

제 10차 여성정책포럼

출산율 1.30 진단과 대안

◎ 일시: 2002년 10월 28일 (수) 15:30-18:00

◎ 장소: 한국여성개발원 여성공동의 장 5층

초대의 글

안녕하십니까?

한국여성개발원에서는 ‘출산을 1.30, 진단과 대안’에 관한 주제로 「제10차 여성 정책포럼」을 개최하고자 합니다.

최근 우리 사회에서 출산을 하락현상에 대한 우려가 높아지고 있습니다. 통계청에 따르면 작년 여성 1명이 낳는 평균 출생아수는 1.30명으로 60년대 6.0명에서 80년대 후반에 들어 인구구조를 유지할 수 있는 대체출산을인 2.1명에 크게 미달하게 된 것입니다.

따라서 2020년 이전에 인구가 감소될 가능성에 대한 우려와 함께 지나친 출산을 저하는 경제활동인구의 감소와 노령화로 인한 노동생산성 저하문제가 뒤따라 국민의 삶의 질에 크게 영향을 미칠 수 있어 그 해결책에 대한 논의의 중요성이 부각되고 있습니다.

이에 본 포럼은 출산율저하현상에 대한 구체적인 인구동태분석과 그 변화의 원인 및 사회경제적 영향에 대한 논의를 통하여 출산율 1.30에 대한 진단과 대안을 모색해 보고자 합니다. 바쁘시더라도 꼭 참석하셔서 좋은 의견을 나누어주시기를 부탁드립니다.

2002년 10월

한국여성개발원장 장 하 권

행사일정

15:30~15:40 인사말

장하진(한국여성개발원장)

15:40~16:30 주제발제

사회: 장혜경 (한국여성개발원 가족·보건·복지연구부장)

발제 I. 은기수(한국정신문화연구원 교수)

: 출산률 추이와 그 변화의 원인

발제 II. 김승권(한국보건사회연구원 박사)

: 저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안

16:30~16:40 휴식(음료 및 다과)

16:40~18:00 지정토론 및 자유토론

김애령(여성부 정책개발평가담당관)

김혜경(한국여성개발원 연구위원)

박숙자(국회 여성위원회 전문위원)

안명옥(포천중문의과대 교수/강남 차병원 의사)

장지연(한국노동연구원 박사)

최경수(한국개발연구원 박사)

서울경제신문

17:30~18:00 질의 응답 및 자유토론

모든 참가자

18:00 폐회

목 차

1. 출산물 추이와 그 변화의 원인/ 1

은기수(한국정신문화연구원 교수)

2. 저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안/ 21

김승권(한국보건사회연구원 박사)

출산율 추이와 그 변화의 원인

은 기 수

(한국정신문화연구원 한국학대학원 사회학 교수)

- 목 차 -

1. 들어가는 말 / 3
2. 한국사회의 출산력 변천 / 4
3. 출산력 변화의 인구학적 요인들 / 7
4. 출산력 변동의 사회구조적 요인 /11
5. 결론 /16

1. 들어가는 말

현재의 출산력 수준을 알려주는 대표적인 출산율 지표로 합계출산율(Total Fertility Rate)이 사용된다. 통계청의 발표에 따르면 2001년 우리나라의 합계출산율은 1.3으로 세계적으로 낮은 수준에 이른 것으로 알려져 있다. 더욱 큰 문제는 합계출산율 1.3에 이르는 과정이 매우 빠르게 이루어지고 있다는 점이다. 이런 상태가 지속되면 멀지 않아 노동력이 부족하게 되고, 고령화가 심화될 것이라는 등의 여러 부작용이 지적되면서 “낮은 출산력 수준”을 유지하는 것이 좋은 것인지, 아니면 출산력 수준을 높이는 것이 필요한 것인지에 관한 인구학적 논쟁에서부터 낮은 출산력 수준이 여성과 가족에 미치는 영향을 고려하여 새로운 여성정책을 논의하는 이 자리의 모임까지 다양한 논의가 촉발되고 있다.

그러나 최근 우리나라에서 낮아지고 있는 출산력 수준을 두고 일어나는 논의들은 출산율의 상승과 하락을 너무 인구학적인 관점에서만 바라보는데 문제가 있다. 출산은 인구학적 현상이다. 그러나 우리나라에서 출산은 대부분 가족이라는 테두리 안에서 일어난다. 남녀가 결혼을 통해 가족을 형성하고, 출산을 통해 가족이 확대재생산되며, 이혼이나 사별을 통해 가족이 해체되는 과정을 밟는다고 본다면, 출산은 가족의 형성, 유지, 확대, 해체의 한 부분으로 바라볼 필요가 있다. 또한 가족의 형성과 유지에는 가족 밖의 사회구조적인 요인이 지대한 영향을 미치기 때문에 사회구조적인 요인이 출산에 미치는 요인을 진지하게 고려해야 한다.

우리가 대표적인 출산력의 지표로 사용하는 합계출산율은 정의상 “한 여성이 일생동안 낳은 자녀의 수”이지만, 실제로 우리가 사용하는 합계출산율은 현재 가임능력이 있는 연령층의 연령특수출산율(age-specific fertility rate)을 가지고 “여성의 일생에 걸쳐 이 연령특수출산율 스케줄에 따라 출산이 이루어 진다면”이라는 가정 속에 측정된 기간 합계출산율(period total fertility rate)이다. 따라서 실제로 한 여성은 자신이 처한 사회적, 경제적 현실 속에서 출산시기를 조절하여 출산을 하여 결국 평생동안 낳는 자녀의 수에는 변함이 없다할지라도, 기간 합계출산율에는 큰 영향을 미칠 수 있는 것이다.

여기서 중요한 것은 “사회적, 경제적 현실을” 고려해서 출산을 조절한다는 것이다. 사회적, 경제적 현실이 어려우면 출산을 연기할 수도 있고, 아예 출산을 단념할 수도 있다. 이처럼 출산시기나 출산 자체에 큰 영향을 미치는요인의 하나는 여성이 출산을 하는 시기가 역사적으로 어느 의미를 갖는 시기인가 이다. 예를 들어 미국의 경제공황기에 출산을 시작한 여성과 2차세계대전 이후 미국의 최대 호황기였던 1950년대에 출산을 시작한 여성의 출산력 수준은 질적으로 다르기 때문이다. 이처럼 우리나라의 출산력 수준을 논할 때도 출산력 수준에 영향을 미치는 역사적인 시기(historical time)의 중요성을 고려해야만 한다.

이 글은 여성개발원이 “출산율 저하현상에 대한 구체적인 인구동태분석과 그 변화의 원인 및 사회경제적 영향에 대한 논의를 통하여 출산율 관련 여성정책의 기본방향과 과제를 모색”하기 위한 여성정책포럼의 발제의 글이다. 이 글은 첫째, 통계청에서 발표한 여러 통계자료를 그대로 이용하여 현재 출산율 비롯한 몇 영역의 변화를 살펴보고, 둘째, 출산율의 저하를 어떻게 바라보아야 할지 본 연구자의 시각을 통해 문제제기를 하려고 한다. 이러한 문제제기는 여러 자료를 엄밀하게 분석한 결과가 아니고, 여러 자료들에서 나타나는 현상을 어떻게 해석해야 할지를 놓고 고민한 본 연구자의 순수한 문제제기이다.

2. 한국사회의 출산력변천

대부분의 출산은 가족 내에서 이루어지기 때문에 한국의 출산력 수준의 변화를 결혼의 지표와 함께 이해할 필요가 있다. 다음 <표 1>은 지난 1970년부터 2001년까지 출산율, 혼인율, 이혼율의 변화를 보여주고 있다. 표에서 조혼인율은 해당 연도 인구 1000명당 혼인건수를 말하고, 조이혼율은 해당 연도 인구 1000명당 이혼건수를 나타낸다.

<표 1> 합계출산율, 조혼인율과 조이혼율, 1970-2001

연도	합계출산율	혼인건수	조혼인율(‰)	이혼건수	조이혼율(‰)
1970	4.53	295,137	9.2	11,615	0.4
1971	4.54	239,457	7.3	11,361	0.3
1972	4.14	244,780	7.3	12,188	0.4
1973	4.10	259,112	7.6	12,719	0.4
1974	3.81	259,604	7.5	14,073	0.4
1975	3.47	283,226	8.0	16,453	0.5
1976	3.05	285,910	8.0	17,178	0.5
1977	3.02	303,156	8.3	20,280	0.6
1978	2.65	343,013	9.3	19,734	0.5
1979	2.90	353,824	9.4	17,178	0.5
1980	2.83	403,031	10.6	23,662	0.6
1981	2.66	364,889	9.4	24,543	0.6
1982	2.42	362,239	9.2	26,898	0.7
1983	2.08	369,140	9.2	29,609	0.7
1984	1.76	361,463	8.9	36,127	0.9
1985	1.67	376,847	9.2	38,838	1.0
1986	1.60	378,009	9.2	39,744	1.0
1987	1.55	376,698	9.1	42,375	1.0
1988	1.56	388,704	9.2	42,116	1.0
1989	1.58	398,037	9.4	43,283	1.0
1990	1.59	399,312	9.3	45,694	1.1
1991	1.74	416,872	9.6	49,205	1.1
1992	1.78	419,774	9.6	53,539	1.2
1993	1.67	402,593	9.0	59,313	1.3
1994	1.67	393,121	8.7	65,015	1.4
1995	1.65	398,484	8.7	68,279	1.5
1996	1.58	434,911	9.4	79,895	1.7
1997	1.54	388,591	8.4	91,159	2.0
1998	1.47	375,616	8.0	116,727	2.5
1999	1.42	362,673	7.7	118,014	2.5
2000	1.47	334,030	7.0	119,982	2.5
2001	1.30	320,063	6.7	135,014	2.8

자료: 통계청(2001: 28; 2002: 12, 표 1)

통계청이 발표한 자료를 보면 1970년에 합계출산율 4.5에서 1983년에 인구대체수준인 합계출산율 2로 낮아진 것으로 나타난다. 1970년부터 1983년까지 13년 사이에 합계출산율이 절반 이하로 감소한 것이다. 따지고 보면 이렇게 짧은 시기에 이 정도로 합계출산율이 감소한 것을 두고 우리는 “출산력 혁명”이라고 불러야 한다.

한번 감소하기 시작한 출산력 저하는 1987년 무렵까지 지속되어 1987년에 합계출산율 1.55까지 이른다. 그러다 출산력이 약간씩 높아져 1992년에 합계출산율 1.78까지 회복되다가 다시 낮아지기 시작한다. 그러나 1993년부터 1995년정도까지 동일한 출산력수준을 유지하다가 1997년에 합계출산율 1.54까지 약간씩 낮아진다. 그러다 1998년부터 합계출산율이 1.5 이하로 낮아지고 드디어 2001년에는 합계출산율 1.3 수준에 도달하고 있는 것이다.

출산율 자체만으로 본다면 1996년과 1997년의 합계출산율 수준은 이미 1989년 무렵에 우리가 경험한 것이다. 따라서 1996년과 1997년의 출산력 수준을 두고 새삼 놀라지는 않을 것이다. 문제는 1998년의 출산력 수준이 합계출산율의 마지노선이라고 암암리에 가정되던 1.5 이하로 낮아지면서 2001년에 1.3까지 낮아진데에 충격을 받고 출산력이 낮은 것이 큰 문제가 될 수 있다고 새삼스레 느끼게 된 것이다.

합계출산율이 1.5 이하로 낮아질 때 결혼에는 무슨 일이 벌어지고 있었는가? 조혼인율은 연령구조에 직접적으로 영향을 받아 혼인율을 살펴보는 아주 좋은 지표는 아니지만, 조혼인율을 이용하여 혼인에 일어나고 있는 변화를 살펴보자. 우리나라의 혼인율은 1970년대 초에 조혼인율 7.3 수준으로 낮아졌다가 1970년대 중반부터 다시 높아지기 시작하여 1980년에 10.6까지 올라간다. 그 뒤 1993년까지 인구 1000명당 혼인전수가 9인 수준을 유지하다 이후 인구1000명당 혼인전수가 8인 수준으로 낮아진다.

1996년에 조혼인율이 9.4로 다시 상승했다가 1997년부터는 조혼인율이 8.4→8.0→7.7→7.0→6.7까지 급락하고 있다. 2000년과 2001년의 조혼인율은 지난 30년동안 경험하지 못했던, 낮은 혼인율이다.

역사적인 시기에 결부시켜 생각해 보면 1970년대초는 전 세계적인 오일쇼크의 영향으로 우리나라가 경제가 심각한 불황에 빠졌던 시기이다. 누구나 경제적으로 어려움을 겪었던 시절이다. 이 시기에 조혼인율이 7.3이라는 것은 오일쇼크로 인한 경제적 곤궁의 시기라는 역사적인 시기의 영향이 미친 것으로 보인다. 이후 혼인율이 상승하여 시기에 따라 진동을 하지만 혼인율이 1997년부터 다시 급락하고 있음을 주목할 필요가 있다. 바로 이 시기는 30년전의 오일쇼크로 인한 경제위기보다 훨씬 강도가 센 경제위기의 시기임을 주목해야 한다. IMF 경제위기가 시작된 이후 오늘날까지 조혼인율이 계속 낮아져서 2001년에는 드디어 조혼인율이 6의 수준을 기록하고 있는 것이다.

이번에는 이혼율의 변화를 살펴보자. 우리나라의 이혼율은 조금씩 상승해왔다. 그

래서 1985년 인구 1000명당 한건의 이혼 수준으로 올라섰다. 그러나 그 이후에도 이혼율의 증가는 매우 완만하게 이루어졌다. 1995년에 조이혼율이 1.5에 달하고 1996년에는 1.7로 높아졌다. 1990년대 후반에 이혼율의 상승이 조금씩 빨라지고 있다는 신호를 보내고 있는 것이다.

그러나 이혼율의 완만한 증가라는 장기적인 추세와 전혀 다른 이혼율의 유형이 1997년 이후 나타나기 시작했다. 1997년에 조이혼율 2.0을 기록하더니 1998년에 조이혼율이 2.5로 급격히 높아졌다. 그 뒤 3년간 2.5의 높은 조이혼율이 유지되더니 2001년에는 다시 0.3% 포인트나 높아진 2.8을 기록하게 되었다. 1996년부터 따져보면 불과 5년 사이에 이혼율이 1% 포인트 이상 차이나게 증가한 것이다. 1970년에 조이혼율 0.4에서 1994년에 조이혼율 1.4로 조이혼율이 1% 포인트 증가하는데 24년이 걸렸다면 1996년부터 2001년 사이에 조이혼율이 1% 포인트 증가하는데 걸린 시간은 불과 5년 밖에 안되는 것이다.

이처럼 최근 급속하게 올라가고 있는 이혼율의 증가시기도 1997년 이후라는 점을 주목해야 한다. 출산율, 혼인율의 급격한 변동의 시기에 이혼율도 큰 변화를 보이고 있는 것이다. 출산율의 저하를 인구학적 현상으로 따로 떼어 관찰하지 않고, 출산, 혼인, 이혼 등을 모두 가족이라는 제도의 한 요소로 파악한다면 한국의 가족이라는 제도에 급격한 변동이 일어나고 있는 것이다. 그리고 그 급격한 변동의 시기가 1997년 이후라는 점을 우리는 주목해야 한다.

이러한 관찰은 출산, 혼인, 이혼 등에 나타나는 변화의 요인을 가족가치의 변화, 여성들의 교육수준 향상 및 노동시장참여 증가 등의 요인 이외에도 1997년 이후라는 역사적인 시기의 영향에 좀더 주의를 기울일 필요가 있음을 알려준다. 그러면 1997년 이후의 역사적인 시기의 영향이 어떤 의미를 지니고 있는 것인가? 다음 절에서 출산에 관한 인구학적 분석을 통해 가족의 형성과 유지에 일어나고 있는 변화를 살펴보고, 이 변화를 어떻게 해석해야할지 다시 생각해보고자 한다.

3. 출산력 변화의 인구학적 요인들

인구학에서는 출산력의 변동에 직접적으로 영향을 미치는 요인들의 영향을 분해해서 각 요인들의 출산력의 변동에 얼마나 영향을 미치고 있는지 분석한다. 다음 <표 2>는 출산력 수준의 변동을 요인분해한 결과를 보여주고 있다.

<표 2> 합계출산율 퍼센트 변화의 구성요소, 1955-2000

연 도 구 성 요 소	1955- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975	1975- 1980	1980- 1985	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000
합계출산율 변화율 (%)	5.6	-16.8	-17.6	-13.4	-24.6	-25.7	-18.3	1.2	-5.4
A. 혼인상태별 구성	-3.9	-6.3	-3.7	-3.5	-5.6	-6.4	-6.5	-5.8	-9.9
결혼연령	-6.9	-7.6	-3.4	-3.7	-4.9	-6.7	-7.9	-5.6	-9.6
이혼, 사별	3.0	1.3	0.5	0.2	-0.7	0.3	1.4	-0.2	-0.3
B. 연령별 유배우 출산율	9.5	-10.5	-14.1	-9.9	-19.1	-19.3	-11.8	7.0	4.5
피임	--	-1.7	-9.5	-5.9	-23.0	-23.9	-13.4	-5.3	-7.4
인공유산	-3.1	-5.1	-4.6	-4.0	3.9	4.6	1.6	12.3	11.9
기타	11.0	-3.8	--	--	--	--	--	--	--

출처: 전광희(2002)

<표 2>는 합계출산율의 변동의 요인이 크게 두 요인임을 보여준다. 하나는 혼인상태별 구성의 영향이고 다른 하나는 배우자가 있는 여성들의 연령별 출산율 수준이 미치는 영향이다.

1960년대에 출산력 억제정책이 실시된 이후 합계출산율은 감소하기 시작했고, 그 결과 합계출산율 변화율은 음의 값을 기록한다. 그러다 1990년대 초에 합계출산율이 약간 상승했었고, 그 결과 1990년부터 1995년 사이의 합계출산율의 변화율은 1.2% 라는 양의 값을 기록했다. 그러나 다시 출산율이 낮아지기 시작해서 1995년부터 2000년 사이의 합계출산율 변화율은 -5.4로 음의 값으로 돌아섰다.

그런데 이러한 변화를 요인분해한 결과는 우리에게 아주 중요한 점을 말해주고 있다. 피임, 인공유산 등으로 이루어진 연령별 유배우 출산율이 1990년까지는 출산율을 낮추는데 아주 큰 기여를 하다가 1990년부터는 더 이상 출산율을 낮추는데 기여를 하지 않는다는 것이다. 이제 피임, 인공유산 등의 연령별 유배우 출산율의 변화는 출산율을 낮추는데 기여하지 않고 있다.

반면에 출산율을 낮추는데 꾸준히 기여해 온 혼인상태별 구성의 영향은 최근 들어 그 영향력이 더 강해지고 있다. 1990년에서 1995년 사이에 혼인상태별 구성의 영향이 -5.8%였는데, 1995년부터 2000년 사이에는 -9.9%로 합계출산율을 낮추는데 더 큰 영향을 미치고 있는 것이다.

혼인상태별 구성의 변화는 무엇을 말하는가? 표에 나타난대로 결혼연령의 변화가

합계출산율에 미치는 영향과 이혼이나 사별의 비율 증가가 합계출산율에 미치는 영향이 혼인상태별 구성이 합계출산율의 변동에 미치는 영향이다. 그런데 이혼이나 사별의 증가로 인한 합계출산율의 변동은 그 크기가 미미하고, 대신 결혼연령의 상승으로 인한 합계출산율의 변동의 영향이 크게 나타나고 있다. <표 2>를 보면 1995년부터 2000년까지의 합계출산율의 변동에 직접적으로 영향을 미치고 있는 가장 중요한 인구학적 요인은 **결혼연령의 상승**인 것이다.

그러면 혼인연령은 어떻게 변해왔는가? 다음 <표 3>은 1990년대의 초혼연령의 변화를 보여주고 있다.

<표 3> 초혼연령의 변화, 1991-2001

연도	남자	여자
1991	28.0	24.9
1992	28.1	25.0
1993	28.1	25.1
1994	28.3	25.2
1995	28.4	25.4
1996	28.4	25.5
1997	28.6	25.7
1998	28.9	26.1
1999	29.1	26.3
2000	29.3	26.5
2001	29.6	26.8

자료: 통계청, 주로 찾는 통계의 주요 혼인력 지표

1991년에 한국 남성의 초혼연령은 28세, 여성의 초혼연령은 24.9세였다. 1996년까지 남성의 초혼연령은 완만하게 증가한다. 그래서 1996년 남성의 초혼연령은 28.4세로 나타난다. 그런데 1997년부터 남성의 초혼연령이 28.6로 높아진 후 1998년 28.9세, 1999년 29.1세, 2000년 29.3세, 2001년 29.6세 등 급격히 높아졌다.

이 점은 한국 여성의 초혼연령의 변화에서도 동일하게 관찰된다. 여성들의 초혼연령도 남성처럼 꾸준히 상승하는 것으로 나타난다. 1992년에 여성들의 초혼연령이 25세를 기록한 후 1996년까지 매년 0.1년꼴로 증가하다가 1997년 이후에는 매년 0.2년, 0.3년 또는 0.4년씩 상승하고 있다.

남성과 여성의 초혼연령의 변화를 종합해보면 남성들의 초혼연령은 1997년 이후

급격하게 상승하고 있고, 여성들 또한 1997년 이후 초혼연령의 증가량이 큰 것으로 나타나고 있다.

혼인율과 이혼율의 변화와 마찬가지로 출산력 수준에 직접적으로 영향을 미치는 남성과 여성의 혼인연령도 1997년 이후 급격히 높아지는 현상이 관찰되는 것이다.

혼인연령의 상승을 이해하기 위해 미혼의 비율의 변화를 살펴보자. 다음 <표 4>는 인구센서스에 나타난 1985년부터 2000년까지의 성 및 연령별 미혼율을 보여주고 있다.

<표 4> 성 및 연령별 미혼율, 1985-2000

연령	남 자				여 자			
	1985	1990	1995	2000	1985	1990	1995	2000
20~24	94.4	96.4	96.3	97.5	72.1	80.5	83.3	89.1
25~29	50.7	57.3	64.4	71.0	18.4	22.1	29.6	40.1
30~34	9.4	13.9	19.4	28.1	4.2	5.3	6.7	10.7
35~39	2.7	3.8	6.6	10.6	1.6	2.4	3.3	4.3

자료: 각년도 인구센서스에서 계산.

<표 4>를 보면 한국 남성과 여성의 결혼이 늦어지고 있음이 분명히 드러난다. 한국 남성들은 20대에 결혼을 하지 않은 미혼의 비율이 1985년부터 2000년까지 빠른 속도로 증가하여 2000년에는 25세부터 29세까지의 남성들 가운데 미혼의 비율이 71%에 달하고 있다. 30-34세의 남성 가운데도 미혼인 비율이 1995년에 19.4%에서 2000년 28.1%로 급증하고 있다.

여성의 경우에도 1995년부터 2000년 사이에 20-24세의 여성의 미혼율이 6% 포인트 가까이 증가한 89%로 급격히 상승했고, 25-29세의 여성의 미혼율도 같은 기간에 10% 포인트이상 증가한 40%를 기록하고 있다.

다른 어느 시기보다도 1995년부터 2000년 사이에 남성과 여성의 연령별 미혼율의 증가가 두드러짐을 <표 4>를 통해서 확인할 수 있다. 우리나라에서 인구센서스는 5년에 한 번씩 이루어지기 때문에 1995년부터 2000년 사이의 어느 시점에서 미혼율이 급격히 증가하는지 <표 4>를 통해서 알 수가 없다. 그래서 초혼연령의 상승이 1997년 이후에 이루어지는 것으로 보아서 미혼율의 상승도 1997년 이후에 급격히 이루어질 것을 쉽게 유추해 볼 수 있다.

4. 출산력 변동의 사회구조적 요인

지금까지 간단히 한국 사회의 출산력 변동에 인구학적 요인들이 어떻게 영향을 미치고 있는지 살펴보았다. 또한 출산율 이외에 혼인율과 이혼율 그리고 연령별 미혼율의 변화도 살펴보았다. 지금까지 살펴본 자료들에서 공통적으로 나타나는 것은 넓은 의미의 가족의 여러 요인에 일어나고 있는 변화들은 모두 1997년 이후 급속한 변화를 겪고 있다는 점이다.

출산력이 하락을 두고 왜 출산력이 낮아지는지 다양한 시각에서 논의가 이루어져 왔다. 비단 인구학자나 사회학자가 아니더라도 여성에 관심이 있고 여성학을 전공하는 학자들도 이 문제에 대해 의견을 말하고 있다. 지난 9월 2일자 교수신문에는 “육아가 공포인 사회-출산율 제로”가 멀지 않았다”라는 제목으로 한 여성학자의 칼럼이 실렸다. 그 여성학자는 한국 사회의 출산율이 2001년에 합계출산율 1.3 수준으로 낮아진 가장 큰 요인은 “육아에 대한 경제적 부담”이라고 했다. “한국 사회처럼 모성과 가족의 중요성을 강조하는 사회도 흔하지 않지만 모성과 육아에 대한 사회적 책임에 이토록 무심한 사회 또한 드물다”고 하면서 여성들이 출산 및 육아에 대한 부담과 공포 때문에 출산율이 낮아지고 있다고 진단하고 있다.

그러면서 이러한 낮은 출산율 문제가 해결될 수 있는 첫 출발은 “국영, 공영 탁아 시설의 대대적인 확충”이라고 밝히고 있다. “출산율 저하를 보도하는 언론의 초점은 육아를 위한 사회적 책임의 문제보다 육아의 책임을 회피하는 여성을 윤리적으로 단죄하려는 시선에 더 가깝다”고 질타하면서 국가의 여성 복지 정책이 마련되어야만 낮은 출산율의 문제도 해결의 실마리를 찾을 것이라고 주장하고 있다 (권명아, 교수신문, 2002. 9. 2.).

많은 사람들이 이 칼럼의 주장에 동의할 것이다. 2002년 10월 23일자 중앙일보의 기획기사에서도 “남성과 여성이 같이 벌어도 남성들은 자녀의 양육과 교육은 엄마가 책임지는게 좋다”고 생각한다고 보도하고 있다. 그러면서 “여성에게만 지워지는 육아 부담은 세계적으로도 아주 낮은 수준이 된 한국 출산율의 중요한 원인이기도 하다. 육아 부담으로 출산을 포기하거나 아이 한 명에 그치는 여성이 늘기 때문이다. 낮은 출산율은 경제를 이끌어갈 생산인구를 줄게 해 사회 전체에 부담이 된다”고 보도하고 있다.

언론에서도 여성학자들의 주장과 동일한 내용을 보도하고 있다. 자녀를 출산하면 엄마 이외에 양육할 수 없는 상황은 분명히 출산율을 낮추는 큰 요인임에 틀림없다. 이러한 문제제기에 이의를 제기할 사람은 남자 가운데도 없을 것이다.

또 하나의 중요한 원인은 가족가치의 변화이다. 여기서 자세한 자료를 제시하지는 않겠지만, 한국 사회에서 성, 결혼, 출산, 이혼, 재혼 등 가족가치가 급격히 변하고 있음이 조사되고 있다. 사회 전반적으로 교육수준이 높아지면서 특히 젊은 층으

로 올수록 가족가치가 크게 변하고 있다. 성에 대한 태도도 자유로워지고, 결혼을 꼭 해야하는지 의문을 제기하기도 하며, 이혼해야 하는 경우 자식에 얽매이지 않고 이혼을 해야한다는데 찬성하는 비율이 크게 늘고 있다. 이와 같은 가족가치의 변화는 남성보다는 여성에게서 일반적으로 더 크게 관찰된다. 이미 서구에서는 가족가치의 변화를 제2의 인구학적 변천이라고 하면서 출산율이 낮아진 이후에도 계속되고 있는 출산력의 변천을 가족가치의 변화의 측면에서 설명하고 있다. 한국사회에서도 남성과 여성 모두 가족가치의 변화가 관찰되고 있고, 이러한 가족가치의 변화가 출산율의 저하에 영향을 미치고 있음이 분명하다.

그러나 우리의 관심은 육아의 경제적 부담이 어제 오늘의 일이 아니고, 가족가치의 변화가 지난 34년 사이에 크게 변했다는 증거가 없는데, 출산율, 혼인율, 이혼율, 초혼연령, 미혼율 등에 왜 급격한 변화가 일어나고 있는가 하는 점이다. 본 연구자는 보육시설의 미비 등 육아의 사회적 책임 부재, 가족가치의 변화 등 기존의 주장도 옳지만, 최근에 일어나고 있는 급격한 출산력 저하는 역사적인 시기의 영향이면서 동시에 사회구조적인 영향이 더 크게 작용하고 있다고 본다.

1997년 경제위기 이후 청년층을 비롯해서 중장년층의 실업이 급증했다. 1998년 2월에 대학을 졸업하는 졸업생들은 사상 초유의 취직난을 겪었다. 그 이후도 여전히 청년 남성과 여성 모두 첫 직장을 갖는데 어려움을 겪고 있다. 2002년 10월 24일자 중앙일보 경제면 첫 장은 “취업전쟁”이라는 박스기사로 시작하고 있다. 지금도 여전히 첫 직장을 잡으려는 사람들에게 취업은 전쟁과 같은 상황이다.

경제위기 이후 노동시장에 많은 변화가 일어났다. 노동시장이 유연화되면서 예전 같으면 정년까지 보장되던 고용관행이 사라지고 지금은 언제든지 직장을 그만두어야 하는 상황이 두었다. 젊은 연령에도 실직을 경험하는 것은 흔한 일이 되고 있다. 또한 정규직의 비중이 줄고 비정규직이 늘면서 고용상태가 불안정해지고 있다.

이와 같은 노동시장의 변화에 가장 큰 영향을 받는 층은 결혼시기에 들어선 젊은 남성들이다. 이들은 대개 직장을 갖고, 결혼준비를 한 다음 결혼에 들어가게 되는데, 1997년 경제위기 이후 안정된 직장을 갖고 결혼을 할 수 있는 남성의 풀이 대폭 줄었다고 생각된다. 설혹 직장을 가졌다 할지라도 결혼후 가족을 부양하면서 안정된 결혼생활을 지속할 수 있는 안정된 직장을 가진 비율이 경제위기 이전보다 훨씬 줄었다. 따라서 남성들의 경우 결혼에 진입하는 것을 미루게 되고, 그 결과 남성들의 혼인연령이 급격히 상승하면서 미혼율도 증가한 것으로 생각된다.

여성들의 입장에서든 취업을 원하는 경우 남성못지않은 어려움에 봉착하게 되었다. 여성들의 직장도 불안정하기는 남성과 마찬가지로, 비정규직에 종사하는 여성들의 수는 더 늘어났다. 과거처럼 결혼을 통해 안정된 생활로 이행할 수 있는 가능성도 대폭 감소하였다. 왜냐하면 결혼상대인 남성들이 안정된 직장을 갖는 확률과 결혼생활을 안정되게 지속할만한 “결혼할만한marriageable” 남성들의 풀pool이 줄

였기 때문이다. 따라서 여성들도 결혼을 지연하게 되고, 그 결과 혼인연령이 상승하고 미혼율이 높아진 것이다.

노동시장이 불안정해지고, 경제적인 여건이 나빠지면서, 가족들은 과거보다 훨씬 더 높은 해체위기를 경험하게 되었다. 과거같으면 취업을 지속했을 중장년층의 실업률이 높아지면서 가족의 해체 위기는 더 높아졌다. 그 결과 1997년 이전부터 이후의 미혼율이 급속하게 증가하게 된 것이다.

지금까지 서술한 내용은 앞부분에 제시한 표를 어떻게 해석할 것인지 본 연구자의 입장에서 문제를 제기하는 수준에서 서술한 것이다. 이에 대한 구체적인 자료를 지금 현재 모두 제시할 수 있는 입장은 아니다. 그러나 부분적으로 본 연구자의 해석을 뒷받침할 수 있는 자료들이 있다. 다음 <표 5>는 남성과 여성의 연령별 실업율의 변화를 보여주고 있다.

1995년 이후 실업률 추세를 보면 실업율이 1998년부터 급격히 상승했음을 보여준다. 특히 청년층의 실업율이 엄청나게 높아졌음을 알 수 있다. 여성보다 남성들이 더 실업율이 높다. 이것은 여성들의 경우 아예 구직을 포기해 실업율에 계산되지 않고 빠지는 경우가 많기 때문일 수도 있다. 남성들의 경우 거의 모두 구직을 하겠지만, 직장을 구하지 못해 실업을 겪는 비율이

<표 5> 성 및 연령별 실업률의 변화, 1995-2001

성/연령	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
계	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.1	3.7
남자	2.2	2.3	2.8	7.6	7.1	4.6	4.2
15-19	9.1	8.9	11.6	25.3	22.5	14.5	14.7
20-24	7.7	8.2	8.9	19.6	13.6	12.3	11.5
25-29	3.7	4.2	4.9	11.0	10.5	6.9	7.1
30-34	1.7	1.8	2.3	6.3	6.2	4.3	3.6
35-39	1.7	1.4	1.8	6.1	5.2	3.5	3.3
40-44	1.4	1.4	1.7	6.1	5.6	3.4	3.3
45-49	1.3	1.3	1.5	6.5	6.0	4.2	3.2
50-54	1.2	1.4	1.6	6.9	6.4	3.4	3.3
55-59	1.2	1.0	1.6	6.0	6.6	4.1	3.3
60세+	0.6	0.5	1.0	3.2	3.5	2.0	1.7
여자	1.7	1.6	2.3	5.6	5.1	3.3	3.0
15-19	7.5	6.6	8.7	17.5	17.0	12.7	12.4
20-24	4.9	4.4	6.2	11.9	10.7	7.6	7.4
25-29	1.9	2.0	2.8	6.5	5.3	3.8	3.9
30-34	0.8	0.9	1.6	5.0	4.7	2.7	2.4
35-39	0.8	0.8	1.6	4.7	4.4	2.5	2.2
40-44	0.7	0.8	1.7	4.7	4.6	2.9	2.4
45-49	0.5	0.5	1.0	3.8	3.6	2.2	1.8
50-54	0.3	0.5	0.9	3.8	3.2	1.9	2.1
55-59	0.5	0.5	0.5	2.1	2.8	1.6	1.1
60세+	0.3	0.1	0.4	1.3	1.0	0.6	0.4

자료: 통계청, 주로 찾는 통계의 실업을 지표

1998년 이후 높게 지속되고 있다.

중장년층의 실업 또한 1998년 및 그 이후 높게 지속되고 있다. 이 연령층의 실업은 가족부양자의 실업으로 인해 가정의 경제적 상황을 악화시키고, 그 결과 이혼으로 이어졌을 가능성이 높다. 다음 <표 6>을 보자.

<표 6> 성 및 연령별 이혼율, 1992-2001

성	연령	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
남자	일 반 이 혼 율	3.3	3.5	3.8	3.9	4.5	5.1	6.4	6.4	6.4	7.2
	15-19	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	20-24	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	0.9	0.9	1.0
	25-29	3.7	3.4	3.6	3.6	4.0	4.2	4.9	4.9	5.0	5.6
	30-34	6.7	6.7	7.1	7.1	7.9	8.6	10.2	9.9	10.0	11.2
	35-39	7.1	7.6	8.1	8.1	9.3	10.2	12.7	12.4	12.2	13.6
	40-44	5.9	6.6	7.1	7.5	8.6	9.8	12.6	12.4	12.2	13.4
	45-49	4.0	4.8	5.3	5.6	6.4	7.5	10.0	10.1	10.1	11.0
	50-54	2.3	2.7	3.0	3.4	3.9	4.9	6.9	7.1	7.0	7.5
	55세+	0.9	1.1	1.1	1.1	1.4	1.7	2.4	2.5	2.5	2.7
여자	일 반 이 혼 율	3.2	3.5	3.7	3.9	4.4	5.0	6.3	6.3	6.3	7.0
	15-19	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3
	20-24	2.4	2.3	2.3	2.4	2.8	3.1	3.4	3.3	3.4	3.6
	25-29	6.7	6.6	6.8	6.8	7.6	8.0	9.5	9.4	9.7	10.8
	30-34	7.5	7.8	8.4	8.5	9.5	10.6	12.7	12.4	12.3	13.8
	35-39	5.8	6.6	7.3	7.6	9.0	10.1	12.9	12.9	12.6	14.1
	40-44	3.5	4.3	4.9	5.3	6.4	7.5	10.2	10.4	10.5	11.7
	45-49	2.1	2.5	2.8	3.0	3.6	4.3	6.2	6.4	6.6	7.3
	50-54	1.0	1.2	1.3	1.6	1.8	2.3	3.6	3.8	3.7	4.1
	55세+	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.7	0.8	0.8	0.9

자료: 통계청, 주로 찾는 통계의 주요 이혼율 지표

<표 6>은 성 및 연령별로 이혼율의 추세를 보여주고 있다. 연령별 이혼율 또한 1998년 및 그 이후에 급상승하고 있음을 보여주고 있다. 또한 남성이나 여성 모두 30대부터 이혼율이 급격히 높아지고 있음을 보여준다. 이러한 이혼율의 추세는 가족가치 등의 변화로 인한 이혼의 증가 탓도 있겠지만, 1997년부터 시작된 경제위기의 결과 사회 각 부문에서 구조조정이 진행되고, 노동시장이 불안정해졌으며, 그 영

향이 각 가정의 경제생활에도 미쳐 한계선에 위치한 여러 가족들을 해체의 위험 속에 몰아넣은 결과라고 생각된다.

5. 결 론

최근의 급격한 출산력의 하락은 심각한 사회문제의 하나로 인식되고 있다. 정부 뿐만 아니라 각계에서 출산력 하락의 심각성을 인식하고 이에 대한 관심이 커지고 있다.

그러나 출산력 하락의 원인과 결과에 대한 논의의 대부분은 지극히 인구학적인 혹은 가족학적인 입장에만 머물러 있다. 출산은 혼인, 이혼 등과 함께 넓은 의미의 가족의 요소이고, 출산의 변동은 다른 가족제도의 요소의 변동과 함께 고려되어야 한다.

본 연구자는 이 발제문을 통해 출산력의 하락은 가족제도의 다른 요소들인 혼인, 이혼 등과 함께 이루어지고 있음을 보여주었다. 그리고 그러한 변화가 1997년 및 그 이후라는 “역사적 시기[historical time]”의 의미를 띄고 있음을 보여주었다. 1997년은 우리나라에서 소위 “단군 개국”이라 가장 큰 경제적인 어려움이 시작된 시기이다. 그리고 그 이후 지금까지도 우리 사회에서는 각 부문에 걸쳐 구조조정이 이루어지고 있다. 그 결과 학업을 마친 청년층이 첫 직장엔 진입하기가 어려워졌고, 노동시장의 유연화로 인해 과거에 비해 직장의 불안정성이 크게 높아졌으며, 중장년층의 실업의 증가로 각 가정이 경제적 위기를 겪을 위험성이 높아졌다. 이런 상황에서 직장을 가지지 못해서 혹은 직장을 가졌더라도 직장의 안정성이 너무 낮기 때문에 결혼시장에 진입하지 못하는 젊은이들이 늘어나고, 그 결과 혼인율이 낮아지고 미혼율이 높아지게 되었다. 미혼율의 증가 및 결혼연령의 상승은 오늘날 합계출산율의 저하에 가장 크게 영향을 미치는 인구학적 요인인 것으로 분석되고 있다.

또한 직장의 불안정성으로 인해 경제적 불안정성이 증가하고 이는 다시 이혼으로 인한 가족해체의 위험성을 높이고 있다. 이혼의 증가는 아직은 미미한 수준이지만 역시 출산력 수준을 낮추는데 일조를 하고 있다.

이러한 상황에서 우리는 지금 우리가 겪고 있는 출산력의 저하가 여성들에게 주어진 육아에 대한 부담이나 가족가치의 변화로만 설명될 수 없는 것임을 깨달을 수 있다. 현재 출산력의 지속적인 하락의 보다 직접적인 원인은 1997년 경제위기 이후 지속되고 있는 구조조정, 노동시장의 불안정, 실업률의 증대로 인해 젊은이들의 결혼이 지연되고, 결혼 후에도 출산을 연기하거나 포기하는 비율이 높아지기 때문인 것으로 생각된다. 즉, 1997년 경제위기 이후 우리나라의 사회구조적 환경의 변화가

최근 우리가 겪고 있는 출산율 저하의 근본적인 원인인 것이다.

따라서 출산율 저하에 대한 처방을 마련하거나 대책을 수립할 때 가족가치의 변화에 따른 대책의 마련이나 출산, 육아, 교육에 대한 부담을 경감하는 방안의 마련 등으로는 한계가 있을 것으로 생각된다. 왜냐하면 지금의 변화는 그 정도는 다를지라도 미국의 경제공황이후 출산율 수준이 낮아졌던 것과 마찬가지로, 혹은 우리나라에서 1970년대 오일쇼크 이후 혼인율이 낮아졌던 상황에 비견될 수 있듯이 “역사적인 시기”의 의미를 지니면서 사회 각 부문에서 일어나고 있는 구조의 변화에 대응하여 나타나는 현상으로 파악되기 때문이다.

출산율의 저하는 출산율이라는 인구학적인 관점에서만 바라보아서는 안되며, 출산, 결혼, 이혼 등 가족의 형성, 유지, 확대, 해체의 관점에서 이해해야 한다. 그리고 가족의 변동은 사회구조적 요인의 변화에 직접적으로 영향을 받음을 깊이 인식해야 한다. 출산율 저하에 대한 여성정책의 개발은 1997년 이후 지속되고 있는 한국 사회의 구조적 변동의 이해 위에서 시도되어야 한다. 그렇지 않은 대책의 마련과 정책의 개발은 그 한계가 클 것으로 생각된다.

참고문헌 및 자료

- 권명아(2002), “육아가 공포인 사회 ‘출산을 제로’가 멀지 않았다” 교수신문 2002년 9월 2일자 칼럼.
- 전광희(2002) “한국의 출산율: 추이와 전망” 한국의 인구 및 주택 심포지움 발표문.
- 중앙일보(2002), “사회가 변해야 여성이 산다 4” 기획기사. 2002년 10월 23일. 40판. 18면.
- _____(2002), “취업전쟁” 2002년 10월 24일. 40판 E1.
- 통계청(1985, 1990, 1995, 2000), 인구및주택총조사 보고서. 통계청
- _____(2001, 2000년) 인구동태통계연보 (총괄, 출생, 사망편). 통계청
- _____(2002, 2001년) 인구동태통계연보 (혼인, 이혼편). 통계청.
- ____통계청 홈페이지 주로 찾는 통계. 통계청.

<요약문>

- 우리나라의 현재 출산율이 매우 낮다는 것은 이미 잘 알려져 있음.
- 2001년 현재 합계출산율이 1.3으로 발표되면서 낮은 출산율에 대한 우려와 함께 새로운 인구정책을 펼쳐야 한다는 주장이 제기됨.
- 그러나 결혼을 통해 가족이 형성되고, 출산을 통해 가족이 확대재생산되며, 이혼이나 사별을 통해 가족이 해체된다는 점에서 출산은 가족의 형성과 유지, 해체라는 관점에서 이해되어야 할 필요가 있음.
- 출산율지표만 따로 떼어서 관찰해서는 안되고 출산, 혼인, 이혼 등의 변화를 함께 고려해야 하며, 출산, 혼인, 이혼 등에 직접적으로 영향을 미치는 사회구조적 요인의 변화, 예컨대 실업율의 변화 등을 동시에 고려해서 출산율 저하의 원인을 총체적으로 파악해야 함.
- 1970년부터 지금까지 약 30여년에 걸쳐 출산율, 혼인율, 이혼율은 꾸준하고 완만한 변화를 겪었음.
- 따지고 보면 1970년부터 1983년까지 출산율의 변천은 “출산의 혁명”이라고 볼릴 정도로 급격한 변동이었음.
- 그러나 우리의 관심은 최근에 출산율이 다시 낮아진데 있음.
- 그런데 최근의 출산율의 변동은 혼인율, 이혼율 등의 변동과 연관되어 있고, 이들 모두 1997년 경제위기 이후 지금까지 급속하게 변하고 있음에 주목해야 함.
- 출산율 변동의 요인을 분해해보면 1995년부터 2000년 사이에 혼인상태별 구성의 변화가 출산율 변동을 좌우하고 있음을 알 수 있음.
- 인구학적 분석에 의하면 혼인상태별 구성의 요소 중 결혼연령의 상승이 1995년부터 2000년 사이의 출산력 하락의 제 일 요인인 것으로 드러남.
- 즉, 남성과 여성 모두 결혼을 미루어 혼인할만한 연령층에서 미혼의 비율이 증가하고 결과적으로 결혼연령이 높아지면서 출산율을 떨어뜨리고 있는 것이 최근 출산력 하락의 직접적인 인구학적 원인임.
- 이러한 결과는 출산력 하락을 두고 여성의 입장에서 육아에 대한 부담이 전적으로 여성에게만 지워져 있고, 갈수록 육아 및 교육의 부담이 늘고 있어서 출산을 포기한다는 식의 해석만으로는 설명할 수 없음.
- 또한 성, 결혼, 출산, 이혼 등에 관한 가족가치의 변화로 인해 출산율이 낮아지고 있다는 해석만으로도 충분하지 않음.
- 중요한 점은 가족제도의 모든 요소들의 변화가 1997년 경제위기 이후 모두 서로 맞물린 상태에서 급격히 변하고 있음을 주목해야 함.
- 최근의 출산력 및 혼인율, 이혼율 등의 변동은 모두 1997년 경제위기 이후 사회의 전 부문에 걸쳐 일어나고 있는 구조조정의 영향이라고 보아야 함.

- 경제위기 이후 결혼을 통해 가족을 형성해야 할 청년층이 첫 직업을 갖기가 대단히 어려워졌음.
- 첫 직장을 가져도, 노동시장의 유연화 등으로 직장의 안정성이 과거에 비할 수 없을 정도로 약화됨. 따라서 결혼생활을 안정되게 유지할 수 있는 안정된 직장을 얻기가 힘들어짐.
- 비정규직이 확대되면서 남성이나 여성 모두 안정된 직장을 보장받을 수 없음을 인식하고 있음.
- 또한 중장년층의 실업 증대 및 직장 안정성의 불안정으로 인해 가족부양자의 경제적 능력이 크게 감소하게 되고, 그 결과 가족의 경제적 위기가 가속화되어 가족은 해체의 위험에 노출되게 됨.
- 이런 상황에서 결혼을 통해 가족을 형성해야 할 청년 남성과 여성 모두 결혼을 늦추고 있어 혼인연령이 상승하고 미혼율이 높아지고 있음.
- 또한 경제위기 이후 중장년층의 이혼을 뿐만 아니라 한창 출산을 할 연령층의 이혼율도 높아져 이 또한 역시 출산율 저하에 미미한 수준이지만 기여하고 있음.
- 따라서 우리는 출산율의 저하를 출산력이라는 인구현상의 변동으로만 파악해서는 안됨. 또 출산율의 저하를 막고, 출산율을 높이는 대책은 인구정책만으로 해결할 수도 없음.
- 현재의 출산율 저하는 1997년 경제위기 및 그 이후 사회 전 부문에서 일어나고 있는 구조조정의 영향이라는 “역사적인 시기(historical time)”의 영향 및 “결혼할만한 marriageable” 남성의 감소로 인한 결혼의 지연과 감소에 직접적으로 영향을 미치고 있는 불안정한 노동시장의 영향 등 사회구조적인 원인의 영향으로 파악하여야 함.
- 이런 총체적인 이해가 없이 출산, 혼인, 이혼 등의 현상을 따로 떼어 놓고 관찰한 후 마련된 대책은 실효를 거두기 어려울 것임.

저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안

김승권
(한국보건사회연구원 박사)

- 목 차 -

- I. 인구정책의 변화 /22
- II. 저출산의 수준 및 전망 /23
- III. 지속적 저출산의 사회경제적 영향 /24
- IV. 정책적 대응방안 /26

1. 인구정책의 변화

우리사회의 인구정책의 발전은 다음과 같은 네 단계로 요약된다. 첫 단계는 1962~1991년의 인구증가억제 정책시기로서 정부가족계획사업의 강력한 추진으로 출산율을 억제하였다. 둘째 단계는 1992~1999년의 인구자질향상정책시기로서 가족계획사업의 물량축소, 인공임신중절 감소, 출생성비불균형 시정 등을 통한 인구자질향상을 도모하였다. 그리고 셋째 단계는 2000~2001년의 저출산의 영향분석 및 정책방향을 논의한 기간으로 저출산의 사회경제적 영향을 분석하고, 저출산 대응정책의 방향을 설정하였다고 하겠다.

※ 2001년 4월~2002년 2월 기간중 『저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안』의 연구과제를 수행함(한국보건사회연구원)

넷째 단계는 지금부터 추진되어야 할 것으로 효율적이고 체계적인 저출산 대응정책을 구체화하여야 한다.

※ 2002년 10월~2003년 6월 기간중 『저출산 시대의 인구·보건·복지분야 정책방안에 관한 연구』 추진예정.

※ 특히 범정부차원의 저출산 대응방안을 효율적 추진을 위한 기구인 (가칭) 『인구대책추진위원회』를 설립 및 운영함.

〈표 1〉 인구정책의 변화

연도	정책특성	주요 정책내용
1962~1991년	인구증가억제 정책	<ul style="list-style-type: none"> 정부가족계획사업의 추진 출산억제사업의 추진
1992~1999년	인구자질 향상정책	<ul style="list-style-type: none"> 가족계획사업 감축 인구자질향상정책(인공임신중절 감소, 출생성비불균형 시정 등)
2000~2001년	저출산의 영향분석 및 정책방향	<ul style="list-style-type: none"> 저출산의 사회경제적 영향 분석 저출산 대응정책 방향설정
2002년 이후	저출산대응정책의 효율화 및 체계화	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 대응방안의 구체화 범정부차원의 저출산대응방안 마련

II. 저출산의 수준 및 전망

1. 저출산의 주요 원인 및 출산수준

- 출산수준 변동은 제반 사회경제적 변화와 밀접히 연관이 있어 사회경제적인 변화의 원천이 되기도 하고 이의 영향을 받기도 하는 상호보완적인 관계를 지님.
 - 출산을 저하의 직접적 요인은 결혼연령 상승에 의한 미혼율 증대와 기혼여성의 소자녀관 정착에 의한 것으로 판단됨.
 - 출산을 저하의 간접적 요인은 급속한 산업화 및 도시화, 성공적 가족계획사업, 여성의 경제활동참여 증대, 여성지위의 향상, 여성의 교육수준 향상, 결혼가치관의 변화, 자녀가치관의 변화, 자녀양육부담의 증대 등이라 하겠음.
- 합계출산율이 1960년에는 6.0으로 매우 높은 수준이었으나, 1984년에는 인구대체수준(replacement level)인 2.1명에 도달하였고, 1987년에는 1.6명 수준까지 낮아졌으며, 1999년에는 1.42, 2000년 1.47, 2001년 1.30수준에 머물고 있음
 - 1960~1970년대의 출산을 저하는 주로 홍보교육과 피임보급활동에 의해서, 그리고 1980년대는 소자녀 규범의 형성을 위한 각종 사회지원시책 등 인구증가억제시책의 강화에 따라 출산율의 급격한 저하가 이루어진 것으로 판단됨.

표 2> 합계출산율의 변화

	(단위: 명)									
연령	1960	1974	1982	1984	1987	1990	1996	1999	2000	2001
합계출산율	6.0	3.6	2.7	2.1	1.6	1.6	1.71	1.42	1.47	1.30

2. 출산수준의 향후 변화전망

- 현재의 저출산 수준에서 큰 변화가 없을 것이며 저출산 상태에서 지속될 것으로 전망됨.
 - 최근 출산율에 영향을 가장 많이 미친다고 판단되는 초혼연령은 지속적으로 상승하고 있으며, 혼자 살기를 원하는 독신자의 증가로 미혼인구가 계속 증가하고 있음.
 - 다소의 상승요인이 없지는 않지만 그 폭은 매우 제한적으로 이루어질 것이라 전망되며, 저출산 수준의 지속은 당연한 것으로 받아들여야 할 것임.

III. 지속적 저출산의 사회경제적 영향

1. 출생아의 급감

- 통계청의 「장래인구추계」에 사용된 출산력 수준의 변동에 의한 출생아 변동추이는 출생아의 급감을 예상하고 있음.
- 2000년 63만 7천명이던 출생아 규모가 점차 저하하여 2030년에는 38만 8천명에 불과한 것으로 전망됨.

<표 3> 출생아 규모 변동추이(2000~2030년)

	2000	2005	2010	2020	2030
출생아수(천명)	637	532	503	424	388
합계출산율(명)	1.47	1.37	1.36	1.37	1.39

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2001. 11.

2. 인구규모 및 구조의 변화전망

- 총인구는 2000년 4,701만명에서 다소 증가하여 2023년에 5,068만명을 정점으로 점차 감소할 것임.
- 총인구는 저출산의 지속으로 인해 지속적으로 감소하여 2050년에는 2023년 인구의 12.5% 또는 2000년 인구의 5.7%가 감소한 4,434만명이 될 전망이다.
 - 현재의 저출산 수준이 계속 유지될 경우 총인구는 2050년 44,337천명, 2080년 30,364천명, 2100년 23,100천명으로 급격히 감소할 것임.
- 생산가능인구(15~64세)는 2016년에 3,638만명을 정점으로 점차 감소함.
- 2000년 3,370만명에서 지속적으로 증가하여 2016년에 3,638만명에 이르며, 그 후 감소세로 전환할 것임.
 - 2030년 3,248만명, 2050년 2,442만명, 2075년 1,695만명, 그리고 2100년 1,193만명으로 급격한 감소가 전망되어 노동력 감소, 소비시장위축 등 사회경제적 영향이 지대할 것으로 판단됨.

<표 4> 총인구 규모의 변동전망, 2000~2100

(단위: 천명)

구분	인구(천명)			
	총인구	0-14세	15-64세	65세+
2000	47,008	9,911	33,702	3,395
2023	50,683	6,741	35,135	8,808
2050	44,337	4,650	24,417	15,271
2080	30,364	3,052	15,845	11,467
2100	23,100	2,330	11,925	8,845

주: 1) 증가율은 향후 5년 동안 연평균증가율로 $r = \ln(P_{t+5}/P_t)/5 \times 100$ 에 의함.

자료: 1) 2000~2050년 인구는 통계청, 『장래인구추계』, 2001.

2) 2051~2100년 인구는 별도 추계함.

3. 사회보험제정 영향

- 국민연금의 재정수지는 보험료율을 9%로 유지하는 경우, 기존추계 하에서 2034년에 당기적자가 발생하기 시작하였으나, 신추계하에서는 1년이 앞당겨져 2033년부터 당기적자가 발생하기 시작할 것으로 전망됨.
- － 적립기금은 기존추계 하에서 2049년에 고갈될 것으로 전망하였으나, 신추계 하에서는 2년이 앞당겨져 2047년에 고갈될 것으로 전망된다.

표 5> 국민연금 보험료 수입과 급여지출의 장기추이(2000년기준 불변가격)

(단위: 억원)

	2000	2010	2020	2030	2050	2080
보험료 기존 추계	120,471	262,519	324,165	418,357	716,947	1,668,135
수입 신 추계	120,471	263,289	324,654	406,814	605,578	1,096,305
연금 기존 추계	5,543	36,513	225,912	624,867	1,949,667	4,537,708
지출 신 추계	5,543	36,751	229,647	644,597	2,079,244	4,228,377

주: 보험료율 9%를 유지하는 경우

- 65세 이상 노인진료비의 구성비는 장기적으로 증가하며, 신인구추계 하에서 이러한 경향은 더욱 심화될 것으로 전망됨.
- － 생산인구 1인당 부담액은 총진료비를 생산인구로 나누어 계산하면, 연간 41만원에서 87만원으로 증가할 것으로 전망됨.

- 기존인구추계에서는 1인당 부담액이 연간 40만원에서 신인구추계에서는 68만원으로 상승할 것임.

4. 급진적 인구고령화

- 노인인구의 절대적 증가가 지속적으로 이루어져 고령사회로 급속히 진전될 전망이다.
 - 2000년 3,395천명이던 노인인구는 2010년 5,302천명, 2020년 7,667천명, 2030년 11,604천명, 2040년 14,533천명, 2050년 15,271천명으로 지속적인 증가를 나타낼 것임.
- 저출산, 평균수명의 연장 등의 영향으로 전체 인구중 노인인구가 차지하는 비율은 지속적으로 증가하게 되어 급진적인 인구노령화가 이루어질 전망이다.
 - 전체인구대비 65세 이상 인구가 7%인 고령화 사회는 2000년에 도달되었고, 14%인 고령사회는 2019년, 그리고 20%인 초고령사회는 2026년에 도달될 것임.
 - 이와 같은 결과는 어느 사회보다도 인구고령화가 빨리 진전되는 것으로 노인부양부담, 노인의료비 부담 등이 증가할 것임.

<표 6> 인구고령화 도달시기 및 소요년수

국가	도달년도			소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한국	2000	2019	2026	19년	7년
일본	1970	1994	2006	24년	12년
프랑스	1864	1979	2020	115년	41년
독일	1932	1972	2012	40년	40년
영국	1929	1976	2021	47년	45년
미국	1942	2013	2028	71년	15년

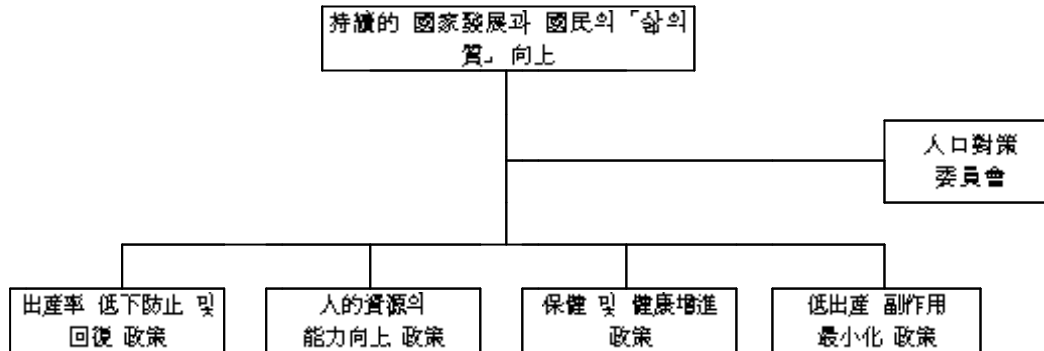
IV. 정책적 대응방안

1. 低出産의 政策的 對應方案의 概要

- 인구정책 관련 국내·외 연구 및 정책의 동향, 저출산의 사회경제적 영향, 그리고 저출산의 향후 전망 등을 기초로 하여 다음과 같이 제시됨.

- 출산을 저하방지 및 회복정책, 인적자원의 능력향상 정책, 보건 및 건강증진 정책, 저출산 부작용 최소화 정책, 범정부 차원의 (가칭)人口對策委員會 構成 및 運營 등임.

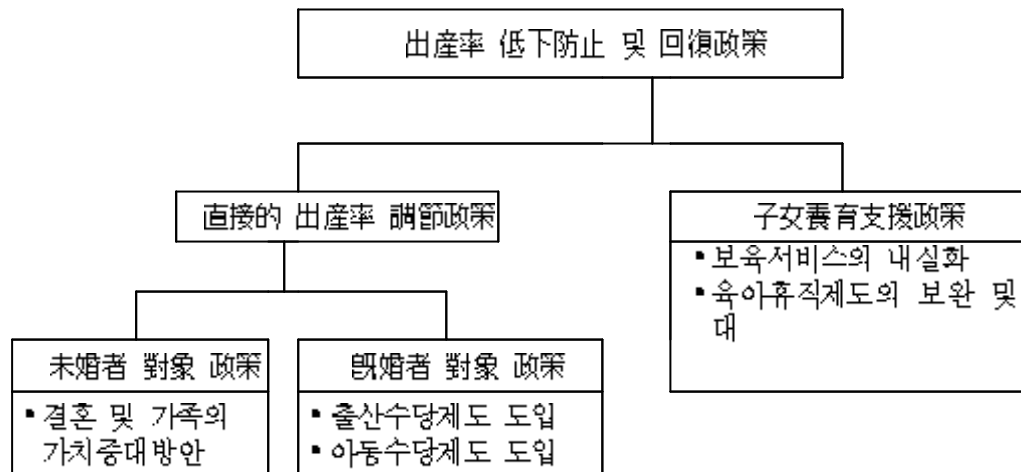
<그림 1> 持續的 低出産에 따른 政策的 對應方案



2. 出産率 低下防止 및 回復 政策

- 출산을 저하의 직접적 원인은 미혼층의 증대와 기혼부부의 소자녀관 정착이므로 출산을 회복정책은 이러한 출산을 저하에 직·간접적으로 영향을 주는 개인적, 가족적, 그리고 사회적 요인들을 제거함으로써 가능할 것임.
 - 미혼여성의 가족 및 결혼가치관의 인식변화를 위한 弘報·教育이 강화되어야 함.
 - 출산수당제도를 도입함으로써 출산회복정책을 추진하는 정부의 의지를 충분히 나타내고 가시적 효과를 거둘 필요가 있음.
 - 보편주의적 가족복지제도이며, 소득이나母的 취업여부에 관계없이 일정 연령 이하의 아동에게 일정한 금액을 지급하는 제도로 자녀양육을 실질적으로 지원하는 아동수당 제도의 도입을 검토할 필요가 있음.
 - 보육시설운영의 내실화, 육아휴직제도의 보완 및 확대 등을 통한 子女養育支援政策의 強化가 필요함.

<그림 2> 出産率 低下防止 및 回復政策의 細部 方案



3. 人的資源의 能力向上 政策

□ 基本方向은 출산을 저하에 따른 絶對 勞働人力の 不足과 더불어 여성의 경제활동 참가율은 향후 계속해서 증가할 가능성이 높은 것으로 예상되므로 인적자원의 능력향상을 위하여 다음과 같이 제시됨.

- 성평등 가치관을 증대시켜야 함.
- 아동 및 청소년, 중장년, 노인 등을 대상으로 한 평생교육체제를 강화하여 나가야 할 것이며, 특히 여성과 노인을 대상으로 한 직업교육 및 훈련을 강화하여야 할 필요가 있음.

<그림 3> 人的資源 能力向上 政策의 細部 方案



□ 성평등 가치관 중대 정책

- 성비불균형의 사회에 대한 부작용을 전체 국민에게 이해시키고 여성의 지위를 향상시키기 위한 사회제도 및 지원정책의 지속적인 개선이 추진되어야 함.
- 남녀평등사상 함양을 위한 홍보계몽이 강화되어야 함.
- 의료 및 사회기관을 통한 태아에 대한 성차별 행위의 철저한 감시와 함께 태아성감별 행위와 성선택적 인공임신중절 의료행위 금지규정의 홍보 및 집행이 강화되어야 함.

□ 아동 및 청소년의 건전육성 및 능력향상

- 아동·청소년 정책의 통합 및 연계추진에 의한 효율 극대화가 필요함.
- 양질의 아동상담서비스를 제공함으로써 일탈을 사전에 예방하고 건전하게 육성될 수 있는 기초를 다져야겠음.

□ 중·장년층의 자기계발 지원

- 직장인이 자기계발을 위한 활동을 직장에서 재정적으로 지원하도록 유도하여야겠으며, 전문교육프로그램에 참여하는 경비와 출장여비를 적극적으로 지원하여야 할 것이다. 이를 위해서는 지원경비는 損費處理되어야 함.
- 개인이 재교육 등을 통한 자기계발을 위하여 사용된 경비는 전액 개인소득세에서 감면될 수 있도록 하는 세계개편이 필요함.
- 직장에서는 전문교육을 정기적으로 개최하여 근로자의 자질향상을 도모하는 방안이 적극적으로 이루어져야겠음.

□ 여성 직업교육 강화

- 무엇보다도 여성의 교육수준, 자질 등을 감안한 다양한 직업교육이 개발되어야 하겠

음. 즉 ‘눈높이 직업교육’이 이루어져야 한다는 것임. 이는 전체 여성을 활용하는데 있어서 매우 큰 기여를 할 것으로 사료됨.

- 직업교육 및 훈련은 취약계층여성을 대상으로 우선적으로 실시하고, 이들의 교육기간 중에는 실질적인 생계보장이 이루어질 수 있도록 함으로써 적극적인 참여를 유도하여야겠음.

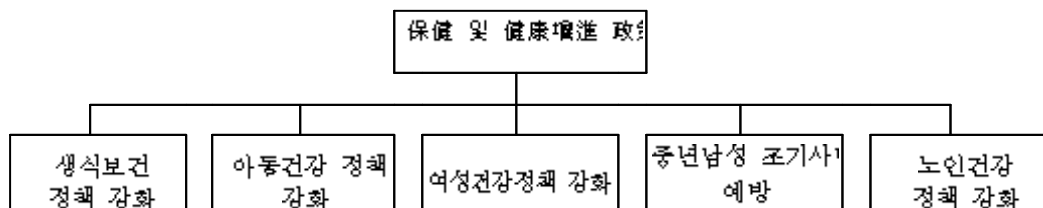
□ 老人對象 平生教育의 機會 增進

- 평생교육이 이루어질 수 있는 시설의 확보가 필요함.
- 노인교육의 활성화와 일정수준의 노인교육서비스가 제공될 수 있기 위해서는 재정지원의 확대가 필요함.
- 노인의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있도록 특성화된 노인교육프로그램을 개발하여야 할 것임.
- 노인교육지도자 양성과정기관의 확대 및 지원증대가 필요하며, 대학부설 평생교육원 노인교육지도자 양성과정의 체계화·전문화가 요구되고 있음.

4. 保健 및 健康增進 政策

- 基本方向은 건강한 신체가 유지되도록 청결적 지원을 하는 것이며, 본인, 가족, 직장 등의 공동 참여가 있어야 효과적이라는 점임.

<그림 4> 保健 및 健康增進 政策의 細部 方案



□ 生殖保健政策의 強化를 통한 人口資質向上

- 「성건강 체험학습 스튜디오」 운영, 사이버 「성건강 포털정보사이트」 운영, 「24시간 성건강 Direct」 운영 등으로 「생식건강 능력 갖추기」 사업의 적극적 추진하여야 함.

□ 아동건강정책의 적극 추진

- 신생아 등록관리 및 영유아 성장발달 스크리닝, 영유아 기초예방접종 실시, 1.5세아 및 3세아 건강진단, 보육원·유아원 아동건강관리, 취학적 아동검진 등이 공공보건서비스 시스템을 통하여 체계적으로 수행되도록 해야 할 것임.
- 장애아 발생예방 및 저체중출생아·선천성이상아 추구관리가 필요함.

□ 여성건강 정책의 강화

- 「생식건강 능력 갖추기」 사업이 본 제도에 오르면, 다음 단계에서는 평생건강관리와 건강수명 연장을 위한 「여성건강·가족건강 능력 갖추기」를 위한 다양한 교육·상담 프로그램을 역시 On/Off-line으로 개발, 시행하는 방향으로 나아가야 할 것임.
- 구체적인 방안은 사이버 「여성건강 포털정보사이트」 운영, 사이버 「가족건강 포털정보사이트」 운영, 「여성건강·가족건강 24시간 Direct」 운영 등이 필요함.
- 임신·출산·육아로 대표되는 국민재생산 활동을 지원하는 것은 선후진국을 막론하고 국가보건사업의 핵심이므로 또한 「임신·출산기 공공보건서비스」를 강화하여야 함.

□ 중년남성 조기사망 예방

- 직장에서의 過勞防止를 위하여 조직의 운영관리자는 適正業務와 適正人力을 정확히 診斷하고 評價하여 인적자원으로서의 지속적이고 철저한 관리가 이루어질 수 있도록 하여야 함.
- 직장에서의 스트레스 완화를 위하여 각종 운동시설을 확보하거나 스포츠 및 취미활동을 적극적으로 지원하는 방안이 강구되어야 할 필요가 있음.
- 정기적인 健康檢診을 義務的으로 實施하고, 檢診項目의 확대조정으로 健康檢診의 內實化를 기하도록 하여야 하며, 특히 건강검진에 대한 국민의 接近度를 높이기 위해서는

국민건강보험 적용대상에 健康檢診이 포함되어야 함.

- 가족의 본래적 기능이며 현대 사회에서 그 중요성이 더욱 증대되고 있는 休息 및 情緒的 安定을 위한 機能이 강화될 수 있도록 전체 가족원이 노력하여야 하며, 이를 위해서는 특히 부인의 역할이 중요하므로 이에 대한 홍보·계몽이 추진되어야 할 것임.

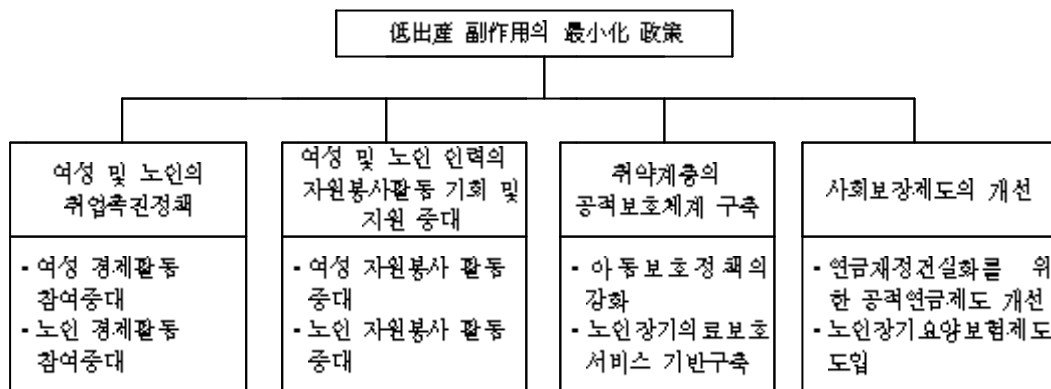
□ 노인건강증진 정책강화

- 국민기초생활보장제도 수급대상 노인에 대한 무료검진대상인원을 단계적으로 확대하고 그에 상응하는 검진예산을 확보해야 할 필요가 있음.
- 노인복지법에 의한 국민기초생활보장제도 수급대상 노인에 대한 검진수가를 현실화시켜야 함.
- 국민건강보험 가입노인에 대해 무료암검진을 확대 실시하여야 할 것이며, 1차 년도에는 80세 이상 노인을 매년 무료검진하고, 매년 검진대상노인의 연령을 1세씩 하향 조정하여 확대함.
- 국민기초생활보장제도 수급대상 및 국민건강보험 가입노인에 대한 무료검진 실시시 무료로 독감백신 예방접종을 실시하여 검진의 참여를 촉진시킴.

5. 低出産의 副作用 最小化 政策

- 基本方向은 저출산의 지속으로 나타나고 있는 부작용을 최소화시키기 위하여 인력활용, 사회적 보호, 사회보장비의 지출감소 등임.
- 여성의 경제활동은 향후 예상되는 노동인력의 부족현상을 해결할 수 있는 勞動力의 擴充이라는 측면에서 活性化되어야 함.
- 노인의 수명 연장으로 노인의료비가 증가할 것이고, 저출산으로 인한 생산연령인구의 감소로 이러한 생산인구의 의료비부담은 더욱 가중될 위험성이 있으므로 노인요양보호를 어떻게 사회화하느냐에 대한 대안을 모색하여야 할 것임.

<그림 5> 低出生率 副作用의 最小化 政策의 細部方案



□ 女性の 經濟活動參與 増大를 위한 政策方案

- 성차별 요인을 제거하고, 성평등 사회를 구현하기 위한 지속적인 노력이 뒤따라야 하며, 특히 사회제도에서만 아니라 실질적인 성평등이 이루어질 수 있도록 제도적 보완이 요망됨.
- 여성인력의 자질향상을 위한 직업교육 및 훈련 프로그램의 內實化를 기하고, 취업 또는 자원봉사와 연계될 수 있는 체계가 지역사회단위로 갖추어져야 함.
- 노동시장 유연화 정책에 의하여 증가된 임시직, 일용직, 시간제 근무 등의 취업여성을 위한 모성보호정책이 다각적으로 마련되어야 함.

□ 老人의 經濟活動參與 増大를 위한 政策方案

- 취업과 관련된 관련법인 '노령자 고용촉진법'과 '노인복지법'의 연계성을 높이는 방안이 모색되어야 할 것임.

- 현재 임의규정 형식으로 규정되어 있는 노령자의 기준고용률을 5% 수준으로 상향조정하고 강제규정화 하며 고용보험과 연계하여 인센티브 조항과 벌칙조항을 만드는 기준고용률의 상향조정 및 강제규정화가 필요함.
- 적합직종 선정직종의 수적 제한성과 부적절성을 극복하기 위해서는 연령, 학력, 퇴직 전 직업, 경력, 건강상태, 경제상태에 있어서의 노인의 다양성을 반영할 수 있도록 적합직종을 준·노령집단의 특성별로 세분화하여 제시하여야 할 것임.
- 취업알선체계간의 연계를 제고하고 취업전 교육과 취업후 관리가 연계되어 실시될 수 있어야 함.
- 복지부가 2001년 7월부터 전국 5개 지역에서 시범사업으로 실시하고 있는 지역사회니어클럽(노인자활후견기관: CSC)의 확대강화가 필요하며, 보건복지부, 지방자치단체, 지역시민단체 및 일반 기업 등 다양한 주체를 포괄하는 CSC사업에 대한 지원체계를 보다 명확하게 하여야겠음.

□ 女性 및 老人의 自願奉仕活動 機會 및 支援 增大

- 자원봉사인력의 효율적 관리가 지방자치단체를 중심으로 체계적으로 이루어질 필요가 있으며, 지방자치단체간의 연계망 구축에 의하여 전국적으로 관리될 수 있을 것임.
- 자원봉사시간의 적립제를 도입할 필요가 있으며, 이는 (가칭) 「자원봉사시간 마일리지 제도」라 하겠음.
- 자원봉사를 위한 기본 경비를 지원할 수 있어야겠다. 기본경비에는 교통비, 식사비 등이 포함될 것임.
- 다양한 자원봉사활동을 통하여 공공부문의 지원 및 지역복지활동을 강화하고, 사회활동을 통하여 전문적인 능력과 경험을 축적한 퇴직자의 자원봉사 활동을 촉진하도록 함.
- 지역주민에 의한 ‘복지위원회’, ‘청소년 상담위원회’ 등 다양한 민간복지 Network의 구축을 유도하고, 기존의 시도에 1개소씩 설치되어 있는 청소년 자원봉사센터, 160개의 자원봉사센터 등의 협력을 강화하여 세대교류가 가능한 자원봉사활동의 기반을 마련하도록 함.

□ 아동보호정책의 강화

- 빈곤가정 아동에 대한 보육 및 방과후 아동교실 이용의 국가부담 강화가 필요하며, 특히 빈곤아동에 대하여는 취학전·후를 막론하고 사회가 전적으로 책임을 져야 한다는 것임.
- 저소득층 및 차상위계층 가정의 아동에 대하여 학교교육을 위한 부대비용(학용품비, 참고서비, 필기도구비), 급식비(또는 도시락), 용돈 등이 포함된 실질적 교육급여 지급이 필요함.
- 우리 사회에 있는 모든 아동이 결식하는 일이 없도록 하기 위하여 전체 아동에 대한 긴급식품권이 행정조직을 통하여 지원될 수 있어야 할 것임.
- 편부·모 가정 및 새싹가정 아동을 위한 가정도우미 제도를 적극 도입하여 주부양자가 안심하고 직업에 종사할 수 있도록 할 뿐만 아니라 아동에 대한 식사제공, 보호 등을 일정시간 할 있어 결손가정 아동의 이탈행위를 예방하는데도 도움이 될 수 있어야겠음.

□ 이혼가정의 아동부양책임을 강화하여야 함.

- 부모가 이혼을 하더라도 미성년 자녀에 대해서는 영구히 부양의무를 다하도록 하는 제도적 보완이 시급하며, 이를 이행하는지의 여부를 철저히 감독하여야 할 것임.
- 자녀양육을 이행하지 않는 부모에 대하여 강제로 이행할 수 있는 제도적 뒷받침이 강구되어야 함.
- 아울러 시설에서 아동을 보호할 경우에도 이혼가정의 부모에 대하여 求償權을 갖도록 제도적으로 뒷받침 되어야 할 필요가 있음.

□ 아동학대의 예방 및 치료강화

- 아동학대사정기준의 명확한 설정으로 학대아동판단과 학대의 심각성 수준을 정확히 규명할 수 있도록 되어야 함.
- 발신자 부담의 「1391」을 수신자 부담으로 하여 아동이 긴급한 상황에서 신고할 수 있도록 하여야겠음.
- 전문상담원의 지속적 자질 향상과 처우개선을 위한 노력이 필요함. 이는 양질의 상담

원 확보와 서비스의 질적 개선을 위한 방안임.

□ 老人長期療養保護 서비스 基盤의 構築

- 집중적인 보건의료서비스를 필요로 하는 와상(성)노인의 보호는 노인의료시설에서 하도록 함.
- 비와상상태의 노인을 위한 보호는 노령자 주택과 일반주택에서 충족될 수 있도록 함.
- 재가복지시설은 지역사회에 거주하고 있는 노인들에게 일상생활의 환경에서 개인의 사회화와 발달의 욕구, 일상생활과업 수행에 도움을 얻고자 하는 노인의 욕구나 질병이나 다른 위기상황에서 도움을 얻고자 하는 욕구를 충족시켜주는 서비스를 제공함.

□ 所得水準別 施設 區分에서 欲求에 따른 施設區分으로의 轉換

- 현재의 노인복지시설이 소득수준별로 구분되어 있는데, 복지시설이 소득수준에 따라서가 아니라 노인의 욕구에 따른 적절한 보호를 제공할 수 있도록 하는 방향으로의 전환이 필요함.
- 기능상 제한이 있는 노인에게 복지서비스를 제공할 수 있는 기관은 매우 적어 현재보다는 매우 많은 시설이 필요하며, 민간의 참여를 촉진시킬 수 있는 여건을 조성하는 정책적 노력이 이루어져야 할 것임.

□ 老人餘暇活動 活性化

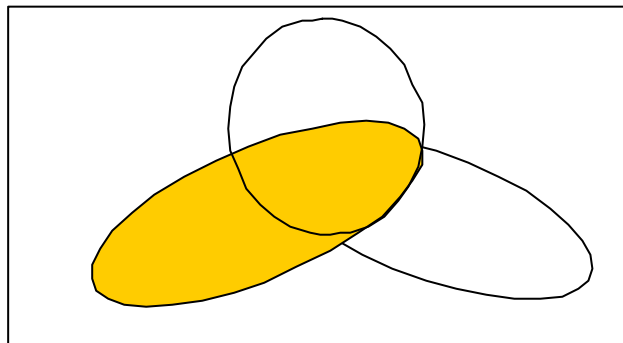
- 노인들의 여가활동이 활발히 이루어질 수 있기 위해서는 무엇보다도 노인복지법에 의한 대표적인 시설인 경로당과 노인복지회관의 운영활성화와 내실화가 요구됨.
- 공연관람 및 스포츠·레저활동에 대한 노인들의 접근성을 제고가 요구되며, 특히 현재 진행되고 있는 국립극장, 예술의 전당 등 문화관광부 산하기관 및 단체의 자체 기획공연시 노인관람료 50% 할인제도가 확대되어야 할 것임.
- 『가족운동의 날』 지정 등을 통하여 가족단위 체육활동을 활성화하도록 하고, 초·중·고교에서의 세대간 공동체육교육프로그램 시행하여 특별활동 프로그램에 노인세대가 함께 참여할 수 있는 방안을 개발하도록 함.
- 노인생활체육의 활성화를 위한 방안에서 체육관련시설들이 지역내 노인들이 (이용인원

이 적은)일정시간을 이용할 때 할인을 권장 추진함.

□ 社會構成原理의 變化

- 年齡分離的 社會에서 年齡統合的 社會로의 轉換이 必要함.
- 연령통합적 사회에서 노인들은 교육, 노동, 여가를 자유롭게 선택할 수 있을 것이며, 이를 통하여 자신들의 유용성을 느끼고, 고독감이 감소되고 세대관계의 강화 및 지역 사회의 연대를 통하여 노인들의 사회적 통합이 증진될 수 있음.
- 老人에 대한 肯定的 이미지 構築을 위하여 현행 교과서의 노인 및 노령화 사회에 대한 이해에 대한 내용을 분석하여 추가적으로 포함되어야 할 내용을 정리하여 교과서 개정시 반영하는 것과 같은 ‘연령인지적인’(Age-sensitive)인 노력이 요구됨.

<그림 6> 成功的 老化的 3가지 要素



□ 社會保障制度의 改善

- 소득보장체계를 1층 사회보장, 2층 기업보장, 3층 개인보장으로 구성되는 3층 보장체계를 구축함.
- 기초연금은 전국민의 소득보장을 위한 1차 안전망의 역할을 하고, 재원은 조세와 정액보험료로 조달토록 함.
- 소득비례연금은 2층 소득보장으로써 적립방식에 의하여 운영하도록 하고, 재원은 현행 소득비례부분 보험료 45%와 퇴직금 재원 중 8%를 합산한 12.5%로 운영하며, 8%를

초과하는 퇴직금 재원은 노사 자율로 운영함.

- 공적직역연금 가입자도 기초연금에 가입하도록 의무화하며, 기존의 공적직역연금은 소득비례연금으로써 명목확정각출방식으로 운영함.
- 현행의 국민연금기금과 별도로 기초연금을 위한 지불준비금적 성격의 기금(“基礎年金基金”)을 설치하고, 이에 따라 기존의 국민연금기금은 “所得比例年金基金”으로 전환하도록 하며, 재정운영방식은 기초연금은 부과방식으로 운영하되, 5년정도의 지불준비금 규모를 적립함.
- 국민연금 소득비례연금 기금은 수익률이 최대가 되도록 일반 금융시장에서 자율적으로 운영하고, 기초연금기금은 수익성과 공공성이 조화되도록 운용함.

□ 노인장기요양보험제도의 도입

- 현재의 보건의료재정운영방식의 틀을 유지하면서 장기요양서비스를 제공하는 것이 바람직하다는 점에서 사회보험방식을 유지하는 것이 타당할 것이며, 사회보험방식을 보충하는 방안으로 저소득계층에 대한 조세방식 및 공보험이 적용되지 않는 부문에 대한 보충적인 민간보험 활성화를 검토하여야 할 필요가 있음.
- 사회보험료의 인상에 대하여 국민들의 저항이 크고, 사회 문화적으로 노인 부양에 대한 가족내 보호의 전통이 강하므로 가족단위의 재정부담은 국민정서에 적절하므로 노인요양저축방식(Long-Term Care Saving Account)을 심도 있게 검토할 필요가 있음.
- 도입을 위하여 준비단계로서 현행 시스템 下에서 老人療養을 社會적으로 受容하며, 현행 사회서비스를 확충하는 조세 재원을 중심으로 「장기요양기금」을 운영하도록 함.
- 제1段階로 의료적 성격과 복지적 성격의 二元化된 요양서비스 구조로 접근하도록 하고, 제2段階에서는 1단계에서의 「요양기금」과 사회서비스에서 제공하는 요양서비스를 통합하여 요양보험제도/요양급여제도를 창설함.

6. 汎政府次元의 人口對策委員會 設置 및 運營

- 다양한 정책방안을 효율적으로 수행하기 위해서는 범정부차원의 (가칭)인구대책위원회의 설립이 필요함.

- 동 위원회는 보건복지부 차관이 위원장이 되며, 관계부처 기획관리실장이 위원으로 구

성되고, 간사는 보건복지부 가정보건복지국장이 담당하는 것이 바람직함. 관계부처는 교육인적자원부, 행정자치부, 법무부, 노동부, 여성부, 통계청 등이 포함하는 것이 바람직함.

- 동 위원회의 역할은 장단기 인구 관련정책을 설정하고, 이를 추진하기 위한 실무반을 구성하여 운영하며, 정기적인 정책평가가 이루어져야 할 것임.

<요약>

- 우리나라의 합계출산율은 1960년 6.0에서 1984년에는 인구대체수준(replacement level)인 2.1명에 도달하였고, 2001년에는 1.30으로 매우 낮은 수준에 머물고 있음
 - 현재의 저출산 수준에서 큰 변화가 없을 것이며 저출산 상태에서 지속될 것으로 전망됨.
 - 다소의 상승요인이 없지는 않지만 그 폭은 매우 제한적으로 이루어질 것이라 전망되며, 저출산 수준의 지속은 당연한 것으로 받아들여야 할 것임.
- 저출산으로 인한 사회경제적 영향은 각 영역에서 야기될 것이며, 긍정적 d영향보다는 부정적 영향이 클 것으로 판단됨.
 - 급속한 인구고령화, 생산활동인구의 감소, 노인의료비 등 사회보장비 지출의 증대 등 각 영역에서의 문제가 다양하게 야기될 것임.
- 인구정책 관련 국내·외 연구 및 정책의 동향, 저출산의 사회경제적 영향, 그리고 저출산의 향후 전망 등을 기초로 하여 출산을 저하방지 및 회복정책, 인적자원의 능력향상 정책, 보건 및 건강증진 정책, 저출산 부작용 최소화 정책, 범정부 차원의 (가칭)인구대책 위원회 구성 및 운영 등을 정책방안으로 제시함.
 - 출산을 저하의 직접적 원인은 미혼층의 증대와 기혼부부의 소자녀관 정착이므로 출산을 회복정책은 이러한 출산을 저하에 직·간접적으로 영향을 주는 개인적, 가족적, 그리고 사회적 요인들을 제거하는데 초점을 맞추어야 함.
 - 출산을 저하에 따른 절대 노동인력의 부족과 더불어 여성의 경제활동 참가율은 향후 계속해서 증가할 가능성이 높은 것으로 예상되므로 인적자원의 능력향상을 위한 방안이 필요함.
 - 보건 및 건강증진 정책의 강화를 위하여 건강한 신체가 유지될 수 있도록 하며, 이에 는 본인, 가족, 직장 등의 공동 참여가 있어야 효과적이라는 점임.
 - 우리 사회에서 저출산은 피할 수 없는 것으로 이의 부정적 영향을 최소화하기 위하여 인력활용, 사회적 보호, 사회보장비의 지출감소 등을 위한 대응방안 마련이 필요함.
 - 이와 같은 정책방안을 효율적으로 수행하기 위해서는 범정부차원의 (가칭)인구대책위원회의 설립이 필요하며, 위원회의 역할은 장단기 인구관련 정책을 설정하고, 이를 추진하기 위한 실무반을 구성하며, 아울러 정기적인 정책평가가 효과적으로 이루어져야 할 것임.