

# 고령층 의료·돌봄 수요 대응 및 사회보험의 지속가능성 제고방안

2021. 11. 23.

관 계 부 처 합 동

## 순 서

I. 현황 및 문제점 .....	1
II. 추진전략 .....	4
III. 세부 추진과제 .....	5
1. 의료·요양·돌봄 간 합리적 이용 지원 .....	5
2. 지역사회 거주 고령층 의료접근성 제고 .....	7
3. 고령층 돌봄 인프라 확충·개선 .....	9
4. 건강보험 지출요인 관리 강화 .....	10
5. 국민연금 기금운용 수익성 및 전문성 제고 .....	11
IV. 과제별 추진일정 .....	12
[붙임] 급격한 인구변동 대비 인구통계 개선방안 .....	14

## I. 현황 및 문제점

### □ [의료·요양·돌봄의 합리적 이용 부족 및 지역사회 거주지원 미흡]

: 고령층 의료-요양-돌봄 간 합리적 이용 기준 부재 및 예방적 서비스 효과적 전달 부족 등으로 장기요양 진입 급증\*

\* (이용자) ('18) 64.9만명 → ('20) 80.7만명 / (지출) ('18) 8,058억원 → ('20) 1조 4,185억원 → ('21) 1조 7,107억원

- '고령층의 고령화' 가속\*, 가족구조의 변화\*\*, 가족 돌봄 기능의 약화 등으로 장기요양보험의 역할에 대한 사회적 요구는 심화

\* 연령이 높아질수록 일상생활 기능(자립)에 있어 제한이 증가 (65세~69세 자립도는 89.4% → 75~79세 70.8% → 85세 이상은 32.6%, 2017년 노인실태조사)

\*\* 노인 단독 가구(독거+부부가구) 증가('08년 66.8% → '20년 78.2%), 자녀 동거 가구 감소('08년 27.6% → '20년 20.1%) (2020년 노인실태조사)

- 현 고령층 요양서비스 체계는 의료-요양-돌봄\* 등 재원의 성격 등에 따라 분절적으로 운영 → 욕구·필요도에 따른 합리적 이용 기준 없이 각 서비스의 과다·과소 이용 발생

\* (의료) 건강보험 - 요양병원 / (요양) 장기요양보험 - 장기요양시설·방문요양 등 / (돌봄) 일반회계 - 지자체 노인맞춤돌봄서비스 등

- 지역사회 거주가 가능함에도 본인(또는 보호자)의 자의적인 판단 및 지역 내 예방적 서비스 부족 등으로 장기요양시설(또는 요양병원)을 이용하거나,
- 장기요양 진입 후에는 고착화된 이용행태로 건강상태가 호전되더라도 지역사회로 복귀하지 않고, 장기요양시설 등을 지속 이용\*

\* ('19 장기요양실태조사) 보호자의 68.3%가 이용자 건강상태 악화 시 시설로 모시겠다고 밝혔으며, 시설 입소자에 대해 건강이 호전되더라도 집으로 모실 의향은 25.4%에 불과

- 고령층의 건강수명 유지 및 장기요양 진입 예방을 위해서는 건강상태에 따른 예방적 서비스 강화가 필수적이나,

- 건강관리, 치매 예방, 사회참여, 정서 지원 등 지역 내 예방적 서비스\* 간 통합 관리·연계 시스템 부재, 개별 신청·제공 구조로 유기성 부족

\* ▲노인맞춤돌봄서비스 : 사·군·구, 수행기관(복지관 등), ▲방문건강관리서비스 : 보건소

▲치매관리서비스 : 치매안심센터 ▲정서지원 : 정신건강복지센터·자살예방센터 등

## □ [고령층 의료 접근성 부족]

: 거동불편·지역거주 고령층은 재택의료 부재, 중증질환 치료가능 의료기관 부족 등으로 미충족의료 및 건강관리의 사각지대 발생

- 거동이 불편한 고령층은 외래 이용이 어려워 보호자에 의한 대리 처방 등에 의존하며, 적절한 건강관리 개입도 어려운 상황

\* 장기요양 방문요양 이용자 중 대리처방 비율 : 31.9%(약 20만명), '19년 장기요양 실태조사

- 특히 수도권 외 지역에 거주하는 경우, 지역 내 중증 수술·입원 등이 가능한 의료기관 부족\*으로 수도권 대형병원 쏠림 심화\*\*

\* 전체 의료기관(17,832개소) 중 88.5%(61,156개소)가 도시에 분포(보건복지통계연보, '20)

\*\* 상위 5개병원 지방환자 비율('08→'18년) : (외래) 18.2→23.9%, (입원) 29.5→36.1%

- 지역주민 건강관리 프로그램을 제공하는 주민건강센터 역시 시·군·구 단위로 확충되어, 농어촌 지역 등은 접근성에 한계

## □ [고령층 돌봄 인프라 미흡]

: 높은 교육·소득 수준의 베이비부머 등 고령층 돌봄 수요는 양적·질적으로 확대\*되고 있으나, 인력·시설 등 인프라 개선은 미흡

\* < 장기요양 이용 시 주요 고려사항, '19년도 장기요양 실태조사 >

- 시설급여 : 인력수준(20.5%) > 거리(14.9%) > 물리적 환경(14%) > 비용(11.2%)

- 재가급여 : 인력수준(26.1%) > 비용(11.4%) > 거리(10.1%) > 물리적 환경(6.4%)

- 휴먼·대면서비스인 돌봄의 질적 수준은 제공인력이 크게 좌우하나,

- 돌봄 인력(요양보호사) 경력 미인정 등 낮은 처우와 열악한 근로 여건으로 장기근속을 저하\*, 부실한 교육과정·기관 운영으로 전문성 제도도 한계

\* '20년 말 기준 1년 이내 퇴사자는 55.7%인 반면 5년이상 장기근무자는 17.5%에 불과

- 돌봄인력의 고령화 추세\*로 향후 인력 수급 전망도 불안정\*\*

\*요양보호사 中 60대 이상 : ('16) 26.8%→('20) 55.4% \*\*수급 전망 : ('30) 15.6만명 부족 예상

- 소규모 개인 시설 중심 인프라 증가\*로 다양한 서비스보다는 방문요양 위주 서비스 제공\*\* 및 과도한 영리추구 경향 → 이용자 만족도 저하

\* 공공법인 비율 : (입소시설) '12년 35.5%→'20년 26.7% (재가시설) '12년 21.4% →'20년 13.9%

\* 장기요양 재가서비스 이용자 중 81.2%가 방문요양 서비스 1가지만 이용('20.11월)

- **[건강보험 지출 확대]** 고령자 급증에 따른 만성질환 진료비 증가, 요양병원 장기입원, 비급여 증가 등 지속적인 지출 확대 예상
- \* <노인 진료비> ('16) 25조원(건강보험 지출 중 38.7%) → ('19) 36조원(41.6%) → ('25) 58조원(50.8%)

- 만성질환 진료비는 노인인구 및 유병율 증가에 따라 건강보험 지출의 주된 요인으로 작용 예상
  - \* '19년 만성질환 진료비는 34.4조원으로 연평균('15~'19년) 10.3% 증가
- 요양병원은 경증 환자를 장기 입원시킬수록 수익이 발생하는 일당 정액제 수가 구조로, 장기입원 제어기전 부족
  - \*\* 요양병원 입원환자 수 ('08) 18.6만명→('18) 45.9만명 / 평균 입원기간 ('08) 125일→('18) 174일
  - 요양병원 건강보험 급여 비중 ('08) 3.7%→('18) 8.6%
- 비급여는 매년 빠르게 증가\*하여 국민의료비의 주요인이 되고 있으나, 의료공급자·수요자 측면 비급여 발생 유인에 대한 관리 기전 부족
  - \* '19년 약 16.6조원 규모로 총 진료비의 16.1% 수준, 연평균 증가율 7.6%로 빠르게 증가

- **[국민연금 기금 운용]** 국민연금 기금 축적기에 안정적 기금 운용을 통하여 향후 고령자 증가로 인한 지출 확대 대응 필요
- \* (제4차 장기재정추계, '18) '41년까지 적립금 증가(최대 1,778조원), 이후 감소 시작하여 '57년 소진

- 시기별 기금 재정 상황을 고려할 때, '42년 이후 기금 감소기에 대응하여 기금 축적기 안정적 기금운용 요구됨

<시기별 기금 재정 (제4차 국민연금 장기재정추계, '18)>

시 기	<기금 축적기> ~ 2041년		<기금 감소기> 2042년 ~ 2056년
	<성장기>~2029년	<성숙기>2030년 ~ 2041년	
재 정	보험료수입 <급여지출 총수입> 총지출	보험료수입 <급여지출 총수입> 총지출	보험료수입 <급여지출 총수입 <총지출

- 최근 기금운용 수익성이 양호한 상황\*이며, 향후 전문성을 추가 강화하여 투자정책·위험관리 내실화를 통한 기금 지속 가능성 제고 필요
  - \* 국민연금기금운용 금융부문 수익률 : ('19) 11.34%, ('20) 9.58%, ('11~'20 연평균) 5.48%

## II. 추진전략

### ① 의료·요양·돌봄 간 합리적 이용기준 제시 및 예방적 서비스 강화

#### → 의료·요양·돌봄 간 합리적 이용유도 및 지역사회 계속 거주 지원

- ▶ 합리적인 ‘의료-요양-돌봄’ 이용 지원을 위한 통합판정체계 시범 도입
- ▶ 지역사회 계속 거주 지원을 위한 지역 내 예방적 서비스 통합적 제공

### ② 재택의료 확대, ICT 활용, 지역 내 의료·건강관리 인프라 확충

#### → 지역사회 거주 고령층의 의료접근성 강화

- ▶ 거동불편 고령층 대상 재택의료센터 도입, 비대면의료 활성화 등 재택의료 강화
- ▶ 지역중증거점병원 확충 등 수도권 외 지역 내 의료 인프라 강화
- ▶ 건강관리서비스 접근성 확대를 위한 ICT 활용 및 주민건강센터 확충
- ▶ 고령층 대상 찾아가는 생활체육 프로그램 확대

### ③ 돌봄인력 전문성 강화, 돌봄기관 공공성 제고 및 규모화

#### → 고령층 돌봄인프라 확충·개선

- ▶ 요양보호사 전문성 강화를 위한 교육체계 강화 및 장기근속 유도 방안 마련
- ▶ 청년층 유입경로 확대 및 처우개선 지속
- ▶ 공공성 있는 주체가 설립·운영하는 돌봄제공기관 확충
- ▶ 한 기관에서 다양한 재가서비스를 제공하도록 돌봄기관의 규모화 유도

### ④ 요양병원 장기입원 방지, 비급여 관리, 만성질환 예방

#### → 건강보험 주요 지출요인 관리

- ▶ 요양병원 불필요한 입원 방지를 위한 수가 개편 지속 추진
- ▶ 적절한 의료공급 및 합리적 의료이용 유도를 위한 비급여 관리 강화
- ▶ 사전예방 가능한 만성질환 유병률 감소를 위한 건강생활실천지원금제 실시

### ⑤ 국민연금기금 자산배분체계 개선, 기금운용 전문위원회 운영 내실화

#### → 국민연금 기금축적기 안정적 운용 및 수익성 제고

- ▶ 기금 축적기 안정적 운용을 위한 자산배분체계 개선
- ▶ 투자정책·위험관리 전문위원회 운영 내실화

**초고령사회 고령층 의료·돌봄 수요 효과적 대응 및  
사회보험의 지속가능성 제고**

### Ⅲ. 세부 추진과제

#### ① 의료-요양-돌봄 간 합리적 이용 지원 및 예방서비스 강화

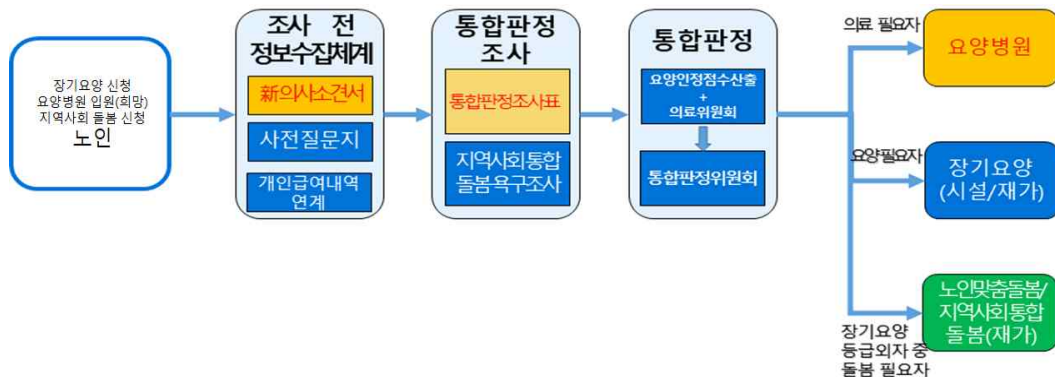
##### ① 합리적인 '의료-요양-돌봄' 이용 지원을 위한 통합판정체계 시범 도입

- 의료-요양-돌봄 서비스의 욕구·필요도를 포괄적으로 판단하여, 요양병원, 장기요양(시설·재가), 지역사회 노인 돌봄서비스 간 합리적 이용 유도

\* 장기요양 등급판정체계의 확대·개편을 기본으로 하여 요양병원 환자분류군, 지역사회 노인돌봄서비스 판정·조사 기준을 융합하여 개발

- 장기요양 신청 노인을 대상으로 통합판정체계 모의적용 추진(10~12월, 9개 지역)

##### < 통합판정체계 개념도 >



##### ② 장기요양 진입에 가까운 고령층 대상 건강관리·치매예방·정서지원 등 통합적인 예방 서비스 연계·제공\*

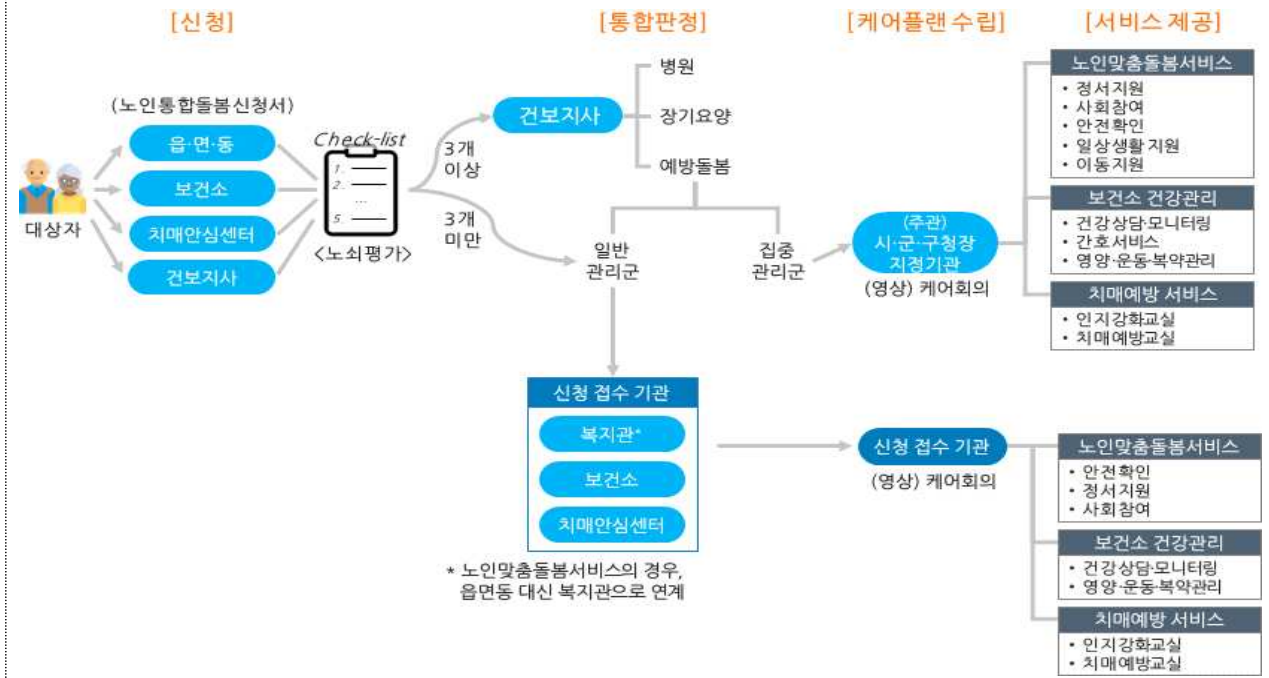
- 사업별 상이한 신청서식을 통일하고, 통합판정 실시 → 장기요양 진입 前 노인을 일반·집중관리군으로 유형화하여 맞춤형 예방서비스 통합 제공

- '22년 「통합돌봄 노인 선도사업」을 지자체 중심 예방 서비스 통합 제공체계 구현을 위한 시범사업으로 활용, 추후 전국화 추진('23.下)

##### < 해외사례: 일본의 예방적 돌봄 대상자 유형 >

- 대상자를 집중적인 예방서비스(중점군)와 일반적인 예방서비스(일반군) 이용군으로 구분하여 케어플랜 수립 및 서비스 제공
  - 중점군은 개호보험 7단계(요개호 1~5단계, 요지원 1~2단계) 중 요지원 1~2단계이며, 일반군은 개호보험 등급을 받지 않는 지역 내 전체 노인
  - 요지원 1~2단계는 일부 ADL 제약이 있으며(≒등급 외 A~C) 약 192만명, 일반군은 ADL 제약이 없는 노인 전체 약 2,900만명

## < 예방적 통합 돌봄서비스 흐름도(안) >

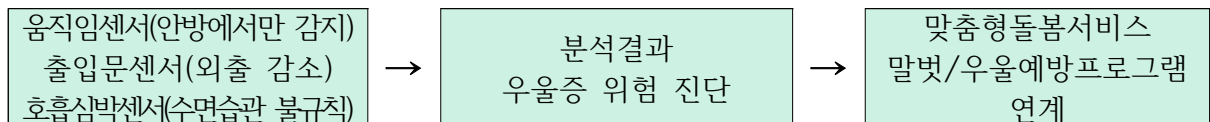


- 지역내 다양한 예방적 서비스\*를 대상자를 중심으로 효과적으로 연계·제공하는 기반 시스템으로서 통합 플랫폼 구축 방안 검토

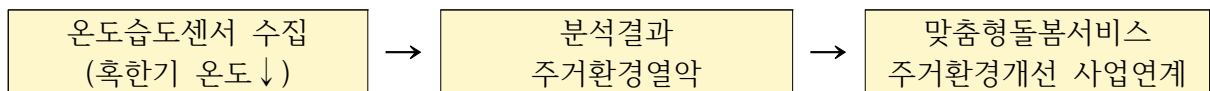
\* ▲노인맞춤돌봄서비스 : 사군구, 수행기관(복지관 등), ▲방문건강관리서비스 : 보건소, ▲치매관리서비스 : 치매안심센터, ▲독거노인 응급안전안심서비스 : 사군구, 독거노인지원센터

- (빅데이터·AI 활용) 통합플랫폼에 축적되는 빅데이터를 체계적으로 분석·활용하여 잠재적 수요 발굴·지원 → 공백없는 돌봄 지원
- 통합플랫폼 구축 시 빅데이터 분석 알고리즘을 적용하여 활동량·호흡심박 센서 분석 등을 통해 잠재적 이슈 사전 발굴→서비스 제안

### 사례1



### 사례2





## ② 지역사회 거주 고령층 의료접근성 제고

### ① 재택의료 활성화

- 거동이 불편한 고령층이 병원·시설이 아닌 재가에서 거주하며 필요한 의료서비스를 적시에 받을 수 있도록 “(가칭)재택의료센터” 도입 검토
  - 일회성이 아닌 “건강상태 평가 - 재택의료 계획 수립 - 진료·요양·돌봄 서비스 연계 - 사후관리” 등 종합적 서비스 제공기반 마련
  - \* 기존 의료보건기관 내 의사, 간호사, 사회복지사, 재활치료사 등으로 구성된 재택의료팀을 설치·운영토록 하고, 안정적 제도 정착을 위한 초기 운영비 지원 방안 검토
  - ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’ 지역 대상 시범사업 추진(‘21. 3개 → ‘22년 13개 지역)

#### < (가칭) 재택의료센터 개념 : 모형안 >



- 거동 불편환자 대상 「일차의료 방문진료 수가 시범사업\*」 (‘19.12월~) 활성화 및 한의 분야로 서비스 범위 확대(‘21.8월~)
  - \* (대상) 마비·수술직후와상환자, (서비스 내용) 진찰, 처방, 질환 관리, 기본검사, 의료, 교육상담

### ② ICT를 활용한 의료·건강관리 서비스 지속 확충

- 동네의원에서 만성질환자 대상 ICT 활용 포괄적 건강관리를 제공하는 「일차의료 만성질환관리 시범사업」 대상질환 확대 및 유관사업 연계 추진(‘22년~)
  - \* 대상질환 : (기존) 고혈압·당뇨병 → (확대) +만성 호흡기 질환(천식·COPD) 등 만성질환

- 의료취약지 의료지원 시범사업 사용자 편의성 향상을 위한 화상장비 보급 등 시스템 개선(7월~) 및 이용자 인식조사\*를 통한 개선방안 도출(8월~)

\* (시범사업 참여자) 시범사업 유용성·효과성 등 사업 전반에 대한 만족도 및 인식도 조사  
(의료취약지 주민) 미충족 의료수요, 건강관리 인식, 의료이용형태 등 의료서비스 수요 조사

- 방문건강관리의 한계를 보완하고, 고령층의 자가관리 증진을 위한 AI·IoT 기반 어르신 건강관리 서비스 확대(24개 → 53개 보건소, 10월~)
- 국민 생명과 건강제고라는 보건의료 관점에서 의료계 등과 비대면 진료 입법화 등 제도화 방안 지속 논의

\* (논의경과) 보건의료발전협의체('21.6.24, 7.7, 7.21, 9.30, 10.13), 이용자협의체('21.6.17), 경제단체('21.7.23) 등

### ③ 대도시 외 지역 내 의료·건강관리 인프라 확충

- 지역별 의료수요를 고려하여 수도권 대형병원에 가지 않고도 중증 수술·입원 등이 가능한 '(가칭)지역중증거점병원 지정·육성\*('22년~)

\* 대도시(서울광역시) 제외한 도 지역부터 단계적으로 지정

- 지역 내 건강증진서비스 접근성 강화를 위한 소생활권 단위 주민건강센터 확충\*

\* '22년까지 250개소 확충 목표, 추후 추가 확충 검토

### ④ 고령층 대상 생활체육프로그램 및 체력관리 지원 확대

- 전국 노인복지관, 노인교실 등으로 고령층에 적합한 종목에 대해 찾아가는 강습 프로그램 및 건강체조교실(100개소 내외) 운영(5월~)
- 지역별 국민체력인증센터(75개소) 및 출장전담반(6개반) 운영을 통한 체력측정 및 운동처방 서비스 제공
- 전국 체육시설·장애인복지관 등에 노인장애인 체육 교실 운영('22년~, 매년 90개소 내외), 노인장애인 생활체육 활성화 방안 마련('21.12월), 노인장애인 대상 생활체육 프로그램 개발 및 동영상 제작·배포(21.12월~)

### 3 고령층 돌봄 인프라 확충 · 개선

#### ① 돌봄인력 전문성 강화 및 양성경로 확대 방안 마련

- 장기근속 동기 부여를 위한 요양보호사 중간관리자\* 제도 도입 검토\*\* 및 권익 증진을 위한 장기요양요원 지원센터 전국 확충 추진\*\*\*

\* 근무경력 5년 이상 소정의 교육조건 및 역할 등 반영

\*\* 노인복지법 등 관련 법률 시행규칙 개정 및 장기요양보험 수가반영 필요사항

\*\*\* 현 4개 시도에 8개소 운영 중(서울, 경기, 인천, 경남) → 17개 시도에 1개소 이상 설치(~'23년)

- 요양보호사 양성·보수교육 확대 및 교육기관 질 관리
  - 현재 선택 사항인 요양보호사 보수교육을 법적으로 의무화하는 방안 및 양성교육과정에 치매전문교육 이수시간 확대 등 교육 내실화 추진
  - 양성교육기관에 대한 정기 평가 의무화 및 평가 결과 공표 검토
- 요양보호사 수급부족에 대비, 교육기관에만 한정되어 있던 양성 경로를 특성화고, 대학 등으로 확대하여 청년층의 진입 유도

#### ② 돌봄 제공기관(장기요양기관) 공공성 강화 및 규모화 유도

- 공립 요양시설의 원활한 확충(130개소, ~'22년)을 위한 지자체 건축 지원 단가 인상('21년 1,800천원/㎡ → '22년 1,980천원/㎡(정부인)), 공립 시설 증개축·개보수 지원
  - 공립시설 운영에 대한 위탁 공통기준을 마련하여 공공성 있는 주체의 참여 촉진
  - 공공성이 높은 비영리 법인·공공기관 등으로 시설 확충 지원 확대 검토
- 현행 소규모 방문요양 중심 분절적 서비스 제공체계에서 벗어나, 하나의 기관에서 통합적인 재가서비스를 제공하도록 유도
  - \* 시범사업 및 예비사업 추진 이후 사업모형 보완하여 예비사업Ⅱ 실시 중('21.10~), 통원형(기관 내 서비스 이용+가정방문), 방문형(가정방문) 2가지 형태로 추진
  - 중장기적으로 통합재가 서비스에 대한 별도의 시설·인력 기준 마련(법령 개정 사항) 및 월정액 수가체계 등 제도화 추진

#### 4 건강보험 지출요인 관리 강화

##### ① 요양병원 수가 제도 개편

- (경증환자 장기입원 방지) 요양병원 입원료 체감제 적용 내실화\* 및 요양병원 수가체계 관련 연구용역 결과 바탕으로 중장기 개선 방향 검토('22년~)

\* (현행) 퇴원후 90일 이내 동일요양병원에 재입원하는 경우 적용 →  
(개선) 퇴원후 90일 이내 타 요양병원 입원기간까지 합산 적용('21.1월~)

- (과밀병상 방지) 과밀병상 운영시 수익창출 억제를 위한 9인 이상 병상 입원료 감산 적용('22년~)

< 요양병원 9인실이상 입원료 차등(안) 예시 >

구분	행위점수	기본	의사1 /간호1등급	
			현행	개정 후
			9인실이상 입원료	9인실이상 입원료
의료경도	509.01	44,520	60,800	54,540

※ '21년 행위점수 및 점수당 단가 기준

##### ② 건강보험 비급여 관리 강화

- 비급여 정보공개 확대 : 공개 범위 확대\* 및 설명\*\*·보고체계\*\*\* 도입('21.1월~)

\* (대상) 병원급(4천개, '20) → 병+의원급(7만개, '21) / (항목) 564('20) → 616항목('21)

\*\* 진료 전 환자에게 제공하는 비급여 항목과 비용 설명 의무화('21.1월)

\*\*\* 의료기관의 비급여 진료비용·항목·진료내역 등 보고 의무화('21.7월~)

- 의료기관마다 달리 사용하는 비급여 명칭·코드 표준화 등 비급여 관리기반 강화('22년~)

- 비급여 사용량에 따른 할증제 도입, 본인부담율 인상 등을 담은 4세대 실손보험('21.7월~) 안착 지원

##### ③ 건강위험요인에 대한 자가관리를 유도하여 만성질환 예방을 위한 건강생활실천지원금제 시범사업 실시(24개 지역, '21.7월~)

\* <대상> 혈압, 혈당, BMI 등 건강위험요인 보유자(일반건강검진 수검자, 일차의료 만성질환 관리 사업 등록환자), <건강노력> 건강관리 프로그램 이수, 걸음수 등 건강생활 실천 정도, 혈압·혈당·체중 등 건강지표 개선 평가, <인센티브> 최대 5~6만원의 지원금 지급

## 5 국민연금 기금운용 수익성 및 전문성 제고

### ① 기금 축적기(~'41) 안정적 운용을 위한 자산배분체계 개선

○ 매년 점증적 목표 설정에서 벗어나, 적극적 투자가 요구되는 기금 축적기의 장기 목표·방향성을 수립하고, 중기·전술적 자산배분 운용

- 장기자산배분\* 체계 도입으로 장기 재정상태를 고려하여 기금이 감내할 수 있는 위험수준 선택 및 기금운용의 장기적인 방향성 제시

\* 단순화된 2개 자산군 속성(주식, 채권) 조합으로 기금의 적정 위험수준(위험 태도)을 나타내며, 자산배분의 기준이 됨

### ② 투자정책, 위험관리 등 분야별 기금운용 전문성 확보

○ 기금운용 전문위원회\* 운영 내실화를 통한 전문성 제고

\* 국민연금기금 전문위원회 운영 상설화('20.1월~) : 투자정책/위험관리·성과보상/수탁자책임

- 외부 전문업체를 통한 상근전문위원 평가체계 구축('21. 6월~)

- 심층적 논의\*가 필요한 사안에 대해서는 한금금융학회·재무학회 등 관련 기관을 통해 분야별 전문가단 구성('21.7월~) 및 자문체계 구축

\* 자산배분체계 개선, 기금운용 성과 평가, 위험 관리 등

## IV. 과제별 추진일정

주요과제	담당부처	추진시기
<b>1. 고령층 의료·돌봄 수요 대응</b>		
□ 의료·요양·돌봄의 합리적 이용 및 지역사회 계속 거주 지원		
▶ 장기요양신청노인대상 의료·요양·돌봄 필요도 통합판정체계 시범도입	복지부	'21.10월~
▶ 장기요양진입前노인대상 맞춤형 예방서비스 통합 제공체계 시범 적용	복지부	'22년
▶ 장기요양진입前노인대상 각종 예방서비스 통합플랫폼 구축 방안 마련	복지부	'21.9월~
□ 고령층 의료접근성 제고		
▶ 거동불편고령층대상 "(가칭)재택의료센터" 도입 검토	복지부	'22년~
▶ 거동불편고령층대상 「일차의료 방문진료 수가 시범사업」 활성화	복지부	'19.12월~
▶ 거동불편고령층대상 한의분야로 서비스 범위 확대	복지부	'21.8월~
▶ 「일차의료 만성질환관리 시범사업」의 대상질환 확대	복지부	'22년
▶ 의료취약지 화상장비 보급 등 시스템 개선 통한 협진 활성화	복지부	'21.7월~
▶ 의료취약지 의료지원 시범사업 이용자 인식조사 통한 개선방안 도출	복지부	'21.8월~
▶ AI·IoT 기반 어르신 건강관리서비스 확대	복지부	'21.10월~
▶ 비대면 진료 제도화 방안 논의	복지부	'21.하~
▶ (가칭) 지역중증거점병원 지정·육성	복지부	'22년~
▶ 주민건강센터 소생활권 단위로 확충	복지부	'22년~
▶ 노인복지관, 노인교실 등으로 찾아가는 강습프로그램 확대	문체부	'21.7월~
▶ 건강체조교실, 국민체력인증센터 등에 체력측정·운동처방 제공	문체부	'21년~
▶ 노인 장애인 체육 교실 운영지원 확대	문체부	'22.2월~
▶ 노인 장애인 생활체육 활성화 방안 마련	문체부	'21.12월
▶ 노인 장애인 대상 생활체육 프로그램 개발 및 동영상 배포	문체부	'21.12월~
□ 고령층 돌봄 인프라 확충·개선		
▶ 요양보호사 중간관리자 제도 도입 검토	복지부	'21.12월~
▶ 장기요양요원 지원센터 전국 시·도로 확충 추진	복지부	'21년~
▶ 요양보호사 보수교육 법적 의무화 방안 추진	복지부	'21.12월~
▶ 요양보호사 양성교육과정에 치매전문교육 이수시간 확대 등 교육내실화	복지부	'21.12월~
▶ 양성교육기관 정기 평가 의무화 및 평가 결과 공표 검토	복지부	'21.12월~
▶ 요양보호사 양성경로 확대(특성화고, 대학 등)	복지부	'22.1월~
▶ 공립 요양시설 지자체 건축지원 단가 인상	복지부	'22년~
▶ 공립 요양시설 증개축·개보수 지원	복지부	'21.1월~

▶ 공립 요양시설 운영관련 위탁 공통기준 마련	복지부	'21.12월~
▶ 비영리 법인·공공기관으로 공립 요양시설 확충지원 확대 검토	복지부	'21.12월~
▶ 통합재가서비스 확대 위한 시설·인력 기준 마련	복지부	'21.下~
▶ 통합재가서비스 확대 위한 월정액 수가체계 등 제도화 추진	복지부	'21.下~

## 2. 사회보험의 지속가능성 제고

### □ 건강보험 지출 효율화

▶ 요양병원 경증환자 입원료 체감제 적용 내실화 방안 마련	복지부	'21.7월~
▶ 요양병원 수가체계 개선 방향 중장기 검토	복지부	'22.下
▶ 요양병원 9인 이상 병상 입원료 감산 적용	복지부	'22.1월
▶ 비급여 공개범위 확대 및 설명·보고체계 도입	복지부	'21.1월~
▶ 비급여 명칭·코드 등 표준화 등 비급여 효율적 관리 강화	복지부	'22~
▶ 비급여 사용량에 따른 할증제 도입	복지부	'21.7
▶ 본인부담율 인상 등 4세대 실손보험 마련	복지부	'21.7
▶ 건강생활실천지원금제 도입	복지부	'21.7~

### □ 국민연금 운용의 수익성·전문성 제고

▶ 장기자산배분 체계 도입 등 자산배분체계 개선	복지부	'21.下
▶ 외부 전문업체를 통한 상근전문위원 평가체계 구축	복지부	'21.下
▶ 심층적 논의 필요 사안에 대해 분야별 전문가단 구성 및 자문체계 구축	복지부	'21.下

# **급격한 인구변동 대비 인구통계 개선방안**

2021. 11. 23.

통 계 청



## 순 서

I. 현황 및 문제점 .....	16
II. 추진 방향 .....	16
III. 세부 추진과제 .....	17
1. 정확성 및 시의성 제고 .....	17
2. 통계 다양성 확대 .....	17
3. 소통·협력 강화 .....	19
IV. 향후 일정 .....	20
 붙임. 장래인구·가추추계 작성항목 및 지표 현황 ..	21
 참고. 초저출산 경험 및 회복국가 특성 분석 .....	22

## I. 현황 및 문제점

- (급격한 출생아수 감소) 전세계 유례없는 초저출산 지속으로 인구 추계 전망보다 빠르게 출산 감소
  - \* 출생아수(천명): ('17)358 ('18)327 ('19)303 ('20)272, 저위추계와 유사
- ☞ 저출산, 코로나19 영향 등에 따른 인구변동 추세를 반영한 추계방법 개선 필요
- 급격한 인구구조변화에 따른 정책 대응 등을 위한 통계 수요 증가
  - ☞ 정확하고 다양한 통계자료 제공 필요

## II. 추진 방향

<b>정확성 및 시의성 제고</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 예측력 제고를 위한 추계모형 개선</li> <li>▶ 급변하는 인구구조 변화 대응을 위해 추계주기 단축</li> </ul>
<div> <b>통계 다양성 확대</b> </div> <div>           인구절벽 충격 완화         </div> <div>           축소사회, 지역소멸 대응         </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 미래 불확실성을 감안하여 출생, 사망, 이동의 가정을 조합한 다양한 인구추계 시나리오 제공</li> <li>▶ 청년층, 고령층 등 정책 수요 통계 지원을 위한 통계 세분화</li> <li>▶ 내·외국인 인구추계 정기 작성 및 시나리오 확대 → 연금재정, 외국인력 등 정책대상 인구전망 지원</li> </ul>
<b>소통협력 강화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 인구추계 자문단 운영 활성화를 통한 전문가 의견수렴 확대</li> <li>▶ 관계기관과 협업 강화</li> </ul>
<b>인구정책 추진기반 확충</b>	

### Ⅲ. 세부 추진과제

#### ① 인구·가구 구조변화를 반영한 정확하고 시의성 있는 인구통계 제공

- **(추계모형 개선)** 비혼, 만혼의 확대 등 인구구조의 급변과 코로나19 등 사회변동을 고려하여 출산력 및 국제이동 추계모형 개선
  - 출산의 지연과 회복정도를 반영한 출산율 추계방식 등 검토
  - 외국인 국제이동의 체류유형별 특성과 입·출국 규모의 추이를 고려한 인구이동모형 개선
- **(추계주기 단축)** 급변하는 인구구조 변화 등에 대응하고 시의성 있는 정책 수립 지원을 위해 추계주기 단축(**5년→2년**, '21년, '23년 공표)

#### ② 교육·노동·가족·지역·재정 정책 지원을 위한 통계 다양성 확대

##### ① 인구추계 시나리오 확대

	기존	⇒	개선안(예시)
기본 시나리오	중위추계, 고위추계, 저위추계 * 출생(3)×사망(3)×국제이동(3)		좌동
특별 시나리오	출산율 현수준, 출산율 OECD평균, 국제무이동		기존 특별 시나리오 외 코로나19 상황(자속확산감소) 가정 등 추가

- 향후 코로나19 영향 지속 기간 등 여러 가지 상황을 고려한 시나리오 작성
  - \* 출생, 사망, 국제이동에 코로나19 영향 지속·확산·감소 시나리오 등
- 출산율 단순가정을 적용한 추계결과를 참고자료로 작성·제공 검토 (총인구, 주요 연령 계층 구성비 등 단순 지표만 제공)

(예시) 합계출산율이 2070년에 0.6명~2.2명으로 수렴하는 가정

연도	2070년 합계출산율								
	0.6명	0.8명	1.0명	1.2명	1.4명	1.6명	1.8명	2.0명	2.2명
2020	총인구 및 0~14세(%), 15~64세(%), 65세 이상(%) 구성비								
...									
2070									

## ② 청년층, 고령층 등 정책대상별 통계수요 대비 통계 세분화

- **(인구추계 고령화 지표)** 고령화를 반영한 정책 수요에 대응하여 고령 인구를 세분화하여 작성한 고령화지표 등을 참고자료로 제공

	기존	⇒	개선안(예시)
고령화 지표 (인구구성비, 노년부양비, 노령화지수)	65세 이상	연령 세분화	65세이상, 65-69세, 70세이상

- **(인구추계 청년층 지표)** 청년층 정책수요 대비 청년층 지표(19~34세 등) 추가
- **(고용통계 고령층 세분화)** 인구구조 변화 및 일자리 형태 다양화 등 고용 현실 변화에 대응하기 위해 고령층 대상연령을 순차적으로 확대

※ (기존) 65세이상 ⇒ ('21) 65~69세, 70세이상 ⇒ ('24) 70~74세, 75세이상  
(취업자수, 고용률) (취업, 실업, 비경제지표)

- **(청년층·노년층통계)** 기존 중·장년층(40~64세)에 더하여 청년층, 노년층의 경제활동, 소득·부채, 주택소유 등 통계 생산('21~'23년)
- **(연금통계)** 직역연금(공무원·군인·사학 등)과 국민연금을 추가하여 개인·가구별 연금가입 및 수급현황 통계 작성('21~'23년)

### ③ 가족다양화 및 구성원수 감소 대비 세분화된 통계 제공

- **(가구추계)** 소가족화, 청년 1인 가구, 독거노인 증가 등 가족 변화에 대응하여 가구추계 추계기간 확대(30년→100년) 제공
- **(사회조사 1인 가구 통계)** 1인 가구 증가 등 가구구조 변화에 따른 1인 가구 정책 수립 지원을 위해 사회조사 1인 가구 통계작성·제공(21.11월)

### ④ 생산연령인구 감소, 외국인력 부족 문제 대비 「내·외국인 인구 전망」 발표를 2년 주기, 시나리오 확대 제공

- 작성 주기를 변경하여**(부정기→2년)** 총인구 추계 이후 공표(22년 4월)
- 출산 및 국제이동 불확실성 감안, 내국인·외국인 시나리오 확대\* 제공  
\* (기존) 중위추계(1개) ⇒ (개선) 출산 고위·저위, 국제이동 고위·저위 시나리오

### ⑤ 지역소멸 대비 지역 인구추계 추계기간 확대

- 지역 인구추계 기간을 확대하여(시도: 30년→100년) 지역별 인구 감소 대비 정책 지원

## ③ 인구추계 자문단 운영 및 인구정책TF를 통한 소통협력체계 강화

- **(인구추계 자문단 운영)** 인구추계 전문가 및 관계 부처를 대상으로 추계모형 선정, 추계시산 등 작성과정에서 정기적인 의견 교류 및 심층 검토  
\* 학계(14명), 연구기관(10명), 정부부처(10개)로 구성
- 인구정책TF 적극 참여를 통한 정부 부처 등 관계기관 개선 수요 대응
- 공표 이후 관련 학회를 통해 인구추계 결과와 전망에 대한 공유 등 지속적 피드백 실시

## IV. 향후 일정

### □ 장래인구·가구추계

- 인구추계 전문가 자문회의(추계방법, 시산결과 분석 등)
  - 출산·국제이동 추계방법, 시산결과 등 : '21.10월
  - 시나리오, 제공지표, 시산결과 분석 등 : '21.11월
- 내·외국인 인구전망 관련 관계부처, 유관기관 등 의견수렴('23월)
- 시도별 장래인구추계 관련 관계부처, 지방자치단체(시도), 전문가 의견수렴('22.4~5월)
- 관계부처 및 전문가 회의를 통해 장래가구추계 작성방법, 시산결과 등에 대한 의견수렴('22.5~6월)
- 2020년 기준 장래인구·가구추계 결과 공표('21.12월~'22.10월)
  - 전국 인구추계('21.12월), 내·외국인 인구전망('22.4월), 시도 인구추계('22.5월)
  - 전국 가구추계('22.6월), 시도 가구추계('22.10월)

### □ 청년층·노년층통계, 연금통계 개발

- 생애계층별(청년층·노년층) 사회통계 개발 계획수립('21.6월)
- 행정자료 입수·정제, 통계 시산·분석, 결과 공표('22~'23년)

### □ 고용통계, 사회조사 1인가구 통계

- 사회조사 1인 가구 통계 결과 공표('21.11월)
- 고용통계 70세이상 세분화를 위한 시험조사 및 통계 작성('22~'24년)

구분		추계기간	작성항목 및 지표	
인구추계	전국	50년	항목	성별 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)
				주요 연령계층별 추계인구 및 구성비 (유소년인구, 생산연령인구, 고령인구, 학령인구)
			지표	성비, 인구성장률, 인구구성비, 부양비, 노령화지수, 중위연령, 평균연령
			인구변동요인	출생아수, 사망자수, 국제순이동자수, 조출생률, 조사망률, 국제순이동률
			기초자료	장래 합계출산율, 장래 연령별 출산율, 장래 기대수명, 장래 생명표, 장래 성별 및 연령별 사망률(내국인 국제순이동률, 외국인 국제순이동자수)
	시도	30년	항목	성별 및 연령별 추계인구(1세별, 5세별)
				주요 연령계층별 추계인구 및 구성비 (유소년인구, 생산연령인구, 고령인구, 학령인구)
			지표	성비, 인구성장률, 인구구성비, 부양비, 노령화지수, 중위연령
			인구변동요인	출생아수, 사망자수, 순이동자수, 조출생률, 조사망률, 순이동률
			기초자료	장래 생명표, 장래 연령별 출산율, 장래 성별 및 연령별 순이동률
가구추계	전국	30년	※ 최근추계('19.3월): 2017년 기준 장래인구특별추계(2017~2067년)	
			* 100년(2067~2117년) 추계결과: 보도자료 부록으로 제공	
			* 내·외국인 인구전망(2017~2040년)('20.10월): 내국인과 외국인을 세분화하여 처음으로 추계	
			※ 최근추계('19.6월): 2017년 기준 장래인구특별추계(시도편)(2017~2047년)	
	시도	30년	가구의 성별/연령별 추계가구	
			가구의 성별/연령별/혼인상태별 추계가구	
			가구의 연령/가구유형별 <sup>1)</sup> 추계가구	
			가구의 연령/가구유형/가구원수별 추계가구	
			※ 최근추계('19.9월): 2017년 기준 장래가구특별추계(2017~2047년)	
	시도	30년	가구의 성별/연령별 추계가구	
			가구의 성별/연령별/혼인상태별 추계가구	
			가구의 연령/가구유형별 추계가구	
			가구의 연령/가구원수별 추계가구	
			※ 최근추계('19.12월): 2017년 기준 장래가구특별추계(시도편)(2017~2047년)	

주: 1) 가구유형: 부부, 가구주+미혼형제·자매, 1세대 기타, 부부+미혼자녀, 부+미혼자녀, 모+미혼자녀, 부부+부(모), 부부+미혼자녀+형제·자매, 조부(모)+미혼손자녀, 2세대 기타, 부부+미혼자녀+부(모), 3세대 이상 기타, 1인, 비친족

2) 시군구 장래인구추계는 지방자치단체에서 자체 추계(통계청에서 추계시스템 등 기술지원)

## 참고

## 초저출산 경험 및 회복 국가 특성 분석

### <요약>

- (개요) 초저출산(합계출산율 1.3 이하) 경험 및 회복 여부에 따라 일부 국가에 대해 출산율과 관련된 요인별(공공지출, 삶의 질, 경제적 문제, 양성 평등) 지표 추이를 비교
- (결과) 초저출산 지속 국가는 낮은 삶의 만족도, 높은 청년 실업률, 낮은 여성 고용률 등이 특징
- (시사점) 경제적 부담(청년실업률 등) 경감, 삶의 만족도 향상, 양성평등 문화 형성 등 종합적 정책 필요

## 1. 개요

- (목적) 초저출산(합계출산율 1.3 이하) 경험 및 회복 국가의 특성 분석을 통해 우리나라 초저출산 현상 및 정책에 대한 시사점 도출
- (분석 대상) OECD 국가 중 초저출산 경험 및 회복 여부에 따라 일부 국가를 선정, 출산율 관련 요인별로 1980년~최근의 지표 비교

구분		정의	해당 사례
초저출산 경험	지속 국가	2019년 이전에 합계출산율 1.3 이하를 경험했으며, 2019년 기준으로도 합계출산율이 1.3 이하인 경우	한국, 이탈리아, 스페인
	회복 국가	합계출산율 1.3 이하를 기록했다가 이후 1.3을 넘는 합계출산율을 보인 경우	일본, 독일, 체코, 슬로바키아 등
초저출산 미경험 국가		2019년까지 합계출산율 1.3 이하를 경험하지 않은 경우	미국, 프랑스, 스웨덴 등

- (관련 요인) 국가 간 출산율 격차를 설명할 때 주로 활용되는 요인 (가족 정책, 일-가정 균형, 경제적 부담, 양성 평등 등)과 관련된 지표를 비교
- 다만, 최근에는 이러한 전통적인 요인뿐만 아니라 글로벌 불확실성도 저출산에 영향을 미칠 수 있다는 견해도 향후 고려할 필요

### ※ (참고) 분석 대상 국가의 1980년~2019년 합계출산율 추이

(단위 : 가임 여자 1명당 명)

초저출산 구분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	특징
지속	한국	2.82	1.66	1.57	1.63	1.48	1.09	1.23	1.24	0.92	2002년 이후 미회복 지속, 2020년 잠정 0.84명
	이탈리아	1.68	1.45	1.36	1.19	1.26	1.32	1.41	1.35	1.27	2000년대에 회복 후 2018-2019년은 1.3명 이하
	스페인	2.22	1.64	1.36	1.17	1.23	1.33	1.37	1.33	1.23	
회복	일본	1.75	1.76	1.54	1.42	1.36	1.26	1.39	1.45	1.36	2005년 이후 증가 추세
	독일	1.56	1.37	1.45	1.25	1.38	1.34	1.39	1.50	1.54	1994년 이후 증가 추세
	체코	2.10	1.96	1.89	1.28	1.14	1.28	1.49	1.57	1.71	1999년 이후 증가 추세
	슬로바키아	2.31	2.25	2.09	1.52	1.29	1.25	1.40	1.40	1.57	2002년 이후 증가 추세
미경험	미국	1.84	1.84	2.08	1.98	2.06	2.06	1.93	1.84	1.71	2010년 즈음부터 감소 추세이나
	프랑스	1.95	1.81	1.78	1.71	1.87	1.92	2.02	1.93	1.83	1명 후반대 수준을 유지
	스웨덴	1.68	1.73	2.14	1.74	1.55	1.77	1.98	1.85	1.70	
OECD 평균		2.25	2.03	1.98	1.77	1.70	1.67	1.75	1.68	1.61	감소 추세

- 출처 : OECD, Family database (Fertility rates)

※ 검색일 2021.8.4., 이하 모든 표에서도 검색일 동일



## 2. OECD 회원국의 초저출산 지속 및 회복 사례

(단위 : 가임 여자 1명당 명, 년, 명)

국가	합계출산율 변화 (최저점 기록 연도 → '19년)	초저출산 지속 기간*		회복 정도**
체코	('99년) 1.13 → ('19년) 1.71	11년	('95년~'05'년)	0.58
에스토니아	('98년) 1.28 → ('19년) 1.66	2년	('98년~'99년)	0.38
리투아니아	('02년) 1.23 → ('19년) 1.61	5년	('01년~'05년)	0.38
슬로베니아	('03년) 1.20 → ('19년) 1.61	11년	('95년~'05년)	0.41
라트비아	('98년) 1.10 → ('19년) 1.61	9년	('95년~'02년, '04년)	0.51
독일	('94년) 1.24 → ('19년) 1.54	6년	('84년, '92년~'96년)	0.30
슬로바키아	('02년) 1.19 → ('19년) 1.57	8년	('00년~'07년)	0.38
헝가리	('11년) 1.24 → ('19년) 1.49	6년	('99년, '02년~'04년, '10년~'11년)	0.25
폴란드	('03년) 1.22 → ('19년) 1.42	6년	('02년~'06, '13년)	0.20
일본	('05년) 1.26 → ('19년) 1.36	3년	('03년~'05년)	0.10
포르투갈	('13년) 1.21 → ('19년) 1.42	3년	('12년~'14년)	0.21
그리스	('99년) 1.23 → ('19년) 1.34	11년	('95년~'03년, '13년~'14년)	0.11
이탈리아	('95년) 1.19 → ('19년) 1.27	15년	('91년~'03년, '18년~'19년)	미회복
스페인	('98년) 1.16 → ('19년) 1.23	14년	('93년~'03년, '13년, '18년~'19년)	미회복
한국	('18년) 0.98 → ('19년) 0.92	18년	(02'년~'19년)	미회복

- 출처 : OECD, Family Database

\* 합계출산율 1.3 이하를 기록한 기간

\*\* 합계출산율 최저점(2019년 이전)과 2019년 합계출산율 간의 차이

⇒ 초저출산 ① **회복 국가** 중 일본 · 독일 · 체코 · 슬로바키아 및 ② **지속 (미회복) 국가**인 한국 · 이탈리아 · 스페인, 그리고 ③ **미경험 국가** 중 미국 · 프랑스 · 스웨덴을 중심으로 관련 지표들을 비교

### 3. 출산을 관련 요인별 지표 비교

#### ① 정책 지원 등 공공지출

- ✓ 가족 지원 정책(현금+서비스+인프라 간 균형)은 출산율에 긍정적 영향을 미칠 수 있음
- ✓ 교육열로 인한 공공지출 이외의 민간 교육비 부담은 부정적 영향을 미칠 수 있음

○ (가족 관련 공공지출) 가족 혜택(현금·서비스\*, 조세혜택 미포함)을 위한 공공 지출의 GDP 대비 비중은 한국이 가장 낮았으나 최근에는 미국보다는 높은 편

\* 현금: 아동수당, 육아휴직 소득 등 / 서비스: 유자녀 가족 위한 서비스 지출(유아교육시설 등), 공공보육 지원금 등

- 2017년 프랑스의 지출 비중은 한국의 2.6배, 스웨덴의 지출 비중은 한국의 3.1배 수준
- 최근 20년간(2000년 대비 2017년) 일본의 지출 비중의 경우 2.9배 증가

(단위 : %)

초저출산 구분		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017	2017 순위	2017 평균
지속	한국			0.03	0.06	0.10	0.22	0.67	1.13	1.10	9	1.4
	이탈리아	1.04	0.87	0.87	0.58	1.17	1.21	1.35	1.95	1.98	4	
	스페인	0.46	0.26	0.31	0.41	0.94	1.16	1.43	1.23	1.19	8	
회복	일본	0.45	0.41	0.34	0.43	0.55	0.72	1.14	1.42	1.59	7	1.9
	독일	2.02	1.48	1.83	2.07	2.05	2.05	2.18	2.25	2.33	3	
	체코			2.26	1.84	1.77	2.04	2.35	2.03	1.98	5	
	슬로바키아				2.39	1.95	1.51	1.58	1.62	1.70	6	
미경험	미국	1.77	0.60	0.45	0.59	0.79	0.71	0.75	0.63	0.62	10	2.3
	프랑스	2.23	2.64	2.45	2.66	3.01	2.93	2.94	2.95	2.88	2	
	스웨덴	3.47	3.65	3.98	3.58	2.77	3.13	3.39	3.47	3.39	1	

- 출처 : OECD, Family database (Public spending on family benefits)

○ (교육 관련 지출) 초등부터 제3차 교육\*까지의 공교육 지출 중 민간 재원\*\*이 차지하는 비중은 일본·미국·한국에서 높고, 스웨덴에서 가장 낮음

\* 국제표준교육분류 기준, 대학·대학원 등의 고등교육

\*\* 정부재원: 교육기관 직접 지출비, 가계학생에 대한 지원금 등 / 민간재원: 가계 및 기타 민간재원의 교육기관 직접 지출비

- 공교육에 대한 정부재원 지출 비중은 3~5%로 국가 간 유사하나, 민간재원 지출 비중은 스웨덴·프랑스·체코·슬로바키아는 0.5% 내외이나 한국·미국은 1.5% 이상으로 차이가 큼
- 전체 교육지출 중 민간재원 지출 비중의 경우 한국은 28.8%로, 스웨덴(3.5%), 체코(12.5%)에 비해 높음

(단위 : %)

초저출산 구분		GDP 대비 정부재원 공교육지출 비중				GDP 대비 민간재원 공교육지출 비중				민간/(공공+민간) 2015	순위	평균
		2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015			
지속	한국		3.47	4.21	4.13		2.49	2.60	1.67	28.8	2	20.2
	이탈리아	3.64	3.64	3.64	3.35	0.25	0.34	0.41	0.49	12.8	7	
	스페인	3.71	3.50	3.97	3.51	0.50	0.43	0.55	0.82	18.9	4	
회복	일본	3.12	2.92	3.15	2.93	1.13	1.16	1.16	1.14	28.0	3	17.1
	독일		3.69	3.90	3.62		0.60	0.59	0.58	13.8	6	
	체코	2.99	3.26	3.34	3.18	0.32	0.46	0.49	0.45	12.5	8	
	슬로바키아	3.27	3.09	3.26	3.79	0.13	0.59	0.62	0.62	14.1	5	
미경험	미국	4.31	4.47	4.68	4.11	1.51	1.72	1.91	1.98	32.5	1	16.1
	프랑스	4.90	4.60	4.78	4.54	0.56	0.55	0.61	0.64	12.4	9	
	스웨덴	5.37	5.31	5.23	5.02	0.13	0.18	0.15	0.18	3.5	10	

- 출처 : OECD data, Education resource (Public spending on education, Private spending on education)

## ② 삶의 질

- ✓ 과도한 근무시간 등 일 쏠림 상황은 일-돌봄 양립 불가능으로 출산 포기 요인으로 작용
- ✓ 삶의 만족도는 출산율과 유의미한 상관관계가 있음

○ (근로시간) 근로자당 연평균 실제 근로시간은 한국에서 가장 길고, 독일·프랑스·스웨덴에서 짧은 편이며, 일본은 큰 폭으로 감소

(단위 : 시간)

초저출산 구분		1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	(1주)	2020 순위	2020 1주 평균
지속	한국	2865	2798	2730	2631	2501	2163	2083	1908	(36.7)	1	32.3
	이탈리아			1856	1850	1811	1777	1718	1559	(30.0)	7	
	스페인	1793	1763	1755	1753	1724	1706	1694	1577	(30.3)	5	
회복	일본	2093	2031	1884	1821	1775	1733	1719	1598	(30.7)	4	29.8
	독일			1531	1466	1432	1426	1401	1332	(25.6)	10	
	체코			1832	1900	1803	1799	1751	1705	(32.8)	3	
	슬로바키아			1853	1816	1769	1805	1754	1572	(30.2)	6	
미경험	미국	1838	1833	1839	1832	1794	1772	1783	1767	(34.0)	2	29.4
	프랑스	1654	1645	1601	1558	1532	1540	1519	1402	(27.0)	9	
	스웨덴	1402	1423	1483	1486	1453	1484	1466	1424	(27.4)	8	

- 출처 : OECD stat, Labour force statistics (Hours worked - Average annual hours actually worked per worker)  
통계청(한국의 1985~2005년 자료는 경제활동인구조사의 주당 평균 취업시간을 연간 단위로 단순 환산)

○ (삶의 만족도 등) 2016~2017년 삶의 만족도 수준과 긍정적 경험 지수는 한국이 가장 낮고 스웨덴이 가장 높음

- 10년 전 대비 삶의 만족도 수준 순위 변화의 경우 초저출산 지속 국가 대부분\* 순위가 하락, 회복 국가\*\*는 일본을 제외하고는 모두 순위가 상승함

\* 한국은 10년 전 30위 → 3개 국가와 공동 29위(29~31위)로 유사 \*\*슬로바키아는 10년 전보다 9위 상승  
(단위 : 지수, 0~100)

초저출산 구분		삶의 만족도 순위		긍정적 경험 지수		부정적 경험 지수		2016~2017 평균	
		2016 ~2017	(10년 전 대비 순위 변화)	2016 ~2017	(10년 전 대비)	2016 ~2017	(10년 전 대비)	긍정경험 지수	부정경험 지수
지속	한국	공동 29	(+ 1)	61.1	(+ 2.1)	26.0	(△3.0)	66.2	30.5
	이탈리아	26	(△6)	67.5	(+ 0.5)	34.5	(+ 5.5)		
	스페인	23	(△11)	70.0	(△5.5)	31.0	(+ 5.0)		
회복	일본	29	(△5)	70.0	(+ 1.5)	22.0	(+ 2.5)	71.8	23.9
	독일	15	(+ 7)	74.5	(+ 3.5)	24.0	(+ 1.0)		
	체코	19	(+ 4)	70.0	(+ 7.0)	23.5	(△1.5)		
	슬로바키아	공동 24	(+ 9)	72.5	(+ 11.5)	26	(△4.0)		
미경험	미국	공동 17	(△9)	76.5	(△0.5)	32.0	(+ 5.0)	75.8	27.5
	프랑스	21	(△2)	74.0	(+ 1.5)	28.5	(+ 2.0)		
	스웨덴	7	(+ 2)	77.0	(+ 2.0)	22.0	(+ 5.0)		

- 출처 : OECD, Society at a Glance 2019

### ③ 경제적 부담

- ✓ 주택가격의 가파른 상승은 미혼 인구의 결혼을 어렵게 하고 무주택자의 출산율을 낮춤
- ✓ 불안정한 고용, 낮은 임금수준 등은 혼인 시기의 지연, 출산의 연기·포기에 영향

○ (주택가격) 실질 주택가격지수의 국가 간 비교는 전국 단위 기반이라 대도시의 높은 주택가격 상승이 잘 드러나지 않음

- 다만, 최근 우리나라는 주택가격의 큰 상승으로 혼인·출산에 대한 젊은 세대의 부담 가중

< 실질 주택가격지수 >

(단위 : 지수, 2015년=100)

초저출산 구분		2000	2005	2010	2015	2020
지속	한국	75.4	86.8	99.1	100.0	101.7
	이탈리아	93.4	127.0	126.6	100.0	98.0
	스페인	79.4	140.9	142.0	100.0	122.1
회복	일본	126.9	101.4	96.6	100.0	106.9
	독일	102.7	94.7	89.0	100.0	131.0
	체코			100.5	100.0	138.2
	슬로바키아		80.3	105.1	100.0	133.5
미경험	미국	85.8	115.2	92.6	100.0	125.4
	프랑스	59.5	95.3	105.0	100.0	111.9
	스웨덴	48.9	66.6	86.0	100.0	118.3

- 출처 : OECD data, Housing prices (Real house prices)

< 한국의 주택매매가격 증감률 >

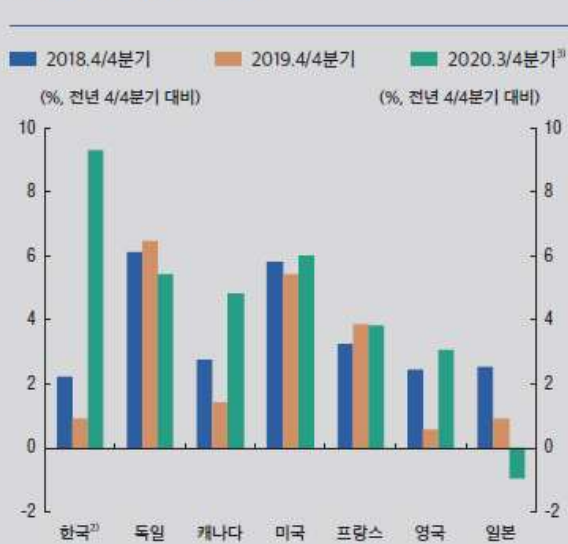
(단위 : %)

구분	2000	2005	2010	2015	2020
전국	0.4	4.0	1.9	3.5	5.4
수도권	2.3	5.1	-1.7	4.4	6.5
서울	3.1	6.3	-1.2	4.6	2.7

- 출처 : 한국부동산원 (e나라지표-주택매매가격동향)

[참고] 한국은행 통화신용정책보고서('21.3월)

국가별 주택가격<sup>1)</sup> 상승률



주: 1) 전체 주택유형의 실거래가 기준(단, 한국과 미국은 각각 공동주택 및 단독주택)

2) 주요국 통계가 실거래가 기준임을 감안하여 전국 공동주택 실거래가격지수를 기준으로 산출

3) 일본은 2/4분기 기준

자료: 한국부동산원, OECD

○ (청년 실업률) 15~24세 실업률은 이탈리아·스페인에서 가장 높으며, 초저출산 회복 및 미경험 국가의 경우 감소 추세이나 한국은 9~10%대를 유지

- 10년 전 대비, 회복국가의 청년 실업률은 1/2~1/3 수준으로 감소

(단위 : %, %p)

초저출산 구분		1995	2000	2005	2010	2015	2019	(2005 대비 증감)	증감 평균	특징
지속	한국	6.0	10.5	9.9	9.6	9.9	9.8	(△ 0.1)	6.0	9~10%대
	이탈리아	33.5	31.5	24.1	27.9	40.4	29.2	(+ 5.1)		매우 높은 수준
	스페인	41.8	25.2	19.7	41.5	48.3	32.6	(+ 12.9)		
회복	일본	6.2	9.1	8.7	9.5	5.5	3.9	(△ 4.8)	△ 10.6	감소 추세, 낮은 수준
	독일	8.5	8.5	15.5	9.8	7.2	5.8	(△ 9.7)		
	체코	7.8	16.9	19.3	18.4	12.6	5.6	(△ 13.7)		최근 감소 추세
	슬로바키아	24.7	36.7	30.1	33.6	26.5	16.1	(△ 14.0)		
미경험	미국	12.1	9.2	11.2	18.3	11.5	8.3	(△ 2.9)	△ 1.7	감소 추세, 최근 감소 추세
	프랑스	26.7	20.5	20.1	22.4	24.6	19.5	(△ 0.6)		
	스웨덴	19.3	9.3	21.9	24.6	20.2	20.2	(△ 1.7)		

- 출처 : ILO (Unemployment rate by sex and age - ILO modelled estimates, Nov.2020(%) - annual)

#### 4 양성 평등 등 문화적 특성

- ✓ 여성 고용은 확대되고 있으나, 노동시장의 성차별적 구조 또한 지속되어 출산·양육시 부담
- ✓ 여성 고용 상승 초기에는 출산율이 하락하나, 일정 수준(60%) 이상에서는 출산율이 상승하는 경향

○ (여성 고용률) 2019년 여성 고용률은 초저출산 지속 국가(한국·이탈리아·스페인) 모두 60% 미만, 스웨덴·독일·일본의 경우 70% 이상을 보임

(단위 : %, %p)

초저출산 구분		1995	2000	2005	2010	2015	2020	순위	(2005 대비 증감)	2020 평균	특징
지속	한국		50.1	52.6	52.7	55.7	56.7	8	(+ 4.1)	53.8	60% 미만
	이탈리아		39.6	45.4	46.1	47.2	49.0	10	(+ 3.6)		
	스페인		41.3	51.8	52.8	52.7	55.8	9	(+ 4.0)		
회복	일본	56.5	56.8	58.2	60.2	64.7	70.7	3	(+ 12.5)	68.2	70% 이상
	독일			59.6	66.2	69.9	73.2	2	(+ 13.6)		
	체코		56.9	56.3	56.3	62.4	67.1	4	(+ 10.8)		
	슬로바키아		51.5	50.9	52.3	55.9	61.7	7	(+ 10.8)		
미경험	미국	65.8	67.8	65.6	62.4	63.4	62.2	6	(△3.4)	66.0	60%대
	프랑스			58.4	59.8	60.6	62.2	5	(+ 3.8)		
	스웨덴			70.2	69.7	74.0	73.5	1	(+ 3.3)		70% 이상

- 출처 : OECD data, Jobs (Employment rate)

○ (남녀 임금격차) 남성 근로자의 중위소득 대비 남성과 여성 근로자의 중위소득 차이(자영업 제외)는 한국·일본이 가장 크며, 이탈리아·스웨덴에서 낮고, 일본은 과거 대비 격차 감소 정도가 큼

(단위 : %)

초저출산 구분		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018	순위	(2005 대비 증감)	2018 평균	특징
지속	한국		44.2	41.7	39.6	39.6	37.2	34.1	1	(△5.5)	16.1	중간소득 격차 비율 큼
	이탈리아				10.5 (2006년)	5.6	6.6 (2014년)	5.7	10	(△4.8)		격차 비율 작음
	스페인			17.2 (2002년)	13.5 (2006년)	13.5	11.5 (2014년)	8.6	8	(△4.9)		
회복	일본	40.6	37.1	33.9	32.8	28.7	25.7	23.5	2	(△9.3)	17.4	격차비율 큼
	독일		19.4	19.6	16.3	16.7	15.8	15.3	5	(△1.0)		
	체코			19.0 (1999년)	15.9	15.8	16.5	15.1	6	(△0.8)		
	슬로바키아				20.1	14.9	13.4	15.7	4	(△4.4)		
미경험	미국	28.5	24.6	23.1	19.0	18.8	18.9	18.9	3	(△0.1)	12.6	격차 비율 작음
	프랑스			13.3 (2002년)	9.4 (2006년)	9.1	9.9 (2014년)	11.8	7	(+ 2.4)		
	스웨덴		9.7	12.4	11.3	9.4	8.3	7.1	9	(△4.2)		

- 출처 : OECD data, Jobs (Gender wage gap)

## 5 지표 종합

구분	공공지출				삶의 질				경제적 부담			양성평등		
	가족주택 지출 비중 (2017, %)		교육비 민간 비중 (2015, %)		근로시간 (2020, 1주당 시간)		삶의 긍정적 경험지수 (2016~2017)		주택 가격	청년 실업률 (2005→2019 증감, %p)		여성 고용률 (2020, %)		남녀 임금격차 (2018, %)
한국 (회복국가 대비)	낮음	1.1 (0.6배)	높음	28.8 (2.1배)	많음	36.7 (1.2배)	낮음	61.0 (0.9배)	최근 수도권을 상승률 높음	낮으며 9~10% 수준 유지	△0.1	낮고 소폭 증가	56.7 (0.8배)	큼 34.1 (2.0배)
지속 국가	낮음	1.4	높음	23.9 <sup>2)</sup>	많은 편	32.3	낮은 편	66.2		높음	6.0	낮고 소폭 증가	53.8	작은 편 16.1
회복 국가	높은 편	1.9	낮은 편	13.5 <sup>3)</sup>	적음	29.8	높은 편	71.8		낮고 감소 추세	△10.6	높고 큰폭 증가	68.2	작은 편 17.4
미경험 국가 <sup>1)</sup>	높음	3.1	낮음	7.9	적음	27.2	높음	75.5		감소 추세	△1.2	높고 소폭 증가	67.9	작음 9.5

1) 미경험 국가 중 미국은 다른 특성을 보여 제외하고 산출

2) 이탈리아 제외

3) 일본 제외

- (초저출산 회복 국가) 청년 실업률이 감소 추세이고, 여성 고용률이 증가 추세이면서 높은 수준이며, 삶의 긍정적 경험 지수가 높음
- (초저출산 미경험 국가) 청년 실업률이 최근 감소 추세이고, 여성 고용률이 높고 남녀 임금 격차가 작으며, 삶의 긍정적 경험 지수가 높음
- (초저출산 지속 국가) 삶의 질이 상대적으로 낮고, 청년 실업률이 높으며, 여성 고용률이 낮은 등 양성평등 및 일-가정 양립 환경이 취약
  - 한국은 회복·미경험 국가와 달리 청년실업률의 감소 추세는 보이지 않고, 또한 여성 고용률(0.8배)이 낮고 남녀 임금격차가 큰 편(2.0배)이며, 삶에 대한 긍정적 경험 지수(0.9배)가 낮은 편

## 6 그 외 특징

- (일본) 경제 회복과 함께 고용 사정이 호전되었으며, 가족정책이 보육 서비스 확충을 넘어 ‘지방창생(지방소멸 대비 정책)’과 연계되어 이뤄짐
- (독일) 통일 후 서독의 전통적 남성 부양 모델에서 벗어나 공동 부양 모델을 바탕으로 가족정책 추진, 보육시설 확장 등 인프라 투자 확대
- (미국) 유럽 복지 국가와는 다른 특성을 보이거나(출산장려에 대한 정부 개입이 적음) 이민자의 출산율이 높은 편, 가족친화적 기업경영을 추진
- (프랑스) 국가가 아이를 책임진다는 기본 방향 하에 강력한 가족정책 실시(각종 수당 지급, 공교육·공립보육시설 중심 등), 비전통적 가족제도 포용
- (스웨덴) 1930년대부터 저출산 문제를 공론화하고, 출산율 제고를 넘어 포용적 고용과 복지 및 양성평등을 지향하는 가족정책 실시

## 4. 시사점

- (초저출산 회복 사례) 일본과 독일 사례를 주로 참고할 수 있을 것
  - 초저출산 회복 국가의 대다수는 동유럽 국가들로, 과거 체제전환의 영향\*으로 서유럽 국가에 비해 출산율이 낮은 편이며, 체제전환 이후 출산에 대한 전통적인 가치관 등에 의해 출산율이 다소 반등\*\*
  - \* 사회주의에서의 여성 고용 촉진을 위한 보육 시설 등 각종 육아혜택이 체제 붕괴와 함께 사라져 공공 보육 서비스가 감축됐으며, 여성들이 주로 종사하던 공공분야가 축소되어 여성 고용률 하락
  - \*\* 자녀 출산에 대해 전통적인 가치관을 가지고 있던 1960년대 코호트 여성들이 늦은 연령에도 희망하는 수의 자녀를 출산한 것에 주로 기인, 그러나 서유럽 대비 여성들의 일·가정 양립 정책은 불충분
  - 일본은 유럽에 비해 우리나라와 사회·경제적 특성이 유사하므로, 일본의 저출산 정책의 접근 방식\*이 우리나라에도 유효할 수 있음
  - \* ①낮고 감소 추세인 청년 실업률, ②여성고용 확대, ③지방소멸 대비와 연계(출산·육아 친화적 환경 조성 등과 연계), ④질높은 보육서비스(공급량은 적은 대신 수준높고 동질적임), ⑤저출산과 고령화를 분리해 각 정책의 목적을 명확화
  - 독일은 전통적인 성역할에 기초한 현금급여 중심으로 대응하다가 서비스 급여 지원 강화, 청년실업률 완화, 여성고용 확대 등 남녀의 일·가정 양립 지원, 사회적 돌봄 인프라 확대 등 다양한 정책을 강도높게 추진
- (초저출산 미경험 사례) 단순히 출산율 제고만이 초점이 아니라, 가족친화적 고용 환경 조성 및 양성평등적 제도 지원 등 종합적인 복지 정책으로서 가족정책을 실시
  - 스웨덴과 프랑스는 분석에 포함된 출산율 관련 지표들 모두에서 초저출산 국가와는 반대로 긍정적 지표 특징을 보여주고 있음
- (정책적 시사점) 초저출산 회복 국가에서 크게 개선된 청년 실업감소 및 여성고용 확대 사례를 참고할 필요가 있으며, 장기적으로는 미경험 국가 사례를 참고해 관련 지표의 전반적 수준 향상을 위한 통합적 정책 필요
  - ① 청년실업률 감소로 경제적 부담을 경감
  - ② 여성 고용률 상승, 남녀 임금격차 완화 등 양성평등 문화 형성
  - ③ 일·가정 양립 문화 확산 등을 통해 삶의 긍정 경험 지수와 같은 만족도 향상



# <붙임> 국가별 출산율 관련 지표 특징 요약

구분	공공지출		삶의 질		경제적 부담		양성평등		그 외 특징
	가족혜택 공공지출	교육비 민간 비중	근로시간	삶의 만족도	주택가격	청년 실업률	여성 고용률	남녀 임금격차	
한국	적음	높음	가장 길	낮음, 긍정지수 가장낮음	수도권 상승률 높음	9~10%대 유지	60%미만	가장 큼	저출산 특성 모두 해당
이탈리아	보통	낮은 편	보통	순위하락		매우높음	60%미만	가장 작음	공적제도 취약, 가족주의 (국가의 복지기능을 가족이 수행)
스페인	적은 편	보통	보통	순위하락		매우높음	60%미만	작음	알가정 양립 부족, 성분업적
일본	증가추세	높음	큰폭감소	순위하락		낮은 편, 감소추세	70%이상	크지만 큰폭감소 추세	고용사정 호전, 미혼남녀 지원, 지방정책 연계
독일	많은 편	낮은 편	짧은 편	순위상승		낮은 편, 감소추세	70%이상	보통	시간 및 서비스 지원 위주 정책
체코	보통	낮음	긴 편	순위상승		최근 감소추세	60%대	보통	체제전환 이후 2000년대 출산율 반등은 1960년대생 여성들의 늦은 연령 출산에 기인
슬로바키아	보통	낮은 편	보통	순위상승		최근 감소추세	60%대	보통	
미국	적음, 감소추세	높음	길	순위하락		최근 감소추세	60%대	보통	이민자 출산율 ↑, 유연근무 등 알가정 양립 기업 문화
프랑스	많은 편	낮음	짧은 편	긍정지수 높음		감소추세	60%대	작음	가사-육아 남녀분담, 알가정 양립 혼외출산 비율 높음
스웨덴	높음	매우 낮음	짧은 편	높음		최근 감소추세	70%이상	작음	돌봄서비스, 가사-육아 남녀분담, 남자 육아휴직 ↑