

저출산·고령사회기본계획의 주요 내용과 향후 과제¹⁾



Plan for Ageing Society and Population
: Issues and Challenges

변수정 | 한국보건사회연구원 부연구위원

황남희 | 한국보건사회연구원 부연구위원

저출산·고령사회 문제가 국가적 의제로 인식되면서 정부는 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획을 시작으로 5년마다 기본계획을 수립하고 있고, 현재는 2016년부터 시작된 제3차 저출산·고령사회기본계획이 3년째 추진되고 있다. 저출산 대책 분야는 제1차와 제2차에서는 저출산 대응 기반 마련, 점진적 출산율 회복, 제3차에서는 아이와 함께 행복한 사회 만들기를 위한 노력이 이어지고 있다. 또한, 고령화 대책은 제1차와 제2차를 통해 노후소득보장과 활기찬 노년을 위한 기반을 마련하였으며, 제3차에서 기존 정책의 내실화를 통해 고령자의 삶의 질을 향상시키기 위한 내용을 담고 있다. 본고에서는 제1차부터 제3차에 이르기까지 저출산·고령사회기본계획에 담겨 있는 주요 내용과 성과, 앞으로의 방향에 대해 논의하였다.

1. 들어가며

한국은 세계에서 출산율이 매우 낮은 국가 중 하나인 동시에 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 국가이다. 이러한 저출산 현상과 고령화의

진행 속에서 우리 사회의 지속 발전에 대한 우려가 있어 왔고, 2004년에는 저출산·고령화 문제가 국가적 의제로 설정되었다. 합계출산율²⁾이 1.08명을 기록한 2005년에 정부는 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 저출산·고령사회위

1) 제1차, 제2차, 제3차 저출산·고령사회기본계획을 바탕으로 정리함.

2) 여성 1명이 가임기간(15~49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 자녀 수.

원회를 출범시켰다. 이후 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획을 수립하였다. 저출산·고령사회기본계획은 5년 단위 계획으로, 2006년부터 2015년 사이 제1차와 제2차 저출산·고령사회기본계획의 추진이 마무리되었다. 현재는 2016년부터 시작된 제3차 저출산·고령사회기본계획이 3년째 추진되고 있다.

저출산·고령사회기본계획은 「저출산·고령사회기본법」에 근거를 두고 있다. 동법 제20조(저출산·고령사회기본계획) 제1항에서 “정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획을 수립·추진하여야 한다”고 명시하고 있다. 저출산·고령사회기본계획에는 기본 목표와 추진 방향, 추진 과제 및 방법, 재원 규모 등을 포함하며, 이 계획은 5년마다 수립하도록 되어 있다. 또한, 저출산·고령사회기본법 제21조(연도별 시행계획)에 따라 범정부적인 저출산·고령사회기본계획을 토대로 중앙의 각 부처와 지방자치단체는 연도별 시행계획을 수립·시행해야 한다.

이 근거법에 의해 처음 수립된 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)은 지속 발전에 대한 우려 속에서 시작된 만큼 “모든 세대가 함께 하는 지속발전가능사회”를 비전으로 삼았다. 이 제1차 기본계획은 “새롭고 희망찬 출산에서부터 노후생활의 마지막까지 아름답고 행복하게 사는 사회”라는 의미와 “희망찬 미래와 행복이 가득한 사회를 새로 맞이하겠다”는 의지를 표

현한 ‘새로마지’라는 정책 브랜드를 가지고 ‘새로마지플랜 2010’으로 시작하였다. 제1차 기본계획은 출산과 양육에 장애가 없는 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산·고령사회의 성장동력 확보, 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성, 총 4개 분야로 구성되어 있다. 5년 후 수립된 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015) 역시 새로 맞이하는 행복한 출산과 노후를 의미하는 ‘새로마지플랜 2015’로 수립되었고, 비전은 “저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력 있는 선진국가로의 도약”이다. 제2차 기본계획은 저출산, 고령사회, 성장동력, 3개 분야로 구성되어 있다. 그리고 가장 최근에 수립된 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)은 더 행복한 대한민국으로 향하는 다리라는 의미의 ‘브릿지 플랜 2020’으로, “모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현”이라는 비전을 제시하고 있다. 제3차 기본계획은 저출산 대책, 고령사회 대책, 저출산·고령사회 대응 기반 강화 3개 분야로 구성되어 있다.

저출산·고령사회기본계획이 수립되고 시행된 지 10여 년이 지난 현재, 우리 사회는 여전히 초저출산³⁾ 현상을 이어 가고 있고 빠르게 고령사회로⁴⁾ 진입하였다(KOSIS 국가통계포털, 2018). 현재 시행 중인 제3차 저출산·고령사회기본계획은 앞으로 2년여 정도 추진 기간이 남아 있고, 현 정부는 제3차 저출산·고령사회기본계획의 재구조화를 계획하고 있다. 이 시점에서 본고는 그간 수

3) 합계출산율이 1.3명 이하.

4) 전체 인구 중 65세 이상 인구의 비율이 14% 이상. 2018년 우리나라 고령인구 비율은 14.3%.

립·시행해 온 제1차부터 제3차까지의 기본계획을 되돌아보며 주요 내용들을 정리하고 이를 바탕으로 향후 기본계획의 방향성을 생각해 보고자 한다.

2. 저출산·고령사회기본계획의 주요 내용

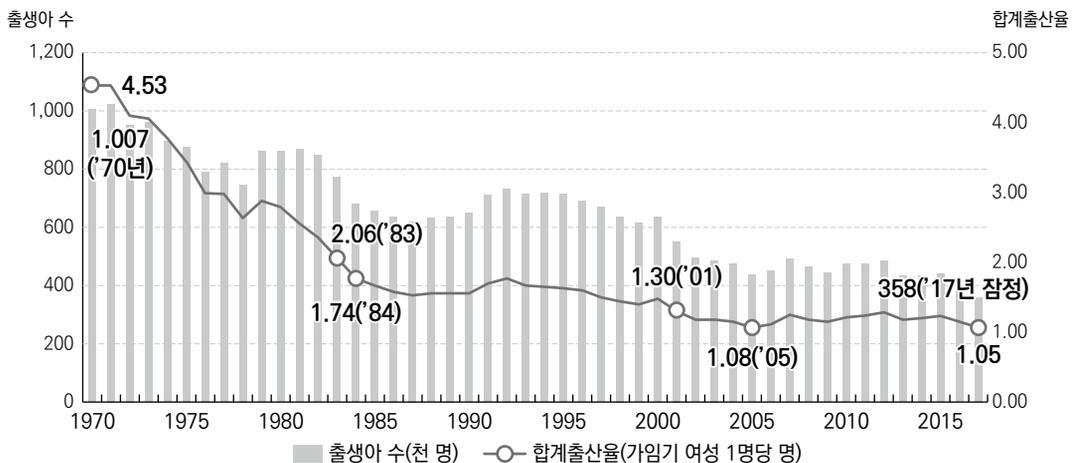
가. 저출산 대책 분야 주요 내용

인구 및 출산과 관련된 우리나라 정책은 출산억제정책으로 시작하였다. 경제개발5개년계획 수립 과정에서 인구 증가 억제를 정책적으로 추진하면서 1960년대부터 1990년대 중반까지 “하나만 낳아 잘 기르자”와 같은 슬로건을 내세워 가족계획사업을 진행하였다. 하지만 1983년에

합계출산율이 인구대체수준 미만(2.08)으로 하락하고 저출산사회로 진입(1984년, 1.74명)하자 1990년대 중반부터는 정책 방향을 틀어 인구자질향상정책기로 들어섰다. 인구자질과 복지증진정책을 2000년도 초반까지 펼치다가 2001년 합계출산율 1.30명으로 초저출산 시대가 시작되면서 2000년대 중반부터 출산장려정책을 추진하고 있다(인구정책 50년사 편찬위원회, 2016).

이렇게 출산억제정책기, 인구자질향상정책기를 거쳐 시작된 출산장려정책기는 10여 년째 이어지고 있다. 하지만 현재 합계출산율은 1.05명(2017년 잠정치)으로 매해 최저 출산율을 경신하고 있다. 앞으로는 합계출산율이 1명 이하로 하락할 것이라는 부정적인 전망도 나오고 있다. 이에 「저출산·고령사회기본법」 제정 및 위원회

그림 1. 출생아 수 및 합계출산율 변화(1970~2017년)



자료: 통계청(2018. 2. 28.), 2017년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과, 보도자료를 이용해 재구성.

출범(2005년, 1.08명) 후 수립된 저출산·고령사회기본계획의 저출산 대책 분야 내용을 정리하고 앞으로 저출산 대응 정책이 나아가야 할 방향 등에 대해 논의해 보고자 한다.

제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)의 목표는 '저출산 대응 기반 구축'이다. 출산율 하락 추세 반전을 위해 설정한 추진 과제는 '출산과 양육에 유리한 환경 조성'으로, 이를 위해 '결혼·출산·양육에 대한 사회 책임 강화', '일과 가정의 양립 및 가족 친화 사회문화 조성', '건전한 미래 세대 육성'을 추진하였다. 상세히 보면, 결혼·출산·양육에 대한 사회 책임 강화를 위해 신혼부부 출발 지원, 자녀 양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감, 다양하고 질 높은 육아 지원 인프라 확충, 임신·출산에 대한 지원 확대를 추진하였다. 그리고 일과 가정의 양립, 가족 친화 사회문화 조성을 위해서는 모성보호 강화, 가족 친화적 직장문화 조성, 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 등의 추진 과제를 두고 있다. 마지막으로 건전한 미래 세대 육성과 관련해서는 아동·청소년의 안전한 성장 환경 조성, 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립, 빈곤 아동의 자활·자립 지원에 대한 추진 과제들을 담고 있다.

제1차 기본계획에서는 자녀 양육 및 교육비에 대한 부담, 일·가정 양립 곤란, 육아지원시설 부족 등 자녀 양육 환경이 미흡한 점 등을 출산과 양육의 장애 요인으로 판단하고 이를 제거하는 방식으로 저출산 대책에 접근하였다. 정책의 주요 대상은 저소득 가정이고, 보육 지원 내용이 정

책의 중심을 이루었다.

제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)은 '점진적 출산율 회복'을 목표로 설정했다. 제1차 기본계획에 이어 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위해 '일과 가정의 양립 일상화', '결혼, 출산, 양육 부담 경감', '아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성'을 추진하였다. '일과 가정의 양립 일상화'를 위해서는 육아를 위한 휴가·휴직 제도 개선, 유연한 근무 형태 확산, 가족 친화 직장 환경 조성을 중점적으로 다루었다. '결혼, 출산, 양육 부담 경감'과 관련해서는 가족 형성 여건 조성, 임신·출산에 대한 지원 확대, 자녀 양육 비용 지원 확대, 다양하고 질 높은 육아 지원 인프라 확충을 추진하였다. '아동·청소년의 건전한 성장 환경 조성'을 추진하기 위해서는 취약계층 아동 지원 강화, 아동·청소년 역량 개발 지원, 안전한 아동·청소년 보호체계 구축, 그리고 아동정책 추진 기반 조성 등을 이어 갔다.

제2차 기본계획에서는 맞벌이 등 일하는 가정을 대상으로 하는 정책들이 부각되었으며, 기존 저소득층 대상 중심에서 나아가 중산층 이상으로 대상의 폭을 확대하였다. 정책 영역 역시 제1차 기본계획의 보육 지원에 더해 일·가정 양립 지원 내용 등을 보강함으로써 보다 종합적인 접근을 시도하였다.

전반적으로 제1차와 제2차 저출산·고령사회기본계획은 내용상 자녀 양육 지원에 중점을 두었다. 무엇보다 무상보육과 같은 정책을 통해 결혼 가구 특히, 자녀가 있는 가족이 정책의 중심이 되는 기초를 보였다. 또한, 자녀 양육 부문이

중요 정책이기는 했지만 결혼, 일·가정 양립,⁵⁾ 임신·출산 지원 등 다양한 부문에 대한 정책들을 도입하여 저출산 대책 분야의 기본 구조를 갖추는 모습을 보였다. 하지만 10년간의 정책에도 출산을 반등에 실패하자 저출산 현상의 원인을 더욱 면밀히 분석하기 시작하였고, 이를 바탕으로 제3차 저출산·고령사회기본계획을 수립하였다.

그 결과, 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)에서는 저출산 대책의 패러다임 전환이 일어났다. 인구절벽에 대응하기 위해서는 제1차와 제2차 기본계획의 틀보다는 거시적이고

구조적인 변화를 시도해야 한다는 판단에서였다. 우리 사회는 결혼과 출산의 연결고리가 매우 강하기 때문에 결혼이 줄어들고 있는 현상에 주목해야 했다. 그래서 기존에 기혼 가구의 보육 부담 경감을 중심으로 하던 것에서 나아가 일자리나 주거와 같이 만혼이나 결혼 포기의 이유가 되는 요인들을 해결하고자 시도하고 있다. 또한, 제1차와 제2차 기본계획 추진 기간 동안 도입한 제도들이 현장에서 작동하도록 하고 제도 사이의 사각지대를 찾아 공백을 최소화하는 작업, 인식 변화 등이 필요하게 된 것이다.

그림 2. 저출산 대책 분야 패러다임 전환



자료: 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획. p. 37.

이렇게 변화된 패러다임 속에서 수립된 제3차 저출산·고령사회기본계획의 목표는 ‘아이와 함께 행복한 사회’로, 수립 당시 합계출산율 1.21명(2014년)을 2020년에 1.5명으로 올리겠다는 목표치를 제시하였다. 이를 위해 청년 고용 활성화, 신혼부부 맞춤형 주거 지원 강화 과제를 포함한 ‘청년 일자리·주거 대책 강화’와 임신·출산에

대한 의료적 지원 확대 및 포용적 가족 형태 인식 확산을 위한 ‘난임 등 출생에 대한 사회 책임 실현’, 맞춤형 보육·돌봄 확대와 자녀와 부모가 행복한 교육 개혁의 내용을 담은 ‘맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁’ 전략, 그리고 양성이 평등한 일·가정 양립, 중소기업·비정규직도 아이 키우기 좋은 환경을 만들기 위한 ‘일·가정 양립 사각지대 해

5) 제3차 기본계획에서 사용한 표현을 그대로 차용함.

표 1. 저출산 대책 분야 주요 내용

영역	제1차(2006~2010년)	제2차(2011~2015년)	제3차(2016~2020년)
	(주거) 신혼부부 보증자리 마련 지원	(주거) 신혼부부 대상 주택자금 지원 확대, 미임대 국민임대주택 우선 지원, 학생 부부를 위한 대학 내 기혼자 기숙사 확대	(주거) 청년·예비 부부 및 학생 부부 주거 지원 강화, 신혼부부 주택 마련 자금 지원 강화, 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급 확대
청년·결혼 지원	(결혼) 결혼 관련 정보 제공, 결혼 준비 프로그램 운영, 기혼 병사 지원	(결혼) 유자녀 현역병 상근예비역 편입 혜택 부여, 저소득층 기혼자 장학금 수혜 우선순위 부여, 결혼 종합정보 및 준비 프로그램	(일자리) 노동 개혁을 통한 고용 창출 및 일자리 질 제고, 민간의 청년 일자리 창출, 중소기업 매력도 제고, 청년 창업 활성화, 고용 지원 인프라 확충
	(임신·출산) 산전검사 및 분만 취약지역 지원, 신생아 건강관리 기반 구축, 모성·영유아 건강관리 강화, 불임 부부 지원, 산모도우미 지원	(임신·출산) 분만 취약지역 의료 지원 강화, 난임 부부 지원 확대, 진료비 지원 확대, 모성·영유아 건강관리, 산모·신생아 도우미 지원	(임신·출산) 의료비 경감(행복출산패키지), 안전한 분만 환경 조성, 난임 부부 지원, 산모·신생아 지원 확대, 사회적 배려 강화
출생에 대한 사회적 책임	(미혼주, 미혼부) 미혼 부모 지원 거점기관 운영, 생계 지원, 거주지 지원		(다양한 가족) 한부모 가족 지원 강화, 비혼·동거 가족 차별 개선, 포용적 가족관 형성, 다문화·입양 가족 지원
	(다자녀 혜택) 국민연금 출산크레딧 내실화, 다자녀 가정 소득공제 체계 개편, 세자녀 이상 가정 자동차 취득세 및 등록세 경감, 다자녀 가구 주택 특별 공급	(다자녀 혜택) 둘째아 이상 고등학교 수업료 지원, 둘째아 이상 대학교 자녀 국가 장학금 우선 지원, 다자녀 공무원 가장 퇴직 후 재고용, 다자녀가정 세제 지원 및 주택 지원 확대	
	(아동·청소년) 안전사고 예방, 학대 예방 및 방임 아동 보호, 학교폭력 근절 대책 강화, 빈곤 아동 자활·자립 지원	(아동·청소년) 드림스타트 등 취약계층 아동 지원 강화, 역량 개발 지원, 생활 안전 강화, 성범죄·아동학대 예방 및 보호, 학교폭력 방지	(아동·청소년) 놀이 확충 등 아동이 행복한 사회 조성, 아동보호체계 강화, 아동·청소년 정신건강관리 강화 등 안전한 사회 조성
돌봄 교육	(보육 및 돌봄) 국공립 및 직장 보육시설 확충, 민간 보육시설 평가인증제, 시간제 보육 및 아이돌보미 서비스 등 다양한 육아 지원 서비스 확대	(보육 및 돌봄) 국공립 보육시설 확충, 민간 육아시설 서비스 개선, 수요자 중심 서비스 확대, 아이돌보미 서비스 확대, 방과 후 돌봄 서비스 확대	(보육 및 돌봄) 수요자 맞춤형 보육, 안심하고 믿을 수 있는 보육, 보육·돌봄 사각지대 해소, 초등돌봄 강화, 지역사회 돌봄, 아이돌봄 서비스 내실화
	(보육·교육비) 만 4세 이하 차등교육·보육비 지원 대상 확대, 사교육비 부담 경감을 위한 방과 후 학교 활성화 및 저소득층 지원	(보육·교육비) 보육·교육비 전액 지원 대상 확대, 맞벌이 가구 지원 강화, 양육수당 지원 확대, 사교육비 경감	(보육·교육비) 공교육 강화 및 사교육 부담 경감, 사교육을 유발하는 교육구조 개혁, 다자녀 장학금 지원
일·가정 양립	산전후휴가급여 지원 확대, 육아휴직 및 육아기 근로시간 단축제도 활성화, 근로 형태 유연화, 가족 친화적 직장문화 조성, 가족 가치관 확립을 위한 교육 강화	육아휴직제도 개선, 육아기 근로시간 단축 활성화, 유연근로시간제 확산, 직장 보육시설 설치 활성화, 가족 친화적 사회 환경 조성	가족 친화적 기업문화 확산, 중소기업 및 비정규직에 대한 일·가정 양립 실천 강화, 남성 육아 참여 활성화, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 및 선택제 일자리 활성화

주: 저출산정책 내용은 제1차, 제2차, 제3차 각각 분류가 상이하나 차수별 비교를 위해 영역이 가장 세분화된 제3차 영역의 기준을 적용하여 주요 내용을 배치함.
 자료: 대한민국정부(2006~2016), 제1차, 제2차, 제3차 저출산·고령사회기본계획의 내용을 요약·정리함.

소'를 골자로 추진 전략이 마련되었다.

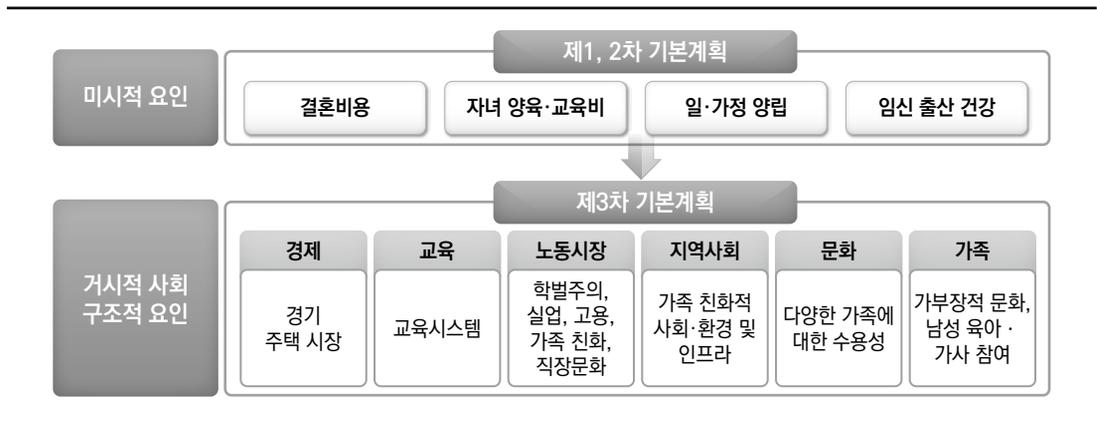
제1차와 제2차 기본계획에서는 미시적인 요인에 대한 대응이 주를 이루었다면, 제3차 기본계획에서는 사회구조적 요인이 저출산의 원인이 된다는 분석과 함께 거시적인 사회구조를 변화하려는 접근으로 기본계획에서 다루는 분야가 확장된 것을 볼 수 있다. 그리고 10년간 저출산 문제에 직접적으로 대응해 온 정책 위주에서 나아가 간접적이고 장기적인 시각을 가지고 접근

해야 하는 정책 분야로까지 확장되는 등 내용이 다양해졌다. 또한, 저출산 문제가 어느 한 요인에 대한 대책이나 지원으로는 해결될 수 없다는 데 합의한 결과, 대책 분야가 매우 다양해진 결과를 낳았다.

나. 고령화 대책 분야 주요 내용

차수별 저출산·고령사회기본계획의 고령화 대책 정책 추진 방향을 살펴보면, 먼저 제1차는 '고

그림 3. 저출산 대책 분야 확장 방향



자료: 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획, p. 36.

령사회 대응 기반 구축'을 목표로 고령사회 삶의 질 향상 기반을 구축하기 위한 세 가지 추진 과제-노후소득보장체계 구축, 건강·의료보장체계 구축, 노인 친화적 사회적 기반 조성-를 제시하였다. 또한 미래 성장동력 확보를 위한 세 가지

추진 과제-여성·고령 인력 활용, 인적 자원의 경쟁력 제고, 고령친화산업 육성-를 제시하였다. 즉 제1차 기본계획은 저소득 노인 중심으로 노후 소득보장과 건강 등에 대한 제도적 기반을 마련하는 데 주력하였다.

제2차는 ‘고령사회 대응체계 확립’을 목표로 하되 베이비붐 세대를 포함하여 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축을 위한 세 가지 추진 과제-베이비붐 세대 고령화 대응체계 구축, 안정되고 활기찬 노후생활 보장, 고령 친화 사회 환경 조성-와 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선을 위한 추진 과제 세 가지-잠재 인력 활용 기반 구축 및 인적 자원 경쟁력 제고, 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선, 고령친화산업 육성-를 선정하였다. 즉 제1차와 제2차는 별개의 기본계획이 아니라 연속성을 가지고 연관된 정책을 담고 있는데(강은나, 2016), 제2차 기본계획은 정책 대상을 베이비붐 세대와 중산층 이상 노인으로 확대하여 고령자의 삶의 질과 관련된 제도를 더욱 공고히 하고자 하였다.

현재 추진 중인 제3차는 제1차와 제2차의 연장선상에서 고령사회 진입에 따른 변화에 대응하기 위한 내용을 포함하고 있다. 정책 대상을 점진적으로 확대하여 중장년층을 포괄하고, 제1차와 제2차를 통해 마련된 제도의 사각지대 해소와 정책 간 연계 등 성숙 단계로 이행하기 위한 정책을 포함하고 있다. 제3차의 목표는 ‘생산적이고 활기찬 고령사회’이며, 추진 전략으로 노후소득보장 강화, 활기차고 안전한 노후 실현, 여성, 중·고령자, 외국 인력 활용 확대, 고령친화경제

로의 도약 등 네 가지를 제시하였다. 또한 제3차 기본계획은 고령자의 복지 향상과 더불어 생산인구 확충과 신성장동력으로서의 실버경제 육성 등을 통해 성공적으로 고령사회로 이행하기 위한 구조적인 대응책을 강화하고자 하였다.⁶⁾

고령화 대책의 세부 주요 내용을 살펴보면, 노후소득보장, 건강보장, 사회참여 지원, 고령 친화 환경 조성의 네 가지 영역으로 설계되어 있다. 먼저 유기적으로 연관된 정책으로 설계된 제1차와 제2차 고령화 대책은 노후소득보장과 건강보장을 통한 고령자 개인의 삶의 질 제고를 위해 다양한 정책을 추진하였다. 노후소득보장에서는 다층적 노후소득보장체계 구축을 위한 노력을 경주하였는데, 공적연금 사각지대 완화를 통해 노인의 소득보장을 강화하고자 기초(노령)연금⁷⁾을 도입하였으며 국민연금의 안정적인 정착을 위해 출산 및 군복무 크레딧 도입, 사업장 가입자 확대, 농어업인 연금보험료 지원 등을 실시하였다. 또한 퇴직연금과 개인연금, 주택연금, 농지연금 등 다양한 사적연금을 활성화하여 공적연금만으로는 부족한 노후소득을 보충할 수 있도록 하였다.⁸⁾

노후 건강보장에서는 노인장기요양보험제도를 도입하고, 건강보험의 보장성 확대에 주력하였다. 특히 노인장기요양보험의 대상자를 지속

6) 제1차와 제2차 저출산·고령사회기본계획은 저출산, 고령화, 성장동력으로 구분되어 추진되었으며, 제3차에 이르러 저출산과 고령사회로 구분됨. 제3차의 고령사회는 고령자의 삶의 질 제고라는 측면에서 고령화 대책, 전방위적인 고령사회 대응이라는 측면에서 성장동력 대책이라는 이질적인 내용을 담고 있음. 따라서 이하의 내용은 고령자의 삶의 질 부분에 중점을 두고 고령화 대책 관련 내용을 작성한 것임.

7) 2008년 기초노령연금으로 도입하였으며, 2014년 급여 수준을 2배 확대하며 기초연금으로 변경함.

8) 여기서 주택연금과 농지연금은 고령 가구의 부동산자산을 유동화하여 노후생활 안정을 위한 자금으로 활용할 수 있도록 한 제도임.

표 2. 고령화 대책 분야 추진 방향

구분	제1차(2006~2010년)	제2차(2011~2015년)	제3차(2016~2020년)
목표	고령사회 대응 기반 구축	고령사회 대응체계 확립	생산적이고 활기찬 고령사회
추진 과제 ·전략	<ul style="list-style-type: none"> · 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 - 노후소득보장체계 구축 - 건강·의료보장체계 구축 - 노인 친화적 사회 기반 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 - 베이비붐 세대 고령화 대응체계 구축 - 안정되고 활기찬 노후생활 보장 - 고령 친화 사회 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 노후소득보장 강화 · 활기차고 안전한 노후 실현
	<ul style="list-style-type: none"> · 미래 성장동력 확보 - 여성·고령 인력 활용 - 인적 자원의 경쟁력 제고 - 고령친화산업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> · 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선 - 잠재 인력 활용 기반 구축 및 인적 자원 경쟁력 제고 - 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선 - 고령친화산업 육성 	<ul style="list-style-type: none"> · 여성, 중고령자, 외국 인력 활용 확대 · 고령친화경제로의 도약

자료: 대한민국정부(2006~2016), 제1차 및 제2차, 제3차 저출산·고령사회기본계획의 내용을 요약·정리함.

적으로 확대하고, 요양시설 인프라 확충과 요양보호사 교육 및 관리체계 구축 등 제도적 기반을 공고히 하기 위한 정책을 추진하였다. 건강보험의 보장성은 노인성 질환을 중심으로 지속적으로 확대하였으며 구강건강서비스 확대, 치매조기검진사업 등을 추진해 왔다.

제1차와 제2차의 사회참여 지원에서는 노인 일자리 제공 확대와 노인 여가문화활동 인프라 및 서비스 지원 확대(자원봉사 개발·보급 및 전 문화, 노인 문화여가활동 인프라 마련 및 프로그램 개발·보급 등) 등을 추진하였으며, 고령 친화 환경 조성 부문에서는 노년기에도 지역사회에서 편안하게 살 수 있도록 주거(고령자용 임대주택

지속 공급, 농촌 건강장수마을 조성), 교통(노인 보호구역 도입, 저상버스 보급 확대)과 같은 물리적 환경을 개선하는 정책과 노인 권익 신장(독거 노인 보호 강화, 노인학대 예방, 효행 장려 여건 마련) 등 사회문화적 환경을 개선하는 정책을 실시하였다.

제3차는 지난 10여 년간 추진된 기초연금과 노인장기요양보험 등의 노후 기반을 토대로 다층적 노후소득보장과 노인장기요양보험의 내실화, 사전 예방적인 건강관리 지원 등을 주요 내용으로 한다. 또한 제3차에서는 고령화 대책이 노인만을 대상으로 한 정책이 아니라 중장년층 이하(노후 준비)의 모든 세대에게 적용된다는 세대

통합적 관점을 강조하고 있다. 또한 사회 전반적으로 노인이 일자리와 자원봉사, 여가문화 등 다양한 사회활동에 참여할 수 있도록 지원을 강화하고, 요양이 필요한 시점에는 지역사회 내에 거주하며 돌봄 서비스를 받을 수 있도록 하였다.

제3차는 영역 구분을 제1차 및 제2차와 다르게 두 가지로 축소하여 '노후소득보장'이 '노후소득보장 강화' 영역이 되고, '건강보장과 사회참여 지원'과 '고령 친화 환경 조성'이 '활기차고 안전한 노후 실현' 영역이 된다. 영역별 세부 과제를 살펴보면, 노후소득보장 강화 영역은 안정된 노후생활을 위해 공적연금뿐만 아니라 다양한 노후 준비 수단을 확충하여 공사 소득보장체계를 강화할 수 있는 과제로 구성되어 있다. 우선 공적연금 부문에서는 기초연금 내실화와 다층 노후소득보장체계 내실화를 추진하고 있다. 또한 청년과 중장년의 공적연금 사각지대를 줄여 공적연금의 혜택을 누릴 수 있도록 1인 1국민연금 체계를 확립할 수 있도록 지원한다. 사적연금 부문에서는 주택연금 대폭 활성화를 통한 노후소득 증대, 퇴직·개인연금 확산과 정착 등의 과제를 포함하고 있다. 또한 전 국민의 노후 준비 여건을 확충하기 위해 노후 준비에 대한 지원을 확대하고 장수 리스크에 대비한 금융시스템 개선을 실시한다.

활기차고 안전한 노후 실현 영역은 기대수명의 증가만큼 건강수명을 향상시켜 노년기 삶의 질을 높이고 사회적으로 노인 보건의료 및 돌봄에 따른 비용을 완화하기 위한 과제로 구성되어

있다. 노후의 건강한 생활 지원을 위해 건강관리 부문에서 고령자 운동 활성화, 고령자 질병 예방 및 관리 강화, 노인 의료비 부담 경감, 고령자 정신건강관리 강화, 포괄간호·간병 서비스 확대, 장기요양보험제도 고도화, 치매 대응체계 강화, 호스피스 등 후기의료체계 강화 등의 정책을 포함하고 있다.

사회참여 지원을 통한 활기찬 노후 실현을 위해 노인 일자리 부문에서는 고령자 사회활동 지원 사업의 공익활동 내실화, 여가문화 부문은 고령 세대의 여가 기회 확대, 고령자 문화·여가 인프라 개선, 고령자 자원봉사 지원 체계 강화, 계층별 맞춤형 평생교육 활성화 등을 추진하고 있다.

고령 친화 환경 조성을 위해 주거 부문에서는 고령자를 위한 임대주택 공급 확대, 고령자가 안전하고 편리하게 살기 위한 주거 여건 마련, 원스톱 주거 지원 안내 시스템 구축 등을 포함하고 있다. 노인 권익 및 세대 통합 부문에서는 노인학대 예방체계 강화, 세대 간 이해 증진 기회 확대, 효행 장려 풍토 조성 및 확산 등을 추진하고 있다. 교통 부문에서는 고령 운전자 안전관리 강화, 고령 보행자 교통사고 감소 등의 내용을 포함하고 있다.

표 3. 고령화 대책 분야 주요 내용

영역	제1차(2006~2010년)	제2차(2011~2015년)	제3차(2016~2020년)
노후	(공적연금) 기초노령연금 도입, 출산 및 군복무 크레딧 도입	(공적연금) 국민연금 장기 지속가능 제고, 특수고용관계근로자의 사업장가입자 적용 확대, 농어업인 연금보험료 지원, 두루누리 사회보험료 지원	(공적연금) 기초연금 내실화, 다층 노후소득보장체계 내실화, 1인 1연금체계 확립
소득 보장	(사적연금) 퇴직금의 퇴직연금 전환 유도, 퇴직연금 예금자보호법 확대	(사적연금) 퇴직일시금 소득공제 한도 축소 및 퇴직연금 가입 유인, 퇴직·개인연금 소득공제 한도 상향 조정, 농지연금 도입	(사적연금) 퇴직·개인연금 확산 및 정착, 주택·농지연금 확산
건강 보장	(건강관리) 취약계층 노인 건강관리, 노인 구강서비스 확대, 치매 조기 발견 및 예방 강화	(건강관리) 노인 질병 특성에 따른 건강보험 보장성 확대, 노인 운동문화 확산 및 전문 인력 확충, 보건소 중심의 통합건강관리체계 구축	(건강관리) 고령자 질병 예방 및 관리 강화, 노인 의료비 부담 경감, 고령자 정신건강관리 강화, 포괄간호·간병 서비스 확대
사회 참여 지원	(장기요양보험) 대상자 확대, 요양시설 인프라 확충, 본인부담 수준 관리	(장기요양보험) 대상자 확대 지속, 요양보호사 교육과정 조정 및 자격관리 체계 구축	(장기요양보험) 장기요양보험제도 고도화, 치매 대응체계 강화
사회 참여 지원	(노인 일자리) 맞춤형 일자리 확대, 인프라 확충	(노인 일자리) 일자리 단계적 확대, 일자리 지원 체계 기능 조정 및 역할 강화	(노인 일자리) 고령자 사회활동 지원 사업의 공익활동 내실화
참여 지원	(여가문화) 자원봉사활동 개발 및 보급, 노인 여가활동 인프라 마련	(여가문화) 자원봉사활동 전문화, 고령자 문화여가 프로그램 개발·보급	(여가문화) 고령 세대의 여가 기회 확대, 고령자 문화·여가 인프라 개선, 고령자 자원봉사 지원 체계 강화, 계층별 맞춤형 평생교육 활성화
고령 친화	(주거) 고령자용 국민임대주택 단계적 확대	(주거) 고령자용 임대주택 지속 공급, 농촌 건강장수마을 조성	(주거) 고령자를 위한 임대주택 공급 확대, 고령자가 안전하고 편리하게 살기 위한 주거 여건 마련, 원스톱 주거 지원 안내 시스템 구축
환경 조성	(노인 권익) 독거노인 생활관리사 파견, 노인학대 예방활동 강화	(노인 권익) 독거노인 보호 강화, 노인학대 예방 인프라 구축, 효행 장려 여건 마련	(노인 권익 및 세대 통합) 노인학대 예방체계 강화, 효행 장려 풍토 조성 및 확산, 세대 간 이해 증진 기회 확대
교통	(교통) 노인보호구역 도입, 지하철역 엘리베이터 및 에스컬레이터 지속 설치	(교통) 저상버스 보급 확대, 교통약자의 이동 편의 증진	(교통) 고령운전자 안전관리 강화, 고령보행자 교통사고 감소

주: 제3차는 '노후소득보장'이 '노후소득보장 강화'로, '건강보장과 사회참여 지원'과 '고령 친화 환경 조성'이 '활기차고 안전한 노후 실현'으로 영역이 구분되어 세부 추진 과제를 담고 있으나, 처수별 비교를 위해 제1차 및 제2차와 같은 영역 기준을 적용하여 주요 내용을 구성함.
 자료: 대한민국정부(2006~2016), 제1차, 제2차, 제3차 저출산·고령사회기본계획의 내용을 요약·정리함.

3. 저출산·고령사회기본계획의 성과와 한계

가. 저출산 대책 분야의 성과와 한계

저출산·고령사회기본계획의 저출산 대책 분야 성과에 대해서는 제1차와 제2차 기본계획 성과를 정책 내용별로 되돌아본 후 현재 진행 중인 제3차 기본계획을 논의해 보고자 한다. 우선 제1차와 제2차 기본계획의 결혼 지원 부문은 제1차와 제2차에서 크게 부각되지 않았던 내용이다. 신혼부부 전세자금 대출 지원과 신혼부부 주택 특별공급 등 제한적인 내용들로, 결혼할 기반이 필요한 청년을 위한 정책은 부족했다. 즉, 결혼 포기나 만혼 문제를 해결하는 것에는 소극적인 모습에 그쳤다. 임신·출산 의료비 지원 부분에서는 현재 국민행복카드로 사용되고 있는 고운맘카드가 2008년에 도입되었고, 도입 이후 지원 금액이 점차 확대되었다. 또한 인공·체외수정기술 지원 등 난임 부부에 대해서도 지원이 확장되었다. 그리고 고위험 임신부 의료비 지원이 시작되었고 분만 취약지 해소, 산모·신생아 건강관리, 미숙아 및 선천성 이상아 의료비 지원 등 안전하고 건강한 임신 및 출산을 지원하는 환경이 마련되었다. 하지만 난임 시술 등 진료비 중 본인이 부담해야 하는 부분이 많아 건강보험 보장성이 부족하다는 한계가 남아 있었다.

제1차와 제2차 기본계획의 보육과 돌봄 부문에서는 무상보육 실시를 빼놓을 수 없다. 2013년부터 영유아 양육비용 부담 경감을 위해 전 계층을 대상으로 무상보육이 시행되어 현재까지도 이

어지고 있다. 이에 따라 만 0~2세 영아의 시설 이용률은 2006년 11.2%에서 2016년 36.0%로 증가하였다(보건복지부, 2017). 하지만 보육시설 형태에 따른 차이, 맞벌이 부모를 위한 저녁 돌봄 서비스 부족, 믿고 맡길 수 있는 시설 부족 등의 문제에 대해서는 대책이 마련되지 않은 채 시작되어 무상보육을 전면 시행함에도 불구하고 보육의 질과 안전에 대한 문제와 불만은 여전했다.

일·가정 양립 지원 부문을 되돌아보면, 제1차와 제2차 10년 동안 다양한 제도가 도입되었다. 출산휴가급여 지원이 30일에서 90일로 확대되었고 유산·사산휴가가 도입되었다. 또한, 5일간의 배우자 출산휴가(유급 3일)가 도입되었고 육아휴직급여가 정률제로 시행되었다. 그 결과 육아휴직 사용자는 2002년 3762명에서 2011년 5만 8130명, 2014년 7만 6833명까지 증가하였다. 그리고 2014년에는 아빠의 달이 시행되어 남성의 육아휴직 참여를 유도하는 노력이 이어졌다. 하지만 여전히 남성의 육아 참여도는 낮았고, 육아휴직 사용에서도 대기업 및 공기업 근로자, 정규직 근로자가 아닌 경우는 사용하기 어려운 현실적인 문제들이 불거졌다.

마지막으로, 제1차와 제2차 기본계획에서 미흡했던 점으로는 출생에 대한 사회적 보호 측면을 들 수 있다. 가족 형태에 따른 사회적, 제도적 차별에 대한 대책이 부족하여 포용적 가족관 형성의 접근은 이루어지지 않았다. 청소년 한부모나 미혼 부모 등에 대한 양육 지원, 나아가 교육 및 일자리 지원 등 종합적 지원 체계가 마련되지 않은 상태였다.

제3차 기본계획에서는 이러한 제1차와 제2차의 한계를 포괄하려는 시도가 이어졌다. 제1차와 제2차 기본계획에 대한 냉철한 평가를 통해 제3차 기본계획에서는 일자리 및 주거정책을 포함해 기존 가구뿐 아니라 결혼을 미루거나 포기하는 청년에 대한 지원을 한층 강화하고, 난임치료 시술에 건강보험 적용을 확대하는 등 건강보험 보장성을 넓혔다. 또한, 보육 투자에서는 양적 확충에 치중하기보다는 질적으로 수요자의 욕구를 반영한 정책들로 수정하려 노력하였다. 그리고 일·가정 양립 지원에서는 공공기업·대기업과 중소기업 간, 정규직과 비정규직 간 격차를 해소하고 여성과 남성의 평등한 육아 참여에 집중하려 노력하였다. 제3차 기본계획에서는 다양한 가족에 대한 편견 및 차별 해소에 대한 관심이 더해져 출산이나 양육에서 가족 형태로 인한 차별이 없도록 정책과제를 추진 중이다.

이러한 노력에도 불구하고, 제3차 기본계획이 제1차와 제2차의 한계를 극복하고 있는지는 미지수이다. 그리고 제3차 기본계획은 5년의 추진 기간 중 현재 3년차에 접어들었지만 여전히 추진 중이기 때문에 현시점에서 그 성과를 판단하기에는 무리가 있다. 또한, 제3차 기본계획에서 설정한 패러다임 전환의 결과는 사회구조를 다룬다는 차원에서 몇 년 안에 결과가 나타나기 어려운 내용이 많아 현재로서는 평가에 한계가 있을 수밖에 없다.

그럼에도 현시점에서 제3차 기본계획의 진행 과정을 간략히 살펴본다면, 보육의 질 확보에 대한 욕구는 점점 높아져 가지만 믿고 맡길 수 있는

시설이라고 여겨지는 국공립 어린이집은 충분치 않은 상태이다. 2017년 현재 전체 어린이집 이용 아동 중 국공립 어린이집을 이용하는 비율은 약 13%이다. 하지만 정부가 국공립 어린이집 이용률을 2022년까지 40%로 확대하겠다는 목표를 가지고 추진하고 있기 때문에 조금 더 지켜봐야 할 상황이다(보건복지부, 2017). 돌봄 부문에서는 국공립 시설 부족 외에도 맞벌이 가구 등 오후에서 저녁 사이에 아이를 돌볼 수 없는 공백에 대한 대책이 아직 만족할 만한 수준이 아니다. 아이가 태어나 출산휴가가 끝나고 나면 육아휴직에 대한 직장 경영진 및 동료들의 기피 인식을 견뎌야 하고, 육아휴직이 종료된 후에는 업무 시작 시간부터 종료 시간과 맞추어 오전 7시 30분부터 오후 7시 30분까지 아이를 돌봐 주는 어린이집이 필요한데, 현재는 이 시간을 준수하는 어린이집이 부족해 등·하원 도우미를 따로 찾아야 하는 실정이다. 그리고 아이가 유치원, 초등학교 단계에서 필요한 방과 후 과정 및 돌봄 교실이 부족한 상황 등 돌봄 공백으로 인한 어려움이 아이의 성장 과정마다 남아 있다(매일경제, 2018).

일·가정 양립 부문에서는 제1차와 제2차에서 다양한 제도를 도입하고 정착 초기 단계를 거쳤다면 제3차에서는 더욱 활발하게 제도가 활용되고 그 안에서 발생하는 양극화 및 사각지대 해소가 이루어져야 할 것이다. 하지만 제도의 작동에서 여전히 문제가 발견되고 있는 상황이다. 이렇게 해결되어야 할 문제가 남아 있는 것은 사실이지만, 제1차 기본계획 시행 시기부터 현재까지 모성보호제도 중 하나인 육아휴직제도를 사용한

표 4. 육아휴직자 수 추이

(단위: 명)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	13,670	21,185	29,145	35,400	41,733	58,137	64,069	69,616	76,833	87,339	89,795	90,123
여성	13,440	20,875	28,790	34,898	40,914	56,735	62,279	67,323	73,412	82,467	82,179	78,080
남성	230	310	355	502	819	1,402	1,790	2,293	3,421	4,872	7,616	12,043

주: 육아휴직자 수는 육아휴직급여 수급자 수를 의미함.

자료: 통계청 (각 연도), e-나라지표, 출산 및 육아휴직 현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504에서 2018. 3. 23. 인출.

수를 보면 사용자가 꾸준히 증가하고 여성뿐 아니라 남성 사용자가 증가하는 추세도 확인할 수 있다(표 4). 물론 사용자 증가 현상을 가지고 양극화나 사각지대 문제가 해소되고 있다고 할 수는 없지만, 제1차부터 제3차 기본계획에 이르기까지 일·가정 양립을 위한 제도를 도입하고 실행한 결과, 제도 사용 인원이 점점 증가하고 있는 것이다. 이러한 사용자 확대는 결과적으로 남성 사용자의 확대와 사각지대 해소 등으로까지 이어져 필요한 근로자라면 누구나 사용할 수 있는 단계로 확대될 것을 기대해 본다.

모성보호제도가 대상자 모두에게 작동하는 것과 함께 장기 근로시간 등 일하는 방식의 변화도 더욱 적극적으로 요구되고 있다. 최근 근로문화를 바꾸어 가는 기업들이 증가하면서 그에 대한 긍정적인 효과가 확산되는 분위기를 느낄 수 있어 제3차 기본계획이 마무리되는 2020년에는 일·가정 양립 부문에서 지금보다 발전된 제도 및 문화가 자리매김하는 것을 기대해 볼 수 있다.

그리고 제3차 기본계획에 새롭게 추진된 다양한 가족에 대한 포용성 제고 과제에 따라 전통적인 가족 유형뿐 아니라 우리 사회에서 살아가는 다양한 형태의 가족에 대한 논의가 이전보다 활발히 진행되고 있다. 하지만 여전히 동거 가족, 미혼 부모 가족 등 출산 및 양육에 어려움이 있을 수 있는 가족에 대한 제도 변화나 지원 확장 등 사회적 논의가 필요한 부분들이 남아 있어 지속적으로 논의가 이어질 수 있도록 노력할 필요가 있다.

나. 고령화 대책 분야의 성과와 한계

정부도 제1차와 제2차 기본계획 추진을 통해 노후소득보장과 활기찬 노년을 지원하기 위한 토대를 마련한 것으로 스스로 평가하고 있다(대한민국정부, 2016). 제1차와 제2차 기본계획을 통해 우리나라 공적연금제도의 도입이 늦어서⁹⁾ 미처 공적연금에 가입하기 어려웠던 현재 노인

9) 1988년 1월 상시 근로자 10인 이상 사업장을 대상으로 국민연금제도가 실시되었으며, 전 국민 국민연금이 실현된 것은 1999년 4월임.

표 5. 기초연금 수급 규모 추이

(단위: 만 명, %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 ¹⁾	2017년 ²⁾
수급자 수	290	363	373	382	393	406	435	450	456	482
수급률	57.2	68.9	67.7	67.0	65.8	65.0	66.8	66.5	65.3	67.7

주: 1) 2016년 수급자 수에 소급 지급분 미반영.

2) 2017년 통계청 장래인구추계(2010~2060년) 반영.

자료: 1) 보건복지부. (각 연도). 기초(노령)연금과 기초연금의 수급자수 및 수급률(2008~2010). http://www.ssc.go.kr/stats/infoStats/stats010100_view.tiles?indicator_id=168&listFile=stats010200&cd=65에서 2018. 4. 17. 인출.

2) 보건복지부. (각 연도). 기초연금 수급자 수 및 재정규모(2012~2017). <http://stat.nabo.go.kr/fn03-99.jsp>에서 2018. 4. 17. 인출.

을 대상으로 조세 방식의 기초연금제도(2008년)를 도입하였으며, 국민연금의 사각지대를 완화하기 위해 가입 대상을 확대하기 위한 정책을 지속적으로 추진하는 등 제도의 공공성을 강화했다는 점에서 성과를 인정받고 있다. 또한 개인연금과 퇴직연금의 활성화, 농지연금과 주택연금의 도입 및 제도 개선 등으로 다층적 노후소득보장제도의 틀을 마련하였다.

또한 그간의 고령화 대책은 고령자의 건강 상태 변화에 따라 건강관리와 치료, 돌봄을 제공하는 등 평생 건강관리체계를 구축하였다는 점에서 성과를 인정받고 있는데, 먼저 장기요양보험제도(2008년)를 도입하여 지속적으로 대상자를 확대함으로써 노인돌봄에 대한 공적 역할을 강화하였다. 노인 틀니와 임플란트 급여화·확대 등 노인 질병 특성을 감안한 건강보험의 보장성 강화를 통해 의료비 부담을 낮추고, 국가 건강검진 확대와 고혈압·당뇨병 등록관리사업 등 만성질환 관리제도의 도입으로 사전 예방적인 건강관리가 가능하도록 하였다. 고령화로 치매 환자

의 급증이 우려됨에 따라 치매 조기 검진과 치료관리비 지원, 치매관리법 제정 등으로 치매 예방과 발견, 치료 등 치매 환자 보호가 가능한 기반을 마련하였다. 또한 건강한 노인의 다양한 사회활동을 지원하고 소득보장을 지원하기 위해 재정 지원 일자를 지속적으로 확대하였으며, 자원봉사활동 등 사회공헌활동에 참여할 수 있는 기회를 발굴·제공하였다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 지난 10년간 고령사회 대책이 현상 대처 수준에서 개별적 접근으로 이루어져 정책 간 연계 없이 추진되었기 때문에 재정 투입 규모 대비 정책 효과가 크지 않았다는 점은 한계로 지적받고 있다(김중훈, 2018; 오민홍, 2017; 최혜지, 2016). 제3차 기본계획을 추진하면서 기초연금과 장기요양 등 노후 기반 마련 위주에서 국민·주택연금 확대 등 노후 대비 강화와 생산인구 확충, 실버경제 등 구조적 대안 강화로 고령화 대책의 패러다임을 전환했다고 스스로 평가하고 있는데(대한민국정부, 2016), 제3차 기본계획 역시 제1차~제2차

기본계획과 큰 차이 없이 정책 목표에 일관성이 없고, 새로운 정책의 실효성이 부족하며, 사회구조적 문제에 대한 대책 제시가 부족하다는 지적에서 자유롭지 못하다(오민홍, 2017; 참여연대, 2015). 생산인구 감소 대책과 고령사회 전환에 대비한 사회·경제적 체질 개선 노력이 미흡한 것으로 보인다.

현재 고령화 대책의 영역별 한계를 살펴보면, 노후소득보장 영역은 다층적 노후소득보장체계가 구축되어 공·사적연금 가입자 수가 증가하고 있으나 노후소득보장 수준이 충분하지 않고 광범위한 사각지대가 여전히 존재한다. 또한 노인의 최저생활을 보장할 수 있는 정책 시행 등의 근본적인 대책이 요구되지만, 현재 노후소득보장 영역은 이와 같은 구조적·근본적인 대안으로 보기에는 미흡한 것으로 평가된다(윤홍식, 2016). 건강보장 영역의 경우, 우리나라는 평균수명의 증가 속도보다 완만한 속도로 건강수명이 증가하고 있고 85세 이상의 후기고령자가 급증하는 등 건강수명 격차가 심화되고 있다는 점에서 한계가 있다. 예방-치료-돌봄의 연속적인 건강 지원 체계가 마련되지 않고 여전히 사후적 관리에 치중되어 상대적으로 사전 예방적인 정책이 미흡하다. 또한 호스피스 등 생애 말기 웰다잉을 지원하는 다양한 제도적 뒷받침이 부족한 상황이며, 국가치매종합계획 수립 등 치매 대응을 위한 국가적 노력에도 불구하고 치매 예방과 치료, 지역사회 돌봄 체계를 구축하는 데 미흡한 점이 있다.

사회참여 지원 영역에서는 재정 지원 일자리를 중심으로 노인 대상 일자리 정책이 이루어지

고 있으며 아직까지 여가문화를 누리지 못하는 노인인구의 비중이 높다는 점이 한계로 지적된다. 고령 친화 환경 조성 영역은 다른 고령화 대책 영역에 비해 정책적 관심이 부족해 보이며 소극적으로 추진되는 경향이 있다. 노인의 가구 형태 변화에 적합한 주거 환경 개선이나 다양한 형태의 주거 지원, 고령자 안전사고 예방, 노인 학대에 대한 대응 등은 여전히 미흡한 것으로 평가된다.

4. 저출산·고령사회기본계획의 향후 방향

가. 저출산 대책 분야 향후 방향

제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)은 2016년에서 2020년까지 인구절벽에 대응하는 계획들로 거시적인 측면에서 사회구조를 변화시킬 수 있는 계획으로 수립되었다. 제1차와 제2차 기본계획 추진과 평가를 통해 제3차 기본계획에서는 무엇이 문제이고 어떻게 해결해야 하는지 적절한 문제 인식은 이루어졌다고 생각한다. 하지만 그 문제를 해결하기 위한 실천 방법이 미약해 보인다. 이러한 상황에서 새 정부가 들어서면서 올해부터 2년 넘게 계획이 남은 제3차 기본계획에 대한 재구조화 작업이 시작되었다. 올해 말쯤 제3차 기본계획 재구조화가 마무리되면 2년간 그 계획을 가지고 저출산 대책이 시행될 계획이다.

이 시점에서 저출산·고령사회기본계획의 저출산 대책 분야가 나아가야 할 방향을 간략히 정

리해 보면, 우선 선택과 집중을 제대로 실천해야 할 것이다. 그동안 선택과 집중에 대한 논의가 반복되었지만 저출산 현상이라는 것이 다양한 사회 현상이 복잡하게 얽히고 맞물려 발생하는 것이다 보니 여러 문제를 동시에 해결해야 하는 것이 현실이다. 하지만 이제는 많은 부분에 정책을 도입하고 평가도 이루어진 만큼 이를 바탕으로 확실한 지원과 투자를 해야 할 때이다. 양육 가구를 위해 국공립 어린이집을 대폭 확대하는 일, 육아휴직 사용 확대 및 소득보전을 확실히 하는 일, 미혼인구를 위한 청년 일자리·주거 문제를 해결하는 일 등을 생각해 볼 수 있다. 예를 들어, 미혼인구 지원 부문에서 제1차, 제2차와 비교해 제3차 저출산·고령사회기본계획에서 부각된 내용은 저출산 문제에 대한 만혼 및 결혼 포기 등의 영향을 크게 인식하고 청년 일자리 및 주거정책을 제시한 것이다. 미혼인구에 대한 정책이 저출산·고령사회기본계획에 보강되기는 하였지만 아직 대상자들이 체감할 수준은 아니다. 궁극적으로는, 결혼하고 싶지만 경제 상황이나 주거 상황 등으로 인해 결혼을 미루거나 포기하는 일은 발생하지 않는 사회가 되어야 할 것이다. 이에 대해서는 정부가 나서서 청년들이 예측 가능한 생활을 유지할 수 있도록 괜찮은 일자리를 확보하고 안정된 주거생활을 할 수 있는 환경을 마련해야 한다. 특히 주거정책은 저소득층 위주의 기존 주거복지 내에서 확장하는 방향보다는 사회 초년생으로서 형성한 자산이 부족할 확률이 높은 청년이라는 특성을 반영한 청년형 주거를 지원하는 방향으로 나가야 할 것이다.

또한, 그동안 설계 또는 도입한 각 부문의 여러 정책이 현장에서 제대로 작동할 수 있는 환경 조성 및 사각지대 방지를 위한 노력이 필요하다. 앞서 언급했듯이 필요한 정책 분야에 대해 지난 10여 년간 다양한 정책이 시행되기 시작했다. 이제는 새로운 정책을 찾기보다는 정책이 존재하지만 작동하지 않는 문제가 해결해야 할 가장 큰 과제로 남아 있다고 판단된다. 예를 들어, 특히 강조되고 있는 일·가정 양립 부문에서 모든 근로자가 평등하게 제도를 활용할 수 있는 환경은 무엇보다 중요해 보인다. 일반 국민, 공무원, 전문가를 대상으로 저출산정책에서의 중요도를 알아본 연구 결과에 따르면, 가장 중요한 정책은 직장에서의 육아휴직 및 근무시간 조정이 가능하도록 지원하는 정책이었고, 뒤를 이어 육아휴직제도를 사용하기 힘든 중소기업(비정규직 등)에서도 활용할 수 있는 지원, 믿고 맡길 수 있는 어린이집 확충, 가족친화인증 등 기업 내에서 자유롭게 일·가정 양립 제도를 사용할 수 있는 문화적 환경 조성, 중소기업을 더 좋은 일자리로 만드는 정책 순으로 나타난 바 있다(김상호 등, 2017). 즉, 기존의 제도를 개선하고 사각지대를 해소하는 노력이 필요한 부분으로 드러났다. ‘아빠의 달’과 같이 남성 육아휴직제도가 이미 존재하지만 남성이 주 생계부양자인 경우 소득보장이 충분치 않거나 제약으로 작용하는 조건 등이 많다면 활용하지 않게 된다. 따라서 기존 제도를 활용하는 방안을 마련하는 것이 무엇보다 중요해 보인다.

저출산 현상에 대응하는 일은 하나의 문제를 해결하는 것만으로 끝나지 않는다. 2020년 함께

출산율 1.5명이라는 목표를 향해 각 분야 또는 각 부처에서 각자의 일만 수행하는 접근으로는 저출산 현상을 극복하는 데 한계가 있다. 저출산 현상은 수많은 사회 현상이 다차원적으로 일어난 결과인 만큼 정부 부처 사이의 유기적인 정책 연계, 나아가 다양한 사회 주체의 역할 수행과 협조가 필요하다. 이를 바탕으로 진정으로 아이를 키우는 것이 행복한 사회를 만드는 것을 목표로 다 같이 움직이는 것이야말로 우리의 현실에 적용 가능하고 꼭 필요한 정책이 작동하는 힘이 될 것이다.

나. 고령화 대책 분야 향후 방향

인구고령화의 진전으로 우리 사회에서 노인이 차지하는 비율은 지속적으로 증가하여 2065년에는 전체 인구의 42.5%가 65세 이상 노인이 될 것으로 전망된다. 이는 노인이 더 이상 소수 집단이 아니라 보편적인 집단이며, 고령사회를 넘어 장기적인 시각에서 초고령사회에 대한 체계적인 대응책 마련이 필요하다는 것을 의미한다. 따라서 우리나라 고령화 대책은 앞으로 장기적인 발전 방향을 재검토할 필요가 있으며, 이러한 방향성은 유엔이 2002년 제시한 고령화 마드리드 국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing, 이하 MIPAA)을 참고할 만하다. MIPAA는 고령화 이슈에 대한 대응은 노인 복지 확대만으로 해결되는 것이 아니며 고령화와 관련된 모든 대응 방안을 통합해야 고령사회의 지속적인 발전이 가능하다는 인식을 기초로

(정경희, 2012) 각 국가 고령화 대책의 나아갈 방향을 제시하며, 고령화정책의 수립과 시행, 평가의 지침서로 역할을 하고 있다.

MIPAA에서 제시하는 고령사회정책의 기본 방향은 ‘노인과 발전’, ‘노년기까지의 건강과 안녕 증진’, ‘능력을 부여하고 지원하는 환경 확보’의 세 가지이며, 이를 토대로 국가 단위에서 관심을 가져야 할 사안을 담고 있다. 또한 MIPAA를 이행할 때 발전과 정책 수립의 모든 단계에서 노인의 주류화(main-streaming)가 필요하며, 노인에게 특화된 정책을 발전시키되 세대 통합적이고 생애주기적인 접근이 필요하다는 점을 제시하고 있다. 또한 노인의 주류화를 위해서는 정책 등의 의사 결정 과정이나 소득활동 등 사회의 다양한 영역에서 노인의 적극적인 참여를 강조하는 대중 참여적 접근(bottom-up approach)이 필수적이라고 강조하고 있다(정경희, 2012). 이는 현 정부의 정책 방향, 개인의 삶과 선택을 존중하는 수요자 중심 혹은 ‘사람 중심 정책’과 맥을 같이한다고 볼 수 있다.

이러한 기준을 적용하면, 우리나라 고령화 대책은 노인 주류화에 집중되어 상대적으로 대중 참여적 접근이 부족한 것으로 평가되므로(정경희, 2011; 정경희 등, 2016), 향후 고령화 대책은 정책 수립 및 시행 과정에서 정책 수요자인 노인 당사자의 참여를 촉진하고 이 외에도 다양한 영역에서 노인이 더욱 주체적으로 참여할 수 있도록 정부가 지원해야 할 것이다. 제3차 기본계획은 고령사회 현상 대응에는 정부뿐 아니라 민간과 지역사회의 협력이 중요하다는 점에서 민간

의 역할을 강조하고 있지만 실제 성과에서 민간의 협력은 여전히 부족한 것으로 보인다. 고령화 대책의 대중 참여적 접근을 강화하기 위해서는 영역별로 공공과 민간의 적절한 역할 분담 등이 함께 논의되어야 할 것이며, 특히 고령화 관련 비정부기구(NGO)의 활성화를 통해 대중 참여적인 접근을 강화할 필요가 있다고 본다.

5. 나가며

저출산·고령사회기본계획은 인간의 생애 초부터 생애 말에 이르기까지 삶의 단계마다의 특성을 정책적으로 반영해야 하는 종합계획이다. 그래서 당장 필요한 직접적인 지원 내용을 다루기도 하고, 한편으로는 변화하는 사회에 적절하도록 구조를 개혁하는 수준의 계획을 담아내기도 한다. 예를 들어, 임신-출산과 양육 과정을 생각해 보면 길게는 30년 이상 인간 생애에 장기적인 영향을 미치는 사건이다. 그리고 관련 정책 또한 장기적인 접근을 필요로 하는 경우가 많다. 이러한 특성으로 인해 단기적으로 도움을 주거나 해결해야 하는 문제들은 정책 또한 단기에 성과를 낼 수 있는 방향으로 설정해야 하지만, 사회적 합의 등을 이끌어 내야 하는 사안에 대해서는 중장기적인 관점에서 접근해야 할 것이다. 따라서 저출산·고령사회기본계획에 포함되는 정책 과제들을 단기·중기·장기 등으로 나누어 각각에 해당하는 추진 전략을 바탕으로 시행하는 방향도 고려

해 볼 수 있다.

나아가 저출산 현상과 인구고령화는 우리 사회 전반에 큰 영향을 미치므로 저출산·고령사회기본계획은 정부 교체와 상관없이 범부처 차원에서 장기적인 비전과 목표하에 지속적으로 추진할 수 있는 사회적 여건이 마련되어야 할 것이다. 저출산 및 고령화 관련 정책을 총괄 조정하는 저출산·고령사회위원회는 정부가 바뀔 때마다 변화를 겪었고 이에 저출산·고령사회기본계획의 위상은 위협을 받아 왔다. 2005년 출범 당시 저출산·고령사회위원회는 대통령 직속이었으나, 2008년 새로운 정부의 정부 조직 개편에 따라 보건복지부 장관 직속으로 위상이 격하되어 범정부 차원의 저출산·고령화 현상 대응이 어렵게 되었다. 이는 저출산·고령사회에 대응하고자 하는 정부의 관심이 축소된 것으로 해석되며 동시에 저출산·고령사회기본계획에 관한 부처 간의 적극적인 협력과 논의를 어렵게 한다는 지적을 받았다. 다행히 2012년 정부는 법 개정을 통해 저출산·고령사회위원회를 대통령 직속으로 위상을 회복하여 유지하고 있다. 또한 그간 저출산·고령사회위원회 사무국 기능은 보건복지부 운영지원단에서 수행하여¹⁰⁾ 관계 부처 간 의견을 조율하고 대책을 마련하는 데 한계가 있다는 지적이 많았는데, 2017년 정부는 저출산·고령사회위원회의 총괄 기능을 수행할 전담 사무국을 신설하는 등 위상을 강화하고 있다. 저출산 및 고령화 대책의 지속가능성을 담보하는 이러한 정부

10) 보건복지부에서 사무국 기능을 수행하는 부서는 2008년 저출산고령사회정책본부 3개 국에서 저출산고령사회정책국 4개 과로 축소된 바 있음.

의 관심과 노력은 향후에도 일관되게 유지되어야 할 것이다.

마지막으로 저출산·고령사회기본계획은 저출산과 고령사회에 대한 내용을 함께 담고 있지만 분야별로 개별적인 대책이 이루어지고 있어 시너지 효과를 기대하기 어려우므로, 저출산기본계획과 고령화기본계획을 현재와 같이 한 울타리 속에서 다루어야 하는지 검토할 필요가 있다고 본다. 2017년 이미 고령사회에 진입한 우리나라는 초고령사회에 더욱 적극적으로 대응할 필요가 있으나, 현재 저출산·고령사회기본계획은 저출산 분야의 대응에 더 초점을 두고 있어 상대적으로 고령사회에 대한 정책적 소외를 우려하는 목소리가 지속되고 있다(이윤경, 2017; 정경희, 2017). 이러한 우려에 대해서는 정부도 공감하여 2018년 2월 저출산·고령사회위원회에 ‘고령화특별위원회’를 신설해 운영하고 있다. 그러나 더 근본적으로는, 우리보다 고령화가 진전된 일본이 ‘소자화대책’과 ‘고령사회대책’을 분리하여 시행하고 있다는 점을 참고하여, 우리나라의 저출산·고령사회기본계획을 저출산기본계획과 고령화기본계획으로 분리하는 방안을 사회적으로 논의해 볼 필요가 있다. ■

참고문헌

강은나. (2016). 고령사회 삶의 질 제고를 위한 정책과 함의. 보건복지포럼, 2016년 2월호(통권 232호), 29-37.

김상호, 이삼식, 오윤섭, 고제이, 이소영, 천현숙 등. (2017). 저출산 대책 효과성 제고를 위한 개선방안 연구. 한국보건사회연구원.

김종훈. (2018). 인구정책 및 저출산·고령화 대책 전망. 보건복지포럼, 2018년 1월호(통권 255호), 61-74.

대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010).

_____. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015).

_____. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020).

매일경제. (2018. 3. 26.). 맞벌이 부부의 자격...죄송·미안 입에 달고 9년 버텨라.

보건복지부. (2012). 제2차 저출산·고령사회 기본계획 고령사회 분야 보완계획.

보건복지부. (2017. 12. 26.). ‘보육·양육에 대한 사회적 책임 강화’를 위한 제3차 중장기 보육 기본계획(2018~2022) 발표. 보도자료.

보건복지부. (각 연도). 기초(노령)연금과 기초연금의 수급자수 및 수급률(2008~2010).

http://www.ssc.go.kr/stats/infoStats/stats010100_view.tiles?indicator_id=168&listFile=stats010200&cd=65에서 2018. 4. 17. 인출.

보건복지부. (각 연도). 기초연금 수급자 수 및 재정규모(2012~2017).

<http://stat.nabo.go.kr/fn03-99.jsp>에

- 서 2018. 4. 17. 인출.
- 오민홍. (2017). 고령사회 대응 중고령자 인력활용. 보건복지포럼, 2017년 12월호(통권 254호), 50-66.
- 윤홍식. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획-종합평가. 월간 복지동향, 2016년 2월호(통권 208호), 5-9.
- 이윤경. (2017). 고령사회 도래에 따른 대응 방향 모색: 일본 사례의 시사점 검토. 보건복지포럼, 2017년 12월호(통권 254호), 9-17.
- 인구정책 50년사 편찬위원회. (2016). (한국 인구정책 50년) 출산억제에서 출산장려로. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 저출산·고령사회기본법, 법률 제12449호 (2014. 3. 18. 일부개정).
- 정경희. (2011). 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA)과 제2차 저출산·고령사회기본계획의 비교분석. 한양고령사회논집, 2(1), 2011년 6월, 29-50.
- 정경희. (2012). 고령화 정책의 성과와 장기목표. 보건복지포럼, 2012년 7월호(통권 제189호), 127-134.
- 정경희, 강은나, 이윤경, 황남희, 양찬미. (2016). 노인복지정책 진단과 발전 전략 모색. 한국보건사회연구원.
- 정경희. (2017). 노인복지정책 진단과 미래 발전 방향. 보건복지포럼, 2017년 12월호(통권 254호), 18-36.
- 참여연대. (2015. 12.). 제3차 저출산·고령사회 기본계획 진단 긴급좌담회.
- 최혜지. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획-노인돌봄. 월간 복지동향, 2016년 2월호(통권 208호), 26-30.
- 통계청. (2018. 2. 28.). 2017년 인구동향조사 출생·사망통계 잠정 결과. 보도자료.
- 통계청. (각 연도). e-나라지표, 출산 및 육아휴직 현황.
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1504에서 2018. 3. 23. 인출.
- KOSIS 국가통계포털. (2018). KOSIS 100대 지표. 고령인구비율(65세이상)(18).
http://kosis.kr/conts/nspotralStats/nspotralStats_0102Body.jsp?menuId=10&NUM=1014에서 2018. 4. 16. 인출.