

저출산 · 고령화: 전망과 대응

- 일시: 2005년 10월 12일(수) 14:00~16:30
- 장소: 세종문화회관 컨벤션센터
- 주최: 서울특별시
- 주관: 서울시정개발연구원

인사의 말씀

최근 우리나라 출산율이 세계 최저수준으로 떨어지고 있으며, 이러한 추세가 지속될 경우, 우리나라 인구는 15년 후인 2020년에 이르면 인구가 줄어든다고 합니다. 급격한 출산율 저하로 우리사회의 인구 고령화가 예상외로 빠른 속도로 진행될 수 있다는 점에서 저출산 문제에 대한 사회적, 정책적 관심이 시급한 시점입니다.

저출산과 인구 고령화는 당장의 문제라기보다 현재 진행형으로 다가오는 미래의 문제라고 하겠습니다. 이런 점에서 저출산 현상의 원인을 다각도로 분석하고 사회전반에 야기될 수 있는 문제를 예측하고, 대체방안을 모색함으로써 발생할 수 있는 사회문제를 예방할 수 있습니다.

이에 서울시는 각계의 관련 전문가들과 함께 저출산·고령화에 대비하는 바람직한 정책방안을 모색하고자 공개토론의 장을 준비하였습니다, 여러분을 토론회에 모셔 좋은 의견을 듣고자 하오니 부다 참석해주시기를 바랍니다.

2005년 10월 12일

서울특별시장 이 명 박

행 사 일 정

13:30~14:00	등록
14:00~14:20	개회식 인사말: 이명박(서울특별시장) 축 사: 임동규(서울특별시의회 의장)
14:20~14:50	주제발표 주 제: 저출산·고령화:전망과 대응 발 표: 최문경(국민대 사회학과 교수)
14:50~16:00	지명토론 사 회: 은기수(서울대 국제대학원 교수) 토론자: 김동배(연세대 사회복지학과 교수) 변화순(한국여성개발원 선임연구위원) 백혜리(서울신학대 보육학과 교수) 이선이(아주대 사회학과 교수) 장지연(한국노동연구원 연구위원) 조영태(서울대 보건대학원 교수)
16:00~16:30	종합토론 및 질의응답
16:30	폐회



• 2019년 1월 1일 기준

최문경(국민대학교 사회학과교수)

- Ⅰ. 저출산율 : 줄어드는 인구
- Ⅱ. 고령화 : 늘어가는 인구
- Ⅲ. 가구규모의 축소 : 가구의 분열

저출산 · 고령화 : 전망과 대응

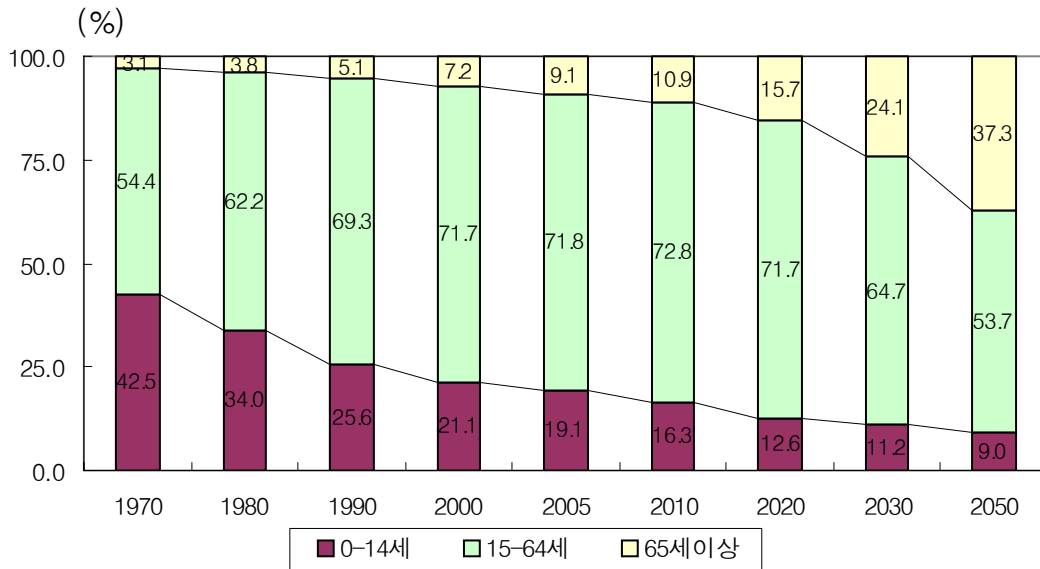
최문경 (국민대학교 사회학과 교수)

I. 저출산율 : 줄어드는 인구

2002년 통계청은 우리나라 인구가 2023년을 정점으로 점차 감소할 것이라고 발표한 바 있다(통계청, 2002). 이러한 미래 예측을 위해서는 출산율에 관한 일정한 가정이 필요한데, 당시 사용된 가상 출산율은 2000년에서 2005년까지의 경우 1.39이다. 하지만 실제 우리나라의 합계 출산율은 2001년에 1.30, 2002년에 1.17, 2003년에 1.19, 그리고 2004년에 1.16명으로 나타나 당시 사용된 가상 출산율보다 낮은 수준이었다. 이에 통계청은 이러한 급격한 출산율 감소를 반영한 특별 추계 결과를 발표하면서 우리나라 인구가 2020년을 정점으로 점차 감소할 것으로 수정, 발표하였다(통계청, 2005a).

전체 인구의 감소보다 더욱 우리의 관심을 끄는 것은 미래의 노동인구 구성비다. 2005년 현재 우리나라 전체 인구 중 생산가능인구 비율(15~64세)은 71.8%인데, 이 비율은 2016년에 73.2%를 고비로 점차 감소해 2020년에는 71.7%, 2050년에는 53.7%에 이를 것으로 통계청은 추산하고 있다. 이러한 사실이 시사하는 경제적, 사회적 함의는 지대하다. 경제학 이론에 의하면, 경제성장은 노동력(L) 및 자본(K)의 투입과 기술개발로 인한 생산성(f)의 향상에 따라 결정된다($y=f(L,K)$). 따라서 노동력의 감소는 이를 보충할 수 있는 생산성 향상이나 자본 투입의 증가가 이루어지지 않는다면 경제성장의 저하로 이어지게 된다(이현승 · 김현지, 2003). 생산가능인구의 감소는 또한 노인인구를 부양할 수 있는 인구의 상대적인 감소를 불러와, 65세 이상 노인 인구 대비 15~64세로 나타나는 부양지수로 볼 때, 1970년 17.5명이 2005년에는 7.9명, 2020년 4.6명, 그리고 2030년 2.7명으로 지속적으로 감소할 것으로 추산되고 있다(통계청, 2005a).

[그림 1] 생산 가능 인구의 추이



자료:통계청, 2005, 『장래 인구 특별추계』.

이러한 다소 충격적이라 할 수 있는 우리나라 인구의 미래추계 모습은 근본적으로 급격하게 감소하고 있는 출생아 수에 기인한다. 여성 한 명이 일생동안 출산하는 평균 자녀의 수를 나타내는 합계출산율로 살펴볼 때, 우리나라 여성의 경우 1960년 6.0, 1980년 2.5, 그리고 2004년 1.16명을 기록하고 있어, 매우 빠른 속도로 우리나라 여성의 출산율이 감소해왔음을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 출산율 감소는 앞으로도 지속될 것인가? 이에 답하기 위해서는 우선 출산율에 영향을 미치는 몇 개의 요인들을 살펴볼 필요가 있다. 첫째는 초혼연령과 첫 출산연령이다. 우리나라에서 초혼연령은 지속적으로 상승하고 있으며, 이에 따라 첫 출산연령 또한 지속적으로 상승하고 있다(표 1 참조). 둘째는 미혼, 이혼의 증가에 따른 연령별 유배우율을 들 수 있는데, 이는 지속적으로 감소하고 있다. 예를 들어 30세에서 34세 여성의 경우 미혼일 확률이 1980년에는 2.7%에 불과했으나, 2000년의 경우에는 10.7%로 증가하였으며, 2005년에는 13.1%에 달할 것으로 추산되었다(표 3 참조).

[표 1] 평균 초혼연령

(세)

	1981	1990	1995	2000	2001	2002	2003
남자	26.4	27.8	28.4	29.3	29.6	29.8	30.1
여자	23.2	24.8	25.4	26.5	26.8	27.0	27.3

자료:통계청, 2005, 『장래 인구 특별추계』.

우리나라와 같이 출산이 결혼이라는 제도 내에서 대부분 이루어지는 경우, 결혼연령의 상승과 연령별 유배우율의 감소는 출산율 감소로 이어질 수밖에 없다. 그렇다면 이러한 현상은 왜 나타나고 있는가? 여기에는 기본적으로 두 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 보인다. 첫째는 가치관 변화의 요인이다. 특히 중요한 것은 여성들의 가치관 변화로, 결혼을 하고 아이를 낳아 키우는 것이 여성으로서의 당연한 역할이라는 전통적인 성역할관은 현재 커다란 도전에 직면해 있는 것이 현실이다. 예를 들어, 2003년에 행해진 한 조사 자료에 의하면 미혼남녀의 29%정도가 결혼은 하지 않아도 괜찮다고 응답하였으며, 특히 여성의 경우에는 그러한 비율이 41%에 달하는 것으로 보고되었다(김승권, 2003). 또한 보건사회연구원의 『2000년 전국 출산력 및 가족보건 실태조사』 결과에 의하면 결혼 후에 반드시 자녀를 가져야 한다고 응답한 여성은 전체 기혼여성 중 58%에 불과한 것으로 보고되었다. 사실 여성들의 교육수준이 높아지고, 경제활동 참가율이 증가하며, 여성운동이 활발해지는 등의 사회변화 속에서 여성들의 혼인율과 출산율이 감소하는 현상은 비단 우리사회 뿐 아니라, 산업화를 우리보다 앞서 시작한 선진국들에서 공통적으로 발생하고 있는 현상이다. 이를 가리켜 한 사회학자(Davis, Kingsley, 1963)는 ‘20세기의 조용한 혁명’이라 하며, 이러한 현상이 몰고 올 사회적 변화에 관해 깊은 관심이 필요함을 주장하기도 했다.

그렇다면 여성들의 가치관 변화, 이로 인한 출산율 감소는 불가피한 현상인가? 우리보다 앞서 저출산율 문제를 놓고 고심한 다른 나라들의 경우를 살펴보면, 여성들의 가치관 변화가 출산율 저하로 이어지는 것이 필연적인 것으로 보이지는 않는다. 예를 들어, 북유럽의 스웨덴이나 핀란드의 경우 80년대에 출산율을 성공적으로 반등시켰는데, 이러한 결과를 낳게 한 핵심적인 요인은 사회의 육아 부담이라고 할 수 있다. 즉 여성들이 출산으로 인해 노동시장에서 겪게 되는 불이익 해소, 육아비용 보조, 공공 탁아소 확대 등의 제도적 변화, 그리고 이러한 제도적 변화를 가능하게 하는 인식의 변화, 즉 육아는 단지 개인 여성의 몫이 아니라, 사회에서 함께 책임지는 공동의 과제라는 사회적 공감대의 형성 등이다. 이러한 일련의 변화가 이루어질 수 있다면 여성들의 가치관 변화가 반드시 출산율의 감소로 연결되지는 않을 수도 있는 것으로 보인다. 일찍이 1970년대 중반부터 이미 대체수준 이하의 출산율 문제를 놓고 몇 십년째 고심을 하고 있는 일본의 경우에도, 지난해에 문제의 핵심은 ‘육아 책임을 여성에게만 돌리는 것’이라는 결론에 도달해, 육아 책임은 부부와 사회 모두가 나누어야 한다는 방향을 정하고 이를 실천하기 위한 방안들을 강구하고 있다고 한다.

육아 비용의 사회적 부담: 국제적 비교

대부분의 유럽 국가들은 육아 수당을 지급하고 있다. 독일은 아이가 6세가 될 때까지 양육 수당을 지급하며, 프랑스는 3세까지 양육비 보조를 한다. 프랑스에서는 아이를 키우기 위해 직장을 그만두는 엄마에겐 3년 동안 매달 340유로(44만2,000원)를 사회 보장 기금에서 지원하며, 직장을 계속 다니기로 한 경우, 3년 동안 아이를 돌볼 턱 아소 보모에 대한 비용 중 일부를 지원 받는다.

2002년 현재, 우리나라 아동의 보육 시설 이용료 중 보호자 부담률은 74.6%이다(스웨덴: 17%, 일본: 46.6%, 미국: 59%).

2004년 우리나라의 보육 예산은 GDP대비 0.05%로서, OECD 국가 중 가장 낮다(노르웨이: .6%, 스웨덴: .6%, 덴마크: .9%).

2004년 현재 우리나라 국공립 보육 시설은 정부에 등록된 전국 보육 시설 26,903여 곳 중 5%인 1,349개이다(스웨덴: 87%, 일본: 58.5%).

가치관 변화는 어디까지 진행될 것인가 ?

북유럽 국가들이 성공적으로 출산율을 반등시키게 된 데는, 육아 부담의 사회적 부담 외에 다른 한 가지 요인이 존재한다. 북유럽 전체를 볼 때 1970년 한 해 동안 일어난 총 출산 중 혼인 외 출산이 차지하는 비율은 8.8%이었다. 그런데 이 비율은 1980년에는 19.5%, 1990년에는 33.3%로 증가하였다. 특히 스웨덴(52%)이나 덴마크(45%)와 같은 스칸디나비아 나라들의 경우, 1988년 현재, 출생하는 아이들 두 명 중 한 명은 결혼제도 밖에서 태어났다. 물론 이렇게 태어난 아이들은 사회적으로 결혼제도 내에서 태어난 아이들과 동등한 대우를 받으며, 이는 다시 혼외 출산을 증가시키는 요인으로 작용한다. 왜냐하면 전통적인 가부장적 결혼제도를 거부하는 여성들의 입장에서 볼 때 그러한 결혼의 거부가 자녀에 대한 거부로 이어질 필요는 없으며, 현실적으로 육아 부담을 사회에서 부담해 줌으로써 가족을 형성하지 않고도 자녀를 양육하는 것이 가능하기 때문이다(Castells, 1997).

유교적 전통의 영향으로 아직은 강한 가족주의적 가치를 유지하고 있는 우리 사회에서 혼외 출산은 거의 미미한 수준이다(매년 6,000~7,000명으로 추정, 2001년 우리나라 총 출생아 수는 557,000명, 따라서 약 1.1~1.2%). 특히 최근까지도 미혼모들이 낳은 아이들은 대부분 입양되는 것이 일반적이었다. 하지만 최근에는 직접 양육을 희망하는 미혼모들이 늘고 있으며, 이들에 대한 사회적인 지원도 이제 시작되고 있다. 만일 우리 사회에서 육아의 부담을 분담하려는 적극적인 노력들이 실행된다면, 이는 미혼모들의 출산을 증가시키는 결과를 가져올 것인가? 여기에는 사회적 가치관 변화가 물론 중요한 매개 역할을 하게 될 것이다. 서구 사회에 비해 아직은 상대적으로 강하게 남아 있는 우리 사회의 결혼제도에 대한 사회적 믿음, 이는 지속될 수 있을까?

그러면 우리사회를 살펴보자. 우리사회에서 육아는 아직도 전적으로 여성 개인이 책임져야 하는 개인의 일이라는 것이 현실적인 인식일 것이다. 예를 들어, 지난해 출산여성 중 법정 출산 휴가(유급 3개월)를 받은 여성은 출산여성 5명 중 1명에 불과한 것으로 추정되고 있으며, 대다수의 여성근로자들은 출산으로 인해 직접, 간접적인 불이익을 받는 것으로 조사되고 있다. 또한 출산 후 양육에 있어서도 적절한 탁아소 시설의 부족은 물론 양육비 부담, 그리고 남성들의 육아분담 등, 이 모든 문제들은 단지 개인 여성들이 해결해야 하는 그들만의 문제인 것이 현실이다. 이러한 현실에서 대부분의 여성들에게 육아와 자신의 직업적 성취는 양립할 수 없는 과제로 생각될 수밖에 없을 것이다.

가치관 변화 외에, 출산율 감소를 낳고 있는 또 다른 요인으로 우리는 경제적 요인들을 생각해 볼 수 있다. 1997년 말 외환위기 이후 우리사회에서 진행되고 있는 일련의 경제구조적 변화들은 개인들의 직업안정성 측면에서 매우 부정적인 결과를 낳고 있으며, 우리 경제 전반의 미래에 관한 불확실성 또한 매우 높은 것이 현실이다. 이로 인해 남성이나 여성 모두 예전에 비해 첫 직장을 얻는 것이 매우 힘들어졌으며, 직장을 얻었다 할지라도 직장의 안정성이 과거와 비교할 수 없을 정도로 약화되었으며, 미래에 관한 불확실성은 매우 높다고 할 수 있다. 이러한 경제적 불안정성과 불확실성의 증가는 일반적으로 개인주의적 가치관을 확산시키며, 결혼이나 출산 등을 통한 가족 형성을 저해하는 경향이 있다고 한다. 예를 들어, 미국의 경우에도 80년대 경제적 불황기에 DINK족(Dual Income with No Kids:자식은 없이 맞벌이를 하는 부부 유형)이 유행했었는데, 이러한 경향이 90년대에 들어 경제의 부흥과 함께 변화하고 있다고 한다(이현승 · 김현지, 2003).

그렇다면 우리사회에서 앞으로 출산율은 어떻게 변화할 것인가? 위에서 지적되고 있는, 출산율과 관련된 두 가지 요인들을 중심으로 우리는 이론적으로 다음과 같은 네 가지의 시나리오를 구성해 볼 수 있다.

1. 시나리오 I :

육아의 사회적 부담이 이루어지고 경제적 상황이 호전되는 경우

2. 시나리오 II

육아의 사회적 부담이 이루어지지 않고 경제적 상황이 호전되는 경우

3. 시나리오 III

육아의 사회적 부담이 이루어지고 경제적 상황이 호전되지 않는 경우

4. 시나리오 IV

육아의 사회적 부담이 이루어지지 않고 경제적 상황이 호전되지 않는 경우

그런데 여기서 한 가지 생각해 봐야 하는 점은 육아의 사회적 부담은 경제적 비용을 필요로 한다는 점이다. 예를 들어, 출산과 관련해 여성들에게 주어지는 직업적 불이익을 해소하기 위해서는 기업들이 지게 되는 경제적 손실을 사회가 부담할 필요가 있으며, 육아비용 지급, 그리고 탁아소 설립과 운영 등, 출산, 육아의 일정 부분을 사회가 부담하기 위해서는 많은 경제적 비용이 절대적으로 필요하다. 즉 사회가 육아를 부담한다는 것은 사회 전체로 본다면 매우 비용이 드는 일이며, 따라서 경제적 여건이 마련되지 않는다면 사회적으로 실현가능성이 매우 희박할 수밖에 없다. 이런 이유로 앞서 거론되었던 북유럽 국가들의 경우에도 80년대 반등을 보이던 출산율은, 90년대 경기불황에 따른 복지예산 축소와 더불어 정체상태에 머물고 있다고 한다. 이러한 맥락에서 본다면 세 번째 시나리오, 즉 경제적 상황의 호전이 없이 육아의 사회적 부담이 이루어질 수 있는 가능성은 현실적으로 매우 희박해 보인다. 따라서 III번의 시나리오는 제외하고 나머지 세 개의 시나리오에 대해 각각의 경우와 출산율과의 관계에 관해 좀더 구체적으로 살펴보자.

1. 시나리오 I

가장 이상적인 경우로, 우리사회의 경제구조적 전환이 성공적으로 진행되어, 개인과 국가 전체의 경제적 불안정성과 불확실성이 줄어들고, 육아의 사회적 부담을 제도화할 수 있는 인식의 전환은 물론 이에 필요한 경제력이 확보되어 실행될 수 있는 경우다. 이 경우 현재 출산율 감소를 낳고 있는 두 가지의 주요 요인이 해결됨으로써, 출산율 반등이 상당히 진행될 수 있을 것이다.

2. 시나리오 II

경제구조적 전환이 성공적으로 이루어지고 개인과 국가의 경제 불안정 요인이 많이 완화되지만, 사회적으로 육아를 부담할 수 있는 인식의 전환이 이루어지지 못하는 경우다. 이 경우 출산율 감소를 낳고 있는 두 가지 요인 중 경제적 불안정 요인 한 가지만 해결된 것으로, 그러한 요인에 의해 진행되었던 감소만큼의 출산율 반등은 기대할 수 있을 것이다.

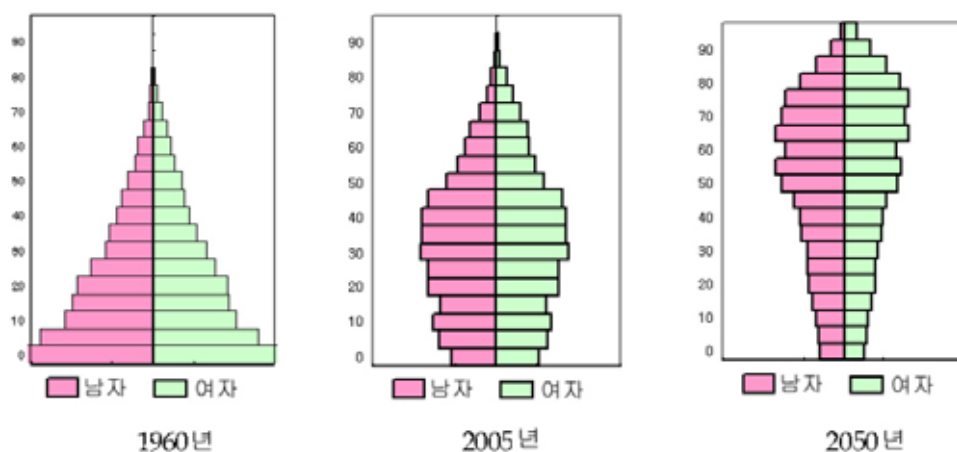
3. 시나리오 IV

현재로서 생각할 수 있는 가장 힘든 경우로, 우리 경제의 성공적인 경제 구조 전환이 지연되고, 이에 따라 육아의 사회적 부담은 현실적으로 실행할 수 없게 되는 경우이다. 이 경우, 현재 출산율 감소를 낳고 있는 두 가지 요인 모두 지속적으로 영향을 미치게 됨으로써 출산율 반등을 기대하기 어려움은 물론, 지속적인 감소가 나타나게 될 가능성도 상당히 높다고 하겠다.

II. 고령화 : 늘어가는 인구

우리나라 전체 인구에서 65세 이상 노인이 차지하는 비율은 1960년 3.7%에서, 1990년 5.0%, 2000년 7.3%로 차츰 증가해 오고 있으며, 2010년에는 10.9%, 2020년에 15.7%, 2030년에는 24.1%에 달할 것으로 추정되고 있다(통계청, 2005a). 즉 2030년경이 되면 길에서 마주치는 사람들 네 명 중 한 명은 65세 이상의 노인인 사회가 된다는 것이다.

[그림 2] 우리나라 인구 피라미드 구조의 변화



자료 : 통계청, 2005, 『장래 인구 특별추계』

이러한 노인 인구의 빠른 증가 원인은 무엇인가? 여기에는 기본적으로 두 가지 요인이 작용하고 있다. 첫째는, 빠른 속도로 지속적으로 감소하고 있는 출산율이며, 둘째는 평균수명의 연장이다. 1960년 우리사회 남자의 평균수명은 51.1, 여자의 평균수명은 53.7이었다(김태현, 2002). 이 숫자는 지속적으로 늘어나, 2000년의 경우 남자는 72.1, 여자는 79.5를 보여주고 있으며, 2020년에는 남녀 각각 78.2, 84.4의 평균수명을 지닐 것으로 예측되고 있다(표4 참조). 그렇다면 이러한 추세는 지속될 것인가?

산업화 이후 현재까지의 추세를 고려하고, 특히 최근의 생명공학적인 연구들의 활발함을 고려할 때 평균수명의 연장은 지속될 것이라고 예측할 수 있다. 그렇다면 앞으로 인구의 고령화 여부, 그리고 그 속도를 결정하게 되는 요인은 출산율이라고 할 수 있다. 먼저 고령화 여부와 관련해, 우리사회에서 인구의 고령화가 나타나지 않을 수 있는 조건은 출산율이 반등하고, 그 반등의 정도가 매우 크게 나타나 평균수명의 연장으로 인한 노인 인구의 증가분을 충분히 상쇄할 수 있을 경우이다. 그런데 현실적으로 생각할 때 출산율의 반등이 그렇게까지 크게 진행될 수 있는 가능성은 극히 희박하다고 하겠다. 따라서 인구의 고령화가 진행되리라는 것은 분명한 것으로 보이며, 가변적인 것은 그 속도라고 하겠다. 만일 출산율이 현재와 같이 지속적으로 감소한다면 고령화의 속도는 매우 빠르게 진행될 것이며, 만일 출산율이 어느 정도 반등을 한다면, 그 속도는 상대적으로 늦추어질 수도 있을 것이다.

그렇다면, 즉 변수는 단지 속도일 뿐 고령화 자체는 어쩔 수 없는 변화 방향이라면 우리는 인구 고령화의 의미에 대해 보다 진지하게 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 인구 고령화는 특정 시점에 결정되는 결과가 아니라, 일정한 시간동안 진행되는 과정이며, 따라서 그 속도가 어느 정도 예측 가능하며, 이는 그러한 현상과 관련해 제기될 수 있는 사회적 문제들에 대해 예방과 대처를 할 수 있음을 의미하기 때문이다.

노인들의 사회, 과연 어떠한 모습일까?

1. 연령분리적인 사회

■ 특성

교육제도와 노동시장이 모두 엄격한 연령분리에 의해 운영된다. 교육은 일정 연령 동안 학교 교육을 중심으로 이루어지며, 학교교육의 완료와 함께 노동시장 진입이 이

루어지며, 일정 연령이 되고 학교교육을 통해 형성된 인적자본이 평가 절하될 시점에 이르면 노동시장에서 퇴출된다. 경제적 은퇴와 함께 시작되는 이 시기는 일반적으로 사회적 은퇴를 동반하며, 이 시기에 이르면 생활은 여가로 채워진다.

■ 문제점

개인적인 차원에서 경제적 은퇴와 함께 시작되는 여가의 기간이 점차 길어지고 있다. 정년을 60세라 가정한다 해도 2020년경이 되면 노인들에게는 약 20년 정도의 여가의 시간이 허락된다. 이러한 길고 지속적인 여가의 시간이 과연 여가의 본연의 취지에 적합한 것인가?

경제적 은퇴는 사회적 은퇴로 연결되는 것이 일반적이며, 경제적, 사회적 은퇴 이면에는 기회와 자원의 박탈이라는 현실이 있다. 이는 노인 인구들의 의존성을 심화시키며, 사회적으로는 노인인구 증가에 따른 사회적 부담의 증가로 이어진다.

현재 노인인구의 특성

2000년 통계청 자료에 의하면, 65세 이상 노인들 10명 중 8명은 초등 이하의 교육 수준에 머물러 있다. 특히 여자 노인의 교육수준은 매우 낮아 10명 중 9명이 초등 이하의 교육수준을 가지고 있다. 소득 면에서 볼 때 노년기 빈곤의 문제는 매우 심각하다. 2000년에 개정된 국민기초생활보장법에 따라 국가로부터 생계 보조 혹은 자활 지원을 받는 기초 생활 보장 수급자 중 65세 이상 노인이 차지하는 비율은 24.2%에 이른다. 한국보건사회연구원의 자료에 의하면, 우리 사회 65세 이상 노인 중 전혀 소득이 없는 노인이 3.9%이며, 50만원 미만인 노인은 74.8%에 이른다. 소득이 있는 경우 주요 소득원은 자녀로부터의 지원이나 본인의 근로 소득인데, 자녀로부터의 지원액은 평균 10만원을 약간 웃도는 수준이다. 65세 이상 노인의 40.4%가 근로 소득을 가지고 있다고 하나, 월 평균 근로 소득은 14.6만원으로 나타나고 있다. 경제 활동 참여율이나 취업률로 살펴보면 우리 사회 노인들의 취업 기회가 다른 선진국에 비해 높은 것이 사실이나, 이들 중 대다수의 종사 업종은 농업이나 단순 노무직, 임시직이다. 이는 연령 차별적인 노동시장의 구조 속에서도 많은 노인들이 빈곤의 위험 때문에 주변적이고 임시적인 노무에라도 종사할 수밖에 없는 현실을 보여 준다(박경숙, 2003).

2. 연령통합적인 사회

■ 특성

평생교육제도의 활성화로 개인들은 언제 어디서나 자신이 원하는 교육을 받을 수 있다. 노동시장에서 연령은 더 이상 입직과 퇴직을 결정하는 요인으로 작용하지 않는다. 따라서 누구든지 자신의 여건과 능력에 맞춰 경제활동에 참여할 수 있고, 그에 부응하는 경제적, 사회적 자원을 향유할 수 있다.

■ 문제점

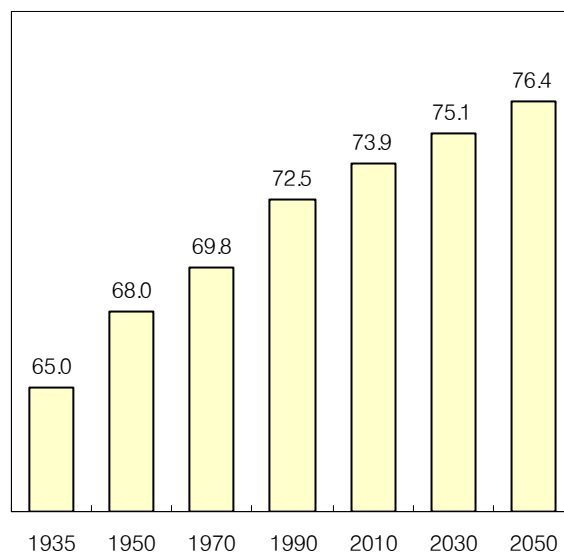
‘연령차별주의’가 ‘성차별주의’ 또는 ‘인종차별주의’와 마찬가지로, 사회적으로 개인들을 집단의 속성에 의해 평가하고 집단의 기회와 자원을 박탈하는 기제로 작용하고 있다는 인식의 전환이 필요하다. 동시에 노인들 집단 내부에서도 일에 대해 보다 적극적이고 긍정적인 가치관의 정립이 필요하다.

미국에서는 1994년에 모든 직무에 대해 연령에 의한 강제퇴직을 금지하는 법률이 공포됐다. 이는 연령에 관계없이 원하는 사람은 누구든지 경제활동에 참여하게 하려는 노력의 시작인데, 사실 이러한 시도 이면에는 중요한 경제적 요인들이 작용하고 있다. 퇴직연령의 연장은 세금확보와 연금절약의 이중효과를 통해 조기퇴직에 따른 사회적 부담을 줄일 수 있는 중요한 방법이기 때문이다. 20년 이상 지속되는 저출산율 문제를 고심하고 있는 일본에서도 지난해 ‘세대간 워크 셰어링(work sharing)’ 정책을 제시한 바 있다. 즉 30~40대 아이를 낳고 키울 시점인 연령대 근로자들의 평균 근로시간을 줄이고, 대신 고령자와 젊은이들을 추가로 고용하라는 것이다. 이는 출산율 문제, 고령화 문제, 청년 실업자 문제 모두에 대한 해법이 될 수 있을 것으로 기대되고 있다. OECD 회원국 전체로 볼 때, 노년층의 비율은 현재 22%에서 오는 2050년에는 46%에 달할 것이라고 전망되고 있으며, 이러한 배경 하에 최근 OECD는 노인을 경제 활동에 편입시키지 못할 경우 경제는 마비상태에 빠지게 될 것이라고 경고하고 있다.

그렇다면 노인 인구의 경제활동 장려는 단지 노령인구의 사회적 부담을 줄이기 위해 정책적으로 이용되고 있을 뿐인가? 역사적인 시각으로 볼 때, 평균적으로 거의 20년에 달하는 은퇴의 시기를 보내게 되는 노인들의 현실은, 평균수명의 연장으로 인해

나타나게 되는 최근의 현상일 뿐이다. 1950년경 평균기대수명은 은퇴연령보다 약간 더 길었을 뿐이다. 또한 미국이 공적연금제도를 도입한 1936년 당시 연금 수급 개시 연령인 65세는 당시의 평균수명으로 보면 현 시점의 79세에 해당한다는 주장도 있다(그림 3 참조). 지난 몇 십년동안 이룩한 의학의 발전, 이로 인한 노인인구의 건강상태 향상에도 불구하고, 노인인구의 경제활동 참여는 오히려 급속히 줄어들은 것이 현실이다. 예를 들어, 지난 25년 동안 60~64세 남자들의 취업률은 독일에서는 70%에서 32%로, 프랑스에서는 67%에서 22%로 떨어졌다. 마찬가지로 미국에서도 65세 이상의 남자 중 경제활동 참가율이 지난 1950년에 46%이던 것이 1987년에는 16%로 저하되었다(피터슨, 2002).

[그림 3] 은퇴 연령



자료:SSA, 1992, 필자 추정.

노인들 개인적인 측면에서 볼 때도, 일을 하는 노인들이 그렇지 않은 노인들보다 신체적, 정신적으로 더 건강한 삶을 산다는 연구들이 이제는 정설로 받아들여지고 있으며, 미국 은퇴 생활자들의 대부분은 목표를 가지고 살던 때를 그리워하고, 4분의 3은 ‘어떤 종류의 돈을 받는 직업’을 가지기를 희망한다는 조사도 보고되고 있다(피터슨, 2002). 그러나 현실적으로 노인인구를 둘러싼 사회적 신화들은 그들을 단지 사회의 부담으로 묶어놓는 역할을 하는 것이 일반적이다.

무엇보다도 중요한 역할을 하는 것은, 노인집단의 신체적 쇠퇴와 생산성 저하와 관

련된 사회적 인식으로, 이러한 사회적 인식은 노동시장에서 개개인의 특성에 대한 고려보다는 집단의 특성만을 고려하는 통계적 차별의 근거가 되고 있다. 현재에도 노인 집단 내부에는 신체적 건강과 관련해 개인별 차이가 많이 존재하고 있을 뿐 아니라, 발전하고 있는 의학기술과 건강에 관한 관심 등을 고려할 때 미래의 노인집단의 건강상태가 현재보다 일반적으로 양호할 것으로 예상하는 것에 큰 무리가 없을 것으로 생각된다. 또한 노인인구의 생산성에 관해서는 기존의 부정적인 시각이 사회적 편견임을 입증하는 연구 자료들이 많이 산출되고 있다. 예를 들어, 점포 몇 군데를 전부 50세 이상의 종업원들로만 운영하고 있는 영국 가정용품업체의 경우, 그렇지 않은 점포에 비해 이직률은 6분의 1에 불과했고, 결근율은 40퍼센트 낮았으며, 누수(절도)는 60퍼센트가 적었으며, 수익은 18퍼센트가 높다고 한다(피터슨, 2002). 특히 우리의 미래사회에서 노인인구 집단은 현재 우리사회 노인인구 집단에 비해 월등히 높은 교육 수준을 가진 집단일 것이며, 교육은 생산성과 밀접한 관계를 가지는 요인임을 주시할 필요가 있다.

“60세 이상 노인 채용 ‘실버 회사’ 인기 끈다”

고령 직원을 채용하는 실버(노인) 우대 회사들의 인기가 높아지고 있다. 서울·종로 강남·양천구 등에 5개 지점을 두고 있는 실버 택배 회사인 ‘떼제베’에는 요즘 취업 문의가 폭증하고 있다. 모두 만 65세가 넘는 이 회사의 종업원들은 현재 80명으로 1년 전의 두 배로 늘었다. 이들은 하루 평균 5건 정도의 서류·꽃바구니·선물을 배달한다. 보통 50만원 안팎의 월급을 받지만, 매월 100만 원 이상의 수입을 올리는 고액 직원도 상당수 된다. 배기근 사장은 “경기 일산에 이어 조만간 부산에도 지점을 낼 계획”이라며 “경기 침체에도 불구하고 올해 매출은 지난해보다 적어도 30%이상 늘어날 전망”이라고 말했다. 패스트푸드 업체인 한국 맥도날드도 60세 이상 고령 직원 채용으로 인기를 끌고 있다. 현재 직원 42명이 전국 각 매장에 근무 중, 시간 당 평균 3500원의 급여를 받고 젊은이들과 똑같은 일을 한다. 부산 해운대점 박준규 씨(63세)의 경우 능력을 인정받아 정규 직원으로 특채되기도 했다.

(중략)

조선일보, 2003. 10. 1.

요약하자면, 노인인구의 규모가 상대적으로 커지고 노인 집단의 특성 또한 변화하고 있는 사회에서 우리는 우리가 현재 가지고 있는 노인인구에 관한 시각을 조정할 필요가 있다. 그런데 이러한 조정은 제도적인 준비를 필요로 한다. 무엇보다도 중요한 것은 연령차별적으로 운영되는 교육제도와 노동시장 관행에 있어서의 변화다. 전반적인 사회변화, 경제변화의 속도가 매우 빠르게 진행되는 오늘날의 현실을 고려할 때, 노인인구의 경제활동 참여, 그리고 사회통합을 위해서는 일생을 통한 지속적인 학습의 필요성이 무엇보다도 절실하다. 이를 위해서는 사회 전반적으로 평생교육 시스템이 보다 광범위하게 정착되는 것이 필요하다.

노인인구를 경제활동에 편입시키는 방법으로는 정년의 연장, 완전한 은퇴로 접어들기까지 업무량과 소득을 적정히 조정해서 근무하는 교량작업(bridge work), 그리고 임금 피크제 도입이 가장 활발하게 논의되고 있다. 임금 피크제란 일정 연령이 지나면 임금을 줄이면서 대신 정년을 연장하는 제도를 지칭하는 것으로, 이는 기업 입장에서 본다면 고령자들에게 지급해야 하는 고임금 부담을 줄여줌으로써 고령자 채용 회피 경향을 줄일 것으로 기대가 되고 있다. 더 나아가 기업 입장에서 본다면 보다 적극적이고 전략적인 측면에서 노인인구의 노동력 활용을 모색할 필요가 있다. 어차피 인구구조상 젊은 노동력이 점점 희박해 질 것임을 고려할 때, 나이 든 사람이 젊은 사람들에 비해 상대적으로 잘 할 수 있는 일이 무엇일까 생각해보고, 나이 든 사람들에게는 적은 시간만 근무하게 해서 업무 부담을 줄이는 대신에 봉급을 조절하는 식으로 노인인구의 노동력 활용방안을 모색하는 것이 필요할 것이다(피터슨, 2002). 물론 이러한 탄력적인 고용 시스템이 사회적으로 확산되기 위해서는 노동시장 전반의 유연성 증가가 필수적임은 분명하다.

노인인구의 경제적, 사회적 통합을 위해 필요한 조건들은 물론 노동 공급자인 노인 인구 내부에도 존재한다. 특히 장유유서의 전통주의적 가치관은 노인인구들로 하여금 사회에서 연령으로 인한 일정한 특혜를 누릴 것을 기대하게 하는데, 연령통합적인 사회에서는 연령에 의한 차별이 문제가 되는 만큼, 연령에 의한 특혜도 기대하기 어려울 것으로 생각된다. 하지만 최근 우리사회에 일어나고 있는 가치관 변화에 관한 연구들을 보면, 우리나라 국민들은 외환위기 이후 가치관 측면에서 빠르게 시장경쟁 체계를 수용하고 있음을 보여주고 있어(삼성경제연구원, 2003; 송호근, 2003), 미래사회에서 이러한 전통적인 가치와의 충돌로 인한 문제는 그다지 심각하지는 않을 것으로 생각된다.

노인과 자원 봉사 활동 및 기타 사회 활동

미래 사회에서 노인들의 사회 참여는 경제적인 영역 이외에 더 광범위한 영역에서 이루어질 것으로 예상된다. 특히 앞서 지적한 바와 같이 미래 노인집단의 교육수준은 현재 노인집단의 그것에 비해 월등히 높을 것이며, 또한 민주주의와 사회 변혁의 시대적 배경 하에 성장한 집단의 속성상, 20~30년 후 우리사회 노인들의 사회 참여 욕구는 매우 높을 것으로 짐작할 수 있다. 사회 참여란 자원 봉사 등을 통한 사회봉사 활동, 또는 이익 집단화를 통한 정치 세력화로 나타날 수도 있을 것이다.

미국의 은퇴자 협회(AARP)의 경우를 보면, 3300만 명의 회원을 거느리고 1700명의 상근 직원을 두고 있는 거대 조직이다. 이들은 다양한 수익사업 및 지역 사회와 연계된 다양한 자원 봉사 프로그램 운영은 물론 세력화된 이익 집단으로 의회에 압력을 행사하기도 한다. 우리 사회에서 노인들의 조직화된 사회 참여는 이제 막 시작 단계에 있는데(대한은퇴자협회, 인간성회복추진협회의 은퇴자 클럽, 시니어 통역자원봉사단 등), 이러한 움직임이 사회 전체를 통합하는 방향으로 갈지 아니면 사회의 분열과 갈등을 심화하는 방향으로 가게 될지는, 우리 사회가 기존의 연령 차별적 관행들을 성공적으로 개선해 가는 정도에 의해 좌우될 것으로 생각된다.

Ⅲ. 가구규모의 축소 : 가구의 분열

우리나라의 총 가구 수는 1980년 797만에서 2000년 1460만으로 증가하였으며, 현재까지의 추세가 지속될 경우 2020년에는 1815만으로 증가할 것으로 추산되고 있다(통계청, 2003). 이러한 가구 수의 증가는 가구의 지속적인 분열현상에 의한 것으로, 동 기간동안 평균 가구원 수는 4.5명에서 3.1명으로 감소하였으며(2020년에는 2.7명이 될 것으로 추정됨), 우리나라 전체가구 중 1인 가구가 차지하는 비율은 4.8%에서 15.5%로 증가하였다(2020년에는 21.5%에 달할 것으로 추산됨).

[표 2] 가구의 변화 추세

구분	1980년	1985년	1990년	1995년	2000년
총가구수 (1,000가구)	7,969	9,571	11,355	12,958	14,312
평균 가구원수 (명)	4.5	4.1	3.7	3.3	3.1
1인 가구 비율 (%)	4.8	6.9	9.0	12.7	15.5

자료:통계청, 한국통계정보시스템(KOSSES), <http://kosis.nso.go.kr/>

이러한 가구의 지속적인 분열은 기본적으로 두 가지 매개요인에 의해 촉진되고 있다. 첫째는 1인 가구 형성의 잠재성을 지니는 집단의 증가 요인으로, 이는 미혼율과 이혼율의 증가, 그리고 남녀별 평균수명 차이에서 기인하는 여성 노인의 증가 현상 등에서 나타나고 있다. [표-3]에서 보여 지고 있듯이 우리나라 30~35세 여성(남성) 중 미혼일 확률은 1980년 2.7(7.3)%에서 2000년 10.7(28.1)%로 빠르게 성장하였으며, 35~39세의 경우에도 그 확률은 1.0(1.7)%에서 4.3(10.6)%로 증가하였다. 또한 유배우 이혼율(15세 이상 인구, 천 명당)로 볼 때 우리나라의 이혼율은 1980년의 16에서 1995년 32로, 두 배 가까이 증가하였다. 남녀별 평균수명에서의 차이는 1990년 이후 점차 줄어들고 있기는 하지만, 1971년에 7.1에서 1981년에는 8.2로 증가하였다.

[표 3] 미혼율, 이혼율의 추이

(단위:%)

구분	1980년	1990년	2000년
미혼율			
女 30~34세	2.7	5.3	10.7
女 35~39세	1.0	2.4	4.3
男 30~34세	7.3	13.9	28.1
男 35~39세	1.7	3.8	10.6
유배우 이혼율	16	24	32

자료:1)미혼율 - 경제기획원, 『1980 인구 및 주택 센서스 보고』, 통계청, 『1990 인구 주택 총조사 보고 서』, 『2000 인구 주택 총 조사 보고서』.

2)이혼율 - 박경애, 2000, “한국의 이혼율 추이와 의미, 1970~1995”, 『한국인구학』, 제23권1호 pp.5-29.

[표 4] 남녀별 평균 수명의 추이

(단위:세)

구분	1971년	1981년	1991년	2000년	2010년	2020년
남자	59.0	62.3	67.7	72.1	76.2	78.2
여자	66.1	70.5	75.9	79.5	82.6	84.4
차이	7.1	8.2	8.2	7.4	6.4	6.2

자료: 통계청, 2005, 『장래인구 특별추계 결과』.

그런데 현실적으로 가구의 지속적인 분열이 관찰 되는 데는, 이러한 잠재적 1인 가구 형성 인구의 증가 외에 다른 중요한 한 가지 요인이 더 존재한다. 이는 단독가구 형성 경향의 증가이다. 예를 들어, 1980년에는 미혼 중 1인 가구 거주 율은 2.3%에 불과하였으나, 2000년 이 비율은 10.1%로 증가하였으며, 이러한 경향은 이혼인구와 사별한 인구들에게서도 공통적으로 나타나고 있다(이혼한 사람들의 경우는 16.8%에서 32.2%로, 사별한 사람들의 경우에는 8.3%에서 30.6%로 증가하였다; 김정석, 2002). 이에 따라, 예를 들어, 65세 이상 노인 인구 중 혼자 사는 비율이 1990년에는 8.9%였던 것이 2005년의 경우에는 18.0%로 두 배 가까이 증가하였다(통계청, 2005b). 요약하자면, 기존에 속해있던 가족이 해체되거나, 또는 혼인을 하지 않았더라도 독립할 나이가 되면, 사람들은 점점 더 자신만의 단독 가구를 형성해 독립적인 생활을 영위하는 경향이 증가하고 있으며, 이는 미혼인구에서 노인인구에까지 모두에게서 공통적으로 관찰되고 있다.

이러한 추세는 앞으로도 지속될 것인가? 1인 가구 형성 잠재성이 높은 집단 중 노

인인구와 관련해서는, 1990년 이후 남녀별 평균수명에서의 차이가 점차 줄어들고 있으며, 앞으로도 지속적으로 차이가 줄어들 것으로 예상되고 있어, 사별로 인한 단독가구 형성 속도는 1970, 1980년대에 비해 다소 늦추어질 수 있을 것이다. 그러나 이러한 차이는 지속적으로 증가하는 미혼, 이혼, 그리고 단독가구 형성 경향 요인에 의해 상쇄되어 버릴 가능성이 매우 크다. 그렇다면 왜 미혼, 이혼, 그리고 단독가구 형성 경향은 지속적으로 증가할 것으로 예상되는가? 이는 이러한 현상들이 현재 우리 사회가 경험하고 있는 한 가지 중요한 변화 방향을 대변하고 있는 것으로 보기 때문이며, 그러한 변화의 방향성이 앞으로도 상당한 기간동안은 지속될 것으로 예상되기 때문이다.

우리사회의 전통적인 가치구조에서 가족주의는 핵심적인 역할을 차지해왔으며, 여기에서 가족주의를 규정하는 기본 질서는 유교주의적 가부장주의였다. 이러한 유교주의적 가부장주의는 기본적으로 여성의 역할을 가족 내로 제한한다. 그런데 이러한 유교주의적 전통에 기초한 가족주의는 서구에서 도입되는 개인주의적 가치관에 의해 근본적인 도전에 직면해 있는 것이 현실이다. 이러한 가치관의 변화는 물론 사회경제적 요인들과 맞물려 진행된다. 여성의 교육수준 향상, 경제활동 참여의 증가, 확대되는 여성의 사회적 진출 영역들, 이러한 변화 요인들은 기존의 가족 내에서의 역할에 만족하는데서 벗어나, 보다 확장된 사회 속으로 통합되고자 하는 여성들의 욕구를 증가시키는 것이 세계적으로 관찰되고 있는 일반적인 현상이며, 우리나라에서도 서구화, 세계화의 진전과 더불어 그러한 현상이 심화되고 있는 것으로 보인다. 이러한 새로운 가치관은 여성의 역할을 제한하는 전통적 가부장주의와는 본질적으로 대립관계에 있을 밖에 없으며, 증가하는 미혼, 이혼율은 그러한 상반되는 가치관들의 갈등상태를 보여주는 사회적 지표라고 할 수 있다.

그러나 한편 확대되는 개인주의적 가치는 비단 여성들에게서만 관찰되는 것은 아니다. 앞서 지적된 단독가구 형성 경향의 증가를 통해 볼 수 있듯이, 사회 전반적으로도 개인적으로 독립적인 생활을 유지하고자 하는 경향이 증가하고 있는 것이 현실이다. 이는 특히 노인인구들에게서 강하게 나타나고 있는데, 예를 들어, 전체 노인 인구 중 1인 단독가구 노인의 비율이 1990년에는 8.9%에 불과하던 것이 2000년에는 16.8%로, 10년 사이에 두 배 가까이 증가하였다(남자노인의 경우는 3.4%에서 6.2%로, 여자노인의 경우에는 12.2%에서 22.4%로 증가; 김정석, 2002). 이러한 현실은, 과거에는 규범적으로 자녀와의 동거가 당연시되던 것에 반해, 오늘날 자녀와의 동거

는 보다 상황적 요인에 의해 결정되고 있음을 시사하는 것으로 보인다(박경숙, 2003). 요약하자면, 규범으로서의 가족주의의 구속력은 우리사회에서 점차 약화되어가고 있는 반면, 개인주의적 가치관이 확대되고 있으며, 이에 따라 앞으로도 가구의 지속적인 분열은 상당기간동안 지속될 것으로 보인다.

참고문헌

- 김승권. 2003. 저출산 대비 인구정책개발 및 범정부추진체계 수립연구. 한국보건사회연구원.
- 김정석. 2002. “가족과 가구” 한국의 인구 (김두섭 · 박상태 · 은기수 편). 통계청.
- 김태현. 2002. “사망력” 한국의 인구 (김두섭 · 박상태 · 은기수 편). 통계청.
- 박경숙. 2003. 고령화 사회 이미 진행된 미래. 의암출판.
- 박경애. 2000. “한국의 이혼율 추이와 의미, 1970~1995”. 한국인구학. 제23권 1호 p5-29.
- 삼성경제연구소. 2003/4/23. CEO Information: 한국사회의 가치관 급변과 혼돈.
- 송호근. 2003. 한국, 무슨 일이 일어나고 있나. 삼성경제연구소.
- 이현승 · 김현진. 2003. 늙어가는 대한민국. 삼성경제연구소.
- 피터슨, 피터 G. 2002. 노인들의 사회, 그 불안한 미래. 에코리브
- 통계청. 2002. 시도별 장래인구추계. 통계청.
- . 2003. “2002년 출생 · 사망통계 결과” 통계청 보도자료 (2003/8).
- . 2005a. “장래인구 특별추계 결과” 통계청 보도자료 (2005/1).
- . 2005b. 세계 및 한국의 인구현황.
- 한국보건사회연구원. 2000. 2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사.
- Castells, Manuel. 1997. The Power of Identity. Blackwell Publishers.
- Davis, Kingsley. 1963. "The Theory of Change and Response in Modern Demographic History." Population Index. 29: 345-366.



이선이(아주대학교 사회학과 교수)

1. 저출산의 원인 속의 젠더 요인
2. 저출산에 대한 정책적 대응의 젠더 함의

저출산과 젠더

이선이 (아주대 사회학과 교수)

1. 저출산의 원인 속의 젠더 요인

우리나라의 저출산의 원인은 대략 4 가지 측면에서 설명되고 있다.

첫째는 초혼 연령의 상승 및 미혼인구의 증가라는 인구학적 측면이다. 1960년 우리나라의 평균 초혼 연령은 남자 25.4세, 여자 21.6세이던 것이, 1990년에는 남자 27.8세와 여자 24.8세로 상승하였고, 다시 2003년에는 30.1세와 27.3세에 이르게 되었다. 미혼 비율의 증가는 자연히 출산율의 저하로 이어지게 되어있다. 젊은 층의 미혼 상태는 자발적 미혼상태, 비자발적 미혼상태, 결혼이 예정되어 있는 일시적 미혼 상태로 구별된다. 근래에 이루어진 조사 결과에 의하면, 28세 이상 40세 미만의 미혼남녀의 미혼상태는 자발적인 경우가 37% (남 30%, 여 52%)이며, 비자발적인 미혼상태는 46% (남 51%, 여 36%), 일시적 미혼상태는 17% (남 19%, 여 12%)이다. 미혼자들이 결혼을 하지 않는 가장 흔한 이유는 ‘마땅한 배우자가 없어서’(58%)와 ‘경제적 기반이 없어서’(26%)인 것으로 나타나며, ‘독신을 선호하기 때문’은 13% 정도이다. 마땅한 배우자가 없다는 경우는 여자(68%)가 남자(55%)보다 높으며, 경제적 기반이 없다는 경우는 남자(28%)가 여자(6%)보다 높고, 독신을 선호하는 경우는 여자(13%)가 남자(5%)보다 높다 (김승권 외, 2003). 이러한 분석을 통해 알 수 있는 것은 현재 저출산의 일정부분은 일시적 감소분으로서 외적 조건의 변화에 따라 향후에는 복구가 가능한 부분일 수 있다는 점이다.

두 번째는 자녀 양육과 관련된 경제적인 측면이다. 경제 불황은 미혼남녀의 결혼 연기 또는 기피의 원인이 될 뿐 아니라, 출산의 지연 및 기피의 원인이 되기도 한다. 우리나라 출산율의 급격한 하락이 90년대 말 외환위기 즈음부터 확연히 나타나게 되었다는 점을 통해서도 불황의 효과를 알 수 있다. 따라서 경제 상황이 개선된다면 부분적으로나마 출산율의 상승을 기대할 수 있다.

자녀양육에 수반되는 경제적 부담의 과중도 출산 기피의 원인이 되는 것으로 나타나는데, 이 요인은 경제불황보다 훨씬 장기적인 영향을 미칠 것으로 기대되는 요인이

다. 우리나라에서는 부모의 자녀에 대한 경제적 책임의 한계가 대학 졸업할 때를 넘어서서 결혼하기까지에도 확산되는 경향이 있다. 게다가 사교육비도 자녀양육에 수반되는 경제적 압박요인으로 작용하고 있다. 2003년의 연구결과에 의하면, 자녀가 꼭 필요하지 않다는 입장을 가지고 있는 사람들의 대다수(51%)는 자녀양육에 따른 경제적 부담 때문에 그렇게 생각하는 것으로 나타났으며, 소득수준이 높을수록 그러한 입장이 강하였다. 그 외에는 ‘부부의 애정만으로 충분하기 때문’(34%)이라는 이유와 ‘내일을 하는데 부담이 되기 때문’(6%)이라는 이유가 포함되어 있었다 (여성부, 2003).

세 번째는 가족 가치관의 변화 측면이다. 통계청(2002)의 조사 결과에 의하면, 결혼관이 달라지고 있는 것으로 나타난다. 결혼을 ‘반드시 해야 한다’거나 ‘하는 것이 좋다’고 생각하는 사람들의 비율은 1998년에는 74%에서 2002년에는 69%로 감소하였으며, 반면에 ‘해도 좋고 하지 않아도 좋다’는 사람들은 24%에서 27%로 증가하였다. 이러한 태도 변화의 폭은 남성보다 여성들 사이에서 큰 것으로 나타난다(통계청, 2002). 미혼 남녀만을 대상으로 실시된 조사 결과에 따르면, 역시 여성들이 결혼에 대해 유보적인 태도를 가지는 비율이 높고, 남성들이 결혼을 필수로 여기는 비율이 높다. 흥미로운 것은 미혼자만을 대상으로 이루어진 조사에서는 ‘결혼을 하는 편이 좋다’고 생각하는 비율이 48%로 더 높게 나타난다는 점이다 (김승권 외, 2003).

사람들이 결혼을 기피하게 되는 이유에는 결혼의 실패에 대한 두려움, 결혼이 자기 성장 및 발전에 방해가 될 것이라는 두려움, 또는 자녀 양육에 대한 자신감의 결여 등이 포함될 것이라고 볼 수 있다. 2004년의 조사 결과에 의하면, 결혼의 실패에 대한 두려움은 남녀 공히 가장 일반적인 결혼 기피 요인으로 나타나는 반면, 자녀양육에 대한 자신감의 결여나 결혼이 자기 발전에 장애가 될 것이라는 우려는 남성보다 여성에게서 강한 것으로 나타난다 (문화방송, 2004).

네 번째는 여성의 직업활동의 증가와 관련된 측면이다. 근래에 여성들이 전업주부로서 가사와 육아에 전념해야 한다는 입장은 크게 약화되었으며, 결혼 및 출산 후에도 취업을 계속하는 것이 점점 더 당연하게 받아들여지고 있다. 그러나 육아의 부담은 여전히 여성의 책임으로 부과되고 있으며, 여성의 직업활동을 방해하는 가장 중대한 요인으로 작용하고 있다. 특히 고학력 여성들의 경우 직업적 커리어를 추구하려는 의도가 확대되면서, 자녀의 출산 및 양육에 따른 기회비용이 더욱 커지게 되었다. 여성들은 가정과 일을 양립하기 위한 시도를 하지만, 이를 지원하는 사회제도의 미비로 인해 결국 둘 중 하나를 포기해야 하는 상황에 이르게 되는 것이 일반적인 상황

이다. 이러한 상황에서 직업적 성취를 추구하는 여성들이 아예 출산을 기피하는 현상이 일어나고 있다.

이상의 요인들을 고려해 보면, 최근 우리나라의 저출산은 대략 다음과 같은 특성을 지닌 집단들에 의해 만들어지는 현상이라고 종합해 볼 수 있다. 첫째는 가족 가치관의 약화와 개인주의화의 결과로 자녀를 원치 않거나 아예 결혼 자체를 기피하는 경우이다. 두 번째는 자녀를 낳고 싶지만, 경제적 기반의 취약성 때문에, 또는 예상되는 자녀 양육비의 과중한 부담 때문에 출산을 감당할 엄두를 내지 못하는 사람들이다. 여기에는 자녀양육 및 가족부양의 경제적 책임이 일차적으로는 자신에게 있다고 자각하는 남성들이 큰 부분을 차지하고 있으리라고 가정할 수 있다. 세 번째는 자녀양육이 직업활동과 양립되기 어렵다는 판단 하에, 직업활동에 일차적으로 헌신하기 위해 자녀의 출산을 포기하는 사람들이다. 여기에는 일단 자녀를 출산하고 나면, 자신이 자녀양육의 일차적 책임을 면하기 어렵게 될 것이라고 자각하는 여성들이 큰 부분을 차지하리라고 추측할 수 있다. 네 번째는 어떠한 이유에서든 자발적으로 결혼에 나서지 않는 사람이 아니라, 본인은 결혼을 하고자 하고 출산하여 가족을 이루려는 의도도 있지만, 위와 같은 이유로 결혼을 기피하는 사람들이 많아서 결혼시장이 축소되었기 때문에 마땅한 배우자 찾기에 실패한 사람들이다.

젠더의 관점을 가지고 이를 다시 요약하면, 우리 사회의 저출산 현상은 상당부분 전통적인 성별분업에 의해 만들어졌다고 할 수 있다. 자녀양육의 책임을 거의 전적으로 여성에게 부과하는 동안 공공 차원의 어린이 양육체계를 이룩해 놓지 못하였기 때문에, 여성들의 경제활동참여가 필수적으로 요구되는 새로운 경제시스템을 맞이하게 된 이 시점에서, 여성들은 양자택일을 강요받게 되었다. 경제적 부양의 책임을 궁극적으로는 남성들에게 돌리는 관행이 깨어지지 않은 상태에서, 경제적 부담의 크기가 끝을 모르게 확대일로를 걷는 상황에서, 남성들은 아예 가족의 형성을 포기하고 싶어 되었다. 여기에서 한 가지 더 기억할 것은, 출산율 1.16이라는 심각한 결과가 빚어지기 위해서 모든 사람들이 위와 같은 의식적인 계산을 바탕으로 의도적으로 저출산을 선택할 필요는 없다는 것이다. 이렇게 문제를 지각하는 사람들이 어느 임계의 수준만 존재하게 되면, 그러한 사람들의 행동의 파급효과로 다른 사람들도 선택의 제한을 받게 되는 결과가 빚어질 수도 있다는 것이다.

혹자는 저출산이 가부장적 억압에 대한 여성들의 조용하지만 격렬한 저항이라고 해석하지만, 자세히 들여다보면 남성과 여성의 공동 파업, 그리고 결과적으로 사회

전반으로 확산된 태업상태라고 보는 편이 더 정확할 것 같다. 가부장적 억압의 피해자는 여성만이 아니라 여성과 남성 모두라고 하지 않았던가?

2. 저출산에 대한 정책적 대응의 젠더 함의

한편, 젠더의 관점에서 요즈음 우리나라에서 저출산 문제가 심각한 사회적 대응 과제로 관심을 끌고 있는 현실을 바라보면 마치 양날의 검을 쥐고 있는 듯한 느낌을 가지게 된다. 저출산 문제를 타개할 여러 가지 정책제안들이 쏟아져 나오고 있는 것을 보면, 드디어 재생산의 문제가 ‘여성들이 당연히 알아서 담당해 줄 문제’로 간주되는 것이 아니라 사회전체가 해결해야 할 공공의 문제로 여겨지는 계기가 마련이 되었다는 희망을 품게 된다. 그러나, 다른 한편 일부 지방자치단체의 출산 장려금 지급 정책이나, 셋 이상의 다산에 대해 보상을 지급하는 단체에 대한 보도나, 정부의 1-2-3 캠페인을 접하면, 마치 코앞에서 흔들어대는 당근 때문에 등에 짐이 과도하게 얹혀졌음에도 불구하고 억지로 일어서게 만들어지는 당나귀 취급을 당하는 것 같은 기분이 든다. 그래서 자칫하다가는 여성을 재생산의 도구로 바라보고 여성의 생식능력을 사회적으로 통제해보려는 가부장적 시도가 강화되는 계기가 될 수도 있겠다는 우려가 일기도 한다.

저출산의 문제가 해결되기 위해서 반드시 필요한 것이 있다면, 그것은 전통적 성별 분업체제를 대체할 수 있는 새로운 체제를 구축하는 일이다. 그것은 다름 아니라, 사적 영역과 공적 영역의 경계를 완화하고, 사회가 어린이를 양육하는 체제를 만드는 일이다. 아프리카 어느 사회에는 “어린이 한 명을 기르기 위해서는 마을이 필요하다 (It takes a village to raise a child.)”는 속담이 있다. 어린이가 제대로 성장하기 위해서는 ‘가정이 건전해야 한다’거나 ‘엄마가 최고’라는 통념은 이제는 버려야 한다. 저출산의 위기가 우리사회에 어린이 양육을 위한 ‘사회적 연대’를 새롭게 구축하는 기회가 되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김승권 외 (2003). 「저출산 대비 인구정책 개발 및 범정부추진체계 수립 연구」. 보건복지부 · 보건사회연구원.
- 문화방송 (2004). 「MBC 가족백서」.
- 여성부 (2003). 「전국가족조사 및 한국가족보고서」 원자료 분석.
- 통계청 (2002). 「사회통계조사보고서」.



장지연(한국노동연구원 연구위원)

1. 저출산, 왜 문제인가?
2. 출산율과 여성의 경제활동참가율 간의 관련성: 현황
3. 원인진단: 일-가족 양립 사회 vs. 선택 사회
4. 저출산, 고령화의 영향: 노동부문
5. 인구고령화에 대한 대응: 노동부문 + α

저출산과 노동력

장지연(한국노동연구원 연구위원)

1. 저출산, 왜 문제인가?

저출산은 ‘문제’인가?

저출산을 ‘문제’로 보는 시각이 더 문제라는 주장이 있다. 이러한 주장의 근거는 출산은 전적으로 개인적 선택의 문제이며 자기결정권이 존중되어야 할 분야이지 국가가 개입하여 ‘많이 낳아라, 적게 낳아라’할 문제가 아니라는 것이다. 그러나 개인행위의 집합이 사회적으로 부정적인 결과를 초래하게 될 때에는 국가의 정책적 개입이 필요하게 된다.

그렇다면 개인 행위의 집합적 결과인 저출산이 사회적으로 부정적인 의미를 갖는다고 볼 수 있는가? 가족가치의 붕괴나 인구감소로 인한 국력약화 때문에 저출산이 사회적 문제가 될 수는 없다. 무너져간다는 ‘가족의 가치’가 의미하는 바는 모든 개인과 가족에게 있어서 각기 매우 다른 것일 수 있을뿐더러 다양한 가족형태야말로 개인의 결정권의 영역에 있는 문제이지 전체 사회에 부정적인 결과를 초래하는 것으로 볼 수 없다. 인구의 감소도 그 자체로 우려를 낳는 것은 아니다. 인구규모에서 바로 국력이 나오는 것이 아닐뿐더러 경쟁적이고 팽창주의적인 의미에서의 ‘국력’ 운운이 국민의 삶의 질에 앞서는 개념일 수는 없기 때문이다.

그러나 인구가 감소하는 과정에서 동반되는 인구구성의 세대간 불균형, 즉 인구의 고령화는 커다란 사회문제를 야기할 수 있다. 인구대체수준을¹⁾ 한참 밑도는 저출산 현상은 인구피라미드를 역삼각형으로 만드는데, 우리나라는 상대적으로 높은 출산율 수준에서 초저출산율까지 너무나 단기간에 출산율이 하락하면서 역삼각형 피라미드의 불안정성이 더욱 심각하게 나타날 것으로 예상된다. 인구구성의 세대간 불균형은 노동력을 제공하는 세대의 부담을 가중시킬 것이며, 소득의 세대간 재분배를 어렵게 할 수 있다. 이렇게 된다면 노인세대와 젊은 세대를 막론하고 개인의 복지와 삶의 질이 훼손될 수 있게 되는 것이다. 따라서 사회적 현상으로서의 저출산 문제에 국가가 올바른 정책수단을 가지고 개입해야 할 필요성이 대두된다.

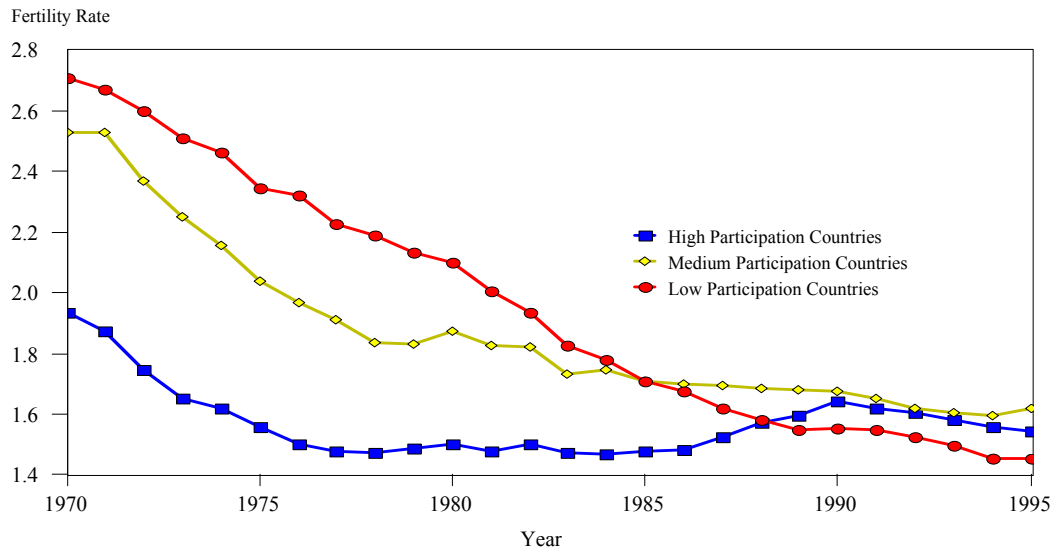
1) 합계출산율 2.1

2. 출산율과 여성의 경제활동참가율 간의 관련성: 현황

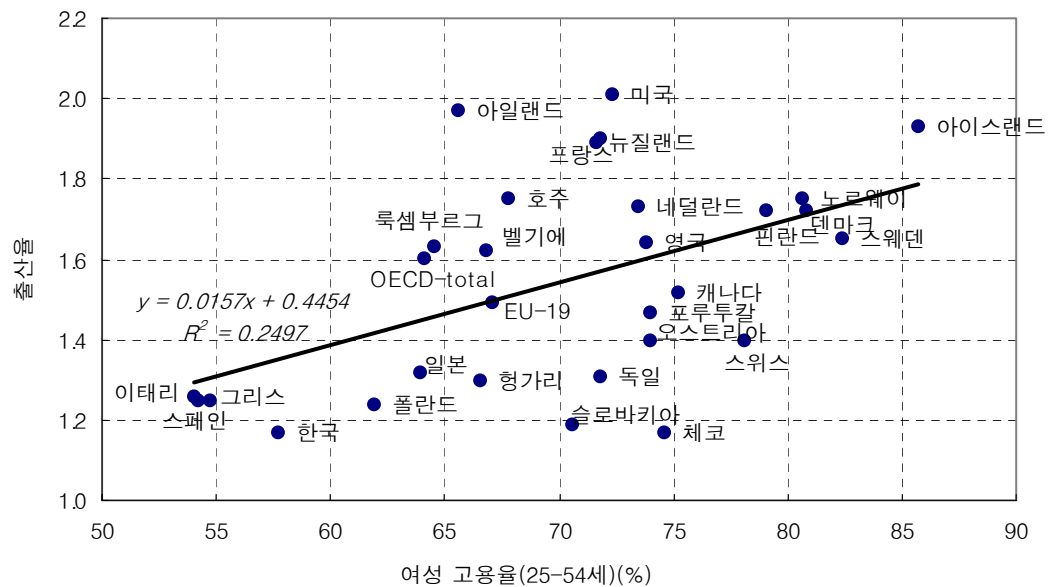
최근까지 우리는 흔히 여성들이 자녀를 적게 낳게 된 중요한 원인의 하나는 예전보다 더 많은 여성들이 경제활동에 참가하게 되었기 때문이라고 들어왔다. 경제학자들은 제한된 시간과 경제적인 여건 속에서 여성은 임금노동과 출산·양육 간에 선택을 하는 것으로 파악하였으며, 이것은 개인들을 분석단위로 하는 경험적인 연구들에서 지지되었다(Becker 1965; Schultz 1974).

그러나 국가를 단위로 해서 볼 때, 여성의 경제활동참가율과 출산율은 양의 상관관계를 보인다. 최근의 통계지표들은 우리나라를 비롯하여 스페인, 이탈리아, 일본 등과 같이 여성의 경제활동참가율이 상대적으로 낮은 국가들이 출산율도 낮게 나타난다는 것을 보여준다. 한편 노르딕국가들과 미국 등의 국가는 출산율과 여성의 경제활동참가율을 동시에 높은 수준에서 유지하고 있다. 이러한 현상은 어떤 국가에서는 여성의 경제활동과 출산이 상호대체관계에 있다고 볼 수 있지만, 다른 국가에서는 이 두 변수가 대체관계에 있지 않다는 것을 보여준다. 달리 말하자면 어떤 사회에서는 여성이 일과 자녀 중에서 하나를 선택해야하는데 비해서 다른 사회에서는 여성이 어머니이자 노동자로서 일과 자녀양육을 병행할 수 있다는 것이다. 물론 ‘일’과 ‘자녀’ 둘 중에 하나를 선택해야하는 사회에서는 높은 출산율과 경제활동참가율을 기대할 수 없다.

[그림 1] 여성의 경제활동수준별 출산율



[그림 2] 여성고용과 출산율(2002)



주: 멕시코와 터키는 제외(멕시코: 출산율 2.40, 고용율 45.8%; 터키: 출산율 2.46, 고용율 28.4%)

자료: OECD(2004), Employment Outlook; OECD(2005), Society at a Glance: OECD Social Indicators

3. 원인진단: 일-가족 양립 사회 vs. 선택 사회

은기수(2005)는 저출산의 원인을 크게 두 가지 측면에서 논의하고 있는데 하나는 경제적인 상황변화에 의한 것이고 다른 하나는 의식의 변화 및 괴리에 의한 것이다. 먼저 그는 우리나라의 합계출산율이 초저출산율 수준으로 떨어진 시기가 1997년말 외환위기와 그 이후의 경기불황기와 정확히 일치한다고 하면서 자녀양육의 경제적 부담이 커지고, 직장안정성이 약해지며, 주택마련이 어려워지는 경제적 현실이 혼인과 출산의 연기를 초래했다고 한다. 남성에게 아직도 생계부양자의 역할을 요구하는 현실이 엄연한 가운데 이들이 그 역할을 감당할 수 있는 능력을 갖추기 어렵게 되었다는 것이다. 경기불황은 혼인과 출산을 연기하게 만드는 요인이 될 수 있으며 이것은 일시적으로 합계출산율을 떨어뜨린다.

그러나 보다 장기적인 추세로서의 저출산현상은 경기순환과 직접적인 관련성은 없어 보인다. 장기적인 추세로서의 저출산현상에 대한 원인으로는 강한 가족주의 의식의 잔존과 성불평등이 결정적인 요인이다. 세계적으로 출산력 수준이 낮은 나라들은 우리나라와 이태리를 포함하여 남부유럽 등 가족주의적 전통이 강한 곳이라는 점은 많은 연구자들이 지적하고 있다(은기수 2005; McDonald 2005)(표1 참조).

[표 1] 합계출산율 (2003)

Group1 Countries	TFR	Group2 Countries	TFR
United States(2002)	2.01	Portugal	1.44
Iceland	1.99	Switzerland	1.41
Ireland	1.98	Malta	1.41
New zealand	1.96	Austria	1.39
France	1.89	Germany	1.34
Norway	1.80	Spain	1.29
Denmark	1.76	Italy	1.29
Finland	1.76	Japan	1.29
Australia	1.75	Greece	1.27
Netherlands	1.75	Singapore	1.26
Sweden	1.71	Republic of Korea	1.19
United Kingdom	1.71	Hong Kong SAR	0.94
Luxembourg	1.63		
Belgium	1.61		
Canada(2002)	1.50		

주: McDonal(2005) 인용

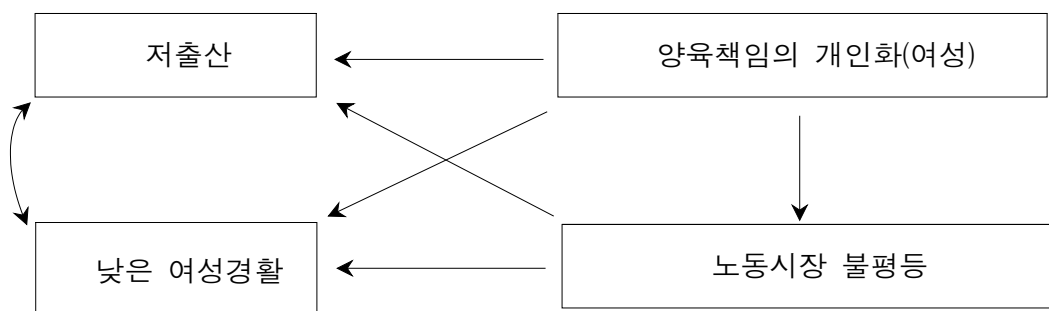
성불평등이 심각한 사회에서 저출산의 문제 또한 심각하다는 사실이 관찰된다면, 다음으로 설명되어야 할 것은 성불평등이 왜, 그리고 어떻게 저출산을 초래하는가 하는 점이다. 이점은 특히 가부장적 가족주의와 성불평등이 더욱 심각하던 과거에 비하여 현대에 와서 출산율의 저하가 심각하게 나타나고 있기 때문에 분명한 설명이 요구된다.

Chenais(1996)는 개발국가에서는 성평등수준이 낮을수록 출산율이 높게 나타나지만, 경제성장을 이룩한 국가에서는 반대로 성평등 수준이 높을수록 출산율이 높게 나타난다는 점을 지적하였으며 이것을 ‘페미니스트 패러독스’라고 명명하였다 (이재경 2005 재인용). 이러한 현상은 돌봄노동의 가치변화와 이에 따른 ‘돌봄의 공백’으로 설명될 수 있다(이재경 2005). 가족 내에서 여성과 남성 간에 돌봄노동과 관련된 역할 분담이 변화되지 않고 있는 가운데, 여성의 의식변화를 사회제도나 정책도 뒷받침하지 못하는 현실은 여성으로 하여금 출산과 돌봄의 책임을 혼자 떠안는 선택은 피하게 만든다는 것이다.

돌봄 노동의 가치를 이데올로기적으로나마 인정하고 가족주의가 널리 받아들여지던 과거에는 여성이 많은 자녀를 낳고 그들을 돌보는 것을 주된 업으로 삼는 생애를 거부한다는 것이 쉬운 일이 아니었다. 그러나 여성들도 경제활동에 적극적으로 참여하면서 자신의 노동력을 임금으로 교환하는 것이 보편화된 세상에서, 임금노동과 무급돌봄노동의 (교환)가치는 너무나 선명하게 대비된다.

따라서 저출산 현상의 원인은 사회전반의 시스템이 여성의 임금노동 수행을 전제하는 방향으로 변화하는 시점에서, 출산과 이에 따르는 돌봄노동은 여전히 여성개인의 몫으로 남아있는 현실의 괴리에서 찾아야 할 것이다.

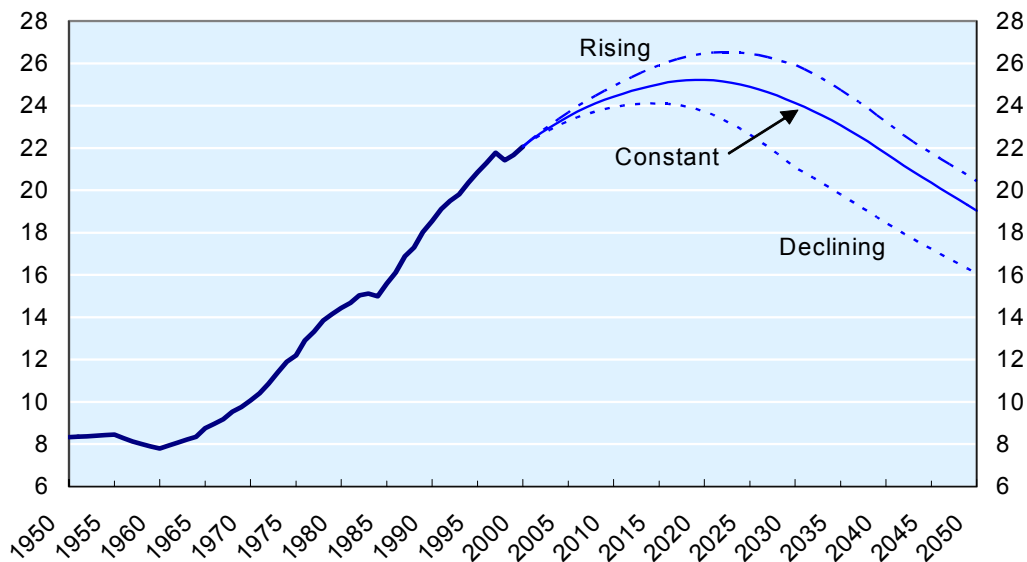
[그림 3] 저출산과 낮은 경제활동참가율을 설명하는 주요 변수들 간의 관계



4. 저출산·고령화의 영향: 노동부문

저출산은 장기적으로는 인구의 감소와 이에 따른 노동력의 감소를 초래한다. 그러나 본격적인 노동력규모의 감소는 2020년 이후에 나타날 문제이다. 인구구성의 변화는 이보다 더욱 심각한 문제일 수 있다. 2050년에는 노동력의 50% 이상이 50세 이상의 고령자로 채워질 것으로 예상된다. 고령노동력의 생산성향상이 매우 중요해지는 이유가 여기에 있다.

[그림 4] Labour force growth in Korea under different scenarios, 1950-2050a Millions, projections after 2000

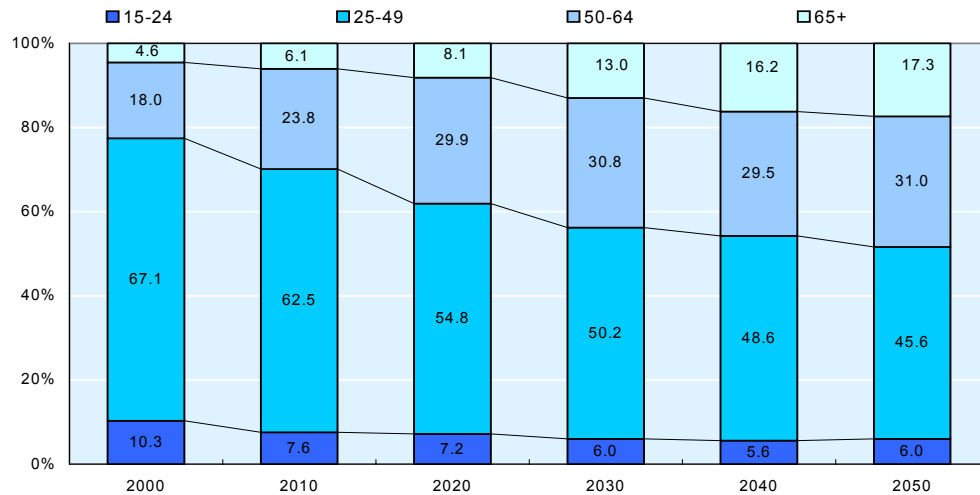


- a) Under the "constant" scenario, participation rates by age and gender remain constant at their 2000 levels. They are also held constant for the younger age groups in the other two scenarios. Under the "declining" scenario, participation rates for the older age groups (50 and over) are projected to gradually decline over the period 2000-2030 whereas they are projected to increase under the "rising" scenario. See text for further details.

Source: OECD estimates based on the Korean Economically Active Population Survey and Korean National Statistical Office, Population Projections, 2000-2050.

출처: OECD Ageing and Employment Policies: Korea (2005) 재인용

[그림 5] Korea's ageing labour force over the next 50 Percentage of the total labour force



Source: OECD projections obtained by applying participation rates by gender and 5-year age groups for 2000 to the population projections from Korean National Statistical Office, Population Projections, 2000-2050 (medium variant).

출처: OECD Ageing and Employment Policies: Korea (2005) 재인용

5. 인구고령화에 대한 대응: 노동부문 + α

필자는 앞서 인구고령화를 우려하는 가장 본질적인 이유는 인구의 고령화가 인구 구성의 세대간 불균형을 의미하기 때문이라는 점을 지적하였다. 그렇다면 고령화가 동반하는 사회문제는 결국 실질적인 부양비의 문제라고 할 수 있다. 사회 전체의 수준에서 몇 명이 노동하여 몇 명을 먹여 살릴 것인가가 문제라면 이것은 결국 전체 사회의 고용율과 노동력인구의 생산성 문제로 귀결된다. 성과 연령을 불문하고 가능한 많은 사람이 스스로 노동에 참여하고 건강하지 못한 사람과 어린이를 부양하는 사회를 지향하는 것은 고령화된 사회가 선택의 여지없이 취해야 할 길이다. 그 다음의 문제는 노동에 참여하는 사람들의 생산성이 높아야 한다는 것이다.

여기서 필자는 전자, 즉 가능한 한 많은 사람이 노동에 참여함으로써 실질적인 부양비를 낮추어 가는 방식으로 고령화의 문제에 대응할 수 있다는 함의를 전달하고자 한다.

‘실질적인 부양비’란 인구구조와 경제활동참가율을 동시에 반영하는 개념이다. 일반적으로 부양비란 생산활동가능인구인 15세에서 64세까지의 인구수를 분모로 하고

0-14세 인구와 65세 이상 연령의 인구를 분자로 하는 비율로 계산된다. 그러나 이것은 그 사회가 가진 인구학적 조건을 단순하게 보여주는 지표일 뿐, 실제로 그 사회가 지는 실질적인 부양의 부담을 나타내지는 못한다. 따라서 실질적인 부양비를 ‘경제활동인구 대비 경제활동하지 않는 인구’²⁾로 정의하고 다시 살펴볼 필요가 있다.³⁾

여기서는 주어진 인구구조 하에서 성·연령계층별 경제활동참가율의 차이에 따라서 ‘실질적인 부양비’가 얼마나 달라질 수 있는지를 살펴보고자 한다. 2050년까지의 실질적인 부양비 전망을 위해서 성·연령계층별 인구구조는 통계청의 ‘장래인구추계’가 제시한 바를 이용하였다. 경제활동참가율은 인구구조와는 달리 장기적인 전망이 불가능하므로 몇 가지 시나리오를 적용해보기로 한다.

2050년까지의 경제활동참가율에 관한 가정은 [표 2]과 같이 설정하였다. 시나리오 A는 현재의 경제활동참가율이 2050년까지 지속된다는 가정이다. 시나리오B는 청장년 남성의 경제활동참가율 수준은 현재 수준에서 유지되고, 청장년층 여성의 경제활동은 증가하지만 고령자의 경제활동은 감소한다는 시나리오이다. 우리가 지금까지 선진국의 경험을 그대로 따라간다고 가정하면 예상할 수 있는 경로이다. 시나리오C는 청장년 남성의 경제활동참가율 수준은 현 상태를 유지하면서, 여성의 경제활동참가율은 다양한 정책적 노력을 기울여 크게 증가시키고, 고령자의 경제활동은 다른 선진국처럼 감소하지 않도록 정책수단을 강구하여 현재수준을 유지한다는 시나리오이다. 전혀 불가능한 수준이 아니면서 고령화시대를 맞이하여 정책목표로 삼을 만한 시나리오이다. 시나리오D는 모든 성·연령 계층에서 경제활동참가율 증가한다는 가정이다. 상대적으로 과소활용되고 있는 청장년층 여성의 경제활동을 증가시키는데 그치지 않고, 다른 선진국보다 이미 높은 수준의 경제활동참가율을 보이고 있는 고령자에 대해서도 추가적인 경제활동참가율을 이끌어낸다는 시나리오로서, 바람직하기는 하지만 현실성은 높지 않은 시나리오라고 할 수 있다.

2) 비경제활동인구는 15세 이상 인구 중에서 경제활동에 참가하지 않는 사람 만을 일컫는 개념
이므로 이 용어를 바로 사용하지 않고 ‘경제활동하지 않는 인구’로 하였음.

3) 실질적인 부양비 = (전체인구-경제활동인구)/경제활동인구×100

[표 2] 경제활동참가율 시나리오별 전망

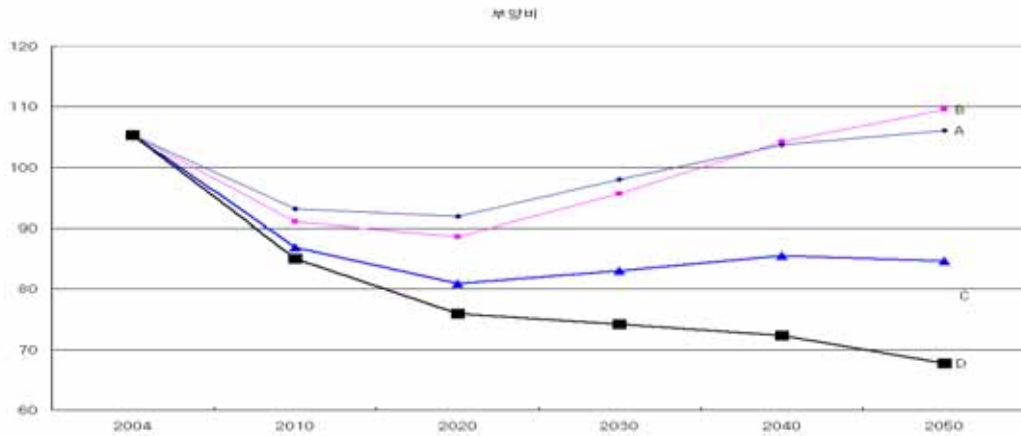
	15-59세		60세 이상	
	남성	여성	남성	여성
2004 경제활동참가율	79.1	54.8	49.7	28.3
시나리오 A	현재대로	현재대로	현재대로	현재대로
시나리오 B	현재대로	증가 +3%p/10y	감소 +2%p/10y	감소 +2%p/10y
시나리오 C	현재대로	증가 +5%p/10y	현재대로	현재대로
시나리오 D	증가 +1.5%p/10y	증가 +5%p/10y	증가 +1.5%p/10y	증가 +2%p/10y

이러한 성·연령계층별 경제활동참가율의 가정을 장래인구구조에 적용한 후 다시 ‘실질적인 부양비’를 추계한 결과는 [그림 6]과 같다. 2004년 현재 우리나라의 ‘실질적인 부양비’는 104로, 경제활동하는 인구 100명이 105명의 경제활동하지 않는 인구를 부양하는 구조이다. 이러한 부양비는 2020년까지는 오히려 감소할 것으로 예상된다. 이것은 이 기간동안 유소년층인구가 감소하고 청장년층 인구의 비중이 최대화되는 시기이기 때문이다. 또한 현재 우리나라의 여성인력 활용율은 매우 낮은 상황이기 때문에 향후 여성의 경제활동참가율을 선진국수준으로 높인다면 고령인구의 경제활동이 어느 정도 감소하는 선진국 모델의 시나리오로 가더라도 전체적인 부양비는 2020년까지는 오히려 낮아진다.

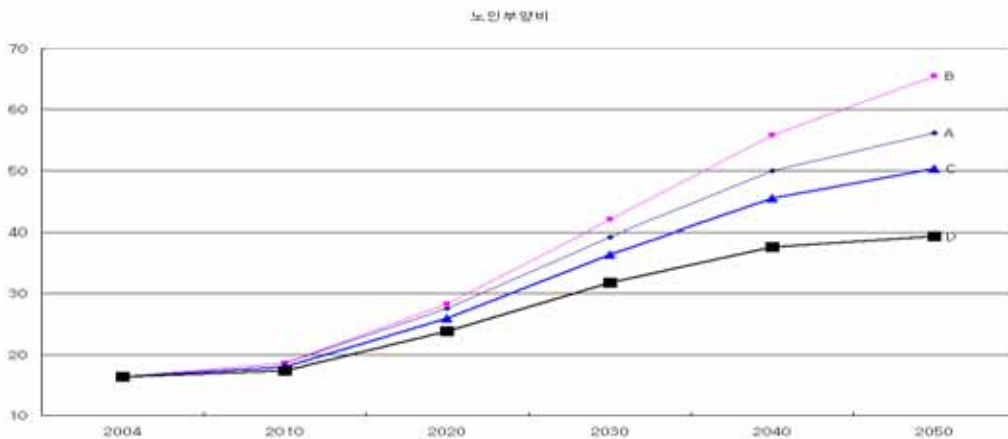
이 그림이 보여주는 가장 중요한 함의는, 우리가 정책목표로 삼는 성·연령계층별 경제활동참가율을 달성한다면 고령화가 이미 상당수준 진행되어있을 것으로 예상되는 2030년 이후에도 실질적인 부양비는 더 이상 증가하지 않을 수 있다는 것이다.

그러나 우리 사회의 경제활동인구가 65세 이상 인구 중에서 경제활동에 참가하지 않고 연금이나 기타 소득에 의존하여 살아가는 노인을 부양해야하는 부담은 향후 지속적으로 증가할 것으로 보인다(그림 7참조). 실질부양비로 계산했을 때, 2004년 현재 우리나라의 노인부양비는 경제활동인구 100인이 비경제활동노인 16.4명을 부양하는 구조이다. 지금의 경제활동참가율 수준을 유지할 경우 이 수치는 2050년에 56.2까지 증가할 것이다. 연금제도가 성숙하고 고령자의 경제활동참가율이 선진국의 경험처럼 조금씩 낮아진다면 2050년에는 경제활동인구 100명이 65.5명의 노인을 부양하게 된다. 그러나 여성의 경제활동참가율을 증가시키고 고령자의 경제활동참가율은 현재 수준에서 유지한다면 이 수치는 50수준까지만 다다르게 될 것이다.

[그림 6] 경제활동참가율 가상 시나리오에 따른 부양비



[그림 7] 경제활동참가율 가상 시나리오에 따른 노인부양비



이상과 같은 경제활동참가율 시나리오별 부양비 전망은 경제활동참가율 전망 자체가 가설적이고 대략적인 가정 하에서 설정되었기 때문에 정교한 전망치가 될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 이러한 가상적 실험의 의미는 고령화문제의 상당부분은 모든 연령계층의 여성 및 남성의 경제활동참가를 제고하는 방법으로 해소할 수 있다는 함의를 분명하게 보여준다는 데 있다.

돌봄노동에 대한 가치가 저평가되어 돌봄의 공백이 생긴 결과로 저출산 현상이 나타난다고 볼 때, 국가가 취할 수 있는 정책의 방향은 크게 세 가지이다. 하나는 전통적인 가부장적 가치관을 복원하려고 노력하는 길인데, 이러한 방법이 작동하리라고 믿는 사람은 다행히 그리 많지 않다.

선진국에서 지금까지 취해온 방법은 다음 두 가지 중 한 가지 또는 두 가지의 결합이다. 첫째는 자녀를 직접 양육할 부모로서의 권리를 지원하는 방식, 즉, ‘부모권’을

강조하는 방식이다. 이런 시스템 하에서는 돌봄노동에 대해서 국가가 적극적으로 보상을 하게 되는데, 양육수당이나 주부임금의 개념이 여기에 해당한다. 이것은 지금까지 여성이 담당해온 무급노동에 대하여 그 의의를 평가하는 방식으로 여성으로 하여금 남편으로부터의 독립을 가능하게 할 수 있다는 의미를 갖는다. 그러나 현실에서 돌봄노동에 대하여 국가가 지불하는 댓가는 언제나 보잘 것 없었으며 따라서 이런 수당에 의지해서 여성의 경제적 독립성을 담보한다는 것은 현실성이 희박해 보인다.

둘째는 돌봄노동을 ‘탈가족화’하면서 여성의 노동자로서의 정체성을 강조하는 방식이다. 이런 시스템 하에서는 돌봄노동을 가족으로부터 떼어내어 시장화 또는 공공서비스화하면서 여성의 경제활동참가를 지원하게 된다. 정도의 차이는 있으나 어느 선진국이든지 이러한 길을 걸어왔는데, 이런 방식의 정책에 대해서는 여성을 저임금 노동자화하는데 기여했다는 비판이 있었다.⁴⁾

필자는 후자의 방식이 바람직하다고 생각하는데 그 근거는 다음의 연구결과로 뒷받침하고자 한다. [표 3]은 OECD 19개국의 15개년도 자료를 가지고 회귀분석(pooled cross-sectional time-series regression)한 결과를 정리하여 제시한 것이다.

[표 3] 출산율과 여성경제활동참가율에 영향을 미치는 정책효과

종속변수	합계출산율	여성경제활동참가율
고용평등지표		
노동시장 여성비	no effect	(포함시키지 않음)
여성/남성 임금비	+	+
여성 시간제 고용비율	-	(포함시키지 않음)
가족정책지표		
가족수당	-	-
보육서비스지출	+	+
출산·부모휴가	no effect	no effect
기타변수(통제)		
	실업률, 적극적노동시장정책 서비스업고용비중, 1인당GDP	실업률, 적극적노동시장정책, 소극적노동시 장정책, 자영업자비, 서비스업고용비중, 1인 당GDP

4) 이러한 유형화를 프레이저(Fraser 2000)의 대안적 젠더질서의 용어로 다시 이야기 해 보자면, 돌봄노동에 대하여 보상을 지급함으로써 부모의 직접 양육권을 지원하는 것은 ‘돌봄제공자 동격모형(Caregiver Parity model)’의 유형에 해당한다고 볼 수 있다. 여성을 임금노동자화 하면서 돌봄노동은 탈가족화하는 방식은 ‘보편적 생계부양자 모형(universal breadwinner model)’에 해당할 것이다. 그러나 현재 남성의 역할을 표준으로 삼는 것이 아니라 여성과 남성이 공히 돌봄노동과 임금노동을 공유하는 생활양식을 지향하는 것을 프레이저는 제안하고 있는데 이것은 ‘보편적 양육자 모형(universal caregiver model)’이라고 불린다.

먼저 출산율에 미치는 영향을 중심으로 설명하면 다음과 같다. 여성의 시간제근로 비중도 출산율과는 뚜렷한 부의 관련성을 보인다. 여성의 시간제근로 비중이 높은 국가일수록 출산율은 낮게 나타났다. 이것은 정책적으로 매우 중요한 함의를 갖는 발견이다. 여성의 시간제근로 기회의 확대는 일과 가정의 양립을 가능하게 하기 위한 정책으로 언제나 우선적으로 고려되어 왔다. 그러나 여성의 시간제근로 비중이 높다는 것은 무급의 돌봄노동을 여전히 여성의 부담으로 남겨두겠다는 의미에 다름 아니고, 노동시장이나 가정에서 성평등을 확실하게 추구할 의지가 없다는 것을 반증하는 지표가 되는 것이다. 결과적으로 시간제근로의 비중을 높이는 정책은 여성고용확대와 출산장려의 어느 쪽으로도 성공하지 못 할 가능성이 크다고 판단된다.

가족정책지표들의 출산율과의 관련성도 중요한 함의를 갖는다. 보육서비스를 위한 재정지출은 보육지원정책 중에서도 가장 일관성 있게 출산율과 정의 관련성을 보인다. 저출산대책으로, 여성경제활동촉진 정책으로, 아동복지 정책으로, 그 어떤 측면에서 보더라도 보육서비스에 대한 투자는 긍정적인 효과를 나타내는 아깝지 않은 정책이다.

그러나 전체 GDP에서 가족수당이 차지하는 비율은 예상과는 달리 출산율과 강한 부의 상관관계를 나타내고 있다. 여성의 돌봄노동에 대한 보상의 의미로 해석될 수 있는 가족수당이 출산율에 부정적인 영향을 미친다는 것은 정책적으로 중요한 의미를 갖는다. 여성의 돌봄노동에 대한 직접적인 보상은 여성의 고용확대에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 출산율을 높이는데도 도움이 되지 않는다. 예상되었던 바와는 달리 돌봄노동에 대한 보상이 출산율의 증가로 귀결되지 않는 이유는, 세금에 의존하여 국가가 지불하는 보상이라는 것이 상대적으로 높은 수준의 보상을 하는 국가라고 하더라도 미미할 수밖에 없어서 돌봄노동에 대한 충분한 보상이 되지 않기 때문이 아닌가 하는 것이 필자의 생각이다. 결국 양육수당이나 주부임금에 의존하여 여성의 경제적 독립을 기약하기는 어렵고 따라서 여성들이 이 길을 적극적으로 선택할 충분한 유인은 될 수 없음을 의미한다.

요약해서 정리하자면, 고용평등의 수준이 높을수록 출산율이 높고, 돌봄노동에 대해서는 국가가 직접적인 보상을 함으로써 가치를 인정하려는 시도보다는 보육서비스 확대를 통하여 탈가족화하는 것이 출산율을 높이는 데는 효과적이라는 것이 분석결과와 함의이다. 돌봄노동의 가치를 보상하고 부모권과 탈상품화를 강조하는 정책적 패러다임보다 여성의 노동권을 강조하면서 고용평등과 돌봄노동의 탈가족화를 추진

하는 정책적 패러다임이 출산율을 높이는 데는 더 우월한 것으로 보인다. 이러한 정책적 패러다임이 여성의 경제활동을 증가시키는 데에도 더 큰 효과를 발휘하는 것은 두말할 나위도 없다.

참고문헌

은기수, “미혼에서 결혼으로 이행-최근 우리나라에서 저출산에 갖는 의미-”, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 제102호, pp. 25-35, 2005

이재경 외, 「저출산의 젠더 분석 및 정책 대안 연구」, 대통령자문고령화및미래사회위원회·보건복지부, 2005

장지연, 부가청, “숨겨진 선택: 기혼여성노동자의 일과 자녀양육”, 『여성연구』, 통권 65호, 여성개발원, 2003.

장지연, “복지국가에 대한 페미니스트 관점의 기여와 한계”, 『한국사회학』, 제38집 3호, pp. 177-200, 2004

조한혜정, “여성정책의 ‘실질적’ 패러다임 전환을 위한 시론: 여성의 경험과 관점에서 사회를 재편한다”, 「한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립」, 여성부, pp.41-78, 2004

Chesnais, Jean-Claude "Fertility, Family, and Social Policy in Contemporary Western Europe", Population and Development Review, Vol. 22, No.4, pp.729-739, 1996

Fanz-Xaver Kaufmann and Hans-Joachim Schulze, "Comparing Family Life in the Frame of National Policies: An Introduction", Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2, Oxford University Press, pp. 1-18, 2002

Franz-Xaver Kaufmann, "Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences", Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2, Oxford University Press, pp. 419-490, 2002

Gauthier, A. H., The state and the family: Clarendon Press, Oxford, 1996

Joëlle E. Sleetbos, Low Fertility Rates in OECD Countries: Fact and Policy Responses, OECD, 2003

Klaus Peter Strohmeier, "Family Policy-How Does it Work?", Franz-Xzver Kaufmann et. al. eds. , Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 2, Oxford University Press, pp. 321-362, 2002

Mary Daly and Jane Lewis, "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", British Journal of Sociology vol. 51 No.2, London

School of Economics and Political Science, pp. 281-298, 2000

Meyers, Marcia and Gornick, Janet C. and Ross, Katherin E., "Public Childcare, Parental Leave, and Employment", Sainsbury, Diane (ed) Gender and Welfare State Regimes, USA : Oxford University Press, pp. 117-146. 1999.

Meyers, Marcia K. and Gornick, Janet G., "Gendering Welfare State Variation: Income Transfers, Employment Supports, and Family Poverty", Liebert, Ulrike and Hirschman, Nancy J. (ed.) Women and Welfare Theory and Practice in the United States and Europe, USA : Rutgers University Press, pp. 215-243. 2001

Nancy Folbre, The Economics of the Family, Edward Elgar Publishing Limited, 1996

_____, "Sleeping Beauty Awakes: Self-Interest, Feminism, and Fertility in the Early Twentieth Century", Social research, Summer 2004, Vol. 71 No. 2, pp. 343-356, 2004

OECD, Partnership and reproductive behaviour in Low-Fertility Countries, OECD Working Paper, 2003

Peter McDonald, "Gender Equity in Theories of Fertility Transition", Population and Development Review vol. 26 No3, pp.427-439, 2000

Peter McDonald, "Very Low Fertility: Its Causes and Its Remedies(저출산의 원인과 대책), 「저출산 시대의 인구정책에 관한 국제워크숍」, 한국보건사회연구원·한국인구학회, pp. 1-40, 2005



.

가

변화순(한국여성개발원 선임연구원)

1. 머릿글
2. 저출산 고령화의 원인
3. 저출산, 고령화에 따른 가족 정책의 환경변화
4. 한국 가족정책의 방향성
5. 가족정책의 방향
6. 서울시의 가족정책 과제
7. 정책적 대안

저출산·고령화 시대의 가족 정책의 방향

변화순(한국여성개발원 선임연구위원)

1. 머릿글

- 최근 급락하는 출산율, 고령화 사회의 도래 등은 가족해체의 위기설, 혹은 가족의 변화로 보는 담론을 형성하고 있음. 이에 따라 잔여적 의미에서 사후치료적인 가족복지정책에서 벗어나 사전예방 혹은 사후 대책에 중점을 둘 수 있는 광의의 의미를 지니는 보편주의적 가족정책을 시행해야하는 방향으로의 전환이 필요한 시점임
- 이에 정부에서는 국가차원의 전략과 비전이 없이 개별부처차원의 대책으로는 날로 증가하고 있는 가족문제에 대한 대책을 수립하기에는 한계가 있음을 인식하고 있음. 정부는 현재 가족 구성원의 돌봄(care)에 대한 사회적 중요성을 인식하고, 예방과 치료에 중점을 두기 위해 여성가족부의 신설을 결정하였고, 2005년 6월 23일에 출범식을 하고, 가족정책 전담부서로 기능을 수행하도록 하였음
- 본 연구의 목적은 우리사회에서 여성가족부의 신설에 따라 가족정책의 가시화에 대한 필요성에 부응하기 위하여, 첫째, 가족정책의 방향성을 모색하고, 둘째, 저출산, 고령화에 대한 구체적인 가족정책을 제시하고자 함. 셋째, 지방자치시대에 대비하여 지방자치단체의 역할과 중앙정부와의 연계성에 대해 모색하고자 함

2. 저출산 고령화의 원인

- 출산율의 저하는 혼인율, 이혼율 등의 변동과 연관됨. 혼인율의 감소, 이혼율의 증가는 1990년 이후 현저한 변화를 보이고 있으며, 특히 1997년 경제위기 이후 지금까지 급속하게 변하고 있음을 주목할 필요가 있음

□ 일본의 사례

- 우리나라보다 저출산 현상을 미리 경험한 일본의 경우 1990년대 초 소자녀 사회 도래의 원인에 대한 분석을 다각도에서 시도하였으며, 개념적 틀을 아래와 같이 구성·제시하였음(Economic Planning Agency, 1992)

[표 1] 저출산 원인에 대한 개념적 틀

저출산의 직접적인 원인		근본적인 사회변화 요인	
저출산	미혼 및 결혼연령 상승	성비불균형	도시화,
		다양한 여가활동 기회 증가	사회의 성숙
		독신생활의 편의성 증가	서비스산업 확대
		여성의 교육수준 증가	남녀평등기회 확대
		여성의 경제활동참여 증가	임금상승 실업
	기혼여성의 출산률 저하	노후의 자녀에 대한 의존 감소	가사노동분담의 어려움 핵가족화
		자녀양육에 대한 심리적 부담 증가	노동시간 증가
		자녀의 미래에 대한 걱정 증가	생활환경의 미흡함
		자녀교육비용 증가	일시문제
		일과 가정생활 병행의 어려움	가사와 자녀양육에 대한 사회적 지원 부족
			일에 더 큰 비중을 두는 사회적 분위기

출처: Economic Planning Agency, Japanese Government(1992).

- 일본정부는 저출산의 원인을 결혼과 관련하여 크게 미혼 및 결혼연령의 상승이라는 측면과 기혼여성의 출산률 저하라는 두 가지 측면에서 접근하고 있음. 이에 대한 근본적인 원인은 도시화 및 핵가족화 등 사회구조적인 변화와 자녀양육비용 증가, 일과 자녀양육 병행의 어려움, 생활환경의 장애요인 등에서 찾고 있음
- 결혼에 대한 가치관의 변화는 주로 성비불균형, 다양한 여가활동 기회의 증가, 독신생활의 편의성 증가, 여성의 교육수준 증가 및 경제활동 참여의 증가에 그 원인을 찾고 있음

- 한편 출산률 저하에 영향을 미치는 요인으로 노령인구비율의 증가와 아동인구의 감소로 인한 인구구조의 변화로 노후의 자녀에 대한 의존감소, 자녀양육에 대한 심리적 부담 증가, 자녀의 미래에 대한 걱정 증가, 자녀양육비용의 증가, 그리고 일과 가정의 병행의 어려움을 들고 있음

3. 저출산·고령화에 따른 가족 정책의 환경변화

- 저출산과 인구고령화의 심화에 따른 가족정책의 환경변화는 가족은 재생산 및 부양단위로서의 기능이 약화되고 있다는 점, 가족내 돌봄(노동)에 대한 사회적 지원욕구가 증대하고 있다는 점, 여성의 경제활동 참여증대와 함께 남성과 여성 모두에게 해당되는 가정과 직장의 양립지원욕구가 증가하고 있다는 점임. 따라서 이를 해결하기 위한 정책적 개입의 필요성이 대두되고 있음

□ 재생산 및 부양단위로서 기능 약화

- 저출산 문제와 인구 고령화로 인한 사회적 부양의 국가부담(연금수급상의 문제, 국가 경쟁력의 약화 문제)은 국가의 가족원 부양의 재정부담의 약화를 유발할 가능성이 큼
- 한편 여성의 고학력화와 취업가치관의 변화와 같은 공급측의 요인이나 여성 노동을 필요로 하는 직종의 확장 등 수요측의 요인이 결합하면서 결혼, 출산과 연결되는 시점에서 많은 여성들이 긴 시간 동안 노동시간에 잔류하고 있음(김혜경, 2004)
- 기존에 가족 내에서 여성들이 전담해온 보호노동은 더 이상 여성 혼자의 몫으로 규정하기 어려운 환경적 변화가 이루어짐. 따라서 취업여성에게 이중적으로 부과되는 가족 내 보호노동에 대한 부담은 가족정책 내에 여성을 위한 정책이 강화되어야 한다는 필요성이 강력히 대두됨(이진숙, 2003)

□ 돌봄 노동의 사회화 미흡

- 현재 우리나라의 아동보호 및 양육에 대한 대책은 매우 초보적인 수준에 머물러 있다고 할 수 있음. 아동보호 및 양육정책이 보육에 집중되어 있을 뿐 보다 다면적인 아동보호 및 양육정책과는 거리가 멀. 이를 젠더적 관점에서 아동보호와 양육이라는 시각에서 본다면 더욱 더 그러함
- 한편 상당수의 노인이 본인 집에서 딸이나 며느리에게서 돌봄을 받고 있는 것으로 나타나고 있으며, 사회복지기관이나 요양원, 병원 등 시설에서 보호를 받는 경우는 거의 없음
 - 돌봄 노동에 대한 사회적 지원수단을 거의 이용하지 않고 있는 이유는 재가노인복지서비스 등이 주로 저소득층을 대상으로 국한하고 있기 때문에 중산층에게로 확산되지 않았기 때문으로 사료됨(정재훈, 2003)

□ 직장가정의 양립을 위한 정책의 활성화

- 성인지적 가족정책의 핵심은 가정과 직장의 양립을 단순한 국가의 아동에 대한 보육지원의 문제로 국한하는 것이 아니라 여성의 노동권·모성권과 밀접히 연관되어 있음. 그러나 이러한 관점이 기존의 정책입안 실행과정에서 이러한 점들이 충분히 검토되거나 반영되지 못하고 있음.
- 직장가정의 양립과 양성평등의 문구가 법률과 정책의 여러 조문과 내용에는 제시되고 있지만, 그것이 독립적인 시민으로서 여성의 노동권 보장에 근거한 것인지 아니면 아동양육으로 대표되는 돌봄의 노동 주체로서 모성권 보호의 측면에서 배치된 것인지에 대한 방향성에 관한 분명한 제시가 없음(김인숙, 2004)
- 가족에 의한 부양을 강조하는 정책기조는 부양자에 의해서 적절한 부양을 받을 수 없는 경제적으로 곤궁하거나 가족관계가 단절된 수많은 노인과 아동의 일상적 삶을 위협하고 있음
- 여성의 사회적 참여의 증가는 그동안 여성의 성역할로 인정되었던, 아동 보호의 부분에 있어서 공백을 가져 올 수 있고 이는 또한 아동의 양육과 보호의 문제를 일으키는 하나의 요인이 될 수 있음
 - 저출산의 한 원인으로 과도한 교육 비용의 부담도 무시하지 못함. 이는 자녀와 부모 세대간의 갈등을 야기하기도 함

4. 한국 가족정책의 방향성

□ 한국 가족정책의 발전방향

- 정책적 개입대상을 문제 가족 중심에서 벗어나 일반 가족을 대상으로 하는 광의의 보편주의적 가족정책의 확립이 필요함. 기혼여성의 취업증대와 인구의 노령화가 가져온 가족 보호기능의 약화는 이제 어느 특정집단의 가족만이 아닌 보편적인 가족문제로 부상하고 있음을 고려해야 할 것임(이진숙, 2004)
- 관점으로서 가족정책의 수립에 있어서의 가족책임주의의 극복과 복지부담의 사회화 또는 가족과 제반 체계와의 파트너십이 요구됨. 가족은 복지를 책임질 능력이 없고, 따라서 복지를 사적 책임으로 더 이상 방치하는 일은 이제 당위성을 확보하기 어려워 졌으며, 가족복지에 대한 사회적 연대의 가치를 확보하는 방향으로의 발전이 필요할 것임. 이를 통해 가족권을 시민권적 권리로 향유할 수 있도록 해야 할 것임
- 평등주의적 가치의 지향 속에서 가족의 관점과 성인지 관점의 결합
 - 가족문제의 발생원인이 가족내의 취약한 구성원들에 대한 몰이해와 무배려에 기인하는바 여성의 문제, 아동의 문제로 대두되고 있음을 볼 때 현실에 기반하는 가족정책의 발전전략에는 성인지적 관점에서 여성(더 나아가 아동을 비롯한 가족내 취약한 구성원들)의 위치와 역할에 대한 고려가 포함되어야 함
- 가족과 가족구성원의 삶의 질 향상과 가족의 안정성 강화
- 가족정책의 틀과 중점분야 확립
 - 가족정책 전담부서의 업무의 정체성 확립을 위한 가족정책 기본 틀의 수립과 더불어 이에 따른 중점분야로 가족의 부양기능의 강화와 서비스 지원, 노인 및 아동에 대한 돌봄 노동의 사회화, 가족의 갈등 예방 및 관리를 위한 상담소 기능의 확대 등이 가족정책의 우선분야로 대두됨
 - 어떠한 형태의 가족이라도 중요하다는 인식하에 가족의 다양성을 인정하

는 정책을 개발해야 할 것임

- 가족정책의 방향의 일관성과 확립과 지체현상 극복을 위한 세부적 시행방안을 마련하는 것이 필요함
- 그것은 궁극적으로 가족과 개인간의 안정성 혹은 역량 강화를 위해 정부의 역할을 확대하는 것임

- 가족정책의 통합적 시행을 위한 전담부서의 신설과 성인지적 관점에서의 가족정책의 적극적 반영이 필요함.

- 관점으로서 가족정책을 수행함에 있어 양과 질, 그리고 평등에 가치를 두에 따라 여성정책과의 연관성은 매우 긴밀함. 따라서 가족정책의 시행, 평가에 있어서 성인지적 관점이 적극적으로 반영될 수 있어야 함. 그러한 점에서 여성정책과 가족정책은 어느 정책보다도 더욱 긴밀한 연계를 가져야 할 것임.

5. 가족정책의 방향

□ 저출산, 고령화에 대비한 가족정책의 방향은 [표 2]와 같음.

[표 2] 저출산·고령화에 대한 여성·가족정책의 방향

정책목표	세부정책	제도적·정책적 시책	가족정책 세부 사업
가족에 대한 사회적 지원과 책임성	· 가족의 양육지원	· 아동보육 정책	· 다양한 아동보육 시설의 확대 · 다양한 보육비용의 사회화 · 직장내 아동보육시설 장려 · 아동, 청소년 권리 보호를 위한 아동복지법 정비 · 직장내 아동보육시설 의무화
	· 가족의 부양 부담 지원	· 간병과 수발노 동의 사회화	· 노인요양보험제도 도입 · 노인 요양 서비스 확대 · 방문 간호서비스 활성화 · 가정봉사원 부담금 정부 보조 · 간병수발자에 대한 경제적 보상과 유급 · 간호휴가제 도입 · 가족봉사원에 대한 비용의 국가 분담
가족의 관여 및 상호 의존성	· 가정과 직장의 양립	· 육아휴직제 · 가족친화적 노동정책	· 배우자의 출산 간호휴가제도 현실화 · 육아휴직기간과 아동 연령 연장과 유급 육아 휴직제 도입 · 아동보육비용의 사회화 · 근로시간 연동제 도입
기타	· 인구정책	· 저출산 고령화 에 대한 정책	· 출산비용, 모성보호비용의 사회적 분담 · 근로연령의 연장

6. 서울시의 가족정책 과제

□ 분권의 필요성

- 현 정부의 핵심 국정과제중의 하나가 바로 지방분권정책임.
 - 분권화는 국가의 권력이 하나의 조직에 집중되어 있는 것이 아니라 여러 단계의 단위에 분점시키는 수직적 권력분점의 원리임.
 - 지방분권은 국가의 권한을 지방에 분산시키는 정치조직원리이며, 국가와 지방자치단체간의 역할 분담에 있어서 지방자치단체에게 역할의 중점이 주어지도록 하는 역할배분의 원리를 의미함.

- 현 정부의 분권정책의 필요성으로는
 - ① 21세기의 지식정보사회를 맞아 국가운영 방식이 과거 통치에서 협치, 관치에서 민간, 중앙에서 지방, 소외에서 참여로 방향 전환을 하고,
 - ② 세계화에 따른 국가·지방간 역할배분의 변화의 필요성이 대두되어, 국가의 매개 없이 지방이 직접 세계를 대면하고, 지역중심의 생활안전망을 요구한 데서 비롯된 것임.
 - ③ 우리나라에 있어서도 지방분권이 시대적 명제로 대두된 데 따른 것임. 즉, 중앙집권의 비효율성 노정, 중앙정부 과부하 현상이 초래되었고, 지식정보의 공유, 주체성과 책임성 확립, 개성과 다양성 발현에 기초한 분권형 국가운영을 요구된데서 비롯된 것임. 현 정부의 지방분권은 국가운영을 분권·분업형 시스템으로 전환함으로써 국가경쟁력을 확보하고, 원활한 의사결정과 주민의 자발적 참여를 통해 민주주의를 성숙시키는데 그 목적을 두고 있음.

□ 지자체 시대에 가족정책의 불확실한 미래

- 이와 관련된 지방의 가족정책의 전망은 그리 밝지만은 않다는 것임. 즉, 지방자치단체장의 역량이나 선택에 따라 가족정책에 대한 예산이 급감될 우려가 있음. 재정자립도가 높은 자치단체들은 상위의 가치를 실현하려는 시도가 가능하나, 그렇지 못할 경우 타 정책수행에 급급할 것으로 보임.
- 실제, 아직까지 지방의 가족정책은 자치단체장의 의지가 중요한데, 선거를 통하여 당선되는 단체장들이 표를 의식하여 표와 직접적으로 연계가 큰 경제부문만 신경을 쓸 경우 가족정책은 낙후 될 전망이라는 점임.

□ 지자체의 가족정책의 한계

- 가족정책은 정책수혜자를 고려하여 지역적 특수성을 반영한 것이어야 함. 그러나 아직까지 지자체 가족정책의 현실은 지역의 실정에 맞기보다는 중앙의 실행단위로서의 역할에 치중해 있는 실정이며, 그나마 중앙에서 수립된 가족정책 조차 예산이 책정되지 않는 등 제대로 집행되지 못하고 있는 경우가 많음.

- 80-90%는 보육서비스에 치중되어 집행되고 있는 실정임. 또한 지방정부의 여성가족정책 예산이 전체의 2-3%선에 머물고 있으며, 전체 여성가족정책 예산의 50%이상을 국고보조 예산에 의존해야 하는 것이 오늘날 지역 여성가족정책의 실정임.
- 결국 지자체 여성가족정책이 중앙부서의 사업지침시달 및 예산배정에 맞춰 추진되고 있는 상황 하에서 중앙정부에 예속되어 제한된 사업에만 치중할 수밖에 없게 되어 있음. 이러한 현실적 기반 하에서 여성가족정책이 지자체의 자율권에 맡겨졌을 때 그 입지는 더욱 축소되어질 위험이 큼.

7. 정책적 대안

□ 사회적 환경 조성

- 기본적으로 출산은 개인의 결정권이지만, 이를 장려할 수 있는 사회적 환경의 조성이 필요함. 즉 자녀양육을 즐거움과 보람으로 느낄 수 있는 사회적 환경의 조성, 출산과 양육을 지원하는 사회적 제도 구축, 교육비 비용부담을 감소할 수 있는 교육환경의 개선(교육비용 부담 감소), 가족의 역할 재정립, 가사에 배우자, 자녀 모두 참여하고 협력하는 가정생활 등을 대안으로 제시되어야 함. 이와 같이 저출산의 원인은 사회변화의 거시적인 측면과 아울러 개인의 행위변화와 관련된 요인에 이르기까지 종합적인 분석이 필요함. 그러나 아직 우리사회에서는 이와 같은 종합적인 분석이 미흡한 실정이며 다양한 요인들 간의 관련성에 대한 실증적인 연구결과 또한 매우 부족함.

□ 가족의 양육지원 확대

- 아동보육정책의 강화를 위해서는 다양한 아동보육 시설의 확대, 다양한 보육비용의 사회화, 직장내 아동보육시설 장려, 아동·청소년 권리 보호를 위한 아동복지법 정비, 직장내 아동보육시설 의무화 등을 마련해야 함.

□ 가족의 부양부담 지원

- 가족의 부양부담 지원 방안으로는 노인요양보험제도 도입, 노인 요양 서비스 확대, 방문 간호서비스 활성화, 가정봉사원 부담금 정부 보조, 간병수발자에 대한 경제적 보상과 유급 간호휴가제 도입, 가족봉사원에 대한 비용의 국가 부담이 포함될 수 있음.

□ 가정과 직장의 양립

- 가정과 직장의 양립을 위한 필요조건으로는 배우자의 출산 간호휴가제도 현실화, 육아휴직기간과 아동 연령 연장과 유급 육아 휴직제 도입, 이동보육비용의 사회화, 근로시간 연동제 도입 등이 있을 수 있음.

□ 저출산·고령화에 대한 인구정책 마련이 필요함.

- 세부사업으로는 출산비용, 모성보호비용의 사회적 부담과 근로연령의 연장을 들 수 있음.

□ 지방 분권화 시대에 대비한 여성가족정책의 활성화

- 예산의 확보를 위한 자치단체의 방안 모색이 시급함. 구체적으로 지자체 합동 평가 항목에 여성정책 예산 증감여부에 대한 평가항목을 반영하여 지속적인 예산을 보존할 수 있도록 함.
- 지역의 특수사업을 개발하고 지속적인 지원을 통하여, 중앙정부, 그리고 지자체의 민간단체와의 사업을 활성화할 수 있도록 함.

참고문헌

김원홍 · 변화순 · 이상원 · 문미경 · 김미경(2004), 『지자체 성주류화 기반분석 및 여성부와의 연계방안』, 여성부.

김혜경(2003). 『가족정책의 방향과 추진체계』. 신정부 여성정책의 추진방향과 중점과제.

_____(2004). “돌봄노동의 정책화를 둘러싼 여성주의적 쟁점: 경제적 보상을 중심으로”. 한국여성학 제 20권 2호.

변화순 · 김현주 · 송다영 · 이진숙 · 김영란(2000b). 『가족문제예방과 해결을 위한 가족정책 과제개발』. 여성특별위원회. 미간행.

변화순(2004). “관점으로서 가족정책이란 무엇인가”. 『가족과 차이』. 2004년도 한국가족학회 추계학술대회. 한국가족학회.

변화순 · 최윤정(2004). 『가족정책의 방향정립 및 통합적 시행방안 연구』. 한국여성개발원.

송다영(2004). “가족부양의 쟁점과 방향모색”. 『가족정책의 새로운 틀짜기를 제안한다』. ‘일 · 가족 함께’ 성평등 가조정책 마련을 위한 연속토론회2. 한국여성단체연합.

이진숙(2004). “가족정책의 방향성과 통합적인 시행방안”. 『가족정책의 방향정립 및 통합적 시행방안 세미나』. 한국여성개발원.

장혜경 · 김혜경 · 이진숙 · 김현주 · 장화경(2002). 『외국의 가족정책과 한국의 가족정책 및 전담부서의 체계화 방안 연구』. 한국여성개발원.

장혜경 외(2003). 『전국가족조사 및 한국가족보고서』. 여성부.

정재훈(2003). 『돌봄노동: 노인 · 장애가족원 보호와 수발』. 전국가족조사 및 한국가족보고서. 여성부.

Economic Planning Agency, Japanese Government(1992), “The Arrival of the Society with a Small Number of Children”, Annual Report on the National Life for Fiscal 1992.



.

백혜리(서울신학대학교 보육학과 교수)

1. 들어가는 말
2. 보육제도 보완의 맹점
3. 저출산 해결을 위한 서울특별시의 노력
4. 끝내는 말

저출산·고령화 문제에 대한 서울시 정책에 대한 제언

백혜리(서울신학대학교 보육학과 교수)

1. 들어가는 말

2004년 우리나라의 출산률은 1.16을 기록하면서 저출산의 문제는 이제 우리사회에서 해결해야 할 가장 시급한 문제 중 하나로 강조되기 시작하였다. 저출산 현상에서 가장 큰 문제점은 그 현상의 영향이 사회 전반에 매우 크게 나타난다는 사실이다. 또한 저출산의 정도의 변화 역시 급격할 뿐 아니라 가치관의 변화 역시 매우 급격히 일어나고 있어서 매우 효과적인 문제해결 방법을 모색하는 일 또한 시급해진 실정이다. 그러나 현재의 시행되거나 계획 중에 있는 사회의 출산을 장려하기 위한 시책들이 그다지 빠른 효과를 낼 것으로 예측하기 어렵다.

이와 같은 긴급한 시점에서 여러 지자체에서는 다양한 해결방안을 모색하고 지역 경제나 사회에 미칠 저출산의 영향에 대해 다양한 관점에서 논의하고 문제해결 방법을 모색하고자 노력하고 있다. 이러한 관점에서 오늘과 같은 연구와 토론의 기회는 매우 의미 있고 시기적절한 노력이라고 생각한다. 특별히 국가에서는 저출산의 문제 해결에 있어서 가장 의미 있는 해결책 중 하나로 보육제도의 확충, 보육에 대한 사회적 책임성의 강조 등과 같은 노력을 기울이고 있으나 현재까지 그다지 큰 효과가 있었다고 하기는 어려운 실정이다. 이 시점에서 이렇게 토론의 기회를 제공한 것은 매우 뜻 깊은 일이라고 생각하며 보다 깊은 분석과 대안 제언을 통해 실제로 가치 있는 정책제언이 이루어지기를 희망한다.

그러면 왜 보육의 사회적 책임성을 강조하고 있고 세 자녀 가정에 대한 보육기회의 우선 제공이나 자녀 출산 시 수당 지급, 직장보육시설의 확충 등과 같은 사업 시행에도 불구하고 출산력 증가에 크게 기여하지 못하는 원인이 무엇일까? 그리고 한국의 지방자치단체 중 가장 큰 영향력을 지닌 서울시에서 어떤 정책을 통해 이 문제 해결에 공헌할 수 있을 지에 대해 한번 검토해보고자 한다.

2. 보육제도 보완의 맹점

보육제도의 보완을 통해 출산력 증가를 모색한다는 것은 매우 논리적인 해결책이다. 자녀를 양육하고 교육함에 있어서 사회가 이를 함께 책임지기 위한 여러 가지 노력이며 이러한 노력을 통하여 몇 나라에서 실제로 효과가 있었음은 이미 최문경 교수님의 발표에서 제시되었다. 이러한 점에서 2005년부터 시행중인 개정된 영유아보육법에서도 이미 사회의 보육의 책임성, 그리고 모든 아동에 대한 보편적 보육의 중요성을 강조하면서 이를 보장하기 위한 제도를 마련하기 위하여 “만 5세아 무상 보육의 실시”, “직장 어린이집의 설치 및 보육수당의 지급”, 그리고 “취약보육에 대한 국가지원시설의 책임 강조” 등과 같은 내용을 법에 포함시키고 있다. 또한 2005년 신입원아 모집부터는 세 자녀 가정에 대한 보육기회의 우선 제공을 시행하고 있다.

그러나 이러한 정책들은 과연 실효를 거둘 수 있을 것인지에 대한 검토는 제대로 이루어지고 있지 않다. 현재 보육의 현장에서 볼 때 이러한 정책의 실효성에는 많은 의문이 제기된다. 출산율 제고를 위한 보육제도 보완이 성공하려면 다음과 같은 정책적 지원이 함께 이루어져야 한다.

첫째, 정책이 실효를 거두려면 보다 파격적인 행정적, 재정적 지원을 바탕으로 정책이 실행되어야 한다. 그 예로 세 자녀 가정에 대한 보육시설 우선순위 입소를 들 수 있다. 이 제도는 제목으로는 매우 의미 있는 것이지만 실제로 이 정책의 실행으로 혜택을 받은 가정은 거의 없어 보인다. 그 이유는 입소순위에서 세 자녀 가정에 대한 입소순위는 영세민 가정이나, 모자 가정 등에 대한 순위보다 뒤에 놓여져서 실제적인 혜택을 받을 수 있는 확률은 매우 낮기 때문이다. 따라서 그 입소순위에 대한 우선권을 파격적으로 제시해야 하며, 무엇보다도 이를 잘 실행할 수 있도록 국고지원시설을 확충하는 일이 시급하다.

둘째, 보육제도의 개선과 보완만으로는 정책의 성공을 예언하기 어렵다. 안심하고 키울 수 있도록 보육제도를 만든다고 하더라도 신세대 부모가 다출산을 선택한다고 예언할 수 없다. 그 이유는 신세대의 가치관은 단순하지가 않기 때문이다. 신세대 부모에게서 가장 중요한 가치관은 자아실현이다. 보육제도를 확충하고 수를 증가시킨다고 해도 신세대 부모가 자녀를 낳으려 하지 않으면 그 효과를 예측하기 어렵다.

신세대 부모의 자녀 출산에서 가장 큰 걸림돌은 여성의 성취와 관련되어 있다. 최교수님의 원고 4쪽을 살펴보면 프랑스, 핀란드와 노르웨이 등에서 지급하는 보육료

지원에 대하여 자세히 소개하고 있다. 프랑스의 경우, 직장을 그만두는 엄마에게 3년 동안 340유로를 매달 지급한다는 것이다. 아이를 키우는 기간동안의 엄마의 수입에 대하여 국가가 보상한다는 취지인 것으로 판단된다. 그러나 이러한 정책의 근본에는 아이를 키운 3년 후, 여성은 직장으로 복귀하거나 새로운 직장을 얻을 수 있다는 전제가 포함되어 있다고 생각된다. 우리나라의 경우, 직업여성의 출산 후 휴가를 선택함에 있어서 가장 큰 문제는 출산 휴가 후, 과연 여성이 현재의 위치에서 직업을 다시 가질 수 있을 것인가의 문제라고 생각한다. 만약 직장을 그만두어야 할 가능성이 크다고 해도 다자녀를 선택할 수 있을까? 여성들이 산후 휴가 후 자기 성취를 지속적으로 할 수 있고 직업을 다시 가질 수 있도록 보장하는 제도적인 마련이 우선되어야 한다고 생각한다.

셋째, 사회가 책임진다고 하는 자녀 양육의 비용은 단순히 보육시설을 이용하는 비용만을 의미하지 않는다. 한 아이를 사회의 중요한 구성원으로 길러내는 일은 매우 돈이 많이 드는 일이다. 현재 국가가 지원하는 수준이나 계획하고 있는 지원 수준은 좋은 보육을 보장할 만한, 그리고 부모들이 사교육에 매달리지 않아도 될 만큼 충분한 정도인지 고려해야 한다. 현재의 국가의 여러 가지 당면한 문제를 생각하면 보육에 대한 지원을 더 늘려달라고 하는 것은 억지인 것 같기도 하다. 국가가 이미 최선을 다하고 있다고 생각이 든다. 그러나 그 정도의 재정적 지원으로는 젊은 사람들이 요구하는 보육의 수준을 유지하기 어렵다. 부모들이 안심하고 보낼 수 있는 보육시설, 그리고 학교, 뿐 만 아니라 학교와 보육시설에서 아이들에게 높은 수준의 적합한 교육을 제공하여야 한다. 이 모든 것이 돈이 드는 일이다.

또한 모든 일을 국가가 담당할 수 없다. 적절한 양의 투자가 선행되어야 하지만 그보다 중요한 것은 체계적으로 돈을 쓰는 일이라고 생각한다. 무조건 돈을 쓰기 보다는 다양한 세제 혜택이나 제도 개선이나 다양한 부모의 요구에 적절하게 반응할 수 있도록 다양한 보육제도를 개선하는 등, 국가에서의 투자가 제대로 효과를 발휘하고 다양한 지원을 통해 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 사회의 전반적인 제도를 출산을 장려하기 위한 것으로 개선하고 보완하는 일이 함께 이루어져야 한다.

3. 저출산 해결을 위한 서울특별시의 노력

저출산의 문제는 우리나라의 존립을 위해 꼭 해결해야 하는 심각한 위기라고 생각한다. 그러면 서울특별시와 저출산의 문제는 어떻게 관련지어지며 시에서는 무엇을 준비하고 실행하여야 할 것인가? 언제쯤부터 서울특별시에 저출산의 문제가 나타날까?

국가에서는 저출산 문제와 아동인구의 감소와 그로 인한 학교의 유휴교실의 문제 등이 지적되고 있는 이 시간에도 서울에서의 아동의 삶에 대해 생각해보면 반대의 현상이 존재한다. 주택지가 재건축되는 경우, 인구의 증가로 인한 교실의 부족과 학습 환경의 악화는 여전히 발생하고 있으며, 아기를 낳았는데 마땅히 맡길 곳이 없어 고민하는 사람들의 상담 전화도 매일 걸려온다. 이러한 현상은 아직도 서울시에서 유휴 교실을 이용할 것을 계획하기 보다는 열악한 아동의 교육환경을 개선하기 위해 좀더 많은 학교를 설립하고, 좋은 학습 환경을 만들기 위해 이제까지와 마찬가지로 지속적인 투자를 해야 함을 의미한다. 생각해보면 서울특별시에서 아동인구가 줄어드는 현상이 나타난다면 이미 우리나라의 저출산 문제는 해결할 수 없는 국면으로 접어들었음을 의미하는 시점이 될 것이라고 생각된다.

그러나 저출산의 문제는 전체 국가의 문제이고 서울시 역시 이 문제에 대해 무심하게 지나칠 수는 없는 현상이기 때문에 서울시 역시 다양한 대책이 마련되어야 할 것으로 보인다. 서울시는 국가의 저출산 문제 해결을 위해 동참해야 하는 정책과 함께 서울시의 특수성을 고려하는 정책을 동시에 수행해야 한다는 이중성에 직면한 것으로 판단된다. 앞으로의 인구문제와 관련된 보육정책을 시행하고자 한다면 다음과 같은 몇 가지 점을 고려하여야 할 것으로 판단된다.

첫째, 서울시는 가장 먼저 정확하고 세밀하게 미래의 변화상을 예측을 해야 한다. 미래에 대한 예측을 위해서는 정확한 기본통계가 필수적이다. 다른 시와는 달리 서울특별시와 관련된 여러 가지 기초적인 자료는 많이 볼 수 있다. 어떤 통계가 사용되든 관계는 없지만, 정확한 미래 사회의 변화에 대한 예측과 자녀에 대한 젊은 사람들의 가치관, 그리고 현재 결혼하고 가정을 구성하여 살기위해 그들이 무엇을 요구하는 지 등에 대한 조사 결과를 바탕으로 시의 환경을 개선해 나가야 한다.

특히 보육과 관련지어 보면, 아동의 양육 실태나 환경에 대한 조사는 어느 정도 이루어지고 있으나 보육의 직접 수혜자이며 이용자인 학부모의 보육에 대한 요구와

전체 인구를 대상으로 한 현재의 이용 상황에 대한 정확한 연구는 제대로 이루어지지 않고 있다. 대부분의 연구는 어린이집이나 유치원에 재원하고 있는 가정을 대상으로 이루어졌을 뿐이다. 앞으로의 보육 정책은 현재 보육시설을 이용이라도 할 수 있는 여건에 있는 사람들의 요구를 바탕으로 한 것이어서는 안 된다. 현재 보육시설을 이용조차 못하는 사람들, 그리고 보육시설을 이용하지 않고 다른 선택을 한 시민들이 느끼는 문제점에 대한 조사하고 개선하고자 하는 노력이 있어야 한다. 이는 서울시만의 문제는 아니지만 서울시부터라도 이에 대한 정확한 분석이 이루어져야 한다. 기본적인 조사가 있어야 효율적인 정책마련과 투자가 이루어질 수 있기 때문이다.

둘째, 아동 양육지원에 대한 개념을 좀더 포괄적으로 정의하여야 한다. 저출산과 관련된 정책을 보면 아동의 양육을 지원함에 있어서 보육시설을 확충하고 질적인 면을 지원만 하면 저출산 문제가 많이 개선될 것 같아 보인다. 그러나 이는 단순한 논리이다.

보육에는 크게 두 가지의 관점을 함께 생각하여야 한다. 하나는 아동의 인권의 관점에서 모든 아동에게 질 좋은 보육의 기회를 제공하여야 한다는 점이며 다른 하나는 아동의 잘 자랄 권리를 보장하기 위해 가정의 양육에 대한 지원을 해야 한다는 측면이다. 전자를 위해서는 질 높은 보육시설이 확충되고 무상보육 등과 같은 정책, 보육시설에 대한 지원을 통하여 누구나 좋은 보육을 실행하도록 제도를 보완하면 된다. 지금의 수많은 정책들은 이와 관련되어 이루어지고 있다.

이에 반해 가정의 양육을 지원하기 위한 정책에 대한 관심은 아직까지 미흡한 실정이다. 젊은 부모들은 자녀를 잘 키우고 싶어 한다. 그런데 어떻게 하면 양육을 잘 할 수 있는지, 그리고 양육에서의 문제들, 적절한 보육시설 선택 등과 같은 문제에서 정보를 얻고 싶어 하고 누군가와 상담하고 싶어 한다. 자녀를 양육한다는 것은 경제적으로도 어렵지만 끊임없이 발생하는 문제를 해결해야 한다는 어려움도 존재하기 때문에 그들이 좋은 부모로서 역할을 할 수 있도록 다양한 지원책이 마련되어야 한다.

예를 들면, 결혼 후, 임신과 관련된 정보에서부터 시작하여 산전관리, 그리고 출산과 관련된 두려움의 해결, 육아의 문제 해결 등을 위한 도움을 어떻게 줄 것인지에 대한 연구가 시행되어야 한다. 그러나 이는 지원을 위한 또 다른 정부의 기관을 만들어야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 서울시에는 이러한 역할을 수행할 수 있는 공적, 사적 기관들이 이미 존재한다. 많은 문화센터, 정보센터, 구청에서의 주민 자치

활동, 여성단체 등 다양한 예를 찾아볼 수 있다. 따라서 시는 양육을 지원할 수 있는 현재의 기관들에 대한 인프라를 구축하고 자세한 정보를 시민에게 제공할하면 된다. 또 각 기관들이 협력적인 네트워킹을 구성할 수 있도록 만남을 주선하고 역할을 분담하도록 조정할 수 있다. 또한 시민이 이러한 시설을 이용할 경우, 일정 부분 경제적인 지원을 할 수도 있을 것이다. 또한 이러한 정보 제공자로 보다 양육 경험이 풍부한 노인 인력을 활용할 수도 있다.

셋째, 다양성을 포괄할 수 있는 정책이 마련되어야 한다. 서울특별시는 매우 넓은 지역이고 다양한 직업과 가정 형편이 존재한다. 따라서 한 가지의 획일화된 정책만을 제시하기 보다는 지역적 차이, 다양한 시민의 요구가 모두 존중될 수 있는 정책을 만들어야 한다. 이를 위해서 행정과 재정의 지원 역시 획일하게 이루어지기 보다는 좀 더 융통성 있게 이루어져야 한다.

지자체의 형편에 따라 다양한 지원이 가능하여야 한다. 때때로 “형평성”을 이유로 획일화된 제도를 많이 이야기 한다. 그러나 이제는 형평성이란 말의 뜻을 좀더 광범위하게 해석할 필요가 있다. 무조건 획일적인 균등을 이야기하기보다는 개인적 특성, 형편, 그리고 다양성을 포괄하고 모든 사람들이 자신의 배경과 관계없이 요구를 충족시킨다는 의미로 해석하는 작업도 필요하다. 이러한 해석을 바탕으로 하여야 지원이 먼저 필요한 곳은 먼저 지원할 수 있고 도움이 더 필요한 곳은 더 지원할 수 있을 것이다.

4. 끝내는 말

아동은 우리들의 미래이다. 과거에 국가의 존립 위기가 닥쳤던 1900년대 초, 우리의 많은 선각자들은 국가의 미래를 아동에게 있다고 보고 이들에 대한 교육사업을 통해 우리에게 우리나라를 물려줄 수 있었다. 이제 우리가 당면한 문제는 아동에 대한 교육사업 만으로 해결되는 문제가 아니라 우리의 미래인 아동을 생산하도록 제도를 만드는 일이라고 생각된다. 자녀를 생산하여 한 인격체로 키워내는 일은 단순히 돈만으로 해결되지 않는다. 자녀를 양육하는 동안 직면하는 수많은 갈등과 어려움, 그리고 만나게 되는 수많은 인간관계들과 같은 경제적으로 계산할 수 없는 투자가 요구되는 인내와 창의적인 문제해결의 과정이다.

아직은 국가가 아동 양육의 문제를 경제적인 측면에서만 분석하는 기초적인 단계

에 있다고 생각한다. 앞으로는 경제적인 측면뿐 아니라 눈에 보이지 않는 그러나 자녀를 양육하는데 가장 핵심적인 문제들에 대한 초보 부모들의 어려움을 이해하고 그들과 함께 고민하고 해결해 나가는 모습의 정책이 함께 한다면 저출산의 문제 해결이 도움이 될 것으로 생각된다.



김동배(연세대학교 사회복지학과 교수)

저출산과 고령사회

김동배(연세대학교 사회복지학과 교수)

발표자의 현재 및 향후 인구학적 분석은 타당하다고 본다. 그러나 2000년부터 0-14세의 유년인구가 급격히 줄어들었기 때문에 이 때 태어난 아이들이 노인이 되는 2060년부터는 노인인구의 절대수가 줄어들 수 있다는 인구학적 전망에도 관심을 가져야 할 것이다. 그리함에도 불구하고 그 때 노인인구의 비율이 증가한다면(이는 유년인구가 계속 줄어들었다는 반증이므로) 국가적으로 큰 재앙을 갖고 올 것이다. 어떠한 국제사회에서 인구경쟁력의 측면에서도 적정비율의 생산가능인구 유지는 절대적으로 필요한 과제이다.

평균수명의 연장으로 인해 노인인구의 증가가 피할 수 없는 현실이라면, 늘어나는 노인인구를 걱정만 하고 있을 게 아니고 노인인구의 질을 향상시키고자 하는 노력이 필요하다. 이것은 저출산 문제를 해결하기 위해 무조건적인 출산장려정책(저소득층 위주의 육아/보육 지원 확대를 포함하여)을 주장하기 보다는 여성, 노인, 장애인 등 노동시장에서 여전히 소외계층으로 남아 있는 사람들을 보다 적극적으로 경제활동에 참여시키는 방안을 모색해야 한다는 주장과 일맥상통한다.

인구고령화에 따른 문제는 장기적으로 어느 정도 출산장려정책으로 해결할 수 있지만 단기적으로는 별개의 문제이다. 고령화에 따른 노인부양비율의 증가는 장기적으로 경제활동인구의 증가로 해결할 수 있지만, 단기적으로는 소득, 사회적 역할, 그리고 장기요양서비스의 문제이기 때문이다. 따라서 저출산과 고령화의 문제를 같이 섞어 놓으면 어느 것이 더 중요한지 혼란이 올 수 있기 때문에 법률(저출산·고령사회기본법)에는 혼합되어 있다 해도 제도운영에 있어서는 별개의 문제로 다루어야 할 것이다.

노인의 소득보장은 노령연금과 일자리 창출을 통해서 가능하다. 고령자 고용기회의 확대라는 과제에서 고령자를 50세 이상으로 보게 되면 기업은 보다 나이가 적은 사람을 선호하기 때문에 60대 이상의 노인들은 고용시장에서 피해를 보게 된다. 따라서 법률(고령자고용촉진법)에서 규정하고 있는 50-55세의 준고령자 혹은 55세 이상의 고령자와 구분하여 60세 혹은 65세 이상의 노인에 대한 일자리 창출이 별도로 규정

되어야 한다. 조기퇴직자와 정년퇴직자와는 고용에 관한 욕구가 다르기 때문이다. 보다 더 적극적인 노인 일자리 창출을 위해서는 노인을 70세 이상으로 보는 것이 유리할 수도 있다. 왜냐하면 그렇게 하면 70세 이하를 조기퇴직자로 보고 그들을 고용 대상의 인력으로 간주하는 사회적 분위기를 유도할 수도 있기 때문이다. 노인 일자리 개발이 국가적인 사업으로 추진되어야 한다면, 이는 창의적이고 전문적인 조직에 의해 가능하다. 조직의 구성원들은 노인 일자리를 개발하기 위해 보다 다양하게 촉진자(facilitator), 조정자(coordinator), 관리자(administrator)의 기능을 해야 한다. 현재 이를 위해 설립되어 있는 노인인력운영센터는 가칭 ‘노인인력개발공단’으로 확대 개편할 필요가 있다.

사회적 역할 수행은 경제적 은퇴가 사회적 은퇴와 동의어가 되어버린 우리나라 사회에서는 노인복지의 중요한 과제이다. 소득이 있으면 더욱 좋겠지만, 소득이 없어도 사회적으로 의미 있는 역할의 수행은 노년기 삶의 질의 핵심요소이다. 발표내용에도 있듯이 교육·노동·여가선용의 기회가 노년기에도 유연성 있게 유지되는 ‘열린사회’(그렇지 못하면 ‘닫힌 사회’라 부름)로 가기 위해서는 노인들의 능력에 대한 사회적 인식이 개선되어야 하고, 이를 제도적으로 풀어가는 탄력적 임금제도의 도입, 자원봉사 기회의 확대가 필요하다.

노인요양보장제도(최근 ‘노인수발보장제도’로 명칭을 바꾸었음; 사실 이 제도는 차기 정부의 과제임)의 도입은 이제 돌이킬 수 없는 흐름이 되었지만, 이 제도가 서구에서 보편적으로 행해지는 것처럼 요양시설서비스를 강조할 것인지, 아니면 우리나라의 효 사상을 유지하고 인간의 마지막을 가족과 이웃과 함께하는 재가서비스를 강조할 것인지를 점검해 볼 필요가 있다. 이 제도 운영을 위한 재원 조달의 문제와 함께 어느 것이 주이고 어느 것이 従이 되어야 하는지를 재검토할 필요가 있다. 요양시설 서비스에 대한 욕구가 팽배해 있으므로 적절한 수의 요양시설을 확충할 필요는 있겠지만, 그렇다고 재가서비스의 중요성을 간과해서는 안 될 것이다.



조영태(서울대학교 보건대학원 교수)

1. 서울시와 저출산
2. 인공임신중절과 저출산

저출산과 서울시의 대책

조영태(서울대학교 보건대학원 교수)

1. 서울시와 저출산

- 최근의 초(超)저출산에 관한 논의는 주로 전 국가적 차원에서 이루어져 옴.
- 출산력 분석에 자주 사용되는 방법이 지역 간 출산율 비교임.
- 아직 최근 출산율에 대한 지역 간 비교는 국내에서 발표된 바 없음.
- 현재 지역 별 출산장려대책이 마련되고 있는 시점에서 지역의 출산력 수준을 정확히 파악하는 일은 정책 마련에 선행하여야 하여야 함.
- 고령화의 문제 역시 지역 별 현황이나 대응책이 같을 수 없음.
- 서울시 혹은 그 보다 작은 지역 수준에서의 분석이 있어야 할 필요성이 큼.
- 출산력 정책의 중요성은 반드시 존재함.
- 하지만 출산력 정책의 효과는 더디게 나타나거나 거의 없는 것처럼 나타나는 것이 일반적인 추세.
- 서울시의 출산정책을 포함한 인구정책의 국가적 파급효과를 고려하면 서울시 내부의 인구 문제에 대한 전문가 양성이 요구됨.
- 출산과 관련한 서울문화 형성의 가능성도 모색할 필요가 있음.

2. 인공임신중절과 저출산

- 최근 진행된 고려대학교 예방의학교실의 조사에 의하면(연구책임자: 김해중 교수), 현재 우리나라에서 연간 약 35만 건의 인공임신중절이 매년 이루어지고 있는 것으로 추정됨.
- 이는 작년 총 출생아 수가 약 48만여 명이었음을 고려하면 그 비율이 약 1:0.73 정도임.

- 인공임신중절은 인구학에서 출산을 직접적으로 결정짓는 근접요인들 중 하나로서 합계출산율에 크게 기여하는 것으로 보고됨.
- 약 42%가 미혼, 약 58%가 기혼
- 미혼의 절대 다수 (90%이상)는 “미혼이기 때문”에 인공임신중절을 택함.
- 기혼의 절대 다수 (70%이상)는 “자녀를 원치 않기 때문”에 인공임신중절을 택함.
- 미혼의 인공임신중절이 사라진다면 출산력은 상승할 것인가?
- 위 질문에 대한 해답은 인공임신중절에 대한 제도와 법률적인 해석에서의 변화보다는 미혼출산을 인정하는 사회적 분위기의 형성이 과연 가능한가로부터 찾을 수 있음.