

# 2011년도 저출산·고령화 대응 정책의 변화와 전망

*Changes and Prospect of Policies in 2011 in Response to Low Fertility and Population Aging*



이삼식 한국보건사회연구원 연구위원  
이소정 한국보건사회연구원 부연구위원

금년부터 향후 5년간에는 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)이 실시될 예정이다. 제2차 기본계획을 성공적으로 추진하는데 있어서 무엇보다도 중요한 일은 지난 5년간 추진하였던 정책들의 성과를 엄밀하게 평가하고, 이를 토대로 수요자의 욕구에 능동적으로 부합하면서 미래사회의 위기를 슬기롭게 극복할 수 있는 효과적인 정책들을 수립하는 것이다. 본 원고에서는 2010년도 하반기에 정부가 확정하였던 제2차 저출산고령사회기본계획을 통해 향후 저출산·고령화 대응 정책의 변화와 그 함의를 논의하고, 이를 토대로 2011년도에 중점적으로 추진하여야 할 과제들을 제안하였다.

## 1. 서론

제2의 인구전환기(the second demographic transition)를 맞이하면서 저출산 및 고령화 현상이 세계적으로 확산되어 가고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라의 저출산·고령화현상이 크게 주목받고 있는 이유는 단기간에 출산율이 아주 높은 수준에서 지나치게 낮은 수준으로 떨어졌으며, 그 결과 고령화가 가속적으로 진척될 것으로 전망되고 있기 때문이다.

실로 고출산사회에서 저출산사회로의 급속한 이행에 따른 인구학적 및 사회경제적 파급효과를 지대할 것이다. 미래사회를 지탱하여야 할 노동세대의 규모가 급격하게 줄어들고, 신규로 노동시장에 진입하는 인력이 감소하여 노동력

고령화가 가속화될 것이며, 이에 따라 노동생산성이 낮아질 것이다. 노동력 감소와 노인인구 증가는 필연적으로 소비의 감소를 유발하여 내수시장이 위축되고, 이에 따라 확대 재생산적 투자가 감소하게 될 것이다. 다른 한편으로 노인인구의 절대적 규모가 급격하게 증가하여 사회보장지출에 대한 욕구가 증가할 것이나, 이들을 부양하여야 할 노동세대의 감소는 세수기반을 약화시켜 결과적으로 재정수지가 급격하게 악화될 것으로 우려되고 있다. 이와 같은 사회경제적 문제는 경제성장을 둔화시키고, 개인의 삶의 질을 약화시켜 사회발전의 지속가능성을 낮추게 될 것이다.

정부는 저출산·고령화에 따른 미래의 위기

에 성공적으로 대응하기 위하여 지난 5년 동안

제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)을 중심으로 적극적인 노력을 경주한 바 있다. 정부의 정책적 노력은 크게 세 영역으로 구분하여 추진되었다. 저출산영역, 고령사회영역 그리고 성장동력영역이다. 저출산영역에서는 출산을 회복을 목적으로 자녀양육의 사회경제적 부담을 경감하고, 일-가정양립을 제고하고, 자녀를 안전하고 건강하게 육성하는데 역점을 두어 왔다. 고령사회영역에서는 노후생활에 있어서의 소득과 건강을 보장하고, 활기찬 노후생활을 영위할 수 있도록 문화·여가 등 고령친화적 사회환경을 조성하는데 역점을 두어왔다. 성장동력영역에서는 저출산고령사회에서의 노동력 부족에 대응하기 위하여 여성, 노인, 외국인 등 잠재인력의 활용도를 제고하고 고령친화산업을 육성하는데 역점을 두어 왔다.

금년부터 향후 5년간에는 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)이 실시될 예정이다. 제2차 기본계획을 성공적으로 추진하는데 있어서 무엇보다도 중요한 일은 지난 5년간 추진하였던 정책들의 성과를 엄밀하게 평가하고, 이를 토대로 수요자의 욕구에 능동적으로 부합하면서 미래사회의 위기를 슬기롭게 극복할 수 있는 효과적인 정책들을 수립하는 것이다. 이 글에서는 2010년도 하반기에 정부가 확정하였던 제2차 저출산고령사회기본계획을 통해 향후 저출산·고령화 대응 정책의 변화와 그 함의를 논의하고, 이를 토대로 2011년도에 중점적으로 추진하여야 할 과제들을 제안하고자 한다.

## 2. 저출산·고령화 대응 정책의 변화

제1차와 제2차 저출산고령사회기본계획을 살펴보면, 정부의 저출산·고령화 대응 정책은 큰 틀에서 일관된 기초를 유지하고 있다. 제1차 기본계획과 제2차 기본계획 모두 저출산분야, 고령사회분야 및 성장동력 분야로 구분하여 추진하고 있으며, 각 분야의 전략과 정책과제도 연속선상에서 추진될 전망이다. 그러나 선택과 집중이라는 측면에서 세부적인 정책방향은 다소 차이가 존재한다.

### 1) 저출산분야

저출산분야의 경우, 제2차 기본계획 상 추진 전략은 일과 가정 양립 일상화, 결혼·출산·양육부담 경감 및 아동·청소년의 건강한 성장환경 조성이다. 이러한 전략들은 제1차 기본계획의 전략들과 동일하다. 다만, 세부적인 전략들은 다소 차이가 있다. 제1차 기본계획에서는 결혼·출산·양육 부담을 경감하기 위하여 사회적 책임을 강화하는 부문에 보다 역점을 두었다. 제2차 기본계획에서는 자녀양육의 부담을 경감시키기 위한 정책들을 지속적으로 추진하는 동시에 제1차 기본계획에서 다소 미흡하였다고 평가된 일-가정 양립 부문에 집중하는 방향으로 전환하고 있다. 아동·청소년의 건강한 성장환경과 관련한 정책들도 지난 1차 기본계획에서는 저소득층 자녀, 문제 청소년 등 요보호 아동 및 청소년에 집중하였다면, 제2차 기본계획에서는 전체 아동 및 청소년의 안전과 보

호, 역량 제고 등 보다 보편적이고 미래지향적인 방향으로 전환하고 있다.

제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)에 포함된 주요 정책들을 구체적으로 살펴보면, 제1차 기본계획에 비해 정책대상이 확대되고, 지원수준이 높아지고, 시스템을 체계화되었음을 볼 수 있다.

우선 일-가정 양립을 제고하기 위하여 육아 휴직급여제도가 정액제(월 50만원)에서 정률제(50만원 하한, 100만원 상한 설정)로 전환되어, 육아휴직 전 통상임금의 24%에서 40%로 임금 대체수준이 높아질 것이다. 육아휴직에 따른 경력단절을 방지하기 위하여 휴직급여 중 일부(15%)를 복귀 후 지급하는 방식이 도입되며, 육아휴직기간 건강보험료 감면폭이 60%로 확대된다. 육아기 근로시간단축청구권과 함께 연장·야간·휴일근로를 적립하여 임금지급 대신, 휴가로 사용할 수 있도록 근로시간저축휴가제가 도입된다. 임신기간 중 응급상황 발생 시 산전후휴가를 분할 사용할 수 있도록 제도가 개선되고, 배우자 출산휴가가 현행 무급 3일에서 유급 3일로 하고, 필요시 5일까지(추가기간은 무급) 사용할 수 있도록 확대된다. 공공부문에서 시간제근무 활성화를 위하여 전일제 1인 담당 업무를 시간제 2인이 담당하는 직무공유제(Job Sharing)를 도입하고, 육아·가사 등으로 전일근무가 어려운 공무원의 시간제 전환을 권장하고, 시간제계약직(공무원) 또는 단시간근로자(비공무원)를 채용할 계획이다. 직장보육시설 설치 활성화를 위해 설치가능 층수(4층 이상) 및 인근높이터(2차선, 보행거리 100m 이내) 인정기준을 완화하고, 직장보육시설 설

치 의무이행 미이행 기업에 대한 명단공표제도를 도입할 예정이다. 그리고 가족친화인증기업에 대한 인센티브를 강화하여 적극적인 참여를 유도할 예정이다.

결혼 관련 부담을 완화하기 위하여 신혼부부 대상 주택자금 지원을 확대하기 위하여 국민주택기금의 주택구입·전세자금 대출시 신혼부부에 한해 무주택 기간제한을 폐지하고, ‘근로자·서민 주택구입자금 대출’ 제도의 소득자격요건을 신혼부부에 한하여 부부합산 연소득 2천만원에서 3천만원으로 그리고 ‘근로자·서민 전세자금 대출’ 제도의 경우 부부합산 연소득 3천만원에서 35백만원으로 완화할 계획이다. 결혼 장려를 위한 사회적 배려 차원에서 유자녀 현역병에게 상근예비역 편입 혜택 부여, 학생부부를 위한 국공립대학·대학원 내 신규 기숙사 건립시 기혼자실 우선 설치 유도, 저소득층 중 기혼자에 대하여 장학금 수혜 우선순위 부여 등이 실시될 계획이다.

자녀 보육 및 교육 부담을 경감하기 위하여 만0~4세아 대상 보육·교육비 전액지원 대상을 2010년 소득하위 50%이하에서 2011년 70%이하로 확대하며, 상위 30% 소득가구는 맞벌이 가구를 위주로 보육·교육료 지원을 강화하기 위하여 소득산정 기준을 2010년 낮은 소득 25% 차감에서 2011년 부부합산소득 25% 차감으로 전환한다. 보육시설 미이용시 지급하는 양육수당도 0~1세(월 10만원) 대상에서 0~2세(0세 20만원, 1세 15만원, 2세 10만원)로 확대할 계획이다. 다자녀가정에 대한 사회적 우대제로 둘째아 이상 고등학교 수업료 지원, 세제지원 확대(자녀 2인 추가공제를 50만원에서 100

만원으로 인상, 자녀 2인 초과시 추가공제를 100만원에서 200만원으로 인상) 등이 추진될 예정이다.

육아지원인프라와 관련하여, 보육시설 평가인증 등급화와 연계하여 최고 등급의 보육시설에 공공형·자율형 어린이집으로 전환을 허용하고, 맞벌이 부부를 위한 시간연장 보육서비스 활성화를 위하여 시간연장 보육교사 인건비 지원 확대 및 지원방식 다양화를 추진하고, 시간연장 보육료 전액지원 대상을 영유아 가구 소득 하위 70% 이하까지 확대할 계획이다. 보육시설, 민간 베이비시터가 활동을 기피하는 틈새 시간대에 자녀를 위한 돌봄 지원을 확대하고, 영아 종일제 돌봄 지원 대상을 2010년 소득하위 50%에서 2011년 소득하위 70%로 확대할 계획이다.

## 2) 고령화분야

고령화분야의 경우에는 제1차 기본계획에서 노후 소득보장과 건강보장 및 문화여가 등으로 구분하여 추진하였다. 그러나 예산 부족 등으로 인하여 저소득층 그리고 이미 노인이 된 세대에 한정된 정책들이 주류를 이루었다. 그러나 제2차 기본계획에서는 베이비붐세대(1955~1974년생)들의 은퇴가 시작되고 10년 후에는 본격적으로 노년기에 진입하는 것에 대비하여 미래 노인세대들을 포함한 사전예방적이고 적극적으로 준비하는 정책들을 강조하는 방향으로 전환하고 있다. 또한, 고령화 수준이 급격하게 높아지는 것을 예상하여 전반적인 사회환경을 고령친화적으로 조성하는데 역점을 두고 있다.

성장동력분야의 경우에는 제1차 기본계획의 연장선상에서 제2차 기본계획에서도 여성, 외국인력 등 잠재인력 활용 기반구축과 인적자본 경쟁력 제고, 고령친화산업 육성 등에 역점을 두고 있다. 제2차 기본계획에서 인구구조 변화에 적극적이고 효율적으로 대응하기 위하여 교육, 주택, 금융, 재정 등 경제사회 제 분야에서 제도를 개선하는 데에 역점을 둔 것도 제1차 기본계획과 다른 특징이라고 할 수 있다. 세부 정책별 2011년도 주요 추진과제를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 본격적인 고령사회 진입을 목전에 둔 상황에서 고령자의 안정된 노후생활을 보장하기 위해 기초노령연금 지원 범위 및 예산이 387만명 대상 2.8조원으로 확대될 예정이다.

둘째, 노인 일자리를 질적으로 제고하기 위한 다양한 정책적 시도가 이루어질 계획이다. 공공분야 노인일자리 사업은 보다 사회적 가치를 제고하는 방향으로 재편될 예정이며 이에 따라 단순 노무 사업은 단계적으로 축소되는 반면 사회적으로 가치가 높은 일자리 사업 아이템의 발굴 및 운영에 역점이 두어질 전망이다. 또한 노인 일자리 사업 유형의 다양화시킴에 따라 지금까지 획일적으로 운영되어 온 노인일자리 사업 근로 형태 및 급여 등을 차등화시킴으로써 보다 유연화된 프로그램의 도입이 확대될 예정이다. 노인 일자리 사업을 질적으로 향상시키기 위해 노인 일자리 전담기관을 구축하고 이에 대한 지원을 확대해 나갈 전망이다. 2011년에는 혁신적인 노인 일자리 사업 아이템을 발굴하고 실험할 주체인 지역사회 시니어클럽 신규 지정 확대를 통해(목표: 100개소) 일자리사업 지원체계의

역할을 강화시킬 계획이다. 노인일자리 사업의 개선에 덧붙여 고령자의 사회참여 활성화에 민간의 적극적인 동참을 유도하기 위한 정책도 마련되었다. 대표적으로 고령자가 새로운 직장에서 출발하는데 필요한 능력을 갖출 수 있도록 현장 교육훈련 비용을 지원하는 『시니어 인턴십』이 도입될 전망이다. 기업이 노인인턴을 채용하는 경우 실습 훈련비 등을 매칭(50%) 지원하기 위해 2011년에는 총 54억원의 재원이 투자될 예정이다.

셋째, 장기요양보호 분야에서는 서비스의 효율화를 위한 노력으로서 요양-의료서비스간 적극적 연계를 위한 요양시설 전담주치의 제도가 도입될 계획이며 주기적인 진료, 건강상태 체크, 비상시 의료기관 이송 등에 대해 요양시설별로 전담의사를 두거나 의료기관과 의료협약 체결이 추진될 예정이다. 또한 장기요양보험의 사각지대를 해소하고 예방적 서비스 제공체계를 강화시키기 위해 등급외(4등급) 초기치매 및 독거 노인에 대한 요양 지원을 확대하고 기능약화 방지 및 등급내 유입 노인을 억제하기 위한 기능 재활 등 예방서비스의 보장성이 확대될 전망이다. 장기요양보험 제도는 2008년 제도 도입 이후 요양기관 및 요양보호사 등 기본 인프라가 급속도로 팽창되어 왔으며 특히 장기요양서비스 인정자 규모는 2009년에 286,907명에서 2010년에는 314,853명으로 급증하였다. 이 가운데 2010년 현재 65세 이상 노인인구의 약 5.3%(약 26만명)가 노인장기요양서비스의 혜택을 받고 있으며 장기요양서비스 대상자의 양적 증가에 따라 2011년도에는 무엇보다 서비스의 질적 향상에 대한 고민이 핵심적인 정책과

제로 부각될 것으로 보인다. 즉, 장기요양서비스는 대인서비스이므로 서비스 질을 결정짓는 핵심 변인은 요양보호사의 자격수준과 직결되며 이에 따라 2011년도에는 요양보호사 교육과정을 조정하고 보다 체계적인 자격관리체계 구축을 통한 요양보호사들의 역량강화가 중점적으로 지원될 전망이다. 또한 2010년도에 추진된 요양보호사 자격시험제 및 교육기관 지정제 시행 효과를 분석함으로써 요양보호사들의 자격관리 기준의 효율화가 도모된다. 덧붙여 서비스 품질을 높이기 위한 효과적인 평가체계 마련을 위해 임상적 성과를 중심으로 평가지표를 개발하고 장기요양기관 평가시 시범적용이 추진될 계획이다.

베이비붐 세대의 은퇴를 계기로 이전 노인세대에 비해 구매력이 있는 노인계층이 늘어남에 따라 고령사회의 성장동력으로서 고령친화산업의 중요성이 더욱 증가할 것으로 보인다. 이에 따라 2011년에는 고령친화제품 사용성 평가 시스템을 개발 및 운영할 계획이며 고령친화 우수제품지정 및 표시제도를 확대하고 우수 사업자 지정제도 도입 등을 통해 고령친화산업 부문의 성장을 위한 발판이 마련될 계획이다.

### 3. 2011년도 중점 추진 과제 제언

#### 1) 저출산 분야

제2차 기본계획에서 일-가정 양립을 위한 정책들이 보다 강화되었음을 볼 수 있다. 그러나 일-가정 양립을 제고하기 위한 가장 핵심적

인 노력은 정책의 사각지대를 해소하는 것이다. 왜냐하면, 많은 질 높은 정책들의 존재에도 불구하고 실제 그 혜택을 받을 수 있는 대상이 지나치게 한정되어 있다면, 기본계획 목표를 달성하는데 한계성이 있을 것이기 때문이다. 현실적으로 기본계획에서 비정규직, 고용보험 미가입자, 자영업자, 실업자 등 정책의 사각지대를 해소하기 위한 노력은 여전히 미흡하다고 할 수 있다. 실제 제1차 기본계획의 성과를 진단해 보면, 가족친화인증기업 수는 2009년 20개소(민간 12개소)에 불과하였으며, 임신·출산으로 인한 여성의 경력단절을 최소화하고 경력단절 여성의 노동시장 복귀를 활성화 하기 정책들을 추진한 결과, 엄마채용장려금 이용자는 2007년 25명, 2008년 225명, 2009년 20명 등 그리고 비정규직여성근로자 임신출산후계속고용지원금 이용자는 2007년 58명, 2008년 100명, 2009년 222명에 불과하였다.<sup>1)</sup> 산전후휴가 후 1년 이상 고용유지율도 2009년 72.0%로 20~30%가 고용을 유지하고 있지 못한 실정이다. 비정규직 근로자 중 육아휴직 사용경험 비율은 12.2%에 불과하고,<sup>2)</sup> 2008년 전체 육아휴직 이용자 중 남성의 비율은 1.2%에 불과하였다.<sup>3)</sup>

가족친화적 기업 경영을 활성화하여 기업 스스로 비정규직 등 사각지대를 해소하도록 하는 정책 방향이 올바르다고 할 수는 있다. 그러나 이를 위해서는 보다 많은 시간이 소요되고, 실질적인 인센티브를 제공한다고 할지라도 기업의 부담이 지나치게 커지게 되어 기업

의 수용성을 기대할 수 없다는 한계가 있다. 결국, 전통적으로 일-가정 양립이 아주 어려운 우리사회에서 정책의 사각지대를 해소하기 위해서는 획기적인 노력이 요구된다. 그러한 방안으로는 무엇보다도 모든 출산·양육 가정에 대한 모성보호 및 일-가정양립을 보편적으로 지원을 위한 새로운 보험제도가 도입될 필요가 있다. 예를 들어, 일부 유럽국가의 부모보험 제도나 모성보호기금 등을 조성하는 것이다. 재원은 고용보험과 별도로 종사자수를 기준으로 한 기업의 각출과 정부의 재정 보조를 통해 마련될 수 있을 것이다. 이 경우 비정규직 등은 부담 없이 산전후휴가와 육아휴직 등을 이용할 수 있을 것이다.

제2차 기본계획에서 일-가정 양립이 실현될 수 있도록 하기 위해서는 또 다른 사각지대로서 남성과 기업의 적극적인 참여를 활성화하는 정책을 강화하여야 할 것이다. 남성의 일-가정 양립 제도의 이용을 활성화하기 위하여 보다 구체화된 실효성 높은 정책들을 설계할 필요가 있다. 예를 들어, 남성이 제도를 이용할 경우 불이익이 없도록 하여야 하며, 적어도 한시적으로 남성의 제도 이용에 대한 개인이나 기업 등에 보다 큰 인센티브를 제공해주는 방안을 모색하도록 한다. 제2차 기본계획에서 육아휴직급여제를 정액제에서 정률제로 전환하였으나, 임금 대체수준(40%)이 여전히 낮아 실효성이 의문시된다. 따라서 향후 임금대체수준을 현실화하기 위하여 정률을 연차적으로 높이기 위한 방안을

1) 이삼식 외(2010). 2009년도 저출산고령사회정책 성과평가, 보건복지부·한국보건사회연구원.

2) 김영옥·최숙희·전기택·이선행(2007). 출산·육아로 인한 여성의 노동시장 이탈방지를 위한 정책방안, 노동부.

3) 노동부(2009). 고용보험백서.

마련하여야 할 것이며, 이는 남성의 육아휴직 이용을 촉진시키는 중요한 역할을 할 것이다. 기업의 경우, 가족친화적 경영에 대한 실질적인 인센티브를 강화하는 방식과 함께 법적 의무를 이행하지 못한 기업에 대해서는 미이행에 따른 분담금 부과 등의 디스인센티브 방식도 함께 고려할 필요가 있다. 현재의 인센티브 방식으로 실효성을 확보하기에는 전통적인 인식이 강하기 존재하고 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

일-가정 양립 제고와 함께 보육 부담을 경감하기 위한 중요한 정책으로서 보육의 공공성을 강화하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 현실적으로 국공립시설과 민간시설 간의 서비스 수준 차이로 인해 국공립시설은 많은 아동이 대기하고 있는 반면 민간시설의 경우 정원 미달 등 문제가 발생하고 있다. 구체적으로 국공립 보육시설은 2009년 총 1,917개소로 전체 보육시설의 5.4%이며, 이를 이용하는 아동수는 10.9%에 불과하다. 영아(0~2세) 중 37% 이하가 시설을 이용하고 있어 영아보육서비스의 접근성 제약되어 있다. 보육 수요에도 불구하고 아동수가 적어 민간시설이 진입을 기피하여, 농산어촌지역은 보육 사각지대로 남아 있는 실정이다. 즉, 전반적으로 보육시설 공급은 부족하지 않으나 지역별, 시설 유형 등에 따라 불균형이 발생하고 있다. 요컨대, 제2차 기본계획을 추진하는 과정에서 민간보육에만 맡겨서는 해결이 쉽지 않을 영역에 대해서는 공공의 기능을 강화할 필요가 있다. 그 방안으로 첫째, 국공

립시설 확충 규모에 대한 합리적인 목표를 재설정하기 위해 지역별 제반 특성, 보육환경 등에 대한 심층적 검토를 통해 국공립보육시설 우선설치지역을 확대, 선정한다. 둘째, 기존의 수많은 민간보육시설을 그대로 두고 국공립보육시설을 신축하는 데에는 예산상 한계, 보육시장의 혼란 등 많은 문제점이 발생하므로, 평가를 통해 기존의 민간보육시설 중 우수 시설에 대해 국공립시설 수준의 지원을 제공하고, 그에 따른 각종 의무(차별적 기능) 등을 수행토록 하는 방안을 고려한다. 셋째, 지역별로 아동수, 접근성, 저소득층 비율 등을 종합적으로 고려하여 보육시설 개선방안을 마련한다. 넷째, 서울형 어린이집 사례를 검토하여 전국으로 공공형 보육시설을 확대한다.

## 2) 고령화 분야

지금까지 고령사회 정책의 주요 추진 성과는 ‘기존 제도 및 서비스의 양적 확대와 내실화’로 압축될 수 있다. 즉, 새로운 정책 현안의 추진보다 이미 기존에 도입·추진되었던 정책과제를 확충하고 내실화시키는데 주력해온 것으로 볼 수 있다. 그러나 본격적인 고령사회로의 진입을 목전에 두고 있는 상황에서 앞으로는 보다 사회구조의 체질을 고령사회에 걸맞게 개선해나가기 위한 정책 패러다임에 대한 고민이 요구된다.

먼저, 여전히 고령사회 정책의 초점은 노인들

4) 예를 들어, 직장보육시설 설치 의무 이행 사업장의 비율은 증가하고 있으나, 실제 시설을 설치한 비율은 2006년 25.7%, 2007년 32.0%, 2008년 34.0%, 2009년 6월 35.8% 등 낮은 수준이 지속되고 있음(노동부, 2009).

의 기본적인 생존권에 관한 정책 위주로 진행되고 있으며 한 걸음 나아가 삶의 질과 관련된 이슈는 정책에서 간과되고 있다. 그러나 인구의 1/5이 노인인 고령사회로의 진입을 목전에 두고 있는 현실에서 고령 인구의 전체적인 삶의 질 향상은 곧 우리 국민의 전반적인 삶의 질 향상과 직결된다. 특히 국제적 비교의 관점에서 보았을 때 우리나라 노인들의 삶의 질 수준은 매우 낮은 편에 속하며 특히 열악한 삶의 질을 극단적으로 보여주는 지표인 노인 자살률은 세계에서 가장 높은 수준이다. 우리나라 노인 자살률은 2000년대 이후 급격하게 증가하였으며 이는 우리 사회의 압축적 고령화에 따른 노인 삶의 질이 전반적으로 저하된 것에서 원인을 찾을 수 있다. 따라서 2011년부터는 노인의 기본적인 생존권 보호를 넘어 노인의 삶의 질을 증진시키고 사회통합을 촉진시킬 수 있는 영역의 정책개발이 필요하다.

보다 구체적으로, 노인의 사회참여를 증진시키고 여가문화를 활성화시키기 위한 정책은 지금까지 고령사회 정책의 현안에서 벗어나 있었으나 노인의 삶의 질 향상 및 사회통합 촉진이 라는 측면에서 향후 보다 적극적으로 추진될 필요가 있는 정책영역이다. 2008년도 『노인생활 실태 및 복지욕구조사』에 나타난 노인의 여가 복지시설에 대한 인지율, 이용률 및 이용희망률 실태를 살펴보면 대표적인 노인 여가문화 및 사회참여 인프라인 노인복지관의 인지율, 이용률이 지난 10년 사이 현격하게 증가하고 있음을 알 수 있으며 특히 노인대학과 같은 교육프로그램 중심의 여가복지 인프라에 대한 이용희망률이 지난 10년 사이 가장 크게 증가한 것으로 나

타나 여가문화 교육에 대한 높은 욕구를 확인할 수 있다. 정부에서는 이러한 추세를 고려해 노인여가복지 인프라를 꾸준히 확충해 왔으며 특히 노인복지회관 및 노인교실이 많이 확충되어 왔다. 그러나 2009년 기준 65세 이상 인구가 520만 명임을 고려할 때 경로당을 제외한 노인여가복지 인프라는 매우 불충분한 수준이며 특히 노인복지 시설의 지역적 편차를 고려할 때 인프라의 욕구 불충족 현상은 더욱 심각하다고 볼 수 있다.

한편 여가복지 인프라의 질적인 측면에 대한 고민이 보다 본격적으로 수행될 필요가 있다. 노인복지관의 경우 인지율이 81.2%로 증가했음에도 불구하고 이용률은 17.5%에 그치고 있으며 이용희망률도 35.9%로서, 예전의 노인들은 무엇이 있는지 알지 못해 이용하지 못한 것과 달리 알고 있음에도 불구하고 이용할 의사가 비교적 높지 않음을 알 수 있다. 이러한 사실이 함의하는 바는 현존하는 노인여가복지 인프라가 노인층의 다양화되는 요구에 부응하지 못하고 있음을 간접적으로 보여주는 것이며 따라서 향후 노인이 여가 복지 인프라의 양적 확충과 동시에 노인의 다양한 욕구에 맞는 여가문화 콘텐츠의 개발에 주력할 필요가 있다.

또한 교통, 주거환경과 같이 일상생활에서 삶의 질과 직결되면서 안전에도 중요한 영향을 미치는 사회의 기본 인프라를 고령친화적(age-friendly)으로 재편하기 위한 정책 추진이 필요하다. 우리나라 고령자들이 가장 많이 이용하는 교통수단은 버스가 34.2%, 지하철 28.3%, 자가용 22.3%의 순으로 나타났는데 조사 결과 개선이 가장 시급한 것으로 나타난 교통수단 역시



버스가 58.3%, 지하철이 22.5%로 나타나 버스와 지하철 등의 대중교통 수단이 높은 이용빈도와 달리 실제 이용자들에게 미치는 불편감이 큰 것으로 나타났다<sup>5)</sup>. 고령자들의 보행시설에 대한 만족도 조사 결과에 따르면 지하도 및 육교의 경우 불만족이 44.3%로 가장 높았으며 다음이 보도이용의 불만족이 17.8%로 높게 나타나 일상 생활의 가장 기본적인 영역에서 고령친화적인 환경을 조성하는 일이 중점적으로 추진될 필요가 있다.

두 번째로, 2010년도에는 고령사회에 대한 사회시스템(구조) 개선을 위한 정책 추진 성과가 미흡했던 것으로 평가된다. 가장 대표적인 예가 2010년에 화두가 된 독거노인 관련 정책이다. 노인의 가구형태 중 노인부부가구(노인 단독 가구)의 비중이 1994년의 22.8%에서 2008년에는 39.7%로 가장 큰 폭으로 증가했다. 뿐만 아니라 2010년을 기점으로 독거노인 규모가 백만을 초과한 것으로 추정된다<sup>6)</sup>. 그런데 지금까지 독거노인에 대한 사회 및 정책의 초점은 주로 이들이 사회의 극단적 취약계층이라는 가정을 내포하고 있다. 독거노인 문제 또는 보다 확장된 형태로서 노인단독 가구의 문제는 일부 사회 극단층의 문제도 아니며<sup>7)</sup> 일시적인 현상 또는 노력에 의해 이들 가구의 규모가 감소될 수 있는 현상도 아니다. 오히려 이러한 현상은 도시화, 핵가족화, 고령화와 같은 사회환경 변화에 따라 홀로 생활하거나 부부끼리 단독가구를 형성하는 비율이 지속적으로 증가하는 사회 구

조적 변동에 따라 야기된 현상으로 조망되어야 하며 따라서 향후 ‘홀로 삶’에 적합한 사회시스템을 구축해 나갈 필요성이 제기된다.

셋째, 향후의 고령사회 정책은 문제에 대한 사후적 대응 위주의 정책을 벗어나 사전에 예방할 수 있는 정책의 마련이 필요하다. 급속한 고령화에 대한 우리사회의 대응능력이 더욱 부족한 이유는 국민에게 고령화가 미리부터 준비해서 자연스럽게 맞이할 수 있는 생애주기의 한 과정으로 인식되기보다 갑작스레 찾아오는 사건(event)으로 인식되기 때문이다. 따라서 전 국민이 미리부터 노년기의 삶에 대해 대비하고 계획을 세움으로써 개인적 차원에서는 노년기 삶의 질이 향상되고 사회적 차원에서는 고령화로 인한 각종 사회적 부담을 경감시켜 줄 수 있는 사회시스템의 마련이 필요하다. 보다 구체적으로 전 국민이 미리부터 본인에게 맞는 노후를 설계하고 준비해 나가는데 필요한 각종 서비스 및 지원을 수행해 줄 수 있는 노후설계 시스템의 확충이 필요하며 이에 대한 사회적 관심의 환기가 요구된다.

넷째, 2010년에는 베이비붐 세대의 은퇴에 대한 정책적 관심은 환기시켰으나 본격적인 베이비붐 세대 대상의 정책 방안에 대한 고민은 진행되지 못했다. 이는 무엇보다 현재 베이비붐 세대에 대한 정책수립의 기초자료가 될 수 있는 데이터의 부재로 인해 실증에 기반한(evidence-based) 정책수립으로 연결되지 못했기 때문이다. 따라서 2011년도에는 2010년도에 수집된 베이

5) 한국교통연구원, 2009년 교통약자 이동편의 실태조사.

6) 1994년, 2008년 노인생활실태 및 복지욕구 조사.

7) 65세 이상 1인가구는 2010년 현재 약 백만명에 달하며 이중 보호가 필요한 독거노인은 약 18만명으로 추정됨.

비빔 세대에 대한 기초자료에 근거해 구체화된 베이비붐 세대의 특성을 밝혀내고 이에 맞는 정책 방안을 마련해야 한다. 또한 베이비붐 세대에 대한 사회적 관심을 시작으로 향후 베이비붐 세대를 포함해 아직 노년기에 접어들지 않은 '예비 노년층'에 대한 통계자료의 수집 기반을 확립할 필요가 있으며 이에 기반해 지속적으로 변화하는 노년층을 위해 10년을 내다보며 준비해 나가는 정책을 마련해 나갈 필요성이 제기된다.

## 4. 맺는 말

정부는 지난 5년간 제2차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)을 통해 범정부 차원의 저출산·고령화 대응 체계를 구축여 연간 200여개의 저출산고령사회정책들을 추진하였다. 프랑스를 포함한 많은 유럽국가들이 반세기 이상 동안 그리고 일본만 해도 1990년대 초 이래 약 20

년간 저출산·고령화에 대응하기 위하여 정책적 노력을 경주하여왔던 것에 비하면, 우리나라 정책의 역사성이 아직은 일천하다고 할 수 있다. 그만큼 정책의 효과가 사회 전반에 걸쳐 뿌리는 내리기에는 현실과 큰 괴리가 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고, 아주 짧은 기간에 저출산·고령화 대응을 중요한 국정과제 중 하나로 확립하고, 이를 중장기적으로 종합적으로 추진하기 위한 기반을 마련하였다는 성과를 거두었다는 점은 그 어느 나라에서도 사례를 찾아볼 수 없을 정도이다. 이는 저출산·고령화에 대응한 우리의 노력이 시간이 갈수록 큰 힘을 발휘할 수 있을 것이라는 믿음을 갖게 한다. 그러나 정책에 대한 끊임없는 성찰과 개혁 의지 없이는 우리의 저출산·고령화 대응은 답보상태에 머물 것이다. 이러한 관점에서 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)의 출발 선상에서부터 저출산고령사회정책을 평가하고 개선하는 노력은 매우 중요하다. 보건복지