사회 기본계획은 소영역 분류가 사라지고 여성, 외국인력 활용 확대 측면이 강조됨.
- 노동·인력활용 영역에서는 지난 3차에 걸쳐 여성과 외국인 인력 활용 측면에서 매우 다양한 관점에서 정책이 추진됨.
 - 기본계획 초기에는 여성이 기업에서 안정적으로 근무할 수 있도록 여성친화적인 직장 문화를 조성하고 여성 인력 개발 및 훈련에 집중하였으나, 이후에는 일·가정 양립 제도와 함께

여성이 유연하게 근무할 수 있는 환경을 조성하는 측면이 강조되었음.

- 다만, 3차에 걸쳐 저출산·고령사회 기본계획이 시행되는 동안 경력단절여성의 재취업 지원은 꾸준히 추진되어 온 특징이 있음.

- 외국인 인력 활용에서는 기본계획 기간 중 큰 변동 없이 우수한 외국 인력 유치, 고용허가제 조기 정착, 외국인 및 다문화 가족들의 한국생활을 지원하는 것에 집중해 옴.

나. 영역별 추진 정책 구성의 적절성 및 포괄성

- 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서 인력 활용 측면에서는 여성의 경제활동 참여 촉진, 외국적 동포·외국인 인력 활용 및 사회통합 기반조성을 위한 정책이 수립됨.

- 여성의 경제활동 참여 촉진은 1) 적극적 고용정책 강화, 2) 여성의 직업능력개발 및 취업지원, 3) 여성친화적 기업환경 조성의 소영역 하에 총 11개의 정책과제로 이루어짐.

- 공기업과 대기업에 대한 적극적 고용개선조치 실시, 과학기술분야 여성진출 확대, 경력단절여성에 대한 재취업 여건 개선, 여성인력개발 추진체계 개선, 여성 유망직종 자격제도 확충, 여성친화적인 직장문화 분위기 확산 등의 과제를 추진함.

- 외국적 동포·외국인 인력 활용 및 사회통합 기반조성의 소영역으로는 1) 외국적 동포의 인력 활용, 2) 우수 외국인력의 적극 유치, 3) 외국인 고용허가제의 조기정착, 4) 다문화사회 적응을 위한 사회통합 프로그램 활성화의 소영역 하에 11개 정책으로 구성됨.

- 외국적 동포 취업절차 개선, 외국인력 적정 도입규모 설정 및 취업신고 강화, 해외 우수 인력 유치활동 강화, 고용허가제 정착과 발전을 위한 제도적 정비 추진, 체류외국인의 한국생활 적응 지원체계 구축, 다문화가족 사회통합 추진 등이 중점적으로 추진됨.

- 제2차 저출산·고령사회 기본계획에서도 여성의 경제활동 참여 촉진, 외국적 동포 외국 인력의 활용이 핵심적으로 추진됨.

- 여성의 경제활동 참여 촉진에는 1) 적극적 여성고용정책 강화, 2) 여성의 직업능력개발 및 취업지원의 두 개 소영역 하에 8개 세부 정책 과제가 시행됨.

- 공기업과 대기업에 대한 적극적 고용개선조치 실효성 확보, 여성공무원 대표성 제고, 청소년 여대생 등에 대한 직업·진로지도 강화 및 추진체계 확충, 경력단절여성에 대한 재취업 여건 개선, 이주·장애인 등 취업 애로계층 취업지원 강화 등의 핵심과제를 추진함.

- 외국적 동포 외국인력의 활용에는 1) 외국적 동포의 인력 활용 및 우수 외국인 인력 유치, 2) 외국인고용허가제 조치 정착, 3) 다문화 사회 적응을 위한 사회통합 프로그램 활성화의 소영역 하에 8개의 세부 정책으로 구성됨.

- 외국 국적 동포 등의 국내 경제활동 참여 확대, 고용허가제 정착과 숙련기능인력 확보, 다문화 가족에 대한 생애주기별 맞춤형 서비스 제공, 체류외국인의 한국 생활 적응 지원 체계 구축, 외국인에 대한 인식전환을 위한 대국민 교육·홍보 강화 등의 주요 정책이 시행됨.

□ 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대가 분리되지 않고 통합된 형태로 13개 세부 정책 과제가 추진됨.

- 시간선택제 일자리 활성화, 다양한 근무형태 활성화, 경력단절여성 재취업 지원체계 강화, 이공계 여성인력 진출 활성화, 여성고용 및 여성관리자 비율 제고, 해외 우수 유학생 유치 확대, 비전문인력 수급관리체계 강화, 외국인 사회적응 및 정착지원 강화, 국민의 다문화 수용성 제고, 중장기 이민정책 수립 등의 주요 정책으로 이루어짐.

〈표 7-52〉 기존 고령사회 대응 정책 : 노동·인력활용 영역 과제 구성

구분	중영역	소영역	과제
1차 기본 계획 (2006- 2010)	여성의 경제활동 참여 촉진	적극적 고용정책강화	공기업과 대기업에 대한 적극적 고용개선조치 실시
			과학기술분야 여성진출 확대
			여성공무원 대표성 제고
			국·공립대 여성교수 및 여성 교장 임용 목표제 확대
		여성의 직업능력개발 및 취업지원	여성친화적 공공훈련 프로그램 개발 및 시설 확충
			여성구직자 특성에 따른 훈련제공 및 맞춤형 취업지원 서비스 제공
			여성인력개발 추진체계 개선
			경력단절여성의 재취업 지원을 위한 제도강화
			여성 유망직종 자격제도 확충
	외국적 동포 외국인력의 활용 및 사회통합 기반조성	여성친화적 기업환경 조성	여성친화적 기업모델 개발 및 여성리더 양성
			여성친화적인 직장문화 분위기 확산
		외국적 동포의 인력 활용	외국적 동포 취업절차 개선
			외국적 동포의 체류지원
		우수 외국인력의 적극 유치	외국인력 적정 도입규모 설정 및 취업신고 강화
			해외 우수인력 유치활동 강화
		외국인 고용허가제의 조기정착	사증발급 및 체류 편의제공
			고용허가제 정착과 발전을 위한 제도적 정비 추진
		다문화사회 적응을 위한 사회통합 프로그램 활성화	외국인근로자 체류지원 및 권익증진 강화
			체류외국인의 한국생활 적응 지원체계 구축
			외국인대상 문화사업 확대 및 지원 강화
			외국인에 대한 인식전환을 위한 대국민 교육·홍보 강화
2차 기본 계획 (2011- 2015)	여성의 경제활동 참여 촉진	적극적 여성고용정책 강화	다문화가족 사회통합 추진
			공기업과 대기업에 대한 적극적 고용개선조치 실효성 확보
			여성공무원 대표성 제고
			국·공립대 여성교수 및 여성 교장 임용 목표제 확대
		여성의 직업능력개발 및 취업지원	법국민적 양성평등교육
			청소년 여대생 등에 대한 직업·진로지도 강화 및 추진체계 확충
			경력단절여성에 대한 재취업 여건 개선
			지역단위 여성일자리 지원체계 구축
			이주·장애여성 등 취업 애로계층 취업지원 강화
	외국적 동포 외국인력의 활용	외국적 동포의 인력 활용 및 우수 외국인 인력 유치	외국 국적 동포 등의 국내 경제활동 참여 확대
			개방적 이민허용을 통한 해외우수인력 적극 유치
		외국인고용허가제 조치	외국인 고용허가제 관리 및 지원강화

구분	중영역	소영역	과제
3차 기본 계획 (2016- 2020)	여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	정착	고용허가제 정착과 숙련기능인력 확보
		다문화 사회 적응을 위한 사회통합 프로그램 활성화	다문화 가족에 대한 생애주기별 맞춤형 서비스 제공
			다문화가정 학생에 대한 맞춤형 교육지원
			체류외국인의 한국 생활 적응 지원체계 구축
			외국인에 대한 인식전환을 위한 대국민 교육·홍보 강화
		-	시간선택제 일자리 활성화
			다양한 근무형태 활성화
			경력단절여성 재취업 지원체계 강화
			이공계 여성인력 진출 활성화
			여성고용 및 여성관리자 비율 제고
			해외 우수 유학생 유치 확대
			해외우수인재 유치기반 강화
			취업허용 외국인에 대한 관리 강화
			비전문인력 공급관리체계 강화
			외국인 사회적응 및 정착지원 강화
			국민의 다문화 수용성 제고
			중장기 이민정책 수립
			외국인 관련 통계기반 구축

자료: 1) 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판). 새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.

2) 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%B6%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.

3) 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.

다. 주요 성과 및 한계

□ 3차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획 시행을 통해 여성과 외국인 인력 활용에 있어서는 일정 정도 성과를 보였으나, 성장동력을 확보하려는 근본적인 목적을 달성하기 위해서는 패러다임의 전환이 필요함.

○ 전반적인 인구의 질을 생각하는 국가(공동체) 차원의 정책 비전이 미래 고령사회를 구성할 현재의 청년, 중장년세대를 대상으로 한 구체적 정책방안으로 제시되지 못하고 있는 것이 큰 한계점이라고 할 수 있음(김종훈 외, 2018).

- 전체적으로는 고령사회의 도래에 대비한 성장동력 유지, 지속가능 기반 확보와 같은 인구정책(전략)적 관점은 기본계획 상에서 비중과 관심이 더욱 축소되었다고 할 수 있음(김종훈 외, 2018).

- 아울러 고령사회의 노동력 부족에 대응한 여성인력 및 고용인력 활용을 촉진시키기 위해 여성, 노인에 대한 차별 의식 개선과 고용문화 조성에 대한 노력 부족한 실정임.

○ 외국 국적동포와 외국인 근로자 등 도입과 관련한 인구자질과 사회통합 측면이 고려된 종합적인 정책을 마련하고 체계적으로 추진되어야 함.

- 노동력 손실 방지를 위한 산재예방 등 관련 제도 개선 및 인식 제고 등 종합적 노력 부족

〈표 7-53〉 기본계획 시행기간 중 노동·인력활용 분야 성과

① 제1차 기본계획(2006년~2010년)

(단위: %, 개)

구분	2006		2007		2008		2009		2010	
	90% 이상	과제수	90% 이상	과제수	90% 이상	과제수	90% 이상	과제수	90% 이상	과제수
목표 달성도	73.1	29	87.5	34	88.9	36	94.9	39	89.5	38
예산 집행률	76.2	85	83.9	86	88.0	121	85.7	210	95.8	246
성과 지표(여성인력 분야)										
AA제도 적용사업장 여성고용률	30.7		32.3		33.6		34.0		24.1	
AA제도 적용사업장 여성관리자 고용률	10.2		11.0		12.5		14.1		15.1	
여성직업능력개발 참여율	23.6		28.4		34.1		40.2		37.0	
성과 지표(외국인인력 분야)										
방문취업사증 누적 소지자(천 명)	*		229		299		306		287	
전문외국인력 체류자 수 증감률	-		15.5		11.3		8.9		7.3	

자료: 이삼식, 이지혜. (2011). 2010년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

② 제2차 기본계획(2011년~2015년)

(단위: %, 개, 명)

	2011		2012		2013		2014		2015	
	기본 과제	핵심 과제	기본 과제	핵심 과제	기본 과제	핵심 과제	기본 과제	핵심 과제	기본 과제	핵심 과제
목표 달성도	93.1 (54)	83.3 (6)	93.7 (32)	83.3 (6)	93.5 (31)	66.7 (6)	100.0 (36)	100.0 (6)	93.0 (43)	100.0 (6)
예산 집행률	91.3 (23)		86.2 (29)		96.3 (27)		90.7 (32)		89.5 (38)	
성과 지표(여성인력 분야)										
AA제도 적용사업장 여성고용률	34.1		34.5		35.2		35.5		36.2	
여성새로일하기센터를 통한 취업률 및 취업자 수 ¹⁾	62.8		63.1		51.4		129.632		140,040	
성과 지표(외국인인력 분야)										
체류외국인 중 외국 국적 동포 우수인력 (F-4-14, F-4-27) 및 전문 외국인력(C-4, E-1~E-7) 체류외국인 수 합계	44,264		49,887		49,706		107,522		128,824	

자료: 이소영, 강은나, 기재량, 박성화, 김정근, 김태현, ... 최재성. (2016). 2015년도 저출산·고령사회정책 성과평가 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

③ 제3차 기본계획(2016년~2020년)

(단위: %, 개, 명)

	2016		2017		2018	
	90% 이상	과제수	90% 이상	과제수	90% 이상	과제수
목표 달성도	88.5	26	100	30	96.7	30
예산 집행률	86.4	22	87.5	24	91.3	23
성과 지표(여성인력 분야)						
여성고용률	50.3		50.8		50.9	
성과 지표(외국인인력 분야)						
방문취업사증 누적 소지자(명)	*		229,000		299,000	
전문외국인력 체류자(명)	29,011		33,502		37,304	

자료: 1) 이소영, 강은나, 백혜연, 변수정, 장인수. (2017). 2016년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

2) 이소영 외. (2018). 2017년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 서울: 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원.

3) 박종서 외. (2019). 2018년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 서울: 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원.



제8장

제4차 고령사회 대응 정책 추진 방향 및 과제

제1절 비전과 추진방향

제2절 건강·돌봄 정책과제

제3절 고용·소득 정책과제

제4절 고령친화 환경·노후준비 문화조성 정책과제

제8장

제4차 고령사회 대응 정책 추진 방향 및 과제

제1절 비전과 추진방향

1. 고령화에 대응하는 정책적 패러다임의 변화

- 인구 고령화는 우리나라 뿐 아니라 많은 국가에서 경험하고 있는 전 지구적 인구현상으로, 여러 국제기구를 통해 공통된 방향과 핵심 전략을 제시
 - UN(1991)은 노인을 위한 유엔원칙(United Nations Principles for older persons)에서 노인의 “독립, 참여, 돌봄, 자아실현, 존엄성” 보장을 주요 5대 원칙으로 제시
 - 또한 2002년 마드리드 고령화 국제행동계획(Madrid International plan of action on ageing)에서는 “노인의 적극성과 자립성”, “어느 곳에서든 안전하고 존엄한 상태에서 나이들고, 시민으로서의 권리를 가지고 사회에 참여할 수 있도록 보장”할 것을 강조
 - WHO는 “활동적 노화(Active Ageing)”를 선도적으로 제시, 2007년 이후 도시와 지역사회에서의 “고령친화도시” 조성을 제안하면서, 고령자 개개인과 지역사회의 건강한 노화와 도시 환경의 고령친화성에 대한 중요성을 강조
 - 활동적 노화의 3대 요소로서 “건강, 사회참여, 사회보장”을 제시
 - 노인의 역량을 최대한 발휘되는 것이 초고령사회를 준비하는 핵심적 전략으로 언급
- 국제적 동향 검토의 함의 및 정책의 지향점
 - 고령자의 독립성 보장
 - 모든 고령자를 사회적으로 부양하고 보호받아야 하는 수동적 존재가 아닌 활동적이고 독립적인 존재로 인식
 - 고령자의 사회적 참여와 자립성 보장
 - 고령자는 사회의 구성원으로서 적극적으로 사회에 참여, 자립할 것을 기대
 - 즉, 고령자가 지닌 역량을 최대한 발휘할 것을 기대
 - 광의로 고령자 개개인의 본인의 삶에 대한 주도적 권한(자기결정권) 강조
 - 고령자의 권리로서 삶의 질 보장
 - 수혜가 아닌 권리로서 삶의 질 보장, 노후 생활 보장 강조

[그림 8-1] 고령자 정책의 패러다임 전환

패러다임 전환		
	기존	신규
고령자	피부양자로서의 의존적 존재	→ 활동적이며 삶의 연속성에서 노년기를 사는 주체적이고 독립적 존재
	경제·사회적 활동에서 배제 또는 소극적 역할	→ 적극적 사회적 역할과 참여 기대
고령자 정책	사회적 약자에 대한 시혜	→ 사회적 구성원으로서 권리
정책범위	고령자의 4고 대응의 전통적 관점	→ 고령자의 삶의 질 향상을 위한 고령자의 다양한 욕구에 주목

□ 고령사회 대응을 위한 지향해야 할 사회적 가치(social value)

○ 우리사회가 희망하는 고령사회에 도달하기 위해서는 다음과 같은 사회적 가치가 동반되어야 함.

○ 연령통합(Age Integration)

- 인구구조에서 고령자 증가 및 개인의 노년기 증가는 역연령을 기준으로 하는 사회의 작동원리의 지체를 유발
 - 지금까지의 연령차별적 사회에서 벗어나 연령통합적인 사회구성원리의 구현 요구
 - 연령통합적 사회 구성원리로의 변화는 고령사회의 새로운 성장동력을 유발하여 지속적인 사회발전을 이끌 것이며, 개인적 차원에서도 자율성이 인정됨에 따라 개인의 선택권과 자기결정권 보장에 따른 삶의 만족도(행복감)을 높일 것으로 사료
- 연령통합적 사회란 연령을 진입장벽으로 두지 않는 사회로 구조적인 연령장벽이 없으며 (연령 유연성), 상이한 연령층간의 상호작용이 이루어지는(연령다양성) 사회임(Riley & Riley, 2000)
 - 유연한 연령기준 : 연령을 기준으로 특정한 사회적 역할로의 진입과 퇴장, 이행여부가 결정되지 않으며, 본인의 선택에 따라 교육, 일, 가족시간, 여가 등 다양한 활동을 보장
 - * (현재) 학업, 결혼, 취업 및 퇴직 등 연령에 의해 규정된 사회적 역할 부여 / 개인의 역량과 선택의 자율성 침해
 - (지향) 학업, 결혼, 취업 및 퇴직, 여가 등 다양한 개인적, 사회적 활동을 자유롭게 선택하며 활동간의 이동이 자유롭게 보장될 수 있는 사회 지향
- 이를 통해 교육체계가 평생교육의 개념으로 변화, 일터 또한 연령장벽을 유연하게 함으로써 개인의 선택의 자유를 보장

○ 세대연대 / 사회연대 (Inter-generation Solidarity / Social solidarity)

- 연령대별 인구구조의 급격한 변화로 인해 과거 인구 특성(고령화율, 평균수명 등)을 기반으로 설계된 제도의 지속가능성을 유지하기 어려움. 따라서 급격히 변화하는 인구구조에 대응하기 위해서는 사회구성원의 사회연대, 세대연대와 같은 사회적 가치가 요구됨.

* 사회연대 또는 세대연대의 가치는 EU의 인구정책이 지향하는 핵심 가치

- EU는 세대연대의 개념을 고령사회 대응 정책의 핵심 가치로 설정(European Year 2012 for Active Ageing and Solidarity between Generations)
- EU는 세대간 결속은 Active Ageing의 결과물이며 적극적 인구고령화 정책이 세대간 결속을 이룰 수 있다고 인식
- 청년세대의 노년세대에 대한 양보만을 의미하지 않으며, 중장년과 노년세대의 미래 세대를 위한 배려와 양보를 포함하는 관점이라 할 수 있음.

2. 정책 영역별 기본방향

□ 소득

○ 중고령층의 다양성을 반영한 맞춤형 소득보장 지원 방안

- 기여 기반의 연금 가입·수혜가 어려운 현재 빈곤 노인 대상 집중적 지원
- 고령 근로자의 경제적 노후준비 지원을 위한 제도 개선

○ 공적연금 중심의 다층노후소득체계 활성화

- 1인 1국민연금 수급권 확보를 위한 다각적인 노력 추진
- 사적 소득보장체계 적극 활용

○ 실물자산의 유동화를 통한 노후소득보장 강화

- (2020년부터 고령인구 진입이 시작된) 베이비붐 세대의 소득 및 자산 특성을 고려한 소득보장정책 추진

□ 고용

○ 노동환경 변화에 대응

- 자동화·플랫폼 기반 서비스 확산 등으로 고용구조 및 근로 형태의 다양성 증가에 대응한 제도 개선
- 정보지능기술의 발달에 따른 구조적인 일자리 변동, 새로운 지식과 기술 습득 필요성 확대에 따른 정책 기반 조성

○ 생산가능인구의 감소와 노동력의 고령화에 대응

- 생산가능인구에 대한 시각 전환과 고령친화적인 노동환경 조성
- 베이비붐 세대의 사회적 기여 기회 확대 및 경제활동 참여동기의 다양성 반영

○ 고용-소득 연계를 통한 고령자 경제활동참여의 다양화 지원

- 공적연금 사각지대와 낮은 소득대체율, 정년과 연금 수급연령간 괴리 현상에 적극적 대응
- 자영업자 집단내 높은 고령자 비율 및 불안정한 고용상태 문제 완화

□ 건강과 돌봄

○ 예방 중심 보건의료와 건강관리의 자기 책임성 강화

- 질환 발생 이후 치료적 질병관리 보다는 예방 중심의 건강관리를 통한 질환 발생 감소
- 자율적인 건강습관 실천을 통해 질병 발생과 기능 악화 예방

○ 누구나 노후와 생애 말기를 원하는 곳에서 생활할 수 있는 권리 보장

- 노후를 비롯하여 생애 말기까지 희망하는 곳에서 생활할 수 있도록 돌봄과 요양 제도 개선
- 생애 말기 돌봄 인프라 및 문화 조성

○ 미래 세대의 돌봄과 생애 말기의 자기결정권과 존엄성 보장

- 미래 세대의 돌봄 기대 수준에 부응하기 위한 현 제도의 개편
- 개개인의 삶에서 마지막 순간까지 선택권과 자기결정권 보장

○ 고령사회 대응을 위한 고령친화 보건의료체계 구축

□ 고령친화 환경 및 노후준비 문화 조성

○ AIP 구현을 위해 기존 주택개조의 전 과정에 걸친 총제적인 실행시스템 구축

○ 소득이나 건강상태에 관계없이 자신이 원하는 곳에서 살 수 있는 노인주거선택의 다양화와 주거이동의 수월성 강화

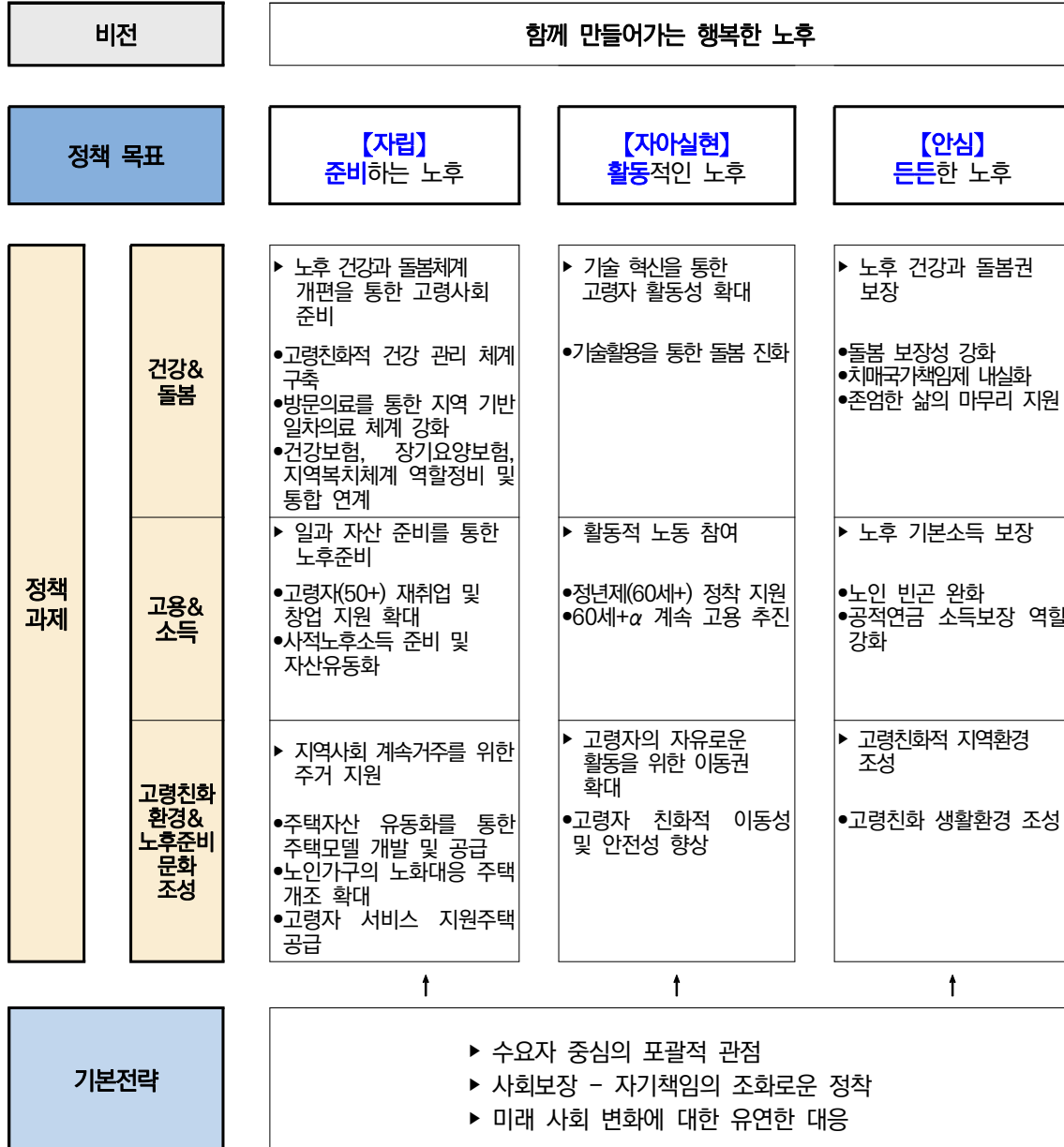
○ 공공뿐만 아니라 민간시장이 노인주거산업(주택개조, 주택공급 등)에 참여함으로써 참여주체의 다변화 추구

○ 고령자의 적극적인 사회활동 참여를 보장하는 장소 및 시설 접근성 확대

○ 고령자의 이동권을 보장하기 위한 고령자 특화적인 안전·보호환경 조성

- 고령자의 활동량 완화와 신체기능저하를 반영한 이동수단 및 이동환경 조성
- 도보생활권 단위의 장소와 장소 간을 연결하는 이동 편의성 강화

[그림 8-2] 제4차 고령사회 대응 정책 과제 추진체계



〈표 8-1〉 목표 1 : 준비하는 노후

대과제	중과제	세부과제
【건강&돌봄】 노후 건강과 돌봄 체계 개편을 통한 고령사회 준비	■ 고령친화적 건강 관리 체계 구축 - 노인주치의(1차의료)를 중심으로 한 통합적 노인 건강관리 체계 구축	-건강노화 달성을 위한 새로운 보건의료서비스 개발과 적용 -노인전문인력 양성과 인주치의 제도 도입과 실행 -종합병원의 노인병센터 설립
	■ 방문의료를 통한 지역기반 일차 의료 체계 강화	-지역사회 일차의료중심 방문의료 확대 -지역사회 돌봄(안심)센터설치 -전환기 의료와 퇴원관리프로그램 강화 - 방문간호 사업 개혁을 통한 지역사회 방문간호 활성화
	■ 건강보험과 장기요양보험, 지역복지 체계 역할정비 및 통합/연계	-의료 필요도에 따른 연속적 건강관리 체계 구축 -요양병원 재정비를 근간으로 한 전달체계 개편 -기능 중심의 보건의료 - 요양 - 복지의 통합적 체계 구축
【고용&소득】 일과 자산 준비를 통한 노후준비	■ 고령자(50+) 재취업 및 창업지원 확대 ◎ 생애경력설계서비스 및 재취업지원서비스 내실화	-생애전환기 경력설계서비스 및 노후준비서비스의 연계 -재취업지원서비스의 의무화 확대 추진 -직업훈련 기존 제도와 연계 강화 -재취업지원서비스의 고용서비스 연계 유도 -중소기업 대상 전직 지원에 대한 국가와 기업의 책임성 강화 -입직단계부터 생애경력설계를 할 수 있는 여건 조성
	◎ 대상특성별 맞춤형 재취업 지원 강화	-중앙-지자체-민간 신중년 고용지원기관 간의 협업을 통한 서비스 극대화 -신중년 적합직무 지정 및 사업주 고용장려금 지원 -신중년 적합 훈련과정 개설 및 운영 확대 -신중년 대상 경력활용형 및 사회공헌형 일자리 제공 확대 -산업분야별 특화된 퇴직 전문인력 활용 활성화 -퇴직 전문인력 활용 인프라 구축 및 연계 활용 -민간형 노인일자리 내실화
	◎ 창업지원 정책 강화	-자영업자 과당경쟁 억제 -자영업자 퇴로 확대 -자영업자 사회안전망 강화
	■ 사적 노후 소득 준비 및 자산 유동화 ◎ 퇴직연금 제도의 역할 정립	-퇴직연금 가입자 확대와 퇴직연금사업자 선정 -퇴직연금 수익률 제고 -퇴직연금 해지, 중도인출 경향 해소 -다양한 급여지급방식 활성화와 세제체계의 개선
	◎ 주택연금을 활용한 자산 유동화 확대	-신탁방식 주택연금 도입 -주택연금 연계 보험 상품 -주택연금 담보주택 전대방식 임대사업 -주택연금 가입조건 완화
	◎ 고령층 자산관리시스템 개선: 신탁제도 활성화	-종합재산신탁서비스 활성화 지원
	■ 주택자산 유동화를 통한 주택모델 개발 및 공급	-주택연금 활성화 -LH 연금형 희망주택을 활용한 주거 안정 및 노후 소득 확보 -전세보증금 투자플 -민간사업자에 의한 고령자주택 공급 활성화
【고령친화 환경 & 노후준비 문화조성】 지역사회 계속 거주(aging in place)를 위한 주거 지원	■ 노인가구의 노화대응 주택 개조 확대	-공공의 노인가구 주택개조 지원대상 범위 설정 및 주택개조 지원 사업 확대 -민간주도 주택개조 산업 활성화 -노인장기요양법의 새로운 재가 서비스로 주택개조 급여 시행 및 복지용구 급여 품목 다양화 등
	■ 고령자 서비스 지원주택 공급	-고령자 지원주택 건축 및 서비스 운영기준 수립 -생활보조원 역량강화 및 육성 -관련 법제도 정비 및 지원 -고령자 지원주택 추진방안 수립

〈표 8-2〉 목표 2 : 활동적인 노후

대과제	중과제	세부과제
【건강&돌봄】 기술혁신을 통한 고령자 활동성 증대	■ 기술 활용을 통한 돌봄 진화	-노인돌봄 분야에서의 기술혁신 관련 대상 확대 -돌봄기술 유망분야 개발 및 우선적 지원 -돌봄 종사자의 전문성 강화 -고령소비자 돌봄기술 관련 정보제공 및 플랫폼 개발 -돌봄기술 관련 법·제도 개선 -고령친화기술·서비스 R&D의 전략적 예산 투입 -고령친화기술혁신을 위한 생태계 플랫폼 거버넌스 구축
【고용&소득】 활동적 노동 참여	■ 정년제(60세+) 정착 지원	-임금체계 개편 지원 사업 내실화 -연령차별금지 구제제도 개선
	■ 60세+α 계속 고용 추진	-고령자 계속고용 재정 지원 강화 -계속고용 의무화 단계적 이행 -65세 이상 신규취업자 실업급여 적용 -점진적 은퇴 지원 정책 홍보 강화 및 내실화
【고령친화 환경 & 노후준비 문화조성】 고령자의 자유로운 활동을 위한 이동권 확대	■ 고령자 친화적 이동성 및 안전성 향상	-고령자 통행행태 연구 -고령 보행자의 교통사고 감축 -고령자 맞춤형 보행환경 마련 -고령 운전자의 이동성 및 안전성 향상 -고령자 맞춤형 도로 주행환경 구축 -고령자 친화적 차량개발 및 이동성 확보 -고령자를 고려한 법제도

〈표 8-3〉 목표 3 : 든든한 노후

대과제	중과제	세부과제
【건강&돌봄】 노후 건강과 돌봄권 보장	■ 돌봄 보장성 강화 ◎ 집단 돌봄 시설의 감염 취약성 대응	-집단 돌봄 시설 감염관리 전달체계 구축 -집단 돌봄 시설 감염관리 평가지표 강화 -감염 예방 및 관리 적합형 노인의료복지시설 기준 마련 -집단 돌봄 시설 입소 노인에 대한 개별화된 케어 제공 -입소노인의 자기결정권 및 사생활 보장강화를 통한 삶의 질 개선
	◎ 요양인력 전문화 및 배치기준 상향 조정 검토	-장기요양 인력의 양성, 교육체계 정비 -장기요양 인력의 경력개발경로 확충 및 지원체계 구축 -장기요양 인력배치 기준의 상향 및 적정성 확보
	◎ 통합재가급여 및 노인맞춤 돌봄 중심 지역 재가 돌봄 체계 전환	-고난이도 방문간호서비스 활성화 -통합재가 서비스의 도입과 기능회복훈련 프로그램의 개발 -재가 서비스의 월 한도액 상향 조정 -사회서비스원을 통한 공공기반 재가 서비스 활성화
	◎ 장기요양보험 재정 지속 가능성	-적절한 보험료 인상 및 국고지원 필요 -미래세대의 보험료 부담을 완화하기 위한 장기요양보험 기금 마련 -재가지원을 위한 본인부담 정책
	■ 치매국가책임제의 내실화 ◎ 치매전담형 장기요양기관 확대 및 전문성 제고	-치매전담형 장기요양기관 효과성 검증 및 단계적 확충 -치매환자를 위한 맞춤형 재가 서비스 제공 확대
	◎ 장기요양 인력의 치매대응력 제고	-치매전문교육 요양보호사 과정 개편 -치매전문교육 심화과정 확대
	◎ 지역중심 국가치매거버넌스 구축 및 고도화	-치매안심센터의 역할과 기능 고도화 -치매환자 대상 종합적 정보관리시스템 구축
	■ 존엄한 삶의 마무리 지원 ◎ 연명의료 결정의 내실화 및 호스피스·완화의료 확대	-연명의료 결정의 내실화 및 취약계층 지원 -호스피스·완화의료 시설 확충과 서비스의 내실화 -지역사회 중심의 지속가능한 호스피스완화의료 체제로의 전환
	◎ 유산 및 유품 처리의 자기결정권 확대와 생애 마무리 준비 문화 확산 지원	-민법 유류분 개정 및 자기결정권 확대 -유언장 작성 생활화 및 후견제 활용 -유산기부 및 장기기증 등 나눔의 활성화
	◎ 상장례 허례의식 극복과 고독사 및 유족 치유 지원	-상조회 관리 감독 강화 및 장례(죽음)교육 의무화 -지역기반 호스피스-장례-화장-장사 연계 체계 -무연고노인의 고독사 지원 -유가족 치유프로그램 지원 강화
	◎ 생명존중 죽음교육의 생애주기별 시행과 공교육화	-(중/노년)생명존중 죽음교육 제도화 -공교육에서의 생명존중 죽음교육
【고용&소득】 노후 기본소득 보장	■ 노인 빈곤 완화 ◎ 기초연금 제도 개선	-현행 기초연금의 안정적인 운영 -현행 노후소득보장 제도 간 역할 정립 -기초연금 추가 인상 및 보충연금 도입 필요성 등 기초보장 강화
	◎ 기초생활보장제도 개선	-국민기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 완화 -국민기초생활보장제도 선정 및 급여기준 상향 조정 -국민기초생활보장제도 재산 기준 조정 -노후소득보장에 관한 소득보장 제도간 정합성 및 발전방향 연구
	■ 공적연금 소득보장 역할 강화 ◎ 공적연금 소득보장 역할 강화	-국민연금 사각지대 해소 -국민연금 급여수준 제고를 위한 제도 개선 -수급연령 상향조정에 따른 가입연령의 합리화
	◎ 다층노후소득보장체계의 발전	-다층체계의 가능성과 한계에 대한 명확한 인식과 정책적 우선순위 설정 -사적연금의 노후소득보장 기능 강화를 위한 장기 비전 수립
【고령친화 환경 & 노후준비 문화조성】 고령친화적 지역환경 조성	■ 고령친화 생활환경 조성	-고령자 도보 생활권 단위의 고령친화 공공공간과 시설 조성을 통한 서비스 집중과 연계 강화로 지역사회 통합 돌봄 실현 -고령자 보행 안전성과 편의성 및 보행을 통한 시설, 서비스 접근성 강화 -우리나라 고령친화 지역사회 네트워크 구축 및 플랫폼 마련

제2절 건강·돌봄 정책과제

1. 준비하는 노후를 위한 건강·돌봄 정책과제

【건강·돌봄】	노후 건강과 돌봄 체계 개편을 통한 고령사회 준비
---------	-----------------------------

①	고령친화적 건강관리 체계 구축: - 노인 주치의(1차 의료)를 중심으로 한 통합적 노인 건강관리 체계 구축
---	---

가. 과제 필요성

- 우리나라 고령화 및 기대수명 증가의 속도는 세계 최고수준을 보이고 있으며, 특히 1차 베이비 부머가 노년기에 접어든 2020년 이후 그 속도는 더욱 가속화될 것으로 전망되고 있음.
- 평균수명 증가에 따라 노인인구수 증가와 더불어 향후 15년 이후 75세 이상 후기고령자의 비율은 급속도로 증가할 것으로 예상되고 있음.
 - 급속한 고령화에도 불구하고 노인들의 건강수준은 향상되지 못하고 있어서, 현재 건강관련 삶의 질이 만족스럽지 못하다는 비율이 44%에 달하며, 만성질환이 없는 건강한 노인은 전체노인의 10.5%에 불과하고, 3가지 이상 만성복합질환 유병자 수가 전체 노인의 절반을 넘고 있는 상태임(정경희 외, 2017).
- 적절한 만성질환 관리 부족으로 인해 지난 10년간 한국인의 건강수명(유병기간을 제외한 기대수명)은 전혀 늘어나지 못하고 오히려 감소하는 추세에 있음('12년 65.7세 → '18년 64.4세(통계청, 2020)).
- 노인들이 겪고 있는 만성복합질환의 적절한 관리를 위해서는 의료시스템의 전반적인 재정비가 필요함. 나이가 의료기관과 지역사회 자원과의 연계, 만성질환 관리를 위한 전문의료팀의 역할 등이 중요하고, 연속적이며 포괄적인 의료서비스가 요구됨(Wagner, 1998; 박종연, 이정석, 고민정, 이애경, 2007).
 - 우리나라의 현행 보건의료체계는 전문화, 세분화, 급성기 치료 중심으로 제공되고 있으며, 통합의료서비스를 제공할 수 있는 노인병 전문의료체계가 마련되지 못한 상황임.
- 노인건강관리를 위한 최선의 방안은 지역사회 일차의료로부터 급성기 입원치료, 회복기 재활치료, 장기요양, 호스피스에 이르기까지 지속적이고 통합적인 의료와 지역사회 자원과의 연계협력이 필수적이라 할 수 있음. 다만 우리나라 노인보건의 현실은 지역사회 예방의료서비스 부

족, 의원 외래진료와 병원 입원의료 서비스 간 연계 부족, 의료와 복지, 의료와 장기요양간의 연계 협력 부족, 병원입원과 시설입소 및 재가 서비스 이용 등 배타성 문제로 노인건강관리의 목표달성이 요원한 상태임.

- 현재와 같은 노인의료 비효율성을 극복하는 가장 적절한 해결책의 하나는 노인건강관리의 지속성과 포괄성을 담보할 수 있는 노인주치의 시스템의 확립이라 할 수 있음.
 - 그동안 수차례 주치의 제도도입을 위한 논의와 시도가 이루어졌으나 정부의 추진력 부재와 의료인 및 국민들 간의 합의 실패 등에 의해 이루어지지 못한 상황임.
 - 초고령사회를 눈앞에 둔 현실에서, 지속적이고 포괄적인 건강관리를 필요로 하는 노인건강문제가 급증할 것에 대비하여 노인주치의 제도의 실행은 가장 시급하고 실질적이며 실현 가능한 노인보건의료대응정책으로 판단됨.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 고령화 추이

- 2000년 전체 인구 중 노인 인구 7.2%로 고령화사회에 진입한 이래 2018년 14.9%로 고령사회, 2026년에 20%를 상회하는 초고령사회에 진입할 것으로 추정되어 현재 세계 최고 수준의 고령화 추세를 보임.
 - 통계청 장래인구추계(2017)에 따르면, 2020년 1차 베이비부머 세대(1955-1963년 출생자 집단)의 노인인구 진입 후 2030년까지 노인 인구의 폭발적 증가가 예견됨.
 - 동 기간 75세 이상 후기고령자 집단이 급격하게 증가하며, 2030년 이후에는 일상생활 능력 저하 위험이 높은 80세 이상 초고령자 집단의 급증이 예상됨.
 - 이로 인해 우리나라는 2030년에 세계최초로 90세 이상 수명을 달성하여 세계 최장수 국가가 될 것으로 예측되고 있음(Kontis, Bennett, Mathers, Li, Foreman et al., 2017).

□ 노인 건강상태와 의료이용의 추세

- 노인실태조사(2017)에 따르면 현재 우리나라 노인들의 주관적 건강인식도는 ‘건강하다’ 37%, ‘건강하지 못하다’ 39.7%이며, 건강관련 삶의 질에 대해서도 ‘만족한다’ 29.5%, ‘만족스럽지 못하다’ 44.2%로 전반적 건강관련 삶의 질이 나쁜 상태임.
 - 동 조사에서 전체 노인 중 1개 이상의 만성질환을 앓고 있는 노인의 비율이 89.5%나 되고,

특히 3가지 이상 복합 만성질환을 앓고 있는 노인은 전체 노인의 51.0%에 달하고 있음.

- 유병률이 가장 높은 질병은 고혈압(59.0%)이며, 다음으로 골관절염(33.1%), 고지혈증(29.5%), 요통(24.1%), 당뇨병(23.2%), 심장질환(13.6%), 골다공증(13.0%), 궤양성 위장질환(9.1%), 전립선비대증(8.9%), 뇌졸중(7.1%), 백내장(7.1%) 등의 순서임.

○ 2013년 기준, 3가지 이상 복합만성질환의 비율은 고혈압+만성요통+관절증이 가장 많고(7.3%), 만성요통+관절증+류마티스관절염(6.8%), 만성요통+고도시력 감퇴+관절증(6.3%), 만성요통+관절증+골다공증(5.5%) 등의 순으로 확인됨(정영호, 2013).

- 높은 만성질환 유병률로 인해 노인의료비는 전체 의료비 중 40%를 차지하며 동 비율은 매년 지속적으로 증가함. 전체 진료비의 상승 추이를 노인 진료비가 이끌고 있는 것으로 평가됨(국민건강보험공단, 2018).

- 노인의 약물 복용율(의사 처방 및 비처방) 역시 전체 노인의 85.1%가 매일 지속적으로 1가지 이상의 처방약물을 복용하며, 평균적으로 4.1개의 처방약을 복용, 5가지 이상의 다약제 복용 비율은 전체노인의 38.9%에 달하고 있음(정경희 외, 2017)

○ 각년도 노인실태조사에 따르면, 만성질환의 영향으로 지역사회에서 일상생활을 유지하며 독립성을 확보할 수 있는 노인의 비율도 2011년 85.1%에서 2014년 81.8%, 2017년 74.7%로 해마다 감소하는 상황임.

- 노쇠 또는 허약상태로 판단할 수 있는 일상생활기능 제한의 정도는 연령이 높아질수록 심화되어 65-69세에는 10.6% 정도이지만, 70-74세 16.9%, 75-79세 29.2%, 80-84세 43.9%, 85세 이상은 67.4%로 나타남(정경희 외, 2017). 80세 이상 초고령자 집단에서는 절반이상이 독립적 생활이 어려운 것으로 확인됨.

○ 노인인구 증가와 노인 건강수준의 저하에서 기인하는 치매환자의 급격한 증가추세도 주목할 상황임.

- 치매역학조사에 따른 2016년 치매환자 수는 68만5739명이었으나 2019년 현재 81만 6천 명, 2025년에는 108만 5천 명, 2050년이면 300만 명을 넘을 것으로 추정됨(중앙치매센터, 2019).

- 특히 인지기능 재활과 예방서비스를 필요로 하는 치매전단계 상태(경도인지장애) 환자는 2018년에 170만 명으로 확인되며, 2022년에는 200만 명, 2032년에는 300만 명을 상회할 것으로 추정되고 있음(중앙치매센터, 2019).

○ 이러한 노인건강수준에 비하여 적절한 의료서비스가 제공되지 못하는 노인 미충족의료 현황을 보면, 질병에 대한 미치료율은 2016년 기준 19~64세에서는 8.2%인데 반해 65세 이상에서는 11.7%로 높음(질병관리본부, 2016; 통계청 사회통계기획과, 2018). 미충족의료와 관련된 요인 분석결과에 따르면 전기 노인(65-70세)일수록, 보유 만성질환이 많을수록,

경제수준이 낮을수록, 주관적 건강인식이 나쁠수록 의료 미충족 위험이 높은 것으로 나타남 (정의신, 박민정, 2011).

□ 만성질환 및 노인건강관리 대응 현황

○ 만성질환 관리사업

- 그동안 국가 및 지자체 차원에서 만성질환 관리를 위한 의료서비스 질 향상을 위한 다양한 노력들이 진행되어 옴.
- 대표적으로 2012년부터 일차의료 중심의 의원급 만성질환관리제도가 시행되어 고혈압 및 당뇨병을 대상으로 현재까지 이루어지고 있음. 이는 치료중심적 접근에서 생활습관 관리를 통한 예방과 치료 효율성 증대를 위한 방안으로 볼 수 있음.
- 만성질환 관리사업을 통하여 일차의료 의사가 단골의사 또는 주치의 역할을 수행할 수 있는 기반이 이루어지고 있는 점에서 중요한 의의가 있음.

○ 주치의 관련 사업

- 국내 주치의 제도의 필요성은 오랜 기간 논의되고 시범사업까지 추진되었으나 국민적 합의도출 부족과 의료계의 반대 등에 의해 진행되고 있지 못한 상황임.
- 그간의 주치의제도 도입을 위한 논의는 아래와 같음.
 - ('95) 보건복지부 '주치의 등록제도' 실시 발표 이후 서울 서초구, 경기도 파주시, 경기도 안성군 대상 시범사업 예정이었으나 시행 못함
 - ('99) 대한가정의학회 주도로 단골의사제도 시범사업단 발족
단골의사제도 시범사업 예정이었으나 의약분업 사태로 이루어지지 못함
 - ('06) 기획예산처 건강향상지원단의 '2006-2010 보건의료분야 국가제정운용계획'에 건강향상 주치의 제도 도입 명시
 - ('08) 건강세상네트워크 등 시민단체들 주도로 주치의제도를 4대 보건의료정책과제 채택
 - ('15) 장애인건강권과 의료접근성 보장에 관한 법률 제정과 시행
 - ('15~'16) 사회복지공동모금회 지원으로 장애인 주치의 시범사업 실시
 - ('18~) 이후 장애인주치의 시범사업 시행중
- 노인주치의제도 시행 노력
 - ('00) 대한가정의학회 독거노인주치의 사업 시행: 5년간 지속되었으나 정부나 사회의 호응부족과 인센티브 부재 등의 이유로 지속되지 못함
 - ('10) 서울시 '찾아가는 어르신 주치의 서비스' 시행
 - ('11) 천안시 서북구 '우리마을 주치의제' 시행/ 광주시 광산구 '경로당 전담 주치의제' 실시

- 주치의 제도 도입에 대한 사회적 합의 부족은 현행 우리나라의 민간 중심 의료시스템과 부합하지 않기 때문으로 볼 수 있음. 의료전달체계가 명확하게 확립되지 못한 상황에서 환자의 의사선택권이 제한될 위험성, 주치의 자격 제한 문제 등이 제기되기 때문임.

○ 커뮤니티 케어 시행

- 노인장기요양보험 출범 10주년을 맞이하여 국민건강보험공단과 보건복지부에서 제안되었음.
- 장기요양 대상자들이나 장기요양 진입 가능성이 높은 노인들을 대상으로 ‘aging in place’의 강화를 위해, 요양병원 및 요양시설에 장기 입원(입소)를 줄이고 지역사회로 케어의 장소를 전환하는 데 역점을 둬. 지역사회 자원의 연계와 협력을 통한 보건의료 복지 통합연계서비스를 제공하는 사업을 2018년 이후 지자체 단위로 시범확대운영 중에 있음.

2) 문제점

□ 급속한 고령화에 따른 후기고령자 급증

- 향후 20-30년간 베이비부머의 노인인구 진입에 따라 급격한 후기 고령자 증가로 인해 복합 만성질환자 및 일상생활기능저하자의 수가 빠른 속도로 증가할 것임.

□ 고령자 건강상태 악화와 기능장애 노인 급증

- 노화로 인해 3가지 이상 복합만성질환자가 급증함은 물론, 이에 대한 적절한 대응이 이루어지지 못할시 장기요양 대상자가 급증하게 되는 결과로 이어질 우려가 있음.

□ 새로운 노인의료체계와 노인주치의제도 필요

- 활동적이고 건강한 노화 달성을 위해서는 현재와 같은 치료 중심, 분절화된 세부 전문의 중심의 의료체계로서는 감당할 수 없음.
 - 특히나 현재의 노인들은 질병다발성, 약물과다복용, 일상생활기능장애 등을 특성으로 하고 있다는 점에서 현재의 의료체계는 개선될 필요가 있음.
- 고령사회에서 건강노화를 달성하기 위해서는 지역사회 일차의료 분야부터 급성기 입원치료, 회복기 재활의료, 만성기 장기요양의료에 이르기까지 지속적이고 포괄적인 의료서비스를 제공할 수 있어야 함.

다. 기본방향

□ 노인특화 의료제공체계 적용

- 노인의료서비스의 핵심적 기본 방향은 노년기 생애주기별, 특히 만성질환 유병상태와 복합 질환 여부, 일상생활 기능의 양상과 흐름에 따른 대응방침이 필수적임.

□ 노인주치의제도 시행

- 노인특화 의료서비스 제공을 위한 가장 기본적인 방향은 지역사회 거주 노인환자에게 노인 주치의 제도를 도입하여 지속적이고 포괄적인 통합의료서비스를 제공하는 것임.
 - 노인주치의는 노인의학 전문지식을 충분히 습득한 일차의료의사와 입원치료를 담당할 종합병원내 노인병센터 근무의사에게 자격을 부여하는 것이 적절함.
- 노인주치의의 기능은 현재의 노인 의료서비스 제공 체계에서 발생하는 분절적 의료, 과도한 의료이용, 약물과다복용 및 부적절 약물복용 등을 해소하는 것이어야 함.
 - 일차의료 노인주치의는 노인환자의 건강상태를 종합적으로 파악하는 노인포괄평가, 의료전달체계에서 노인환자의 의뢰와 회송을 담당하는 의료서비스의 조정, 이동능력이 떨어진 지역사회 허약노인환자에 대한 방문진료(왕진), 지역사회내 요양시설 입소환자에 대한 건강관리 등을 담당할 수 있어야 함.
 - 종합병원급 의료기관에서 노인주치의의 역할은 노인의료팀 구성 주관, 일차의료 노인주치의와 연계협력, 노인포괄평가, 노인기능회복, 중장기적 건강관리 및 치료계획 수립, 지역사회 회송, 장기요양서비스 필요성 검토와 연계 등을 담당할 수 있어야 함

라. 추진과제

과제 1-1	건강노화 달성을 위한 새로운 노인보건의료서비스 개발과 적용
--------	----------------------------------

□ 세계보건기구(WHO)의 고령친화 보건의료체계 구축을 활용한 노인보건의료서비스 개발 필요

○ 고령친화 보건의료체계 구축의 추진배경

- WHO는 2002년 마드리드 고령화 대응 선언(Madrid International Plan of Action on Ageing) 이후 세계고령화 및 도시화 추세에 대응하여 ‘건강노화(Healthy ageing)’ 및 ‘활동적 노화(Active ageing)’를 각 국가 사회의 목표로 제시하고, 건강/참여/안전의 3대 축을 최적화하는 고령친화 도시 및 사회의 구축을 전 국가에 권장하였으며, 노인의 욕구에 부합하는 사회제도를 마련함으로써 건강노화를 이루는 것이 향후 고령자 중심의

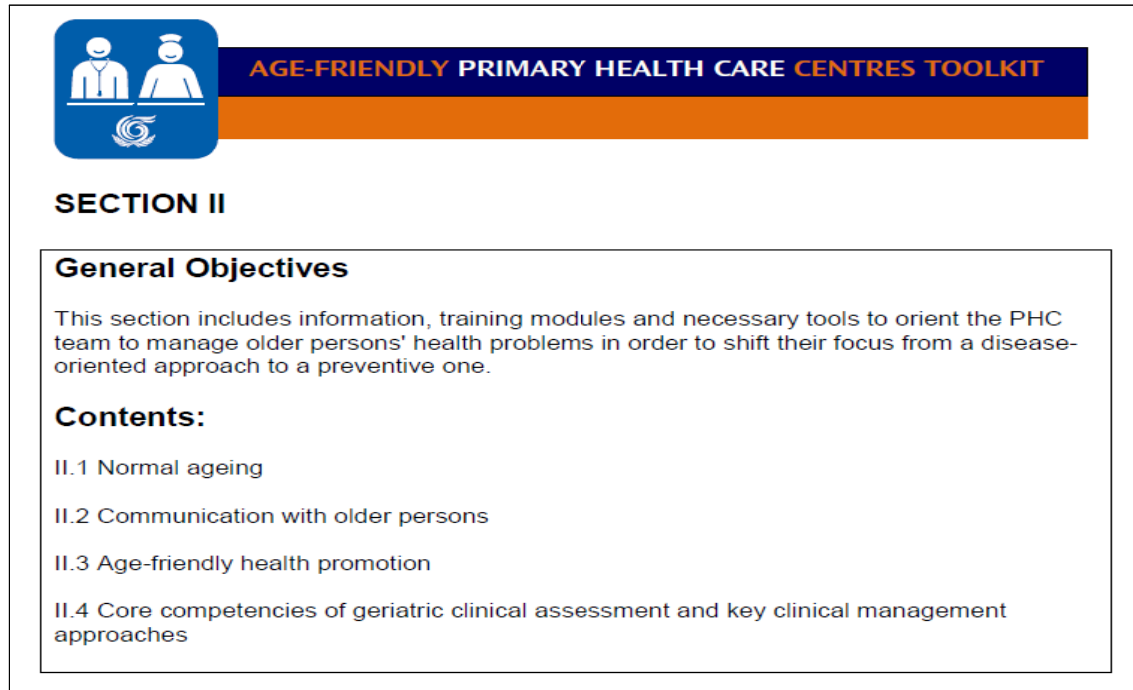
미래사회의 가치를 높이는 중요한 투자가 될 수 있음을 강조함(WHO, 2002).

- 여기서 정의한 건강노화란 ‘노년기의 안녕을 가능하게 하는 일상생활 기능의 유지와 증진을 모색하는 모든 과정(the process of developing and maintaining the functional ability that enables well-being in older age)’로, 노인들이 질병과 기능장애를 극복함으로써 적극적인 사회생활을 할 수 있도록 보장하는 국가체계를 제시하였음.

○ WHO의 추진내용

- 2016년 제69차 세계보건위원회의 ‘고령화와 건강에 대한 세계적 행동계획: 건강노화 달성을 위한 포괄적 전략(Multisectoral action for a life course approach to healthy ageing: global strategy and plan of action on ageing and health)’이 최종 발표되면서 노인건강관리의 구체적 전략이 제시됨(WHO, 2016).
- 여기서 제시된 건강노화 달성을 위한 5가지 구체적 전략으로는 (1)건강노화에 대한 확고한 실천 의지표명, (2)고령친화적 환경의 발전, (3)노인의 욕구에 부합하는 보건의료체계 구축, (4)장기요양보호를 위한 지속가능하고 형평성있는 체계의 구축, (5)건강노화 관련 연구와 모니터링 및 평가방안 개발 등임.
- 나아가 고령자에게 접근성이 좋은 지역사회 일차보건의료 수준에서부터 노인의료서비스의 강화가 뒷받침되어야 하므로 ‘고령친화 일차보건의료 프로젝트 지침(Age-friendly primary health care centres toolkit)’을 개한 바 있음(WHO, 2009).
- (1)보건의료 인력에 대하여 노인보건에 관한 정보, 교육, 소통, 훈련의 강화를 통한 노인전문 보건의료인력 양성, (2)노인의 특성과 욕구에 알맞은 지속적 보건관리를 보장하기 위한 보건의료체계 구축, (3)고령자에게 적절한 물리적 환경의 구축을 강조하는 내용이 포함되며, 이 중에서 특히 보건의료인력의 교육훈련 및 서비스 수행에서 건강노화를 달성하기 위해서는 질병중심의 관점보다는 예방적 노인의료서비스에 더 중점을 두어야 함을 강조하고 있음. 또한 반드시 숙지하여야 할 핵심지식에 대한 지침을 별도로 제시함.

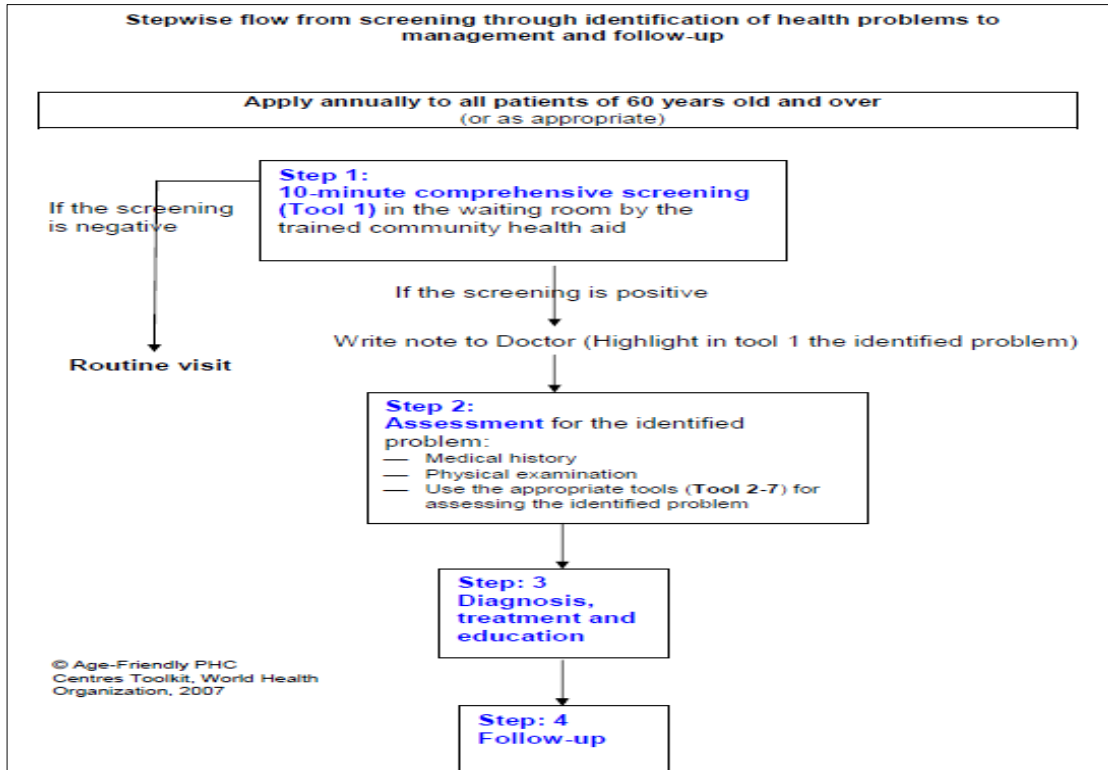
[그림 8-3] 세계보건기구 고령친화 일차보건의료의 핵심내용



자료 : WHO. (2009). Age-friendly primary health care centres toolkit.p.10.

- 이의 임상현장에서 양질의 노인보건의료를 수행하고 효율성을 높이기 위하여 세계보건 기구가 권장하는 노인보건 전문의료인력에 대한 임상진료 지침(평가와 관리 흐름)을 참고할 필요가 있음.
- WHO에서는 임상진료 지침에서 노인의료의 효율성을 보장하는 첫 단계로 포괄적 노인건강평가를 강조하며, 지역사회 노인을 대상으로 시행하는 선별적 노인건강평가항 목에는 인지기능, 요실금, 우울, 일상생활기능, 낙상 등의 평가가 반드시 포함된다는 것을 유념할 필요가 있음. 그 외 영양상태 및 시각과 청각기능을 확인하도록 권장되고 있는 바, 이것이 노인전문 의료인력의 핵심적 노인특화진료의 바탕이라 할 수 있으며, 이를 적극 활용한 논의가 개진될 필요가 있음.

[그림 8-4] 노인건강상태 평가와 관리의 흐름: 세계보건기구 지침



자료 : WHO. (2009). Age-friendly primary health care centres toolkit.p.42.

[그림 8-5] 노인건강관리 효율성 보장을 위한 선별적 노인건강평가방안

Tool 1: a 10-minute comprehensive screening (step 1)

Name _____ Date ____/____/____ M/F _____

A. Memory
1. Instruct: "I am going to name 3 objects: pencil, truck, book. I will ask you to repeat their names now and then again a minute from now. Please try to remember them."
Record this after asking question on physical functional Capacity (Item D)
All 3 objects named? Yes _____ No _____ *If no, refer to "clinical process of managing memory loss"*

B. Urinary Incontinence
1. Ask "In the last year have you ever lost your urine and gotten wet?"
Yes _____ No _____ *If yes to both questions, refer to "clinical process of managing urinary incontinence"*
If yes, then ask the following:
2. "Have you lost urine over the past week?"

C. Depression
1. Ask "Do you often feel sad or depressed?" Yes _____ No _____ *If yes, refer to "clinical process of managing depression"*

D. Physical Functional Capacity (immobility)
Ask "Are you able to..."
1. Run/fast walk to catch the bus? Yes _____ No _____
2. Do heavy work around the house, like washing windows, walls or floors? Yes _____ No _____
3. Go shopping for groceries or clothes? Yes _____ No _____
4. Get to places out of walking distance? (drive, take a bus) Yes _____ No _____
5. Bath, either a tub bath or shower? Yes _____ No _____
6. Dress, like putting on a shirt, buttoning and zipping, or putting on shoes? Yes _____ No _____
Positive screen (for each): Unable to do or able to do with help or supervision from another person.
If positive, refer to doctor
Have patient complete 3 item recall above
1. Ask for three items recall 1) _____ 2) _____ 3) _____

E. Falls
1. Have you fallen 2 or more times in the past 12 months? Yes _____ No _____
If no, then do the following:
2. Instruct: "Rise from the chair, walk around it without holding on"
Unable to do: Yes _____ No _____ Unsteady: Yes _____ No _____ *If yes to at least one question, refer to "clinical process of managing falls"*

Additional common problems
Nutrition
1. Have you noticed a change in your weight over the past 6 months? Yes _____ No _____
Increase _____ Kg decrease _____ Kg (If weight was recorded last visit) *(Alternative question allowed if culturally acceptable)*
Record: Date ____/____/____ Today's weight _____ Kg
If problem identified, refer to "age-friendly health promotion"

Hearing
1. Stand behind person and ask the person to repeat after you - 6, 1, 9; (softly then in normal voice)
Soft: Right Ear _____ Left Ear _____
Normal: Right Ear _____ Left Ear _____
Positive screen: patient unable to hear in both ears or in one ear (or any combination of two negative response)
If problem detected, inform doctor for referral if available/appropriate

Vision
1. Ask: "Do you have difficulty reading or doing any of your daily activities because of your eyesight?" (even with wearing glasses)
Positive screen: Yes.
2. If positive screen, if available, ask to complete SNELLEN eye chart (without glasses & then with glasses)
Right Eye _____ Left Eye _____

자료 : WHO. (2009). Age-friendly primary health care centres toolkit.p.43.

과제 1-2	노인전문인력 양성과 노인주치의 제도 도입과 실행
--------	----------------------------

- 노인 건강문제 해결의 핵심은 복합질환의 효율적 관리와 통합, 조정, 연계의 적절성을 확보하여 노인의료비를 절감하는 것임.
- 현재 노인의료서비스의 가장 심각한 문제점은 세분화된 전문적 의료서비스만 적용함에 따른 복합질환 유병 노인들에게 분절적 의료(fragmented medical service) 제공, 그에 따른 과다한 의료이용, 약물 과다복용이라 할 수 있음. 이로 인해 반복적 입원, 기능저하의 발생,

의료비의 급증이 연달아 발생함.

○ 현행 노인의료서비스의 문제점을 해결하기 위해서는 노인환자를 통합적으로 치료할 수 있는 노인전문의료인력을 양성하고, 노인특성을 반영한 의료전달체계를 공고히 해 나가는 것이 가장 적절할 것임.

- 우리나라에서는 지금까지 노인전문의 양성제도가 없었으나 지난 10여년간 대한노인병학회, 대한내과학회, 대한가정의학회 등의 전문 의학단체에서 정기적인 노인의학 연수과정을 통하여 약 3,000여명에 달하는 노인의료 수련의사들이 배출되고 있음. 일정한 재교육 및 자격취득 과정을 통하여 이들이 노인전문의료인력으로 활용될 수 있음.

• 현재 대한의학회 및 대한의사협회와 대한노인병학회, 대한내과학회, 대한가정의학회 등의 노인의료 핵심관련 학회들을 중심으로 노인세부전문의제도가 집중적으로 논의되는 상황임.

• 모든 전문 과목의 전문의들을 대상으로 일정기간의 노인의학 추가교육과 수련과정, 자격시험을 통하여 노인전문의 자격을 부여하는 방안으로 추진된다는 점을 감안할 때, 외국의 노인전문 의료인력 양성과정과 유사한 형태라고 볼 수 있음.

○ 외국 사례와 비교할 때, 현재 우리나라에서 필요한 노인 전문의사의 수는 최소 500명에서 최대 2000명 정도로 볼 수 있음. 과도기 과정으로 기존의 연수과정을 거친 의사들에 대해 자격시험 이후 노인전문의 자격을 부여하면 외국의 사례와 비교하여 짧은 시간 내에 필요한 노인전문 의사를 배출할 수 있을 것으로 기대됨.

- 제안된 노인전문의 양성과정을 통하여 자격을 취득한 노인전문의들에 대하여 지역사회에서 노인환자 일차진료의 책임을 맡기되, 통합진료와 방문진료의 명확한 역할부여를 한다면 현재의 분절화된 진료, 다약제 처방에 대한 개선과 노인건강증진 등의 효과를 가져올 것으로 보임.

- 의사들에게 자율선택 형식으로 주치의 등록을 유도하고, 주치의 역할을 맡은 의사와 등록한 재가 노인들에게 적정 인센티브를 부여하는 방안을 모색함으로써 노인주치의 제도의 정착을 기대할 수 있으며 노인환자들의 과도한 의료이용률을 줄일 수 있을 것임.

□ 노인주치의에게 허약노인을 위한 방문진료(왕진) 역할 부여

○ 우리나라와 같은 민간의료 중심의 의료체계를 가진 미국이나 지역포괄케어를 강조하고 있는 일본에서도 환자중심의 재가의료서비스(Patient-centered Medical Home; PCMH)는 고령친화적 의료서비스의 보장을 위한 가장 중요한 노인일차의료 모형으로 제안됨. 이 제도를 통하여 노인의료 접근성, 지속적 건강관리, 포괄적 케어, 협력의료체계가 이루어질 수 있을 뿐 아니라, 환자건강의 향상이라는 큰 목적을 이루는 데 도움이 될 것으로 평가되고 있음

(Reid, O, 'neill, Gronlund, Brines, Brown, Diez-Roux et al., 2009.).

- 실제로 미국의 PCMH 시범사업의 결과를 분석한 자료에서 의료정보의 활용, 근거중심의료, 의료안전성, 의료서비스의 질 향상, 비용효과 분석 등에서 모두 긍정적인 효과가 있음을 확인함(Kellerman, Lynne, 2007).

○ 환자중심 재가의료서비스는 의사의 주도적 역할, 전인적 의료서비스, 통합적 의료, 조정(연계활성화), 환자안전과 의료의 질 향상, 의료 접근성의 측면에서 일차노인의료의 이념에 가장 부합하는 의료서비스로 평가되고 있음. 일차의료의 가장 중요한 요소로서 방문진료가 근간이 되기 때문임.

- 현재 우리나라에서는 원칙적으로 의료기관 내에서만 의료행위가 허락되고 방문진료는 불허되고 있는 상황임(의료법 33조). 환자나 보호자의 요청에 의해 의료기관 밖에서 의료행위가 가능하다는 예외조항이 있으나 이에 대한 건강보험수가가 허락되지 않기 때문에 실질적으로 이루어지지 못하는 상황임.

- 현행 노인의료 서비스에서 후기 노년기 또는 만성복합질환과 기능저하가 발생한 노인의 경우, 독자적인 의료기관 이용이 어려워질 수밖에 없음. 허약노인은 타인의 도움을 받지 않으면 의료접근성의 제한이 매우 높음.

○ 미국의 경우 노인보건의료 및 만성질환 관리의 중요한 방안으로 2006년 이후 PCMH 시범사업을 수년간 시행하였음. 2009년 3월 PCMH 수행을 위한 지침을 마련하고 가정의학회, 내과학회, 소아과학회 등의 일차의료 담당인력을 중심으로 현재 전국적으로 확산 중에 있음.

- 미국 재가의료의 가장 중요한 내용은 의료서비스의 조정(care coordination)과 팀 접근임. 재가의료 내용은 현재 우리나라에서 시행중인 만성질환 관리 시범사업과 장기요양 재가 서비스의 확대 방안에 중요한 해결과제로 활용될 수 있음.

○ 환자중심 재가의료서비스의 5가지 핵심요소인 포괄적 의료(comprehensive care), 환자수요에 따른 맞춤형 의료(patient-centered care), 지역자원과의 연계를 강화하는 조정적 의료(coordinated care), 의료 접근성을 강화한 의료(accessible care), 환자 안전과 질 향상을 보장하는 의료(quality and safety care)는 전적으로 노인의료의 핵심요소와 동일하며, 이는 결국 의료인의 방문진료로부터 출발하는 노인 일차의료의 발전적 모형이라고 할 수 있음.

- 우리나라의 현황에서 방문진료에 대한 구체적 내용, 즉 핵심 방문진료는 누가 담당할 것인가(노인병 전문의 또는 현행 일차의료 인력의 활용방안), 가정간호 및 방문간호서비스를 비롯한 지역사회 의료서비스나 장기요양서비스와 어떻게 연계할 것인가, 방문진료에 따른 적정 진료수가는 어떻게 결정할 것인가 등에 관한 내용은 추가적인 논의가 필요함. 단, 일차적으로 일정규모로 시범사업을 빠른 시간 내에 수행하는 것이 검토되어야 할 것임.

- 재가의료 또는 방문진료와 함께 고려되어야 할 중요한 사항은, 의료산업 발전과 노인의료 질 향상, 노인의료비 절감대책의 연계임.
- 한동안 요양시설에서 검토되다 현재 보류 중에 있는 원격의료 또는 각종 의료용 ICT 개발과 적용이 이와 관련되며, 가장 유용한 활용범주가 될 것으로 보임.

과제 1-3	종합병원의 노인병센터 (고령친화병원) 설립
---------------	--------------------------------

□ 현재 급성기 병원의 입원환자 중 20-30%가 65세 이상 노인환자들이며, 고령화가 진행될수록 급성기 병원 응급실 방문환자 또는 입원환자 중 노인비율은 급격히 늘어날 수밖에 없음.

○ 현행의 중증 및 응급질환 중심의 병원 의료체계에서는 노인들이 기존의 복합 만성질환과 급성질환, 기능저하로 발생한 질환에 대해 함께 진료받을 수 있는 적합한 치료분야를 찾아가기에 어려운 구조임.

- 따라서 노인들의 의료이용 접근성이 매우 낮은 상태이며, 거동장애 및 인지기능 저하 등의 이유로 취약환자에 해당하는 노인에게는 현재와 같은 부적절한 의료기관 환경이 안전사고 발생률을 높이는 요인으로 작용함*.

* 'Patient safety and Quality'에서 노인 환자는 입원 기간 중에 침상안정으로 근력 저하, 골밀도 감소, 식욕저하 및 영양실조, 변비, 실금, 불안 및 우울 등이 생기며 그로 인해 안전사고 발생 가능성이 높음(Hughes, 2008).

** 캐나다에서는 입원 환자의 1/3이상이 일상생활(ADL)에 영향을 주는 기능감소(Functional decline)를 지니며, 이는 낙상(fall), 내과적·외과적 합병증(medical and surgical complication), 투약사고(medication error) 등과 같은 위험노출을 증가시킨다고 보고함(Born, Yiu, Tier, 2014. 4. 10.)

*** 병원 안전관리 관련 의료분쟁 실태조사 결과(2006), 낙상사고 43.9%, 장비관리관련 사고 33.3%, 시설물관리관련 사고 5.2% 순으로 나타났고, 낙상사고 발생 연령을 보면 60세 이상이 72%로 나타나 입원한 노인환자에게서 낙상 발생률이 높음을 알 수 있음(한국소비자보호원, 2006).

○ 건강노화 달성을 위한 노인의료서비스의 접근성, 형평성, 질 향상을 위해 가장 적절한 해결 방안으로 제시되는 것이 고령친화병원(age-friendly hospital) 모형이라는 점은 WHO를 비롯한 다수의 선진국에서 제시되고 있음.

- 선진국의 사례를 바탕으로 고령친화병원 모델을 개발하고, 이를 적절히 수행하는 병원을 평가인증하는 제도를 운영하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
- 고령친화병원은 병원방문 및 입원율이 높은 노인의 특성을 고려하여 병원 내 전문 인력간 팀워크체계(다학제간 협력의료체계)를 구축하여 질병치료와 함께 합병증이나 기능장

에 예방에 초점을 맞춘 의료서비스를 제공해야 함. 또한 퇴원 후 기능향상 유지를 통해 원활한 지역생활 유지(aging in place)가 가능하도록 관련 자원 연계 등의 기능을 수행하는 것이 핵심 역할이어야 할 것임.

○ 고령친화병원은 이미 WHO의 Age-friendly primary health care guideline(2004)에서

① 정보, 교육, 소통, 훈련(Information, Education, Communication and Training), ② 건강돌봄관리 시스템(Health Care Management Systems), ③ 물리적 환경(The Physical Environment)의 3가지 영역에서 프로그램을 개발하고 적용한 경험이 있으며, 점차 이 원칙을 활용하여 노인의료서비스 체계에 적용하는 국가가 확산되고 있음.

- WHO와 선진국 사례를 활용하여 우리나라 노인전문의사 양성을 위한 기본 교육과 수련 과정을 강화하고, 수련과정을 거친 의료인들에게 포괄적인 노인건강평가(comprehensive geriatric assessment)를 상시적으로 적용할 필요가 있음. 이를 통해 건강관리 담당은 물론 지역사회 자원과의 협력 하에 노인주치의 및 고령친화 일차의료체계를 구축할 수 있을 것으로 기대됨.

• 입원치료를 담당하는 병원에 대해서는 노인병센터 또는 노인병클리닉을 운영하여 노인환자들의 의료접근성을 강화하도록 해야 함. 이 곳의 의료진들 역시 종합적인 노인건강평가, 팀협진, 일상생활기능 회복을 위한 적절한 재활치료, 퇴원시 최적의 지역사회 연계 역할 등을 맡아주는 체계를 가져야 하며, 그 역할을 적절히 수행하는 능력이 검증되면 고령친화병원으로 인증하고 적절한 인센티브를 부여하는 방안에 대한 검토가 필요함.

• 종합병원 내 노인병센터(또는 고령친화병원) 시범사업 및 인증제도 시행은 현재 상황에서도 손쉽게 적용 가능하고, 노인의료 질 향상을 위한 표준화 지침 마련, 노인의료비 절감효과 분석에 큰 도움이 될 수 있음. 난립하고 있는 노인요양병원의 의료서비스 질 향상은 물론 적정 의료서비스 수행을 유도할 수 있는 획기적 방안이 될 가능성이 높음.

②

방문의료로 통한 지역 기반 일차 의료 체계 강화

가. 과제 필요성

□ 일차의료(primary care)의 개념

○ 일차의료 용어는 1920년 영국의 도슨 보고서(Dawson Report)를 통해 처음 제시되었으며(Egwu, 1984). 이후 1978년 세계보건기구의 알마아타 선언(Alma-Ata Declaration)을 통해 바람직한 일차보건의료의 구성 요소가 제시됨(김남순 외, 2018; p.208.). 통상적으로 일차의료는 사람들이 가장 먼저 또는 가장 자주 찾는 의료기관(또는 의사)을 뜻함(최용준, 이재호, 고병수, 조경희, 2013; 이재호, 2014).

- 최초 접촉의사는 환자중심의 관점으로 의료 서비스를 제공해야 하고, 여러 가지 의학적 문제와 환자의 필요에 대해 포괄적이고 협력적으로 접근해야 함.
- 이와 같은 진료는 전 생애과정에서 지속적으로 이루어져야 하나, 주치의 제도가 존재하지 않은 한국에서 일차의료의 현실적 의미는 조금 다름.
- 실질적으로 일차医료를 구현하는 의료기관이나 의사는 매우 제한적인 것이 현실임.

□ 노인을 위한 일차의료의 필요성 증대

○ 1인가구 또는 거동이 불가능하거나 집안에 고립되어 있는 노인(homebound older adults)의 수가 가파르게 증가하고 있음을 고려하였을 때, 보다 적극적인 일차의료의 개념을 찾아야 함.

- 최근 노년기에 자녀와 동거하는 비율은 현저히 낮아지는 반면, 독거노인 또는 부부 단독 가구의 비율이 증가하고 있음.
- 2017년 노인실태조사 결과, 독거노인가구는 23.6%, 노인부부가구가 48.4%, 자녀동거가구가 23.7%로 2014년에 비해 부부가구 비중이 3.9%p 높아지고 자녀동거가구 비중은 4.7%p 낮아진 결과가 나타남. 특히 여자노인의 경우 독거가구가 33.0%로 남자 노인 10.8%에 비해 3배나 높은 결과를 보임(정경희 외, 2017).

○ 인구사회학적 변화에 따라 노인들이 갖는 또 다른 어려움은 경제적인 불안감임.

- 한국의 65세 이상 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 43.8%로 OECD 평균인 13.5%보다 3배 높음. 이중 전기 노인(65-75세)과 후기 노인(75세 이상)의 빈곤율이 각각 35.5%, 55.9%로 나타남(장민, 2019. 10. 22.).
- 노인의 경제적 궁핍은 신체기능 저하와 만성질환 및 노인성질환과 동반(결합)하여 노

인을 사회적으로 고립시키고 더욱 취약하게 만들.

- 최근 주요 선진 국가에서는 이와 같은 문제인식을 바탕으로 일차의료체계를 개혁하고자 하는 움직임이 일어나고 있음(Epstein & Street, 2011; Arend, Tsang-Quinn, Levine, & Thomas, 2012). 가정방문 일차의료(Home-based Primary Care, HBPC)는 환자중심의 일차의료 서비스를 외래(outpatient clinic)에서 가정으로 이동시킬 수 있는 여러 가지 대안 중 하나로 떠오르고 있음(Kim & Jang, 2018).

□ 지역사회 연속 거주(Aging in place, 이하 AIP)와 커뮤니티 케어의 강조

- 노인들은 신체적, 정신적으로 기능이 저하되더라도 노인요양시설이나 의료기관보다는 그들의 가정이나 최소한 거주했던 지역사회에서 나이가 들며 함께하길 원함.
- 한국도 급성기 병원 중심의 보건의료 체계에서 벗어나 일차의료와 만성질환의 관리 역량을 위해 힘을 쏟아야 할 시기임.
- 2018년 ‘지역사회 통합 돌봄 커뮤니티 케어’ 정책을 도입하면서 신체 및 인지 기능 저하와 함께 의료적 필요와 요양돌봄 등 복합적인 요구를 지닌 노인들이 지역사회 기반의 포괄적이고 연속적인 돌봄을 받고 건강한 노후를 기대할 수 있는 기반을 조성함.
- 고령화에 따른 건강문제와 노인가구 구성 변경 및 빈곤은 노인들에 대한 가족의 돌봄 기능이 약해지는 결과로 이어져 사회적 돌봄 요구가 증가하고 있음.
 - 2008년 노인장기요양보험제도가 도입되었으나 여전히 보건의료현장과 지역사회 복지 서비스의 유기적 연계역할을 충분히 하지 못하고 있음(강희택 외, 2019).
- 연령 증가에 따라 노인은 노쇠해지고 여러 만성질환 등으로 인한 변화와 그에 따른 서비스가 필요해지므로 커뮤니티 케어는 노인 의료·보건·복지 지원을 위한 복합적인 돌봄의 연속성 기반 구현을 목적으로 함(관계부처 합동, 2018. 11. 20.).

□ 방문의료의 중요성 확대

- 방문의료란 의사가 직접 환자가 거주하는 가정에 찾아가서 수행하는 진료활동을 뜻함.
 - 방문의료에 대한 수요 증가를 고려할 때, 포괄적이고 연속적인 관점에서 다학제적 일차 의료서비스를 제공하고자 하는 유형이 가장 바람직함(DeCherrie, Soriano, & Hayashi., 2012).
 - 미국 NewYork주의 Mount Sinai Visiting Doctor 프로그램이 대표적임. 특히 방문 진료형 일차의료는 일반적 방문진료 또는 방문건강관리사업과 다름. 일차의료의사의 일시적 방문이 아니라 지속적 관리, 방문간호가 필수적으로 포함된 다학제적 팀에 의한 포괄적인 건강관리와 사회서비스가 제공됨.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 2018년 7월 보건복지부는 커뮤니티 케어 종합계획을 발표하고, 지역사회 연속적 거주(aging in place)라는 가치 안에서 누구나 원래 살던 지역에서 건강한 노후를 보낼 수 있는 포용국가를 만들겠다고 선언하였음.

○ 세부적으로 1) 주거, 2) 건강, 3) 요양, 4) 서비스 연계를 4대 핵심요소로 이해하고, 2025년까지 커뮤니티 케어 제공기반을 구축하기 위한 다양한 추진로드맵을 발표하였음.

- 하지만 이중 건강영역은 병원중심 돌봄체계가 강력하게 작동되었던 바, 종합계획 안에 ‘방문의료’는 많은 정책결정자들 사이에서 사실상 불가능한 것으로 인식되었던 것이 사실임.

○ 정부는 2019년 12월 일차의료 왕진수가 시범사업을 전격적으로 발표하였음. 이는 국내 최초로 의사의 보편적 방문진료를 허용한 것으로 거동불편 노인들의 의료접근성 향상에 큰 기여를 할 것으로 평가됨(현재까지 전국 348개 의원 참여). 현재까지 왕진수가 시범사업은 일차의료 방문진료의 기본 개념인 다학제팀에 의한 포괄적인 건강돌봄서비스로는 한계가 있고, 의사 단독 방문이라는 제한적 서비스에 머물고 있음.

○ 우리나라는 지역사회에 방문간호 서비스가 존재하나 분절적으로 이루어지고 있어서, 지역사회 통합돌봄이라는 큰 틀의 가치에 병합하기에는 현실적 어려움이 존재함.

- 현재 보건소 방문건강관리사업, 의료기관 가정간호사업, 노인장기요양보험의 방문간호 3가지 형태가 운영되고 있음. 그러나 이들 세 가지 방문간호서비스가 상호 연계함을 통해 의료-요양-돌봄을 지역사회를 중심으로 풀어낼 수 있는 가능성을 충분히 소유함에도 불구하고 사업간 상호 연결성이 낮고 일차의료와의 연계도 미미한 실정임.

- 방문간호서비스의 대상이 노인이라는 공통점을 가지고 있으나, 세 가지 사업의 법적인 토대와 재원이 달라서 경로의존성에 따라 사업이 각기 이루어지고 있음. 노인의 건강수준 향상 및 질병 악화 예방을 위한 수요자 중심의 보건의료서비스를 효율적으로 엮어 내지 못하고 있음. 방문간호사가 지역사회에서 노인의 보건의료욕구를 충족시키는 데에 결정적인 서비스임을 감안할 때, 이에 대한 정비와 개혁이 필요함.

2) 문제점

□ 지역사회 통합돌봄에서의 방문의료 문제

○ 지역사회 통합돌봄 선도사업 시작만으로 건강영역에서 커뮤니티 케어 제공 기반이 형성되었다고 볼 수는 없음. 왕진수가 시범사업은 단지 의사의 가정방문에 대한 기본수가(왕진료)를 명시한 것일 뿐, 누구에게(who), 언제(when), 무엇을(what), 어떻게(how) 제공해야 할지에 대한 아무런 세부사항이 마련되지 못했기 때문임.

○ 지역사회 건강돌봄 유사중복 체계 정비가 필요함

- 중앙정부 주도의 건강-돌봄사업과 지자체에서 자체적으로 이루어지는 건강-돌봄사업이 별개로 존재하나, 유사한 성격의 사업이 다양한 조건에 따라 ‘파편적’으로 설계됨. 노인 돌봄을 목적으로, 가사간병 등의 서비스를 제공하는 유사 사업임에도 다른 사업부서에서 개별적인 사업으로 운영되는 경우가 있음. 이는 중복이라기 보다 중앙정부 지원이 부족하기 때문에 광역, 기초자치단체 단위 지원을 보충하는 경우가 대부분임.

○ AIP를 위한 노인 일차 보건의료, 지역사회 중심의 찾아가는 건강관리 서비스 부족

- 사회 전반적으로는 본인부담상한액 적용 및 보장범위 확대 등 의료 보장성이 강화되는 상황임. 그럼에도 불구하고 서비스 접근성이 높고 적용 범위가 더 넓으며 본인부담 비용은 더 낮은 요양병원의 장기적인 사회적 입원을 지속하는 선택을 하게 되는 상황임. 이로 인해 사회적으로 노인의료 비용은 지속적으로 급증함.

○ 지역사회에서 이용가능한 노인 건강 돌봄 서비스는 매우 제한적이며, 분절적 제도 운영으로 서비스 사각지대가 광범하고 서비스 종류와 제공량의 불충분성으로 인해 AIP에 대한 욕구를 충족시킴에 있어 한계 존재

- 지역의 일차의료체계 및 건강관리체계가 적절히 작동하지 않아 만성질환 관리 및 예방관리 체계가 미흡함.

• 지역사회에서 퇴원환자 및 만성질환자에 대한 관리가 적절히 되지 못하는 상황에서 의료보장성 강화는 입원 의료이용 증가로 연결됨.

• 긴급돌봄서비스가 필요한 퇴원환자 및 재환환자, 그리고 간헐적으로 일상생활 지원이 필요한 고령자 및 독거노인의 AIP와 관련하여 요구되는 서비스를 적시에 제공하지 못함으로써, 불가피하게 요양시설 또는 요양병원을 선택하는 양상

□ 높은 수요에 비해 제도적 한계가 있는 방문간호

○ 방문간호는 크게 세 가지 형태로, 보건소 방문건강관리사업, 의료기관 가정간호사업, 장기요양보험의 방문간호로 나뉘며 각각의 법률에 따라 시행됨. 따라서 주요 관할 부처, 제공자,

서비스 대상자가 각기 나뉘고, 방문간호를 통한 의료서비스를 받고자 하여도 본인이 받게 될 서비스가 속한 법령에 따라 다른 취급을 받아야 하는 문제가 있음(박은옥, 2019).

- 가정간호는 의료법에 의거, 간호, 검체의 채취 및 운반, 투약, 주사, 응급처치, 교육 및 상담 등의 기능을 하고 있으나, 노인장기요양보험 제가 장기요양기관의 방문간호사는 방문간호 지시서에 기재된 처치 항목만 가능하여 간호의 상당한 역할이 제한됨. 보건소 방문건강관리 업무 중 환자의 집에서 간호처치 활동을 하지 못하고 건강요구 파악 및 교육, 상담 외에는 건강관리 활동 연계만을 할 수 있음. 이렇듯 같은 간호사 면허자임에도 사업에 따라 역할에 제한을 두고 있으며 이에 대해 명확한 근거가 없음.
- 노인장기요양보험에서의 간호사와 간호조무사 업무가 동일하여, 방문간호의 질과 역할에 차질을 빚고 있음. 노인장기요양보험의 방문간호사는 2년 이상 경력자로, 간호조무사는 3년 이상의 경력 외에 700시간의 교육을 받으면 간호사와 동일한 방문간호를 시행할 수 있게 됨. 의료법과 노인장기요양보험법에서 방문간호 제공자인 간호사와 간호조무사 업무 및 역할이 충돌하여 현장에서 혼란을 야기함.
 - 노인장기요양보험에서 간호사의 독자적 업무가 불가하여 교육, 상담과 같은 전형적인 간호행위조차 현장의 필요에 따라 활발히 이루어지지 못함.
 - 방문요양의 사용 빈도가 매우 높은 상황에서 방문간호 이용가능시간이 통합적으로 상쇄하도록 되어 있어, 방문간호 선택이 현실적으로 어렵게 되어 있음.
 - 노인장기요양보험제도 내 방문간호 서비스의 이용률을 저해하는 요인은 방문간호지시서 발급 제도의 불합리성, 전문인력에 의한 케어플랜 부재, 이용자의 서비스 선호(보건 의료서비스 보다는 일상생활지원이나 요양서비스를 선호) 등으로 인함.
 - 이같은 상황 속에서 향후 다양한 종류의 가정 및 지역사회 기반 서비스를 장려해야 하며, 방문간호사가 주치의와 협력체계를 구축하고 지역사회 기반의 약물 관리 및 건강상태 모니터링 등을 시행해야 할 것임(Jeon & Kwon, 2017).

다. 기본방향

□ 지역사회 건강돌봄 체계 구축

- 지역사회 건강돌봄 체계를 탄탄히 구축하고 적극 관리하여 장기요양 진입을 최대한 지연하고, 퇴원환자의 회복/재활 지원으로 요양병원 내몰림 방지
- 긴급하고 실효성이 높으며 중요한 서비스부터 단계적으로 채워나가기 위해 퇴원환자 회복 재활서비스 등을 강화
 - 만성질환관리는 단골 동네병원 주치의 등록제, 노인맞춤돌봄서비스를 통한 일상생활지

원과 공동체 돌봄을 통한 조직화

- 지역사회 건강돌봄을 통합 관리할 수 있는 조정 체계를 구성하며, 적절한 조정자를 선정 및 교육, 훈련하여 지역사회 건강 돌봄 전달체계 내에서 중요한 사례관리가 진행될 수 있도록 해야 함.

□ 방문의료를 포함한 지역사회 중심의 일차의료 강화

- 지역사회 일차의료를 강화하고 다학제팀 접근의 방문의료를 제공할 수 있도록 여건 마련
- 지역사회 일차의료와 공공보건, 요양병원, 상급종합병원, 장기요양서비스 간 협력체계 및 합리적 자원배분 방안 마련
- 지역사회 일차의료 강화시에 행위별 파편화된 의료수가 개발보다는 포괄적 의료수가 개발을 이루고 의료공급 및 의료이용체계의 사회적 공공성 제고 방안 마련

□ 방문간호 서비스 체제 정비

- 다양한 가정 및 지역사회 기반 서비스를 장려하고, 건강문제에 관해 개인과 지역사회 차원의 다각적이고 통합적인 건강서비스 제공이 가능한 방문간호사업을 일차의료와 장기요양 모든 측면에서 보다 활성화하도록 방문간호 관련 법과 제도의 개혁을 이루도록 해야 함.
 - 노인건강주치의와 공동으로 생애과정적 측면에서 지속적인 건강사례관리를 촉진하고, 궁극적으로 장기요양 진입 예방과 더불어 지역사회 기반의 건강관리가 촘촘히 이루어지도록 함.

라. 추진과제

과제 2-1	지역사회 일차의료 중심 방문의료 확대
--------	----------------------

□ 일차의료 의사의 노인주치의 역할 및 방문의료

- 포괄적인 평가와 케어플랜 작성 및 진료, 주기적인 전화 및 방문의료를 수행함. 포괄평가는 노인 건강검진 항목들을 포함하고 세부건강문제별 방법과 주기를 근거기반으로 아래와 같이 제안함.
 - 환자가 의뢰한 후 방문진료 신청이 이루어지고 사전에 설정된 등록기준에 부합하는지 확인하며, 등록이 완료된 후 첫 번째 방문시 CGA(Comprehensive Geriatric Assessment: 포괄적 건강평가)가 수행됨. CGA란 의료적 문제뿐만 아니라 사회경제적,

정신심리적, 환경적, 기능적 측면에서의 다면적 평가를 뜻함.

- 돌봄계획에 따른 주기적 가정방문은 응급실 이용, 불필요한 입원 또는 시설입소 예방에 있어서 중요한 요소임.
 - 통상적으로 9회 이상의 방문(최소 월1회)진료가 요구되며, 이와 같은 방문진료가 다학제적 팀에 의해 수행되는 것이 바람직할 것임. 방문횟수는 인력 및 재정적 환경에 따라 탄력적으로 적용될 수 있고 더불어 24시간 응급전화상담을 둘 수 있음.
- 일차의료 기관에서의 케어코디네이터 활동은 필수적이고 보편적인 영역임.
 - 직접 서비스 뿐 아니라 서비스 통합조정 영역 등을 담당하도록 해야 함

□ 노인주치의 사업

- 투입 인력은 동별 65세 이상 인구를 기준으로 함. 일차보건의료의 주요 수요자를 허약 위험군으로 가정했을 때, 한국 노인의 허약 유병률(전허약 포함)을 10%로 추정시 약 121,652명의 수요로 예상됨(Kim & Jang, 2018).
 - 노인건강주치의가 1인당 연간 약 100명의 환자를 등록 관리한다고 가정한다면, 읍면동 당 최소 1명~ 최대 7명 정도 노인주치의 수요가 예상됨.
- 케어코디네이터는 의사 2인당 1명으로 가정해서 인력수요를 가늠할 수 있으며, 읍면동 당 약 2~4명 정도가 가능함.
 - 노인건강주치의 제도에서 연계자원으로 투입되는 기관들은 보건소, 보건지소, 치매지원센터, 정신건강증진센터, 동주민센터, 노인복지관, 구청과 시청 관련 부서, 주민자치위원회 및 관련 민간단체, 국공립 공공병원, 국민건강보험공단, 관련 전문가 단체(학계 등), 지역사회간호센터 등이 있음.

〈표 8-4〉 노인주치의제도 운영을 위한 서비스 및 세부 지원사업 목록

구분	지원사업	
건강관리 서비스 (직접서비스)	-전문과 진료(3차 의료기관 등) -치료요법(운동관리, 물리치료, 작업치료, 영양관리 등) -약물관리	-정신건강지원 -창상관리 -환자 및 가족교육
지역사회 서비스 (연계서비스)	-도시락 배달 서비스 -약국 -교통(장애인 무료셔틀버스, 장애인 택시 등)	-가정관리사업소, 병원, 응급실 등 연계 -노인복지사업
표준화 관리	-가이드라인 및 프로토콜 개발 -질 관리와 안전관리 -행정적 요구사항(regulatory requirement) 관리	-진료평가 -방문건강관리인력 양성 프로그램
의사소통체계	-의무기록체계(전자식 또는 수기식) -의료정보시스템 -팀 미팅	-업무용 메신저 -지역사회 회의(협력기관 또는 지역사회협의체)
서비스 조정	-등록 및 퇴록 -건강보험 청구 -가정방문 일정수립 및 조정	-전화상담(telephone triage) -당직체계 운영 및 24시간 응급 콜·방문 관리
지속가능성을 위한 노력	-정치적 지원 -지역사회 활동 참여	-동네의원과 협력활동(지역의사회 모임) -후원단체 활동참여

자료: 임종한 외. (2018). 서울시 노인건강주치의 제도 도입방안. 서울연구원.

□ 지역 내 일차의료 의사와 함께 주민 조직화, 마을사업으로 돌봄 생태계 조성

- 치매안심마을, 서로가 서로를 돌보는 마을은 국가나 지방정부가 만들어 주는 것이 아니라 나와 이웃이 만들어 가는 것으로 시민의 역량과 주도성을 강화
 - 일차의료 의사의 가정방문형 일차의료 등록 및 협력을 통해 방문진료
- 주민이 허브가 되어 이웃이 외롭지 않은 삶을 함께 영위할 수 있도록 주민주도형 돌봄 생태계 조성사업을 지방자치단체가 지원하고 함께 할 수 있도록 함.
 - 주민조직이 실행주체인 구체적인 사업계획을 일차의료 의사와 연계하여 동 단위, 마을 단위로 접수하고 생태계조성을 위해 사업비 지원, 기술지원, 평가 및 모니터링을 실시하여 성공사례를 발굴, 확산하도록 함.

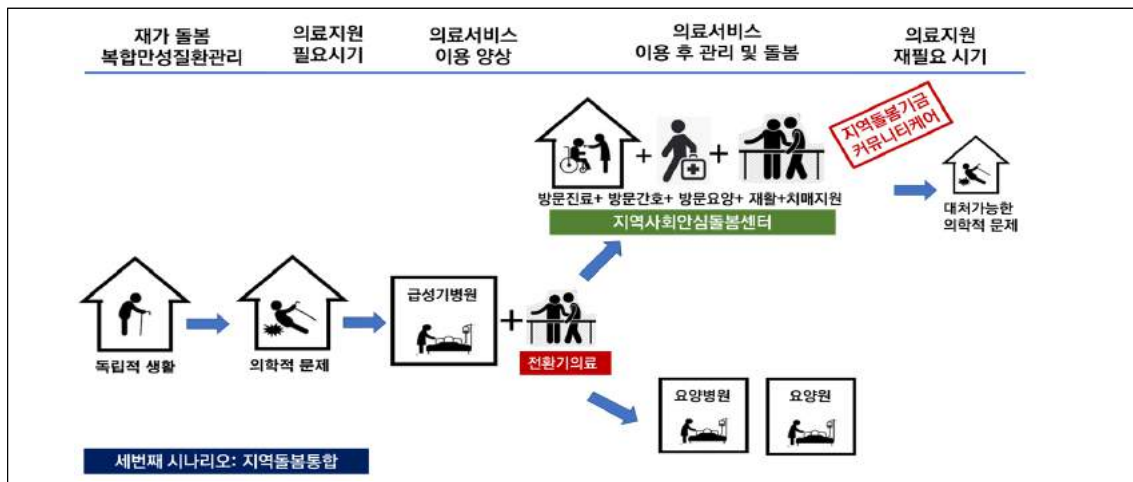
과제 2-2	지역사회 돌봄(안심)센터 설치
---------------	------------------

- (지역사회 돌봄(안심)센터) 지역사회 돌봄센터(이하 ‘센터’) 코디네이터와의 상담을 통해 방문요양, 방문간호, 방문진료, 방문재활 중에서 자신에게 필요한 서비스를 중복하여 선택할 수 있도록 해야 함(consumer-directed service).

- 센터 코디네이터의 안내에 따라 재가 방문진료 의사와 간호사를 만나게 됨.

- 방문진료 의사와 코디네이터는 의사소견서와 포괄적 돌봄계획을 수립함.
 - 포괄적 돌봄계획은 방문요양(주4회 이상), 방문간호(주1회 이상), 방문진료(월1회 이상) 등을 함께 받는 계획을 뜻함.
- 방문요양, 방문간호, 방문진료, 가정전문간호, 방문재활을 모두 선택한 경우, 방문의사는 포괄적 돌봄계획을 수립하여 방문간호사, 가정전문간호, 물리(작업)치료사의 처치를 지시함. 필요에 따라 이들은 사례회의를 통해 장기요양시설 입소예방을 위한 치료계획을 수립함.
 - 민간 일차의료기관 방문진료 의사는 일차의료 왕진수가제도 지침에 따라 1) 진찰, 2) 처방, 3) 질환관리, 4) 검사, 5) 교육상담, 6) 의뢰 등을 실시하게 되며, 필요시 센터 소속 방문간호사와 함께 방문의료 협력관리를 실시하도록 함.

[그림 8-6] 재가 노인 통합적 건강관리 개선 시나리오



주: 연구진 작성.

- 방문요양과 방문진료를 함께 선택한 경우, 방문의사는 의사소견서 작성을 통해 방문요양계획을 지도하고, 내부 지침에 따라 1) 진찰, 2) 처방, 3) 질환관리, 4) 검사, 5) 교육상담, 6) 의뢰 등을 실시함.
 - 대상자의 필요에 따라 방문진료의사는 타의료기관 또는 보건소에 의뢰하여 가정전문간호(L-tube, foley, 욕창관리, 수액요법 등) 또는 방문재활(물리치료, 작업치료)을 요청할 수 있음.
 - 장기요양시설 입소 예방이라는 목표 아래 협동적 관리모형(shared care model)이 되며 장기요양시설 입소 예방을 목표로 하는 성공적인 통합돌봄모형으로 작동함.
- 결과적으로 장기요양보험 통합재가 서비스 내 방문진료 병합이 가능하며, 지방자치단체의 종합적인 재가센터의 의료/간호서비스 적정화가 가능함. 커뮤니티 케어 기반 조성을 위한

의료기관의 역할 또한 분명해질 것임.

- 지역사회 중심의 통합적 건강돌봄 실현을 위해, 지방자치단체가 지역사회 통합돌봄기금 형태로 재정을 운용하도록 재정적 책무성을 부여하는 방안도 마련할 수 있음.

□ 통합재가 서비스를 주요하게 제공하는 기관으로서 지역사회 돌봄(안심)센터를 설치 및 운영(안)

○ (주요 기능)

- 지역사회 현장에서 실천 가능한 통합재가 서비스 제공
 - 지자체 중심의 통합재가돌봄을 위한 다양한 기능을 선택할 수 있도록 체계 구축(예: 지역 내 보건의로, 영양, 복지, 주거지원서비스 컨트롤타워로서의 기능 장착)
- 기존 지역돌봄 서비스(장기요양보험 통합재가 서비스인 방문요양과 방문간호 등)와 시범 사업으로 새롭게 시작되는 건강서비스(일차의료 왕진수가 시범사업, 방문진료, 방문재활, 장애인주치의 등)를 결합하고, 치매안심센터의 치매돌봄기능 및 보건소 방문건강관리사업을 결합
- 장기요양 등급판정(건보공단), 건강·자립생활·주거 등의 욕구 파악
 - 등급판정자 및 등급외자에 대한 개인별 돌봄계획수립
 - 장기요양기관 정보제공, 서비스 기관 연계 (협업)
 - 서비스 이용 모니터링, 서비스 제공기관 관리 (협업)
 - 집중돌봄필요자 관련 민관협력회의 운영 (협업)

○ (설치 규모) 기초 지자체(10~20만 명 기준)당 1개

- 지자체 규모에 따라 탄력적 운영 가능

○ (인력 구성) 총원 20~30명 내외

- 기초 지자체 부단체장 직속으로 1개 과 설치가능
- 케어플래너, 장기요양 통합재가 서비스, 치매지원서비스, 공공방문간호, 방문재활 서비스 제공인력으로 구성하고 지역사회 일차의료의사 및 공공보건의료기관(보건소 등)와 협업구조

○ (운영비) 중앙정부, 지자체, 건강보험 등의 종합재정

과제 2-3	전환기 의료와 퇴원관리프로그램 활성화
---------------	-----------------------------

□ 전환기 의료를 통한 AIP 활성화

○ 전환기 의료는 환자 치료를 마친 의료기관 또는 요양기관 간의 환자의 전원이거나 이동과정에서 정보의 단절에 따른 건강문제의 악화를 예방하고 안전을 보장하며 환자 전원의 적정시기를 결정하는 전반적인 과정(윤종률 외, 2017)

- 특정 질환으로 입원한 노인환자가 해당 급성질환의 치료종료 시점에 전환기 의료팀(노인 병 전문분과 또는 재활의학과)으로 협의 진료 의뢰
- 전환기 의료팀 구성, 의뢰된 대상자를 대상으로 포괄적 노인건강평가(Comprehensive Geriatric Assessment; CGA)를 적용, 노인환자의 전반적 의료수요를 확인

○ (운영방식)

- 초기 평가 결과를 기반으로 1주~1달간의 개인별 맞춤 잔여 건강문제 관리, 기능회복 재활치료 제공(*주로 통증 및 섭망 조절, 기립 및 보행훈련, 합병증 예방, 근력강화 균형훈련, 일상생활 동작운동의 회복)
- 기능회복 치료과정 중 주기적인 재평가, 회복 정도에 맞추어 기능재활서비스 지속
 - 기능회복 재활치료 종료 후 자택, 타 병원, 요양원 등 퇴원여부 최종 평가
- 환자 및 보호자가 참여한 상담과정에서 가장 적절한 장소로 퇴원 준비 진행, 일상생활기능 유지를 통한 지역사회 복귀를 가장 우선적인 목표로 설정함.
 - 환자 및 보호자의 치료만족도 향상, 삶의 질 향상, 지속적인 건강노화의 실현, 장기요양 상태 진입 감소 등을 구체적으로 도모할 수 있음.
- 전환기 의료서비스의 표준 기능재활치료는 잔여 건강문제의 관리와 함께 주로 운동치료(Physical Therapy), 작업치료(Occupational Therapy)가 혼합된 복합 운동치료임.
 - 전환기 의료서비스를 지역사회 1차 의료에서 입원치료를 담당하는 2·3차 의료기관으로의 이동단계, 2·3차 의료기관에서 급성질환 치료가 완료된 후 퇴원과정, 의료기관과 장기요양서비스로 이동하는 과정 등에 모두 적용
- 현재 포괄적, 연속적 노인건강관리 측면에서 가장 취약한 부분인 급성기 치료 후 잔존한 건강문제를 회복시키기 위한 과정과 회복이 어려운 기능저하자에 대한 장기요양 과정으로의 이동부분에서 가장 우선적으로 모색되고 적용될 필요가 있음.

○ (운영모형)

- 시범사업을 통해 프로그램과 합리적 운영모형을 개발

- 급성기 입원재활치료 노인(예, 골절, 낙상 등)을 중심으로 하여 단계적으로 대상 확대
- 시범사업 차원에서는 3차 의료기관 중심으로 진행하되, 이후 모든 전환기 의료 지원 프로그램으로 확대하는 것이 적절

○ (재원마련)

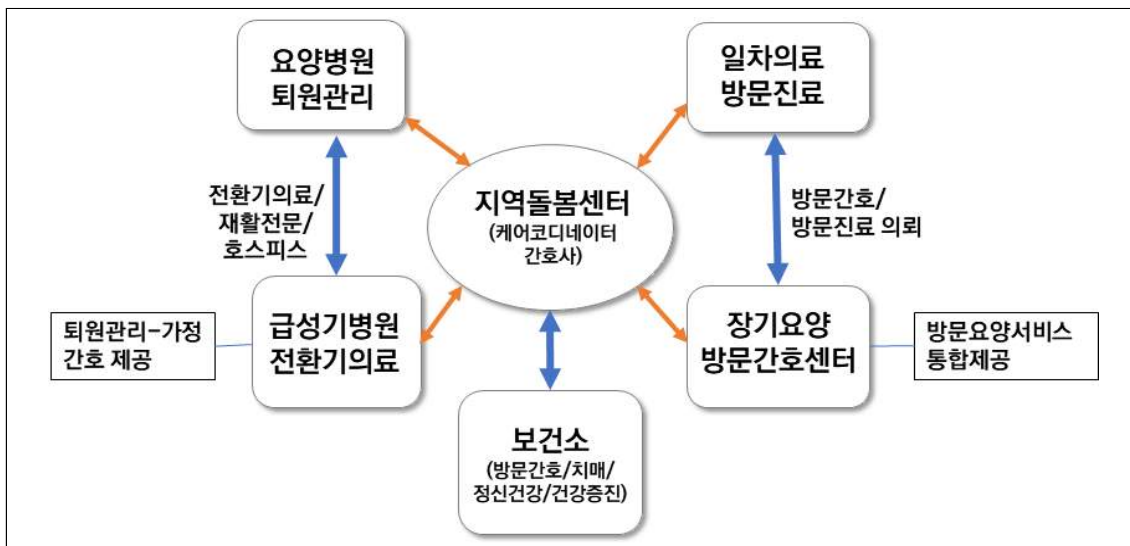
- 건강보험수가로 진행, 현행 보건의료체계의 여건을 고려하여 참여 대상 및 지불 보상방식 단계적 수정

□ 노인입원환자를 위한 퇴원관리 프로그램 의무화

○ 요양병원 사회적 입원군 퇴원관리 프로그램과 급성기 병원 전환기 의료 프로그램 하에서 단계적으로 전환기 의료 지원사업 실현 가능

- 환자지원팀, 지역사회연계팀이 퇴원관리와 지역사회연계 후 수가 청구 가능
- 이후 전 요양병원으로 확산함으로써, 선택입원군의 지역사회 출구 전략으로 활용 가능

[그림 8-7] 지역사회 건강돌봄체계 구축



주: 자료의 내용을 바탕으로 연구진 재구성.

자료: 대한민국 정책브리핑. (2020). 지역사회 통합 돌봄(커뮤니티 케어). Retrieved from <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866645>에서 2020. 8. 31. 인출.

과제 2-4

방문간호 사업 개혁을 통한 지역사회 방문간호 활성화

- 방문간호는 의료와 요양서비스(돌봄)를 통합 제공하는데 가장 핵심적인 요소로 작동할 수 있도록 방문간호사의 양성에서부터 접근방법에 이르기까지 개혁을 단행할 필요가 있음.

- 지금까지 사업의 수단으로 방문간호가 동원됨에 따라 방문간호 본연의 목적 달성이 어렵고, 병원중심의 가정간호사업과 장기요양보험의 방문간호사업이 통일되지 못한 문제가 있음.
 - 방문간호사업을 수요에 맞게 활성화하기 위해서는 현재 이루어지고 있는 방문간호사업을 정비하고 개혁할 필요가 있음.
- 장기요양보험의 방문간호사업 전개의 방향이 정립되어야 하며, 간호와 요양을 통합적으로 실효성있게 구조화하도록 해야 함.
- 가정간호사업과 노인장기요양보험에서의 방문간호 서비스의 정합성 설정 및 연계성을 위해 가정간호는 퇴원관리프로그램으로 한정할 필요성이 있음. 또한 장기요양 방문간호는 재가 장기요양 방문간호와 더불어 일차의료 의사의 방문진료, 방문간호까지 포함하도록 해야 함.
- 방문간호사의 자격 정비와 교육 및 훈련 체계 마련
- 방문간호사의 자격 정비 필요
- 방문간호에서 간호사가 담당해야 할 역할은 의사의 처방에 따른 간호행위(주사 등 의료행위, 욕창 관리, 간단한 시술, 영양공급, 신체훈련, 삽관 기구의 관리 등)와 간호사 독자적 권한의 간호행위로 규정할 수 있음.
 - 간호사의 독자적 권한 행위는 재가 환자의 자가관리를 위한 교육, 상담, 의료와 사회(요양) 서비스를 통합적으로 제공하기 위한 케어 매니저 역할, 의료와 요양서비스를 통합 제공하기 위한 케어코디네이터 역할, 의료와 요양서비스 제공을 위한 케어플랜 작성, 돌봄(요양보호사 서비스 및 가족 등에 의한 비공식돌봄) 서비스에 대한 모니터링과 상담 등이 포함됨.
 - 사업 유형에 따라 방문간호사가 사업별로 다른 자격 또는 역할 기준을 통일하고, 그에 따른 직무 자격과 교육훈련 체계로 재정비함.
 - 주요 선진국의 경우, 방문간호사(visiting nurse)와 가정간호사(home care nurse 혹은 district nurse)가 별도의 자격 규정을 두지는 않는 경우가 많으며, 임상경험 또는 석사 이상의 학력을 요구하기도 함.
 - 임상경험(2년 이상)이 있는 면허 간호사(RN)로서 방문간호와 관련하여 일정기간 추가 훈련 기준을 두는 등의 자격 요건을 갖추는 것이 적절할 것으로 판단되며, 관련하여 간호계 및 관련 단체의 심도 있는 논의가 필요함.
- 방문간호사는 지역사회에서 케어(돌봄) 코디네이터로도 활동하도록 함.
- 행정안전부는 읍면동 ‘찾아가는 보건복지서비스’를 확대하고 이를 위해 2022년까지 3,

500명의 방문간호사를 단계적으로 충원할 계획임을 발표함. 다양한 경제·사회적 요인으로 발생하고 있는 복지 위기가구를 선제적으로 발굴하고 지원하기 위해 ‘복지 위기가구 발굴 대책’을 마련, 3,500여개에 달하는 모든 읍면동에 사회복지 및 간호직 공무원을 배치한다는 목표 아래 2022년까지 사회복지직(1만 2000명), 방문간호직(3,500명) 읍면동주민센터에 추가 선발하기로 함(행정안전부, 2020).

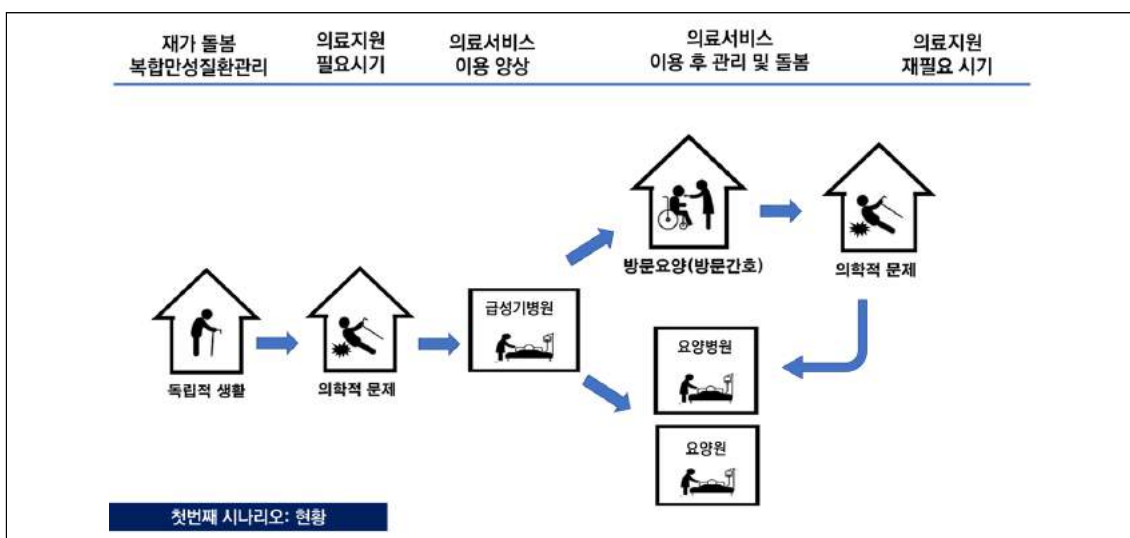
- 또한 보건복지부는 보건소 방문건강관리체계 구축 과제로 2022년까지 노인 4명 중 1명은 방문건강관리서비스를 받도록 사업을 확장하고 방문건강관리인력을 확충할 계획을 지닌다는 점에서 상호협력적 체계 구축이 가능할 것임.

○ 공공영역의 방문간호사들은 지역사회의 케어코디네이터로서 활동하며, 포괄적 돌봄계획을 수립하고 돌봄이 필요한 모든 국민들을 위한 적절한 케어플랜과 사례관리, 서비스 조정자 역할을 하도록 함. 공공영역 방문간호사는 지역사회 일차의료 의사와 연계협력하고, 보건소의 다양한 서비스를 제공하도록 조정하며, 장기요양서비스의 재가요양센터와의 연계도 가능할 것임.

□ 공공영역 방문간호사의 케어코디네이팅과 방문진료 사업 도입

○ 의료적 필요도를 바탕으로 한 서비스 이용은 개인이 개별적으로 병원, 요양시설, 돌봄 기관을 이용하는 것 등으로 나누어짐. 장기요양이 필요한 상태에서 자택(재가)에서 가능한 의료 서비스는 재가요양센터 위주로 제공됨.

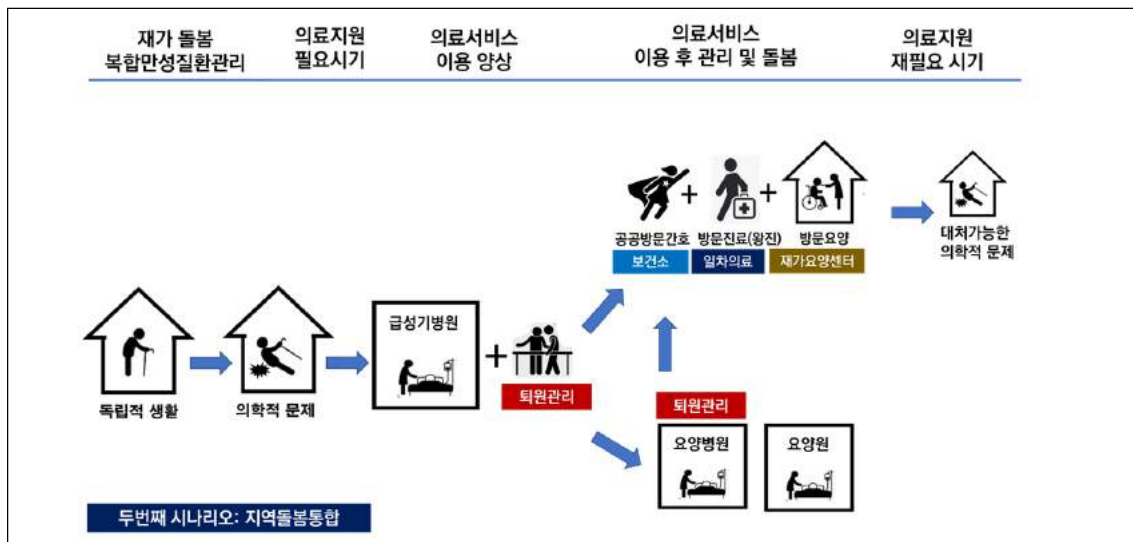
[그림 8-8] 재가 노인 건강문제: 현재



주: 연구진 작성.

- 장기요양등급 신청자는 의사소견서 발급 후 통상 하루 3시간(주6회) 방문요양 서비스를 받게 되며, 대부분 식사준비 등 일상생활지원 서비스가 제공됨.
 - 드물게 가정방문통합형 재가급여를 신청한 경우에는 하루 3시간(주1회) 방문간호를 의료서비스로 받게 되나, 서비스 내용은 혈압 및 혈당측정, 투약관리 정도에 그치고 있음.
- 현재 방문요양과 방문간호를 받기 위해 의사소견서와 방문간호지시서가 필요하나, 기존 시나리오에서는 사실상 형식적인 서류로 전락한 실정임.
 - 그러므로 의사의 실질적 참여는 거의 이루어지지 않으며, 반복적인 낙상, 요로감염, 섬망 등의 상황에서 ‘응급실 → 중환자실 → 요양병원 → 요양원(요양시설)’ 경로를 전전하는 등 요양병원과 시설입소를 피할 수 없는 상황임.
- 따라서 단기 과제로 공공영역 방문간호사에 의한 사례관리와 민간기관(일차의료기관, 재가요양센터 등) 및 공공기관(보건소 등)으로부터 서비스 통합이 이루어지도록 해야 함.

[그림 8-9] 재가 노인 통합적 건강관리 개선 시나리오(단·중기)



주: 연구진 작성.

- 이 때, 방문전담 보건간호사는 포괄적 돌봄계획을 수립해야 함.
 - 보건간호사는 지역사회 일차의료 의사와 연계협력을 통해 방문진료, 왕진, 일차의료만 성질환관리사업, 장애인주치의사업을 연결하는 역할을 수행해야 함.
 - 또한 보건소의 다양한 서비스를 제공하도록 조정하며(치매안심센터, 건강생활지원센터, 정신건강센터, 통합건강증진사업 등), 장기요양수급인정이 필요한 경우 재가요양센터에 연계/의뢰하고 연계 일차의료의사를 통해 의사소견서를 발급하거나 (장기요양) 방문간호 등과의 연계 역할을 수행할 수 있음.

③

건강보험과 장기요양보험, 지역복지 체계 역할정비 및 통합 연계

가. 과제 필요성

□ 고령인구 급증 및 그에 따른 사회보장 비용 증대에 따라 효율적인 노인 보건의료 및 돌봄 체계 구축이 요구됨.

○ 노인인구는 2020년 현재 14.2%이며, 노인 진료비 역시 2018년 기준 약 32조로 지난 10년간 22조가 증가하는 등 사회의 지속가능성에 대한 논의가 가시화됨.

* 65세 이상 노인의 건강보험 진료비 비중 : ('12) 34.2% → ('14) 36.3% → ('16) 38.7% → ('18) 40.8%(국민건강보험공단, 2019)

○ 2017년 기준 지역사회 거주 노인 중 89.7%는 만성질환을 지니고 있으며, 이중 73.4%는 2개 이상의 다중 이환 상태임(정경희 외, 2017).

- 2019년 65세 이상 노인 중 치매상병자는 9.8%, 노인장기요양 인정자는 9.1%로 전체 노인 중 약 1/10은 신체 또는 인지기능의 장애를 경험하는 것으로 나타남(이윤경 외, 2019).

• 향후 고령인구 증가추이를 고려할 때, 현재와 같은 보건-의료-돌봄의 단일체계 대응으로는 노인의 복합적 욕구에 대응하기 어려운 한계가 노출됨.

□ 그간 노인의 건강 및 돌봄 욕구에 대응하고자 접근성 및 보장성 강화를 위한 노력은 다각화*되었으나, 개별 제도 개선 수준에 그쳐 통합적 관점에서 제도간 연계 및 통합에 대한 논의는 부족한 상황임.

* (보건) 생애전환기 검진 체계 도입('07), 통합건강증진사업 마련('13) 등

(의료) 외래정액제 개선('18) 등

(복지) 노인장기요양보험제도 도입('08) 및 대상자 확대('08), 국가치매책임제('17), 노인 맞춤형 돌봄('20) 등

○ 노인과 관련하여 대표적인 의료 및 돌봄 서비스는 건강보험을 재원으로 하는 보건의료서비스와 장기요양보험을 재원으로 하는 노인장기요양보험제도로 이분화되어 운영됨.

- 신체 및 인지기능 쇠퇴(장애)를 경험하는 노인의 경우, 의료 및 돌봄에 대한 복합적 욕구를 지님에도 불구하고 전달체계 간 연계 부족으로 인한 서비스 단절을 경험함.

• 급성기-아급성기-장기요양으로 이어지는 전달체계 간 합리적 관계 설정이 부재하며, 그에 따른 사각지대 발생 및 건강보장 체계의 비효율성 문제 등이 지속적으로 제기되는 상황임(황도경 외, 2016).

- 이같은 문제제기에 따라 지역사회 중심의 연속적 돌봄 체계 구축의 일환으로 커뮤니티 케어 도입('18)을 발표한 바 있으나, 이행방안에 대한 논의는 비교적 구체화되지 못함.
- 아울러 노인장기요양보험제도 및 관련 노인복지서비스의 보장성 강화로 인해 제도간 조응을 위한 노력(예: 요양병원 수가체계 개편('19)) 역시 이루어지고 있긴 하나, 현재는 개별 제도의 개선에 그치는 한계가 있음.
- 이에 보다 종합적 차원에서 의료 및 돌봄 주요서비스 간 연계 모델을 구체화할 필요가 있으며, 그에 따라 수요자 중심의 서비스 구현이 긴요함.

나. 현황 및 문제점

□ 수요자의 욕구에 부응한 통합적 케어 미비

- 다중이환 등 복합적인 의료 및 돌봄 욕구를 지닌 노인의 경우, 노화에 따른 증증화로 지속적인 의료 처치가 요구되나 적절한 서비스를 받지 못하는 상황임.
- 특히 노인요양시설 입소자 중 간호처치 등의 의료적 지원이 필요한 경우가 있으나, 시설 내 의료/ 간호 처치를 위한 제도적 근거가 마련되어 있지 않아 원활한 대응이 이루어지지 못함(이윤경 외, 2017).
- 현재 노인요양시설 내에서 가능한 의료적 지원은 계약의사 제도⁴²⁾(2016년 촉탁의 제도로 시행)에 국한됨.
 - 그간 계약의사 자격확대 및 지정 절차 강화, 진찰비용에 대한 수가 마련 등을 통해 요양시설 내 의료서비스를 강화하고자 노력함.
 - 현행 계약의사는 월 2회 정기적으로 수급자를 진찰하게 되어 있으며, 1일 최대 50명까지 진찰이 가능함. 이를 통해 수급자의 건강상태에 대한 정기적 관찰, 투약 관련 정보 숙지, 의약품의 정기적 점검 등의 업무를 수행함.
 - 계약의사의 수급자 진찰비용과 관련하여 수급자 1인당 초진비와 재진비용이 책정되어 있으며, 시설 급여기관을 방문하여 진찰한 경우 방문비용 산정이 가능함.
 - 그러나 여전히 시설 입소노인의 의료서비스 이용 현황(1개월 기준)을 분석한 결과, 입소 노인 6.5%가 병원 입원경험이 있으며, 82.7%가 외래 서비스를 이용한 것으로 나타나는 등(이정석 외, 2017) 실질적인 효과로 이어지지 못함.

42) 당초 촉탁의 제도로 운영되었으며, 현재 계약의사 제도로 제도명 변경

〈표 8-5〉 계약의사 제도(구 촉탁의 제도) 경과

구분	현재	개선
자격	의사 또는 한의사	의사, 한의사, 치과의사
지정	시설장이 임의 선택·지정	시설장이 지역 의사회 추천받아 지정
등록	‘시설정보시스템’에 등록(성명, 전화번호)	등록정보 확대(소속병원, 전공, 교육여부 추가)
교육	촉탁의 교육 미 실시	촉탁의 교육 실시
활동비	시설수가에 촉탁의 인건비 포함 시설이 자율 지급	행위별 수가 마련 의사가 공단에 청구 → 공단 지급

자료: 보건복지부 요양보험운영과. (2016. 5. 30). 촉탁의가 요양시설 어르신 한분 한분을 진료합니다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=332188&FILE_SEQ=189082에서 2020. 6. 24. 인출.

- 재가 거주 노인 중, 장기요양보험 비대상 노인의 경우(허약노인) 방문건강관리사업을 통한 간호 서비스, 장기요양보험 대상 노인의 경우 방문간호 서비스를 통해 의료적 지원이 가능함.
- 당초 의료적 처치/지원을 통해 재가 노인의 외래 의료 이용률을 줄이고 중증도 악화 방지를 위해 설계된 제도임에도 불구하고, 두 제도* 모두 치료적 간호 욕구 대응에 한계가 있음.
- 특히 의료 및 간호와 같은 요양 요구도가 있는 재가 서비스 이용자의 경우, 병원 입퇴원 및 잦은 외래 방문의 불편함으로 인해 요양병원 등 의료기관에 입원하는 것을 선호하는 상황임(한은정, 황라일, 이정석, 2016).
 - * 방문건강관리사업의 경우, 만 65세 이상 노인 중 허약노인 판정평가를 실시하여 고위험 허약노인에게 신체활동, 영양, 구강관리 등의 서비스가 제공되긴 하나 진단, 교육 등의 상담서비스에 국한(오의금 외, 2015).
 - ** 방문간호의 경우 제도 도입 초기에서 현재에 이르기까지 인프라가 지속적으로 감소되는 등***저조한 이용률을 보임.
 - *** 방문간호 제공 기관 : ('10) 739개소 → ('13) 597개소 → ('16) 598개소 → ('19) 552개소(국민건강보험공단, 장기요양보험통계, 각년도).

□ 적절한 서비스 제공 한계로 인해 불필요한 사회적 입원 증가

- 요양병원 입원 환자 중 의료적 필요도가 낮은 경증환자의 비율이 꾸준히 높아지는 등 부적절한 이용에 대한 문제가 지속되고 있으며, 180일 이상의 장기 입원 비율도 높아져 불필요한 사회적 비용이 발생하고 있음.

〈표 8-6〉 요양병원 전체 입원 중 부적절한 입원이용 추정 비율

구분	2008	2010	2012	2014	2016
경증입원 비율	17.7	13.3	33.5	33.5	49.3
1년 이상 장기입원 비율	17.6	13.6	34.4	34.66	49.6

주: 경증입원: 인지장애군, 의료경도, 신체기능저하군.
자료: 신현웅 외. (2018). 제1차 국민건강보험종합계획 수립 및 실천방안 제안. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원. p.335. 재인용.

- 장기요양등급자 중 의료적 욕구가 적은 저의료·고요양 욕구군 역시 약 10%가 요양병원을 이용하는 등의 문제 초래(김윤 외, 2019)

* (저의료·저요양군) 외래(급성기 병원, 요양병원) 평균 이용일 약 45일
(저의료·고요양군) 외래(급성기 병원, 요양병원) 평균 이용일 약 37일

〈표 8-7〉 만성기 의료 및 요양 욕구에 따른 노인 유형별 요양기관 이용(입원)일 수

(단위: 일)

구분	고의료·저요양군	고의료·고요양군	저의료·고요양군	저의료·저요양군
급성기병원	18.6	21.0	14.4	9.0
요양병원	216.6	259.3	22.3	35.3
요양시설	5.8	24.4	156.4	41.4
계	241.0	304.7	193.1	85.7

주: 1) 고의료·고요양군(요양병원 환자군-의료최고도~경도 & 장기요양 1-2등급), 저의료·고요양군(요양병원 환자군-문제행동군~미이용자 & 장기요양 1-2등급), 고의료·저요양군(요양병원 환자군-의료최고도~경도 & 장기요양 3등급 이하), 저의료·저요양군(요양병원 환자군-문제행동군~미이용자&장기요양 3등급 이하)

자료: 김윤 외 (2019). 의료공급체계 개선 모형 개발 연구. 강원: 국민건강보험공단, 서울대학교 산학협력단. p. 190. 재인용.

□ 연속적 돌봄 체계 구현을 위한 제도적 차원의 노력

- 제도간 연계에 대한 필요성은 지속적으로 논의되어 왔으나, 영역간 역할 구분 모호 또는 책임 주체 부재 등으로 인해 의료-보건-복지간 연계는 취약한 상황

- 공공을 기반으로 한 보건소 중심의 서비스와 민간을 기반으로 한 의료서비스 간 협조의 어려움, 노인의 복합적 욕구에 대응하기 위한 통합적 지원 체계 및 책임 소재 미비(박세경 외, 2015) 등으로 인해 민간 차원에서 제한적인 서비스 연계만 이루어지고 있음(전용호, 2018).

- 수요자의 복합적 욕구에 대한 대응과 사회적 차원의 불필요한 자원 낭비를 방지하기 위한 통합적 돌봄 체계 구현에 대한 제도적 노력이 최근 가시화됨.

- 지역사회 통합 돌봄 체계(communitary care('18)), 요양병원 수가 체계 개편('19) 등을 그 일환으로 볼 수 있음.

- 재가 복귀나 정착 지원은 물론 재가에서 시설(병원)으로의 사회적 입원을 예방하고자 하는 목표 아래 지역사회 통합 돌봄 체계를 구축 중에 있으며, 구체적 이행방안 중 하나로 요양병원 수가 체계 개편이 이루어짐.

- 지속적으로 제기된 요양병원 및 요양시설간 역할 정립 요구로 인해 요양병원 입원 대상군 체계를 개편하였으며, 장기간 입원에 따른 보험 재정 낭비를 막고자 입원일수를 세분화해 수가를 차감*하는 등의 제도 개선 노력이 진행됨.

* 181일 이상(5% 차감, 1일당 약 1,010원), 271일 이상(10%), 361일 이상(15%)

- 그러나 제도간 연계를 위한 정책적 노력은 시작 단계로 보다 구체적 이행이 가능하도록 실효성 있는 정책 추진이 지속적으로 이루어질 필요가 있음.

다. 추진과제

과제 3-1	의료 필요도에 따른 연속적 건강관리 체계 구축
--------	---------------------------

□ (복합만성질환 관리를 위한 일차의료 체계 구축) 부적절한 상급종합병원 이용 억제 및 환자 의뢰체계 강화를 위해 지역사회 일차의료 차원에서 만성질환자의 복합적 의료 필요 충족

○ 만성질환 관리 시범 사업('19년 기준, 제3차까지 진행) 평가결과를 바탕으로 하여, 교육, 상담, 환자 지속관리 등 핵심기능을 강화한 포괄적 서비스와 수가 모형 개발

- (대상환자) 의원급 의료기관을 이용하는 고혈압·당뇨병 환자(건강보험 가입자·피부양자 및 의료급여 수급권자)
- (서비스 표준 모형) ① 환자 등록 → ② 케어플랜수립 → ③ 환자관리(모니터링, 상담, 서비스 연계·조정, 교육 등) → ④ 점검 및 평가
 - ※ 기존 사업 대비 케어 플랜 강화, 코디네이터 도입, 교육상담 다양화
- (운영 모델) ① 동네의원 내 케어코디네이터* 고용모델, ② 의사 직접 수행 모델 중 참여의원에서 선택하여 운영
 - * 케어코디네이터 : 간호사, 영양사 면허증 소지자
- (수가) 포괄평가 및 계획수립료, 환자관리료*, 교육상담료 책정, 수가 항목별 환자 본인부담 10%(환자부담액 연 16~23천 원)
 - * 분기별 정액제 수가, 비대면 환자관리가 포함되어 있어 환자 본인부담금 면제

자료: 보건복지부 건강정책과. (2019. 3. 29.). 일차의료 만성질환관리 시범사업 3차 공모결과, 16개 지역 선정. 보건복지부 보도자료. p.4. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=348850에서 2020. 8. 31. 인출.

□ (아급성기 노인의료 제공체계 마련) 요양병원 장기 입원 등으로 인한 문제를 해결하고 노인의 건강한 삶 구현을 위한 의료체계 개편

○ [노인의료체계 표준 운영 모델 구축] 급성기-아급성기-요양-재활 등 의료적 필요도에 따라 조기에 의료 필요도 효율적 해소, 잔존기능 및 활동성 보존이 가능하도록 서비스 연계 체계 마련

□ (통합서비스 제공 모형 개발) 수요자 중심의 통합적, 연속적 이용방식으로의 서비스 개편 및 의료와 돌봄 욕구에 대한 포괄적 대응

○ 의료 및 복지서비스를 통합적으로 제공하는 중간적 형태의 요양병원-시설 복합 모델 도입 검토

- 구체적으로 예방 차원의 진료, 건강 상담, 대상자의 의뢰·회송, 1차 의료기관 그룹과 통합케어 총괄 조직과의 상담 등에 대해 별도의 수가 인정, 1차 의료기관 그룹 내 노인 정액제 상한 조정, 노인장기요양등급인정자의 경우 의료기관 입원 시 간병비 지원 등을 검토해 볼 수 있음(황도경 외, 2016).

○ 서비스 간 통합을 위한 법령 개선

- 보건의료기본법 및 의료보장법, 사회복지법 등 개정을 통해 노인을 포함한 모든 국민의 보건의료와 복지 서비스의 통합적 이용이 가능하도록 기전 마련(김남순 외, 2017)

과제 3-2

요양병원 재정비를 근간으로 한 전달체계 개편

□ 합리적 이용 지원을 위한 노인의료 제공체계 개편

○ (요양병원) 의학적 중증도에 적합하게 환자분류체계 및 수가수준을 개편하고, 불필요한 입원 방지를 위한 본인부담 제도 개선 병행

- 분류체계를 의학적 입원필요성 중심으로 재편하고*, 중증환자의 치료 활성화를 위해 분류군 별 수가 및 본인부담체계 정비

* 단, 문제행동 등을 동반한 중증치매환자는 입원이 가능하도록 의료중도 등으로 분류

- 장기입원에 대한 입원료 체감제를 강화하고, 사전급여 제외, 장기입원 경증에 대한 적용 축소 등 요양병원 본인부담상한제 개선

- 입원환자 등록시스템 구축, 세부처치 내역 수집 등을 거쳐 환자 분류 및 수가수준의 정기적 조정기전 등 중장기 개선방향 마련

- 요양병원-요양시설 간 대상자 전원 체계 작동이 가능하도록 퇴원 계획 수립, 케어 조정 업무 등 수행이 가능한 전문 인력 배치 및 관련 보상 체계 마련(이윤경 외, 2017).

과제 3-3

기능 중심의 보건의료 - 요양 - 복지의 통합적 체계 구축

□ (이용자 중심의 상호 개방적 연계형 패러다임 전환) 기존 서비스 공급자 중심의 상호 폐쇄적인 병렬형 이용 패턴에서 전환 필요.

○ 제도 간 연속성이나 역할 및 기능 분담에서 미흡한 구조를 극복함은 물론 서비스 제공기관 간 역할 명확화

- (요양병원) 의료기능 강화 및 고도화
- (요양기관) 기존 요양시설 및 요양병원의 중간형태이면서 의료기능 강화

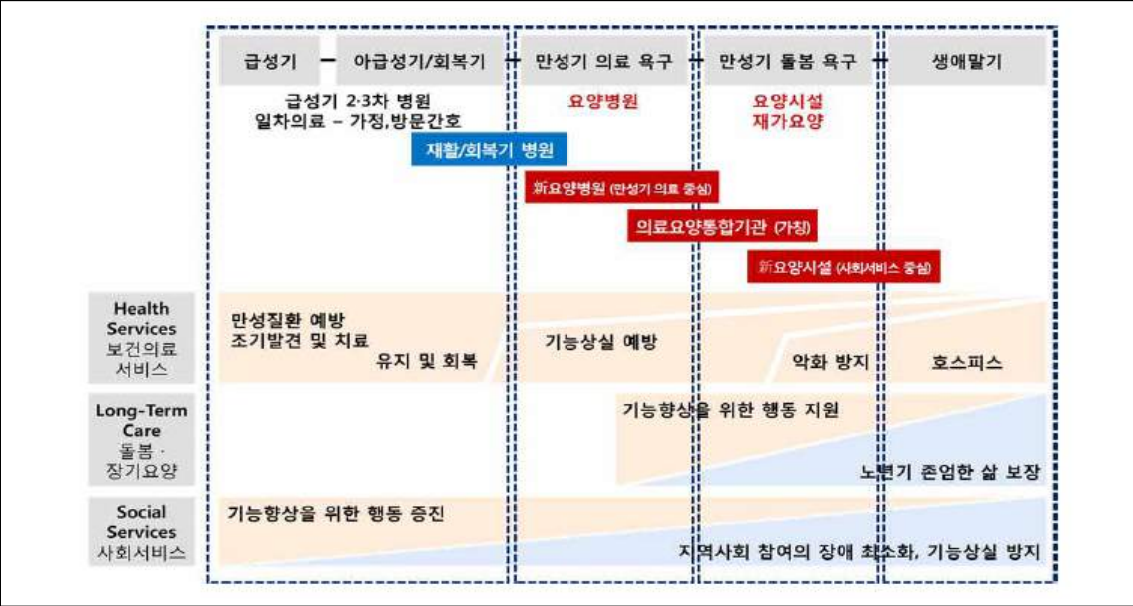
○ 상호 공식적인 연계 및 의뢰 체계를 제도화하고 수요자 욕구에 따른 적합한 서비스 제공기관의 기능 수행을 위한 재편

〈표 8-8〉 수요자 욕구(기능)별 서비스 이용기관 재편(안)

구분	대상층의 주요 특징	서비스 제공기관의 주요 기능
고의료·저요양군	단기간에 보다 집중적인 치료를 받고 퇴원 후 지역사회 복귀가 가능하도록 연계 및 관리 필요	보다 고도화된 의료 서비스를 제공하고, 단기간 치료 이후 지역사회 복귀를 위한 퇴원계획을 수립하며 관리할 수 있도록 기존의 요양병원 서비스 공급체계 개편
고의료·고요양군	지속적인 의학적 치료와 장기 입소, 사회 서비스의 필요도 복합	의료 기능이 보다 강화된 입소 서비스 제공 기관의 새로운 유형을 제안
저의료·고요양군	장기 입소를 통한 사회서비스가 필요한 대상자	요양시설의 환경과 의료 및 지역사회 연계를 보다 강화하여 수요를 가지고 있는 대상자들의 불필요한 요양병원 입원을 방지하고 요양시설 선택의 동기를 향상시키는 노력 필요
저의료·저요양군	병원 입원 혹은 시설 입소가 권장되지 않는 욕구 수준이 낮은 대상자	지역사회 통합 돌봄 서비스 제공체계(커뮤니티 케어)를 확립하고 그를 위한 인프라 확충

주: 자료를 바탕으로 재구성함.
자료: 김윤 외 (2019). 의료공급체계 개선 모형 개발 연구. 강원: 국민건강보험공단, 서울대학교 산학협력단. pp.214~215.

[그림 8-10] 노인 의료-요양-돌봄 서비스 연계(안)



자료: 김윤 외 (2019). 의료공급체계 개선 모형 개발 연구. 강원: 국민건강보험공단, 서울대학교 산학협력단. p. 214. 재인용.

2. 활동적인 노후를 위한 건강·돌봄 정책과제

【건강·돌봄】	기술 혁신을 통한 고령자 활동성 증대
---------	----------------------

①	기술 활용을 통한 돌봄 진화
---	-----------------

가. 과제 필요성

□ 노인돌봄 분야의 기술 혁신의 필요성

- 노인돌봄 분야에서의 기술 혁신은 기존의 단순한 돌봄 위주 기술을 넘어, 고령자를 위한 모든 기술·혁신 제품 및 서비스로 확장된 혁신을 의미함.
- (경제적·산업적 중요성) 기술혁신은 노인돌봄 인력 부족 문제 대응, 일자리 창출, 신산업 및 수익창출의 기회 제공, 노인의료비 등 사회적 비용 절감효과 기대
- (사회적·일자리 중요성) 기술혁신은 노인의 건강노화, 자립적 생활(independent living), Aging In Place(살던 곳에서 나이들), 미래 돌봄인력 부족 문제 대응 등에 긍정적 영향을 미침(Philips et al., 2019; Winstein, Requeio, Zelinski, Mulroy, & Crimmins, 2012)

□ [사회적 수요] 초고령사회 미충족수요(Unmet needs) 대응을 위한 뉴에이징(New Aging)으로의 새로운 패러다임 전환

- 고령자 자립생활유지(Independent Living) 및 건강노화 기여
 - (2025년 초고령사회 진입) 1천만 명 내수시장 확보
 - (베이비붐세대 등 젊은 시니어 구매력 증가) 베이비붐 세대(55년~63년생)가 젊은 고령층으로 새롭게 진입하면서 액티브시니어가 증가하였으며, 이로 인해 국내 고령친화산업이 지속적으로 성장할 것으로 전망(요양·돌봄, 주거, 건강관리, 여가·문화 등)
- 돌봄 종사인력의 부족문제에 대한 선제적 대응방안으로 기술혁신 중요
 - 초고령사회에 급증하는 중증노인에 대한 돌봄인력 부족(약 20% 전망)* 및 현재 돌봄인력의 신체적 부담을 경감시키기 위한 대응방안 필요
 - * 돌봄이 필요한 노인(장기요양보험대상)은 75만 명대비 요양보호사 64만 명으로 약 11만 명 부족(고숙자, 정영호, 김혜윤, 차미란, 2019)
 - 일본, 독일, 미국 등 글로벌 고령화 경험국가에서는 돌봄인력 부족 문제를 로봇, 스마트홈 등 기술혁신으로 대응

[그림 8-11] 노인인구수 및 베이비붐세대중 노인인구수 전망



[그림 8-12] 노인돌봄인력부족 전망



자료: 김영선, 오상우, 정덕영, 김정근, 조현승, 이용호, 임기웅. (2019) 고령친화산업 혁신 발전방안 연구 - 연계와 협력을 통한 고령친화산업 대전환. 세종: 한국보건산업진흥원.

자료: 고숙자, 정영호, 김혜윤, 차미란. (2019). 건강수명 연장을 위한 사회문제 해결형 보건의료 기술과 정책과제 - 고령자의 의료-돌봄기술을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

○ 고령자 기술사용 어려움과 디지털격차(Digital Divide)문제 극복을 위해 기술-서비스 간 연계 중요

- (코로나 이후 비대면서비스 가속화) 고령자 기술수용도 제고를 위한 기술(제품)-서비스 연계 모델 개발 중요
 - * 미국의 원격의료 서비스 시장의 5년간 연평균 34.7%의 폭발적 성장, 2019년 약 3조원 (IBIS world, 2020)
- (노인기술이용 어려움) 2018년 디지털정보격차 실태조사에 따르면, 일반 국민의 디지털 정보화 수준을 100%로 가정했을 때 70대 이상(36%), 60~70세(74%)로 노인의 기술이해능력이 낮게 나타남(이영철, 문호범, 이재우원, 최두지, 박종선, 임해영, 2018).

[그림 8-13] 노인의 기술사용 어려움 사례 & 비대면서비스 증가(예시 : 원격의료)



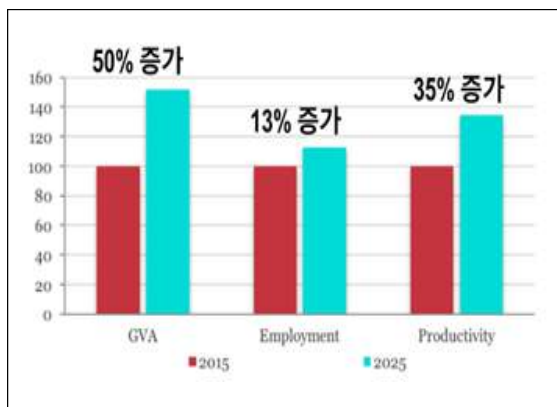
자료: (좌) 전승엽, 김지원, 장미화. (2018.05.08). 노인을 위한 뱅킹은 없다...모바일 금융시대, 소외되는 어르신. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180503164100797>에서 2020.10.1.인출.

(우) 김영선, 오상우, 정덕영, 김정근, 조현승, 이용호, 임기웅. (2019) 고령친화산업 혁신 발전방안 연구 - 연계와 협력을 통한 고령친화산업 대전환. 세종: 한국보건산업진흥원.

□ [기술적 수요] 글로벌 메가트렌드에 따른 돌봄기술혁신 수요

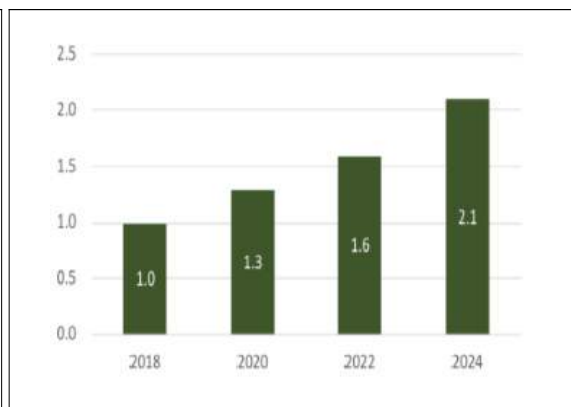
- 유럽, 미국, 일본 등에서 고령화와 돌봄종사인력의 부족의 선제적 대응방안으로 돌봄분야의 기술혁신 제시(Kutney & Wilson, 2019)
- (시장동향) 고령자를 위한 기술시장은 지속적으로 성장할 것으로 전망
 - (고령친화산업) '18년 기준 \$26 trillion dollar(30경원)에서 '24년 \$37 trillion dollar(45경 원) 전망(Project goal, 2019.10.25.)
 - (돌봄기술 혁신분야) 2018년 기준 \$1 trillion dollar(1.2경원)에서 2024년에는 2배이상 성장할 것으로 전망(Varnai et al., 2018)되며, 기술 장치 시장만 보면 2013년 20억 달러(2.5조원)에서 2020년에는 200억 달러(25조원) 규모로 성장 전망(Aging and Health Technology Watch, 2019.11.11)
- (기업 투자) Amazon, Apple, Google, AT&T 등 고령친화기술(AgeTech) 분야의 리더기업으로 높은 수익을 보임(Age Friendly Foundation, 2019.11.10.)

[그림 8-14] 고령친화산업(silver economy) 전망



주: 자료 내용을 바탕으로 재구성.
 자료: Varnai, Farla, Worthington, & Simmonds. (2018). The silver economy final report : annex. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (European Commission). Oxford Economics.

[그림 8-15] 글로벌 고령자 기술 시장전망



주: 자료 내용을 바탕으로 재구성.
 자료: Aging Analytics Agency. (2020). Home. Retrieved from <https://www.aginganalytics.com>에서 2019.10.30. 인출.

- (글로벌 정책동향) AgeTech산업 활성화를 위해 기업-대학-정부 간 국가적 거버넌스 구성 및 협회 대거 등장
 - 유럽은 정부주도, 미국은 기업주도, 일본은 초기 정부투자를 기반으로 다양한 민간영역의 활동을 통해 노인 돌봄 분야의 기술 혁신 성장 주도
 - 돌봄경제 활성화를 이룬 선험국에서는 국가정책을 통해 고령친화기술(AgeTech), 보조

기기, 돌봄 기술(Care Technology) 등의 고령자를 위한 돌봄기술 발굴 및 개발을 통해 관련 산업 육성 및 일자리 창출을 위한 노력을 지속

- 특히 이들은 기술을 통해 고령자의 Aging in Place(고령자가 거주하던 곳에서 스스로 살아감)를 실현할 수 있도록 지원함.

〈표 8-9〉 돌봄기술 발전을 위한 글로벌 정책동향

국가	정책	내용
EU연합	Active and Assisted Living (AAL) Programme (2014-2020)	-7년간 1조억 원의 투자를 통해 고령자를 위한 기술 및 서비스 개발 및 상용화, 고령자의 자립생활지원 기술과 서비스연계에 집중
EU연합	Horizon 2020 (2014-2020)	-고령화 사회문제 해결을 위한 기술 R&D 발전을 통한 보건 및 웰빙 연구 및 서비스 강화
덴마크	Strategy for Digital Welfare (2013-2020)	-공공서비스의 ICT 기술 및 돌봄기술 사용화를 높이고, 헬스케어, 교육, 노인돌봄 서비스를 향상하기 위한 유망기술발전과 새로운 제품 및 서비스 개발에 초점을 둠
미국	Technology to Support Aging Population (백악관내 TF)	-AgeTech 기업들의 성장을 통한 혁신기술개발과 산업활성화를 도모함 -Amazon, Apple, ATT 등 기업 중심으로 산업성장을 이루고 있으며 전체 산업규모의 50% 이상을 차지함 -Amazon은 스마트홈, 고령자식품, 라이프 컨시어지서비스, 원격진료 등의 분야를 발전하고 있음
일본	Society 5.0	-돌봄에 필요한 원천기술 개발과 이동 지원, 보행 지원, 배설 지원, 치매환자 돌봄, 입욕 지원 등 5개 분야에 대한 개발 및 실용화를 지원함 -4차 산업혁명과 더불어 돌봄로봇 개발과 보급 촉진을 통해 서비스 질 향상과 인력부담 문제를 해결함 -주요 원칙은 1)사람중심의 기술개발, 2)사용자의 기술 리터러시 향상을 위한 교육실시, 그리고 3)개인의 프라이버시 확보 등을 포함

자료: 김영선. (2020, 07). 4차산업기술과 삶의 질 향상: 초고령사회대응 기술에 대한 국내외 동향 분석 및 전략, 2020 대한민국 과학기술연차대회 '기술을 통한 삶의 질 향상: 따뜻한 기술'. 서울: 한국과학기술단체총연합회.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 노인 돌봄분야에서의 기술 혁신을 통해 대응하는 유럽, 미국, 일본 등에서의 우수한 글로벌 사례들을 분석한 결과, 문제해결형 생태계, 플랫폼 기반 전략, 대학-기업 주도 네트워킹 운영, 사람중심적 관점에서의 실증을 강조

□ 문제해결형 교육연구 생태계 구축

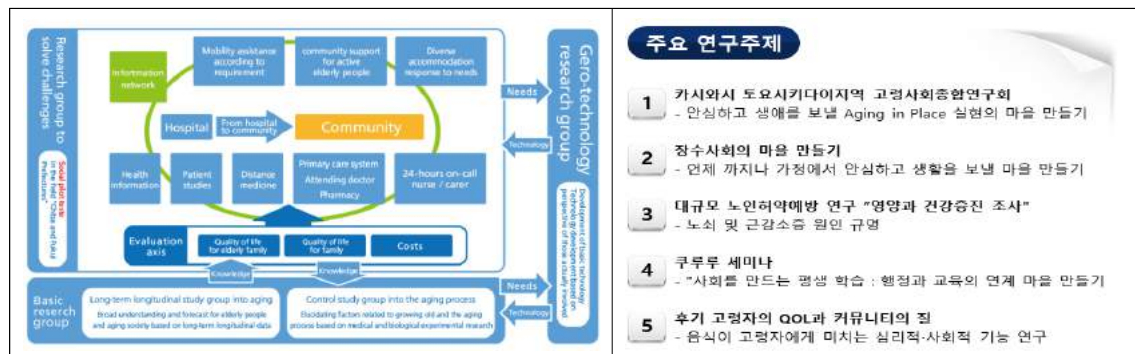
- 실생활 적용을 높이기 위한 수요맞춤과 현장중심의 교육
- 대학-기업-지역사회 기반의 연구 실시
- 문제해결형 교육연구 생태계 구축한 글로벌 우수사례

- (스위스) 로잔 공과대학 : 네트워킹 중심의 Add-on Track 운영을 통해 학생들의 수요

맞춤형 교육과정에서의 실생활 적용효과 증진

- 글로벌 대학네트워킹 : 본인이 원하는 대학을 선택하고 해당 대학 연구자들과의 네트워킹 및 공동 프로젝트 진행
 - 기업 네트워킹 : 기업으로 취업을 희망하는 학생들을 위한 현장실무관련 교육 프로그램 동시운영
 - 연구 네트워킹 : 교내 연구진 및 학생과의 다학제 연구 교류 운영
- (일본) 동경대 IOG : Action R&D
- 초고령 사회 대비 지역사회 문제해결 기반 프로그램 운영
 - 노인이 살았던 지역사회에서 자신에게 맞는 방식으로 성장할 수 있는 지역사회 만들기
 - 학제 간 팀을 구성하여 기초연구 및 기술혁신에서 얻은 지식을 활용하여 프로젝트 실시

[그림 8-16] IOG의 지역사회 연계한 Action R&D Framework 및 주요 연구주제 예시



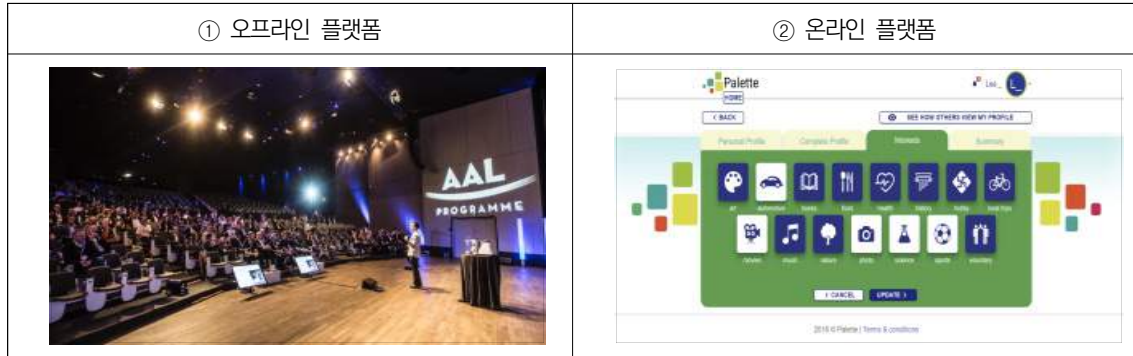
자료: 동경대 IOG. (2020). Research Activities. Retrieved from http://www.iog.u-tokyo.ac.jp/?page_id=35&lang=en에서 2019.11.11. 인출.

- (미국) MIT AgeLab : 산학협력네트워킹 활용한 AgeTech 제품 및 서비스의 시장경쟁력 강화와 소비자 중심 연구개발 진행
- 돌봄제공자 : 돌봄제공자 수요에 따른 근무환경 및 돌봄서비스 개선에 대한 연구진행
- 은퇴 및 생애설계 : 은행, 보험사 등 컨소시엄을 구성하여 연구 진행
- 스마트홈 플랫폼 : 보험사, IT기업, CPG(식음료, 공산품, 소비용품 등)회사, 도소매업, 기기판매업체, 센서업체, 통신사 등의 스마트홈 서비스와 연결되는 기업들과의 공동연구를 통한 자체 '스마트홈 플랫폼 모델' 구축
- 이동 : 토요타, 아우디 등의 관련 기업과의 '모빌리티 컨소시엄' 구성

□ 플랫폼 기반 고령친화 신산업 성장전략

- 맞춤형 매치메이킹 : 기업-대학-학생-연구자 수요 연결
- 맞춤형 교육 및 서비스 제공 : 교육/정보/제품/서비스 연결
- 플랫폼 기반 고령친화 신산업 성장전략의 글로벌 우수사례
 - (미국) Aging 2.0 : 플랫폼을 통한 기업 네트워킹 활성화
 - ‘고령친화산업 네트워크 플랫폼’으로 기업네트워킹, 세미나 등을 통한 교육, 비즈니스 컨설팅과 멘토링 서비스 제공
 - (세미나 교육) 정기적인 오프라인 세미나를 통한 교육과 기업네트워킹 및 전문가 멘토링을 통합적으로 진행
 - (스타트업 육성 프로그램) 비즈니스 scale-up과 동시에 투자자와의 연결까지 이루어져, 매년 다수의 유망기업을 배출하는 성과
 - (EU) Board Matching : 네트워크 기반 플랫폼 전문가 양성과정
 - 기업의 수요 및 문제점을 조사해 맞춤형 기업 매치메이킹, 교육, 멘토링을 제공하는 온·오프라인 플랫폼
 - 기업 매치메이킹 : 수요에 따른 기업을 매칭해줌으로써 지식 및 경험을 공유하고 투자 유치까지 연결
 - 교육 : 비즈니스 강의와 기업피칭, 비즈니스 네트워크를 포함하는 단기 온·오프라인 교육 진행
 - 멘토링 : 다양한 분야의 전문가를 통한 비즈니스 멘토링 제공
 - (EU) AAL : 플랫폼을 통한 제품-서비스 및 수요자-공급자 연결
 - 고령친화산업 온-오프라인 플랫폼으로 산업 전체 서비스 통합하고 제품·서비스의 수요자-공급자를 연결
 - (오프라인 플랫폼) Stakeholder의 네트워킹과 공동연구(R&D)·사업 등이 이루어짐
 - (온라인 플랫폼) end-user를 위한 서비스를 통합 제공하며 공급자와 수요자에게 필요한 정보를 제공
 - (교육 콘텐츠) 기업들에게는 비즈니스에 필요한 정보(규제, 정책 등)를 제공하고, 제품 및 서비스 사용자를 위해서는 디지털 리터러시와 같은 기술활용도를 높이는 교육 서비스를 제공

[그림 8-17] EU AAL 플랫폼



자료 : 1) (좌) AAL Forum. (2019.10.24.) Home. Retrieved from <https://www.aalforum.eu>에서 2019.11.12. 인출.
 2) (우) Palette. (2020). Senior in action. Retrieved from <http://www.palettev2.eu/index.php/en/>에서 2019.12.03. 인출.

□ 사람 중심적 관점에서의 실증 강조

- Co-design 프로세스 : 기업-연구자-학생-고령자 공동연구
- AgeTech-Service 실증 연구 : 실험실-지역사회-글로벌 실증
- 대학-기업 주도 네트워킹의 글로벌 우수사례
 - E-NoLL(유럽 리빙랩 네트워크)
 - 지역사회기반의 시민, 민간, 공공의 협력(Co-design)을 통한 기술-사회 혁신 서비스 모델 구축
 - (연구분야) 고령화문제 해결을 포함한 헬스, 웰빙, 친환경 도시, 스마트시티 등을 연구
 - (연구활용) 고령자를 위해 효율적으로 기술이 활용될 수 있도록 리빙랩을 통해 사용자 중심(user-centered)의 기술 활용 모델을 제시해 고령친화적 기술 및 서비스 개발을 이룸

□ AgeTech-Service 유망기술 도출

- 국내·외 동향 분석을 통한 AgeTech-Service 분야 미래유망기술 도출
 - 대표 공공기관, 기업, 그리고 대학에서 제시하는 AgeTech-Service 유망기술분야를 통해 'AgeTech-Service 유망기술 3대분야 8개주제' 도출
 - AgeTech-Service는 디지털헬스케어, 이동, 그리고 돌봄로봇이 가장 높은 전망을 보였으며, 주거/스마트홈, 영양, 정서지원, 그리고 기술수용 서비스까지도 강조되고 있음
 - 4차산업 혁명과 더불어 AI, machine learning 등의 첨단기술은 AgeTech 기술에서 활발하게 활용

* 예시 : 상황인식기술을 활용한 스마트홈 모니터링 기기, AI 기반 음성인식 돌봄로봇

- 유망기술 분야

- ① [고령자 자립생활기술(AIP* Tech)] 주거·스마트홈, 시니어영양, 디지털헬스케어, 운동·재활, 이동, 정서지원·감성서비스
 - * AIP : Aging In Place 살던 곳에서 나이들어가도록 하여 노인의 자립적 생활, 자기결정권을 높임
- ② [고령자 돌봄기술(Care Tech)] 돌봄인력 신체적 부담경감 및 미래 돌봄인력 부족 대비를 위한 돌봄로봇
- ③ [사람중심의 고령자 기술수용 서비스(Senior Technology Adoption Service)] end-user인 고령자를 위한 기술개발과 개발된 기술을 잘 사용할 수 있도록 기술수용도를 높이기 위해 제품(기술)-서비스 연계 모델

[그림 8-18] AgeTech-Service 유망분야



자료: 김영선. (2020, 07). 4차산업기술과 삶의 질 향상: 초고령사회대응 기술에 대한 국내외 동향 분석 및 전략, 2020 대한민국 과학기술연차대회 '기술을 통한 삶의 질 향상: 따뜻한 기술'. 서울: 한국과학기술단체총연합회.

□ 수요맞춤 및 현장중심의 생태계 구축을 위한 AgeTech-Service 법·제도 개선 필요

○ 수요기반의 장기요양보험 복지용구 제도 개선 필요

- (수요자의 욕구 미반영 및 복지용구 서비스 제약) 수요자의 욕구가 반영되지 않아 적절한 용품이 개발, 활용되지 않고, 복지용구 한도액의 제한으로 복지용구 품목이 제한적
- (제도 및 욕구에 맞는 적절한 보조기기·복지용구·보장구 구분 필요)
 - 복지용구는 노인장기요양보험법에서 정의한 바와 같이 '수급자의 일상생활 또는 신체 활동 지원에 필요한 용구'로 정의
 - 수급자를 노인으로 제한하지 않는다면 의료기기, 재활보조기구, 고령친화용품, 보장구, 보철구 등과 혼용될 여지가 있으며, 사용자를 기준으로 할지라도 별도 구분이 어려워 제도 용어의 구분 필요

○ (지역사회 및 현장에서의 인식 제고를 위한 노력 필요) 로봇 등의 돌봄기술 보급·확산을 위

한 기술적, 법·제도적 기반을 확충하였으나, 신기술, 신제품 지원 제도에 대한 인식 수준도 낮은 상황이어서 제도 인식 제고 노력 필요

- 규제샌드박스 제도가 최근 도입('19.1)이 되었으나, 로봇기업들은 신청 프로세스 등 제도에 대한 이해도가 낮은 상황

○ (시대 및 사회적 변화에 따른 법·제도의 유연한 개선 필요)

- (ICT 기반 의료 활성화를 위한 법·제도 개선) 도입 및 추진을 위한 사회적 협의가 가능하도록 관련 법 및 제도 개선 선행
- (의료 관련 빅데이터 활용 제약) 기술 평가 체계 및 부처 간 연계가 부족하고 관련 근거법이 마련되지 않아 의료 관련 빅데이터의 영리적 활용에 상당한 제약

□ 분절적인 돌봄서비스 개선을 위한 플랫폼 기반 성장전략 제시 필요

○ 한국은 노인을 위한 다양한 돌봄서비스가 제공되고 있으나, 제품-서비스, 공급자-수요자를 연결하지 못하고, 분절적인 측면 존재

- 노인의 건강 및 돌봄 부분의 정책들은 의료와 돌봄 서비스를 분절적으로 제공
 - 노인은 건강기능상태에 따라 건강증진, 예방서비스, 일차의료, 전문 진료, 방문간호, 재활, 장기요양, 복지 등의 다양한 서비스를 필요로 함
 - 장기요양필요도 수준이 일정수준 있음에도 불구하고, 장기요양 보험을 비롯한 돌봄 서비스의 사각지대에 위치하여 보호받지 못하는 노인 존재

○ 복잡해지는 노인들의 욕구에 부합하면서, 사회적 부담을 경감시키고 노인의 존엄성을 보존할 수 있는 수요자 중심의 플랫폼을 구축할 수 있도록 성장전략 제시 필요

□ AgeTech-Service 관련 R&D 발전 노력이 필요

○ (R&D 규모의 확대 필요) 전반적인 고령친화 R&D 규모의 제한 및 고령친화기술 R&D 부재

- 국가 R&D 전체 투자액 대비 고령친화 관련 R&D 예산은 2012년 0.11%로 비중이 아주 작으며, 고령친화돌봄기술 R&D는 부재
- 해외의 경우 고령자와 관련된 기술이 첨단기술로 인식되어서 고령기술 관련 R&D투자가 증가하고 있는 추세
 - 독일은 '첨단기술전략 2020'에 기반하여 고령 관련 R&D에 매년 3~4억 유로(약 4,200~5,600억원) 지원
 - EU의 R&I는 민간부문의 투자가 전체의 70% 이상을 차지, 2017년 기준으로 R&I 투자액은 총 GDP의 2.22%로 기업지출의 2번째 순위

- 또한 EU는 고령자의 독립적 삶을 지원하는 AAL 기술 관련 R&D에 약 7억 유로(2013~2020년)을 지원

* EU는 2007~2013년까지 고령자의 독립적 삶을 지원하는 6억 유로 규모의 AAL(Ambient Assisted Living)프로그램을 지원했고, 2013~2020년까지 AAL2(Active Assisted Living 2)에 총 7억 유로(약 9,800억 원)를 지원

○ (수요 맞춤형 다양한 R&D 필요) 고령화 관련 R&D는 대부분 건강(전체 과제 지원금액의 81%)에 치중되어 있어, 기술혁신을 통한 고령자의 독립적·자립적 생활을 위한 기반구축, 여가 및 문화생활 등으로의 범위 확대 필요

- 해외에서는 건강 분야 뿐 아니라 영양개선 및 독립적 삶을 구현하기 위한 다양한 R&D 지원

* 고령친화산업(Silver Economy; EU 명칭)에 관한 Horizon Europe의 R&I는 ①통합적 케어, ②낙상방지, ③초기 발견 및 개입, ④고령자를 위한 혁신케어, ⑤웰 에이징 및 케어로봇과 관련된 지식공유 및 표준화에 대한 발전 방향을 제시함

다. 기본방향

- 사람 중심의 케어(person-centered care)
- 수발 또는 케어를 넘어선 '자립(independent living)
- 자기결정적 삶(self-determined living)

라. 추진과제

과제 1-1	노인돌봄분야에서의 기술혁신 관련 대상 확대
--------	-------------------------

- 노인장기요양보험 또는 노인맞춤돌봄서비스로의 AgeTech-Service 포괄 계획 수립
- 노인돌봄기술특별지원등급 등 기술혁신 이용대상 신설
 - (개요) 노인돌봄기술특별지원등급을 신설해 돌봄서비스 욕구가 있는 경증의 노인이 기술 관련 서비스 이용을 할 수 있도록 범위 확대
 - (배경) AgeTech 기술에 의한 적절한 돌봄서비스를 제공 받을 경우, 노인장기요양보험의 중증으로의 진입을 예방할 수 있음. 이용자의 신체 및 정신적 건강상태 뿐 아니라 기술 활용 및 환경과 관련된 욕구조사에 따라 돌봄기술 지급 대상 신설방안(예: 노인돌봄기술

특별지원등급) 고려 필요

- (대상자) 전 노쇠, 노쇠 노인 대상 지원등급 인정, 일상생활수행능력 제한이 있는 노인(등급 외)에 대한 단계적 추진
- (욕구 기반 기술-서비스 연계) 이용자의 기능상태와 욕구조사에 기초하여 서비스 이용안 내, 지속적인 모니터링을 통한 필요 서비스 연계
 - * 개별 이용자의 건강상태, 재활기능상태, 치매 등 의료욕구 뿐 아니라 주거·생활환경, 이용자 가구의 특성과 주거지 안전성 등을 반영한 욕구조사
 - * 예를 들어, 와상노인은 안전 중심의 이송기술(transfer technology), 불안감이 높은 치매노인은 정서·감성지원서비스를 제공하는 로봇을 제공하고, 돌봄기술이 일상생활에서 필요 없지만 낙상 등의 위험이 있는 노인은 모니터링 기술 등 신체적·기능적·인지적 건강상태에 따라 차별화된 기술-서비스 연계
- (정책가산금) 한시적 정책가산금 지원으로 장기요양기관의 돌봄기술의 적극적 활용 및 자율전환 유도
- (서비스 질 제고) 노인과 돌봄종사인력의 안전을 위해 안전관리 및 서비스 매뉴얼 준수를 의무화하고 정기적인 교육 실시
- (복지용구와의 연계) 신설되는 노인돌봄기술특별지원등급은 기본적으로는 노인장기요양 등급을 받지 않은 자를 대상으로 다양한 욕구 기반 기술-서비스를 연계하나, 복지용구와 연계하는 방안도 함께 고려
 - * 노인장기요양보험 등급자에게도 효과적이라고 판단되는 기술의 경우 복지용구로의 적용을 고려
 - ** 노인장기요양보험 등급자들이 이용하는 복지용구 중 노인돌봄기술특별지원등급자에게 적정하다고 판단되는 욕구는 활용할 수 있도록 각 대상자와 복지용구 급여 연계 방안 고려

□ 노인맞춤돌봄서비스의 ICT안전지원 등과 연계한 기술이용대상 확대

- '20년부터 새롭게 통합 및 개편된 노인맞춤돌봄서비스와 기술혁신 분야를 연계하여 대상자의 돌봄욕구 및 필요도를 다양한 형태로 지원
 - 노인장기요양보험에서 포함되지 못하는 경증 노인에 대해 ICT 안전지원 뿐 아니라 다양한 안전지원, 사회참여, 일상생활지원 등에 있어서 AgeTech 기술과 연계 및 해당 기술을 사용할 수 있는 대상자 확대
 - * 특히 COVID-19로 인한 자가격리자, 노인복지관, 경로당 등 시설 미이용자와 같은 사각지대 노인을 발굴하여 적극적으로 노인맞춤돌봄서비스를 제공하는 만큼, 사회적으로 소외된 계층에게 ICT기반의 기술서비스 제공을 통한 사회적 소외감 감소, 사회적 지지를 강화하기 위한 네트워크 연계 등 제공

○ 지역사회 돌봄 자원과 연계하여 효과성 증대

- (노인복지관 연계) 경증노인이 기존 장기요양인프라 외 거주지역에 위치한 노인복지관에 방문하여 ICT안전지원 등의 AgeTech 기술을 이용할 수 있는 시범사업을 추진하고 추후 확대 검토
- (치매안심센터 연계) 치매안심센터와의 연계체계를 강화하여, 인지능력과 관련된 다양한 기술을 연계하여 인지 및 건강관리를 종합적으로 수행하고 관련된 효과성 증대

과제 1-2

돌봄기술 유망분야 개발 및 우선적 지원 필요

□ 고령자의 자립생활과 돌봄종사자의 부담경감을 위한 유망기술 개발 방향 제시

○ [헬스케어] 신고령층(Digital Seniors)* 건강 모니터링 및 신체활동 증진을 위한 건강관리 프로그램 개발·실증('21~'22, 총 3,000명) 및 적용 확대('23~'24)

* 인터넷, 스마트폰 등 디지털 도구에 적응력이 향상된 50~60대 인구

- 신고령층의 신체적, 정신적, 사회적 기능 평가 지수 및 웹·모바일 평가 프로그램 개발

* 주요 질환 및 신체·정신건강정보, 신체활동능력 등을 종합 분석

- 의원·보건소 중심의 프로그램 운영 및 지역사회 신체활동 증진 프로그램과 연계

* ('23) 3개 → ('24) 5개 → ('25) 10개 의료기관

○ [AgeTech 기술] 고령자의 일상생활에서의 자립적 생활과 돌봄인력의 부담경감을 위한 기술 개발·실증('21~'22) 및 적용 확대('23~'24)

- 주거·스마트홈, 시니어 영양, 운동·재활, 이동, 정서지원·감성서비스 등의 고령자의 자립적 생활을 돕는 AIP(Aging in Place)기술 개발 및 적용

- 돌봄로봇(Care Robot)을 포함한 사람 중심의 돌봄기술(Care Technology) 우선 지원

□ 고령자 돌봄기술의 지속적 활용을 위한 돌봄기술 수용서비스 모델 개발 및 플랫폼 활용 지원

○ [서비스모델] end-user인 고령자를 위한 기술개발과 개발된 기술을 잘 사용할 수 있도록 기술수용도 증진을 위한 제품(기술)-서비스 연계 모델 개발 필요

* 최근 건강 및 영양산업은 혁신적인 제품-서비스 연계를 통하여 이용자의 수요에 맞는 서비스를 제공하는 노력 중

** 노인의 특성 및 돌봄수혜, 수발 여부에 따라 선호하는 돌봄 기술이 다르기 때문에 (Pino, Boulay, Jouen, Rigaud, 2015), 각 대상자 유형별 돌봄기술 및 서비스에 대한 모델 개발이 필요

- [플랫폼연계] 기존에 구축된 다양한 플랫폼과의 연계를 통해 돌봄기술의 효과성·효율성 극대화

과제 1-3	돌봄종사자의 전문성 강화 : 교육
---------------	---------------------------


- 돌봄 기술-서비스 활용을 위한 고령자 맞춤형 AgeTech-Service 매뉴얼 개발
 - [매뉴얼] 고령자의 인권과 돌봄인력의 업무부담 경감을 목적으로 두 영역의 특성을 고려한 AgeTech-Service 매뉴얼 발간
- 돌봄기술의 활용을 위한 고령자 맞춤형 AgeTech-Service 교육프로그램 개발
 - [교육프로그램 및 인력양성] 고령자 맞춤형 교육과정 개발 및 지원
 - 돌봄기술의 지속적 활용을 위해서는 AgeTech-Service의 매뉴얼 개발에서 그치는 것이 아니라 지속적인 교육프로그램 운영 실시
 - * (미국) AgingWell Hub은 노인 및 돌봄제공자를 위해 다양한 인구사회학적 특성, 건강, 여가 등의 요소와 생애주기를 고려하여 단계별로 필요한 기술 및 서비스 제공을 위한 프로그램을 제공
 - AgeTech-Service 교육의 질 향상을 위한 전문 강사 인력 양성
 - * (일본) 개호로봇 중점분야별 강사를 양성하고 있음

과제 1-4	고령소비자 돌봄기술 관련 정보제공 플랫폼 개발
---------------	----------------------------------

- 고령소비자 돌봄 욕구 충족을 위해 기존 플랫폼 연계·활용
 - (기존 플랫폼 연계·활용) 그동안 개발된 다양한 플랫폼 간 연계를 통해서 효율성을 향상시키고 비용을 절감시키며, 기존 업체들이 플랫폼 비즈니스에 함께 할 수 있도록 고령소비자 안내 등의 지원방안 함께 고려
- AgeTech 관련 정보제공을 위한 홈페이지 구축 및 운영
 - (맞춤형 정보제공) 고령소비자에게 AgeTech-Service에 대한 통합적·전문적 정보 제공 및 개별 맞춤형 상담 지원
 - * (독일) 슈티프통 바렌테스트(Stiftung Warentest)의 고령자 상품 비교정보 제공
 - (일본) 국민생활센터의 고령소비자 정보제공 플랫폼 운영

- 제공하는 정보 예시

- (금융상품정보) 노후준비 관련 다양한 금융 상품 선택방법, 금융상품 비교, 신규 금융 상품, 연령별 추천 금융상품 등을 제시. 통합적 정보에 대해 고령소비자가 객관적, 합리적으로 선택할 수 있도록 정보 제공
- (생활용품 및 라이프컨시어지 서비스 정보) 고령자를 위한 재활용품, 요양원, 호스피스, 간호서비스, 예방접종 등 일상생활분야의 상품 뿐 아니라, 생활전반의 서비스 관련 정보 제공
- (안전상품정보) 고령자의 안전사고와 낙상 예방을 위한 상품 및 관련 서비스 정보 제공
- (디지털정보) 고령자가 사용하기 위한 핸드폰, 통신사 서비스, ICT의 다양한 서비스-상품 비교정보를 제공
- (상담 서비스) 정보 비대칭으로 인해 고령소비자들의 피해예방을 막고, 맞춤형 상품 정보 안내를 위해 홈페이지 내 상담 및 문의서비스 제공

[참고] 독일의 슈티프둥 바렌테스크의 고령자 상품 비교정보 제공 홈페이지	
	
*슈티프둥 바렌테스크 홈페이지에 고령친화산업에 대한 통합적 정보를 전문적으로 모니터링하고 고령소비자가 객관적인 선택을 할 수 있도록 정보 제공	
자료: 배순영, 이윤경, 송유진. (2017). 고령소비자 정책 종합계획 수립방안 연구. 충북: 한국소비자원.	
[참고] 국민생활센터의 고령소비자 정보제공 플랫폼	
* 국민생활센터는 홈페이지에서 고령소비자 정보 테마별로 메뉴 설치. 고령자 관련 주목정보, 상담사례, 관련 기사, 고령자 관련 상품 정보, 리콜정보, 교육 정보, 유관부처 관련 소식 등 고령자에 관련된 정보를 맞춤형으로 제시	
* (매거진 발간) 2006년부터 매월 메일 매거진을 발간하였으며 국민생활센터 홈페이지에서 볼 수 있도록 탑재	
* (사회인식촉구) 2012년부터는 소비자백서에 고령소비자 부문을 배정하여 매년 고령자 소비자피해상담 데이터 및 변화 동향을 업데이트하고 있어 고령소비자문제에 대한 사회적 인식제고 촉구	
자료: 배순영, 이윤경, 송유진. (2017). 고령소비자 정책 종합계획 수립방안 연구. 충북: 한국소비자원.	

□ 지역사회 기반 소규모 고령친화돌봄기술센터(가칭) 구축

- (접근성 향상) 지역사회 내 공간을 설치하고 지역사회 판매점과의 연계 등을 통하여 오프라인 센터 돌봄기기 설치·상담·서비스 제공
- (인식제고·경험기회) 통합적·전문적 정보 및 상담·서비스와 연계
- (AgeTech 보급) 체험관 내 AgeTech-Service 지원센터를 설치해 복지용구를 활용한 효율적인 돌봄기술 보급 및 기존 장기요양기관의 AgeTech-Service에 관한 실습 기회를 확대하여 이용자의 자립을 도모할 수 있는 AgeTech-Service 전파

과제 1-5

돌봄기술 관련 법·제도 개선

□ 근거법 마련 통한 AgeTech-Service 촉진

- 수급자의 기능상태 및 주거환경에 맞는 적정 AgeTech-Service 이용 강화
 - (고령자 돌봄기술촉진·지원법 마련) AgeTech-Service과 관련된 기본적인 법적 근거 마련 및 현재 분산된 보조기기 지원사업의 통합적 관리시스템 구축 마련
 - (노인장기요양보험 및 건강보험 품목 확대) 노인장기요양보험 복지용구 급여, 국민건강보험 보조기기, 장애인 보조기기 등 기존 급여에 고령자 돌봄기술·기기를 포함하는 것을 고려하여 기존의 제한된 품목에 대한 한계 극복
 - * 다양한 고령자 돌봄기술·기기를 기존 제도의 품목에 적용하여 노인장기요양보험 및 건강보험 품목의 종류와 범위 확대하는 방안 고려
 - (과학기술정보통신부 지원 대상 확대) 정보통신 보조기기 보급사업의 현 지원대상인 장애인, 국가유공자를 고령자로 확대하는 방안 고려
 - * 기존 대상자가 장애인 등으로 제한되었던 것에서 거동이 불편한 고령자로 확대하는 방안 고려
 - (요양보호사 교육범위 확대) AgeTech-Service 전문교육 도입을 통해 돌봄종사자의 직무부담과 공급부족 문제 해소
 - (장기요양요원 지원센터 연계) 요양보호사의 역량강화, 건강관리 등을 수행하는 장기요양지원센터와의 AgeTech-Service 교육 연계를 통해 서비스의 질 제고

□ AgeTech-Service 규제 개선을 통해 시장 진입장벽 완화 후 관리 강화

- 신산업 활성화·비용부담 완화를 위해 신속심사(Fast Track), 신속허가(Accelerated Approval), 우선심사(Priority Review)

- 규제 이후 변화를 평가할 수 있도록 성과 지향적인 평가기준 마련 후 평가
- 데이터 기반 위험도에 따른 맞춤형 규제 설계
 - 모든 제품에 대해 동일 규제방식에서 벗어나 데이터 기반 유형별 규제설계방식(From one-size-fits-all to a data-driven, segmented approach)으로 전환
- 현장중심적 규제환경 조성
 - 로봇기업들의 규제샌드박스 활용도를 높이기 위한 지원체계 구축
- 돌봄로봇 분류기준, 표준, 제품 안전 등 선제적인 가이드라인 마련을 위한 산·학·연 협의체 구성·운영
- 렌탈, 리스 등 공급방식 다원화 통한 구매지원
 - 비급여 항목에 대한 돌봄기술·돌봄기기 렌탈, 리스 등 다양한 공급방식 지원
 - 렌탈/리스 서비스 등 구매 활성화 및 로봇사업화전담은행 지정을 통한 저금리 융자 지원 등의 자율 확산을 유인

과제 1-6**고령친화기술-서비스(AgeTech-Service) R&D의 전략적 예산투입**

- 고령친화기술-서비스(AgeTech-Service) R&D의 전략적 예산투입
 - (전(全) 주기 지원) 유망아이템 발굴-지식재산권 강화-맞춤형 전략컨설팅 등 사업화(Lab-to-Business) 시장의 조기 진입 지원
 - (투자방향) 고령친화기술을 포괄할 수 있는 전주기적인 원천기술-특화핵심기술-융합-플랫폼-실증산업 투자 확대
 - (혁신기술) AgeTech-Service 수요 맞춤 R&D 별도 예산구조 기획
 - 첨단혁신기술 융합 : 고령화 이슈와 4차산업 첨단혁신기술간 융합을 시도하면서 질환예방, 인지능력 향상, 자립생활을 위한 기술개발 지원 확대
 - ① (고령자) 자립생활 지원을 위한 Aging In Place 기술-서비스 개발
 - ② (돌봄종사인력) 신체적 부담 경감 및 미래 인력 부족 문제에 대한 대비를 위해 로봇·스마트홈 등 돌봄기술(care technology)의 체계적인 개발·확산
- 고령친화기술-서비스(AgeTech-Service) R&D 산출 극대화
 - (사업화) 시장에서의 성과 창출 강화

- (실생활 연계 리빙랩 구축) R&D성과(제품)-서비스를 연계하기 위해 실증을 위한 실생활 기반 리빙랩* 확대 및 비즈니스모델 개발·확산

* 실생활기반 리빙랩(real-world living lab) : 개발된 제품의 사용성 평가 및 서비스모델 개발을 위해 실제 생활공간인 재가·시설·병원 등에서 검증하는 방법

○ (표준화 활동 강화) R&D결과물의 세계시장 선점을 위해 표준 연계 과제에 대한 표준화 활동 강화

- 표준전문가를 선정·최종 평가위원에 포함하여 표준화 활동에 대한 전문적인 평가 시행

○ (스케일업 기술 사업화 지원)

- R&D 결과물이 기업성장과 산업혁신 등 사업화 성과로 이어질 수 있도록 우수기술 활용 촉진과 기업의 혁신성장 지원 목적
- 사업의 주요 특징 : ①1단계 사업화 컨설팅 → 2단계 R&D의 단계별 방식으로 지원하고 ②사업 모델 기획* + 벤처캐피탈 투자유치** + R&D***를 패키지로 추진하며 ③민간자본과 정부자금을 결합

* 사업화 전문기관(사업화전문회사·기술거래기관·기술평가기관·시험인증기관·공공연구기관·법무법인·회계법인 등)과의 1:1로 개별 매칭 통해 지적재산권·인증·규제·회계 및 법률자문 등 사업 모델 기획

** 벤처캐피탈을 통해 투자매력 증진 IR 전략 수립 등 투자유치 컨설팅을 지원

*** 보유품기술의 완성도를 높이고 추가 기술을 개발에 필요한 R&D과제 수행

〈참고〉 산자부 스케일업 기술사업화 프로그램(예)

- (사업목적) 우수 기술을 보유한 제조업 중소기업에 사업화 컨설팅과 R&D 자금, 모험자본(VC) 유치를 지원하여 신사업 시장진출 기회 제공
- (사업기간/총사업비) '21년~'28년 / 1,924.6억원(국비 1,329억원)
- (지원대상) 제조 중소기업 중 업력 ①3년 이상인면서 ②기업부설연구소 또는 자체 연구개발부서를 보유하고 ③산업부 선정 20대 전략산업분야로의 사업다각화를 추진하는 ④비상장기업
- (지원규모) BM기획(1억원) → R&D지원(10억원/2년)

자료: 산업통상자원부 산업기술시장혁신과. (2020. 4. 27.). 제조기업 혁신기술 사업화 컨설팅 R&D 통합 지원 추진. 산업통상자원부 보도자료. Retrieved from https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=162876&file_seq_n=1에서 2020. 8. 31. 인출.

과제 1-7

고령친화기술(AgeTech-Service) 혁신을 위한 생태계 플랫폼 거버넌스 구축

□ 국가, 지역사회, 기업, 돌봄중사자, 노인·가족을 포함한 '생태계 플랫폼(ecosystem platform) 거버넌스' 구축

○ 플랫폼에서 형성된 네트워크를 통해 돌봄서비스 이해관계자 간 활발한 소통과 공공·민간 부문 간 적정 역할분담·협력 도모

- 실생활을 기반으로 한 정책 및 연구·개발에서 공적 급여 등의 제도로 연결된 전 주기적 생산자와 이용자 간 쌍방향 소통은 돌봄 경제를 활성화할 뿐만 아니라 돌봄서비스의 질을 높여 국민의 삶에 기여하는 정책으로 발전
- 지속 가능한 좋은 일자리의 제공을 통해 서비스 제공자와 돌봄기술 개발자 등 관련 종사자의 직업적 자긍심에도 기여

3. 든든한 노후를 위한 건강·돌봄 정책과제

【건강&돌봄】	노후 건강과 돌봄권 보장
--------------------	----------------------

1	돌봄 보장성 강화
	① 집단 돌봄 시설의 감염 취약성 대응

가. 과제 필요성

- 2020년 COVID-19가 전 세계적으로 확산되면서, 노년층과 집단 돌봄 시설 거주 노인의 건강 악화를 야기할 수 있는 감염병 확산에 대한 대응 필요성이 제기되고 있음.
- 실례로 미국 요양시설 COVID-19 사망자가 2020년 6월 초 기준으로 2만 600명에 이르며, 이는 미국 전체 COVID-19 사망자의 약 25%에 해당하는 수치로 발표되었음. 감염 확진자는 약 9만5천 명이며, 이 중에서 요양인력이 1/3로 나타나, 집단 돌봄 시설 감염은 거주노인과 요양인력의 건강 및 생명의 위협 요인이 되고 있음(복지타임즈, 2020. 6. 2.).
- 효과적 감염관리 방안이 개인 간의 물리적 거리를 확보하는 것이지만, 집단 돌봄 시설의 경우 식사, 프로그램 활동, 케어 서비스, 수면 등에서 물리적 개별성을 확보하기 어려운 구조로 감염 상황에 매우 취약한 환경에 노출되어 있음.
- 사회적으로 치매, 중풍 등 노인성 질환이나 노쇠로 인한 일상생활을 독립적으로 수행하지 못하는 노인 인구 증가와 이에 대한 돌봄 수요를 사회적 연대로 대응해야 하는 상황에 있음. 특히 노인성 만성질환으로 면역기능이 저하된 상황에서 발생하는 감염 노출은 건강 악화와 사망으로 이어질 수 있으므로 집단 돌봄 시설의 감염 관리 체계 수립은 매우 시급한 과제임.
- 사람은 나이가 들어갈수록 개별성이 강화되어 개인 간 서로 다른 특성이 두드러지지만, 집단 돌봄 시설의 표준화된 규정은 거주 노인의 개별욕구에 대응하거나 사생활을 보장하기 어려워 노인의 삶의 질이 저하될 우려가 있음.

- 특히 노인이 자신의 일상생활과 관련해서 스스로 결정할 수 없다는 무기력감(Hopelessness), 자신이 의미를 두는 활동을 못 하는 지루함(boredom), 사회적 교류가 단절된 외로움(loneliness) 등이 가장 대표적인 고통으로 나타남(이민홍, 김경모, 2020).
- 한편 집단 돌봄 시설 거주 노인의 삶의 질 개선을 위해서 시설 돌봄(institutional care)에서 가정과 같은 환경(home-like environment)과 개별화된 케어를 제공하기 위한 실천 노력으로 서구 국가의 노인요양시설 문화변화(Nursing Home Culture Change Movement)와 일본의 유닛 케어(unit-care, 생활단위 요양) 시설이 늘어나고 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 노인복지법 42조 1항을 통해서 집단 돌봄 시설에 대한 감독권(① 복지실시기관은 제31조에 따른 노인복지시설 또는 제39조의3 제1항에 따른 요양보호사 교육기관을 설치·운영하는 자로 하여금 해당 시설 또는 사업에 관하여 필요한 보고를 하게 하거나 관계공무원으로 하여금 해당 시설 또는 사업의 운영상황을 조사하게 하거나 장부, 그 밖의 관계 서류를 검사하게 할 수 있다)을 규정하고 있음.
- 노인복지법 제35조(노인의료복지시설의 설치)와 노인복지법 시행규칙 제22조(노인의료복지시설의 시설기준 등)의 법적 근거로 노인의료복지시설의 시설기준 및 직원 배치기준이 마련되어 있음. 침실 1실의 정원은 4명이며, 입소자 1명당 침실면적은 6.6㎡ 이상이어야 함.
- 노인복지법 시행규칙 별표 4(노인의료복지시설의 시설기준 및 직원 배치기준)에서 집단 돌봄 시설의 입소 정원을 기준으로 하여 직종별 인력배치 기준을 규정하고 있음. 특히 노인에게 직접 돌봄서비스를 제공하는 요양보호사 인력배치기준은 노인 2.5명당 1명임.

〈표 8-10〉 집단 돌봄 시설(노인요양시설) 인력배치기준

구분	노인요양시설		노인요양공동생활가정
	입소자 30명 이상	입소자 30명 미만 10명 이상	입소자 10명 미만 시설
시설장	1명	1명	1명
사무국장	1명(입소자 50명 이상인 경우로 한정함)	1명	
사회복지사	1명 이상(입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)		
의사 또는 계약 의사	1명 이상	1명	-
간호사 또는 간호조무사	입소자 25명당 1명	1명	1명
물리치료사 또는 작업치료사	1명(입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)	-	
요양보호사	입소자 2.5명당 1명(치매전담실은 2명당 1명)	입소자 2.5명당 1명(치매전담실은 2명당 1명)	
사무원	1명(입소자 50명 이상인 경우로 한정함)	-	-
영양사	1명(입소자 50명 이상인 경우로 한정함)	-	-
조리원	입소자 25명당 1명	1명	-
위생원	1명(입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)	-	-
관리인	1명	-	-

자료: 노인복지법 시행규칙, 보건복지부령 제 735호, 별표 4.(노인의료복지시설의 시설기준 및 직원배치기준). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법시행규칙에서> 2020. 8. 1. 인출.

□ 노인장기요양보험법 제23조(장기요양급여의 종류) 2항에서 시설급여는 장기요양기관에 장기간 입소한 수급자에게 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여로 정의하고 있음.

○ ‘장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시’의 제43조(시설급여 제공기준) 4항(④ 시설급여기관은 수급자의 건강상태 등을 고려하여 식사, 구강관리, 목욕, 배변관리, 이동지원 등의 급여를 다음 각 호에 따라 제공하고, 그 내용을 급여제공기록지에 기재·관리한다.)을 통해 ‘1. 하루에 3회 이상 영양, 수급자의 기호 및 건강상태 등을 고려하여 규칙적인 식사를 제공한다. 2. 주 1회 이상 목욕서비스를 제공한다. 3. 수급자가 청결한 생활을 유지할 수 있도록 매일 배변관리 및 구강청결 등 위생관리를 제공한다. 4. 수급자의 신체적 건강상태를 고려하여 적절한 이동지원 및 체위변경 등을 제공한다. 5. 기타 일상생활지원과 관련한 서비스를 적절히 제공한다.’ 등의 시설급여 제공기준을 제시하였음.

□ 노인장기요양보험법 제6조의2(실태조사)에 근거하여 보건복지부장관은 장기요양사업의 실태를 파악하기 위하여 3년마다 다음 각 호(1. 장기요양인정에 관한 사항, 2. 제52조에 따른 장기요양등급판정위원회의 판정에 따라 장기요양급여를 받을 사람의 규모, 그 급여의 수준 및 만족도에 관한 사항, 3. 장기요양기관에 관한 사항, 4. 장기요양요원의 근로조건, 처우 및 규모에 관한 사항, 5. 그 밖에 장기요양사업에 관한 사항으로서 보건복지부령으로 정하는 사항)의 사

항에 관한 조사를 정기적으로 실시하고 그 결과를 공표하고 있음.

□ 노인장기요양보험법 제54조(장기요양급여의 관리·평가)를 법적 근거로 공단은 장기요양기관이 제공하는 장기요양급여 내용을 지속적으로 관리·평가하여 장기요양급여의 수준이 향상되도록 노력하고 있음.

□ 국민건강보험공단의 시설급여 장기요양기관의 평가에서 수급자권리보장 지표항목은 수급자의 알 권리 보장, 수급자(보호자) 참여강화, 존엄성 및 사생활 보장, 노인인권보호 등 4개 항목(총 100점 배점 중 11점 비중)으로 구성됨(국민건강보험공단, 2020).

○ 수급자의 알 권리 보장: ① 급여이용에 필요한 정보를 기관 내부에 게시, ② 장기요양기관의 정보를 노인장기요양보험 홈페이지에 게시하고, 정보가 변경된 경우 지체 없이 수정

- 수급자(보호자) 참여강화: ① 모든 수급자 또는 보호자와의 상담을 분기별 1회 이상 실시, ② 수급자 또는 보호자의 의견을 연 1회 이상 급여에 반영, ③ 보호자와의 소통을 위해 분기별 1회 이상 노력, ④ 수급자(보호자) 상담을 위한 상담실 확보

- 존엄성 및 사생활 보장: ① 수급자의 사생활을 보호하기 위해 노력, ② 수급자의 존엄성을 배려하여 급여를 제공, ③ 수급자의 욕구 및 상태에 따라 서비스를 받을 수 있도록 노력, ④ 개인정보 자료를 적정하게 관리

- 노인인권보호: ① 노인인권보호지침을 모든 보호자(수급자)에게 제공하며, 노인 학대에 관한 정보를 게시 및 수록, ② 모든 직원과 수급자에게 노인인권 및 학대 예방교육을 분기별 1회 이상 실시, ③ 일시적으로 신체를 제한하거나 구속할 경우 그 내용을 자세히 기록하고, 가족 등에게 그 사실을 통지, ④ 노인 학대를 예방하기 위해 분기별 1회 이상 운영위원회 회의에 수급자 또는 보호자 대표를 1인 이상 참여시켜 수급자의 요구사항과 불만사항을 청취하고 조치

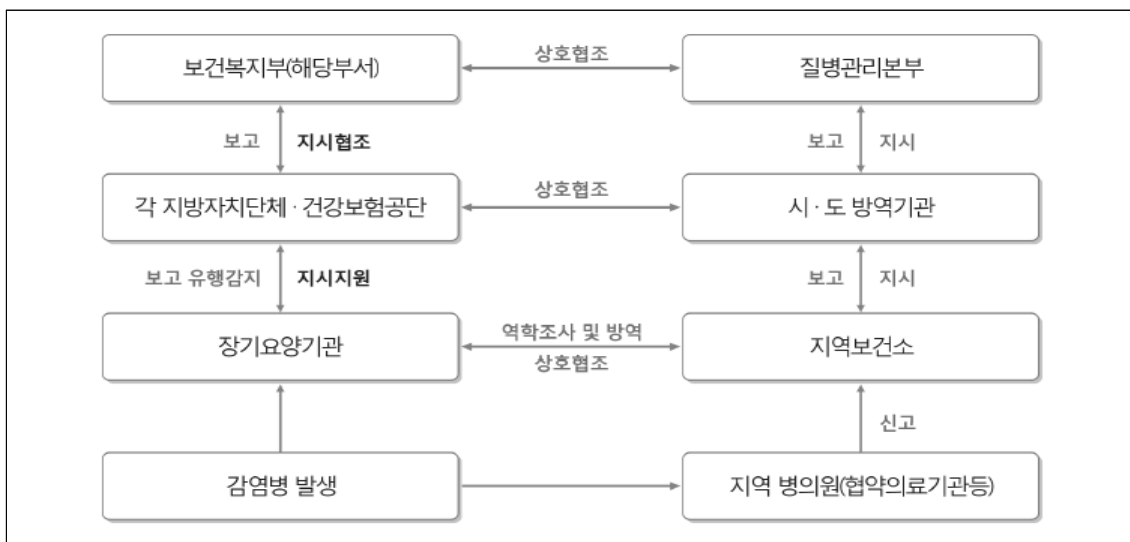
□ 2019년 국민건강보험공단에서 시행된 감염 관리에 해당되는 평가지표는 환경 및 안전 항목의 식품위생관리(2점), 감염관리활동(2점), 감염병관리(2점)로 총점 100점 중 6점으로 상대적으로 중요도가 낮음. 구체적 평가 기준은 아래와 같음(국민건강보험공단, 2020).

○ 식품위생관리: ① 식품 유통기한을 준수하고, 주방 및 집기류 소독을 주 1회 이상 실시, ② 식당, 조리실, 식품 보관실, 냉장(동)고를 청결하게 관리, ③ 조리실 근무 직원의 복장 및 위생상태가 청결

○ 감염관리활동: ① 외부로 통하는 주 출입구에 손세정제가 비치되어 있으며, 직원은 위생적으로 급여를 제공, ② 간호에 필요한 비품을 소독하고 청결하게 관리, ③ 의료폐기물을 분리하여 배출, ④ 분기별 1회 이상 실내·외 소독 실시

- 감염병관리: ① 모든 수급자에 대하여 결핵 검진을 포함한 건강진단을 연 1회 이상 실시, ② 신규 수급자는 결핵 검진을 포함한 감염병에 대한 건강진단을 급여개시 전에 실시, ③ 감염병 유행 및 발생 시 적절한 조치
- 국민건강보험공단은 신종 코로나바이러스감염증 확산에 따라 장기요양기관 평가지표(평가매뉴얼) 중 한시적 예외적용 기준(운영위원회, 지역사회자원활용 및 교류, 간호 및 의료서비스 등)을 마련하여 운영 중에 있음.
- 건강보험공단은 2015년 수급자 및 종사자의 건강보호를 위해 장기요양기관 감염병 예방관리 매뉴얼을 제작하여 온라인으로 배부했으며, 2017년부터는 화재와 재난을 포함한 안전관리 매뉴얼을 제공하고 있음. 2019년 장기요양 안전관리 매뉴얼은 화재 안전관리 매뉴얼, 감염병 예방관리 매뉴얼, 옴·머릿니 예방관리 매뉴얼 등으로 구성되어 있음(보건복지부, 건강보험공단, 2019).

[그림 8-19] 유관 기관 간 관리/보고 협조 체계도



자료: 보건복지부, 건강보험공단. (2019). 장기요양기관 안전관리 매뉴얼. p.63.

2) 문제점

- 노인복지법 42조(감독권)를 통해서 지방자치단체장은 관계 공무원으로 하여금 시설 및 사업 운영에 대한 조사와 검사할 수 있지만, 지자체별로 1인의 담당 공무원이 시설별로 전문적 관리를 하기 어려운 상황임. 실제로 2016년 장기요양시설 실태 점검에서도 지방자치단체의 시설 관리가 소홀한 것으로 보고 되었음(정부합동 부패척결추진단, 2016). 특히 감염관리와 관련하여 보건의료 전문성을 갖춘 공무원에 의한 시설의 관리·감독은 현실적으로 불가능함.

□ 국민건강보험공단이 노인장기요양보험법 제54조(장기요양급여의 관리·평가)를 법적 근거로 3년을 주기로 시설급여를 제공하는 집단 돌봄 시설에 대한 평가가 진행되고 있지만, 48개 지표 중에서 감염관리 2개와 위생관리 1개로 시설의 감염 예방 및 감염 대응을 위한 시스템으로 작동하기에는 한계가 있음.

□ 국민건강보험공단의 시설 감염관리 평가지표는 식품위생관리(식품, 식당, 조리실 등), 감염 관리 활동(수급자 및 직원), 감염병 건강진단 정기적 실시이며, 위생, 환경, 안전관리 수준을 현장에서 확인하는 수준임. 반면, 미국, 캐나다, 일본 등의 국가에서는 감염관리 정책, 감염감시, 감염관리자 지정 및 역할 지정, 감염 교육, 감염관리 프로그램, 감명관리위원회 구성 등의 감염관리 시스템을 구축하고 있음(이희창 외, 2018).

○ 2019년 건강보험공단의 시설급여 정기평가(744개소)에서는 31.8%(237개소), 그리고 수시평가(744개소)에서 22.2%(165개소)가 식품위생관리가 미흡하다고 평가를 받았음.

〈표 8-11〉 식품위생관리 평가결과(2019년 시설급여)

(단위: 개소, %)

평가 요소	규모	계	우수		양호		보통		미흡	
			기관	비율	기관	비율	기관	비율	기관	비율
식품 위생 관리	계	744	569	76.5	7	0.9	3	0.4	165	22.2
		744	499	67.1	8	1.1	0	0.0	237	31.8
	30인이상	144	118	81.9	0	0.0	0	0.0	26	18.1
		143	111	77.6	1	0.7	0	0.0	31	21.7
	10-30인 미만	256	205	80.1	3	1.2	0	0.0	48	18.7
		252	161	63.9	5	2.0	0	0.0	86	34.1
	10인미만	344	246	71.5	4	1.2	3	0.9	91	26.4
		349	227	65.0	2	0.6	0	0.0	120	34.4

자료: 국민건강보험공단. (2020). 2019년 장기요양기관(시설급여) 수시평가 결과분석. p.45. 〈표 2-5-나-5〉.

- 감염 관리활동이 미흡하다고 평가받은 시설은 정기평가에서 6.7%(50개소), 수시평가에서 2.4%(18개소)로 분석되었음.

〈표 8-12〉 감염관리 활동 평가결과(2019년 시설급여)

(단위: 개소, %)

평가 요소	규모	계	우수		양호		보통		미흡	
			기관	비율	기관	비율	기관	비율	기관	비율
감염 관리 활동	계	744	433	58.2	217	29.2	76	10.2	18	2.4
		744	276	37.1	257	34.6	161	21.6	50	6.7
	30인이상	144	107	74.3	28	19.4	8	5.6	1	0.7
		143	81	56.6	34	23.8	16	11.2	12	8.4
	10-30인미만	256	167	65.2	59	23.0	23	9.0	7	2.7
		252	91	36.1	86	34.2	54	21.4	21	8.3
	10인미만	344	159	46.2	130	37.8	45	13.1	10	2.9
		349	104	29.8	137	39.2	91	26.1	17	4.9

자료: 국민건강보험공단. (2020). 2019년 장기요양기관(시설급여) 수시평가 결과분석. p.46. 〈표 2-5-나-6〉.

- 감염병 관리는 정기평가에서 52.6%(391개소), 그리고 수시평가에서 30.8%(229개소)가 미흡한 것으로 평가 받았음(국민건강보험공단, 2020).

〈표 8-13〉 감염병 관리 평가결과(2019년 시설급여)

(단위: 개소, %)

평가 요소	규모	계	우수		양호		보통		미흡	
			기관	비율	기관	비율	기관	비율	기관	비율
감염병 관리	계	744	190	25.5	318	42.7	7	0.9	229	30.8
		744	38	5.1	303	40.7	12	1.6	391	52.6
	30인 이상	144	55	38.2	63	43.7	1	0.7	25	17.4
		143	15	10.5	81	56.6	0	0.0	47	32.9
	10-30인미만	256	56	21.9	132	51.5	2	0.8	66	25.8
		252	14	5.6	106	42.1	4	1.6	128	50.8
	10인 미만	344	79	23.0	123	35.7	4	1.2	138	40.1
		349	9	2.6	116	33.2	8	2.3	216	61.9

자료: 국민건강보험공단. (2020). 2019년 장기요양기관(시설급여) 수시평가 결과분석. p.47. 〈표 2-5-나-7〉.

□ 노인복지법 제35조(노인의료복지시설의 설치)와 노인복지법 시행규칙 제22조(노인의료복지시설의 시설기준 등)에 의한 시설기준은 집단 돌봄 시설 거주 노인의 감염을 예방할 수 있는 물리적 환경 구축에 관련된 근거를 마련하지 못했음. 예를 들어 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 소화용 기구를 비치하고 비상구를 설치해야 한다고 되어 있지만, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」이 시설 설치기준에 전혀 반영되지 않고 있음.

○ 노인의료복지시설의 설비기준에서 침실은 “ (1) 독신용·합숙용·동거용 침실을 둘 수 있다. (2) 남녀공용인 시설의 경우에는 합숙용 침실을 남실 및 여실로 각각 구분해야 한다. (3) 입소자 1명당 침실면적은 6.6㎡ 이상이어야 한다. 다만, 치매전담실의 경우에는 다음의 구분에 따른다. (가) 가형: 1인실 9.9㎡ 이상, 2인실 16.5㎡ 이상, 3인실 23.1㎡ 이상, 4인실 29.7㎡ 이상 (나) 나형: 1인실 9.9㎡ 이상, 다인실 1명당 6.6㎡ 이상 (4) 합숙용 침실 1실의 정원은 4명 이하여야 한다. ”로 되어 있음.

○ 세면장 및 목욕실과 그 밖의 시설(복도, 화장실, 주방 등)도 개별성을 확보할 수 있는 규정은 없음.

□ 현재 노인복지법 시행규칙의 노인의료복지시설의 시설기준 및 직원 배치기준에 따르면 노인요양시설과 노인요양공동생활가정의 요양보호사 배치기준은 노인 2.5명당 1명임.

○ 현재 입소 노인 2.5명 1당 1명의 요양보호사 인력배치 기준은 낮 시간에 근무하는 요양보호사 1명이 노인 10명(많게는 20명)을 돌봐야 함에 따라 업무부담이 상대적으로 높은 것으로 나타남.

〈표 8-14〉 노인 2.5명당 요양보호사 1명 기준

(단위: 명)

규모	요양보호사수	1일평균 근무인력	3교대시, 근무자수 (야간 15:1 적용)	낮 근무자 1명당 돌봐야 할 노인수
10인	4	3 (2.5)	1-1-1	10:1
20인	8	5 (5.0)	2-1-2	10:1(20:1)
30인	12	8 (7.5)	3-3-2	10:1
50인	20	13 (12.5)	5-4-4	10:1(13:1)
70인	28	18 (17.5)	7-6-5	10:1(12:1)
100인	40	25 (25.0)	9-9-7	11:1

자료: 강은나, 선우덕, 이선희, 남현주, 오세웅, 이민홍. (2015). 장기요양기관 적정 인력배치기준. p.196 〈표 5-2〉.

□ 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시의 제43조(시설급여 제공기준)에서 시설급여기관은 수급자의 건강상태 등을 고려하여 식사, 구강관리, 목욕, 배변관리, 이동지원 등의 급여를 제공한다고 규정되어 있음.

○ 하지만 시설급여 제공을 위해서 노인의 자기결정권이나 사생활 보장하거나 개선할 수 있는 시설급여 기준에 대한 사항은 마련되지 않았음.

□ 국민건강보험공단의 수급자 권리보장 평가항목(4개 항목, 11점 배점비중)은 수급자가 제공받은 급여에 대한 권리의식을 갖고, 기관이 수급자를 존중하며 윤리적으로 기관을 운영하는지를 평가함. 2019년도 장기요양기관(시설급여) 수시평가 결과에서 기관운영(67.2점), 환경 및 안전(83.5점), 수급자 권리보장(65.9점), 급여제공과정(67.5점), 급여제공결과(84.5점) 등 대부분 영역에서 수급자 권리보장이 상대적으로 낮은 점수를 보였음.

○ 30인 이상 기관: 배점비중 점수 11점 중 8.1점(100점 환산점수 73.3점), 10인이상 30미만 기관: 7.3점(66.8점), 10인 미만 기관: 6.8점(62.1점) 등이었으며, 전체적으로 7.2점(65.9점)으로 낮게 나타남. 특히 수급자 참여강화 및 노인인권보호가 상대적으로 낮았음.

- 또한 집단 돌봄 시설 거주 노인의 삶의 질을 평가하는 항목은 마련되어 있지 않았음.

다. 기본방향

□ 집단 돌봄 시설 감염관리 전달체계 구축

○ 보건복지부, 질병관리청, 각 지방자치단체, 건강보험공단, 시·도 방역기관, 장기요양기관, 지역보건소, 권역별 감염병 전문병원·국가지정 입원치료 병상, 장기요양기관 이용자 및 보호자 등이 포함된 효과적 집단 돌봄 시설 감염관리 전달체계 구축

- 시설 감염관리를 위한 컨트롤타워 지정을 통해서 전문적 감염관리를 수행할 수 있도록 구조적 장치 마련 필요

- 집단 돌봄 시설의 이해관계자 별로 감염 예방 및 발생시 수행해야 하는 역할 규정과 감염 관리 전략수립
- 노인복지법 42조(감독권)과 노인장기요양보험법 제6조의2(실태조사)의 법 개정을 통해서 지방자치단체와 국민건강보험공단의 집단 돌봄 시설에 대한 감염관리 감독을 강화할 수 있도록 함. 이를 위해서 권역별 감염병 전문병원 및 보건소의 협력체계 구축을 통해 효율적 대응이 가능함.

□ 집단 돌봄 시설 감염관리 평가지표 강화

- 시설급여를 제공하는 장기요양기관에 대한 평가지표 48개 중 위생 및 감염 관련 지표를 현재 3개(전체 배점의 6%)에서 5개 이상으로 늘려 전체 배점의 최소 10% 수준으로 중요도를 강화해야 함.

□ 감염 예방 및 관리 적합형 노인의료복지시설 기준 마련

- 노인의료복지시설의 시설기준에 감염 예방과 감염 발생시 대응할 수 있는 물리적 시설 환경 기준을 마련해야 함.
- 집단 돌봄 시설 내에서도 거주 노인 간의 물리적 거리를 둘 수 있는 개별화된 침실 기준을 마련함.

□ 집단 돌봄 시설의 입소 노인에 대한 개별화된 케어 제공

- 집단 돌봄 시설의 요양 인력 배치기준 상향과 전담 케어를 통해서 개별화된 케어가 가능하도록 점차적 제도 개선이 필요함.

□ 입소 노인의 자기결정권 및 사생활 보장 강화를 통한 삶의 질 개선

- '장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시'의 시설급여 제공기준이 입소 노인의 일상생활에 대한 자기결정권과 사생활을 증진할 수 있도록 수정이 필요함.
- 시설급여 제공 장기요양기관에 대한 평가에서 수급자의 권리보장에 해당하는 영역에 입소 노인의 자기결정권, 사생활 보장, 삶의 질 항목을 추가함.

라. 추진과제

과제 1-①-1 집단 돌봄 시설 감염관리 전달체계 구축

□ 집단 돌봄 시설 감염 예방과 감염 발생 시 전문적으로 대응할 수 있는 전달체계 구축

- 추진체계별로 역할 및 기능의 정립: 보건복지부, 질병관리청, 각 지방자치단체, 건강보험공단, 시·도 방역기관, 장기요양기관, 지역보건소, 권역별 감염병 전문병원·국가지정 입원치료 병상, 장기요양기관 이용자 및 보호자 등이 포함된 효과적 집단 돌봄 시설 감염관리 전달체계 구축

*보건복지부 및 건강보험공단	*권역별 감염병 전문병원·국가지정 입원치료 병상
*질병관리청 및 시·도 방역기관	*지역보건소
*광역시도 지방정부	*장기요양기관
*시군구 지방정부	*장기요양기관 이용자 및 보호자

□ 집단 돌봄 시설 서비스 제공 인력 및 시설 관리 인력의 감염대응력 증진

- 집단 돌봄 시설 서비스 행정체계(보건복지부, 건강보험공단, 광역시도 및 시군구 지자체) 인력의 감염대응력 증진 교육 실시
- 집단 돌봄 시설 서비스의 집행체계(장기요양기관) 인력의 감염대응력 증진 교육 실시

□ 국내사례: 의료관련 감염병 예방·관리 시스템

- 집단 돌봄 시설의 감염 예방·관리 시스템 구축을 위해서 우리나라 보건복지부와 질병관리청에서 실시하고 있는 의료 관련 감염병 예방·관리사업을 활용함
- 메르스 감염관리 및 코로나 19 감염관리를 통해 축적된 의료 관련 감염병 관리 시스템의 사업 경험을 집단 돌봄 시설에 적용함.
 - 의료 관련 감염병 예방·관리사업은 의료 관련 감염병 표본감시체계의 효율적인 운영을 통한 신뢰성 있는 자료수집과 예방·관리 강화를 위해 감염관리 기술지원 및 예방·관리사업 수행을 목적으로 의료 관련 감염병(유행 포함) 관리 등, 의료 관련 감염병 예방·관리 활동 수행 및 참여, 의료 관련 감염병 표본감사체계 운영 등의 사업을 수행함(보건복지부, 질병관리본부, 2019).

〈표 8-15〉 2019년 의료관련감염병 예방·관리사업 지침: 기관별 역할 및 수행체계

기관		업무	기관별 역할
질병관리 본부(의료 감염관리과)		-의료관련감염병 감시 및 예방·관리 사업 총괄 관리 및 예산지원	- 의료관련감염병 감시 및 예방·관리 사업 계획 수립·시행 - 의료관련감염병 예방·관리 사업 예산지원 등 사업관리 - 해당 인력에 대한 교육 훈련 및 사업 홍보 - 표본감시기관(예방 관리사업) 지정·운영 및 총괄 관리 - 의료관련감염병 신고·진단기준 및 사업 관련 지침 개발
시·도		-의료관련감염병 예방·관리 사업 계획서 및 실적보고서 작성 -의료관련감염병 표본감시 의료기관 현 황조사 및 관리 등(국고보조금 집행점 검, 감시현황 및 관리현황조사 등) -사업관련 행정지원	- 의료관련감염병 감시 및 예방·관리사업 계획 수립·시행 - 의료관련감염병 예방·관리사업 예산 관리·집행·정산 - 의료관련감염병 감시, 예방 관리사업 교육 및 홍보 - 시 군 구 의료관련감염병 예방 관리사업 모니터링, 분석 및 평가 - 표본감시기관(예방 관리사업) 추천 운영 및 관리
시·군·구		-의료관련감염병 예방·관리 사업 계획서 및 실적보고서 작성 -의료관련감염병 표본감시 의료기관 현 황조사 및 관리 등(국고보조금 집행점 검, 감시현황 및 관리현황조사 등) -사업관련 행정지원	- 의료관련감염병 감시 및 예방·관리사업 계획 수립·시행 - 의료관련감염병 표본감시 및 예방·관리사업 운영 지원 - 의료기관감염병 표본감시 및 예방·관리 사업 기관 관리 - 의료관련감염병 예방·관리 사업 예산 관리·집행·정산·지도점 검 - 의료관련감염병 감시, 예방·관리사업 교육 및 홍보
의료 기관	중심병원	-의료관련감염병 감시 및 감염관리 -의료관련감염병 예방·관리 사업 계획서 및 실적보고서 작성 -예방·관리 활동 수행 및 공유	- 주기적 교육 및 세미나 운영, 워크숍 개최 - 의료관련감염병 관리 및 유행 대책자문(필요시 자문집 발간) - 의료관련감염병 예방·관리 사업 기획·운영(수행) 및 해당 참 여병원 관리 - 의료관련감염병 예방·관리 사업의 예산 집행 및 정산, 기타 행정 업무
	참여병원	-의료관련감염병 감시 및 감염관리 -의료관련감염병 예방·관리 사업 계획서 및 실적보고서 작성 -예방·관리 활동 참여	- 권역중심병원에서 주관하는 교육 및 세미나 참석 - 의료관련감염병 예방·관리사업 참여 - 의료관련감염병 예방·관리사업의 예산 집행 및 정산, 기타 행정 업무

자료: 보건복지부 질병관리본부. (2019). 2019년 의료관련감염병 예방·관리사업 지침. 질병관리본부 의료감염관리과. p.3. Retrieved from http://www.nih.go.kr/board.es?mid=&bid=0019&tag=&act=view&list_no=143288에서 2020. 8. 1. 인출.

과제 1-①-2	집단 돌봄 시설 감염관리 평가지표 강화
-----------------	------------------------------

□ 집단 돌봄 시설의 감염 관련 항목 추가와 중요성(배점) 상향

○ 시설급여 제공 기관의 48개 평가지표에서 현재 3개 지표(식품위생관리 1개 지표, 감염관리 활동 1개 지표, 감염병관리 1개 지표)가 감염 관리와 직·간접적 관련성을 가짐. 실효성 있는 감염관리가 집단 돌봄 시설 운영에서 작동될 수 있도록 감염 예방 및 관리의 평가지표를 추가로 적용해야 함.

- 집단 돌봄 시설의 평가점수 100점에서 감염 관련 평가지표의 점수가 6점으로 상대적 중요성이 낮음. 시설 거주 노인의 생명과 건강 저하에 직접적 위험요인으로 작용하는 감염에 대한 배점을 높여서 감염관리 활동에 대한 인식을 제고 해야 함.

□ 해외사례(호주)를 참고하여 감염관리 평가지표 제고

○ 호주는 노인요양법 제52조 2항을 근거로 장기요양시설의 인증 평가 항목 중에서 감염관리

표준 인증 항목 8개(감염관리 정책/프로그램, 감염관리자 지정, 감염감시 및 모니터링, 감염 관리 예방전략 등의 시설 감염관리 인프라 구비 역량)와 관련 항목 7개로 감염관리의 시설 서비스 질 관리가 총 15항목으로 구성되었음(이희창, 강정희, 권동숙, 2018).

〈표 8-16〉 호주 감염관리 표준 인증 및 연계된 감염관리 인증 항목

※ (표준 4) 물리적 환경 및 안전 시스템 영역의 7번 감염관리 지표	호주의 시설평가 여타 지표와 연계되는 감염관리 인증 항목
<ol style="list-style-type: none"> 1. 감염 관리 프로그램에 대한 책임자가 있습니까? 2. 시설에 유행성 독감이나 유행성 위장염 같은 비상사태 발생에 대한 대비 계획이 있습니까? 3. 현재 공동체내 감염발생 정보나 특정 감염의 확산방지 정보를 어떻게 취득하고 있습니까? 4. 잠재적 감염원이나 교차 감염을 확인할 수 있는 효과적인 방법이 있습니까? 5. 시설은 다음과 같은 표준예방조치를 포함하여 시설 내 모든 영역에서의 감염 발생을 최소화할 수 있는 효과적인 예방 전략이 있습니까? <ul style="list-style-type: none"> · 손 위생 및 개인보호 장비 착용 절차나 관련 시설 여부 · 건강 및 개인위생 서비스 제공 절차나 관련 시설 여부 · 식품 안전 프로그램 운영 여부 · 장비나 세탁물 소독 절차나 관련 설비 여부 · 해충 통제 기준 여부 · 입소자와 직원을 위한 예방접종 프로그램 여부 · 날카로운 물건, 오염 된 쓰레기 및 혈액 유출물 효과적 처리 여부 6. 시설은 입소자의 특정 감염 발병 유무를 어떻게 식별하고 관리합니까? 7. 시설에서는 감염 관리의 원칙과 처리 관행을 직원에게 어떤 방법으로 알려주고, 직원들이 지속적으로 이러한 원칙과 관행에 따라 행동할 수 있도록 교육하고 있습니까? 8. 시설에서는 어떻게 감염관리의 효과를 정기적으로 모니터링하고 검토하고 있습니까? 예를 들어 이러한 방법에는 다음과 같은 프로그램이 포함될 수 있습니다. <ul style="list-style-type: none"> · 입소자의 감염 정보 수집과 분석을 포함한 감염 감시 · 평가 도구나 장비 및 효과적인 감염관리 프로그램을 활용한 직원 행동 모니터링 및 진단 · 감염 관리 이슈에 대한 확인과 검토 · 개선된 관행이나 절차 또는 설비 마련 · 식품 안전 프로그램 점검 	<ol style="list-style-type: none"> 1. [표준 1] 영역 7번 지표, 물품 및 장비 활용 관련 항목 <ul style="list-style-type: none"> · 감염 예방과 발생에 대비하여 감염관리에 필요한 적절한 장비 및 물품이 제공되고 있는가? 2. [표준 2] 영역, 건강 및 요양서비스 관련 항목 <ul style="list-style-type: none"> · 피부간호, 배설관리, 구강 및 치아관리 등 신체적 요양 업무와 관련된 부적절한 관행으로 입소자의 건강 및 개인위생 서비스 제공에 악영향을 미치는 요소는 없는가? 3. [표준 4] 영역 1번 지표, 지속적인 서비스 개선 관련 항목 <ul style="list-style-type: none"> · 감염 사고에 대한 정보나 감염위험 요소에 대한 정보를 활용하여 시설의 지속 가능한 감염관리 개선이 진행되고 있는가? 4. [표준 4] 영역 2번, 규정 준수 관련 항목 <ul style="list-style-type: none"> · 감염관리 관행을 정하는 주정부나 지방정부 감염관리 지침이 있다. 시설에서 관련 프로토콜에 따라 감염관리 절차가 준수되고 있다는 것을 입증할 수 있는가? 5. [표준 4] 영역 3번 지표, 교육 및 직원 개발 관련 항목 <ul style="list-style-type: none"> · 모든 직원들이 감염 예방 및 관리에 필요한 지식과 전문성이 있는가? 6. [표준 4] 영역 4번/5번 지표 주거 환경/보건 및 안전 관련 항목 <ul style="list-style-type: none"> · 감염 예방과 관리로 시설의 생활환경과 업무환경의 안전성이 보장되고 있는가? 7. [표준 4] 영역 8번 지표, 음식·청소·세탁 서비스 관련 항목 <ul style="list-style-type: none"> · 시설에는 식품안전, 청소방법, 세탁물 처리와 관련된 감염관리 절차에 관한 규정이 있는가?

자료: 이희창, 강정희, 권동숙. (2018). 고양시 노인의료복지시설 감염관리 현황조사. 한양여자대학교 산학협력단. p. 48-49.

과제 1-❶-3 감염 예방 및 관리 적합형 노인의료복지시설 기준 마련

□ 입소 노인 간의 물리적 거리 확보가 가능한 노인의료복지시설 환경 기준 설정

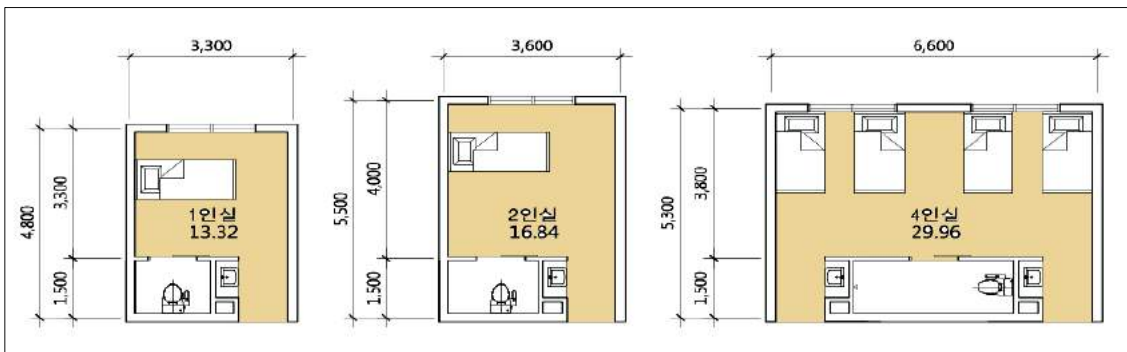
○ 노인복지법 제35조(노인의료복지시설의 설치)와 노인복지법 시행규칙 제22조(노인의료복지시설의 시설기준 등)의 법적 근거로 침실 1실의 정원은 4명이며, 입소자 1명당 침실면적은 6.6㎡로 1인 중심 케어 환경에 부적합

- 노인의료복지시설의 시설 환경 기준에서 입소 노인 간의 물리적 거리가 확보 가능한 1인

당 침실면적 기준 변경

- 노인의료복지시설의 거주실을 4인 기준에서 1인실 운영(소규모 생활단위형 시설(유닛 케어))이 가능할 수 있도록 법적 근거 마련
- 거주실은 원칙적으로 1인실로 구성하고 부부 입소자들을 위한 2인실도 가능하게 하여 개인 공간으로 1인 중심의 케어를 받을 수 있도록 해야 함: 1인실 내부에서의 취침, 휴식, 케어, 간호 등의 기본적인 생활행위를 기준으로 하여 그러한 생활행위들이 가능하도록 하는 최소면적을 산정하면 대략 11㎡(3.3m*3.3m) 정도가 적절함. 단, 거주실 내에 반드시 세면공간을 배치해야 하며, 세면기능을 포함한 개인실의 면적 1인실의 실면적이 13~14㎡가 되어야 함(황재영, 이경락, 전병진, 이민홍, 장봉석, 이지연, 2019).

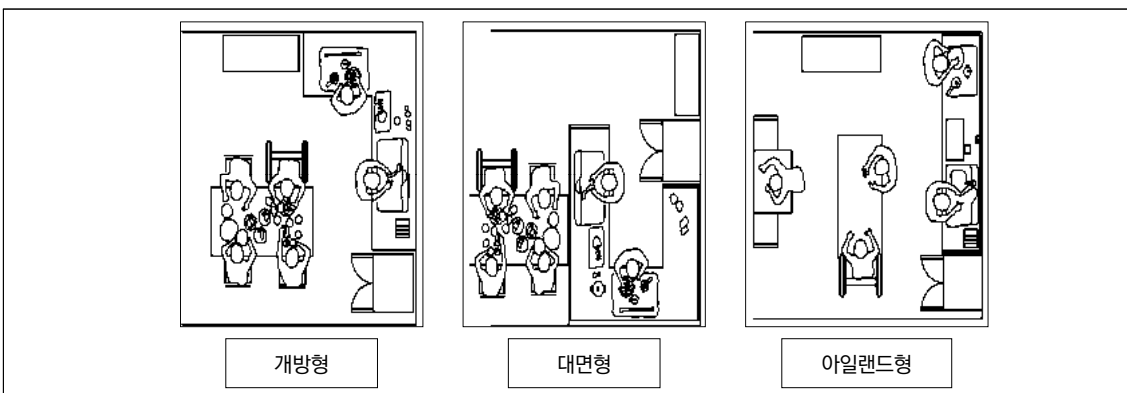
[그림 8-20] 거주실 적정 면적(1인실, 2인실, 4인실)



자료: 황재영, 이경락, 전병진, 이민홍, 장봉석, 이지연(2019). 노인장기요양서비스 표준운영모델 개발연구. 경남사회서비스원. p. 184.

- 집단 돌봄 시설의 거실과 식당 및 간이주방 역시 공동으로 사용하지만 독립적 기능 수행이 가능하도록 해야 하며, 집단 돌봄 시설 거주 노인과 요양인력이 동시에 모일 수 있도록 충분한 면적을 확보해야 함(황재영 외, 2019).

[그림 8-21] 집단 돌봄 시설의 주방 배치형태


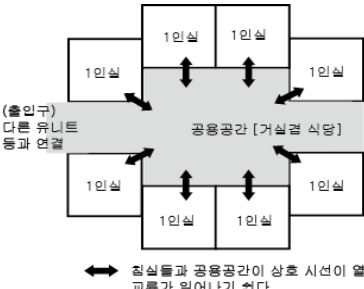

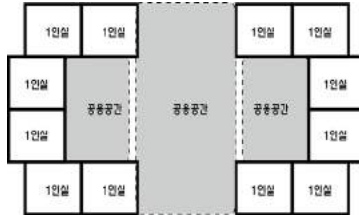


자료: 황재영, 이경락, 전병진, 이민홍, 장봉석, 이지연(2019). 노인장기요양서비스 표준운영모델 개발연구. 경남사회서비스원. p. 186.

[참고] 일본 유닛 케어 및 미국 요양시설 문화변화 모델

- 일본은 2002년부터 노인돌봄서비스의 질을 개선하고자 ‘유닛 케어(unit-care, 생활단위 요양)’를 전국으로 확산하였음: 1인실 제공을 통해 1인 중심 케어서비스 제공과 10명 내외의 노인들과 함께 가정집과 같은 유사한 환경을 제공함(남윤철, 2017).

〈참고〉 일본 유닛 케어의 특징

개념		 <p>침실들과 공용공간이 상호 시선이 열려 있어 교류가 일어나기 쉽다</p> <p>1) 기존형: 법적 기준 4인실을 복도변에 유치하고 식당 1곳을 설치</p> <p>2) 유니트형: 약 8명에서 많게는 12명까지 거주. 대가족의 형태/ 1인실, 개인화장실 설치. 기존보다 면적 증가</p>
(1인실의 경우) 친목 교류		 <p>3) 1인실 기존형: 복도에 병렬된 형태는 공유공간이 침실과 접하지 않고 친목교류가 어려움</p> <p>4) 유니트형: 공용공간(거실, 주방, 식당)에서 친목교류가 활발/ 양쪽의 공용공간은 준공용공간으로 활용</p>
생활 방식	<p>- 입소자들의 목욕, 식사 스케줄이 단체활동으로 획일화</p> <p>- 전체 노인에게 서비스 제공(집단 케어)</p>	<p>- 평상시 : 주택의 거실과 같은 곳에서 식사, 담화를 함. 식사 : 시간에 구애받지 않고 개인식사를 함. 목욕 : 유닛내 자택같은 작은 목욕탕에서 함.</p> <p>- 유닛내 2-3인의 요양사는 머느리와 같이 소수의 노인들을 케어함(개별케어)</p> <p>- 개인 성향(성격, 심신상태, 습관 등)을 파악함.</p>

자료 : 남윤철, (2017). 일본 유니트형 시설의 공간별 우수사례와 국내 도입. 예술인문사회융합멀티미디어논문지, 7, 675.

과제 1-①-4

집단 돌봄 시설의 입소 노인에 대한 개별화된 케어 제공

□ 개별화된 케어 서비스 제공할 수 있는 인력 배치기준 마련

- 노인의료복지시설의 요양보호사 배치기준을 2.5명당 1명(치매전담실은 2명당 1명)에서 1인 중심 개별화된 케어가 될 수 있는 배치기준으로 상향 조정(2.5명당 1명 → 2.2명당 1명 → 2.0명당 1명)해 나가야 함. 또한 특정 노인을 돌보는 요양보호사가 지정되어 그 노인을 담당하도록 하는 전담 케어(consistent care)로 노인과 요양보호사의 관계를 증진하여 입소노인의 삶의 질을 개선시키는 것이 필요함.

- 관련해서 미국의 문화 변화를 참고할 필요가 있음.
- 미국은 집단 돌봄 시설의 개별화된 케어와 집과 같은 환경 조성을 위해서 시설 문화변화(culture change)로 패러다임을 전환하고 있음. 문화변화는 거주자 중심케어(person-centered care)와 가정과 같은 환경 조성(home-like environment)을 시설에 최대한 반영하는 것이 골자임. 주로 Eden Alternative 모델, Green House 모델, Pioneer Network 모델 등이 미국에서 개발되어 유럽 및 호주로 확산되었음(Zimmerman, Saliba, 2014).

과제 1-①-5	입소 노인의 자기결정권 및 사생활 보장 강화를 통한 삶의 질 개선
-----------------	---

- 집단 돌봄 시설 입소 노인의 자기결정권과 사생활이 증진될 수 있는 규정 마련
 - ‘장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시’의 시설급여 제공기준에서 입소 노인의 일상생활에 대한 자기결정권과 사생활을 보장받을 수 있도록 시설급여 제공기준안을 마련함.
- 집단 돌봄 시설 입소 노인의 삶의 질을 증진시키기 위한 실천 노력을 시설의 평가지표에 반영
 - 지역사회 거주 노인과 달리 시설에 거주하는 노인의 삶의 질에는 안락감(comfort), 유능감(functional competence), 사적 자유(privacy), 존엄(dignity), 의미 있는 활동(meaningful activity), 관계(relationships), 자율성(autonomy), 식생활의 즐거움(food enjoyment), 영적 웰빙(spiritual wellbeing), 안정감(security), 개별성(individuality) 등이 포함됨(Kane, 2003; 이민홍, 김경모, 2020).
 - 국민건강보험공단에서 노인장기요양보험법 제54조(장기요양급여의 관리·평가)와 노인장기요양보험법 시행규칙 제38조(장기요양기관 평가방법등)를 통해 실시되는 시설급여 장기요양기관에 대한 평가지표에 입소 노인의 삶의 질 항목을 추가하여, 시설에서 노인의 삶의 질을 제고할 수 있는 실제적 노력을 하도록 유도함.
 - 미국 캔자스주(Kansas State) 시설 평가 도구 사례를 참고할 수 있음.
 - 미국 캔자스주는 Promoting Excellent Alternatives in Kansas Nursing Homes (PEAK 2.0) program을 통해서 노인 요양시설의 거주자 중심 케어를 위한 문화변화를 지원하고 있음. 2020-2021년 PEAK 조사에서 거주자 선택(Resident Choice), 직원 역량강화(Staff Empowerment), 가정과 같은 환경(Home Environment), 의미 있는 삶(Meaningful Life) 등이 평가의 주요 사항임(Kansas State University Center on Aging, 2020).

- 예를 들어, 거주자 선택 영역에서는 음식(음식 메뉴, 식사 시간, 식사 장소 등 선택), 수면(잠자고 일어나는 시간 선택), 목욕(목욕 방법 선택), 일상생활(하루를 보내는 활동 및 일정 선택) 등에서 입소 노인이 자기결정권이 있는지를 평가하고 있음.

1	돌봄 보장성 강화
	② 요양인력 전문화 및 배치기준 상향 조정 검토

가. 과제 필요성

- 노인장기요양보험 본격적인 실시 이후 지속적인 인정기준 완화와 등급 확대로 장기요양 인정자수가 증가하였으며, 이로 인해 요양보호사, 사회복지사 등 장기요양 인력의 숫자도 급증
 - 2019년 6월말 기준 장기요양 누적 인정자수는 71만 6,029명으로 2018년 말 대비 6.7%가 증가하였으며, 이는 노인인구의 9.2% 수준에 해당(국민건강보험공단, 2019)
 - 2015년 당시 노인의 7.0%수준, 46만 7,752명이던 인정자수가 불과 4년 후인 2019년에는 약 25만 명이 늘어남.
 - 이에 따라 장기요양기관에 소속되어 서비스를 제공하는 장기요양요원, 특히 요양보호사 인력도 지속적으로 증가하여 2019년(6월 말) 현재 40만 1,870명으로, 2015년 29만 4,788명에 비하여 약 11만 명이 증가(국민건강보험공단, 2019).
- 장기요양 인력의 양적 증가는 그동안 늘어난 장기요양기관에 대한 안정적인 인력수급을 뒷받침해왔다는 측면에서 기여한 바가 있으나, 장기요양 인력의 전문성과 이들이 제공하는 서비스의 질적 수준에 대한 우려나 문제 제기도 지속
 - 특히 인구고령화의 심화와 사회발전에 따라 노인의 욕구는 나날이 다양해지고 복잡해지는데 반하여, 요양보호사로 대표되는 장기요양 인력의 교육 및 양성과정이나 이들의 전문성을 지원하는 체계에 대한 개선은 미흡
- 장기요양 인력의 양적 수급을 안정적으로 유지하고 질적 향상을 도모하기 위한 전문성 확보 노력을 균형 있게 추진하는 한편, 변화하는 수요자의 욕구에 부응할 수 있도록 적정 인력 배치기준 방안 마련이 시급

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 장기요양 인력의 개념과 범위

- 일반적으로 케어인력(care worker)은 직업적으로 서비스를 제공하는 공식적(formal) 인력과 가족과 이웃 등 비공식적(informal) 인력을 포괄하는 용어로 사용
 - 직접적 케어인력(care-worker)의 수행 업무는 일상생활수행능력 지원과 가사지원, 장보기, 안전관리 및 위험 방지, 재정관리 도움에서부터 약 복용 관리, 도뇨 관리, 욕창 관리, 산소 호흡기 관리 등의 준 의료적 활동까지 매우 다양함. 직업적으로 케어를 제공할 경우에는 일정 수준의 지식과 기술을 바탕으로 안정적이고 지속적으로 이용자에게 제공하는 것이 바람직함(이서영, 임효연, 2013; 서동민, 김옥, 문성현, 이용재, 고영, 2017).
- 한편 장기요양보호 인력을 둘러싼 주요 쟁점들을 아래와 같이 몇 가지로 정리해볼 수 있음.
 - 첫째, 요양서비스가 특화된 전문가의 역할인가, 일반적 수준에서 실행되는가. 둘째, 요양서비스의 내용이 시설 유형에 따라 다른가. 셋째, 요양서비스 제공인력이 어떤 방식으로 채용되어야 하는가. 넷째, 케어를 직업으로 하는 노동자들의 자격을 어떻게 규정할 것인가. 다섯째, 노동자들의 보수교육과 지속적 훈련은 어떻게 이루어져야 하는가(선우덕 외, 2012).
- 결국 장기요양 인력의 성격과 업무는 물론 신규 인력의 양성과 자격 부여, 기존 인력에 대한 교육과 훈련에 대한 다양한 견해가 있으며, 각 국의 사회경제적 상황이나 제도적 환경에 따라 다양한 형태로 규정, 운영, 발전되어 가고 있다고 할 수 있음.
 - 과거에 시설의 생활지도원, 재가의 가정봉사원 등이 활동해 왔으나 주로 선별적인 형태로 실시되어 왔으며, 전 국민으로 보편화 된 것은 2008년 사회보험 방식의 노인장기요양보험이 도입된 시기로 볼 수 있음. 요양보호사 자격이 새롭게 만들어진 것도 이 시기임.
- 노인장기요양보험법에서는 ‘장기요양요원’이라는 명칭을 법적인 용어로 규정해 놓고 있는데, ‘장기요양기관에 소속되어 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 수행하는 인력(노인장기요양보험법 2조)’을 공식적인 케어인력으로 규정하고 있음.
 - ‘장기요양요원의 범위(제11조)’와 관련해서는 노인장기요양보험법 시행령에 규정되어 있으며, 몇 차례의 법 개정을 거쳐 현재는 요양보호사, 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 치과위생사, 물리치료사, 작업치료사를 포함
 - 다만 현장에서 ‘장기요양 인력’이라고 하면, 노인복지법의 인력배치기준(시행규칙 별표 4, 9)에 명시된 자격이나 직종을 포함하여 폭넓게 논의하는 것이 일반적임. 노인요양시설, 주야간보호시설, 방문요양기관 등에 배치하도록 되어 있는 영양사도 이에 해당하며,

그 밖에 위생원, 조리원 등도 포함해볼 수 있음.

- 노인복지법에 규정되어 있는 시설 및 재가장기요양기관의 인력 유형과 배치기준은 다음과 같음.

〈표 8-17〉 시설 및 재가 장기요양기관의 인력배치 기준

구분	노인요양시설		노인요양공동생활가정				
	30명 이상	30명 미만 10명 이상	30명 미만 10명 이상				
시설장	1명	1명	1명				
사무국장	1명 (입소자 50명 이상인 경우로 한정함)	1명					
사회복지사	1명 (입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)						
의사 또는 계약의사	1명 이상	1명	-				
간호사 또는 간호조무사	입소자 25명당 1명	1명 (입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)	1명				
물리치료사 또는 작업치료사	1명						
요양보호사	입소자 2.5명당 1명 (치매전담실은 2명당 1명)	입소자 2.5명당 1명 (치매전담실은 2명당 1명)	입소자 3명당 1명 (치매전담형은 2.5명당 1명)				
사무원	1명 (입소자 50명 이상인 경우로 한정함)	-	-				
영양사	1명 (1회 급식인원이 50명 이상인 경우로 한정함)	-	-				
조리원	입소자 25명당 1명	1명	-				
위생원	1명 (입소자 100명 초과할 때마다 1명 추가)	-	-				
관리인	1명 (입소자 50명 이상인 경우로 한정함)	-	-				
구분	노인재가기관						
	방문요양	방문목욕	방문간호	주·야간보호		단기보호	
				10명 이상	10명 미만	10명 이상	10명 미만
시설장	1명	1명	1명	1명	1명	1명	1명
사회복지사	필요수	-	-	1명 이상	1명	1명 이상	-
요양보호사	15명 이상	2명 이상	-	수급자 7명당 1명 이상(치매전담형은 4명당 1명 이상)		수급자 4명당 1명이상	
간호사 또는 간호조무사	-	-	1명 이상	1명	1명	25명당 1인	1명
물리치료사 또는 작업치료사	-	-	-			1명 (30명 이상)	
치위생사	-	-	1명 이상(구강위생 제공하는 경우)	-	-	-	-
사무원	필요수	필요수	-	1명 (25명 이상 1명)	-	-	-
조리원	-	-	-	1명	1명	1명	1명
보조원(운전원)	필요수	필요수	-	1명			

자료: 1) 노인복지법 시행규칙, 보건복지부령 제 735호, 별표 4.(노인의료복지시설의 시설기준 및 직원배치기준). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법시행규칙>에서 2020. 8. 1. 인출.

2) 노인복지법 시행규칙, 보건복지부령 제 735호, 별표 9. (재가노인복지시설의 시설기준 및 직원배치기준). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법시행규칙>에서 2020. 8. 1. 인출.

□ 장기요양 인력의 규모 및 증가추이

- 2019년 상반기(6월 말) 기준(국민건강보험공단, 2019), 장기요양 인력 규모는 446,430명으로, 2015년 324,946명에 비하여 약 12만 명이 증가한 것으로 집계
- 장기요양 인력의 구성을 살펴보면, 이중 요양보호사가 40만 1,870명, 약 90.0%로 대다수를 차지함. 다음으로 사회복지사가 2만 4,495명(5.5%), 간호조무사 11,332명(2.5%), 간호사 3,147명(0.7%), 물리(작업)치료사 2,241명(0.5%), 영양사 1,118명(0.3%)의 순
 - 2018년 말과 비교해보면, 사회복지사는 9.8%, 요양보호사 5.8%가 증가한 수치
- 장기요양 인력수는 매년 증가하고 있으며, 이들 자격 및 직종 간 구성 비율도 유사한 수준을 나타내고 있음.
 - 다만 장기요양 인력으로 진입하는 사회복지사의 비중이 매년 소폭이나마 증가하고 있음.

〈표 8-18〉 연도별 장기요양 인력 추이

(단위: 명, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019.6
사회복지사	13,923	14,682	18,535	22,305	24,495
(비율)	4.3	4.3	4.9	5.3	5.5
의사(촉탁포함)	1,415	1,683	2,198	2,210	2,227
(비율)	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5
간호사	2,719	2,675	2,791	2,999	3,147
(비율)	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
간호조무사	9,099	9,080	9,845	10,726	11,332
(비율)	2.8	2.6	2.6	2.5	2.5
물리(작업)치료사	1,956	1,974	2,024	2,122	2,241
(비율)	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
요양보호사	294,788	313,013	340,624	379,822	401,870
(비율)	90.7	90.9	90.3	90.2	90.0
영양사	1,046	1,130	1,160	1,132	1,118
(비율)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
계	324,946	344,237	377,177	421,316	446,430

주: 각 직종 내 중복 인원 제거(의사+촉탁의, 물리+작업치료사, 요양보호사1급+2급)
 자료: 국민건강보험공단. (2019). 2019년 상반기 노인장기요양보험 주요통계. p.9.

- 장기요양 인력을 지역별로 나누어보면 2019년 상반기(6월 말) 기준 요양보호사는 경기도가 9만 8,271명으로 전체의 24.5%, 서울은 7만 666명으로 전체의 17.6%가 종사하고 있음. 이는 서울, 경기 등 수도권에 전체 요양보호사 인력의 42.1%가 집중되어 있음을 시사함.
 - 장기요양 시설 인프라와 장기요양인정자의 지역 간 분포 상황을 함께 고려하여 판단해야 하나, 인력 간의 지역 간 편중이나 격차가 존재함은 부정할 수 없는 결과임.

〈표 8-19〉 장기요양 인력의 지역별 분포

(단위: 명)

구 분	사회복지사	의사 (촉탁포함)	간호사	간호조무사	물리(작업) 치료사	요양보호사	영양사
계	24,495	2,227	3,147	11,332	2,241	401,870	1,118
서울	3,446	234	547	1,414	233	70,666	91
부산	1,406	79	103	385	108	27,951	62
대구	1,131	119	142	554	90	18,809	53
인천	1,467	131	163	744	146	25,962	61
광주	746	39	85	227	47	14,748	23
대전	755	80	117	371	73	14,698	46
울산	310	26	48	125	28	5,764	14
세종	64	8	11	30	7	1,149	5
경기	5,774	581	817	3,285	656	98,271	234
강원	999	130	204	492	105	13,516	62
충북	913	117	106	553	84	13,539	50
충남	1,284	139	125	621	115	20,099	71
전북	1,339	119	126	568	106	18,276	61
전남	1,319	163	139	571	106	19,668	61
경북	1,745	180	192	740	156	27,175	102
경남	1,533	139	154	535	132	27,661	88
제주	292	45	95	162	51	3,778	35

주: 1) 각 직종 내 중복 인원 제거

2) 전국 계는 시도별 중복 제거한 값으로 시도 합보다 적음.

자료: 국민건강보험공단. (2019). 2019년 상반기 노인장기요양보험 주요통계. p.9.

□ 장기요양 인력 양성 및 교육체계

○ 장기요양 인력으로 종사할 수 있는 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 물리치료사, 작업치료사는 각 자격취득 기준 및 절차에 따라 주로 전문학교나 대학에서 표준화된 정규 교육과정과 시험 등을 통해 자격이 부여되는 방식으로 운영되며, 장기요양 외의 타 분야에서도 동일한 기준들을 적용

- 다만 노인장기요양보험제도와 함께 도입된 요양보호사의 경우는 별도의 교육기관인 요양보호사 교육기관을 통해서만 양성이 가능

○ 현행 노인장기요양보험제도에서 대표적인 장기요양 인력인 요양보호사의 양성체계를 정리해보면, 요양보호사가 되려는 사람은 결격사유가 없는 자로 요양보호사 교육기관에서 교육과정을 마치고 시·도지사가 실시하는 요양보호사 자격시험에 합격하도록 규정⁴³⁾.

- 요양보호사 교육기관은 적합한 시설 및 인력기준을 갖추고 시도지사의 지정을 받아 운영하는 방식을 취하고 있으며,⁴⁴⁾ 요양보호사 응시자격을 갖추기 위해서는 이론 80시간, 실습 160시간(실기 80시간, 실습 80시간)을 포함하여 총 240시간의 교육을 이수하여야 함.

43) 제도 시행 직후의 요양보호사 양성교육은 요양보호사교육기관에서 학력이나 연령의 제한 없이 누구나 일정 시간의 교육과정을 이수하고 실습을 받으면 별도의 시험 없이 자격증을 받을 수 있도록 하는 경과조치를 취하였으나, 요양보호사의 전문성을 강화하기 위해 2010년 8월부터는 자격시험을 실시하고 있음.

44) 노인장기요양보험제도 시행 초기에는 일정한 시설과 직원 및 교수인력을 갖추고 해당 관할관청에 신고만하면 운영이 가능하도록 하였으나, 교육기관의 난립에 따른 문제가 제기되면서, 2010년부터는 교육기관을 신고제에서 지정제로 전환하여 지정기준을 강화함.

- 현장에 종사하고 있는 장기요양 인력에 대한 교육은 사회복지사, 간호사 등 자격별로 전국 공통으로 적용되고 있는 '보수교육'에 참여하는 형태가 기본으로 진행되어 왔음.
- 특히 요양보호사의 경우는 별도의 보수교육을 수행하는 주체가 없으므로, 보험자인 국민건강보험공단이 '직무교육'의 형태로 실시
 - 각 자격의 표준적인 질 관리를 위해 실시되는 보수교육과 구분하여, 건보공단의 직무교육은 주로 장기요양현장 인력의 질적 수준과 전문성을 향상하고 새롭게 변화하는 제도에 대응하기 위한 목적으로 진행되어 옴. 크게 요양보호사 직무교육과 치매전문교육, 방문요양 사회복지사 사례관리 교육이 대표적
- 우선 요양보호사 직무교육은 장기요양기관 종사자 전문성 제고 및 요양서비스 질 향상을 도모하기 위한 목적으로 방문요양 및 방문목욕서비스를 제공하고 있는 요양보호사에게 실시하며, 고용보험 훈련비용 환급과정으로 운영
- 치매전문교육은 인지활동형 서비스 제공을 위한 치매전문인력 양성을 목적으로 장기요양기관에 근무중인 시설장, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료를 포함하여, 프로그램 관리자 대상과정과 요양보호사 대상과정으로 구분하여 운영
 - 치매전문교육을 받은 인력은 노인요양시설의 치매전담실, 치매전담형 주야간보호시설 등에 근무할 수 있으며, 재가 수급자를 대상으로 한 인지활동형 서비스 제공이 가능
- 사회복지사 교육은 방문요양기관 사회복지사 배치와 급여제공계획 작성 의무화에 따른 과정으로, 수급자 15인 이상 방문요양기관에 근무하는 사회복지사를 대상
 - 교육과정의 구체적인 내용과 방식은 매년 개정과정을 거쳐 결정되며, 보험자인 국민건강보험공단이 주된 교육실시기관의 역할을 수행

□ 관련 제도 개선 및 정책 동향

- 장기요양 인력의 전문화와 인력배치기준과 관련한 제도 및 정책 개선의 주요 지향점은 정부가 발표한 제2차 장기요양기본계획(2018~2022)을 통해 확인해 볼 수 있음.
 - 장기요양기본계획은 노인장기요양보험법의 규정(제5조 및 제6조)에 따라 5년 단위로 수립하게 되어 있으며, 연도별 장기요양기관 및 장기요양전문인력 관리 방안, 장기요양요원의 처우에 관한 사항 등을 포함⁴⁵⁾

45) 노인장기요양보험법 제5조(장기요양급여에 관한 국가정책방향) 국가는 제6조의 장기요양기본계획을 수립·시행함에 있어서 노인뿐만 아니라 장애인 등 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 모든 국민이 장기요양급여, 신체활동지원서비스 등을 제공받을 수 있도록 노력하고 나아가 이들의 생활안정과 자립을 지원할 수 있는 시책을 강구하여야 함.

제6조(장기요양기본계획) ① 보건복지부장관은 노인등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 다음 각 호의 사항이 포함된 장기요양기본계획을 수립·시행하여야 한다.

1. 연도별 장기요양급여 대상인원 및 재원조달 계획
2. 연도별 장기요양기관 및 장기요양전문인력 관리 방안

〈표 8-20〉 장기요양기관 종사자 교육 현황

구분	요양보호사 직무교육	치매전문교육	사회복지사교육
목적	장기요양기관 종사자 전문성 제고 및 요양서비스 질 향상 도모	인지활동형 서비스 제공을 위한 치매전문인력 양성	방문요양기관 사회복지사 배치의무화에 따른 신규 진입인력 역량 강화
근거	고시 제11조(종사자 채용개선 등) 제3항	행정지시…보건복지부 요양보험운영과-494호(2017.1.16.)	행정지시…보건복지부 요양보험운영과-956호(2017.1.26.)
교육 대상 (직종)	방문요양 및 방문목욕 월60시간 이상 제공하는 요양보호사	장기요양기관에 근무 중인 시설장, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사	수급자 15인이상 방문요양기관에 근무하는 사회복지사
교육 시간	8시간	프로그램관리자 73시간, 요양보호사 60시간	8시간
인력 배치 인정 여부	해당없음	주·야간기관 : 근무시간 연간 16시간범위내 인정 치매전담형기관 : 전체근무시간 인정	근무시간 연간 16시간 범위 내 인정 (장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 세부사항 제12조)근무인원수 산정방법 제1항 3. 다목에 의해 1인당 연간 16시간에 한하여 월 기준 근무시간에 포함
수가 지급 인정 여부	연 8 시간 급여제공 시간으로 인정하여 수가지급 (직무교육급여비용)	해당없음	해당없음
교육 비용	고용보험 훈련비용 환급과정 … 요양보호사 비용부담 없음	교육시간당 1,000원 (요양보호사 60,000원, 프로그램관리자 73,000원)	해당없음
교육 주체	국민건강보험공단	국민건강보험공단	국민건강보험공단
교육 실시 기관	공단지정 직무교육기관 중 근로자직업능력개발법에 따라 고용노동부장관으로부터 직업능력개발훈련과정으로 인정받은기관	-복지부 : 교육운영총괄 -국민건강보험공단: 교육운영 전반 -중앙치매센터: 교육과정 및 교안개발	국민건강보험공단
교육 내용	노인인권 및 학대예방과 요양보호사의 직업윤리, 성희롱예방, 안전 및 감염관리, 노인재활, 욕창관리, 치매알아보기, 제도안내, 스트레칭, 근골격계질환예방 등 5과목	기본(40h) : 치매 이해, 돌봄 이해 등 시설(20h) : 치매 시설돌봄 등 방문요양(20h) : 치매 재가돌봄 등 프로그램관리자(13h) : 프로그램관리자 등	사회복지사의 역할, 노인학대 예방 및 인권보호, 효과적인 장기요양 재가 서비스 제공방안, 재가 서비스 제공사례 소개 등

주: 교육비용, 교육내용은 매년 변경되는 경우가 있음
 자료: 국민건강보험공단 요양운영실, (2017). 노인장기요양보험 교육현황 및 관련자료.

○ 제2차 장기요양기본계획에서는 보장성 확대, 지역사회기반 서비스 이용, 장기요양인프라 조성, 지속가능성 담보를 분야로 설정하여 분야별로 달성 과제를 제시

- 이중 장기요양 인프라 조성은 장기요양기관서비스 전문성, 장기요양 인력 경력개발 경로, 장기요양 인력 직무교육 등의 내용을 포함
- 서비스 전문성 강화나 종사자 역량 강화를 위한 움직임은 80세 이상 후기 고령자 증가와 노인 내부의 다양성 및 욕구 변화에 따라 양질의 요양서비스에 대한 요구도 확대될 것이라는 인식에 근거

3. 장기요양요원의 처우에 관한 사항

4. 그 밖에 노인들의 장기요양에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 장기요양기본계획에 따라 세부시행계획을 수립·시행하여야 한다.

[그림 8-22] 제2차 장기요양기본계획의 분야 및 과제

분야	과제	2017년	⇒	2022년
보장성 확대	대상자 확대	전체 노인인구의 8.0%, 경증치매노인 등급 탈락	⇒	전체 노인인구의 9.6%, 경증치매노인에게 등급 부여
	본인부담 경감 확대	기준 중위소득 50%이하까지 본인부담 경감 지원		기준 중위소득 100%이하까지 본인부담 경감 혜택 확대
	비급여 부담	기저귀(재가), 식재료비(시설) 전액 본인 부담		급여화 검토(중장기)
지역 사회 기반 서비스 이용	서비스 이용체계	이용지원 강화사업 (‘17년 시범사업)	⇒	수급자 욕구, 지역사회 자원과 연계된 사례관리 체계화
	재가 서비스 제공	기관급여유형별로 분절적인 재가 서비스 제공 (재가 서비스 이용률 69%)		수급자에게 맞춤형으로 통합적 재가 서비스 제공 (재가 서비스 이용률 75%)
	수급자 가족지원	가족상담지원 시범사업 (참여자 470명, 참여기관 13개)		가족상담지원 사업 강화 (참여자 4,000명, 운영센터 110개)
	노인 의료-요양 체계	요양병원-시설 기능 미정립		지역사회 중심의 노인 의료-시설-재가 서비스 연계
장기 요양 인프라 조성	장기요양 인프라 수급체계	체계적인 지역별 적정 기관 및 인력 수급 체계 부재	⇒	지역별 적정 인프라 가이드라인 제시 및 지역별 수급계획 수립
	공공인프라 확충	공립 요양시설 101개소 공립 주야간보호 94개소		공립 요양시설 160개소 신축 공립 주야간보호 184개소 신축
	장기요양 관리체계	서비스 질과 무관한 장기요양기관 지정 유지		서비스 질과 연계한 지정갱신제 도입
	장기요양기관 서비스 전문성	치매전담형 기관 55개소, 시설 입소자 의료요구 미충족		치매전담형 기관 확대(4,174개소), 전문요양실 도입
	장기요양 인력 경력개발경로	제한된 요양보호사 경력경로		‘요양지도사’를 도입하여 현장에서 요양보호사 지도
	장기요양 인력 직무교육	일부 요양보호사만 직무교육		모든 요양보호사 및 사회복지사, 시설장 직무교육
	장기요양요원 지원센터	3개 시도에 6개소		각 시도(17개) 별로 1개소 이상
지속 가능성 담보	보험재정 및 거버넌스	보험수입 감소, 재정 지출요인은 증가	⇒	보험재정 추가확보 방안 검토, 효율적 거버넌스 체계로 재편
	수가체계	규모의 경제를 실현하지 못하는 수가 산정 체계, 복잡다양한 가감산 제도		적정규모, 전문서비스 제공을 유도하는 수가 산정 체계, 단순효율화된 가감산제도
	부정수급 관리	부정수급자 급여제한		부정수급자 직권조사 및 등급 재판정
	회계투명성	재무·회계규칙, 인건비 지급비율 법적근거 마련		재무·회계규칙, 인건비 지급비율 준수 확보

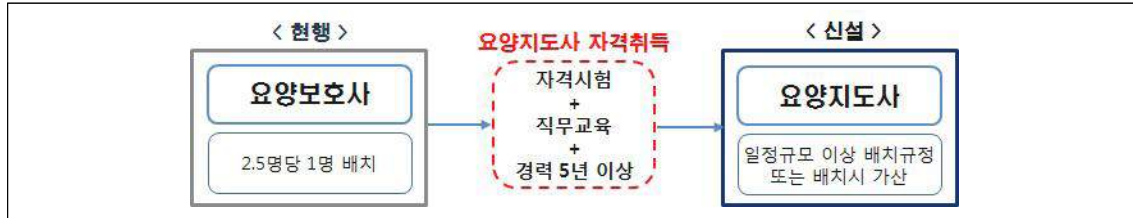
자료: 보건복지부 요양보험제도와. (2018. 8. 3.). 제2차 장기요양기본계획(2018-2022). p.10.

○ 장기요양 인력에 대한 내용을 중심으로 볼 때, 전문화 및 승급이 가능한 요양보호사 경력개발 경로를 구축하여 40~50대 중장년층 요양보호사의 장기요양서비스 진입을 유도할 방침임.

- 이를 위해 중간관리 인력으로써 요양지도사 자격⁴⁶⁾을 도입하고 경력과 직위에 따른 적절한 직무교육체계를 마련하는 한편, 요양지도사 자격취득 경로를 전문대학 등으로 확대하여 일정 기간 현장경험 후 요양지도사로 활동하도록 함으로써 젊은 인력의 진입 유도를 병행하는 방안 제시

46) 일정기간의 실무경력(3~5년)과 직무교육 실적이 있는 요양보호사에 대하여 자격시험을 거쳐 중간관리자(요양지도사) 자격을 부여, 요양보호사, 실습생의 서비스 제공 현장에 동행하여 돌봄기술을 지도, 수급자에게 더 나은 서비스를 제공하는 역할 담당

[그림 8-23] 장기요양 종사자 경력개발 경로(예)



자료: 보건복지부 요양보험제도과. (2018. 8. 3.). 제2차 장기요양기본계획(2018-2022). p.27.

- 또한 현재 방문요양과 방문목욕 제공을 담당하는 요양보호사로 한정된 직무교육 대상자를 모든 장기요양기관에 재직 중인 요양보호사로 대폭 확대하고, 사회복지사 직무교육 이수를 의무화, 각 협회 중심의 시설장 전문교육 도입을 검토
- 이외 치매전문 교육시간을 근무시간으로 인정하는 등 교육기회를 확대하여 치매전문교육 수료 요양보호사 양성을 활성화할 방침
 - 이는 치매전담형 장기요양기관을 확대하여 치매 맞춤형 프로그램을 제공하고자 하는 정책방향과도 관련된 내용
- 마지막으로, 장기요양 종사자에 대한 고충상담, 역량강화, 건강관리, 취업연계 등을 종합적으로 지원하는 장기요양요원 지원센터⁴⁷⁾ 확대 등의 내용도 담고 있음.

2) 문제점

- 장기요양 인력을 둘러싼 주요 문제점들을 전문성과 인력배치에 관한 사항을 중심으로 정리해 보면 다음과 같음.
- 첫째, 신규 장기요양 인력에 대한 질적 수준을 확보할 수 있는 교육 및 양성체계가 미흡
 - 요양보호사 인력의 교육과정에 대한 충분성 문제가 지속적으로 지적되어 왔으며, 신규 인력 양성교육의 질적 수준 저하는 현장 종사자의 서비스 질에 직결된다는 측면에서 심각
 - 현재 교육과정은 2008년 노인장기요양보험제도 도입 전에 마련된 기본적인 틀에서 큰 변화가 없는 상태이며, 이는 변화하는 환경을 적절히 반영하고 대응하는데 제한점으로 작용할 수밖에 없음.
 - 우선, 요양보호사의 양성체계에 대해서도 법적인 절차와 기준을 마련하고 있으나 그 수준이 적정한가에 대해서는 여전히 논란의 여지가 있음.

47) 요양보호사 상담 등 권리보호, 역량강화, 건강관리, 취업연계 등을 수행하기 위해 지자체가 설치하는 기관(「노인장기요양보험법」개정 시행 '16.11))으로 2022년까지 전국 17개 시도별 최소 1개 이상 확충을 목표로 하고 있다.

- 사실상 요양보호사의 연령 및 학력 제한이 없어 진입 단계에서 저학력과 고연령의 여성들이 진입하기 용이한 구조로 자격 취득 및 취업 후에 장기요양현장에서 저임금과 처우로 연결되기 쉬움.
- 요양보호사의 전문성을 확보하고 사회적으로 인정하기에 충분한 교육(이론, 실기, 실습)과 자격시험 수준인지에 대한 재점검 필요
 - 현재의 방식은 자격부여를 위한 시험도 장기요양서비스를 제공할 수 있는 적정 또는 표준적인 인력을 선별하는 것보다는 최소 요건을 확인하는 정도로 판단
 - 이러한 사실은 자격시험이 도입된 2010년 이후 2016년까지 요양보호사 자격시험의 합격률은 평균 84.6%를 상회하고 있다는 점을 보면 알 수 있음.
- 요양보호사 외 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 작업치료사, 물리치료사 등도 자격 취득을 위한 공식적 교육과정에서 장기요양에 특화된 전문적인 교육내용을 접해본 경험이 부족하며, 이는 장기요양 현장으로의 진입 장벽이 됨과 동시에 장기요양기관에서의 서비스 제공에도 제한점으로 작용하고 있는 것이 사실
- 단일 유형, 소규모의 민간 교육기관을 통한 단일 경로의 인력 양성구조가 가지는 한계도 문제로 작용함.
 - 현재 지정제로 전환되었으나 운영과정에서 교육기관에 대한 관리, 감독이 어렵고, 이로 인해 교육시간이나 실습을 감면하는 등 다양한 부정행위가 보고되고 있음.
 - 다수를 차지하는 장기요양 인력인 요양보호사의 경우 별도의 교육기관을 통해 양성되는 체계를 운영하고 있으나, 대부분 민간기관으로 질 관리에 어려움을 겪고 있는 상황
 - 요양보호사 교육을 실시하기 위한 기준으로 시설의 규모·구조 및 설비에서 강의실·사무실과 학습교구, 직원배치기준에서 교육기관의 장, 교수 요원(전임 1명 이상, 외래 1명 이상)에 대한 규정을 두고 있으나, 최저 수준으로 판단되며 실제로도 대부분 영세한 수준으로 운영되고 있는 만큼 보건의료복지를 포괄하는 다학제적 접근과 팀접근(team approach)이 요구되는 장기요양 교육의 질적 수준을 담보하기는 어려움.
 - 또한 교육기관에서의 이론 및 실기 교육과 실제 장기요양현장에서의 실습교육이 분절적으로 운영되고 있으며, 실습생 지도와 관련한 지침이나 가이드라인도 미흡
- 기존 장기요양 인력의 유입을 촉진할 수 있는 지원체계가 부족하며, 이러한 인력유입의 어려움은 장기요양 인력의 고령화 문제로 연결
 - 요양보호사 자격 취득자는 증가하였으나, 실제 장기요양현장의 종사인력으로 연결되지 못하고 있는 상황
 - 요양보호사 자격제도 도입 이후 2018년 163만 명 이상이 자격을 취득했으나 이중 현

업 종사자는 같은 해 기준 38만 명으로 약 24% 수준에 불과(2018년 12월 말 현재(임정미 외, 2019)).

- 연령별 자격취득현황을 보면 50대가 가장 많은 40.5%, 다음으로 60대 23.4 %, 40대 22.6%인 반면, 30대 이하는 10.1% 정도에 그치고 있는 등 장기요양 종사인력의 고령화는 매우 심각한 상황
- 현업에 종사하는 요양보호사는 저연령 차지 비율이 더욱 낮은 상황이며, 향후 고령으로 인한 조기 퇴직과 젊은 인력 유입 부족으로 인한 구인난이 가속화될 가능성이 매우 높음 (이윤경 외, 2017).

□ 둘째, 기존에 장기요양현장에서 근무하고 있는 장기요양 인력의 전문성 부족에 대한 지적이 지속되어 왔으나, 이를 극복할 만한 방안을 제대로 제시해오지 못했음.

- 장기요양 인력의 보수교육이나 직무교육의 제한적인 운영 문제를 비롯하여, 장기요양현장이 종사자의 경력에 따른 인정이나 승급 기회를 제대로 제공해 주지 못한다는 점도 문제
- 현장에 종사하는 요양보호사의 자격 수준 유지를 위한 기초적인 보수교육체계가 제대로 정비되어 있지 못함.
 - 현재 자격취득 이후에 장기요양에 특화된 공식적 또는 의무적 보수교육이 미흡한 상황으로, 특히 요양보호사의 경우는 이를 수행할 대표성 있는 실시주체도 불명확
 - 보험자가 제한적으로 직무교육이라는 명칭으로 교육과정을 운영하고 있으나, 이는 방문요양과 방문목욕을 제공하는 요양보호사만을 대상으로 하고 있음.
 - 현장 요양보호사 전반에 지속적인 교육 및 역량 개발 기회를 제공하는데 제한
- 장기요양 인력을 포괄하는 인정 및 승급체계나 장기 근속과 역량 개발을 지원하는 종합적인 경력개발체계가 부재
 - 이러한 상황은 요양보호사 인력의 높은 이직율과 짧은 근속기간으로 연결
 - 요양보호사의 경우는 현재 근속기간에 따라 팀장급 요양보호사, 치매전문교육 이수여부에 따라 치매전문요양보호사로 인정하거나, 재가노인복지시설(방문요양, 주야간보호, 단기보호 및 방문목욕을 제공하는 재가장기요양기관)의 시설장 권한을 부여하고 있으나, 이를 실제 경력개발과정으로 받아들이기는 어려움.

□ 셋째, 현재의 장기요양 인력배치 기준은 지속적인 사회적 환경 변화와 장기요양현장의 수요에 대응하는 데 한계점으로 작용

- 장기요양 인력의 배치 기준과 관련하여 수차례 제도 개선을 실시해왔으나, 장기적인 관점에서 접근은 부족

- 인력배치 추가 가산 방식을 통해 일정 수준 성과를 달성하였으나, 여전히 최소기준으로 인력을 운영하는 기관이 존재
 - 현재 2.5대 1, 3대 1 등으로 대표되는 요양보호사 배치의 단일 기준으로는 개별 기관이나 입소자의 특성을 반영한 운영이 어렵다는 지적
- 간호인력의 경우, 노인장기요양보험 도입 후 간호사의 배치기준이 오히려 제도 도입 전보다 완화되었다는 문제 지적도 있음.
 - 노인요양시설의 경우 과거 최소 간호사 1명을 의무 배치하도록 되어 있었으나, 제도 도입과 함께 간호사 또는 간호조무사 배치로 변경
 - 노인요양시설 입소노인의 고령화와 의료적 대응의 필요성 증가에 따라 간호사 인력 부재의 문제도 제기
- 그밖에 소규모 노인요양시설의 경우, 시설장 외에 사무국장이나 사회복지사 중에서 1명을 두도록 규정되어 있음. 사무원의 배치도 필요 없도록 되어 있어 사회복지사 1명이 사무국장 과 사무원의 역할을 수행해야 하는 상황에 놓여있기도 함.
- 인력배치 기준은 장기요양기관 운영자의 입장에서 비용투입 요소로 고려하는 부분인 만큼, 적절하지 못한 인력배치 기준의 설정과 운영은 장기요양현장이 그릇된 방향으로 작동할 부정적 유인을 줄 수 있다는 점에서 심각히 고려해야 할 사항임.

다. 기본방향

- 장기요양 인력의 전문화와 인력배치기준 상향을 위한 논의의 기본방향을 다음과 같이 설정함.
 - 장기요양 인력의 전문화는 포괄적으로 다루기보다는 신규 인력과 기존 인력으로 구분하여 접근할 필요가 있음.
 - 다음으로 인력배치기준은 기관유형 보다는 장기요양 인력에 속하는 직종 및 자격을 중심으로 과제를 제시함.

라. 추진 과제

과제 1-②-1	장기요양 인력의 양성·교육체계 정비
----------	---------------------

- 장기요양요원의 전문성을 향상하기 위해서는 무엇보다 신규 진입과정에서 일정 수준 이상의 역량을 확보할 수 있도록 양성교육 과정의 내용과 절차를 강화하고, 신규 인력의 양성교육 경로를 다양화하는 한편, 기존 자격시험의 실효성을 확보하기 위한 방안 마련이 요구됨.
- 첫째, 신규 장기요양 인력 양성 교육과정을 강화하여야 함.
 - 요양보호사로 대표되는 현재의 장기요양 인력 양성체계로는 변화하는 환경과 앞으로의 장기요양수요에 적절히 대응하는데 제한점이 있음.
 - 양성 교육과정 강화 방향은 각 자격이 가지는 기본 양성과정의 차이에 따라 크게 2가지로 나누어 접근하는 것이 현실적으로 보임.
 - 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 물리(작업)치료사, 영양사의 경우는 기존 정규교육과정의 내용에 최신 장기요양제도와 기관 관리, 서비스 실천 등에 대한 내용을 보강하고, 가능하다면 별도의 교과목 개설을 유도해야 함.
 - 정형화된 기존 교육과정의 폐쇄성을 극복하고 개선조치가 실제로 이루어지기 위해서는 교육 콘텐츠의 개발, 운영에 따른 인센티브 제공, 관련 자격의 개발 및 인정 등 해당 분야 이해당사자들의 협력을 이끌어 내기 위한 실질적인 지원대책 마련이 중요
 - 다음으로 요양보호사의 경우는 현재 이론·실기·실습을 포함한 240시간의 교육시간을 상향 조정하도록 하며, 이때 노인의 인권과 의사소통, 자립 지원과 자기관리, 치매이해와 대응 등 실무역량과 연결되는 현장 요구도가 높은 내용들로 편성
 - 특히 장기요양상태가 지속되면서 대부분의 장기요양인정자가 치매로 인한 문제를 경험함. 앞으로도 고령화에 따라 관련 서비스의 제공 필요성이 증가할 것으로 예상되는 만큼, 신규 인력 양성시 현재 직무교육 방식으로 진행되고 있는 치매전문교육의 내용을 포함하도록 하는 것이 바람직
 - 재정적인 측면에서도 현재 종사자를 별도로 집합하여 교육하는 방식은 현장의 인력공백과 추가적인 비용이 투입되므로, 신규 자격취득 시점에서 치매에 관한 교육을 받도록 하는 것이 보다 효율적
 - 현재 요양보호 지식과 기술에 관한 교육에 앞서, 장기요양과 인권에 대한 기본적인 철학과 관점을 배양할 수 있도록 태도에 대한 교육을 강화하는 것도 중요

○ 우리와 유사한 제도를 운영하고 있는 독일과 일본의 사례를 보더라도 장기요양 인력에 대한 신규 교육과정을 체계화하는 한편, 교육의 양적, 질적 수준을 지속적으로 강화하고 있음.

- 독일은 노인수발사교육법에 근거하여 노인수발사와 노인수발보조원을 양성하고 있는데, 노인수발사(Altenpfleger)는 2,100시간의 이론과 2,500시간의 현장실습, 노인수발보조원은 이론 760시간의 이론과 360시간의 실습을 요건으로 함.
- 일본은 기본적으로 개호복지사 양성시설 또는 복지계 고등학교에서 1,800시간의 교육을 이수하거나 실무경험 3년과 실무자 연수 450시간을 이수하도록 함. 특히 개호복지사 교육과정을 인간과 사회, 몸과 마음의 구조, 개호의 3대 영역으로 개편하고, 서비스의 기반이 되는 인간 존엄, 관계와 의사소통, 사회의 이해 등 교육 및 윤리적 태도 함양에 관한 내용을 강화함(후생노동성, 2018).

□ 둘째, 장기요양 인력 양성 경로를 확대하여야 함.

○ 특히 요양보호사의 양성 경로를 다각화하고 교육시간과 내용을 강화하는 제도개선이 시급

- 현재 요양보호사 자격을 취득하기 위해서는 민간의 요양보호사 교육원에서만 교육을 받고 시험에 응시할 수 있게 되어 있으나, 이를 특성화고등학교나 대학교·전문대학 등에서도 양성할 수 있도록 통로를 다양화하여야 함.
- 기존 보건의료와 복지관련 교육과정에 요양보호 내용을 포함하여, 추가적으로 요양보호사 자격을 취득할 수 있도록 함으로써 장기요양에 대한 이해도를 높이고, 젊은 인력들이 요양보호사 외에도 간호인력이나 사회복지사 등 다양한 직종으로 장기요양현장에 유입될 수 있도록 유도해야 함.

○ 양성교육 경로의 문제는 결국 교육주체의 문제와 맞닿아 있음. 요양보호사 교육기관을 통해서만 양성이 가능하도록 규정되어 있는 현재의 단선화된 요양보호사 인력 양성경로를 다양화하기 위해서는 몇 가지 추가적인 고려사항이 있음.

- 우선 교육기관의 설립 및 운영 기준을 정비하고, 현장의 교육과정 운영에 대한 관리·감독을 강화하여야 함.
- 현재 최저수준으로 설정된 요양보호사 교육기관의 시설 및 인력기준을 상향하고, 실제 충분한 교육기자재와 다학제 전문 인력을 통한 교육이 실시되고 있는지에 대한 모니터링 활동이 요구됨.

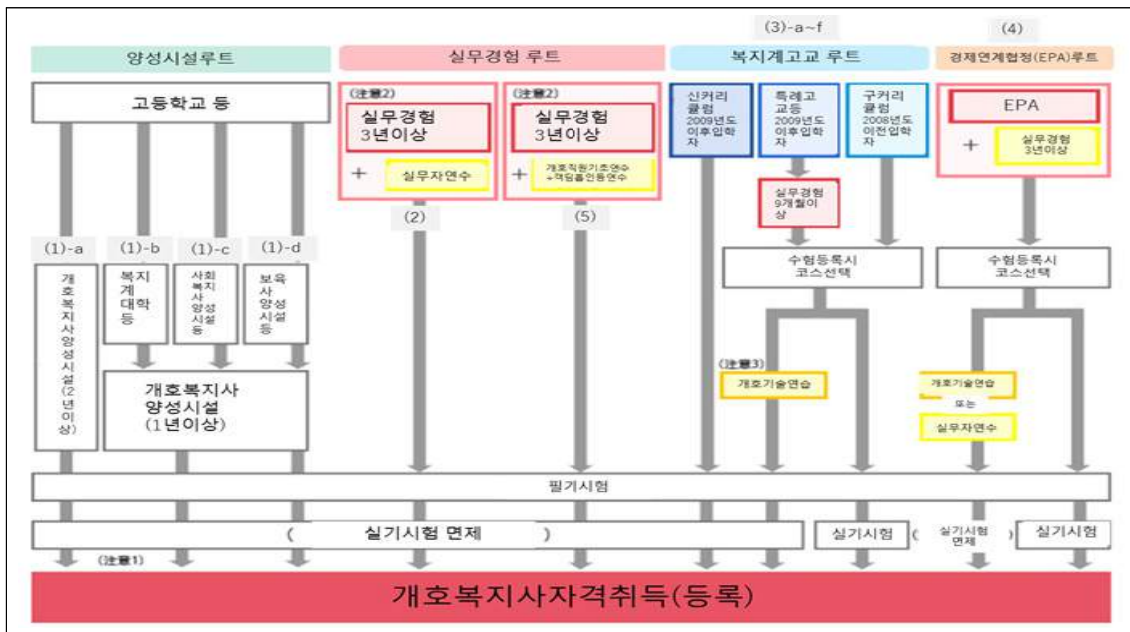
○ 더불어 요양보호사 교육기관에 대한 평가와 인증제도를 도입·운영하는 것도 필수적

- 일정 수준 이상의 역량을 갖춘 교육기관에 대해 정기적인 점검과 개입활동을 실시하는 것은 공적 기관의 책임임.

- 다만 이러한 역할을 수행할 주체를 어디로 설정할 것인가의 문제는 관련 법제도 검토를 통해 보다 심도 깊은 논의가 필요한 부분임. 현재로서는 지자체가 요양보호사 인력 양성 교육과 관련한 기본적인 지도, 감독을 수행하도록 되어 있음.
 - 그밖에 교육기관 평가 주기를 정기 또는 수시로 진행할지에 대한 검토도 필요하며, 보다 강화된 형태의 교육기관 인증 또는 지정체제로 개편할 것인지에 대한 논의도 요구됨.
- 교육기관과 연계되어 있는 실습기관으로 참여할 수 있는 시설 및 재가 장기요양기관에 대해서도 기준 마련 및 관리감독 활동 역시 강화해야 함.
- 실습기관의 요건에 실습을 수행할 수 있는 일정한 시설규모 및 설비 기준을 갖추고 있는 지, 특히 수퍼바이저로서 요양보호사 실습생을 충분히 지도할 수 있는 역량을 갖춘 요양보호사가 있는지 등에 대한 요건을 명확히 해야 함.
 - 사전에 실습과정의 계획과 실행, 평가에 대한 실습 가이드라인을 기관에 제공하고 이에 따라 질 관리활동을 수행하도록 하는 것도 중요함.
- 셋째, 요양보호사 자격시험의 실효성을 확보하여야 함.
- 요양보호사 인력의 양적 수급과 연관된 부분이기도 하나, 현재의 자격시험 방식과 취득 수준은 자격의 적정성 및 전문성을 논하기에 과도하게 완화되어 있는 것이 사실
- 자격시험의 실효성 확보를 달성하기 위해서는 역시 추가적으로 검토해야 할 몇 가지 사항들이 있음.
- 우선 자격시험의 내용을 단편적인 이론과 지식에 대한 이해도 평가보다는 현장에서 적용 및 응용할 수 있는지를 평가할 수 있는 문항으로 구성하여야 함.
- 다음으로 자격시험의 방식에 이론시험에 더하여 실제 서비스 수행역량을 평가할 수 있는 실기시험을 강화하여야 함.
- 실기시험을 그림이나 영상을 통해 실시할지, 아니면 국외 사례와 같이 실제 모의 적용을 통해 실시할지 등 구체적인 실행방식에 대해서는 추가적인 검토가 필요
- 그밖에 자격시험의 인정기간에 관한 부분도 검토해 볼 수 있음.
- 현재는 요양보호사 자격을 취득하면 실제 근무여부에 상관없이 상당 기간이 경과하여도 그 자격을 인정하고 있으나, 장기요양 상태의 대상자를 직접적으로 돌보는 만큼 장기요양현장에서 근무한 경력이 없거나 일정 기간 단절되었다 진입하는 경우 추가적인 절차를 통해 자격을 갱신해주는 것도 필요
- 장기요양 인력의 진입경로를 다양화하여 운영하고 있는 일본은 개호복지사 자격 취득 경로를 양성시설경로, 실무경험경로, 복지계 고교 경로, EPA⁴⁸⁾경로로 구분하였으며, 이들 경로

에 고등학교와 대학, 전문학원, 현장이 참여할 수 있도록 확대하고, 경로에 따라 교육시간이나 연수여부, 필기시험과 실기시험에 차등을 두는 등 양성 교육과정을 특성 있게 운영할 수 있도록 개선한 바 있음.

[그림 8-24] 일본 개호복지사 자격 취득 경로



자료: 후생노동성. (2018). 개호복지사양성과정에 대한 교육내용의 개정에 대하여.

과제 1-②-2

장기요양 인력의 경력개발경로 확충 및 지원체계 구축

- 현재 장기요양기관에서 종사하고 있는 장기요양 인력의 지속적인 전문성 유지와 향상을 위해서는 장기요양 인력의 보수 및 직무교육과정을 정비하고, 경력 관리와 지원체계를 구축하여 역량을 반영한 승급 및 인정제도 운영과 이에 따른 보상 구조를 마련하는 방안 수립이 요구됨.
- 첫째, 장기요양 인력의 자격유형에 따른 보수교육과정의 종합적인 개편이 필요
 - 보수교육의 개편 논의와 마찬가지로, 장기요양 인력의 자격 유형에 따라 구분하여 접근해볼 수 있음.
 - 우선 사회복지사, 간호사, 간호조무사, 물리(작업)치료사, 영양사 등에 대해서는 이미 전국적으로 실시하고 있는 기존의 자격별 보수교육의 내용에 장기요양을 포함하거나, 장기요양

48) EPA(Economic Partnership Agreement; 경제연계협정)에 근거하여 일본의 개호시설에서 취업과 연수를 하면서, 개호복지사의 자격 취득을 목표로 하는 외국인을 'EPA개호복지사 후보자'라고 하며, 필리핀, 베트남, 인도네시아가 대상국에 포함

분야에서 이루어진 별도의 교육을 보수교육 시간으로 일정 부분 인정하는 방법 등을 고려

○ 다음으로 요양보호사의 보수교육과 관련해서는 실시주체를 명확히 하여 의무적인 시행이 이루어지도록 해야 함.

- 요양보호사 자격에 대한 관리감독 책임을 지자체가 가지고 있는 만큼, 지자체별로 설치하도록 법에 명시된 장기요양요원지원센터⁴⁹⁾에 요양보호사 보수교육 기능을 부여하는 방안이 현실적일 것으로 보임.
- 다만 장기요양요원 지원센터의 전국적인 확대가 전제 조건이어야 함.
 - 아직 설치되지 않은 지역이 많고 접근성에 있어서도 문제가 제기됨. 전국적인 보수교육 확대는 센터의 보급 상황과 연계하여 단계적으로 접근하는 것이 현실적

□ 둘째, 장기요양 인력의 담당 실무역량을 향상시키기 위한 직무교육을 확대하여야 함.

- 특정 급여유형이나 종사자를 대상으로 부분적으로 실시되고 있는 요양보호사 직무교육, 치매전문교육, 사회복지사 사례관리교육을 전체 급여유형 및 종사자로 확대하고, 경력에 따른 직무교육 제공이 가능하도록 개편이 필요함.
- 방문요양과 방문목욕 종사자에 국한하여 실시하고 있는 요양보호사 직무교육을 노인요양시설과 주야간보호 등 타 급여 및 시설유형으로 확대해야 함.
- 치매전문교육의 경우는 넘쳐나는 교육수요에 대응하여 안정적으로 교육기회를 제공해줄 수 있어야 함.
- 방문요양 사회복지사 사례관리 교육 역시, 한국형 사례관리체계 도입으로 장기요양급여제 공계획서의 작성이 의무화된 상황에서 시설을 포함한 전체 장기요양기관에 종사하는 사회복지사들을 포괄하는 방향으로 확대할 필요가 있음.
 - 직무교육 과정 확대는 행·재정적 비용을 발생시키는 것인 만큼, 전통적인 대규모 집합교육을 최소화하고 온라인 교육을 활용하거나, 기관 내 학습조직을 활성화하고 지역 내 관련 조직이 운영 중인 교육과정에 포함하는 등 교육의 효율성을 확보하기 위한 탄력적인 접근도 요구됨.

49) 제47조의2(장기요양요원지원센터의 설치 등) ① 국가와 지방자치단체는 장기요양요원의 권리를 보호하기 위하여 장기요양요원지원센터를 설치·운영할 수 있다.

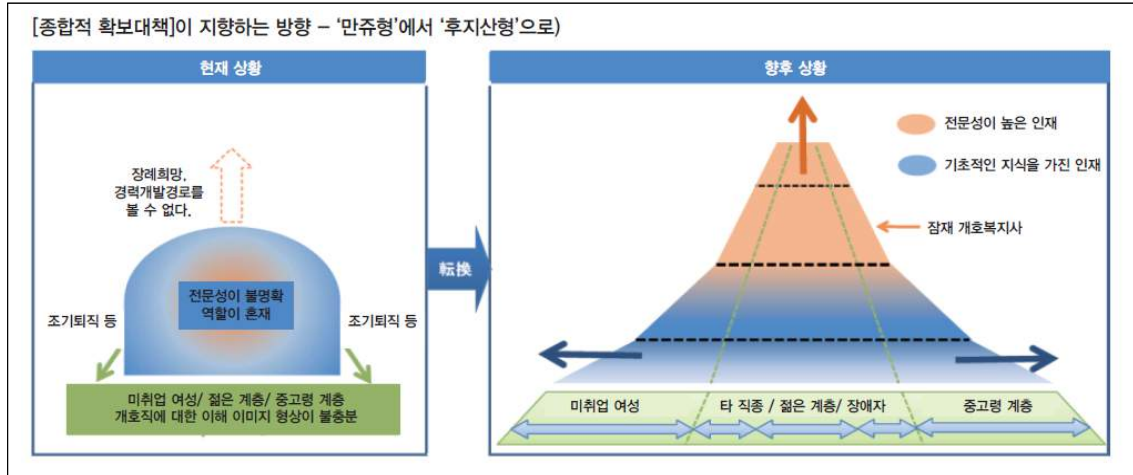
② 장기요양요원지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 장기요양요원의 권리 침해에 관한 상담 및 지원
2. 장기요양요원의 역량강화를 위한 교육지원
3. 장기요양요원에 대한 건강검진 등 건강관리를 위한 사업
4. 그 밖에 장기요양요원의 업무 등에 필요하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 장기요양요원지원센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 셋째, 장기요양 인력의 업무경력과 역량에 기반한 인정 및 승급체계의 개발과 적용 요구
 - 일정 수준의 경력(장기요양현장 근속기간)과 역량(연수, 직급)을 갖춘 장기요양 인력의 전문성이나 전문분야를 특화할 수 있는 기회 제공
 - 부분적으로나마 장기요양 인력 중 요양보호사에 대해 적용되는 인정 방식을 확대하여, 사회복지사는 사례관리, 프로그램 관리 역량을 중심으로 하고, 간호인력은 돌봄과 치매 등 장기요양분야에서의 전문성을 인정해야 함.
 - 이와 함께 장기요양 인력이 일정 수준의 경력과 요건을 갖춘 경우에 공식적인 승급체계를 통해 승급 기회를 제공할 수 있도록 해야 함.
 - 특히 요양보호사와 관련하여 팀장급 요양보호사, 치매전문 요양보호사(급여기준), 시설장 자격(노인복지법) 등 개별적으로 명시되어 있는 규정을 정비하여, 당초 정부 발표안(제2차 장기요양기본계획)과 같이 요양지도사로 통합하여 운영하는 방안도 검토가 필요한 시점임.
 - 반드시 요양지도사를 요양보호사와 구분되는 별도의 자격으로 운영할 필요는 없으며, 노인장기요양보험법이나 급여제공기준에서 간략히 명시하여 현장에 적용하는 방식을 우선 실행해야 함.
- 넷째, 무엇보다 장기요양 인력의 전문화를 구조적이고 지속적으로 담보하기 위해서는 보수 및 직무교육, 인정 및 승급체계를 포함하는 장기요양 인력의 경력개발경로(커리어패스)를 개발하고 지원하는 체계를 구축
 - 부분적인 개편작업으로는 장기요양 인력 전반의 전문성을 확보하는데 한계가 있으므로, 이 상에서 논의한 보수 및 직무교육체계를 수평적으로 확대·운영하되, 이를 토대로 수직적인 인정 및 승급체계를 연결하여 전체적인 경력개발경로로 구조화하여 제시할 수 있어야 함.
 - 우리보다 앞서 고령화와 장기요양 인력의 양적, 질적 문제를 경험한 일본의 대응 사례는 몇 가지 시사점을 제공함.
 - 현재 체계의 폐쇄적인 구조로는 개호인력의 경력개발 경로를 볼 수 없음. 나이가 전문성의 부족과 역할의 혼재라는 상황에서 조기퇴직으로 내몰리고 있다고 진단하며, 인력 양성 및 경력개발 경로를 보다 넓고 높게 설계하여 다양한 계층의 진입을 촉진할 필요성을 제기함. 또한 노동환경과 처우를 개선하고, 인력의 자질 향상을 위해 전문성을 추구하되 유효 활용을 위해 기능 분화를 추진할 계획을 발표(서동민 외, 2017).

[그림 8-25] 일본의 장기요양 인력 확보대책의 정책 방향



주: 자료 1을 바탕으로, 자료 2에서 번역된 자료를 재인용함.
 자료: 1) 후생노동성. (2015). 복지 개호인력 확보방안에 대해서.
 2) 서동민 외. (2017). 장기요양요원 경력개발 및 전문성 강화 방안. 보건복지부·백석대학교. p.138.

과제 1-②-3 장기요양 인력배치 기준의 상향 및 적정성 확보

- 장기요양기관의 인력배치 기준을 합리적인 수준에서 결정하기 위해서는 단순히 전체 장기요양 인력의 양적 측면에서의 강화만이 아니라, 장기요양 인력으로 참여하는 다양한 자격과 직종들의 수준과 이들 간의 적정 구성을 확보하기 위한 검토가 중요
- 첫째, 가장 많은 수의 장기요양 인력 수를 차지하고 있는 요양보호사의 인력 배치 기준에 대한 개편 및 조정이 필요
 - 그동안 요양보호사를 법정 기준 이상으로 추가 배치하였을 경우, 수가기준에 따라 추가인력 배치가산을 적용받도록 하여 상향을 유도해 왔음.
 - 현재 이를 적용받고 있는 시설 및 재가 장기요양기관의 수가 늘어나는 상황인 만큼, 이를 기본적인 인력배치기준으로 인정하고 수가수준도 이에 대응하여 상향해야 함.
 - 단, 현실적으로 기관의 노력에도 불구하고 인력수급에 어려움을 겪는 기관이 존재하므로 일정기간 동안은 지역이나 기관 규모 등에 따라 차등을 두는 단계적 접근이 현실적
 - 노인요양시설의 경우 대상자의 중증도를 나타내는 등급 구성 또는 치매나 외상 등 질환, 상태에 따라 요양보호사의 인력배치 기준을 차등적으로 적용하는 것도 방법
 - 입소자의 기능상태에 따라 요양보호사 인력 투입을 탄력적으로 설계하는 방안은 현재 등급이 높을수록 높게 설정되어 있는 수가체제나, 이에 따라 투입되는 노동량의 차이, 그리고 기관의 대상자 선택 및 기피 행태를 고려해보았을 때 검토할 가치가 높다고 판단

□ 둘째, 장기요양 인력 중 간호사와 간호조무사 등 간호인력에 대한 배치기준과 구성 개편 필요

○ 노인요양시설은 입소노인의 고령화와 응급상황의 증가로 일반적인 생활서비스와 함께 보건 의료서비스에 대한 욕구가 증가하고 있는 상황으로, 기본적인 간호서비스 제공이 가능한 인력배치 및 구조를 확보하는 것이 중요해짐.

- 노인요양시설은 협력병원 및 축탁의와의 의사소통과 감염병이나 응급상황에 대한 대처 능력을 확보하기 위하여, 노인장기요양보험제도 도입 전과 같이 간호조무사 외에 최소 간호사 1인을 기관 내에 의무적으로 배치하도록 개편

• 이와 관련하여 기관의 특성이나 입소자의 건강상태에 따라 간호조무사와 요양보호사의 인력배치를 탄력적으로 조정할 수 있도록 요양보호사와 간호조무사의 인력배치 기준을 통합적으로 운영하는 방식도 검토 가능

○ 주·야간 보호기관의 경우에도 간호인력에 대한 배치기준 개선 필요

- 간호인력의 배치기준을 살펴보면, 기관 규모에 상관없이 간호사 또는 간호조무사, 물리 치료사 또는 작업치료사 중에서 구분 없이 1명 이상을 두도록 규정되어 있으나, 엄연히 자격과 담당업무에 차이가 있음.

• 이용자의 기본적인 건강관리 및 간호서비스 제공을 고려한다면, 일정 규모 이상의 기관에서는 간호사 또는 간호조무사 중에서 1명 이상을 두도록 규정하는 것이 타당

□ 셋째, 장기요양현장에서 작업치료사와 물리치료사의 역할이 중요해지고 있는 만큼 인력의 활용도를 높이는 방안 마련 요구

○ 일정 규모 이상의 주·야간보호기관은 간호인력과 구분하여, 물리 및 작업치료사를 별도로 배치하는 규정을 별도로 마련하는 방안을 검토

- 인력배치 기준의 변화는 해당 기관의 전문화와 연결하여 논의해보는 것이 바람직함.

• 일반적인 주·야간보호가 사회심리형 모델이라면, 작업치료사 또는 물리치료사 배치에 따른 재활 기능의 전문화를 확보한 기관을 보건재활모형의 기관으로 특화하여 다양화를 꾀하는 것도 방법이 될 것으로 사료

○ 노인요양시설의 물리치료사 또는 작업치료사의 배치는 기관의 규모(입소자수)에 따라 달리 적용됨. 입소자 30명 미만의 경우, 물리치료사 또는 작업치료사의 배치가 정수로 배치할 필요가 없게 되어 있어 재활 관련 서비스 제공이 어려운 상황

- 시설의 규모나 타 인력과의 업무 관계에 따라 물리 또는 작업치료사의 배치를 기관 내 정수로 두기 어렵다면, 외부 협력병원과의 연계를 통해 의료기관 소속 작업 또는 물리치료사가 의사의 지시에 따라 주·야간보호나 노인요양시설 등을 방문하여 서비스 제공을 할 수 있도록 서비스 전달체계를 개편하는 논의도 필요한 시점

- 넷째, 장기요양현장의 사회복지사가 상담과 사례관리, 프로그램 개발과 관리, 지역사회 조직화와 연계 등 본연의 업무를 수행할 수 있도록 급여유형이나 기관의 규모와 관계없이 최소한의 인력이라도 배치하는 것이 바람직
- 소규모 노인요양시설(입소자 30인 미만 10명 이상)에도 사회복지사 1명 이상을 의무적으로 배치하는 것이 필요
 - 사무국장에 대한 배치는 사회복지사와 연결하기 보다는 사무원과 연결하여 사무국장과 사무원 중 1명을 배치하도록 규정하는 것이 타당
- 다섯째, 기타 장기요양 인력으로 영양사나 조리원, 위생원 등에 관한 인력배치 기준이 있으나, 해당 서비스를 위탁할 경우 등에 대한 예외사항이 존재하는 만큼 이에 대한 적정성과 실제 장기요양기관의 역할 수행을 위해 타당한 것인지에 대한 재검토 필요
- 인력배치기준에 필요수 또는 정수의 구분 기준을 명확히 하고, 이를 외부에 위탁할 경우 별도의 명확한 인력관리 기준 제시 필요
 - 실제 기관 내 인력배치를 통해 서비스를 제공하는 기관에 대한 지불보상, 즉 수가수준과의 차등성을 인정
- 장기요양기관의 인력배치기준에 대한 논의는 장기요양기관의 규모나 기능과도 연결되어 있는 주제임.
 - 인력배치의 절대적 기준으로 활용하고 있는 입소자 및 이용자 수의 구분 기준이 가지는 적절성에 대한 논의가 반드시 함께 진행될 필요성이 있음.
 - 인력배치 기준은 장기요양서비스의 질적 수준을 결정하는 기본 투입요소로서 중요성을 가지며, 장기요양 기관이나 현장의 입장에서는 기관 규모나 운영방식을 결정하는 기준임.
 - 제도 개선의 내용이 현장에서 실제로 어떻게 작동할지에 대한 면밀한 검토가 필요

1	돌봄 보장성 강화
	③ 통합재가급여 및 노인맞춤 돌봄 중심 지역 재가 돌봄 체계 전환

가. 과제 필요성

- 노인이 최대한 집과 지역사회에서 노후를 보낼 수 있는 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어)이 중요한 국정과제로 제시되면서 ‘재가 서비스’의 중요성이 강조되고 있음.
- 지역사회 통합돌봄은 노인이 요양원이나 요양병원과 같은 시설에 입소시키는 것을 최대한

늦추거나 이미 시설에 입소한 노인들이 퇴원해서 집과 지역사회에서 생활을 영위할 수 있는 실질적인 여건을 조성하는 것임.

- 그간 재가 서비스는 노인장기요양보험과 등급외자 서비스를 중심으로 발달되어 왔지만 노인의 사회적 입원을 막고 탈시설화를 대체할 만한 수준이 되지 못했음. 노인 당사자의 욕구에 대응하고 노인장기요양보험의 재정 안정성을 제고하기 위해서 재가 서비스의 발전을 적극적으로 모색하는 것이 필요한 시점임.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 재가서비스에는 는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호 서비스가 있음.
- 공단 부담금을 기준으로 할 때, 방문요양 서비스가 전체 재가 서비스의 70.9%를 차지할 정도로 가장 많이 사용됨.

〈표 8-21〉 재가급여서비스 유형별 국민건강보험공단의 부담금 추이

(단위 : 천만 원, %)

구 분	2014		2015		2016		2017		2018	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
총 재가급여	16,748	100.0	19,376	100.0	21,795	100.0	26,417	100.0	34,344	100.0
방문요양	13,119	78.3	14,809	76.4	16,076	73.8	18,916	71.6	24,364	70.9
방문목욕	711	4.2	723	3.7	754	3.5	892	3.4	1,003	2.9
방문간호	75	0.5	89	0.5	96	0.4	132	0.5	177	0.5
주야간보호	1,745	10.4	2,563	13.2	3,608	16.6	5,119	19.4	7,361	21.4
단기보호	163	1.0	154	0.8	136	0.6	134	0.5	123	0.4
복지용구	934	5.6	1,037	5.4	1,125	5.2	1,223	4.6	1,315	3.8

자료: 국민건강보험공단. (2019). 2018 노인장기요양보험 통계연보.

- 주야간보호서비스는 2014년에 재가 서비스 중에서 10.4%를 차지했던 것에서, 그 비중이 점차 증가하여 2018년에는 21.4%로 약 두 배 정도 증가함.
- 방문요양과 주야간보호서비스를 제외한 재가 서비스(방문간호, 단기보호, 방문목욕, 복지용구)의 경우, 그 비율 자체가 전체적으로 높지 않으며 지속적으로 감소추세임.
 - 방문간호는 2014년 기준 재가 서비스 중 0.5%를 차지한 후 등락을 보이다 2018년 0.5%
 - 단기보호는 지속적으로 감소 추세를 보이며, 2014년에 1.0%에서 2018년 0.4%로 크게 감소
 - 방문목욕은 2014년 4.2%에서 2018년에 2.9%로 감소하였으며, 복지용구도 동기간

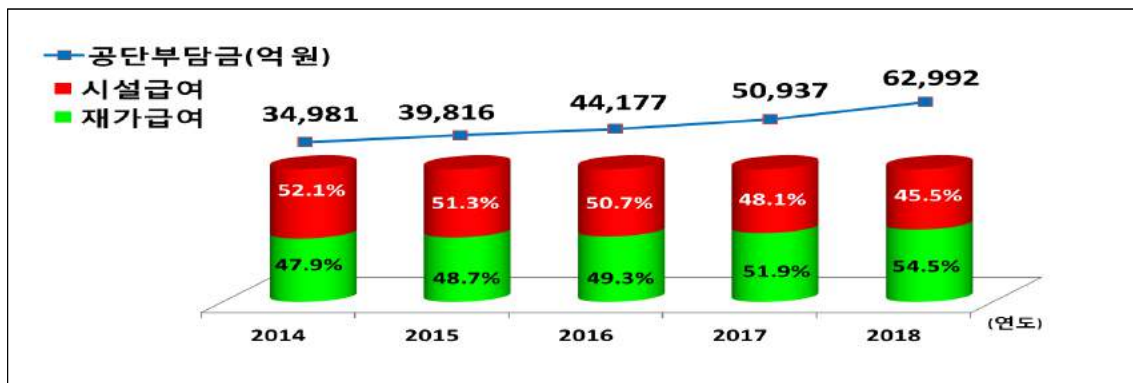
5.6%에서 3.8%로 감소

□ 재가 서비스 유형별 비중에는 차이가 있으나, 전반적으로 노인장기요양보험에서 재가 서비스의 비중은 시설 서비스에 비해 점차적으로 증가하는 추세임.

○ 공단부담금을 기준으로 2014년 재가 서비스의 비중은 47.9%에서 2018년에 54.5%로 증가한 반면, 시설 서비스의 비중은 동기간 52.1%에서 45.5%로 감소함.

- 지역사회 통합돌봄이 재가 서비스의 활성화를 통해서 노인의 시설입소를 지연시킨다는 측면을 고려할 때, 재가서비스 비중 확대는 바람직한 추세임.

[그림 8-26] 재가 서비스와 시설 서비스의 공단부담금 비율의 연도별 추이



자료: 국민건강보험공단. (2019). 2018 노인장기요양보험 통계연보. p.7.

2) 문제점

□ 재가 서비스에서 방문요양 서비스가 차지하는 비중은 2018년 기준 무려 70.9%로 단일 서비스의 지나친 편중성은 구조적 문제 중 하나임.

○ 방문요양 서비스는 요양보호사가 노인의 집에 방문해서 간단한 신체수발과 가사수발을 제공하는 단순한 수준의 서비스로 서비스 질이 전반적으로 높지 않음. 노인의 기능상태 유지 및 호전을 유도할 수 있는 전문적 수준의 서비스 제공이 아님(전용호, 2018).

- 선진국에서는 장기요양서비스에서 외부 업체 등을 통해 가사수발을 최소화시키는 추세인데 반해, 우리나라는 기존의 서비스 내용이 유지되고 있음.

□ 현재 노인의 건강과 기능상태를 유지 및 호전시킬 수 있는 다양한 재가 서비스의 제공이 미흡함.

○ 특히 방문간호, 재활 서비스와 같이 노인 신체기능의 실질적인 변화를 도모할 수 있는 질 높은 서비스 제공이 매우 부족함. 이와 함께 지역에서 이용 가능한 단기보호 서비스의 제공이 턱없이 부족하여 노인의 '사회적 입원'(social admission)이 여전히 발생하고 있음.

○ 방문간호 서비스는 만성질환의 체계적인 관리를 바탕으로 하여 건강생활 유지에 토대가 되는 서비스이지만, 노인장기요양보험 도입 초기부터 제한적 수준에서 서비스가 제공되는 것에 그침(2018년 기준 재가 서비스 중 0.5%).

- 방문간호가 활성화되지 않는 이유는 현재 노인장기요양보험 내 서비스를 노인과 가족이 자유롭게 선택할 수 있는 구조 때문임.
- 중증의 만성질환이 있는 노인이 많지만 간호서비스를 이용하지 않을 뿐더러 노인이나 보호자가 서비스 가격이 저렴하고 가사수발을 제공하는 방문요양을 선택하는 경우가 많음(전용호, 2018).
- 더욱이 표준장기이용계획서의 낮은 간호서비스 이용 권고율, 간호서비스를 단순 방문요양 서비스의 대체재로 인식하는 등 서비스에 대한 이해 부족으로 활용도가 낮음(강새봄, 김홍수, 2014).

○ 방문간호 서비스를 통해 노인의 만성질환에 도움이 되는 기본간호, 욕창치료, 투약 지도 및 주사 등 다양한 서비스를 제공해야 하나, 그렇지 못해 노인의 건강 관리 및 유지가 미흡함.

- 가령 욕창 환자가 방문요양 서비스만 계속 이용하여, 방문간호서비스를 통해 욕창 치료를 진행할 시기를 놓쳐서 피부가 심각한 상태로 악화되기도 함(변진이, 2019).
- 시설 입소화를 지연시키려면 중증의 노인의 치료를 위한 고난이도 간호서비스인 욕창 간호, 도뇨관리, 경관영양, 흡인, 기관지 절개, 암성통증, 산소요법, 장루 간호, 간호투석, 당뇨 간호가 필요하나, 현장에서 제공되는 방문간호서비스는 체위변경과 눈 간호와 같은 기본간호와 영적간호와 같은 상담이 주로 이루어져 다양한 간호욕구 충족에 한계가 있음(오의금 외, 2015).

○ 재활서비스는 급여화가 이뤄지지 않아서 제도적으로 제공되지 않고 있음.

- 노인장기요양보험의 등급사정을 위한 인정조사에서 운동 장애 정도, 관절 제한 정도 판단을 위한 10개 재활영역의 욕구를 조사하고 있지만 관련된 서비스는 전혀 제공되지 않음.
- 장기요양인정자 중 뇌졸중과 같은 근육의 단축 및 구축, 마비 등을 초래하는 질환이 있을 경우 기능상의 제한이 발생하는 경우가 많음.
- 구축과 마비 등으로 운동 장애가 있는 노인들은 이동에 어려움을 겪고, 관절 장애 등으로 팔과 다리의 움직임 등에 제한이 가해져 일상생활 영위에 각종 어려움을 겪고 있음.
- 그러나 현재 노인장기요양보험에서 재활서비스는 급여화가 이뤄지지 않아, 사정을 통해서 재활욕구가 있는 것으로 판단되었음에도 제공되지 못하는 ‘제도적인 욕구 결핍’의 상태에 처해 있음.
- 복지 선진국에서는 재활서비스의 체계적인 제공을 통하여, 노인의 근력과 관절의 구축

과 마비 등을 완화시키고 하체근력을 강화시키는 재활프로그램 등을 통해서 노인의 일상생활수행능력을 유지 및 개선하도록 지원하고 있음.

□ 한편 보건복지부와 국민건강보험공단은 ‘통합재가급여’에 대한 3차 시범사업을 통해 사업의 효과성과 타당성에 대한 검증을 실시했음. 통합재가 서비스의 필요성과 효과성이 객관적으로 인정되었는데도 불구하고 현재까지 노인장기요양보험에서 제도화가 이뤄지지 않음.

○ 현재의 방문요양 서비스는 1회 방문시 3시간 내외의 가사수발 중심으로 서비스가 획일적으로 제공되며, 만성질환을 관리하기 위한 방문간호서비스는 매우 제한적으로 제공되어 실질적인 욕구 충족은 매우 미흡함(유애정, 이정석, 한은정, 박세영, 이선화, 2019).

- 통합재가급여는 방문요양 및 방문목욕과 방문간호 서비스를 결합해서 요양보호사가 노인의 욕구에 따라 여러 차례 방문하고, 월별 일정한 횟수(예 2회)로 방문간호서비스를 의무적으로 제공하여 정기적으로 건강상태를 점검하고 안내함.
- 통합재가급여 3차 시범사업 결과에 따르면, 노인의 우울정도가 감소하고 자각인식 건강상태가 일부 개선되는 긍정적인 결과가 도출됨(유애정 외, 2019).

□ 사회서비스원을 비롯하여 공공영역의 방문요양 서비스 제공기관 확대가 점진적으로 이뤄지고 있음. 당초 정부의 목표에는 도달하지 못하였으나 서울을 비롯한 일부 지역에서 적극적인 확대를 위한 노력이 이루어지고 있음.

○ 사회서비스원의 재가기관 설치 및 운영되는 지역은 2020년 4월말 현재, 서울(5개), 경기(3개), 대구(2개), 경남(2개) 지역의 총 12개 기관이 설치되었음. 서울(7개), 경기도(3개), 경남(1개) 지역에서 추가 확대할 예정으로 총 22개의 기관으로 설치될 계획임.

- 현재 사회서비스원의 기관에서는 방문요양 서비스가 필수서비스로 포함되어 있음. 하지만 사회서비스원 설립 및 운영의 초기상태로 대상자를 확보하지 못해 어려움을 겪고 있음.

〈표 8-22〉 전국 사회서비스원의 재가기관 주요 설치 및 인력채용 현황

구분	시설운영·설치 현황			종사자 채용현황			이용자 현황 (20.2.기준)
	목표	실적	추진률	목표	실적	채용률	
총계	22	12	55%	742	304	41%	314
서울	12	5	42%	553	210	38%	241
대구	2	2	100%	48	28	58%	19
경기	5	3	60%	100	36	36%	17
경남	3	2	67%	41	30	73%	37

자료: 보건복지부. (2020). 보건복지부 내부자료.

다. 기본방향

- 이용자 중심성에 기반한 재가 서비스의 적극적인 확대
 - 이용자인 노인의 관점에서 노인이 집과 지역사회에서 생활하는 데 부족함과 불편함이 없도록 재가 서비스가 충분하고 적절히 제공되도록 제도 개편을 도모해야 함.
 - 특히 지역사회 통합돌봄이 현실화하려면, 이용자의 세부적 욕구를 실질적으로 충족시킬 수 있는 새로운 정책의 도입과 실행이 시급히 요구됨.
- 공공 인프라인 사회서비스원을 통해서 장기요양보험의 사각지대에 있는 농어촌 지역에 재가 서비스 인프라 확대 및 서비스 품질 제고
 - 현재 영세한 민간 장기요양기관이 재가 서비스 제공의 주류를 이루고 있는 상태에서는 재가 서비스의 실질적인 변화를 도모하기는 현실적으로 어려움.
 - 신설되고 있는 사회서비스원을 적극 활용하는 것이 필요함. 사회서비스원은 민간의 영리 및 비영리기관이 수행하지 못하는 새로운 재가 서비스 모델을 시범적으로 운영하여 제도의 변화를 점검하고 견인하는 기관으로 활용할 필요가 있음.
- 현재 미흡한 방문간호와 노인의 잔존 기능을 유지 및 개선할 수 있는 ‘기능회복훈련서비스(Reablement service)’의 확대, 이용자 입장에서 유연한 서비스 제공을 통해 노인의 실질적 돌봄 욕구를 재가에서 충족시킬 수 있도록 변화를 도모해야 함.
 - 노인장기요양보험의 재정 부담으로 재활서비스의 도입이 현 시점에서 어려울 경우, 기능회복훈련서비스의 단계적 도입을 검토할 수 있음.
 - 전문가의 사정과 개입을 통해 방문간호와 기능회복훈련서비스가 필요한 노인에게는 반드시 서비스를 이용하도록 권한을 부여할 필요 있음.
 - 현재 재가 서비스에서 미발달되어 있는 방문간호와 재활서비스가 노인장기요양보험에서 주요한 재가급여로 다뤄지도록 적극적인 제도 개선이 필요함.

라. 추진과제

과제 1-③-1

고난이도 방문간호서비스 활성화

- 장기요양보험에서 노인이 방문간호서비스를 적극적으로 이용하도록 활성화시키는 방안을 적극 추진하는 것이 필요함. 이를 위해 실질적으로 다음과 같은 조치가 취해져야 함.

- 이용자와 보호자가 서비스를 자유롭게 선택하는 것이 아니라 간호서비스가 꼭 필요한 노인에게는 표준장기요양이용계획서에서 간호서비스를 필수(의무)서비스로 이용하도록 제시하며, 구속력을 확보해야 함.
 - 이를 위해 국민건강보험공단에서 인정업무 수행시, 간호욕구에 대한 정확한 사정이 수반되어야 함. 그러나 최근 등급사정 시간이 짧아지고 욕구 사정이 제대로 이루어지지 않는다는 불만이 야기되는 상황임. 이에 대한 개선 역시 모색되어야 함.
 - 현재(2020년) 방문간호에 대한 수가가 30분 미만 36,110원, 30분 이상~60분 미만 45,920원, 60분 이상 54,490원으로 책정되어 있으나, 전반적으로 낮은 수준임.
 - 현 수가는 재료비가 포함된 금액으로 고난이도 치료를 위한 각종 재료비의 구입이 현실적으로 어려움(변진이, 2019). 방문간호 수가를 인상하여 고난이도 간호서비스(욕창 간호, 도뇨관리, 경관영양, 흡인, 기관지 절개, 암성통증, 산소요법, 장루 간호, 간호투석, 당뇨 발간호 등)에 필요한 재료비 지급을 포함시킬 수 있도록 지원할 필요가 있음.
 - 간호사가 보호자에게 노인 돌봄의 방법을 교육할 경우에도, 수가를 인정해주는 것을 검토할 필요가 있음. 노인에 대한 지속적인 돌봄 업무를 수행하는 보호자에게 질환에 대한 상담, 체위변경, 재활운동, 약물복용, 의료(보조)기기 관리 방법 등에 대해 안내하는 것을 제도적으로 양성화시킬 필요가 있음.
 - 최근 노인 단독가구(독거, 노인 부부)가 증가하는 추세로 노노케어가 일반적인 돌봄 형태가 되었다는 점에서, 상호 건강관리가 원활히 이루어질 수 있도록 하는 작업이 중요함.

과제 1-③-2

통합재가 서비스와 재활서비스의 도입 및 기능회복훈련 프로그램의 개발

- 통합재가 서비스와 재활서비스를 장기요양보험의 새로운 급여로 도입하여 ‘방문요양+방문목욕+방문간호+기능회복훈련서비스 등’을 노인의 상태에 따라서 유연하게 제공하도록 하는 방안의 적극 실행을 도모해야 함.
- 현재 방문요양 중심의 단편적 서비스 제공에서 탈피하여 노인의 기능상태를 실질적으로 유지 및 개선시킬 수 있는 새로운 제도적 변화가 필요함.
 - 통합재가 서비스와 재활서비스를 노인장기요양보험의 새로운 급여로 도입하는 것이 필요함. 통합재가 서비스는 기존의 개별적인 서비스가 아닌 하나의 제공기관에서 방문요양과 방문목욕, 방문간호와 재활서비스 등을 함께 제공하는 것임. 이를 위해서 통합재가 서비스를 재가 서비스의 한 종류로 신설 도입하는 것이 필요함.
 - 통합재가급여를 제공하는 장기요양기관은 노인의 욕구와 상태 등에 따라 유연하게 서비

스를 제공할 수 있도록 제도 개편이 필요함. 현재와 같이 획일적으로 한 번에 2~4시간의 방문요양 서비스를 제공하는 것이 아니라 노인의 욕구에 따라 다양한 서비스를 여러 차례로 나누어 제공할 수 있어야 함. 즉 통합재가 장기요양기관이 자체적으로 재가 서비스의 사례관리를 할 수 있도록 해야 함.

- 통합재가 서비스 시범사업을 통해 서비스의 효과성과 필요성이 입증되었음에도, 새로운 서비스로 도입되지 못한 가장 큰 원인 중 하나는 노인장기요양보험의 재정적자 우려임. 새로운 급여의 도입으로 인한 재정 증가에 대한 부담이 존재함.
 - 서비스 이용 횟수 증가로 인한 비용 증가는 불가피하며, 다빈도 방문을 꺼리는 관행 역시 존재하나 향후 통합재가급여를 도입하면서 적극적인 안내와 계도를 통해서 개선될 수 있을 것으로 보임.
- 통합재가 급여가 도입되어 중요한 재가 서비스로 자리 잡으면 이용자와 장기요양보험의 재정 등 여러 측면에서 긍정적인 효과를 거둘 것으로 기대됨.
 - 이용자에게 실질적으로 도움이 되는 서비스 제공으로 인해 노인의 정주성(Ageing in place)과 잔존 기능을 유지 및 강화시킬 수 있을 것임. 보건의료와 복지서비스가 함께 제공되므로 현재의 복지 중심 서비스(예, 방문요양)에서 기대할 수 없는 잔존 기능이나 만성질환 관리가 개선될 것으로 보임. 노인의 기능 유지 및 개선은 궁극적으로 요양원과 같은 시설입소를 지연시켜 노인장기요양보험 예산의 효율적 지출로 이어질 것임.
- 향후 이를 객관적으로 입증할 수 있는 근거자료를 축적하여 통합재가급여 도입의 당위성을 설득할 수 있어야 할 것임. 국민건강보험공단 시범사업을 통해 제시된 결과를 가지고, 여러 시뮬레이션을 통해 통합재가급여의 효과성과 재정 감축 정도를 제시할 수 있어야 함.

□ 집에서도 노인의 기능과 상태에 적합한 서비스를 제공하는 ‘기능회복훈련서비스(reablement)’를 프로그램으로 개발, 확산하는 것이 필요함.

○ 퇴원 노인이나 갑작스러운 기능 저하로 인해 이동, 옷입기, 식사 준비 등의 기본적인 일상생활 수행 능력이 저하된 노인에게 작업치료사 등이 집이나 기관 등을 방문하여, 노인이 스스로 활동을 할 수 있도록 관찰하고, 어려워 하는 부분에 대해서는 수행을 지원하는 서비스임(AgeUK, 2020).

- 노인의 잔존기능을 유지 및 개선하여 일상생활에서 노인의 셀프 케어를 강화하고자 하는 서비스임(전용호, 서동민, 김유진, 김지영, 김한나, 김광현, 2019; 김춘남, 2020. 7.).
 - 현재와 같이 감염병 확산이 일상화된 시점에서 노인 스스로 재가에서 건강 및 생활관리 능력이 요구된다는 측면에서 중요한 서비스라 볼 수 있음.
- 기능회복훈련서비스는 아직 한국에 도입되지 않은 상태이므로 유럽의 앞선 경험을 고려

하여, 한국 상황에 적합한 기능회복훈련서비스 도입 방안을 위한 연구 용역과 시범사업 실시가 선행되어야 함.

- 통합재가 서비스의 일부 서비스로 도입하고 중장기적으로 확대하여 재할서비스로 급여화하여 제공하는 방안을 고려할 수 있음.

과제 1-③-3 재가 서비스의 월 한도액 상향 조정

□ 재가 서비스의 월 한도액을 상향 조정해서 노인의 재가 서비스 이용을 촉진시키는 제도적 변화가 요구됨.

○ 현재는 재가급여 월 한도액이 시설급여 월 한도액(30일 기준)과 비교하여 35.5%~70.3% 수준에 그치고 있음.

- 노인 및 보호자의 입장에서는 월 한도액이 더 높은 시설급여를 이용하는 것이 더 많은 재정지원을 받는 것이므로 시설 서비스를 더 이용하도록 유인하는 측면이 있음.

〈표 8-23〉 재가급여 월 한도액(2020.1.1. 기준)

(단위: 원)

분류	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	인지지원등급
월 한도액(원)	1,498,300	1,331,800	1,276,300	1,173,200	1,007,200	566,600

자료: 국민건강보험공단. (2020). 급여기준 및 수가: 월 한도액 및 급여비용. Retrieved from <http://www.longtermcare.or.kr/npbs/e/b/502/npeb502m01.web?q=C1010765189E00C8B5CE29651CDCD80C42E689AA6096DE;o8CQjTbLd7A6uHOxLORgXxOCYgl9aEL6ORQGIBpDOiHVyG4l6YKUOghxZ%2BnS8GNBOg18znKRe3Dv7HKLx%2BQ8A%3D%3D;KC%2BthJPTTr3Ekyoie3PwbjrTF5jc%3D&charset=UTF-8>에서 2020. 8. 1. 인출.

〈표 8-24〉 시설급여의 일별 수가와 월 한도액 수가 (30일 기준)

(단위: 원)

		일반(1일당)	일반(30일당)
노인요양시설	1등급	70,990	2,129,700
	2등급	65,870	1,976,100
	3-5등급	60,740	1,822,200
노인요양공동생활가정	1등급	62,230	1,866,900
	2등급	57,750	1,732,500
	3-5등급	53,230	1,596,900

자료: 국민건강보험공단. (2020). 급여기준 및 수가: 월 한도액 및 급여비용. Retrieved from <http://www.longtermcare.or.kr/npbs/e/b/502/npeb502m01.web?q=C1010765189E00C8B5CE29651CDCD80C42E689AA6096DE;o8CQjTbLd7A6uHOxLORgXxOCYgl9aEL6ORQGIBpDOiHVyG4l6YKUOghxZ%2BnS8GNBOg18znKRe3Dv7HKLx%2BQ8A%3D%3D;KC%2BthJPTTr3Ekyoie3PwbjrTF5jc%3D&charset=UTF-8>에서 2020. 8. 1. 인출.

○ 시설급여 가운데 한도액이 가장 적은 노인요양공동생활가정의 일반(30일기준) 3등급 월 한도액은 1,596,900원인데 비해, 재가급여의 가장 월 한도액이 낮은 인지지원등급의 경우

566,600원, 5등급은 1,007,200원으로 시설급여(노인요양공동생활가정 3등급)의 35.5%, 63.1%에 불과함.

- 마찬가지로 시설급여 가운데 한도액이 가장 높은 노인요양시설 1등급의 월 한도액이 2,129,700원(30일 기준)에 비해 재가급여 1등급의 월 한도액은 1,498,300원으로 70.3% 수준임.

○ 향후 방문간호서비스 활성화, 통합재가 서비스 도입, 재활서비스 도입 등을 진행하기 위해서는 현재의 재가급여보다 수가가 인상되어야 함.

- 이 경우 노인의 이용 가능 서비스가 축소될 가능성이 높음. 월별 재가급여 한도액 내에서 서비스를 이용할 때 15%의 본인부담금이 발생하나, 한도액 초과분에 대해서는 모두 본인부담이기 때문임.
- 노인에게 적절한 수준의 재가급여를 제공하는 것이 장기적으로 시설 입소를 늦출 수 있는 실질적인 방안 중의 하나라는 점에서, 재가급여의 수가가 인상되면서 동시에 노인이 이용할 수 있는 재가급여의 한도액을 상향 조정하는 것이 바람직함.

과제 1-③-4	사회서비스원을 통한 공공기반 재가 서비스 활성화
-----------------	-----------------------------------

□ 사회서비스원의 설립과 운영을 활성화시켜 단기보호, 통합재가, 재활서비스와 같은 다양한 재가 서비스가 확대 제공될 수 있도록 유도해야 함.

○ 우리나라의 방문요양을 비롯한 장기요양기관은 매우 영세한 규모의 인력과 재정으로 인해 서비스의 단편적 제공이 불가피함.

- 사회서비스원의 설립을 촉진하기 위해 2020년에 국회에서 관련 입법을 추진하고 있음. 본 법 통과시 법에 기반하여 단기보호, 통합재가 서비스, 재활서비스와 같은 여러 재가 서비스를 사회서비스원을 통해서 실시할 수 있을 것임.

□ 단기보호는 재가 서비스와 시설 서비스의 중간에 있는 서비스로, 노인의 갑작스러운 기능 저하나 보호자의 장기간 외출 등으로 인해 돌봄을 제공받을 수 없을 때 일정 기간 동안 요양원과 유사한 형태의 단기보호 시설에서 생활하면서 돌봄을 제공받는 것임.

○ 그러나 단기보호 기관은 2018년에는 179개이며, 제도 도입 이후 지속적으로 감소 추세임 (국민건강보험공단, 2019).

- 단기보호 기관 특성상 요양원과 달리 장기간 생활하는 것이 아니라 월 9일 이내에서 서비스를 제공하므로, 대상자 확보를 통한 기관의 안정적 운영에 제약이 있기 때문임.

- 단기보호의 실제 서비스 제공은 요양원이나 공동생활가정과 유사하나, 수가는 시설급
여비용 보다 낮은 수준이어서 제공기관 입장에서는 재정 수입이 적게 들어오므로 시설
로 전환하는 경우가 많음.
- 노인요양시설 1등급 일반 입소자의 경우, 1일당 수가가 70,900원, 노인요양공동생활
가정은 62,230원인데 비해 단기보호는 57,320원으로 훨씬 낮은 수준임.

□ 사회서비스원은 재가 서비스의 미비점을 보완하고 다양한 재가 서비스를 적극적으로 제공하는
공공 공급주체로서의 역할이 필요함.

- 그러나 현재 사회서비스원의 확충 방안에 대한 청사진이 부재한 상태로 농어촌 중심의 공급
인프라 확충이라는 정책방향을 제시하는 것이 필요함.
- 중앙정부가 정책적 노력을 충분히 못할뿐더러 지자체에서 방문요양을 중심으로 한 종합재
가센터 도입(불과 1-2개 설치 계획 등)에 매우 소극적인 모습을 보이고 있음.
 - 방문요양을 중심으로 한 종합재가센터를 전국적으로 확대하기 위해서는 중앙정부가 다
음과 같은 분명한 정책적 방향성을 제시하면서 지자체의 적극적인 참여를 견인해야 함.
- 농어촌 지역에 가장 우선적으로 종합재가센터를 설치해야 함.
 - 노인장기요양보험의 시장화를 통해서 전국적으로 방문요양 서비스를 비롯하여 서비스
제공기관이 많이 설치됨. 도시지역에는 방문요양 서비스가 과잉공급된 지역이 많음.
 - 그러나 농어촌 및 도서 지역에는 서비스 제공기관이 부족해서 인정등급을 받고도 서비스
를 이용하지 못하는 경우가 매우 많음.
 - 인천광역시의 옹진군은 노인인구가 5,140명으로 전체 인구의 24.5%를 차지하고 노인
기초생활수급자가 3,533명으로 매우 많은데도 방문요양기관이 1개에 불과하고 방문
간호기관은 하나도 없음(e-나라지표, 2020; 인천광역시, 2020).
 - 도서지역의 경우 노인단독가구(독거 및 부부) 비율이 높은 것을 감안할 때, 옹진군의
노인들은 기본적인 돌봄서비스를 이용하지 못할뿐더러 중증의 노인들은 사실상의 방
임 상태에 직면했다고 볼 수 있음.
 - 사회서비스원을 이미 공급자가 포화된 도시지역에 설치할 것이 아니라 농어촌 및 도서
지역에 적극적으로 설치하여 장기요양서비스의 사각지대에 있는 이용자를 적극적으로
지원하는 것이 필요함.

①	돌봄 보장성 강화
	④ 장기요양보험 재정 지속 가능성

가. 과제 필요성

- 우리나라는 저출산 등으로 인한 급격한 인구 고령화, 핵가족 구조 변화에 따른 열악한 가족의 수발 환경, 과중한 개인 및 가족의 간병 수발비용 부담 등으로 노후에 대한 불안감이 증가함에 따라 2008년 노인장기요양보험제도가 도입되었음.
- 올해로 제도 도입 13년차인 노인장기요양보험은 등급 확대 및 본인부담 경감 등 지속적인 보장수준 확대로 장기요양 수급자가 증가하였고, 장기요양의 재정 규모도 확대되어 사회보험으로써 안정적으로 운영되고 있음.
- 다만 최근 들어 장기요양보험 수급자 증가와 함께 재정 지속가능성에 대한 문제가 발생하고 있음. 특히 제도 도입 이후 2015년까지 재정수지(수입과 지출의 차이)는 흑자를 유지하였으나, 2016년 이후 매년 재정수지 적자가 발생하고 있음.
 - 2016년 이후 매년 재정수지의 적자에도 2019년 말 기준으로 장기요양 재정 누적수지는 흑자이지만, 약 7천억 원의 누적적립금은 장기요양보험 도입 후 최저수준으로 총 재정 지출의 약 1개월 수준임.
- 향후 초저출산과 인구고령화 등 인구구조 변화에 의해 장기요양 욕구가 지속적으로 증가함에 따라 재정적인 어려움이 증가될 것으로 예상됨. 노인장기요양보험의 안정적인 운영을 위해 장기요양 재정의 지속가능성 제고에 대한 다양한 방안 마련이 필요함.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 통계청 장래인구특별추계에 의하면, 65세 이상 노인 인구의 비율은 '19년 14.9%임(통계청 인구동향과, 2019. 3. 28.).
 - 인정자수는 '08년 214천 명에서 '19년 772천 명으로 3.6배 증가하였음. 노인인구 대비 인정자 비율도 '08년 4.3%에서 '19년 10.1%로 2.3배 증가함(국민건강보험공단, 2020).

〈표 8-25〉 노인장기요양보험 인정자 변화

(단위: 명, %)

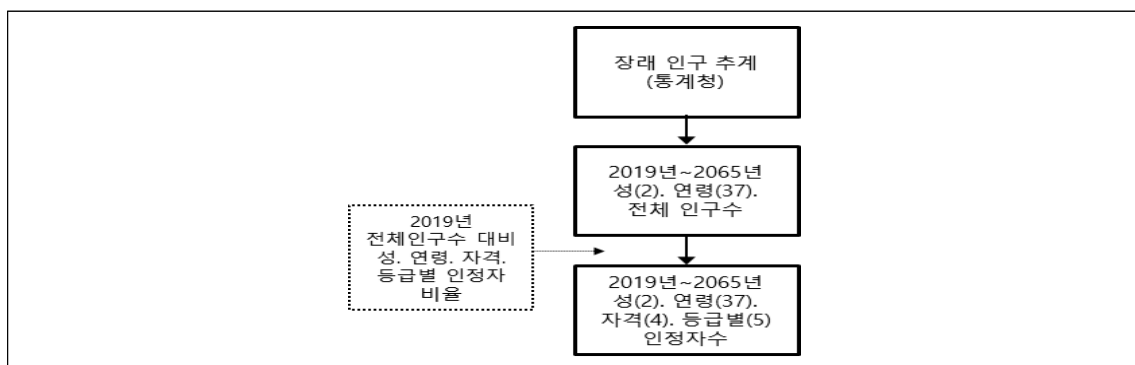
구 분	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2019
전체인구	49,054,708	49,554,112	50,199,853	50,746,659	51,217,803	51,606,633	51,709,098
65세 이상	4,988,592	5,366,109	5,766,729	6,277,126	6,757,083	7,372,160	7,684,919
노인인구비율	10.2%	10.8%	11.5%	12.4%	13.2%	14.3%	14.9%
인정자수	214,480	315,994	341,788	424,572	519,850	670,810	772,206
인정률	4.3%	5.9%	5.9%	6.8%	7.7%	9.1%	10.1%

자료 : 국민건강보험공단. 노인장기요양보험 통계연보, 각년도.

□ 장기요양보험 인정자의 장기전망을 조성법(component method)을 통하여 추계한 결과는 다음과 같음.

- 조성법은 추계를 위해 인구 집단을 연령·성별·질환특성별 등으로 나눈 후, 각 그룹별로 지출을 결정하는 주요 요인들의 영향을 추정하고, 이에 따른 집단별 의료비를 추계하는 방식임. EU의 Aging report 및 OECD의 국가별 공공의료비(혹은 경상의료비) 추계에 주로 사용하고 있음.
- 인정자 전망 방법은 장래인구추계의 성·연령 인구 수를 기반으로 2019년 전체 인구수 대비 성·연령·등급·자격별 인정자 비율을 반영하여 인정자 수를 전망함.
 - 이때, 연령은 65세 미만 1개 그룹, 65세에서 99세 미만까지는 1세별 그룹화하여 35개 그룹, 100세 이상 1개 그룹으로 구분하여 총 37개로 그룹화 함.
 - 연령별 세분화는 기본적으로 인구구조의 변화와 함께 연령별 장기요양 인정 상태의 변화를 반영할 수 있음.
 - 또한 장기요양 인정자에 영향을 미치는 성 변수와 향후 장기요양 지출에 영향을 미치는 등급 및 자격을 그룹화하였음.

[그림 8-27] 인정자 전망 흐름



주: 연구자 직접 작성.

- 장기 인정자 전망 결과, '65년 인정자 수는 현재보다 5.5배 증가한 4,278천 명으로 추계됨.
- 노인 인구수는 '19년 14.9%인 7,685천 명에서 '65년 46.1%인 18,570천 명으로 약 2.42배 증가함. 노인인구 비율은 약 31.2%p 증가할 것으로 전망됨.

〈표 8-26〉 2020~2065년 인정자 전망 결과

(단위: 천 명)

	노인 인구수	노인인구 비율	인정자수	인정율
2019	7,685	14.9%	772	10.0%
2020	8,125	15.7%	881	10.8%
2025	10,511	20.3%	1,272	12.1%
2030	12,980	25.0%	1,601	12.3%
2035	15,237	29.5%	1,990	13.1%
2040	17,224	33.9%	2,499	14.5%
2045	18,329	37.0%	3,098	16.9%
2050	19,007	39.8%	3,651	19.2%
2055	18,815	41.4%	4,025	21.4%
2060	18,815	43.9%	4,220	22.4%
2065	18,570	46.1%	4,278	23.0%

주: 노인인구수는 통계청 인구동향과(2019. 3. 28.)의 장래인구추계 자료를 바탕으로 하며, 인정자 수는 국민건강보험공단 노인장기요양보험통계 연보를 바탕으로 하여, 저자가 직접 계산함.

- 현재 우리나라의 노인장기요양보험은 사회보험으로 운영되고 있으며, 매년 예상되는 지출만큼 수입이 정해지는 단기보험(양출제입 방식)으로 운영되고 있음.
- 국민건강보험공단 통계연보에 의하면, 수입의 대부분은 보험료이고 지출의 대부분은 요양급여비임.
- '19년말 기준으로 총 수입 중 64.7%는 보험료로 충당하고 있으며, 국고지원금 11.8%, 의료급여부담금 22.7%, 기타수입 0.85%로 구성되어 있음(국민건강보험공단, 2020).
 - 총 지출의 95.8%는 장기요양급여비로 지출되며, 지출의 약 4.2%는 관리운영비 등으로 지출되고 있음.
- 제도의 재정규모 측면에서 수입은 '09년말 2.0조원에서 '19년말 7.5조원으로 3.7배 증가하였으며, 지출은 '09년말 1.9조원에서 '19년말 8.2조원으로 4.3배 증가하였음(국민건강보험공단, 2020).
- 제도 도입이후 수입의 연평균 증가율은 28.4%였으며, 지출은 연평균 35.4%가 증가하였음. 그동안의 장기요양 재정은 수입 증가율보다 지출의 증가율이 더 높았음.
 - 세부적으로 보면, 제도 도입 후 '15년까지는 지출액보다 수입액이 커서 재정수지의 흑자였으나 '16년 이후 수입액과 지출액의 역전으로 재정수지의 적자가 발생하였음. 이런 흐름은 '19년 현재까지도 이어지면서, 매년 재정수지의 적자가 발생하고 있음.
 - 특히 재정규모의 확대로 인해 재정수지의 적자 규모도 증가하고 있음.

- 앞선 장기요양보험 인정 전망 결과를 고려할 때, 재정 지속가능성에 대한 논의가 본격화 될 필요가 있음.

〈표 8-27〉 노인장기요양보험 재정현황

(단위: 억원)

구분	2008년	2009년	2010년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
■ 수 입	7,518	20,238	27,720	43,253	46,635	50,846	60,657	74,977
- 장기요양보험료	3,723	11,371	17,509	28,479	30,506	32,328	38,474	48,506
- 국고지원금	1,181	2,044	3,323	5,166	5,525	5,822	7,107	8,912
- 의료급여부담금	2,575	6,689	6,708	8,812	9,773	12,069	14,385	16,986
- 기타수입	39	134	180	796	831	627	691	573
■ 지 출	5,731	18,791	25,547	42,344	47,067	54,139	66,758	81,579
- 장기요양급여비	4,585	17,236	23,916	39,738	44,120	51,127	63,521	78,127
- 관리운영비 등	1,146	1,555	1,631	2,606	2,947	3,012	3,237	3,452
■ 당기수지	1,787	1,447	2,173	909	△432	△3,293	△6,101	△6,602
■ 누적수지	1,787	3,234	5,407	23,524	23,092	19,799	13,698	7,097

자료: 국민건강보험공단. 현금흐름 기준. 각년도.

2) 문제점

- 노인장기요양보험 지출에 가장 큰 영향을 미치는 인정자수는 65세 이상 인구 수 증가 및 등급 체계개편 등으로 인해 최근까지 증가 추세를 유지하고 있음.

- 통계청 장래인구추계인구에 의하면, 우리나라는 '18년 고령사회로 진입하였고, '25년 초고령사회로 진입하는 등 급격하게 노인 인구수가 증가할 것으로 예상됨.

- 노인인구의 증가와 함께 요양욕구의 증대로 장기요양보험의 등급체계 개편('14.7.) 5등급체계) 및 최근 인지지원등급 도입('18.1.) 등 보장성 확대정책에 의해 장기요양 수급자가 증가하고 있음.

- 특히 장기요양 인정자의 증가는 '15년 4만 명 수준에서 '16년 약 5만 명이 증가하였고, '19년에는 10만 명이 증가하고 있음.
- 향후 노인인구 증가는 장기요양의 인정자 수도 크게 증가할 것으로 보임.

〈표 8-28〉 노인장기요양보험 인정자 변화

(단위: 천 명, %)

구 분	2008	2009	2010	2015	2016	2017	2018	2019
노인인구비율	10.2%	10.5%	10.8%	12.8%	13.2%	13.8%	14.3%	14.9%
인정자수	214,480	286,907	315,994	467,752	519,850	585,287	670,810	772,206
전년대비 인정자증가율	-	33.8%	10.1%	10.2%	11.1%	12.6%	14.6%	15.1%
전년대비 인정자수	-	72,427	29,087	43,180	52,098	65,437	85,523	101,396

자료: 이호용, 박세영, 문용필, (2020). 노인장기요양보험 재정안정화 방안 연구: 전문가 델파이조사를 중심으로. 보건경제와 정책연구, 26(1), 91-115.

- 장기요양 지출 측면에서는 최근 급격한 최저임금의 증가로 노동집약적인 장기요양 서비스의 경우, 높은 수가인상이 전체 재정지출의 증가요인으로 작용하고 있음.
- 노인장기요양보험의 종사자 중 필수인력인 요양보호사 등의 임금은 최저임금에 영향을 받게 되며, 최저임금의 증가가 장기요양 수가에 직접적인 영향을 미침.
- 장기요양 재정지출의 증가와 함께 장기요양보험료율도 '08년 4.05%에서 '20년 10.25%로 지속적으로 증가하고 있음. 특히 건강보험료를 포함한 소득대비 보험료율은 '08년 0.21%에서 '20년 0.68%로 3배 이상 증가함.
- 장기요양 당기수지의 적자가 발생한 최근에는 인정자의 증가율 만큼이나 보험료율의 증가율도 10% 중후반의 높은 증가 추세를 보이고 있음.

〈표 8-29〉 노인장기요양보험 수가인상률 및 최저임금증가율 변화

(단위: %)

구 분	2008	2009	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
장기요양수가		2.05	0.65	0.0	1.0	4.1	11.3	5.4	2.7
최저임금 인상률	8.3	6.1	2.75	7.1	8.1	7.3	16.4	10.9	2.87
건강보험료율	5.08	5.08	5.33	6.12	6.12	6.12	6.24	6.46	6.67
장기요양보험료율	4.05	4.78	6.55	6.55	6.55	6.55	7.37	8.51	10.25
소득대비보험료율	0.21	0.24	0.35	0.40	0.40	0.40	0.46	0.55	0.68
소득대비 보험료율 증가율		18.0	43.8	0.8	-	-	14.7	19.5	24.4

자료: 이호용, 박세영, 문용필. (2020). 노인장기요양보험 재정안정화 방안 연구: 전문가 델파이조사를 중심으로. 보건경제와 정책연구, 26(1), 91-115.

- 보험료 외에 장기요양 주 수입원 중 하나는 국고지원금임. 국고지원금은 장기요양보험료 예상 수입액의 20%이나 노인장기요양보험료 실제 수입에 대한 국고지원금 비중은 약 18% 수준을 유지하고 있음.
 - 노인장기요양보험은 국가의 부담을 명시하고 있으며, 규정에 의거 매년 일정액을 지원하고 있음. 노인장기요양보험법 제58조(국가의 부담)에서는 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험 예상수입액의 20%에 해당하는 금액을 공단에 지원하도록 규정하고 있음.
 - 보험료로 운영되고 있는 일본의 경우 재정수입의 50%는 보험료, 50%는 국가가 부담하고 있음. 향후 노인인구의 증가와 함께 적절한 국가의 부담수준에 대한 고민이 필요함.

〈표 8-30〉 연도별 국고지원금 현황

(단위 : 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2015	2016	2017	2018	2019
보험료수입 (A)	3,723	11,371	17,509	28,479	30,506	32,328	38,474	48,506
국고지원금 (B)	1,181	2,044	3,323	5,166	5,525	5,822	7,107	8,912
지원비중(B/A)	31.7	18.0	19.0	18.1	18.1	18.0	18.5	18.4

자료: 이호용, 박세영, 문용필, (2020). 노인장기요양보험 재정안정화 방안 연구: 전문가 델파이조사를 중심으로. 보건경제와 정책연구, 26(1), 91-115.

○ 노인장기요양보험은 장기요양기관의 입소시설 이용보다는 재가시설이용을 통해 노후의 삶의 질을 높이고자 한 측면이 있음.

- 노인장기요양보험은 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인 등에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양 급여를 지원하여 노후의 건강증진 및 생활 안정을 도모하고자 도입되었음(노인장기요양보험법 제1조).
- 특히 장기요양급여는 노인 등이 가족과 함께 생활하면서 가정에서 장기요양 받는 재가급여를 우선적으로 제공하도록 장기요양급여 제공의 기본원칙을 정하고 있음(노인장기요양보험법 제2조).
- 건강보험공단 내부자료(2020)에 의하면, '19년말 기준으로 시설이용자는 전체 이용자의 28.0%이고, 재가이용자는 77.4%로 전체적으로 재가이용이 시설이용보다 크게 높음. 하지만 장기요양 등급별로 보면, 비교적 경증인 3등급 34.6%, 4등급 18.6%, 5등급 4.3%가 입소시설을 이용하고 있음.
 - 원칙적으로 경증은 시설 이용이 제한적이나, 치매 등 예외기준을 통해 시설을 이용하고 있음.
- 재정 측면에서는 전체 급여비의 42.0%가 시설급여에 지출하고 있고, 재가급여에 58.0%를 지급하고 있음. 경증인 3등급의 시설급여비는 47.2%, 4등급 28.3%이며, 5등급도 7.5%가 지급되고 있음(이호용 외, 2020).
 - 경증 수급자의 시설이용이 높은 이유는 다양하겠지만, 비용측면에서는 시설 이용시 비급여인 식사재료비, 상급침실비용, 이미용비 외에 급여비의 20%만 부담하면 됨.
 - 재가 이용의 경우 급여비의 15%를 부담하므로, 수급자를 부양하는 가족 측면에서는 재가 이용시 다른 금전적인 부담이 더 크기 때문에 경증 수급자의 시설이용이 높은 것으로 보임.

〈표 8-31〉 장기요양등급별 시설 및 재가 이용현황

		전체	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	인지지원등급
이용자	시설	28.0%	50.4%	54.4%	34.6%	18.6%	4.3%	0.6%
	재가	77.4%	55.0%	53.8%	71.8%	86.1%	96.8%	99.5%
급여비	시설	42.0%	71.7%	69.8%	47.2%	28.3%	7.5%	3.1%
	재가	58.0%	28.3%	30.2%	52.8%	71.7%	92.6%	96.9%

주: 이용자의 경우 중복이용이 포함됨
자료: 이호용, 박세영, 문용필. (2020). 노인장기요양보험 재정안정화 방안 연구: 전문가 델파이조사를 중심으로. 보건경제와 정책연구, 26(1), 91-115.

다. 기본방향

- 급격한 인구고령화로 인해 장기요양 수급자가 증가하고 있으며, 장기요양 수입의 증가보다 지출의 증가가 더 크기 때문에 재정 당기수지 적자가 지속되고 있음. 이로 인해 장기요양 재정의 지속가능성에 어려움이 발생하고 있음.
- 노인장기요양보험제도를 원활하게 운영하기 위해서는 매년 보험재정수지의 균형을 맞추는 것이 중요함. 당기수지의 적자가 발생하면 필요한 보험급여를 제공하지 못하게 되고, 반대로 과다하게 잉여금이 축적되면 피보험자가 부담한 보험금을 효율적으로 사용하지 못한 결과가 되기 때문임.
- 노인장기요양보험 재정 지속가능성을 제고하기 위해 장기요양 재원의 다양한 구축방안이 모색되어야 할 것임.

라. 추진과제

과제 1-④-1	적절한 보험료 인상 및 국고지원 필요
----------	----------------------

- 우선 수입 측면에서는 적정수준의 보험료의 증가가 필요함.
- 우리나라의 당기수지는 '16년부터 적자였으며, '19년까지 지속된 당기 수지 적자로 '19년 말 누적수지는 최저점에 이를 것으로 예상됨.
 - 우리나라의 보험료율은 매년 오르고 있지만, '20년 기준 소득대비 0.68%로 독일의 3.05%~3.30%(소득대비)보다 낮은 수준임. 단기보험인 장기요양보험은 당기수지가 적자가 되지 않는 수준의 적절한 보험료율의 유지가 무엇보다도 선행되어야 함.
 - 보험료율은 최소한의 누적수지가 장기요양 지출의 일정 정도 비율을 유지하는 것이 적정할 것임. 독일의 경우 이 비율(누적수지/총 지출)이 총 지출의 1개월 15일을 유지할 수 있는 수준으로 정하고 있음. 우리나라의 보험료율도 독일 사례를 참고할 필요가 있음.

○ 보험료율의 급격한 인상을 완화하고자, 국가의 부담수준을 높일 필요가 있음.

- 현재 매년 보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 국고에서 지원하도록 하고 있지만, 실질적으로는 '19년말 기준 18.4% 수준임.
- 우리나라의 노인장기요양보험은 보험료를 납부하는 사람(대다수 65세 미만)과 서비스를 이용하는 사람(대다수 65세 이상)이 일치하지 않는 특성상 장기적으로는 급증하는 재정 부담에 대비하여 국가의 부담수준 역시 높아질 수밖에 없음.
- 단기적으로는 최소한 법적으로 정해진 보험료 수입의 20% 수준이 지켜지고, 향후 국가 부담의 적정 수준에 대한 논의가 필요함.

과제 1-④-2	미래세대의 보험료 부담을 완화하기 위한 장기요양보험 기금 마련
-----------------	---

□ 베이비부머 세대의 장기요양 서비스 대규모 유입(이용)을 대비하여 적립 성격인 장기요양기금(독일사례)의 도입도 고려해 볼 수 있음. 이렇게 조성된 기금은 향후 미래세대의 보험료 부담을 일시적으로 감소시키는 효과가 있을 수 있음.

○ 2020년에 들어 '55년~'63년생 인구집단인 베이비부머 세대가 노인 세대(65세 이상)로 진입하고 있으며, 향후 이들은 장기요양보험 재정 부담에 큰 영향을 줄 것임. 이에 대한 대비가 없다면 결국 현재 세대의 부담을 미래 세대에게 전가하게 되는 것임.

- 우리나라의 베이비부머 세대는 '55년~'63년생 사이에 출생한 인구집단으로 '15년 기준 약 711만 명이고, 전체 인구의 14.3%를 차지함(통계청, 2016; p.36.). 2020년 기준 베이비부머 세대의 노인 세대로의 편입이 시작되고 있음.
- 독일은 베이비부머세대가 고령자가 되는 '34년에 급증할 요양보험지출에 대비하여 '15년부터 20년간 매년 전년도 장기요양보험료 수입의 0.1%(매년 약 12억 유로)를 독일연방은행에 적립하고 있음.
- 저출산·고령화로 인해 부과방식 부담률이 급격하게 증가할 것으로 예상되므로 사전에 대비하는 준비금 성격이라고 볼 수 있음. 기존의 장기요양보험과 별도로 마련한 준비금은 주식, 펀드 등에 투자하여 법상 '35년부터 최장 10년간 사용하도록 되어 있음. 주식, 펀드 등 수익률이 높은 상품에 투자하여 수익률을 창출하고자 함.

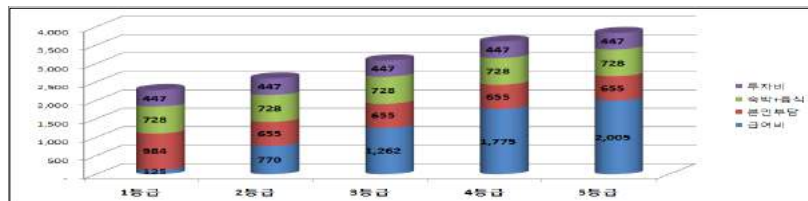
과제 1-④-3	재가지원을 위한 본인부담 정책 제고
----------	---------------------

- 수급자가 살던 지역에서 장기요양 급여를 이용하면서 노후의 건강증진 및 생활 안정을 영위하기 위해서 재가급여 중심의 정책지원이 필요함.
- 장기요양 3~5등급 경증 수급자가 시설을 이용하는 것에 대해 본인부담을 통한 비용 부담을 높임으로써 재가급여를 유도하는 정책이 필요함.
 - 엄격한 입소시설 이용 기준을 마련한 네덜란드와 입소시 주거비, 식비, 투자비 등 높은 본인부담을 부과하여 꼭 필요한 수급자만 입소시설을 이용하게 하는 독일의 사례를 참고할 필요가 있음.
 - 기본적으로 현 20%인 시설급여 본인부담률과 15%의 재가급여 본인부담률 간 차이를 인식하도록 하고, 3~5등급 경증 수급자의 경우 본인부담률을 더 높이는 것도 고려해볼 수 있음.
- 공적보험 및 주택보유자 등 소득(자산)이 높은 장기요양 수급자가 입소시설을 이용 시 소득에 따라 본인부담을 조정하는 방안도 고려할 수 있음.
- 국민연금, 공무원연금, 사학연금 등 공적연금 수급자가 입소시설을 이용할 경우 연금액의 대부분은 수급자 본인이 아닌 가족이 받게 되는 구조임. 결국 장기요양 수급자의 연금수급과 별개로 국가의 부담은 변동이 없음.
 - 시설 입소자가 주택을 보유한 경우도 사실상 주택보유 여부는 수급자가 장기요양 입소시설을 이용하는데 영향이 거의 없음.
- 장기요양 수급자가 시설급여를 이용할 때 수급자의 연금수급 및 주택보유여부에 따라 장기요양 이용에 대한 본인부담을 조정함으로써 장기요양 재정 지출의 증가를 완화할 수 있음.

〈참고〉 독일의 장기요양준비기금

- 장기요양준비기금(Pflegevorsorgefonds, 2015년 도입)
- 사회법전 제11권 제131조에는 사회적 장기요양보장에 ‘사회장기요양기금’이라는 이름의 특별자산을 설치할 것을 규정하고 있음.
 - 사회법전 제11권 제132조에 따르면 장기요양기금은 사회보장에서 증대되는 보험료의 장기적 안정을 위하여 도입 되었음.
 - 높아지는 국민들의 기대수명 및 낮아지는 출산율로 인하여 예상되는 보험료의 인상을 완화시키기 위하여 20년 동안 장기요양기금을 저축함. 약 124만 명~136만 명에 달하는 베이비부머 세대가 그들 전후의 연령집단보다 많기 때문에 20년이라는 저축기간이 산정되었음.
 - 사회법전 제11권 제134조에 따르면 독일연방은행이 장기요양기금에 대한 행정 및 자본을 관리함. 또한 독일연방 은행은 독일연방보건부에 매년 특별자산에 대한 보고서를 제출해야 함(사회법전 제11권 제138조).
 - 매년 장기요양보험료의 0.1%가 장기요양기금에 투자되고 있음. 2017년 기준으로 매년 약 12억유로가 장기요양 기금으로 저축되는 셈임. 2034년은 위의 독일 베이비부머 세대가 75세에 진입하는 시점으로 장기요양서비스의 수요가 증가할 것으로 보임.
- 독일의 경우 재가이용(현금급여 포함)시 추가적인 부담이 없지만, 시설 이용시 높은 본인부담이 있음
- 시설이용시(19년) 본인부담은 5등급~2등급 655유로, 1등급 984유로, 주거비(숙박, 식사)는 728유로, 투자비 447유로를 부담함

[참고] 독일 시설의 요양비(2019년)



- 경증 수급자가 시설이용시 높은 본인부담이 있으며, 기본적으로 시설 이용시 최대 94.5%에서 47.7% 이상의 본인부담이 있음. 금액으로는 2~5등급은 1,830유로, 1등급은 2,159유로임

〈참고〉 한국, 독일, 일본의 장기요양 제도 비교

구분	한국	일본	독일
제도명칭	노인장기요양보험	개호보험	장기요양(간호)보험
시행시기	2008. 7.	2000.4	<ul style="list-style-type: none"> • 1995.4(재가) • 1996.7(시설)
전체인구	5,181만 명('18)	12,631만 명('18)	8,279만 명('18)
65세 이상 노인인구	761만 명('18)	3,562.4만 명('18)	1,771만 명('18)
(고령화율)	14.3%('18)	28.2%('18)	21.4%('18)
수급자수	67.1만 명('18)	657.8만 명('18)	368.5만 명('18)
(수급자비율)	8.8%('18)	18.4%('18)	20.8%('18)
재정규모(수입)	60,657억원('18)	10.3조엔('18)	37.72십억유로('18)
재정규모(지출)	66,758억원('18)	11.1조엔('18)	41.27십억유로('18)
소득대비 보험료(율)	0.55%('19)	<ul style="list-style-type: none"> • 1호: 평균 5,869엔('19) • 2호: 1.52~1.57%('18) 	3.05%('19)
재원조달	<ul style="list-style-type: none"> • 국고: 보험료 예상 수입액의 20% • 보험료: 60~65% • 본인부담: 시설 20%, 재가 15% 	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료 : 45% • 공비(국고) : 45% • 본인부담 : 10% - 고소득 노인 20%, 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • 보험료: 100%
보험자 (관리운영기관)	<ul style="list-style-type: none"> • 국민건강보험공단 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌 (지자체, 지역건강보험자) 	<ul style="list-style-type: none"> • 장기요양금고
급여대상	<ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상 • 65세미만 중 노인성 질환자 	<ul style="list-style-type: none"> • 65세 이상 노인 • 40~64세 노인성질환자 	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 연령층

자료: 이호용, 박세영, 문용필. (2020). 노인장기요양보험 재정안정화 방안 연구: 전문가 델파이조사를 중심으로. 보건경제와 정책연구, 26(1), 91~115.

②	치매 국가책임제의 내실화 ① 치매전담형 장기요양기관 확대 및 전문성 제고
---	---

가. 과제 필요성

□ 2015년 말에 발표된 제3차 국가치매관리계획 ‘치매가 있어도 우리 동네에서 행복하게 살아가기(2016-2020)’에서는 편안하고 안전한 치매진단·치료·돌봄 제공을 위해 치매환자의 중증도에 맞춘 서비스 제공을 목표로 정책추진방향을 제시하였고 돌봄과 관련한 주요 정책방향은 1)장기요양 대상자 확대, 2)가족의 돌봄을 지원하는 재가 서비스 확대였음.

○ 장기요양 대상자 확대 측면에서는 경증치매로 일상생활에 어려움을 겪는 노인을 위해 장기요양서비스 등급기준을 조정하고 경증치매 대상자에게 인지활동형 프로그램을 제공하는 방안을 고도화 시키는 내용이 제시되었음.

- 재가 서비스 확대를 위해 지속적으로 주야간보호시설을 확충해 왔으나 농어촌 등 취약지역의 경우 주야간보호시설 등 인프라 확대의 한계, 주야간보호시설 외 가정에서 치매환자 돌봄에 필요한 지원체계를 마련할 필요가 있다는 지적이 있어 전반적으로 재가 서비스를 확대하는 노력이 이뤄졌음.

○ 이와 함께, 제3차 국가치매관리계획에서는 치매 맞춤형 서비스 제공을 위한 요양시설 내 치매전문서비스 제공을 제시하였음. 치매전담형 기관에 대한 필요성을 치매국가책임제 실행 단계에서도 주요한 핵심과제로 추진하면서 적극적인 확대 의지가 강조되었음.

- 이렇게 국가적 차원의 치매돌봄대응 차원에서 치매전담형 장기요양기관 확충에 대한 논의가 구체화되었지만, 제도시행 초기 치매전담형 장기요양기관 확충이 제대로 이뤄지지 못해 한계가 있음.

- 치매전담형 장기요양기관 인프라를 확충하는 과정에서 활성화되지 못한 이유로 장기요양기관 관계자 대상 설문조사결과에서는 자격있는 요양보호사의 확보가 어렵고, 본인부담금 증가에 따른 보호자의 불만이 높으며 수가가 낮아서라는 응답이 높았음(엄기욱, 전병진, 이민홍, 김경숙, 박인아, 2017).

○ 제도 활성화를 위한 장애요인 해소를 위해 정부는 치매전담형 장기요양기관 확충을 위한 보완책을 제시하였음. 즉, 1)정책지원금을 지원하는 방안으로 치매전담형 장기요양기관을 이용하는 수급자 1인당 (노인요양시설 및 공동생활가정 월 10만 원, 주야간보호기관 월 5만 원) 가산금을 지원하는 방식으로 장기요양기관의 참여를 독려하고, 2) 당초 소규모 생활케어가 가능할 수 있도록 치매전담형 기관의 시설기준을 강화했던 부분을 완화하여 보다 적극적으로 기관들이 참여할 수 있도록 유도하였음.

- 이러한 보완책은 인프라 확충을 위한 단기적 대안으로 작동할 수 있음. 그러나 치매환자가 지속적으로 증가하는 현황 등을 고려할 때, 장기요양기관이 치매대응력을 높일 수 있는 인프라를 적극적으로 구축하기 위한 제도추진으로 당초의 도입 취지가 적절히 달성되고 있는지 검증함과 동시에 향후 장기적 지원방안도 함께 검토할 필요가 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 국민건강보험공단의 내부자료(2020a)에 의하면, 노인장기요양보험 등급인정자 중 치매환자(인정조사과정에서 치매있음으로 응답한 자)의 비율은 2020년 4월 현재 전체 장기요양 등급판정자의 약 52.5%를 차지하고 있음.
- 그 중에서도 특히, 1~3등급에서 치매환자 비율이 다소 높게 나타나고 있으며 2등급의 경우에는 약 70%의 등급판정자가 치매질환을 안고 있는 것으로 나타남.
- 치매증상이 있는 장기요양 대상자에게 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 제3차 국가치매관리 계획과 치매국가책임제에서는 치매전담형 장기요양기관의 필요성을 강조하였으며 이후 구체적인 실행이 이뤄졌음.
 - 치매전담형 장기요양기관은 크게 노인요양시설 내 치매전담실, 치매전담형 노인요양공동생활가정, 주야간보호시설 내 치매전담실을 운영하는 3가지 유형으로 구성되어 있음.
 - 이용대상은 의사소견서 상에 ‘치매상병’이 기재되어 있거나, 최근 2년 내에 치매진료내역이 있는 2등급~ 4등급 수급자와 5등급(치매특별등급), 인지지원등급이 이용할 수 있음. 인지지원등급의 경우 주야간보호시설 내 치매전담실만 이용할 수 있음.
- 치매전담형 기관은 일반 장기요양기관과 비교하여 강화된 기준을 적용하고 있는데, 확대된 1인당 침실면적, 공동거실 설치의무화, 입소자당 요양보호사의 배치기준 강화, 치매전문교육을 이수한 요양보호사, 프로그램관리자에 의한 서비스 제공 등의 내용이 포함되어 있음.
- 노인요양시설 내 치매전담실 설비 및 요양보호사 배치기준을 살펴보면, 2019년 1월 시행기준 변경으로 1인실 설치가 시설별 자율로 운영되고 있음. 30인 미만 시설에도 치매전담실을 운영할 수 있고 치매전담실 1실당 정원 16명 이하로 규정하고 있음.
 - 치매전담실 1인당 면적에 대한 특별한 기준이 적용되지 않고 있음. 공동거실은 정원 1명당 1.65㎡이상 공간을 확보하고 기존 부대시설 중 화장실과 간이욕실만 설치하면 치매전담실로 운영할 수 있으며 요양보호사 배치기준은 2:1 규정을 준수하여야 함.
- 치매전담형 노인요양공동생활가정은 1층 또는 엘리베이터가 있는 경우 2층 이상에 설치할

수 있으며, 침실은 1실당 4인 이하, 1인당 6.6㎡이상의 면적이 확보되어야 함.

- 또한 치매환자의 개인물품을 수납할 수 있는 충분한 수납공간을 확보하여야 하며, 요양보호사 인력배치기준은 2.5:1을 적용하고 있음.

○ 주야간보호기관 내 치매전담실은 정원 10명을 기준으로 각각의 설비기준을 갖춰야 하는데 10명 이상인 경우 생활실, 사무실 또는 의료 및 간호사실, 프로그램실 및 물리(작업)치료실, 식당 및 조리실, 화장실, 세면장(목욕실) 및 세탁장(건조장)을 갖춰야 함.

- 각 치매전담실은 1실당 25명이 정원이고, 이용정원이 6명 이상인 경우 1명당 6.6㎡이상의 생활실 공간을 추가적으로 확보해야 함.

○ 치매전담형 장기요양기관에서는 기본적으로 치매전문요양보호사와 시설장 및 프로그램 관리자를 인력배치 기준에 따라 배치하여야 하며, 치매전담실 간 인력을 공동활용할 수 있으나 일반실과 치매전담실 간에는 공동으로 활용할 수 없도록 규정하고 있음.

- 시설장은 노인요양공동생활가정을 단독 운영하거나 입소자가 10인 미만인 주야간보호기관인 경우 프로그램 관리자를 겸임할 수 있으며, 시설장 및 프로그램 관리자는 치매전문교육을 이수한 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사 중 1명을 지정해야 함.

○ 국민건강보험공단 내부자료(2020a)에 의하면 2020년 5월 현재, 치매전담형 장기요양기관은 전국에서 203개소가 운영되고 있는데 이는 노인요양시설 내 치매전담실 79개소, 치매전담형 노인요양공동생활가정 28개소, 주야간보호 내 치매전담실 운영기관 96개소로 나타남.

- 전체 치매전담형 장기요양기관 중 국가 및 지자체가 운영하는 기관은 12개소(5.9%)이며, 사회복지법인시설은 87개소(42.9%), 개인이 운영하는 기관은 104개소(51.2%)의 분포를 띄고 있음. 치매전담형 장기요양기관 정원 3,681명 중 약 74% 수준인 2,734명이 현재 이용 중임.

2) 문제점

□ 치매전담형 장기요양기관이 제3차 국가치매관리계획과 치매국가책임제 실현을 위한 정책 추진 필요성에 기반하여 지속적으로 확대되고 있지만 여전히 인프라는 부족한 상황에 있음.

○ 노인요양시설과 노인요양공동생활가정을 이용하고 있는 대상자의 약 70%가 이미 치매질환을 갖고 있으며 장기요양시설 생활자의 문제행동증상 발현 빈도가 높은 결과 등을 살펴볼 때(유애정, 이호용, 김경아, 2015), 노인요양시설과 노인요양공동생활가정의 치매전담실 운영에 적극적이라고 보기에 한계가 있음.

○ 당초 설계되었던 치매전담형 장기요양기관 운영 모델은 치매환자의 특성에 맞춘 서비스 제공이 가능하도록 환경의 변화를 최소화하면서 생활케어가 가능할 수 있도록 한다는 점에서

긍정적 측면이 있었음.

- 치매환자를 위한 맞춤형 생활환경 구축은 실제로 ‘유니트케어’를 실현시키기 위한 기초 단계였다고 볼 수 있음. 치매전담형 장기요양기관 확대에 초점을 맞춰 운영하다보니 1인실 침실기준을 시설 자율화로 변경하고 1인당 침실기준도 완화된 환경기준 변경이 궁극적인 목적을 달성하는데 용이한가에 대한 검증이 구체적으로 이뤄지지 못하고 있음.
- 엄기옥 외(2017)의 연구결과를 토대로 치매전담형 장기요양기관 확대에 초점을 맞춰 적극적인 기관 참여를 유도하기 위해 정책적 지원금 제도를 운영하고, 치매전담형 장기요양기관의 시설기준을 완화하는 변화를 도모하였으나, 이후 실제로 어떠한 긍정적인 효과가 있었는지에 대한 검증이 필요함.
- 엄기옥 외(2017)의 연구결과 이외 치매전담형 장기요양기관 운영에 관련한 전반적인 효과성 검증에 관한 연구가 부족함. 결국 장기요양기관이 전반적으로 치매대응력을 높이기 위한 유니트케어를 보급해야 한다는 측면에서 치매전담형 장기요양기관 운영 성과를 검토하고 보다 적극적인 지원방안을 준비해 나갈 필요가 있음.

다. 기본방향

- 2017년부터 본격적으로 도입한 치매전담형 장기요양기관의 운영 현황을 종합적으로 검토하여 장기적으로는 장기요양기관이 치매대응력을 전반적으로 높일 수 있도록 제도적 보완을 실시함.
- 치매전담형 장기요양기관이 치매환자의 특성에 맞춘 전문적 서비스 제공을 실현할 수 있도록 운영 전반에 대한 심층적 검토 실시
- 치매전담형 장기요양기관 운영 현황에 대한 전반적인 검토와 함께 치매환자를 위한 통합적 재가 서비스가 제공될 수 있도록 인프라 확대
- 다양한 유형의 치매전담형 장기요양기관의 운영성과를 종합적으로 검토하면서 근본적으로 치매전담형 장기요양기관이 유니트케어를 지향할 수 있도록 지원방향을 설정하고, 중증도별 맞춤형 서비스가 운영될 수 있도록 서비스 고도화 방안 모색 필요
- 치매전담형 장기요양기관이 유니트케어 도입을 통해 이용자의 생활단위에 기반한 개별적 케어가 전문적으로 제공될 수 있도록 중장기적 제도적 기반 마련
- 치매환자의 재가생활 지원을 위해 통합재가 서비스 제공기관 확대

라. 추진과제

과제 2-①-1	치매전담형 장기요양기관 효과성 검증 및 단계적 확충
----------	------------------------------

- 2017년부터 운영된 치매전담형 장기요양기관 운영성과에 대한 전반적인 검증을 실시하여, 치매전담형 장기요양기관 운영이 당초 추진목적을 달성하고 있는지 검토 추진
- 치매전담형 장기요양기관 효과성 검증과 관련한 연구용역을 수행하고, 향후 장기요양보험 대상자의 상당수가 치매증상을 갖게 될 것에 대한 대비가 요구됨.
 - 장기요양서비스 제공 시 치매케어에 대한 중요성이 강조될 것을 대비한 중장기적 치매전담형 장기요양기관의 확대 방안을 검토해 나가야 함.
 - 엄기옥 외(2017)의 연구결과에서 도출된 문제점을 보완하여 제시된 제도운영 방안 개정 이후 인프라 확충과 함께 당초 제도도입 취지가 적극적으로 반영되고 있는지를 종합적으로 검토해야 함.
 - 노인요양시설 치매전담실 운영은 향후 노인요양시설에 입소하는 치매환자 수가 증가할 것을 고려할 때, 단계적으로 전체 노인요양시설이 치매전담실과 같은 설비구조를 보편적으로 갖추 수 있도록 노인요양시설의 주거환경 변화가 요구됨.
 - 치매전담형 주야간보호기관의 경우에도 전반적으로 주야간보호기관이 치매대응력을 높일 수 있도록 치매전담형 주야간보호기관의 시설 및 인력기준을 보편화하는 노력과 함께 중증도별 치매케어에 초점을 맞춰 특성화한 기관 운영이 가능할 수 있도록 지원방안의 검토가 필요함.
- 일본은 2003년에 단카이세대가 65세 이상 노인으로 진입할 2015년을 앞두고 ‘2015년 고령자개호 보고서’를 발표하고 본격적인 치매케어 대응을 위한 인프라 확보 부분에 초점을 맞춘 비전을 발표하였음(후생노동성, 2003).
 - 1963년 노인복지법 제정 이래 오랜 시간에 걸쳐 특별양호노인홈(현재의 개호노인복지시설)에서 입소자의 생활공간은 4인실이 일반적인 관계로 개별적 케어를 제공하기에 한계가 있고 획일적인 집단케어방식이 보편적이었음.
 - 2000년 이후에 개호보험제도가 도입되면서 입소자 개인의 욕구 및 생활리듬에 맞춘 서비스 제공 필요성이 적극적으로 강조되면서 이를 실현하기 위한 유니트케어 도입 필요성이 제기된 것임.
 - 실제로 2002년도부터 개호노인복지시설의 유니트케어화를 전면 추진함으로써 개별케어가 가능하게 되었음. 이로 인해 개호노인복지시설이 ‘생활의 장’으로서 기능을 수행

하게 되었다는 연구결과들(上田宣子, 2006)을 토대로 기존 시설의 기능 보강 및 신규 시설에 개호보험시설의 4인실 기준 침실을 1인실화로 의무화하는 정책을 적용하고 유니트케어(1인실, 공동거실 이용) 보급을 위한 차등수가제도를 도입하여 개호보험시설의 운영환경을 변화시켰음.

- 위와 같은 노력을 통해 厚生労働省(2017) 자료에 의하면, 2006년에 개호노인복지시설의 개인실 유니트화 비율(정원수)이 14.8%에서 2015년 40.5%까지 확대되는 결과가 나타남.

※ (참고) 후생노동성(2003), 2015년 고령자개호 보고서

① 개호예방 및 재활의 충실

② 생활의 계속성을 유지하기 위한 새로운 개호서비스체계 도입

- 재가에서 365일 24시간 안심하고 생활할 수 있도록 서비스 제공 : 소규모다기능형서비스 도입

- 새로운 주거유형 개발 : 주거+복지서비스 결합

- 고령자의 재가생활 지원을 위한 시설의 새로운 역할 : 유니트케어 보급, 시설의 지역사회화, 시설기능의 재정리, 시설의 비용부담 개정

- 지역포괄케어시스템 확립

③ 새로운 케어모델 확립 : 치매노인케어

④ 서비스 질 확보와 향상 : 노인의 선택권 중시, 케어의 표준화, 개호서비스사업자의 의무 행동 규범, 열악한 서비스를 배제할 수 있는 운영체계 구축, 개호서비스제공인력 양성 및 확보, 보험의 기능과 다양한 서비스 제공

과제 2-①-2 치매환자를 위한 맞춤형 재가 서비스 제공 확대

□ 치매환자의 시설입소를 지연시키고 지역사회에서 오래 생활하기 위해서는 치매증상에 대한 주기적인 관찰 및 관리가 필요하며, 그에 따라 잔존능력 유지에 초점을 맞춘 재가 서비스 제공 기반 강화가 요구됨.

○ 장기요양 대상자의 약 80% 이상이 방문요양과 목욕서비스만을 이용하는 재가 서비스 이용 경향을 변화시켜 치매환자의 욕구 및 상태에 맞춰 다양한 재가 서비스가 맞춤형으로 제공될 수 있도록 개편이 필요함(유애정, 이호용, 김경아, 2015).

- 재가에서 생활하고 있는 치매환자가 한 번의 신청으로 월정액 수가 내에서 희망하는 시간과 장소에 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주야간보호, 단기보호서비스를 맞춤형으로 이용할 수 있도록 통합적 서비스 제공방식에 대한 검토가 필요할 것임.

- 이를 위해 유애정 외(2019)에서 시범사업 운영과정을 통해 도출된 정책추진 방향을 고려하여 향후 장기요양보험의 신규 재가급여로 통합재가급여 유형을 신설하고, 월정액 수가제 도입, 통합적 서비스 제공을 위한 서비스 제공기준 마련 등의 세부적인 운영모델 설계가 필요함.

○ 장기요양 5등급과 인지지원등급 신설로 도입된 치매환자를 위한 ‘인지활동형 프로그램 제

공'이 제도시행 이후 장기요양기관 현장에서 치매환자의 증상별 욕구 및 상태에 맞춰 적절히 운영되고 있는지 검토하고, 서비스 제공과정에서 도출되는 한계점 등을 보완한 제도개선 방안 마련이 필요함.

- 장기요양 5등급 신설(2014년), 장기요양 1-4등급 치매환자 대상 인지활동형 프로그램 제공 확대(2016년), 인지지원등급 신설(2018년)로 치매환자 증상별 잔존기능 유지에 초점을 맞춘 인지활동형 프로그램을 제공해 오고 있음. 하지만 제도시행 이후 인지활동형 프로그램 제공과정이 적절히 제공되고 있는지 종합적으로 검토한 정부차원의 연구결과가 미흡함.

- 경증치매환자를 대상으로 한 인지활동형 프로그램을 장기요양기관의 프로그램관리자와 요양보호사 간 협업체계에 기반하여 제공하도록 유도하고 있지만, 서비스 제공과정에 대한 모니터링이 제대로 이루어지지 못하는 상황이므로 관련한 검토가 필요한 시점임.

- 향후 치매환자가 계속 증가할 것으로 예측되고 경증치매환자의 경우 초기단계에서 집중적으로 지원해 나가는 노력이 무엇보다 중요함. 치매안심센터-국민건강보험공단 담당자(이용지원) 간 연계 강화, 장기요양기관의 치매대응력 향상 등을 고려하여 종합적인 경증치매환자 대상 매니지먼트 기능 강화와 서비스 전문성 제고 방안 검토가 필요함.

○ 문제행동증상이 있는 치매환자도 안전하고 편안하게 병원, 쇼핑, 친지방문 등의 외출이 가능할 수 있도록 장기요양보험에서 이동지원서비스를 제공이 가능한 신규 재가 서비스 도입 및 확대가 필요함.

- 2020년 현재, 전국 11개 시군구에서 시범사업으로 운영되고 있는 장기요양 이동지원서비스의 신규 재가급여 운영 모델을 개발하고, 문제행동증상이 있는 치매환자도 안전하게 외출이 가능하도록 이동지원서비스 이용 기회를 단계적으로 확대해 나가는 노력이 필요함.

○ 제3차 국가치매관리계획에서 치매가족휴가제 확대 유형으로 도입된 단기보호서비스를 치매환자가 보다 적극적으로 이용할 수 있도록 제도운영 상의 고도화 방안을 검토할 필요가 있음.

- 치매환자 가족의 원활한 단기보호서비스 이용을 유도하기 위해 단기보호서비스 인프라 확대에 초점을 맞춘 제도운영방안 마련이 필요함. 2020년 현재 시범사업으로 추진 중인 주야간보호기관에서 숙박서비스를 제공하는 운영 모델의 종합적 검토를 통해 주야간보호기관에서 단기보호서비스까지 제공하는 본 사업 추진이 요구됨.

- 또한 노인요양시설의 일정 비율 침상을 단기보호서비스로 이용할 수 있도록 단기보호 인프라를 단계적으로 확대해 나가는 정책적 검토가 종합적으로 이뤄질 필요가 있음.

②	치매 국가책임제의 내실화
	㉠ 장기요양 인력의 치매대응력 제고

가. 과제 필요성

- 2014년 7월 장기요양 5등급(치매등급) 신설로 인지활동형 서비스 제공을 위한 인력양성을 위해 인지활동형서비스 제공인력 전문교육을 시작하였음.
- 2018년 1월 치매국가책임제 시행에 따라 치매서비스 인력의 안정적 양성을 위하여 경증치매 어르신까지 장기요양서비스 범위를 확대하여, 안정적인 치매서비스 제공인력 양성이 필요하였음.
 - 치매수급자 맞춤형 서비스 제공을 위한 치매 전문인력 질적 수준 향상과 안정적 인력 수급을 위한 상시 교육이 이루어지고 있음.
- 치매환자인 장기요양 대상자 수가 계속적으로 증가하면서 이들의 욕구 및 기능 상태에 맞춘 요양서비스 제공을 위해서는 치매케어에 대한 전문성을 갖춘 서비스 제공인력 양성 및 확보가 주요한 과제가 되었음.
 - 보건복지부와 국민건강보험공단, 중앙치매센터가 협업하여 치매전문교육을 지속적으로 운영해 왔으나 교육과정 이수로 전문인력 양성이 이뤄졌는가에 대한 문제제기가 이어지고 있음.
- 현재의 요양보호사와 프로그램 관리자 대상 치매전문교육이 치매증상에 대한 정보를 인식하는 데는 도움이 되고 있으나, 실제 서비스 제공에 있어 적극적으로 이러한 내용이 활용되는가에 대해서는 부정적 의견들이 다수 제시되고 있음(유애정외, 2020).
 - 치매전문교육이 장기요양 인력들에게 치매증상에 대한 정보를 제공하긴 하나, 교육내용을 현장에서 직접적으로 활용하여 적용하기에는 한계가 있음.
 - 현장적용성이 높은 교육내용의 재편과 함께 중장기적으로는 장기요양 인력이 치매대응력을 제고할 수 있는 방안으로 교육 운영과정 개편이 요구됨.

나. 현황 및 문제점

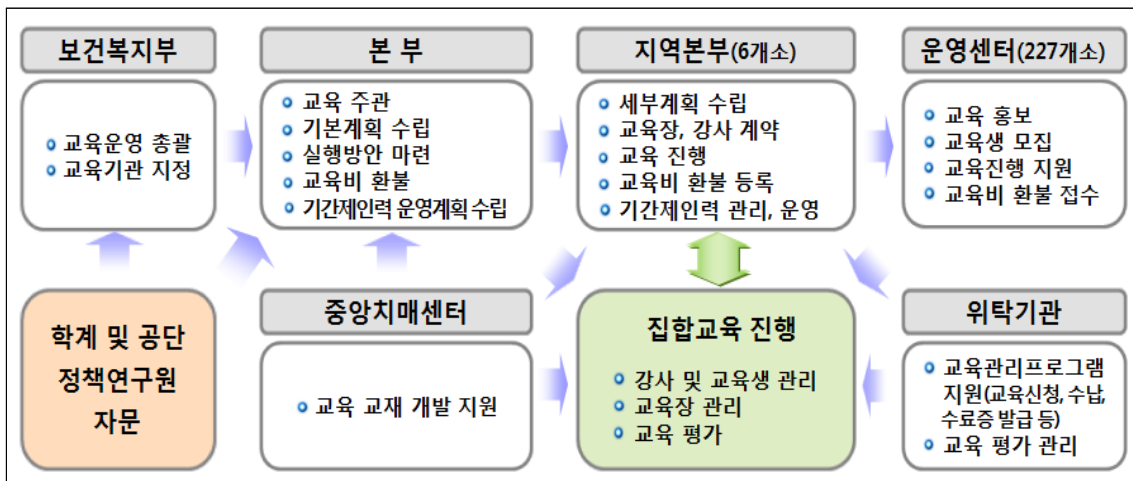
1) 현황

- 인지활동형서비스 제공인력에 대한 전문교육은 프로그램 관리자가 치매 수급자의 개별적 특성을 반영한 맞춤형 프로그램 계획 수립, 관리 및 감독, 서비스 이용과정 모니터링, 피드백, 프로

그럼 실시자에 대한 슈퍼비전을 실시하는 역할 수행에 초점을 맞추고 있음.

- 치매전문요양보호사에게는 프로그램 계획에 따라 수급자에게 인지기능 증진 프로그램(인지 기능 유지 및 잔존능력 악화방지를 위한 자극활동으로 운동요법, 현실인식훈련(개인정보, 지남력 훈련 등), 인지자극활동, 미술 및 음악활동 등) 제공이 가능할 수 있도록 교육함.
- 교육운영은 보건복지부에서 총괄하고 있으며, 공단은 교육계획 수립, 대상자모집 및 출결관리, 교육평가, 교육비 수납, 수료증 발급, 예산 집행 등의 교육 운영과 관련된 업무를 담당함.
 - 중앙치매센터에서는 표준교재를 개발하고 각 교육의 강사 요건을 제시하며, 이 기준에 따라 공단에서 강사를 모집함. 치매전문교육 수행 체계는 다음과 같음.

[그림 8-28] 치매교육 수행 체계도



자료: 국민건강보험공단. (2020b). 인지활동형서비스 제공인력 전문교육(치매전문교육) 업무처리절차(2018. 1. 기준).

- 방문요양기관, 주·야간보호기관, 치매전담형기관 종사자들을 대상으로 하며, ‘프로그램 관리자 교육’은 시설장, 사회복지사, 간호(조무)사, 물리(작업)치료사가 받을 수 있고, ‘요양보호사 교육’은 노인복지법 제39조의 2에 따른 요양보호사가 받을 수 있음.
 - 2014년 치매전문교육을 실시한 이래로 2019년 기준 40,659명이 이수한 상태이며, 2020년 1월 현재, 총 118,575명이 본 교육을 이수하였음(국민건강보험공단, 2020).
- 교육장소는 지역본부별 교육생 인원을 고려하여 지역별 교육장을 선정하며, 1개 과정 당 교육생을 70명 내외로 편성하여 실습교육이 가능한 환경을 조성함.
 - 교육내용은 기본과목(40시간), 방문요양과목(20시간), 시설과목(20시간), 프로그램 관리자 과목(13시간)으로 이루어져 있음. 요양보호사인 경우에는 60시간을 이수하면 되고, 프로그램관리자인 경우 기본과목(40시간)과 방문 또는 시설 과목(각 20시간) 그리고 프로그램 관리자 과목(13시간)까지 총 73시간을 이수해야 함.

- 또한 교육과정 평가를 위하여 교육과정을 100% 이수한 교육생에 한하여 매 과목 종료일 마지막 1시간 동안 시험을 실시하고 있으며, 문제 출제는 객관성과 공정성 담보를 위해 중앙치매센터에서 출제함. 치매교육과정의 수료기준은 집합교육을 100% 이수하고, 시험성적이 60점 이상이어야 함.

〈표 8-32〉 치매교육과정의 주요 내용

구분	기본과목	방문요양과목	시설과목	프로그램관리자과목
시간	40시간	20시간	20시간	13시간
교과	치매증상, 치매 치료, 돌봄개론, 돌봄기술, 가족돌봄, 관찰과기록	치매 재가 돌봄개론, 재가 돌봄기술, 평가	치매 시설 돌봄개론, 시설 돌봄기술, 평가	프로그램관리자 역할, 인지활동형 프로그램계획수립 사례, 평가
대상 기관	치매전담형기관 주야간보호기관 방문요양기관	방문요양기관	치매전담형기관 주야간보호기관	치매전담형기관 주야간보호기관 방문요양기관
교육 대상	프로그램관리자 요양보호사	프로그램관리자 요양보호사	프로그램관리자 요양보호사	프로그램관리자
교육 내용	치매의 특성을 이해하고 의사소통과 관계형성 등 돌봄 기술과 영양관리, 치매가족에 대한 이해 등을 통한 급여 제공 능력 함양	재가 치매 수급자에 맞춘 인지자극, 신체활동, 일상생활 지원 등 급여 제공 능력 함양	시설 치매 수급자에 맞춘 인지자극, 신체활동, 일상생활 지원 등 급여 제공 능력 함양	치매수급자 개인별 급여 및 프로그램 계획 수립, 실시 관리 감독, 슈퍼비전 능력 함양

자료: 국민건강보험공단. (2019), 치매전문교육 업무매뉴얼.

○ 인지활동형서비스 제공인력 전문교육을 수료한 후 인지활동형 프로그램을 제공하는 요양보호사는 수급자 1인당 일 5760원을 가산함.

- 인지활동형 방문요양을 제공하는 기관에서 프로그램관리자가 월 2회 이상 수급자의 가정을 방문하여 수급자의 개인별 특성, 욕구, 기능 상태를 고려한 프로그램 계획을 수립하고, 요양보호사에게 적절한 급여제공을 지도하며, 가족을 대상으로 상담 등을 진행할 시 6000원의 가산금을 지급함.
- 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시 제29조에 따라 등급을 처음 판정받은 1~5등급 치매수급자는 등급을 받은 날부터 60일 이내 방문간호급여를 총 4회(월2회) 이용가능하며, 이때 치매교육을 이수한 간호조무사는 1500원을 가산할 수 있음.

2) 문제점

□ 인지활동형 방문요양 서비스 제공, 치매전담형 장기요양기관에서 서비스를 제공하기 위해서는 치매전문교육 이수가 의무화 되어있음. 하지만 실제 치매전문교육 이수를 통해 치매케어기술이 향상되었는가에 대한 부정적 의견이 대두되고 있음.

- 유애정, 황지영, 박세영(2020)의 연구결과, 장기요양기관 시설장을 대상으로 한 치매전문 교육과정 운영성과에 대한 의견조사에서 교육과정 운영으로 요양보호사 등 장기요양 인력의 치매증상에 대한 기초적인 정보를 습득하는 데는 도움이 되고 있으나 현장의 요양서비스 기술로의 적용에는 한계가 있는 것으로 파악됨.
 - 현재의 교육과정이 대다수 이론 중심으로 이뤄지다보니 실천기술에 대한 심층적인 교육이 실행되지 못하고 있음.
 - 주로 가산수당을 지급받기 위해 치매전문교육 이수를 희망하는 경우가 많아 기존 치매 전문교육 운영에 관한 검토가 요구되고 있음.
- 현재 치매전문교육과정이 매우 제한적으로 이뤄지고 있어 교육 수요-공급 상의 간극이 발생하고 있음. 향후 장기요양 대상자 중 치매환자 수가 계속적으로 증가할 것으로 전망됨을 고려할 때, 일부 신청자에게만 제공하는 치매전문교육이 적절한 것인가에 대한 검토가 필요한 상황임.

다. 기본방향

- 장기요양 대상자 중 치매환자 비중이 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로, 치매전문교육 요양보호사 운영 과정과 교육이수 후 가산을 지급하는 방식에 대한 전면적인 재검토
- 당초 노인장기요양보험제도에서의 치매케어 중요성을 확대하기 위해 정부는 2014년에 장기요양 5등급을 도입함.
 - 치매환자를 위한 전문적인 요양서비스를 제공하는 것을 목적으로 프로그램관리자와 요양보호사 대상 교육과정 운영, 교육이수자가 서비스를 제공할 경우 별도의 가산수당을 지급하는 제도적 지원을 이어옴.
 - 단, 제도 개선 후 지난 6년간 치매환자 수는 지속적으로 증가하고 있으며 주야간보호기관의 경우에는 약 90%의 대상자가 치매환자인 상황
 - 향후 장기요양 인력의 치매대응력은 필수적으로 갖춰야 할 기본적 케어기술의 하나로 인식되고 있음.
- 이에 치매전문 교육과정의 지속가능성을 확보하는 측면에서 요양보호사를 대상으로 한 별도 교육과정 재편과 프로그램 관리자 교육을 치매케어 경험이 있는 요양보호사, 사회복지사, 간호(조무)사 등을 대상으로 한 심화교육 과정으로 운영될 수 있도록 개편이 요구됨.
 - 기존의 요양보호사를 대상으로 실시했던 치매전문 교육과정을 '요양보호사 양성과정'에 포함시켜 양성과정에서 치매케어와 관련한 기본 교육을 필수적으로 이수하도록 하며, 단계적으로 교육이수에 따른 가산수당 지급을 폐지해 나가는 방향으로 운영방안 개편이 필

요함.

- 프로그램 관리자 과정은 심화과정의 교육내용으로 변경하여 시설장 및 중간관리자(사회복지사, 간호사 등)를 대상으로 기관당 1인은 필수적으로 심화과정을 이수하여 장기요양기관에서 보다 전문성 있는 치매케어가 제공될 수 있도록 교육과정을 재편하는 방안의 검토가 필요함.
- 장기요양 인력의 치매대응력 제고를 위해서 교육과정을 재편하는 노력과 함께 교육내용도 실제로 치매환자를 위한 전문적 요양서비스 제공기술을 습득시킬 수 있도록 강화해야 함.
- 치매증상에 대한 이론적 교육과 함께 문제행동증상(BPSD) 발현 시 장기요양기관에서 대처할 수 있도록 다양한 증상에 대한 대처방안 등을 사례학습으로 집중적으로 제공하며, 교육생 간 다양한 경험 공유 및 국외의 전문적인 치매전문기술 적용과 관련한 사례들을 학습하면서 현장에서 적극적으로 활용 가능한 기술습득에 초점을 맞춤.

라. 추진과제

과제 2-②-1	치매전문교육 요양보호사 교육과정 개편
----------	----------------------

- 현재 재가서비스 이용자에게 인지활동형 프로그램을 제공하거나 치매전담형 장기요양기관에 종사하는 요양보호사가 필수적으로 이수해야 하는 치매전문교육의 요양보호사 교육과정을 양성과정으로 포함시켜 운영하는 방안으로 교육과정을 재편함.
- 향후 장기요양기관에서 근무하는 요양보호사는 필수적으로 치매케어에 관한 기본 지식 및 기술을 갖추 수 있도록 하기 위해, 요양보호사 양성과정에 치매케어 관련한 내용을 40시간 정도 추가하여 필수적으로 교육내용을 이수하도록 함.
- 장기요양현장에서 근무하면서 치매전문인력으로서 전문성을 제고하기 위해, 심화과정을 이수하도록 제도적 유인책을 제공해야 함.
 - 이를 위해서는 현재 건보공단 지역본부별로 운영되고 있는 치매전문교육의 요양보호사 교육과정을 요양보호사교육원에서 제공하도록 하고, 치매전문교육에서 적용했던 강사기준 등을 고려하여 교육과정 제공이 가능한 요양보호사교육원에서만 본 과정 운영이 가능할 수 있도록 요양보호사교육원 운영 고도화 방안도 함께 검토해야 함.
- 현재 요양보호사 자격을 갖고 현장에서 근무하고 있으나 아직 치매전문교육을 이수하지 못한 요양보호사가 유예기간을 두고 요양보호사교육원에서 치매전문교육만 별도로 이수할 수 있도록 교육과정을 한시적으로 운영할 필요성이 있음.

- 단, 한시적 교육기간 종료 이후에는 치매전문교육을 이수한 요양보호사에게 제공하는 가산수당은 폐지하는 것으로 제도를 개편해야 함.
- 기존에는 요양보호사교육원 운영과 관련하여 지자체가 책임성을 갖고 관리하도록 되어 있음. 향후 요양보호사 양성과정의 중요성이 강조됨에 따라 요양보호사교육원의 인가는 지자체가 그대로 수행하되, 교육과정 운영 관리와 표준적인 교육강사 양성과정에 있어서는 국민건강보험공단의 역할을 확대해 나가는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 요양보호사교육원의 운영 고도화와 함께 향후 지속적으로 신설될 사회서비스원이 관련 교육과정을 적극적으로 운영할 수 있도록, 사회서비스원 교육기관 운영을 유도해 나가야 함. 공공과 민간이 교육과정을 함께 운영함으로써 보다 적극적으로 요양보호사의 치매케어기술 향상을 도모할 수 있을 것임.

과제 2-2-2	치매전문교육 심화과정 확대
-----------------	-----------------------

- 치매전문교육의 요양보호사 교육과정을 양성과정으로 포함시킴에 따라 기존 치매전문교육의 프로그램 관리자 교육을 ‘치매전문 교육과정’으로 개칭하고, 심화교육 커리큘럼 개발에 기반한 전문인력 양성에 목적을 두고 교육과정을 개편해야 함.
- 치매전문교육과정은 심화교육에 목적을 둬으로써 장기요양기관에 종사하는 시설장 및 중간관리자 중 1인은 필수적으로 교육과정을 이수하여 서비스를 제공할 수 있도록 의무화 함.
 - 현재는 인지활동형 프로그램을 제공하거나 치매전담형 장기요양기관에 한해 프로그램 관리자 배치를 의무화하고 있으나, 향후 장기요양기관의 중간관리자 중 1인은 모두 치매전문교육과정을 이수하도록 유예기간을 두고 확대하여 단계적으로 프로그램 관리자 가산 지급을 폐지해 나가는 방향으로 제도를 개편해야 함.
- 치매전문 요양보호사 교육과정 개편과 심화과정 확대를 단계적으로 추진하여 향후에는 장기요양기관 인력 누구나 치매대응력을 제고할 수 있도록 적극적인 정책 추진이 필요함.
 - 치매전문 교육과정 운영과 관련하여 온라인과 오프라인 교육방법을 적극적으로 활용하여 심화과정을 운영함으로써 교육의 접근성을 높이는 것이 필요함.
 - 기본적 지식 습득과 관련해서는 온라인 교육방법을 적극적으로 활용하여 보편적으로 전문지식 습득이 가능할 수 있도록 유도해야 함.
 - 국민건강보험공단과 중앙치매센터는 치매전문교육과정의 커리큘럼을 개편하며 향후 빠른 시간 내에 치매전문교육과정을 이수한 중간관리자 수를 확보하기 위해 일정 기간 치매전문교육과정의 횟수를 대폭적으로 늘리는 노력이 필요함.

②	치매 국가책임제의 내실화
	③ 지역중심 국가치매거버넌스 구축 및 고도화

가. 과제 필요성

- 제3차 국가치매관리계획과 치매국가책임제를 실현하기 위해서 지역단위 치매돌봄 전달체계 구축이 강조되었음.
- 이를 위해 정부는 전국 시군구에 치매안심센터를 설치하고 지역내 치매돌봄의 거점기관으로 역할을 수행할 수 있도록 운영하고 있음.
- 치매안심센터는 초기상담, 치매조기검진, 1:1 사례관리, 치매단기쉼터 및 치매카페 운영, 관련 서비스 및 제공기관 연계를 주요 사업으로 운영하고 있음.
 - 치매안심센터는 인지기능 저하자 대상 선별·진단검사 실시, 상담 후 대상자 등록, 욕구 파악, 치매어르신 및 가족 맞춤형 서비스 제공계획을 수립하는 업무를 수행함과 동시에 치매 어르신 및 가족들이 안심하고 살아가도록 전담 코디네이터를 1:1로 매칭하여 필요한 서비스를 연계하고, 전체 돌봄경로를 관리하고 있음.
- 치매안심센터가 지역에 정착하기 위해서 지역내 치매돌봄 거버넌스체계를 구체화하고 그 가운데 치매안심센터의 명확한 기능과 역할을 정립하는 노력이 필요함.
 - 치매환자와 가족에게 보건, 복지서비스를 제공할 수 있는 관련 기관 간 연계체계를 구축하고 치매안심센터가 주요한 거점기관의 역할을 담당할 수 있도록 전달체계를 구체화하는 노력이 요구됨.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 2019년 말 현재, 2017년 9월 치매국가책임제 시행 이후 전국에 256개소의 치매안심센터가 모두 개소하여 운영되고 있음(보건복지부 치매정책과, 2019. 12. 20.).
- 치매안심센터는 시군구 보건소 직영을 원칙으로 하고 있으며, 지역별 특성에 따라 통합형, 거점형, 방문형, 소규모형의 유형을 다양하게 적용하고 있음

2) 문제점

- 국가적 차원의 제도추진은 본격화되었으나, 치매안심센터의 인력을 확충하고 센터의 고유 기능을 정립해 나가는데 있어서 여전히 많은 문제가 이어짐.
- 제도시행 초기부터 치매안심센터의 기능과 역할이 명확히 제시되어있지 않고 보건소가 센터를 관리 및 감독하면서 외부 위탁하는 형태로 운영됨으로써, 실적 위주의 운영으로 전략하여 고유사업을 제대로 실행하지 못할 것이라는 비판이 제기됨(이만우, 2017).
 - 실제로 치매안심센터가 실적 경쟁에만 치우쳐 전문성은 갖추지 않은 상태에서 무분별한 조기검진으로 치매환자만 양성하고 있다는 문제점(유진상, 2019. 5. 1.)과 함께 치매안심센터가 사업시행 2년이 지나도록 인력 정원의 2/3 정도만 채용한 것으로 지적(하경대, 2019. 10. 16.)되면서 조기안착을 위한 과제가 다수 산재된 상황임.
- 치매안심센터가 치매돌봄을 위한 지역거점기관으로서의 역할 수행을 기대하였으나, 기존 사회복지관, 노인복지관, 장기요양기관 등과의 연계체계 구축이 미흡함. 특히 치매환자를 위한 종합적 관리체계에 여전한 한계가 노출됨.
 - 2019년도부터 본격적으로 추진되고 있는 지역사회 통합돌봄 선도사업 추진과정에서도 장기요양 대상자 중 치매환자의 비중이 증가하는 부분을 고려할 때, 치매환자의 지역생활지원이 무엇보다도 중요한 과제임.
 - 단, 통합돌봄 선도사업의 주요 대상자로 치매환자가 포함되지 않아 지원체계 구축의 중요성이 미흡한 상황임.

다. 기본방향

- 지역단위 치매환자를 위한 통합적 지원체계 구축 및 치매돌봄 거버넌스 고도화를 위해 치매안심센터의 기능과 역할을 강화할 필요가 있음.
- 최근 추진되고 있는 지역사회 통합돌봄, 지역단위 보건복지 전달체계 개편 등의 지역단위 정책추진 현황 변화를 고려하여 관련 기관 간 거버넌스체계 내에서 치매안심센터의 명확한 기능과 역할을 정립할 필요가 있음.
- 치매환자를 위한 사례관리 추진에 있어 치매안심센터는 어떠한 역할 범위에 기초하여 실시할 것인지, 치매안심센터의 인력들은 치매환자를 위해 어떠한 서비스에 초점을 맞춰 제공할 것인가 등에 대한 검토가 필요함.
 - 국민건강보험공단과 치매안심센터 간 역할 분담, 치매안심센터와 장기요양기관 간 협력체계 구축 등의 방향성을 구체적으로 정립해 나갈 필요가 있음.

라. 추진과제

과제 2-③-1 치매안심센터의 역할과 기능 고도화

- 지역단위 치매환자의 통합적 지원체계 구축을 위해서는 치매안심센터가 거점기관으로서의 역할을 명확히 하되, 관련 서비스 제공기관 간 역할 분담 및 협력방안을 구체화 할 필요가 있음.
- 현재와 같이 치매안심센터의 조기진단에 초점을 둔 업무보다는 치매환자를 위한 사례관리, 경증치매환자를 위한 돌봄서비스 제공 등의 역할 정립 방안을 함께 검토해야 함.
 - 장기요양보험 인지지원등급 대상자의 경우, 치매환자임에도 불구하고 치매약 처방이 지속적으로 이뤄지고 있지 않고 높은 만성질환 보유율을 보임. 이들에 대한 치매지원센터의 주기적인 관리체계 구축, 주 3회 내에서 치매안심센터의 돌봄서비스를 이용할 수 있도록 서비스 접근성을 확대해 나가는 방안도 함께 검토할 수 있을 것임(김민경, 권진희, 장혜민, 류재현, 2019).
- 치매안심센터의 인력배치 현황 등을 고려할 때 지역내 모든 치매환자를 대상으로 한 사례관리 기능 강화에는 업무량의 제한이 필연적으로, 치매안심센터는 향후 치매진단 초기 환자를 대상으로 한 집중적 사례관리 체계를 전문화할 필요가 있음.
 - 일본의 치매지원 5개년 계획(신오렌지플랜)에서 지역포괄케어센터를 중심으로 초기치매진단집중관리를 위한 위원회를 구성하고 지역내 보건의료, 돌봄전문가가 그들의 복약관리, 증상관리, 가족 상담 및 교육 등을 실시하는 것과 같이, 우리나라 역시 치매안심센터를 중심으로 치매진단을 받은 초기치매환자를 대상으로 집중적인 사례관리체계를 구축할 필요가 있음.
 - 치매안심센터를 중심으로 지역내 보건소, 병(의)원과 연계하여 최초 치매진단을 받은 치매환자 및 가족에게 종합적인 정보를 제공하며, 이후 요양서비스를 이용하는 과정 등에 대한 집중적인 사례관리를 제공하는 형태로 치매안심센터가 치매환자의 지역생활 지원을 위한 거점 역할을 수행하도록 기능을 강화해 나가야 함.
- 치매안심센터가 지역내 치매환자 관리의 거점 역할을 수행하기 위해서는 센터내 인력의 전문성 제고가 무엇보다 우선적으로 이뤄져야 함. 우수한 인력이 배치될 수 있도록 근로환경을 안정적으로 유지하며 지속적으로 전문교육을 제공해 나갈 필요가 있음.
 - 치매환자 대응에 전문성을 지닌 치매안심센터가 지역내 장기요양기관 종사자의 치매케어와 관련한 전문적 슈퍼비전을 제공하고, 지역내 종사자와의 주기적인 업무간담회를 실시함으로써 치매환자를 돌보는 과정에서 발생하는 장기요양 인력의 소진을 방지할 수 있

는 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것임.

- 이를 위해서는 현재 진행 중인 지역단위 커뮤니티케어 추진 과정에서도 치매환자의 지역생활을 지원해 나가기 위해 치매안심센터 담당자들이 적극적으로 지역내 타 직종과 연계할 수 있도록 적극적인 업무지원이 가능해야 할 것임.

○ 중앙치매센터는 치매안심센터 담당 인력들의 전문성 제고를 위한 주기적인 전문화 교육을 실시하고, 중앙과 광역치매센터에서 지역 치매안심센터 사례검토에 전문적인 개입이 가능하도록 슈퍼비전 운영체계 구축이 필요함.

- 중앙치매센터는 지역의 치매안심센터 담당 인력이 치매환자 지원의 전문 지식과 기술을 갖추도록 우선적인 노력을 취하되, 광역치매센터와 협업하여 센터 내 인력양성을 위한 전문화 교육 및 사후관리(follow-up) 운영체계를 구축할 필요가 있음.
- 지역 치매안심센터에서 수행하는 사례관리의 슈퍼비전 기능을 중앙과 광역치매센터에서 담당하며, 각 치매안심센터에서 공통적으로 인식해야 하는 사례에 대해서는 내부 사례검토결과를 공유함으로써 지속적으로 전문성 제고가 이뤄질 수 있도록 해야 함.

과제 2-③-2	치매환자 대상 종합적 정보관리시스템 구축
-----------------	-------------------------------

□ 치매안심센터가 지역 치매환자 중 지속적인 관리가 필요한 대상자에 관한 정보를 습득하기 위해, 치매환자 중심의 종합적 정보관리시스템 구축이 필요함.

○ 현재 지역 치매환자 정보가 국민건강보험공단, 보건소, 치매안심센터 각각의 정보시스템으로 운영되어 이를 통합적으로 파악하는데 한계가 있음.

- 병(의)원에서 치매진단을 받은 환자가 어떠한 서비스를 받고 있는지, 혹시 서비스를 받고 있지 않다면 어떻게 일상생활을 유지하고 있는 것인지 적절하게 파악하여 시의적절한 개입이 이루어져야 하나, 현재는 개인정보보호 등의 한계로 기관 간 유기적 정보연계 및 공유가 불가능한 상황에 있음.
- 치매환자의 중증화를 예방하기 위해서는 시의적절한 보건의료 및 복지, 요양서비스의 제공이 필요하다는 측면에서 치매환자의 진단 이후 서비스 연계 및 이용까지의 전 과정에 대한 정보가 관련 기관에서 확인될 수 있어야 함.
- 이를 통해 제도적 사각지대에 처할 수 있는 치매환자를 사전적으로 예방할 수 있는 정보시스템 구축이 필요함.

○ 치매안심센터 정보망과 국민건강보험공단, 보건소 업무망과의 연계를 통해 치매안심센터에 등록된 치매환자가 장기요양서비스와 기타 보건복지서비스를 이용하고 있는지에 대한 여부

를 확인하고 제도 사각지대에 있는 부분에 대한 보완책을 마련해 나가는 노력이 요구됨.

- 치매안심센터의 ANSYS가 보다 고도화 될 수 있도록 정보화 사업을 지속적으로 추진하고, 관련 정보가 유용하게 활용될 수 있는 기반을 구축해 나갈 필요가 있음.
- 이를 위해서는 최초 치매진단을 받는 환자에 대한 정보를 통합정보관리망에서 확인할 수 있도록 보건의료정보시스템과의 정보연계가 필요하며, 장기요양서비스 이용 정보도 가능한 범위 내에서 정보확인이 가능할 수 있도록 정보망을 구축해야 할 것임.

③	존엄한 삶의 마무리 지원
	① 연명의료 결정의 내실화 및 호스피스·완화의료 확대

가. 과제 필요성

- 지속적으로 증가하는 초고령층과 다사(多死)사회 도래에 따라 후기의료 및 돌봄체계 정비 등 법제도 개선 및 그에 따른 문화 확산이 매우 중요함.
- 정책의 핵심은 국민들이 자신의 취약한 생애말기에 품위있고 편안한 삶을 누릴 수 있도록 하는 법적, 제도적 환경을 마련하고 그 안에서 고령자 스스로 자신의 품위있는 생애말기 삶을 준비·설계하고 실행할 수 있도록 있는 문화 확산 지원임.
 - 죽음의 질 1위 국가인 영국에서는 범부처적 종합계획으로 ‘생애말기돌봄 전략: 생애말기에 있는 성인들을 위한 고품질의 돌봄 향상(Department of health and social care, 2008)’이 발표된 바 있음.
- 통계청의 2018년 사망원인통계에 따르면 병원에서 사망한 사람이 77%에 이를 정도로 의료기관에서의 사망률이 높고 집에서 사망하는 경우는 14% 밖에 되지 않음(통계청 인구동향과, 2019. 9. 24.).
- 고령층의 생애말기 삶과 웰다잉을 지원하는 정책은 의료기관에서 더 이상 치료가 불가능한 경우 연명의료 중단 등의 결정 절차에서 사회적 합의와 법적 정당성 확보, 연명의료의 유보 및 중단 시 받을 수 있는 전인격적인 호스피스 서비스 기관 확충과 내실화 및 다양화가 핵심적으로 이루어져야 할 것임.
- 고령층의 생애말기 웰다잉 정책의 근간인 ‘호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료 결정에 관한 법률’이 2018년 2월 4일 전면적으로 시행되어 제4차 저출산·고령사회기본계획 운영 기간 동안 보다 체계적인 시행을 위하여 다양한 보완책이 필요함.
- 제4차 저출산·고령사회기본계획 운영 기간에는 그동안 노출된 여러가지 문제점 보완을 넘

어 저출산·고령사회의 기본목표와 체계에 따라 통합적인 시행과 관리체계의 혁신을 통해 의료현장의 문화를 바꾸고 이를 통해 고령층의 삶의 질 향상 정책에 기여해야 함.

- 제4차 저출산·고령사회기본계획에서는 더욱 증가될 말기환자와 그들의 다양한 욕구를 반영하여 후기의료·돌봄체계를 체계적으로 정비하고 이를 통해 고령층의 생애말기 품위있는 삶을 영유할 수 있도록 체계적인 지원이 필요함.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 고령층의 생애말기 웰다잉 지원 정책의 시발점이 되는 호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료 결정에 관한 법률이 2016년 2월 3일 공포되어 1년 6개월의 준비기간 등 보완기간을 통해 2018년 2월 4일부터 본격 시행됨.
- 2019년 2월 확정된 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정계획에 처음으로 반영되었음.
 - 하지만 출생에서 사망에 걸치는 전과정의 인구변화에 대한 국가사회적 정책 대응에 필요한 고령층의 생애말기 삶과 웰다잉 부분을 포함시키지 못했음.
- 정책변화 배경에는 연명의료 결정에 대한 법안이 논의되었으나 3차 기본계획이 수립된 2015년 중반에서는 법제화가 아직 이뤄지지 않았음.
- 보건복지부에서 2015년 연명의료 결정에 관한 법률안을 김제원 의원 입법안으로 추진하고 호스피스·완화의료에 관한 법률안을 김세연 의원 입법안으로 추진하여 각각 법안이 공청회를 거쳐 국회에 상정됨.
 - 상임위원회 논의과정에서 호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료 결정에 관한 법률이라는 통합법안으로 성안된 후 2016년 1월 8일 국회에서 최종 의결되고 2016년 2월 3일 국무회의를 통과해서 공포되었음.
 - 하지만 동법률은 호스피스·완화의료 부분은 1년의 준비기간을 거치고 연명의료 결정 부분은 1년 6개월의 준비기간 등을 거치면서 의료기관윤리위원회 설치, 사전연명의료의향서 등록 및 정보시스템의 구축, 각종 법정서식 구비, 임종 판단 기준 등 지침, 시범사업 등을 통해 2018년 2월 4일 본격 시행되었음. 2019년 2월 제3차 저출산·고령사회 기본계획 수정안을 통해서 고령층의 웰다잉 지원 정책을 기본계획에 포함하게 되었음.
- 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정계획에서 고령층의 웰다잉 지원 정책이 ‘아름다운 마

무리 준비 지원'이라는 표현으로 최초로 반영되었음. 고령사회 부분의 (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련이라는 대항목의 하위 중항목으로 고령층의 웰다잉 지원 즉 존엄한 삶의 마무리 준비 지원을 포함하고 추진과제로서 (1) 호스피스 완화의료 다양화 및 전문기관·인력 양성(2) 연명의료 제도의 안정적 정착 지원을 선정 추진하였음.

2) 성과와 한계

① 성과

□ 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정계획에서 무의미한 연명의료 결정 지원 및 호스피스·완화의료 서비스 제공 과제가 포함됨으로써 관련 법률의 본격 시행을 위한 보완책을 마련하는 데 크게 기여하였음.

○ 연명의료 결정 및 호스피스·완화의료 서비스를 통해 생애 말기 품위있는 삶과 웰다잉을 추구할 수 있도록 하는 기반을 마련하였음.

□ 2018년 연명의료결정법 개정을 통해서 대상 질환을 비암성 말기질환 전체로 확대하였으며 처벌수위도 다소 낮춰 의료진의 참여를 촉진하는 등 다양한 보완책이 체계적으로 시행되었음.

○ 사전연명의료의향서 작성 건수가 2020년 2월 본격시행 2주년만에 60만여건을 넘었으며 연명의료계획서 및 가족회의를 통해 연명의료 중단 등 결정을 시행하는 건수도 5만건을 넘었음.

〈표 8-33〉 연명의료중단 등 결정 이행서 통보 현황 (2018.3~2020.2)

	2018년*	2019년*
연명의료계획서	68,940 (34.2%)	252,511 (32.3%)
사전연명의료의향서	1,533 (0.7%)	10,689 (1.4%)
환자가족 2인 이상 진술	64,323 (30.4%)	252,240 (32.3%)
환자가족 전원 합의	76,769 (36.3%)	266,184 (34.1%)
총 계	211,565 (100%)	781,624 (100%)

자료: 국립연명의료관리기관. (2020). 국립연명의료관리기관 내부자료.

□ 세부적으로 연명의료 결정 부분에서는 제도적 안착을 통해서 생애말기의 자기결정권을 확대하였고 스스로 준비할 수 있도록 하는 문화 확산에 실질적으로 기여하였음.

○ 다양한 환경에서 생애말기 삶에 무의미한 연명의료를 유보 혹은 중단할 수 있는 결정 절차를 확립하고 이를 통해 품위있는 생애말기 삶을 추구할 수 있도록 하였음.

○ 나아가 사전에 이러한 준비 및 설계를 할 수 있도록 사전연명의료의향서 정보체계를 마련하고 사전연명의료의향서의 홍보 및 등록기관을 지정 및 확대하여 홍보 등을 통해 제도의 안정적

정착을 위한 체계적인 지원이 가능하도록 함.

- 호스피스·완화의료 부분에서는 중앙호스피스·완화의료센터를 중심으로 지역거점센터의 국가적 연계체계 구축과 지역별 시설 불균형 해소를 위해 시설확대를 꾀하였으며, 호스피스 관련 교육과 인력 양성의 성과를 거둠.
- 특히 호스피스 서비스가 보다 지역친화적으로 전달될 수 있도록 기존 입원형 호스피스 이외에 가정형, 자문형 호스피스 시범사업을 실시하여 환자 친화적 호스피스 전달체계를 수립하고자 하였음.
- 뿐만 아니라 기존 후기의료·돌봄체계인 요양병원 및 장기요양시설을 통한 호스피스 시범사업을 통해 수가 지원 방식 등을 적극 검토하면서 시설확대 정책을 실시하였음. 다양한 시범사업은 호스피스 시설 확충과 더불어 지역사회 통합돌봄체계의 통합 연계를 촉진하는 역할을 수행함.

② 한계

- 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정계획에서 연명의료 결정 및 호스피스·완화의료 서비스가 비암성 질환으로 확대되어 본격 시작되었음에도 불구하고, 노년층 스스로 생애말기를 준비하고 설계할 수 있도록 하는 법제도적 환경이 구축되지 못함.
- 노년층은 자신의 회복불가능한 말기 상태를 알고자 하지만, 의사들은 말기진단과 그러한 말기 상황을 환자나 가족들에게 고지하는 데 소극적이기 때문임.

〈표 8-34〉 회복 가능성이 없는 말기상황 시 의사의 환자 고지여부에 대한 의견

	자신에게 알려야 한다	가족에게 알려야 한다	굳이 말하지 않아도 된다	말할 필요 없다
65-74세	59.3%	31.0%	7.9%	1.8%
75-84세	55.9%	32.6%	8.7%	2.8%
85세 이상	57.6%	30.7%	9.1%	2.6%

자료: 서울대학교 SSK 고령사회 연구단. (2018). 노인의 건강한 노화 및 웰다잉에 관한 연구.

- 의료환경에서 더 이상 회복불가능한 말기상태가 되면 치료 목적이 완치에서 치료 효과가 없는 연명의료로 전환되는데 이를 담당의사가 설명하고 환자의 동의(informed consent)를 받는 것이 필요함(서이중, 2016).
- 이러한 법적 규정은 환자의 알 권리 보호 차원에서 뿐만 아니라 연명의료결정법의 활성화를 위해 필요한 절차임. 현재 연명의료법은 연명의료 중단 결정 등을 원하는 사람에게 그 절차를 제공하는 법률로 한정되어 생애말기 이후 후기 의료체계의 혁신을 제한되는

결과 초래함.

- 말기진단과 함께 말기상황에 대한 충분한 설명을 제공하여 환자 및 가족들이 연명의료 결정 뿐만 아니라 그 외에 다양한 생애말기 설계를 할 수 있도록 하는 것이 필요함.

□ 연명의료결정 및 호스피스·완화의료 이용을 국민건강보험 수가로 보전하는 방식으로 추진되어 자원봉사를 적극적으로 활용하지 못함으로써, 고비용의 생애말기돌봄체제로 운영되고 있음.

○ 연명의료 결정에 대한 의사의 설명시간 뿐만 아니라 호스피스·완화의료의 많은 부분을 행위별 수가화함으로써 사업시행에는 큰 기여를 하였으나, 대부분 기부와 자원봉사에 기반한 호스피스 이념이 퇴색되고 관료화되는 문제를 보임.

- 호스피스팀에서 영적 돌봄 전문가들의 역할이 제대로 평가되지 못하고 자원봉사의 기여도도 평가에 반영되지 못하는 등 수가화의 부작용이 큼(사회복지법인 각당복지재단 외, 2017. 4. 21.).

□ 연명의료결정법은 당초 제정 취지가 암관리법에서 시행되던 말기암환자를 대상으로 하던 호스피스·완화의료로 비암성 말기환자로 확대된 것임에도 불구하고, 호스피스·완화의료는 여전히 암관리법 시대의 말기암환자 중심의 거버넌스 체제를 가지고 있음.

○ 국립암센터가 중앙호스피스센터를 맡고 말기암환자 중심의 호스피스·완화의료 관리를 주관하여 비암성 말기진환의 호스피스 이용을 촉진하는 시범사업의 의지가 낮고 그 결과 비암성 말기환자의 호스피스이용률 역시 현저히 낮음(서이종, 2016. 4. 6.).

□ 생애말기 설계를 연명의료 결정에만 초점을 두어 시급하게 사전연명의료의향서 작성은 시행하고 있지만, 다른 생애말기 준비나 설계와 유기적으로 연계하여 추진되고 있지 못함.

○ 자신의 삶을 되돌아보고 정리하는 인생노트 작성, 사후 유산 처리를 담는 유언장 작성, 유품 처리 및 장례 등을 포함한 엔딩노트 작성, 사전장례의향서 작성, 시신 및 장기 기증 의향서 작성 등 다양한 생애말기 준비 및 설계 문화를 확산하는 계기로 삼지 못하고 있음.

다. 기본방향

□ 품위있는 생애말기의 삶과 웰다잉을 위한 법제도 환경을 후기고령사회에 걸맞게 체계적으로 정비하고 새로이 구축하는 것이 필요

○ 고령사회 후기 뿐만 아니라 다가오는 초고령사회에 대비하여 품위있는 생애말기의 삶과 웰다잉을 위한 후기의료·돌봄체계 구축

- 말기환자 대상의 후기의료·돌봄체제는 고령층이 자신의 생애말기 품위있는 삶과 웰다잉을 위한 자기결정 문화에 기초하여야 함.
- 사전연명의료의향서 등 자기결정 문화를 확대하고 그러한 문화의 확산이 매우 중요
- 말기환자 대상의 후기의료 돌봄체제는 존엄하고 평안한 생애말기 삶과 웰다잉의 자기결정을 존중하면서 동시에 고령화 속도를 고려하여 사회 전반의 지속가능성과 결부되어 추진되어야 함.
- 고령층 본인의 적극적인 생애말기 설계와 함께 기업의 적절한 참여와 지역사회 등 시민사회의 연대 및 자발적 지원활동을 적극 활용하여 정부가 적절하게 재정지원을 하는 복합적인 거버넌스를 통해서 지속가능한 생애말기 의료·돌봄체계 실현이 필요

라. 추진과제

과제 3-①-1	연명의료 결정의 내실화 및 취약계층의 권익 대변 지원
----------	-------------------------------

- 연명의료 결정이 내실화되기 위해서는 연명의료결정법 개정이 필요함.
- 말기 진단 및 이에 기초하여 의사, 간호사, 사회복지사 등으로부터 생애말기돌봄을 다각도로 충분히 설명하고 상담하는 절차를 포함하도록 하는 것이 필요함.
- 연명의료결정법은 더 이상 회생불가능한 말기 진단의 경우 치료목적이 완치에서 치료효과가 없는 연명의료로 전환되며 그러한 중대한 결과를 환자에게 충분히 설명하고 동의(informed consent)를 구하는 절차에서 입론되어야 함.
 - 현재 연명의료결정법은 환자가 스스로 자신의 연명의료를 중단하고자 할 때 필요한 절차와 의료진의 의무를 규정하고 있으며 때문에 의료진의 설명의무는 제27조에서 말기돌봄계획을 세우기에 앞서 환자가 요청할 때 호스피스 전문기관의 의료진이 환자의 질병의 예후 등을 설명하여야 한다고 규정되어 있음.
 - 하지만 병원의 중환자실에서 말기 여부를 진단하고 말기일 경우 더 이상 치료가 무의미한(medically futile) 말기상태라는 진단결과를 환자나 그 가족에게 고지하는 것이 의료진의 설명의무가 되어야 함.
- 의료진의 설명의무를 통해서 환자는 집중치료 또는 연명의료의 유보 혹은 중단 등의 선택을 내릴 수 있어야 함. 이러한 사항을 포괄하여 생애말기돌봄 계획을 세울 수 있도록 설명하고 상담하는 절차가 연명의료결정의 내실화를 위하여 필수적임.
 - 이는 연명의료 결정을 통한 환자의 자기결정권 확보 뿐만 아니라 알 권리 차원에서 필요한

절차이며 연명의료 결정을 둘러싼 의료현장 문화의 혁신에 있어서도 가장 중요한 사항임.

- 하지만 현실적으로 질병이나 예후에 따라 말기 진단이 어려운 경우가 있기 때문에, 불확실한 경우에는 충분한 사유를 설명하고 환자의 동의를 받도록 하는 방식으로 의료현장이 반영되어야 함. 말기진단결과는 의사가 직접 설명하지만 이후 생애말기돌봄 계획은 병원의 책임으로 하여 간호사나 사회복지사가 상담할 수 있도록 하는 것이 필요함.

연명의료결정법 (개정안)

제16조 (의료진의 말기진단과 설명) 의료진은 환자에 대한 연명의료 중단 등 결정을 이행하기 전에 해당 환자가 더 이상 회복불가능한 말기환자인지 여부를 판단하고 그 결과를 설명하여야 한다.

1. 담당의사는 자신의 환자가 더 이상 회복불가능한 말기인지를 진단하고 그 결과를 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 기록하여야 한다. 질병의 예후에 비추어 말기판단이 어려운 경우에는 그 임상적 사유를 적시하여 기록하여야 한다.
2. 의료진이나 병원은 의료인의 말기 진단 결과를 환자와 그 가족에게 설명하고 이후 연명의료결정을 포함한 생애말기돌봄을 어떻게 할 것인지를 환자와 그 가족들과 함께 논의하여야 한다.

- 이러한 설명과 동의과정을 통해서 말기환자가 연명의료 수용 여부를 진지하게 숙고하고 연명의료를 원하지 않는 경우 현행 연명의료법에 따른 절차를 밟고 이후 전인격적인 호스피스서비스를 받도록 할 수 있음.

- 의사가 연명의료계획서를 상담·작성하는 것은 말기예후에 대한 충분한 설명과 더불어 말기 진단 이후 생애말기돌봄계획을 충분히 상담한 후에 행해져야 함.

□ 연명의료 결정이 삶을 포기하는 수단으로 악용될 수 있는 취약계층의 경우, 사회복지사를 통해 제출된 지원요청서를 심사하여 생애말기 의료에서 국민건강보험의 자기부담금 지원 뿐만 아니라 취약 계층의 권익을 대변할 수 있는 공공대리인(후견인)이 필요함.

○ 독거노인 및 무연고 노인이 의식을 상실하는 등의 긴급한 경우, 연명의료 중단 등 결정을 할 수 있는 수단이 전혀 없음. 따라서 독거노인 및 무연고 노인의 연명의료 결정에서 의료기관 윤리위원회나 공공대리인(후견인) 선정을 통해 이뤄질 수 있도록 법 개정이 필요함.

과제 3-①-2

호스피스·완화의료 시설 확충과 서비스의 내실화

□ 호스피스·완화의료 시설확충과 서비스 내실화는 중요한 과제임.

○ 의료체계에서 더 이상 회복 불가능해서 치료효과가 없는 연명의료로 전환될 때 담당의사의 설명과 환자의 동의 절차를 의무화하게 되면, 호스피스 이용을 포함한 보다 품위있는 생애말기 의료돌봄의 요청이 늘어날 것으로 보임.

- 동법이 2018년 2월 본격 시행되었음에도 불구하고 입원형 호스피스 기관은 2018년에 비해 2020년 겨우 3개 기관 44병상이 늘어난 87개 기관 1,402병상에 그치고 있으며 호스피스 대상질환 사망자의 호스피스 기관 이용률 또한 2017년 20%에서 2018년 20.9%에 그치고 있음(중앙호스피스센터, 2020).
- 말기환자가 자신의 욕구에 따라 급성기 병원의 호스피스병동 뿐만 아니라 독립형 호스피스시설, 낮방문(day care) 호스피스, 가정방문 호스피스 등 다양화된 시설을 확충하여 후기의료돌봄을 지역사회 기반의 통합돌봄체제로 통합 운영하여야 함.
 - 특히 어린 자녀를 둔 중년 호스피스환자는 가정 일을 그만두고 호스피스시설에 입원할 수 없는 관계로 가정 호스피스나 낮방문(day care) 호스피스 서비스를 이용할 수 있도록 하는 것이 필요함.

□ 서비스의 내실화 역시 함께 이루어져야 함.

- 2015년 8월 국민건강보험의 수가를 적용하면서 의료인 중심의 호스피스·완화의료 서비스 전달체제로 변질되었음. 호스피스 이념에 부합하여 비의료인 특히 상담사, 영적 돌봄가의 역할을 적절히 자리매김할 수 있도록 조치하여 사회적, 심리적, 영적 욕구를 가진 환자의 호스피스 케어를 활성화하여 전인격적인 호스피스 서비스 체계를 구축하여야 함.
 - 자원봉사를 적극적으로 활용할 수 있도록 호스피스티م 구성과 호스피스전문기관 평가에서 적극 반영하여야 함. 덧붙여 호스피스 환자의 사후 유산기부를 활성화하는 방식으로 재정을 확충할 수 있도록 보완되어야 함.

과제 3-①-3

지역사회 중심의 지속가능한 호스피스·완화의료체제로의 전환

- 지역사회 중심의 다양한 말기환자 시설을 확대하여 말기환자의 욕구에 따라 생애말기 시설의 선택권을 보장하고 지역사회 통합돌봄체제로 통합 운영하는 것이 필요함.
 - 현행 후기 의료돌봄체계는 급성기 병원이며 특히 실험연구용 병원인 대학병원을 지역거점으로 하여 고비용으로 운영되고 있음.
 - 급성기 말기환자를 제외하고는 보다 지역사회 중심의 만성질환 요양병원 및 호스피스시설 등을 확충하여 체계적인 생애말기 의료 및 돌봄체제로 운영되어야 함.
 - 독립형 호스피스 시설, 낮방문(Day care)호스피스, 가정방문 호스피스 등 말기환자 및 가족의 욕구에 따라 다양한 서비스를 받을 수 있도록 지역사회 중심의 호스피스·완화의료시설 내실화 및 확충 필요

③	존엄한 삶의 마무리 지원
	② 유산 및 유품 처리의 자기결정권 확대와 생애 마무리 준비 문화 확산 지원

가. 과제 필요성

□ 노후를 스스로 준비하고 결정하는 방식이 가족주의적 관행과 충돌하면서 유산 및 유품 처리 분쟁이 증가하고 있으며, 사전 유언장 작성 등 자기결정 하에서 삶의 마무리를 준비하는 자세의 확산이 필요함.

○ 2019년 60대 이상 순자산이 2,383조로 우리나라 전체 국부의 33.6%를 차지할 정도로 막대한 자금이 은퇴 후 늘어나는 노후생활에 얼마나 잘 사용되느냐 그리고 원활하게 세대간 이동되느냐 하는 것이 우리 (초)고령사회의 지속가능한 발전의 관건인 상황

- 생애말기를 포함한 노후의 삶의 올바른 설계가 개인적으로 뿐만 아니라 국가적으로 매우 중요한 과제가 되고 있음.

• 때문에 인생노트나 유언장 작성 등을 통해 자신의 삶을 마무리하고 정리하는 문화의 확산이 필요하며 이를 저해하는 법적·제도적 환경을 개선할 필요가 있음.

〈표 8-35〉 가구주의 연령대별 평균자산 및 부채, 총자산 규모 (2019)

연령별	평균자산		평균부채	가구수	총자산
	금융자산	실물자산			
30대 미만	6,631만	4,363만	3,197만	149.6만	116.6조
30대	10,707만	21,931만	8,915만	307.4만	729.2조
40대	12,973만	33,994만	10,689만	428.6만	1,554.8조
50대	12,643만	36,702만	9,321만	478.6만	1,915.5조
60대 이상	7,912만	34,114만	5,222만	647.7만	2,383.7조
평균	10,570만	32,621만	7,910만	2,011.6만*	7,097.1조*

주: 총자산=(평균자산-평균부채) X 가구수 * 합계가구수 및 합계자산
 자료: 통계청 복지통계과. (2019. 12. 17.). 2019 가계금융복지조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/4/4/index.board?bmode=read&aSeq=379367에서 2020. 8. 1. 인출.

□ 고령화가 더욱 진전되면서 대가족 구성원의 공동재산형성에 기초한 광범한 재산기여분 산정과 의무배분을 정한 유류분 규정이 유산 및 유품의 처리에 유언장 등 자기결정권을 크게 제한함으로써, 갈등과 분쟁이 더욱 조장되어 막대한 사회적 비용을 치를 것으로 보임.

○ 현행 민법의 유류분 규정은 1977년 12월 장자중심 상속의식 하에서 다른 형제 및 딸의 상속차별을 막기 위해 제정된 것으로서, 형제자매까지 포함하여 의무배분 비율을 법적으로 정함. 상속에서의 여성차별과 자녀간 불균등 해소 등 사회적 형평성에 기여하였으나, 사회변화에 따른 부작용이 늘어나고 있음.

- 평균수명이 날로 늘어나 피상속자가 50-60대에 이르는 노노상속으로 변화됨으로써 배우자 이외의 미성년자 자녀의 자립이라는 당초 유류분 도입의 취지 상당 부분 상실
- 초고령층의 증가로 부양 및 간병 기간이 장기화되면서 부양 및 간병 책임(효도)을 도맡은 자녀(딸)의 상대적 박탈과 더불어 무임승차 성년자녀의 상속권 보장을 통한 도덕적 해이 및 미풍양속 침해 조장
- 자녀들에게 의무적으로 배분할 상속 유류분의 범위를 광범하게 산정하고 있어 부모재산은 내 재산이라는 의식을 조장하여 자녀들이 돌봄도 제공하지 않으면서 부모의 황혼재혼을 막는 등 노후의 행복추구권 침해
- 유산의 사회적 기부시 자녀의 유류분 반환 청구소송 등으로 고인의 숭고한 기부의 뜻(자기결정)을 실현하기 어려우며 이로 인해 가져올 막대한 사회적 혜택을 막는 역할 수행

□ 다가오는 초고령사회에 걸맞게 민법 상속유류분의 개정을 통해 유산 및 유품 처리시 배우자 및 직계 미성년자의 자립 지원을 최우선으로 하고, 나머지 유산 및 유품의 자기결정권을 확대하여 우리 사회의 갈등 비용을 절감하며 품위있는 삶의 마무리를 이룰 수 있도록 지원이 필요함.

○ 민법 유류분 규정을 통해 강화되고 있는 가족주의적 상속 문화는 유산기부를 포함한 다양한 기부활동을 저해하는 근본 원인임.

○ 사회 전반에서 자기결정 문화가 빠르게 확산되는 상황에서 사후 유산 및 유품 처리에서 형제자매까지 포함된 의무배분 몫, 즉 상속 유류분 규정을 현실에 맞게 개정하여 삶의 마무리를 준비·설계하는 문화를 확산하는 것이 필요함.

- 2006년부터 지속적으로 개정노력이 있었으며, 유언 효력을 제한하는 의무상속 유류분에 대한 헌법재판소 위헌청구소송이 현재 진행 중임. 그 결과에 따라 유산 및 유품의 처리에 대한 법정 유류분 제한과 자기결정권 확대가 법적으로 빠르게 제도화될 것으로 보임.

- 초고령층은 치매 등 의사결정능력을 상실할 수 있기 때문에 성년후견제도를 활용하여 생전에 재산 관리 등 생애말기를 포함한 노후 설계를 하고 사후 남은 재산과 유품 등을 처리하는 자기결정을 보완할 수 있음.

□ 사후 유산 및 유품을 가족들 뿐만 아니라 지역사회 활동 및 다양한 취약계층 지원 등에 기부하는 문화 확산 필요

○ 시신기부나 장기기증도 이러한 나눔정신 실현의 일환임.

- 생애말기를 준비·설계하면서 유산의 가족 상속을 넘어서 공익목적의 유산기부는 아름다운 삶의 마무리 과정의 하나임.
- 세계적으로도 웰다잉 관련 선형국 중 하나인 영국에서는 부모를 마지막까지 잘 돌봐준

호스피스 기관에 대한 유산기부가 늘고 있으며 또한 유산의 10%를 기부하는 Legacy 10 운동을 전개하여 취약계층 지원 및 지역사회활동 등을 함으로써 공익지원에 힘씀.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정안에서도 유산 및 유품 처리의 자기결정권 확대 및 후견인 활용에 대한 사안은 포함되지 않는 웰다잉 지원 정책임.

○ 하지만 인생노트, 엔딩노트, 유언장 등 작성을 통해서 자신의 삶을 정리하고 생애말기에 필요한 연명의료 결정, 이후에 장례, 유산 및 유품 처리 등 의향서를 미리 작성해두지 않으면 가족내 갈등과 분쟁이 뒤따르고 사회적 비용이 증가하는 경향이 있음.

- 이러한 점에서 노후를 스스로 준비할 수 있도록 하는 노후준비법 제정은 대단히 의미있지만, 대부분 건강하고 활기있는 노후생활을 준비하는 것으로 생애말기 설계의 필요성과 그 지원에 관한 사안은 누락되어 있음.

□ 고령사회에서 고령층이 자신의 삶을 스스로 돌아보고 정리하는 문화와 사회환경 조성은 대단히 중요함.

○ 하지만 우리 사회에서 중노년층은 자녀의 교육비, 결혼비용 그리고 부양비용을 요구받으면서 노후생활은 스스로 책임져야 하는 어려운 위치임. 자신의 생애말기 설계를 포함하여 노후 설계를 하지 않는다면 가족 내 갈등이 증폭되고, 나아가 정부재정 압박으로 이어질 것임.

- 따라서 가족과 정부가 지원하더라도 노후의 삶을 스스로 책임있게 준비하고 실천하는 것이 지속가능한 고령사회의 원칙이 되어야 하며, 특히 생애말기를 스스로 준비하고 설계하는 것이 노후 설계의 핵심이 되어야 함.

□ 생애말기 유산 및 유품 처리를 준비하고 설계할 때 유언장 작성은 법적으로 대단히 중요함.

○ 형식적인 논란도 있지만 일정비율로 형제자매까지 유산을 상속하는 민법의 유류분 제도는 (초)고령사회의 사회변화에 맞게 개정되어야 함.

- 일정비율로 유산의 법정 유류분을 강제함으로써 장기화된 간병 기간의 간병 책임 방지, 황혼재혼 방해, 공익목적의 유산기부 등에 있어 최대의 장애물이 되고 있음. 2006년 이후 지속적으로 개정입법 노력이 이뤄져 왔으며 유류분의 본래 취지인 배우자와 미성년자의 자립 지원을 최우선으로 하고 그 외 독립한 성년자녀 등의 유산 배분은 고인의 유언 즉 자기처분권을 존중하는 것이 생애말기 준비 및 설계의 활성화에 필요해 보임.

- 후견인 제도는 생애말기의 삶을 미리 정리하고 계획을 세울 뿐 아니라, 의료·돌봄 서비스 선택, 장례 및 장기기증, 유산, 유품 등에 대해서 치매환자 등을 포함하여 독자적인 결정이 어려운 경우 활용될 수 있음.
- 2013년 민법 개정으로 법제화된 성년후견제를 적극 활용하여 특히 생애말기 설계 및 자기 결정을 보완할 수 있음.

2) 성과와 한계

① 성과

- 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정계획에 고령층 스스로 생애말기를 준비하고 설계하는 문화 조성 및 지원 방안은 최초로 반영되어 있음.
- 연명의료 결정 이외에 장기기증, 유산기부, 장례, 인생노트(자서전) 등 생애말기 설계에 대한 지원 방안을 검토하는 정책을 검토했다는 점에서 일부 성과를 도출할 수 있음.
 - 이를 통해 (초)고령사회의 정책 초점이 생애말기 이전 노후 준비에서 더 나아가 생애말기 준비 및 설계로까지 확장되었기 때문임.
- 또한 유관 법개정 방향 모색과 상담 전문인력 확보 방안을 반영하였음.
 - 고령층의 생애말기 준비 및 설계에 대한 사회적 중요성과 정책적 지원을 위한 입법화에는 실패하였지만 21대 국회에 노후준비지원법의 확대 개편 개정안(김상희 의원 대표발의)과 새로운 입법안으로서 웰다잉기본법(원혜영 의원 대표발의)을 제출하였다는 점은 중요한 성과라 할 수 있음. 더 나아가 생애말기 설계를 위한 상담 지원 인력 확보의 필요성도 반영했다는 점 역시 중요함.
- 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정안에는 반영되지 않았지만, 유산기부의 활성화를 위하여 입법노력이 있었다는 점도 생애말기 설계 정책지원의 중요한 성과임.
 - 국회의 기부 활성화 포럼에서 선진국에서 활발한 유산기부 문제를 논하고 유산기부의 활성화를 위하여 민법 유류분을 개정하는 민법 개정안(원혜영 의원 대표발의)을 국회에 제출하였으나 입법에는 이르지 못하였음.
 - 유산기부 활성화를 위한 민법 유류분 개정안은 향후 사회적 논의를 거쳐 더욱 합리적인 유산 및 유품 처리의 입법화에 이를 것으로 보임.
 - 이같은 개정 노력의 배경에는 상속 관련 법정 소송이 늘어 갈등비용이 증가한다는 것에서 찾을 수 있음. 유언장의 법적 유효성에 대한 법정 다툼 뿐 아니라 유류분 반환청구소송이 2008년 295건에서 2018년 1,371건으로 10년 사이에 5배 가까이 급증한

바 있음(김예지, 2020. 2. 3.).

② 한계

□ 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정안에서 생애말기 설계의 중요성을 정책에 반영하였음에도 불구하고, 유기적으로 통합된 안을 제기하지 못한 한계가 있음.

○ 생애말기 설계에서는 이미 입법화된, 의료환경에서의 연명의료의 결정에 관한 사전연명의료의향서 작성을 비롯하여 유언장, 사전장례의향서, 시신 및 장기 기증 의향서 작성 등이 필요함.

□ 우리 사회에서 유언장 작성은 보편화되지 않은 상황임.

○ 유언장 작성의 사회적 의미를 느끼지 못하기 때문일 뿐 아니라 유언장을 작성해도 효력을 제한하는 유류분의 의무배분 규정과 더불어 시대에 맞지 않는 유언장의 법적 양식에서도, 저해요인을 발견할 수 있음.

○ 현재 유언장 작성은 자필유언, 증인이 필요한 녹음유언, 그렇지 않으면 공증인의 공증이 필요한 공정유언 등만이 법적 효력을 지님으로써 사회변화와 맞물리지 못함.

- 자필유언장 역시 법적 효력을 가지려면 전문을 자필로 써야 하고 작성 연월일, 주소, 서명과 날인이 포함되어야 함. 필적 대조와 전문을 자필로 쓴다는 것을 통해 자필 유언의 진정성을 확인할 수 있고 주소를 통해 유언인의 동일성을 확인 할 수 있으며 서명과 날인을 통해 유언의 의지를 확고하게 확인할 수 있어야 함. 유언 작성의 시점을 통해 유언의 선후 그리고 해석에서의 당시 사정을 유추하게 해 주기 때문임(김형석, 2019. 2. 15.).

• 하지만 이러한 유언장 양식은 1948년 이후 한번도 바꾸지 않을 정도로 유언장이 자기 결정의 표현으로써 중요하게 생각되지 않는 법문화의 결과이며(현소혜, 2019. 2. 15.) 유류분 규정과 더불어 낮은 유언장 작성율에도 기여함.

- 따라서 유언의 진정성 및 동일성 등의 입증으로 유언장의 효력을 둘러싼 법정 소송이 늘어나는 바, 다가오는 지능정보사회에서 보다 쉽게 작성할 수 있도록 법 개정이 이루어져야 할 것임.

• 생전에 자녀들에게 충분한 증여를 하더라도 유언장 등 생애말기 설계를 통해 공익적인 유산기부를 실천하는 것이 유류분 등 법적 규정으로 어려운 현실임.

• 유산 및 유품의 처리에서는 유언장을 통한 유산기부 활성화를 통해 건전한 기부문화를 장려하고 부의 사회적 환원을 진작하여야 함.

- 유산 및 유품 처리, 장례, 시신 및 장기 처리에서 자기결정권을 보장하는 생애말기 설계는 유기적으로 이뤄져야 함.
- 유기적인 연계 및 통합과 함께 중요한 것은 품위있는 마지막 삶과 웰다잉에 대한 인식 변화 및 상담지원임.
 - 다만 품위있는 마지막 삶과 죽음에 대한 교육도 체계적으로 시행되지 못하고 시민사회의 홍보 및 인식 개혁 활동도 미흡한 상황임.
 - 관련 인문학적, 법적, 의료적, 사회과학적 지식과 훈련을 통섭하는 통합적 상담인력 양성도 향후 모색되어야 할 필요가 있음.

다. 기본방향

- 자신의 생애말기를 실질적으로 준비하고 설계할 수 있는 문화를 확산해야 함.
 - 아무리 훌륭한 법제도를 만들지라도 시민사회의 문화가 뒷받침되지 못하면 확산되지 못함.
 - 이를 위해 정부는 이같은 문화 확산에 장애가 되는 법제도를 개편하고 상담지원할 수 있는 인력을 양성하며, 시민사회 활동을 적극 지원하여야 함.
- 생애말기 설계는 세대상생과 사회환원을 실천하는 방향으로 이뤄져야 함.
 - 장례(시신처리), 유산 및 유품 정리 등의 가족 상속, 나눔과 봉사의 생활화를 위한 장기기증과 공익적 유산기부 등 사회환원을 통해서 공익적 기부와 사회적 나눔 정신을 실천하는 것이 필요함.

라. 추진과제

과제 3-②-1	민법 유류분 개정 및 자기결정권 확대
----------	----------------------

- 민법 유류분은 유산 처리에서 배우자와 미성년자 자녀의 독립을 최우선하고 나머지 유산은 유언의 자기결정권을 존중하는 방식으로 개정하는 것이 타당함.
- 현행 유류분 규정은 1970년대 개정될 때 장자상속으로 인하여 발생하는 자녀간, 특히 아들과 딸 사이의 차별을 철폐하기 위하여 자녀의 성년 여부와 관계없이 배우자와 자녀 간, 그리고 자녀간의 유산상속의 의무비율을 과도하게 법으로 정하는 결과를 초래함.
 - 이러한 과도한 규정은 성년 자녀와 미성년 자녀의 자립을 지원하는 유산상속의 의미를

차등화시키지 못하고 장기간 간병을 담당한 딸을 오히려 역차별하는 결과를 낳음. 또한 당시 대가족제 상황에 따라 배우자, 자녀(직계비속), 부모(직계존속) 그리고 형제자매까지 유산상속 법정 범위를 과도하게 확대하고 있음.

- 이로 인하여 간병책임 등과 무관하게 부모 재산은 내 재산이라는 잘못된 의식을 심어 줘서 부모의 자기결정(재산처분권)을 통한 황혼재혼 등 행복추구권을 과도하게 제한하고 효도의 미풍양속 및 공공복리를 침해하는 결과를 초래함.

* 그 결과 민법 1114조에서는 상속개시 1년전 증여한 재산까지를 상속재산으로 정하고 있으나 상증세법에는 용도가 명확하지 않는 사전증여의 경우 심지어는 상속재산에 영향을 미치는 사전증여의 경우 10년전의 사전증여 재산까지 상속재산 범위를 확대(이상신, 2019. 9. 24.).

- 민법 유류분 규정은 배우자와 미성년 자녀의 경제적 자립을 보호하는 당초의 취지를 살리고 형제자매까지 확대한 상속범위나 과도한 배우자와 자녀(직계비속)간, 자녀간 의무배분 규정을 삭제할 필요가 있음.
- 따라서 민법 유류분 개정안은 사망 당시의 경제적 상황과 평균수명 등을 고려하여 배우자와 미성년 자녀의 독립에 필요한 자산을 산정하고 유산에서 최대한 의무배분하는 내용으로 개정하는 것이 필요함.
- 이러한 법 개정은 유산을 배우자와 미성년 자녀의 생계에 최대한 배분하여 사후 남은 가족의 경제적 안정성을 도모하는 당초 유류분 규정의 법적 취지를 살리는 것이라 할 수 있음. 나아가 현행 법규정의 성년자녀 의무배분 몫을 포함한 나머지 유산은 간병책임 등에 따라 자유롭게 자기결정권을 행사할 수 있도록 하여, 고령층의 책임있는 생애말기 설계를 유도하는 등 다가올 초고령사회의 공공복지에 기여하도록 함.
- 제안된 개정안에 따르면 유산이 많지 않은 경우 대부분 배우자와 미성년 자녀의 독립에 배분되는 결과를 낳고, 유산이 많은 경우는 유언장에 따라 자녀 등의 간병책임 및 공익적 기부 등을 반영한 고인의 뜻(자기결정)을 존중할 수 있을 것으로 보임.

과제 3-②-2	유언장 작성의 생활화 및 후견제 활용
-----------------	-----------------------------

□ 사전연명의료의향서와 같이 생애말기 서류작성이 활성화되기 위해서는 자신의 삶을 의미있게 정리하는 태도 및 생활습관이 전제되어야 함.

- 사전연명의료의향서 및 유언장 작성 이외에도 시신처리, 추모, 영정사진, 비문 등을 포함한 사전장례의향서, 시신 및 장기의 기증 의향서 등 다양한 생애말기 설계가 필요하다는 사실을 인식할 수 있는 문화가 확산되어야 함.

- 인생노트나 엔딩노트처럼 광범하게 자신을 정리하는 방식을 넘어 법적 양식을 통해 자신의 뜻(자기결정)을 관철하고 싶은 의지를 표명할 수 있음. 사전연명의료의향서 뿐 아니라 유언장 역시 법적 양식에 맞춰 작성되어야 함.
- 유언장이나 시민 및 장기기증 의향서를 통해서 유산 배분, 시신 및 장기 기증 등에 대한 자기결정을 보다 확고히 할 수 있음.
- 치매 등 의사결정능력이 상실한 경우 성년후견제를 활용하여 자기결정을 보완할 수 있도록 해야 함.

과제 3-②-3	유산기부 및 장기기증 등 나눔의 활성화
-----------------	------------------------------

- 유산기부, 시신 및 장기기증 등 사후 나눔정신의 실현을 적극 지원하는 정부 정책이 필요함.
- 유산기부를 통해 부의 사회적 환원을 촉진하고 취약계층 등을 위한 공익단체 활동을 지원하는 것은 경감된 세금의 활용보다 훨씬 더 큰 효과를 지님.
- 특히 유산기부는 일반적인 자선단체보다 영국의 예시와 같이, 호스피스전문기관 등 생애 말기돌봄기관에 대한 기부로 이어진다면 더 많은 국민들의 품위있는 생애말기의 삶과 웰다잉을 위하여 크게 기여할 것임.
- 호스피스 등 생애말기돌봄기관의 운영이 국민건강보험 수가사업으로 지원되어 신체적 돌봄을 넘어선 심리적, 사회적, 영적 다양한 서비스를 제공하는 데 재정적 한계가 있음.
- 수가사업으로 지원되더라도 생애말기돌봄기관에 대한 유산기부 활성화는 더 많은 말기환자들에게 다양한 비의료적 서비스를 포함한 질 높은 호스피스 서비스를 제공할 수 있는 역할을 수행할 것임.

③	존엄한 삶의 마무리 지원
	㉓ 상장례의 허례의식 극복과 고독사 및 유족 치유 지원

가. 과제 필요성

- 장례 문화의 허례의식을 극복하고 의미있는 장례로 전환되어야 할 필요가 있음.
- 장례 문화의 허례의식에는 오랜 종교적 문화적 전통과 함께 제도적 환경이 부추기고 있는 현실임.
- 1993년 의료법 개정을 통해 영안실을 병원 장례식장으로 영업할 수 있도록 허용하면서

지속적인 수가 조정으로 종합병원이 병원 수익을 창출하기 위하여 장례식장을 운영하고 있음.

- 병원 장례식에 이어 전통의 의례에 기댄 값비싼 장례용품 판매로 이어지는 상조회의 영업활동도 장례의 허례의식에 기여함. 상조회는 재정의 건전성과 거래의 공정성 확보를 위해 공정거래위원회의 감독을 받지만 건전한 장례 문화 확산 차원에서 상조회의 영업활동을 감독할 필요가 있음.

□ 장례 등 사후처리에서 스스로 준비하고 설계하는 문화가 필요함.

- 현재 장례 등 사후처리에서는 고인의 유지가 거의 없어 유족들이 사회적 체면과 관계망을 앞세우는 크고 화려한 장례식을 효도라 간주하는 관례가 있음.
- 한국소비자원의 장례의식 및 실태현황 조사(2015년)에서 68.7%가 작은 장례식의 필요성에 공감하고 있으며 서울시민 중 56.7%가 작은 장례식을 선호한다는 조사결과(황민섭, 이민영, 2019)가 제기되는 등, 장례 문화의 개선요구가 증가함.

□ 가족이 없거나 연락이 닿지 않는 취약한 무연고 노인 및 독거노인의 장사 및 유품처리의 경우, 지방자치단체를 통해 지원 가능함.

- 또한 성년후견제를 활용하여 생전 재산관리부터 사후 장례, 유품처리, 재정 및 행정처리를 담당할 수 있음.

□ 홀로 남은 (초)고령 배우자를 포함한 유족(사별가족)의 상실치유도 매우 중요함.

- 우리 사회는 유족들의 상실의 아픔에 대한 민감성이 결여되어 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 장례의 허례의식을 극복하려는 노력은 지속적으로 이뤄지고 있음.

- 한국소비자원의 조사(2015년)에 따르면 장례비용이 매장의 경우 1,600만 원, 화장 후 납골당에 모시는 경우 1,200만 원 장묘비용으로 경제적 부담이 이어짐(이기현, 2015).
- 최근 장례기간이 3일장에서 2일장으로 단축되는 사례가 늘고 있고 고령 사망자가 늘면서 상주의 조문객이 감소하며 소규모의 가족장 형태로 전환되기 시작하는 추세임(이범수, 2019. 5. 31.).

- 장례문화는 병원 장례식장 문화로 대변되고 있음. 2018년 전문장례식장이 458개인 데 반해 병원 장례식장은 634개로 병원 장례식장이 다수를 차지하고 있음. 지역사회의 전문장례식장의 이용률이 높아지고 있으나 아직도 2/3 이상이 병원 장례식장에서 장례가 이뤄지고 있음(이범수, 2019. 5. 31).

〈표 8-36〉 국내 장례 장소

	병원 장례식장	전문 장례식장	자택	기타
2005년	70.80%	6.80%	21.50%	1%
2015년	67.20%	32.30%	0%	1%
증감	-3.60%	25.50%	-21.50%	-

자료: 메모리얼소사이터. (2016). 2016년 장사시설 현황과 장사문화 통계.

- 병원 장례식 등의 허례의식은 비싼 장례식으로 이어짐. 화장이 대세임에도 불구하고 값비싼 매장용 관과 수의를 권하고 최근에는 장례문화진흥원에 표준가격 표를 공지하여 많이 줄어 들었지만 장의용품이 많이 부풀려진 가격으로 판매되고 있음⁵⁰⁾.
 - 생애말기를 지역사회 중심의 호스피스·완화의료시설에서 보내게 되면 지역사회 전문장례식으로 이전되면서, 시대에 맞는 새로운 추모문화를 창출할 필요가 증가하고 있음.
- 장례는 시신처리와 고인의 추모와 함께 유가족들의 상실감을 함께 애도하는 상례의식이 중요함.
 - 하지만 유족들이 상실애도에 대한 사회적 지원보다는 조문객접대에 시간을 빼앗기는 추세임. 장례 이후에는 유족 치유 프로그램 등이 부재한 관계로 고인과의 관계를 극복하고 정상적인 삶으로 복귀할 수 있는 정신적, 사회적 환경 조성이 필요함.
- 장법에서 매장 문화에서 화장 문화로 바뀐 것도 허례의식의 극복 노력의 일환임. 하지만 장례의 핵심인 시신의 처리는 한국인의 한 사람으로서 최소한의 품위와 예의를 가지고 의미있게 이뤄져야 함.
 - 현재 장사 등에 관한 법률에서 “보건위생 및 국토의 효율적인 이용 그리고 공공복리 증진에 이바지하는 원칙”을 명시하고 있을 정도로 매장 문화에서 화장 문화로 전환하려는 정부 시책이 이어짐.
- 한편 고령층의 1인가구 증가로 무연고 사망자가 급증하고 있는 바, 이를 위한 공공장례의 확대가 필요함.
 - 통계청의 장래가구추계(2020)에 따르면, 65세 이상 1인 가구는 2020년 205.8만 가구에서 2030년 334.1만 가구로 증가할 것으로 예측됨. 우리나라 전체 가구에서 차지하는

50) 서울 시내 병원 장례식장의 수의용품의 가격 부풀리기가 밝혀지기도 했음. 면+폴리는 매입가의 200%, 저마 257%, 아마 566%, 대마 566%, 순삼배가 260% 등 가격으로 판매되고 있었음(윤영호, 2016. 9. 1.)..

비율도 2020년 10.1%에서 2030년 15.2%로 증가함.

- 이에 따라 무연고 사망자 또한 증가하고 있음. 서울시 무연고 사망자는 2012-2016년 지속적으로 증가하였으며 5년간 총 1477명에 이룸. 무연고 사망자 중 시신인수 포기자의 비율이 늘고 있다는 사실은 취약계층의 가정 해체와 노후빈곤의 실상이 생애말기에도 지속됨을 시사함.

〈표 8-37〉 2013-2017년 시신인수 포기자 증가현황

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
시신인수 포기자 수	401	359	558	662	450
무연고 사망자 중 시신인수 포기자비율	37.6%	30.9%	36.7%	41.6%	46.4%
시신인수포기자 증가율	100%	89.5%	139.2%	155.1%	224.4%
무연고 사망자 증가율	100%	108.9%	142.8%	140.3%	182.0%

주: 17개 시군구 지방자치단체에서 취합한 자료를 재계산함.
자료: 정춘숙 의원실. (2017). 시신인수 포기자 증가현황 내부자료.

2) 성과와 한계

① 성과

- 제3차 저출산·고령사회기본계획이나 그 수정계획에도 장례시설 확충이 저출산·고령사회의 주요 정책으로 명시적으로 반영되지는 않았으나, 유관 정책을 통해 장례 지원 정책의 중요성이 지속적으로 언급된 바 있음.
- 2013년부터 제1차 장사시설 수급 종합계획을 수립하여 고령층이 많은 지방자치단체에 장례-화장-봉안시설 등을 설치하고 이를 더욱 확대하여 제2차 장사시설 수급 종합계획(2018~2022)을 수립하였음. 제2차 장사시설 수급 종합계획에서는 ‘아름다운 마무리, 품위 있는 친자연적 장례문화 확산’을 비전으로 삼아 생애 마무리 지원 정책으로 명시하였음.
- 제2차 장사시설 수급 종합계획을 통해 고령층 비율이 높은 지방자치단체에서 195억원의 재정을 투입하여 장례식장 뿐만 아니라 화장 및 봉안시설 등 장사시설을 마련, 확대하고 있음(보건복지부, 2018. 3.).
- 지방자치단체도 30-50% 사업비를 함께 투자하여 화장시설을 추가하고, 봉안시설(납골당)은 258.6만 구에서 10.6만 구를, 자연장지는 127.1만 구에서 13.4만 구를 추가 건설하는 계획임(보건복지부, 2018. 3.). 또한 종합계획에서는 지속가능하고 자연 친화적인 장사시설로의 전환에 무게 중심을 두었음.

- 무연고 사망자와 저소득층을 위한 장례지원 정책을 통해 생애말기 돌봄체계의 하나로써 장례 복지시스템을 마련하고 있음.
- 지역사회 통합돌봄사업 차원에서 고독사 예방 사업의 일환으로 추진되고 있으며, 2018년 서울시 공영장례 조례 통과 등 지방자치단체의 장례지원 정책이 체계화되고 있음.

② 한계

- 한국소비자보호원의 장례문화 의식 및 실태조사 결과에 따르면 2015년 전국의 평균 장례비용은 화장의 경우 1,328만 원 정도가 드는 것으로 조사됨(이기현, 2016; p.50).
- 동 연구에서 장례비 지출로 인해 ‘경제적 부담을 느꼈다’라는 응답비율도 65.9%로 대다수가 경제적 부담을 느끼는 것으로 나타남.
- 통계청 사회조사(2019)에 따르면 선호하는 장묘 방법으로 ‘화장 후 자연장(수목장 포함)’이 2017년 43.6%에서 2019년 46.4%로 지속적으로 높게 나타나고 있어(통계청 사회통계기획과, 2019. 11. 25.), 자연장에 대한 수요가 더욱 증가할 것으로 보임. 하지만 실제 자연장을 조성하는 데 시간과 비용이 많이 들고 자연을 훼손하는 경우 뿐만 아니라 인근 지역주민의 반대로 수목장, 화초장, 잔디장 등을 늘리기 어려운 상황임.
- 지역사회 장례복지를 위하여, 취약계층의 경우 지방자치단체의 지원이 필요함. 장례복지를 위한 정부 지원이 지속가능하려면 공영장례의 체계적인 수행을 위한 시민사회의 자발적인 참여활동이 필수적임.
 - 지역사회 장례봉사단체 등 지역 시민단체와의 연계를 강화하여 저비용으로 체계적으로 수행될 수 있도록 하여야 함. 안산시에서는 무연고 시신의 공영장례 지원 조례(2019)를 제정하여 돌보미연대 등 시민단체와 자원봉사를 통해 지역민들의 장례복지를 증진시킴.
 - 유족(사별가족) 치유 프로그램은 자연사의 경우 당초 연명의료결정법에 호스피스·완화 의료 서비스의 하나로 포함되어 있었으나 제정과정에 삭제되어 생애말기 돌봄에서 전혀 반영되지 않음.

다. 기본방향

- 장례는 고인의 추모를 중심으로 작은 장례를 지향하여 허례허식을 극복하고 (초)고령사회의 지속가능성을 확보할 수 있도록 지속적으로 법제도 환경 개선 필요
- 고비용의 병원 장례식에서 벗어나 소규모 가족장으로 거듭나고 고인의 일생을 담은 조문보 등 새로운 추모문화를 확산하여 내실화 필요.

- 지역사회 기반의 호스피스 등 생애말기돌봄과 연계되어 지역사회 기반의 장례-화장-장사 서비스를 지속가능한 장례문화 강화
- 지역사회의 장례문화는 무연고 사망자의 공영장례를 지원하여 장례의 지역사회 통합돌봄체계로 통합지원
- 고령층이 스스로 자신의 생애말기 준비 및 설계의 일환으로 장례를 사전에 준비하는 자세와 문화의 확산 필요
- 삶의 완성으로써 죽음을 준비하는 사전장례의향서 뿐만 아니라 자신의 삶을 정리하는 일화로서의 영정사진 찍기, 비문쓰기 등 자기설계 확대

라. 추진과제

과제 3-③-1	상조회 관리 감독 강화 및 장례(죽음)교육 의무화
-----------------	------------------------------------

- 고인 추모 중심의 소규모 가족장으로 내실화되기 위해서는 장기적으로 생명을 살리는 병원에서 장례를 치르는 것이 타당한가 하는 병원장례식의 기형성에 대한 성찰이 필요함.
- 이를 위해 병원의 수가정책을 현실화하고 의료법 개정을 통해 병원의 장례식장을 완화의료 병동으로 구조개편하여 후기의료체계를 강화하는 등 병원의 본연의 기능에 충실하도록 장기적으로 유도하는 것이 바람직함.
 - 고인 추모 중심의 장례의 의미화와 허례허식 극복을 측면에서 상조회의 감독과 직원 교육을 의무화하여야 함.
 - 현재의 외형적 조문 문화는 상조회의 영업활동이 조장하는 측면이 있음. 상조회는 공정거래위원회에서 이미 납부한 기여금을 잘 관리하는지 등과 같은 재정의 투명성과 건전성에 관해서는 감독하고 있으나, 상조회의 영업현장인 장례현장의 건전한 문화조성의 행위자로서의 감독은 없음.
 - 따라서 상조회는 건전하는 장례문화를 조성하는 사회적 기업으로서 재정립하고, 고인의 일생과 뜻, 기여 등을 담은 조문보, 영상물 등을 만들어 조문객들에게 나눠주어 더욱 의미있는 조문과 추모를 할 수 있는 문화를 조성하도록 지도감독하는 것이 필요함.

과제 3-③-2	지역기반의 호스피스-장례-화장-장사로의 연계 체계 구축
-----------------	---------------------------------------

- 장례는 지역사회 기반의 장례식장의 활성화를 통하여 지역사회 기반의 호스피스-장례-화장-장사로 연계되면서 지역사회 중심 생애말기 통합돌봄으로 발전하는 것이 필요함.
- 최근 장례복지를 위하여 지역사회의 장례식장을 확장하고 (공동)화장시설과 (공동)봉안시설 운영하는 것은 고인과 가족들의 존엄한 행복권 추구권을 보장할 뿐만 아니라 지역경제 활성화에 기여할 것임.
 - 특히 장묘 방법도 ‘화장 후 자연장’에 대한 선호도가 높은 바, 지역사회의 산림을 훼손하지 않고 보존하면서 환경친화적으로 확대하는 것이 필요함. 자연장에는 기존의 산림을 그대로 사용하는 수목장과 인공적으로 부지를 조성해 수목·화초·잔디 등과 함께 봉분을 묻는 수목형 자연장지가 있지만 자연장지에도 봉분 대신 개인표식을 설치하는 등 수목장과 자연장을 통해 비용이 저렴하고 묘지처럼 관리할 수고가 없는 장점이 있음.

과제 3-③-3	무연고 노인의 고독사 지원
-----------------	-----------------------

- 가족이 없는 무연고 노인, 가족과 거의 연락이 없는 독거노인 등이 증가함에 따라, 고독사가 늘어나고 있음.
- 무연고 사망시 해당 지방자치단체가 장례 및 유품정리 사업을 진행하는 것이 공공복리에 합당함. 이중 취약계층의 무연고 고독사의 경우 지방자치단체의 공공장례식장 및 연관 장례식장에서 시신 엄습 및 화장 그리고 추모 기회를 마련함. 인접 기초자치단체와 협력하여 공동 공영장례식장을 운영하는 것 역시 필요함.
- 장례지도사협회 등 관련 단체를 통해 장례지도사의 공공장례 봉사활동 참여 독려. 고독사의 경우 장례 지원 뿐만 아니라 유품 처리, 연금 등 재정적 처리 그리고 사망진단서 등 행정적 처리를 지방자치단체에서 지원해야 함.

과제 3-③-4	유가족 치유프로그램 지원 강화
-----------------	-------------------------

- 고령 배우자의 유족 치유 프로그램을 각종 보험에 의무화하는 것은 (초)고령사회의 국가사회적 건강한 사회환경 조성과 기업의 사회적 공헌을 늘리는 방안임.
- 생명보험은 현재까지 미리 납부된 보험료를 투자하여 사망시에 되돌려 주는 리스크 관리 금

용산업의 하나임. 하지만 사망시 배우자나 유족에게 현금 보상은 고령 배우자의 정신적 트라우마 등을 방치하여 우울증, 치매 등 각종 질병을 강화하는 결과를 초래함.

- 따라서 생명보험에서 사망시 현금 보상 못지않게 갑작스런 사망으로 정신적 충격과 트라우마를 받은 고령 배우자의 치유 프로그램을 운영하여 정상적인 생활로 복귀하도록 하는 것이 합당함.

- 사별가족 치유 경험이 있는 전문 심리상담사들을 파견하여 일정기간 배우자의 치유상담 프로그램을 진행하여 사회적 안전망에 크게 기여함.

- 자연사보다 훨씬 더 갑작스런 사고사를 당한 유족들의 정신적 충격과 트라우마를 치유하는 프로그램에 대한 정부와 민간기업(보험사)의 지원은 훨씬 더 중요한 의미를 지님.

- 유족 치유 프로그램을 통해서 유족들이 하루 빨리 정상적인 사회활동으로 복귀하는 지원할 수 있도록 민관의 다각적 지원방안이 강구되어야 함.

3	존엄한 삶의 마무리 지원
	④ 생명존중 죽음교육의 생애주기별 시행과 공교육화

가. 과제 필요성

- 생애말기 준비 및 설계를 위하여 생명존중(하는) 죽음교육의 시행이 중요함.

- 죽음에 대한 막연한 불안과 공포를 이겨내고 적절히 대비할 수 있는 정신적 역량을 키울 수 있도록 죽음교육이 강화되어야 함. 이를 통해 생애말기 준비 및 내실화를 기할 수 있음.

- 생명존중 죽음교육은 유치원에서부터 초고령층에 이르기까지 각 생애주기에 맞는 교육형태로 지속적으로 시행하여야 함. 죽음이 특정 연령대에 다가오는 것이 아니기 때문일 뿐만 아니라 생애주기별로 욕구가 상이하기 때문에 삶과 죽음에 대한 올바른 가치관 형성과 역량 강화가 지속적으로 이뤄져야 함.

- 가족 성원들의 죽음에 대한 올바른 인식과 가치관은 부모나 조부모 등의 연명의료 결정과 품위 있는 죽음에 결정적으로 중요함.

- 생명존중 죽음교육을 통해서 다양한 연령대의 가족들이 삶과 죽음에 대한 올바른 가치관을 가지고 품위있는 죽음에 대한 올바른 태도를 가지는 것이 연명의료결정법의 내실화에 결정적일 수 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 죽음을 금기시하는 문화로 인하여 대비없이 죽음을 맞음으로써 생애말기의 품위있는 죽음의 권리를 누리지 못하며, 유족들 및 사회에 미치는 부정적 영향이 매우 큼.
- 죽음은 누구에게나 언제든지 올 수 있다는 사실을 인지하고 항상 자신의 인생을 성찰하고 더욱 의미있게 보내려고 하는 자세가 필요함. 죽음교육은 생명의 유한성을 깨닫게 하고 삶을 더욱 유의미하게 살아가도록 하는 것임.
- 연명의료 결정을 위한 연명의료계획서 작성 및 가족회의의 내실화를 위하여 다양한 생애주기별 생명존중 죽음교육 실시가 필요함.

2) 성과와 한계

① 성과

- 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정계획에서 생명존중 죽음교육이 적시되었으나 실제 사업 내용이 전혀 반영되어 있지 않음.
- 생명존중 죽음교육은 시민사회의 자율적인 형태로 실시되어 왔음.
 - 1992년 각당복지재단에서 삶과 죽음을 생각하는 회를 창립하여 생명존중 죽음교육을 시행하였고 한림대학교의 생사학 대학원 개설, 한국싸나톨로지협회 창립 등으로 발전되었음.
 - 다만 생명존중 죽음교육의 표준화 및 통합인증체계가 이뤄지지 않아 교육의 질을 담보하기 어려운 상황이 지속되었으며, 최근 2020년 4월 죽음교육협회가 창립되어 관련 기관 및 단체의 협력을 추진하고 있음.
 - (초)고령층을 대상으로 하는 생명존중 죽음교육이 종합복지관을 중심으로 2000년 중반부터 제도적 지원 없이 자발적으로 실시되고 있음.

② 한계

- 생명존중 죽음교육의 실시는 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수정계획에 반영되지 않아 체계적인 추진이 어려웠음.

- 자치단체의 종합복지관이 가장 활발하였으나 인력 및 재정 등 체계적인 지원이 약하여 지속성을 담보하기 어려웠음.
 - 현재 자발적으로 노인시설, 대학 및 단체의 평생교육원, 대학교 등에서 자체적으로 시행하고 있으나, 법제도의 뒷받침이 없어 강의환경이 취약하고 지속성이 약함.
- (초)고령층의 생애말기 준비 및 설계를 위하여 고령층 대상 생명존중 죽음교육이 시급한 바, 이에 대한 체계적 실시가 어려움.
 - 생명존중 죽음교육을 통해서 자신의 취약한 생애말기 준비 및 설계 뿐만 아니라 삶과 죽음에 대한 올바른 가치관을 형성하고 준비하는 역량을 강화하는 것은 (초)고령층에 한정되지 않음.
 - 하지만 중장년층은 물론이고 청년층이나 청소년층에 대한 관련 교육은 체계적으로 실시되지 못하고 있음. 삶과 죽음에 대한 올바른 가치관을 형성하고 역량을 강화하는 것은 남은 삶을 더욱 유의미하게 살게 할 뿐만 아니라 청소년기나 청년기의 자살예방에도 크게 기여함.
- 질 높은 생명존중 죽음교육을 실시하기 위한 관련 전문인력 양성 및 표준교육안 등 마련 및 관련 연구에 대한 체계적인 지원이 전무한 상황임.
 - 생사학 HK사업(한림대학교), 노년의 생명윤리 및 생명정치 SSK사업(서울대학교), 임종에서 장례까지를 포함한 임종HK사업(건양대학교) 등에 대한 지원이 있었으나 실질적인 생명존중 죽음교육으로 연결되지 못함.
 - 생명존중 죽음교육은 생사학적 연구에 기초를 두고 있으며 일본과 미국에서 도입되었으나 아직 표준화되지 않았음. 죽음이 무엇인지에 대한 오랜 인류의 지혜를 담은 철학적 담론, 다양한 종교에서 죽음을 어떻게 왜 그렇게 다루고 있는가 하는 종교학적 담론 등 다양한 인문학적 연구 뿐만 아니라 죽음을 포함한 생애말기의 사회·윤리적인 결정을 위한 윤리학적, 사회학적, 법학적 연구, 그리고 죽음을 포함한 생애말기 단계별 심리적, 영적 변화를 심리학적, 종교학적, 철학적 연구가 필요함.

다. 기본방향

- 생명존중 죽음교육을 통해서 존엄한 생애말기의 삶과 품위있는 죽음을 위한 자기결정이 가능하도록 하는 문화가 필요함.
- 생애주기의 다양한 욕구에 상응하도록 생명존중 죽음교육의 다양한 교육기회를 제공하고, 공

교육에 반영함으로써 세대간 상호이해 및 생애말기 삶과 죽음에 대한 올바른 이해를 도모하는 것이 필요함.

- 질 높은 생명존중 죽음교육을 위하여 관련 전문가를 체계적으로 양성하고 적재적소에 활용할 수 있도록 관련 법제도 및 환경 개선이 필요함.

라. 추진과제

과제 3-④-1	(중/노년) 생명존중 죽음교육 제도화
----------	----------------------

- 생명존중 죽음교육을 통해서 (초)고령층이 죽음에 대한 올바른 이해를 도모하고 이를 통해 삶의 곳곳에서 대면하게 되는 죽음불안을 해소하는 것이 필요함.
- 생명존중 죽음교육은 추상적인 교양강의를 지양하고 실질적 생애말기 준비 및 설계에 기여할 수 있도록 구성되어야 함.
 - 법절차 및 애도상담 등의 비중을 높이고 사전연명의료의향서, 유언장, 사전장례의향서, 시신 및 장기 기증 의향서 작성 등과 연계되어야 함.
 - 이를 통해 (초)고령층이 스스로 자신의 생애말기를 준비하고 설계할 수 있도록 함으로써 (초)고령층의 권익 향상에 기여하고 사회적으로 후기의료·돌봄의 사회적 비용을 감소시킬 수 있을 것임.
- 현재 생명존중 죽음교육은 대다수 종합복지관을 통해 실시되고 있음. 고령층의 접근성 측면에 있어서는 유익하나, 보다 확산된 공간에서 이루어질 필요가 있음.
- 구체적으로 노인정, 시니어클럽 등 주요 인프라를 활용할 필요가 있음.
 - 생명존중 죽음교육을 사전연명의료의향서 작성 뿐만 아니라 엔딩노트, 유언장, 사전장례의향서, 시신 및 장기 기증의향서 작성과 연계한다면 실질적 생애말기 준비에 기여할 수 있을 것임.
 - 생명존중 죽음교육을 실시하는 관련 시설의 경우, 평가시 가점을 부여하거나 교육비를 지원하는 등 제도 확산 방안이 강구되어야 함.
- 중장년층을 대상으로 하는 생명존중 죽음교육은 대학의 평생교육원이나 종교시설, 사회단체의 평생교육에서 운영되는 것이 보편적임.
- 이들에게 생명존중 죽음교육은 막연한 노후 설계 뿐만 아니라 생애말기에 도래할 다양한 상

황에 대비하고 스스로 결정할 수 있는 역량을 함양하는 데 그 목적이 있음.

- 생업에 종사하는 비율이 높은 집단이므로, 평생교육원, 종교시설이나 사회단체 등을 적극적으로 활용하여 죽음교육을 확산시킬 필요가 있음.

과제 3-①-2	공교육에서의 생명존중 죽음교육
-----------------	-------------------------

□ (대학교) 교양과목으로 생명존중 죽음교육을 신설·편성해서 수강할 수 있도록 함.

- 대학생들에게 죽음의 다양한 의미와 과정, 애도상담 등을 통해 삶의 유한성과 죽음에 대한 올바른 이해를 도모하여 자살예방과 삶의 의미있는 재구성을 꾀할 수 있음.
- 죽음 관련 다양한 철학, 종교학, 역사학적 담론을 소개하고 법절차 및 사별가족의 애도 등 심도있게 논의하는 내용(커리큘럼)으로 편성될 필요가 있음.
- (예시) 죽음교양 5주, (법)절차 4주, 상담 4주, 평가 그리고 현장방문 등으로 구성될 수 있음.

□ (중고등학교) 청소년을 위한 생명존중 죽음교육은 보다 세심하고 조심스러운 접근이 필요함.

- 현직 교사들의 수업시, 자연스럽게 죽음의 다양한 의미 등에 관해 사례와 함께 수업함으로써 삶과 죽음에 대한 올바른 이해가 가능해질 것임.

□ (유치원 및 초등학교) 윤리적 가치가 아직 형성되지 않은 상태이자 민감한 아동기이므로, 비유적으로 표현하거나 사실을 숨기는 방식이 아닌 기본적 죽음교육을 실시하는 것이 필요함.

- 생명존중 죽음교육 전문가들이 초등학교 교사에게 생명존중 죽음교육을 실시하여 교사로 하여금 아동기의 눈높이에 맞게 초등학교 학생들에게 교육하는 방식이 적합할 것임.

제3절 고용·소득 정책과제

1. 준비하는 노후를 위한 고용소득 정책과제

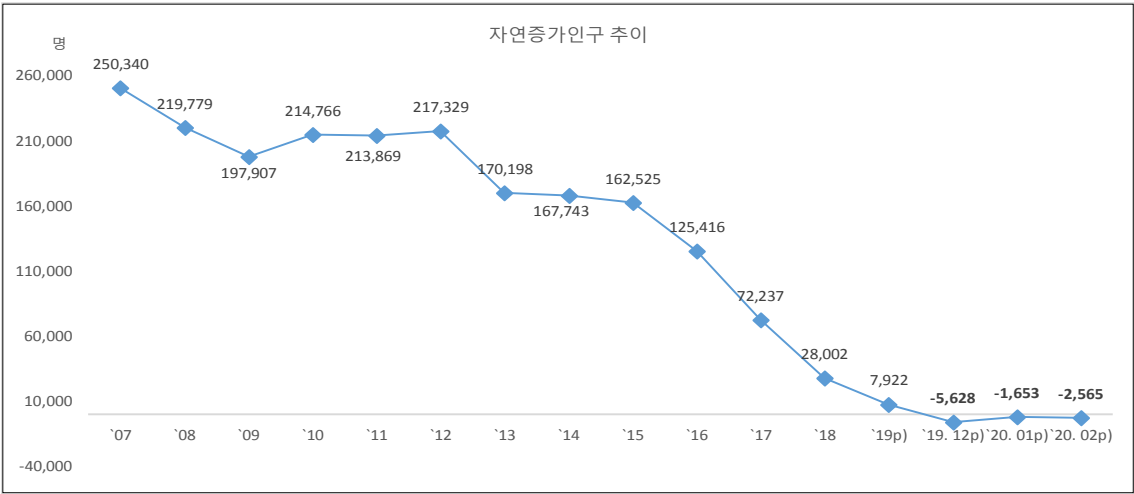
【일& 소득】	일과 자산 준비를 통한 노후 준비
---------	--------------------

①	고령자(50+) 재취업 및 창업지원 확대
	❶ 생애경력설계서비스 및 재취업지원서비스 내실화

가. 과제 필요성

- 초고령화 사회로의 이행에 대한 대비
- 인구구조의 변화는 노동시장의 패러다임을 변화시키는 주요 요인임(문한나, 윤수린, 박동진, 2018).
 - 선진국을 중심으로 출산율은 낮아지고 기대수명은 증가함에 따른 고령인구 부양에 대한 부담이 증가하고 있음.
 - 특히 우리나라는 2019년 11월부터 사망자가 출생아수를 초과하고 인구가 자연적으로 감소하고 있음. 인구 감소와 노인 부양에 대한 대책 마련이 중요해짐.

[그림 8-29] 코로나 19의 산업별·지역별 영향



주: 자연증가인구=출생아수 - 사망자수 2. p는 잠정치
자료: 통계청. (2020). 월/분기/연간 인구동향(출생, 사망, 혼인, 이혼통계). Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B8000G&conn_path=I2에서 2020. 8. 1. 인출.

○ UN(2013)은 선진국(more developed regions)의 65세 이상 노인 부양률(old age dependency ratio)⁵¹⁾이 1980년대에서 2000년대 초반까지 20% 정도를 유지해 왔으나, 2015년에는 29.1%로 증가하고 2040년이면 44.1%까지 크게 증가할 것으로 전망함.

- 1990년대 이후 선진국은 연금개혁을 통해 연금수급 개시연령을 높이고 정년연장을 추진해 왔음. 우리나라도 정년연장에 대한 논의가 지속되고 있음.

○ 건강상태 및 교육수준의 개선 등에 힘입어 고령인구의 노동참여가 증가함.

- OECD 국가 전반적으로 55~64세 연령층의 평균 고용률이 1990년대 48.1%에서 2016년 59.2%로 증가(Martin, 2018).
- 개인의 은퇴 시기가 늦어지는 것은 낮은 소득수준과 밀접한 관련이 있음.
 - 적절한 노후 대비를 하지 못할 경우 은퇴시기가 더욱 늦어질 수 있음. 따라서 초고령사회로의 원활한 이행을 위해서는 생애경력설계서비스와 더불어 개인의 요구에 부합하는 재취업지원서비스 마련이 중요함.

□ COVID-19와 일자리/ 경력설계

○ COVID-19는 우리가 예상하지 못한 심각한 사회·경제적 충격을 미치고 있으며, ‘바이러스 경제’라는 새로운 현상을 직면하고 있음(조 토마스, 2020. 5. 1.). 사회적 교류, 소통, 경제·문화·소비 활동, 그리고 일과 교육이 자연스럽게 대면에서 비대면으로 이동하고 있음.

- 특히 팬데믹으로 인한 뉴노멀 환경⁵²⁾ 중 하나는 대면에서 비대면 근무 환경으로 빠르게 바뀐 것이며, 로봇과 디지털 전환이 가속화됨에 따라 일자리 지형에도 변화가 일어나고 있음.

○ COVID-19 장기화에 따라 글로벌 밸류체인⁵³⁾의 분열은 수출 의존도가 높은 국내의 제조업에 상당한 타격을 미칠 것으로 예상됨.

- 일자리를 비롯한 경제의 전반적인 변화가 미치는 다양한 결과는 취약계층인 중고령자에게 더 치명적일 수 있음.
 - 향후 50세 이상의 퇴직 인력은 지속적으로 증가되는 추세임. 이들에게 적절한 경력설계와 재취업 서비스는 퇴직 후의 삶을 설계하는데 매우 중요한 역할을 할 것으로 기대됨.

□ 4차 산업혁명과 생애경력개발

○ 자동화와 인공지능(AI) 등의 기술발달, 4차 산업혁명의 결과는 기존의 일자리가 줄어들 가

51) 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율.

52) 시대변화에 따라 새롭게 부상하는 표준

53) 최종재가 한 국가 내에서 생산되는 것을 넘어, 상품 생산 단계별로 국제적 분업이 이루어지는 구조

능성을 높이지만, 새로운 산업과 직업, 노동형태가 등장함으로써 새로운 고용 창출효과가 기대됨.

- 새로운 일자리 변화와 더불어 개인이 전 생애에 걸쳐 불확실성에 대비해야 할 필요가 있음. 변화하는 노동시장 수요에 맞는 역량을 개발함으로써 고용 경쟁력을 갖출 필요가 있음.
- 기술변화에 충분히 대비하지 않는다면 일자리 양극화가 심화됨에 따라 질 낮은 일자리나 실업으로 내몰릴 가능성이 높으며, 중장년층은 변화하는 기술변화에 있어 또 다른 취약 계층이 될 수 있음.

○ 포스트 코로나와 기술변화 등의 사회 전반에 걸친 역동적 상황은 노동시장에 다양한 시그널을 보내고 있음.

- Buyens, Dijk. Dewilde & Vos (2007)의 연구에 따르면, 이러한 역동적 상황 속에서 노동시장은 중고령자의 가치를 평가절하 할 수 있음.
- 중고령자에 대한 부정적인 평가는 과업 수행 의욕 감소 등을 초래하여 노년층을 노동 현장에서 분리시키는 결과를 낳고 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

(가) 제도 운영 현황

□ 「제3차 고령자 고용촉진 기본계획」에 전직 준비 기반 마련 및 재취업 지원 관련한 정책 비전과 전략이 제시되어 있고, 관계 부처가 협력하여 이와 관련한 사업을 추진하고 있음.

〈표 8-38〉 제 3차 고령자 고용촉진 기본계획

정책과제	과제(소관)	내용
3. 전직준비 기반 마련 및 재취업 지원	3-1. 생애경력설계서비스 확산 (노동부)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 연령별 생애경력설계서비스 개발('17) ▪ 생애경력설계서비스 물량 확대('18~'21) ▪ 모바일 워크넷 중장년 서비스 및 생애경력설계 자가진단서비스 개발·보급('17~'21)
	3-2. 퇴직예정자 전직지원에 대한 국가 및 기업의 책임성 강화(노동부)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일정규모 이상 기업의 전직지원 서비스 제공 의무화('17~'21) ▪ 전직지원 실태조사, 연구용역('17) ▪ 규모별·업종별 전직지원 모델 개발('18)

자료: 관계부처합동. (2017. 12. 20.). 55+현역시대를 위한 장년고용정책(안) - 제3차 고령자 고용촉진 기본계획. pp.26-27. Retrieved from http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180200394에서 2020. 8. 1. 인출.

○ 2018년부터 생애전환기(40~60대)에 경력진단 설계 기회를 가질 수 있도록 생애경력개발 및 경력재설계를 위한 연령별 맞춤 서비스를 지속적으로 제공하고 있음.

- 아울러 2019년부터 수요에 부합하도록 업종별·지역별 프로그램을 다양하게 추진 중에 있음.
- 전직지원에 대한 정부와 기업의 책임성을 강화하고자 1000인 이상 대기업에는 의무적으로 전직지원서비스를 도입하게 하고, 중소기업이나 비정규직 노동자의 경우 정부에서 전직지원서비스를 제공하도록 제도화하여 2020년 5월부터 시행되어 추진됨.
- 신중년 적합직무를 지정하여 해당 적합직무에 신중년을 고용한 중소기업 사업주를 지원하는 중소기업-퇴직인력 매칭을 강화하고자 함.

〈표 8-39〉 생애전환기 서비스 방향

연령	연령별 서비스		
	40대	50대	60대
내용	조직 내 성과를 기반으로 한 주도적 경력관리	현직을 유지하면서 인생 2막 준비·실행	퇴직 이후의 삶을 준비하여 삶의 질 향상
지향점	성과, 평판, 네트워킹(일 중심)	경력전환, 퇴직준비, 네트워킹(삶 중심)	자존감 회복, 일과 삶의 균형, 가치 실현

자료: 워크넷. (2018. 5. 24.) 생애경력설계 서비스. Retrieved from <http://www.work.go.kr/senior/lifePlan/lifePlanSvcInvite.do>에서 2020. 8. 1. 인출.

○ 단, 생애전환기 경력설계 서비스가 30대에는 제공되지 않으며 유사한 서비스가 부처별로 분절적으로 구성되어 운영되고 있음.

- 현재 재취업 또는 전직서비스가 일부 대기업 중심으로 활성화 되어 있음. 대기업의 경우 In-house 모델로 퇴직자의 향후 진로설계, 취업알선 등을 지원하는 재취업 지원서비스 운영 사례가 다수 존재함(삼성전자의 경력개발센터, KB은행의 경력컨설팅센터, 포스코의 뉴맵 등).
- 보건복지부는 전 국민 대상 노후의 빈곤, 질병, 무위, 고독에 사전적으로 대처하기 위해 노후준비서비스를 제공하고 있음. 재무, 건강, 여가, 대인관계영역에 대한 진단과 상담, 교육, 관계기관 정보연계 등을 제공함.

〈표 8-40〉 대기업의 In-house 전직지원 현황

구분	현황
삼성전자 경력개발센터	전직서비스 제공과 함께 중장년 재직자의 생애경력개발컨설팅 추진
KB은행의 경력컨설팅 센터	40세 이상에게 생애설계 통신 연수, 45세 이상에게 국민내일배움카드제 참여 지원, 50세 이상에게 생애설계 프로그램, 55세 이상에게 전직스쿨 프로그램 등을 제공. 국가에서 제공하는 제도를 활용하도록 안내.
포스코의 뉴맵	기존 생산직을 중심으로 운영해 온 생애전환기 교육과 퇴직교육을 사무직 임직원으로 확대하여 50세 이상을 대상으로 은퇴설계 프로그램을 제공 (임병섭, 2019).

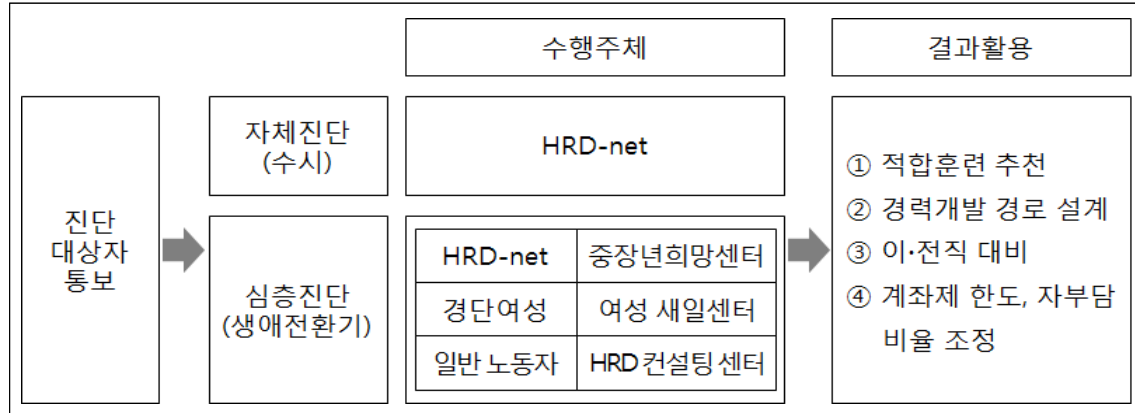
자료: 임병섭, (2019. 2. 15.). 포스코, 은퇴직원 인생설계 위한 '뉴맵' 운영. Retrieved from http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=325695에서 2020. 8. 1. 인출.

- 중소기업은 대기업에서 in-house로 추진되는 생애경력개발 서비스 또는 전직지원과 같은 서비스가 거의 없음.
 - 특히 중소기업은 인적자원관리나 교육부서가 없는 경우가 많기 때문에, 개별 근로자의 경력개발을 지원하거나 국가에서 하는 제도를 추천하고 지원하기는 어려움.
 - 대기업은 경력상담을 통해 교육이나 훈련을 통해 인력에 대한 재투자의 기회를 가질 수 있으나, 중소기업은 경력개발이 이직을 유발할 수 있으며 이는 인력유출이 될 수 있음(문한나 외, 2018).
- 중소기업의 전직지원을 위해서는 경력개발과 전직 서비스를 제공하는 기관들과 기업들 간의 협업이 중요하며 이를 위한 구체적인 서비스 내용, 형식, 행정체계가 현재는 부족함.
 - 대기업의 경우, 카페테리아 방법론 방식의 개인 경력개발 기회를 넓히는 원스톱 서비스가 필요함.
 - 카페테리아 방법론은 근로자들에게 경력 경로 옵션, 교육기회, 성과평가 계획 및 보상 시스템 등을 제공하여 직원들이 자신의 경력 유형 및 동기, 경력 전략에 부합하는 경험을 축적할 수 있도록 하는 제도임.
 - 중소기업은 대기업과 같은 경력개발 서비스를 제공하기 어렵기 때문에, 국가에서 별도의 경력개발센터를 설치하고 교육에 대한 정보제공, 수평이동 등과 같은 경력경로를 제시해주어야 함.

(나) 경력개발 서비스 현황

- 경력진단과 관련하여 생애전환기에 심층진단을 받을 수 있도록 중장년희망센터가 운영되고 있고, 경력단절여성은 여성새로일하기센터, 일반 노동자는 HRD 컨설팅센터 등 대상자별로 기관을 지정하여 심층진단을 실시하고 있음.
- 경력개발 진단 결과는 적합 훈련 추천, 경력개발 경로 설계, 이직·전직 준비, 제좌제 한도, 자부담 비용 조정 등에 활용될 수 있음.

[그림 8-30] 경력진단 서비스



자료: 고용노동부. (2017a). 40세 이상 생애경력설계, 자가진단으로부터: 워크넷(work-net) 중장년 페이지 모바일 서비스 개시. 고용노동부 보도자료. Retrieved from <http://www.korea.kr/common/download.do?fileId=185830613&tblKey=GMN>에서 2020. 8 1. 인출.

2) 문제점

□ 중소기업과 대기업 격차(문한나 외, 2018)⁵⁴⁾

○ 경력개발 제도의 수혜자 측면에서 대기업과 중소기업 근로자의 격차가 발생되고 있음.

- 특히 경력개발 제도 운영에 있어 중소기업 근로자의 업무 환경과 근로 여건 등을 고려할 필요가 있음.
 - 대기업은 교육이나 훈련에 재투자할 기회를 가질 수 있으나, 중소기업은 ① 재취업지원서비스를 지원할 인프라가 마련되어 있지 않고, ② 근무시간을 활용하여 서비스를 이용하기 어려우며, ③ 비용 부담 등이 발생함. 협력업체 동반 성장을 위해 대기업이 교육훈련을 오픈해 놓으면 교육을 받은 중소기업 직원이 이직을 하게 되는 경우가 발생하여 인력유출이 일어날 수 있음.
- 근로자의 욕구에 맞는 교육훈련과 교육형식이 부족함.
 - 중소기업을 대상으로 하는 특화 사업인 일학습병행제나 중소기업 학습조직화 사업 등 역량 향상을 위한 교육·훈련은 활성화되어 운영되고 있지만, 경력 상담이나 경력 진단은 여전히 미미함.

□ 전직지원 서비스 제공을 위한 체제 정비 미비

○ 국가는 국민의 전생애 경력개발을 위한 지원을 해야 할 책무가 있으며, 이를 법적으로 규정함으로써 초고령사회에 대비해야 함.

⁵⁴⁾ 산업별 인사담당자들 대상 최근 변화하고 있는 경력개발 및 인력양성 관련 FGI 수행을 통한 욕구 파악

- 특히 중고령자(신중년)들은 자신의 경력전환에 각종 지원을 받을 권리가 있지만, 이에 대한 지원이 미흡한 실정임.
- 재취업지원 서비스 도입에 대한 기대치에 비해 현재는 인적, 시스템적 지원이 부족하며, 서비스의 만족도 또한 낮은 편임(전용일, 2020).

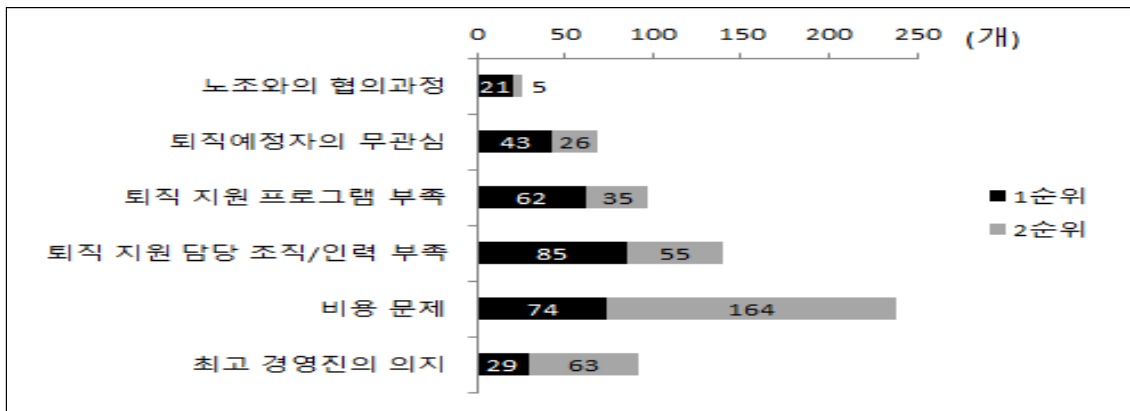
* (참고) 네덜란드 경력개발 자문 서비스

- 경력개발 자문 서비스의 대상자는 1) 45세 이상이며, 2) 최소 1주에 12시간 이상의 근무시간을 갖는 직업을 가지고 있거나, 3) 실업상태에 있는 경우에는 질병 혹은 조직내 사유로 인하여 해고를 당한 상태의 노동자로 처음 개인이 센터에 등록한 이후, 개인은 1:1로 경력자문을 전화로 받게 됨.
- 이 때에는 개인의 최근 경력, 역량, 적성 및 미래에 할 수 있는 직무 등을 논의함. 이후 디지털 테스트를 통하여 디지털 역량을 확인하고, 경력 자문가에게 새로운 경력개발 플랜을 제공받음 (자문 기간: 약 1달)

○ 한국직업능력개발원의 인적자본기업 패널(HCCP) 7차 자료 중 제조업분야 데이터를 활용하여 분석한 결과, 퇴직지원제도 실시의 제약 요인은 퇴직지원 담당조직/인력부족과 비용문제가 가장 높은 순서였음.

- 퇴직을 지원할 수 있는 전문 인력 양성의 현황과 문제점을 파악할 필요가 있음.

[그림 8-31] 퇴직지원제도 실시의 제약 요인



주: 인적자본기업패널 7차 자료 중 제조업분야 데이터를 활용
 자료: 문한나, 최영섭, 박상오. (2019). 전직지원서비스 활성화 방안 연구 : RSC, ISC의 연계가능성 탐색. 세종: 한국직업능력개발원. p.117.

○ 전직지원 서비스 전달을 담당하는 고용서비스 관련 전문 인력에 대한 양성은 현재까지 많지 않은 수준임.

- 대학에 관련 학과가 부족한 편이며, 전직지원 또는 생애설계와 관련한 민간자격이 활성화되어 있지 않고 배출되는 인원도 한정적임.

- 전문성을 갖춘 인력이 전직지원 서비스를 담당해야 서비스 참여자의 신뢰도가 확보되고 실질적인 성과도 기대할 수 있음.
- 전직지원 서비스를 담당할 인력을 어떤 경로로 양성하며 어떻게 대우·관리할 것인지에 대한 검토가 필요함.
- 전직지원/생애설계 서비스 관련 다양한 민간자격이 등록되고 있음. 이에 대한 관리를 통해 인력의 전문성 확보가 필요함.

〈표 8-41〉 전직지원/생애설계 서비스 민간 자격 등록 현황

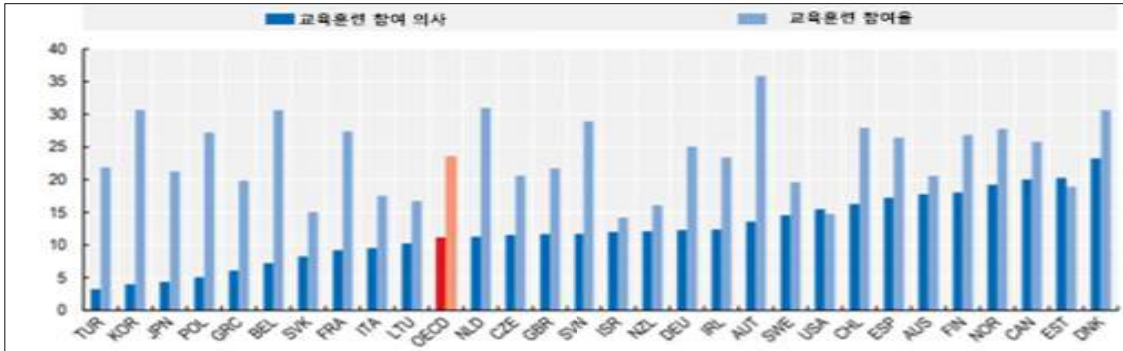
구분	순번	등록번호	자격명	자격관리기관	취득자 수
전직지원	1	2015-006447	전직지원컨설턴트	(사)한국경력개발진흥원	34명
	2	2016-003404	전직지원전문가	(주)휴넷	94명
	3	2017-004454	전직지원전문가	한국전직지원협회	36명
생애설계	1	2014-5545	노후생애설계상담사	(사)한국노후생애설계전문가협회	91명
	2	2015-004471	한국생애설계사	(사)한국생애설계협회	145명
	3	2017-003684	생애설계지도사	한국생애설계전문가협회	18명
	4	2017-005470	한국시니어생애설계사	(사)한국생애설계협회	20명
	5	2018-001233	50플러스생애설계사	국제경력개발협회협동조합	7명
	6	2018-003312	시니어생애설계지도사	한국교육컨설팅개발원	22명

자료: 문한나, 최영섭, 박상오. (2019). 전직지원서비스 활성화 방안 연구: RSC, ISC의 연계가능성 탐색. 세종: 한국직업능력개발원. p.174.

□ 중고령자와 청년층의 학습 참여 격차

- 중고령자(55-64세)는 산업구조변화에 따른 스킬 변화에 대응하는 노력이 부족하며, 훈련참여 의사가 청년층보다 낮음. 직업훈련 참여율도 청년층(25-34세)에 비해 낮은 수준으로, 청년과 중고령자 훈련 참여율이 약 30% 포인트를 웃도는 차이를 보임(OECD, 2018).
- 중고령자가 교육훈련에 불참하는 이유는 직장에서의 격무로 인한 시간부족이 가장 높은 것으로 나타남(OECD, 2018).
- 따라서 노동시장에 머무는 기간 동안 직업훈련을 상시화하여 일터에 필요한 기술을 향상시킬 수 있도록 필요한 정보를 제공하고, 직업과 관련된 진로 지도(career guidance), 현장훈련 기회가 확대되어야 할 것임.

[그림 8-32] 청년층(25-34세)과 고령층(55-64세)의 교육훈련 참여격차(참여율 및 참여의사)

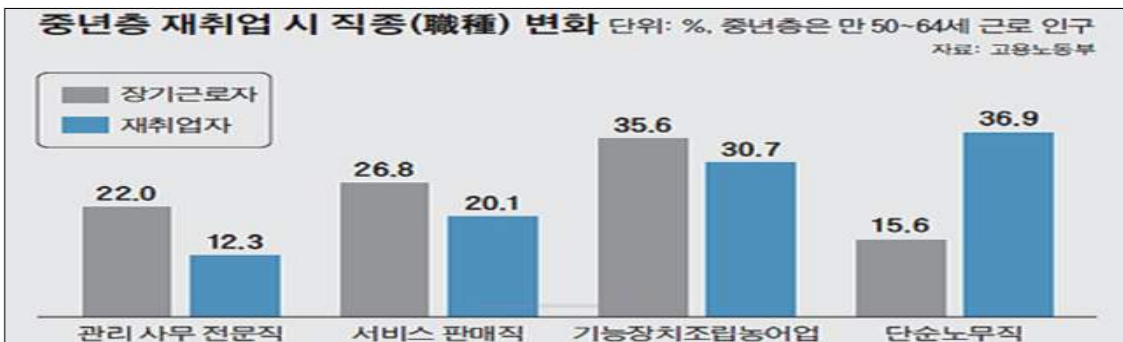


자료 : OECD (2018). Working better with age: Korea.

○ 50세에서 60세로 이동하는 시기는 주된 일자리에서 퇴직하고 재취업을 하는 시기로 직업, 산업 고용형태 등이 이 시기에 상당 부분 취약해지고 있음.

- 고용노동부(2017b)의 중장년 재취업시 직종변화에 대한 분석 결과, 중장년이 재취업을 하게 되면 구직자가 장기 근로자에 비해 단순 노무직으로 이직할 비율이 높아짐.
- 중장년 재취업 구직자를 대상으로 하는 경력 개발 서비스를 강화하여 이전 경력을 활용할 수 있도록 지원하는 방안 마련 필요

[그림 8-33] 중장년 재취업시 직종 변화



자료: 고용노동부. (2017b). 중장년 재취업시 직종변화. 고용노동부 보도자료. <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868339>에서 2020. 6. 25 인출.

다. 기본방향

□ 생애경력개발서비스와 재취업지원서비스를 내실화하기 위해서는 경력개발서비스가 보편적 서비스로써 모든 국민에게 적용가능 해야 할 것임.

○ 고령자의 일자리를 위한 OECD(2018)의 권고사항*에서 고령근로자에게 더 많은 일자리와 괜찮은 일자리를 제공하기 위해 전 생애에 걸쳐 근로자들의 고용 가능성을 증진할 것을 제안하고 있음.

* 중년과 고령 근로자들에게 제2의 경력 지도를 강화해야 함.

** 근로자의 고용가능성을 유지하는 것이 주된 일자리에 더 오래 머물게 하고 은퇴까지 양질의 일자리를 가질 수 있도록 도울 수 있음. 고용가능성을 높이기 위한 3가지 과제를 제안함.

- 많은 근로자들이 주된 일자리로부터 일찍 은퇴했을 때 그들로 하여금 성공적으로 새로운 일자리를 찾게 하거나 혹은 최소한 손실을 줄이는 방식으로 돕는 고용서비스와 적극적 노동시장 정책을 펼쳐야 함.
- 장기적 관점에서 평생학습 체계를 갖추는 것이 중요하며, 그 이유는 근로자들이 일과 관련된 핵심역량과 기술을 사용하고 최신화하며 조기 은퇴를 강요하는 관행을 막을 수 있기 때문임.
- 근로조건을 개선하기 위한 노력을 통해 중고령 근로자가 능력을 충분히 발휘하면서 더 오래 일할 수 있도록 해야 함.

○ 초고령사회로의 진입과 4차 산업혁명의 도래를 앞둔 이 시점에서 중고령자의 경력개발은 평생에 걸쳐 이루어져야 할 중요한 이슈임.

- 생애경력설계를 위한 국가적 이니셔티브는 개인이 자기주도적으로 역량을 향상시키고 경력을 개발할 수 있도록 선택지를 넓히기 위해 국가가 적극 지원하는 방향으로 다음 네 가지 영역- 1) 교육과 훈련 2) 경력개발 3) 제도 4) 사회를 중심으로 제시될 수 있음.

1) 교육과 훈련

□ 전 생애에 걸친 평생 교육과 일터 역량의 재기술(re-skilling) 훈련은 국가인적자원개발 차원의 중요한 의제임.

○ 국가는 개인의 직업활동에 필요한 전문기술 습득과 자격 인증을 지원하기 위하여 개인의 선택권을 존중하면서도 성인학습자의 경력개발 활동에 실질적으로 도움이 될 수 있는 프로그램을 제공해야 함.

- 다양하게 운영되고 있는 비형식교육을 통한 근로자의 학습이력을 전문성이나 커리어로 연결될 수 있도록 인정하는 인증체계 마련이 요구됨.

2) 경력개발

□ 경력개발이 각 산업계와의 연계성을 강화하는 방향으로 운영되기 위해서는 산업별 직업체험 워크숍, 산업유형에 적합한 경력개발 유형 진단검사 개발, 산업체 중심의 전문경력 노하우를 반영한 프로그램을 개발하는 등 프로그램을 산업 맞춤형으로 다각화·고도화해야 함.

- 새로운 직무를 탐색하기 위한 활동의 일환으로 산업별 인턴십 또는 자원봉사활동 등을 운영하여 산업체와 다양한 경력개발자 간의 요구사항을 충족시킬 수 있음.
- 지역 기반의 경력개발을 활성화시키기 위해서는 지방자치단체와 산학협력 관계를 강화하고 근로자의 개인훈련 및 경력개발을 위한 활동을 지역인적자원개발위원회에서 지원하도록 함.
 - 현장중심 교육활동, 산학연계 실습 등을 지역의 산업계 중심으로 제공하도록 함으로써 인적자원개발의 수요와 공급활동이 지역 내에서 유기적으로 연계될 수 있는 환경을 조성하도록 함.

3) 제도

- 지방자치단체에서 신중년의 인생이모작에 대한 조례를 제정하고 관련 사업을 수행하고 있으며, 중앙의 유관 기관과도 연계성을 강화하려 노력하고 있음.
- 유급훈련 휴가제에 대해서는 제도적 기반이 어느 정도 마련되어 있고 경력인정제도가 더 구체화된다면 개인의 경력개발 기회 제공이 확대될 것임.
- 근로자의 업종별 이동 특성을 고려하여 경력 인정제도를 도입한다면, 직무전문성을 강화하여 업종 내 이동에 도움이 될 수 있고 기존 경력을 토대로 새로운 업종으로 이동할 수 있을 것임.
 - 개인이 자유롭게 교육휴가를 사용하여 역량향상을 할 수 있도록 프랑스와 같이 이직, 전직, 상위 자격 취득 및 학위 취득 등을 위한 유급훈련 휴가제가 활발하게 도입되어 활용될 필요가 있음. 개인이 자기주도적으로 경력을 설계해 나갈 수 있는 지원방안 마련이 필요함.
- * 프랑스의 유급훈련 휴가제: 근로자가 자격취득, 경력개발, 시험 준비, 이직 등 다양한 목적으로 훈련을받기 위한 휴가 사용을 허용하는 제도. 재직기간 요건을 충족할 경우 회사의 규모나 근로계약의 종류 등과 무관하게 회사가 아닌 본인 주도로 휴가 사용 가능

4) 사회

- 우리 사회도 기술변화에 따른 일터와 노동 환경 변화를 체감하고 있으며, 이러한 사회·경제적 변화의 지향점을 설정하고 경력개발 이니셔티브를 마련하고자 함.
- 입직에서 퇴직까지 근로자가 주도적으로 경력개발을 할 수 있는 조직과 사회 분위기를 조성하고 경력개발과 관련된 제도들이 잘 정착할 수 있도록 문화를 조성하는 것이 중요
 - 장년친화적 노동시장을 조성하고, 직무성과 중심의 기업문화 확산, 더 나은 일자리 기회 등과 같은 과제가 중장기적으로 추진될 필요가 있음(성혜영 외, 2018).

[그림 8-34] 생애경력설계 이니셔티브



자료 : 연구자 직접 작성.

라. 추진과제

과제 1-①-1	생애전환기 경력설계서비스 및 노후준비서비스의 연계
-----------------	-----------------------------

□ 현재 추진 중인 생애전환기의 경력설계서비스와 노후준비서비스를 연계·통합 운영할 수 있을지에 대한 검토 필요

○ 2016년 도입된 보건복지부의 노후준비서비스는 재무, 건강, 여가, 대인관계 등 분야별로 적절한 노후준비를 위하여 제공하는 진단, 상담, 교육, 관계기관 연계 및 사후관리하는 서비스임.

- 국민연금공단의 전국지사에서 제공되는 노후준비서비스는 재무 분야에서 일에 대한 내용을 포함하여 노후준비 및 설계에 대한 진단, 상담, 교육, 관계기관 연계가 이루어짐.

- 이 과정에서 노후준비를 위해 필요한 재무(소득, 일), 건강, 여가, 대인관계 등의 정책 및 관련 사업에 대한 정보 안내와 연계가 중요

- 국민연금공단은 재무 영역에 특화된 장점으로 노후준비수준에 대한 진단 이후 직접적인 심화 상담서비스를 제공하지만, 비재무(일, 건강, 여가, 대인관계) 영역에 대해서 정책 안내와 관련 서비스 제공기관 안내 및 연계를 진행

○ 중장년일자리희망센터를 중심으로 제공되고 있는 생애경력설계서비스는 기초-심화-선택의 3단계로 제공되며, 선택과정에서 건강, 재무, 여가, 관계 등 관심있는 생애설계 강의를 선택하여 참여하도록 되어 있음.

- 생애경력설계서비스의 3단계는 노후준비서비스의 분야에 대한 내용을 다루고 있어 연계·통합을 통해 서비스 접근성과 효율성을 제고할 수 있을 것임.

〈표 8-42〉 노후준비서비스 후 분야별 정보제공

영역	내용	영역	내용
재무	연금, 보험, 일자리 등 소득정보 제공	건강	건강관리, 질병예방 등 건강실천 정보 제공
여가	취미활동, 자원봉사 등 다양한 여가정보 제공	대인관계	건강한 소통방법, 전문기관 등 정보 제공

자료: 보건복지부 인구정책총괄과. (2016. 12. 29.). 100세 시대, 전 국민 대상 노후준비지원 본격 실시. 보건복지부 보도자료.
Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=337915&FILE_SEQ=200585에서 2020.8. 1. 인출.

□ 노년기 이전 단계의 중장년을 대상으로 하는 경력설계서비스를 확장하여 노후를 준비하는 단계에서 경력진단과 상담이 이루어질 수 있도록 지원 방안을 수립하도록 해야 함.

○ 생애전환기 경력설계 서비스와 노후준비서비스는 각 사업의 취지와 목적에 특화되어 설계되어 있지만, 정책 대상자가 유사하고 서비스 내용의 일부는 협력 및 연계를 통해서 효과성 제고의 여지가 매우 큼. 그러므로 다음과 같은 연계 방안을 고려할 수 있음.

○ 첫째, 노후준비 서비스와 생애경력개발 서비스간의 연계 체계 강화를 추진하도록 함.

- 정책 수요자의 거주지와 가까운 곳의 관계기관 간 네트워크 구축 및 협의체를 구성하여 운영하도록 함. 중앙 및 지역 단위에서 노후준비서비스 제공기관(국민연금공단)과 생애경력설계서비스 제공기관(중장년일자리희망센터, 새일여성센터 등)의 업무협약 체결을 확대하고 협의체를 구성하여 시범 사업 모델을 개발하고 확산
- 노후준비서비스는 노후준비가 필요한 전 국민을 대상으로 생애주기를 바탕으로 노후준비 전반에 대한 진단, 상담, 교육을 제공하고, 재무, 특히 일과 관련된 부분에 대해서는 생애경력개발서비스와 연계
 - 청년층(30~39세) → 중년층(40~55세) → 장년층(56세~64세) → 노년층(65~69세)에 따라 특성화된 생애경력개발 서비스와 노후준비 서비스 설계

○ 둘째, 고용노동부 중장년일자리희망센터 또는 민간훈련기관에서 실시하고 있는 퇴직예정자에 대한 생애전환기 경력설계서비스를 제공할 때 노후준비를 위한 교육을 연계하여 추진하도록 함.

- 지역 단위에서 노후준비서비스의 강사 파견, 상설강좌 등과 연계

과제 1-①-2

재취업지원서비스 의무화 확대 추진(1,000명 이상→300명 이상)

□ 2020년 5월 1일부터 재취업지원서비스 의무화 법안*이 시행되었음. 재취업지원서비스 의무화를 시행함에 있어 기업 친화적이면서 제도의 유연성을 높이는 방식으로 제도를 시행해야 함(전용일, 2020).

○ 현재는 비자발적 퇴직자를 대상으로 이직 예정일 3년 전부터 법안에 명시한 서비스 중 하나 이상을 실시하도록 권고하고 있음.

- 기업의 재취업지원서비스 의무화에 대해 정부가 서비스 기간, 서비스 제공시간, 서비스 내용 등에 대한 기준을 체계화하여 원활히 작동될 수 있도록 지원해야 함.

* 재취업지원서비스 의무화 법안 : 1,000인 이상 기업은 50세 이상 비자발적 퇴직자에게 취업알선 등 재취업서비스를 의무적으로 제공하는 제도** 도입('20.5~)

** 이직 예정일 3년 전부터 ① 경력·적성 등의 진단 및 향후 진로설계, ② 취업알선, ③ 재취업 또는 창업에 관한 교육, ④ 기타 고용노동부 장관이 재취업·창업에 필요하다고 인정하는 서비스 중 하나 이상을 제공토록 추진

□ 기업대상 지원 방안의 다각화가 요구됨.

○ 기업의 적합 직무 일자리 마련, 직무 배치, 전환 등 노력에 따라 지원금 지원을 고려하고, 기업별 특성에 맞는 생애설계 교육프로그램 개발, 자체 경력 전환형 교육훈련과정을 운영하도록 함.

- 재취업지원서비스 시행단계에서 대상자 수요를 반영한 기업 자율성 확보, 다양한 지원형식 활용을 촉진해야 함. 재취업지원서비스에 대한 기업의 참여를 독려하기 위해 기업 친화적 제도를 설계하는 방안을 마련해야 함.

- 고용노동부는 진로설계, 취업알선 등 기본적인 서비스 운영기준 외에 기업에서 새로운 형식의 서비스 제공방안(예: 창업공간 지원 등)이 있을 경우, 계획서를 고용노동부에 제출하고 고용노동부에서 검토·승인한 후 계획이행 방식을 확인하고 추진하는 제도의 적극적 활용이 필요함.

과제 1-①-3

직업훈련 기존 제도와의 연계 강화

□ 사업주 훈련, 국민내일배움카드제 등 기존 활용할 수 있는 지원제도를 연계하여 운영할 수 있도록 추진

○ 효과적인 제도 안착을 위한 운영 매뉴얼 배포, 안내 동영상 및 기업 담당자 전체 교육으로

지원함.

- 사업주단체가 운영하는 중장년일자리희망센터를 허브(hub)기관으로 활용, 대상과 수요처를 매칭하여 체계적으로 지원하는 방안 검토
 - 퇴직 후 워크넷 구직등록을 필수 절차로 하며, 이들의 경력과 전문성 요건을 분석하고 DB화하여 관리
- 재취업지원서비스 과정에서 참여자 수요에 따라 중장년일자리희망센터 알선-중소기업 취업으로 연계(기업 요건·수요별 「신중년 적합직무 채용장려금」, 「퇴직 기술인력 중소기업활용지원」, 「고경력 연구인력 채용지원」 등 지원책 활용)
- 부처별로 추진중인 사업정보 공유·안내로 전문성과 경력의 사장 방지를 위한 숙련 전수 및 사회공헌활동*을 지원
 - * 「직업훈련교사 양성과정」, 「현장코칭 숙련인력 양성 사업」, 「산업현장교수단」등 참여 연계, 숙련전수 활동 지원
 - ** 기업지원을 통해 「기업퇴직자 사회공헌 일자리 연계지원」, 「신중년 경력형 일자리」 등의 사회서비스 활동이나 봉사 연계 촉진
- 우선지원대상기업(중소기업) 사업주 또는 근로자가 유급휴가 훈련을 하게 될 경우, 장기 훈련과정은 전직지원 과정으로 연계하여 제2의 커리어를 준비할 수 있도록 지원하도록 함.
- 향후 기업의 성과 및 우수사례 발굴, 기업포상 등으로 제도 확산, 중소기업 근로자 대상 재취업지원서비스 확대 추진

(참고) 주요국의 재취업지원서비스 동향

- ① 미국: 1960년대 시작되어 Down-sizing이 본격화된 1980년대부터 일반화, FTA대책으로 정부 차원에서 비영리 민간기관을 통해 활발히 시행 중
- ② 독일: 모회사와 독립적인 사업체를 설립하여 최장 1년의 범위에서 구조조정. 실업자의 재취업 지원('04년 하르츠 개혁시 법적 근거 획득)
- ③ 프랑스: 경영상 해고시 기업에 대해 전직지원(국가와 직업전환협정 체결 등)을 법적 의무로 부과(평균 50%가 8개월 이내 재취업)
- ④ 벨기에: 노동자 20인 이상 기업 전직지원의무화(사회보장세 감면을 통해 간접 지원)

과제 1-①-4 재취업지원서비스의 고용서비스 연계 유도

- 사업주단체 등에서 운영하던 「중장년일자리희망센터」(17개소)를 단계적으로 「퇴직 전문인력-중소기업 매칭 기관」으로 전환 추진하고('21년 시범 → '22년 평가를 거쳐 확산), 센터 추가 지정 확대(관계부처합동, 2020.05.15).

〈표 8-43〉 중장년 일자리 희망센터 기능 개편(안)

기능	전문인력 구인기업 발굴·매칭 중심	재취업지원서비스·생애경력설계 중심
주관	경총 등 사업주단체 운영 센터 ('20년 17개소), 기타 ('20년 2개소)	노발재단 운영 센터 ('20년 12개소)

자료: 관계부처합동, (2020. 5. 15.). 초고령화의 진행, 포스트 코로나에 대비 「신중년 퇴직 전문인력 활용방안」 발표, 고용노동부 고령사회인력정책과 보도자료, Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2162446>에서 2020. 8.1. 인출.

○ 중장년일자리희망센터에서는 40세 이상인 자의 고용불안에 대처하기 위해 ① 재직단계 생애경력설계, ② 전직스쿨 등 재취업지원 프로그램을 운영 중

- 고용노동부가 시도별로 선정한 민간위탁기관을 통해 운영 중이며, 노사발전재단은 광역단위 종합센터 12곳과 금융업종 특화 센터 1곳이 운영되고 있음.
- 사업주단체 운영기관의 인력은 현행 생애설계서비스 상담 인력에서 구인기업 발굴-매칭 전담 취업지원인력 중심으로 전환하고, 구인기업과의 매칭 실적에 따른 성과관리 강화하도록 개편함. (* 예시: 매칭 실적에 따른 인건비 지원수준 차등화 등)

○ 서비스 사각지대 해소를 위하여 중장기적으로 사업주단체 운영센터가 없는 지역(인천, 대구 경북 등)부터 추가적으로 센터를 지정·추진(관계부처합동, 2020.05.15)

□ 재취업지원서비스의 고용효과 제고를 위해 신중년 고용서비스 포털 구축 추진

- 재취업지원서비스 이용자는 장년 워크넷을 통해 정부·자치단체·공공기관 등의 지원 정보를 제공하고, 신청 사이트 연계
- 영국의 경우, 중장년 지원을 위한 네트워크를 통해 중장년을 채용하는데 도움이 되는 리스트(toolkit)를 제공하고, 해당 자료를 산업별로 데이터베이스화 하고 있음.

* (참고) 영국의 중장년 고용서비스

- 영국의 중장년 지원을 위한 네트워크인 Age Action Alliance는 Employer toolkit을 개발하였음. 이 toolkit에는 50대 이상의 중장년 근로자들을 채용하고, 유지, 관리하는데 도움이 되는 정보들이 담겨 있으며, 주요 산업별로 자료가 온라인 DB화 되어 있음 (예, 항공운수, 도소매, 돌봄, 건강, 재무, 고등교육, 식음료 등)

□ 기업의 수요와 중고령자의 특성 등을 고려하여 고도화된 재취업지원서비스 커리큘럼 개발

- 중고령자 경력가이드 개발, 전문직 중고령자 상담 가이드, 분야별 적합직무 개발 및 안내 등 중고령자의 경력개발에 도움이 되는 훈련 및 콘텐츠를 개발하여 제공
- 서울시 50+ 재단과 같이 중장년이 학습하고 동아리 활동을 할 수 있는 공간 제공 및 동년배(peer group) 간의 상호 교류 촉진
- 필요한 학습 자료를 코디네이션하는 중장년 학습 촉진자 또는 코디네이터의 양성 및 배치

과제 1-①-5	중소기업 대상 전직 지원에 대한 국가와 기업의 책임성 강화(서비스 전달체계 구축 및 지원)
	① 중소기업 근로자에 대한 전직지원 방안 마련

- 중소기업 근로자의 재취업지원서비스는 다양한 홍보활동과 산업별 인적자원개발위원회(Industry Skills Councils) 등을 활용하여 중소기업의 참여를 높이는 방안으로 모색될 필요가 있음.
- 재취업지원서비스 주체는 ‘중소기업 비정규직 노동자-국가’, ‘대기업 노동자-기업’이 일차적으로 제공하도록 제도화(‘18년)하여 추진하고 있으며, 2020년에는 더 구체화된 서비스가 시행되고 있음.
 - 해당 서비스는 생애경력설계, 경력인증, 심리상담 및 교육, 재취업 알선 등이 포함됨.
- 경력개발과 재취업지원서비스(전직 지원)는 해당 업종별로 특화하여 개인의 전문성을 업그레이드 할 수 있도록 다양하고 효과적인 프로그램으로 구성·설계
 - 기업 주도 또는 노사가 협력하여 전직지원제도를 도입할 수 있도록 규모별, 업종별/직종별(사무직, 생산직) 적정모델 개발
 - 전직 유형별 특화 서비스 모델 마련 및 서비스 운영을 위한 매뉴얼 개발
 - 전직 유형별 서비스 제공. 재취업뿐만 아니라 귀농·산 어업, 창업 등 서비스 연계(‘18년~)

과제 1-①-5	중소기업 대상 전직 지원에 대한 국가와 기업의 책임성 강화(서비스 전달체계 구축 및 지원)
	② 현재의 전달체계 개편을 통한 장년 고용서비스 고도화 추진

- 취업성공 패키지는 소득수준에 관계없이 경력설계-훈련-취업알선 사후관리 패키지형 서비스를 보편적으로 제공하고 있음(‘18년~).
- (1단계) 상담·경로 설정 단계에서 집중상담, 집단상담, 직업심리검사, 개인별 취업지원활동 등을 지원하며, 최대 25만 원의 참여수당을 지급
- (2단계) 직업능력향상단계에서는 직업훈련, 인턴, 창업교육 등을 연계하여 실시. 6개월간 월 40만 원 지
- (3단계) 취업 알선 단계로 구인정보 제공, 동행면접 등 집중 취업 알선을 제공. 취업성공 수당으로 최대 150만 원 지급. 일본은 65세 이상의 정책 대상자를 위해서는 별도의 창구를 설치하고 재취업관련 특화서비스를 제공하고 있음.
 - 우리나라는 만 69세까지 중장년일자리희망센터에서 서비스를 제공하고 있음. 중장년 취업성공패키지의 성과를 분석하고 및 유형을 분류하여 정책수혜자에 대한 추가적인 지원 방안과 특화 서비스가 필요한지 검토가 필요함.

* (참고) 일본의 생애 현역지원 창구

- 65세 이상의 시니어 세대를 위해 전국 240 곳의 헬로 워크에 생애 현역 지원 창구를 설치하고, 재취업을 목표로 다음 서비스를 제공

1) 시니어 세대 채용에 의욕적인 기업의 구인 정보를 제공

2) 다양한 취업 요구 등에 따른 정보를 제공

3) 시니어 세대에게 적합한 이력서, 직무 경력서 작성이나 면접 방법, 구직 활동 방법 등에 대한 정보 안내

-일본 헬로 워크에서 중고령자 맞춤형 직업 상담과 직업 소개를 실시.

- 「생애 현역 지원 창구」에서 특히 65세 이상의 고연령 구직자 재취업 지원 실시 (전국의 주요 헬로우 워크에 설치, 2018년 기준 180곳)

* (참고) 65세 이상 취업 건수: 8.3만 명('15) → 9.0만 명('16)→ 10.1만 명('17)

과제 1-①-6 입직단계부터 생애경력설계를 할 수 있는 여건 조성

□ 중장기적으로 입직부터 퇴직 단계까지 최소 10년 주기로 경력상담 서비스를 의무화하는 방안 검토

○ 경력진단과 진로지도 등 인생 이모작 준비를 위한 생애경력설계 서비스를 연령별(예: 30대, 40대, 50대, 60대)로 내실있게 지원하고 재직자뿐만 아니라 구직자에 대해서도 경력설계 서비스 참여기회 확대

- 근로자는 은퇴할 시점에 이르면 그간의 근로경험을 토대로 직무 전문성을 축적하게 됨. 이러한 전문성 축적을 지원하고 축적된 전문성에 대한 인정이 원활히 이루어질 수 있도록 제도를 정비함.

- 경험과 학습, 전문성 등에 대한 인정을 토대로 이직, 전직과 같은 원활한 노동시장 이행 지원

* (참고) 네덜란드의 경력, 경험 인정 사례

-네덜란드의 선행학습인정제(Accreditation of Prior Learning: APL)는 개인의 업무지식에 국한되지 않고 자원봉사나 업무경험에서 얻은 사회적·문화적 업무관련 역량을 광범위하게 인정하는 제도. 다양한 방식으로 취득한 역량에 대한 심사과정을 거친 후 자격을 부여하는 방식이며, 이를 효율적으로 실행하기 위한 별도의 기구를 마련하여 운영하고 있음.

- (효과성) 고용자와 피고용자 간 정보의 비대칭성을 줄이는데 기여. 노동자가 이직 시에 유용하다는 평가를 받고 있음.

①	고령자(50+) 재취업 및 창업지원 확대
	② 대상특성별 맞춤형 재취업 지원 강화

가. 과제 필요성

- 유래없는 저출산·고령화의 가속화에 따른 생산가능 인구 감소와 인구절벽 현실화
 - 저성장, 경제·산업구조 변화에 따른 고용 연계 약화 및 노동시장 구조적 문제로 인한 청년 취업난 심화와 입직 연령 상승
 - 베이비부머 대량 은퇴에 따른 노동력 부족과 숙련 기술 단절로 인한 성장동력 약화 전망
- 기술융합시대의 도래와 광범위한 일자리 환경 변화
 - 첨단기술 발전 및 기술산업 융합에 따라 직업의 고부가가치화, 세분화 및 전문화, 융복합화, 신직업 창출 가속화 등 일자리 환경 변화 전망
 - 온디맨드(On-Demand) 경제 활성화 등 다양한 노동 수요 증가로 인해 유연한 고용형태 및 업무환경 다양성 증가
 - 일자리 환경 변화, 고용형태 및 업무환경의 다양성 증가에 따라 소프트 스킬(Soft Skills)과 복합 문제해결 능력의 중요성 증가 등 필요 직무 역량 또한 변화 예상
- 노동시장 양극화와 사회적 형평성
 - 노동시장 양극화 심화와 사각지대 발생에 따른 근로빈곤층 및 취업취약계층 증가와 사회적 형평성 악화
 - 경력개발을 위한 직업훈련에서도 개인, 기업 규모, 지역에 따른 참여 기회 불균등 발생 및 관련 분야 취업률 저조
- 생애 경력개발 정책환경의 변화
 - 4차 산업혁명 등 지능정보사회의 도래와 플랫폼 경제로의 전환 등 노동시장의 근본적인 변화가 이루어짐에 따라 전생애에 걸친 경력개발의 중요성 증가
 - 국가는 노동시장의 양극화에 대응하고, 개별 노동자가 변화하는 노동시장 수요에 부응하도록 지속적인 경력개발을 지원해야 할 필요성 증가
 - 장기적인 저성장이 전망되는 가운데 생산성 제고를 위한 인적자본투자로서, 국가수준의 정책수립과 타당성 있는 사업추진 필요
 - 저성장 기조를 돌파하고 국가경쟁력을 확보하며, 미래 노동시장에 선제적으로 대응하기

위해서는 국가 차원의 인적자본투자 전략으로 대상 특성을 고려한 맞춤형 재취업 지원 및 체계적인 경력개발·관리 필요

- 생애주기에 따른 지속적인 고용가능성(employability) 향상과 경력전환을 지원하기 위한 직업능력개발 체계 마련, 평생학습 및 취업 및 경력개발 기회 확대를 위한 정부와 공공부문 차원의 개입 요구 확대

나. 현황 및 문제점

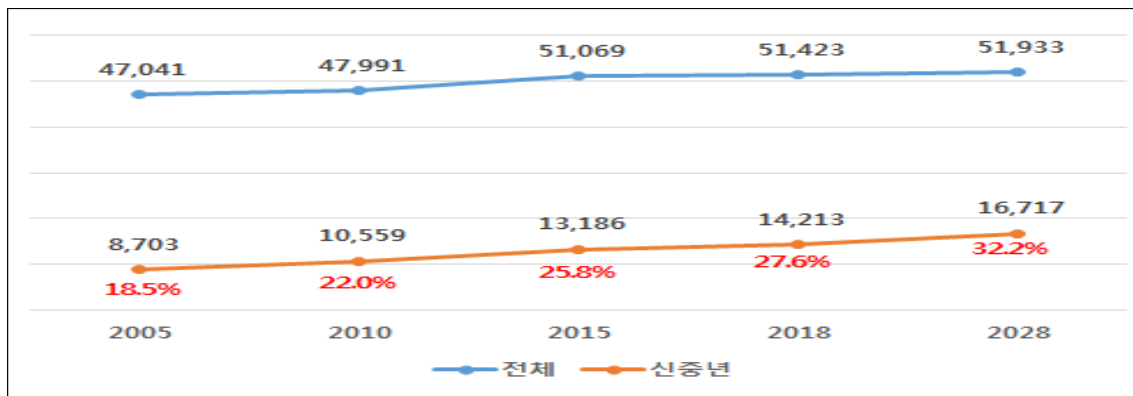
1) 현황

□ 신중년의 인구 규모 증가

- 신중년(50~69세) 인구 규모는 2018년 기준 14,213천 명으로 전체 인구(51,423천 명)의 약 27.6%
 - 신중년이 우리나라 인구에서 차지하는 비율은 지난 몇 십년간 상승했으며 통계청의 장래 인구추계(2017)에 의하면 우리나라 전체 인구 중 신중년의 비율은 계속 증가하여 2028년에 32.2%로 최고 정점에 이를 전망
 - 50세 이상 인구가 경제활동인구에 차지하는 비율도 지난 10년간 계속 증가

[그림 8-35] 전체 인구 대비 신중년 인구 비율

(단위: %)



주: 자료를 바탕으로 저자가 작성함.

자료: 통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.

〈표 8-44〉 향후 연령대별 인구 비중 추계

(단위: 명,%)

	1997	2007	2017	2027	2037	2047	2057	2067
전체	45,953,580	48,683,638	51,361,911	51,933,215	51,381,324	48,910,639	44,387,327	39,293,827
0 - 14세	22.3	17.9	13.1	10.1	9.7	9.2	8.2	8.1
15 - 49세	58.8	56.5	50.6	43.2	36.1	30.4	28.4	27.5
50 - 69세	15.1	19.5	27.0	32.2	31.2	30.1	28.7	26.0
70세 이상	3.8	6.1	9.3	14.5	22.9	30.2	34.6	38.4
50 - 54세	4.6	6.8	8.1	7.9	6.9	7.6	5.4	5.6
55 - 59세	4.4	5.0	8.2	8.6	7.9	7.1	7.2	6.1
60 - 64세	3.6	4.0	6.2	7.9	7.9	7.2	8.4	6.1
65 - 69세	2.5	3.7	4.5	7.8	8.5	8.2	7.8	8.1

주: 자료를 바탕으로 저자가 작성함.

자료: 통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.

○ 우리나라 전체 인구의 상당 부분을 차지하고 있는 신중년의 인구 비중 증가 뿐 아니라 이들 50~60대의 경제활동참가율도 지난 10년간 꾸준히 증가

- 신중년은 경제적 이유와 사회 기여 등의 이유로 노동시장에서 계속 활동하기를 희망

* 50대의 경제활동참가율은 10년 전인 2010년(72.7%)에 비해서 2019년 77.4%로 증가하여 4.7%p 증가했고, 60대의 2019년 경제활동참가율도 43.0%로 10년 전인 2010년(37.2%)에 비해 5.8%p 증가

〈표 8-45〉 지난 10년간의 신중년 경제활동참가율

(단위: %)

연령계층별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
15세 이상 전체	61.1	61.3	61.6	61.7	62.7	62.8	62.9	63.2	63.1	63.3
50 - 59세	72.7	73.1	73.8	74.6	75.9	76.2	76.1	77.0	77.1	77.4
60세이상	37.2	37.7	38.6	39.2	40.0	40.1	40.5	41.1	41.4	43.0

자료: 통계청. (2019. 7. 23.). 2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156342573&call_from=rsslink에서 2020. 8. 1. 인출.

□ 신중년 취업자 특성

○ 50세 이상의 취업자는 약 11,498천 명으로, 전체 취업자 27,509천 명의 약 41.8%에 해당

- 50세 이상 종사자의 수가 100만 명이 넘는 직업(대분류)는 단순노무종사자(2,479천 명), 장치기계 조작 및 조립종사자(1,415천 명), 서비스종사자(1,413천 명), 전문가 및 관련 종사자(1,223천 명), 판매종사자(1,192천 명)임.

〈표 8-46〉 신중년 직업별 종사자 수

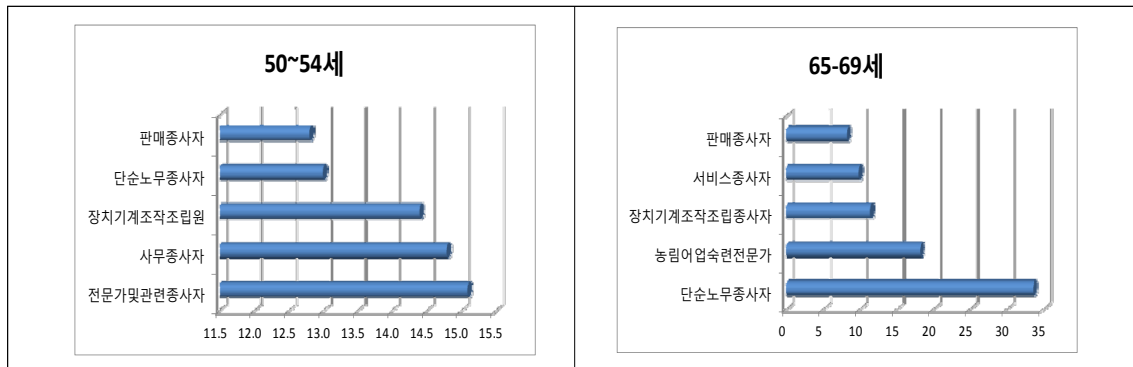
(단위: 천 명, %)

직업분류	종사자수(천 명)	비율(%)
관리자	265	2.3
전문가 및 관련종사자	1,223	10.6
사무종사자	1,097	9.5
서비스종사자	1,413	12.3
판매종사자	1,192	10.4
농림어업숙련종사자	1,308	11.4
기능원 및 관련 기능종사자	1,105	9.6
장치기계조작 및 조립종사자	1,415	12.3
단순노무종사자	2,479	21.6
전체	11,498	100.0

자료: 통계청 고용통계과. (2019. 10. 22.). 2019년 상반기 지역별 고용조사 취업자의 산업 및 직업별 특성. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/doc.html?fn=synapview378140_1&rs=/assist/synap/preview에서 2020. 8. 1. 인출.

- 더 나아가 신중년 직업분포를 50~54세와 65~69세로 구분하여 살펴보면, 단순노무종사자(13.0%→33.7%)와 농림어업숙련전문가(3.2%→18.3%)의 취업자 비율이 연령이 증가함에 따라 높아지는 반면, 전문가 및 관련 종사자(15.1%→5.2%), 사무종사자(14.8%→4.6%)는 연령이 증가함에 따라 그 비중이 줄어들고 있는 것을 확인할 수 있음.

[그림 8-36] 신중년 연령대별 직업분포 비교



자료: 김한준, 서현주, 김은석, 최기성, 박은규. (2019). 신중년 고용촉진 방안 마련을 위한 연구. 세종: 고용노동부, 한국고용정보원. p.10.

- 한편, 50세 이상 종사자 비율이 높은 산업은 제조업(1,489천 명), 농업·임업 및 어업(1,361천 명), 도매및소매업(1,333천 명), 보건업 및 사회복지서비스업(1,002천 명) 등으로 나타남.

〈표 8-47〉 신중년 산업별 종사자 수

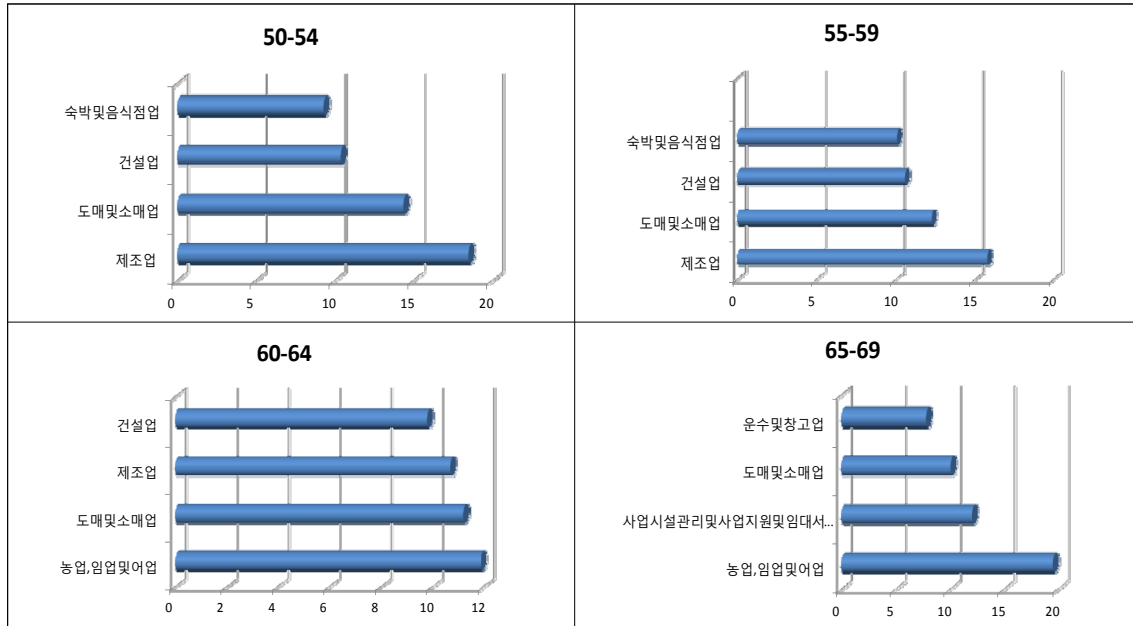
(단위: 천 명, %)

산업분류	종사자수(천 명)	비율(%)
농업, 임업및어업	1,361	11.8
광업	9	0.1
제조업	1,489	13.0
전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	21	0.2
수도, 하수 및 폐기물처리, 원료재생업	72	0.6
건설업	989	8.6
도매 및 소매업	1,333	11.6
운수 및 창고업	763	6.6
숙박 및 음식점업	946	8.2
정보통신업	125	1.1
금융 및 보험업	236	2.1
부동산업	364	3.2
전문, 과학 및 기술서비스업	246	2.1
사업시설관리, 사업지원 임대서비스업	709	6.2
공공, 행정, 국방 및 사회보장행정	511	4.4
교육서비스업	532	4.6
보건업 및 사회복지서비스업	1,002	8.7
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	155	1.3
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	533	4.6
달리 분류되지 않는 소비생산활동	96	0.8
국제 및 외국기관	9	0.1
전체	11,498	100.0

자료: 통계청 고용통계과. (2019. 10. 22.). 2019년 상반기 지역별 고용조사 취업자의 산업 및 직업별 특성. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/doc.html?fn=synapview378140_1&rs=/assist/synap/preview에서 2020. 8. 1. 인출.

- 더 나아가 신중년 연령대별 산업분포를 5세 단위로 구분하여 살펴보면, 50~54세에서는 제조업(18.5%), 도매 및 소매업(14.4%), 건설업(10.4%) 종사자 비율이 높은 반면 60~64세에서는 농림, 임업 및 어업(11.9%) 종사자 비율이 급격히 높아짐. 60대 후반이 되면 사업시설관리 및 사업지원 및 임대서비스업(12.1%) 종사자의 비율이 높아짐을 확인할 수 있음.

[그림 8-37] 신중년 연령대별 산업분포 비교



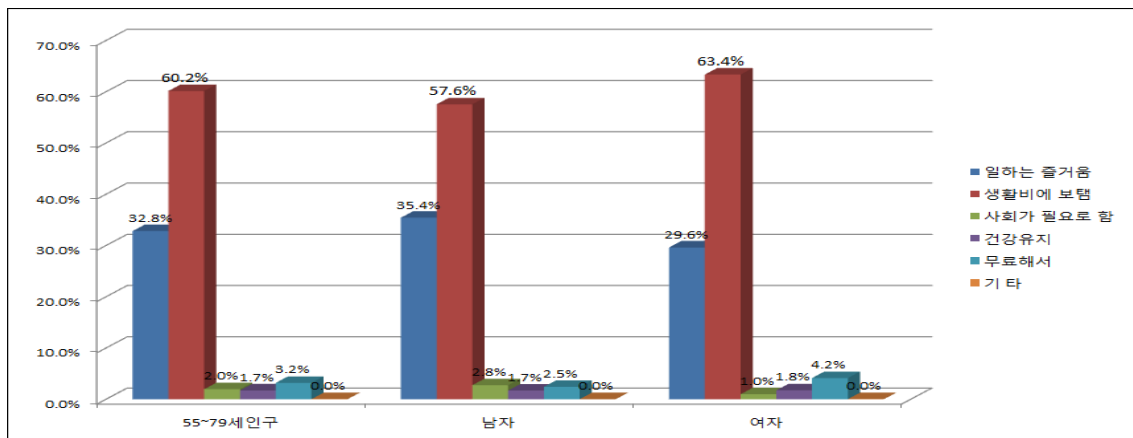
자료: 김한준 외. (2019). 신중년 고용촉진 방안 마련을 위한 연구. 세종: 고용노동부, 한국고용정보원. p.12.

□ 신중년의 재취업 욕구

○ 경제활동인구조사 고령층부가조사(2019)에 따르면, 55세~79세 인구 중 64.9%가 장래 근로를 희망하는 것으로 나타남. 그 중 60.2%는 생활비에 보탬을, 32.8%는 일하는 즐거움을 희망 이유로 응답

- 취업희망 동기는 크게 경제적인 이유이며, 생활비 보탬 및 심리적 만족과 보상이 가장 높게 나타남.

[그림 8-38] 55세~79세 인구 취업 희망동기



자료: 통계청. (2019. 7. 23.). 2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156342573&call_from=rsslink에서 2020. 8. 1. 인출.

- 신중년은 사회참여 욕구가 높으며 일하는 이유도 생계유지 외에 사회적 기여 및 보람 등 다양
 - 주된 일자리에서 퇴직한 베이비부머는 일 또는 활동을 통한 자존감 회복이 핵심욕구에 해당하며, 학습과 성장, 사회 기여 등에 대한 욕구가 큼(김은석 외, 2020).
 - 퇴직한 중장년층 중 고학력일수록 소득 외에 자기발전을 위해 경제활동에 참여하기를 희망하는 경우가 많음(이정미, 양세희, 2017).

□ 신중년 퇴직 전문인력 추세 및 활용 현황

- 신중년 퇴직 전문인력은 '18년 68,055명으로 지속적으로 증가하고 있는 추세임,
 - 50~64세 중 표준직업분류상의 관리자, 전문가 및 관련 종사자이며, 월보수가 상위 20% 이내에 해당하는 신중년 퇴직 전문인력은 '15년 55,749명에서 '18년 68,055명으로 증가

〈표 8-48〉 신중년 퇴직 전문인력 규모

(단위: 명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년
50~64세	55,749 (100.0)	61,443 (100.0)	63,517 (100.0)	68,055 (100.0)
50~59세	44,482 (79.8)	48,558 (79.0)	49,516 (78.0)	52,044 (76.5)
60~64세	11,267 (20.2)	12,885 (21.0)	14,001 (22.0)	16,011 (23.5)

자료: 관계부처합동. (2020. 5. 15.). 초고령화의 진행, 포스트 코로나에 대비 「신중년 퇴직 전문인력 활용방안」 발표. 고용노동부 고령사회인력정책과 보도자료. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2162446>에서 2020. 8.1. 인출. p.13.

- '15~'18년간의 신중년 퇴직 전문인력 전체 누적인원은 195천여 명으로 10명 중 4명 (43.8%)이 미취업 상태에 해당('19.9월 기준)
 - 신중년 퇴직 전문인력 중 미취업자는 43.8%(85,020명)를 차지하고 있으며, 취업자 중에서도 보건의료와 기타 교육분야 외에는 동일분야 전문직종 재취업률은 30% 이하에 해당

〈표 8-49〉 '15~'18년간 퇴직한 전문인력의 분야별 취업 현황

(단위: 명, %)

구분	계	미취업		취업					
			비중	비전문 직종		전문직종 (타 분야)		전문직종 (동일분야)	
					비중		비중		비중
전체	194,860*	85,020	43.8%	46,295	23.9%	16,505	8.5%	46,079	23.8%
과학기술	61,665	23,795	38.6%	15,906	25.8%	4,011	6.5%	17,953	29.1%
인문사회	54,719	27,417	50.1%	12,284	22.4%	6,075	11.1%	8,943	16.3%
보건의료	17,911	5,849	32.7%	1,663	9.3%	761	4.2%	9,638	53.8%
금융	3,895	2,145	55.1%	928	23.8%	366	9.4%	456	11.7%
디자인	514	287	55.8%	114	22.2%	82	16.0%	31	6.0%
기타 교육	10,620	5,272	49.6%	720	6.8%	585	5.5%	4,043	38.1%
기타 관리직 등	44,575	20,255	45.4%	14,680	32.9%	4,625	10.4%	5,015	11.3%

주: *는 분류불능 961명 포함 수치
 자료: 관계부처합동. (2020. 5. 15.). 초고령화의 진행, 포스트 코로나에 대비 「신중년 퇴직 전문인력 활용방안」 발표. 고용노동부 고령사회인력정책과 보도자료. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2162446>에서 2020. 8.1. 인출. . p.13.

□ 신중년의 교육훈련 현황

- 통계청 경제활동인구 고령층 부가조사 결과, 전체 55세~79세 인구 중 16.3%만이 지난 1년간 직업능력개발훈련에 대한 참여 경험이 있었으며, 83.7%가 훈련에 대한 경험이 없는 것으로 나타남(통계청, 2019. 7. 23.)
 - 성별로 보면 남성이 20.6%, 여성이 12.5%가 직업능력개발훈련에 참여한 것으로 나타났으나, 성별과 관계없이 절대적으로 직업능력개발훈련 참여도는 낮은 수준임.
 - 재직자 훈련참여의 경우도 2018년도 50세 이상의 훈련 참여율은 28.1%로 전 연령의 훈련참여율인 45.5%보다 낮은 수준이며, 특히 50세 미만의 훈련참여율 53.4%의 절반 수준을 나타냄.

〈표 8-50〉 1년간 직업능력개발훈련 경험 여부

(단위: 천 명, %)

구분	55~79세 인구		남자		여자	
	명	%	명	%	명	%
〈전체〉	13,843	100	6,587	100	7,256	100
참여 경험 없음	11,583	83.7	5,233	79.4	6,350	87.5
참여 경험 있음	2,260	16.3	1,354	20.6	906	12.5

자료: 통계청. (2019. 7. 23.). 2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156342573&call_from=rsslink에서 2020. 8. 1. 인출.

□ 신중년 대상의 주요 정책

- 국내 신중년 대상의 다양한 정책 혹은 지원은 크게 일자리 창출, 재취업 지원, 직업능력개발, 창업, 인프라 등 5개 분야로 구분됨.

〈표 8-51〉 신중년을 위한 정부의 주요 정책 리스트

분야	정책내용	지원규모	주무부처
1. 일자리창출	신중년 경력형 일자리	35백명 / 99.6억	고용노동부
	신중년 사회공헌활동 지원 사업	1.25만 명 / 169억	고용노동부
	노인일자리 사업	64만 명 / 9,220억	보건복지부
	일터혁신컨설팅 지원 사업	2,090건 / 154억	고용노동부
2. 재취업지원	신중년 적합직무, 고용장려금	5,000명 / 273억	고용노동부
	(신중년) 생애경력설계프로그램 전직스쿨 프로그램 등 중장년 일자리 희망센터 운영	31개소/187억	고용노동부
	(중장년) 취업성공패키지	30,467명	고용노동부
3. 직업능력개발	폴리텍 신중년 특화과정	500명 / 13억	고용노동부
	신중년 훈련교사 양성과정	980명 / 192억	고용노동부
	역량 점프업 프로그램	50개 업체 / 2억	중소벤처기업부
	(중장년) 내일배움카드	48천 명	고용노동부
4. 창업	중장년 기술창업센터 지원사업	27개 기관 / 48.8억	중소벤처기업부
	희망리턴 패키지	2.2만 명 / 337억	중소벤처기업부
	재창업 패키지	6,000개 업체 / 75억	중소벤처기업부
	소상공인컨설팅	5,000개 업체 / 78.8억	중소벤처기업부
	소상공인 경영개선 교육	18,500명 / 144억	중소벤처기업부
5. 인프라 및 법률(제도)	한국폴리텍대학	전국 8개 대학 / 34개 캠퍼스	고용노동부
	소공인특화지원센터	34개 센터	중소벤처기업부
	중장년일자리희망센터	31개 센터	고용노동부
	고용복지플러스센터	98개 센터	고용노동부
	고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	-	-
	임금피크제, 장년근로시간단축지원금		
	고령자고용연장지원금		
	고령자고용환경개선 용자제도		

자료: 김한준 외. (2019). 신중년 고용촉진 방안 마련을 위한 연구. 세종: 고용노동부, 한국고용정보원. p.23.

2) 문제점

□ 신중년 대상의 고용서비스 컨트롤 타워 부재

○ 중장년일자리희망센터, 고령자인재은행, 고용복지+센터, 지방자치단체, 복지부 산하 60+ 교육센터 등 유관 기관 간 연계성이 낮고, 유사 사업이 수행되는 등 효과적 지원을 위한 지원 체계 미흡

- 현행 신중년 대상 고용서비스 전달체계의 주요 문제점은 ①관련 기관 간 분업과 협업을 체계화할 수 있는 컨트롤 타워 부재, ②산업 및 업종별 특화 서비스 부재, ③신중년에 특화된 고용통계와 연구기능을 수행하고, 신중년에 특화된 직무와 새로운 직업 등을 개발하는 R&D 기능 부재, ④고용서비스 기관의 실효성있는 재취업지원 서비스 기능 부족 (고용노동부 고령사회인력정책과, 2019. 4. 25.)

□ 다양한 유형의 일자리 발굴 및 창출 필요

○ 생계형 일자리 중심의 취업 알선 뿐 아니라 시간제 일자리, 사회공헌형 일자리 등 다양한 기관에서 신중년의 보람된 사회참여를 위한 사회공헌형 일자리는 여전히 미흡

- 더 나아가, 고학력·전문직 신중년의 지식과 역량을 활용하기 위한 체계적인 일자리 발굴 노력이 부족한 실정
 - 퇴직 전문인력이 사회에 공헌하고 인정받으며 퇴직 전의 전문성과 경험을 활용하여 사회에 기여할 수 있는 일자리 개발 및 창출 필요
 - 기존 창업지원사업 연령대 확대, 소규모 창업지원 프로그램 활성화 등 창업지원 강화 필요
- 신중년 퇴직 전문인력 대상의 지원정책 미흡
 - '20년 고령자 전문인력 중심 사업은 23개, 1,500억원 규모로 고령자 참여가능 사업(53개 사업, 2조 5,781억원) 대비 5.8% 수준이며, 산업계 수요가 있는 기술자문(19%) 및 숙련 전문(16%) 보다 사회활동 지원(39%)에 치중(관계부처합동, 2020. 5. 15.)
 - 퇴직 전문인력의 숙련수준을 고려한 맞춤형 지원이 부족하고 부처 또는 사업별로 인력풀 현황 등을 별도 관리함에 따라 퇴직 전문인력에 대한 정보를 연계하고 활용하는데 한계 발생
- 신중년 적합 직무 개발 및 분야별 차별화된 지원 방안 미흡
 - 공학자, 연구자, 교육자, 금융전문가, 디자인 등 다양한 분야에서 신중년 퇴직자 증가에 따른 활용방안 검토
 - 특히 기존 고령층과 달리 학력수준이 높고 전문역량을 갖춘 5060세대는 경제적 소득창출과 함께 새로운 경력개발희망, 사회공헌을 통한 나눔가치 추구 등 다양한 목적으로 사회에 재진입하고자 하므로 이들의 역량과 욕구를 충족시켜 줄 직무개발 및 지원정책 필요
- 고용서비스 종사자 역량 강화 필요
 - 신중년 고용서비스 종사자 교육은 매년 위탁계약을 통해 서로 다른 기관들이 맡아 시행하고 있으며, 신중년 고용서비스 종사자들의 특성에 맞는 전문적이고 일관된 교육 운영이 어려운 실정임.
 - 국가 차원에서 고용서비스 종사자의 역량 강화를 지원하기 위한 전담기관을 설치하고, 대상 특성과 욕구를 고려하여 효과적인 교육훈련 체계를 갖추고 질 관리를 할 필요가 있음.
- 한편 2017년 노인실태조사 결과, 노인 일자리 중 민간형 일자리의 수요와 공급 규모를 살펴보면, 민간형 노인일자리사업 참여희망자는 65세 이상 노인의 2.6%로 2017년 노인 인구 기준으로 약 19만 명에 이룸.
 - 2016년부터 2018년까지 민간형 노인일자리 공급량은 10만 명에 미치지 못하고 있으며, 만 60세 이상 노인 인구 대비 1% 내외, 만 65세 이상 노인 인구 대비 1.3% 내외로 민간형 노인

일자리 수요의 절반에도 미치지 못하는 것으로 분석됨.

〈표 8-52〉 최근 3년간 민간형 일자리 공급 규모

(단위: 건, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년
민간형 노인일자리 ¹⁾ 창출실적	98,798	91,554	96,639	103,383
60세 이상 인구 대비 민간형일자리 참여자 비율	1.0	0.9	0.9	0.9
65세 이상 인구 대비 민간형 일자리 참여자 비율	1.4	1.2	1.3	1.3

주: 시장형 사업단, 인력파견형, 시니어인턴십, 고령자친화기업, 시니어직능클럽, 기업연계형이 해당되며, 기업연계형은 2017년 이후 실적임

자료: 1) 민간형 노인일자리 창출 실적: 한국노인인력개발원(2019), 2018 노인일자리 및 사회활동 통계동향

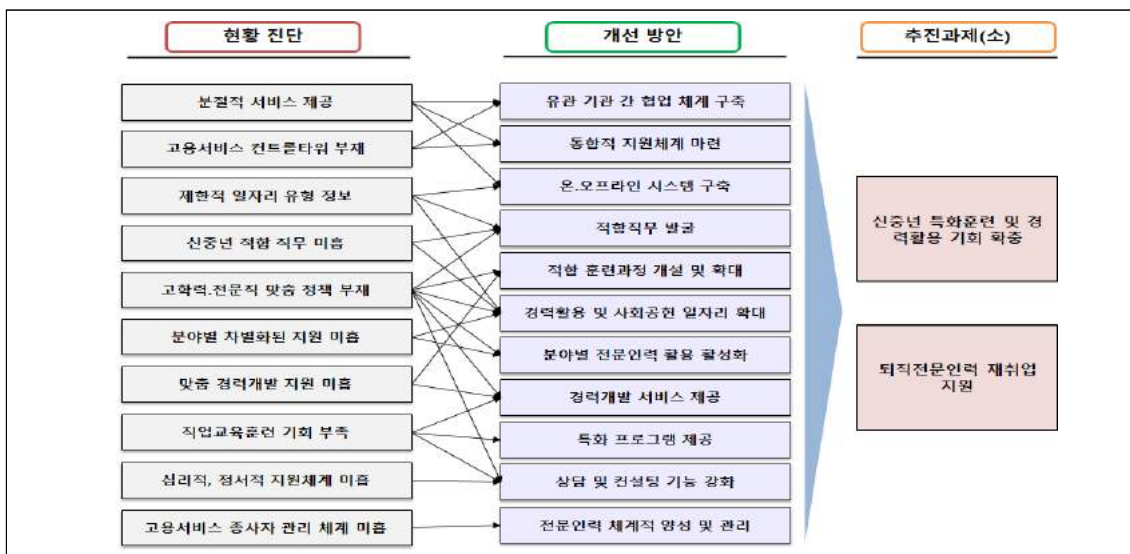
2) 60세 이상 및 65세 이상 인구수: 행정안전부, 주민등록인구현황, 연도별.

- 노인빈곤율이 여전히 높고, 경제적 노후준비가 미흡한 상황에서 민간형 일자리의 확대를 통해 노인층의 노동수요에 대응하고, 노년기 경제활동을 통한 소득 확보의 기회를 확대해야 할 것임.

다. 기본방향

- 생애 단계별 경력개발·관리에 기초하여 지속가능한 고용가능성 향상을 목표로 대상별 맞춤 서비스 지원 강화
- 신중년 퇴직 인력, 퇴직 전문인력, 고령층 등 대상별 특성을 고려하여 생애 경력개발 및 경력활용 기회의 확충, 재취업 지원 및 특화 교육훈련 제공, 지원 체계 구축, 전문 인력 양성 및 관리 등 대상별 특화 재취업 및 전직지원 대책 마련이 필요

[그림 8-39] 대상특성별 맞춤형 재취업 지원 강화 정책 기본방향



주: 연구자 직접 작성.

라. 추진과제

1) 신중년 퇴직인력의 특화훈련 및 경력활용 기회 확충

과제 1-2-1

중앙-지자체-민간 신중년 고용지원기관간의 협업을 통한 서비스 극대화

□ 신중년 고용서비스 총괄기구인 신중년 허브센터 설립

○ 신중년 퇴직인력 특화서비스 및 경력관리 업무를 총괄적으로 담당하고 체계적인 서비스를 지원할 수 있는 ‘신중년 허브센터(가칭)’ 설치·운영

- 중장년일자리희망센터, 고령자인재은행, 고용복지+센터, 지방자치단체, 복지부 산하 60+교육센터 등 여러 유관기관의 서비스를 총괄적으로 관리하고 조정할 수 있는 ‘신중년 허브센터(가칭)’ 구축

* ‘신중년 허브센터(가칭)’는 컨트롤타워 역할과 정보 및 서비스 생성·유지·관리 등의 기능을 수행하는 총괄센터와 각 지역 거점센터로 구분

- ‘신중년 허브센터(가칭)’ 총괄센터에서는 신중년 퇴직인력 특화서비스와 경력관리 지원을 위한 정보 및 서비스 생성·보급, 사업 기획·조정, 성과 모니터링, 신중년 고용서비스 기관 간 협력적 네트워크 구축, 전문인력 양성 및 관리 등의 기능 수행

* 고용 및 직업진로정보를 생성·관리·보급하는 국가 기관인 한국고용정보원에서 ‘신중년 허브센터(가칭)’ 총괄센터 역할 담당

- ‘신중년 허브센터(가칭)’ 지역 거점센터에서는 신중년이 이용할 수 있는 특화 공간을 마련하고 센터 자체 자원 및 각 지역 유관기관과의 연계협력을 통해 서비스 제공

* ‘신중년 허브센터(가칭)’ 지역 거점센터는 지자체에서 물리적 공간(건물, 땅)을 제공하고 운영인력 등의 비용은 중앙정부에서 제공하는 형태로 운영

** ‘신중년 허브센터(가칭)’ 지역 거점센터를 통해 현재 노사발전재단 중장년일자리센터(‘20년 12개소)를 통해 운영 중인 생애경력설계서비스를 금융업, 정보통신업, 세무회계경영직, 교육서비스업, 물류 및 운송관련직 등 신중년 맞춤형 생애설계 및 전직지원 서비스로 전면 확대

□ 신중년 고용서비스 제공 기관 간 네트워크 구축

○ 공공기관, 지자체, 지역사회(교육 및 훈련기관, 기업, 단체, 노조 등) 등 다양한 주체 간 긴밀한 협력적 네트워크 구축

- 신중년의 특성을 반영하여 고용서비스(취업알선, 직업훈련, 경력개발 등)에 국한된 영역

뿐 아니라 교육, 고용, 복지 등 전반적인 삶의 질 향상을 지원하는 방향으로 유관기관 간 협력 체계 마련

- * 다양한 서비스 주체의 참여를 통해 신중년 퇴직자 대상 평생교육 및 직업훈련 지원, 일자리 및 창업(창직) 정보를 비롯하여 학습 동아리 구성과 운영, 노후 생활 설계, 재무, 건강, 복지, 사회공헌활동 지원
- 중앙 및 지자체의 역할 분담을 통해 고용서비스기관, 교육기관, 복지관, 보건소, 노후설계 관련 기관 등과의 협력적 네트워크를 구축
- * ‘신중년 허브센터(가칭)’를 중심으로 다양한 서비스 주체의 참여를 통해 신중년 퇴직자 대상 평생교육 및 직업훈련 지원, 일자리 및 창업(창직) 정보를 비롯하여 학습 동아리 구성과 운영, 노후 생활 설계, 재무, 건강, 복지, 사회공헌활동 지원

□ 부문별 특화 서비스 개발 및 전문성 강화

○ 각 부문별 특화 서비스 개발을 통해 신중년 고용서비스의 질 극대화

- 공공부문에서는 중소기업 대상 전직지원서비스를 활성화하고, 지역별·산업별·분야별 전직지원서비스 제공 등 관련 기능 강화
- 민간부문에서는 공공부문에서 관리하기 어려운 개별적이고 다양한 수요를 충족시킬 수 있는 맞춤형 재취업지원서비스 지원 체계 구축
- * 민간부문 전직지원 서비스 기관에 대한 전문성 강화 및 민간 전직지원 서비스 업체의 난립 방지를 위해서는 ‘신중년 허브센터(가칭)’를 통한 모니터링 및 질 관리 필요

□ 전문 상담 인력 양성 및 역량강화

○ 신중년 퇴직인력 대상의 고용서비스 종사자들이 산업별·직종별 직무분석, 생애 경력설계 및 경력관리, 취업지원 서비스 등 전문적인 업무 수행을 지원하기 위한 상담자 양성 및 향상교육 실시

- ‘신중년 허브센터(가칭)’를 통해 상담자의 경력단계와 역량 수준을 고려한 체계적인 교육 과정 개발 및 운영

○ 신중년 대상의 심층상담, 교육훈련 등을 전문적으로 수행할 수 있는 인력 양성과 활용에 요구되는 세부 자격 요건 및 경력상담 자격제도화 방안 마련

- 지역별·업종별·직종별(금융, 조선, 반도체, 플랜트, 정보통신 등) 전문인력 양성 및 전문 역량 개발을 위한 체계를 구축하고, 이에 따른 전문 자격 부여를 통해 중기경력자 전담 상담자의 질 관리

과제 1-2-2	신중년 적합직무 지정 및 사업주 고용장려금 지원
----------	----------------------------

□ 신중년 적합직무 발굴 및 지정

○ 정년연장 등 계속고용 활성화 기조에 따라 지속가능한 생산성 확보를 위해서는 신중년 적합 직무 개발 및 기존 직무의 재설계 필요

- 기업은 신중년이 지닌 장점(풍부한 직업경험, 구성원 관리 능력 등)을 살려 오래 근무할 수 있는 적합 직무 및 역할 개발

- 정부는 기업의 적합직무 개발 및 직무 재설계 노력에 따라 적절한 신중년 적합직무에 대한 기업 사례 발굴 및 전파, 신중년 적합직무 연구 등을 통해 신중년 적합직무 지정 및 확산

* 국내 장년 적합직무 예시: 품질검사, 사내보안, 영업관리, 손익분석/매출계획수립, 경영자문, 인력관리, 사후관리, 업무교육, 민원안내, 정책상담, 고충상담, 중소기업컨설팅 등(고용노동부 고령사회인력정책과, 2019. 4. 25.)

〈표 8-53〉 업종별 장년 고용 적합직무 예시

구분	제조업	공공서비스업	민간서비스업
조사, 검사 관리, 자문	품질검사, 사내보안 영업관리, 통관관리	- -	- 보증업체 사후 관리
경영, 기획	경영관리(손익 분석, 매출 계획 수립, 증장기 운영계획 등)	중소기업 경영 자문 및 컨설팅, 조직 및 인력관리, 운영 계획 및 활동 관리, 품질 관리	경영 자문, 조직 관리
교육	업무 교육 및 OJT, 경영자 및 직원 교육 관리	업무 및 정책 수행 노하우 전수 교 육, 신입직원 업무능력 향상 교육	직무교육
사무 및 업무 보조	기초 문서 작성, 업무 보조	단순민원 업무, 정부 정책 상담 안내	-
상담	고충상담, 업무 수행 관련 조언 제공	고객상담, 정부 정책 상담 및 컨설팅, 중소기업 컨설팅, 중소 기업 정책 자금 상담	직무 경험 기반 상담, 금융 및 제도 상담, 창업상담
연구	-	-	소규모 연구(지역별 경제동향 등), 전문성을 활용한 각종 조사 및 연구
인사	인력 구성 및 노사 정책 자문	-	직무능률 향상 교육, 인사노무, 훈 련 전반 관련 업무

자료: 전용일, (2019). 전직지원 서비스 모델 개발. 2019년 신중년 고용포럼(4차) 자료집. 세종: 고용노동부, 한국고용정보원.. pp.69-71. 재구성.

- 일본 후생노동성에서는 고령자의 고용 활성화를 위해 다음과 같이 새로운 직종을 개설 및 신규사업 확대 제안

- * (신중년 고용포럼(8차)) 고령자를 위한 새로운 직종 및 직무 창출과 관련하여 일본 후생노동성에서는 ①사업의 다각화, ②기존 사업의 확대, ③동일한 일을 고령자와 현역으로 분업, ④일을 분할하여 고령자에 맡김, ⑤고령자에 적합한 새로운 일을 만듦 등 5가지 과제를 제시한 바 있음(고용노동부, 2019)

- 독일의 경우, 제조기반시설의 스마트화(industry 4.0)에 따른 직무개발 신규사업 확대로 고령 유휴 인력 재배치 수행

* (신중년 고용포럼(8차)) 전선 및 전기보호부품 제조업체인 엘슈콤(Elschekom)은 스마트 공장(Industri 4.0) 도입에 따라 공정엔지니어링 부서를 신설하고 생산기술자(produktionstechnologe) 직무를 개발하는 등의 대응 방안 마련(고용노동부, 2019)

○ 사회적 환경과 기술 및 정책 등 환경 변화를 감안하여 기존 직업 뿐 아니라 새롭게 출현하는 직업 및 직무 발굴

- 새로운 직무 발굴과 수요처 확보 등 지역사회와 공동으로 일자리 창출 및 신중년의 욕구 충족

* 신중년 허브센터와 유관 연구기관 등을 통해 새로운 일자리를 지속적으로 발굴하고 현장적용 가능성을 모델링할 수 있는 기능 수행

* 신중년 적합직무 개발, 신직업·신직무 창출 사례 발굴, 고령화에 따른 직무능력 변화, 신중년 특성 연구, 시장 수요 및 수요처 발굴 등 신중년 적합직무 발굴에서 일자리 창출까지 이어지는 체계적인 연구 수행 강화

□ 사업주 고용장려금 지원 확대

○ 신중년 적합직무 지정에 따라 해당 적합직무에 신중년 구직자를 고용하는 우선지원대상기업, 중소기업 및 중견기업을 대상으로 인건비 등 고용창출장려금 지급 확대

- 기존 고용장려금 지원 대상 및 범위를 더욱 확대하여 중소기업 등에서 경력연계하여 계속고용하거나 업무 특성상 신중년에 적합한 직무에 해당하는 고용이 이루어진 경우, 고용장려금 지급

과제 1-②-3	신중년 적합 훈련과정 개설 및 운영 확대
----------	------------------------

□ 신중년 직무역량 및 직업기초능력 향상을 위한 맞춤형 훈련과정 제공

○ 신중년의 지속적인 역량 강화를 통한 고용가능성 유지 지원을 위해 통합형 맞춤형 훈련프로그램 적용 및 확대

- 전문가, 기업 등 현장의 의견을 수렴하여 신중년 적합 훈련과정을 개설하되, 생애 경력(재)설계, 직업기초능력, 직무역량을 포괄하는 통합 교육훈련 실시

□ 생애 경력설계에 기초한 평생 직업교육훈련 방안 마련

○ 교육훈련 성과 향상을 위한 체계적인 교육훈련 프로세스 구축

- 지역별·산업별·분야별 신중년 교육훈련 수요를 고려하여 맞춤형 훈련 모델 발굴
- 신중년 대상의 교육훈련을 통해 노동시장에서 필요한 기초능력 및 직무능력이 지속적으로 축적되어 나갈 수 있도록 평생 직업교육훈련 체계 구축
- * 능력 진단 → 경력관리 및 설계 → 교육훈련 탐색 및 참여 → 사후 서비스 연계 등 개인의 경력과 필요에 기초한 체계적인 교육훈련 제공을 위한 진단 및 상담 프로세스 도입

〈표 8-54〉 평생 직업교육훈련 방안 마련 국외 사례

구분	내용
일본	구직자들에게 컨설팅 제공을 통해 재고용을 위한 교육훈련을 안내하고 있음 구직자들은 ①Hello Work Office에 등록하여 직업컨설팅을 받고, ②이에 따라 공공 직업교육훈련 기관에 지원하며, ③해당 직업교육훈련 기관에서 인터뷰 및 적성 검사 실시 후, ④해당 기관에서 교육훈련을 받음
프랑스	CPF(개인훈련계정)을 이용하여 CEP(경력개발상담프로그램)를 통해 자신의 경력, 태도, 동기, 직업 관련사항을 진단하고, 중장년의 능력진단을 통해 능력을 평가하거나 고용을 유지하는데 기여 특히, CIBC(민간) 및 DABM(공공기관)을 통해 3개월에 걸쳐 개인의 관심, 가치, 인성, 능력 등에 대한 다면평가를 심층적으로 실시함

자료 : 이수정, 양정승, 송기원, 김윤정. (2020). 중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안. 세종: 한국직업능력개발원.

과제 1-②-4	신중년 대상 경력활용형 및 사회공헌형 일자리 제공 확대
----------	--------------------------------

□ 신중년 경력활용형 취업 지원 서비스 확대

- 신중년의 경력과 경험, 노하우를 활용하여 경력개발 욕구를 충족시킬 수 있는 취업지원 서비스 확충
 - 생계형의 단순 취업 알선 서비스에서 나아가 전문적 진로취업지원 컨설팅에 기초하여 경력연계형 일자리 진출 가능성이 높아질 수 있도록 취업 지원 서비스 환경 구축
 - 신중년 퇴직자들의 성공적인 경력이행 경로를 발굴하고 관련 고용서비스 기관 및 상담자에게 보급함으로써 퇴직 후 경력활용형 취업지원에 도움이 되는 정보 개발 및 보급
 - * 업종별·지역별 현장전문가와 지역별 인적자원개발위원회(RC) 및 산업별 인적자원개발협의체(ISC)를 통해 경력개발 이동경로 분석 및 경력활용 일자리 발굴 지원

□ 신중년 사회공헌 및 자원봉사형 일자리 지원 확대

- 주된일자리 경험과 노하우를 사회에 환원하고자 하는 신중년의 사회공헌 기회를 확대하기 위한 일자리 발굴 및 매칭 지원
 - 정부 및 지자체를 중심으로 복지사각지대 해소 및 국민 삶의 질 개선과 관련된 사회공헌형 일자리의 지속적인 발굴 및 확산

- * 사회공헌활동지원사업(고용노동부, 복지부, 지자체)과 자원봉사센터(행안부, 지자체) 등 중앙-지방, 정부-민간 간 협업을 통한 분야별 사회서비스 활동 활성화
- 사회공헌 및 자원봉사형 일자리 일자리와 신중년을 연계할 수 있는 전문 코디네이터의 양성 및 배치를 통해 신중년 사회공헌형 일자리 활성화 지원

〈표 8-55〉 사회공헌 및 자원봉사형 일자리 예시

사회서비스	발달장애인평생교육센터지원단 장애인시설지원단 / 성인발달장애활동도우미	장애인직업재활지원단 IT지원단 시각장애인생활이동지원
마을	우리동네돌봄단 공공복지서포터즈 행복도시락나눔지원단 50+에너지컨설턴트사업단	지역특화일자리 50+마을기록가 위기가정 통합사례관리
세대 통합	50+취업진로전문관 청소년시설50+지원단 학교안전관리지원단 학교안전교육단 한지붕세대공감코디네이터 / 어린이집50+지원단	도시농부텃밭지원단 어르신일자리지원단 경로당복지파트너 독거어르신후견지원단 50+건강코디네이터사업단
사회적 경제	50+NPO펠로우십 / 50+SE펠로우십	50+사진단 / 50+자활기업펠로우십
당사자 지원	50+학습지원단 / 50+컨설턴트	50+커뮤니티지원단

자료: 한국고용정보원. (2019a). 고학력 신중년 대상 고용 촉진 대책(내부자료). 충북: 한국고용정보원.

2) 퇴직전문인력의 재취업 지원

과제 1-②-5	산업분야별 특화된 퇴직 전문인력 활용 활성화
----------	--------------------------

□ 신중년 퇴직 전문인력을 위한 특화된 일자리 연계 지원

- 신중년 퇴직 전문인력의 업종별 역량과 욕구를 반영하여 다양한 분야별 일자리 발굴 및 연계 지원
 - 신중년 퇴직 고숙련·전문인력을 대상으로 과학기술, 엔지니어링, 교육, 금융 및 서비스 등 다양한 산업 현장에서 역량을 활용할 수 있는 특화된 일자리 발굴
 - 퇴직 예정 단계부터 고숙련·전문인력 대상의 컨설팅 지원을 통해 전문성을 활용한 재취업 연계 지원
 - * 고숙련·전문인력의 전문성을 필요로 하는 중소·벤처기업을 대상으로 신중년 퇴직 전문인력 채용 시 인건비 일부를 지원하는 방식으로 전문성 유실 방지 및 재취업 연계 지원

〈표 8-56〉 고학력·신중년 진출 분야 예시

구분	내용
과학기술분야	<p>-과학기술분야에서 오랜 숙련과 전문지식을 보유한 신중년의 경우 이들의 노하우를 전수하는 차원에서 다양한 일자리와 직업으로 연계가능</p> <p>-특히 대기업(부설연구소), 국책연구기관, 대학의 이공계전공 과학자의 경우 중소기업 기술애로 사항에 대한 컨설팅, 중소기업 및 소상공인 사업화 지원 등에 기여 가능</p> <p>-또한 본인의 전공분야를 살려 일반인에게 쉽게 과학기술을 전달 및 소개하는 강사, 커뮤니케이터 등으로 진출</p> <p>-사업예시</p> <ul style="list-style-type: none"> · '기술주치의' 제도 : 연구개발특구진흥재단 주관으로 고경력 과학자와 중소기업을 연결해주는 제도로 협동조합 등 다양한 형태로 지원 · '시니어 컨설턴트'제도 : KT에서 정년퇴직 지원을 대상으로 최대 2년간 계속 고용되어 본인의 전문기술분야의 노하우를 전수 · 과기부 '과학기술인 협동조합 혁신성장 전략' : 은퇴(예정자) 과학기술인이 협동조합을 만들어 지식과 노하우를 기업에 전수하고 새로운 일자리를 창출 <p>-진출직업예시 : 스마트팩토리코디네이터, 연구장비전문가, 연구실안전전문가, 중소기업(기술) 컨설턴트, 지속가능전문가, 과학교육강사, 과학커뮤니케이터, 과학해설사, 취약계층대상 주거환경수리기술자(사회공헌), 에너지컨설턴트(사회공헌) 등</p>
금융분야	<p>-금융 및 재무에 대한 숙련과 지식에 바탕하여 최근 떠오르고 있는 핀테크 관련 분야를 창업할 수도 있으며, 강사, 펀드레이저 등으로도 진출가능</p> <p>-또한 금융상품에 대한 이해와 지식을 바탕으로 사회공헌차원에서 청소년에게 금융교육을 실시 하거나, 시니어들을 위한 스마트폰을 통한 은행이용하기 등 교육</p> <p>-사업예시</p> <ul style="list-style-type: none"> · 노사발전재단 : 금융권 퇴직(예정자)대상 맞춤형 전직지원프로그램 운영 · 시니어금융교육위원회 : 금융권 은퇴자를 대상으로 시니어층의 원활한 디지털금융(핀테크)활 용을 위한 강사양성 · 한국예탁결제원 : 금융권 은퇴자의 사회공헌형 일자리 사업의 일환으로 학교 등 수요가 있는 곳을 대상으로 금융교육강사 양성 <p>-진출직업예시 : 금융교육강사(사회공헌), 재무플래너, 시니어대상 디지털금융강사(사회공헌), 중소기업재무컨설턴트, 텔레마케팅컨설턴트, 펀드레이저, 클라우드펀딩상담사 등</p>
교육분야	<p>-교수, 교사 등 비교적 정년이 길고 안정적인 노후를 보낼 수 있는 신중년의 경우 그동안 지역 내 취약 계층 아동 및 청소년을 대상으로 재능기부, 자원봉사 등 사회공헌형 일자리를 통해 사회참여를 하는 것이 일반적이었으나</p> <p>-최근 교육자로서의 오랜 경험과 전공분야를 살려 창직하거나, 새롭게 진출하는 분야도 늘고 있음</p> <p>-사업예시</p> <ul style="list-style-type: none"> · 하나투어 : 전공별 은퇴교수를 대상으로 해외여행상품을 개발하도록 하는 여행상품MD 운영 · 지자체 등의 사회공헌활동 : 지역 내 노인을 대상으로 문해교육, 취약계층 아동을 위한 학습 지도, 독서지도, 글짓기지도 등을 실시 <p>-진출직업예시 : 도구개발자, 과학관(전시관)해설사, 진로체험코디네이터, 방과후교사, 난독증학습 장애지도사, 운동선수대상학습코디네이터, 에듀디자이너(창직), 해외여행상품MD, 갈등조정관 등</p>
문화예술 및 관광분야	<p>-문화예술 종사자의 상당수는 프리랜서로 근무하면서 정년과 무관하게 활동하는 경향이 있으나 디자이너, 공연기획 등 업체에 소속되어 은퇴를 맞게 되는 신중년의 경우 프리랜서로 활동하면서 젊은층의 멘토로서 경험과 지식을 나눌 수도 있고 최근 다양한 분야에서 필요로 하고 있는 예술적 감각을 접목하여 종사할 수도 있음</p> <p>-사업예시</p> <ul style="list-style-type: none"> · 노루표페인트 : 흙쇼핑을 통해 페인트를 구매하는 소비자의 주거내 컬러상담을 하고 최적의 컬러를 추천해주는 '홈데코레이터'운영 중 · 수다나무협동조합 : 신중년들이 재교육 등을 통해 가정, 학교, 소규모상점 등의 인테리어, 유지보수 등을 담당하며 젊은 디자이너와 협업 · 더쇼퍼(웨딩가 운전) : 호텔 지배인으로 은퇴하여 웨딩가 운전서비스를 제공하는 창직을 통해 소셜벤처 운영 <p>-진출직업예시 : 도시재생전문가, 문화(유적)해설사, 홈데코레이터, 스토리텔러, 정원디자이너, 산림레포츠지도사, 산림해설사, 업사이클링디자이너, 시니어대상메이크업아티스트, 공유숙박 운영자, 바이크투어가이드(창직)) 등</p>
보건복지 분야	<p>-간호사를 비롯해 보건복지분야에 종사한 경험이 있는 고학력 신중년은 장애인이나 노인의 활동 보조 및 지원 등의 사회공헌형 일자리에 전통적으로 참여</p> <p>-최근 수면상담원, 치매예방전문강사, 웰다잉전문가 등 새로운 영역으로까지 직업범위가 확대되고 있음</p> <p>-사업예시 · 라파엘나눔 : 은퇴한 시니어 의료진들이 자원봉사, 진료, 교육 등을 진행하며 일회성 자원봉사가 아닌 지속적으로 활동</p> <p>-진출직업예시 : 웰다잉전문가, 사전연명관련 강사, 치매예방프로그램기획자, 치매예방전문강사 등</p>

자료: 한국고용정보원, (2019b), 고학력 신중년 대상 고용 촉진 대책(내부자료), 충북: 한국고용정보원.

□ 숙련 퇴직자의 경력연계 사업 발굴 및 활성화

○ 전문성을 갖춘 숙련 퇴직자들의 전문기술 전수를 위한 숙련기술인 제도 및 세대간 상생·협업 모델 구축

- 숙련 퇴직자들의 전문기술을 중소기업, 사회기업, 학교 교육현장 등에 전수할 수 있도록 시니어 컨설턴트 육성 및 연계 지원

* 산업부에서는 ‘대기업 은퇴인력 디자인 혁신팀’을 구성하여 ‘19~22년까지 매년 200명의 시니어 디자인 컨설턴트 육성 및 연계 사업을 추진하고 있는 바, 각 산업 분야별 전문 시니어 컨설턴트와 기술멘토 육성 및 연계 사업 확대 지원

** 숙련기술자의 기술노하우를 대학 교육과정에 포함시키는 시범사업을 운영(’20, 3개 내외 시범운영, 중기부)중인 바, 결과에 따라 숙련 지식과 기술을 정규 교육과정에 반영하는 체계적인 모델 구축

- 창업(창직) 또는 협동조합 등을 통해 분야와 세대를 아우르는 협업모델 구축

* 청년 선호직종(정보기술, 디자인 분야 등)을 중심으로 기술과 경험을 보유한 고숙련 퇴직 전문인력과 청년의 아이디어를 매칭하는 세대융합 창업(창직)지원 확대

□ 신중년 퇴직 전문인력 경력상담 활성화 및 사회 적응 프로그램 도입

○ 신중년 퇴직 전문인력 대상의 경력연계 재취업 및 창업, 교육훈련, 복지, 사회적 기여 등에 관한 정보와 다양한 지원을 제공하는 경력상담 활성화

- 신중년 퇴직 전문인력의 생애 경력, 기초 및 직무역량 등을 파악하고 신중년 고숙련·전문직 대상의 다양한 사업 안내 및 일자리 연계 등 맞춤형 경력상담을 제공할 수 있는 전문상담 인력 양성 및 배치

* 서울시50+재단에서 실시하고 있는 동년배 50+컨설턴트 제도를 확대하여 풍부한 경륜과 직업 상담, 노동시장 정보를 알고 있는 신중년 고숙련·전문직 퇴직 상담 인력을 양성·배치하여 경력상담의 실효성 강화

과제 1-②-6

퇴직 전문인력 활용인프라 구축 및 연계 활용

□ 퇴직 전문인력 활용을 위한 전문인력 DB 구축

○ 중소기업, 소자본 기업, 대학, 직업훈련기관, 사회단체 등에서 퇴직 전문인력을 활용할 수 있도록 퇴직 전문인력 DB 구축 및 관리

- 고숙련·전문직 퇴직자의 희망에 따라 인력풀에 등록하고, 분야별·수준별·지역별 특성을 분류하여 DB 관리

* 전문직 신중년의 경우 전문성을 계속 활용하면서도 특정 기관이나 조직에 소속되지

않고 일할 수 있는 프로젝트 일거리를 원하기도 하므로 이들을 대상으로 한 인력풀 구축 및 확산 필요

- 개별 자을 등록 뿐 아니라 민간부문 연계 등을 통해 맞춤형 정보 제공 서비스 실시

* 일본(경영멘토제, ATAC 등), 미국(SCORE) 등과 같이 사업주단체 등이 해당 단체 및 회원사의 퇴직 전문인력을 인재 DB에 등록하는 방식으로 인력풀 확대 관리

□ 고숙련·전문직 퇴직 인력풀의 공유 및 연계 활용

○ 온라인 시스템을 통한 고숙련·전문직 퇴직 인력풀 정보 제공

- 신중년을 위한 정보를 통합적으로 제공하는 온라인 신중년 허브센터를 통해 각 분야별·수준별·지역별 숙련기술인 인력풀 정보 제공 및 관리

○ 유관 기관과의 인력풀 공유를 통한 퇴직 전문인력 취업 지원 강화

- 고용서비스 기관, 교육기관, 복지관, 보건소, 노후설계 관련 기관 등 다양한 유관기관과의 협력적 네트워크를 통해 고숙련·전문직 퇴직 인력풀 공유 및 역량 매칭을 통한 취업 지원 강화

3) 고령자의 재취업 지원

과제 1-②-7	민간형 노인일자리 내실화 ⁵⁵⁾
----------	------------------------------

□ 민간시장의 경쟁력 강화를 위한 시장형 사업단의 합리적인 관리운영

○ 발전가능성이 높은 우수 시장형 사업단에 대한 지원 확대 및 영세한 사업단의 안정적 통폐합 지원

- 참여자 모집 및 선발 권한 위임, 시설 및 장비 투자 지원, 각종 시범(지원)사업 참여에 대한 우선권 부여 등
- 지역내 유사 사업단 통합 또는 지역내 컨소시엄 운영, 부진사업단에 대한 지원, 폐업 예정 사업단에 대한 관리 방안 마련(수익금 처리, 참여자에 대한 일자리 알선 등)

○ 사업단의 사업내용에 요구되는 근로역량을 가진 적정 참여자 선발 및 퇴사 규정 마련

- 참여자 선발 기준에 있어 지역별 또는 수행기관의 자율성 확대하고, 만 65세 이상 참여자의 퇴사 또는 계약 종료에 관한 가이드라인 제시

○ 시장형 사업단 평가체계의 명확화

55) 박경하 외(2020). 복지와 노동시장 환경변화에 대응한 노인일자리 중장기 발전방안 연구. pp.160~168의 내용을 요약정리함

- 시장형 사업단의 목표와 평가체계의 방향성 간의 정합성 확보
 - 사업의 세부적인 목표가 참여자 규모의 확대, 참여자의 급여수준 증대, 참여자의 근로기간 확대, 사업단의 매출 증대 등에서 무엇인지에 따라서 평가지표와 평가방식이 보다 명확해질 필요가 있음.
- 민간형 노인일자리사업의 기본 방향인 ‘단시간-중급여-장기간 근로조건’을 중심으로 시장형 사업단의 운영구조, 참여자의 근로여건 등을 고려한 적정 근로기간과 적정 임금 범위를 파악하여 이에 맞는 평가의 방향성 제시 필요

□ 지역사회 내 사업체와의 유기적 협력을 통해 취업형 일자리의 지속적인 확대

○ 지역사회 내 노인이 참여가능한 기업의 구인 업체를 최대한 확대하고, 사업체의 수요를 반영하여 직무에 적합한 고령구직자를 연결하는 안정적인 신뢰관계 구축을 통해 취업형 일자리의 활성화 견인

- 지역별 산업 구조나 잠재적 일자리 수요 등에 대한 데이터 축적, 구인노인의 경력사항 등에 대한 체계적인 관리, 기업에서 요구하는 근로역량에 따른 교육훈련과정 개발 등이 원활하게 이루어질 수 있는 기반 요구

○ 근무조건인 안정성과 참여자의 경력과 역량을 고려한 일자리 연계 강화

- 취업알선형(구, 인력파견형) 일자리는 월평균 임금수준은 다른 민간형 일자리사업에 비해 높지만, 활동기간이 연간 5개월 수준으로 단기간 일자리 특성을 보이고 있음.
 - 취업알선형을 통해 취업하는 직종은 생산/제조업이 70.8%로 절대적인 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 서비스/판매업 11.1%, 공공/전문직 8.5% 등의 순으로 생산/제조업에 치중되어 있음(한국노인인력개발원, 2019).
- 고령근로자의 신체적 근로역량과 사업체의 수요 등을 고려한 단시간·중시간 일자리 등을 다양하게 개발하고, 적정 수준의 연간 근로기간이 확보되어 경제활동참여의 불확실성을 감소시킬 필요가 있음.

○ 취업알선형 노인일자리 플랫폼 구축 및 지역별 취업형 일자리의 활성화

- IT 기술이나 스마트 기술에 익숙하지 않은 노년층이 쉽게 접근할 수 있는 고령친화적 플랫폼 구축
- 공공·민간 구인 업체의 참여 유인, 고령노인의 근로에 대한 부당한 대우나 착취 등에 대한 관리·감시 방안 마련 필요

□ 창업형 일자리의 자생적 생태계 마련

○ 창업형 일자리는 체계적인 지역내 시장 분석과 수익성 파악, 노동 및 세무 관계법령에 대한 이해와 적용 등이 종합적으로 고려되어야 함. 그러나 현재 사회복지 전공자 중심의 인력으로는 창업형 일자리의 지속가능성을 담보하는 데 한계가 있음.

○ 시장형 사업단 담당인력의 전문성 강화

- 기존 전담인력이나 사업 담당자의 직무교육이나 업종 관련 전문교육 지원
- 시장형 사업단별 전문인력 인건비 책정하여 고용하되, 이로 인해 참여자의 임금수준이 감소하는 것에 대한 불이익(사업평가, 지자체 점검 등)을 받지 않도록 조치
 - 현재의 전담인력과는 별도로 '전문 전담인력' 배치: 전문 전담인력의 근로조건 상향(인건비 상향 또는 전문수당 지급 등), 업무범위 및 내용 조정 필요

○ 창업형 일자리 수행기관의 경쟁력 강화를 위한 지원 확대

- 성장지원센터의 전문성과 기능을 확대하여 노인일자리사업 생산품의 판로 개척 지원, 기술인증 컨설팅, 온라인 판매 채널 활용 등에 적극적으로 대응 및 지원할 수 있어야 함.
- 노인일자리사업을 수행하면서 발생하는 노무 이슈(근로계약, 최저임금, 근로시간 산정, 법정근로수당, 연차 등), 세무 이슈(4대 보험, 기관·법인의 보험료율 등) 등에 대한 현장 중심의 지원 강화
- 노인일자리사업으로 인한 사업수행기관의 세제 지원 혜택이나 보험료율 등의 불이익 최소화할 수 있는 제도적 장치 및 노인일자리 참여자 대상 별도의 근로기준 마련 검토

□ 현장수요형 교육훈련 강화

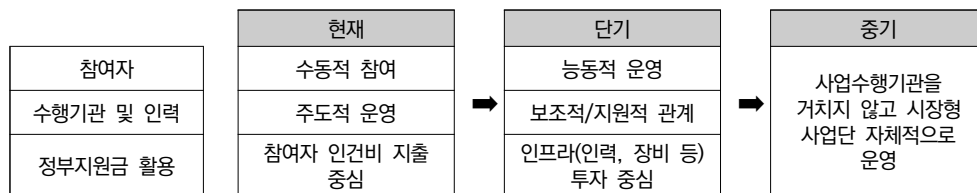
○ 고령 근로자의 숙련도 향상을 위한 직종별/업종별 전문교육 지원

- 노동시장, 산업환경 변화 등을 고려한 직종 및 업종별 기초 지식, 직무기술 등의 적합한 역량을 구체화하고 이에 맞는 교육과정 개발
- 기본적으로 4차 산업혁명 시대 변화에 적응하기 위해서는 참여자의 디지털 역량을 강화하기 위한 교육이 병행되어야 함.
 - 디지털 역량 증진을 통해 법정 의무교육이나 직무교육의 온라인 수강, 온라인 구인구직, 화상면접, 플랫폼을 활용한 노인일자리 참여 등에 활용 가능
- 지역본부의 통합지원센터에서도 노인일자리사업 (예비) 참여자를 대상으로 하는 교육훈련을 실시하되, 각 사업수행기관에서도 차년도 신규 사업이나 기존사업의 전문화를 위한 교육훈련을 실시할 수 있는 지원 방안 모색

□ 신노년 중심의 신규 시장형 사업단 창업 지원 및 사업운영 방식의 전환 도모

- 베이비붐 세대의 노년기 진입에 대응한 창업형 노인일자리 모델 개발
 - 택배, 세탁, 식품제도, 매장운영 중심의 업종에서 탈피하여 베이비붐 세대가 가진 경력과 전문성을 발휘할 수 있는 사업아이템 개발 및 모색
 - 베이비붐 세대를 위한 창업지원은 현재의 시장형 사업단으로 시작하는 방법과 고령자 적합 사업 아이템을 확장하여 고령자친화기업으로 창업할 수 있는 방법이 있음.
- 기업운영이나 창업 경험이 없는 베이비붐 세대의 경우 시장형 사업단 방식이 적합하며, 현재의 사업수행기관 주도의 시장형 사업단 운영에서 탈피하여 참여자 중심의 사업단 운영 유도
 - 현재 사업수행기관과 전담인력이 주도적으로 참여자를 모집하고, 일거리를 할당하는 방식에서 벗어나 신노년 일자리 참여자가 사업단운영의 주도권을 가지고 참여자 모집, 사업운영, 회계관리, 판로개척 등을 책임지는 방향으로 운영방식을 변화
- 단기적으로 달성하기 어려우며 시범사업이나 인큐베이팅 등을 통해 베이비부머가 노인일자리사업에 진입할 수 있는 경로와 사업방식 등을 모색할 필요가 있음.
- 중기적으로는 시장형 사업단이 사업수행기관에서 독립하여 참여자인 노인들이 정부의 사업비와 전담인력 등을 직접 지원받으면서 자체적으로 시장형 사업단을 운영할 수 있는 민간형 노인일자리 운영 모델을 안착

[그림 8-40] 시장형 사업단 운영방식의 변화



자료: 박경하 외(2020). p.167.

□ 비대면이나 비집단으로 운영할 수 있는 업무방식 개발 및 보급

- 사업수행기관, 시장형 사업단, 고령자친화기업 등의 사업수행과정에서 불필요한 접촉이나 불가피하게 집단으로 운영되어야 하는 영역에 대한 파악
- 비대면으로 사업이 원활하게 운영될 수 있도록 업무시스템을 개선하고, 공동작업 공간의 위생 및 방역을 강화, 시간순환제 근무 등을 활용하여 작업장 밀도 최소화 유도
- 비대면, 비집단 방식으로의 전환을 위한 별도의 사업비와 전문인력 지원, 그리고 참여자에 대한 교육 등 필요

□ 노인친화적 작업환경 개선을 위한 선도적인 지원 강화

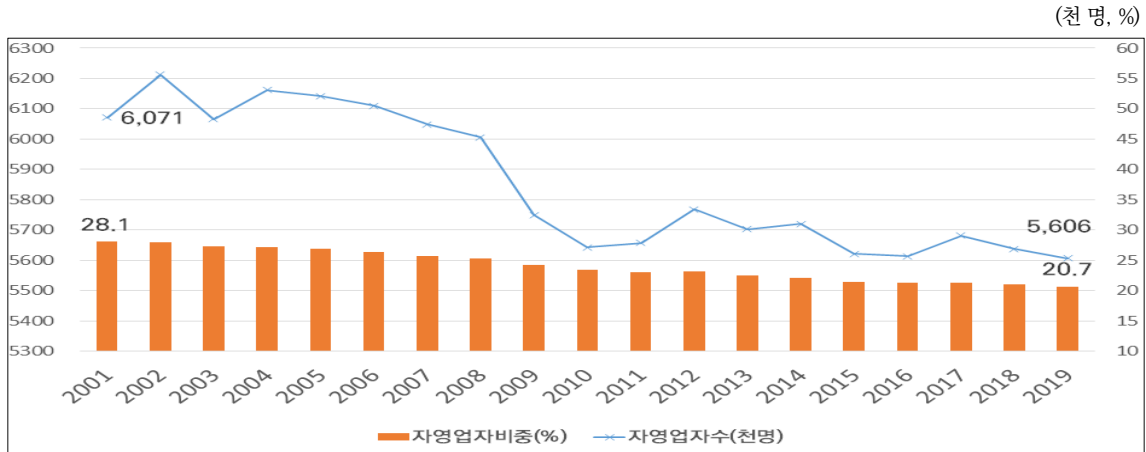
- 참여자가 많은 시장형 사업단이나 시니어인턴을 다수 고용한 기업, 고령친화기업 중 노인친화적 시설이나 장비 설치가 시급한 사업장을 대상으로 근로강도 완화, 안전 증진 등을 위한 노인친화적 시설이나 장비 설치 지원
- 노인일자리 친화적 작업환경 가이드라인 개발 연구 및 사업장 적용
 - 민간형 노인일자리 대표 직종별 유해한 작업환경 요소 및 작업관리 상의 문제점 도출, 직종별 노인친화적 작업환경 가이드라인 제시
- 시장형 사업단 등 노인일자리 참여자가 다수 근무하는 사업장에 대한 유니버설 디자인 적용 및 고령근로자를 위한 편의시설 개선
- 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT) 등 ICT 기술을 활용한 노인친화적 작업환경 조성
 - 스타트업 등의 기술 지원, 미래부, 산자부 등의 지원사업과의 연계를 통해 고령근로자의 작업환경을 개선할 수 있는 기술 및 제품 개발을 유도하고, 개발된 기술과 제품을 민간형 노인일자리 사업장 등에 활용
 - 단기적으로 시장형 사업단을 중심으로 노인의 물리적 근로환경 개선을 위한 리빙랩 구축

①	고령자(50+) 재취업 및 창업지원 확대
	③ 창업지원 정책 강화

가. 과제 필요성

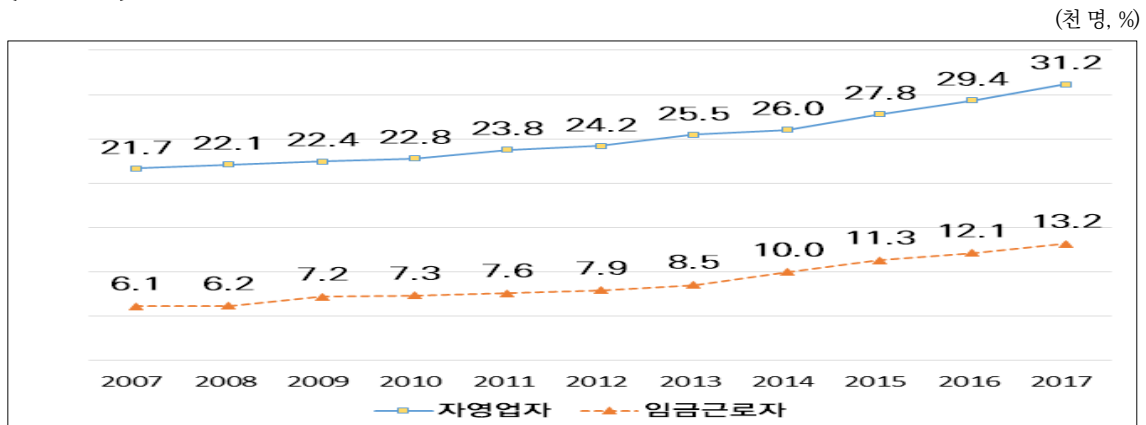
- 자영업자는 우리나라 취업자의 큰 비중을 차지하고 있으며, 은퇴 이후 소득 보전의 수단으로 고령자의 사회안전망 역할을 일부 수행하고 있음.
- 우리나라의 자영업자는 감소 추세이나 여전히 전체 취업자의 20.7%를 차지하고 있음.
 - 자영업자의 60대 이상 비중은 31.2%로 임금근로자의 13.2%에 비해 현저히 높은 수치로 고령화가 심각한 상황인 것으로 나타남.
- 2019년 통계청의 ‘경향인구조사 비임금근 부가조사’에 따르면 창업 자영업자의 14.0%가 창업동기로 ‘임금근로자의 취업이 어려워서’로 응답(통계청 사회통계국 고용통계과, 2019. 11 5.)

[그림 8-41] 자영업자 현황



자료: 통계청 경제활동인구조사. (2020). 경제활동인구총괄. 각년도. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962002&themaId=D#D_2.2dptj 2020. 8. 1. 인출.

[그림 8-42] 자영업자 60대 이상 비중



자료: 통계청 경제활동인구조사. (2020). 경제활동인구총괄. 각년도. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962002&themaId=D#D_2.2dptj 2020. 8. 1. 인출.

□ 고용과 사회안전망 체계에서 가지는 자영업의 중요성에도 불구하고 대형마트로 대표되는 대기업의 골목상권 진출, 낮은 진입장벽으로 인한 과당 경쟁 및 저성장 기조로 내수부진이 겹치면서 자영업자의 경영여건은 크게 악화

○ 2018년 기준 전체 자영업자의 32.4%가 진입장벽이 낮은 숙박음식업과 도소매업에 종사하고 있으며, 고용원이 없는 1인 자영업자의 비중은 70%에 이르고 있음(통계청 가계소득동향조사, 2018).

- 자영업자 가구의 평균 소득은 4,827만 원으로 임금근로자 5,821만 원의 83%정도 수준에 머물고 있으며, 전체 자영업자의 14.7%가 중위소득의 50%에 미치지 못하는 소득수준을 보임(통계청 가계소득동향조사, 2018).

〈표 8-57〉 종사상지위별 소득

(단위: 천 원)

종사상 지위		18 1/4	18 2/4	18 3/4	18 4/4
상용근로자		6,259	5,674	6,082	5,821
임시근로자		3,301	3,182	3,264	3,351
일용근로자		2,915	3,099	3,021	2,869
자영업자		4,783	4,885	4,876	4,827
	고용주	6,001	5,806	5,883	5,901
	자영자	4,315	4,555	4,513	4,322

자료: 통계청 가계소득동향조사. (2018). 가계소득동향조사. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/common/meta_one_depth.jsp?vwcd=MT_OTITLE&listid=MT_CTITLE_I&conn_path=H2에서 2020. 8. 1. 인출.

- 그동안 자영업자에 대한 지원정책이 전방위적으로 추진되었으며, 이를 통해 많은 개선이 이루어져 왔음.
 - 청와대에 자영업비서관실이 신설(2018.8월)되는 등 자영업자가 정책의 중심으로 이동
 - 「상가건물임대차보호법」 개정을 통해 상가임대료 인상률 상한 인하(9%→5%), 환산보증금 상향(전체 임차인의 약 95%), 계약갱신청구권 행사기간 연장(5년→10년)으로 자영업자의 임대료 부담을 완화
 - 영세사업자에 대한 임대수수료 적용범위를 2015년 연매출 상한 3억원에서 2019년 30억원으로 확대 적용하여 더욱 많은 자영업자가 수수료 절감 혜택을 누리도록 조치
- 이처럼 그동안 이루어졌던 자영업자 지원책은 여러 성과를 보였으나, 그동안 점진적으로 이루어졌던 산업구조의 변화가 COVID-19로 인해 변화의 속도가 빨라지고 그 양상이 달라짐에 따라 자영업의 구조조정도 가속화될 것으로 예상
- 따라서 이에 대한 적절한 대응을 위해 그간 이루어져 왔던 자영업자 정책을 검토하고 정비할 필요가 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 우리나라의 자영업자 지원 정책은 자영업의 생애주기를 창업, 성장, 퇴로로 구분하여 각 단계별 맞춤형 전략을 기본 틀로 하여 추진되고 있음.
- 창업 단계에서는 준비된 창업을 유도하려는 목적으로 주로 예비창업자에 대한 컨설팅·교육 중심으로 구성되어 있으며, 정책의 실효성을 제고하기 위한 점포경험 체험, 멘토링 시스템, 사업화 지원 등을 도입하는 추세임.

- 성장 단계에서는 자영업자의 생산성 향상과 매출증대를 목적으로 하여 경영관리, 마케팅, 기술전수 등의 교육·컨설팅, 카드수수료 인하 등의 정책을 추진함.
- 퇴로 단계에서는 재창업·재취업 지원, 사회보험 가입 촉진을 통한 안전망 구축을 주요 골자로 하고 있음.

(가) 창업 단계

□ 신사업창업사관학교

- 성장 가능성이 높은 신사업 아이디어를 가지고 있는 예비창업자를 선발하여 창업이론교육, 점포경영체험, 창업멘토링 등을 패키지로 지원
- 교육을 수료한 자를 대상으로 매장 모델링, 시제품 제작, 브랜드개발, 홈페이지 제작, 홍보 및 마케팅 등 창업 소요비용의 일부 지원함으로써 예비창업자의 아이디어가 실제 사업화로 이어지도록 지원하고 있음.
- 매년 300명 내외의 예비창업자를 선발하여 교육을 진행하며 신사업 발굴이라는 정책 취지에 따라 음식점, 주점업 등 과밀업종은 지원대상에서 제외
- 2015년부터 2019년까지 1,232명의 졸업생을 배출했으며, 이 중 787명이 창업에 성공(중소벤처기업부 소상공인경영지원과, 2020. 2. 4.)

〈표 8-58〉 신사업창업사관학교 지원내용

구분	지원내용
창업이론교육	기본공통, 일반경영, 업종전문, 사업화지원, 스마트창업 등 점포운영시 필요한 이론교육 제공
점포경영체험교육	사업모델 검증 및 성공가능성 제고를 위해 신사업 아이디어 점포 체험의 기회 제공
멘토링	점포 체험 기간(약 16주)동안 점포 운영에 필요한 전문가 멘토링 지원
사업화지원	교육 수료 후 매장 모델링, 시제품 제작, 브랜드개발, 홈페이지 제작, 홍보 및 마케팅 등 창업 소요비용의 일부 지원(50%본인 부담조건)

자료: 소상공인시장진흥공단. (2020d). 신사업창업사관학교. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0101/SUP010112.kmdc>에서 2020. 9.1. 인출.

□ 소상공인 사이버평생교육원

- 예비창업자의 교육 접근성을 높이기 위해 온라인을 통해 창업교육, 기술교육 등을 무료로 제공
- 교육대상을 예비창업자로 한정하고 있지는 않으며, 생업에 바쁜 자영업자들도 점포경영에 대한 다양한 지식을 습득할 수 있는 기회를 제공

□ 상권정보시스템

- 예비창업자의 입지선택에 필요한 기본적인 정보를 제공하기 위해 시작된 서비스로 온라인 홈페이지를 통해 각 상권별로 점포현황, 유동인구, 임대시세, 평균매출액 등의 정보를 무료

로 제공

〈표 8-59〉 상권정보시스템 데이터

구분	지원내용
상가DB	전국 업소 주소, 업종 정보
직장인구	지역별 직장 인구 및 성별, 연령대별 비율
주거인구	행정구역별 가구 및 인구
소득·소비	전국 행정동별 성별 연령별 추정소득액, 소비액
지하철	지하철 역별 평균 승하차 인원 정보
공동주택	전국 아파트 단지별 위치, 면적 기준시가
집객시설	공공, 금융, 의료, 교육, 교통시설 위치 등
주요상권 및 유동인구	전국 주요 상권 영역 및 업종, 유동인구
매출	지역별 업종별 추정매출 및 이용고객 통계

자료: 소상공인시장진흥공단. (2020b). 상권정보. Retrieved from <http://sg.sbiz.or.kr/main.sg#/maindptj>에서 2020. 9. 1. 인출.

(나) 성장 단계

□ 성장 단계의 정책의 그 목적에 따라 자금지원, 매출증대, 생산성강화, 비용절감 등 네 가지 범주로 구분

① 자금지원

- 자영업자가 운영하는 소규모 사업체는 자본력이 미흡하여, 경기침체와 같은 위기에 취약하고 생산성 향상을 위한 투자 여력도 크지 않음.
- 이에 정부는 자영업자를 대상으로 저리로 자금을 융자해주는 지원책을 펼치고 있으며, 지원 목적에 따라 여러 융자 프로그램을 운영 중

〈표 8-60〉 자영업자 자금지원 프로그램

구분	지원내용
성장촉진자금	업력 3년 이상 경영예로를 겪고 있는 소상공인 (제조업 제외)에게 성장자금 지원
일반경영안정자금	소상공인의 자금예로 해소 및 영업지속을 제고하기 위한 경영 안정자금 지원
긴급경영안정자금	재해, 재난으로 지자체에서 '재해확인증'을 발급받은 소상공인 대상 경영 안정화를 위한 자금 지원
특별경영안정자금	고용위기지역, 조선사 소재지역, 산업위기대응특별지역 소재 소상공인 대상 경영 안정화를 위한 자금 지원
청년고용특별자금	우수한 사업성과 발전가능성은 있으나 자금력이 부족하여 예로를 겪는 청년 소상공인의 경영활성화를 위한 자금 지원
소공인특화자금	숙련기술 기반 소공인에게 필요한 장비 도입, 경영안정 등에 필요한 자금 지원
성장촉진자금	업력 3년 이상으로 자동화설비를 도입하여 운영 중이거나 도입하고자하는 소공인
사회적경제 기업전용자금	사회적 경제기업(협동조합)이 필요로 하는 장비 및 시설도입, 경영 안정 등에 필요한 자금 지원
생활혁신형창업지원연계자금	(성공불용자)생활혁신형 창업지원사업 지원대상자에게 연계 자금을 지원하며 대출일로부터 3년 후 성공·실패를 판정
제도전특별자금	기술력, 성장성 등이 우수하나 신용등급이 낮아 현 제도 상 자금 조달이 어려운 소상공인 대상 자금지원
신사업창업사관학교 연계자금	신사업창업사관학교를 졸업한 성장유망형 창업초기 소상공인 대상 자금 지원

자료: 소상공인시장진흥공단. (2020e). 정책자금. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0103/SUP010301.kmdc>에서 2020. 9. 1. 인출

② 매출 증대

○ 온누리상품권, 지역화폐

- 자영업자가 운영하는 사업체의 매출 증대를 위해 지역화폐, 온누리상품권 등 사용처를 자영업자, 소상공인 등에게 한정하는 상품권을 발행
 - 온누리상품권과 지역화폐는 사용처가 제한되어 소비자가 사용할 유인이 없는데, 이를 만회하기 위해 액면가의 5~10% 정도 할인된 금액으로 판매

○ 온누리상품권은 전국의 온누리상품권 가맹점에서 사용이 가능하고, 가맹점의 요건은 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에서 규정하는 전통시장·상점가·상권활성화구역에 위치하고 도소매업 등을 영위하는 점포여야 함.

- 온누리상품권 발행액 규모는 매년 증가하는 추세로 2018년(1.53조), 2019년 (2.0조 원)을 기록했으며, 2020년에는 코로나19로 인한 경기침체를 고려하여 5조 원으로 증액

○ 지역화폐는 지역의 소상공인 보호, 지역 소득의 역외 유출 방지를 목적으로 주로 소도시에서 시작되었으나, 행정안전부의 정책 지원(지역화폐발행 액면금액의 4%를 지원)에 힘입어 현재는 197개의 지자체가 도입

- 2015년(1,087억원) 불과하던 발행액은 2019년(3.2조)로 급격하게 증가하였으며, 2020년에는 그 규모를 6조까지 확대할 계획

③ 자영업자 영업권 보호

□ 대형마트 의무휴업

- 대기업의 진출이나 영업을 규제를 통해 제한함으로써 자영업자의 영업권을 보호하여 매출 증대를 꾀하기도 하는데 대표적으로 대형마트 의무휴업이 있음.
- 대형마트 의무휴업은 대규모 점포로부터 골목상권을 보호하기 위한 제도로 2012년 5월부터 시작되었음.
- 지자체장은 매월 이들의 대형마트 의무휴업일을 지정할 수 있으며, 2018년 기준 대형마트가 소재한 171개의 지자체 중 156개가 대형마트 의무휴업을 시행하고 있음.

□ 사업조정제도

- 사업조정제도는 대기업의 진출로 중소기업, 소상공인의 경영에 심각한 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우 대기업에게 일정 기간 사업의 인수, 개시 및 확장 등을 연기하거나 사업의 축소를 권고할 수 있는 제도

- 2015년에서 2019년까지 중소기업벤처부에 접수된 사업조정신청 건수는 총 264건이며, 이중 203건은 조치 완료(김호준, 2019. 9. 20.)

□ 생계형 적합업종

- 소상공인을 보호하기 위해 중소기업 적합업종 지정이 만료되는 업종과 품목에 대기업과 중견기업이 진출하는 것을 제한하는 제도임.
 - 자율 규제에 그쳤던 중소기업 적합업종 제도의 이행력 확보를 위해 「소상공인 생계형 적합업종 지정에 관한 특별법」이 제정되었으며, 이를 통해 생계형 적합업종에 대기업 참여를 법적으로 제한
- 2019년 10월 서적·신문 및 잡지류 소매업이 처음으로 생계형 적합업종에 지정됐으며, 11월에 '자동판매기 운영업'과 'LPG연료 소매업'이, 12월에는 두부 제조업과 장류(된장·간장·고추장·청국장) 5개 업종이 지정

④ 생산성 강화

□ 컨설팅

- 고령이거나 낮은 인적자본을 가진 자영업자는 임금근로자로 편입되지 못하여 비자발적으로 자영업을 선택하는 사람들일 가능성이 높으며, 낮은 생산성으로 인해 고소득을 얻는 것이 어려운 여건에 놓여 있음.
- 자영업자의 생산성 강화를 위해서는 우선 이들에 대한 인적자본 투자를 고려해볼 수 있는데, 중앙정부자 지자체 등에서 자영업자들 대상으로 경영관리, 마케팅, 기술전수 등의 컨설팅을 지원하는 것이 대표적인 정책임.
- 소상공인시장진흥공단에서 시행하는 '소상공인컨설팅'은 컨설팅의 실효성을 제고하기 위하여 컨설턴트가 직접 신청자의 사업장을 방문하여 문제점을 검토하고 해결책을 제시

〈표 8-61〉 소상공인컨설팅 지원 분야

분야	주요내용
마케팅 및 영업홍보	SNS, 블로그 마케팅 및 홍보, 거래처 발굴, 인테리어, VMD(상품진열 등)
경영관리	직원관리, 재고관리, 고객관리, 재무관리, 손익계산, 자금지원 활용, 업종전환 등
프랜차이즈	프랜차이즈 본사 및 가맹점 창업
기술전수	상품 및 메뉴개발, 비법전수
사업지원서비스	세무, 노무, 특허, 법률 등

자료 : 소상공인시장진흥공단. (2020c). 소상공인컨설팅. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0102/SUP010201.kmdc>에서 2020. 9. 1. 인출.

□ 규모화 지원

- 자영업자들은 대부분 소규모 사업체를 운영하고 있으므로 규모의 경제로 인한 이점을 누릴 수가 없고, 이는 대기업에 비해 낮은 생산성의 원인으로 지적
- 소상공인 협동조합 활성화 등 자영업자 조직화를 촉진하여 공동구매, 기술공유, 판로개척 등을 통하여 자영업자의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 지원 정책이 시행되고 있음.
 - 주요 성과로는 2019년 소상공인 협업교육기관을 7개소로 확대(2018년 6개소) 운영
 - 256개의 협동조합 수익창출을 위한 공동사업 지원하였고 조합제품(소셜커머스 36개, SB광고 12개, 지역판매전 313개)의 판로를 지원

〈표 8-62〉 규모화 관련 정책

규모화 관련 정책	주요 내용
소상공인 협동조합 활성화	5인 이상의 소상공인으로 구성된 협동조합을 대상으로 창업이론 교육에서 사업화지원까지 패키지로 지원
나들가게	동네슈퍼마켓을 대상으로 공공구매 확대, 정보인프라 구축 등 프로그램 등을 지원
중소슈퍼 협업화	도매 물류센터를 운영중인 중소 유통단체를 대상으로 공동구매마케팅, 물류 시스템 구축 및 운영에 소요되는 시설, 인력 등을 지원
유망 소상공인 프랜차이즈화	성장가능성이 큰 소상공인 및 중소프랜차이즈의 성장기반을 마련하여, 경쟁력있는 가맹본부를 집중육성을 목표로 프랜차이즈 체계 구축, 브랜드 디자인 등을 지원
소공인 직접지구	소공인 집적지 내 공동 이용 가능한 인프라 조성 및 기획·디자인, 제품 개발, 전시·판매까지 일괄 지원을 통해 지역 제조업 경쟁력 강화

자료 : 소상공인시장진흥공단. (2020f). 지원사업. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0103/SUP010301.kmdc>에서 2020. 9. 1. 인출.

□ 신기술 지원

- 자영업자는 낮은 자본력으로 신기술 도입에 어려움을 겪고 있으므로 산업의 변화에 적응하지 못하고 도태되기 쉬움.
- ‘소상공인온라인 판로지원 사업’은 소비와 유통 트렌드가 온라인 중심으로 급격하게 이동했음에도 불구하고, 역량과 비용 부족을 이유로 온라인시장 진출에 어려움을 겪는 소상공인을 지원하기 위해 2019년부터 시행중
 - 2019년 실적을 살펴보면 TV홈쇼핑·T커머스 150개사, V-커머스 방송 출연 및 콘텐츠 제작 300개사, 쇼핑몰 기획전 25회, 400개사, 해외진출 50개사 등 지원
- 4차 산업혁명 기술 확산 기조에 맞춰 소상공인 사업장에 VR·AR, AI, IoT 등의 기술을 보급 지원하는 ‘스마트 소상공인 육성’을 2020년부터 시행

〈표 8-63〉 자영업자 관련 신기술지원정책

신기술 지원 정책	주요 내용
스마트 소상공인 육성	VR·AR, AI, IoT 등 4차 산업혁명 기술을 경영에 접목하여 서비스 마케팅을 혁신하는 스마트상점 도입 및 확산
소상공인 온라인 판로 지원	소상공인의 온라인 진출을 확대하기 위해 홈쇼핑, O2O플랫폼 등 온라인채널별로 입점을 지원 * TV홈쇼핑·T커머스 150개사, V-커머스 방송 출연 및 콘텐츠 제작 300개사, 쇼핑몰 기획 전 25회, 400개사, 해외진출 50개사 등 지원

주: 본문 내용을 바탕으로 연구진 직접 작성.

⑤ 비용 절감

□ 그동안 과도한 카드수수료가 자영업자의 비용 부담을 가중시키는 요인으로 지적

○ 서울시 실태조사('18.4)에 따르면 영업이익 대비 카드수수료의 비중은 편의점의 경우 30%, 제빵 프랜차이즈는 52%를 차지하는 것으로 조사(박초롱, 2018. 6. 5.).

□ 이에 중소기업벤처부는 '18년 12월 수수료가 없는 모바일 간편 결제 서비스 제로페이를 도입

○ 제로페이는 핀테크 기술을 활용하여 0%대 수수료율이 가능하도록 정부와 지자체, 은행과 민간 사업자가 함께 협력하여 만든 계좌 기반의 모바일 결제 시스템으로 참여하는 여러 사업자들이 공동 QR코드를 사용하는 방식

○ 서비스 초기 이용실적은 저조했으나 최근 COVID-19로 인한 비대면 수요 확대로 제로페이의 일평균 월간 결제액은 '19.4월 85백만 원에서 '20년 4월 34.1억원으로 증가(중소기업벤처부 스마트소상공인육성과, 2020. 5. 11.)

(다) 퇴로 단계

① 재창업·재취업 지원

○ 폐업 자영업자들은 타업종에 대한 경험 부족과 임금근로자 전환을 위한 준비가 부족하여 기존 업종으로 재창업하여 또 다시 과당경쟁으로 폐업하는 악순환 반복

- 소상공인의 업종전환 재창업 비율은 43.2%에 불과하며, 그마저도 진입장벽이 낮은 소매업, 음식점업으로의 업종전환 재창업이 주로 이루어짐(남윤형, 2016).

〈표 8-64〉 폐업후 업종전환 재창업 비율

전체	소매업	개입서비스업	제조업	음식점업
43.2%	37.2%	50.3%	50.0%	35.2%

자료: 남윤형, (2016). 소상공인 회전문창업 실태와 해법의 실마리. 서울: 중소기업연구원.

- 이러한 악순환을 끊어내기 위해 정책 지원을 통해 유망업종으로 재창업이나 임금근로자로의 전환을 유도하고 있음.
 - 중소기업벤처부는 교육과 멘토링을 통해 폐업 소상공인의 성공적 재창업과 업종전환을 유도하는 ‘재창업패키지’사업을 추진
- 재기지원센터(2019년 기준 30개)를 설립하고 폐업 소상공인을 위한 지원 창구를 운영하여 폐업 과정에서 발생하는 정보 부족과 경제적 부담을 완화
 - 재창업 관련 정책의 지원규모는 2018년 135억원에서 2019년 412억원으로 늘어났으며, 같은 기간 수혜대상자도 1만1,675명에서 2만8,000여명으로 증가
- 2015년부터 시행하고 있는 ‘희망리턴패키지’사업은 폐업 예정인 소상공인이 안정적으로 폐업하고, 임금근로자로의 전환을 시작할 수 있도록 컨설팅, 교육, 채무조정 등을 지원
 - 희망리턴패키지사업을 통해 재취업에 성공한 폐업 소상공인은 2017년, 2018년 각각 1,649명, 1,755명을 기록

② 사회안전망 강화

- 우리나라의 사회보험 체계는 기본적으로 임금근로자를 중심으로 설계되었기 때문에 자영업자의 사회안전망은 취약
 - 자영업은 은퇴 이후 노후 소득보전 기능도 일부 수행하였으나, 음식업 등 자영업 주요 업종의 대기업 진출이 활발해지고 경쟁이 심화되면서 이러한 기능이 약화
- 자영업자의 사회안전망을 강화하고자, 임의가입의 형태이기는 하나 고용보험과 산재보험의 가입을 허용하고 있으며, 고용보험료의 경우 보험료의 일부를 지원하여 자영업자의 가입을 유도하는 정책을 시행하고 있음.
 - 중소벤처기업부는 고용인이 없는 1인 소상공인을 대상으로 납부보험료의 30~50%를 지원
 - 산재보험의 경우 보험료를 지원해 주는 정책은 없으나 운송업 등 가입 가능 업종이 제한적이었던 1인 자영업자 대상 산재보험을 2019년부터 도소매업, 음식점업 등으로 확대하여 사각지대 해소
- 자영업자의 노후소득보장체계는 기본적으로 임금근로자와 동일하며, 2007년부터 시작된 노란우산공제가 자영업자에 특화된 제도라고 할 수 있음.
 - 노란우산공제는 60세 이상 고령인 경우 10년 이상 부금을 납부한 실적이 있다면 부금의 지급을 청구할 수 있음.
 - 가입 현황을 살펴보면 2018년 140만 명이 노란우산공제에 가입하였고 2019년 10월에는 159만 명(누적가입자 기준)에 이르고 있음.

[그림 8-43] 자영업자 노후소득보장체계

3층	개인연금, 주택연금 등	
		노란우산공제
2층	퇴직연금	
1층	국민연금	
0층	기초연금, 기초생활보장	
대상	임금근로자	자영업자

주: 자료 내용을 바탕으로 재구성함.

자료: 류진식, 강성호, 김동겸. (2017). 자영업자를 위한 사적소득보장체계 개선방안. 서울: 보험연구원.

2) 문제점

□ 구조조정 정책 부재

- 자영업자가 어려운 근본적인 원인 중의 하나는 도소매업, 음식업 등 자영업자가 주로 포진하고 있는 업종의 낮은 진입장벽으로 인해 과당경쟁에 내몰리기 때문
 - 이러한 문제점을 인식하여 '소상공인지원 3개년계획('16.11)'에서는 과밀 지역 및 과밀 업종 예비창업자에 대해서는 소상공인 창업자금 등에 대한 페널티를 부과해 창업을 억제할 방침을 세움.
- 그러나 과밀지역 및 과밀업종 지정에 대한 구체적 기준 및 실행방안 등 후속대책 등의 미비로 실현되지 못하고 있음.
- 2018년 이후 3번의 자영업 관련 대책이 발표되었으나 과밀 억제를 위한 직접적이고 구체적인 대책이 부재
 - 재창업 교육과 지원을 통해 과밀업종으로의 재창업을 억제 방침을 세우고 있으나, 과밀 업종에 대한 신규창업 억제와 퇴출 유도 등에 대한 구체적 내용이 없음.
- 자영업자 과밀업종의 창업자금 지원 제한, 퇴출 유도 등을 위해 과밀업종에 대한 객관적 기준 마련과 구조조정 과정에서 피해를 받게 되는 예비창업자와 자영업자에 대한 지원책이 보완되어야 함.

〈표 8-65〉 과밀업종 정의

연구	정의	기준 변수	조사자료
소상공인 과밀업종 해소방안 연구 (2015)	밀도 지표를 기준으로 수요(시장 크기)대비 공급(경쟁정도)과잉 정도	매출 및 순이익, 신생물 및 소멸률 사업영위기간	경제총조사 및 전국사업체조사
소상공인 과밀업종 기준 모델 개발 (2017)	과당경쟁으로 회계적 이윤(영업이익)이 기회비용(동종업종 근로임금)보다 작은 상태	해당업종 영업이익, 동종업종 임금근로자 평균임금, 창폐율	경제총조사 및 전국사업체조사

자료: 전인우, 정완수, 김도완. (2017). 소상공인 과밀업종 기준모델 개발. 서울: 중소기업연구원.

□ 임시방편·재탕식 정책

- 자영업 문제의 근본적 문제는 공급과잉이라는 구조적 문제라고 할 수 있음.
 - 그간 추진되어온 관련 정책은 근본적 대책 없이 경기침체기 또는 최저임금 이슈 등으로 자영업 문제가 부각될 때 경영부담 완화에만 초점을 두고 추진되는 경향이 강함.
- 인건비·대출이자·수수료 완화 등의 경영상 비용 부담 완화 및 온누리상품권 확대 발행 등 매출 확대 등이 포함된 패키지 정책을 매번 반복
 - 필연적으로 정부의 재정 부담을 가중시켜 장기적으로 지속하기 어렵다는 한계가 있음.
- 창업지원 정책 또한 양적 확대에만 집중하고 있어, 공급 과잉 상황에서 오히려 생계형 창업을 유발

□ 취약한 사회안전망

- 자영업자는 임금근로자에 비해 상대적으로 사회안전망이 취약
 - 관련 법 개정으로 고용보험, 산재보험의 가입할 길이 열렸으나 보험료 부담, 필요성에 대한 인식 부족 등으로 가입실적은⁵⁶⁾은 저조
 - 국민연금, 국민건강보험의 경우 자영업자도 의무가입 대상이나 임금근로자의 경우 사업주가 보험료의 절반을 부담하여 자영업자에 비해 부담이 적음.
- 고령 자영업자에게 자영업은 일종의 노후소득보장 수단이 되었으나 IT 등 신기술의 도입, 경쟁 심화로 시장에서 퇴출 우려가 높아짐.
 - 소상공인실태조사(2018)에 따르면 전체 소상공인의 17.4%가 아무런 노후준비를 하고 있지 않은 것으로 조사(통계청 경제통계기획과, 2019. 12. 27.)
- 최근 플랫폼 노동자의 증가로 기존에 노동법의 보호를 받던 사람들이 자영업자로의 전환이 예상됨에 따라 자영업자의 빈약한 사회안전망 문제는 심화될 것으로 예상

다. 기본방향

- 산업 측면에서 성장을 지원해야 할 자영업자와 퇴출을 유도하여 재창업이나 임금근로자 전환이 필요한 자영업자를 구분하여 각각에 부합하는 정책을 추진
- 과밀업종의 자영업자 퇴출을 유도하고 신규창업을 억제하되, 이러한 과정에서 현저한 소득 감소 등 피해가 발생하지 않도록 퇴로 확보와 사회안전망 구축이 동시에 진행되어야 함.

⁵⁶⁾ 자영업자 고용보험 가입자수는 2019년 2.2만 여명 수준으로, 자영업자수가 560만 명에 이르고 있는 것을 고려할 때 가입률은 거의 0%에 머물고 있음.

- 창업지원도 양적 확대에서 탈피하여, 과잉공급 업종 창업지원을 제한하고 기술창업 등 기회형 창업을 유도할 필요

라. 추진과제

과제 1-③-1	자영업자 과당경쟁 억제
-----------------	---------------------

□ 객관적 과밀지수 개발

- 과밀업종의 신규창업을 억제하기 위해서는 과밀업종에 대한 객관적 기준이 필요한데 현재는 그에 관한 기준이 부재
 - 기존 연구에서 과밀지수를 개발하였으나 객관성과 정합성이 부족하여 현실에 적용되기 못하는 실정
- 상권별·업종별로 배후수요, 경쟁자수, 기대수익, 폐업률 등이 적절하게 반영된 지수를 개발하고 예비창업자에게 제공하여 과당경쟁을 억제

□ 과밀지역 신규창업 억제 및 퇴출 유도

- 업종별 과밀지역을 지정하고 해당 지역에 신규창업하는 경우 창업대출 금리 조정 등을 통해 신규창업을 억제
- 정책자금이 본래 목적이 아닌 사업체의 연명 수단으로 활용되지 않도록 과밀지역내 운영자금 지원 조건을 상향하는 대신 폐업 장려금 등을 상향 조정하고 퇴로 프로그램 확대
- 과밀지역의 자영업자가 폐업하고 특정 기간 동안 동일 업종으로 재창업 하지 않는 경우 폐업 장려금 등 인센티브를 부여하여 퇴출 유도

□ 준비된 창업 유도

- 창업 교육 강화
 - 정부가 운영하고 있는 창업교육의 질적·양적 확대를 통해 교육의 실효성을 제고하는 방향으로 개편
 - 일반적인 기초교육은 지양하고 창업 이후 사업체 운영에서 실질적으로 도움이 될 수 있도록 자영업 인턴제, 점포경영체험 등의 현장교육을 강화
 - 창업교육 이수율 자금 지원 등 정책지원을 받기 위한 조건으로 하여 예비창업자들의 준비된 창업을 유도

○ 유망업종 창업 유도

- 창업교육·컨설팅 지원사업 경우 전문서비스업 등 유망 업종 창업에 대한 프로그램을 강화
- 신사업 아이디어를 가지고 있는 예비창업자를 지원하는 사업(예컨대, 중소기업벤처부가 운영하는 신사업사관학교 사업)의 경우 신사업의 범위에서 도소매업, 음식업 등 과밀업종은 제외하고, 새로운 수요확대가 예상되는 분야로 교육과정을 개편

과제 1-③-2	자영업자 퇴로 확대
-----------------	-------------------

□ 사회적 일자리 확충

○ 향후 사업체 운영 계획이 없는 자영업종에서는 폐업 후 임금근로자 전환을 희망하는 비중이 가장 높게 나타남.

- 2018년 소상공인실태조사에 따르면 전체 소상공인에서 ‘사업체를 계속 운영’하겠다는 응답이 89.8%로 가장 높았고, 다음으로 ‘폐업 후 임금근로자 희망’으로 3.4%를 차지(통계청 경제통계기획과, 2019. 12. 27.)

○ 특히 재취업이 어려운 고령의 자영업자들에 적합한 사회적 일자리를 확충하여, 취업이 어려워 재창업하는 악순환을 차단

- 50세 이상 폐업 자영업자가 임금근로자(사용직, 임시직 및 일용직)로 전환될 확률은 12% 정도로 그보다 어린 연령층에 비해 낮은 수치

〈표 8-66〉 폐업 자영업자 1년 후 종사상 지위

구분	30세 미만	30세~39세	40세~49세	50세~59세	60세 이상
상용직	28.45	15.03	13.21	6.00	3.82
임시직	6.90	4.03	4.48	3.62	3.61
일용직	1.72	3.49	2.71	3.04	3.08
자영업자	38.79	55.30	61.34	65.49	49.47
무급가족종사자	0.86	3.62	3.60	3.20	3.72
비경활	23.28	18.52	14.67	18.65	36.31

자료: 한국노동패널조사. (2020). 한국노동패널 제3차~제20차. 원자료 재분석. Retrieved from <https://www.kli.re.kr/klips/index.do>에서 2020. 8. 1. 인출.

□ 자영업자 퇴로 프로그램 확대

○ 희망리턴패키지 사업 지원 확대

- 취업성공패키지의 사업대상을 확대를 위해 지원대상의 연매출액 기준(현재 1.5억원)을 상향 조정

- 교육을 수료하고 취업한 소상공인에게 지급하는 전직장려수당(현재 100만 원)을 상향 조정하고, 근로기간에 따라 추가적 장려금을 지급하여 장기근속을 유도

〈표 8-67〉 희망리턴패키지 사업 개요

지원내용	사업내용 및 지원대상
사업정리 컨설팅	<ul style="list-style-type: none"> • 폐업(예정) 소상공인 대상 사업정리 과정에서 필요한 컨설팅 제공으로 소상공인의 안정적 폐업지원 • 취업 또는 재창업 의사가 있는 폐업 예정 또는 기폐업(폐업신고완료) 소상공인으로 신청일 기준 사업운영기간 60일 이상인 경우
점포철거비 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 폐업 시 사업정리비용(원상복구, 철거 등) 지원을 통해 폐업 소상공인의 실패비용 최소화 • 취업이나 재창업의사가 있는 폐업 예정 또는 기폐업* 소상공인으로 사업운영기간이 60일 이상인 경우 * 기폐업 : 점포철거비 신청일로부터 6개월 이내 폐업 • 임대차계약으로 사업장을 운영하여 임대차계약서 제출이 가능한 소상공인
재기교육	<ul style="list-style-type: none"> • 폐업예정 또는 기 폐업 소상공인에게 전문기관을 통한 맞춤형 교육을 제공하여 개인별 취업역량 강화 • 취업의사 있는 만 69세 이하 폐업예정 또는 기폐업 소상공인('15년 1.1. 이후 폐업자)으로 재기교육 신청일 기준 사업운영기간이 60일 이상인 경우
법률자문·심화상담	<ul style="list-style-type: none"> • 폐업부터 재기까지 맞춤형 지원체계 구축을 통한 폐업 진단, 심리상담, 창·취업정보 제공 등 재기전담창구 운영 • 사업운영기간이 60일 이상일 것 * 폐업예정자 : 사업자등록증 상 개업연월일~법률자문 신청일 * 기폐업자 : 폐업사실증명원상 개업연월일~폐업일 * 단, 기폐업 소상공인은 폐업일이 시행년도 기준 5년 이내인 경우에 한함
취업성공패키지	<ul style="list-style-type: none"> • 만18~69세 이하의 취업의사가 있는 연매출액 1.5억원 미만의 폐업예정 또는 폐업 소상공인
전직장려수당	<ul style="list-style-type: none"> • 희망리턴패키지(사업정리컨설팅, 재기교육, 재기캠프) 수료 후 구직을 촉진하기 위해 취업활동 혹은 취업한 소상공인에게 수당 지급 • 사업정리 컨설팅 또는 재기교육 수료 후 폐업신고 완료 및 구직활동을 하는 자

자료: 소상공인시장공단. (2020g). 희망리턴패키지. Retrieved from <http://www.sbiz.or.kr/nhrp/intro/bizIntroduce.do>에서 2020.7.10. 인출.

○ 폐업 부담 완화

- 자영업자의 부실채권을 조기 정리하는 등 채무조정을 강화하여 실패한 자영업자가 안정적으로 재기할 수 있도록 지원
- 소상공인지원센터에서 지원하는 점포철거비용을 확대 지원(현재 최대 200만 원)
- 재창업, 임금근로자로의 전환을 준비하는 기간에 소요되는 전환비용 부담 완화를 위해 생활비 등을 지원

과제 1-③-3

자영업자 사회안전망 강화

□ 자영업자의 고용보험 가입률 제고를 통해 재창업, 취업 준비 기간에 발생하는 소득감소 보완

○ 고용보험료 지원사업의 지원 기간 및 수준 확대

- 현재 중소기업벤처부에서는 1인 소상공인의 고용보험 가입을 활성화하고 사회안전망 사각지대를 해소하기 위해 월 고용보험료의 일부(30%~50%)를 3년간 지원하고 있음.

- 보험료 지원 기간을 3년 이상으로 대폭 확대하고, 지원 수준도 50% 수준으로 일괄 조정하여, 보험료 부담을 임금근로자 수준으로 완화

〈표 8-68〉 1인 소상공인 고용보험료 지원사업 조건

기본보수등급	지원액
1등급	40,950원(월보험료) × 50%
2등급	46,800원(월보험료) × 50%
3등급	52,650원(월보험료) × 30%
4등급	58,500원(월보험료) × 30%

자료: 소상공인시장진흥공단. (2020a). 1인 자영업자 고용보험료 지원사업. Retrieved from <https://www.sbiz.or.kr/eip/info/infoMain.do>에서 2020.7.10. 인출.

○ 현재 임의가입 형태의 자영업자 고용보험을 의무가입으로 전환

- 자영업자 고용보험에 가입한 자영업자수가 적기 때문에 사회안전망으로서의 기능이 미흡
- 현재 자영업자의 고용보험은 임의가입으로 운영되고 있으며, 자영업자는 보험료 부담과 미래에 대한 낙관적 전망 등을 이유로 보험 가입을 회피할 수 있음.
- 자영업자 고용보험을 의무가입으로 전환하고 정부의 보험료 지원을 확대하여 부담을 완화하여 사회안전망으로서의 실효성 제고

□ 자영업자의 산재보험 가입률을 향상하여 산업재해로부터의 위험에 대비

○ 영세 자영업자에 대한 보험료 지원

- 1인 자영업자 산재보험의 대상이 2019년부터 도소매업, 음식점업 등으로 확대되어 대부분 업종에서 가입이 가능
 - 그러나 가입자수가 2020년 4월 기준 33,364명(300인 미만 중소기업주, 1인 자영업자 포함)에 불과하여 실효성이 미흡하다는 지적
- 사회적 보호가 필요한 영세한 자영업자에 한해 산재보험료의 일부를 정부가 지원하여 부담을 경감하는 방안 도입 필요

○ 의무가입 확대

- 현재 자영업자의 산재보험은 임의가입 방식이 적용되고 있으며, 다만 근로자성이 강한 특수형태근로종사자의 경우에는 의무가입이 적용되고 있음.
- 산업재해 발생률이 높은 업종에 종사하는 자영업자의 경우 의무가입 적용을 검토

□ 노후소득 보장 강화

○ 1인 자영업자에게 두리누리 사업과 동일하게 국민연금 보험료 지원

- 두리누리 지원사업은 근로자 수 10명 미만 사업을 운영하는 사업주의 부담을 줄여주고,

소속 근로자가 사회보험 사각지대에 놓이지 않도록 근로자의 월평균보수가 215만 원 이하인 경우 사회보험료(국민연금, 고용보험)의 최대 90%를 지원

- 자영업자도 동일하게 월소득 215만 원 이하의 영세자영업자에게 국민연금의 보험료 일부를 지원하는 것을 검토
- 고용보험 지원의 경우 '1인 소상공인의 고용보험 지원'사업과 중복되므로, 자영업자의 두루누리지원금은 국민연금에 한해서 지원

○ 노란우산공제 가입률 제고

- 노란우산공제는 대표적인 자영업자의 노후소득보장 제도로 폐업, 고령 및 사망 등의 위험으로 안정적 생활을 보장하기 위해 운영되는 공제 제도
- 노란우산공제 가입률 제고를 위해 각 지자체에서는 노란우산가입장려금을 지급하고 있는데, 연매출 1~3억원 이하의 노란우산 가입자에게 가입 장려금(월 1~2만 원)을 지원하고 있음.
- 영세 소상공인들의 사회안전망 강화를 위해 노란우산 희망장려금 지원 대상을 확대하고 지원금액을 상향조정

2	사적 노후 소득 준비 및 자산 유동화
	① 퇴직연금 제도의 역할 정립

가. 과제 필요성

□ 기대수명 증가가 저출산과 맞물려 인구가 고령화됨에 따라 사적연금, 특히 퇴직연금제도(이하 퇴직연금)의 노후소득보장기능이 점증하고 있음.

○ 전 세계적으로 공적연금의 재정안정을 위해 지속적인 개혁을 단행했음에도 불구하고 재정 불안정이 지속되고 있음.

- 국민연금의 경우에도 소득대체율을 하향조정하고 수급연령을 상향조정했음에도 불구하고 2018년 제4차 재정추계 결과 적립금의 고갈시점이 제3차에 비해 3년 정도 앞당겨질 것(2060→2057년)으로 전망됨.

○ 이에 주요국은 사적연금, 그 중에서도 퇴직연금을 다층노후소득보장제도의 중심제도로 활성화시키고 있음.

- 세제혜택이 부여되는 개인연금⁵⁷⁾은 가입에 대한 제도적 강제성이 없는 순수한 임의제도이기 때문에 소득수준이 높은 사람들 중심으로만 가입이 이루어지고 있어 개인연금을 활

용해 일반 국민의 노후소득보장기능을 보편적으로 강화하기에는 역부족임.

- 반면 퇴직연금은 가입이 강제이며 사용자와 근로자가 기여금⁵⁸⁾을 분담하는 준공적연금 제도로써 공적연금과 함께 전국민의 노후소득보장기능을 책임져야 할 노후소득보장제도로 인정받고 있음.

□ 한국 역시 2005년 퇴직연금을 도입하고 양적으로는 빠르게 성장하고 있으나 연금제도가 아닌 단순 저축상품 정도로 전락해 있는 상황임.

○ 퇴직연금이 진정한 연금제도로 기능하기 위해서는 가능한 많은 사람이 오랫동안 가입하여 장기간 수령하는 것이 중요함.

- 하지만 도입된 지 15년이 지난 현재 퇴직연금 적립금은 200조원을 돌파하였으나, 대기업 및 고소득자 중심으로 성장해 왔음.

○ 또한 중도에 해지 후 노후자금인 아닌 생활자금으로 조기 소진하는 사례가 많고, 은퇴 시까지 보유하고있더라도 대부분 일시금으로 수령하고 있음.

□ 이에 퇴직연금 관련한 문제점을 진단하고 퇴직연금이 진정한 노후소득보장제도로 거듭날 수 있도록 정책적 개선방안을 제안하고자 함.

○ 퇴직연금은 크게 적립단계, 운용단계, 수령단계로 구분되는데, 각 단계별로 문제점을 진단하고 개선방안을 제안함.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 2005년 12월에 도입된 퇴직연금은 2019년 말 기준 적립금 규모가 221조원으로 빠르게 성장함.

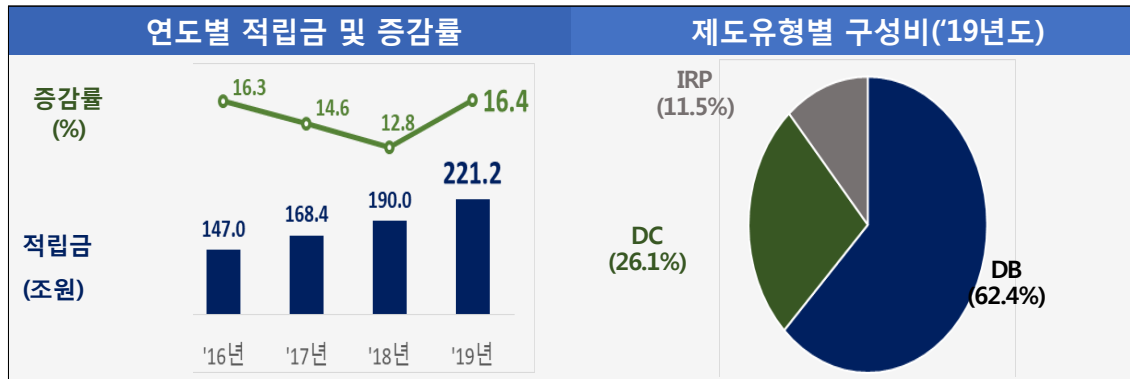
○ 제도유형별로는 확정급여형(DB) 138.0조원, 확정기여형(DC) 및 IRP 특례(기업형 IRP) 57.8조원, 개인형퇴직연금(IRP) 25.4조원이 적립됨.

- 확정급여형은 전년 대비 16.9조원 증가(13.9%), 확정기여형·IRP특례는 전년대비 8.1조원 증가(16.3%)함.
- 특히 개인형퇴직연금의 경우 전년 대비 6.2조원이 증가하여 32.4%의 높은 증가율을 보였음.

57) 한국에서의 정식 명칭은 연금저축임.

58) 한국의 경우, 사용자가 기여금을 부담하며(법정보험료율 8.33%), 근로자는 개인형퇴직연금제도(IRP)를 통해 추가로 기여할 수 있음(개인연금과 합산하여 1,800만 원 한도).

[그림 8-44] 퇴직연금 적립금 추이 및 제도유형별 구성비



자료: 고용노동부 퇴직연금복지과, 금융감독원 연금감독실. (2020. 4. 6.). 퇴직연금제도 시행 이후 최초로 적립금 200조원 돌파 - 2019년도 퇴직연금 적립금 운용현황 통계. 고용노동부, 금융감독원 보도자료. p.2. Retrieved from <http://m.fss.or.kr:8000/fss/board/bodoBoardDetail.do?seqNo=23028&page=2&mId=M01050201000000&gubun=01>에서 2020.6.16. 인출.

- 2019년 퇴직연금 적립금 운용현황 통계에 따르면, 2018년 말 가입 대상 근로자 10,938천 명 중 5,612천 명이 가입하여 가입률은 51.3%로 나타남('15년 48.2%→'16년 49.3%→'17년 50.2%→'18년 51.3%).
- 성별 가입률은 남성이 52.2%, 여성이 49.9%이고, 연령대별 가입률은 30대(59.8%), 40대(54.7%), 50대(49.4%), 20대(48.0%) 등의 순
- 도입 대상 사업장 1,334천 개소 중 364천 개소가 도입하여 도입률은 27.3%로 나타남('15년 26.2%→'16년 26.9%→'17년 27.2%→'18년 27.3%).
- 산업별 도입률은 금융보험업 59.3%, 보건사회복지업 53.7%, 제조업 37.3%, 도소매업 19.8%, 건설업 19.8%, 숙박음식업 6.3% 수준(통계청, 2019)⁵⁹⁾.

[그림 8-45] 퇴직연금 적립금 추이 및 제도유형별 구성비



자료: 통계청 행정통계과. (2017. 12. 21.). 2016년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. p.6. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/7/index.board?bmode=read&aSeq=365345&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2020.6.17. 인출.

59) 가입률에 대한 통계는 통계청이 발표하는데 2018년 자료가 가장 최근 수치임.

- 2017년 7월부터 퇴직연금 가입대상자를 소득이 있는 모든 근로자로 확대한 뒤에 IRP가 빠르게 성장하고 있음.
- 과거 「근로자퇴직급여보장법(이하 근퇴법)」은 IRP 가입자격으로 근로자 및 자영업자 등 안정적인 노후소득확보가 필요한 사람으로 명시하였으나, 시행령에서 '안정적 노후소득확보가 필요한 사람'에 대한 세부 규정이 없었음.
- 이후 근퇴법 시행령 개정(제16조의 2)을 통해 자영업자, 퇴직금 지급대상이 아닌 근속기간 1년 미만 노동자 또는 단기간 노동자, 특수직역연금 가입자(공무원, 군인, 교직원), 그리고 퇴직금제도 가입자도 IRP에 가입대상자로 확대하였고 이후 IRP가 빠르게 성장함.
- 2017년 법이 개정된 이후 2018년 말까지 개인형퇴직연금 가입자가 30.3%(1,314천 명 → 1,712천 명) 증가함(통계청 고용통계과, 2019. 5. 15.).
 - DB형은 전년 대비 16.9조원 증가(13.9%), DC형·IRP특례는 전년대비 8.1조원 증가(16.3%), IRP는 6.2조원이 증가함(32.4%).

〈표 8-69〉 퇴직연금 유형별 적립금 증감 현황

(단위: 조원, %, %p)

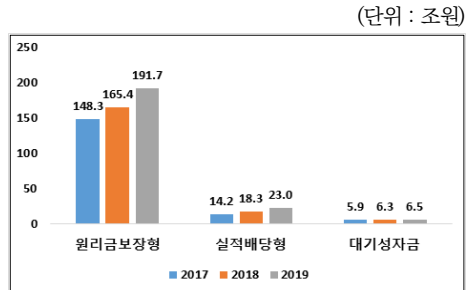
구분	DB		DC·IRP특례		IRP		합 계	
		비중		비중		비중		비중
'19년말[A]	138.0	62.4	57.8	26.1	25.4	11.5	221.2	100.0
'18년말[B]	121.2	63.8	49.7	26.1	19.2	10.1	190.0	100.0
증감[A-B]	16.9		8.1		6.2		31.2	
(증감률)[(A-B)/B]	(13.9)		(16.3)		(32.4)		(16.4)	

주 : IRP특례는 「근로자퇴직급여 보장법」 제25조에 따라 10인 미만 기업에서 근로자의 퇴직급여 지급을 위해 설정한 IRP (기존 기업형IRP 명칭 사용)

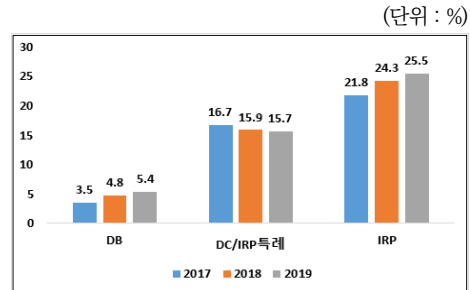
자료: 고용노동부 퇴직연금복지과, 금융감독원 연금감독실. (2020. 4. 6.). 퇴직연금제도 시행 이후 최초로 적립금 200조원 돌파 - 2019년도 퇴직연금 적립금 운용현황 통계. 고용노동부, 금융감독원 보도자료. p.6. Retrieved from <http://m.fss.or.kr:8000/fss/board/bodoBoardDetail.do?seqNo=23028&page=2&mId=M01050201000000&gubun=01>에서 2020.6.16. 인출.

- 퇴직연금 적립금 중 대부분이 원리금 보장 중심으로 운영되고 있으며, 특히 DB형의 원리금 비중이 가장 높음.
- 최근 적립금 중 실적배당형에 투자되는 비중이 증가하고는 있지만 여전히 원리금보장 중심으로 운용
- 2019년 전체 적립금 221.2조원 중 원리금보장형은 198.2조원(89.6%, 대기성자금 포함), 실적배당형은 23.0조원(10.4%)을 차지

[그림 8-46] 운용방법별 적립금 추이



[그림 8-47] 실적배당형 운용비중 추이



주: 자료를 활용하여 저자 작성함.

자료: 고용노동부 퇴직연금복지과, 금융감독원 연금감독실. (2020. 4. 6.). 퇴직연금제도 시행 이후 최초로 적립금 200조원 돌파 - 2019년도 퇴직연금 적립금 운용현황 통계. 고용노동부, 금융감독원 보도자료. p.5. Retrieved from <http://m.fss.or.kr:8000/fss/board/bodoBoardDetail.do?seqNo=23028&page=2&mId=M01050201000000&ubun=01>에서 2020.6.16. 인출.

2) 문제점

① 가입단계

□ 퇴직연금이 연금제도로써 제 기능을 수행하기 위해서는 가능한 많은 근로자들이 가입해야 하지만, 대기업 및 고소득자 중심으로 가입이 이루어짐.

○ 초기 퇴직연금이 도입될 때 사업장 도입률 및 근로자 가입률이 빠르게 증가하였으나 대기업이 가입한 이후 최근 도입률 및 가입률이 정체됨.

○ 전체 가입대상 근로자의 절반 이상('18년 51.3%)이 퇴직연금에 가입하고 있으나 사업장 중 27.3%만 도입하고 있으므로 특정 기업 집단 중심으로 도입이 이루어지고 있음을 의미함.

〈표 8-70〉 사업장 도입률 및 근로자 가입률

(단위: 개수, 명, %)

구분	'15년	'16년	'17년	'18년
전체 도입 사업장	313,169	334,820	354,018	378,430
도입 대상 사업장(A)	1,149,913	1,203,784	1,259,585	1,334,138
도입 사업장(B)	294,029	323,864	343,134	363,644
도입률(B/A*100)	25.6	26.9	27.2	27.3
전체 가입 근로자	5,344,438	5,562,254	5,796,986	6,104,704
가입 대상 근로자(C)	10,469,026	10,588,453	10,830,161	10,937,712
가입 근로자(D)	5,013,690	5,221,202	5,437,938	5,612,103
가입률(D/C*100)	47.9	49.3	50.2	51.3

주: 자료들을 활용하여 저자 작성함.

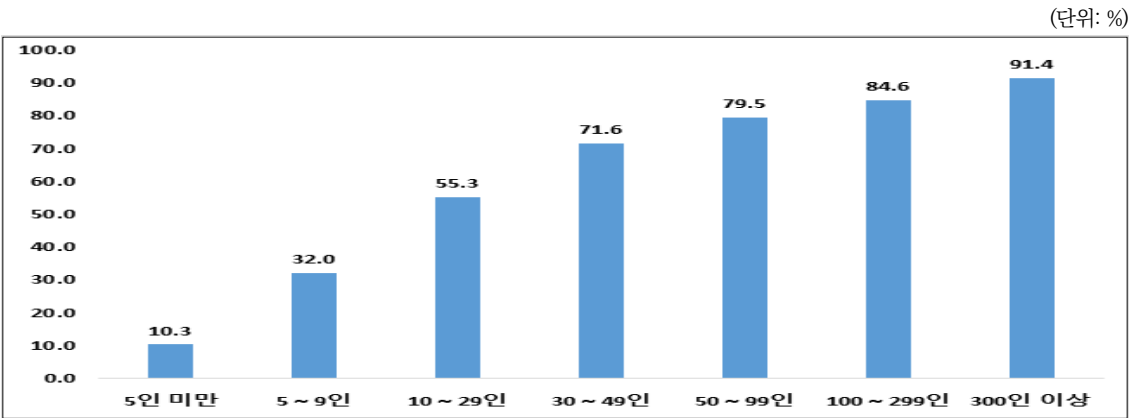
자료: 1) 통계청 행정통계과. (2017. 12. 21.). 2016년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/7/index.board?bmode=read&aSeq=365345&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2020.6.17. 인출.

2) 통계청 행정통계과. (2018. 12. 28.). 2017년 하반기 및 연간 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/7/index.board?bmode=read&aSeq=372316&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2020.6.17. 인출.

3) 통계청 행정통계과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. Retrieved from <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=196227&topic=>에서 2020.6.16. 인출.

- 실제로 2018년 말 기준 사업장 규모별 도입률을 고려할 때 300인 이상 사업장은 91.4%가 퇴직연금을 도입한 반면 10인 미만 사업장은 도입률이 17.7%(1,043,951개소 중 184,922개소 도입)에 불과함.
- 이는 근로환경이 상대적으로 열악하고 소득이 낮은 중소기업 및 영세사업장 근로자들이 퇴직연금제도의 사각지대에 놓여 있음을 의미함.

[그림 8-48] 종사자 규모별 사업장 도입률 현황



주: 자료를 활용하여 저자 작성.
자료: 통계청 행정통계과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. p.7. Retrieved from <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=196227&topic=에서> 2020.6.16. 인출.

- 소득이 있는 모든 근로자는 IRP에 추가 기여할 수 있으나 이마저도 중산층 및 고소득자에 집중되어 있음(전병욱, 이경희, 2018).
- 현재 사적연금 기여액의 700만 원 한도로 세액공제 혜택을 제공하지만, 퇴직연금 가입 대상에 포함된다고 하더라도 소득수준이 낮아 추가 기여를 하지 못하거나 추가 기여를 하더라도 저소득층은 대부분 면세자이기 때문에 퇴직연금에 추가로 기여할 유인이 약함.
- 2017년 기준 근로소득세 면세자가 38.9%에 달해(국세청, 2019) IRP에 추가 기여하여 세제혜택을 받을 유인이 낮음.

〈표 8-71〉 IRP 추가 기여금 세액공제

(단위: 만 원)

소득수준	세액공제 한도		공제율
	개인연금	개인+퇴직연금	
총급여액 5,500만 원 이하 또는 종합소득금액 4,000만 원 이하	400	700	15%
총급여액 1억 2,000만 원 이하 또는 종합소득금액 1억 원 이하	400	700	12%
총급여액 1억 2,000만 원 초과 또는 종합소득금액 1억 원 초과	300	700	12%

주: 2019년 기준임.
자료: 한국납세자연맹. (2020). 연말정산. Retrieved from <https://www.koreatax.org/tax/taxpayers/work/turn69.htm>에서 2020. 9. 1. 인출.

- 이외에도 단기근로자 및 고령자도 제도적으로 퇴직연금에서 소외되는 문제가 발생함.
- 퇴직연금 가입 대상 중 미가입자도 문제지만 제도적(근퇴법)으로 상당수가 가입대상 자체에서 제외되어 있다는 것이 더 큰 문제일 수 있음.
 - 근퇴법 제4조제1항에 따라 사용자는 계속근로기간이 1년 미만인 근로자와 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에게는 퇴직급여제도를 적용하지 않아도 됨.
 - 물론 자의에 의해 IRP에 기여하고 세제혜택을 받을 수 있으나, 단기 근로자 대부분 소득이 높지 않으며 1년 이상 근로자처럼 사용자가 기여금(급여의 8.33%)을 부담해 주는 혜택을 누릴 수 없음.
 - 특히 2019년 4월 기준 임금근로자는 2천만 명 정도인데, 그 중 임시근로자는 487.6만 명, 일용근로자는 142.5명으로 임금근로자 중 31%에 달함(통계청 고용통계과, 2019. 5. 15.)⁶⁰⁾.

〈표 8-72〉 종사상 지위별 취업자(2019년 4월 기준)

(단위 : 천 명, %)

구분	근로자 수	구성비
계	27,038	100.0
1. 임금근로자	20,301	75.1
상용근로자	14,001	51.8
임시근로자	4,876	18.0
일용근로자	1,425	5.3
2. 비임금근로자	6,737	24.9
고용원 있는 자영업자	1,567	5.8
고용원 없는 자영업자	4,088	15.1
무급가족종사자	1,083	4.0

주: 자료를 활용하여 저자 작성.

자료 : 통계청 고용통계과. (2019. 5. 15), 2019년 4월 고용동향. 통계청 보도자료. p.2. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=374825&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=2019%EB%85%84+4%EC%9B%94에서 2020.7.8. 인출.

- 은퇴를 앞둔 연령층의 경우 퇴직연금의 역사가 짧기 때문에 이를 활용해 충분한 은퇴자금을 축적할 기회 자체가 부족했으며, 늦게 노동시장에 진입한 중고령자 역시 비슷한 문제에 직면하게 되는 구조임.
 - IRP 가입조건과 세제혜택 등이 연령별로 차이가 없기 때문에 단기간에 노후재원 마련이 필요한 계층의 특수성이 제도에 반영되지 못함.
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 최근 정부는 소득세법을 개정하여 50세 이상부터는 세액공제를 제공하는 기여금 한도를 700만 원에서 900만 원으로 상향조정하였으나 금액이 충분하지 않고 한시적(3년)으로만 운영할 계획

60) 다만 통계청이 발표하는 임금근로자 정보의 조사대상자가 15세 이상임을 고려할 때 일용근로자 및 임금근로자 중 상당수는 미성년자 또는 60세 이상일 가능성이 높음.

〈표 8-73〉 세액공제 대상 사적연금 납입한도 확대

종합소득금액 (총급여액)	연금계좌 세액공제 대상 납입한도(퇴직연금 합산시 한도)			공제율
	현 행	개 정		
		50세 미만	50세 이상	
4천만 원 이하 (5.5천만 원)	400만 원(700만 원)	400만 원(700만 원)	600만 원(900만 원)	15%
1억원 이하 (1.2억원)				12%
1억원 초과 (1.2억원)	300만 원(700만 원)	300만 원(700만 원)		

자료: 기획재정부. (2019. 7. 25.). 2019년 세법개정안. 기획재정부 보도자료 p.19. Retrieved from http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_000000000029187&menuNo=4010100에서 2020.6.16. 인출.

□ 무엇보다 가입단계에서 투명한 정보 공개를 통해 최적의 퇴직연금사업자(이하 사업자)를 선택할 수 있도록 해야 하지만 현 공시제도로는 실현하기 어려움.

○ ‘사업자 선정 입찰’에 참여한 금융기관이 제공해야할 정보에 대한 규정이 부재하기 때문에 각 사업자들이 원하는 정보만을 제공하거나 또는 가공된 수치를 제공할 수 있음.

- 근로자 입장에서는 특정 사업자가 선정된 이유를 알기 어려우며, 또한 불만이 있더라도 이의를 제기하기 어려운 것이 국내 노동시장의 현실
- 실제로 중소기업 중 절반 이상(51.7%)이 사업자 선정 시 기존 거래관계에 영향을 받고 있다고 응답함(미래에셋은퇴연구소, 2015).

○ 이를 위해 금융감독원이 사업자에 대한 정보를 공시하고, 고용노동부(근로복지공단)는 상품에 대한 정보를 공시하며, 각 사업자에게는 홈페이지 또는 사내 게시판에 일정 기간 공시의 의무를 부과하고 있음.

- 하지만 개별 근로자는 이에 대한 사실을 인지하지 못하고 있으며, 전문성이 부족하여 이해하기도 어려움.

② 운용단계

□ 퇴직연금제도의 노후소득보장기능을 강화하기 위해서는 장기간 가입해야 하지만 중도 해지가 만연함.

○ 근로법 개정을 통해 이직·퇴직자는 적립금을 IRP로 이전하도록 의무화 하였으나, IRP로 이전한 이후 해지를 금지하는 조항이 없고 패널티도 없어 대부분 해지하고 있음.

○ 2018년 한 해동안 이·퇴직에 따라 적립금을 IRP로 이전한 사람은 837천 명, 이전 금액은 12조 5천억 원이며, IRP를 해지한 사람은 전년 대비 846천 명, 해지 금액은 10조 8천억 원에 달함(통계청 고용통계과, 2019. 5. 15.).

- 통계청 자료의 경우, IRP로 이전한 사람 중 해지한 사람이 아닌 단순히 이전자와 해지자의 통계임.

- 퇴직연금사업자 평가자료를 토대로 IRP 유지율을 분석한 결과, IRP로 이전한 후 80%가 1년 이내에 해지하는 것으로 나타남(김대환, 손성동, 2018).
- 그러므로 정책적인 변화 없이는 이직 및 퇴직자가 퇴직연금 적립금을 IRP로 이전한 이후 해지하는 추이가 지속될 것임.
 - 결국 IRP해지는 연금수령을 위한 필요조건인 '장기간 가입하여 충분한 노후재원의 축적'을 저해하고 있으며, 나아가 퇴직연금의 노후소득보장기능을 약화시키는 가장 큰 요인 중 하나임.

〈표 8-74〉 IRP 이전 및 해지 현황 : 2018년

(단위: 명, 억원, %)

	IRP 이전				IRP 해지			
	이전 인원	구성비	이전 금액	구성비	해지 인원	구성비	해지 금액	구성비
합계	836,944	(100.0)	124,825	(100.0)	845,943	(100.0)	108,470	(100.0)
남성	471,872	(56.4)	89,424	(71.6)	473,176	(55.9)	73,185	(67.5)
여성	365,072	(43.6)	35,401	(28.4)	372,767	(44.1)	35,286	(32.5)

주: 자료를 활용하여 저자 작성.

자료: 통계청 행정통계과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. p.21. Retrieved from <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=196227&topic=>에서 2020.6.16. 인출.

- 이직·퇴직이 아니더라도 중도인출 사유가 광범위해 적립금을 중도에 인출하여 생활자금으로 소진하고 있음.
- 퇴직연금 적립금은 노후자금으로만 사용하도록 권장하는 주요국과 달리 우리나라는 중도인출을 허용하고 있음. 또한 허용범위도 매우 광범위할 뿐만 아니라 허용사유에 해당될 경우 필요자금과 무관하게 전액을 중도인출 할 수 있음.

〈표 8-75〉 중도인출 및 담보대출에 대한 근퇴법 규정

사유	중도인출		담보대출	
	허용	한도	허용	한도
1. 무주택자 본인 명의 주택구입 또는 무주택자 주거목적 전세금 및 임차보증금 부담	○	적립금의 100% 이내	○	적립금의 50% 이내
2. 본인, 배우자, 부양가족 요양비 부담	○			
3. 파산선고	○			
4. 개인회생절차 개시 결정	○			
5. 대학등록금, 혼례비 및 장례비 부담	×	고시		고시
6. 천재지변으로 피해를 입은 경우	○			

자료: 근로자퇴직급여보장법 시행령. (2020). 대통령령 1140호. Retrieved from <https://www.law.go.kr/법령/근로자퇴직급여보장법시행령>에서 2020. 9. 1. 인출.

- 국내 퇴직연금의 중도인출 규정은 다음과 같은 다양한 문제와 부작용을 양산함.
- 첫째, 퇴직연금 적립금은 노후소득으로 활용되어야 하지만 퇴직연금제도의 기본 취지에 부합하지 않게 사용하는 것을 허용하고 있음.

- 둘째, 중도인출의 경우 실제 필요한 금액과 무관하게 전액을 인출하도록 허용하고 있는데 이는 중도인출이 아닌 중도 해지 또는 중간 정산과 유사한 부작용을 양산함.
- 셋째, 건강상의 이유로 중도인출이나 담보대출을 허용하고 있으나 6개월이라는 기준만 설정하고 있을 뿐 은퇴자금을 사용할 정도의 건강악화인지 여부에 대한 세부 규정이 전무함.
- 넷째, 중도인출과 담보대출을 허용해야 하는지 여부, 또는 허용해야 한다면 중도인출과 담보대출 간 어떠한 것이 퇴직연금 본연의 기능을 훼손하지 않을 것인지에 대한 고민 없이 거의 동일한 허용 조건을 부여함.
- 다섯째, 근퇴법은 중간정산과 담보대출을 모두 허용하고 있으며 심지어 담보대출의 허용 조건이 오히려 광범위한데도 불구하고 시장에서는 담보대출이 전혀 이루어지지 못하고 있음.
- 여섯째, 혹여 담보대출이 이루어지더라도 이후 대출금을 어떻게 상환해야 하는지에 대한 세부 규정이 부재함.
- 마지막으로, 중도인출 사유가 광범위하고 세부 규정이 없기 때문에 학습효과로 인해 중도인출이 빠르게 증가할 수 있는 부작용이 상존함.

○ 실제로 중도인출자가 많고 꾸준히 증가하는 추세인데, 2018년 기준 중도인출 인원은 전년 대비 38.1% 증가한 7만 2천 명이고, 인출금액은 51.4% 증가한 2조 6천억 원에 달함.

〈표 8-76〉 중도인출 현황

(단위: 명, 억원, %)

	중도인출 인원			중도인출 금액		
	합계	남성	여성	합계	남성	여성
합계 (구성비)	71,521 (100.0)	56,779 (79.4)	14,742 (20.6)	25,808 (100.0)	22,293 (86.4)	3,515 (13.6)
주택구입	25,038 (35.0)	19,096 (76.3)	5,942 (23.7)	9,086 (35.2)	7,474 (82.3)	1,613 (17.7)
주거임차	15,185 (21.2)	11,029 (72.6)	4,156 (27.4)	3,582 (13.9)	2,850 (79.6)	732 (20.4)
장기요양	24,900 (34.8)	21,567 (86.6)	3,333 (13.4)	12,242 (47.4)	11,197 (91.5)	1,045 (8.5)
파산선고	166 (0.2)	123 (74.1)	43 (25.9)	17 (0.1)	13 (77.6)	4 (22.4)
회생절차	6,109 (8.5)	4,860 (79.6)	1,249 (20.4)	809 (3.1)	698 (86.2)	111 (13.8)
기타	123 (0.2)	104 (84.6)	19 (15.4)	71 (0.3)	61 (85.8)	10 (14.2)

자료: 통계청 행정통계과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. p.45. Retrieved from <https://ieic.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=196227&topic=에서> 2020.6.16. 인출.

□ 퇴직연금을 통해 충분한 노후소득을 확보할 수 있는 가장 효율적인 방법은 자산운용 수익률을 높이는 것인데, 2019년 수익률은 2.25%에 불과함.

○ 최근 수익률 추이(2016년 1.58%→2017년 1.88%→2018년 1.01%→2019년 2.25%)를

고려할 때 2019년을 제외하고 항상 1%대에 불과할 정도로 낮은 성과를 기록함.

〈표 8-77〉 퇴직연금 자산운용 연간수익률 추이

(단위: %)

구분	DB	DC·IRP특례	IRP	전 체
'16년	1.68	1.45	1.09	1.58
'17년	1.59	2.54	2.21	1.88
'18년	1.46	0.44	-0.39	1.01
'19년	1.86	2.83	2.99	2.25

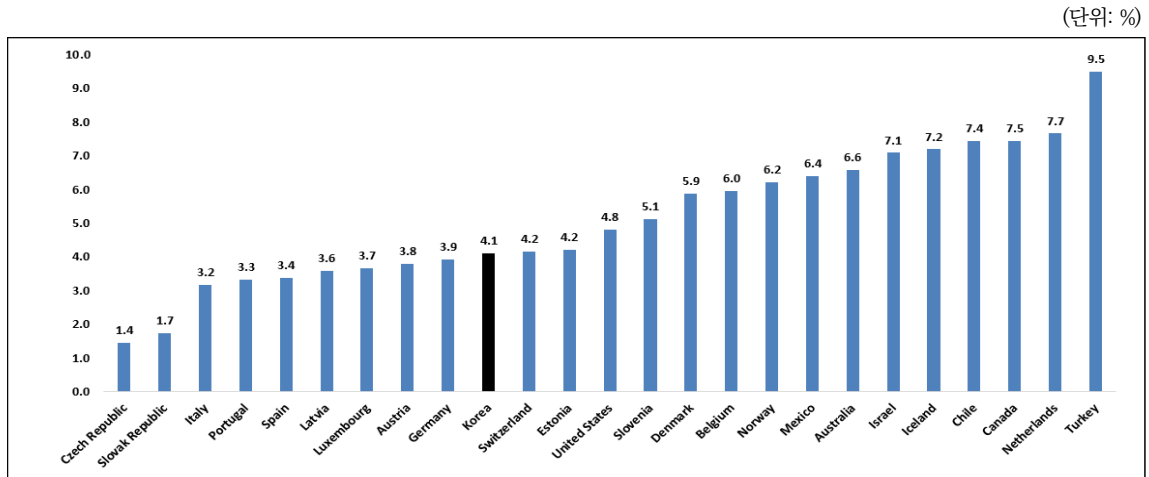
주: 자료를 활용하여 저자 작성

자료: 1) 금융감독원. (2018. 3. 22.). 2017년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=21196&no=71&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=2에서 2020.6.16. 인출.

2) 금융감독원. (2019. 4. 8.). 2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=22208&no=83&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=1에서 2020.6.16. 인출.

○ OECD 국가와 비교하더라도 국내 퇴직연금 자산운용 수익률은 낮은 수준에 머물러 있음.

[그림 8-49] 퇴직연금 자산운용 수익률 : 최근 10년(2008~2018) 평균 수익률



주: 자료를 활용하여 저자 작성

자료: OECD. (2018). Pension market in focus. p.29.

□ 퇴직연금의 낮은 수익률은 자산운용에 대한 근로자의 이해도와 전문성이 낮을 뿐만 아니라 사업자가 높은 수익률을 달성해야 하는 유인도 부족함.

○ 교육을 통해 가입자(기업+근로자)의 지식을 함양하는 방법으로 퇴직연금 및 자산운용에 대한 전문성을 제고시키고, 나아가 사업자와의 관계에서 협상력 확대를 통해 수익률을 제고시킬 수 있음.

○ 하지만 일반 국민을 대상으로 교육을 통해 복잡한 금융제도 및 상품에 대한 이해도를 제고시켜 자산운용 수익률을 높이는 접근은 상당한 투자비용과 시간이 소요되는 비효율적인 방

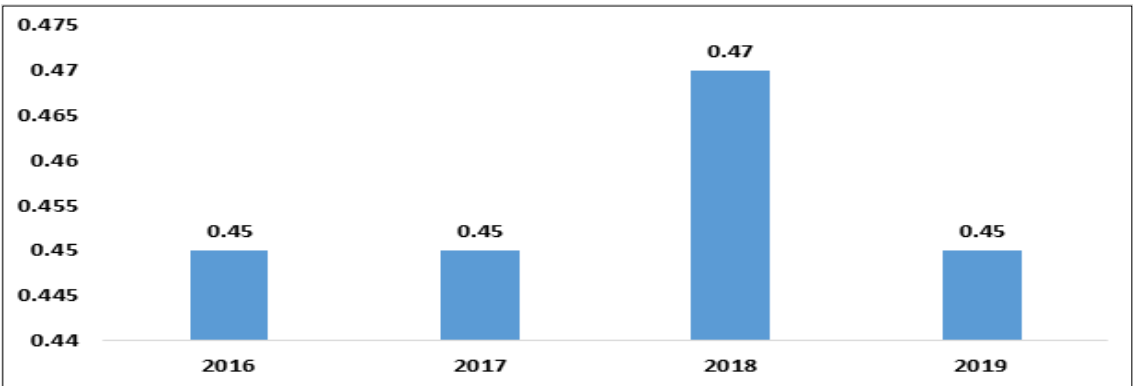
법이며, 현실적으로 불가능에 가까움(Brown, Gallery, & Gallery, 2002; Choi, Laibson, Madrian, & Metrick, 2002).

○ 또한 국내 사업자들의 자산운용 전문성이 높지도 않지만 구조적으로 수익률을 높일 수 있는 유인이 매우 약함.

- 사업자의 수입은 수수료 수입에 의존하는데 수익률과 연동되어 있지 않기 때문에 높은 수익률을 달성할 유인이 약함. 반면 수수료를 낮출 유인도 없어 수수료는 낮아지지 않고 있음⁶¹⁾.

[그림 8-50] 총비용부담률(수수료) 추이

(단위: %)



주: 자료를 활용하여 저자 작성

자료: 1) 금융감독원. (2017. 5. 3.). 2016년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=20472&no=69&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=2에서 2020.6.16. 인출.
2) 금융감독원. (2018. 3. 22.). 2017년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=21196&no=71&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=2에서 2020.6.16. 인출.
3) 금융감독원. (2019. 4. 8.). 2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=22208&no=83&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=1에서 2020.6.16. 인출.

- 실제로 시장점유율이 가장 높은 사업자의 수익률이 낮고 수수료는 높은 아이러니한 상황이며, 실증분석을 통해서도 수익률과 수수료 간 정(+)의 관계가 없음(김대환, 이소라, 2019).

61) 퇴직연금사업자들은 퇴직연금사업 초기 투자를 회수하고도 이윤이 창출되는 손익분기점(Break-even point)을 넘었음(김대환 외, 2018).

〈표 8-78〉 유형별 수익률 및 시장점유율

구 분	은 행	증 권	생명보험	손해보험	근로복지공단	평균/계
총비용부담률	2.01	3.04	2.15	2.02	1.99	2.25
수익률	0.48	0.42	0.42	0.38	0.08	0.45
시장점유율	50.9	19.7	22.6	5.6	1.2	100

주 : 1) 시장점유율은 운용관리계약을 기준
 2) 자료를 활용하여 저자 작성
 자료: 금융감독원. (2019. 4. 8.). 2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. pp.10~16. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=22208&no=83&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=1에서 2020.6.16. 인출.

- 대부분 나라에서 지배구조가 기금형인 반면 계약형 지배구조인 국내 퇴직연금에서는 자산 운용의 최종 의사결정자가 가입자이기 때문에 적립금이 전문가에 의해 이루어지지 못하며, 수수료를 수익률에 연동하기도 어려운 구조적 한계도 있음.

③ 수령단계

- 퇴직연금이 연금제도로써 제 기능을 수행하기 위해서는 퇴직급여를 장기간 수령해야 하지만 대부분 일시금으로 수령하고 있음.
- 가장 최근 자료인 2016~2018년의 통계를 고려했을 때 연금수령 비율은 여전히 1.6~2.1%에 불과해 대부분 일시금으로 수령하고 있음.

〈표 8-79〉 유형별 퇴직급여 수령 현황 추이 : 2016~2017

(단위 : 좌, 억원, %)

구분	연금수령		일시금수령		합 계	
	계좌수(비중)	금액(비중)	계좌수(비중)	금액(비중)	계좌수(비중)	금액(비중)
2016년	3,766 (1.6)	11,701 (20.3)	236,952 (98.4)	45,916 (79.7)	240,718 (100.0)	57,617 (100.0)
2017년	4,672 (1.9)	10,756 (21.6)	236,783 (98.1)	39,039 (78.4)	241,455 (100.0)	49,795 (100.0)
2018년	6,145 (2.1)	12,643 (21.4)	290,227 (97.9)	46,359 (78.6)	296,372 (100.0)	59,002 (100.0)

자료 : 1) 금융감독원. (2017. 5. 3.). 2016년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=20472&no=69&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=2에서 2020.6.16. 인출.
 2) 금융감독원. (2018. 3. 22.). 2017년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=21196&no=71&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=2에서 2020.6.16. 인출.
 3) 금융감독원. (2019. 4. 8.). 2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbs_view.jsp?seqno=22208&no=83&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=1에서 2020.6.16. 인출.

- 경제주체는 미래의 소비보다는 현재의 소비를 선호하기 때문에 일시금 수령을 선호하게 되는 데, 현 제도 하에서는 일시금 수령을 방지하지 못함.
- 첫째, 운용단계에서 언급한 것처럼 연금수령을 위해서는 충분한 퇴직급여의 축적이 필수인

데 중도인출 및 해지가 만연함.

- 둘째, 충분한 퇴직급여가 축적되어 있다고 하더라도 근퇴법(제17조)에서는 연금수령을 위해 ‘최소 10년 이상 가입’해야 한다는 조건을 부여하고 있음.
- 셋째, 제도적으로 연금수령을 강제하기 어려운 현실에서 일시금 수령을 방지하기 위해 소득세법을 반복적으로 개정하였으나, 개정된 소득세법 조차도 연금수령을 유인하지 못하는 한계가 존재함.
 - 연금수령 시에는 일시금 수령 시 부담하는 세금의 60~70%만 부담하면 되는데, 일시금으로 수령할 경우에도 과도한 세제혜택을 부여해 일시금 수령 시 세금부담이 작기 때문에 결국 두 수령방법 간 세금부담 차이가 미미함.
 - 근로기간이 20년일 경우 1억원의 퇴직소득을 일시금으로 수령 시 연금으로 수령할 때보다 80만 원의 세금을 더 부담하며, 세율의 차이는 0.8%p에 불과함.
 - 두 수령 방법 간 세금부담 차이가 크지 않은 이유는 일시금으로 수령하더라도 과도한 공제혜택(근속연수공제+환산급여공제)이 제공되기 때문에 일시금 수령에 따른 세금부담 자체가 작기 때문임.

〈표 8-80〉 일시금과 연금수령 간 세금 차이 : 퇴직소득별 및 근속연수별

퇴직소득	차이	근속연수						
		10년	15년	20년	25년	30년	35년	40년
5,000만 원	세금(만 원)	44	23	18	11	4	0	0
	세율(%p)	0.9	0.5	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0
1억원	세금(만 원)	149	108	80	50	40	34	27
	세율(%p)	1.5	1.1	0.8	0.5	0.4	0.3	0.3
1.5억원	세금(만 원)	347	217	175	140	110	80	63
	세율(%p)	2.3	1.4	1.2	0.9	0.7	0.5	0.4
2억원	세금(만 원)	613	414	286	238	200	170	139
	세율(%p)	3.1	2.1	1.4	1.2	1.0	0.8	0.7

주: 연금으로 수령할 경우, 일시금수령 때 부담하는 세금의 30%를 경감시켜주는데, 최근 10년 이상 수령 시 40%로 확대하였으며, 시물레이션은 60%를 가정하였음(60%로 가정하더라도 큰 차이는 없음).

자료: 김대환, 손성동, (2018). 퇴직연금의 노후소득보장기능 강화 방안. 세종: 고용노동부, p. 40.

□ 은퇴자의 노후준비 상황에 따라 퇴직급여를 다양한 방법으로 수령하는 것이 바람직하지만 근퇴법은 수령방법으로 일시금과 연금으로만 한정함.

- 매달 일정액을 수령하는 전통적 연금상품은 예상치 못한 긴급한 자금수요에 탄력적으로 대응하지 못한다는 단점이 있음.
- 일시금 수령은 개인별 특수성과 긴급한 자금수요에 대응할 수 있다는 장점은 있으나, 경제주체의 시간선호현상으로 인해 장기간 사용해야 하는 노후자금을 조기에 소진해버리는 단점이 있음.

- 이에 주요국에서는 연금수령과 일시금 수령의 장점을 결합할 수 있는 ‘인출(withdraw)’이 활성화하고 있으나 국내에서는 제도적으로 허용되지 않고 있으며 관련 상품도 부재함.
 - 인출은 특별한 의사표시가 없을 경우 연금처럼 매월 약정한 금액이 지급되다가(잔액은 자산운용), 중증질환과 같은 특별한 상황에 직면하였거나 또는 단순히 가입자의 선호에 따라 언제든지 잔액을 인출할 수 있는 상품(지급방식)임.
- 특히 국내의 경우, 퇴직연금 수령연령은 55세인 반면 국민연금 수령연령은 65세이기 때문에 인출은 퇴직연금이 두 연금제도 간 가교역할로 기능할 수 있는 유연성(flexibility)을 높일 수 있음.

다. 기본방향

① 가입단계

- 준공적연금제도로써 퇴직연금의 노후소득보장기능을 강화하기 위해서는 적립단계에서 가능한 많은 계층을 제도권으로 포괄해야 함.
- 가입을 해야 하는 대상(예, 사업장)에 대해서는 제도적으로 가입을 강제하고, 가입 또는 추가 기여가 어려운 계층에 대해서는 충분한 유인체계를 제공해야 함.
 - 기본적으로 모든 사업장은 근퇴법에 따라 퇴직연금을 도입하도록 강제하되 중소기업 및 영세사업장은 정부 차원의 적극적인 역할이 필요함.
 - 세제혜택을 통해 가입 또는 추가 기여를 유인하기 어려운 계층에 대해서는 주요국처럼 정부가 직접 보험료를 매칭해주는 방식을 활용
 - 영세사업장이나 저소득층을 위한 정부의 추가 지원은 최소한 자조노력을 유인한다는 측면에서 장기적으로 정부재정과 경제성장에도 긍정적임(Department of Work and Pensions, 2007).
- 고령자처럼 제도적인 문제로 인해 퇴직연금을 충분히 활용하지 못하는 계층에 대해서는 제도적 개선이 필요함.
 - 중요한 것은 정부의 재정과 노동시장(예, 사용자의 부담)을 고려한 현실성 있는 개선방안을 제시할 필요가 있음.
- 마지막으로 최적의 사업자가 선택될 수 있도록 투명하고 포괄적인 공시제도를 통해 사업자 간 경쟁구조를 구축하는 방향이 바람직함.

② 운용단계

- 운용단계 측면에서는 수익률의 개선이 가장 중요하므로 이를 달성할 수 있는 방안에 집중해야 함.
 - 가입자 교육을 통한 수익률 제고는 현실적으로 어렵거나 비용효율적이지 못하므로 가능한 전문가에 의해 적립금이 운용되도록 함.
 - 그 과정에서 사업자가 수익률을 높일 경우 수입도 증가하는 구조를 구축하는 방법으로 주인(근로자)과 대리인(퇴직연금사업자)의 이해관계를 일치시키는 것이 중요함.
 - 순수익률(수익률-수수료)은 수수료의 절감을 통해서도 달성될 수 있기 때문에 사업자 간 경쟁을 통해 수수료를 낮출 수 있는 유인을 제공하는 접근이 필요
 - 수익률을 높이기 위해서는 장기투자가 필수이기 때문에 중도에 적립금이 누수되지 않도록 만연한 해지와 중도인출을 제한할 필요가 있음.
 - 장기가입은 수익률을 높이기 위한 필수 조건인 동시에 충분한 노후재원을 마련하기 위한 기본 요건이기도 함.
 - 다만 장기가입 중 근로자의 긴급한 자금수요를 반영하기 위해 담보대출을 제도적으로 활성화시킬 필요가 있음.

③ 수령단계

- 수령단계에서는 다양한 수령방법이 활성화될 수 있도록 근퇴법과 소득세법의 개선이 병행되어야 함.
 - 수령단계에서 연금수령을 강제할 수 없는 현실을 고려하여 소득세법 개정을 통해 일시금 수령을 방지하는 방향으로 제도개선이 이루어져야 함.
 - 또한 연금수령의 장점과 함께 단점도 충분히 인지하여 연금수령을 너무 강조하기 보다는 다양한 수령방법이 활성화될 수 있는 제도적 환경을 마련하는데 집중해야 함.
 - 이론적으로는 연금수령이 장수리스크를 관리하는데 최적의 방법으로 제안되지만 최근 연금수령, 특히 종신연금 수령에 대한 현실적 제약들이 제기되고 있으며 공급자(생명보험회사) 역시 판매에 소극적임.⁶²⁾
 - 은퇴기에 있는 고령자는 중증질환과 같은 질병 발병률이 높는데, 연금수령은 긴급한 자금수요에 유동적으로 대응하지 못하는 단점이 있음.
 - 또한 다른 방법으로 충분한 노후소득을 마련한 경우, 연금수령은 효율성이 낮을뿐더러 개인마다 처한 상황 및 선호도를 반영하는데 한계가 있어 최근 영국에서도 연금수령 강

62) 종신연금 가입자들이 오래 생존함에 따라 종신연금을 판매한 생명보험회사들의 경영실적이 악화되었고 정부차원에서 종신연금의 중요성을 강조한 영국에서조차도 대부분 공급자가 판매를 중단하고 4개사만 판매중임(김대환·손성동, 2018).

제화 규정을 폐지하였음.

- 마지막으로 퇴직연금 수령단계에 적용되는 소득세법이 불필요하게 복잡한 동시에 일시금수령에 과도한 세제혜택을 제공하고 있는 문제점들을 개선할 필요가 있음.

라. 추진과제

과제 2-①-1 퇴직연금 가입자 확대와 퇴직연금사업자 선정

- 가능한 많은 근로자가 퇴직연금을 통해 충분한 퇴직급여를 마련할 수 있도록 수용성이 높은 대규모 사업장에 우선 적용하고, 이후 중규모, 소규모 순서로 퇴직연금제도 가입을 의무화하는 방안을 고려함.
- 과거 정부는 사적연금 활성화 정책의 일환으로 2016년부터 제도의 수용성이 높은 대규모 사업장을 우선 적용하고, 이후 중규모, 소규모 순서로 퇴직연금제도 의무화를 기획하였음⁶³⁾.
 - 금융위원회는 2014년 당시 2016년부터 기업규모별로 단계적으로 퇴직연금제도 도입을 의무화하여 2022년에는 전면 의무화를 시도하였음(금융위원회, 2014. 8. 27.).
 - 동 제도는 이미 정부 차원에서 법적 검토를 통해 시도하였으므로 재시도하는 방안이 바람직함.
- 사업장의 퇴직연금 도입을 자율에만 맡기기 보다는 퇴직연금 가입 의무화 정책을 통해 영세 및 중소기업이 퇴직연금을 도입하도록 해야 할 것임.

〈표 8-81〉 기업 규모별 퇴직연금 가입 스케줄(안)

기한	2022.1.1.	2023.1.1.	2024.1.1.	2025.1.1.	2026.1.1.
대상 사업장	300인 이상	300~100인	100~30인	30인~10인	10인 미만

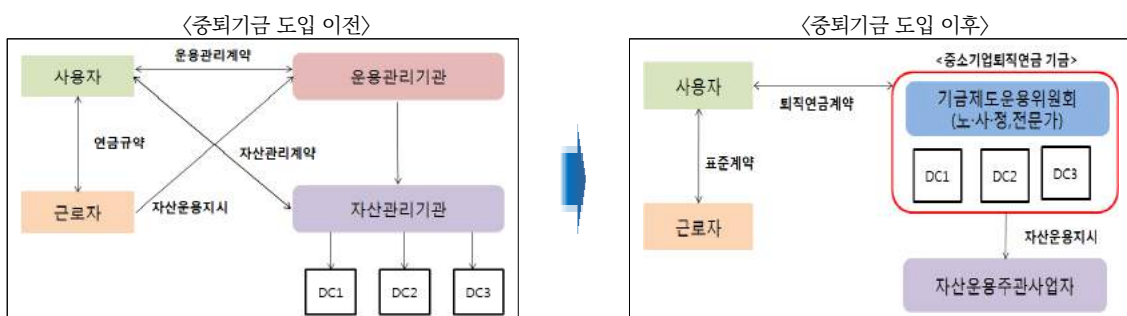
자료: 금융위원회, (2014.8.27.), 안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책, 금융위원회 보도자료, p. 5. Retrieved from [http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?bbsid=BBS0030&page=1&sch1=subject&sword=안정적이고 여유로운&r_url=&menu=7210100&no=29997](http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?bbsid=BBS0030&page=1&sch1=subject&sword=안정적이고%20여유로운&r_url=&menu=7210100&no=29997)에서 2020.7.8. 인출.

- 다만 중소기업의 경우, 중소기업퇴직연금기금제도(이하 중퇴기금)를 도입해 기금의 최소수익률을 보장하는 방안을 제안함.
 - 중퇴기금은 중소기업의 퇴직연금을 의무적으로 가입시키되, 근로복지공이 자산운용 및 교육서비스를 제공하는 것임.

63) 동 계획안은 19대 국회 회기 내에 처리하지 못하고 임기만료로 폐기(2016년 5월 29일)되었음.

- 중소기업이 개별 납부한 적립금을 기금화(pooling)하여 운영함으로써 적립금의 안정적 운용 및 규모의 경제를 통해 수익성 제고
- 최소수익률 보장은 기금의 자산운용수익률이 약정된 최소보장수익률을 하회하는 경우 최소수익률을 보장하고, 상회하는 경우 실현수익률을 가입자에게 제공하는 것을 의미함.
- 안정적인 수익을 추구하기 위한 방안으로 일본의 중소기업 퇴직금 공제제도나 스위스 퇴직연금제도와 같이 최소수익률(보증수익률)을 설정하는 방법을 검토할 수 있으며 이는 정기적으로 기금운영위원회에서 결정
 - 최소수익률이 보장될 경우 중소기업 퇴직연금 가입자가 전적으로 부담하던 투자리스크를 정부가 상당부분 분담함으로써 가입자는 투자손실위험을 일정수준까지 해지할 수 있다는 장점이 있음.
 - 최소보장수익률은 인플레이션 위험을 해지할 수 있는 수준의 금리로 설정하는 것이 바람직함.
- 이에 더하여 가입기간이 경과할수록 최소수익률 보장 수준이 증가하는 ‘장기가입 인센티브 제도’를 통해 중·소 영세사업장 근로자들이 이직과 관계없이 퇴직급여를 기금제도 내에서 지속 적립하도록 유도할 수 있음.
 - 중소기업장이 경우, 퇴직연금 도입이 사용자에게 의해 결정되는 구조이기 때문에 가입 시 비용부담을 최대한 낮출 수 있는 지원이 병행되어야 함.

[그림 8-51] 중소기업퇴직연금기금제도 도입 전·후



자료: 고용노동부. (2014. 2. 22.). 고용률 70% 달성을 위한 2차년도 4대 정책목표 11대 전략, 반드시 실천하겠습니다!. 고용노동부 보도자료, p. 11. Retrieved from http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=4321에서 2020. 9. 1. 인출.

- 주요국의 경우에도 퇴직연금 도입 시 영세사업장의 경영상의 부담을 고려하여 정부의 적극적인 참여가 확대되고 있음(성주호, 김병철, 이동화, 안준희, 2016).

- 일본 정부는 중소기업 퇴직금공제제도에서 최소 수익률을 보장하며, 스위스 역시 최저수

익률 보장제도를 운영하고 있음.

- 영국은 중·저소득 근로자를 위해 NEST를 도입하고, 정부가 퇴직연금사업자로서 역할 하며 기여율 8% 중 1%를 기여해 줌(사용자 3%, 근로자가 4%).

□ 퇴직연금 적용 제외 근로자 및 저소득층 근로자가 IRP에 추가 기여할 때 정부가 보험료를 매칭 하는 방안을 제안함.

○ 퇴직연금의 적용대상자를 확대하기 위해 계속기간 1년이라는 규정을 단축시키는 방안을 고려해 볼 수 있으나, 사용자의 부담이 급격히 인상되는 문제가 발생함.

- 해외의 경우 사용자 및 근로자가 기여금을 분담하지만, 국내의 경우 사용자가 기여금 (8.33%)과 수수료를 부담하는 구조임.

○ 또한 기간(계속기간 1년)을 단축시킬 경우(예, 9개월) 사용자는 근로계약을 1년이 아닌 9개월로 단축시킬 가능성이 높아 오히려 피해가 근로자에게 귀속되는 문제가 발생함.

- 문제는 이들이 자조노력을 통해 IRP에 기여할 만큼 소득이 충분하지 않을뿐더러 면세자 일 가능성이 높아 세제혜택은 의미가 없음.

○ 자조노력과 충분한 기여를 유인하기 위해 정부의 지원금은 기여금에 비례하는 동시에 재정 부담을 고려하여 연간 지원한도를 설정함.

- 영국, 호주, 뉴질랜드, 독일 등에서 근로자들의 기여금에 정부가 보험료를 매칭해주는 제도를 통해 저소득층의 노후재원 확보에 긍정적인 효과를 거두고 있음.

〈표 8-82〉 해외의 보험료 매칭 사례

구분	지원방식	연간 지원 한도
호주	소득이 낮을수록 매칭액 증가	\$500
영국	본인부담금의 20%(임금소득 대비 1.0%)	£3,600
독일	소득이 낮을수록 매칭액 증가(자녀수에 따라 추가 지원)	€2,100
뉴질랜드	\$1 당 \$0.5를 매칭	\$520

주: 자료를 활용하여 저자 작성
 자료: 성주호, 김병철, 이동화, 안준희. (2016). 중·소 영세사업장 소속 근로자의 안정적인 수익보장방안 연구. 서울: 근로복지공단, 한국연금학회.

□ 인구의 상당한 비중을 차지하고 있는 동시에 은퇴를 앞두고 있는 베이비부머들이 본인들의 노후소득을 스스로 마련할 수 있도록 50세 이상 근로자를 위해 추가기여제도(catch-up plan)를 도입·운영할 것을 제안함.

○ 정부도 세법을 개정(2019년 세법개정안)하여 50세 이상 근로자에게 사적연금 세액공제 납입한도를 확대하였음.

- 하지만 추가기여제도를 통해 추가로 적립할 수 있는 금액이 200만 원(700만 원에서 900

만 원으로 확대)에 불과하고 3년 동안만 임시적으로 운용하기 때문에 동 제도를 통해 확보될 수 있는 노후재원은 최대 600만 원에 불과함.

○ 그러므로 50세 이상에게는 세액공제혜택이 적용되는 기여 한도를 충분히 상향조정하고, 이후 한도를 점차 축소하면서 향후 퇴직연금이 충분히 성숙한 이후 동 제도를 폐지하는 절차가 바람직함.

- 현재 세액공제혜택이 적용되는 기여 한도를 50세 미만 연령(700만 원)의 두배로(1,400만 원)으로 확대하고, 이후 점차 축소·폐지
- 미국의 경우 여전히 추가기여제도를 운영하고 있음. 호주는 초기 50세 이상에게 기여액 상한을 두 배로 높인 이후 점차 축소하였고 이후 퇴직연금이 충분히 성숙한 최근에 동 제도를 폐지함(김대환, 손성동, 2018).

〈표 8-83〉 호주의 연령별 기여금 한도액 추이

시기	연령	기여금 한도
2007~2008	50세 미만	\$50,000
	50세 이상	\$100,000
2008~2009	50세 미만	\$50,000
	50세 이상	\$100,000
2009~2010	50세 미만	\$25,000
	50세 이상	\$50,000
2010~2011	50세 미만	\$25,000
	50세 이상	\$50,000
2011~2012	50세 미만	\$25,000
	50세 이상	\$50,000
2012~2013	전 연령	\$25,000
2013~2014	59세 미만	\$25,000
	59세 이상	\$35,000
2014~2015	49세 미만	\$30,000
	49세 이상	\$35,000
2015~2016	49세 미만	\$30,000
	49세 이상	\$35,000
2016~2017	49세 미만	\$30,000
	49세 이상	\$35,000
2017~	전 연령	\$25,000

자료 : 김대환, 손성동. (2018). 퇴직연금의 노후소득보장기능 강화 방안. 세종: 고용노동부. p.93.

□ 정부가 시행 중인 사업자 평가 결과를 공시하여 가입자가 최적의 사업자를 선정할 수 있도록 함.

○ 정부는 매년 전문가 집단을 구성하여 사업자를 평가하고 있는데, 해당 결과를 공개하지 않고 있음.

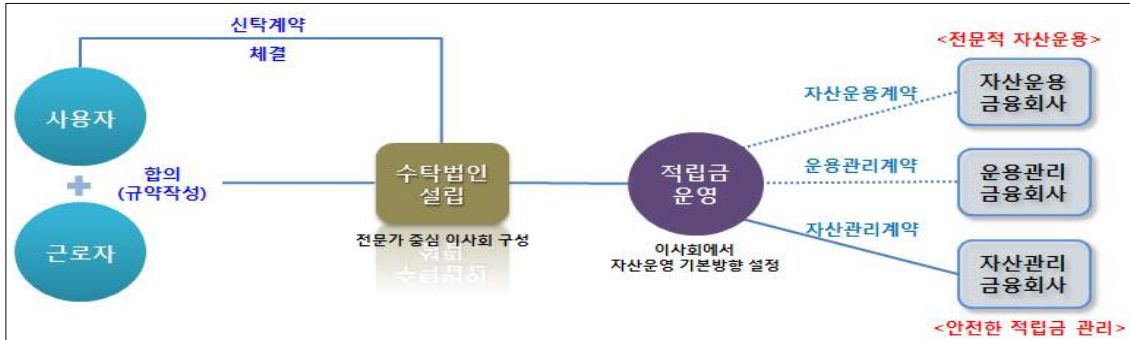
- 사업자의 운용상품 역량, 수익률 성고, 수수료 효율성, 조직 역량, 서비스 역량, 교육 역량, 연금화 역량 등 모든 측면을 평가하고 있으나 평가 결과를 개별 사업자에게만 공개하고 있음.

- 투명한 정보 공개를 통해 공급자(사업자)가 아닌 수요자(가입자) 중심의 협상(경쟁)체계를 구축할 필요가 있음.
 - 현재 퇴직연금에 대한 공시는 고용노동부, 금융감독원, 각 금융업권별 협회에서 공시하고 있는데, 매년 실시하는 사업자 평가 결과를 함께 공시하도록 함.
 - 평가결과의 공시는 또한 사업자 간 경쟁을 촉발시켜 운용단계에서 가장 중요한 '수익률 제고'의 목표를 달성하는데 도움이 될 것임.

과제 2-①-2	퇴직연금 수익률 제고 방안
-----------------	-----------------------

- 자산운용 수익률 제고를 위한 주요 방안으로 디폴트옵션과 기금형 도입 그리고 수수료 체계의 개선이 필요함.
- 현행 퇴직연금제도는 퇴직연금 운영 관련 모든 업무를 사업자에게 의무적으로 위탁하는 계약형 형태임.
 - 노·사의 무관심과 전문지식 부족으로 사업자에 전적으로 의존하며, 자산운용에 대한 최종 의사결정이 가입자에게 있기 때문에 낮은 수익률로 귀결됨.
- 고도의 전문성이 요구되는 자본시장에서 전문지식이 취약한 일반 가입자가 높은 성과를 내기는 쉽지 않기 때문에 기존의 비전문적인 가입자 중심의 자산운용에서 전문가 중심의 자산운용 체계로의 전환이 필요함.
- 연금제도 운영·관리만을 목적으로 설립된 수탁법인이 수탁·운영하는 기금형퇴직연금 도입으로 사업자 간 경쟁체계를 마련하여 수익률을 제고하고 수수료 절감 효과를 기대할 수 있음.
 - 독립된 수탁법인이 기금 운용→사용자와 사업자의 이해관계에 따른 부작용을 최소화하고 사업자간 경쟁 유도
 - 내부 전문가 또는 외부 자산운용 전문기관 운용 위탁을 통해 자산 운용성과를 높이고 수수료 절감하며, 연합형의 경우 규모의 경제 효과 기대
- 단, 국내 퇴직연금이 계약형으로 시작하였고, 특정 회사는 기금형보다는 계약형을 선호할 수 있기 때문에 사용자는 근로자대표의 동의를 받아 계약형과 기금형 중 하나를 선택하도록 함.
 - 일본 역시 계약형으로 시작하여 기금형을 추가 도입하였으며, 두 지배구조 중 선호하는 형태를 선택하도록 함.

[그림 8-52] 기금형 제도 운영 절차

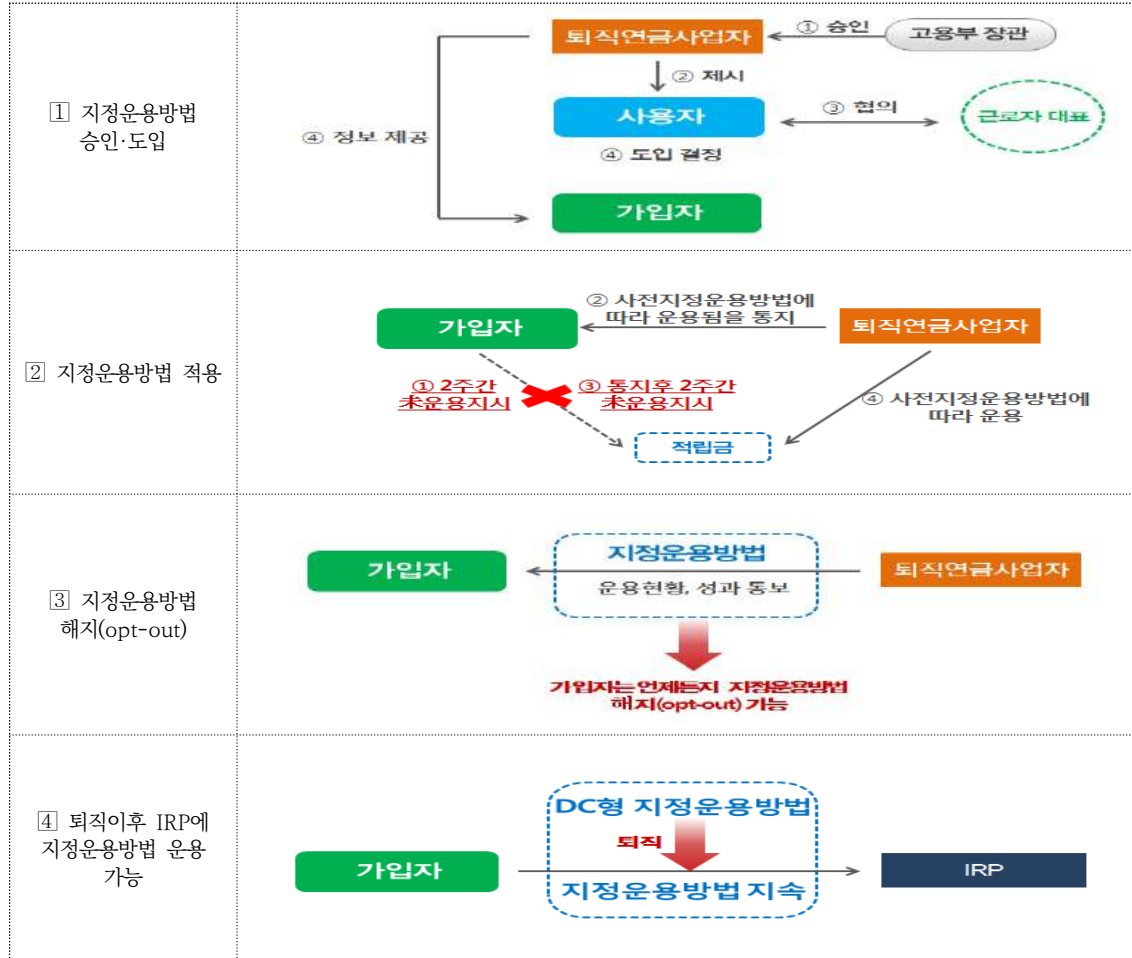


주: 본문 내용을 중심으로 연구자 작성.

- 자산운용방법을 직접 선택하지 않을 경우, 노사협의를 의해 사전에 정한 운용방법으로 투자되어 합리적으로 자산이 운용될 수 있도록 ⁶⁴⁾사전지정운용방법(디폴트옵션) 도입함.
 - 가입자가 적립금의 운용방법을 스스로 선정하지 않을 경우 퇴직연금사업자가 고용노동부장관의 승인을 받은 운용방법(사전지정운용방법)으로 운용하도록 함.
 - 사업자는 일정 요건을 갖춘 운용방법을 고용노동부장관으로부터 사전지정운용방법으로 승인 받아 DC제도를 설정한 사용자에게 제시해야 함.
 - 사업자는 사전지정운용제도를 설정한 사업장의 가입자에게 사전지정운용방법의 운영 절차, 해지 방법 등에 관한 정보를 사전에 제공하도록 함.
- 디폴트옵션에서 상품에 대한 세부 운용방식으로는 펀드를 설정·운용하는 자산운용사가 디폴트옵션 상품을 금융감독원에 등록하고, 등록된 상품 중에서 사업자가 선정해 고객에게 제시하는 방식을 고려할 수 있음.
 - 퇴직연금사업자별로 투자성향(안정-중립-적극)에 따라 3~4개의 사전지정운용방법 운영(고용노동부장관의 사전 승인)하고, 사전고지 등 법령에서 정한 절차와 요건을 갖춘 경우 자본시장법상 '설명의무' 및 '적합성 원칙' 배제
- 이직이 빈번한 국내 노동시장 환경과 이직 시 적립금을 IRP로 이전해야 한다는 근퇴법을 고려하여, 퇴직 이후 적립금이 IRP로 자동 이전된 이후에도 DC형에서 적용했던 디폴트옵션 제도를 연속하여 적용함.
 - 가입자가 디폴트옵션제도를 원하지 않을 경우에는 디폴트옵션을 선택하지 않을 수 있는 선택권(Opt-out 방식)을 부여하며, 디폴트옵션을 적용받는 도중에도 언제든지 가입자가 원하는 탈퇴할 수 있는 선택권을 부여함.

64) 디폴트옵션제도의 도입과 관련하여 국회에 입법(안)이 계류 중인데, 동 법에서는 디폴트옵션을 '사전지정운용제도'로 명명하였음.

[그림 8-53] 사전지정운용방법(디폴트옵션) 도식화



주: 본문 내용을 중심으로 연구자 작성.

○ 디폴트옵션제도는 미국, 호주, 칠레 등 많은 나라들이 시행하고 있음. 일본도 2018년 5월부터 동 제도를 도입하였으며, 라이프사이클 투자전략을 권고함.

- 라이프사이클 투자전략은 노동시장 진입 초기 공격적인 자산운용이 이루어지며 은퇴시기에 근접할수록 안전자산 중심의 자산운용 비중이 증가하면서 장기적으로 높은 수익률을 달성하는 동시에 은퇴시기에 발생하는 외부 충격에도 은퇴자산을 지키는 전략임.

〈표 8-84〉 해외 디폴트옵션 사례

구분	미국	호주	칠레	일본
도입시기	2006년	1992년	2002년	2018년
펀드유형	적격디폴트상품(QDIA)	My Super (2014년 시행)	멀티펀드	지정운용방법
선정기준	· 일반적인 투자이론을 적용하는 펀드 · 연령, 은퇴시기, 기대수명 등을 고려 · 대규모 손실위험을 최소화하는 분산투자	· 단일상품으로 분산투자 충족 · 낮은 수수료 · 표준화된 보고체계 · Opt-out 방식으로 사망보험과 영구장해보험 제공	· 연령이 증가할수록 주식비중 감소 · 펀드B(주식 25~60%) · 펀드C(주식 15~40%) · 펀드D(주식 5~20%)	· 손실가능성이 가입자의 허용범위 내일 것 · 예상수익 확보가능성 · 비용이 수익에 비해 과다하지 않을 것
상품제공	· TDF · Balanced Fund · Managed Account · Stable Value Fund	· Life Cycle Fund · Balanced Option	· Fund B(Risky) · Fund C(intermediate) · Fund D(Conservative)	· 사회보장심의회가 Life Cycle Fund 권장
상품비중	· TDF가 78% 차지	· 산업형과 기업형 기금은 밸런스, 소매기금은 Life Cycle Fund	· Fund C의 비중 가장 높음	· 218년 이전에는 원리금 보장이 95% 이상

주: 자료를 활용하여 저자 작성

자료: 김경록. (2019). 디폴트옵션 선정기준과 운영방안. 퇴직연금 공동세미나 자료집. 서울: 한국연금학회 · 근로복지공단근로복지연구원.

□ 기금형 및 디폴트 옵션에서는 수수료(대리인 수입)를 수익률(가입자 수입)과 연동시켜 주인-대리인의 이해관계를 일치시킴.

○ 자본시장에 대한 이해도가 낮고 자산운용 의사결정에 소득이 적은 국내 퇴직연금 가입자를 고려 시, 기금형 및 디폴트 옵션제도의 도입은 긍정적일 것이라 판단됨.

○ 기금형이나 디폴트 옵션이 도입된다 하여 높은 수익률이 보장되지 않기 때문에 정책목표를 달성하기 위해 부수적인 노력들이 병행되어야 함.

- 예를 들어, 기금형 및 디폴트 옵션에서 대리인은 수익률 극대화가 아닌 본인의 수수료 극대화를 위한 의사결정을 할 수 있음.

○ 정책목표를 달성하기 위해서는 적립금운용 측면에서 기금제도운영위원회를 지원할 수 있는 시스템을 갖추는 것은 당연하며, 나아가 주인과 대리인간 이해관계를 일치시키는 전략도 병행될 필요가 있음.

- 그동안 자산운용에 대한 최종 의사결정자가 가입자이기 때문에 수수료를 수익률에 연동시키기 어려웠으나, 기금형 및 디폴트 옵션에서는 수익률이 타인에 의해 결정되는 구조이므로 수수료를 수익률에 연동시킬 경우 자산운용 전문가는 최선을 다해 수익률을 높일 수 있는 유인이 발생함.

과제 2-①-3 퇴직연금 해지·중도인출 경향 해소 방안

- 퇴직연금을 통해 충분한 노후소득을 마련하고 자산운용 수익률을 제고하기 위해 적립금이 중도에 누수되지 않도록 함.
- 국내에서 퇴직연금을 통해 충분한 노후재원이 축적되지 못하는 가장 큰 이유는 IRP 해지이며, 특히 이직률이 높은 노동시장환경을 고려하여 IRP의 해지를 제도적으로 금지시키거나 자산세를 부과하는 방안이 시급함.
- 주요국은 건강상의 이유로 더 이상 근로할 수 없을 경우에만 중도인출을 허용하고, 미국은 10%를 원천징수함.
- 다만 주요국처럼 건강악화로 인해 더 이상 근로할 수 없을 경우에는, 이를 퇴직으로 간주하여 중도해지를 허용하고 세제적인 패널티도 면제해야 함.

〈표 8-85〉 중도인출에 대한 주요국의 사례

구분	영국	호주	미국
중도인출	허용 건강문제로 더 이상 근로할 수 없을 때만 가능	허용 매우 제한적 허용 실제 비용만큼만 다른 재원 우선사용	
담보대출	불허	불허	허용(활성화)

자료 : 김대환, 손성동. (2018). 퇴직연금의 노후소득보장기능 강화 방안. 세종: 고용노동부. p.126.

- 또한 급증하는 중도인출을 최소화하기 위해 중도인출 사유를 재설정하고 각 사유에 대한 세부 규정을 마련해야 함.
- 중도인출 사유로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 주택과 관련한 사유에 대해 주거비용과 노후자금을 철저히 분리하는 노력이 필요함.
- 주택의 구매는 현재와 같이 무주택자로 한정하되 생애한번으로 제한하고 미국처럼 금액 역시 제한이 필요함.
- 임차계약이 2년(전세) 또는 1년(월세) 단위로 변경되고 이직률이 높은 국내 상황에서 전세금 또는 임차보증금을 목적으로 중도인출을 허용할 경우, 노후소득보장제도라는 퇴직연금의 기본 취지가 흔들리게 됨.
- 이에 전세금 또는 임차보증금 목적의 중도인출은 원칙적으로 금지하는 것이 바람직함.
- 건강상의 이유는 주요국처럼 영구장애 등 거액의 의료비가 소요되는 상황으로 한정하고, 인출할 수 있는 금액 역시 실제 필요한 금액으로 제한하는 것이 바람직함.
- 최소한의 생활을 영유할 수 없을 정도의 경제적 궁핍이 발생할 경우에는 적립금의 사용을

허용할 수 있겠으나 주요국처럼 다른 재원의 우선 사용을 권고하고, 다른 재원이 없음을 증명하도록 해야 할 것임.

○ 마지막으로 현재 근퇴법에서는 본인의 대학교육비를 위해 중도인출 하는 것을 금지하고 있는데, 대학교육비는 중도인출로 허용하는 방안을 고려

- 대학교육 이후 더 많은 소득을 창출할 수 있고, 결과적으로 더 많은 노후재원이 축적될 있으므로 부양가족의 교육비는 중도인출 사유로 금지하되 본인 교육비 목적의 사용은 허용하는 것이 바람직함.

□ 퇴직급여제도의 오랜 관행을 고려할 때 영국이나 호주처럼 담보대출을 원천적으로 금지하는 것은 쉽지 않을 것이므로 오히려 담보대출을 긴급한 자금수요에 활용하도록 허용하는 것이 현실적임.

○ 담보대출은 중도인출과 달리 노후재원으로 다시 적립될 것이므로 오히려 허용사유를 광범위하게 확대하여 긴급한 자금수요에 활용하도록 허용하고, 중도인출보다 담보대출 활용이 우선될 수 있도록 근퇴법을 개정함.

○ 다만 담보대출이 반드시 재적립되도록 상환장치를 마련해 금융기관의 참여를 활성화시켜야 함.

- 미국은 담보대출 후 다음 분기부터 5년 간 임금에서 자동상환되도록 하고 있으며 심지어 우대금리를 적용함.

○ 담보대출 가능금액은 현재와 같이 적립금의 50% 내로 한정하고 미국처럼 대출할 수 있는 최대 한도를 설정해야 최악의 경우에도 노후자금 전체가 소진되지 않을 것임.

〈표 8-86〉 퇴직연금제도 연속성 및 적립금의 통산성을 위한 개선방안

구분	IRP 해지	중도인출	담보대출
개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적으로 금지 또는 • 미국(10%)보다 높은 중과세로 실질적 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 사유를 엄격히 제한 • 인출금액을 실비로 제한 • 다른 재원의 우선 사용 • 본인의 교육비를 위한 인출 허용 • 긴급한 자금수요에 담보대출을 우선 사용 	<ul style="list-style-type: none"> • 허용조건 완화 또는 허용조건 폐지 • 세부 상환규정 마련 • 대출한도 설정(예, 50% 이내 및 최대 3,000만 원)

과제 1-①-4	다양한 급여지급방식 활성화와 세제체계의 개선
----------	--------------------------

□ 일시금 수령을 방지하고 다양한 수령방법을 활성화하는 동시에 수령단계의 복잡한 소득세법을 개선함.

○ 현재 수령방법에 따라 적용되는 소득세법이 상이한 동시에 일시금 수령에 과도한 세제혜택을 제공하기 때문에 세제체계에 대한 국민의 이해도가 낮고 일시금 수령이 만연한 부작용이

발생

- 세계 어느 나라도 수령방법별로 차별화된 소득세법을 적용하지 않고 있으며 영국 및 미국 등 주요국은 단순히 수령액에 일반소득세를 부과하여 일시금 수령을 방지하고 있음.
- 장기간 축적한 목돈(적립금)을 일시금으로 수령 시 자연스럽게 최고 세율이 부과되는 구조이기 때문에 은퇴자는 자연스럽게 연금 또는 인출을 선호하게 됨.

〈표 8-87〉 주요국의 퇴직연금 수령단계 특징

구분	영국	호주	미국
연금수령 강제화 제도	없음(최근 폐지)	없음	
연금수령 세제	종합소득세 적용	최근 수령방법과 무관하게 비과세 (이전 종합소득세 적용)	종합소득세 적용
일시금 방지 주요 전략 (인출 및 연금 활성화)	중도누출 최소화시켜 충분한 적립금 축적		
	종합과세소득을 적용하여 일시금 방지(연금/인출 확대)	최근 일시금 수령을 허용	종합과세소득을 적용하여 일시금 방지(연금/인출 확대)

주: 자료를 활용하여 저자 작성
 자료: 김대환, 손성동. (2018). 퇴직연금의 노후소득보장기능 강화 방안. 세종: 고용노동부.

- 주요국처럼 수령액(다른 소득과 합산)에 소득세를 적용할 경우 국내에서도 일시금 수령이 방지될 것이며, 수령단계에서 제공했던 세제혜택을 폐지하는 반대급부로 가입단계에서 저소득층 지원을 위한 재정으로 활용함.
- 국내에서 일시금 수령이 만연한 것은 연금수령에 제공되는 세제혜택이 적은 것이 아니라 일시금 수령에 과도한 세제혜택이 제공되기 때문임.
 - 세계 어느 나라도 일시금 수령 시 한국처럼 세제혜택을 제공하고 있지 않음.
- 아래 표는 일시금 수령 시 현재 부담하는 세금과 일반 소득세를 적용할 경우에 부담해야 하는 세금과 세율의 차이를 보여주는데, 일반 소득세를 적용 시 일시금 수령이 크게 방지될 것으로 나타남.
 - 주요국처럼 단순히 수령액에 따라 소득세를 적용할 경우 일시금 수령 시 세금부담이 급격히 확대되어 일시금 수령이 크게 감소할 것임.
- 즉 수령단계에서는 특별한 세제혜택을 제공하지 않고 단순히 수령액에 소득세를 부과하기 때문에 소득세법 개선만으로 정부의 재정이 크게 개선됨. 동시에 일시금 수령이 방지되고 나아가 퇴직연금 관련 세제체계가 매우 투명하고 단순화됨.
 - 가입단계에서 중소기업 근로자 및 저소득자의 가입을 지원하기 위해 막대한 추가 재정이 요됨. 수령단계에서 확보된 재정을 가입단계로 이전하는 방법으로 정부의 추가적인 재정부담 없이 수령방법을 다양화하는 동시에 가입단계에서 소외계층을 지원할 수 있음.

〈표 8-88〉 일시금 수령 시 세금 및 세율 차이 : 현재 소득세법 vs. 일반 소득세 적용

(단위 : 만 원, %p)

근속연수		10년	15년	20년	25년	30년	35년	40년
퇴직소득		5,000						
차이	세금	532	601	619	641	664	678	678
	세율	10.6	12.0	12.4	12.8	13.3	13.6	13.6
퇴직소득		10,000						
차이	세금	1,512	1,650	1,742	1,843	1,876	1,898	1,920
	세율	15.1	16.5	17.4	18.4	18.8	19.0	19.2
퇴직소득		15,000						
차이	세금	2,602	3,037	3,176	3,293	3,394	3,495	3,550
	세율	17.3	20.2	21.2	22.0	22.6	23.3	23.7
퇴직소득		20,000						
차이	세금	3,616	4,279	4,707	4,866	4,993	5,095	5,196
	세율	18.1	21.4	23.5	24.3	25	25.5	26.0
퇴직소득		25,000						
차이	세금	4,553	5,495	5,956	6,428	6,556	6,683	6,796
	세율	18.2	22.0	23.8	25.7	26.2	26.7	27.2
퇴직소득		30,000						
차이	세금	5,244	6,432	7,196	7,660	8,079	8,246	8,373
	세율	17.5	21.4	24.0	25.5	26.9	27.5	27.9
퇴직소득		35,000						
차이	세금	5,909	7,370	8,311	8,900	9,364	9,766	9,936
	세율	16.9	21.1	23.7	25.4	26.8	27.9	28.4
퇴직소득		40,000						
차이	세금	6,574	8,221	9,249	10,140	10,604	11,068	11,452
	세율	16.4	20.6	23.1	25.4	26.5	27.7	28.6

자료 : 김대환, 손성동, (2018), 퇴직연금의 노후소득보장기능 강화 방안, 세종: 고용노동부, p.135.

□ 소득세법 개정과 함께 이분법적 수령방법(연금수령 또는 연금외수령(일시금))을 제시하고 있는 근퇴법을 개정하여 인출이 활성화되도록 함.

○ 근퇴법 및 시행령(근퇴법 제17조 또는 근퇴법 시행령 제18조)에서는 연금과 일시금만 수령 방법으로 인정하고 있음.

○ 주요국처럼 수령방법을 한정하지 않고 수령액에 소득세만 부과할 경우, 시장에서는 자연스럽게 연금상품과 함께 다양한 인출상품이 개발됨.

- 미국, 영국, 호주 등 주요국은 인출도 연금의 한 종류로 인정하며, 은퇴자들이 가장 선호하는 수령방법이기도 함.

○ 인출은 금융기관과 수령자 간 계약에 기반하여 특별한 사유가 없는 한 일정액(연금)을 수령하다가 필요에 따라 자유롭게 원하는 금액을 인출하는 상품이며 잔액은 자산운용되어 수령단계에서도 추가 수익률을 안겨주기 때문에 자본시장 발전에도 긍정적인임.

□ 수령단계에서 가장 중요한 것은 일시금 수령을 방지하는 것인데 이는 수령방법에 디폴트 옵션을 부과하는 방법으로 극대화될 수 있음.

○ 수령방법을 선택해야만 하는 경우에는 시간선택이론에 따라 일시금을 선택하고 결과적으로 은퇴자금이 조기에 소진되는 부작용이 발생함.

- 이에 퇴직자가 수령방법에 대한 특별한 의사를 제시하지 않을 경우, 일정 기간 이후에는 자동적으로 인출수령(연금수령의 종류)이 제공되는 디폴트 옵션제도의 적용이 필요함.
 - 현재는 연금수령을 원한다는 의사를 밝힐 경우 연금으로 지급하는 옵트인(Opt-in) 방식인데, 앞으로는 인출을 원하지 않는다는 의사를 밝힐 경우 다른 방법으로 지급되지 않는 옵트아웃(Opt-Out) 방식으로 전환함.
- 우리나라 국민의 경우, 퇴직연금 적립금의 운용방식을 제시하지 않거나 제시하더라도 운용방식을 변경하지 않으려는 소극적인 태도가 일반적임. 그러므로 국내 상황에서 디폴트 인출수령제도의 효용성은 매우 높을 것임.
- 연금수령 비중이 80%에 달하는 스위스(Huitron, 2014)는 퇴직연금 적립금을 투자자산이 아닌 노후의 안정적인 소득(소비)의 창출재원으로 간주하여 디폴트 연금수령제도를 운영하며, 일시금으로 수령하기 위해서는 은퇴 시점 3년 전에 옵트아웃을 선택해야 함.
- 디폴트 인출의 경우, 특별한 의사를 밝히지 않으면 연금처럼 지급되기 때문에 특별한 사유가 없으면 인출(연금)이 지속되며 향후 은퇴자가 원할 경우 언제든지 일시금 수령으로 전환되는 구조이기 때문에 전통적인 연금상품에 비해 제도 도입에 대한 반감도 적을 것임.

②	사적 노후 소득 준비 및 자산 유동화 ㉠ 주택연금을 활용한 자산 유동화 확대
---	---

가. 과제 필요성

- 선진국에 비해 늦은 공·사적연금제도의 출범, 자녀교육 및 주택구입 관련 지출 등으로 인한 노후소득 마련 부족으로 은퇴 후 생활비 부담은 매우 높은 상황
- 2019년 가계금융복지조사 결과 가구주 은퇴가구의 약 60%가 노후 생활비가 부족한 것으로 나타남(통계청, 금융감독원, 한국은행, 2019).

〈표 8-89〉 가구주 은퇴가구의 생활비 충당정도

구분	충분히 여유있다	여유있다	보통이다	부족하다	매우 부족하다
2018년	2.5	8.2	29.8	38.2	21.2
2019년	2.6	7.6	30.0	38.1	21.7

자료: 통계청, 금융감독원, 한국은행. (2019). 2019년 가계금융복지조사 결과. 통계청, 금융감독원, 한국은행 보도자료. p.34.

- 이와 더불어 자녀의 부양의식 및 노년기 거주형태 변화 등 사회구조적 변화로 노후생활은 스스로 준비해야 하는 상황
 - 부모 부양에 대한 가치관 변화와 관련하여 ‘부모부양을 가족이 해야 한다’는 응답은 2008년 40.7%에서 2018년 26.7%로 낮아진 반면, ‘본인 스스로 한다’는 응답은 2008년 11.9%에서 2018년 19.4%로 상승(통계청 사회복지통계과, 2018. 11. 26; 통계청 사회통계기획과, 2018. 11. 6.)
 - 2017년 기준 노인 단독 또는 부부가구의 비중은 72%이며 향후 노년기 자녀동거를 희망하는 비율도 2005년 50.2%에서 2017년 22.6%로 감소하는 추세
- 한편 65세 이상 고령가구는 일반가구에 비해 자가거주 비중이 높은 편임.
 - 2019년 주거실태조사 결과 고령가구의 자가거주율은 76.9%로 일반가구 58.0%에 비해 높으나 소득이 많지 않아 일반가구보다 소득 대비 주거비 부담은 높음(강미나, 김혜승, 박미선, 이재춘, 김지혜, 2020).
- 결국 현재 우리나라 60대 이상 고령층은 은퇴 후 현금소득은 부족한 대신, 주택이 유일한 자산으로 남게 되어 부족한 노후소득을 보완하기 위해서는 주택연금을 활용한 주택자산 유동화가 필요하다고 볼 수 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 주택연금은 55세 이상 시가 9억 원 이하 주택 소유자가 보유주택을 담보로 노후 생활자금을 받는 역모기지 금융상품으로 다른 노후소득마련 수단에 비해 다음의 장점을 가지고 있음.
 - (거주권) 자가 주택에 계속 거주하면서 매월 연금형태의 생활자금(이하 월지급금)을 수령이 가능
 - (수급권) 부부 중 한 명이 먼저 사망하더라도 감액 없이 동일한 금액의 월지급금을 수령할 수 있음.
 - (국가보증)국가가 월지급금을 보증하므로 안정적인 노후생활비 확보가 가능
- 국가차원에서도 가입연령 및 주택가격요건 완화, 내집연금 3종세트 출시 등 주택연금 활성화를 위해 다양한 제도개선을 다음과 같이 시행하였음.

〈표 8-90〉 주택연금 제도개선 추진내역

시행시기	항목	구분
2008.10	가입가능 주택가격 기준 확대(시가 6억원 이하 → 9억원 이하)	가입대상 확대
2010.07	가입대상 주택 확대(노인복지주택 허용)	
2013.08	가입연령 기준 완화 (주택소유자 만 65세 이상 → 만 60세 이상)	
2014.11	다주택자 가입허용(보유주택 합산 9억원 이하)	
2016.03	가입연령완화 (주택소유자 → 주택소유자 또는 배우자)	
2016.04	내집연금 3종세트 출시 (주택담보대출 상환용 주택연금, 보금자리론 연계 주택연금, 우대형 주택연금)	
2019.01	우대형 주택연금 가입요건에 기초연금수급자격 도입	
2019.02	주택담보대출 상환용 주택연금의 최대인출한도 확대(70% → 90%)	
2009.03	대출한도 상향조정(3억원 → 5억원)	수령금액 및 방식 개선
2012.07	수시 인출한도 비율 상향 조정(30% → 50%)	
2012.08	전후후박형 월지급금 도입	
2013.11	확정기간형 출시	
2015.02	초기보증료를 인하(2.0% → 1.5%), 연보증료를 인상(0.5% → 0.75%)	기타
2015.08	담보주택 재건축 시 주택연금계약 유지	

주: 연구진 직접 작성.

□ 노후대비 자산형성 지원을 위한 인구정책 TF 논의 결과, 최근 정부는 주택연금 활성화를 위해 가입대상 확대, 보장성 강화, 유희주택 활용 방안을 제시함(금융위원회, 2019. 11. 13.).

○ (가입대상 확대) 가입연령, 주택가격 및 주택요건을 확대

- 가입연령은 60세에서 55세(부부 중 연장자 기준)로 하향(2020. 04 시행)
- 주택가격은 시가 9억 원에서 공시가격 9억 원으로 조정하되, 9억원 초과 시의 월지급금은 시가 9억 원 기준으로 제한
- 가입대상주택의 경우 전세를 준 단독·다가구주택 및 주거용 오피스텔도 주택연금 가입이 가능하도록 개선을 추진

○ (보장성 강화) 우대형 주택연금 지급률 확대 및 신탁방식 주택연금 도입을 추진함

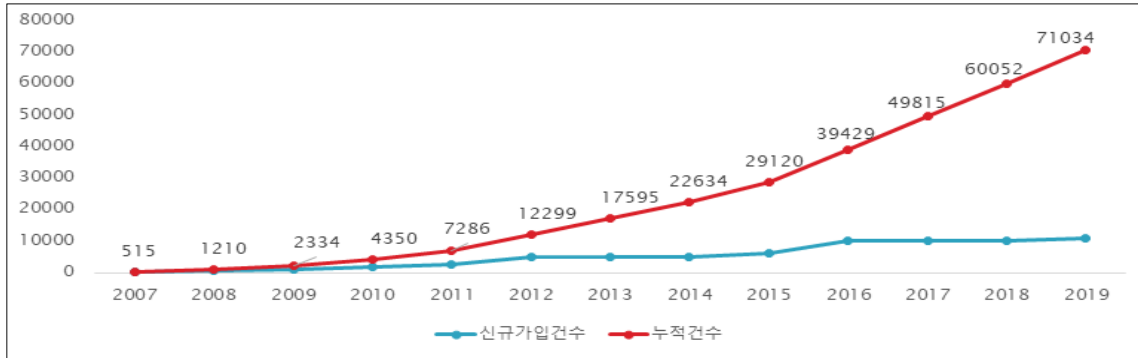
- 우대형 주택연금의 지급액을 최대 13%에서 20%로 확대 (2019. 12 시행)
- 신탁방식 주택연금은 유연대용신탁을 통해 가입자 사망 시 배우자가 주택연금을 자동승계 함으로써 배우자의 수급권을 강화한 조치임

○ (유희주택 활용) 불가피한 공실이 발생하는 주택에 대해서는 청년·신혼부부 등을 위한 임대주택으로 활용하고 향후 신탁방식 도입 시 임대범위를 확대하는 방안

□ 국회에서도 신탁방식 주택연금 도입, 가입대상 주택가격 확대(시가 9억원 → 공시가격 9억원), 주택연금 전용 압류방지전용계좌 도입을 골자로 한 한국주택금융공사법 법률개정안이 6월에 발의되었음.

○ 2007년 7월 국가보증의 주택연금이 도입된 이래 최근 3년간 신규 가입건수가 1만 건 이상을 기록한 결과 누적 가입건수는 지난해 말에 7만 건을 돌파하였음.

[그림 8-54] 연도별 주택연금 가입 및 누적가입건수 추이



자료: 한국주택금융공사. (2019). 2019년 주택연금 수요실태조사. 재구성.

2) 문제점

□ (낮은 가입률) 제한적인 가입요건, 주택연금 상품에 대한 오해, 상속동기 등으로 인해 주택연금 가입대상자 약 650만 가구 중 가입률은 1%에 불과함.⁶⁵⁾

○ 제한적인 가입요건

- 근저당권 방식, 주택가격 시가 기준, 연령제한

○ 주택연금에 대한 오해

- 2019년 주택연금수요실태조사 결과, 만 60-84세 일반노년가구의 70%가 '주택가격 상승분이 반영되지 않는다'를 가장 높은 단점으로 응답
- 하지만 주택연금의 수령액은 전국주택가격의 장기상승에 대한 예측을 반영하여 산출된 결과임.

○ 상속 및 증여 관련 인식

- 일반노년가구의 68.6%가 보유주택의 전체 혹은 일부를 자녀에게 상속할 의사가 있음.
 - 31.4%는 보유주택을 자녀에게 상속할 의향이 없으며, 보유주택 비상속 의향은 2015년 이후 지속적인 상승세를 보임.
- 자녀 세대는 상속/증여에 대한 큰 기대를 보이며, 이는 부모에 대한 부양 의무를 느끼는 것과 더불어 '상속/증여 및 부모 부양으로 구성되는 부모/자녀 세대 간의 상호 지원에 대한 인식'이 오히려 노년 세대 보다 강하게 형성되어 있음을 시사함.
 - 2019년 주택연금 수요실태조사에 따르면 자녀의 70%가 부모의 자산을 상속/증여 받 고자 함.

65) 2019년 가계금융복지조사를 바탕으로 산출된 수치임. 가입대상자는 만55세 이상(가구주 연령), 거주주택 시가 9억 원 이하이며, 현가입자(62,141 가구)는 누적가입자에서 일반해지(사망), 약정철회, 미실행을 제외한 것임

〈표 8-91〉 지역별 일반노년가구 보유주택 상속 의향 (만 60-84세)

(단위 : %)

2019년	전체	지역			
		서울	경기	광역시	지방도시
사례수 (명)	(2,400)	(430)	(457)	(617)	(896)
전혀 물려주지 않겠다	31.4	30.9	33.9	42.1	22.9
보유주택을 일부 물려주겠다	21.2	32.1	32.6	20.4	10.7
보유주택을 그대로 물려주겠다	47.4	37.0	33.5	37.4	66.4

자료: 한국주택금융공사. (2019). 2019년 주택연금 수요실태조사. 재구성.

□ 근저당권 방식의 주택연금의 한계

○ 기존 근저당권 방식의 경우, 가입자 사망 후 상속분쟁으로 배우자가 주택연금을 승계하지 못하는 경우가 발생할 가능성이 있음.

- 현행 주택연금 계약은 가입자 사망 후 상속분쟁으로 인해 6개월 이내 배우자에게 소유권이 이전되지 않으면 월지급금의 지급이 정지됨.

○ 실질적으로 유희공간에 대한 임대차가 사실상 어려워 고령층의 추가적인 소득원 마련이 가능하지 않은 구조임.

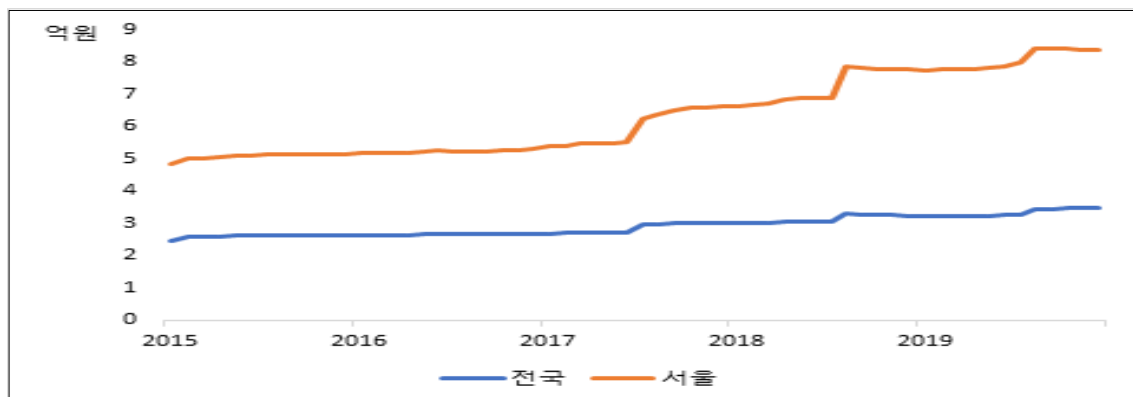
- 근저당권 방식의 주택연금의 경우 보증금 없는 월세만 허용

□ 가입 대상주택 시가 9억 원 이하로 제한

○ 주택연금 가입자가 가장 많은 서울의 경우 2015년 6월 기준 아파트 매매 중위가격은 4.8억 원이었으나, 2020년 5월 8.4억 원으로 75% 상승

- 따라서 가입대상 주택가격을 현실화 시킬 필요가 있음.

[그림 8-55] 전국 및 서울 아파트 매매 중위가격



주: 한국감정원의 '공동주택실거래가격지수' 원자료를 바탕으로 제시된 자료임.

자료: 통계청 (2020). 아파트 매매 중위가격. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=408&tblId=DT_KAB_11672_S16&conn_path=I2에서 2020. 9.1. 인출.

다. 기본방향

- 노후소득 증대 및 편의성을 넘어 가입자의 Aging in Place(이하 AIP)실현을 통한 주택연금 활성화 및 지속가능성을 제고할 수 있는 추진과제를 검토할 필요가 있음.
- (AIP의 개념) 노후생활을 익숙한 장소(place)에서 가능한 한 오랫동안 사람들과의 관계를 유지하면서 보내는 것을 의미하며 여기서 장소(place)는 다양한 의미를 내포하고 있음.
 - 물리적 차원에서 거주하는 ‘집’의 의미에서 거주하는 집이 속한 지역사회(communitiy)의 개념으로 확장
 - 사회적 차원에서는 가족이나 이웃을 포함한 사회적 지원의 연계를 의미
 - 감정적, 심리적 차원에서는 지역사회에 대한 귀속감 또는 소속감을 의미
 - 독립성, 자율성 차원에서는 고령자가 어디에서 그리고 어떻게 노년을 보낼지에 대한 선택권을 의미
- 2019년 주택연금 수요실태조사에 의하면 고령자들이 AIP를 선호하는 가장 큰 이유는 ‘익숙한 환경에서 사는 것이 마음이 편하고 새로운 환경에 적응하기 부담스러워서’ 임(한국주택금융공사, 2019).

[그림 8-56] 고령자의 AIP 선호 이유(복수응답)



자료: 한국주택금융공사. (2019). 2019년 주택연금 수요실태조사. 재구성.

- AIP 실현을 위한 방안으로는 노후소득향상 뿐 만 아니라 고령자의 주거안정, 건강관리도 중요한 요인으로 언급되고 있음.
 - ‘갑작스러운 질병, 사고를 알릴 수 있는 설비’, ‘일상생활 및 각종 가사활동 등에 도움을 줄 수 있는 사람/인력’ 등 안전/보호가 현재 거주 주택에 계속 거주하기 위해 가장 필요한 부분으로 조사됨.

[그림 8-57] AIP 실현을 위해 필요한 점(복수 응답)



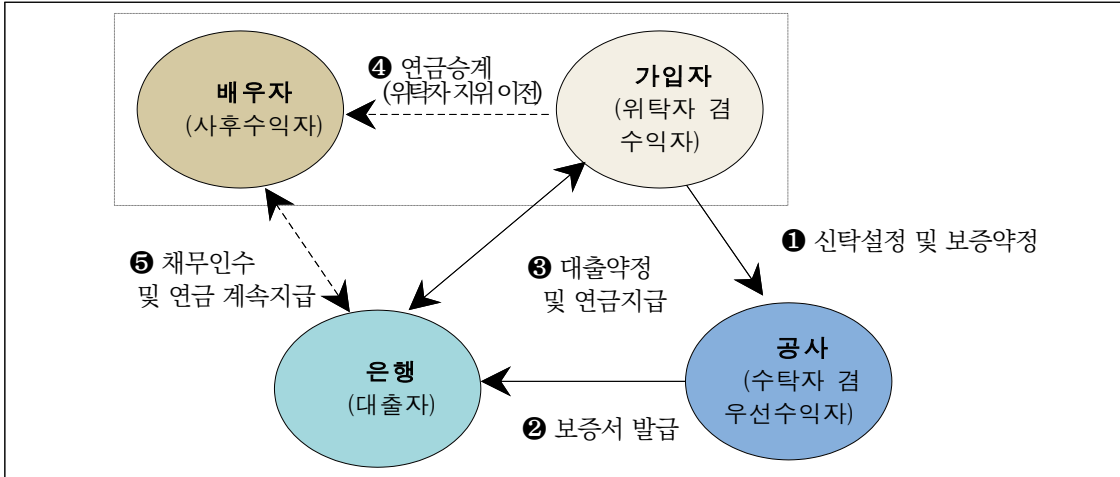
자료: 한국주택금융공사. (2019). 2019년 주택연금 수요실태조사. 재구성.

라. 추진과제

과제 2-②-1	신탁방식 주택연금 도입
----------	--------------

- (구조) 주택연금 가입자(위탁자 겸 수익자)가 수탁자(우선수익자)에게 주택 소유권을 이전하고, 수탁자는 신탁의 우선수익권을 담보로 주택연금대출을 보증
 - 가입자 사망 시, 배우자(사후수익자)에게만 위탁자의 지위가 이전되므로, 배우자가 연금을 안정적으로 승계할 수 있음
 - 가입자 및 배우자 사망 후에는 수탁자(우선수익자)가 은행에 대출채무를 대위변제하고, 신탁주택을 공매하여 구상채권을 회수
 - 상속인(귀속권리자)이 대출채무를 변제할 경우 신탁주택 소유권을 해당 상속인에게 반환하고, 미변제 시 환가·처분 후 잔여금원을 교부
 - 주택연금 가입자 및 배우자가 모두 사망하거나 주택연금보증이 해지된 경우 신탁이 종료되며, 중도해지 시 신탁주택은 위탁자에게 반환

[그림 8-58] 신탁방식 주택연금 구조도



자료: 백인걸, 최경진, 고제현, 최지혜. (2020), 고령화 관련 해외 신탁 사례조사 및 신탁형 주택연금의 역할. 부산: 한국주택금융공사 주택금융연구원. p.19.

□ 이용자 측면의 장점

- (수급안정성 강화) 주택 소유자(가입자) 사망 후 자녀의 동의 없이 배우자가 연금을 자동 승계하여 거주권(종신 거주를 통한 주거안정) 및 수급권(연금 종신 지급을 통한 노후소득 보장)을 유지할 수 있음.
 - 기존 근저당권 방식의 경우, 가입자 사망 후 상속분쟁으로 배우자가 주택연금을 승계하지 못하는 경우가 다수 발생했으나 신탁방식을 통해 이를 해결할 수 있음.
 - 상속인이 유류분 반환청구 소송제기 시 신탁된 주택은 수탁자인 주택금융공사가 소유권을 가지고 있어 담보주택 자체의 반환 청구는 불가
 - 다만, 연금지급액 압류 가능성이 있으나 현행 민사집행법에서는 185만 원 이하의 금전에 대한 압류는 불가
 - 따라서 가입자의 배우자는 현재 주택에 종신 거주하면서 생계유지를 위한 최소한의 연금 수령은 보장
 - 향후, 주택금융공사 법 개정을 통해 주택연금 전용 압류방지전용계좌가 도입될 경우 배우자의 수급 안정성은 더욱 강화될 것으로 판단
- (유희공간 활용) 빈집·빈방 등과 같은 유희공간을 임대차 등으로 활용하여 추가적인 노후소득 창출이 가능
- 기존 근저당권 방식의 경우, 보증금이 없는 월세만 가능하여 유희공간에 대해 다양한 임대형식을 적용하지 못해 유희공간으로 두는 경우가 많음. 하지만 신탁방식에서는 소유권 이전을 통해 보증금 있는 월세 등의 다양한 임대형식이 가능

- 가입자가 임차인을 선정하고, 수탁자가 주택소유자로서 임대차계약을 체결 또는 승인하여 임대료는 가입자가 수취하며 임대보증금은 신탁재산으로 수탁자가 관리하되, 운용수익은 수익자인 가입자에게 지급

○ (비용절감) 근저당권 방식에 비해 가입 시 등록면허세, 지방교육세 등의 비용을 줄일 수 있으며, 계약 종료 후 승계 시 국민주택채권매입 금액 및 법무사 수수료 절감

□ 공적측면의 장점

○ (공공임대주택 활용) 가입자의 주택을 활용하여 대학생, 사회초년생, 신혼부부, 사회적 배려대상자 등의 주거안정을 지원하는 시스템 도입

- (주택연금 이용주택) 요건충족 시 주택을 임대하거나 대학생 및 사회초년생과 일부공간을 공유(House Sharing)할 수 있도록 지원
- (주택연금 종료주택) 신탁주택의 공공임대주택 활용 등을 위해 필요한 경우 수익계약으로 매각 또는 자기취득(유입) 허용하여 신혼부부, 사회적 배려대상자 등에게 임대
 - 신탁주택 공매 시 주택경기 침체로 저가 낙찰에 따라 구상채권 회수에 지장이 있을 경우, 임대에 적합한 주택은 수탁자가 직접 취득하거나 임대사업자에게 중계

○ (구상채권 회수금액 증가) 법원 경매에 비해 공매 방식의 낙찰가율이 평균적으로 높아 회수가능금액 증가

- 공매방식의 낙찰가율뿐만 아니라 신탁방식은 수탁자가 주택소유자이므로 담보주택의 소액임대차에 따른 손실발생 위험축소로 회수가능금액 증가

〈표 8-92〉 근저당권 방식과 신탁방식 비교

구 분	근저당권 방식	신탁 방식
담보권 설정방식	근저당권	신탁등기(소유권 이전)
선순위 소액임대차	배제불가능	신탁 후 배제가능
채권실행방법	법원경매	공사공매
채권실행절차 및 소요기간	절차 복잡, 장기간 소요(약 13개월) 폐쇄시장에서의 경매 처분가격 및 절차의 경직성	절차 간편, 단기간 소요(최단 30일 내외) 일반 공개시장에서의 공매 처분가격 및 절차의 융통성

자료: 백인걸, 최경진, 고제현, 최지혜. (2020), 고령화 관련 해외 신탁 사례조사 및 신탁형 주택연금의 역할. 부산: 한국주택금융공사 주택금융연구원. p.23.

□ 관련 해외사례로 미국과 일본을 들 수 있음.

○ 미국의 개인을 대상으로 하는 신탁은 오랜 역사를 바탕으로 관습법에 의거하였으며, 주로 유산상속을 목적으로 사용되어 왔음.

- 미국의 신탁은 명시된 상품구조를 띄는 것이 아니라, 개인의 필요에 의해 추가조항을 신탁계약에 포함시키는 형태로 발전함. 따라서 유산상속의 경우 위탁자의 환경에 따라 자산·수익의 배분 및 시점 등 신탁계약의 차이가 있음.
 - QTIP(Qualified Terminable Interest Property)은 생전신탁의 한 유형으로, 위탁자 사망과 동시에 설정자산으로부터의 수익 등을 현재 배우자에게 제공하고 해당 배우자 사망 시 자산을 수익자(자녀 등)에게 배분하는 상품임.
 - 이혼과 재혼이 빈번한 미국의 경우 아버지나 어머니가 다를 경우 발생할 수 있는 상속의 문제를 미연에 방지하고자, 신탁을 통해 자녀의 자산에 대한 권리는 미리 설정하는 대신, 자산에 대한 수익만을 배우자의 수급권과 거주권을 위해 보장하는 다양한 형태의 신탁이 존재
 - 한국도 기대여명의 증가 및 가족에 대한 인식변화로 인해 이혼과 재혼이 예전에 비해 많이 일어나고 있기에, 재혼에 따른 배우자 및 (이전 배우자의) 자녀에 대한 권리를 고려할 필요가 있음.
 - 주택연금도 신탁계약 설정 시 부부간 이혼에 대비한 배우자 수익자지정을 설정할 필요가 있음.
- 일본은 고령화 문제와 장기 경기침체를 동시에 극복하기 위하여, 신탁시장을 정책적으로 지원함.
- 특히 가계 자산이 고령층에 집중되자 이를 자녀세대에게 이전하기 위해 세제혜택 등을 통한 증여형 신탁을 장려함.
 - 일본 민간은행들의 신탁사업 영역이 지속적으로 증가하며, 특히 신탁형 역모기지 상품을 일찍부터 도입함.
 - 고령화가 심각한 일본의 경우 신탁은 고령층 자산 운용의 핵심적 상품으로 활용되고 있음. 하지만 역모기지 시장 자체가 한국보다 비활성화 되어 있기에 신탁형 역모기지 시장의 발전은 미미한 수준임.
 - 고령자의 주거안정을 위해 일본의 대형은행을 중심으로 고령자 고객을 위한 주택 리모델링 사업을 부가서비스로 제공하고 있음.
 - Mizuho은행은 주택연금(Mizuho Prime Age)과 신탁상품(선택하는 안심신탁)고객을 대상으로 스미토모임업홈테크, 다이와하우스리폼 등 주택리모델링 업체와의 제휴를 통해 리모델링 비용의 3~5% 할인혜택을 제공함.

과제 2-2-2	주택연금 연계 보험상품 개발
----------	-----------------

- 고령화 진전과 더불어 치매, 노인성 만성질환의 증가에 따른 노인 의료비 부담이 증가하는 상황에서 주택연금과 연계한 의료비 보장상품 개발의 필요성이 증가하고 있음.
 - 지난 2015년 주택연금 가입자에게 최대 16.5%의 보험료 할인혜택을 제공하는 주택연금 연계 실버 암 보험 상품이 출시되었으나 실적부진으로 현재는 판매 중지됨.
 - 일반적으로 주택연금을 포함한 연금가입자는 자신이 오래 생존할 것으로 판단하고 가입하는 반면, 암 보험은 건강 상 문제가 있을 것으로 판단하는 사람이 가입하므로 주택연금 가입자 입장에서는 암 보험 가입유인이 부족

- 평균수명 증가에 따라 은퇴자 연령도 60~100세로 큰 격차를 보이면서 고령층 세대 간 다양한 욕구가 존재하며 특히, 자가거주를 통한 요양 및 건강관리의 욕구가 증가
 - 현세대 노인은 스마트기기 등 의료정보 시스템을 이용한 재가 건강관리가 어려우나 최근에 은퇴한 베이비부머 세대는 이를 활용한 건강관리가 가능하므로 신체기능장애 시에도 자가주택에서 생활할 수 있는 시간이 증가
 - 거동이 불편할 경우에도 재가 서비스를 받으면서 현재 집에 계속 머물고 싶다(57.6%)가 요양시설 입소희망(31.9%)에 비해 높게 나타남(통계청 통계분석실, 2018. 12. 13.).

- 평균수명 증가에 따른 노인성 만성질환 증가추세에 대응하고 주택연금 가입자의 거주안정성 및 계약유지 재고 차원에서 주택연금 연계 간병 및 요양보험이 필요할 것으로 판단
 - 주택연금과 연계한 요양보험 상품을 개발할 경우 응답자의 71.0%가 해당 상품을 이용할 의향이 있는 것으로 나타남(강성호, 김혜란, 2019).
 - 상품 도입 시 보험료는 월지급금 또는 수시 인출액을 통해 부담하되 취약계층에 한해 보험료 납입을 지원하는 방안을 고려할 수 있음.

- 관련하여 미국에서는 가입자가 HECM 대출금으로 장기간병보험료를 지불할 경우 초기보증료 면제가 시행됨(The American Homeownership and Economic Opportunity Act of 2000).
 - 그러나 금융기관이 역모기지를 연계로 고령자에게 은행 또는 보험상품 판매의 강요, 불완전 판매 등의 문제점이 발생하여 현재는 해당제도가 중단되었음(The Housing and Economic Recovery Act of 2008).
 - 우리나라와 달리 미국은 역모기지 대출을 실행하는 은행마다 적용 금리체계가 상이하고 모집인을 통해 역모기지를 판매하는 구조이기 때문에 상기 부작용이 발생

과제 2-②-3	주택연금 담보주택 전대방식 임대사업
----------	---------------------

- 주택연금 가입으로 인해 발생하는 월지급금과 더불어 보다 풍족한 노후생활을 영위하기 위해 유희공간을 활용한 추가적인 소득원의 창출이 요구됨.
- 주택연금 수요실태조사를 바탕으로 하여 산출한 2016~2018년 주택연금 이용가구의 주택연금과 공적연금을 합한 월 수령액 중위 값은 113.76만 원으로, 은퇴 후 부부기준 요구되는 적정 월 생활비 243만 원과 개인기준 153만 원에 미치지 못함.⁶⁶⁾
- 주택금융공사-서울시-SH공사 간 협약을 통해 주택연금 가입자*가 유희주택에 대해 SH공사와 임대차계약을 체결하고 SH공사는 이를 공적임대주택으로 신혼부부 등에게 저렴하게(시세의 80% 수준) 전대
- 고령층 보유주택(주택연금 가입주택*)을 활용하여 신혼부부 등의 주거안정을 지원하는 세대통합적 주거정책 실현
 - 서울지역 주택연금 가입자는 16,983명(전체의 약 30%, '19.12월말 기준)
 - * 요양원·병원 입원 등으로 집을 오래 비우게 되어 주민등록 전출의 필요성을 입증하고 주택금융공사로부터 주민등록 이전 승인을 얻은 자
- 주택연금 가입자는 편리하게 유희주택 임대 및 부가수익 창출
 - SH공사가 임차인 물색 및 임대차계약 체결 등 책임 임대 관리(중개수수료 없음)
 - 대상주택에 대해 전세시세에 가중평균수신금리+0.3%p(현재1.89%)를 적용하여 매월 분할 지급
- 서울시는 선정된 주택에 대한 입주수선비를 지원(1호당 100만 원 이내)
 - (시범사업) 2020년 하반기 본격적 시행에 앞서 6월부터 시범사업을 먼저 진행
 - 서울 동대문구의 도시형 생활주택과 서울 영등포구의 나홀로 아파트가 시범사업 대상
- 싱가포르에서는 2009년 3월 국가개발부 승인 하에 주택개발청(Housing and Development Board, HDB)이 LBS(Lease Buyback Scheme)를 시작하였으며 2018년 말 기준 약 3,100가구가 이용함.
- (LBS) 장기임대형태의 공공주택의 남은 임대기간을 담보로 역모기지 형식의 노후자금을 공급
 - 싱가포르 정부는 공공임대주택에 거주하는 노년층을 대상으로 ①여분의 방을 임대

66) 2016~2018년 주택연금 수요실태조사를 바탕으로 주택연금 및 공적연금의 월 수령액을 2018년 금액기준으로 산정함. 그리고 적정 월 생활비는 2018년 국민연금연구원 '중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태'의 설문조사 결과임

(rental) 혹은 재임대(sublet), ②작은 면적으로 이사, ③LBS를 통해 고령층을 위한 현금화 지원프로그램을 제공

- LBS 가입자는 추가적인 소득원 확보를 위해 여분의 방을 임대하는 것을 허용함 (2019.01).

과제 2-②-4	주택연금 가입조건 완화
-----------------	---------------------

□ (주택가격) 가입 대상주택을 시가 9억 원 이하에서 공시지가 9억 원 이하로 개정하여 가입대상층을 확대

○ 가입대상 주택 확대 시, 만 55세 이상을 기반으로 한 잠재수요층이 1.8%(650만 → 662만 가구) 증가(통계청, 금융감독원, 한국은행, 2019)

- 최대 연금지급액은 9억 원 기준으로 제한하여 연금건전성을 유지

□ (주택범위) 기존 주택법상 주택 및 노인복지주택(실버타운)만 가입이 가능하였으나 주거목적 사용되는 오피스텔도 포함

□ 관련하여 미국 HECM(Housing Equity Conversion Mortgage)의 초기 제도개선은 주택가격 및 주택대상 범위 확대 등을 통해 역모기지 가입활성화에 초점을 맞춤.

○ 하지만 2008년 글로벌 금융위기를 계기로 금융소비자 보호 및 재정건전성 강화 등 다양한 관점에서 제도를 개선

○ 시장 접근성 확대 방안

- (주택가격) 2009년부터 잠재수요자 확보를 위해 주택가격 상한액을 점진적으로 증가시킴
 - \$625,500(2009년) → \$636,150(2017년) → \$679,650(2018년) → \$726,525(2019년)
- (주택범위) 1996년 시범사업 초기 프로그램은 단독주택만 가입을 허용하였으나, 4가구 이하 다가구 주택을 대상주택에 포함
- (가입자 범위 확대)
 - 주택 구입 시(4가구 이하 수용 가능) 역모기지 이용 허용
 - 배우자 가입연령 제한 폐지(2014년 8월), 변경이전 가입자 뿐 아니라 배우자도 62세 이상이어야 했으나, 배우자의 경우 연령제한 폐지

□ 홍콩은 공적 역모기지인 RMP(Reverse Mortgage Programme)의 가입을 촉진시키기 위해

다주택자 허용, 주거주지 요건 완화, 공동대출자 허용, 공공임대주택 가입 허용 등의 유연한 제도개선을 사회적 변화에 따라 점진적으로 시행함.

○ 1차 제도개선(2012년 11월)

- (최대인정한도 변화) 담보주택가격 최대 인정한도를 HK\$8m(약 12억 원)에서 HK\$15m(약 23억 원)으로 상향

○ 2차 제도개선(2015년 3월)

- 역모기지 이용자가 기대보다 크게 확대되지 않자, 홍콩모기지유한공사(Hong Kong Mortgage Corporation, HKMC)는 대출가능금액 확대 및 역모기지 이용 유연성을 높이기 위한 방안들을 시행
- (다주택 허용) 가입 시 1주택 이상 담보 제공을 허용
- (주거주지 요건 완화) 대출자의 주 거주지가 아니더라도 담보주택으로 인정
 - 단 담보주택을 임대하기 위해서는 은행의 승인이 필요함
- (공동 대출자 허용범위 확대) 최대 공동 대출자 인원을 2인에서 3인으로 변경

○ 3차 제도개선(2016년 10월)

- (공공주택 허용) 홍콩주택공사(Hong Kong Housing Authority, HKHA)가 공급하는 공공주택(Subsidised Sale Flat, SSF)에 거주하는 60세 이상 가구의 역모기지 가입 허용
 - SSF는 홍콩주택공사가 2012년 8월부터 중·저소득층을 대상으로 할인된 가격에 제공하고 있는 공공주택
 - 입주 시 받은 보조금 혜택(Land premium: 시장가의 약 35-50%)을 완납하지 않더라도 가입가능

②	사적 노후 소득 준비 및 자산 유동화
	㉓ 고령층 자산관리시스템 개선 : 신탁제도 활성화

가. 과제 필요성

- 고령화로 생물학적인 기대수명이 연장됨에 따라 은퇴 이후의 생존기간이 늘어나고 있고, 노동 시장에서 조기퇴직이 사회적으로 점차 일반화되면서 일할 능력과 의사가 있음에도 불구하고 사회적으로 근로기간이 감소하여 노후 필요자금 대비 실제 축적자산이 부족해지는 저축갭(saving gap) 현상 심화 가능성 증가

○ 법정퇴직 기준 1988년 국민연금 도입 당시 은퇴이후 기간(법정정년 60세 이후 생존기간)은

10년이나 기대수명의 연장으로 2000년 16년, 2017년 22년으로 증가

○ 54세 조기퇴직 기준으로는 근로기간이 24년으로 과거보다 6년 짧아지고, 은퇴 이후 기간은 1998년 대비 2017년 18년이 길어짐.

- 2017년은 은퇴이후 기간(28년)이 근로기간(24년)보다 길어지는 초고령사회 징후가 현실화됨.

□ 개인의 노후자산부족 압력이 높아지고 있으나, 공적연금(퇴직연금 포함) 급여는 기본적인 생활을 충족할 수 있는 최소노후소득을 보장하는 수준에 그치고 있음.

○ 넓은 의미의 공적연금(퇴직연금 포함)은 월 113~117만 원 수준으로 추정되어 1인 가구 기준 최소노후보장수준(약 100만 원)에 그침(보건복지부 국민연금정책과, 2018. 12. 24.)

- 보건복지부 국민연금정책과(2018. 12. 24.)에 따르면, 250만 원 평균소득자가 25년간 공적연금 보험료 납입 시 월 86.7만 원 수준 수령

• 기초연금 9.7%, 국민연금 25%로 순수 공적연금 소득대체율은 총 34.7%

- 여기에 퇴직연금을 포함한다고 하더라도 250만 원 평균소득자 25년간 납입 시 월 26~30만 원 수준 수령(보건복지부 국민연금정책과, 2018. 12. 24.)

• 퇴직연금의 소득대체율 DC형 10.7%, DB형 12%

□ 따라서 적정 수준의 노후소득을 확보하기 위해서는 공적연금과 퇴직연금 이외에 가계의 자산을 자기책임 아래 효과적으로 관리할 수 있는 노후 자산관리시스템을 발전시킬 필요가 있음.

○ 중고령층의 추가적인 노후소득 확보를 위해, 전 생애에 걸쳐 모든 자산을 종합적으로 자기책임 아래 관리할 수 있는 종합자산관리서비스 활성화 지원을 고려할 수 있음.

- 보건복지부 국민연금정책과(2018. 12. 24.) 추계를 적용하여 개인의 목표소득대체율 60% 가정을 가정할 경우, 사적 노후자산관리를 통해 마련해야 할 추가 노후소득대체율은 평균소득자(250만 원, 25년) 기준 14.6%(37만 원)임.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 신탁이란 위탁자와 수탁자 간의 신임관계에 근거하여 수탁자로 하여금 수익자의 이익 또는 특정 목적을 위해 신탁재산의 관리·처분·운용·개발·그 밖의 목적 달성을 위해 필요한 행위를 하게 하는 법률 관계(신§2)

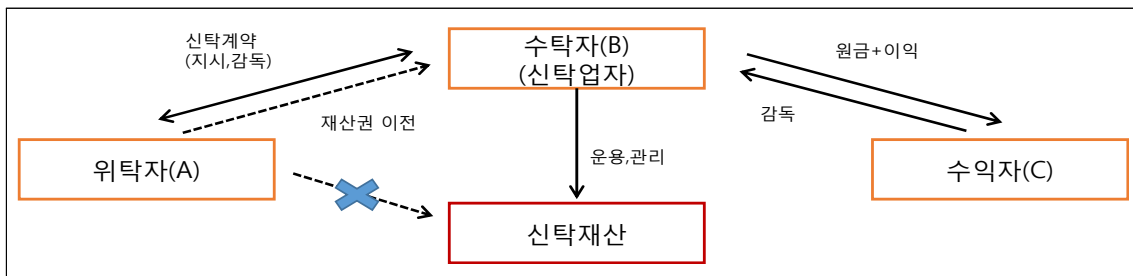
□ 신탁계약은 3자 계약이라는 점에서 다른 금융서비스와 차이를 보임.

○ 3자 계약은 A(위탁자)와 B(수탁자)가 C(수익자)를 위해 재산을 운용관리하는 서비스 방식을 의미함.

- 신탁계약의 3자 계약 특성으로 인해 부의 이전이 용이하며, 자산의 운용 및 관리, 부의 이전에 관심이 있는 고령층의 자산관리제도로 적절함.

○ 신탁계약은 3자 계약인 동시에 B(수탁자)는 A(위탁자)의 지시에 따라 재산을 집행하는 일대일 맞춤형 계약이기 때문에, 고객별 관리비용이 일대일 맞춤형 계약이 아닌 펀드, 예금, 보험 등 금융상품보다 높은 것이 단점

[그림 8-59] 신탁계약 구조



자료: 연구진 직접 작성.

□ 고령층 자산 규모와 신탁회사의 서비스 유인

○ 고령층 자산 규모

- 고령층 자산관리의 발전을 위해서는 앞서 언급한 고령층의 자산관리 목적에 부합하는 자산관리서비스를 금융회사가 제공할 유인을 제공하는 것이 중요

• 고령층의 자산규모가 종합자산관리를 하는데 적정한가, 그리고 중산층 이상 다수의 고령층으로 서비스가 확대될 정도로 시장성이 있는가의 관점에서 신탁회사의 서비스 유인을 짚어볼 필요가 있음

○ 통계청 가계금융복지조사 원자료(2019) 분석시, 2019년 기준 60세 이상 노인가구의 총자산은 4.2억원

- 부동산 3억 4천만 원, 금융자산 7천 9백만 원

• 즉, 금융자산은 일대일 맞춤형 서비스를 할 수준의 자산규모가 아님.

〈표 8-93〉 가구연령별 자산구성

(단위: 세, 만 원)

	전연령가구	50-59세가구	60+가구
가구주 연령(세)	55.4	54.6	70.3
경상소득(전년도)(만 원)	5,828	7,407	3,877
처분가능소득(전년도)(만 원)	4,729	5,939	3,278
자산(만 원)	43,191	49,345	42,026
금융자산(만 원)	10,570	12,643	7,912
현거주지 전월세보증금(만 원)	2,697	2,495	1,220
실물자산(만 원)	32,621	36,702	34,114
부동산(만 원)	30,379	33,798	32,454
거주주택(만 원)	17,933	19,354	18,288
거주주택이외 부동산(만 원)	12,044	13,977	13,978
계약금 및 중도금 납입액(만 원)	402	467	188
부채(만 원)	7,910	9,321	5,222
금융부채(만 원)	5,755	6,964	3,074
임대보증금(만 원)	2,155	2,357	2,148
원리금상환액(전년도)(만 원)	1,175	1,297	738
순자산액(만 원)	35,281	40,024	36,804

자료: 통계청. (2019). 가계금융복지조사. 원자료 재분석. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 10. 1. 인출.

○ 고령층의 높은 노후빈곤율 감안시 신탁서비스 확장성이 제한될 가능성을 배제할 수 없으나, 소득불평등과 자산불평등은 일대일 대응관계가 아니라는 통계도 존재

- 소득 1분위와 2분위 중 순자산 3분위 이상인 가구는 각각 26%, 45%로 낮지 않은 수준
- 순자산 기준 3분위 이상 가구(가구주 평균연령 54세)의 순자산이 2억원 이상으로 나타나 신탁서비스를 받을 수 있는 자산을 보유

○ 신탁서비스를 소수 고령 고액자산가 전용 서비스라는 인식에서 벗어나 다수 고령층 대상 대중적인(mass) 서비스로 발전할 가능성 존재

〈표 8-94〉 소득분위별 순자산분위 가구분포

(단위: %)

구분	자산1분위	자산2분위	자산3분위	자산4분위	자산5분위	자산3~5분위 합계
소득1분위	48.6	25.9	13.8	7.8	3.9	25.5%
소득2분위	28.2	27.0	21.4	14.3	9.1	44.8%

자료: 통계청. (2019). 가계금융복지조사. 원자료 재분석. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 10. 1. 인출.

〈표 8-95〉 순자산분위별 가구주 평균 연령 및 평균 순자산 규모

(단위: 세, 만 원)

구분	전체	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
연령(세)	55	57	55	54	54	56
순자산(만 원)	35,281	864	8,988	20,283	37,743	108,517

자료: 통계청. (2019). 가계금융복지조사. 원자료 재분석. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 10. 1. 인출.

2) 문제점

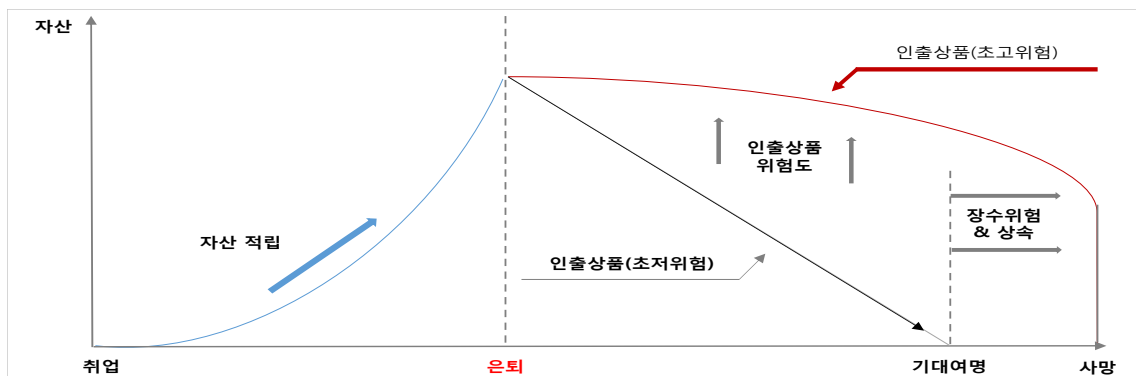
- 현재 우리나라 자산관리시스템의 주요 문제점은 다음과 같음.
 - (종합자산관리서비스 미흡) 부동산과 금융자산 아우르는 종합적인 자산관리수요가 있지만, 금융권의 기존 자산관리서비스(CMA, ISA 등)는 금융자산 중심으로 종합자산관리서비스로서 기능을 수행하기에 미흡한 상황
 - (재산권 이전서비스 부족) 고령층 자산관리의 최종 목적은 자산의 안정적 노후소득화와 잔여자산의 재산권 이전이지만, 기존 금융상품 또는 자산관리서비스는 특히 고령층의 재산권 이전 수요의 욕구를 충족시키지 못하고 있는 실정
 - (자산의 소득화 방안 미흡) 금융회사들이 인출상품의 다양성을 확대하는 등 서비스혁신을 추구할 수 있도록 하는 유인책 부족
 - (자산관리를 위한 후견기능 부족) 고령층 등의 경도인지장애 등에 따른 의사결정 제약을 지원하기 위한 경제활동 조력서비스 부족
- 한편 신탁은 고액자산가를 위한 서비스라는 인식이 매우 높아서, 신탁서비스 활성화의 장애요인으로 작용중
 - 노후자산관리는 자산이 있는 모든 고령자에게 필요한 서비스이며, 우리나라 고령층의 자산 규모를 고려할 때 신탁서비스 대중화의 가능성이 높음.
 - 저축갑 완화 위한 신탁운용서비스는 노후빈곤 완화, 재산권 이전서비스는 재산분쟁 등 가족/사회갈등 완화에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것으로 기대됨.

다. 기본방향

- (목적 부합성) 자산관리시스템은 고령자의 자산관리 목적이 다른 세대의 자산관리 목적과 다를 수 있다는 점을 고려하여 다음의 세 가지 방향성에서 개선될 필요가 있음.
 - (운용에서 관리로) 고령층은 다른 세대에 비해 근로기간 동안 저축을 통해 모으고 운용한 자산을 체계적으로 관리하는 데 관심이 매우 높음.
 - 고령층은 자산의 운용에서 관리로 자산관리의 관심이 이동함.
 - (소득화) 고령층은 노동시장에서 은퇴하여 근로·사업소득의 상실을 경험하게 되며, 이 과정에서 소득의 주요 원천이 자산으로부터 현금흐름으로 전환됨.
 - 따라서 고령층은 기존자산의 소득화와 유동화 금융상품에 대한 관심 급증

- (재산권 이전) 고령층은 기존자산으로 생활자금을 지출한 후 잔여자산을 증여, 상속, 기부 등 부의 이전(bequest)에 대한 관심 증가
 - 생애주기동안 자산을 모두 소진하는 것을 가정하는 생애주기모형(lifecycle model)보다 가족에게 재산의 상당 부분을 이전하는 왕조모델(dynasty model)이 고령층 자산관리시스템 설계에 현실 적합

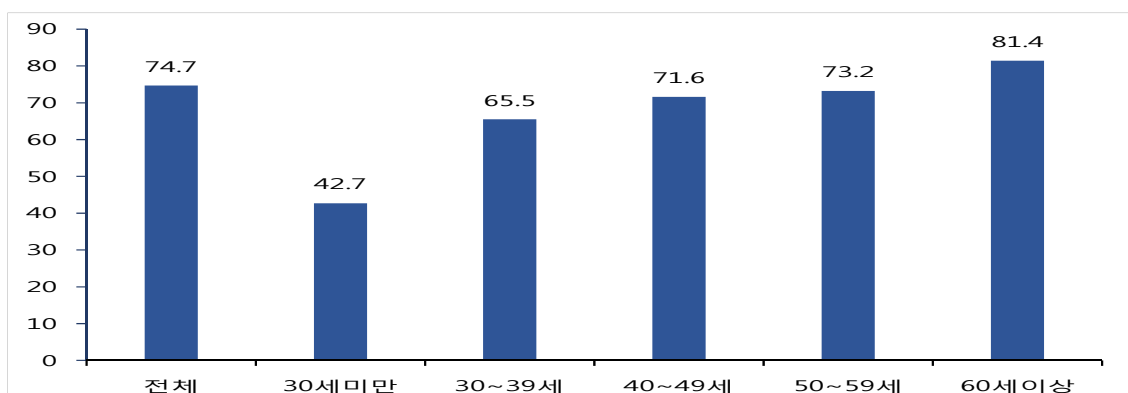
[그림 8-60] 노후 자산관리 목적



자료: 연구자 직접 작성.

- 고령층은 다른 세대와 달리, 자산에서 부동산자산이 차지하는 비율이 높은 계층이라는 특성을 고려하여 자산관리시스템 개선 필요
- 60세 이상 고령층의 부동산자산 비율은 전체 총자산의 81% 수준
 - 현행 금융자산 중심 자산관리는 이와 같은 고령층의 자산 특성에 조응하지 못함.
 - 금융자산과 더불어 부동산자산까지 통합하여 관리하는 자산관리서비스가 필요하며, 부동산자산(stock) 관리 및 유동화(flow)가 서비스에 포함되어야 함.

[그림 8-61] 우리나라 연령별 실물자산 보유 비중



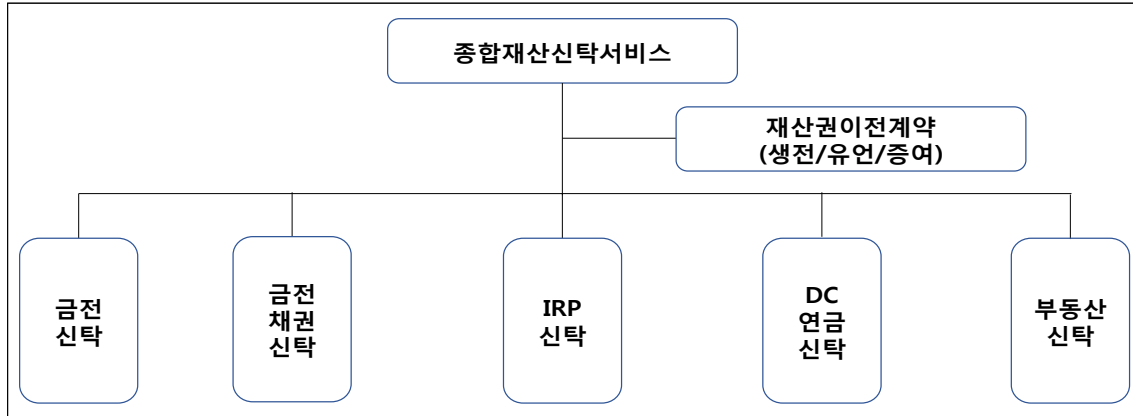
주: 실물자산/총자산.
 자료: 통계청. (2019). 가계금융복지조사. 원자료 재분석. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 10. 1. 인출.

- 생애주기상 고령층은 인지기능의 저하를 경험할 수 있다는 특성을 고려하여, 자산관리시스템의 개선사항 고려
 - 고령층 자산관리시스템은 인지고령화(cognitive aging)에 따른 금융 의사결정의 불확실성을 보완할 수 있도록 개선될 필요
 - 치매 이전단계인 경도인지장애(MCI : Mild Cognitive Impairment) 환자 급증으로 고령층 대상 금융서비스의 위험요인이 증가하고 있음.
 - 경도인지장애자는 치매환자라고 할 수 없으며, 쇼핑이나 예금 거래 등 기본적인 금융 활동은 일정 수준 가능하지만 금융 상품의 개념 이해 등 복잡한 금융활동은 어려움.
 - 고령층이 치매 등 인지장애가 진행되는 과정에서 보유자산을 금융착취나 학대, 금융사기 등으로부터 보호할 수 있는 자산관리시스템 개선
- (신탁회사 서비스제공 유인 강화) 일대일 맞춤형 서비스에 따른 신탁회사의 관리비용 부담을 줄일 수 있게 규모의 경제를 허용하도록 제도 개선
 - 부동산과 금전을 함께 수탁할 경우 금전의 합동운용이 가능하므로 공동운용 → 규모경제 → 관리비용 절감 → 기대수익률 제고 가능하도록 제도 개선
 - 현재 존재하는 종합재산신탁 내에서 금전신탁자산이 40% 이내일 경우 신탁회사가 규모의 경제를 위해 합동운용을 허용한 규정을 적극 활성화
 - 이 과정에서 신탁서비스를 표준화하고 고객 자산을 풀링(pooling)하여 규모의 경제 달성 유도

과제 2-③-1	종합재산신탁서비스 활성화 지원
-----------------	-------------------------

- 고령층의 자산을 종합적으로 통합 관리해주는 일종의 종합계좌서비스(master-feeder trust)인 종합재산신탁의 활성화 지원
 - 현재의 신탁제도는 수요자인 고령자 관점에서 보면 부동산신탁(부동산), 금전신탁(금융자산) 등으로 분절적/개별적으로 자산관리서비스를 신청하고 서비스를 받아야 하는 불편함이 있음. 이러한 개별적인 서비스를 통합 관리하는 것이 종합재산신탁임.
 - 종합재산신탁서비스는 기능적으로 본인의 생전에 노후자산을 노후소득자금으로 활용가능하며, 본인 사후에는 상속·증여 등을 종합적으로 제공하는 서비스임.

[그림 8-62] 종합재산신탁서비스 구조



주: 연구진 직접 작성.

- 신탁 활성화를 위해 1) 재신탁 활성화, 2) 합동운용 활성화, 3) 재산권이전서비스 활성화, 4) 인지고령화 대응 신탁서비스 활성화, 5) 생명보험신탁 도입, 6) 주택연금 및 농지연금 통합관리 허용 등이 추진되어야 함.

○ 재신탁 활성화

- 신탁회사가 모든 신탁재산에 대해 운용관리 전문성을 갖춘 경우는 드물기 때문에 선관주의 의무에 따라 보다 전문적인 신탁업자에 재신탁을 통해 고객최선의 이익 실현을 추구하는 것이 바람직
- 가령, 부동산의 경우 부동산관리임대에 전문성 있는 부동산신탁사로 재신탁
- 다만 재신탁 활성화를 위해서는 재신탁 과정에서 발생하는 운영수수료의 조정이 필요함.
- 종합재산신탁서비스 이용자가 재신탁에 따른 운영수수료를 모두 부담하게 될 경우, 서비스 활성화는 한계

○ 합동운용 활성화

- 현재 금전신탁이 총신탁재산의 40% 이상인 경우 합동운용을 허용하고 있으므로, 고령자의 부동산신탁이 활성화될수록 금전신탁의 합동운용도 활성화
- 합동운용은 종합재산신탁서비스 이용자에게 운용상의 효율성 제고를 통한 기대수익률 제고, 신탁업자에게 규모의 경제를 통한 비용효율성 제고를 가능하게 함.
- 합동운용 역시 전문성을 전제로 한 선관주의 의무에 따라 운용대상자산에 대한 전문성이 있는 신탁업자에게 재신탁을 통해 집합운용

○ 재산권이전서비스 활성화

- (유언대용신탁) 위탁자가 생존하는 동안에는 자신을 위하여 재산을 관리, 운용하고 위탁자 사후에는 친족 등에게 재산을 인계할 것을 미리 결정해 두는 신탁

- (증여신탁) 일본처럼 세대간 자금순환을 위해 상속보다 증여 활성화를 유도하고 교육 자금, 결혼자금 등 가족의 자금사용 목적별로 증여를 유도하는 증여신탁을 활성화
 - 일본은 교육자금 증여신탁, 결혼 양육자금 증여신탁 등의 활성화정책을 시행하고 있음.
- 인지기령화 대응 신탁서비스 활성화
 - 후견제도 지원을 위한 신탁 형태
 - 고령자 재산 중 일상적인 생활자금은 예·적금 등으로 후견인이 관리하고, 통상적으로 사용하지 않는 금전에 대해서는 신탁하는 동시에 후견인에 대한 감시 강화 효과
- 생명보험신탁 도입
 - 위탁자의 사망사고 발생시 신탁은행이 사망보험금을 수령하고, 보험계약자의 가족과 친족에게 신탁계약에서 정한 바에 따라 지급하는 상품
- 신탁회사의 주택연금 및 농지연금 통합관리 허용
 - 신탁고객이 주택연금 및 농지연금의 가입을 희망하는 경우 신탁회사가 주택금융공사 및 농어촌공사에 주택·농지연금을 수탁자로 가입한 후 해당 연금을 가입자에게 지급하는 방식
 - 종합재산신탁을 이용하여 신탁회사에서 공적인 주택연금 및 농지연금을 통합관리하도록 함으로써, 고령자는 주택·농지연금의 편익을 누리면서 그 외 자산(부동산, 금융)도 무료로 통합관리서비스를 받을 수 있어 편의성 증대
 - 가입자는 ① 주택연금과 농지연금 혜택, ② 금융자산 합동운용을 통해 운용수익 제고, ③ 유연대용신탁서비스를 통해 증여, 상속 문제 해결

〈표 8-96〉 주택/농지연금 가입 요건

구분	가입연령	기타 요건	대출이자외 추가 비용
주택연금	만 60세 이상	부부합산9억원 이하 거주주택	가입비(초기보증): 주택가격의 1.5% 연 보증료: 보증잔액*의 0.75%
농지연금	만 65세 이상	영농경력 5년 이상	위험부담금: 매월 농지연금채권액× 0.5%

주: 월지급금④+개별인출금⑤+초기보증료⑥+④⑤⑥의 대출이자
 자료: 1) 한국주택금융공사. (2020). 주택연금 소개. Retrieved from https://www.hf.go.kr/hf/sub03/sub01_02_01.do에서 2020. 9. 1. 인출.
 2) 농림축산식품부. (2020). 농지연금. Retrieved from <https://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>에서 2020. 9. 1. 인출.

- 신탁대상재산의 범위 확대 검토
 - 고령층의 재산적 가치가 있는 모든 자산을 자산의 형태와 성질에 관계없이 신탁서비스를 받을 수 있도록 신탁대상자산의 범위를 현재의 열거주의(positive system) 규정에서 포괄주의(negative system) 규정으로 전환 검토

2. 활동적인 노후를 위한 고용소득 정책과제

【고용·소득】	활동적 노동 참여
----------------	------------------

1	60세+ 정년제 정착 지원
----------	-----------------------

가. 과제 필요성

- 향후 저출산고령화로 청·중년층 노동력은 감소하고 장년층 노동력은 증가하는 가운데, 기대수명 역시 높아져 장년층의 고용불안이 심화되고 노후 빈곤의 위험성도 높아짐.
- 근로능력이 있는 장년 근로자의 일할 수 있는 기회를 보장하기 위해 60세 이상 정년 정착과 더불어 장년층 고용을 제약하지 않도록 기존 연공 임금체계의 개편을 요구하고, 연령차별금지 구제제도 개선을 요구

나. 현황 및 문제점

- 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(=이하 고령자고용법) 개정(2013.5.22.)에 근거하여 60세 이상으로 정년의 법정 강제화(권고 → 의무)
- 정년 연장에 따른 임금체계 개편 등의 조치를 하도록 하되, 사업장 규모에 따라 단계적으로 시행하고, 정년제 정착을 위한 각종 지원사업 추진
 - 사업장 규모별 단계적 시행
 - 300이상 사업(장) 및 공공기관: 2016.1.1.이후 시행
 - 300미만 사업(장) 및 국가/지방자치단체: 2017.1.1.이후 시행
 - 60세 정년제 정착을 위한 각종 지원사업 추진
 - 고용연장 지원금(~2017) → … → 고령자 계속고용 장려금(2020~)
 - 임금피크제 지원금(2006~2018)
 - 장년친화적 직장만들기 지원사업(2015~2016) 등
- 2019년 현재 장년층 임금근로자의 약정 정년은 61.4세, ‘주된 일자리(직장)’에서 이직한 임금근로자의 연령은 ‘정년퇴직자’는 58.8세, ‘권고퇴직(권고사직, 명예퇴직, 정리해고 포함)자’는 51.8세로 불안정한 고용상태에 직면

- 지난 2013년 이후 이직 연령은 정년퇴직 또는 권고퇴직에 관계없이 큰 변화가 없음.
- 지난 2013년 이후 이직 비율은 정년퇴직자는 10.4% → 9.3%로 약간 감소하고, 권고퇴직자는 9.5% → 16.0%로 크게 증가

〈표 8-97〉 임금근로자 이직 연령 및 이유(장년층 55~64세)

(단위: 세, %)

	이직연령(세)		이직사유(%)	
	정년퇴직	권고퇴직	정년퇴직	권고퇴직
2013	57.7	51.9	10.4	9.5
2014	58.0	51.9	10.3	11.2
2015	58.0	51.6	10.9	11.2
2016	58.0	51.4	10.8	12.7
2017	58.1	51.3	10.3	15.5
2018	58.4	51.7	9.9	14.7
2019	58.8	51.8	9.3	16.0

주: 권고퇴직은 권고사직, 명예퇴직, 정리해고를 포함.(각년도 5월 기준)
 자료: 통계청. 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 각년도. Retrieved from https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board에서 2020. 10. 1. 인출.

- 2019년 현재, 단일 연령 정년제 운영 기업의 정년은 전 규모 61.4세, 5인 미만 62.7세, 5~299인 60.4세, 300인 이상 60.2세

〈표 8-98〉 단일 정년제 기업의 약정 정년(2019)

(단위: 세)

	전규모		
		유노조	무노조
전 규모	61.4	60.2	61.7
4인 이하	62.7	60.3	63.1
5~299인	60.4	60.1	60.5
300인 이상	60.2	60.1	60.3

자료: 고용노동부. (2020. 7. 30.). 2020년 6월 사업체노동력 조사 결과. 고용노동부 보도자료. Retrieved from http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11229에서 2020. 10.1. 인출.

- 다른 국가들에 비하여 현저하게 높은 임금의 연공성은 지속되고, 이는 장년층 고용을 제약하는 요인으로 작용
- 청·중년층 노동력 비율이 높던 고도성장기에 정착된 연공적인 임금결정체제는 노동력의 고령화와 저성장 진입에 따라 연공성의 완화를 요구받음.
 - 특히 정년연장을 포함한 계속고용 확대에도 제약으로 작용

〈표 8-99〉 주요국의 근속년수별 임금격차(제조업, 2013)

(단위: 1년 미만=100.0)

	한국	독일	스페인	프랑스	이탈리아	네덜란드	스웨덴	영국	일본
1년 미만	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1~5년 미만	140.2	114.5	116.8	117.6	111.9	101.9	128.9	117.5	125.0
5~10년 미만	209.5	137.6	124.2	126.3	115.6	117.6	132.9	129.8	155.7
10~15년 미만	229.4	148.8	130.8	132.3	124.2	117.6	139.9	136.0	167.9
15~20년 미만	271.5	156.2	144.7	135.0	131.6	125.0	138.0	144.3	193.1
20~30년 미만	342.8	167.5	162.5	147.1	139.7	131.3	133.5	155.0	242.9

주: 1) 10인 이상 사업체 기준, 초과급여 제외 임금총액 기준
 2) 일본은 자료의 제약상 1~5년 미만 → 1~4년 미만, 5~10년 미만 → 4~10년 미만으로 대체
 3) 한국과 일본은 고용노동부 자료에 근거함.
 자료: 1) EUROSTAT. (2014). Structure of Earnings Survey.
 2) 고용노동부. (2014). 2014년 고용형태별근로실태조사 보고서. Retrieved from <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsDetail.do>에서 2020.10. 1. 인출.

○ 우리나라 근로자의 근속연수 20~29년차 임금은 초임급의 3.4배로, 일본의 2.4배, 이외 다른 국가들의 1.3~1.7배로 현저하게 높음.

□ 법정 정년연장에도 불구하고 연공적 임금체계는 근원적 개편을 수반하지 않은 채, 과도기적인 임금피크제 도입·운영은 급격하게 증가하다가 최근에 정체

〈표 8-100〉 임금피크제 도입 기업 비율(2019)

(단위: %)

	전규모		
		유노조	무노조
전 규모	21.7	68.2	10.5
4인 이하	17.2	75.3	7.8
5~299인	24.7	65.2	12.5
300인 이상	54.1	64.3	39.7

자료: 고용노동부. (2020. 7. 30.). 2020년 6월 사업체노동력 조사 결과. 고용노동부 보도자료. Retrieved from http://www.moel.go.kr/news/eneews/report/eneewsView.do?news_seq=11229에서 2020. 10.1. 인출.

다. 기본방향

□ 주된 일자리 오래 일하기 지원을 위한 60세 이상으로의 법정 정년의 정착과 이를 용이하게 하기 위한 기존의 연공적 임금체계 개편

○ 60세 이상으로의 정년 의무화에도 불구하고 60세 정년 이전에 50대 초반 권고퇴직이 보다 증가하고 있는 현실에 주목

□ 60세 이상으로 정년 의무화 법개정이 이전의 ‘노력한다’는 권고 조항이 아닌 ‘하여야 한다’는 의무 조항임을 홍보하고 법 준수 제고

○ 고령자고용법 법률 제19조(정년) 제1항 개정*

- ①사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다 → ①사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.
- 정년연장과 병행된 임금체계의 개편을 지원하기 위한 각종 고용지원금, 컨설팅 등 정부 지원 강화
 - 제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) 신설
 - ①사업주와 노동조합은 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.
 - ②고용노동부장관은 필요한 조치를 한 사업주나 근로자에게 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.
 - ③고용노동부장관은 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업주 또는 근로자에게 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다.
- 정년 관련 연령차별금지를 위한 구제제도의 이행강제력 제고 방안
 - 정년과 관련된 연령차별 문제를 시정하기 위한 연령차별금지 구제제도를 고령자고용법 및 노동위원회법에 명시

라. 추진과제

과제 1-1	임금체계 개편 지원 사업 내실화
---------------	-------------------

- 60세 이상 정년 의무화 법개정 직후 실시된 임금체계 개편 관련 컨설팅, 일터혁신 사업의 내실화
 - 장년친화적 직장만들기 지원사업, 60세+정년 서포터즈 사업 등 노사발전재단 일터혁신 컨설팅 사업으로 흡수된 임금체계 개편 지원 사업의 내실화
 - 정년 이후 계속 고용기에 적합한 과도기적 임금피크제 보다 중장기적으로 현실적으로 수용 가능한 방향으로 연공적 임금체계의 수정·보완
 - 승진·승격의 엄격한 운영, 자동승급 대신 고과승급의 강화, 말호봉제도의 개선, 직무·직책수당의 활용 등
 - 이중임금제(two-tier system)를 통한 근속 초기 높은 임금상승률과 이후 낮은 임금상승률 및 임금피크제 배제 등을 통한 수용성 및 설득력 제고
 - 일본 공무원 보수체계 개편(직무가치를 반영하는 직급/직책간 임금 차등, 장년층의 정기승급률 완화를 통한 임금연공성 완화 등) 참조

- 임금체계의 합리적 전환을 위한 우수사례의 발굴·보급 및 컨설팅 강화, 임금정보의 구축 및 제
공으로 원활한 임금협상 및 임금체계 개선 지원
 - 직무평가 도구, 직무등급제 등 모형 개발 및 사례 분석, 이를 뒷받침하는 임금정보 사업의
내실화 등
 - 채용단계에서만 활용되고 있는 정부부문의 직위분류제, 공공기관의 국가직무능력표준
(NCS)을 직무중심의 인사관리가 정착될 수 있도록 임금체계를 개편하여 연계하고, 직위분
류제/NCS와 연계된 임금정보 보급(김주섭, 김세움, 정동관, 박의경, 2017)

과제 1-2	연령차별금지 구제제도 개선
---------------	-----------------------

- 연령차별금지제도 관련한 구제제도는 국가인권위원회만 가능한데, 이는 다음 2가지 한계를 지
니고 있음.
 - 첫째, 기본적으로 권고의 형식을 띠고 있어서 구제의 이행강제력에 한계가 있음.
 - 둘째, 인권위 조사와 구제조치 권고의 대상이 정부기관이고, 민간영역에 대해서는 형사고
발기능이 있을 뿐이어서 이행강제력에 한계가 있음.
- 노동위원회에서는 현재 정년과 관련된 연령차별문제는 구제신청 대상이 아님.
 - 근로자가 부당해고 등 불이익처분에 대한 구제신청을 할 경우, 정년 도래에 따른 구제실익
의 존재 여부에 대해서만 판단(정년 도과시 구제실익이 없는 것으로 판단해 각하 대상)
- 노동위원회에 정년관련 연령차별 금지제도 구제신청을 할 수 있도록 하기 위해서는 다음 2가
지 제도개선 필요
 - 첫째, 연령차별금지법을 제도와 즉, 현행 고용자고용법에 연령차별 발생시 근로자가 노동위
원회에 구제신청을 할 수 있도록 법적 근거를 설정
 - 둘째, 노동위원법에 연령차별금지와 관련한 구제제도를 명시
 - 비정규직 차별시정제도의 경우도 노동위원회가 차별시정신청을 담당하도록 노동위원회
법을 개정

[2]

60세+ α 계속고용 추진

가. 과제 필요성

- 저출산·고령화에 따른 노동력 부족, 노후 빈곤 심화를 완화하기 위하여 고령자 고용 제고를 위한 사회경제적 환경 개선 필요
 - 고령자 노동시장 참여는 개인에게는 부족한 노후소득 준비를 위한 기회, 국가적으로는 부족해진 노동력을 확보하여 지속적인 성장을 유지할 수 있는 방안
- 법정 정년과 국민연금 수급연령과의 확대되는 격차를 완화하기 위한 정년 이후 계속고용 정책은 필요
 - 현재 법정 정년은 60세, 국민연금 지급연령은 2013년부터 2033년까지 매 5년마다 1세씩 상향하여 2033년에 65세로 조정
 - 이에 현재 법정 정년과 국민연금 수급연령 사이에 간격이 심화되고 소득절벽 기간도 확대
- 낮은 수준의 노령연금, 장래 근로 희망 비율의 증가, 70대 중반까지 근로 희망
 - 고령층(55~79세) 연금수급자 비율은 47.1%, 월평균 연금 수령액은 63만 원
 - 통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과, 장래 근로 희망자 비율은 2019년에 비하여 2.5%p 상승한 67.4%, 희망 근로 상한연령은 평균 73세(통계청 고용통계과, 2020. 7. 28.)
- 노동계, 경영계는 계속고용 필요성에는 공감하지만, 의무화의 시기 및 방법 등에서 입장 상충
 - 노동계는 ‘조속한 시기’에 계속고용(정년 연장, 정년 폐지, 재고용 등) 노력 권고 또는 법정 의무 부과보다 법정 정년의 65세 연장을 보다 선호
 - 경영계는 ‘여건이 성숙된 이후’에 기업의 인건비 부담이 보다 낮은 형태의 권고 형태의 계속 고용, 즉 재고용을 보다 선호

나. 현황 및 문제점

- 정년퇴직 이후 재고용, 재취업을 통하여 장년층의 고용이 증장기적으로 증가
 - 경제활동인구조사 본조사에 따르면, 장년층(55~64세) 고용률은 1981년 55.9% (남자 72.1%, 여자 41.8%) → 2019년 66.9%(남자 78.1%, 여자 55.8%)로 10.9%p(남자 5.9%p, 여자 14.0%p) 증가(통계청 고용통계과, 2020. 1. 15.)

- 2019년 현재 장년층의 경제활동상태는 주된 일자리 취업 35.2%, 다른 일자리 취업 32.7%, 비취업이 32.1%로 각각 1/3(통계청 고용통계과, 2020. 7. 28.)
 - ‘주된 일자리’에서 취업중인 ‘재고용’을 포함한 취업자는 2,771천 명(35.2%)
 - ‘주된 일자리’가 아닌 다른 일자리에서 취업, 즉 재취업중인 취업자는 2,579천 명(32.7%),
 - 현재 실업 및 비경제활동 상태인 비취업자는 2,533천 명(32.1%)
- 2019년 현재 주된 일자리가 아닌 다른 일자리에서 취업 중인 ‘재취업’ 비율은 현재 근로형태가 임금근로자에서 보다 높음(통계청 고용통계과, 2020. 7. 28.).
 - 현재 임금근로자인 계층에서 ① ‘주된 일자리’에서 취업중인 ‘재고용’을 포함한 취업자는 1,413천 명(41.9%), ② 다른 일자리에서 취업 즉 재취업중인 취업자는 1,959천 명(58.1%)
 - 현재 비임금근로자인 계층에서 ① ‘주된 일자리’에서 취업중인 취업자는 1,358천 명(68.6%), ② 다른 일자리에서 취업 즉 재취업 중인 취업자는 620천 명(31.4%)
- 우리나라는 다른 OECD 국가들에 비하여 부족한 노후 준비로, 고령층의 매우 높은 수준의 노동시장 참여 지속
 - 법정 정년(60세) 이후 희망 근로 연령(73세)까지의 2019년 고용률은 OECD 평균에 비하여 현저하게 높음.
 - 우리나라 고용률은 2017년 기준 60~64세 60.6%, 65~69세 45.5%, 70~74세 33.1% (통계청 사회통계기획과, 2018. 9. 27.)
 - OECD 평균 고용률은 60~64세 52.4%, 65~69세 28.0%, 70~74세 16.6%(OECD Stat, 2020).
- 주요 선진국에서는 연령차별금지 또는 사회보장 부담 완화 등을 위하여 정년제도가 폐지되거나 법정 정년을 보다 연장
 - 연령을 이유로 하는 채용·해고를 금지하는 법체계에 따라 미국, 영국 등은 정년제도가 폐지
 - 미국: 연령을 언급하는 자체를 금지(연령차별금지법 1967년)
 - 영국: 연령을 이유로 하는 정년제를 위법으로 규정(고용평등법 1911년)
 - 기대수명 증가에 따른 노후 빈곤 증가, 사회보장 재정 부담의 완화 등을 위하여 독일, 일본 등은 법정 정년을 연장
 - 독일: 법정 정년 65세를 2012~2029년간 단계적으로 연장하여 67세
 - 일본: 법정 정년 60세를 2006년 4월 이후 65세까지 고용확보 조치(정년 연장, 정년 폐

지, 재고용 중 선택) 단계적 의무화

다. 기본방향

- 법정 정년과 국민연금 수급연령과의 확대되는 격차를 완화하기 위해, 정년 이후 계속고용 정책 실시 여건 등을 고려하여 단계적으로 추진
- 60세 이상 정년 의무화가 어느 정도 정착된 이후 개별 기업에 부합하는 형태의 계속고용 노력을 권고하고, 일정 기간 이후 계속고용을 의무화
- 개별 기업이 충분히 대응할 수 있도록 계속고용 의무화 시기를 사회적 합의를 통하여 설정하고 법제화
- 계속고용 권고 → 계속고용 의무 → 정년연장/정년폐지 단계적 추진
- 조속한 시기에 계속고용 노력 권고와 더불어 이를 지원하기 위한 고용장려금, 컨설팅 사업 지원 확대
- 계속고용 노력 권고 조항의 신설과 더불어 고령자 계속고용 장려금 확대, 임금피크제 지원금 재도입, 점진적 은퇴 등을 지원
- 기대 수명의 증가, 노후 소득 증대 필요성 등으로 취업이 확대되고 있으나, 고용 보호 조치가 미흡하였던 고령층을 위한 실업급여 제도의 보완 등 필요

라. 추진과제

과제 2-1	고령자 계속고용 재정 지원 강화
--------	-------------------

- 고령자 계속고용 장려금 지원 확대
 - 2020년 이후 중소·중견기업의 근로자가 정년 이후에도 주된 일자리에서 계속 일할 수 있도록 정년 도달 근로자에 대한 고용연장을 위한 제도 도입
 - (지원 요건) 정년을 1년 이상 운영하고 취업규칙 또는 단체협약 등에 다음의 계속고용제도를 도입한 사업주 ①정년을 1년 이상 연장(정년연장), ②정년을 폐지(정년폐지), ③정년을 유지하되 정년에 도달한 자를 계속고용 또는 3개월 이내 재고용하고 1년 이상의 근로계약을 체결할 것
 - (지원내용) 정년 이후 계속 고용한 근로자 1인당 분기별 90만 원을 2년간 지원(피보험자

의 20% 한도)

- 향후 정년 연장 기간이 길거나 근로계약 기간이 길수록 보다 많은 금액을 오랜 기간에 걸쳐 지원

□ 일본 고연령자고용계속급부 참조

- 정년 연장 또는 정년 폐지로 임금이 감액된 60~64세 고연령자의 임금을 보전하기 위하여 사업주에게 지원금을 지급(김명중, 2020)

과제 2-2

계속고용 의무화 단계적 이행

- 60세 이상 정년 의무화가 어느 정도 정착된 이후 개별 기업에 부합하는 형태의 계속고용 노력을 권고하고, 일정 기간 이후 계속고용을 의무화
 - 법정 정년과 국민연금 수급연령과의 확대되는 격차를 완화하기 위한 정년 이후 계속고용 정책을 실시 여건 등을 고려하여 단계적으로 추진
 - 계속고용 권고 → 계속고용 의무 → 정년연장/정년폐지
 - 개별 기업이 충분히 대응할 수 있도록 계속고용 의무화 시기를 ‘사회적 합의’를 통하여 설정하고 법제화
- 정년 이후 연금 수급연령까지 고용을 연장하기 위한 조치를 마련하도록 사업주의 노력 권고 및 의무화 시기 예고(고령자고용법 개정)
 - 법정 정년과 국민연금 지급 연령과의 과도한 격차가 발생하지 않도록 계속고용 노력을 권고
 - 법정 정년 연장 이외에 다른 형태의 계속고용(약정 정년연장, 정년폐지, 재고용 등) 의무화 시기를 ‘사회적 합의’를 통하여 입법 예고
- 일본 고령자 고용확보조치 단계적 이행 참조(김명중, 2020)
 - 65세까지 계속고용을 위하여 정년폐지, 정년연장, 계속고용제도(=재고용) 중에서 1개를 의무화(2004년 고연령자고용안정법(2006년 4월 시행))
 - 희망자 전원을 계속고용하는 대상 연령을 노령후생연금의 보수비례 부분의 지급개시연령과 연동하여 단계적으로 늦출 수 있도록 허용(61→65세)
 - 후생노동성의 고령자 고용상황(高年者の雇用況)에 따르면 2019년 상시근로자 31인 조사대상 집계결과, ①계속고용제도(재고용, 근무연장)도입 기업 비율 77.9%, 정년연장 기업 비율

19.4%, 정년폐지 기업 비율은 2.7%, ②65세까지 고령자 고용확보조치가 있는 기업 비율 99.8%, 65세 정년 기업 비율 17.2%(후생노동성, 2019).

과제 2-3	65세 이상 신규취업자 실업급여 적용
---------------	----------------------

- 2013년 6월 이후 65세 이상자 고용보험(실업급여) 적용, 단, 65세 이상 신규 가입자만 적용 제외
 - 65세 이상 고용률 1981년 19.2% → 2019년 32.9%로 13.8%p 증가
- 65세 이상 신규 가입자에 실업급여 적용에 따른 고령층 신규채용 기피를 방지하기 위하여 사업주 부담 실업보험료 면제 또는 경감 조치 병행
 - 관련하여 일본에서는 2016년 이후 65세 이상 신규 취업자도 고용보험 가입, 실업시 고령자 급무금(실업급여의 역할을 하는 일시금) 지급(박찬임, 전형배, 박혁, 2017)
 - 고용보험에 가입한 65세 신규 취업자에게 실업보험료 징수, 다만 중소기업의 부담을 고려하여 보험료 납부를 일정 기간 유예

과제 2-4	점진적 은퇴 지원 정책 홍보 강화 및 내실화
---------------	--------------------------

- 점진적 은퇴를 위한 최근 정책에 대한 홍보 강화
 - 2020년 1월 이후 단계적으로 임신·육아 이외에 가족돌봄, 본인건강, 은퇴준비, 학업 등을 위한 근로시간 단축 청구권 보장
 - 2020년 5월 이후 1,000인 이상 기업은 정년퇴직 등의 사유로 이직예정인 고령자의 재취업 지원 서비스 제공 의무
- 고령자 적합 단시간근로 직무 개발 및 정책 지원 강화
 - 재고용, 재취업이 용이하도록 단시간근로 인적자원관리 컨설팅(노사발전재단)
 - 각종 형태의 유연근무제 근로자 및 기업에 대한 장려금·지원금의 점진적 확대

3. 든든한 노후를 위한 고용·소득 정책과제

【고용·소득】	노후 기본소득 보장
----------------	-------------------

①	노인 빈곤 완화
	❶ 기초연금제도 개선

가. 과제 필요성

□ OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 제시되는 한국 노인빈곤 문제의 완화 및 노인의 생활 안정을 목적으로, 2014년 7월부터 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 기초연금제도가 시행됨.

○ 기초연금은 기존 기초노령연금과 비교할 때 급여액 인상 및 영구적 성격의 노인기초보장제도로 자리매김했다는 점에서 시행의 의의가 있음.

- 단, 기초연금 시행 이후에도 노인빈곤 문제가 지속되고 소득분배 상황이 악화되면서 이에 대한 대응으로 최대 기초연금액인 기준연금액이 2018년 9월 25만 원으로 인상됨.

• ('19. 4.) 소득 하위 20% 대상 30만 원 - ('20) 소득 하위 40% - ('21) 소득 하위 70% 노인 대상 월 최대 30만 원까지 인상

- 노인의 70%를 대상으로 지급되는 기초연금은 65세 이상 노인 인구 증가에 따라 수급 규모 역시 커지고 있음.

• ('14. 12.) 433.3만 명 - ('15. 12.) 447.8만 명 - ('16. 12.) 456.4만 명 - ('17. 12.) 486.9만 명 - ('18. 12.) 509.5만 명 - ('19. 12.) 534.5만 명(복지로, 2020)

- 이와 같이 기초연금 급여액의 인상 및 노인 인구 증가에 따른 수급자 규모 확대에 의해 기초연금 예산은 2015년 10.0조에서 2018년 11.8조원으로, 2019년 14.9조원으로 증가함.

○ 이를 통해 살펴볼 때, 기초연금은 현세대 노인 빈곤 문제를 완화할 수 있는 주요 노후소득보장으로써 그 역할이 점차 증가하고 있음.

- 이에 제4차 국민연금 종합운영계획안에 현행 국민연금 소득대체율 40%, 보험료 9%를 유지하면서 기초연금 40만 원으로 상향하는 기초연금 강화 방안이 포함됨(보건복지부 국민연금정책과, 2018. 12. 24.).

• 일부 정치권에서는 현세대 노인 빈곤 완화를 위해 기초연금을 50만 원으로 인상하는 방안까지 제시되는 등 향후에도 노후소득보장에서 기초연금의 역할 강화에 대한 논의

가 이루어질 가능성이 높음.

- 또한 기초연금액이 지속적으로 상향되면서 기초연금과 국민연금과의 관계 설정에 대한 문제제기도 이루어지고 있는 상황임.

○ 이에 현행 기초연금제도의 현황과 문제점을 검토하고, 이를 토대로 향후 기초연금제도가 현 세대 노인들의 노후소득보장으로서 역할을 담당할 수 있는 과제를 제시하고자 함.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 기초연금은 기초노령연금과 마찬가지로 소득 하위 70%를 대상으로 하는 목표수급률을 설정하여 운영하고 있음.

○ 기초연금 시행 이후 수급률은 66%~67% 정도를 유지하여 목표수급률 70%에는 미치지 못하는 상황임.

〈표 8-101〉 기초연금 수급률

(단위: 명, %)

구분	65세 이상 노인인구 수	기초(노령)연금 수급자 수	수급률
2014년 7월	6,415,088	4,238,547	66.1%
2014년 12월	6,520,607	4,353,482	66.8%
2015년 12월	6,771,214	4,495,183	66.4%
2016년 12월	6,987,489	4,581,406	65.6%
2017년 12월	7,345,820	4,868,576	66.3%
2018년 12월	7,638,574	5,094,713	66.7%
2019년 12월	8,013,661	5,345,728	66.7%

주: 각 년도 연말(12월) 기준 수급률을 의미함.

자료: 1) 국민연금공단, 기초연금 정기통계집, 각년도.

2) 국민연금공단, 노령연금 정기통계집, 각년도.

□ 한편 기초연금 최대액인 기준연금액은 2014년 7월부터 월 20만 원을 지급하던 것을 2018년 9월 월 25만 원으로, 2019년 4월에는 소득 하위 20%를 대상으로 30만 원으로 인상함.

○ 2020년에는 소득 하위 40%, 2021년에는 소득 하위 70% 노인으로 단계적으로 월 최대 30만 원까지 인상할 계획임.⁶⁷⁾

67) 2019~2020년에 30만 원 인상 대상이 아닌 경우에는 전년도 기준연금액에 물가상승률을 적용한 값으로 결정함, 2019~2021년 최대 기준연금액은 단독기준 30만 원임

〈표 8-102〉 기초연금 기준연금액 변화

구분	2018.9월	2019.4월	2020년	2021년
단독가구	25만 원	하위 20%: 30만 원	하위 40%: 30만 원	30만 원
부부가구	40만 원	하위 20%: 48만 원	하위 40%: 48만 원	48만 원

주: 부부가 모두 기초연금을 받는 경우 개인 기준으로 단독인 경우의 80%를 지급함.
 자료: 보건복지부 기초연금과. (2020. 1. 2.). 기초연금 선정기준액 148만 원(단독가구 기준)으로 오른다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=352177&FILE_SEQ=274685에서 2020. 9. 1. 인출.

□ 기초연금 수급자 가운데 전액수급자와 감액수급자 비중(연계·부부·소득역전방지 감액 모두 적용된 최종 결과)을 파악한 결과, 아직까지는 대부분 기초연금 전액을 수급하고 있음.

○ 감액수급자는 2014년 8.6%, 2015년 7.6%, 2016년 9.2%, 2017년 9.4%, 2018년 8.7%로 2014년 이후 일정한 경향을 보이지 않다가⁶⁸⁾ 2019년 기준으로 전체의 13.7% 정도를 차지함.

〈표 8-103〉 기초연금 수급자 현황

(단위: 명, %)

구분	기초연금 수급자 수	전액수급자 수	감액수급자 수
2014.12	4,353,482(100%)	3,979,276(91.4%)	374,206(8.6%)
2015.12	4,495,183(100%)	4,153,800(92.4%)	341,383(7.6%)
2016.12	4,581,406(100%)	4,161,010(90.8%)	420,396(9.2%)
2017.12	4,868,576(100%)	4,412,559(90.6%)	456,017(9.4%)
2018.12	5,125,731(100%)	4,678,918(91.3%)	446,813(8.7%)
2019.12	5,345,728(100%)	4,611,448(86.3%)	734,280(13.7%)

자료: 국민연금공단. 기초연금 정기통계집. 각년도.

○ 2014년 기초·국민연금 동시수급자는 기초연금 수급자 대비 30.4% 정도였으나 2015년 32.1%, 2016년 33.6%, 2017년 35.9%, 2018년 38.2%, 2019년 40%로 증가함.

- 동시수급자는 국민(노령)연금액이 기초연금 기준연금액의 150% 이상일 경우 연계산식⁶⁹⁾에 따라 기초연금액이 감액되어 지급됨.

〈표 8-104〉 기초·국민연금 동시수급자 비중

(단위: 명, %)

구분	기초연금 수급자		기초·국민동시수급자	
	수	비중	수	비중
2014.12	4,353,482	(100%)	1,323,226	(30.4%)
2015.12	4,495,183	(100%)	1,444,286	(32.1%)
2016.12	4,581,406	(100%)	1,541,216	(33.6%)
2017.12	4,868,576	(100%)	1,751,389	(35.9%)
2018.12	5,125,731	(100%)	1,957,696	(38.2%)
2019.12	5,345,728	(100%)	2,139,227	(40.0%)

주: 이때의 동시수급자는 국민연금 노령연금 뿐 아니라 유족·장애연금 등 모든 급여를 포함하여 산출.
 자료: 국민연금공단. 기초연금 정기통계집. 각년도.

68) 이는 기초연금 기준연금액 상향으로 인한 연계감액 산식의 영향과 기초연금 수급자의 소득 및 재산 증가로 인한 소득역전방지 감액자 증가 등 여러 요인이 작용한 결과로 보여짐

69) {기준연금액-(2/3×A 급여액)}+부가급여액

- 기초연금 도입 및 급여액 인상에 따른 노인 빈곤율은 절대적, 상대적 빈곤 개념에 따라 다르게 나타남.
- 절대빈곤율은 2014년 대비 2015년 4.4%p 감소하였으나 2016년 3.8%p 다시 증가함.
- 가처분증위소득의 50%를 기준으로 한 상대빈곤율의 경우 가계금융복지조사를 기준으로 분석한 결과는 다음과 같음.
- 2014년 44.5%로 전년 대비 1.8%p, 2015년에는 43.2%로 1.3%p 감소하였으나, 2016년 43.6%로 전년 대비 0.4%p 증가함.
 - 2017년 다시 42.2%로 1.4%p 감소하는 등 기초연금 도입 이후 노인빈곤율은 2013년 대비 상대빈곤율 기준으로 약 4.1%p 감소한 것을 확인할 수 있음.

〈표 8-105〉 기초연금 시행 전·후 노인빈곤 추이

구분	빈곤 추이
절대빈곤율	34.5%('13) → 33.2%('14) → 28.8%('15) → 32.6%('16)
상대빈곤율	46.3%('13) → 44.5%('14) → 43.2%('15) → 43.6%('16) → 42.3%('17)

주: 1) 절대빈곤율: 65세 이상(농어가 제외) 기준이며, 2017년 빈곤통계연보를 자료원으로 함.
 2) 상대빈곤율: 65세 이상 노인 기준, 가계금융복지조사 기준이며, e-나라지표를 자료원으로 함.
 자료: 1) 여유진, 전지현. (2017). 2017년 빈곤통계연보. 세종: 한국보건사회연구원.
 2) e-나라지표. (2020). 노인빈곤율. Retrieved from https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1024에서 2020. 9.4. 인출.

2) 문제점

- 기초연금 시행 이후 급여액이 30만 원까지 인상되면서 노인빈곤율이 조금씩 감소되고 있음에도 불구하고 국제비교를 통해 살펴본 한국의 노인빈곤율은 여전히 높은 수준임.
- 2016년 기준 가처분증위소득의 50% 이하로 측정한 한국 노인빈곤율은 43.8%로 OECD 평균 13.5%에 비해 30.3%p 가량 높음.
- 평균소득 대비 66세 이상 노인 소득 비중은 65.1%로 OECD 평균 87.4%에 비해 22.3%p 정도 낮은 상황임(OECD, 2019).

〈표 8-106〉 OECD 주요 국가의 노인빈곤율 현황

구분	OECD평균	한국	호주	멕시코	미국	스위스	일본	독일	스웨덴
노인빈곤율	13.5%	43.8%	23.2%	24.7%	23.1%	19.5%	19.6%	9.6%	11.3%

주: '16년 혹은 입수가가능한 최신년도 기준이며, 66세 이상 기준으로 함.
 자료: OECD. (2019), Pension at a glance.

○ 이와 같은 상황에서 국민연금은 2019년 12월 기준으로 65세 이상 국민(노령)연금 수급자가 전체 노인의 약 36.4% 정도를 차지하고 있으며, 특례노령연금을 제외한 노령연금 수급자의 평균연금액은 약 53만 원(국민연금공단, 2020) 정도임.

- 이는 곧 국민연금 개선으로는 후세대 노인의 빈곤을 완화할 수 있으나 현세대 노인의 빈곤을 완화하기에는 한계를 갖고 있다는 것을 의미함.
- 최후의 노후소득보장 역할을 담당하는 국민기초생활보장의 경우, 일반적 공공부조로 부양의무자 기준 등으로 인해 노인의 특성을 반영하기 어렵다는 한계를 지님.
- 현재 우리나라 공적노후소득보장에서 기초연금은 사회보험인 국민연금의 미성숙으로 인한 낮은 포괄성 및 저급여를 보완하는 역할 뿐 아니라 국민생활기초보장제도를 보완하는 역할을 담당하고 있음.

□ 기초연금의 평균 수급률은 약 66~67% 정도를 유지하여 목표 수급률 70%에 미치지 못하는 상황임.

○ 기초연금 목표수급률 설정 및 평가에 대한 문제⁷⁰⁾도 제기할 수 있으나, 기초연금 수급자격이 있음에도 불구하고 미수급자로 남아있는 약 3~4%의 노인들이 기초연금을 받을 수 있도록 하는 방안을 강구하는 것이 우선시되어야 할 것임.

○ 현행 기초연금은 노후소득보장에서 국민기초생활보장제도와 국민연금 사이에 위치하고 있으며 ‘부조’의 성격과 ‘연금’의 성격을 동시에 가지고 있음.

- 이를 고려할 때 지속적인 기초연금 인상이 국민연금과 국민기초생활보장과의 관계에서 문제가 없는지 검토할 필요가 있음.
- 현행 기초연금은 노인의 70%를 대상으로 자산조사를 통해 지급되는데, 기초연금 소득 인정액 산정 시 국민연금 급여가 소득으로 모두 반영될 뿐 아니라 국민연금액 수준에 따라 기초연금 감액이 적용되는 상황임.
- 기초·국민연금 동시수급자가 지속적으로 증가하고 있다는 점에서, 국민연금이 충분히 성숙하지 않은 현 상황에서 노인의 70%를 대상으로 운영하는 기초연금이 30만 원 이상 인상될 경우 국민연금과의 관계에서 제도의 정합성에 문제가 나타날 수 있음.

○ 기초연금과 국민기초생활보장제도를 동시에 수급하는 노인은 국민기초생활의 보충성 원칙에 따라 기초연금을 받는 만큼 생계급여가 감액(이른바 쫓다 뺏는 기초연금)되므로, 기초연금 인상에 대한 혜택이 없어 가장 빈곤한 노인이 기초연금 혜택을 누리지 못한다는 비판도 존재함.

70) 이와 관련해서는 ‘최옥금·이은영(2019), 기초연금 목표수급률 설정의 타당성 검토. 국민연금연구원.’에서 자세히 검토된 바 있음.

- 이를 고려할 때, 국민연금과 국민기초생활보장과의 관계에서 기초연금의 역할 및 기능, 또한 향후 기초연금 제도의 변화가 국민연금 및 국민기초생활에 미치는 문제점을 고민할 필요가 있음.

다. 기본방향

- 국민연금이 성숙하여 일차적인 노후소득보장의 역할을 충실히 담당할 때까지 기초연금이 국민연금의 사각지대를 완화하고, 현세대 노인빈곤을 완화하는 역할을 담당하는 것이 필요함.
- 곧 기초연금을 통해 현세대 노인의 심각한 빈곤을 일정 부분 완화하는 동시에, 향후 최대한 전 국민이 기초연금과 국민연금을 모두 고려한 공적연금을 수급⁷¹⁾하도록 하고, 공적연금을 통해 정부가 제시한 최저노후소득보장이 가능하도록 하는 것이 요구됨.
 - 이를 위해서는 현행 기초연금에 요구되는 역할, 곧 소득 하위 70%의 노인을 대상으로 이들의 생활안정을 도모하여 노후소득을 보장하는 역할을 충실히 수행할 수 있도록 현행 제도를 안정적으로 운영하는 것이 일차적으로 요구됨.
- 또한 저출산·고령화가 심화되는 상황에서 후세대의 노인부양비용을 감소시켜 세대 간 부담의 형평성을 제고하고, 공적연금의 재정지속가능성을 담보할 수 있으려면 국민기초생활과 기초연금, 국민연금의 제도 간 정합성 및 노후보장의 균형적인 역할 분담이 필요함.
 - 기초연금이 30만 원까지 인상된 2021년 이후 중·장기적으로 기초연금의 성격을 어떻게 규정하고 발전시킬 것인지, 그리고 이에 따라 국민기초생활보장·국민연금과의 관계를 어떻게 설정하고 제도 간 역할을 분담할 것인지 고민이 필요함.

라. 추진과제

- 현행 기초연금 인상 계획에 따라 2021년까지 30만 원으로 인상하여 지급하고, 제도를 안정적으로 운영하는 것과, 국민연금과 국민기초생활보장과의 관계에서 기초연금을 어떻게 발전시킬 것인지에 대한 검토로 정리할 수 있음.
- 기초연금의 주요 과제는 현행 제도를 전제로 한 단기과제와 중장기 과제로 구분할 수 있음.
 - 단기과제로는 기초연금 인상 계획의 시행 및 기초연금의 안정적 제도 운영을 위해 수급권 강화를 위한 방안을 시행하고, 기초연금 급여적정성 평가를 실시하는 것을 제시할 수 있음.

71) 2019년 12월 기준으로 65세 이상 노인 가운데 기초연금만 수급하는 노인은 40%, 기초연금과 국민(노령+유족+장애)연금을 동시에 수급하는 노인은 26.7%, 국민연금만 수급하는 노인은 15.9%로 공적연금 수급노인은 약 82.6%이며, 특수직역연금 수급자 약 6~7%까지 고려하면 현재에도 약 90% 정도가 어떤 종류라도 공적연금을 수급하고 있음

- 중장기 과제로는 국기초·기초·국민연금 간 관계 조정 및 기초보장 강화를 위한 과제 중 하나로 현행 기초연금 추가 인상안 및 보충연금 도입 가능성을 제시하고자 함.

과제 1-①-1	현행 기초연금의 안정적인 운영
-----------------	-------------------------

□ 현재 2021년까지 예정된 기초연금 인상을 계획에 따라 시행하고, 제도의 목표에 맞는 역할을 수행할 수 있도록 운영하는 것임.

- 기초연금을 2021년까지 30만 원까지 인상하여 운영할 경우, 가처분중위소득 50%를 기준으로 산출한 상대빈곤율은 2016년 대비 4.3%p 정도 감소하며, 절대빈곤율은 7.6%p 정도 감소할 것으로 예상됨.

〈표 8-107〉 기초연금 상향 지급에 따른 빈곤지표 변화

구 분	'16년	기준연금액 25만 원 (^{'18년})	하위 20% 30만 원 (^{'19년})	하위 40% 30만 원 (^{'20년})	하위 70% 30만 원 (^{'21년})
상대빈곤율(%)	46.7	44.6	44.6	42.4	42.4
절대빈곤율(%)	31.1	27.2	27.2	23.5	23.5

주: 1) 통계청 가계동향조사 2016년 연간자료 8,947가구(농어가가구 제외)를 대상으로, 2016년 시점에서 기초연금 인상계획(^{'18년} 25만 원, ^{'19년} 소득하위 20% 30만 원, ^{'20년} 소득하위 40% 30만 원, ^{'21년} 30만 원 지급)을 적용한 결과임
 2) 절대빈곤선의 경우 2015년 최저생계비에 물가상승률을 곱하여 2016년 절대빈곤선으로 상정한
 자료: 국민연금연구원. (2020). 국민연금연구원 내부자료.

〈표 8-108〉 기초연금 상향 지급에 따른 재정소요 전망

(단위: 조원)

'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	계 (^{'19~'23})
9.1	11.5 (+2.4)	12.9 (+3.8)	14.3 (+5.2)	15.5 (+6.4)	16.6 (+7.5)	70.8 (+25.3)

주: '19년 소득하위 20%, '20년 소득하위 40%, '21년 소득하위 70% 노인 기준연금액 30만 원 인상 시
 자료: 국민연금연구원. (2020). 국민연금연구원 내부자료.

□ 노인의 생활안정이라는 제도의 목적에 맞게, 수급자격이 있는 사람(하위 70%)이 기초연금을 신청하여 받을 수 있도록 하는 수급권 강화 방안이 요구됨.

- 현행 기초연금은 하위 70%를 대상으로 수급권자의 '신청'에 따라 수급권을 부여하는 복지 급여의 성격을 지님.

- 수급권 강화에는 기초연금 신청 안내 강화 및 서비스 개선, 거주불명자 등 수급권자 발굴을 통한 수급안전망 강화, 효율적인 수급자 관리 강화가 포함됨.

- 이를 위해서는 현재 국민연금공단에서 수행하고 있는 65세 도래자에 대한 신청안내 강화, 수급희망 이력관리 신청 활성화, 거주불명자 등 취약계층 대상 발굴이 요구됨.

- (65세 도래자 신청안내) 기초연금 수급연령인 만 65세 연령 도달자에게 출생월 전전월 말 기초연금 신청 안내문을 발송하고 있음, 상담 및 신청 이력이 없는 사람을 대상으로 하는 재안내 강화 등이 필요함.
 - (수급희망 이력관리) 기초연금 수급(권)이 탈락된 수급희망자를 대상으로 매년 선정기준액 상향에 따라 정기적으로 이력관리를 통해 수급 가능여부를 예측하여 신청 안내하는 제도로, 현재 연 1회 발송에서 수시 발송 및 이력관리 기간을 현행 5년에서 장기적으로 늘리는 방안 등에 대한 검토가 필요함.
 - (거주불명자 등 수급권자 발굴) 거주불명등록 이후 주민등록을 재등록한 노인을 대상으로 기초연금 수급권 보호를 위한 신청 안내 강화.
- 이를 통해 목표수급률 70%에 도달할 경우 기초연금 수급자 수는 2023년 약 662만 명에 도달할 것으로 전망됨.
- 기초연금을 꼭 받아야 하는 사람들이 받을 수 있도록 하고, 제도가 안정적으로 운영될 수 있도록 하는 것이 필요함.

〈표 8-109〉 향후 5년간 노인인구 수 및 기초연금 수급자 전망

(단위: 만 명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
노인인구 수	769	812	854	898	945
수급자 수	539	568	598	628	662

자료: 통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.

- 기초연금 적정성 평가와 관련하여, 노인빈곤 및 국민연금과의 관계 등을 종합적으로 고려한 평가를 수행하고 이를 토대로 기초연금액 조정 혹은 기초연금액 연동지수 조정이 이루어져야 함.
- 기초연금법 제9조에 따르면 기초연금 급여를 매년 물가상승률에 따라 조정하되, 5년마다 기초연금 수급권자의 생활수준, 국민연금 A값 변동률, 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액을 조정하도록 하고 있음.
 - 기초노령연금에서는 A값 상승률에 따라 급여가 연동되었으나 기초연금에서는 국민연금과 급여가 연계되면서 물가상승률에 따라 연동되기 때문에, 기초연금 급여적정성 평가 시 기초연금 기준연금액 조정과 함께 기초연금 연동지수 조정도 동시에 논의될 가능성이 높음.
 - 이러한 기초연금 급여적정성 평가는 2018년 실시될 예정이었으나 지속적인 기초연금액 인상으로 연기되어, 2023년 처음으로 시행 예정임.

과제 1-①-2	현행 노후소득보장 제도 간 역할 정립
----------	----------------------

□ 기초연금 시행 이후 지속적으로 기초연금 급여액이 인상되면서, 소득비례연금인 국민연금과 빈곤 노인을 대상으로 하는 국민기초생활보장, 그리고 두 제도 사이에 위치한 기초연금의 제도 간 역할 정립 방안이 요구됨.

○ 다층노후소득보장 내에서 한 제도의 강화는 그 제도와 관계있는 다른 제도에 영향을 미치게 되기 때문임.

○ 기초연금과 국민연금과의 관계에서 볼 때 검토가 필요한 부분은 국민연금과 기초연금의 연계금액 부분임.

- 현재 기초연금과 국민연금 연계금액 산식은 (기준연금액-2/3×A급여액)+부가연금액으로, 이에 따르면 국민(노령)연금 급여수준이 기초연금 기준연금액의 150% 이상이면 연계금액이 적용됨.

• 다만 이 기준은 기초연금 시행 당시 기초연금 기준연금액 20만 원, 국민(노령)연금 평균액 30만 원을 전제로 설정된 것임.

• 당초 연계금액의 취지인 국민연금 A급여와 기초연금 성격 중복으로 인한 기초연금 금액 조정과 향후 기초·국민연금 동시수급자 증가에 따른 기초연금 재정지속성 확보를 생각할 때 기초연금 기준연금액 증가에 따른 국민연금과의 연계금액 산식 재검토가 필요함.

* 현행 연계금액 산식에서 A급여액 금액 상수인 2/3의 조정, 혹은 연계금액이 적용되는 국민연금액 기준(현행 기준연금액의 150%) 조정 등이 포함될 수 있음

○ 기초연금과 국민기초생활보장과의 관계에서는 향후 국민기초생활보장 부양의무자 기준 완화가 예정되어 있으므로, 노인을 대상으로 하는 부조의 성격을 가진 국민기초생활보장과 기초연금과의 관계를 어떻게 설정할 것인지 검토가 필요함.

- 기초연금과 국민기초생활보장과의 관계에서 볼 때 두 제도 모두 노인을 포함하고 있으며, 자산조사를 실시하는 부조의 성격을 갖고 있다는 점에서 기초연금 급여가 국민기초생활보장의 보충성 원칙에 따라 국민기초생활보장 소득 산정 시 모두 공제되는 것에 대한 문제(일명 ‘줬다 뺏는 문제’)가 제기된 바 있음.

• 현실적으로 현행 제도를 전제로 할 때 국민기초생활보장 소득 산정 시 기초연금액을 일부 공제하는 등 국민기초생활보장의 보충성 원칙을 기초연금에 느슨하게 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

과제 1-①-3	기초연금 추가 인상 및 보충연금 도입 필요성 등 기초보장 강화
----------	------------------------------------

□ 기초연금의 지속적인 인상 논의와 관련하여, 전체 노인의 약 70%를 포괄하여 비교적 보편적인 성격을 갖고 있는 비기여 기초연금이 지속적으로 인상될 경우, 국민연금 장기가입 유인에 미치는 영향, 곧 기초·국민연금 제도 간 정합성에 영향을 미칠 가능성에 대한 고려가 필요함.

○ 제4차 국민연금 종합운영계획에 기초연금 40만 원 인상안이 포함되고, 현재 일부 정치권에서 기초연금 50만 원 인상까지 논의되고 있다는 점, 지속적인 기초연금 급여액 인상에도 불구하고 노인빈곤율이 여전히 높은 상황에서 현세대 노인빈곤을 완화할 수 있는 제도가 기초연금이라는 점을 고려할 때, 기초연금 인상 논의는 지속적으로 제기될 가능성이 있음.

○ 다만 이 경우 기초연금 소득인정액에 국민연금액이 100% 반영된다는 점, 또한 국민연금액이 일정 수준 이상이면 연계감액이 이루어진다는 점을 고려하면 기초연금 인상이 국민연금 장기가입에 영향을 미칠 수 있다는 점을 함께 고려해야 할 것임.

- 국민연금 가입자(당연·납부예외자·임의가입자) 1,000명을 대상으로 기초연금 수준과 국민연금 장기가입·납부의사를 질문한 결과, 기초연금 최대액이 40만 원으로 인상될 경우 국민연금 장기가입·납부를 중단하겠다고 응답한 비중은 33.4%, 50만 원 인상시에는 46.3%까지 나타남(국민연금연구원, 2020).

○ 한편 기초연금 인상과는 별개로 현세대 노인빈곤 완화를 위해 저소득 노인을 대상으로 한 보충연금 도입 논의가 이루어지고 있는데, 이에 대해서는 보다 신중한 검토가 요구됨.

○ 보충연금을 운영하는 대표적인 사례는 캐나다로, 캐나다는 65세 이상 노인을 대상으로 수당방식으로 운영하는 기초연금, 그리고 기초연금 수급자 가운데 소득이 일정 수준 이하인 저소득 노인을 대상으로 이들의 소득을 보완하는 보충연금을 운영하고 있으며, 근로자와 자영자를 대상으로 사회보험 방식의 소득비례연금인 캐나다연금보험을 운영함.

- 캐나다는 기초연금과 보충연금을 통해서만 평균임금의 약 33% 정도를 보장하여(최옥금, 한신실, 2016) 노인빈곤에 효율적이고 효과적으로 대처하고 있다는 점, 다층노후소득보장체계가 한국과 유사하다는 측면에서 저소득 노인을 대상으로 보충연금과 도입 필요성이 제기됨.

- 단, 캐나다와 우리나라 상황이 매우 다르다는 점을 고려할 필요가 있음.

• 캐나다의 경우 보충연금이 제대로 기능할 수 있는 이유는 소득비례연금이 충분히 성숙하여 대부분의 경제활동인구가 가입하고, 90% 이상의 노인이 수급하고 있음.

• 우리나라와 같이 일반적 공공부조인 국민기초생활보장의 역할을 담당하는 제도 없이 보충연금 자체가 노인 대상의 범주적 공공부조의 역할을 수행하여 우리나라의 공적노

후소득보장체계와는 다른 상황임.

- 캐나다에서 보충연금이 저소득 노인의 소득보장 역할을 담당할 수 있는 배경에는 소득비례연금이 충분히 성숙했고 노후소득보장을 구성하는 제도 간 역할 및 관계가 명확히 구분된다는 점이 작용함.
- 이를 토대로 보충연금 도입을 위해서는, 우리나라에서 보충연금을 노인 대상의 범주적 공공부조로 운영할 것인지, 아니면 기초연금 수급자 가운데 저소득층에게 지급하는 부가연금으로 운영할 것인지에 대한 논의가 필요함.
- 또한 현행 국민기초생활보장·기초연금·국민연금이 각각 존재하는 상황에서 각 제도 간 관계를 고려할 때 보충연금 도입 시 제도 간 복잡성 가중 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대한 논의가 요구될 것임.

①	노인 빈곤 완화
	② 기초생활보장제도 개선

가. 과제 필요성

□ 한국의 노인빈곤은 OECD에서 높은 수준이며, 정부의 지속적 노력에도 불구하고 개선되지 못하고 있는 상황임.

- 높은 노인빈곤의 지속은 우리 사회에 미치는 영향이 크다는 점에서 개선이 필요함.
 - 첫째, 노인빈곤의 지속은 만 65세 이상 노인들의 삶의 수준을 낮추고, 정서적 어려움으로 인해 노인자살률에도 영향을 줄 수 있어 노인빈곤 개선이 늦추어져서는 안 됨.
 - 둘째, 현세대 노인에 대한 빈곤이 개선되지 못하고 유지되는 상황에서는 미래 노인 역시 본인들의 삶에 대한 기대를 낮출 수 있어 우리 사회의 지속가능성에 영향을 줄 수 있음.
 - 셋째, 노인빈곤율이 높게 지속될수록 노인에 대한 지원 필요성 역시 지속적으로 발생할 수 있음. 이로 인해 세대 간 자원배분, 세대 간 갈등 등을 유발할 수 있으므로 노인빈곤의 개선은 매우 필요한 시점임.

□ 빈곤 노인, 위기 노인 지원을 위해서는 기초생활보장제도의 역할 강화가 필요함.

- 하지만 기초생활보장제도 선정기준으로 활용되고 있는 부양의무자, 재산 기준 등으로 기초생활보장제도의 지원을 받지 못하는 사각지대 노인이 상존함.
 - 기초생활보장제도 선정 및 급여기준에 대한 개선을 통해 빈곤 노인에 대한 소득보장 강화가 필요함.

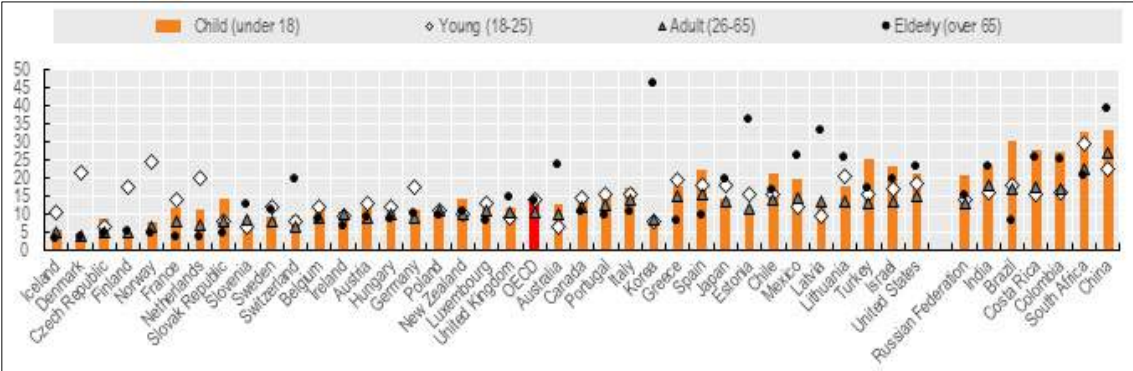
나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 주요국가의 연령별 빈곤율을 보면, 다른 국가에 비해 한국의 상대적 노인빈곤율이 매우 높은 것을 볼 수 있음.
- 반면 청년과 성년층의 빈곤율은 다른 OECD 국가에 비해 높지 않은 수준으로 노인빈곤율과 큰 차이를 보이고 있음.

[그림 8-63] OECD 주요 국가의 빈곤율 변화

(단위: %)



자료: OECD. (2019), Society at a Glance 2019, p101. 재인용.

- 통계청 가계동향조사를 통해 본 우리나라의 노인빈곤율 수준 또한 낮지 않은 상황임.
- 기초생활보장제도 생계급여 기준인 중위 30%를 기준으로 해도 최근의 노인빈곤율은 시장소득 50%대, 가처분소득은 10%대 후반수준에 이르고 있음.

〈표 8-110〉 가계동향조사를 통해 본 노인빈곤율 변화

(단위: %)

구분	65세 이상 노인				65세 미만 비노인			
	기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정 (중위 30%)		기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정 (중위 30%)	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2015	42.4	16.0	44.7	21.5	3.2	2.0	3.1	2.1
2016	45.6	19.4	48.0	23.2	3.7	2.4	3.6	2.5
2017_1	48.0	22.2	49.7	24.5	4.2	2.8	4.1	2.9
2017_2	46.8	20.4	48.6	23.3	4.2	3.0	3.7	2.7
2017_3	45.7	21.5	47.6	24.2	3.8	2.8	3.5	2.4
2017_4	41.9	16.7	44.2	19.2	3.4	2.4	3.2	2.1
2018_1	48.8	20.9	49.5	23.3	4.6	3.5	4.4	3.3
2018_2	48.1	18.2	48.8	21.6	5.2	3.9	4.8	3.7
2018_3	48.0	19.4	49.0	21.8	5.3	3.5	4.9	3.3

구분	65세 이상 노인				65세 미만 비노인			
	기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정 (중위 30%)		기준중위 30%		2015년 빈곤선 고정 (중위 30%)	
	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득	시장소득	가처분소득
2018_4	50.5	20.2	51.1	21.4	5.6	3.9	5.3	3.5
2019_1	49.9	18.4	50.8	19.9	6.1	4.1	5.7	3.7
2019_2	50.2	16.9	50.6	17.7	5.4	3.4	5.1	3.2
2019_3	48.8	18.7	49.0	19.8	5.2	3.3	4.9	3.2
2019_4	49.7	17.6	50.3	18.7	5.0	3.4	4.8	3.1
2015	34.0	10.6	36.4	14.7	55.6	24.6	57.8	32.3
2016	38.6	14.6	40.9	17.4	56.4	27.0	59.0	32.0
2017_1	41.3	17.3	42.4	18.2	58.5	30.0	61.3	34.3
2017_2	38.6	15.3	40.0	17.6	59.1	28.0	61.8	31.8
2017_3	37.2	15.6	38.2	17.3	58.4	30.1	61.5	34.4
2017_4	33.8	12.4	35.4	14.0	54.1	23.1	57.2	27.1
2018_1	39.8	14.3	40.5	16.2	60.3	29.3	61.2	32.5
2018_2	39.2	13.7	40.0	15.7	59.0	23.8	59.7	28.8
2018_3	40.7	14.8	40.9	16.4	57.1	25.2	59.2	28.5
2018_4	41.4	14.9	42.0	15.9	62.0	26.8	62.5	28.4
2019_1	41.2	13.0	42.0	13.8	60.8	25.0	61.8	27.5
2019_2	40.1	11.7	40.1	11.9	62.7	23.5	63.7	24.8
2019_3	39.3	12.7	39.0	13.7	60.2	25.9	61.0	27.1
2019_4	38.8	12.2	39.2	12.3	62.7	23.9	63.6	26.2

자료: 김태완, 신화연, 임완섭, 김기태, 최준영, 김보미, ... 정용문. (2020). 노인빈곤의 실태와 사회경제적 영향 분석 연구. 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원. p.20. 재인용.

□ 현 정부는 집권 초기 만들어진 제1차 기초생활보장 기본계획(생계급여) 이후 부양의무자 기준을 단계적으로 완화함.

○ 맞춤형 급여 도입 직후 부양의무자 기준을 점진적으로 폐지하고 있음.

- 맞춤형 급여 도입 당시에는 교육급여가 2018년 10월에는 주거급여가 2020년 1월에는 중증장애인을 대상으로 생계급여가 폐지됨.

○ 생계 및 의료급여에서도 현 정부 들어 부양의무자 기준 완화가 지속적으로 추진됨.

- 2017~2019년 단계적 폐지를 거쳐 2020년 1월에는 중증장애인을 대상으로 생계급여가 폐지됨.

〈표 8-111〉 기초생활보장제도 부양의무자 기준 단계적 폐지 계획

구분	2015년 7월	2017년 11월	2018년 10월	2019년 1월	2020년 1월
생계급여		수급자 및 부양의무자 가구 모두에 노인·중증장애인이 포함된 가구		부양의무자 가구 노인·중증장애인 포함된 가구 (소득 하위 70%)	중증장애인 가구
의료급여				부양의무자 가구 중증장애인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)	부양의무자 가구 노인이 포함된 가구 (소득 하위 70%)
주거급여			폐지	유지	
교육급여	폐지	유지			

자료: 보건복지부 기초생활보장과. (2018. 12. 3.). 내년 1월 기초생활보장 부양의무자 기준이 더 완화됩니다!. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=346836&FILE_SEQ=248094에서 2020. 7. 15. 인출.

- 기초생활보장제도는 소득인정액 제도를 운영중이며, 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액으로 구성됨.
- 이중 재산의 소득환산액으로서 재산기준은 부양의무자와 더불어 사각지대 주요요인 중 하나로 지적됨.
- 정부는 그동안 기본재산액을 조정하면서 사각지대를 줄이기 위해 노력함. 2020년에도 기본재산액 기준을 상향한 바가 있음.
- 재산 중에 가장 엄격하게 적용되고 있는 것은 자동차 기준으로 환산율을 100% 적용함으로써 자동차를 보유시 수급자로 선정되는 것은 거의 불가능함.

〈표 8-112〉 기본재산액 공제적용 금액

(단위: 만 원)

구분	지 역		
	대도시	중소도시	농어촌
2003년	3,300	3,000	2,900
2004~2008년	3,800	3,100	2,900
2009~2019년	5,400	3,400	2,900
2020년	6,9001)	4,2001)	3,5001)

주: 1) 생계·주거·교육급여만 적용되며, 의료급여는 전과 동일(대도시 5,400만 원, 중소도시 3,400만 원, 농어촌 2,900만 원)

2) 대도시-특별시, 광역시의 “구” (도농복합군 포함), 중소도시-도의 “시”, 농어촌-도의 “군”

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장 사업안내, 각년도

□ 기초연금제도 개선 과정

- 기초연금은 본래 국민연금 도입 당시 이미 완전노령연금이 어려운 고령층의 생활안정을 돕기 위한 방안으로 노령수당·경로연금·기초노령연금·기초연금으로 확대되어 옴.
- 기초연금은 제도 도입 이후 연금액이 지속적으로 인상
 - (‘14) 20만 원 → (‘18) 25만 원 → (‘19) 소득하위 20% 30만 원 → (‘20) 소득하위 40% 30만 원 → (‘21) 전체 기초연금 수급자 대상 30만 원으로 변경될 예정

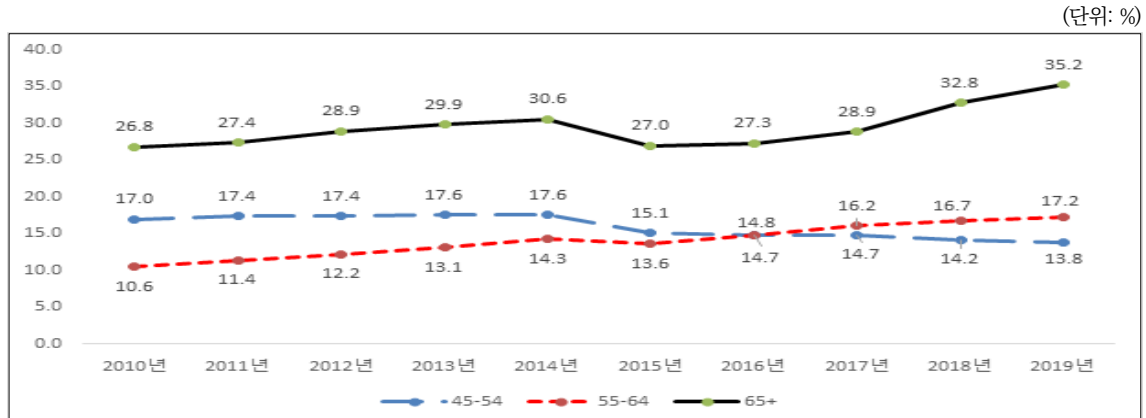
2) 문제점

□ 국민기초생활보장제도 부양의무자 단계적 완화의 한계

- 부양의무자 기준 폐지는 노인빈곤율 완화에 도움이 주고 있지만, 노인빈곤율을 크게 줄일 만큼 큰 개선효과를 보여주고 있지는 못한 상황
- 보건복지부 등 조사자료를 통해 보더라도 수급자 중에서 만 65세 이상 노인의 증가폭은 크지 않음.
 - 2010년 이후 기초생활보장 수급자 중 45~54세 수급자 비율은 점차 감소하여 2010년

17.0%에서 2019년에는 13.8%까지 감소. 반면 55~64세, 65세 이상 수급자는 동 기간 10.6%→17.2%, 26.8%→35.2%로 각각 증가

[그림 8-64] 기초생활보장 연령별 비율



자료: 통계청. (2020). 국민기초일반수급자수-시도별, 성별, 연령별. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=I2에서 2020. 8. 1. 인출.

〈표 8-113〉 만 45~54세, 만 55~64세 기초생활보장 수급자 및 추계인구 대비 비율

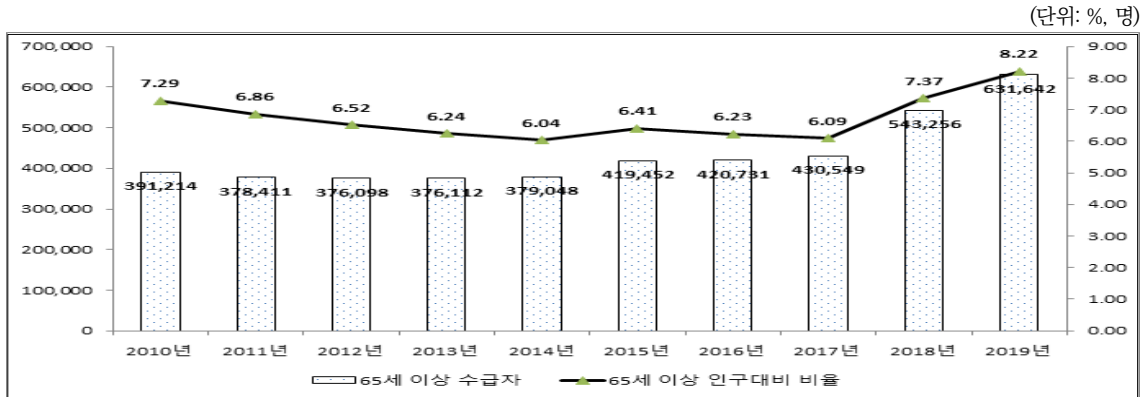
(단위: 명, %)

구분	45-54	55-64	45-54세 이상 인구대비 비율	55-64세 이상 인구대비 비율
2010년	247,782	154,104	3.02	3.06
2011년	239,418	157,232	2.87	2.93
2012년	225,749	158,942	2.68	2.83
2013년	221,018	164,558	2.60	2.79
2014년	217,280	176,930	2.52	2.84
2015년	234,435	212,062	2.71	3.20
2016년	226,704	228,414	2.63	3.20
2017년	219,823	241,068	2.54	3.26
2018년	234,918	276,863	2.71	3.58
2019년	247,770	307,880	2.82	3.89

자료: 통계청. (2020). 국민기초일반수급자수-시도별, 성별, 연령별. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=I2에서 2020. 8. 1. 인출.

- 만 65세 이상 인구대비 65세 이상 수급자 비율은 2010년 7.29%에서 2017년에는 6.09%까지 줄어들었지만, 2018년 7.37%, 2019년 8.22%로 증가하여 크게 변하고 있지 않음

[그림 8-65] 만 65세 이상 기초생활보장 수급자 및 비율



자료: 통계청. (2020). 국민기초일반수급자수-시도별, 성별, 연령별. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=I2에서 2020. 8. 1. 인출.

- 기초연금의 급여수준을 지속적으로 확대해 왔지만, 2021년에는 만 65세 이상 노인 70%에게 월 30만 원 지급이 예정되어 있음.
- 현황에서 본 것과 같이 기초연금 급여액이 지속적으로 확대되었음에도 불구하고, 고령층의 빈곤을 개선에는 한계가 있음.
- 또한 국민연금과의 관계를 고려시 기초연금 급여의 계속 확대는 한계
- 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장제도의 종합적 운영을 통한 노인빈곤 개선 노력 필요

다. 기본방향

- 노인빈곤 해소를 통한 고령층의 삶의 질 개선
- 기초생활보장제도 사각지대 해소를 통한 고령층 소득보장 강화

라. 추진과제

과제 1-②-1	국민기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 완화
-----------------	------------------------------------

- 기초생활보장제도 생계급여 부양의무자 기준 완화
 - 2021년부터 만 65세 이상 노인을 대상으로 생계급여에서 부양의무자 기준을 완화함
 - 만 65세 이상 노인에 대해 생계급여를 대상으로 부양의무자 기준 폐지
 - 동시에 만 65세 이상 노인에 대한 부양의무자 기준 폐지시 다른 제도(국민연금, 기초연

금 등)에 주는 영향을 고려한 소득보장제도 개선 관련 종합 연구 추진

- 만 65세 이상 노인 부양의무자 기준 완화시 부양의무자로서 고소득과 고자산가에 대한 도덕적 해이 문제 발생 가능
 - 부양의무자가 연소득 1억원 이상, 종합부동산세 9억 이상의 자산을 보유한 경우에는 부양의무자 기준 적용

- 2022년에는 만 65세 이하 근로연령층을 대상으로 생계급여에서 부양의무자 기준을 폐지하도록 함으로써, 생계급여에서 실질적인 부양의무자 기준을 폐지하도록 함
 - 기초생활보장제도 중 부양의무자기준이 남아있는 의료급여제도에 대한 부양의무자 기준 개선은 단계적으로 수행하는 것을 검토

과제 1-②-2	국민기초생활보장제도 선정 및 급여기준 상향조정
-----------------	----------------------------------

□ 국민기초생활보장제도는 2015년 맞춤형 급여로 변경되면서 선정기준을 소득으로 하고 있으며, 이를 기준중위소득으로 부르고 있음.

- 기준중위소득 산출은 「국민기초생활보장법」제6조의2 제1항 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 정상소득의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구 규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정
- 정부는 맞춤형 급여 도입 당시 통계청의 가계동향조사를 기준으로 기준중위소득을 산출
 - 가계동향조사 중 분배 기준이 되는 1인가구, 농어가가 포함된 조사를 기준으로 기준중위소득을 산출
 - 생계급여 기준중위소득 30%, 의료급여 기준중위소득 40%, 주거급여 기준중위소득 45%, 교육급여 기준중위소득 50% 적용
- 통계청은 2017년 국가통계위원회 결정을 통해 소득 기준통계를 기존 가계동향조사에서 가계금융복지조사로 변경, 향후 소득통계는 가계금융복지조사를 기준으로 발표
 - 가계금융복지조사는 2016년 자료부터 각종 행정자료(국세청, 보건복지부, 고용노동부 등)를 통해 소득자료가 보완되면서 소득통계의 정확성이 상향
- 기준중위소득 산출 방식의 단계적 변경
 - 1단계 기준중위소득 산출이 기준이 되는 소득조사 통계가 변경됨에 따라 통계조사를 가계금융복지조사로 변경
 - 2021년 기준중위소득을 가계금융복지조사 기준 자료를 활용

- 2단계 소득증가율의 안정적 반영을 위하여 가계금융복지조사 3년 평균증가율을 전년도 기준중위소득에 1회 반영하여 차년도 기준중위소득을 산출
- 3단계 가계금융복지조사와 기준중위소득 간의 격차 축소를 위해 단계적 접근(6년간 격차 축소) 추진
 - 가계동향조사와 다르게 가계금융복지조사는 조사자료를 기초로 정부의 여러 소득관련 행정자료를 통해 소득 조정
 - 소득 조정에 따라 매년 기준중위소득과 가계금융복지조사 결과 간 격차가 발생하고 있으므로 법에 명시된 기준을 지키기 위해 6년간 격차를 단계적으로 축소
 - 2018년 정부 발표 기준 중위소득 4,519,202원을 가계금융복지조사의 5,083,594원으로 기준중위소득을 12.49% 조정 필요

□ 가구균등화지수 조정을 통해 1인 및 2인 가구의 지출수준 보장

- 기초생활보장제도에서는 기준중위소득 산정시 가구균등화지수를 통해 가구원수별 선정기준을 설정
 - 기초생활보장제도 도입 초기에는 국민생활실태조사를 기초로 중앙생활보장위원회에서 결정된 가구균등화지수를 적용
 - 2004년 중앙생활보장위원회에서는 1~2인 가구의 여건을 개선하기 위해 가구균등화지수를 'OECD 가구 균등화지수'로 수정
 - 동 가구균등화지수는 성인 1인에 '1'의 가중치를 두고 성인 1인이 추가되면 '0.7'을 아동 1인이 추가되면 '0.5'의 가중치를 부여하는 방식
 - 단, OECD 균등화지수를 활용하되, 급격한 변화 방지를 위해 2005~2009년 사이 점진적으로 균등화지수를 조정하였으며, 현재까지 적용하고 있음.

〈표 8-114〉 2000년 이후 가구균등화지수(중앙생활보장위원회 의결안)

가구균등화지수	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
2000~2004년 ¹⁾ (적용)	0.349	0.578 0.229	0.795 0.217	1 0.205	1.137 0.137	1.283 0.146
2005년	0.3533	0.5883 0.235	0.799 0.2107	1 0.201	1.1466 0.1466	1.3005 0.1539
2006년	0.3574	0.5988 0.2414	0.803 0.2042	1 0.197	1.1562 0.1562	1.3178 0.1616
2007년	0.3616	0.6092 0.2476	0.807 0.1978	1 0.193	1.1658 0.1658	1.3352 0.1694
2008년	0.3658	0.6196 0.2538	0.811 0.1914	1 0.189	1.1754 0.1754	1.3526 0.1772
2009년 이후 (OECD기준)	0.370	0.630 0.260	0.815 0.185	1 0.185	1.185 0.185	1.370 0.185

주: 추정모형은 수정가구지출승수(독립변수에 가구원수와 소득 적용) 모형을 활용함.

자료: 김태완, 임종욱, 임완섭, 이주미, 조한나. (2018) 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.

- 2010년 이후 1인 및 2인가구가 증가하고, 현재의 가구균등화지수가 1인 및 2인 가구의 지출수준을 충분히 반영하고 있지 못하므로 이에 대한 조정 필요성이 제기됨.
 - 특히 고령화로 인해 혼자 사는 독거노인들에 대한 보호와 지원 필요성 제기
- 현재 적용되고 있는 가구균등화지수를 조정하여, 1~2인가구의 가구균등화지수는 상향함으로써 저소득 가구 및 노인가구의 지원을 강화
 - 1인가구는 0.370 → 0.400, 2인가구는 0.630 → 0.650 으로 조정
 - 단, 기준중위소득 및 가구균등화지수 동시 조정에 따라 다른 제도에 주는 영향을 고려하여 가구균등화지수 조정은 기준중위소득과 같이 6년에 걸쳐 조정하도록 함.

〈표 8-115〉 가구균등화지수 조정(중앙생활보장위원회 의결안)

가구균등화지수	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
2009년이후 (OECD기준)	0.370	0.630	0.815	1	1.185	1.370	1.556
		0.260	0.185	0.185	0.185	0.185	0.185
2021년이후 (개선기준)	0.400	0.650	0.827	1	1.159	1.307	1.447
		0.250	0.177	0.173	0.159	0.148	0.140

주: 8인 이상 가구는 1인 증가 시마다 7인 가구와 6인 가구의 차이를 지속 적용
 자료: 보건복지부. (2020). 보건복지부 내부자료.

과제 1-②-3	국민기초생활보장제도 재산 기준 조정
-----------------	----------------------------

- 기초생활보장제도에서는 소득인정액을 통해 수급(권)자를 선정하고 급여를 제공하고있음.
 - 소득인정액 산출방식 중 하나가 재산의 소득환산제도로 수급신청자가 가지고 있는 재산을 소득으로 환산하는 방법임.
 - 거주용 재산(월 1.04%), 일반재산(월 4.17%), 금융재산(월 6.26%) 및 자동차로 구분되어 환산율을 적용하고 있으며, 이중 자동차에 대해서 월 100%의 환산율을 적용하고 있음.
 - 단, 장애인이 사용하거나 생업용 자동차에 대해서는 일반재산의 환산율 월 4.17%를 적용하고 있음.
 - 일부 자동차로 연식 10년 이상으로 자동차 가액이 150만 원 미만 차량의 경우 환산율 월 4.17%를 적용
- 재산 환산제도 중 하나인 자동차 보유에 대한 환산율을 조정함으로써 자동차 보유로 인한 사각지대 발생을 해소
 - 기초생활보장제도에서 적용하고 있는 자동차 월 환산율은 100%로 이를 완화하여 일반재산

기준으로 조정

- 자동차 연식 10년 이상(1,600cc 미만)으로 자동차 가액이 150만 원 미만 차량 → 연식 10년 이상(1,600cc 미만)으로 자동차 가액이 200만 원 미만 차량 의 경우 환산율 월 4.17%를 적용

과제 1-②-4	노후소득보장에 관한 소득보장 제도간 정합성 및 발전방향 연구
-----------------	--

- 노후소득보장에 관한 개편이 여러 방향에서 시행되거나 될 예정이면서 제도 간 중복, 비효율, 연계 등의 문제가 발생
- 예를 들어 기초연금 금액이 증가하면서 국민연금의 A값과의 관계, 노후소득보장에서 기초 연금과 국민연금 간 관계 등에서 변화가 발생할 수 있음.
 - 기초생활보장제도 부양의무자 기준 완화 혹은 폐지시 근로빈곤 한 청장년세대의 국민연금 보험료 납부 거부, 국민연금 제도에 대한 가입 유인이 감소할 수 있음.
 - 기타 국민연금 개혁과 관련되어 연금 개혁의 동력을 약화시키는 문제가 있음.
- 노후소득보장 개편과 관련된 논의 속에서 노후소득보장 제도 간의 관계, 위치 정립, 정합성 등에 대한 종합적 평가와 미래 노후소득보장에 대한 종합적 연구가 필요

②	공적연금 소득보장 역할 강화
	① 공적연금 소득보장 역할 강화

가. 과제 필요성

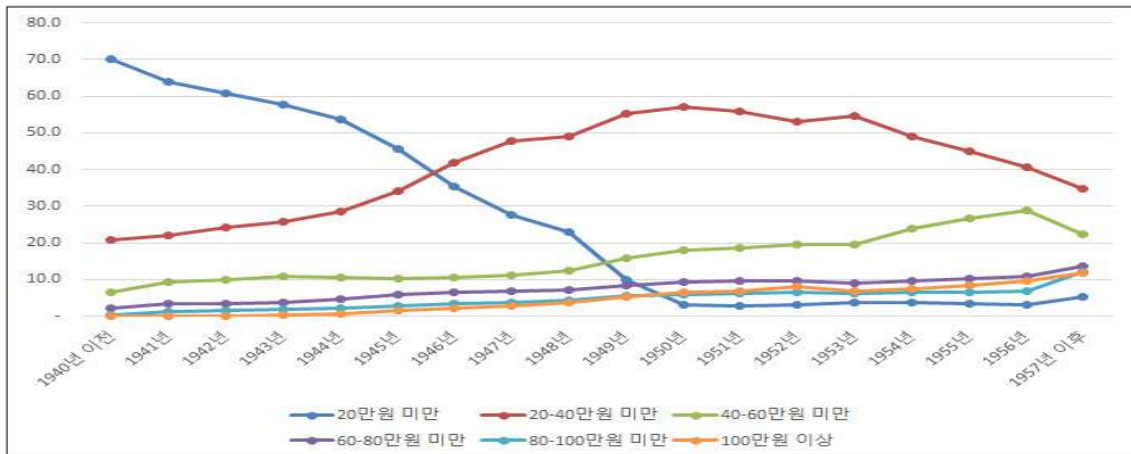
- 노후 적정소득 보장 필요
- 문재인정부 들어 기초연금이 증액되었으나, 장기보험인 국민연금 평균연금액은 크게 증가 하지 않고 있음.
 - 국정과제의 하나인 기초연금 급여액 상향은 '18년 25만 원으로 인상되었고, '21년까지 30만 원으로 상향 계획임.
 - 이에 비해 국민연금의 평균연금액은 2018년 말 기준 45.3만 원으로(특례노령연금 및 분 할연금 제외) 나타남.
 - 국민연금 수급자 중 특례수급자가 줄어들면서 최근 신규 수급자 중에서는 20만 원 이

하 수급자는 매우 적지만, 20만~40만 원 수급자가 여전히 가장 다수를 차지하고 있음.

- 다만 최근 신규 수급자 중에서 월 40만 원~60만 원대 연금급여를 받는 이들의 비율이 점차 증가하고 있음.

[그림 8-66] 출생연도별 국민연금 연금액 분포

(단위: %)



자료: 정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금. (2020). '노령층 소득보장제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로.(p.199). 세종: 경제·인문사회연구회,

○ 기초연금과 국민연금을 동시 수급하더라도 공적연금액은 노인의 최소생활비, 적정생활비에 매우 부족한 수준임.

- 2018년 12월 기준으로 국민연금을 받는 기초연금수급자로 한정하더라도 평균 국민연금액은 26.9만 원에 그쳐서(정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금, 2020, p.200), 기초연금이 30만 원으로 증액되더라도 평균 공적연금액은 약 56.9만 원에 못 미칠 것으로 예상됨.
- 이는 우리 국민이 주관적으로 생각하는 노인 1인의 최소생활비 108만 700원, 적정생활비 153만 7100원, 부부가구의 경우 각각 176만 100원, 243만 3900원(송현주, 임란, 왕승현, 이은영, 2018)임을 고려할 때 크게 부족한 수준임.

〈표 8-116〉 국민연금 가입상한 연령대의 근로형태별 취업자 현황

(단위: 만 원)

구분	개인 (1인 가구)	부부 (2인 가구)
최소 생활비	103.0만 원	167.3만 원
적정 생활비	145.7만 원	230.9만 원

자료: 송현주, 임란, 왕승현, 이은영. (2016). 중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태: 제 6차(2015년) 국민노후보장패널조사(KReLS) 기초분석보고서. p.124. 전북: 국민연금연구원.

○ 제4차 국민연금 종합운영계획에서는 공적연금(국민연금+기초연금+현재 수준의 퇴직연금)을 통해 제공할 수 있는 노후소득보장의 목표를 최저노후소득보장으로 설정하고, 이를 1인 가구

최소 생활비에 가까운 월 100만 원으로 정하였음(보건복지부 국민연금정책과, 2018. 12. 24.).

- 이를 위한 방안으로 기초연금을 40만 원으로 증액하는 방안, 국민연금의 소득대체율을 45%로 하는 방안, 국민연금의 소득대체율을 50%로 하는 세 개의 개혁방안을 제시하고, 보험료율 인상의 어려움을 고려한 현안 유지 방안을 함께 포함하였음.

□ 노후소득보장제도 운영에 있어 연금의 적절성을 확보하면서 재정적 지속가능성을 유지하기 위해서는 장기적 전략 목표와 이를 달성하기 위한 단기적 전술 활용을 구분할 필요가 있음.

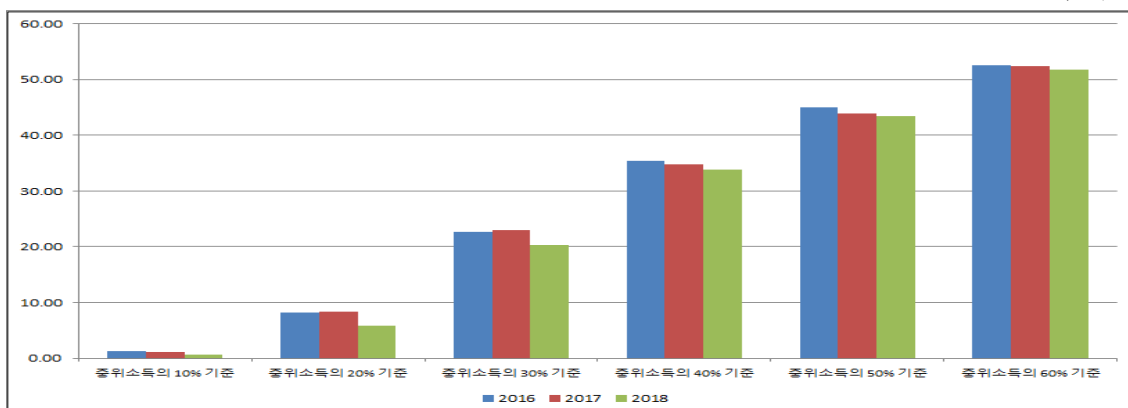
○ 우리나라 노인의 경우, 소득이 전무한 경우가 많아 정책적인 빈곤기준을 낮추더라도 상당한 예산 투입이 필요

- 통계청 가계금융복지조사 자료를 이용하여 중위소득의 30% 기준을 빈곤정책의 목표선으로 할 경우 66세 이상 노인빈곤율은 20.28%로 나타나며, 40%를 목표선으로 할 경우에는 33.85%로 나타남(정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금, 2020, p.215).

○ 2018년 기준 기초생활보장제도 생계급여 기준과 노인 가구의 소득인정액과 기초연금액을 합한 급여액의 차이는 월 0.82조원으로 계산되며(정해식 외, 2020, p.213), 65세 이상 노인에게 생계급여선에 해당하는 급여를 보편적으로 적용한다고 할 때, 연간 약 9.84조원이 필요한 것으로 계산됨.

[그림 8-67] 빈곤기준선별 노인빈곤율

(단위: %)



주: 1) 66세 이상 인구의 빈곤율을 제시함.

2) 소득조사 기준년도를 제시함.

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각년도 원자료 재분석. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 8. 30. 인출.

○ 한편 국민연금 가입 이력이 있는 자들이 증가함에 따라, 1944년생 이후 출생 집단에서는 기초연금을 수급하는 노인의 종합 소득인정액과 생계급여 기준과의 차이가 줄어들고 있음.

- 1944년생 이후 집단부터는 월 빈곤격차 평균액이 20.96만 원으로 줄어들고, 1953년생부터는 13.03만 원을 보임(정해식 외, 2020, p.213)
- 단기적인 노인 빈곤 대응은 기초연금 외에 국민연금 등의 연금급여가 충분하지 않은 노인을 대상으로 ‘노인빈곤 완화’ 과제에서 기초생활보장제도 개편, 기초연금제도를 통해 대응하는 것으로 하고, 본 영역에서는 장기적인 공적연금의 소득보장 역할 강화 방안을 검토하도록 함.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 미래 세대 국민연금 저급여 예상

- 노령연금 신규수급자 소득대체율은 2020년대 초부터 2040년대까지 지속적으로 하락하는 것으로 추정됨.
 - 평균 가입연수가 증가하는 가운데 2008년 소득대체율 50%로 인하 및 2028년까지 소득대체율 40%로 점진적 하락이 영향을 끼치고 있음.
- 특히 2030년 경부터 신규수급자 소득대체율이 전체수급자 소득대체율보다 낮은 상황이 발생함.

〈표 8-117〉 신규수급자 전체수급자 소득대체율 예측치 비교

(단위 : %)

지급사유 발생년도	매년도 신규수급자	전체수급자
	소득대체율	소득대체율
2019	24.0	22.1
2020	24.2	22.4
2030	23.2	23.8
2040	22.0	23.4
2050	22.3	22.6
2060	24.9	22.8
2070	23.7	23.4
2080	24.0	24.0

자료: 주은선, 오건호, 이은주, 전미나. (2020). 공적연금 발전방안 연구, 서울: 저출산·고령사회위원회. p.9.

□ 제4차 국민연금 종합운영계획안의 4개 정책 조합

- 이러한 상황에서 국민연금종합운영계획안은 최저수준 이상의 적정 노후생활비는 장기적으로 사적연금을 포괄한 다층체계를 통해 달성하고, 기초연금과 국민연금의 공적연금(그리고 현재 수준의 퇴직연금)을 통해 1인 가구 최소생활비 약 100만 원을 달성할 수 있는 4개 정책조합을 제시함.

- 국민연금종합운영계획안은 대부분의 사람들이 국민연금수급권을 가지는 것을 전제로 정책 조합을 설계하였음.
- 1인 1연금이 가능할 수 있도록 크레딧 지원, 보험료 지원을 통한 가입 지원 정책을 부수적으로 배치함.

[그림 8-68] 국민연금 종합운영계획안의 4개 정책 조합

		현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
		소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만 원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
기본 모형 (소득대체율)		국민 40% + 기초 12% ²⁾ (52%)	국민 40% + 기초 15% ¹⁾ (55%)	국민 45% + 기초 12% (57%)	국민 50% + 기초 12% (62%)
국민연금 비율	소득 대체율	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	현행 유지 (‘28년까지 40%로 인하)	’21년 45%	’21년 50%
	보험료율	현행 유지 (보험료율 : 9%)	현행 유지 (보험료율 : 9%)	’31년 12% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)	’36년 13% (’21년부터 5년마다 1%p씩 인상)
기초연금		’21년 30만 원	’21년 30만 원 ’22년 이후 40만 원	’21년 30만 원	’21년 30만 원

주: 1) 기초연금 강화방안에서 기초연금 40만 원 인상 시 소득대체율은 '22년 A값의 15%로 계산

2) 기초연금 30만 원은 '22년 국민연금 A값의 약 12%에 해당

자료: 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.) 제4차 국민연금 종합운영계획(안) 국무회의 의결. 보건복지부 보도자료. p. 31. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347106&page=1에서 2020. 9. 1. 인출.

□ 경사노위 연금개혁특위

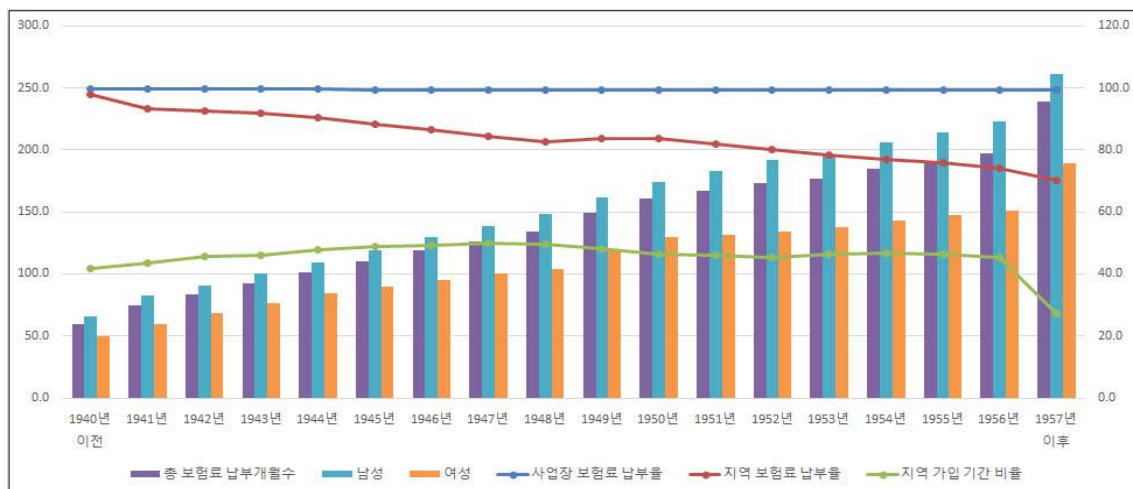
- 경사노위 연금개혁특위는 노후소득보장과 재정지속가능성을 논의하고 3가지 안을 제안하였음(경제사회노동위원회, 2019. 8. 30.).
- 소득대체율을 45%로 하고 보험료율 12%까지 10년에 걸쳐 인상, 소득대체율을 40%로 하고 보험료율을 9%로 하는 현행 안을 유지, 소득대체율을 40%로 하고 보험료율을 10%로 인상
- 연금개혁특위는 이외 사각지대 해소를 위해 지역가입자(납부예외자)에 대한 보험료 지원, 출산크레딧을 첫째아부터 추진, 5인 미만 영세사업장에 대한 두루누리 지원 강화를 권고하였음.

2) 문제점

- 국민연금 수급자의 전체 가입기간 중 지역가입 기간은 약 41.7~49.9%에 이르며, 지역가입 기간 중 보험료 납부 기간 비율은 출생년도에 따라 점차 하락하는 비율을 보임.
- 보험료를 납부한 총 기간은 1957년생 이후 집단에서 239.0개월로 약 20년에 해당됨.
- 지역 가입기간의 보험료 납부율은 사업장 가입 기간보다 낮은 수준이며, 최근 출생년도 수급자 집단에서는 이 비율이 70% 수준까지 하락하고 있음.
 - 현재 보험료 지원 사업은 사업장 가입자에 한정하고 있는데, 이들 지역가입자에 대한 보험료 지원 사업을 강화할 필요가 있음.

[그림 8-69] 출생연도별 국민연금 평균 보험료 납부개월 수 및 가입유형별 납부율(2018년 12월 말 기준)

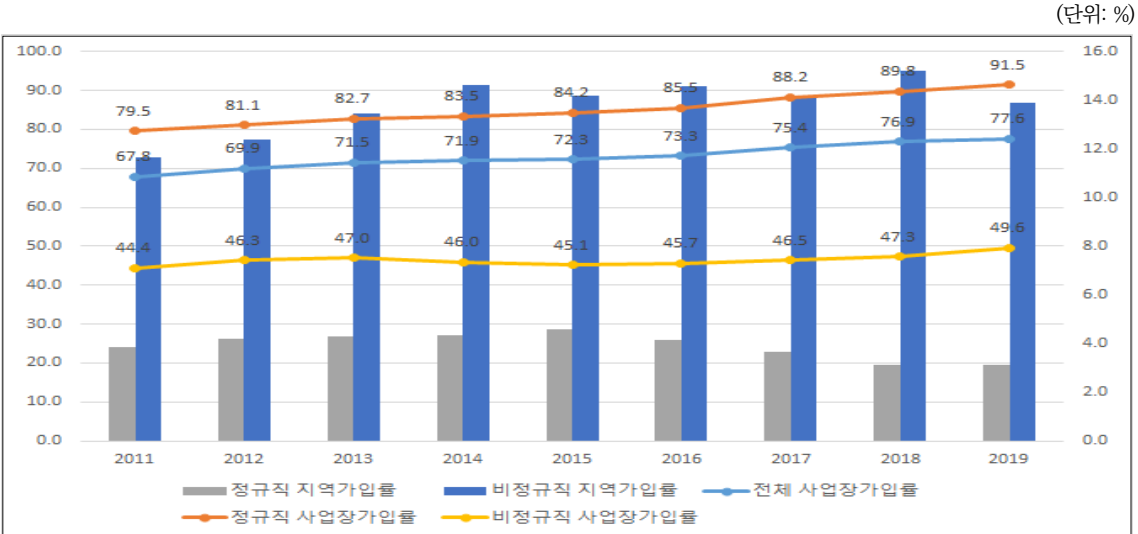
(단위: 월, %)



자료: 정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금. (2020). '노령층 소득보장제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정'을 중심으로.(p.200). 세종: 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원, 경기대학교.

- 지역가입을 선택하는 비정규직 임금근로자가 상당한 규모로 존재하지만, 현행 두루누리 사회보험제도는 사업장 가입자에 한정하여 보험료 지원 사업을 실시하고 있음.
- 국민연금 적용대상(60세 이상, 특수지역연금 대상 제외) 임금근로자 중 국민연금 가입률을 살펴보면, 지역가입한 정규직과 비정규직 임금근로자가 2019년 8월 현재 각각 약 3.1%, 13.9%에 이르는 것을 확인할 수 있음.
 - 비정규직 임금근로자는 사업장 가입 대상이나 다양한 이유로 지역가입하고 있으며, 이에 따라 보험료 지원 사업의 대상에서 제외됨.

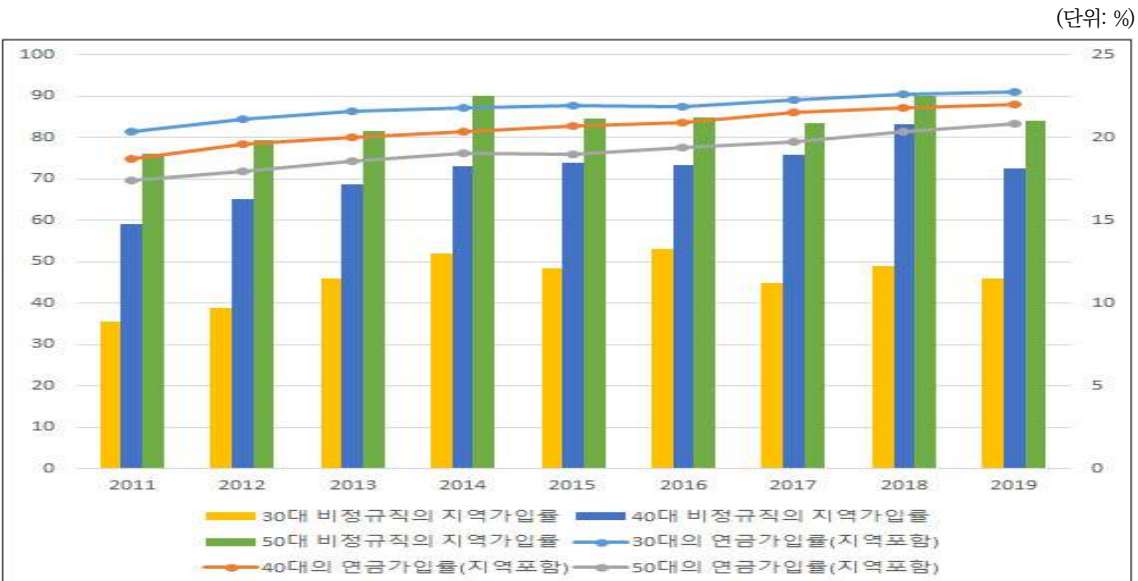
[그림 8-70] 국민연금 적용대상 임금근로자의 국민연금 현황



주: 적용대상은 만 60세 미만이며, 타공적연금 미대상으로 한정하였으며, 각년도(8월 기준) 원자료를 재분석함.
자료: 통계청 국가통계포털. (2020). 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사. 각년도. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=D_2에서 2020. 8. 1. 인출.

- 특히 비정규직 임금근로자의 지역가입률은 연령이 높아짐에 따라 증가하여, 마땅한 노후보장 수단이 없는 취약계층이 국민연금에 적극 가입하고 있음을 알 수 있음.
- 연령대별 가입률은 비정규직 규모 증가 등에 따라 30대에 비해서 40~50대의 가입률이 낮은 것을 확인할 수 있으나, 비정규직의 지역가입률은 30대에 비해 40~50대가 높음.

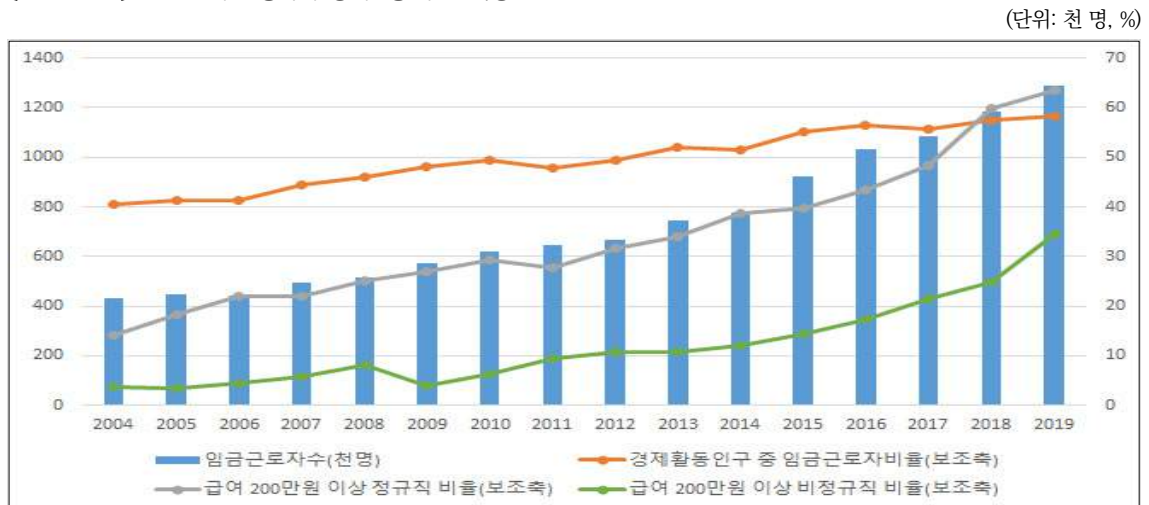
[그림 8-71] 연령별 국민연금 적용대상 임금근로자의 국민연금 가입 현황



주: 적용대상은 만 60세 미만이며, 타공적연금 미대상으로 한정하였으며, 각년도(8월 기준) 원자료를 재분석함.
자료: 통계청 국가통계포털. (2020). 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사. 각년도. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=D_2에서 2020. 8. 1. 인출.

- 한편 60세 이상자의 노동시장 참여가 증가하고 있으나, 국민연금 당연적용 대상이 아닌 이유로 국민연금 가입으로 이끌어내지 못하고 있음.
- 이들에 대해서는 임의가입, 임의계속가입제도를 운영하고 있으나 강제성이 적어 효과를 보지 못하고 있음.
- 국민연금 수급개시연령 상향 조정에 맞춰 국민연금 당연적용 연령을 조정하는 것을 검토할 필요가 있음.
- 2019년 8월 기준으로 60-64세 임금근로자는 128만 8천여명이며, 해당연령대 경제활동인구 221만 1천여명의 약 58.3%를 차지함.
 - 또한 이들 임금근로자 중 정규직 비율은 41.7% 수준이며, 정규직 임금근로자 중 63.4%, 비정규직 임금근로자 중 34.4%가 최근 3개월 평균 급여가 200만 원 이상인 것으로 나타남.
- 국민연금 의무가입연령을 자영자, 임금근로자에게 모두 적용하는 것은 불가피하게 경제활동에 참여하는 고령자의 소득 감소를 초래할 수 있으므로 단계적인 접근이 필요함.
- 임금근로자 위주로 선택적 가입 및 이에 따른 사용주 보험료 지원을 단기과제로 하고, 자영자 대상으로 확대하는 것을 장기적으로 검토할 필요가 있음.

[그림 8-72] 60-64세 고령자의 경제활동 주요 특성



자료: 통계청 국가통계포털. (2020). 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사. 각년도. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=D_2에서 2020. 8. 1. 인출.

〈표 8-118〉 60-64세 고령자의 경제활동 주요 특성-세부

(단위 : 천 명, %)

년도	경제활동 인구수 (천 명)	임금 근로자수 (천 명)	경제활동 인구 중 임금근로자 비율	정규직 중				비정규직 중			
				급여 150 만 원 이상 비율	급여 200 만 원 이상 비율	급여 300 만 원 이상 비율	급여 400 만 원 이상 비율	급여 150 만 원 이상 비율	급여 200 만 원 이상 비율	급여 300 만 원 이상 비율	급여 400 만 원 이상 비율
2004	1069.9	433.8	40.5	22.4	14.2	9.7	6.0	11.9	3.8	0.8	0.5
2005	1079.9	447.6	41.4	30.2	18.2	13.9	8.8	9.6	3.5	0.8	0.5
2006	1074.7	443.3	41.2	33.0	22.1	14.8	11.5	11.1	4.4	2.3	1.5
2007	1111.8	494.6	44.5	36.2	22.0	14.2	10.1	11.4	5.7	2.4	1.3
2008	1125.9	516.8	45.9	37.0	25.1	14.3	8.7	18.0	8.1	3.1	1.6
2009	1192.3	572.1	48.0	42.1	26.9	17.2	10.2	12.3	3.9	1.2	0.6
2010	1251.8	619.8	49.5	46.8	29.3	18.4	12.9	17.6	6.3	1.4	0.8
2011	1349.2	645.8	47.9	47.6	27.6	16.0	10.8	21.9	9.3	4.0	2.8
2012	1347.3	665.3	49.4	52.2	31.6	16.7	11.7	23.1	10.6	2.6	1.1
2013	1438.2	747.4	52.0	57.6	33.9	15.7	9.5	26.4	10.9	5.1	2.6
2014	1512.5	777.9	51.4	63.2	38.6	19.2	10.9	28.8	12.2	4.5	2.7
2015	1670.0	920.8	55.1	64.4	39.9	18.2	10.3	35.2	14.3	3.8	2.0
2016	1826.6	1030.6	56.4	68.2	43.5	19.6	12.7	40.9	17.2	5.7	2.7
2017	1945.5	1085.0	55.8	75.1	48.3	20.9	12.8	46.0	21.6	6.2	3.0
2018	2056.1	1181.9	57.5	85.2	60.0	29.4	17.6	52.2	24.9	8.3	2.7
2019	2210.2	1288.3	58.3	90.7	63.4	31.8	20.5	59.7	34.4	9.1	3.7

자료: 통계청 국가통계포털. (2020). 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사. 각년도. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=D_2에서 2020. 8. 1. 인출.

다. 기본방향

□ 노후소득 보장 제공에서 공적연금의 소득보장 역할을 강화하는 것을 목표로 수립

○ 노후 적정 소득을 보장할 수 있는 다층 연금체계의 구축을 장기 목표로 하고, 현 세대 빈곤을 완화할 수 있는 방안을 단기 목표로 각각 제안

- 국민연금을 통한 노후 준비 미흡 및 기타 여건으로 발생할 수 있는 미래 불확실성에는 기초생활보장제도, 기초연금 등을 통해 대처할 수 있도록 국민연금의 역할을 장기적 관점에서 안정적으로 가져가는 것을 목표로 함.

○ 저소득 취약계층 대상으로 보험료 지원, 출산, 군복무, 실업 크레딧 등을 적극적으로 활용하여 1인 1연금 체계로 전환을 강화하는 것을 기본 방향으로 함.

- 1인 1연금 체계 강화를 위한 사각지대 해소 방안, 보험료 지원 방안 등은 다양한 연금개혁안에서 일관되게 제시되고 있음.

- 사업장 가입 확대 및 내실화, 근로장려세제(EITC)와 국민연금 가입 연계 등 기존 저출산·고령사회기본계획에 제시되었으나 실행되지 못한 정책을 재추진 해야 함.

○ 기여비례 국민연금 방식에서 기여기간을 실질적으로 늘릴 수 있도록 고령근로자의 국민연

금 가입연령 조정을 실시

- 이와 더불어 공적연금의 소득보장 역할을 강화할 수 있도록 국민연금 소득대체율 상향 조정과 보험료율 인상을 검토(경사노위 안을 기본으로 검토)
- 국민연금의 재정적 지속성을 위해 실시될 보험료율 인상에 따른 부담 증가, 고령 노동자의 국민연금 의무가입에 따른 사용주, 피용자 부담을 완화하기 위한 보험료 지원 사업을 일정 기간 실시할 필요가 있음.
- 공적연금 소득보장 역할 강화를 위해 필요한 조치 중 소득대체율 상향은 필연적으로 보험료율 인상을 수반할 예정
- 국민연금 종합운영계획안도 보험료율 인상시 부담이 큰 영세자영업자 등을 위하여 두루누리 사회보험제도 확대(금액인상, 기간연장) 등을 병행하는 방안을 검토하였음.

라. 추진과제

과제 2-①-1	국민연금 사각지대 해소
----------	--------------

- 저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원
 - 저소득 사업장가입자는 2012년 7월 실시된 두루누리 고용·연금보험료 지원사업을 통해 연금 보험료의 최대 90%(’20년 신규 기준 80~90%, 기존가입자 30%)를 지원받으나, 저소득 지역가입자를 대상으로 하는 보험료 지원사업은 별도로 없는 상황
 - 특히, 보험료의 전부를 본인이 부담하는 지역가입자의 경우 2018년 기준 실직, 사업중단 등의 사유로 약 370만 명이 납부예외를 신청하고, 고지 금액 중 약 69.4%만이 당해연도 징수되는 것으로 나타남(국민연금공단, 2019. 7. 10.).
 - 2020년 상반기에는 COVID-19 등 불확실한 경제 상황에 대응하기 위해 국민연금 보험료 납부예외 제도를 실시
 - 일시적으로 소득이 감소한 사업장가입자 및 지역가입자에 대해서 ’20년 3월~6월 보험료 중 최대 3개월 납부예외 추진
 - 납부예외 기간에 대한 추후 납부 부담이 클 경우 가입기간이 줄어드는 영향이 있을 수 있음.
 - 이에 사업중단, 실직 등으로 보험료 납부가 어려운 지역가입자의 보험료 지원 사업을 신설 추진함. 동 사업은 제4차 국민연금종합운영계획에서도 제안된 바와 같음.

○ (방안) 저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원을 통해 사각지대에 있는 국민들에 대한 가입 유인 및 가입기간 증대 추진

- 사업중단, 실직 등으로 보험료 납부가 어려운 지역가입자(납부예외자) 대상으로 보험료 지원사업 신설 추진
 - (관련 법령) '20년 1월 21일 법 개정으로 사업 중단, 실직 또는 휴직으로 인해 연금보험료를 내지 못하고 있던 지역가입자로서 재산 및 종합소득이 일정 기준 미만인 사람이 연금보험료 납부를 재개한 경우 12개월 이내의 범위에서 연금보험료 중 일부를 지원할 수 있도록 함(제100조의4 신설)
 - (지원 예시) 평균인정소득(실업크레딧의 경우 월 69만 원) 기준으로 납부예외자가 지원 사업을 신청할 경우 보험료의 50%를 국가가 지원하는 방식 등
- 산업재해보상보험법 상 적용 특례가 적용되는 특수형태 근로자가 지역가입할 경우 국민연금 보험료 지원을 실시
 - (지원 예시) 사업주 부담분의 80%를 최대 3년간 지원
- 근로장려세제(EITC)와 국민연금 보험료 납부 연계
 - (지원 예시 1안) 근로장려금 지급 시 국민연금 미납보험료가 있는 경우 이를 공제하고 지급하는 방식임(김재진, 이해원, 2012). 이미 가입하였으나 미납한 부분에 대해서 근로장려금에서 사회보험료를 공제하고 잔액을 지급하는 방식으로, 보험료 납부율을 사후에 높일 수 있음.
 - (지원 예시 2안) 근로장려금 지급시 개인이 납부한 사회보험료의 절반을 추가 지원하는 방식임. 가입자 개인의 기(既)가입에 대해 보상적으로 지원하는 것으로 정책 홍보가 충분히 되어야만 사각지대를 줄일 수 있음. 또한 근로장려세제의 지급 시기를 짧게 하여 기납부 보험료에 대한 보상이 신속히 이뤄질 필요가 있음.
 - (지원 예시 3안) 근로장려금 지급 시 국민연금 미가입 기간, 미납 기간이 있을 경우 보험료 우선 납부에 동의하는 이들에게 본인부담금의 절반을 지원하는 방식임. 미가입 기간을 줄일 수 있다는 장점이 있음.

□ 국민연금 사업장가입자 자격 기준을 소득기준으로 적용

○ 현재 단시간 근로자(주당 15시간(월 60시간) + 1개월 이상), 일용근로자(1개월 이상 근로, 근로일수가 8일 이상 또는 근로시간이 월 60시간 이상) 등의 조건을 적용함에 따라 사업장 가입자에서 제외되는 이들이 다수

- 정부는 건설일용직의 경우 1개월 8일 이상 근무하는 경우 사업장 가입자격을 적용하는 방안을 2020년 8월부터 전면 실시(2018년 8월 개정법 시행 및 기존 건설 사업장에는 적

용 유예)

○ (방안) 사업장가입자 적용기준을 '월 일정소득 이상' 기준으로 전환하는 방안을 검토

- (지원 예시) 월 최저임금의 40% 수준 이상인 경우 사업장 가입자 대상으로 관리하며, 일용근로자 임금지급조서와 연계하여 관리

□ 플랫폼노동자, 특수형태근로종사자 등 불안정한 고용종사자에 대한 국민연금 가입률 제고 방안

○ 특수형태근로종사자는 국민연금 가입 시 지역가입자로서 연금보험료를 전부 본인이 부담

- 보험설계사, 학습지교사 등 근로자와 자영업자의 중간자에 해당하는 노무제공자를 의미하며, 약 44만 명 수준으로 추산(근로복지공단 자료 기준, '18.6월(보건복지부 국민연금 정책과, 2018. 12. 24; p.18)

○ 플랫폼 노동자는 사용자를 특정하지 못하여 지역가입 대상임.

- 2018년 소득세 신고 인원을 보면, 특수고용종사자와 프리랜서가 각각 146만 명, 85만 명이며, 이들은 각각 평균 1,491만 원, 1,383만 원의 소득을 신고한 것으로 확인됨.

〈표 8-119〉 2018년 소득세 신고 인원

	인원 (만 명)	소득금액 (조원)	일인당 (만 원)	세목
근로소득연말정산	1,858	682	3,669	원천세 (근로소득)
사업소득신고	789	121	1,534	소득세
일용근로자	777	63	809	장려세제
특고	146	22	1,491	원천세 (사업소득)
프리랜서	85	12	1,383	원천세 (사업소득)
중복제외합계	3,013	899	2,873	

주: 1) 사업소득 신고자는 과세미달자를 포함한 것임. 사업소득 신고자중 과세자는 502만 명임.

2) 특고와 프리랜서 인원은 '거주자의 사업소득 원천징수'자에서 다단계판매, 기타자영업, 병의원 종사자 인원을 제외함.

3) 특고는 보험설계, 음료배달, 방판외판, 모집수당, 간병인, 대리운전, 행사도우미, 물품배달자를 가리킴.

4) 프리랜서는 방송, 예술, 체육계 종사자, 학원강사 등이 포함됨.

자료: 장지연, 홍민기 (2020). 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험. 월간노동리뷰(2020년 6월호), p.80.

○ 이들은 현행법 상 지역가입자로 관리할 수밖에 없는 상태이므로, 지역가입자 보험료 지원 사업에서 우선 관리 대상으로 하는 방법을 고려

- 국세청과 국민연금공단이 소득 자료를 공유하여 지역가입을 안내하는 방식 이외에도 보험료 지원을 연계하여 가입을 독려

과제 2-①-2	국민연금 급여수준 제고를 위한 제도 개선
----------	------------------------

□ 국민연금 보험료율 인상과 연계한 소득대체율 상향 검토

- ‘노후소득보장’과 ‘국민연금 재정 안정성 확보’라는 두 목표에 대해서는 다양한 이해관계집단의 대표자들 사이에서 공감대가 형성
- 경사노위 참여 다수 단체는 국민연금의 소득대체율을 45%로 조정하고, 보험료율을 10년간 3%p 인상하는 안을 제시
 - 보험료율 인상과 소득대체율 인상을 동시에 추진하되, 보험료와 연금급여의 수급불균형을 줄여나가는 것을 목표로 함.
- 국민연금 보장성 강화 필요조건은 재정적 지속가능성 확보라고 할 수 있으므로, 보험료율 인상이라는 장기 계획에 대한 국민적 공감대 형성 필요
 - 장기적 재정안정을 위해서는 보험료율 인상 또는 미래 연금 급여의 추가적 삭감이 불가피한 상황임을 공유

〈표 8-120〉 국민연금제도발전위원회 급여-재정 패키지

구분	가)안	나)안
소득대체율	· 소득대체율 45%로 인상	· 소득대체율 40% 유지
재정안정방안 (보험료율 등)	· (보험료율) 2%p 즉시 인상, 향후 5년마다 '30년 후 적립배율 1배' 달성을 위해 단계적 보험료율 인상 · 보험료 상한은 18% · (기타) 일정시기 이후 일반재정투입 등 재정안정 수단 강구	· (보험료율) 10년 내에 13.5%까지 단계적 인상 · (기타) '29년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수(자동안정화장치) 도입, 보험료 추가 인상 등을 통해 재정안정 달성

자료: 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.). 제4차 국민연금 종합운영계획(안) 국무회의 의결. 보건복지부 보도자료. p.2. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347106&page=1에서 2020. 9. 1. 인출.

□ 국민연금 보험료율 인상과 연계한 보험료 지원제도 개선 검토

- 지역가입자 보험료 지원 사업을 신설하고 소관 부처를 보건복지부로 지정
 - 국민연금 보험료율 인상에 따라 탄력적인 지원방안 설계가 가능
- 보험료율 상향 조정에 따른 가입자의 경제적 고통 완화 필요
 - 5인 미만 소상공인의 부담을 줄이기 위해 두루누리 지원 사업을 확대(가칭 ‘지역가입자 보험료 지원 사업’과 연계)

과제 2-①-3	수급연령 상향조정에 따른 가입연령의 합리화
-----------------	--------------------------------

□ 국민연금 의무가입연령 상향 조정

- 국민연금 의무가입연령 현재 60세 이상 근로자는 국민연금 의무가입에서 제외되고 있으며, 이것이 고령노동자에 대한 수요 증진에 기여하는 바도 일부 있음.
 - 국민연금 기준지급연령은 2013년부터 5년마다 1세씩 상향 조정되어 2033년까지 65세가 될 예정이며, 2020년 현재는 62세임.
- 고령화 사회에 대응하기 위해 중장기적으로 고령자의 노동시장 참여를 유인하며, 보험료 미부과는 왜곡된 임금 체계를 양산·유지한다는 점에서 개선이 필요함.
 - 60세 이상 경제활동 참여자, 임금근로자가 꾸준히 늘어나고 있으므로 수급연령과 가입연령의 불일치를 최소화할 필요가 있음.
 - 의무가입연령 상향은 국민연금 가입기간을 늘려서 노후소득의 적정성을 확보할 수 있도록 함.
- (방안) 사업장 가입자의 국민연금 의무가입 연령을 수급연령 조정에 맞춰 2033년까지 단계적으로 조정
 - 저임금 근로자 대상으로는 두루누리 사회보험료 지원 대상 근로자의 연령을 수급연령에 따라 조정
 - 월 200만 원 이상 임금근로자에 대해서는 사용자 부담분의 일부를 지원

②	공적연금 소득보장 역할 강화
	㉠ 다층노후소득보장체계의 발전

가. 과제 필요성

- 1970년대 이후 저성장 기조의 도래, 그리고 출산율 하락과 기대여명 상승으로 인한 인구 구조의 고령화 현상은 공적연금의 재정적 지속 가능성을 둘러싼 우려를 제기함.
- 그러나 공적연금의 재정 불안정 문제에도 불구하고 적정 노후소득보장 제공은 노후소득보장제도가 지향하는 중요한 가치로 남아 있음.
 - 국가별 다양성에도 불구하고 1990년대 이후 상당수 국가들은 다층체계를 통한 적정 노후소득보장을 지향함.

- 기본적으로 다층노후소득보장 전략은 부과방식 공적연금 중심의 연금제도는 저성장과 인구 고령화 상황에서 재정 위기에 직면할 수밖에 없기에 공적연금의 급여 확대성을 축소하여 장기 재정 안정성을 높이는 한편 사적연금을 통해 급여의 적정성(adequacy)을 확보하고자 함.
- 인구 구조가 가파르게 고령화되고 있는 우리나라 또한 노후소득보장을 둘러싼 사회적 우려가 매우 높음.
- 지난 20세기 동안 복지국가를 완성한 후에 인구 고령화 문제를 경험하고 있는 선진국들과 달리 우리나라는 노후 빈곤이 심각한 상황에서 급격히 진행되는 인구 구조의 고령화 문제에 대응해야 하는 상황임.
- 더욱이 노인 인구의 증가와 함께, 2000년대 이후 20년 가까이 지속되고 있는 초저출산 상황은 향후 생산 인구의 급격한 감소를 초래함으로써 노후소득보장제도의 지속 가능성을 둘러싼 사회적 우려를 증폭시키고 있음.
- 이에 따라 한국 사회 또한 향후 급격히 진행될 인구 고령화와 인구 감소 상황에서 연금제도의 장기 재정 건전성을 높이는 한편 적정 수준의 은퇴 소득을 제공하기 위한 다층체계의 내실화가 요구되는 상황임.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 우리나라의 경우 노후소득보장체계가 다층체계를 지향하고 있음을 명시적으로 밝히고 있지는 않지만, 최근까지 정부 혹은 전문가들의 논의는 암묵적으로 다층체계를 전제로 하는 경향이 강함.
- 우리나라의 다층노후소득보장체계는 기초연금, 국민연금(직역연금), 퇴직연금, 개인연금 등으로 구성됨.
- 공적연금은 1988년 도입되어 1999년 4월에 전국 단위로 확대된 국민연금과 2014년에 도입된 기초연금으로 구성됨.
- 국민연금과는 별개로 공무원, 군인, 사립학교교직원을 대상으로 한 직역연금이 운영되고 있으며, 직역연금은 민간 부문의 국민연금과 퇴직연금에 상응하는 역할을 담당함.
- 사적연금으로는 2005년 도입된 퇴직연금과 1994년(개인연금저축) 도입되어 2001년(연금저축)에 확대 개편된 개인연금이 있음.
- 퇴직연금과 개인연금 외에도 2007년에 도입된 주택연금과 2011년에 도입된 농지연

금이 있음.⁷²⁾

- 전반적으로 다층노후소득보장체계의 외형을 보면 우리나라 또한 다층체계의 역사가 오래된 국가들(예컨대, 네덜란드, 스위스, 영국) 못지않게 다양한 공·사적 연금 체계를 통해 노후소득보장을 제공하고자 하고 있음.

[그림 8-73] 한국의 다층노후소득보장체계 운영 현황

3층	개인연금, 주택연금, 농지연금 등		
2층	퇴직연금(+IRP)	IRP	직역연금(+IRP)
1층	국민연금		
0층	기초연금		
구분	근로자	자영자 등	공무원, 군인, 사립학교교직원

자료: 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.). 제4차 국민연금 종합운영계획(안) 국무회의 의결. 보건복지부 보도자료. p. 5. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347106&page=1에서 2020. 9. 1. 인출.

- 외형적으로 다층체계의 틀이 완성되었음에도 불구하고 우리나라의 노후소득보장체계는 개별 제도의 사각지대가 크게 남아 있는 동시에 제도 간 연계 또한 미흡한 상황임.
- 이러한 상황의 배경에는 다층노후소득보장체계 구축을 위한 일관된 계획하에 하위 제도가 도입된 것이 아니라 상이한 목적에 기초하여 각 제도가 도입되는 한편 타 제도와의 연계 없이 확대된 점이 자리 잡고 있음.
- 기존 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획에서도 다층노후소득보장체계의 내실화가 중요한 과제로 등장한 바 있지만, 실질적인 진전을 보지 못한 채 형식적인 수준의 논의만 이루어짐.

2) 문제점

- 우리나라에서 다층체계 논의가 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있는 것은, 무엇보다도 다층체계의 가능성과 한계 그리고 정책적 우선순위에 대한 논의가 부족한 것과 관련이 있음.
- 선진 복지국가들에 비해 공적연금의 노후소득보장 기능이 상당히 취약하며, 현재의 높은 노후 빈곤율은 이러한 상황을 반영하고 있음.
 - 2018년 10월 현재 65세 이상 국민연금(노령연금) 수급자는 전체 노인인구의 34.8%에 불

72) 2020년 3월 기준 주택연금 가입자는 73,421명이며, 이 중에서 수도권 거주자는 50,245명(주택금융공사, 2020). 전반적으로 주택을 소유한 노인인구의 주택연금 이용률이 높지 않은 상황임. 더욱이 주택연금 가입자의 2/3 이상은 수도권 거주자로 수도권과 광역도시 중심으로 제도가 이용되는 경향이 강함. 농어촌공사가 운영하는 농지연금 또한 2019년 8월 기준 누적 가입 건수가 13,820건으로 활용도는 높지 않은 상황임(농림축산식품부, 2020).

과하며, 직역연금을 포함하더라도 전체 노인인구의 40% 미만이 국민(직역)연금을 수급함.

- 2014년에 도입된 기초연금은 65세 이상 노인인구의 소득 하위 70%를 목표 수급률로 설정하고 있다는 점에서 공적연금 수급권 사각지대 규모는 획기적으로 감소시킴.
- 기초연금과 국민연금의 중복 수급 현황을 살펴보면, 전체 노인인구의 대략 4분의 1만이 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하고 있으며, 41.7%는 기초연금만을 수급함.
 - 2020년 1월부터 적용되는 기초연금 급여는 일반 수급자 월 최대 254,760원, 저소득 수급자 월 최대 30만 원임(보건복지부, 2020).
- 비록 기초연금 수급권의 보편성은 상당히 높은 수준이지만, 현재의 급여 수준을 통해 노후 빈곤을 효과적으로 해소하기에는 한계가 있음.
- 한편 65세 이상 노인인구의 25.5%가 기초연금과 국민연금을 중복 수급하고 있지만, 국민연금 수급자의 상당수가 국민연금제도의 도입 및 확대 과정에서 충분한 가입기간을 확보하지 못한 특례노령연금(최소가입기간 5년) 수급자라는 점에서 기초연금과 국민연금을 모두 받더라도 노후 빈곤을 효과적으로 방지하기는 쉽지 않은 상황임.
- 참고로, 2018년 기준으로 국민연금의 특례노령연금 총 지급액은 3,629,171,914천 원인데, 수급자 1인당 지급액은 월 212천 원 수준에 그침(통계청, 2020).

[그림 8-74] 노인인구의 공적연금 수급 현황(2018년 10월 기준)

국민(직역)연금	2,639,779명(34.8%) 국민연금 수급	4%(직역연금 수급)	61.2% 국민연금+직역연금 비수급	
기초연금	5,100,446명(67.2%) 기초연금 수급		32.8% 기초연금 비수급	
	3,165,494명(41.7%) 기초연금만 수급 (기초생활보장 534,895명, 7.0% 포함)	1,934,952명(25.5%) 기초연금+국민연금 중복 수급		
65세 이상 인구 (7,592,797명, 100%)	41.7%	25.5%	13.3%	19.5%
	기초연금 ○, 국민연금 ×	기초연금 ○, 국민연금 ○	기초연금 ×, 국민(직역) ○	기초연금 ×, 국민(직역) ×

자료: 1) 국민연금공단. (2020). 국민연금공단 내부자료.

2) 이용하. (2018). 노후소득보장 100만 원, 어떻게 실현할 것인가?. 정책 토론회: 노후소득보장 100만 원, 어떻게 실현할 것인가? 한국 노후소득보장 현황과 전망, 그리고 과제(발표 자료). p.20. 재인용. Retrieved from <http://dl.nanet.go.kr/law/SearchDetailView.do?cn=PAMP1000059689>에서 2020. 3. 4. 인출.

○ 한편, 선진 복지국가들의 다층체계, 특히 사적연금 활성화 논의는 기본적으로 공적연금의 내실화 그리고 공적연금의 노후 빈곤 방지 기능이 충실히 이루어진 후 저성장과 인구 고령화 등에 대응하기 위한 전략의 성격을 띤.

- 반면 우리나라 다층체계 논의는 재정 안정화 개혁으로 인한 국민연금의 역할(급여율) 축소를 사적연금을 통해 보완하기 위해, 공·사적 연금의 발전 현실을 고려하지 않고 성급하게 추진된 경향이 강함.

- 선진 복지국가들이 공적연금을 통해 노후 빈곤 문제에 효과적으로 대응한 후에 사적연금의 역할을 본격적으로 고려하였던 것에 반해, 우리나라는 공적연금(국민연금)조차 제대로 기능하지 못하는 상황에서 다층체계에 관한 논의가 진행됨.
 - 우리나라에서 사적연금 활성화 논의가 본격적으로 시작된 것은 IMF 경제위기 후 1999년 4월 국민연금이 전국 단위의 제도로 확대 적용되기 전인 1998년 12월임(국민연금공단, 2008).
- 그러나 다층체계 구축, 특히 사적연금의 내실화는 단기간의 정부 대책을 통해 간단히 해결할 수 있는 문제가 아님.
 - 가장 최근의 사례로 범정부 차원에서 추진된 「사적연금 활성화 대책」(기획재정부, 2014) 또한 애초 기대한 성과를 거두지 못함.
 - 「사적연금 활성화 대책」의 핵심 과제가 2022년 1월까지 전체 사업장을 대상으로 퇴직연금 도입을 의무화하는 것이지만, 2018년 기준 퇴직연금 가입 사업장은 전체 가입 대상 사업장의 27.3%에 불과한 상황임(통계청, 2019).
 - 퇴직연금 가입자 또한 2018년 말 기준 5,612천 명으로 전체 가입 대상 근로자 10,938천 명의 51.3%에 머물고 있음(통계청, 2019).⁷³⁾ 참고로, 2018년 말 기준 국민연금 가입자는 21,843천 명이며, 납부예외자와 장기체납자를 제외한 보험료 납부자도 17,164천 명임(국민연금공단, 2019).
 - 현재까지도 퇴직연금 가입자는 국민연금 가입자의 25.69%에 불과하며(2018년 말 기준), 국민연금 보험료 납부자를 비교 대상으로 하더라도 32.70%에 그침으로써 국민연금과 퇴직연금의 적용 범위에서는 큰 격차가 존재하는 것이 현실임.
 - 2018년의 제4차 국민연금 재정계산에서도 국민연금 급여-재정 패키지의 하나로 국민연금의 장기 재정 안정성을 강화하고 다층체계를 통해 적정 노후소득보장을 제공하는 방안이 포함됨(국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회, 2018).
 - 그러나 다층체계를 통해 적정 노후소득보장을 제공하는 구체적인 방안에 관한 구체적인 논의는 이루어지지 못한 한계가 있음.
- 종합적으로, 제도 도입 후 30년이 경과한 현 시점에서도 국민연금의 적용 및 수급권 사각지대 문제가 중요한 정책 현안으로 남아 있다는 점을 고려할 때 다층노후소득보장체계의 발전 방향 논의에서는 그 가능성과 한계를 보다 엄격히 평가할 필요가 있음.

73) 고용노동부를 대신하여 2015년부터 통계청이 퇴직연금통계를 생산하고 있는데, 퇴직연금 가입 대상 근로자는 근속 기간이 1년 이상인 임금근로자를 지칭함. 비임금근로자, 일용근로소득자, 직역연금 가입자, 특수형태근로종사자, 과학기술인공제회 퇴직연금 사업장 근로자는 가입 대상 근로자 산정에서 제외됨(통계청, 2019).

다. 기본방향

- 다층체계의 가능성과 한계에 대한 명확한 인식과 정책적 우선순위 설정
 - 노후 빈곤이 심각한 동시에 중단기적으로 퇴직연금이 공적연금을 충실히 보완하기는 쉽지 않은 상황임.
 - 중단기적으로 국민연금과 기초연금을 아우른 공적연금 내부의 역할 분담이 우선적인 과제이며, 사적연금의 역할 강화는 장기적인 안목에서 체계적으로 추진될 필요가 있음.
- 사적연금의 노후소득보장 기능 강화를 위한 장기 비전 수립
 - 사적연금 활성화는, 금융시장 활성화 차원이 아니라, 사적연금이 적정 노후소득보장 제공 측면에서 충실히 기능할 수 있도록 체계적으로 설계하고 관리·감독하는 데 초점이 맞추어질 필요가 있음.

라. 추진과제

과제 2-②-1	다층체계의 가능성과 한계에 대한 명확한 인식과 정책적 우선순위 설정
----------	---------------------------------------

- 적정 노후소득보장이 갖는 중요성이 매우 큼에도 불구하고 다층체계 구축은 장기적인 안목에서 추진되어야 함.
- 1988년 제도 도입 후 30년 이상 지속된 노력에도 불구하고 국민연금 사각지대가 광범위하게 존재함을 고려할 때 가까운 미래에 퇴직연금과 같은 사적연금이 국민연금에 준하는 노후소득보장 기능을 담당할 것을 기대하기는 매우 어려운 것이 현실임.
 - 다른 한편, 팔목할 만한 경제성장에도 불구하고 OECD 최고 수준의 노후 빈곤율은 노후소득보장 문제가 정책적 개입이 시급히 요구되는 사안임을 시사함.
 - 이러한 점을 고려할 때 우리나라 노후소득보장체계에서 중단기적 우선순위는 공적연금(기초연금+국민연금)의 사각지대 축소와 내실화 문제임을 유념할 필요가 있음.
 - 좀 더 구체적으로, 다층노후소득보장체계와 관련하여 우리나라가 당면하고 있는 핵심 과제는, 사적연금 활성화가 아닌, 공적연금의 사각지대 해소와 내실화 문제임.
 - 공적연금(기초연금+국민연금)을 통해 심각한 노후소득 불안정 문제에 적극적으로 대응하는 한편 공적연금이 여러 세대를 아울러 장기적으로 지속 가능하도록 혁신하는 노력이 필요함.

과제 2-2-2	사적연금의 노후소득보장 기능 강화를 위한 장기 비전 수립
----------	---------------------------------

□ 최근까지 사적연금 활성화 논의는 가입(적용) 확대, 운용 수익 제고, 연금화 유도 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 정책적 노력에도 불구하고 뚜렷한 성과가 나타나지 않고 있는 상황임.

○ 사적연금 활성화 논의에서는, 제도 확대나 운영에 관한 세부적인 사항들을 검토하기에 앞서, 사적연금이 노후소득보장의 적정성 확보 측면에서 충실히 기능할 수 있는가에 대한 보다 근본적인 검토가 필요함.

- 특히 문제가 되는 것은 현재까지의 사적연금 활성화 논의가 정부와 민간 금융시장 이해관계자들을 중심으로 이루어진 반면 개인이나 노동조합 등 가입자의 참여는 상당히 제한적인 수준에 머물고 있다는 점임.
 - 공적연금에 비해 사적연금은 제도 운영에 수반된 위험을 가입자가 부담하는 경향이 강하며, 특히 확정기여형(DC형) 제도를 선택할 개연성이 높은 영세 사업장일수록 가입자가 직면하는 노후소득보장 위험(리스크)은 더욱 커지는 경향이 있음.
- 사적연금에 수반된 위험이 적절히 배분되고 관리되지 않을 경우 사적연금이 충실한 노후소득보장 기능을 수행하기 쉽지 않으며, 이는 후속적으로 사회적 취약계층의 노후소득보장 문제를 더욱 악화시키는 한편 노후 불평등 문제를 심화시킬 개연성이 있음.
 - 2008년의 글로벌 금융위기와 현재의 COVID-19로 인한 주식-금융시장 변동은 이해관계자 간 투자 위험이 적절히 배분되지 못할 경우 사적연금을 통한 노후소득보장이 쉽지 않은 과제가 될 것임을 시사함.
- 이러한 점에서 사적연금 활성화는, 단순한 금융시장 활성화 차원이 아니라, 적정 노후소득보장 제공 측면에서 충실히 기능할 수 있도록 사적연금을 체계적으로 설계하고 관리·감독하는 데 초점이 맞추어질 필요가 있음.
 - 선진 복지국가들의 최근 사례는 다층노후소득보장체계에서 공적연금과 사적연금의 구분이 더 이상 명확하지 않음을 보여 줌.
 - 노후소득보장에서 사적연금의 역할이 커짐에 따라 국가의 지원이 강화되는 한편 사적연금에 대한 국가의 관리·감독 또한 강화되는 것이 최근의 추세임.⁷⁴⁾ 특히, 2008년의 글로벌 금융위기 이후 사적연금에 대한 공적인 규제와 감독은 강화되는 추세를 보임.
 - 사적연금에 수반된 위험의 배분 문제는 또한 사적연금의 거버넌스와도 관련됨. 사적연금의 거버넌스는 개별 고용관계에 기초할 수도 있지만(예컨대, 영국), 노사와 같은 사회

74) 예컨대, 유럽연합사법재판소(case C-236/09)는 2011년 3월 유럽연합의 차별금지원칙을 적용하여 사적연금의 경우에도 성별로 구분된 리스크 산출을 금지하는 조치를 취함(Ebbinghaus & Whiteside, 2012, p. 276).

적 파트너 간의 협의(합의)를 강조하는 형태를 취할 수도 있음(예컨대, 복유립).

- 저성장 기조의 고착과 함께 노동생애를 둘러싼 불확실성이 급격히 높아진 상황에서 사적연금이 공적연금을 충실히 보완하기 위해서는 사적연금에 수반된 위험 또한 이해관계자들 간에 적절히 분담될 필요가 있음.
- 또한, 체계적인 제도 설계와 함께, 사적연금제도의 내실화와 노후소득보장 기능 강화를 위해서는 금융에 관한 가입자들의 이해력(financial literacy) 향상이 중요한 이슈라는 점에서 금융 지식을 높이기 위한 적극적인 노력이 필요함.
- 종합적으로, 사적연금 활성화는, 금융시장 활성화 차원이 아니라, 사적연금이 노후소득 보장 기능을 충실히 수행할 수 있도록 장기 비전을 수립할 필요가 있으며, 이러한 과정을 통해 국민들의 신뢰를 얻는 것이 무엇보다도 중요한 상황임.

제4절 고령친화환경 · 노후준비 문화 조성 정책과제

1. 준비하는 노후를 위한 고령친화환경 · 노후준비 문화 조성 정책과제

【노후생활 기반조성】	지역사회 계속 거주를 위한 주거 및 노후준비 지원 제도 확대
----------------	-----------------------------------

①	주택자산 유동화를 통한 주택모델 개발 및 공급
---	---------------------------

가. 과제 필요성

- 급속한 고령화에도 불구하고 고령층에 대한 노후준비가 불충분한 상황
 - 다층노후소득보장 체제가 형식적으로 구현되긴 하였으나, 공적영역 중심의 소득보전으로는 역부족인 실정임.
 - 은퇴 후 연금수급까지의 소득 크레바스 기간 증대로 인한 노후소득 공백 문제가 가속화되고 있음.
 - 퇴직연금이나 개인연금의 경우, 제도 비활성화로 인해 실질적으로 혜택을 받는 고령층은 극소수에 불과함.
 - 특히 우리나라 고령층의 경우, 실물자산 비중이 높아 은퇴 후 실제 가용할 수 있는 유동자산

은 부족한 실정임.

- 은퇴 후 저소득 고령층에게 지원 가능한 금융지원이나 복지서비스가 연계된 민간 주택 역시 부족한 상황
- LH·지자체·민간에서 관련 서비스가 제공되고 있으나 상호간 연계가 부족하며, 전달 체계의 한계로 인해 주거복지 프로그램이 수요자에게 효율적으로 전달되지 못하는 상황임.

○ 이에 국내 고령층 특성을 감안하여 실물자산 유동화를 통한 주택모델을 개발하고 수요자에게 적절히 공급함으로써 예견될 수 있는 문제에 대한 적절한 대응이 요구됨.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 우리나라는 낮은 출산율, 기대수명 증가 등으로 급속한 고령화를 경험하고 있음.

○ OECD 회원국 중 합계출산율이 1미만(0.98)인 유일한 국가이며, 출생아 수도 30만 명('18년 32.7만 명)이 위협받는 상황에 있음

* 합계출산율('17): 한국 0.98('18), 미국 1.77, 일본 1.43, OECD 평균 1.65

○ 고령화 사회(고령인구 비중 7% 이상, '00년), 고령사회(14% 이상, '18년)를 지나, 초고령사회 진입을(20% 이상, '25년 20.3%) 앞두고 있음

□ 반면 우리나라 고령층의 노후에 대한 준비는 충분하지 않은 상황임.

○ 노후소득보장 기반인 국민연금이 OECD 국가에 비해 늦은 시기에 도입('88)되어 공적연금을 통한 고령층 소득보장 미흡

* 주요국 도입시기 : (독일) 1889년, (영국) 1908년, (미국) 1935년, (일본) 1942년

○ 고령층으로 갈수록 주택 등 실물자산 비중이 높아 은퇴 후 생활에 충당할 유동자산은 부족한 상황

* 자산중 실물자산 비중('19년 가계금융복지조사, %) : (40대) 72.4 (50대) 74.4 (60대) 81.2

○ 주택 보유는 자산 형성 능력과 비례하여 가구주 연령이 높아질수록 자가 점유 비율과 부동산 자산 집중도가 높게 형성되어 있음

* 연령별 자가 점유 비율 : (40~49세) 53.8%, (70~79세) 76.7%, (80세 이상) 74.6%

2) 문제점

- 공적연금을 통한 충분한 소득보장이 어렵고 퇴직·개인연금 수급자가 드물어 은퇴 후 소득공백과 노후빈곤 문제가 지속되고 있음.
 - 보유자산이 부동산에 집중 → 현금흐름 창출 한계 → 자산유동화 필요
- LH·지자체·민간의 협업체계 미흡, 조직과 인력 부족으로 주거복지 프로그램이 수요자에게 효율적으로 전달되지 못함
- 은퇴 등으로 소득이 낮은 고령층에게 적합한 금융 지원과 복지서비스와 연계된 민간 주택도 부족
 - (주택연금) 주택연금 가입요건 제한, 자동승계 불가*, 임대활용 제한, 주택 개보수 필요 등으로 고령층의 실질적 노후보장에 한계
 - * 가입자 사망 시 자녀의 동의가 없는 경우 배우자로 승계되지 않음
 - (LH 연금형 희망주택) 주택 매도 후 거주 불안정, 목돈 필요 시 대처방안 미흡* 등으로 고령층의 가입유인에 한계
 - * 연2회에 한하여 일부 금액을 중도에 지급받는 것은 가능
 - (임여전세보증금 활용) 전세→월세 전환이 확대되고 있는 상황 하에서 노령층 임차인에게 주거비 부담이 심화된 반면, 자금운용수익은 높지 않는 상황
 - (민간 지원 소극) 민간사업자가 고령자주택을 운영 중이나, 여건 미성숙 및 금융 등 지원 부족으로 활성화에 한계
 - * 재정·신용도·사업수행능력 등이 부족하여 자금조달, 택지 확보, 사업 운용 등에 애로 사항 발생, 특히 장기간 안정적 자금 조달과 낮은 세제 혜택 필요
 - (주택도시기금 운용 제약) 기금을 통해 금융을 지원 중이나, 부채성 자금*이라는 근본적인 한계와 예산 제약으로 효과적인 사업추진의 한계
 - * 국민주택채권, 주택청약저축 등으로 재원으로 하고 있으며 기부금 등 비부채성 재원을 마련할 수 있는 근거 미미

다. 기본방향

- 주택연금 제도 개선으로 생활여건 개선 및 추가노후소득 확보
 - 주택연금 가입요건 완화 및 주택 개보수 비용 지원
 - 배우자 자동승계 도입 및 가입주택 임대허용

□ LH 연금형 희망주택을 활용한 주거 안정 및 노후 소득 확보

- 가입대상 주택을 아파트를 포함한 공동주택 및 준주택으로 확대하여 고령층 거주불안 해소
- 세대 구분형 공동주택으로 변경하여(1채→2채) 기존 고령자의 거주 안정을 보장하고 추가 세대는 신규 임대주택으로 공급

□ 잉여 전세보증금을 활용한 노후자산 늘리기 프로젝트 추진

- 자금 운용에 어려움을 겪고 있는 노년층에게 월세 및 노후소득 충당에 보탬이 되도록 수익성과 안정성이 있는 투자수단을 제공
- 월세 임차인을 대상으로 투자품을 조성하여 민간 또는 공공임대주택 사업을 통해 가입자에게 상대적으로 안전한 투자기회 제공

□ 민관협력 고령자주택 공급을 위한 금융지원

- 주택기금, 연기금 등 공적기금과 공동투자협약을 맺고, 리츠를 설립하여 민·관 협력을 통해 고령자주택 공급
- 사회적 경제주체의 부족한 재정·신용·사업수행능력·담보가치를 고려하여 지자체와 공공기관이 토지 임대 및 금융 지원

라. 추진과제

과제 1-1	주택연금 활성화 방안
---------------	-------------

□ 주택연금 가입요건 완화

- (개요) 집을 소유하고 있지만 소득이 부족한 노인(고령자 부부 중 1인 만 55세 이상)들이 평생 또는 일정기간 동안 안정적인 수입을 얻을 수 있도록 집을 담보로 맡기고 자기 집에 살면서 매달 국가가 보증하는 연금을 받는 제도
- 가입주택 가격상한을 시가 9억원에서 공시가격 9억원*으로 합리화

* 주택가격 9억원 초과시의 지급액은 시가 9억원 기준으로 제한

〈표 8-121〉 가입시 주택가격 및 연령에 따른 종신휘 주택연금 월지급금(2020년 가입기준)

(단위 : 만 원)

주택가격 가입연령	1억	2억	3억	4억	5억	6억	7억	8억	9억
55세	15	31	46	61	77	92	107	123	138
60세	21	42	62	83	104	125	146	166	187
65세	25	50	75	100	125	151	176	201	226
70세	31	61	92	123	154	184	215	246	272
75세	38	77	115	153	192	230	268	294	294
80세	49	98	147	196	245	294	327	327	327
85세	65	130	195	259	324	384	384	384	384

자료: 금융위원회. (2020. 3. 24.). 4월 1일부터 만 55세 이상이면 주택연금 가입이 가능해집니다. 금융위원회 보도자료. p.2. 재인용.
Retrieved from <https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=150627>에서 2020. 8. 31. 인출.

○ 주거용 오피스텔 등 준주택 가입허용(현재는 주택으로 한정)

- 다만, 2020년 4월부터 주택연금 가입연령이 만 60세에서 55세로 낮아져 부부 중 한명이 55세 이상인 경우 주택연금 가입
- 매월 지급되는 연금액은 가입당시 보유주택 가격과 부부 가입자의 연령*에 따라 차이 발생
- * 월 연금지급액은 가입자 본인과 배우자 중 연소자의 연령을 기준으로 산정 (평생거주 보장)

□ [예시] '주택연금' 가입 예시

- 본인 또는 배우자 중 한명이 만 55세에 도달해 주택연금에 가입할 경우 시가 5억원 주택은 월 77만 원을 평생 수령
- 주택담보대출이 있는 중장년층은 주택연금 일시인출금을 활용하여 기존 대출을 상환해 원리금 상환부담 감소
- 예를 들어, 시가 5억원 주택을 보유한 만 55세의 경우 최대 1억3,500만 원(연금지급한도의 90%)을 일시에 인출해 대출금을 상환하고 남은 금액을 연금으로 수령

〈참고〉 55~59세 가입자의 월지급금 예시(일반주택 기준)

(단위: 천 원)

주택가격 연령	일반 주택연금 (종신휘지급방식, 정액형)				주담대 상환용 주택연금(정액형)			
	3억	5억	7억	9억	5억		7억	
					최대 인출한도	월 지급금	최대 인출한도	월지급금
55세	461	768	1,075	1,382	135,000	77	189,000	108
56세	487	811	1,136	1,461	142,200	82	199,080	114
57세	521	868	1,216	1,563	151,650	88	212,310	123
58세	551	919	1,286	1,653	159,750	93	223,650	130
59세	589	982	1,375	1,768	169,650	99	237,510	139

자료: 김정찬. (2020. 3. 30.). 주택금융공사, 내달 1일부터 주택연금 만 55세 이상이면 가입 가능. 한국금융. Retrieved from https://www.fntimes.com/html/view.php?ud=202003300947561197ee0209bd21_18에서 2020. 8. 31. 인출.

□ 배우자 자동승계 도입 및 가입주택 임대허용

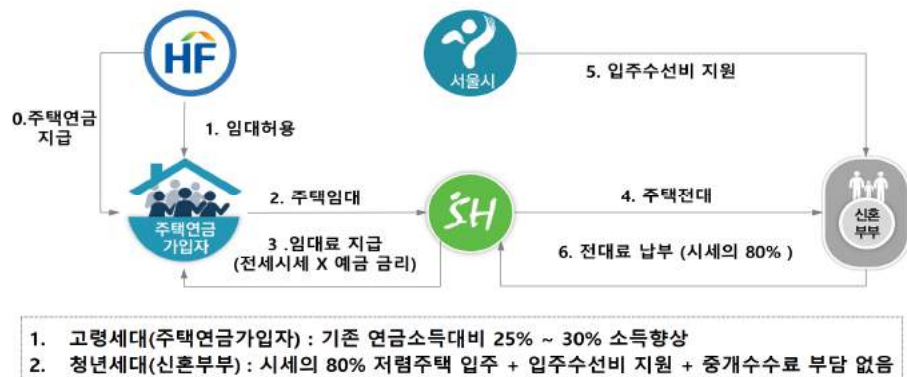
- (배우자 자동승계) 신탁방식 주택연금 도입으로 가입자 사망시 배우자에게 주택연금 자동승계
- 가입자가 생전에 수익자로 지정한 자가 수급권을 취득하도록 신탁(유언대용신탁) 방식을 활용

- (가입주택 임대허용) 가입주택의 임대활용을 확대하여 노령층은 추가 소득을 얻고 청년·신혼부부 등에게 시세보다 저렴하게 임대 지원
 - 가입주택을 신탁받는 방식으로 변경함으로써 전·월세가 있는 주택도 가입을 허용하여 다양한 추가소득 창출

□ (참고 / 유사사례) 서울시 세대이음 자산공유형 「더드림 주택」사업

○ 주요사업 내용

- 주택연금 가입자*가 유희주택에 대해 SH공사와 임대차계약을 체결하고 SH공사는 이를 공적임대주택으로 신혼부부 등에게 저렴하게(시세의 80% 수준) 전대
- * 요양원·병원 입원 등으로 집을 오래 비우게 되어 주민등록 전출 필요성을 입증하고 공사로부터 주민등록 이전 승인을 얻은 자
- 주택연금 가입자는 편리하게 유희주택 임대* 및 부가수익 창출
- * SH공사가 임차인 물색 및 임대차계약 체결 등 책임 임대관리(중개수수료 없음)
- 서울시는 선정된 주택에 대한 입주수선비를 지원(1호당 100만 원 이내)



자료: 김효정. (2020. 10. 29.). 세대이음 자산공유형 더드림주택. . 세대이음 자산공유형. ENB. Retrieved from <http://www.enbnews.org/news/articleView.html?idxno=22316>에서 2020. 11. 1. 인출.

□ 주택 개보수 비용 지원

- (일시인출한도 확대) 거주 여건 개선을 위해 주택 리모델링 비용에 대해 주택연금의 일시인출 가능한도를 현행 50% → 70%까지 확대
 - 개보수가 필요할 때마다 일시인출을 활용하여 자금 조달
 - * 주택연금 가입 평균 주택가격 3억원의 경우 일시인출한도가 6,270→8,610만 원(만60세)으로 확대 ⇒ 평균 개보수 비용 6,900만 원을 마련 가능
- (지자체와 협업) 지자체로부터 노후주택에 리모델링 비용을 지원받고 빈방·빈집을 일정기간 임대료 인상 없이 임대주택으로 공급
 - 노후주택에 리모델링 비용을 지원해 주택소유주에게는 주택의 가치를 높이고, 세입자에게는 주거비 부담을 덜어주는 방식

- 소유주에는 주거 생활의 쾌적성을 유지하고 무주택 서민들에게는 임대료 부담없는 임대주택을 장기간 공급

□ (참고 / 유사사례) 서울시 리모델링 지원형 장기안심주택(정부 24, 2020)

- 개·보수가 필요한 노후불량 민간주택의 리모델링 비용을 서울시 지원하는 대신 주택소유자는 개량한 주택을 6년간 전세보증금 인상이 없는 임대주택으로 제공
- 리모델링 공사비용은 각 동(건물 전체)이 아닌 각 호(건축물관리대장 상 구분세대)당 기준으로 하며, 지원금은 최소 500만 원부터 최대 1,000만 원까지 차등 지원
 - 지원금 산정은 배점표에 의해 주택 경과연수 및 전세보증금액별로 차등 점수를 부여해 산출
 - 주택 경과연수 및 전세보증금을 반영한 공사비 지원 금액 산출방법
 - 총 공사비 지원 금액 = [주택 경과연수(0.3 ~ 0.6) + 전세보증금(0.2 ~ 0.4)] × 1천만 원
- * 예시) 주택 경과연수 17년, 전세보증금 1억2천만 원 주택의 경우
 지원 금액 = 1,000만 원 × [0.3(주택경과연수) + 0.3(전세보증금)] = 600만 원

과제 1-2

LH 연금형 희망주택을 활용한 주거 안정 및 노후 소득 확보

□ 가입대상 주택 및 중도 지급 기간 확대

○ 연금형 희망나눔주택 개요

- 노후주택을 한국토지주택공사(LH)가 매입하여 매각대금을 매월 연금방식으로 지급하고 해당 주택은 재건축 또는 리모델링 후 저소득 청년·고령자에게 공공임대주택으로 공급
- (공동주택 및 준주택 허용) 가입대상 주택을 아파트를 포함한 공동주택 및 준주택으로 확대하여 고령층 거주불안 해소
 - 도심내 우수입지를 중심으로 아파트, 오피스텔을 매입하여 무주택 청년·고령층에서 저렴하게 공공임대주택으로 공급
 - 교통이 편리한 곳, 대학, R&A·산업단지 인근 등 임대주택 수요가 많은 곳을 우선적으로 매수하여 장기 공공임대 재고율 지원체계 마련

* '25년까지 장기공공임대 240만호, 재고율 10% 확보(주거복지로드맵 2.0)

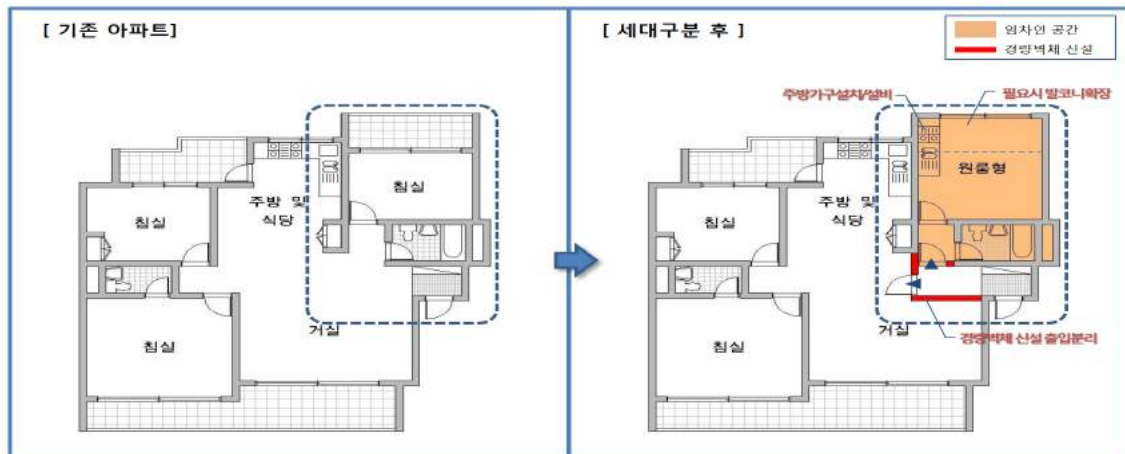
○ (세대 구분형 활성화) 고령자의 중대형 아파트를 매입한 뒤, 세대 구분형 공동주택으로 변경하여(1채→2채) 기존 고령자의 거주 안정을 보장하고 추가 세대는 신규 임대주택으로 공급

※ 세대 구분형 공동주택

- 주택 내부 공간의 일부를 세대별로 구분하여 생활이 가능한 구조로 하되, 그 구분된 공간의 일부를 구분 소유할 수 없는 주택

- 세대별로 구분된 각각의 공간마다 1개 이상의 침실, 별도의 욕실, 부엌 등을 설치, 현관을 공유할 경우 세대별로 별도의 출입문을 두어 구분된 생활이 가능

[그림 8-75] 기존주택 세대구분 설치 예시도



자료: 국토교통부 주택건설공급과. (2017. 7. 3.). 중대형 아파트를 소형 2채로_공동주택 세대 구분 한눈에. 국토교통부 보도자료 p. 2. Retrieved from http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=2&id=95079376에서 2020. 8. 31. 인출.

- 대형단지를 대상으로 시범 모델을 마련하고 한 주택에 1~2인 가구 청년들이 함께 거주하는 주택으로 재생
- 리모델링 시 고령자 편의를 위해 무장애 설계를 반영하고 나머지 세대는 희망주택 대체 거주지로 활용하여 순환형 이주지원*

* ①先이주주택 조성 및 임시이주 → ②리모델링 및 임대주택 건설 → ③기존 주민 최우선 재정착 보장

[그림 8-76] 기본방향: 순환형 개발 + 생활SOC 복합설치



자료: 국토교통부 공공주택지원과, 공공택지기획과, 주거복지정책과, 민간임대정책과, 공공주택총괄과. (2020. 3. 20). 내 삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께 하는 주거복지 2.0시대. 국토교통부 보도자료. p. 21. Retrieved from https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95083693에서 2020. 9. 1. 인출.

○ (실버임대주택 활성화) 실버주택에 거주하고 있으나, 질병이나 요양이 필요로 하는 고령자의 주택을 매입한 뒤, 대규모 공공임대주택으로 활용

- 매매가 어려운 민간실버주택을 매입하여 저소득층 독거노인에게 주거와 복지 서비스를 함께 제공하는 공공실버주택*으로 전환

* 정부는 공공실버주택을 연간 1천호 수준으로 5년 간('18년~'22년) 최대 5천호 공급 계획 발표('17.2월 고령자 맞춤형 주택 공급 확대 방안)

□ (참고) 공공임대주택 개요

○ (개념) 저층부(1~2층)에 복지관을 설치하여 주거와 복지 서비스를 함께 제공하는 공공임대주택

○ (대상) 65세 이상 저소득(수급자 등) 고령자에게 공급하되 국가유공자, 독거노인에게 우선 공급

○ (프로그램) 복지관을 통해 건강관리·생활지원 및 문화활동 프로그램 운영*

* 물리치료실 등을 설치하고 간호사 등이 배치되어 건강관리 서비스, 일자리 알선·공동작업장 등 생활지원 및 운동·문화 시설 등 여가활동도 지원

- 노후화된 실버주택의 경우, 리모델링을 통해 헬스케어 등 고령자 맞춤형 주거서비스를 제공하는 단지로 변경

- 실버주택을 매도한 고령자는 병원비, 요양비 및 생활비로 활용할 수 있도록 안정된 생활 자금 마련 지원

□ 수시 인출금 지원 확대 및 주택관리제도 도입

○ 수리비 등 목돈이 필요한 경우, 남은 잔액의 50% 범위 이내에서 수시로 지급받을 수 있도록 횟수 제한 폐지

* 한국주택금융공사 주택연금의 경우 대출한도의 50%이내에서 의료비, 교육비, 주택유지수선비, 관혼상제비 등 필요한 자금을 수시로 인출 가능

○ 자금용도에 적정성을 관리하기 위해 한국토지주택공사에서 전담인력, 조직 구축 및 통합관리 운영

○ 집수리의 경우, 주택별·용도별(화장실, 거실) 특성에 맞는 표준모델을 구축하고, 노후된 저층 주거지에 대한 주택관리제도 도입

- 주택관리에는 주택 진단 서비스, 집수리 아카데미, 집수리 공구임대, 리모델링 전문업체 소개, 자금대행 집행 서비스 등 포함

□ (참고) 표준모델 구축 예시

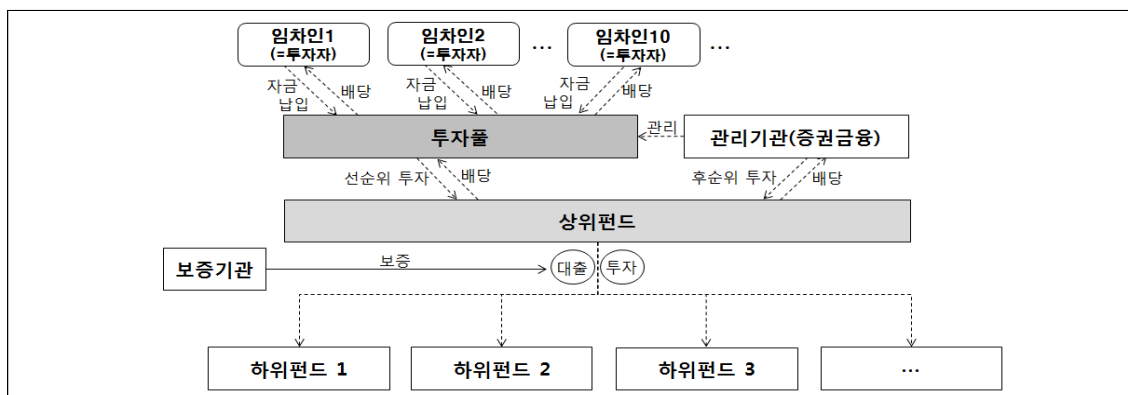
- ❶ 주택진단서비스 : 집수리전문가가 직접 방문해 상담하는 방식으로 개량적인 공사범위에 대해 자문하고 에너지절감형 지원제 등 공공지원 제도 안내 (건축사, 집수리 관련 사회적기업 실무자 및 봉사자로 집수리 전문가 구성)
- ❷ 집수리 아카데미 : 어르신 스스로 집수리를 할 수 있도록 돕는 교육으로 어르신 눈높이에 맞추어 간단한 공구사용 실습교육, 집수리의 주요 공정 소개 등
- ❸ 집수리 공구 임대 : 전동드릴, 공구세트, 사다리 등 자주 사용하지 않고 개별적으로 구입하기 부담스러운 공구들은 무료로 대여 (서울시 등 일부 지자체에서는 해머드릴, 공구세트, 접이톱, LS사다리 등 대여)
- ❹ 리모델링 전문업체 소개 : 집수리 업체를 소개하고 집수리 노하우 등 관련 정보를 공유할 수 있는 소통광장 마련
- ❺ 자금대행 집행 서비스 : 가입자의 신청에 따라 자금을 리모델링 업체에 송금 등 집행 서비스

과제 1-3 노령층 주거비는 줄이고 자산은 늘리는 전세보증금 투자물

□ 전세보증금 투자물 기본 구조 마련(금융위원회, 2016. 7. 29.)

- (투자물) 투자자 자금 집결 · 관리 기능(관리자 : 한국토지주택공사)
- (펀드) 재간접펀드(Fund of Funds) 구조로 운영
 - 상위펀드 : 하위펀드 선정 · 자금 배분(운영자 : 민간 전문 운용기관)
 - 하위펀드 : 개별 사업에 투자하는 펀드(운영자 : 민간 전문 운용기관)
- (운영 프로세스) 투자자는 은행 · 증권사 등 판매채널을 통해 투자물 가입계약을 체결하고 세부자금 운영은 관리기관에서 결정
 - 상위펀드 운용사는 투자물 자금을 받아 다양한 하위펀드를 선정 · 배분

[그림 8-77] 운영 프로세스



자료: 금융위원회. (2016. 7. 29.). 서민·중산층의 주거비 부담 완화를 위한 월세입자 투자물 조성방안. 금융위원회 보도자료. p. 2.
Retrieved from <https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=108846>에서 2020. 8. 31. 인출.

○ (세제혜택) 비과세·저율분리과세 적용을 통한 세금부담 경감

- 납입액 5,000만 원까지 5.5% 저율 분리과세, 5,000만 원~2억원 일반 분리과세(15.4%)

○ (낮은 수수료) 기존 상품보다 상대적으로 낮은 수수료 적용 및 수수료 비교공시 등 경쟁을 통한 수수료 인하 유도

□ 세부 운영방안

○ (모집) 전세→월세 전환 등으로 잉여자금이 있는 무주택자인 고령층 월세(보증부 월세 포함) 임차인

- 임차인의 자산형성과 투자품의 안정적 운영을 위해 장기 가입 예정자*에게 가입 우선순위를 부여하고 최소 가입기간(예: 4년) 설정

* 예) [1순위] 8년 이상, [2순위] 6년 이상, [3순위] 4년 이상

- 당초 약정한 가입기간 도중 중도환매 요구시, 투자품 운용수익 중 일부를 투자자 환매대금에서 차감 후 지급

* 예) ① 2년내 환매 : 운용수익 50% 차감, ② 4년내 환매 : 운용수익의 30% 차감

- 다만, 주택구입, 사망, 장기요양 등 불가피한 사유가 인정되는 경우에는 페널티(운용수익 차감)없이 중도환매를 허용

- 가입기간 중 가입자의 긴급자금 소요를 지원하기 위해 가입자의 투자품 수익권을 담보로 대출도 제공

○ (투자자 환매요구 대응) 투자품 관리기관(LH)은 환매요청 투자자 - 신규모집 투자자 간 시차 발생에 따른 연결 역할을 담당

- 투자품 가입자가 환매 요청시, 증권금융은 해당 투자자의 투자품 펀드 수익증권을 양수 받아 후속 투자자에게 양도

○ (수익) 실적배당 상품이므로 수익률 확정은 어려움(확정금리 상품이 아님)

- 다만, ①~④의 장치 등을 통해 은행 적금 이상의 연평균 수익률을 목표로 하고, 발생수익은 매 분기별로 배당

- ① 역량있는 전문 운용기관을 통한 면밀한 사업성 심사 등을 거쳐 사업성이 높은 우량 민간 및 공공주택 사업을 선별하여 우선 운용

* 투자자 모집시에는 투자대상사업을 미리 선정하여 제시할 예정

- (건전한 경쟁 유도) 금융회사간 건전한 경쟁을 촉진하기 위해 투명하고 객관적인 수익률 공시시스템 구축

- (노령층재산늘리기 기여도 제고) 외부 전문기관을 통한 수익률 분석 및 결과공개를 추

진하여 금융회사의 차별화된 상품설계, 자산관리 역량 집중 유도

- ② 투자뿐 아니라 은행·보험사가 제공해 온 대출방식도 적극 활용하여 투자폴 수익자에게 건설기간 중에도 안정적 배당이 가능하도록 운영
 - ③ 운용규모 대형화, 유관기관(증권금융, 펀드 운용사 등)의 원가수준 참여*를 통한 비용 절감으로 실질 수익률을 제고
- * 인건비, 시스템 구축 등을 반영한 필요 최소한의 수준에서 보수를 책정하되, 펀드 청산후 주택 매각차익이 크게 발생하는 경우 합리적 범위내 성과보수 지급
- ④ 세제혜택이 제공되는 임대주택펀드 형태(상위펀드 기준 임대주택 사업에 50% 이상 투자)로 투자폴 구조를 설계하여 동일한 혜택을 제공

○ (안전성) 후순위 투자, 보증 등을 통해 투자자 손실 가능성을 최소화

- 투자폴 관리기관(LH)이 운영 책임성 확보 차원에서 후순위 시딩투자(투자폴 규모의 5%)하여 손실이 발생하더라도 이를 우선 흡수

* [손실]	후순위 투자자(증권)가 후순위 투자금액 범위 내 우선 흡수
[수익]	1) 펀드 존속기간 중 발생수익(임대료 수익 등) : 선·후순위 투자자가 투자비율대로 동일하게 배분
	2) 펀드 청산후 발생수익(임대주택 매각차익 등) : 후순위 투자자(증권)에게 합리적 범위 내 우대 배분

- 후순위 투자범위(5%)를 초과하는 부분은 정책보증기관의 보증이 제공되는 방식으로 운용

과제 1-4

민간사업자에 의한 고령자주택 공급 활성화 : 민관협력 고령자주택 공급을 위한 금융지원

□ 리츠를 활용한 고령자주택 공급(국토교통부 주택기금과, 2014. 2. 26.)

- (기본 방향) 주택기금, 연기금 등 공적기금과 공동투자협약을 맺고, 리츠를 설립하여 민·관 협력을 통해 고령자주택 공급
 - 민간 사업제안자가 출자하여 리츠를 설립하고, 필요시 공적기금 출자·용자 지원
 - 공적기금이 고령자주택사업에 출자함으로써 사업 위험을 줄이고 자금조달을 유도하여 민간사업 활성화 추진
 - 개별 프로젝트별 투자방식(출자, 용자, 출자&용자)은 주택기금과 기관투자자가 협의하여 탄력적으로 선택함으로써 조달구조 최적화 도모

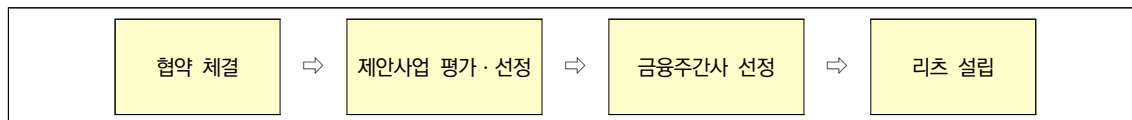
〈표 8-122〉 공공임대 리츠 자금조달 기본구조

	합계	출자금		기금용자 (후순위)	기관투자 (선순위투자)	임대 보증금
		민간	기금			
비율(%)	100.0	12%	3%	20%	30%	35%

자료: 국토교통부 주택기금과. (2014. 2. 26.). 리츠를 활용한 새로운 임대주택 공급모델 마련. 국토교통부 보도자료. p.5. 재인용.
Retrieved from <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155946182>에서 2020. 8. 31. 인출.

- (협약 체결) 공적기금을 담당하는 공공기관이 고령자주택 사업 제안에 대해 심사를 거쳐 투자(blind fund-capital call)하기로 공동투자협약 체결

[그림 8-78] 사업추진 절차



자료: 국토교통부 주택기금과. (2014. 2. 26.). 리츠를 활용한 새로운 임대주택 공급모델 마련. 국토교통부 보도자료. p.12. 재인용.
Retrieved from <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155946182>에서 2020. 8. 31. 인출.

- (민간제안사업 평가) 협약에서 정한 목표수익률과 위험성을 충족하는 사업 제안에 대해 협약참여자의 심사를 통해 투자여부 결정
- (리츠 설립) 공적기금 협약참여자가 투자하기로 결정한 사업을 기초로 리츠를 설립하고 민간사업제안자가 AMC를 수행
- (기타) 기금 출자업무 전담기관 지정으로 사업추진 기반 구축
 - 용자업무와 달리 출자는 원금손실 가능성이 있기 때문에 정밀한 사업성 분석이 필요
 - * PF보증 등 주택사업 분석에 대한 전문성이 있는 주택금융 공공기관을 투자·출자업무 전담기관으로 지정

□ 지자체·공공기관 토지 및 금융지원

- (기본 방향) 사회적 경제주체의 부족한 재정·신용·사업수행능력·담보가치를 고려하여 토지 임대 및 금융 지원
 - 지자체 공공기관이 개별 사업에 대한 토지임대 등을 지원
 - 최장 20년간 안정적으로 이용 가능한 저리의 기금 융자 도입
- (기능복합형) 직주근접이 가능한 도심 주민센터 부지에 소규모 개발*로 단기간 내 주거와 기반시설을 확충하는 기능 복합형 주택사업
 - 주민센터 또는 노후저층 주거지 내 지자체·공공 보유자산** 중 노후화 등으로 기능을 상실한 자산을 사업대상 부지로 활용

- * 소규모 공공임대주택과 지역생활편의시설 등을 복합개발
- ** 시유지, 도시계획시설(공원, 녹지 등), 공공소유 매입임대주택 등
- 공공 보유자산 활용과 지자체 지원(시유지, 사업비보조 등)을 통해 민간노인주택 공급과 생활편의시설 확충

②

노인가구의 노화대응 주택 개조 확대

가. 과제 필요성

- 노인이 지역사회에서 계속 거주(AIP)를 할 수 있도록 하기 위한 가장 일차적인 접근(방법)은 현재 이들이 살고 있는 기존주택을 노화(신체기능 저하)에 대응하여 불편함이 없도록 주택개조⁷⁵⁾(Home Modification)를 하는 것으로부터 시작되어야 함.
- 노인 거주 주택의 불편함을 경감시키는 것은 초고령 사회 진입을 목전에 두고 있는 우리 사회에서 더 이상 미룰 수 없는 정책 과제임.
 - 그간 노인가구가 많이 거주하고 있는 노후주택에 대한 지원사업은 주로 주택 자체의 노후화된 물리적 성능을 개선하는 데 중점을 둔 개보수였고, 정작 거주자인 노인 입장에서 노화로 인한 신체적 기능 저하를 고려한 고령 친화적 주택개조는 제대로 시행되지 못하고 있음.
- 노인의 높은 기존주택 지속 거주 의사를 고려하고, 국가적 차원의 지역사회 돌봄 (Community Care) 정책 기초를 반영한다면 노인의 노화 특성이나 신체기능 저하 등을 반영한 주택개조를 통해 안전하고 자립적인 재가 생활이 가능한 환경을 조성하는 것이 필수적임.
- 고령화는 이미 우리 사회의 현실이 되었으나, 노인의 안전하고 자립적인 생활을 위한 주택 개조 관련 정책은 보편적이지 못하고 실질적인 대책도 미흡함.
 - 이에 기존주택 거주 노인의 노화에 대응하는 주택개조를 확대해 나갈 방안에 대한 과제 검토가 시급함. 최근 수행된 장기요양 재가급여 확대 우선 순위 및 실행방안 연구(서동민, 2018)에서도 주택 개보수(주택개조)는 장기요양 재가급여 확대 1순위로 시급성과 중요도가 가장 높은 서비스로 나타남.

75) 주택개조(Home Modification) : 노인이 거주하는 주택을 보다 안전하게 생활하고 장애발생을 최소화하며 일상생활동작 수행이 수월하도록 하여 자립생활을 지원해 주기 위해 주택에서 수행하는 일련의 행위를 말함. 주택개조의 범위는 주택의 증·개축이나 구조변경, 마감재교체, 보조기구나 설비의 설치, 그리고 노후생활을 지원하는 용도의 복지용품이나 생활용품의 구입 및 교체 등이 포함됨. 단, 노인가구를 위한 주택개조는 주택의 통상적인 유지 및 수선 공사나 주택의 노후 및 불량으로 인해 행해지는 개선공사, 그리고 주택의 신축 또는 구입에 즈음하여 행해지는 인테리어 공사 등은 제외함(권오정 외, 2006).

- 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 노인 거주주택의 주택개조를 지원할 정책·법·제도·프로그램 개발, 노인 주택개조 전문가 교육 및 양성 강화, 주택개조 전달체계의 구성, 주택개조 후 진단 및 평가, 개조산업 활성화 등 총체적인 노화대응 주택개조 기반과 실행시스템 조성에 기여할 수 있는 방향 제시가 필요함.
- 궁극적으로 노인의 주택에서 안전사고를 예방하고 자립적인 재가 생활을 할 수 있도록 하여 노인거주자의 주거안정 확보와 주거수준 향상에 크게 기여할 것이고, 고령자 정책 지향적인 지역사회 중심 AIP 실현이 될 것임.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

□ 노인이 생활하기에 불편한 주택

- 국토교통부와 국토연구원(2019)의 2018년 주거실태조사를 통하여 노인의 주거관련 특성을 살펴보면, 65세 이상 노인 거주 가구의 75.7%가 자가 거주하고 있으나, 단독주택 거주 비율이 60.6%(다가구 단독 12.0% 포함)로 다른 연령대에 비해 자가 거주비율과 단독주택 거주비율이 높은 편(국토교통부, 국토연구원, 2019)
 - 노인가구의 64.1%가 20년 초과 된 주택에서 거주하고 있고 30년 초과 주택 비율은 35.7%에 이름(국토교통부, 국토연구원, 2019).
- 주택 건축년수가 오래된 주택, 특히 단독주택 거주비율이 높은 점을 감안하면 노인이 거주하고 있는 주택의 상당수가 설비나 기능적인 측면에서 주택성능이 떨어지며, 노후화되었다고 판단됨.
 - 우리나라 노인가구 중 주거지원프로그램이 필요하다고 응답한 경우에 가장 필요한 주거지원 프로그램은 주택개량·보수(26.7%)를 가장 희망하는 것으로 나타남(국토교통부, 국토연구원, 2019).
 - 노인실태조사(2017)를 통해 거주 주택이 생활하기 불편한 구조인가를 확인한 결과, 노인 연령이 65~74세인 경우 16.1%, 75세~79세 11.1%, 80~84세 12.6%, 85세 이상 16.6%가 불편한 구조로 파악됨.
 - 동 조사에서 생활하기 불편한 구조는 아니나 노인배려 설비(문턱 없애기, 경사조절, 손잡이 설치 등)가 없다는 응답은 65세~74세 85.8%, 75~79세 83.1% 80~84세 12.6%, 85세 이상 77.9%로 나타나, 대다수의 노인들이 주택에서 불편함을 겪거나 노화에 대응한 주택 개조 없이 살고 있음을 알 수 있음.

□ 노인의 높은 주택 내 안전사고 발생과 사회적 비용 증대

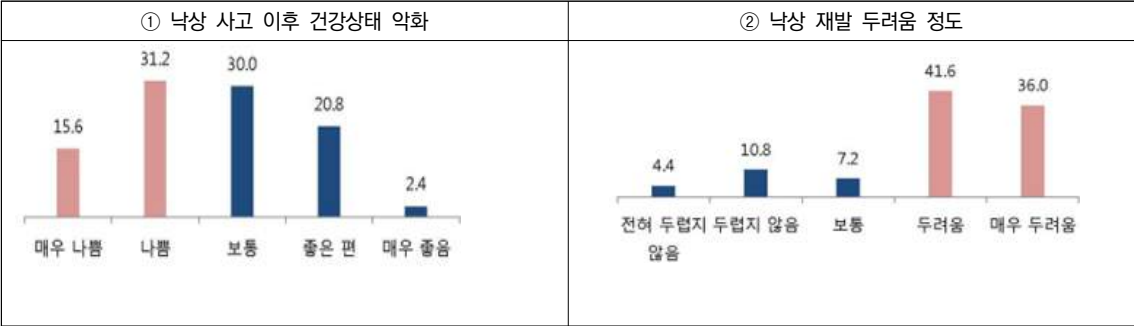
○ 통계청 고령자통계(2019)에 따르면, 65세 이상 노인인구는 전체 인구의 14.9%이고 2030년에는 25%에 이를 것으로 전망됨(통계청 사회통계기획과, 2019. 9. 27.). 또한 같은 해 노인 가구 중 1인 가구는 34.2%이며, 부부 가구가 33.2%로 노인단독가구의 비중은 해가 갈수록 늘고 있고 안전사고의 위협은 커지고 있음.

- 한국소비자원 소비자위해감시시스템(CISS)에 접수된 고령자 안전사고 건수는 2016년 기준 5,795건이며, 낙상사고는 47.4%로 나타남. 낙상사고 발생 장소별로는 주택에서의 낙상사고가 74.3%로 가장 높음(한국소비자원, 2017).
- 최근 김지은, 이보람, 남원석, 김무영(2019)의 연구에서 서울 응급실에 내원한 65세 이상 환자를 대상으로 한 설문조사 결과, 낙상사고 이후에도 79%는 재발 방지를 위한 주택 개조를 하지 않은 것으로 나타남.
 - 또한 낙상 이후에도 건강이 악화되거나(47%), 낙상재발에 대한 두려움(77.6%)으로 실내 활동이 감소하는 비중이 높고(각각 54%, 57.6%), 약 51%는 퇴원 이후에도 병원비를 지출하고 있었음.

○ 2017년 낙상으로 인해 병원을 이용한 65세 이상 노인을 전체 노인인구의 10%로 추정하고 건강보험공단과 환자 본인이 부담한 직접의료비(총1.6조원), 약제비(총0.4조원)을 합하면 낙상으로 인해 총 2조원의 비용이 발생한 것으로 나타남(김지은 외, 2019).

- 장기요양 재가급여 중 방문요양 급여비는 2017년 현재 전체 급여비 지출(약 2조9,486억원)의 71.6%로 대부분을 차지함(서동민, 2018). 낙상사고 등 노인의 주택 내 안전사고는 방문요양에 대한 수요 증대의 원인이 될 수 있음.
 - 이처럼 주택에서 안전사고 발생으로 인한 사회적 비용 증가와 개인의 삶의 질 저하는 심각한 사회적 부양 부담을 야기할 것임.
- 일본의 주택개조 비용효과 연구에 따르면 보통 수준의 일상생활수행능력(ADL)을 지닌 고령자가 지팡이를 짚고 보행가능할 정도의 자립이 가능한 개량주택의 건설비용 대비 효과는 5.2배로 추정되었음(오승연, 2016). 즉, 노인들이 자신의 집에서 계속 거주를 하기 위한 주택개조는 의료비나 노인부양비(방문요양비 포함) 등의 사회경제적 부담을 경감시키는 효과가 발생하여 비용 효율적인 측면이 큼.

[그림 8-79] 낙상 사고 이후 건강상태 악화 및 낙상 재발 두려움 정도



자료 : 김지은 외. (2019), 고령친화 주택개조 활성화를 위한 공공지원 방안. 고령사회 대비를 위한 서울지 지원방안-서울싱크탱크협의체 정책토론회. 서울: 서울싱크탱크협의체. p.29.

[그림 8-80] 낙상 사고 이후 실내외 활동 변화 및 병원비 지출



자료 : 김지은 외. (2019), 고령친화 주택개조 활성화를 위한 공공지원 방안. 고령사회 대비를 위한 서울지 지원방안-서울싱크탱크협의체 정책토론회. 서울: 서울싱크탱크협의체. p.29.

□ 노인의 높은 기존 주택 지속 거주 의향

○ 노인의 경우 새로운 시설로의 이주보다는 자신이 살던 지역과 주택에서 지속적으로 살고자 하는 AIP의 의지가 높음(권오정, 이용민, 하해화, 김진영, 염혜실, 2014; 이광수, 박수빈, 2009; 김영주, 2006). 고령친화산업 소비자 수요조사(2014)에 따르면, 65세 이상 자가 거주자의 86.6%가 현재 사는 집에서 노후를 보내고 싶다고 응답하여 AIP에 대한 고령자의 욕구는 매우 큰 것으로 나타남(보건복지부, 한국보건산업진흥원, 2014, p.87.).

- 또한 통계청 인구주택총조사(2015)에 따르면 현재 재고주택의 수는 1,637만가구로, 1990년 이래 꾸준히 증가하고 있음(통계청 등록센서스과, 2016. 9. 7.). 주택보급율이 100%를 넘어선 현 주택시장 환경에서 신규주택 공급 방식보다는 기존 주택의 재생을 중시하는 방향으로 패러다임이 변화하는 정책적 방향과 맞물려 노인이 거주하고 있는 기존 주택을 좀 더 안전한 환경으로 개조하여 활용하는 것이 지속되어야 함.

- 공공 뿐 아니라 민간에서도 주택개조 시장의 확대는 필수불가결한 상황임.

□ 노인가구의 주택개조에 대한 필요 증가

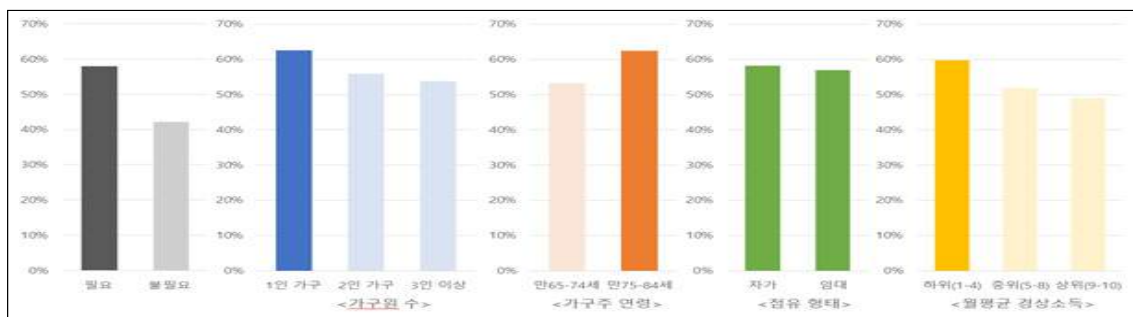
○ 2018년 주거실태조사(특성가구 조사)조사에 따르면, 전체 노인가구 중 노화 대응 주택개조는 57.9%가 필요함을 주장함(강미나 외, 2019).

- 개조 필요가 높았던 항목으로는 미끄럼 방지 등 안전한 바닥재 시공(65.5%), 욕실 및 화장실 안전손잡이 설치(54%), 적절한 높이의 부엌 작업대(53.6%), 주택 내 응급비상벨 설치(53.4%), 문턱/계단 등 단차제거(52.2%), 여닫기 쉬운 화장실/욕실 문 손잡이(51.8%), 레버형 수전(48.5%), 복도 및 계단의 안전손잡이 설치(46.6%), 휠체어 통행 가능한 넓은 출입문과 복도(31.9%), 현관 보조의자 설치(27.5%) 등이었음.

○ 동 조사에서 노인가구(65세 이상)의 점유형태에 따른 주택개조 필요 정도는 거의 유사한 수준임(자가 58.2%, 임대 56.9%). 개조항목별로도 자가와 임차가구의 개조 필요성 정도는 거의 차이가 나타나지 않음. 즉 주택개조는 점유형태에 관계없이 노후에 안전한 생활과 지속 가능한 거주를 위해 자가가구나 임차가구 모두 필요한 것으로 나타남.

- 노인가구의 월평균 경상소득을 상(9-10분위), 중(5-8분위), 하(1-4분위) 집단으로 나누어 주택개조 필요성을 살펴보면 하위집단이 59.7%, 중위집단이 51.9%, 상위집단이 49.1%로 소득이 낮은 경우에 주택개조의 필요성이 더 높았음.
- 연령대는 전기 노인집단(65-74세) 53.3%, 후기 노인집단(75세-84세) 62.5%로 후기 노인 집단이 주택개조 필요성이 더 높음. 즉 노화가 진행될수록 노화대응 주택개조의 필요성은 커짐.
- 가구유형별로는 1인 가구의 주택개조 필요성이 가장 컸으며(62.6%), 2인(55.9%)과 3인 이상(53.9%) 가구의 주택개조 필요 정도는 유사하였음. 특히 앞서 살펴본 노인가구 특성들 중에 1인 가구가 가장 주택개조의 필요성을 크게 느끼고 있었음. 이는 독거가구가 처한 돌봄 제공자 부재 상황이 노후대비 주택개조의 필요성과 직결된다 볼 수 있음.

[그림 8-81] 노인가구의 주택개조 필요성 여부와 가구특성별 차이



주: 자료를 바탕으로 도식화함.

자료: 강미나, 김혜승, 김근용, 이수옥, 박미선, 이재춘, ... 권진우. (2019). 2018년도 주거실태조사(특성가구) 연구보고서. 세종: 국토교통부, 국토연구원.

□ 노인가구 주택개조 실행의 인프라 미흡

○ 노인당사자의 주택개조 실행 제약 요인 미해결

- 노인의 경우 주택개조 욕구는 있으나, 실제 주택개조를 하는 것은 희망하지 않은 것으로 나타났는데 비용 부담, 현 상황 유지에 대한 의지, 관련 정보 및 경험의 부재 등의 이유에 근거함(이지영, 임정민, 2014).
- 따라서 안전을 위협할 수 있는 주택의 위험 요소를 제대로 인지하지 못하여 생활의 불편함을 깨닫지 못하는 경우나 개조 필요성을 인지하더라도 비용의 문제와 실행을 하는 부분의 부담감을 덜어 줄 수 있는 제도적 장치가 절실함.
- 일본은 개호보험법에 의한 주택개조지원의 경우 건강상태나 소득과 무관하게 65세 이상인 노인에게 대응한다는 방향성 하에서 주택개조가 필요한 노인에게 일정 한도 범위에서 원하는 개조를 용이하게 받을 수 있도록 체계적인 지원 체계를 갖추고 있음.
- 그러나 우리나라는 노인 당사자가 주택개조를 하고자 하여도 어디서부터 어떻게 시작하여야 할지를 알 수가 없음.

○ 주택개조 실행을 위한 필요 서비스 부재

- 주거실태조사(2019)에서 노인가구의 주택개조를 위해 필요한 상담서비스에 대해 파악한 결과, 주택상태진단(33.1%), 적정공사비용 산정(16.1%), 신뢰할만한 시공업체추천(15.8%), 개보수 자금조달(14.7%), 주택개보수 관련제도와 정책안내(10.3%), 개보수 후 하자점검과 대응방법(10.1%) 등을 우선시 함(강미나 외, 2019).
- 자신의 주택에 무엇을 개조 할 것인가에 대한 정보는 기존에 개발된 매뉴얼을 통해 어느 정도 활용할 수 있겠으나, 시공업체, 하자점검이나 대응방법 등에는 대처할 실행시스템이 갖추어져 있지 못한 상황임.

○ 주택개조 전문인력 부족과 이해관계자 간의 연계 체계 부재

- 주택개조 지침 등이 주택개조 현장 실행력을 가지려면 유연한 시스템적 접근이 이루어져야 하고, 건축과 시공에 관련된 분야의 참여로 개조를 실행하는 것이 아닌 거주자의 개조 목적에 관련된 다양한 분야의 전문가(사회복지사, 재활치료사, 정리/배치 전문가 등)와의 협업을 통해 개조안을 모색해야 함. 나아가 현지상황을 잘 알고 있는 지자체, 지역사회 등에 의한 지원책이 마련되어야 하며, 다양한 이해관계자가 함께 협의하고 지원할 수 있는 환경이 구축되어야 함(이연숙, 박지선, 이학성, 김윤수, 2017).
- 이를 위해 주택개조를 기획하고 전개하기 위한 전문인력의 양성과 해당기관에 배치가 필요함. 그러나 아직까지 우리나라는 이러한 전문인력을 양성하기 위한 제도적 지원이 부재하며, 주택개조 관계자간의 협업체계가 이루어지지 않고 있음. 이로 인해 개조 효

과에 대한 확산도 더디게 이루어지고 있으며 개조가 질적/양적으로 향상되지 못하는 악순환에 처함.

□ 기존 제도적 기반이나 프로그램의 실행력 담보상태

- 지난 20여 년간 우리나라 노인을 위한 주거정책의 핵심내용으로 주택개조가 언급되어 옴.
 - 2014년 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제정을 통해 법적 근간을 마련하고, 특히 노인가구가 주택개조를 수행할 시 기금을 통해 저리융자를 받을 수 있도록 하였음.
 - 그러나 여전히 고령자를 위한 주택개조 실행의 양적 증가는 미비하고 주택개조 시장도 정체되어 있는 상황임. AIP 구현을 위해 주택개조를 수행할 현실적 대책 마련은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 사업으로 이를 위한 제도 시행에 필요한 자료들을 제시할 다방면의 연구수행이 절실함.

□ 노인가구 주택개조 관련 계획 및 유관 정책 현황

- 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)에서는 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성을 위해 노인가구의 주거기준 설정 및 주택개조 지원이라는 목표를 설정하였음. 구체적으로 노인용 주택개조 지원을 위해서 소득수준에 따른 주택개조비용 지원계획 수립하고 노인용 주택개조에 대한 홍보를 강화하기 위하여 주택개조 기준을 구체화한 매뉴얼을 제작·보급하도록 함.
 - 이와 함께 주택개조 관련 업체 현황, 지원내용 등에 관한 정보망을 구축하며, 주택개조 안내 및 상담을 위해 상담센터를 설치·운영한다는 계획을 발표함. 이후 수립된 기본계획들에서도 이에 관한 내용이 포함되었으나, 실제로 세부적인 실행정책으로 이어지지 못하고 있음.

〈표 8-123〉 노인가구 주택개조 관련 저출산·고령사회기본계획 및 관련 정책

저출산·고령사회 기본계획	1차 (‘06-’10)	〈고령친화적인 생활환경 조성〉 -고령자 주택개조지원 -개조비용지원(국민연금기금 활용) -개조관련 업체현황 및 지원내용에 관한 정보망 구축 -주택개조 관련 홍보 강화 -고령자 주거지원센터 설립 임대주택 실태조사, 개조대상가구 확인 및 개조공사 적정성 확인
	2차 (‘11-’15)	〈고령친화적 주거·교통 환경 조성〉 고령자 주택개조 관련 사항 없음
	3차 (‘16-’20)	〈고령자 친화적 주거환경 조성〉 -자가가구 주거급여 대상자 ‘고령자 편의시설 설치’ 지원 등 -수선유지급여(350~950만 원) 범위 내 고령자 편의시설 설치 지원 -무장애주택 설계기준에 UD 반영 검토
관련 정책	「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(‘12)	제15조(주택개조비용지원) ① 국가 및 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 주거약자의 활동능력에 적합하도록 주택(임대용 주택을 포함한다)을 개조하기 위하여 필요한 비용의 지원을 신청하는 경우에는 개조비용을 지원할 수 있다. 제16조(주거약자용 주택개조비용을 지원받은 임대인의 의무) 제15조제1항제3호의 임대인이 개조비용을 지원받아 주거약자용 주택으로 개조한 경우에는 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 동안 해당 주택을 주거약자 또는 주거약자가 세대원으로 있는 세대주에게 임대하여야 한다. 제17조(주거지원센터의 설치 등) ① 국가, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 주거약자 주거지원센터(이하 “센터”라 한다)를 둘 수 있다. 1. 주택개조비용 지원을 위한 대상 주택의 확인, 개조공사의 적정성 확인 등 주택개조 지원에 관한 업무
	주거복지로드맵 (‘18-’22)	자가가구 주거급여 대상 고령자 편의시설 설치비 50만 원 추가 지원 문턱제거, 욕실 안전 손잡이 설치 등
	「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상지원법」 (‘10)	제3조(삶의 질 향상을 위한 기본계획의 수립·시행 등) ① 국토교통부장관은 입주자 삶의 질 향상을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 입주자 삶의 질 향상 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 3. 노약자·장애인을 위한 승강기 등 편의시설 설치 및 보수비용 지원에 관한 사항

자료: 1) 관계부처합동. (2006. 7.). 제1차 저출산·고령사회기본계획-새로마지플랜 2010-. Retrieved from <http://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=178380>에서 2020. 10. 19. 인출.

2) 대한민국정부. (2010.). 제2차 저출산·고령사회기본계획-새로마지플랜 2015-. Retrieved from <http://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=197203>에서 2020. 10. 19. 인출.

3) 대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획(‘16~’20). Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=1003&CONT_SEQ=329333&FILE_SEQ=183463에서 2020. 10. 19. 인출.

4) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률. 법률 제16390호. (2020). Retrieved from <https://www.law.go.kr/법령/장애인·고령자등주거약자지원에관한법률>에서 2020. 10. 26. 인출.

5) 국토교통부 공공주택정책과, 주택정책과. (2017. 11. 29.). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 ‘주거복지로드맵’ 발표. 국토교통부 보도자료. Retrieved from http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95079992에서 2020. 10. 19. 인출.

6) 장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법, 법률 제13805호. (2020). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/장기공공임대주택입주자삶의질향상지원법>/(13805,20160119)에서 2020. 10. 19. 인출.

2) 문제점

□ 공공과 민간의 노인 맞춤형 주택개조 실행 기반 부재

○ 그간 노인가구 주택개조의 필요성과 당위성은 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서부터 내용이 담겨져 있었고, 국토교통부의 노인가구 주택개조 기준 공고, 주거약자법 제정 등을 통

한 제도적 기반도 마련해왔음. 또한 국토교통부 주거실태조사나 관련 연구 등을 통해 노인 가구의 주택개조 필요성과 수요 역시 계량적 파악이 지속되고 있음.

- 학계에서는 노인가구 대응 주택개조 지침(매뉴얼)들이 개발되어왔으나, 이제까지 공공에서는 노인 상황에 맞는 대상선정과 이에 맞는 사업(프로그램)이 부재하며 민간에서도 이와 관련한 산업이 초보 단계에 머물러 있음.

□ 기존에 구축된 노인가구 주택개조 제도와 자료 활용이 미흡

- 2005년 건설교통부(현 국토교통부)에서는 노인 주거생활의 자립성 증진과 안전성 확보를 위하여 노인가구가 주택을 개조할 때 참고할 수 있는 총 38가지의 항목(기초기준 21항목, 유도항목 17항목)으로 구성된 「노인가구 주택개조 기준(건설교통부 주거복지처 주거복지지원팀 - 833호 제정)」을 제정하였음.

- 그러나 이러한 기준이 적용될만한 노인 주택개조 사업들이 많지 않아 기준 적용의 실효성 검토를 위한 현장 적용 사례 피드백이 전무한 실정임.

- 또한 2006년에 노인가구 주택개조 기준을 제정하면서 개조를 필요로 하는 노인 및 가족과 전문가를 위한 주택개조 매뉴얼을 각각 개발하였으며, 이러한 매뉴얼들은 우리나라 최초의 노인계층만을 위한 주택개조 지침서로 활용되어 왔음.

- 최근 들어 노인의 건강상태를 광범위하게 고려하고 노인의 일상생활 행위를 중심으로 개조내용을 제시한 「고령자 행위기반 주택개조 매뉴얼」도 개발되어(권오정, 김동숙, 김진영, 이용민, 이옥경, 임지수, 2018) 노인가구를 위한 주택개조요소와 공간적용에 대한 가이드는 마련되고 있음.

- 그러나 가이드라인에서 제시한 주택개조 내용을 토대로 현장에서의 주택개조 실행전략에 대한 연구는 상대적으로 미비한 수준임(박지선, 이연숙, 장미선, 2017). 즉 주택개조를 실행하는 전 과정의 기반 구축이 미비한 것으로 확인됨.

- 일본의 사례를 보면, 주택개조 가이드라인 개발과 가이드라인의 접근성을 높여 대상자의 이해도를 높이기 위한 방법들을 고안해 내고 있음.

- 노화대응 기존주택의 주택개조 모델룸이나 체험홈을 구축하여, 주택개조 정보를 얻고 그 효과를 체험하며 구매 및 설치까지 이어지도록 지자체 단위에서 노력이 이어짐.

□ 노인가구 주택개조 산업의 부재

- 노인가구 대상 주택개조는 주로 노인복지용구 품목을 중심으로 운영되다 보니, 품목의 다양성이 부족하며 급여 대상도 한정적임. 그러므로 관련 분야의 민간시장은 영세성을 면치 못하고 노인친화산업으로 성장하지 못하는 문제가 있음.

- 현재 주택개조관련 업체는 보건복지부의 노인장기요양 재가 급여사업으로 운영되는 복지용구사업소와 국토교통부의 자가가구 수선유지 급여사업에 참여하는 자활기업 등의 집수리업체에 그치고 있음.
- 복지용구의 품목도 한정적이고 동일품목에서도 품질이나 추가기능을 고려하여 선택하거나, 비급여 품목이더라도 옵션을 더할 수 있는 체계가 없음. 이러한 여건 속에서 민간기업이 양질의 제품을 개발하거나 판매할 시장이 없는 것은 자명함.
- 현재 복지용구 품목의 상당수가 국산화 되지 못하고 해외 수입 품목 의존도가 높음. 국내에서 복지용구 품목이 다양해지고 국산화 제품을 확대하려면 주택개조기술 개발을 위한 국가 R&D도 활성화, 민간기업에 대한 세제감면, 저리융자, 우수업체 인증 및 인센티브 제공 등 다양한 방식의 독려방안이 필요함.

다. 기본방향

- AIP 구현을 위해 노인이 거주하는 기존주택의 노화 대응 주택개조(Home Modification)에 대한 중요성은 제1차 저출산·고령사회 기본계획부터 지속적으로 대책의 필요성이 강조되어 왔으며, 초고령사회를 목전에 둔 현 시점에는 사회적 합의 역시 어느 정도 이루어짐.
- 제4차 기본계획에서는 노인 거주주택의 노화대응 주택개조 실행력을 확보할 수 있는 시스템을 구축*할 수 있도록 구체적인 대책 마련을 위한 과제가 추진되어야 함.
 - 노인을 위한 기존주택개조의 전 과정에 걸친 총체적 실행시스템을 구축하는 방향으로 과제의 방향성이 설정되어야 함.
 - * 시스템 구축 사항 : 개조정보제공 및 교육, 개조상담시스템, 개조자금지원, 개조 실행 계획 수립 및 시공, 개조 후 평가 및 모니터링을 위한 평가도구 개발 및 평가시스템이나 인증제 도입, 주택개조 시공 집수리 전문기관 및 전문 시공인력 양성, 지자체나 주거지원센터에 주택개조사업 진행 전문 코디네이터 배치 등
- 노인가구 주택개조 정책 대상의 대전제는 소득이나 건강상태, 주택소유여부(자가/임대)와 무관하게 모든 65세 이상 노인⁷⁶⁾으로 해야 할 것임.
- 단, 노화대응 주택개조 필요의 시급성에 따라 우선 지원 대상 하위(세부) 집단*을 설정하고 점차적으로 지원 대상을 확대해 나가는 방식이 필요함.
 - * 우선지원 대상 고려 집단(안) : 저소득, 75세 이상, 1인가구, 자가 또는 임대로 열악한

76) 65세 이상이 되면 현 주택에서의 주거이동이 거의 없다는 주요 연구결과를 바탕으로 함.

- 75세부터는 스스로가 노화가 상당히 진전된 것으로 자각
 - 75세부터는 거동이 불편해지기 시작하면서 환경에의 적응력이 급격히 떨어지고 일상생활에서 타인 보조가 요구되는 시기 (조성희, 전은정, 2009)

주택상태인 자 등

- 주택개조 실행 시스템 구축과 대상자 확대 및 우선 대상자 배려 정책으로 장기적 관점에서 노인 맞춤형 주택개조의 보편화가 가능할 것임.
- 정책 우선지원 대상에서 벗어난 노인의 주택개조는 민간시장을 활성화하는 방향을 모색할 수 있음.

□ 소득계층에 관계없이 주택개조서비스를 받을 수 있도록 공공과 민간이 역할 분담을 하여 서비스를 제공하는 방식으로 방향 설정

○ 공공 영역 지원 방향

- 중·저소득층(소득 1-6분위)
 - 현재 주거급여 대상자 포함하여 소득분위를 고려한 자가/임대주택 거주자 중 연령, 건강상태, 가구구성, 주택상태 등을 고려하여 대상자 선정
- 장기요양보험 활용(일부 자부담 방식) 재검토 필요
- 주거급여 선정 소득수준(중위소득 45%)과 자가가구로 한정하는 수선유지 급여 대상 이외에 중·저소득층(자가/임대 모두)에 대한 방안 검토 필요
- 개조 시공은 주택개조 전문교육 이수 혹은 인증을 획득한 전문기관에서 수행 하되(자활기업 등 집수리 사업 기관이나 사회적 경제 주체를 가급적 전문기관으로 유도) 주택개조 사업 수행 책임기관(허브)은 주거지원센터 (「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에 근거)에서 담당함.
- 주거약자 주거지원센터 설치 또는 주거복지센터에 주거약자에 대한 주거지원 센터 기능 추가 (노인가구 주택개조 실행의 허브 기능 수행)
- 거주환경 평가, 상담, 정보제공 및 자원 연계 영역의 전문가 지원 강화(주거복지사)

○ 민간 영역 확대 방향

- 정부 지원 대상자가 아닌 중·고소득층(소득 7-10분위)에 해당하는 노인가구의 주택개조는 민간영역에 주도하도록 시장 활성화 정책 마련
 - 이를 위해 민간기업이 주택개조 산업에 참여를 독려할 수 있는 인센티브 제공과 함께 주택성능평거나 별도의 인증제 도입 등으로 주택개조서비스 질 관리 수행
- 양질의 주택개조 설비, 시설, 부품, 제품 등이 개발되어 국산화가 가능하도록 하려면 이와 관련한 R&D가 확대되어야 함.
- 장기요양보험 복지용구 품목에 주택개조 품목 확대 및 적정한 설치비 등 관리비 반영 검토

○ 개인(노인당사자) 지원 확대 방안

- 임차 가구는 임대인 지원확대, 임차인 주택 원상복귀 지원 등 고려
- 공공영역 지원에서 벗어난 자가가구(소득 7~10분위 노인가구)는 주택개조 비용 용자 지원, 용자상환 특례제도, 주택개조 공사비의 소득세나 재산세 감면 등 고려

라. 추진과제

과제 2-1	공공의 노인가구 주택개조 지원대상 범위 설정 및 주택개조 지원 사업 확대
---------------	--

□ 지원대상 선정 기준 정립

- 정부의 정책 지원 우선 대상 범위 설정(1인가구, 75세 이상 후기노인가구, 소득1-4분위 하위가구, 자가 및 임대가구, 주택 상태)과 주택개조 지원 강화
 - 노인의 지역사회 거주를 위한 주택개조는 노인의 안전하고 자립적인 생활환경 조성을 위해 매우 중요한 정책임.
 - 노인가구는 건축년수가 오래된 주택에 거주하는 비율이 높아, 노화에 대응하여 안전을 담보할 수 있는 구조적, 설비적 요소를 갖추고 있지 못한 경우가 다수임.
 - 관련하여 소득 하위층, 후기 노인, 1인가구 등 취약집단에서 주택개조 필요성이 높게 나타난 것을 감안하여, 정책 지원 우선 대상을 설정할 필요가 있음.
 - 또한 현재의 자가 중심으로만 지원되고 있는 편의시설 설치 지원 제도(수선유지급여 자가가구 대상)는 임차가구를 포함하는 방향으로 검토가 필요함.

□ 주택개조 비용 지원방식과 재원 마련

○ (임대인)

- 임차가구 개조 활성화를 위해 임대인에게 주택개조 비용을 지원하고, 대신 일정기간 노인에게 임차하도록 규정 필요
- 임대인이 장기적으로 주거약자에게 임대하고자 하는 의향을 가질 수 있고, 고령자 등 주거약자용 주택⁷⁷⁾ 개조에 대한 재산세 감면, 임대소득세 면제, 개조비용 지원 확대 등

77) 현재 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에서 “주거약자용 주택”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 말한다.

가. 주거약자에게 임대할 목적으로 건설하는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호의 민간건설임대주택

나. 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제2호의 민간건설임대주택 또는 같은 조 제3호의 민간매입임대주택

다. 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목의 공공임대주택으로서 가목과 나목에 준하는 주택

라. 주거약자가 거주하는 주택으로서 제15조의 주택개조비용을 지원받아 개조한 주택

(1. 주거약자

인센티브를 강화할 시 임대인의 의무 임대기간을 확대할 필요가 있음.

- 노인임차인의 임대료 체납을 우려하는 임대인을 위해 임대료 채무보증제도 도입도 병행되어야 할 것임.

○ (임차인)

- 주택개조 여건이 열악한 노인 임차인을 위해 임대주택개조 및 주거약자 임차인의 원상복귀 비용에 대한 지원이 강화되어야 함.
- 임대용 주택(공공/민간)에 주택개조로 편의시설 등을 설치하고 일정기간 이상(예를 들어, 5년이상) 거주한 저소득 임차인에게는 국가와 지방자치단체가 원상복귀비를 지원할 필요성을 검토해야 하며, 이를 공급기관(공사 등)별 원상복귀 기준과 개정 역시 제고되어야 함(김지은 외, 2019).

○ (재원조달)

- 고령친화 주택개조를 위한 정부와 지방자치단체의 예산을 확대하되, 보다 보편적인 지원을 위해 주택도시기금을 활용한 원금상환 유예형 노인 주택개조 용자제도⁷⁸⁾ 등 새로운 제도 도입 검토 필요(김지은 외, 2019)

□ 주택개조서비스 지원 전달체계 구축

○ (주택개조 허브기관 운영)

- 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 제17조 주거지원센터⁷⁹⁾ 설치의 센터 운영도 가능함. 현재 확대 설치되고 있는 지자체의 주거복지센터에 주거약자용 주거지원센터 기능을 추가하여 주택개조의 실행 업무를 담당하도록 하고 전문인력을 배치하는 방안 마련 모색

2. 주거약자가 세대원으로 있는 세대주

3. 제1호 또는 제2호의 사람에게 임대할 목적으로 주택을 개조하고자 하는 임대인)

(소득기준- 주거약자가 속한 해당 가구의 월평균 소득이 「통계법 시행령」 제22조에 따라 통계청장이 고시하는 지정통계에 따른 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득액 이하일 것)

78) 선행연구(김지은, 2019)에서는 고령친화 주택개조 활성화를 위한 공공지원 방안으로 원금상환 유예형 주택개조 제도를 제안함. 고령자를 위한 주택개조 비용을 정부나 지방자치단체 예산으로 지원하는 데는 한계가 있으므로 고령의 노후주택 소유자에게 대출상환 부담 없이 집수리 용자를 받을 수 있도록 지원하는 방안임. 구체적인 방법으로 주택도시기금을 활용해 65세 이상 노인가구에게는 주택개조 용자에 따른 원금상환을 가구주 및 배우자 사망 이후로 유예하고 매월 이자만 납부하도록 하는 방식을 도입함으로써 용자에 따른 경제적 부담을 최소화하는 방식임.

79) 제17조 (주거지원센터의 설치 등) ① 국가, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 주거약자 주거지원센터(이하 "센터"라 한다)를 둘 수 있다.

1. 주택개조비용 지원을 위한 대상 주택의 확인, 개조공사의 적정성 확인 등 주택개조 지원에 관한 업무

2. 주거약자의 주거문제 상담 및 생활관리 등에 대한 지원업무

3. 주거약자가 거주하는 주택 및 주거환경에 대한 실태조사

4. 그 밖에 주거약자용 주택과 관련한 정보제공 등 대통령령으로 정하는 사항

② 국가, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 센터의 운영을 주거약자에 대한 주거지원 업무를 수행하는 데 적합한 조직·인력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자에게 위탁할 수 있다.

③ 제2항에 따른 위탁의 기준·절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다. <개정 2013. 3. 23.>

○ (관련 주체들 간의 연계)

- 의료기관, 주거복지센터, 집수리 센터 등을 연계하여 노인 낙상환자가 주택안전 진단 및 개조 지원을 받을 수 있는 체계를 구축하고, 나아가 전문가 연계를 통해 장기요양보험의 복지용구 지원 사업의 실효성을 제고할 필요가 있음(김지은 외, 2019).
- 장기요양서비스와 연계된 주택개조 급여 제공 시에는 관련 주체들과의 합리적 역할 분담이 필요함. 즉 지방자치단체, 재가 장기요양기관, 집수리사업체, 개조상담 및 실행지원 전문가 등이 적합한 역할 부여와 함께 관련 주체들 간의 연계체계 명확화 필요(서동민, 2018).

과제 2-2

민간주도 주택개조 산업(시장) 활성화 (중산층 이상 노인가구 대상)

- 현재 주택개조관련 산업은 공공의 사업(자가가구 수선유지 급여, 요보호자 대상 복지용구 급여 제품)이 중심이 되며, 대다수 저소득층에게 집중된 구조로 한정적으로 시장이 형성되어 있음.
- 이러한 한정된 서비스 제공과 정해진 규제 하에서 시행되는 경직된 방식은 민간주도 주택개조 산업 활성화에 장애요인임.
- 현실적으로 주택개조에 대한 노인계층의 관심을 유도하여 수요 창출이 가능한 방안이 필요함.
 - 다양한 소득계층과 건강상태에 대응하여 예방적 차원에서 적용 가능한 제품 개발 및 판매가 가능하도록 제도적 융통성이 발휘되어야 함.
 - 고소득층의 경우에는 정해진 복지용구 급여대상 품목 이외에 그들의 수요를 반영하여 급여품목 다양화와 비급여품목 시장 활성화로 이어질 수 있도록 대책이 검토되어야 함.
- 복지용품 급여 대상자 확대 방안에 대한 모색도 함께 이루어질 필요가 있음.
 - 현, 장기요양보험 5등급 대상자도 예방차원에서 안전, 자립, 이동이 장기간 유지될 수 있도록 하는 것이 필요함. 동일품목에서도 품질수준이나 디자인 등이 다양한 제품들이 품목에 포함될 수 있도록 할 때, 시장의 활성화도 가능할 것임.
- 본인부담금 차등화 방안도 고려되어야 함.
 - 장기요양 급여대상자의 본인부담금 비율을 소득수준별로 차등화(예들 들어, 저소득층 -15%, 중소득층-30%, 고소득층 -50%)하여 급여에 대한 기대수준을 낮추고, 급여제품만이 아닌 다른 개조 관련 시설, 설비 등을 하고자 하는 노인의 욕구를 발굴할 수 있을 것임.
- 주택개조 홍보관 설치에 대한 고려가 필요함.
 - 주택개조 제품 전시 및 정보제공, 주택개조 체험 기회 제공, 지원 제도 소개, 자택 진단

서비스 등을 제공하는 대국민 홍보 플랫폼을 구축하여 소비자와 공급자가 직접적으로 대면할 수 있는 기회를 마련해야 함.

○ 주택개조 플랫폼이 확대될 필요성이 있음.

- 집수리 닷컴 등 기존 플랫폼 활용 뿐 아니라 신규 주택개조 플랫폼 개발을 통해 주택개조 시장 활성화의 저변 확대가 필요함(김지은 외, 2019).

○ 주택개조 관련자 역량 강화를 위한 지원 방안이 모색되어야 함.

- 주택개조 관련 전문가들이(설비/시설/장비/제품 개발자, 시공업자, 개조정보교육 담당자 등) 상호 견전하고 창조적인 사업을 만들어갈 수 있도록 공공지원을 확대해 나가고, 이들의 전문성을 강화하기 위한 지자체 중심의 교육시스템과 정보(사례)공유시스템이 구축되어야 함(김지은 외, 2019).
- 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에 따르면 주거약자는 주거약자가 속한 해당 가구의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득액 이하일 것으로 제한하고 있으나 민간주도의 중산층 이상 노인가구의 주택개조 활성화를 위해서는 이러한 소득기준을 없애고 그 이외의 조건(낙상사고 경험, 주택의 안전실태진단, 노인거주자의 건강상태 등)을 진단 후 이를 기준으로 소득과 무관하게 주택개조비용을 지원받을 수 있도록 개정 검토 필요
- 또한 주택개조업체에 따라 시공수준의 편차가 클 가능성이 크므로 서비스 질 관리를 위한 주택개조업체 등록제를 도입하는 방안 검토 필요

○ 기술 활용 제품 보급화 방안도 검토될 필요가 있음.

- 생활지원 로봇(이동지원로봇, 돌봄로봇 등)과 같은 하이텍(High-Tech) 활용, 스마트 홈 기술을 접목한 자동제어 방식으로 노인 당사자나 수발자 부담 경감이 가능하도록 노인에게 적합한 기술 활용도 주택개조에 적용하는 방안 검토 필요

과제 2-3

「노인장기요양보험법」의 새로운 재가 서비스로 주택개조 급여 시행, 복지용구 급여 품목 다양화 및 소득수준별 급여차등화

□ 장기요양 재가서비스로 주택개조 급여 시행

○ 우리나라는 장기요양 대상 노인 및 독거노인의 건강상태와 일상생활 수행 기능상태, 그리고 주택상태에 맞는 주택개조를 목적으로 하는 지원이 부족한 상황임.

- 이에 재가 노인의 노화대응 주택개조를 장기요양보험법의 재가 급여에 포함시킬 필요가 있으며, 노화대응 주택개조를 급여형식으로 지급하는 방안이 검토되어야 함.
- 노인의 자립적인 일상생활에 도움이 될 수 있도록 미끄럼방지 등 안전한 바닥재 교체,

부엌작업대 높낮이 조절, 응급비상벨 설치, 단차제거 시공, 레버형 문손잡이 교체, 레버형 수전 교체, 출입문 폭 확장, 현관 보조의자 설치, 변기 높낮이 조정 등을 광범위하게 포함하되 개인마다 편차가 크므로 선택 가능한 품목의 다양성 인정 필요

○ 노인장기요양보험법, 시행령 및 시행규칙 등 관련 규정 개정 검토가 필요함.

- 노인장기요양보험법 제23조에 규정된 장기요양급여의 종류 중에 주택개조비를 포함하는 방안 등) 주택개조를 새로운 재가 급여형태 (현금급여 포함)로 규정하는 것에 대한 것과 법 개정 사항 검토 필요
- 재가노인에게 원활한 주택개조서비스를 위해 복지용구 급여품목과 새로운 주택개조 급여 사이에 상충 혹은 연계 등에 대한 검토 필요
 - 주택개조 급여는 저소득층이나 요보호 대상 노인만이 아닌 소득이나 건강상태, 주택소유여부(자가/임대)를 폭넓게 반영하는 방안 마련 필요
- 일본은 고령사회에 진입 후 2005년 개호보험법을 시행하면서 고령자 주택개조 지원 정책을 추진하였고 지난 15년간 주택개조를 포함한 노인 관련 용품 시장 규모가 커짐.
 - 개호대상 혹은 개호 지원대상은 요지원, 요개호 구분없이 최대 20만엔의 자가 주택개조비용이 지원되며, 본인 부담률은 고소득자의 경우 20~30%, 그 외는 10%임.
 - 일본의 주택개수 항목은 손잡이 설치, 단차해소, 미끄럼방지 및 이동 원활화 등을 위한 바닥 또는 통로면의 재료의 변경, 미닫이 문 교체, 양식변기 등으로 변기 교체 등 기본 6개 항목이고 이들 주택개수 항목에 부가적으로 필요한 주택개수 내용을 포함함.

□ 장기요양 복지용구 급여 구입 품목 다양화 및 주택개조 관련 항목 추가

○ 현재 노인장기요양보험법에 따른 복지용구 구입품목에는 노인이 필요로 하는 개조 제품/설비 중에서 안전손잡이, 미끄럼방지 매트, 경사로 등 한정적인 품목만 포함되어 있음.

- 따라서 노인이 우선적으로 필요로 하는 미끄럼방지 등 안전한 바닥재 시공, 적절한 높이의 부엌작업대 시공, 응급비상벨 설치, 단차제거 시공, 레버형 문손잡이 교체, 레버형 수전 교체, 출입문 폭 확장, 현관 보조의자 설치 등이 복지용구 급여 항목에 포함되도록 추진이 필요함⁸⁰⁾.
- 이같은 추가 항목들은 현장에서 제대로 시공이 되는 것이 매우 중요한 부분임. 따라서 적절한 제품의 판매 뿐 아니라 실제 노인 맞춤형으로 설치될 수 있도록 복지용구사업소 등 시공자의 자격조건, 또는 교육 강화 방안을 함께 모색해야 함.

80) 응급 비상벨은 현재 노인 거주 주택에 설치된 사례는 매우 적으나 그 필요도는 설치율의 10배가 넘게 높게 나타났고, 1인가구 노인에게 매우 높게 나타남. 그러므로 ICT/IoT 기술을 활용하여 좀 더 용이하게 자택에서 구현될 수 있는 응급대응 개조방안 모색이 필요함. 이외에도 조명 점멸기(조명리모콘)와 같은 로우텍(Low-Tech) 제품도 급여 품목에 포함되는 것에 대해 검토해야 함.

[참고] 일본의 주택개보수 관련 사례

□ 일본

- 2001년 고령자 거주 안정 확보에 관한 법률을 제정함. 본 법률의 주된 내용은 ① 고령자의 원활한 입주를 위한 임대주택의 등록, 고령자용 우량 임대주택의 공급의 촉진, ② 지방공공단체 등에 의한 고령자용의 우량한 임대주택의 공급의 촉진, ③ 종신 건물임대차, ④ 고령자주택 개량에 대한 지원 조치, ⑤ 고령자 거주 지원 센터 등의 내용을 담고 있음.
- 일본은 고령자가 안심하고 생활할 수 있는 전반적인 주거환경의 정비, 주택의 배리어 프리(barrier-free)를 구체적인 추진 목표로 제시하고 있음.
- 배리어 프리는 건물 내부의 턱을 없애고, 휠체어 통행이 가능하도록 복도를 넓히고 손잡이 등을 설치해 고령자와 장애인이 편하게 지낼 수 있는 구조를 갖추는 것을 의미함. 특히, 일본은 주택뿐만 아니라 일반건물에 대해서도 고령자가 쉽게 이용할 수 있도록 제도적 장치를 마련했음. 즉, 고령자에게 이용 편리한 기준을 제시해 특정건물의 신축 및 증개축 시에 행정기관은 자금융자나 세제감면 등의 혜택을 줄 수 있도록 함.

(참고) 일본의 주택개보수 내용

구분	내용
근거법	공적개호보험법
지원 한도액	지원 상한액 20만엔(10% 본인부담, 90% 개호보험에서 지급) 이사로 인한 주거환경 변경 시 다시 20만엔 한도까지 지원
지원 항목	1) 손잡이 설치 2) 턱이나 문지방 등의 제거 3) 주택내부 바닥자재 및 현관도로자재의 변경 4) 미닫이문 등의 방문 및 출입문 교체 5) 양식 변경 등 변경의 교체 6) 이상 5가지 항목과 관련하여 필요한 주택개보수 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 손잡이 부착을 위한 벽 기초보강 공사 - 욕실 및 마루의 단차 공사 시 급배수 설비 공사 - 바닥자재 변경을 위한 개보수 - 문 교체 시 기둥 공사 - 변기 교체 시 급배수 시설 공사 등
지원 주택	자가 및 임대주택

자료 : 후생노동성. (2020). 福祉用具・住宅改修.

[3]

고령자 서비스 지원주택 공급

□ 우리나라는 급속한 인구고령화로 2020년 초고령사회(고령화율 20%) 진입을 앞두고 있으며, 이에 따라 노후생활의 기본 전제조건인 ‘노년기 주거안정’을 위한 고령자용 주택의 공급 및 건강·의료·돌봄 등의 지원서비스에 대한 수요 및 필요성이 점차 증가하고 있음.

- 급속한 고령화와 치매노인의 증가로 돌봄 관련 사회적 비용 및 돌봄에 따른 가족부담 증가 등의 문제들이 주요 현안으로 등장하고 있음.

- 2019년 주거실태조사에 따르면, 고령자 가구의 주택 및 주거환경 만족도는 일반가구에 비해 낮게 나타나며(강미나, 김혜승, 박미선, 이재춘, 김지혜, 2020), 노인실태조사 결과

고령자를 배려한 설비나 구조를 갖춘 주거는 6.1%에 불과함(정경희 외, 2017).

- 통계청 사회조사(2019)를 통해 파악된 60세 이상이 응답한 향후 늘려야 할 복지서비스는 보건의료, 건강관리서비스가 64.3%으로 나타남(통계청 사회통계기획과, 2019. 11. 25.).

□ 고령자는 익숙한 곳에서 계속 거주하고자 하는 정주욕구가 강한 계층이지만 노화에 따른 신체·정신·심리적 상태 저하 및 가족돌봄 기능의 약화 등에 따라 현재 살고 있는 집에서 계속거주가 어려운 경우가 발생하게 됨. 이러한 경우 고령자가 선택할 수 있는 주거 선택지가 부족한 현실임.

○ 통계청(2015)의 사회조사 결과, 장래에 살고 싶은 곳으로 자기 집 86.0%, 양로·요양시설 13.3%의 응답을 나타냄(통계청 사회통계기획과, 2015. 11. 26.).

- 현재 공급되는 고령자용 주택은 대부분 자립생활이 가능한 고령자를 대상으로 하며, 입원치료가 필요한 수준은 아니지만 돌봄이 필요한 고령자의 경우 고령자용 주택에 입주하는 사례가 발생하고 있음.

〈표 8-124〉 고령자 주거환경 특성

구 분	내 용	비고
주거 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 노인의 약 79%는 현재 주거지에 만족 - 불만족 사유는 주로 주방, 화장실, 욕실 사용 불편 - 가정 내 노인편의설비를 갖추고 있는 경우는 6.1%에 불과 - 노인가구가 가장 필요한 주택개조항목 : 미끄럼 방지 등 안전바닥재(37.6%), 응급 비상벨(31.1%), 욕실 안전손잡이(29.3%) - 노인복지관의 위치도 멀리 떨어져 있는(도보 30분 이상 2014년 65.1%→ 2017년 55.9%) 등 생활 환경이 열악 	2017년 노인실태 조사
희망 주거지	<ul style="list-style-type: none"> - 노인의 88.6%는 건강할 때 현재 집에서 거주하기를 원함 - 57.6%가 건강이 나빠져도 재가 서비스를 받으며 현재 집에서 계속 살기 희망 	
안전 사고	<ul style="list-style-type: none"> - 2016년 한국소비자원(CISS)에 접수된 고령자 안전사고는 5,795건으로 매년 증가 - 사고 발생장소는 일상생활을 영위하는 '주택'이 60.5%(3,506건)로 대부분 - 사고 유형은 침실·화장실 등에서 미끄러지고 넘어지거나 침대·계단에서 추락하는 등의 '낙상' 사고가 절반 가까운 47.4%(2,746건)로 가장 많음 - 노인의 골절(낙상 등)로 인한 의료비(건강보험 + 의료급여) : 1.3조원(2017) 	한국 소비자원 소비자 위해감시 시스템 (CISS)

주: 자료 내용을 바탕으로 재구성함.

자료: 정소이, 김명식, 박서경, 이철영. (2019). 고령자복지주택 인지건강디자인 적용방안 연구. 대전: LH 토지주택연구원.

□ 최근 고령자의 'Aging in place(AIP)' 실현을 위한 정책들이 발표되면서, 주거를 중심으로 복합적으로 운영되는 의료-복지서비스가 가속화될 전망

○ 2018년 정부는 고령자가 가능한 살던 곳에서 오랫동안 자립하여 생활할 수 있도록 주거, 의료·요양·돌봄 서비스를 통합적으로 제공하는 「지역사회 통합 돌봄서비스(커뮤니티케어) 기본계획」을 발표(관계부처 합동, 2018. 11. 20.)

- 국토교통부 「주거복지로드맵 2.0」에서도 고령자복지주택에 제공하는 기존 지자체·사회복지관 서비스에 추가로 재가요양·돌봄 서비스를 제공할 수 있도록 건강보험공단(복지부)과 협업 추진 계획(국토교통부 공공주택지원과, 공공택지기획과, 주거복지정책과, 민간임대정책과, 공공주택총괄과, 2020. 3. 20.)

* Aging in place(AIP) : 자기가 살던 곳에서 나이 들어가는 개념으로 1982년 UN의 비엔나 국제행동강령에 처음 등장한 이래, 전 세계적으로 고령자 복지정책의 기본 방향으로 추진

□ AIP의 실현을 위해 고령자의 경제수준, 건강상태 등의 특성에 따른 수요에 대응할 수 있도록 다양한 주거대안 마련 필요

○ AIP는 고령자가 거주하는 장소에서 적절한 서비스를 받으며 가급적 오랫동안 정든 지역사회에서 거주할 수 있도록 지원하는 것으로 신체 및 인지적 기능이 저하되더라도 거주가능한 지원주택 공급이 필연적으로 요구됨.

- 지원주택을 통해 집적된 돌봄서비스 제공으로 요양·돌봄서비스에 소요되는 사회적 비용 절감 효과 기대
- 시설보호 중심의 노인 돌봄을 지역사회 보호로 전환하고 가족 돌봄에서 사회적 돌봄으로 변화 추진

나. 현황 및 문제점

□ 다양한 고령자 주택 공급 부족

○ 고령자 주택은 대부분 건강한 고령자를 대상으로 공급되고 있으며, 공공부문에서는 저소득 고령자, 민간에서는 고소득 고령자를 대상으로 공급이 양극화됨.

- 국토부에서 공급하는 공공임대주택은 저소득층이 주된 대상이며, 일부 장애인 가구에 공급되기도 하나 주로 일상생활에 지장이 없는 고령자가 입주
- 보건복지부에서 공급하는 주거복지시설(노인복지주택, 노인공동생활가정, 양로시설)도 자립 고령자를 대상으로 하며, 이중 유료양로시설과 노인복지주택은 주로 고소득층이 입주 대상임.

〈표 8-125〉 현행 고령자를 위한 주거유형

담당	유형	관련법	입주계층
보건복지부	노인복지주택(노유자시설)	노인복지법 (노인주거복지시설)	고소득층
	노인공동생활가정		저소득층
	양로시설		고소득층(무료제외)
국토부	고령자용 국민임대	공공주택특별법(2005)	소득 1~4분위
	주거약자용 주택(국민+영구+행복)	주거약자 지원법(2012)	소득 1~5분위
	고령자복지주택(공공실버주택/영구)	공공주택특별법 시행규칙(2015)	소득 1분위 (독거노인 우선)
	고령자전세임대	공공주택특별법(2016)	소득 1분위

주: 1) 고령자용 국민임대주택: 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법(2005)에 의거 의무공급 (3~5%)
2) 주거약자용 주택: 주거약자지원법(2012)에 의거, 국민임대, 영구임대, 행복주택 건설시 5~8% 의무공급
자료: 정소이, 권혁삼, 박준영, 최원철. (2018). 초고령사회에 대응한 공공임대주택 공급방향 연구. 대전: LH 토지주택연구원.

□ 중간소득 계층과 일부 의존, 반의존 상태의 고령자를 위한 주거유형이 전무한 상태임.

[그림 8-82] 건강 및 소득을 고려한 고령자 주거유형 범주

건강 상태	필요 서비스	소득 상	중	하	
				중앙정부	지자체
자립건강	여가	노인복지주택 유료양로시설		고령자용 공공임대주택 무료양로시설, 노인공동생활 가정	지자체 독거노인용 맞춤형 임대주택
자립허약	가사, 정서, 건강증진, 예방				
일부의존	가사, 식사, 병원동행 등		사각지대		
반의존	신체수발, 일상생활지원				
완전의존	요양보험 시설급여, 의료서비스	장기요양시설(전체노인의 약 3.2%), 요양병원			

주: 자료를 활용하여 저자 수정
자료: 강은나. (2015. 08). 초고령사회의 주요 주거문제와 대응 방향. LH 세미나 자료. LH 한국주택토지공사.

□ 주택과 서비스의 결합 및 연계 부족

○ 노인복지법상 노인주거복지시설은 급식, 생활상담, 안전관리 등의 일상생활 편의를 제공하고 있으나, 고령자용 주택에서 직접적으로 제공하는 부족한 상황

- 민간부문에서 주로 공급하는 노인주거복지시설은 서비스 제공비용이 포함되어 있어, 시설별로 다양한 생활, 여가, 의료, 건강 관련 서비스를 제공
- 공공부문에서 공급하는 고령자복지주택의 경우 주택과 서비스를 연계하기 위해 노인복지관을 복합적으로 설치한 사례가 해당하며, 복지관을 통해 건강관리, 생활지원, 문화활동 프로그램 등을 제공
 - 단, 해당 주택에 거주하는 고령자만을 대상으로 하지 않고 지역사회 전체를 돌봄 범위

로 하고 있어 한계 존재

- 고령자가 자신이 살던 장소에서 지속적으로 거주하기 위해서는 고령자 특성을 고려한 다양한 서비스가 제공되어야 할 필요성이 있음.

다. 기본방향

- (목적) 고령자가 신체적·인지적 기능이 저하되더라도 지역사회 내 계속 거주하는 것이 가능할 수 있도록 고령자 특성에 대응한 주거환경과 서비스를 제공할 수 있는 주거유형 공급

- 그동안 사각지대였던 허약·의존 노인 및 중소득 고령자도 입주가능한 고령자 주택 개발
 - 공공뿐만 아니라 민간부문의 역량을 활용하여 고령자용 주택공급 확대

□ 주요 방향

- (입주대상) 노년 생활에 불안을 느끼는 자립 고령자~반의존 고령자 1~2인 가구(단신 혹은 부부)

- 주거이동율이 높지 않은 고령자 특성상 입주 후 시간 경과에 따라 일상생활 자립도가 자연적으로 저하되므로, 자립/의존 상태를 구분하지 않음.
- 건강 고령자와 허약, 의존 고령자들이 어울려 살 때 상호 시너지 효과를 발휘할 수 있음은 물론 님비현상 방지에도 효과적으로 작용할 수 있음.

- (주택) 유니버설디자인 및 고령자를 위한 인지건강디자인 적용

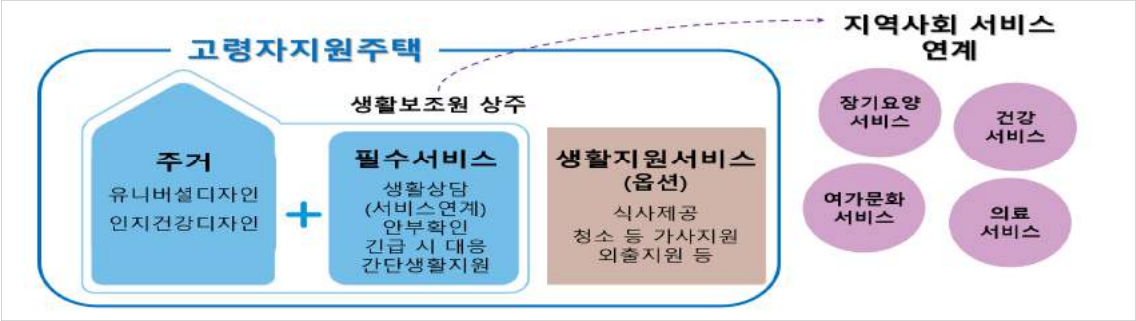
- 공용 식사공간, 공용 거실, 공용 프로그램실, 생활보조원 관리실 등 구비

- (서비스) 낮 시간 동안 상주하는 생활보조원(생활 코디네이터; 가칭)이 생활상담(사례관리, 서비스 연계), 안부확인, 긴급 시 대응, 간단 생활지원 등의 필수서비스 제공

- 식사제공, 청소 등 가사지원, 외출지원 등의 생활지원서비스는 주택별 옵션사항으로 제공하며, 외부서비스 연계로 대체 가능

- 그 밖에 지역사회 내 의료복지 자원을 활용하여 장기요양서비스, 건강서비스, 여가문화서비스, 의료서비스 등 거주자가 필요로 하는 서비스를 연계하여 제공

[그림 8-83] 고령자 지원주택(일반형) 개요(안)



주: 연구진 직접 작성.

- (이용비용) 임대료, 관리비(필수서비스 비용 포함), 광열비, 기타 서비스 이용료(선택)
 - 민간형과 공공형은 이용비용 산정 차등화
 - 공공형의 경우 주변시세 대비 저렴한 임대료 산정, 주거급여 등 활용
- (고령자 지원주택 유형 및 공급방식) 유형은 입주대상자, 공급주체, 공급형태에 따라 다음과 같이 공급될 수 있으며, 일반형과 돌봄형, 공공형과 민간형은 혼합되어 공급할 수 있음.
 - 입주대상자의 건강상태에 따라 : 일반형, 돌봄형
 - 공급형태에 따라 : 분리형, 일체형
 - 공급주체에 따라 : 공공형, 민간형, 협력형(공공+민간)

〈표 8-126〉 지원주택 유형 및 공급방식(안)

입주대상자(건강상태)		공급형태		공급주체	
일반형	돌봄형	분리형	일체형	저소득	중소득
생활보조원 배치	생활보조원 외 필요인력 배치, 의료/요양 서비스 제공	서비스제공기관 분리	서비스제공기관 병설	공공 (고령자복지주택 등 기존 공공임대 활용)	공공형 민간형 협력형 (공공+민간)

주: 연구진 직접 작성.

- (지원주택 운영 및 지원)
 - (운영) 생활보조원은 생활지원, 돌봄, 사회복지 등의 전문지식을 갖춘 사람으로 배치
 - (지원) 정부나 지자체의 주택시설 및 운영기준에 만족하는 경우 고령자 지원주택으로 인정하고 인센티브 부여
 - 고령자 지원주택 건설, 공급 시 세제 및 건설·운영비 지원
 - 고령자 지원주택의 운영 및 관리 지원(등록제도 실시 및 법제도 개선)

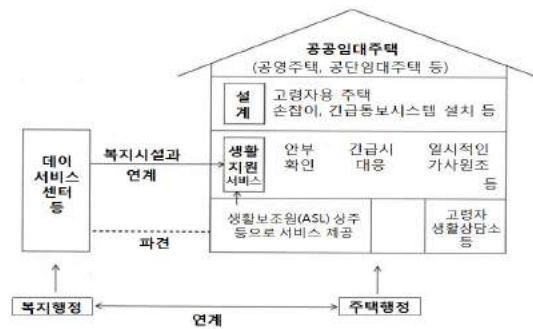
【참고】 일본 사례

- 일본의 경우 고령자용 주택에서 생활상담원 등이 케어서비스를 제공하는 사례로, 공공에서 공급하는 실버하우징과 민간에서 공급하는 서비스제공고령자주택이 있음.

① 일본 실버하우징(1987)

- 고령자 주택에 복지정책을 적극적으로 연계하기 위해, 국토교통성의 주택정책과 후생노동성의 복지정책 제후에 의한 케어 서비스를 제공하는 주택
- 지방 공공단체나 도시재생기구 등의 공적주택 공급주체가 사업주체가 되어 60세 이상의 고령자 가구와 장애인 가구를 대상으로 공급⁸¹⁾
- 고령자의 생활 특성을 배려한 설비 사양의 주택 공급과 고령자 생활상담소 등의 고령자 지원시설, 생활보조원(LSA : Life Support Advisor)의 생활 지도·상담, 안전 확인, 긴급대응 서비스 등을 제공하는 공영주택

【참고】 실버하우징 프로젝트 개념



자료 : 정소이, 조승연. (2016). 생애주기별 주거수요 대응 공공주택공급방향. 대전: LH 토지주택연구원.

② 일본 서비스 제공 고령자 주택

- 「고령자의 거주안정 확보에 관한 법률」에 근거하여 민간운영자가 운영하는 배리어프리 대응의 고령자용 임대주택⁸²⁾
- 고령자가 정든 지역에서 자신답게 지속거주가 가능한 삶을 실현하는 「지역 포괄 케어 시스템」 확충 시책으로 2011년 설립
- (대상) 요보호고령자가 많이 입소하는 유료노인홈과는 달리 개호인정이 자립, 요지원, 요보호고령자를 대상으로 하고 있음
- (종류) 일반형과 개호형의 2가지이며, 일반형은 개호가 필요한 경우 외부 방문개호사업자의 서비스를 개별계약하여 이용, 개호형은 해당시설에서 제공

종류	대상	서비스 내용	기본 서비스	외부 서비스 이용
일반형	독거, 부부 생활에 불안을 느끼는 자립~경개호도의 고령자	낮에는 의료·개호의 자격을 갖춘 생활상담원이 상주하여 입주자의 안부확인, 생활지원서비스를 제공	안부확인 생활상담	생활지원 신체개호 재활
개호형 (특정시설) ⁸³⁾	개호전용형: 요보호1~5 혼합형: 자립, 요지원, 요보호 1~5 개호예방형 : 요지원 1~2	24시간 상주하는 스태프가 개호서비스와 생활서비스 제공 시설 소속케어매니저(100명당 1명)가 케어플랜을 세우고 생활상담원, 개호직원, 간호직원, 기능훈련사 등이 서비스 제공	안부확인 생활상담 생활지원 신체개호 재활	이용불가 (전액 실비의 경우 가능)

자료: 일본 주택·부동산 정보. (2020). 有料老人ホームとは? 介護付・住宅型・健康型の特徴と費用. Retrieved from https://kaigo.homes.co.jp/manual/facilities_comment/list/yuryo/에서 2020. 9. 1. 인출.

81) 동경도에서 공급한 실버피아 사업이 실버하우징 프로그램의 대표적인 사례임

82) 고령자의 주거 안정성 확보에 관한 법률(2001)에서 고령자의 주거 안정 확보를 위해 민간임대고령자의 입주를 거부하지 않는 고령자 원할입주 임대주택 제도와 임차인이 사망했을 때에 임대차가 종료하는 종신 건물 임대차제도 등이 정해졌으나, 2011년 개정으로 고령자 원할 입주 임대 주택 제도 등은 폐지되고 서비스제공 고령자주택으로 일원화되었음.

83) 요양시설 중 개호보험법에 의해 정해진 기준(①인원 기준, ②설비 기준, ③운영 기준)을 충족하여 지자체의 사업지정을 받은 시설. 전국 총량 규제가 있어 기준을 충족해도 지정을 받을 수 없는 경우가 존재

라. 추진과제

과제 3-1	고령자 지원주택 건축 및 서비스 운영기준 수립
--------	---------------------------

□ 공간구성 및 건축기준 가이드라인 개발

- 고령자 지원주택은 개인생활 영위를 위한 주호공간, 교류 및 프로그램 등을 수행할 수 있는 공유공간, 생활보조원 등이 상주하는 관리공간 등이 필요
 - (주호공간) 주방, 화장실, 거실 등으로 구성된 독립생활공간으로, 고령자 1~2인이 생활하기 적절한 규모(최소 면적기준 필요)
 - (공유공간) 공동거실, 공동식당, 프로그램실 등
 - (관리공간) 생활보조원이 상주하며 서비스를 제공하는 공간, 관리실 등
- (건축기준) 고령자 지원주택은 고령자의 신체적·인지적 기능 저하에 대응하는 고령친화적 주택 건축 기준 필요
 - 고령친화디자인은 고령자의 삶의 질 향상에 많은 영향을 미치며, 신체적·정신적 치유 측면에서 긍정적으로 기능
 - 기본적으로 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」과 「공공주택 업무처리지침」의 설계기준을 준수하여 유니버설디자인을 적용(비상 안심센서 포함)하고, BF인증 의무화 등의 추진 필요
- 현재 고령자 복지주택은 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」과 「공공주택 업무처리지침」의 설계기준을 기본으로 하고, LH에서 공급하는 고령자복지주택의 경우 장애물 없는 생활환경 인증(BF)를 받고 있음.
 - 전용공간은 주거약자용 주택의 편의시설 설치기준(주거약자법 별표1) 및 장애인 편의증진시설 설치기준(공공주택업무처리지침 별표8) 사항을 적용하여, 공통적으로 적용해야 하는 필수항목 14가지와 거주자의 장애 여부에 따라 선택적으로 설치 가능한 9개 항목으로 구성

〈표 8-127〉 고령자복지주택 전용공간 설계기준

구분	설계기준		설치 여부		비고
			A	B	
필수 (14)	출입문	통과 유효너비 85㎝ 이상(욕실 80㎝)	○	○	
		출입문 옆 60㎝ 이상 여유 공간	○		
		레버형 손잡이 등 설치	○		
	바닥	미끄럼방지용 마감재 사용	○		
		바닥높이차 없는 것이 불가피한 경우 (방풍턱) 1.5㎝ 이하/(현관) 3㎝ 이하	○	○	단차제거
	비상 연락장치	거실, 침실, 욕실에 각각 설치	○		
		동체감지기, 관리실 연결 홈네트워크망	○		
	현관	동작감지센서가 부착된 등	○		
		측면바닥에서 75~85㎝ 수직·수평 손잡이	○		
	욕실	출입구 측 동작감지센서 부착된 등	○	○	
		욕조높이 바닥에서 45㎝ 이하	○		좌식샤워
		위아래 이동 가능한 샤워기 설치	○		
		좌변기, 욕조, 세면기, 샤워공간 주위 안전손잡이	○	○	
		밖여닫이, 미닫이 또는 미서기문으로 설치	○	○	
선택 (8+1)	현관	마루귀틀 경사로 설치		○	지체(휠)
	거실	(비디오폰 높이) 바닥에서 1.2m 이내		○	지체(휠)
		조명밝기 600~900lx, 시각경보기 설치		○	청각
	주방	좌식싱크대		○	지체(휠)
		(취사용가스밸브 높이) 바닥에서 1.2m 이내		○	
	침실	조명밝기 300~400lx	○		청각
	욕실	좌변기 옆에 75㎝ 이상 여유 공간 확보	○		
		높낮이 조절 세면기 설치		○	지체(휠)
		수건걸이 1.0~1.2m 높이 설치		○	

주: A : 주거약자용 주택 편의시설 설치기준, B : 장애인 편의증진시설 설치기준

자료: 정소이, 김명식, 박서경, 이철영. (2019). 고령자복지주택 인지건강디자인 적용방안 연구. 대전: LH 토지주택연구원. p.51.

- 공용공간은 주거약자용 주택 주거동 공용공간 설계기준(공공주택 업무처리지침 별표7) 적용하여, 경사로 및 계단, 주거동 현관 출입구, 주거동 공용복도 및 통로, 승강장 및 승강기 관련 사항 규정

〈표 8-128〉 고령자복지주택 공용공간 설계기준

구 분	설치기준
경사로 및 계단	<ul style="list-style-type: none">- 경사로 기울기는 18분의 1이하- 경사로 참의 유효폭은 150센티미터 이상 확보- 경사로의 양측면에 보행을 돕는 핸드레일 설치- 경사로, 계단 난간에 점자 스티커 부착- 바닥면에 미끄럼 방지 처리
주거동 현관 출입구	<ul style="list-style-type: none">- 유효 통과폭 90센티미터 이상 확보- 문의 전·후면에 여유 공간 150센티미터 이상 확보- 편리한 이용을 위해 주거동 입구에 슬라이딩 자동문을 설치하고, 반응속도를 감안하여 현관문 개폐시간 및 속도조정- 방향 및 위험 등을 주지시키기 위한 점자블록 설치- 바닥의 단차 제거※ 상가·관리소·시각장애인이 거주하는 주거동 출입구에 음성유도신호기 설치(장애인 편의시설 설치기준)
공용복도 및 통로	<ul style="list-style-type: none">- 휠체어 이용을 고려하여 유효폭 150센티미터 이상의 교행공간 확보- 복도 외측에는 지름 3.2~3.8센티미터의 핸드레일을 벽면으로부터 5센티미터 이격하여 75~85센티미터 높이에 설치- 바닥은 미끄럽지 않은 재질을 사용하고 단차가 없도록 계획- 주거약자용 주택이 설치된 층으로부터 1층까지의 계단 시작 및 끝부분에서 30센티미터 이격된 거리에 점자블록 설치
승강장 및 승강기	<ul style="list-style-type: none">- 승강기 전면 150×150센티미터 공간 확보- 승강기 호출 버튼 앞 30센티미터 전면에 점자블록 설치- 승강기 대기를 위한 의자설치 공간을 계획- 승강기 출입구의 유효폭을 90센티미터 이상 확보- 승강기 내부공간 150×150센티미터 이상 확보- 승강기 내부에 안전 손잡이 설치

자료: 정소이, 김명식, 박서경, 이철영. (2019). 고령자복지주택 인지건강디자인 적용방안 연구. 대전: LH 토지주택연구원. p.53.

○ 현재 고령자를 위한 설계기준에는 고령자의 인지기능 저하에 대한 고려가 반영되지 않고 있으므로 인지기능 저하 대응 및 치매 예방을 위한 인지건강디자인 적용 필요

- 2017년 기준 전국 노인 치매 발병률은 9.94%(중앙치매센터, 2017)이며, 80~84세의 치매 발병률은 26%로 나이가 들면서 증가함.
- LH 토지주택연구원에서 고령자복지주택 인지건강디자인가이드라인을 개발(2019)하였고, LH -지자체 위탁시행방식으로 추진한 부안봉덕 고령자복지주택과 고령자 맞춤형 리모델링주택에 일부 적용됨.

[그림 8-84] 고령자주택의 인지건강디자인 국내외 적용 사례



자료: 정소이, 김명식, 박서경, 이철영. (2019). 고령자복지주택 인지건강디자인 적용방안 연구. 대전: LH 토지주택연구원. p.212.

[그림 8-85] LH 인지건강디자인 아이템



자료: 정소이, 김명식, 박서경, 이철영. (2019). 고령자복지주택 인지건강디자인 적용방안 연구. 대전: LH 토지주택연구원. p.165.

□ 서비스 운영기준 및 가이드라인 개발

- 고령자 지원주택의 서비스는 일반적으로 낮 시간에 상주⁸⁴⁾하는 생활보조원을 중심으로 제공되며, 필수서비스와 주택별 선택가능한 생활서비스, 외부 의료·복지 서비스 등을 연계하여 제공하므로 제공 서비스의 종류와 인원 배치, 역할 및 범위에 대한 가이드라인 수립 필요

- 생활보조원의 역할, 자격, 배치 규모에 대한 검토 필요
- 필수 서비스와 생활서비스 선정 작업 필요
- 연계가능한 외부서비스 파악 및 연계 및 지원체계 구축 필요

- (생활보조원의 역할 및 자격) 생활보조원은 생활지원, 돌봄, 사회복지 등의 전문지식을 갖춘 사람으로 배치하고, 고령자의 일상생활 상 어려움과 불안 해소를 위한 필수 서비스 제공

- 일본에서 서비스 제공 고령자 주택에 상주하며 서비스를 제공하는 ‘케어 전문가(생활상 담원)’의 자격은 사회복지법인·의료법인·지정 재가 서비스 사업소 등의 직원, 의사, 간호사, 개호 복지사, 사회 복지사, 개호지원 전문원 등임.
- 영국 보호주택에서 주택관리 및 지원 서비스를 담당하는 관리인은 특별한 자격규정은 없으며 은퇴한 간호사나 중년의 부인 등이 다수를 차지함.
- 국내에서는 생활보조원과 관련하여 사회복지사 제도와 학회인증 민간 자격증으로 운영되는 주거복지사 제도가 운영 중에 있음.
 - 고령자 지원주택의 원활한 운영을 위하여 생활보조원의 역할과 서비스 범위를 명확히 규정하고, 생활보조원 인력 양성 및 교육 필요

84) 돌봄형의 경우 24시간 상주 등 돌봄형(의료/요양 서비스 제공) 기준이 별도로 마련되어야 함

○ (제공 서비스 및 제공기관)

- 제공서비스 : 필수적으로 제공되어야 하는 필수서비스(등록 기준)와 고령자 지원주택별 자율적으로 추가 지원하는 생활서비스(별도비용 지불), 이외 상담 등을 통해 외부 서비스(재가 서비스 등)를 연계하여 이용 가능
- 서비스 제공기관 : 지원서비스 제공 역량이 있는 사회복지법인, 의료법인 등의 비영리법인, 비영리민간단체 등

〈표 8-129〉 서비스 유형 및 개요(안)

서비스 유형	개요	서비스 예
필수 서비스	고령자 지원주택의 등록기준 상 제공되는 필수 서비스 생활보조원이 제공	-생활상담 서비스(주거, 건강, 여가, 일자리 등, 외부서비스 연계, 사례관리 포함) -안부확인 서비스 -긴급상황 발생 시 대응 서비스 -간단 생활지원 서비스(정전, 계좌이체 등 일상생활 지원)
생활서비스	제공 서비스에 따라 별도인력 필요 이용료 별도지불(유료)	-건강관리 서비스 -여가문화 서비스 -청소, 세탁 등 가사 서비스 -식사서비스 -외출동행서비스 등

주: 본문 내용을 중심으로 연구자 직접 작성.

○ (생활보조원의 배치 규모) 유사제도의 경우를 참고하여 적정 배치 인원수의 검토가 필요하며, 소속기관이 사회복지기관인 경우 사례관리 및 서비스 연계가 용이한 장점이 있음.

- 독거노인생활관리사업 : 생활관리사 1명당 어르신 25명
 - 서울시 노인 지원주택 : 어르신 40명(20가구) 기준 사회복지사 2명
 - 양로시설 : 요양보호사 1명당 12.5명
- 일본 실버하우징 : 10호~30호당 1명
 - 일본 서비스제공고령자주택(개호형) : 소속 케어매니저 100명당 1명

○ (기타 필요 인력) 주택관리 인력, 생활서비스 제공에 따른 선택적 전문인력 배치 필요

○ 관련 국내외 사례

- (국내 관련 사례) 최근 고령자, 장애인, 수급자 등 취약계층의 주거복지 강화를 위해 영구 임대주택 주거복지사 시범 배치사업을 실시하여, 주거위기 개입 및 주거환경 개선과 지원서비스 등을 연계 지원하고 있음.
 - 주거복지사 시범 배치사업은 일부 긍정적인 효과에도 불구하고 기존 복지관 등과의 업무 중복, 주거복지사의 차별성, 배치 인력 규모의 적절성 등 개선해야 할 문제가 존재

* (참고) 영구임대주택 주거복지사 시범 배치사업

- 2019년 국토부, LH, 주택관리공단 협약을 통해 10개 영구임대주택단지(1,500가구 이상 대규모 단지)에 단지별 1명씩 주거복지사 시범배치
- (주거복지로드맵 2.0) 2020년 영구임대주택 10단지과 매입임대주택 10단지, 총 20개의 주택단지에 주거복지 전문인력을 배치하여 고령자·취약계층에게 밀착형 돌봄서비스를 제공 예정
- (국외 관련 사례) 고령자용 주택에 상주인력 혹은 외부 지원인력이 고령자를 위한 서비스를 제공하고 외부서비스를 연계 제공

〈표 8-130〉 국외의 서비스 운영기준 관련 사례

사례	개요	제공서비스
일본 실버하우징	생활보조원(LSA : Life Support Advisor)이 상주하여 서비스 제공, 외부 서비스 연계	안전확인 서비스 / 생활상담 서비스 / 긴급대응 서비스
일본 서비스제공고령자주택	케어 전문가(생활상담원)가 상주하여 서비스 제공, 외부 서비스 연계	안부확인 서비스 / 생활상담 서비스 / 생활지원 서비스 신체개호 서비스 / 재활 서비스
영국 보호주택	관리인 서비스	단지관리, 건물 개보수 / 긴급시 대응 서비스 / 안부확인 서비스 / 커뮤니티 활동 지원
덴마크 사회주택 (공동체주택)	지원인력 파견서비스	커뮤니티 활동 지원 / 홈케어 서비스(청소 등) / 방문간호, 재가보호서비스

주: 자료 내용을 바탕으로 연구진 재작성.

자료: 1) 장정숙 의원실, 한국장애인개발원. (2019. 4. 3.). 커뮤니티케어 유니버설디자인 적용을 위한 세미나- 주거 부분을 중심으로. 세미나 자료집.

2) 박은숙, 이성원. (2017). 고령자를 위한 지원주택 공급방안 연구. 서울: SH도시연구원

과제 3-2	생활보조원 역량강화 및 육성 방안
---------------	---------------------------

□ 서비스와 주택 두 영역이 혼합되는 고령자 지원주택 모델에서 서비스 코디네이션을 어떻게 구성하고 구체적으로 실행할 것인가가 핵심 요소이므로 생활보조원의 역량강화를 위한 체계적인 교육 및 육성 필요(김유진, 박순미, 박소정, 2019)

○ 생활보조원은 주택뿐만 아니라 보건복지 서비스에 대한 지식을 갖추고 거주노인의 욕구를 사정하며 서비스 연계를 비롯하여 사례관리가 가능한 역량을 갖추어야 함.

- 북미에서는 서비스 코디네이션의 중요성을 강조하여 이 직업군의 역량강화를 위한 체계적인 교육과 관련 연구가 활발히 진행되고 있음.
- 국내에서 운영하고 있는 기존 관련 자격제도(사회복지사, 주거복지사)를 활용하여 생활보조원 업무와 관련된 일정 교육과정(의료, 돌봄, 주거복지, 주거환경, 사례관리 등)을 추가적으로 이수하는 방안 검토

과제 3-3	관련 법·제도 정비 및 지원
--------	-----------------

- (공급 기반 마련) 고령자 지원주택 공급을 위한 법·제도 개선 및 건설, 운영비 재원조달 방안 마련 필요
 - 주거약자법 개정 등 지원주택의 법적근거, 건설·공급·운영 관련 지침 등 사업 추진에 필요한 범정부적 법령 및 제도 개선 필요
 - 서비스 운영과 관련하여 보건복지부 관련법에 지원 근거 마련 필요
- (활성화 방안 : 관리 및 지원제도) 고령자 지원주택의 원활한 관리 및 공급 활성화를 위해 「고령자 지원주택 인증제도」 실시
 - (공급 측면) 정부나 지자체의 주택시설 및 운영기준을 만족하는 경우 고령자 지원주택으로 인정하고, 고령자 지원주택 건설, 공급 시 세제감면 및 건설비 지원 등의 인센티브 부여
 - (운영 측면) 생활보조원 인력 운영을 위한 지원제도 마련 필요
- (활성화 방안 : 정보제공) 고령자 지원주택의 등록정보 및 운영정보를 제공하는 「고령자 지원주택 정보제공시스템」을 구축하여 수요자의 선택성 강화 및 사업자의 효율적 관리 및 운영 정보제공 필요
 - 일본의 경우 사단법인 고령자주택협회에서 「서비스 제공 고령자 정보제공시스템」 전용사이트를 운영하여 자세한 주택정보와 운영정보를 공개하고 있으며, 입주자 모집을 지원

[그림 8-86] 일본 「서비스 제공 고령자 정보제공시스템」 전용사이트



자료: 일본 서비스제공 고령자주택 정보제공 시스템. (2020a). サービス付き高齢者向け住宅一覧. Retrieved from <https://www.satsuki-jutaku.jp/search/>에서 2020. 9. 1. 인출.

□ (활성화 방안) 정부기관 차원의 노인주거 분야 정책 거버넌스 구성 필요

- 고령자 지원주택은 주택, 보건, 사회복지, 요양서비스 부문간 정책 조율이 핵심으로 국토부 및 보건복지부가 공동으로 운영하는 별도 조직(조정기관)이 필요

□ 국외 관련 사례

○ 일본 서비스제공고령자 주택 인증제도

- 하드웨어(규모, 설비), 서비스, 계약내용 등의 일정 등록기준을 명시하고 있으며, 등록기준을 충족한 주택 사업자를 지원하는 제도
- 등록기준을 설정하여 양질의 고령자 주택이 확보가능하며 정부 및 지자체의 인정을 받아 운영하므로 관리가 용이하며, 여러 혜택을 통해 공급 활성화를 도모

〈표 8-131〉 일본 서비스 제공 고령자 주택의 인정기준

구분		내용
등록 기준	하드웨어	- 바닥 면적은 원칙 25㎡이상, 구조·설비가 일정 기준을 충족 - 무장애화 (복도폭, 단차 해소, 난간 설치)
	서비스	- 서비스 제공 (케어 전문가가 최소한의 안부확인·생활 상담 서비스를 제공) [서비스의 예 : 식사 제공, 청소·세탁 등의 가사지원 등] * 케어 전문가 : 사회복지사, 간호복지사, 의사, 간호사, 사회복지법인 직원 등
	계약내용	- 장기 입원을 이유로 사업자가 일방적으로 해약할 수 없게 하여 거주자의 안정성을 확보하는 계약 - 보증금, 임대료, 서비스 대가 이외의 금액을 징수하지 않을 것 - 선불금에 대해 입주자 보호가 이루어지고 있을 것(초기상각의 제한, 공사완료 전 수령 금지, 보전 조치·반환 규정의 명시 의무)
공급촉진을 위한 지원 조치		① 고령자 등 주거안정화추진사업(보조) - 서비스제공 고령자 주택의 공급 촉진을 위해, 건설·개수비에 대해 국가가 민간사업자·의료법인·사회복지법인·NPO 등에 직접 보조 (보조액 : 건축비의 1/10, 개수비의 1/3, 국비 상한 100만엔/호) ② 세제우대를 통한 할증상각 등 서비스제공 고령자 주택 공급 촉진 - 소득세, 법인세의 할증상각, 고정자산세·부동산취득세 등의 경감 조치 ③ 서비스제공 고령자 임대주택에 대한 융자 - 서비스제공 고령자 주택으로 등록한 임대주택의 건설·개량에 필요한 자금, 또는 해당 임대주택으로 활용할 중고주택 구입에 필요한 자금을 융자(주택금융지원기구, 별도 담보설정 필요 없음).

주: 자료 내용을 바탕으로 정리함.
 자료: 일본 서비스 제공 고령자주택. 정보제공 시스템. (2020b). 制度について. Retrieved from <https://www.satsuki-jutaku.jp/system.html>에서 2020. 9. 1. 인출.

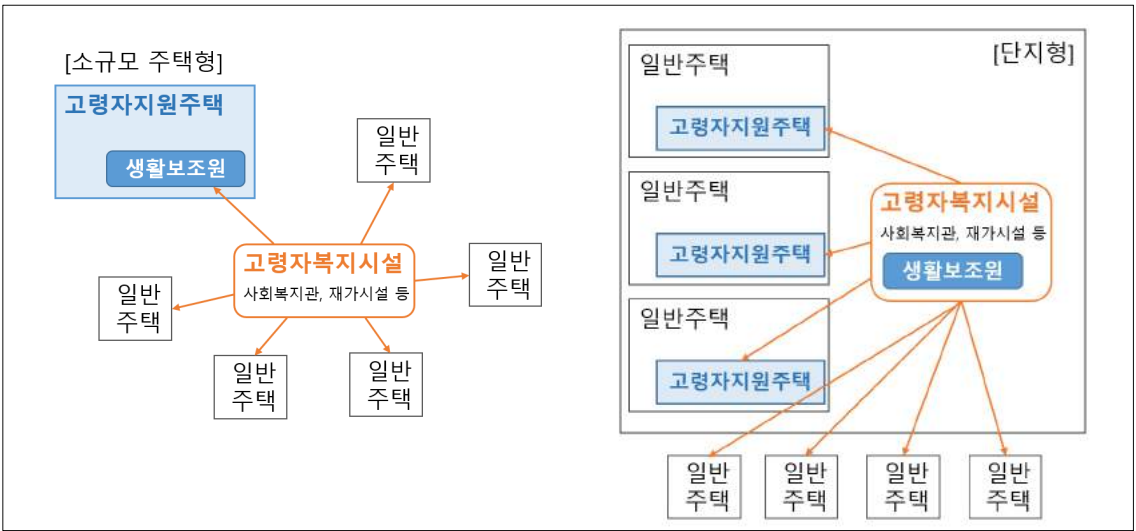
○ 일본 실버하우징의 생활보조원(LSA : Life Support Advisor) 파견 사업

- 시정촌의 위탁에 의해 실버하우징, 고령자용 우량 임대주택 등에 거주하고 있는 노인에게 필요한 일상 생활지도, 안부 확인, 긴급시 연락 등의 서비스를 실시하는 사업
- 생활보조원 파견 사업은 개호보험법에서 규정한 지역 지원사업 중 지자체 실정에 따라 실시하는 모든 사업에 포함되며, 국가 40 %, 지방 20 %, 지자체 20 %, 제1호 보험료 20 %로 운영비 지원

과제 3-4	고령자 지원주택 추진방안 수립
--------	------------------

- 수요기반 공급물량 산정 및 소요지역 판단 필요
 - 지역의 고령자수(건강상태별 특성 파악), 고령자용주택 공급현황, 지역 의료복지 자원 현황 등의 검토를 통해 공급 규모 및 지역 선정
- 입지(도심/비도심/농어촌), 지역 의료복지 자원 현황 등을 고려하여 수요에 따른 적정 주거유형과 공급방식 등에 대한 검토가 필요
 - 소규모 주택형 : 30호 이하의 주택을 공급, 생활보조원이 주택 내 상주하며 서비스 제공
 - 단지형 : 일반단지 내 일부분을 고령자 지원주택으로 공급하고, 생활보조원을 포함한 고령자복지시설을 함께 건설하여 지원

[그림 8-87] 주택규모에 따른 고령자 지원주택 공급방식(예)



주: 연구진 직접 작성.

- 다양한 공급방식에 대한 검토 필요
 - 공공형 : 기존 고령자복지주택에 고령자 지원주택 등록기준(시설 및 서비스 제공) 충족 시 고령자 지원주택으로 인정하여 건설·운영비 지원, 중소득 고령자를 위한 공공형 고령자 지원주택 공급
 - 민간형 : 민간에서 고령자 지원주택을 공급 및 운영⁸⁵⁾

85) 기존 노인복지주택을 활용하는 방안에도 추후 검토 필요

○ 협력형 : ① 민간: 건설 + 공공: 임대운영 + 서비스제공기관 연계

② 공공토지 임차 + 민간 건설 및 운영

□ 국외사례

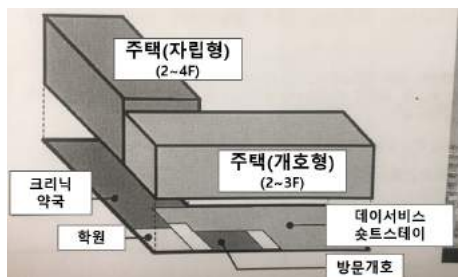
○ 일본 서비스제공고령자주택 : 코코편 히요시(가와사키나오히로, 2018. 11. 23.)

- 토지를 UR호부터 임차하여 고령자전용임대주택과 개호사업소를 일체적으로 정비하고, 학원도 병설하여 고령자와 어린이, 지역주민 간 다세대교류 촉진 도모

○ UR 분산형 서비스제공 고령자주택(정소이 외, 2018)

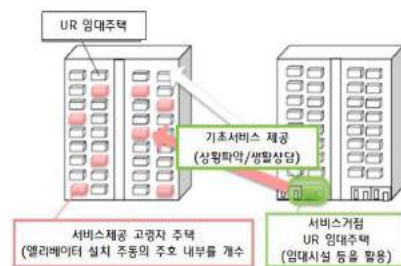
- UR 도시가구 주동의 일부 기존주택을 주호단위로 임대하여 민간사업자가 분산형 서비스 제공 고령자주택으로 운영
- 엘리베이터가 설치된 주동 등 일정한 배리어프리화가 된 주동을 대상으로 기존 주택을 서비스제공 고령자 주택으로 내부를 개수
- 서비스 거점은 단지 내 임대시설 등을 활용하고 서비스 거점에서 기초 서비스(상황파악, 생활상담)를 제공하며, UR 임대주택의 거주자나 희망자에게도 서비스를 제공

[그림 8-88] 일본 코코편 히요시 공간구성



자료: 가와사키나오히로. (2018. 11. 23.). 일본의 맞춤형 주택과 커뮤니티 공간, 정책과 사례. 2018년 서울시 공동체주택 한·일 심포지엄-한국과 일본의 공동체주택 사례 및 정책방향 모색. 서울: 서울특별시, 하우징클럽·공유주택협회의, 사회주택협회.

[그림 8-89] UR 분산형 서비스제공 고령자주택



자료: 정소이, 권혁삼, 박준영, 최원철. (2018). 초고령사회에 대응한 공공임대주택 공급방향 연구. 대전: LH 토지주택연구원.

2. 활동적인 노후를 위한 고령친화환경·노후준비 문화 조성 정책과제

【노후생활 기반조성】	고령자 자유로운 활동을 위한 이동권 확대
----------------	------------------------

①	고령자 친화적 이동성 및 안전성 향상
---	----------------------

가. 과제 필요성

□ 우리나라 또한 고령 인구의 지속적인 증가로 인해 2018년에 이미 고령사회(노인인구 비율 14.4%)에 진입하였으며 2025년에는 초 고령사회 진입(노인 인구 비율 20%)할 것으로 예상됨. 더 나아가 2036년에는 노인 인구 비중이 30%, 2051년에는 40%를 초과할 것으로 전망됨 (통계청 인구동향과, 2019. 3. 28).

○ 여기서 ‘고령자(노인)’이란 UN 기준에 따라 65세 이상을 말하며, 고령화 사회(ageing society)란 총인구 중 65세 이상 인구가 7~14% 미만, 고령사회(aged society)는 14~20% 미만, 초고령사회(super-aged society)는 20% 이상인 사회를 의미함.

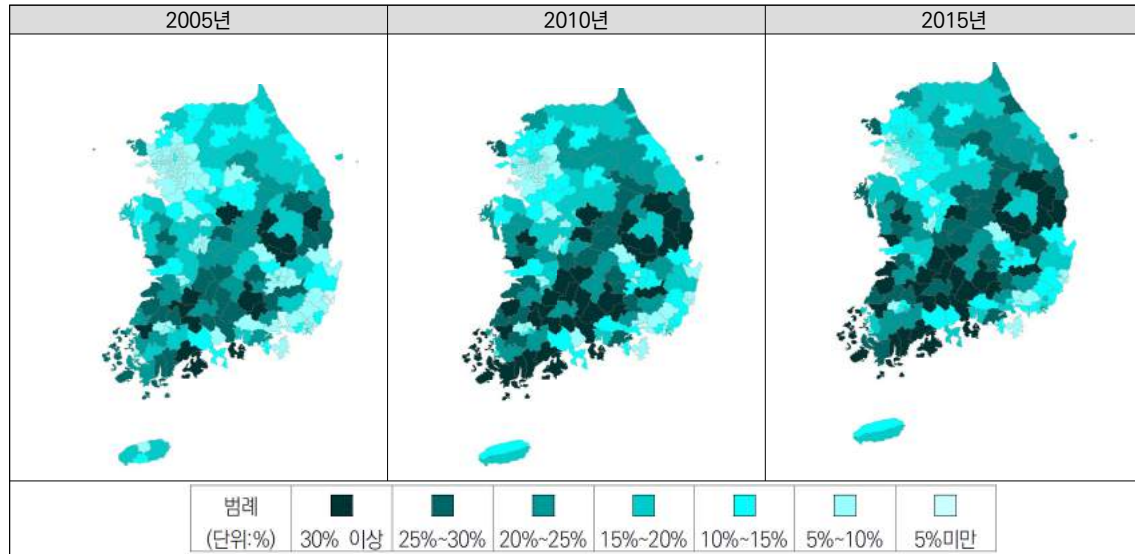
〈표 8-132〉 고령인구 예측

연도	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2067
총 인구 (천 명)	5,136	5,178	5,191	5,193	5,163	5,086	4,957	4,774	4,541	4,284	3,923
고령인구 (천 명)	707	813	1,051	1,298	1,524	1,722	1,833	1,901	1,881	1,881	1,827
고령인구 비율(%)	13.77	15.70	20.25	25.00	29.52	33.86	36.98	39.82	41.42	43.91	46.57

자료: 통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.

○ 시군구별 고령화 비율을 살펴보면 전국적으로 고령화가 진행되고 있으며, 특히 특별시와 광역시를 제외한 시·군 지역에서 초고령화가 심화된 것으로 나타남.

[그림 8-90] 시군구별 65세 이상 인구변화 비율



자료: 통계지리정보서비스. (2020). 65세 이상인구. Retrieved from https://sgis.kostat.go.kr/statbd/future_01.vw에서 2020. 9. 10. 인출.

- 한편 전체 교통사고 사망자는 지속적으로 감소하고 있으나 고령인구의 지속적 증가로 인해 고령자 교통사고는 꾸준히 증가하고 있음.
 - 교통사고 사망자 중 고령자 비율이 약 57%로 타 연령층에 비해 가장 높음.
 - 뿐만 아니라 고령 운전자가 유발한 교통사고 비율이 증가하는 추세임.
 - ('16) 11.1% → ('17) 12.3% → ('18) 13.8% → ('19) 14.4%
- 고령자 교통사고 감소를 위해 다양한 교통안전정책이 집행되고 있으나 우리나라의 교통사고 발생현황은 OECD 국가 중 여전히 하위권에 머무르고 있음.
- 따라서 고령자의 이동성 및 안전성을 향상시킬 수 있는 안전관리를 위한 대책을 발굴하고, 고령 보행자 및 운전자 맞춤형 대책이 제시되어야 함.
 - 고령자 통행 현황과 고령 보행자 및 운전자의 교통사고 특성, 고령자 이동성 및 안전성 향상을 위한 종합적인 대책, 마지막으로 이를 실현하기 위한 적용방안을 제시하고자 함.

나. 현황 및 문제점

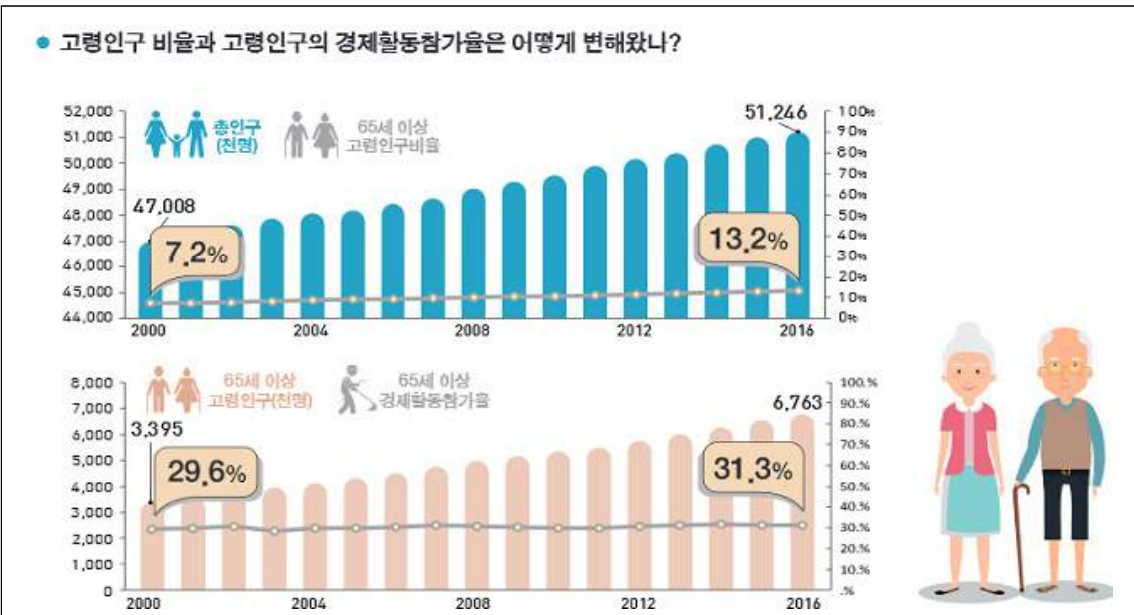
1) 현황

① 고령자 통행현황 및 특성

□ 고령자 통행현황

- 초고령사회로의 진입과 고령자 사회경제적 활동이 늘어감에 따라 고령자의 통행은 증가했으며 그 중 여가, 쇼핑 통행이 두드러지게 증가함. 고령자가 이용하는 수단은 도보가 대부분이나 고령자의 자가용 이용이 증가하고 있음
- 고령자의 경제활동 참가율은 2004년부터 전국적으로 시작된 노인 일자리사업, 시장형 노인일자리사업 등으로 꾸준히 증가하고 있음.

[그림 8-91] 고령인구와 고령 고용률의 변화



자료: 국가교통DB. (2018). KTDB 정책자료집: 여객통행실태 INDEX BOOK, 우리나라 국민 이렇게 움직인다. Retrieved from <http://www.ktdb.go.kr/common/pdf/web/viewer.html?file=/DATA/pblcte/20180704013812702.pdf>에서 2020. 9. 10. 인출.

〈표 8-133〉 고령자 목적 및 수단통행 분포

(단위 : %)

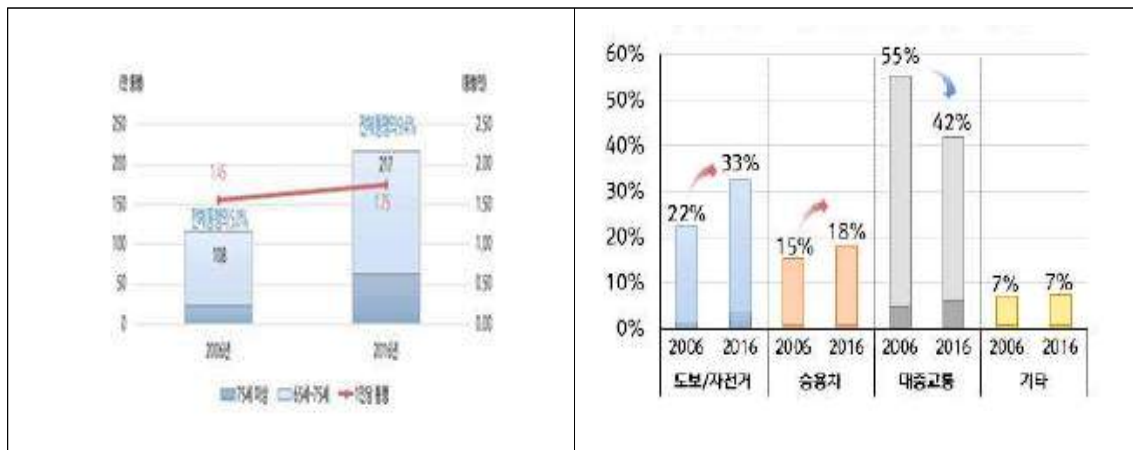
구분		출근	등교	업무	쇼핑	여가	기타	귀가
전국 평균		25.1	4.1	7.6	4.1	5.8	9.7	43.7
고령자	전국	14.5	-	2.6	5.6	15.5	13.8	48.0
	수도권	12.8	-	1.4	6.1	17.2	14.7	47.8
	광역시	9.5	-	1.0	7.8	17.7	15.9	48.0
	기타시도	18.0	-	4.3	4.3	13.0	12.3	48.1
연도		승용차	택시	버스	철도/지하철	도보	기타	
전국 평균		22.3	1.3	19.1	4.6	50.4	2.3	
고령자	전국	14.1	1.5	10.8	2.8	59.6	11.2	
	수도권	11.6	1.2	13.4	5.5	62.6	5.7	
	광역시	15.9	2.5	12.5	3.9	59.9	5.2	
	기타시도	15.5	1.4	7.8	0.1	56.8	18.5	

자료 : 국가교통DB. (2018). KTDB 정책자료집: 여객통행실태 INDEX BOOK, 우리나라 국민 이렇게 움직인다. Retrieved from <http://www.ktdb.go.kr/common/pdf/web/viewer.html?file=/DATA/pblcte/20180704013812702.pdf>에서 2020. 9. 10. 인출.

- 고령자 활동의 증가로 고령자 전체 통행수 역시 10년('06~16)'간 2배 이상 증가함. 또한 서울시 기준 고령자 1인당 통행량도 1.45통행에서 1.75통행으로 약 0.30통행이 증가함.
- 고령자 통행에 있어 도보/자전거 통행이 증가, 특히 승용차 자가운전 통행은 동기간 82.4%로 증가함⁸⁶⁾. 반면 대중교통을 이용한 통행은 오히려 감소함(유경상, 정상미, 연준형, 2020).

[그림 8-92] 서울시 고령자 통행변화

[그림 8-93] 교통수단별 서울시 고령자 출근통행비율



자료 : 유경상, 정상미, 연준형. (2020). 사회환경 변화와 서울의 모빌리티. 서울연구원 정책리포트, 292, pp.8, 11. 재인용.

86) 서울시 평균 승용차 자가운전 통행은 약 15% 증가

□ 고령자 통행 특성

○ 고령자의 경우 노화로 인해 교통환경에 대처하는 적응능력 역시 저하됨. 고령자는 낮은 주행속도, 인지시간 증가, 부적절한 회전 등 교통사고를 일으킬 수 있는 요인을 많이 소지하고 있음.

- 일반적으로 고령자는 시력, 청력, 반응 및 판단속도가 현저히 떨어져 야간에 빠른 속도로 움직이는 차량에 대한 인지능력이 떨어지게 되며, 표지판에 가까워야만 제대로 볼 수 있을 정도로 사물을 인지하는 데 많은 시간이 소요되는 편
- 비 고령자에 비해 20% 정도 증가
- 복잡한 정보를 동시에 처리하는 것을 어려워하므로 제공되는 운전정보의 취사선택이 어렵고 상황대처 능력 역시 감소함.
- 이로 인해 고령자는 주행 시 주행속도가 낮고, 비고령 운전자에 비해 좌회전 결정까지의 소요시간이 오래 걸리며, 위험한 상황에서도 회전을 시도하는 것으로 나타남. 한편 차로 변경 시에도 비고령 운전자에 비해 부적절한 차로 변경 횟수가 많았으며, 차량 정지 시에는 급정지 및 정지선 준수 불이행 등 적절하지 못한 특성을 하는 것으로 나타남.

〈표 8-134〉 고령자의 통행 특성

구분	고령자의 통행특성
신체적	<ul style="list-style-type: none"> - 시력, 청력(30% 감소), 반응속도, 판단속도 등이 그 기능이 현저하게 떨어짐 - 시력의 경우 동체시력 저하와 시야가 좁아지고 암순응, 명순응에 대한 적응속도가 떨어짐 - 청력의 경우 노인성 난청이 주로 발생 - 고령자의 반응속도는 비 고령자에 비해 빨라지거나 혹은 느려지거나 하는 경향을 보임
심리적	<ul style="list-style-type: none"> - 복잡한 정보를 동시에 처리하는 것이 어려워짐. 인지판단의 단계로 복잡한 정보를 동시에 처리하는 것이 곤란하게 됨. 이러한 상황에서 새로운 정보를 접하면 그 직전의 정보를 잃어버리게 되는 경향도 지적됨. 따라서 우회전보다 많은 정보를 처리해야 하는 좌회전 사고가 증가한다거나 복잡한 교차로 사고가 증가함 - 상대방을 고려하지 않고 자기 자신을 위주로 운전하는 경향으로 인해 사고를 유발
운전행태적	<ul style="list-style-type: none"> - 과거 시절의 경험에 얽매는 경향을 보임. 과거 운전에 대한 자신감이 고령자가 되어서도 똑같은 기준으로 자신을 평가하게 되어, 의식과 행동의 불일치하는 결과를 초래하게 됨
사회적	<ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니케이션 능력의 저하, 생활구조의 차이, 세대에서 오는 차이 발생 - 고령자는 다른 운전자의 운전행태에 대한 이해 또는 판단이 과거보다 떨어짐

자료 : 강수철, 조성근. (2013). 교통약자 보호구역의 지정 및 운영 타당성 연구. 강원: 도로교통공단 교통과학연구원.

○ 고령화로 인한 신체적 및 심리적 특성의 변화가 보행 시 통행특성에도 영향을 미치며, 이로 인해 고령 보행자의 교통사고에 대한 노출도가 높음.

- 고령 보행자의 통행특성은 변화하는 교통환경에 적응하기보다는 경험에 의존하는 경향이 있음. 정확한 판단을 내리지 못하는 과오를 범할 가능성이 높고, 위험인지 능력 또한 저하됨.
- 또한 보행 시 보폭을 짧게 유지하며 보행속도가 늦음(보행속도가 1.4m/s가 일반적이라

면 고령자는 1.0m/s로 횡단보도 등에서의 횡단 시 사고위험이 높음). 이로 인해 횡단거리가 긴 횡단보도는 위험도가 높음.

- 뿐만 아니라 고령자는 보행 중에 안전성을 무시하는 경향을 보임. 이러한 위험 행동의 요인은 첫째, 교통에 관한 지식의 결여, 둘째, 위험감각의 결여, 셋째, 위험예측능력의 저하, 넷째, 평형감각의 혼란 및 공간위치 결정능력의 저하임(홍다희, 2013, pp.18~21).

- 대표적인 예는 고령자의 무단횡단으로 인한 고령 보행자 사망사고가 높다는 점임.

○ 이러한 고령자 통행특성은 교통사고를 유발시킬 가능성을 높임. 따라서 고령자 통행특성을 고려한 고령자 이동성 및 안전성 향상방안이 제시되어야 함.

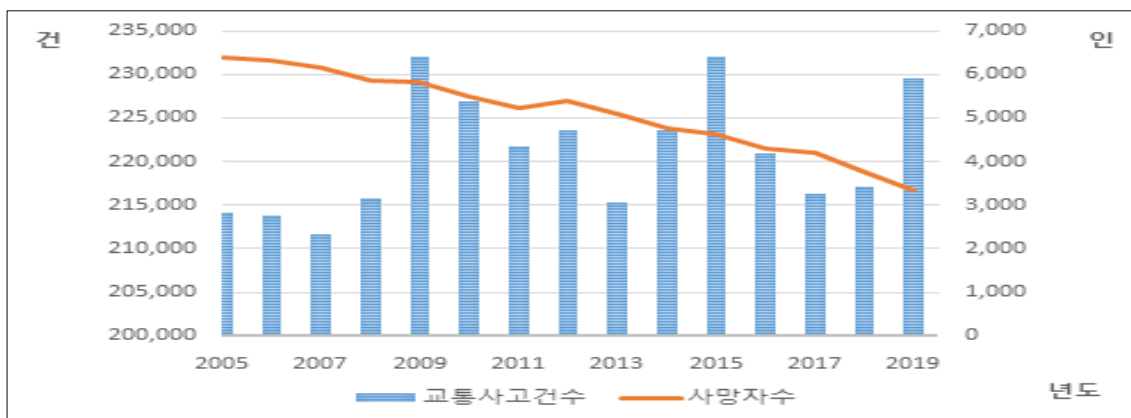
② 고령자 교통사고 현황 및 특성

□ 전체 교통사고는 전반적으로 감소 추세인 반면 고령자 교통사고 발생건수는 고령 인구(65세 이상)의 지속적인 증가와 함께 꾸준히 증가(‘19년 기준 40,645건 발생)

○ 최근(‘18~’19) 전체 교통사고 발생율이 증가하고 있긴 하나, 지난 15년간 비교적 감소 추세임.

- 고령자 교통사고 발생건수는 2009년 25,893건에서 2019년 40,645건으로 56.5%가 증가함.

[그림 8-94] 전국 교통사고 건수 및 사망자수



자료 : 교통사고분석시스템. (2020). 교통사고통계(경찰청). Retrieved from http://taas.koroad.or.kr/web/bdm/srs/selectStatiscalReportsList.do?menuId=WEB_KMP_IDA_SRS_TAS에서 2020. 8. 31. 인출.

○ 전체 교통사고 사망자 수 감소와 함께 고령 사망자 수 는 최근 감소추세(‘17년 제외)이지만 타 연령층에 비해 발생 비율이 가장 높음.

- 교통사고 사망자수는 지속적으로 감소하여 2005년 6,376명에서 2019년 3,349명으로 47.5%가 감소함.

- 고령 사망자수 또한 감소추세로 '19년에 감소율이 가장 큰 1,523명을 기록하였으며,'18년 대비 9.45%가 감소함.
- 동기간(2005년~2019년) 1,826명에서 1,523명으로 16.6%가 감소함.
- 그러나 전체 사망사고 대비 고령 사망자의 비율이 45.5%('19년 기준)이며, 고령자 교통사고 통계가 제공되는 2009년부터 지속적으로 증가추세임.

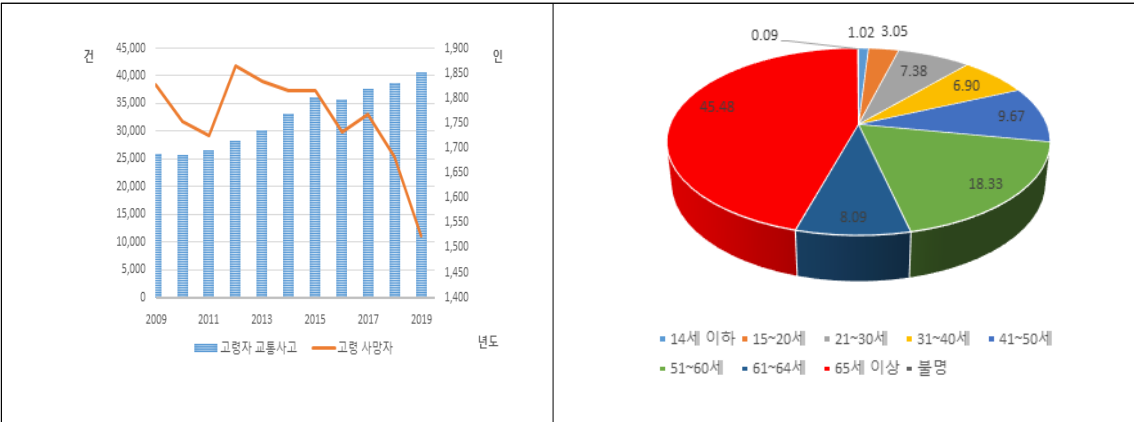
〈표 8-135〉 고령자 인구 및 교통사고 발생현황

연도	고령자 인구(65세 이하)		고령자 교통사고 발생건수		고령자 사망자 수	
	명	변화율	건	변화율	명	변화율
2009	5,176,886	-	25,983	-	1,826	-
2010	5,366,109	3.66	25,810	-0.67	1,752	-4.22
2011	5,515,179	2.78	26,483	2.54	1,724	-1.62
2012	5,766,729	4.56	28,185	6.04	1,864	7.51
2013	6,022,659	4.44	30,283	6.93	1,833	-1.69
2014	6,277,126	4.23	33,170	8.70	1,815	-0.99
2015	6,541,168	4.21	36,053	8.00	1,814	-0.06
2016	6,757,083	3.30	35,761	-0.82	1,732	-4.73
2017	7,066,060	4.57	37,555	4.78	1,767	1.98
2018	7,372,160	4.33	38,647	2.90	1,682	-4.81
2019	7,684,919	4.24	40,645	5.16	1,523	-9.45

자료 : 교통사고분석시스템. (2020). 교통사고통계(경찰청). Retrieved from http://taas.koroad.or.kr/web/bdm/srs/selectStaticReportsList.do?menuId=WEB_KMP_IDA_SRS_TAS에서 2020. 8. 31. 인출.

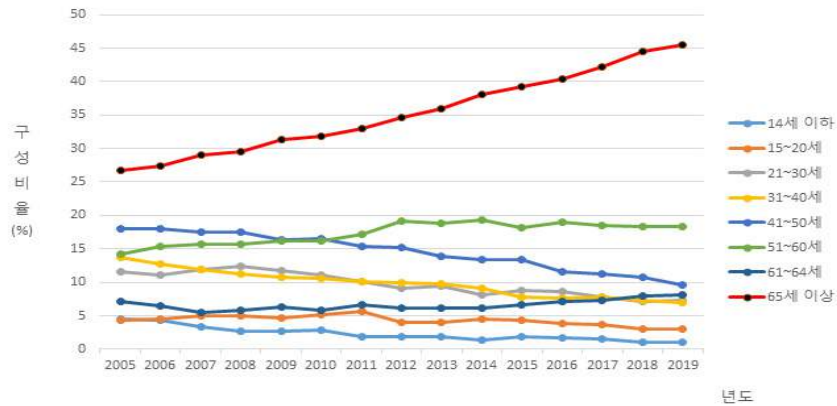
[그림 8-95] 고령자 교통사고 및 사망자

[그림 8-96] 연령층별 교통사고 사망자수 비율(2019년 기준)

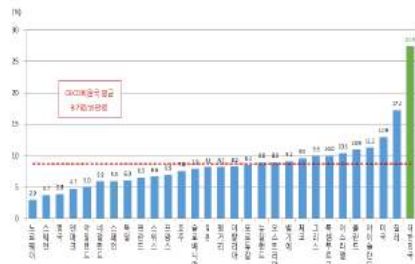


자료: 교통사고분석시스템. (2020). 교통사고통계(경찰청). Retrieved from http://taas.koroad.or.kr/web/bdm/srs/selectStaticReportsList.do?menuId=WEB_KMP_IDA_SRS_TAS에서 2020. 8. 31. 인출.

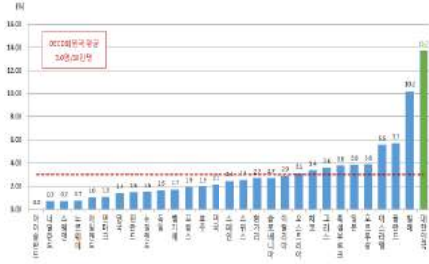
[그림 8-97] 연령별 교통사고 사망자 구성비율 추세



① 65세 이상 고령자 10만 명 당 교통사고 사망자 수



② 65세 이상 고령자 10만 명 당 보행사고 사망자 수



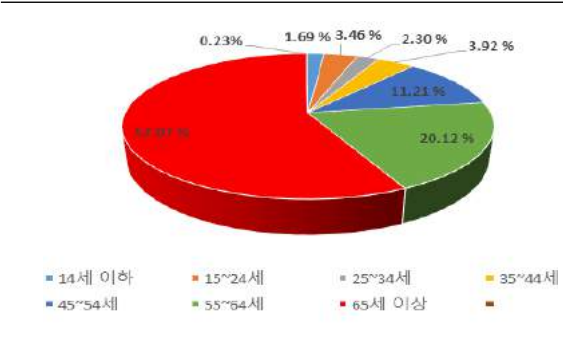
자료: 교통사고분석시스템. (2020). 교통사고통계(경찰청). Retrieved from http://taas.koroad.or.kr/web/bdm/srs/selectStaticalReportsList.do?menuId=WEB_KMP_IDA_SRS_TAS에서 2020. 8. 31. 인출.

○ 고령 사망자는 전체 보행 사망자의 절반 이상을 차지하고 있으며, 이는 보행으로 인한 사망자 중 절반 이상이 고령자라는 점을 시사함.

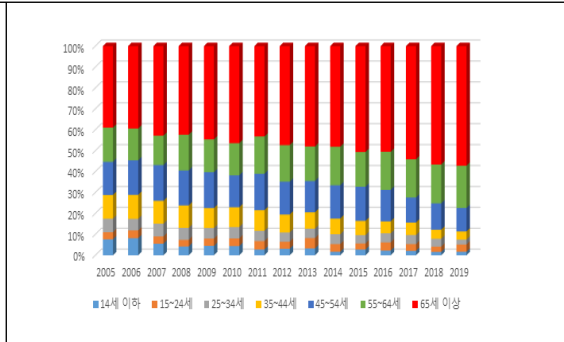
- 또한 고령자 보행사고 사망자 수는(인구 10만 명 기준) OECD 평균(3명) 보다 약 4.6배 많은 13.7명으로 35개 회원국 중 최하위를 차지함.

- 고령 운전자로 인한 교통사고는 타 연령대에 비해 크지는 않으나 계속 증가하는 추세임. 뿐만 아니라 고령 운전자가 야기한 사망사고 역시 높은 비중을 차지하고 있으며 그 증가율이 타 연령대에 비하여 높은 수준임.

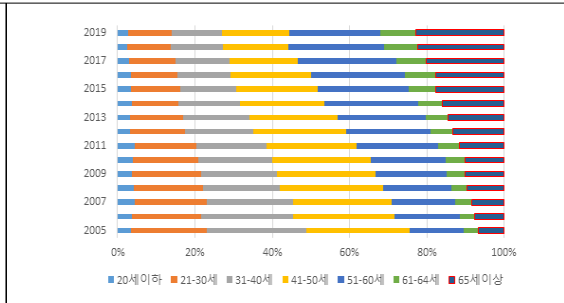
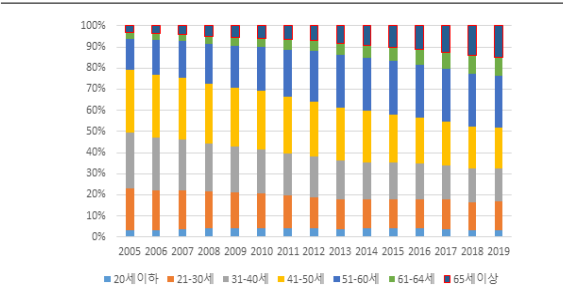
[그림 8-98] 연령층별 보행자 사망사고 비율('19년)



[그림 8-99] 연령층별 보행자 사망사고 비율 추세



[그림 8-100] 연령별 운전자로 인한 교통사고발생 비율추세 [그림 8-101] 연령별 운전자로 인한 사망사고발생 비율



자료 : 교통사고분석시스템. (2020). 교통사고통계(경찰청). Retrieved from http://taas.koroad.or.kr/web/bdm/srs/selectStaticReportsList.do?menuId=WEB_KMP_IDA_SRS_TAS에서 2020. 8. 31. 인출.

- 고령 운전자 면허소지자 수는 인구 고령화 보다 더 빠르게 증가할 것으로 예상됨. 2018년 기준 고령인구 증가율은 연간 4% 수준이나, 고령 운전면허 소지자수는 평균 11%로 증가 추세

<표 8-136> 고령자 운전면허 소지자 수

(단위: 명, %)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
운전면허 소지자 수	1,184,941	1,299,913	1,451,437	1,658,560	1,869,155	2,078,855	2,294,058	2,492,776	2,797,409	3,070,650	3,380,792
증가율 (%)	-	9.70	11.66	14.27	12.70	11.22	10.35	8.66	12.22	9.77	10.10

자료 : 경찰청. (2020). 경찰통계자료(운전면허 소지자 현황). Retrieved from <https://www.police.go.kr/www/open/public/publish0205.jsp>에서 2020. 9. 10. 인출.

- 2018년 기준 고령 사망자의 도로이용 상태별 분포를 살펴보면 보행 중일 때가 50.1%(842명)로 가장 많으며, 이중 57.7%인 486명은 도로를 횡단하다가 사망함.
- 도로 횡단 중 교통사고 발생이 높은 이유는 긴 횡단거리, 긴 신호주기와 짧은 보행자 신호, 보행자 안전시설 부족, 횡단보도 앞 일시정지 및 서행 운전 부족, 신호변경 이후 급출발 등이 대표적임.

〈표 8-137〉 도로이용 상태별 및 사고유형별 노인 교통사고(2018년 기준)

연도	보행 중	자동차 승차 중	이륜차 승차 중	자전거 승차 중	
사망자수	842	379	19.6	126	
비율(%)	50.1	22.5	19.6	7.5	
연도	횡단 중	차도통행 중	길가장자리구역 통행 중	보도통행 중	기타
사고건수	5,014	1,383	821	513	3,983
사망자수	486	109	47	28	153

자료: 윤일수, 박성호, 김지원, 조준한, 장효석. (2020). 초고령사회 진입에 대비한 운전면허체계 개선 등 고령운전자 교통안전대책 수립 연구. 서울: 경찰청, 한국ITS 학회, 삼성교통안전문화연구소. p.10.재인용.

○ 따라서 고령보행자를 위한 횡단보도 안전시설 강화, 보행자 우선통행권 부여 등 보행자 안전시설에 대한 개선이 시급함

- 보행안전에 대해 관심을 기울이고, 특히 고령 보행자 대상 교통안전정책 강화가 필요

③ 정책 현황

□ 고령자의 이동성 및 안전성을 향상시킬 수 있는 대표적인 안전정책은 국가교통안전기본계획(국토교통부)과 행정안전부에 시행하는 노인보호구역 및 고령자 보행사고 다발지점, 고령운전자 교육 및 관리, 홍보 및 시설개량임.

○ 고령자의 이동성 및 안전성을 향상시킬 수 있는 우리나라의 가장 대표적인 교통안전계획 및 대책은 제8차 국가교통안전기본계획(2018~2022)임.

- 국가교통안전기본계획은 교통안전법 제17조에 근거한 5년 단위 법정계획으로 현 교통사고와 그 원인, 교통안전목표와 추진 전략, 교통안전대책 등의 내용을 제시하고 있음. 제8차까지 제시되어 있으며 2022년까지 교통사고 사망자수 절반수준 이하의 감축(22년 2,000명)을 목표로 함.
- 국가교통안전기본계획 및 행정안전부에서 시행 중인 고령자와 관련된 교통안전정책은 10개이며, 이를 재분류하면 노인보호구역 및 보행사고 다발지점, 안전교육 및 관리, 홍보, 시설개량으로 분류됨.
 - 고령자를 위한 교통안전대책은 노인보호구역 및 고령자 보행사고 다발지점관련한 정책이 가장 많음.

〈표 8-138〉 고령자 관련 교통안전대책(제8차 국가교통안전기본계획 및 행정안전부)

고령자 관련 교통안전정책 세부 내용	분류
1) 여가 복지시설 중심으로 노인보호구역 지정 확대	노인보호 구역 및 보행사고다발지 점(7)
2) 노인보호구역의 중장기 시설개선계획수립	
3) 노인보호구역 내 사상사고 발생 시 형사처벌 부과 추진	
4) 노인보호구역 정비 표준모델 마련	
5) 고령 보행자 교통사고 다발지역 시설개선	
6) 지방도 마을주민보호구간 정비사업 추진	
7) 고령 보행자 안전용품 보급사업 지속 확대	
8) 고령자 신체적 특성을 고려한 교통안전 수칙 교육	고령운전자 안전교육 및 관리(3)
9) 75세 이상 운전자 면허 적성검사 주기 단축 및 인지기각검사가 포함된 안전교육 의무화, 노인성 질환자에 대한 면허관리 강화	
10) 중증질환자의 운전면허 수시적성검사 대상으로 지정·관리	홍보 및 시설개량(3)
11) 고령운전자를 위한 표준 실버마트 제작 및 배포	
12) 고령자 교통사고예방 캠페인 시행	
13) 고령운전자의 도로표지 식별능력 향상을 위한 조명식 표지 설치	

자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원. p.22. 재인용.

○ 고령자를 대상으로 한 선진국의 대표 교통안전정책 또한 노인보호구역 및 고령 보행사고 다발지점, 고령자 운전자를 위한 정책들임.

- 그러나 우리와 달리 고령자의 통행특성, 고령자 보행자 및 운전자 사고를 고려한 안전정책과 표준화된 도로 및 시설 설계지침, 고령 보행자 및 운전자의 안전교육 강화 등의 특성을 지님.
- 안전선진국의 노인보호구역은 고령자의 통행량과 고령자 보행사고가 잦은 곳을 구역 또는 길(route)로 선정하고 있으며 그 범위 또한 고령자의 이동을 고려하여 넓게 선정하고 있음.
- 노인보호구역에 대한 시설개선 측면보다는 지정 시 표준화된 설계지침을 적용함. 다만 별도의 설계지침이 아닌 보행자 보호구역 설계지침 내 고령자 보호를 위한 시설 및 설계지침이 내포되어 있음. 이는 고령자를 위한 교통안전정책을 수립하지 않는 것이 아니라 고령자를 보행자와 따로 분류하지 않고 보행자에 포함하여 교통안전정책을 수립하기 때문임.
 - 보행자 우선구역 및 도로에서 고령자를 고려한 보행자 감지시스템, 보행시간 조정(대표적 일본, 네덜란드, 프랑스 등) 등의 제도를 운영함.
- 고령보행자 및 운전자 사고다발지점에 대한 연구를 바탕으로 교통안전정책을 제시하고, 고령자 친화적인 도로설계 및 시설개선 지침이 마련되어 있음.
 - 이외 고령자 맞춤형 안전한 차량개발 연구가 진행 중이며 고령자에게 조건부 면허를 통해 고령자의 이동권을 보장함.

○ 다양한 교통안전정책에도 불구하고, 국내 교통사고 및 사망자수 실적은 OECD 회원국 중 최하위를 차지하고 있음. 정책과제 도출을 위해 국외의 고령자 교통안전정책을 기반으로 국

내에서 고령자 관련 교통안전정책 검토결과를 아래와 같이 제시함.

〈표 8-139〉 고령자 관련 교통안전대책(제8차 국가교통안전기본계획 및 행정안전부)

분류	고령자 관련 교통안전정책 세부 내용	검토 결과
노인 보호 구역 및 보행 사고 다발 지점	여가 복지시설 중심으로 노인보호구역 지정 확대	-실제 고령자가 많이 통행하고, 고령자 사고 다발지점은 여가복지시설이 아닌 병원, 전통시장 등으로 나타남. 따라서 고령자 통행이 빈번하고 고령자 사고가 많은 지점으로 고령자 보호구역을 선정할 필요가 있음 -노인보호구역의 범위는 시설 출입문을 중심으로 300m 한정하지 말고 고령자의 이동을 고려하여 더 넓게 선정할 필요가 있음 -고령자의 이동 및 통행특성에 대한 연구가 추가적으로 필요
	노인보호구역의 중장기 시설개선계획수립	-기존에 지정된 노인보호구역의 시설개선 뿐만 아니라 노인보호구역의 지정에서부터 표준화된 설계지침 마련이 필요
	노인보호구역 정비 표준모델 마련	
	고령 보행자 교통사고 다발지역 시설개선	-고령 보행자 교통사고 다발지점에 대한 도로개선 표준화된 매뉴얼 필요 -고령 보행자만을 대상으로 하지 않고 보행자를 전체적으로 아우를 수 있는 설계 및 시설개선, 교육이 필요함 -안전교육이 대부분 운전자에 치우쳐져 있음. 고령 보행자가 보행 시 사고가 날 뻔했던 위험한 요인 및 행태에 대한 보행자 교육 필요
고령 운전자 안전 교육 및 관리	고령자 신체적 특성을 고려한 교통안전 수칙 교육	-신체적 특성뿐만 아니라 고령운전자 및 보행자의 행태를 고려한 종합적인 교통안전교육이 필요
	75세 이상 운전자 면허 적성검사 주기 단축 및 인지도각검사가 포함된 안전교육 의무화, 노인성 질환자에 대한 면허관리 강화	-고령자 면허자진납부제도의 활성화방안 필요 -안전선진국과 같이 고령자에게 조건부 면허를 통해 고령자 이동성을 보장할 필요가 있음 -고령 운전자의 증가로 인한 고령자 연령증가에 따른 운전능력 변화 분석 필요
	중증질환자의 운전면허 수시적성검사 대상자로 지정·관리	
홍보 및 시설 개량	고령운전자의 도로표지 식별능력 향상을 위한 조명식 표지 설치	-고령운전자를 위한 시설개량이 조명식 표지 등 시인성 향상에만 초점이 맞추어져 있음 -근본적으로 고령자 친화적인 도로설계 및 시설 설치 지침이 마련되어야 함

다. 기본방향

□ 초고령화 시대를 대비한 고령화 맞춤형 교통전략 수립

○ 초고령화 시대를 대비하여 노인 맞춤형 교통전략의 수집이 필요함. 대표적인 사례로 호주 뉴사우스웨일즈는 인구고령화에 대응하기 위한 교통전략(Older Persons Transport and Mobility Plan 2018~2022, 이하 ‘노인 교통전략’)이 있음.

- 이 전략은 접근성·안전성·저가성(Affordable)의 원칙을 바탕으로 모든 교통수단과 이동 방식에 걸쳐 종합적인 노인 이동성 향상방안을 제시
- 노인 교통전략을 크게 세 가지 관점에서 제시
 - 활동적 노화 추구에 따라 노인의 적극적 교통 생활을 권장·보장
 - 활동량 완화와 신체기능 저하에 따른 ‘안전한 교통’의 중요성
 - 노인의 일상 교통생활을 지지할 노인특화적인 ‘보호’ 서비스 강화

〈표 8-140〉 호주 뉴사우스웨일즈 주의 노인교통전략 내용

원칙	실행방안(주요 내용)
지역사회와 연계성	○ 대중교통으로의 ‘교통 접근성 향상’ ○ 저상 버스 공급 확대, 주말 대중교통 공급 확대, 노인을 위한 도로 표지판 개선 ○ 노인 보행 지원을 위한 기반시설 개선
안전성	○ 보행자 사고 빈발 지점에 노인을 위한 시설 개선, 노인 보행 안전 캠페인 시행 ○ 보행과정에서 미끄러지거나 넘어지는 등 노인에게 발생하는 위험 행위 예방, 위험 지역 개선 ○ 노인 운전자를 대상으로 추돌방지장치 등이 탑재된 안전한 차량 구입 지원
독립성	○ 택시 이용 보조금 제도(Taxi Transport Subsidy Scheme) ○ 주차보조금 제도'(Mobility Parking Scheme) ○ 지역사회 셔틀버스 등에 대한 주문형(On-Demand) 대중교통 도입 ○ 취약계층에게 대중교통 이용을 지원

자료 : 호주 뉴사우스웨일즈 주.(2020) .노인교통전략. Retrieved from https://future.transport.nsw.gov.au/sites/default/files/media/documents/2018/Older%20Persons%20Transport%20and%20Mobility%20Plan_0.pdf에서 2020. 6. 30. 인출.

□ 국내에서도 고령화 맞춤형 교통전략 수립을 제시하기 위해 단기적 및 일시적인 대책이 아닌 고령자 관련된 교통시스템의 전반적인 부문에 종합적인 정책을 제시할 필요가 있음.

○ 크게 도로 이용자 부문, 교통 환경 부문, 이동 주체 부문과 법·제도 부문으로 나누어 고령자의 이동성 및 안전성을 제고시킬 수 있는 교통안전정책을 제시하고자 함(단, 현재 계획 및 추진 중인 정책은 제외).

- 도로 이용자 : 고령 이용자(고령 보행자, 고령 운전자)
- 교통 환경 : 고령자 맞춤형 교통환경(보행환경, 도로주행환경)
- 이동 주체 : 고령자를 고려한 차량 및 모빌리티(대중교통 포함)
- 법제도 : 고령자를 고려한 법제도

[그림 8-102] 본 정책과제에서 제시하고자 하는 부문

부문	도로이용자	교통환경	이동주체	법제도
	↓	↓	↓	↓
본 연구	고령 도로 이용자 부문 (고령 보행자, 고령 운전자)	고령자 맞춤형 교통 환경부문 (보행환경, 도로주행환경)	고령자를 고려한 차량 및 모빌리티 부문 (대중교통 포함)	고령자를 고려한 법제도 부문

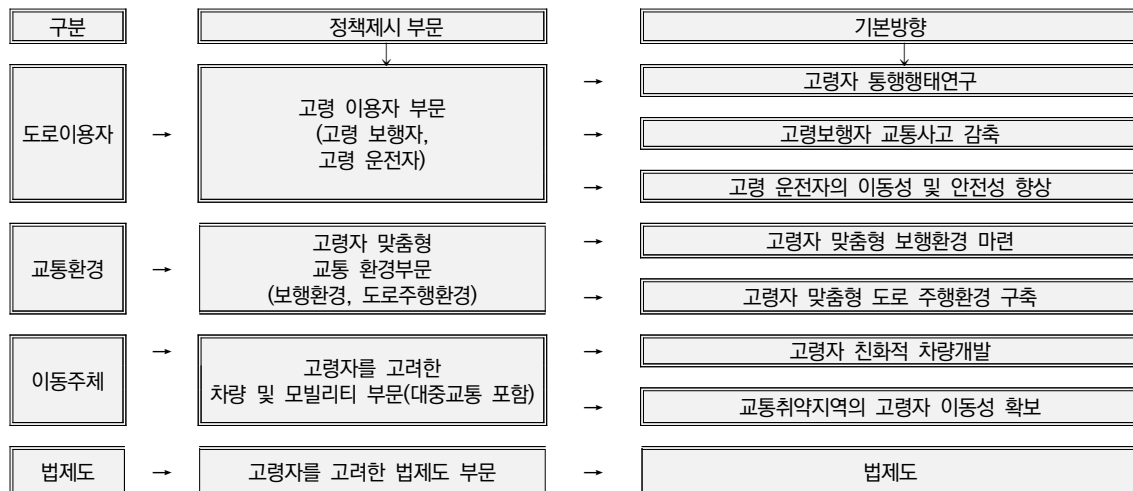
주: 연구진 직접 작성.

○ 각 부문별 제시하는 교통안전정책의 기본방향은 아래와 같음.

- 고령 도로이용자 부문
 - 고령자 맞춤형 정책제시를 위한 고령자 통행행태 연구
 - 고령보행자 교통사고 감축
 - 고령운전자의 이동성 및 안전성 향상

- 고령자 맞춤형 교통환경부문
 - 고령자 맞춤형 보행환경 마련
 - 고령자 맞춤형 도로 주행환경구축
- 고령자를 고려한 차량 및 모빌리티 부문
 - 고령자 친화적 차량개발
 - 교통취약지역의 고령자 이동성 확보
- 법제도 부문

[그림 8-103] 고령자 이동성 및 안전성향상을 위한 정책 기본방향



주: 연구진 직접 작성.

라. 추진과제

□ 단기적·일시적 대책으로는 초고령사회 진입에 따른 고령자 교통사고 문제에 효과적으로 대응할 수 없으므로 종합적인 고령자 교통안전정책을 제시할 필요가 있음.

○ 구체적으로 정책별 적용시기를 단기, 중·장기로 나누어 제시하고자하며, 기초연구 및 지침 마련 과제는 단기로, 실용화 및 시범사업의 성격인 과제, 법제도 관련 과제는 중·장기로 분류함.

○ 또한 단기, 중·장기 과제를 나누어 각각의 우선순위와 도입현황을 제시하였음. 과거 도입된 과제는 ○, 현재 적용되고 있는 과제는 △, 향후 진행해야 할 과제는 ■으로 분류함.

- 우선순위 및 도입현황은 향후 전문가 검토를 통해 근거 마련 및 구체화가 요구됨.

[그림 8-104] 본 연구에서의 제시하는 고령자 정책제시 부문

부문	도로이용자	교통환경	이동주체	법제도
	↓	↓	↓	↓
본 연구	고령 이용자 부문 (고령 보행자, 고령 운전자)	고령자 맞춤형 교통 환경부문 (보행환경, 도로주행환경)	고령자를 고려한 차량 및 모빌리티 부문 (대중교통 포함)	고령자를 고려한 법제도 부문

주: 연구진 직접 작성.

<표 8-141> 고령자 이동성 및 안전성 향상을 위한 정책의 적용방안

부문	정책과제	적용방안
1) 고령자 통행행태연구	(과제 1-1) 고령자 다양한 특성을 고려한 “고령자” 분류 연구	단기
	(과제 1-2) 도시부 및 지방부의 고령자 통행행태 연구	
	(과제 1-3) 포스트 코로나를 대비한 고령자 통행행태에 관한 연구	
2) 고령보행자 사망사고 감축	(과제 2-1) 노인보호구역의 지정비율 확대	중·장기
	(과제 2-2) 고령자 통행 및 교통사고를 고려한 노인보호구역 선정기준 마련	단기
	(과제 2-3) 노인보호구역의 범위 확대	중·장기
	(과제 2-4) 노인보호구역의 타 보호구역과의 통합방안 마련	단기
	(과제 2-5) 노인보호구역의 조사, 평가 및 모니터링 평가체계 마련	중·장기
	(과제 2-6) 노인보호구역의 단속 및 안전교육, 홍보 강화	단기
3) 고령자 맞춤형 보행환경 마련	(과제 3-1) 노인보호구역 및 사고다발지점의 고령자 맞춤형 보행환경 제공	중·장기
	(과제 3-2) 고령 보행자 사고다발지점관리 및 지도	단기
	(과제 3-3) 고령자 참여형 교통사고 정보수집 및 제공	중·장기
4) 고령 운전자의 이동성 및 안전운전 향상	(과제 4-1) 고령자 운전면허 자진반납 활성화	중·장기
	(과제 4-2) 고령자 대상 조건부 면허도입 방안 마련	단기
	(과제 4-3) 운전자 연령증가에 따른 운전능력변화에 대한 연구	단기
5) 고령자 맞춤형 도로 주행환경 구축	(과제 5-1) 고령자 친화적 도로설계지침 개발	중·장기
	(과제 5-2) 고령 운전자 사고찾은지점 연구	단기
	(과제 5-3) 과제명 고령자 주행 취약지점 제시	단기
6) 고령자 친화적 차량개발 및 이동성 확보	(과제 6-1) 고령자 안전한 차량개발	중·장기
	(과제 6-2) 고령자 특성을 고려한 자율주행차량 개발	중·장기
	(과제 6-3) 고령자의 교통취약지역 이동성 확보 및 대중교통 활성화	중·장기
7) 법제도	(과제 7-1) 노인보호구역의 지정확대를 위한 안정적인 예산확보방안 마련	중·장기
	(과제 7-2) 고령자 교통사고를 반영한 지자체 평가방안 마련	단기

〈표 8-142〉 고령자 이동성 및 안전성 향상을 위한 정책의 우선순위

정책과제	적용방안	우선순위	도입현황
고령자 통행 및 교통사고를 고려한 노인보호구역 선정기준 마련	단기	1	■
고령자 대상 조건부 면허도입 방안 마련		2	
고령 보행자 사고다발지점관리 및 지도		3	
고령 운전자 사고찾은지점 연구		4	
고령자 주행 취약지점 제시		5	
운전자 연령증가에 따른 운전능력변화에 대한 연구		6	
노인보호구역의 타 보호구역과의 통합방안 마련		7	△
고령자 교통사고를 반영한 지자체 평가방안 마련		8	
고령자 다양한 특성을 고려한 “고령자” 분류 연구		8	■
도시부 및 지방부의 고령자 통행행태 연구		8	
포스트 코로나를 대비한 고령자 통행행태에 관한 연구		8	○
노인보호구역의 단속 및 안전교육, 홍보 강화		8	
고령자 교통사고를 반영한 지자체 평가방안 마련		8	△
고령자의 교통취약지역 이동성 확보 및 대중교통 활성화	중·장기	1	△
노인보호구역 및 사고다발지점의 고령자 맞춤형 보행환경 제공		2	
고령자 참여형 교통사고 정보수집 및 제공		3	■
노인보호구역의 지정비율 확대		4	
노인보호구역의 범위 확대		4	
노인보호구역의 조사, 평가 및 모니터링 평가체계 마련		4	
고령자 운전면허 자진반납 활성화		7	△
고령자 친화적 도로설계지침 개발		8	
고령자 안전한 차량개발		9	■
고령자 특성을 고려한 자율주행차량 개발		9	
노인보호구역의 지정확대를 위한 안정적인 예산확보방안 마련		11	

과제 1-1	고령자 통행행태 연구 추진
---------------	-----------------------

□ 고령자의 다양한 특성을 고려한 “고령자” 분류 연구

- 고령자의 인구 증가와 함께 고령자의 활동성은 증가될 것으로 예상됨. 뿐만 아니라 고령자의 활동연령, 경제 능력, 사회특성 등에 따라 교통행태는 다양하게 나타날 것으로 판단됨
- 현재 교통부문에서는 65세 이상을 교통약자인 고령자로 정의하고, 65세 이상에게는 모두 동일한 고령자 교통정책을 제시하고 있음.
 - 그러나 고령자의 활동능력, 경제능력 및 사회적 특성에 따라 교통행태는 다양할 것으로 판단되므로 이러한 특성을 고려한 고령자 교통행태 분석과 교통부문에 있어 고위험 연령 도출 및 신체인지능력 재정립이 필요함.
 - 이를 바탕으로 고령자 맞춤형 교통정책(고령자의 이동성, 접근성, 안전성 강화)을 제시할 필요가 있음

□ 도시부 및 지방부의 고령자 통행형태 연구

- 고령자의 통행형태는 도시부 및 지방부 특성, 제공 교통수단, 도로여건, 개인 특성 등에 따라 달라질 것으로 예상됨.
- 도시부 고령자들은 보행 통행이 가장 높은 반면(추상호, 이향숙, 신현준, 2013; 한수경, 이희연, 2015), 지방부에서는 접근성이 떨어지므로 자가용, 버스를 주로 이용함(노시학, 이재천, 2013).
 - 보행을 제외한 통행에서는 소득이 높은 고령자일수록 자가용을, 소득이 낮은 고령자는 주로 버스 및 지하철 등의 대중교통을 이용할 것으로 예상됨.
 - 따라서 고령자 통행을 도시부와 지방부로 나누어서 연구할 필요가 있으며, 이때 고령 보행자/고령 운전자/고령 대중교통으로 나누어서 제시할 필요가 있음

□ 포스트 코로나를 대비한 고령자 통행형태에 관한 연구

- COVID-19인하여 자가용의 이용은 증가하고 대중교통 통행량은 현저히 감소(김채만, 한아름, 2020)하는 통행형태의 변화가 발생함.
 - 포스트 코로나 시대에는 보행이나 개인 이동수단 등을 통한 단거리 통행은 증가하고, 장거리 통행은 감소할 것으로 예상됨. 장거리 통행에 자가용 이용이 증가하고 대중교통을 이용하더라도 차내 밀도가 낮은 고급서비스 수단을 선호될 것으로 판단됨
- COVID-19로 인하여 고령자의 통행형태 변화가 발생했을 것으로 판단되지만 이에 대한 진행된 연구는 전무함
 - 따라서 COVID-19 확산 전후의 고령자 통행형태를 분석하여 포스트 코로나 시대를 대비하여 고령자의 조건부 운전면허 완화 조건, 고령자를 위한 개인 이동수단 및 공유 자동차 공급방안 등을 연구해야 할 것임.
 - 이러한 공급방안도 소득에 따른 통행의 질(편리성, 쾌적성, 안전성) 양극화가 심화될 우려가 있으므로 대중교통 혼잡율을 감소시킬 수 있는 저밀도 대중교통, 대중교통 공급량 증가, 배차간격의 증가 등을 고려하여 고령자간 사회 계급적 갈등을 감소시킬 수 있도록 해야 할 것임.

과제 1-2	고령 보행자의 교통사고 감축
	① 노인보호구역의 지정비율 확대

- 노인보호구역이란 노인들의 통행량이 많은 곳을 대상으로 노인들을 교통사고 위험에서 보호하기 위해 지정된 보호구역임.

○ 노인보호구역의 지정대상은 양로원, 경로당 등과 같은 노인복지시설, 자연공원 또는 도시공원, 생활체육시설임(도로교통법 제12조). 지정범위는 지정시설 주 출입문을 중심으로 반경 300미터 이내 도로 중 일정구간을 보호구역⁸⁷⁾으로 지정함.

- 노인보호구역은 지속적으로 증가 추세이며 2017년 기준으로 전국적으로 1,299개가 지정됨. 그러나 노인보호구역 지정 대상(노인정, 양로원, 복지관 등의 노인복지시설과 공원, 생활체육시설) 대비 지정 비율(전국 노인보호구역 지정대상 개소 126,569개 대비)은 1.03%로 매우 낮음. 이는 어린이보호구역의 7.8% 수준임(홍다희, 박진우, 임재경, 2018)

〈표 8-143〉 노인보호구역 지정 현황

연도	개소	증가(%)
2009	205	-
2010	265	29.27
2011	417	57.36
2012	566	35.73
2013	626	10.6
2014	678	8.31
2015	746	10.03
2016	1,107	48.39
2017	1,299	17.34

주: 노인보호구역 설치 비율 : 1.03% (전국 노인보호구역 1299개/ 지정 대상 시설 126,569개)
 자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, pp.76~77 재인용.

○ 노인보호구역의 설치효과는 노인보호구역의 설치가 매우 저조하므로 직접적인 효과판단이 어려우나, 지점별로 고령자 교통사고를 감소시키는 효과가 있는 것으로 제시됨(이민우, 2018. 8. 2.)

- 따라서 노인보호구역의 지정확대가 절실히 필요함.

과제 1-2	고령 보행자의 교통사고 감축
	② 고령자 통행 및 교통사고를 고려한 노인 보호구역 선정기준 마련

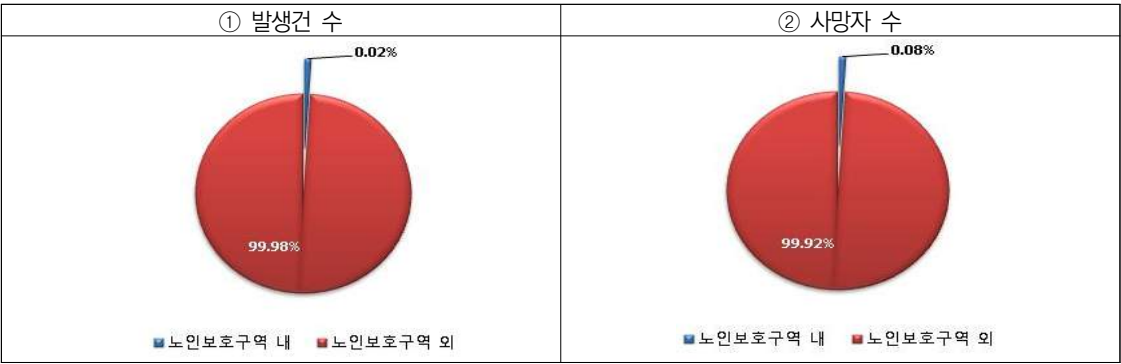
□ 고령자 통행 및 교통사고를 고려한 노인보호구역 선정기준 마련

○ 현 노인보호구역은 노인보호구역 시설의 주 출입문을 중심으로 반경 300m이내의 도로 일정구간을 보호구역으로 지정되며, 노인보호구역에서 노인 교통사고는 연 평균 0.02%만이 발생

87) 어린이·노인 및 장애인보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙 제3조 의거

하는 것으로 나타남⁸⁸⁾.

[그림 8-105] 고령자 교통사고 발생건수 및 사망자 수

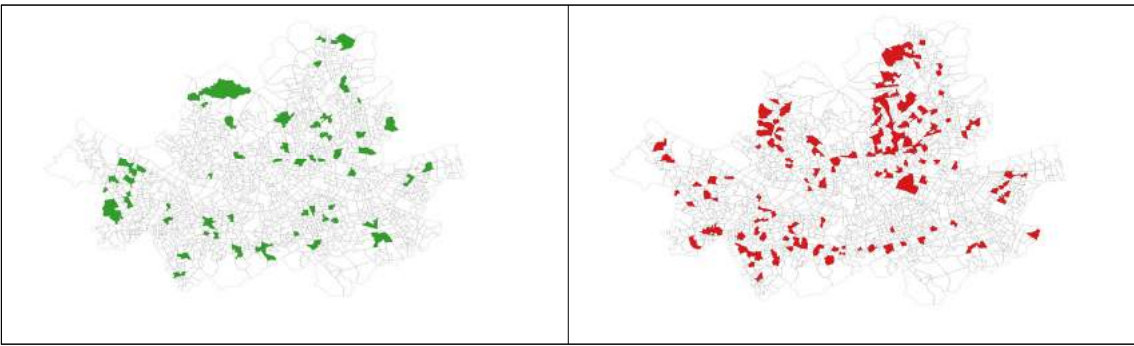


자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.78 재인용.

- 이는 노인보호구역이 실제 노인들이 통행하는 곳이 아닌 노인복지시설 위주로 지정되어 있기 때문으로 판단됨.
- 또한 노인보호구역의 지정목적이 교통사고 위험으로부터 노인을 보호하기 위한 것이므로 실제 노인들이 통행하고 고령자 교통사고가 발생하는 지점에 대한 고려되지 않았기 때문임. 아래 그림과 같이 노인보호구역이 있는 집계구와 노인 보행사고 발생한 집계구가 상이함.

[그림 8-106] 노인보호구역이 있는 집계구(서울시)

[그림 8-107] 노인보행사고 발생 집계구(서울시)



자료: 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.78 재인용.

- 실제 노인들이 자주 통행하며 노인 보행사고가 빈번한 지점은 도시부 도로의 이면도로와 전통시장, 병원, 지하철 역 등의 근처임(홍다희 외, 2018).

88) 노인 교통사고의 2010~2016년 사고건수 대상

〈표 8-144〉 노인 교통사고 다발지점 상위 10위(전국 대상)

순위	발생지명	노인 사고 발생건수	비고
1	부산광역시 부산진구 부전동 부전상가시장 부근	18	재래시장 주변
2	서울특별시 동대문구 제기동 성바오로병원 앞 부근	15	중대형병원 주변
3	경기도 성남시 수정구 중앙시장 사거리 부근	14	재래시장 주변
4	서울특별시 동대문구 우리은행 청량리중앙지점 부근	13	
4	전라남도 여수시 서교동 서교동로타리 부근	13	재래시장 주변, 상가밀집지역
4	부산광역시 부산진구 부전동 서면교차로 부근	13	지하철 역 주변
7	경상북도 영천시 완산동 농협 앞 교차로 부근	12	재래시장 주변
7	서울특별시 동대문구 용두동 경동시장 부근	12	
7	전라남도 여수시 충무동 교통사거리 부근	12	
10	부산광역시 부산진구 부전동 서면교차로 부근	11	지하철 역 주변
10	경기도 성남시 수정구 수진동 탄리사거리 부근	11	재래시장 주변 및 상가 밀집지역
10	전라북도 군산시 장재동 군산역 앞 사거리 부근	11	상가 밀집, 이면도로
10	충청북도 청주시 상당구 직지고속관광운수(주) 부근	11	재래시장 주변
10	서울특별시 동대문구 제기동 왕산로 29길 부근	11	
10	경상북도 경주시 성동동 경주유채국 부근	11	

자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.132 재인용.

○ 따라서 고령자 이용 시설뿐만 아니라 고령자 통행이 잦거나 교통사고가 많이 발생하는 지점을 고려한 새로운 노인보호구역의 선정기준 마련되어야 함(홍다희 외, 2019).

- 안전 선진국인 일본의 노인보호구역은 노인의 이용이 빈번하고, 노인 교통사고 발생우려가 있는 지점의 주변을 노인보호구역으로 지정하고 있음. 미국 또한 고령 보행사고 다발 지점을 대상으로 고령 보행자의 길(Safe routes to seniors)을 지정하고 있음.
- 새로운 노인보호구역 선정기준의 적용이 가능하도록 노인보호구역 관련 규정의 개정이 필요함. 즉 도로교통법 제12조 2에 그 밖에 노인이 자주 왕래하는 곳에 조례로 정하는 시설 및 지역과 함께 앞서 제시한 선정기준을 포함할 필요가 있음.

〈표 8-145〉 노인보호구역 선정 기준

노인보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙 제3조	
현 노인보호구역 선정 기준	새로운 노인보호구역 선정 기준
- 노인복지시설, 공원, 체육시설 등의 주 출입문을 중심으로 반경 300m 이내의 도로 중 일정구간을 보호구역으로 지정(필요시 반경 500m 이내)	- 노인 교통사고 잦은 지점 : 인적피해사고 기준 - 노인 통행량이 많은 집계구 : 유동인구 기준

자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.147 재인용.

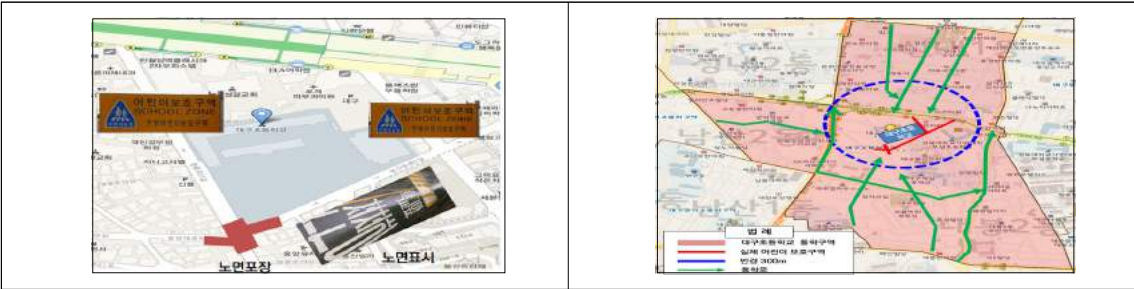
과제 1-2	고령 보행자의 교통사고 감축
	③ 노인보호구역의 범위확대

□ 국내 보호구역의 지정 범위는 보호구역 지정 시설 주 출입문을 중심으로 반경 300m이내 도로 중 일정구간을 지정하고 있음(‘어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙’ 제3조).

○ 그러나 서울시 노인보호구역 중 각 30개를 표본으로 실제 보호구역을 조사한 결과, 주 출입문을 중심으로 평균 80m, 100m 정도로 나타나 지정 범위인 반경 300m에 많이 미치지 못함(홍다희, 2018, p.153).

[그림 8-108] 대구 초등학교 어린이 보호구역

[그림 8-109] 대구 초등학교의 어린이 보호구역 지정 범위
(반경 300m)와 통학구역, 통학로

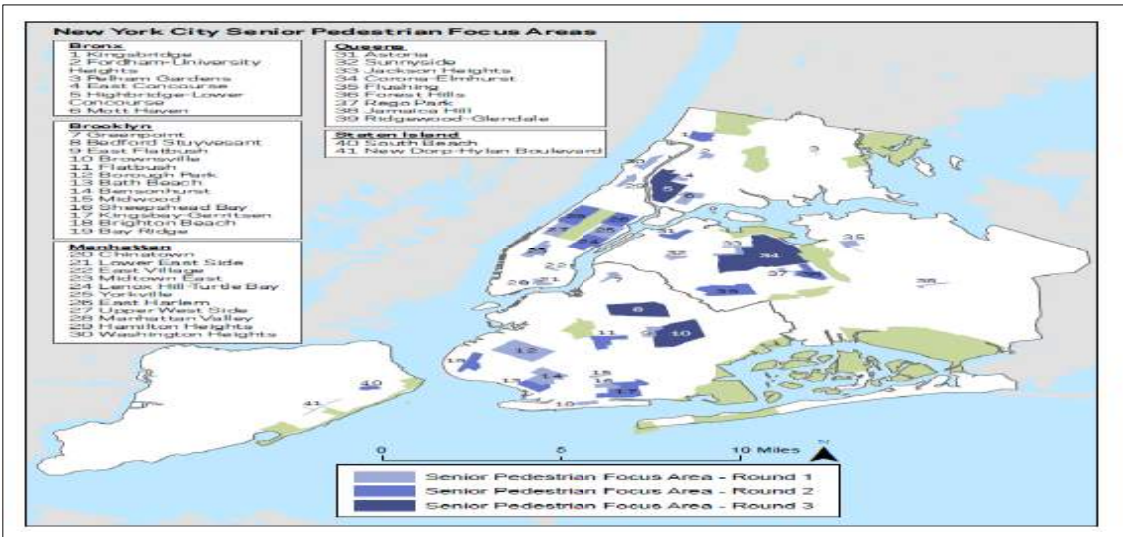


자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원. p.70.

- 안전선진국의 보호구역은 대부분 반경 300m 또는 500m 내로 넓게 지정하고 있으며, 이때 이용자들의 통행 특성(고령자는 노인의 이동이 많은 곳)을 고려하여 보호구역의 범위를 선정하고 있음.

- 영국은 학교안전구역(School safety zone) 개념을 적용하고 있는데 학교 주변만을 보호구역으로 적용하는 것이 아닌 학교를 둘러싼 지구 전체를 보호구역으로 지정·운영하여 안전한 통학로를 제공함.

[그림 8-110] 뉴욕 safety streets for seniors의 대상지역



자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원. p. 39.

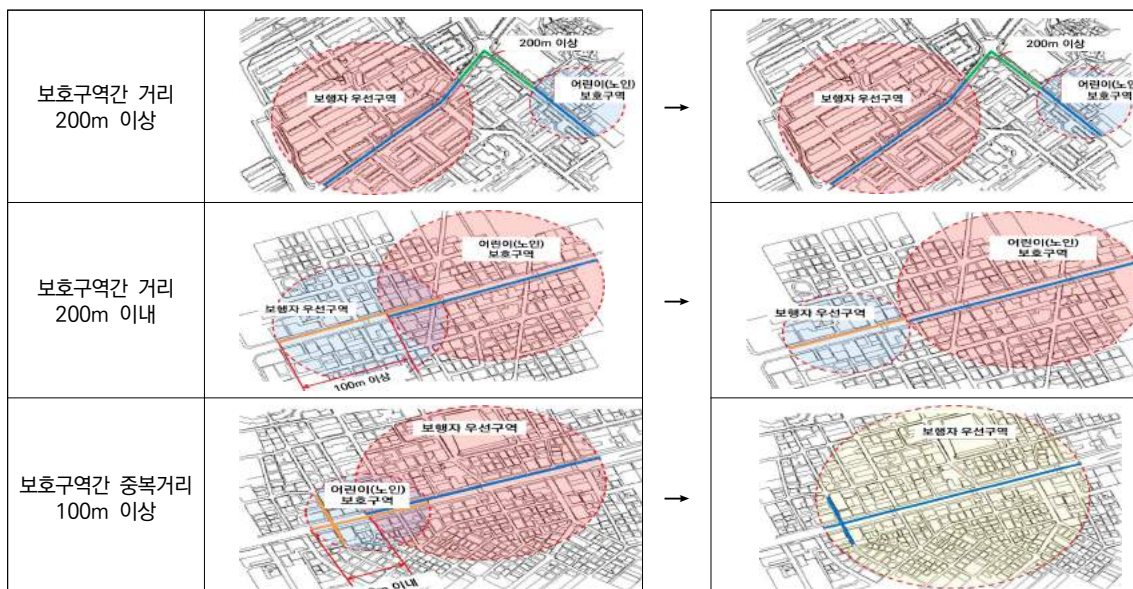
- 따라서 보호구역의 범위 선정 시 시설 주 출입문 기준 반경 300m로 단순히 정할 것이 아니라 통행형태, 이동경로 등을 고려하여 보다 넓게 선정할 필요가 있음. 또한 고령자 이동은 구역 단위가 아닌 길을 따라 이동하므로 구역형태가 아닌 길(route, path)의 형태도 고려해 보아야 할 것임. 이때 보호구역을 주 출입문 주변, 교차로 주변 등 국소적으로 선정하는 것이 아니라 이동경로를 모두 포함하여 연속성 있게 선정해야 함

과제 1-2	고령 보행자의 교통사고 감축
	④ 노인보호구역의 타 보호구역과 통합방안 마련

□ 동일 및 타 보호구역과의 중복으로 인한 통합

- 구역간 거리가 200m이내일 경우 어린이, 노인 및 장애인 보호구역을 서로 통합하고, 200m 이상일 경우에는 이를 분리하여 개별 보호구역으로 설정
- 중복되는 구간이 100m 이상일 경우에는 이 구간을 어린이 보호구역 > 노인보호구역 > 보행자 우선구역 순으로 통합하여 지정하도록 함.
 - 반면 중복구간이 100m 이내일 경우에는 더 큰 구역이 이를 통합

[그림 8-111] 보호구역의 중복 시 통합방법



자료 : 국민안전처, 도로교통공단. (2015. 9.). 어린이·노인·장애인 보호구역 통합지침. pp.37~44 재인용.

- 현재 통합된 보호구역 사례는 없으며, 통합지침에는 통합된 보호구역 내에서 설치되어야 할 안전 및 시설 가이드라인이 아닌 어린이, 노인, 보행자 보호구역 개별 설치 가이드라인만이

존재함.

- 반면 안전선진국에서는 각 보호구역을 모두 아우르는 통합된 설계 및 시설 설치 가이드라인이 제시되고 있음. 일본에서는 안심보행에어리어가 추진됨(홍다희, 2014. 1. 23.). 이 구역은 보행자 중심이지만, 고령자, 장애인을 아우르는 설계를 하는 것이 특징임. 보호구역의 기본 안전과 시설 설치 뿐 아니라 시각장애인을 위한 신호기, 음향 안내, 고령자 감응신호기(카메라 등을 통하여 횡단보도에서 고령자를 감응하여 고령자의 보행속도를 고려한 신호기를 작동하고 신호시간을 능동적으로 제시) 등이 적용됨.
- 국내에서도 통합 보호구역의 적용 시 어린이>노인>보행자 보호구역 순 또는 통합거리가 100m 이내 일 경우 무조건 큰 보호구역을 대상으로 보호구역을 선정하는 것이 아니라, 안전취약계층인 고령자, 노인, 보행자, 장애인을 모두 아우르는 통합구역을 만들고 해당 통합구역 내 안전 및 시설 설치·설계 가이드라인이 필요함.

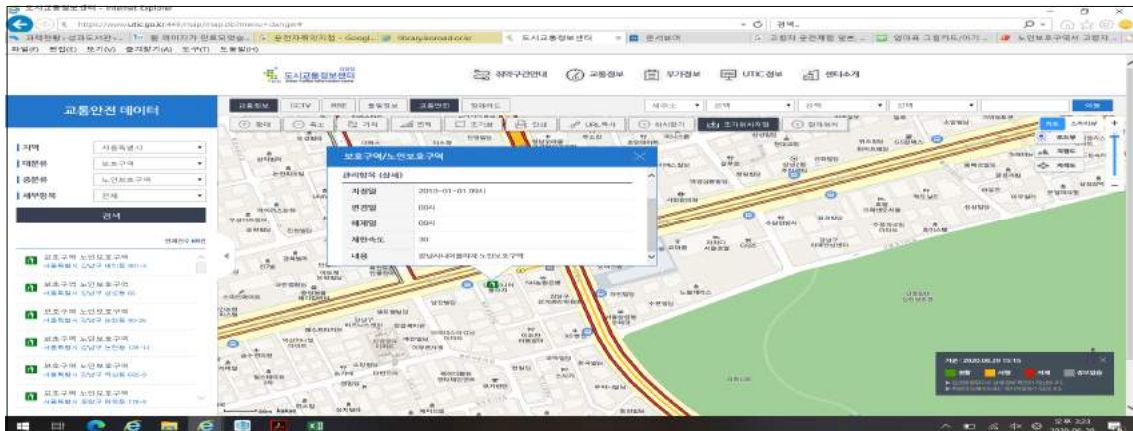
과제 1-2	고령 보행자의 교통사고 감축
	⑤ 노인보호구역의 조사, 평가 및 모니터링 평가체계 마련

□ 노인보호구역의 선정시 조사 및 평가·모니터링 체계 마련

- 효과적으로 노인보호구역을 지정하기 위해서는 해당 지역 이용자(고령자, 주변 지역 거주자 등)에 대한 조사가 필요함. 이때 수집 정보는 대상지역의 및 노인 보행통행량, 차량 통행량과 통행목적, 통행속도, 노인행태 등임.
 - 보호구역에 대한 지속적인 모니터링을 통해 이용자 및 관련자들의 의견수렴과 운영현황, 문제점 등을 검토해야 함.
 - 현재 ‘어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙’ 제11조에서는 노인보호구역에 대한 사후관리로써 보호구역 관리카드를 작성하도록 하고 있으나, 이는 시설물 설치 현황만을 파악하고 있어 한계가 분명함.
- 노인 보호구역에 대한 계획단계에서부터 표준화된 평가·모니터링 체계가 필요함.
 - 노인보호구역의 조사 및 모니터링 시 고령자가 실제 사고를 당할 뿐 했거나 사고를 유발할 가능성이 있는 요인 등을 조사하여 노인보호구역의 관리 시 이를 고려할 필요가 있음.
- 노인보호구역의 모니터링 결과의 시스템 제공
 - 현재 전국 노인보호구역의 지정현황은 공공데이터 포털(www.data.go.kr)이나 행정안전부에서 시도별 개소만을 제공 중이고, 경찰청 도시교통정보센터(<https://www.utic.go.kr:449/main/main.do>)에서 위치만을 추가로 제공 중임.
 - 노인보호구역에서 안전시설물 현황, 평가 및 모니터링 결과, 노인보호구역 내에서의

교통사고, 고령자들이 통행하면서 느꼈던 점 등을 추가로 시스템화하여 정보를 제공한다면 고령자 교통사고 감소에 크게 기여할 것으로 판단됨.

[그림 8-112] 경찰청 도시교통정보센터에서 제공 중인 노인보호구역



자료 : 공공데이터포털. (2020). 보호구역 지정 현황. Retrieved from <https://www.data.go.kr/dataset/15025385/fileData.do>에서 2020. 6. 29. 인출.

과제 1-2	고령 보행자의 교통사고 감축
	⑥ 노인보호구역의 단속 및 안전교육, 홍보 강화

□ 노인보호구역의 홍보, 캠페인 등이 필요하며, 노인보호구역과 함께 고령자 보행 시의 안전교육도 필수적임.

○ 고령 보행자 사고다발지점에 대해서는 그 지점을 주로 이용하는 고령자를 대상으로 해당 지역의 특성과 지점에서 발생한 사고를 사례로 안전교육을 하는 것이 필요함.

- 노인보호구역의 경우, 단속이 미미하여 불법 주정차가 만연해 있음. 노인보호구역에 대한 강한 단속과 함께 노인보호구역에 대한 지속적인 관심 및 홍보와 함께 절대적인 확대가 필요함.

과제 1-3	고령자 맞춤형 보행환경 마련
	① 노인보호구역 및 사고다발지점의 고령자 맞춤형 보행환경 제공

□ 고령자 보행을 위한 표준화된 보행환경 제시

○ 노인보호구역 및 고령 보행자 사고다발지점 내 안전시설 및 도로 공간 등에 디자인 개념 도입, 표준화된 모델이 필요함. 보행자 보호구역에 적용하는 디자인 및 설계지침을 통일되게 적용하되 고령자의 통행특성을 고려한 설계 및 시설이 적용되어야 함.

- 노인보호구역에 대한 설계 및 시설에 「어린이·노인·장애인보호구역 통합지침」을 적용하고 있으나, 실제 적용 시 모든 지자체에서 이 지침 내용을 통일성 있게 적용하고 있지 않을뿐더러 지침 내에서도 고령자 맞춤형 보행환경 디자인 및 설계는 전무함.
- 통일성 있는 표준화된 고령자 맞춤형 보행환경 설계 및 시설에 대한 지침이 마련되어야 함.

□ 고령 보행자의 무단횡단 방지를 위한 안전시설 강화

- 고령보행자 교통사고 발생건수 중 가장 많은 부분을 차지하는 것이 ‘차대사람’이며 그 중 횡단 중에 발생한 사고는 전체의 약 50%를 차지함.
- 보행자 횡단 중에 발생한 사고는 고령자의 무단횡단으로 인한 것이 대부분임(이현주 외, 2011, p.88). 따라서 고령자의 무단횡단을 방지하기 위해 고령 보행사고가 많이 발생한 지역이나 노인보호구역 내, 고령자의 통행이 많은 곳에 우선적으로 방호책(guard rail), 중앙분리대 및 가드펜스 등을 설치할 필요가 있음.

[그림 8-113] 스톡홀름시의 횡단보도 및 스피드 쿠션



자료: 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.31. 재인용.

□ 고령자 맞춤형 보행자 횡단시설

- 보행속도가 느린 고령 보행자의 통행우선권을 보장하고, 고령자의 안전한 이동을 위해 보행섬, 시인성 제고를 위해 LED 횡단보도 조명 등의 설치가 필요
- 노인보호구역은 보행 고령자를 고령 보행자의 통행우선권을 보장하고 횡단편의를 위한 고령자 맞춤형 보행자 횡단시설이 마련되어야 함.
- 선진국에서는 보행속도가 느린 고령자의 이동 안전성 향상을 위해 차로 및 횡단보도 등에 중간 보행섬, 보행신호가 없는 횡단보도는 방향별 스피드 쿠션을 설치하고 있음. 뿐만 아니라 횡단 중 보행자의 시인성을 제고하고 횡단 중 안전을 유도하기 위해 LED 횡단보도 조명 등을 설치 운영 중임.

[그림 8-114] 퀸즈의 고령보행자 길 및 재정비된 횡단보도를 건너는 고령 보행자



자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.39. 재인용.

[그림 8-115] 보행자 횡단시설 중 LED 횡단보도 조명



자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.107. 재인용.

□ 고령자 우선 통행 및 편의시설을 제공하기 위한 다양한 안전시설물 설치

○ 노인보호구역 내에서 고령자 보행속도를 고려한 고령 보행자의 우선통행을 위한 신호기가 필요

- 고령자 우선통행 및 편의를 제공하기 위해 일본 안심보행구역, 스웨덴에 설치되어 있는 음향 안내, 고령자 감응신호기, 적외선 및 카메라 감지방식 보행자 자동인식 신호기⁸⁹⁾, 횡단보도 안전대기 장치⁹⁰⁾를 적용할 필요가 있음.

[그림 8-116] 일본 안심보행에리어에서의 고령자를 고려한 [그림 8-117] 횡단보도 안전대기 장치 횡단 신호기



자료 : 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원, p.108 재인용.

89) 적외선 및 카메라를 이용하여 횡단보도에 대기하고 있는 보행자가 있는 경우 이를 자동으로 인식하여 보행 신호등에는 녹색신호를, 차량 신호등에는 적색신호를 부여하는 시스템으로 「보행자 자동인식 신호기 표준지침」(경찰청, 2013)이 제정되어 보행자 자동 신호기를 보조로 설치하여 운영 가능

90) 보행자 안전을 위해 횡단보도 진입 시 경각심을 주는 시설로 적외선감지센서가 신호등과 연계되어 신호대기 중인 보행자가 보도이탈 시 이를 감지해 경고방송을 해주는 장치

□ 노인보호구역 내 자전거 도로 구축

- 보호구역 내 노인의 보행 통행량뿐 만 아니라 자전거 통행량이 많은 경우에는 안전성 향상을 위해 자전거 도로를 보행로와 구분하여 따로 구축할 필요가 있음(스웨덴에서는 보호구역 내 자전거 차로를 따로 구축함).

□ 제한속도의 탄력적 운영

- 노인보호구역에 적용 가능한 교통규제는 어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙 제9조에 의거하여 보호구역에 구간별 및 시간대별로 차량통행금지, 제한속도와 일방통행로 지정·운영, 주·정차 금지 등이 있음.
 - 보호구역 내 제한속도는 국내의 경우 30km/h이나, 안전선진국인 스웨덴·독일은 30km/h 뿐만 아니라 10km/h, 필요에 따라 노인 보행속도만큼 제한속도를 운영함. 노인 보행속도를 고려하여 제한속도를 탄력적으로 국내의 노인보호구역 및 노인 보행사고 다발지점에 적용할 필요가 있음.
 - 이때, 보호구역 내에서의 주·정차 금지를 위해 강력한 단속뿐 만 아니라 주변 거주민들과의 논의 및 협의가 필요

과제 1-3	고령자 맞춤형 보행환경 마련
	② 고령보행자 사고 다발지점 관리 및 지도 제공

□ 고령자 사고 잦은 지점에 대한 새로운 기준 정립 필요

- 고령 보행자의 사고를 감소시키고 안전한 이동성을 향상시키기 위해 보행 고령자 사고다발지점에 대한 관리가 필요함. 고령 보행자 사고다발지점도 교통사고 잦은 지점 개선사업(도로교통공단, 2013, p.11)과 같은 사업이 필요함.
 - 현 「고령자를 위한 도로설계 가이드라인」에서 고령자 사고 잦은 지점은 교통사고 잦은 곳 개선사업 대상구간 중 전체 연령의 사고건수 대비 고령자 사고건수 비율이 30% 이상인 지점을 의미함(김종민, 이근희, 유혜지, 2015; p. 50).
 - 교통사고 잦은 곳 개선사업에서 교통사고 잦은 곳은 인적 피해가 발생한 사고가 특광역시 5건, 일반시 및 기타는 3건임. 여기서 고령자 사고 잦은지점은 발생한 교통사고의 30%이상이 고령자 사고일 때 특광역시 2건 이상, 일반시 및 기타는 1건 이상임.
 - 그러나 이는 비 고령자도 포함된 교통사고가 잦은 지점 중에서 고령자의 비율이 높은 지점을 선정하는 것으로 실제 고령자 교통사고만이 많이 발생하는 지점과 상이할 가능성이 있음.

- 따라서 고령자 교통사고만을 고려한 교통사고 잦은 지점에 대한 새로운 기준이 필요

〈표 8-146〉 교통사고 및 고령자 교통사고 잦은 곳 선정기준

구분		선정기준(교통사고 발생건수)	고령자 사고
지역	특광역시	5건 이상	2건 이상(30%)
	일반시 및 기타	3건 이상	1건 이상(30%)
도로형태	교차로 및 횡단보도		차량정지선에서 후방으로 30m 이내
	기타, 단일로	시가지	반경 100m 이내
		기타, 고속도로	반경 200m 이내
	대상 사고		인적피해사고

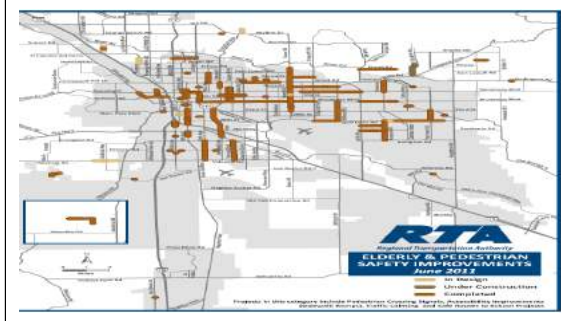
주: 자료를 참조하여 재구성
 자료: 교통안전공단. (2017). 교통사고 잦은 곳 기본 개선계획 및 효과분석. p.1.

□ 고령자 보행사고 다발지점 및 안전정보지도 구축

○ 고령 보행자 사고 감소를 위해 노인보호구역과 사고다발지점의 지속적인 평가 및 모니터링과 함께 고령자 보행사고 취약지도, 안전정보지도 등을 구축해야 함.

- 이 과정에서 고령자가 직접 경험한 교통사고 발생위험 지점 및 요인, 잠재적인 교통사고 지점 등을 고려하여 고령자 사고감소대책에 활용해야 함
 - 이를 위해 고령자 참여형 사고위험 정보 수집과 함께 이를 적용한 잠재적 사고위험지도 및 요인지도 등이 제시되어야 함.
- 고령자 보행교통사고를 예방하기 위해 안전선진국인 일본, 노르웨이, 미국에서는 안전한 통학로 맵, 히야리 핫토 맵, 고령 보행자 안전사고 취약지도 등과 같은 안전정보지도를 구축하여 배포하고 있음. 국내에서도 제주도에서는 시범사업으로 고령자 주민참여형 교통안전지도를 제시한 바 있음(한상진 외, 2017).
 - 미국 애리조나 투산에서는 고령 보행자들의 안전 확보 노력의 일환으로 고령 보행자 교통사고 밀집지역에 대한 보행자 취약구간 지도(RTA, 2020)를 배포하고 있음.
 - 제주도를 대상으로 한 주민참여형 사고위험지도는 경찰청, 보험사 사고자료, 주민들의 사고위험정보를 종합적으로 고려하여 작성함. 이를 통해 고령자가 교통사고로 이어질 뻔했던 위험했던 순간, 요인 등을 고려하여 노인보호구역을 제안함.

[그림 8-118] 애리조나 고령보행자 안전사고취약지도



[그림 8-119] 제주도 주민참여형 사고위험지도



자료: 1) 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원. p.40. 재인용.
2) 한상진 외. (2017). 교통 빅데이터 국가전략 연구- 교통 빅데이터 플랫폼 개발 및 활용. 세종: 한국교통연구원. p.128. 재인용.

- 일본에서는 1997년을 시작으로 잠재적 교통사고를 선제적으로 예방하기 위해 지역주민들이 교통사고를 날뻔 했던 순간, 위험요인 등을 수집하여 주민참여형 히야리햇토맵(ヒヤリハットマップ)을 제공하고 있음.
- 히야리 햇토맵을 활용하여 향후 교통사고 발생할 잠재적 위험지점에 대해 교통안전개선사업을 미리 시행함으로써, 약 80%의 사고 감소로 이어짐(정연식, 엄기종, 원민수, 2013). 히야리 햇토 맵을 통하여 교통사고 감소효과를 경험하여 타 지역에 확산 운영 중임.

[그림 8-120] 주민들에게 제공하고 있는 카마카야시 히야리햇토지도(ヒヤリハットマップ)



자료: 한상진 외. (2017). 교통 빅데이터 국가전략 연구- 교통 빅데이터 플랫폼 개발 및 활용. 세종: 한국교통연구원. p.113. 재인용.

□ 고령 보행자 사고의 취약지점 선정

- 고령 보행자가 보행사고 다발지점이나 보행 시 위험을 느꼈던 곳을 통합하여 고령 보행자 사고의 취약지점을 선정하여 교통사고를 예방할 수 있는 방안을 제시해야 함.

과제 1-3	고령자 맞춤형 보행환경 마련
	③ 고령자 참여형 교통사고 정보 수집 및 제공

□ 고령자의 교통사고 감소 및 안전한 이동성을 향상시키기 위해서는 기본적으로 고령자 관련 교통사고 데이터가 상세히 수집되어야 함

○ 교통사고의 정확한 원인과 잠재적 사고위험 요인 파악이 필요하며, 이를 위해 정확한 교통사고 정보가 수집되어야 함.

- 기존 사후대응 위주의 교통안전 정책에서 사전대응 교통안전 정책으로 전환하기 위해, 도로 상에 존재하는 잠재적 사고위험 정보가 수집되어야 함.

- 앞서 제시한 바와 같이 일본의 히야리 핫도 맵, 국내 제주도 시범사업에서처럼 모바일, 홈페이지 등을 이용하여 고령자의 교통사고정보를 수집 및 제공하고 이를 활용하여 고령자 사고다발지점, 노인보호구역 선정, 교통사고안전대책 제시, 고령자 교통사고 예측 등에 다양하게 활용할 필요가 있음(한상진 외, 2017).

[그림 8-121] 주민참여형 교통사고 위험정보 수집시스템



자료 : 한상진 외. (2017). 교통 빅데이터 국가전략 연구- 교통 빅데이터 플랫폼 개발 및 활용. 세종: 한국교통연구원. pp.31~32. 재인용.

과제 1-4	고령 운전자의 이동성 및 안전성 향상
--------	----------------------

□ 고령자 운전면허 자진반납 활성화

○ 운전면허 자진 반납 행정절차 간소화 방안

- 현재 운전면허 취소를 하기 위해서는 운전면허 소지자가 지방경찰청장에게 자진하여 진술서를 작성하여 운전면허를 반납하며 최대 40일이 소요됨(「도로교통법」 제93조).
- 간소화하기 위해 현재 경찰청에서는 진술서 작성을 생략하며 운전면허 자진반납을 당

일에 처리할 수 있도록 제도를 개선 중임. 이러한 사항이 원스톱으로 처리될 수 있는 전산시스템 도입이 필요할 것임.

○ 운전면허 자진 반납 유도방안 마련

- 현 고령자 운전면허 반납비율은 2018년 기준 고령 운전자의 0.04%, 1만 1916건만이 반납(서형석, 2019. 5. 2.)함으로써 매우 저조한 수준임.
- 안전선진국인 일본(2018년 기준 2.2%, 40만 6517건)에 비해 매우 낮은 수치임.
- 고령자 운전면허 반납 활성화를 위해 각 지자체별로 캠페인, 교통카드 및 지역화폐가 들어있는 시니어 카드 등의 지원제도를 시행 중에 있음.
- 그러나 지자체의 예산문제로 인해 일회성 지원에 그치고 있음. 따라서 각 지자체에서 재원을 마련할 수 있는 근거를 마련해야 함. 안정적인 예산확보를 위해 국가보조금 또는 교통안전정책 관련 회계법안 신설이 필요함. 현재 우리나라는 과태료 및 범칙금 수입은 일반 회계로 분류되지만 프랑스, 이탈리아, 일본은 정부가 지자체에 배부하여 교통안전대책에 사용되도록 함.
- 아울러 일본과 같이 교통수단 이용의 경제적 지원의 금액을 높이고, 추가적으로 다양한 혜택을 마련해야 함(일본에서는 숙박 요금, 은행 정기예금 추가 금리 제시 등).

□ 고령자 조건부 면허도입 방안 마련

- 고령자의 자진면허반납제도와 더불어 고령자의 활동능력 향상에 따라 고령자의 이동권을 보장할 수 있는 방안이 마련되어야 함. 대안적으로 고령자 조건부 면허가 고려될 수 있음.
- 국내에서는 「도로교통법」에 의해 신체 상태 또는 운전 능력에 따라 제한적 운전조건을 부과할 수 있으나, 현재는 신체장애에 따른 운전 조건만 정하고 있음.
 - 비장애인 중 고령운전자, 안전운전 부족 운전자 등 특정 상황에서 안전운전이 의심스러운 운전자를 대상으로 운전을 한정하는 조건은 마련되어 있지 않음.
 - 신체장애 이외에 야맹증, 집중력, 인지력 등 신체 능력이 떨어지는 운전자의 운전 능력과 관련하여 운전 범위를 한정하는 면허에 대한 사회적 필요성이 커지고 있음.
- 해외에서는 조건부 운전 면허제도가 활발히 적용하고 있음. 영국, 독일, 스위스, 네덜란드, 호주 등에서는 고령자에 대해서도 조건부 운전면허를 허가함으로써 고령자의 이동권을 보장하고 있음.
 - 조건부 운전면허는 운전 가능한 시간, 장소, 제한 속도, 운전 행태 등 운전 조건을 엄수한다는 약속하에 운전을 허용하는 면허로써, 면허 격하 또는 취소와 같은 면허 관리에서 벗어나 국민의 이동권 보장 및 법집행에 대한 저항을 최소화하는 제도적 장치임.

- 운전자가 안전 운전에 부정적 영향을 미치는 건강/인지 상태를 가지고 있다고 판단했을 때, 운전자의 이동권을 보장하면서 최대한의 안전을 보장하기 위해 당사자의 신체적 상태에 따라 적합한 운전 조건을 합의하여 발급함.
- 조건부 면허는 운전 범위, 특수 제작된 차량, 첨단 안전장치 장착차량에 한정하여 운전이 가능토록 함.
- 운전 범위의 한정: 시간대, 공간(주택으로부터 Xkm 반경), 속도 제한, 도로 제한, 동승자 여부 등으로 운전을 허용함.
 - 특수 제작된 차량 한정: 신체 장애를 중심으로 장애에 따라 안전운전을 보조할 수 있는 장치를 설치한 특수 차량에 한하여 운전을 허용함.
 - 첨단 안전장치 장착 차량 한정: 주로 고령운전자를 대상으로 안전운전을 보조해 줄 수 있는 첨단운전자보조시스템(advanced driver assistant systems, ADAS)을 장착한 차량에 한하여 운전을 허용함.
 - 이 밖에 운전면허 관리부(Division of Motor Vehicles)에서 의료기록, 도로주행시험, 의사 상담 등을 토대로 당사자와 합의를 통해 개인별 특정 조건부 면허를 부여하기도 함.
 - 대표적인 사례로 OECD에서 권고하는 면허제한의 내용은 다음과 같음 .
 - 주거범위 한정(주소지로부터 일정 반경), 고속도로 운전 금지, 시 또는 군도 범위 한정, 도시의 특정 구역에서의 운전 금지, 특정 속도 이하(제한속도)의 도로만 허용, 주거지와 직장 사이만 허용, 주간 시간만 허용, 특정 시간대 한정 운전 허용(예: 09:00~15:00), 파워브레이크, 페달이나 기타 장치의 재배치, 브레이크나 엑셀페달 높이 조절, 수동 조작 전조등 밝기 조절 장치, 안전운전에 도움이 되는 특정 장치 장착 차량 등
- 따라서 국내에서도 고령자의 이동권을 보장하기 위해 조건부 면허를 허가할 필요가 있다고 판단됨. 이를 위해 고령자 주행특성 및 통행실태 연구(실제 주행환경과 VR 및 시뮬레이션 등), 조건부 면허대상 선정을 위한 연구 및 가이드 라인 등이 수반되어야 함. 뿐만 아니라 고령자 조건부 면허 선정을 위한 기관 및 시스템이 구축되어야 함.
- 대표적으로 OECD에서 권고하는 면허제한 내용을 바탕으로 국내에서의 조건부 면허 방안을 아래와 같이 제시함.
 - 주거범위 한정(주소지로부터 일정 반경) 및 특정 구역에서의 운전 금지
 - 고속도로 및 고속화도로 운전 금지 또는 특정 제한속도 도로만 허용
 - 특정 시간대 한정 운전 허용(예: 09:00~15:00)
 - 중앙 및 지방정부의 지원을 통한 안전운전장치를 장착한 차량에 대해서 허용

구분	내용
	을 저해하는 공작물이나 식재는 이전한다. - 화단식 중앙분리대가 있는 편도 4차로 이상 도로에는 문형식 지주를 사용하여차로중앙에 설치한다.
진행방향 명시	* 오(誤)진입이 예상되는 복잡한 교차로(주도로가 곡선이고 부도로가 직선인 굴절교차로, 본선을 좌회전 차로로 사용하는 세 갈래 또는 네 갈래 교차로)에는갈려 갈매기 노면표시(방향유도 노면표지)를 설치한다. - 갈려 갈매기 노면표시는 분기방향을 명확하기 인지할 수 있도록 명시성이 높은 색상을 사용하며 1방향 표시는 분홍색, 2방향 분기의 경우는 분홍색과 녹색을 혼용하여 사용한다. - 갈려 갈매기 노면표시의 설치길이는 교차로 전방 400m, 두께는 1.2m, 갈매기 표시는 6.5m마다 표시한다.
추돌사고 예방	◦ 교차로 및 횡단보도에서의 추돌사고 예방을 위해 종방향 그루빙이나 미끄럼방지포장을 설치한다.

자료 : 국토교통부. (2014). 고령자를 위한 도로설계 가이드라인. pp.3~5.

○ 반면 미국 및 기타 선진국에서는 고령운전자가 교차로 이용 시 안전운전에 직접적으로 영향을 주는 요소에 대한 설계 지침이 마련되어 있거나 진행 중임.

- 미국에서는 고령자를 위한 도로설계 핸드북(Handbook for designing roadways for the aging population)(US DOT, 2014)을 마련하여 도로특성⁹¹⁾에 따라 도로 설계 및 교통 운영 지침을 제시하고 있음.
- 국내의 지침이 시인성 향상과 관련된 안전시설 설치 기준만 마련된 반면 해외에서는 교차로 각도, 도로폭, 도류화, 필요 시거, 가장자리선과 연석, 좌회전/우회전 교통운영 방법 등 교통류 흐름에 맞는 교차로 구성요소의 설계 및 교통운영 방안이 제시되어 있음.
- 또한 EU는 고령운전자의 신체 기능 저하와 관련하여 고령운전자 친화형 도로 설계, 교육 및 실습, 면허 관리, 차량 기술 개발 등 전반적인 고려가 이루어지고 있음.

○ 따라서 국내에서도 시인성 향상에 초점을 맞춘 지침이 아닌 고령운전자 신체적/운전 특성을 고려하여 고령운전자 친화형 도로 설계 가이드라인이 필요함. 특히 고령운전자 교통사고 잦은 구간에 대한 설계 지침 마련이 시급함.

- 2019년 기준 고령운전자 교통사고 중 49.2%(도로교통공단, 2020, p.141.)가 교차로에서 발생하므로 교통사고가 잦은 교차로에서의 도로 설계 지침 개발이 우선시되어야 함.
- 2019년 기준 사고유형별 고령 운전자 사고 중 차대 사람의 사고유형에서는 ‘횡단 중’, 차대차 사고유형에서는 ‘측면 충돌’이 가장 많음(도로교통공단, 2020, p.108). 이는 고령자 주행시 회전시 사고비율이 높음을 의미함. 따라서 측면충돌을 예방할 수 있는 도로설계와 좌·우회전 신호, 전적색(all-red), 차로별 신호기 설치 등 신호교차로 운영 방안에 대한 지침 또한 필요함.

91) 교차로(intersections), 인터체인지(interchanges), 도로 구간(roadway segments), 공사구간(work zones), 철길건널목(highway-rail grade crossing)

□ 고령 운전자 사고 다발지점의 분석 및 관련 연구 및 고령자 도로설계지침 마련

- 운전자 및 보행자 사고가 잦은 지점은 그 특성이 다르므로 개선사업 역시 차별되어야 함.
 - 고령 보행 사고 다발지점에 대해서는 현 국가교통안전기본계획을 기반으로 개선방안이 추진 중에 있으나, 고령 운전자에 대해서는 미비한 상황임.
 - 따라서 고령 운전자 사고가 잦은 지점에 대한 연구가 추가적으로 필요함.
- 고령자 도로설계 가이드라인에 고령자 사고에 특화된 고령자 도로설계 가이드라인이 필요
 - 고령 운전자 사고가 잦은 지점, 고령 운전자가 운전하기 어려운 도로환경을 가진 교차로, 단일로 등 도로 유형별 고령운전자의 운전 취약 지점 등을 고려하여 도로 설계 지침이 갖춰져야 함.

□ 고령자 주행시 취약지점 제시

- 고령 보행자의 교통안전지도와 동일하게 고령자 실제 주행 시 위험을 느꼈던 지점 및 위험요인을 조사하여 고령자 주행 시 취약지점을 선정
 - IT를 활용하여 고령 운전자 주행시 취약지점에 대해 고령자가 직접 경험한 위험정보를 수집하고, 내비게이션, 모바일 데이터와의 연계를 통하여 정보 수집
 - VR, 운전자 시뮬레이션 등을 활용하여 고령자의 운전 취약지점에 대한 정보 수집 및 분석이 가능함. 다양한 시나리오를 통해 도로환경에서 고령자 주행행태 특성에 대한 분석이 가능함.
- 주행 취약지점 분석 및 연구를 바탕으로 고령자 맞춤형 도로환경평가방법이 제시될 수 있을 것으로 판단됨. 이는 고령자의 맞춤형 도로설계 지침에 적용될 수 있음.

과제 1-6

고령자 친화적 차량개발 및 이동성 확보

□ 고령자 맞춤형 안전한 차량 개발

- 일본에서는 고령자 운전에 따른 사고 피해를 최소화하기 위해 고령자 맞춤형 첨단운전자보조시스템(Advanced Driver Assistant Systems, ADAS)인 안전기능을 탑재한 차량을 개발 중에 있음.
 - 고령자가 주행시 위험한 상황에서 자동으로 브레이크가 작동되거나 실수로 브레이크 대신 가속기를 밟지 않도록 하고(자동긴급제동시스템Automatic Emergency Braking System, AEBS), 운전 중 졸음 등의 이유로 비정상적으로 차로를 이탈할 때 운전자에게

경고하는 장치임(차로경고이탈시스템 Lane Departure Warning System, LDWS).

- 이와 함께 안전장치를 탑재한 차량을 대상으로 보험료와 세금을 감면하는 방안을 고려중
 - 도쿄도(東京都)에선 고령 운전자가 차에 안전장치를 보강할 경우 비용을 보조하는 방침(90%까지 보조)도 채택

- 현재 일본 정부는 75세 이상 고령 운전자를 대상으로 자동 브레이크 등 안전기능이 탑재된 차량에 한해서만 운전할 수 있도록 하고 있는 고령자 전용 운전면허 신설을 검토 중임(김희경, 2019. 6. 11.).

□ 고령자 특성을 고려한 자율주행차량 개발

- 국내에서도 고령자가 이용하는 차량에 첨단운전자보조시스템을 설치하도록 유도할 필요가 있음. 단 장치를 추가적으로 도입하는 것에 대해 정부 및 지자체에서 보조해 주는 것을 고려할 필요가 있음.
 - 이러한 변화는 현재 대두되고 있는 자율주행차량과도 관련이 있음. 자율주행차량의 개발은 고령자 이동패턴을 완전히 바꿀 것으로 판단됨.
- 고령자의 사고 위험에 대한 대응력 등을 고려할 때, 고령자의 신체 및 인지 변화 특성을 고려하여 자율주행차량의 개발이 필요함.

□ 고령자의 수요조사 및 통행특성 조사연구

- 교통취약지역에서 고령자의 이동성 확보를 위해 해당 지역의 고령자 교통 수요 및 통행특성을 조사할 필요가 있음.

□ 수요응답형 대중교통 서비스 도입 운영

- 농어촌 등 교통취약지역 고령자의 이동성과 접근성 확보와 관련하여 수요응답형 택시/버스 교통서비스(demand responsive transit, DRT)⁹²⁾ 등을 들 수 있음.
 - DRT는 초고령 사회를 대비한 이동권 확보 방안으로 비정기적인 소규모 수요에 적절하게 대응할 수 있고 저비용이 담보된 공공 교통수단임.
 - 현재 100원 택시(목포), 으뜸택시(완주), 동고동락 행복버스(논산), 해나루행복버스(당진시) 등이 시행 중에 있음.

92) DRT는 기존 버스가 정해진 노선에 따라 운행하는 것과 달리, 이용 수요에 따라 노선과 일정 등을 변경해 탄력적으로 운행하는 교통 시스템을 말하며, 농어촌 지역의 운전면허 반납 고령운전자의 대중교통 이용 편의를 증진시킬 수 있는 방안이 될 수 있음

□ 공유차량(Sharing car) 등의 복지교통서비스 활용

○ 개인교통수단이나 공유차량(Sharing Car)을 지자체에서 마련하여 고령자가 대여하여 이용하도록 하는 것도 고려할 수 있음. 이 때 고령자 면허반납 시 제공되는 경제적 지원책과 연계하여 혜택을 받도록 함.

- 차량을 이용할 수 없는 고령자에게 이동권을 보장하고, 운전면허반납을 유도하며 고령자 사고위험을 감소시킬 것으로 예상됨.

□ MaaS 결합한 고령자 대중교통지원 방안 마련

○ MaaS(Mobility-as-a-Serv ice, MaaS)는 통합교통서비스로 대중교통과 전동자전거, 전동킥보드 등 초소형 개인교통수단 (personal mobility, PM)을 포함한 모든 이동수단을 연결해 경로 검색과 예약, 결제를 하나의 앱으로 할 수 있는 통합 플랫폼을 의미하며, 끊임없이 통합된 모빌리티 서비스 구현을 주 목적으로 함.

- 교통취약지역에 적용될 수 있는 교통수단과 MaaS를 결합하여 다양한 이동수단을 단일 디지털 플랫폼에서 검색, 예약, 결제하고 대기시간 없이 출발지부터 도착지까지 이용하여 편리성을 높이도록 하여야 함.

- 보행이 불편한 고령자나 정규노선이 부족한 농어촌 지역에 복지대중교통서비스로 도입하기에 좋은 모델로 판단됨.

□ 대중교통 노선 공급 및 확충

○ 교통취약지역에서는 고령자의 면허 자진반납률이 특광역시에 비해 더 낮음.

- 2019년 기준 7대 특광역시의 고령운전자 운전면허 자진반납(52,751명)률은 전국(93,106명)의 56.7%를 차지(경찰청, 한국ITS 학회, 삼성교통안전문화연구소, p.24)
- 고령자의 면허 자진반납률을 증가시키기 위해서는 근본적으로 자가운전의 이동성을 유지시키는 방안이 필요함.
- 수요응답형 서비스, 공유차량 서비스와 함께 고령자가 통행빈도가 높은 O/D(Origin/Destination)를 대상으로 대중교통 노선 공급 및 확충이 필요함. 또한 통행 패턴을 고려하여 운행빈도의 탄력적 운행 역시 모색되어야 함.
- 이를 위해서는 교통취약지역의 고령자 통행패턴, 빈도 등의 통행 연구가 기본적으로 선행되어야 함.

과제 1-7	고령자를 고려한 법제도 개선
---------------	------------------------

□ 노인보호구역의 지정확대를 위한 안정적 예산확보 방안 마련

- 노인보호구역은 보행 고령자의 교통사고 감소에 기여하고 있는 데 반하여 그 지정비율은 전국의 0.01%에 그치고 있음. 노인보호구역의 낮은 지정 비율은 지자체가 설치비용을 전액 부담하는 체제 때문인 것으로 판단됨.
 - 또한 노인보호구역은 지정된 보호구역 내 시설 개선에 대해서 일부 국가보조금을 지급받긴 하나, 타 안전관련 사업에 비해 현저히 낮은 상황임.
 - 노인보호구역이 지정만 되고 보호구역 내 안전시설 및 설계 등이 이루어지지 않아 노인보호구역의 실효성 문제가 동반됨.

〈표 8-148〉 2019년 지역교통안전환경 개선 사업비(행정안전부)

교통사고자은 개선사업		어린이보호구역개선		노인보호구역 개선		안전한 보행환경조성	
국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비	국비	지방비
500억원(44.17%)		424억원(37.46%)		40억원(3.53억원)		168억원(14.84%)	
250억원	250억원	214억원	214억원	20억원	20억원	84억원	84억원

자료: 행정안전부 안전개선과. (2019. 3. 28.). 2019년 지역교통안전환경개선 사업계획 및 추진지침. Retrieved from https://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_00084694pBn3CIq&fileSn=0에서 2020. 9. 10. 인출.

- 노인보호구역 지정확대는 필수적이며, 설치 및 설계를 위한 예산마련을 위해 특별회계 신설 또는 국고보조금을 어린이 보호구역처럼 지정해야 함.
 - 이를 위해 보조금 관리에 관한 법률 시행령을 개정하고 노인보호구역의 국고보조금 신설과 같이 정부의 적극적인 예산지원이 필요함.
 - 보호구역의 불법주정차, 과속 등의 과태료 및 벌금 등의 예산이 프랑스, 이탈리아, 일본 등과 같이 노인보호구역의 지정 및 개선에 활용될 수 있는 특별회계 편성 방안도 필요

□ 노인 보행자 및 운전자 교통안전 관련 지표의 신규 개발 및 평가

- 현 지자체 단위로 이루어지고 있는 지속가능사업 등 교통과 관련된 지자체 평가에 신규 개발된 교통안전 관련 지표를 추가하여 노인 보행자 및 안전성에 대한 평가가 이루어지도록 함.
 - 나아가 이러한 평가 결과를 바탕으로 인센티브의 개념으로 지자체별 노인보호구역의 지정 및 개선의 국고 보조금 등의 예산 배분이 이루어지도록 연결시키는 것이 필요함.

□ 고령운전자의 운전면허 자진반납 및 교통취약지역의 교통복지서비스를 제공하기 위한 예산지원 근거 마련

- 고령운전자의 운전면허 자진반납의 경제적 지원은 지자체의 예산으로 이루어지므로 지자체 별 재정능력이나 지원 규모에 따라 그 결과가 다르게 나타남. 이는 교통취약지역의 교통복지서비스 또한 동일함.
- 지속가능한 정책 추진을 위해서는 충분한 예산을 안정적으로 확보할 수 있도록 예산지원 근거를 법제화하고, 특별회계 편성 및 국고보조금 확보 방안이 마련되어야 함.

3. 든든한 노후를 위한 고령친화환경·노후준비 문화 조성 정책과제

【노후생활 기반조성】	고령친화적 지역 환경 조성
①	고령친화적 생활환경 조성

가. 과제 필요성

- 고령화 사회로의 급속한 이동과 맞물려 지역사회 내에서 고령자가 연속적으로 거주할 수 있는 이른바 Aging in Place에 대한 요구가 가시화됨.
- 나아가 최근에는 Aging in Community로의 패러다임이 확장되는 등 고령친화적 지역사회 조성에 대한 욕구가 높아짐.
- 기존의 정책적 개입은 고령자의 욕구 대응에 제한적이었으며, 현금지급 또는 서비스 제공 형태에 집중함에 따라 거시적 관점에서 접근하지 못한 한계가 있음.
 - 인구변화 속도를 감안할 때, 인프라 공급 등과 같은 단순한 물리적 환경 증대가 아닌 전반적 환경을 고령친화적으로 재구조화 할 필요가 있음.

나. 현황 및 문제점

1) 현황

- 최근 노인복지 패러다임은 Aging in Place에서 Aging in Community로 변화하고 있음.
- 개별 주택개조 및 서비스와의 연계에서 지역사회 전체 구조와의 설계를 강조하는 측면으로의 변화를 의미함.

- 연령에 상관없이 누구나 살기 좋은 지역사회(Livable community for all age), 연령에 상관없이 누구나 살기 좋은 지역사회(Livable community for all ages), 평생을 위한 지역사회(Community for lifetime) 개념임.
 - 단, 현재까지의 정책적 방향은 연령분리적 성격이 강하였음.
- 고령친화 커뮤니티 시범조성 모델을 기 추진한 바 있으나, 실질적인 성과로 이어지지 못한 한계가 있음.
 - 예산 투입의 지속성, 가이드라인 및 지침, 기본영역에 대한 논의 등에서 전반적으로 한계를 체감함.

2) 문제점

- 고령사회 진입을 고려하지 않고 설계된 도시환경은 급증하는 고령자의 도시환경 요구 대응에 역부족임.
 - 물리적 환경 조성의 연령대 예측과 실제 이용 연령대 간 괴리로 인해 정책 수요자의 불편함은 물론 사고로 이어지는 등의 문제가 발생함.
- 기존 국가 및 지자체의 정책과 계획, 사업은 보건·복지 분야의 현금지급 또는 서비스제공 형태에 집중한 경향이 있음.
 - 기존의 정책은 일정 기준(연령, 소득, 건강 등)의 개인을 지원하는 사후지원 성격에 그침.
 - 특정 연령 이상만을 지원하기 보다는 장기적인 관점에서 고령친화 생활환경 조성을 통해 아동친화 및 노령친화 지역사회를 구현하는 것이 보다 적절할 것임.
- 노인인구의 급격한 증가 추이를 고려할 때, 현행 노인복지 인프라(경로당, 노인복지관 등)로는 노인의 욕구에 대응하지 못하는 상황이 초래될 것임.
 - 그러므로 지역사회 차원에서 노인의 사회참여와 활동, 건강증진 등 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 환경이 마련되어야 할 필요성이 높음.
 - 대도시 노인들의 물리적 환경 만족도와 사회관계 접촉빈도가 증가할수록 노인들의 사고경험은 감소하고, 일상생활능력의 수준은 향상되는 것으로 나타남(정유진, 이세규, 2015).

다. 기본방향

- 고령자가 경험하는 일상적 필요와 생활능력 변화를 바탕으로 고령자 스스로 새로운 생활방식

을 찾아가며 활기찬 일상을 영위할 수 있도록 생활환경 조성

- 고령자 도보 생활권 단위의 고령친화 공공 공간·시설 조성과 서비스 집중, 연계 강화
 - 지역사회 고령친화 생활환경 조성을 위한 고령자 도보권, 생활권 단위 중위 계획과 전략 마련
 - 소규모(동·洞) 규모 이하) 단위의 고령친화 생활환경과 지역사회 서비스 연계를 위한 고령친화 생활환경 시범지구 지정, 민·관 협력, 역량 집중
 - 지자체의 고령친화 생활환경 조성 역량강화를 위한 우수 고령친화 커뮤니티 공모, 선정, 지원 체계 구축
 - 고령자 외출·외부활동에서의 시설 접근성과 이용 안전성·편의성 강화를 통한 사회교류·참여 증진
 - 고령자의 저하된 신체기능과 활동역량 지원을 위한 벤치, 버스정류장, 공중화장실 이용 접근성과 편의성 향상
 - 고령자의 독립적 외부활동 지원을 위한 보행로와 횡단보도 이용의 안전성 향상
 - 고령친화 생활권 조성을 위한 고령자 보행 집중구역 선정과 생활환경 종합개선
- 국가 차원의 고령친화 커뮤니티 네트워크 구축과 플랫폼 조성을 통한 지역사회 고령친화 생활환경 조성 지원과 지자체 역량강화
 - 지자체와 소규모 지역사회의 자체적 고령친화도(age-friendliness) 점검과 모니터링 지원
 - 타 지자체와 커뮤니티의 고령사회 대응, 고령친화 생활환경 조성 계획, 전략, 사업의 사례 공유와 성과확산
 - 지자체와 소규모 지역사회 대상 현장 중심 고령친화 생활환경 조성 컨설팅, 워크숍 지원

라. 추진과제

과제 1-1	고령자 도보 생활권 단위의 고령친화 공공공간과 시설 조성을 통한 서비스 집중과 연계 강화로 지역사회 통합 돌봄 실현
	① 중간 위계의 생활권 단위 종합정책실행 수단 마련을 통한 지역사회의 고령친화 생활환경 조성

□ 고령자의 일상생활 경험권역(생활권·근린권) 단위의 고령친화 생활환경 조성계획 수립 필요

- 우리나라 고령친화 생활환경 조성을 위한 물리적 계획·설계 정책은 국토종합계획, 도시기본 계획 등의 상위계획과 지자체의 주제별 정책사업 실행계획(하위계획)으로 분리되어 있고, 고령사회 대응 복지정책(저출산·고령사회기본계획, 지자체 기본계획)과 별개로 추진되는 경

향이 있음.

- 지자체의 고령사회 대응을 위한 종합적(인프라+서비스) 실행과 개선이 개별적·파편적으로 진행되는 한계가 있음.

○ 미국과 일본은 지역의 생활권과 도보권 규모로 고령친화 생활환경 조성 역량 집중을 위한 전략을 수립하고 고령사회에 대응

- 일본 정부는 ‘건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인’을 마련함. 이를 통해 지역사회 일상생활권 및 도보권 내 건강·의료·복지 기능의 시설을 통합하고, 연령통합 교류 장소를 조성하며, 중심 기능 이외의 서비스는 30분 내 지원 가능한 ‘컴팩트&네트워크’ 전략을 수립
- 미국 시애틀 시에서는 도시의 인구사회적 변화 대응과 성장관리를 위한 Urban Village 전략을 수립함.
 - 도시마을 내 복합용도의 토지개발(주거, 상업, 서비스 혼합)을 유도하고 보행 및 대중교통을 중심으로 지역사회 서비스 연계

○ 따라서 중앙의 상위계획과 지자체의 주제별 사업실행을 위한 하위계획을 연계하고, 지역사회 거주 고령자 생활권 단위로 고령친화 생활환경 관련 전 분야의 정합성을 제고할 수 있는 중위 수준의 계획(연령통합·고령친화 생활권 계획)이 필요함.

- (주요 계획 내용) 정책실행을 위한 해당 중위 수준의 계획에서는 지자체의 연령통합형 고령사회 대응을 위한 지역사회 현존 자원의 점검, 고령친화 생활환경 및 고령자 인식·만족도에 대한 실태조사와 현황진단, 지역 거주 고령자 참여 담보를 위한 협의체 구성과 의견수렴, 지자체 자원의 공간정보화를 절차화 할 필요
- (계획의 수립과 추진 체계) 보건복지부와 국토교통부, 저출산·고령사회위원회와 중앙·지방도시계획위원회, 국가균형발전위원회의 협업과 각 부처 및 위원회의 싱크탱크 역할을 수행하는 정부출연연구기관과의 협력을 통해 지자체별 고령사회 대응 컨설팅과 계획수립 지원

□ 고령자의 일상생활권 단위 고령친화 생활환경 조성계획 주요 내용(안)

○ 기본방향

- 고령자 일상생활권 내 주요 도시계획시설, 생활편의·의료·복지서비스시설 집중을 통한 고령자의 지역사회(마을) 중심 생활(Aging in Community, 지역사회 지속거주) 지원
- 고령자 일상생활권 중심의 고령친화 생활환경 조성을 통한 고령자의 지역사회 활동·관계 활성화 및 생활편의·의료·복지 서비스 연계성 강화 지원

○ 주요 계획 내용과 실행 순서

<div>1. 지자체 실무담당자 및 관련 전문가의 지역사회(마을) 현존 자원 점검</div> <div>2. 거주 고령자의 생활환경 인식, 만족도 실태조사, 물리적·사회적 시설환경과 서비스 환경의 고령친화도 진단, 거주 고령자의 지역사회 도보생활권 조사</div> <div>3. 실무담당자, 관련 전문가, 거주 고령자, 지역 민간 사업자 참여 협의체 구성, 의견수렴</div> <div>4. 지역사회 연령통합 도보생활권 지정</div> <div>* (예시) 1개 행정동 미만 규모(4~5㎢ 미만의 1개 마을, 단지, 지구)</div> <div>* (예시) 초등학교, 복합커뮤니티센터 등 공공시설 중심 반경 500m</div> <div>5. 도보생활권의 고령친화 외부공간·시설 접근성, 안전성, 편의성 집중 개선</div> <div>· 벤치, 버스정류장, 공중화장실, 보행로, 횡단보도, 공원 중심의 고령친화 장소·시설 개선</div> <div>6. 도보생활권 내 고령자 핵심 생활편의·의료·복지 서비스 시설 집중 배치</div> <div>· 고령친화 장소·시설을 통한 고령자 야외 신체활동과 고령자 서비스 전달, 연계 강화</div> <div>· 일상생활의 편의·복지·보건 및 교류를 위해 고령자가 자주 방문하는 마트, 의원, 여가·재가·의료복지시설, 공원 등의 장소와 시설을 도보생활권 내 우선 배치</div> <div>7. 도보생활권 밖 대중교통생활권의 고령자 지원 생활편의·의료·복지 서비스 시설 연계성 강화</div> <div>8. 인식·만족도 실태조사, 장소·시설환경 고령친화도 진단” 활용 고령친화 생활환경 모니터링 수행</div> <div>○ 고령친화 생활환경 조성계획 관련 법</div> <div>- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(국토교통부)제19조(도시·군기본계획)제1항제2호 “공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항”을 보완하여 계획의 법적 근거 마련</div> <div>· (추가) 제2호의2. 고령자의 생활권 및 생활환경에 관한 사항</div> <div>- 고령친화 생활환경 조성계획은 지자체 차원의 도시·군기본계획에 귀속되며, 지자체의 지역·지구 차원의 도시·군관리계획 및 지자체의 관련 실행계획의 상위에서 고령사회 대응 물리·사회·서비스 환경의 정합성을 제고</div>	
---	--

과제 1-1	고령자 도보 생활권 단위의 고령친화 공공공간과 시설 조성을 통한 서비스 집중과 연계 강화로 지역사회 통합 돌봄 실현
	② 소규모(동(洞)부 규모 이하) 시범지구 지정을 통한 고령친화 생활환경 조성과 지역사회 중심의 서비스 연계, 민·관 협력체계 구축 역량 집중

- 우리나라 동(洞)부 지역 규모 이하 수준의 고령자 밀집지구 대상 고령친화 생활환경 조성 시범지구 지정
- 지구 지정을 통해 물리적, 사회적 인프라 개선을 위한 정책추진과 민간 운영조직 및 서비스 조직이 정부정책의 한계를 보완할 수 있는 시범의 장 마련
- 고령자 입장에서 지역의 보건·복지 및 생활편의서비스 이용을 위한 보행권 내 시설 이용

의 접근성 강화가 최우선

- 지역사회 중심의 돌봄 환경 조성과 관련하여 지역사회 서비스 환경과 물리적 환경 및 공간에 대한 재설계를 주요 요소로 포함할 필요
- 시범지구 내 단기 우선추진사업 발굴을 위한 거주 고령자 대상 고령친화 생활환경 인식·만족도(정성적)조사와 고령친화도(정량적)진단 병행 수행 필수

[그림 8-122] 고령자 생활환경 인식·만족도 조사(좌) 및 고령친화도 진단(중: 진단지표, 우: 진단결과)의 예시



자료 : 건축도시공간연구소 고령친화정책연구센터, (2020). 내부자료. 재인용.

[그림 8-123] 고령자 보행 생활권 GPS 조사(좌, 중) 및 생활권 도출 결과(우)의 예시



자료 : 건축도시공간연구소 고령친화정책연구센터, (2020). 내부자료. 재인용.

- 지정된 지구내 거주 고령자의 고령친화 생활환경 욕구·만족도 조사를 통한 단기간 내 우선추진 필요사업 발굴하고, 고령친화 생활환경 조성을 위한 물리환경 개선과 보건·복지 서비스 연계 강화를 위한 각종 사업 적극 추진
 - 고령친화 임대주택 공급(전세임대, 공공실버, 집주인임대) 시 집수리, UD 적용 / 고령자의 공원 및 공공시설 접근성 강화(램프, 손잡이 설치), 횡단지점 개선, 공중화장실 증설 / 횡단보도 이용 안전성 강화(횡단시간 증대, 보행시간 중 차량 우회전 금지) / 보행 편의성 강화(버스정류장 연계 벤치 증설, 벤치 등 고령자 휴게지점 증대, 보행로 평탄화 등 유지보수 강화) / 관공서, 우체국, 버스정류장 등 공공공공시설 이용 편의성 강화(충분한 대기장소, 의자 등 마련) / 생활편의시설 이용 편의성 강화(식료품점 진열 개선, 식당 메뉴판 개선 등)
- 최초의 고령친화개선지구 지정은 3년 미만의 한시적으로 시행하여 단기간 내 사업성과를 담보할 수 있는 최우선·시급 현안에 대응할 수 있도록 유도하고, 성과평가를 통해 지

구 지정의 지속(5년 단위)을 판단

- 지구 지정을 통해 지역 고령자의 시설 입소 및 타 지역 이주 등을 지연·방어하며 커뮤니티의 Aging in Place, Aging in Community 구현과 지역사회 소득수준 증대 기대 가능
 - 뉴욕시는 Age-friendly NYC 정책에 따른 고령친화개선지구 지정 및 커뮤니티 생활환경 개선을 통해 이전 대비 21%의 고령보행자 사망률 감소, 고령자 보행행위 및 경제행위 증가 확인(Goldman, Owusu, Smith, Martens, & Lynch, 2016)
- 미국과 일본은 소규모 시범지구 지정(구역 설정)을 통해 지역사회 단위의 민·관 협업체계를 구축하고 다양한 고령친화 생활환경 종합조성의 역량을 집중
 - 미국 뉴욕시는 고령친화개선지구(Aging Improvement District, AID)를 지정하고 보건·복지서비스의 분산화를 지양, 마을 커뮤니티 차원의 통합서비스 지원체계를 소규모 지역단위로 구축
 - 미국 뉴욕시 East Harlem 등 총 3개 지구에 지정된 AID는 평균 10만~20만 명의 거주 인구(15~20% 고령자 비율), 5~8㎢ 규모로 우리나라 1개 동(또는 이하) 규모
 - 일본은 고령자 보행권역 단위의 건강·의료·복지 주택지역(2㎢ 규모)을 설정하고 필수 서비스 시설의 구역 내 집중, 보완적 서비스 시설의 대중교통 연계를 계획

□ 고령친화 생활환경 조성 시범지구 지정 주요 내용(안)

○ 기본방향

- 고령자 도보생활권 규모의 시범지구 지정을 통해 고령친화 생활환경의 종합 조성, 지역사회 중심의 고령친화 서비스 연계 집중, Aging in Communities(지역사회 지속거주)의 실현
- 지구 지정을 위해 지자체는 인식·만족도 실태조사, 고령친화도 진단, 거주 고령자 참여, 민·관 협력 추진체계 구축, 성과평가 및 모니터링 등 일련의 고령친화 커뮤니티 조성 체계를 구축
 - 시범지구 내 고령친화 생활환경 조성·개선의 단계적 우선추진 순위 결정
- 지역사회 보유 고령친화 생활환경의 자원 조사, 고령자 생활환경 인식·만족도 조사(정성평가), 고령친화도 진단(정량평가)을 통해 지역(마을)의 우선적, 단기간 내 개선(조성)이 필요한 고령친화 생활 지원의 장소, 시설을 검토
 - 단기 우선추진 고령친화 생활환경 예시
 - 고령자의 공원, 공공시설 접근성 강화(램프, 손잡이 설치)
 - 횡단보도 이용 안전성 강화(횡단시간 연장, 보행시간 중 차량 우회전 금지, 횡단지점 개선 등)
 - 보행 편의성 강화(공중화장실 증설, 버스정류장 연계 벤치 증설, 벤치 등 고령 보행자 휴게지점 증대, 보행로 평탄화 등 유지보수 강화 등)
 - 관공서·우체국·버스정류장 등 공공시설 이용 편의성 강화(충분한 대기장소, 의자 등 마련)
 - 생활편의시설 이용 편의성 강화(마트 출입구 및 진열대 개선, 식당 메뉴판 개선 등)
- 전국 3,483개 읍·면·동 행정구역 중 65세 이상 거주인구 비율 20% 이상 지역은 2,730개로 동(洞)부는 508개(전국 동 지역의 24.4%)로 고령자의 일상생활권 단위 고령친화 생활환경 시범조성 대상지로 우선 고려할 필요
 - 시범지구 지정 및 사업추진 관련 법

- 「저출산·고령사회 기본법」(보건복지부) 제12조(건강증진과 의료제공), 제13조(생활환경과 안전보장), 제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려)
 - 시범지구 내 고령친화 생활환경 조성을 통해 건강증진과 여가·문화·사회활동 장려
- 동법 제13조의2(시범지구 및 사업 추진) 추가를 통해 생활환경 기반 제12조(건강증진), 제14조(사회활동 장려)의 실현을 보완
- 동법 시행령에 시범지구 지정, 사업추진 절차 등의 내용 보완
 - 지자체 고령친화도시 조성 관련 조례를 통한 시범지구 지정 및 사업추진 재정지원 근거 마련
 - 지자체 예산 범위 내에서 사업추진을 기획하며, 지방보조금 활용 가능하도록 지원
 - 국가의 고령친화 생활환경 우수 조성지구 공모, 선정 지자체 및 마을의 사업비 지원 가능

과제 1-1	고령자 도보 생활권 단위의 고령친화 공공공간과 시설 조성을 통한 서비스 집중과 연계 강화로 지역사회 통합 돌봄 실현
	③ 지자체 고령친화 커뮤니티 조성 우수사례 공모사업을 통한 국가 지원과 지자체의 자발적 고령친화 생활환경 조성 시범지구 지정과 사업추진, 역량강화 도모

- 저출산·고령사회위원회 주관의 우수 고령친화 생활환경 조성 마을(지구) 선정, 국가예산 지원 우선 검토 필요
- 우수 사례의 선정과 검토는 저출산·고령사회위원회(또는 중앙도시계획위원회, 국가균형발전위원회 등과 협업)가 주관
- 지역사회의 물리적 환경, 주택 및 교통 시설 등의 접근성, 안전성 기반의 지역 보건·복지 서비스 연계성 강화 성과를 기준으로 도시계획·설계 전문가, 공무원, 기타 전문가 등으로 구성된 심사위원회를 운영하여 진행
 - 각 지자체 고령친화 커뮤니티 및 생활환경 조성의 성과평가를 위한 국가 표준 고령친화도 진단지표 및 진단 가이드 마련, 활용
 - WHO 고령친화 커뮤니티 조성 가이드 및 체크리스트 등을 준용하여 한국형 고령친화 커뮤니티 체크리스트(공용) 개발 및 지자체 고령사회 대응 관련 공약사항 이행정도 체크리스트(해당 지자체 특화)를 종합하여 해당 지자체의 고령사회 대응 진단지표 개발 가능
 - 성과평가에는 지자체의 물리적 생활환경 개선정도와 거주 고령자의 인식·만족도 개선정도가 동시에 포함될 필요
 - 우수 사례의 성과확산을 위해 저출산·고령사회위원회 및 심사위원회는 선정 지자체 사업의 특성과 실적, 성과를 포함하는 사례집을 발간, 지자체 배포
- 미국 연방정부는 지자체 시범사업 우수사례 선정과 재정지원을 통한 지역사회의 자체적 고령친화 생활환경 조성을 유도

- 미국 「Older American Act」에 근거하여 설립된 고령화대책본부는 2009년부터 2012년까지 총 14개의 지자체 고령친화 커뮤니티 조성 우수 사업을 선정함.
- 평가 기준으로 “포괄성, 접근성 강화 물리환경”, “적정 가격의 다양한 주택 제공”, “보건·복지 분야 다양한 서비스에 대한 접근성”, “접근성, 경제성, 안전성을 갖춘 교통”, “고령자 등에게 자원봉사, 일자리, 교육기회 제공”, “문화활동 등 사회참여 장려” 등을 적용함.
- 총 14개의 우수 사업에 연간 50만 달러(한화 약 6억 원)을 지원함.

과제 1-2	고령자의 신체활동 및 사회교류·참여 증진을 위한 고령자 보행 안전성과 편의성 및 보행을 통한 시설·서비스 접근성 강화
---------------	---

□ 장소·시설 개선을 통한 점(點)적 고령친화 생활환경 조성 : 벤치, 버스정류장, 공중화장실을 중심으로

- 고령자의 보행행위는 신체능력 증진을 위한 여가로서의 행위와 생활편의시설 이용을 위한 이동 목적으로 구분 가능하나 모든 경우에 있어 고령자의 저하된 신체기능으로 인해 도중에 쉬어갈 수 있는 휴게처가 적극 제공될 필요
- 벤치는 보행 중 쉬어갈 수 있는 휴게공간으로서의 역할과 함께 벤치 주변 가로수 등 녹지환경 조망, 거리 보행자 행태 등 타인의 일상생활 구경을 위한 목적행위 장소로서 역할을 수행
 - 미국 뉴욕시는 고령 보행자의 시설 및 서비스 접근성 강화, 외부활동의 편의성 증진을 위해 지역사회 고령자 집중 지역 부근(300~400m 반경) 벤치를 집중 설치, 증설
- 고령 보행자 집중지역과 주요 고령자 생활편의시설(공원, 슈퍼마켓, 병원, 약국, 우체국 등) 위치를 고려한 벤치의 설치(증설) 위치 선정, 벤치의 재질과 팔걸이·등받이 등 시설디자인 개선 필요
 - 벤치의 재질, 팔걸이 및 등받이 설치, 주변 가로등 설치, 아늑한 공간이지만 주변의 시선이 공개된 위치 선정 등 고령자 이용의 편의와 안전을 위한 세심한 고려를 위해 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」(문화체육관광부) 및 ‘공공디자인 진흥 종합계획’, 지자체 공공디자인 관련 조례에서의 고령친화 벤치의 디자인, 설치 등 내용 보완 필요
 - 대리석, 금속 등 열 전도율이 높은 재질의 벤치는 청결유지, 내구성 등의 이유로 주로 사용되나, 사계절이 뚜렷한 우리나라에서 여름의 뜨거움, 겨울의 차가움 등으로 인해 고령자의 이용편의성 저하 경향
 - 고령자의 신체기능 저하(허리근육 및 어깨근육 감소)를 배려하고 편안한 휴식과 이용

을 위해 등받이와 팔걸이가 있는 벤치를 설치할 필요

- 고령자의 안전성, 편의성 강화를 위해 벤치 설치 위치는 가로수 등으로 강한 햇볕을 가릴 수 있으나 주변 시선을 방해하지 않는 장소를 선정할 필요, 가로등과 휴지통이 함께 설치될 필요

○ 버스정류장은 고령자의 대중교통 이용을 위한 시설만이 아닌 동네와 마을의 중요 허브로서 고령자의 외부활동 휴식처이자 이동 목적지로 역할, 고령친화적 버스정류장 조성을 위한 환경개선 필요

- 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」(국토교통부) 및 ‘대중교통기본계획’, 지자체 버스정류소 관련 조례에서의 고령친화 대중교통정류소의 디자인, 설치 등 내용 보완
- 지역사회 벤치 설치 사업의 주요 대상으로 버스정류장에 집중할 필요가 있으며 버스정류장 대기 인원과의 충돌을 피하기 위해 버스정류장 주변에도 고령친화 벤치를 설치하는 등 버스정류장에서 대기, 휴식을 취하는 고령자의 편의를 위한 지붕과 벽체의 설치, 고령친화 버스이용정보 키오스크 설치 필요

○ 고령자의 외출 자신감 강화 및 외부활동 증진을 위한 공중화장실 사용편의성 및 접근성 강화 필요

- 고령자는 요실금 등으로 외출 시 화장실 이용가능 여부를 수시로 확인하며 공중화장실 이용 불가에 대한 불안으로 외출을 꺼리는 경향
 - 기존 설치 공중화장실의 위치 파악의 용이성 강화를 위한 지역 내 공중화장실 위치 지도 제작 및 배포
- 고령자 공중화장실 이용의 안전성 강화를 위한 UD 적용 공중화장실 설비(크자 손잡이 등) 의무화 및 지원하고 고령자 주요 보행 및 이용시설지역 부근 공중화장실 확대 설치, 유지관리 강화를 위한 「공중화장실 등에 관한 법률」(행정안전부) 및 지자체 공중화장실 관련 조례에서의 고령자 이용편의성, 접근성 등 내용 보완 필요

[그림 8-124] 고령친화 공공공간 및 시설의 예시 - 벤치, 버스정류장, 공중화장실



□ 장소·시설 간 이동의 개선을 통한 선(線)적 고령친화 생활환경 조성 필요: 보행로, 횡단보도를 중심으로

○ 고령 보행자의 보행 및 도로횡단 중 사고는 중상 또는 사망으로 이어지는 비율이 높다는 점을 고려하여 미국 뉴욕시는 2008년부터 시내 고령자 보행 집중구역을 조사하여 보행환경 개선 사업을 추진함으로써 고령 보행자 사망률 감소(17%)를 경험

- (참고) 미국 뉴욕시 고령친화 안전거리 조성사업(Safe Streets for Seniors)
- 보행로 및 횡단보도 고령자 이용 안전성과 편의성 증대를 위한 환경개선 사업 추진
 - 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」(행정안전부), 「교통약자의 이동편의 증진법」(국토교통부), 「도로교통법」(경찰청) 및 지자체 보행로, 횡단보도 관련 조례에서의 고령자 보행로, 횡단보도 이용 안전성, 편의성 증진 내용 보완 필요
 - 보행로의 횡단보도 진입지점 보도 턱낮춤 등을 통한 고령보행자의 보행단차 제거
 - 버스정류장 위치 개선을 통한 보행자와 운전자의 안전 강화 및 대중교통 이용 연계
 - 횡단시간 증대 및 횡단시간 소리 알림
 - 고령보행자 보행 및 횡단 시야 확보를 위한 차량회전각도 개선, 가로수 및 전봇대 이전, 불법주차 단속강화 등

□ 장소·시설 간 네트워크 조성을 통한 면(面)적 고령친화 생활환경 조성

○ 지자체는 지역사회 내 고령자 보행 집중구역을 선정하고 고령친화 보행로 및 횡단보도, 벤치, 버스정류장, 공중화장실의 종합적 개선을 위한 노력 필요

- 고령 보행자 교통사고 및 사망사고 발생지점, 고령자 거주 집중지역, 고령자 집중시설 위치 기반의 공간통계분석 수행을 통한 고령자 보행 집중구역 지정
 - 고령자 외부활동 증진을 위한 개선사업의 우선순위 검토를 위한 지역사회 거주 고령자 의견(정확한 위치와 장소 중심의 환경개선 요구)수렴 수행
- 고령친화 보행로와 횡단보도의 시설환경 실태파악을 위한 자치구 의회 및 실무담당자, 거주 고령자 동행 지역사회 걷기 프로그램 추진
- 미국 보스턴 시는 2016년부터 고령친화 걷기사업(Age-friendly Walking) 프로그램을 마련, 고령자와 정책실무담당자가 함께 지역 시설환경을 도보로 탐방하며 고령자 입장에서 개선 요구 사항을 현장에서 접수하고 적극적 고령친화 생활환경 조성을 위해 노력 중(<https://walkboston.org/what-we-do/age-friendly-walking/>)
- 고령친화 생활환경 개선요구의 직접·수시 의견수렴을 위한 시스템 개발 및 운영
- 미국 워싱턴DC는 DC311 사업을 추진, 지역사회 거주자는 전화번호 311을 통한 상담사 통화 또는 DC311 모바일 앱을 통해 지역사회 생활환경의 개선사항을 직접 접수, 상담사는 접수된 민원을 담당부서로 즉시 연결, 담당자는 현장 검증을 통해 환경개선사업 추진

과제 1-3

우리나라 고령친화 지역사회 네트워크 구축과 플랫폼 마련을 통한 지자체의 자체 대응 역량 강화 및 국가의 실무적 지원창구 마련

- 우리나라 자체적 고령친화도시·마을 네트워크를 구축하고 플랫폼을 마련하여 대내적으로는 고령친화 생활환경 조성 역량을 강화하고 국가적으로는 WHO 공식 협력체계 구축 필요
- 2013년 서울특별시의 국내 최초 WHO 고령친화도시 국제 네트워크 가입 승인 이후 2020년 현재 총 20개의 국내 특·광역시와 자치구의 WHO 국제 네트워크 가입 승인 상황(고령친화서울, 2020)
- 미국의 AARP 네트워크가 2012년 WHO의 부설 네트워크 승인 당시 6개 지자체로 시작 하였던 만큼 우리나라의 고령친화도시·커뮤니티 역시 자체 네트워크 구축을 위한 규모와 국가 차원의 의지는 충분한 상황
 - 국가 차원의 고령친화 커뮤니티 네트워크와 플랫폼 조성을 통해 대내적으로는 지역사회의 고령친화 생활환경 조성 노력을 공유하고 국가 차원의 지자체 계획과 전략 수립 컨설팅, 워크숍 등을 지원하며, 대외적으로는 국가 네트워크 차원으로 WHO의 공식 협력체계 구축할 필요

□ 우리나라 자체적 고령친화 커뮤니티 네트워크·플랫폼 구축의 주요 내용(안)

○ 기본방향

- 지자체, 마을 및 지역사회의 고령사회 대응을 위한 물리적 생활환경 조성, 의료·복지 서비스 구축의 역량 강화를 지원하기 위한 국내 네트워크 구축
- 실무 담당자 및 지역주민 스스로 타 지역 사례를 통해 학습하고 지역사회 특성화 사업 추진을 유도
- 국가는 자체 네트워크 구축과 플랫폼 운영을 통해 지자체별 고령사회 대응 현황을 점검하고 국가 차원의 고령사회 대응 기조 방향 수정·보완

○ 고령친화 커뮤니티 플랫폼을 통한 서비스 내용 예시

- 고령친화 생활환경과 보건·복지서비스 조성계획, 전략, 사업 및 성과 공유
- 국가·지자체 제공 지역사회 고령친화 생활환경 자체 진단 가이드와 도구모음(tool-kit), 영역별 고령사회 대응 가이드, 거주 고령자 및 지역주민 교육자료 등 지역사회 자체 대응 역량 강화 지원
- 국가 선정 고령친화 생활환경 조성 우수사례 소개, 사례집 등 국가의 지자체 지원성과 홍보
- 지자체별 고령친화 생활환경, 서비스 홍보 웹사이트로의 연결
- 지역사회 고령친화 생활환경 조성을 위한 계획, 전략 수립을 지원하는 컨설팅, 워크숍의 참여 공모와 개최 지원
- 거주 고령자의 활기찬 일상생활 지원을 위한 고령친화 생활시설과 장소에 관한 공간정보(지도 등) 제공

○ 유럽 국가와 미국은 국가 차원의 플랫폼을 구축하여 고령사회 대응 관련 각종 전략과 사업, 사례를 공유

- 유럽연합은 플랫폼(AGE Platform Europe)을 통해 고령사회 대응을 위한 영역별 우수사례와 타 지역사회의 고령친화 생활환경 조성 관련 이슈, 추진체계, 해결방안 등을 공유함.
- 미국은 WHO 고령친화 커뮤니티 국제네트워크의 부설 네트워크(AARP Network) 승인과 플랫폼 구축을 통해 지자체와 지역사회의 고령사회 대응 노력을 지원함.
 - WHO 승인 부설 네트워크 자격으로 미국 자체 네트워크 가입 지자체는 WHO 국제 네트워크 자동가입 자격 획득 혜택
 - 미국 자체 네트워크 가입 지자체와 지역사회 기관은 플랫폼을 통해 계획과 전략 수립의 컨설팅, 워크숍 등 지원 혜택
 - 지역사회 거주 고령자의 일상생활 지원을 위한 고령친화 생활시설과 장소에 관한 공간정보(지도 등) 제공

마. 해외 사례

□ (1-1-① 고령친화 생활환경 조성을 위한 생활권 단위 계획 마련) 일본 중앙정부의 「고령사회 대책 기본법」 및 「국토형성계획법」 기반 주관 부처 정책·사업의 추진

○ 일본 내각부는 「고령사회대책 기본법」 기반의 국가·지자체 차원 대책을 수립, 고령친화 커

뮤니티 조성을 기본전략으로 제시

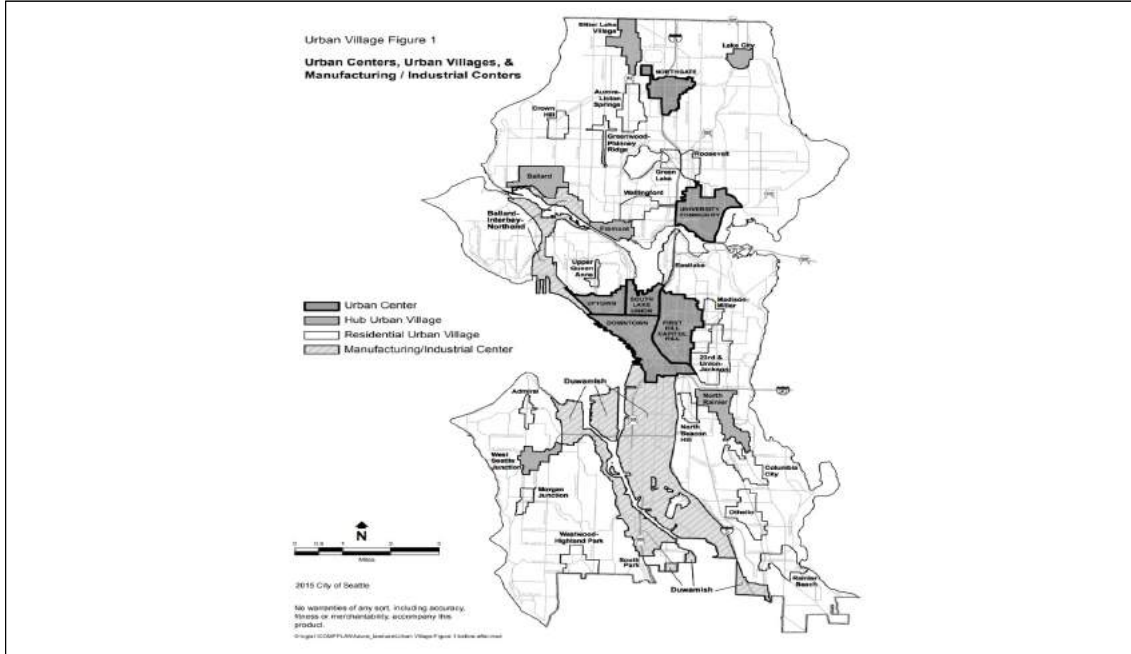
- 국토교통성은 「국토형성계획법」 기반 “컴팩트 + 네트워크” 개념의 커뮤니티 재생 전략을 통해 고령친화 커뮤니티 조성을 추진
 - 고령자의 생활·복지서비스 등의 전달체계를 커뮤니티(작은 거점)에 집중시킴으로서 고령자의 접근성 극대화 노력
- 후생노동성은 “지역포괄케어시스템”을 구축, 고령자의 일상생활권역(도보 30분 거리) 단위로 고령자 복지서비스 전달체계를 구축
- 국토교통성 중심으로 “컴팩트 + 네트워크” 커뮤니티 재생 전략과 후생노동성의 “지역포괄케어시스템”을 연계 추진하기 위한 “건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인”을 마련
 - 고령자의 자립적 일상생활을 위한 보행 중심의 커뮤니티 조성을 강조하고, 고령자의 일상생활권역 및 도보권역 단위로 도시기능과 복지서비스 및 전달체계를 집중 배치
 - (건강·의료·복지 마을만들기 5대 전략) “주민의 건강의식을 높이고, 운동습관을 몸에 익힌다”, “커뮤니티 활동의 참여를 높이고 지역 커뮤니티 활동의 활성화를 도모한다”, “일상생활권역·도보권역에 도시기능을 계획적으로 확보한다”, “걷기를 유도하는 보행공간을 형성한다”, “대중교통 이용환경을 개선한다”
 - “건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인”은 도보권내 일상생활서비스 지원 기능 확보, 종합병원 및 행정기관 등의 대중교통 접근성 강화, 통과교통 억제 및 보행자 중심의 공간 조성, 대중교통의 대기공간 확충 등 연령통합형 지속가능 생활환경 조성을 제시
 - (일상생활 및 보행권역) 복지 서비스와 지역사회 교류의 기능을 수행하는 시설(상점, 학교, 커뮤니티센터)이 지역사회 도보권 중심에 위치하고 육아 지원시설, 의료지원시설, 행정서비스시설 등의 배치를 통해 연령통합 교류 도모
 - (기타 기능권역) 일상생활권역에 배치되지 않은 서비스는 30분 내 지원될 수 있도록 시설 서비스 및 보행로, 대중교통 연계
 - (오픈 스페이스) 접근성 높은 위치에 공원, 공개공지 등을 마련하고 벤치, 공중화장실을 설치

[그림 8-125] 건강·의료·복지 마을만들기 추진 가이드라인의 주택지 조성 개념도



- (1-1-① 고령친화 생활환경 조성을 위한 생활권 단위 계획 마련) 미국 시애틀시의 연령통합·고령친화적 생활인프라 개선을 위한 커뮤니티 단위 실행체계 구성 - Urban Village Strategy
- 지역사회 거주자 특성을 반영하고 복합용도 중심으로 지역사회 지원 서비스의 용이성을 강화하는 등 자족적 생활환경을 조성하여 고령화 등 지역사회 인구사회변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 도시주거환경을 조성하기 위한 일종의 성장관리 전략
 - 도시거점(Urban Center)과 도시마을(Urban Village)로 구성된 권역을 설정, 커뮤니티 생활의 거점을 조성하고 대중교통과 보행을 통한 도시마을 간 서비스 연계
 - 시애틀 시 전체를 4개의 빌리지(도시거점, 도시마을, 주거용 도시마을, 제조/산업지역)로 구분하고 도시거점 및 도시마을에는 복합용도 중심의 지역거주자와 생활편의시설 및 지역 서비스 간 근접성을 향상시킴으로 고령자 등의 보행 중심 서비스권역 증대
 - 도시거점(Urban Center) 지역에는 주거·상업·서비스가 집중, 도시마을(Hub Urban Village) 지역에는 도시거점 대비 낮은 밀도의 주거·상업 위치, 주거용 도시마을(Residential Urban Village) 지역에는 주거 중심의 생활편의시설 및 서비스 위치, 제조/산업지역(Manufacturing/Industrial Center) 지역에는 지역 상공업 중점 위치
 - 도시마을의 규모는 10km² 미만, 약 5천 가구 규모 수준으로 조성
- 도시마을을 조성 전략계획의 위계는 도시기본계획 하위, 지자체의 주제별 실행계획 상위에 위치하여 지역사회 전 분야의 고령사회 대응력 및 실천력 강화 가능
 - 도시마을은 보행자 중심 거리 조성, 고령자를 포함하는 연령통합 커뮤니티 조성을 위한 공원, 보행로의 접근성 및 안전성 강화, 대중교통 연계성 강화, 연령 간 교류 강화를 주요 목표로 조성

[그림 8-126] 미국 시애틀시 Urban Village 배치 전략



□ (1-1-② 고령친화 생활환경 조성 시범지구 조성) 미국 뉴욕시의 고령친화지구(Aging Improvement District) 지정을 통한 마을 단위의 고령친화 정책 집중 및 성과 확산 전략

○ 2010년 뉴욕시는 증가하는 고령자를 배려하는 지역사회 환경 조성을 위해 뉴욕시 3개 지역 (East Harlem, Upper West Side, Bedford-Stuyvesant)을 고령친화지구(Aging Improvement District)로 지정

- 미국 뉴욕시는 1916년 도시개발 및 성장관리를 위해 계획된 특정 용도(주거, 상업, 공업 또는 혼합)의 토지이용 규제, 용도지역지구제를 도입
- 이후 경직적인 기존 용도지역지구제를 벗어나 도시의 여건변화에 대응하고 지역특성을 반영할 수 있는 구체적 도시계획·설계를 통한 도시환경 조성이 가능한 특수목적지구제를 1969년 도입
- 주거용도와 비주거용도(상업 및 준공업)의 혼합적 토지이용을 허용하는 복합용도지구, 공원 등 특정 공공장소에서 경험하는 주요 도시경관의 조망을 보호하기 위한 경관조망지구 등이 특수목적지구제의 예시임
- 뉴욕시 고령친화지구는 평균 10만~20만 명의 거주 인구(15~20% 고령자 비율), 5~8km² 규모로 우리나라의 1개 동 지역 또는 그 이하의 규모

○ 고령친화지구 지정을 통해 뉴욕시와 지역사회 민간단체는 협력체계를 구축하고 외부환경 및 시설, 주택, 교통 및 상업과 보건·복지 등 지역 내 거주 고령자가 경험하는 모든 영역을 고령친화 환경으로 전환하기 위한 뉴욕시 및 민간단체의 자원을 집중 투입함

- 고령친화지구로 지정에는 지역 커뮤니티(우리나라 읍면동 이하 규모)는 일정 규모 이상의 거주 고령인구와 명확한 고령친화 환경 조성 요구사항, 운영을 위한 민간 협력단체, 소속 지자체의 지원, 지역 거주 고령자 단체의 협력이 필요
- 고령친화지구의 지정은 자체 실태조사 및 진단, 지자체 및 민간단체의 협력체계 구축, 단기 실행계획의 수립 및 성과평가 절차를 통해 진행
- 고령친화지구 지정을 통해 지역 내 고령친화 마을 조성을 위한 정책사업 추진 기반 마련
- 고령친화지구 지정을 통해 뉴욕시는 지구 당 매해 \$50,000(약 5억 원)을 지원하고 지역 구의원 및 의회, 지역사회 협회 및 자원봉사자, 거주 고령자의 적극적 참여를 이끌어 냄 (Scharlach & Lehning, 2016)

○ 거주 고령자 의견수렴을 통한 고령친화지구의 주요 생활환경 개선

- 고령자의 공원 및 공공장소 접근성, 편의성 강화를 위한 램프, 손잡이 추가설치, 횡단지점 개선, 공원 내 공중화장실 증대 등
- 횡단보도 이용 안전성 강화를 위한 횡단시간 증대, 우회전 차량 멈춤 신호기 설치, 횡단 구역 강조 표시 등
- 보행 편의성 강화를 위한 버스정류장과 벤치의 연계 증대, 벤치 등 휴게지점 증대, 보행로 평탄화 및 미끄럼방지, 패인 곳 보수 등
- 관공서, 우체국, 버스정류장 등 공공시설 이용 편의성 강화를 위한 충분한 대기장소, 의자 등 마련
- 생활편의시설 이용 편의성 강화를 위한 식료품점 진열 개선, 식당 메뉴판 개선 등

○ 커뮤니티(마을) 단위의 고령친화지구 지정과 단기실행계획 및 실천노력은 이후 연령통합고령친화 생활권계획(Neighborhood Plan)으로 연계

- 소규모 도시재생 추진절차 및 생활SOC 개선·조성을 연계하여 커뮤니티 단위의 전 연령대의 삶의 질 개선을 위한 생활환경 개선계획으로 연계
- 생활권계획의 주요 구성 : 공공 휴식공간, 교육시설, (공공임대)주택, 소상공업, 교통 및 환경, 안전 등

□ (우수사례 공모사업) 미국 연방정부의 「Older Americans Act」 기반 고령친화 커뮤니티 조성 지원

- 정책·사업 추진조직(고령화대책본부, Administration on Aging)을 구성, 지자체 우수사업(AIP 지원 커뮤니티 혁신사업, Community Innovations for Aging in Place)을 선정, 해당 사업대상 커뮤니티의 보건·복지전달체계 강화를 위한 재정 지원

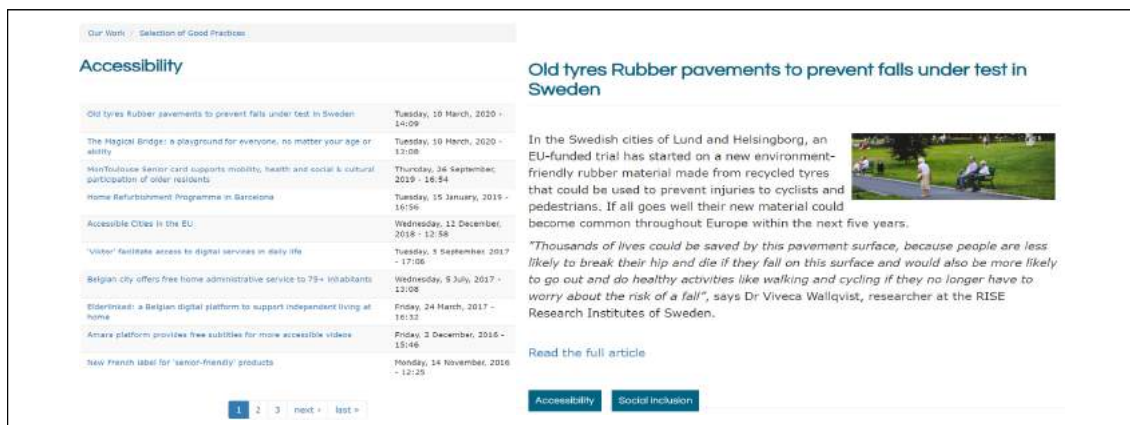
- 미국의 고령친화 커뮤니티는 저소득 고령자가 집중되고 지방정부의 지원이 높은 커뮤니티(NORCs), 중산층 이상 고령자가 집중되고 경제적 본인부담과 함께 지방정부의 인증과 승인을 통해 조성되는 커뮤니티(CCRCs), 고소득 고령자 위주의 자체 조성·운영되는 커뮤니티(Senior Village)로 구분 가능

□ (1-3 고령친화 지역사회 네트워크 및 플랫폼 구축) 플랫폼 운영 사례

○ 유럽연합 플랫폼 : AGE Platform Europe

- 2008년 세계보건기구 고령친화 커뮤니티 국제네트워크(WHO Global Network for Age-friendly Cities and Communities)와 협업체계를 구축하고 유럽 국가와 기관의 고령사회 대응 정책과 사업에 WHO 가이드 적용하도록 지원
- 2014년~2016년에 걸쳐 유럽 내 29개의 지역사회 기관으로 구성된 협업체계를 구축하고 상호간의 고령친화 생활환경 조성 노력과 성과 공유의 장을 마련
- AGE Platform Europe 웹사이트 내 우수사례 공유(Our Work / Selection of Good Practices)를 통해 고령사회 대응 영역별 유럽 국가와 지자체의 정책, 전략, 사업을 소개

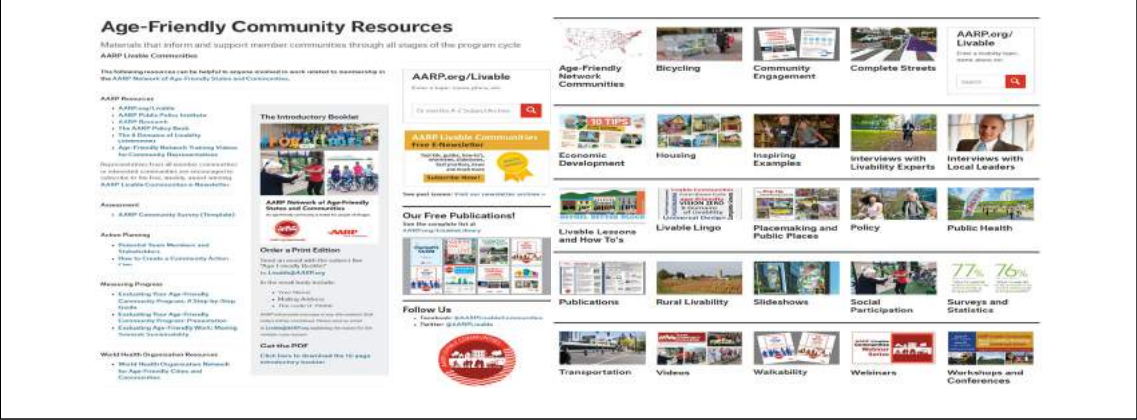
[그림 8-127] AGE Platform Europe의 고령친화 생활환경 조성 우수사례 공유 목록과 사업



○ 미국 플랫폼 : AARP Network of Age-Friendly States and Communities

- 세계보건기구 고령친화 커뮤니티 국제네트워크의 부설 네트워크로 2012년도에 승인받았으며 현재 미국 65개 지자체와 지역사회 기관으로 구성
- AARP 네트워크에 가입하는 미국 지자체와 지역사회 기관은 WHO 국제네트워크에 자동 가입 자격을 획득하며, 지역사회의 고령사회 대응과 고령친화 생활환경 조성을 위한 고령친화도 진단과 정책수립, 사업기획 등에 관한 전문가 컨설팅, 워크숍, 교육 지원, 미국 내 타 지역의 고령친화 생활환경 조성 우수사례 공유, 뉴스레터 수신 등의 혜택이 있음

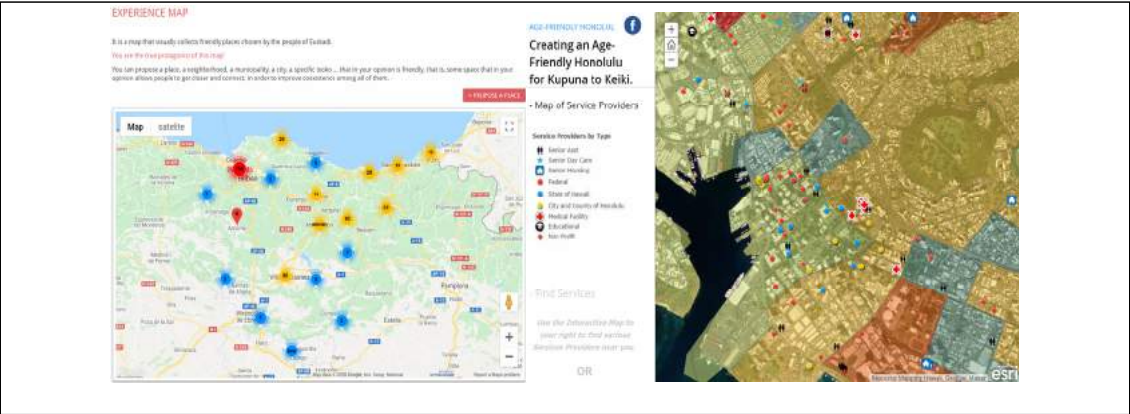
[그림 8-128] AARP Network의 고령친화 생활환경 조성 지원 플랫폼



○ 스페인 바스크 지방(Basque)과 미국 하와이 주 호놀룰루(Honolulu) 시의 고령친화 생활시설과 장소에 대한 공간정보 제공

- 스페인 바스크 지방의 Euskadi 자치구는 2013년 세계보건기구 고령친화 커뮤니티 네트워크에 가입하였으며 자체 플랫폼을 구축하여 각종 고령사회 대응 정책, 사업에 대한 소개와 공유, 고령친화 생활시설과 장소에 대한 지역지도를 제작하여 제공함
- 미국 호놀룰루 시는 2013년 세계보건기구 고령친화 커뮤니티 네트워크에 가입하였으며 Age-Friendly Honolulu 웹사이트를 구축하고 지자체의 고령사회 대응 정책과 사업을 소개하며 고령친화 보행환경, 교통서비스, 생활시설 등에 대한 정보를 지도 형태로 제작하여 제공함

[그림 8-129] 스페인 Euskadi 자치구(좌)와 미국 호놀룰루 시(우) 제공 고령친화 생활환경 공간정보





제9장

지역 인구현황 및 격차

제1절 지역상생을 위한 인구정책 추진 배경

제2절 지역 인구 통계 및 지역의 사회적 격차

제9 장 지역 인구현황 및 격차

제1절 지역상생을 위한 인구정책 추진 배경

1. 사회문제에 대한 지역접근의 의의

- 저출산·고령화라는 인구현상은 오랜 사회적 변화의 산물로 이해할 수 있음.
 - 저출산 현상은 1983년 합계출산율이 인구대체수준(합계출산율 2.01)이하로 하락하면서 시작되어 현재까지 37년간 장기 지속되어, 합계출산율은 2019년 잠정 0.92p 예상
 - 인구고령화와 관련하여 고령인구가 2000년에 7%를 넘어서 2020년 15.7%, 2067년 46.5%로 급격히 증가할 전망
 - 인구의 국내이동 측면에서 2017년 기준 특별추계결과, 2020년 수도권 인구는 비수도권 인구를 처음으로 추월할 것으로 전망
 - 이와 같은 인구현상은 도시화와 산업화의 영향으로 시작되어, 최근에는 한국사회의 경제, 사회, 문화적 맥락을 반영하여 형성된 변동으로 이해됨.
- 저출산·고령화의 문제는 전국적으로 대체로 심각한 수준이지만 지역 간 격차가 커서 지역마다 문제의 양상이 다르게 전개되고 있음.
 - 2019년 잠정치 기준으로 시·도별 합계출산율을 보면 서울은 0.72로 가장 낮아 저출산 문제가 가장 심각하고, 부산, 대전광역시의 경우도 전국 평균(0.92)보다 낮은 수준으로 저출산 문제가 심각한 반면, 도 지역은 대체로 높은 편이고 세종특별자치시는 1.47로서 매우 높은 수준임.
 - 통계청 특별추계결과 2020년 기준으로 시·도별 고령인구(65세 이상) 비율을 보면 전라남도의 경우 23.1%로서 가장 높고, 경기도와 제주도를 제외한 도지역이 대체로 전국 평균(15.7%)보다 높아 인구 고령화 문제가 가장 심각한 반면, 세종특별자치시는 9.3%로서 가장 낮고 서울, 울산, 인천, 대전, 광주광역시도 전국 평균보다 낮은 수준임.
 - 농촌과 지방의 경우 상대적으로 고령인구 비율의 증가에 따른 인구 고령화 문제가 심각한 이슈로 대두되고 있지만, 대도시와 수도권의 경우는 저출산에 따른 문제가 상대적으로 중요한 이슈로 대두되고 있음.

- 수도권과 대도시의 저출산 문제는 지역 불균형발전에 따른 이들 지역의 과밀과 이에 따른 높은 생활비와 혼잡비용에서 기인하는 문제로 해석할 수 있음.
- 수도권과 대도시의 과밀에 따라 주택가격, 교외화에 따른 교통비용 등 전반적인 생활비가 높아져 삶의 질이 악화되고, 청년들이 비혼 또는 만혼을 선택하거나 기혼의 경우에도 출산을 기피하는 경우가 많아 저출산 문제가 심화되는 것으로 볼 수 있음.
- 또한, 지방과 농촌지역의 인구 고령화 문제는 지역 간 청년 일자리 및 생활 인프라 격차에 따른 청년인구의 유출에 따른 결과로 해석할 수 있음.
- 지방과 농촌지역은 청년들을 위한 양질의 일자리가 없고 생활·문화 인프라 여건이 좋지 않아 청년인구가 대도시와 수도권으로 이주함에 따라 인구가 감소하여 ‘지방소멸’의 위기마저 운위되는 상황
- 인구 감소에 따라 인프라 유지관리가 어려워지고 이에 따라 서비스 질이 더욱 저하되고 삶의 질이 악화됨에 따라 인구유출이 더욱 가속화되는 상황
- 저출산·고령화와 같은 사회문제에 대한 지역접근(regional approach)은 해당 문제의 지역적 격차와 장소의 특수성을 고려하여 장소 맞춤형 해결방안을 모색하고 지역적 불균형 해소를 지향하는 접근
- 지역정책은 특정 지역에서 발생하는 집합적인 문제들을 해결하기 위해 국가, 지방정부, 지역사회, 지역주민 등 여러 이해관계자가 직·간접적으로 개입하여 기업, 가계, 개인 등 민간 부문의 주요 행위에 영향을 주는 공공정책의 한 분야
 - 지역정책은 여러 부문에 걸쳐 복합적으로 나타나는 종합적인 문제를 다룬다는 점에서 광범위한 부문을 포괄하지만, 그 영향력이 지리적 범위가 전국적이지 않고 해당 지역에 제한된다는 점에서 국지적임(박인권, 2018a).
- 반면 사회정책은 사회문제를 개인 또는 집단의 문제로 파악하고 사람들이 처한 장소에 대해 고려를 하지 않고 해당 문제를 겪는 사람에 초점을 맞추어 해결방안을 모색하는 접근
- 삶의 질에 대한 역량(capabilities)접근법에 따르면 삶의 질은 개인의 자원과 신체적 조건뿐만 아니라 지역사회의 조건에 의해서도 결정되기 때문에 정책 시행에 있어 지역에 대한 고려 필요
- 노벨 경제학상 수상자인 아마티아 센(Amartya K. Sen)이 제안한 이래 발전해온 역량접근법에서는 어떤 사람의 삶의 질 또는 안녕(well-being)을 측정하기 위해 ‘기능(functionings)’과 ‘역량(capabilities)’ 개념을 도입
- 한 개인의 삶의 질은 그 사람이 바람직하게 여길만한 상태나 행위(beings and doings)에

의해 결정되며, 이 상태와 행위를 그 사람의 ‘기능’으로 정의

- 어떤 사람이 실제로 선택할 수 있는 ‘기능’은 그 사람이 가진 자원뿐만 아니라 그의 다양한 개인적, 사회적 조건에 의해 결정되며, 그렇게 결정된 기능이 그 사람의 ‘역량’
 - 동일한 자원을 가지고도 사람이 살고 있는 지역사회의 여건에 따라 그 사람의 실제 기능, 즉 ‘역량’이 달라지고 이에 따라 삶의 질이 달라지므로 지역에 대해 고려를 하는 것이 요구됨 (Sen, 1985).
- 이처럼 저출산·고령화 문제는 지역마다 문제의 양상이 다르고 지역불균등발전이라는 지역 문제와 직결되어 있으므로 지역접근을 통해 해결책을 모색하는 것이 중요
- 그럼에도 불구하고 지난 제1~3차 저출산·고령사회 기본계획은 지역 쟁점을 적절히 다루지 못하는 한계 노출
 - 그것은 그동안 기본계획이 저출산 현상과 고령화 현상에 집중한 반면, 인구 변동의 3요소 중 인구 이동의 관점을 충분히 고려하지 못하였기 때문
 - 인구의 수도권 집중으로 인한 사회적 문제가 저출산 고령화와 어떤 관계가 있으며, 인구 이동이 지역의 인구유출과 지역의 사회적 격차를 악화시키는 문제를 적절히 고려하지 못한 한계를 노출
- 저출산 고령사회 기본계획이 인구 정책적 관점을 적절히 견지하기 위하여, 저출산 현상과 고령 사회에 대한 대응은 인구의 이동과 분포 관점을 적절히 반영할 필요가 있으며 이런 문제의식이 제4차 저출산 고령사회 기본계획에 반영되어야 함.

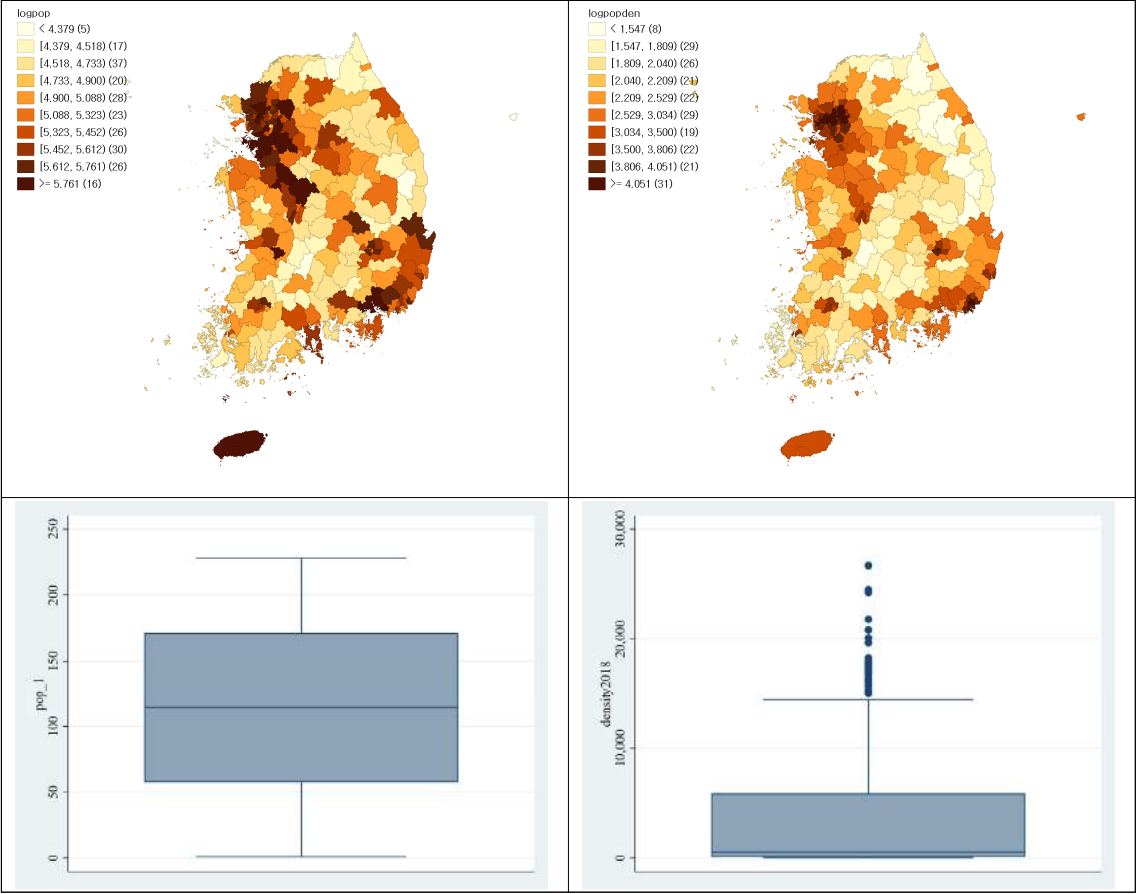
제2절 지역 인구 통계 및 지역의 사회적 격차

1. 지역 인구 통계 분석

□ 인구분포와 인구밀도의 양극화 현상

[그림 9-1] 인구(좌) 분포와 인구밀도(우)의 분포(2018년)

(단위: 만 명, 명)



주: 인구, 인구밀도 분포 그림은 모두 로그값을 취한 값을 나타냄.
자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청. (2019b). 도시지역면적(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21291에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

- 2018년 인구의 공간적 분포는 서울을 중심으로 한 주변지역, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 및 주변지역 일부와 나머지 지역 간 명확한 양극화가 비교적 뚜렷한 것으로 나타남.
- 인구밀도의 분포는 인구분포에 비해 양극화가 더욱 뚜렷하게 나타나, 인구밀도가 높은 지역과 낮은 지역의 구분이 더 명확하며, 상자그림 분포에서도 볼 수 있듯이, 인구밀도가 높은 지역은 상위 극단 펜스 위의 이상치 분포로 나타남.

○ 2018년 기준 인구의 상·하위 10개 지자체를 살펴본 결과, 상·하위 그룹 간 편차가 약 100만 명 이상 발생하는 것으로 나타났으며, 상위 10개 지자체의 인구 규모 편차가 수십만 명인 것으로 나타나, 기초 지자체(시군구)라는 동일 위계에서의 인구 규모 격차가 매우 크게 발생하는 것으로 나타남. 이는 기능 공간 및 지자체 위계 조정 등의 정책을 바탕으로 지역 간 인구 규모 격차 완화에 주목할 필요성이 있음을 시사하고 있음.

〈표 9-1〉 인구 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: 명)

인구(명)			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
수원시	1,201,166	울릉군	9,832
창원시	1,053,601	영양군	17,356
고양시	1,044,189	용진군	21,036
용인시	1,035,126	장수군	23,221
성남시	954,347	양구군	23,408
부천시	843,768	군위군	23,919
청주시	837,749	무주군	24,589
화성시	758,722	화천군	25,084
남양주시	681,828	청송군	25,678
제주특별자치시	667,191	진안군	25,963

자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-2〉 인구밀도 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: 명/ km^2)

인구 밀도			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
양천구	26666.840	인제군	19.533
동대문구	24484.460	영양군	21.276
동작구	24226.090	봉화군	27.324
중랑구	21800.290	화천군	27.597
광진구	20837.720	평창군	29.104
구로구	20104.080	청송군	30.349
송파구	19680.580	정선군	30.907
성동구	18281.690	진안군	32.902
금천구	17965.560	영월군	35.240
성북구	17737.370	양구군	35.369

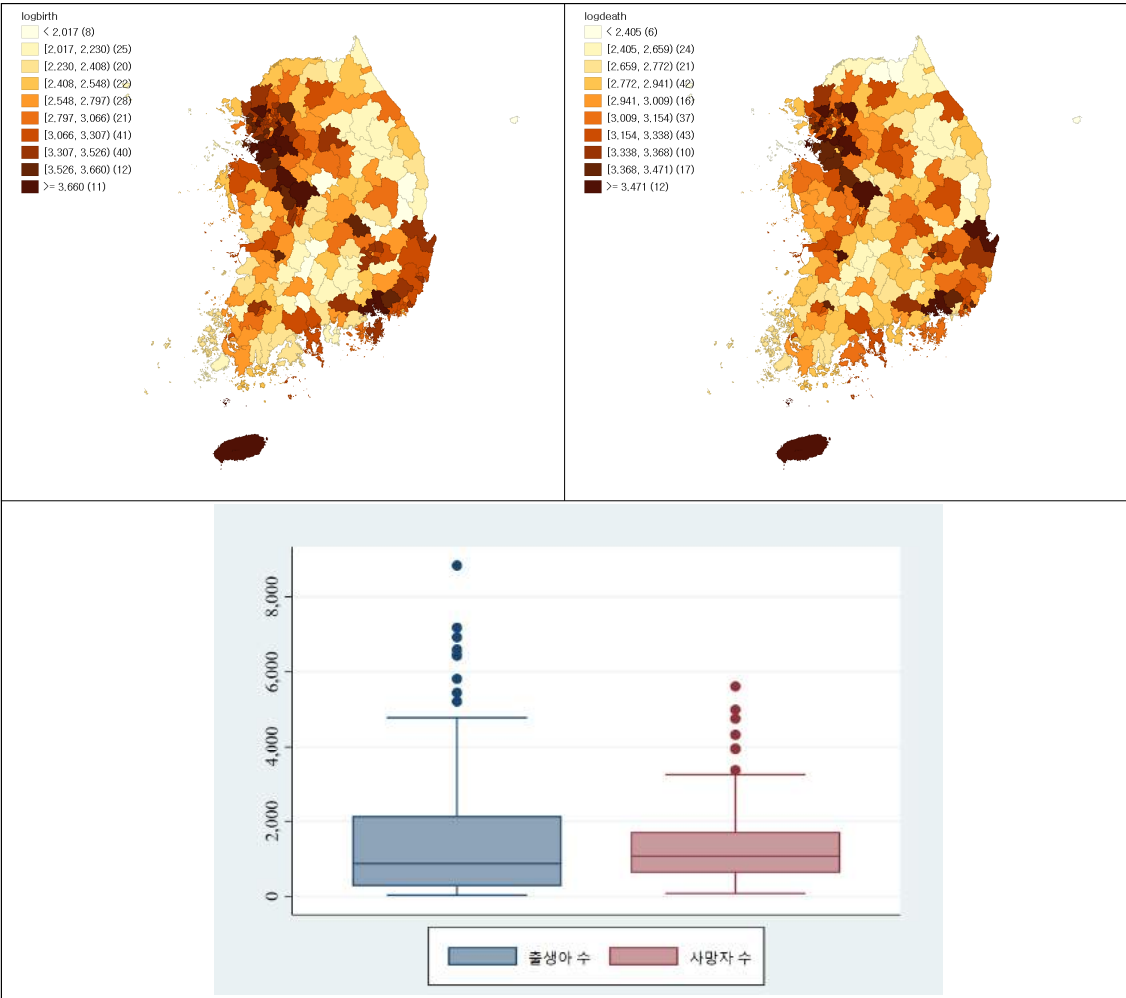
자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청. (2019b). 도시지역면적(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21291에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

□ 인구의 자연증감(출생아 수와 사망자 수의 차이)

○ 인구의 자연증감을 구성하는 요인인 출생아, 사망자 수는 공통적으로 앞서 살펴본 인구가 많고, 인구밀도가 높은 지역에서 모두 큰 것으로 나타나고 있음. 이러한 양상은 출생아 수와 사망자 수가 모두 절대 수치를 가리키고 있는 것에 기인한 것으로 판단됨. 이에 따라 이후 자연증감의 절대, 상대 지표를 통하여 절대적 수치와 어떠한 차이를 나타내고 있는지 살펴 볼 필요가 있음.

[그림 9-2] 출생아 수(좌)와 사망자 수(우) 분포(2018년)

(단위: 명)



자료: 통계청 인구동향과. (2019. 8. 27.). 2018년 출생 통계(확정). 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=377055&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출한 자료; 통계청. (2020e). 시군구/사망원인(50항목)/성/ 사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률(1998~). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-3〉 출생아 수 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: 명)

출생아 수			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
수원시	8,832	울릉군	32
화성시	7,178	영양군	63
창원시	6,922	구례군	72
용인시	6,598	무주군	79
성남시	6,453	군위군	81
청주시	6,429	청송군	84
고양시	5,816	장수군	87
부천시	5,447	진천군	101
천안시	5,213	음성군	104
제주특별자치시	4,781	강원 고성군	106

자료: 통계청 인구동향과. (2019. 8. 27.). 2018년 출생 통계(확정). 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=377055&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-4〉 사망자 수 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: 명)

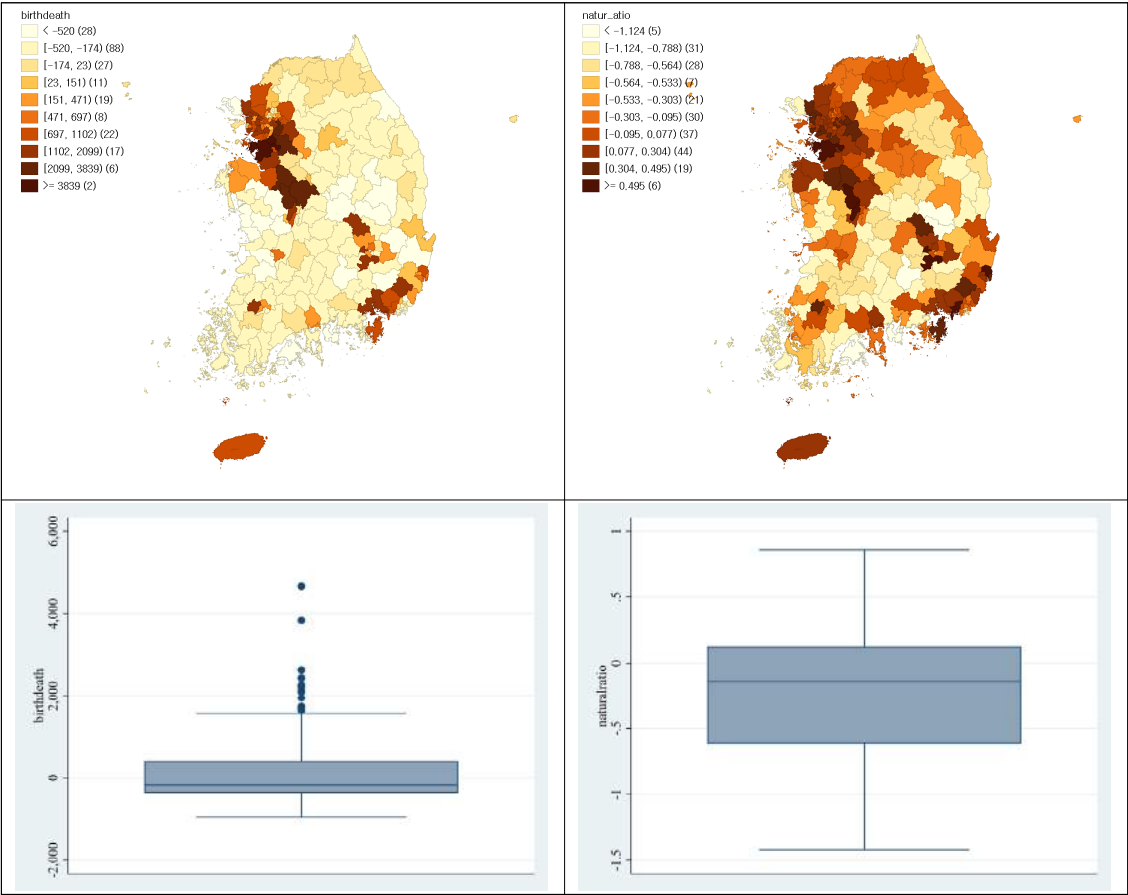
사망자 수			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
창원시	5,615	울릉군	76
수원시	4,993	양구군	176
고양시	4,755	계룡시	191
청주시	4,330	화천군	204
성남시	4,324	용진군	207
용인시	3,960	영양군	227
부천시	3,916	과천시	254
제주특별자치시	3,912	단양군	265
전주시	3,356	양양군	270
남양주시	3,234	인제군	272

자료: 통계청. (2020e). 시군구/사망원인(50항목)/성/ 사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률(1998~). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

- 인구의 자연증감은 출생아 수와 사망자 수의 차이(출생아 수 - 사망자 수)로 표시할 수 있음.
- 인구 자연증감의 지역 간 편차는 매우 큰 것으로 나타났지만, 전체 인구 대비 자연증감이 차지하는 비율의 경우 지역 간 편차가 자연증감의 절대적 수치의 편차에 비하여 작아진 것으로 나타나고 있음. 전체 인구 대비 자연증감이 차지하는 비율 역시 인구가 많고, 인구밀도가 높은 지역에서 대체적으로 높은 경향을 띠고 있지만, 강원, 충청, 경북 내륙 일부 등 국지적으로 높은 지역이 나타나고 있음.
- 전체 인구 대비 자연증감 비율 상위지역 중 부산 강서구와 세종시 사례를 보면 대규모 주택 단지의 개발이 인구증가에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있음.

[그림 9-3] 인구의 자연증감(출생아-사망자, 좌)과 전체 인구 대비 자연증감(우)의 비율(2018년)

(단위: 만 명, %)



자료: 통계청. (2020). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3 에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청 인구동향과. (2019. 8. 27.). 2018년 출생 통계(확정). 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=377055&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출한 자료; 통계청. (2020e). 시군구/사망원인(50항목)/성/사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률(1998~). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-5〉 인구의 자연증감 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: 명)

인구의 자연증감			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
화성시	4,663	경주시	-960
수원시	3,839	고흥군	-829
용인시	2,638	상주시	-807
세종특별자치시	2,444	대구 서구	-785
천안시	2,270	영도구	-740
송파구	2,233	정읍시	-739
성남시	2,129	밀양시	-730
청주시	2,099	김제시	-711
인천 서구	1,942	의성군	-694
유성구	1,732	논산시	-671

자료: 통계청 인구동향과. (2019. 8. 27.). 2018년 출생 통계(확정). 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=377055&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출한 자료; 통계청. (2020e). 시군구/사망원인(50항목)/성/ 사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률(1998~). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13에서 2020.6.1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-6〉 전체 인구 대비 인구의 자연증감 비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: %)

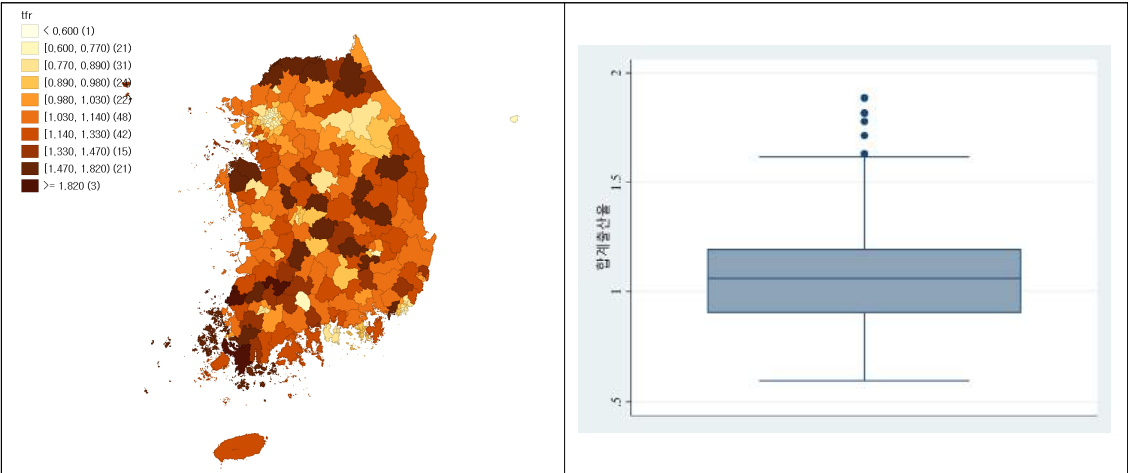
전체 인구 대비 인구의 자연증감 비율			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
부산 강서구	0.855	남해군	-1.423
세종특별자치시	0.778	합천군	-1.422
달성군	0.627	군위군	-1.325
화성시	0.615	의성군	-1.311
울산 북구	0.527	고흥군	-1.260
유성구	0.495	청양군	-1.124
오산시	0.489	의령군	-1.110
양산시	0.396	청도군	-1.080
구미시	0.389	보성군	-1.079
거제시	0.388	청송군	-1.071

자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청 인구동향과. (2019. 8. 27.). 2018년 출생 통계(확정). 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=377055&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출한 자료; 통계청. (2020e). 시군구/사망원인(50항목)/성/ 사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률(1998~). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13에서 2020.6.1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

○ 합계출산율은 지역의 자연증감을 견인하고, 출산지원 정책의 효과성을 평가하는 지표로써 활용되고 있지만, 2018년 기준 합계출산율 상위 10개 지자체는 대체로 인구 및 인구밀도가 상대적, 절대적으로 낮은 지자체인 것으로 나타나는 반면, 하위 10개 지자체는 상대적, 절대적으로 높은 지자체인 것으로 나타남. 또한, 합계출산율은 지역 간 편차가 상대적으로 낮으며, 공간적 분포의 전국적, 국지적 양상이 뚜렷하지 않은 것으로 판단됨. 이러한 측면은 합계출산율이 지역의 인구변화, 그중 자연증감을 보다 명확하게 관측할 수 있는 지표로서의 효용성이 있는지 재점검할 필요성이 있음을 시사하고 있음(장인수, 우해봉, 손호성, 박종훈, 임지혜, 2020, 발간예정 수정 인용).

[그림 9-4] 합계출산율(2018년)

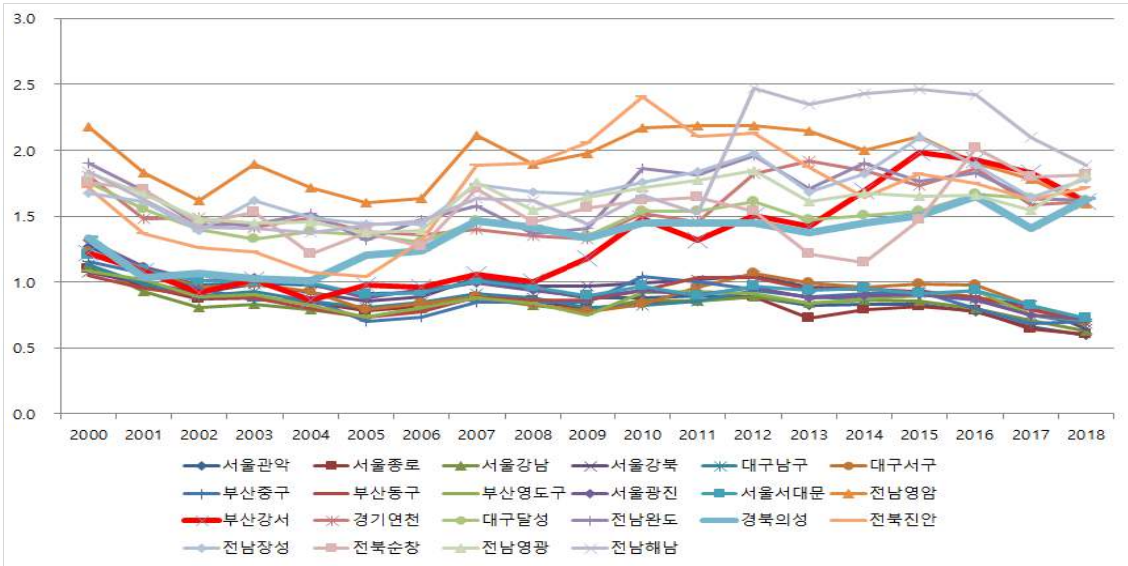
(단위: 명)



자료: 통계청. (2020f). 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A17에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

- 합계출산율과 고령인구비율의 지역 분포 상황을 살펴보면, 저출산과 고령화 현상은 지역별로 심화되고 있으며, 지역이 고착화되어 장기간 지속되고 있음.
- 2000~2018년 기간 중 합계출산율 변화를 살펴보면, 부산 강서구와 경북 의성군을 제외하고 2018년 기준 상·하위 10개 지역이 거의 변화가 없음이 드러남.

[그림 9-5] 합계출산율 상·하위 10개 시군구(2018년 기준)



자료: 통계청. (2020f). 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A17에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-7〉 합계출산율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: 명)

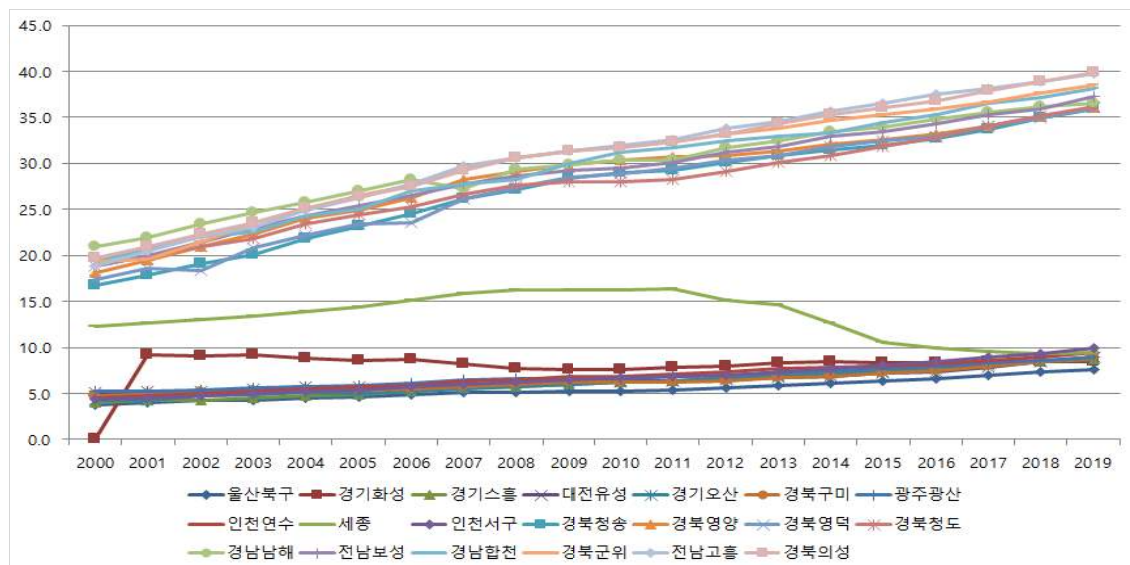
합계출산율			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
해남군	1.890	관악구	0.600
영광군	1.820	종로구	0.610
순창군	1.820	강남구	0.630
장성군	1.780	강북구	0.650
진안군	1.710	대구 남구	0.680
의성군	1.630	대구 서구	0.690
달성군	1.620	부산 동구	0.700
완도군	1.620	부산 중구	0.700
부산 강서구	1.610	부산 영도구	0.710
연천군	1.610	서울 광진구	0.710

자료: 통계청. (2020f). 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A17에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

○ 2000~2018년 기간 중 고령인구 비율 역시 2018년 기준 상·하위 10개 지역이 거의 변화가 없음이 드러남.

○ 고령인구 비율이 높은 지역은 경상도 지역과 전라도 지역에서 고착화되는 추세

〔그림 9-6〕 고령인구 비율 상·하위 10개 시군구(2018년 기준)



자료: 통계청. (2020f). 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A17에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-8〉 65세 이상 인구비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

65세 이상 인구비율			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
의성군	38.9	울산 북구	7.3
고흥군	38.9	시흥시	8.4
군위군	37.6	구미시	8.4
합천군	37.2	유성구	8.4
남해군	36.2	오산시	8.4
보성군	35.9	화성시	8.4
청도군	35.2	광산구	8.6
영양군	35.1	연수구	9.0
청송군	34.9	인천 서구	9.3
영덕군	34.9	세종특별자치시	9.3

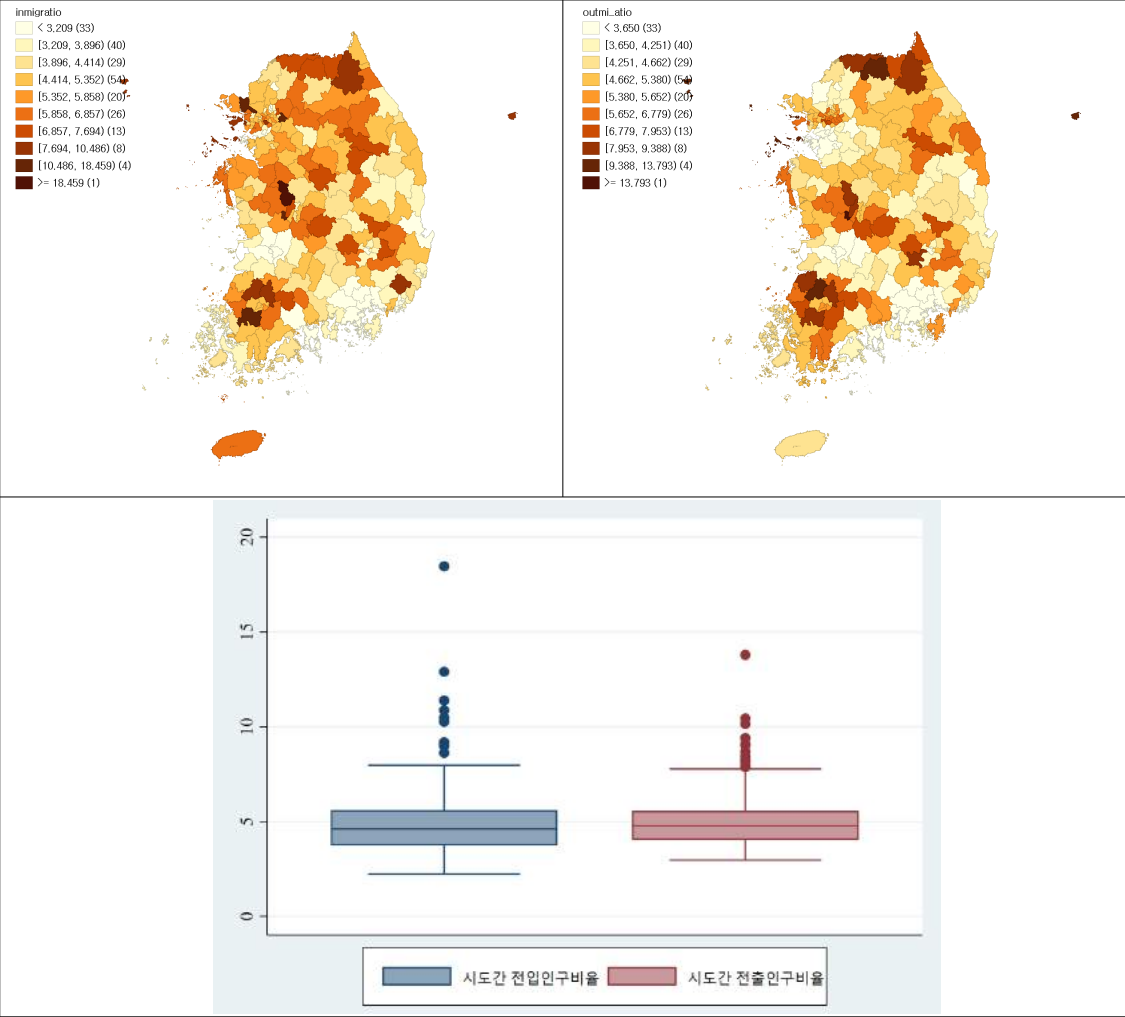
자료: 통계청. (2020k). 행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

□ 인구의 사회적 증감

- 인구의 자연증가가 출생아 수와 사망자 수에 의해서 결정된다면, 인구의 사회적 증감은 인구이동에 의해서 결정됨.
- 전체 인구 대비 전입인구, 전출인구의 비율의 공간적 분포를 살펴본 결과, 세종, 하남, 김포 등 서울 근교의 도시가 전체 인구 대비 전입인구비율이 높은 것으로 나타났으며, 국지적으로 일부 지방에서도 높은 전입인구비율이 나타남. 전체 인구 대비 전출인구비율은 부산의 여러 자치구에서 가장 높은 것으로 나타났으며(상위 10개 지자체 내 5개 지자체), 일부 지역에서 국지적으로 나타남.

[그림 9-7] 시도 간 전입(좌)/전출(우) 인구비율(2018년)

(단위: %)



자료: 통계청. (2020). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3 에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청. (2020g). 시군구별 이동자수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

○ 전체 인구 대비 전입률 및 전출률의 지역 간 편차를 살펴본 결과, 전입률이 전출률보다 지역 간 편차가 다소 큰 것으로 나타남.

〈표 9-9〉 시도 간 전입률 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: %)

시도 간 전입률			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
세종특별자치시	18.459	인천 동구	2.230
계룡시	12.902	영도구	2.242
하남시	11.384	대구 서구	2.323
나주시	10.870	함안군	2.483
김포시	10.486	울산 중구	2.508
장성군	10.267	사하구	2.517
용진군	9.184	김제시	2.558
인천 중구	9.141	사상구	2.561
담양군	8.986	동래구	2.617
울릉군	8.625	부산 북구	2.644

자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3 에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청. (2020g). 시군구별 이동자수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-10〉 시도 간 전출률 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: %)

시도 간 전출률			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
계룡시	13.793	군포시	2.969
장성군	10.440	인천 동구	2.974
용진군	10.154	화성시	2.999
화천군	9.404	영도구	3.008
울릉군	9.388	진주시	3.073
담양군	9.084	의왕시	3.075
유성구	9.023	동두천시	3.111
철원군	8.694	김제시	3.128
세종특별자치시	8.452	창원시	3.151
인제군	8.380	오산시	3.164

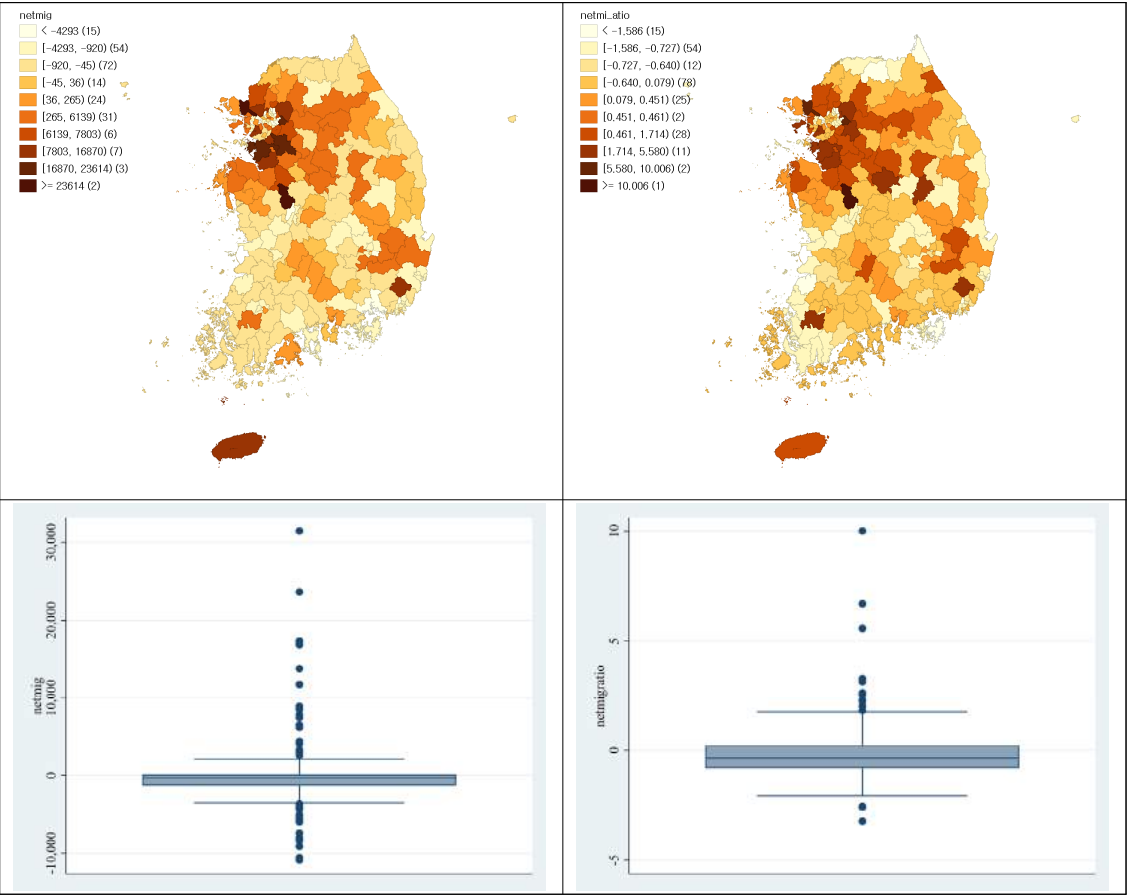
자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3 에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청. (2020g). 시군구별 이동자수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

- 시도 간 순이동자 수는 세종특별자치시를 제외하면, 대체적으로 수도권 근교의 도시, 즉, 김포시, 화성시, 하남시, 용인시, 남양주시, 고양시, 시흥시, 수원시가 높은 것으로 나타났으며, 이들 도시는 전체 인구 대비 순이동인구 비율도 대체적으로 높은 것으로 나타남.
- 반면, 시도 간 순이동자 수가 가장 낮은 지역은 모두 서울시의 자치구인 것으로 나타났으며, 전체 인구 대비 순이동인구 비율 역시 서울시의 자치구가 하위 10개 지자체 내 가장 많이 포함된 것으로 나타남(하위 10개 지자체 내 6개).
- 시도 간 순이동자 수, 순이동비율이 가장 높은 지자체가 대체적으로 수도권을 포괄하는 지

역이며, 영호남 지역이 대체적으로 이러한 지표가 낮은 분포를 보이는 것을 고려하면, 인구 분포가 양극화되는 추세가 쉽게 악화되기 어려울 것으로 예상됨.

[그림 9-8] 시도 간 순이동자 수(좌), 순이동률(우)(2018년)

(단위: 명, %)



자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3 에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청. (2020g). 시군구별 이동자수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-11〉 시도 간 순이동자 수 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: 명)

시도 간 순이동자 수			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
세종특별자치시	31,433	강동구	-10,905
김포시	23,614	노원구	-10,629
화성시	17,351	서울 강서구	-10,571
하남시	17,070	은평구	-9,141
용인시	16,870	중랑구	-8,378
남양주시	13,806	구로구	-8,107
고양시	11,790	송파구	-8,046
시흥시	11,754	양천구	-7,462
제주특별자치시	8,853	도봉구	-5,981
수원시	8,581	강남구	-5,705

자료: 통계청. (2020g). 시군구별 이동자수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-12〉 시도 간 순이동률 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

(단위: %)

시도 간 순이동률			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
세종특별자치시	10.006	고창군	-3.226
하남시	6.710	강원 고성군	-2.597
김포시	5.580	강동구	-2.550
인천 중구	3.299	중랑구	-2.078
구리시	3.157	구로구	-2.004
나주시	2.644	노원구	-1.955
시흥시	2.620	화천군	-1.949
진천군	2.570	울산 동구	-1.924
화성시	2.287	은평구	-1.892
양산시	2.238	서울 강서구	-1.771

자료: 통계청. (2020j). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3에서 2020. 6. 1. 인출한 자료; 통계청. (2020g). 시군구별 이동자수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

□ 인구증가와 인구변동 요인 간의 상관관계

- 인구 3요소, 출생, 사망, 인구이동 중, 지자체별 인구증감에 인구이동이 가장 큰 영향을 미치고 있는 것으로 확인됨.
- 2015년 기준으로 지역자치단체별 자료로 볼 때 지역의 인구증가율과 순이동률이 매우 강한 정적 상관관계(0.98)를 갖고 있으며, 이는 인구증가율과 조출생률 사이의 관계(상관계수: 0.47)보다 큰 것으로 확인됨.
 - 인구증가율과 순이동률만 놓고 본다면, 지역별 순이동률의 차이가 인구증가율 차이의 약 96.5%(R-sqaure)를 설명하고 있음.

- 횡단자료로 요인 간 인과관계를 특정할 수 없지만, 지역자치단체별 인구증가율에 대한 순이동률의 매우 높은 영향력은 조출생률과 조사망률을 함께 포함한 회귀분석에서도 확인됨.
- 지방자치단체별 인구증감은 인구이동에 의해 주로 결정되고 있으며, 출산·사망 등 자연증가에 의한 영향력은 상대적으로 낮은 수준에 있음.
- 이는 우리 사회의 출산력과 사망력이 모두 매우 낮게 유지되고 있는 측면을 일부 반영하고 있다고 볼 수 있음.
- 하지만, 인구의 자연증가와 사회적 이동이라는 서로 다른 두 측면(예, 발생빈도)을 직접 비교하기 어렵다는 한계가 있음.

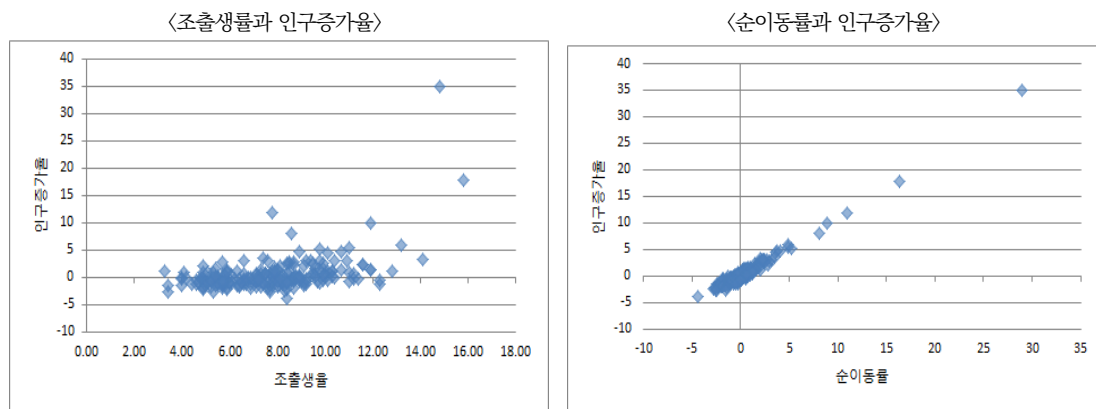
〈표 9-13〉 지방자치단체별 주요 요인 간 상관관계

	조출생률	조사망률	순이동률	인구증가율
조출생률	1			
조사망률	-0.684***	1		
순이동률	0.337***	-0.003	1	
인구증가율	0.465***	-0.161*	0.982***	1

주: * $p < .05$; *** $p < .001$

자료: 박종서, 유삼현, 이소영, 이상림, 변수정, 김은정, 최인선. (2017). 2016년도 저출산·고령사회 시행계획 지방자치단체 성과평가. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

〔그림 9-9〕 지방자치단체별 조출생률, 순이동률과 인구증가율의 관계



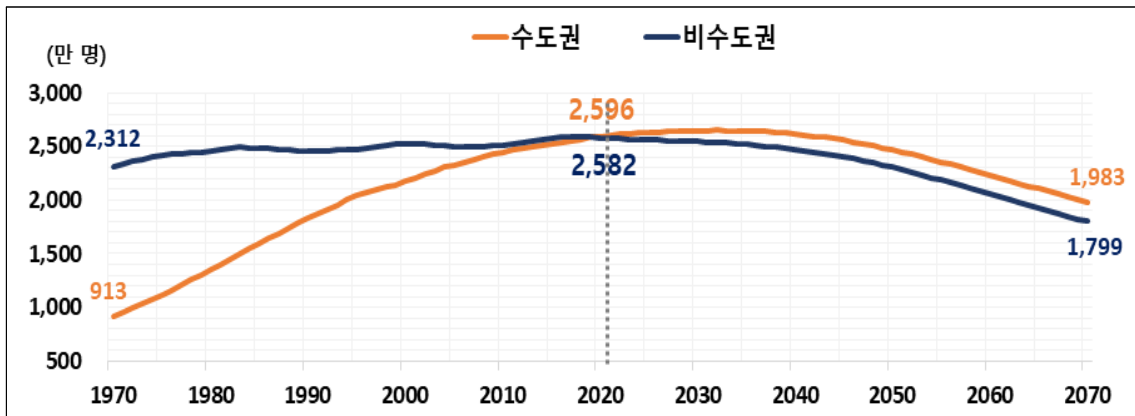
자료: 박종서, 유삼현, 이소영, 이상림, 변수정, 김은정, 최인선. (2017). 2016년도 저출산·고령사회 시행계획 지방자치단체 성과평가. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

□ 인구의 이동: 수도권 집중

- 통계청 2019년 장래인구특별추계에 따르면, 2020년에 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월할 것으로 전망

- 최근의 인구변동요인 추세가 지속된다면, 2020년 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월, 이후 지속적으로 유지될 것으로 전망

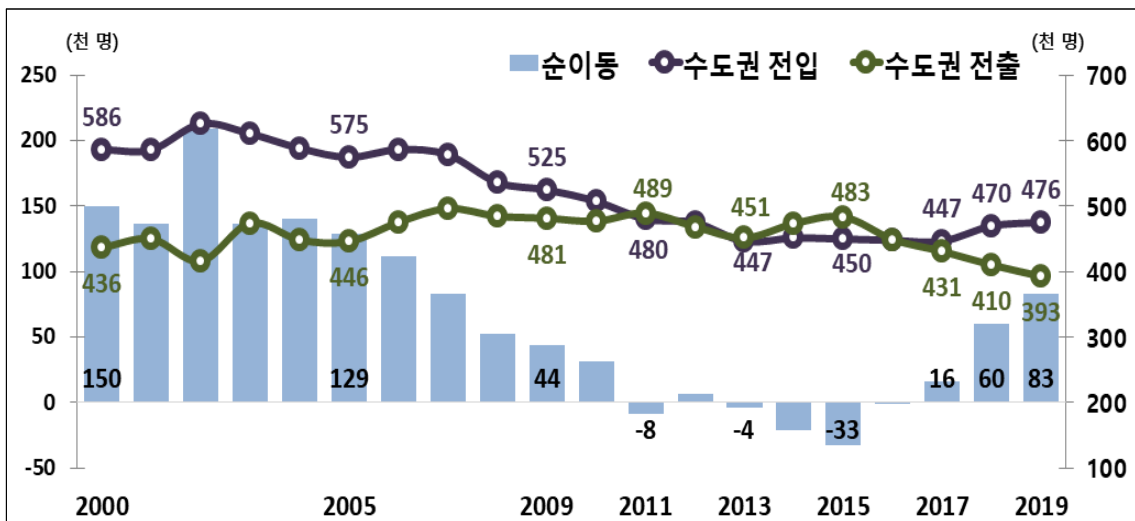
[그림 9-10] 수도권과 비수도권 인구 추이 및 전망(1970~2070년)



자료: 통계청 인구동향과. (2020. 6. 29.). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/port al/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383417에서 인출.

- 실제로 통계청의 전입-전출 자료분석 결과, 수도권 순이동은 2011년 최초로 순유출된 이후 2017년 다시 순유입으로 전환되었고, 최근들어 순유입 규모 점차 증가하는 추세
- 지난 20년간 비수도권에서 수도권 전입은 감소 추세였다가 2017년 이후 증가추세로 전환, 비수도권으로 전출은 등락을 반복하며 증가하다가 2015년 이후 감소 추세

[그림 9-11] 수도권 순이동 추이(2000~2019년)

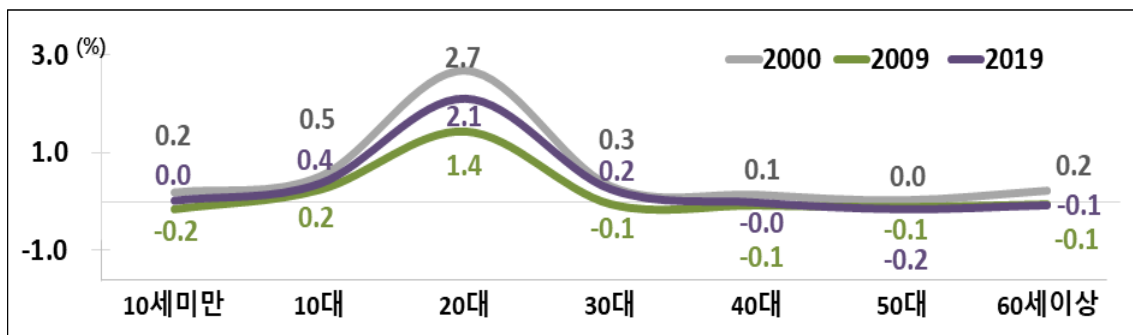


자료: 통계청 인구동향과. (2020. 6. 29.). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/port al/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383417에서 인출.

○ 연령별 이동 특성

- 10대와 20대 수도권으로 지속적으로 순유입, 40대 이상은 2008년부터 순유출 추세
- 최근 20년간 10대와 20대는 지속적으로 순유입추세이며, 2016년을 기점으로 순유입 규모 증가, 40대 이상은 2008년부터 지속적으로 순유출 추세
- 30대는 2008년부터 2017년까지 순유출, 2018년 순유입으로 전환한 후 2년 연속 순유입되었고, 40대 이상은 2008년부터 순유출

[그림 9-12] 수도권 연령별 순이동률 추이(2000, 2009, 2019년)



자료: 통계청 인구동향과. (2020. 6. 29.). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/port al/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383417에서 인출.

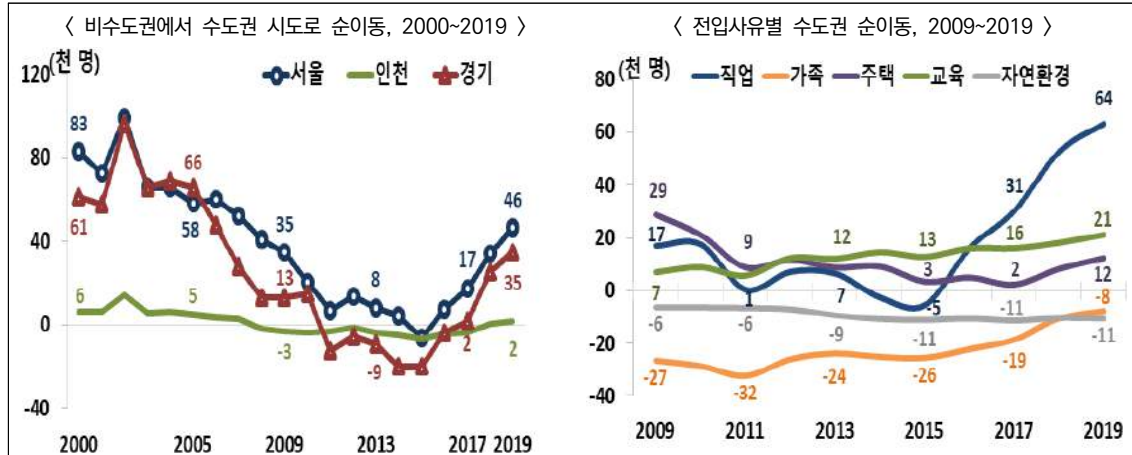
○ 수도권 1인 이동은 지속적으로 순유입, 20대의 순유입이 가장 커

- 2001년 이후 1인 이동은 계속 순유입이나 그 규모는 2002년을 정점으로 2015년까지 감소 추세였다가, 2016년부터 증가추세로 전환
- 10대와 20대 연령층은 1인 이동에서 지속적으로 순유입 추세
- 30대는 1인 이동에서 2010년부터 2015년까지 순유출을 보이고, 이후 순유입으로 전환 되면서 규모가 증가하는 추세
- 40대 이상 연령층에서는 1인 이동, 2인 이상 이동 모두 2008년 이후 지속적으로 순유출 추세

○ 수도권 순이동은 서울로의 순유입이 많고, 전입사유는 직업이 많아

- (수도권 순이동) 비수도권에서 수도권으로 이동은 서울로의 순유입이 가장 많고, 전입사유는 직업으로 인한 순이동이 최근 큰 폭으로 증가함.

[그림 9-13] 수도권으로 순이동과 전입 사유(2000~2019년)

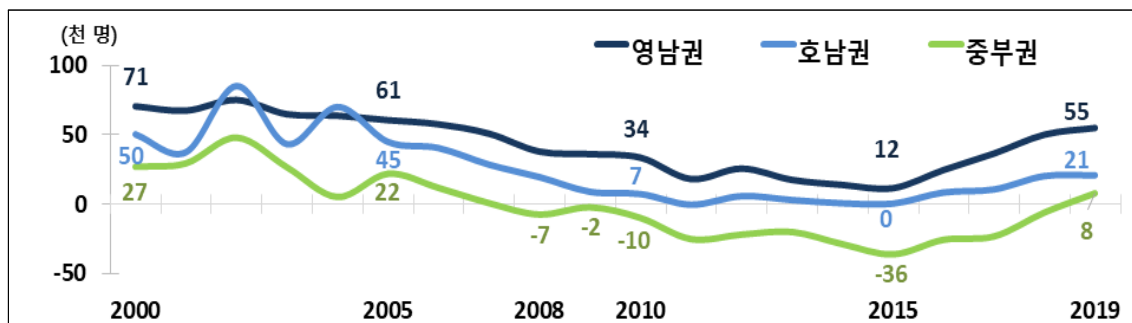


자료: 통계청 인구동향과. (2020. 6. 29.). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/port al/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383417에서 인출.

○ 수도권으로의 순유입은 영남권과 호남권에서 많고, 2015년 이후 증가 추세

- (순유입) 영남권(부산·대구·울산·경북·경남)과 호남권(광주·전북·전남)은 최근 20년간 계속해서 수도권으로 순유입, 그 규모는 2015년까지 전반적으로 감소하다 증가추세로 전환
- (순유출) 수도권에서는 2008년부터 중부권(대전·세종·강원·충북·충남)으로 순유출을 시작, 2015년을 정점으로 순유출 규모가 감소하다가 2019년 순유입으로 전환

[그림 9-14] 수도권으로 권역별 순이동(2000~2019년)



자료: 통계청 인구동향과. (2020. 6. 29.). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/port al/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383417에서 인출.

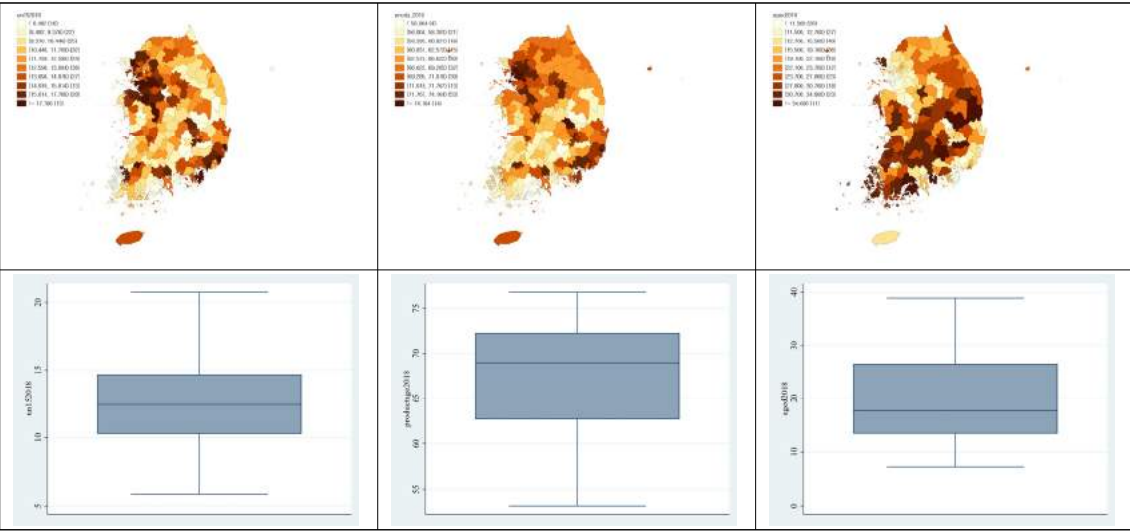
□ 인구 구조 특성

- 지역의 인구를 15세 미만, 생산연령, 65세 이상으로 구분하여 범주별 분포를 살펴본바, 생산연령인구의 지역 간 편차가 상대적으로 가장 큰 것으로 나타나고 있음.

- 15세 미만 인구와 생산연령인구, 그리고 65세 이상 인구 비율의 지역별 분포는 대칭적 특성을 보이는 것으로 나타나나, 이는 범주별 상, 하위 지자체의 대칭적 특성을 통해서도 확인할 수 있음.
- 이러한 대칭적 특성은 지역의 인구 변화 양극화 심화 및 이러한 양상에 따른 사회경제적 변화의 심화를 시사하는 것으로 해석할 수 있음.

[그림 9-15] 15세 미만/생산연령인구/65세 이상 인구비율(2018년 기준)

(단위: %)



자료: 통계청. (2020k). 행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

<표 9-14> 15세 미만 인구비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

15세 미만 인구비율			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
화성시	20.767	군위군	5.859
세종특별자치시	20.636	의성군	6.582
부산 강서구	20.052	청도군	6.990
계룡시	19.431	괴산군	7.075
광산구	19.389	울릉군	7.130
거제시	19.103	부산 중구	7.145
오산시	19.034	청송군	7.334
울산 북구	18.755	신안군	7.350
김포시	18.728	합천군	7.401
아산시	18.585	남해군	7.796

자료: 통계청. (2020k). 행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

〈표 9-15〉 생산연령인구비율 상·하위 10개 지자체(2018년 기준)

생산연령인구비율			
상위 10개 지자체		하위 10개 지자체	
안산시	76.800	고흥군	53.200
계양구	76.575	의성군	54.518
관악구	76.483	보성군	55.100
울산 남구	76.104	합천군	55.399
광진구	75.965	남해군	56.004
시흥시	75.475	군위군	56.541
부천시	75.236	영덕군	56.553
수원시	74.869	영양군	56.575
안양시	74.698	함평군	56.896
금천구	74.454	강진군	57.115

자료: 통계청, (2020k), 행정구역(시군구)별/1세별 주민등록인구, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006에서 2020. 6. 1. 인출한 자료를 활용하여 저자 작성.

2. 지역의 사회적 격차와 저출산 고령화

- 지역 수준의 저출산 고령화 현상은 인구 변동 3요소인 출생, 사망, 이동에 의해서 변화의 특성이 결정되고 있음.
 - 출산율은 청년층이 집중 거주하는 수도권 지역에서 매우 낮은 수준을 나타내고 있으며, 상대적으로 지역 중소도시나 농어촌 지역에서 높게 나타나고 있음.
 - 고령화 현상은 지방의 중소도시나 농어촌 지역이 수도권에 비해서 상대적으로 높게 나타나고 있음.
- 이와 같은 인구 분포의 연령 구조 불균형은 지역별로 재화와 서비스가 불균형한 상태에서 기인
 - 즉, 재화와 서비스의 지역적 차이가 이동을 유발하고 있는 것
 - 따라서 지역 인구 변화와 관련된 주목할 점은 지역 격차 양상이며, 이러한 지역 격차가 지역 인구 변화와 맞물려 더욱 심화될 개연성이 있다는 점에서 심도 있게 살펴볼 필요가 있음.
 - 여기서는 일자리, 주거, 교육 및 돌봄, 보건의료 영역을 중심으로 관련 지표를 살펴보고, 이들 지표가 지역 격차 양상 심화와 어떻게 연관되어 있는지 논의함.

가. 지역 총 생산(GRDP)

- 아래 〈표 9-16〉은 1990년부터 2018년까지 지역별 총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP) 추이, 〈표 9-17〉은 지역별 총생산이 지역별로 점하는 비율(비중) 추이

○ 전국적으로 살펴보면, 1990년 205조 5140억 원 정도 되었던 총 GDP는 2018년에는 1900조 정도로 약 8배 증가함.

- 성장률은 1990년 10.3%에서 점차 감소하여 2005년 4.6%, 2018년 2.8%로 감소함.

○ 지역적으로 보면, 금액 및 비중은 1990년 서울, 경기, 경남, 경북, 인천이 높은 수준이었으나, 2018년에는 인천이 감소하고, 충남이 증가하는 경향을 보임.

- 서울과 경기의 비중은 1990년 전체에서 42.3%를 차지하고 있으나, 이후 지속적으로 증가하여 2018년에는 45.3%를 차지하는 것으로 나타남.

• 다만, 서울의 비중이 감소했음에도 경기의 증가가 현저하여 전체적으로 증가한 것이라 할 수 있음.

- 1990년과 1995년에는 서울, 경기 이외에 경남이 10% 이상의 비중을 차지하고 있었으나, 2000년대 이후에는 서울, 경기 이외에는 모두 한 자릿수의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남.

〈표 9-16〉 지역별 총생산 추이(1990~2018년)

(단위: 십억 원, %)

	1990		1995		2000		2005		2010		2015		2018	
	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률	금액	성장률
전국	205,514	10.3	445,101	10.1	655,879	8.8	958,976	4.6	1,327,444	7.0	1,660,844	2.8	1,900,007	2.8
서울	53,262	10.3	112,634	6.8	165,113	10.0	232,177	4.3	313,281	3.5	370,168	2.9	422,395	3.4
부산	14,404	14.7	27,059	9.4	36,541	3.9	52,915	2.9	66,831	5.3	82,701	3.0	89,726	1.5
대구	8,757	13.6	16,709	8.0	23,253	5.9	32,140	1.8	40,617	6.5	51,822	3.0	56,669	2.2
인천	10,284	15.8	22,962	16.3	29,954	6.4	46,064	3.5	63,266	9.7	80,138	1.8	88,390	0.4
광주	4,502	13.6	9,881	12.6	13,633	9.1	20,096	7.6	27,882	12.1	34,846	2.0	39,815	5.2
대전	4,989	14.5	10,510	7.1	15,341	9.1	22,076	1.9	30,225	7.0	37,163	3.0	41,188	0.8
울산	-	-	-	-	30,567	3.3	43,942	3.2	61,090	4.5	72,854	0.6	75,636	0.0
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,262	7.3	11,109	2.6
경기	33,761	13.2	78,571	12.2	122,328	11.8	192,127	6.7	278,532	9.8	381,978	5.5	473,845	4.9
강원	7,148	4.3	12,792	10.5	17,788	3.7	24,386	1.1	31,729	4.3	40,868	2.0	46,982	1.6
충북	6,146	10.2	14,843	11.6	20,609	6.1	28,096	-0.8	40,324	8.7	55,192	7.0	69,658	6.3
충남	7,574	1.0	18,564	8.7	32,629	10.9	52,594	9.9	85,105	11.4	101,299	1.1	117,692	2.5
전북	6,626	4.0	14,936	14.5	20,816	5.7	27,105	1.7	37,741	5.1	47,018	1.0	50,968	2.2
전남	9,955	7.7	22,128	10.3	31,433	5.6	44,344	0.9	61,793	9.9	68,878	0.7	76,466	3.1
경북	14,333	2.9	28,606	8.4	45,717	14.3	67,050	6.6	87,701	7.4	103,120	-2.6	109,023	-1.1
경남	21,816	11.9	50,507	12.2	44,406	7.9	65,412	6.1	90,168	6.1	106,591	1.7	110,536	0.4
제주	1,957	1.3	4,399	12.7	5,751	7.9	8,452	-0.5	11,159	1.8	16,947	7.4	19,911	-1.7

주: 성장률은 전년 대비를 나타냄.

자료: 통계청, 〈각년도〉, 지역소득(잠정), http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/13/2/index.board에서 2020. 6. 1. 인출.

〈표 9-17〉 지역별 총생산 비중 추이(1990~2018년)

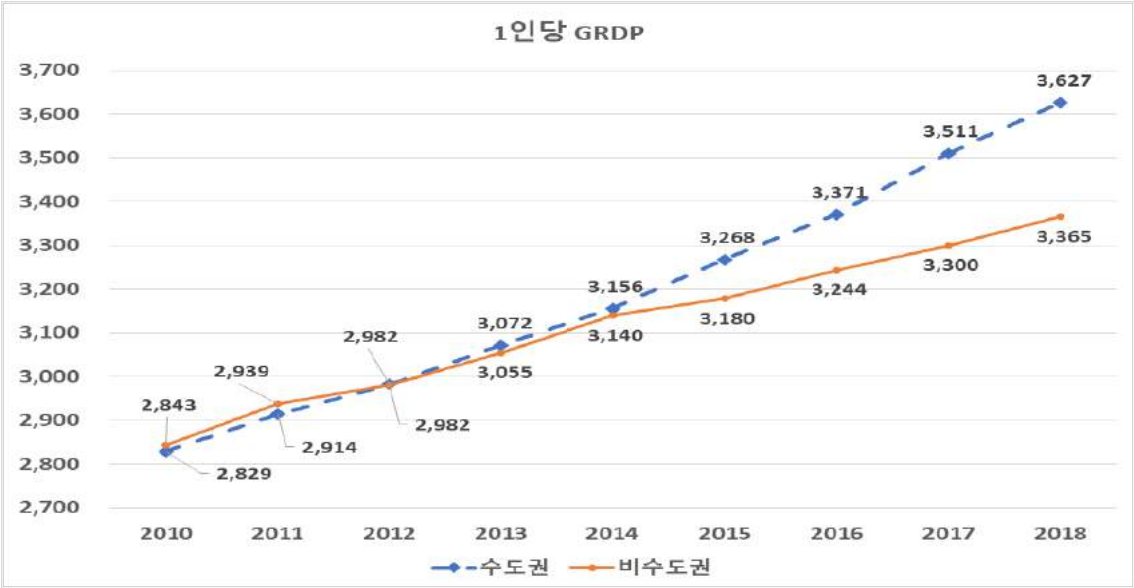
(단위: 억 원, %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	25.9	25.3	25.2	24.2	23.6	22.3
부산	7.0	6.1	5.6	5.5	5.0	5.0
대구	4.3	3.8	3.5	3.4	3.1	3.1
인천	5.0	5.2	4.6	4.8	4.8	4.8
광주	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1
대전	2.4	2.4	2.3	2.3	2.3	2.2
울산	-	-	4.7	4.6	4.6	4.4
세종	-	-	-	-	-	0.6
경기	16.4	17.7	18.7	20.0	21.0	23.0
강원	3.5	2.9	2.7	2.5	2.4	2.5
충북	3.0	3.3	3.1	2.9	3.0	3.3
충남	3.7	4.2	5.0	5.5	6.4	6.1
전북	3.2	3.4	3.2	2.8	2.8	2.8
전남	4.8	5.0	4.8	4.6	4.7	4.1
경북	7.0	6.4	7.0	7.0	6.6	6.2
경남	10.6	11.3	6.8	6.8	6.8	6.4
제주	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	1.0

주: 전국을 100%로 가정하였을 때의 지역별 비율을 의미함
자료: 통계청. (각년도). 지역소득(잠정). http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/13/2/index.board에서 2020. 6. 1. 인출.

[그림 9-16] 수도권-비수도권 1인당 GRDP 추이

(단위: 만 원, 2015년 기준 가격)



자료: 통계청. (2019a). 1인당 GRDP(시도). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C86_02&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=109&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01에서 2020. 6. 1. 인출.

나. 일자리 격차

□ 사업체 및 종사자 분포의 차이

- 사업자 규모별 사업체 수 비중에서 수도권이 전체 사업체의 60%를 차지함으로써 절대적으로 수도권에 편중되어 있으며, 종사자 역시 300인 이상 사업체 근로 종사자가 수도권에 64% 분포
- 일자리 수와 종사자 수가 전체적으로 60%대 수준으로 수도권에 집중되어 있으며, 비수도권 각 지역과 비교하면 수도권 편중 정도는 매우 심각한 수준으로 볼 수 있음.

〈표 9-18〉 사업체 규모별 사업체 수 및 종사자 수

(단위: 개, 명)

	300인 미만		300인 이상		300인 미만		300인 이상	
	사업체 수	비중	사업체 수	비중	종사자 수	비중	종사자 수	비중
전국	2,026,300	100%	3,482	100%	15,356,440	100%	2,842,353	100%
수도권	1,038,109	51%	2,130	61%	7,983,168	52%	1,805,852	64%
비수도권	988,191	49%	1,352	39%	7,373,272	48%	1,036,501	36%

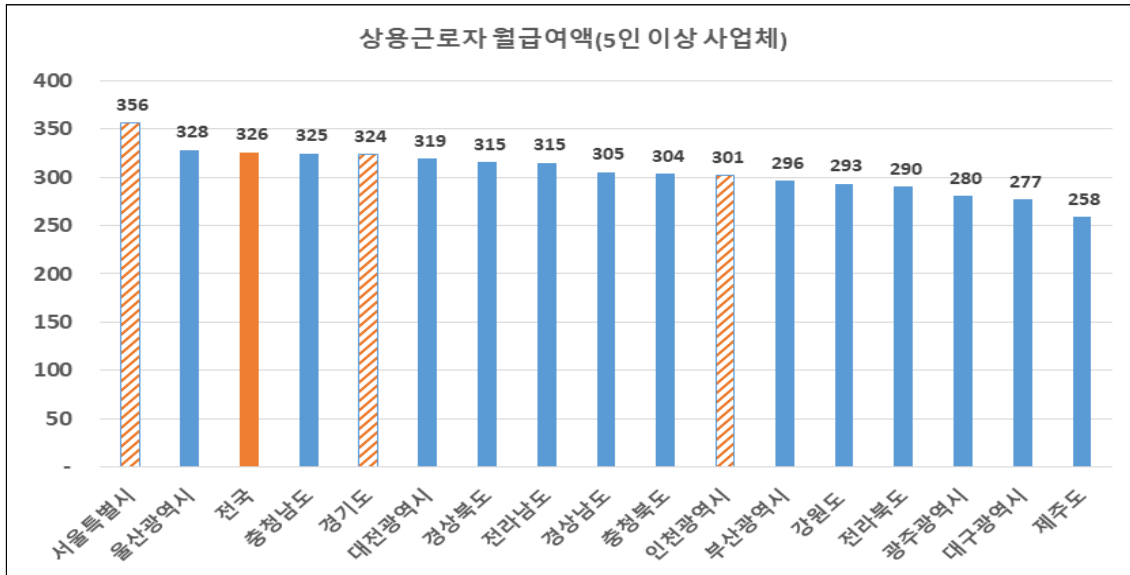
자료: 고용노동부. (2020). 2018년 사업체노동실태현황 보고서. http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?jsessionid=fM++LUGSPms4zj0KHq3yTNV7.laborstat_hmp?bbsYn=Y에서 2020. 6. 28. 인출.

□ 지역별 임금 수준의 차이

- 시도별로 5인 이상 사업체 기준으로 상용근로자의 월급여액에서 서울은 356만 원, 경기도 324만 원, 인천광역시 301만 원으로 나타난 반면, 제주도 258만 원, 대구 277만 원, 광주광역시 280만 원 수준이며, 부산광역시도 296만 원 수준을 나타냄.
- 서울을 기준으로 월급여가 가장 적은 제주의 경우 서울대비 72% 수준이며, 대구는 77.8%, 부산은 83% 수준에 그치고 있음.

[그림 9-17] 지역별 상용근로자 월급여액(5인 이상 사업체)

(단위: 만 원, 2018년)

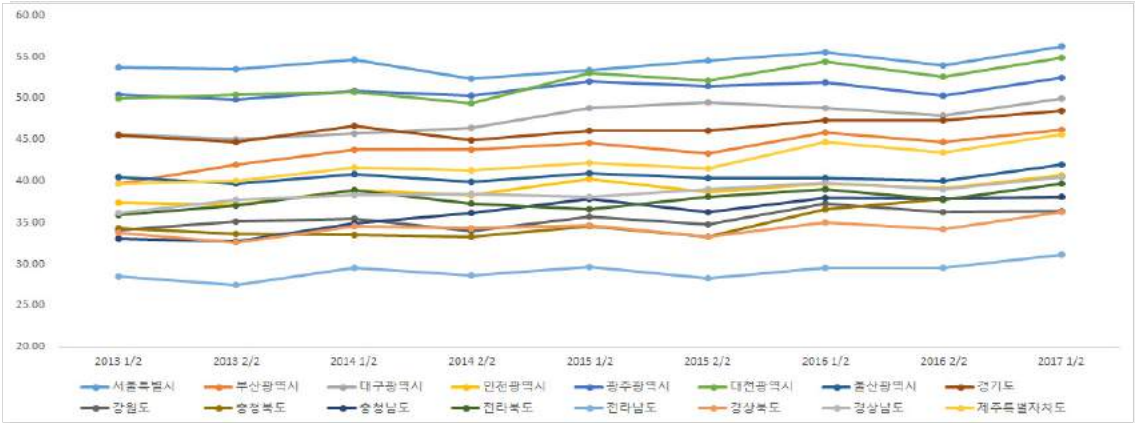


주: 상용근로자 5인 이상 사업체 상용근로자의 월급여액(정액급여+초과급여).
 자료: 성재민, 이기쁨, 김소라, 김종욱, 임용빈, 조규준. (2019). 2019 KLI 노동통계. pp.33, <표 II-33> 자료 활용하여 저자 재구성.

□ 경제활동인구 대비 대졸자 비율

- 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율 지표를 17개 시도별로 구분하여 종단적으로 (2013년 1분기~2017년 1분기) 살펴봄. 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율은 일자리의 질적 측면을 반영하는 지표이자, 지역 인구 구조 변화 특성 및 이에 따른 사회경제적 특성을 반영하는 지표로서의 의미가 있다고 판단됨.
- 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율 지표는 서울, 대전, 광주, 대구 등 광역시와 경기도가 평균 45~55%로 상대적으로 높은 반면, 영호남 지역은 평균 30~40%로 상대적으로 낮은 것으로 나타남. 2017년 1분기 기준 가장 높은 지역은 서울로 56.25%, 반면 전남은 31.13%로 가장 낮은 것으로 나타났으며, 이러한 양상은 관측 기간 내내 대체로 지속되는 경향을 보임.
- 종합적으로 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율 지표는 일자리 영역에서의 광역시-비광역시 간 격차 및 수도권-비수도권 간 격차 양상을 보여주는 지표로 이해됨.
- 인구 변화에 따라 일자리의 질적 여건 격차가 심화될 것으로 예상되며, 지방의 존립 및 경제 기반과도 밀접한 연관성이 있다는 점에서 정책의 구조적 대응이 시급한 영역으로 이해됨.

[그림 9-18] 경제활동인구 대비 대학교 졸업 이상자 비율



자료: 통계청. (2018). 시도/성/연령/교육정도별 경제활동인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1E33B03에서 2020. 6. 8. 인출한 자료를 바탕으로 저자 작성.

- <표 9-19>는 2019년 지역별 청년고용률의 분포를 나타낸 것임.
- 청년고용률의 전체 평균은 41.7%로 나타나며, 이보다 낮은 지역은 대구(38.5%), 광주(41.1%), 울산(40.1%), 세종(34.1%), 강원(41.7%), 전북(32.8%), 전남(41.5%), 경북(39.5%), 경남(38.5%)임.
- 전체 17개 시·도 중 평균보다 낮은 지역이 반 이상인 9개 지역이고, 특히 가장 높은 인천(49.8%)과 가장 낮은 전북의 차이는 17.0%로 나타남.

<표 9-19> 지역별 청년고용률 분포(2019년, 4분기) (단위: %)

지역	고용률	지역	고용률
전체	41.7	경기	46.4
서울	47.7	강원	41.7
부산	45.0	충북	43.9
대구	38.5	충남	44.0
인천	49.8	전북	32.8
광주	41.1	전남	41.5
대전	42.1	경북	39.5
울산	40.1	경남	38.3
세종	34.1	제주	42.7

주: 만 15~29세 청년 인구 중 취업자가 차지하는 비율을 의미함.
자료: 통계청. (2020a). 경제활동인구조사: 청년고용률(시도). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1DA7015S&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=106&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&con_n_path=MT_GTITLE01에서 2020. 6. 18. 인출.

다. 주택 환경의 차이

□ <표 9-20>은 2015년부터 2018년까지의 지역별 행복주택 공급량, 비중과 인구대비 비율을 나타냄.

- 전체적으로 매년 공급량은 3만 세대 내외로 지역적으로는 경기의 공급량이 가장 많고, 서울은 공급량이 지속해서 증가하는 경향이 있음.
- 그리고 전국을 100%로 가정했을 때 지역적으로 분포하는 비중을 살펴보면, 가장 많은 비중을 차지하고 있는 지역은 경기도로 전체의 44.9%를 점하고 있음.
 - 다음으로는 서울로 11.7%, 인천 6.0%, 경남 5.4%의 순으로 나타나고 있으며 이들 지역을 제외하면 대부분 5% 미만으로 나타남.

<표 9-20> 지역별 행복주택 연도별 공급량 및 분포(2015~2018년)

(단위: 세대, %)

	2015	2016	2017	2018	합계	비율 ¹⁾	인구대비 공급량 ²⁾
전국	37,999	38,231	28,231	30,199	134,660	100.0	9.7
서울	2,784	2,562	4,884	5,579	15,809	11.7	5.3
부산	2,670	795	2,899	280	6,644	4.9	7.6
대구	404	2,320	256	400	3,380	2.5	5.4
인천	3,404	1,100	2,364	1,264	8,132	6.0	9.8
광주	700	1,649	140	0	2,489	1.8	6.2
대전	0	1,210	800	360	2,370	1.8	5.7
울산	1,046	800	300	294	2,440	1.8	7.9
세종	1,950	270	0	751	2,971	2.2	30.4
경기	15,092	19,833	9,978	15,598	60,501	44.9	16.4
강원	580	330	784	120	1,814	1.3	5.2
충북	1,418	1,014	984	1,156	4,572	3.4	11.4
충남	2,590	1,270	600	1,250	5,710	4.2	10.9
전북	545	1,000	324	999	2,868	2.1	7.0
전남	650	450	1,230	700	3,030	2.3	7.6
경북	410	1,856	860	261	3,387	2.5	5.6
경남	3,756	1,244	1,246	987	7,233	5.4	8.9
제주	0	528	582	200	1,310	1.0	7.8

주: 1) 비율은 전국을 100%로 가정하였을 때의 지역별 비중을 의미함.

2) 청년 인구(20~34세)를 기준으로 산출하였으며, 청년인구 1,000명 당 세대수를 의미함.

자료: 국토교통부, (각년도), 국토교통통계연보, <https://stat.molit.go.kr/portal/stat/yearReport.do>에서 2020. 6. 28. 인출.

- 다만, 이러한 세대수와 비율만으로는 적정공급수준을 판단할 수 없으므로 청년인구 대비 공급량을 살펴볼 필요가 있음.⁹³⁾

- 인구대비로 살펴보면, 세종이 가장 많은 공급이 이루어지고 있으며(30.4%), 다음은 경기

93) 2018년 20~34세의 주민등록인구를 기준으로 하였으며, 청년인구 1,000명 당 세대수를 의미함.

(16.4%), 충북(11.4%), 충남(10.9%)의 순으로 나타남.

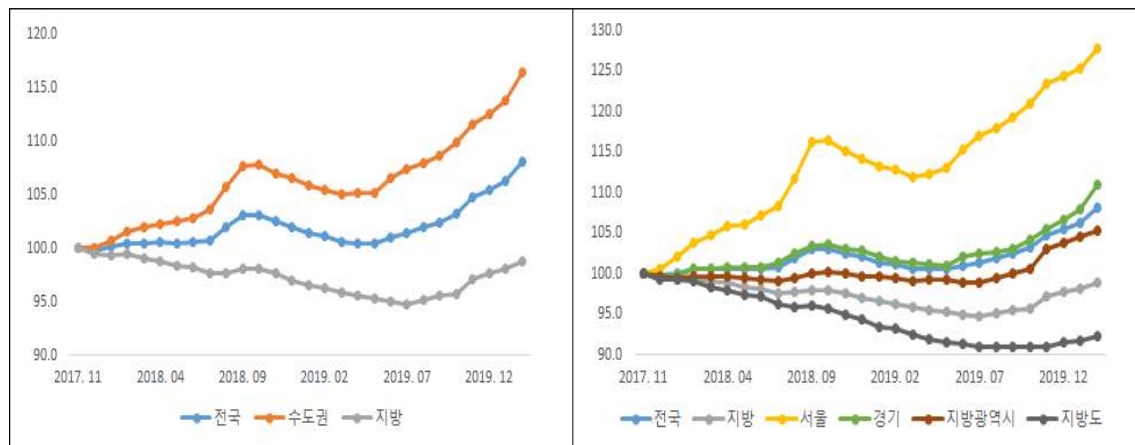
- 세대수와 비중만으로는 행복주택이 경기도 편중되어 공급되어있는 것으로 나타나지만, 인구대비로 보면 편중된 경향이 아닐 수도 있다는 것을 보여주고 있음.
- 따라서 세대수와 비중뿐만 아니라 인구대비 비율도 살펴볼 필요가 있는 것으로 나타남.

○ 특히 청년들이 가장 많이 분포하는 서울의 행복주택 공급량이 강원 및 경북지역과 함께 전국에서 낮은 지역 중의 하나라는 것은 앞으로 이들 지역에 적극적으로 공급되어야 할 필요성이 있다는 것을 시사함.

○ 주거 부문의 지역 격차 양상을 살펴보기 위하여, 공동주택 통합 매매 실거래가격지수를 권역별로 구분하여 종단적으로 살펴봄.

- 본 지수는 지역별 실거래가격에 대하여 2017년 11월 가격을 100으로 하여, 이후의 가격을 100으로 환산한 지수임.
- 2017년 11월부터 2019년 12월까지 살펴본 결과, 전국 평균 지수는 대체로 증가하는 양상을 띠고 있었으며, 이를 수도권과 지방으로 구분하여 살펴본 결과는 수도권의 경우 지방에 비하여 크게 증가하는 경향이 뚜렷하게 관측되었음. 지수의 변화폭은 관측 시작 시점에 비하여 수도권은 약 20이 증가한 반면, 지방은 관측기간 내 지속 감소하다가 2019년 7월 이후 증가하여 증가분이 존재하지 않음(100→100).

[그림 9-19] 공동주택 통합 매매 실거래가격지수



자료: 통계청. (2020b). 공동주택 통합 매매 실거래가격지수, 원자료: 한국감정원, 공동주택실거래가격지수. http://kosis.kr/statisticList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&parentId=I.1:I1.2:I1_7.3;#SelectStatsBoxDiv에서 2020.6. 8. 인출한 자료를 바탕으로 저자 작성.

- 본 지표를 서울, 경기, 지방광역시, 지방도로 보다 세분하여 살펴본 결과, 서울의 지표는 다른 지역에 비하여 상당히 큰 폭으로 증가하는 경향이 뚜렷하게 관측되었으며, 경기도가 그다음으로 증가 폭이 큰 것으로 나타남. 지방광역시는 증가하는 경향이 나타났지만,

전국 평균을 밑도는 수준이었으며, 지방, 지방도는 전국 평균을 하회하여 오히려 감소하는 것으로 나타남.

- 본 지표는 공동주택 통합 매매 실거래가격의 절대 수준 및 편차 정보를 확인할 수 없음에도 불구하고, 종단적인 변화를 통한 지역 간 격차를 살펴보는 데 활용 가능하다는 점에서 의미가 있다고 판단됨.

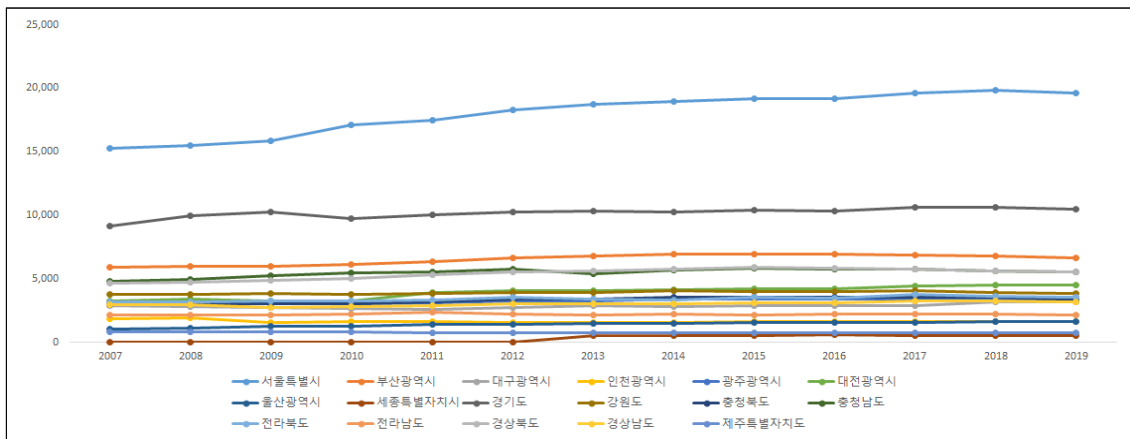
라. 교육 및 아동 분야 지역 격차

□ 대학교 교원 수와 학생 수의 권역별 차이

○ 대학교 교원 수와 학생 수는 서울, 경기, 부산 순으로 높은 것으로 나타나고 있음. 대체로 인구수와 비례하여 나타나고 있는 특성을 보임.

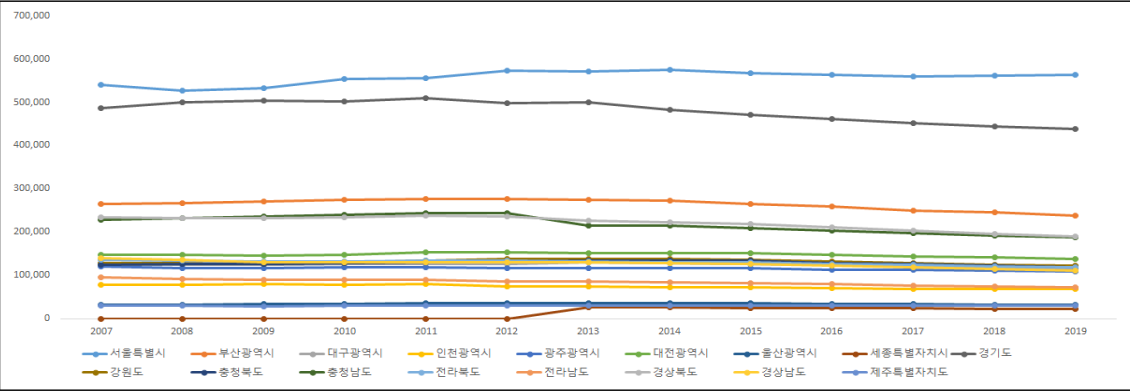
- 교원 수와 학생 수가 각각 고등교육의 수요, 공급 특성을 반영하는 지표임을 상기할 때, 인구 변화에 따라 이러한 격차가 더욱 심화될 가능성이 크며, 고등교육 여건이 일자리와도 밀접한 연관성을 형성하고 있음을 상기할 때, 지역발전 기반의 차이를 일으킬 개연성도 높은 것으로 해석됨.

[그림 9-20] 대학교 교원 수



자료: 통계청. (2020c). 대학교 교원수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8901&conn_path=D9에서 2020. 6. 8.에 인출한 자료; 통계청. (2020d). 대학교 학생수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8801&conn_path=D9에서 2020. 6. 8.에 인출한 자료를 바탕으로 저자 작성.

[그림 9-21] 대학교 학생 수(2007~2019년)

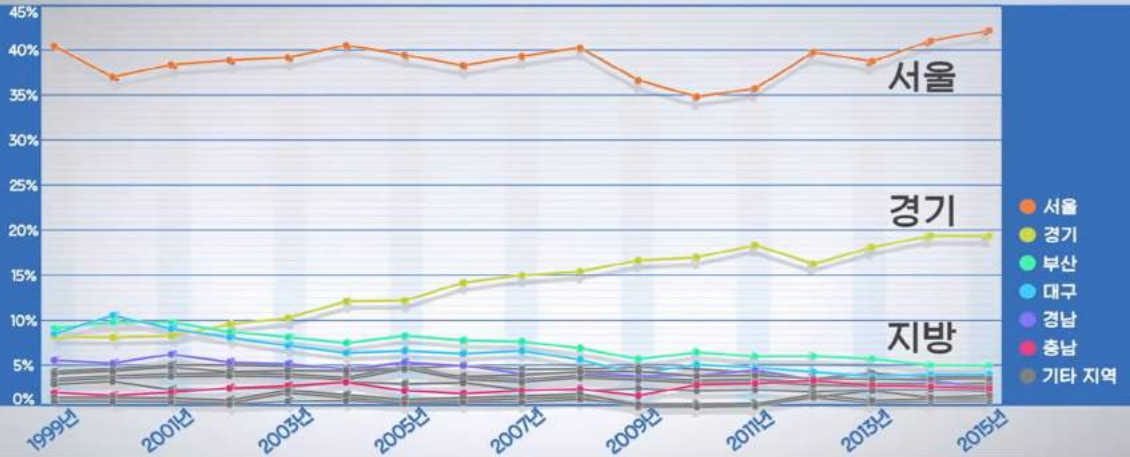


자료: 통계청. (2020c). 대학교 교원수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8901&conn_path=D9에서 2020. 6. 8.에 인출한 자료; 통계청. (2020d). 대학교 학생수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8801&conn_path=D9에서 2020. 6. 8.에 인출한 자료를 바탕으로 저자 작성.

□ 서울대학교 전체 신입생 출신지역

- 지난 1999년부터 2015년까지 서울대학교 전체 신입생 출신 지역을 확인해보면, 서울지역 출신 학생의 비율이 대체로 40% 수준을 유지하고 있는 반면, 경기 지역 출신 학생은 20% 수준, 기타 지방 출신 학생이 10% 수준

[그림 9-22] 서울대학교 전체 신입생 출신지역 분석(1999~2015년)



출처: EBS 다큐프라임, 김경민, 박대권. (2017). 대학 입시의 진실: 교육 불평등 연대기 [텔레비전 방송]. 서울: EBS.

□ 서울대 입학생 배출 고교 분포

- 부산: 2000년 10명 이상, 12개 일반고 — 2005년 일반고 7개교, 특목고 3개교 — 2010년 일반고 1개교, 특목고 4개교 — 2015년 특목고 3개교, 자사고 1개교

〈표 9-21〉 서울대 입학생 배출 고교 분포(2000, 2005, 2010, 2015년)

	2000 (10명 이상)	2005 (8명 이상)	2010 (8명 이상)	2015 (8명 이상)
부산	일반고 12	일반고 7 특목고 3	일반고 1 특목고 4	특목고 4 자사고 1
대구	일반고 20	일반고 10	일반고 3 특목고 1	일반고 1 특목고 1
대전	일반고 9 특목고 1	일반고 5 특목고 1	일반고 1 특목고 2	특목고 2 자사고 1

출처: EBS 다큐프라임, 김정민, 박대권. (2017). 대학 입시의 진실: 교육 불평등 연대기 [텔레비전 방송]. 서울: EBS.

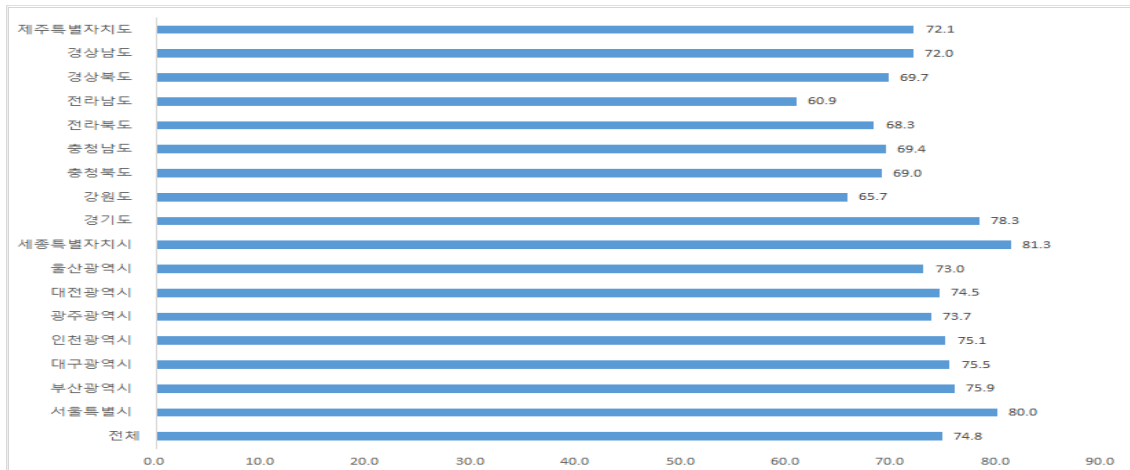
□ [그림 9-23]은 지역별 초중고 학생 사교육 참여율을 나타냄.

○ 전체적으로는 74.8%의 학생들이 사교육에 참여하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 세종특별자치시가 81.3%로 가장 많고, 전라남도가 60.9%로 가장 낮은 것으로 나타남.

- 서울시는 세종시 다음으로 높은 80.0%이고, 이외 광역시들의 사교육 참여율도 높은 경향이 있음.

[그림 9-23] 지역별 초중고 학생 사교육 참여율(2019년)

(단위: %)



출처: 통계청. (2020. 3. 10.). 2019년 초중고 사교육비조사 결과. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/7/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=381064&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt에서 인출.

□ 〈표 9-22〉는 2019년 지역별 학생 1인당 월평균 사교육비를 나타냄.

○ 전체 학생을 기준으로 보면, 평균은 32.1만 원이며, 가장 높은 지역은 서울로 45.1만 원, 가장 낮은 지역은 전남으로 18.1만 원임.

- 사교육에 참여한 학생들만을 기준으로 보면, 평균은 42.9만 원, 가장 높은 지역은 전체 학생의 경우와 마찬가지로 서울이 56.3만 원, 가장 낮은 지역은 전남으로 29.8만 원으로 나타남.

- 학교급별로 보면, 고등학교가 59.9만 원으로 가장 높고, 중학교(47.4만 원), 초등학교(34.7만 원)의 순으로 나타남.
- 학교급별 가장 금액이 높은 지역은 서울로 초등학교(44.0만 원), 중학교(60.0만 원), 고등학교(80.6만 원) 모두 높은 경향이 있었고 가장 낮은 지역은 초등학교의 경우 전남으로 21.8만 원, 중학교는 경북으로 38.8만 원, 고등학교도 경북으로 40.4만 원으로 나타남.
 - 서울 다음으로 높은 지역은 경기지역으로 전체 학생 평균 35.8만 원, 참여 학생 평균 45.8만 원, 초등학교 38.3만 원, 중학교 50.5만 원, 고등학교 63.6만 원으로 나타남.
- 또한, 사교육 참여율뿐만 아니라 사교육 비용에 있어서도 서울, 경기, 이외의 광역시가 높은 경향이 있는 것을 알 수 있음.

〈표 9-22〉 지역별 학생 1인당 월평균 사교육비(2019년)

(단위: %, 만 원)

	전체학생	참여학생	학교급별		
			초등학교	중학교	고등학교
전국	32.1	42.9	34.7	47.4	59.9
서울	45.1	56.3	44.0	60.0	80.6
부산	31.6	41.6	34.1	44.8	57.2
대구	32.9	43.5	35.1	46.6	61.0
인천	31.3	41.6	33.4	46.5	59.4
광주	27.6	37.4	29.6	43.5	50.2
대전	31.1	41.7	33.3	46.1	58.2
울산	27.4	37.6	31.1	42.5	49.9
세종	34.1	42.0	34.8	50.5	58.8
경기	35.8	45.8	38.3	48.6	63.6
강원	22.0	33.4	28.9	34.8	44.7
충북	24.3	35.2	29.5	40.9	46.6
충남	23.7	34.2	27.5	41.1	45.9
전북	23.9	35.0	26.7	41.6	47.6
전남	18.1	29.8	21.8	38.9	40.7
경북	22.5	32.2	26.7	38.8	40.4
경남	24.8	34.5	28.7	41.5	43.8
제주	25.8	35.7	27.7	44.2	50.4

자료: 통계청. (2020. 3. 10.). 2019년 초·중고 사교육비조사 결과. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/7/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=381064&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt에서 인출.

□ 교육요인과 아파트 가격의 상호 관계

- 정수연(2006) 연구에 따르면, 서울대 진학률과 학원 비율, 진학률, 8학군 여부 등의 교육 변수가 모두 아파트 가격에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타남. 강남의 경우 8학군과 서울대 진학률이 영향을 미침. 경북의 경우 어떤 교육 변수도 아파트 가격에 영향을 미치지 못함. 교육요인을 포함한 지역 요인이 아파트 가격에 미치는 영향은 강남이 상대적으로 경북보다 더 크게 작용. 교육환경에 따라 아파트를 선택하고, 더 좋은 환경에서 누릴 수 있는 아파트를 선호하는 것은 모두에게 동등한 선택권이 아니라 소득수준에 따라 제약이 발생. 소득수준이 낮

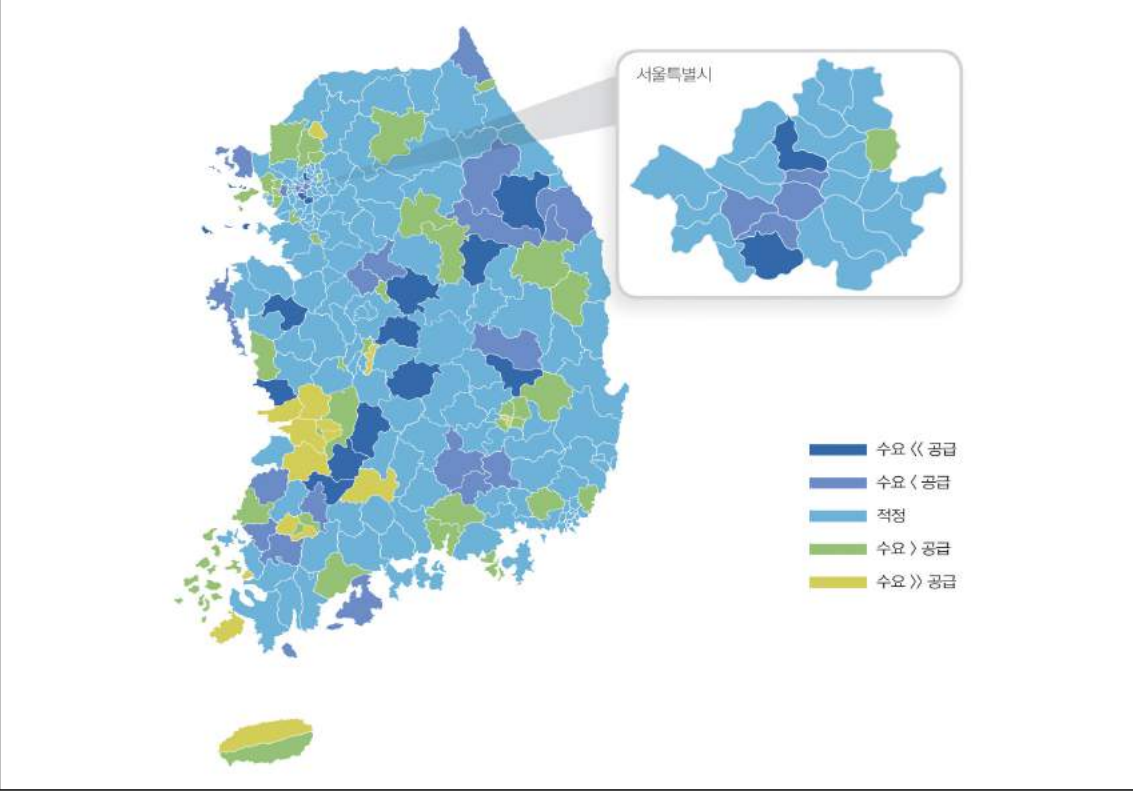
은 경우 아파트에 대하여 주거 목적이 더 강할 수밖에 없고, 교육요인이나 환경요인은 사치재에 해당.

- 김정민 등(2010) 연구에 따르면, 초등학교 학군에 대한 주택 수요가 중고등학교 학군보다 크며, 결과적으로 아파트 가격에 더 큰 영향을 미침. 2000년대 초반 이후 초등학교 고학년 시기에 주택 거주 시기를 결정한 가능성이 커짐.
- 김예지 등(2014) 연구에 따르면, 아파트 가격에 미치는 학업성과의 영향은 중학교에서 가장 크며, 초등학교, 고등학교 순. 중학교 학력에 대한 수요가 집값이 가장 큰 영향을 준다는 것은 우수한 고등학교에 입학하기를 원한다거나 또는 고등학교에 진학해서 평균에 뒤처지지 않으려면 중학교 때 학력이 매우 중요하다는 것에 공감한다는 의미. 아파트 가격이 높은 곳 일수록 학력이 우수하고, 우수한 교육환경에 대한 수요가 아파트 가격에 반영되는 상호 관계를 확인함.

□ 아동 방과 후 돌봄의 지역 격차

- 지난 15년 동안, 3차에 걸친 저출산·고령사회 대책을 추진하면서 개별 정책의 실현을 위한 지역별 인프라의 차이는 거의 고려되지 못함.
 - 기초연금이나 아동수당, 누리과정 등 현금 지원성 정책의 추진과정에서 지역의 재정적 부담에 대한 고려가 미흡했던 것이 사실이며, 이러한 사회복지재원의 증가로 인한 재정 압박 문제가 지적되고 있음(한재명, 김성수, 2016).
- 특히, 서비스제공형 정책의 경우 지역별 서비스제공 기관이나 인력 등 인프라가 갖추어져 있어야 동일한 수준의 복지서비스 제공이 가능할 수 있으나, 실제로는 지역 간 격차가 존재하여 균등한 서비스 제공에 어려움이 있음.
- 방과후돌봄서비스의 지역 간 수요-공급의 부조화를 분석한 결과에 따르면(이채정, 2016), 수요에 비해 공급이 미치지 못하는 지역이 다수 존재하고 있음을 확인할 수 있음.
 - 이들 지역의 경우 저출산 대책을 통해 방과후돌봄서비스의 개선을 추진하더라도 타 지역에 비해 낮은 수준의 혜택을 받을 수밖에 없음.
 - 지역수준의 저출산 대책에서는 이러한 서비스 격차를 파악하고 해소하는 것이 하나의 쟁점이 될 수 있음.

[그림 9-24] 방과후돌봄서비스 수요-공급 격차에 따른 시군구별 유형화



자료: 이채정. (2016). 아동복지사업 평가-요보호아동 보호·자립지원 및 방과후돌봄서비스를 중심으로(사업평가 16-09). 국회예산정 책처.

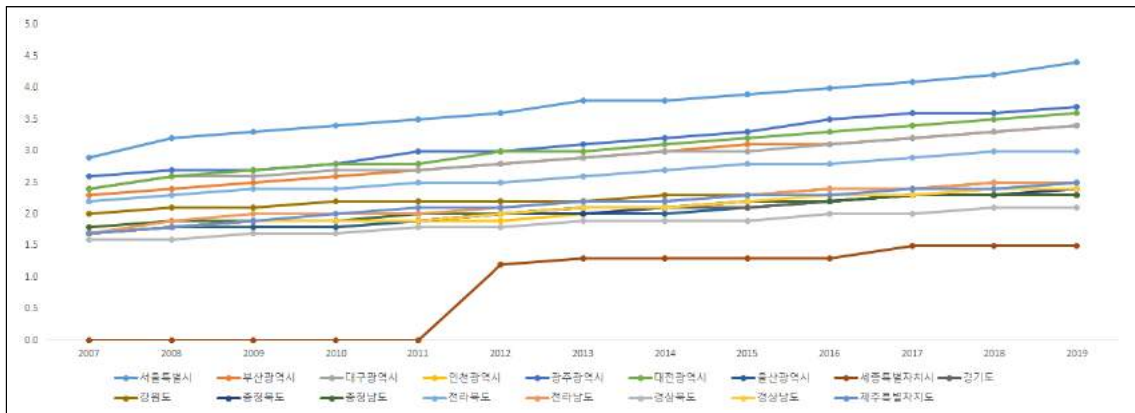
마. 보건의료 지역 격차

- 조준혁, 이영성, 정해영, 곽태우. (2014). 쇠퇴한 지역에 사는 사람들은 건강도 쇠퇴할까?. 국 토계획, 49(6).
 - 지역 쇠퇴 정도가 지역의 건강성과에 영향을 미치고 있음.
 - 지역 쇠퇴가 덜한 지역일수록 높은 건강성과를 보여줌. 지역 인구의 역동성과 교육수준이 높고 젊은 층이 많으며, 구성원들의 경제 수준이 높을수록 지역의 건강성과도 높게 나타남. 건실한 산업기반을 갖추고 구성원들이 활동적으로 일하며, 건실한 지방정부를 지닌 지역이 건강성과도 높음.
- 인구 천 명당 의사 수, 병상 수를 살펴봄.
 - 인구 천 명당 의사수는 서울, 광주, 대전, 부산, 대구 순으로 높은 것으로 나타났으며, 관측 기간인 2007-2019년 사이에 대체적으로 이러한 순위가 유지되는 것으로 나타남. 특히 서울은 인구 천 명당 의사 수가 관측시작 시점에서 가장 높았으며, 관측기간 내 증가폭도 가장

큰 것으로 나타남.

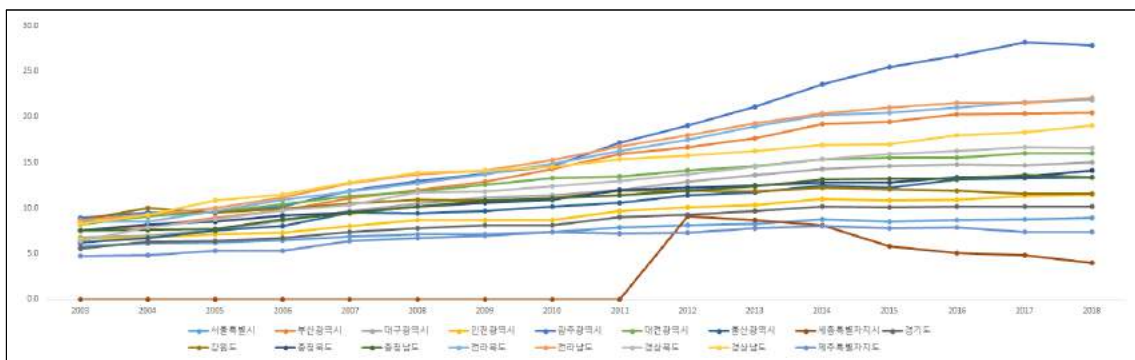
- 반면, 인구 천 명당 병상 수는 광주, 전남, 전북, 부산, 경남, 경북 순으로 많은 것으로 나타난바, 이는 고령인구비율 등의 인구 구조 특성이 반영된 것으로 판단됨.
- 인구 천 명당 의사 수와 병상 수에 대한 지역의 불일치 및 지역 간 격차는 의료자원의 공급과 관련된 인적, 물적 인프라 수준의 지역 간, 지역 내 괴리를 동시에 나타내고 있다는 점에서 관련 대응정책이 요구됨.

[그림 9-25] 인구 천 명당 의사 수



자료: 통계청. (2020h). 인구 천 명당 의료기관 종사 의사수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20981에서 2020. 6. 8. 인출한 자료; 통계청. (2020i). 인구 천 명당 의료기관병상수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20971에서 2020. 6. 8. 인출한 자료를 바탕으로 저자 작성.

[그림 9-26] 인구 천 명당 병상 수



자료: 통계청. (2020h). 인구 천 명당 의료기관 종사 의사수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20981에서 2020. 6. 8. 인출한 자료; 통계청. (2020i). 인구 천 명당 의료기관병상수(시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20971에서 2020. 6. 8. 인출한 자료를 바탕으로 저자 작성.

□ <표 9-23>은 2008년부터 2019년까지 지역별 현재 흡연율을 나타낸 것임.

○ 전체적으로는 시간의 경과와 함께 지속적으로 감소하는 것으로 나타남.

〈표 9-23〉 지역별 현재 흡연율 추이(2008~2019년)

(단위: %, %p)

시·도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전국	26.1	26.7	25.5	25.0	24.6	24.2	24.0	22.3	22.5	21.7	21.7	20.3
서울	24.6	24.7	23.7	23.0	23.0	22.6	21.4	20.4	20.5	20.0	19.8	17.8
부산	26.9	27.4	25.5	25.2	24.5	24.3	23.4	21.7	21.7	21.7	21.1	19.0
대구	25.5	26.1	25.0	25.1	25.2	24.4	23.6	21.2	20.7	20.8	21.7	19.8
인천	26.3	26.8	27.0	26.0	25.9	24.5	25.6	24.0	24.7	22.7	22.9	20.7
광주	21.5	22.5	22.7	23.2	23.7	22.5	23.1	19.5	19.7	21.6	21.1	19.6
대전	25.9	25.8	24.5	22.3	23.9	23.4	22.2	21.1	21.0	20.9	22.7	18.9
울산	27.7	27.6	25.3	24.6	23.3	23.2	22.5	21.2	22.2	20.9	20.2	19.0
세종	-	-	-	-	27.3	21.9	22.8	17.9	18.1	17.8	17.5	15.9
경기	25.6	26.4	24.9	24.8	24.5	24.4	23.4	22.0	22.1	21.0	20.9	19.9
강원	28.3	28.5	28.0	26.2	26.2	25.6	25.4	24.4	22.8	23.0	24.8	21.0
충북	24.6	26.7	25.3	25.9	25.8	25.5	25.0	22.2	22.5	23.2	23.2	22.2
충남	25.5	27.4	25.1	26.0	24.2	23.7	24.0	23.4	22.8	22.3	23.9	21.5
전북	23.6	22.6	23.1	22.5	23.1	23.4	22.4	21.1	21.7	20.6	21.1	18.9
전남	22.5	24.6	23.6	22.9	23.3	22.2	22.6	21.1	22.5	21.0	21.2	21.1
경북	27.1	27.2	27.0	26.1	25.4	23.9	24.2	23.5	23.7	22.4	23.2	21.2
경남	25.8	26.8	25.7	24.8	24.1	23.4	24.1	21.4	21.7	21.4	20.9	18.9
제주	27.3	28.3	27.4	27.7	26.0	26.0	24.8	21.3	26.7	23.1	21.8	20.6

자료: 보건복지부, 질병관리본부. (2020). 2008~2019 지역건강통계 한눈에 보기 제2권 본문.

○ 지역적으로 살펴보면, 2008년은 강원(28.3%)이 가장 높고, 울산(27.7%), 제주(27.3%)의 순으로 나타났고, 이외에 경북(27.1%), 부산(26.9%)도 높은 편인 것을 알 수 있음.

- 반면, 광주(21.5%)와 전북(23.6%), 서울(24.6%)은 비교적 낮은 편임.

○ 그러나 2019년에는 이러한 경향이 바뀌어 서울(17.8%)이 가장 낮고, 경남(18.9%), 전북(18.9%)도 낮은 편인 것을 볼 수 있음.⁹⁴⁾

□ 손재선, 신문수(2020)는 종합병원·응급의료시설·소방서에 대해 각각 의료취약인구비율의 표준편차를 이용하여 지역을 구분하고, 이를 종합하여 0~9점 척도를 부여(매우 취약, 취약, 보통, 양호, 매우 양호)

○ 각 시설 접근성의 시·군·구 평균값을 활용, 서비스권역⁹⁵⁾ 바깥에 거주하고 있는 취약인구비율을 계산하여 시·군·구의 상대적 취약성 평가

○ 전국적으로 3가지 시설 모두 뚜렷한 지역적 편차를 보이며, 특히 서울을 비롯한 대도시 및 지역 중심도시 주변은 취약인구비율이 낮고, 농촌, 산간, 일부 해안지역은 취약인구비율이 높음.

94) 세종은 중간에 새롭게 편입되었기 때문에 비교에서 제외하지만, 서울보다 낮은 15.9%를 나타냄.

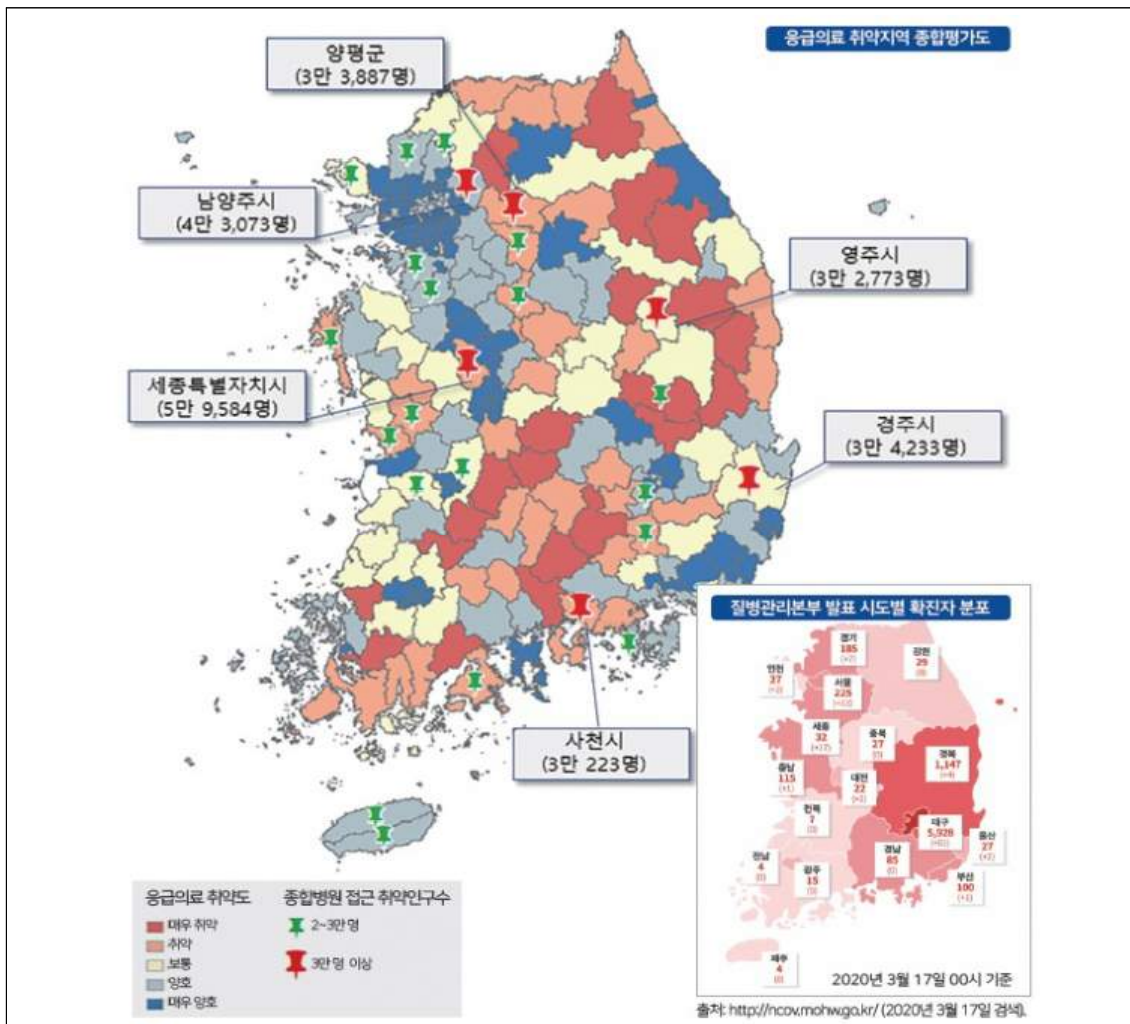
95) 서비스권은 중증치료 및 이송 서비스의 접근성을 고려하여 10km(약 20분, 30km/h 가정)로 설정하였으며, 이는 기초생활 인프라 중 지역거점시설의 국가 최저기준임(국토지리정보원, 2018).

- 매우 취약한 지역(I 등급)이거나 취약한 지역(II등급)에 속한 시·군은 모두 60개로, 경상 북도에 가장 많은 취약시·군(11개)이 분포

○ 종합병원 10km 바깥에 거주하는 취약인구 규모로 본 종합병원급의 의료 서비스 공급의 우선 지역

- 3만 명 이상(6개): 세종특별자치시⁹⁶⁾, 남양주시, 경주시, 양평군, 영주시, 사천시
- 2~3만 명(20개): 통영시, 김제시, 여주시, 파주시, 부여군, 음성군, 대구광역시 달성군, 서귀포시, 의성군, 강화군, 화성시, 동두천시, 제주시, 평택시, 창녕군, 태안군, 서천군, 고흥군, 완주군, 부산광역시 강서구

[그림 9-27] 응급의료 취약지역 종합평가



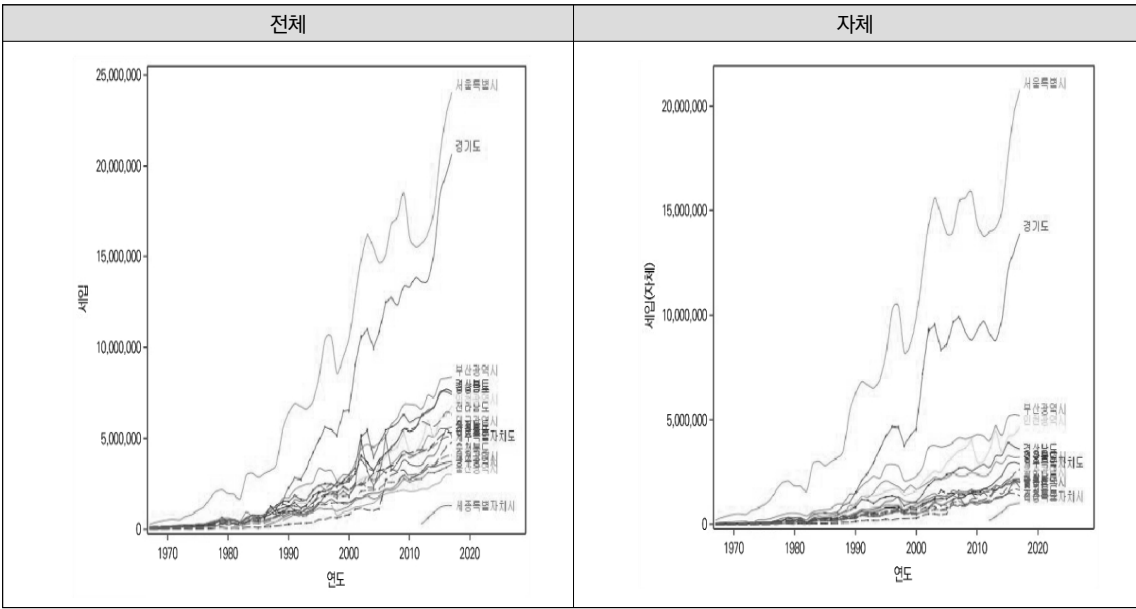
자료: 손재선, 신문수. (2020). 응급의료 취약지도로 본 농촌VS도시, 종합병원·응급의료시설·소방서 접근이 어려운 의료취약지역에 그들이 살고 있다. 국토이슈리포트, 13.

96) 세종충남대병원 2020년 6월 개원 예정

바. 지역 간 재정 격차

- 문재인 정부는 국정과제인 강력한 재정분권의 추진을 위한 방안을 마련(관계부처 합동, 2018. 10. 30.)하여 추진하고 있음.
- 주요 내용은 지역의 자율성과 책임성을 강화하고 국가 균형발전을 촉진하기 위하여, 2020년까지 1단계로 지방소비세율 확대를 통한 지방세 비율을 증가하는 것임.
- 지방에 보다 많은 자율성을 주어 스스로 지역의 문제에 대응하고 주민에 대한 행정서비스를 제공하는 것을 통한 민주성과 효율성 확보가 핵심
- 다만, 광역자치단체 간 재정격차가 커지고 있는 상황에서, 지방세 중심의 재정분권의 결과 이러한 격차는 더 커질 것으로 전망
- 이러한 지역 간 재정격차는 앞서 살펴본 저출산 · 고령사회 대책의 지역 간 차이로 나타날 가능성이 있음.

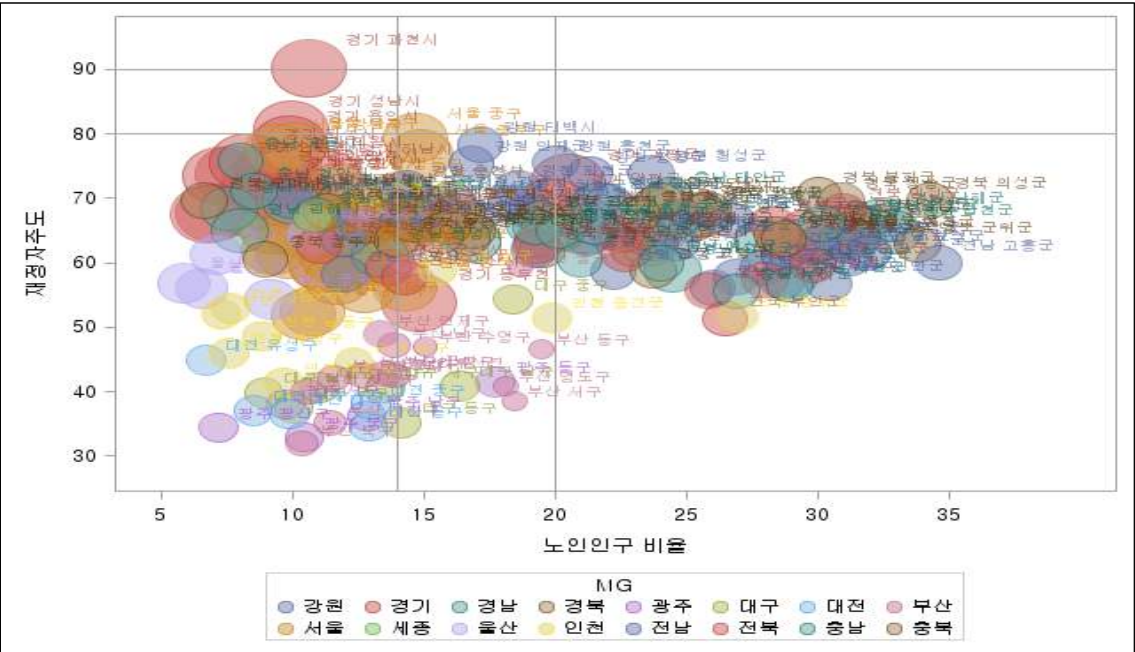
[그림 9-28] 광역자치단체 세입의 변화



자료: 권오성, 탁현우. (2019). 재정분권 실현을 위한 재정격차 완화방안에 대한 연구. 한국행정연구원.

- 실제로, 기초연금의 경우 지방자치단체의 재정여건(재정자주도)과 인구구조(노인인구)를 고려하여 차등보조율을 설정하고 있으나, 지역 간 재정부담을 온전히 반영하지는 못하고 있음.

[그림 9-29] 기초자치단체의 기초연금 재정분담



자료: 탁현우. (2016). 기초연금제도 평가. 국회예산정책처.

- 저출산·고령사회 기본계획으로 지방자치단체가 부담하는 재원을 추정하여, 지역 간 부담의 수준에 형평성이 존재하는지를 검토 후, 동 계획의 서비스가 기본적인 수준에서 동등해지도록 (national minimum) 재정적인 지원을 고려할 필요



제10장

지역 인구정책 성과와 한계

제1절 기본계획 추진 성과와 한계

제2절 지역 인구정책

제3절 지역 관련 정부 종합계획의 추진방향과 과제

제 10 장 지역 인구정책 성과와 한계

제1절 기본계획 추진 성과와 한계

1. 1~3차 기본계획의 지역 관련 정책

□ 지난 기본계획의 지역 관련 정책의 성격

- 2006년부터 시행된 제1차 저출산고령사회기본계획부터, 제3차 기본계획(2016~2020)까지 지역의 현안 관련 정책이 부분적으로 다루어짐.
- 전체 내용을 특성별로 분류하면 취약지 대책, 지역 대상 특화사업, 지역공동체 조성사업, 농어촌 활성화 사업, 이주 정책, 거버넌스체계 관련 내용으로 구분
 - 서비스 및 인프라 취약지역 대책: 분만취약지역, 찾아가는 산부인과, 취약지역 빈곤아동 대책, 국공립어린이집확충, 농어촌 소규모 보육시설확충, 고령 및 취약농가 재가서비스 추진, 스마트 헬스케어, 스마트 홈 조성
 - 지역 대상자 특화사업: 농업인 양육비지원, 농어업인 보육교육비지원, 농어업인 연금보험료지원, 농지연금제도 도입, 농촌거주자 교통환경 대책,
 - 지역공동체 조성: 농촌 장수마을 육성, 의료, 문화 등 정주여건 개선
 - 농어촌 활성화: 기업연계 농어촌활성화, 농업규모화 및 고부가가치 농산업 육성, 농어촌 특화 휴양레저산업 활성화
 - 농촌이주(이동) 정책: 베이비부머 귀농귀촌 활성화
 - 거버넌스체계: 행정체계개편, 지방교육재정교부금 효율화
- 저출산 대응정책 분야와 고령사회 대응정책 분야, 그리고 인구규모 감소에 따른 노동인력 활용방안과 사회시스템 대응정책 분야에서 지역 현안이 다루어졌음.

〈표 10-1〉 결혼출산지원 분야 지역 관련 정책

3차 기본계획	2차 기본계획	1차 기본계획
1. 결혼하기 좋은 여건 조성		
2. 출생양육에 대한 사회적 책임 강화		
* 분만취약지 지원체계 강화	* 분만 취약지 보건의료 인프라 지원	* 찾아가는 산부인과 사업 확산 * 분만취약지에 대한 공공투자 강화
2-3. 아동이 행복하고 안전한 사회여건 조성		- 취약지역 빈곤아동 발달경험서비스 제공
* 아동친화도시 인증 확산		
3. 보육돌봄·교육 부담 경감		
3-1. 맞춤형 안심보육 강화	* 농업인 영유아 보육·교육비 지원	· 농어업인 양육비 지원 지속
* 국공립 어린이집 확충	* 국공립 보육시설 확충 * 농어촌 소규모 보육시설 확충	
4-3. 중소기업 일-가정 양립 실천 지원 강화		
* 중소기업 밀집산단 공동직장어린이집 설치 활성화		

〈표 10-2〉 노후 삶의 질 보장 분야 지역 관련 정책

3차 기본계획	2차 기본계획	1차 기본계획
1. 소득불안 없는 노후		
	* 농어업인 연금보험료 지원 * 농지연금제도 도입	
2. 건강한 고령화		
* 지역사회 중심 만성질환 예방관리 확산		
3. 활기찬 노후생활 여건 강화		
4. 고령친화적 사회환경 조성		
4-1. 고령자 주거지원 강화	* 고령자용 임대주택 지속 공급	
* 고령자 주택개조사업 활성화	* 농촌건강장수 마을 육성	
4-2. 고령자 생활안전 및 권익강화	* 농촌가사도우미 지원 * 지역특성에 맞는 노인복지 모델개발	* 고령·취약농가 재가서비스 지속 추진
4-3. 고령자 교통안전 및 편의증진		
* 고령자 전동휠체어·ATV·농기구 안전 강화		
* 고령 농촌 거주자 대중교통 이용편의 증진		

〈표 10-3〉 지속 발전 분야 지역 관련 정책

3차 기본계획	2차 기본계획	1차 기본계획
1. 고령친화산업 육성		
1-2. 고령자 자립생활지원형 전략산업·서비스 중점 육성 * 원격의료 등 IT 연계 스마트 헬스케어 활성화 * 스마트 홈 산업 육성	* U-health 서비스 산업기반 확충	
2. 다운사이징 대비 시스템 개혁		
2-2. 교육시스템 구조 조정	* 지방교육재정교부금 효율화 방안 검토	
2-3. 농어촌 지역 활성화 * 복지수요 대응 행정서비스 전달체계 개편 * 기업연계 농어촌 활성화 추진 * 농업규모화 및 고부가가치 농산업 육성 * 농어촌 특화 휴양레저산업 활성화 * 의료문화 등 정주여건 개선 * 베이비부머 맞춤형 귀농·귀촌활성화		
3. 재정적 지속가능성 제고		
4. 지역의 역할 강화 * 지자체인구정책 평가체계 강화 * 지자체정책추진역량 강화	* 중앙-지자체간 정책연계체계 강화	* 중앙-지자체간 정책연계체계 강화

□ 기본계획 지역 관련 정책의 주요 성과

○ 제1~3차 기본계획의 저출산 대응정책 분야에서 지역 쟁점으로 추진한 정책에서 일부 중요한 성과를 거두었음.

- 우선 보건의료 취약지역에 대한 대응정책은 꾸준히 추진되어왔음.
 - 대표적으로 분만취약지역 대책을 꾸준히 추진하여, 공공산부인과 37개소('19년) 운영, 고위험 산모 신생아 통합치료 센터 19개소('19년) 운영 등
- 또한, 지역사회 보육, 돌봄 여건 개선을 위하여 다함께돌봄센터, 공동육아나눔터 운영
 - '09년부터 농촌 소규모 보육시설 설치사업 추진하여, 마을돌봄 확충을 위해 다함께돌봄센터 17개소('18년) 지원, 공동육아나눔터 102개 지역('19년), 205개소('18년) 운영지원

○ 고령사회대응 정책의 일환으로 소득보장, 귀농 귀어 지원, 커뮤니티케어 사업 추진

- 고령농업인 노후생활 보장을 위해 농지연금 지원(직접 용자 100%)
 - '19년 총 지원대상 건수 10,962건
- 귀농, 귀어지원을 위해 교육지원과 주거 지원
 - 교육지원 90명('19년), 귀농인의 집 조성 70개소('19년), 청년어업인 정착지원 200명

(‘19년), 산림분야 일자리 지원 1천 명(‘19년)

- 지역사회 통합 돌봄 제공기반 구축
 - ‘19년 퇴원-지역 연계체계 구축, 종합재가센터 설립 등

○ 지역 인구감소 대응을 위해 농어촌 활성화 정책 추진

- 고령사회대비 지방 행정, 재정 제도 개선을 위해 읍면동 복지허브화 추진
 - 복지허브화 2,715개 읍면동, 맞춤형복지팀 1,902개팀 설치(‘17년 기준 누적)
- 귀농귀촌지원, 정주여건개선 등 지원
 - 청년귀농 장기교육과정 운영, 취약지역 79개 지구 기초생활인프라, 휴먼케어 지원

○ 저출산 정책 패러다임 ‘삶의 질 향상’ 지역사회구현

- 인구 변화에 적극 대비하는 시스템 구축을 위하여 지역 정책 패러다임의 전환을 통한 ‘아이 낳고 키우기 좋은 지역사회 만들기’ 제시
 - 정부 정책 패러다임 공유를 위한 지역과의 커뮤니케이션 강화
 - 지역 맞춤형 정책 발굴 : 지자체 의견수렴, 연구용역, 포럼 추진
 - 위원회-지자체 간 업무협약, 실무협의회 구성 등 협력 체계 구축

○ 제1~3차 기본계획에서 지역의 주요 쟁점을 반영하여 정책화한 것은 주요한 성과로 평가할 수 있음.

- 특히 저출산 분야에서 보건의료, 아동 보육 및 돌봄 관련 공공서비스 취약지역에 대해 대응정책을 지속 추진한 점을 긍정적 성과로 평가할 수 있음.
 - 보건의료, 아동 돌봄 등 주요 공공서비스의 지역 간 형평성의 문제를 파악하고 대응한 점이 주요했기 때문
- 고령 농업인 소득보장과, 노인돌봄을 위해 지역 통합돌봄 체계를 구축한 점, 지역의 인구 감소에 대응하기 위해 행정서비스 전달체계 개편 시도, 농어촌 이주를 지원하여 인구분산을 도모한 점은 의미 있는 성과로 평가할 수 있음.
 - 지역공동체 차원에서 사회서비스 체계를 구축하였다는 점에서 지역을 정책 설계, 시행의 단위로 고려하고 있다는 점이 주요
 - 지역의 인구감소를 대비하기 위한 인구의 분산(이동)을 지원한 점도 주요
- 특히 2018년 제3차 기본계획 재구조화를 통하여 저출산 정책 패러다임으로 ‘아이 낳고 키우기 좋은 지역사회 만들기’를 지역에서 실현하여, 삶의 질 향상을 추구한 점은 정책추진 방향의 큰 전환점을 만들었다는 의미를 부여할 수 있음.

□ 기본계획 지역 관련 정책의 한계

○ 제1~3차 기본계획은 인구의 관점에서 인구변동의 3요소 중 인구 분포와 인구이동의 측면을 적절히 고려하지 못함.

- 지역의 인구 문제는 낮은 출산율과 고령화라는 인구의 규모와 구조의 측면으로만 설명될 수 없고, 지역 간 인구 분포의 편중과 인구의 수도권 집중의 문제를 고려해야만 함.
- 인구 분포의 편중이 과도할 경우 인구유출 지역은 경제 사회 전반에서 활력이 저하되고 주민의 삶의 질이 적절히 보장되기 어려운 문제가 발생할 수 있음.
- 또한, 수도권 인구 과밀은 교육 및 일자리에서 사회적 경쟁의 가속화와 주택 및 교육 등에서 고비용구조로 연결될 수 있음.
- 이와 같은 인구 분포의 수도권 편중은 인구 현상으로써 혼인과 출산에 부정적 파급효과를 미칠 수 있고, 지역 인구구조의 고령화를 가속화하여, 주민의 삶의 질을 저하시키는 악순환구조를 형성하게 됨.

○ ‘지역’을 인구정책적 관점과 저출산 고령사회정책적 관점에서 주요한 정책 의제로 다루지 못함.

- ‘지역’을 정책적 의제로 설정해야 하는 이유는 지역 간 차이를 고려해야 하기 때문이며, 물리적 공간으로써 지역뿐만 아니라 사회적 공간으로써 지역(공동체)를 고려해야 하기 때문
- 저출산 고령화 현상과 관련하여 지역 쟁점의 핵심은 지역 간 격차와 지역 내 격차로 인한 주요 공공서비스의 접근성, 충분성 등에서 불형평이 발생하고, 지역 주민의 삶의 질의 격차로 이어질 수 있음.
- 저출산 고령사회 정책에서 인구규모나 연령구조뿐만 아니라 물리적 환경과 지방정부의 특성 차이 등을 고려해야 함에도 불구하고, 중앙정부 관점에서 통일적 지역 간 차이를 충분히 고려하는 데 한계를 나타냄.

○ 제1~3차 기본계획에서 지역 쟁점을 정책 영역에서 체계화하는 데까지 이르지 못함.

- 저출산 고령사회 정책에서 지역 쟁점 관련 현황과 문제점을 정확히 파악하고, 이를 해결하기 위한 정책 목표 설정과 추진전략 개발이 필요함에도 불구하고, 그동안 기본계획에서 이런 체계적 접근을 하지 못함.

제2절 지역 인구정책

1. 지자체 지역인구정책의 법적 근거와 비전 및 목표

- 현재 많은 지자체가 인구정책기본계획을 수립하고 있으며, 관련 조례를 제정하고 있음.
- 기본계획의 법적 근거가 되는 조례는 17개 시도 중에서 서울, 인천, 광주, 울산, 경남, 제주를 제외하고 11개 광역지자체가 제정
 - 조례제정은 강원도가 2017년으로 가장 빠르고, 대체로 2018, 2019년 사이에 제정
 - 기본계획은 광역지자체 중에서 대구, 강원도, 전라북도, 제주도가 수립 완료하였고, 경기도는 관련 연구용역 진행 중

〈표 10-4〉 지자체 인구정책기본계획 수립 현황 및 관련 조례 제정 현황

시도	기본계획 수립 현황	조례 제정 현황		
		조례명	주요내용	제정일자
서울	-	-	-	
부산	-	부산광역시 인구정책 기본조례	○ 인구정책 기본계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책위원회 구성	‘20.2.5
대구	○ 市(수립중), ○ 남구(기본계획), 달서구(기본계획, 시행계획)	대구광역시 인구정책 기본조례	○ 인구정책 종합계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책 조정회의 구성	‘18.8.10
인천	○ 동구(기본계획, 시행계획), 계양구(기본계획)	-	-	
광주	-	-	-	
대전	○ 동구(기본계획, 시행계획), 중구(시행계획) 서구(기본계획, 시행계획), 대덕구(시행계획)	대전광역시 인구정책 조례	○ 인구정책 기본계획 수립(5년), 시행계획 ○ 위원회(x)	‘19.12.27
울산	○ 동구(기본계획), 울주군(기본계획)	-	-	
세종	-	세종특별자치시 인구정책 기본조례	○ 인구정책 기본계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책위원회 구성	‘18.12.10
경기	○ 道(인구정책 5개년계획-연구용역)	경기도 인구교육 및 정책지원 등에 관한 조례	○ 인구정책 종합계획 수립(3년), 시행계획 ○ 인구교육정책위원회 구성	‘19.7.16
강원	○ 道(기본계획, 시행계획)	강원도 인구정책 기본조례	○ 인구정책 종합계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책조정회의 구성	‘17.11.3
충북	-	충청북도 인구정책 기본조례	○ 인구정책 기본계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책위원회 구성	‘19.11.14
충남	-	-	-	
전북	○ 道(기본계획, 시행계획)	전라북도 인구정책 조례	○ 인구정책 종합계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책 민·관위원회 구성	‘19.2.1
전남	-	전라남도 인구정책 기본조례	○ 인구정책 기본계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책위원회 구성	‘18.12.27
경북	-	경상북도 인구정책 기본조례	○ 인구정책 기본계획 수립(5년), 시행계획 ○ 인구정책위원회 구성	‘19.10.31
경남	-	-	-	
제주	○ 道(기본계획)	-	○ 인구정책 기본계획 수립(5년)	

자료: 저출산고령사회위원회 사무처. (2020). 내부자료.

□ 지역 인구정책의 목표는 인구의 양적 측면에 집중하는 경향

- 인구 규모를 정책 목표로 설정: 인구 60만, 인구 50만 만들기 - 생산연령 인구 확충, 인구유입 촉진, 인구증가 정책
- 부분적으로 지역 공동체 만들기 정책 추진: 정주여건 - 아이키우기 좋은 지역, 청년 정착, 귀농-귀촌-다문화

〈표 10-5〉 지자체 지역인구정책의 비전과 목표

지자체 명	기본계획 명칭(기간)	비전	목표
대구광역시 달서구 (시행계획)	저출산·고령화, 인구감소 위기 극복을 위한 2020 달서구 인구정책 시행계획 (2020~2024, 5년)	모든 세대의 행복한 미래를 확신하는 희망달서 구현	60만 + 희망 달서
대전광역시 대덕구 (시행계획)	2020년 대전광역시 대덕구 인구정책 시행계획(2020년, 1년)	사람 중심의 지속발전 가능한 도시	- 정주여건 개선으로 살고 싶은 도시 - 출생과 육아가 행복한 도시 - 미래가 있는 젊은 도시
대전광역시 동구 (기본계획)	『모두가 행복한 신바람 나는 동구』 실현을 위한 동구 인구정책 기본 계획 (2019, 1년)	모든 세대가 행복한 ‘동구’ 실현	미래세대를 위한 맞춤형 인구증가 정책 추진
대전광역시 서구 (기본계획)	함께 만드는 행복한 미래 제1차 대전광역시 서구 인구정책 기본계획 (2019~2023, 5년)	모두가 함께 행복한 서구의 미래 환경 조성	인구구조가 균형있고 건강한 50만 서구 만들기
대전광역시 중구 (기본계획)	효 문화 중심도시 중구 인구정책 기본계획(2020~2024, 5년)	모두가 함께 살고 싶어하는 미래도시 중구	아이 키우기 좋은 중구, 가족이 행복한 중구
강원도 (기본계획)	2018~2022년 강원도 인구정책 기본 계획(2018~2022, 5년)	“머물고, 일하고, 다시 돌아오고 싶은” 행복한 강원도	1. 여성이 행복하고 살기 좋은 환경조성 (결혼·출산·양육) 2. 청년이 머물고 일하는 지역건설 (정주여건 강화) 3. 귀농·귀촌·다문화 지역공동체 조성 4. 소득기반 고령사회 조성
울주군 (기본계획)	미래 울주를 위한 맞춤형 인구정책 수립(2019, 1년)	“사람, 산업, 공간 연계 통한 울주 인구 30만 달성”	1. 일자리 창출 2. 결혼·출산·자녀 교육지원, 고령화 3. 인구유입 촉진 4. 지역특성 고려 공간정책
제주도 (기본계획)	향후 10년! 인구문제 해결 골든타임! 제주특별자치도 인구정책 종합계획 (2020~2024, 5년)	사람과 사람이 공존하는 지속가능한 제주 (향후 10년! 인구문제 해결 골든타임!)	1. 생산연령 인구확충 2. 저출산 대응 3. 고령화 대응 4. 인구정책 기반구축 5. 전략적 홍보
전라북도 (기본계획)	『머물고 싶고, 살고 싶은 행복한 전북』 전라북도 인구정책 종합대책 (2018~2022, 5년)	머물고 싶고, 살고 싶은 행복한 전북	1. 출산·양육하기 좋은 환경 만들기 2. 꿈꾸며 자립할 수 있는 청년 맞춤형 환경 조성 3. 건강하고 활기찬 노후생활 환경 조성 4. 사람 찾는 농업농촌, 활력있는 마을 조성 5. 활기찬 다문화 가족, 함께하는 다문화사회 조성 6. 활력 넘치는 따뜻한 도시, 살기 좋은 도시재생
울산광역시 (기본계획)	울산 인구증가 대책 추진계획 (2016~)	2030 Million 1.5 -사람이 모이는 도시, 희망을 키우는 울산-	2030 Million 1.5 -사람이 모이는 도시, 희망을 키우는 울산-
울산광역시 동구 (기본계획)	인구유출 완화 및 도시 경쟁력 강화를 위한 - 동구 인구정책 기본계획 (2018년, 1년)	새로운 도약, 조선해양관 광동구	종합기획·조정 일자리·퇴직자 지원 출산장려·보육 지원 교육 지원 정주여건 개선

2. 지역 인구정책 내용 분석

- 지자체에서 시행 중인 정책들을 검토함으로써, 지역 간 격차(불균형) 해소, 정주여건 개선 등에 관련한 정책적 시사점을 찾을 수 있음.
- 분석에 사용된 자료는 협조가 가능한 일부 지자체의 인구정책 기본계획과 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집, 언론보도(신문기사)를 활용함.
 - 지자체의 인구정책 기본계획에는 대전광역시 서구·중구, 강원도, 전라북도, 울산광역시, 대구 달서구, 제주도의 인구정책 기본계획의 일부가 포함됨.
- 지역인구정책 현황은 고용·일자리정책, 돌봄, 주거·주택, 교육, 보건·의료, 출산지원금 총 6개의 영역으로 구분하여 살펴봄.
- 지역인구정책 현황을 살펴보기 위해 수행 지자체(시도, 시군구 분류), 사업명, 사업내용을 아래 표로 제시함.

가. 고용·일자리 정책

- 제1, 2차 저출산·고령사회 기본계획에서는 청년의 일자리 창출·고용지원 정책이 중점적으로 다루어지지 않았으나, 제3차 기본계획에서는 4개 추진전략 중 하나로 ‘청년 일자리·주거대책 강화’가 포함되어 있음.
- 이에 따라 대다수의 지역의 고용·일자리 정책도 청년을 중심 대상으로 이루어지고 있음.
- 청년을 비롯한 지역의 인구를 정주하게 하는 고용·일자리 정책은 지역 내 기업 취업 알선, 고용보조금 지급, 기반 시설 및 센터 운영, 산업단지 조성, 일자리 창출 사업 지원, 귀농귀촌 지원, 창업 지원 등이 있음.
 - **취업 알선 정책**은 참여 기업에게 지원금 지급, 취업준비생에 정보 제공, 취업 유지 지원금 지급, 직업능력개발 교육 등의 서비스 제공 등의 방법으로 실시되고 있음.
 - 대전 서구지역 ‘중소기업 청년인턴 지원’ 사업은 사업체에 직접 기업지원금을 지원해 청년 일자리 창출을 도모하고, 청년에게는 일자리 경험 제공 및 취업유지지원금을 통한 안정적 일자리를 마련함.
 - 타 지역기업과의 임금격차 해소, 근로자의 장기재직과 안정적 정착, 양질의 일자리 확대, 기업체 구인난 해소 등을 제고하기 위해 **고용 보조금** 정책을 시행 중임.
 - 강원에서는 ‘정규직 일자리 보조금 지원’과 ‘일자리 안심공제 사업’을 추진 중임.
 - ‘정규직 일자리 보조금 지원’ 사업은 양질의 일자리를 확대하고, 기업체 구인난 해소를 위해 청·장년과 경력단절여성을 신규 채용하는 중소기업(근로자 수 5명 이상 300명

미만, 자산 5천억 원 이하 도내 업체)에 6개월 동안 월 100만 원을 지원(기업 당 지원 인원은 5명에서 10명으로 확대 추진)

- ‘일자리 안심공제’ 사업은 도내 근로자와 기업, 도가 일정금액을 분담해 근로자들이 실업, 퇴직, 재취업 등에 안심하고 대비할 수 있는 제도로써, 근로자 1인 이상의 중소·중견기업 및 소속 근로자 228천 명을 대상으로 월 50만 원(근로자 15, 기업 15, 도 및 시군 20)을 5년간 공제적립함.

- **기반 시설·센터 운영**은 보조금 지급, 공간 제공, 지원프로그램 제공 등으로 시행

- 대전 서구에서는 청년들이 모여 실업에서 파생된 다양한 청년 문제를 탐색하고 정보를 공유하는 등 다양하고 생산적인 활동을 할 수 있는 거점 공간을 제공하고 있으며, 공간(협업공간, 창업공간, 스튜디오, 프로그램실) 지원을 통해 지속가능한 청년일자리 토대를 마련함.
- LH는 대구와 인천에서 창업, 주거, 여가·문화가 결합된 융복합공간인 ‘지역혁신성장센터’ 건축을 계획 중임. 청년인재가 선호하는 편리하면서도 저렴한 공공임대 창업공간을 지방거점도시로 확산시키는 것을 목표로 하고 있으며, 기업의 생애주기(창업-성장-도약-재도전)에 맞는 지원 프로그램도 함께 제공함.

- **산업단지 조성, 일자리 창출, 귀농·귀촌, 창업 지원(기업 지원)** 등의 정책도 추진

- 전북 완주에서는 청년 귀농귀촌 인구가 지속 증가함에 따라, 청년의 안정적 정착을 위한 주거지원과 창업공동체 활성화(3인 이상 공동체 13개소, 최대 1000만 원의 사업비를 최대 3년까지 지원), 청년인턴 채용(마을 기업에 근무하는 청년에게 1인당 월 105만 원 지원) 등의 사업을 진행해 청년이 찾아오고 지역의 청년이 떠나지 않는 ‘청년완주 JUMP 프로젝트’를 확대 추진함.
- 광주 서구에서는 ‘마을문제 해결형 사회적 경제 조직 육성 사업’을 통해 공동체 발굴 및 육성, 주민 맞춤형 일자리 창출 등을 목표로 하고 있음. 세부 프로그램으로는 사회적 기업가 육성 지원, 사회적 경제 기본교육, 현장견학, 인턴십 과정 운영, 공동체별 맞춤형 현장 멘토링 등 전문교육을 통해 지속가능한 마을형 사회적 경제 조직모델을 발굴함.

□ 중앙정부 사업 확산 모형을 위한 사례로 고용 및 일자리 영역에서 다음과 같은 지역 사업을 검토할 필요

- 지역 내 중소기업 소속 근로자(정규, 무기계약직) 대상 고용보조금 지급
- 청년을 머무르게 하는 공간(창업공간, 협업공간) 제공
- 지역특화 맞춤형 일자리 창출 / 마을형 사회적 경제 조직 육성

〈표 10-6〉 고용·일자리정책 현황 및 내용

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
강원		정규직 일자리 보조금 지원	- 지원기준: 청·장년과 경력단절여성을 신규 채용하는 중소기업(근로자 수 5명 이상 300명 미만, 자산 5천억 원 이하 도내 업체) - 지원내용: 6개월 동안 월 100만 원 - 18년도 사업비: 2,500백만 원(도 1,000, 시·군 1,500)	고용 보조금
강원		일자리 안심공제	- 지원기준: 근로자 1인 이상 중소·중견기업 및 소속 근로자 228천 명 대상 - 지원내용: 월 50만 원(근로자 15, 기업 15, 도 및 시군 20), 5년간 공제적립 - 18년도 사업비: 6,045백만 원(도 4,245, 시·군 1,800)	고용 보조금
전북	완주	청년완주 JUMP 프로젝트	① 청년의 안정적 정착을 위한 주거지원 정책 추진 - 게스트하우스(2개소), 청년쉐어하우스(7개소) 등 ② 청년창업공동체를 활성화하고 청년참여 사회적경제 일자리를 창출 - 청년 협동조합 및 공동체 양성(20개소, 113명), 청년인턴 채용(15개소, 15명) ③ 청년이 찾아오는 완주, 지역청년이 떠나지 않는 완주를 위해 청년완주 JUMP 프로젝트를 확대 추진(청년완주 JUMP-UP 프로젝트)	귀농 귀촌
전국 (농식품부)		도농 인력증개 시스템 운영	- 도시의 구직자와 농업 일손부족 문제를 겪고 있는 농가를 온라인으로 중개하는 기증을 제공 - 거주 지역에 상관없이 농업일자리 정보를 제공하고 구직자를 모집 - 지원내용: 근로자에게 농가가 지급하는 임금과 별도로 비용을 지원함(인력증개센터간, 인력증개센터에서 농가까지의 교통비, 숙박비, 상해보험 가입(전액), 등), 일자리 제공 농가에게 현장실습교육비를 1일당 2만 원씩 최대 3일간 별도 지원	귀농 귀촌
강원		우수 스타트업 기업 경영안정 지원	- 지원기준: 도내 주소를 둔 스타트업 기업, 5인 미만, 2년 미만 업체를 우선 지원 - 지원내용: 청년 정규직 채용 시 최대 10인, 1인당 월 100만 원, 6개월 간 지원	기업 지원
대구	달서구	노인일자리 및 사회활동지원사업 추진	- 지원기준: 만 65세 이상 기초연금수급자 - 지원내용: 노인들에게 맞춤형 일자리를 제공하여 소득창출 및 사회참여 기회 제공	노인 일자리
제주		60+ 실버뱅크 운영	- 지원내용: 고령자의 경제활동 지원을 위해 온라인을 통한 정보수집이 어려운 고령인구의 특성을 고려하여, 오프라인과 온라인을 결합한 정보 전달시스템 구축 - 공공부문의 노인일자리 창출사업 및 민간부문의 노인일자리 구인 수요와 구직수요를 매칭하는 플랫폼	노인 일자리
대전	서구	평촌 친환경 첨단산업단지 조성	- 현재 추진 내용: 입주의향 기업 등 방문 홍보 및 투자협약 체결 - 과학벨트 거점지구 확충 등 여건 변화로 증가하는 산업입지 수요 대비, 기업유치 및 일자리 창출로 지역경제 활성화 도모	산업 단지 조성
경남	김해	산업단지조성 사업	- 테크노밸리, 골든루트산업단지 등을 중심으로 7522개의 제조업체가 운영 중에 있음 - 대동첨단일반산업단지, 홍동도시첨단산업단지, 제2테크노밸리 일반산업단지, 의생명 강소연구개발특구사업 등을 통한 풍부한 일자리와 안동1지구·어방지구·신문지구 도시개발사업, 김해관광유통단지 3단계 사업 등의 도시개발사업 추진	산업 단지 조성
LH	진주/사천, 밀양, 전주	지역특화 산업단지	- 저렴하고 효율적인 생산 공간, 근로자 임대주택, 생활 인프라가 함께 어우러진 산업단지 조성 - 기업활동의 자율성 보장, 직주근접을 통해 일과 생활의 조화를 찾을 수 있는 생산·주거·문화 융합형 산업단지를 건립 중 - 진주·사천 항공산업 클러스터와 밀양 나노융합 산단은 2018년 착공, 전주 탄소소재 산단은 올해 보상을 준비 중	산업 단지 조성
울산		산업단지 조성 확대 및 기업유치 활성화	- 사업내용: 해외기업 및 타 시도 이전기업 유치를 통한 근로자 이주 유도, 연구기관, 서비스 산업 관련 기업 유치를 통한 신규 일자리 창출, 관내 졸업생들과 기업과의 취업 연계를 통한 관내 정착 유인 - 경제활성화를 통해 인구 집중을 유도하고, 새로운 일자리 창출은 근로자들의 정규 가능성을 높임	산업 단지 조성
대전	서구	청년활동공간 운영	- 지원기준: 대전광역시 서구 거주 청년	센터

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
			<ul style="list-style-type: none"> - 지원내용: 청년네트워크 확대 및 다양한 청년활동 기회 제공, 창업공간(협업공간, 창업공간, 스튜디오, 프로그램실 등) 지원을 통한 지속 가능한 청년일자리 토대 마련 - 19년도 사업비: 191백만 원 	운영
광주		광주형 일자리	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 대타협을 기반으로 한 노·사 상생의 사회통합형 일자리 모델 - 광주광역시에서 최초로 추진하는 노사상생형 일자리 창출 모델로, 적정임금, 적정 노동시간, 노사상생, 협력기업 간 상생을 4대 원칙으로 설정 - 기업이 낮은 임금으로 근로자를 고용하는 대신, 정부와 지자체에서 주거, 복지, 보육 시설 등의 복리·후생 비용을 지원하는 사회통합형 일자리를 창출함으로써 좋은 공동체를 만들려는 지역혁신운동 	센터 운영
광주		광주상생일자리재단 설립	<ul style="list-style-type: none"> - 노동서비스 플랫폼으로 지역노사민정협의회 역할수행 뒷받침, 광주형 일자리 교육훈련, 노동·일자리정책 연구 및 노사갈등 예방 사업, 사회연대 일자리기업 발굴 및 컨설팅 등의 기능을 수행할 예정 - 문화경제부시장 직속으로 운영되는 설립추진단은 재단설립 타당성조사, 기본계획 수립, 발기인 구성, 창립총회 등의 행정절차를 거쳐 내년 하반기 재단설립을 목표로 함 - 노동의 가치를 존중받고 기업하기 좋은 광주를 만드는데 큰 도움이 될 것 	센터 운영
LH 대구 인천		지역혁신성장센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 판교2밸리의 혁신창업 생태계를 지역으로 확산 - 'Work(창업)-Live(주거)-Play(여가·문화)'가 결합된 융복합공간 - 지역 청년인재가 선호하는 편리하면서도 저렴한 공공임대 창업공간과 '창업-성장-도약-재도전'에 이르는 기업생애주기에 맞는 지원프로그램을 함께 제공 - 대구와 인천 운영이 본격화 되어 약 370여개 스타트업 기업이 입주하게 되면, 약 2000명 이상의 일자리 창출 	센터 운영
광주	서구	마을문제 해결형 사회적 경제 조직 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 마을문제 해결형 사회적경제 공동체 발굴 및 육성을 통한 주민 맞춤형 일자리 창출 및 지역경제 활성화 - 사회적기업가 육성지원, 사회적경제 기본교육, 현장견학, 인턴십 과정 운영, 공동체별 맞춤형 현장 멘토링 등 전문교육을 통해 지속가능한 마을형 사회적 경제 조직모델 발굴 	일자리 창출
대전	서구	소상공인 지원펀드 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 대전광역시 서구 소재 소상공인 - 지원내용: 시설개선 및 경영 안전자금에 필요한 소상공인의 특례보증 지원(최대 2,000만 원) 및 보증료 지원/ 최대 2년 - 준비된 창업, 안정적인 성장과 변화하는 경영환경에 대처할 수 있는 소상공인의 경쟁력 제고, 일자리 창출 및 지역경제 활성화 기여 	창업 지원
세종		'행복맘' 통합지원센터 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 서비스 필요한 세종시민 - 지원내용: 결혼-임신-출산-육아-교육-재취업연계 등 통합서비스 제공 	취업 알선
대전	서구	서구지역 중소기업 청년인턴 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 참여사업체 4개, 청년 인턴 4명 - 지원내용: 참여사업체(기업지원금) 1인당 600만 원 지원, 청년인턴(취업유지지원금) 1인당 180만 원 지원 	취업 알선

자료: 보건복지부, 육아정책연구소. (2019). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집: 결혼/임신/출산/육아; 강원도. (2019). 2018~2022년 강원도 인구정책 기본계획; 대구광역시 달서구. (2020). 저출산·고령화, 인구감소 위기 극복을 위한 2020 달서구 인구정책 시행계획; 제주도. (2020). 향후 10년! 인구문제 해결 골든타임! 제주특별자치도 인구정책 종합계획(2020~2024); 대전광역시 서구. (2019). 함께 만드는 행복한 미래 제1차 대전광역시 서구 인구정책 기본계획(2019~2023); 울산광역시. (2016). 울산 인구증가 대책 추진계획; 정부혁신 1번가. <https://www.innogov.go.kr/ucms/ingov/gud/subjList.do?searchKeyword=%EC%9D%BC%EC%9E%90%EB%A6%AC&fieldCd=&order=&pnum=1&menuNo=300126&invNo=156>에서 2020. 6. 18. 인출; 광주형일자리. <http://gwangjujob.org/index.php?cate=001001>에서 2020. 6. 18. 인출; 김재호(2018. 11. 4.). '청년완주 JUMP 프로젝트' 주목. 전북일보 인터넷신문, <http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2021987>에서 2020. 6. 18. 인출; 이명철(2020. 5. 24.). 일자리 찾는 도시민들 일손 부족한 농촌과 연결, 이데일리, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01508806625772200&mediaCodeNo=257>에서 2020. 6. 18. 인출; 한은화(2020. 4. 29.). 혁신도시 9곳 조성, 살 만한 마을 만들기 ... LH, 지역 균형발전 앞장서다. 중앙일보, <https://news.joins.com/article/23765544>에서 2020. 6. 18. 인출; 남경문(2020. 5. 26.). '인구 늘어나는' 김해, 명품 자족도시로 나아간다. 뉴스핌, <http://www.newspim.com/news/view/20200526000400>에서 2020. 6. 18. 인출; 오영수(2020. 5. 25.). '노사 상생 논의 기구' 광주상생일자리재단 설립 추진단 출범. 광주데일리뉴스, <http://www.gjdaily.net/news/articleView.html?idxno=51015>에서 2020. 6. 18. 인출; 최창윤(2017. 12. 3.). 광주 서구, '우수 사회적기업 어워드' 대상 수상. 뉴스메이커, <http://www.newsmaker.or.kr/news/articleView.html?idxno=53105>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료를 토대로 저자 재구성.

나. 돌봄

- 돌봄 관련 지역인구정책은 지역 사회 내 돌봄 사각지대 해소를 위해 돌봄지원, 초등돌봄, 공동육아, 인프라 구축 등을 통해 돌봄 여건 확충에 노력하고 있음.
- **돌봄지원**은 현금을 지급하거나, 서비스(가사도우미 파견 등)를 제공하는 방법으로 실시
- **초등돌봄**은 교육 프로그램 운영, 방과 후 돌봄 서비스 제공, 공간 제공, 인건비 및 운영비 지원 등으로 전개
- **공동육아**는 공간 제공과 육아품앗이(육아커뮤니티) 활동, 돌봄 교실 운영, 교육 프로그램 제공, 정보 제공 등으로 지원
 - 경기도 양평군의 ‘거점형 공동육아 나눔터 조성’ 사업은 지역 중심의 자녀양육환경조성과 육아품앗이를 통한 육아부담 경감을 위해 운영되고 있음. 지역별 거점 공동육아나눔터 설치(5개 주민센터에 설치)를 통해 순회식 영유아프로그램을 운영하고 프로그램 미운영 날에는 육아품앗이 공간으로 활용됨.
- **인프라** 구축은 부족한 시설(육아종합지원센터, 놀이터 등) 설치, 공간 제공 등으로 실시
 - LH는 아파트 단지가 ‘지역사회 중심의 온종일 돌봄’의 지원 거점으로 기능할 수 있도록 정부의 공적 돌봄 프로그램과 연계한 LH형 육아지원단지 조성방안을 제시

〈표 10-7〉 돌봄 정책 현황 및 내용

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
광주	북구	육아맘 위한 새싹 도다미 지원「광주북구형 아이돌봄 서비스」	- 지원기준: 아이돌봄 서비스(시간제)이용자 유형 중 다형, 라형 2 자녀 이상 가정 - 지원내용: 아이돌봄 서비스 이용 본인부담금 10만 원 지급	돌봄 지원
서울	서대문구	맞벌이 가정 자녀 방학 돌봄	- 지원기준: 맞벌이가정 초등학생(1~4학년) 자녀 - 지원내용: 맞벌이가정 자녀 대상 교육 및 돌봄 프로그램	초등 돌봄
부산	북구	고위험 임신부 가사도우미 지원	- 지원기준: 관내 1년 이상 거주 및 절대 안정 필요한 고위험 임신부 진단받은 임신부 - 지원내용: 1일 9시간(휴게시간 1시간 포함), 최대 5일 지원	돌봄 지원
경기	안산시	가사돌봄 지원사업	- 지원기준: 기준 중위소득 120%이하 맞벌이 및 한부모가정 - 지원내용: 가사돌봄미 파견 청소, 세탁, 조리서비스 제공(이용요금 월 4만 원, 월 4회/주1회 4시간)	돌봄 지원
서울	중구	고위험 임신부 가사돌봄 지원사업	- 지원기준: 중구 1년 이상 거주 고위험 임신부 대상 - 지원내용: 가정내 가사돌봄미 파견 지원(최대 10일 지원(1일 4시간 기준), 이용료 무료, 주2회, 10일 연속(주말제외) 중 선택	돌봄 지원
서울		열린육아방, 공동육아나눔터 활성화	- 지원내용: 가정양육 가정에 육아커뮤니티 공간 제공으로 고립육아 고충 해소	공동육아
세종		지역사회내 돌봄여건 확충	- 지원내용: 공동육아나눔터 확충, 품앗이 활동	공동육아
제주		수놓음 육아나눔터 조성 운영	- 지원기준: 33m ² (10평) 이상 유휴공간 확보 비영리단체(법인) 등 - 지원내용: 유휴공간 활용한 돌봄공간 조성 및 운영, 가족중심의 자녀돌봄에서 벗어나 이웃과 마을이 함께 아이를 돌봄	공동육아
전북	완주군	아파트 르네상스 아이돌봄	- 지원기준: 단지 내 커뮤니티 공간을 활용하여 공동체 돌봄 교실 운영 - 지원내용: 공동체 돌봄교실 운영, 단지 특성 맞춰 인원 및 대상 등 변경 가능(그룹별 1,500만 원)	공동육아
경기	양평군	거점형 공동육아나눔터 조성 및 영유아 프로그램 운영	- 지원내용: 거점형 공동육아나눔터 조성(5개 주민센터 설치, 영유아 프로그램 운영) - 지역별 거점 공동육아나눔터 설치를 통해 순회식 영유아프로그램을 운영하고 프로그램 미운영 날에는 엄마들의 육아품앗이 공간으로 활용	공동육아
경기	의왕시	육아나눔터 운영	- 지원내용: 돌봄활동 공간 제공, 육아정보 나눔 및 육아프로그램 지원 등	공동육아
전북	순천시	세대어울림 보육스테이션 조성	- 지원기준: 만 5~12세 자녀 및 부모 - 지원내용: 1일 5시간, 주민돌봄공동체 자율 운영	공동육아
서울	마포구	공동육아방 운영	- 지원기준: 0~7세 - 지원내용: 지역공동체 공간 제공	공동육아
서울	성북구	성북 온가족 행복지원센터, 행복망 운영	- 지원내용: 저출산 극복 허브공간 건립 및 운영(상담실, 강의실, 카페, 공동육아나눔터), 홈페이지 운영(생애주기별 가족행복챕스, 공동육아 정보제공 등)	공동육아
전북	완주군	저출산 대응기반(육아품앗이)	- 지원기준: 가족육아 품앗이 희망 아동과 부모 - 지원내용: 공동육아(육아체험, 부모교육 등)지원(그룹별 1,250만 원)	공동육아
대전		민간·가정어린이집 차액 보육료 전액 지원	- 지원기준: 민간·가정·협동어린이집 만3~5세(누리과정)아동 2.295명 - 지원내용: 2019년도 보육료 수납한도액과 정부지원 보육료와의 차액(부모부담 보육료) 전액지원	보육료 지원
LH		공적 돌봄 프로그램과 연계한 LH 형 육아지원단지 조성방안 제시	- LH 단지가 '지역사회 중심의 온종일 돌봄'의 지원거점으로 기능할 수 있도록 정부의 공적돌봄 프로그램과 연계한 LH형 육아지원단지 조성방안 제시	인프라
전북	강진군	공동육아카페 운영	- 지원기준: 만7세 이하 자녀 둔 가정 - 지원내용: 부모·자녀간 소통 공간, 무인카페 운영	공동육아
전북	강진군	맘 편한 야간돌봄터 운영	- 지원기준: 관내 거주 만 5~7세 자녀 둔 가정 - 지원내용: 야간돌봄서비스 운영(공동육아나눔터, 평일 16~21시)	공동육아
경기		아이사랑 놀이터 설치	- 지원기준: 인구대비 시설 부족, 상대적으로 열악한 북부 우선 설치 - 지원내용: 육아종합지원센터, 지자체 유휴시설 등 활용 아이사랑 놀이터 확대설치(2019~2021)	인프라
경기	부천시	워킹맘 가사지원 서비스	- 지원기준: 중위소득 120% 이하 가정 - 지원내용: 주1회 4시간 가사돌봄미 파견 청소, 반찬, 세탁서비스 중 1개 제공	돌봄 지원
대전	서구	온종일 돌봄 생태계 구축, 초등학교 돌봄전용교실 조성	- 지원기준: 초등학교 1~6학년, 돌봄이 필요하거나 희망하는 모든 초등학생	초등

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
		지원	- 지원내용: 서구 관내 초등학교 및 아파트 유희공간을 활용, 방과 후 돌봄 서비스, 마을단위의 다양한 자원을 활용한 지역사회 기반 돌봄 생태계 구축	돌봄
서울		우리동네기움 센터 설치 운영	- 지원기준: 돌봄 필요한 초·중학생(만6~12세 아동) - 지원내용: 자치구 동네기움센터 직영 또는 위탁 운영 지원, 집·학교에서 10분 거리에 위치(이용료는 자치구별로 무료, 3만 원, 5만 원 등)	초등 돌봄
충남	당진시	당진형 아이돌봄 행복하우스 운영	- 지원기준: 학교돌봄교실 미수용 저학년생 - 지원내용: 초·중학생 방과후 돌봄서비스 제공	초등 돌봄
경북	의성군	아이돌봄(기관연계서비스) 지원 사업	- 지원기준: 12세 미만 아동 단체로 돌보는 기관 - 지원내용: 돌봄서비스 제공 본인부담금 무료	초등 돌봄
경기	광명시	아이안심 돌봄터 운영	- 지원기준: 초등학교 저학년 - 지원내용: 맞벌이부부 돌봄공백 해소 위한 안심터 운영	초등 돌봄
서울	중구	중구형 초등돌봄교실	- 초등 돌봄교실 운영은 오전 8시부터 저녁 8시까지 운영, 돌봄보안관이 야간에도 근무 - 친환경 급·간식을 제공 - '1교실 2교사제'를 운영(교실 내 사각지대를 없앴) - 모든 비용은 무료(구 직영)	초등 돌봄
인천	서구	공동육아 나눔터 초등돌봄지원 운영 지원	- 지원기준: 관내 지역 주민 - 지원내용: 공동육아나눔터 내 초등돌봄 프로그램 운영 지원	초등 돌봄
부산	북구	누리보듬 행복맞춤 프로젝트	- 지원기준: 관내 거주자 - 지원내용: 권역별 커뮤니티센터 운영(3개), 덕천/구포대리마을/금곡, 공동육아나눔터, 육아맘카페, 여성취업상담, 교육 등	공동육아
광주	광산구	병원아동 돌봄 서비스	- 지원기준: 신청일 당시 부모 또는 이용 아동 광산구 거주 병원 입원, 만 12세 이하 아동 - 지원내용: 병원입원 아동돌봄서비스(8~20시, 1일 1회, 4~8시간), 1인 연간 40시간 이하	돌봄 지원
경기	오산시	아픈아이 119돌봄사업	- 지원기준: 어린이집·유치원·초등학교 재원(학)중 전염성·유행성 질병 감염되어 등원(교) 어려운 만 12세 이하 아동 - 지원내용: 아동병원 이용 동행 및 재가돌봄 서비스 제공	돌봄 지원

자료: 보건복지부, 육아정책연구소. (2019). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집: 결혼/임신/출산/육아; 대전광역시 서구. (2019). 함께 만드는 행복한 미래 제1차 대전광역시 서구 인구정책 기본계획(2019~2023); 백혜선. (2020. 5. 26.). LH 아파트단지 지역사회 육아거점으로. 건설경제, http://cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202005251735451150130에서 2020. 6. 18. 인출; 김재중. (2020. 5. 26.). 교육은 학교에서, 돌봄은 지자체에서'...중구형 초등 돌봄교실 대안으로 부상. 국민일보, <http://news.kmbi.co.kr/article/view.asp?arcid=0014618817&code=61111311&cp=nv>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료를 토대로 저자 재구성.

다. 주거·주택

□ 주거·주택 지원 정책은 주거비 지원, 주택 공급, 주거여건 개선, 지역 활성화 4개 유형으로 구분 가능

○ **주거비 지원과 주택공급** 정책은 신혼부부와 청년을 대상으로 대출금 이자 지원, 임차비 및 전세지원, (매입)임대주택지원, 행복주택 건립 및 공급, 주거유지비 공급(대출이자, 월세, 난방비 등) 등이 실시됨.

- 전남 강진군에서는 빈집 소유주의 신청을 받아 청년 주택으로 조성하고 청년(군에 거주하는 만 45세 이하 청년)에게 반값 임대주택 형태로 제공, 빈집포에 창업할 경우 창업비는 최대 3천만 원 지원함.

○ **주거여건 개선**을 위해 도로, 공원, 빈집 정비, 노후 주택 개선 사업, 고령자 친화주택, 케어안심주택 등의 사업이 진행됨.

- LH는 급격한 인구 감소를 겪는 지방 중소도시 및 읍면 지역에 공공주택을 공급하고 노후된 주거 공간 개선 및 생활 SOC 개선 등의 체계적 정비 계획을 수립. 전남 진도에 제1호 마을정비형 공공주택사업을 추진 중임.

○ 체류인구(거주인구 + 유동인구) 증대를 위한 **지역 활성화** 사업 추진

- 전북은 거주 인구 감소로 인한 지역 활력 저하에 대응하기 위해 귀농귀촌, 은퇴자, 귀농귀촌, 은퇴자, 해외동포귀국인, 다문화, 지역근무 공직자·기업인·퇴역군인 등 인구 특성별로 구분하여 맞춤형 인구 유입 지원정책을 추진
 - 투어패스 전 시·군 지역 운영, 농촌마을 만들기 및 관광활성화로 농촌활력 제고, 전북 여행지 브랜드 가치 향상 및 연계형 테마 관광지 구축, 체류인구의 제도화 건의 및 활용방안 마련(국토종합계획, 도시기본계획 등 계획수립에 활용, 교부세 등 지역에 재정 지원 시 활용, 예비타당성 조사 등 건설, SOC 등의 수요산정에 활용을 건의)

□ 중앙정부 사업 확산 모형을 위한 사례로 다음과 같은 지역 사업을 검토할 필요

- 신혼부부 및 청년 대상 주거비 지원
- 지역별·인구구성별 맞춤형 주택공급
- 빈집, 빈점포 활용 청년 주거여건 개선
- 체류인구 증대를 위한 인구유입 정책

〈표 10-8〉 주거·주택 정책 현황 및 내용

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
강원		신혼부부 주거비용 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원 기준: 전년도 결혼한 신혼부부 중 기준 중위소득 200% 이하 무주택가구 도내 6개월 이상 계속 거주, 여성 배우자 1974.1.1. 이후 출생자인 신혼부부 가구 - 지원내용: 신혼부부 주거유지비 지원(전세대출이자, 월세, 냉난방비 등) - 1인당 월 5~14만 원 차등 지급 	주택공급
강원		도시생활 환경개선, 택지공급 및 체계적 도시개발	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 6개 지역(원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척) - 지원내용: 도로, 공원, 빈집 정비 등 주민생활환경 개선, 일자리 창출, 지역경제 선순환 등(18개 사업에 553억 투입) 	주거여건개선
충북	옥천군	전(월)세 대출금 이자 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 만 19세~39세, 기준 중위소득180% 이하, 무주택자, 전용면적 85제곱미터 이하 주택 청년(신청일기준 군 에 주민등록 두고 실거주 세대주) - 지원내용: 전(월)세 대출금 이자 지원(대출 잔액의 2%, 최대 1백만 원, 자녀 있을 경우 1명당+0.5%, 최대 150만 원) 	주거비지원
전남	광양시	청년주택자금 대출이자 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 혼인 5년 이내 연소득 금액이 일정액 이하인 만19~39세 무주택 세대주 - 지원내용: 전용면적 85m^2 이하 주택 전세, 구입 자금 이자지원(전세: 연200만 원, 구입: 연300만 원) 	주거비지원
제주		연세(임차비) 및 전세 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 무주택이면서 2자녀 이상 출산 가구 - 지원내용: 연세(임차비) 및 전세 지원(15백만 원, 매년 최대 3백만 원, 5년간 지원) 	주거비지원

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
제주		신혼부부 및 자녀출산 가정 주택 전세자금 대출이자 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 제주특별자치도 거주 무주택 신혼부부 또는 출산가정 - 지원내용: 주택전세자금(대출 잔액 기준) 대출이율 15 % (최대 80만 원) (다자녀, 장애인, 다문화가정 0.5% 가산(최대 120만 원)) - 1인당 최대 80만 원 	주거비 지원
제주		청년 주거비 소득계층별 맞춤형 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 취업준비생 청년 매입임대주택 지원 - 사회초년생 연월세 자금 대출이자 지원 - 일하는 청년 보금자리 지원 - 미분양 주택 등을 활용한 임대주택 지원 사업 등 	주거비 지원
전북		체류인구 증대를 통한 지역활력 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 귀농귀촌, 은퇴자, 해외동포귀국인, 다문화, 지역근무 공직자·기업인·퇴역군인 등 특성별로 구분하여 맞춤형 인구 유입 지원정책 추진 - 지원내용: 관광객 등 체류인구 증대를 통해 거주 인구 감소로 인한 지역활력 저하에 대한 대응 추진 	지역 활성화
대전	중구	공동주택 노후 공공시설 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 사용 승인 후 10년 이상 경과된 20세대 이상 공동주택(노후화에 따른 안전사고 위험 증가 및 이에 따른 주민생활 불편이 가중되어 이를 해소하고자 함) - 지원내용: 단지내 관통도로의 포장 및 보수·하수도 시설물의 보수 및 준설, 어린이 놀이터의 보수, 관통도로의 가로등 보수 및 전기료지원, 경로당의 보수, 기타 대전광역시 중구청장이 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 공공시설(단지당 20,000천 원 이하) 	주거 여건 개선
대전	중구	빈집 정비 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 중구 관내 빈집(정비구역 외) - 지원내용: 폐·공가 철거 후 일정기간(3~5년) 공공용도 활용, 도시미관 및 주거환경을 개선하여 주민편의 증진 	주거 여건 개선
울산		젊은층 및 신혼부부 주거안정 특별지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 신혼부부, 사회초년생 - 지원내용: 주거안정·주거복지 향상을 위한 행복주택 건립, 특별공급 확대 및 시세보다 저렴한 매입임대 공급으로 젊은층의 주거불안을 해소하고 인구유출 방지를 기함 	주택 공급
울산	울주군	울주군 신혼부부 주거비용 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 혼인신고한 신혼부부, 부부 모두 울주군 6개월 이상 거주, 기준 중위소득200%(5,813천 원) 이하가구 - 지원내용: 2년간 신혼부부 가구소득 따라 월 5~9만 원 차등 지원 	주거비 지원
경기	안산시	신혼부부 전세자금 대출이자 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 신청일 기준, 관내 거주 혼인 5년 이내, 중위소득 180%이하 무주택 세대 - 지원내용: 전세자금대출 이자 연1.25% 지원 (최대 100만 원) · 1자녀: 이자 연135% 지원(최대 120만 원) · 2자녀 이상: 이자 연1.5% 지원(최대 130만 원) 	주거비 지원
경기	안양시	신혼부부 주택매입 또는 전세 보증금 대출이자 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 연소득 8천만 원 이하 신혼부부 (결혼5년이내), 3개월 이내 결혼예정인 부부 - 지원내용: 주택매입 및 전세자금 대출금액의 1%지원(1년 최대 100만 원) 	주거비 지원
경기	시흥시	신혼부부 전세대출금 이자지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 관내 기준 중위소득 180% 이하무주택 신혼부부 - 지원내용: 신혼부부가구 주택전세자금 대출이자 지원 	주거비 지원
경기	과천시	신혼부부 주택전세자금 대출이자 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 연소득 8천만 원이하 무주택자 중 전세주택자금 대출 받은 자 - 지원내용: 전세자금 대출액의 1% 지급(연1회, 최대 5년, 최대 100만 원) 	주거비 지원
충남	당진시	신혼부부 전세자금 및 이자지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 최근 5년 내 혼인신고 부부 중위소득 180% 이하 부부 합산 5,120천 원 이하 - 지원내용: 전세자금 무이자 대출, 대출이자: 85㎡이내(최대 100만 원), 전세자금: 행복, 국민임대, LH, 매입임대주택 등(최대 250만 원) 	주거비 지원
전남	해남군	신혼부부 보금자리 대출이자 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 관내 6개월 이상 거주 연소득 1억 원 이하 - 지원내용: 군 주거자금(전세, 주택구입), 금융권 대출받은 신혼부부 대출 잔액 2% 지원 가능(연1회, 최장 5년, 연 100만 원 이내) 	주거비 지원
경북	영천시	신혼부부	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 거주자 및 혼인신고 후 2년 미경과자 	주거비

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
		전세자금 대출이자지원	- 지원내용: 연1.5%이내 대출이자 지원 (대출한도 5,000만 원)	지원
경북	문경시	신혼부부 주택자금 이자지원	- 지원기준: 부부 모두 관내 1년 이상 거주 신혼부부(혼인신고 2년 이내) - 지원내용: 주택구입 또는 전세자금대출 잔액의 2% 이자 (최고 100만 원) 3년간 지원	주거비 지원
경북	의성군	신혼부부 주거비용 지원	- 지원기준: 신청일 기준 남편 또는 아내 1년 이상 군내 주소 두고 거주 혼인신고일 이후 부부 군내 주민등록 둔 결혼 1년 이하인 무주택 신혼부부 - 지원내용: 월 10만 원 이내 전세자금 대출금 이자 또는 월세자금 지원	주거비 지원
전북	정읍시	신혼부부 주택전세자금 대출이자 지원	- 지원기준: 관내 6개월 이상 거주하는 무주택 신혼부부 100세대 (혼인신고 5년 이내, 부부합산 연소득 8천만 원 이하) - 지원내용: 전세자금 대출 잔액 1%지원(연간 최대 100만 원)	주거비 지원
LH 전남	진도	마을정비형 공공주택사업	- 노후된 주거공간 개선, 생활 SOC 개선 - 50호 내외의 소규모 주택건설과 주변지역 정비사업으로 지방도시와 읍면 단위에 추진 - 진도는 제1호 마을정비형 공공주택사업으로 국민임대 110가구와 영구임대 40가구를 중심으로 영화관과 벽화길, 주민문화복지시설이 조성됨	주거여건 개선
광주	남구	창작레지던시 행복주택 사업	- 일자리연계형 지원주택 - 문화콘텐츠산업에 종사하는 청년들이 안정적인 주거환경 아래 창작활동에 전념할 수 있도록 주거와 창작공간을 결합 - 주택을 주변시세의 72% 수준으로 공급해 문화산업 핵심인력인 청년층의 주거부담을 완화하고 문화콘텐츠 기업의 성장에 기여할 계획	주택공급
제주		고령자 친화주택	- 편의를 위해 안전 손잡이와 인지건강 디자인 등 무장애 설계를 적용해 지어진다. - 고령자 복지주택에 경로당, 경로식당, 다목적실이 설치되고 다채로운 건강·여가 교육을 위한 프로그램도 운영 - 국비 47억 원과 제로도비 18억 원, 한국토지주택공사 9억 원 등 74억 원이 투입 - '제주형 커뮤니티케어 시범사업(장애인 대상)'과 연계해 추진할 계획	주거여건 개선
전남	강진군	빈집과 빈점포 활용 청년주거	- 지원대상: 강진에 거주하는 만 45세 이하 청년 - 지원내용: 빈집 소유주의 신청을 받아 청년주택으로 조성하고 청년에게 반값 임대주택 형태로 제공할 계획, 빈점포 창업비는 최대 3천만 원까지 지원	주택공급
경기	안산시	노인맞춤형 케어안심주택	- 안산형 지역사회 통합 돌봄 - 지원대상: 통합돌봄 대상자 가운데 선정 - 보건의료진으로부터 건강 서비스를 제공받을 수 있으며 공동체 활동가, 문화 예술인 등 자원봉사자들과 연계한 지역사회 돌봄 프로그램도 진행 - 유니버설 디자인이 적용(미끄럼방지 바닥과 안전바, 높낮이 조절이 가능한 세면대, 응급비상벨, 자동가스차단기 등이 설치) - 국민건강보험공단 안산지사·안산시 한의사회·안산시 약사회 등 관계기관이 함께 돌봄 서비스를 제공	주거여건 개선

자료: 보건복지부, 육아정책연구소. (2019). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집: 결혼/임신/출산/육아; 강원도. (2019). 2018~2022년 강원도 인구정책 기본계획; 제주도. (2020). 향후 10년! 인구문제 해결 골든타임! 제주특별자치도 인구정책 종합계획 (2020~2024); 전라북도. (2019). 『머물고 싶고, 살고 싶은 행복한 전북』 전라북도 인구정책 종합대책(2018~2022); 대전광역시 중구. (2020). 효 문화 중심도시 중구 인구정책 기본계획(2020~2024); 울산광역시. (2016). 울산 인구증가 대책 추진계획; 박종진. (2020. 3. 15). LH, 중소도시 마을정비사업 지역활력 창출 앞장. 국제뉴스, <http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=1256892>에서 2020. 6. 18. 인출; 강세훈. (2020. 5. 24.). 청년 창작활동 지원 '행복주택' 광주에 들어선다. 뉴시스, https://newsis.com/view/?id=NISX20200522_0001034348에서 2020. 6. 18. 인출; 문정임. (2020. 5. 22.). 노인 많은 제주에 '고령자 친화주택' 들어선다. 국민일보, <http://news.kmb.co.kr/article/view.asp?arcid=0014608108&code=61122027&cp=nv>에서 2020. 6. 18. 인출; 김동연. (2020. 5. 21.). 강진군 '빈집과 빈점포' 활용...청년 주거·창업공간으로 재생. 프레시안, <https://www.pressian.com/pages/articles/2020052117014148773&ref=rss>에서 2020. 6. 18. 인출; 노윤정. (2020. 5. 21.). 안산시, '노인 맞춤형 케어안심주택' 연발 준공 "민관협력 지역사회통합돌봄". 라이프인, <https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=10459>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료를 토대로 저자 재구성.

라. 교육

□ 지역의 인구정책 중 교육 영역은 교육비 지원과 학교 유치 정책 2개 유형으로 구분 가능함.

○ **교육비 지원**은 학자금 (이자)지원, 진학 축하금, 교통비 지원 등으로 시행됨.

○ 지역의 인재유출을 막고 도시 활력을 증대시키기 위해 **학교·학생유치**를 추진

- 충남대는 고령화 시대 인재육성 융합전공제를 개설하여 고령화 시대 맞춤형 교육과정을 개발·운영함. 강의 과목으로는 노인 신체 건강의 이해, 실버영양조리, 에이징 뷰티아트, 실버가정환경개선 등 12개 과목이 개설

□ 중앙정부 사업 확산 모형을 위한 사례로 다음과 같은 지역 사업을 검토할 필요

○ 지역별로 동등한 교육 기회를 충족시킬 수 있도록 교육 프로그램 및 교육비 지원

〈표 10-9〉 교육 정책 현황 및 내용

시도	시군구	세부 사업명	사업내용	분류
강원		농어업인 고교생 자녀 학자금 지원	- 지원기준: 농어촌 지역 및 개발제한구역 거주, 농어업 외 소득 연 4,800만 원 이하 농업인 부양 고등학생 (자녀, 손자녀, 동생) - 지원내용: 농어업인 고등학교 자녀 수업료와 입학금 전액 지원	교육비 지원
울산		유망대학 유치 및 명문고 육성	- 지역 산업인력 맞춤형 대학 신설, 한국폴리텍대 울산신산업캠퍼스와 울산과학기술원 부설 과학영재학교 설립 등을 추진 - 우수학생 울산 유치를 통한 도시 활력 증대 및 인구증가 효과 기대	학교 유치
울산		외국인 학교 설립	- 글로벌 경제허브 도시기반 구축과 외국인 투자 활성화를 위한 외국인 정주여건 개선 필요 - 조선해양, 석유화학, 자동차 등 주력산업 프로젝트 외국인 근로자 및 외국인투자기업 직원자녀를 위한 양질의 교육환경 조성	학교 유치
경기	양평군	농업인 자녀 대학생 학자금 이자지원	- 지원기준: 농업인 대학생 자녀 중 「한국장학재단 농어촌 출신 대학생 학자금 융자 지원」 제외, 심사 탈락한 자 - 지원내용: 학자금 이자 지원	교육비 지원
경기	양평군	다자녀가정 모든 자녀 학자금 지원	- 지원기준: 고등학교 및 대학교 재중 - 지원내용: 대학생(150), 고등학생(50), (18년 셋째아 이상 지급→19년 첫째, 둘째아 지급 확대)	교육비 지원
충북	보은군	중고생 교통비 지원 사업	- 지원기준: 버스(등하교), 택시(하교) - 지원내용: 수업 학기중 왕복버스비(개인) 및 택시비(회사) 지원, 버스비 1,000원, 택시비 자부담 1,000원 관내 중고생(9개소 1,493명), 일 2,000원	교육비 지원
전북	순창군	대학진학 축하금 지급	- 지원기준: 군소재, 고등학교 졸업후 대학교 진학한 자, 본인과 부모 또는 모 중 한명 이상 순창군 주민등록 둔 자 - 지원내용: 대학진학 축하금 지급(1명당 2백만 원)	교육비 지원
충남		‘고령화시대 인재 육성’ 융합전공제	- 실버헬스케어 융합전공제: 노인신체건강의 이해, 실버영양조리, 에이징뷰티아트, 실버가정환경개선 등 총 12개 과목이 개설됨 - 수강료와 실습비는 무상, 20학점 이상 취득자에게는 실버헬스케어 전문학사 수여	학교 유치
서울		대학생 학자금대출 이자지원	- 대학생 및 졸업 후 미취업자에게 학자금대출 이자를 지원	교육비 지원

자료: 강원도. (2019). 2018~2022년 강원도 인구정책 기본계획; 울산광역시. (2016). 울산 인구증가 대책 추진계획; 보건복지부, 육아정책연구소. (2019). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집: 결혼/임신/출산/육아; 이봉규. (2020. 5. 25.). 충남도립대 ‘고령화시대 인재 육성’ 융합전공제 첫발. 뉴스1, <https://www.news1.kr/articles/?3944317>에서 2020. 6. 18. 인출; 윤양수. (2020. 5. 25.). 충남도립대 재학생 주목...“고령화 시대 이끌 인재 찾습니다”. 충청투데이, <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2071506>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료를 토대로 저자 재구성.

마. 보건·의료

- 지역의 보건·의료 정책에는 난임부부 시술 비용 및 상담서비스 지원, 고위험 임신부 의료비 지원, 임신부 전용주차장, 임신부 교실(교육), 신혼부부 건강검진비 지원, 한방난임치료비, 임신부 및 영유아 영양플러스, 임신 검사·검진비 지원, 다자녀 의료비 감면 제외 등의 사업 포함됨.

〈표 10-10〉 산부인과 의료기관 및 분만실이 없는 지역 현황('18년 12월)

구분	산부인과가 없는 지역	구분	산부인과 있으나 분만실 없는 지역
경기(1)	연천군	부산(2)	강서구
강원(4)	횡성군, 정선군, 고성군, 양양군	인천(1)	강화군
충북(1)	단양군	울산(1)	북구
충남(1)	연기군	경기(3)	과천시, 의왕시, 하남시, 가평군
전남(4)	곡성군, 구례군, 영암군, 장성군	강원(3)	평창군, 철원군, 화천군, 인제군
경북(7)	군위군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 봉화군	충북(5)	보은군, 옥천군, 괴산군, 음성군, 증평군
경남(3)	의령군, 고성군, 함양군	충남(5)	계룡시, 당진시, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군
총계	21곳	전북(6)	완주군, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군
		전남(6)	나주시, 담양군, 보성군, 장흥군, 함평군, 신안군
		경북(3)	문경시, 의성군, 청송군, 울릉군
		경남(6)	사천시, 함안군, 창녕군, 남해군, 산청군, 합천군
		총계	44곳

자료: 보건복지부. (2020), 2020년 분만취약지 지원 사업 안내. p.4.

- 지역 특성을 고려하여 찾아가는 산부인과, 공공산후조리원, 노인요양시설 등의 정책을 전개함.
- 분만 취약지역 임신부의 원거리 진료 불편을 해소하기 위해 찾아가는 산부인과를 설치하고, 진찰 및 분만 이송 지원 서비스를 제공함.
 - 전북의 거점 공공형 산모보건 의료센터 지원 사업은 도농간 의료 격차를 해소하기 위해 24시간 분만의료서비스, 산부인과·소아청소년과 협진의료체계구축, 산모·신생아 가정방문간호, 산전·산후 프로그램, 다문화가정 통역서비스 등을 제공함.

〈표 10-11〉 보건·의료 정책 현황 및 내용

시도	시군구	세부 사업명	사업내용
강원		찾아가는 산부인과 운영	- 지원기준: 산부인과 미개설 지역 임신부 및 여성 - 지원내용: 산부인과 이동검진서비스 제공(산전검진 월 2회, 부인과 검진 주1회): 횡성, 정선, 고성, 양양
전북		출산취약지역 임신부 이송 지원	- 지원기준: 출산 취약지 거주 임신 16주 이상 임신부 - 지원내용: 출산 취약지 거주 임신부 산전 진찰 및 분만이송 교통비 지급
대전		공공산후조리 지원	- 지원기준: 신청일 기준 산모 주소지 대전광역시 출산가정, 산모신생아 건강관리지원 사업 소득기준 초과 출산과정 - 지원내용: 출산가정건강관리사 파견 서비스 유형별 차등 지원 등
전북		거점 공공형 산모보건 의료센터지원	- 지원내용: 도농 간 의료격차 해소, 24시간 분만의료서비스, 산부인과·소아청소년과 협진의료체계구축, 산모·신생아 가정방문간호, 산전·산후 프로그램, 다문화가정 통역서비스(예산: 4.400백만 원) - 2015년 국가예산 공모사업(지역행복생활권연계협력사업)으로 추진된 사업으로 2017년 사업이 중단되어 국비 지원이 끊겼으나 전북도는 산모보건 의료센터 운영비를 지원함
충북	영동군	우리동네 산부인과 운영	- 지원기준: 관내 임신부 및 부인과 진료 희망 여성 - 지원내용: 산부인과 없는 먼 지역 마을 찾아가 임신부 산전관리 및 부인과 진료 실시, 유소견자 2차 검진 실시(무료)
전남	장성군	찾아가는 산부인과 운영	- 지원기준: 보건소 등록 임신부 - 지원내용: 산부인과 이동검진 차량 이용 검진(24회 지원)
부산 경남 제주도 충북 경기	김해 옥천군 양주시	공립치매전담형 노인요양시설	- 지원기준: ① 의사소견서에 '치매상병'이 기재되어 있거나, 최근 2년 이내 치매진료내역이 있는 2등급~4등급자, ② 5등급자이며, 다만, 2등급자 중 심신·거동이 현저하게 불편한 자 - 지원내용: 치매관련 인프라 강화, 전문적인 의료지원과 맞춤형 서비스 제공 등 치매의 공적 관리를 위한

자료: 보건복지부, 육아정책연구소. (2019). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집: 결혼/임신/출산/육아; 남경문. (2020. 5. 26.). '인구 늘어나는' 김해, 명품 자족도시로 나아간다. 뉴스핌, <http://www.newspim.com/news/view/20200526000400> 에서 2020. 6. 18. 인출한 자료를 토대로 저자 재구성.

바. 출산지원금⁹⁷⁾

□ 2019년 기준 출산지원금 지원 사업을 추진하는 지역은 14개 시도, 216개 기초지자체로 매년 증가

○ (광역) 서울, 경기, 전북은 출산지원금 미지급

○ (기초) 대구, 인천, 대전을 제외한 나머지 시도는 전체 기초지자체에서 출산지원금 지원

○ (광역) 첫째아에게 출산지원금을 지원하는 광역 지방자치단체는 9개(인천, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남, 전남, 경북, 제주), 둘째아는 13개(부산, 대구, 울산, 충북 추가), 셋째아 이상 14개 지역(경남 추가)

○ (기초) 첫째아에게 출산지원금을 지원하는 시군구는 158개, 둘째아는 196개, 셋째아 212개, 넷째아 이상 215개 지역

- 울산, 전남 내 시군구 전체가 첫째아부터 다섯째아 이상까지 출산지원금 지원

97) 보건복지부, 육아정책연구소(2019)의 내용을 인용하였음.

□ 출생순위별로 2019년 기준 최소 5만 원에서 최대 3,000만 원까지 지급

- 첫째는 최소 5만 원에서 최대 700만 원(최소 지원금의 14000%, 695만 원 차이)
- 둘째는 최소 5만 원에서 최대 1,400만 원(최소 지원금의 28000%, 1,395만 원 차이)
- 셋째는 최소 10만 원에서 최대 2,600만 원(최소 지원금의 26000%, 2,590만 원 차이)
- 넷째 이상 최소 10만 원에서 최대 3,000만 원(최소 지원금의 30000%, 2,990만 원 차이)
- 광주를 제외한 나머지 광역 지자체 모두 전년도 보다 출산지원금 사업 예산이 10% 늘어남 (2019년 기준)

□ 출생지원금, 출산축하금, 출산장려금 등 다양한 명칭으로 지원 사업 진행 중

- 각 지자체의 출산장려 사업이나 각종 지원금은 인구 증감 현황, 재정 여건, 지자체장의 의지 등에 따라 차이가 나타나고 있음.

사. 중앙정부 사업 확산 모형을 위한 사례로 다음의 지역 사업을 검토할 필요

〈표 10-12〉 정책화 가능 과제

영역	세부 영역	사업명	사업내용	지자체 명
고용·일자리	고용 보조금	정규직 일자리 보조금 지원	- 양질의 일자리 확대 및 기업체 구인난 해소를 위한 정규직 채용 - 지원기준: 근로자수 5명 이상 300명 미만, 자산 5천억원 이하 도내 업체 - 지원내용: 청·장년과 경력단절여성을 신규 채용하는 중소기업에 6개월 동안 월 100만 원(정규직 전환자, 경력단절 여성까지 대상으로 포함) 지원, 기업당 지원 인원도 5명에서 10으로 확대 추진 - 18년도 사업비: 2,500백만 원(도 1,000, 시·군 1,500)	강원
	고용 보조금	일자리 안심공제	- 도내 근로자와 기업, 도가 일정금액을 분담해 근로자들이 실업, 퇴직 재취업 등에 안심하고 대비할 수 있는 제도 - 타 지역 기업 등과의 임금 격차 해소를 통해 근로자의 장기재직 유도과 안정적 정착을 제고하고 참여 기업의 인력난 해소와 경쟁력 강화 - 지원기준: 근로자 1인 이상 중소·중견기업 및 소속 근로자 228천 명을 대상 - 지원내용: 월 50만 원(근로자 15, 기업 15, 도 및 시군 20), 5년간 공제적립 - 18년도 사업비: 6,045백만 원(도 4,245, 시·군 1,800)	강원
	센터 운영	청년활동공간 운영	- 청년 실업에서 파생된 다양한 청년문제를 탐색하고 소통할 수 있는 공간 - 청년들이 모여 정보를 공유하고 생산적인 활동을 할 수 있는 거점 공간 제공함으로써 다양한 청년 활동 기회를 제공하고 지속가능한 청년일자리 토대를 마련 - 지원기준: 대전광역시 서구 거주 청년 - 지원내용: 청년네트워크 확대 및 다양한 청년활동 기회 제공, 창업공간(협업공간, 창업공간, 스튜디오, 프로그램실 등) 지원을 통한 지속가능한 청년일자리 토대 마련 - 19년도 사업비: 191백만 원	대전 서구
	일자리 창출	마을문제 해결형 사회적 경제 조직 육성	- 마을문제 해결형 사회적경제 공동체 발굴 및 육성을 통한 주민 맞춤형 일자리 창출 및 지역경제 활성화 - 사회적기업가 육성 지원, 사회적경제 기본교육, 현장견학, 인턴십 과정 운영, 공동체별 맞춤형 현장 멘토링 등 전문교육을 통해 지속가능한 마을형 사회적 경제 조직모델 발굴	광주 서구
	취업 알선	서구지역 중소기업	- 청년에게 인턴기회 제공으로 직무경력형성 및정규직 전환 가능성 제고, 사업체의 인력난 해소를 통해 지역경제 활성화 도모	대전 서구

영역	세부 영역	사업명	사업내용	지자체 명
		청년인턴 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 사업체에 기업지원금 직접 지원을 통한 청년 일자리 창출 도모, 청년에게는 일자리 경험 제공 및 취업유지지원금을 통한 안정적 일자리 마련 - 지원기준: 참여사업체 4개, 청년 인턴 4명 - 지원내용: 참여사업체(기업지원금) 1인당 600만 원 지원, 청년인턴(취업유지지원금) 1인당 180만 원 지원 	
돌봄	공동육아	거점형 공동육아나눔터 조성 및 영유아 프로그램 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 지원내용: 거점형 공동육아나눔터 조성(5개 주민센터 설치, 영유아 프로그램 운영) - 지역별 거점 공동육아나눔터 설치를 통해 순회식 영유아프로그램을 운영하고 프로그램 미운영 날에는 엄마들의 육아품앗이 공간으로 활용 - 지역중심의 자녀양육환경조성과 육아품앗이를 통한 육아부담 경감, 영유아 성장발달에 도움 	경기 양평군
	인프라	공적 돌봄 프로그램과 연계한 LH형 육아지원단지 조성방안 제시	<ul style="list-style-type: none"> - LH 단지가 '지역사회 중심의 온종일 돌봄'의 지원거점으로 기능할 수 있도록 정부의 공적돌봄 프로그램과 연계한 LH형 육아지원단지 조성방안 제시 	LH
주거·주택	지역활성화	체류인구 증대를 통한 지역활력 증진	<ul style="list-style-type: none"> - 지원기준: 귀농귀촌, 은퇴자, 해외동포귀국인, 다문화, 지역근무 공직자·기업인·퇴역군인 등 특성별로 구분하여 맞춤형 인구 유입 지원정책 추진 - 추진방향: 관광객 등 체류인구 증대를 통해 거주 인구 감소로 인한 지역활력 저하에 대한 대응 추진, - 투어패스 전 시·군 지역 운영, 농촌마을 만들기 및 관광활성화로 농촌활력 제고, 전북 여행지 브랜드 가치 향상 및 연계형 테마 관광지 구축, 체류인구의 제도화 건의 및 활용방안 마련(국토종합계획, 도시기본계획 등 계획수립에 활용, 교부세 등 지역에 재정지원시 활용, 예비타당성 조사 등 건설, SOC 등의 수요산정에 활용하는 것을 건의) 	전북
	주거여건개선	마을정비형 공공주택사업	<ul style="list-style-type: none"> ① LH는 급격한 인구 감소를 겪는 지방 중소도시 및 읍면지역에 수요맞춤형 공공주택을 공급하고 그 지역까지 포함한 체계적 정비계획을 수립해 정비(2014년 시범사업 3개 지구를 시작으로 2019년까지 총 71개 지구에서 사업 추진) - 노후된 주거공간 개선, 생활 SOC 개선 - 50호 내외의 소규모 주택건설과 주변지역 정비 사업으로 지방도시와 읍면 단위에 추진 ② 진도는 제1호 마을정비형 공공주택사업으로 국민임대 110가구와 영구임대 40가구를 중심으로 영화관과 벽화길, 주민문화복지시설이 조성됨 	LH (전남 진도)
	주택공급	빈집과 빈집포 활용 청년주거	<ul style="list-style-type: none"> - 지원대상: 강진에 거주하는 만 45세 이하 청년 - 지원내용: 빈집 소유주의 신청을 받아 청년주택으로 조성하고 청년에게 반값 임대주택 형태로 제공할 계획, 빈집포 창업비는 최대 3천만 원까지 지원 	전남 강진군
	교육	'고령화시대 인재 육성' 융합전공제	<ul style="list-style-type: none"> * 융합전공제: 학과 개편, 통폐합 없이 시대에 부응하는 전문가 육성을 위해 2개 이상 학과가 융합하여 교육과정을 구축하는 별도의 전공교육과정 - 실버헬스케어 융합전공제: 노인신체건강의 이해, 실버영양조리, 에이징뷰티아트, 실버가정환경개선 등 총 12개 과목이 개설됨 - 수강료와 실습비는 무상, 20학점 이상 취득자에게는 실버헬스케어 전문학사 수여 	충남
보건·의료		거점 공공형 산모보건 의료센터지원	<ul style="list-style-type: none"> - 지원내용: 도농 간 의료격차 해소, 24시간 분만의료서비스, 산부인과·소아청소년과 협진의료체계구축, 산모·신생아 가정방문간호, 산전·산후 프로그램, 다문화가정 통역서비스 (예산: 4.400백만 원) - 2015년 국가예산 공모사업(지역행복생활권연계협력사업)으로 추진된 사업, - 2017년 사업 중단으로 국비 지원이 중단되었으나 전북도는 산모보건의료센터 운영비를 지원 	전북
통합		청년완주 JUMP 프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> - 청년 삶 전반에 걸친 경제, 사회, 문화, 주거, 교육 등을 모두 아우르는 통합 정책 - job(일자리), union(주거·정착), main(참여·교류), pride(교육·문화·복지) ① 청년의 안정적 정착을 위한 주거지원 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 게스트하우스(2개소), 청년쉐어하우스(7개소, 전국 기초자치단체 최초의 청년 주거시설, 1인당 월 5만 원 임대료) 등 ② 청년창업공동체를 활성화하고 청년참여 사회적경제 일자리를 창출 <ul style="list-style-type: none"> - 청년창업공동체 사업(3인 이상 공동체 13개소, 최대 1000만 원 사업비를 3년까지 지원) 	전북 완주

영역	세부 영역	사업명	사업내용	지자체 명
			- 청년 협동조합 및 공동체 양성(20개소, 113명), 청년인턴 채용(15개소, 마을 기업에 근무하는 청년에게 1인당 월 105만 원 지원) ③ 청년이 찾아오는 완주, 지역청년이 떠나지 않는 완주를 위해 청년완주 JUMP 프로젝트를 확대 추진(청년완주 JUMP-UP 프로젝트)	

자료: 강원도. (2019). 2018~2022년 강원도 인구정책 기본계획; 대전광역시 서구. (2019). 함께 만드는 행복한 미래 제1차 대전광역시 서구 인구정책 기본계획(2019~2023); 전라북도. (2019). 『머물고 싶고, 살고 싶은 행복한 전북』 전라북도 인구정책 종합대책(2018~2022); 한은화. (2020. 4. 29). 혁신도시 9곳 조성, 살 만한 마을 만들기 ... LH, 지역 균형발전 앞장서다. 중앙일보, <https://news.joins.com/article/23765544>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 최창윤. (2017. 12. 3.). 광주 서구, '우수 사회적기업 어워드' 대상 수상. 뉴스메이커, <http://www.newsmaker.or.kr/news/articleView.html?idxno=53105>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 박도금. (2018. 7. 15.). 양평군, 거점형 공동육아나눔터 5개 설치. 중앙일보, <http://www.joongang.tv/news/articleView.html?idxno=8729>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 백혜선. (2020. 5. 26.). LH 아파트단지를 지역사회 육아거점으로 건설경제. http://cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202005251735451150130에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 박종진. (2020. 3. 15.). LH, 중소도시 마을정비사업 지역활력 창출 앞장. 국제뉴스, <http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=1256892>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 김동언. (2020. 5. 21.). 강진군 '빈집과 빈점포' 활용...청년 주거·창업공간으로 재생. 프레시안, <https://www.pressian.com/pages/articles/2020052117014148773&ref=rss>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 아봉규. (2020. 5. 25.). 충남도립대 '고령화시대 인재 육성' 융합전공제 첫발. 뉴스1, <https://www.news1.kr/articles/?3944317>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 윤양수. (2020. 5. 25.). 충남도립대 재학생 주목...“고령화 시대 이끌 인재 찾습니다”. 충청투데이, <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2071506>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료; 김재호. (2018. 11. 4.). '청년 완주 JUMP 프로젝트' 주목. 전북일보 인터넷신문, <http://www.jja.n.kr/news/articleView.html?idxno=2021987>에서 2020. 6. 18. 인출한 자료.

3. 지역 인구정책의 성과와 한계

가. 지역 인구정책의 주요 성과

□ 지자체는 주요 정책 영역에서 지역 주민의 욕구를 반영한 인구정책을 추진하고 있음.

○ (고용 및 일자리 영역)청년을 비롯한 지역 주민을 정주하게 하는 고용·일자리 정책은 지역 내 기업 취업 알선, 고용보조금 지급, 기반 시설 및 센터 운영, 산업단지 조성, 일자리 창출 사업 지원, 귀농귀촌 지원, 창업 지원 등이 있음.

- 취업 알선 정책은 참여 기업에게 지원금 지급, 취업준비생에 정보 제공, 취업 유지 지원금 지급, 직업능력개발 교육 등의 서비스 제공 등의 방법으로 추진
- 타 지역 기업과의 임금격차 해소, 근로자의 장기재직과 안정적 정착, 양질의 일자리 확대, 기업체 구인난 해소 등을 제고하기 위해 고용 보조금 정책을 시행
- 기반 시설·센터 운영은 보조금 지급, 공간 제공, 지원프로그램 제공 등으로 시행
- 산업단지 조성, 일자리 창출, 귀농·귀촌, 창업 지원(기업 지원) 등의 정책도 추진

○ (돌봄 영역)돌봄 관련 지역 인구정책은 지역 사회 내 돌봄 사각지대 해소를 위해 돌봄지원, 초등돌봄, 공동육아, 인프라 구축 등을 통해 돌봄 여건 확충에 노력하고 있음.

- 돌봄지원은 현금을 지급하거나, 서비스(가사도우미 파견 등)를 제공하는 방법으로 실시
- 초등돌봄은 교육 프로그램 운영, 방과 후 돌봄 서비스 제공, 공간 제공, 인건비 및 운영비 지원 등으로 전개
- 공동육아는 공간 제공과 육아품앗이(육아커뮤니티) 활동, 돌봄 교실 운영, 교육 프로그램

제공, 정보 제공 등으로 지원

- 인프라 구축은 부족한 시설(육아종합지원센터, 놀이터 등) 설치, 공간 제공 등으로 실시

○ (주거·주택 영역)주거·주택 지원 정책은 주거비 지원, 주택 공급, 주거여건 개선, 지역 활성화 4개 유형으로 구분

- 주거비 지원과 주택공급 정책은 신혼부부와 청년을 대상으로 대출금 이자 지원, 임차비 및 전세지원, (매입)임대주택지원, 행복주택 건립 및 공급, 주거유지비 공급(대출이자, 월세, 냉난방비 등) 등이 실시됨.
- 주거여건 개선을 위해 도로, 공원, 빈집 정비, 노후 주택 개선 사업, 고령자 친화주택, 케어 안심주택 등의 사업이 진행됨.
- 체류인구(거주인구 + 유동인구) 증대를 위한 지역 활성화 사업 추진

○ (교육 영역)지역의 인구정책 중 교육 영역은 교육비 지원과 학교 유치 정책 2개 유형으로 구분 가능함.

- 교육비 지원은 학자금 (이자)지원, 진학 축하금, 교통비 지원 등으로 시행됨.
- 지역의 인재유출을 막고 도시 활력을 증대시키기 위해 학교·학생유치를 추진

○ (보건의료 영역)역의 보건·의료 정책에는 난임부부 시술 비용 및 상담서비스 지원, 고위험 임산부 의료비 지원, 임산부 전용주차장, 임산부 교실(교육), 신혼부부 건강검진비 지원, 한방난임치료비, 임산부 및 영유아 영양플러스, 임신 검사·검진비 지원, 다자녀 의료비 감면 제외 등의 사업 포함됨.

- 분만 취약지역 임산부의 원거리 진료 불편을 해소하기 위해 찾아가는 산부인과를 설치하고, 진찰 및 분만 이송 지원 서비스를 제공함 .
- 전북의 거점 공공형 산모보건 의료센터 지원 사업은 도농간 의료 격차를 해소하기 위해 24시간 분만의료서비스, 산부인과·소아청소년과 협진의료체계구축, 산모·신생아가정방문간호, 산전·산후 프로그램, 다문화가정 통역 서비스 등을 제공함.

○ (출산지원금 영역)2019년 기준 출산지원금 지원 사업을 추진하는 지역은 14개 시도, 216개 기초지자체로 매년 증가

- (광역) 서울, 경기, 전북은 출산지원금 미지급
- (기초) 대구, 인천, 대전을 제외한 나머지 시도는 전체 기초지자체에서 출산지원금 지원
- (광역) 첫째아에게 출산지원금을 지원하는 광역 지방자치단체는 9개(인천, 광주, 대전, 세종, 강원, 충남, 전남, 경북, 제주), 둘째아는 13개(부산, 대구, 울산, 충북 추가), 셋째아 이상 14개 지역(경남 추가)
- (기초) 첫째아에게 출산지원금을 지원하는 시군구는 158개, 둘째아는 196개, 셋째아

212개, 넷째아 이상 215개 지역

- 광주를 제외한 나머지 광역 지자체 모두 전년도 보다 출산지원금 사업 예산이 10% 늘어남(2019년 기준).

□ 지자체의 인구 정책 역량이 점차 발전하고 있음.

- 많은 광역지자체와 기초 지자체가 인구정책기본계획 또는 시행계획 명칭으로 자체 종합계획을 수립 시행하고 있음.
- 지자체에 따라 내용의 편차가 있지만, 인구 현상과 연관된 사회문제에 대응하기 위하여 정책적 지원을 목적으로 하여 정책을 개발하여 추진함.
- 대체로 기본계획 수립 초기에 해당하지만, 부분적으로 체계화와 내용의 실효성을 확보하고자 노력한 성과가 나타나고 있음.
- 이런 경험이 축적되어 점차 정책 수립 및 시행한 성과가 나타나면서 정책 역량이 발전하고 있는 것이 확인됨.

□ 일부 지자체는 고용, 돌봄, 주거, 보건의료 영역에서 지역 주민의 실질적 욕구를 반영한 정책 성과를 도출

- 고용분야에서 지자체와 지역 사업체, 그리고 취업자 개인의 공동분담 모형을 통하여 고용지원 정책 추진
- 청년 정착 지원, 귀농·귀어인 지원 등을 통하여 인구의 이동에 영향을 미칠 수 있는 실질적 정책으로 실효적 성과를 내고 있음.
- 아동 및 노인 돌봄 분야에서 지역 공동체 중심의 돌봄 모형을 구축하고 지역의 자원을 연계하여 지역 공동체 기반을 활용하는 성과를 거두고 있음.
- 보건의료 분야에서 분만 인프라 및 서비스의 취약지역에 대한 정책적 대응으로 지역 격차를 완하고자 노력하고 있으며, 이런 사업의 성과는 주민의 삶의 질 격차 완화에 기여할 것으로 평가됨.
- 주거 분야에서 청년세대 주거비 지원, 고령자 친화주택 제공으로 정주여건을 개선하여 지역 정착에 효과를 거둘 것으로 기대됨.

나. 지역 인구정책의 한계

- 지역 인구정책의 기본 프레임이 여전히 전통적 인구관점 중심
 - 지역 인구정책 기본계획의 비전과 목표를 살펴보면, 대체로 인구의 양적 측면에 집중되어 있음.
 - 인구 50만 명, 100만 명 달성이 기본계획의 중요한 정책 목표로 제시
 - 일부 지자체는 ‘살기 좋은 지역 공동체’를 지향하는 정책 목표가 제시되기도 하지만, 대부분의 지자체는 생산연령 인구의 확충, 인구유입 촉진, 인구 증가정책과 같은 목표가 제시되고 있음.
 - 이와 같이 인구의 양적 측면에 집중하면, 지자체 간 인구유입 경쟁 구도가 형성되고, 정책이 주민의 필요한 욕구를 충족하기 위한 방향보다 인구유입을 위해 소모적으로 집행될 가능성이 있음.
- 전반적으로 사업내용의 실효성에서 제한적
 - 많은 지자체 인구정책의 내용이 중앙정부 사업의 확장 성격을 띠고 있으며, 그 범위가 넓지 못해 실효성 측면에서 제한적인 한계를 나타냄.
 - 이런 제한점은 단지 정책 역량의 한계라기보다는 자치 권한이나 재정 여력의 한계에서 기인하는 측면도 내포되어 있을 것으로 판단됨.
- 지자체 간 정책의 기획 및 실행도에서 서로 차별적이며, 일반적 수준에서 평준화되지 않았음.
 - 이런 정책적 차이는 인구의 규모나 연령구조의 격차뿐만 아니라, 재정 여건과 물리적 환경 및 공공 인프라 등의 차이에서 비롯될 수 있음.

제3절 지역 관련 정부 종합계획의 추진방향과 과제

1. 국토종합계획

- 국토종합계획은 대한민국 국토 전체의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합적인 성격의 계획으로 헌법(제120조제2항)과 국토기본법(제6조)에 근거한 최상위 국가공간계획임.
- 헌법 제120조제2항: 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

- 국토기본법 제6조: 국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전할 때 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전 방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다.
- 국토종합계획은 우리나라의 9개도와 각 시·군 지방자치단체에서 수립하는 계획의 기본이 되며, 교통, 주택, 수자원, 환경, 문화·관광, 정보통신 등의 부문별 계획과 광역·수도권 등의 지역계획은 국토종합계획과의 조화를 위해 각 계획에 조정을 요청할 수 있음
 - 국토기본법 제20조(계획 간의 조정): 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획이 다음에 해당하는 경우 조정할 것을 요청할 수 있다.
 - 서로 상충되거나 국토종합계획에 부합하지 아니한다고 판단되는 경우
 - 국토계획평가 실시 결과 해당 국토계획을 보완·조정할 필요가 있는 경우
 - 환경보전계획과의 연계성이 부족하여 상호 보완·조정할 필요가 있는 경우
- 국토종합계획은 국토교통부와 국토연구원을 중심으로, 관계부처 및 지자체, 관련 국책연구기관과 지역연구기관 등이 참여하는 공동연구단을 통해 수립됨.
- 계획의 범위는 국토기본법(제10조)에 대한 기본적·장기적 정책방향을 포함.
 - 국토기본법 제10조: 국토종합계획에는 다음 각 호의 사항에 대한 기본적이고 장기적인 정책방향이 포함되어야 한다.
 - 1. 국토의 현황 및 여건 변화 전망에 관한 사항, 2. 국토발전의 기본 이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항, 2의2. 교통, 물류, 공간정보 등에 관한 신기술의 개발과 활용을 통한 국토의 효율적인 발전 방향과 혁신 기반 조성에 관한 사항, 3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능 분담 방향에 관한 사항, 4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업 육성에 관한 사항, 5. 국가경쟁력 향상 및 국민생활의 기반이 되는 국토 기간시설의 확충에 관한 사항, 6. 토지, 수자원, 산림자원, 해양수산자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항, 7. 주택, 상하수도 등 생활 여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항, 8. 수해, 풍해(風害), 그 밖의 재해의 방제(防除)에 관한 사항, 9. 지하 공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항, 10. 지속가능한 국토 발전을 위한 국토 환경의 보전 및 개선에 관한 사항, 11. 그 밖에 제1호부터 제10호까지에 부수(附隨)되는 사항
- 대한민국정부는 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)부터, 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)까지 40여 년 동안 4차례의 본 계획과 3차례의 수정계획을 수립함.
 - 제1차 국토종합계획(1972~1981): 고도경제성장을 위한 기반시설 조성을 목표로 수도권과 동남해안 공업벨트 중심의 거점개발 추진

- 주요 추진과제로 대규모 공업기지의 구축정비, 교통통신·수자원 및 에너지 공급망 정비, 부진지역개발을 위한 지역기능 강화 등 경제성이 높은 대규모사업을 우선 실시함으로써 사업의 효과가 전 국토에 상호 연쇄적으로 파급되도록 하였음.
- 제2차 국토종합계획(1982~1991): 인구의 지방정착과 생활환경 개선을 목표로 수도권 집중억제와 권역개발을 추진
 - 구체적으로 서울·부산 양대 도시의 성장을 통제하여 인구 집중을 억제하는 한편, 지방에서도 고용의 기회를 증대시킬 수 있도록 지역기능 강화를 위한 교통·통신 등 사회간접자본 확충, 후진지역의 개발 촉진 등을 주요 과제로 설정하였음.
- 제3차 국토종합계획(1992~2001): 국민 복지향상과 환경보전을 목표로 서해안산업지대와 지방 도시 육성을 통한 지방 분산형 국토개발 추진
 - 주요 추진과제로는 지방의 육성과 수도권집중의 억제, 신산업지대의 조성 and 산업구조의 고도화, 통합적 고속교류망의 구축, 국민생활과 환경부문의 투자 확대, 국토계획의 집행력 강화 및 국토이용 관련 제도 정비, 남북교통지역의 개발·관리 등을 설정하여 실행함.
- 제4차 국토종합계획(2000~2020): 지역 간의 통합, 동북아 지역과의 통합을 목표로 균형개발, 개발과 환경의 조화를 통한 개방형 통합국토 추진
 - 구체적으로 통합국토는 균형국토, 녹색국토, 개방국토, 통일국토를 이루며, 이를 추진하기 위해 개방형 통합국토축 형성, 지역별 경쟁력 고도화, 건강하고 쾌적한 국토환경 조성, 고속교통·정보망 구축, 남북한 교류협력기반 조성 등의 전략에 힘씀.
 - 계획기간 변경(10년→20년), 2006년과 2011년에 수정계획 수립·운영
 - 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020): 기존의 통합국토에서 발전된 ‘약동하는 통합국토’의 실현을 위해 지역 상생하는 균형국토, 경쟁력있는 개방국토, 살기좋은 복지국토, 지속가능한 녹색국토, 번영하는 통일국토를 목표로 삼고, 자립형 지역발전 기반의 구축, 동북아 시대의 국토경영과 통일기반 조성, 네트워크형 인프라 구축, 아름답고 인간적인 정주환경 조성, 지속가능한 국토 및 자원관리, 분권형 국토계획 및 집행체계 구축 등을 추진전략으로 설정함.
 - 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020): 경쟁력 있는 통합국토, 경쟁력 있는 통합국토, 지속가능한 친환경국토, 품격있는 매력국토, 세계로 향한 열린국토를 목표로 하여 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력 강화, 자연친화적이고 안전한 국토공간 조성, 쾌적하고 문화적인 도시·주거환경 조성, 녹색교통·국토정보 통합네트워크 구축, 세계로 열린 신성장 해양국토 기반 구축, 초국경적 국토경영 기반 구축 등을 추진전략으로 운영함.

○ 수도권 집중억제와 지역균형발전을 목적으로 지속적으로 추진해온 제1~4차 국토종합계획과 국토균형발전의 성과와 지역 간 격차 완화에 대한 체감이 저조하다는 문제가 제기됨.

○ 인구 감소와 인구구조의 변화가 초래할 국토정책 패러다임 전환에 대비한 국토정책 차원의 대응 방안이 필요해짐.

□ 제5차 국토종합계획(2020~2040)은 현재와 미래 세대 모두를 위한 국토의 백년대계 실현을 지향하며 “모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터”를 비전으로 설정하고 연대와 협력을 통한 유연한 스마트 국토 구현을 추진함.

○ 개성있는 지역발전과 연대·협력 촉진, 지역산업 혁신과 문화관광 활성화, 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성, 품격 있고 환경 친화적 공간 창출, 인프라의 효율적 운영과 국토 지능화, 대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성 등을 주요 과제로 추진함.

〈표 10-13〉 국토종합계획의 비전 및 전략

구분	수립배경	비전 및 목표	추진전략 및 주요 정책 과제
제1차 국토개발계획 (1972-1981)	○국력의 신장 ○공업화 추진	○국토이용관리 효율화 ○사회간접자본 확충 ○국토자원 개발과 자연보전 ○국민생활환경의 개선	○대규모 공업기반 구축 ○교통통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비 ○부진지역 개발을 위한 지역기능 강화
제2차 국토개발계획 (1982-1991)	○국민생활환경의 개선 ○수도권의 과밀 완화	○인구의 지방정착 유도 ○개발가능성의 전국적 확대 ○국민복지 수준의 제고 ○국토자연환경의 보전	○국토의 다핵구조 형성과 지역생활권 조성 ○서울·부산 양대 도시의 성장역제 및 관리 ○지역기능 강화를 위한 교통·통신 등 사회간접자본 확충 ○후진지역의 개발 촉진
제3차 국토종합계획 (1992-2001)	○사회간접자본시설의 미흡에 따른 경쟁력 약화 ○자율적 지역개발 전개	○지방분산형 국토 골격 형성 ○분산적·자원절약적 국토이용체계 구축 ○국민복지 향상과 국토환경 보전 ○남북통일에 대비한 국토기반의 조성	○지방 육성과 수도권 집중 억제 ○신산업지대 조성 및 산업구조고도화 ○종합적 고속 교통망 구축 ○국민생활과 환경 부문의 투자증대 ○국토계획 집행력 강화 및 국토이용 관련제도 정비 ○남북교류지역의 개발 관리
제4차 국토종합계획 (2000-2020)	○21세기 여건변화에 주도적으로 대응 ○국가 융성과 국민 삶의 질 확보하기 위한 새로운 국토비전과 전략 필요	○비전 · 21세기 통합국토 실현 ○목표 · 더불어 잘사는 균형국토 · 자연과 어우러진 녹색국토 · 지구촌으로 열린 개방국토 · 민족이 화합하는 통일국토	○개방형 통합국토축 형성 ○지역별 경쟁력 고도화 ○건강하고 쾌적한 국토환경 조성 ○고속교통·정보망 구축 ○남북한 교류협력 기반 조성
제4차 국토종합계획 수정계획 (2006-2020)	○노무현정부 출범 · 분권-분산에 입각한 균형발전이 국정기조로 강조 · 행정중심복합도시 등 국토공간 구조 변화 반영 · 남북 교류협력 확대 및 대외환경 변화에 대응	○비전 · 약속하는 통합국토의 실현 ○목표 · 더불어 잘사는 균형국토 · 자연과 어우러진 녹색국토 · 지구촌으로 열린 개방국토 · 민족이 화합하는 통일국토	○행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 혁신도시·기업도시 건설추진 ○개방형 국토축 + 다핵 연계형 국토구조 π 형 국토축(7+1) 구조

구분	수립배경	비전 및 목표	추진전략 및 주요 정책 과제
제4차 국토종합계획 수정계획 (2011~2020)	<ul style="list-style-type: none"> ○이명박정부 출범 · 국가경쟁력이 국정기조로 강조 · 4대강 살리기사업 등 국책사업 반영 · FTA시대의 글로벌 트렌드를 수용한 글로벌 국토 실현 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비전 · 글로벌 녹색국토 ○ 목표 · 경쟁력 있는 통합국토 · 지속가능한 친환경국토 · 품격있는 매력국토 · 세계로 향한 열린국토 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역경제권 형성하여 지역별 특화발전, 글로벌 경쟁력 강화 ○ 지역특성을 고려한 전략적 성장거점 육성 -5+2광역경제권
제5차 국토종합계획 (2020~2040)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구 감소와 구조 변화로 국토정책 방향의 전환 불가피 ○ 경제성장 잠재력의 둔화와 양극화·노후화 ○ 기후변화 대응과 삶의 질에 대한 정책 요구 증가 ○ 4차 산업혁명 시대에 적합한 혁신적 생활공간 조성과 국토관리 ○ 남북교류·협력 확대와 국가 간 주도권 확보 경쟁 심화 ○ 분권화와 참여 확대를 통한 새로운 국토정책 거버넌스 요구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비전 · 모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터 ○ 목표 · 어디서나 살기 좋은 균형국토 · 안전하고 지속가능한 스마트국토 · 건강하고 활력있는 혁신 국토 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개성있는 지역발전과 연대·협력 촉진 ○ 지역산업 혁신과 문화관광 활성화 ○ 세대와 계층을 아우르는 안심 생활공간 조성 ○ 품격 있고 환경 친화적 공간 창출 ○ 인프라의 효율적 운영과 국토지능화 ○ 대륙과 해양을 잇는 평화국토 조성

자료: 대한민국정부. (2019). 제5차 국토종합계획; 제5차 국토종합계획 2020~2040. <http://www.cntp.kr>에서 2020. 6. 10. 인출.

2. 국가균형발전 5개년계획

□ 국가균형발전 계획은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통해 국민 생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 함.

○ 국가균형발전특별법(2004년 1월 제정) 제4조에 규정된 지역발전정책의 최상위 계획으로, 지역위, 18개 부·청 및 17개 시·도가 협력하여 수립하는 범정부 계획임.

- 국가균형발전 특별법 제4조(지역발전 5개년계획의 수립): 정부는 지역 간의 연계 및 협력을 증진하고 지역경쟁력을 향상시키기 위하여 5년을 단위로 하는 지역발전 5개년계획을 수립한다.

○ 계획의 범위는 지역발전의 목표를 제시하고, 지역경쟁력 강화와 주민 삶의 질 개선 관련된 사항을 중심으로 재원조달 방안까지 포함함.

□ 2003년 7월 출범한 국가균형발전위원회는 국가균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항을 심의·조정하고, 국가균형발전에 대한 지표의 개발·관리하며 국가균형발전시책 및 사업의 조사·분석·평가하여 국가균형발전을 촉진하는 기능을 함.

□ 국가균형발전계획은 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008)부터, 제1차 지역발전 5개년계획(2009~2013), 제2차 지역발전 5개년계획(2014~2018), 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)까지 수립되어옴.

- 제1차 국가균형발전 5개년계획(2004~2008)은 지역혁신체계 구축, 혁신클러스터 육성, 공공기관 지방이전 및 미래형 혁신도시 건설 등 혁신기반 구축으로 지역특성화발전의 기반을 조성
 - '03.6월: '국가균형발전을 위한 대구 구상'을 통하여 국가균형발전 5개년계획 수립 추진 발표
 - '03.8월: '국가균형발전 5개년계획 수립지침' 마련 및 통보
 - '03.12월: 국가균형발전특별법 제정으로 법적 근거 마련
 - '03.10월 ~ '04.5월: 계획수립을 위한 전문가 컨설팅 실시(16개 광역지자체, 20개 중앙행정기관, 산·학·연 및 NGO 등 1,000여명 참여)
 - '04.5월: 관계행정기관·전문가 의견수렴, 지역혁신협의회 심의
- 제1차 지역발전 5개년계획(2009~2013)은 지역경제의 글로벌 경쟁력 확보와 삶의 질이 보장되는 지역공동체 창조를 계획의 비전으로 제시하고, '5+2' 광역경제권 구축, 163개 시·군 기초생활권 형성, '4+α'초광역개발권 구상, 지방분권·규제합리화를 주요 추진 과제로 삼음.
 - '09.4월: 국가균형발전특별법 개정(명칭 변경→「지역발전위원회」)
 - '09.6월 광역·지역발전특별회계, '09.9월 중기재정계획 수립
 - '09.5월 지역발전위원회, '09.8월 광역경제권 발전위원회 구성
- 제2차 지역발전 5개년계획(2014~2018)은 '국민에게 행복을, 지역에 희망을'이라는 비전을 바탕으로 지역행복생활권 기반확충, 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고, 교육여건 개선 및 창의적 인재양성, 지역문화 육성·생태복원, 사각없는 지역 복지·의료, 지역균형발전의 지속 추진으로 이루어진 6대 중점 추진방향을 제시하여 실행함.
 - '13.9월: 지역발전정책 방향과 실천과제(HOPE 프로젝트) 발표
 - '14.1월: 국가균형발전특별법 개정(지역발전정책의 제도적 기반 정비)
 - '14.11월: 지역발전 5개년계획 수립
- 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)은 '지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국'이라는 비전 아래, 지역 주도 자립적 성장기반을 목표로 제시하고, 국가균형발전 프로젝트 추진, 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원, 생활밀착형 SOC사업 확대, 지역발전투자협약(계획협약) 본격 추진, 국가균형발전특별회계 개편, 지역혁신체계 구축 등을 핵심 과제로 추진함.
 - '18.2월: 국가균형발전 비전과 전략 선포
 - '18.3월: 국가균형발전특별법 개정(명칭변경→「국가균형발전위원회」)

- ‘18.9월: 국가균형발전특별법 시행령 개정
- ‘19.1월: 국가균형발전 5개년계획 심의·의결

〈표 10-14〉 국가균형발전계획의 비전 및 전략

구분	수립배경	비전 및 목표	추진전략 및 주요 정책 과제
제1차 국가균형발전 5개년계획 (2004-2008)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역간 격차의 심화 ○ 지역간 격차의 심화 ○ 요소투입형 경제구조의 한계 ○ 저기술-저혁신 함정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비전 · 균형발전을 통한 “제2의 국가도약” ○ 목표 · 지역혁신체계(RIS)에 기반한 역동적 지역 발전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신주도형 발전기반 구축 · 지식·기술의 창출·확산·활용 · 지역별 혁신클러스터의 육성 ○ 낙후지역 자립기반 조성 · 지역간 격차시정 · 도·농간의 상생발전 ○ 수도권외의 질적발전 추구 · 수도권규제의 합리적 개선 · 수도권의 경쟁력 증진 ○ 네트워크형 국토구조 형성 · 동서 황축의 새로운 대동맥 형성 · 국내외 지역 간 교류·협력 확대
제1차 지역발전 5개년계획 (2009-2013)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역경제권의 중요성 등 대내외 여건 변화 ○ 과거지역발전정책의 평가 ○ 지역발전정책의 패러다임 전환 ○ 지역의 글로벌 경쟁력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역경제의 글로벌 경쟁력 확보 ○ 삶의 질이 보장되는 지역공동체 창조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ‘5+2’ 광역경제권: 성장잠재력 확충 ○ 163개 시·군 기초생활권 형성: 쾌적한 생활환경 조성 ○ ‘4+α’ 초광역권 개발구상: 개방·협력의 촉진 ○ 지방분권·규제합리화: 지역주도·상생발전
제2차 지역발전 5개년계획 (2014-2018)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민과 지자체가 주도적 역할을 하는 자율형 지역정책으로의 전환 필요성 대두 ○ 지역 행복 생활권을 통한 지역주도의 맞춤형·패키지 정책 추진으로 방향 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비전 · 국민에게 행복을, 지역에 희망을! · 실생활에서 행복과 희망을 체감 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역행복생활권 기반확충 ○ 일자리 창출을 통한 지역경제 활력 제고 ○ 교육여건 개선 및 창의적 인재양성 ○ 지역문화 융성·생태복원 ○ 사각 없는 지역 복지·의료 ○ 지역균형발전의 지속 추진
제4차 국가균형발전 5개년계획 (2018-2022)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역 간 불균형의 지속 ○ 중앙정부 주도 문제해결의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비전 · 지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국 ○ 목표 · 지역주도 자립적 성장기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 핵심과제 · 국가균형발전 프로젝트 추진 · 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원 · 생활밀착형 SOC사업 확대 · 지역발전투자협약(계획협약) 본격 추진 · 국가균형발전특별회계 개편 · 지역혁신체계 구축 (3대 전략) ○ 안정되고 품격있는 삶 · 지역인재-일자리 선순환 교육체계 · 지역자산을 활용한 특색 있는 문화·관광 · 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축 ○ 방방곡곡 생기도는 공간 · 매력있게 되살아나는 농산어촌 · 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 · 인구감소지역을 거주강소지역으로 ○ 일자리가 생겨나는 지역혁신 · 혁신도시 시즌2 · 지역산업 혁신 · 지역 유흥자산의 경제적 자산화

자료: 국가균형발전위원회, 산업자원부. (2004). “균형과 통합, 혁신과 도약”을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획; 지역발전위원회, 지식경제부. (2009). 상생과 도약을 위한 지역발전 5개년 계획(안); 지역발전위원회, 산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획(2014~2018); 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2019). 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018~2022); 대통령직속 국가균형발전위원회. <http://www.balance.go.kr/index.do>.

3. 자치분권 종합계획

□ 자치분권 종합계획은 성숙한 지방자치를 구현하고 지방의 발전과 자치권 확대 및 주민주권을 구현하며, 국가의 경쟁력 향상을 도모하여 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 함.

○ 자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(2018년 3월 공포)은 지방자치분권과 지방행정체제 개편을 종합적·체계적·계획적으로 추진하기 위하여 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정하고 있음.

- 자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제5조(자치분권 종합계획의 수립): ① 자치분권위원회는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴하여 자치분권 종합계획을 수립하여야 한다. ③ 자치분권 종합계획은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하여야 한다.

□ 자치분권위원회는 지방의 자율확대와 역량 강화를 위한 제도개혁 방안을 마련하는 대통령소속 자문위원회로서 자치분권 과제 실현을 위한 총괄 조정기구의 기능을 하며 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를 통합하여 설치·운영됨.

- '99.1월: 「지방이양추진위원회」 등에서 국가사무의 지방이양 등 지방분권 업무 추진
- '03.4월: 「정부혁신지방분권위원회」 에서 지방분권 로드맵 수립 등 총괄, 「지방이양추진위원회」는 사무이양 심의 등 추진
- '08.12월: 「지방분권촉진위원회」와 「지방행정체제개편추진위원회」를 설치하여 각각 지방분권 및 행정체제개편 추진
- '13.9월: 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를 발전적으로 통합한 「지방자치발전위원회」 설치 운영
- '17.7월: 100대 국정과제에 자치분권 핵심과제로 선정
 - 위원회 위원장 임명('17.8.28) 및 위원회 구성('18.1.23)
- '18.3월: 「지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」 공포
 - 국회 통과('18.2.28) 및 공포('18.3.20)

□ 자치분권 종합계획은 '우리 삶을 바꾸는 자치 분권'이라는 비전과, '주민과 함께하는 정부, 다양성이 꽃피는 지역, 새로움이 넘치는 사회' 라는 목표 아래, 자치분권 실현을 위한 주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방 이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선으로 구성된 6대 전략이 추진됨.

〈표 10-15〉 자치분권 종합계획의 비전 및 전략

구분	수립배경	비전 및 목표	추진전략 및 주요 정책 과제
자치분권 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저출생·고령사회, 4차 산업혁명시대 등 미래사회를 준비 ○ 지역의 자율성·다양성·창의성이 발휘될 수 있는 포용의 공간 마련 ○ 새로운 국가운영체제로 전환 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비전 <ul style="list-style-type: none"> · 우리 삶을 바꾸는 자치분권 ○ 목표 <ul style="list-style-type: none"> · 주민과 함께하는 정부 · 다양성이 꽃피는 지역 · 새로움이 넘치는 사회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민주권 구현 ○ 중앙권한의 획기적인 지방 이양 ○ 재정분권의 강력한 추진 ○ 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화 ○ 자치단체의 자율성과 책임성 확대 ○ 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선

자료: 대통령소속 자치분권위원회. (2018). 「자치분권 종합계획(안)」; 대통령소속 자치분권위원회. <https://pcad.go.kr>.

4. 생활SOC 3개년계획

□ 생활SOC란 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 필수 인프라를 의미함.

○ 생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정(국무총리 훈령 제2조, 2018년 11월 제정)에서는 생활밀착형 사회기반시설(생활SOC)을 보육·의료·복지·교통·문화·체육시설, 공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설”이라고 정의함.

□ 생활SOC협의회는 여러 부처에 분절된 생활SOC 공급에 관한 정책 등을 통합하고, 협의·조정하기 위한 국무총리 소속 생활밀착형 사회기반시설 정책협의회로서, 생활SOC 관련 정책에 관한 사항, 재원확보 대책에 관한 사항, 법령 및 제도에 관한 사항 등을 협의·조정하는 기능을 함.

○ 국무조정실 내 ‘생활SOC 관계부처 합동 추진단’ 설치 운영 중임.

□ 생활SOC 3개년계획(2020~2022)은 ‘국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국’이라는 비전과 22년까지 국가 최소수준 이상의 핵심 생활인프라를 구축한다는 목표 아래, 공공체육인프라 확충, 문화시설 확충, 취약지역 기반 시설 확충, 어린이 돌봄 시설 확충, 취약계층 돌봄 시설 확충, 공공의료 시설 확충, 안전한 삶터 구축, 깨끗한 생활환경 조성 등의 과제를 추진 중임.

〈표 10-16〉 생활SOC 3개년계획의 비전 및 전략

구분	수립배경	비전 및 목표	추진전략 및 주요 정책 과제
생활SOC 3개년계획 (2020~2022)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양적성장 중심 투자에서 탈피하여 일상생활과 밀접한 인프라에 대한 투자를 확대 ○ 삶의 질을 높이고 지역 간 격차를 완화할 필요성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비전 <ul style="list-style-type: none"> · 국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국 ○ 목표 <ul style="list-style-type: none"> · 22년까지 국가 최소수준 이상의 핵심 생활인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 활기차고 품격 있는 삶터(3년간 국비 약 14.5조원 투자) <ul style="list-style-type: none"> · 공공체육인프라 확충(국민체육센터, 실외체육시설) · 문화시설 확충(도서관, 생활문화센터, 꿈꾸는 예술터) · 취약지역 기반 시설 확충(도시재생, 농산어촌개발, 어촌딜) ○ 따뜻하고 건강한 삶터(3년간 국비 약 2.9조원 투자) <ul style="list-style-type: none"> · 어린이 돌봄 시설 확충(어린이집, 유치원, 온종일 돌봄체계) · 취약계층 돌봄 시설 확충(노인요양시설, 고령자복지주택) · 공공의료 시설 확충(지역책임의료기관, 주민건강센터) ○ 안전하고 깨끗한 삶터(3년간 국비 약 12.6조원 투자) <ul style="list-style-type: none"> · 안전한 삶터 구축(교통, 지하매설물, 화재 및 재난 안전) · 깨끗한 생활환경 조성(미세먼지저감술, 휴양림, 야영장)

자료: 관계부처합동. (2019). 생활SOC 3개년계획(안)(2020~2022); 국무조정실 생활SOC 추진단. <http://www.opm.go.kr/opm/info/soc01.do>.



제 11 장

지역상생 인구정책 추진 방향과 과제

제1절 지역상생을 위한 인구정책 추진 배경

제2절 저출산·고령화 대비 지역상생 비전과 목표

제3절 지역상생 인구정책 추진과제

제 11 장 지역상생 인구정책 추진 방향과 과제

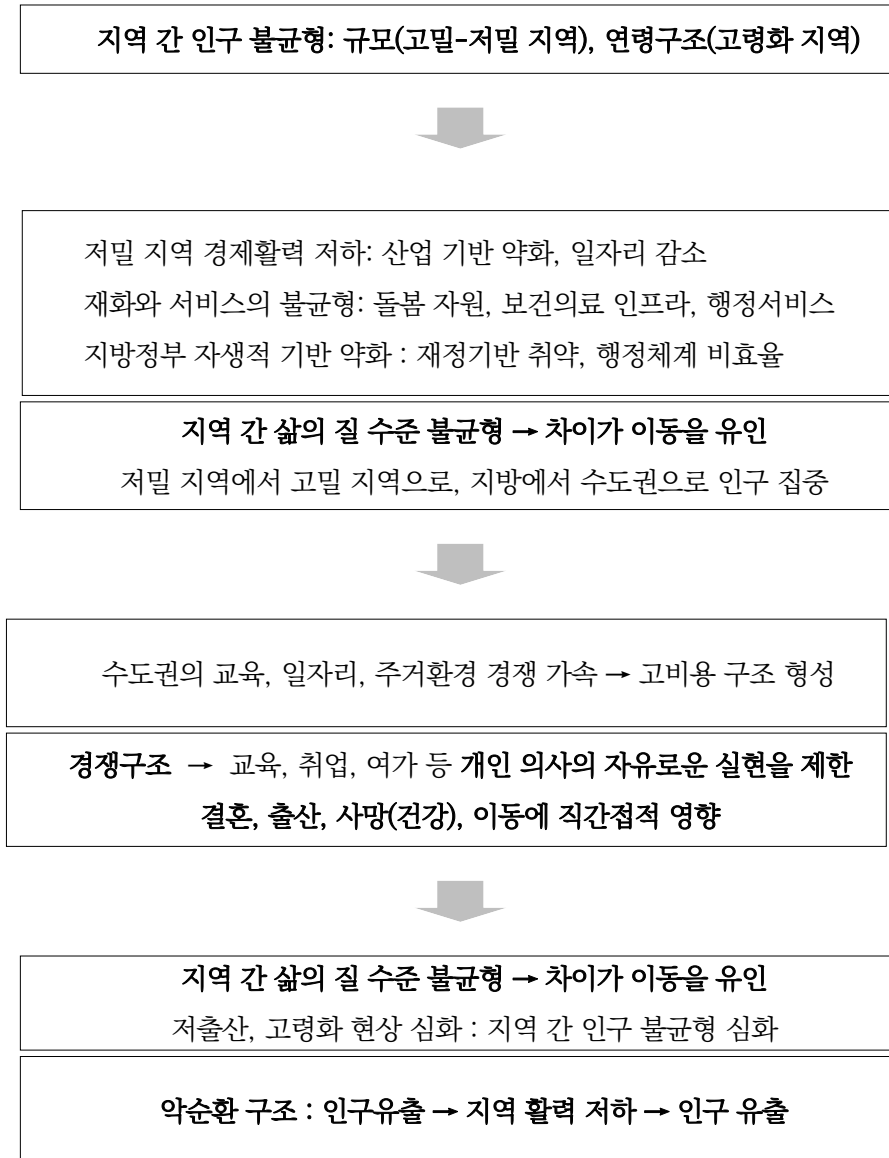
제1절 지역상생을 위한 인구정책 추진 배경

1. 지역의 인구 문제 설정

- (인구변동)지역의 인구 변동은 그 추세가 강화되고 있으며, 경향성이 지역 간 차이로 고착화
 - 저출산 추세와 고령화 추세의 가속화와 함께, 사람들이 인구 저밀 지역에서 고밀 지역으로 이동하는 추세는 점점 가속화 되는 중
 - 인구유출지역과 유입 지역의 고착화, 출산율이 낮은 지역과 고령 인구비율이 높은 지역으로 고착화되는 추세 역시 지속
- (사회변동)저출산, 고령화, 인구이동 추세는 지방과 수도권, 인구 저밀지역과 과밀지역에서 차별적인 인구현상과 사회현상을 야기함.
 - 인구학적 측면에서, 인구 저밀지역은 고령화가 급속히 진행되고 상대적으로 높은 출산율을 나타내는 반면, 인구 고밀지역은 낮은 출산율과 낮은 고령화율을 나타냄.
 - 청년 세대는 교육기회, 일자리, 문화적 수혜를 위해 수도권으로 이동하고, 고령인구는 지역에서 이동하지 않거나, 수도권에서 비수도권으로 이동하는 경향이 지역적 인구구조의 불균형을 유발
 - 사회적 측면에서, 인구 저밀지역은 산업 기반이 약화되며 일자리가 감소하여 경제활력이 저하되고, 재화와 서비스 기반이 약화되어 공공서비스 전달체계의 비효율 발생이 우려되며, 지방정부의 자생 기반 역시 약화됨.
 - 인구 고밀지역은 교육과 취업 기회의 경쟁이 심화되고, 주거환경의 경쟁구도가 형성되어 사회가 전반적인 고비용 구조로 전개
 - 수도권 중심의 인구 과밀지역에서 형성된 지나친 경쟁구도는 개인 의사의 자유로운 실현을 제한하며, 결혼과 출산 의사의 실현 역시 제한되고 있음.
 - 청년세대의 수도권 집중은 제한된 기회의 경쟁을 가속화하고, 교육 및 주거 등의 비용상승을 초래하여 혼인과 출산에 부정적 영향을 미침.
 - 지방의 인구 저밀지역은 노후 삶의 질, 건강의 질이 위협받을 수 있음.
- 인구변동과 사회변동은 상호작용함으로, 지역 간 인구 불균형이 지역의 사회 경제적 침체를 유

인하고, 사회변동은 다시 인구변동을 유인하는 순환과정에서 긍정적 순환보다 부정적 순환과정이 형성되어 있음.

[그림 11-1] 지역의 인구 문제 설정 개념도



2. 공간의 개념적 설정

□ 사회적 공간 설정: 작은 공동체가 중심이 되는 삶의 질이 평등한 지역

○ 활력 있는 작은 공동체가 중심이 되는 지역 만들기

- 아이 울음 소리가 들리고 사람이 늙어가는 모습을 지켜볼 수 있는 장소는 한국, 광역시도, 시군구가 아닌 읍면동(동네)
- ‘출생→노후’로 이어지는 기본계획이 실행되는 공간으로서 읍면동
 - 개인에게 지역(동네, 읍면동)은 직접경험이 가능한 생활세계(Lebenswelt)
- 전통적 위계 중심의 공동체가 아닌 세대간(세대통합) 젠더간(성평등) 수평적 시민의 권리가 평등하게 보장되고 개인이 자유로운 공동체

□ 물리적 공간 설정

○ 생활권으로서 지역

- 2개 이상 기초자치단체 간 협약을 통해 생활권을 설정. 거주지로부터 통근, 통학, 소비, 의료 등 사회경제 활동의 주요 목적지로의 주민 통행 행태(residents' travel behavior)를 기반으로 연계되는 2개 이상 기초자치단체를 하나의 생활권으로 정의. 전국 56개 생활권 분류 사례 참고

○ 기능 중심 공간으로서 지역

- 지역상생의 상향 평준화를 도모, 통합 시너지 효과를 기대, 현재 나타나고 있는 사업 추진 여건을 개선하기 위한 기능 공간으로의 사업 추진 단위가 통합 필요
- 산업의 전후방 연계, 인구 분포, 경제 생태계 기준의 공간 단위
- 광역경제권: 역사·문화적 동질성, 지역 정서 등의 기존 지역 권역 통합 기준보다는 산업의 전후방 연계를 통한 자체 재원확보를 기대할 수 있는 방향으로의 기준 설정. 우선 광역경제권 설정 후 시도 단위 공간계획이 아닌 선 시도 단위 추진체계 통합 후 광역경제권 설정
- 소경제권: 지방교부세와 같은 의존 재원을 수령하더라도 중장기적으로는 자립적인 재정 여건 기반 조성이 선결되어야 하고, 이는 지자체가 스스로 벌어들이거나 혹은 인센티브와 같이 자립적인 재정 여건을 확보하기 위한 자구적 노력이 중앙정부로부터의 교부금을 수령하는 것보다 더 큰 유인 동기를 유발시킬 수 있는 기준

□ ‘물리적 공간’과 ‘사회적 공간’이 균형을 갖춘 지역

- 개인의 삶과 생활세계가 작동하는 사회적 공간으로서 지역공동체 구현에 초점

- 국토종합계획, 국가균형발전5개년계획은 물리적 공간중심으로 사회적 공간 구현에 한계
- ‘삶의 여건의 지역적 동질성’과 ‘삶의 가치의 지역적 등가성(等價性)’이 실현될 수 있는 ‘공간 민주화’ 추구

3. 정책 추진 기본 관점

□ ‘국가 발전’중심에서 ‘사람-개인의 삶’ 중심의 지역사회

- 삶의 질, 건강에 대한 시민요구를 반영하여 사람 중심의 안전한 생활이 가능한 정주여건과 지역사회 환경 조성에 대한 기대 증가
 - <국가균형발전 5개년 계획>의 비전 ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’ VS <저출산 고령사회기본계획>의 ‘개인의 삶의 질 제고’ 패러다임 전환을 반영
- 지역 인구의 증감은 유인 요인(pull factor) 또는 다른 지역으로 이탈시키는 요인(push factor)인 지역의 매력도에 따라 결정
 - 지역의 매력도는 일자리·교육·주거·의료·문화 등 다양한 변수의 조화 속에서 달성 가능
 - 물리적 공간설계는 개인이 동네(읍면동)에서 행복을 누릴 수 있는 ‘국가 최소수준(national minimum)’으로 보장
 - 어느 동네(마을)에 가더라도 안전하고 위생적인 주택, 산책길, 자전거 도로, 사회적 돌봄시설, 초등학교, 동네주치의, 놀이터와 마을카페가 있는 공간. 어느 시군구(중소도시)에서도 공공 사회적 돌봄시설이 있고 아이를 안심하고 분만할 수 있는 기회를 보장
- 지역인구정책은 양육·돌봄, 정주, 고령복지, 특히 일자리와 결합된 정책이므로 저출산정책과는 별도의 지역맞춤형 접근
- 청년의 지역정착 정책은 개인이 아닌 ‘청년세대’에 정책을 타겟팅
 - 단순한 일자리 정책이 아닌 전반적 삶의 질을 제고시키기 위해 지역사회 안에서 청년 삶의 정책을 수립

□ 지역상생 기반 구축을 통한 격차 완화

- 지역상생은 한 지역의 인구가 다른 지역으로 쏠리는 풍선효과를 지양하고 인구분포가 양·질적 차원에서 적절하게 이루어진 상태
 - 지역상생은 논제로섬 게임(Non-Zero Sum Game)의 결과. 지역 특색을 반영한 공간 구축을 통해 정주인구와 체류인구 규모를 적절하게 구성할 수 있는 전략을 구사
- 지역의 특성을 중심으로 생애주기별 특성과의 연결을 통해 지역간 삶의 인프라 공유 등으로

격차를 완화하고, 지역간 상생 도모

- 기술혁명과 저성장, 분권화 등 여건변화에 능동적으로 대응하기 위해 행정구역을 초월하여 지역간 연대·협력을 촉진
 - 다수 지방자치단체간 공동·협력사업 발굴, 주요 정책의 연계, 필수시설의 공유 등 다양한 도시-지역 광역협력권을 육성
- 국가의 보충성 원리(principle of subsidiarity) 하에 자생적인 지역사회 거버넌스 구축
 - 개인이 해결 못하는 문제는 가족이, 가족이 해결 못하는 문제는 지역사회가, 지역사회가 해결하지 못하는 문제는 더 큰 지역사회, 그리고 최종적으로 국가가 해결하는 구조
 - 국가는 지자체 구상·집행하는 사업을 중앙이 지원할 수 있도록 제도기반을 마련하고 통합추진체제를 구축하며, 추진역량을 강화
- 인구감소지역 활성화 지원을 통한 인구감소에 따른 지방위기 선제 대응
 - 정주여건 개선을 위한 사업 통합지원, 마을공동체 기반 지역 역량 강화 및 활력 촉진, 인구감소지역 특별법(안) 마련 등

□ 지역역량(지방정부) 주도의 패러다임 전환

- 지방자치의 경험과 자산이 축적되고, 국민의 참여 욕구가 증대된 만큼 지역 실정을 잘 아는 지방정부 주도의 문제해결 능력 증대
- 인구감소, 4차 산업혁명의 진전 등 자치환경 변화에 따른 지방행정·재정체제 개편으로 주민 생활편익 증진, 행정효율성 제고
 - 자치구역 조정, 다양한 형태 지역발전 모델 구축, 자치단체 규모와 지역역량에 부합하는 역할과 기능 부여
 - 국고보조금제의 포괄보조금 방식을 통해 중복·유사사업을 통합 운영함으로써 사업 효율성 증진 및 지자체 재량권 대폭 확대
- 또한, 광역·기초 간의 재정 조정 등을 통해 기초지자체의 재정자립 기반 마련 및 지자체간 재정력 격차를 완화
 - 자치구간 재정자립도는 서울 강남구 66.2%, 대전 동구 11.5%로 그 차이가 상당('19. 행안부)
- 자치분권체제 확립으로 중앙·지방간 동반자적 협력 관계 확대
 - 지역상생 발전을 위해 공동의제 개발 및 대응 방안 모색 등 관계 국정과제위원회와 지방4대협의체간 협력체계 구축·활성화

- 업무협약 체결, 공동문제 협력활동 전개, 인구감소지역 특별법안 마련 지원 등

제2절 저출산·고령화 대비 지역상생 비전과 목표

1. 비전과 목표

□ 비전: 삶의 질이 평등한 지역사회

- 저출산·고령화 시대의 궁극적 지향은 어린이부터 노인까지 모든 세대와 모든 계층을 아우르는 사람들이 어느 지역에 살든지 상관없이 양질의 삶을 영위하는 지역 공동체를 만드는 것이 되어야 함.
- 이 비전은 ‘삶의 질’, ‘평등’, ‘지역사회’ 등 세 가지 핵심어로 이뤄짐.
 - ‘삶의 질(quality of life)’은 ‘안녕(well-being)’과 동의어로 볼 수 있으며, 역량접근에서는 개인이나 집단이 바람직하게 여길만한 상태 또는 행위를 선택할 수 있는 자유로서의 ‘역량(capabilities)’이라고 봄.
 - ‘평등(equality)’은 한 사회 또는 집단을 이루는 구성원들이 지위상 차이가 없는 상태, 즉 격차가 없는 상태를 의미하며, 여기에서는 특히 지역 간 격차와 사회계층 간 격차에 주목하여 이 두 가지 차원의 격차를 해소를 해소한 상태를 의미함.
 - ‘지역사회(community)’는 다양한 계층의 사람들의 공통의 ‘지리적 공간’, ‘사회적 공간’ 내에서 함께 삶을 영위하면서 참여와 상호성을 바탕으로 형성하는 공동체임.

□ 목표

- ‘삶의 질이 평등한 지역사회’라는 저출산·고령화 대비 지역상생 비전을 달성하기 위해 크게 지역접근의 두 가지 정책 영역에서 ‘지역 격차 완화’, ‘사람 중심 지역사회’라는 상위목표와 ① 매력적인 지역공동체, ② 지역상생 기반마련, ③ 자생-자율적인 지방정부라는 세 가지 하위 목표를 설정할 수 있음.
 - 지역접근의 ‘공간 조성’ 영역에서는 ‘매력 있는 지역 공동체’ 실현이라는 목표를 설정함.
 - 지역접근의 ‘계획 및 조정’ 영역에서는 ‘지역상생 기반 마련’과 ‘자생-자율적 지방정부’ 두 가지 목표를 설정함.
- 하위 목표 1: 매력 있는 지역 공동체
 - 저출산·고령화에 대한 지역접근 중 ‘장소의 개발’ 영역에서는 다양한 계층의 사람들이 모두 살기 좋은 지역의 공동체를 형성하여 발전하도록 하는 것을 목표로 함.

- ‘살기 좋다’는 것은 ‘삶의 질’ 또는 ‘안녕’ 수준이 높다는 것을 의미하므로 지역에서 살아가는 다양한 사람들이 바람직하게 여기는 상태나 행위를 선택할 수 있는 ‘자유’, 즉 ‘역량’을 갖고 있다는 것을 의미함.
- 이러한 역량을 갖기 위해서는 소득, 주거, 직업과 같은 물질적 조건을 갖추는 것이 필수적이지만, 사람들마다 이러한 물질적 조건을 활용할 수 있는 개인적 이질성, 자연환경 및 사회환경의 다양성, 관계적 조건의 차이, 가족 내에서의 위치 등 여러 가지 조건이 다르기 때문에 이것만으로는 완전히 결정된다고 할 수 없음(Sen, 1999).
- 물질적 조건 토대 위에서 실제로 바람직한 상태에 도달하거나 바라는 행위를 하기 위해서는 각종 사회적 인프라와 제도, 문화가 갖추어져 있어야 하고, 개인의 신체적, 정신적, 가족 내 다양한 다른 조건들이 갖추어져야 함.
- 특히, 저출산·고령화 시대에는 아동, 여성, 노인, 외국인 등 사회적 약자들이 살기 좋은 환경을 만드는 것이 중요하며, 이들이 건강하고 양질의 교육을 받으며, 호혜적 사회관계를 유지하고, 안전하고 깨끗한 환경에서 생활하며, 정치·경제·사회·문화 등 다양한 활동 영역에 참여하고, 노동하고 여가를 즐길 수 있어야 함.

○ 하위 목표 2: 지역 상생 기반 마련

- 저출산·고령화에 대한 지역접근 중 ‘계획 및 조정’ 영역에서는 우선 아동, 청년, 여성, 노인, 외국인 등 다양한 계층의 사람들의 삶의 질이 수도권-비수도권, 대도시-중소도시-농촌 지역, 다른 기준에 따라 분류된 지역 간 격차가 없거나 최소화되도록 하는 것을 목표로 함.
- 지역 간 격차는 소득이나 생산과 같은 물질적 자원의 측면보다는 ‘삶의 질’의 측면에서 측정한 격차를 의미하며, 평균적인 지역격차뿐만 아니라 지역 내 이질성에 주목하고 다양한 계층별 지역격차도 해소하는 것을 목표로 함(박인권, 2018b; 2020).
- 특히, 저출산·고령화 시대에는 아동, 여성, 노인, 외국인 등 사회적 약자들의 삶의 질에 주목하여 이것의 지역 간 격차를 최소화하도록 하는 것이 중요함.

○ 하위 목표 3: 자생-자율적 지방정부

- 저출산·고령화에 대한 지역접근 중 ‘계획 및 조정’ 영역의 두 번째 목표로는 실질적인 지역정책의 주체가 될 지방정부가 스스로 힘으로 지역의 사업을 꾸려나갈 수 있는 ‘자생력’을 갖추면서도 다른 지역의 지방정부와 상호 협력하며 ‘상생’하는 것을 목표로 함.
- 지방정부의 ‘자생’은 국가 의존적인 경제 및 재정구조를 탈피하여 지방 스스로 일어설 수 있는 자립적 지역경제를 갖추고 이를 바탕으로 자주적인 지방재정을 달성하는 것을 의미함.

- 이를 위해서는 지역의 특성에 맞는 산업을 육성함으로써 경쟁력을 갖추는 것을 필요로 하고, 효율적인 지방재정 운용을 통해 재정 건전성을 달성하는 것을 요구하며, 이것이 달성될 때까지는 국가로부터 건전한 지원과 협력을 받아야 함.
- 지방정부의 '상생'은 지역 간 선의의 경쟁을 하는 속에서도 지역 간 경제협력을 통해 협력적 경제발전을 이루고, 지방의 공공서비스 제공에서의 협력을 도모하여 지방행정의 효율성을 이루어 상호 발전하는 지방정부 간 관계를 이루는 것을 의미함.
- 저출산·고령화 시대에는 지방의 생산가능 인구가 감소하여 경제의 활력이 떨어지는 반면, 노인인구가 증가하여 사회복지 서비스 등 공공서비스의 수요가 증가하므로 이에 적극적으로 대응하기 위해서는 지방정부의 자생력을 갖추면서 동시에 상생을 이루는 협력 관계를 조성하는 것이 무엇보다 중요함.

2. 저출산·고령화 대비 지역상생 전략

□ 매력 있는 지역 공동체 실현 전략

○ 지역의 자립을 위한 교육, 일자리, 주거, 공공서비스 등 연계 인프라 구축

- 살기 좋은 지역 공동체 실현을 위해서는 먼저 지역 경제의 자립적 발전을 위한 여건 마련을 위해서 지역 특성에 맞는 특화된 산업을 육성하고, 지역대학 등 교육기관과 협력하여 이에 필요한 인재들을 교육·훈련해서 지역 주민들이 안정적인 일자리를 갖도록 해야 함.
- 일자리는 소득의 원천으로 경제적 안정의 기반이 되고, 자기효능감을 주고 건강한 사회 활동의 통로가 되므로 저출산·고령화 시대에 특히 지원이 필요한 청년, 여성, 노인의 일자리를 위한 방안을 마련해야 함.
- 자립적 지역경제 위에서 여러 계층의 지역주민들이 어우러져 살아갈 수 있는 주거 및 정주환경을 갖추어야 하며, 특히 청년과 노인의 주거 수요에 대응하는 주택 공급이 이뤄지도록 해야 함.

○ 생활 및 여가문화 인프라 구축

- 지역사회는 생활과 여가를 위한 공간이기도 하므로 삶의 기본 전제가 되는 안전시설, 상하수도·가스·전기 등 기초인프라와 문화·체육·보육·의료·복지·공원시설 등 국민 생활 편의 증진시설 등 생활 SOC(사회간접자본)의 균형있는 공급이 중요함.
- 일자리 등 경제적 기회와 각종 사회·문화적 기회에 접근하기 위해서는 지역 내, 지역 간 모빌리티 서비스를 제공하는 것이 중요하며, 특히 노인과 여성 등의 특수한 모빌리티 수요에 대응하는 지역 모빌리티 서비스의 제공이 필요함.
- 육아와 돌봄을 가정 지역사회 내에서 이뤄지도록 함으로써 가계의 부담을 줄이고 국가와

지방자치단체의 재정적 부담도 완화하면서 지역사회의 강화에 기여하는 ‘지역돌봄체계 (community care system)’를 강화해야 함.

○ 지역의 모범적 정책 전국 확대

- 지역에서 시행되는 모범적 정책(best practices)을 다른 지역에서도 활용할 수 있도록 지역사회 네트워크를 구축하여 상호 정보를 교류하고 필요한 사항에 대해 협력할 수 있는 시스템을 구축해야 함.
- 다만, 다른 지역에서 정책을 수입할 때 해당 정책이 수립되고 집행되는 지역적 특수한 상황과 맥락을 고려하여 이뤄질 수 있도록 상세한 정책 설명을 제공하는 플랫폼이 마련되어야 함.

□ 지역 상생 기반 마련

○ 삶의 질 격차 모니터링 및 종합계획 수립

- 지역 간 격차 해소를 위해 가장 먼저 해야 할 일은 삶의 질의 지역격차를 모니터링하고 격차 해소를 위한 종합계획을 수립하는 것임.
- 삶의 질 격차 모니터링은 지역 평균뿐만 아니라 아동, 청년, 여성, 노인, 외국인 등 저출산·고령화 시대의 정책 대상이 되는 집단을 위한 계층별 삶의 질 모니터링도 함께 해야 하며, 이를 위해서는 모니터링의 주체, 지표와 평가항목, 평가 방법, 피드백 방법 등에 대한 사항을 결정해야 함.
- 종합계획은 저출산·고령화에 대비하여 지역 간 삶의 질 지역 간 격차의 실태를 분석하고 이의 해소를 위한 여러 부문별 사업을 총괄하여 상호 연계되도록 해야 함.

○ 불균형적 인프라 및 서비스 전달체계 재설계

- 지역 간 격차를 발생시키는 것은 근본적으로 인프라 및 서비스 전달체계가 불균형적이기 때문이므로 이의 재설계를 통해 인프라 및 서비스 전달에 있어서 지역 간 균형을 이룰 수 있도록 해야 함.
- 삶의 기본 전제가 되는 안전시설 및 국민 생활 편의 증진시설 등 생활 SOC(사회간접자본)의 균형적 전달을 위한 체계가 마련되어야 하며, 특히 저출산·고령화 관련 기초 공공서비스의 전달의 지역 간 균형 달성을 위한 서비스 전달체계의 재설계도 필요함.
- 공공임대주택, 주거급여 등 주거 관련 서비스의 제공에 있어서는 지방자치단체가 중심적인 책임을 맡고 주도적으로 사업을 기획하여 집행하되, 국가와 LH의 지원을 적절하게 활용함으로써 주거복지 전달체계의 지방화를 달성해야 함.

○ 자원 취약지역 집중대책

- 노동력, 자본, 기술 등 생산 자원이 취약하여 개발 수준이 저조하고, 인프라, 재정, 인구 등 지방정부 자원이 취약하여 생활 서비스의 공급이 제대로 이뤄지기 어려운 지역에 대해서는 국가 자원의 배분에 있어서 특별한 대책을 수립해야 함.
- 국가균형특별법에서는 ‘생활환경이 열악하고 개발 수준이 저조하여 사회적·경제적 성장을 촉진하는 데 필요한 기반시설 구축 등에 특별한 배려가 필요한 지역’ 70 시·군을 ‘성장촉진지역’으로 지정하여 특별히 지원하고 있고, 접경지역 및 도서지역 등 ‘특수상황지역’과 농산어촌에 대한 특별지원 사업을 시행하고 있으므로 이와 연계하여 사업을 시행할 필요가 있음.

□ 자생-자율적 지방정부 실현 전략

○ 자생적이고 지역 간 협력-상생하는 지방정부 체계 수립

- 지방정부의 자생적 발전을 위해서는 안정적인 세원의 확보가 중요하므로 고향세 도입을 검토하고, 다른 지자체 세입기반을 확충하기 위한 방안을 마련해야 함.
- 일상적인 기초 서비스 수요에 신속하게 대응하는 자생적 지방정부를 기초로 하면서 광역적 행정 수요에 효율적으로 대응하기 위해서 지역 간 행정서비스를 상호 협력적으로 제공할 수 있는 광역적 지방정부 체계를 수립해야 함.
- 유역의 관리, 광역적 행정서비스의 제공 등을 위해 지방정부 간 상호협력을 안정적이고 원활하게 수행하기 위해 지방정부간 협약과 같은 협력체계를 수립해야 함.

○ 행(재)정 지원 및 추진체계 구축

- 지역주민들의 실제 생활의 단위가 되는 생활권에 기반을 둔 지역 정책이 추진될 수 있도록 행정적 재정적 지원 및 추진체계를 구축해야 함.
- 특히, 광역교통체계, 광역녹지축의 구축, 광역도시계획 등 다양한 광역행정 서비스의 원활한 제공을 위해서는 대도시권 광역행정기구의 도입을 검토해야 함.

○ 중규모 생활권 체계 구축 및 행(재)정 체계 개편

- 교통의 발달과 노동시장의 확장에 따라 점점 더 광역화되고 있는 생활권 단위에 맞게, 지금의 기초자치단체보다 규모가 더 크고 광역자치단체보다는 작은 중규모 생활권 체계를 구축하는 것이 필요함.
- 장기적으로는 이러한 중규모 생활권 단위에 맞는 행정구역을 갖출 수 있도록 지방자치단체의 체계 및 행정단위의 지리적 규모를 개편하는 것을 검토해야 함.

○ 주민이 참여하는 지역정책 추진

- 저출산·고령화 대비한 여러 지역정책을 추진함에 있어서 지역주민이 기획, 집행, 평가에 직간접적으로 참여할 수 있는 다양한 채널을 마련해야 하고, 하향식 공공서비스 전달체계도 수요 맞춤형으로 유연하게 전달할 수 있도록 해야 함.
- 이를 위해 지역주민이 참여하여 지역의 실정에 맞는 지방행정을 달성하여 진정한 지방자치치를 이룰 수 있도록, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권 제도의 개편을 검토할 필요가 있음.

3. 지역상생 정책의 구조 및 추진체계

□ 지역상생 정책의 구조

- 지금까지 논의한 저출산·고령화 대비 지역상생 정책의 비전과 목표, 전략을 정리하면 아래와 같음.

〈표 11-1〉 지역 상생 인구정책의 구조

비전	삶의 질이 평등한 지역사회		
접근	공간 조성	조정 및 계획	조정 및 계획
목표	사람중심 지역사회	지역격차 완화	지역격차 완화
하위 목표	매력 있는 지역 공동체	지역 상생 기반 마련	자생-자율적 지방정부
전략	지역의 자립을 위한 교육, 일자리, 주거, 공공서비스 등 연계 인프라 구축 생활 및 여가문화 인프라 구축 지역의 모범적 정책 전국 확대	삶의 질 격차 모니터링 및 종합계획 불균형적 인프라 및 서비스 전달체계 재설계 자원 취약지역 집중대책	자생적이고 지역 간 협력-상생하는 지방정부 체계 수립 행(재)정 지원 및 추진체계 구축 중규모 생활권 체계 구축 및 행(재)정체계 개편 주민이 참여하는 지역정책

□ 지역상생 정책의 추진체계

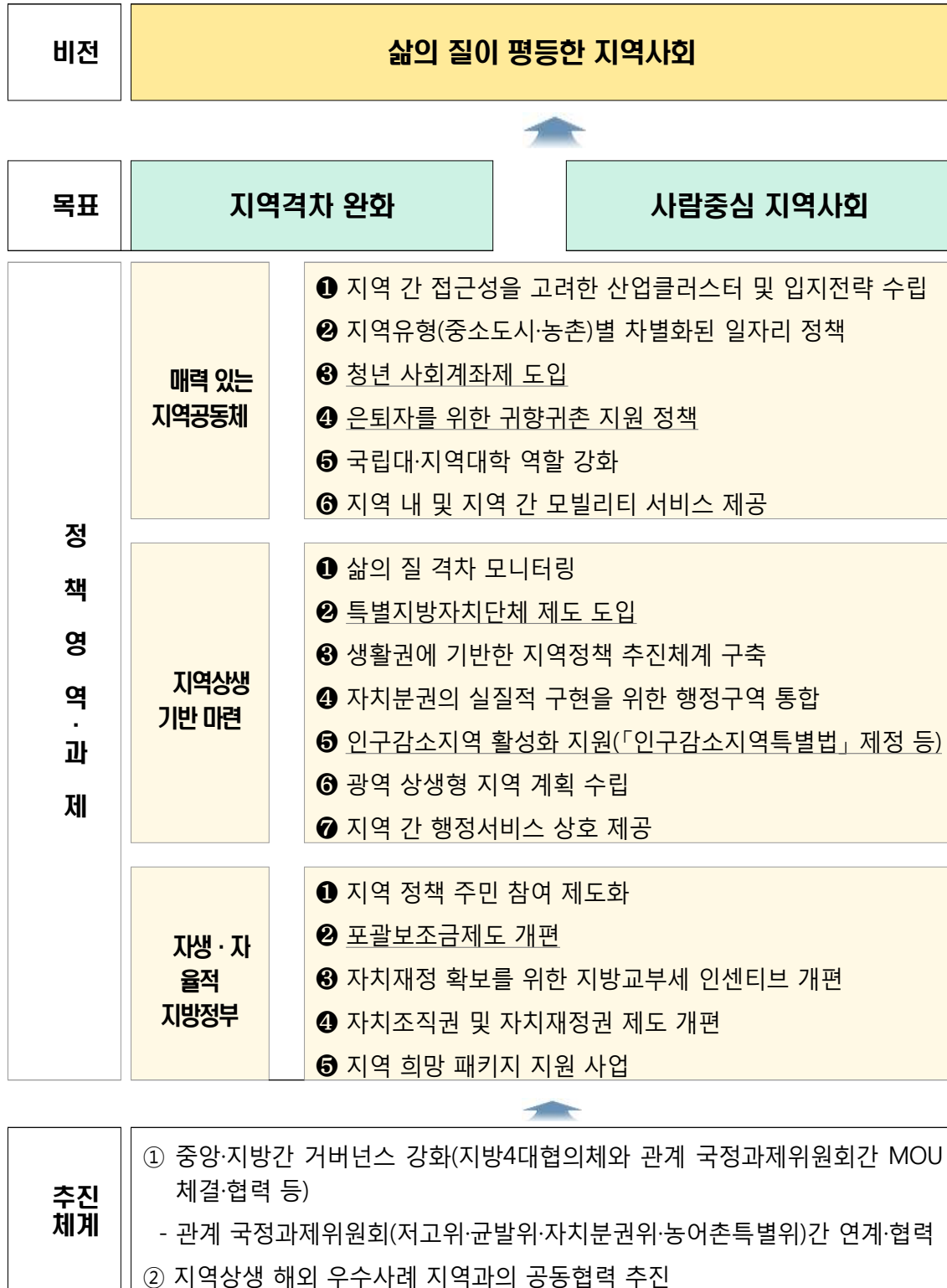
- 지역 간 격차 해소, 자생-상생하는 지방정부 등 목표를 달성해야 할 조정 및 계획 접근을 위해서는 다양한 부처의 참여와 협력이 중요하며, 이를 총괄적으로 조정할 컨트롤 타워가 있어야 함.
- 저출산·고령화에 대한 대응은 조세·재정·행정제도개편·법령개정 등 대대적 개혁이 필요하여 보건복지부뿐만 아니라 전 부처의 정책을 조정하고 상호협력을 이루도록 해야 함.
- 부처 사업이 상호 연계되고 저출산·고령화에 대응하는 정책기조에 맞도록 조정하기 위해서는 총괄 컨트롤타워가 있어야 하며, 저출산고령사회위원회가 컨트롤타워로서 역할을 수행하고 기획재정부 또는 국무조정실이 이를 지원하는 역할을 하는 방안을 고려해야 함.

- 유사 중복사업의 통합 추진, 정책의 우선순위 결정, 지역간 협력 등 다양한 지역정책의 기획과 조정에 필요한 노하우는 지역 격차 해소와 국토균형발전의 컨트롤타워 역할을 수행해온 국가균형발전위원회의 사업방식을 참여하여 설계할 수 있을 것임.
- 살기 좋은 지역 공동체 실현이라는 목표를 달성할 장소 개발 접근을 위해서는 전통적으로 지역균형발전 정책을 이끌었던 국토교통부가 중심이 되어 사업을 추진하되, 다른 부처 및 지방자치단체와 적극적인 협력을 하는 것이 필요함.
 - 살기 좋은 지역 공동체 실현과 관련된 국토부의 사업들을 중심에 놓고 교육부, 행정안전부, 보건복지부, 산업통상자원부, 농림축산식품부 등 관계 부처의 사업들을 협력적으로 시행할 수 있도록 해야 함.
 - 특히 지방자치단체는 지역 실정을 고려하여 여러 사업을 상호 연계함으로써 지역의 삶의 질 향상에 도움이 되도록 종합적으로 접근해야 함.
- 국가, 지방자치단체, 민간 등 다양한 주체들이 참여하는 거버넌스 체계를 새로 구축하거나 기존의 다양한 통로를 활용해야 함.
 - 중앙·지방간 거버넌스 강화를 위해 시도지사협의회 등 4대협의체와 협력하고, 저출산고령사회위원회·지자체 간 연례세미나 및 토론회를 실시하며, 중앙·지방협력회의 설치 등을 검토해 볼 수 있음.

[그림 11-2] 지역 상생 인구정책의 구조



[그림 11-3] 정책 개념도(체계도)



〈표 11-2〉 영역별 추진 과제의 주요 내용

대영역	중영역	과제명	주요 내용
매력있는 지역 공동체	일자리	○지역 간 접근성을 고려한 산업클러스터 및 입지전략 수립 및 시행	-도시생활권 인접하여 기업 및 지역산업 클러스터 형성지원으로 청년세대 일자리 창출 -인접지역 산업용지 규제 완화, 임대료 지원, 법인세 감면 등 인센티브
		○지역 유형(중소도시, 농촌)별로 차별화된 일자리 정책	-농산어촌 마을기업 특산물 판매 지원: 온라인/오프라인 판매 플랫폼 구축 및 청년, 중장년층 일자리연계
	정책 지원	○청년 사회계좌계 도입	-청년세대 지역정착을 위한 자산형성지원
		○은퇴자 귀향귀촌 지원사업	-은퇴자 귀향귀촌 지원을 위한 정책 다변화
	교육	○국립대-지역대학 역할 강화	-권역(생활권)별 지방대학 특화산업 전공 육성 및 재학생 지원 -지방대 졸업자 권역 내 기업 취업 시 '청년내일채움공제' 신설(정부, 지자체, 학생 공동출자)
	인프라	○지역 내 및 지역 간 모빌리티 서비스 제공	-지역 내 및 지역 간 교통 인프라 설치를 통하여 모빌리티 서비스를 제공함
지역상생 기반마련	제도적 기반	○지역의 삶의 질 격차 모니터링	-지역 간 삶의 질을 측정할 수 있는 지표 등을 통하여 격차 측정, 사업의 성과를 지속적으로 모니터링함
		○특별지방자치단체 제도 도입	-특별지방자치단체 제도 도입
		○생활권에 기반한 지역 정책 추진체계 구축	-‘생활권’을 실효성 있게 작동시키기 위한 프로세스 마련
		○자치분관의 실질적 구현을 위한 행정구역 통합	-현행 행정체계를 (거점화 또는 생활권 단위로) 통합하는 방안 마련
		○인구감소지역 활성화 지원	-인구감소지역발전특별법 제정 지원 등
	연계 사업 활성화	○광역상생형 지역 계획 수립	-인접 지자체가 공간계획을 공동으로 수립하는 방안으로 제도 개편
자생·자율적 지방정부	지방 정부 자율성 강화	○지역 간 행정서비스 상호 제공	-인접 지자체 간 행정서비스를 상호제공하고 재정을 이관하는 방안 제도화
		○지역 정책 주민참여 제도화	-주민이 지역 정책에 참여할 수 있는 제도 마련
		○포괄보조금제도 개편	-지자체에 보조금 사용의 자율권을 보장하기 위하여 포괄 보조금 제도로 개편
		○자치재정 확보를 위한 지방교부세 인센티브 개편	-지방세 신세원 발굴 및 지방세 수입 징수를 제고에 따른 교부세 인센티브 개편
	자치조직권 강화	○자치조직권 및 자치재정권 제도 개편	-자치조직권과 자치 재정권의 ‘인구기준’ 개편안 마련
		○지역 희망 패키지 지원 사업	-지역의 출산환경 개선, 돌봄체계 점검 및 개선, 교육여건 개선, 주거여건 개선, 일자리 확대를 중심으로 지역의 자립적 순환구조를 마련

제3절 지역상생 인구정책 추진과제

1. 지역 간(생활권) 접근성을 고려한 산업클러스터 및 입지 전략 수립

가. 신규 산업클러스터의 입지 조정 지원⁹⁸⁾

□ 근로자의 도시생활이 가능하도록 도시생활권과의 접근성을 고려하여 산업클러스터 입지의 조정을 지원

○ 청년층은 양질의 고용 기회를 선호하지만, 이와 함께 도시적 삶을 영위할 수 있는 지역에서의 일자리를 선호

- 청년층의 지속적인 수도권으로의 유입은 더 높은 임금 수준과 다양한 일자리 기회뿐만 아니라, 도시에서 누릴 수 있는 문화와 소비, 사회적 네트워크 등 삶의 질과 라이프 스타일과도 관련이 있음.
- 이러한 이유에서 산업단지에 고용기회가 존재하더라도 도시접근성이 낮을 경우, 청년 고용 비중은 상대적으로 낮게 나타남.

〈표 11-3〉 정주여건 및 도시접근성을 따라 비교한 산단 청년고용 비중(2019년)

유형		청년고용 비중(%)
전체 산업단지		22.96
정주여건	상위 10%	27.30
	상위 10~20%	26.73
	하위 10~20%	20.74
	하위 10%	17.85
도시 접근성	도시접근성 상위 20%	26.46
	도시접근성 하위 20%	22.77

주: 각 산업단지의 도시접근성은 도시 중심부를 동사무소로 가정하고 최근린 동사무소까지 도로망 기반 네트워크 거리로 측정해 표준화한 지표임.

자료: 윤윤규, 노용진, 조성철, (2019). 산업집적지와 지역고용 창출. 한국노동연구원 연구보고서, pp.45, 〈표 2-27〉, 고용보험DB를 이용하여 2019년 기준 227,160개의 전국 산업단지 입지 사업장을 대상으로 분석함.

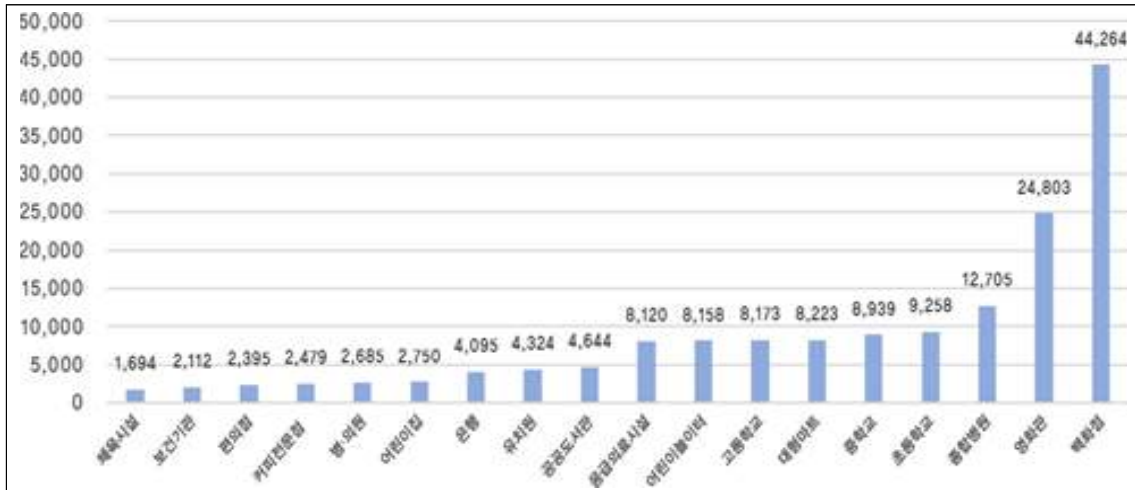
○ 도시적 삶을 영위할 수 있는 도시생활권 내에서 일자리 기회가 제공될 수 있도록 신규 산업클러스터의 입지를 조정하고 접근성을 개선

- 청년층이 도시적 삶을 누릴 수 있는 공간적 범위에서 더 많은 고용기회가 만들어질 수 있도록 신규 산업클러스터의 입지는 중소 규모 이상의 도시 내 또는 도시생활권 지역에서 제공되도록 조정할 필요

98) 구형수, 배유진, 윤세진, 강동우, 조성호(2018), 김영수, 홍진기, 이상호, 변창욱, 이원빈, 김윤수, 하정석(2018)의 일부 내용을 발췌, 정리하여 작성함.

[그림 11-4] 산업단지에서 주요 생활편의시설까지의 평균 도달거리

(단위 : m)



자료: 조성철, 황명화, 장철순, 이인희, 노영희. (2018b). 산업단지 정주환경 분석 및 제도개선 방안 연구. 국토연구원. pp.35, [그림 2-4.

- 4차 산업혁명에 따른 기술 발달로 대규모 생산설비 및 부지에 대한 수요가 감소하는 대신, 정주여건이 우수하고 혁신역량을 갖춘 인재를 확보하는데 유리한 대도시 주변 및 도심 내에서 소규모 산업 입지 수요가 증가할 것으로 예상됨(김영수 외, 2018).
- 기술적 변화 속에서 산업클러스터의 입지가 도시 내 또는 도시 인접지역에서 가능해지고 청년층이 도시적 삶을 선호함을 고려하여, 신규 산업클러스터의 입지가 도시 가까이에 형성될 수 있도록 인센티브를 제공하고 관련 제도를 개선할 필요가 있음.

○ 기존 산업단지 관련 제도개선과 거리 기반 인센티브 제공 필요

- 도시 접근성이 우수한 산업단지의 입지와 관련해서, 산업단지 유형 중에서 ‘도시첨단산업단지’가 가장 유사하나, ‘도시첨단산업단지’ 지정을 위해서는 부지면적이 10,000㎡ 이상, 산업시설용지가 부지면적의 40% 이상의 조건이 충족되어야 함(조성철, 황명화 외, 2018b, pp. 208-214).
- 또한 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률 제29조(기반시설 지원)’에 따르면 부지면적이 30만 ㎡ 이상인 경우에만 항만·도로·용수시설·철도·통신·전기시설 등에 대한 국비지원이 가능하나, 도시생활권 내에서 30만㎡ 이상의 부지를 확보하는 것은 쉽지 않음(조성철, 황명화 외, 2018, pp. 208-214).
- 도시적 삶을 영위할 수 있는 공간범위에서 산업단지가 입지될 수 있도록 기존의 산업단지 지정 및 국비 지원 기준을 개선할 필요가 있음.
- 특히 국비 지원 사항에서 산업단지가 도시에 가까이 입지할수록 임대료 지원, 법인세 감면 등의 혜택이 거리에 비례하여 늘어나도록 인센티브를 제공하는 방안을 고려할 수 있

겠음.

- 또한, 기반시설 지원 이외에도 도시생활권 내에 입주하는 기업들의 접근성 및 주차 문제 개선을 위한 시설 건립비 및 운영비 지원을 고려할 수 있겠음(예: 도심 내 공용 주차빌딩 건립 및 운영 지원, 대중교통 노선 조정 및 운영비 등).

나. 주변 도시생활권과의 접근성 향상을 통한 노후 산업단지 재생 추진⁹⁹⁾

□ 노후 산업단지 재생사업 시행 시, 주변 도시생활권에 대한 접근성 향상을 통해 공간적 통합을 추진

○ 도시생활권에서 상대적으로 물리적 접근성이 양호한 노후 산업단지를 중심으로 접근성 향상을 통해 일자리로서의 매력을 상승하도록 재생사업을 추진

- 노후 산업단지 재생사업에서 도시생활권에 상대적으로 가까운 산업단지를 중심으로 재생사업 우선순위를 선정
- 산업단지 종사자의 만족도를 향상할 수 있도록 노후공장 리모델링 지원 및 경관 개선 사업과 함께 직주근접성을 향상할 수 있도록 지원
- 이를 위해 대중교통 노선 개선뿐만 아니라, 대중교통이 부재하거나 빈번하지 못한 산업단지는 공유차량 사용 지원을 통해 이동 편의성을 향상

○ 도시생활권에서 상대적으로 물리적 접근성이 양호한 노후 산업단지를 중심으로 재생사업의 우선순위를 부여

- 도시생활권과 물리적 거리가 가까운 노후 산업단지에 대해 재생사업 시행의 우선순위를 부여하여, 도시생활권으로의 접근성 개선에 소요되는 비용과 시간을 최소화하고 보다 빠른 정책 효과 구현을 유도

○ 도시생활권에서 접근성이 상대적으로 양호한 노후 산업단지에 인접 지역의 제조업체와 대학들이 공동으로 사용할 수 있는 R&D 시설을 설치

- 노후 산업단지의 대규모 공간을 활용하여 인접 지역의 제조업체와 대학들이 공동으로 사용할 수 있는 R&D 시설을 설치
- 이를 통해 R&D 시설을 이용하는 제조업체와 대학 등 간의 접촉 및 상호협조를 유도하고, R&D를 위해 일정 기간 동안 정주하는 연구자들을 위한 기반 및 편의시설을 확충
- 이를 통해 노후 산업단지의 활성화 및 산업단지의 정주여건 개선 등을 추진하고, 이를 통해 산업단지와 도심 생활권 간 공간적 통합을 유도

99) 대한민국정부(2019)의 일부 내용을 발췌, 정리하여 작성함.

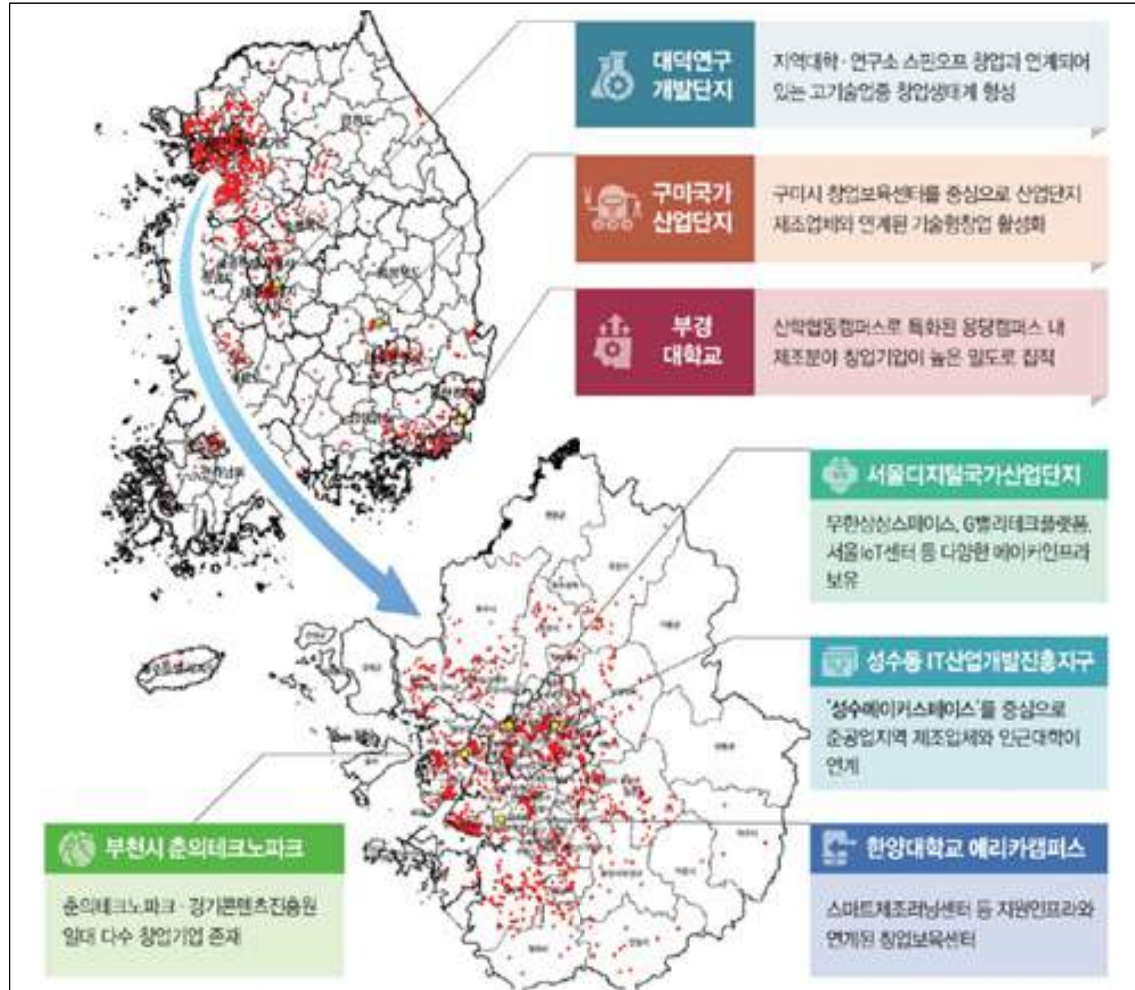
2. 지역 유형별 차별화된 산업 및 일자리 정책

가. 도시형 생활권에서의 산업 및 일자리 정책¹⁰⁰⁾

- 지방 중소거점 산업도시의 대학 캠퍼스를 중심으로 지역기반 제조업과 연계된 기술형 제조창업이 활발해질 수 있도록 인프라와 재정 및 행정적 지원
- 제조업은 고용의 양과 질 측면에서 양호한 일자리를 제공하고, 특히 비수도권 지역에서는 지역경제와 고용이 크게 의존하는 기반산업으로서 중추적 기능을 수행
 - 하지만 최근 조선업 위기에 따른 고용위기에서 나타나듯이, 기존에 경제성장과 고용을 주도하던 제조업의 침체로 지역경제의 불안정성이 커지고 지역고용에 큰 타격을 주고 있음.
 - 특히 비수도권의 중소거점 산업도시에서 지역기반 제조업의 침체는 지역 일자리 감소뿐만 아니라 지역인구 유출이 늘어나는 결과를 야기
 - 지역기반 제조업이 쇠퇴하는 지방 중소거점 산업도시에서 새로운 성장 산업을 발굴하여 지역경제 및 지역인구 유지의 필요성이 시급함.
- 기술형 제조창업은 쇠퇴하는 지방 중소거점 산업도시에 창업을 통한 청년층 일자리 공급에 가능성을 가짐.
 - 김정홍 외(2015)에 따르면 기술창업 기업은 규모는 작지만 지식집약적이고 첨단기술을 보유하여 혁신성이 평균 수준보다 높은 창업 기업을 의미함.
 - 기술창업 기업은 기업의 성장속도가 빠르기 때문에 고용증가율이 빠르고 지역산업 구조 고도화에 기여할 수 있는 특성을 가짐(김정홍, 정윤선, 안준기, 2015).
 - 3D프린터 등 디지털 가공기술, 오픈소스 하드웨어 플랫폼 등장, 크라딩 펀딩 등 기술 및 재무 환경 변화로 제조창업의 진입장벽이 낮아지고 있으며, 이에 따라 청년들의 기술 기반 제조창업이 보다 쉬워짐(조성철, 남기찬 외, 2018).

100) 조성철, 남기찬, 장철순(2018)의 일부 내용을 발췌, 정리하여 작성함.

[그림 11-5] 기술형 제조창업 대표 집적지의 공간분포

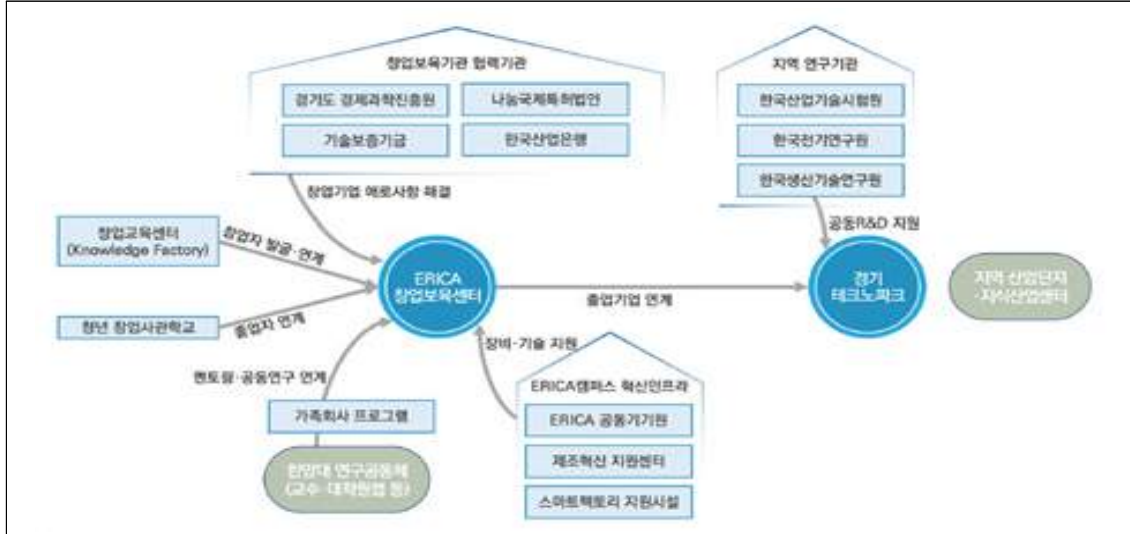


주: 한국기업데이터(주) CRETOP+ DB를 이용하여 연구자가 분석하여 작성. 기술형 제조창업 소재지를 붉은 원으로 표시
 자료: 조성철, 남기찬, 장철순. (2018). 창업혁신생태계 구축을 위한 산업입지 전략 연구. 국토연구원. p. 110.

○ 조성철, 남기찬 외(2018)의 제안을 참고하여, 중소거점 산업도시의 대학 캠퍼스를 중심으로 지역기반 산업과 연계된 기술형 제조창업 인프라와 지원을 집중하여 지방대학과 지역경제 활성화를 통한 청년 인구 유입을 유도

- 기술형 제조창업의 60%는 수도권에 집중되어 있으며, 비수도권의 창업집적지는 대학 및 연구기관, 국가산업단지 내 창업보육기관에 주로 입지하고 있는 것으로 나타남(조성철, 남기찬 외, 2018).
- 지역기반 제조업이 쇠퇴하는 지방의 중소거점 산업도시에서 기반산업과 연계되는 기술형 제조창업이 활성화될 수 있도록 대학 캠퍼스에 인프라와 재정 및 행정적 지원을 제공

[그림 11-6] 한양대 ERICA캠퍼스의 창업·혁신생태계 구조



자료: 조성철, 남기찬, 장철순. (2018a). 창업혁신생태계 구축을 위한 산업입지 전략 연구. 국토연구원. pp. 166, [그림 6-8].

- 대학 캠퍼스 중심의 청년 창업을 통해서 청년들이 지역 대학 졸업 후 출신지를 이탈하지 않고, 지역 대학을 거점으로 창업과 일자리 창출, 지역경제 및 지방대학의 활성화가 이루어지도록 지원하여 지역 인재 및 인구 유지를 유도
- 우수사례인 한양대 ERICA 캠퍼스의 창업·혁신생태계를 참고하여, 지역의 대학 창업보육센터와 테크노파크, 청년 창업사관학교, 산업단지 등이 연계되어 산학융합을 통해 창업과 새로운 지역기반 제조업이 성장할 수 있도록 유도

나. 농산어촌 생활권에서의 산업 및 일자리 정책¹⁰¹⁾

- 농산어촌 생활권을 중심으로 체험학습 및 관광, 명예도민 마케팅 확대 등을 활용한 지역 마을 기업 중심의 특산물 판매 확대
- 인접 도시생활권으로부터의 방문인구 확대를 목적으로 농산어촌 체험관광 활성화
 - 농촌 생활권 내 마을의 고유의 역사를 브랜드화하고, 폐교 등 유허시설을 리모델링하여 인접 도시생활권의 주민들이 농산어촌을 체험하고 숙박할 수 있는 공간으로 개발하도록 지원
 - 인접 도시생활권의 초등 및 중학교 학생들의 방과 후 활동, 체험학습의 목적지로서 농산어촌 생활권에 방문하도록 지자체 및 교육청과의 협조체계 구축
- 지역 마을기업 중심의 특산물 판매 확대

101) 구형수 외(2018), 강동우, 고영우, 김현지, 남수연, 전은하(2018)의 일부 내용을 발췌, 정리하여 작성함.

- 마을기업을 중심으로 지역 특산물을 생산·판매하여 생활권 내 고용창출에 기여
 - 온라인 쇼핑을 통한 지역 특산물의 판매, 배송, 관리 등에 필요한 인력을 생활권 내 중장년층을 대상으로 교육하거나, 도시생활권에서 청년 인력을 육성하여 참여토록 지원
- ‘지역상생납세’와 명예도민 마케팅을 활용한 지역 특산물 판매 확대 및 지역상생 의식을 고취
- ‘고향사랑 기부제(관계부처 합동, 2018. 12. 17.)’와 유사하게 타 지역 주민이 특정 생활권에 세금을 기부하는 ‘지역상생납세’ 제도를 시행하고, 납세자에 대해서는 세금공제, 해당 생활권의 지역 특산물을 선물하여 지역 특산물 판매 확대와 마을기업 고용창출 및 유지에 기여
 - ‘지역상생납세’ 제도에 참여한 타 지역 주민은 온라인상에서 생활권별 지역 특산물을 비교하고 원하는 특산물의 생활권을 매년 새롭게 선정할 수 있도록 함.
 - 특정 생활권에 3년 이상 납세하는 경우, 명예도민 자격을 부여하여 해당 생활권의 국공립시설 무료입장, 숙박시설과 항공 및 철도 이용 할인 혜택을 제공하고 향후 지역에 대한 관심과 방문 욕구를 고취
- 농산어촌 생활권을 중심으로 이주·정착 코디네이터 육성 및 생활협동조합 활성화
- 농산어촌 생활권으로의 귀향·귀촌을 돕고, 이주자의 지역사회 통합을 주도할 수 있는 이주·정착 코디네이터를 육성
- 귀농·귀촌을 희망하는 타 지역 출신 이주자가 원주민과의 갈등으로 귀농·귀촌을 포기하지 않도록 상호이해와 협력을 도와주는 이주·정착 코디네이터를 육성
 - 해당 생활권 출신으로 타 도시생활권에서 생활하다 다시 귀향하는 경우, 도시 생활은 물론 고향 생활권의 정서에 대한 이해가 있어 이주자와 원주민 간의 갈등과 오해를 해소하는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨.
 - 고향 생활권으로 U턴을 희망하는 도시민을 대상으로 이주·정착 코디네이터를 육성하고, 코디네이터를 통한 이주자의 물리적 정서적 정착 및 원주민과의 원만한 관계 형성을 지원
- 농산어촌 생활권에서 주민의 정주여건 보장을 위한 생활협동조합 결성을 유도하고, 관련 일자리 창출과 유지를 지원
- 농산어촌 생활권에서 정주와 생활에 필요한 물품구매, 특산물 온라인 판매, 사회복지 서비스 이용을 위한 마을 단위 생활협동조합 결성을 지원하고, 생활협동조합 운영과 고령주민의 생활지원 등을 위해 인건비 및 운영비를 지원

3. 국립대·지역대학 역할 강화

□ 추진배경

- 지역의 청년세대 유출은 지역 경제, 사회, 문화 제반 측면의 위축을 유발하고, 지역의 위축은 다시 청년세대의 유출을 유발하는 부정적 순환 체계를 만들고 있음.
- 다른 한편 지역의 인구구조가 고령화됨에 따라, 길어진 노후를 대비하기 위한 고령자의 평생교육의 중요성이 대두하고 있음.
 - 또한, 베이비부머가 고령인구로 진입하면서, 은퇴 후 지속적인 주 경제활동 또는 부수적 경제활동의 필요성이 제기되고 있음.
- 지역의 대학이 변화하는 사회, 인구 환경에 부합하도록 혁신할 필요가 있으며, 지역의 경제 사회적 활력을 제공하는 중심으로 기능할 필요가 있음.

□ 정책 추진 현황 및 문제점

- 제4차 국가균형발전 5개년계획에서 교육부는 지역 인재 육성과 일자리 선순환을 위한 교육 체계를 정립하고자 다양한 정책을 추진 중
- 교육부는 ‘지방대학의 자율적 교육역량 강화’를 위해, 대학이 자율혁신을 통해 기본역량을 제고하고 경쟁력을 강화할 수 있도록 대학기본역량 진단 결과에 따라 대학혁신지원을 강화 하고 있음.
 - (‘18) 자율개선대학(218개교), 역량강화대학(66개교), 재정지원제한대학(20개교) 선정
 - 또한, 국립립대학이 지역 교육·연구·혁신의 거점 역할을 할 수 있도록 국립대학 지원 을 확대·개편하고 있음.
- 또한, 교육부는 지역 맞춤형 우수 지역인재 양성을 위하여 산학협력 선도대학 육성 및 매력적 인 직업계고 육성 지원으로 지역발전을 견인하는 인재양성을 추진
 - 사회맞춤형 산학협력 선도대학 75개교(‘17~’21)·선도전문대학 59개교(‘17~’21) 지원
 - 매력적인 직업계고 육성사업 : (‘18) 150교 → (‘19) 250교
 - 지방대학육성법 개정을 통해 지방대 의약학 계열 및 전문 대학원 신입생 선발시 지역인 재·저소득층 선발 의무화
 - 우수지방대학 유치를 위하여 지역인재장학금 지원
- 또한, 교육부는 지역인재 취업지원을 위하여 지방이전 공공기관의 지역인재 채용의무화 (‘22년까지 30%) 정착을 위해 지방대학-지자체-공공기관 간 연계 클러스터 조성

- 지방대학-지자체-공공기관 연계 클러스터 : ('18) 5개(신규) → ('19) 10개
 - 지역인재의 우수 중소기업 취업 촉진을 위하여 취업장려금 지원
 - 중소기업 취업연계(희망사다리) 장학금 지원('19년 280억 원 · 3,600명 지원)
- 교육부의 지원정책은 지방의 대학을 지원하는 측면에서 의미가 있지만, 지역의 일자리와 직접적 연계를 위한 지원 사업은 드러나지 않고 있음.
- 향후 지역의 대학이 지역 내 수요에 부합하는 인재를 양성하고, 기업과 밀접히 연계하여 청년세대의 취업을 지원할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있음.

□ 주요 정책 추진 내용

- 지역의 대학이 지역에서 일자리의 수요에 부합하도록 변화를 모색하고, 정부는 지역 대학의 이런 혁신을 지원함.
- 지역 산업 수요에 부합하는 전공을 개설하고 교육과정에 기업과 연계하여 졸업 후 관련 기업의 일자리로 연계되도록 지원

〈충남 사례〉 충남도립대학교 '고령화시대 인재 육성' 융합전공제 운영

- 실버헬스케어 융합전공제: 노인신체건강의 이해, 실버영양조리, 에이징뷰티아트, 실버가정환경개선 등 총 12개 과목이 개설됨
- 수강료와 실습비 무상, 20학점 이상 취득자에게는 실버헬스케어 전문학사 수여

- 중 장기적으로 지방 중소거점 산업도시의 대학 캠퍼스 중심으로 제조업과 연계된 기술형 창업을 활성화하기 위한 인프라와 재정, 행정적 지원
- 대학 캠퍼스 중심의 청년 창업을 통해서 청년들이 지역 대학 졸업 후 지역 내에서 창업과 일자리를 창출하여 지역경제와 지방대학의 상생효과를 도모

〈한양대 EFRICA 캠퍼스 사례〉

- 지역의 대학 창업보육센터와 테크노파크, 청년 창업사관학교, 산업단지 등이 연계되어 산학융합을 통해 창업과 새로운 지역기반 제조업이 성장할 수 있도록 유도

- 지역 국립대와 클러스터 기업 간 산학협력 강화 및 계약학과 학생에 대한 지원(구형수 외, 2018, pp. 113)
- 지역 국립대와 해당 지역 특화 클러스터 내 기업 간의 산학협력을 통해 지역산업 특화 학과를 선정하고, 해당 학과 재학생에 대한 인센티브를 제공
- 지역 국립대와 지역 특화 클러스터 기업 간 지역산업 특화 학과 선정을 지원하고, 재학생

에 대한 수업료, 주거비, 생활비 등을 지원

- 지역산업 특화 학과 졸업생이 대학소재 권역에 취업하여 일정 기간 이상 재직할 경우, 고용노동부, 중소기업벤처부 등의 ‘청년내일채움공제’에 지자체, 출신대학 등이 추가 인센티브를 제공

○ 대학 평가에서 지역 국립대와 지역 특화 클러스터 내 기업 간의 연계 노력 및 성과를 반영

- 지역 특화 클러스터 기업과 연계된 지역산업 특화 학과의 운영과 연계 노력, 졸업생의 지역 내 취업 및 근속 등을 대학 평가 시에 고려

〈교육부의 ‘사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 육성사업 사례〉

- 산학협력 실적만으로도 교수임용 및 승진, 승급, 재임용 등이 가능하도록 사업 성과관리 강화
- 대학재정지원 성과를 대학 내부의 변화뿐만 아니라 지역사회, 지역산업 등에 대한 변화로 확대
 - LINC+ 사업을 통한 지식가치 창출, 일자리 창출, 지역경제발전 기여도 등 다양한 사회적 효과 측정

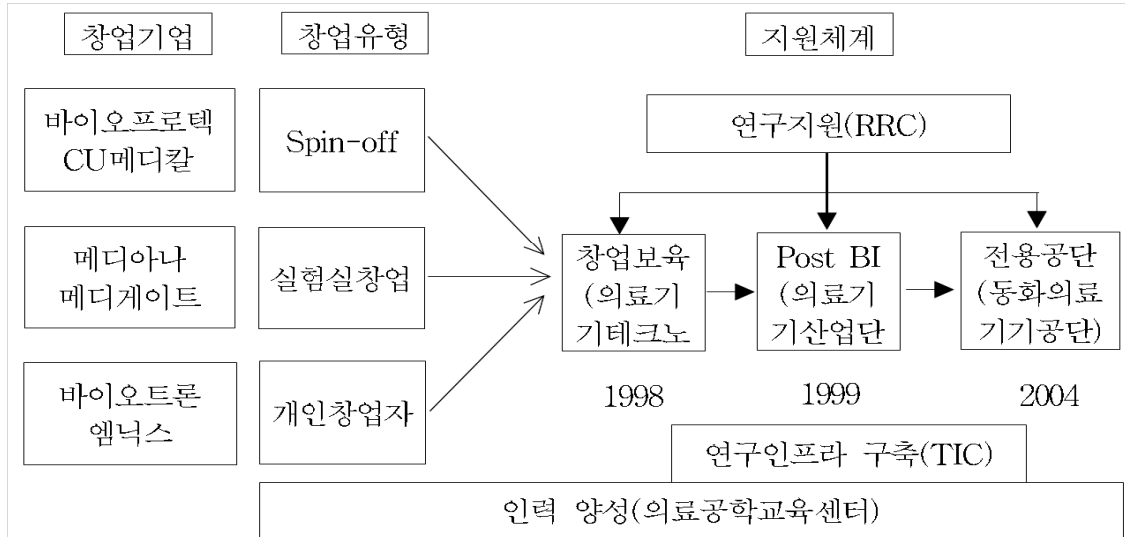
출처: 구형수, 배유진, 윤세진, 강동우, 조성호. (2018). 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략. 경제·인문사회연구회. pp. 113. 〈참고사례〉 교육부의 ‘사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 육성사업’.
 자료: 교육부. (2017). 사회맞춤형 산학협력 선도대학(LINC+) 육성사업 기본계획 -산학협력 고도화형-.

〈원주 의료기기산업 클러스터 사례〉

- 원주 의료기기산업 클러스터는 1990년대 중반 이후 원주시와 지역대학(연세대 원주 캠퍼스)의 지속적인 노력으로 의료기기산업 지역 클러스터가 형성된 사례임
 - 1997년 정부 주관 ‘의료전자기술연구 집단화 단지사업’ 선정에 실패했지만, 원주시는 독자적인 의료기기산업 지원계획을 수립하였고, 연세대 원주 캠퍼스는 자체적인 노력(창업기업 육성 및 교육훈련)을 시작하여 1998년 ‘의료기기 창업보육센터’를 개소하고 관련 기업의 성장기반을 마련
 - 이후 ‘원주의료기기 산업기술단지’, ‘첨단의료기기 테크노 타워’, ‘(재)원주 의료기기 테크노 벨리’ 설립 등을 단계적으로 시행하면서 현재의 산업 클러스터를 형성

자료: 이규용, 고승한, 고영우, 배규식, 우종원, 윤석천, 윤윤규, 이영민, 임상훈, 전명숙, 정승국, 정인수, 조임숙, 홍운선, Lars Niklasson. (2015). 지역고용전략 사례연구 시리즈. 한국노동연구원 연구보고서. pp. 57-58.

[그림 11-7] 연세대학교(원주)의 지역 의료기기산업 창업기업 육성 과정 및 교육훈련 체계



출처: 이규용 외(2015). pp.77, [그림 3-5] 연세대학교(원주)의 창업기업 육성과정 및 교육훈련 체계.
 자료: 연세대학교 내부자료(2006).

○ 고등교육기관(지역의 대학)의 평생학습 지원체계 구축

- 지역 대학의 학령인구 감소에 따른 구조조정이 불가피할 것이며, 이에 대한 대응의 한 축으로 지역·산업 거점 대학과 연계한 평생직업능력개발 프로그램 운영을 활성화할 필요가 있음
- 따라서 성인학습자의 적극적 수용으로 고등평생교육기관 위상 확립하기 위하여 대학평생교육지원사업을 강화하고, 성인학습자의 정원의 입학을 활성화할 필요가 있음

4. 지역 내 및 지역 간 모빌리티 서비스 제공

가. 지역 내 모빌리티 서비스 제공¹⁰²⁾

- 생활취약지역의 교통 수요에 맞춤형으로 대응할 수 있는 비정기·소규모 수요응답형 교통서비스(Demand Responsive Transport)와 찾아가는 생활서비스를 제공
- 인구감소에 따라 교통 여건이 열악한 지역에서 교통 수요의 양은 감소하지만, 거주민들을 위한 공영버스 등 대중교통서비스 공급 비용은 지속적으로 상승
 - 생필품 구입, 의료 등 생활에 필요한 서비스에 대한 지역 주민의 접근성 확보를 위해 교통서비스가 필요하지만, 인구가 빠르게 감소하거나 벽오지의 경우에는 공영버스 노선의

102) 구형수 외(2018), 임서현, 홍성진(2019)의 제5장을 발췌, 정리하여 작성함.

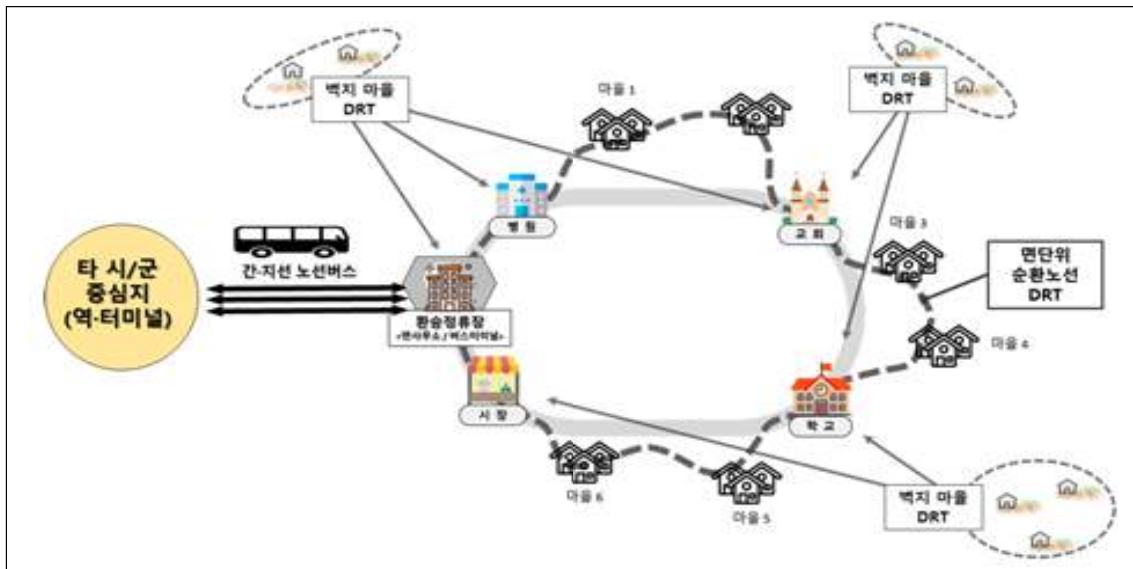
수익성이 확보되지 않음.

- 인구감소에 따라 모든 지역에서 대중교통서비스 공급의 재무적 지속가능성과 운영의 효율성이 낮아지고 있음.

○ 지정콜택시, 소형버스 등 수요응답형 교통서비스 제공을 통한 생활서비스 접근성 보장

- 생활중심지에서 물리적으로 떨어져 있으나 대중교통서비스 공급이 어려운 지역을 중심으로 지정콜택시, 승합택시 등 공공형 택시를 이용하여 마을 중심지로의 접근을 보장
- 동일 생활권 내 마을 중심지 간에는 소형버스와 같이 소규모 교통서비스를 순환하여 운행하되, 순환노선은 교통수요에 대응하여 운행 요일, 빈도, 시간 등을 탄력적으로 운영
- 이를 위해서 여객운송사업 면허를 받은 운송사업자 이외에, 지역 단위 사회적기업, 협동조합 등에서도 운송 서비스를 공급할 수 있도록 규제를 완화(임서현, 홍성진, 2019, pp. 134-139)

[그림 11-8] 면 단위 마을 순환형 DRT 개념 및 운행체계



자료: 임서현, 홍성진. (2019). 소멸위기 지방도시의 지역 유형별 이동권 확보방안 연구. 한국교통연구원. pp. 131, [그림 5-4].

○ 교통 여건이 열악한 지역, 고령자를 대상으로 찾아가는 생활서비스 제공

- 산간 벽오지에 거주하여 공공형 택시 이용에 시간적 비용적 어려움을 겪는 지역 주민, 고령으로 거동이 어려운 주민에 대해서는 찾아가는 생활서비스를 제공
- 생활취약지역 및 고령 주민들에 대해 정기적인 생활서비스 수요 조사를 시행하고, 이를 바탕으로 식음료, 의료, 도서 등 생활서비스를 월 1회 이상 정기적인 방문을 통해 제공

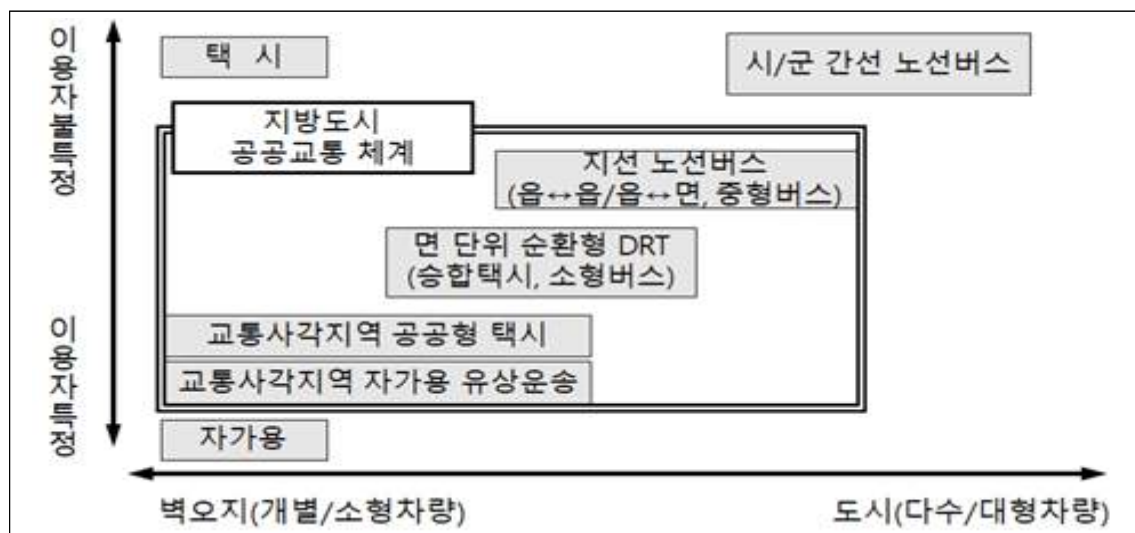
나. 지역 간 모빌리티 서비스 제공¹⁰³⁾

□ 대형병원 등 필수 생활서비스를 넘어서는 서비스 접근성 보장을 위해 지역 간 모빌리티 서비스 제공

○ 필수 생활서비스 이외 고차위 서비스 접근성 보장을 위한 읍/면, 시/군 수준의 지역 간 모빌리티 서비스 제공을 위해 대중교통서비스 체계 개편

- 필수 생활서비스 충족을 위한 마을중심지 또는 마을중심지 간 수요응답형 교통서비스 제공과 함께, 고차위 서비스에 대한 접근성 보장을 위해 지역 간 대중교통서비스 체계를 개편
- 읍/면 단위에서는 지역 간 이동을 보장할 수 있는 지선노선을 운행하나, 읍/면 지역의 인구감소에 따른 소규모 교통 수요를 고려하여 중소형 버스 운행을 중심으로 탄력적인 스케줄을 운영

[그림 11-9] 지방도시 지역유형/이용형태별 공공교통의 기능정립



자료: 임서현, 홍성진. (2019). 소멸위기 지방도시의 지역 유형별 이동권 확보방안 연구. 한국교통연구원. pp. 129), [그림 5-3].

- 읍/면에서 시/군으로의 지역 간 이동, 시/군 간 지역 간 이동을 보장하는 간선 노선버스를 운행하되, 지선버스 노선과의 연계성을 높여서 가능한 짧은 거리를 일정 규모 이상의 사용자가 빈번하게 이용하도록 조정하여 재무적 지속가능성을 확보
- 읍/면 소재지, 지선과 지선 및 지선과 간선의 교차점에 위치하는 교통서비스 거점에는 환승 대기시설 인프라를 공급
- 환승할인 또는 권역 내 정액요금 제도 등 시행을 위해 중앙정부는 지자체 간 협력을 지원

103) 임서현, 홍성진(2019)의 제5장을 발췌, 정리하여 작성함.

□ 기본접근 및 방향

○ 삶의 질(quality of life)을 평가하기 위한 접근법으로는 앞 절에서 언급한 아마티아 센(Amartya K. Sen)과 누스바움 등 후속 연구자들이 제시한 역량(capabilities)접근법에 따라 안녕(well-being)을 측정할 것을 제안함.

- 역량접근법에 따르면 삶의 질은 개인의 자원과 신체적 조건뿐만 아니라 지역사회의 조건에 의해서도 결정되기 때문에 정책 시행에 있어 지역의 정치·경제·사회·문화 등 제반의 조건에 대한 고려도 필요함(Sen, 1985; 1993).
- 사회구조 요인은 소득, 고용, 주거와 같은 지역사회의 물질적 조건을 포함하며 저출산·고령화 관련 인구(인구수, 출산율, 노인인구 비율, 이주민 인구비율 등) 요인도 포함하여, 지역 주민의 삶의 질에 영향을 줄 수 있는 다양한 요소들을 파악해야 함.
- 역량 접근법의 핵심은 사람들이 가지고 있는 자원과 조건보다도 실제로 누리는 삶의 기능(functionings)에 의해 안녕의 수준을 측정해야 한다는 것으로서, 건강과 영양, 신체의 자유, 양질의 교육, 사상의 자유, 소속감, 사회적 관계망, 호혜적 관계, 여가와 유희 등 사람들이 바라는 상태와 행위의 달성 정도에 의해 측정되어야 한다는 것임.
- 물론 ‘바람직한 상태와 행위’의 목록은 사람들이 처한 사회의 조건과 문화, 개인적 상황 등에 따라 달라질 수 있으나 최소한의 삶을 영위하기 위해 갖추어야 할 기본 조건을 제시할 수 있고, 누스바움(Martha Nussbaum)은 이를 ‘기본 역량(basic capabilities)’이라 함(Nussbaum, 2000).
- 구체적인 삶의 질 평가를 위한 목록은 선행연구와 관련 분야 전문가들의 의견을 수렴하여 제시할 수 있을 것임.

○ 삶의 질의 지역 간 격차 모니터링에 있어 지역 내부의 계층 간 이질성에 주목하여 평균적인 지역 간 격차뿐만 아니라 정책 대상 집단별로 삶의 질을 파악하여 이의 지역 간 격차를 파악하는 것이 중요함(박인권, 2018b; 2020).

- 저출산·고령화 문제에 대한 해결을 위해 특히 집중해야 할 정책 대상은 아동, 청년, 여성, 노인 등 사회적 약자들인데, 이들의 삶의 질 수준은 지역 전체 평균적 지역격차보다 더 큰 격차를 보이는 경향이 있음.
- 예컨대, 수도권-비수도권 간 삶의 질 격차를 살펴보면 지역 전체 평균의 지역격차는 그다지 크지 않지만, 이들 사회적 약자의 삶의 질 격차는 수도권이 비수도권에 비해 통계적으로 유의미하게 유리한 편임(박인권, 2020).

〈표 11-4〉 누스바움의 기본 역량 목록

범주	주요 내용
생명	자연 수명
신체적 건강	영양, 건강, 재생산, 주거 등
신체적 무결성	이동의 자유, 신체의 자유, 성적 만족과 자기 결정
감각, 상상, 사고	감각·상상·사고·추리의 자유, 종교의 자유, 교육받을 권리, 표현의 자유
감정	사람과 사물에 대한 애정, 사랑, 슬픔, 감사, 정당한 분노 등을 갖는 것, 공포와 근심, 학대 및 방기로 인한 정서의 황폐화가 없는 것
실천이성	선(the good)에 대한 개념형성, 인생 계획에 대한 비판적 성찰(양심의 자유 수반)
소속	A. 타인과의 상호작용, 교감, 동감, 정의와 우정을 가질 자유(집회 및 정치 연설의 자유) B. 자기존경, 수치심의 부재, 존엄성 자각(각종 차별로부터의 보호, 상호 인정 등 수반)
다른 종	동물, 식물, 자연생태계 등에 관심을 갖고 관계 맺기
유희	웃고, 놀고, 레크리에이션 즐기기
자기 환경의 통제	A. 정치: 정치적 참여, 참정권, 언론 및 결사의 자유 B. 물질: 재산 점유, 평등한 재산권, 평등하게 일할 권리, 영장 없는 검색 및 체포로부터의 자유 등

자료: 박인권. (2018b). 사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석. 공간과 사회, 28(2), p. 86.

- 비수도권-비수도권 간 지역격차를 전체 인구평균과 사회적 약자 계층으로 나누어서 비교해보면, 비수도권의 사회적 약자에게 가장 불리한 방향으로 대체로 일관되게 나타나며, 세부적인 평가 영역에 따라 이러한 경향은 심각하게 나타나기도 하고 다소 완화된 형태로 나타나기도 함(박인권, 2020).
- 따라서 지역 내 계층 간 이질성을 고려하지 않고 전체 인구의 평균에 대한 분석에 기초한 ‘평균적’ 지역정책은 정책목표를 달성하는 데 한계를 가질 수밖에 없으므로, 특정 계층을 대상으로 하는 지역 간 격차의 모니터링과 이에 기초를 둔 계층 맞춤형 지역정책이 수립되어야 함.

□ 모니터링 사업내용 및 추진체계

- 삶의 질 지역 간 격차 모니터링의 체계적 추진을 위해서는 지표의 선정, 지역통계의 작성 및 관리, 실태조사, 정보통합 및 공개 시스템 구축 등 다음과 같은 사업들을 추진해야 함.
 - 인구집단별 삶의 질 지역 간 격차에 관한 지표개발
 - 지역통계 작성을 위한 국내외 동향분석
 - 지역통계 조사를 위한 실태조사 사업
 - 지역통계 작성·관리·활용·소통 등을 위한 정보화 시스템 구축
- 인구집단별 삶의 질 모니터링에 필요한 사업은 국가(저출산고령사회위원회 등)와 지방자치단체가 맡아서 추진하되, 한국보건사회연구원 등 연구기관의 협력을 받을 수 있을 것임.
 - 국가는 지역 간 격차에 대한 지표의 선정, 지역통계의 작성·관리·활용·소통, 정보화

시스템의 구축 및 관리, 국내외 동향조사 등에 대한 최종적인 책임을 맡음.

- 지자체는 지역 내 인구집단별 삶의 질 수준을 평가하기 위한 실태조사, 지역통계 및 실태조사 결과의 정리, 국가에 대한 보고 등의 임무를 맡음.
- 연구기관은 국가 또는 지자체의 업무를 보조하여 모니터링의 제반 업무에 필요한 조사 및 연구를 수행함.

○ 조사시기 및 공간 단위

- 지역통계의 작성은 가급적 매년 일정한 시점(예컨대 7월 1일 기준)에 정기적으로 실시함으로써 연간 변화의 경향을 파악하도록 해야 함.
- 조사의 공간 단위는 행정적 편의성과 정책 집행의 효율성을 고려하여 시군구 단위로 조사하고 필요한 경우 광역 시도 단위의 집계도 함께 하는 것이 좋음.

□ 삶의 질 모니터링 지표체계

○ 삶의 질 모니터링 지표체계 구축을 위한 지표 선정의 원칙은 다음과 같이 설정할 수 있을 것임.

- 포괄성(comprehensiveness): 인구집단별 삶의 질과 관련된 요인들을 모두 포함해야 하며, 여기에는 역량접근 법의 두 가지 영역인 ‘물질적 조적’과 ‘삶의 기능’을 포함하고 각 영역 내 구성 요소들을 모두 포함해야 함.
- 타당성(validity): ‘삶의 질’이라는 추상적 개념을 구체적으로 측정해야 하고, 삶의 질을 구성하는 하위 개념들을 측정하기 위한 지표들로 구성되어야 하며, 이를 위해서는 관련된 선행연구의 결과와 전문가들의 의견을 폭넓게 수렴하여 선정해야 함.
- 신뢰성(reliability): 사용된 지표가 안정적이고 일관성 있게 측정될 수 있는 것들로 구성되어야 하며, 이를 위해서는 가급적 공인통계와 같은 공신력 있는 자료를 이용해야 함.
- 자료 가용성(data availability): 가급적 새로운 조사를 통해 자료를 얻기보다는 이미 조사된 2차 자료를 이용할 수 있으면 그것을 우선적으로 이용해야 함.

○ 삶의 질 모니터링 지표를 선정하기 위해서 삶의 질 관련 선행연구, 해외 동향, 국내 정책 지표 등을 다양하게 검토하여 앞에서 제시한 기준을 만족시키는 지표를 선정해야 함.

- 2000년대 이후 지역격차에 관한 연구는 ‘지역발전’의 평가를 다양한 영역으로 확장하여, 정치·경제·사회·문화·복지·생활환경·교통 등 삶의 질과 관련된 다양한 지표들을 이용하여 지역격차를 분석함(이주희, 2002; 김덕준, 2003).
- 2000년대 중반 이후에는 삶의 질에 대한 가치가 중시되면서, 명시적으로 삶의 질을 측정하기 위해 인구·교육·사회복지·재정 등 다양한 영역을 망라하는 지표를 이용하여 지역을 비교하는 연구들이 진행됨(서승환, 2005; 김경수, 김형빈, 2006; 우영진, 최명섭, 김의

준, 2008; 이규환, 서승제, 2009; 김선기, 박승규, 2014).

- 최근에는 개념적 성찰을 바탕으로 지표체계를 개발하고 이를 이용하여 지역격차를 분석한 연구도 많고, 특히 역량접근법을 바탕으로 지표체계의 개발을 시도한 연구들도 나타나기 시작함(구교준, 김성배, 윤종현, 2012; 박인권, 2018b; 2020; OECD, 2011; 정해식, 김성아, 2015).
- 커뮤니티 웰빙의 구성 요소로서 인적·사회·문화·경제·자연·인프라 자본 등을 제시하고 지역사회 수준의 삶의 질을 측정하기 위한 분석 틀을 제시하고 지자체에 적용한 연구들도 있음(Kee, Kim, & Philips, 2014; 서인석, 2015; 최민호, 강영웅, 이승종 외, 2019).
- UN의 세계행복보고서(World Happiness Report), OECD 행복지수(Better Life Index), 영국통계청의 국가 안녕지수, 캐나다 안녕지수, 뉴질랜드 삶의질 조사 보고서, 네덜란드 삶의질 지수, 부탄의 총국가행복지수 등 국제기구 및 해외국가의 사례와 우리나라 통계청의 국민삶의질지표 등을 종합적으로 검토하고 서울형 행복지표를 제시한 연구도 있음(변미리, 최정원, 박민진, 이혁준, 2015).

○ 저출산·고령화 시대의 인구집단별 삶의 질 측정이라는 목적에 맞게 지표체계는 인구, 물질적 조건, 삶의 기능 등 세 가지 영역으로 구성하는 것이 타당해 보임.

- ‘인구’ 영역은 총인구수뿐만 아니라 저출산 및 고령화의 지역현황을 보여줄 수 있는 지표로 구성하여 삶의 질의 지역사회 구조적 요인과 맥락을 측정할 수 있도록 함.
- ‘물질적 조건’ 영역은 소득, 고용, 주거 등 삶의 질을 결정하는 물질적 자원의 기초를 측정할 수 있는 지표로 구성함.
- ‘삶의 기능’ 영역은 실질적으로 사람들이 누리는 바람직한 삶의 상태와 행위를 측정하는 지표들로 구성된 영역으로서 건강, 교육, 사회관계, 안전, 쾌적한 환경, 사회활동 및 정치참여, 여가 및 유희 등으로 구성됨.

○ 기존의 삶의 질 관련 지표체계를 검토하고 앞서 제시한 지표 선정기준을 바탕으로 지표체계안을 제시하면 다음과 같음.

〈표 11-5〉 삶의 질 모니터링 지표체계 예시

영역	구성요소	지표(단위)	정의
인구	규모	총 인구수(명)	총 인구수
		인구증가율(%)	전년 대비 인구 변화율
	인구 구조	노인 인구 비율(%)(-)	65세 이상 인구 비율
		합계출산율	가임여성 1인당 출생아 수
		청년 인구 비율(%)	19세 이상 34세 미만 인구 비율
물질적 조건	소득	1인당 소득(원)	계층별 1인당 처분가능 가구균등화소득
		상대적 빈곤율(%)(-)	상대적 빈곤(지역중위소득 50% 이하) 인구 비율
		재정자주도(%)	전체 세입에서 자치단체가 편성·집행할 수 있는 재원의 비율
	주거	공공임대 주택(%)	전체 주택 재고 대비 공공임대주택 재고 비율
		주택 가격-소득 비율(-)	소득계층별 월가구소득 대비 주택가격 비율(PIR)
		최저주거기준 미달가구 비율(-)	전체 가구 대비 최저주거기준 미달 가구 수 비율
	고용	고용률(%)	인구집단별 고용률
		정규직노동자 비율(%)	전체 임금노동자(상용직, 임시직, 일용직 노동자) 대비 정규직 노동자 비율
		저임금노동자 비율(%)(-)	전체 임금노동자 대비 정규직 노동자 비율
삶의 기능	건강	기대수명(세)	계층별 인구의 기대수명
		주관적 건강평가	계층별 주관적 건강수준 문항에 대한 응답 값의 평균
	교육	저학력자 비율(%)	25세 이상 인구 중 초등학교 졸업 이하의 교육만 받은 사람의 비율
		공교육 예산(천 원)	유아초중고 학생(3~17세 인구) 1인당 교육청 유아초중등 교육비 예산
		국공립보육 시설(%)	영유아 (6세 미만 인구) 대비 국공립보육시설 수용 정원 비율
	사회관계	사회적 관계망(회/월)	한 달간 이웃과 접촉한 횟수(선택지에 범위로 나온 경우 중간 값)의 평균
		사회적 경제 조직(개/십만 명)	인구 십만 명 당 협동조합(2016년 기준), 사회적기업(2016년 기준), 마을기업(2015년 기준) 수의 합
	안전과 환경	범죄율 (건/만 명)	인구 만 명당 5대 강력범죄 (살인, 강도, 절도, 폭력, 성폭력) 건 수
		미세먼지($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	1분기 매시간 PM10 농도의 평균 값
		공원·녹지($\text{m}^2/\text{인}$)	인구 1인당 공원 및 녹지 면적
	참여	사회활동 참여율(%)	계층별 사회단체활동 참여 비율
		투표율(%)	지방선거에서의 각 사회계층의 투표율
		지방의원 비율 (%)	기초지방의회 의원 중 각 사회계층의 비율
	여가	여가 활동 비율(%)	계층별 인구 중 여가·레저 활동에 한 달에 1회 이상 참여하는 사람의 비율
		문화시설 이용(%)	계층별 인구 대비 도서관, 문예회관, 지방문화원, 문화의집의 연간(전년도) 이용자 연인원 비율

주: (-)는 지표 값이 클수록 삶의 질이 하락함을 의미함.

□ 분석 대상 집단 및 격차 산출

○ 분석 대상 인구집단은 저출산 및 고령화 문제와 연관성이 큰 아동, 청년, 여성, 노인 계층의 삶의 질을 분석하기 위해 자료를 연령별, 성별로 구분하여 수집해야 함.

- 예컨대 아동은 5-18세, 청년은 19-34세, 노인은 65세 이상 인구로 정의하여 각 연령계층별 지표 값 평균을 산출하고, 여성에 대해서도 별도로 지표 값 산출함.

- 지자체별 상대격차와 절대격차를 분석할 때는 지표에 따라 전국 조율(표준화율) 또는 지자체 평균을 기준으로 비교하면 될 것임.
 - 상대격차는 상대위험도(relative risk)나 상대격차백분율(relative gap percentage)로 계산할 수 있는데, 상대위험도는 해당집단의 표준화율을 기준집단의 표준화율로 나누어 준 값이며, 상대격차백분율은 (해당집단 표준화율 - 기준집단 표준화율) / 기준집단 표준화율 × 100의 수식을 이용해서 구하면 됨.
 - 절대격차는 해당집단의 표준화율에서 기준집단의 표준화율을 뺀 값으로써, 표본조사의 경우 절대격차의 95% 신뢰구간도 제시하면 좋을 것임.

6. 생활권에 기반한 지역정책 추진체계 구축¹⁰⁴⁾

- 생활권 단위로 기본적인 주민 삶의 질이 보장받을 수 있도록 생활거점 중심으로 생활서비스 기능을 집약화
 - 생활권은 “사람들이 일상생활을 영위하기 위한 활동 범위”를 의미하며, 활동의 목적과 특성에 따라 상이한 공간적 범위가 설정될 수 있음(민성희, 이순자, 홍사흠, 차은혜, 조정희, 유현아, 임형백, 2019).
 - 생활권이 유지되기 위해서는 다양한 활동을 위한 시설 및 기능에 대한 접근성과 함께, 이를 이용하는 인구 규모가 일정 이상 유지되어야 함.
 - 시설 및 기능에 따라서 필요한 인구 규모는 상이함.
 - 기본적인 생활에 필요한 시설 및 기능을 유지하기 위해서는 임계수요 이상의 인구 규모가 필요하므로, 소규모 생활거점을 중심으로 서비스의 집약화가 필요
 - 임계수요가 확보되지 못하는 지역에서는 기본적인 생활서비스 기능의 공급 유지가 어려워질 수 있으며, 이에 따라 인구유출이 가속화될 수 있음.
 - 따라서 기본적인 생활서비스 기능이 유지되기 위한 인구규모의 유지가 필요하고, 이를 위해 소규모 생활거점을 조성하여 서비스가 집약화되고 일정 이상의 인구규모가 유지될 수 있도록 지원
- 생활권에 기반한 중층적인 지역구조를 바탕으로 지역 간 연계와 통합을 추구하는 중장기적인 지역정책 추진체계를 구축
 - 생활거점별로 제공되는 서비스와 기능 수준에 따라서 생활권이 중층적으로 형성될 수 있음

104) 구형수 외(2018), 민성희, 이순자, 홍사흠, 차은혜, 조정희, 유현아, 임형백(2019)의 제4장을 발췌, 정리하여 작성함.

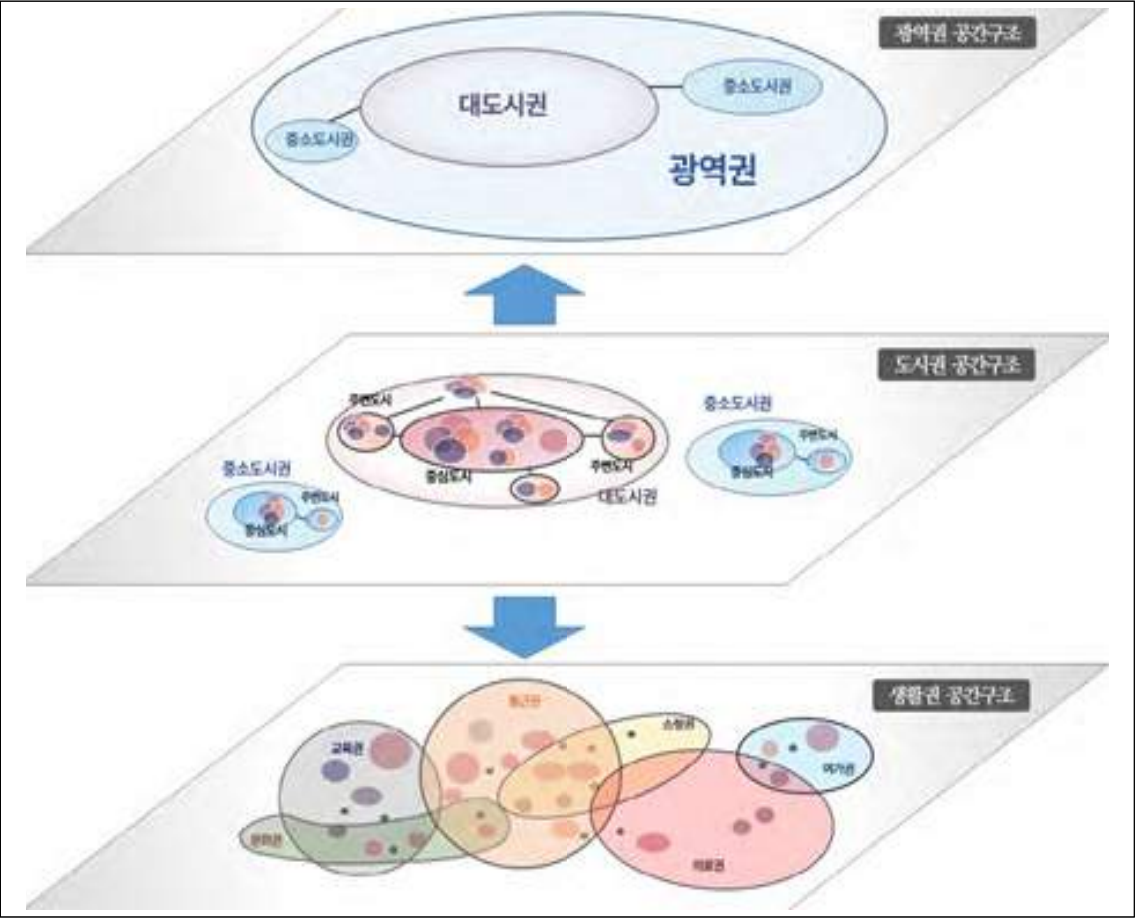
- 보다 상위 수준의 서비스와 기능이 제공되는 생활거점을 중심으로 인접한 생활권을 포괄하는 중층적 생활권이 공간적으로 구성됨.
- 각 생활권에서는 기초생활 서비스를 보장하되, 상위 차원의 서비스는 인접한 대규모 생활권 또는 도시에서 이용할 수 있도록 지역 간 연계를 강화
 - 모든 생활권에서 대형병원, 대학교육 등이 고차원 서비스가 공급되는 것 비효율적이므로, 기초생활 서비스는 모든 생활권에서 공급되도록 보장하되, 고차원 서비스는 인접 대규모 생활권 또는 도시에서 이용할 수 있도록 지역 간 연계를 강화
 - 생활권 간 연계를 바탕으로 파악되는 보다 넓은 권역의 도시권을 중심으로 교통인프라가 통합적으로 공급될 수 있도록 지자체가 행정 및 재원의 협조체계를 구축
 - 도시권 간 연계를 바탕으로 파악되는 보다 넓은 권역의 광역권 수준 단위에서는 자립적인 지역경제 기반이 형성할 수 있도록 지자체 간 연계를 통한 광역권별 산업경제 및 광역교통체계를 구축

〈표 11-6〉 생활권 구분

구분		설정기준	인구규모	주요 기능	비고
근린 생활권	근린 분구	반경 200m 이내	2천 명	- 근린상점을 포함 - 어린이놀이터, 작업장 등 공유	
	근린 주구	반경 400m 이내	5~8천 명	- 초등학교 및 근린상가 포함 - 간선도로, 녹지 등에 의해 다른 지역과 구별	
소생활권		행정동 기준	2~3만 명	- 초중학교 학군 - 시장권역 - 역세권역 - 지형적, 인위적 제약성 - 지역적 특수성	근린지구 중심
중생활권		2~4개 소생활권	10만 명	- 중고교 학군 - 계획의도적 구분 - 산세, 하천 등 자연환경 - 시설배치 기준 골	지역커뮤니티
대생활권		구 단위	50만 명	- 도로, 철도 등의 인문적 환경 - 부도심원 형성 및 도심기능 분산	부도심권 중심

자료: 민성희, 이순자, 홍사홍, 차은혜, 조정희, 유현아, 임형백. (2019). 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 국토연구원. pp. 102, 〈표 4-7〉.

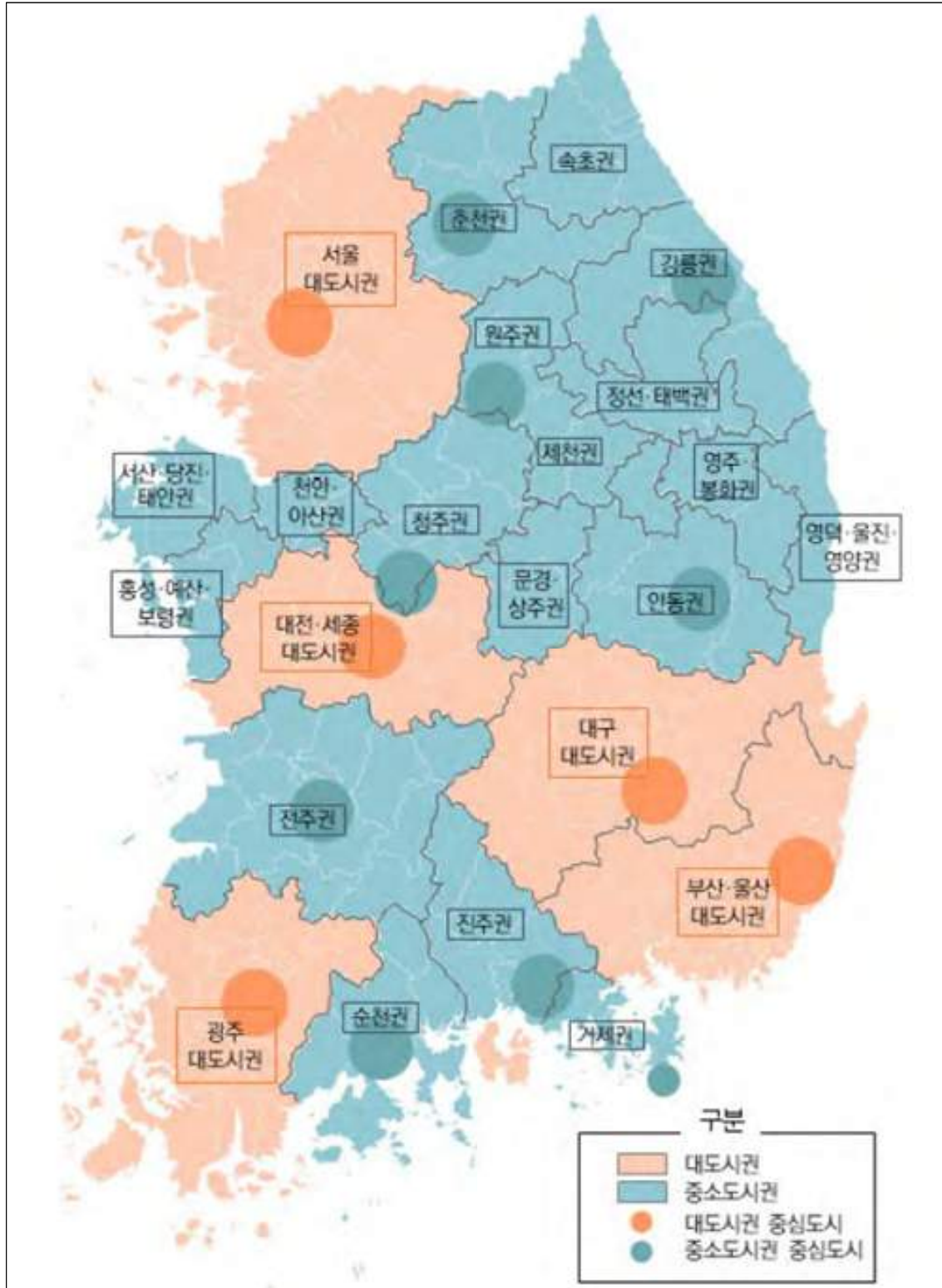
[그림 11-11] 국토균형발전을 위한 중층적 공간구조(안)



자료: 민성희, 이순자, 홍사흠, 차은혜, 조정희, 유현아, 임형백. (2019). 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 국토연구원. pp. 86, [그림 4-1].

- 장기적으로 인구감소가 지속될 경우, 생활권 및 도시에 기반한 지역통합을 추진하여 행정 및 재정적 효율성을 강화
 - 인구감소에 따라 임계수요 미달하는 인구규모로 감소하는 지자체의 경우는 생활권 및 도시에 기반하여 지역통합을 추진하고, 이를 통해서 행정 및 재정의 효율성 향상을 강화

[그림 11-12] 대도시권 및 중소도시권 설정안



자료: 민성희, 이순자, 홍사흠, 차은혜, 조정희, 유현아, 임형백. (2019). 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 국토연구원. pp. 94, [그림 4-3].

〈표 11-7〉 대도시권 및 중소도시권 설정(안)

구분		중심도시	주변 시·군
대도시권	서울 대도시권	서울특별시	가평군, 고양시, 과천시, 광명시, 광주시, 구리시, 군포시, 김포시, 남양주시, 동두천시, 부천시, 성남시, 수원시, 시흥시, 안산시, 안성시, 안양시, 양주시, 양평군, 여주시, 연천군, 오산시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 인천광역시, 철원군, 파주시, 평택시, 포천시, 하남시, 화성시
	부산·울산 대도시권	부산광역시/울산광역시	경주시, 김해시, 남해군, 밀양시, 양산시, 의령군, 창녕군, 창원시, 함안군
	대전·세종 대도시권	대전광역시/세종특별자치시	금산군, 계룡시, 공주시, 논산시, 보은군, 부여군, 영동군, 옥천군, 청양군, 서천군
	대구 대도시권	대구광역시	거창군, 경산시, 고령군, 구미시, 군위군, 김천시, 성주군, 영천시, 울릉군, 청도군, 칠곡군, 포항시, 합천군
	광주 대도시권	광주광역시	강진군, 곡성군, 나주시, 담양군, 목포시, 무안군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군
중소도시권	안동권	안동시	영양군, 예천군, 청송군, 의성군, 영주시
	거제권	거제시	통영시, 고성군
	진주권	진주시	산청군, 하동군, 사천시, 함양군
	전주권	전주시	완주군, 진안군, 임실군, 김제시, 부안군, 익산시, 군산시, 정읍시, 무주군, 남원시, 장수군, 순창군, 고창군
	순천권	순천시	광양시, 여주시, 보성군, 고흥군, 구례군
	원주권	원주시	횡성군
	강릉권	강릉시	평창군, 동해시, 삼척시
	속초권	속초시	고성군, 양양군, 인제군
	춘천권	춘천시	양구군, 인제군, 홍천군, 화천군
	청주권	청주시	증평군, 괴산군, 진천군, 음성군, 진천군, 충주시
	제천권	제천시	단양군
	서산·당진·태안권		서산시, 당진시, 태안군
	천안·아산권		천안시, 아산시
	홍성·예산·보령권		홍성군, 예산군, 보령시
	문경·상주권		문경시, 상주시
	영주·봉화권		영주시, 봉화군
	영덕·울진·영양권		영덕군, 울진군, 영양군
	정선·태백권		정선군, 태백시, 영월군

자료: 민성희, 이순자, 홍사흠, 차은혜, 조정희, 유현아, 임행백. (2019). 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 국토연구원. p. 92.

7. 자치분권의 실질적 구현을 위한 행정구역 통합

□ 인구감소와 지방소멸의 문제, 지역별 격차, 지방자치단체의 규모의 경제 등을 고려하여 지방자치단체 간 통합을 통한 지역 범위의 확대를 고려(권오성, 탁현우, 2018, pp. 214-215)

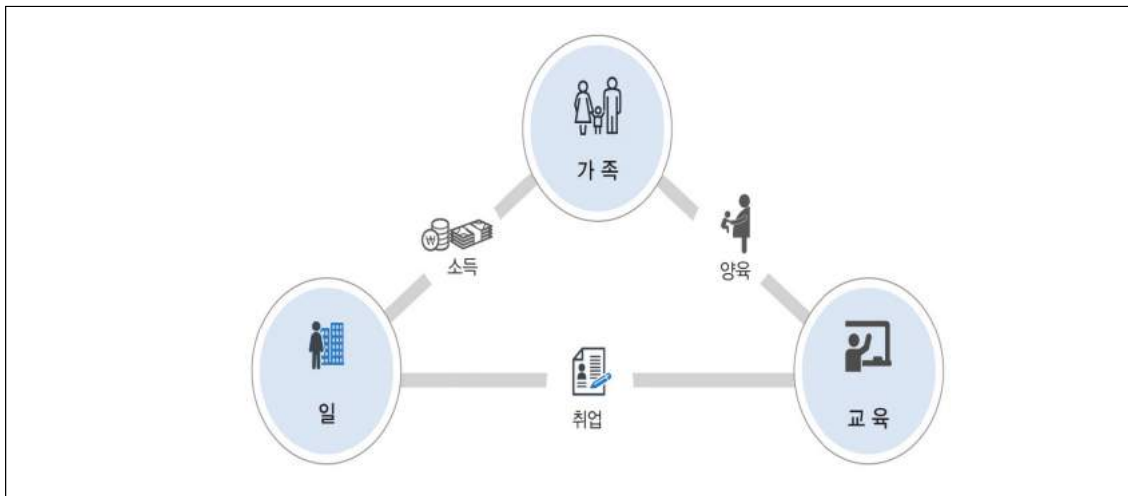
- 실제로, 일본의 경우 3000여 개에 달하던 시정촌이 2000년대 후반 1700여개로 감소하여 상당한 시정촌 통합이 이루어짐.
- 우리나라 마창진 통합사례에서 나타난 것과 같이 지역 주민의 동의와 공감의 무엇보다 중요

□ 지방자치단체의 통합을 통해, ‘교육-일-주거’의 자립이 가능한 지역생활권을 구축하는 것이

자치분권과 균형발전의 방향이 될 수 있음(김수옥, 강세욱, 김상우, 김미량, 탁현우, 이채정, 2016).

- 자립할 수 있는 지역을 만드는 데 필요한 최소한의 인구, 경제, 사회, 행정적 규모를 달성하는 것이 필요함.
- 1단계로 광역자치단체를 기준으로 분권을 추진하여 자율성과 책임성을 부여하고, 2단계로 지역생활권 수준으로 분권을 확대하며, 마지막으로 풀뿌리 주민자치의 수준을 목표로 설정함.

[그림 11-13] 저출산 해결을 위한 '교육-일-가족'의 3각 구조



출처: 김수옥, 강세욱, 김상우, 김미량, 탁현우, 이채정. (2016). 저출산 대책 평가 I(총괄). 국회예산정책처.

□ 지방자치단체 행정구역 통합의 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 요약하면 다음과 같음(이상훈, 2016, pp. 97-98).

○ 긍정적인 효과

- 첫째, 도시의 생활환경이나 농촌지역의 문화생활 수준의 향상, 인접 지역의 부존자원을 결집시킴으로써 지방재정 규모의 증대 및 농촌지역의 지역개발 자원 확충 등으로 인한 지역균형발전을 기대
- 둘째, 도시 지역의 규모경제를 달성하고 행정효율성을 증진시켜 통합 자치단체의 경쟁력을 강화시킬 것으로 기대
- 셋째, 주민들의 생활권역과 행정구역을 일치시켜 주민들의 불편 해소, 지역발전과 주민들의 화합을 도모할 수 있을 것으로 기대
- 넷째, 행정구역을 일원화시킴으로써 중복 지출이 축소되고, 행정비용이 절감되어 지역의 재정적 경쟁력이 확보될 것으로 기대

- 다섯째, 행정의 분리로 인해 발생하는 지역이기주의 등의 외부효과를 내부화하고 지역 갈등을 해소할 수 있을 것으로 기대

○ 부정적인 효과

- 첫째, 행정수요의 이질성이 나타날 가능성이 있다. 특히 이질성이 강한 자치단체가 통합하는 경우 이질적 생활환경이나 선호로 인해 지역 경제기반의 악화, 규모의 불경제, 공공 서비스 공급의 비효율 등으로 도시의 재정력이 장기적으로 악화되는 요인으로 작용할 가능성
- 둘째, 농촌지역의 소외 가능성이다. 통합에 따라 경제개발이나 공공서비스 공급이 도시 지역에 치우쳐져 농촌 지역 대부분의 기능이 도시지역에 예속될 가능성
- 셋째, 상대적으로 주민들이 밀집되지 않은 농촌지역에 혐오시설이 집중될 가능성
- 넷째, 도시규모의 광역화로 인해 주민들의 요구에 민감하게 대응하지 못할 수 있으며, 주민과 지방자치단체 사이에 관계가 악화되어 공공서비스의 질이 하락될 가능성
- 다섯째, 이질적인 역사와 문화를 가진 자치단체를 인위적으로 하나의 자치단체로 통합할 경우 오랜 시간 동안 형성되어진 지역의 정체성을 상실하게 될 가능성

□ 민성희 외(2017, pp. 125-126)는 인구 및 국토 공간구조에 대한 변화전망에 대한 연구를 통해 우리나라 인구분포의 특성을 다음과 같이 진단함.

- 인구분포가 수도권과 비수도권으로 공간적 양극화, 수도권이 충청권 및 강원동부까지 확장, 대도시의 광역화, 혁신도시의 인구집중 양상(혁신도시 및 신규 국가산업단지 등 요인에 의한 주요 거점 발전 가능성)
- 인구 및 국토 공간구조 변화에 따른 대응하기 위해서는 네트워크 도시체계 구축, 압축개발 강화, 지역재생, 기초생활인프라 공급을 통한 압축적 네트워크 (compact+network) 국토 실현이 필요하다고 주장

□ 우리나라의 자치단체 통합 논의는 1994년 시작되었으며, 3차에 걸쳐 통합이 진행되었음.¹⁰⁵⁾

○ 1차 통합 과정

- 통합권유 대상 지역은 역사생활권의 동질성과 발전 가능성을 고려하여 선정되었으며, 전국 49개 시와 43개 군이 통합권유 대상으로 선정되었음.
- 이후 주민공청회와 이해관계자 공청회를 거치고 통합 찬반을 묻는 주민의견조사가 실시

105) 국가주도 통합: 평택시, 남양주시, 춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시, 충주시, 제천시, 천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 서산시, 군산시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 순천시, 나주시, 광양시, 포항시, 경주시, 김천시, 안동시, 구미시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 경산시, 진주시, 통영시, 사천시, 김해시, 밀양시, 거제시, 창원시, 마산시, 제주시, 서귀포시

되었음.

- 주민들의 의견과 지방의회의 의견을 수렴된 지역을 대상으로 실태조사를 시행하여, 33개 시군 통합이 확정되었음(1994.8.4.).

○ 2~3차 통합과정

- 광역시의 확장과 자치구의 분구, 경계조정을 위한 행정구역 개편 등이 추진

○ 1995년 이후 통합의 과정에서 지역자율적으로 통합이 이루어지기도 함.¹⁰⁶⁾

□ 행정구역 중심의 대책에서 지역생활권 중심으로 지역적 범위를 확대하는 대책을 추진하였음
(관계부처합동, 2014. 3. 12.).

○ 2개 이상 시군이 자율적 협약을 통해 생활권을 설정(개념) 주민생활에 필요한 일자리·교육·의료·복지·문화 등 기본생활서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간

○ 주민의 일상생활이 거주지 행정구역을 넘어 광범위하게 이루어지므로 시·군 단독으로 모든 서비스 수요를 제공하기 어려움.

□ 시·군간 칸막이를 넘어 협력을 통해 행정수요를 충족하면서, 중복투자 및 과당경쟁을 방지하고
자원의 효율적 활용

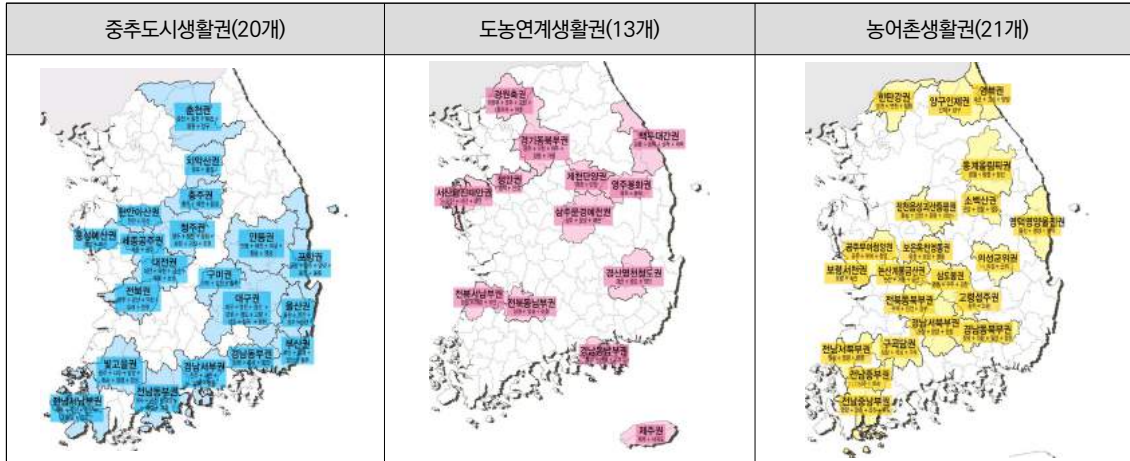
○ 인구, 생활권 특성 등에 따라 3개 유형으로 구분

〈표 11-8〉 지역생활권의 유형

유 형	특 징
① 중추도시생활권	지역중추 기능을 하는 광역시 등 대도시와 인근 시군으로 구성
② 도농연계생활권	지역거점 역할을 하는 중소도시와 연계성이 높은 인근 농어촌지역으로 구성
③ 농어촌생활권	특별한 중심도시 없이 농어촌지역이 연계하여 구성

106) 청주시, 여주시, 창원시

[그림 11-14] 지역생활권 분류의 예시



자료: 관계부처 합동. (2014. 3. 12.). 지역주도의 맞춤형 지역경제 활성화 대책 발표 -지역 주도 발전전략 및 중앙정부의 맞춤형 지원 방안. 관계부처 합동 보도자료. http://m.balance.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=10&SC_KEY=&SC_KEYWORD=&bbs_mst_idx=BM0000000262&menu_idx=2160&tabCnt=0&per_menu_idx=&submenu_idx=&data_idx=BD0000045396&memberAuth=Y&style=에서 인출.

□ 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(지방분권법)에 따라 통합에 대한 특례를 두고 있음.

○ 불이익배제의 원칙(지방분권법 제30조)

- 지방자치단체의 통합으로 인해 해당 지역의 행·재정상 이익이 상실되거나 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 안 된다고 규정

○ 예산에 관한 지원 및 특례(지방분권법 제32조)

- 통합과정에서 사용된 비용을 예산 범위 내에서 통합 지방자치단체에 지원, 지방자치단체 통합으로 인해 절감되는 국가예산의 일부를 지방자치단체에 지원, 통합 지방자치단체의 최초예산은 종전 지자체의 예산을 합한 것으로 함.

○ 통합 지방자치단체에 대한 특별지원(지방분권법 제33조)

- 각종 사업에서 통합 자치단체를 우대할 수 있는 규정
- 기획재정부장관은 지역발전특별회계를 통한 각종 보조금 지급시 통합 자치단체를 우선할 수 있음.
- 시도지사 등은 재정투융자 사업 심사 시 통합 지방자치단체의 행정수요를 고려하도록 규정
- 각종 지구 및 지역의 지정과 시책사업 시행에서 우선적인 지정이 가능

○ 지방교부세 산정에 관한 특례(지방분권법 제34조, 제35조)

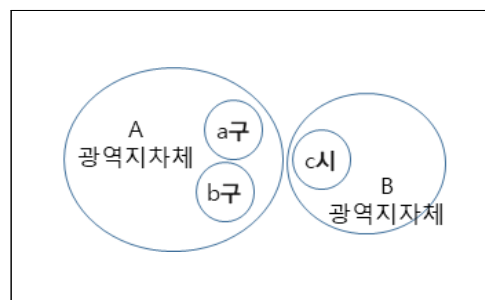
- 보통교부세 산정 특례 : 기존 지방자치단체로 보고 따로 계산하여 합한 재정부족액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 경우, 통합 후 4년 동안 차액만큼을 기존재정수요액에서 보정

- 통합으로 인해 폐지되는 지방자치단체의 보통교부세의 6%를 10년 간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원
- 예산에 관한 특례(지방분권법 제36조)
 - 지방자치단체는 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정기간 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산 비율이 유지되도록 노력해야 함.
- 이상의 논의를 종합하면, 현재의 기초자치단체는 지역 간 격차가 크게 존재하며, 그 결과 저출산고령사회 해결을 위한 정책수단이 지역별로 균등하게 적용되지 못하는 문제가 있으며, 자치분권의 관점에서도 생산적인 경쟁이 나타날 수 있는 규모의 경제를 확보하지 못하고 있음.
- 이에, 자치분권이 실질적으로 이루어질 수 있는 지역을 만들기 위한 기초자치단체 간 통합의 필요성이 제기되고 있음.
- 다만, 그 과정에서 중앙정부 주도의 물리적 통합이 가지고 오는 지역갈등과 사회적 비용이 발생할 수 있으므로, 현재의 인센티브를 유지·확대하여 지역 간 자발적 통합이 이루어질 수 있도록 유도하는 것을 검토할 필요.

8. 광역상생형 지역계획 수립

가. 배경

- 확장형 지역계획으로 상생형 지역계획 난항
 - 개별 지자체는 계획고권(計劃高權, planning sovereignty)을 통해 도시계획, 주거계획, 교통계획 등의 지역계획을 수립하고 있으나, 무분별한 확장형 계획으로 인해 인근 시군의 피폐화가 발생하는 경우가 있음.
 - 특히 단체장의 치적, 지역위상 유지를 위해 시군구별 대규모 택지개발을 추진하는 경우가 많아 향후 인구감소 시대의 문제로 대두할 우려가 있음.
 - 그림과 같이 A광역지자체와 B광역지자체가 있다면 B광역지자체의 c시가 인구유치를 위한 무분별한 택지개발을 할 경우 A광역지자체의 a구는 인구유출로 인한 피폐화가 예상되고, c시는 유령도시화가 우려됨.



- 이러한 확장형 지역계획은 총량적 인구증가시대에는 대도시권 확대에 귀결되었으나, 향후 인구감소시대에는 광역적 전체의 사회후생 저하로 이어질 우려가 있음.

[그림 11-15] 인구증가시대와 인구감소시대의 확장형 지역계획의 문제



자료: 저자 작성.

□ 내실 위주·지역협력형 지역계획 필요

- 인접 시군을 포함한 광역권 전체의 상생발전을 위해서는 지역 간 협력적 계획수립이 필요함.
- 아울러 외연적 확장 위주의 도시계획에서 내실형 도시계획으로 패러다임의 전환이 필요함.

나. 쟁점 사항

□ 계획고권은 자치권의 일종

- 지역 계획고권은 자치권의 일종이므로 무분별한 제한은 자치권을 해하는 규제에 귀결될 우려가 있음.
- 따라서 일률적인 계획권의 제한보다는 인근 시군과의 협의를 통해 시군 상호 간에 자율적으로 조정할 수 있도록 제도하는 것이 필요함.

□ 주택 수요·공급과의 상충

- 대규모 택지개발(확장형 도시계획)을 일률적으로 규제할 경우, 수도권 등의 주택 부족지역에서는 부동산가격 상승으로 귀결될 수 있음.
- 따라서 지역별 인구현황 및 추이, 주택현황 등을 종합적으로 고려하여 적용토록 함.

다. 개선 방향

□ 구군 계획인구 현실화

- 구군 도시기본계획, 종합계획, 도시계획 수립 시 계획인구를 현실화할 필요가 있음. 그간 관례적으로 계획인구를 부풀려 SOC투자의 근거로 활용하였으나 향후 유지관리 문제가 발생할 수 있음.
- 따라서 광역도시계획위원회의 계획인구 검증기능을 강화하고, 국토연구원 국토계획평가센터와 사전협의를 거치도록 제도를 강화할 필요가 있음.
 - 또한, 지역계획의 계획인구 설정은 지자체별로 구성·운영되고 있는 인구정책조정회의(혹은 인구정책자문단)의 검토를 거치도록 조례제정을 유도함.

□ 대규모 주택단지 조성시 인근 지역과 사전협의 제도화

- 인근 지역에 인구유출 등의 영향을 미치는 대규모 택지개발 사업 시, 지자체 간 협의를 제도화함.
 - 이를 위해 광역 차원에서 적정규모의 주택공급규모를 분석, 검증하고 협의를 통해 적절한 주택공급 규모를 도출할 필요가 있음. 즉 우리 시군구뿐 아니라 인근 시군구를 함께 고려한 주거·인구계획이 필요함.
- 이러한 과정을 통해 계획고권과 사회적 후생 사이의 균형을 유도함.

□ 지자체 인구정책 담당자 및 위원회의 협의 정례화

- 인접 시도 간, 시군구간 인구정책 담당자의 협의 정례화가 필요함. 이를 통해 인구부문의 상생협력 과제를 논의토록 함.
- 아울러 인구정책조정회의(혹은 저출생극복위원회)의 위원 간 협의를 정례화할 필요가 있는데 위원 교차참석, 합동회의 개최 등을 들 수 있음.

라. 기대효과

- 광역상생형 지역계획을 통해 인근 지역과 상생가능한 인구정책 모델 발굴 및 제도구축이 가능할 것임.
 - 이를 통해 단일 지자체 중심 인구정책의 부작용을 예방하고 광역권 전체의 상생협력형 인구정책을 추진함.

9. 지역 간 행정서비스 상호 제공

- 앞서 쟁점2에서 살펴본 바와 같이, 정부 및 공공분야에서 제공되는 다양한 사회서비스의 지역 간 격차가 존재하는 상황이며, 저출산·고령사회 대책이 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 이러한 격차의 해소가 무엇보다 중요
 - 행정구역의 통합을 통한 지역범위의 확대를 통해 사회서비스 제공의 규모의 경제를 실현하고, 지역 내 사회서비스 제공기반의 공동활용이 가능할 수 있게 하는 것은 단시간에 추진완료하기 어려운 과제임.
 - 현재의 행정구역 하에서 광역 및 기초자치단체가 제공하는 사회서비스나 관련 기반시설의 공동이용을 가능하게 함으로써 행정구역의 통합이 이루어지지 않더라도 지역 간 서비스 격차를 해소하고 중복투자를 방지할 수 있을 것으로 기대됨.
- 온라인 행정서비스를 중심으로 이미 지역과 관계없이 균등한 서비스를 받을 수 있는 플랫폼이 구축되었음.
 - 대한민국의 서비스, 정책정보, 기관정보를 안내받고 각 기관의 주요 서비스를 정부24 한 곳에서 신청·발급할 수 있도록 서비스를 제공
 - 제공되는 서비스는 크게 신청·조회·발급, 사실·진위확인, 공공자원공유, 행정정보공동이용(e하나로민원) 등으로 구성되어 있음.
 - 신청·조회·발급 : 주민등록표등본(초본)교부, 토지(임야)대장 열람 및 등본, 건축물대장 등·초본 발급, 지방세 납세증명, 지적도(임야도) 등본 발급 등
 - 사실·진위확인 : 인터넷 발급문서 진위확인, 인감증명발급 사실확인, 본인서명발급 사실확인, 행복출산 통합신청상황 확인, 난임부부 시술비지원 배우자 확인 등
 - 공공자원공유 : 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문에서 개방하는 시설, 물품 등 공공개방자원을 국민이 온라인에서 쉽고 편리하게 검색하고 예약할 수 있도록 제공
 - 행정정보공동이용(e하나로민원) : 민원인이 각종 민원신청 시에 구비서류를 직접 발급받아 제출하는 대신에 해당 구비서류 정보를 기관 간에 전산망으로 공동이용하여 국민의 구비서류 발급에 따른 불편을 해소
- 이와 같은 온라인 행정서비스 공동제공을 통해, 사는 지역과 관계없이 균등한 서비스를 제공받을 수 있는 반면, 여전히 서비스 제공 시설의 지역 간 격차와 이용대상의 제한(해당 지역 거주자) 등으로 균등한 사회서비스 제공이 어려운 경우가 존재

- 지역단위에서 추진되고 있는 현금지급성 복지사업을 제외하고, 서비스제공형 복지사업과 시설이용의 이용대상을 ‘지역주민’, ‘관내’, ‘거주자’로 한정하고 있는 경우가 다수 존재

[그림 11-16] 정부24 개요도



자료: 정부24 홈페이지. <https://www.gov.kr/portal/govSumry>.

- 이러한 사업에 대해 인근 지역 혹은 사전에 등록된 자를 대상으로 서비스 대상을 확대하여 관련 인프라가 부족한 지역의 주민이나 지리적 접근성이 높은 인접 지역 주민, 직주분리 등 개인 사정으로 주소지에서 해당 서비스를 받는 것이 어려운 사람의 서비스 수혜를 높이는 것을 고려
- 이용대상을 주소지 행정구역 기준으로 나누는 행정편의적인 접근보다 실제 수혜자의 접근성 관점에서 행정서비스 제공 범위를 확대
- 서비스 공급자 입장에서 행정구역에 따른 주민등록인구를 활용한 수요파악보다, 실질적인 수요자의 규모를 파악하고 이에 대응하는 것이 가능

〈표 11-9〉 보건소 주요 사업의 이용 대상 제한 예시(광명시 보건소 사례)

치매 선별 검사	대 상: 만 60세 이상 광명시 관내 어르신 장 소: 광명시 치매안심센터 방문시 준비물: 신분증 검 사: MMSE-DS 치매선별검사 실시 후 인지저하 자는 진단검사 진행
국가 예방접종 지원사업	대상 : 만12세 이하 영유아 아동(주민등록상 광명시 거주) 기간 : 연중 내용 - 만12세 이하 영유아, 아동이 전국에 있는 예방접종 위탁의료기관에 예방접종을 실시할 경우 접종비를 보건소에서 전액 지급함 - 예방접종 도우미 사이트(http://nip.cdc.go.kr)에서 참여 의료기관 검색가능 - 경비용BCG는 비용지원 불가 지원 예방접종 항목(총17종) - 폐렴구균, A형간염, BCG, B형간염, DTaP, 폴리오(소아마비), 뇌수막염(b형 헤모필루스 인플루엔자), DTaP-IPV, MMR, 수두, 일본뇌염 (사백신,생백신), Td/TdaP, HPV(사람유두종바이러스),Flu(인플루엔자), DTaP-IPV/Hib
신혼부부 건강검진	대상자 : 관내 첫아이 임신 전 신혼부부 또는 예비부부 내용 - 빈혈, 혈액형, 매독, 에이즈, B형간염, 소변, 혈당, 풍진 - 신혼부부(부부 신분증), 예비부부(부부 신분증, 청첩장 또는 예식장 계약서)

□ 다만, 서비스 제공자의 범위가 확정되지 않았기 때문에 나타나는 예산확보의 문제, 타 행정구역 주민 등을 대상으로 서비스를 확대하는 과정에서 지역 거주민에 대한 서비스가 소홀해지는 문제, 타 행정구역 주민의 서비스 이용료는 누가 부담할 것인가의 문제 등이 해결될 필요가 있음.

○ 행정구역을 넘어서는 사회복지 서비스의 상호제공을 통해 지역 간 관련 인프라 및 서비스의 격차를 해소하는 목적을 달성하면서도, 앞서 제시한 문제를 해결하기 위해 복수 주소제를 검토할 수 있음.

□ 내년이면 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월할 것이란 전망이 나온 가운데 새로운 인구관리 정책으로 ‘복수주소제’ 도입 논의가 진행되고 있음(안혜주, 2019. 8. 21.).

○ 복수주소제는 개인이 주민등록상 주소 이외에 제2의 주소를 갖는 것으로 수도권 과밀화와 지속적인 인구감소로 소멸위기에 놓인 비수도권 지자체들의 생존 전략 중 하나

□ 인구정책은 크게 인구증대 정책과 인구관리 정책으로 구분할 수 있으며, 지금까지는 주로 인구 증대에 초점을 맞추고 정책이 추진되었음(한국지방행정연구원, 2019).

○ 최근 인구·소득 등 다양한 측면에서 지역 간의 불균형이 심화 되고 있으며, 이에 따라 인구 이동 및 균형발전을 위한 인구관리 정책의 추진 필요성이 제기되고 있음.

○ 인구관리 측면에서도 지금까지는 주민등록상 주소지를 기준으로 인구 규모를 파악하고, 공공서비스 공급에서의 효율성을 제고하는데 초점을 맞추어 왔음.

- 이로 인해 공법상 관계에서 ‘주소’는 주민등록에 기재된 하나의 고정된 주소만을 의미하는 것으로 해석되고 있으며, 세법 관련 판례에서도 우리나라는 주소 단수주의를 전제하고 있음.
 - 그러나 주민등록상 주소지와 실제 생활지역 간의 불일치 현상이 증가하고 있으며, 이로 인해 공공서비스 공급의 비용·편익 간 괴리가 발생할 수 있음.
 - 교통·통신의 발달로 인해 원거리로 통근·통학을 하는 유동인구가 증가하고 있으며, 이에 따라 상주인구와 주간인구 간 차이가 크게 발생하는 지역이 나타나고 있음.
- 복수주소제와 관련된 선행연구는 거의 수행되지 않았으나, 신원득 외(2012)가 복수주소제의 도입 필요성이 제기된 바 있음.
- 비수도권으로의 인구이동을 강제할 수 없는 상황에서 정책적으로 주소제를 변화시켜 수도권과 비수도권 간 인구 불균형을 해소해야 한다고 주장하였음.
 - 이러한 복수주소제는 수도권에 거주하는 주민이 자신의 고향이나 은퇴 후 살고 싶은 지역 또는 직장 문제로 실생활을 하는 지역을 복수 주소지로 선택할 수 있게 하는 제도임.
 - 복수주소제를 통해서 지방의 급격한 인구감소에 대처하고, 지방세와 지방교부세의 배분 등을 통해 지역 간 재정격차 완화 효과도 얻을 수 있을 것으로 기대하고 있음.
- 복수주소제를 통해 주거지역 이외의 지역에 별도의 주소를 가질 수 있게 함으로써, 현재와 같이 서비스 이용대상을 ‘지역주민’으로 한정하는 방식에서도 복수주소제에 의한 주민도 해당 서비스를 이용할 수 있도록 하면 결과적으로 행정구역 간 사회복지서비스의 공동이용이 가능¹⁰⁷⁾
- 복수주소제 등록 조건으로 직장 소재지, 주 생활지, 인근 지역 주민 등을 생각해 볼 수 있으며, 사전에 등록절차를 거치게 하여 행정의 예측가능성을 제고
 - 주간지역인구 등에 대한 정보도 복수주소에 포함되게 되므로, 실질적인 행정서비스 대상자 규모를 식별하는데 도움이 될 수 있음.
 - 주간인구는 많으나 야간에 공동화되는 지역의 경우, 현재는 주간의 행정서비스 수요가 많음에도 주소 기준 거주자 수로 수요를 측정하기 때문에 해당 지역의 행정서비스 조직 및 인력, 시설의 확보가 어려웠음.
 - 반면, 베드타운(bed town)의 경우 주간인구가 거주인구에 비해 적은데도 불구하고 행정서비스 수요규모가 과대계상되는 가능성이 존재
- 인구 100만 이상 기초자치단체에 대한 특례시 권한 부여나 인구 50만 이상 도시에 대한 특례

107) 복수주소제의 효과에 대한 논의는 필자의 개인적인 주장이며, 향후 관련 연구가 이루어질 필요가 있음을 밝혀 둡니다.

등으로 인해 ‘인구 빼먹기’와 ‘인구 유출 방지’ 등의 제로섬 게임 상황의 해소에도 도움이 될 수 있음.

- 인근지역으로 인구 분산이 이루어지더라도 복수주소를 통해 중심도시의 인구규모는 유지가 가능하므로, 중심도시에서 인구유출을 문제로 인식하지 않게 되며, 오히려 중심도시의 과밀화를 자연스럽게 억제하면서 주변도시도 발전할 수 있는 생활권 형성을 유도할 수 있을 것임.

□ 다만, 복수주소제가 실제 활용되기 위해서 고려되어야 할 사항이 다수 존재

- 복수주소의 허용범위를 어디까지 할 것인가
 - 직주분리로 인해 주생활장소인 직장이 속한 지역에서 행정서비스를 제공받지 못하는 경우를 해소할 수 있도록 직장과의 명확한 거소가 존재하는 경우 복수주소를 허용
 - 행정구역의 경계에 주소를 두고 있는 경우, 본인이 속한 지자체의 행정서비스 제공 시설보다 인근 지자체의 시설이 더 가까운 경우 이를 허용하는 것까지 확대할 것인지의 문제
 - 직장이나 행정구역의 경계와 같은 이유 이외에, 주민의(명확한 거소를 제시하기는 어려우나) 사적인 이유로 타 지역 방문이 잦은 경우¹⁰⁸⁾, 원거리에 있는 지역이나 고향 혹은 정서적 공감을 가진 지역이 있는 경우 등까지 확대할 것인가의 문제
- 주민등록법상 주소는 여러 가지 법적인 의미가 있으며, 우리나라의 경우 교육(학군)이나 부동산(청약)의 근거로 활용되므로 복수주소를 허용할 경우 기존의 위장전입이나 부동산 청약 순위 등에 혼란을 가져올 가능성이 있어 이에 대한 면밀한 검토가 필요
- [참고] 행정서비스 공동이용의 주된 사례 중 하나로 주소에 상관없이 민방위 훈련을 받을 수 있게 하는 것이 있음.

10. 지역 정책 주민 참여 제도화

- 고도의 중앙집권적 국정운영 방식의 지역 수준에서의 대응능력이 약화되고, 새로운 성장동력, 인구 및 자본 등의 수도권 집중 가속화, 주민 수요에 맞춘 차별화된 공공서비스 제공, 생활현장을 중심으로 한 국민의 참여를 통한 민주성 확보 등 관점에서 자치분권이 추진되고 있음(행정안전부, 2017. 12. 18.).
- 문재인 정부는 자치분권의 5대 핵심전략으로 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체계 구축을 제시

108) 예) 손자녀를 돌보기 위해 자녀의 주소지에서 많은 시간을 보내는 조부모

□ 이중 풀뿌리 주민자치의 강화를 위해 주민의 자치역량을 제고하여 마을단위 자치기반 강화, 지방자치의 최일선인 읍면동을 주민참여·소통 공간으로 혁신, 지역 정책결정 과정에 주민의 실질적 참여를 확대하여 단체장·지방의원의 도덕적 해이를 주민이 직접 견제하는 등의 추진과제를 설정(행정안전부, 2017. 12. 18.)

○ 주민참여를 통한 공동체 활성화

- 주민자치회 등 주민 대표기구가 마을단위 실질적 주민협의체로서 역할을 수행할 수 있도록 권한 등 부여
- 모바일 주민참여시스템을 구축하여 주민생활과 밀접한 각종 정책제안, 공모사업 등에 주민의 실질적 참여 활성화

○ 읍면동 행정혁신

- 현장밀착형 보건·복지 및 방문 건강 서비스를 확대하고, 복지담당 공무원, 방문 간호사 등 현장 전담인력 확충
- 지역사회 유희공간 개방, 읍·면·동 청사 공간혁신을 통해 읍면동을 주민참여·소통을 위한 자치공간으로 재창조

○ 마을자치 지원 플랫폼 구축

- 주민이 필요로 하는 사업을 마을 의제로 수립하고, 마을총회를 거쳐 선정된 마을계획을 적극 지원
- 지역별 특성을 고려하여 도시재생, 마을일자리 창출, 복지사각지대 발굴 등을 특화한 다양한 마을모델 발굴 지원

○ 주민투표·소환제도 활성화

- 주민투표 제외 대상 축소, 청구절차 개선 등으로 실효성 제고
- 전국이 획일적이고 과도한 주민소환 청구요건(서명인 수)을 지역별 인구규모, 정치참여 수준(선거투표율) 등을 반영하여 개선

○ 주민참여예산제 적용범위 확대

- 예산 전 과정에 주민참여 확대, 주민참여예산위원회 설치 근거 마련 등을 위한「지방재정법」개정 추진
- 주민참여예산제 운영결과 평가, 사후 컨설팅 등 환류장치 강화

○ 주민 조례개폐청구제 요건 확대

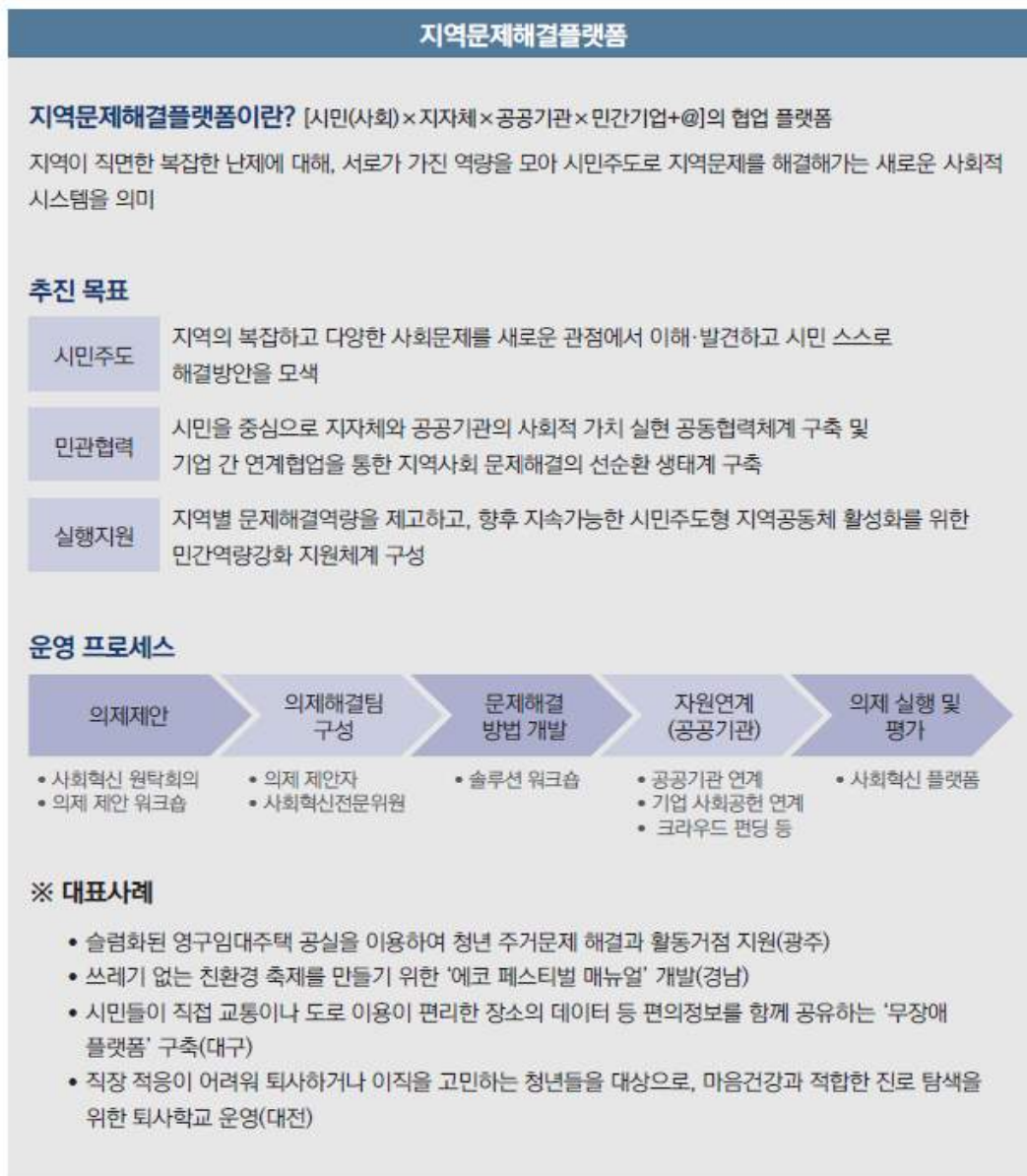
- 주민발의 서명 수 요건을 인구 규모별로 완화
- 공인전자서명을 통해 온라인으로 조례개폐청구 서명이 가능하도록 시스템을 개선하여

주민편의 및 효율성 제고

□ 사회적 경제와 사회적기업 등을 통해 민간 분야의 참여와 자원을 활용하여 저출산 고령사회 문제를 포함한 경제사회적인 문제에 대응하는 전략도 추진되고 있음(대한민국 정책브리핑, 2020).

○ 사회적 경제는 시장경제의 효율성을 살리면서 양질의 일자리를 창출하고, 실업·빈곤 등 경제·사회 문제를 극복하고 양극화를 완화할 수 있는 새로운 해결책으로 주목받고 있음.

[그림 11-17] 지역문제해결플랫폼의 주요 내용



자료: 관계부처 합동. (2020). 2020 정부혁신 종합추진계획.

- 유럽 등 선진국은 오랜 시민사회의 전통을 기반으로 적극적인 사회적 경제 정책을 추진해 고용·복지 등 경제의 중요한 축으로 만들어 공공부문과 시장경제 부문을 보완하고 있음.
- 고용노동부는 지역의 사회적 경제 조직들이 연계하고 협력하여 다양한 지역사회 문제를 해결하는 것이 바람직하고 효과적이라는 취지 아래 ‘우리 동네 사회적기업’ 시범 사업을 자치단체에 제안(고용노동부, 2019. 4. 25)
 - 고용노동부는 아동·치매노인, 돌봄, 환경 등 지역사회 문제를 해결하기 위해 퇴직인력, 청년, 경력단절여성 등을 고용하고 있는 사회적기업들이 모여 연합체(컨소시엄) 형태의 사회적기업을 설립하고 지역 주민에게 통합 서비스를 제공하는 경우 사업비·운영비를 지원
- 관계부처합동(2020, pp. 12)는 ‘주민참여 기반의 지역혁신 활성화’를 목표로 주민 주도의 지역문제 발굴·해결을 지원하는 지역문제해결플랫폼(구 지역 혁신포럼)을 전국으로 확대하고, 리빙랩 등 사업 확산을 추진

11. 자치재정 확보를 위한 지방교부세(보통교부세) 인센티브 개편¹⁰⁹⁾

- 인구 변화에 대응하는 측면에서의 자치재정 여건 제고의 필요성
 - 인구 고령화가 지속 심화될 것으로 예상되는 가운데 지자체의 자치재정이 점차 악화되고 지역 격차(regional disparity)를 더욱 심화시킬 개연성이 높다는 점에서 정책적 대응이 필요함을 시사
 - 인구 고령화, 저출산에 따른 생산연령인구 감소 등의 인구 변화에 따른 복지 수요 증대의 개연성을 상기하면, 증가하는 복지 수요를 충당하기 위한 사회복지 재정지출 증가 및 보통교부세와 보조금의 증가로 재정자립도의 악화 가능성이 높음.
 - 결과적으로 자치행정과 자치재정을 바탕으로 한 지방자치제도의 본질적 의도가 저하될 수 있으므로 이를 개선하기 위한 시각이 필요하다고 판단됨.
 - 국가균형발전과 자치분권을 견지하는 국가 정책의 방향의 시작은 자립적 지역 성장기반을 확보하는 것이며, 이를 도모하기 위해서는 자치재정에 의한 자치행정을 추구할 필요
 - 재정자립도가 낮은 지자체의 경제 저하를 방지하기 위한 측면에서 지자체가 보통교부세와 같은 중앙정부 재원에 지속해서 의존할 것이 아니라, 중장기적 측면에서 협력과 상생을 바탕으로 인구 변화 양상을 고려하여 자치재정 여건을 제고하도록 제도를 개선할 필요

109) 장인수(2020). 인구 변화에 대응한 지방자치단체 재정 여건 제고 방안, 한국보건사회연구원 보건복지포럼 2월호; 장인수, 우해봉, 손호성, 박종훈, 임지혜(2020). 지역 인구 변화에 따른 정책과제와 대응 방안, 한국보건사회연구원 연구보고서 발간예정의 내용을 수정, 보완하였음.

- 인구 변화에 대응하여 지방자치제도의 효율적 추진을 위한 자치재정 확보 및 이를 독려하는 정책과제 필요
- 중장기적으로 자립적 재정 운영 기반을 확보하는 방향으로의 제도개선은 결과적으로 지방의 자치재정을 제고한다는 점에서 의미가 있음.
 - 다만 자치재정을 제고하는 방향의 정책은 기울어진 운동장으로 표현되는 지자체 간 사회경제적 여건 격차를 상기할 때 낙후된 지역의 자치재정 확보 동기를 더욱 유발시키는 요인으로 작용하여 결과적으로 이들 지역의 자립재정 수준을 제고하고 자립적 성장기반으로 측정되는 지역 격차를 완화할 필요가 있음.
- 자치행정의 기반이 되는 자치재정의 역할이 중요한 의미를 담고 있지만, 지역 격차 양상으로 인하여 이러한 논의는 지속적으로 이루어졌거나 효용성을 제고하는 측면에서 이루어졌다고 말하기 어려운 한계점을 띠고 있음.
- 지역 인구 변화에 따른 지역 격차 심화 개연성을 상기할 때, 자치재정 활동이 활발하게 이루어질수록 보통교부세의 인센티브가 제공되어, 자립적 재정 운영 기반을 확보하는 역할이 더욱 강조될 필요가 있음.
- 지역 격차 양상을 상기할 때, 지자체가 자체 수입을 확보하기 위한 어떠한 노력도 하지 않은 것보다 노력 이후 인센티브를 받는 구조가 더욱 큰 이득이 될 수 있게 설계될 필요가 있음.
- 2018년도부터 보통교부세의 기준재정수요액과 관련하여 일자리 창출 부문(고용률 증가, 사업체 수 증가)을 수요 자체노력 항목으로 반영한 것은 본 연구에서 언급하는 교부세의 투자 성격과 유사한 맥락에서 이해할 수 있음.
- 다만, 보통교부세의 보정수요 중 사회복지균형수요액은 기초생활보장수급권자, 노인인구비율 등을 고려함으로써 현재의 수요를 충당하는 성격이 강함.
- 수요 자체 노력과 관련하여 노인인구비율 등의 인구구조 특성을 뜻하는 현재 수요 여건에 일자리 창출/기업 투자 유치/고령친화산업 유치 성과를 가중하여 고려하는 경우 더욱 높은 인센티브를 부여할 수 있도록 보완하여 지방교부세 인상이 중장기적으로는 지방세입 증가로 이어질 수 있도록 도모
- 보다 구체적으로, 이러한 수요 자체 노력이 반영되어 지방교부세를 산정하여 지자체가 수령하면, 현재 시점의 인구 여건 반영에 따라 지자체 재정을 충당함과 동시에 수요 자체 노력에서 반영된 일자리 창출/기업 투자 유치 등의 성과가 중장기적으로는 자체적인 재원 확보를 가능하게 하는 기반으로 작용하여 지방세와 세외수입이 증가하고 결과적으로는 지방 재정 자립 여건이 제고될 개연성이 존재함.

은 데 기인하고 있다고 판단됨.

- 기능공간 및 특별자치단체 등의 기능적 운영 및 중장기적으로 지방자치단체 거버넌스 통합을 통하여 현재의 지방자치단체 간 인구 구조 및 재정 여건의 격차를 어느 정도 해소하여야 한다는 전제가 요구됨.
- 상기 논의는 궁극적으로 균형 발전을 도모하기 위하여 지방자치단체 통합을 바탕으로 한 자치 재정을 확보할 수 있는 중장기적 방안이라는 점에서 의미가 있음.

□ 과제 추진 방안

- 시행계획 1차년도: 보통교부세 인센티브 구조 개편 연구용역 발주(저출산고령사회위원회)
- 2차년도: 인센티브 구조 개편 논의를 위한 협의체 구성(행정안전부, 기획재정부, 국토교통부, 저출산고령사회위원회, 자치분권위원회, 국가균형발전위원회 및 관련 연구기관, 민간위원 등)
- 3차년도: 인센티브 구조 개편 논의를 위한 협의, 공청회 개최 등 의견수렴 활동(회의 개최 5회)
- 4차년도: 인센티브 구조 개편 논의 법의 발의 추진
- 5차년도: 인센티브 구조 개편 논의 법의 발의

12. 자치조직권 및 자치재정권 제도 개편

가. 배경

□ 현행 지방자치법 인구 수 기준의 자치조직권 부여

- 현행 지방자치법은 인구수를 기준으로 자치조직권이 부여되고 지방교부세가 결정되므로 각 지자체는 일정 인구수 기준을 충족하기 위해 노력하고 있음.
 - 그러나 한편으로는 인구유입(증가)을 위한 무리한 정책을 추진하고 지역 간 과당경쟁의 부작용이 발생하게 함.
- 따라서 절대 인구수 기반의 자치조직권 부여와 지방교부세 결정기준을 다양화하고 현실화할 필요가 있음.

나. 쟁점 사항

□ 법률개정

- 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정에는 인구수를 기반으로 지자체의 기구설치 기준이 제시되어 있음.
 - 지방자치법에는 인구수(50만)를 기준으로 특례를 부여하도록 규정되어 있음.
- 그러나 자치조직권 부여가 주로 절대 인구수를 기준으로 규정되어 있어, 행정구역(면적), 행정수요, 지역위상 등을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있음.
 - 따라서 관련 법률의 일부 개정을 통해 자치조직권 기준을 다양화할 필요가 있음.
- 지방교부세 결정기준은 인구수뿐 아니라 행정구역, 재정 여건, 사회복지수요 등 다양한 편이나 여전히 인구수가 많은 영향을 미치고 있어 일부 조정이 필요함.

다. 개선 방향

□ 관련 제도의 개편

- 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에는 시군구의 기구설치 및 직급기준을 제시하고 있는데 인구수를 기준으로 실·국의 수, 실장·국장·담당관·과장의 직급 기준을 규정하고 있음.
 - 이러한 규정은 행정수요(인구)에 따라 행정조직을 규정함으로써 불필요한 조직확대를 예방한다는 순기능이 있으나, 또 한편으로는 지역의 자치권을 제약하는 요소로 작용하기도 함.
 - 특히 지자체 조직을 유지하기 위해 무리한 인구유치 경쟁을 벌이거나 인근 지자체 간 과당경쟁을 유발하기도 함.
 - 따라서 지자체의 행정기구와 정원에 대한 보다 폭넓은 권한을 부여하여 인구유치를 위한 과당경쟁을 예방하고 지역별 특성에 부합하는 행정기구 운영이 가능하도록 할 필요가 있음.

□ 인구감소를 용인할 수 있는 사회적 분위기 조성

- 지역 인구감소에 대한 지자체의 과도한 반응이 정부 및 지자체의 무기력함·무능력함으로 확대재생산되고 있음.
 - 인구감소를 경계하고 적극적으로 대응하는 것은 필요한 일이나, 필요 이상의 공포마케팅을 경계할 필요가 있음.
- 한편으로는 지역 인구증가를 지자체의 치적으로 홍보하고 인구유치를 위한 무리한 사업을

추진하는 경우가 있어 주의가 필요함.

- 따라서 일시적인 인구증감은 용인하는 사회적 합의 형성이 필요함. 아울러, 장기적·체계적·종합적 인구정책을 추진하는 전략적 접근이 필요한 시점임.

라. 기대효과

- 불가항적으로 다가오는 인구감소 시대에 대해 지역사회의 적응 기반을 마련하고 스마트 연착륙을 유도함.
- 관련 법률 정비를 통해 지자체가 인구증감에 과민하게 반응하지 않고 중장기적·체계적 시각을 견지하도록 유도함.

13. 지역 희망패키지 지원 사업

가. 배경

□ 인구문제와 관련한 지역적 특성

- 국가적 차원의 인구문제는 저출산·고령화 등 출산율과 인구구조의 문제에 한정되지만, 지역 차원의 인구문제는 출산율 및 인구구조의 문제와 함께 인구유출의 문제가 고려해야 함(지역 간 인구이동).
- 또한, 지역인구문제는 주택, 도시계획, 일자리, 교육 등과 직간접적으로 연계되어 있음.
 - 따라서 지역의 인구정책은 중앙정부와는 그 성격과 대상이 상이함을 고려해야 함.

□ 지역인구정책의 효과성 미흡

- 이러한 인구문제의 지역적 특성에도 불구하고 지자체 부서별로 산발적인 정책을 추진하고 있어 정책적 효과가 미흡한 것으로 평가됨(통합적·종합적·체계적 관점 미흡).
- 상당수의 지자체가 인구유입을 유도하기 위한 뉴타운 조성, 주택건설 등의 물리적 인프라 조성과 창업공간 마련, 청년지원정책 등의 일률적인 정책을 추진하고 있는 실정임.
 - 따라서 지역 희망패키지 지원 사업을 통해 지역 내 출산-돌봄-교육-일자리(취업)-주거 등이 연계된 통합적·종합적 정책을 추진할 필요가 있음.

나. 쟁점 사항

□ 낙후지역 지원정책과의 차별화

- 지역 희망패키지 지원사업의 대상이 되는 지역 중 상당수는 기존 낙후지역으로 꼽히는 지역일 것이므로 기존 낙후지역 지원정책과 차별화 문제가 발생할 수 있음.
- 그러나 낙후지역 지원정책이 SOC 공공투자사업 중심이므로 소프트웨어 사업 중심의 지역 희망패키지 지원사업과는 목적과 기능에서 차이가 있음.

□ 지역소멸위기지역 지원에 관한 특별법 제정 움직임

- 전라남도, 경상북도 등의 일부 지자체에서 지역소멸위기지역 지원에 관한 특별법 제정 움직임을 있는데, 이는 지역 인구유지와 활력증진을 위한 국가차원의 지원사업이 주요 내용임.
- 따라서 지역소멸위기지역 지원에 관한 특별법은 국가균형발전의 성격이 강하므로 본 지역 희망패키지 지원사업과는 차별성이 있음.

다. 개선 방향

□ 지역순환구조의 마련

- 지역 희망패키지 지원사업의 취지는 그간 산발적, 개별적, 파편적으로 추진되던 지역인구정책을 종합화·통합화하여 그 성과를 극대화하는 것임.
- 따라서 지역의 출산환경 개선, 돌봄체계 점검 및 개선, 교육여건 여건, 주거여건 개선, 일자리 확대가 주요 내용이며, 이를 통해 지역의 자립적 순환구조를 마련하자는 것임.
 - 그 내용은 첫째, 지역 출산환경 개선을 위해 ① 이동식 진료 강화, ② 거점분만병원 운영, ③ 임신 전 교육 및 건강검진을 제시할 수 있음.
 - 둘째, 지역 돌봄체계 점검 및 개선을 위해 ① 공동체 돌봄 강화, ② 마을형 돌봄 강화, ③ 국공립 어린이집 확충, ④ 수요맞춤형 소규모·특화 어린이집 강화를 제시할 수 있음.
 - 셋째, 지역 교육여건 개선을 위해 ① 1시군 1명문 중고교 육성, ② 대학소재 시군의 산학협력 강화를 제시할 수 있음.
 - 넷째, 지역 주거여건 개선을 위해 ① 공공형 임대주택 확충, ② 청년행복주택 확충, ③ 타운하우스 확충을 제시함.
 - 다섯째, 일자리 확충을 위해 지역자원뱅크 운영을 들 수 있음.

□ 부처통합형 사업체계 마련

- 행안부, 국토부, 보건복지부, 농림부 등에서 산발적으로 추진하는 관련 정책을 패키지화하여 집중 지원체계를 마련함.
- 농산어촌형, 일자리연계형, 돌봄강화형, 청년지원형 등으로 패키지를 구성하여 지역특성에 맞게 선택·응모할 수 있게 하고 선정된 시군은 집중지원을 통해 지역활력을 제고함.
 - 즉, “부처별 사업통합화 → 유형별 패키지 구성 → 지역에서 선택·응모 → 선정 시군 집중 지원”의 정책프로세스를 추진함.

[그림 11-19] 지역 희망패키지 지원사업의 개념도



□ 전방위·동시적 생애주기별 지원체계 운영

- 상기 내용에서 기존에 시행하고 있는 정책(사업)들이 다수 있을 것이나, 그간 산발적, 개별적, 파편적으로 추진되어 그 정책적 효과가 기대에 비해 미흡했던 것으로 평가됨.
- 따라서 지역 희망패키지 지원사업은 전방위, 동시적 생애주기별 지원을 통해 그 효과를 극대화할 수 있음.
 - 이를 위해 지역에서 기존에 추진되던 사업을 전면적으로 검토하여 기존사업을 연계·통합화하고 시군구별 정책 사각지대는 신규 사업으로 추진할 필요가 있음.
 - 신규사업 추진은 읍면동별 여건에 맞게 맞춤형추진을 강화함.

□ 지역 공공시설 기능 재구조화

- 일부 지역의 과소화, 인구감소, 고령화가 심화되는 반면 학교시설 등의 공공시설은 공동화 현상이 나타나고 있음.
- 따라서 공공시설을 종합적으로 분석하여 기능을 재구조화할 필요가 있음.

- 공공시설 이전후적지, 폐교 등의 기능 복합화를 통해 주민복지시설, 주민공동작업장, 커뮤니티공간, 주민창업공간 등으로 활용함.

라. 기대효과

- 지역에서 부서별, 시기별로 산발적으로 시행되던 정책을 패키지화하여 정책 성과 극대화를 유도할 수 있음.
- 기존사업을 통합화하고 정책적 사각지대는 발굴하여 지역의 자립적 선순환구조를 마련함.



- 강동우, 고영우, 김현지, 남수연, 전은하. (2018). 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구. 한국노동연구원.
- 강세훈. (2020. 5. 24.). 청년 창작활동 지원 ‘행복주택’ 광주에 들어선다. 뉴시스, https://newsis.com/view/?id=NISX20200522_0001034348에서 2020. 6. 18. 인출.
- 강원도. (2019). 2018~2022년 강원도 인구정책 기본계획.
- 관계부처합동. (2008). (제3차) 장애인정책발전 5개년 계획. 관계부처합동.
- 관계부처합동. (2012). 제4차 장애인정책종합계획 2013~2017. 관계부처합동.
- 관계부처 합동. (2018.8.31.). 제3차 건강가정기본계획[보완계획]-2016~2020-
- 관계부처 합동. (2019). 생활SOC 3개년계획. (안). (2020~2022).
- 관계부처 합동. (2019). 포용국가 아동정책: 내일만큼 오늘이 빛나는 우리. 2019. 5.23.
- 광주형일자리. <http://gwangjujob.org/index.php?cate=001001>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 구교준, 김성배, 윤종현. (2012). 용인 가능한 지역 간 격차와 지역정책: 삶의 역량 접근을 중심으로. 한국행정학보, 46(3), pp. 173-192.
- 구형수, 배유진, 윤세진, 강동우, 조성호. (2018). 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략. 경제·인문사회연구회.
- 국가균형발전위원회, 산업자원부. (2004). “균형과 통합, 혁신과 도약”을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2019). 제4차 국가균형발전 5개년계획. (2018~2022).
- 국회예산정책처. (2019). 2019 대한민국 지방재정.
- 기획재정부. (2018). 보도자료:2019년 경제정책방향 발표.
- 김경수, 김형빈. (2006). 지역간 균형발전을 위한 지역격차 분석; 부산광역시를 대상으로. 한국 지방자치학회보, 18(1), pp. 129-149.
- 김기승, 김명환. (2016). 정규직과 비정규직의 임금분해분석을 통한 기업규모별 임금체계 비교. 산업관계연구, 26(2), 141-161.
- 김덕준. (2003). 지역개발격차의 측정 및 원인분석에 관한연구. 행정논총, 41(4), pp. 279-308.
- 김동연. (2020. 5. 21.). 강진군 ‘빈집과 빈점포’ 활용...청년 주거·창업공간으로 재생. 프레시안, <https://www.pressian.com/pages/articles/2020052117014148773&ref=rss>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 김명순. (2018). 아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제. 보건복지포럼. No.259, 2018. 5.
- 김미곤, 고제이, 이철희, 홍석철, 전병목 외. (2019). 아동수당 및 출산양육지원체계 발전방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김민영, 임엽. (2017). 수도권과 비수도권의 임금격차와 인적자본. 지역연구, 33(2), 3-23.
- 김보영. (2020). 포용국가를 열기 위한 사회서비스원의 진단. 2020 한국사회복지행정학회·사회서비스중앙지원단 학술세미나 자료집. 2020.6.5.
- 김선기, 박승규. (2014). 지역생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안. 한국지방행정연구원.
- 김성희, 윤상용, 강민희 외. (2010). 장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구 - 장애인정책발전 5개년계

- 획 복지분야 중간점검. 한국보건사회연구원.
- 김성희, 윤상용, 이승기 외. (2011). 장애인서비스지원체계 개편 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김성희, 이송희 외. (2012). 제4차 장애인정책종합계획. (2013~2017) 수립방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 김성희, 이송희. (2012). 일본 장애인자립지원제도의 발전과 장애등급 판정체계 고찰. 보건복지포럼 2012년 3월호
- 김성희, 이송희. (2012). 장애인활동지원제도 도입에 따른 개선방안. 보건복지포럼 2012년 2월호
- 김영란, 주재선, 배호중, 이진숙, 임연규. (2020). 저출산 사회로의 전환에 대응하기 위한 가족 다양성 포용. 경제·인문사회연구회
- 김영미. (2018) 저출산·고령사회기본계획에 대한 젠더 분석 : 저출산 담론의 재구성을 위하여. 비판사회정책, 59, 103-152.
- 김영수, 홍진기, 이상호, 변창욱, 이원빈, 김윤수, 하정석. (2018). 지역산업 육성정책과 연계한 산업단지 정책 방향 연구. 한국산업단지공단·산업연구원.
- 김은지 외. (2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구. (I) : 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 최진희. (2017). 아동수당 도입에 따른 유자녀가족 지원정책 정비방안 연구
- 김은지, 김소영, 선보영, 성경, 양난주, 김수정, 김혜영. (2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구. (I): 여성·가족 관점의 진단과 정책과제. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 송효진, 배호중, 선보영, 최진희, 황정미. (2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구. (I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 정가원, 배호중, 김수진, 성경, 이상건, 최영, 안현미. (2019). 양육지원체계 개편방안 연구. 저출산고령사회위원회
- 김은지, 정가원, 송효진, 강민정, 김난주, 최윤정, 최진희, 이상건, 김영미, 류연규, 정형욱. (2020). 중장기 저출산 대책 수립 연구: '함께 일하고 함께 돌보는 사회'를 중심으로
- 김은지, 최인희, 선보영, 성경, 배주현, 김수정, 양난주. (2018). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구. (II): 여성·가족관점의 돌봄정책 추진전략. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 김소영, 최진희. (2017). 다양한 가족에 대한 지원정책 개발. 여성가족부
- 김유선, 박관성. (2020). 대기업 비정규직 규모 -고용형태 공시제 결과(2020년 3월 현재)-. KLSI Issue paper.
- 김종엽. (2003), 한국 사회의 교육 불평등. 경제와 사회, 59, 3-77.
- 김재중. (2020. 5. 26.). 교육은 학교에서, 돌봄은 지자체에서'...중구형 초등 돌봄교실 대안으로 부상. 국민일보, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0014618817&code=611113111&cp=nv>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 김재호. (2018. 11. 4.). '청년 완주 JUMP 프로젝트' 주목. 전북일보 인터넷신문, <http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2021987>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 김정홍, 정운선, 안준기. (2015). 기술창업기업의 특성 및 일자리 창출 실증분석. 응용경제 17. (2): 167-193.
- 김찬우 외. (2008). 장애인 장기요양보장을 위한 정책 연구. 가톨릭대학교.

- 김철효, 김기원, 소라미, 신예진, 최서리. (2013). 이주배경 아동의 출생등록. 세이브더칠드런
- 김혜영, 선보영. (2011). 여성의 만혼화와 결혼의향 : 결정요인을 중심으로. 한국사회, 12. (2), 3-35.
- 남경문. (2020. 5. 26.). '인구 늘어나는' 김해, 명품 자족도시로 나아간다 . 뉴스핌, <http://www.newspim.com/news/view/20200526000400>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 노윤정. (2020. 5. 21.). 안산시, '노인 맞춤형 케어안심주택' 연말 준공 "민관협력 지역사회통합돌봄". 라이프인, <https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=10459>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 대구광역시 달서구. (2020). 저출산·고령화, 인구감소 위기 극복을 위한 2020 달서구 인구정책 시행계획.
- 대전광역시 서구. (2019). 함께 만드는 행복한 미래 제1차 대전광역시 서구 인구정책 기본계획. (2019~2023).
- 대전광역시 중구. (2020). 효 문화 중심도시 중구 인구정책 기본계획. (2020~2024).
- 대통령소속 자치분권위원회. (2018). 자치분권 종합계획. (안).
- 대한민국 정부. (2006). 제1차 저출산고령사회기본계획. (2006-2010).
- 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산고령사회기본계획. (2016-2020).
- 대한민국 정부. (2019). 제5차 국토종합계획.
- 류연규, 김세원, 김영미, 조성희. (2019). 아동정책기본계획 특정성별영향평가. 여성가족부.
- 류정희, 전진아, 임성은, 김성식, 김지경, 신나리, 정선영, 정익중, 최영, 정희선, 허은영. (2019). 제2차 아동정책기본계획 수립 연구. 한국보건사회연구원
- 문영만. (2019). 대기업과 중소기업 임금격차 및 결정요인. 노동경제논집, 42(1), 43-72.
- 문정임. (2020. 5. 22.). 노인 많은 제주에 '고령자 친화주택' 들어선다. 국민일보, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0014608108&code=61122027&cp=nv>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 민성희, 이순자, 홍사흠, 차은혜, 조정희, 유현아, 임형백. (2019). 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 국토연구원.
- 박복순, 박선영, 김영란, 정다운, 류민희. (2019). 가족다양성 포용을 위한 법제도 개선방안 연구. 저출산고령사회위원회
- 박세경. (2020). 건강한 아동 발달을 위한 지역사회의 역할과 책임. 보건복지포럼. No. 283. 2020. 5.
- 박인권. (2018a). 지역, 도시정책의 이론적 기초. 한국지역학회 편. 지역, 도시정책의 이해. 홍문사, pp. 31-59.
- 박인권. (2018b). 사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석. 공간과 사회, 28. (2), pp. 71-114.
- 박인권. (2020). '부분' 대 '전체': 사회적 약자와 전체 인구의 삶의 질 지역 격차의 비교. 지역연구, 36. (1), pp. 17-36.
- 박종서, 유삼현, 이소영, 이상림, 변수정, 김은정, 최인선. (2017). 2016년도 저출산, 고령사회 시행계획 지방자치단체 성과평가. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 박종진. (2020. 3. 15). LH, 중소도시 마을정비사업 지역활력 창출 앞장. 국제뉴스, <http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=1256892>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 백혜선. (2020. 5. 26.). LH 아파트단지를 지역사회 육아거점으로. 건설경제, http://cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202005251735451150130에서 2020. 6. 18. 인출.

- 변미리, 최정원, 박민진, 이혁준. (2015). 메가시티 삶의 질과 서울형 행복지표. 서울: 서울연구원.
- 법무부 보도자료. (2020.5.8.)
- 보건복지부. (2019). 2018년 아동종합실태조사. 한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2020). 2020년 분만취약지 지원 사업 안내.
- 보건복지부. (2020). 2020년 업무계획 따뜻한 복지, 건강한 미래. 2020. 3.2.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2019). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집: 결혼/임신/출산/육아.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2012). 제4차 장애인정책종합계획. (안) 수립 관련 정책토론회. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2019). 통계로 보는 사회보장 2019. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2015). 2014 전국아동학대현황보고서.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2016). 2015 전국아동학대현황보고서.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2017). 2016 전국아동학대현황보고서.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2018). 2017 전국아동학대현황보고서.
- 서승환. (2005). 서울시 구별 생활환경지수의 비교분석. 서울시정개발연구원.
- 서인석. (2015). 커뮤니티웰빙 지표를 활용한 지역 커뮤니티의 탐색적 유형화: Kee의 커뮤니티웰빙 6자본요인 및 지표의 적용, 한국행정학회 학술발표논문집, pp. 629-646.
- 서준교, 이성근. (2018). 지역별 임금불균형에 관한 연구. 한국지역개발학회 학술대회, 174-187.
- 서혜정, 박현숙, 이혜수. (2019). 아동양육시설 퇴소 후 경제선 지적기능아동의 지원방안 연구. 한국장애인개발원
- 송효진, 김영란. (2018a). 혼인의 출산·양육에 대한 차별적 제도 발굴 연구. 여성가족부
- 송효진, 박복순, 최진희, 김수진, 성경, 이재경. (2019). 다양한 가족 포용을 위한 제도화 기반 마련 연구. 여성가족부
- 송효진, 박복순, 최진희, 신옥주, 김민지. (2018b). 비혼 가족 자녀에 대한 차별 법제 개선을 위한 연구. 저출산고령사회위원회
- 심혜정. (2019). 연령-임금 프로파일(age-earnings profile) 추정을 통한 세대 간 임금격차 분석. 한국경제의 분석, 25(3), 173-215.
- 아동권리보장원. (2020). 아동권리보장원 코로나 19 대응활동 기록서. 아동권리보장원.
- 안선영, 김동현. (2014). 노동력 고령화는 노동생산성을 저하시키는가? : 한국사례에 대한 실증분석. 고려대학교 미래성장연구소.
- 안주엽, 오선정, 최세림. (2019). 노동시장 이중구조와 청년일자리(I). 한국노동연구원.
- 안현미, 김현정. (2019). 서울시 사회서비스원. (보육분야) 효율적 운영 방안. 서울시여성가족재단.
- 양재진. (2016). 정책논단: 사회적 포용성 제고를 위한 정책학의 역할: 사회적 이동성 현황과 정책 과제. 한국정책학회, The KAPS, 44, 14-17.
- 여성가족부 보도자료. (2020.7.1.)
- 여성가족부. (2017). 2017년도 아동청소년 대상 성범죄 동향 분석
- 여성가족부. (2018). 제6차 청소년정책기본계획
- 여유진. (2019). 코호트별 사회이동 경향 분석. 한국사회정책, 26(4), 61-81

- 염유식, 김경미. (2019). 한국 어린이·청소년 행복지수-국제비교연구조사결과보고서. 한국방정환재단 ; 연세대학교 사회발전연구소
- 오영수. (2020. 5. 25.). '노사 상생 논의 기구' 광주상생일자리재단 설립추진단 출범. 광주데일리뉴스, <http://www.gjdaily.net/news/articleView.html?idxno=51015>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 우영진, 최명섭, 김의준. (2008). 권역별 사회지표의 지역격차 분석. 국토시지리학회지, 11. (1), pp. 63-73.
- 울산광역시. (2016). 울산 인구증가 대책 추진계획.
- 유진성. (2017). 정규직과 비정규직의 임금격차 추이 분석과 요인 분해. KERI Insight, 17(15), 1-32
- 유혜미. (2020). 2001년 이후 한국의 노동생산성 성장과 인적자본: 교육의 질적 개선 효과를 중심으로. 한국은행.
- 윤양수. (2020. 5. 25.). 충남도립대 재학생 주목...“고령화 시대 이끌 인재 찾습니다”. 충청투데이, <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2071506>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 이규환, 서승제. (2009). 서울시 자치구간 지역격차에 관한 연구: 강남 3구와 강북 3구의 비교. 한국공공관리학보, 23. (4), pp. 357-381.
- 이근태, 이지선. (2017). 생산가능인구 감소 시대의 경제성장률과 노동시장. LG경제연구원.
- 이명철. (2020. 5. 24.). 일자리 찾는 도시민들 일손 부족한 농촌과 연결. 이데일리, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01508806625772200&mediaCodeNo=257>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 이봉규. (2020. 5. 25.). 충남도립대 '고령화시대 인재 육성' 융합전공제 첫발. 뉴스1, <https://www.news1.kr/articles/?3944317>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 이삼호. (2005). 제3장 초중등교육. 인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제: 고령화와 교육대책. 한국개발연구원.
- 이용관. (2018). 청년층의 주관적 계층의식과 계층이동 가능성 영향요인 변화 분석. 보건사회연구, 38(4), 465-491.
- 이은정. (2019). 노동시장 이중구조에 따른 임금 격차 성별 분석을 중심으로. 젠더와 문화, 12(1), 81-110.
- 이은정. (2020). '가족의 다양성' 인정을 위한 친자법체계의 개정필요성. 저출산고령사회위원회 가족다양성 분과 발제문 요약. (2020.4.17.). 저출산고령사회위원회. (미간행 자료)
- 이정원, 이정림, 도남희, 최효미, 이재희, 이윤진, 윤지연, 엄혜경. (2018). 2018년 전국보육실태조사: 가구조사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이종수. (2017). 지역 간 임금격차에 대한 고찰. 노동정책연구, 17(2), 143-171.
- 이주희. (2002). 서울 강남·북 지역격차 해소 전략 上. 도시문제, 37. (6), pp. 93-105.
- 이철희, 권정현, 김태훈. (2019). 인구변화가 노동시장·교육·의료에 미치는 영향: 전망과 대응방안. 저출산고령사회위원회.
- 임서현, 홍성진. (2019). 소멸위기 지방도시의 지역 유형별 이동권 확보방안 연구. 한국교통연구원.
- 장인수. (2020). 인구 변화에 대응한 지방자치단체 재정 여건 제고 방안, 한국보건사회연구원 보건복지포럼 2월호.
- 장인수, 우해봉, 손호성, 박종훈, 임지혜. (2020). 지역 인구 변화에 따른 정책과제와 대응 방안, 한국보건사회연구원 연구보고서 발간예정.
- 장혜경, 황정임, 최인희, 김영란, 주재선, 김소영. (2015). 2015년 가족실태조사 분석 연구. 여성가족부.

- 전라북도. (2019). 『머물고 싶고, 살고 싶은 행복한 전북』 전라북도 인구정책 종합대책. (2018~2022).
- 정부혁신 1번가. <https://www.innogov.go.kr/ucms/ingov/gud/subjList.do?searchKeyword=%EC%9D%BC%EC%9E%90%EB%A6%AC&fieldCd=&order=&pnum=1&menuNo=300126&invNo=156>에서 2020. 6.18. 인출. 정재훈 외. (2017). 저출산·고령사회 기본계획 특정성별영향평가. 서울여자대학교 산학협력단. 여성가족부
- 정해식, 김성아. (2015). OECD BLI 지표를 통해 본 한국의 삶의 질. 보건복지포럼, 227, pp. 75-88.
- 정해식, 정홍원, 구혜란, 김성근, 김성아, 우선희. (2016). 사회통합지수 개발 연구. 한국보건사회연구원.
- 조경애. (2019). 가족다양성 정책포럼 [가족 다양성 시대, 현행 법령의 개선과제] 토론회. 주최 여성가족부주관 한국여성정책연구원
- 제주도. (2020). 향후 10년! 인구문제 해결 골든타임! 제주특별자치도 인구정책 종합계획. (2020~2024).
- 조성철, 남기찬, 장철순. (2018). 창업혁신생태계 구축을 위한 산업입지 전략 연구. 국토연구원.
- 조성철, 황명화, 장철순, 이인희, 노영희. (2018). 산업단지 정주환경 분석 및 제도개선 방안 연구. 국토연구원.
- 지역발전위원회, 산업통상자원부. 2014. 지역발전 5개년계획. (2014~2018).
- 지역발전위원회, 지식경제부. 2009. 상생과 도약을 위한 지역발전 5개년 계획. (안).
- 최민호, 강영웅, 이승중. (2019). 기초자치단체 삶의 질의 상대적 효율성 분석: 커뮤니티웰빙 모형의 적용. 지방정부연구, 23. (3), pp. 329-356.
- 최세림, 방형준. (2018). 생애주기에 따른 성별 임금격차 -결혼과 출산의 영향을 중심으로-. 한국노동연구원.
- 최제민, 김성현, 박상연. (2018). 글로벌 금융위기 이후 한국의 소득불평등변화에 관한 연구. 경제학연구, 66(1), 115-142.
- 최창윤. (2017. 12. 3.). 광주 서구, '우수 사회적기업 어워드' 대상 수상. 뉴스메이커, <http://www.newsmaaker.or.kr/news/articleView.html?idxno=53105>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 통계청 보도자료. (2018.11.6.). 2018년 사회조사 결과. (가족, 교육, 보건, 안전, 환경)
- 통계청 보도자료. (2019.8.28.). 2018년 출생 통계. (확정)
- 통계청 보도자료. (2020.3.19.). 2019년 혼인·이혼 통계
- 통계청. (2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. (2019.3.27.).
- 통계청. (2018). 시도/성/연령/교육정도별 경제활동인구, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3B03에서 2020.6.8.에 인출.
- 통계청. (2019). 2018년 출생 통계. (확정). 보도자료.
- 통계청. (2019). 도시지역면적. (시도/시/군/구), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21291에서 2020.6.1.에 인출.
- 통계청. (2019). 조혼인율. (시도/시/군/구), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20011에서 2020.6.1.에 인출.
- 통계청. (2020). 공동주택 통합 매매 실거래가격지수, 원자료: 한국감정원, 공동주택실거래가격지수, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&parentId=I.1:I1.2:I1_7.3:#SelectStatsBoxDiv에서 2020.6.8.에 인출.
- 통계청. (2020). 대학교 교원수. (시도/시/군/구), <http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&>

- tblId=DT_1YL8901&conn_path=D9에서 2020.6.8.에 인출.
- 통계청. (2020). 대학교 학생수. (시도/시/군/구), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8801&conn_path=D9에서 2020.6.8.에 인출.
- 통계청. (2020). 시군구/사망원인. (50항목)/성/ 사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률. (1998~), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13에서 2020.6.1.에 인출.
- 통계청. (2020). 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A17에서 2020.6.1.에 인출.
- 통계청. (2020). 시군구별 이동자수, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020.6.1.에 인출.
- 통계청. (2020). 인구 천 명당 의료기관 종사 의사수. (시도/시/군/구), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20981에서 2020.6.8.에 인출.
- 통계청. (2020). 인구 천 명당 의료기관병상수. (시도/시/군/구), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20971에서 2020.6.8.에 인출.
- 통계청. (2020). 행정구역. (시군구)별, 성별 인구수, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3에서 2020.6.1.에 인출.
- 통계청. (2020). 행정구역. (시군구)별/1세별 주민등록인구, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006에서 2020.6.1.에 인출.
- 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사. 국가통계포털. (http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE700_6S&conn_path=I3)에서 2020. 6. 18. 인출.
- 통계청, 한국은행, 금융감독원. (각 연도). 가계금융복지조사. 국가통계포털. (http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05&conn_path=I3)에서 2020. 7. 16. 인출하여 작성.
- 한국건강가정진흥원 홈페이지 주요사업안내. (<http://www.kihf.or.kr/lay1/S1T443C444/contents.do> 최
종접속일 2020.7.20.)
- 한국소비자원. (2019). 2018년 어린이 안전사고 동향 분석.
- 한은화. (2020. 4. 29.). 혁신도시 9곳 조성, 살 만한 마을 만들기 ... LH, 지역 균형발전 앞장서다. 중앙일보, <https://news.joins.com/article/23765544>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 홍민기. (2017). 소득불평등: 현황과 대책. 노동리뷰, 2017년 5월호.
- 홍혜은. (2020). 가족다양성 청년 지원 정책 관련 2020.7.16.자 서면자문. 한국여성정책연구원. (미간행 자료)
- 황덕순 외. (2016). 고용관계 변화와 사회복지 패러다임 연구. 한국노동연구원.

- Dahlgren, G. and Whitehead, M. (1991) *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Fried, P. F., Tangen, C. M., Walston, J., Newman, A. B., Hirsch, C., Gottdiener, J., Seeman, T., Tracy, R., Kop, W. J., Burke, G., and Mcburnie. (2001). Frailty in older adults: evidence for a phenotype, *Journal of Gerontology: Medical Sciences*, 56A. (3).
- Jun BH, Lee HG. (2000). An investigation of the intake of the health food among the salarymen

- in Seoul. *Kor J Soc Food Sci* 16. (1), pp.9~16.
- Kang MH. (1994). Nutritional status of Korean elderly people. *Korean J of Nutr*, 24. (6), pp.616~636.
- Nussbaum, M. C. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press. doi: 10.1002/jid.773.
- OECD. (2011). *How's life? Measuring well-being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *How's Life? 2015: Measuring Well-Being*. OECD.
- Parkin, F. (1971). *Class, inequality and political order*. New York: Praeger.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. In M. C. Nussbaum & A. Sen. (Eds.), *The Quality of Life*, pp. 31-54.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- World Economic Forum. (2020). *The Global Social Mobility Report 2020*.

국무조정실 생활SOC 추진단. <http://www.opm.go.kr/opm/info/soc01.do>.

대통령소속 자치분권위원회. <https://pcad.go.kr>.

대통령직속 국가균형발전위원회. <http://www.balance.go.kr/index.do>.

제5차 국토종합계획 2020-2040. <http://www.cntp.kr>.

〈 전망 분야 〉

- 경제사회노동위원회. (2019). 노후소득보장 및 재정지속가능성 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선’ 활동결과보고. 경제사회노동위원회 보도자료. (2019. 8. 30.).
- 고숙자, 정영호, 이정아, 배정은. (2018). 미래형 보건의료기술의 포괄적 성과 제고를 위한 정책과제. 한국보건사회연구원.
- 국민일보. (2019. 8. 12.). 올부터 입학 학생 수 < 정원... 대학들 ‘비상’. <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924092575&code=11131300>에서 2020. 10. 20. 인출.
- 국회예산정책처. (2019). 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.
- 길현중. (2020). 코로나19와 고용행정전달체계. 고용·노동브리프 제98호. (2020-05).
- 김기태. (2020). 한국의 상병수당 ‘부재’ 현황과 상병수당 도입을 위한 제언. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제388호. (2020-19).
- 김세움, 정진호, 류성민. (2015). 임금 및 생산성 국제비교 연구. 고용노동부, 한국노동연구원.
- 김소아. (2020). 코로나19와 위. (Wee) 프로젝트 기관 대응 방안. 교육정책포럼, 통권 323호, 13-15.
- 김영란. (2020). 코로나19 시기 가족생활과 가족 정책 의제. 제3차 코로나19 관련 여성·가족 분야별 릴레이 토론회: 코로나19로 인한 가족의 변화와 정책과제. 여성가족부, 한국여성정책연구원.
- 김이경, 김병주, 김왕준, 이길재. (2018). 중장기 교원 수급계획 수립 연구. 한국교육개발원.

- 김주섭. (2020). 코로나19 사태에 대응한 직업능력개발정책의 방향과 과제. 고용·노동브리프 제100호. (2020-07).
- 김창환. (2015). 1990년대 이후 광역권별 지역이동의 계층적 특징: 수도권 전입, 전출자를 중심으로. 한국인구학, 38. (1), 1-32.
- 김태완. (2020). 코로나19로 인한 영향 및 사회정책 대응 방안. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제385호. (2020-16).
- 대통령직속 4차 산업혁명위원회. (2018). 4차 산업혁명위원회 주요성과 및 추진방향.
- 대통령직속 4차 산업혁명위원회. (2019). 4차 산업혁명 대정부 권고안.
- 박우성. (2019). 고령시대의 지속가능한 임금시스템. 한국노동연구원 개원 31주년 기념세미나: 고령시대, 적합한 고용시스템의 모색. 한국노동연구원.
- 박재희. (2020). 코로나19, 지방정부의 성과와 과제. 지방자치 이슈와 포럼, 31호. 18-31.
- 반상진. (2020). 원격교육과 학교교육의 미래. 교육개발, 2020년 6월 통권 215호. 4.
- 백혜숙. (2020). 포스트 코로나 뉴 노멀의 중추, 농업. [복지국가SOCIETY] 포스트 코로나 시대의 농촌, 어떻게 해야 하나? 프레시안. (2020. 6. 22.). <https://www.pressian.com/pages/articles/2020062210353989331>에서 2020. 7. 8. 인출.
- 손종칠, 윤재호, 김신주, 임성택, 전수경, 고주영, 손장호. (2015). 인구고령화에 따른 노동력 재편방향 연구. 기획재정부, 한국외국어대학교.
- 성재민. (2020). 코로나가 여성고용에 미치는 영향. 제2차 고용노동부 양성평등위원회 발표자료.
- 신윤정, 이명진, 박신아. (2017). 배우자 간 사회경제적 격차 변화와 저출산 대응 방안. 한국보건사회연구원.
- 신윤정, 이명진, 박신아. (2019). 초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망. 한국보건사회연구원.
- 안수란, 권영지, 김지민, 김태은, 류진아, 조영림, 하태정. (2020). 사회복지 생활시설의 감염병 대응 현황과 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제381호. (2020-12).
- 여유진. (2020). 코로나19에 대응한 긴급지원 대책의 주요 내용과 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제382호. (2020-13).
- 오계택 외. (2018). 공무원 보수제도 관련 국내외 주요 사례 및 합리적 개선방향 연구. 인사혁신처, 한국노동연구원.
- 외국인정책위원회. (2012). 제2차 외국인정책 기본계획. (2013~2017).
- 요스타 에스핑-안데르센. (2014). 끝나지 않은 혁명 성 역할의 혁명 고령화에 대응하는 복지국가의 도전. 주은선, 김영미 옮김. 서울: 나눔의집.
- 우해봉, 장인수. (2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 이지혜. (2019). 한국의 혼인과 출산 생애 분석과 정책 과제. 한국보건사회연구원.
- 윤강재. (2020). 코로나바이러스감염증-19 대응을 통해 살펴본 감염병과 공공보건의료. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제377호. (2020-08).
- 윤성일. (2020). 코로나19와 지방자치단체의 대응. 지방자치 이슈와 포럼, 31호. 36-41.
- 이상영. (2020). 코로나바이러스감염증-19 대응을 위한 정책 방향과 과제 - 보건의료산업 측면을 중심으로 -. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제386호. (2020-17).

- 이성희. (2020). 과거 경제위기 극복을 위한 고용정책과 노사정 대타협의 교훈과 시사점. 고용·노동브리프 제 101호. (2020-08).
- 이소영, 장인수, 이삼식, 이철희, 신순문, 신성호, ... 최용성. (2019). 출생 및 인구 규모 감소와 미래 사회정책. 한국보건사회연구원.
- 이원희. (2020). 코로나19와 지방자치단체의 대응. 지방자치 이슈와 포럼, 31호. 42-47.
- 이준. (2020). 원격교육의 저변 확대와 학교의 미래. 교육개발, 2020년 6월 통권 215호. 18-22.
- 이한나, 김유휘. (2020). 코로나바이러스감염증-19 확산에 대한 방문돌봄서비스의 대응 및 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제378호. (2020-09).
- 이호용, 문용필, 나영균. (2017). 중장기 노인장기요양보험 재정추계 모형개발 연구. 건강보험정책연구원.
- 임태경. (2020). 포스트 코로나 시대 지방정부의 과제. 지방자치 이슈와 포럼, 31호. 32-35.
- 전기택. (2020). 코로나19 확산과 여성고용. 2020년 젠더리뷰 여름호. (제57호), 이슈브리프.
- 전진아, 이지혜. (2020). 코로나바이러스감염증-19 마음건강 돌봄 현황 및 과제. 보건복지 ISSUE & FOCUS, 제375호. (2020-06).
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, ... 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정재진. (2020). 코로나19와 지방자치단체의 대응 그리고 지방재정의 논제. 지방자치 이슈와 포럼, 31호. 48-61.
- 정진호. (2014). 임금체계 실태와 향후 과제. 2014년 한국노동법학회·한국고용노사관계학회·한국노동경제학회 춘계공동학술대회: 임금체계 개편의 쟁점과 과제.
- 조선일보. (2017. 10. 30.). 교육계 “학생 생활지도 어려워졌다” 98.6% 응답. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/10/30/2017103001948.html에서 2020. 7. 5. 인출.
- 조임곤. (2020). 코로나-19로 인한 경기침체와 재정의 역할. 월간 공공정책, 179, 11-13.
- 최윤경. (2020). 코로나19 육아분야 대응체계 점검: 어린이집·유치원 휴원 장기화에 따른 자녀돌봄 현황 및 향후 과제. 육아정책 Brief, 통권 제81호.
- 통계청. (2005). 인구주택총조사 2%_인구사항. 통계청 MDIS.
- 통계청. (2010). 인구주택총조사 2%_인구사항. 통계청 MDIS.
- 통계청. (2015). 인구주택총조사 2%_인구사항. 통계청 MDIS.
- 통계청. (2019a). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. (2019. 3. 28.).
- 통계청. (2019b). 2018년 국제인구이동 통계. 통계청 보도자료. (2019. 7. 18.).
- 통계청. (2020a). 최근 20년간 수도권 인구가동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료. (2020. 6. 29.).
- 통계청. (2020b). 2019년 출생 통계. 통계청 보도자료. (2020. 8. 26.).
- 통계청. (2020c). 2019년 혼인·이혼 통계. 통계청 보도자료. (2020. 3. 19.).
- 통계청. (2020d). 2019년 사망원인 통계 결과. 통계청 보도자료. (2020. 9. 22.).
- 통계청. (2020e). 2019년 국내인구가동통계 결과. 통계청 보도자료. (2020. 1. 29.).
- 통계청. (2020f). 2019년 국제인구가동 통계. 통계청 보도자료. (2020. 7. 16.).
- 한국노동연구원. (2020). 주요 노동동향. 월간 노동리뷰 2020년 6월호.
- 한국은행. (1967). 임금기본조사.

현진희. (2020). 코로나19 이후 정신건강, 어떻게 대처할 것인가. 교육정책포럼, 통권 323호, 8-12.

Crespo Cuaresma, J., Lutz, W., & Sanderson, W. (2014). Is the demographic dividend an education dividend? *Demography*, 51. (1), 299-315. <https://doi.org/10.1007/s13524-013-0245-x>

Dorling, D., & Gietel-Basten, S. (2018). *Why demography matters*. Policy Press.

Kim, S. (2018). Determination of fertility decline in Korea, presented in *International Seminar on Indicators and Policies of Low Fertility*. 2018 12. 10~11.

Lutz, W. (2007). Adaptation versus mitigation policies on demographic change in Europe. *Vienna Yearbook of Population Research*, 5, 19-25.

Lutz, W., Crespo Cuaresma, J., Kebede, E., Prskawetz, A., Sanderson, W. C., & Striessnig, E. (2019). *Education rather than age structure brings demographic dividend*. Proceedings of the National Academy of Sciences.

OECD. (2019). *Rejuvenating Korea: Policies for a changing society*. OECD Publishing, Paris.

United Nations. (2013). *World population prospects, The 2012 revision*.

United Nations. (2020). *World population ageing 2019: Highlights*.

United Nations. (2020). *World population prospects 2019*.

통계청 KOSIS 국가통계포털. 인구동향조사. 시도/성/연령별 혼인율. [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계. (전국). 성 및 연령별 추계인구. (1세별, 5세별). [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계. 장래 기대수명. [웹사이트]. (2020. 6. 1.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

통계청 KOSIS 국가통계포털. 장래인구추계. 주요 인구지표. (성비, 인구성장률, 인구구조, 부양비 등). [웹사이트]. (2020. 5. 15.). URL: <http://kosis.kr/index/index.do>

통계청. KOSIS 국가통계포털. 행정구역. (시군구)별, 성별 인구수. [웹사이트]. (2020. 6. 1.). URL: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3

통계청 KOSIS 국가통계포털. 도시지역면적. (시도/시/군/구). [웹사이트]. (2020. 6. 1.). URL: http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21291

Human Fertility Database. [Website]. (2020. 6. 1). URL: <https://www.humanfertility.org/cgi-bin/main.php>

United Nations. (2020). World Population Prospects, 2019. [Website]. (2020. 6. 1.). URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>

〈 저출산 분야 〉

- 강동수, 김미곤, 이소영, 이상림, 이경희, 박미선, 김은지, 이철희, 최은영, 김영철, 권오용. (2020). 저출산에 대응한 통합적 정책방안. 경제·인문사회연구회.
- 강민정, 김종숙, 이택면, 강경주. (2019). 중소기업 공동직장어린이집 확대방안. 근로복지공단.
- 고용노동부. (2009). 대·중소기업 상생의 노사관계 구축방안 연구.
- 관계부처합동. (2008). (제3차) 장애인정책발전 5개년 계획.
- 관계부처합동. (2012). 제4차 장애인정책종합계획 2013~2017.
- 관계부처 합동. (2016). 제4차 근로복지증진 기본계획. (2017~2021).
- 관계부처 합동. (2017a). 제3차 국가인권정책 기본계획. (2018~2022).
- 관계부처 합동. (2017b). 제3차 직업능력개발 기본계획. (2018~2022).
- 관계부처 합동. (2017c). 제6차 청소년정책기본계획. (2018~2022).
- 관계부처 합동. (2017d). 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵.
- 관계부처 합동. (2018a). 제3차 건강가정기본계획[보완계획]. (2016~2020).
- 관계부처 합동. (2018b). 제4차 여성과학기술인 육성지원 기본계획. (2019~2023).
- 관계부처 합동. (2018c). 제4차 산업혁명 선도인재 집중양성 계획. (2019~2023).
- 관계부처 합동. (2018d). 제6차 남녀고용평등과 일·가정양립 기본계획. (2018~2022).
- 관계부처 합동. (2018e). 제2차 사회보장기본계획. (2019~2023).
- 관계부처합동. (2018f). 행복한 결혼과 육아를 위한 신혼부부, 청년 주거지원 방안.
- 관계부처합동. (2018g). 온종일 돌봄 생태계 구축 선도사업 기본계획. 관계부처 합동.
- 관계부처 합동. (2019). 포용국가 아동정책: 내일만큼 오늘이 빛나는 우리. 관계부처합동.
- 관계부처 합동. (2020a). 청년의 삶 개선방안.
- 관계부처 합동. (2020b). 직업계고 지원 및 취업 활성화 방안.
- 관계부처 합동. (2020c). 「한국판 뉴딜」 종합계획. 한국판 뉴딜 국민보고대회. (제7차 비상경제회의).
- 교육부. (2015). 제2차 진로교육 5개년 기본계획. (2016~2020). 교육부.
- 교육부. (2017a). 대학창업교육 5개년 계획. (2018~2022). 교육부.
- 교육부. (2017b). 제4차 평생교육진흥 기본계획. (2018~2022). 교육부.
- 교육부. (2018). 중장기 교원 수급계획. (안). 교육부.
- 교육부. (2019). 2019년 방과후학교 운영 현황 통계. 교육부.
- 교육부. (2020a). 2020학년도 신학기 초등돌봄교실 운영 방안. 교육부.
- 교육부. (2020b). 2020년 업무계획: 국민이 체감하는 교육혁신 미래를 주도하는 인재양성. 교육부.
- 교육부. (2020c). 미래교육 환경변화에 대응하는 교원수급정책 추진 계획. 교육부.
- 교육부, 한국교육과정평가원. (2016). 두드림학교 운영가이드 개정판. 교육부, 한국교육과정평가원.
- 교육부, 한국교육과정평가원. (2019). 기초학력보장을 위한 맞춤형 교육 선도 및 시범학교 운영가이드. 교육부·한국교육과정평가원.
- 국민연금공단. (2019). 2019 국민연금기금 수탁자 책임 활동 보고서.
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.

- 국토교통부. (2012). 제2차 장기주거종합계획. (2013-2022).
- 국토교통부. (2018). 주거실태조사.
- 국토교통부. (2019). 2019년 주거종합계획.
- 국토교통부. (2020). 주거복지 지난 2년의 성과와 더 나은 미래를 위한 발전 방향 - 주거복지로드맵 2.0-.
- 국토해양부. (2008). 주거실태조사.
- 김경수, 허가영, 김윤수, 김상미. (2018). 우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향. 국회예산정책처.
- 김기현, 유민상, 김창환, 정지운. (2019). 청년 핵심정책 대상별 실태 및 정책방안 연구 II: 학교 졸업예정자. 한국청소년정책연구원.
- 김기현, 유민상, 변금선, 배정희, 차세영, 강정석, 이화진, 권향원, 이승호, 김문길, 박미선. (2020). 청년정책 현황 진단 및 정책추진 실효성 제고 방안 연구. 경제·인문사회연구회.
- 김난주. (2020). 한국의 성별임금격차 현황과 성평등임금공시제 도입. 한국 YWCA 2020년 Equal pay day 온라인 캠페인 발제자료. (2020.5.13.).
- 김난주, 박선영, 이선행. (2019). 고용평등상담실 운영 현황과 개선방안 연구. 한국여성정책연구원.
- 김난주, 이선행, 김병권, 김은경. (2019). 서울시 성평등임금 실천 가이드라인 개발. 서울특별시, p.11
- 김동식, 송효진, 동제연, 이인선. (2018). 여성의 성·재생산 건강 및 권리보장을 위한 정책방향과 과제. 한국여성정책연구원.
- 김두섭. (2005). 한국의 제2차 출산력 변천과 그 인과구조. 인구와 사회, 1. (1), 23-53.
- 김두섭. (2010). 초저출산 시대의 도래와 출산력 저하의 주요 원인. 한국의 사회동향, 통계청.
- 김명순. (2018). 아동의 놀이할 권리 보장을 위한 정책과제. 보건복지포럼, 259, 57-75.
- 김미곤, 고제이, 이철희, 홍석철, 전병목, 여유진, ... 서효진. (2019). 아동수당 및 출산양육지원체계 발전방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원·서울대학교·한국조세재정연구원.
- 김민희, 박소영, 이지혜, 이희현. (2020). 지자체-학교 간 협업을 통한 돌봄모델 발굴 및 확산. 대구대학교 산학협력단.
- 김보영. (2020). 포용국가를 열기 위한 사회서비스원의 진단. 2020 한국사회복지행정학회·사회서비스중앙지원단 학술세미나 자료집. 2020.6.5.
- 김성희, 윤상용, 이민경, 이송희, 허수정, 강민희, 김동주, 노승현. (2010). 장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구 - 장애인정책발전 5개년계획 복지분야 중간점검. 한국보건사회연구원.
- 김성희, 윤상용, 이승기, 변경희, 변소현, 이석영, 조윤화, 류소영, 이민경. (2011). 장애인서비스지원체계 개편 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김성희, 이송희. (2012). 일본 장애인자립지원제도의 발전과 장애등급 판정체계 고찰. 보건복지포럼, 185, 90-98.
- 김성희, 이송희. (2012). 장애인활동지원제도 도입에 따른 개선방안. 보건복지포럼, 184, 57-62.
- 김성희, 이송희, 김완호, 민흥기, 박경수, 박은혜, 변경희, 서인환, 양숙미, 윤상용, 이승기, 이영자, 전병태, 한민규. (2012). 제4차 장애인정책종합계획. (2013~2017) 수립방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김송이, 이혜수, 임밝네. (2018). 맞벌이 가구 영유아 자녀양육 실태와 틈새돌봄 지원 방안. 서울시 여성가족재단 연구사업보고서, 1-165.

- 김영란, 조선주, 선보영, 배호중, 김진석, 정영모. (2018). 초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구. 저출산 고령사회위원회.
- 김영란, 주재선, 배호중, 이진숙, 임연규. (2020). 저출산 사회로의 전환에 대응하기 위한 가족 다양성 포용. 경제·인문사회연구회.
- 김영미. (2018). 저출산·고령사회기본계획에 대한 젠더 분석 : 저출산 담론의 재구성을 위하여. 비판사회정책, 59, 103-152.
- 김은지, 강민정, 최윤정, 최진희, 이성희. (2018). 돌봄 중심의 사회정책 정비방안 연구. 저출산고령사회위원회.
- 김은지, 김소영, 선보영, 성경, 양난주, 김수정, 김혜영. (2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구. (I): 여성, 가족 관점의 진단과 정책과제. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 김소영, 최진희. (2017). 다양한 가족에 대한 지원정책 개발. 여성가족부.
- 김은지, 송효진, 배호중, 선보영, 최진희, 황정미. (2019a). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구. (I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 정가원, 배호중, 김수진, 성경, 이상진, 최영, 안현미. (2019b). 양육지원체계 개편방안 연구. 저출산 고령사회위원회.
- 김은지, 정가원, 송효진, 강민정, 김난주, 최윤정, 최진희, 이상진, 김영미, 류연규, 정형욱. (2020). 중장기 저출산 대책 수립 연구 : '함께 일하고 함께 돌보는 사회'를 중심으로. 저출산고령사회위원회.
- 김은지, 최인희, 선보영, 성경, 배주현, 김수정, 양난주. (2018). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구. (II): 여성·가족관점의 돌봄정책 추진전략. 한국여성정책연구원.
- 김은지, 최진희. (2017). 아동수당 도입에 따른 유자녀가족 지원정책 정비방안 연구. 한국여성정책연구원.
- 김인경. (2017). 일·가정 양립정책의 효과성과 정책적 시사점. 한국개발연구원.
- 김주아. (2018). 초등 돌봄정책 방안 마련을 위한 교육과정 시수 분석. 한국여성정책연구원 전문가라운드데이 블 세미나 자료. (2018.11.20.).
- 김찬우, 김미옥, 신형익, 임정기, 남혜승, 김병년, 조여진. (2008). 장애인 장기요양보장을 위한 정책 연구. 가톨릭대학교.
- 김철효, 김기원, 소라미, 신예진, 최서리. (2013). 이주배경 아동의 출생등록. 세이브더칠드런.
- 김혜영. (2010). 저출산. 고령사회 기본계획의 내용과 과제. 젠더리뷰, 19, 37-41.
- 김혜영. (2018). 친밀성의 위기와 저출산: 가족정책과 인구정책의 교차성. 보건복지포럼, 2018. (7), 35-49.
- 김혜영, 선보영. (2011). 여성의 만혼화와 결혼의향 : 결정요인을 중심으로. 한국사회, 12. (2), 3-35.
- 노사발전재단. (2019). 2019 AA남녀근로자 현황 분석보고서. 고용노동부.
- 대한민국 정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획. (2006-2010).
- 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산·고령사회기본계획 보완판. (2006-2010).
- 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회기본계획. (2011-2015).
- 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획. (2016-2020).
- 대한민국 정부. (2019). 제3차 저출산·고령사회기본계획 수정본. (2016-2020).
- 류연규, 김세원, 김영미, 조성희. (2019). 아동정책기본계획 특정성별영향평가. 여성가족부.
- 류정희, 이상정, 전진아, 박세경, 여유진, 이주연, 김지민, 송현중, 유민상, 이봉주. (2019a). 2018년 아동종합

- 실태조사. 한국보건사회연구원.
- 류정희, 전진아, 임성은, 김성식, 김지경, 신나리, 정선영, 정익중, 최영, 정희선, 허은영. (2019b). 제2차 아동 정책기본계획 수립 연구. 한국보건사회연구원.
- 마경희, 김원정, 문희영, 고현승, 추지현, 김선기, 김문길, 여유진, 박종서, 김선. (2020). 청년 관점의 '젠더 갈등' 진단과 포용국가를 위한 정책적 대응 방안 연구. 경제·인문사회연구회.
- 문화체육관광부. (2017). 제1차 국민여가활성화기본계획. (2018-2022).
- 박복순, 박선영, 김영란, 정다운, 류민희. (2019). 가족다양성 포용을 위한 법제도 개선방안 연구. 저출산고령 사회위원회.
- 박선영, 김난주, 고현승, 이윤진. (2019). 경력단절여성 등 경제활동 촉진법에 대한 입법평가. 한국여성정책연구원.
- 박세경. (2020). 건강한 아동 발달을 위한 지역사회의 역할과 책임. 보건복지포럼, 283. 43-57.
- 박수범, 김난주, 권희정. (2014). 여성 경력단절예방 재정사업의 성인지적 분석. 한국여성정책연구원.
- 박일수. (2014). 초등학교 수업일수 및 수업시수 국제 비교: "2014 교육체제" 상위 10개 국가를 중심으로. 초 등교육연구, 27. (3). 75-95.
- 변금선, 김기현, 하형석, 이용해. (2019). 청년정책 체계성 강화 방안 연구. 세종: 국무조정실.
- 보건복지부. (2017a). 기초생활보장 자활급여 기본계획. (2018-2020).
- 보건복지부. (2017b). 제1차 기초생활보장종합계획. (2018-2020).
- 보건복지부. (2020). 2020년 업무계획 따뜻한 복지, 건강한 미래.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2015). 2014 전국아동학대현황보고서. 보건복지부·중앙아동보호전문 기관.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2016). 2015 전국아동학대현황보고서. 보건복지부·중앙아동보호전문 기관.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2017). 2016 전국아동학대현황보고서. 보건복지부·중앙아동보호전문 기관.
- 보건복지부, 중앙아동보호전문기관. (2018). 2017 전국아동학대현황보고서. 보건복지부·중앙아동보호전문 기관.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2012). 제4차 장애인정책종합계획. (안) 수립 관련 정책토론회. 보건복지 부·한국보건사회연구원.
- 서원경. (2016). 남성의 노동시간이 둘째 자녀 출산에 미치는 영향. 서울대학교 경제학부 석사학위논문.
- 서혜정, 박현숙, 이해수. (2019). 아동양육시설 퇴소 후 경제선 지적기능아동의 지원방안 연구. 한국장애인개발원.
- 송수환. (2020). 여성기업지원에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서. 산업통상자원중소벤처기업위원회.
- 송효진, 김영란. (2018a). 혼인의 출산·양육에 대한 차별적 제도 발굴 연구. 여성가족부.
- 송효진, 박복순, 최진희, 신옥주, 김민지. (2018b). 비혼 가족 자녀에 대한 차별 법제 개선을 위한 연구. 저출 산고령사회위원회.
- 송효진, 박복순, 최진희, 김수진, 성경, 이재경. (2019). 다양한 가족 포용을 위한 제도화 기반 마련 연구. 여성 가족부.

- 신경아. (2014). 신자유주의시대 남성 생계부양자 의식의 균열과 젠더 관계의 변화. 한국여성학, 30. (4), 153-187.
- 아동권리보장원. (2020). 아동권리보장원 코로나 19 대응활동 기록서. 아동권리보장원.
- 안선영, 김동현. (2014). 노동력 고령화는 노동생산성을 저하시키는가?: 한국사례에 대한 실증분석. 고려대학교 미래성장연구소.
- 안현미, 김현정. (2019). 서울시 사회서비스원. (보육분야) 효율적 운영 방안. 서울시여성가족재단.
- 여성가족부. (2016). 『2016 여성인재활용과 양성평등 실천 포럼』 자료집. 여성가족부.
- 여성가족부. (2017). 2017년도 아동·청소년 대상 성범죄 동향 분석. 여성가족부.
- 여성가족부. (2018). 2018년도 양성평등정책 연차보고서. 여성가족부.
- 여성가족부. (2018). 제6차 청소년정책기본계획. 여성가족부.
- 여성가족부. (2020.6.29). 상장법인 전체 성별 임원 현황 조사결과 발표. 여성인력개발과.
- 염유식, 김경미. (2019). 한국 어린이·청소년 행복지수-국제비교연구조사결과보고서. 한국방정환재단: 연세대학교 사회발전연구소.
- 오은진, 강민정, 정성미, 이서현, 노우리, 손창균. (2019). 2019년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사. 여성가족부.
- 오혜은. (2017). 한국의 모성임금 패널티에 관한 연구. 사회복지정책, 44. (3), 217-246.
- 우해봉. (2018). 저출산 시대의 인구정책 평가와 향후 방향. 한국인구학, 41. (2), 31-59.
- 우해봉, 장인수. (2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 한국보건사회연구원.
- 원종욱, 김중훈, 홍석표, 장인수, 안형석, 홍세희, 이철의, 오상훈. (2016). 인구영향평가 제도 도입을 위한 기반 구축 연구. 경제인문사회연구원.
- 유혜미. (2020). 2001년 이후 한국의 노동생산성 성장과 인적자본: 교육의 질적 개선 효과를 중심으로. 한국은행.
- 이근태, 이지선. (2017). 생산가능인구 감소 시대의 경제성장률과 노동시장. LG경제연구원.
- 이삼식, 박종서, 윤홍식, 조영태, 김필숙, 최은영, 신윤정, 오영희, 김수봉. (2007). 2006년도 출생아수 증가원인 분석 및 출생통계시스템 개선 연구. 저출산고령사회위원회, 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이삼식, 최효진, 계봉오, 김경근, 김동식, 서문희, 윤지영, 이상협, 이윤석, 천현숙. (2016). 결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환. 한국보건사회연구원.
- 이삼호. (2005). 제3장 초중등교육. 인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제: 고령화와 교육대책. 한국개발연구원.
- 이상림, 임지영, 이은주, 조영태, 라채린. (2014). 미혼여성 임신 전 출산건강 관리 지원 방안 연구: 산부인과 이용 및 인터넷 이용환경 개선. 한국보건사회연구원·한국여성정책연구원.
- 이소영, 김은정, 박종서, 변수정, 오미애, 이상림, 이지혜. (2018). 2018년 전국 출산력 및 가족보건 복지 실태조사. 한국보건사회연구원.
- 이영희. (2020). 고용평등상담실 제도 발전 방안, 고용평등상담실 20주년 기념 토론회. 123-130.
- 이은정. (2020). '가족의 다양성' 인정을 위한 친자법체계의 개정필요성. 저출산고령사회위원회 가족다양성분과 발제문 요약. (2020.4.17.). 저출산고령사회위원회. (미간행 자료).
- 이정원, 이정림, 도남희, 최효미, 이재희, 이윤진, 윤지연, 엄혜경. (2018). 2018년 전국보육실태조사: 가구조

- 사 보고. 보건복지부·육아정책연구소.
- 이주희. (2017). [기획특집] 유리천장, 어떻게 깰 것인가: 적극적 고용개선조치. (AA)를 중심으로. 젠더리뷰, 46, 26-33.
- 이창준. (2018). 놀이 더하기로 행복을 키우는 초등교육 정책 제안. 제7차 저출산·고령화포럼 “초등교육의 변화 필요성과 쟁점: 놀이를 더해 행복을 키우는 우리 아이들” 자료집. (2018.8.28.).
- 이철희. (2018a). 한국의 출산장려정책은 실패했는가?: 2000년~2016년 출산을 변화요인 분해. 경제학연구, 66, (3), 5-42.
- 이철희. (2018b). 출생아 수 변화요인 분석과 장래 전망. 한국경제의 분석, 25, (1), 37-91.
- 이철희, 권정현, 김태훈. (2019). 인구변화가 노동시장·교육·의료에 미치는 영향: 전망과 대응방안. 저출산고령사회위원회.
- 이혜숙, 신인철, 유삼현, 이명주. (2019). 서울시 온종일 돌봄 실태분석과 정책방안. 서울연구원.
- 일자리위원회. (2020). 한국형 청년보장 추진방향 및 쟁점.
- 장경섭. (2011). 개발국가, 복지국가, 위험가족: 한국의 개발자유주의와 사회재생산 위기. 한국사회정책, 18, (3), 63-90.
- 장경섭. (2018). 가족자유주의, 위험가족, 인구위기: 21세기 한국 사회의 딜레마. 지식의 지평, 24, 40-52.
- 장혜경, 황정임, 최인희, 김영란, 주재선, 김소영. (2015). 2015년 가족실태조사 분석 연구. 여성가족부.
- 저출산고령사회위원회 내부자료. (2020.3). 일하는 모든 부모를 위한 보편적 일, 생활 균형 추진 방안.
- 저출산고령사회위원회. (2019). 출생자 30만 명 시대, 미래 초등교육 혁신 방안. 저출산고령사회위원회.
- 저출산고령사회위원회. (2020). 제11차 성평등노동권분과위원회 회의자료. 성평등노동권분과위원회.
- 전기택, 김종숙, 이선행. (2018). 일·가정 양립 실태조사. 고용노동부.
- 전진아, 전민경, 김남희, 박재현, 이용주, 윤시몬, 유혜영, 김보은. (2019). 수요자 중심의 정신건강서비스 접근성 강화 전략 연구. 한국보건사회연구원.
- 정재훈, 김수완, 김영미. (2017). 저출산·고령사회 기본계획 특정성별영향평가. 서울여자대학교 산학협력단. 여성가족부.
- 정진화, 김현숙, 임지은. (2019). OECD 국가들의 합계출산율: Becker 및 Easterlin 가설 검증과 가족정책의 효과와 시사점. 재정학연구, 12, (14), 1-47.
- 조경애. (2019). 가족다양성 정책포럼 [가족 다양성 시대, 현행 법령의 개선과제] 토론회. 주최 여성가족부·주관 한국여성정책연구원.
- 최선영. (2020). 한국 여성의 생애과정 재편과 혼인행동의 변화. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 최세림, 정세은. (2019). 성별 직종분리와 임금격차: 현황 및 임금공개의 기대효과. 한국노동연구원.
- 최유진, 이택면, 황정임, 마경희, 주재선, 김은지, 이현재, 문희영. (2016). 2016년도 양성평등 실태조사 분석 연구. 여성가족부.
- 통계청. KOSIS 국가통계포털. (<http://kosis.kr>). 국민계정, 경제활동인구조사, 경제활동인구조사 청년층 부가조사, 사회조사, 가계금융복지조사 자료 2020년 6월 1일 인출.
- 통계청. (2004, 2009, 2014, 2019). 생활시간조사.
- 통계청. (2016~2018). 전국사업체조사.
- 통계청. (2018). 고용형태별근로실태조사.

통계청. 경제활동인구조사. kosis.kr

통계청. 경제활동인구조사-근로형태별부가조사. kosis.kr

통계청. 사회조사. kosis.kr

통계청. 인구동향조사. (출생,사망,혼인,이혼통계). kosis.kr

한국교육과정평가원 대학수학능력시험 홈페이지. 수능통계. <http://www.suneung.re.kr/>

한국소비자원. (2019). 2018년 어린이 안전사고 동향 분석. 한국소비자원.

한수연. (2020). 코로나19 확산 이후 비경제활동인구 증가 특징. 고용동향브리프, 4, 14-21.

한영선, 이연숙. (2015). 여성취업과 일·가정양립지원이 출산에 미치는 영향. 대한가정학회, 53. (1), 49-66.

한영섭. (2019). 한국 학자금부채 현황 분석 보고서. 서울: 내지갑연구소.

홍혜은. (2020). 가족다양성 청년 지원 정책 관련 2020.7.16.자 서면자문. 한국여성정책연구원. (미간행 자료).

Adelman, N. E., Haslam, M. B., & Pringle, B. A. (1996). Studies of education reform: The uses of time for teaching and learning. Washington, D. C. : U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement.

Bernardi, F. (2005). Public policies and low fertility: rationales for public intervention and a diagnosis for the Spanish case. Journal of European social policy, 15. (2), 123-138.

Bishop, J., Worner, W., & Weber, L. (1988). Extending the school day: An evaluation of a seven-period class schedule. Studies in Educational Evaluation, 14, 361-380.

Brown, M. E. (1998). A comparative study of the effectiveness of an extended year program for kindergartners. (Doctoral dissertation, George Washington University).

Chuan, K. E. (2010). Will Singapore's fertility rise in the near future? A cohort analysis of fertility. Asian Population Studies, 6. (1), 69-82.

Clark, W. A., Deurloo, M. C., & Dieleman, F. M. (1994). Tenure changes in the context of micro-level family and macro-level economic shifts. Urban Studies, 31. (1), 137-154.

Cooke, L. P. (2009). Gender equity and fertility in Italy and Spain. Journal of social policy, 38, 123-140.

Courgeau, D., & Lelièvre, E. (1992). Interrelations between first home-ownership, constitution of the family, and professional occupation in France. Demographic applications of event history analysis, 120-140.

Dahlgren, G & Whitehead, M. (1991). *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm: Institute for Futures Studies.

Esping-Andersen, G., & Billari, F. C. (2012). Re-theorizing family demographics. Paper presented at the European Population Conference, Stockholm, June 13-16.

Feyrer, J., Sacerdote, B., & Stern, A. D. (2008). Will the stork return to Europe and Japan? Understanding fertility within developed nations. Journal of Economic Perspectives, 22. (3), 3-22.

- Frazier, J. A., & Morrison, F. J. (1998). The influence of extended-year schooling on growth of achievement and perceived competence in early elementary school. *Child Development*, 69. (2), 495-517.
- Fried, L. P., Tangen, C. M., Walston, J., Newman, A. B., Hirsch, C., Gottdiener, J., ... & McBurnie, M. A. (2001). Frailty in older adults: evidence for a phenotype. *The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences*, 56. (3), 146-157.
- Green, C. A. (1998). The Extended School Year Program consolidated report: Achievement test scores and survey findings. (Tech. Rep.). Detroit, MI: Detroit Public Schools Office of Research, Evaluation, and Testing. Retrieved from ERIC database. (ED4 17245)
- IMF. (2020). World Economic Outlook: The Great Lockdown. Washington, DC, April.
- Ineichen, B. (1979). The social geography of marriage. In *Love and Attraction: An International Conference*. (p. 145). Pergamon.
- Jacobus, R. (2015). Inclusionary housing: Creating and maintaining equitable communities. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jun, B. H., & Lee, H. G. (2000). An investigation of the intake of the health food among the salary men in Seoul. *Korean J Soc Food Sci*, 16. (1), 9-16.
- Kang, M. H. (1994). Nutritional status of Korean elderly people. *Korean J of Nutr*, 24. (6), 616-636.
- Lauster, N. T., & Fransson, U. (2006). Of marriages and mortgages: The second demographic transition and the relationship between marriage and homeownership in Sweden. *Housing Studies*, 21. (6), 909-927.
- McDonald, A. J., Ross, S. M., Abney, J., & Zoblotsky, T. (2008). Urban school reform: Year 4 outcomes for the Knowledge Is Power Program in an urban middle school. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, New York: NY.
- Mulder, C. H., & Billari, F. C. (2010). Homeownership regimes and low fertility. *Housing Studies*, 25. (4), 527-541.
- Mulder, C. H., & Wagner, M. (1998). First-time home-ownership in the family life course: A West German-Dutch comparison. *Urban studies*, 35. (4), 687-713.
- Mulder, C. H., & Wagner, M. (2001). The connections between family formation and first-time home ownership in the context of West Germany and the Netherlands. *European Journal of Population/Revue europeenne de demographie*, 17. (2), 137-164.
- Murphy, M. J., & Sullivan, O. (1985). Housing tenure and family formation in contemporary Britain. *European Sociological Review*, 1. (3), 230-243.
- OECD. (2015). *How's Life? 2015: Measuring Well-Being*. OECD.
- OECD. (2019). *Education at a glance*. Paris: OECD Publishing.
- Oelz, M., Olney, S., & Tomei, M. (2013). *Equal pay: An introductory guide*. International Labor

Organization.

- Patall, E. A., Cooper, H. & Allen, A. B. (2010). Extending the School Day or School Year: A Systematic Review of Research. (1985-2009). *Review of Educational Research*, 80. (3), 401-436.
- Ross, S. M., McDonald, A. J., Alberg, M., & McSparrin-Gallagher, B. (2007). Achievement and climate outcomes for the knowledge is power program in an inner-city middle school. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 12. (2), 137-165.
- Sims, D. P. (2008). Strategic responses to school accountability measures: It's all in the timing. *Economics of Education Review*, 27. (1), 58-68.
- Starrs, A. M., Ezech, A. C., Barker, G., Basu, A., Bertrand, J. T., Blum, R., ... & Ashford, L. S. (2018). Accelerate progress—sexual and reproductive health and rights for all: report of the Guttmacher-Lancet Commission. *The Lancet*, 391. (10140), 2642-2692.
- Thaden, E., & Wang, R. (2017). *Inclusionary housing in the United States: Prevalence, impact, and practices*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Von der Leyen, U. (2019). A Union that strives for more. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024.
- Wheeler, P. (1987). The relationship between grade six test scores and the length of the school day. *Educational Research Quarterly*, 11. (3), 10-17.
- 厚生労働省と文部科学省. (2020). 就職プロセス調査.

고용노동부 보도자료. (2017.12.26). 여성 일자리대책 발표.

고용노동부 보도자료. (2019.11.19). 2020년 1월, 「국민내일배움카드」 시행, 국민 누구나 일자리에 도움이 되는 훈련을 받을 수 있는 평생능력개발 기반 마련

고용노동부 보도자료. (2020). 고용상 성차별, 직장내 성희롱 피해 근로자에 대한 노동위 구제절차 도입.

고용노동부 보도자료. (2020.7.7.). 가사서비스 시장 공식화, 활성화를 위한 첫 단추- 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제정안 국무회의 의결.

고용노동부 보도자료. (2020.10.20). 소액체당금 지급절차 간소화 및 재직자 체당금 신설 고용유지지원금 지원기간 60일 연장 등- 「남녀고용평등법」 등 고용노동부 소관 법령 3건 국무회의 의결.

교육부 보도자료. (2019.1.7.). 신학기 초등돌봄교실 운영 미리 챙겨 돌봄공백 해소.

교육부 보도자료. (2020.1.9.). 초등돌봄교실 운영 확대 등으로 신학기 돌봄 지원 강화.

교육부 보도자료. (2020.3.10.). 2019년 초중고 사교육비조사 결과 발표.

교육부, 보건복지부 보도자료. (2020.7.23.). 제10차 사회관계장관회의 겸 제4차 사람투자인재양성협의회 개최.

법무부 보도자료. (2020.5.8.). 「포용적 가족문화를 위한 법제개선위원회」 권고문 결의 - 출생·가족·양육에 있어 국민이 공감할 수 있는 제도개선 방안 마련 -.

여성가족부 보도자료. (2020.2.11.). 2019년 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사 결과 발표.

여성가족부 보도자료. (2020.6.30.). 국민 10명 중 7명, ‘혼인·혈연관계 아니어도 주거와 생계를 공유하면 가

- 죽' - 2020년 「가족 다양성에 대한 국민 인식조사」 결과 발표.
- 통계청 보도자료. (2018.11.6.). 2018년 사회조사 결과. (가족, 교육, 보건, 안전, 환경).
- 통계청 보도자료. (2019.12.18.). 2019 일·가정 양립 지표.
- 통계청 보도자료. (2019.3.27.). 장래인구특별추계: 2017~2067년.
- 통계청 보도자료. (2019.8.28.). 2018년 출생 통계. (확정).
- 통계청 보도자료. (2020.3.19.). 2019년 혼인·이혼 통계.
- 통계청 보도자료. (2020.9.2.). 2019년 장래인구 특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망.
- 행정안전부 보도자료. (2018.8.24.). 어린이 보행자 교통사고, 하교시간. (14~18시)에 집중.
- Economist. (2020.03.04.). <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/03/04/iceland-lead-s-the-way-to-womens-equality-in-the-workplace?fsrc=scn/tw/te/bl/ed/dailycharticeland-leadsthe-way-to-womensequality-in-the-workplacegraphicdetail>. (검색일 2020.7.19.)
- ILO. (2012). International Standard Classification of Occupations ISCO-08.
- Le monde. (2020.5.8.). Infirmières, soignantes, caissières: <C'est une bande de femmes qui fait tenir la société>,. (간호사, 간병인, 캐셔 : 사회를 하나로 묶는 여성들). https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/05/08/aides-soignantes-caissieres-enseignantes-a-la-rencontre-de-femmes-en-premiere-ligne-dans-la-crise_6039079_3244.html
- MBC뉴스. (2018.04.03.). 성·학력 차별에 권력형 청탁까지...채용비리 백화점. https://imnews.imbc.com/replay/2018/nw930/article/4575446_30179.html. (검색일 2020.7.19.)
- MOBILI-PASS® MOBILITY ASSISTANCE. <https://www.expatservicesfrance.com/en/mobilipass-en/>. (검색일 2020.7.26.)
- OECD. (2020). Family Database, SF2.4 Share of births outside of marriage. <http://www.oecd.org/social/family/database.htm>에서 인출. (검색일 2020.02.23.)
- OECD. (2020). Hours works. <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>에서 인출. (검색일 2020.02.23.)
- OECD. <https://stats.oecd.org/> Dataset: Decile ratios of gross earnings. (검색일 2020.7.6.)
- SBS뉴스. (2018.03.22.). “여자 많으면 곤란해”...국민은행, 남성 지원자 접수만 올린 이유는?. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004678128&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND. (검색일 2020.7.19.)
- SBS뉴스. (2018.4.22.). 하나은행도 ‘채용 성차별’...여성 지원자만 커트라인 높였다. https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004695014&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND. (검색일 2020.7.19.)
- Strauss., V. (2011). What's the link between time in school and achievement?. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/post/whats-the-link-between-time-in-school-and-achievement/2011/08/17/gIQAbIOGMJ_blog.html. (검색일 2020.9.5.)
- The new MOBILI-PASS®. <https://www.management-mobility.com/The-new-MOBILI-PASS-new-sdetail.html>. (검색일 2020.7.26.)

- 고용노동부 고용보험DB. <http://www.ei.go.kr>. (검색일 2020.5.6.)
- 경향신문. (2020.5.2.). “여성은 프리랜서?” 끝나지 않은 MBC 아나운서 ‘부당 채용’ 의혹. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202005020911011&code=940100. (검색일 2020.7.19.)
- 관계부처합동. (2019.11.11.). 우리 아이 방과 후 돌봄시설 신청, 「정부24」에서 한 번에 해결. https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156360042&call_from=rsslink. (검색일 2020.7.19.)
- 교육통계서비스. <https://kess.kedi.re.kr/index>. (검색일 2020.7.15.)
- 국가인권위원회. (2020.6.30.). “모두를 위한 평등” 향해 답대한 걸음 내디딜 때 - 국가인권위, 국회에 대하여 평등법 제정 의견표명.. 2020.6.30.자 보도자료 <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=10&menuid=001004002001&pagesize=10&boardtypeid=24&boardid=7605626>. (검색일 2020.10.30.)
- 국가인권위원회. (2020.7.30.). 인권위, “중학교 전학시 과도한 추가자료 요구는 인권 침해”. 2020.7.30.자 보도자료 <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=9&menuid=001004002001&pagesize=10&boardtypeid=24&boardid=7605725>. (검색일 2020.10.30.)
- 국가지표체계 e-나라지표 학자금 대출현황 주요통계 자료. <https://www.index.go.kr/main.do>. (검색일 2020.6.1.)
- 네이버 어학사전. https://dict.naver.com/search.nhn?dicQuery=Elementary&query=Elementary&target=dic&ie=utf8&query_utf=&isOnlyViewEE. (검색일 2020.7.19.)
- 노컷뉴스. (2020.06.12.). 코로나19 ‘방역 사각’ 어린이집… “적어도 유치원처럼은”. <https://www.nocutnews.co.kr/news/5359629>. (검색일 2020.7.19.)
- 뉴시스. (2017.11.3). 화장실 몰카·동료 성폭행… 추문으로 얼룩진 ‘한샘’. <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0008266973>. (검색일 2020.7.19.)
- 대한민국 정책브리핑. 온종일돌봄. <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863867&pWise=mMain &pWiseMain=C5>. (검색일 2020.3.4.)
- 법제처. 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>. (검색일 2020.4.27.)
- 보건복지부. 다함께돌봄. https://dadol.or.kr/biz/biz_intro. (검색일 2020.7.19.)
- 보건복지부. 다함께돌봄. https://dadol.or.kr/biz/biz_system. (검색일 2020.7.19.)
- 서울연구데이터서비스. <http://data.si.re.kr/node/125>. (검색일 2020.7.19.)
- 싱가포르 주택개발청. <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/hdbSpeaks/more-grants-for-first-timers-buying-resale-flats>. (검색일 2020.7.25.)
- 아시아타임즈. (2018.04.04.). 금융노조, KB·하나 채용비리 강력 처벌 촉구. <http://www.asiatime.co.kr/news/articleView.html?idxno=174754>. (검색일 2020.7.19.)
- 여성가족부. (2020). 2019년 경력단절여성 등의 경제활동 실태조사 결과 발표. <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156375142>. (검색일 2020.2.12.)
- 여성가족부·청소년방과후아카데미. <http://www.youth.go.kr/yaca/about/about.do>. (검색일 2020.7.19.)

- 연합뉴스. (2017.09.27). “여성 채용 안돼” 가스안전공사 면접접수 조작해 7명 낙방. (종합). <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170927109851064?input=1195m>. (검색일 2020.7.19.)
- 연합뉴스. (2020.09.23.). 대전MBC ‘아나운서 채용 성차별 해소’ 인권위 권고 수용. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200923175700063>. (검색일 2020.10.19.)
- 오마이뉴스. (2018.04.13.). [직장내 성폭력 STOP ②] 고용노동부가 문제 해결 주체, ‘고용평등과’ 부활해야. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002424266
- 통계청. 장래인구추계 원자료. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I3. (검색일 2020.7.15.)
- 통계청. 통계분류포털. http://kssc.kostat.go.kr/ksscNew_web/kssc/common/ClassificationContent.do?gubun=1&strCategoryNameCode=002&categoryMenu=007&addGubun=no. (검색일 2020.4.27.)
- 한겨레. (2020.05.01.). 인권위, 대전MBC 아나운서 채용 성차별에 “시정권고” 결정. <http://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/942789.html>. (검색일 2020.7.19.)
- 한국건강가정진흥원. 주요사업안내. <http://www.kihf.or.kr/lay1/S1T443C444/contents.do>. (검색일 2020.7.20.)
- 한국여성민우회. (2020.04.24.). 국가인권위원회는 대전MBC아나운서 고용상성차별 시정을 권고하라!. <http://www.womenlink.or.kr/statements/22821?category=%EC%97%AC%EC%84%B1%EB%85%B8%EB%8F%99>. (검색일 2020.7.19)
- 호주 정부 홈페이지. <https://www.servicesaustralia.gov.au/individuals/services/centrelink/austudy/how-much-you-can-get>. (검색일 2020.7.26.)

〈 고령사회 분야 〉

- 박명화, 하정철, 신임희, 김한곤, 이신영, 조준행, … 송준아. (2008). 2008년도 노인실태조사-전국 노인생활 실태 및 복지욕구조사- 기초분석보고서. 서울: 보건복지가족부, 계명대학교 산학협력단.
- 윤정혜. (2019. 10. 30.). 베이비부머의 은퇴와 재취업 현황 분석. 고용조사브리프, 2019 가을, 1-13.
- 이윤경, 강은나, 황남희, 주보혜, 김세진. (2019). 노인정책종합계획 수립을 위한 기초연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, … 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 통계청 사회통계기획과. (2019. 11. 25.). 2019년 사회조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/doc.html?fn=synapview378876_4&rs=/assist/synap/preview에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청. (2020). 장래가구추계 : 가구주의 연령/가구유형별 추계가구-전국. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BZ0502&conn_path=I2에서 2020. 6. 19. 인출.

- 황남희, 김경래, 이아영, 임정미, 박신아, 김만희. (2019). 신중년의 안정적 노후 정착 지원을 위한 생활실태조사. 세종: 한국보건사회연구원.
- 강미나, 김혜승, 김근용, 이수옥, 박미선, 이재춘, …권건우. (2019). 2018년도 주거실태조사 -. (특성가구) 연구보고서. 세종: 국토교통부, 국토연구원.
- 강은나, 이윤경, 정홍원, 백혜연, 오인근, 김세진. (2019). 노인일자리사업 평가 및 환류체계 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 강은나, 주보혜, 이재춘, 배혜원. (2019). 초고령사회 대응을 위한 노인주거정책 개편 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단. (2019). 2018년 건강보험 주요통계. Retrieved from <https://www.hira.or.kr/bbsDummy.do?pgmid=HIRAA020045020000&brdScnBltno=4&brdBltNo=2311&pageIndex=1#none>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 고용노동부. (2016). 임금피크제 장년근로시간단축 도입 안내서. Retrieved from http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=1464252547635에서 2020. 8. 31. 인출.
- 고용노동부. (2020a). 중장년일자리희망센터. (생애경력설계서비스). Retrieved from <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/aged/list5.do>에서 2020. 7. 8. 인출.
- 고용노동부. (2020b). 취업성공패키지. Retrieved from <http://www.moel.go.kr/policy/policyinfo/support/list4.do>에서 2020. 7. 8. 인출.
- 고용노동부. 사업제 노동력 실태조사 부가조사. 각 연도.
- 고용보험. (2020). 고령자 고용연장 지원사업. Retrieved from <https://ei.go.kr/ei/eih/eg/eb/ebEntrprBnef/retrieveEb0402Info.do>에서 2020. 7. 8. 인출.
- 관계부처 합동. (2017). 제1차 기초생활보장 종합계획. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=340997&FILE_SEQ=211095에서 2020. 8. 31. 인출.
- 관계부처 합동. (2017. 8. 8). 신중년 인생3모작 기반구축 계획. Retrieved from <http://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=GMN&fileId=185644172>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국가통계포털. (2020). 사망원인. (103항목) 통계. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E01&conn_path=I2에서 2020. 6. 4. 인출.
- 국민건강보험공단 건강관리실. (2019. 10. 25.). 건보공단, 건강백세운동교실 운영 성과 발표회 열어. 국민건강보험공단 보도자료. Retrieved from <https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaea01600m01.do?mode=download&articleNo=131796&attachNo=58952>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국민건강보험공단 노인장기요양보험. (2020). 장기요양기관 검색. Retrieved from <http://www.longtermcare.or.kr/npbs/r/a/201/selectLtcoSrch>에서 2020. 6. 1. 인출.
- 국민건강보험공단 빅데이터운영실, 건강관리실. (2017. 11. 22.). 건보공단, 2016년 건강검진통계연보 발간. 국민건강보험공단 보도자료. Retrieved from <https://www.nhis.or.kr/nhis/together/wbhaea01600m01.do?mode=download&articleNo=124877&attachNo=44259>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국민건강보험공단, 노인장기요양통계연보, 각 연도. Retrieved from <https://www.nhis.or.kr/menu/boa>

- rdRetriveMenuSet.xx?menuId=F332a에서 2020. 5. 27. 인출.
- 국민연금공단. 국민연금 통계연보. 각 연도. Retrieved from https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_year에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국토교통부 공공주택총괄과, 주거복지정책과, 공공주택지원과. (2020. 4. 1.). 어르신들 고령자 맞춤형 공공 임대주택에서 편안한 노년 보내세요. 국토교통부 보도자료. Retrieved from <http://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=GMN&fileId=190362092>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국토교통부 주택기금과, 공공주택지원과, 주거복지정책과, 도시재생과. (2018. 10.). 취약계층, 고령자 주거 지원 방안. Retrieved from http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmstage=1&id=95081469에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국토교통부. (2020). 모두가 함께 누리는 주거복지 로드맵. <http://www.molit.go.kr/housingroadmap/qa.jsp>에서 2020. 7. 10. 인출.
- 금융감독원 연금감독실. (2020. 4.3.) 2019년 연금저축 운용현황 분석결과. 금융감독원 보도자료. Retrieved from <http://m.fss.or.kr:8000/fss/board/bodoBoardDetail.do?seqNo=23025&gubun=01&mlId=M010502000000000>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 기획재정부. (2019. 11. 13.) 범부처「인구정책TF」, 인구구조 변화 대응방향. (III) 발표. 기획재정부 보도자료. Retrieved from https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_0000000000028&searchNttId1=MOSF_0000000000042059&menuNo=4010100에서 2020. 8. 31. 인출.
- 김범수. (2018. 1. 28.). 기업 '60세 정년' 대세 부상- 작년 평균 정년연령 61.1세. 연합뉴스. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180128008700004>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 김영선, 오상우, 정덕영, 김정근, 조현승, 이용호, 임기웅. (2019) 고령친화산업 혁신 발전방안 연구 - 연계와 협력을 통한 고령친화산업 대전환 -. 서울: 경희대학교·한국보건산업진흥원.
- 김종훈, 이지혜, 박종서, 이상림, 이소영, 변수정, 김수정. (2018). 저출산·고령사회 기본계획 보완 연구. 서울: 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
- 김종훈, 최효진, 이지혜, 이봉주, 김혜영, 박진, ... 황기돈. (2017). 인구정책개선기획단 최종결과보고서 - 저출산·고령사회 대응 방안 연구. 세종: 보건복지부, 구정책개선기획단, 한국보건사회연구원.
- 노인인력개발원. 노인일자리 및 사회활동 통계동향. 각 연도. Retrieved from <https://kordi.or.kr/content.do?cmsId=174>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 농림축산식품부. (2020). 농지연금. Retrieved from <https://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>에서 2020. 6. 9. 인출.
- 대한간호협회 가정간호사회. (2020). 가정간호실시기관현황. Retrieved from <http://www.hcna.or.kr>에서 2020. 6. 3. 인출.
- 대한민국 정부. (2008). 제1차 저출산, 고령사회 기본계획. (보완판).새로마지플랜. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=22496>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산, 고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015. Retrieved from https://www.gov.kr/portal/gvrnPublish/view/H445_145067?policyType=G00303&srchTxt=%EC%86%9C%EC%82%B0에서 2020. 8. 31. 인출.

- 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산, 고령사회 기본계획: 브릿지플랜 2020. Retrieved from <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=36928>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 문한나, 최영섭, 박상오. (2019). 전직지원서비스 활성화 방안 연구 RSC-ISC와의 연계가능성 탐색. 세종: 한국직업능력개발원
- 박명화, 하정철, 신임희, 김한곤, 이신영, 조준행, ... 송준아. (2008). 2008년도 노인실태조사 - 전국 노인생 활실태 및 복지욕구조사 - 기초분석보고서. 서울: 보건복지부, 계명대학교 산학협력단.
- 박선오, 김우선, 박인숙, 이경신, 김민석, 이강연, 김도현. (2019). 2019년도 고령친화산업 육성 사업. 세종: 보건복지부, 한국보건산업진흥원. Retrieved from <https://www.khidi.or.kr/board/view?linkId=48827522&menuId=MENU00085>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 김기향, 심우창, 김동철, 김우선, 박인숙, 이경신, 김용민, 이강연. (2017). 2017년도 고령친화산업 육성 사업. 세종: 보건복지부, 한국보건산업진흥원. Retrieved from <https://www.khidi.or.kr/board/view?pageNum=1&rowCnt=10&no1=104&linkId=48734467&menuId=MENU00316&maxIndex=00487344679998&minIndex=00001259859998&schType=0&schText=&schStartDate=&schEndDate=&boardStyle=&categoryId=&continent=&country=>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 박영택. (2013). 노인진료비의 최신 동향. *HIRA 정책동향*, 7. (4), 53-61.
- 박종서, 이소영, 황남희, 장인수. (2019). 2018년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 서울: 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부 건강증진과, 장애인정책과. (2017. 12. 21.) 2018년도, 국가건강검진 이렇게 달라집니다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=343248&FILE_SEQ=220276에서 2020. 6. 4. 인출.
- 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. 보건복지부 보도자료. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=347106에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 기초생활보장과. (2019. 9. 10.). 국민기초생활보장법 제정 20주년, 일하는 수급자 대상 근로소득 30% 공제 실시. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350832에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 기초연금과, 장애인자립기반과. (2015. 12. 31). 2016년 기초연금 및 장애인연금 선정기준액 100만 원으로 상향. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=329325에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 기초연금과. (2014. 12. 30.). 2015년 기초연금 선정기준액 93만 원으로 상향. 보건복지부 보도자료. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=2&CONT_SEQ=315851에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 기초연금과. (2015. 12. 22.). 2016년 기초연금 및 장애인연금 선정기준 고시 개정안 행정예고. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=329325&FILE_SEQ=183370에서 2020. 8. 31. 인출.

- 보건복지부 기초연금과. (2018. 5. 23.). 기초연금 '소득역전방지 감액제도' 개선 추진. 보건복지부 보도자료. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1468029>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 기초연금사업지원단. (2014. 6. 30.). 7월 1일부터 기초연금 제도 시행. 보건복지부 보도자료. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=3&CONT_SEQ=301730에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 노인정책과, 보험정책과, 국민연금정책과. (2016. 5. 17.). 65세 이상 어르신의 건강보험 보장율, 67.5%에서 70.6%로 확대. ('13→'14). 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=324&CONT_SEQ=331620에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 노인정책과. (2011. 8. 3.). '치매' 관리 국가 개입 본격화. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=258108&FILE_SEQ=107379에서 2020. 5. 29. 인출.
- 보건복지부 보험급여과, 질병정책과. (2015. 7. 14.). 말기 암 '호스피스 입원' 건강보험 적용 시작, 연내 '가정 호스피스'도 시행. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=324228&FILE_SEQ=172326에서 2020. 6. 3. 인출.
- 보건복지부 보험약제과. (2019. 7. 2.). 설명자료 : 건강보험 보장성 강화대책 주요 성과 및 향후 계획. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=349994에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 복지정책과. (2019. 1. 10.). 지역사회 통합 돌봄 모델, 지역이 만들어간다. 「지역사회 통합 돌봄. (커뮤니티케어) 선도사업 추진계획」발표. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=347345&FILE_SEQ=245025에서 2020. 6. 1. 인출.
- 보건복지부 요양보험제도과. (2017. 11. 6.). 본인부담 경감 대상 확대, 경증치매대상 인지지원 등급 신설 등 - 장기요양보험 보장성 강화된다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=342741&FILE_SEQ=218041에서 2020. 5. 28. 인출.
- 보건복지부 의료보장관리과, 국민건강보험공단 급여관리실. (2019. 8. 22.). 본인부담상한제로 저소득층 의료비 부담 크게 감소. 보건복지부, 국민건강보험공단 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=350570에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 질병정책과, 생명윤리정책과. (2019. 3. 28.). 3월 28일부터 연명의료결정법 개선되어 시행된다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=348830에서 2020. 8. 31. 인출.
- 보건복지부 질병정책과, 생명윤리정책과. (2019. 6. 23.). 호스피스 대상 질환, 서비스 유형 확대하고 연명의료 관련 기반 확충한다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=349863&page=1에서 202

0. 8. 31. 인출.

보건복지부 치매정책과. (2019. 12. 20.). 전국 256개 치매안심센터 모두 정식 개소. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=351987&FILE_SEQ=272533에서 2020. 6. 1. 인출.

보건복지부 치매정책과. (2019. 9. 19.). 치매국가책임제 시행 2년, 주요 성과 및 내실화 계획. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=350919&FILE_SEQ=265955에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부, 중앙치매센터. (2016). 대한민국 치매현황. (Korean Dementia observatory) 2016. Retrieved from https://www.nid.or.kr/info/dataroom_view.aspx?bid=160에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부, 중앙치매센터. (2018). 대한민국 치매현황. (Korean Dementia observatory) 2018. Retrieved from https://www.nid.or.kr/info/dataroom_view.aspx?bid=194에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부, 중앙치매센터. (2019). 대한민국 치매현황. (Korean Dementia observatory) 2019. Retrieved from https://www.nid.or.kr/info/dataroom_view.aspx?bid=209에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부. (2019). 2019년 노인복지시설 현황. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=0321&CONT_SEQ=349899&page=1에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부. (2020a). 2020년 노인보건복지사업안내. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=354383에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부. (2020b). 2020 노인복지시설현황. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=355052&page=1에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부. (2020c). 2020년 노인일자리 및 사회활동지원사업안내. (지침). Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=352504에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부. (2020d). 2020년 정신건강사업 안내. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301vw.jsp?PAR_MENU_ID=03&MENU_ID=032901&CONT_SEQ=353771&page=1&fbclid=IwAR1kmN64pHGq5n_NFS43VtyoheNcm7Q-hUNSDQ3UsvpUFX_uLS0ShiUDixo에서 2020. 8. 31. 인출.

보건복지부. 노인보건복지 사업안내. 각 연도. Retrieved from <http://www.mohw.go.kr/react/jb/sjb030301ls.jsp>에서 2020. 8. 31. 인출.

복지로. (2020). 한눈에 보는 복지정보. Retrieved from <http://www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveGvmtWelInfo.do?searchIntClId=01&welInfSno=188>에서 2020. 6. 9. 인출.

서남규, 서수라, 이옥희, 강태욱, 황연희, 안수지. (2013). 질병별 및 사회경제요인별 의료비 규모 추정 연구. 서울 :국민건강보험공단 건강보험정책연구원.

선우덕, 강희정, 박은자, 전진아, 전승훈, 김성태, ... 이선희. (2016). 사회보장제도 노인건강분야 기본평가. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

- 선우덕, 김현식, 김대중, 오신휘, 안세아. (2012). 2011년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 신현철, 최미영, 최병호. (2012). 사망자의 생애말기 진료비의 양상 - 건강보험자료를 이용한 접근. *보건행정학회지*, 22. (1), 29-48.
- 안전보건공단. 산업재해통계. 각 연도. Retrieved from <http://www.kosha.or.kr/kosha/data/industrialAccidentStatus.do>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 암관리법, 법률 제10333호. (2020.) Retrieved from <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=105505&viewCls=lsRvsDocInfoR#>에서 2020. 6. 3. 인출.
- 이삼식, 이지혜. (2011). 2010년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이소영, 강은나, 이재량, 박성화, 김정근, 김태현, ... 최재성. (2016). 2015년도 저출산·고령사회정책 성과평가 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이소영, 강은나, 백혜연, 변수정, 장인수. (2017). 2016년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이소영, 백혜연, 변수정, 장인수. (2018). 2017년도 저출산·고령사회정책 성과평가. 서울: 저출산·고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
- 이윤경, 강은나, 황남희, 주보혜, 김세진. (2019). 노인정책종합계획 수립을 위한 기초연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이윤경, 정형선, 석재은, 송현중, 서동민, 이정석, ... 배혜원. (2017). 제2차 장기요양 기본계획 수립연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 저출산·고령사회위원회. (2018. 12.). 저출산, 고령사회 정책 로드맵.
- 저출산·고령사회위원회. (2020). 저출산·고령사회위원회 내부자료.
- 정경희, 김경래, 유재언, 이윤경, 서제희, 이선희. (2019). 웰다잉을 위한 제도적 기반 마련 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, ... 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김재호, 선우덕, 오미애, ... 이금룡. (2014). 2014년도 노인실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 이윤경, 손창균, 박보미, 이수연, ... 김소영. (2012). 2011년도 노인실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정부 24. (2020a). 노후준비서비스 제공. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/WII000000310>에서 2020. 7. 8. 인출.
- 정부 24. (2020b). 생애경력설계서비스. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/149200000134>에서 2020. 7. 8. 인출.
- 정부24. (2020c). 실업크레딧. <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/B55201500004>에서 2020. 6. 9. 인출.
- 정책위키. (2020). 신증년지원. Retrieved from <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868339#L4>에서 2020. 7. 8. 인출.

- 조정진, 박민선, 김수영, 박상민, 김계형, 정영진, ... 김영. (2017). 국가건강검진 제도개선 방안연구. 보건복지부, 한림대학교 산학협력단.
- 조종석, 박지영, 최병남. (2010). 고령자 통행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 서울: 한국교통연구원.
- 최봉영. (2019. 4. 30.). 요양병원 수가 체계 개편- 장기입원 방지에 방점. 디멘시아 뉴스. Retrieved from <https://www.dementianews.co.kr/news/articleView.html?idxno=1689>에서 2020. 6. 9. 인출.
- 통계청 통계데이터허브국 행정통계과. (2019. 12. 26.). 2018년 기준 퇴직연금통계 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/7/index.board?bmode=read&aSeq=379638에서 2020. 8. 31. 인출.
- 통계청. (2020a). 경제활동인구조사: 연령별 경제활동인구 총괄. Retrieved from https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962002&themaId=D#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6.1. 인출.
- 통계청. (2020b). 국민기초생활보장수급자현황. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=I3에서 2020. 6. 19. 인출.
- 통계청. (2020c). 장래인구추계 : 성 및 연령별 추계인구. (1세별, 5세별). Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I2에서 2020. 6. 19. 인출.
- 통계청. (2020d). 지역별 평생교육기관 개황. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=TX_334_2009_H2004&conn_path=I2에서 2020. 5.30. 인출.
- 통계청. (2020e). 평생학습 참여율. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=334&tblId=DT_33409N_001&conn_path=I2에서 2020.7. 8. 인출.
- 한국주택금융공사 주택금융연구원 통계분석팀. (2017). 2017년도 주택연금 수요실태조사.
- 행정안전부. (2020). 주민등록 인구통계. Retrieved from <http://27.101.213.4/#>에서 2020. 7. 10. 인출.
- 호스피스·완화의료 홈페이지. (2020). 기관 종합정보. Retrieved from <http://hospice.go.kr/organ/organMapSearch.do>에서 2020. 6. 3. 인출.
- 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전 취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원.
- 황도경, 김태완, 박금령, 여나금. (2016). 장기입원 수급자 실태조사 및 생계급여 적정 지급방안 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- Lee, K. E., Lee, Y. H., Kim, J. H., Ki, S. K., Chon, D. K., & Jung, E. J. (2019). Five-year survival rate among older adults participating in the national geriatric screening program: a South Korean population-based cohort study. *Archives of Gerontology and Geriatrics*. 83, 173-184.
- Riley, M. W. & Riley, J. W. (2000). Age integration: Conceptual and historical background. *The Gerontologist*, 40. (3), pp.266~270.

■ 노인주치의. (1차의료)를 중심으로 한 통합적 노인 건강관리 체계 구축

- 국민건강보험공단. (2018). 2018년 건강보험 주요통계.
- 박명화, 하정철, 신임희, 김한곤, 이신영, 조준행, ... 송준아. (2008). 2008년도 노인실태조사- 전국 노인생활

- 실태 및 복지욕구조사-. 서울: 보건복지가족부, 계명대학교 산학협력단.
- 박종연, 이정석, 고민정, 이해경. (2007). 보험자에 의한 만성질환관리. (NHIC-CDM) 방안: 중장기. (2008~2012) 로드맵. 국민건강보험공단.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, ... 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김재호, 선우덕, 오미애, ... 이금룡. (2014). 2014년도 노인실태조사. 서울: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정영호. (2013). 고령자의 복합만성질환 분석: 외래이용을 중심으로. *보건, 복지 Issue & Focus*. 196.
- 정의신, 박민정. (2011). 만성질환 노인의 미충족 의료에 미치는 요인 분석. 제3회 한국의료패널 학술대회 자료집. 367-381.
- 중앙치매센터. (2019). 2019 중앙치매센터 연차보고서.
- 질병관리본부. (2016). 2016 국민건강통계. 오송: 질병관리본부.
- 통계청 사회통계기획과. (2018. 9. 27.). 2018 고령자 통계. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=370779에서 2020. 10. 1. 인출.
- 통계청. (2020). 지표로 본 우리나라. Retrived from https://www.index.go.kr/potal/info/idxKoreaView.do?idx_cd=2758에서 2020. 8. 1. 인출.
- 한국소비자보호원. (2006). 병원의 안전관리 관련 의료분쟁 실태조사. 서울: 한국소비자보호원.
- Born, K., Yiu, V., (2014. 4. 10.). How far along are we in making hospitals more senior friendly? Healthy debate. Retrieved from <https://healthydebate.ca/2014/04/topic/politics-of-health-care/senior-friendly-hospitals>에서 2020. 8. 1. 인출.
- Hughes, R. G. (2008). Patient safety and quality: An evidence-based handbook for nurses. Agency for healthcare research and quality.
- Kellerman, R., Kirk, L. K. L. (2007). Principles of the patient-centered medical home. *American family physician*, 76. (6), 774-775.
- Konetis, V., Bennett, . E., Mathers, C. D., Li, Guangquan, Foreman, K., & FmedSci, M. E. (2017). Future life expectancy in 35 industrialised countries: projections with a Bayesian model ensemble. *The lancet*, 389. (10076), 1323-1335.
- Reid, C. E., O, 'neill, M. S., Gronlund, C. J., Brines S. J., Brown, D. G., Diez-Roux, A. V. et al. (2009). Mapping community determinants of heat vulnerability. *Environ health perspect.* 117, 1730-1736.
- Wagner, E. H. (1998). Chronic disease management: What will it take to improve care for chronic illness? *Effective Clinic Practice*, 1. (1), 2-4.
- WHO. (2002). Active ageing: a policy framework.
- WHO. (2009). Active ageing: Towards Age-Friendly Primary Health Care.
- WHO. (2016). Multisectoral action for a life course approach to healthy ageing: draft global strategy and plan of action on ageing and health.

■ 효율적이고 확대된 방문의료를 통한 지역내 계속 거주 증진

- Arend, J., Tsang-Quinn, J., Levine, C., & Thomas, D. (2012). The patient-centered medical home: History, components, and review of the evidence. *A journal of translational and personalized medicine*, 79. (4), 433-450. doi.org/10.1002/msj.21326
- DeCherrie, L. V., Soriano, T., & Hayashi, J. (2012). Home-based primary care: A needed primary-care model for vulnerable populations. *Mount Sinai Journal of Medicine*, 79. (4), 425-432.
- Egwu, I. N. (1984). Update: Primary care is not the same as primary health care, or is it?. *Family and community health*, 7. (3), 83-88.
- Epstein, R. M., & Street, R. L. (2011). The values and value of patient-centered care. *Annals of family medicine*, 9. (2), 100-103. doi: 10.1370/afm.1239
- Jeon, B., & Kwon, S. (2017). Health and long-term care systems for older people in the Republic of Korea: policy challenges and lessons. *Journal of health systems & reform*, 3. (3), 214-223. doi.org/10.1080/23288604.2017.1345052
- Kim, C. O., & Jang, S. N. (2018). Home-based primary care for homebound older adults: Literature review. *Annals of Geriatric Medicine and Research*, 22. (2), 62-72. doi.org/10.4235/agmr.2018.22.2.62
- World Health Organization. (2003). Primary Health Care: 25 Years After ALMA-ATA. Technical Paper EM/RC50/8. World Health Organization Regional Office for the Eastern Mediterranean.
- 강희택, 손창우, 전성연, 한동헌, 황진욱, 이용제, 유지원. (2019). 커뮤니티케어, 다가오는 초고령사회 부담에서 지역사회계속거주에 이르는 지름길. *대한임상노인의학회지*, 20. (1), 1-9. doi : 10.15656/kjcg.2019.20.1.1
- 관계부처 합동. (2018.11.20.). 지역사회 통합 돌봄 기본계획. (안) -1단계: 노인 커뮤니티케어 중심-. 관계부처 합동 보도자료.
- 김남순, 전진아, 송은솔, 차미란, 김창오, 김광준, ... 박윤정. (2018). 건강노화를 위한 노인 친화적 보건의료 서비스 제공방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 대한민국 정책브리핑. (2020). 지역사회 통합 돌봄. (커뮤니티 케어.). Retrieved from <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866645>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 박은옥. (2019). 우리나라 가정방문간호의 현황과 향후 과제. *농촌의학·지역보건*, 44. (1), 28-38. doi: dx.10.5393/JAMCH.2019.44.1.028
- 윤종률 외. (2017). 일상생활기능 저하상태 고령자에 대한 급성기후 전환기 의료서비스 모형 개발 및 구축. 경기: 석천나눔재단, 한림대학교 동탄성심병원.
- 이재호. (2014). 일차의료의 가치와 근거, 현실과 대안. *근거와 가치*, 6-22.
- 임종한 외. (2018). 서울시 노인 건강주치의 제도 도입방안. 서울연구원.
- 장민. (2019. 10. 22.). 소득 3만 달러 시대 노인 빈곤. 국민일보. Retrieved from <http://news.kmib.co.kr>

- /article/view.asp?arcid=0924103751&code=11171313에서 2020. 8. 31. 인출.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, ... 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 최용준, 이재호, 고병수, 조경희. (2013). 일차의료의 개념과 가치, 그리고 한국의 현실과 과제. *대한의사협회지*, 56. (10), 856-865.
- 행정안전부. (2020). 추진과제 : 구석구석 찾아가는 보건·복지서비스. Retrieved from <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/communityPublicServiceTask/screen.do>에서 2020. 8. 31. 인출.

■ 건강보험과 장기요양보험. 지역복지 체계 역할정비 및 통합/연계

- 국민건강보험공단. (2019). 2018년 건강보험 주요통계.
- 국민건강보험공단. 장기요양보험통계. 각 연도.
- 김남순, 박은자, 전진아, 서제희, 정연, 이용주, ... 백승주. (2017). 고령사회 진입에 따른 노인건강 현황과 보건의료, 복지 서비스 제공 모형. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김윤, 김태현, 박상민, 윤재문, 김계형, 손정식, ... 최하림. (2019). 의료공급체계 개선 모형 개발 연구. 강원: 국민건강보험공단, 서울대학교 산학협력단.
- 박세경, 강은나, 황주희, 김정현, 하태정, 이정은, ... 호승희. (2015). 돌봄·보건의료 연합서비스 공급모형에 관한 전망과 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 보건복지부 요양보험운영과. (2016. 5. 30). 촉탁의가 요양시설 어르신 한분 한분을 진료합니다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=332188&FILE_SEQ=189082에서 2020. 6. 24. 인출.
- 보건복지부 건강정책과. (2019. 3. 29.). 일차의료 만성질환관리 시범사업 3차 공모결과, 16개 지역 선정. 보건복지부 보도자료. Retrieved from https://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=348850에서 2020. 8. 31. 인출.
- 신현웅, 정형선, 권순만, 신영석, 김윤, 윤석준, ... 고든솔. (2018). 제1차 국민건강보험통합계획 수립 및 실천 방안 제안. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 오의금, 이현주, 김유경, 성지현, 박영수, 유재용, 우수희. (2015). 재가 간호서비스 제공자의 업무 수행 현황과 장애요인. *대한간호학회지*, 45. (5). 742-751.
- 이윤경, 정형선, 석재은, 송현종, 서동민, 이정석, ... 배혜원. (2017). 제2차 장기요양기본계획 수립 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이윤경, 강은나, 김경래, 주보혜, 고영호, 김진현, ... 김세진. (2019). 고령인구 증가와 미래 사회정책. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이정석, 박상희, 유애정, 한은정, 문용필, 박세영, ... 박종덕. (2017). 장기요양기관 전문요양실 모델 개발에 관한 연구. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 전용호. (2018). 노인 돌봄의 연속성 측면에서 바라본 의료, 보건, 복지 서비스의 이용과 연계. *보건사회연구*, 38. (4), 10-39.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, ... 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 세종: 보건복지

부, 한국보건사회연구원.

한은정, 황라일, 이정석. (2016). 노인장기요양 재가서비스 이용자의 시설 입소 영향 요인. *한국보건간호학회지*, 30. (3), 512-525.

황도경, 신영석, 이윤경, 최병호, 김찬우, 박금령, 김은아. (2016). 노인 의료와 요양 서비스 수요 분석 및 공급 체계 다양화 연구- 공급의 통합적 연계 체계 구축. 한국보건사회연구원.

■ 기술 활용을 통한 돌봄 진화

김영선. (2020. 07). 4차산업기술과 삶의 질 향상 : 초고령사회대응 기술에 대한 국내외 동향 분석 및 전략, 2020 대한민국 과학기술연차대회 '기술을 통한 삶의 질 향상 : 따뜻한 기술'. 서울: 한국과학기술단체총연합회.

김영선, 오상우, 정덕영, 김정근, 조현승, 이용호, 임기웅. (2019). 고령친화산업 혁신 발전방안 연구 - 연계와 협력을 통한 고령친화산업 대전환. 세종: 한국보건산업진흥원.

김태은. (2017). 북유럽 국가의 복지기술 활용과 시사점. *보건복지포럼*, 4, 77-87.

동경대 IOG. (2020). Research Activities. Retrieved from http://www.iog.u-tokyo.ac.jp/?page_id=35&lang=en에서 2019.11.11. 인출.

배순영, 이윤경, 송유진. (2017). 고령소비자 정책 종합계획 수립방안 연구. 충북: 한국소비자원.

산업통상자원부 산업기술시장혁신과. (2020. 4. 27.). 제조기업 혁신기술 사업화 컨설팅 R&D 통합 지원 추진. 산업통상자원부 보도자료. Retrieved from https://www.motie.go.kr/common/download.do?fid=bbs&bbs_cd_n=81&bbs_seq_n=162876&file_seq_n=1에서 2020. 8. 31. 인출.

전승엽, 김지원, 장미화. (2018.05.08). 노인을 위한 뱅킹은 없다...모바일 금융시대, 소외되는 어르신. 연합뉴스. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180503164100797>에서 2020.10.1. 인출.

최해옥, 최병삼, 김석관. (2017). 일본의 제4차 산업혁명 대응 정책과 시사점. *동향과 이슈*, 30, 1-25.

고숙자, 정영호, 김혜운, 차미란. (2019). 건강수명 연장을 위한 사회문제 해결형 보건의료 기술과 정책과제 - 고령자의 의료-돌봄기술을 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.

이영철, 문호범, 이재원, 최두진, 박종선, 임해영. (2018). 2018 디지털정보격차 실태조사. 세종: 과학기술정보통신부.

Aging and Health Technology Watch. (2020). Home. Retrieved from <https://www.ageinplacetechnology.com>에서 2019.11.11. 인출.

AAL Forum . (2019.10.24.). Home. Retrieved from <https://www.aalforum.eu>에서 2019.11.12. 인출.

Age Friendly Foundation. (2019.11.10.). Harness the Longevity Dividend. Retrieved from <https://static1.squarespace.com/static/5c51b74ea9e0287d96d4e140/t/5dbb231c2bdc1d0b58db7c8d/1572545311368/Endicott.pdf>에서 2019.11.10. 인출

Aging Analytics Agency. (2020). Home. Retrieved from <https://www.aginganalytics.com>에서 2019.10.30. 인출.

European Commission. (2018). HORIZON 2020 IN FULL SWING - Three Years On - Key facts and

- d figures 2014-2016. Retrieved from <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/horizon-2020-statistics#Article>에서 2020. 10. 1. 인출.
- IBIS World. (2020). Telehealth Services in the US Market Size 2005-2026. Retrieved from <https://www.ibisworld.com/industry-statistics/market-size/telehealth-services-united-states/>에서 2019.11.24. 인출.
- Palette. . (2020). Senior in action. Retrieved from <http://www.palettev2.eu/index.php/en/>에서 2019.12.03. 인출
- Philips, K., Zhou, R., Lee, D. S., Marrese, C., Nazif, J., Browne, C., ... & Lutz, M. L. (2019). Caregiver medication management and understanding after pediatric hospital discharge, *Hospital pediatrics*, 9. (11), 844-850.
- Pino, M., Boulay, M., Jouen, F. & Rigaud, A. S. (2015). Are we ready for robots that care for us? Attitudes and opinions of older adults toward socially assistive robots. *Frontiers in aging neuroscience*. 7, 1-15. <https://doi.org/10.3389/fnagi.2015.00141>.
- Project goal. (2020). Home. Retrieved from <https://www.projectgoal.eu/>에서 2019.10.25. 인출.
- Task Force on American Innovation. (2019). Second Place America?: Increasing Challenges to U. S Scientific Leadership. Retrieved from <http://www.innovationtaskforce.org/wp-content/uploads/2019/05/Benchmarks-2019-SPA-Final4.pdf>에서 2020. 10. 1. 인출.
- Technopolis. (2018). AAL Market and Investment Report: Summary. Retrieved from <http://www.aal-europe.eu/wp-content/uploads/2019/02/Technopolis-AAL-Market-report-SUMMARY-181224.pdf>에서 2020. 8. 31. 인출.
- Varnai, P., Farla, K., Worthington, H. & Simmonds, P. (2018). The silver economy final report : annex. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. (European Commission). Oxford Economics , Technopolis. doi : 10.2759/338976
- Winstein, C. J., Requejo, P. S., Zelinski, E.M., Mulroy, S.J., & Crimmins, E.M. (2012). A transformative subfield in rehabilitation science at the nexus of new technologies, aging, and disability. *Frontiers in Psychology*. 3, 1-8. doi: <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2012.00340>.

■ 돌봄 보장성 강화 : 집단 돌봄 시설의 감염 취약성 대응

- 강은나, 선우덕, 이선희, 남현주, 오세웅, 이민홍. (2015). 장기요양기관 적정 인력배치기준. 서울: 국민건강보험공단, 한국보건사회연구원.
- 국민건강보험공단. (2020). 2019년 장기요양기관. (시설급여) 수시평가 결과분석.
- 남윤철. (2017). 일본 유니트형 시설의 공간별 우수사례와 국내 도입. *예술인문사회융합멀티미디어논문지*, 7, 673-682.
- 노인복지법 시행규칙, 보건복지부령 제 735호. Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법시행규칙>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 노인복지법, 법률 제 17199호. (2020). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법>에서

2020. 7. 8. 인출.

노인장기요양보험법, 법률 제 16369호. (2020). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인장기요양보험법에서> 2020. 7. 8. 인출.

보건복지부, 건강보험공단. (2019). 장기요양기관 안전관리 매뉴얼. 국민건강보험공단 요양기준실.

보건복지부 질병관리본부. (2019). 2019년 의료관련감염병 예방·관리사업 지침. Retrieved from http://www.nih.go.kr/board.es?mid=&bid=0019&tag=&act=view&list_no=143288에서 2020. 8. 1. 인출.

복지타임즈. (2020. 6. 2.). 美요양시설 코로나19 사망자 2만6000명...전체의 약4분의1. Retrieved from <http://www.bokjitime.com/news/articleView.html?idxno=23279> 2020. 8. 1. 인출.

이민홍, 김경모. (2020). 요양시설 거주 노인의 삶의 질 척도에 대한 신뢰도 및 타당도 연구. *노인복지연구*, 75. (2), 9-25.

이희창, 강정희, 권동숙. (2018). 고양시 노인의료복지시설 감염관리 현황조사. 한양여자대학교 산학협력단.

정부합동 부패척결 추진단. (2016). 장기요양기관 실태 점검결과 및 개선방안.

황재영, 이경락, 전병진, 장봉석, 이지연. (2019). 노인장기요양서비스 표준운영모델 개발연구. 경남: 경남사회서비스원.

Kane, R. A. (2003). Definition, measurement, and correlates of quality of life in nursing homes: Toward a reasonable practice, research, and policy agenda. *The Gerontologist*, 43. (suppl_2), 28-36.

Kansas State University Center on Aging. (2020). Promoting Excellent Alternatives in Kansas Nursing Homes. (PEAK 2.0) Criteria. Kansas Department for Aging & Disability Services.

Zimmerman, S., Shier, V., & Saliba, D. (2014). Transforming nursing home culture: Evidence for practice and policy. *The Gerontologist*, 54. (Suppl 1), S1-S5.

■ 돌봄 보장성 강화 : 요양인력 전문화 및 배치기준 상향 조정 검토

강은나, 이윤경, 윤태영, 배혜원, 남우근, 최희정. (2019). 장기요양기관 인력배치기준 개선안 마련 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

강은나, 이윤경, 임정미, 주보혜, 배혜원. (2019). 2019년도 장기요양 실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.

국민건강보험공단. (2019.10). 2019년 상반기 노인장기요양보험 주요통계. 강원: 국민건강보험공단.

국민건강보험공단 요양운영실. (2017). 노인장기요양보험 교육현황 및 관련자료.

김미혜, 육홍숙, 정명희. (2015). 요양보호사의 직무교육과 직무연관성에 관한 연구. *사회복지 실천과 연구*, 12. (1), 103-132.

노인복지법, 법률 제 17199호. (2020). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법에서> 2020. 7. 8. 인출.

노인복지법 시행규칙, 보건복지부령 제 735호. 별표 4. (노인의료복지시설의 시설기준 및 직원배치기준). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법시행규칙에서> 2020. 8. 1. 인출.

노인복지법 시행규칙, 보건복지부령 제 735호. 별표 9. (재가노인복지시설의 시설기준 및 직원배치기준).

- Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인복지법시행규칙에서> 2020. 8. 1. 인출.
- 노인장기요양보험법, 법률 제 16369호. (2020). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/노인장기요양보험법에서> 2020. 7. 8. 인출.
- 보건복지부 요양보험제도과. (2018. 8. 3.). 제2차 장기요양 기본계획. (2018-2022). Retrieved from <http://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=38113>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 서동민, 김옥, 문성현, 이용재, 고영. (2017). 장기요양요원 경력개발 및 전문성 강화 방안. 보건복지부, 백석대학교.
- 선우덕, 이윤경, 김진수, 유근춘, 석재은, 강임옥, 양찬미, 이은진. (2012). 제1차 장기요양기본계획 수립방안 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 엄기욱. (2011). 요양보호사 양성교육과 자격제도의 문제점과 개선 방안. *지역발전연구*, 10. (2), 87-112.
- 이서영, 임효연. (2013). 요양보호사의 전문성 인식과 직무만족에 관한 연구 - 노인요양시설을 중심으로 -. 서울사이버대학교, 세종사이버대학교.
- 이승준. (2014) 노인장기요양기관 요양보호사의 직무스트레스와 이직의도와와의 관계에서 자기효능감의 조절 및 매개효과 검증, *한국자치행정학보*, 28. (1), 305-326.
- 이윤경, 정형선, 석재은, 송현중, 서동민, 이정석 ... 배혜원. (2017). 제2차 장기요양 기본계획 수립 연구. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 임정미, 이윤경, 강은나, 임지영, 김주행, ... 김혜수. (2019). 인구구조 변화에 대응한 노인장기요양인력 증장기 확보방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 정윤모, 강영식. (2010) 요양보호사의 직무환경에 따른 직무스트레스와 소진이 직무만족에 미치는 영향, *한국산학기술학회논문지*, 11. (10), 3688-3699.
- 후생노동성. (2015). 복지 개호인력 확보방안에 대해서.
- 후생노동성. (2018). 개호복지사양성과정에 대한 교육내용의 개정에 대하여.

■ 돌봄 보장성 강화 : 통합재가급여 및 노인맞춤 돌봄 중심 지역 재가 돌봄 체계 전환

- 강새봄, 김홍수. (2014). 장기요양방문간호이용과 의료이용의 관계. *보건행정학회지*, 24. (3), 283-290.
- 국민건강보험공단. (2019). 2018 노인장기요양보험 통계연보.
- 국민건강보험공단. (2020). 급여기준 및 수가 : 월 한도액 및 급여비용. Retrieved from <http://www.longtermcare.or.kr/npbs/e/b/502/npeb502m01.web?q=C1010765189E00C8B5CE29651CDCD80C42E689AA6096DE;o8CQjTbLd7A6uHOxLorGxXxOCYgl9aEL6ORQGIBpDOiHVyG4l6YKUOghxZ%2BnS8GNBOg18znKRe3Dv7HKLx%2BQ8A%3D%3D:KC%2BthJPTr3Ekoyie3PwbjrtF5jc%3D&charset=UTF-8>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 김춘남. (2020. 7). 셀프케어, 언택트 시대 노년을 위한 대안. 복지이슈 Focus, 2020-05.
- 변진이. (2019). 재가장기요양기관 방문간호사의 간호 경험, *한국콘텐츠학회논문지*, 19. (11), 603-618.
- 보건복지부. (2020). 보건복지부 내부자료.
- 오의금, 이현주, 김유경, 성지현, 박영수, 유재용, 우수희. (2015). 재가 간호서비스 제공자의 업무 수행 현황과 장애요인. *대한간호학회지*, 45. (5). 742-751.

- 유애정, 이정석, 한은정, 박세영, 이선화. (2019). 장기요양보험 통합재가급여 3차 시범사업 평가 연구. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 인천광역시. (2020). 노인인구현황. Retrieved from <https://www.incheon.go.kr/welfare/WE010301>에서 2020. 9. 1. 인출.
- 전용호. (2018) 노인 돌봄의 연속성 측면에서 바라본 의료보전복지 서비스의 이용과 연계, *보건사회연구*, 38. (4), 010-039.
- 전용호, 서동민, 김유진, 김지영, 김한나, 김광현. (2019). 노인통합지원서비스 모형 개발 연구. 세종: 보건복지부, 인천대학교 산학협력단.
- AgeUK. (2020). Intermediate care and reablement, London.
- e-나라지표. (2020). 국민기초생활보장 수급 현황. Retrieved from https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2760에서 2020. 8. 20. 인출.

■ 돌봄 보장성 강화 : 장기요양보험 재정 지속 가능성

- 국민건강보험공단. 장기요양보험 통계연보. 각 연도.
- 국민건강보험공단. 현금흐름 기준. 각 연도.
- 국민건강보험공단. (2020). 국민건강보험공단 내부자료.
- 이호용, 문용필. (2017). 인구 고령화에 따른 노인장기요양보험 재정전망. *사회보장연구*, 33. (2), 129-151.
- 이호용, 박세영, 문용필. (2020). 노인장기요양보험 재정안정화 방안 연구: 전문가 델파이조사를 중심으로. *보건경제와 정책연구*, 26. (1), 91-115.
- 통계청. (2016). 한국의 사회통향 2016.
- 통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.

■ 치매국가책임제의 내실화

- 국민건강보험공단. (2020a). 국민건강보험공단 내부자료.
- 국민건강보험공단. (2020b). 인지활동형서비스 제공인력 전문교육. (치매전문교육) 업무처리절차. (2018. 1. 기준).
- 국민건강보험공단 요양기획실. (2020). 치매전문교육 업무처리지침.
- 국민건강보험공단. (2019). 치매전문교육 업무매뉴얼.
- 권진희, 이정석, 장혜민, 한은정, 박상희, 김정희. (2018). 인지지원등급 노인복지관 시범사업 모니터링 연구. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 김민경, 권진희, 장혜민, 류재현. (2019). 노인복지관 인지지원서비스 확대사업 성과평가와 정책과제. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.

- 보건복지부 치매정책과. (2019. 12. 20.). 전국 256개 치매안심센터 모두 정식 개소. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=351987&page=1에서 2020. 8. 1. 인출.
- 송미경, 한은정, 권진희, 김정희, 김민경. (2019). 장기요양 치매 환자의 특성별 급여 이용행태 분석. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 엄기옥, 전병진, 이민홍, 김경숙, 박인아. (2017). 치매전담형 장기요양기관 제도 효과성 및 개선방안 연구. 강원: 국민건강보험공단, 군산대학교.
- 유애정, 이성석, 한은정, 박세영, 이선화. (2019). 장기요양보험 통합재가급여 3차 시범사업 평가 연구. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 유애정, 이호용, 김경아. (2015). 장기요양기관의 치매케어 전문성 강화 방안 연구. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 유애정, 황지영, 박세영. (2020). 장기요양 종사자 직무교육 운영성과와 개선방안. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 유애정의. (2020). 장기요양 종사자 직무교육 운영성과와 고도화 방안. 강원: 국민건강보험공단 건강보험정책연구원.
- 유진상. (2019. 5. 1.). 치매 국가책임제 그늘- 제 역할 못하는 치매안심센터. IT Chosun. Retrieved from http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2019/05/01/2019050100017.html에서 2020. 8. 1. 인출.
- 이만우. (2017). 치매국가책임제 시행의 문제점과 보완과제, 국회입법조사처 보고서.
- 하경대. (2019. 10. 16.). 치매안심센터, 6300명 정원에 3분의 1이 공석... 못 뽑나, 안 뽑나?. 의사신문. Retrieved from <http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=209155>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 후생노동성. (2003). 2015년 고령자개호 보고서. Retrieved from <https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/kentou/15kourei/3.html>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 上田宣子. (2006). ユニットケアにおけるコンタクトパーソン導入の有効性: ケアの質の向上と人員削減の両立の可能性を探る, 龍谷大学紀要13
- 厚生労働省. (2017). 介護老人福祉施設 参考資料, 第143回 社会保障審議会 介護給付費分科会

■ 존엄한 삶의 마무리 지원

- 국립연명의료관리기관. (2020). 국립연명의료관리기관 내부자료.
- 서울대학교 SSK 고령사회 연구단. (2018). 노인의 건강한 노화 및 웰다잉에 관한 연구.
- 김예지. (2020. 2. 3.). 재산 상속 유류분, 위헌심판대 올랐다. 동아닷컴. Retrieved from <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200203/99505000/1>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 김형석. (2019. 2. 15.). 유언방식의 개정방향. 서울대학교 법학연구소 공동연구 학술대회 - 상속법의 개정 -.
- 메모리얼소사이터. (2016). 2016년 장사시설 현황과 장사문화 통계.
- 보건복지부. (2018. 3.). 2018-2022. 제2차 장사시설 수급 종합계획. (안).

- 사회복지법인 각당복지재단, 케어라이즈, 한국교회호스피스전인치유협회, 한국불교호스피스협회, 한국연구재단. (서울대SSK고령연구사업단), 한국호스피스협회. (2017. 4. 21.). 호스피스·연명의료법 시행규칙에서 영적 돌봄과 자원봉사자의 중요성 제고를 위한 건의문. Retrieved from <http://www.kakdang.or.kr/2017/05/%E3%80%8C%ED%98%B8%EC%8A%A4%ED%94%BC%EC%8A%A4%C2%B7%EC%97%B0%EB%AA%85%EC%9D%98%EB%A3%8C%EB%B2%95%E3%80%8D-%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99%EC%97%90%EC%84%9C-%EC%98%81%EC%A0%81-%EB%8F%8C%EB%B4%84-2/>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 서이중. (2016). 호스피스, 완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료 결정에 관한 법률의 쟁점 : 호스피스완화医료를 중심으로. *생명윤리포럼*, 5. (1), 1-12.
- 서이중. (2016. 4. 6.). 호스피스·완화의료 및 연명의료결정법률의 호스피스 완화의료의 쟁점과 향후과제. 호스피스완화의료 관련 법률 공표 후 대토론회. 호스피스완화의료국민본부, 한국연구재단. (SSK 노년의 생명윤리·생명정치), 호스피스완화의료학회, 이화여대 생명의료법연구소.
- 윤영호. (2016. 9. 1.). 좋은 죽음. (Well-Dying)과 공동체 대응. 제5차 미래서울 네트워크 포럼.
- 이기현. (2015). 장묘서비스 소비자문제 및 개선방안. 한국소비자원.
- 이범수. (2019. 5. 31.). 품위있는 죽음과 상장례의 입법과제. 웰다잉 시민운동 조찬 간담회.
- 이상신. (2019. 9. 24.). ‘100세 시대 유산상속 어떻게 할 것인가’ 토론회. 웰다잉시민운동, 시니어금융교육협의회.
- 정춘숙 의원실. (2017). 시신인수 포기자 증가현황 내부자료.
- 중앙호스피스센터. (2020). 현황 및 통계: 호스피스 전문기관 지정 현황. (2020. 6. 1.). Retrieved from <http://hospice.go.kr/pain/stat.do>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청. (2020). 장래가구추계. Retrieved from https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=2002024&themaId=A#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 8. 31. 인출.
- 통계청 복지통계과. (2019. 12. 17.). 2019 가계금융복지조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/4/4/index.board?bmode=read&aSeq=379367에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청 사회통계기획과. (2019. 11. 25.). 2019년 사회조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/doc.html?fn=synapview378876_4&rs=/assist/synap/preview에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청 인구동향과. (2019. 9. 24.). 2018년 사망원인통계. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/2/index.board?bmode=download&bSeq=&aSeq=377606&ord=1에서 2020. 8. 1. 인출.
- 현소혜. (2019. 2. 15.). 유연방식의 개정방향에 대한 토론회. 서울대학교 법학연구소 공동연구 학술대회 - 상속법의 개정 -.
- 호스피스·완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료결정에 관한 법률. 법률 제15012호. Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/호스피스,완화의료및임종과정에있는환자의연명의료결정에관한법률/>. (15912,20181211)에서 2020. 8. 1. 인출.

황민섭, 이민영. (2019). 서울시, 웰다잉 위한 ‘종합적 추진 기반’ 만들고 정책 수립 때 생애주기별로 체계적 접근 필요. 이슈 페이퍼 2019-OR-24, 서울연구원.

Department of health and social care. (2008). End of Life Care Strategy: Promoting high quality care for Adults at the end of their life.

■ 고령자. (50+) 재취업 및 창업지원 확대 : 생애경력설계서비스 및 재취업지원서비스 내실화

- 고용노동부. (2017a). 40세 이상 생애경력설계, 자가진단으로부터: 워크넷. (work-net) 중장년 페이지 모바일 서비스 개시. 고용노동부 보도자료. Retrieved from <http://www.korea.kr/common/download.do?fileId=185830613&tblKey=GMN>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 고용노동부. (2017b). 중장년 재취업시 직종변화. 고용노동부 보도자료. <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148868339>에서 2020. 6. 25 인출.
- 관계부처합동. (2017. 12. 20.). 55+현역시대를 위한 장년고용정책. (안) - 제3차 고령자 고용촉진 기본계획. Retrieved from http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180200394에서 2020. 8. 1. 인출.
- 관계부처합동. (2020. 5. 15.). 초고령화의 진행, 포스트 코로나에 대비 「신중년 퇴직 전문인력 활용방안」 발표. 고용노동부 고령사회인력정책과 보도자료. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2162446>에서 2020. 8.1. 인출.
- 김원준. (2020). [IBS 코로나19 리포트] 코로나19가 가져올 사회경제적 변화. 동아사이언스. Retrieved from <http://m.dongascience.donga.com/news.php?idx=36152>에서 2020. 06. 18. 인출.
- 문한나, 윤수린, 박동진. (2018). 4차 산업혁명시대의 근로자 경력개발 지원방안. 세종 : 한국직업능력개발원.
- 문한나, 최영섭, 박상오. (2019). 전직지원서비스 활성화 방안 연구: RSC, ISC의 연계가능성 탐색. 세종: 한국직업능력개발원.
- 보건복지부 인구정책총괄과. (2016. 12. 29.). 100세 시대, 전 국민 대상 노후준비지원 본격 실시. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=337915&FILE_SEQ=200585에서 2020.8. 1. 인출.
- 성혜영, 한정란, 황남희, 정무성, 정순돌, 홍지현, ... 윤소영. (2018). 노후준비 서비스 발전방안 수립을 위한 연구: 국민연금공단 서비스를 중심으로. 세종: 보건복지부. 국민연금공단.
- 워크넷. (2018. 5. 24.) 생애경력설계 서비스. Retrieved from <http://www.work.go.kr/senior/lifePlan/lifePlanSvcInvite.do>에서 2020.8.8. 1. 인출.
- 일본 후생노동성 직업안정국. (2019). 공공 직업 안정소. (헬로 워크)의 주요 활동 및 실적. 1월
- 임병섭. (2019. 2. 15.). 포스코, 은퇴직원 인생설계 위한 ‘뉴맵’ 운영. 일요신문. Retrieved from http://ilyo.co.kr/?ac=article_view&entry_id=325695에서 2020. 8. 1. 인출.
- 전용일. (2020). 전직지원제도 실태 및 방향. 고용정책총괄 TF 6차 포럼 자료. 고용노동부. 한국직업능력개발원.
- 제이슨 쉐커. (2020). 코로나 이후의 세계. 미디어 숲
- 조 토마스. (2020. 5. 1.). 코로나 19: 인간의 일자리를 대신하는 로봇, 디지털 전환은 가속화할까? BBC NE

- WS. Retrieved from <https://www.bbc.com/korean/news-52411352>에서 2020.06.12. 인출.
- 고용노동부 고령사회인력정책과. (2017. 12. 21.). 40세 이상 생애경력설계, 자가진단으로부터: 워크넷. (work-net) 중장년 페이지 모바일 서비스 개시. 고용노동부 보도자료. Retrieved from <http://www.korea.kr/common/download.do?fileId=185830613&tblKey=GMN>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청. (2020). 월/분기/연간 인구동향. (출생, 사망, 혼인, 이혼통계). Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B8000G&conn_path=I2에서 2020. 8. 1. 인출.
- Age action alliance. (2020). Home. Retrieved from <http://ageactionalliance.org>에서 2020. 06. 21. 인출.
- Buyens, D., Dijk, H. V., Dewilde, T., & Vos, A. D. (2009). The aging workforce: perceptions of career ending. *Journal of managerial psychology*, 24. (2), 102-117.
- Martin, J.P. (2018). Skills for the 21st century: Findings and policy lessons from the OECD survey of adult skills. OECD.
- OECD. (2018). Working better with age: Korea.
- United Nations. (2013). World population ageing 2013.

■ 고령자. (50+) 재취업 및 창업지원 확대 : 대상특성별 맞춤형 재취업 지원 강화

- 고용노동부 고령사회인력정책과. (2019. 4. 25.). 인구구조 변화 대비한 고용정책과제 논의 본격화 - 4.26. (금) 신중년 고용포럼 제1차 회의 개최. 고용노동부 보도참고자료. Retrieved from <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156328859>에서 2020. 8. 1. 인출.
- 고용노동부. (2019). 신중년 고용포럼 8차 회의자료.
- 관계부처합동. (2017. 12. 20.). 55+현역시대를 위한 장년고용정책. (안) - 제3차 고령자 고용촉진 기본계획. Retrieved from http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180200394에서 2020. 8. 1. 인출.
- 관계부처합동. (2020. 5. 15.). 초고령화의 진행, 포스트 코로나에 대비 「신중년 퇴직 전문인력 활용방안」 발표. 고용노동부 고령사회인력정책과 보도자료. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/2162446>에서 2020. 8.1. 인출.
- 김은석, 심우정, 이로미, 이지연, 강옥희, 송스란, 유애영. (2020). 베이비부머의 주된 일자리 퇴직 후 경력경로 및 경력발달 이해를 위한 질적 중단 연구. (6차년도). 충북: 한국고용정보원.
- 김한준, 서현주, 김은석, 최기성, 박은규. (2019). 신중년 고용촉진 방안 마련을 위한 연구. 세종: 고용노동부, 한국고용정보원.
- 이수정, 양정승, 송기원, 김윤정. (2020). 중·장년층 고용 연계를 위한 평생직업교육훈련 방안. 세종: 한국직업능력개발원.
- 이정미, 양세희. (2017). 대구시 생애주기별 평생교육 지원 기초연구. 대구: 대구경북연구원.
- 저출산·고령사회위원회, 보건복지부. (2019). 제3차. (2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획. (수정).
- 전용일. (2019). 전직지원 서비스 모델 개발. 「2019년 신중년 고용포럼. (4차) 자료집」. 고용노동부, 한국고용정보원.

- 통계청 고용통계과. (2019. 10. 22.). 2019년 상반기 지역별 고용조사 취업자의 산업 및 직업별 특성. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/doc.html?fn=synapview378140_1&rs=/assist/synap/preview에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청. (2019. 7. 23.). 2019년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156342573&call_from=rsslink에서 2020. 8. 1. 인출.
- 한국고용정보원. (2019a). 고학력·전문직 신중년 대상 고용 촉진 대책. (내부자료). 충북: 한국고용정보원.
- 한국고용정보원. (2019b). 고학력·전문직 신중년 인력 활용 방안. (내부자료).. 충북: 한국고용정보원.
- 한국노인인력개발원. (2019). 2018 노인일자리 및 사회활동 통계동향.
- 행정안전부, 주민등록인구현황. 각 연도.

■ 고령자. (50+) 재취업 및 창업지원 확대 : 창업지원 정책 강화

- 김호준. (2019. 9. 20.). 이용주 의원, “중기부 사업조정제도 실효성 의문. 이데일리. Retrieved from <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02833926622622088&mediaCodeNo=257>rack=sok>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 남윤형. (2016). 소상공인 회전문창업 실태와 해법의 실마리. 중소기업포커스, 16-3. 서울: 중소기업연구원.
- 류건식, 강성호, 김동겸. (2017). 자영업자를 위한 사적소득보장체계 개선방안, 서울: 보험연구원.
- 박초롱. (2018. 6. 5.). 자영업자 기대 한몸에- 결제수수료 0%대 ‘서울페이’ 통할까. 연합뉴스. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180605156600001> 에서 2020. 9. 1. 인출.
- 서종현, 이재광, 장영순, 김용수. (2015). 소상공인 과밀업종 해소방안 연구. 대전: 소상공인시장진흥공단.
- 소상공인시장진흥공단. (2019). 2018년 기준 소상공인 실태조사. 대전: 소상공인시장진흥공단.
- 소상공인시장진흥공단. (2020a). 1인 자영업자 고용보험료 지원사업. Retrieved from <https://www.sbiz.or.kr/eip/info/infoMain.do>에서 2020.7.10. 인출.
- 소상공인시장진흥공단. (2020b). 상권정보. Retrieved from <http://sg.sbiz.or.kr/main.sg#/maindptj>에서 2020. 9. 1. 인출.
- 소상공인시장진흥공단. (2020c). 소상공인컨설팅. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0102/SUP010201.kmdc>에서 2020. 9. 1. 인출.
- 소상공인시장진흥공단. (2020d). 신사업창업사관학교. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0101/SUP010112.kmdc>에서 2020. 9.1 . 인출.
- 소상공인시장진흥공단. (2020e). 정책자금. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0103/SUP010301.kmdc>에서 2020. 9. 1. 인출
- 소상공인시장진흥공단. (2020f). 지원사업. Retrieved from <https://www.semas.or.kr/web/SUP01/SUP0103/SUP010301.kmdc>에서 2020. 9. 1. 인출.

- 소상공인시장공단. (2020g). 희망리턴패키지. Retrieved from <http://www.sbiz.or.kr/nhrp/intro/bizIntroduce.do>에서 2020.7.10. 인출.
- 전인우, 정완수, 김도완. (2017). 소상공인 과밀업종 기준모델 개발. 서울: 중소기업연구원.
- 중소벤처기업부 소상공인경영지원과. (2020. 2. 4.). 혁신형 소상공인 창업의 요람, 신사업창업사관학교 교육생 모집. 중소기업부 보도자료. Retrieved from <https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=1016815&parentSeq=1016815>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 중소기업벤처기업부 스마트소상공인육성과. (2020. 5. 11.). 비접촉 결제수단 '제로페이' 2년여 만에 가맹점 50만개 돌파. 중소기업벤처부 보도자료. Retrieved from <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156389528>에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청 가계소득동향조사. (2018). 가계소득동향조사. Retrieved from https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_OTITLE&listid=MT_CTITLE_I&conn_path=H2에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청 경제통계기획과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 소상공인실태조사 잠정결과 보도자료. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=379633에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청 경제활동인구조사. (2020). 경제활동인구총괄. 각 연도. Retrieved from https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962002&themaId=D#D_2.2dptj 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청 사회통계과 고용통계과. (2019. 11. 5.). 2019년 8월 경제활동인구조사: 비임금근로 및 비경제활동인구 부가조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board?bmode=read&aSeq=385951에서 2020. 8. 1. 인출.
- 한국노동패널조사. (2020). 한국노동패널 제3차~제20차. Retrieved from <https://www.kli.re.kr/klips/index.do>에서 2020. 8. 1. 인출.

■ 사적 노후 소득 준비 및 자산 유동화 : 퇴직연금 제도의 역할 정립

- 고용노동부. (2014. 2. 22.). 고용률 70% 달성을 위한 2차년도 4대 정책목표 11대 전략, 반드시 실천하겠습니다!. 고용노동부 보도자료. Retrieved from http://www.moel.go.kr/news/eneews/report/eneewsView.do?news_seq=4321에서 2020. 9. 1. 인출.
- 고용노동부 퇴직연금복지과, 금융감독원 연금감독실. (2020. 4. 6.). 퇴직연금제도 시행 이후 최초로 적립금 200조원 돌파 - 2019년도 퇴직연금 적립금 운용현황 통계. 고용노동부, 금융감독원 보도자료. Retrieved from <http://m.fss.or.kr:8000/fss/board/bodoBoardDetail.do?seqNo=23028&page=2&menuId=M01050201000000&gubun=01>에서 2020.6.16. 인출.
- 국세청. (2019). 국세통계연보. Retrieved from https://www.nts.go.kr/info/info_05.asp#none에서 2020.6.16. 인출.
- 근로자퇴직급여보장법 시행령. (2020). 대통령령 1140호. Retrieved from <https://www.law.go.kr/법령/근로자퇴직급여보장법시행령>에서 2020. 9.1. 인출.

- 금융감독원. (2017. 5. 3.). 2016년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbbs_view.jsp?seqno=20472&no=69&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=2에서 2020.6.16. 인출.
- 금융감독원. (2018. 3. 22.). 2017년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbbs_view.jsp?seqno=21196&no=71&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=2에서 2020.6.16. 인출.
- 금융감독원. (2019. 4. 8.). 2018년도 퇴직연금 적립 및 운용현황. 금융감독원 보도자료. Retrieved from http://www.fss.or.kr/fss/kr/promo/bodobbbs_view.jsp?seqno=22208&no=83&s_title=퇴직연금&s_kind=title&page=1에서 2020.6.16. 인출.
- 금융위원회. (2014.8.27.). 안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책. 금융위원회 보도자료. Retrieved from http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?bbsid=BBS0030&page=1&sch1=subject&sword=안정적이고%20여유로운&r_url=&menu=7210100&no=29997에서 2020.7.8. 인출.
- 기획재정부. (2019. 7. 25.). 2019년 세법개정안. 기획재정부 보도자료. Retrieved from http://www.mof.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_0000000000029187&menuNo=4010100에서 2020.6.16. 인출.
- 김경록. (2019). 디폴트옵션 선정기준과 운영방안. 퇴직연금 공동세미나 자료집. 서울: 한국연금학회, 근로복지공단근로복지연구원.
- 김대환, 손성동, 성주호. (2018). 퇴직연금사업자 평가지표. (수수료) 개선방안. 서울: 근로복지공단.
- 김대환, 손성동. (2018). 퇴직연금의 노후소득보장기능 강화 방안. 세종: 고용노동부.
- 김대환, 이소라. (2019). 퇴직연금상품의 수수료와 수익률 간의 관계 분석과 정책적 시사점, *연금연구*, 9, (1), 17-34.
- 미래에셋은퇴연구소. (2015). 중소기업 퇴직연금 운영 현황 및 향후 과제.
- 성주호, 김대환, 손성동, 최경진, 이동화. (2019). 퇴직연금제도 목표소득대체율 설정 및 수행전략 마련 연구. 세종: 고용노동부, 경희대학교 산학협력단.
- 성주호, 김병철, 이동화, 안준희. (2016). 중, 소 영세사업장 소속 근로자의 안정적인 수익보장방안 연구. 서울: 근로복지공단, 한국연금학회.
- 전병욱, 이경희. (2018). 퇴직연금을 활용한 계층별 노후소득격차 해소 방안 연구. 세종: 고용노동부, 한국재정학회. .
- 통계청 고용통계과. (2019. 5. 15), 2019년 4월 고용동향. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=374825&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=2019%E%B%85%84+4%EC%9B%94에서 2020.7.8. 인출.
- 통계청 행정통계과. (2017. 12. 21.). 2016년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/7/index.board?bmode=read&aSeq=365345&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2020.6.17. 인출.
- 통계청 행정통계과. (2018. 12. 28.). 2017년 하반기 및 연간 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. Retrieved from

- m http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/7/index.board?bmode=read&aSeq=372316&pageNo=1&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2020.6.17. 인출.
- 통계청 행정통계과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 퇴직연금통계. 통계청 보도자료. Retrieved from <https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=196227&topic=에서> 2020.6.16. 인출.
- Brown, K., Gallery, G., and Gallery, N. (2002). Informed superannuation choice: constraints and policy resolutions. *Economic Analysis*, 32. (1), pp. 71-90.
- Choi, J. J., Laibson, D., Madrian, B. C., & Metrick, A. (2002). Defined contribution pensions: Plan rules, participant choices, and the path of least resistance. In *Tax Policy and the Economy* 16. (pp. 67-114).
- Department of Work and Pensions. (2007). Impact assessment of the pensions bill. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/176753/pensionsbillimpactassessment-final2.pdf에서 2020.6.16. 인출.
- OECD. (2018). Pension market in focus. Retrieved from <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/pensionmarketsinfocus.htm>에서 2020.6.16. 인출.

■ 사적 노후 소득 준비 및 자산 유동화 : 주택연금을 활용한 자산 유동화 확대

- 강미나, 김혜승, 박미선, 이재춘, 김지혜. (2020). 2019년 주거실태조사 - 통계보고서-. 국토교통부. 국토연구원.
- 강성호, 이태열. (2020). 가구분화에 따른 노인빈곤과 시사점. 서울: 보험연구원.
- 강성호, 김혜란. (2019). 노인장기요양서비스 현황과 보험회사의 역할 제고 방향. 서울: 보험연구원.
- 송현주, 임란, 왕승현, 이은영. (2018). 중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태 - 제7차. (2017년도) 국민노후 보장패널조사. (KReIS) 기초분석보고서-. 전북: 국민연금공단 국민연금연구원.
- 국토교통부 주택토지실 주택정책과. (2020. 6. 2.). 2019년도 주거실태조사 결과 발표. 국토교통부 보도자료. Retrieved from <http://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=201301&topic=에서> 2020. 9. 1. 인출.
- 금융위원회. (2019. 11. 13.). 노후대비 자산형성 지원을 위한 인구정책 TF 논의 결과. 금융위원회 보도자료. Retrieved from https://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?menu=7210100&bbsid=BBS0030&no=33480에서 2020. 9. 30. 인출.
- 대한민국국회. (2020.). 위원회 의사일정. (한국주택금융공사법 일부개정법률안. (김병욱의원 대표발의). Retrieved from https://www.assembly.go.kr/common/download.do?fid=cmmntSchedule&path=CmmntSch&committee_id=2005110000003&board_id=2006011000180&record_id=2020020060314&file_id=02에서 2020. 6. 16. 인출.
- 백인걸, 최경진. (2019). 주택연금의 국민 경제적 효과분석. 부산: 한국주택금융공사 주택금융연구원.
- 백인걸, 고제현. (2019). 해외 역모기지 사례연구-공적 역모기지를 중심으로. 부산: 한국주택금융공사 주택금융연구원.
- 백인걸, 최경진, 고제현, 최지혜. (2020). 고령화 관련 해외 신탁 사례조사 및 신탁형 주택연금의 역할. 부산:

- 한국주택금융공사 주택금융연구원.
- 통계청 사회통계기획과. (2018. 11. 6.). 2018년 사회조사. (가족, 교육, 보건, 안전, 환경). 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/3/index.board?bmode=download&bSeq=&aSeq=371501&ord=1 에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청 통계분석실. (2018. 12. 13.). 한국의 사회동향 2018. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=download&bSeq=&aSeq=372006&ord=3에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청, 금융감독원, 한국은행. (2019). 2019년 가계금융·복지조사 결과. 통계청, 금융감독원, 한국은행 보도자료. Retrieved from <https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000559/view.do?nttId=10055404&menuNo=200690> 에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청 사회복지통계과. (2008. 11. 26.). 2008년 사회조사. (보건, 가족 부문) 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from <http://www.korea.kr/goNews/resources/attaches/2008.11/25/e20a1f9b0f44eeca4d246debe442a0b.pdf> 에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청. (2020). 아파트 매매 중위가격. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=408&tblId=DT_KAB_11672_S16&conn_path=I2에서 2020. 9.1. 인출.
- 한국주택금융공사. (2019). 2019년 주택연금 수요실태조사.

■ 사적 노후 소득 준비 및 자산 유동화 : 고령층 자산관리시스템 개선 - 신탁제도 활성화

- 농림축산식품부. (2020). 농지연금. Retrieved from <https://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>에서 2020. 9. 1. 인출.
- 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.). 제4차 국민연금 종합운영계획. (안) 국무회의 의결. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347106&page=1에서 2020. 9. 1. 인출.
- 송홍선. (2020. 7). 노후자산관리와 개인신탁 활성화. 정책심포지움 발표자료. 재무학회, 재무관리학회, 파생상품학회.
- 한국주택금융공사. (2020). 주택연금 소개. Retrieved from https://www.hf.go.kr/hf/sub03/sub01_02_01.do에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청. (2019). 가계금융복지조사. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 10. 1. 인출.

■ 정년제. (60세+) 정착 지원

- 고용노동부. (2020. 7. 30.). 2020년 6월 사업체노동력 조사 결과. 고용노동부 보도자료. Retrieved from http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=11229에서 2020. 10.1. 인출.

- 고용노동부. (2020). 가족돌봄 등 근로시간 단축제도 가이드북. Retrieved from http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20200100566에서 2020. 10. 1. 인출.
- 고용노동부. 사업체노동력조사 부가조사. 각 연도. Retrieved from <http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsList.do>에서 2020. 10. 1. 인출.
- 고용노동부. (2014). 2014년 고용형태별근로실태조사. Retrieved from <http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsDetail.do>에서 2020.10. 1. 인출.
- 김주섭, 김세움, 정동관, 박의경. (2014). 국가직무능력. (NCS)기반 보상체계 연구. 세종: 고용노동부, 한국노동연구원.
- 통계청. 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 각 연도. Retrieved from https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board에서 2020. 10. 1. 인출.
- EUROSTAT. (2014). Structure of Earnings Survey. EUROSTAT.

■ 60세+α 계속 고용 추진

- 김명중. (2020). 일본 정부의 점진적 은퇴 및 정년연장 대책과 한국에 주는 시사점. 국제노동브리프, 2020-1. 세종 : 한국노동연구원.
- 박경하, 남기철, 강은나, 김수린, 배재운, 김성용, 이창숙, 박준현. (2020). 복지와 노동시장 환경변화에 대응한 노인일자리 중장기 발전방안 연구. 서울: 한국노인인력개발원.
- 박찬임, 전형배, 박혁. (2017). 고용보험 가입기준 개선방안 및 피보험자 이중취득과 실업급여 수급자의 소득 활동 인정방안. 세종: 고용노동부, 한국노동연구원.
- 통계청 고용통계과. (2020. 1. 15.). 2019년 12월 및 연간 고용동향. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=380153&pageNo=2&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 2020. 10. 1. 인출.
- 통계청 고용통계과. (2020. 7. 28.). 2020년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/3/2/index.board?bmode=read&aSeq=384063에서 2020. 10. 1. 인출.
- 통계청 사회통계기획과. (2018. 9. 27.). 2018 고령자 통계. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=370779에서 2020. 10. 1. 인출.
- OECD Stat. (2020). Home. Retrieved from <https://stats.oecd.org/>에서 2020. 10.1. 인출.

■ 노인 빈곤 완화 : 기초연금 제도 개선

- 국민연금공단. (2020). 국민연금 사업통계 내부자료.
- 국민연금공단. 기초연금 정기통계집. 각 연도.

국민연금공단. 노령연금 정기통계집. 각 연도.

보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.). 제4차 국민연금 종합운영계획. (안) 국무회의 의결. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347106&page=1에서 2020. 9. 1. 인출.

보건복지부 기초연금과. (2020. 1. 2.). 기초연금 선정기준액 148만 원. (단독가구 기준)으로 오른다. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=352177&FILE_SEQ=274685에서 2020. 9. 1. 인출.

복지로. (2020). 사회보장통계: 기초연금 수급자수. Retrieved from <http://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/sociguastat/retrieveSociGuaStatList.do?datsNo=58>에서 2020. 8. 1. 인출.

여유진, 전지현. (2017). 2017년 빈곤통계연보. 세종: 한국보건사회연구원.

최옥금, 이은영. (2019). 기초연금 목표수급률 설정의 타당성 검토. 전북: 국민연금연구원.

최옥금, 한신실. (2016). 기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점. 전북: 국민연금연구원.

통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.

OECD. (2019). Pensions at a glance.

e-나라지표. (2020). 노인빈곤율. Retrieved from https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1024에서 2020. 9.4. 인출.

■ 노인 빈곤 완화 : 기초생활보장제도 개선

김태완, 신화연, 임완섭, 김기태, 최준영, 김보미, ... 정용문. (2020). 노인빈곤의 실태와 사회경제적 영향 분석 연구. 세종: 경제인문사회연구회, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원.

김태완, 원종욱, 임완섭, 이주미, 조한나. . (2018) 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.

보건복지부 기초생활보장과. (2018. 12. 3.). 내년 1월 기초생활보장 부양의무자 기준이 더 완화됩니다!. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/modules/download.jsp?BOARD_ID=140&CONT_SEQ=346836&FILE_SEQ=248094에서 2020. 7. 15. 인출.

보건복지부, 국민기초 생활보장 사업안내. 각 연도.

보건복지부. (2020). 보건복지부 내부자료.

통계청. (2020). 국민기초일반수급자수-시도별, 성별, 연령별. Retrieved from http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&tblId=DT_11714_N002&conn_path=I2에서 2020. 8. 1. 인출.

OECD. (2019). Society at a glance.

■ 공적연금 소득보장 역할 강화 : 공적연금 소득보장 역할 강화

경제사회노동위원회. (2019. 8. 30). 국민연금과 노후소득보장 특별위원회 보도자료. 경제사회노동위원회 보도자료. Retrieved from http://m.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=1&SC_KEY=&SC_KEYWORD=%EC%86%8C%EB%93%9D%EB%B3%B4%EC%9E%A5&bbs_mst_idx=BM0000000217&menu_idx=2286&tabCnt=0&per_menu_idx=&submenu_idx=&data_idx=BD0000000664&memberAuth=Y&stype=&root_yn=Y에서 2020. 10. 1. 인출.

국민연금공단. (2019. 7. 10.). 2018년 제31호 국민연금통계연보. 전북: 국민연금공단. Retrieved from https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_year에서 2020. 8. 1. 인출.

김재진, 이혜원. (2012). 근로장려제도와 두루누리 사업보험 지원사업 연계방안. 서울: 한국조세제정연구원. 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.). 제4차 국민연금 종합운영계획. (안) 국무회의 의결. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347106&page=1에서 2020. 9. 1. 인출.

송현주, 임란, 왕승현, 이은영. (2016). 중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태: 제 6차. (2015년) 국민노후보장패널조사. (KReIS) 기초분석보고서. 전주: 국민연금연구원.

송현주, 임란, 왕승현, 이은영. (2018). 중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태- 제7차. (2017년도) 국민노후보장패널조사. (KReIS) 기초분석보고서. 국민연금연구원.

장지연, 홍민기. (2020). 전 국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험. 월간노동리뷰. 세종: 한국노동연구원.

정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금. (2020). '노령층 소득보장제도 재구조화 방안'. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로. 세종: 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원, 경기대학교.

주은선, 오건호, 이은주, 전미나. (2020). 공적연금 발전방안 연구. 서울: 저출산고령사회위원회.

통계청. 가계금융복지조사. 각 연도. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurveySearchNew.do?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 8. 30. 인출.

통계청 국가통계포털. (2020). 경제활동인구조사-근로형태별 부가조사. 각 연도. 원자료 재분석. Retrieved from https://kosis.kr/common/meta_onedepth.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&listid=D_2에서 2020. 8. 1. 인출.

■ 공적연금 소득보장 역할 강화 : 다층노후소득보장체계의 발전

국민연금공단. (2008). 함께 나누고 함께 누려요: 국민연금 20년사. 서울: 국민연금공단.

국민연금공단. (2019). 2018 국민연금 생생통계. Retrieved from <https://institute.nps.or.kr/>에서 2020. 3. 4. 인출.

국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회,. (2018). 2018 국민연금 재정계산: 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향. Retrieved from https://institute.nps.or.kr/jsppage/research/resources/resources_09.jsp에서 2020. 3. 2. 인출.

기획재정부. (2014). 안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 「사적연금 활성화 대책」, 기획재정부 보도자료. Retrieved from <http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do;jsessionid=+-8X3>

- Y14aUvndcif4hhHjmTz.node20?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=OLD_4091556&menuNo=4010100에서 2020. 2. 28. 인출.
- 농림축산식품부. (2020). 정책홍보: 농지연금. Retrieved from <https://www.mafra.go.kr/mafra/1333/subview.do>에서 2020. 6. 23. 인출.
- 보건복지부. (2020). 보건복지부 기초연금. (제도안내). Retrieved from https://basicpension.mohw.go.kr/Nfront_info/basic_pension_3.jsp에서 2020. 6. 23. 인출.
- 보건복지부 국민연금정책과. (2018. 12. 24.). 제4차 국민연금 종합운영계획. (안) 국무회의 의결. 보건복지부 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=347106&page=1에서 2020. 9. 1. 인출.
- 이용하. (2018). 노후소득보장 100만 원, 어떻게 실현할 것인가?. 정책 토론회: 노후소득보장 100만 원, 어떻게 실현할 것인가? 한국 노후소득보장 현황과 전망, 그리고 과제. (발표 자료). Retrieved from <http://dl.nanet.go.kr/law/SearchDetailView.do?cn=PAMP1000059689>에서 Retrieved from 2020. 3. 4. 인출.
- 주택금융공사. (2020). 주택연금 이용현황. Retrieved from <https://www.hf.go.kr/hf/sub03/sub03.do#/button>에서 2020. 6. 23. 인출.
- 통계청. (2019). 2018년 기준 퇴직연금통계. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board에서 2020. 6. 23. 인출.
- 통계청. (2020). 주제별 통계-복지-국민연금통계-급여현황. Retrieved from http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6. 23. 인출.
- Ebbinghaus, B., & Whiteside, N. (2012). Shifting responsibilities in Western European pension systems: What future for social models?. *Global Social Policy*, 12, (3), 266-282.

■ 주택자산 유동화를 통한 주택모델 개발 및 공급

- 국토교통부 공공주택지원과, 공공택지기획과, 주거복지정책과, 민간임대정책과, 공공주택총괄과. (2020. 3. 20). 내 삶을 바꾸고, 지역·주민과 함께 하는 주거복지 2.0시대. 국토교통부 보도자료. Retrieved from https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95083693에서 2020. 9. 1. 인출.
- 국토교통부 주택건설공급과. (2017. 7. 3.). 중대형 아파트를 소형 2채로_공동주택 세대 구분 한눈에. 국토교통부 보도자료. Retrieved from http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=2&id=95079376에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국토교통부 주택기금과. (2014. 2. 26.). 리츠를 활용한 새로운 임대주택 공급모델 마련. 국토교통부 보도자료. Retrieved from <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=155946182>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 금융위원회. (2016. 7. 29.). 서민·중산층의 주거비 부담 완화를 위한 월세입자 투자폴 조성방안. 금융위원회 보도자료. Retrieved from <https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=10884>

6에서 2020. 8. 31. 인출.

금융위원회. (2020. 3. 24.). 4월 1일부터 만 55세 이상이면 주택연금 가입이 가능해집니다. 금융위원회 보도 자료. Retrieved from <https://www.fsc.go.kr/downManager?bbsid=BBS0030&no=150627>에서 2020. 8. 31. 인출.

김경찬. (2020. 3. 30.). 주택금융공사, 내달 1일부터 주택연금 만 55세 이상이면 가입 가능. 한국금융. Retrieved from https://www.fntimes.com/html/view.php?ud=202003300947561197ee0209bd21_18에서 2020. 8. 31. 인출.

김효정. (2020. 10. 29.). 세대이음 자산공유형 더드림주택. . 세대이음 자산공유형. ENB. Retrieved from <http://www.enbnews.org/news/articleView.html?idxno=22316>에서 2020. 11. 1. 인출.

백인걸, 고제현. (2019). 해외 역모기지 사례연구-공적 역모기지를 중심으로. 부산: 한국주택금융공사 주택금융연구원.

서울시 임대주택과. (2017. 9.2.). 서울시, 15년 이상 노후주택 리모델링 최대 1천만 원 지원. 서울시 보도자료. Retrieved from <https://opengov.seoul.go.kr/press/13138565>에서 2020. 9. 1. 인출.

정부24. (2020). SH공사 리모델링 지원형 장기안심 주택. Retrieved from <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/B55145200002>에서 2020. 8. 31. 인출.

■ 노인가구의 노화대응 주택 개조 확대

강미나, 김혜승, 김근용, 이수옥, 박미선, 이재춘, ... 권건우. (2019). 2018년도 주거실태조사. (특성가구) 연구보고서. 세종: 국토교통부, 국토연구원.

국토교통부, 국토연구원. (2019). 주거실태조사 원자료. Retrieved from https://mdis.kostat.go.kr/extract/extYearsSurvSearch.do;jsessionid=7j6KOl0LyjZd2ZVeF1TFIK4uIT1TRjwhrYKcd3LBX0sex0m7VCwLntbH3fr4CAj1.mdexwas1_servlet_engine2?curMenuNo=UI_POR_P9012에서 2020. 7. 31. 인출.

권오정, 김미희, 김대년, 김영주, 박남희, 이상호, 최령. (2006). 노인가구 주택개조 매뉴얼 개발 연구. 서울: 건설교통부·한국주거학회.

권오정, 김동숙, 김진영, 이용민, 이옥경, 임지수. (2018). 고령자 행위기반 주택개조 매뉴얼. 서울: 건국대학교·국토교통과학기술진흥원

권오정, 김미희, 김대년, 김영주, 박남희, 최령. (2005). 노인가구의 자립생활증진을 위한 주택개조기준 개발 및 보급방안 연구. 서울: 건설교통부, 한국주거학회.

권오정, 김진영, 이용민. (2018). 고령자 주택개조 관련 제도 현황분석, *한국실내디자인학회논문집*, 27. (2), 24-36.

권오정, 이용민, 하해화, 김진영, 염혜실. (2014). 노년층의 지역 내 계속 거주 이유에 관한 연구. *Family and Environment Research*. 52. (3). 285-299.

김영주. (2006). Aging in Place 활성화를 위한 노인가구의 주택개조실태 및 요구조사. *생활과학논집*. 23. 13-35.

김지은, 이보람, 남원석, 김무영. (2019). 고령친화 주택개조 활성화를 위한 공공지원 방안. 고령사회 대비를

- 위한 서울지 지원방안-서울싱크탱크협의체 정책토론회. 서울: 서울싱크탱크협의체.
- 보건복지부, 한국보건산업진흥원. (2014). 2014년 고령친화산업 소비자 수요조사. 세종: 보건복지부.
- 박남희, 권오정, 최령, 신혜인. (2006). 한국과 일본의 노인가구 주택개조 관련 정책에 관한 고찰. *한국주거학회논문집*. 17. (6). 109-118.
- 박지선, 이연숙, 장미선. (2017). 고령자 주택개조에 관한 국내 선행연구 경향. *한국실내디자인학회논문집*. 26. (1). 25-32.
- 서동민. (2018). 장기요양 재가급여 확대 우선순위 및 실행방안 연구. (요약본). 세종: 보건복지부, 백석대학교.
- 오승연. (2016). 고령자 주거실태와 주거정책 방향, KIRI고령자리뷰, 6, 서울: 보험연구원.
- 이광수, 박수빈. (2009). 지속적인 거주를 위한 노인가구의 주거요구 특성에 관한 연구. *한국주거학회논문집*. 20. (5). 123-132.
- 이연숙, 박지선, 이학성, 김윤수. (2017). 농촌거주 장애인 여성독거노인의 맞춤형 주택개조안 모색. *한국실내디자인학회논문집*. 26. (3). 71-80.
- 이지영, 임정민. (2014). 고령화 과정에서 거주행태 분석을 통한 고령자의 주택개조 수용력에 관한 연구. *한국주거환경학회논문집*. 12. (1). 233-247.
- 조성희, 전은정. (2009). 노인주거계획을 위한 노인가구의 고령기단계에 관한 연구. *한국주거학회 학술대회논문집*, 106-110.
- 통계청 등록센서스과. (2016. 9. 7.). 2015년 인구주택총조사 전수집계결과 보도자료. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/10/2/index.board?bmode=read&aSeq=356061&pageNo=2&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2020. 8. 1.인출.
- 통계청 사회통계기획과. (2019. 9. 27.). 2019 고령자 통계. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=377701에서 2020. 9. 1. 인출.
- 한국소비자원. (2017). 고령자 안전사고 심층분석
- 한국소비자원. (2016). 고령자 추락, 낙상사고 위해사례 동향분석.
- 후생노동성. (2020). 福祉用具・住宅改修.

■ 고령자 서비스 지원주택 공급

- 가와사키나오히로. (2018. 11. 23.). 일본의 맞춤형 주택과 커뮤니티 공간, 정책과 사례. 2018년 서울시 공동체주택 한·일 심포지엄-한국과 일본의 공동체주택 사례 및 정책방향 모색. 서울: 서울특별시, 하우스링크·공유주택협의회, 사회주택협회,
- 강미나, 김혜승, 박미선, 이재춘, 김지혜. (2020). 2019년 주거실태조사 - 통계보고서-. 국토교통부. 국토연구원.
- 강은나. (2015. 08). 초고령사회의 주요 주거문제와 대응 방향. LH 세미나 자료. LH 한국주택토지공사.
- 공공주택 업무처리지침, 국토교통부훈령 제1057호. (2020). Retrieved from <https://www.law.go.kr/행정규칙/공공주택업무처리지침/>. (1057,20180725)에서 2020. 9. 1. 인출.

- 관계부처 합동. (2018. 11. 20.). 1단계: 노인 커뮤니티 케어 중심 - 지역사회 통합 돌봄 기본계획. (안). 관계부처 합동 보도자료. Retrieved from http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&CONT_SEQ=346683&page=1에서 2020. 8. 31. 인출.
- 국토교통부 공공주택지원과, 공공택지기획과, 주거복지정책과, 민간임대정책과, 공공주택총괄과. (2020. 3. 20.). 내 삶을 바꾸고 지역, 주민과 함께하는 주거복지 2.0시대. 국토교통부 보도자료. Retrieved from http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95083693에서 2020. 10. 19. 인출.
- 권순정, 지준환. (2014). 일본 서비스제공 고령자주택의 도입배경 및 시설 특성. *의료·복지 건축*, 20. (2), 17-26.
- 권오정, 최병숙, 김정인, 남상오, 박근석, 은난순, ... 황신혜. (2020). 공공임대주택 주거복지 전문인력 배치 시범사업 평가 연구. 세종: 국토교통부, 한국주택토지공사, (사)한국주거학회.
- 김유진, 박순미, 박소정. (2019). 고령자의 에이징 인 플레이스를 위한 서비스지원 주거모델 개발 연구. *보건사회연구*, 39. (2), 65-102
- 박은숙, 이성원. (2017). 고령자를 위한 지원주택 공급방안 연구. 서울: SH도시연구원
- 사단법인 고령자주택재단. (2020). Home. Retrieved from <http://www.koujuuzai.or.jp/>에서 2020. 8.31. 인출.
- 사단법인 고령자주택협회. (2020). Home. Retrieved from <http://www.shpo.or.jp/>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 일본 서비스제공 고령자주택 정보제공 시스템. (2020a). サービス付き高齢者向け住宅一覧. Retrieved from <https://www.satsuki-jutaku.jp/search/>에서 2020. 9. 1. 인출.
- 일본 서비스 제공 고령자주택. 정보제공 시스템. (2020b). 制度について. Retrieved from <https://www.satsuki-jutaku.jp/system.html>에서 2020. 9. 1. 인출.
- 일본 주택·부동산 정보. (2020). 有料老人ホームとは？介護付・住宅型・健康型の特徴と費用. Retrieved from https://kaigo.homes.co.jp/manual/facilities_comment/list/yuryo/에서 2020. 9. 1. 인출.
- 장애인, 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률, 법률 제 16390호. (2020). Retrieved from <https://www.law.go.kr/법령/장애인,고령자등주거약자지원에관한법률>에서 2020. 8. 31. 인출.
- 장정숙 의원실, 한국장애인개발원. (2019. 4. 3.). 커뮤니티케어 유니버설디자인 적용을 위한 세미나- 주거 부분을 중심으로. 세미나 자료집.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김경래, 이윤경, 오미애, ... 홍송이. (2017). 2017년도 노인실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정소이, 권혁삼, 박준영, 최원철. (2018). 초고령사회에 대응한 공공임대주택 공급방향 연구. 대전: LH 토지주택연구원.
- 정소이, 김명식, 박서경, 이철영. (2019). 고령자복지주택 인지건강디자인 적용방안 연구. 대전: LH 토지주택연구원.
- 정소이, 조승연. (2016). 생애주기별 주거수요 대응 공공주택공급방향. 대전: LH 토지주택연구원.
- 중앙치매센터. (2017). 2017 중앙치매센터 연차보고서.
- 통계청 사회통계기획과. (2015. 11. 26.). 2015년 사회조사. (복지, 사회참여, 문화와 여가, 소득과 소비, 노

- 동) 결과. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/3/index.board?bmode=read&aSeq=349987&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 2020. 9. 1. 인출.
- 통계청 사회통계기획과. (2019. 11. 25.). 2019년 사회조사 결과. (복지, 사회참여, 문화와 여가, 소득과 소비, 노동). 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=378876에서 2020. 9. 1. 인출.

■ 고령자 친화적 이동성 및 안전성 향상

- 강수철, 조성근. (2013). 교통약자 보호구역의 지정 및 운영 타당성 연구. 강원: 도로교통공단 교통과학연구원.
- 건축도시공간연구소 고령친화정책연구센터. (2020). 건축도시공간연구소 고령친화정책연구센터내부자료.
- 경찰청 도시교통정보센터. (2020). 홈. Retrieved from <https://www.utic.go.kr:449/main/main.do>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 경찰청. (2020). 경찰통계자료. (운전면허 소지자 현황). Retrieved from <https://www.police.go.kr/www/open/public/public0205.jsp>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 경찰청. 한국ITS 학회, 삼성교통안전문화연구소. (2020). 초고령사회 진입에 대비한 운전 면허체계 개선 등 고령운전자 교통안전대책 수립 연구.
- 고령친화서울. (2020). 고령친화도시 국내가입현황. (2020년 6월 기준). Retrieved from http://afc.welfare.seoul.kr/afc/frontViewForm.do?seq=32&sys_id=BBS에서 2020. 9. 10. 인출.
- 공공데이터포털. (2020). 보호구역 지정 현황. Retrieved from <https://www.data.go.kr/dataset/15025385/fileData.do>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 교통사고분석시스템. (2020). 교통사고통계. (경찰청). Retrieved from http://taas.koroad.or.kr/web/bdm/srs/selectStaticReportsList.do?menuId=WEB_KMP_IDA_SRS_TAS에서 2020. 8. 31. 인출.
- 교통안전공단. (2013). 교통사고 잦은 곳 기본 개선계획 및 효과분석. 서울: 교통안전공단.
- 교통안전공단. (2017). 교통사고 잦은 곳 기본 개선계획 및 효과분석. 서울: 교통안전공단.
- 국가교통DB. (2018). KTDB 정책자료집: 여객통행실태 INDEX BOOK, 우리나라 국민 이렇게 움직인다. Retrieved from <https://www.ktdb.go.kr/common/pdf/web/viewer.html?file=/DATA/pblcte/20180704013812702.pdf>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 국민안전처, 도로교통공단. (2015. 9.). 어린이, 노인, 장애인 보호구역 통합지침.
- 국토교통부. (2014). 고령자를 위한 도로설계 가이드라인.
- 국토교통부. (2016. 12.). 제8차 국가교통안전기본계획. (2017~2021).
- 김종민, 이근희, 유혜지. (2015). 고령자를 위한 도로설계 가이드라인 연구. 세종: 국토해양부. 한국기술연구원.
- 김채만, 한아름. (2020). 코로나19 이후 교통정책은 효율성에서 안전성으로. 이슈&진단. 1-26. 경기: 경기연구원.
- 김희경. (2019. 6. 11.). 고령자 전용 운전 면허와 자동차 만들겠다는 일본. 한국일보. Retrieved from <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201906111650353119>에서 2020. 9. 10. 인출.

- 노시학, 이재천. (2013). 농촌지역 노령인구의 통행패턴 분석- 경상북도 봉화군 지역을 중심으로. *국토지리학회지*, 47. (4), 397-413.
- 도로교통공단. (2013). 노인보호구역 교통안전시설 개선방안 연구. 강원: 도로교통공단.
- 도로교통공단. (2020). 교통사고 통계분석 2020년판. (2019년 통계). Retrieved from <http://taas.koroad.or.kr/web/bdm/srs/selectStaticalReportsDetail.do>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 서형석. (2019. 5. 2.). 작년 교통사망자 22%가 고령운전 사고- 면하반납 공감대 확산. 동아일보. Retrieved from <https://www.donga.com/news/List/article/all/20190502/95343192/1>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 어린이, 노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙. (2020). Retrieved from <http://www.law.go.kr/법령/어린이,노인및장애인보호구역의지정및관리에관한규칙>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 유경상, 정상미, 연준형. (2020). 사회환경 변화와 서울의 모빌리티. 서울연구원 정책리포트. 제292호.
- 윤일수, 박성호, 김지원, 조준한, 장효석. (2020). 초고령사회 진입에 대비한 운전면허체계 개선 등 고령운전자 교통안전대책 수립 연구. 서울: 경찰청, 한국ITS 학회, 삼성교통안전문화연구소.
- 이민우. (2018. 8. 2.). 도내 노인보호구역 확대 지정 40% 감소효과. 중부매일. Retrieved from <https://www.jbnews.com/news/articleView.html?idxno=1213334>에서 2020. 9. 10. 인출.
- 이헌주, 강동수, 최병호, 유수재, 신성필, ... 송병근. (2011). 고령자 교통사고 원인 및 원인별 대책 연구. 서울: 국토해양부, 교통안전공단. 한국안전학회.
- 정연식, 엄기종, 원민수. (2013). 소셜 네트워크 서비스 기반 주민참여형 교통안전 개선 프로그램. 서울: 한국교통연구원.
- 추상호, 이향숙, 신현준. (2013). 수도권 가구통행실태조사 자료를 이용한 고령자의 통행행태 변화 분석. *국토연구*, 76, 31-45.
- 통계지리정보서비스. (2020). 65세 이상 인구. Retrieved from https://sgis.kostat.go.kr/statbd/future_01.vw에서 2020. 9. 10. 인출.
- 통계청 인구동향과. (2019. 3. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. Retrieved from http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=377226에서 2020. 8. 1. 인출.
- 통계청. (2020). 장래인구추계: 성 및 연령별 추계인구. (1세별, 5세별)/시도. Retrieved from https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPB001에서 2020. 8. 1. 인출.
- 한상진, 신희철, 박진서, 채찬들, 홍다희, ... 박성용. (2017). 교통 빅데이터 국가전략 연구 - 교통 빅데이터 플랫폼 개발 및 활용. 세종: 한국교통연구원.
- 한수경, 이희연. (2015). 서울대도시권 고령자의 시간대별 대중교통 통행흐름 특성과 통행 목적지의 유인 요인 분석. *서울도시연구*, 16. (2), 183-201.
- 행정안전부 안전개선과. (2019. 3. 28.). 2019년 지역교통안전환경개선 사업계획 및 추진지침. Retrieved from https://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_00084694pBn3CIq&fileSn=0에서 2020. 9. 10. 인출.
- 호주 뉴사우스웨일즈 주. (2020). 노인교통전략. Retrieved from <https://future.transport.nsw.gov.au/sites/default/files/media/documents/2018/Older%20Persons%20Transport%20and%20Mobi>

- lity%20Plan_0.pdf에서 2020. 6. 30. 인출.
- 홍다희, 박진우, 임재경. (2018). 안전취약계층의 교통안전 제고방안. 세종: 한국교통연구원.
- 홍다희. (2014. 1. 23.). 일본의 교통안전정책 동향. *도로정책브리프*, 74. Retrieved from http://roadresearch.krihs.re.kr/bbs/board.php?bo_table=GlobalTrend&wr_id=44에서 2020. 9. 10. 인출.
- RTA. (2020). Publications and documents. Retrieved from <https://mk0pagrtahost21swg12.kinstacdn.com/wp-content/docs/2020/07/2006RTAballot.pdf>에서 2020. 9. 10. 인출.

■ 고령친화 생활환경 조성

- 고령친화서울. (2020). 고령친화도시 국내가입현황. Retrieved from http://afc.welfare.seoul.kr/afc/frontViewForm.do?seq=32&sys_id=BBS에서 2020. 6. 26. 인출.
- 정유진, 이세규. (2015). 도시의 물리적·사회적 환경이 노인의 건강에 미치는 영향 연구. *한국지역개발학회지*, 27. (2), 75-94.
- 황금희, 박성호. (2015). 경기도 고령친화형 마을만들기 기초연구. 경기: 경기연구원.
- AARP International. (2015). Age-friendly report: Inspiring communities. Washington DC: AARP. Retrieved from <https://www.aarp.org/content/dam/aarp/livable-communities/livable-documents/documents-2015/Age-Friendly-Report-InspiringCommunities-52416C.pdf> 에서 2020. 8. 20. 인출.
- AARP. . (2020). AARP network of age-friendly states and communities. Retrieved from <https://www.aarp.org/livable-communities/network-age-friendly-communities/info-2014/age-friendly-network-resources.html> 에서 2020. 8. 20. 인출.
- Age Friendly Ireland. (2016). Being age friendly in the public realm: Guidelines and good practice. Dublin: Age Friendly Ireland. Retrieved from <https://www.dublincity.ie/sites/default/files/content/HousingAndCommunity/PolicyDocuments/AgeFriendly/Being%20Age%20Friendly%20in%20the%20Public%20Realm.pdf> 에서 2020. 8. 20. 인출.
- AGE Platform Europe. (2020). Selection of good practices: Accessibility. Retrieved from <https://www.age-platform.eu/good-practices/accessibility>에서 2020. 8. 20. 인출.
- Age-friendly Honolulu. (2020). Creating an age-friendly Honolulu for Kupuna to Keiki. (map of service providers). Retrieved from <https://cchnl.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=bc7dd6fd9f2140348621a8ee1db41966> 에서 2020. 8. 20. 인출.
- Age-friendly NYC. (2012). Creating an age-friendly NYC one neighborhood at a time: A toolkit for establishing an aging improvement district in your community. New York, NY: The New York Academy of Medicine. retrieved from https://cdn.fedweb.org/fed-2/2/NYC%2520Toolkit_Report_0321-VA-new.pdf 에서 2020. 8. 20. 인출.
- Annear, M., Keeling, S., Wilkinson, T., Cushman, G., Gldlow, B., & Hopkins, H. (2014). Environmental influences on healthy and active ageing: A systematic review. *Ageing and Society*, 34. (4), 590-622. doi: 10.1017/s0144686x1200116x

- Aytur, S. A. (2007). Promoting active community environments through land use and transportation planning. *American Journal of Health Promotion*, 21, 397-407.
- Berke, E. M., Gottlieb, L. M., Moudon, A. V., & Larson, E. B. (2007). Protective association between neighborhood walkability and depression in older men. *Journal of the American Geriatrics Society*, 55. (4), 526-533.
- Berke, E. M., Koepsell, T. D., Moudon, A. V., Hoskins, R. E., & Larson, E. B. (2007). Association of the built environment with physical activity and obesity in older persons. *American Journal of Public Health*, 97. (3), 486-492. doi: 10.2105/ajph.2006.085837
- City of Seattle. (2005). Urban village element, Seattle's comprehensive plan: Toward a sustainable seattle. Seattle, WA: Seattle Department of Planning and Development. retrieved from <https://www.seattle.gov/Documents/Departments/OPCD/OngoingInitiatives/SeattlesComprehensivePlan/UrbanVillageElement.pdf> 에서 2020. 8. 20. 인출.
- Clark, D. O. (1999). Identifying psychological, physiological, and environmental barriers and facilitators to exercise among older low income adults. *Journal of Clinical Geropsychology*, 5. (1), 51-62.
- Clarke, P., & George, L. K. (2005). The Role of the built environment in the disablement process. *American Journal of Public Health*, 95. (11), 1933-1939. doi: 10.2105/ajph.2004.054494
- DWELL. (2020). Pedestrian & cycle-friendly public realm. Retrieved from <https://dwell.group.shef.ac.uk/age-friendly/pedestrian-friendly.pdf> 에서 2020. 8. 20. 인출.
- Euskadi Lagunkoia. (2020). Experience map. Retrieved from <https://euskadilagunkoia.net/es/mapa-de-experiencias>에서 2020. 8. 21. 인출.
- Frank, L. D., Andersen, M. A., & Schmid, T. L. (2004). Obesity relationships with community design, physical activity, and time spend in cars. *American Journal of Preventive Medicine*, 27. (2), 87-96.
- Frank, L. D., Schmid, T. L., Sallis, J. F., Chapman, J., & Saelens, B. E. (2005). Linking objectively measured physical activity with objectively measured urban form: findings from SMARTRAQ. *American Journal of Preventive Medicine*, 28. (2), 117-125.
- Freedman, V. A., Grafova, I. B., Schoeni, R. F., & Rogowski, J. (2008). Neighborhoods and disability in later life. *Social Science and Medicine*, 66. (11), 2253-2267. doi: 10.1016/j.socscimed.2008.01.013
- Gilroy, R. (2008). Places that support human flourishing: lessons from later life. *Planning Theory & Practice*, 9. (2), 145-163.
- Goldman, L., Owusu, S., Smith, C., Martens, D., & Lynch, M. (2016). Age-friendly New York City: A case study. In T. Moulaert & S. Garon. (Eds.), Age-friendly cities and communities in international comparison: Political lessons, scientific avenues, and democratic issues. (Vol. 14, pp.171-190). Switzerland: Springer.
- Heath, G. W. (2006). The effectiveness of urban design and land use and transport policies and

- practices to increase physical activity: A systematic review. *Journal of Physical Activity and Health*, 3, 55-76.
- Kerr, J., Rosenberg, D., & Frank, L. (2012). The role of the built environment in healthy aging: Community design, physical activity, and health among older adults. *Journal of Planning Literature*, 27. (1), 43-60. doi: 10.1177/0885412211415283
- King, W. C., Belle, S. H., Brach, J. S., Simkin-Silverman, L. R., Soska, T., & Kriska, A. M. (2005). Objective measures of neighborhood environment and physical activity in older women. *American Journal of Preventive Medicine*, 28. (5), 461-469.
- LaCroix, A. Z., Guralnick, J. M., Berkman, L. F., Wallace, R. B., & Satterfield, S. (1993). Maintaining mobility in late life. II. Smoking, alcohol consumption, physical activity, and body mass index. *American Journal of Epidemiology*, 137. (8), 858-869.
- Lehning, A. J., Scharlach, A. E., & Dal Santo, T. S. (2010). A webbased approach for helping communities become more “aging friendly”. *Journal of Applied Gerontology*, 29. (4), 415-433. doi: 10.1177/0733464809340156
- McCormack, G. R., Giles-Corti, B., & Bulsara, M. (2008). The relationship between destination proximity, destination mix and physical activity behaviors. *Preventive Medicine*, 46. (1), 33-40.
- NYC DOT. (2020a). City Bench Program. Retrieved from <https://www1.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/citybench.shtml>에서 2020. 8. 21. 인출.
- NYC DOT. (2020b). Safe streets for seniors. Retrieved from <https://www1.nyc.gov/html/dot/html/pedestrians/safeseniors.shtml> 에서 2020. 8. 21. 인출.
- Oberlink, M. (2014). Community innovations for aging in place. (CIAIP) final report. CIAIP Publications. Retrieved from http://www.ciaip.org/docs/final_grantee_report.pdf 에서 2020. 8. 21. 인출.
- Sallis, J. F., & Kerr, J. (2006). Physical activity and the built environment. *President's Council on Physical Fitness and Sports Research Digest*, 7. (4), 1-8.
- Scharlach, A. E. (2012). Creating aging-friendly communities in the United States. *Ageing International*, 37. (1), 25-38. doi: 10.1007/s12126-011-9140-1
- Scharlach, A. E., & Lehning, A. J. (2016). Creating aging-friendly communities. New York, NY: Oxford University Press.
- Schutzer, K. A., & Graves, B. S. (2004). Barriers and motivations to exercise in older adults. *Preventive Medicine*, 39. (5), 1056-1061.
- Simonsick, E. M., Lafferty, M. E., Phillips, C. L., Mendes de Leon, C. F., Kasl, S. V., Seeman, T. E., Fillenbaum, G., & Hebert, P., & Lemke, J. H. (1993). Risk due to inactivity in physically capable older adults. *American Journal of Public Health*. 83. (10), 1443-1450. doi: 10.2105/AJPH.83.10.1443
- The New York Academy of Medicine. (2010). Age-friendly NYC Commission Initiatives 2010-20

13. New York, NY: The New York Academy of Medicine retrieved from https://media.nyam.org/filer_public/a6/61/a66115ad-83b1-405f-9e41-965fd2fb65e1/af-accomplishments_report-8.pdf 에서 2020. 8. 21. 인출.
- Van Cauwenberg, J., Clarys, P., Bourdeaudhuij, I. D., Van Holle, V., Verte, D., De Witte, N., ... Deforche, B. (2013). Older adults' transportation walking: a cross-sectional study on the cumulative influence of physical environmental factors. *International Journal of Health Geographics*, 12. (1), 1-9. doi: 10.1186/1476-072X-12-37
- WalkBoston. (n.d.). Age-Friendly Walking. Retrieved from <https://walkboston.org/what-we-do/age-friendly-walking/> 에서 2020. 8. 21. 인출.
- WHO Regional Office for Europe. (2017). Age-friendly environments in Europe: A handbook of domains for policy action. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. Retrieved from https://www.euro.who.int/__dataassets/pdf_file/0011/359543/AFEE-handbook.PDF?ua=1 에서 2020. 8. 21. 인출.
- Wikipedia. (2020a.). Upper West Side. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Upper_West_Side에서 2020. 8. 21. 인출.
- Wikipedia. (2020b.). Bedford-Stuyvesant. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Bedford%E2%80%93Stuyvesant,_Brooklyn 에서 2020. 8. 21. 인출.
- Wikipedia. (2020c.). East Harlem. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/East_Harlem 에서 2020. 8. 21. 인출.
- Wilcox, S., Bopp, M., Oberrecht, L., Kammermann, S. K., & McElmurray, C.T. (2003). Psychosocial and perceived environmental correlates of physical activity in rural and older African American and white women. *Journal of Gerontology: Psychological Sciences*, 58. (6), 329-337.
- Yaffe, K., Barnes, D., Nevitt, M., Lui, L. Y., & Covinsky, K. (2001). A prospective study of physical activity and cognitive decline in elderly women: Women who walk. *Archives of Internal Medicine*. 161. (14), 1703-1708.
- 国土交通省. (2014a). 健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン. 東京: 国土交通省.
- 国土交通省. (2014b). 国土のグランドデザイン2050 - 対流促進型国土の形成. 東京: 国土交通省.
- 厚生労働省. (2020). 地域包括ケアシステム. Retrieved from https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/ 에서 2020. 8. 21. 인출.

〈 지역상생 분야 〉

- 고용노동부. (2020). 2018년 사업체노동실태현황 보고서. http://laborstat.moel.go.kr/lsm/bbs/selectBbsList.do?sessionId=fM++LUGSPms4zj0KHq3yTNV7.laborstat_hmp?bbsYn=Y에서 2020. 6. 28. 인출.

- 관계부처 합동. (2018. 10. 30.). 재정분권 추진방안. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1648970에서> 2020. 6. 8. 인출.
- 국토교통부. (각 연도). 국토교통통계연보. <https://stat.molit.go.kr/portal/stat/yearReport.do에서> 2020. 6. 28. 인출.
- 국토지리정보원. (2018). 국토모니터링 보고서. 수원: 국토지리정보원.
- 권오성, 탁현우. (2019). 재정분권 실현을 위한 재정격차 완화방안에 대한 연구. 한국행정연구원. 기본연구과제, 2019, pp. 1-246.
- 김경민, 이의준, 박대권. (2010). 초중고등학교 수요가 서울시 구별 아파트 가격에 미치는 영향: 거주 이주 시기를 중심으로. 국토연구, 65, 99-113.
- 김예지, 이영성. (2014). 서울시 초중고등학교 학업성과와 아파트 가격 사이의 상호작용. 국토계획, 49. (6), 51-64.
- 박인권. (2018a). 지역, 도시정책의 이론적 기초. 한국지역학회 편. 지역, 도시정책의 이해. 홍문사, pp. 31-59.
- 박종서, 유삼현, 이소영, 이상림, 변수정, 김은정, 최인선. (2017). 2016년도 저출산, 고령사회 시행계획 지방자치단체 성과평가. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 보건복지부, 질병관리본부. (2020). 2008~2019 지역건강통계 한눈에 보기 제2권 본문.
- 성재민, 이기쁨, 김소라, 김종욱, 임용빈, 조규준. (2019). 2019 KLI 노동통계. p.33
- 손재선, 신문수. (2020). 응급의료 취약지도로 본 농촌VS도시, 종합병원·응급의료시설·소방서 접근이 어려운 의료취약지역에 그들이 살고 있다. 국토이슈리포트, 13.
- 이채정. (2016). 아동복지사업 평가-요보호아동 보호·자립지원 및 방과후돌봄서비스를 중심으로. (사업평가 16-09). 국회예산정책처.
- 장인수, 우해봉, 손호성, 박종훈, 임지혜. (2020). 지역 인구 변화에 따른 정책과제와 대응 방안. 한국보건사회연구원 연구보고서 발간예정.
- 정수연. (2006). 교육요인이 서울아파트 가격에 미치는 영향에 관한 연구. 국토계획, 41. (2), 153-166.
- 조준혁, 이영성, 정해영, 곽태우. (2014). 쇠퇴한 지역에 사는 사람들은 건강도 쇠퇴할까?. 국토계획, 49. (6).
- 탁현우. (2016). 기초연금제도 평가. 서울: 국회예산정책처.
- 통계청 인구동향과. (2019. 8. 27.). 2018년 출생 통계. (확정). 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=377055&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출.
- 통계청 인구동향과. (2020. 6. 29.). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=383417에서 인출.
- 통계청. (2018). 시도/성/연령/교육정도별 경제활동인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ES3B03에서 2020. 6. 8. 인출.
- 통계청. (2019a). 1인당 GRDP. (시도). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1C86_02&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=109&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01에서 2020. 6. 1. 인출.

- 통계청. (2019b). 도시지역면적. (시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL21291에서 2020. 6. 1. 인출.
- 통계청. (2020a). 경제활동인구조사: 청년고용률. (시도). https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=INH_1DA7015S&vw_cd=MT_GTITLE01&list_id=106&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_GTITLE01에서 2020. 6. 18. 인출.
- 통계청. (2020b). 공동주택 통합 매매 실거래가격지수, 원자료: 한국감정원, 공동주택실거래가격지수. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01&parentId=I.1;I1.2;I1_7.3;#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6. 8. 인출.
- 통계청. (2020c). 대학교 교원수. (시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8901&conn_path=D9에서 2020. 6. 8.에 인출.
- 통계청. (2020d). 대학교 학생수. (시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL8801&conn_path=D9에서 2020. 6. 8.에 인출.
- 통계청. (2020e). 시군구/사망원인. (50항목)/성/ 사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률. (1998~). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13에서 2020. 6. 1. 인출.
- 통계청. (2020f). 시군구/합계출산율, 모의 연령별 출산율. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A17에서 2020. 6. 1. 인출.
- 통계청. (2020g). 시군구별 이동자수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26001_A01에서 2020. 6. 1. 인출.
- 통계청. (2020h). 인구 천 명당 의료기관 종사 의사수. (시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20981에서 2020. 6. 8. 인출.
- 통계청. (2020i). 인구 천 명당 의료기관병상수. (시도/시/군/구). http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20971에서 2020. 6. 8. 인출.
- 통계청. (2020j). 행정구역. (시군구)별, 성별 인구수. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B040A3에서 2020. 6. 1. 인출.
- 통계청. (2020k). 행정구역. (시군구)별/1세별 주민등록인구. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04006에서 2020. 6. 1. 인출.
- 통계청. (2020. 3. 10.). 2019년 초중고 사교육비조사 결과. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/7/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=381064&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt에서 인출.
- 통계청. (각 연도). 지역소득. (잠정). http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/13/2/index.board에서 2020. 6. 1. 인출.
- 한재명, 김성수. (2016). 복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제. 국회예산정책처, 사업평가현안분석, 58.
- EBS 다큐프라임, 김경민, 박대권. (2017). 대학 입시의 진실: 교육 불평등 연대기[텔레비전 방송]. 서울: EBS.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- 강세훈. (2020. 5. 24.). 청년 창작활동 지원 ‘행복주택’ 광주에 들어선다. 뉴시스, <https://newsis.com/view>

- w/?id=NISX20200522_0001034348에서 2020. 6. 18. 인출.
- 강원도. (2019). 2018~2022년 강원도 인구정책 기본계획.
- 관계부처 합동. (2019). 생활SOC 3개년계획. (안). (2020~2022).
- 광주형일자리. <http://gwangjujob.org/index.php?cate=001001>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 국가균형발전위원회, 산업자원부. (2004). “균형과 통합, 혁신과 도약”을 위한 제1차 국가균형발전 5개년계획.
- 국가균형발전위원회, 산업통상자원부. (2019). 제4차 국가균형발전 5개년계획. (2018~2022).
- 국무조정실 생활SOC 추진단. <http://www.opm.go.kr/opm/info/soc01.do>.
- 김동연. (2020. 5. 21.). 강진군 ‘빈집과 빈점포’ 활용…청년 주거·창업공간으로 재생. 프레시안, <https://www.pressian.com/pages/articles/2020052117014148773&ref=rss>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 김재중. (2020. 5. 26.). 교육은 학교에서, 돌봄은 지자체에서’…중구형 초등 돌봄교실 대안으로 부상. 국민일보, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0014618817&code=61111311&cp=nv>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 김재호. (2018. 11. 4.). ‘청년 완주 JUMP 프로젝트’ 주목. 전북일보 인터넷신문, <http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=2021987>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 남경문. (2020. 5. 26.). ‘인구 늘어나는’ 김해, 명품 자족도시로 나아간다. 뉴스핌, <http://www.newspim.com/news/view/20200526000400>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 노윤정. (2020. 5. 21.). 안산시, ‘노인 맞춤형 케어안심주택’ 연말 준공 “민관협력 지역사회통합돌봄”. 라이프인, <https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=10459>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 대구광역시 달서구. (2020). 저출산·고령화, 인구감소 위기 극복을 위한 2020 달서구 인구정책 시행계획.
- 대전광역시 서구. (2019). 함께 만드는 행복한 미래 제1차 대전광역시 서구 인구정책 기본계획. (2019~2023).
- 대전광역시 중구. (2020). 효 문화 중심도시 중구 인구정책 기본계획. (2020~2024).
- 대통령소속 자치분권위원회. (2018). 「자치분권 종합계획. (안)」.
- 대통령소속 자치분권위원회. <https://pcad.go.kr>.
- 대통령직속 국가균형발전위원회. <http://www.balance.go.kr/index.do>.
- 대한민국정부. (2019). 제5차 국토종합계획.
- 대한민국정부. (2019). 제5차 국토종합계획 2020-2040. <http://www.cntp.kr>에서 2020. 6. 10. 인출.
- 문정임. (2020. 5. 22.). 노인 많은 제주에 ‘고령자 친화주택’ 들어선다. 국민일보, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0014608108&code=61122027&cp=nv>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 박도금. (2018. 7. 15.). 양평군, 거점형 공동육아나눔터 5개 설치. 중앙일보, <http://www.joongang.tv/news/articleView.html?idxno=8729>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 박종진. (2020. 3. 15). LH, 중소도시 마을정비사업 지역활력 창출 앞장. 국제뉴스, <http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=1256892>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 백혜선. (2020. 5. 26.). LH 아파트단지를 지역사회 육아거점으로. 건설경제, http://cnews.co.kr/m_home/view.jsp?idxno=202005251735451150130에서 2020. 6. 18. 인출.
- 보건복지부, 육아정책연구소. (2019). 2019년도 지방자치단체 출산지원정책 사례집: 결혼/임신/출산/육아.

- 보건복지부. (2020). 2020년 분만취약지 지원 사업 안내, pp.4.
- 오영수. (2020. 5. 25.). ‘노사 상생 논의 기구’ 광주상생일자리재단 설립추진단 출범. 광주데일리뉴스, <http://www.gjdaily.net/news/articleView.html?idxno=51015>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 울산광역시. (2016). 울산 인구증가 대책 추진계획.
- 윤양수. (2020. 5. 25.). 충남도립대 재학생 주목...“고령화 시대 이끌 인재 찾습니다”. 충청투데이, <http://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2071506>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 이명철. (2020. 5. 24.). 일자리 찾는 도시민들 일손 부족한 농촌과 연결. 이데일리, <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01508806625772200&mediaCodeNo=257>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 이봉규. (2020. 5. 25.). 충남도립대 ‘고령화시대 인재 육성’ 융합전공제 첫발. 뉴스1, <https://www.news1.kr/articles/?3944317>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 저출산고령사회위원회 사무처. (2020). 내부자료.
- 전라북도. (2019). 『머물고 싶고, 살고 싶은 행복한 전북』 전라북도 인구정책 종합대책. (2018~2022).
- 정부혁신 1번가. <https://www.innogov.go.kr/ucms/ingov/gud/subjList.do?searchKeyword=%EC%9D%BC%EC%9E%90%EB%A6%AC&fieldCd=&order=&pnum=1&menuNo=300126&invNo=156>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 제주도. (2020). 향후 10년! 인구문제 해결 골든타임! 제주특별자치도 인구정책 종합계획. (2020~2024).
- 지역발전위원회, 산업통상자원부. (2014). 지역발전 5개년계획. (2014~2018).
- 지역발전위원회, 지식경제부. (2009). 상생과 도약을 위한 지역발전 5개년 계획. (안).
- 최창윤. (2017. 12. 3.). 광주 서구, ‘우수 사회적기업 어워드’ 대상 수상. 뉴스메이커, <http://www.newsmaaker.or.kr/news/articleView.html?idxno=53105>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 한은화. (2020. 4. 29.). 혁신도시 9곳 조성, 살 만한 마을 만들기 ... LH, 지역 균형발전 앞장서다. 중앙일보, <https://news Joins.com/article/23765544>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 강동우, 고영우, 김현지, 남수연, 전은하. (2018). 인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구. 한국노동연구원.
- 고용노동부 사회적기업과. (2019. 4. 25.). 지역의 문제는 지역의 사회적기업이 연합하여 해결. 고용노동부 보도자료. http://www.moel.go.kr/news/eneews/report/eneewsView.do?news_seq=9833에서 인출.
- 관계부처 합동. (2014. 3. 12.). 지역주도의 맞춤형 지역경제 활성화 대책 발표 -지역 주도 발전전략 및 중앙정부의 맞춤형 지원 방안. 관계부처 합동 보도자료. http://m.balance.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=10&SC_KEY=&SC_KEYWORD=&bbs_mst_idx=BM0000000262&menu_idx=2160&tabCnt=0&per_menu_idx=&submenu_idx=&data_idx=BD0000045396&memberAuth=Y&style=에서 인출.
- 관계부처 합동. (2018. 12. 17). 2019년 경제정책방향. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1709869>에서 인출.
- 관계부처 합동. (2020). 2020 정부혁신 종합추진계획.
- 교육부. (2017). 사회맞춤형 산학협력 선도대학. (LINC+) 육성사업 기본계획 -산학협력 고도화형-.

- 구교준, 김성배, 윤종현. (2012). 용인 가능한 지역 간 격차와 지역정책: 삶의 역량 접근을 중심으로. 한국행정학보, 46. (3), pp. 173-192.
- 구형수, 배유진, 윤세진, 강동우, 조성호. (2018). 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략. 경제·인문사회연구회.
- 국회예산정책처. (2019). 2019 대한민국 지방재정.
- 권오성, 탁현우. (2018). 지방분권 강화를 위한 지방재정체계의 개편에 관한 연구. 기본연구과제, 2018, 704 1-7417.
- 김경수, 김형빈. (2006). 지역간 균형발전을 위한 지역격차 분석; 부산광역시를 대상으로. 한국 지방자치학회보, 18. (1), pp. 129-149.
- 김덕준. (2003). 지역개발격차의 측정 및 원인분석에 관한연구. 행정논총, 41. (4), pp. 279-308.
- 김선기, 박승규. (2014). 지역생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안. 한국지방행정연구원.
- 김수옥, 강세욱, 김상우, 김미량, 탁현우, 이채정. (2016). 저출산 대책 평가 I. (총괄). 국회예산정책처.
- 김영수, 홍진기, 이상호, 변창욱, 이원빈, 김윤수, 하정석. (2018). 지역산업 육성정책과 연계한 산업단지 정책 방향 연구. 한국산업단지공단·산업연구원.
- 김정홍, 정운선, 안준기. (2015). 기술창업기업의 특성 및 일자리 창출 실증분석. 응용경제 17. (2): 167-193.
- 대한민국 정책브리핑. (2020). 정책위키 한눈에 보는 정책 -사회적 경제. <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148867775#L5>에서 인출.
- 대한민국정부. (2019). 제5차 국토종합계획.
- 민성희, 변필성, 김선희, 이순자, 황명화, 차은혜, 김용민, 이철호. (2017). 인구 및 국토 공간구조 변화 전망과 대응방향. 국토연구원 연구보고서.
- 민성희, 이순자, 홍사흠, 차은혜, 조정희, 유현아, 임형백. (2019). 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 국토연구원.
- 박인권. (2018b). 사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석. 공간과 사회, 28. (2), pp. 71-114.
- 박인권. (2020). '부분' 대 '전체': 사회적 약자와 전체 인구의 삶의 질 지역 격차의 비교. 지역연구, 36. (1), p. 17-36.
- 변미리, 최정원, 박민진, 이혁준. (2015). 메가시티 삶의 질과 서울형 행복지표. 서울: 서울연구원.
- 서승환. (2005). 서울시 구별 생활환경지수의 비교분석. 서울시정개발연구원.
- 서인석. (2015). 커뮤니티웰빙 지표를 활용한 지역 커뮤니티의 탐색적 유형화: Kee의 커뮤니티웰빙 6자본요인 및 지표의 적용, 한국행정학회 학술발표논문집, pp. 629-646.
- 신원득, 김군수, 이외희, 이양주, 이상대, 이용환, 송상훈, 조성호, 이현우, 이수진, 안권욱, 백현식, 윤소은, 문현미. (2012). 수도권-지방간의 상생발전 전략, 정책연구 2012-76. 경기개발연구원.
- 안혜주. (2019. 8. 21.). 인구감소 위기 '복수주소제' 도입될까. 충북일보. <https://www.inews365.com/news/article.html?no=590812>에서 2020. 6. 18. 인출.
- 우영진, 최명섭, 김의준. (2008). 권역별 사회지표의 지역격차 분석. 국토시지리학회지, 11. (1), pp. 63-73.
- 윤윤규, 노용진, 조성철. (2019). 산업집적지와 지역고용 창출. 한국노동연구원 연구보고서. p.45

- 이규용, 고승한, 고영우, 배규식, 우종원, 윤석천, 윤윤규, 이영민, 임상훈, 전명숙, 정승국, 정인수, 조임숙, 홍운선, Lars Niklasson. (2015). 지역고용전략 사례연구 시리즈. 한국노동연구원 연구보고서.
- 이규환, 서승제. (2009). 서울시 자치구간 지역격차에 관한 연구: 강남 3구와 강북 3구의 비교. 한국공공관리학보, 23. (4), pp. 357-381.
- 이상훈. (2016). 지방자치단체 행정구역 통합의 재정효율성 성과 평가. 한국지방행정연구원.
- 이주희. (2002). 서울 강남·북 지역격차 해소 전략 上. 도시문제, 37. (6), pp. 93-105.
- 임서현, 홍성진. (2019). 소멸위기 지방도시의 지역 유형별 이동권 확보방안 연구. 한국교통연구원.
- 장인수, 우해봉, 손호성, 박종훈, 임지혜. (2020). 지역 인구 변화에 따른 정책과제와 대응 방안. 한국보건사회연구원 연구보고서 발간예정.
- 장인수. (2020). 인구 변화에 대응한 지방자치단체 재정 여건 제고 방안. 한국보건사회연구원 보건복지포럼 2월호.
- 정부24 홈페이지. <https://www.gov.kr/portal/govSumry>.
- 정해식, 김성아. (2015). OECD BLI 지표를 통해 본 한국의 삶의 질. 보건복지포럼, 227, pp. 75-88.
- 조성철, 남기찬, 장철순. (2018). 창업혁신생태계 구축을 위한 산업입지 전략 연구. 국토연구원.
- 조성철, 황명화, 장철순, 이인희, 노영희. (2018). 산업단지 정주환경 분석 및 제도개선 방안 연구. 국토연구원.
- 최민호, 강영웅, 이승중. (2019). 기초자치단체 삶의 질의 상대적 효율성 분석: 커뮤니티웰빙 모형의 적용. 지방정부연구, 23. (3), pp. 329-356.
- 한국지방행정연구원. (2019). 새로운 인구관리 정책으로서의 복수주소제. (Second Address) 도입 방안. 꼭 알아야 할 지방자치 정책브리프. 제71호.
- 행정안전부 자치분권과. (2017. 12. 18.). 자치분권 로드맵. 행정안전부 보도자료. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=61138에서 인출.
- 행정안전부. (2019). 2019년도 지방자치단체 통합재정 개요.
- Kee, Y., Kim, Y., & Philips, R. (2014). *Community Well-being: Learning in Communities*. Place: Springer Briefs Series.
- Nussbaum, M. C. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press. doi: 10.1002/jid.773.
- OECD. (2011). *How's life? Measuring well-being*. Paris: OECD Publishing.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (1993). Capability and well-being. In M. C. Nussbaum & A. Sen. (Eds.), *The Quality of Life*, pp. 31-54.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.



[부록 1] 저출산 분야 영역별 주제(안)

대영역(안)	중영역(안)	소영역(안)	소주제(안)	세부주제(안)	
남녀가 함께 하는 노동시장	노동시장 성격차 해소	공정하고 차별없는 일터	채용절차법 개정을 통한 공정한 채용 확립	면접 단계 공정성 확립 채용 성차별 지표 마련	
			성평등 공시제 신설	공공기관 및 지방공기업, 자본시장법상 대상 성평등공시제 신설	
			성평등한 조직을 위한 이사회 성별 다양성 지원	자본시장법상 대상 기업 여성임원할당제도 조기 안착 지원 여성대표성 국민연금의 ESG(환경·사회·지배구조) 평가 반영	
			경력단절지원 사업의 사각지대 해소 및 경력단절 후 재취업 지원 강화	특수고용형태 및 프리랜서 대상 경력단절예방 및 직무향상 직업교육훈련 제공	
				경력단절여성 재취업 지원 효율화를 위한 인턴 사업 개선	
				여성 창업지원 지원을 위한 창업컨설팅 확대 및 창업 자금 지원 개선	
				경력단절예방 및 경력단절여성 재취업 지원 기반 개선	
			적극적고용개선 조치 실효성 제고를 위한 제도 개선	성별 임금 현황 및 채용 성비 공개	
		안전하고 존중받는 일터	고용상 성차별·성희롱 피해자 보호 강화 및 확대	고용상 성차별·성희롱 법적 의무 대상 사용자 및 행위자 확대 특수형태근로종사자 성희롱 피해 보호 및 벌칙 강화	
			여성노동자 노동권 사각 지대 해소	근로기준법 적용 확대	
			여성집중 일자리 개선	정부 재원 지원 돌봄 노동 일자리 성인지적 직무평가 도입	
				가사서비스 노동자의 노동자성 인정 및 필수노동자 대상 포함	
				한국표준직업분류 대분류 '단순노무종사자' 직업명 개선	
			고용상 성차별 권리구제 도입	노동위원회의 성차별·성희롱구제 절차 신설 고용상 성희롱·성차별에 대한 징벌적 손해배상 도입	
		성평등 노동 정책 추진 체계 강화	성평등노동 추진체계 및 전담인력 강화	중앙부처 성평등 노동정책 총괄 기능 강화	
				지방노동청 고용평등과 재설치	
				고용평등전담 근로감독관 배치 및 전문성 강화	
				성희롱성차별 전문 위원회 실효성 강화	
	민간고용평등상담실을 통한 성평등 노동 민관 협력 강화		민간고용평등상담실 효율적 운영을 위한 지원 확대 고용상 성차별·성희롱 의심 사업장 컨설팅을 통한 성차별·성희롱 선제적 예방		
	성평등 노동 실현 관계법 실행		경력단절여성 등의 경제활동촉진법 개정 남녀고용평등 및 일가정양립법 분법 추진		
	모든 일하는 부모를 위한 일·생활 균형 지원		모부성보호제도의 보편적 활용을 위한 제도개편	모부성보호제도 대상 확대	고용보험 미가입자를 위한 모부성보호제도 확대 일하는 모든 사람으로 육아휴직급여 대상 확대
					남성의 돌봄권 보장
		모부성보호제도 사용으로 인한 보상체계 및 소득중단자에 대한 예방책 마련			
		육아휴직급여체계 개편 및 안정적 재원 마련		초기 소득대체율을 높이는 계단식 급여설계	
				급여확대에 따른 안정적 재원 마련	
		출생아 중심의 모부성보호제도 활용통계 구축		모부성보호제도 사각지대 규모 파악	
				출생아 부모의 특성에 따른	

대영역(안)	중영역(안)	소영역(안)	소주제(안)	세부주제(안)
		휴가·휴직제도 활성화 및 상병수당제도 도입 검토	연차사용 활성화	모부성보호제도 활용현황 파악
				연차휴가 소진율 제고
				연차휴가 저축제도 도입
			가족돌봄을 위한 휴가·휴직제도 확대	가족돌봄휴가 사용 활성화
				가족돌봄휴가·휴직 분할사용 및 대상 확대
				상병수당제도의 구체적 도입방안 검토
		노동시간 단축을 통한 시간의 성평등한 분배	상병수당제도 도입방안 검토	상병수당제도와 다른 제도와의 관계 검토
				주52시간 상한제 정착
			장시간 근로 해소	근로시간 단축 활성화
				근로자의 시간주권 강화
		중소기업 일·생활 균형 확산	근로시간과 장소의 자기결정권 강화	유연근무제 활성화 및 기반 마련
				일하는 방식과 문화 개선
			중소기업 수요 맞춤형 지원사업으로 재정비 및 추진체계 개선	중소기업 특성별 일·생활 균형 지원사업으로 개선
				중소기업의 일·생활 균형 확산을 위한 추진체계 개편
			대·중소기업간 상생을 통한 일·생활 균형 확산	대·중소기업 동반성장 정책을 활용한 일·생활 균형 확산
				중소기업 근로자를 위한 공공직장보육시설 지원
아동이 행복한 돌봄· 교육· 사회 환경 조성	질 높은 돌봄자원체계 구축	국공립 아동돌봄 인프라 확충	국공립어린이집 및 국공립유치원 확충	국공립 어린이집·유치원 지속 확대 및 거점기능 강화
				국공립 어린이집의 위·수탁 관리체계 정비
			사회서비스원 안정화, 국가직영 돌봄기관 도입·운영	사회서비스원 확충 지속 및 안정화
				국가직영 돌봄기관 도입·운영
			민간 서비스 공급기관의 공적 역할 강화	민간어린이집 서비스에 대한 상시적 품질관리 강화
				사립유치원의 공적 역할 및 관리감독 강화
		무상보육 재구조화를 통한 돌봄의 질 제고	양육수당 개편	민간어린이집·사립유치원의 건강 및 안전관리 책임 강화
				양육수당을 아동수당으로 흡수 개편 및 관련 현금지원 체계 개편
			연장보육시간의 질 제고 및 잔여화 방지	연장보육시간의 질 제고
				돌봄기관 교사 대 아동비율 개선
		무상보육 재구조화	교사 대 아동비율 적정성 제고	기본보육+연장보육의 분리 및 무상보육은 기본보육에만 적용
				연장보육에 대한 계층별 이용자부담금 단계적 도입
		아동돌봄 일자리 질 제고	적정시간 근로, 경력 반영되는 돌봄일자리 구조 마련	표준보육비용 인건비 기준 개선
				보육-교육 직종 간 격차해소
				장시간 근로 개선
				보육교사 보조인력 지원 확대
		아동돌봄 추진체계 강화	수요 대응적·협력적 돌봄기반 강화	아동돌봄정책의 통합운영 기반 구축
				지역 아동돌봄정책 추진체계 마련
			다양한 양육지원 서비스 강화	시간제보육 확대
				아이돌봄서비스 지원 내실화
	교육격차 해소를 위한 교육체계 혁신	방과후 돌봄의 체계화 및 공공성 강화	방과후돌봄의 안정적 추진을 위한 행·재정적 기반 마련	방과후돌봄 통합 추진체계 마련
				방과후돌봄 관련법 제정 및 시행
				기관별 원활한 추진을 위한 행정 단계별 방과후돌봄 협의체 구성 및 운영
				방과후돌봄 추진을 위한 안정적 재정기반 확보
		방과후 돌봄서비스 공공성	방과후 돌봄서비스 공공성	방과후돌봄 원스톱 신청 서비스 제공
				국공립 방과후돌봄기관 확대

대영역(안)	중영역(안)	소영역(안)	소주제(안)	세부주제(안)
			강화 및 질 제고	방과후돌봄의 인력 배치기준 정비
				방과후돌봄 서비스 질·유연성 제고
				아동 중심의 방과후돌봄 공간 마련
			방과후돌봄의 체계적인 질 관리 강화	방과후돌봄 현황 통계의 일원화 및 DB 구축
				방과후돌봄 종사자 자격 관리 및 역량 강화
				체계적인 관리 및 평가를 통한 돌봄서비스의 질 제고
		다양하고 공정한 기회를 제공하는 학교교육 혁신	학교교육 시간 확대를 통한 공교육 영향력 강화 (교육시간 혁신)	2022 개정교육과정에서의 초등교육 시수 확대 및 조정
			다양한 영역의 교육격차를 줄이기 위한 교육과정의 개편(교육과정 혁신)	초등교육 시수의 점진적 확대를 위한 중장기 계획 수립
				학교교육 시간의 효율적이고 창의적인 활용과 설계
				충분한 학습이 가능한 교육과정 원칙 수립
				초등 저학년에서의 예체능교육 강화
				기초학력 미달 학생에 대한 꾸준하고 효과적인 지원
			학교 교실환경의 개선 및 공유 확산(교육공간의 혁신)	다양한 교과 중심 교육공간의 확충 및 교과교실제 도입
				학생들의 다양한 요구를 반영한 안전하고 편안한 교육환경 개선
	아동이 행복한 사회안전망 구축	아동의 건강 및 여가 지원체계 구축	아동의 신체적·정신적 건강 증진 지원체계 구축	발달단계별·성별 건강검진 및 보건교육 내실화
				발달단계별·성별 건강 습관 형성 지원
				발달단계별·성별 아동 정신건강 예방 및 돌봄 체계 강화
			아동 건강 사각지대 해소	만성질환 아동 건강지원체계 구축
				장애아동 건강 지원체계 구축
				아동 공공진료센터 확대
		아동 안전 환경 조성	아동의 놀 권리 보장	아동의 놀이 시간 확보
				아동 놀이 친화 공간 조성
				아동 놀이 정책 기반 조성
			아동 대상 학대와 방임, 폭력, 성범죄에 대한 대응 강화	아동학대 대응 체계 강화
				아동청소년 대상 성범죄 대응 체계 강화
				교육기관 인권·성인지 감수성 교육 강화
	아동 대상 수당 체계화 및 지원 확대	아동 대상 수당(세제혜택) 정책 체계화	지역의 아동 보호 공공성 강화	감염병 등 사회적 재난에 대한 지역 아동 보호 책임성 강화
				지역 아동보호체계 책임성 및 공공성 강화
				아동 대상 세제혜택 합리화
		아동 대상 수당 보편성과 적절성 제고		아동대상 출산·양육 지원금 합리화
				아동 권리 기반 보편적 아동수당 확대
				아동 권리 기반 급여 적절성 제고
새로운 친밀성 및 생·재·산·건강 권리 보장	가족구성권 보장	가족 다양성 포용을 위한 기반 마련	가족다양성 포용을 위한 가족개념 정비	민법 제779조 가족의 범위 개정
				건강가정기본법 가족 정의 규정 정비
				가족유형 차별 평가 및 모니터링 사업 추진
			가족다양성 포용을 위한 제도상 차별 해소	차별 법령 개선
				가족 형태 및 상황에 대한 불필요한 정보 요구 관행 개선 및 법제화
				다양한 가족의 삶이 차별받지 않도록 차별금지 법제 마련
		생활·돌봄공동체 제도화	생활·돌봄공동체 보호와 권리보장	생활·돌봄공동체의 상호돌봄권 보장
			생활·돌봄공동체를 위한 정책 지원	생활·돌봄공동체 권리보장 방안 검토
				생활·돌봄공동체를 위한 주거 지원
		모든 출생 아동에 대한 존중	모든 아동의 출생이 존중받고 보호될 수 있는 기반 마련	생활·돌봄공동체 관련 청년협동조합 등 활동 지원
				보편적 출생등록제도 도입
				출생신고시 가정법원의 확인을 거쳐야 하는

대영역(안)	중영역(안)	소영역(안)	소주제(안)	세부주제(안)
			모든 아동이 차별 없이 존중받으며 양육될 수 있는 제도적 기반 마련	아동에 대한 제도 및 지원 사각지대 해소
				임신·출산에 대한 지원 및 상담, 추진체계 강화
				아동 존중 및 차별해소를 위한 친자관계법, 친생추정제도 개선
				아동 양육에 있어 가족 유형에 따른 불평등 해소를 위한 가족지원 강화
		평등하고 포용적인 가족문화 확산	가족다양성 포용 문화 확산	가족다양성 감수성 제고를 위한 문화콘텐츠 개발 지원
				가족다양성 감수성 교육, 홍보
			불평등한 가족 문화 개선	평등하고 민주적인 자녀 양육 문화 확산을 위한 교육, 프로그램
				가부장적 가족문화 해소를 위한 홍보 캠페인
	생애 전반 성·재생산 권 보장	생애 성·재생산 건강 관리 강화 및 성평등 인식 제고	성평등 인식 제고 및 권리 강화	포괄적 성교육 및 정보제공
				학교와 지역사회 NGO 협력 방안
				젠더 폭력으로부터 안전할 권리 보장
			성·재생산 관련 질환 예방	인간유두종바이러스 (HPV) 예방 접종 확대
				학생건강검진(산부인과, 비뇨기과) 진료와 상담
				청년기 재생산 건강 검진 확대
		안전한 성·재생산 의료서비스 제공 및 접근성 강화	월경건강 보장을 위한 월경용품 지원 및 안전관리 강화	생식질환, 성매개감염(STI) 예방·치료 시 건강 보험 적용
				월경용품 안전성 강화
			보조생식술 개선 및 질 제고	공공재로서 월경용품 지원 확대
				다양한 월경용품 사용 가능 환경 조성
		안전한 성·재생산 의료서비스 제공 및 접근성 강화	안전한 피임·임신중지 관련 의료 서비스 개선	시술기관 관리 및 평가체계 구축
				수요자 중심의 정보제공 및 상담
			성·재생산 건강 보장을 위한 의료 접근성 강화	안전한 피임실천을 위한 제도적 정비
				공공의료로서 임신중지 안전성과 접근성 확대
	성·재생산 건강 및 권리 관련 법·제도 정비	여성의 성·재생산 건강 및 권리를 침해하는 법·제도 전반에 대한 검토와 적극적 개선	성·재생산 건강 및 권리 관련 중장기적 연구 추진 및 통계 생산	성·재생산 의료 서비스의 분만 중심 접근 탈피 및 통합적 지원 방안 마련
				장애, 이주, 연령, 성별 등의 특성을 고려한 성·재생산 의료 서비스 제공 기반 마련
				성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 <모자보건법> 전면 개정
				국가 차원의 성·재생산 건강 계획 수립 및 원칙 마련
		성·재생산 건강 및 권리 관련 법·제도 정비	성·재생산 건강 및 권리 관련 중장기적 연구 추진 및 통계 생산	출산정책이 아닌 성·재생산 건강 영역을 다룰 수 있는 부서의 신설 혹은 출산정책과의 개편
				국가 차원의 성·재생산 건강 및 권리 관련 의료·사회적 통합 연구 추진
				국가 차원의 성·재생산 건강 및 권리 관련 성인지적 통계 지표 생산 및 통합 정보 창구 마련
				유엔 지속가능개발목표(SDGs)상의 성·재생산 건강 및 권리 측정을 위한 한국적 맥락의 실질적 지표 개발 및 모니터링
청년의 첫 출발 지원	생애 첫 주거지원 확대	청년 생애 이행기 주거지원 강화	부모 독립 주거 지원금 도입으로 저소득 청년의 자립 지원	부모 독립 저소득 청년 주거지원금
			청년 주거수당 도입으로 일정기간 자립 준비 및 생애이행 지원(생애1회)	중소기업 취업 청년 주거지원금 지원
			주거탐색과 계약과정에 대한 주거교육 체계 마련	전 청년 대상 생애 1회 청년 주거수당 제공(1년+1년)
				저소득층 청년 대상 생애 1회 청년 주거수당 제공(이행기 지원용)

대영역(안)	중영역(안)	소영역(안)	소주제(안)	세부주제(안)
				대학 입학 전 OT에 주거탐색 정보 제공
				대학 내 센터 활용 주거정보 제공
		생애최초 자금 지원	민간임대 시장 진입 시 생애최초 주택 임차자금 지원(생애1회)	기존 전세자금 대출 체계를 간소화하고 생애최초 시 할인을 강화 (최초 2년)
			자가주택 마련 시 생애최초 구입자금 지원 강화(생애1회)	생애최초 주택구입자금 대출 제도 조정하여 할인을 강화 (신혼여부 무관)
			공공임대 주택 진입 기회 확대	아동수에 연동한 할인 체계로 조정 (신혼여부 무관)
				행복주택 지속 공급, 청년 수요 반영 강화 (행복주택 청년 입주자 정도 확인, 지방에서의 미분양율 확인 필요)
		아동양육가구 주거지원의 국가 책임성 강화	신혼부부 주거지원을 아동양육가구 주거지원으로 변경	도심 내 청년용(1,2인) 저렴주택 공급 강화
				공공임대주택 신혼부부 특별공급을 아동양육가구로 변경
			유자녀 가구 주거이동에 대한 비용 인정 강화	신규분양주택 신혼부부 특별공급을 아동양육가구 특별공급으로 변경
			아동 수 연동 주거지원 강화로 3아동 가구 무이자	무주택 아동양육가구 주거이동 시 이사비용 세금 공제 무주택 아동양육가구 주거이동 시 이사비용 지원 (자녀수 연동)
	청년의 원활한 사회출발 지원	원활한 일자리 진입과 직장 여건 조성	사회 첫 일자리 지원 및 학교-기업 연계 강화	전세자금 대출 시 아동수 연동 할인 강화 (3아동 가구 무이자)
			청년고용 활성화 및 청년친화 기업문화 개선	내집마련 대출 시 아동수 연동 할인 강화 (저소득 3아동 가구 무이자)
				사회 첫 일자리 지원
				고교 및 대학의 기업 취업 연계 강화
		청년의 안정된 삶의 여건 조성	청년 생활안정 여건 조성을 위한 자산형성 및 부채 경감 지원	디지털 및 그린뉴딜 청년 일자리 확대
				청년고용의무제 확대
				청년 추가 고용장려금 개선
				청년친화 강소기업 확대 및 일터혁신 지원
		청년에 대한 권한부여 강화	위원회 및 예산분배 시 청년 정책 참여 확대	청년 직장 문화 개선
				청년 산업안전 강화
				대학 장학금 확대 및 학자금 부담 완화
				대학 비진학 청년 지원 확대
				청년 첫 출발 자산 형성 지원 확대
				청년 신용회복 및 부채 경감
				청년 국가건강 검진 확대
				청년 정신건강 서비스 지원 확대
				청년기본법에 따른 청년 정책 참여 확대
				청년참여예산제 운영