

# 인구감소에 따른 사회 지속발전 가능성 강화전략



Strategies for Strengthening Sustainable Social  
Development in Times of Population Decline

**박종서**

한국보건사회연구원 부연구위원

정부는 제1~2차 저출산·고령사회기본계획을 통하여 저출산 현상과 고령화 추세에 대응하는 정책을 추진해 왔지만, 실질적인 인구감소 국면에 대비하는 체계구축에서 일부 미흡한 부분이 있었다. 올해부터 새로 시행되는 제3차 저출산·고령사회기본계획은 이런 부분을 보완하여 인구감소 국면에 대응하는 정책을 구체화한 것으로 평가된다. 인구감소 국면에서도 복지지출을 효율화하고 지속발전을 가능하게 할 수 있는 신 성장동력으로써 고령친화산업을 육성하는 전략을 구체화하고 있기 때문이다. 또한 실질적인 인구감소에 대비할 수 있는 체계구축을 위하여 국방, 교육, 지역사회 활성화 분야의 대책을 포함하고 있고, 정부의 재정적 지속가능성을 확보하기 위하여 사회보험 및 국가 재정개혁을 위한 정책과제를 제시하고 있다. 이런 정책을 통하여 향후 인구변동에 대비할 수 있는 사회구조 개선을 기대할 수 있을 것으로 보인다.

## 1. 들어가며

우리나라 출산율이 인구대체수준 이하로 내려간 이후 현재까지 출산율 수준은 30년 이상 장기간 낮은 상태로 유지되고 있다. 출산율 수준의 세계적 추세를 보면 대체로 인구대체수준 이하로 하

락하였지만 유럽국가들 중 많은 국가는 2000년대 이후 다시 증가하여 현재는 거의 인구대체수준을 회복하고 있다. OECD 국가 평균 합계출산율은 1960년 3.6에서 2002년 1.6으로 약 40년에 걸쳐 하락하였지만, 이후 반등하여 1.7명 수준을 유지하고 있다. 즉 주요 선진국의 경우 인구대체수준을

회복하면서 저출산 수준을 벗어났지만, 우리나라는 여전히 초저출산 수준을 오랫동안 벗어나지 못하고 있다.

다른 한편 인구의 구성적 특성에서 고령화추세는 점차 심화되고 있다. 평균 수명이 과거 45년간 20세 증가하였다. 2007년부터 OECD 평균 수준을 넘어서, 현재는 최장수 국가 수준에 다다르고 있다. 고령화 추세는 현재의 인구구조에 의해서 결정된다는 점에서 미래의 예측이 곧 현실로 다가올 것이라는 사실이 비교적 명확하다. 이와 같은 인구변동은 이미 장기적인 추세를 형성하고 있고, 현실적으로 이 추세가 쉽게 전환될 것으로 보이지 않는다.

출산수준이 낮게 지속되고 고령화가 본격화되면서 한국의 총인구도 2030년을 정점으로 감소하기 시작할 것으로 예상된다. 15~64세의 생산가능 인구는 2016년 올해를 정점으로 감소하기 시작한다. 이런 추세를 고려하면 현재는 일부 직종에서 인력이 부족하지만, 베이비붐세대가 은퇴하고 저출산 현상이 지속됨에 따라 중장기적으로 노동인력의 부족 현상은 더욱 심화될 것으로 전망된다.

그동안 제1~2차 저출산·고령사회기본계획을 통하여 저출산 현상과 고령화 추세의 반전을 위해 많은 정책을 추진해왔다. 출산 지원정책과 고령자 삶의 질 개선정책, 그리고 영역별로 노동인력 확보 및 활용정책 등을 추진해왔다. 고령친화산업과 학령인구 부족 문제도 부분적으로 다루어져 왔다. 그

러나 다른 한편에서는 인구감소 국면에서 사회의 지속발전을 가능하게 할 수 있는 정책적 노력을 더욱 구체화해야 한다는 요구가 제기되고 있었다. 올해부터 새로 시행되는 제3차 저출산·고령사회기본계획은 제1~2차 기본계획과 달리 인구감소 국면에 대응할 수 있는 발전된 정책 과제들이 반영되어 있음을 알 수 있다. 직접적으로 인구규모 감소 현상을 '다운사이징'이라 명명하면서 정부차원의 정책적 대응을 본격화하고 있기 때문이다. 인구가 감소해도 경제적인 지속발전을 위해 새로운 성장 동력을 확보하는 노력의 일환으로 고령친화산업의 육성전략을 구체화하고 있다. 또한 인구규모 감소에 대비하는 사회 구조개혁을 위해 국방, 교육, 지역사회 활성화 분야의 대책을 포함하고 있다. 그리고 정부의 재정적 지속가능성 확보를 위하여 사회보험 및 국가 재정개혁에 관한 정책과제를 제시하고 있다.

## 2. 고령친화산업의 육성

고령친화산업은 고령화사회의 진전에 따라 새롭게 주목받고 있는 산업분야이다. 고령친화산업 뿐만 아니라 총체적인 실버경제<sup>1)</sup>체계의 발전에 사회적 관심이 커지고 있고, 실버경제 전체 영역에서 고령친화산업이 새로운 산업적 동력이 될 수 있는 가능성에 주목하고 있다. 실버경제체계는 크게 두

1) 실버경제(Silver Economy)라는 용어는 2005년 독일 본(Bonn)에서 유럽의 삶의 질, 성장과 경쟁력 제고를 위한 컨퍼런스에서 처음 등장하였음(조호정, 2014, 실버 경제의 기회 요인과 시사점, 현안과 과제 14-27호, 현대경제연구원).

가지 측면을 동시에 내포하고 있다. 한편에서는 노인인구가 증가하여 노인이 소비의 주체가 됨에 따라 노인을 대상으로 하는 산업의 경제적 가치가 증가하고 있고, 다른 한편으로는 증대되는 노인복지 욕구를 충족시켜야 하는 사회적 요구도 증대되고 있다. 고령친화산업은 이와 같은 두 측면을 통합할 수 있는 영역으로써, 산업의 중심이 될 뿐만 아니라 동시에 노인복지 욕구를 충족시키는 중요한 방법도 될 수 있다.

지난 10년 동안 고령친화산업의 육성을 추진하였으나, 아직까지 체계적인 준비 및 실행은 미흡한 수준에 머물고 있다. ‘고령친화산업 진흥법’에 명시된 고령친화산업발전계획이 아직도 수립되지 않고 있다. 고령친화산업을 체계적으로 육성하기 위한 총괄·조정기능이 미흡하고, 정책은 개별적으로 추진되어 비효율성이 노출되고 있다. 일부에서 유니버설 디자인이 장애인 편의증진 차원에서 건축과 대중교통 영역에 부분적으로 적용되고 있지만, 아직 산업 전 분야에 포괄적으로 활용되지 못하고 있다. 이런 문제를 개선하기 위하여 제3차 저출산·고령사회기본계획은 고령친화산업의 육성을 본격화하고 있다.

### 가. IT 연계 스마트 케어 활성화

정보통신분야 기술이 급속히 발달하면서 고령친화산업 중에서도 보건의료분야와 정보통신기술이 융합된 원격의료는 세계적으로 관심이 집중되는 영역이다. 원격의료를 통하여 의료비 절감과 국가경제발전 및 고용창출을 기대할 수 있기 때문이

다. 원격의료는 원격진료, 원격모니터링, 원격상담 등 다양한 서비스 형태로 발전할 수 있다.

제3차 저출산·고령사회기본계획은 스마트 케어 활성화를 위한 주요 정책의 추진계획을 포함하고 있다. 우선 원격의료서비스 제도화를 추진할 계획이다. 여기에는 원격협진 활성화 및 원격의료 시범사업 확산과 원격의료 제도화를 위한 의료법 개정 추진, 그리고 원격의료기술 관련 가이드라인, 시설·장비·인력 등에 관한 기준도 마련할 계획이다.

그리고 수요자와 연계할 수 있는 ‘Daily Healthcare’ 실증단지를 조성할 계획이다. 실증단지 조성을 통하여 벤처 또는 중소기업이 당뇨나 고혈압 환자와 일반인의 건강정보를 수집·저장·분석하고, 소프트웨어를 개발할 수 있는 환경을 제공할 예정이다. 벤처 또는 중소기업은 이런 환경 속에서 헬스케어 제품과 서비스를 위한 소프트웨어와 하드웨어를 개발하고, 시험 및 검증이 가능할 것으로 기대된다. 제3차 저출산·고령사회기본계획에 따르면, 디바이스/센서 등 관련 자원을 공급하는 기업과 함께 종합병원과 같은 수요기관을 연계하는 헬스케어 실증 서비스가 제공될 것으로 기대된다. 또한 제3차 저출산·고령사회기본계획은 스마트 헬스케어 비즈니스 모델을 발굴하고, 관련기업을 지속적으로 지원할 수 있는 체계를 구축하는 내용을 포함하고 있다. 이를 통해 개인건강정보 전송 및 보호기술 개발을 통해 향후 건강관리 서비스 산업을 활성화하기 위한 기반을 마련하고자 하는 것이다.

중증질환자의 After-Care를 위한 기술을 개발하고 실증하는 체계도 구축할 계획이다. 이를 통

해 의료 연동 인터페이스와 스마트 After-Care 관리시스템, 그리고 라이프 로그 분석을 통한 맞춤형 재활교육 프로그램 개발이 가능할 수 있을 것으로 기대된다. 서비스를 실증할 수 있는 시나리오를 개발하고, 임상시험을 통하여 효과성, 안전성을 검증하는 모델도 발굴할 계획이다. CT, MRI, PET 등 의료영상에서 특정 부위를 추출하고 종합하여 의료진의 신속한 판단을 돕는 3차원 영상 및 동영상을 제작할 수 있는 기술도 개발할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 나. 고령친화산업 인식 증진 및 소비 활성화 기반 마련

고령친화제품의 생산 및 소비 활성화를 위해 각종 표준화된 기준을 확립할 필요가 있다. 고령사회의 진전과 노인장기요양보험제도의 시행으로 고령친화용품에 대한 표준화 수요가 지속적으로 증가하고 있기 때문이다. 현재 고령친화용품과 관련하여 61종의 한국산업표준(KS)이 제정되어있는 상황이지만, 사용자의 편리성을 증진시킬 필요와 함께 국내·외 고령친화제품과 서비스의 표준화 활동이 필요한 상황이다.

제3차 저출산·고령사회기본계획은 이와 같은 요구를 반영하여, 고령친화용품 표준화 역량을 더욱 향상시키고자 한다. 그리고 국제표준화 활동을 강화하고 고령자·장애인 접근성 기술 및 노인 요양시설·서비스 표준화를 추진할 계획이다. 계획에 따르면 국내표준화 건수는 2014년 19건에서 2020년까지 25건으로, 국제표준화 건수는 2014

년 27건에서 2020년까지 37건으로 확대할 계획이다. 그리고 고령친화제품을 인증하는 ‘실버마크’ 제도를 도입할 계획이다. 이를 위해 고령소비자에 대한 수요조사를 실시하고 국내·외 기술동향도 분석한다. 이에 따라서 품목별 기준과 규격을 마련하여 ‘실버마크’ 제도 도입을 위한 기반을 구축할 계획이다.

다른 한편 현재 국내의 고령친화산업이 활성화되지 못하는 이유 중 하나는 고령친화산업에 대한 사회적 인식수준이 낮기 때문이다. 이번 종합계획을 통하여 ‘고령친화산업’에 대한 인식개선을 추진하게 된다. 무엇보다 먼저 고령친화경제에 대한 인식수준을 측정할 수 있는 평가지표를 개발하여 관련내용을 홍보하게 된다. 고령친화경제에 대한 인식수준을 2020년까지 90% 수준으로 올리는 것을 목표로 제시하고 있다. 고령친화산업의 성장가능성을 보여주고, 기업 투자를 촉진할 수 있는 ‘고령친화산업 국제 박람회’와 정부·기업이 함께하는 고령친화산업 투자설명회도 개최한다. 이를 통하여 고령친화경제에 대한 사회적 인식전환의 계기를 마련할 뿐만 아니라, 기업의 적극적인 참여도 유도할 계획이다. 고령친화산업 유망 사업 아이템 선정 및 창업 경진대회 개최 등 고령친화 제품과 서비스의 이용을 촉진하기 위한 (가칭)‘실버포인트카드’ 도입을 검토하고 있다.

#### 다. 유니버설 디자인 지원체계 강화

유니버설 디자인은 장애 여부, 연령에 관계없이 모든 사람들이 제품, 건축, 환경, 서비스 등을 편리

하게 이용할 수 있는 보편적 디자인을 말한다. 고령자만을 위한 제품이 아닌 고령자도 함께 사용할 수 있는 유니버설 디자인 접근의 중요성을 고려한 것이다. 제3차 저출산·고령사회기본계획을 통하여 민·관이 참여하는 디자인 융합포럼을 운영하여 유니버설 디자인 활성화를 위한 국가지원체계를 구축할 계획이다. 디자인 융합포럼은 유니버설 디자인 확산을 위한 부처간 협업 방안을 모색하고, 관련 통계·사례 등 현황을 정리하고 정책과제 연구를 추진한다. 또한 포럼과 세미나를 통하여 국가적 유니버설 디자인 활성화 방안을 세부적으로 논의하고, 이 성과를 정책과제화할 계획이다. 디자인 융합포럼 논의 결과를 바탕으로 교육·R&D·상용화 등을 지원하는 유니버설 디자인 육성을 위한 기술개발도 추진한다. 특히 유니버설 디자인을 실현하기 위한 R&D지원을 더욱 강화한다. 사용자 요구를 파악하고, 상품개발 전략 수립을 지원하고, 디자인·기술·IT 등이 융합된 사용자 맞춤형 제품과 서비스 개발을 지원할 계획이다.

유니버설 디자인 활성화를 위해서는 국민적 공감대형성이 필요하다는 인식에서 관련 사업도 추진할 계획이다. 유니버설 디자인 확산을 위한 가이드라인을 만들고, 맞춤형 콘텐츠를 개발하게 된다. 그리고 디자인 전람회와 같은 공모전이나 전시회를 운영하여 유니버설 디자인에 대한 인식을 확산하고 정보공유 채널도 마련할 계획이다.

### 라. 고령자 친화적인 관광 및 식품산업 육성

제3차 저출산·고령사회기본계획은 고령자 친화적인 관광산업과 식품산업을 육성하는 계획을 담고 있다. 한국관광연구원의 조사에 따르면 60대 이상 국민의 여행 경험률은 최근 5년간 연평균 5.1%, 여행횟수는 11.4% 증가하였다. 기존의 고령자 관련 관광정책은 보건복지부, 문화체육관광부 등에서 추진 중이지만, 주로 복지관광이라는 측면에서 이루어져 왔을 뿐 시장원리에 의한 산업적 접근은 미흡하다고 평가된다. 제1~2차 저출산고

표 1. 60대 이상 여행 경험률 및 1인 평균 여행횟수 추이

(단위 : %, 회)

구분	여행 경험률				여행횟수			
	국내여행	증감률	숙박여행	당일여행	국내여행	증감률	숙박여행	당일여행
2014	87.4	6.0	64.9	75.7	4.74	0.6	1.60	3.14
2013	81.4	1.3	56.3	69.9	4.71	9.5	1.48	3.22
2012	80.1	3.2	54.0	68.7	4.30	31.9	1.32	2.99
2011	76.9	10.1	50.5	64.5	3.26	3.8	1.09	2.17
2010	66.8	-	46.0	50.5	3.14	-	1.28	1.85

자료: 한국문화관광연구원(각연도), 국민여행실태조사 보고서, 문화체육관광부·한국문화관광연구원.

령사회기본계획에서 고령관광정책은 ‘고령자의 여가문화 향유기반 확대’를 중심으로 복지적 관점을 중시한 측면이 있다.

제3차 저출산·고령사회기본계획은 고령친화적인 관광상품을 개발하여 산업적 측면을 더욱 강화하는 내용을 포함하고 있다. 우선 고령친화적인 시범 관광지를 육성하여 관광시설의 자율적인 접근성을 높이고, 편의시설 설치를 유도하고자 한다. 그리고 관광시설 접근가능성 수준을 높이기 위하여 장애물 없는 관광환경을 조성할 수 있는 가이드라인을 개발하여 보급할 계획이다. 주요 관광시설(관광숙박시설, 국제회의시설, 관광휴양시설 등)에 대한 접근성 및 편의시설에 관한 실태조사를 통하여 데이터베이스도 구축할 것이다.

다른 한편 고령자의 문화복지를 위한 대책도 추진된다. 경제력과 건강이 저하되어 있는 고령층을 대상으로 복지관광 프로그램인 문화누리카드를 확대할 계획이다. 교육 및 문화 향유 욕구가 강한 고령층의 경우는 관광, 여가 프로그램 등이 복합된 한국형 엘더호텔 프로그램을 개발하여 확산하고자 한다. 엘더호텔은 유스호텔과 상대되는 개념으로 고령층에게 대학기숙사 등을 활용하여 숙식을 제공하고 특별 교육프로그램을 개설하는 학습-관광 혼합 프로그램을 말한다. 고령친화적인 관광산업과 함께 고령친화적인 식품산업 육성도 고려되고 있다.

고령친화적인 식품산업의 육성정책도 추진된다. 고령친화식품의 가공기술 개발을 통하여 고령자 맞춤형 제품 개발을 지원할 것이다. 고령친화

식품의 특성을 분석하고 성질을 조절한 가공식품을 산업화한다는 계획이다. 또한 고령친화식품의 유통시스템에 관한 기술 개발과 만성질환자와 같이 씹기 어려운 고령자를 위한 고령친화형 식품 개발을 지원할 계획이다.

#### 마. 고령친화산업 육성을 위한 거버넌스 확립

고령친화산업의 체계적인 육성을 위하여 제3차 저출산·고령사회기본계획은 고령친화산업과 관련되는 각 부처의 역할을 명확하게 설정하고 이를 총괄하는 부처를 명시하는 등 고령친화산업 육성 콘트롤타워를 구축할 계획을 제시하고 있다. 이를 위해 고령친화산업진흥법을 개정하여 고령친화산업 육성 거버넌스(Single-government)를 확립하고, 고령친화산업진흥법 분류체계를 정립할 계획이다. 그리고 민관합동 고령친화산업 육성 T/F를 운영하여, 고령친화산업 진흥을 위한 체계적 지원계획을 제시하고 있다. 이를 통해 고령친화산업 발전계획을 수립하고, 규제개혁 및 관계 법령을 정비한다. 또한 정부내·외 협력을 증진하고, 정책성과 모니터링을 체계화할 예정이다. 2017년에는 관계부처 합동으로 고령친화산업 발전계획을 수립하는 방안도 마련하고 있다.

다른 한편으로 고령친화산업의 R&D 증장기 종합계획을 수립하는 방안도 검토하고 있다. 범부처가 참여하는 이번 고령친화 R&D 증장기 종합계획에서 노년 계층의 삶의 질 향상을 위한 R&D 증장기 방향을 설정하고, R&D 생산성 및 효율성 제고를 위한 인프라를 확대하는 방안도 마련된다. 이

종합계획에는 고령친화 R&D의 효율적 추진을 위해 정부의 중점 투자 방향을 설정하고, 고령친화 R&D와 관련하여 정부의 중점투자 우선순위도 설정할 계획이다.

구가 감소함에 따라 지방행정체계의 변동과 농촌 지역의 활력이 떨어지는 문제가 나타나고 있다. 제 3차 저출산·고령사회기본계획은 이와 같은 사회 변동에 능동적으로 대처하려는 정책적 노력을 강구하고 있다.

### 3. 인구감소에 따른 대비체계 강화

총 인구가 감소하면서 구조적으로 변동이 불가피한 사회영역도 있다. 그 중에서 우리사회에서 중요한 의미를 차지하고 있는 분야가 병력자원과 학령인구 부분일 것이다. 국방분야는 우리 사회의 특수성을 감안하면 대책 마련을 미룰 수 없는 분야이다. 교육 분야에서도 학령인구 감소는 이미 예측되는 결과이며 학령인구 감소뿐만 아니라 이와 관련되는 교원 수급문제도 중요한 쟁점으로 부각되고 있다. 다른 한편 인구가 고령화되면서 일부 농어촌 지방의 경우 지역적 특성에 큰 변화가 나타나고 있다. 지역의 인구가 고령화될 뿐만 아니라 절대 인

#### 가. 군 소요인력 부족의 대비책

저출산 현상이 지속되어 2023년 이후 병역자원이 부족할 것으로 예측되고 있다. 따라서 부족한 군 인력구조에 대하여 전반적으로 재검토할 필요성이 제기되고 있다. 군 소요인력 부족에 대비하여 국가치안 및 산업분야 등에 지원하고 있는 전환·대체복무제도에 대한 재검토가 필요한 상황이다. 이에 따라 양적·인력 중심적 구조를 정보·지식 중심·기술집약형 군 구조로 개선하자는 의견이 제기되고 있다. 이와 같은 맥락에서 무기체계의 첨단화·고도화에 부합하는 인력 정예화의 필요성도 지적되고 있다. 국방개혁 기본계획에 따르면 상비병력을 2014년 63.3만명에서 2022년까지 52.2만명

표 2. 상비병력 감축 및 병력구조 정예화 추진계획

구분	2014년	2022년
병력 규모	63.3만명	52.2만명
장교	7.1만명	7만명
부사관	11.6만명	15.2만명(2025 목표)
병	44.6만명	30만명
육군	49.8만명	38.7만명
해군/해병/공군	13.5만명(4.1/2.9/6.5)	유지

자료: 국방부(2014), 국방개혁기본계획(2014-2030).

으로 점진적으로 감축할 계획이다. 이와 같은 추세를 반영한 제3차 저출산·고령사회기본계획은 상비병력을 감축하고 간부비율을 40%수준으로 유지하여, 장교·부사관 중심으로 병력구조를 정예화하는 계획을 제시하고 있다.

다른 한편, 병역자원 확보를 위하여 현재 시행 중인 전환·대체복무제도도 개선할 계획이다. 현재 전환·대체복무제에 해당하는 형태는 산업기능요원, 전문연구요원, 공중보건의사, 공익법무관, 징병검사전담의사, 승선근무 예비역 등을 들 수 있는데, 향후 병역자원 부족에 대비하여 이와 같은 전환·대체복무 지원인원을 단계적으로 감축하는 방안을 추진할 계획이다.

#### 나. 학령인구 감소 대책

학령인구가 급속히 감소함에 따라 지방대, 전문대 등 미충원 교육기관이 확산되는 등 고등교육 환경의 개선이 시급한 실정이다. 1990년대 중반 이후 출산율 하락의 영향으로 학령인구가 감소하면서, 2013년 현재 각급 학교(유·초·중·고교) 취학연령 인구는 7,940천명으로 2000년 10,185천명에 비해 77.9% 수준으로 감소하였다<sup>2)</sup>. 이와 같은 교육환경을 반영하여 제3차 저출산·고령사회기본계획은 교원양성 및 수급계획을 조정하는 방안을 제시하고 있다.

중등교원의 양성규모를 축소하여 교원 수요-공급의 불균형 상황을 개선하고자 하는 것이다. 구체적으로 교원양성기관 평가결과를 통하여 정원을 감축할 계획이다. 또한 교원수급 전망에 따라서 교원정원의 배정 및 학교별 배치를 더욱 정교화할 예정이다. 이를 위해서 매년 5~10년 단위로 교원수급 전망치를 조사할 계획이며, 시·도교육청별로 더욱 세분화하여 교원을 공급할 계획이다.

학령인구의 감소는 교원의 수급뿐만 아니라 교육 인프라의 개편에도 중요한 영향을 미치고 있다. 학령인구가 감소하면 대학의 입학정원에 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 따라서 향후 대학입학정원을 감축할 계획인데, 2014년 56만명 규모에서 2020년까지 47만명 규모로 축소할 계획을 담고 있다. 이와 관련하여 대학 구조개혁 평가도 병행된다. 대학 구조개혁 평가는 관련 연구기관 및 전문가와 대학 관련단체의 의견을 충분히 수렴하여 평가의 방안을 마련하게 된다. 일반대와 전문대를 대상으로 구조개혁 평가를 실시하고 이 평가 결과를 토대로 정원감축, 재정지원 제한 등 차등적 구조개혁 조치를 추진한다는 것이다. 그리고 구조개혁 평가 결과를 토대로 컨설팅을 실시하여 대학별 맞춤형 발전방향도 제시한다. 평가 결과에 따른 한계대학의 경우는 기능 전환 또는 퇴출 등 대학 구조개혁 추진을 위한 법적 근거 마련을 위해서 대학 구조개혁에 관한 법률안을 제정하는 방안이 검토되고 있다.

다. 고령사회 대비 행정체계 개편 및 농촌 활성화

#### 다. 고령사회 대비 행정체계 개편 및 농촌 활성화

인구구조가 고령화되면서 지방의 군지역은 인

2) 한국교육개발원(2013). 2013 교육통계 분석자료집: 유·초·중등교육통계편, 교육부·한국교육개발원.



구 유출이 급속히 진행되고 있고, 일부 지역은 인구 감소가 심각한 수준에 이르고 있다. 인구특성의 양적 및 질적 변화를 감안한다면, 농촌지역인 군 지역을 대상으로 인구변화에 따른 새로운 행정체제의 개편을 모색할 필요가 있다. 또한 인구구성의 변화는 복지수요의 변화를 발생시켜, 이에 대응하는 복지서비스 전달체계의 개편을 검토할 필요성도 제기되고 있다.

제3차 저출산·고령사회기본계획은 농촌인구의 감소 및 고령화 추세에 적합한 새로운 행정서비스 체계를 마련하고 있다. 인구고령화에 따른 행정 수요를 고려하여, 읍·면·동 주민센터의 조직, 인력, 업무 등의 종합적인 행정여건을 개선한 '책임 읍·면·동 제도'를 도입할 계획이다. '책임 읍·면·동' 유형은 크게 두 가지로 구분된다. 우선 '대읍·동'은 기존 읍·동 기능에 더하여 시·군 본청의 일부 기능까지 수행하고, 인근 읍·면·동은 종래 기능을 유지하는 체제이다. 다른 하나는 '행정면'으로써, 기존의 면 기능과 인근 면의 대부분 기능을 통합 수행하는 것이며, 인근 면은 최소한의 민원처리 및 복지·문화서비스만 제공하게 된다.

제3차 저출산·고령사회기본계획은 인구감소에 따른 대책으로 농촌활성화 정책도 포함하고 있다. 농촌의 고령화, 마을 공동화 문제에 대응하여 기존 주민 및 귀농·귀촌인이 지속적으로 농촌에 거주할 수 있는 정주 여건을 조성하기 위한 취지이다. 우선 귀농·귀촌 활성화를 통한 농촌인구 증대 및 활

력을 제고할 계획이다. 이를 위해 귀농·귀촌종합 센터를 운영하고, 이를 통해 귀농귀촌 희망자를 대상으로 종합정보, 상담 멘토링, 교육 등을 지원하여 안정적 귀농·귀촌을 유도할 계획이다. 또한 우수한 젊은 인력의 농산업 분야 창업 및 농촌 정주를 촉진하기 위하여 청년 농산업 창업도 지원할 계획이다. 도시민을 위한 농촌유치 지원, 체류형 농업창업지원센터 및 귀농인의 집 등 지역별 여건에 맞는 귀농·귀촌 지원사업도 활성화한다. 그리고 주거지원, 생활여건개선, 기업유치, 창업 및 일자리 지원 등 '활기찬 농촌 성공모델'을 마련하여 단계적으로 확산할 계획도 포함하고 있다. 농촌경제를 활성화하기 위하여, 정책으로 농산물 종합가공센터를 확충하는 등, 6차 산업 활성화, 농촌관광 등급제 확대, 도시민 수요에 맞춘 관광인프라 확충도 고려하고 있다.

#### 4. 재정적 지속가능성 제고

인구구조가 고령화되면서 각종 사회보장 지출이 급격히 증가할 것으로 전망된다. 국민연금의 경우 적립금은 2043년까지는 적립금이 증가하지만 2044년부터 기금 적자가 발생하여 2060년에 소진될 것으로 전망된다<sup>3)</sup>. 건강보험의 지출규모 또한 소득수준의 향상, 보장성 확대, 의료기술의 급속한 발전 등으로 급격히 증가할 것으로 예측되고 있다. 보험급여비는 2000년 9조원에서 2014년 42.5조원으로 15년간 4.7배 증가하였다<sup>4)</sup>. 반면

3) 국민연금재정추계위원회(2013). 제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과, 보건복지부·국민연금재정추계위원회.

4) 보건복지부. 건강보험통계연보, 각연도.

정부의 재정건전성은 주요 선진국에 비해서 양호한 모습을 나타내고 있지만, 저출산·고령화에 따른 잠재성장을 둔화, 연금·의료 등 복지 지출 급증으로 장기 재정여건은 더욱 악화될 것으로 예측된다. 따라서 미래 재정위험에 대비하여 재정 지출의 여력을 확보하고, 재정건전성 악화를 미연에 방지할 필요성이 제기되고 있다. 제3차 저출산·고령사회기본계획은 이와 같이 정부의 재정 건전성 강화를 위해 사회보험재정의 위험을 관리하고 국가의 재정개혁을 강화하는 방안을 제시하고 있다.

#### 가. 고령화에 따른 사회보험 재정위험 관리 강화

국민연금의 기금 고갈에 대한 우려가 커지는 상황에서 제3차 저출산·고령사회기본계획은 국민연금 지속가능성 제고를 위한 대책을 제시하고 있다. 특히 장기적인 관점에서 재정목표를 수립하여 연금제도 개혁의 기반을 확립할 계획이다. 이를 위해서 복지부에 ‘(가칭) 장기재정목표 설정 추진위원회’를 구성하여 운영하게 된다. 위원회에서 보험료와 급여수준, 기금과 급여의 지출 규모 및 국민수용성을 기반으로 재정 목표에 대한 사회적 논의를 본격화하게 된다. 또한 2015년 기준으로 기금이 500조에 이르는 상황에서, 이에 걸맞은 관리·운영 체계를 마련하여 국민연금에 대한 국민의 신뢰와 지속가능성을 제고하고자 한다. 기금 운용의 전문성·투명성·책임성을 강화하는 방향으로 관리 운영 체계를 개선하고 인력 증원과 해외사무소를 신설하는 등 조직과 기능을 보강할 계획이다.

다른 한편 건강보험 재정 안정화를 위해서는 노인 의료전달체계를 내실화할 계획이다. 향후 증가

할 것으로 예상되는 고령자 의료비 지출을 적정화하기 위하여 요양병원 지불제도를 개편하고자 한다. 그리고 건강보험의 수입기반을 안정화하는 대책도 제시하고 있다. 건강보험 재정지원의 만기도래에 대비하여 재정지원 방식을 점검하고 모니터링을 강화할 계획이며, 보험료와 국고로 운영되는 건강보험의 장기적 지속가능성을 위해 보험료 수입 이외의 다양한 자원 확보 방안도 검토하게 된다. 또한 진료비에 대한 심사체계를 효율화하고, 부당청구에 대한 현지조사를 강화하여 불필요한 재정 누수를 방지할 계획이다.

#### 나. 국가 재정개혁 노력 강화

인구구조 변화에 따라 복지지출이 확대될 것으로 예상되는 가운데 정부의 재정지출 효율화를 통해 재정의 지속가능성을 확보하는 문제에 사회적 관심이 집중되고 있다. 특히 유사하거나 동일한 정부지원 사업들이 중복 운영되고 있는지, 국고보조금의 부정수급의 실태는 어느 수준인지에 관해 문제가 제기되고 있다. 이와 같은 재정운영의 비효율성에 적극 대처하기 위해서 제3차 저출산·고령사회기본계획은 적극적인 대책을 마련하고 있다.

정부의 재정지출을 효율화하기 위해서 유사중복 재정사업 정비를 통해 지속적으로 불필요한 지출 요인을 줄여나갈 계획이다. 부정수급 방지 시스템, 적격성 심사제도를 도입하기 위하여 「보조금 관리에 관한 법률」 개정을 검토하고 있다. 그리고 국고보조금의 단계별 정보를 관리하고, 부정수급을 검증하는 ‘보조금 통합관리시스템’을 구축한다

는 것이다. 이를 위해 부정수급 방지 컨트롤타워인 ‘국고보조금 관리위원회’를 신설하고, 부정수급 신고센터를 일원화할 계획이다. 100억원 이상의 신규 보조사업에 대한 적격성 심사제도도 도입하게 된다.

또한 세입기반을 확충하기 위한 대책도 제시되고 있다. 연간 300억원 이상의 조세지출을 신규 도입하거나 일몰 도래시에는 예비 타당성조사와 심층평가를 의무화하는 등 조세 감면제도를 지속적으로 정비한다는 것이다. 그리고 금융정보분석원의 금융거래정보 활용을 강화하고, 현금영수증 발급대상 역시 확대하여, 성실신고 확인제도를 정착 시킴으로써 지하경제를 지속적으로 양성화할 계획이다. 중장기 재정위험 관리를 위해서는 재원대책이 없는 신규 의무지출 도입을 금지하는 제도와 세출 구조조정 등 재정규율도 강화하게 된다.

## 5. 나가며

우리 사회는 그동안 저출산 현상과 고령화 추세에 대한 우려에만 집중하면서, 실질적인 인구감소 국면에 대비하는 정책적 대응을 본격화하지 못했

다. 올해부터 새로 시행되는 제3차 저출산·고령사회기본계획은 제1~2차기본계획과 달리 인구감소에 따른 정책적 대응을 본격화하고 있는 것으로 평가된다. 인구가 감소해도 경제적인 지속발전을 가능하게 하는 새로운 성장동력을 확보하는 것이 매우 중요할 것이다. 이러한 노력의 일환으로 고령친화산업의 육성전략을 구체화하여 제시하였다. 또한 실질적인 인구감소에 대비하는 사회체계의 개선을 위해 국방, 교육, 농촌활성화 대책을 포함하고 있다. 그리고 정부의 재정적 지속가능성 확보를 위하여 사회보험 및 국가 재정개혁을 위한 정책과제를 제시하고 있다.

이와 같은 정책의 성과 여부에 따라서 우리 사회의 지속발전 가능성이 판명될 것이다. 인구변동이 장기추세를 형성하고 있다는 현실을 고려하면, 향후 인구감소에 따른 부정적 파급효과를 방지할 수 있는 정책적 노력에 더욱 세심한 관심을 기울일 필요가 있다. 특히 인구 증가 또는 인구구조의 고령화 추세를 개선하기 위한 노력뿐만 아니라 인구 규모가 실질적으로 감소하는 국면에 대응하여 사회의 지속가능성을 확보할 수 있는 정책적 노력이 더욱 필요할 것으로 판단된다. ■