

## 주요 정책토론

본고는 한국보건사회연구원과 UNFPA 공동으로 1998년 5월 7~12일 동안 서울 올림픽 파크텔에서 개최된 『저출산국가의 인구 및 노인복지정책에 관한 국제 심포지엄』의 주제 및 토의내용을 발췌한 것임.

# 저출산국가의 인구 및 노인복지정책에 관한 국제 심포지엄

International Symposium on Population Development Policies in Low Fertility Countries



## □ 개회 배경 및 목적

- 지난 20여 년간 아시아 국가의 대부분은 평균 결혼연령의 상승, 효과적인 가족계획사업의 결과로 혁신적인 출산력 저하 및 인구구조의 변화를 경험하였거나 경험하고 있는 중임. 아시아 지역의 출산력 저하와 인구구조의 변화는 농경사회에서 산업사회로 이 전해 가는 와중에 사회경제적 발전과 궤를 같이하고 있음.
- 출산력 저하나 인구구조의 변화에 있어서 아시아 국가들은 유럽이나 북미의 국가들과는 달리 지역별 변이를 가지고 있음. 특히 출산대체수준을 넘어섰거나 출산대체수준에 이르는 아시아의 신진 저출산국가들은 과거 인구축소지향 인구정책에서 전환하여 저출산과 관련된 모성건강, 노동력, 노령인구, 가족부양, 그리고 인구의 질과 같은 새로운 인구정책의 방향을 모색해야 할 시점에 이르렀음. 이 경우 유럽이나 북미, 오세아니아와 같은 선진 저출산국가의 경험에서 얻은 교훈을 자국의 형편에 접목시킬 필요가 있다고 하겠음.
- 이같은 맥락에서 한국보건사회연구원과 UNFPA는 선진 및 신진 저출산국가의 인구 및 노인복지의 현황을 집중적으로 검토하고, 추후 신진 저출산국가의 인구 및 노인복지정책 방향을 설정하기 위하여 심포지엄을 개최하게 되었으며, 심포지엄의 핵심 목적은 인구대체수준 이하의 저출산을 경험하고 있는 선진국들의 인구 및 노인복지정책을 종합적으로 검토하여 신진 저출산국가의 인구 및 노인복지정책의 방향을 제시하고자 하는 것임.

## □ 주요 내용 및 토의 요약

주제 1 : 출산변동과 ICPD 행동강령 실천차원의 신인구개발정책

▷ 한국의 신인구정책 방향 (Yong-Chan Byun / 한국보건사회연구원 연구위원)

한국은 1962년부터 시작된 가족계획사업의 성공적 수행과 급격한 사회경

제적 개발로 인해 ‘인구전환’을 종결한 상태임. 현재의 출산대체이하 수준이 지속된다면 한국은 2028년에 인구 5280만명으로 정점에 이르렀다가 이후 감소하는 저출산국가가 될 것임. 따라서 가족계획사업의 방향을 과거 양적 인구축소 정책에서 인구의 질향상 정책으로 전환해야 하며, 저출산과 관련하여 파생되는 출생성비 불균형, 인공임신중절수술과 같은 사회 역기능적인 행태에 정책적 관심을 가져야 할 것임.

#### ◁ 동아시아 및 동남아시아의 인구개발정책 수립에 대한 ICPD의 영향

아시아 및 동남아시아의 신인구개발정책 수립에 대한 ICPD의 영향을 인구 성장과 분포, 생식보건 및 권리, 사회분야, 성, 지속가능한 개발, 시민사회의 개입 등 여섯 개 분야로 나누어 살펴봄.

#### ◁ 저출산 국가의 인구정책 (Wolfgang Lutz / 오스트리아가족연구원 팀장)

저출산국가가 선택하고 있는 수정정책과 개입정책의 차이를 설명함. 수정정책은 인구변동을 전제로 하고 사회경제적 구조를 수정함으로써 인구변동에 대응하려는 것이고, 개입정책은 출산력, 사망력, 인구이동과 같은 인구변동의 요소를 변경 또는 개입함으로써 인구변동에 영향을 주려는 것임. 또한 ICPD 실천차원에서 고출산국가의 인구성장 문제와 저출산국가의 인구고령화 문제를 동시에 해결할 수 있는 포괄적인 접근방법으로서 ‘인구평형’이라는 개념을 제시하고 있음. ‘인구평형’이란 사회제도의 급격한 변화가 상당한 비용과 위험을 수반한다는 상식적인 경험을 의미하는 것으로 개인의 복지를 저해하지 않는 한도내에서 급격한 변화를 사회, 경제, 정치적 제도가 흡수하는 것임.

### 주제 2 : 저출산과 정책적 대응

#### ◁ 각국의 저출산 경험 (Jack Caldwell / 국립호주대학 교수)

출산대체수준 이하의 저출산이 유럽, 북미, 동아시아 대부분, 그리고 동



남아시아의 일부 국가에서 나타나고 있음. 그러나 저출산의 시작은 시대적으로 상이함. 저출산과 함께 연령구조의 변화가 진행되고 있음. 추후 경제활동인구 비율은 그대로이나 노인인구는 증가하며 연소인구는 줄어들 것으로 예측됨. 저출산 경험 국가들은 출산력 상승, 가족계획사업의 제한, 청년연령의 연장 등 각국의 형편에 적합한 인구정책을 도입하고 있음.

#### ◁ 출산대체수준 이하 국가

- Makoto Atoh / 일본 국립인구사회보장연구원 부원장

일본은 1970년대 중반부터 출산대체이하 수준이 지속되어 왔으나, 저출산의 영향에 관심을 둔 것은 1990년대 이후임. 1991년 육아휴직법(Child Care Leave Act)을 제정하고 아동수당법(Child Allowance Act)을 개정하였으며, 1994년 5개년 긴급보육사업(5-year Emergent Child Care Programme)을 실행하였음.

- Minja Kim Choe / 미국 하와이동서문화센터 연구위원

한국은 경제발전과 출산력 저하로 인해 전반적인 삶의 질이 향상되었음. 그러나 기혼부인의 생식보건사업의 개선, 출생아의 성선택 태도 개선, 노인복지에 대한 관심 등 저출산과 관련하여 몇 가지 정책적 대안이 요구되고 있음.

- Yap Mui Teng / 국립싱가폴대학 정책연구원 연구위원

싱가폴은 1987년 기존의 출산억제정책을 버리고 출산장려정책으로 선회하였음. 그 결과 1996년 TFR은 1.7까지 상승하였음. 싱가포르의 저출산 정책은 지속적인 노인인구 지원책과 인구고령화와 경제활동인구의 감소 상황하에 경제적 성장과 경쟁력 유지책으로 크게 구분할 수 있음.

#### ◁ 출산대체수준 국가

- Laurent Toulemon / 프랑스 국립경제통계연구원 연구위원

프랑스는 전후 베이비붐의 영향으로 30~55세 연령대 인구가 팽창한 정지인구(Stationary Population) 유형임. 50년 전부터 출산장려정책을 써 온 탓에

유럽의 다른 국가에 비해 출산력은 비교적 높고 안정적임. 베이비붐 세대들이 정년연령에 도달하면 사망력 저하와 더불어 60세 이상의 고령인구가 늘어날 것으로 전망되므로 정년연령 연장이 불가피함.

• **Zhenghua Jiang / 중국 전국인민대 부의장**

중국은 저출산정책의 결과 자원의 저축, 인구의 교육 및 고용부담의 경감, 빈곤의 감퇴라는 긍정적인 효과를 보게 되었음. 그러나 고령인구의 증가와 연소인구의 감소 등 인구구조의 변화와 남아선호사상, 선택적 인공임신중절수술과 같은 부정적인 결과도 나타나고 있음. 이같은 몇 가지 효과에도 불구하고 중국의 인구정책은 저출산을 고수하게 될 것임.

• **Peter MacDonald / 국립호주대학 교수**

호주의 출산력은 지난 20년간 급격하게 감소하였으며, 현재 TFR 1.8로 출산대체수준 이하로 떨어지고 있음. 출산력 감소의 가장 큰 원인은 30대 이후의 기혼부인집단에 의한 것으로 이 집단이 보육과 직장의 이중적 부담을 안게 되는 데서 기인하는 것으로 보임. 따라서 보육관련 사회제도가 재정비되어야 할 것임.

◁ 출산대체수준 접근 국가

• **Leela Visaria / 인도 엔클라브대학 교수**

인도는 출산대체수준 이하를 넘어섰거나 출산대체수준에 이른 지방도 있고 아직 도달하지 못한 지방도 있어 지역별 편차가 심함. 이같은 편차는 시간이 지남에 따라 인구분포의 편차를 강화시켜 경제개발, 인구이동, 자원의 분배, 정치적 대표성 등의 문제점을 내포하게 될 것임. 따라서 인구분포에 따른 문제점을 고려하고 다가올 인구고령화에 대비하는 보다 다양화되고 혁신적인 인구정책을 필요로 함.

• **Omas Bulan Rajagukguk / 국립인도네시아대학 인구연구소 연구원**

인도네시아는 출산력 저하의 잠재력이 있는 국가로 교육수준의 상승, 도시화, 정보매체의 확산은 장차 출산력 저하를 야기할 것으로 기대됨. 2005년까지 출산대체수준을 획득하기 위해서 농촌지역의 가난하고 교육수준이

낮은 인구를 대상으로 피임사용을 장려하는 정책을 추진하고 있음.

• **Vipan P. Ruffollo / 태국 출라롱코른대학 인구연구소 소장**

태국의 경우 TFR은 2.0으로 거의 출산대체수준에 이르렀음. 그러나 장래 태국의 출산수준은 출산대체수준을 중심으로 파동칠 것으로 예상됨. 태국도 인구전환에 따라 노인인구의 비율이 높아졌음. 현재 관심을 두고 있는 인구문제는 생식권리, 인간자원개발, 인구이동 및 분포, 자원의 재분배임.

• **Yeun-chung Yu / 중국 북경대학 교수**

북한의 출산력은 1970년대 TFR 3.0으로 비교적 적정수준을 유지하였으나 1990년대 2.2로 저하하였음. 국가가족계획사업이 시작된 1970년대에 비로소 노령화가 진전되기 시작하여 1974년 중위연령이 21세에서 1994년 27세로 상승하였음. 1950년대 말과 1960년대에 북한정부는 한국동란에서 손실된 인구수를 보충하기 위해 인구증가를 장려하였으나 전쟁후 여성 교육수준의 향상, 여성 노동시장참여 증가, 도시화의 진전은 여성의 고출산을 저해하였음. 현재로서 북한은 특정 인구정책을 표방하고 있지 않음.

주제 3: 인구변동과 사회적 대응

◁ 가족복지와 생식보건

• **Anne H. Gauthier / 미국 웨스턴워싱턴대학 교수**

유럽의 가족복지정책은 예산의 제한과 급격한 가족의 변형으로 인하여 지대한 변화를 겪게 되었음. 주요 변화로는 보편적 급여에서 제한적 급여로 급여범위의 축소, 직장가정의 조정획득에 우선권 부여, 가족우호급여 제공에 있어 고용주의 참여를 통해 가족지원 자원의 분산화와 다양화를 들 수 있음.

• **Mehtab Karim / 파키스탄 아가칸대학 조교수**

아시아 국가들은 대체로 가족계획사업은 성공적으로 수행하여 왔음. 다음 단계로 가족계획 및 생식보건사업의 질을 향상시켜야 할 것임. 가족계획



및 생식보건사업의 질을 향상시키기 위해서는 공공분야와 민간분야의 협조, 비정부기관의 활약, 전체적인 경제사회의 발전이 밑받침되어야 할 것임.

#### ◁ 노동시장과 고용정책

- R.J. Warwick Neville / 뉴질랜드 오클랜드대학 교수

말레이시아는 남동아시아 국가들 가운데 비교적 높은 출산수준을 유지하고 있음에도 불구하고 1990년대초 모든 기술분야에서 노동력 부족이 드러나고 있어 관련 정책적 방안을 실행하고 있음. 또한 기술고도화에 따른 노동력 수요 즉, 고도의 전문가 수요를 대응하기 위해 교육의 재구조화에 대해 중점을 두고 있음. 그 일환으로 말레이시아정부는 공공이든 민영이든 대기업으로 하여금 과학기술분야를 위한 대학을 설립하게 하고 있음.

- Wi-Sup Song / 한국 아주대학교 교수

한국의 경우 비교적 고임금임에도 불구하고 중소기업체들은 노동력 부족에 시달리고 있으며 특히 생산직 근로자의 부족이 뚜렷함. 만성적인 노동력 부족의 원인은 한편으로 노동력 과수요 때문이고, 한편으로 장기적 구조변화에 의한 것임. 노동력 부족문제를 해결할 수 있는 방안으로 저개발도상국에 직접투자, 국내 비숙련공에 대한 직장내 훈련 강화, 중소기업의 생산성 제고, 외국인 근로자에 직업훈련 전수, 외국인 근로자 도입 등 다섯 가지임.

### 주제 4: 인구고령화와 정책방안

#### ◁ 인구고령화와 정책적 함의

- Emily Grundy / 영국 런던위생열대의학대학원 인구연구소 연구원

인구고령화는 출산력 저하, 사망력 저하에 따른 생명연장에 의한 결과임. 고령에 접어들수록 만성질환과 장애율이 높게 나타남. 가족지원책이 마련되어 있지만 영국을 비롯한 유럽 국가들의 경우 노인부모와 자녀들의 동거율이 현저하게 떨어진 상태임. 동거하지 않은 부모와 자녀들간에 세대간

접촉정도는 국가들간에 변이가 많음. 유럽국가들의 노후 경제적 부양은 가족이 아니라 주로 연금이나 저축에 의존함.

#### ◁ 고령화와 사회복지정책-의료보장 및 소득유지

• **Kyung-Hee Chung / 한국보건사회연구원 책임연구원**

한국은 전례가 없는 인구고령화의 속도에도 불구하고 노인복지대책이 준비되어 있지 않은 상태임. 1997년 보건복지부의 노인복지예산은 전체 예산의 4.6%에 불과함. 노인을 위한 보건의료정책으로는 의료보험, 의료부조, 무료건강검진 등이 있으나 장기적인 공적사회보장서비스는 초기단계에 머물러 있음.

• **Hiroshi Kojima / 일본 국립인구사회보장연구원 원장**

일본의 경우 가족의 변화, 재정상태의 악화와 더불어 급격한 인구고령화에 대한 적절한 사회정책이 요구되고 있음. 지금까지 노인부양을 가족에 크게 부담시켰지만 점차 가족구조와 가족기능의 변화에 따라 사회정책의 기저를 바꾸어야 할 상황임.

#### ◁ 고령화 대응을 위한 비정부기관의 역할

• **Gulru Hotinli / 터키 여성노동지원재단 대표**

고령화문제를 면밀히 살펴보면 여성독거노인의 증가, 노인문제에 대한 저개발국가의 인식기반의 취약, 도시화에 따른 노인부양의 악화가 가장 심각한 문제점으로 부각됨. 정기적인 수입이 없거나 독거하는 노인들을 위해 주택, 노동시장 참여, 여가활동, 의료보장, 기타 지원서비스 등이 요구되고 있음.

주제 5: 종합토의

#### ◁ 저출산국가들의 청소년 문제

저출산국가들의 대표적인 출산 및 성 행태는 평균혼인연령의 상승, 출산



지연, 출생아수의 감소 등으로 결론지을 수 있음. 그러나 혼인과 출산행태에 있어서 국가간 변이가 나타남. 일본과 한국은 저출산국가이기는 하지만 한국과 달리 일본은 비결혼율이 높음. 이탈리아와 독일은 동거율이 높고, 유럽과 호주는 부모와 동거하는 젊은이들의 비율이 높음.

#### ◁ 가족과 결혼

유럽국가의 여성들은 결혼, 일, 자녀를 얻고 싶어하지만 이 세 가지가 양립될 수 없으면 일을 선택함. 이같은 영향으로 가족의 불안정성이 점차 증가하고 있음. 그 결과 비혈연동거가족, 가족해체, 단독가구수가 증가하고, 부(父)의 개념이 바뀌고 있음. 또한 노동시장의 기회가 점차 증가함에 따라 점차 여성의 경제적 책임이 커지고 있음.

#### ◁ 사회보장제도

제도적 위기, 인구고령화, 장기실업, 단독가구 등에 대한 사회보장정책이 요구됨. 그러나 단순소득유지책이 아니라 근로유인책이 되어야 하며 근로의지를 기준으로 급여대상자를 구분해야 할 것임.

#### ◁ 노인부양

아시아 국가들의 여성경제활동참여율이 높아지기 때문에 가정내 노인부양은 점차 어려워지고 있으며 노인부양을 담당하는 가정내 여성의 연령이 상향화되는 반면에 이들은 자신들을 부양해 줄 자녀가 없는 경우가 많음. 따라서 노인부양담당자의 노후보장문제가 떠오르고 있음.

(정리: 배화옥 주임연구원)