

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

저출산·고령사회 대응

- 이 땅의 미래를 위한 준비 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡으려 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 대한민국이 늙어간다	1
제1장 늙어가는 대한민국 : 초저출산과 급속한 고령화	3
제2장 저출산·고령화의 영향과 문제점	10
1. 노동력부족과 노동생산성 감소	10
2. 잠재성장률 감소와 국가경쟁력 약화	11
3. 국민부담 증가로 사회통합 저해	12
4. 개인과 가족의 삶의 질 저하	15
제3장 저출산·고령화의 원인	16
1. 인구학적 원인	16
2. 사회경제적 요인	16
3. 가치관의 변화	20
제2부 우리나라의 인구정책의 변천과정	23
제4장 ‘빈곤탈출, 인구증가를 막아라’ (1961~1987년)	25
1. 가족계획 사업의 시작 (1960년대)	25
2. 출산 억제정책의 강화 (1970년대)	29
3. 계속되는 가족계획사업 (1980년대)	31
제5장 저출산 진입, 어정쩡한 인구정책 (1988~2002년)	34
1. 가족계획, 축소는 되었지만 (1988~1995년)	34
2. 과도기적 전환: 인구자질향상정책 (1996~2002년)	35
3. 인구 억제 유지와 출산 장려를 둘러싼 논란	38
4. 코앞에 닥친 고령화와 노인보건복지대책위원회	42

제3부 체계적인 저출산·고령화 대응책 마련	45
제6장 국가적 아젠다가 된 저출산·고령화	47
1. 저출산·고령화 대책의 시동	49
2. 인구고령사회대책팀(TF) 출범	53
3. 「고령화및미래사회위원회」의 본격적 활약	54
4. 정책시행 기반마련 : 「저출산·고령사회기본법」 제정	58
제7장 「저출산·고령사회위원회」와 「정책본부」의 출범	64
1. 저출산·고령사회위원회의 탄생	64
2. 저출산·고령사회정책본부, 상시조직으로 설치	65
3. 저출산·고령사회 기본계획 수립 : 과정과 쟁점	68
4. 저출산·고령사회 대책을 위한 사회협약 체결	75
제8장 산고 끝의 결실 : ‘새로마지플랜 2010’	83
1. 제1차 기본계획 수립 (2006~2010)	83
2. ‘새로마지플랜 2010’의 체계와 과제	86
3. 투자계획과 재원조달	96
4. 2007년 저출산·고령화 사업과 예산	98
5. 성과 관리체계 구축	103
제9장 저출산·고령사회 대책 추진의 이모저모	107
1. 출산율의 견인차, 홍보	107
2. 지자체들의 출산 지원 노력	110
3. 교과서 개편 : 교육과정 지원을 통한 출산 장려	113
4. 일과 가정이 조화를 이루는 사회	117
5. 노인들이 살기 좋은 지역 만들기	122
제4부 정책의 성과와 과제	125
제10장 성과 : ‘아기울음 소리가 늘었다’	127

1. 출산율의 반전	127
2. 앞으로 기대되는 성과	130
제11장 정책의 성공을 위한 남은과제	133
1. 기본 방향 : 상생과 통합	133
2. 앞으로의 과제 : 지속적인 성과관리와 출산동향 분석	135
[부록] 외국의 저출산·고령사회 정책과 시사점	137
1. 프랑스	137
2. 스웨덴	140
3. 독일	144
4. 일본	147

제 1 부 대한민국이 늙어간다

제 1 장 늙는 대한민국...초저출산과 급속한 고령화

제 2 장 무엇이 문제인가...저출산·고령화의 영향

제 3 장 저출산 · 고령화 어디서 비롯됐나?

제1장 늙어가는 대한민국 : 초저출산과 급속한 고령화

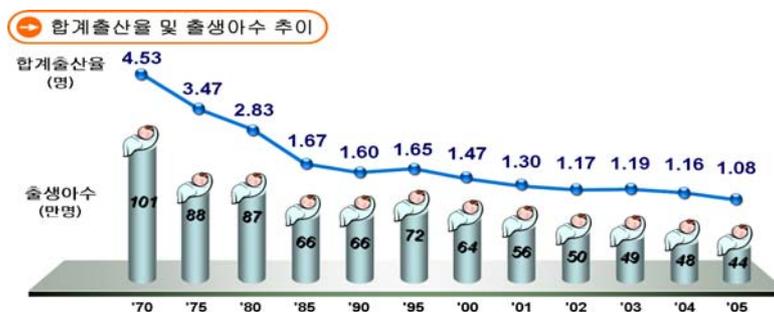
대한민국이 늙어간다. 그것도 세계에서 가장 빠른 속도다. 우리나라의 합계출산율, 즉 가임여성(15~49세) 1명이 평생 출산하는 자녀의 수는 지난 2005년 1.08명으로 세계에서 가장 낮은 수준이다.

반면 같은 시기 65세 이상 노인인구 비율은 총 인구의 9.3%로 낮은 출산율에 비해 매우 높은 노령화 추세를 나타내고 있다. 이 같은 초저출산과 빠른 고령화 속도가 맞물리면 가까운 장래에 우리나라의 인구구조에는 피할 수 없는 변화가 일어나게 된다. 인구감소와 고령화로 고민하던 여러 선진국의 일이 우리의 현실로 다가오는 것이다.

2005년 6월 김근태 전 보건복지부 장관은 전국경제인연합회의 ‘저출산·고령사회 극복 경제인 세미나’에서 “한국은 세계에서 가장 빠른 속도로 저출산, 고령화 사회로 진입하고 있다”면서 “이대로 가면 나라가 망한다”고까지 언급하였다. 김 전 장관의 이런 발언은 “저출산 문제해결을 위해 국민들에게 호소와 함께 겁도 좀 줘야 할 것 같다”는 말에 이은 것이었다.

흔히 인구대체수준 이하로 출산율이 떨어진 상태를 ‘저출산’ 사회라고 한다. 인구대체수준이란 인구를 현 상태로 유지하는데 필요한 출산율을 일컫는다. 선진국의 인구대체수준은 대체로 2.1명이다. 장기적 관점에서 인구가 더 늘거나 줄어들지 않도록 하기 위해선 가임여성 1인당 2.1명의 자녀를 낳아야 한다는 유럽경제위원회(UNECE)의 보고서에서 비롯되었다.

우리나라는 1983년을 기점으로 인구대체수준인 가임여성 1인당 출산율 2.1명을 계속 밑도는 저출산 현상이 20년 이상 지속되고 있다. 최근에는 더욱 심해져 사상 최저의 초저출산 상태가 계속되고 있다.



자료 : 통계청, 「인구동태통계연보」, 각 연도

<그림 1-1> 합계출산율 및 출생아수 추이

연금 고갈 시한폭탄...시름 깊은 선진국들

세계 각국의 정부가 똑 같은 시한폭탄을 손에 들고 고민에 빠져 있다. 제각제각 다가오는 것은 연금재정의 파탄. 낮아지는 출생률과 길어지는 평균수명, 그리고 베이비붐 세대의 은퇴로 금고가 바닥나는 것은 시간문제다. 해결방법은 가장 인기가 없는 정책, 즉 세금을 더 걷고, 연금을 줄이는 것뿐이다.

유럽에서도 이 난제에서 자유로운 정부는 없다. 나라마다, 선거마다 연금개혁이 최대 정치이슈로 부상하고 있다. 현재 유럽의 국가연금은 활동인구 4명이 노령인구 1명을 먹여 살리기 때문에 근근이 유지되고 있지만 2050년에는 2명이 1명을 부양하게 된다.

특히 출산율이 낮은 독일이나 이탈리아는 비율이 1대 1에 달하는 최악의 시나리오가 예상된다. 파이낸셜타임스는 2050년에 독일 프랑스 이탈리아의 국가 재정 중 17~19%가 은퇴자를 위한 국가연금으로 지출될 것으로 내다봤다.

‘요람에서 무덤까지’라는 표어의 원조인 영국 노동당 정권도 시한폭탄의 타이머를 늦춰보려고 안간힘이다. 교육지책으로 나온 것은 베이비시터와 이들을 고용하고 있는 가정에 ‘유모세’를 물리는 방안이다.

...OECD는 가입 30여 개국의 GDP 대비 연금 부담율이 현재 6.2%에서 2045년에 8%에 이를 것으로 전망했다. OECD가 제시하는 해법은 공적연금에 의한 사회 안전망을 최소한으로 하는 한편 기업연금, 개인저축의 3중 연금제도를 갖추는 것이다. OECD가 권고하는 국가·기업·개인연금의 황금비는 40:30:30이다.

[한국일보] 2005년 11월30일

고령화도 빠른 속도로 진행되고 있다. 우리나라는 2000년 전체인구 대비 노인 인구 비율이 7.2%로 ‘고령화 사회’에 처음 진입한 뒤 2005년에는 9.3%에 이르러 불과 5년 만에 노인인구가 큰 폭으로 증가하였다. 이 같은 노인 인구의 증가세는 앞으로도 계속돼 오는 2018년에는 우리나라 노인인구 비중이 전체인구의 14%를 넘을 전망이다.

UN에서는 65세 이상 노인인구가 총인구의 4% 미만인 사회를 ‘청년국가’, 7% 미만인 사회를 ‘장년국가’로 분류한다. 반면 65세 이상 노인인구가 총 인구의 7% 이상이면 ‘고령화 사회’로, 14%를 넘으면 ‘고령 사회’로 본다. 나아가 노인인구가 총 인

구의 20% 이상이면 '초고령 사회'로 분류한다.

주요 선진국 가운데 2005년 현재 미국은 노인인구 비율 12.3%로 고령화 사회 단계다. 독일, 이탈리아, 프랑스 등 유럽의 경우 노인인구 비율이 14%가 넘는 고령사회 단계이고, 일본은 노인인구 비율이 전체인구의 20%를 넘는 초고령 사회 단계에 진입해 있다.

중요한 것은 고령화가 진행되는 속도다. 일반적으로 노인인구가 7%에서 14%가 될 때까지의 기간, 즉 고령화 사회에서 고령 사회로 진입하기까지 기간을 고령화 속도를 나타내는 지표로 삼는다. 이 기간이 짧을수록 고령화 속도가 빠른 것이다. 선진국의 경우 고령화 사회에서 고령사회로 이행하는 기간이 프랑스 115년, 독일 40년, 이탈리아 61년, 미국 72년으로, 40년 이상에 걸쳐 비교적 느리게 고령화가 진행돼 왔다.

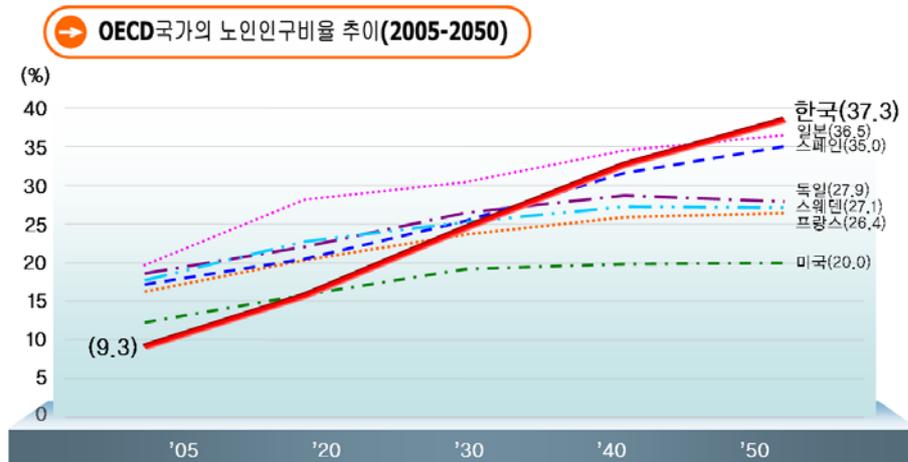
대표적 고령화 국가인 일본의 경우도 1970년 노인인구 7% 이상의 고령화 사회로 들어선 지 26년 후인 1994년에 노인인구 14% 이상의 고령 사회가 되었다. 이에 비해 우리나라는 2000년에 고령화 사회에 진입한지 불과 18년 뒤인 2018년에 노인인구 비율 14.3%인 고령 사회에 도달할 전망이다. 게다가 여기서 8년이 지난 2026년이 되면 노인인구 비율 20.8%로 초고령 사회가 될 것으로 보인다.

이는 세계 역사상 유례가 없는 것으로 우리나라는 고령화 사회 → 고령사회 → 초고령 사회 진입에 있어 선진국보다 2~3배 이상 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 현재의 추세가 지속될 경우 우리나라는 2050년이 되면 노인인구 비율이 세계 최고 수준에 이르러 일본을 제치고 세계 최고령 국가가 될 전망이다.

〈표 1-1〉 주요 국가들의 인구고령화 속도

구 분	도달년도			소요년수	
	고령화 사회 (7%)	고령 사회 (14%)	초고령 사회 (20%)	고령사회 도달	초고령사회 도달
한 국	2000	2018	2026	18년	8년
일 본	1970	1994	2006	24년	12년
독 일	1932	1972	2009	40년	37년
이탈리아	1927	1988	2008	61년	20년
미 국	1942	2015	2036	73년	21년
프랑스	1864	1979	2018	115년	39년

자료 : 통계청, 「장래인구특별추계」, 2006



자료 : UN, Population Perspectives, 2002 (한국은 '05년도 자료 활용)

<그림 1-2> OECD 국가의 노인인구비율 추이

노인인구의 증가는 선진국에서 나타나는 보편적인 현상이다. 그런데 우리나라가 유례없는 빠른 고령화를 보이게 된 것은 급격한 출산율의 하락 때문이다. 이는 우리나라의 2005년 노인인구 비율 9.3%를 기준으로 다른 선진국들의 노인인구 비율이 같은 수준에 도달했을 때 합계출산율을 비교하면 명확히 알 수 있다.

선진국의 총인구 대비 노인인구 비율이 9.3% 안팎에 도달한 시기를 따져보면 일본은 1980년으로 당시 합계출산율은 1.75명이었다. 유럽은 이보다 훨씬 앞선 1960년 이전으로 합계출산율이 2.5명 수준이었다. 그런데 우리나라는 2005년 노인비율이 9.3%에 도달했을 때 합계출산율이 1.08명으로 매우 낮다. 일본, 유럽과 달리 우리나라는 고령화의 시작단계에서 출산율이 급감해 결과적으로 고령화 속도가 급격히 빨라지고 있다.

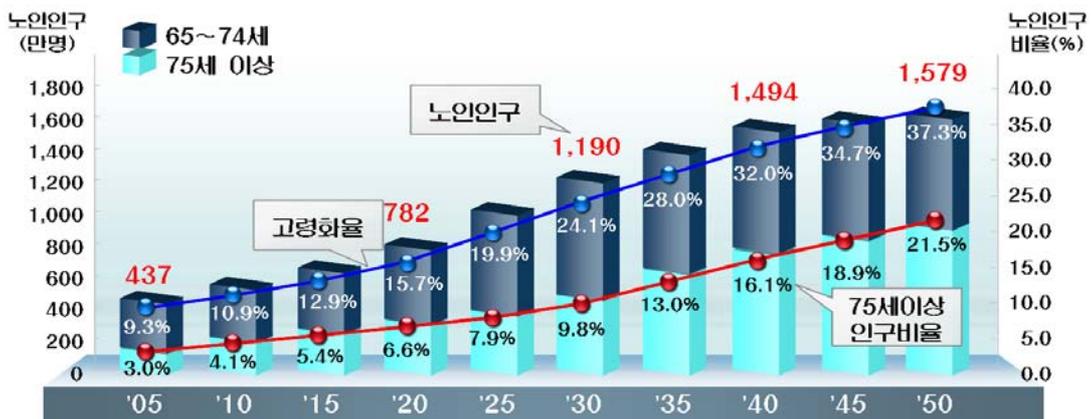
<표 1-2> 노인비율 9% 수준 당시 합계출산율 국제비교

구분	한국	일본	프랑스	독일	이태리	스페인	스웨덴	미국	호주
(연도)	2005	1980	1960	1960	1960	1970	1960	1970	1980
노인비율	9.3%	9.0%	11.6%	11.5%	9.3%	9.6%	12.0%	9.8%	9.6%
(합계출산율)	1.08	1.75	2.73	2.37	2.41	2.90	2.20	2.48	1.90

자료 : 통계청, 「2005 인구주택총조사 인구부문 전수집계결과」, 2006.

우리나라의 노인인구는 2005년 437만 명이며, 2020년 782만 명, 2030년에는 1,190만 명으로 계속 증가할 전망이다. 이 중에서도 특히 75세 이상 노인 인구가 크게 늘 것으로 보인다. 이처럼 급속한 고령화는 국가 전반에 큰 부담으로 작용하게 된다. 유럽 등 대부분 선진국들은 1세기 이상 긴 기간에 걸쳐 고령화가 진행돼 고령사회에 대비할 충분한 시간이 있었다.

그러나 우리나라는 세계 최고의 저출산·고령화 속도를 보임에도 이에 대한 사회적 기반이 취약해 저출산·고령화로 인한 파급 정도가 더욱 클 것으로 우려된다. 특히 2020년 전후부터 1950년 한국전쟁 직후의 베이비붐 시대에 출생한 연령층이 노인세대로 대량 진입하게 돼 고령화 현상은 더욱 가속화될 전망이다.



자료 : 통계청, 「장래인구특별추계」, 2005

통계청, 2005 인구주택총조사 인구부문 전수집계결과, 2006

<그림 1-3> 고령화의 추이 및 전망

빠른 고령화 속도는 우리나라 전반의 큰 사회적 문제이지만, 특히 지역적으로 농어촌의 경우 심각한 지경이다. 2005년 서울을 비롯한 광역 대도시의 노인인구 비율은 5~8%지만, 농어촌이 많은 전남, 경북 등은 10%를 웃돌고 있다. 특히 전북 임실군, 경북 의성군 등 63개 시·군·구는 이미 노인인구가 전체의 20%를 초과하는 초고령 사회로 진입하였다. 따라서 지역균형발전 측면에서도 고령화는 중요하게 고려할 과제임에 틀림없다.



자료 : 통계청, 2005 인구주택총조사 인구부문 전수집계결과, 2006

〈그림 1-4〉 시도별 65세 이상 인구비율

[높어가는 전북] 전북 고령사회 대책 현주소

…전북의 경우 임실군이 노인인구 비율을 볼 때 무려 33.8%를 기록, 전국 최고의 ‘슈퍼 초고령지역’으로 분류되고 있다. 또 순창군(31.4%) 역시 노인인구 비율이 30%를 넘긴 슈퍼초고령지역에 포함된다. 더불어 김제(23.8%), 정읍(20.4%), 남원(20.1%)을 비롯해 장수(23.5%), 진안(23.3%), 고창(22.5%), 무주(23.1%), 부안군(20.7%)이 모두 초고령사회에 진입했다. 전북의 경우 사실상 전주·군산·익산을 제외한 모든 시·군이 이미 초고령사회 지표를 보이고 있는 것이다. 농촌형 초고령사회라는 특징이 전북의 당면 현실로 읽혀진다.

전국 최고수준 초고령화지역인 전북의 현실 지표이다. 따라서 고령화에 따른 엄청난 파장과 영향, 문제에 봉착할 것이라는 게 일반적인 전망이다. 경제적으로도 역시 경제활동인구의 변화, 산업인력 감소와 생산성 하락을 비롯 인력난이 수면 위로 떠오를 것으로 예상되고 고령자 부양비 부담 증가, 각 시·군 지자체의 관련 예산 부담이 불가피할 것으로 보인다.

사회구조적으로도 노인복지·건강(의료)·일자리(소득) 요구 등의 현안들이 당면 과제로 등장할 것으로 보인다. 특히 무엇보다도 우선적으로 이 같은 고령화는 농촌지역에서 훨씬 빠르게 진행돼 농촌 황폐화가 우려되고 있다.

[새전북신문] 2006년 12월 06일

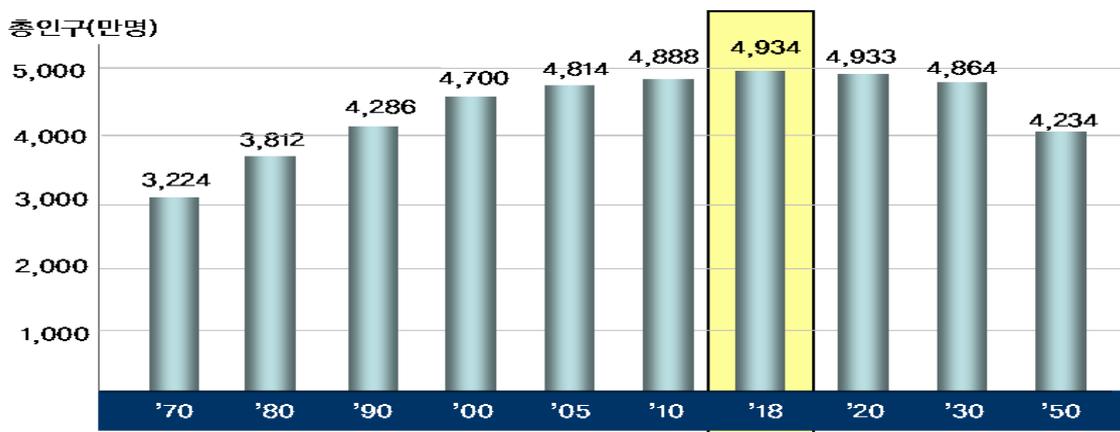
“조용하게, 거의 눈에 띄지 않게 진행되지만 점차 속도가 붙어 앞으로 25년이 지나면 그 윤곽이 분명해질 사회혁명.”

세계보건기구(WHO)가 내린 고령화에 대한 정의다. 고령화는 조용하지만 빛의 속도로 우리에게 다가오고 있다. 우리나라는 고령화가 세계 유례없이 빠르게 진행되고 있다. 그러나 이에 대한 사회경제적 준비가 미흡해 고령화로 인한 충격이 예상보다 훨씬 더 크게 나타날 가능성을 배제할 수 없다.

제2장 저출산·고령화의 영향과 문제점

1. 노동력 부족과 노동생산성 감소

2006년 통계청의 장래인구 추계에 따르면 우리나라의 총 인구는 2005년 4,814만 명에서 2018년 4,934만명에 다다른 뒤 점차 줄어 2030년 4,864만명, 2050년 4,234만 명이 될 전망이다. 인구는 늘어나는 것인 줄로만 알았던 우리나라에 10년만 지나면 본격적인 인구감소가 시작된다는 말이다.



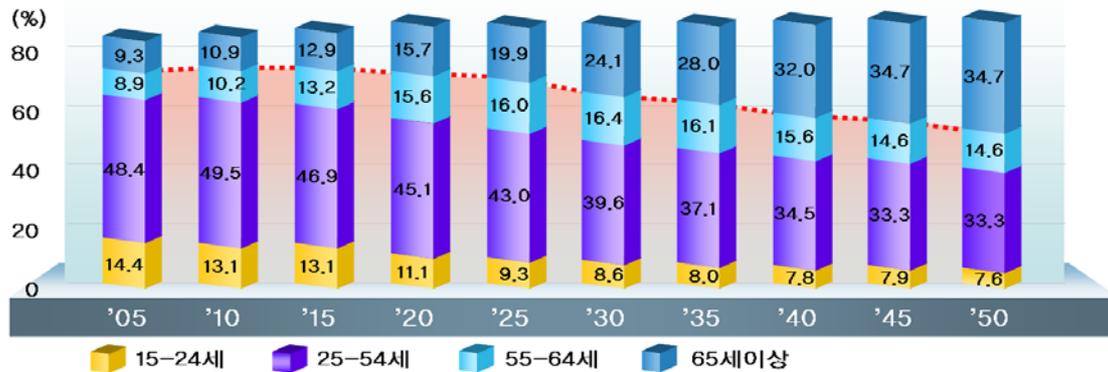
자료 : 통계청 장래인구추계, 2006.11

<그림 2-1> 총인구 추이

그럼 저출산·고령화로 인구구조가 변하고 인구가 감소한다는 것은 실제 생활에 어떤 변화를 의미하는 것일까. 무엇보다 생산가능 인구의 감소와 평균 근로연령의 상승이 일어나게 된다. 생산가능 인구는 전체 인구 가운데 노동이 가능한 15~64세 인구를 일컫는다. 이는 2005년 3,453만명(총 인구의 71.7%)에서 2016년 3,619만명(총 인구 73.4%)으로 정점을 기록한 뒤 점차 줄어 2030년에는 3,129만명 정도로 총 인구의 53% 수준으로 감소할 것으로 전망된다.

반면 생산가능 인구의 평균연령은 2005년 38세에서 2020년 41.8세, 2030년 43.1세로 계속 높아질 것으로 보인다. 생산가능 인구의 규모는 줄고 연령은 높아지는 셈이다.

➡ 인구 구조변화 전망



자료 : 통계청, 「장래인구특별추계」, 2005

〈그림 2-2〉 향후 인구 구조변화 전망

이처럼 생산가능 인구가 감소하고 평균 근로연령이 상승하면 노동력 부족과 노동 생산성의 저하를 초래한다. 우선 생산가능 인구의 감소는 우리나라가 필요로 하는 전체 노동력의 규모보다 공급량 부족 현상으로 이어진다. 한국노동연구원의 '2005년 중장기 인력수급전망: 2005~2020'에 따르면 2015년 63만명, 2020년 152만명의 노동력이 부족할 전망이다. 또한 생산가능 인구의 고령화는 근로자들의 노동이동성을 줄여 직종·산업·지역 간 노동력 수급의 불균형을 낳아 결과적으로 노동생산성을 저하시킨다.

2. 잠재성장률 감소와 국가경쟁력 약화

인구 고령화와 생산가능 인구의 감소는 저축소비·투자를 위축시키고, 급기야 정부의 재정수지를 악화시켜 경제 활력 저하와 국가경쟁력 약화를 초래한다. 이럴 경우 우리나라의 잠재성장률은 2000년대 5.08%에서 2020년대 3.04%, 2040년대 1.53%로 감소할 것으로 우려된다.

국제통화기금(IMF)은 국민 1인당 실질 GDP는 생산가능 인구가 1% 증가할 때 0.08% 늘어나는 반면 노인인구가 1% 증가할 때는 0.041% 감소한다는 분석을 내놓고 있다(IMF, World Economic Outlook 2004, 2004).



자료 : 한국보건사회연구원, 「5개년 저출산고령사회기본계획 수립연구(1차)」, 2006.
 (기본가정: 2005년도 합계출산율 1.08 유지시)

〈그림 2-3〉 잠재성장률 전망

3. 국민부담 증가로 사회통합 저해

사회적 측면에서 노인인구 부양을 위한 생산가능 인구의 조세·사회보장비 부담 증가로 세대간 갈등으로 사회통합에 부정적 영향이 우려된다. 인구 고령화와 인구 구조의 변화로 인한 노인부양비, 즉 65세 노인인구대비 생산가능 인구의 추이를 살펴보면 이렇다.

2005년에는 생산가능 인구 7.9명이 노인 1명을 부양했지만 2020년 4.6명이 노인 1명을, 2050년에는 1.4명이 노인 1명을 부양해야 하는 것으로 나타났다. 이는 젊은 세대의 노인 부양부담이 감당하기 어려울 정도로 가중된다는 것을 뜻한다.



〈그림 2-4〉 노인부양비 전망

15~64세 인구 허리가 된다!

…인구 감소는 곧 생산을 담당하는 생산가능인구의 감소로 이어진다. 통계청에 따르면 2001년 현재 생산 가능인구는 3천3백90여만 명이다. 생산 가능인구는 2016년에 3천6백여만 명으로 정점에 올랐다가 2050년 2천4백여만 명으로 떨어진다. 보사연의 계산에 따르면 2100년 생산 가능인구는 1천1백93만여 명으로 1960년보다 적어진다.

0~14세의 유소년 인구와 생산 가능인구, 65세 이상의 인구를 연도별로 비교해보면 이런 추세가 확실히 드러난다. 1960년대 42.3%를 차지했던 0~14세 집단은 계속 감소해 2000년에는 21.1%를 차지했다. 2100년에는 절반 수준인 10.1%로 떨어질 것이 예상된다. 하지만 1960년 2.9%를 차지했던 65세 이상 집단은 계속 높아져 2000년에는 7.2%를 차지했다. 2100년에는 5배가 넘는 38.3%에 도달할 것으로 예상된다.

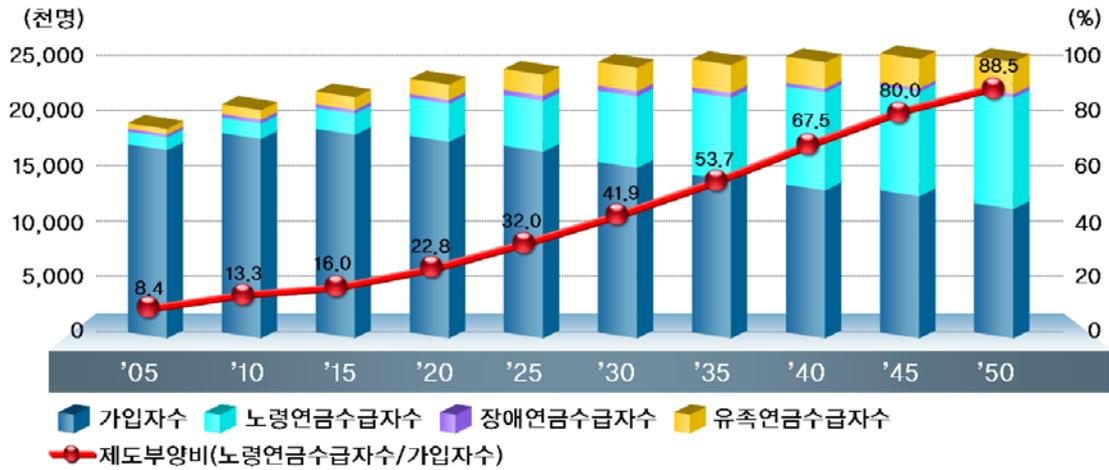
2100년이 되면 생산 가능인구 5명이 65세 이상 노인 4명과 14세 이하 어린이 1명을 부양해야 한다는 뜻이다. 생산 가능인구 7명이 유소년 2명과 노인 1명을 부양했던 2000년에 비해 2배 이상 부담이 가중되는 것이다.

생산 가능인구가 줄어들면서 국민연금 재정 수지도 악화할 것으로 보인다. 보사연에 따르면 국민연금의 보험료율을 9%로 유지하는 경우, 2033년부터 당기 적자가 발생해 2047년이 되면 적립기금이 바닥날 것이라고 한다. 또한 생산 가능인구 1인당 65세 이상 노인진료비 담당 비율도 증가할 것으로 예상된다. 보사연이 총 진료비를 생산가능인구로 나누어 도출한 연구 결과에 따르면 2000년 생산 가능인구 1명은 연간 진료비 41만원을 부담했다. 2080년에는 현재 화폐가치로 2배가 넘는 87만원을 부담해야 한다….

[뉴스메이커] 2003년 1월22

노인인구의 급증은 경제성장 둔화로 인한 세입기반의 잠식은 물론 연금수급자의 증가와 노인의료비의 증가를 낳아 사회보장의 재정 부담을 가중시킨다. 노인인구 증가로 연금수급자가 급격히 증가하는 반면 저출산의 영향으로 연금가입자의 증가율이 상대적으로 낮아 향후 연금지출액이 연금수입액을 넘어 연금 고갈이 우려된다. 연금가입자는 2015년을 정점으로 주는데 비해 노령연금 수급자는 계속 늘어 2050년에는 제도부양비(전체 가입자 대비 노령연금수급자)가 88.5%에 이를 전망이다.

➔ 국민연금 가입자 및 수급자수 전망



자료 : 국민연금발전위원회, 「국민연금 재정계산 및 제도 개선방안」, 2003.

<그림 2-5> 국민연금 가입자 및 수급자수 전망

건강보험 재정지출도 타 연령층에 비해 의료수요가 큰 노인 인구(특히 75세 이상)의 증가로 큰 폭으로 늘어날 것으로 우려된다. 2005년 건강보험 가입자 중 노인인구 비율은 8.3%지만 진료비 비중은 24.4%에 이르고 1인당 진료비도 15~44세에 비해 4배 이상 높다. 특히 치매노인의 증가(2005년 36만명→2020년 70만명)로 노인요양 비용의 지속적인 상승이 우려된다.

<표 2-1> 공공의료비중 65세 이상 노인 의료비 추이

(단위 : 백억원)

구분	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
전체의료비	222	1,314	1,782	1,906	2,053	2,236	2,480	2,856
노인의료비	24	229	317	368	437	511	606	739
구성비	10.8%	17.4%	17.8%	19.3%	21.3%	22.9%	24.4%	25.9%

자료 : 건강보험심사평가원, 「건강보험심사평가통계연보」, 각 년도.

4. 개인과 가족의 삶의 질 저하

저출산고령화는 국가사회적 문제를 야기함은 물론 개인과 가족의 삶에도 큰 영향을 준다. 경제활동을 하는 젊은 세대 입장에서는 높은 사회적 부양부담과 자신의 노후대비에 대한 부담을 동시에 떠안아 결과적으로 개인·가족생활에 선택범위와 기회가 축소될 것이다. 이처럼 젊은 세대의 경제적 어려움이 가중되면 될수록 그만큼 세대간 갈등양상은 커지기 마련이다.

노인세대도 평균수명은 길어지고 있으나 소득과 건강상태의 불안으로 삶의 질이 저하되긴 마찬가지다. 노인세대는 그간의 경제성장에 대한 기여와 자녀양육 노력에 대한 보상이 기대에 못 미치는데 따른 불만을 가질 수 있다. 또한 2005년 평균수명이 77.9세이나 건강수명은 67.8세에 불과해 생애 마지막 10년간을 건강하지 못한 상태에서 많은 의료비를 지출하며 보낼 가능성이 높다.

이밖에도 가족분화가 촉진되고 노인부부 가구와 노인 단독가구가 증가함에 따라 노인에게 대한 가족의 사적 부양부담이 증가할 것으로 우려다. 전 세계적으로 혈연에 기반을 둔 가족간 상호부양체제에서 공적연금 등을 통한 세대간 사회적 부양체제로 전환되고 있다. 하지만 우리나라는 가족의 노인부양 역할을 전적으로 사회화하는 데에는 여전히 한계가 있다는 것이 일반적인 시각이다.

제3장 저출산·고령화의 원인

불과 30년 전만 해도 적극적인 인구 억제정책을 필요로 하던 우리나라에 이토록 심각한 저출산 현상이 나타난 원인은 무엇일까. 전문가들은 이를 인구학적 원인, 사회경제적 요인, 그리고 가치관의 변화 등 크게 세 가지로 파악하고 있다.

1. 인구학적 원인

먼저 인구학적 원인은 이렇다. 결혼연령이 상승하고, 결혼한 여성들이 출산을 기피하거나 줄이는 경향 때문이라는 것이다. 우리나라의 초혼을 기준으로 한 결혼연령은 남성의 경우 1990년 27.9세에서 2006년 30.9세로, 여성은 같은 기간 24.9세에서 27.8세로 높아졌다.

과거 출산이 집중된 연령층인 25~29세 여성의 미혼율은 1970년 9.7%, 1990 22.1%에서 2005년 59.1%로 급증하였다. 이처럼 결혼연령이 높아질수록 가임기간은 단축되고 후천적인 불임이 증가하며, 출산에 대한 부담 가중돼 출생아수가 줄어들게 된다.

〈표 3-1〉 평균 초혼연령

(단위 : 세)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
남 자	27.9	28.4	29.3	29.6	29.8	30.1	30.6	30.9	30.9
여 자	24.9	25.4	26.5	26.8	27.0	27.3	27.5	27.7	27.8

자료 : 통계청, 「인구동태통계연보」, 각 연도

2. 사회경제적 요인

다음으로 결혼연령 증가와 미혼율의 증가, 출산의 축소 또는 포기를 야기하는 사회경제적 요인은 복잡하고 다양하다. 대표적으로 소득 및 고용 불안정, 일과 가정의 양립 곤란, 육아지원 기능 미흡, 자녀양육 부담 증가 등 복합적 요인을 꼽을 수 있다.

결혼·출산이 집중된 25~34세 청년층이 처한 불안정한 고용여건도 결혼과 출산의 연기로 이어져 저출산 문제를 심화시키는 요인으로 작용한다. 25~29세의 남성 실업률은 1995년 3.6%에서 2005년 7.5%로, 여성 실업률은 1995년 1.7%에서 2005년 4.4%로 크게 높아졌다. 또한 25~29세 임시일용직 비중은 1995년 27.8%에서 2004년

35.4%로 높아져 고용불안정이 심화되고 있다.

이 같은 고용 불안정 심화는 교육기간 증가 등 다른 사회적 요인과 맞물려 초혼 연령을 상승시킨다. 고용불안정이 결혼과 출산에 미치는 영향을 보면 미혼남녀(25~39세) 가운데 실업상태이거나 임시·일용직에 종사하는 경우, 실업·고용불안정 등을 이유로 결혼 연기현상이 나타나고 있다.

미혼여성은 구직자의 18.7%, 임시·일용직 종사자의 6.1%, 미혼남성의 경우 구직자의 48.7%, 임시·일용직 종사자 15.0%가 실업·고용불안정을 이유로 결혼을 연기하였다. 소득 불안정도 저출산의 또 다른 원인이다. 기혼여성(20~39세)의 단산이유로 '소득부족' 비율이 특히 소득이 낮을수록 높게 나타나고 있다.

<표 3-2> 기혼여성(20~39세)의 단산이유 중 소득부족 비율

(단위 : %)

자녀수 및 연령	전국 가구당 월평균 가구소득 대비 비율				전체
	80%미만	80-100%미만	100-150%미만	150%이상	
1자녀	25.9	13.1	5.5	0.0	14.9
20-29세	17.4	0.0	8.7	0.0	12.6
30-34세	22.4	6.2	2.7	0.0	11.1
35-39세	35.2	25.3	7.1	0.0	19.7
2자녀	24.9	16.0	8.9	0.0	15.4
20-29세	13.6	30.3	7.9	0.0	14.0
30-34세	26.4	16.9	9.2	0.0	17.1
35-39세	26.4	13.8	8.8	0.0	14.5

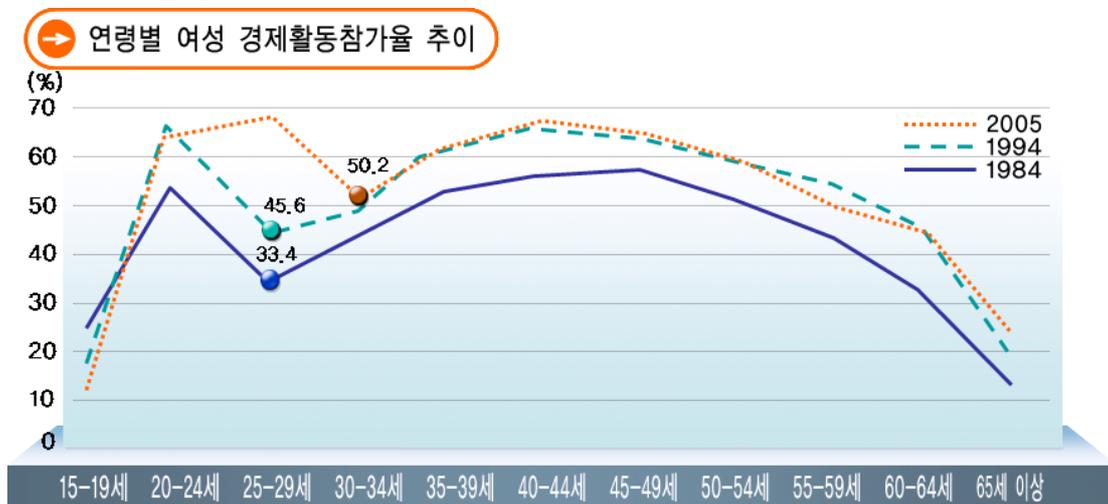
자료 : 한국보건사회연구원, 「2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사」, 2006

“한국 여성의 교육수준 향상은 세계에서 괄목할 수준으로, 이는 우리 사회발전에 영향을 줬을 뿐 아니라 저출산의 직접적인 한 원인이기도 합니다. 한국 여성의 권리 의식 향상은 교육 수준의 향상에 힘입은 바 크지요. 이는 양성 평등적 가치관을 증대시키고 가정과 직장에서의 민주 평등을 강조하는 가치관을 형성하는데 큰 영향을 주었지요. 반면 이런 흐름에 부응하지 못한 우리 사회의 전근대적인 구조는 결국 저출산이라는 사회 문제로 나타나게 된 겁니다.”

지은희 전 장관(현 덕성여대 총장)이 분석한 저출산의 원인이다. 저출산 대책에 적잖은 역할을 한 지 전장관은 출산율 저하의 원인을 사회발전에 따른 가치관의 변화에 무게를 두었다.

사실 그의 지적대로 여성의 경제활동 참여와 자아실현 욕구 증가를 뒷받침할 가족 사회구조와 인식변화가 미흡한 점 역시 출산율 저하의 원인으로 작용하고 있다. 결혼·출산이 집중적으로 이뤄지는 25~29세 여성의 경제활동 참여는 1990년 42.6%에서 2000년 55.7%로, 2005년 65.9%로 대폭 상승하였다.

반면 여성 취업에 대한 가정·기업·사회의 인식과 고용환경은 미흡해 많은 여성이 일과 결혼 또는 일과 출산 중 하나를 선택해야 하는 상황에 직면하고 있다. 주된 출산연령대 여성의 경제활동참여율이 다른 연령대에 비해 대폭 낮아지는 현상이 다소 완화되긴 했지만 여전히 지속되고 있다. 이는 특히 자녀 출산·양육시기에 일과 가정을 양립하는 것이 매우 어려운 환경임을 보여주고 있다.



자료 : 통계청, 「경제활동인구연보」, 각 연도

〈그림 3-1〉 연령별 여성 경제활동참가율 추이

일과 가정의 양립을 어렵게 하는 환경은 몇 가지가 복합적으로 작용하고 있다. 먼저 출산 및 육아를 위한 가족 친화적 기업문화가 부족하다는 점을 들 수 있다. 우리나라의 1인당 연 근로시간은 세계 최고 수준으로 남녀의 근로시간이 지나치게 길어 가정생활을 희생하는 경향이 반영된 것이다. 또한 정규근무 시간 이후의 초과근무가 보편화된 근로형태와 직장분위기, 회식 등 기업문화도 일과 가정, 일과 육아의 양립을 곤란하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

한국보건사회연구원의 2005년 전국 결혼 및 출산 동향조사에 따르면 출산 전후 일을 그만 둔(경력단절) 기혼여성은 41.2%이었다. 이들은 그 이유로 “자녀를 돌볼 적절한 사람이나 시설 부재(25.5%)”, “자녀양육과 직장일간의 양립곤란(13.4%)” 등

을 끝냈다.

우리나라의 전통적인 성분업적 가족문화의 영향으로 가족 내 가사(육아포함) 부담이 여성에게만 주로 전가되고 있는 점도 취업 여성으로 하여금 일과 가정을 양립하기 어렵게 하는 요인이다. 기혼여성의 60% 정도가 가족 내 일에 대해 남편과 공평하게 분담하고 있지 않은 것으로 인식하고 있다. 지은희 전 장관의 지적이다.

“한국 남성의 가부장적 사고방식은 가정 안에서 여성들의 부담을 크게 했습니다. 복잡한 가족관계 조성 등이 낳게 돼 그 결과 여성들의 결혼기피, 출산기피로 이어져 저출산의 한 중요한 원인을 제공한 것이지요.”

여성의 직업이 자녀양육(가사)과 양립이 어려운 직업구조(전문직 등)로의 전환도 가속화되고 있다. 전문직으로의 전환은 여성의 자아실현 욕구와 맞물려 결혼·출산보다 일을 우선 선택하는 경향을 강화시켜 주는 요인으로 작용한다. 2005년에 실시한 한국보건사회연구원의 조사에 따르면 자아성취 욕구는 25~29세 여성 결혼연기사유의 13.7%, 출산중단사유의 9.5%를 각각 차지하고 있다.

다양하고 질 좋은 육아인프라가 부족한 것도 저출산의 원인이다. 여성의 경제활동참가 증가로 가족의 소득구조가 남성 1인 소득 형태에서 맞벌이 부부 형태로 급속히 전환하고 있지만, 아이를 믿고 맡길 보육시설은 부족하다. 시간 연장보육 등 수요를 충족시킬 다양한 서비스가 제공되지 않는 등 서비스의 질적 수준도 기대에 부응하지 못하는 실정이다.

맞벌이부부 가구는 1990년 전체 가구의 27.4%(237만 가구)에서 2000년 35.4%(357만 가구)로 급증하였다. 반면 0~2세 자녀를 보육시설에 맡기길 희망하는 여성들이 보육시설을 이용한 비율은 30%, 가정보육사의 경우 14.4%에 그쳐 영아보육지원시설 공급이 크게 부족하거나 질적 수준이 낮음을 반영하고 있다.

핵가족화로 육아를 위한 가족지원 기능도 약화되는 추세이다. 조부모와 함께 사는 3세대 이상 가족의 비중은 1990년 12.5%에서 2005년 7.3%로 줄었다. 여기에다 2010년 6.4%, 2020년에 4.7%로 더욱 감소해 가족 내 자녀양육을 위한 조력자가 부족해지면서 가족의 양육지원기능이 약화되고 영·유아 육아지원서비스 이용비용 부담은 증가될 전망이다.

이밖에 높은 보육비, 사교육비 부담도 출산을 기피나 중단 원인으로 작용하고 있다. 여성가족부의 ‘2004년도 전국 보육·교육 실태조사 보고’를 보면 자녀양육 가정의 소득 대비 보육·교육비 지출은 평균 8.3%이며, 이로 인해 경제적 부담을 느끼는 가

구 비율은 58.1%에 이른다.

이에 따라 자녀교육비용의 부담을 이유로 단산하는 기혼여성(20~39세)의 비율이 높게 나타나고 있다. 1자녀에서 단산을 원하는 경우, 자녀교육비 부담을 이유로 든 비율은 28.1%, 2자녀에서 단산은 35.7%로 나타나고 있다(한국보건사회연구원, 2005년도 전국 결혼 및 출산 동향조사). 이처럼 자녀양육의 경제적 부담은 출산중단 이유 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 아울러 저소득층은 소득고용불안정을, 고소득층으로 갈수록 상대적으로 육아인프라 부족을 또 다른 출산중단 이유로 꼽고 있다.

3. 가치관의 변화

마지막으로, 앞서 지은희 전 장관의 지적과 같이 결혼관이나 자녀관 등 가치관의 변화 역시 출산을 하락에 영향을 미치고 있다. 최근 한국사회의 결혼관과 자녀관을 살펴보면 보편혼이 지배적이던 과거와 달리 “결혼은 필수가 아닌 선택”이라는 의식이 증가하고 있음을 보여준다. 게다가 결혼연령도 더 상승하는 추세다. 2005년 한 조사에서 미혼남성이 생각하는 자신의 결혼적령기는 평균 30.6세였으며, 미혼여성의 결혼적령기는 평균 28.9세로 나타났다.

이런 흐름에서 자녀관도 많이 달라졌다. “자녀가 반드시 필요하다”는 태도를 보인 기혼여성(20~44세)은 1997년 73.7%에서 2006년 53.8%로 감소한 반면 “자녀가 없어도 무관하다”는 시각은 같은 기간 9.4%에서 12.1%로 증가하였다.

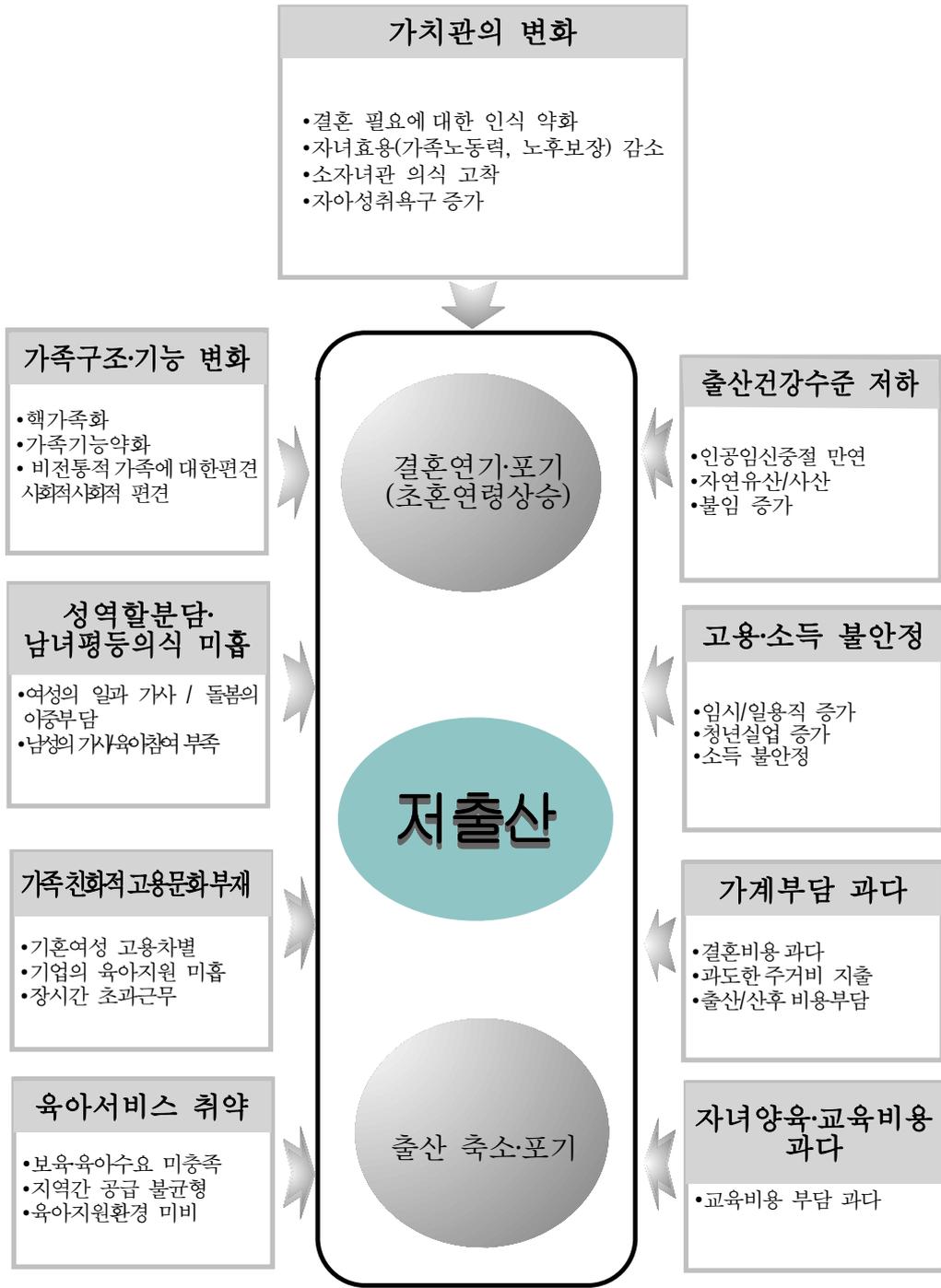
〈표 3-3〉 기혼여성의 자녀 필요성에 대한 태도 변화

(단위 : %, 명)

연도	반드시 가져야함	갖는 것이 좋음	없어도 무관	모르겠음	계
1997	73.7	16.6	9.4	0.3	100.0(5,409)
2000	58.1	31.5	10.0	0.5	100.0(6,363)
2003	54.5	32.3	12.6	0.6	100.0(6,593)
2006	53.8	34.1	12.1	-	100.0(5,386)

자료 : 한국보건사회연구원, 「전국 출산력 및 가족보건복지실태조사」, 각 연도.

이처럼 결혼과 자녀에 대한 가치관의 변화는 사회경제적 요인과 상호작용을 하면서 결혼연령 상승과 포기, 출산 축소와 포기로 이어져 출산을 저하로 이어지고 있다.



〈그림 3-2〉 저출산의 주요 원인

제 2 부 우리나라의 인구정책, 어떻게 변해 왔을까?

제4장 특명: ‘빈곤탈출, 인구증가를 막아라’
(1961~1987년)

제5장 저출산 진입, 어정쩡한 인구정책
(1988~2002년)

제4장 특명: ‘빈곤탈출, 인구증가를 막아라’ (1961~1987)

앞의 1부에서는 현재 우리나라의 저출산·고령화 현상이 얼마나 심각한 상황에 있는지 살펴보았다. 그러나 이런 현실과 함께, 많은 국민들에게는 아직까지 “둘만 낳아 잘 기르자”는 슬로건으로 대표되는 과거 정부주도의 적극적인 출산억제 정책이 기억에 남아있는 것이 사실이다. 불과 수십 년 만에 너무나도 급변한 우리나라의 인구 사회적 현상과, 그에 따라 정부 시책이 현재의 출산장려 정책으로 전환되기까지의 과정을 이해하기 위해서는 1960년대 이후 우리나라의 인구증가실태와 그와 관련해 각 시대별로 주요한 경제 사회적 상황이 어떻게 변화되어 왔는지를 아는 것이 필요하다.

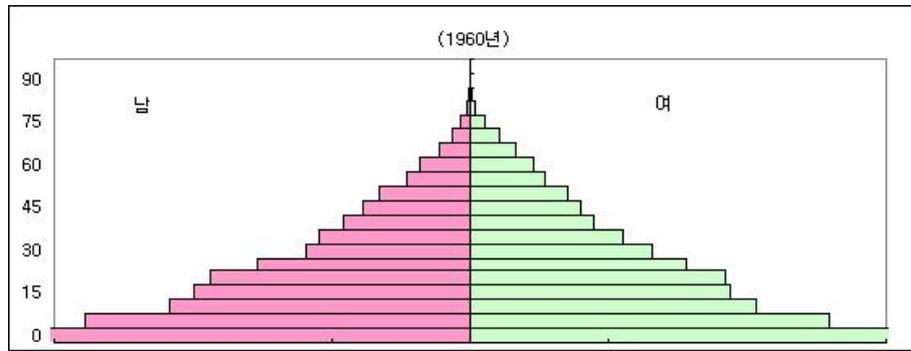
근대화 이전, 특히 개화기 이전의 우리나라의 인구는 한 마디로 “많이 낳지만 생존률은 낮은”, 즉 높은 출산율과 높은 사망률이 공존하는 전근대적인 상태가 오랫동안 지속되어 왔다. 전염병과 열악한 위생환경 등으로 인해 유아사망률이 매우 높았기 때문에 여러 명의 아이를 낳아도 어른으로 무사히 성장하는 것은 일부에 불과했다. 더불어 전통적인 남아선호 사상으로 인해 집안의 대를 이을 아들들을 얻기 위해 결혼한 여성들은 아이를 많이 낳는 것을 자신의 가장 큰 임무로 알았다. 국가적으로도 전반적인 사망률이 높고 평균수명이 짧았기 때문에 일정한 규모의 인구를 계속 유지해 나가기 위해서 높은 출산율은 필수적이었다.

이후 개화기와 일제강점기를 거쳐 해방이 되면서 새로운 보건제도의 도입과 항생제 등 의약품의 보급으로 인해 과거에 비해 사망률이 현저히 낮아졌고, 이것은 높은 출산율에 힘입어 빠른 인구증가로 이어졌다. 더욱이 1950년에 발발한 6.25전쟁은 우리나라 전역에 걸쳐 엄청난 규모의 사상자를 발생시켰고, 그 여파로 전쟁이후에 대대적인 ‘베이비 붐’ 현상이 나타나 인구가 급증하게 되었다. 또한 남북한의 분단으로 인해 북한주민들이 대거 남한으로 유입되어 이 역시 남한의 인구증가에 일조하였다. 이러한 급속한 인구증가추세는 1960년대 들어 경제 개발이 본격화되기까지 계속되었다.

1. 가족계획 사업의 시작 (1960년대)

1960년 우리나라 총인구는 2,501만 명에 이르렀고 합계출산율은 6.0명, 연 인구증가율은 3.2%로 매우 높은 수준이었다. 당시의 인구구조를 보면 전형적인 삼각형으

로 어린 연령층으로 갈수록 인구비중이 더 커지는 형태였다.



<그림 4-1> 1960년 당시 우리나라 인구구조

이처럼 높은 인구증가율은 당시 우리나라에 큰 부담으로 다가왔다. 한국전쟁 직후 나라의 모든 기반시설이 파괴되고 이렇다 할 경제적 기반이 마련되지 않은 상황에서 국민들의 생활수준은 1인당 국민소득 79달러로 최빈국에 속했다. 공업생산 시설은 거의 전무하다시피 했고 대부분 국민들이 1차 산업인 농업 등에 종사하고 있었다.

농업생산성도 낮아서 가을에 추수를 하면 겨울은 지날 수 있었으나 봄이 되면 양식이 떨어져 보리가 수확될 때까지 갖은 고생을 하는 것이 다반사였다. 지금은 잊혀진 ‘보릿고개’는 1960년대 가난했던 우리나라의 엄연한 현실이었다. 국민들의 기본적인 생활도 어려운 이러한 상황에서 많은 인구와 높은 인구 증가율은 결코 반가울 수 없었다. 인구급증이 1960년대 우리 국민들에게 얼마나 큰 부담이었는지를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 생산가능인구(15~64세) 대비 유소년인구(0~14세)의 비중을 나타내는 유년부양비가 1960년도에 무려 77.3%로, 총부양비(82.6%)의 약 94%를 차지하였다. 이는 많은 자녀수로 인한 국민들의 부양부담이 엄청나게 크다는 사실을 단적으로 보여주는 지표이다.

〈표 4-1〉 1960년의 우리나라 주요 사회경제지표

지표명	통계치
총인구	2,501만 명
연간 인구증가율	3.2%
1인당 국민소득	79달러
합계출산율	6.0명
노인비율	2.9%
총부양비	82.6%
유년부양비	77.3%
노년부양비	5.3%

주 : 총부양비= $((0\sim 14\text{세 인구}+65\text{세 이상 인구})/15\sim 64\text{세 인구})\times 100$;

유년부양비= $(0\sim 14\text{세 인구}/15\sim 64\text{세 인구})\times 100$;

노년부양비= $(65\text{세 이상 인구}/15\sim 64\text{세 인구})\times 100$

자료 : 한국은행 경제통계국 국민소득팀; 통계청, 국가통계포털.

이에 따라 지나친 인구증가는 생존에 대한 위협이며, 경제발전의 걸림돌이라는 인식이 확대되었다. 사실 '과잉인구가 빈곤의 악순환'을 초래하는 핵심원인이라는 것은 당시 개발도상국 공통의 문제였다. 이러한 인식 아래에서 1959년 보건사회부 기술자문위원회 소분과인 모자보건위원회는 '가족계획'의 필요성을 정부당국에 건의한 바 있다.

이는 1960년대 초 경제개발 5개년계획 수립과정에서 인구증가억제 위주의 가족계획 사업을 추진하는 계기가 되었다. 결국 1961년 11월 3일 국가재건최고회의 상임위원회 제69차 회의는 가족계획 사업을 경제개발 5개년계획의 일환으로 추진한다는 것을 공식 결의하였다. 과정은 이랬다. 1960년 무렵, 대한어머니회는 서울특별시에 16개소의 가족계획상담소를 설치, 운영하기 시작한다. 이로부터 한해가 지난 1961년 민간운동단체인 대한가족계획협회(현 인구보건복지협회)가 발족되기 이른다.

이런 과정을 거쳐 1962~1964년, 이 기간에는 가족계획사업 업무를 정부부처인 보건사회부에서 관장하게 되었다. 정부는 당시 보건사회부 내 기존 모자보건반을 모자보건과로 확대 개편하고, 전국 183개 보건소를 통해 가족계획상담을 실시하는 등 조직과 인력을 강화하였다.

1964년에 이르자 전국 읍·면에 1,500명의 가족계획요원을 배치해 국민들을 대상으로 한 가족계획 홍보계몽과 피임보급 등의 업무가 추진되었다. 1965년에는 가족계

획 사업을 보다 효율적으로 추진하기 위해 조사평가를 담당하는 '가족계획 평가반'이 설치되었다.

더불어 가족계획사업의 실태와 문제점을 파악하고 사업의 효율적 추진을 위해 '가족계획 실태조사'가 실시돼 인구문제에 대한 과학적인 접근이 시작되었다. 이 무렵, 곳곳에선 웃지 못할 촌극도 적지 않았다. 산아제한 정책을 코믹하게 다룬 영화 '잘살아보세'(2006년)에서 당시의 분위기를 엿볼 수 있다. 요약하면 이렇다.

'여전히 많이 낳는 것이 미덕이던 한 농촌마을에 국가가 '밤일'까지 간섭한다. 총 가구 수 89가구, 가임부부 83쌍, 출산율 99.9%, 피임률 0.0%의 순풍마을 용두리. '출산율을 낮춰라'는 국가의 방침에 따라 국가공식 가족계획요원이 파견된다. 그런데 피임의 P자도 모르는 용두리 주민들을 설득할 묘책이 없다. 고민 끝에 마을이장을 현지에서 급조요원으로 발탁한다...'

인구문제에 대한 당시 분위기는 '덜어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다'라는 가족계획사업 표어에서 엿볼 수 있다. 이후 이 표어는 "딸 아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자"(1970년대)에서 "잘 키운 딸 하나 열 아들 안 부럽다(1970년대 후반~1980년대)"로 바뀌었다. 인구증가 억제정책은 이 같은 슬로건과 함께 지속적으로 추진되었다.



<그림 4-2> 1960년대~1980년대 가족계획사업 표어들

1960년대
정 책

출산억제정책 도입

- 경제개발5개년계획에 정부가족계획사업 채택(*61)
- 피임기구 수입/국내생산금지법규폐지(*61)
- 가족계획사업 개시(*62)
 - 보건소에 가족계획사업 상담실 설치 및 가족계획요원 배치(*62)
 - 정관수술, 콘돔, 질리 포함(*62)
 - 가족계획 요원 및 정관수술 의사 훈련 실시(*62), 보건지소에 가족계획요원 배치(*64)
 - 자궁내장치시술 의사 훈련 실시 및 자궁내 장치시술 도입(*62)
 - 가족계획사업 이동시술반운영(*64), 가족계획어머니회 발족(*68)

〈그림 4-3〉 1960년대 가족계획 주요 시책

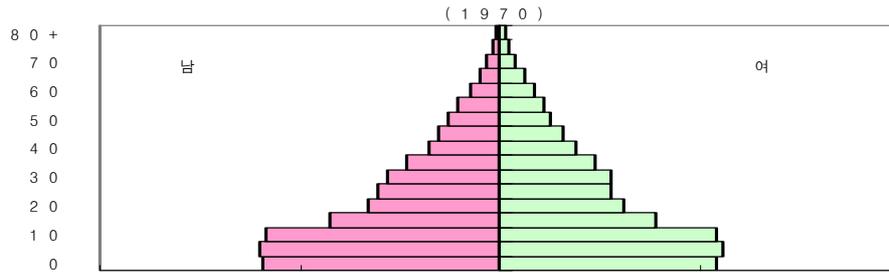
2. 출산 억제정책의 강화 (1970년대)

1970년의 주요 사회경제지표는 과거와는 다소 다른 양상을 보였다. 가족계획사업 덕분에 합계출산율은 4.5명으로 떨어졌다. 하지만 여전히 인구대체수준인 여성 1인당 2.1명보다 두 배 이상 높은 수준이었다. 이에 따라 인구증가율이 다소 완화됐음에도 인구증가 추세는 계속돼 총 인구가 1960년 2,501만 명에서 3,234만 명으로 증가하였다.

한편으로 인구 억제정책과 경제개발 5개년계획의 성공적인 추진으로 1970년 1인당 국민소득은 243달러로, 10년 전인 1960년보다 3배가 넘는 괄목할 성과를 냈다. 따라서 정부는 성공적인 인구 억제정책을 강화해 경제발전을 가속화하고 국민의 삶의 질 개선에 주안점을 두었다. 때문에 1970년대에는 출산억제 정책이 더욱 강화되었다.

〈표 4-2〉 1970년의 우리나라 주요 사회경제지표

지표명	통계치
총인구	3,224만 명
연간 인구증가율	2.21%
1인당 국민소득	243달러
합계출산율	4.5명
노인비율	3.1%
총부양비	83.8%
유년부양비	78.2%
노년부양비	5.7%



<그림 4-4> 1970년 당시 우리나라 인구구조

의학적 사유에 근거한 인공유산 합법화를 위한 ‘모자보건법’ 공포(1973년) 등 관련 법적 조치를 마련된 것은 이 때문이었다. 더불어 실시된 출산억제 지원책이 이어졌다. 2자녀까지 소득세 면제(1977년), 근로자 가족계획경비에 대한 기업세 면제(1977년), 2자녀 이하로 불임수술 수용자에 대한 공공주택분양 우선권(1978년), 피임기구 수입세 감면(1978년), 공공병원에서 2자녀 출산 뒤 불임수술 수용자에 대한 출산비용 감면(1980년) 등이 그것이다.

1970년대
정 책

- **관련 법 제정 및 개정**
 - 의학적 이유의 인공임신중절 합법화를 위한 모자보건법 공포(*73)
 - 여성의 유산상속을 위한 가족법개정(*77)
- **도시가족계획사업 실시(*74)**
 - 병원가족계획사업, 도시저소득층 가족계획사업, 산업체 가족계획사업, 인구교육사업
- **피임방법의 변화**
 - 월경조절술 도입(*74), 여성복강경수술을 위한 의사훈련실시(*75), 여성불임수술도입(*76)
- **조직 등 변화**
 - 군보건소 남성가족계획홍보요원배치(*76), 새마을부인회에 가족계획어머니회 통합(*77)
 - 보건요원의 정규직화(*81)
- **지원시책 실시**
 - 2자녀까지 소득세면제, 근로자 가족계획경비에 대한 기업세 면제(*77)
 - 2자녀이하 불임수술 수용자 공공주택분양 우선권 부여, 피임기구 수입세 감면(*78)
 - 공공병원에서 2자녀 출산후 불임수술 수용자에 대한 출산비용 감면(*80)

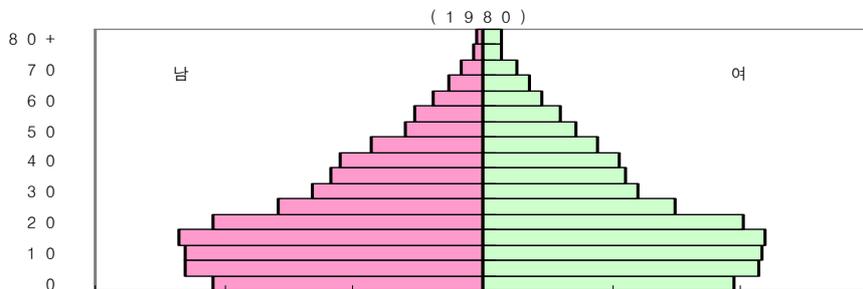
<그림 4-5> 1970년대 가족계획 주요 시책

3. 계속되는 가족계획사업 (1980년대)

1980년은 인구 억제정책의 효과가 가시화되고 있는 시기였다. 1인당 국민소득은 최빈국 수준을 벗어났고 인구증가율은 1%대로 떨어졌으며, 합계출산율은 마침내 2명대로 진입하였다. 그 결과 총부양비는 60.7%로 저하돼 국민 부담이 과거보다 상당히 완화되었다.

〈표 4-3〉 1980년의 주요 사회경제지표

지표명	통계치
총인구	3,812만 명
연간 인구증가율	1.57%
1인당 국민소득	1,645달러
합계출산율	2.8명
노인비율	3.8%
총부양비	60.7%
유년부양비	54.6%
노년부양비	6.1%



〈그림 4-6〉 1980년 당시 우리나라 인구구조

1983년에 이르러선 합계출산율이 인구대체수준(2.1명)에 도달했는데, 이는 그동안 정부 주도의 강력한 가족계획사업이 추진된 결과였다. 가족계획사업이 실시된 지 불과 20년 만에 거둔 성과로, 당시 세계에서 가장 성공한 인구정책으로 평가받을 만큼 획기적인 것이었다.

그러나 동시에 출산율이 인구대체율 이하로 접어들었기 때문에 기존의 적극적인 인구 억제정책을 계속해 나갈 것인지에 고민이 필요한 시점이었다. 다시 말해 인구 대체율 이하의 출산율이 장기간 지속되면 멀지 않은 장래에 인구의 고령화와 인구

감소가 예견되기 때문이다.

하지만 이러한 고민은 1960년 이후 수십 년 간 계속돼 온 강력한 인구 억제 정책과 거리감이 있었다. 또한 인구의 과도한 증가가 문제이지 인구감소가 문제가 될 수 있다는 생각은 정부뿐 아니라 대다수 국민들에게도 낯설었다. 그런 탓인지 정부는 오히려 기존 출산억제 지원책을 한층 강화시켜 나갔다. 1980년대가 저출산 시대로 접어들었음에도 출산억제 정책은 유지 강화된 시기였던 것이다.

1982년 들어 가족계획사업을 강화하는 많은 시책들이 도입되었다. 불임수술, 자궁내 장치시술 의료보험 적용, 2자녀 이하 불임수술 수용자에게 주택자금 및 저소득층 생계비 지원, 저소득층 불임수용자 생계비 지원, 2자녀이하 불임수용자의 5세 이하 자녀에 대한 1차 무료진료 등이었다. 또한 자녀교육비 감면대상을 2자녀 이하로 제한, 공무원 가족수당 및 자녀교육비 지급을 2자녀로 제한 등의 정책도 계속 시행되었다.

때문에 이 시기 2자녀 이상을 출산한 국민들은 자녀양육과 관련한 여러 불이익을 감수해야만 했다. 이 같은 정부정책의 뒷받침은 한국인구보건연구원(현 한국보건사회연구원)에서 맡았고, 홍보는 대한가족계획협회(현 대한가족보건 복지협회)에서 담당하였다. 당시 보건사회부는 한국인구보건연구원 내에 가족계획연구실을 두고 지방 시·도를 대상으로 목표대비 실적평가 방식의 가족계획사업 평가제를 1990년까지 실시하는 등 출산억제책을 강력하게 추진해 나갔다.

이렇듯 1984년부터 합계출산율이 급기야 인구대체수준 미만인 1.76명으로 떨어져 이미 저출산 사회로 진입했지만, 정부는 종전 출산억제정책의 관성을 변화시킬 철학을 갖추지 못하였다. 이 탓에 정책을 재평가하고 전환시킬 기회를 놓쳤고, 이로 인해 우리나라는 1983년 이후 20년 이상 인구대체수준 미만의 저출산 상태가 지속되었다.

1980년대
정 책

● 가족계획사업 지원 시책

- 불임수술, 자궁내 장치시술 의료보험적용('82)
- 두자녀 이하의 불임수술 수용자 주택자금/저소득층 생계비 우선지원('82)
- 저소득층 불임수용자 생계비 지원('82)
- 두자녀이하 불임수용자의 5세이하 자녀에 대한 1차 무료진료 실시('82)
- 자녀교육비 감면대상, 공무원 가족수당/자녀교육비 지급 2자녀로 제한('82)
- 의료보험대상 친정부모, 장인·장모 확대

● 조직개편

- -농촌지역 가족계획요원, 모자보건요원, 결핵요원 통합('85)
- 20대여성 피임보급전략을 불임에서 일시적 피임방법으로 변경('86)
- 성감별 행위 금지 및 성감별 의사의 자격박탈을 위한 의료법 개정('87)
- 정부무료피임 보급촉소, 의료보험·상업망을 통한 피임수용 확대사업 실시('89)

〈그림 4-7〉 1980년대 가족계획 주요 시책

제5장 저출산 진입, 어정쩡한 인구정책 (1988~2002)

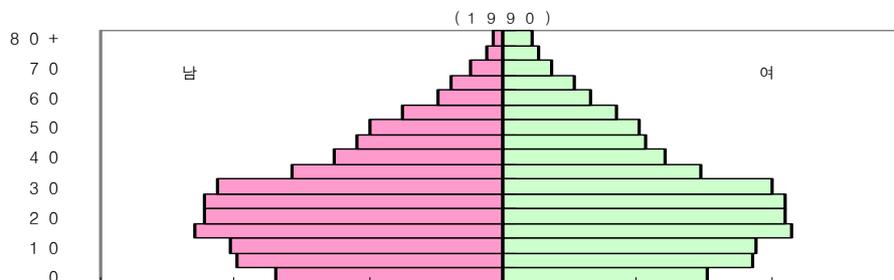
1. 가족계획, 축소는 되었지만 (1988~1995)

1983년 이후 저출산 상태가 수년 간 계속되자 정부는 1988년부터 무료피임제 보급은 저소득층에 국한하고, 1989년에는 무료피임사업을 중단하는 등 기존 가족계획 사업을 대폭 축소하게 된다. 그러나 이는 정부정책의 근본적인 변화의 시작이라기 보다 그동안 강력히 추진해온 온 출산억제정책을 다소 완화했을 뿐 출산억제의 기초 자체는 계속 유지해 나갔다. 정부가 진작 출산정책을 바꿨어야 했는데 말이다.

1990년 1인당 국민소득은 6,147달러로 10년 전인 1980년보다 4배나 늘었고, 인구 증가율은 0%대로 저하되었다. 합계출산율은 선진국 수준인 1.59명으로 떨어져 있었다. 그 결과 총부양비는 44.3%로 1980년의 2/3수준, 그리고 1970년의 약 절반수준으로 낮아졌다. 특히 합계출산율이 1983년 이후 계속 인구대체수준 이하로 떨어지면서 장기적인 인구감소를 예견할 수 있었다.

〈표 5-1〉 1990년의 주요 사회경제지표

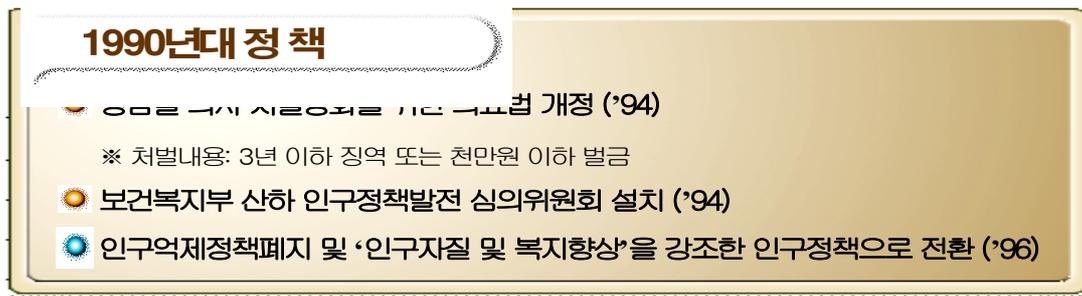
지표명	통계치
총인구	4,287만 명
연간 인구증가율	0.99%
1인당 국민소득	6,147달러
합계출산율	1.59%
노인비율	5.1%
총부양비	44.3%
유년부양비	36.9%
노년부양비	7.4%



〈그림 5-1〉 1990년의 우리나라 인구구조

그런데 지속적인 인구 억제정책으로 인구감소 시기가 빨리 다가 올 가능성이 오히려 활짝 열리게 되었다. 오랫동안 계속돼 온 정부정책을 갑자기 바꾸는 것이 현실적으로 어려웠을 것이라는 점을 고려하더라도 1990년대 중반까지 이미 선진국 수준에 도달한 당시의 출산율을 유지하는 방향으로라도 정책을 완화하고자 하는 노력이 거의 나타나지 않았다.

이런 가운데 종전 인구 억제정책은 별다른 수정 없이 그대로 계속되었다. 1990년대 우리나라에서는 여성의 사회진출이 본격화하면서 일하는 여성들의 가치관이 크게 변화돼 갔다. 이전까지 가정에서 아내로서, 어머니로서의 역할이 대부분 여성들의 삶의 모습이었던다면 이제는 직장에서의 사회경제적인 성취가 많은 여성들의 인생의 가치로 자리 잡기 시작했다. 이렇듯 출산의 주체인 여성들의 사회경제적인 역할과 가치관의 변화라는 중요한 흐름에도 계속되는 정부의 방관으로 저출산 현상이 마침내 우리 사회의 추세로 자리 잡아 갔다.



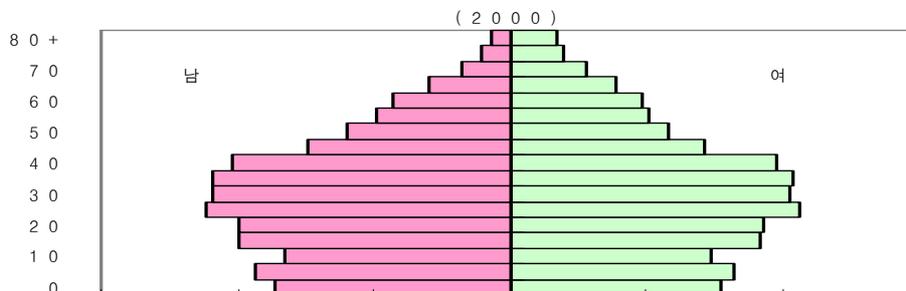
〈그림 5-2〉 1990년대 가족계획 주요 시책

2. 과도기적 전환: 인구자질향상정책 (1996~2002)

2000년에 이르자 1인당 국민소득은 드디어 1만 달러를 넘어섰다. 또한 인구증가율은 여전히 0%대를 유지했으며, 합계출산율은 선진국 수준보다 낮은 1.47명으로 떨어졌다. 그 결과, 총부양비는 더욱 낮아져 39.5%이었다. 유년인구는 점차 줄어들고, 생산인구와 노인인구가 비대해지는 인구구조 형태로 변모하게 되었다.

〈표 5-2〉 2000년의 주요 사회경제지표

지표명	통계치
총인구	4,701만 명
연간 인구증가율	0.84%
1인당 국민소득	10,841달러
합계출산율	1.47%
노인비율	7.2%
총부양비	39.5%
유년부양비	29.4%
노년부양비	10.1%



〈그림 5-3〉 2000년의 우리나라 인구구조

이렇게 인구대체수준 이하의 낮은 출산율이 장기간 계속되자 정부도 더 이상 방관할 수 없게 되었다. 1960년 경제개발계획이 처음 실시된 이래 30년 넘도록 계속돼 온 가족계획사업이 공식 폐지되는 순간이 온 것이다. 1995년 3월, 정부는 보건복지부 산하에 각계 전문가로 구성된 ‘인구정책 발전위원회’를 설치하였다. 이듬해인 1996년 6월, 인구정책발전위원회의 건의에 따라 가족계획사업을 폐지하고 앞으로의 정부정책을 ‘인구자질 및 복지증진 정책’으로 전환한다는 발표를 하기 이르렀다.

지속적인 저출산 현상이 나타나 그 부정적 효과가 구체적으로 예상되기 시작했기 때문이다. 종전과 같은 인구 증가 억제 정책을 추진할 경우 노동력 부족, 노년인구 비율의 급증에 따른 복지 부담이 가중될 것으로 우려되었다. 또한 1980년대 중반부터 나타난 출생 성비의 불균형, 청소년 성문제, 인공 임신 중절의 만연 등 시급히 해결해야 할 정책 과제들을 고려할 때 향후 인구 정책에는 단순 인구증가 억제의 틀을 벗어난 새 패러다임과 전략이 요구됐기 때문이다.

이에 따라 새 인구정책의 기본구상은 종래 인구증가 억제에 역점을 둔 가족계획

사업을 모자보건의 증진, 성비불균형의 시정, 청소년 성문제의 예방, 성병 및 AIDS의 예방, 인공임신중절의 예방 등에 의한 인구자질 향상으로 바뀌었다. 더불어 이구상은 여성, 노인 등을 위한 가족복지 측면으로 전환해 가족복지 증진을 도모하기 위한 것이다.

때문에 가족계획사업의 추진방식도 민간주도형으로 전환하되 사업초기부터 답습돼 온 정부지원에 의한 무료피임보급은 저소득주민 등의 취약계층에 국한하였다. 일반대상자는 의료보험 및 상업망을 통해 자율 실천을 유도하고 소자녀 규범과 피임실천 촉진을 위해 도입된 각종 규제나 보상제도는 폐지되었다.



◎ 소자녀 규범 : 가족에 대한 경제적·사회적 지원을 통해 근대 핵가족을 유도하려는 것으로 ‘적게 낳아 잘 기르자’는 표어로 대표되는 인구억제 정책의 바탕이 되는 개념

라이벤스타인은 경제 발전 초기 단계에는 자녀의 효용이 증가하고, 자녀를 키우는 데 비용이 적게 들어 많은 자녀를 갖게 되지만 경제 발전이 진행될수록 자녀의 효용은 감소하고 자녀를 키우는 비용은 늘어나 소자녀 규범을 형성하게 된다고 하였다. 즉, 저발전 상태에서는 시장에서 대체로 농업과 단순 생산직을 필요로 하기 때문에 높은 교육을 받을 필요가 없어 교육비 등 육아 비용이 줄어들고, 자녀가 어린 나이에 노동 시장에 나가 가족의 수입을 올려주기 때문에 자녀가 많을수록 가족 경제도 좋아진다.

반대로 경제가 고도로 발전하면 지식 집약적 산업이 발달하므로 자녀들의 교육비가 상승하고 자녀 비용이 늘어나게 된다. 그리고 자녀가 노동 시장에 나가도 가족 전체의 경제에 도움이 되기보다는 높아진 생활수준을 유지하고 자신의 삶의 질을 높이는 데 급급하므로 자녀 효용이 그만큼 떨어진다는 것이다. 따라서 경제가 발전할수록 소자녀 규범이 형성된다는 설명이다.

이 같은 정부의 정책 전환에 대해 사회 일각에서는 우려를 나타냈다. 우리나라의 저출산은 서구처럼 사회 문화적 발전에 따라 장기간에 걸쳐 이뤄진 것이 아니라, 정부의 강력한 인구증가 억제정책에 의해 단기간에 이뤄졌다는 주장이었다. 이는 가족계획 사업에 의한 인구증가 억제 정책을 폐지하면 피임 실천율이 떨어지고 출산

율이 다시 증가할 가능성도 배제할 수 없다는 것이었다.

그러나 우리나라의 출산율 저하 정책이 단기간 내에 높은 성과를 나타낸 것은 정부의 인구증가 억제정책에 의해서만이 아닌 그간의 발전에 따른 사업 외적 요인과 인구증가 억제정책의 상호 작용에 의해 이뤄진 것이었다. 특히 1987년 이후 합계출산율이 1.6~1.75명 수준을 유지한 것은 우리 국민사이에 소자녀 규범이나 저출산 양식이 이미 조성돼 있기 때문이었다.

이처럼 정부의 가족계획 사업이 약화되고 인구증가 억제정책이 폐지돼도 출산행위 속성상 인구대체수준 이상으로 출산율이 늘지 않을 것이란 주장이 받아들여져 정책이 완화되는 변화를 보이게 되었다.

1996년 인구 자질 및 복지 증진 정책으로의 전환은 인구증가 억제정책을 폐지하고 가족계획 사업을 대폭 축소했다는 의미를 가질 뿐이다. 인구증가 억제정책 폐지는 출산율이 인구대체수준 이하로 떨어진 1983년 이후 무려 13년 만에 이뤄진 조치로 현실과 엄청난 시차가 있었기 때문이다. 뿐만 아니라 출산율이 1.6명으로 떨어진 상황에서 적극적인 저출산 대책을 펼치지 못했다는 한계를 보였다.

가족계획을 통한 인구증가 억제정책을 폐지하더라도 출산율이 현 수준을 유지할 것이라는 인식을 했을 뿐이라는 말이다. 이에 비해 출산율이 떨어져 인구가 줄어 들고 인구 구조가 왜곡될 것이라는 우려의 목소리는 거의 없었다. 저출산으로 인한 사회 경제적 영향에 대한 제대로 된 고민이 존재하지 않았던 것이다.

3. 인구 억제 유지와 출산 장려를 둘러싼 논란

1998년부터 참여정부가 들어서기 전인 2002년까지는 저출산 대책의 필요성에 대한 논쟁이 본격화된 시기이다. 논쟁은 크게 두 가지 상반된 견해로 나타났다. 하나는 낙관적 견해로 우리 사회에 나타나고 있는 출산력 저하가 IMF 경제위기 뒤에 나타난 일시적인 현상이며, 곧 종전의 출산율 수준을 회복할 것이라는 시각이었다.

반면 다른 하나는 출산율 저하가 사회 변화에 따라 나타난 당연한 결과라는 주장이었다. 1996~1999년 큰 폭의 출산율 저하는 IMF 경제위기 뒤에 나타난 일시적 현상이어서 조만간 반등할 가능성이 있지만 그 수준은 미미할 것이며, 합계출산율은 1.5~1.6명의 매우 낮은 수준에서 정체할 것이라는 의견이었다.

낙관론을 편 사람들은 우리나라의 저출산 현상이 단기간 성과로 나타났다는 것에 주목하였다. 따라서 인구증가 억제 정책을 폐지할 경우 출산율이 다시 상승할 수도

있다고 주장하였다.

저출산을 우려하는 사람들은 국민들 사이에 소자녀 규범이나 저출산 분위기가 이미 조성돼 있으며 앞으로도 인구가 안정적 저출산 수준을 유지할 것으로 보았다. 더군다나 출산장려 정책을 펼치더라도 그 효과에는 한계가 있어 결코 인구대체수준(합계출산율 2.1명)까지 출산율이 상승하지 못할 것이라고 지적하였다.

산아 제한인가 출산 장려인가

…지난 2001년 7월11일 보건복지부는 “1970년 4.53명이던 출산율이 83년 2.1명(인구가 현 상태로 유지되는 출산율), 99년 1.42명으로 급격히 떨어져 OECD(경제협력개발기구) 국가 중 우리나라의 출산율 감소 속도가 가장 빠르다. 이대로라면 2018년부터 총인구가 줄어들기 시작하므로 저출산 시대를 대비해야 한다”고 발표했다. 해묵은 ‘저출산’ 공방을 다시 점화한 것.

사실 양측의 출산 공방은 94년으로 거슬러 올라간다. 세계인구의 날에 즈음해 당시 서울대 보건대학원 이시백 교수는 ‘오늘날 저출산 시대의 인구정책 위기’라는 논문을 발표했다. 이 교수는 여기서 “80년대 중반 이후 출산력과 인구증가율 수준(1%)을 당초 목표 시점인 93년보다 8년 앞당겨 달성함으로써 정부는 더 이상 인구정책에 심혈을 기울이지 않고 있으나, 늦둥이 현상 등이 만연해 출산력이 매우 불안한 상태다”면서 “한국전쟁 이후 태어난 제1차 베이비붐 세대가 제2의 베이비붐 일으킬 수도 있다”고 경고했다.

…3년마다 전국 출산력 및 가족보건실태조사를 벌이는 보건사회연구원측은 99년 출산율이 1.42명으로 급감한 데 대해 IMF 경제위기로 인한 소득격감 및 구조조정예 의한 실업자 증가로 많은 사람이 결혼 및 출산을 연기한 데서 비롯한 일시적 현상으로 해석한다.

이 조사 책임자인 김승권 박사(인구가족정책팀장)는 “경기 회복과 함께 연기한 결혼 및 출산이 이루어져 2000년에는 다소의 출산율 상승이 기대되지만 한번 낮아진 출산율은 쉽사리 회복되지는 않는다”면서 “앞으로 출산율은 1.5~1.55명 수준에 머물 것이다”고 예측했다. 또한 출산율이 다소 회복된다 해도 96년 통계청이 발표한 출산율 1.8명을 기준으로 인구 증가가 정지하는 시점인 2028년이 훨씬 앞당겨져 2015~2018년께가 되면 인구가 줄어들기 시작할 것으로 본다.

…김승권 박사는 아무리 출산장려 정책을 편다 해도 1.7명 수준까지 회복하는 것도 쉽지 않을 것이라고 했다. “출산장려 정책은 현실적으로 불가능하다. 산아제한 정책을 펼 때는 적극적인 가족계획 사업과 동시에 자녀를 적게 낳는 게 좋다는 가치관의

변화가 가속도를 붙여주었다. 그러나 이제 와서 그 가치관을 바꾸는 일이 쉽지 않을 것이다. 어느 자료를 보니 자녀 한 명을 키우는 데 매달 60만 원 정도가 든다고 한다. 자녀가 한 명에서 두 명으로 늘면 방도 하나 더 있어야 하는데, 20평대 아파트에서 30평대 아파트로 옮기면 서울에서는 1억 원 정도가 더 든다. 현실적으로 그런 비용까지 국가가 부담하면서까지 출산을 장려할 여건이 되는가.” …

[주간동아] 2001년 7월26

2000년 이후 학계에서는 저출산 현상의 심각성을 설명하고 대책 마련을 주장하는 논문들이 속속 발표됐다. 이 같은 학문적 연구 결과에도 우리 정부의 정책적 대응은 소극적이었다. 정부가 1990년대 후반부터 출산율이 본격적으로 감소하기 시작한 후에도 이를 외환 위기의 영향으로만 받아들이고 심각한 사회 현상으로 인식하지 못한 것으로 여겨진다. 더군다나 2002년 출산율이 1.17명으로 하락해 저출산 문제가 공론화됐음에도 정부는 국민적 공감대를 얻을 수 있는 효과적인 대책을 마련하지 못하였다.

또한 정부 부처의 출산·양육 지원 정책이 유기적으로 연계되지 못하고 개별·단편적으로 추진돼 출산율 제고 효과를 발휘되지 못하는 경향도 있었다. 임신·출산 비용 지원이나 산전 검사 보험 급여 확대, 영유아 보육료·교육비 지원 확대, 소득세 공제 한도 인상 등 출산·양육 정책은 각각 다른 시기에 다른 목적으로 도입되고 있었다. 지방자치 단체에서도 농촌 총각 결혼 주선이나 신혼부부 건강 검진, 정·난관 복원 수술비 지원, 불임부부 검진 및 치료비 지원, 출산 지원금 지급, 출산 용품 지급, 신생아 건강 보험 지원 등의 활동이 산발적으로 추진되었다.

이렇듯 1990년대 후반에서 2000년대 초반 저출산 현상에 대한 사회적 논의가 이뤄지지 않은 것은 정책·사회적 관심이 부족하고 학문적 논쟁이 결론을 맺지 못해 정책의 과감한 결단이 이뤄지지 못했기 때문이다. 원인 가운데 하나는 경제 위기를 극복하면서 실직자가 증대하고 취업난이 일어나는 등 사회 문제가 심각해졌기 때문이었다. 시기상 출산 장려 정책에 대한 국민적 공감대를 형성하기가 그만큼 어려웠다는 말이다.

한편 향후 인구정책 방향에 대한 논쟁 가운데에서 여성부는 출산당사자인 여성의 입장에서 많은 고민을 하게 되었다. 무엇보다 여성들이 출산을 기피하는 원인에 대한 정확한 규명과 이를 해결하기 위한 방안을 모색하는 일이 시급하다고 판단하였

다. 이러한 차원에서 당시 여성부 한명숙 장관은 2001년 8월 24일 각계 전문가를 초빙, '출산율 1.42 긴급 토론회'를 열고 각계 의견을 수렴하는 계기로 삼았다.

“인구정책 출산장려로 전환”

-여성부 토론회 “출산율 1.60으로 상향 필요”

정부와 여성계는 출산율 하락을 막기 위한 방안으로 출산 및 보육수당 지급과 '보육 바우처'제도 도입, 정관수술에 대한 혜택 중단 등을 검토 중이다. 이를 통해 단기적으로 출산율의 추가하락을 억제하고 장기적으로는 현재 1.42명에 불과한 출산율을 적정수준으로 끌어올리는 방안을 추진 중이다.

여성부는 오는 24일 서울 매일경제신문사 미디어센터에서 '출산율 1.42 긴급토론회'를 열어 출산율 저하에 따른 대책 마련을 위한 의견수렴에 나선다. 이날 토론회는 현재의 낮은 출산율로 인해 파생될 문제와 이에 따른 여성정책에 대한 방향모색이라는 점에서 주목된다.

이날 토론회에서 저출산이 미치는 파장에 대해 주제발표를 할 한국보건사회연구원 김승권 인구가족팀장은 “출산율 하락이 당장은 문제되지 않지만 장기적으로 노동력 부족은 물론 젊은층 감소와 노인층 증가에 따른 연금기금 고갈 등 갖가지 문제를 초래할 우려가 크다”면서 “먼저 출산율 저하를 억제하고 현재 1.42명인 출산율을 적어도 1.60명으로 끌어올릴 필요가 있다”고 말했다.

1999년 현재 우리나라의 출산율(여성 1명당 가임기간 중 평균 출생아 수)은 전세계 평균치(1.53명)를 밑도는 1.42명으로 90년 1.59명을 기록한 이래 꾸준히 감소 추세를 보여 왔다.

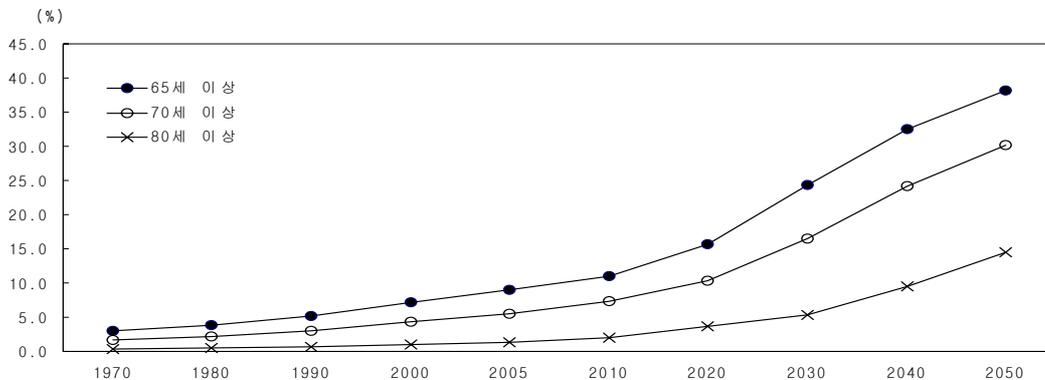
이와 관련, 여성부 김애령 과장은 “출산율 하락을 막기 위해 출산 및 보육수당을 지급하는 방안과 기업이 회사에 보육시설을 만드는 대신 민간 보육시설을 이용하도록 지급하는 유럽식 '바우처' 제도의 도입을 적극 검토하고 있다”고 밝혔다.

[경향신문] 2001년 8월20일

4. 코앞에 닥친 고령화와 노인보건복지대책위원회

2002년 중반 우리나라의 출산율이 '세계 최저 수준'이란 사실이 발표되고 같은 해 국민연금발전위원회에서 연금재정의 추이를 예측한 결과, 앞으로의 연금문제가 심각하다는 주장이 제기되었다. 이렇게 저출산고령화 현상에 대한 우려의 목소리가 증폭됨에 따라 본격적인 대응과 모색이 필요하다는 의견이 힘을 얻게 되었다.

그렇지만 이에 대한 대응이 당장 이뤄지긴 힘들었다. 특히 장기간의 저출산 현실에도 출산장려로의 정책 전환에 대해 우려하는 견해들이 남아있는 실정이었다. 따라서 2000년대 초 정부가 우선 대응할 수 있는 것은 고령화 문제였다.



〈그림 5-4〉 연령계층별 고령인구 구성비(전체인구 대비)

통계청의 장래인구추계에 따르면 한국사회 고령화는 세계에서 가장 빠른 속도로 진행될 것이라는 것은 의심의 여지가 없다. 2000년대 초반 벌써 이러한 추세가 나타나기 시작했는데, 빠른 속도로 느는 노인계층이 인간다운 생활을 영위하면서 노후를 보낼 수 있을 것인가에 대한 우려가 각계에서 제기되었다.

따라서 노인들의 소득보장 및 일자리 보장, 건강보장, 평생교육 증진 등을 중심으로 한 노인보건복지정책의 중요성이 크게 대두되었다. 이에 따라 정부차원의 작업이 본격적으로 추진되었다. 그 결과 2001년 9월, 노인보건복지대책위원회가 국무조정실에 설치되었다.

위원회는 이듬해 7월 노인보건복지 종합대책을 발표했는데, 여기에는 체계적인 노인복지대책과 고령화 문제를 해결하기 위해 '고령사회대책위원회'가 필요하다는 내용이 포함돼 있었다. 위원회의 건의는 당시 여당 대통령 후보인 노무현 후보의 공약에 상당수가 반영되었다. 노무현 후보의 대통령 당선 뒤 대통령직인수위원회의

주요 정책 과제로 '고령사회'가 선정되기 이르렀다.

위원회는 2003년 6월까지 최초의 고령화 대책 정부기구로서 역할을 담당했으며, 참여정부 출범이후 '인구고령사회대책팀' 및 '고령화 및 미래사회위원회'가 그 임무를 이어 더욱 발전시키게 된다. 한편 2002년 보건복지부는 국무조정실의 노인보건복지 종합대책에 따른 실행계획을 국무회의에 보고하고 이를 추진하였다.

〈표 5-3〉 고령사회에 대비한 노인보건복지 종합대책 실행계획

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">○ 실행 계획 주요 내용<ul style="list-style-type: none">- 소득 보장 및 고용 촉진- 건강 보장- 교육 및 문화 여가 기회 확대- 실버 산업 육성○ 정책 추진 체계 구축<ul style="list-style-type: none">- 고령사회대책기본법 제정- 고령사회대책위원회 구성·운영 |
|--|

(2002.10. 보건복지부 관계 부처 합동)

노인보건복지대책위원회의 발족과 노인보건복지 종합대책에도 고령화 문제에 대한 정부의 본격적인 대응이 시작됐다고 보기에는 미흡한 면이 많았다. 고령화와 관련된 기존 정책들도 취약계층 노인들의 소득과 의료보장 등 복지사업 위주로 시행되고 있어 문화·여가·주거 등 노인생활 전반에 걸친 다양한 정책 수요를 충족하기에는 크게 미흡하였다.

따라서 종합적인 비전과 전략아래 저출산과 고령화를 아우르는 범정부적인 정책이 요구되었다. 결국 정부가 저출산과 고령화 문제의 심각성을 본격적으로 깨닫게 된 것은 국민의 정부 말기인 2002년에 노인보건복지 문제와 국민연금 문제가 제기되면서부터다. 이후 참여정부가 이러한 시대적 요구에 부응해 저출산 고령화 문제에 적극 나서게 된다.

제 3 부 체계적 대응을 마련하다

제6장 국가적 아젠다가 된 저출산·고령화

제7장 「저출산·고령사회위원회」와 「정책본부」의 출범

제8장 산고 끝의 결실... ‘새로마지플랜 2010’

제9장 저출산·고령사회 대책 추진의 이모저모

제6장 국가적 아젠다가 된 저출산고령화 (2003~2005)

수십 년간 지속된 국가 인구정책이 방향을 바꾸는데, 그것도 정반대 방향으로 전환하는 데에는 어려움이 따르기 마련이다. 저출산고령화 문제가 학계 전문가 등을 중심으로 오랫동안 중요하게 논의돼 왔음에도 이에 대한 대응이 제대로 이뤄지지 못한 것은 바로 이 때문이다.

따라서 필요한 것은 문제의 심각성을 일깨우는 것이었다. 참여정부의 출범을 전후한 2002~2003년은 바로 저출산고령화와 관련된 충격적 현황들이 발표돼 전 국민적인 관심을 모은 시기였다. 가장 큰 이슈가 된 것은 참여정부의 출범 직후인 2003년 6월, 한해 전인 2002년의 합계출산율이 1.17명으로 '세계 최저'수준이라는 발표가 나오자 저출산 문제는 학계, 언론계뿐 아니라 전 국민적 관심사로 떠올랐다.

'1.17 쇼크'라고 불려도 좋을 만큼 큰 파장을 미친 이 발표는 인구문제 관련 전문가들과 학자들의 우려 속에만 머물던 저출산 문제의 심각성을 모든 국민이 공유하게 된 결정적 계기였다.

고달픈 생활전선 “둘째는 꿈도 못꾸요”

심각한 저출산 현상, 1.17명으로 세계 최저수준

네 살 난 아들을 둔 주부 오모(35)씨는 요즘 형제 없이 외롭게 커 가는 아들을 보면 안쓰러움이 앞선다. 둘째 아이를 출산해야겠다는 생각이 들지만, 직장 생활을 하면서 두 자녀를 키울 자신이 없어 고민이다. 오씨는 “친정에서 종종 아이를 봐 주시는데 이것도 어머니를 고생시킨다고 식구들에게 눈치가 보이는 형편”이라면서 “현실적으로 아이를 더 낳는 것은 엄두를 낼 수가 없다”고 말한다.

가히 세계 최저 수준이다. 오씨처럼 아이를 낳고 싶어도 여건 때문에 주저하는 사람들이 늘어나면서 지난 1960년 가임 여성 1인당 출산 인구가 6명까지 달했던 합계출산율이 현재는 1.17명까지 떨어졌다.

미국(2.13명) 프랑스(1.89명)는 물론이고 저출산율을 심각한 사회 문제로 꼽는 영국(1.64명)이나 일본(1.33명)보다도 낮다. 통계청 발표를 보면 지난해 출생아는 55만 7,000명으로 2000년보다 8만 명이나 줄었다.

낮은 출산율보다 더 심각한 문제는 출산율 저하의 속도다. 5~6명이던 출산율이 2명 이하로 떨어지는 데, 미국과 영국 등 서구 선진국들의 경우 100여 년이 걸린 것과 달리 한국은 30년이 채 안 걸렸다. 전문가들은 “당장 출산 안정책을 적극적으로 펼치지 않는다면 출산율은 계속 하락하고 노동력 부재, 고령자 급증 등의 문제까지 겹쳐 극도로 심각해질 것” 이라고 지적한다.

한국보건사회연구원의 최근 조사에 따르면 부부의 평균 희망 자녀수는 2.1명이다. 그러나 실제 출산율은 1.17명에 불과하다. 원하는 만큼만 아이를 낳으면 현재의 인구 규모를 유지하는 데 필요한 ‘대체 출산력’ (2.1명)이 확보되나, 실제 아이를 낳을 수 있는 현실이 못 된다는 것이다. 주부 배모(31)씨는 “아이를 하나만 낳아도 부담스러워 주체를 못하는 마당에 둘째, 셋째는 꿈도 꿀 수 없다” 고 말했다….

[주간한국] 2003년 12월4일

비슷한 시점인 2002년, 국민연금발전위원회는 연금재정이 미래에 어떻게 변화할 것인지 그 추이를 예측한 결과, 연금기금이 고갈될 우려가 있다고 발표하였다. 자신의 노후는 스스로 준비해야 한다는 의식이 우리사회 전반에 걸쳐 확산되고 국민연금에 대한 관심이 예전에 비해 높아진 상황에서 이는 우리사회 전체적으로 중요한 이슈가 되었다.

연금고갈 문제의 원인이 저출산·고령화 현상에 주로 기인한다는 사실이 연구를 통해 밝혀지면서 정부 차원의 대책이 필요하다는 국민적 공감대가 형성되었다. 이러한 사회전반의 인식변화는 저출산·고령화 문제가 노 대통령의 후보 시절 공약 때 부터 시작해 참여정부의 중요한 정책 과제로서 일찍부터 상정될 수 있는 주된 배경으로 작용하였다.

국민연금 2044년 고갈

국민연금 보험료율을 소득의 9%로 유지하고 현재의 급여기준을 고수할 경우 오는 2044년에는 연금기금이 완전 고갈된다는 주장이 제기됐다. 또 ‘적게 내고 많이 받는’ 현행 운영방식을 유지하면 2030년에는 소득의 15.6%를, 2050년에는 소득의 31%를 보험료로 내야 할 것으로 추산됐다.

한국보건사회연구원 최병호 사회보장연구실장은 2일 보건복지포럼에 실린 ‘사회보험정책의 평가와 향후 발전방향’이라는 연구자료에서 “2001년에 개정된 신인구추계 하에서 연금재정을 전망한 결과 2044년에는 기금이 고갈될 것으로 보인다.”고 주장했다.

최 실장은 “지난해 추계했을 때는 2048년에 기금이 고갈될 것으로 예측했으나 최근 다시 추계한 결과 4년이 앞당겨져 2044년에 고갈될 것으로 나타났다.”면서 “금리가 많이 내려간 데다 노령화사회의 진행 속도도 당초 예측보다 빨랐기 때문”이라고 설명하면서 “국민연금의 장기재정 건실화를 위해서는 연금급여수준을 하향조정하거나 지급연령을 늦추는 전통적인 방안이 제시되지만 근본적인 재정 안정을 위해서는 적립방식으로 바뀌어야 할 것”이라고 주장했다.

이에 대해 국민연금관리공단은 “국민연금법에는 5년마다 재정수지를 개선하는 국민연금 재정계산제도가 마련돼 있다.”면서 “올 3월까지 각계의 전문가로 구성된 국민연금발전위원회를 구성, 공청회 및 여론조사 등을 통해 제도개선책을 마련한 뒤 10월쯤 국회에 보고할 예정”이라고 해명했다.

[서울신문] 2003년 1월3일

1. 저출산·고령화 대책의 시동

“아이를 낳으면 키워드리겠습니다.”

2002년 대통령 선거 당시, 노무현 후보의 저출산 대책 공약 슬로건이다. 노 대통령은 이미 후보 시절부터 저출산의 심각성을 인식하고 있었다. 그래서 이에 대한 적극적인 대책이 필요하다는 것을 공약을 통해 명확히 밝혔다.

여기엔 당시 노 후보의 특별보좌역을 맡은 김화중 서울대 보건대학원 교수(현 여성단체협의회 회장)의 역할이 적지 않았다. 김 교수는 노 후보의 저출산·고령화 정책을 이론적으로 뒷받침하였다. ‘저출산이 고령화의 원인이고, 고령화는 저출산의

결과'라는 점을 말이다. 김 교수가 건의한 정책은 맞벌이 가정이 늘고 여성의 자아 실현 욕구가 증가하는 상황에서 지나친 육아부담 등을 풀어야 저출산 현상을 해결할 수 있다는 것이었다. 김 교수는 참여정부가 출범한 뒤 보건복지부 장관에 발탁되었다.

김 전 장관의 회고다. “참여정부 초기 정책수립을 하는데 논쟁적 사안이 많아 정책수립의 시간이 지체되는 측면이 적지 않았어요. 하지만 참여정부가 본격적으로 사업을 추진한 뒤에는 사업이 효율적이고 체계적으로 추진됐습니다. 그 결과 기본법의 제정, 저출산 고령화 기본계획의 수립 등 중요한 기반과제들이 잘 이뤄지게 되었지요.”

이에 저출산 현상이 국가 미래에 심각한 악영향을 미칠 수 있다는 점을 인식한 노 후보의 문제 해결의지와 맞물려 공약이 구체화되었다. 노 후보는 행복한 가정·양성 평등한 사회를 위해 여성의 사회 참여를 지원하고 가족의 가치가 존중되는 사회를 만들 것을 약속하였다.

노 후보의 구체적 공약은 호주제 폐지를 통한 양성 평등 가족 제도 실현, 여성 일자리 50만 개 창출, 고용 불평등 해소 등으로 여성의 경제 활동 참가율을 선진국 수준인 60%로 높이겠다는 것 등으로 구체화되었다. 그리고 여성의 경제 활동 참가율과 출산율을 동시에 높이기 위한 모성 보호 정책으로 유·사산 휴가제, 출산 간호 휴가제 등을 약속하였다.

아동 보육 공약으로 유아 보육료 50% 국가 지원, 방과 후 보육 확대, 아동 학대 예방, 어린이 안전 강화, 청소년 수련관과 청소년 전용 문화 공간의 지속적인 확충 등이 제시되었다. 대통령 선거 이후 저출산과 관련한 노 후보의 공약은 대통령직인수위에 전달돼 참여정부의 정책 과제로 이어졌다.

노무현 대통령 후보의 저출산 공약

- 모성보호 관련공약
 - 유·사산 휴가제
 - 출산 간호 휴가제

- 아동보육 관련공약
 - 유아 보육료 50% 국가지원
 - 방과 후 보육확대
 - 어린이 안전강화
 - 청소년 수련과 및 청소년 전용문화 공간의 지속적 확충

한편 노 후보는 '고령사회위원회'를 설립해 인구고령화에 적절히 대응하고 노인 복지를 증진시킬 것이라는 대선공약을 밝혔다. 구체적인 공약 내용은 이랬다. 노인 우선 채용 직종 확대와 환경·문화·복지 분야의 실버 직종 개발 등을 통한 고령자 일자리 50만 개 창출, 치매·중풍 노인을 위한 요양보호 시설을 대폭 확대하는 등의 노인 건강 보장 대책이 그것이었다.

또한 연금 수급자와 일정액 이상 소득과 재산 소유자를 제외한 모든 노인에게 경로 연금(노령 연금) 지급 및 연금의 점진적 인상, 노부모 부양 가정에 대한 중형 임대 주택 우선 공급과 세금 감면 혜택, 노인의 국공립 공연 관람료 할인, 노인 자원 봉사자에 대한 보상제도 체계화 등도 제시되었다. 노 후보의 고령화 대책 공약은 '고령사회대책기본법'을 제정하고 관련 예산을 획기적으로 확충해 고령사회에 대비한 종합계획을 세우겠다는 것이다. 그리고 이는 2000년 이미 고령화 사회에 진입한 우리나라의 고령화 대책이 시급하다는 것을 제대로 인식한 바탕 위에 마련되었다.

노무현 대통령 후보의 고령화 공약

- 고령자 일자리 50만개 창출
 - 노인 우선 채용직종 확대
 - 환경·문화·복지 분야의 실버직종 개발
- 노인건강 보장 종합대책
 - 치매·중풍 노인을 위한 요양보호시설 대폭 확대
- 고령자 일자리 50만개 창출
 - 노인 우선 채용직종 확대
 - 환경·문화·복지 분야의 실버직종 개발

- 노인건강 보장 종합대책
 - 치매·중풍 노인을 위한 요양보호시설 대폭 확대
- 연금관련 대책
 - 연금 수급자와 일정액 이상의 소득과 재산 소유자를 뺀 모든 노인을 대상으로 한 경로연금(기초노령연금)의 지급
 - 연금의 점진적 인상
- 기타
 - 노부모 부양 가정에 대한 중형임대주택 우선공급 및 세금감면 혜택
 - 노인의 국공립 공연관람료 할인
 - 노인 자원봉사자에 대한 보상제도 체계화

이런 가운데 보건복지부는 2003년 참여정부 출범을 앞두고 대통령직인수위원회에 우리나라도 이제 출산장려정책을 적극 검토해야 한다는 것을 내용으로 하는 ‘인구 및 가족 지원 정책’을 보고하였다. 핵심은 이렇다.

“현재의 인구가 그대로 유지되려면 여자 한명이 평생 2.1명의 아기를 낳아야 하지만 지난해 우리나라의 합계출산율은 1.3명에 그치고 있다. OECD 평균인 1.6~1.7명에도 미치지 못할 뿐 아니라, 출산율이 낮아지는데 걸린 시간이 일본이나 네덜란드의 절반밖에 안될 정도로 속도가 빠르다.

65세 이상 노인인구 비율도 현재 7.9%에서 2010년대 후반엔 14%가 돼 고령사회로 접어들게 된다. 이런 추세라면 2010년부터 노동력이 감소하고 2020년에는 총인구가 줄어든 것이란 예측이다. 이럴 경우 생산 활동인구의 감소로 인한 경제성장 둔화, 사회보장 부담 증가, 국방·교육·주택 문제 등 사회·경제적 파급이 커 저출산 고령화를 종합 포괄하는 새 정책이 필요하다.”

이 같은 보건복지부의 보고는 이미 후보 시절 저출산·고령화와 관련한 선거 공약을 내놓은 참여정부에게 새로운 정책을 제시한 것이었다. 이에 앞서 2001년 9월부터 2003년 6월까지 국무조정실에 설치된 ‘노인보건복지대책위원회’는 고령사회대책위원회의 설치를 제안한 바 있다.

이에 참여정부의 대통령직인수위는 고령사회를 주요 국정 과제로 선정하고, 관련 대책 기구를 설립하게 되었다. 결국 고령화 문제에 대한 정부차원의 본격적인 논의

는 노 후보의 대통령 당선이후 대통령직인수위의 주요 정책과제로 '고령사회'가 선정됐다는 데서 찾을 수 있다.

2. 인구고령사회대책팀(TF) 출범

“노인들은 과거 우리나라가 여기까지 성장 발전해 온 과정에 지대한 공헌을 한 분들이고, 따져보면 세계에서 가장 훌륭한 기적을 일궈 내신 분들이라고 생각합니다. 2019년에 가면 우리나라는 고령 인구가 전체의 15%까지 차지하는 고령화 사회로 가게 되는데, 여기에 대해서도 대책을 세워야 합니다.”

2003년 5월 1일, 노무현 대통령이 MBC '100분 토론'에 출연해 고령화와 관련한 방청객의 질문에 답한 말이다. 이 같은 노 대통령의 정책 의지는 관련 기구 설치로 이어졌다. 아울러 고령사회 문제의 정도가 심각하다는 인식에서 생기게 될 기구는 대통령 직속 기구로 설치되는 것이 타당하다고 판단되었다.

이윽고 2003년 10월 2일 제7회 노인의 날 기념식, 이 자리에서 사회통합기획단 내에 '인구고령사회대책팀'의 설치가 발표되었다. 아울러 정부는 이날 이듬해부터 노인인력운영센터의 운영을 통해 2007년까지 노인들을 위해 30만개의 일자리를 창출하겠다는 계획을 밝혔다. 또한 노인복지예산을 전체 정부예산의 0.37%에서 1%까지 늘리고, 2007년까지 치매전문병원 등 노인요양시설을 338개소에서 700개소로 늘리기로 하였다.

이런 가운데 인구고령사회대책팀은 대통령 훈령을 개정해 설치 근거를 마련한 뒤 같은 달 24일 설치되기에 이르렀다. 마침내 참여정부는 저출산·고령화 대책을 위한 첫 단추를 끼우게 된 것이다. 대책팀에는 보건복지부, 노동부, 여성부, 재정경제부, 기획예산처 등이 참여하였다. 여기에다 한국보건사회연구원 등으로부터 대책수립을 위한 실무인력이 파견됐고, 10여명의 상근 인력이 참여해 고령사회 대책을 마련하는 데에 힘을 쏟게 되었다.

해를 넘겨 2004년 1월 15일, 인구고령사회대책팀은 대통령이 주재하는 제35회 국정 과제 회의에서 '저출산·고령사회 대응을 위한 국가 실천전략'을 수립해 보고하게 된다. 이는 저출산과 고령화에 대한 국가적 대응전략과 계획을 담은 최초의 보고서로, 향후 저출산·고령화 정책의 골격을 이루는 여러 중요 제안을 담고 있다. 이들 제안은 이후 '고령화 및 미래사회위원회' 등을 거치면서 수정 보완된 다음 모두 정책으로 실현되었다.

■ 「저출산·고령사회 대응을 위한 국가 실천 전략」 보고 주요내용
(인구고령사회대책팀 / 2004년 1월 15일)

저출산·고령사회 대응을 위한 국가적 실천전략을 4대 분야 20개 과제로 구성하여 제시하였다.

비전: 건강하고 활력 있는 고령사회

4대 정책 분야별 목표:

1. 가족 친화적 인구 대책을 통한 출산 안정 도모
2. 고용 확대를 통한 성장 기반 강화
3. 누구나 안심할 수 있는 노후 생활 보장
4. 고령 친화적 재정·산업 정책 설정

효율적 정책 집행 방안:

- 첫째, 고령화 및 미래사회위원회 구성
- 둘째, 고령사회 대책 전반에 대한 각종 정책을 종합적으로 추진하고 평가·관리할 법적 근거 마련을 위한 고령사회대책기본법 제정
- 셋째, 마스터플랜 및 평가 체계 구축

3. 「고령화 및 미래사회위원회」의 본격적 활약

인구고령사회대책팀의 국정과제 보고를 계기로 저출산에 따른 인구문제나 고령화에 따른 미래의 대비는 몇몇 전문가나 담당자만으로 추진될 수 없는 매우 중요한 문제이며 기존 인구고령사회대책팀 체제로도 대응하기 어렵다는 판단이 내려졌다. 이에 기존 ‘인구고령사회대책팀’을 위원회(장관급) 체제로 확대, 개편하기 위해 2004년 2월9일 ‘고령화 및 미래사회위원회 규정’(대통령령)이 마련되었다. 이에 따라 위원회 내에 자문위원회 및 전문위원회를 설치하는 등 조직의 면모를 갖춰 같은 해 3월5일 ‘고령화 및 미래사회위원회’가 출범하게 되었다.

초대 위원장으로 김용익 서울의대 교수를 위촉한 ‘고령화 및 미래사회위원회’는 3대 정책분야와 5대 기본전략을 설정하고 세부 가이드라인으로 9개 로드맵과제를 선정하였다. 이들 과제를 수행하는 과정에서 노인·보건, 인구·생활, 가족·육아, 경제

산업 등의 4개 분야별 전문위원회를 구성해 운영하였다.

이 무렵, 김용익 위원장은 한 신문과의 인터뷰에서 “고령화 문제에 대해 이구동성으로 조속한 대책을 요구하고 있지만 상처가 깊을 대로 깊어 이미 대책을 논하기에 늦은 상태”라며 “지금이라도 긴 호흡을 갖고 대책을 마련해야 한다”고 강조하였다. 다음은 관련 인터뷰 내용이다.

(인터뷰)김용익 미래사회 위원장 “고령화 대책 20년 늦었다“

-고령화 시대에 대한 우려가 많다.

“그동안은 생산가능인구(15~64세)가 계속 증가해 경제성장에 필요한 노동력 공급이 원활하게 이뤄져왔다. 그러나 오는 2020년께면 이 인구층이 줄어들기 시작한다. 즉 2019년부터 생산가능인구는 줄고, 고령인구는 갑자기 불어난다.

이에 대한 준비는 실제 출산율이 적정 인구를 유지하기 위한 대체출산율(2.1명) 이하로 떨어지기 시작한 지난 83년부터 시작됐어야 했다. 20년이나 늦었고 이제 15년 밖에 안남았다.“

-어떤 대책이 있나.

“저출산·고령화 대책에 대해선 지난 1월과 6월에 이미 발표했다. 육아지원 노인실업대책 등이 포함돼 있다. 저출산 문제와 관련해선 출산장려 캠페인을 해야 하는데 뒤로 늦추려고 한다. 기초 여건을 갖춘 후에 캠페인을 해야 된다고 본다.“

-양육비를 지원하는 아동수당 제도는.

“필요하지만 아직은 엄두가 안난다. 여성들의 육아지원과 노인대책에도 많은 돈이 들어간다. 현 정부 내에서 할 수 있을 지, 없을 지도 얘기하기 힘들다. 세수 등 경제상황을 보면서 결정할 문제다.“...

-위원회 일을 하면서 어려운 점은.

“누구나 구체적인 고령화대책이 뭐냐고 다그친다. 그러나 저출산·고령화 등 인구변동에 관한 대책은 호흡이 길어야한다. 지난 2월 위원장을 맡아서 인구예측을 하면서 2030년, 2050년 얘길 하니깐 다들 웃더라. 5년이면 중기, 10년이면 장기대책인데 무슨 50년 후 얘기냐는 식이다. 그러나 대체출산율이 기준점을 지난 게 지난 83년이었던다는 점을 알아야 한다. 이때 인구대책을 썼어야 했다. 정확히 20년이 늦었다. 아마 그때 대책이 필요하다 했어도 사람들은 똑같이 웃었을 것이다. 그렇다고 서둘러서는 안된다. 돈을 퍼붓는다고 출산율이 갑자기 늘어나겠냐.“

[한국경제] 2004년 11월9일

■ 고령화 및 미래사회위원회의 3대 정책분야 및 5대 기본전략

3대 정책분야 : 인구·가족정책 / 고용·인력정책 / 보건·복지 정책

5대 기본전략 :

- ① 육아지원 등 출산력 복원
- ② 여성·고령인력의 경제활동 참여 확대
- ③ 전국민건강보장체계 구축
- ④ 복지서비스 확충 및 복지비용 효율화
- ⑤ 고령화에 맞는 경제·산업정책 개발

고령화및미래사회위원회는 이러한 정책목표와 과제에 맞춰 활발한 연구 작업을 수행하였다. 이 연구 결과물들은 ‘육아지원방안’, ‘공공보건 의료체계 개편방안’, ‘고령친화산업 활성화방안’ 등 이후 보다 굵직한 국정과제 보고에 반영되었다.

이 가운데 육아지원방안과 관련해선 1차(2004.6.), 2차(2005.5.)에 걸쳐 보고가 이뤄졌다. 이 보고들의 목적은 저출산의 가장 큰 원인 중 하나인 자녀양육 지원을 위한 것이었다. 주된 내용으로는 수요조사에 근거한 육아지원시설 확충계획, 보육시설 평가인증 시스템 도입, 유치원 평가 실시 등 보육서비스의 품질관리 시스템을 구축해 육아지원시설의 서비스 수준을 제고하는 방안을 추진하였다.

[차관포럼] ‘늙어가는 대한민국’ 대책 / 송재성 보건복지부 차관

...정부는 고령사회 대비 기반구축을 위한 체계적인 틀로서 ‘저출산·고령사회기본법’의 제정을 추진하고 있다. 이 법은 노후의 소득보장과 의료, 주거와 문화, 교육뿐 아니라 저출산 문제에 대한 효율적인 대응을 포함하는 것으로 올해 안에 시행할 예정이다.

이 법은 고령사회에 대비하는 기본이념을 설정하고 국가와 지방자치단체 등의 의무 및 역할을 정해 범정부적인 고령사회정책이 수립·시행될 수 있도록 하는 데에 그 목적이 있다. 특히 노인복지법, 고령자고용촉진법은 물론 국민연금법과 건강증진법 등과 같은 고령화 및 노인복지 관련 법령의 근간이 될 것으로 전망된다.

아울러 ‘고령친화적’ 산업의 육성 정책도 강화할 계획이다. 고령친화적 산업에 대한 규제를 이치에 맞게 개선하고 필요한 세제와 금융상의 지원을 추진 중이다. 또 실버용구·용품·기기에 대한 투자 개발 등을 통해 기업이 적극 참여할 수 있도록 제도적 틀을 마련할 계획이다. 이를 위해 ‘고령친화산업육성법’을 만들 예정이다. 저소득층을 중심으로 정부 재정 지원에만 의존하는 노인복지정책의 한계를 극복하는 한편, 고령자 전체의 삶의 질이 향상될 수 있도록 하는 보편적 복지시책으로 정책의 패러다임을 전환하는 의미를 갖는다….

[파이낸셜뉴스] 2005년 2월27일

고령화 및 미래사회위원회의 국정과제 보고와 관련한 또 다른 성과는 ‘고령친화 산업 활성화 방안’ 보고 이후에 법적기반을 마련하기 위해 관련법 제정을 추진한 것이었다. 이에 힘입어 2006년 11월 ‘고령친화산업육성법안’이 마침내 국회를 통과하게 되었다.

〈표 6-1〉 고령화 및 미래사회위원회의 「국정과제회의」 보고
(2004.1. ~2005.5.)

차수	개최일	위원회명	회의주제
35	2004. 1.15	인구고령	저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략
46	2004. 6.11	미래사회	미래인력양성 및 여성의 경제활동 참여확대를 위한 제1차 육아지원정책 방안
53	2004. 9.9	미래사회	고령사회를 대비한 보건의료체계 개편방안
57	2005.1.21	미래사회	고령친화산업 활성화 전략
60	2005.5.4	미래사회	제2차 육아지원 정책방안

이와 함께 관련분야별 연구작업도 활발하게 진행되었다. 총 24권의 연구책자(미래위 총서) 발간이 대표적인 것으로 꼽힌다. 이러한 연구결과들은 이후 수행될 저출산 및 고령화 정책방향의 근간을 이루는 중요한 내용을 담고 있는 것이었다.

4. 정책시행 기반마련 : ‘저출산·고령사회기본법’ 제정 (2006)

2004년 8월 24일, 노무현 대통령은 제24회 수석 보좌관 회의에서 저출산·고령사회 정책추진과 관련한 법제화에 대해 이렇게 말하였다. “자문기구로 하되 법적 근거를 마련해 둡시다. 이런 미래에 관한 사항은 자꾸 뒤로 미루기 쉽기 때문에 결단을 내려야 될 경우가 많이 있거든요. 이런 정책은 대통령 등의 결단이 필요한 그런 종류가 많습니다.”

이처럼 저출산·고령화 대책을 추진하는 데는 관련기구의 설치와 함께 정책 추진을 위한 법적·제도적 기반 구축이 요구되었다. 이에 따라 고령화 및 미래사회위원회는 2004년 5월부터 고령사회에 대비하는 법적·제도적 장치 마련을 위한 고령화 및 미래사회위원회 전문위원회의 심의, 법 제정을 위한 T/F를 구성하게 된다. 더불어 자문위원의 자문활동 등을 통해 ‘고령사회대책 기본법(안)’ 마련에 박차를 가하게 되었다.

2004년 7월에 기본법 제정을 위한 공청회를 시작으로 입법예고 등 국민 의견수렴 절차와 관계부처와 협의를 거쳤다. 이런 다음 고령화 및 저출산 문제의 심각성을 강조하는 의미에서 ‘고령화 및 인구대책 기본법(안)’으로 법명을 바꿔 2004년 11월 8일 정기국회에 제출하였다.

정부가 제출한 ‘고령화 및 인구대책 기본법(안)’은 저출산과 고령화에 대비하는 국가의 기본 정책방향을 제시하고 있다. 구체적으로 대통령을 위원장으로 하는 ‘고령사회위원회’를 설치하고 5년 단위 기본계획을 수립해 이를 바탕으로 매년 시행계획을 추진토록 하는 등의 저출산·고령사회정책의 체계적 계획을 담고 있었다.

2004년 정기국회, 여기선 정부의 ‘고령화 및 인구대책 기본법(안)’ 외에도 ‘고령사회기본법’(김춘진 의원, 장복심 의원), ‘저출산사회대책 기본법’(안명옥 의원) 등도 제출돼 병합·심의되었다. 국회 보건복지위원회 법안심사 소위원회에서는 이러한 고령화 및 저출산 관련 4개 법안을 통합하는 하나의 법안을 마련키고 하고 저출산과 고령화를 포괄하는 보건복지위원회의 대안을 위한 협의와 토론이 계속되었다.

그러나 2004년 정기국회와 같은 해 12월 임시국회에서는 저출산과 고령화의 관계, 관련 법안의 명칭, 정책 추진체계 등을 놓고 이견이 계속돼 타협점을 찾지 못하고 해를 넘기게 되었다. 이듬해 2월 임시국회에선 그간의 쟁점에 대한 전문가 간담회를 여는 등 이견을 좁히기 위한 법안소위 차원의 논의를 계속하였다. 이를 통해 합의점도 찾아가고 있었다.

두 달 뒤 4월 임시국회, 관계의원 모두가 법 제정을 더 이상 늦출 수 없다는 인식을 공유하면서 적극적인 대화와 타협에 임하였다. 결국 ‘저출산·고령사회 기본법’이라는 이름으로 2005년 4월 26일 국회 본회의를 통과하게 되었다. 그러나 전처럼 과정상 진통이 적지 않았다. 앞서 같은 해 4월 18일 국회 보건복지위원회 전체회의에서 일어난 논란 때문이었다.

이날 여야 의원들은 ‘저출산·고령화사회기본법’에 따라 설치해야 하는 ‘저출산·고령화사회위원회’를 복지부 산하기구로 둘 것인지 아니면 대통령 직속기구로 둘 것인지를 두고 설전을 벌였다. 대통령 직속기구로 뒤야 한다는 입장을 밝힌 의원은 열린우리당 김춘진, 민주당의 김종인, 한나라당 정형근 의원 등이었다.

반면 복지부 산하기구로 뒤야 한다는 입장을 피력한 의원은 열린우리당 문병호, 이석현 의원이었다. 정형근 의원은 “저출산 문제는 국가안보와 경제문제보다 더 중요하다”고 말해 반짝 눈길을 끌기도 했다.

〈표 6-2〉 저출산·고령사회 기본법의 제정 과정

일정		주요 추진과정
2004년	5월	<ul style="list-style-type: none"> •법 제정 추진 계획 마련, 장관 보고(5.10) •법제정추진 T/F 구성 및 자문위원 위촉(5.10) •고령화및미래사회위원회 고령화대책전문위원회의(5.18) •법제정추진 T/F 회의(5.21)
	6월	<ul style="list-style-type: none"> •법제정추진 T/F 회의(6.4) •법제정추진 T/F 의견 조회(6.10) •고령화및미래사회위원회 고령화대책전문위원회의(6.22)
	7월	<ul style="list-style-type: none"> •법제정추진 T/F 회의(7.13) •고령화및미래사회위원회 고령화대책전문위원회의(7.21) •공청회 개최(7.23) •노인4단체 등 의견조회(7.23 ~ 31)
	8월	<ul style="list-style-type: none"> •법안명칭 선정(8.9) •법안명칭 선정 발표: 고령사회기본법(8.10) •청와대 수석보좌관회의(8.24) •국회 “고령사회기본법” 공청회(8.26)
	9월	<ul style="list-style-type: none"> •국회 “저출산사회대책기본법” 공청회(9.1) •정책기획위원회 보고: 정책실장(9.3) •정책기획위원장 주제 조정회의: 정책실장(9.7) •정책기획위원회 조정결과 대통령 보고(9.9) •관계부처협의(9.17 ~ 10.4)

	10월	<ul style="list-style-type: none"> ●입법예고(10.5 ~ 14) ●법제처 예비심사(10.12) ●고령화및미래사회위원회 고령화대책전문위원회의: 제정추진상황 보고 및 의견 수립 (10.14) ●정책기획위원회 실무회의: 고령사회위원회설치 관련 이견사항(10.14) ●수정안 장관 결재 및 고령사회위원회 관련 쟁점 정리(10.18) ●규제심사 및 법제처심사 요청-법안제명 변경: 고령화및저출산대책기본법(10.19) ●법제처 심사(10.20) ●여성부 이의제기(10.27) ●여성부와 협의 및 임시차관회의 제출-법안제명 변경: 고령화및인구대책기본법(10.29)
	11월	<ul style="list-style-type: none"> ●법안 국무회의, 당정간담회, 대통령 재가(11.2 ~ 6) ●국회 제출(11.8) ●보건복지위원회 제출(11.9) ●제250회 국회(정기회) 제13차 복지위 전체회의: 보건복지위원회 상정(11.26) ●제250회 국회(정기회) 제14차 복지위 전체회의: 대체토론, 법안심사소위 회부(11.29)
	12월	<ul style="list-style-type: none"> ●제250회 국회(정기회) 제7차 법안심사소위: 4개 법안을 통합하는 대안(초안) 마련 결정 (12.8) ●대안 마련(12.9) 및 대안(수정안) 마련(12.15) ●제251회 국회(임시회) 법안심사소위: 제4차(12.17) 및 제5차(12.20)
2005년	1월	<ul style="list-style-type: none"> ●대통령 재검토 지시(사회정책수석실): 고령사회정책추진체계관련 쟁점 (1.13) ●쟁점 관련 사회정책수석실 설명(1.17) ●쟁점사항 대통령 재정리(1.18) 및 실무당정(1.27):
	2월	●국회 임시회 법안심사 소위: 일부쟁점 합의, 3월에 공청회 후 재논의(2.22)
	3월	●국회 전문가 간담회: 법안심사소위 의원 참석(3.31)
	4월	<ul style="list-style-type: none"> ●임시국회 법안심사소위(4.7, 4.13) ●상임위 의결(4.18) ●법사위 예비검토(4.20) 및 재검토(4.23) ●법사위 의결(4.25) ●본회의 의결(4.26)
	5월	●법 공포(5.18)

한편 이 무렵, 선거법 위반 여부로 논란이 일고 있는 지방자치단체의 출산장려금 지급이 선거법 위반이 아니라는 유권해석이 나왔다. 중앙선거관리위원회 관계자는 “출산장려금 지급과 관련한 조례가 없어도 중앙정부의 기본시책 범위 안에서 지자체가 세부 시행 계획을 수립해 시행하는 경우 선거법상 적법하다”고 밝혔다.

당시 보건복지부 관계자도 “출산장려금 지급을 포함한 인구정책은 올해(2005년) 부터 시행된 건강가정기본법과 지난달 국회를 통과한 저출산·고령사회기본법에 따른 정부의 기본시책”이라며 “이에 따라 출산장려금 지급은 선거법에 저해되지 않는다”고 지적했다.

지자체의 출산장려금 지급은 몇몇 도선거관리위원회가 ‘차기 지방선거일(2006년 5월 31일) 1년 이전에 조례가 제정되지 않으면 선심 행정으로 선거법에 저촉된다’는

해석을 내림에 따라 최근 잇따라 중단되거나 추진이 백지화됐었다.

아무튼 '저출산고령사회기본법'은 저출산 및 인구 고령화에 따른 정책의 기본 방향과 추진 체계에 관한 사항을 규정해 국가 경쟁력을 높이고 국민 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 또한 국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 하고 있다.

이처럼 '저출산고령사회기본법'은 저출산 대책과 고령사회 정책을 포괄하고 있다. 저출산대책, 고령사회 정책, 저출산·고령사회 기본계획, 그리고 정책 추진체계 등에 대한 주요 내용은 이렇다.

[저출산대책]
<ol style="list-style-type: none">1. 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책2. 모든 자녀가 차별받지 않고 행복한 생활을 하며 교육과 인성함양에 도움을 주는 사회환경의 조성을 위한 정책3. 자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자가 직장생활과 가정생활을 병행할 수 있도록 하는 사회환경의 조성을 위한 정책4. 자녀를 양육하려는 자에게 양질의 보육서비스를 제공하기 위한 시책5. 임신부·태아 및 영유아에 대한 건강진단 등 모자보건의 증진과 태아의 생명존중을 위하여 필요한 시책6. 임신·출산·양육의 사회적 의미와 생명의 존엄성 및 가족구성원의 협력의 중요성 등에 관한 교육 실시7. 임신·출산 및 양육에 관한 정보의 제공, 교육 및 홍보 등8. 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책

[고령사회 정책]

1. 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경 조성
2. 연금제도 등 노후소득보장체계를 구축하고 노인에게 적합한 일자리를 창출하는 등 국민이 경제적으로 안정된 노후생활 할 수 있도록 하는 정책
3. 연령단계별 건강상의 특성과 주요 건강위험요인을 고려하여 국민의 건강증진을 위한 시책
4. 노인을 위한 의료·요양 제도 등을 확립·발전시키고 필요한 시설과 인력 확충
5. 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련, 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성 등 쾌적한 노후생활환경 조성
6. 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위하여 필요한 시책 강구
7. 노후의 여가와 문화활동을 장려 및 기반 조성
8. 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반 조성
9. 모든 세대가 평생에 걸쳐 학습하고 능력과 적성에 따라 교육을 받을 수 있도록 교육의 기회를 제공하고, 이를 위한 교육시설의 설치·인력의 양성 및 프로그램의 개발 등 필요한 시책 강구
10. 세대간 정보의 격차를 해소하기 위하여 정보화 교육, 프로그램 개발 및 장비 보급 등 필요한 시책 강구
11. 여성노인·장애노인 등 취약계층의 노인에 대하여 특별한 배려, 도시·농어촌지역간 격차 등 지역의 특수한 상황을 반영하는 정책
12. 효행을 장려함으로써 노인이 가정과 사회에서 공경받을 수 있도록 하고 세대간 교류의 활성화와 세대간 이해를 증진함으로써 민주적이고 평등한 가족관계가 형성되도록 필요한 사회환경 조성
- 13 인구의 고령화에 따른 경제·산업구조 및 노동환경의 변화에 부응하는 시책
14. 인구의 고령화에 따른 상품 및 서비스 수요의 변화에 대비한 새로운 산업을 육성하기 위한 기반 구축
15. 노인에게 필요한 용구와 용품 등의 연구개발·생산 및 보급의 활성화 시책

[저출산·고령사회 기본계획 및 시행계획]

정부는 저출산·고령사회 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회 기본계획을 매 5년마다 수립하며 다음 내용을 포함한다.

1. 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향
2. 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법
3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
4. 그 밖에 저출산·고령사회 정책으로 인정되는 사항

중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립하여야 한다

[정책 추진체계]

저출산·고령사회기본법에 따라 저출산·고령사회정책을 효율적으로 수립 추진하기 위하여 저출산·고령사회위원회와 저출산고령사회정책본부가 설치된다.

저출산·고령사회위원회는 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속 하에 두며 그 심의사항은 다음과 같다.

1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항
2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
3. 기본계획에 관한 사항
4. 시행계획에 관한 사항
5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항
6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항

저출산·고령사회위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 대통령이 되고, 위원은 재정경제부장관·교육인적자원부장관·법무부장관·행정자치부장관·문화관광부장관·농림부장관·산업자원부장관·보건복지부장관·노동부장관·여성가족부장관·건설교통부장관 및 기획예산처장관 등 관계 12개 부처 중앙행정기관의 장과 고령화 및 저출산에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 12인으로 구성한다. 위원회에 간사위원 2인을 두며, 간사위원은 보건복지부장관과 위촉위원 중 대통령이 지명하는 자가 된다.

위원회에 상정할 의안을 사전에 검토·조정하고 위원회의 활동을 지원하기 위하여 위원회에 운영위원회를 둔다. 운영위원회는 위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성된다. 운영위원회는 운영위원회의 효율적인 운영을 위하여 분야별로 분과위원회를 둘 수 있다.

위원회의 업무 중 전문적인 사항을 조사연구하고 위원회의 심의사항을 검토하기 위하여 저출산대책 분야, 노후생활대책 분야, 인력·경제대책 분야, 고령친화산업 분야 등 전문위원회를 둔다. 각 전문위원회는 간사 1인을 포함한 15인 이하의 위원으로 구성한다.

제7장 「저출산·고령사회위원회」와 「정책본부」의 출범

1. 저출산·고령사회위원회의 탄생

‘저출산·고령사회기본법’에 따라 관련정책을 효율적으로 수립, 추진하기 위해 2005년 9월 1일 ‘저출산·고령사회위원회’가 설치되었다. 구성은 위원장 1인을 포함한 25인 안팎의 위원으로 구성되었다.

위원장은 대통령이며, 위원은 재정경제부장관·교육인적자원부장관·법무부장관·행정자치부장관·문화관광부장관·농림부장관·산업자원부장관·보건복지부장관·노동부장관·여성가족부장관·건설교통부장관·기획예산처장관 등 관계 12개 부처 기관장과 민간전문위원 12인 등이다.



〈그림 7-1〉 저출산·고령사회위원회

위원회에는 간사위원 2인을 두게 되는데, 한 명은 보건복지부장관이고 다른 한 명은 민간 위촉위원 중에서 대통령이 지명하는 위원으로 정했다. 저출산·고령사회 위원회 초대 민간간사는 김용익 전 고령화 및 미래사회위원회 위원장이었고, 현재 (2007년)는 박주현 간사위원이다. 2006년 6월 부임한 박 간사위원은 저출산·고령화 문제는 사회복지, 인력개발, 연금정책 등 국가정책의 여러 중요요소가 모두 포함된 주제라고 강조하였다.

“여기에 더불어 저출산·고령화는 그 자체가 매우 중요한 사회문제입니다. 젊은 층의 이른바 출산과업은 매우 적극적인 의사표시입니다. 이는 사회문화, 제도를 최대한 선진화해야 풀 수 있어요. 수많은 사회적 보장들이 담보돼야 가능하다는 것이지요.”

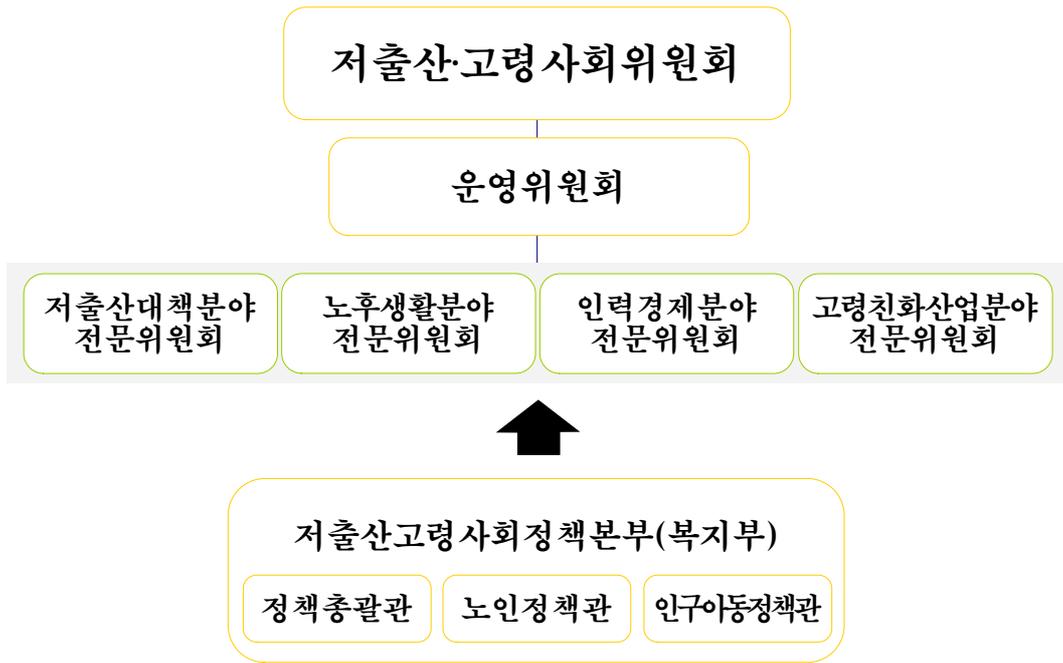
한편 참여정부 들어 청와대 소속의 국정과제 위원회들이 적지 않게 생겨났는데, 이들 위원회는 대부분 보수야당의 집중적인 공격을 받았다. 이들 위원회가 다루는 것이 개혁과제였기 때문이다. 공격의 형태는 위원회가 다루는 주제보다 조직형태를 주로 겨냥한 것이었다.

이를 테면 연구용역비를 대폭 삭감하는 방식으로 민간부문의 아이디어를 들여올 수 없게 하는 공격이 있었다. 다른 한편으로는 위원회 자체를 언론의 입을 빌려 공격하는 것이었다. 이 탓에 여러 국정과제위원회가 적잖이 힘들게 운영되었다. 박 위원회 회고다.

“대표적인 예가 정부혁신, 지방분권, 동북아균형발전위 등이지요. 이런 와중에서도 고령화 및 미래사회위원회는 큰 공격을 받지 않았어요. 주제 자체가 중요해서 야당으로서도 공격하기 어려웠기 때문이지요. 덕분에 기본법에 기반해 나름의 내용을 준비해 나갈 수 있었습니다.”

2. 저출산·고령사회정책본부, 상시조직으로 설치

역시 저출산·고령사회기본법에 따라 저출산·고령사회에서 결정된 정책을 실제 수행하는 정부의 상시 조직으로 ‘저출산·고령사회정책본부’가 보건복지부 내에 설치되었다.



〈그림 7-2〉 저출산·고령사회정책 추진체계

그런데 이 과정에서 저출산고령사회정책본부를 어디에 설치할지를 두고 이견이 분분하였다. 저출산고령사회정책본부는 일종의 저출산고령사회위원회 사무국으로, 위원회에서 결정된 모든 정책들을 실제로 추진하는 역할을 담당하는 부서이다. 저출산고령화사회대책은 무엇보다 여성, 아동, 노인, 연금, 의료, 신규산업, 법제 개편 등 여러 분야 담당자들이 정책의 이해를 공유한 바탕에서 긴밀히 협력해 장기적으로 진행해야 하는 것이다.

다시 말해 어느 특정부처에 국한되지 않고 여러 관련부처들이 함께 추진해야 할 범정부 사업이기 때문에, 사업의 주제인 저출산고령사회정책본부를 어느 부처에 소속되도록 할 것인가에 대한 이견이었다. 우선 정부조직의 설치원칙에 비춰, 정책본부는 대통령을 위원장으로 하는 ‘저출산고령사회위원회’ 소속(대통령 소속)으로 설치해 각 부처의 업무를 조정하는 역할을 수행하는 것이 타당하다는 의견이 제기되었다.

김용익 사회정책수석비서관은 저출산고령사회정책본부가 중립지대에 설치되길 희망했다고 회고하였다. “정책본부는 실무적으로 여러 부처가 관련된 정책을 집행해 나가야 했습니다. 또 정책을 결정하는 위원회에 대통령이 위원장인 유일한 기관으로 종합적인 정책을 신속히 추진하기 위해선 특정부처에 소속되는 것 보다 중립적 위치에서 있는 게 업무 수행에 보다 효과적이라고 판단했습니다.”

그러나 한편으로는 중요한 정책수행기관으로서 소속부처가 없다는 것은 현실성이 떨어질 수 있다는 지적을 받을 수 있다. 이런 이유에서 김화중 전 보건복지부장관과 송재성 전 보건복지부 차관은 우리나라의 인구와 복지정책을 오래 전부터 수행해 온 보건복지부에 정책본부가 소속되는 것이 바람직하다고 주장하였다.

송재성 전 차관의 설명이다. “저출산·고령사회정책의 많은 사업이 보건복지부에서 맡고 있는 인구, 출산지원, 보건, 노인 및 아동복지, 사회보험, 건강증진 등입니다. 때문에 업무의 공통점이 가장 많은 부처에 정책본부가 소속되는 것이 정책수행의 효율성을 높일 수 있다고 봤습니다.”

결국 정책본부의 소속부처는 보건복지부로 정해졌다. 하지만 보건복지부 직제로 설치한다 해도 정책본부의 기능은 범정부차원의 정책기획단 성격의 업무를 수행하는 특성을 갖는 것이어서 범정부적 조직으로 구성돼야 한다는 원칙이 반영되었다. 이에 따라 정책총괄관실은 복지부 공무원외 12개 부처 파견 공무원과 민간 전문가를 각각 1/3의 비중을 뒤 구성되었다.

이처럼 저출산·고령사회정책본부는 범정부적 차원의 저출산·고령사회정책을 총괄, 조정하는 정책총괄관(5개 팀, 39명)을 주축으로 하여, 보건복지부의 기존조직인 인구·노인·아동심의관실을 고령사회 노인복지정책을 추진하는 노인정책관(4개 팀)과 인구·출산·지원 및 아동정책을 펴는 인구·아동정책관(4개 팀)으로 개편해 정책본부에 편입하였다.

정책총괄관은 저출산대책팀, 노후생활팀, 인력경제팀, 고령친화산업팀 등 분야별 정책팀과 이를 총괄하는 기획총괄팀 등 5개 팀으로 구성되었다. 또한 보건복지부 공무원, 관계부처 공무원, 민간 전문가가 모두 동수로 참여해 저출산·고령사회에 관한 정책을 총괄하는 역할을 맡았다. 정책총괄관은 저출산·고령사회위원회 사무국장을 겸한다.

노인정책관은 보건복지부의 기존 노인 3개과에 노인요양관련 기능을 보강해 4개과로 구성되었다. 특히 노인정책관은 노인관련 단체의 숙원이던 노인정책국을 설치한 것으로, 급속한 고령화에 따라 늘어가는 노인복지수요를 충족하기 위한 노인복지정책을 맡았다. 인구·아동정책관은 새 인구정책 수립, 아동의 안전과 권리 보장 등의 기능을 보강해 4개과로 구성해 저출산에 대응하는 정책을 강화하기 위해 설치된 것이다.



〈그림 7-3〉 저출산·고령사회정책본부 조직

3. 저출산·고령사회 기본계획 수립 : 과정과 쟁점

저출산·고령사회정책본부가 출범하면서 정부는 저출산·고령사회 종합 대책 수립을 추진하게 되었다. 정부는 이에 정책본부장을 단장으로 저출산·고령사회 기본계획 실무추진단을 구성, 운영하게 된다. 분야별로 총괄작업반, 저출산대책작업반, 노후생활작업반, 인력경제작업반, 고령친화산업작업반이 설치되었다. 각 작업반은 각 팀장, 관계 부처 관련 과장, 관계 전문가로 구성됐는데, 작업반 간사는 각 정책총괄관 실 팀장과 전문가 1인(분야별 연구 책임자)이 공동 수행하였다.

2006년 1월 관계부처 소관 분야별로 기본계획을 제출했는데, 이를 바탕으로 저출산·고령사회기본계획 초안이 마련되었다. 손건익 저출산·고령사회정책본부 노인정책관은 당시 어려웠던 점을 이렇게 말하였다.

“조직과 직제가 다 갖춰지기 전 2005년 말까지 저출산·고령사회기본계획을 만들어야 했습니다. 기본계획을 만든 다음 다듬는 과정도 어려운 점이 있었고요. 국회의원 선거 등으로 여야 모두 정치적으로 민감한 시기여서 이런 주제를 부담스러워했기 때문이지요. 사회적 합의를 이루기 힘들었고, 사회각계의 요구는 다양한데 이를 수렴할 공식 기구도 없었지요.”

기본계획 초안이 작성된 이후에도 전문가 간담회, 관계부처 과장급·국장급·1급회의 등을 통해 의견을 최대한 수렴하고 주요 쟁점에 대한 점검과 조율을 해 나갔다.

이처럼 정부는 주요 쟁점과 관련, 민간위원 간담회를 비롯해 저출산·고령화 대책 연석회의, 전문가 자문회의, 지역 순회 간담회 등을 통한 의견수렴 창구를 지속적으로 마련하면서 정책 공감대를 확산시켜나갔다. 뿐만 아니라 정책 홍보도 병행하였다.

정부는 아울러 가장 복잡한 보육 쟁점 검토를 위해 2006년 2~3월 사이에 5회에 걸쳐 전문가 회의를 여는 등 전문가 의견 수렴에 역점을 두었다. 보육 관련 전문가 회의에서는 보조금 제도, 국공립 보육 시설 확충, 보육료 자율화에 대한 다양한 의견이 개진되었다. 이런 가운데 자녀양육비 부담이 중산층을 포함한 대다수 가정에서 출산을 중단하는 중요한 요인으로 작용하는 것으로 조사되었다. 특히 미취학연령 영유아들의 보육문제가 부모들에게 큰 부담이 되었다. 이를 해결하기 위해선 영유아 보육비에 대한 정부지원액을 늘려야 하며, 어린 자녀들을 믿고 맡길 수 있는 좋은 보육시설의 수도 늘어나야 한다는 지적이 높아졌다.

그럼, 영유아 보육비의 정부지원 규모를 어떤 방식으로 확대하는 것이 가장 효과적일까? 방안은 크게 유아 기본보조금제도와 아동수당제도의 2가지로 제시되었다. 기본보조금이 유치원과 보육시설을 이용하는 영유아를 대상으로 일정 비용을 기본적으로 지원해주는 제도라고 한다면, 아동수당제도는 영유아가 유치원 혹은 보육시설을 이용하는 것과 관계없이 모든 영유아를 대상으로 일정 수당을 제공하는 제도이다. 두 안의 장단점은 아래 표와 같다.

〈표 7-1〉 아동수당제와 유아기본보조금제 비교

구분	장점	단점
아동수당제	<ul style="list-style-type: none"> - 보육시설을 이용하는 아동이 전체의 50% 정도 밖에 되지 않는 상황에서 포괄적 보육비용 지원은 친인척 등 기타 보육수단을 이용하는 대다수 아동들에게도 혜택을 줄 수 있음 - 대부분의 OECD국가(26개국) 등 전세계 90여 개국에서 운영 중이고, 안동시 등 우리나라 지자체에서도 현재 운영 중임 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정부담이 상대적으로 큼 - 여성인력의 노동시장 유인 효과가 약하다는 지적
유아 기본보조금제	<ul style="list-style-type: none"> - 민간보육시설에 보조금을 지급함으로써 보육서비스 개선 - 교사의 인건비 상승 - 시설운영비 부담 경감 - 부모의 보육비 부담 경감 	<ul style="list-style-type: none"> - 과반수가 넘는 보육시설 비이용 아동들에 대한 보육료 지원 형평성 문제 - 보조금이 보육시설에 지급됨으로써 부모의 체감도 저하

이 중 어떤 방식을 최종적인 영유아 보육지원제도로 선택할 것인지를 놓고 보건복지부, 여성가족부, 기획예산처 등 서로 다른 정부 부처 간에 상당한 논란이 있었다.

우선, 기획예산처는 아동수당제도는 보육시설 이용여부와 관계없이 아동 전체를 대상으로 지원하므로 막대한 예산이 들어가지만 정책의 효과가 불분명하다고 주장하고 있다. 또한 예산이 부족해 1~2년 안에는 아동수당제 도입이 어렵다고 밝히고 있어 재원 마련이라는 난제를 해결하지 않는 한 이른 시일 안에 시행하기는 곤란하다는 입장이다. 여성가족부는 민간보육시설에 보조금을 지급함으로써 보육서비스를 개선할 수 있는 반면 아동수당제도는 재정부담이 상대적으로 크며, 여성인력의 노동시장 유인효과가 적어질 수 있다고 주장한다. 또한, 현재 기본보조금제도가 시행되는 상황에서 아동수당이 지원되는 경우 유치원과 보육시설을 이용하는 영유아는 아동수당과 기본보조금이라는 이중 지원을 받게 되어 문제가 발생하며, 아동수당제도 도입 시 유치원과 보육시설에 도입하기로 한 기본보조금제도의 도입을 정책적으로 변경하여야 하므로 이의를 제기하였다. 그 대안으로 여성가족부는 양육수당을 제안하여 검토하고 있다. 즉, 유치원과 보육시설을 이용하지 않는 가구를 대상으로

양육수당을 지원한다는 것이다. 아동수당과 양육수당은 기본 개념에서 차이가 있으며, 아동수당이 모든 아동을 대상으로 조건 없이 수당을 제공하는 것이라면, 양육수당이란 육아서비스에 소요되는 비용을 정부가 지원해 준다는 의미로 조부모, 다른 사람, 혹은 부모가 영유아를 돌보는 경우라도 '돌보는 비용'이 소요되므로 이 비용을 정부가 지원해 준다는 개념이다.

반면, 보건복지부는 기본보조금이 보육시설을 이용하지 않는 아동에게는 그 혜택이 돌아가지 않는 반면, 아동수당은 보육시설 이용 여부와 관계없이 포괄적으로 보육비용 차원의 수당을 지급하므로 친인척 등 기타 보육수단을 이용하는 다수의 아동들에게도 혜택을 줄 수 있으며, 대부분의 OECD 국가 등에서도 동 제도를 시행중이며, 일부 지방자치단체에서도 지역의 심각한 저출산 현상을 극복하고자 자체적으로 운영 중이라는 점에서 아동수당제도의 도입을 적극 주장하였다.

이상과 같은 이견은 좀처럼 좁혀지지 않았고, 결국 2006년 6월 21일 총리주재 국정현안정책조정회의에서 만 3세 이상 유아에 대한 기본보조금 지원여부가 정해졌다. 2006년 9월에서 2008년 2월까지 대전서구, 경기평택, 전남 해남 3개 지역을 대상으로 유아 기본보조금 시범사업을 실시한 뒤 이를 토대로 본격도입 여부를 최종 결정하는 것이었다. 대안의 하나로 논의된 아동수당제는 장기적인 관점에서 추후 도입을 검토하기로 하였다.

이런 이유로 '제1차 저출산·고령사회기본계획('06.8.1)'이 발표될 당시 구체적인 영아 보육비 지원방식은 내용에 포함되지 않았다. 다만 "아동수당 도입에 대하여 '저출산·고령사회 문제 해결을 위한 사회협약('06.6.20)'에 따라 아동수당 제도 도입을 검토한다"는 여지를 남기는 것으로 일단락되었다. 이후 보건복지부는 계속하여 아동수당제도의 도입을 주장하였으나 아직까지 부처 간 합의가 이루어지지 못하고 있는 상태이다.

자녀양육 가정에 대한 아동수당 지급 (저출산·고령사회기본계획 중)

가. 현황

- 저소득층 뿐만 아니라 중산층도 자녀양육의 경제적 부담으로 출산 기피
- 각 가정의 다양한 육아지원 서비스 이용 형태에도 불구하고 정부지원은 유치원 및 보육시설 이용에만 국한되어 정부혜택을 전혀 받지 못하는 가정이 다수
- 기존 재정지원은 부모에게 직접 전달되지 않아 정책체감도가 낮고 부모의 소비자 선택권도 제약
- 대다수 OECD국가 등에서도 가족과 아동의 빈곤 감소 및 건강한 성장환경 조성을 위해 아동수당제도 시행 중

나. 추진계획

□ 아동수당제도 도입

- 자녀양육 가정의 양육부담 경감, 아동복지 증진을 위해 아동수당 지급
 - 유치원 및 보육시설 이용에 대한 정부지원 이외에 분유, 아기용품, 보모 고용 등에 폭넓게 사용가능한 구매력 지원
- 저출산 고령화 대책 연석회의 사회협약에 따라 아동수당 제도 도입 검토

보육비 지원 확대에 못지않게 중요한 사안으로 수요에 비해 부족한 영유아 보육 시설의 확충이다. 문제는 어떤 방식으로 보육시설을 확충할 것인지 여부다. 영유아 보육시스템을 민간시설 중심의 시장구조에 맡기느냐, 국공립시설 중심의 공보육체 계로 전환하느냐를 결정해야 하는 것이다. 한마디로 국공립 보육시설을 어느 정도 수준으로 확충할 것인지가 핵심 쟁점이었다.

정부는 당초 공보육 확대보다 민간보육시설에 보조금 지급을 확대해 시장을 키운다는 쪽으로 방향을 잡았다. 하지만 여성계와 시민단체의 요구를 수용해 국공립 보육시설을 확대키로 했다. 다만 수용 폭은 서로 한발 물러섰다.

여성계 등은 당초 전체 보육시설 아동 중 30~50%가 국공립시설을 이용할 수 있

도록 해야 한다고 주장했다. 반면 정부는 2010년까지 현재 수용규모를 10%에서 15~20%로 끌어올린다는 계획이었다. 양쪽은 재원 등을 감안해 이를 30%까지 확대한다는데 합의하였다.

이렇게 되면 보육시설 이용아동 97만 명 중 11만 명의 국공립시설 이용아동이 2010년이면 29만 명까지 늘어나게 된다. 그러나 정부는 국공립 보육시설을 확대할 때 영아 및 저소득층 밀집지역, 농어촌 등 취약지역에 우선순위를 두기로 하였다. 국내 입양 활성화를 위한 입양 아동 양육 지원비 지원은 재정부담 등의 이유로 관련부처가 반대 입장을 피력했으나 기본계획에 최종 반영하는 것으로 결론이 났다.

배우자 출산휴가제는 출산 여성의 남편에게도 3일 간 휴가를 줘 산후조리 등을 돕게 하자는 취지에서 제기되었다. 이 제도의 도입 자체에 대해선 반대 의견이 없었다. 하자만 무급, 유급 여부를 둘러싸고 부처 간 이견이 제기되었다. 유급휴가 입장인 정책본부는 하루 휴가급여액을 산전후휴가급여 수준인 최고 4만5000원을 지급하며, 3일간 총 휴가급여액은 고용보험기금에서 재원을 조달하자는 안을 내놓았다.

반면 노동부는 고용보험의 원래 목적이 실업급여지급, 고용안정, 직업능력개발 등을 위한 제도라는 점에서 고용보험기금으로 배우자 출산간호휴가에 대한 급여를 지원하는 것은 부적절하다는 의견이었다. 재계에서도 유급 휴가안에 대해 난색을 표해 무급으로라도 우선 도입키로 최종 합의하였다.

국민연금과 특수 직역연금(공무원 연금, 사학연금, 군인연금)의 개혁은 서로 다른 공적연금간의 가입기간 연계 등에 대한 구체적 설계 및 추진 일정 등에서 부처 간 일부 이견이 있었다. 그러나 '고령사회에 대응하기 위한 연금의 장기 지속가능성 확보'라는 대의에는 사회적 합의가 이뤄졌기에 기본계획안에 최종 반영되었다.

* 특수 직역연금 : 공무원 연금, 사립학교 교직원 연금, 군인 연금 등과 같이 특수 직역을 대상으로 노후 소득 보장, 근로 보상, 재해 보상, 부조 및 후생 복지 등을 포괄적으로 실시하는 종합적인 사회 보장 제도이다.

노인 일자리 창출 계획과 관련한 구체적인 일자리 수 등에 대해선 부처 간 협의 아래 2006년 18만 명, 2010년 38만 명 선으로 정리되었다. 연령차별 금지 법제화 및 정년제도 개선 역시 노동부, 산자부, 재경부 등 관계 부처의 의견이 조율되었다. 연

령차별 금지 법제화 단계적 확산, 노동시장 유연성 등에 대한 조사를 바탕으로 연금 수급 연령과 연계해 10년 정년 의무화 도입 검토로 정리된 것이다. 고령 친화 제품 종합 체험관 구축은 재정경제부에서 삭제를 요구하였다.

그렇지만 고령 친화산업 육성과 활성화 기반 조성에 반드시 필요한 부분이라는 점이 고려돼 원안대로 하기로 하였다. 이 같은 기본계획은 2006년 4월 저출산·고령 사회위원장인 노 대통령에게 중간보고되었다. 이런 다음 1급 회의, 차관 회의 등을 통해 관계부처 협의를 마무리하고 저출산·고령사회운영위원회가 기본계획을 심의해 2006년 6월 시안이 발표되었다. 기본계획 시안이 발표됐지만 주요 쟁점사업에 대한 부처 간 이견과 내용 보완 요구는 더욱 거세졌다. 이에 공청회, 관련단체 간담회, 지자체 간담회 등 의견 수렴의 장이 확대되었다.

이 무렵 열린 시안 공청회는 제1세션 고령사회 대응 기반 구축, 제2세션 출산·양육 환경 및 저출산·고령화에 대응하는 사회적 분위기 조성 순으로 진행될 예정이었다. 그렇지만 1세션이 끝난 뒤 전국유아미술학원연합회 측의 진행 저지로 후속 행사가 무산되기도 하였다. 이후 유아미술학원연합회는 전국 미술학원 유아들에 대한 차등 교육비 지원을 주장하였다. 제1세션 및 서면으로 제출된 시안에 대한 의견은 이랬다.

고령사회 정책의 기본 방향 설정은 대체로 적합하다는 평이었지만 공적 연금 개혁 등의 대책이 원론 수준에 그쳤다는 지적이었다. 또한 저출산의 근본 원인인 고용 불안, 청년실업, 사교육비 부담에 대한 해결책이 미흡하다는 의견이 제시되었다. 아동 수당과 관련해선 아동양육 의무의 사회적 분담이라는 상징적 의미와 취학아동에 대한 지원이 형평에 맞게 돼야 한다는 지적과 공공 인프라가 확충된 뒤에 시행해야 한다는 의견이 나왔다.

기본계획 수립 과정에는 저출산·고령화 대책 연석회의의 논의가 큰 역할을 하였다. 정책본부는 관계부처 및 전문가 협의와 별도로 저출산·고령화 대책 연석회의와도 기본계획 입안단계에서부터 협의를 진행하였다. 연석회의 참여 단체는 기본계획안에 대한 검토를 통해 아동수당 도입 검토와 국공립 보육 시설 이용 아동 대비 30% 수준 확대를 요청했는데, 이는 연석회의의 사회 협약문과 기본 계획에 반영되었다.

·05.11	저출산·고령사회위원회의 운영위원회에 『기본계획수립』 보고
·05.11~06.1	관계부처 소관분야별 기본계획안 작성 제출
·05.12~06.5	관계부처와 전문가로 구성된 ‘저출산·고령사회기본계획 실무 추진단’ 운영
·05.12~06.6	기본계획 수립을 위한 연구용역 실시
·05. 2~5	기본계획안에 대한 관계부처 협의
·06. 2.23, 3.28	저출산·고령사회위원회의 민간위원 간담회
·06. 1~5	‘저출산·고령화대책 연석회의’ 본회의 실무업인회 및 분과위원회에서 기본계획안 주요쟁점 논의
·06. 4.10	기본계획안 저출산·고령사회위원회 위임장 증진보고
·06. 4.18, 4.28	저출산·고령화 극복을 위한 지역 순회간담회
·06. 5.10	저출산·고령사회위원회 운영위원회에서 기본계획안 심의
·06. 7.14	제1차 저출산·고령사회기본계획일명 ‘새로마지플랜’ 발표
·06.9~10	지방자치단체의 시행계획 작성 추진방안 수립

〈그림 7-4〉 저출산·고령사회 기본계획(새로마지플랜 2010)의 수립과정

4. 저출산·고령사회 대책을 위한 사회협약 체결

참여정부 들어 우리 사회의 중요하고 시급한 의제로 떠오른 저출산·고령화 문제는 여러 이해당사자들이 관련돼 있었다. 때문에 정부 의지만으로 해결되긴 힘들었다. 따라서 저출산·고령화라는 국가적 과제에 대해 사회 각계의 모든 주체들이 참여해 사회적 합의를 통한 정책방향을 제시하고 이의 실행을 논의하기 위한 범국민적 협의 기구가 필요하다는 인식이 대두되었다.

이러한 배경에서 2006년 1월 26일 ‘저출산·고령화 대책 연석회의’가 출범하게 된다. 이는 2005년 10월 12일 이해찬 국무총리가 대독한 국회 연설에서 노 대통령이 양극화 해소와 국가경쟁력 강화 등 당면 의제를 다룰 사회적 협의 틀로 경제계, 노동계, 종교계, 여성·시민단체 등이 참여하는 가칭 ‘국민대통합 연석회’의 구성을 제의해 시작되었다.

사실 ‘국민대통합연석회의’라는 화두는 노 대통령이 국회 시정연설에서 정치권에 던진 가장 눈에 띄는 제안이었다. 내부의 분열과 대립, 갈등의 역사에 종지부를 찍

자는 논리였다. 경제·사회적 갈등의제를 다룰 협의틀로서 ‘연석회의’를 제안한 것이었다. 그중 핵심의제로 제시한 것이 양극화 해소, 노사문제, 국민연금 등이다. 노 대통령은 “사회갈등 문제도 대화와 타협을 통해 해결하는 관행을 정착시켜가고 있다”고 평가하면서도 이들 문제는 특단의 대책이 필요한 예외라는 인식을 갖고 있었다.

당시 열린우리당 전병헌 대변인은 “참여정부가 줄곧 강조해온 사회협약을 통한 갈등관리 모델을 다시 한번 제시한 것”이라며 “가까운 미래에 다가올 위기에 대해 정확히 진단하고 준비하는 것으로 국민에게 신뢰감을 줄 것”이라고 밝혔다.

□ 연석회의 출범 경과

일 시	내 용
2005.10.12	국회 시정연설에서 ‘국민대통합 연석회의’ 제안 - 양극화해소 및 국가경쟁력 강화 등 당면한 경제·사회적 의제를 다룰 ‘사회적 협의 틀’로서 경제계, 노동계, 종교계, 여성·시민사회단체 등이 참여하는 가칭 ‘국민대통합 연석회의’ 구성제의
2005.10~12	각계 부문 대표인사와 간담회 개최 - 경제계, 노동계, 종교계, 여성계, 시민사회단체, 학계 등의 대표 인사와 8회에 걸친 간담회를 통해 ‘연석회의’ 제안 배경과 취지 설명하여 국가적인 의제에 사회적 대화와 타협이 필요하다는 점에 대한 인식 공유
2005년 12월 말	‘실무협의회의’ 구성 - 각 참여단체와의 협의를 통해 지난해 11월 실무협의회의가 구성됐고 중요도·시급성을 감안, ‘저출산·고령화’ 의제를 우선 논의하고, 이를 위한 ‘저출산·고령화대책 연석회의’ 구성해 운영키로 합의
2006.1.26	‘저출산·고령화대책 연석회의’ 출범 - 각계 인사와의 간담회(8회), 실무협의회의(5회)등을 통해 ‘저출산·고령화’ (제4대분야 10대과제)를 우선 논의키로 하고, 이를 위한 ‘저출산·고령화대책 연석회의’를 출범 ※ 4대분야 : 출산·양육, 능력개발·고용확대, 노후생활 기반구축, 재원 및 역할 분담

2006년 연석회의는 출범 이후 본회의 4차례와 5차례의 실무협의회, 분과위원회 3차례를 열어 저출산·고령화 4대 분야별 쟁점 과제와 부문별 역할을 집중 논의하였다. 구체적으로 국공립 보육 시설 확충, 아동 수당 등 미합의 쟁점에 대한 경제계(5.30), 노동계(6.1), 여성·시민사회(6.3) 간담회를 통해 사회 협약에 대한 최종 합의를 도출하였다.

사회협약의 체결은 정부 힘만으로 풀기 어려운 국가적 과제에 대해 대화와 타협으로서 '사회협약'이라는 공통분모를 이뤄냈다는 점에서 의의가 있다. 특히 협약은 선언적 의미를 넘어 국공립 보육시설 확충 문제, 임금 체계 개편과 연동된 정년 개선 등 그동안 논란이 많았던 저출산·고령화 대책 쟁점에 대한 실천 방안이 담겨 있다는 점에서 주목을 끌었다.

참여 단체들이 발표한 부문별 실천 사항은 이렇다. 경제계는 출산 및 아동 양육에 우호적인 기업 환경 조성, 직장 보육 시설 확충 및 이용률 제고, 여성 고용 활성화 방안 등을 제시하였다. 노동계는 양성 평등 문화 확산을 위한 교육 및 홍보 강화, 기업 차원에서의 직장 보육 시설 확충 노력, 지역 사회와 함께하는 자원 봉사의 전개 등을 꼽았다.

종교계는 생명 존중 운동, 결혼·출산·국내 입양 장려 및 행복한 가정 만들기 캠페인, 사찰과 교회의 유희 시설 개방을 통한 보육 시설 운영을 제시하였다. 여성계는 행복한 임신·출산·양육이 가능한 사회 환경 조성 및 출산율 회복을 위한 교육, 캠페인 등 출산 운동 적극 전개 등을 약속했다. 참여연대, 경실련, YMCA 등 시민 단체들은 각종 시민 의식 개발, 지역사회 실천 등을 포함한 캠페인 활동과 실태 조사, 정책 제안을 내놓았다.

여하튼 2006년 6월 20일 체결된 '저출산·고령사회 문제해결을 위한 사회협약'은 정부와 재계, 시민단체, 종교계 등 사회 각 주체들이 우리사회의 현안으로 떠오른 저출산 문제를 풀기 위해 어떻게 역할 분담할지 자율 협의했다는 점에서 의미가 크다. 그동안 노사정위원회 등 사회협의체가 가동되긴 했지만 사회적 문제를 해결하기 위한 틀을 마련한 것은 사실상 이번이 처음이다.

특히 국민연금 등 다른 현안들도 얼마든지 사회적 합의의 틀내에서 풀어낼 수 있는 계기까지 마련하였다. 물론 지난 1월 26일 출범 후 5개월 동안 논의과정에서 논란이 적지 않았다. 때문에 구체적인 추진일정이나 재원마련 방안 등이 마련되지 않은 부분이 적지 않다.

고령사회 대비책 중 정년연장 문제는 가장 핵심적인 쟁점 사안이었다. 노동계는 정년연장을 전제로 한 임금체계 개편을 요구하면서 '정년연장' 문구를 합의문에 포함시킬 것을 주장하였다. 반면 재계는 이를 강하게 반대하며 '정년보장' 문구를 합의문에 포함시킬 것을 주장하였다. 당시 이용범 한국노총 기획정책본부장은 “논쟁 끝에 정년연장이 됐든 보장이 됐든 임금체계 개편은 필요하다는데 서로 동의하고 추후 다시 논의하자는 의미로 잠정협약문이 채택됐다”고 설명하였다.

사회협약이 체결된 2006년 6월 20일, 노 대통령은 저출산·고령화대책 연석회의에 참여한 각계 지도자들을 청와대로 초청해 간담회를 가졌다. 이 자리는 각계 대표들이 보육시설 확충 등의 내용을 담은 사회협약을 체결한 것에 대한 고마움을 표시하고 신뢰를 다지기 위해 마련된 것이었다.

노 대통령은 우선 “우리가 겪어온 역사적 경험이 너무 많아 인식의 차이가 크고 적대적 감정도 크다”며 “이 문제가 우리가 풀어야 할 가장 큰 첫째 문제이고, 이를 해결하겠다고 여러 지도자들이 약속했다”고 회고하였다. 노 대통령은 이어 “정부는 합의내용을 최대한 존중해서 현실로 실행될 수 있도록 모든 노력을 짜 내겠다”며 “이제 의미 있는 사회적 대화가 시작됐다는 것이고, 우리 사회의 희망을 갖는 대화인 만큼 꼭 성과 있게 해내길 간절히 바란다”고 당부하였다.

[저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약]

전 문

세계 최저 수준으로 하락한 출산율과 유례없이 빠르게 진행되는 고령화는 생산가능인구의 감소, 노인부양에 대한 부담 가중, 성장잠재력 저하를 가져오게 되어 우리사회의 미래에 큰 시련과 위기로 다가오고 있다. 저출산·고령화 문제의 해결은 사회와 경제의 지속가능한 발전을 위해 미룰 수 없는 국가적 의제이다.

사회협약의 각 주체는 이 같은 위기가 출산·양육과 노인부양의 일차적 책임을 가족과 여성에게 지우고 국가와 사회가 이를 소홀히 하는 동안 형성된 제도문화의 한계와 고용 및 소득 불안정 등 경제적 요인으로부터 비롯된다는데 공감한다.

우리는 출산·양육과 노인부양을 국가와 사회 공동체의 모든 구성원이 함께 책임지고, 여성과 고령자에 대한 사회·문화적 차별을 해소하며, 일과 가족생활의 양립이 가능한 양성 평등한 사회를 만드는 것이 저출산·고령화 문제 해결의 출발점이자 목표가 되어야 한다는 것을 확인한다. 또한 생명에 대한 존중, 가족친화적 문화의 확산, 경제 활성화에 따른 일자리 창출과 고용안정 등이 필요하다는데 동의한다.

사회협약의 각 주체는 이 협약이 저출산·고령화 문제를 해결하는 단초가 되기를 기대하며 이의 성실한 이행을 다짐한다. 더불어 우리사회의 밝은 미래를 위해 국민 각계각층의 관심과 참여를 호소한다.

2006. 6. 20

저출산 고령화 대책 연석회의

[제1장 출산과 양육에 어려움 없는 사회 실현]

1-1. 육아지원 시설에 대한 접근성을 높이고 질을 향상시키는 한편 보육을 보편적서비스로 제공하여 출산과 양육이 보장될 수 있도록 한다. 이를 위해

- ① 정부는 보육의 공공성 강화를 위해 국공립 보육시설을 보육아동기준 30% 수준으로 확충하며 이를 저출산·고령사회기본계획에 반영한다.
- ② 종교단체 등은 육아지원시설 확충을 위해 노력하고 정부는 이를 원활히 할 수 있도록 지원한다.
- ③ 노사는 직장보육시설 확충을 위해 함께 노력하고 정부는 이에 대한 지원을 확대한다.
- ④ 정부는 민간육아지원시설의 질적 수준을 향상시키기 위해 노력한다.

1-2. 아동양육에 대한 지원을 강화한다. 이를 위해

- ① 정부는 아동양육에 따른 부담을 완화하기 위해 지원대상의 소득수준을 고려하여 보육료 및 교육비 지원을 확대한다.
- ② 정부는 아동이 있는 가정의 양육비 부담 경감을 위한 아동수당 제도의 도입시기, 방안, 재원 등을 검토한다.
- ③ 정부는 아동양육에 대해 조세 및 사회보험 등 다양한 인센티브를 도입한다.
- ④ 연석회의에 참여한 모든 주체는 입양에 대한 국민의식 개선 및 국내입양 활성화를 위해 함께 노력한다.

1-3. 일과 가족의 양립을 위해 출산과 아동양육에 따른 부담을 사회가 공동으로 분담하도록 한다. 이를 위해

- ① 노사는 근로자의 출산휴가와 아동양육을 위한 육아휴직 등이 고용불안으로 이어지지 않도록 기업문화와 인사관리제도 개선에 함께 노력하고, 정부는 이를 위해 대체근로의 활성화 등 다양한 지원방안을 마련한다.
- ② 노사는 여성뿐 아니라 남성에게도 출산·양육에 대한 공동책임이 있음에 대해 인식을 같이하여 휴직 기회를 확대하기 위해 노력하고 정부는 이에 대한 지원방안을 마련한다.
- ③ 노사와 정부는 부담의 사회화 수준을 높이고 출산휴가와 육아휴직이 비정규직에게도 확대될 수 있는 방안을 마련한다.

1-4. 생명존중과 양성평등의 관점에서 출산과 양육이 기쁨이 되는 사회문화를 확산시킨다. 이를 위해

- ① 연석회의에 참여한 모든 주체는 생명존중 및 양성평등문화와 출산·양육의 사회적 인식 개선을 위한 교육·홍보·캠페인 등 다양한 활동을 전개한다.
- ② 연석회의에 참여한 모든 주체는 미혼부모, 입양아, 혼혈인, 결혼이민자가족 등에 대한 사회문화적 인식 전환을 위해 함께 노력하며 정부는 이들의 사회통합을 위한 지원을 확대한다.
- ③ 노사는 가족 친화적 기업문화의 확산을 위해 함께 노력한다.
- ④ 정부는 산아제한 시대에 형성되어 저출산·고령화 시대에 부합하지 않는 제반 법과 제도 등을 정비하도록 한다.

[제2장 능력개발과 고용확대]

2-1. 여성과 고령자의 능력개발 지원을 강화한다. 이를 위해

- ① 노사는 여성과 고령자의 직업교육훈련이 미래에 대비한 투자라는 데 동의하며, 이를 활성화하기 위해 노력한다.
- ② 정부는 고용보험 등을 통해 여성과 고령자의 직업교육훈련에 대한 지원을 확대한다.

2-2. 여성의 고용 확대가 여성의 자아실현과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요 수단이라는 데 동의한다. 이를 위해

- ① 노사와 정부는 여성고용을 확대하고 고용의 질을 향상시키기 위한 계획과 지원방안을 마련한다.
- ② 정부와 기업은 적극적 고용개선조치의 실효성을 높이기 위해 노력 한다

2-3. 고령자의 고용 확대가 활기찬 노년생활과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요한 수단이라는 점에 동의한다. 이를 위해

- ① 기업과 정부는 중·고령자가 기업의 핵심인력이 되는 사회가 다가오고 있다는 데 동의하고, 중·고령자에 대한 고용을 확대하기 위한 조치를 적극적으로 추진한다.
- ② 노사는 중고령자 친화적인 인사관리·작업조직의 도입과 직무수행환경 개선을 위해 노력한다.
- ③ 노사는 고령자 일자리가 확대될 수 있는 여건조성을 위해 함께 노력하고 임금 체계 개편과 연동된 정년제도의 개선 방안을 논의하며, 정부는 이를 위한 제도적 지원방안을 마련한다.

2-4. 노사와 시민사회종교단체는 여성 및 고령자의 일을 통한 사회참여를 확대하기 위해 다양한 사회적 일자리 창출 프로그램을 개발·실행하고, 정부는 이를 지원하기 위해 노력한다.

[제3장 건강하고 행복한 노후생활 기반구축]

3-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는 ①사각지대 해소 ②지속가능성 제고 ③형평성 제고의 3대 원칙 하에 공적연금제도의 개혁방안을 논의하기 위한 사회적 대화의 장을 마련하고 조속히 합의안 마련을 위해 노력한다.

3-2. 퇴직연금제도가 건강하고 안정적인 노후생활기반 구축에 기여하도록 한다. 이를 위해

- ① 노사는 퇴직금 제도의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 퇴직연금 제도를 활성화하기 위한 방안을 공동으로 마련한다.
- ② 정부는 퇴직금의 퇴직연금으로의 전환에 대한 지원을 확대한다.

3-3. 고령사회에 대비하기 위한 요양서비스 기반을 구축한다. 이를 위해

- ① 연석회의에 참여한 모든 주체는 고령사회에 대비한 충실한 요양서비스의 필요성에 대해 동의한다.

이를 위해 서비스 도입시기, 공적 인프라 확충 방안, 자원조달 방식, 정부의 재정적 역할 등에 관한 국회차원의 조속한 사회적 합의를 촉구한다.

3-4. 건강하고 활기찬 노후생활 환경을 조성한다. 이를 위해

- ① 정부는 사전예방적 보건의료체계 구축, 노후 의료보장 내실화, 노인 건강 증진을 위한 운동사업 활성화, 고령자의 안전한 주거공간 확보, 고령친화적 도로 및 교통 시설계획 수립과 노인 여가문화 활동기반 강화 등을 추진하며,
- ② 연석회의에 참여한 모든 주체는 노인 권익증진 및 효 문화 조성을 위해 노력한다.

[제4장 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담]

4-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는 저출산·고령화대책에 따르는 재원마련을 위해,

- ① 정부지출의 효율성 제고와 재원배분의 우선순위 확립
- ② 세원 투명성 제고 등 조세의 형평성 제고
- ③ 비과세 감면 제도 등 조세지출의 합리적 개선
- ④ 국민합의에 기반을 둔 조세재정개혁을 위한 사회적 대화의 장 마련이라는 4대 원칙에 합의한다.

4-2. 연석회의에 참여한 모든 주체는 협약의 실효성을 확보하기 위하여 구체적 실천계획을 마련, 실행하고 이행정도를 점검·평가한다.

제8장 산고 끝의 결실… ‘새로마지플랜 2010’

2006년 사회협약이 체결될 무렵, 정부는 2020년까지 저출산·고령사회에 대응한 전반적인 사회·경제 구조의 개혁을 목표로 하는 중장기 계획을 수립하였다. 구체적인 비전은 “모든 세대가 함께 하는 지속적인 발전이 가능한 사회”이며, 이를 위해서 2006년부터 2020년까지 매5년 단위의 단계적인 전략목표를 설정하고 세부계획을 수립할 계획이다.

단계별 목표는 이렇다. 우선 5개년 계획의 제일 첫 단계인 제1차 기본계획(2006~2010년)에서는 “출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회에의 대응기반 구축”을 통해 현재 우리나라의 세계 최고수준의 초저출산을 추세를 반전시키는 확실한 기반을 마련하는 것을 목표로 하고 있다.

그 다음 단계인 제2차 기본계획(2011~2015년)에서는 “점진적인 출산율 회복의 지속 및 고령사회에의 대응체계의 공고화”를 목표로 하였다. 그리고 마지막 단계인 제3차 기본계획(2016~2020년)에서는 “OECD 국가 평균수준의 출산율 회복 및 고령사회의 성공적 적응”을 이루는 것을 최종적인 목표로 삼았다.

〈표 8-1〉 단계별 저출산·고령사회 기본계획 (2006~2020년)

시 기	추진 목표
제1차 (2006~10)	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응 기반 구축
제2차 (2011~15)	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응 체계 공고화
제3차 (2016~20)	OECD 국가 평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응

1. 제1차 기본계획(2006~2010) 수립

제1차 기본계획(2006~2010년)은 5개년 계획의 제일 첫 단계로 현재의 극심한 초저출산 추세를 반전시켜서 2010년 이후의 제2차, 제3차 기본계획이 수립 추진될 수 있는 토대를 마련하여야 한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 다시 말해 저출산·고령화 문제가 심각하다는 것에 대해서는 국민적인 공감대가 이루어져 있지만, 이에 대한 적극적인 대응을 시작하기 위해서는 국가 차원에서의 정책지원과 실행이 필수적이라고 할 수 있다.

제1차 저출산·고령사회 기본계획은 ‘새롭고 희망찬 출산에서부터 노후생활의 마

지막까지 아름답고 행복하게 사는 사회'라는 의미와 '미래와 행복이 가득한 사회를 새로 맞이한다'는 의지를 동시에 표현하는 '새로마지플랜 2010'으로 명명되었다. 제1차 기본 계획(2006~2010년)에서는 극심한 출산율 하락 추세의 반전과 고령사회 적용 기반의 구축을 가장 큰 목표로 삼고 있다. 제1차 기본계획의 중점 추진과제를 요약하면 이렇다.

'첫째, 출산과 양육에 유리한 환경을 조성한다. 둘째, 고령사회 삶의 질 향상 기반을 구축한다. 셋째, 저출산·고령사회의 성장 동력을 확보한다. 넷째, 저출산·고령사회에 대응하기 위한 사회적 분위기를 조성한다.'

**[특별기고] '새로마지플랜'에 국민응원을
/ 김용현 저출산고령사회정책본부장**

…새로마지플랜에는 '모든 세대가 함께하는 지속발전가능 사회'를 장기적으로 지향해야 할 목표로 설정하고 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반구축, 미래를 대비하는 성장 동력 확보를 주요한 추진 과제로 하여 230여개의 세부 정책들을 담고 있다. 또한 '저출산·고령사회 대응을 위한 사회적 분위기 조성'을 매우 주요한 과제로 추진할 것이다.

저출산·고령화 문제는 정부의 정책 실천 의지만으로 해결될 수 없다. 국민 모두가 저출산, 고령화에 대응해야 한다는 문제 인식을 갖는 것은 물론, 가치관의 전환이 매우 중요하다. 또한 그 의식을 기반으로 하여 정책이 실효성을 갖도록 사회 각 주체간의 협조가 필요하다.

저출산·고령화 문제 해결을 위해 사회 각계로부터 다양한 의견들이 나오는 만큼 이제는 각 주체가 실천하고 협조해야 할 책임과 역할이 모두에게 남아 있다. 지난 20일 경제계, 노동계, 종교계, 여성·시민사회단체 등이 모여 저출산·고령화 문제 해결을 위한 사회협약을 체결했다.

여기에는 모든 사회 주체의 실질적인 역할 분담 방안과 실천 사항 등이 담겨 있다. 이번에 발표한 내용이 곧 국민과의 약속인 만큼 사회 주체 간에는 반드시 이행될 수 있도록 노력해야 할 숙제가 남아 있다. 정부도 모든 지원을 아끼지 않을 방침이다.…저출산, 고령화 극복을 위한 범정부적인 목표와 전술을 담고 있는 새로마지플랜이 성공하기 위해서는 무엇보다도 사회 각 주체들의 응원과 믿음이 필요하다. 그것이 바로 저출산, 고령화 극복을 위한 사회적 분위기 조성의 중요한 축을 이룬다….

[파이낸셜뉴스] 2006년 6월21일

정부는 7월 14일 당정협약에서 이런 틀의 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜 2010) 최종안을 합의하고 이날 열린 저출산고령사회위원회에서 이를 심의·확정하였다.

김용현 저출산고령사회정책본부장은 “아동수당제가 시안에서는 빠졌지만, 논의를 통해 도입하는 방향으로 결정됐다”며 “구체적 도입 시기와 내용 등을 검토해 9월께 확정할 것”이라고 밝혔다. 앞서 발표된 시안에서 제외된 아동수당제가 도입 쪽으로 새롭게 가닥이 잡힌 것은 저출산의 원인인 양육비 부담을 낮추려면 모든 아동을 대상으로 양육비를 지급하는 보편적 지원제도가 필요하다는 인식에서였다.

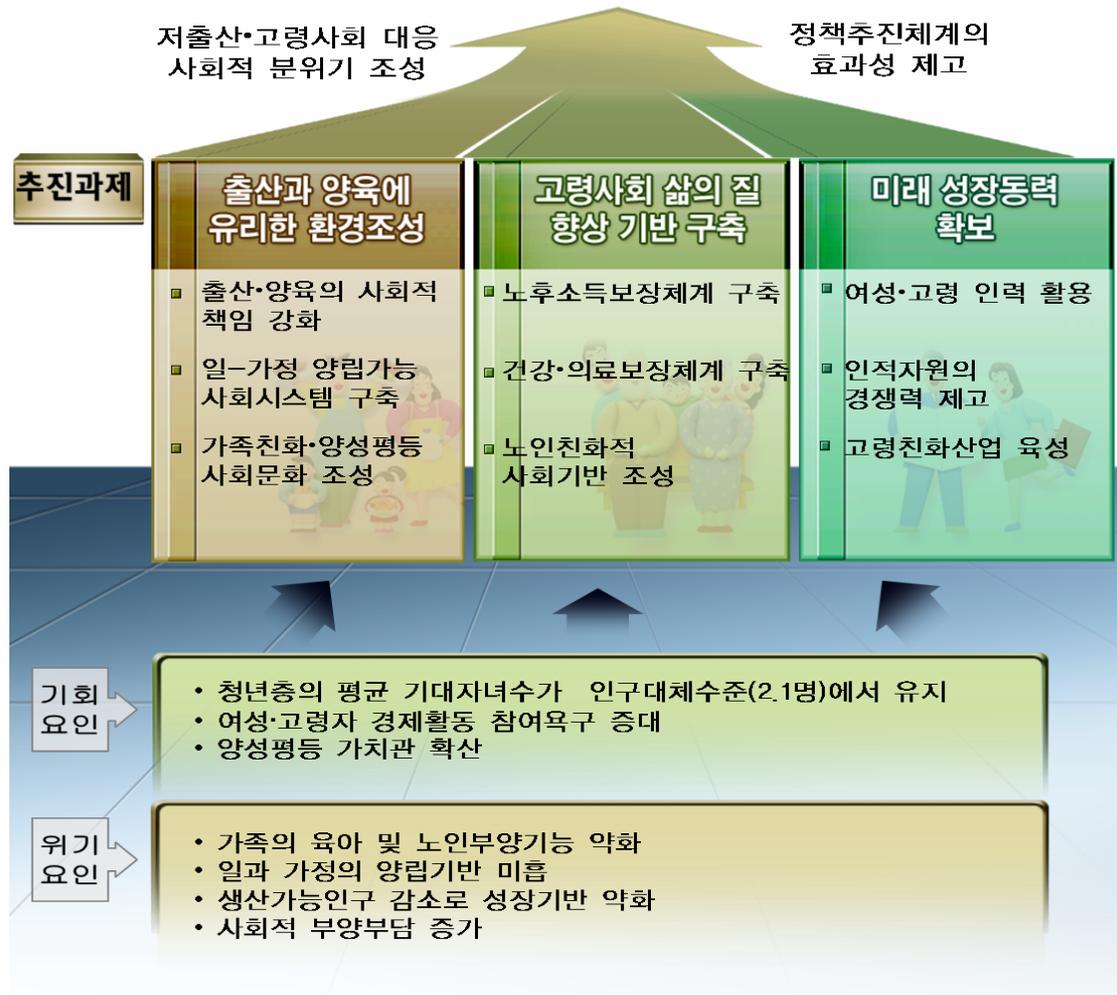
하지만 아동수당제와 함께 논란이 된 유아 대상 민간보육시설 및 사립유치원에 대한 기본보조금 지급방안은 최종안에서 빠졌다. 또한 3자녀 이상의 다자녀 무주택 가구에 해마다 6000가구 규모의 분양주택을 특별 배정하는 것은 물론 이들 가구에 국민주택 우선 입주권과 아파트 분양 때 인센티브를 주는 방안도 포함됐다. 주택청약제도를 개편해 3자녀 이상 가구에 모든 공동주택 분양의 3%를 특별배정하기로 한 것이다.

그러나 시안에서처럼 최종안도 2010년까지 5년 동안 모두 32조원이 투입되는 기본계획의 재원을 어떻게 마련할 것인지 뚜렷한 답을 제시하지 못하였다는 지적을 받았다. 아동수당제 도입으로 추가되는 재원도 최고 4조5천억원에 이를 것으로 추정돼, 정부가 이를 쉽게 조달할 수 있을지 미지수라고 당시 언론들은 지적하였다.

이에 앞서 7월 12일 열린 공청회는 진행과정에서 파행을 겪는 진통이 있었다. ‘1부-고령사회 대응기반 구축’은 무리 없이 진행됐다. 하지만 오후 일정인 ‘2부-출산육아환경 및 저출산 고령화 대응 사회적 분위기 조성’은 사설 미술학원 회원들의 소란으로 공청회가 중단되는 사태를 맞았다.

전국유아미술학원연합회 소속 회원 300여 명이 몰려와 유아미술학원에 다니는 아이들에게도 교육비를 지원하라고 요구하며 농성을 벌여 공청회가 주제발표 도중 중단된 것이다. 이처럼 새로마지플랜 1차 계획은 적잖은 산고 끝에 나오게 되었다.

비 전	모든 세대가 함께 하는 지속발전가능사회
목 표	2011-20: 출산을 회복 및 고령사회 성공적 대응 2006-10: 저출산·고령사회 대응기반 구축



〈그림 8-1〉 제1차 저출산·고령사회기본계획

2. ‘새로마지플랜 2010’의 체계와 과제

노 대통령은 2006년 1월 10일 여성계 신년인사회에서 저출산 문제에 대해 이렇게 강조하였다. “보육문제가 첫 번째이고, 두 번째는 교육문제입니다. 사교육비도 줄여 줘야 합니다. 그리고 집 문제, 일자리, 노후, 일생을 통해 건강의 보장, 이런 것들이 우리를 불안하게 만들지 않도록 하는 대비 계획을 세우려고 합니다. 2030년을 내다

보는 계획을 세우는데 여성들 몫이 많습니다.”

〈표 8-2〉 저출산·고령사회 기본 계획의 구조

대범위 영역	중범위 영역	소범위 영역	세부 영역	세부 사업
1. 출산과 양육에 유리한 환경 조성	1. 출산·양육에 대한 사회 책임 강화	3	12	47
	2. 가족친화·양성 평등 사회 문화 조성	2	7	19
	3. 건전한 미래 세대 육성	2	8	25
2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	1. 안정적인 노후 소득 보장 체계 구축	3	8	25
	2. 건강하고 보호받는 노후 생활 보장	3	9	32
	3. 안전하고 활기찬 노후 생활 기반 조성	3	8	28
3. 저출산·고령사회의 성장 동력 확보	1. 여성·고령자 등 잠재 인력 활용 기반 구축	3	11	31
	2. 인력 자원의 경쟁력 및 활용도 제고	2	5	15
	3. 고령사회의 금융 기반 조성	3	-	8
	4. 고령 친화 산업을 미래 성장 동력 산업으로 육성	3	3	11
4. 사회 분위기 조성 및 정책 효과성 제고	1. 전략적 교육·홍보	-	1	
	2. 정책 공동체 구축 및 사회적 합의 유도	-	1	
	3. 정책 효과성을 위한 추진 체계 구축	-	3	

이처럼 노 대통령이 강조한 대목은 저출산·고령사회 기본계획의 구조에 반영돼 나타났다. 출산과 양육에 유리한 환경 조성은 저출산·고령사회 기본계획 중 저출산 문제와 가장 핵심적으로 관련된 영역이다. 여기서는 자녀를 낳아 기르길 희망하는 국민이 출산을 중단·포기하는 것은 주로 사회적·경제적 제약에 기인하는 것으로 보았다. 그래서 출산과 양육에 유리한 환경을 조성해 전반적인 출산율 회복을 위한 사회적 기반을 마련하는 것을 목적으로 하였다.

출산과 양육에 유리한 환경조성



- 자녀양육 · 교육비의 경제적 부담
- 일과 가정의 양립 곤란
- 육아지원시설 등 자녀 양육환경의 미흡

〈그림 8-2〉 출산과 양육에 유리한 환경조성

그리고 그 목적은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 우선 출산양육에 대한 사회적 책임의 강화이다. 이는 출산과 양육에 대한 사회적 책임을 강화해 가족과 사회·국가가 함께 아이를 낳고 키우는 시스템을 확립하기 위한 것이다. 다음은 개인과 가족, 사회가 함께 하는 가족 친화적·양성 평등적 사회 문화를 조성한다는 것이다. 가족 친화·양성 평등 사회 문화 조성을 통해 출산·양육의 책임이 여성에게 집중되지 않도록 해 일과 가정의 양립을 유도하려는 것이다. 끝으로 미래세대 육성을 위한 사회투자를 확대해 아동과 청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반을 마련한다는 점을 들 수 있다.

앞서 언급한 대로 ‘새로마지플랜’은 인구 구조변화에 대비해 출산과 양육에 유리

한 환경을 조성하고, 고령사회 삶의 질을 향상시켜 여성과 고령인력을 활용해 미래 성장동력을 확보하는데 무게를 두고 있다. 동시에 모든 세대가 함께 지속발전 가능한 사회를 실현하는 데 초점을 맞추고 있다.

정부는 우선 출산과 육아에 대한 사회적 책임을 강화하기 위해 아동수당을 도입하고, 국공립보육시설을 전체 보육시설의 30% 수준까지 확보하기로 했다. 자녀양육수당은 저소득층 등 일부 계층을 중심으로 육아비를 지원하는 것을 넘어 중산층을 포함한 대다수의 자녀 양육 부담을 줄이는 보편적인 지원제도가 필요하다는 인식에 따라 추진하는 것이다. 자녀양육수당은 저출산고령화사회대책 연석회의의 사회협약을 반영한 것이다.

국공립보육시설은 저소득층 밀집지역 등 취약지역을 중심으로 신축하고, 국민임대주택 단지부터 연차별로 확충하기로 하였다. 또한 공동주택 내 의무적으로 설치되는 보육시설을 국공립으로 운영하는 방안도 검토하며, 지방자치단체의 복합공공시설 및 학교 BTL(임대형 민자사업) 사업을 추진할 때 보육설치를 유도한다.

출산과 결혼을 기피하는 이유 가운데 하나인 주거문제를 해결하기 위해 3자녀 이상 다자녀 가구에는 주택을 특별공급하고, 국민임대 주택 우선 입주 혜택을 주기로 했다. 주택청약제도도 자녀수에 따라 가점을 제공하는 방식으로 개편된다.

예비부부와 신혼부부에게 실질적인 도움을 줄 수 있도록 '근로자, 서민 전세자금'의 상환방식도 2년 후 일시상환회에서 장기분할상환 방식으로 변경한다. 이 같은 최종안은 지난 6월 8일 발표한 시안을 토대로 지방자치단체, 노인, 아동단체 등 각종 공청회와 저출산고령사회 사회협약 논의 등을 거쳐 확정된 것이다.

이처럼 새로마지플랜 2010은 '모든 세대가 함께 하는 지속발전 가능사회'를 이루기 위해 출산과 양육의 장애요소를 해소하고 고령사회에 대응하는 기반을 구축하는 것을 내용으로 담고 있다.

출산과 양육에 대한 경제적인 부담을 줄이기 위해 영유아 보육비와 교육비에 대한 지원을 도시근로자 월평균 소득 130% 계층까지 넓힌다. 아울러 아동수당제 도입도 검토한다. 만 5세 아동과 장애아동, 농어촌 영유아에 대한 무상보육과 교육비 지원도 지속적으로 확대한다.

초등학교 저학년을 대상으로 하는 방과후 학교 프로그램을 전체 학교로 확대하고, 영유아보육시설에 대한 평가인증제를 확대해 부모가 안심하고 맡길 수 있도록 할 방침이다. 직장에서도 출산과 육아 문제를 공유할 수 있도록 했다.

출산 여성의 직장문제를 덜기 위해 육아휴직 대상자를 만 1세 미만에서 만 3세 미만으로 확대하며, 육아휴직 급여를 인상한다. 대체인력도 쉽게 쓸수 있도록 제도를 보완하기로 하였다. 또한 육아기에는 근로시간을 단축하거나 배우자도 출산간호휴가제를 이용할 수 있도록 한다.

고령층의 삶의 질을 높이기 위해 국민연금 개혁을 바탕으로 퇴직연금과 개인연금을 활성화하고, 경로 연금 확대를 통해 다층적인 소득보장체계를 구축한다. 이와 함께 2008년 '노인장기요양보험제도'를 도입하고, 고령자용 국민임대 주택을 조성한다.

노인장기요양보험제도는 2005년 봄 김근태 전 장관이 6개 기초자치단체장들과 제1차 시범사업 이행협약을 체결하는 자리에서 강조된 제도이다. 당시 김 장관의 관련발언이다.

“2011년까지로 예정된 노인요양보장제도 수요 충족 목표를 3년 앞당겨 2008년까지 달성하겠습니다. 이 제도를 원활히 도입하고 정착시키기 위해선 요양인프라 확충이 절실합니다. 노인 그룹홈, 복합 다기능시설 등으로 시설 유형을 다양화할 것입니다. 또한 한시적인 국고지원 비율 확대, 운영비 지원방식의 개선 등의 긴급대책을 마련해 시행할 것입니다.”

대중교통 편의시설을 설치하고 안정적인 노인 적합형 일자리를 창출해 주거, 여가, 문화 등의 분야에서 고령자를 위한 생활기반도 확충기로 하였다. 정부는 또한 여성과 고령자의 경제적인 활동을 보장하기 위해 민간기업의 양성평등 고용실태를 조사, 발표하는 적극적인 고용개선 조치를 확대할 방침이다. 연령차별금지 법제화, 임금체계 개편 등 실질적인 정년 연장 요건을 조성하며, 정년의무화도 검토할 계획이다. 이밖에 여성과 고령 인력 활용을 위한 직업 훈련과 취업지원 서비스도 강화하기로 하였다.

이런 가운데 새로마지플랜에 대한 적지 않은 과제도 제기되었다. 새로마지플랜 공청회에서 나온 토론자들의 의견을 토대로 정리하면 이렇다. 우선 경원대 이원덕 석좌교수는 “저출산 고령사회화는 앞으로 수십 년간 우리 사회가 헤쳐가야 할 가장 큰 정책적 과제”라며 “이는 개인의 문제이자 사회, 국가적 문제로 정부와 기업, 개인 등 우리 사회 구성원 전체가 힘을 모아 풀어가야 할 문제”라고 강조하였다.

한국보건사회연구원 선우덕 고령사회연구팀장은 “지속적인 평균수명 연장으로 65세 이상 노인인구는 지난해 전체 인구의 9.3%, 오는 2020년에는 15.7%에 이를 것으로 전망된다”며 “안정적인 노후생활을 위한 소득 보장체계 구축과 건강한 노후생

활을 위한 지원체계, 노인의 사회참여 촉진 등을 위한 정책이 중점 추진돼야 한다”고 지적하였다.

전국민주노동조합총연맹 김태현 정책기획실장은 “고령사회 삶의 질 향상의 핵심은 안정적 노후소득 보장”이라며 “정부안은 국민연금 급여율의 하향 조정, 보험료율의 단계적 인상 등 급여의 하향, 보험료율의 인상 등 재정안정에만 초점을 맞추고 있다”고 말했다.

고령화 대책으로 정부의 정년제도 개선과 연령차별금지 법제화에 대해 김 실장은 ‘적극 찬성’의 입장을 밝혔다. 그는 “이미 외국에서는 65세 정년으로 바뀌어져 가고 있는 추세에서 한국만 2004년 현재 56.8세로 2000년 57.2세에서 오히려 후퇴하는 실정”이라며 기업과 정부의 정책변화가 필요하다고 촉구하였다.

노후소득보장체계와 관련, 송실대 이상은 사회복지학과 교수는 “국민연금과 특수지역연금에 대한 보다 구체적인 정책대안제시가 필요하다”고 말했다. 재원마련과 관련해서는 구체적인 방안이 필요하다는 지적이 많았다.

경실련 박완기 정책실장은 재원마련을 위한 방안을 구체화할 필요가 있다며 △예산의 효율적 운용과 예산낭비 방지시스템 구축 등 예산운용시스템 개혁 △비과세 감면에 대한 대폭 축소와 합리화 △조세형평성과 기본적 합의에 기초한 세제개혁 등을 제안하였다.

송실대 이상은 교수는 재정부담과 관련하여 “어떤 부분을 어떻게 축소하고 그래서 얼마를 마련하겠다는 기본계획이 구체적으로 설정, 제시돼야 한다”며 “이러한 가시적인 정부의 세출구조 개혁이 이뤄진 후 국민들의 세금인상에 대한 동의를 구하는 것이 가능할 것”이라고 주장하였다.

저출산과 관련해 마음놓고 아이를 낳을 수 있는 출산·양육환경 조성이 무엇보다 중요하다고 전문가들은 입을 모았다. 이를 위해서는 국·공립 보육시설 확충과 민간 육아시설 서비스 질 향상 등이 이뤄져야 하며, 육아를 병행할 수 있는 근로시간 단축제도 등이 책임있게 추진돼야 한다고 강조했다. 가족친화, 성평등한 사회문화 조성도 과제로 꼽혔다.

한국여성단체연합 김기선미 정책국장은 “출산은 의무가 아니라 선택이므로 선택을 위한 환경 조성에 나서야 한다”며 “국가는 마음놓고 출산·양육을 할 수 있는 환경 조성에 초점을 뒤편다”고 강조했다.

그는 이와 관련, △국공립 보육시설 이용 아동비율을 2010년 이후 50% 이상으로

확대 △민간육아시설 서비스 질 향상과 차등보육료 지원을 하루빨리 확대 △초·중 등 공교육 과정에서 발생하는 부모 부담을 경감하기 위한 지원방안 마련 △산전·후 휴가급여를 비정규직 여성 노동자에게 지원할 수 있는 방안 모색 △육아휴직 및 육아기 근로시간 단축제도 등 지원방안 강화 등을 제안하였다.

정부가 출산장려라는 굴레에 너무 얽매이기 보다는 그동안 소홀했던 양성평등과 가족문제, 보육환경 개선을 정책 목표로 삼을 필요가 있다는 제안도 나왔다. 서울대 조영태 보건대학원 교수는 “출산장려를 정책의 목적으로 삼고 그것을 중심으로 사고의 틀을 제한하는 것은 바람직하지 않다”고 지적하였다.

그는 “출산에 대한 사회적 책임에 대한 강조가 오히려 국민들로 하여금 출산에 대한 반감을 키우고 있다”며 “출산은 개인적인 선택이며 정부는 후진적인 보육문화를 개선하고 실질적인 양성평등을 이루기 위한 노력에 더욱 많은 관심을 집중해야 한다”고 밝혔다.

한편 노대통령은 2005년 3월 18일 보건복지부 업무 보고에서 외국인력 활용 및 이민정책과 관련한 의견을 피력해 관심을 끌었다. 이는 저출산 고령화로 인한 생산인구 감소에 대한 일련의 해법을 제시된 것이기에 향후 새로마지 플랜에도 적잖은 시사를 주기에 충분하였다.

“저출산 문제는 앞으로 10년이 지나서도 실제로는 여전히 별로 달라진 것이 없는 상황이 될 수도 있습니다. 그럴 경우 실효성 있는 정책이 없었다는 평가가 나올 수 있지요. 예산과 조직, 동원할 수 있는 자원의 제약 등 어려운 점이 많겠지만 근본적인 대책을 강구해야 합니다. 아이만 낳으면 그저 먹고 살 수 있다 하는 수준의 출산장려정책을 가지고 있는 국가들에서도 출산율은 늘기 어렵다는 생각입니다. 이민정책이라고 하는 국적 정책은 민감한 문제이고 쉽지는 않지만 정부 차원에서 반드시 연구를 해야 할 것입니다.”

이에 앞서 노 대통령은 2004년 3월 5일 고령화 및 미래사회위원회에서 저출산·고령화 대책의 하나로 이민정책의 수립을 검토해 볼 것을 지시하였다. 이러한 배경 하에 2004~2006년 초에 걸쳐 이민정책 도입에 대해서도 진지한 논의가 이루어졌다. 이는 현재의 급격한 저출산·고령화 추세로 볼 때 2020년을 전후해서 총 인구 및 생산가능인구의 감소를 피할 수 없다는 위기의식에 기반한 것이다. 저출산 대책이 성공적으로 수행되더라도 그 효과가 나타나기까지 15년 이상의 장기간이 소요되기 때문이다. 더욱이 출산력을 다소 높이는데 성공하더라도 인구감소의 속도를 늦출 뿐

인구감소는 불가피해 이에 대한 유력한 대안으로 재외동포 등 외국 인력을 적극적으로 활용할 필요성이 제기된 것이다.

[기고] 주우즈베키스탄대사관 백범흠 1등서기관

“자기민족 포용 않는 국가에 미래 없다”

…한국인만큼 획일성을 보이고 있는 민족도 드물 것이다. 한국의 인구는 4800만이며, 북한 인구까지 합치면 7000만이 넘는데, 이는 세계 15위에 해당한다. 남한만으로도 세계 12위의 경제력을 가진 한국이 평화적으로 남북통합을 달성하면, 몇 년이 지나지 않아 독일 정도의 국제적 위상을 확보할 수 있다. 남북통합에 방해가 되는 요소는 무엇인가? 필자는 그 중 하나를 우리가 가진 지나친 배타성이라고 본다.

필자가 근무하는 우즈베키스탄은 유라시아 대륙의 한 가운데에 위치하고 있어 고대로부터 동-서양 문명의 교통로 역할을 해 왔다. 대상활동과 전쟁과 정복, 이주를 통해 다양한 인종들이 우즈베키스탄에 모여 살게 되었다. 우즈베키스탄에는 우즈베크인은 물론 타지인, 러시아인, 카자흐인, 타타르인, 키르키즈인, 고려인, 그리스인, 폴란드인, 독일인, 몽골인 등 각양각색의 120여개 민족들이 거주하고 있다. 고려인은 약 25만명으로 우즈베키스탄 총 인구의 약 1%에 달한다.

…우즈베키스탄 정부는 우즈베크화 정책을 추구하면서, 우즈베크어를 유일 공식언어로 채택했다. 이에 따라, 우즈베크어를 구사하지 못하는 고려인들은 행정부, 군대, 경찰 등 공공부문뿐만 아니라 민간기업에서도 간부로 진급하기 어렵게 됐다. 이로 인해 상당수의 고려인들이 농사를 지을 수 있으며, 어느 정도 판로도 확보된 남부 러시아와 우크라이나 등으로 이주하고 있다.

필자가 매일 얼굴을 마주하는 사람들이 모두 고려인들이다. 이들은 필자에게 한국도 미국이나, 일본과 같이 외국 가운데 하나로 느껴진다고 종종 말한다. 고려인들 대부분이 한국에 가고 싶어 하나 돈이 없고, 우리 정부가 쉽게 입국을 허락하지도 않는다.

이디오피아에 살던 검은 유대인들을 살리기 위해 수천만 달러를 이디오피아의 전 독재자 멩기스투에게 지불하고, 특별기를 동원하여 이들을 이스라엘로 공수해온 이스라엘 정부의 민족정책까지는 아니더라도, 같은 핏줄을 타고난 고려인들을 지금과 같이 대하는 것은 남북통합에 부정적인 영향을 미친다.

해외 교포의 수는 약 600만에 달한다. 남북한을 합한 인구의 10분의 1에 조금 미달하는 숫자다. 미국, 캐나다, 호주 교포들과 같이 자발적으로 이민한 사람들도

있지만, 중앙아시아, 중국, 일본 교포들과 같이 가난이나 일체의 압제를 피해 이민한 교포들도 있다. 재미, 재일 동포들과 같이 우리나라보다 잘 사는 국가들에 거주하는 교포들도 있지만, 고려인, 조선족 등 교포의 2/3 이상은 우리보다 가난한 나라들에 거주하고 있다.

분단시대를 사는 우리의 중요한 국가목표 중의 하나는 남북통합이다. 남북통합을 이루기 위해서는 북한 동포들에 앞서 현실적으로 가능한 고려인과 조선족을 먼저 끌어안아야 한다. 우즈베키스탄으로 강제 이주 당한 소수민족 가운데 독일인과 유대인은 거의 대부분 독일과 이스라엘로 이주했으며, 러시아인들도 러시아로 돌아가고 있다. 고려인만 모국으로부터 외면 받고 있다.

중국은 국가통합을 유지키 위해 자국내에 거주하는 소수민족이 세운 고대-중세 국가의 역사도 자국사로 취급하려 하고 있다. 일본은 19세기말~20세기초 남미로 이주한 일본인의 후손도 받아들이고 있다. 멸망한지 1336년이나 지난 고구려의 역사는 소중히 생각하면서 같은 시대를 사는 고려인과 조선족을 외면하는 것은 논리적 모순이다. 고려인과 조선족을 받아들이지 못하는 우리 국민들의 정서는 이해하기 힘들다.

우리 외교의 지리적 방향이 일본-미국-유럽축과 아세안-인도-중동축 및 중국-중앙아시아 -러시아축이 되어야 한다고 볼 때 고려인과 조선족은 우리 외교의 소중한 자산이다. 우리가 고려인들을 받아주어야 중앙아시아와 러시아에 남게 될 고려인들도 한국에 대해 한층 더 애정을 갖게 될 것이다. 우리 사회는 빠른 속도로 고령화하고 있다.

고려인과 조선족은 우리 사회의 새로운 활력 요소가 될 수 있다. 러시아어를 자유자재로 구사하는 고려인과 중국어를 유창하게 구사하는 조선족은 우리 사회를 보다 다양하고 풍부하게 할 것이다.

200만의 조선족과 50만의 고려인도 포용하지 못하면서 어떻게 남북통합을 달성할 것인가. 북한 주민의 10분의 1에 불과한 고려인과 조선족을 포용하지 못하는 사회가 남북통합 이후에 밀어닥칠 북한 주민들은 어떻게 감당해 낼 것인가.

독일은 동서독 통일이라는 어려운 시점에서 독일 이주를 희망하는 중앙아시아 독일인들을 모두 받아들였으며, 이스라엘은 ‘테러와의 전쟁’ 와중에서도 원하는 유대인들을 모두 받아들였다. 자기 민족도 포용하지 못하는 국가에는 미래가 없다. 로마는 어제까지 적으로 싸웠던 사람들까지 국민으로 포용했다.

[국정브리핑] 2004년 4월27일

이에 따라 고령화 및 미래사회위원회 주관으로 “이민정책에 관한 연구”(2005. 2.) 보고서가 제출된 데 이어, 2005년 6월 2일의 이민정책 방향 토론회에서 이민정책과 관련한 종합대책을 수립하라는 대통령의 지시가 있었다. 또한 같은 해인 2005년 12월 8일 법무부 출입국관리국장의 청와대 민정수석 면담에서 노 대통령은 외국인 인권보호를 위한 정책추진 계획을 수립 보고하라는 지시를 내렸다.

외국인정책 TF팀은 이러한 배경에서 구성되었는데, 시민단체 4명, 학계 3명, 교육부 등 8개 관계부처 과장급으로 꾸려졌고 팀장은 출입국관리국장이었다. 2005년 12월 12일에는 입국심사과장을 팀장으로 총 5인의 보건복지부 실무 TF를 구성해 외국인정책 개선방안(7대 정책목표, 16개 세부추진과제)의 초안을 작성하였다. 이어 보건복지부가 제시한 외국인정책 개선방안 내용을 토대로 2006년 1월 6일 시민단체와 학계가 중심이 된 외국인정책 1차 회의를 열었다.

이듬해인 2006년 1월 10일에는 교육인적자원부·외교통상부·산업자원부·보건복지부·노동부·여성가족부·법무부·중소기업청 등 8개 관계부처 과장급 인사들이 참석한 외국인정책 2차 회의를 개최되었다. 이로부터 사흘 뒤에는 시민단체·학계·관계부처 모두가 참석한 3차 전체회의가 열렸다. 3차례에 걸친 회의결과 보건복지부의 외국인정책 개선방안의 주요 방향에 대해서는 별다른 이견은 없었으며, 세부 추진방안에 대한 의견이 수렴되었다.

이후 같은 해 1월 17일 3차 전체회의에서 제시된 의견 등이 반영된 외국인정책 개선방안을 교육인적자원부 등 8개 관계부처에 조희, 최종안이 나오게 되었다. 최종안의 내용은 재외동포를 비롯해 다양한 국적의 우수 외국인력들이 국내에서 원활히 일하고 정착할 수 있도록 제도·문화적 기반을 마련하는데 초점을 맞추고 있다. 또한 외국인력에 대한 적극적인 국내이민 장려는 당분간 유보하고, 앞으로 출산율이 개선되지 않을 때 다시 논의하기로 하였다.

■ 외국인정책 개선방안의 주요 내용 (2006. 1.)

1. 실용주의적 관점에서 단일국적제도의 유연화
2. 재외동포의 적극적 포용 및 활용
3. 전문외국인력의 적극 유치 및 활용
4. 외국인 유학생의 적극 유치 및 활용
5. 저숙련 외국인력의 합리적이고 투명한 활용 체계 구축
6. 불법체류자에 대한 지속적인 단속과 인권침해 예방
7. 다문화사회 적응을 위한 사회통합 프로그램 확충
8. 외국인 정책을 위한 인프라 정비

3. 투자계획과 재원조달

2006~2010년 저출산·고령화 관련 사업의 총 투자규모는 32.1조원으로 추산되었다. 이는 국비 11.3조원(35.1%), 지방비 13조원(40.5%), 기금 등 7.8조원(24.4%)으로 구성된다. 이 기간 재정투자는 연평균 29.5%씩 증가하게 된다. 즉, 2006년은 전년보다 55.4%, 2007년 51.9%, 2008년 24.7%, 2009년 2.7%, 2010년 12.7% 등으로 증액된다. 사업 초기년도에 예산을 집중 투자해 저출산 추세를 조속히 반전시키고, 사업의 기초를 확립하도록 안배된 것이다.

분야별로 살펴보면 출산·양육 지원에 18.9조원, 노후생활기반 조성에 7.2조원, 성장동력 확충에 6조원을 투입할 계획이다. 예산상으로만 본다면 저출산 대책에 가장 많은 자원이 투입되고 있음을 알 수 있다. 장하진 여성가족부 장관의 말이다.

“저출산 대책을 위해서는 사회투자 예산확보를 위한 전략적 접근이 중요합니다. 현재의 보육정책은 시작단계로 사회 정책적 노력이 필요합니다. 이를 위해선 금전적 지원에 앞서 문화적 접근이 필요하고 관련 사회 인프라 확충에도 힘을 기울여야 합니다. 궁극적으로 저출산 대책은 단기간에 효과를 거둘 수 없어 장기적으로 끈기를 갖고 다양한 정책을 추진하는 인내가 필요합니다.”

〈표 8-3〉 연차별 투자계획

(단위 : 조원)

구 분		2005	2006~10					
			계	2006	2007	2008	2009	2010
계		2.4	32.1	3.8	5.7	7.1	7.3	8.2
국비	일반회계	0.6	10.4	1.1	1.7	2.3	2.4	2.9
	특별회계	0.1	0.9	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
지방비		0.8	13	1.4	2.3	3.0	3.0	3.3
기금 등		0.8	7.9	1.1	1.5	1.7	1.7	1.9
분야별	저출산	1.1	18.9	2.1	3.2	4.0	4.6	5.0
	고령화	0.7	7.2	0.8	1.3	1.8	1.4	1.9
	성장동력	0.7	6.0	0.8	1.2	1.3	1.3	1.4
	기타	-	0.03	0.001	0.007	0.008	0.009	0.009

※ 매년도 예산편성결과에 따라 변동 가능

정부는 연차별 투자계획에 따른 제1차 기본계획의 소요재원은 '2006~2010년 국가 재정운용계획'과 매년도 예산편성에 반영해 계획이 차질 없이 추진되도록 뒷받침하도록 하였다. 우선적으로 세출구조조정, 과세기반 확충을 통해 재원을 마련할 계획을 세웠다. 실효성이 낮은 사업 등 세출 구조조정을 통해 불요불급한 재정지출을 억제하고, 비과세·감면제도 신설 억제, 모든 계층을 대상으로 하는 비과세·감면을 우선적으로 축소·폐지하기로 하였다. 그리고 자영업자에 대한 소득 파악율을 높여 세수 기반을 확대 추진하도록 하였다.

이와 관련해 정부는 저출산·고령화 대책은 장기적인 전망아래 적극적인 사회투자가 필요하다는 점을 국민들에게 지속적으로 설명하고, 국민부담 측면과 국민혜택 측면을 동시에 제시해 정책 수용도를 높일 방침이다. 다른 한편으로 국민적 동의 등 여건이 성숙한 다음 중장기적으로 신규세원을 발굴할 예정이다.

OECD국가들의 GDP대비 출산양육관련 예산비율을 살펴보면 그 비율이 높을수록 대체로 합계출산율이 높은 것으로 나타났다. 그런데 우리나라는 2001년 기준으로 GDP대비 출산양육관련 예산비율이 OECD에서 가장 낮은 국가에 속한다. 출산율 또한 2004년 기준으로 OECD 최저, 정확히는 세계 최저이다.



〈그림 8-3〉 GDP대비 출산양육관련 예산비율(OECD)

4. 2007년 저출산·고령화 사업과 예산

‘저출산·고령사회기본법’은 저출산·고령사회기본계획을 바탕으로 중앙부처 및 지자체는 저출산·고령사회 시행계획을 매년 수립하도록 규정하고 있다. 이에 따라 각 중앙부처 및 지자체는 연도별 시행계획을 수립하였다.

정부는 2007년 1월 31일, 저출산·고령사회위원회를 개최하고 부처별·지자체별 세부 시행과제를 확정하였다. 이 시행과제들을 위해 2007년에 총 7조3,132억 원(중앙부처 사업 5조8,966억원+지자체 자체사업 1조4,166억원)을 투입하기로 하였다. 2006년도 총 사업비 5조7,445억 원에 비해 액수로는 1조5,687억 원, 규모로는 27.3%가 더 증가한 수준이다.

〈표 8-4〉 2006, 2007년 저출산 고령화 투자계획 및 과제(중앙부처)

(단위 : 억 원)

분야	예산				과제수			
	2006년	2007년	증 감	%	2006년	2007년	증 감	%
계	45,593	58,966	13,373	29.3	207	227	20	9.7
저출산	21,445	30,443	8,998	42.0	72	86	14	19.4
고령화	13,166	15,856	2,690	20.4	75	77	2	2.7
성장동력	10,973	12,637	1,664	15.2	57	59	2	3.5
교육·홍보	9	30	21	233.3	3	5	2	66.7

※ 국비 2조 795억원(35%), 지방비 2조 1,409억원(36%), 기금 등 1조 6,762억원(29%)

저출산·고령화 사회대책은 여러 관련부처가 협력해 추진하는 범정부 차원의 사업 이어서 예산은 총 18개 중앙 정부부처, 227개 세부과제에 배정되었다. 아울러 사업 규모는 총 5조8,966억 원에 이른다. 저출산·고령화 사회대책사업과 관련한 예산 배정액이 가장 높은 부처는 여성가족부(1조 8,000억 원, 총 예산의 30%), 노동부(1조 4,000억 원, 총 예산의 24%), 보건복지부(1조 2,000억 원, 총 예산의 21%), 교육인적 자원부(7,000억 원, 총 예산의 12%) 등의 순이다.

부처별로 여성가족부는 보육비 지원, 보육 시설 확충 등의 보육 관련 예산의 비중이 높다. 노동부는 실업자 훈련 개선, 산전후 휴가 급여 등 인적 자원 경쟁력 확보, 그리고 일과 가정 양립 환경 조성 관련 예산의 비중이 높다. 보건복지부는 경로 연금, 노인 요양 시설 확충, 노인 일자리 예산, 교육인적자원부는 유아 교육비, 방과 후 학교 관련 예산 비중이 크게 잡혀 있다.

당초 기본계획에는 포함되지 않았으나, 2007년 예산 편성 과정에서 추가로 7개 사업에 총 681억 원이 늘어 아동 발달 지원 계좌(49억), 희망 스타트(51억), 아동 복지 교사(224억), 독거노인 도우미(332억), 고령 친화 모델 지역 시범 사업(2억) 등에 예산이 배정되었다. 반면 기본계획에 들어 있던 입양아 무상 보육·교육비 지원, 학교 건강관리기능 강화, 방문 구강 보건 서비스, 고령 친화 제품 지정·표시제 등의 일부 사업은 국회 심의 과정에서의 우선순위 조정 등으로 2007년 예산이 배정되지 않았다. 이에 따라 이들 사업은 2007년 유사 사업에 포함해 추진하거나 2008년 이후 재 추진하기로 했다.

저출산 극복으로 지속발전가능사회 연다

프랑스의 경우 출산 및 가족지원예산은 GDP의 2.8%에 달한다. 우리의 가족지원정책 재정지출규모는 여기에 비하면 걸음마 수준이다. 현재 우리나라는 GDP대비 가정지원정책 재정지출 규모(2001년 기준)가 0.1%에 불과하다. OECD평균(1.8%)의 고작 18분의 1수준이고 상대적 고출산국가인 프랑스(2.8%)나 스웨덴(2.9%)과 비교해보면 큰 차이이다. 상대적 저출산국가에 속하는 일본(0.6%)만 하더라도 우리보다 6배가 많다. 우리사회의 미래를 위해 가족지원정책의 재원규모는 지속적으로 확대돼야만 한다.

출산장려보다는 성장잠재력 강화가 우선이라는 비판도 있다. 하지만 이 두 문제는 선후를 따질 수 있는 문제가 아니다. 출산정책, 인구정책은 지속가능사회의 기반을 마련하는 문제이고, 성장잠재력 강화는 지속가능발전의 동력을 갖추는 문제이다.

인구정책은 사회성원 재생산을 통해 사회존속을 하기 위한 기본정책이다. 일정한 인구가 유지돼야 사회가 존속될 수 있다. 장기적 비전과 정책에 대한 확신, 사회적 합의에 바탕 한 꾸준한 정책추진만이 우리사회의 안정적 출산율과 모든 세대가 함께 하는 지속발전가능성을 보장해 준다.

참여정부는 저출산 대응이라는 국가적 과제를 위한 첫 걸음을 내디뎠다. 우리나라 적정인구에 대한 연구결과 ‘지속적 경제성장과 삶의 질 유지를 위한 적정규모는 4600만~5100만 명이며, 적정출산율은 1.8~2.3명’ 인 것으로 보고되었다. 앞으로 꾸준히 전진해 목적지에 도달하는 것은 우리사회 전체의 몫이다. 출산율은 우리미래를 결정한다. 저출산 회피는 우리의 미래를 회피하는 것과 마찬가지다. 바야흐로 인구가 경쟁력이 되는 시대이다.

[국정브리핑] 2007년 3월2일

저출산·고령사회 기본계획의 2007년 시행 계획의 특징은 정책 대상을 저소득층에서 중산층 이상까지 확대해 국민의 정책 체감도를 높여가고 있다는 것이다. 보육·교육비 지원 대상을 도시 근로자 가구 중 월 평균 소득 100% 이하 계층까지 확대했다. 더불어 모든 가구의 장애 아동 보육·교육비 지원, 농어업인 전체의 80~90%에 해당하는 가구의 영유아 보육·교육비 지원 등으로 지원 대상과 규모가 넓어졌다.

또한 다자녀 가구에겐 유리한 주거, 세제, 국민연금 등 우대제, 불임 부부 지원, 기초 노령연금(전체 노인의 60%) 도입, 산전후 휴가 급여, 배우자 출산 휴가제, 육아 휴직 급여제, 출산 여성 재취업 장려금 등을 통해 저출산·고령사회 기본 계획의 시행을 구체화해 나가고 있다.

정부는 2007년 저출산 대책 관련 사업에는 2006년의 2조1,445억 원보다 8,998억 원(42.0%)이 더 증가한 총 3조443억 원을 투입돼 86개 세부과제를 추진하기로 하였다.

〈표 8-5〉 저출산 대책 주요 사업 증감 내역

					(억 원, %)
구 분	' 06	' 07	증감액	%	비 고
1. 영유아 보육·교육비 지원	14,191	18,737	4,546	32.0	평균 소득 70%→100%
2. 방과 후 학교 내실화	453	2,163	1,710	378	방과 후 학교 바우처 10만→30만 명
3. 국공립 보육 시설 확충	396	622	226 ^ㄷ	57.1	110→349개소
4. 민간 보육 시설 서비스 개선	2,146	3,112	966	45.0	표준 보육 비용 80%→85%
5. 모성·영유아 건강 관리 체계화	709	759	50	7.1	건강 검진 11→14.5만 명
6. 산전후 휴가 급여 등 지원	1,108	1,206	98	8.8	51,828 → 54,200명
7. 육아 휴직 급여 등	472	619	147	31.1	월40→50만 원
8. 지역 사회 아동·청소년 보호	402	1,030	628	156. 2	아동 복지 교사, 희망 스타트 등 신규
9. 농업인 영유아 양육비 지원 등 기타	1,568	2,195	627	40.0	
합 계	21,445	30,443	8,998	42.0	

같은 해 고령사회 대책 관련사업의 경우 2006년의 1조3,166억 원보다 2,690억 원 (20.4%)이 늘어난 총 1조 5,856억 원을 투입돼 77개 세부과제가 추진된다. 또한 미래 성장동력과 관련한 사업으로 2006년 1조973억 원보다 1665억 원(15.2%)이 더 늘어난 총 1조 2,638억 원을 59개 세부과제에 지원하도록 하였다.

〈표 8-6〉 고령사회 대책 및 미래성장동력 주요 사업 증감 내역

(억 원, %)

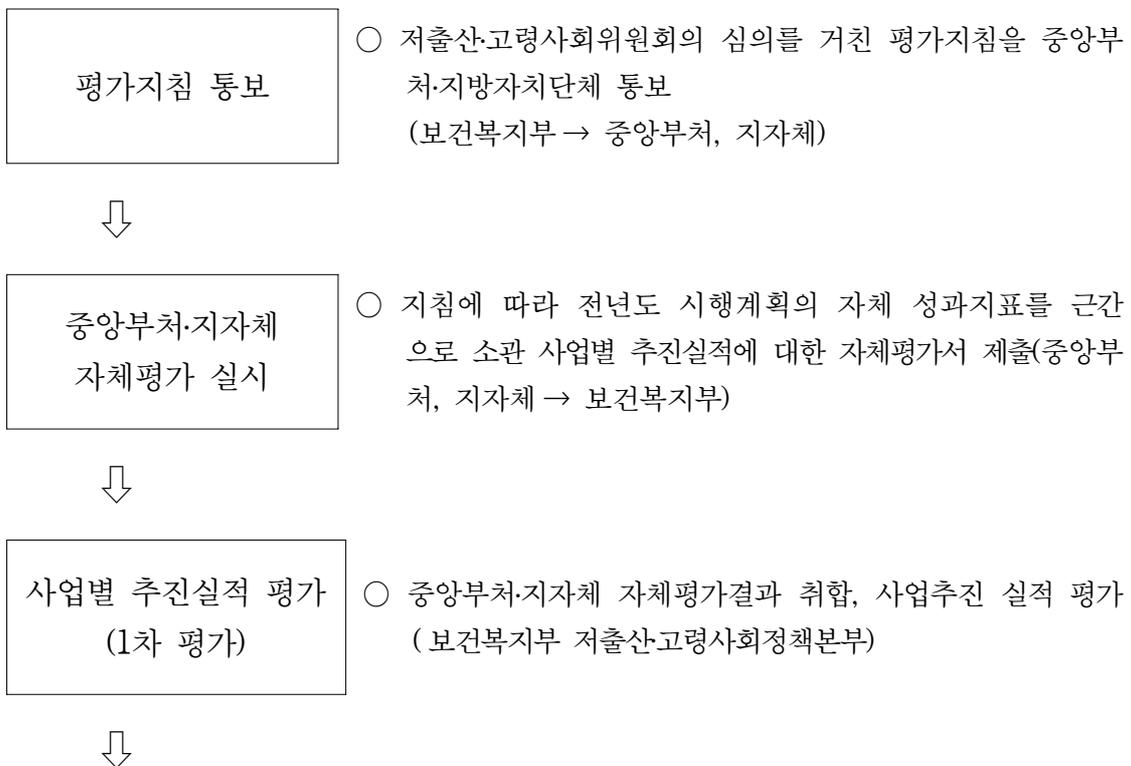
구 분	2006	2007	증감액	%	비 고
1. 경로 연금 지원	3,142	3,174	32	1.0	63만 명, 노인 14%
2. 노인 요양 시설 확충	2,130	3,148	1,018	47.8	297→608개소
3. 노인 돌보미 지원	-	463	463		월 20만 원 24,900명
4. 공립 치매 요양 병원 확충	298	330	32	10.7	5→7개소
5. 노인 적합형 일자리 창출	1,106	1,622	516	46.7	8→11만 개
6. 수요자 중심의 운동 공간 확충	3,347	3,553	206	6.2	379→380개소
7. 저상버스 도입	370	304	△66	△17.8	목표 연도 조정 10→13년
8. 고령 친화 제품 단계별 기술 개발	157	172	15	10.0	고령 친화형 한방 체질 진단 5→ 6개
9. 중저가 주택에 대한 역모기지 도입	-	100	100	-	전산 인프라 구축 등
10. 재직 근로자 및 실업자 직업 훈련 강화	7,530	8,386	856	11.4	2,676→2,837천 명
11. 중소기업 직업 훈련 지원	706	1,130	424	60.1	58→80개소
12. 고령자 취업 지원 서비스 등 기타	5,353	6,112	759	14.2	
합 계	24,139	28,494	4,355	18.0	

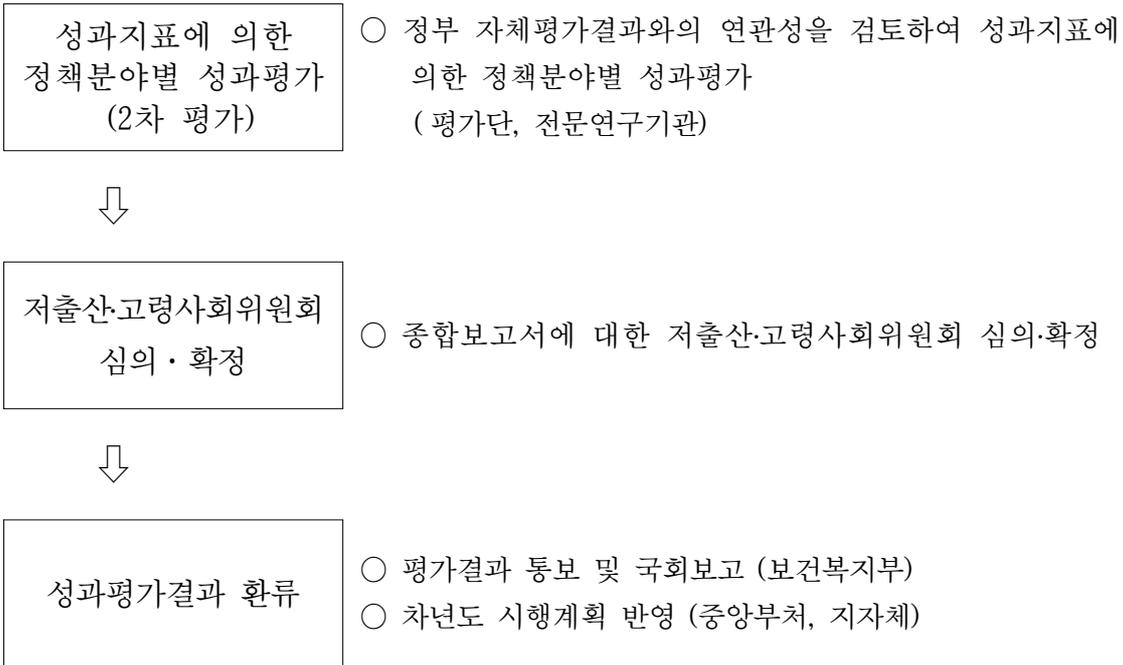
5. 성과 관리체계 구축

‘저출산·고령사회기본법’과 이 법의 시행령에서는 저출산·고령사회정책의 평가를 의무적인 규정(법 제21조 제4항, 제5항)으로 명시하고 있다. 국가와 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영해야 한다(법 제21조 제4항)는 말이다. 아울러 보건복지부장관은 시행계획의 평가지침을 작성해 위원회의 심의를 거쳐 관계 중앙부처와 지방자치단체의 장에게 통보해야 한다(시행령 제4조 제1항).

이를 위해 관계 중앙부처 및 지방자치단체의 장은 평가지침에 따라 지난해의 추진실적을 평가하고, 그 결과를 매년 3월말까지 보건복지부 장관에게 제출해야 한다(시행령 제4조 제2항). 보건복지부 장관은 이들 평가결과를 종합해 저출산·고령사회 위원회의 심의를 거친 뒤 그 결과를 관계 중앙부처와 지방자치단체장에게 통보하도록 명시하고 있다(시행령 제4조 제3항).

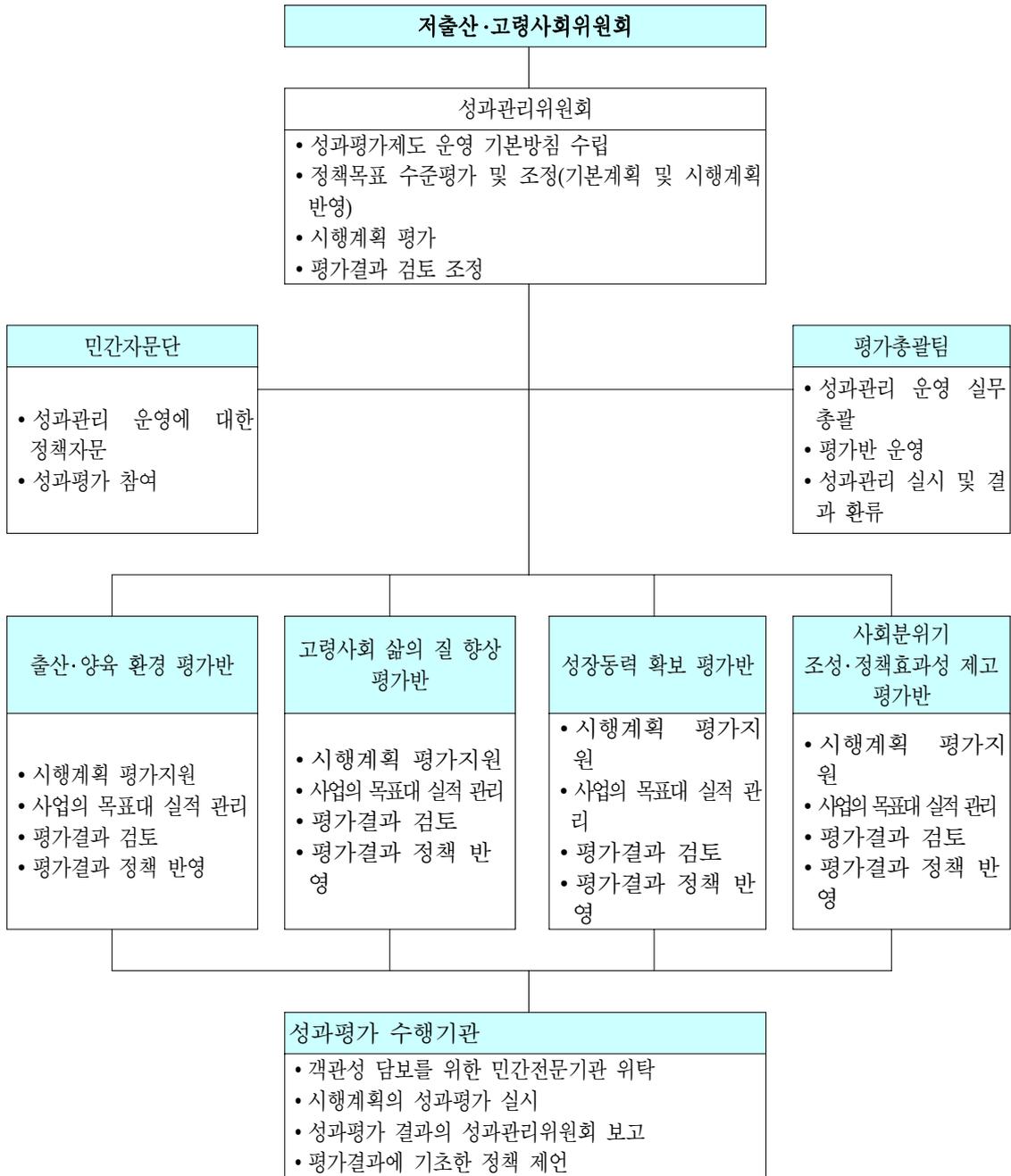
〈그림 8-4〉 성과평가 매년 수립 및 시행과정





이와 함께 관계 중앙부처 및 지방자치단체장은 통보받은 평가결과를 다음 연도 시행계획에 반영하도록 해 기본계획이 충실히 이행될 수 있도록 담보하고 있다(시행령 제4조 제4항). 이러한 일련의 과정은 정책평가와 피드백을 통해 각 중앙부처와 지방자치단체의 저출산·고령사회정책을 서로 연계·조정해 정책의 효과성을 극대화할 필요가 있기 때문이다.

다시 말해 중앙부처와 지방자치단체의 다양한 사업들에 대해 성과관리 측면에서 공통의 전략목표를 제시하고, 분야별 성과지표를 개발·평가·반영해 정책효과의 극대화와 저출산·고령사회에 적절히 대처할 수 있다는 얘기다. 이를 위해선 구체적인 평가기준 및 지표개발과 함께 중앙부처와 지방자치단체의 성과관리체계를 구축해 정책의 효율성과 효과성을 증대해야 한다. 또한 저출산·고령사회위원회는 저출산·고령사회정책 시행계획의 실효성을 확보하고 성과를 극대화하기 위해 평가시스템을 마련해 주기적으로 점검해야 한다.



〈그림 8-5〉 성과관리 조직체계

이 같은 성과평가의 가장 큰 목적은 정책의 추진에 따른 성과달성 여부를 판단하여 정책을 수정 및 보완하거나 새로운 정책을 개발해 추진함으로써 궁극적으로 정책의 효과를 높이고 정책목표를 달성하는데 있다. 따라서 성과관리는 성과평가 결과를 18개 중앙부처와 16개 지방자치단체 및 교육청에 다시 보내 시행계획의 수정과 차기 시행계획의 수립에 반영하도록 하고 사업의 효율성을 증대하도록 유도하는

것이다.

더불어 정부는 각 부처에서 시행하는 법령·제도 및 정책이 출산을 회복과 고령사회에 성공적으로 대응하기 위한 저출산·고령사회정책에 미치는 영향을 분석하고, 긍정적인 방향으로 유도하기 위해 저출산·고령화 영향평가 제도를 도입하기로 하였다. 이밖에 중앙정부와 지방자치단체간의 정책연계를 강화하기 위해 정책 성공사례 확산을 위한 지자체별 우수사례 발표대회, 경진대회, 연찬회 등을 열 방침이다.

제9장 저출산·고령사회 대책 추진의 이모저모

1. 출산율의 견인차, 홍보

저출산고령사회 기본 계획의 추진 전략은 확고한 정책의지를 전달하고 국민들의 참여를 이끌어내는데 그 성공 여부가 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이처럼 정책 홍보가 성공하기 위해선 두 가지 요건이 구비돼야 한다. 하나는 정부의 정책 추진 의지를 확고히 전달해 정책의 필요성과 명분을 확보해야 한다. 그래야 국민과 정책 대상들을 주도적으로 끌고 갈 수가 있다.

다른 하나는 구체적인 정책 추진과정에 국민들을 참여시키는 것이다. 국민 참여를 통해 콘텐츠 보강과 수용성 제고의 이중 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 정부는 이러한 전략아래 국민을 참여시키는 홍보 방안을 강구해 시민사회단체, 종교계, 기업 등과의 정책 파트너십을 구축하고 사회적 공론화를 일으키고자 하였다. 이를 위해 2006년 1월 26일 출범한 저출산·고령화 대책 연석회의에 적극 참여해 정책 협의를 했다. 아울러 정부는 기타 단체와도 정책 간담회를 지속적으로 열었다.

또한 일반 국민들을 대상으로 참여를 보장, 촉진하기 위해 기본계획의 명칭을 공모하고 지역별 기본계획 설명회를 가졌다. 아울러 기본계획 발표 자료 및 관련 정책 자료의 홈페이지 게재와 제안 수렴, 온라인 토론방 운영, 경품 이벤트 등을 실시하였다. 이밖에 지하철 동영상 광고, 무료 신문을 통한 기사형 광고, 인쇄 매체를 통한 공익 광고, 라디오 광고 등을 집행해 가용 가능한 온오프라인 매체를 최대한 활용하였다.

기본계획 홍보를 하면서 또 하나 주요 기준으로 삼은 것은 정책대상별 타깃 홍보였다. 기본계획의 범위가 광범위하고 정책 대상이 다양해 특히 관심 집단 및 직능 단체를 대상으로 한 홍보 활동을 펼쳤다. 이래야 정부 정책에 대한 수용성을 높이고 향후 효과적인 정책 집행이 가능해지기 때문이다.

2007년에는 20~30대 여성을 대상으로 한 정책 홍보 및 캠페인 광고를 집행하였다. 저출산 대응정책 홍보 리플릿을 제작·배포하고, 2007년부터 바뀌는 정책에 대한 리플릿도 20만부를 제작, 전국 시군구 보건소 및 산부인과·소아과에 배포하였다. 또한 젊은 가임기 여성들이 즐겨 보는 여성 잡지인 등에도 캠페인 광고를 내 결혼에 대한 긍정적 가치관을 높였다.

저출산·고령화에 대한 지속적 관심을 유도하기 위해 TV프로그램 제작을 지원하

기도 하였다. 종합 육아정보 프로그램인 KBS의 '빅마마', 고령자 일자리 창출 사례를 내용으로 한 MBC 2부작 다큐멘터리 '신 황혼예찬'(각 50분) 등이 그 예이다.

기본계획 홍보를 위해 역점을 두고 추진한 사업 중 하나는 바로 저출산·고령사회 기본 계획의 브랜드 명칭을 개발하는 일이었다. 친숙하고 신뢰감 있는 브랜드 명칭을 통해 정책의 인지도·선호도·신뢰도를 증진시킬 수 있기 때문이다.

이를 위해 실시된 명칭 공모는 정책 수립에 국민을 참여시킨다는 점에서 큰 의미가 있다. 명칭 공모에는 총 1,050 건의 명칭이 접수되었지만 이에 그치는 것이 아니라 전문 브랜드 개발 회사에도 명칭 개발을 의뢰하였다. 최선의 선택을 하기 위해서였다. 그리하여 최종적으로 '새로마지 플랜'이라는 명칭을 선정하게 되었다.

‘영 코리아’ 공모전 하현미씨 최우수상

보건복지부와 저출산·고령사회위원회가 전국의 대학생을 대상으로 ‘제1회 젊어지자 대한민국 영 코리아 아이디어 공모전’을 개최한 결과 연세대 언론홍보대학원 하현미씨 출품작 등 14편이 선정됐다고 9일 밝혔다.

하씨 작품은 IT 기술을 활용해 보육비 경감 방안을 제시해 정책 부문 최우수상을 받았다. 아이 전용 공중전화부스 설치, 모바일을 통한 보육관련 서비스 제공, 스쿨존에 IT 활용한 어린이 안전서비스 제공 등의 내용을 담았다.

우수상은 카이스트의 민승식씨가 제안한 ‘출산율을 높이기 위한 역연금제도안’이 뽑혔다. 홍보부문은 한동대 권승현, 이치성, 임대은씨가 공동 응모한 ‘새로마지 플랜의 우리(WOORI) 프로젝트’가 뽑혔다.

[내일신문] 2007년 4월9일

‘새로마지’란 저출산 극복을 통해 희망이 가득하고 행복한 사회를 새로 맞이한다는 의미를 담고 있으며, 새로운 탄생에서 노후의 마지막까지 선진 복지 사회를 구현하고자 하는 뜻도 담았다. 디자인 요소로는 초록, 파랑, 오렌지색으로 구성된 세 잎 클로버를 사용하였다. 네 잎 클로버는 행운을, 세 잎 클로버는 행복을 상징한다. 이름과 디자인을 통해 궁극적으로 나타내고자 했던 것은 희망과 행복이라는 이미지를 심는 일이었다.

저출산·고령화의 미래상에 대한 사회적 경고가 필요하지만, 장기적인 캠페인을

통해 끌고 갈 것은 미래에 대한 희망과 긍정이었다. 정부는 홍보 예산이 적은 애로 점을 해결하기 위해 공익광고협의회를 설득해 저출산·고령화 대응을 공익 광고 주제로 선정하도록 했고, 43개 신문과 36개 잡지에 인쇄 광고를 집행하였다. 인쇄 광고 집행 이후에도 광고 컨셉트가 지하철 안의 모습을 배경으로 하고 있다는 점에 착안, 서울시 및 서울지하철공사 등과 협의해 서울시 지하철 전 구간의 객실 내에 7개월에 걸쳐 인쇄 광고를 집행해 엄청난 예산 절감 효과를 거두었다.

또한 2007년 3~6월에는 한국방송광고공사의 공익광고 주제로 선정돼 아이는 가장 소중한 선물이라는 주제로 공중파를 포함한 360여개 매체에 광고해 100억 원의 홍보 효과를 거둘 수 있었다. 같은 해 5월19일~8월31일 아이에게 줄 수 있는 가장 큰 유산은 형제와 자매(40초)라는 내용의 라디오 캠페인 광고를 집행하였다.

방송횟수는 모두 210회였다. 원음 방송은 2007년 자체 캠페인으로 저출산 캠페인 광고를 선정, 정부 관계자가 직접 정책을 소개하는 형태의 내용으로 진행하였다. 정부는 이에 앞서 저출산·고령사회위원회 홈페이지를 온라인상의 사회 공론화 허브로 구축한다는 전략적 목표를 설정하고 홈페이지를 오픈(2006년 1월), 활성화 방안을 추진해 왔다.

URL 사내공모 등을 통해 사전에 위원회 홈페이지의 인지도를 높이는 것으로, 복지부 홈페이지 및 복지부 뉴스레터에 공정 배너를 게재하였다. 또한 네이버와 국정홍보처 블로그 등에 위원회 로고 게재하고 링크 연결을 하였다. 저출산·고령사회 기본계획 명칭을 공모할 때 18개 부처의 홈페이지 등을 통해 팝업창도 띄워 홈페이지의 인지도와 활용도를 높였다.

또한 주요 검색사이트에 홈페이지를 등록해 저출산 키워드를 검색하면 노출되도록 하였다. 주요 정책 일정에 대한 팝업창을 지원하고 주요 정책 자료, 홍보 동영상, 방송 인터뷰 내용 등을 수시로 업로드하면서 콘텐츠도 내실화하였다. 그 결과 홈페이지 방문자 수가 2006년 2월 8,608명에서 2007년 8월 9,887명으로 대폭 증가하였다.

그렇지만 여전히 인지도가 약한 홈페이지를 통한 홍보를 보완하기 위해 네이버에 정책블로그(blog.naver.com/precap21) '저출산·고령사회 함께 이야기 해봅시다'를 개설해 온라인 홍보를 펼쳤다. 주요 정책을 소개하는 한편 왓지지컬 토론방, 주제별 한줄 의견, 온라인 폴, 경품 이벤트 등을 진행하였다. 더불어 입소문 마케팅을 주요 홍보 방법으로 삼아 온라인 주요 사이트에 카툰, 드라마/영화 패러디 이미지 등 콘

텐츠를 제작·유포했고, 네이버 지식 검색에 블로그 유도용 'Q&A' 등을 게재하였다.

이렇게 두 달의 활동 기간 동안 총 방문자 수 3만191명, 전체 댓글 수는 3만1171개를 기록해 타 기관의 블로그보다 월등히 높은 방문자 수를 보였다. 2006년 2차에 걸쳐 온라인에서 실시된 저출산·고령화에 대한 사회적 인식도 조사 결과, 저출산 현상의 심각성 및 본인과의 연관성을 인식하는 비율이 1차 조사(2006년 2월)에서 34.7%였으나 2차 조사(10월)에선 43.8%로 상승하였다. 고령화 현상과 본인과의 연관성 인식도 역시 70%로 2월 대비 5%p 증가하였다.

반면, 사회적 인식의 변화가 개인의 행동 변화로 이어지는 고리가 되는 가치관 영역에선 큰 변화를 보이지 않았다. 결혼의 필요성은 74%(2월 73%), 미혼 남녀 및 자녀가 없는 기혼자의 출산 책임감은 43%(2월 42%), 3자녀 이상 다자녀 가구에 대한 긍정적 인식은 59%(2월 52%)였다. 정부의 출산 친화적 문화 장려 정책에는 77%, 다자녀 가족에 대한 주거·세제 지원정책에는 69%의 높은 동의를 보였다.

이는 사회적 현상에 대한 인식 변화가 곧바로 결혼, 출산에 대한 개인의 태도나 가치관 전환으로 이어지기 어렵다는 사실을 보여 주었다 동시에 가치관 영역에서 지속적인 교육·캠페인이 강화돼야 함을 내비쳤다.

2. 지자체의 출산 지원 노력

저출산·고령사회는 지방 자치 단체 수준에서는 이미 심각한 지역 문제가 되고 있다. 이에 따라 지방 자치 단체들은 중앙정부와는 별개로 출산 지원금, 양육 수당 등의 이름으로 아동 수당 제도를 자체적으로 시행하고 있다. 전국 117개 시군구에서 출산 지원금 제도를 시행하고 있는데, 전남 보성군의 경우 첫째 아이에게는 240만 원, 둘째 아이에게는 360만 원, 셋째 아이에게는 600만 원을 지급하고 있다. 또한 전국 10개 시군구에서 양육 수당을 지원하고 있는데, 경북 안동시는 첫째 아이에게 6만 원, 둘째 아이에게 10만 원, 셋째 아이에게 20만 원을 2년간 지급하고 있다.

목포시, 전국 최초로 셋째 자녀부터 ‘임신 의료비’ 전액 지원

전남 목포시가 전국 최초로 임신부 의료비를 전액 지원한다. 목포시는 출산을 장려하고 임신부의 건강을 보호하기 위해 임신 과정의 의료비를 전액 지원키로 했다고 5일 밝혔다.

의료비 지원 대상은 지난 7월 30일 이후 목포시에 주민등록을 두고 셋째 자녀 이상을 임신한 임신부이다. 지원될 의료비는 초음파 검사비와 산전 기본진료비, 풍진검사, 기형아 검사, 기타 검사비 등 임신 기간에 필요한 진료에 소요되는 비용으로 1인당 평균 30여만원이다.

신청 방법은 임신 진단서 및 의료비 납부 영수증, 영수 내역서(진료한 병·의원 발급), 통장사본을 구비해 관할 동 주민센터(동사무소)에서 신청서를 작성, 제출하면 된다. 시는 이번 임신부 의료비 지원이 목포시만의 차별화된 출산장려책으로 출산율 향상에 크게 기여할 수 있기를 기대하고 있다.

시 관계자는 “다른 자치단체의 경우 초음파 검사 등 일부 검사비만 쿠폰 등의 형식으로 지원하고 있는데 비해 목포시는 전국 최초로 임신기간 모든 검사 항목에 대해 의료비를 지원한다” 며 “올 하반기에만 셋째 이상이 200여명에 달할 것으로 보고 6200만원이 예산을 확보했다” 고 말했다.

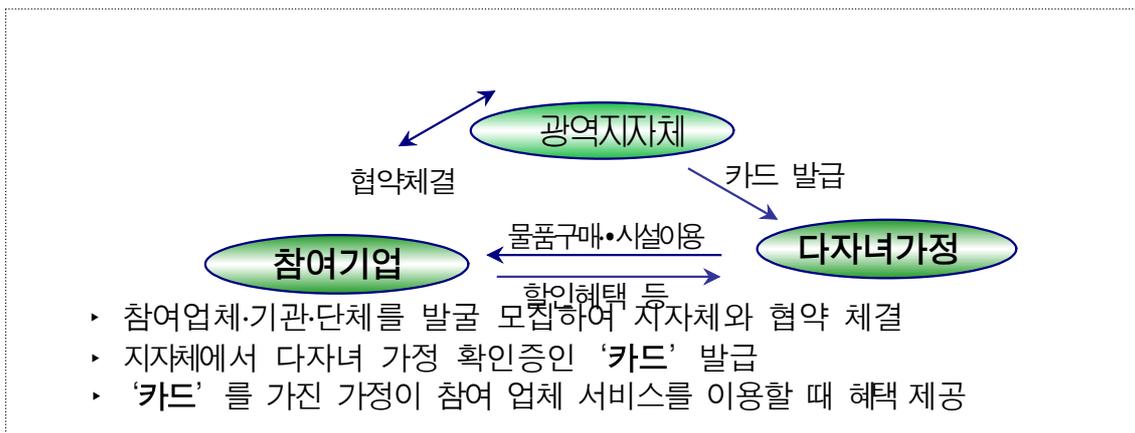
[국민일보] 2007년 11월5일

<표 9-1> 지방 자치 단체별 저출산 대책 주요 자체 사업

시·도	주요 내용
서울	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부보육료와 실보육료 차액 지원 ▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 3세 미만 - 월254 ~ 350천 원
부산	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보육료 지원 - 둘째아 이상, 만2세 이하, 월10만 원 ▪ 출산축하금 - 셋째아 이상, 20만 원
대구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만2세 이하, 월20만원 ▪ 출산축하금 - 셋째아 이상, 30만 원 ▪ 출산용품 무료대여
인천	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보육료 지원 - 24시간 보육시설 이용아동, 월158천 원 ▪ 보육료지원 - 셋째아 이상 만3세 미만 - 월135 ~ 270천 원 ▪ 신혼부부·임산부 건강검진 및 영양제 지원, ▪ 출산용품 지원
광주	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만1세 이하, 월10만 원
대전	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 보육료지원 - 셋째아 이상, 만3세 미만, 매월20만 원 ▪ 신혼부부 건강검진
울산	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 출산장려금 -셋째아 이상, 30만 원 ▪ 출산용품 지원

경기	<ul style="list-style-type: none"> 보육료 지원 - 둘째아 이상, 만2세 미만, 월 221 ~ 221천 원 출산장려금 지원 - 둘째아 50만 원, 셋째아 이상 100만 원 출산용품 지원
강원	<ul style="list-style-type: none"> 출산용품 지원 임산부 산전검사비 및 영양제 지원
충북	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려금 - 둘째아 120만 원, 셋째아 150만 원
충남	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려금, 출산용품 등 - 둘째아 이상, 20 ~ 100만 원
전북	<ul style="list-style-type: none"> 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만2세미만, 월10만 원 출산장려금 - 셋째아 이상, 30만 원, 양육수당(순창) - 모든 출생아
전남	<ul style="list-style-type: none"> 농어촌 신생아 양육비 - 가정당 30만 원, 쌍둥이 60만 원
경북	<ul style="list-style-type: none"> 보육료 지원 - 셋째아 이상, 만4세 이하, 월145천 원 출산용품 지원 출산장려금 - 둘째 120만 원 셋째 240만 원, 셋째아 이상 가족 무료검진
경남	<ul style="list-style-type: none"> 만4세로서 셋째아 보육료 지원 - 월162천 원, 출산축하금 - 20만 원
제주	<ul style="list-style-type: none"> 출산장려금 - 셋째아 50만 원, 넷째아 100만 원

이와 함께 다자녀를 가진 가족을 우대하는 다자녀가족우대카드제를 16개 시도에서 추진하고 있다. 다자녀가족우대카드란 과중한 자녀 양육 비용을 사회가 부담한다는 차원에서 계획된 것으로, 개인과 사회가 함께 하는 출산·양육 친화적인 환경 조성 목적으로 하고 있다. 다자녀 가족이 지자체에서 발급하는 확인증인 다자녀가족우대카드를 발급 받으면 지자체와 협약을 체결한 기업의 물품을 구매하거나 시설을 이용할 때 할인을 받는 등의 혜택을 얻을 수 있다.



〈그림 9-1〉 다자녀카드 운영체계

다자녀가족우대카드제는 2007년 8월 현재 서울, 부산, 대전, 경기, 경북의 5개 시도에서 시행 중이며 2007년 말까지 11개 광역 지자체가 시행할 계획이다. 서울의 경

우 2자녀 이상 가정(막내가 13세 미만)에게 다자녀가족우대카드를 발급하고 있으며, 부산 등 4개 시도는 3자녀 이상 가정(연령은 각각 상이함)에게 발급하고 있다. 서울과 부산은 시행 초기에는 확인카드로 시작하였으나 현재는 결제카드로 전환했고, 경기도와 경상북도는 시행 초기부터 결제카드로 발급하고 있다(대전은 확인카드).

〈표 9-2〉 다자녀가족우대카드 발급 시도 현황

	부산	서울	경기	대전	경북
시행 일시	2006. 11. 1	2007. 1. 1	2007. 6. 1	2007. 7. 5	2007. 8. 1
지원 대상	부산시 거주 2000년 이후 3자녀 이상 출산 가정(16천 세대, 83천 명)	서울시 거주 2자녀 이상 출산 가정(만 13세 미만, 108천 세대,540천 명)	경기도 거주 1995년 이후 3자녀 이상 출산 가정 (120천 세대 600천 명)	대전시 거주 3자녀 이상 출산 가정(만 12세 이하, 6,643세대 23천 명)	경북 거주 1995년 이후 출생한 3자녀 가정 (20천 세대,100천 명)
카드 발급자 수	12,024세대 62,145명	26,000세대 120천 명	10,600세대 53천 명	6,643세대 23천 명	발급 중
참여 업체 수	945개 업소	34개 업체	30여 개 업체	1,326개 업소	600개 업소
카드 회사	LG카드	우리은행	농협BC카드	우성카드 시스템	농협BC카드
카드 명	가족사랑카드	다둥이행복카 드	경기도 i플러스 카드	꿈나무 사랑카드	다복가정 희망카드
협약식	2006. 10. 30	2006. 12.15	2007. 5. 28	2007. 7. 5	2007. 6. 13
특이 사항	처음 신분확인카드, 후에 결제카드로 변경	좌동	처음부터 결제카드로 발급	신분확인카드 로만 사용	처음부터 결제카드로 발급

3. 교과서 개편 : 교육과정 지원을 통한 출산 장려

저출산 현상과 그로 인한 인구고령화가 가져올 부정적인 파급 효과를 최소화하기 위해선 무엇보다 인구 구조의 균형을 유지하기 위한 출산율 회복이 중요하다는 지적이다. 따라서 출산율을 회복하기 위한 대응 방안의 하나로 개인의 가치관과 더불어 사회의 가치관을 변화시킬 수 있는 학교 교육의 중요성은 날로 커지고 있다.

학교 교육은 사적 영역과 공적 영역의 갈등을 최소화하면서, 사회 통합 차원에서 인구 정책의 목적을 달성하는데 긍정적인 역할을 수행할 수 있다. 또한 인구 문제는

비탄력적인 특징을 가지므로 단시간 내에 해결하는 데 한계가 있어 장기적인 노력과 대책이 요구된다. 학교 교육은 개인과 사회의 가치관 혹은 태도를 변화시킬 수 있다는 점에서 매우 효과적이다.

인구 교육은 인구 현상에 대한 개념과 이론, 인구 문제 해결에 작용하는 사회 문화적 요인 및 복지 사회 계획과 그 실현을 위한 개인의 참여를 그 내용으로 하고 있다. 목표는 인구 문제의 해결에 능동적으로 참여하는 것이다. 이와 관련된 내용은 인구 정책에 협력하는 것이다. 참여 목표를 둔 것은 인구에 대한 기본 지식만 가지고는 인구 문제를 해결할 수 없기 때문이다.

이는 궁극적으로 인구 문제의 심각성에 대한 인식과 인구 조절에 대한 가치관을 전파해 사회 구성원들이 능동적으로 인구 정책에 참여하도록 고취시키는데 있다. 보건복지부는 저출산·고령사회 문제를 해결하기 위해 ‘저출산 실태조사 및 종합대책 연구’를 진행하였다. 인구교육과 관련해서는 ‘인구관련 교과내용 실태와 개선방향’에 대한 연구가 병행됐고, 연구 결과 보고서를 2005년 12월 발행하였다.

이 연구는 현재 초·중·고 등 각급학교에서 사용하고 있는 교과서 내용을 심층 분석해 문제점을 도출하고, 이를 토대로 저출산·고령사회에 부합하는 교과서 개선 방향을 제시하기 위한 것이다. 인구 교육의 궁극적인 목적은 학생들의 바람직한 가치관 변화를 유도해 중장기적으로 인구변동 요인(결혼, 출산)에 영향을 미치는 것이다. 또한 저출산·고령화 현상의 파급 효과에 대한 지식을 제공하고, 이에 따라 미래에 직면할 각종 문제들에 대응하는데 동참해야 한다는 인식을 고취시키려 하였다.

현장에서/ ‘인구증가 걱정’ 황당한 교과서

한국의 저출산 문제는 ‘재앙’으로 표현될 정도로 심각한 사안이다. 지난 2004년 기준 합계출산율(여성 1명이 가임 기간에 낳을 수 있는 아이 수)이 세계 최저 수준인 1.08명인데다 이마저 갈수록 떨어지고 있기 때문이다.

저출산 고령화 문제가 우리 사회의 화두가 되면서 정부는 뒤늦게 출산 장려에 심혈을 쏟고 있다. 2010년까지 32조원을 투입, 출산과 육아부문 예산 지원과 시설 확충 등을 통해 아이낳기를 유도하겠다는 것이다. 정부가 이처럼 저출산을 발등의 불로 인식, 출산장려에 심혈을 쏟고 있으나 정작 초·중학교 교과서는 ‘인구증가 억제’라는 70, 80년대식의 사고의 틀을 벗어나지 못하고 있어 충격을 주고 있다.

한국보건사회연구원이 보건복지부의 용역을 받아 최근 공개한 ‘인구 관련 교과내용

실태와 개선방향' 보고서에 따르면 초·중·고등학교 교과서에는 아직도 '인구 증가가 문제', '핵가족이 정상'이라는 인식을 심어주는 내용이 많이 포함돼 있었다. 지난 1998년 제7차 교육과정 때 만들어진 현행 교과서들이 시대변화를 제대로 반영하지 못했다고는 하지만 정부가 출산장려에 노심초사하고 있는 동안 미래 세대는 인구억제를 장려하는 교육을 받고 있는 어처구니 없는 현상이 지속된 셈이다.

보건복지부는 뒤늦게 초·중등 교과서 개편과 각급 학교별로 연간 12시간의 저출산·고령사회 수업 실시, 학년당 1~2시간의 저출산·고령사회 문제 다루기 등을 교육당국에 주문하겠다고 했다. 하지만 정권 출범 직후부터 대통령 직속 위원회까지 꾸려가며 저출산 문제 해결에 나서겠다고 했던 참여정부에서 주무부처인 교육 당국은 지난 4년간 도대체 무얼 하고 있었다는 얘기인지 답답하기만 하다.

[문화일보] 2006년 6월15일

'인구관련 교과내용 실태와 개선방향' 연구를 통해 분석된 각급학교의 인구 교육은 이렇다. 우선, 제7차 교육 과정이 만들어진 1998년은 저출산·고령화 현상에 대한 사회적 논의와 고민이 적었던 시기였기에, 교육 과정에 제시된 학습 목표에 저출산·고령화 관련 내용이 미흡하다는 지적이다. 학교 인구교육은 과거 산업화와 도시화 과정에서 발생한 인구 과잉 문제나 그로 인한 사회 문제에 국한돼 있는 실정이다.

둘째, 인구관련 통계자료(외국 비교 자료 포함)가 부족한데다가 수록된 자료마저 최신 것이 아니어서 학생 및 교사들이 저출산·고령화 문제의 심각성을 인식하는데 문제가 있다는 분석이다. 교과 내용에는 인구고령화의 의미와 속도 및 파급 효과에 대한 구체적 내용이 거의 없어 자라나는 세대들이 고령사회에서 일어날 문제를 이해하고 대응하는 능력을 기르는데 한계가 있다.

다음으로, 가족관련 교과내용에 '부모+한 자녀'의 예시가 다수 들어있어 암묵적으로 한 자녀관을 강화시키고 있다는 지적이다. 무엇보다 가족의 의미와 개념이 보수적이어서 시대 변화에 따른 새로운 가족상 정립이 곤란하고, 그로 인해 출산 및 가족 친화적인 가족 문화 교육이 부실해질 우려가 있다.

예를 들어 교과 내용에서 부모 또는 자녀 관계를 한쪽이 상대방을 위해 희생하는 것으로 기술하고 있다. 때문에 부모-자녀로 구성되는 가족의 보람과 즐거움이라는 가치를 전달하는데 미흡하다. 또한 전통적인 성분업적 가치관이 교과 내용에 보편적으로 들어있어 양성 평등은 물론 여성의 일·가정 양립을 도모하는 교육에 반하고

있다는 분석이다.

경제 발전, 노동 시장, 기업 등에 관한 교과 내용에서 가족 친화적·양성 평등적인 고용 문화 조성을 위한 내용도 전혀 포함돼 있지 않다는 분석이었다. 끝으로 인구 교육에 대한 내용이 여러 교과로 체계 없이 분산돼 있었다. 교육 과정상 저출산·고령화 문제를 다룰 만한 수업 시간도 부족한 실정이다. 특히, 성교육 등의 기술 내용이 교과 내용이나 수업 시간의 측면에서 극히 부족하다는 지적이 나왔다.

연구 결과, 이들 문제점에 대응하기 위해 개선 방향이 제시되었다. 첫째, 초·중·고등학교의 인구 교육은 학생들에게 저출산·고령화 현상이 미래사회에 끼칠 영향의 심각성을 이해시키는 방향으로 나아가야 한다는 것이었다. 이를 위해 학교 교과 내용은 인구고령화 현상만을 설명하는 데 그치지 말고 고령화 현상이 사회 전반에 미치는 부정적 영향과 이에 대한 개인적·사회적인 수준에서의 대응 방법을 논할 수 있도록 해야 할 것이라는 시각이 제기되었다. 청소년층은 인구고령화의 영향을 가장 많이 받을 세대로 이에 대해 준비해야 하기 때문이다.

다음은 학교 교과 내용을 통해 결혼과 출산 및 가족의 필요성에 대한 인식을 높일 필요가 있다는 것이었다. 가족의 소중함을 일깨워 주는 것이 교육의 중요한 역할이기 때문이다. 이에 자라나는 세대들이 자녀와 가족에 대한 올바른 가치관을 가질 수 있도록 하고, 출산을 줄여야 된다는 인구 지식이나 가치관에 관한 교과 내용이 과잉출산과 저출산 사이에 균형 교육이 실현될 수 있도록 개선될 필요가 제기되었다.

세 번째는 학교 교과내용에서 양성평등적인 가치관을 강조하는 것이 중요하다는 점이다. 양성 평등적 가치관을 가족, 직장 그리고 사회에서 어떻게 실천할 것인지 구체적으로 제시하는 것이다. 또한 양성 불평등이 결혼과 출산 등 가족생활에 미치는 부정적인 영향을 교과 내용에 포함시키도록 한다는 입장이다.

네 번째는 인구 교육에 보다 많은 과목과 시간을 배정하는 동시에 내용도 다양한 상황에서 올바른 결정을 내리고 충분한 준비를 할 수 있도록 포괄적이고 구체적으로 제시해야 한다고 지적하였다. 효과적인 인구 교육을 수행하기 위해선 인구교육의 학습 목표와 교과 내용을 포괄할 교과 체계를 구축하는 일이 긴요하기 때문이다. 한편 단위 학교에서는 필요할 때 활동 시간을 확보해 부족한 인구 교육 시간을 보충할 수 있도록 한다고 지적되었다.

인구 교육 내용을 각급 학교 교과서에 반영하고, 교육하는 단계적인 노력이 필요하다는 것이 다섯째다. 정부는 이에 제7차 교육 과정에 따라 개발된 교과서를 새로

은 시각에서 개편해 2009년부터 단계적으로 적용할 계획이다. 물론 바람직한 인구 교육 내용을 개발해 개편되는 교육 과정과 교과서 집필에 반영될 수 있도록 해야 한다. 그전에는 현행 교과서의 내용을 수정·보완하고 보조 교재를 개발해 우선적으로 학교 인구 교육에 적용해야 한다는 견해가 나왔다.

끝으로, 교사에 관한 것이다. 수업은 교과서에 따라 진행되지만 교사의 가치관 변화 없이는 교육의 효과가 나타나기 어렵다. 따라서 현장 교사를 대상으로 한 인구 관련 교육이 절실히 요구된다. 이에 따라 교사 자격 연수나 교사 직무 연수에서 인구 교육 관련 강좌가 개설될 수 있도록 해야 한다는 견해가 제기되었다. 그리고 학교 인구 교육의 효율성을 제고하기 위해 '저출산 대비 인구 교육 교수-학습 자료'가 조속히 개발, 제공돼야 할 것이라는 의견도 나왔다..

정부는 이에 맞춰 2005년, 2006년 2회에 걸쳐 저출산·고령화 관련 '교과서보완지도자료'를 발행해 보급하였다. 이와 함께 저출산·고령화 사회를 대비하는 학교교육 프로그램을 개발했고(2006년), 2007년에는 초·중·고교 관련 교과(사회, 도덕, 실과 등)의 교육과정을 개정하였다. 이와는 별도로 2007년 추진사업으로 보건복지부 노인정책팀은 교과과정 개발 및 개편 방향에 대한 연구 용역을 실시해 각종 교과서의 노인 및 부모 공경 내용을 분석, 노인과 부모 공경에 관한 보조교재를 개발하고 있다.

4. 일과 가정이 조화를 이루는 사회

저출산을 극복하기 위해 가장 필요한 일 가운데 하나는 여성들로 하여금 결혼과 출산, 육아와 직장생활을 잘 병행할 수 있도록 지원하는 것이다. 2006년 현재 우리나라 전체 취업인구의 41.7%인 925만 명이 여성이다. 이들 여성은 임신·출산·육아기인 30~34세에 경제활동이 연속되지 못하고 직장을 그만두는 경력단절 현상인 M커브 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

실제로 2005년 여성 주부 취업현황조사에서 기혼 여성이 직장을 그만 두는 주된 이유는 결혼(29.2%), 출산(23.7%), 육아(21.5%) 순으로 나타나고 있다. 따라서 숙련된 여성노동력을 계속 확보하기 위해서는 출산·육아와 관련해 직장과 가정의 양립을 제도적으로 지원해야 한다. 구체적으로는 산전후휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축 등을 들 수 있다.

우선 산전후휴가 보장의 경우, 우리나라는 1953년 근로기준법 제정 당시에 60일 형태로 도입되었다. 법령에 따르면 여성근로자의 산전후휴가기간 임금은 전액 사업

주가 부담하도록 돼 있다. 그러나 이 제도는 오랫동안 유명무실했다. 무엇보다 1980년대 중반까지도 대부분 직장에서 여성이 소수에 불과해 직장내 약자 위치에 있었기 때문이다.

그러던 것이 1990년대 이후 직장생활을 하는 여성들이 급속히 증가하면서 일하는 여성으로서의 기본적인 권익을 보장받기 위한 움직임이 활발해졌다. 2001년 8월 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법 등 일하는 여성들의 모성보호와 관련된 3법이 개정되었다. 이 무렵, 산전후휴가가 기존 60일에서 90일로 연장되었다. 핵심 내용은 총 90일의 산전후휴가 기간 중 60일분 급여는 이전과 마찬가지로 사업주가 부담하고 연장된 30일분 급여는 고용보험기금에서 부담하였다.

산전후휴가 급여제도가 본격 도입된 2001년 말 이후 정부의 적극적인 홍보와 이행지도 점검에 힘입어 산전후휴가급여 수급자수 및 지급액수가 지속적으로 증가하고 있다. 산전후휴가급여 수급자수의 지속적 증가에도 여전히 영세소규모사업장 근로자와 비정규직 근로자 등이 사각지대에 남아있는 것으로 보인다. 또한 산전후휴가급여 비용의 사회분담수준이 전체 휴가급여액의 1/3에 그쳐 이 제도가 여성 고용 확대의 걸림돌로 작용하고 있다는 우려가 계속 제기되었다.

이에 따라 2003년에는 산전후휴가비용의 사회분담수준 확대를 위한 방안을 모색해 2005년 5월 모성보호 3법을 재개정하기에 이르렀다. 개정된 내용은 2006년 1월 1일부터 중소기업 등 우선지원 대상기업에 대해 90일분 전체의 산전후휴가급여를 사회부담하며, 대기업은 종전대로 30일분에 대해서만 사회부담하는 것으로 결론지어졌다. 개정법령은 산전후휴가비용 사회화의 기본취지를 고려해 상대적 취약계층인 중소기업 여성근로자의 산전후휴가비용 우선 확대를 통해 양극화를 해소하고 중소기업 여성근로자의 고용 안정성을 강화하겠다는 목적을 담고 있다.

이 외에도 종전에 행정해석으로 인정하던 유산·사산휴가를 법제화해 2006년 1월 1일부터 임신 16주 이후 유산 또는 사산한 여성근로자에게 임신기간에 따라 30~90일의 유산·사산휴가를 부여하고 이 기간 산전후휴가급여와 같은 수준으로 유산·사산휴가급여를 지급하게 되었다. 그 결과, 2006년 11월 현재 산전후 휴가자 4만4,688명(유산·사산 휴가자 349명 포함)에 대해 산전후(유·사산) 휴가급여 815억6400만 원이 지원되었다.

2001년과 2005년의 모성보호 3법의 두 차례 개정에 따른 산전후휴가기간 및 산전후휴가급여액 사회분담 비중의 확대로 일하는 여성들의 출산을 지원하는 산전후휴

가 보장성이 크게 강화되었다. 다만 2008년에 대기업 여성근로자에 대해서도 산전 후휴가급여를 전면 사회화할 예정이었으나, 2007년 10월말 현재 아직 이에 대한 논의가 구체적으로 이뤄지지 않아 과제로 남아 있다.

대안은 모든 대기업 근로자에 대해 일괄적으로 전면사회화를 시행하는 것과 대기업 내에서 상대적 취약계층인 비정규직 근로자에 대해 우선 전면사회화를 시행하는 것 등 두 가지 방안이 있을 수 있다. 따라서 여러 이해당사자간의 충분한 의견수렴과 합의를 통해 바람직한 방향으로 진행되길 기대한다.

또한 출산에 대한 남성의 참여를 제도적으로 보장해 남녀가 함께하는 출산 문화를 조성하고, 남성 근로자의 일과 가정의 양립을 지원할 필요를 충족시키기 위해 배우자 출산 휴가제 도입이 추진되고 있다. 이는 2007년 법제화 예정인 (가칭) '일과가정의양립지원법'에 포함시켰으며, 2008년부터 시행될 예정이다.

다음은 육아휴직 보장이다. 이는 근로자가 피고용자의 신분을 계속 유지하면서, 일정기간 자녀의 양육을 위해 휴직을 할 수 있도록 하는 제도이다. 보육시설과 함께 근로자의 직장생활과 가정생활의 양립을 할 수 있게 한 사회적 지원으로, 육아부담에 따른 여성 숙련인력의 손실을 막을 수 있을 뿐 아니라 육아휴직시 대체인력수요를 발생시켜 신규 고용창출에도 기여할 수 있을 전망이다.

이 제도는 1987년 남녀고용평등법을 제정할 때 처음으로 도입되었다. 법제정 당시는 생후 1년 미만의 영아를 가진 여성근로자만을 육아휴직 대상으로 했다. 하지만 1995년 법 개정 때 여성근로자뿐 아니라 배우자인 남성근로자도 선택적으로 육아휴직을 할 수 있도록 대상을 넓혔다. 그러나 이때까지도 육아가 여성의 책임이라는 인식이 강하게 존재해 육아휴직이 활성화되지 못하였다.

2001년 11월 근로여성 모성보호 3법 개정 때 기존 육아휴직제도가 대폭 보완되었다. 개정된 현행 육아휴직제도 골자는 육아휴직대상을 남녀근로자로 확대, 육아휴직 근로자에 대한 소득보전을 위한 육아휴직급여 신설 등이다. 또한 육아휴직 종료 뒤 휴직전과 같은 업무 또는 동등 수준 임금을 지급하는 직무로의 복귀보장, 육아휴직기간 중 해고 금지, 육아휴직을 이유로 한 불리한 처우 금지, 사업주에 대한 벌칙 강화 등을 담고 있다. 이 당시 개정법의 의의는 지금까지 육아가 여성의 몫으로 인식되던 것을 남녀공동의 책임으로 자리매김하고 사회적 책임분담의 기준을 마련하였다는데 있다.

[인터뷰] 여성가족부 류양지 가족지원팀장 “육아휴직은 엄마와 아이에게 반드시 필요”

여성가족부 류양지 가족지원팀장은 지난 2003년 11월 둘째를 출산한 후 2004년 2월부터 6개월간 육아휴직을 냈다.

“첫째를 2000년에 낳았는데 당시에는 출산휴가가 두 달 뿐이어서 몸조리도 제대로 하지 못한 상태에서 다시 일을 시작해야 했다. 둘째를 낳으며 체력적, 정신적으로 지쳐있었고 육아휴직이 반드시 필요하다고 생각했다.”

류 팀장은 육아휴직을 갖고 자신이 직접 키운 둘째와 첫째를 비교하면 육아휴직의 필요성을 절감한다. 맞벌이로 바쁜 부부에게 육아는 불가능이었다. 첫째는 시댁과 친정 시골을 오가며 키웠다. 하지만 둘째는 출산휴가 3개월, 육아휴직 6개월 총 9개월 동안 자신이 직접 모유수유를 하며 키웠다.

그는 “둘째는 1년에 가까운 시간을 직접 키워서 그런지 애착관계도 더 강하고, 더 가까운 것 같다” 며 “아이와 엄마 모두를 위해서 짧게라도 육아휴직을 하는 것은 반드시 필요하다고 본다” 고 강조했다.

육아휴직은 뿐만 아니라 가족을 돌아보는 계기가 됐으며 정신적·육체적으로 지친 자신에게 재충전의 기회도 줬다. 류 팀장이 육아휴직을 마치고 일터로 나온 것은 2004년 8월. 육아휴직기간도 경력으로 인정해 주도록 2004년부터 제도가 바뀐에 따라 그는 그해 12월에는 동기들과 같이 사무관에서 팀장으로 승진했다.

9개월의 공백을 보충하는 일이 쉽지만은 않았지만 그래도 체력적으로도 재충전이 된 상태였고 마음의 여유도 있어 금세 적응하고 열심히 일도 다시 할 수 있게 됐다. 그는 일터에서 육아휴직을 당연시하는 분위기가 조성되지 않는 한, 즉 환경이 바뀌지 않는 한 ‘육아휴직 활성화’ 는 공염불에 불과하다고 지적했다.

여성가족부의 경우 육아휴직이 활성화 돼 있어서 직원들의 거부반응이 없다고 했다. 즉 ‘강심장이군, 육아휴직을 다 하다니’ 라는 거부반응이 없다는 이야기다. 그는 “육아휴직을 당연한 것으로 받아들이는 분위기가 바탕이 돼 있기 때문에 누구나 맘 놓고 할 수 있다” 며 “하지만 그렇지 않은 부처가 더 많을 것으로 생각한다” 며 안타까워했다.

대체인력도 문제다. 현재 대체인력 충원은 ‘6개월 이상 휴직 시’ 에만 가능하다. 3개월 출산휴가 시에는 대체인력 없이 동료직원이 업무를 대행하는 경우가 80% 이상이다. 육아휴직시의 대체인력 확보 현황도 좋지만은 않다. 6개월 미만의 육아휴직의 경우 대체인력 확보는 27.9%, 6개월 이상인 경우는 72% 수준에 불과하다.

류 팀장은 “가임기 여성이 많은 조직은 별도로 정원관리를 할 수 있다면 도움이 될 거라고 본다” 며 “연간 휴직비율 등을 조사해서 통계를 가지고 정원관리를 탄력적으로 할 필요가 있다” 고 제안했다. 동료 직원이 출산휴가, 육아휴직을 하는 것이 부담이 되지 않을 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 찾아야 한다는 지적이다.

“공무원은 적어도 ‘책상 빼는 거 아니냐’ 는 부담감은 적기 때문에 사실 육아휴직 여건은 좋다고 봐요. 하지만 자신의 경력관리에 대한 부담, 월 40만 원의 낮은 육아휴직 수당 등은 아직도 육아휴직을 꺼리게 만드는 장벽입니다. 제도적인 문제는 많이 해결 됐지만 아직도 눈에 보이지 않는 벽이 높은 것이 공직사회의 현실입니다. 특히 아빠들이 육아휴직을 활성화할 수 있는 방안을 적극적으로 찾아야 합니다.”

[국정브리핑] 2006년 8월12일

2007년 말 현재 1년 이상 재직한 근로자의 경우, 생후 1년 미만의 영아 양육을 위해 1년간의 육아 휴직이 가능하다. 아울러 육아 휴직시 근로자에게는 육아 휴직 급여(월 50만 원), 사업주에게는 육아 휴직 장려금(월 20만 원) 및 대체 인력 채용 장려금(월 20~30만 원)을 지원하고 있다. 그러나 육아 휴직에 따른 업무 공백, 동료 근로자의 업무 부담 가중 등으로 육아 휴직 제도의 활용률은 저조한 실정이다.

특히 남성 근로자의 육아 휴직 활용률이 낮다. 2005년 산전후 휴가 사용자 중 육아 휴직 사용자의 비율은 26.0%에 불과하며, 육아 휴직 급여 수혜자 중 남성의 비율은 1.9%에 불과하다. 참여정부는 이에 육아 휴직 활성화 추진 방안으로 육아 휴직 요건을 만 1세 미만 아동에서 만 3세 미만 아동으로 확대하기 위해 2005년 12월 남녀고용평등법을 개정해 2008년 1월 출생아부터 적용할 예정이다.

더불어 현행 육아휴직 제도의 활용률이 낮은 현실에서 육아기 근로 시간 단축을 통한 일과 가정의 양립 기반 조성을 위해 근로 형태 유연화를 위한 선택적 근로 시간제의 활성화를 추진할 예정이다. 전일제 육아 휴직 제도 외에 근로 시간 단축을 희망하는 근로자를 위한 육아기 근로시간 단축제도를 2008년경에 도입할 예정이다. 이에 따른 중소기업 등 사업주의 부담을 덜기 위한 대체 인력 채용 지원 등의 지원 제도 역시 마련할 예정이다. 이러한 정책적 지원은 근로자들의 육아에 대한 선택 범위가 확대되어 일과 가정 양립을 지원하는 제도의 활용률을 증가시킬 것으로 전망된다.

이밖에도 일과 가정이 조화로운 사회를 위한 지원 제도로 출산 여성 고용 촉진 장려금, 비정규직 여성 근로자를 위한 출산 후 계속 고용 지원금 등을 신설하고, 전업 주부 노동 시장 복귀 프로그램, 경력 단절 여성 인재 뱅크를 운영하고 있다.

5. 노인들이 살기 좋은 지역 만들기

우리나라는 2000년 이후 이미 고령화사회에 진입해 노인 인구가 매년 20만 명 이상 빠르게 증가하고 있다. 따라서 모든 분야의 노인복지 서비스의 증가가 필요로 하고 있다. 특히 독거노인 및 75세 이상 노인 비율의 급증은 노인들을 위한 안전 및 복지 서비스, 장기요양 및 건강보장 서비스 수요가 늘어나는 주요한 원인이 되고 있다.

하지만 이렇게 빠르게 증가하는 노인층의 노후 대비는 매우 부족하며, 노인 부양을 담당해 왔던 가족의 책임 의식도 약화돼 정책의 강화가 요청되고 있다. 이에 참여정부가 다양한 고령사회 대책 사업들을 펼치고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 대략 6~7개 카테고리로 나눌 수 있다.

우선 국민연금제도 개선으로 주택을 소유하고 있으나 별도 소득이 없는 고령자를 위한 역모기지제도 활성화, 국민연금의 사각지대를 해소하기 위한 기초 노령 연금제 도입 등을 들 수 있다. 다음은 일자리를 희망하는 노인들에 대한 고용 차별을 없애기 위한 조치다. 이를 위해 1차적으로 고용할 때 연령차별 금지를 법제화하였다. 더불어 노인 적합형 일자리를 창출하기 위한 정년 퇴직자 계속 고용 지원, 임금 피크제 지원을 통한 고령자 고용 연장, 고용기간 7년 연장을 위한 2+5 대책을 추진하였다.

이에 따라 2006년 8만 개의 노인 일자리가 창출됐고, 2003년 57.8%였던 고령자 고용률은 2006년 59.3%로 증가하였다. 2010년에는 38만 명의 노인에게 일자리를 제공할 계획이다. 앞으로 단순노무 위주의 공익형 일자리를 축소하고 노인이 노인을 돌보는 '노노케어' 등 복지형 일자리를 넓혀 노인들의 일에 대한 만족도를 높여갈 계획이다.

노년층의 사회 활동을 보장해 노인 자원 봉사를 체계화하고 특화된 노인 대상 평생 학습 프로그램을 확대한 것이 세 번째 카테고리로 꼽힌다. 이와 관련하여 노인 여가문화 전문인력을 양성하고 노인 특성에 적합한 문화예술교육 프로그램 개발을 지원하며 노인복지관·경로당 등 여가인프라의 확대를 추진하고 있다. 그 결과, 2003년 4만6,000 개였던 노인 여가 시설은 2006년 5만7,000 개로 증가하였다.

네 번째로는 요양을 필요로 하는 노인을 위한 정책이다. 이를 위해 정부는 2008년 7월 노인 장기 요양 보험제 도입을 위한 법 제정 추진과 3단계 시범 사업을 실시하였다. 이에 따라 2002년 171개로 시설 충족률 21%에 불과하던 노인 요양 시설이 2006년 815개소로 대폭 증가하였으며, 시설 충족률 또한 66%에 이르고 있다. 정부는 아울러 노인 장기 요양 보험 도입 이전에 재가 및 시설 보호의 경우 서민층의 요양비용 부담을 경감하는 제도 도입을 추진하고 있다.

홀로 사는 노인들을 위한 종합 안전망을 구축하기 위해 독거노인 생활지도사를 배치한 것은 다섯 번째로 꼽을 수 있다. 2002년 64만 명이던 독거노인은 2006년 83만명으로 증가하였다. 이에 정부는 2007년부터 7,000명의 생활지도사를 배치해 15만명의 독거노인을 대상으로 안전 확인, 생활교육 및 다양한 보건복지 서비스 연계 활동을 추진하고 있다. 이밖에 정부는 이동 목욕서비스, 무료급식 및 도시락 배달, 주거개선사업 등 다양한 사업을 통해 독거노인에게 필요한 서비스를 제공하고 있다.

여섯째 카테고리는 노인 복지시설 등에 대한 지원인데, 참여정부 이전에는 저소득층을 위한 노인복지관, 노인요양시설 확충에 치중하던 정책을 전 국민을 대상으로 전환하였다. 그 결과, 2002년 4만8,000 개에 불과하던 노인 복지 시설(종사자 9,000 명)은 2006년 5만9,000 개로 대폭 증가하였다. 종사자 또한 2만 8,000명으로 세 배 이상 증가하여 시설에 입소한 노인에게 제공되는 서비스의 질이 향상되었다.

참여정부는 꾸준히 노인 요양 시설, 재가 복지 시설, 여가 시설을 획기적으로 확충하기 위해 노인 복지 인력의 분화 및 전문성 제고, 고령사회 대비 기초 연구 및 정책 연구를 위한 노화 종합 연구소 설치도 추진하고 있다. 나아가 노인들의 주거환경 개선 정책과 고령 친화 제품 개발을 지원하고 제품의 표준도 마련하고 있다.

제 4 부 정책의 성과와 과제

제10장 성과 : 아기울음 소리가 늘었다

제11장 정책의 성공을 위한 남은 과제

제10장 성과: 아기울음 소리가 늘었다

1. 출산율의 반전

통계청이 2007년 5월 발표한 '2006년 출생통계 결과'에 따르면 2000년 이후 6년 만에 우리나라의 출생아 수가 처음으로 증가하였다. 2006년 한 해 동안 태어난 총 출생아 수는 약 45만 1,514명으로 전년도에 비해 1만 3,452명 가량 늘었다.

이는 최근 들어 초혼연령의 상승추세가 다소 둔화된 점, 그리고 참여정부 들어 계속 추진해 온 저출산 관련대책의 성과가 일부 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

‘아기 울음소리’ 2년째 늘어났다

지난해에 이어 올 상반기에도 신생아 수가 늘어났다. 2000년 이후 계속 감소하던 신생아 수가 지난해부터 두 해 연속 증가세로 이어질 것으로 예상된다. 보건복지부는 14일 “행정자치부의 주민등록전산망에 등록된 2007년 상반기 신생아 수를 집계한 결과, 23만8817명으로 지난해 상반기보다 1만1522명, 5.1% 증가했다”고 밝혔다.

복지부는 이런 추세가 지속되면, 올 신생아 수는 지난해보다 2만3천여명이 늘어난 46만8천여명에 이를 것으로 내다보고 있다. 국내 신생아 수는 2000년 ‘밀레니엄 베이비붐’으로 반짝 올라갔다가 저출산 분위기로 계속 감소했다. 2000년 신생아 수는 64만4863명이었고, 최저치를 기록한 2005년은 43만5155명이었다.

최근 신생아 수 증가를 일시적인 혼인율 증가와 연계해 해석하는 전문가들이 많다. 외환위기 이후 구직난과 경제적 어려움으로 미뤄진 결혼이 뒤늦게 이어지고, 지난해 쌍춘년 효과까지 겹쳐 일시적으로 신생아 수 증가가 나타날 수 있다는 것이다.

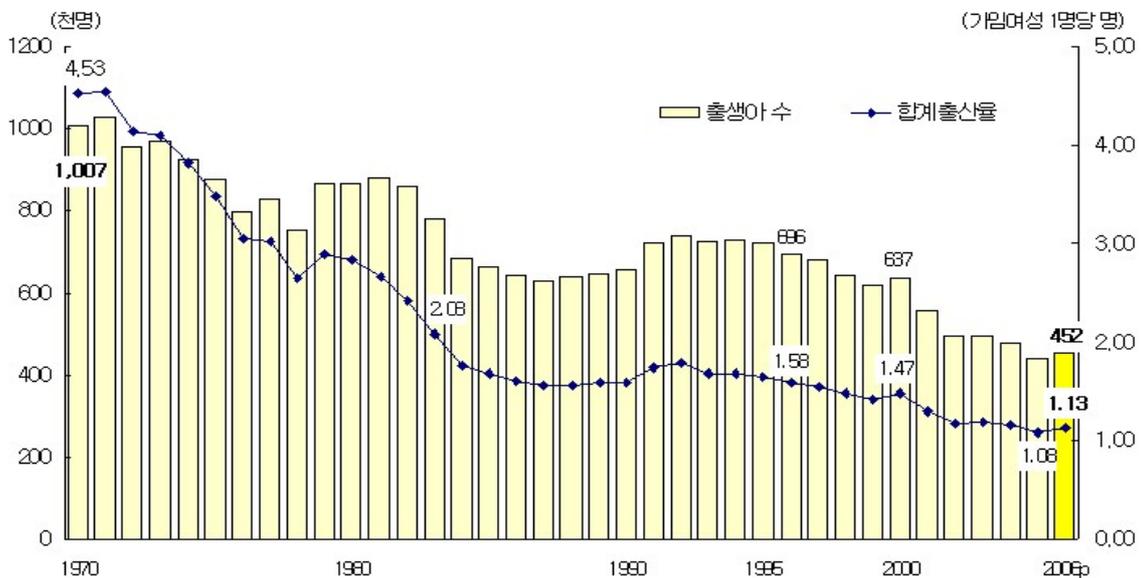
인구 1천명당 혼인 건수를 나타내는 조 혼인율은 1997년 이후 계속 감소하다가 2004년부터 반등 분위기가 이어지고 있다. 특히 지난해 혼인 건수는 33만2800건으로 전년 대비 1만6400건, 5.2%가 늘었다.

…정부는 일단 ‘반등 조짐’을 정책적 뒷받침을 통해 ‘추세’로 이어간다는 방침이다. 복지부 저출산대책팀의 김서중 팀장은 “2년 연속 신생아가 증가한 것은 의미있는 사건”이라며 “‘새로마지 플랜 2010’ 같은 저출산 대책을 통해 사회 분위기가 조금 바뀌었고, 앞으로도 다양한 정책적 지원을 통해 저출산 분위기를 변화시키도록 노력할 것”이라고 말했다.

[한겨레] 2007년 8월15일

이 같은 결과로 매년 감소세를 보이던 합계출산율이 2005년 1.08명으로 최저를 기록한 후 2006년 1.13명으로 처음 반등을 기록하였다. 그렇지만 일시적인 현상인지, 아니면 반등국면으로 들어선 것인지는 향후 2~3년 정도 더 지켜보아야 할 것으로 판단된다. 즉, 저출산·고령사회 정책을 얼마나 꾸준히 추진해 나가느냐에 따라 현재 우리나라의 초저출산 추세가 반전될 수 있을지 여부가 결정될 것이다.

저출산·고령사회위원회 전문위원을 맡고 있는 유계숙 경희대 교수(가족학)의 설명이다. “혼인율 증가로 말미암은 신생아 수 증가는 일시적인 현상에 그칠 수 있습니다. 아이를 하나 낳는 부부가 둘을 낳아야 저출산이 해소될 수 있지요. 그런데 정부의 저출산 대책은 아직 초기 단계라 앞으로 5년을 더 지켜볼 필요가 있다고 봅니다.”



자료 : 통계청, 「2006년 출생통계 잠정결과」, 2007.5.

〈그림 10-1〉 출생아 수 및 합계출산율 추이

사회 전체 적극적 노력이 ‘아기 울음소리’ 늘렸다

[정책해설] 출생아 수 6년만의 증가 의미 / 장옥주 정책총괄관실 국장

우리나라 출생아수가 6년만에 늘어났다. 지난 7일 통계청 발표에 따르면 2006년 전국 출생아수는 45만 2000명으로 전년도에 비해 1만4000명 증가했고, 합계출산율도 2005년 1.08명에서 1.13명으로 당초 예상보다 크게 증가했다.

지난해 출생아수와 합계출산율이 늘어난 데에는 크게 세 가지 요인이 작용했던 것으로 보인다. 첫째, 2003년 이후 혼인건수가 증가하고 이혼건수가 감소했다는 것, 둘째, 결혼기간이 1년 이내인 부부의 출산이 늘면서 혼인 증가가 출생아수 증가로 연결되었다는 것, 셋째, 그동안 출산을 연기하던 기혼여성들의 출산이 늘었다는 것이다.

이러한 현상의 원인을 분석해 보면, 먼저 출산에 대한 긍정적 인식과 우호적 분위기가 확산됐다는 점을 들 수 있다. 2005년 이후 정부와 지방자치단체의 저출산 대책이 본격적으로 시작됐고, 종교계·노동계·기업·언론 등 사회 각계각층에서 저출산 문제의 심각성과 해결 필요성에 관한 공감대가 형성됐다.

사회 분위기도 출산을 장려하는 방향으로 바뀌고 있다. 각종 출산·양육 지원책들이 최근에 수립·시행돼 아직까지 국민들의 체감도가 높지는 않지만 정책에 대한 기대감이 형성된 것도 출산 증가에 영향을 준 것으로 보인다.

이와 같은 사회 환경과 주변 인식 변화, 미래에 대한 기대감 등이 개인의 선택에 영향을 미치면서, 결혼 후 빠른 기간 내의 출산 선택, 출산을 망설이던 가정의 출산 이행으로 나타난 것으로 분석된다.

실제로 결혼 후 1년 미만 가정에서 태어난 첫째아 수는 2005년에 전년대비 5000명 감소한 데 비해, 2006년에는 6000명 늘어났다. 결혼 6년 이상 가정의 출생아수도 4000명이 늘었고, 2005년 2만2000명이 줄어드는 등 최근 큰 폭으로 감소하던 둘째아 이상 출생아수도 2006년에는 6000명이 증가했다.

한편, 지난해 출생아수 증가 원인을 ‘쌍춘년 효과’로 보는 일부 의견도 있으나, 그 영향은 미미한 것으로 보인다. ‘쌍춘년 효과’가 2006년 출생아수에 영향을 주는 것은 2006년 1~3월에 결혼한 부부가 10~12월에 출산하는 경우에만 해당되나, 2006년 1~3월 혼인건수 및 10~12월의 출생아수 증가폭이 과거 같은 기간과 대비하여 그리 크지 않은 것으로 나타났기 때문이다. 2006년 출생아 중 10~12월 출생아 비율도 과거와 유사한 수준이다.

2005년의 혼인 증가가 2006년 출생아수에 반영됐듯이, ‘쌍춘년 효과’가 존재한다면 이는 2007년 출생아수에 반영될 가능성이 높다. 2006년의 출산 증가 추세를 2007년 이후에도 계속 이어가기 위해서는 정부와 사회 각 분야에서 함께 풀어가야 할 과제가 많다. 정부에서는 출산·양육을 위한 지원 등 정책적 대응을 더욱 강화할 계획이다.

지난해 발표한 저출산고령사회기본계획(새로마지플랜2010)에 따라 보육·교육비 지원, 국공립 보육시설 확충, 모성·영유아 건강관리 지원, 일과 가정의 양립 지원 등 저출산 종합 대책을 차질 없이 시행해 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하는 데 최선을 다할 것이다.

이와 함께, 자녀 출산과 양육에 장애가 되는 법령·제도 개선을 적극 추진하고 있다. 지난해 추석부터 다자녀 가정에 불편을 초래하던 명절 승차권 예매 매수 제한을 완화(1인당 1회 4매→왕복 12매, 편도 6매)했고, 올해 2월부터는 임신부 및 유아동승 승용차에 대해 요일제 적용을 면제한 것이 그 사례이다.

올해 하반기에는 그동안 추진해 온 출산·양육 장애요인 제도개선 방안을 확정 발표할 예정이다. 아울러, 국민의 입장에서 바라본 불합리한 법령과 제도를 발굴하기 위해 저출산·고령사회위원회에 ‘저출산·고령사회정책 국민제안센터’를 운영하는 등 앞으로도 지속적으로 출산·양육 장애 요인 제도 개선을 실행해 나갈 것이다. 또한, 초·중·고 교과서 내용을 가족친화적·양성평등적으로 수정·보완해 나가는 등 국민 인식개선을 위한 홍보 활동도 적극적으로 추진할 계획이다.

저출산 문제는 정부의 정책 실천 의지만으로 해결하기는 어렵다. 국민 모두가 문제 인식을 갖는 것은 물론, 그 의식을 기반으로 정책이 실효성을 갖도록 기업, 언론, 시민사회단체, 종교계 등 사회 각 주체간의 협조가 필요하다. 이번의 출산 증가는 이러한 협조의 결과라고 본다. 앞으로도 이러한 증가 추세를 이어가기 위해 정부와 사회, 온 국민이 다시금 힘을 모아야 할 것이다.

[국정브리핑] 2007년 5월11일

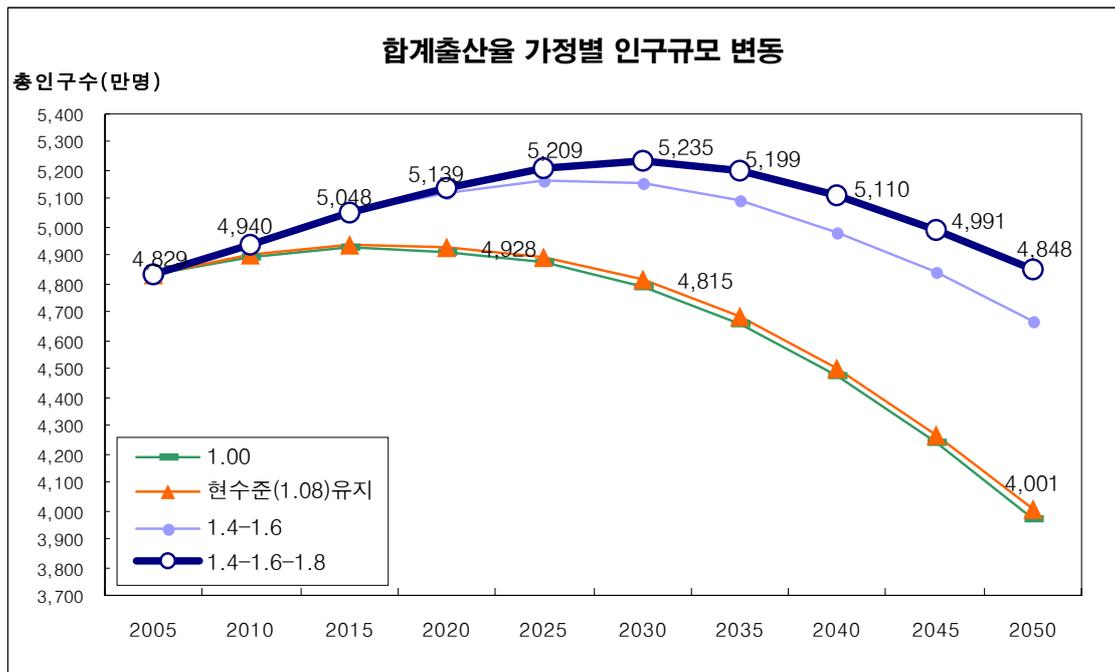
2. 앞으로 기대되는 성과

저출산고령화는 개인과 사회에 큰 변화를 가져올 중대한 도전이지만, 적극적인 대응을 통해 충격을 상당부분 완화할 수 있을 것으로 기대된다. 저출산의 원인에 효

과적으로 대응해 출산율을 점진적으로 회복하고, 고령사회 적응을 위한 사회보장시스템 정비와 고용산업 등 경제구조 혁신으로 고령화의 충격을 감소시킬 수 있다는 말이다.

그런데 출산율 변동에 따라 총인구수, 생산가능인구의 규모 및 평균연령, 노인인구 비중 등의 전망에는 큰 차이가 있을 수 있다. 총인구와 노인인구비율은 출산율 변동에 따라 단기간에 변화를 보이지만 생산가능인구의 규모, 생산가능인구의 평균연령, 노년부양비에 대한 영향은 2020년 이후 나타난다. 한 조사 예측에 따르면 총인구 규모는 현재의 출산율 1.08이 계속 유지되면 2018년경을 정점으로 인구가 줄어든다. 반면 출산율이 OECD 국가 수준인 1.6 또는 1.8로 회복되는 경우, 2030년경까지 총인구의 증가추세는 유지될 전망이다.

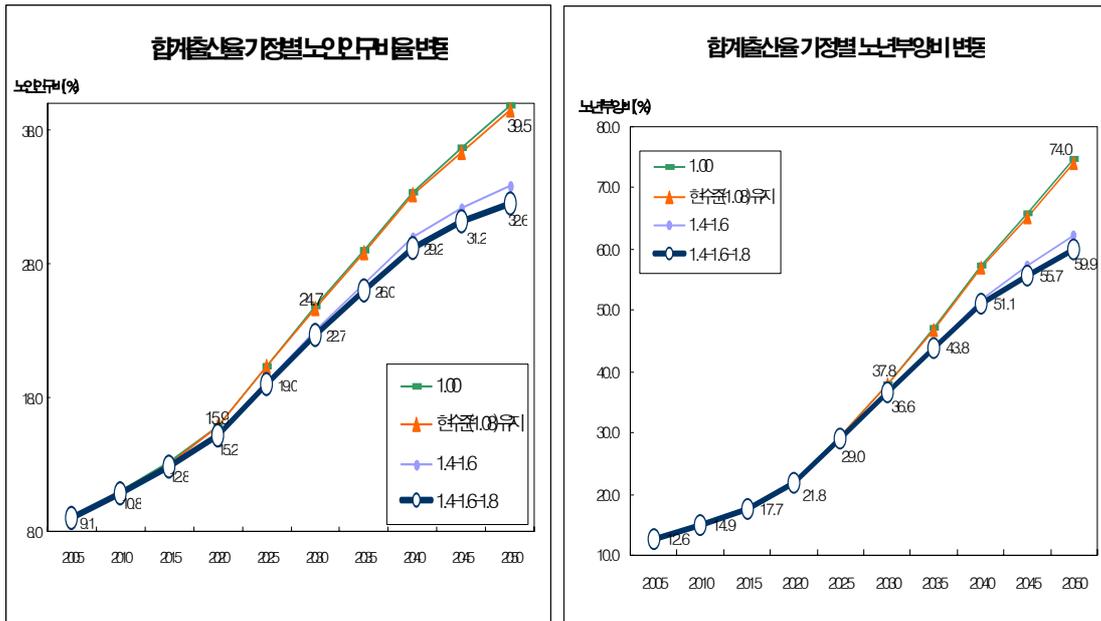
〈그림 10-2〉 합계출산율 가정별 인구규모 변동



자료 : 보사연, 「5개년 저출산고령사회기본계획 수립연구(1차)」, 2006 (이하 동일함)

여기에서 생산가능인구의 규모는 출산율이 회복돼도 2016년을 정점으로 줄어들지만 2020년대 이후에는 출산율에 따라 감소 폭의 차이가 있을 수 있다. 출산율이 1.8로 회복되면 생산가능인구의 평균연령은 2030년 42.6세, 2050년 41.3세, 출산율 1.08 유지할 경우에는 평균연령 2030년 43.4세, 2050년 44.4세 등으로 예측돼 큰 차이가 발생된다.

노인인구비율과 노년부양비도 시간이 지날수록 큰 차이를 나타내는데, 현 출산율 1.08이 유지되는 경우 2050년의 노인인구비율이 39.5%인데 비해 출산율이 1.8로 점진적으로 회복되면 32.6%로 추정된다. 노년부양비도 2020년까지는 차이가 없으나, 2020년부터 차이가 뚜렷해져 출산율 1.08 유지시 2030년 37.8%, 2050년 74%, 출산율이 1.8로 회복하면 2030년 36.6%, 2050년 59.9%로 추정되고 있다.



〈그림 10-3〉 합계출산율 가정별 노인인구비율 변동

그리고 취업자 수의 증가율은 출산율이 회복되더라도 2020년 이후에는 감소세로 전환될 전망이다. 다만, 취업자 수의 감소 정도는 출산율 변동에 따라 차이가 발생할 수 있다. 현재의 출산율 1.08이 유지되는 경우 2030년 취업자 수 증가율은 -0.80%, 2050년 -1.57%로 예상되고, 출산율이 1.8로 회복되는 경우에는 2030년 -0.59%, 2050년 -0.68%로 전망된다. 따라서 GDP 증가율은 출산율이 1.08로 유지시 2030년 2.3%, 2050년 1.3%로 예측되나, 1.8로 회복되는 경우에는 2030년 2.4%, 2050년 2.0%로 전망된다.

마지막으로 잠재성장률은 출산율이 1.08로 유지되는 경우, 2030년 2.53%, 2050년에는 1.35% 수준으로 추정된다. 이에 비해, 출산율이 1.8로 점진적 회복시 2030년 2.65%, 2050년 2.07%로 출산율 1.08 유지시보다 상대적으로 높은 잠재성장률을 나타낼 것으로 전망된다.

제11장 정책의 성공을 위한 남은 과제

1. 기본방향...상생과 통합

지금 우리사회는 인구고령화와 저출산의 영향으로 연금제도의 안정성이 위협받고, 가족가치관의 약화와 가족해체의 증가로 미래의 생산인력인 아동을 건강하고 안전하게 양육할 수 있는 가족기능 자체가 위협받는 시기에 봉착하여 있다. 따라서 저출산고령사회정책은 사회통합과 국가 성장잠재력을 제고하는 상생적이고 통합적인 정책접근을 근간으로 해야 할 것이다.

지금부터 지속적인 국가성장과 선순환할 수 있는 사회보호의 기반을 구축할 수 있는 제도의 개선과 정책의 추진이 시급히 요청되는 것이다. 이러한 차원에서 저출산 및 인구고령화의 인구구조와 인구규모의 변동, 가족기능 약화, 가족해체의 증가 등 사회문화 환경의 구조적 변화를 수용할 수 있는 정책적 대응이 절실하다. 앞으로 범정부적 차원의 인구정책, 여성 경제활동참여 증대 및 출산율제고, 일과 가정의 양립지원, 자녀양육비용의 사회-가족분담체계 구축, 다양한 가족형태 수용정책 등을 강화해야 한다, 이들 정책은 재정의 지속가능성을 유지하면서 중장기적 시각에서 정책대응을 검토하는 것이 필요하다.

구체적인 정책대응은 이렇다. 무엇보다 범정부차원에서 다양한 사회정책을 장기적 관점에서 일관성 있게 추진해 나가야 하고 이러한 정책방향에 대한 국민의 인식을 확실히 정립해야 한다. 강력한 출산 억제정책의 기억이 남아있는 만큼 과거 정책의 영향을 최소화하고, 새로운 출산정책에 대한 국민적 동의 및 합의도출에 기초한 정책 추진이 필요한 것이다.

다음으로 여성의 자아실현 추구하고 결혼·출산·양육이 동시에 가능할 수 있도록 가족친화적인 사회 환경조성에도 역점(의식개혁, 사회제도개선 등)을 두어야 한다. 이는 가부장적 문화로 인한 여성의 가사·육아부담 전가현상 등의 성분업적 가사분담체계를 양성평등적인 것으로 전환해야 한다.

또한 취업여성의 결혼·출산으로 인한 경력단절을 방지하기 위한 일·가정 양립 정책을 보편적으로 적용해야 한다. 예를 들어 양질의 보육인프라 확충·지원, 산전후휴가·육아휴직, 탄력적 근무제, 다양한 근무형태 등 여성의 경제활동참가율과 출산율 제고를 동시에 고려한 정책을 추진해야 한다.

결혼 및 출산, 자녀양육의 근본적인 장애요인 제거를 위한 사회제도 개혁을 추진

해야 한다는 것이 세 번째로 요구된다. 구체적으로는 고용(높은 청년실업, 대졸자와 비대졸자간의 임금격차), 교육(교육기간의 장기화, 높은 사교육비, 과도한 대학진학률) 등 거시적인 차원에서의 사회제도 개혁이 시급하다.

네 번째는 자녀양육비용의 사회-가족분담체계를 구축에 대한 것이다. 아동을 소비주체가 아닌 성장주체로 인식해 자녀양육을 가족에게 전가하기보다 사회적 책임이라는 인식을 강화해야 한다는 시각이 필요하다. 자녀양육에 대한 지원은 자녀양육가정의 현실적 부담을 줄여주고 미래 성장동력에 대한 투자라는 측면을 모두 가지는 만큼 사회투자 관점에서 지원 확대가 필요하다.

이어 시대변화를 고려한 정책을 추진해야 한다는 것도 필요하다. 미혼모, 한부모 가정, 동거부부 등 다양한 가족형태의 확산을 고려해 법률혼가정과 동등한 법적 지위 보장 및 사회적 지원을 통해 출산율을 제고시켜야 한다. 여섯 번째는 요구되는 것은 저출산고령사회 대책의 장기적인 재원확보 방안을 마련해야 한다는 점이다.

정책의 효과나 시급성을 토대로 우선순위를 정해 추진해 나가야 하겠지만 충분한 재정 투입을 통해 미래를 대비해야 한다. 이는 미래세대와 재정부담의 분담한다는 차원에서라도 인식의 전환이 필요하다. 재원 확보 방안에 대한 국민적 공감대를 얻기 위한 노력이 더욱 필요한 이유에서다.

〈표 11-1〉 주요 OECD국가별 저출산 대책(가족급여) 재정투자 추이
(단위 : %/ GDP)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
프랑스	2.8	2.7	2.7	2.9	2.9	3.1	3.0	3.1	3.0	3.0	2.8	2.8
스웨덴	4.5	4.9	4.9	4.4	4.2	3.7	3.4	3.2	2.9	3.0	2.8	2.9
미국	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4
독일	1.7	2.0	2.1	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
일본	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6
스페인	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
한국	0.0	0.0	0.0	0.1								
OECD 평균	1.8	1.8	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.9
EU 평균	2.1	2.2	2.3	2.3	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.1	2.2

주 : 가족수당, 육아휴직수당, 육아휴직 중 소득보전, 아동가정의 소득보전, 임신수당, 보육서비스, 학교급식 등 포함 자료: OECD, Social Expenditure Database, 2004 .

마지막으로 국민 가치관 전환을 위한 장기적인 관점에서의 교육·홍보가 필요하다.

저출산고령화 극복은 정책적 혜택 부여만으로는 어렵다. 출산가족친화적 사회문화 조성
과 국민의 가치관 전환이 뒷받침돼야 정책적 혜택이 궁극적으로 출산율 제고와 고령사
회 기반을 적용하는 데 실질적인 효과로 이어질 수 있다. 이를 위해 가치관이 형성되는
초등학교 시기부터 생애주기별로 학교교육, 사회교육을 통한 인구교육 및 가치관 교육이
실시돼야 한다. 국민인식 전환과 사회분위기 조성을 위한 창의적 캠페인이 필요하며 이
과정에서 사회 각계의 적극적인 동참이 이뤄져야 함은 물론이다.

2. 앞으로의 과제…지속적인 성과관리와 출산동향 분석

중앙부처와 지방자치단체의 시행계획에 대한 철저한 성과관리가 이뤄져야 한다. 이런
맥락에서 저출산고령사회위원회와 관계부처는 저출산고령사회 핵심과제를 차질 없이
추진하는 한편 국민체감도가 높은 신규과제를 지속 발굴해 추진해야 한다.

저출산고령사회 정책 토대 구축을 위해 제도개선, 부처간 연계, 사회 투자적 관점 등에서
과제 등을 추진하면서 여러 부처와 중복된 과제를 발굴하고 개선해 정책 효율성과
통합성을 높일 필요가 있다. 인적자본 등 사회 투자의 관점에서 필요한 사업에 대한
과감하고 선제적인 투자 방안 마련이 요구된다.

출산동향의 관찰과 분석도 필수적이다. 이를 지속적으로 추진해 저출산 대책의 효율성을
증대시키고, 다양화를 도모해야 한다. 아울러 가임여성인구가 줄고 있다는 점을
직시하고 출산율의 변화와 출생아수의 증감에 대한 관심을 가져야 할 것이다. 또한
주 출산연령과 모의 연령별 출생 구성비의 변화를 분석하고 인구자질 향상을 위한
적정연령의 출산이 가능하도록 정책적 추진이 이뤄져야 할 것이다.

앞으로 정부가 이러한 과제를 지속적이고 소신있게 추진한다면 저출산 문제는 크게
완화될 것이다. 정책 묘안이 있어야 한다는 한 전문가의 말은 정부가 그래서 해야 할
일이 많이 있다는 기대와 같은 맥락이다.

참고문헌

- 건강보험심사평가원, 「건강보험심사평가통계연보」, 각 연도.
- 국민연금발전위원회, 「국민연금 재정계산 및 제도 개선방안」, 2003.
- 김승권, 「최근 출산력 및 가족보건의 변화양상과 정책방안」, 한국인구학회 추계학술대회 자료집, 한국인구학회, 2000.
- 김승권, 「저출산 시대의 여성정책방향」, '출산율 1.42 긴급 토론회' 자료집, 여성부, 2001.
- 보건복지부·한국인구학회, 사회적 합의에 의한 적정인구의 추계에 관한 연구, 2005. 5.
- 여성특별위원회·한국보건사회연구원, 여성실업자 및 실직자 가정의 생활실태와 복지욕구, 1998.
- 한국보건사회연구원·보건복지부, 저출산의 사회경제적 영향과 장단기 정책방안, 2002.
- 한국보건사회연구원, 「저출산시대의 인구문제와 정책과제」, 1996.2.
- 한국보건사회연구원·보건복지부, 「저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부 추진체계 수립 연구」, 2003. 8.
- 한국보건사회연구원, 「5개년 저출산고령사회기본계획 수립연구(1차)」, 2006.
- 한국보건사회연구원, 「저출산 원인 및 종합대책 연구」, 2005
- 한국보건사회연구원, 「5개년 저출산고령사회기본계획 수립연구(1차)」, 2006.
- 한국 천주교 주교회의 가정사목위원회, 「저출산 문제와 교회」, 주교회의 가정사목위원회 연례세미나 자료집, 2002. 11. 15.
- 일본 厚生労働省(www.mhlw.go.jp)
- 일본 국립사회보장인구문제연구소, 인구통계자료집, 2003
- 미국 NCHS(www.cdc.gov)
- 프랑스 통계청(www.insee.fr)
- UN, Population Perspectives, 2002, 2004
- Eurostat Yearbook 2005(www.europa.eu.int)
- OECD, Social Expenditure Database, 2004.

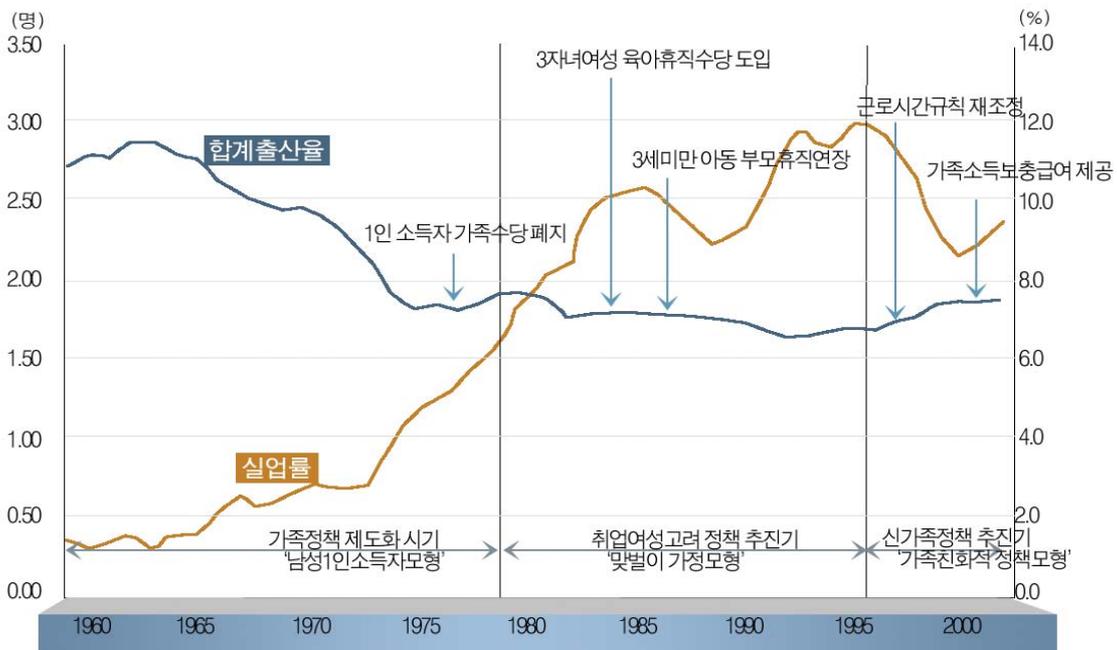
【부록】 외국의 저출산·고령사회 정책과 시사점

1. 프랑스

프랑스는 1980년 고령사회로 진입한 이후 출산율이 지속적으로 하락하였으나, 1994년 이후로 현재까지 상승(1980년 1.95에서 1993년 1.65, 2004년에는 1.92)하고 있다. 1980년대 이후 출산 장려 정책을 적극 추진하여, 1990년대 중반 이후부터는 출산율이 소폭의 증가세를 유지하고 있으며, 2000년대에 들어서는 1.8~1.9명의 안정적 추세를 보이고 있다.

이는 프랑스의 출산 장려 정책이 일정 정도 성공을 거두고 있음을 알려주는 지표이다. 프랑스는 공보육 기반 구축과 가족 수당, 탄력 근무제 등, 여성의 일과 가정의 양립을 지원하는 가족 친화적 환경 조성 정책으로 출산율 회복에 성공하고 있다. 1990년대 이후 프랑스 정부는 결혼율의 하락 및 여성 취업 증가 등의 사회적 변화에 대응하여 직접적인 양육비 보조보다는 직장과 육아를 병행할 수 있도록 하는 육아(child care) 지원에 중점을 두었다.

〈부록 그림1〉 프랑스의 합계출산율 변동에 따른 저출산 대책 도입 시기



* 자료 : 한국보건사회연구원, 「저출산 원인 및 종합대책 연구」, 2005

또한 프랑스 정부는 분산된 출산 장려 지원 체계를 유아환영정책(PAJE : politique d'accueil du jeune enfant)으로 통합(2004년 이후 출생아부터 적용)하여 효과를 크게 높였다. PAJE에 따르면 아동 출산 전 출산 보너스로 800유로를 지급하고, 월 소득 4,120유로 이하 가정의 0~3세 자녀 1인당 매월 160유로를 지급한다. 전체 가정의 80%가 수혜 대상인 것이다. 양육 수당으로는 저소득 여성 근로자(약 200만 명)가 0~6세의 자녀를 탁아소에 보내는 경우 탁아소 비용의 10% 내외를 보조금으로 지급한다. 자녀 양육을 위해 부모 한쪽이 직장(자영업 포함)을 사직하고 양육 휴가를 신청할 경우 양육 휴가 수당으로 월 340유로를 3년간 지급한다.

또한 부모와 동거하는 2명 이상의 자녀를 둔 가족에게는 자녀가 18세가 될 때까지 재산 유무와 관계없이 가족 수당을 지급한다. 지급액(2005년)은 2자녀를 가진 경우 월 115유로, 3자녀를 가진 경우 월 262유로, 3자녀 이상을 가진 경우 아이 1명당 147 유로를 추가로 지급한다. 자녀가 11세 이상이 되면 예상되는 교육비의 증가에 따라 보조금도 추가로 증가하는데 그 추가 보조금의 내용을 보면 11~16세의 경우 32유로, 16세보다 높은 경우에는 57유로를 추가로 지급한다. 3명의 자녀를 가진 중저소득층 가구에 대해서도 추가로 월 150유로를 지급한다. 3자녀를 출산한 여성이 연금 기여금을 15년 불입하면, 법적 연금 개시일과 관계없이 퇴직 후 연금을 수령할 권리가 주어진다.

출산 휴가와 육아 휴가도 늘려, 유급 출산 휴가(출산 전 봉급의 84% 보장)의 경우 첫째, 둘째 아이를 출산할 때 출산 전 6주, 출산 후 10주의 출산 휴가가 주어진다. 셋째 아이부터는 낳을 때마다 출산 전 8주, 출산 후 18주의 파격적인 출산 휴가를 얻게 된다. 육아 휴가는 재고용이 보장되는 36개월 무급 휴가로 부모 중 1인만 이용할 수 있는데, 이에 대해서도 국가가 매달 512유로를 지급한다. 2006년 7월부터는 셋째 아이에 대해서도 1년 휴가 기간 중 매달 750유로를 지급하고 있다.

프랑스 정부는 보육 환경을 개선하기 위해 공공 보육 시설에도 신경을 쓰고 있다. 모든 영아는 국가가 무료로 운영하는 탁아소에 등록할 자격을 갖는다. 이에 따라 2살 반 또는 3살 된 어린이는 거의 모두 영아원에 등록된다. 국가가 설립하고 운영하는 영아원은 하루 종일 운영되며, 이용료는 부모의 소득에 따라 차등 부과(저소득층은 무료)한다.

프랑스는 여성의 경제 활동 참가율이 증가하고 있음에도 불구하고 다른 EU 국가에 비해 상대적으로 높은 출산율을 보이고 있다. 풀타임 직업에 종사하는 여성이 많

지만 이들이 일과 가정을 양립할 수 있도록 높은 수준의 공공 보육 시설을 운영하고 있기 때문이다. 실제로 2살 미만 아이의 25%, 3~5살 아이의 95%가 공공 육아 시설을 이용하고 있다.

이러한 출산 장려 정책은 전통적인 결혼 이외에도 똑같이 적용된다. 즉, 두 사람이 동거하는 경우에도 결혼한 부부와 동등한 혜택을 제공하는 것이다.

〈부록 표1〉 프랑스 여성의 경제 활동 참가율

(단위 : %)

' 90	' 95	' 00	' 01	' 02	' 03	' 04
50.3	51.6	54.3	55.2	55.8	56.5	56.7

* 자료 : OECD, Factbook 2006 : Economic, Environmental and Social Statistics

프랑스는 출산율 상승으로 고령화 속도가 크게 완화되고 있다. 프랑스의 노인 인구 비율은 1960년 11.6%에서 1980년 14.0%로 고령 사회 진입 이전 20년 동안은 2.4%p 증가했지만, 2005년 노인 인구 비율은 16.3%로 고령 사회 진입 이후 25년간 2.3%p 증가에 그치고 있다.

프랑스는 출산 장려 정책과 더불어 고령 사회 대책을 마련해왔다. 민간 기업이 고령 인력을 활용하도록 유도하기 위하여 55세 이상 고령자를 해고하는 기업은 실업 보험 기여금을 추가 징수(1987)하고, 공적 연금의 수요가 증가함에 따라 연금 납입 기간 연장, 연금 부담률 인상, 퇴직 연령의 연장 등의 내용을 포함하는 연금 개혁도 추진하였다(2003). 이에 따라 고령의 노동 인력이 경제 활동에 참가하는 비율도 높아졌다.

- 연금 납입 기간 : 37.5년 → '08년 40년(공무원 연금) → '20년부터 42년(공무원, 민간)
- 연금 부담률 : 소득의 7.85% → 10.35%('08년)
- 퇴직 연령 : 60세 → 65세로 연장

〈부록 표2〉 프랑스 55~64세 경제 활동 참가율

(단위 : %)

' 90	' 01	' 02	' 03	' 04
32.9	32.6	35.6	38.3	39.6

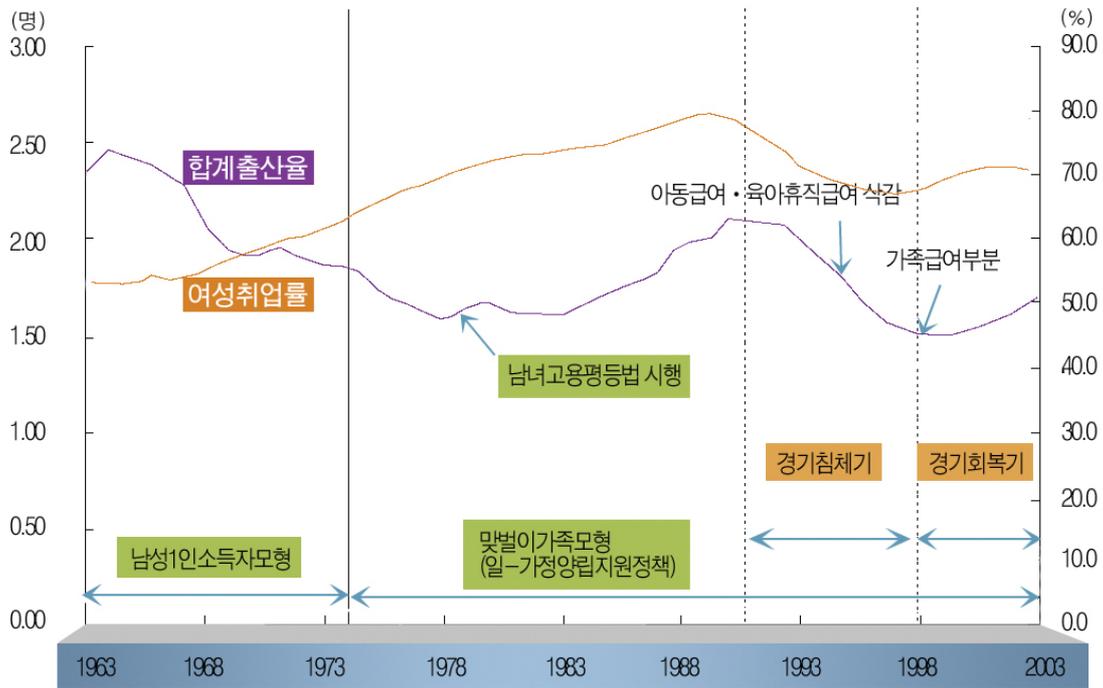
* 자료 : OECD, Employment Outlook, 2005

프랑스는 출산·보육 환경 개선에 대한 집중적인 투자와, 여성의 일과 가정 양립이 가능한 사회 환경 조성 정책으로 여성의 경제 활동 참가율이 상승하고 있음에도 불구하고 선진국 중 비교적 높은 출산율 수준을 유지하고 있다. 그것은 프랑스 정부와 사회가 출산 문제를 개인이 아닌 국가 차원의 문제로 인식하고, 자녀의 출산 및 가족 형성을 범정부적으로 지원·장려하는 정책을 장기적, 지속적으로 추진하여 왔기 때문이다. 좌·우파를 막론하고 역대 프랑스 지도자들은 저출산·고령사회에 대응하여 이러한 정책을 국가의 최우선 과제로 추진해왔다. 프랑스의 출산 장려 및 육아에 대한 지원금은 GDP의 3%에 달한다. 프랑스의 사례는 강력한 저출산 대책으로 고령화 속도를 크게 낮출 수 있음을 시사하고 있다.

2. 스웨덴

스웨덴은 1960년대 중반까지 2.2~2.5명 수준이던 출산율이 1970년대 말 1.6명 수준까지 하락해 인구대체수준을 밑돌았다. 1985년부터 1990년까지 베이비 붐 세대의 본격적인 출산으로 출산율이 2.1명 수준으로 상승했다가, 경기 침체의 여파로 1990년대 중반에는 다시 하락하였다. 1999년 최저점인 1.52명 수준까지 하락하였다가, 2000년 이후 다소 회복되는 양상(2002년 1.65명)을 보이고 있다. 스웨덴은 현재 아일랜드, 프랑스에 이어 유럽에서 세 번째로 높은 출산율을 보이고 있다. 스웨덴의 출산율은 경기에 따라 변동하는 경향을 보이고 있는데 불황기에는 여성의 실직 증가와 국가의 급여 감축 등에 따른 가계 부담 증가로 출산율이 하락하다가 호황기에는 다시 상승하고 있다.

〈부록 그림2〉 스웨덴의 합계출산율 변동에 따른 저출산 대책 도입 시기



* 자료 : 한국보건사회연구원, 「저출산 원인 및 종합대책 연구」, 2005

스웨덴의 저출산 대책은 양성 평등적 특징이 강한 정책으로 부모 모두에게 양육의 책임을 지우고 있다. 출산 휴가 총 14주 중 2주, 육아 휴직 총 450일 중 2개월은 남성이 의무적으로 사용하도록 하고 있다. 출산에 따른 부모 육아 휴직(parental leave)은 총 480일간 제공(휴직 수당의 재원은 일반 재정에서 부담)된다. 육아 휴직 기간 중 사회 복지 연금에서 13개월 총 390일간 소득의 80%를 대체해 주고 있으며, 이후 90일간은 1일 최저 급여액(6.7유로)을 정액으로 지급하고 있다. 육아 휴직은 아이가 8세가 될 때까지 이용할 수 있는데, 전업 주부라 하더라도 육아 휴가 480일 동안 휴가 급여를 적용받는다. 휴직 기간 중에도 고용 관계와 사회 보험의 피보험자 자격이 유지된다.

또한 스웨덴은 유연성 있는 육아 휴직 제도를 운영하고 있다. 즉 어린 자녀를 둔 부모는 시간제 육아 휴직이 가능한데, 1/2 휴직과 1/4 휴직, 그리고 1/8 휴직 등을 자유롭게 선택하여 시간제 근무를 하면서 부분 휴직을 누릴 수 있어, 휴가가 끝난 이후에도 업무에 쉽게 적응할 수 있다.

물론 높은 조세 부담이 따르지만, 스웨덴은 공동체 의식을 기반으로 부모의 결혼 여부, 재산 유무 등에 관계없이 양육에 필요한 사회적 서비스를 제공하고 있다. 아

동수당기본법(1948년)에 따라 16세 이하 모든 어린이에게 월 950크로네(120유로 상당)의 양육비가 보조된다. 1~12세 아동들은 정부 지원에 의해 공립 보육 기관에서 종일제 보육 서비스를 제공받는다. 이는 공보육 체제의 확립을 통한 양육의 사회화를 실현하기 위한 정책이다. 1991년부터 스웨덴에서는 부모가 일을 하거나 공부를 하는 경우 18개월 미만의 아이들을 정부가 운영하는 보육 시설에 위탁할 수 있게 되었다. 2003년부터는 부모의 경제 활동 여부에 상관없이 4세 이상의 모든 어린이에게 무료로 취학 전 교육을 실시하고 있다.

〈부록 표3〉 아동 연령별 보육 서비스 이용률

(단위 : %)

0-1세	2세	3세	4-5세
45	85	89	91

* 자료 : OECD, Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life(Vol.4), 2005

잘 정비된 공보육 제도는 여성의 경제참여율을 높이는 요소로 작용하고 있다. 스웨덴 정부는 출산 여성 대부분이 취업 중인 현실을 감안하여, 3세 이상 유아를 위한 보육 시설뿐만 아니라 0~3세 미만 영아를 위한 보육 시설을 확충하는 데도 정부 지출을 지속적으로 늘리고 있다. 1990년대 초부터 매년 GDP의 2% 이상을 시설 확대와 유지 등에 투자하고 있는 스웨덴의 민간 보육 시설 이용률은 전체의 10% 미만, 이용료는 부모 소득의 1~3% 수준이며 시설 운영비의 17%를 정부가 보전해주고 있다.

〈부록 표4〉 스웨덴 여성의 경제 활동 참가율

(단위 : %)

' 90	' 95	' 00	' 01	' 02	' 03	' 04
81.0	70.9	72.2	73.5	73.4	72.8	71.8

* 자료 : OECD, Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics.

스웨덴의 가족 정책은 국가와 지역 공동체가 주민의 복지를 책임진다는 기본 원칙에 따라 부모의 결혼 여부에 관계없이 아동의 복지를 사회가 책임지는 방식으로, “스칸디나비아 방식”이라 불린다. 스웨덴의 가족 정책은 출산 및 육아로 인한 고용에 있어서의 성차별을 완화하고 가정 내 성 평등을 실현하는 것을 목표로 하며, 부

모 모두가 직장에 근무하여 그 소득으로 자녀를 양육할 수 있도록 설계되었다.

스웨덴은 직장과 가정 모두에서 남녀 양성 평등 원칙을 지키고 있기 때문에 여성의 노동 시장 참가율이 높은 편이지만 비교적 안정적인 출산율을 유지하고 있다. 실제로 북구권 국가 남성들의 가사 분담 비율은 OECD 국가들 중에서 최고 수준이다. 스웨덴은 지금도 공동체 의식이 강하며, 남녀평등 원칙이 사회 모든 분야에서 잘 구현되는 사회를 만드는 데 최선의 노력을 기울이고 있다. 스웨덴에서는 가족의 생계 유지를 위한 비용 조달뿐만 아니라 자녀의 양육에 있어서도 남녀 책임 분담의 원칙이 확고하다. 스웨덴은 높은 출산율 추이를 보이고 있음에도 불구하고 출산 간격을 줄이기 위해 Speed-Premium 정책을 추진하고 있다.

이러한 강력한 출산 장려 정책으로 인해 최근 스웨덴의 노인 인구 비율은 오히려 감소하고 있다. 1965년 12.7%였던 노인 인구 비율은 1985년 17.9%로 증가하였으나, 2005년에는 17.7%에 이르고 있다. 고령사회의 노동력 부족에 대응하여 여성 인력 활용과 고령자 고용 확대, 연금 제도에 있어서의 근로 유인 요소 제공 등의 정책을 적극 추진하고 있다.

〈부록 표5〉 스웨덴 55~64세 경제 활동 참가율

(단위 : %)

' 90	' 01	' 02	' 03	' 04
70.5	70.5	71.7	72.5	73.1

* 자료 : OECD, Employment Outlook, 2005

스웨덴의 사례는 저출산을 해결하기 위해 양성평등이 중요하다는 사실을 시사한다. 남녀 모두가 출산, 양육과 노동시장에 참여하여 경제활동을 할 수 있도록 일과 가정을 양립하는 것에 초점이 맞춰져 있다. 또한 미혼모, 동거부부 등 다양한 가족 형태를 제도적으로 수용하여 부모의 결혼여부와 관계없이 아동의 복지를 사회가 책임지는 복지제도를 시행하는 것도 출산율에 긍정적 영향을 미치고 있다. 공보육을 통한 육아의 사회화를 통해 자녀양육의 개인 부담이 줄어드는 효과를 보여 출산율을 높이는 데 기여하고 있다. 스웨덴의 고출산정책을 성공적으로 추진할 수 있는 바탕에는 이러한 통합적인 복지제도가 있으며, 이 복지제도가 높은 조세를 바탕으로 운영되고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

3. 독일

독일은 북유럽 국가들과 달리 동거울, 혼외 출생률이 낮고 전통적인 결혼 규범과 부모의 직접 자녀 양육 전통이 강한 사회이다. 따라서 자녀 양육의 일차적 책임은 주부에게 있으며 출산은 가족의 영역에 속하는 일이라는 인식이 강한 편이다.

독일도 여성의 경제 활동 참가율이 지속적으로 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 남성은 생계를 책임지고, 여성은 주부로서 자녀 양육에 전념해야 한다는 전통적 가족 규범이 강하게 유지되고 있어, 보육 서비스 등 취업 여성에 대한 제도적 지원은 미흡한 편이다.

〈부록 표6〉 독일 여성의 경제 활동 참가율

(단위 : %)

'90	'95	'00	'01	'02	'03	'04
52.2	55.3	58.1	58.7	58.8	58.7	59.9

* 자료 : OECD, Factbook 2006 : Economic, Environmental and Social Statistics

그에 따라 저출산 현상이 심화되어 독일은 1965년 이후 약 40년간 지속적으로 출산율이 하락해 왔다. 독일의 합계출산율은 2001년 1.29명이었으며 이것은 EU 국가들 중 이탈리아, 스페인 다음 3번째로 낮은 수치이다. 2002년 합계출산율은 1.40명으로 다소 회복되었으나 2003년에는 1.34명으로 다시 낮아졌다. 독일의 출산율은 1.3~1.4명 수준에서 머무르고 있는 것으로 보인다.

이에 반해 해외 인구 유입은 1990년대에 가장 활발했으며 유고슬라비아 등의 동구권으로부터 대량으로 인구 유입(매년 약 80만 명)이 이루어져 인구는 미미하나마 증가 추세를 보이고 있다. 2002년 현재 독일 인구 중 해외 이주 인구의 비율은 8.5%에 달한다.

그동안 저출산 문제에 소극적으로 대응해 온 독일은 출산을 장려하기 위해 출산모에게 연금 혜택을 주고 있다. 취업 여성이 자녀 양육을 목적으로 취업을 중단, 포기하는 경우 아동 양육을 위한 연금 수급권을 얻게 된다. 이는 연금 보험의 각출 없이 자녀 양육 기간과 자녀의 수에 비례하여 노후 연금을 지급하는 제도이다. 1991년 이후에 출산하였고 10세 이하의 자녀가 있는 여성은 아동 양육에 근거한 연금 수급권이 인정된다. 1991년에 출산한 경우 1년, 1992년에 출산한 경우 3년 동안 연금 보험

료를 납부한 것으로 인정(근로자 평균 임금의 90% 수령한 것으로 인정)하고 있다.

뿐만 아니라 자녀 양육비에 대한 세액 공제도 늘려 자녀 양육 부부는 3,648유로까지 세액 공제(편부모는 1,824유로가 한도)를 받을 수 있다. 또한 셋째 아이까지는 매월 154유로, 넷째부터는 월 179유로의 아동 수당을 지급하고 있다.

자녀 양육 휴가 수당의 경우 1주일에 30시간 미만 취업자로 2세 미만 자녀를 가진 자는 소득에 따라 2년 동안 정규 급여를 받거나, 자녀가 1세가 될 때까지 월 최고 406유로를 받는 대안 급여 중 하나를 선택할 수 있다.

독일은 부모가 일과 가정을 양립할 수 있도록 보육 서비스 부문의 지원을 아끼지 않고 있다. 1996년 이후 독일에서는 3~6세의 모든 아동이 유치원 입학 권리를 갖게 되었다. 보육 서비스 자체는 유상이지만 부모의 수입에 따라 이용료를 경감 또는 면제(부모는 운영비의 약 16~20% 정도를 부담, 나머지는 정부 부담)받을 수 있다.

또한 출산 전 6주, 출산 후 8주, 총 14주의 유급 출산 휴가를 주는데, 이 휴가 기간 동안에는 사회 보장 기여금을 내지 않더라도 사회 보장 급여 권리는 계속 유지된다. 독일의 육아 휴직은 3년으로 무급 휴직이다.

독일의 가족은 생업을 책임지는 남편과 가정을 책임지는 부인으로 구성된 전형적인 가족주의적 형태를 유지하고 있으며 가족 수의 결정은 남성 가장의 경제적 능력에 전적으로 달려 있다. 그러나 맞벌이가 아닌 외벌이 형태의 가정은 출산율 제고에 상당히 부정적인 영향을 주는 것으로 분석되고 있다. 독일에서는 자녀를 어머니가 직접 길러야 한다는 생각이 강하기 때문에 아이가 있는 취업 여성이 장기간 노동 시장을 떠나 육아에 힘쓸 수 있도록 인센티브를 제공하고 있다. 이를 위해 장기간의 육아 휴직을 제공하고, 육아 휴직 기간에도 높은 소득을 보장한다.

반면 보육 시설에 대한 투자는 미흡한 편이다(2001년 현재 0~3세 영유아의 10%만이 보육 시설을 이용). 공공 탁아 시설 부족과 시간제 위주의 주부 고용 증가로 출산 휴직 후 풀타임 직장으로 재취업하기 곤란한 경우가 많다. 이로 인하여 출산한 여성이 직업을 유지하는 것에 대한 부정적 인식이 강해 고등 교육을 받은 여성의 40% 이상이 출산을 하지 않는 것으로 파악되고 있다. 동일한 독일어권 국가인 스위스에서도 대졸 여성의 40%가 자녀를 갖지 않고 있다.

독일은 가족 수당 등 양육비 보조 정책에 많은 자원(2001년 GDP 대비 1.9%)을 투입하고 있으나, 직장과 육아를 병행할 수 있는 사회 환경 조성이 미흡하여 출산율을 높이는 데 성공하지 못하고 있다.

독일은 급속하게 진행되는 고령화에 대응하기 위해 고령자 고용 시 임금의 일부를 정부가 보조하고, 연금 수급 연령을 상향 조정하는 등의 정책을 추진하고 있다.

독일은 근로자에 비해 연금 수급자의 비율이 급속하게 증가하는 상황을 우려하고 있다. 근로자 대비 연금 수급자의 비율은 2010년 100:54, 2020년 100:76, 2030년 100:96, 2040년 100:102명으로 예상되고 있다. 독일은 이에 대응하기 위해 중장기적 시책으로 '아젠다 2010 개혁 프로그램'을 제시하였으나, 복지 축소에 대한 불만이 많았다. 그러나 지금은 연금 개혁의 필요성에 대한 사회적 공감대는 상당히 이루어진 상태이며 급여 삭감 등 재정 안정화 조치를 시행하고 있다. 이로 인한 국민 개인의 노후 안정성이 낮아지는 것을 막기 위해 독일은 2001년 리스터 개혁을 통해 적립식 개인연금을 활성화하여 저소득층에 대한 국고 보조를 하고 있다. 이밖에도 소득 보장성 기능(육아 기간에 대한 연금 소득을 상향 조정하고, 2001년 부조 방식의 기초 소득 보장 제도를 도입)을 강화하고 있다.

독일의 복지 제도에 대한 개혁은 경제, 직업 교육, 세금, 교육과 연구, 노동 시장, 보건, 연금, 가정 지원 등 총 8개 분야에서 시행되고 있다.

〈부록 표7〉 독일의 55~64세 인구 경제 활동 참가율

(단위 : %)

' 90	' 01	' 02	' 03	' 04
39.8	42.9	43.3	43.1	44.2

* 자료 : OECD, Employment Outlook, 2005

독일의 특징적 고령화 대책으로는 노인 수발보험제도를 들 수 있다. 노인 수발보험제도는 노인 인구가 늘어나고 있음에도 불구하고 가족 기능이 약화되어 노령자를 돌보는 가정이 줄어들어 따라 1994년 도입한 제도로 2003년 현재 노인 인구 중 11%가 수혜 대상(시설 3.9%, 가정 7.1%)이다. 수발 보험에는 재가 서비스, 주간야간 수발 서비스, 단기 수발, 시설 보호(노인 집합 주택, 요양 홈, 노인 종합 시설 등) 서비스가 있으며 현물 급여, 현금 급여, 현물과 현금의 혼합 급여 형태로 제공되고 있다.

독일의 사례는 전통적 가족 규범이 강한 우리나라에 많은 시사점을 주고 있다. 우리나라 역시 여성의 경제 활동 참가율이 높아지고 있으며, 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 독일의 연금 개혁과 마찬가지로 우리나라 역시 국민 연금 제도 개혁의 필요성이 제기되어 있는 상태이다. 그러나 독일과 달리 우리나라

는 수혜 연금이 생계비에 훨씬 못 미치고 있기 때문에 그 개혁이 쉽지 않다. 하지만 독일의 노인 수발 제도는 우리에게도 좋은 복지 제도로 자리 잡을 수 있는 가능성이 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

4. 일본

일본의 출산율은 1970년대 중반을 고비로 지속적인 하락세를 보이고 있다. 1995년 이후 시행하고 있는 일본 정부의 출산율 제고 정책(1995-1999년 엔젤계획, 2000~2004년 신엔젤계획)도 출산율에 별다른 영향을 주지 못하고 있다. 일본의 출산율은 2004년 1.29명 수준으로 하락하였고, 초저출산 현상이 지속되면서 급속하게 진행된 인구고령화로 인해 2005년 일본의 인구는 감소세로 전환하였다. 일본은 2006년 세계 최초로 초고령사회에 진입하였다.

일본 정부는 출산율 하락 요인에 대해 집중적인 연구를 진행하였는데, 그 결과는 우리에게 시사하는 바가 크다. 일본 후생성의 분석에 따르면 1975년부터 1990년까지는 만혼 및 미혼의 증가 등으로 결혼 형태가 변화(70% 기여요인)한 것이 출산율 하락의 가장 큰 요인이었으며, 1990년대 들어서는 결혼한 부부의 평균 자녀 수가 줄어든 것이 출산율 하락의 가장 큰 원인으로 작용하고 있다. 즉 1990~2000년의 출산율 하락은 그 중 60%가 결혼한 부부의 자녀 수 감소의 결과이며, 결혼 형태의 변화는 40%에 불과하다. 결혼 부부의 평균 자녀 수 변화를 보면 25~29세의 부부는 0.96명, 30~34세의 부부는 1.52명, 35~39세의 부부는 1.9명을 기록하고 있다.

일본에서는 높은 교육 수준과 직장 생활로 여성의 의식은 높아진 반면 남녀 성평등 발전은 지연되어 여성의 가사 부담이 여전하기 때문에, 여성들이 결혼과 출산율 기피하는 경향을 보이고 있다. 일본 남성이 가사를 돕는 시간은 1일 평균 13분이며, 반면 직장 여성은 1일 평균 4시간을 가사에 쓴다. 여성의 결혼과 출산 기피 경향으로 싱글 여성족이 삶의 패턴으로 확립되었는데, 2000년 현재 일본의 직장 여성 중 미혼 여성은 25~29세에서 78%, 30~34세에서 47%였다.

이뿐만 아니라 높은 주택 가격과 높은 교육 비용 또한 출산율을 높이려는 일본 정부의 정책을 방해하고 있다. 일본의 주택은 결혼 적령기의 남녀가 구입하기에는 너무 비싸 결혼을 방해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 높은 사교육비로 인한 일본의 높은 교육비 부담(일본 가정의 가계 소득에서 교육비가 차지하는 비중은 7%, 반면 오스트리아는 0.2%, 아일랜드는 1.1%)은 출산율 신장의 큰 저해 요소로 작용

하고 있다.

일본에서는 여성 근로자의 47%가 비정규직으로 고용과 소득이 불안정한 상태이다. 2001년 현재 일본 근로자의 비정규직 비중은 전체 고용의 27.7%로 높은 수준이다. 유럽의 경우 비정규직 근로자의 2/3가 1년 이내에 정규직으로 전환되는데 일본은 정규직으로의 전환이 극히 어렵다. 여성의 고용 불안정은 출산과 육아로 인한 휴직과 휴직 후 노동 시장으로의 재진입을 어렵게 하여 저출산을 부추기고 있다. 여성들의 고용 불안, 높은 사교육비, 가족 친화적 직장 문화의 부재 등 일과 가정을 양립할 수 있는 사회 환경 조성은 물론 이에 대한 국가 지원도 미미하여, 일본은 여성의 경제 활동 참가율이 여타 OECD 국가에 비해 저조하면서도 출산율은 지속적으로 하락하는 양상을 보이고 있다.

〈부록 표8〉 일본 여성의 경제 활동 참가율('90~'04)

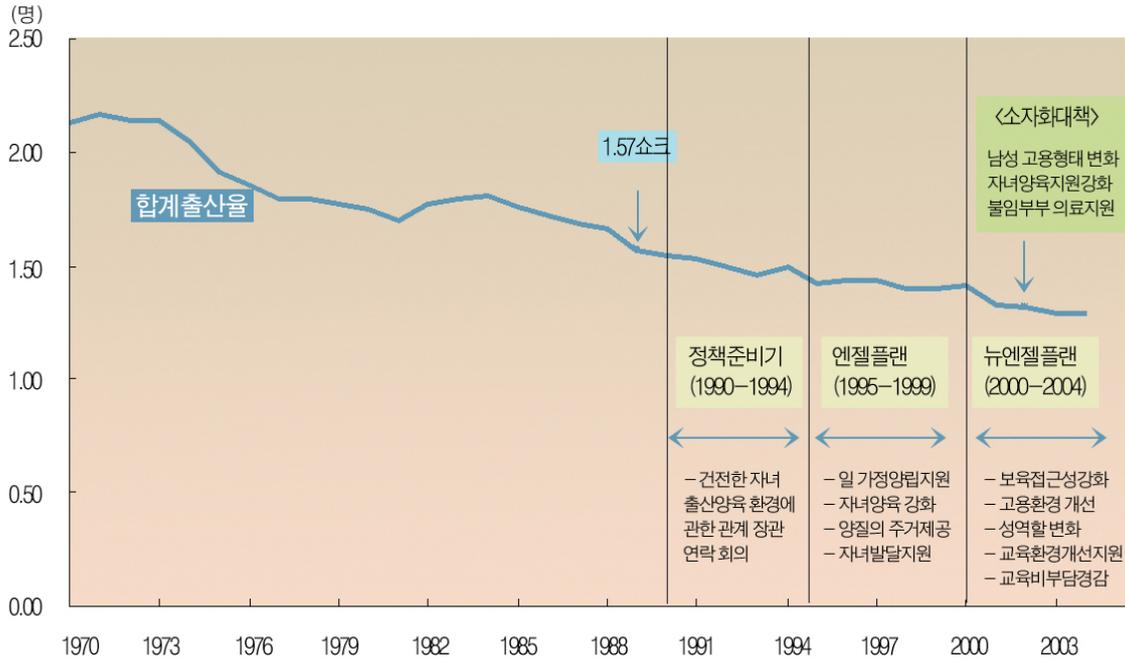
연 도	' 90	' 95	' 00	' 01	' 02	' 03	' 04
여성 경제 활동 참가율	55.8	56.4	56.7	57.0	56.5	56.8	57.4

* 자료 : OECD, Factbook 2006 : Economic, Environmental and Social Statistics

미흡한 사회 보장 제도 역시 일본 정부의 출산율 제고 정책을 가로막고 있다. 최근 일본 정부는 빈곤층에 대한 사회 보장 급부액을 인상하고 있으나 그 규모는 GDP의 1%에 미달하는 수준으로 OECD 평균 2%의 절반 수준에 불과하다.

대부분의 유럽 국가에서 자녀가 18세가 될 때까지 아동 수당을 지급하는 것과 달리 일본은 6세 이하의 빈곤층 아동에게만 아동 수당을 지급하고 있으며, 지급액도 소액에 불과하다. 그 내용을 살펴보면 첫째 및 둘째 자녀에게는 각각 연간 6만 엔, 셋째 이후부터는 12만 엔을 지급하고 있다. 1인 자녀 가정의 경우 수당 금액은 제조업 근로자 평균 임금의 2.8%로 오스트리아(38.1%) 혹은 아일랜드(11.1%)에 비해 낮은 수준이다. 일본은 가족에 대한 사회 보장 지출액(2001년, GDP 대비)도 0.88%로 오스트리아(3.27%), 아일랜드(2.12%)에 비해 현저히 낮다.

〈부록 그림3〉 일본의 합계출산율 변동에 따른 저출산 대책 도입 시기



* 자료 : 한국보건사회연구원, 「저출산 원인 및 종합대책 연구」, 2005

일본 정부는 1995년 이후 두 번에 걸친 소자화(少子化) 대책 5개년 계획을 시행 (제1, 2차 엔젤계획은 보육 관계 사업 중심)하였다. 1993년에는 소자화사회대책기본 법과 차세대육성지원대책추진법을 제정하여 각종 시책의 종합적 추진을 위한 기본 틀을 마련하였다. 일본은 2004년에 “소자화사회대책대강”을 마련하여 28개의 구체 적 행동 계획을 수립하였는데, 그 주요 내용은 ① 자녀 양육에 대한 불안감과 부담 을 줄이고 가정보다 직장을 우선시하는 풍토를 변화시킬 것, ② 자녀 양육에 대한 새로운 지원과 공동 대책 마련, ③ 여성의 일과 가정의 양립을 지원하고 일하는 방 식을 수정하는 것 등이다.

아동 수당의 경우 그 지급 대상자는 취학 이전(만 6세)의 자녀를 포함하여 3인 이 상의 자녀가 있는 부모로 전년도 소득이 일정액 미만인 자이다. 2003년 현재 4인 가 족 기준으로 소득이 415만 엔 미만인 가정의 첫째 자녀와 둘째 자녀에게 월 5,000 엔, 의무 교육 종료 이전(만 15세 미만)의 셋째 자녀에게는 월 10,000엔을 지급하고 있다. 2002년 2월말 현재 수급자 수는 575만 명(대상 아동 677만 명)이며, 2001년도 지급 총액은 4,036억 엔이었다.

육아 휴직의 내용을 살펴보면 만 1세 미만의 영아를 양육하는 근로자에게 육아

휴직 자격이 있는데 아동이 1세에 이를 때까지 희망하는 기간에 육아 휴직을 신청할 수 있다. 육아 휴직은 전일 육아 휴직이 원칙이나 업무에 지장이 없는 범위에서 부분 휴직도 가능하다. 전일 육아 휴직 기간은 자녀가 1세가 되는 날까지 신청할 수 있으며 1일 2시간을 초과하지 않는 범위 내에서 부분 근무를 할 수도 있다. 육아 휴직 기간 중에는 고용이 보장되며, 불이익을 줄 수 없도록 하고 있다.

육아 휴직 급여 내용을 살펴보면, 공공 부문의 경우 전일 육아 휴직은 원칙적으로 무급이다. 그러나 교직원과 간호사, 보모 등 특정 직종의 여직원에 대해서는 육아 휴직금을 지급하고 있으며, 부분 휴직은 근무하지 않는 시간만큼 급여액을 감액하여 지급하고 있다. 민간 부문의 경우 고용보험법에서 휴직 전 임금의 25% 상당액의 육아 휴직 급여를 지급하고 있다. 건강 보험 및 후생 연금 보험의 보험료는 건강 보험법과 후생연금보험법에 따라 납부를 면제받고 있다.

임산부 출산 보조금은 임신 6개월 미만 임산부에게는 9,230엔(약 10만 원), 임신 6개월 이상 임산부에게는 13,960엔(약 15만 원), 산모에게는 8,580엔(약 9만 원)을 지급하고 있다.

또한 근로자들은 육아를 위해 근무 시간을 단축할 수 있는데, 자격 조건은 만 1세 미만의 자녀를 양육하는 근로자로 육아 휴직을 하지 않는 경우에만 가능하다. 육아를 위해 근무 시간을 단축하는 경우 단시간 근무제와 탄력적 근로 시간제, 시차 출퇴근제, 시간외 근로 금지, 보육 시설의 설치 운영 및 기타 그에 준하는 편의를 제공한다. 미취학 자녀를 양육하는 근로자의 경우에는 6개월을 상한으로 심야 근무를 면제받을 권리가 있다.

일본의 2004년 소자화 대책의 효과는 극히 제한적인 것으로 평가되고 있다. 그 원인은 첫째, 자녀 양육에 대한 적극적 인센티브가 부족한 데 있다. 현금 지원은 소액이며 그것도 서민층(빈곤층)만을 대상으로 하고 있으며, 중산층에 대한 출산 장려책은 불충분한 형편이다. 둘째, 출산 장려 정책의 목표에 비해 이를 달성하기 위한 예산이 적어 기업에 대한 계몽과 권고에 주로 의존하고 있기 때문이다. 제2차 엔젤계획에 투입된 정부 예산은 2002년의 경우 GDP의 0.07%에 불과하였다.

결국 일본 정부는 인구고령화 현상을 막기 위해 막대한 예산을 투입하게 되었다. 2004년도 고령화 대책에 투입한 예산은 일반 회계 총예산의 15.1% 수준이다. 일본은 엔젤계획과 함께 급속한 고령화에 대응하여 '골드플랜'(「고령자 보건복지 10개년 추진전략」, 1989~1998)을 수립·추진하고 있다.

일본은 골드플랜에 따라 종합적인 고령 사회 대책 추진을 위해 1995년 「고령사회 대책기본법」을 제정하고, 내각에 상설 기구인 고령사회대책회의를 설치하였다. 골드플랜은 전반적인 고령 사회 대책이라기보다는 노인 보건 복지 서비스 제공을 위한 인프라 확충에 초점을 두고 있다.

일본은 2000년부터 ‘개호보험’제도를 도입, 5년간 실시 상황을 분석하여 노인 복지 제도의 전반적인 개혁을 추진하고 있다. 이미 초고령사회에 진입한 일본으로서는 당연한 선택이었다고 할 수 있다. 개혁의 내용은 노인 요양 보호 대상자 범위를 축소 조정하고, 시설 입소자의 본인 부담을 대폭 인상하여 가능하면 재가 서비스를 받도록 유도하는 것이었다. 또한 요양 필요 등급 평가 제도 및 판정 기준을 설정하고, 요양 지원 전문원(케어 매니저)을 도입하였다.

일본의 사례 역시 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라 역시 일본과 다르지 않은 사회 환경에다 가부장적 가족 규범이 유지되고 있으며, 여성의 경제 활동 참여율이 일본과 비슷하면서도 저출산 현상이 심화되어 세계에서 가장 빠른 고령화 진행 속도를 보이고 있기 때문이다. 일본의 사례는 저출산 문제를 근본적으로 해결하지 않고서는 고령 사회 대책이 불충분하며, 그에 따라 노인 복지 제도가 축소 운영될 수밖에 없다는 사실을 보여주고 있다.