

제1세션

발표 1: 인구고령화와 인구대책 (이삼식 - 한국보건사회연구)

발표 2: 인구고령화와 노동시장 (방하남 - 한국노동연구원)

발표 1

인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제

인구고령화의 전개와 인구대책

2004. 11. 19.

이삼식·변용찬·김동희·김형석

한국보건사회연구원

목 차

제1장 서 론	1
제2장 저출산 및 인구고령화와 현황	3
1. 출산력 변화와 특징	3
2. 인구고령화 현황	5
제3장 저출산 원인	7
1. 인구학적 요인	7
2. 사회경제적 요인	13
3. 가치관	14
4. 시사점	17
제4장 인구고령화 전개	19
1. 인구추계 방법 및 가정	19
2. 인구고령화 전개	20
3. 인구고령화 진단	24
4. 인구고령화 전개의 시사점	27
제5장 외국 사례	28
제6장 인구고령화 대응방안	36
1. 인구고령화 대응전략 기본틀	36
2. 인구고령화 대응방안	39

표 목 차

<표 3-1> 가임기(15-49세) 여성의 미혼율 변동 추이: 1970~2000	10
<표 3-2> 미혼자의 결혼계획이 없는 이유: 다중응답	14
<표 3-3> 미혼자의 자녀가 있어야 하는 이유	15
<표 3-4> 미혼자의 자녀가 없어도 되는 이유	16
<표 4-1> 시나리오별 합계출산율(TFR) 가정	20
<표 4-2> 특정 인구규모 도달시기에 인구구조 차이	25
<표 4-3> 생산가능인구 비중에 따른 시기별 인구고령화 비교	26

그림목차

[그림 2-1] 합계출산율과 출생아수 변동추이: 1970~2003	3
[그림 2-2] 연령별출산율 변동 추이: 1970~2003	4
[그림 2-3] 합계출산율에 대한 연령별출산율 구성비	5
[그림 3-1] 조혼인율 및 합계출산율 변동 추이: 1983~2003	8
[그림 3-2] 혼인건수 및 출생아수 변동 추이: 1970~2003	8
[그림 3-3] 여성의 초혼연령과 합계출산율 변동 추이: 1970~2003	9
[그림 3-4] 가임여성인구(15~49세)와 출생아수 변동 추이: 1970~2003	11
[그림 3-5] 가임여성인구(15-49세)와 합계출산율 변동 추이: 1970~2003	11
[그림 3-6] 기혼부인의 평균 총출생아수 추이	12
[그림 4-1] 시나리오별 총인구 규모 변동	21
[그림 4-2] 생산가능인구 규모 변동 전망	21
[그림 4-3] 노년인구 변동 전망	22
[그림 4-4] 노인인구비율 변동 전망	23
[그림 5-1] 일부 OECD 국가의 합계출산율 수준: 1970~2003	29
[그림 5-2] 일부 OECD 국가의 노인인구비율과 합계출산율 관계: 2002	30
[그림 6-1] 저출산 및 인구고령화 대응전략 기본틀	38
[그림 6-2] 출산회복 및 안정화 정책 추진방안	46

제 1 장 서 론

출산력 저하는 단순히 인구학적 현상으로만 간주될 수 없다. 그 이유는 저출산 현상의 지속으로 인한 사회경제적 여파가 지대하기 때문이다. 출산력 저하는 사망력 저하와 상호작용을 하여 인구규모와 구조에 직접적인 영향을 미치게 되는데, 가장 대표적인 것이 인구고령화(population ageing)이다. 인구고령화 현상은 전체 인구 중 노인의 비율이 높아짐을 의미한다. 이는 노인인구의 절대적 규모가 증가하는 현상, 생산가능인구가 감소하고 고령화되는 현상까지도 포괄한다.

인구고령화는 궁극적으로 인구구조의 불균형을 의미한다. 복합사회시스템에서 인구의 불균형은 상당한 비용과 위험을 초래할 것이다. 특히, 저출산국가에서 노인이 급격히 증가하여 발생하는 불균형은 개인의 복지를 손상시키지 않고서 쉽게 치유될 수 없다는 문제를 내포하고 있다. 노인은 그 특성상 의료보호, 생활보호, 복지서비스 등에 대한 수요가 높을뿐더러 그 비용도 고가이다. 따라서 노인인구의 증가 속도보다 사회보장지출은 더 빠르게 증가할 것이다. 문제의 심각성은 사망력 저하로 급격히 증가하고 있는 노인들을 부양할 생산가능인구는 저출산현상의 장기간 지속으로 인하여 감소할 것이라는 데에 있다. 생산가능인구의 감소는 노동력 감소로 이어지는데 반해 개인 및 국가의 노인부양부담은 증가하여 대내적으로 사회경제 전반적으로 활기가 사라지며 대외적으로 국가경쟁력 약화가 초래될 것이다. 생산연령층 개인당 사회보장부담의 증가는 세대간 통합(intergenerational solidarity)을 위협할 것이다.

우리나라에서의 저출산현상은 서구 선진국들에 비해 뒤늦게 나타났으나, 출산율 저하 속도가 유례없이 빠르고 그 수준도 세계적으로 낮다는 데에 문제의 심각성이 있다. 프랑스를 포함한 유럽의 많은 국가들에서 저출산현상은 1백년의 긴 시간에 걸쳐 나타났으나, 우리나라에서는 1983년 인구대치수준에 도달한 이래 약 20년 동안 지속되어 왔다. 그러나 보다 짧은 기간에 걸쳐 저출산현상을 겪고 있는 우리나라의

2. 인구고령화의 전개와 인구대책

합계출산율은 2003년 현재 1.19로 어느 유럽국가보다 낮은 수준에 머물러 있다. 이는 세계적으로 고령화 정도가 높은 일본보다도 낮은 수준이다.

저출산현상이 오랫동안 지속되어 왔던 선진국에서는 저출산 및 인구고령화의 부정적인 영향을 최소화하기 위해 국가의 중대한 과제로 다루어왔다. 그럼에도 불구하고, 출산율은 여전히 낮은 수준에 머무르고 있다. 낮아진 출산율을 회복시키는 데에는 막대한 사회비용이 소요되는 반면, 그 효과는 불확실성이 크다는 문제가 제기되기도 한다. 우리나라의 경우에도 현재 진행되고 있는 저출산 및 인구고령화 현상에 효율적으로 대응하기 위한 노력이 절실히 요구된다. 최근의 저출산현상이 장기적으로 지속될 경우, 인구고령화는 가속화될 것이며, 그로 인한 사회경제 전반에 미치는 부정적인 영향은 심대해질 것이기 때문이다.

저출산 및 인구고령화에 대한 대응 마련은 무엇보다도 저출산현상의 원인 규명과 그 결과로서 인구고령화의 수준 및 속도를 진단하는 일로부터 시작된다. 정확한 진단결과에 기초하지 않은 즉, 추정 없는 정책은 의미가 없으며, 정책 없이 미래는 현재와 동일하게 진행될 것이기 때문이다(Lutz, 1998). 이와 같은 관점에서 이 연구는 다음 세 가지 기본목적을 달성하기 위해 추진된다.

첫째, 저출산의 제 특성을 분석하고, 그 원인을 규명한다.

둘째, 향후 출산력 변동에 따른 인구고령화 전개방향을 진단한다.

셋째, 저출산 및 인구고령화에 효과적으로 대응하기 위한 정책방안들을 도출한다. 이를 위해 오래전부터 저출산 및 인구고령화를 경험하고 있는 선진국의 사례들을 고찰한다.¹⁾

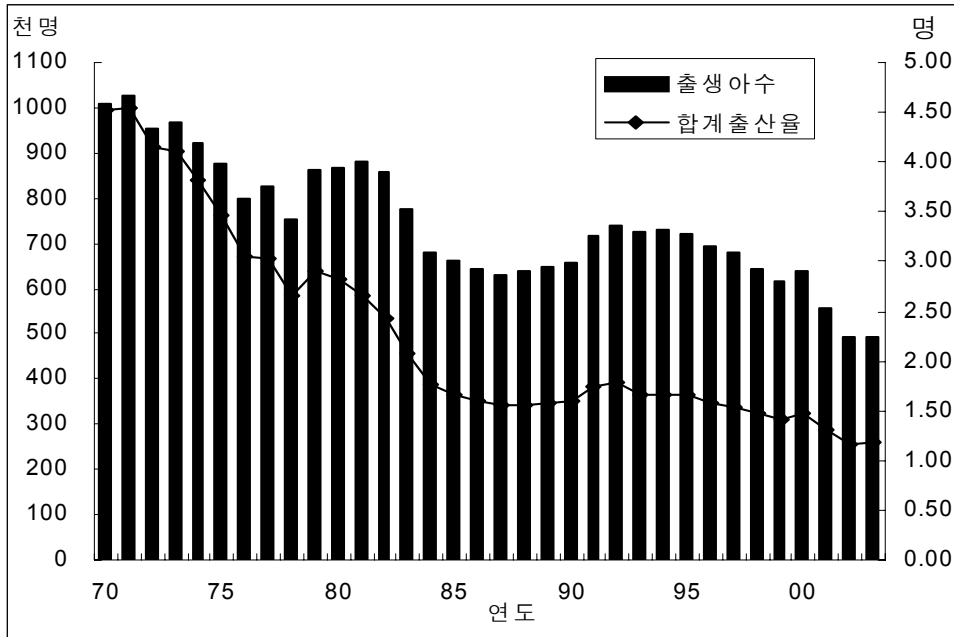
1) 여기에서 외국의 사례분석 결과는 주요결과와 시사점만을 제시한다. 구체적인 내용은 본 보고서를 참조한다.

제 2 장 저출산 및 인구고령화와 현황

1. 출산력 변화와 특징

합계출산율은 1960년 6.0명에서 1983년 인구대치수준인 2.08명 그리고 1998년부터 1.5미만으로 감소하였다. 합계출산율은 2001년 1.30, 2002년 1.17, 2003년 1.19로 감소하여 세계적으로 낮은 수준을 보였다. 2003년 합계출산율 수준은 1970년 수준의 26.3%에 불과하다.

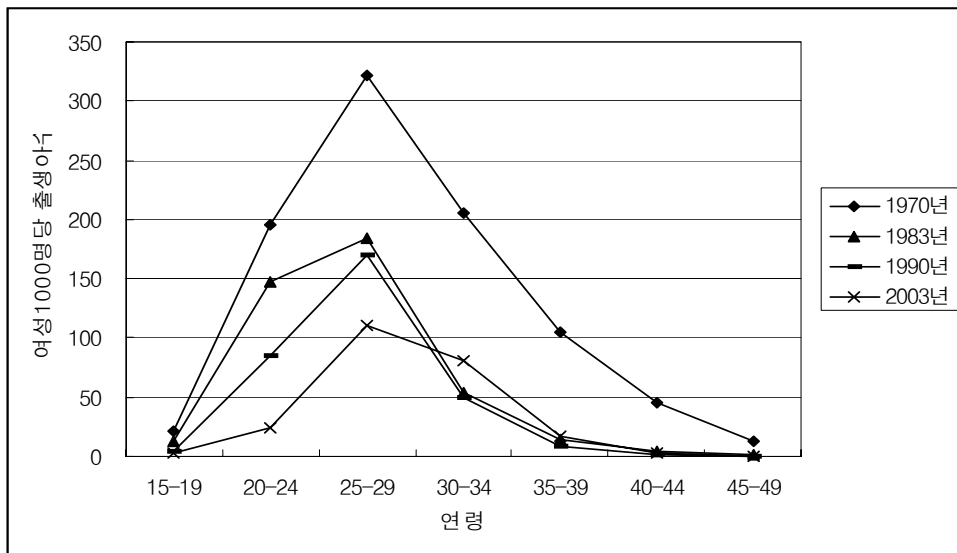
[그림 2-1] 합계출산율과 출생아수 변동추이: 1970~2003



4 인구고령화의 전개와 인구대책

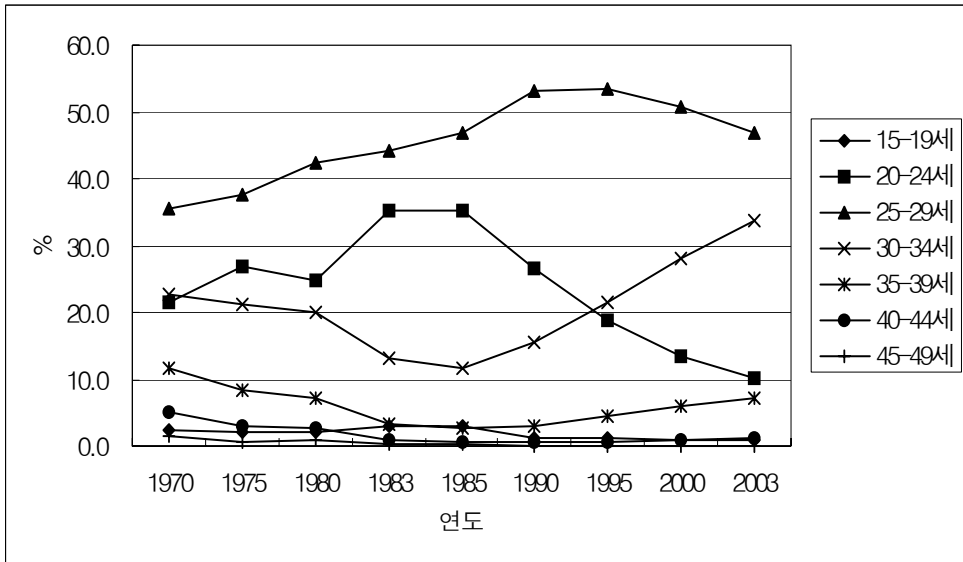
연간 출생아수는 1960년 1,041천명에서 1983년에 663천명, 2001년 557천명 그리고 2003년에 494천명으로 감소하였다. 2003년 연간 출생아수는 1960년 수준의 47.5%에 불과하였다. 합계출산율과 출생아수의 변동속도가 다소 차이가 나는 이유는 가임기 여성의 규모에서 차이가 있기 때문이다. 출산율은 모든 연령층에서 급격히 감소하고 있다(그림 2-2). 예외적으로 2003년 30~34세 출산율이 과거에 비해 높아졌다. 혼인연령 상승으로 출산연령이 상승하였기 때문이다.

[그림 2-2] 연령별출산율 변동 추이: 1970~2003



합계출산율 중 연령별출산율이 차지하는 비중은 25~29세 연령층에서 가장 높았다. 그 비중은 1970년 35.5%에서 1991년 53.8%로 높아졌으며, 이 후 점진적으로 낮아져 2003년에 46.8%로 나타났다. 20~24세 출산율의 비중은 1970년 21.5%에서 2003년에 10.1%로 낮아진 반면, 30~34세 비중은 1984년 11.5%를 저점으로 2003년에 33.8%로 높아졌다. 이들 연령층간 출산율 역전은 1994년부터 시작되었다. 30~34세 출산율 비중은 25~29세 수준에 접근하고 있으며, 향후 상회할 것으로 추측된다. 다른 연령층의 비중은 무시할 수준으로, 출산 대부분은 25~34세에 집중되어 있으며, 그 집중도가 1970년 58%에서 2003년 80%로 높아지고 있다.

[그림 2-3] 합계출산율에 대한 연령별출산율 구성비



2. 인구고령화 현황

인구고령화는 두 가지 모멘트에 의해 발생한다. 하나는 출산율 감소이며, 다른 하나는 사망률 감소이다. 우리나라 사망률은 경제발전과 함께 보건·위생 수준의 향상, 의료기술의 발달, 영양수준 향상 등으로 인하여 지속적으로 낮아져 왔다. 그 결과 전체국민의 평균수명은 1973년 63.1세에서 2001년 76.5세로 증가하였다. 남자의 경우 59.6세에서 72.8세로, 여자의 경우 67.0세에서 80.0세로 각각 증가하였다. 평균수명 상승은 노인인구를 증가시키는 작용을 하고 있다.

출생과 사망의 상호작용에 의하여 인구규모와 구조가 결정된다. 총인구는 1960년 약 2,500만명에서 2000년에 4,700만명 수준으로 증가하였으나, 그 증가세는 지속적으로 둔화되어, 1995-2000년간 0.83% 수준으로 낮아졌다. 유소년인구(0~14세)는 1972년 1,386만명을 정점으로 2000년에 991만명으로 급격히 감소하였다. 생산가능인구(15~64세)는 1960년 1,370만명에서 2000년 3,370만명으로 증가하였다. 그러나 생산가능인구 증가는 1970~75년 3.07%를 정점으로 둔화되어 1995~2000년 1.10%로 낮아졌다. 노인인구(65세 이상)는 1960년 70여만명에서 1975년 1백만명, 1990년 2백만명, 2000년 3백만명을 상회하였다.

6 인구고령화의 전개와 인구대책

총인구 중 유소년인구가 차지하는 비율은 1966년 43.9%를 정점으로 계속 감소하여 2003년 20.0%로 낮아졌다. 반면 생산가능인구 비중은 1960년 54.8%에서 2000년 71.7%로 증가하였으며, 노인인구 비중은 1960년 2.9%에서 2003년 8.3%로 급격히 증가하였다. 특히, 2000년에 7%대에 도달하여 우리나라는 고령화사회(ageing society)로 진입하였다.

총합적으로 생산가능인구 100명이 부양하여야 할 유소년인구(유소년부양비)는 1966년 82.8%를 정점으로 낮아져, 2000년에 29.4%로 나타났다. 노년부양비는 1960년 5.3%에서 2000년대 10%대 증가하였으나, 유년부양비의 절반수준에 그치고 있다. 유소년부양비 감소추이에 따라 총부양비(유소년부양비+노년부양비)도 감소하고 있으나, 노년부양비 비중이 점차 커지고 있다. 노인 1명을 부양하여야 할 생산가능인구 규모(잠재적부양비)는 1960년 18.9명에서 2000년 9.9명으로 감소하였다. 인구 구조적으로 생산가능인구의 노인부양부담은 지난 40년간 2배 증가하였다.

제 3 장

저출산 원인

출산율은 일차적으로 혼인력, 가임여성규모 등 인구학적 요인들에 의해 영향을 받는다. 이들 인구학적 요인은 다시 모의 경제활동참가, 교육정도, 소득수준 등 사회경제적 요인들에 의해 영향을 받는다. 즉, 사회경제적 요인들은 인구학적 요인을 변동시켜 궁극적으로 출산력에 영향을 미친다. 자녀관, 가족관 등 가치관도 사회경제적 요인들과 상호작용을 통해 인구학적 요인 더 나아가서 출산율에 영향을 미치게 된다.

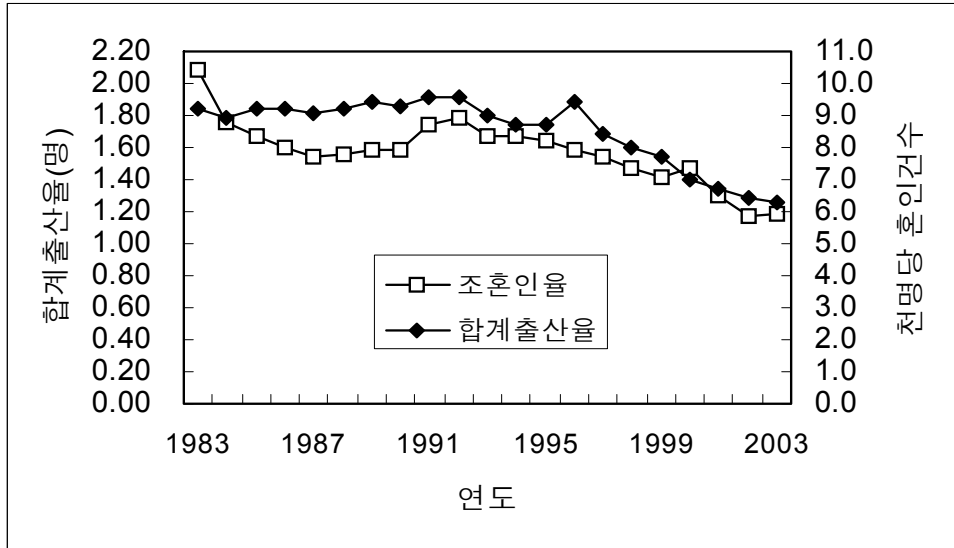
1. 인구학적 요인

가. 혼인력

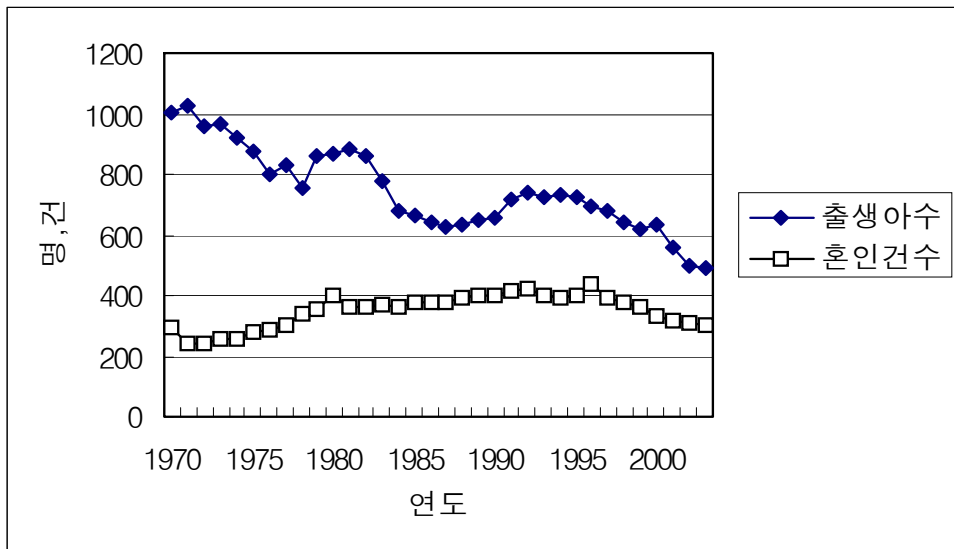
한국사회는 법률혼이 보편화되어 있어 혼외출산은 사회적으로 쉽게 용인되지 못하고 있다. 따라서 출산 대부분은 법률혼으로부터 발생하며, 혼전출산도 대체적으로 정상적인 혼인으로 이어지는 경향이 강하다. 결국 혼인력은 출산력을 결정하는 중요한 요인이 되고 있다.

[그림 3-1]에서 출산율이 인구대치수준에 도달한 1983년 이래 조혼인율과 합계출산율은 거의 유사한 궤적을 보이면서 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 혼인건수와 출생아수는 고출산력 시기에는 다소 상반된 변동 추이를 보였으나, 저출산 시대에 들어서서는 거의 유사하게 변화하고 있다(그림 3-2). 혼인건수의 감소는 연령구조 즉, 결혼적령기 인구 규모의 변동에 의해 영향을 받는다. 그러나 조혼인율의 저하 추이를 감안하면, 여성의 만혼 및 독신 경향이 점차 강해지고 있는 경향에도 기인한다고 볼 수 있다. 1972~2003년간 출생건수와 혼인건수간의 상관계수는 -0.11, 합계출산율과 혼인건수간은 -0.52로 부적 관계를 보였다. 반면, 합계출산율과 조혼인율간 상관관계는 아주 약했다(0.04).

[그림 3-1] 조혼인율 및 합계출산율 변동 추이: 1983~2003



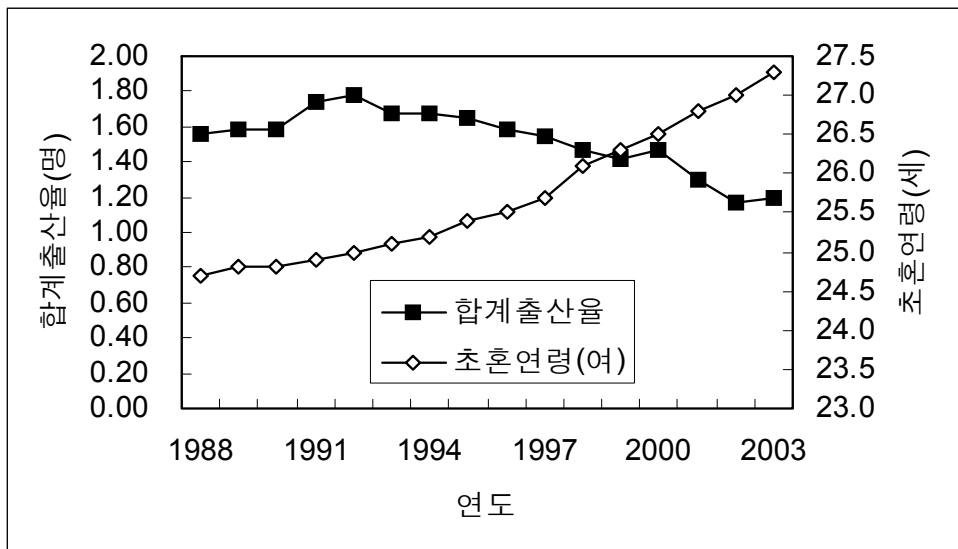
[그림 3-2] 혼인건수 및 출생아수 변동 추이: 1970~2003



나. 혼인연령

법률혼이 보편적인 한국사회에서 여성의 초혼연령은 곧 임신 및 출산이 시작될 수 있는 시기를 의미한다. 여성 초혼연령은 1972년 22.6세, 출산율이 인구대치수준에 이르렀던 1980년대 초 24세 정도였다. 합계출산율이 2명 정도 감소한 약 10년간 여성의 초혼연령은 약 1.5세가 증가하였다. 이후 여성의 초혼연령은 1992년 25.0세, 1998년 26.1세, 2002년 27.0세, 2003년 27.3세로 증가하였다. 특히 2000년대에 초혼연령의 상승폭은 합계출산율의 감소폭과 함께 큰 것으로 나타났다(출산율과 초혼연령간 상관관계수 -0.85). 만혼은 가임기간을 직접적으로 단축시켜 생리적 출산기회를 줄임으로써 저출산의 원인이 된다. 혼인연령의 상승은 독신으로도 이어져 출산 기회가 상실되는 경향이 있다. 초혼연령이 증가하는 원인에 대해 많은 논의들은 대체적으로 여성의 교육 상승, 취업활동 증가, 자아실현 추구증대, 가족관 및 결혼관 변화, 경제적 곤란 등이 복합적으로 작용한 결과라는데 일치하고 있다.

[그림 3-3] 여성의 초혼연령과 합계출산율 변동 추이: 1970~2003



다. 미혼율

초혼연령의 상승은 미혼인구를 증가시키는 결과를 초래한다. 전체 가임여성(15~49세)의 미혼율은 1970년 31.5%에서 2000년 34.9%로 지속적으로 상승하였다. 15~19세 여성의 미혼율은 큰 변화가 없다. 그러나 과거 출산이 집중되었던 20~24세 여성의 미혼율은 1970년 57.2%에서 2000년 89.1%로 급격히 상승하였다. 25~29세 미혼율도 1970년 9.7%에 불과하였으나, 2000년에는 40.1%로 증가하였다. 30~34세 여성의 미혼율은 1.4%에서 10.7%로 상승하였다. 35세 이상 고연령층 여성의 미혼율도 큰 폭으로 상승하였으나, 여전히 수준은 낮다. 50세에 이르러서도 미혼으로 남아있는 독신(Henry와 Shryock., 1976: 341) 비율은 1970년 0.1%에서 2000년 1.2%로 12배 증가하였다. 미혼율 상승은 실질적인 가임여성(유배우여성)의 감소를 의미한다. 이는 유배우여성의 출산력 저하와 함께 가임여성인구 규모의 상승에도 불구하고 출생아수를 감소시키는 결과를 초래한다. 특히, 유배우여성의 감소로 인해 감소된 출생아수를 전체 여성으로 나누어 구하는 출산율도 감소하게 된다.

〈표 3-1〉 가임기(15~49세) 여성의 미혼율 변동 추이: 1970~2000

(단위: %)

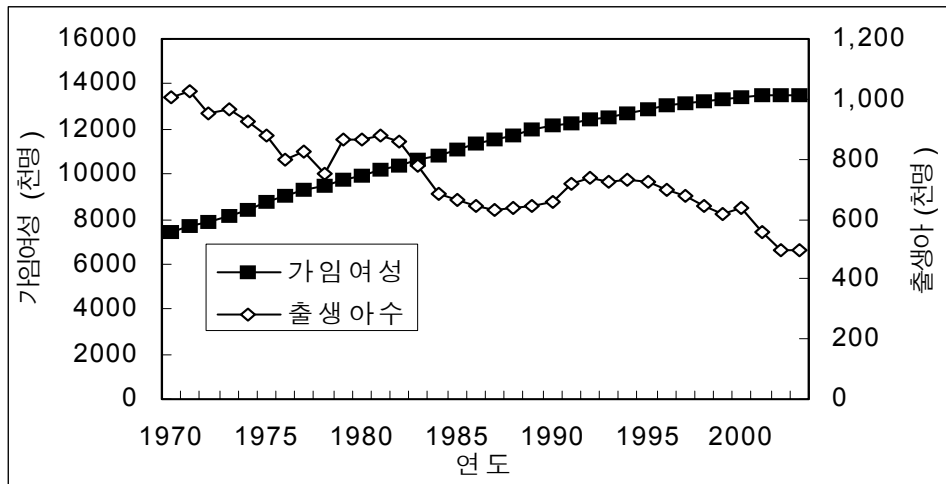
구분	여자 연령층								50
	전체	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
1970	31.5	97.1	57.2	9.7	1.4	0.4	0.1	0.1	0.1
1975	36.0	97.4	62.5	11.8	2.1	0.7	0.3	0.2	0.2
1980	36.5	98.2	66.1	14.1	2.7	1.0	0.5	0.3	0.2
1985	36.3	99.1	72.1	18.4	4.2	1.6	0.7	0.4	0.3
1990	36.4	99.5	80.5	22.1	5.3	2.4	1.1	0.4	0.5
1995	34.6	99.2	83.3	29.6	6.7	3.3	1.9	1.0	0.7
2000	34.9	99.3	89.1	40.1	10.7	4.3	2.6	1.7	1.2

자료: 통계청, 『인구주택총조사』, 각 연도.

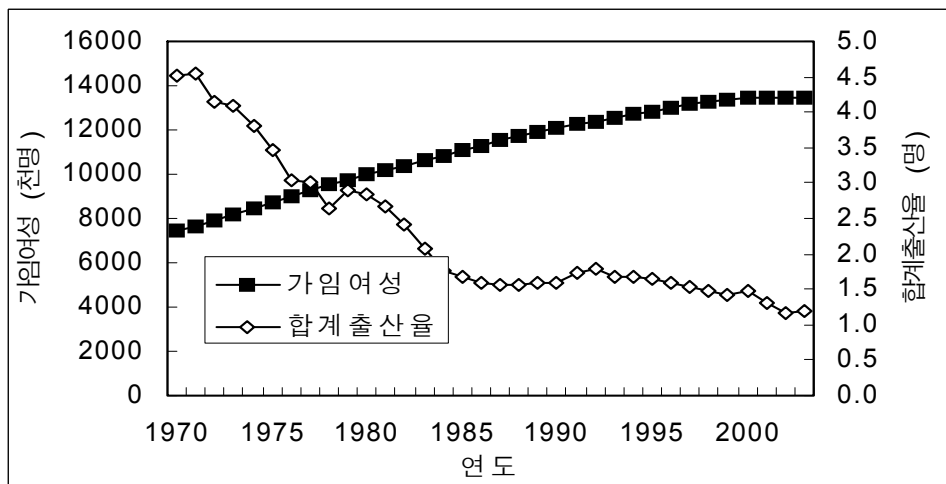
라. 가임여성(15~49세) 규모

가임여성규모는 출생아수에 영향을 미치며, 혼인율이 변동하는 경우 출산율에도 영향을 미치게 된다. 가임여성은 1970년 7,437천명에서 지속적으로 증가하여 2002년에는 13,469천명으로 정점을 이룬 후, 2003년 13,464천명으로 다소 감소하였다. 연령별로는 20~24세는 1993년 2,200천명, 25~29세는 1998년 2,180천명 그리고 30~34세 여성은 2,173천명을 정점으로 각각 감소하였다.

[그림 3-4] 가임여성인구(15~49세)와 출생아수 변동 추이: 1970~2003



[그림 3-5] 가임여성인구(15~49세)와 합계출산율 변동 추이: 1970~2003

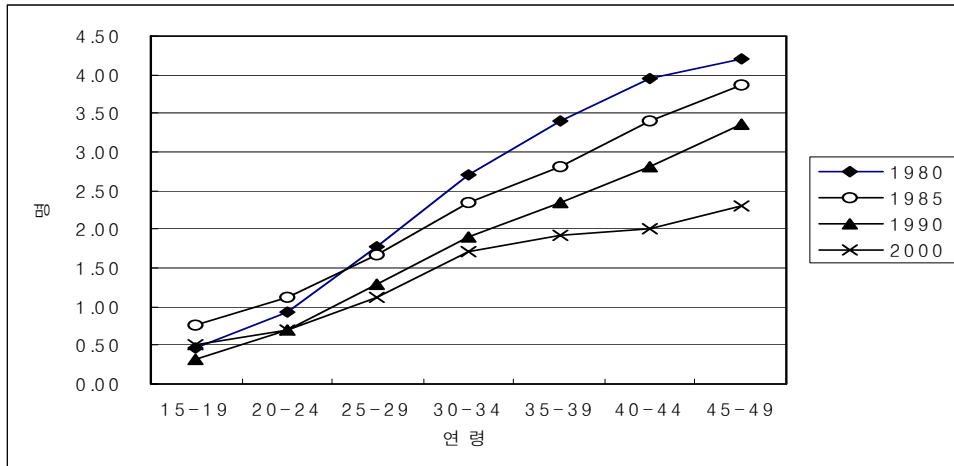


가임여성규모가 꾸준히 증가하고 있음에도 불구하고, 출생아수 및 합계출산율은 급격히 낮아지고 있다. 이러한 결과는 가임여성인구 중 미혼인구 비중이 높아져 실제 출산이 가능한 여성(유배우 여성)은 상대적으로 적기 때문이다. 또 다른 한편으로 유배우부인의 출산율이 낮아지고 있기 때문이다.

마. 유배우 출산력

부인 1명당 평균 출생아수(CEB: children ever born)는 1980년 2.85명에서 1990년 2.13명, 2000년 1.81명으로 급격히 감소하였다. 2000년 기혼부인의 연령구조를 기준으로 표준화시킨 출생아수도 마찬가지로 감소세를 보이며, 그 차이는 비표준화 경우보다 크게 나타났다. 즉, 기혼여성의 출산력은 연령구조 변화와 상관없이 감소하였다.

[그림 3-6] 기혼부인의 평균 총출생아수 추이



출생아수를 연령별로 살펴보면, 15~19세를 제외한 모든 연령층에서 감소하였다. 20~24세에서 출생아수는 1980년 1.9명에서 1990년 0.7명으로 감소하였으나, 이후 큰 변동이 없다. 그러나 25~29세의 경우 1980년 1.78명에서 2000년 1.11명으로, 30~34세의 경우 2.69명에서 1.71명으로 급격히 감소하였다. 완결출산력(completed fertility)으로서 45~49세 부인의 출생아수는 1980년 4.21명에서 1990년 3.35명, 2000년 2.31명으로 매 10년마다 약 1명씩 감소하였다.

출생아수 감소 폭은 고연령층일수록 크게 나타났다. 저연령층에서 출산력은 어느 정도 과거 추이를 따라가고 있지만, 일정한 패리티에서 단산을 함으로써 고연령층에

서 차이가 커질 수밖에 없음을 의미한다. 2000년의 경우, 35세 이상에서 단산이 이루어지며, 그 영향으로 30~34세 연령층에서 출생아수가 완결출산력에 근접하고 있다.

2. 사회경제적 요인

출산력에 인구학적 요소들이 직접적인 영향을 미친다면, 사회경제적 요소는 인구학적 요소에 미치는 영향을 통해 간접적으로 출산력 수준에 기여 한다고 할 수 있다. 이와 같은 관계는 이미 많은 이론들에서 제시되어 왔으며, 여러 국가에서 실증적으로 입증되었다. 이와 같이, 우리나라에서 출산율의 급격한 감소는 어느 한 요소보다 사회·경제적 요소들이 복합적으로 영향을 미친 결과로 볼 수 있다. 사회경제적 요소들로는 교육수준, 경제활동참가, 산업 및 직업, 소득, 주거환경, 가족환경, 정부정책 등 무수하다. 이들 사회경제적 요소들은 복합적으로 개인의 가치관에 영향을 미치며, 인구학적 요소들을 변동시키는 작용한다.

인구주택총조사 결과(1980년, 1990년, 2000년)를 이용하여 다중회귀분석을 실시한 결과, 모형에 포함된 모든 변수들은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 도시화 정도는 출생아수를 감소시키는 방향으로 영향을 미치고 있으며, 대도시일수록 크게 나타났다. 1980년에 도시화가 출생아수에 미치는 영향은 모형에 포함된 변수들 중 가장 크게 나타났다. 여성의 교육정도도 출생아수를 감소시키는 방향으로 영향을 미치고 있다. 1980년과 1990년에는 고졸수준이, 2000년에는 대학이상이 가장 큰 영향을 미치고 있다. 1990년과 2000년에 교육정도는 다른 어떤 변수보다 출생아수에 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 무직에 대한 취업 활동이 출생아수에 미치는 영향은 직종간에 상이하게 나타났다. 전문/사무직은 출생아수를 감소시키는 방향으로, 판매/서비스/생산직과 농림어업직은 출생아수를 증가시키는 방향으로 영향을 미쳤다. 직종 중 농림어업직의 정적 영향력이 상대적으로 크게 나타났다.

혼인상태는 배우자와 동거하고 있는 부인에 대해 비동거 유배우 부인, 이혼여성 및 사별 여성 모두 출생아수가 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 비동거유배우가 출생아수 감소에 미치는 영향은 상대적으로 적을지라도 이러한 형태의 가족이 현대 사회에서 증가하고 있다는 점에서 시사점이 크다. 출생아수에 대한 이혼의 부(-)적 영향은 상대적으로 커서, 최근 급증하고 있는 이혼 경향이 출산을 저하에 직접적으로 영향을 미치는 것으로 보인다. 주거상태에서는 자가에 비해 주거상태가 불안정한 전세 및 월세의 경우 출생아수를 감소시키는 방향으로 영향을 미치고 있다. 다세대는 여성의 일과 자녀양육 양립의 가능성을 어느 정도 지원하고 있다는 점에서 중요하다. 회귀분석 결과, 3세대와 4세대(1980년 제외)에서 출생아수가 2세대에 비해 출생아수를 증가시키는 방향으로 영향을 미치고 있다.

초혼연령을 모형에 포함시킨 모형(1980년과 1990년)에서 여성의 초혼연령이 높을 수록 출생아수를 감소시키는 것으로 나타났다. 특히, 그 영향력은 25~29세, 30~34세 순으로 높다. 즉, 출산이 집중된 연령층에서의 혼인지연이 출생아수에 지대한 영향을 미치는 것으로 보인다.

3. 가치관

가. 결혼관(미혼인구)

여성부에서 2003년에 실시한 전국가족조사 결과, 미혼자 중 결혼을 계획하고 있지 않는 비율은 남성의 경우 28.0%, 여성의 경우 29.6%로 여성이 다소 높았다. “잘 모르겠다”고 유보적인 태도를 보인 비율도 남성 16.5%, 여성 21.4%로 여성이 상대적으로 높았다(은기수, 2004).

결혼계획이 없는 주된 이유로는 남성의 경우 경제적 기반부족, 자신의 일에 열중, 결혼의 불필요성, 결혼으로 인한 책임/부담 우려 순으로 나타났다. 여성의 경우에는 자신의 일에 열중, 결혼 불필요, 경제적 기반부족, 상대방에 의한 구속, 결혼으로 인한 책임/부담 우려 순으로 나타났다. 여기에서 시사하는 바는 남녀 공히 경제적 기반과 자신의 일에 대한 열중의 비중이 상대적으로 높게 나타났다는 점이다. 최근 경제적 불황 및 미래에 대한 불확실성이 결혼에 대한 부정적인 태도에 큰 영향을 미치고 있음을 짐작할 수 있다. 자아실현에 대한 욕구도 상당한 것으로 이러한 가치관은 교육정도 상승과 함께 더욱 증가할 가능성이 높다. 여성의 경우 상대방 구속, 결혼에 대한 책임/의무, 결혼제도의 불합리성 등 결혼자체에 대한 이유(총 23.5%)가 남성의 경우(16.7%)보다 높게 나타나고 있다는 점도 주목할 필요가 있다.

〈표 3-2〉 미혼자의 결혼계획이 없는 이유: 다중응답

(단위: 명, %)

구분	결혼해야한다고 생각하지 않기 때문	상대방에게 구속되기 싫어서	나의 일에 더 열중하기 위해	결혼으로 인한 책임/의무가 부담	결혼제도는 여성에게 불리	결혼할 수 있는 경제적 기반부족	기 타	전 체
남자	14.8	6.5	21.4	8.6	1.6	35.7	11.4	100.0(384)
여자	24.4	9.8	26.2	9.3	4.4	20.1	5.9	100.0(389)

자료: 은기수, 2004:p.30.

나. 자녀관

기혼여성의 경우 자녀를 반드시 가져야 한다는 태도는 1991년 90.3%로 압도적이었던 것이 급격히 변화하여 2003년에는 54.5%로 낮아졌다. 자녀의 필요성에 대한 강한 태도는 1997년 경제위기를 겪은 후 급격히 낮아졌으며, 그 후에는 어느 정도 안정적인 것으로 분석될 수 있다. 상대적으로 자녀를 반드시 가질 필요가 없다는 태도는 증가하고 있으나 없어도 무관하다는 강한 부정적인 태도는 시기간 큰 차이가 없다. 이는 적어도 현재 결혼을 한 여성의 경우 자녀에 대한 선호도는 여전히 높으며, 다만 경제적 불안정 등 여러 상황에 의해 태도 변동이 있는 것으로 간주될 수 있다. 문제가 되는 부분은 자녀가 없어도 무관하다는 태도로 비록 완만한 증가를 보이고 있으나, 현재 자녀가 없는 경우 향후 무자녀로 이어질 수 있다는 점에서 그 심각성이 크다 하겠다.

미혼남성의 24.9%, 미혼여성의 35.1%가 자녀가 필요하지 않다고 응답하였다(은기수, 2004). 이는 기혼여성의 자녀관에 비해 자녀의 불필요성 태도가 더 강한 것으로 간주될 수 있다. 미혼자가 결혼 후 자녀가 필요하다는 태도 이유는 전통적인 것과 현대적인 것이 혼재되어 있다. 전통적 이유로 결혼하면 자녀를 두는 것이 당연하다는 태도는 남녀 공히 두 번째로 높다(남성 33.8%, 여성 29.1%). 이외 가문계승(남성 7.2%, 여성 2.5%), 노후부양(2.2%, 0.9%)의 이유가 있으나, 상대적으로 약하게 나타났다. 부모로서 가치가 있다는 적극적인 이유는 남녀 공히 가장 높다(남성 36.6%, 여성 40.1%). 또한 자녀가 주는 기쁨과 보람을 이유로 제시하는 비율도 남성 19.4%, 여성 27.0%로 높게 나타났다. 비전통적인 이유의 비율은 남성보다 여성에게서 상대적으로 높다.

<표 3-3> 미혼자의 자녀가 있어야 하는 이유

(단위: 명, %)

구분	전 체	부모가 되는 것은 인생에 가치 있는 일	결혼하면 자녀 두는 것이 당연	자녀가 주는 기쁨, 보람이 커서	집안의 대를 잇기 위해	노후 부양을 위해서	기 타	무응답
남자	100.0(536)	36.6	33.8	19.4	7.2	2.2	0.2	0.2
여자	100.0(437)	40.1	29.1	27.0	2.5	0.9	0.2	0.2

자료: <표 3-2>와 동일.

미혼자가 결혼 후 자녀가 없어도 된다는 이유는 남녀간 다소 차이가 있다. 남성의 경우 양육의 경제적 부담(45.5%), 부부의 애정으로 충분(41.6%)을 가장 큰 이유로 제시한 반면, 여성의 경우에는 부부의 애정으로 충분(43.6%), 양육의 경제적 부담(38.1%)으로 나타났다. 남녀 공히 아이를 좋아하면서 양육의 경제적 부담을 이유로 자녀를 원치 않은 근본적인 이유는 최근 경제적 불안정성, 직업 불안정성, 취업 곤란 등으로 볼 수 있다(은기수, 2004).

<표 3-4> 미혼자의 자녀가 없어도 되는 이유

(단위: 명, %)

구분	전 체	아이 좋지만 양육의 경제적 부담 큼	부부의 애정만으로도 충분	내 일을 하는데 부담	아이 별로 좋아 않음	불가피 경우
남자	100.0(178)	45.5	41.6	5.1	5.6	2.3
여자	100.0(236)	38.1	43.6	12.3	3.8	2.1

자료: <표 3-2>와 동일.

미혼인구가 생각하고 있는 이상적인 자녀수로는 2명이 남성 응답자의 경우 66.3%, 여성응답자의 경우 59.5%로 가장 높았으며, 다음으로 1명(남성 응답자 26.7%, 여성 응답자 32.5%)으로 나타났다. 3명의 경우에는 5% 수준에 불과한 것으로 나타났다. 무자녀를 이상적인 것으로 생각하는 응답자는 아주 적었다. 이상자녀수 2명이 보편적인 사고이나 1명 비중이 3명보다 월등히 많아 결국 실제 출산율은 2명 이하로 1명에 보다 접근할 것으로 판단할 수 있겠다.

다. 가사분담에 관한 태도

가사를 부부간 공평하게 분담하여야 한다는 태도는 1998년 조사(통계청, 1998)에서 남성의 경우 47.4%, 여성의 경우 54.8%로 여성이 다소 높게 나타났다. 혼인상태별로는 미혼응답자의 경우 67.4%로 기혼자 45.2%보다 높았다. 2003년 조사(여성부, 2003)에서 공평분담 태도(매우 그렇다와 약간 그렇다 합)는 남성의 경우 81.7%, 여성의 경우 87.5%로 여성이 다소 높게 나타났다. 998년 조사결과와 비교하여 맞벌이부부의 공평분담 의식은 상당히 높아진 것으로 풀이될 수 있다.

통계청 사회통계조사 결과, 여성취업에 대한 태도는 가족주기와 관계없이 계속 취업하겠다는 태도가 1991년 13.7%에서 1995년 20.9%, 1998년 26.8%로 증가하였다. 여성응답자만을 볼 때, 그러한 태도는 1996년 26.8%에서 1998년 30.4%로 높아졌다.

여성 취업의 장애요인으로 육아부담 및 가사부담은 여성 응답자의 경우 1995년 54.6%에서 1998년 31.4%로 남성응답자보다 다소 높게 나타났다. 이러한 비율은 다소 감소하였으나, 여전히 가장 중요한 요인으로 인식되고 있다. 여성 취업의 장애요인으로 육아부담 및 가사부담은 여성 응답자의 경우 1995년 54.6%에서 1998년 31.4%로 남성응답자보다 다소 높게 나타났다. 이러한 비율은 다소 감소하였으나, 여전히 가장 중요한 요인으로 인식되고 있다.

4. 시사점

저출산 원인을 규명하기 위한 여러 분석들을 통해 도출될 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 인구학적 요인으로 혼인력과 유배우부인의 출산력은 최근 급격한 출산율 저하와 밀접한 연관이 있는 것으로 보인다. 혼인력에 관해서는 혼인연령이 급격히 상승하고, 그로 인해 출산이 집중되는 연령층(20~34세)에서의 미혼율이 급격히 상승하고 있다. 법률혼에 의한 출산이 보편적인 한국사회에서 혼인연령 상승 및 미혼율 증가는 단기적인 기간출산율 저하로 직결된다. 여성의 혼인연령 상승은 가임기간을 단축시키고 독신확률을 증가시킨다는 점에서 장기적인 코호트출산율도 감소시키는 작용을 할 것이다. 그 동안 가임여성의 증가 추이에도 불구하고 출생아수와 출산율은 급격히 감소하였다. 연령 구조적으로 향후 가임여성인구는 급격히 감소할 것이 예상되어, 출생아수 감소는 가속화될 가능성이 있다. 결국, 혼인연령을 낮추고 미혼율을 감소시키지 않는 한, 향후 출산율을 일정 수준으로 회복시키는 것이 불가능할 것이라는 판단이 가능하다. 이러한 근거는 최근 서유럽 및 북유럽에서 출산율 회복세가 혼인연령의 안정화와 관련되고 있다는 데에서도 찾아 볼 수 있다.

둘째, 또 다른 인구학적 요인으로 유배우출산력이다. 기혼여성이나 미혼인구의 가치관에서도 엿볼 수 있듯이, 혼인하는 경우에도 부인 1명당 출생아수는 평균적으로 2명을 상회하지 않을 것이다. 미래 가임세대의 이상자녀수를 살펴보면 1.5명 이하에서 유지될 것이라는 예측이 가능하다. 실제 최근 유배우출산율도 30대초 수준이 출산기간이 완료되는 연령층까지 이어지고 있다. 아무리 적령기에 혼인을 장려한다고 할지라도, 실제 출산에 대한 선호나 실천이 없이는 출산율을 바람직한 수준으로 회복시키는 것이 불가능할 것이다. 결국, 자녀 출산 및 양육에 대한 선호도를 증가시키고, 그러한 선호도가 실천될 수 있도록 적합한 사회 환경 조성 및 지원이 필요하다는 시사점이 도출될 수 있을 것이다.

셋째, 저출산에 기여하는 사회경제적 요인으로는 도시화, 여성의 교육정도, 경제활동참가 및 직업종류, 가족형태, 혼인상태, 주거형태 등을 들 수 있다. 이러한 요인

들은 출산관련 정책을 수립할 때, 고려되어야 할 것이다. 특히, 가족유형별로 차별적인 정책을 수립할 경우, 참고 되어야 할 것이다.

마지막으로 결혼관, 자녀관, 가족관 등의 가치관은 여전히 자녀 출산 및 양육을 더 지향하고 있다. 그러나 태도에서 혼자서 미혼자간의 세대차이가 엄연히 존재하여, 점차 자녀 출산 및 양육에 대한 가치가 약화될 것이라는 판단이 가능하다. 이러한 징후는 일부 시계열적 자료에서도 나타나고 있다. 결혼 및 자녀출산에 대한 개인의 가치관이 어느 정도 사회경제적 환경에 의해 영향을 받는다고 하나, 사회규범으로 고착되는 경우 출산율 회복에 결정적인 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이는 사회경제적 환경조성과 함께 의식개선을 위한 사회운동이 필요함을 시사해주고 있다.

제 4 장

인구고령화 전개

1. 인구추계 방법 및 가정

인구추계 방법으로는 조성법(cohort component method)을 적용하였다. 기준인구는 2000년 추정인구(성별 연령별)에 2001~2003년간 출산율을 적용하여 추정한 2003년 인구를 이용하였다.

출산력 가정 중 시나리오1은 합계출산율이 2003년 1.19에서 더욱 낮아질 것으로 가정한다. 최근 서울과 부산의 출산율이 전국보다 낮은 1.0 수준으로 나타났다. 이들 지역의 출산수준이 향후 전국적으로 확산될 것이라고 가정한다. 시나리오2는 2003년 합계출산율 수준이 계속 유지되는 것으로 가정한다. 최근의 사회경제적 상황이나 가치관 등이 장기적으로 유지될 것이라는 가정이다. 시나리오3은 최근 출산율의 급격한 감소는 일시적인 현상으로 조만간 2000년 수준으로 회복될 것이라고 가정한다. 시나리오4는 출산율이 2002년 수준인 1.17을 최저점으로 서서히 증가할 것이라는 전망이다. 이 시나리오 하에서는 향후 출산관련 정책들이 효과를 거둘 것이라는 기대가 있다. 회복수준은 최근 서유럽 국가들의 수준인 1.8로 설정하였다. 시나리오5는 우리나라 출산율이 장기적으로 인구대치수준인 2.1에 도달하여 유지되는 것으로 가정한다. 인구대치수준의 출산율은 인구관련 정책들이 도달하여야 할 궁극적인 목표 수준으로 제시될 수 있다.

이 연구에서 사망률은 2001년 통계청 추계시 적용되었던 가정을 2070년까지 연장하여 적용하였다. 국제이동 가정은 통계청에서 출입국자료를 이용하여 작성한 1995~2000년간 성별 연령별 순이동률을 그대로 적용하였다. 이러한 이동률은 2070년까지 유지되는 것으로 가정하였다.

〈표 4-1〉 시나리오별 합계출산율(TFR) 가정

구 분	출산율 시나리오				
	I	II	III	IV	V
2003	1.19	1.19	1.19	1.19	1.19
2005	1.10	1.19	1.19	1.21	1.24
2010	1.08	1.19	1.22	1.28	1.35
2015	1.07	1.19	1.26	1.36	1.48
2020	1.05	1.19	1.29	1.45	1.62
2025	1.03	1.19	1.33	1.56	1.78
2030	1.02	1.19	1.37	1.68	1.95
2035~70	1.00	1.19	1.40	1.80	2.10

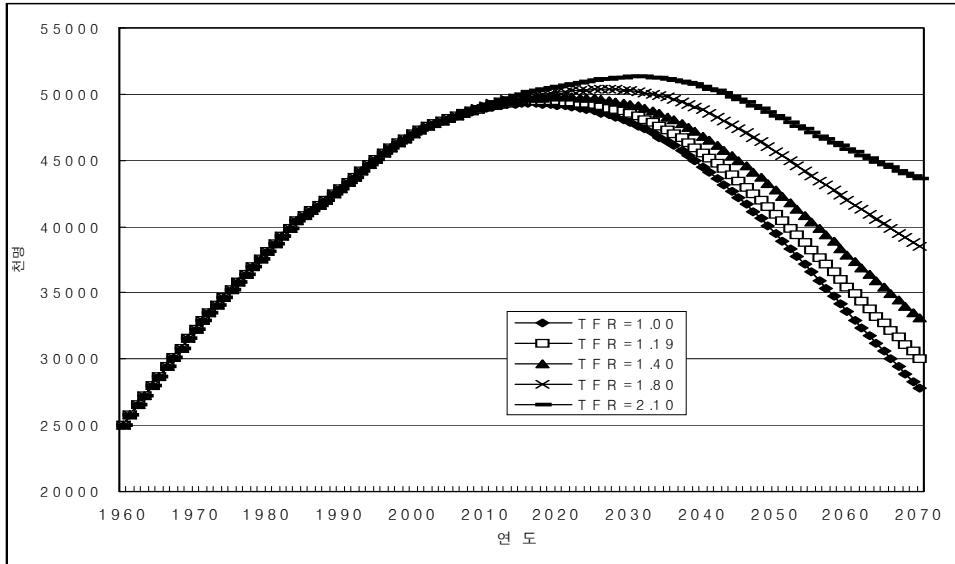
2. 인구고령화 전개

가. 인구규모와 인구고령화

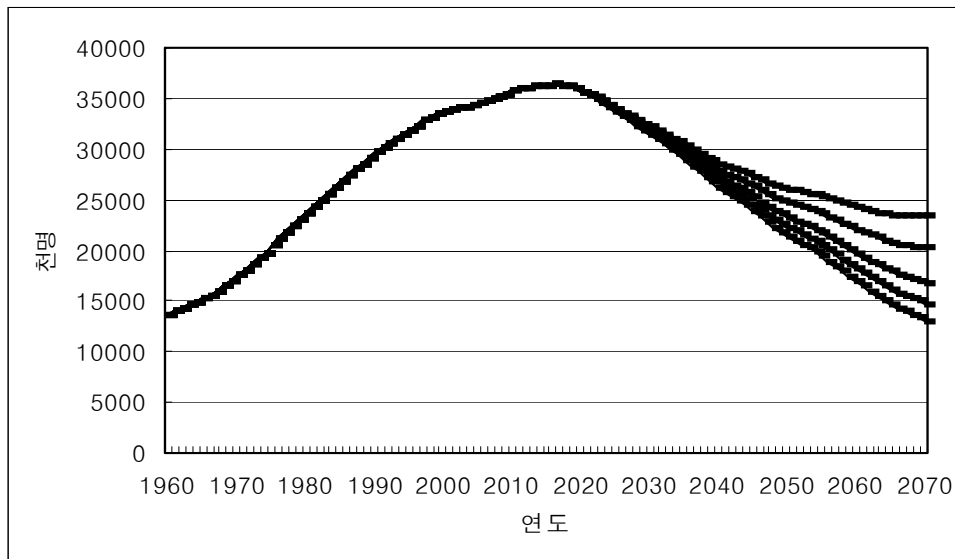
총인구가 최대가 되는 시점은 시나리오1의 경우 2016년(4,929만명), 시나리오2의 경우 2017년(4,946만명), 시나리오3의 경우 2020년(4,976만명), 시나리오4의 경우 2027년(5,034만명), 시나리오5의 경우 2031년 (5,131만명)으로 추정되었다. 이후 속도 차이가 있으나 감소할 것이다.

시나리오1에서 시나리오5까지 유소년인구는 계속 감소할 것이나, 속도 차이가 있다. 생산가능인구의 규모와 구조는 기본적으로 유소년인구층 더 나아가서는 출산력에 의해 직접적인 영향을 받는다. 시나리오별 생산가능인구 차이는 출생인구가 생산가능시기에 진입하는 2018년부터 발생할 것이다. 따라서 시나리오와 관계없이 생산가능인구는 2016년 36,366천명에서 최대규모가 될 전망이다. 그 후 속도에 차이가 있을 뿐 생산가능인구는 모든 시나리오에서 급격히 감소할 것이다.

[그림 4-1] 시나리오별 총인구 규모 변동

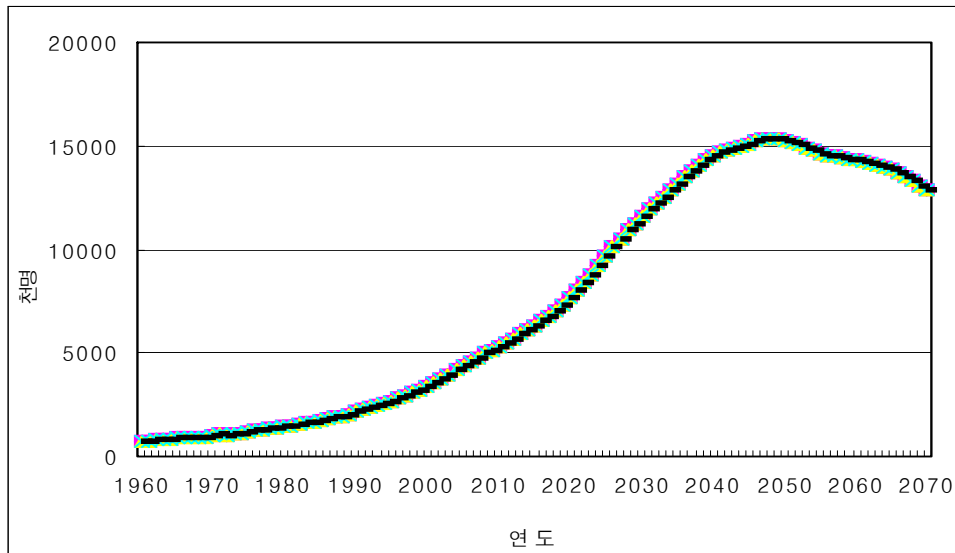


[그림 4-2] 생산가능인구 규모 변동 전망



노인인구(65세 이상)는 급격히 증가할 전망이다. 시나리오에 따라 출생한 인구는 65년 후인 2070년경이나 노년기로 진입하므로, 그 전의 노인인구에 양적인 영향은 없을 것이다. 향후 노인인구는 2009년부터 5백만명, 2026년부터 1천만명, 2045년부터 1천5백만명을 상회할 전망이다. 즉, 향후 노인인구는 약 17년마다 5백만명씩 증가할 전망이다. 2003년 현재 노년인구의 규모를 100으로 볼 때, 2배 시기는 2021년, 3배 시기는 2031년으로 전망된다. 저출산시대에 출생한 인구가 노년층에 진입하면서 노인 인구는 2048년 15,361천명을 정점으로 감소할 것으로 전망된다.

[그림 4-3] 노년인구 변동 전망



나. 인구구조와 인구고령화

인구고령화를 측정하기 위해 고안된 인구학적 지표들로 노년인구비율, 노년부양비, 잠재적부양비 등이 대표적이다. 이들 지표들은 인구고령화를 측정하는 동일한 목적을 가지나, 나름대로의 고유한 의미를 가지고 있다.

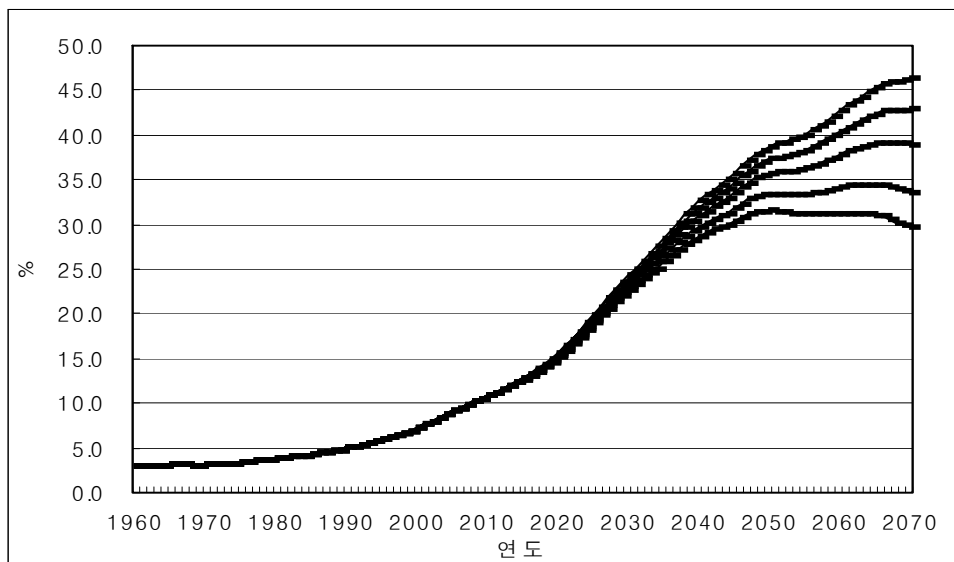
1) 노년인구비율

노년인구비율은 노인규모와 달리 출산력 가정에 따라 다르게 나타날 것이다. 시나리오2의 경우 노인인구비율은 2018년에 14.2%로 증가하여 우리나라는 고령사회

(aged society)가 될 전망이다. 그로부터 8년 후인 2026년에는 20%대에 진입하여 우리나라는 초고령사회가 될 것이다. 노인인구비율은 2055년에 40%, 2070년에 42.9%로 계속 높아질 전망이다.

노인인구비율이 14%와 20%에 도달하는 시기는 시나리오간 차이가 없을 것이다. 다만, 시나리오5의 경우 노인인구비율이 20%에 도달하는 시기가 1년 늦은 2027년으로 추정된다. 그 후 시나리오간 노인인구비율의 차이는 커질 것이다. 예를 들어, 2050년 노인인구비율은 시나리오2의 경우 37.3%, 시나리오5의 경우 31.6%로 전망된다. 2070년에 두 시나리오간 차이는 13.3%포인트로 더 증가할 것이다. 즉, 출산율이 낮을수록 노인인구비율로 측정되는 고령화 속도는 더욱 빨라질 것이다.

[그림 4-4] 노인인구비율 변동 전망



2) 부양비

노년부양비는 생산가능인구 100명당 노인수로 측정되며, 생산가능인구의 노인부양 부담을 의미한다. 노인부양비는 시나리오2의 경우 2017년에 18.7%로 증가하여 유소년부양비를 상회하기 시작할 것으로 전망된다. 그 후에도 노인부양비는 2035년 45.2%, 2070년에 87.4%로 더욱 상승할 전망이다. 시나리오5의 경우에 노인부양비는 2019년에 20%에 도달하여 유소년부양비를 상회하며, 2070년에는 55.0%로 증가할 전망이다. 즉, 출산율 수준이 낮을수록 노인부양비는 더 높아질 것으로 추정된다. 총부

양비는 유소년부양비 비중이 낮아지는 대신 노년부양비가 비중이 높아지면서, 노년부양비 변동과 유사한 양상을 보일 전망이다.

노년부양비의 역수로 산출되는 잠재적부양비는 총합적으로 노인 1명을 부양하여 할 생산가능인구 규모를 의미한다. 잠재적부양비는 2003년 8.6명에서 2025년 3.5명으로 감소할 전망이다. 이 후 잠재적부양비는 출산력 시나리오에 따라 차이를 보이면서 변동할 것이다. 시나리오2의 경우 잠재적부양비는 2050년에 1.5명, 2070년에는 1.1명으로 감소할 전망이다. 시나리오5의 경우에 잠재적부양비는 2040년 이후 2.0명에 근접한 수준에서 유지될 것으로 추정된다. 시나리오1과 시나리오5간 잠재적부양비 차이는 2070년에 최대 0.8명에 불과할 것이다. 이는 합계출산율이 인구대치수준에서 장기적으로 유지되는 경우에도 생산가능인구의 노인부양부담 정도는 클 것임을 의미한다.

3. 인구고령화 진단

가. 인구규모와 인구고령화 수준

출산력 등 인구변동요인의 변화로 인하여 총인구 규모는 유사할지라도 인구고령화 정도는 현격한 차이가 있을 수 있다. 인구규모가 3천명에 도달하였던 시기는 1967년이다. 미래에는 시나리오1의 경우 2066년, 시나리오2의 경우 2070년으로 추정된다. 총인구가 4천만명에 도달하였던 시기는 합계출산율이 인구대치수준에 도달한 1983년이다. 미래에는 2049년(시나리오1)과 2066년(시나리오4) 사이로 전망된다. 총인구가 4,500만명에 도달하였던 시기는 1995년이며, 미래에는 2039년(시나리오1)과 2064년(시나리오5) 사이로 추정된다.

이와 같이, 인구규모는 저출산현상이 지속될 경우 과거로 회귀할 것이다. 자원부족, 환경문제 등을 감안할 때, 상대적으로 적은 인구규모로의 회귀는 바람직할 것이라는 주장이 제기될 수 있다. 그러나 인구규모가 같을지라도 인구구조가 달라 상대적인 소규모의 장점 이상으로 부정적인 효과가 발생할 개연성이 높다.

그 예로 총인구가 4,500만명에 도달하였거나 도달할 시기간의 인구구조를 비교하였다. 노년인구비율은 1995년에 5.9%에 불과하였으나, 시나리오2의 경우로서 2041년에는 32.4%로 월등히 높을 것이다. 시나리오5의 경우로서 2064년에 노인인구비율은 31.1%로 추정된다. 이러한 분석결과는 다른 인구규모에서도 유사하게 나타난다(표 4-2 참조).

〈표 4-2〉 특정 인구규모 도달시기에 인구구조 차이

(단위: 천명, %)

TFR수준	도달 연도	총인구	인구집단별 구성비			부양비		
			유소년 인구	생산가능 인구	노년 인구	노년 부양비	잠재적 부양비	노령화 지수
인구 3,000만명								
약5.0	1967	30131	43.8	53.1	3.1	5.8	17.2	7.1
1.00	2066	30034	6.7	47.6	45.7	95.9	1.0	684.6
1.19	2070	30036	8.1	49.1	42.9	87.4	1.1	532.7
인구 3,500만명								
3.47	1975	35281	38.6	58.0	3.4	6.0	16.7	8.8
1.00	2058	34755	6.8	51.7	41.5	80.4	1.2	611.9
1.19	2061	34912	8.3	50.9	40.9	80.3	1.2	494.4
1.40	2066	34958	10.3	50.4	39.2	77.8	1.3	380.2
인구 4,000만명								
2.08	1983	39910	32.1	63.9	4.0	6.3	15.9	12.5
1.00	2049	40046	7.1	54.5	38.3	70.3	1.4	536.4
1.19	2052	39880	8.3	54.0	37.7	69.7	1.4	455.8
1.40	2056	39840	10.0	53.5	36.5	68.2	1.5	366.4
1.80	2066	39865	13.8	51.7	34.4	66.5	1.5	248.5
인구 4,500만명								
1.65	1995	45093	23.4	70.7	5.9	8.3	12.0	25.2
1.00	2039	44947	8.7	59.4	31.9	53.7	1.9	368.9
1.19	2041	45203	9.4	58.2	32.4	55.7	1.8	346.2
1.40	2045	44984	10.3	56.2	33.5	59.6	1.7	325.5
1.80	2052	44952	12.6	54.0	33.4	61.9	1.6	265.4
2.10	2064	44916	16.4	52.5	31.1	59.2	1.7	189.9

이와 같이 유사한 인구규모에도 불구하고, 출산력 및 사망력 변화로 인하여 시기간 및 시나리오간 인구구조의 차이가 큼을 알 수 있다. 이에 따라, 노년부양비나 잠재적부양비 등에서도 시기간 및 시나리오간 상당한 차이가 발생한다. 이러한 차이는 총인구 규모가 작을수록 현저하게 나타날 것으로 추정된다.

나. 생산가능인구 비중과 인구고령화 수준

생산가능인구의 부양부담 증가는 단지 노년인구의 양적 증가에만 기인하지 않는다. 저출산의 장기적인 지속으로 인하여 생산가능인구 자체가 감소하는 영향도 크다. 부양의 관점에서 보다 중요한 것은 전체 인구 중 생산가능인구가 차지하는 비중이 어느 수준에서 유지 되는가 이다.

시나리오2의 경우 생산가능인구 비중은 2003년 71.7%에서 2016년 73.5%로 증가하여 정점에 도달할 전망이다. 시나리오5의 경우 2012년 72.8%에서 정점에 이를 전망이다. 생산가능인구 비중은 2070년에 47.1%(시나리오1)과 53.7%(시나리오5) 사이에서 감소할 전망이다. 즉, 출산율 수준이 낮을수록 생산가능인구 비중은 더 늦게 그리고 더 높은 수준에서 정점에 이를 것으로 추정된다. 그러나 이후 감소속도는 더 빠를 것으로 전망된다.

시나리오별로 다소 차이가 있을지라도 생산가능인구 비중은 2025년 대체적으로 60% 후반 대에서 유지될 것으로 추정된다. 이는 과거 1985~90년에 도달하였던 비중과 유사하다. 2050년에 생산가능인구 비중은 54%로 1970년 수준과 유사하다. 그러나 생산가능인구 비중이 유사할지라도 과거시기에는 유소년인구 비중이 높았고 반면, 미래에는 노년인구 비중이 아주 높을 것이다. 노년인구는 특성상 고가의 사회보장지출을 요하는 집단으로 생산가능인구의 부담 정도는 과거에 비해 훨씬 더 클 것이다.

〈표 4-3〉 생산가능인구 비중에 따른 시기별 인구고령화 비교

생산가능인구 비중(%)	도달시기	유소년비중 (%)	노년인구비중 (%)	생산가능인구 평균연령(세)
65~69	1985~90년	30.2~25.6	4.3~5.1	34.2~34.9
	2025년	10.8~14.4	19.0~19.9	42.5~42.3
54	1970년	42.5	3.1	34.0
	2050년	7.0~14.7	31.6~38.7	44.4~41.1

주: 2025년과 2050년 추정치는 시나리오1~시나리오5 결과의 범위임.

4. 인구고령화 전개의 시사점

우리나라의 인구고령화는 서구사회나 일본 등에 비해 아직 초기 수준에 머물러 있다. 그러나 출산율이 2000년대에 세계적으로 낮은 수준으로 떨어졌다. 향후 2070년까지의 노년인구는 향후 사망률 변동에 의해서만 변경될 뿐이다. 후에 태어난 세대 일수록 저출산의 영향으로 인하여 그 규모는 상대적으로 적어질 것이다. 즉, 세대간 출산력 차이로 인구고령화는 필연적으로 발생할 것이다. 다만, 향후 출산력 수준에 따라 차이가 있을 것이다.

서구사회의 예를 들어보면, 출산력이 일단 감소하면 회복하는데 보다 많은 노력과 시간이 요구된다. 출산력 감소는 개인들에게 여러 장점들을 제공하므로, 쉽게 수용될 수 있었다. 그러나 출산율 증가는 개인에게 여러 부담과 희생을 요구하게 된다. 특히, 현 한국사회에서 출산 및 양육과 관련하여 고비용 구조가 형성되고 있다는 점에서 추가출산은 어느 세대나 계층에 의해서도 쉽게 수용되지 못할 것이다.

결국 국가는 미래사회 인구고령화 현상에 대비한 각종 사회경제적 문제들에 철저히 대비할 필요가 있다. 인구고령화 정도가 낮을수록 사회적 비용은 그만큼 줄어들 것이기 때문이다. 비용 외적으로도 젊고 활기찬 사회를 유지하기 위해서는 인구고령화 속도를 늦출 필요가 있다. 이를 위해 출산회복정책이 최우선적으로 강구될 필요가 있다.

국가의 정책목표는 출산율 증가가 어려운 점을 감안하여 합계출산율 1.5 이상 인구대치수준 미만(예를 들어, 우리나라 1990년대 하반기 수준인 1.5, OECD 평균수준인 1.6, 서유럽국가들 중 비교적 높은 출산율로 회복하고 있는 프랑스, 영국의 약 1.8 등)으로 설정될 수 있다. 그러나 이들 수준은 중단기적 정책목표로서만 설정되어야 할 것이다. 그 이유는 인구추계를 통한 분석 결과, 인구대치수준 미만의 어떠한 시나리오에서도 다소 속도 차이가 있을 뿐 인구고령화가 급격히 진행될 것이기 때문이다. 따라서 출산율 회복의 궁극적인 정책목표는 인구대치수준으로 설정되어야 할 것이다. 분석 결과, 심지어 인구대치수준의 출산율이 장기적으로 지속되는 경우(시나리오 5)에도 노인인구비율은 2050년에 30%를 상회하여 인구고령화가 심화될 것이다. 시나리오5는 최근 낮은 출산율 수준이 지속적으로 증가하여 2035년부터 인구대치수준에서 안정적으로 유지될 것으로 가정한 것이다. 인구고령화 수준이나 속도를 더 낮추기 위한 장기적인 정책목표는 시나리오5를 수정하여 출산율이 보다 짧은 기간에 인구대치수준에 도달하여 유지되도록 설정하여야 할 것이다.

제 5 장

외국 사례

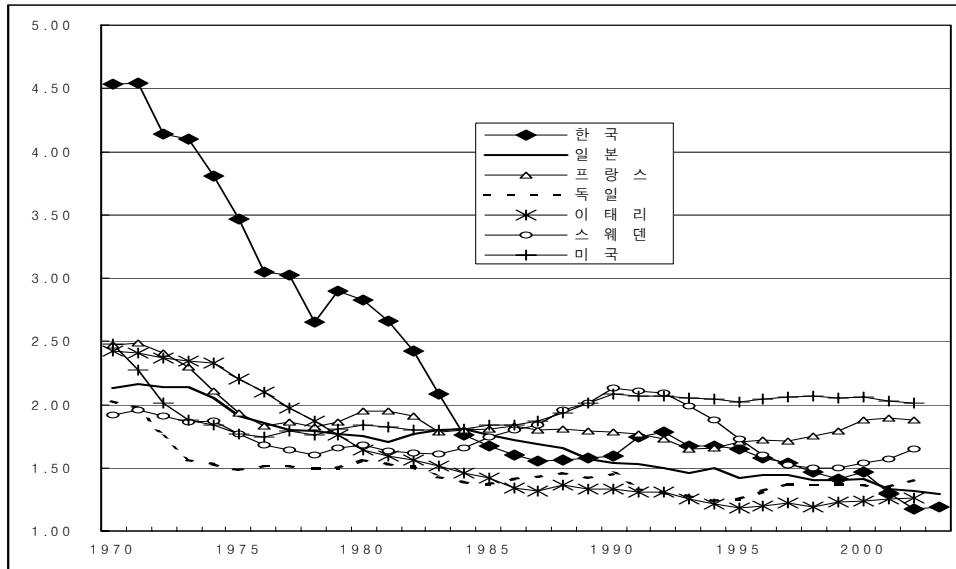
20세기 하반기에도 개발도상국에서 인구는 급격히 증가하였다.²⁾ 그러나 20세기말 가장 중요한 인구학적 이슈는 장기적인 인구 유지에 부적합한 총합적인 출산수준에 관한 것이다. 저출산 신드롬은 이미 20세기 초 프랑스에서 발생하였으며, 이어서 1920년대와 1930년대 유럽 국가들 사이에서 발생한 바 있다. 특히, 남부와 중부 및 동부 유럽 국가들의 출산율 수준은 전에 찾아볼 수 없는 정도로 낮아졌다. 최근에는 동아시아 국가로서 일본과 우리나라에서도 저출산현상이 심화되고 있다.

2000년대 초 OECD 국가의 출산율은 지역별로 차이가 있으며, 대체적으로 동유럽과 남유럽국가들, 서유럽과 북유럽, 미주/오세아니아 순으로 낮았다. 동유럽 국가 중 체코의 합계출산율은 2001년에 1.14로 아주 낮았다. 남유럽 국가 중 이태리와 스페인이 1.25 수준으로 출산율이 낮게 나타났다. 동아시아 국가로 일본은 2002년 1.29 그리고 우리나라는 1.17 수준까지 출산율이 떨어졌다. 서유럽의 경우에는 국가간 편차가 다소 크다. 2000년 초 프랑스와 영국의 출산율은 1.9와 1.7 수준으로 비교적 높은 반면, 독일의 경우 1.4 수준으로 비교적 낮게 나타났다. OECD국가의 출산율 변동의 주된 특징으로는 과거에 출산율이 높은 수준에 있는 국가일수록 감소속도가 더욱 커져서, 최근의 수준이 더 낮아졌다는 점이다.

우리나라의 2002년 출산율은 1970년 수준의 26%로 낮아져, 일본 62%, 프랑스 76%, 스웨덴 86%, 스페인 43%, 이태리 52%, 체코 60%에 비해 감소 속도보다 큰 것으로 나타났다.

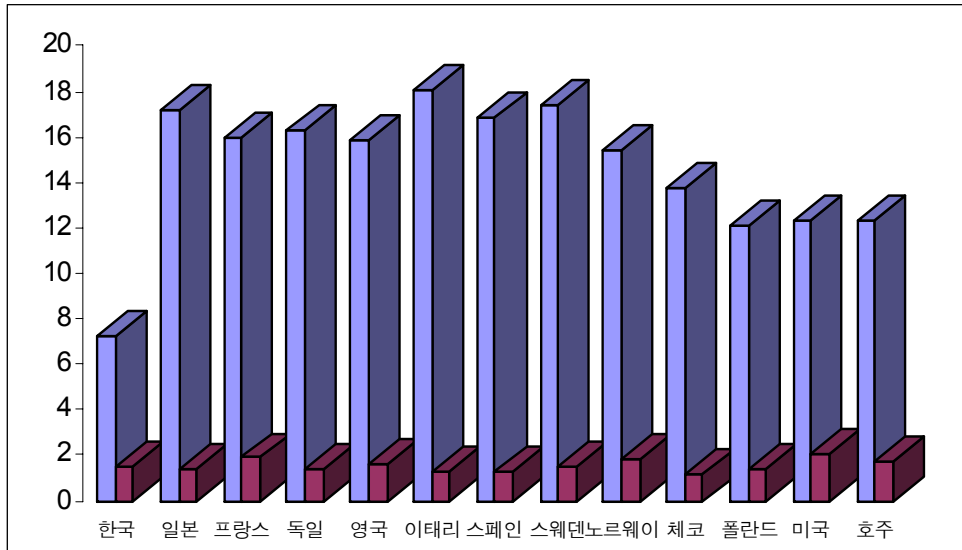
2) 이 장에서는 본 보고서의 외국사례 연구결과를 요약하고, 그 시사점만을 정리, 제시하였다. 따라서 보다 구체적인 내용은 본 보고서를 참조하기 바란다.

[그림 5-1] 일부 OECD 국가의 합계출산율 수준: 1970~2003



저출산현상의 지속으로 인하여 OECD 국가들의 인구고령화 정도도 상당한 것으로 나타났다. 우리나라 등 일부 국가들(터키, 멕시코 등)을 제외한 대부분 OECD 국가들에서 인구고령화는 이미 상당한 수준에 있다. 즉, 인구고령화는 최근의 출산율 수준보다 장기적인 변동 추이와 더 깊은 관련이 있다. 그러나 최근 출산율 회복 정도에 따라 일부 서유럽 국가들이나 북유럽 국가들의 인구고령화는 안정적이거나 다소 낮아지는 추이를 보이고 있다. 예를 들어, 스웨덴의 노인비율은 1990년 17.8%에서 2000년에 17.4%로 다소 감소하였으며, 영국의 경우에는 1.59% 수준에 유지되고 있다. 반면, 출산율이 낮은 수준에 머물러 있는 서유럽 국가 중 독일과 남유럽의 이태리 및 스페인 그리고 동유럽 국가들의 인구고령화 수준은 보다 큰 폭으로 상승하고 있다. 이태리의 노인비율은 1990년 15.3%에서 2000년 18.1%, 스페인의 경우 13.8%에서 16.8%, 일본의 경우 12.0%에서 17.2%로 급격히 상승하였다. 우리나라의 경우 최근 출산율이 아주 낮아짐에도 불구하고, 노인비율은 2000년 7%대로 인구고령화 정도가 상대적으로 낮다.

[그림 5-2] 일부 OECD 국가의 노인인구비율과 합계출산율 관계: 2002



그러나 향후 인구고령화 속도는 다른 OECD 회원국들에 비해 우리나라에서 아주 빠르게 진행될 것으로 전망된다. 최근 출산율 수준(TFR=1.19)이 장기적으로 유지되는 경우, 우리나라 노인비율은 2025년에 19.7%로 미국, 영국 및 호주의 고령화 수준을 상회할 전망이다. 그리고 우리나라 노인비율은 2030년에 23.9%로 상승하여, 프랑스, 노르웨이 등 국가들의 고령화 수준도 추월할 전망이다. 2040년부터는 일본을 제외한 그리고 2050년에는 전체 OECD 회원국들 중 인구고령화 수준이 가장 높을 것으로 전망된다.

그 동안 저출산 국가들은 인구의 규모 및 구조를 미래 사회에 바람직한 방향으로 변화시키기 위한 정책들을 강구하여 왔다. 그러나 각국의 사회문화적 배경과 정책적 대응에는 차이가 있으며, 그 결과로서 출산율에서 차이를 보이고 있다.

모든 OECD 국가들에서 만혼 및 만산 현상이 공통적으로 나타나고 있다. 그러나 출산율 수준이 비교적 높은 국가들의 경우 동거 및 혼외출산 비율이 높고 30대에 캐치업(catch-up) 현상이 나타난 반면, 출산율이 상대적으로 낮은 국가들의 경우 캐치업 현상이 약하고, 동거 및 혼외출산 현상이 확산되지 않았다.

대부분 국가에서 여성의 사회진출이 증가하면서 일과 자녀양육(가사)간의 양립 문제가 출산율에 중요한 영향을 미치고 있다. 국가 또는 지역간 출산력 차이는 사회문화적으로 여성의 일과 자녀양육간 양립의 어려운 정도와 이를 해결하기 위한 정책적 노력 및 효과에 달려있다. 북유럽 국가들의 경우, 일과 자녀양육간의 양립문제는

소득보상, 육아휴직제도, 공공보육서비스의 강화 등에 의해 해결되고 있다. 특히, 제도적으로 부의 가사 및 육아 참여가 장려되고 있다. 프랑스어권 국가들도 전통적으로 자녀양육을 위한 경제적 지원과 높은 보육서비스의 수준을 출산장려수단으로 이용하여 왔다. 이러한 제도들을 통해 여성의 높은 경제활동참가율과 고출산율의 양립이 실현되고 있다. 가정과 고용 및 사회전반에서 남녀평등이 다른 국가들에 비해 높았기 때문에 그 효과가 큰 것으로 간주될 수 있다.

영어권 국가들의 경우 양립문제를 해결하기 위한 가족정책이 미흡하며, 자녀 양육을 위한 경제적 지원도 약한 편이다. 그럼에도 불구하고, 여성의 높은 경제활동참가율과 고출산율이 동시에 달성될 수 있었던 주된 이유들로는 파트타임(part-time) 노동의 보급, 재고용의 용이성 등을 통한 노동시장의 유연성 및 직장의 융통성 등 때문이다. 이러한 배경에는 이들 사회 전반에서 남녀평등이 높게 구현되고 있었던 것과 연관이 있다. 또한, 미국, 호주 등은 다문화국가로 이민을 통해 인구 규모와 구조를 안정적으로 유지할 수 있었다.

반면, 독일어권 국가에서는 어머니가 자녀들을 돌보아야 한다는 규범이 강하였다. 이러한 사고는 가족정책에도 반영되었다. 즉, 자녀양육을 위한 경제적 지원은 있으나, 육아휴직은 어머니에게 한정되어 있고 0~3세 아동을 위한 보육서비스가 극히 제약되었다. 이와 같은 사회적 규범의 영향으로 동거 및 혼외출산이 아주 적다.

남유럽의 경우 남녀역할의 구분이라는 전통적인 가족관이 강한데다가, 여성의 사회진출과 가정간의 양립을 제고하기 위한 가족정책이 미약한 실정이다. 게다가 높은 실업률, 임대주택 부족 등에 의한 청년의 자립 곤란도 출산에 불리하게 작용하고 있다. 이태리 청년층의 경우 실업률이 30%이상으로 성인보다 아주 높으며, 이로 인해 일을 찾는 시간이 길어지며 동시에 경제적으로 독립능력이 없어서 결국 결혼을 연장하고 가족형성 시기가 늦추고 있다. 그리고 직업을 가지는 경우에도 임시직 및 파트타임 고용이 증가하여 결국 이들은 정규직이 될 때까지 경제적 독립시기가 지연되어 그 만큼 결혼과 가족형성시기가 연기되고 있다. 저연령층 인구의 취업과 경제적 독립능력 등은 결국 주택마련과도 밀접하게 연관되어, 보다 많은 젊은이들이 결혼을 하지 않고 부모의 집에 동거하는 비율이 증가하고 있다. 스페인의 경우에도 다른 남유럽국가들과 마찬가지로 전통적인 가치관이 강한데다가, 관련 정책들은 불충분하고 비효과적이었다. 아동에 대한 지원이 출산장려보다 빈곤가정의 복지문제를 해결하기 위한 것으로 접근하였으며, 그나마 재정적 곤란으로 축소되었다는 점들로 최근 낮은 수준의 출산율을 설명할 수 있을 것이다.

일본의 저출산 경향도 남부유럽과 마찬가지로 전통적인 가족규범에 의해 영향을 받는바가 크다. 일본의 가족제도는 유교적 가치를 지향하여, 남성 지배와 엄격하게 고정된 성역할 분담, 부부관계를 초월하는 효 의무가 강조되어 왔다. 이러한 규범은

1970년대 이후에야 변화하기 시작하였다. 그러나 현대 일본사회에는 전통적 규범이 강하게 남아있다. 그 결과, 젊은이들 사이에 개인주의적 가치관이 증대하고 있음에도 불구하고, 동거와 혼외출산이 사회적으로 수용되지 못하고 있다. 대신 세대 속박적인 가치관으로 인하여 기생충적인 미혼인구(parasite single)가 증가하였다. 노동의 성역할에 대한 고정적인 인식도 여전히, 취학 전 자녀를 가진 어머니들은 크게 증가하지 않았으며, 가사와 양육에 대한 남편 부담은 매우 낮은 수준이다. 다른 OECD 회원국들에 비해 여성의 일과 양육간의 양립을 제고하려는 정책이 비효과적이고 불충분하였다는 자성도 있다. 즉, 가정 내 육아에 대한 경제적 지원 및 사회보장혜택(세제감면, 육아수당, 부모휴가에 대한 소득보상 등)이 아주 낮았다는 점들이 지적되고 있다.

이 연구에서 정책사례 연구를 위해 선정한 서유럽의 프랑스, 북유럽의 스웨덴, 및 남유럽의 스페인은 나름대로의 중요한 함의를 가지고 있다. 가장 대표적인 것으로는 프랑스와 스웨덴이 여성의 높은 경제활동참여율과 고출산율을 양립시키고 있다는 점이며, 스페인은 출산율이 아주 낮은 수준에서 유지되고 있다는 점이다. 전자의 2개국은 이혼과 혼외출산 비율 그리고 여성의 경제활동참가율이 후자의 스페인보다 상대적으로 높다는 점에서 보다 덜 전통적이고 보수적인 성향을 가지고 있는 것으로 이해될 수 있다. 한편, 인구고령화 수준은 16% 수준으로 유사하며, 실업률은 스페인에서 10.6%로 가장 높고, 프랑스 8.5%, 스웨덴 4.9%로 나타났다.

프랑스 가족정책(출산장려정책)의 주된 특징은 첫째, 일하는 여성들이 증가함에 따라 일과 가족생활의 양립을 강조하고 있다. 프랑스는 출산력 감소에 대처하기 위해 여성들을 노동시장에서 가정으로 되돌리기보다 보육에 필요한 지원을 하였다. 2세 이하 아동의 25%, 3~5세 아동의 95%가 공공보육의 혜택을 받고 있다. 가족수당과 부모휴직급여는 모성에 대한 대가로서보다 벌어들이지 못한 임금의 대가로 지급되었다. 둘째, 프랑스 가족정책은 수평적(horizontal) 분배에서 수직적 분배를 강조하고 있다. 수직적 분배로는 셋째아 출산을 위해 더 많은 지원과 혜택을 제공(셋째아 정책, third policy)하는 대신, 그로 인한 재정 압박을 해소하기 위해 첫째아에 대한 수당은 지급하지 않고 있다. 산전 및 모성수당도 전에 모든 출생아에게 지급되었으나, 질병 예방 및 빈곤가족 예방 차원에서 3~6세 미만 자녀에 대해 지급하는 것으로 변형되었다. 새로운 가족수당제도는 보다 특정한 계층을 지향하는 방향으로 변화하였다. 이러한 계층으로는 취학자녀를 가진 가족, 미혼모, 사별남성 또는 여성, 노인, 장애인 등이며, 가족 중 1명만이 소득원인 경우 지급되는 수당은 셋째 아이(현재 둘째아 포함)의 출산 후 취업을 중지한 여성에게 지급하는 일시부모수당(temporary parental allowance)으로 대체되었다. 셋째, 자녀를 두는 데에 대한 혜택을 다른 공공제도에서도 적용하고 있다는 것이다. 그러한 제도로는 조세제도와 연금제도를 들 수 있다. 자

녀에게도 세금 감면을 위한 일정한 가중치를 부여하고 있으며, 자녀수에 따라 연금 기간을 증가시키는 혜택을 주고 있다.

스웨덴 가족정책도 자녀양육과 일과의 양립을 가능케 하는데 중점을 두고 있다. 1970년대에 가족정책은 생업가족모델(breadwinner family model)에서 맞벌이가족모델(dual-earner family model)로 전환하였다. 남녀는 적어도 이론적으로 가족생활과 노동시장에서 동등한 것으로 간주되었다. 정책수단들로는 출산과 아동질병과 관련한 유급부모휴직과 공공보육보조를 들 수 있다. 부모휴직제(모성휴직제, 부성휴직제, 부모휴직제)는 아동복지, 여성 독립, 가족생활과 아동보호에의 남성 참여 등을 지향하고 있다. 보육정책은 고용 또는 학업과 가족생활의 결합이 가능하도록 하는 것이며, 동시에 아동의 발달 및 학습을 지원 및 조장하기 위한 것이다. 공공보육시설들이 양적으로 확대되고, 질적으로 개선되어, 자녀를 가진 근로여성의 대부분이 자녀를 공공보육에 위탁시키고 있다.

프랑스와 스웨덴의 가족정책들은 출산율 회복에 긍정적인 효과가 있었던 것으로 평가되고 있다. 즉, 과거 출산율 수준이 낮았으나, 출산장려를 위한 포괄적인 가족정책 후 출산율이 증가하였다, 이들 국가의 가족정책은 자녀와 가족생활에 유리한 환경을 조성하는데 성공적이었으며 특히, 아동양육에 소요되는 직접비용을 지불하기보다 일과 자녀양육의 양립 지원과 직장 및 가정에서의 성 평등 구현 등을 목표로 설정함으로써 정책적 효과가 컸던 것으로 평가되고 있다. 보육제도도 출산율 회복에 기여한 것으로 평가되고 있다.

반면, 스페인의 낮은 출산율은 출산율이 너무 높다는 국민의식과 프랑코 독재정권과 관련된 정책들을 반대한다는 강한 이념적인 이유에서이다. 또 다른 이유는 강한 자치권으로 인하여 중앙정부와 지역(region) 및 지방(local)간의 정책의 통합적 실시가 어렵다는 점이다. 관련 가족정책의 방향도 출산장려보다 빈곤한 가정을 지원하기 위한 복지정책의 특징을 가진다. 그럼에도 불구하고, 유럽연합 지침에 따라 일과 가족생활간의 양립을 위하여 모성휴직을 계획하고, 성 평등을 강화하고자 하였다. 그러나 수혜수준이 낮고, 그 대상도 극히 제한적이라는 한계성이 있다. 무엇보다도 대가족제도가 성행하여 25~29세 성인 중 1%만이 출가하고 있으며, 가족이 최고의 자원으로 활용되어야 한다는 신념체계가 지배적이어서 출산율 회복에 불리하게 작용하고 있다.

이들 국가의 정책사례에서 간과해서 안 될 점들은 이러한 출산장려를 위한 가족정책들이 경제적 상황 변화에 따라 민감하게 반응하였으며, 재정적인 압박이 가중되고 있다는 점이다.

스웨덴의 경우, 1990년 이후 경제위기를 겪으면서, 재정적인 압박으로 사회보장과 가족지원의 제공이 감소하고, 그 수혜범위가 축소되었다. 공공보육시설 운영비용의

축소로 보육서비스의 질적 수준은 저하되었다. 반면, 맞벌이 가계의 실질적인 부분을 책임지고 있는 여성의 실업이 증가하고, 수입이 줄어들면서 가족행위는 저출산 방향으로 반응한다는 것이다. 결과적으로 스웨덴에서의 출산력 감소는 거시적인 경제적 조건으로서 경제위기와 깊은 연관을 맺고 있다. 그러한 시기로 1930년대, 1970년대 및 1990년대를 들 수 있다. 여성의 실업은 가족형성에 결정적인 역할을 한다. 스웨덴과 달리 다른 나라에서의 출산력 변동은 취업과 경제적 조건들에 덜 민감하게 반응하는 것으로 밝히고 있다. 이는 급여수준이 불충분하기 때문이기도 하다. 따라서 스웨덴은 경제적 조건의 향상이 출산력을 다시 증가시킬 것이라는 기대가 있다.

프랑스의 경우 1990년대 후반 가족수당들이 차지하는 비중은 GNP의 4.3%, 제 사회수당의 15%를 차지하였다. 이에 따라, 가족정책에 대한 개혁이 불가피하였으며, 1990년대 중반에 처음으로 자녀급여를 약 20% 축소하였으며, 3명 이상 아동을 가진 가족을 위한 보조급여는 1996년에 제외되었다. 프랑스에서는 최근 가족정책에 이용된 제 수당들을 대치할 목적으로 개혁을 추진하고 하고 있다. 즉, 많은 수당들을 하나의 수당으로 통합시키려는 노력을 하고 있다.

이상 외국의 사례들을 종합할 때, 우리나라 향후 정책을 위해 도출될 수 있는 시사점들로는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 우리나라 인구고령화 수준은 최근 출산율 수준과 달리 OECD 회원국들과 비교하여 상대적으로 낮다 그러나 최근의 출산율 수준이 중장기적으로 유지되는 경우, 우리나라 인구고령화 수준은 어느 OECD 회원국보다 높은 수준으로 급격히 상승할 것이다. 이와 같이 바람직하지 않은 인구구조를 사전에 예방하여 지속 가능한 사회 발전을 도모하기 위해서는 출산율 장려하는 정책을 강화할 필요가 있다.

둘째, 낮은 출산율을 일정 수준으로 회복시키기 위해서는 정책의 강화가 필요하며, 추구 방향은 여성의 일과 자녀양육의 양립을 가능케 하는 것이다. 여기에는 직장 과 가정에서의 남녀 평등적인 역할에 대한 인식개선과 실천이 바탕이 되어야 할 것이다. 이러한 점에서 출산정책은 복지정책 및 성평등 관련정책과 통합적으로 수립, 시행될 필요가 있다.

셋째, 이러한 정책의 방향이 현재 우리 사회에서 여전히 강하게 남아있는 가부장적인 성향을 어떻게 극복할 수 있는가가 관건이 될 수 있다. 상당한 정책적 노력의 투입에도 불구하고, 남부유럽이나 일본에서 출산율 회복에 실패한 사례는 중요한 시사점을 제시하고 있다. 즉, 재정 소모적인 정책수단들을 적용하기에 앞서, 교육과 홍보를 통한 인식개혁이 절실함을 의미한다. 또한, 일반사회에서 여성 특히, 출산 및 양육에 있는 여성들에 대한 차별관행을 개선하는 노력이 앞서 이루어져야 한다.

넷째, 출산율 회복을 위한 정책수단들은 투입이 필요한 재정을 무한정으로 확보할 가능성은 낮다. 특히, 보다 많은 정책수단들을 적용할 경우, 재정적인 부담은 크게

높아질 것이다. 프랑스와 스웨덴 모두 재정적이 압박에 대응하여, 최근 정책수단들에 대한 개혁을 추진하였다. 중복적이면서 효과가 크지 않은 정책수단들은 사전적으로 조정, 선택되어야 할 것이다. 출산장려와 관련하여 수평적인 재분배정책보다는 수직적인 재분배정책이 요구되는 이유이기도 하다.

마지막으로, 경제위기는 출산장려를 위한 수단 활용을 제한할 뿐만 아니라, 가임기에 있는 인구의 저출산에도 크게 기여하고 있다. 따라서 경제 활성화 및 그를 통한 청년실업 감소는 저출산 극복의 목표 달성에도 중요한 의미를 갖는다.

제 6 장

인구고령화 대응방안

1. 인구고령화 대응전략 기본틀

앞선 분석에서 인구고령화는 인구구조의 문제로 총 인구 중 노인인구 비율이 상대적으로 높아지는 반면, 유소년인구 및 생산가능인구 비중은 상대적으로 낮아짐을 의미한다. 특히, 인구고령화는 유소년인구뿐만 아니라 생산가능인구의 비중 역시 감소한다는 데에 그 심각성이 크다. 그 이유는 특성상 의존성이 커 막대한 사회보장 지출을 요하는 노인인구 비중이 증가하는 반면, 이들을 부양하여야 하는 총합적인 생산가능인구의 비중은 감소하기 때문이다. 또 다른 인구고령화 의미는 생산가능인구가 감소하면서 그 구성도 고령화되어 간다는 것이다. 마지막으로 인구고령화는 노인인구 자체가 증가함을 의미한다. 노인의 절대적 규모 증가는 의료 등에 대한 수요의 절대적 증가를 가져와 막대한 사회보장 지출을 요하게 된다.

인구구조적인 고령화와 생산가능인구의 고령화는 궁극적으로 출산수준을 증가시켜야 해결될 수 있는 문제이다. 즉, 출산을 증가하여 저연령층 인구가 증가하고, 이를 통해 생산가능인구가 증가하여야 한다. 젊은층을 중심으로 이민자들을 받아들이는 이민정책이 하나의 대안으로 제시될 수 있다. 남북통일도 인구고령화를 완화시키는 대안으로 모색될 수 있으나, 이에 대한 구체적인 논의는 이 연구의 범위에서 벗어나므로 생략하기로 한다.³⁾ 끝으로 절대적 및 상대적으로 증가하는 노인을 부양하기 위해서는 사회보장시스템을 강화하는 등의 사회적 제도적 준비가 절실히 요구된다. 이상 논의에서 향후 발생될 인구고령화 현상에 대응하기 위한 방안은 크게 출산율을

3) 향후 북한인구의 변동에 관한 분석은 이삼식 외(1999)와 이삼식 외(2000)를 참조한다. 그들에 의하면, 북한도 경제난과 식량난이 장기적으로 지속되어 온 관계로 주민은 출산을 기피하는 경향이 있다. 결과적으로 1990년대 초부터 추진된 북한당국의 강력한 출산장려정책에도 불구하고 출산율은 인구대치수준에 미치지 못하고 있다.

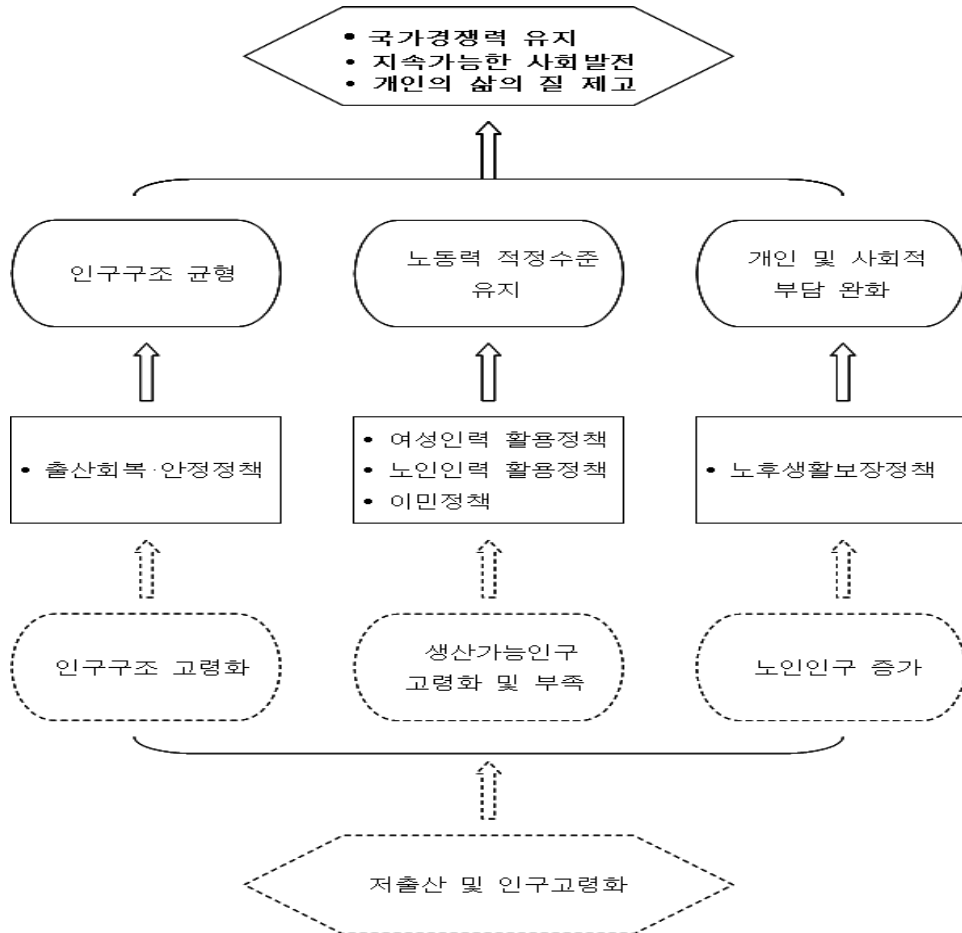
적절한 수준으로 회복하는 방안, 국가경쟁력 약화를 방지할 수 있는 수준의 노동력 유지 방안, 질 높은 노후생활을 보장하기 위한 방안들로 구분될 수 있다. 출산율 회복방안을 사전적 대응책이라면, 노후생활보장방안은 사후적 대책으로 간주될 수 있다. 노동력유지 방안은 사전적 및 사후적인 성격 모두를 갖는다.

출산율 회복 및 안정화 정책에서 중단기적 정책목표는 출산율 증가가 어려운 점을 감안하여 합계출산율 1.5 이상 인구대치수준 미만 사이(예를 들어, 우리나라 1990년대 하반기 수준인 1.5, OECD 평균수준인 1.6, 서유럽국가들 중 비교적 높은 출산율로 회복하고 있는 프랑스, 영국의 약 1.8 등)로 단계적으로 설정한다. 그러나 출산율이 이들 수준에서 유지되는 경우에도 인구고령화 정도가 상당하므로, 장기적인 정책목표는 인구대치수준으로 설정한다. 궁극적으로 장기적인 정책목표는 시나리오5의 인구고령화 수준(2050년 노인인구비율 30% 수준)을 감안하여, 출산율이 보다 빠르게 인구대치수준에 도달, 유지되도록 설정한다.

이러한 정책목표를 달성하기 위한 정책방안들은 가족주기에 따라 가족가치증대정책, 가족형성정책, 가족확대정책, 가족보호정책, 가족재생산기능강화정책으로 구분될 수 있다. 가족가치증대정책은 현대사회에서 개인주의 만연으로 인하여 상대적으로 감소하고 있는 가족의 가치를 증대시켜, 사회적 가치관이 결혼과 출산을 지향하는 방향으로 전개되도록 유도하는 것을 주 목적으로 한다. 가족형성정책은 젊은층을 중심으로 혼인을 그 것도 적령기에 할 수 있도록 유도하기 위한 것이다. 가족확대정책은 부부가 자녀를 출산함으로써 가족을 확대하는 것을 지원하는 정책으로 가급적 다자녀를 향하는 방향으로 정책을 전개한다. 가족보호정책은 태어난 자녀를 사망과 질병으로부터 보호하여 감소를 최대한으로 방지하기 위한 것이다. 마지막으로 가족재생산기능강화정책은 주로 생식보건(reproductive health)에 관련된 것으로 미래 가임세대의 재생산 기능을 강화시키기 위한 것이다.

노동력 유지 방안은 생산가능인구의 감소 및 고령화에 대응하기 위한 것으로 구체적인 정책방안으로는 크게 여성인력활용정책, 노인인력활용정책, 이민정책을 포함시킬 수 있다. 노동력 부족 및 고령화에 대응하기 위한 정책은 우선적으로 내부 인력 구조를 변경하여 여성의 유효 노동력을 최대한으로 발굴하여 활용하며, 이와 함께 유용한 노인인력을 적극적으로 활용하는 방안이다.

[그림 6-1] 저출산 및 인구고령화 대응전략 기본틀



전자의 여성인력활용정책은 자칫 출산력 저하를 유도하여 인구학적 및 사회경제적으로 악순환을 초래할 개연성이 크다. 따라서 여성인력활용정책에서는 일과 자녀 양육간의 양립 가능성이 충분히 제고되어야 함이 전제되어야 한다. 이러한 관점에서 노동력 유지방안은 앞서 제기한 출산회복방안과 긴밀히 연계되어야 할 것이다. 노인인력활용정책은 향후 노년기에 진입하는 세대들의 건강수준이나 교육정도가 높아짐에 따라 현실적으로 실효성이 있는 대안이며, 이미 일본을 비롯한 많은 선진국에서 노인인력활용이 적극적으로 이루어지고 있다. 그러나 장기적으로 절대적 인구규모가 감소함으로써 여성뿐만 아니라 노인인력의 활용에 한계성이 있을 것이다. 이민정책은 그 대안으로 제시될 수 있다. 많은 선진국들은 노동력 부족에 대응하여 오래 전부터 이민정책을 통해 적정 수준의 인구규모 및 구조를 유지하고자 하였다.

출산율 수준이 어느 정도 회복된다고 할지라도 사망력의 지속적인 저하와 연령구조로 인해 노인의 수가 폭발적으로 증가할 것이다. 노후생활보장방안은 증가하는 노인의 생활을 보장하면서, 동시에 개인뿐만 아니라 사회의 부담을 적정화하기 위한 것이다. 노후생활보장방안은 노동력 유지방안으로서 노인인력활용방안과 유기적으로 연계되어야 한다.

이상 논의된 인구고령화에 대응하기 위한 방안들의 기본틀은 [그림 6-1]에 정리하여 제시하였다. 여기에서 제시된 방안 내지 정책들은 상호 배타적이기보다 보완적이라고 할 수 있다. 특히, 현대사회에서 인구정책은 앞서 외국의 정책사례들에서 살펴 보았듯이 순수한 인구학적 의미에서의 정책뿐만 아니라 가족정책, 복지정책, 여성정책 등 일반적인 사회정책들과 통합되어야 할 것이다. 이하에서는 인구고령화대응 기본전략(기본틀)에 입각하여 각각의 방안을 구체적으로 제시하고, 추진방법을 제시하였다.

2. 인구고령화 대응방안

가. 출산수준 회복 및 안정화 방안

1) 가족가치증대정책

서구의 개인주의적 사고가 유입되면서, 우리 사회에서 가족은 핵가족화, 탈가족화 되는 현상으로 보여 왔다. 이에 따라 남녀가 결혼하고, 자녀를 두는 전형적인 가족에 대한 가치관이 특히 젊은층 사이에 변화하고 있다. 가족의 중요성을 제고하는 한편, 그 기능성을 강조하기 위해서는 가족의 가치를 다시 제고할 필요성이 있다. 이러한 노력은 결혼을 통한 가족형성과 자녀출산을 증가시키는데 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다. 구체적인 실천방안으로는 가족관, 결혼관, 자녀관을 개선하기 위한 것으로 다음과 같이 제시될 수 있다.

- i) 저출산 및 인구고령화 문제의 심각성 대국민 홍보 실시
- ii) 결혼과 출산 및 가족의 아름다움 및 필요성 인식 제고
 - 만혼, 독신 등과 관련하여 결혼관, 가족관 등의 가치관 변화유도
- iii) 결혼·출산 친화적 사회분위기 조성
 - 양성평등 인식 확산
 - 학교교육 및 사회교육을 통한 양성평등적 가족관, 직업관 제고
 - 가족친화적 및 양성평등적 가족 및 직장 문화운동 전개

2) 가족형성정책

외국 사례에서 경제위기에 따른 실업 증가 및 고용 불안정은 출산율을 급격히 감소시키는 주된 원인이 되고 있다. 예를 들어, 스웨덴에서 출산율 저하 시기는 경제위기 시기와 일치하고 있다. 경제위기로 인하여 여성의 실업이 증가하면서 맞벌이부부의 수입에 타격을 가하여 결과적으로 자녀 출산 및 양육이 어려워지기 때문이다. 이태리에서도 경제침체로 청년실업이 증가하면서 가족형성 및 자녀출산을 늦추어지고 있다. 취업한 경우에도 파트타임직, 비정규직 등 고용불안정으로 주태마련 등이 어려워지면서 부모에 기생하는 젊은이들이 증가하고 있다.

우리나라의 경우에도 1997년 이래 경제침체, 고용불안정, 높은 청년실업 등으로 인하여 혼인연령이 급상승하고 출산율이 급감하였다. 따라서 출산수준의 회복 및 안정화를 위한 가족형성정책에서는 경제 안정과 함께 청년층의 고용불안정 및 실업에 대책이 시급한 과제가 되고 있다.

- i) 경제 활성화 및 안정적 성장
- ii) 고용증대를 통한 청년실업 감소
 - 젊은층의 노동시장 진입을 조장하기 위한 청년창업 권장 및 사업자금 대부 등 지원(이태리에서 최근 저출산 대책으로서 입법 조치함)
- iii) 청년층 고용 안정화
 - part-time 및 비정규직 근로자(특히 여성)의 고용안정 제고

최근 급격한 출산율 저하와 혼인연령 상승은 밀접한 관련이 있다. 서구 국가들뿐만 아니라 우리나라에서도 취업 중인 미혼여성들이 가족형성(혼인) 시기를 늦추며, 심지어 독신경향이 증가하고 있다. 유배우출산율이 일정 수준에서 유지될지라도 미혼여성의 비율이 증가하면, 전체적인 출산율 수준은 감소하기 마련이다. 미혼여성 특히, 취업 중인 미혼여성들이 결혼을 늦추거나 평생 결혼을 하지 않으려는 경향은 그로 인한 기회비용의 증가에 기인한다. 따라서 취업 중인 미혼여성들이 적령기에 혼인을 하도록 하기 위해서는 결혼으로 인해 부과되는 불이익들이 철폐되어야 할 것이다. 또한, 미혼여성의 결혼을 방해하는 다른 사회적 요인들로 결혼에 비용이 지나치게 소요되며, 주택가격의 상승으로 인해 마땅한 주거공간을 마련할 수 없다는 점들을 들 수 있다. 미혼여성들이 대거 도시로 이동한 이유로 도시-농촌간 미혼인구 분포의 불균형도 젊은층(특히 농촌사회에서의 미혼남성)의 가족형성을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 최근 이혼 등 가족해체의 급격한 증가도 저출산 원인으로 분석되었다.

이와 같은 가족형성에 장애 요인들을 극복하기 위하여 고려될 수 있는 정책방안들은 다음과 같다.

- i) 가족친화적 고용환경 조성
 - 결혼 및 출산으로 인한 강제(혹은 권고) 퇴직관행 철폐
 - 결혼 및 출산으로 인한 직장 내 인사 상(직무배치, 승진, 전보, 훈련 등) 불이익 철폐
- ii) 결혼부담 및 혼인적령인구의 지리적 불균형 분포 대응
 - 건전혼례문화 조성을 통한 결혼비용 부담 완화
 - 농촌 젊은이들의 비자발적 독신 및 만혼 대책
 - 지역사회 중심의 “짝 찾아주기” 프로그램 운영
 - 국제결혼(조선족 등)관련 지원 강화(출산 포함)
- iii) 주거지원
 - 젊은층 부부를 위한 저가의 소형 주택공급 확대
 - 젊은층 부부를 위한 공공임대주택 확대
 - 신혼부부의 주택자금 융자조건 우대 및 소득공제 확대
- iv) 가족해체 방지
 - 이혼 감소를 위한 이혼사전상담제 확대, 합의이혼절차 개선 등

3) 가족확대정책

가족주기에서 가족확대는 자녀 출산이다. 여성의 교육수준이 높고 경제활동참가율이 증가하고 있는 현대 사회에서 자녀 양육으로 인한 기회비용은 더 크게 증가하는 것으로 인식된다. 따라서 적절한 출산 수준을 유지하기 위해서는 일과 자녀양육간의 양립을 가능케 하는 지원 및 환경 조성이 매우 중요하다. 즉, 높은 경제활동참가율과 고출산율을 동시에 달성하기 위한 사회적 노력이 중요하다. 또한, 우리 사회의 독특한 특징 중 하나로 높은 교육비용과 주거비용은 자녀 출산 및 양육을 더 어렵게 하는 요소들이다. 이와 같은 사회체계에서 비롯된 문제점들을 극복하여 출산율을 일정 수준으로 회복시키기 위한 정책으로는 일과 자녀양육간의 양립 제공, 자녀 양육을 보조하기 위한 소득지원, 보육비용을 포함한 교육비용 경감, 다자녀가족을 위한 주거지원 등이다. 이러한 일련의 정책들은 자녀 출산 및 양육의 경제적 부담을 일부 국가 및 사회적 책임으로 전환하는 것이다. 이들 각 정책은 다음의 구체적인 정책수단들을 통해 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

i) 취업여성의 일과 자녀양육간의 양립 제고⁴⁾

- 출산휴가(모성휴직) 및 육아휴직
 - 수혜기간 연장
 - 유급 기간 및 비율 증가
 - 양성평등 육아휴직제(Papa Quota): 남성 육아휴직제도 확대(기간 증가 등)⁵⁾
- 취업부부 가구를 위한 보육시설(서비스) 확충
 - 공공보육시설 및 직장보육시설 확충
 - 보육프로그램 다양화(방과 후 보호, 전일제 등)⁶⁾
- 가족친화적 고용
 - 자녀양육 여성의 근무시간, 근무조건 탄력적 적용: 수혜대상 자녀의 연령조건 확대 및 근무시간 단축 등
 - 자녀양육 여성의 업무배치 유동성 제고
 - 출산휴직 등 이후 복직여성의 보류된 승진권리의 보장
 - 재취업훈련프로그램
- 집, 직장, 탁아소, 시장 등을 편리하게 연결시킬 수 있는 공공교통수단 개발

ii) 다자녀 가족 소득지원

- 제 수당 지급
 - 산전산후수당을 포함한 모성수당(모성휴직기간 동안 지급)
 - 육아휴직급여 증가(휴직기간 동안 전체 근로자 평균임금의 일정률 지급하여 수입대체율 증가)
 - 아동수당
 - 가족수당 등
- 다자녀 저소득층 가족의 취업 우선지원
 - 다자녀 가족의 부 또는 모의 취업가산점 부여
 - 다자녀 가족에 생업자금 우선융자 등

4) 2004년 6월 11일 제46회 국정과제회의에서 제시된 “육아지원정책방안”은 다음과 같다. 1) 0세아: 가정 양육 중심으로 지원, 출산휴가, 육아휴직 제도 확대, 가정보육교사 지원 및 육아지원센터를 통한 부모가정교육 지원, 2) 0~4세아: 육아비용의 지원강화 및 소득수준별 차등지원, 부모부담을 현재의 50% 수준으로 경감, 지원대상 아동 확대(22.6% → '08년 70%), 3) 5세아: 무상교육 및 무상보육 확대, 지원대상 아동 확대(21% → '08년 70%), 4) 6~8세아 : 방과 후 보육·교육 활성화

5) 노르웨이의 경우, 모성휴직기간 42주 중 4주는 부에 주어졌으며, 이는 모에게 부여할 수 없도록 하였다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등에서도 부에게 모성휴직기간의 일부를 할당할 수 있도록 하였다.

6) 핀란드에서는 가정으로 하여금 시설보호나 가정보호 중에서 선택하도록 하며, 후자의 경우 보조금을 지원하고 있다.

- 공공정책 지원
 - 연금/보험 지원(연금제도, 건강보험제도)
 - 연금 credit 인정 등
 - 육아휴직기간 중 건강보험 및 연금 지불유예 또는 감면
 - 세제 지원(조세제도)
 - 자녀수에 따른 근로소득 차등 감면
 - 다자녀 가족의 주민세 감면
- iii) 다자녀 가족 교육비 경감⁷⁾
 - 취학 전 아동을 위한 보육보조(subsidized nurseries)
 - 보육료 적극 지원: 보육에 대한 부모부담액 최고한도 설정
 - 지원금: 바우처, 매월 지급금, 세금감면 등 형태
 - 공보육 확대 등
 - 다자녀 가족의 자녀를 위한 교재교구비, 학교피복비, 교통비 등 지원
- iv) 다자녀 가족의 주거지원
 - 국민주택규모 아파트 분양 우선순위 부여
 - 임대아파트 우선분양 및 평형 선택시 우대
 - 주택자금 용자 확대
 - 임차료 보조
 - 주택수당 지급 등

4) 가족보호정책

출산율을 일정 수준에서 유지하는 것도 중요하나, 태어난 출생아수를 보호하는 것도 매우 중요하다. 출생아보호는 모성보호와 함께 향후 가임력을 보존하는 기능을 하며, 미래 노동력에도 기여하게 된다. 이러한 출생보호 및 모성보호는 특히 손상되기 쉬운 불안정한 가족에 더 중요시되어야 할 것이다. 이에 따라, 동 정책은 출생아보호, 모성보호 및 가정보호로 세분화될 수 있다. 가정보호 중 확대가족 보호는 자녀 출산 및 양육을 용이케 하는 기능을 할 것이다. 이들 정책을 효과적으로 실행하기 위한 정책수단들은 다음과 같이 제시될 수 있다. 가족보호정책은 재정적인 인센티브 제공보다 부모와 자녀가 안전하게 생활할 수 있는 사회 환경의 조성이 더 중요한 의미를 가진다.

7) 2004년 2월에 교육인적자원부는 사교육비 경감을 위한 대책들을 발표하였다. 여기에는 단기적 대책으로 사교육 주요 공교육 체제 내 흡수, 중장기 대책으로 우수교원 확보, 수업·평가방법 개선 등 학교교육 내실화, 그리고 장기적 대책으로 학벌주의·왜곡된 교육관 극복 등 사회제도 및 의식 개혁을 제시한 바 있다.

i) 출생아 보호

- 임신 및 출생아의 의료보장
- 영유아 보건 지도
- 맞벌이부부 등의 자녀의 질병 간호를 위한 자녀가정방문간호제도 도입
- 유급자녀질병휴가제도 도입
- 무료건강서비스
- 저소득층 미숙아 및 그 가정 지원(의료비, 양육비 등)
- 선천성이상아 및 그 가정 지원(의료비 지원 확대 등)
- 미혼모 아이 보호 및 국내 입양 활성화
- 자녀 출산 및 양육을 위한 건강한 환경 조성 및 지원

ii) 모성보호(임신 및 출산 지원)

- 임신·출산에 대한 건강보험 지원 강화
- 건강보험 급여항목 확대
- 산전진단검사 보험적용 확대
- 자연분만 보험진료비 전액 지원

iii) 가정 보호

- 동거가족, 미혼모(혼외출산) 가정 보호
- 3세대 가족 증가를 위한 3세대 주거환경 조성
 - 가족의 노부모 부양 지원
 - 확대가족문화 조성 등

5) 가족 재생산 기능 강화 정책

이 정책은 현재보다 미래에 출산율을 적정 수준에서 유지하기 위한 것이다. 미래 가임세대인 청소년의 무분별한 성행위로 발생하는 임신을 해소하기 위한 인공임신중절 시술은 생식기관의 각종 합병증 및 사망원인이 되어, 미래 가임력이 손실되는 결과가 초래된다. 여성의 생식기관 건강을 증진시켜 가임력을 유지하기 위한 정책은 다시 여성(청소년) 성건강을 증진시키기 위한 정책, 불임가족을 예방하고 치료하기 위한 정책 그리고 남아선호로 인하여 소모되는 여아 출생을 보호하는 정책으로 세분화될 수 있다. 이들 각 정책의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 정책수단들을 아래와 같이 제시될 수 있다.

- i) 여성(청소년) 성(생식기관) 건강 증진
 - 성교육 강화
 - 학교 정규교과목에 성교육 포함 등
 - 성상담 기능 활성화
 - 효율적인 서비스전달 체계 구축
 - 청소년의 성행위, 임신, 인공임신중절 등에 의한 생식기관의 질병 치료 강화
 - 인공임신중절 대책
- ii) 불임가족 예방 및 지원
 - 불임검사 및 치료 보험적용 확대 검토
 - 정·난관 불임시술 복원수술 보험급여 확대
 - 여성의 비자발적(후천성) 불임 등 예방 및 불필요한 임신소모를 방지하기 위해 인공임신중절 방지를 위한 적극적인 대책으로서 불법 인공임신중절 감시체계 확립 및 의료법에 의한 엄격한 처벌 강화
- iii) 남아선호 불식
 - 성 선택적 인공임신중절 성행 등은 여아의 출생을 감소시켜, 미래 순재생산율(net reproduction rate) 저하
 - 태아 성 검사 후 인공임신중절 시술에 대한 감시 및 처벌 강화
 - 인공임신중절 시술 전 사전임신상담제도 도입
 - 습관적 인공임신중절 방지를 위한 사후관리제 도입
 - 양성평등 교육 강화

끝으로 이들 출산 수준의 회복 및 안정화 정책을 추진하는 방법에 대한 논의이다. 앞서 제시한 많은 종류의 정책수단들 중에는 모든 계층에 적용될 수 있을 것들과 일부 특수계층에만 적용될 수 있는 것들이 있다. 또한, 이들 정책수단들은 총합적으로 막대한 재정지출을 요한다. 외국사례에서 알 수 있듯이 출산을 장려하기 위한 각종 정책수단들에 소요되는 비용으로 인하여 정부는 엄청난 재정적인 압박을 받고 있다. 이에 따라 일부 국가들은 초기 모근 출생을 대상으로 지급하였던 보편적인 접근방식을 지양하고, 일정한 기준(mean test)에 의거한 차별적 접근으로 전환을 모색하고 있다. 특히 출산장려정책은 출산억제정책과 달리 부부에게 많은 경제적 심리적 부담을 안겨다주는 것으로 고비용에도 불구하고 그 효과는 불확실하다는 특징을 가지고 있다.

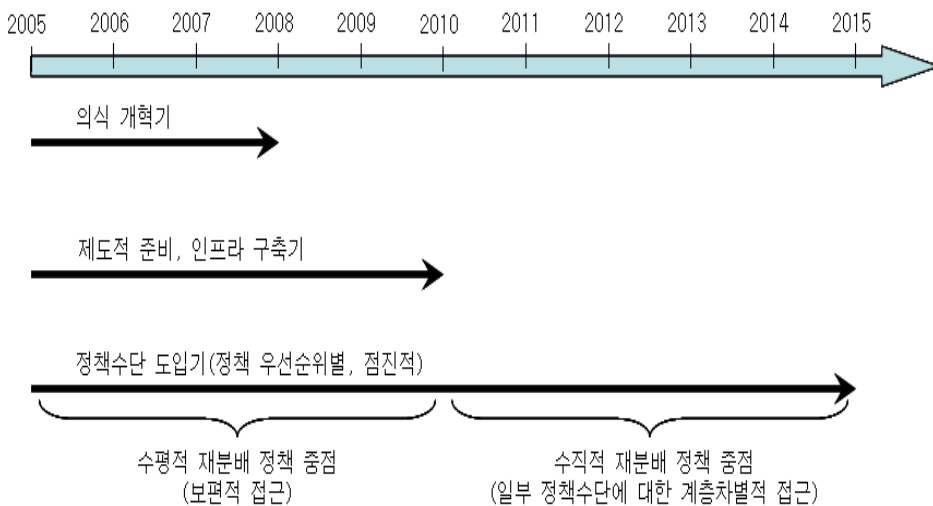
이러한 관점에서 우리나라에서의 출산회복정책은 선별적 및 단계별로 실시할 것이 제안된다.

선별적 접근은 비용 효과적인 정책수단들을 우선적으로 도입하는 것이다. 정책의 우선순위는 3가지 정책기조에 의거하여 설정한다. 즉, 시기별로 정책적 중점 사항에

다소 차이를 두는 것이다. 그러한 정책기조로는 우선 저출산 및 인구고령화의 심각성과 관련한 국민의식 변환기를 들 수 있다. 여기에서는 결혼 및 출산의 필요성을 증대시키고, 이를 위해 결혼관, 자녀관, 가족관을 바람직한 방향으로 유도하는 정책적 노력이 중요하다. 또한, 가정과 직장에서의 양성평등을 구현하는 노력이 요구되는 시기이다. 다음으로 먼저 고려되어야 하는 정책적 기조는 출산회복 및 안정화를 위한 사회적 제도 및 인프라를 구축하는 것이다. 자녀 출산 및 양육에 유리한 환경을 조성하는데 기본적인 목적이 있다. 이 시기에는 교육제도, 고용제도 등에 대한 제도적 개선이 이루어져야 하며, 보육시설 등 인프라가 구축되어야 한다. 마지막으로 정책기조는 실제로 정책수단들을 도입, 적용하는 것이다. 이를 위해서는 사전적으로 을 정책수단들을 평가한 후, 비용 효과적인 수단들을 선정하는 작업이 필요하다. 그러나 실제 이들 기조의 시작 시기는 저출산 문제의 심각성을 고려하여 차이를 두지 않으며, 다만 정책수단들의 선택에서 시기적 차이를 두도록 한다.

단계별 접근은 최근 출산율 수준이 아주 낮은 심각성을 고려하여 초기에는 선정된 정책수단들을 중심으로 보편적이면서도 강도 높게 실시하는 것이다(수평적 재분배 중점 정책). 그 기간은 대체적으로 향후 5년으로 설정할 수 있다. 다음 단계는 비용 효과적이지 못한 정책수단들과 지나치게 막대한 재정적 지출을 요하는 정책수단들을 일정한 기준(출산순위, 부모의 소득 및 자산 수준 등)에 의거하여 차별적으로 실시하는 것이다(수직적 재분배 중점 정책).

[그림 6-2] 출산회복 및 안정화 정책 추진방안



나. 노동력 적정수준 유지 방안

1) 여성인력활용정책

노동력 부족에 대응하기 위하여 여성인력을 활용하는 정책은 출산회복정책들과 통합적으로 고려되어야 할 것이다. 노동력 부족만을 감안하여 여성을 시장에 내몰 경우, 출산율이 저하되는 악순환을 겪게 되기 때문이다. 따라서 출산회복정책의 기조로 여성의 경제활동참가율과 고출산율을 동시에 달성할 수 있는 정책수단들이 개발, 도입되어야 할 것이다. 그러한 정책수단들로는 앞서 출산회복정책 중 “i) 일과 자녀 양육의 양립 가능 제공방안에 제시한 바 있다. 아울러 관련 정책들은 여성의 취업활동에 있어서 혼인과 출산 및 자녀양육을 이유로 한 차별을 완전히 철폐하며, 기혼여성의 재취업에 있어서 장애요인들을 제거하는데 중점을 두어야 할 것이다.

2) 노인인력활용정책

향후 저출산 및 인구고령화에 따른 노동력 부족문제를 완화시키기 위한 대안으로 노인인력 활용을 제시할 수 있다. 미래 노인세대는 현재보다 교육정도가 더 높고, 건강수준이 더 좋을 것으로 노동시장에서 활동이 더욱 유리해질 것이기 때문이다.

노인인력을 활용하기 위한 방안들로는 다음과 같이 제시할 수 있다. 기업체에서 의무적으로 고용하여야 할 노인비율을 상향 조정하는 한편, 현금 등에 의한 대체가 엄격히 제한하는 것이다. 고령노동자를 고용하는 기업에 대해 세제혜택, 임금보조 등 각종 지원을 활성화한다. 노인을 위한 근로형태를 개발한다. 여기에는 은퇴연령에 이르기까지의 단계적인 근로조직 강구, 평균근로시간 단축(고령노동자가 자신의 가족과 건강한 생활을 위해 할애할 수 있는 시간 보장), 임시직종 증가, 인터넷을 이용한 재택근무 도입 등에 포함된다. 그리고 노인적합직종을 개발하고, 일자리를 적극적으로 창출한다. 무엇보다도 정년선택제를 도입하여, 근로 능력과 의욕이 있는 노인들이 계속하여 노동시장에서 활동할 수 있도록 한다. 특히, 현행법에서 매 5년마다 국민연금 수급개시 연령을 1년씩 연장하기로 한 계획에 맞추어 정년퇴직 연령을 연장하여, 고령자의 고용을 안정시키도록 하여야 한다.

이러한 방안들은 결국 노후생활보장이나 노인복지에도 기여할 것이다. 노인인력 재고용을 연금수령시기와 연계할 경우, 연금제도 개선에도 기여할 것이다.

3) 인구이동(이민)정책

UN에서는 저출산 및 인구고령화 대책으로 국제이동을 강조하고 있는데, 그 이유는 지구의 자원 및 환경 문제를 해결하기 위해서는 계속적으로 출산을 억제하여야 한다는 것이다. 그러나 저출산국가들은 인구고령화 문제를 극복하기 위해 출산장려 정책을 모색하고 있다는 데에 국제기구의 고민이 있다. 이에 UN에서는 1999년 우리나라를 포함한 저출산 8개국(프랑스, 독일, 이태리, 일본, 러시아, 영국, 미국)을 대상으로 향후 필요한 이민자수를 추정한 바 있다. UN은 우리나라의 경우 이동자가 상대적으로 적은 상황에서 향후 총인구와 생산가능인구의 감소 및 인구고령화 현상을 방지하기 위하여 더 많은 이동자를 필요로 한다는 결과를 제시하였다.⁸⁾

이민은 비단 유럽 국가뿐만 아니라 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등의 다문화사회(multicultural societies)에서도 인구감소나 고령화를 어느 정도 방지하는데 중요한 기여를 하였다(Lesthaeghe et al., 1988). 반면, 일본과 같이 역사성과 정체성이 강한 국가에서는 이민에 대해 강한 사회적인 저항을 갖고 있어 이민이 적극적으로 수용되지 못함으로써(Lesthaeghe et al., 1988), 인구고령화가 급격히 진행됐다.

최근 저출산 현상이 장기적으로 유지되는 경우 인구고령화는 심각한 수준에 이를 것이며, 무엇보다도 큰 문제는 노동력 부족으로 이어질 것이라는 전망이다. 우리 사회에서 미래 인구고령화 문제에 대응하기 위한 이민정책은 긍정적이고 장기적인 차원에서 검토되어야 할 것이다. 무엇보다도 중요한 작업은 외국인 이민이 어느 정도 필요한지 수요를 파악하고, 수입이민을 수용할 경우 사회문화적 충격을 최소화시킬 수 있는 방안들이 강구하는 것이다.

다. 노후생활보장방안

노후생활을 보장하기 위해서는 앞서 제시한 노인인력 활용방안들과 함께 사회보장제도를 개선하는 일이 중요하다. 연금제도의 경우, 평균수명, 인구고령화, 은퇴 근로자 대체율 등 인구학적 요인의 변동에 따라 연금을 조정하는 정책이 도입되어야 할 것이다. 노후 의료보장을 위해 건강보험제도를 개선하며, 장기요양보험제도를 도입하여야 할 것이다. 이외 방문서비스나 주간보호 등을 강화할 필요가 있다.

8) 최대인구(53.5백만명, 2035년)를 유지하는데 1,509천명, 최대 생산가능인구(36.3백만명, 2020년)를 유지하는데 6,426천명의 이민자가 필요할 것으로 추정되었다.