인구 전략과
국가 미래

● 연구 보고서 집필자(게재순)

전영준(한양대학교 경제금융학부 교수)
김상호(관동대학교 무역학과 교수)
문형표(한국개발연구원 선임연구위원)
이진면(산업연구원 연구위원)
박호정(고려대학교 식품자원경제학과 교수)
강동욱(국립한국재활복지대학교 재활복지과 교수)
문성현(백석대학교 경상학부 교수)
김상호(한국직업능력개발원 부연구위원)
신종각(한국고용정보원 연구위원)
설동훈(전북대학교 사회학과 교수)
이규용(한국노동연구원 연구위원)
이재열(서울대학교 사회학과 교수)
남은영(서울대학교 사회발전연구소 선임연구원)
전혜정(연세대학교 아동가족학과 교수)
석재은(한림대학교 사회복지학과 교수)
신의철(가톨릭대학교 의과대학 예방의학교실 교수)
박종연(연세대학교 보건정책 및 관리연구소 객원연구원)
이은환(가톨릭대학교 의과대학 예방의학교실)
차승현(한국의료지원재단)
김현아(한국건설산업연구원 연구위원)
옥동석(인천대학교 무역학과 교수)
박창렬(한양대학교 경제금융학부 겸임교수)
김미란(안암환경과학미래포럼 이사)
최연혁(스웨덴 쇠테르턴 대학 정치학과 교수)

인구 전략과 국가 미래

ⓒ 한국보건사회연구원, 2011

초판 1쇄 인쇄 | 2011년 11월 25일
초판 1쇄 발행 | 2011년 11월 30일

편저자 | 김용하
발행인 | 김용하
발행처 | 한국보건사회연구원
주 소 | 122-705 서울특별시 은평구 진흥로 268
전 화 | 대표전화 02-380-8000
F A X | 02-385-8106
등록번호 | 1994년 7월 1일(제8-142호)
홈페이지 | http://www.kihasa.re.kr
* 디자인·제작 : 도서출판 이미지북(010-3214-7068)

ISBN 978-89-8187-861-0 (전7권)
978-89-8187-862-7 93330

* 잘못된 책은 구입하신 서점에서 바꿔드립니다.
* 책값은 뒤표지에 있습니다.

총 괄 보 고 서

인구 전략과 국가 미래

김용하 편저

한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

| 발간사 |

국가 인구 전략과 지속가능한 미래

저출산 고령화라는 고속열차가 빠른 속도로 나아가고 있지만 기차에 타고 있는 우리는 별로 실감하지 못하고 있다. 이런 와중에 인구에 대한 불확실한 주장으로, 경제사회적 불안만 증폭시키고 있다. 조만간에 인구의 감소로 인해 노동력 부족이 발생하여 큰일 날 듯한 주장은 청년실업, 낮은 여성고용률, 중·고령층 일자리 부족 등 시장 현실과 배치됨에도 불구하고 정확한 근거 없는 주장들이 난무하고 있다. 더욱 심각한 것은 인구의 감소를 불가항력적 사안으로 수용하고 저출산 대책 혹은 미래를 위한 투자 무용론이 대두되기도 한다.

그러나 인구 증가의 지속가능성에 대한 전제 없이는 대한민국의 미래 경제 사회 전망은 사상누각에 불과하다. 단순한 아이 더 낳기나 노인복지 대책이 아닌, 국가 전략적 차원에서 새로운 인구 대책이 필요한 시점이다. 적어도 50년을 내다보면서 기간별·부문별 인

구 분석을 통하여 인구 미스매치를 찾아내고, 단기·중기·장기 전략의 인구 대책 포트폴리오를 구성하여 구체적인 대응 방안을 제시해야 한다. 다시 말해 인구 변동 리스크를 통제할 수 있는 NEW 국가 인구정책을 개발해 선진 일류국가 건설을 위한 미래 비전의 밑그림을 그려나가야 하는 것이다.

성공한 미래는 아팠던 과거도 긍정적으로 만든다. NEW 국가 인구 전략이 실현된다면 우리나라는 저출산·고령화로 미래가 불안한 국가가 아니라, 지금부터 저출산 Trap에서 성공적으로 탈피하면 인구 모범 국가로 전환 가능하게 된다. 1970년대의 산아제한정책을 비판한 사람도 있지만, 그때의 정책이 실패하였다면 현재의 인구는 7000만 명을 넘는 국가로 변하여 한반도 남쪽의 10만㎢ 국토에는 너무 많은 인구로 힘들어졌을지도 모른다. 인구 규모가 단순히 크다고 좋은 것이 아니라 국토 면적, 에너지, 부족 자원, 수자원, 식량 수급 여건 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

호주와 캐나다는 거대 국토 면적과 자원을 보유한 국가임에도 2000만~3000만 명 선의 인구 유지 전략을 가지고 총량인구를 통제하고 있다.

미국은 세계 초강대국으로서 인구 규모 확대 유지 전략을 추진하고 있으나, 백인 인구에서 히스패닉 및 흑인 인구로 인구 구성이 교체되고 있다.

중국·인도는 거대 인구 국가로 급성장하고 있으나 지구적 차원의 자원 부족 시대에 성장의 지속가능성은 불확실하다.

브라질·인도네시아는 인구가 증가하고 성장 잠재력이 있는 국가로 평가받고 있는데, 그 전제에는 광대한 국토와 풍부한 자원이 전제되고 있다.

프랑스·영국·스웨덴은 저출산·고령화를 극복할 수 있는 인구유지정책이 성과를 보고 있다.

일본은 저출산·고령화로 세계 최고령 국가로 성장 잠재력이 상실되고 있다.

우리나라가 현재의 인구 트렌드를 유지할 경우 일본과 같은 유형의 국가로 전락할 우려가 크다. 한국은 일본의 성장 모델을 벤치마킹하여 경제적 번영을 달성하였으나, 이제는 일본 모델을 극복할 수 있는 새로운 패러다임을 모색할 시점이다. NEW 국가 인구전략의 수립과 실천 전략을 통하여 지속가능한 한국형 발전 모델을 발전시켜야 한다.

기술 발전으로 국가를 선도할 수 있으나 끊임없는 혁신은 인류 역사적으로 불가능하고, 후진국에 의한 'Catch up' 가능성은 상존한다. 중요한 것은 '인구수(人口數)'가 아니라 인구구성(人口構成)이다. 인구 고령화에도 경제활동참가율만 높이면 극복 가능하다는 논리가 있지만 고령화로 성장 잠재력의 잠식은 불가피하다. 저출산 현상을 성공적으로 극복한 영국·프랑스·스웨덴 등은 현재는 우리나라보다 고령화율이 높지만, 2050년에 이르면 25% 내외의 노인인구비율이 유지 가능하다. 반면 한국은 38% 수준으로 월등히 올라간다.

평균수명 연장에 따른 인구 고령화는 불가피하지만 저출산에 의

한 노인인구비율이 40%에 가까운 상황에서는 국가 경쟁력 유지가 불가능하다. 인구가 유지 가능한 합계출산율인 2.1 수준이 언젠가는 되어야 인구 고령화는 일정 수준으로 하향될 수 있다.

출산율이 2.1이 된다 하여도 한국 인구는 장기적으로 4300만 명 선으로 수렴될 것으로 전망된다. 4300만 명은 고도 성장기인 1989년의 인구 규모로서 충분히 수용 가능한 대안이 될 수 있다. 인구정책에 성공한 국가 사례를 보면 합계출산율을 단기적으로 올리기는 어렵지만 장기간 연차적으로는 상향시킬 수 있다.

출생아 수를 지금 현재의 수준인 45만 명 내외를 유지하도록 하는 것은 가임여성 수의 감소분만큼 출산율을 높이면 충분히 달성 가능하다. 이렇게 되면 노인인구비율도 지금의 40%선에서 25% 수준으로 점차 하향 수렴하게 될 수 있다. 인구구성도 역피라미드형에서 장방형 구조로 전환하게 될 것이다(현재의 스웨덴·프랑스 등이 이런 구조를 가지고 있다).

우리 연구원의 인구 전망에 따르면 2020년을 기점으로 인구가 감소되는 국면으로 전환될 것으로 보인다. 핵심 노동력 인구는 2016년경부터 감소하지만, 2030년대까지는 노동력 부족 현상이 심화되지 않을 것으로 전망된다. 이는 현재 노동력 절감형 기술 발전이 계속되고 있고 한국의 경우 청년, 여성, 중·고령층 등의 유휴 노동력 buffer가 존재하기 때문이다.

청년고용이 늘어남에 따라 청년실업 문제 해결 가능성이 존재한다. 여성 취업 활성화로 선진국형 여성고용률도 높아지는 추세다. 고령자 근로 참여 의욕이 높아 선진국형 근로 동기 부진 문제가

아직은 현재화되지 않고 있다.

그러나 2030년대 이후 청년·여성·고령자의 고용률이 선진국 수준에 이르면 국내 인구를 통한 수급 조절은 한계에 부딪히게 된다. 외국인 인력 유입의 필요성이 본격적으로 발생하게 될 것이다. 2030~2040년대에는 외국인 노동자의 도입, 개방적인 이민정책 등을 통하여 일정 기간 노동력 부족 문제를 해결할 수 있을 것이다. 북한 인력의 경우, 좁게는 외국인 인력 활용 차원에서 접근 가능하고, 넓게는 남북한 경제 통합 차원에 더 큰 경제 공통체도 구상할 수 있다.

2050년대 이후는 궁극적으로 출산력이 회복된 건전한 한국 인구 구조를 기반으로 안정된 인구 규모를 유지하면서 지속가능한 경제 사회 발전을 도모하는 State로 Soft landing하여야 한다. 이를 위해서는 향후 40년 동안 실현 가능한 출산율 제고 정책을 수립하여 구체적으로 실행하여 나가야 할 것이다.

이를 위해서 2011년 현재부터는 출산율 제고를 위하여 꾸준한 투자를 해야 하며, 이는 궁극적으로 출산율 저하로 맞이하게 될 고령화 비용에 비하면 훨씬 더 저비용이 소요되는 미래 투자 정책임을 인식하는 것이 중요하다.

출산율을 높이기 위해서는 선제적 투자가 필요하다. 저출산을 극복한 프랑스와 스웨덴과 같이 GDP의 3% 내외를 투입하는 양적인 정책은 현실적으로 한계가 있으나 최소한 이웃 나라인 일본 수준 GDP의 1.3% 수준까지는 연차적으로 높일 필요가 있다(현재 0.6%).

국가 인구 전략을 위한 종합 연구는 제2차 저출산 고령사회 계획을 보완하는 차원에서 구상되었다. 크게 경제성장을 선도하는 인구 전략, 적정 인구 가능성 탐색, 저출산 고령사회와 삶의 질, 선진국의 인구 문제의 도전과 대응 등 4편으로 구성하고, 총괄 보고서를 포함하여 7권의 책으로 편집되었다.

본 책의 저술에 참여한 모든 연구진과 한국보건사회연구원의 이삼식 실장 등 저출산고령사회연구실 직원 여러분께 감사드린다.

2011년 가을

한국보건사회연구원 원장 김 용 하

contents

004 발간사_ 국가 인구 전략과 지속가능한 미래 | 김용하

제1부 경제성장을 선도하는 인구 전략

014 출산과 경제성장의 Dynamics | 전영준

024 인구 고령화와 저축의 명암 | 김상호·문형표

036 고용촉진형 경제성장구조 변환 | 이진면

056 에너지·식량자원의 한계와 대응 | 박호정

제2부 적정 인구 가능성 탐색

080 경쟁과 학력 과잉의 미래 대응 | 강동욱

098 저출산 시대 병력자원 수급 전망과 대책 | 문성현

116 청년고용 해결 가능성 진단 | 김상호

132 중·고령층 일자리 해법 | 신종각

144 외국인의 인력 수급 전망과 대책 | 설동훈·이규용

제3부 저출산 고령화와 삶의 질

158 한국 Social Risk의 특징과 과제 | 이재열·남은영

179 가족의 해체와 New Family Model | 전혜정

219 소득 불평등 Shadow | 석재은

233 질병구조 Evolution | 신의철·박종연·이은환·차승현

246 주택 수급 시나리오 | 김현아

282 복지재정의 빛과 그림자 | 옥동석

제4부 선진국의 인구 문제 도전과 대응

304 프랑스의 인구 전략과 성공 Paradigm | 박창렬·김미란

329 스웨덴의 인구 전략과 사회통합 Strategy | 최연혁

369 참고문헌

제1부

경제성장을 선도하는 인구 전략

출산과 경제성장의 Dynamics

전영준
(한양대학교 경제금융학부 교수)

인구 고령화는 한국 경제가 직면할 가장 중요한 문제 중 하나이다. 아직은 OECD 주요국에 비해 고령화 수준이 높지는 않지만, 문제는 진전 속도다. 출산율의 급속한 하락과 기대수명의 연장으로 비롯되는 고령화는 한국 경제의 성장 걸림돌이 될 것이다. 노동력 부족, 노동력 고령화에 의한 생산성 저하, 저축률 하락을 가져와 양적인 성장을 저해할 가능성이 높다. 즉 투입생산요소의 감소로 인한 GDP 성장의 지체가 예상된다.

인구 고령화로 인한 사회복지 지출 증가도 우려할만한 요소이다. 한국은 지난 20여 년 동안 사회복지제도가 확충되어 왔다. 최근에는 노인장기요양보험제도와 기초노령연금이 도입됐고, 건강보험의 보장성 강화도 지속적으로 이뤄졌다. 모두 고연령층에 대한 이전지출이 확대되는 방향의 제도 도입 또는 개편이었다. 이러한 제도 개편은 향후 사회복지 지출 증가와 이에 따른 조세부담률의 상승을 유

발할 것이며, 이는 경제성장의 저해 요인으로 작용할 것이다.

저출산과 이에 따른 인구 고령화는 생산요소(노동·자본) 투입 감소뿐만 아니라 기술 진보에도 악영향을 미칠 수도 있다. 인구 감소는 내수시장의 축소를 의미하며, R&D의 수익성 감소로 이어져 기술 개발 노력을 낮추게 할 소지가 있다. 기업의 입장에서는 R&D 투자의 수익률에 대한 평가를 할 것이다. 인구의 감소와 조세부담률 증가에 의한 시장의 축소는 R&D 투자의 수익률을 떨어뜨릴 것이라고 판단하게 될 것이며, 결과적으로 R&D 투자를 줄일 것이다. 이는 곧 생산성 저하로 이어지게 될 것이다.

그러나 인구의 고령화가 반드시 생산성을 낮추는 방향으로만 작용하는 것은 아니다. 출산율의 감소는 자녀수의 감소를 의미하며, 이 경우 자녀 1인당 교육비 지출의 상승을 가능하게 한다. 많은 자녀를 가진 경우 자녀 1인당 교육비 지출을 많이 하지 못하지만, 자녀수가 줄어듦에 따라 자녀 1인당 교육비 지출을 늘릴 여유가 생기게 되면서 자녀 1인당 교육비 지출이 증가하게 되는 것이다. 이는 인적자본 형성을 촉진하여 생산성 향상에 기여할 수 있다.

이러한 문제점의 인식하에 향후 인구의 고령화가 경제성장에 미치는 영향에 대해 분석할 필요가 있다. 고령화를 유발하는 출산율의 하락, 이에 따른 인구의 감소로 인한 경제성장 저해 효과와 촉진 효과를 분석하고, 경제성장률의 상승 혹은 하락으로 인한 세대 간 후생에 미치는 효과를 분석할 필요가 있다.

그러나 인구 고령화에 따른 경제성장 촉진 요인과 저해 요인을 함께 동일한 분석의 틀 속에 설정하고, 이들 요인들이 경제성장에 미치는 효과에 대한 분석을 한 국·내외 연구는 찾기 어렵다. 기존

의 연구에서는 인구 고령화, 복지 급여의 확대와 같은 개별 요인이 양적 성장, 즉 노동공급 및 자본 축적의 저해를 통한 성장 저해 효과를 분석하였으며, 질적인 성장에 대해 분석한 연구도 R&D 투자와 교육 투자의 효과를 개별적으로 분석하였으며, 두 요인을 통합하여 분석한 예는 찾기 어렵다.

이러한 문제점의 인식하에서 본 연구에서는 일반균형모형을 설정하고 이를 이용하여 인구 고령화, 복지 급여의 증가, R&D, 교육 투자 등 각종 요인에 대한 통합적인 접근을 통하여 고령화가 경제성장과 세대별 후생 수준에 미치는 영향에 대해 분석하였다.

본 연구에서 설정한 시뮬레이션 모형의 특징은 다음과 같다.

첫째, 동일 가계 내에 부모 세대와 자녀 세대가 공존하는 상황을 상정하였다. 이 가계 내에서 부모 세대의 소비 및 노동시간, 자녀 세대의 소비, 자녀 세대에 대한 교육비 지출에 대한 의사 결정이 이루어지는 상황을 상정하여 인구 고령화에 따른 가족 구성의 변화, 소비 및 교육비 지출의 변동에 대한 분석이 가능하도록 하였다.

둘째, 기업의 연구 및 개발(R&D)에 대한 투자 의사 결정 과정을 모형화하였다. 완전 경쟁시장에서 매 기간 노동과 자본에 대한 수요에 대한 결정을 하는 단순한 기업의 의사 결정 대신 기업이 보다 장기적인 관점에서 R&D 투자를 함으로써 기업의 가치를 극대화하는 상황을 상정하였다.

셋째, 생산성 향상 과정을 내생화[1]하였다. 생산성은 이미 언급한

1) 내생화: 특정 변수가 모형 내에서 결정되는 다른 변수값과 상호 관련성을 가지며 결정되도록 설정하는 것을 의미함. 내생성과 대비되는 개념은 외생성인데, 이는 특정 변수가 모형 내의 다른 변수값과 상관없이 결정되는 상황을 말한다.

가계의 교육 투자에 의한 인적자본 형성과 기업의 R&D 투자에 의해 내생적으로 결정되는 상황을 상정하였다. 이러한 상황을 상정하기 위해 신기술 생산과 관련된 생산 함수를 상정하였다.

마지막으로, 본 연구의 모형에서는 한국의 재정지출 중 이전지출의 특성을 반영하였다. 본 연구에서 분석한 이전지출은 인구 고령화와 밀접한 관련성이 있는 복지제도에 의한 이전지출이다. 이러한 이전지출은 세대 간 회계에서 이용하는 추계 방법을 이용하여 추계하였다. 이러한 모형 구조적 특성과 한국 경제와 제도의 특성을 반영한 모형을 구축하고, 이를 이용하여 향후 인구 고령화 자체의 효과와 정부의 이전지출정책, R&D 투자촉진정책, 교육 투자 지원 정책의 효과를 분석하였다.

본 연구에서 행한 정책시뮬레이션 결과는 다음과 같다.

출산율이 현 수준(합계출산율 1.2)에서 2050년까지 소폭 높은 수준(1.4)으로 상승한다는 기본 가정 하에서는 장기적으로 총인구수 감소로 인해 GDP가 감소할 수밖에 없을 것으로 전망된다. 반면, 1인당 GDP는 2120년경까지 상승할 것으로 전망된다. 이러한 1인당 GDP의 상승은 노동생산성의 향상에 기인한다. 노동생산성 향상은 기업의 R&D 투자와 가계의 교육비 투자로 인해 형성된 인적자본 형성에 기인한다. 출산율 하락으로 인한 자녀수 감소는 자녀수 1인당 교육비 지출을 가져오고, 이는 인적자본 축적의 증가로 이어진다. 기업의 R&D 투자가 향후 상당 기간 동안 증가하여 노동생산성 증가에 기여할 것으로 예상되나, 장기적으로는 인구 감소로 인한 시장 규모가 줄어듦에 따라 R&D 투자가 줄어들 것으로 전망된다. 다시 말하면, R&D 투자의 수익률은 시장 규모의 감소와 더불어

낮아져 장기적으로 R&D 투자가 줄어들어 노동생산성 상승에 한계를 보이게 된다. 이러한 R&D 투자 감소 효과가 자녀 1인당 교육비 투자 증가 효과보다 크게 나타나 궁극적으로는 노동생산성 향상이 정체될 가능성이 높은 것으로 나타났다.

인구 고령화와 관련하여 제기되는 중요한 이슈는 이전지출[2]의 증가이다. 현행의 이전지출정책이 유지될 경우, 2060년경이면 이전지출 규모가 GDP의 25%를 상회하는 수준에 이를 것으로 전망된다. 이러한 재정지출의 증가는 GDP 감소를 유발하게 될 것으로 전망되며, 1인당 GDP도 조세부담률의 상승과 노동생산성 하락으로 인해 큰 폭으로 감소할 것이다. 노동생산성의 감소는 R&D 투자의 감소와 교육비 지출의 감소에 의해 유발된다. R&D 투자가 큰 폭으로 감소하는 것은 R&D 투자의 수익률 하락에 기인한다. R&D 투자의 수익률은 경제 규모에 영향을 받게 되는데, 조세부담률 증가에 따른 경제활동 위축으로 인해 경제 규모가 줄어들어 R&D 투자수익률이 하락하게 된다. 조세부담률의 증가에 따른 가처분소득의 감소는 교육비 지출의 감소를 유발하게 되며, 이로 인해 노동생산성 향상의 지체 요인으로 작용하게 된다. 조세부담률의 상승과 노동생산성 향상 지체에 따른 경제활동의 위축으로 인해 1인당 GDP가 기준 경제에 비하여 하락하게 됨에 따라 미래 세대의 후생수준도 하락하게 되며, 현행의 이전지출정책이 지속될 경우 후생수준의 하락 폭도 상당히 클 것으로 예상된다.

---

2) 이전지출: 경제적인 대가를 수반하지 않은 구매력의 이동을 말한다. 가령 정부의 연금이나 구호금의 지불이나 기업의 기부금 등은 생산 활동의 대가로서 지불이 아니므로 이전지출에 해당된다.

현 시점의 출산율 수준에서 출산율 변동 효과를 살펴보기 위하여 각각 고위출산율과 저위출산율을 가정한 경제를 상정하여 중위출산율을 상정한 경제와 비교하였다. 기준 경제에서 상정한 중위출산율 가정보다 출산율이 빨리 상승하는 상황(고위출산율 가정)과 출산율이 낮아지는 상황(저위출산율 가정)을 상정하였다. 고위출산율(저위출산율) 하에서의 GDP 수준은 중위출산율 가정 하에서 보다 높게(낮게) 나타난다. 그러나 1인당 GDP의 경우 궁극적으로는 고위출산율(저위출산율) 하에서 중위출산율 가정 하에서 보다 더 높게(낮게) 나타나지만, 과도기적으로는 낮게(높게) 나타나고 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 출산율 변동이 노동생산성에 미치는 효과가 상당한 시차를 두고 나타나기 때문이다. 출산율 변동으로 인한 생산가능인구의 변동은 최소한 20년 정도의 시차를 두고 나타나기 때문이다. 또한 경제 규모의 변동 효과가 시차를 두고 나타나기 때문에 R&D 투자에 미치는 효과도 상당한 시차를 두고 나타난다. 출산율 변동이 노동생산성에 미치는 효과가 과도기적으로 미미한 또 다른 이유는, 과도기적으로 출산율 상승(하락)이 자녀 1인당 자녀교육비 감소(증가)를 유발하여 노동생산성 하락(증가) 요인이 되기 때문이다. 이러한 이유로 1인당 GDP가 고위출산율(저위출산율) 가정 하에서 중위출산율 가정 하에서 보다 더 낮게(높게) 나타난다. 그러나 시간이 경과함에 따라 궁극적으로는 R&D 투자의 증가(감소)로 인해 고위출산율(저위출산율) 하에서 1인당 GDP가 더 높게 나타나게 된다. 세대 간 후생에 미치는 효과도 현재 세대와 가까운 장래에 출생하는 세대의 경우 먼 장래에 출생하는 세대의 경우에 비하여 미미하게 나타난다.

본 연구의 정책 시뮬레이션 결과 인구 고령화로 인한 저축 감소와 노동공급의 감소로 인한 양적인 경제성장률 저하 효과를 노동생산성 향상을 통해 일부 완화할 수 있는 가능성을 확인하였다. 본 연구에서는 노동생산성 향상을 위한 R&D 투자와 교육비 지출에 대한 정부의 지원 정책의 효과를 살펴보았다. 정부의 지원 정책은 R&D 투자 및 교육비 지출에 대한 지원율로 표현된다. 본 연구에서는 지원율 40%, R&D 투자 및 교육비 지출의 40%를 정부가 지원하고, 지원을 위한 재원을 조세로 충당하는 상황을 상정하였다.

R&D 투자에 대한 지원이 이루어질 경우 R&D 투자가 대폭적으로 증가하여 노동생산성을 향상시키고, 이로 인해 GDP와 1인당 GDP를 높아지는 것으로 나타났다. 반면, 교육비 지출을 보조하는 경우 교육비 지출이 대폭적으로 증가함에도 불구하고 대규모의 노동생산성 향상이 이루어지지 않고 그 향상 폭이 미미한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 교육비 지출의 생산성 기여도는 R&D 투자에 비하여 낮게 설정되었기 때문이다. 또 다른 이유는 교육비 지원을 위해 소요되는 재원의 규모가 R&D 투자 지원에 비하여 크게 나타나고 있어 조세 부담의 상향 조정이 교육비 지원의 경우 큰 폭으로 이루어져야 하기 때문이다.

R&D 투자에 대한 지원 정책은 정책 실시 초기에 생존하는 세대, 즉 지원 정책에 의한 생산성 향상 효과가 대폭적으로 나타나지 않는다. 반면, 그 시점에서 조세 부담을 하여야 하는 세대들의 경우 후생비용을 지불하여야 하지만, 생산성 향상 효과가 나타나는 시기에 생존하는 미래 세대의 경우 후생이 증진되며, 이들의 후생 증진 폭이 일부 세대들이 지불하여야 하는 후생비용에 비하여 큰 것

으로 나타나고 있다. 그러나 교육비 지출 지원 정책의 경우 인적자본의 생산성 기여도가 상대적으로 낮고 또한 소요 재원의 규모가 큰 관계로 대부분의 세대가 후생비용을 지불하여야 하는 것으로 나타났다.

R&D 투자와 교육비 지출에 대한 지원율에 따라 세대별 후생에 미치는 효과가 상이할 수 있다. 높은 수준의 지원은 이로 인한 생산성 향상의 혜택을 보는 미래 세대의 후생을 증진하지만, 생산성 향상 효과가 대폭적으로 나타나지 않은 가까운 장래에 생존하는 세대는 지원 정책의 혜택을 누리지 못하면서 조세 부담이 늘어나므로 후생비용을 지불하여야 한다.

지원율 수준은 미래 세대의 후생 증진 여부에도 영향을 미친다. 지원율이 높으면 생산성 향상 폭이 증가하여 지원 정책의 편익이 증가하는 반면, 조세 부담의 증가로 인한 초과 부담의 증가로 인해 후생 수준이 낮아질 수 있다. 이러한 상충 관계와 세대별 후생 효과를 감안하여 최적의 정책 조합이 모색될 필요가 있다. 본 절에서는 가상의 사회적 계획자(social planner)를 상정하여 사회후생함수를 극대화하는 정책 조합을 모색하였다.

가상의 사회적 계획자가 상정하는 사회후생함수는 공리주의적 후생함수(utilitarian welfare function)이다. 이 후생함수는 현재와 미래에 생존하는 세대들의 생애기대효용의 가중 평균으로 정의된다. 이때의 가중 평균은 사회적 할인율[3]로 설정하는데, 이는 출생연도

3) 사회적 할인율 : 사회적 계획자가 미래 세대의 후생 수준을 현시점에 생존하고 있는 현재 세대의 후생에 비하여 낮게 평가하는 것으로 가정하는 것이 일반적이다. 사회적 할인율은 이때 미래 세대의 후생 수준을 현재 세대보다 얼마나 낮게 평가하는 측도이다.

가 늦은 미래 세대의 생애기대효용을 현재 생존하는 세대에 비하여 할인하여 평가하는 상황을 상정한 것이다. 가상의 사회적 계획자의 사회적 할인율의 수준에 대해서는 많은 이견이 존재할 수 있다. 사회적 할인율의 수준에 대해 대부분의 연구자가 동의하는 사실은 개인이 자신의 생애기대효용을 산출하는 과정에서 사용하는 할인율에 비하여 사회적 할인율이 높은 수준은 아니라는 점이다. Rosen and Gayer(2009)에 의하면, 현재 생존하고 있는 사람들은 기대수명[4]의 제한으로 인하여 미래의 경제와 미래 세대의 후생에 대해 관심을 가지지 않는다. 따라서 사회적 계획자들은 이러한 문제점을 완화하기 위해 사회적 할인율은 개인의 할인율보다 다소 낮게 설정하여야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 본 절에서는 사회적 할인율을 개인의 할인율과 동일한 수준과 이보다 낮은 수준들을 상정하여 공리주의적 사회 후생을 극대화하는 정책 조합을 모색하였다.

사회 후생 증진 효과를 산출하기 위하여 먼저 각 정책 대안 하에서 각 세대의 생애 후생이 기준 경제에 비하여 어느 정도 상향되거나 혹은 악화되었는지를 동등자산가치(wealth equivalent)로 환산하였다. 다음으로 동등자산가치로 표현된 각 세대의 후생 증진 규모의 가중 평균을 산출하였다. 이 과정에서 이용한 세대별 가중 평균은 위에서 언급한 사회적 할인율을 이용하여 산출하였다.

이러한 방식으로 사회후생 증진 효과를 평가한 결과 R&D 지원율의 적정 수준은 60~70%로서 상당히 높게 나타나고 있는 반면, 교육비 지출에 대한 보조정책은 후생비용을 유발하여 사회적 적정

4) 기대수명 : 어느 연령에 도달한 사람이 그 이후 몇 년 동안 생존할 수 있는가를 계산한 평균 생존연수.

수준은 0%로 나타났다. 이는 위에서 언급한 바와 같이 인적자본의 생산성 향상에 대한 기여도가 상대적으로 낮은 반면, 많은 재원이 소요되어 조세부담률이 높아지기 때문인 것으로 사료된다.

본 연구에서 행한 정책 시뮬레이션 결과에 의하면, 인구 고령화는 경제의 양적 성장뿐만 아니라 양적 성장의 지체는 노동생산성 향상을 지체해 미래 세대의 후생을 저해하는 요소로 작용한다. 한국의 경우 최근 복지정책을 통한 이전지출의 확대가 급속히 이루어지고 있어 이로 인한 조세부담률 증가가 불가피할 것이다. 조세부담률의 상승은 경제의 양적 성장을 저해하고, 양적 성장의 지체는 다시 노동생산성 상승을 늦추게 될 것이다. 복지정책의 정책 목표를 달성하는 동시에 비용 효율적인 복지정책의 개편이 강구되어야 할 것이다. 더불어 경제 주체들이 직면하게 될 경제적 위해로부터 국민을 보호할 수 있도록 제도가 개편되어야 할 것이며, 이와 동시에 비용을 최소화할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

인구 고령화에 따른 인구 감소로 인한 경제성장 저해 효과를 완화하기 위해 R&D 투자와 교육을 통한 생산성 향상을 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해서 정부의 R&D 투자와 교육 투자에 대한 지원이 적정 수준 이루어질 필요가 있다.

이전지출의 비용 효율적인 구조 개편과 R&D 투자와 교육 투자를 통한 생산성 향상 그리고 그 생산성 향상을 통한 경제성장 촉진은 한계가 있다. 이러한 노력은 인구 고령화로 인한 경제성장 지체 효과를 완전히 상쇄하기 어렵다. 따라서 향후 출산율 제고를 위한 정책이 마련될 필요가 있다.

인구 고령화와 저축의 명암

김상호(관동대학교 무역학과 교수)
문형표(한국개발연구원 선임연구위원)

1. 서 론

가. 연구 배경

인구 고령화는 저출산에서 비롯된다. 그렇다면 우리나라 저출산의 원인은 무엇인가? 요인은 다양하다. 우선 아이를 키우는데 점점 더 많은 기회비용이 들고 일과 아이 키우기를 병행하기가 어렵다. 여기에 초혼이 늦고 혼외출산에 대한 사회적 거부감도 크며, 자녀를 두는 것에 대한 가치관도 바뀌었다. 문제는 이에 따른 인구 고령화가 가져오는 파급 효과다. 노동력 부족, 저축 감소에 따른 잠재성장률 하락, 사회보장비의 증가 및 국가재정의 악화 등이 그것이다.

인구 고령화는 가계 및 기업의 저축 행태에도 영향을 준다. 하지만 국내에서는 이에 대한 논의가 활발히 이루어지지 않고 있다.

우리나라 총저축률은 1970년 17.4%에서 계속 늘어 1988년 40.4%까지 올랐다. 하지만 이후 떨어지기 시작해 2000년대부터 30% 초반에 머물고 있다. 특히 가계저축률은 1980년 7.7%에서 1991년 19.3%로 최고치를 기록한 후 1997년에는 12.6%까지 떨어졌다. 이 비율은 IMF 경제 위기를 겪은 1998년에 일시적으로 18.6%까지 오르기도 했지만, 곧바로 떨어지기 시작해 2000년에는 한 자리 숫자로 떨어졌다. 2010년 현재는 5.0%에 머물고 있다.

이와는 달리 기업저축률은 1998년 9.1%로 1980년 이후 최저치를 기록한 뒤로 줄곧 증가 추세를 보이고 있다. 2010년 현재 최고치인 20.2%다. 1998년 정점을 찍은 뒤로 지속적으로 하락 추세인 가계저축률에 비해 기업저축률은 1998년 급락한 후 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 이는 가계저축과 기업저축에 영향을 미치는 요인이 서로 다르기 때문이다. 이러한 점을 반영하여 우리나라의 저축을 가계저축, 민간저축 및 총저축으로 구분해, 인구구조 변화가 가계저축에 미치는 영향을 분석해 보았다. 분석 대상은 OECD 국가로 했고, 방법은 회귀분석을 이용했다.

나. 연구 목적

본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 인구 고령화가 저축률에 미치는 영향에 대한 이론적 연구 및 실증분석이 국내에 부족한 상태에서 인구 고령화와 저축률의 관계를 이론적으로 규명하고자 한다.

둘째, 인구 고령화가 저축에 미치는 영향을 반영할 수 있는 회귀

분석모형을 개발한 후 국내 및 OECD 통계에 기초하여 고령화가 저축에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 한다.

셋째, 이를 통해 우리나라의 인구 고령화가 저축에 미치는 부정적 파급 효과를 완화하는데 기여할 수 있는 정책 시사점을 도출하고자 한다.

2. 이론적 배경

모딜리아니(Modigliani, 1966)는 생애주기이론에서 생애가용자원을 기간별 소비에 적절히 배분하여 생애 만족을 극대화하는 것을 지향하는 사람을 상정한다. 개인이 생애 만족의 극대화를 목적으로 생애가용자원을 기간별로 나누어 소비한다는 게 그의 생각이다.

생애 초기와 말기에는 소비가 소득보다 많으며, 취업 활동이 활발한 생애 중기에는 소득이 소비보다 많아 저축을 하게 된다. 즉 개인은 일반적으로 근로기간 중 저축을 통해 자산을 축적하고, 은퇴 후에는 그 동안 축적했던 자산을 토대로 소비하는 것으로 가정한다.

소비는 생애소득 크기와 시간선호율[5]에 의해 결정되며, 소득 발생 시점에 영향을 받지 않는다. 이처럼 개인은 소비가 생애 기간별로 변동하는 소득에 의해 영향 받지 않도록 하고 생애 기준으로

5) 시간선호율: 현재를 얼마나 소중하게 생각하는지를 나타내는 지표를 가리킨다. 시간선호율이 큰 사람은 미래보다 현재를 더 중시하는 사람이어서 소득이 생기면 상당 부분을 써버리는 반면 낮은 사람은 미래를 더 소중히 여겨 소득이 생기면 많은 부분을 저축한다.

가장 큰 만족 수준에 도달할 수 있도록 기간별 소비를 구성한다는 것이다.

생애주기이론에 따르면 인구부양비가 높을수록 저축 감소 효과가 발생한다. 노인부양비가 증가할수록 생애주기의 소비 단계에 처하는 세대가 증가하는 반면, 저축을 하는 청·장년층 세대가 감소하여 저축 감소 효과가 발생한다. 동일한 이유로 유소년부양비가 증가할수록 저축이 감소할 것으로 예상된다.

그러나 인구 고령화가 가계저축을 높이는 효과도 있다. 평균수명의 연장 및 건강 상태의 개선에 따라 은퇴 시점을 미루면 생애 근로시간이 늘어나 가계저축에 긍정적인 영향을 줄 것이다. 또 인구 고령화는 노동의 희소성을 증가시켜 근로소득을 높일 수도 있다. 고소득층일수록 저축 성향이 높다라면 근로소득의 증가는 가계저축 증가로 이어지게 될 것이다.

또 생애주기이론에 따르면, 인구구조가 동일하게 유지되어도 경제성장률이 높을수록 청장년층의 소득이 총소득에서 차지하는 비중이 증가하여 저축이 증가할 것으로 예상된다. 그러나 다음의 요인들은 고령화가 저축에 미치는 영향을 이론적으로 분석하는 것을 어렵게 만든다.

첫째, 리카도의 동등화가설[6]에 따르면, 고령화로 후세대 부담이 증가하게 되면 세대 간 연대의 연결고리를 통해 후세대로 자발적 이전이 발생하여 저축이 감소하지 않을 수 있다. 소비자가 현재의 국가 부채를 미래의 세금 인상을 통해 정부가 상환할 것으로 예상

6) 재정이 악화될 경우 소비자들이 미래에 예상되는 세금 인상 부담을 상쇄하기 위해 저축을 늘릴 것이라는 것이다.

한다면 이에 대비하여 저축 행태를 변화시킬 것이다.

둘째, 고령화로 후세대 부담이 증가하게 되면 부모들은 유산 및 자녀교육비 등의 자발적 이전지출을 증가시키고, 자녀로부터의 이전소득을 감소시켜 자녀 부담의 증가를 상쇄시키려하기 때문에 저축이 감소하지 않을 수 있다.

셋째, 기대 여명 증가로 늘어난 기간의 노후 생활을 위한 저축이 증가할 수 있으며, 특히 고가 의료서비스 및 간병서비스에 대한 잠재적 수요가 증가하여 예비 목적의 저축이 증가할 수 있다.

넷째, 공적연금제도와 건강보험제도의 도입 및 확충으로 은퇴 및 예비 목적의 저축에 대한 필요성이 감소하여 취업기간의 저축이 감소할 수 있다.

다섯째, 유산 같은 은퇴 이외의 목적이 저축의 주된 목적이라고 주장하는 이론에서는 고령화가 저축에 미치는 영향이 크지 않을 수 있다.

이처럼 인구 고령화는 은퇴 노인가구의 저축 행태와 근로자가구의 저축 행태에 대해 서로 상이한 방향으로 영향을 주게 된다. 따라서 인구 고령화가 한 사회의 총 가계저축에 미치는 영향을 이론적으로 명확하게 결론내리기 어렵다. 이 때문에 결국 실증분석을 통해 그 효과를 파악해야 할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 우선 국내 거시자료를 이용한 시계열 분석을 실시하였다. 거시시계열자료를 이용하여 가계저축률, 민간저축률 및 총저축률을 종속변수로 하고 다양한 변수들을 통제한 후에 인구 고령화가 가계저축률에 미치는 영향을 측정하기 위한 회귀식을 도출하였다. 이어서 OECD 국가에 대한 통계자료를 이용

하여 인구구조 변화가 가계저축에 미치는 영향을 분석하였다.

생애주기이론에서 인구부양비가 높을수록 저축률이 낮을 것으로 예상되기 때문에 인구부양비가 저축에 미치는 영향을 파악하였다. 또 유소년부양비가 높을수록 저축률이 낮을 것으로 예상된다.

실질 GDP성장률이 저축에 영향을 줄 것으로 예상되기 때문에 이를 통제하였다. 생애주기이론에서 높은 경제성장률은 인구구조가 변하지 않아도 저축을 증대시키는 효과를 발생시킨다. 이는 저축을 하는 취업 세대가 은퇴 세대보다 높은 생애소득을 기대할 수 있어 세대 간 소득 차이로 저축을 증대시킬 것으로 예상되기 때문이다.

공적연금제도와 건강보험제도의 도입 및 정착으로 장수와 질병에 대한 위험이 감소하여 은퇴 및 예비 목적의 저축이 감소하였을 것으로 예상되어 공적연금제도와 건강보험제도를 통제하였다. 국민연금 가입자를 대상으로 가입자별로 미래에 수급할 것으로 예상하는 기대연금자산을 추정한 후 이를 합산한 수치가 바람직하지만, 이의 산출이 현실적으로 어렵기 때문에 우리나라의 경우 대리 변수로 국민연금가입률을 사용하였다. 또 건강보험제도의 영향을 파악하기 위하여 총 의료비에서 차지하는 공공의료비 비율(공공의료비/총의료비)을 사용하였다.

유동성 제약은 생애소득에 기초한 최적 소비를 할 수 없게 하며, 강제 저축과 예비 목적의 저축 수요를 통해 가계저축에 영향을 미칠 수 있기 때문에 통제하였다. 가계가 직면한 유동성 제약에 대한 측정 변수로 가계대출/경상GDP를 사용하였다. 그러나 OECD 국가에 대한 통계자료를 이용한 국제 비교에서는 유동성 제약에 관한

국가별 통계자료를 입수하기 어려워 회귀분석에 적용하지 못했다.

정부부채(재정수지 적자)는 미래의 조세 부담 증가를 통해 소비와 저축에 대한 의사 결정에 영향을 미칠 것으로 예상되어 정부부채를 통제하기 위해 GDP 대비 정부부채 비율을 사용하여 이를 측정하였다.

3. 한국에 대한 실증분석

총저축률을 종속 변수로 할 때 다양한 통제 변수와 인구학적 변수가 저축에 미치는 영향을 분석하였다. 모두 7가지 모형이 설정됐다. '모형 1'에서는 실질 GDP성장률과 인구부양비를 설명 변수로 하여 분석하였는데, 실질 GDP성장률과 인구부양비 모두 높은 통계적 유의성을 가지고 총저축률에 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 인구부양비가 1% 포인트 증가하면 총저축률은 0.32% 포인트 감소하는 것으로 조사되었다. 즉 인구부양비 증가가 총저축률을 하락시키는데, 이는 취업인구에 비해 부양인구 비율이 증가하기 때문이다.

'모형 2'에서는 인구부양비를 분리하여 노인부양비와 유소년부양비가 총저축률에 미치는 영향을 분석하였다. 다른 여건이 동일한 상태에서 노인부양비가 1% 포인트 증가하면 총저축률이 2.22% 하락하며, 유소년부양비가 1% 포인트 증가하면 총저축률이 0.74% 포인트 하락한다. 노인부양비와 유소년부양비가 증가하면 취업인구에 비해 부양인구의 비중이 증가하기 때문에 저축이 감소하게

되는데, 노인부양비 증가가 총저축률 하락에 미치는 효과가 유소년부양비 증가보다 3배 큰 것은 흥미로운 사실이다.

'모형 3'에서는 1997년까지와 1998년 이후 기간을 구분한 Year Dummy[7]를 추가하였다. 노인부양비와 유소년부양비는 여전히 높은 통계적 유의성을 가지고 총저축률에 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 이는 IMF 경제 위기를 반영하여도 분석 결과가 영향을 받지 않음을 보여준다.

'모형 4'에서는 국민연금 대리 변수를 사용하여 분석하였다. 국민연금제도가 총저축에 미치는 영향을 정확하게 파악하려면 가입자별로 미래에 수급할 것으로 예상하는 기대연금자산을 추정한 후 이를 합산한 수치를 적용하여야 한다. 그러나 현실적 한계 때문에 대리 변수로 총인구에 대한 가입자 수 비율인 국민연금가입률을 사용하였기 때문에 분석 결과를 신뢰하기 어렵다.

'모형 5'에서는 건강보험제도가 미치는 영향을 파악하기 위해 총의료비에서 차지하는 공공의료비 비율을 적용하였다. 건강보험제도의 도입이 질병에 대한 위험을 축소시켜 저축을 줄이는 효과가 있지만 분석 결과의 통계적 유의성이 낮은 것으로 조사되었다. 노인부양비와 유소년부양비는 높은 통계적 유의성을 가지고 총저축률을 하락시키는 것으로 분석되었다.

'모형 6'에서는 유동성 제약에 대한 측정 변수로 가계대출/경상GDP를 추가하였다. 유동성제약 변수는 소비를 증가시키고 싶지만 자금 조달이 어려워 소비하지 못하는 것을 파악하기 위한 것이다.

---

7) Year Dummy : 이는 특별한 사건이 발생한 연도에 대해 이러한 연도가 분석에 미치는 영향을 파악하기 위해 사용한다.

분석 결과 유동성 제약은 통계적 유의성이 없으며, 노인부양비와 유소년부양비 변수는 여전히 높은 통계적 유의성을 가지고 총저축률을 하락시키는 것으로 조사되었다.

'모형 7'에서는 정부부채 증가를 설명 변수로 사용했다. 정부부채 변수는 통계적으로 유의하게 총저축률을 증가시키는데, 이를 구체적으로 살펴보면 정부부채가 1% 포인트 증가하면 총저축이 0.5% 포인트 증가하는 것으로 조사되었다. 노인부양비와 청소년부양비는 여전히 통계적으로 높은 유의성을 가지고 총저축률을 하락시키는 것으로 조사되었다.

4. 국가 간 비교를 통한 거시경제분석

앞 장에서 인구구조 변화가 저축에 미치는 영향에 대해 우리나라 시계열자료를 이용하여 실증분석을 실시하였다. 국내 자료에 기초한 시계열분석의 한계를 보완하기 위해 OECD 국가를 중심으로 횡단면분석을 통한 통계적인 검증을 시행하였다.

분석 결과 인구부양비는 가계저축 행태에 매우 부정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 또 노인부양비는 모든 모형에서 통계적 유의성을 보이고 있으며, 대부분의 모형에서 계수값이 -0.7~-0.85 규모인 것으로 추정되었다. 이는 노인부양비가 1% 포인트 증가하면 가계저축률이 약 0.8% 포인트 하락하는 것을 의미한다. 또 유소년부양비의 추정값이 음(-)으로 나타날 경우에도 그 크기는 노인부양비 변수에 비해 매우 낮게 추정되어 가계저축에 대한 부정적 영향

이 상대적으로 크지 않음을 알 수 있다.

대부분의 모형에서 1인당 GDP 변수는 가계저축률에 대해 통계적으로 유의한 음(-)의 효과를 갖는 것으로 조사되었다. 경제성장률 변수도 음(-)으로 추정되어 빠르게 성장하는 국가일수록 가계저축률 감소 규모가 커지는 것으로 추정되지만, 모형에 따라 추정치의 통계적 유의성이 상이하다. 반면, 단기적 경기변동 효과를 통제하기 위해 포함한 실업률의 경우 가계저축률에 별다른 영향을 주지 않는 것으로 조사되었다.

재정수지의 GDP 대비 비율은 모든 추정식에서 통계적으로 매우 유의성 있는 음(-)의 추정값을 보이며, 재정적자 비율이 1% 포인트 상승하면 가계저축률이 0.3~0.35% 포인트 증가하는 것으로 추정되었다. 이는 재정이 악화될 경우 소비자들이 미래에 예상되는 세금 인상 부담을 상쇄하기 위해 저축을 늘릴 것이라는 리카도의 동등화가설이 부분적으로 성립함을 경험적으로 지지하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

복지지출 변수는 적용하는 대리 변수의 유형에 따라 다른 모습을 보이고 있다. 공적연금 지출의 GDP 대비 비율을 설명 변수로 사용할 경우 추정값은 유의성이 높게 양(+)의 값을 가지며, 그 절댓값도 0.83~0.92로 상당히 안정적인 것으로 추계되었다. 반면에 공적의료지출 변수는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 조사되었다. 총 사회복지 지출의 GDP 대비 비율을 대리 변수로 사용한 경우에도 통계적 유의성이 발견되지 않았다.

지역더비 변수[8]를 아시아권, 유럽권 및 영미권으로 구분하여 포함시킬 경우 가계저축률에 대해 통계적으로 유의한 지역별 차이가

있음을 발견할 수 있었다. 영·미형 국가들에 비해 유럽권 국가에서 가계저축률이 상대적으로 높으며, 한국 및 일본 등 아시아권 국가의 가계저축률이 전체 표본 대상 중 가장 높은 것으로 분석되었다. 이는 상속 및 증여 동기에서 국가 간 또는 지역 간에 사회문화적 차이가 있다는 간접적인 증거로 볼 수 있을 것이다. 특히 일본의 경우 전통적으로 높은 저축률을 보이고 있는데, 이는 경제학적으로 설명하기 어려운 문화적 특성이다. 반면 지역더미 변수를 선진국과 개발도상국으로 구분하면 선진국의 가계저축률이 다소 낮은 것으로 나타나지만, 통계적 유의성이 매우 낮아 의미를 부여하기 어려울 것이다.

5. 시사점

본 연구의 분석 결과를 바탕으로 고령화가 저축에 미칠 영향 및 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 인구 고령화에 따른 노인부양비의 급속한 증가는 저축에 상당한 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 저축 하락은 자본 축적의 감소를 야기하여 저출산으로 인한 노동인구의 감소와 함께 잠재성장률을 하락시킬 것이다. 이러한 부작용을 최소화하고 성장 잠재력을 확보하기 위해 가계저축에 대한 추가적 유인을 제공할 필요가 있다.

---

8) 지역더비 변수: 지역 특성이 저축에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 파악하기 위하여 사용하는 변수이다.

이를 위해 사전 적립식으로 운영되는 기업연금[9]이나 개인연금 저축을 확대하는 것이 시급한 과제다. 이러한 노후 대비 저축 수단에 대한 세제 유인의 범위 및 수준을 확대할 필요가 있을 것이다. 아울러 민간연금저축의 운영상 투명성 확보와 가입자 보호 강화를 위한 지배구조의 선진화 및 관리·감독 체계의 개선도 제도에 대한 소비자 신뢰도를 높여 가입을 촉진할 수 있을 것이기 때문에 강화해야 할 것이다. 또 국민연금에서 전업주부 등의 임의 가입을 촉진하기 위해 세제 혜택을 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.

둘째, 노인부양비 변화가 유소년부양비 변화보다 저축에 미치는 영향이 크기 때문에 노인부양비에 초점을 맞추어 분석하고 정책적 시사점을 도출하는 것이 바람직하다.

셋째, 인구구성에서 노인부양비가 증가하면 자동적으로 유소년부양비는 하락할 것이기 때문에 노인부양비 계수만을 분리하여 해석하는 것은 문제가 될 수 있다. 따라서 인구 고령화가 가계저축에 미칠 영향의 크기를 파악하기 위해서는 노인부양비와 유소년부양비가 가계저축에 미치는 영향을 동시에 고려하여 종합적으로 해석해야 할 것이다.

---

9) 기업연금 : 기업에서 부담하고 있는 퇴직금 재원을 사외의 금융업체에 적립하고 퇴직한 근로자가 해당업체로부터 보험금을 지급받게 되는 제도 (퇴직보험제 : 2005년 말에 도입한 일종의 퇴직연금제도다.)

고용촉진형 경제성장구조 변환

이진면
(산업연구원 연구위원)

1. 머리말

2000년대 들어 저출산·고령화가 빠르게 진행됨에 따라 생산 활동에 참가할 수 있는 인구(생산가능인구)가 수년 내에 줄어들 것으로 예상되면서 경제성장의 둔화가 우려되고 있다. 이에 따라 정부에서는 중·장기적으로 노동력 감소를 억제하기 위해 출산장려금 보조, 영유아 양육비 지원, 출산휴가나 육아휴직의 확대 등 다양한 출산 관련 지원 정책을 추진하고 있다.

그러나 한편에서는 우리 경제의 저성장 기조와 기술 혁신의 가속으로 인해 고용창출력이 낮아지고 있기 때문에 노동공급의 확대를 위한 출산장려정책의 효과는 그리 크지 않다는 반론도 제기되고 있다. 즉 우리 경제가 선진국형의 성숙 단계로 진입하면서 경제성장률 자체가 점차 둔화되는 저성장 기조가 지속될 가능성이 높

다는 것이다. 특히 과학기술의 발전과 국제 경쟁의 심화에 따른 기술 혁신의 가속, 제조업에 있어서 고비용 및 저생산성 부문의 해외이전 등으로 경제 전반의 생산성은 향상될 것이지만 고용창출력이 약화되면서 고실업률, 저고용률의 지속가능성이 높아 고용의 양적 확대보다는 질적 개선을 강조하는 추세이다.

이와 같은 노동의 수요와 공급에 있어서 중·장기적 구조 변화에 적절히 대응하기 위해서는 인구구조의 중·장기적 변화와 더불어 경제성장과 산업구조에 대한 중·장기적 변화를 동시에 고려하는 종합적인 분석이 요구되고 있다.

2. 저출산·고령화의 추이와 노동공급 전망

가. 저출산·고령화 추이

저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화는 다양한 경로를 통해서 경제성장에 영향을 미치나, 공급측면과 수요측면 모두에서 긍정적인 영향보다는 부정적인 영향이 더 클 것이라는 주장이 지배적이다. 특히 생산가능인구의 감소는 노동공급을 축소시키는 직접적인 요인으로서 경제성장에 부정적인 영향을 초래한다. 그리고 수요측면에서도 노인부양비율의 증가로 자본 공급의 원천인 저축률을 둔화시켜 투자 감소를 초래하거나 근로 계층의 감소로 재정 악화를 유발하는 등 총수요에도 부정적인 요인으로도 작용한다. 따라서 국·내외적으로 인구구조와 경제성장에 관한 연구에서는 저출

산·고령화로 인한 노동공급의 감소로 인해서 초래되는 부정적인 영향을 해소시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이 그 동안 핵심적인 주제로 부각되어 오고 있다.

우리나라의 총인구는 출산율의 지속적인 하락에 따른 증가세 둔화로 향후 2018년을 기점으로 감소할 것으로 예상된다. 1970년 4.53명이던 출산율이 1983년을 기점으로 인구대체수준(2.1명) 이하로 떨어졌고, 이후 계속 낮아져 2010년 현재 1.22명 수준에 이르고 있다. 이러한 출산율의 하락에 따라 인구증가율도 1970년에 2.21%에서 2005년에 0.21%까지 둔화되었고, 2018년을 기점으로 감소세로 전환되면서 총인구 규모가 자체가 줄 전망이다.

낮은 출산율의 지속과 함께 평균수명의 연장으로 인구구조가 빠른 속도로 고령화되고 있는 추세이다. 우리나라의 평균수명은 1970년에 61.9세로 선진국(70.4세)에 비해 약 8세 정도 낮았으나, 이후 빠른 속도로 연장되면서 2005년에 78.6세로 거의 선진국 수준에 도달하였고, 향후 2020년에는 81.4세로 높아질 것으로 전망되고 있다.[10] 이러한 저출산·고령화의 가속으로 인해 고령인구 비중은 2000년에 7.2%로 고령화 사회에 도달하였고, 2018년에 고령 사회에 이르며, 2026년에 초고령 사회로의 진입이 예상되고 있다.

나. 노동공급 전망

저출산·고령화의 가속으로 인해 노동공급은 양적 측면뿐만 아니

10) 한국보건사회연구원(2011), 100세 대응을 위한 미래 전략 참조.

〈표 1〉 성별 생산가능인구 및 경제활동인구 전망

(단위 : 천명, %)

구분	생산가능인구						경제활동인구					
	규모 및 남녀 구성비			연평균 증가율			규모 및 남녀 구성비			연평균 증가율		
	2010	2020	2030	2001~10	2011~20	2021~30	2010	2020	2030	2001~10	2011~20	2021~30
전체	35,191 (100.0)	33,252 (100.0)	27,180 (100.0)	0.7	-0.6	-2.0	24,661 (100.0)	26,232 (100.0)	25,784 (100.0)	1.1	0.6	-0.2
남자	17,642 (50.1)	16,159 (48.6)	12,377 (45.5)	0.8	-0.9	-2.6	14,450 (58.6)	14,242 (54.3)	12,488 (48.4)	1.1	-0.1	-1.3
여자	17,549 (49.9)	17,093 (51.4)	14,803 (54.5)	0.6	- 0.3	-1.4	10,211 (41.4)	11,990 (45.7)	13,296 (51.6)	1.2	1.6	1.0

라 구조적으로도 상당한 변화가 초래될 것으로 예상된다. 한국보건사회연구원의 인구 전망을 기초로 15세 이상 생산가능인구를 전망한 결과, 생산가능인구의 연평균 증가율이 2000년대 연평균 0.7%에서 2010년대부터는 감소세를 보일 것으로 예상된다.

성별로는 남자의 감소세가 여자보다 더욱 커지면서 2010년 3,519만 명에서 2030년에는 2,718만 명으로 줄어들게 되어 2010년에 50.1% 대 49.9%이다. 이처럼 균형에 가깝던 남녀 구성비는 2020년에 48.6% 대 51.4%로 역전되어, 2030년에는 45.5% 대 54.5% 여자 구성비가 더욱 확대될 것으로 예상된다.

이러한 생산가능인구의 전망치에 성별·연령계층별 경제활동참가율의 추세치를 반영한 결과, 경제활동인구는 2010년 2,466만 명에서 2020년에 2,623만 명으로 연평균 0.6% 증가하지만 2030년에는 2,578만 명으로 0.2%의 감소세를 나타낼 것으로 전망된다. 여기에는 남자의 경제활동인구 감소가 크게 작용할 것으로 예상된다. 남자는 2010년대부터 감소세를 보이고, 2020년대에는 1.3%의 높은 감소세가 보일 전망이다. 여자는 2010년대에는 1.6%, 2020년대에 1.0%

로 증가세를 계속 유지하면서 남녀 구성비도 2010년 58.6% 대 41.4%에서 2030년에 48.4% 대 51.6%로 여자의 활동 인구가 남자를 초월할 것으로 예상된다.

3. 경제성장과 산업구조 전망

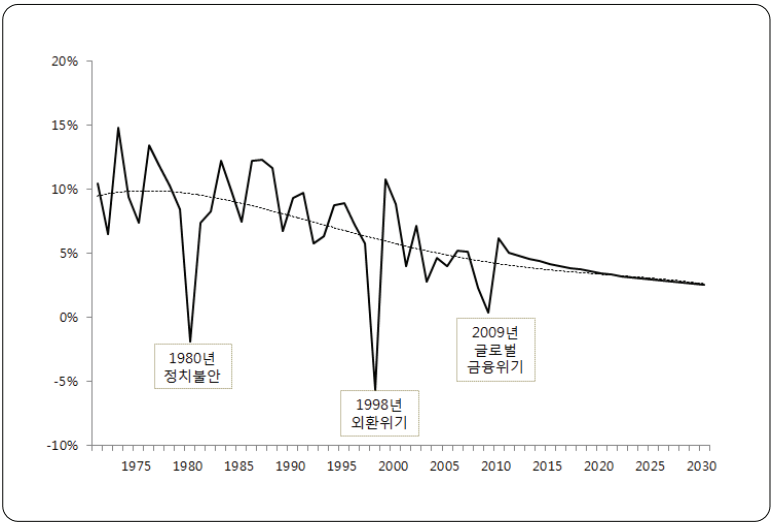
가. 경제성장 전망

1980년대까지 9%의 고성장을 달성해 온 우리 경제는 IMF 구제금융 직후인 1990년대부터 4% 중반으로 하락하여 성장 둔화세가 이어지고 있다. 과거 40년 동안 1980년 정치적 불안, 1998년 외환위기 등 두 번의 마이너스 성장을 기록하였으며, 2009년에는 글로벌 금융위기로 인해 성장이 정체되었다.

우리 경제의 성장률 둔화세는 국·내외에서 발생한 일시적 충격이 어느 정도 영향을 미쳤으나, 기본적으로는 노동과 자본 등 생산요소의 투입 증가율이 점진적으로 둔화된 데 기인하고 있다. 특히 저출산과 고령화가 진전되면서 생산가능인구 및 경제활동인구의 증가율 둔화, 소득 증가에 따른 여가활동 선호 현상, 주 5일제에 따른 노동시간 감소 등이 노동 투입의 증가세를 약화시키는 주요 요인으로 지적되고 있다. 또한 외환위기 이후 투자율 급락과 수입 자본재에 대한 의존율 및 해외 투자 증가세 등의 영향으로 자본 투입 여건도 점차 악화되면서 전반적으로 둔화하고 있다.

향후에도 노동과 자본 등 경제성장을 위한 생산요소의 공급 여

[그림 1] 국내 경제성장률의 중·장기 변화 및 전망



*주 : 2010년까지는 실적치이며, 이후 2030년까지는 국·내외 기관의 전망치를 평균하여 연장한 것임.

*자료 : 국회예산정책처(2010), 고령화가 생산성 및 경제성장에 미치는 영향, 경제현안분석 제60호; 산업연구원(2010), 산업구조 변화와 고용 전망, 산업구조 변화에 따른 고용창출 정책방향 연구, 한국산업기술진흥원·시장경제연구원 편 ; 한국개발연구원(2007), 고령화 사회의 장기 거시경제 변수 전망 2006~2080 ; 한국조세연구원(2009), 사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구 ; Global Insight(2011.4), World Macroeconomic Assumption; IMF(2011.4), World Economic outlook.

건은 과거에 비해 더욱 악화 가능성이 높으며, 기술 혁신에 의한 생산성 향상도 쉽지 않을 것으로 예상된다. 특히 중·장기적으로 저출산과 인구 고령화가 경제성장의 제약 요인으로 작용할 가능성이 높다. 최근 국·내외 주요 경제연구기관들의 우리 경제에 대한 중·장기 전망치를 살펴보면, 2011~20년 기간에는 평균 4.1%, 2021~30년 기간에는 평균 2.9%로 계속 둔화될 것으로 전망하고 있다.

나. 산업생산 및 취업구조 변화

1990년대 중반 이후 우리의 산업구조는 농림어업, 광업, SOC산업의 비중이 축소되고 제조업과 서비스업의 비중이 확대되는 있는 추세이다. 농림어업은 국제 경쟁력의 약화와 함께 시장 개방의 확대로 저부가가치 농산물의 수입이 증대되고, 성장률이 둔화됨에 따라 비중이 계속 축소되고 있다.

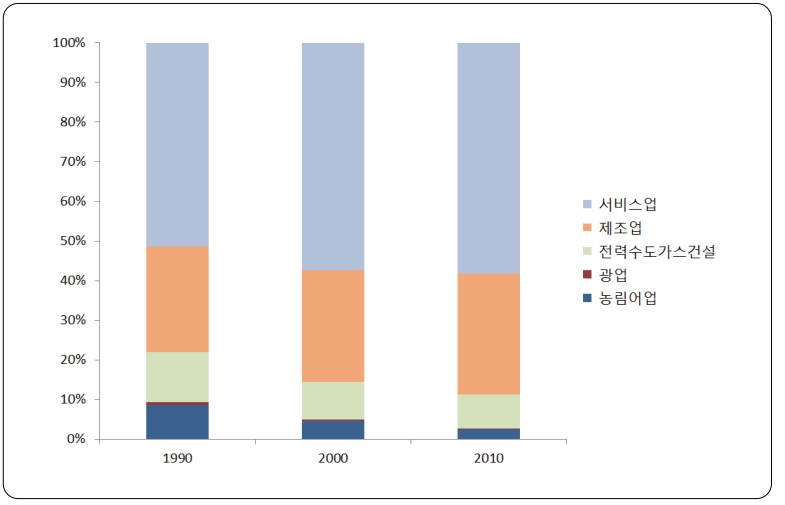
제조업은 전 산업 대비 비중이 1990년 26.6%에서 2010년 현재 30.6%로 점진적인 확대를 지속하고 있으나, 내부적으로는 기술개발 및 지식집약화의 상대적인 속도에 따라 상반된 성장 패턴을 보이고 있다. 섬유·완구류 등과 같이 기술 수준이 낮고, 노동집약적인 산업은 가격경쟁력의 약화로 인한 수입 증대, 생산시설의 해외이전 지속 등으로 국내 생산이 감소하면서 비중이 축소되고 있다.

반면에 화학·기계·자동차 등 기술 수준이 다소 높은 산업들은 수출을 중심으로 높은 성장세를 유지하면서 비중이 확대되는 추세이다. 또한 정보통신기술(ICT, Information and Communication Technology) 등의 첨단기술산업은 급속한 성장세를 보이면서 비중이 확대되고 있다.

전기·수도·가스, 건설업은 사회적 기반 시설의 확충이 어느 정도 완료됨에 따라 성장이 둔화되면서 전 산업 대비 비중이 축소되고 있는 반면, 서비스업은 경제성장에 따른 소득 증대로 경제의 서비스화가 진전되고 있다. 특히 의료보건, 사회복지, 금융보험의 성장 가속으로 견실한 성장세를 이어가면서 비중이 확대되는 추세이다.

이러한 경제성장의 둔화 및 산업구조의 변화에 따라 취업자 규

[그림 2] 산업생산구조의 변화(경상부가가치 비중 기준)

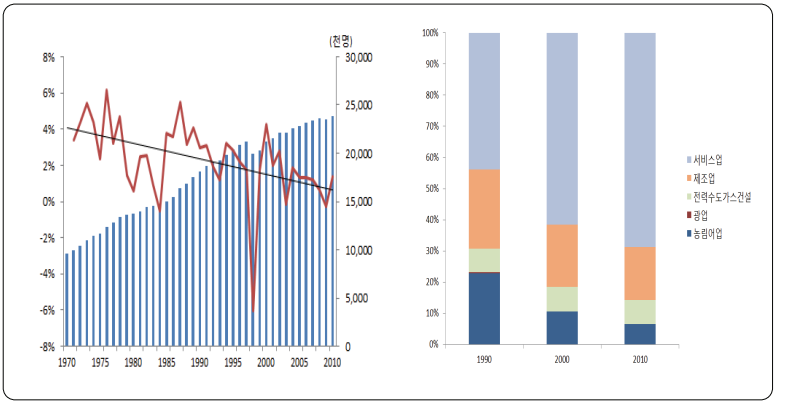


*자료 : 한국은행, 국민계정.

모는 증가하고 있지만 증가세가 계속 둔화되는 추세이다. 총취업자는 2010년 현재 2,383만 명으로 1970년의 962만 명 대비 40년간 2.5배 증가하였지만, 증가율은 1970년대 연평균 3.6%에서 2000년대 1.2%로 크게 둔화되었다. 이러한 취업자의 증가율 둔화는 수요구조의 변화, 기술혁신에 의한 생산성 변화, 성장 패턴 등을 총체적으로 반영하는 산업구조의 변화를 반영하고 있다.

1990년 이후 산업별 취업구조는 농림어업과 제조업의 비중이 급속하게 축소되는 반면, 서비스업의 비중은 지속적으로 확대되는 추세이다. 특히, 제조업은 노동집약적인 저기술산업군의 생산 감소, 전반적인 자동화와 빠른 기술혁신 등에 의한 고용 대체 생산설비의 지속적 확대로 고용의 절대 수준이 감소하면서 전 산업 대비 비중이 1990년 25.4%에서 2010년에 16.9%로 크게 축소되었다.

[그림 3] 취업자 규모와 산업별 취업구조 변화



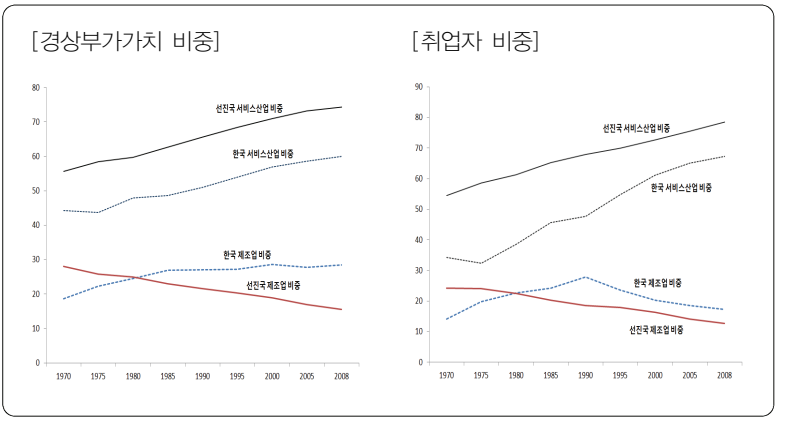
*자료 : 통계청, 경제활동인구조사.

반면에 서비스업은 경제 서비스화의 진전으로 생산 비중이 증가하면서 취업 비중도 1990년 43.9%에서 2010년에 68.8%로 크게 확대되었다.

다. 선진국과 산업구조 및 기술혁신 비교

우리나라의 산업구조는 전반적으로 선진국형으로 이행하는 과정으로, 주요 선진국과 비교하면 생산과 고용 양 측면에서 제조업의 비중이 높은 반면, 서비스의 비중은 낮은 수준이다. 주요 선진 5개국(미국·영국·독일·일본·프랑스)의 제조업 생산 비중은 계속 축소되고, 서비스업의 생산 비중은 확대되는 추세로, 이들의 2008년 비중은 각각 16%와 74% 수준에 이르고 있다. 이에 비해 우리나라의 제조업과 서비스업의 생산 비중은 2008년에 각각 28%와 60% 수준이다. 취업구조도 생산구조와 유사하게 선진국은 제조업 취업

[그림 4] 선진국과 산업생산 및 취업구조 비교

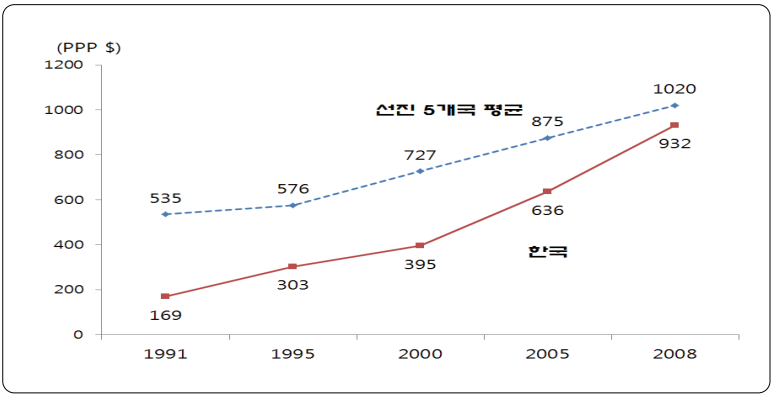


*주 : 선진국은 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스의 5개국 평균임.
*자료 : OECD, STAN Indicator.

비중의 축소와 서비스업 취업 비중의 확대가 지속되어 2008년에 각각 13%와 79% 수준에 이르고 있다. 우리나라의 경우는 제조업의 취업 비중이 1990년 이후 빠르게 축소되고, 서비스업의 취업 비중은 계속 확대되어 2008년에 각각 17%와 67%에 이르고 있지만 선진국과는 편차를 보이고 있다.

우리나라의 경우 1990년 이후 제조업의 생산 비중은 일정한 수준을 유지하고 있지만 취업 비중이 급격하게 축소되고 있다. 여기에는 기본적으로 연구개발 투자의 확대를 통한 기술혁신의 가속이 중요하게 작용한 것으로 볼 수 있다. 기술혁신은 경제성장의 주요한 원천으로 산업의 생산이나 고용구조를 변화시키는 핵심적 요인으로 오랜 동안 주목받고 있고, 과학에 기초하는 기술혁신은 연구개발 투자와 혁신 활동이 그 원천이 되고 있다. 우리나라의 1인당 연구개발투자액은 구매력 평가(PPP : Purchasing Power Parity) 달러

[그림 5] 1인당 연구개발투자액 변화 추이



*자료 : OECD, Main Science and Technology Indicators.

〈표 2〉 선진국의 산업별 연구개발집약도 변화 추이

(단위 : %)

구 분	1990	1995	2000	2005	한국(2005)
제조업	2.2	2.2	2.3	2.5	1.7
고위기술산업군	9.2	8.6	8.0	9.5	5.3
중고위기술산업군	3.0	2.9	2.8	2.7	1.7
중저위기술산업군	0.8	0.7	0.7	0.6	0.4
저위기술산업군	0.3	0.4	0.4	0.5	0.3
서비스업	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2

*주 1) : 연구개발집약도는 연구개발액/생산액 기준이고, 선진국은 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스의 5개국 평균임.

2) : 제조업 기술 수준별 분류는 연구개발집약도에 기초하여 OECD가 채택하고 있는 분류로서 고위기술산업은 항공기, 사무회계계산기기, 음향영상·통신장비, 의약품 등. 중고위기술산업은 정밀기기, 화학제품, 일반기계, 전기기계장치, 자동차, 철도차량 등. 중저위기술산업은 고무플라스틱, 조선, 비금속광물, 철강, 금속제품, 석유·석탄제품 등. 저기술산업군에는 음식료, 섬유류, 목재종이 등이 포함.

*자료 : OECD, STAN Indicator.

기준에 입각할 때 1991년에 169달러로 선진 5개국 평균 535달러의 32% 수준에 불과하였으나, 2008년에는 932달러로 선진국 평균 1,020달러의 91% 수준에 크게 증가하였다.

〈표 3〉 선진국의 제조업 기술 수준별 부가가치 및 취업 비중 변화

(단위 : %)

구 분	1980	1990	2000	2007
부가가치 비중				
고위기술산업군	11.5	15.0	15.9	15.8
중고위기술산업군	28.0	27.1	29.5	29.5
중저위기술산업군	28.1	24.6	23.6	24.8
저위기술산업군	32.4	33.3	30.9	29.9
제조업 전체	100.0	100.0	100.0	100.0
취업 비중				
고위기술산업군	10.7	12.6	11.6	11.3
중고위기술산업군	23.9	23.4	27.3	27.3
중저위기술산업군	25.3	23.5	24.3	25.5
저위기술산업군	40.5	40.4	36.9	36.0
제조업 전체	100.0	100.0	100.0	100.0

*주 : 부가가치는 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스의 5개국. 고용은 영국을 제외한 4개국 평균임.

*자료 : OECD, STAN Indicator.

한편 선진국들은 제조업 특히 기술혁신의 속도가 빠르며 확산범위가 광범위한 고기술산업에 대한 투자를 증대시키고 있다. 주요 선진국의 제조업 평균 생산액 대비 연구개발투자액 비율로 측정한 연구개발집약도는 1990년 2.2%에서 2005년에 2.5%로 증가하고 있다. 반면, 서비스업의 연구개발집약도는 0.1~0.2%로 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 우리나라의 산업별 연구개발집약도는 선진국에 비해 아직 낮은 편이며, 기술 수준이 높을수록 편차가 크게 나타나고 있다.

이러한 연구개발투자의 증대로 인해 선진국의 산업구조는 기술혁신의 속도가 빠른 고기술 제품의 투입 비중이 높거나 고숙련 인력의 투입 비중이 높은 산업을 중심으로 전환되고 있다. 즉 제조업 내에서 중·고위기술산업군으로 분류되는 기술집약적산업의 생

산·고용 비중이 증가하는 반면, 경제에서 차지하는 제조업 전체의 생산·고용 비중은 감소하는 경향을 보이고 있는 것이다. 한편, 지식·기술집약적산업의 팽창을 주도하는 교육, 정보, 통신 등의 서비스산업이 확대되면서 경제 전체에서 차지하는 서비스 산업의 생산·고용 비중이 증대하는 '경제의 서비스화'가 가속되고 있다.

4. 국내 산업생산·노동수요 전망

향후 우리의 산업구조는 노동과 자본의 투입 여건이 악화되는 저성장 기조 하에서 선진국의 기술혁신에 의한 산업구조의 변화 방향과 속도를 고려할 때 제조업은 기술 수준이 낮은 산업을 중심으로 생산과 취업 비중이 축소되고, 서비스업은 생산 및 취업 비중이 확대될 것으로 예상된다.

산업별로는 농림어업은 실질부가가치의 증가율이 둔화 내지 감소하면서 전 산업 대비 경상부가가치의 비중이 계속 축소될 전망이다. 제조업은 실질부가가치의 증가율이 점차 둔화되지만 전 산업 평균을 상회할 것이다. 그러나 상대 가격이 낮아지면서 전 산업 대비 경상부가가치의 비중은 축소될 것으로 예상된다. 제조업 내부에서는 저기술산업군과 중저기술산업군의 경상부가가치 비중은 크게 축소되고, 중고기술산업군의 비중은 소폭 축소되는데 그치며, 고기술산업군의 비중은 일정 수준을 유지할 전망이다.

전력·수도·가스·건설업은 전 산업 평균 증가율보다 낮은 수준에서 둔화됨에 따라 경상부가가치의 비중이 축소될 것으로 예상된

〈표 4〉 산업별 부가가치의 경상 비중과 실질증가율 전망

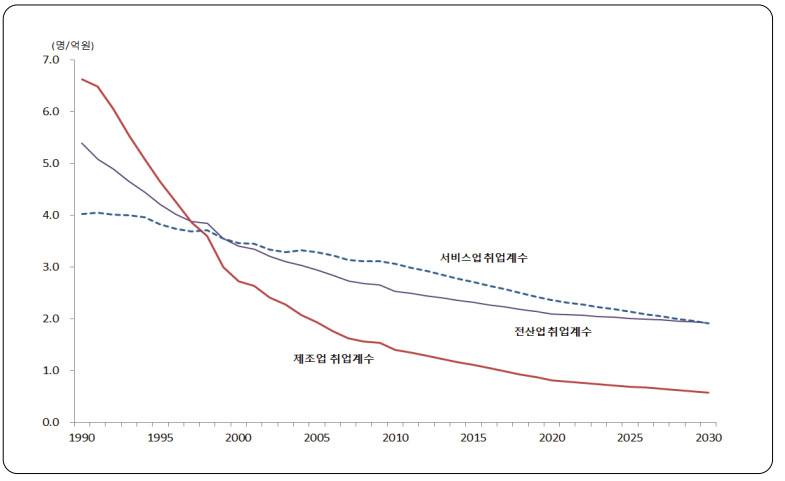
(단위 : %)

구 분	경상 비중			실질 증가율		
	2010	2020	2030	2001~10	2011~20	2021~30
농림어업	2.6	1.5	0.9	1.4	0.7	-0.2
광업	0.2	0.1	0.1	-1.0	-1.2	-1.6
제조업	30.6	27.7	23.2	6.3	5.1	3.2
• 저기술산업군	4.3	2.8	1.9	0.4	0.4	-0.6
• 중저기술산업군	10.0	8.4	6.3	3.7	2.6	0.9
• 중고기술산업군	9.8	9.6	8.3	7.5	4.8	2.5
• 고기술산업군	6.5	6.8	6.7	13.3	8.5	5.2
전력수도가스건설	8.5	6.8	5.3	3.1	2.4	1.6
서비스업	58.2	63.9	70.6	3.6	4.0	2.9
• 도소매음식숙박	10.8	11.2	11.7	2.4	2.8	1.6
• 운수창고통신	6.8	6.8	6.6	5.6	5.8	4.4
• 금융보험	6.9	7.7	8.7	6.2	5.8	4.5
• 부동산사업서비스	12.2	13.3	14.2	2.4	3.2	1.8
• 공공행정국방	6.2	6.5	6.8	2.6	2.5	1.5
• 교육서비스	6.2	7.2	8.6	3.3	2.8	1.9
• 의료보건	3.7	4.6	5.7	5.2	4.3	3.3
• 사회복지	0.8	1.3	2.3	6.2	6.2	4.8
• 기타서비스	4.6	5.4	6.0	3.5	4.6	3.0
전산업	100.0	100.0	100.0	4.2	4.1	2.8

다. 한편 서비스업의 실질부가가치 증가율은 전 산업 평균과 비슷한 수준을 유지할 것이나 상대 가격의 상승으로 경상 비중은 확대될 전망이다. 특히 금융보험, 운수창고통신, 사회복지, 의료보건 등이 상대적으로 높은 증가세로 성장함에 따라 사회복지, 의료보건, 금융보험은 빠른 성장세로 인해 경상 비중도 확대될 전망이다. 또한 교육서비스, 부동산사업서비스도 낮은 성장률에도 불구하고 상대 가격의 상승으로 경상 비중이 확대될 전망이다.

한편, 기술혁신의 가속으로 인해 산업 생산에 있어서 노동수요는 더욱 낮아질 것이며, 특히 제조업을 중심으로 생산 단위당 취업

[그림 6] 제조업과 서비스업 취업계수 전망



자 수를 나타내는 취업계수가 크게 하락할 것으로 예상되고 있다.

이러한 산업별 취업계수의 저하로 인하여 총취업자의 연평균 증가율이 지난 10년간 1.2%에서 2011~20년 기간에는 0.8%, 2021~30년 기간에는 0.5%로 둔화될 전망이다. 산업별로는 농림어업의 취업자 수는 계속 감소할 것이며, 산업의 구조조정으로 노동수요가 한계에 도달한 광업은 취업자 수가 현재의 수준을 유지할 것으로 예상된다. 그리고 생산성 향상으로 노동수요가 계속 감소하고 있는 제조업도 2010년 현재 403만 명에서 2030년에는 370만 명으로 취업자 수가 계속 줄어들고, 이에 따라 취업 비중도 크게 축소될 전망이다. 제조업 내에서는 저기술산업군의 감소세와 중고기술산업군의 증가세가 둔화되며, 중고기술산업군 및 고기술산업군은 감소세로 반전될 전망이다.

전기·수도·가스·건설업의 노동수요는 2010년에 183만 명에서

〈표 5〉 산업별 취업자 및 노동수요 전망

구 분	취업자 수(천명)			연평 증가율(%)			취업 비중(%)		
	2010	2020	2030	2001~10	2011~20	2021~30	2010	2020	2030
농림어업	1,566	1,310	1,135	-3.5	-1.8	-1.4	6.6	5.1	4.2
광업	21	22	20	2.1	0.4	-0.8	0.1	0.1	0.1
제조업	4,028	3,830	3,702	-0.5	-0.5	-0.3	16.9	14.9	13.7
• 저기술산업군	1,185	1,032	941	-2.4	-1.4	-0.9	5.0	4.0	3.5
• 중저기술산업군	1,082	1,134	1,166	0.7	0.5	0.3	4.5	4.4	4.3
• 중고기술산업군	1,106	1,054	1,011	0.3	-0.5	-0.4	4.6	4.1	3.7
• 고기술산업군	655	610	584	0.1	-0.7	-0.4	2.7	2.4	2.2
전력수도가스건설	1,831	1,953	1,952	1.1	0.6	0.0	7.7	7.6	7.2
서비스업	16,383	18,668	20,167	2.3	1.3	0.8	68.8	72.4	74.8
• 도소매음식숙박	5,469	5,171	4,613	-0.5	-0.6	-1.1	23.0	20.1	17.1
• 운수창고통신	1,807	2,048	2,182	3.1	1.3	0.6	7.6	7.9	8.1
• 금융보험	808	706	613	0.7	-1.3	-1.4	3.4	2.7	2.3
• 부동산사업서비스	1,948	2,575	2,921	5.4	2.8	1.3	8.2	10.0	10.8
• 공공행정국방	960	916	817	2.4	-0.5	-1.1	4.0	3.6	3.0
• 교육서비스	1,874	2,071	2,111	4.6	1.0	0.2	7.9	8.0	7.8
• 의료보건	758	1,192	1,704	8.8	4.6	3.6	3.2	4.6	6.3
• 사회복지	395	1,071	2,007	14.4	10.5	6.5	1.7	4.2	7.4
• 기타서비스	2,364	2,918	3,199	3.8	2.1	0.9	9.9	11.3	11.9
전산업	23,829	25,782	26,976	1.2	0.8	0.5	100.0	100.0	100.0

2030년에는 195만 명까지 늘어날 것이지만, 취업 비중은 다소 축소될 것으로 전망된다. 한편, 전 산업의 노동수요를 주도하고 있는 서비스업은 향후 증가세는 다소 둔화될 것이지만, 전반적인 취업자 수는 2010년에 1,638만 명에서 2030년에는 2,167만 명으로 늘어나면서 취업 비중이 2010년에 68.8%에서 2030년에 74.8%까지 확대될 전망이다. 서비스업 내에서는 도소매음식숙박, 금융보험, 공공행정국방을 제외하고는 모든 서비스 분야에서 노동수요가 증가할 전망이다. 특히 운수창고통신과 부동산사업서비스는 생

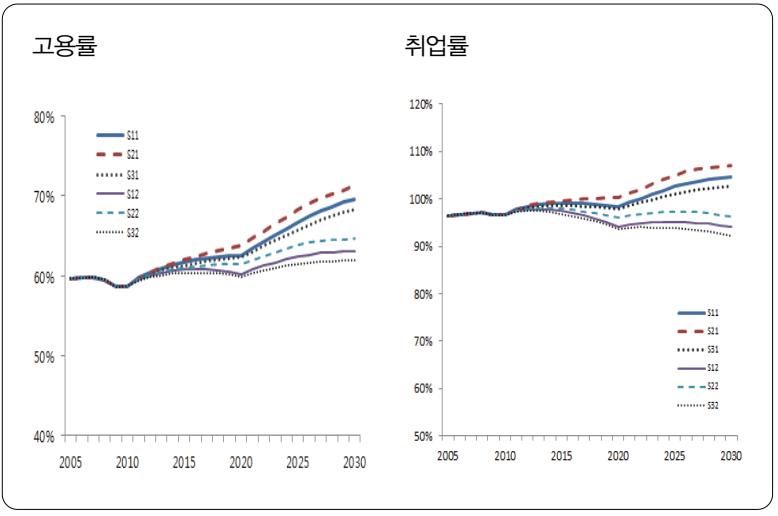
산 증가에 힘입어 취업자 수가 늘어나며 의료보건, 사회복지 등은 생산 및 취업계수 양 측면의 증가에 힘입어 취업자 수가 크게 증가할 전망이다.

5. 향후 노동공급과 수요의 격차 가능성

저출산·고령화의 가속으로 인한 노동공급의 변화와 경제성장 및 산업구조의 변화에 따른 노동수요의 변화를 비교 검토하는 것은 경제 및 사회복지정책을 수립하는데 매우 중요하다. 저출산·고령화가 현재보다 빨리 진전되어 노동공급이 감소될지라도 산업에 있어서 기술 개발의 혁신이 가속된다면 경제성장이 높아지면서도 노동수요는 크게 증가하지 않을 수 있다. 이럴 경우에는 노동의 수요와 공급에 있어서 불균형에 의한 문제보다는 증가하는 고령인구에 대한 사회복지정책이 상대적으로 중요할 수 있다. 반면에 산업기술의 혁신 속도에 별 진전이 없을 경우에는 고령화에 따른 노동인구의 감소로 경제성장이 낮아지고, 고령인구에 대한 부양 능력도 떨어지게 되어 경제 및 사회복지적 측면에서 많은 문제를 야기할 수 있다. 더욱이 기술 혁신의 속도가 둔화되면서 저출산·고령화의 진전이 가속되는 경우에는 문제가 더욱 심각해질 것이다.

이에 여기서는 인구구조의 변화 속도와 경제성장의 정도에 따라 노동의 수요와 공급에 있어서 어느 정도 격차가 발생하는지를 검토하고자 한다. 이를 위해 인구구조의 변화에 따른 노동공급은 앞에서 전망한 결과(저출산·고령화의 상대적 가속)와 이보다 저출

[그림 7] 시나리오별 고용률과 취업률 전망



*주 : S11=기준 성장과 저출산·고령화의 상대적 가속, S21=고성장과 저출산·고령화의 상대적 가속, S31=저성장과 저출산·고령화의 상대적 가속.
S12=기준 성장과 저출산·고령화의 상대적 완화, S22=고성장과 저출산·고령화의 상대적 완화, S32=저성장과 저출산·고령화의 상대적 완화.

산·고령화의 속도가 느린 통계청의 인구구조 전망치를 사용하여 노동공급을 추가적으로 실시한 결과(저출산·고령화의 상대적 완화) 두 가지 시나리오로 설정한다. 그리고 경제성장은 현재의 추세적 둔화에 따르는 경우(앞의 전망치, 기준 성장), 기술 혁신의 가속으로 경제성장이 상대적으로 높은 경우(고성장), 그리고 기술 혁신이 부진하여 경제성장이 더욱 둔화되는 경우(저성장)의 세 가지를 가정한다. 따라서 시나리오는 인구구조 두 가지 각각에 대해서 경제성장 세 가지를 대응시킨 총 여섯 가지가 되며, 이들 각각 경우에 있어서 노동의 수요와 공급 간의 격차를 비교하기 위하여 고용률과 취업률을 이용하여 분석하였다.

시나리오별로 고용률과 취업률을 산출한 결과, 저출산·고령화의 진전이 상대적으로 빠른 경우가 고용률과 취업률도 상대적으로 빠르게 상승하며, 시간이 지날수록 성장률이 높은 순서(고성장, 기준성장, 저성장 순)로 노동공급이 노동수요를 초과하는 현상이 빠른 시점(고성장의 경우 2017년경, 저성장의 경우도 2024년경)에서 나타나고 있다. 이것은 저출산·고령화의 진전으로 노동공급이 둔화될지라도 경제성장이 어느 정도의 수준을 유지한다면 기술혁신에 의해 노동수요는 더욱 둔화될 가능성이 있다는 것을 시사한다.

한편, 산업 성장과 관련해서는 성장률이 높을수록 노동수요가 증가하기 때문에 노동공급이 일정한 상태에서는 고성장이 저성장에 비해 고용률과 취업률이 높아진다. 그러나 취업계수가 제조업에 비해 서비스업이 상대적으로 크기 때문에 제조업 중심의 고성장과 서비스업 중심의 저성장 간에 노동수요는 고령화 속도에 비해서는 그 차이가 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

이상과 같은 저출산·고령화의 진전 속도와 경제성장의 상승속도를 반영한 노동의 수급 차에 대한 분석 결과를 고려할 때 저출산·고령화의 진전으로 인한 경제의 성장잠재력 저하를 완화하기 위해서는 출산율을 높이는 정책도 중요하지만, 여성이나 고연령층의 경제활동참가율을 높이는 것이 더욱 중요할 수 있다는 정책적 시사점의 도출이 가능하다. 더욱이 결혼과 더불어 출산·육아를 둘러싼 '기회비용'이 높아지고, 여성의 경제활동 참가에 대한 욕구가 증대되고 있는 사회 및 경제적 여건을 감안할 때 출산율을 높이는 정책보다는 여성과 고연령층의 노동공급을 확대하는 여건

개선이 상대적으로 적은 비용과 시간이 소요될 가능성이 높다고 판단된다.

산업 성장과 관련해서는 경제성장률을 가능한 높이는 것이 바람직 하지만, 지나치게 제조업 중심 특히 중고기술산업군 및 고기술산업군의 수출 증대를 기반으로 하는 대외 의존형으로 전환이 가속될 경우 고용 없는 성장의 가속과 더불어 대외 환경 변화에 민감한 경제구조로 인하여 불확실성이 더욱 증대될 가능성이 높다. 반면에 고용창출을 중시하여 경제의 서비스화를 급진전시킬 경우 국내 시장의 협소성을 감안할 때 지속가능한 성장을 담보하기 어려운 측면도 상존한다. 따라서 향후 서비스화의 가속에 대비하여 대외 의존형 생산구조의 개편과 서비스산업의 생산성 제고가 요구되며, 주력 제조업과 연관 관계가 높은 서비스업종과 경공업을 중심으로 소비 확대와 연구개발 및 설비투자의 촉진을 유도하는 정책적 조합이 필요한 것으로 판단된다.

에너지·식량자원의 한계와 대응

박호정
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)

1. 서 론

지난 2010년 발간된 유엔의 미래보고서(State of the Future)[11]는 21세기에 인류가 직면한 대표적인 문제로 인구 고령화, 기후 변화, 에너지와 물 부족을 꼽았다. 이 보고서는 한 국가의 문제를 넘어 세계적 문제이며, 또한 민족 간의 갈등, 시민사회의 불안 요소로 작용할 수도 있음을 경고하고 있다.

자원이 부족한 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 2000년대 들어서서 고유가와 기후 변화 협상의 영향으로 자원시장이 다변화하는 가운데 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 따라서 자원 수급에 대한 고령화의 영향을 미리 전망하고 이에 대응하는 정책 방안을

11) 유엔 미래보고서 : 세계 NGO들이 주축이 된 유엔협회세계연맹(WFUNA) 산하 유엔미래포럼에서 발간한 미래 전망 보고서.

모색해야 할 때에 이르렀다. 특히 인구 고령화는 가정 부문을 중심으로 한 에너지 소비에 영향을 미칠 것으로 예상되며, 우리나라의 주요 생산 작물인 쌀의 수요에도 장·단기에 걸쳐 영향을 미칠 것이다.

이미 일본과 유럽을 비롯한 고령사회에서는 노인가구의 증대로 인해 에너지와 식량의 수요 패턴에 변화가 나타났으며, 이에 대한 다양한 연구가 수행된 바 있다. 우리나라처럼 에너지 자급률이 낮은 상황에서 고령화로 인한 에너지 수요의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 사전적으로 그 영향에 대한 규모를 파악함으로써 적절한 에너지 수급 계획이 마련되어야 할 것이다. 그리고 주요 작물인 쌀의 자급률은 콩이나 옥수수 등 타 곡물에 비해 상당히 높지만, 지속되는 농경지의 축소와 농민의 생산 이탈, 농촌의 고령화 정도를 감안할 때 저출산·고령화 사회에서의 식량 수급에도 변화가 예상된다. 따라서 이를 감안한 적절한 수급관리 체계의 구축이 필요할 것이다.

한 가지 아이러니한 점은 저출산과 고령화 진행에 따른 인구 감소는 오늘날 자원의 이용과 관련된 주요 이슈를 해결하는데 오히려 실마리를 제공할 수 있다는 기대가 없지 않다는 것이다. 그러나 고령화 사회에서 에너지와 식량 문제는 무엇보다도 후생복지 차원에서 접근할 필요가 있다. 인구 고령화가 에너지 소비와 식량에 미칠 수 있는 영향은 각 나라의 경제·사회 구조에 따라 다르겠지만, 공통된 사항은 에너지와 식량 가격에 가장 취약한 계층 중의 하나가 바로 고령인구, 특히 저소득층 고령인구라는 점이다. 이러한 점에 주목하여 이미 2005년에 세계경제포럼(World Economic Forum)은 에너

지빈곤제거실천행동(Energy Poverty Action Initiative)을 통해 시민이 에너지 이용에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것은 생활의 질을 개선하는 것뿐만 아니라, 경제개발에도 필수적인 핵심 요소임을 강조한 바 있다.

현재 정부에서 발표한 '제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015)'[12]에서는 에너지와 식량 이슈가 의료비, 연금 등의 분야에 비해 소홀히 다루어지고 있다. 최근 국제적으로는 기후변화협약과 온실가스 감축 노력의 강화, 국내적으로는 저탄소 녹색성장이라는 정책기조 하에서 우리나라에서 논의되거나 도입 중인 에너지 기술들은 대부분 값비싼 고급 기술이다. 이들 기술은 온실가스 감축과 에너지 효율 향상에는 도움이 되겠지만, 에너지 복지 차원에서는 저소득 고령인구에 부담이 될 수 있다. 따라서 청정기술 개발 및 이용의 활성화와 더불어 이러한 기술 옵션에 경제적으로 취약한 계층에 대한 정책도 필요하다.

아래에서는 우리나라의 에너지 및 식량자원에 대한 수요 현황을 우선 살펴보고, 이어서 고령화 사회가 에너지 수요 및 식량 수급에 미치는 영향을 추정한 후 그 결과를 토대로 장기 전망을 시도하였다. 고령화가 소비재의 선택이 영향을 받고 있는 산업 부문의 생산 시스템에도 영향을 줄 수 있으나, 이는 차후의 과제로 삼고자 한다. 고령화로 인한 직접적인 영향을 받는 가정 부문의 에너지 수요를 중심으로 살펴보며, 식량은 쌀에 대한 소비로 국한하였다. 장기 전

12) 제2차 저출산·고령사회 기본계획 : 저출산·고령화 문제에 대해 정부 관계 부처 합동으로 마련한 종합 대책. 2006년에 마련된 1차 5개년 계획에 이어 2차 계획이 2011년에 마련됐다.

망을 목적으로 하기 때문에 수요 추정식은 고령화 관련 변수를 포함하는 가능한 단순한 형태의 모형을 이용하였다.

2. 가정 부문 에너지 소비 현황 및 결정 요인

가. 에너지 소비 현황

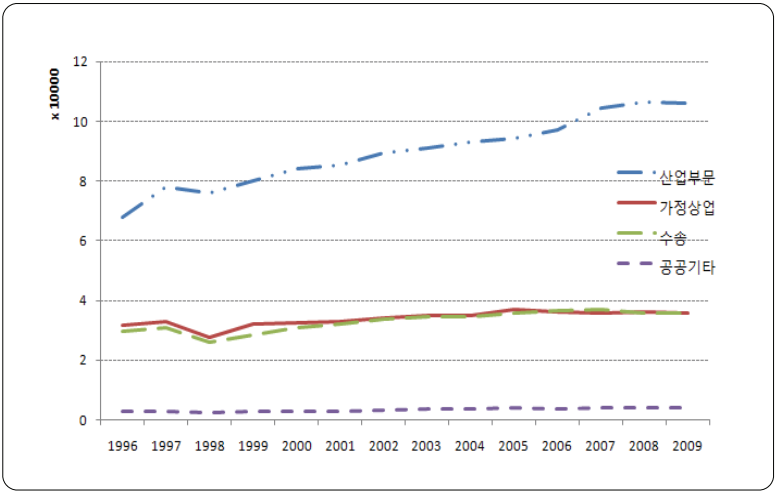
경제 규모가 커지면서 우리나라의 에너지 소비는 빠른 속도로 늘고 있다. 2000년대 초부터 진행된 고유가 상황 속에서도 이 기조는 이어지고 있다. 우리나라는 에너지 관련 부존자원은 거의 부재하지만 에너지 소비는 2009년 1차 에너지 기준으로 전 세계 9위, 비중으로는 2.1%를 차지한다. 에너지 대소비국가 1차 에너지 기준[13]으로 2000년의 1.9억TOE에서 2009년의 약 2.4억TOE로 증가했다.[14] 여기에는 경제활동 규모의 증가뿐만 아니라 고유가에 의한 연료 대체 효과로서 석탄과 원자력의 비중이 크게 증가하였던 점도 작용하였다. 이는 원별 에너지 소비를 살펴보면 구체적으로 확인될 수 있다. 총에너지의 비중에서 석탄이 2000년 22.2%를 차지하였지만, 2009년에는 오히려 28.2% 증가하였으며, 소비량은 같은 기간 동

13) 에너지는 이용 형태에 따라 1차 에너지와 최종 에너지로 구분할 수 있다. 1차 에너지는 열이나 힘을 공급하기 위해 소비 또는 전환될 수 있는 에너지를 의미하며, 최종 에너지는 1차 에너지의 전환 과정을 통해 생산되는 에너지를 말한다. 예를 들면, 석유와 천연가스는 1차 에너지이며, 이를 이용해 만든 휘발유, 경유, 도시가스, 전기 등은 최종 에너지가 된다.

14) TOE(Ton of Oil Equivalent)는 여러 가지 단위로 표시되는 각종 에너지원을 원유 1톤이 발생하는 칼로리를 기준으로 환산하여 표준화한 단위를 의미한다.

[그림 1] 부문별 최종 에너지 소비 추이

(단위 : 1,000TOE)



*자료 : 에너지통계연보에서 재구성.

안 42.9백만TOE에서 68.6백만TOE로 증가하였다. 반면, 석유는 2000년대 초반 이후 최근까지 지속된 고유가의 영향으로 2000년의 100.3백만TOE(비중 52.1%)에서 102.3백만TOE(비중 42.1%)로 그 증가 추세가 상당히 둔화되어 있다.

우리나라의 최종 에너지 소비 통계는 크게 산업 부문, 가정 및 상업 부문, 수송 부문, 공공기타 부문의 4개 부문으로 구분된다.

각 부문별 에너지 소비증가율을 보면, 산업 부문과 공공기타가 1996년 대비 2009년 56.4%와 57.8%의 높은 증가율을 보였으며, 가정·상업 및 수송은 각기 12.6%와 20.6%의 상대적으로 낮은 증가율을 기록하였다. 산업 부문의 높은 에너지 증가율은 2000년대 이후 경제활동이 크게 확대된 것에 기인한다. 수송 부문의 경우 1990년대 말에 연간 8~9%의 높은 증가율을 기록한 반면, 2000년대부터는

고유가의 여파로 평균 2%의 낮은 소비증가율을 기록하고 있다. 또한 가정 부문의 경우에는 2006년 이후 에너지 소비가 어느 정도 둔화 추세에 머물러 있는데, 이는 에너지 가격의 상승과 인구증가율의 감소로 인한 수요 감소 효과가 크기 때문이라고 본다.

고령화 사회로 진행됨에 따라 가장 직접적인 영향을 받는 부문은 가정 부문이기 때문에, 주요 에너지 지표를 활용하여 가정 부문의 에너지 소비 현황을 살펴볼 필요가 있다. 에너지 지표는 주로 에너지소비량을 분자로 설정하고 분모에는 활동 변수를 둔다. 1인당 가구 에너지소비량(TOE/인) 기준으로 보면, 1990년의 0.39에서 2009년에는 0.43으로 작은 폭이나마 증가하였다.

하지만 전력 소비 기준으로는 동 기간에 1인당 전력 소비 기준으로 0.04에서 0.10으로 2.5배 크게 증가하였다. 이는 1인당 GDP 증가와 도시화의 확대에 따라 고급 에너지에 대한 선호가 증가하면서 전력 소비가 증가하였기 때문이다. 하지만 1인당 전력 소비의 증가에도 불구하고 1인당 에너지소비량이 현저하게 증가하지 않은 것은 가전기기의 보급이 확대됨에도 불구하고 개별 가전제품의 에너지 이용 효율이 더욱 높아졌기 때문이다. 또한 가정 부문에서 단열재 사용 의무화가 이루어지고, 성능이 강화되는 등 다양한 에너지 효율 개선 정책도 크게 기여한 것으로 보인다.

이와 같은 에너지 효율의 개선에도 불구하고 1인당 전력 소비가 증가한 데에는 소위 제본스의 역설(Jevons paradox)[15]도 한 몫을 한

15) 제본스의 역설 : 기술 진보에 의해 자원의 이용 효율성이 증가하지만, 이는 자원의 소비를 다시 증대시키는 역설적인 결과를 낳는다는 내용으로서 19세기 말의 영국 경제학자인 윌리엄 제본스(William S. Jevons)에 의해 처음 제기되었다.

〈표 1〉 가정 부문 에너지 관련 지표

구 분	1990	1995	2000	2005	2008	연평균증감(%)
인당 에너지소비량(TOE/인)	0.39	0.43	0.46	0.47	0.43	0.6
인당 전력소비량(TOE/인)	0.04	0.05	0.07	0.09	0.10	5.9
가구당 에너지소비량(TOE/인)	1.48	1.51	1.50	1.41	1.27	-0.9
가구당 전력소비량(TOE/인)	0.13	0.19	0.22	0.27	0.29	4.4
1인 가구 수(천 가구)	1,021	1.642	2,224	3,171	3,357	6.8

다. 19세기 영국의 경제학자 윌리엄 제본스(William Jevons)는 1865년 「석탄에 관한 탐구(The Coal Question)」에서 에너지 효율의 향상이 에너지 절감을 항상 유발하지는 않는다고 보았다. 당시 증기엔진의 발명으로 에너지 효율이 현격히 증가하였지만, 영국에서의 석탄 사용량은 오히려 증가하였다. 이러한 현상을 두고서 제본스는 에너지 효율의 향상이 기존 에너지원을 더욱 저렴한 에너지로 만들기 때문에 에너지 가격이 하락하고, 다시 에너지 가격의 하락은 에너지 소비를 증대시킬 수 있는 것으로 보았다. 제본스의 역설은 이와 같은 에너지 효율 향상 → 에너지 가격 하락 → 에너지 소비 증가의 관계를 의미한다. 영국의 경우를 예로 들면, Energy Saving Trust(2007)[16]는 2020년 무렵에는 가정용 에너지의 45%는 DVD플레이어, 컴퓨터, 디지털TV 등 홈 엔터테인먼트 제품에서 발생할 것으로 전망하고 있다.

한편 가구당 에너지소비량(TOE/가구 수)을 보면, 1990년의 1.48에서 2008년의 1.27로 연평균증가율 -0.9%를 기록하였다. 이는 1인 가구 수가 과거에 비해 늘어났기 때문인데, 1990년 기준으로 약 1백

16) Energy Saving Trust : 영국의 대표적인 에너지 절약을 위한 비영리 민간기구.

만에 머물던 1인 가구 수가 2008년에는 약 336만으로 큰 폭으로 증가하였다. 결혼 시기의 지연, 분가 및 고령화 등으로 인한 독신가구의 확대가 지속될 경우 가구당 에너지소비량은 감소할 것으로 전망된다. 하지만 전력 소비 측면에서는 가구당 전력 소비가 꾸준히 증가하고 있다. 1990년의 0.13에서 2000년의 0.22로 증가한 후, 2008년에 0.29를 기록하였다. 이는 1인당 전력소비량의 증가와 마찬가지로 가전기기의 확대에서 주요한 원인을 찾을 수 있다.

나. 가정 부문 에너지 소비의 결정 요인

고령화가 에너지 소비에 미치는 영향이 어떠한지는 실증적으로 다루어져야 할 과제다. 은퇴 연령층인 고령자는 주로 가정에 머물기 때문에 젊은 층보다는 가정 부문의 에너지를 더 소비할 수도 있고, 반면 고령인구의 비경제활동으로 인한 소득 제약, 가구의 분화 등으로 비고령가구보다 에너지를 덜 소비할 수도 있다. 이렇듯 Schipper et al.(1989)가 밝혔듯이, 에너지 소비에 대한 고령화의 영향은 각국, 각 지역의 소득, 에너지 가격 등 경제적 변수 외에 특수한 여건(예를 들면 주거용 난방시스템, 노령자의 부양가족과의 동거 등)에 따라 달라질 수 있다.

그럼 먼저 가정 부문 에너지 소비의 결정 요인을 살펴보자. 가정 부문의 에너지 수요에 미치는 대표적인 변수에는 소득과 가격이 있다. 가정 부문 에너지 수요의 대부분을 차지하고 있는 전기와 열에너지는 일반적인 상황에서 열등재가 아니기 때문에 소득이 증가하면 에너지 수요도 증가하는 경향을 가질 것이다. 가격 역시 에너

지 수요에 영향을 미치는 주요한 변수다. 가격이 오르면 에너지 수요는 떨어지지만, 가정용 에너지 수요는 비탄력적인 경향이 있어서 그 감소폭은 크지 않을 것이다. 향후 스마트그리드(Smart Grid)[17]와 같은 시스템이 도입되면 소비자들은 실시간으로 변하는 전력 가격에 대해 쉽게 반응할 수 있기 때문에 전력 소비의 가격 탄력성은 현재보다 더욱 높아질 가능성이 높다.

가정 부문 에너지 수요에 미치는 단기 요인 중 설명력이 매우 높은 변수로는 기상 변수를 들 수 있다. 대표적인 기상 변수로는 난방도지수(HDD, Heating Degree Days)와 냉방도지수(CDD, Cooling Degree Days)가 있다. 국내 에너지 수요의 추정에는 기상 변수가 소득 변수와 더불어 가장 주요한 설명 변수 중의 하나로 여겨진다. 동절기의 난방도지수 증가, 하절기의 냉방도지수의 증가는 에너지 소비를 증대시킨다.

보다 흥미로운 주제로는 내구재의 교체를 생각해 볼 수 있다. 에어컨, TV, 식기세척기, 세탁기 등 가정용 전력 소비재의 대부분은 내구재로서 신규 제품 교체에 시간이 소요된다. 또한 새로운 기능을 갖춘 신제품의 구매를 뒷받침할 수 있는 적절한 소득이 필요하다. 하지만 고령인구의 경우에는 신규 제품을 구매할 수 있는 예산의 제약, 그동안 사용했던 제품에 대한 습관 등을 이유로 상대적으로 내구재 교체에 보다 소극적이며, 이 경우 고령자가 포함된 가정에서의 일인당 에너지 소비는 타 가구에 비해 오히려 증가할 수 있다.

---

17) 스마트그리드 : 전력산업 분야의 새 개념으로 차세대 친환경 전력시스템이라고 할 수 있다. 에너지 효율 향상에 의해 에너지 낭비를 줄이고, 신재생에너지에 바탕을 둔 분산전원의 활성화를 통해 온실가스 감소 효과도 불러올 수 있다고 본다.

다. 해외 사례에서 살펴본 고령화와 에너지 수요

미국도 우리나라와 비슷하게 65세 이상의 고령인구가 절대 규모 면에서나 전체 인구에서 차지하는 비중 측면에서나 모두 증가하고 있다. 미국 인구는 2000년의 2억 8천만 명에서 2050년에는 4억 2천만 명으로 증가할 것으로 예상되는데, 동 기간에 65세에서 84세까지의 고령인구는 3천1백만 명에서 6천5백만 명으로 525% 증가할 것으로 전망하고 있다. 미국의 경우 현재까지의 가정 부문 에너지 소비를 보면, 고령인구의 에너지 소비가 젊은 계층에 비해 더 많은 것으로 나타났다. 난방용 에너지가 대표적인데, 2001년 기준으로 65세에서 74세의 고령인구는 일인당 난방용 에너지 소비가 평균 25.7백만Btus를 기록했으며, 75세 이상의 고령인구는 31.3백만Btus인 것으로 나타났다. 이는 25세 미만의 10.7백만Btus 또는 35세에서 44세 사이의 13.3백만Btus보다 현저히 높은 수준이다. 난방용 에너지뿐만 아니라 기타 가전제품 등을 포함한 가정 부문의 에너지 소비에서 전반적으로 고령인구가 타 연령층의 인구에 비해 더 많이 사용하는 것으로 집계되었다.

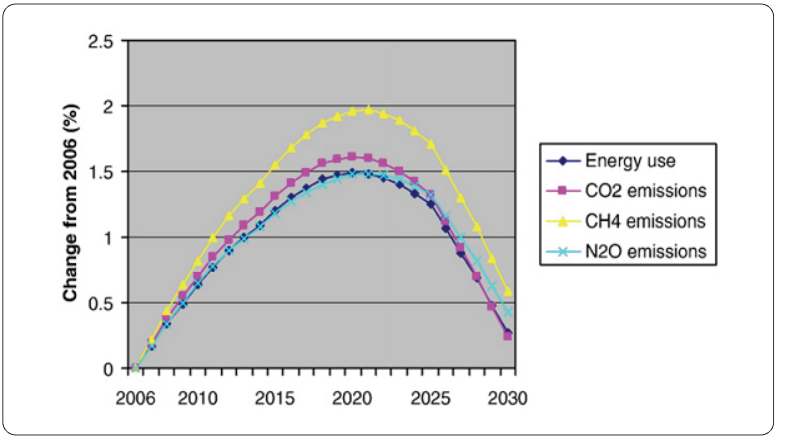
이와 같은 고령인구의 에너지 소비는 비고령인구에 비해 가정에 머무는 시간이 길며, 또한 건강상의 이유로 난방과 온수 등에 대한 에너지 소비가 지속적으로 이루어지기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 고령인구가 타 연령층에 비해 에너지를 항상 더 많이 이용한다고 해석하는데 있어서는 유의할 필요가 있다. 난방용 에너지는 가정의 타 구성원과 공동 소비하는 형태이기 때문에, 가족 수가 많을수록 1인당 에너지소비량은 주는 경향이 있다. 미국의 경우 저

소득 가정을 기준으로 볼 때 2001년 고령층 가구는 평균 1.79명이지만, 비고령자층 가구는 평균 3.13명인 것으로 나타났다. 따라서 거주 면적 당 일인당 에너지소비량(예 : 일인당TOE/m^3)과 같은 보다 구체적인 통계를 이용해서 살펴볼 필요가 있다.

일찍이 1990년대부터 고령화 사회를 경험한 일본의 경우에서도 고령화가 에너지 수요에 영향을 미치는 사례를 발견할 수 있다. 일본의 경우, 60세 이상의 고령자가 있는 가구의 경우 타 가구보다 광열비 지출이 더 많은 것으로 나타났다. 또한 이들 고령화 가구의 광열비 지출 증가율 역시 다른 가구보다는 높았다(Yamasaki and Tominaga, 1997). 일본 고령인구도 여타 국가와 마찬가지로 가구 구성원 수가 작으며, 상대적으로 저소득이거나 연금소득 의존율이 높은 상황에서 난방용 연료에 대한 수요가 지속적으로 증가하고 있다. 따라서 타 가구보다 고령가구는 소득 대비 에너지집약도가 높게 나타났다. 특히 일본은 서구와는 달리 고령계층의 상당수 가정에서 욕실·탈의실·화장실 등에 난방시설을 갖추는 추세를 보이고 있어, 인구 고령화의 가정 부문 에너지 소비가 뚜렷하게 확인되었다.

하지만 고령화가 에너지 수요에 미치는 영향은 장기적으로는 미국과 일본의 사례보다 더욱 복잡하고 또한 흥미로운 이슈를 제공하고 있다. 장기적인 관점에서 볼 때 Dalton et al.(2008)과 Kronenberg (2009)는 인구 고령화가 에너지 수요를 감소시킬 것으로 보았다. 이 같은 에너지 수요의 감소는 또한 최근 국제사회의 현안 과제인 온실가스 감축에 어느 정도 기여할 것으로 예상된다. 인구 고령화는 에너지 수요와 CO_2 배출량을 장기적으로 감소시킬 것으로 보았다.

[그림 2] 인구구성 변화에 따른 총에너지 및 온실가스 배출 전망



* 자료: Kronenberg (2009)

에너지 소비와 CO_2 배출 감소의 근본적인 이유는 노동공급의 감소에 있다. 즉 젊은 근로인구가 희소해지면서 생산 활동이 감소하고, 이는 일인당 배출량의 감소로 연결되는 것으로 보았다. 특히 Dalton et al.(2008)에서는 완전 고용과 노동과 에너지 간의 완전 보완재 가정을 전제로 하고 있다. 이 같은 가정 하에서는 노동공급의 감소는 고용의 감소로 직결되고, 에너지 수요를 감소시킨다. 반면, 상당한 규모의 실업 상태가 존재하는 것을 인정한 Kronenberg(2009)에 의하면, 인구 고령화 초기에는 오히려 에너지 사용과 이에 따른 CO_2 배출이 증가한 후 차츰 감소하는 경향을 갖는 것으로 보았다. [그림 2]를 보면, 인구 고령화를 감안한 인구구성의 변화에 의해 2006년부터 2020년 초까지는 에너 사용량과 이로 인한 CO_2, CH_4, N_2O의 온실가스 배출이 증가하지만 이후 차츰 감소할 것으로 전망되었다.

3. 가정 부문 에너지 수요의 장기 전망 및 시사점

가. 가정 부문 수요 추정

에너지 수요의 추정 모형은 다양하게 설정될 수 있다. 앞 절에서 고찰했듯이, 에너지 수요의 추정에는 기상 요인, 소비자의 사회·경제적 특성, 내구재 교체의 특성 등이 반영되어야 한다. 이들 변수를 고려한 가운데 활용될 수 있는 모형으로는 일반적으로 ARMA시계열모형, 인공신경망모형, 벡터자기회귀모형 등이 있을 수 있다. 본 연구는 2050년까지의 장기수요 전망을 목적으로 하기 때문에, 미시데이터를 기반으로 한 상향식모형이 아닌 상황에서는 장기 전망을 위한 최소한의 전제치만 필요로 하는 단순한 형태의 모형을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 모형의 추정에는 기본적으로 단순한 형태의 시계열모형을 이용하였다. 종속 변수는 가정 부문의 에너지 수요, 설명 변수에는 고령화율, GDP, 전년도 에너지 수요 등이 포함되었다. 가정 및 수송 부문에서의 에너지 수요는 석유열량 단위로 환산한 TOE 기준으로 에너지통계연보를 활용하였으며, 고령화율은 보건사회연구원의 제공 데이터를 활용하였다.

가정 부문에서의 에너지 수요를 추정한 결과, 고령화의 에너지 소비 탄력성은 -0.25로서 고령화에 따라 에너지 소비는 동태적으로 감소하지만 상당히 비탄력적임을 알 수 있다. 이는 고령화로 인한 내구재 교체의 지연 효과나 신제품의 구매 효과보다는 현재 우리나라 고령인구는 보다 보수적인 에너지 소비 패턴을 보이고 있기 때문인 것으로 사료된다. 미국이나 일본의 사례에서 보듯이 인구

고령화는 때로는 가정 부문의 에너지 수요를 증가시킬 수 있다. 이는 고령자의 경우 가정에 머무는 시간이 상대적으로 길며, 또한 건강을 관리하기 위한 난방용 에너지 수요가 증대하기 때문이다. 하지만 국내 가정 부문의 수요에서는 인구 고령화와 가정 부문 에너지 소비에 대한 양의 관계를 통계적으로 발견하지 못하였다. 이는 우리나라의 독특한 난방문화와 관련 있을 것으로 사료된다. 즉 온돌 시스템에 의해 유지되는 겨울철 난방은 가구 구성원 중 고령자의 비중에 의해 영향을 받기보다는 방의 수, 가구 구성원의 수 등에 의해 영향을 받기 때문에 가족 수가 많은 비고령 가구가 오히려 난방용 에너지 수요가 더 클 수 있기 때문이다.

젊은 층과 고령자 층의 특별한 구분 없이 온돌에 의존하기 때문에 고령인구가 반드시 에너지 소비를 더 많이 하는 것으로는 나타나지 않은 것으로 해석된다.

가정 부문 에너지 소비의 GDP 탄력성은 0.23으로서, 경제활동도의 증가는 가정 부문 에너지 소비를 증가시키는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 GDP 탄력성 역시 비탄력적인 바, 이는 앞에서 고찰했듯이 최근 우리나라 GDP 에너지원 단위가 선진국에 비해 비록 높긴 해도 지속적으로 감소하고 있는 추세와 부합하는 결과로 해석된다.

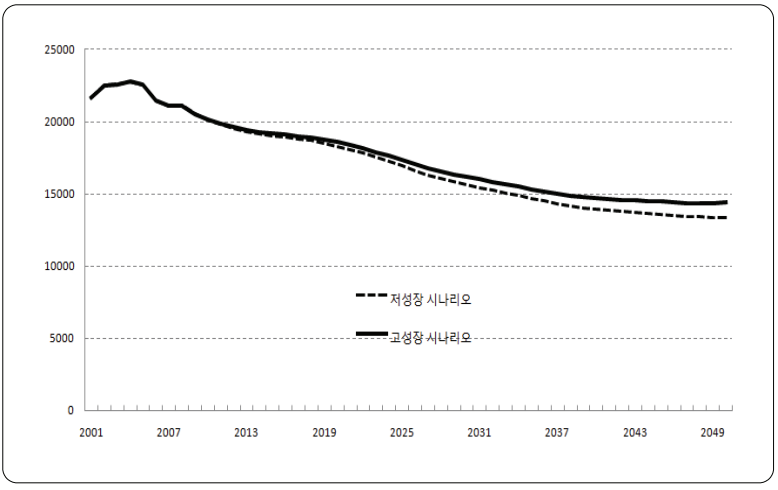
가정 부문 에너지 수요의 소득 탄력성에 관한 기존의 국외 논문 연구 결과를 보면, 대부분의 국가에서 비탄력적인 것으로 나타났는데 그 결과와도 부합한다. 예를 들면, 캐나다는 0.35(1962~1990년 사이), OECD는 0.45(1978~1988년 사이), 영국 0.40(1970~1993) 등으로 추정된 바 있다.

나. 장기수요 전망

추정 작업에는 전제치의 설정이 필요하다. 에너지 수요 단기 전망에는 에너지 가격(원별로 추정하였을 경우에는 원별 에너지 가격), HDD와 CDD 같은 기상 변수, 도시가스와 같은 기간시설을 필요로 하는 에너지 공급 계획 등에 대한 전제치가 필요하다. 하지만 2100년 또는 적어도 2050년까지의 장기 전망을 위해서는 필요한 전제치의 수를 최소화함으로써 추정 작업을 효율적으로 수행하는 동시에 임의성을 줄이는 것이 필요하다. 앞에서 추정한 가정 부문 및 수송 부문에서의 에너지 수요 추정에는 기본적으로 소득과 고령화율만 고려하였으므로, 이 두 부분에 대한 전제치만 고려하였다.

고령화율의 경우, 한국보건사회연구원에서 전망한 고령화율을 따를 때 2040년대까지 지수적으로 계속 증가하는 것을 알 수 있다. 2010년 현재 11% 수준대인 고령화율은 이후 지속적으로 가파른 속도로 상승하여 2040년대 말에 40%에 도달한 후, 2060년 중반에는 약 45%까지 증가하는 것으로 전망되었다. 하지만 이후 2100년까지는 고령화율은 40%를 약간 웃도는 수준에서 상회하거나 또는 감소하는 추세를 보일 것으로 전망되었다. 다음 전망을 위한 입력 변수로 GDP의 장기 전제치가 필요한데, 본 연구에서는 KDI의 성장률 시나리오를 활용하였다. 저성장 시나리오 하에서는 GDP 성장률이 1.2%~3.5% 대에 있으며, 고성장 시나리오에서는 낮게는 2.1%, 높게는 4.1%의 성장률을 전망하고 있다. 2050년 이후에는 저성장 시나리오와 고성장 시나리오에서 각기 1.2%와 2.1%의 성장률을 유지하는 것으로 가정하였다.

[그림 3] 가정 부문 에너지 수요 전망(200~2050)



이상의 입력 변수 전제치를 활용하여 가정 부문의 에너지 수요를 전망한 결과는 [그림 3]과 같다. 2001년 21,673천TOE에서부터 출발하여 2004년 22,788천TOE의 고점을 기록한 후, 가정 부문 에너지 수요는 2009년까지 지속적으로 감소 추세에 있었다. 그런데 이 추세를 반영한 가정 부문 에너지 수요는 2050년대 중반까지 계속 감소하여 15,000천TOE를 하회할 것으로 전망되었다.

다. 시사점

우리나라 가정 부문의 에너지 수요를 추정한 결과 고령화율의 증가는 장기적으로 에너지 수요를 줄일 수 있지만, 소득에 대해서는 상당히 비탄력적으로 감소하는 것으로 나타났다. 이 같은 사실은 저소득 노인가구가 에너지 소비 측면에서 상당히 취약할 수 있음

을 의미한다. 즉 난방 및 취사용 에너지 등의 소비가 소득에 대해 비탄력적으로 줄기 때문에 향후 온실가스의 외부성 비용을 반영하거나 고급 청정기술의 도입으로 인해 에너지 가격이 인상될 때 저소득 노인가구의 경제적 부담이 증가할 수 있다.

이러한 결과는 가정 부문 에너지 정책에 있어서 향후 '에너지 빈곤'이 중요하게 고려되어야 함을 시사한다. 후생복지 차원에서 에너지 빈곤 내지 연료 빈곤에 대한 논의가 국제적으로 이루어지고 있는데, 일반적으로 '에너지 빈곤(energy poverty)'은 적절한 인프라 시설의 부재로 필요한 에너지원을 활용할 수 없는 상태를 의미한다. 반면, '연료 빈곤(fuel poverty)'은 지불 능력의 부재로 필요한 에너지원을 활용할 수 없는 상태를 의미한다.

미국에서도 에너지 빈곤 내지 연료 빈곤을 해소하는 차원에서 에너지 정책을 접근하고 있다. 2002년 기준으로 미국 고령인구의 10.2%가 빈곤 상태에 있으며, 65세 이상 고령인구의 약 50%는 그들 소득의 50%를 사회보장연금에 의지하고 있다. 최빈곤층의 65%는 거의 전 소득이 사회보장연금에 의존하고 있다. 이 같은 수치를 볼 때 고령인구의 에너지 소비는 가계비 지출에서 상당히 중요한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 저소득 고령인구의 경우 연소득의 약 13%를 주거용 광열비로 지출하고 있는 반면, 중간 소득 고령인구는 4%, 전체 미국의 가정 평균은 2.7%를 지출하고 있다. 2001년에는 미국 고령인구의 1/3인 약 1천2백만 명이 저소득층 에너지 지출 보조 프로그램인 LIHEAP(Low Income Home Energy Assistance)의 지원을 받은 바 있다.

우리나라의 경우에도 저탄소 녹색성장을 통한 기후 변화 대응

선진국가로서의 역량 강화뿐만 아니라, 저소득층이나 마이너리티 그룹 등 소외 계층의 에너지 소비에 대한 세심한 정책적 배려가 필요할 것이다. 이들 그룹이 소비하는 가정용 에너지의 대부분은 타 계층에 비해 가전제품 보유 비율이 낮기 때문에 난방용 연료가 대부분이며, 고급 에너지원에 대한 접근도도 낮은 편이다. 우리나라의 연탄 소비 가구를 분석한 Park and Kwon(2011)이 국내 연탄소비가구(1800개 가구)를 분석한 결과를 보면, 연탄보일러에서 등유나 천연가스 등의 보일러로 교체 의사를 물었더니, 교체 의사가 있더라도 인프라가 구축이 안 돼 할 수 없는 경우가 상당히 있는 것으로 나타났다.

4. 쌀 소비 현황 및 장기수요 전망

가. 쌀 소비 현황

우리나라의 농업총생산액은 2000년 이후 정체 추세에 있다. 하지만 최근 들어 일부 품목의 생산이 늘면서 다시 증가 추세를 보인다. 2009년 기준으로 농업생산액은 41조 3643억 원을 기록했는데, 이는 전년 대비 7.5% 증가한 수치다. 2009년 작목 생산액 현황은 작목에 따른 증감이 엇갈리게 나타나는데, 쌀 소비 감소에 따라 식량 작물 생산액은 전년 대비 7.0% 감소했다. 채소류 또한 생산량은 감소하였지만 고추, 마늘, 양파 등의 가격 상승에 힘입어 생산액은 전년 대비 4.7% 오히려 증가했다. 품목별 생산액의 순서는 2009년 기준

으로 미곡이 전체 비중의 21%(86,800억 원)를 차지하고 있어 가장 높으며, 그 다음 돼지는 13.2%(54,734억 원), 한우 9.2%(38,054억 원) 등을 기록하였다.

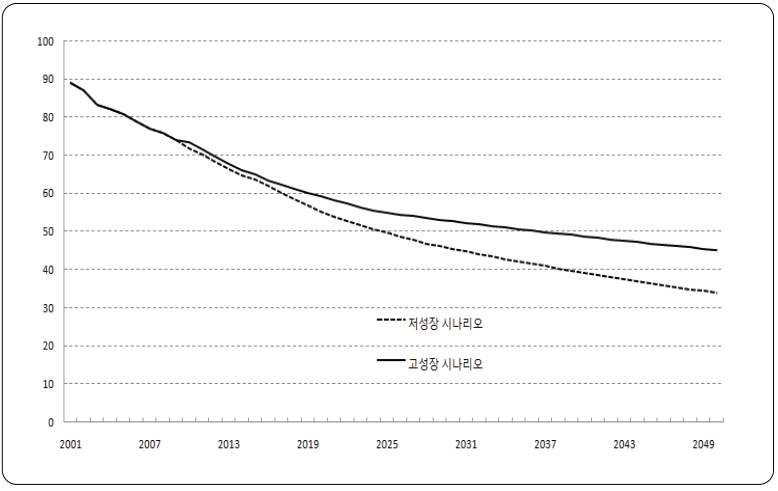
한편 부가가치 기준으로는 2000년 이후 약 22조 원의 수준에 머물러 있으나, 2000년대 말 고부가가치 성장 작목의 증가 추세에 힘입어 2008년 25조 원, 2009년 약 25.6조 원을 기록하였다. 그러나 농업 소득은 전체적으로 하락 추세에 있다. 앞서 본 바와 같이 농업총생산액은 정체되어 있으나 농업경영비가 상승하고 있기 때문이다. 최근 호당 농업 소득은 900~1,000만 원 수준인 것으로 평가된다.

나. 쌀 수요와 고령화와의 관계

에너지 수요 추정식과 유사하게 쌀의 수요함수도 고령화율과 GDP 그리고 인구의 함수로 설정하여 추정하였다. 추정 결과, 고령화율의 쌀 소비 탄력성은 -0.67로서 고령화에 따라 쌀 소비가 줄지만 비탄력적임을 알 수 있다. 쌀 소비가 빠른 속도로 감소하는 주된 이유는, 식생활의 서구화가 진행되면서 육류 소비와 밀가루 소비가 증가하였으며, 또한 편의를 중시하는 생활환경이 정착되면서 외식 비중도 증가하였기 때문인 것으로 보인다. 그리고 가정 부문 쌀 소비의 GDP 탄력성은 0.01로서, 소득 증가에 따른 쌀 소비 증가는 매우 비탄력적인 것으로 나타났다. 전망을 위한 GDP와 인구수는 에너지 수요 전망과 동일하게 한국개발연구원과 보건사회연구원의 자료를 활용하여 2050년까지의 쌀 수요를 전망하였다. 따라서 GDP 성장률에 따라 저성장과 고성장 시나리오로 구분하여 쌀 수요를 전망하였

[그림 4] 1인당 쌀 소비량 전망(2001~2050)

(단위 : kg)



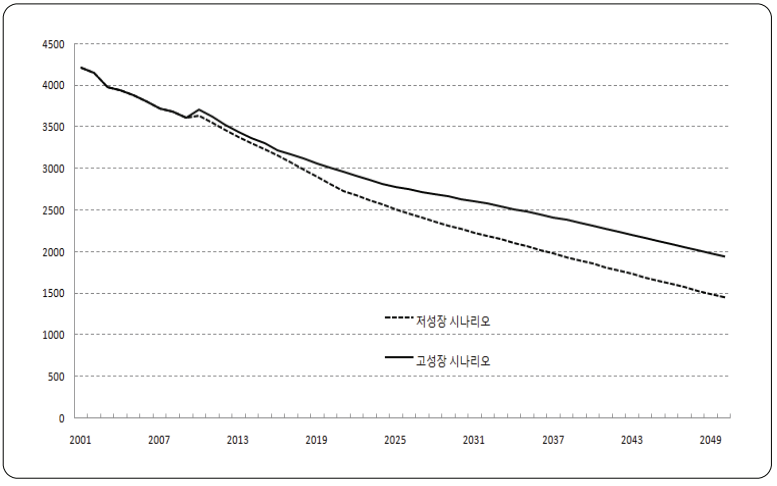
다. [그림 4]는 1인당 쌀 소비량의 전망 결과를 보여준다.

2010년 약 70kg의 쌀 소비를 기록하고 있는데, 2050년 무렵에는 고성장 시나리오 하에서 약 45kg, 저성장 시나리오에서는 약 32kg까지 감소할 것으로 전망되었다. 본 전망 결과는 2020년 무렵 기준으로 시나리오별로 55kg에서 60kg 정도의 1인당 쌀 소비가 전망되었는데, 이는 약 58~59kg으로 추정한 농촌경제연구원(KREI-KASMO)의 추정 결과와 부합하는 것으로 나왔다.

여기서 한 가지 유의할 점은 고령인구의 쌀 선호의 증감 여부이다. 현 시점에서 대부분의 고령인구는 비고령인구에 비해 그동안 쌀 중심의 식용 소비를 해왔기 때문에 쌀 소비가 상대적으로 높겠지만, 쌀 이외의 식용 소비에 익숙해진 현 세대가 고령인구로 편입될 경우, 쌀에 대한 현재의 선호체계가 계속 유지된다고 가정할 때 1인당 쌀 소비가 감소하게 될 것이다. 1인당 쌀 소비가 2050년에

[그림 5] 쌀 소비량 전망(2001~2050)

(단위 : 백만kg)



약 35kg~45kg 수준으로 감소하고 절대적인 인구 규모도 감소하게 되면, 국내 쌀 소비량 역시 [그림 5]에서처럼 가파른 속도로 감소하게 될 것으로 전망된다. 그동안 식용에 국한된 쌀의 소비를 가공용 소비를 확대할 수 있는 쌀 소비 진작 정책이 획기적으로 마련되지 않는 한 하향 추세에서 벗어나기 어려울 것으로 전망된다.

[그림 5]는 1인당 쌀 소비 전망에 대한 상기 결과를 바탕으로 인구 전망을 감안한 국내 전체 쌀 소비에 대한 전망 결과를 보여준다. KDI의 GDP 기준 저성장 시나리오에서는 약 150만 톤 정도로 감소하며, 고성장 시나리오에서는 약 200만 톤 정도까지 감소할 것으로 전망된다. 우리보다 앞서 쌀 소비의 감소와 고령화 사회를 경험한 일본의 경우에도 1인당 쌀 소비량은 1962년의 118.3kg에서 2006년의 약 65kg까지 감소하였다. 소득 증가로 식생활이 다양화되고, 서구식 음식 섭취도 증가하면서 1960년대부터 지속적으로 감소하였

다. 그런데 2000년대 이후 어느 정도 감소세는 둔화되었다.

본 연구에서는 쌀 소비에 대한 장기 전망에서 다양한 변수를 고려하지 못한 한계가 있다. 연령별 쌀 소비의 비중은 동태적인 변화를 겪고 있는데, 이를 분석하는 것은 장기 전망을 위한 본 연구의 범위를 넘어선다. 이미 쌀 이외의 서구식 식생활에 익숙한 현재의 비고령인구가 이후 고령인구로 편입될 때, 지금과 같은 식생활을 유지할지 또는 현재의 고령인구가 보여주는 바와 같은 쌀 중심의 주식으로 전환될지에 대한 기초적인 연구도 분석이 되어야 할 것이나, 관련 미시데이터의 부재로 이를 다루지 못했다는 한계가 있다.

5. 결 론

우리나라는 여러 측면에서 자원이 매우 부족한 국가다. 고령사회로의 진입은 우리나라 사회·경제 전반에 영향을 미칠 것이며, 여기에는 에너지와 식량자원의 소비 역시 예외가 아니다. 본 연구에서는 고령화로 인한 가정 부문에서의 에너지 수요와 쌀 수요의 변화를 전망해 보았으며, 그 결과 현재보다는 어느 정도 자원 수요가 감소할 수 있을 것이라고 나타났다. 선진국의 경우 고령인구가 증가하면서 가정 부문에서의 에너지 수요는 오히려 젊은 층에 비해 증가하는 경향이 있지만, 우리나라의 경우에는 고령가구의 분화, 온돌 이용의 독특한 난방 시스템의 영향으로 고령인구는 젊은 층 인구보다는 상대적으로 에너지를 덜 소비하는 것으로 보인다. 또

한 쌀 수요의 경우, 현재의 비고령인구가 고령인구에 편입될 경우 식단의 변화가 어느 정도 있겠지만, 그 영향이 미미하여 1인당 쌀 수요는 장기적으로 지속해서 감소할 것으로 전망되었다.

이상을 종합적으로 정리하면, 2000년대 초반 이후 경험하고 있는 고유가와 에너지 및 식량자원의 수급 불안 문제는 우리나라의 경우 인구 고령화로 인해 그 효과가 부분적으로 상쇄될 것으로 예상된다. 아울러 앞에서 살펴본 바와 같이 빠른 속도로 발전하고 있는 주요 신재생에너지의 기술을 감안한다면, 장기적으로 에너지 자원의 수급에 대해서는 긍정적인 전망이 가능할 것이다. 반면, 쌀의 경우에는 인구 고령화뿐 아니라 계속되는 식단의 변화로 인해 쌀 수요가 감소할 것으로 전망되므로, 수요보다는 공급관리 측면에서 접근하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 또한 상당수 농민들은 노후 소득원으로 아직 연금보다는 농업 투자에 의존하기 때문에, 쌀 수요가 감소하는 상황에서 공급자인 농민의 소득 안정화를 도모할 수 있는 정책들이 보조적으로 시행되어야 할 것이다.

본 연구는 장기수요 전망을 목적으로 에너지 및 쌀 수요에 대한 미시데이터를 활용하지는 않았다. 하지만 인구 고령화의 특성을 파악하기 위해서는 고령 및 비고령 가구별 에너지 소비와 쌀 소비에 대한 수요 분석이 별도로 이루어지는 것이 바람직하다.

제2부

적정 인구 가능성 탐색

경쟁과 학력 과잉의 미래 대응

강동욱
(국립한국재활복지대학교 재활복지과 교수)

1. 들어가며

우리나라는 1983년도에 출산율이 2.1명 이하로 떨어지면서 저출산 단계에 진입한 이래 그 수치가 꾸준히 감소하여 2009년에는 세계에서 가장 낮은 출산율 수준(1.15)을 기록했다. 이러한 저출산 경향은 학교급별 학생 수 및 교원 수요를 꾸준히 감소시켜 향후 출산율이 일정 수준 이상으로 회복되지 않는 한 학생 수 부족과 교원 초과 공급 현상은 중·장기적으로도 계속될 전망이다. 이와 관련하여 본고에서는 저출산에 따른 학생 수 및 교원수급 상황을 중·장기적으로 전망하고, 그에 따른 정책적 과제와 시사점을 도출해 보았다. 아울러 우리나라 청년층 인구의 포트폴리오 전망과 학력 과잉 문제도 함께 다루어 저출산·고령화 시대의 효율적 인력 수급 방안도 제시하였다.

2. 저출산에 따른 학생 수 및 교원수급 전망

주요 인구 변화 가정(시나리오 1, 3)[18]에 따른 향후 학교급별 학생 수 및 교원수급 전망을 한국과 OECD의 교사 1인당 학생 수로 각각 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 이하 학생 수 및 교원수급 전망은 한국보건사회연구원(2011)의 「향후 100년간 인구추계」 원자료를 바탕으로 추정되었음을 밝혀둔다.

가. 학교급별 학생 수 전망

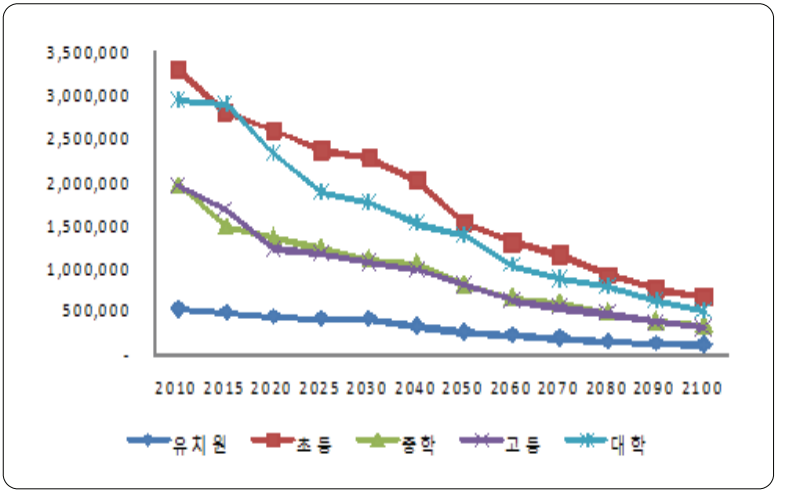
(1) 학교급별 학생 수 전망(시나리오 1)

학교급별 학생 수를 시나리오 1(중위출산력, 중위사망력)에 따라 전망하면, 먼저 유치원(3~5세) 학생 수는 2010년 538,587명을 시작으로 2015년 497,852명, 2020년 450,212명, 2030년 427,905명, 2050년 266,326명, 2100년 118,048명으로 지속적인 감소 추이를 보일 것으로 예상된다. 둘째, 초등학교(6~11세) 학생 수는 연도별로 2010년 3,299,094명, 2015년 2,802,185명, 2030년 2,285,088명, 2050년 1,536,951명, 2100년 671,350명으로 지속적인 감소 추세를 보일 것으로 전망된다. 셋째, 중학교(12~14세) 학생 수는 2010년 현재 1,974,798명으로 초등학교보다 약 100만 명이 작다. 연도별로는 2015년 1,487,635명,

18) 인구추계 시나리오

구 분		출 산 력	
		중위가정(합계출산율=1.28)	고위가정(합계출산율=1.70)
사망력	중위가정(평균수명 남 82.9세, 여 88.9세)	시나리오 1	시나리오 3
	고위가정(평균수명 남 91.8세, 여 96.1세)	시나리오 2	시나리오 4

[그림 1] 학교급별 학생 수(시나리오 1)

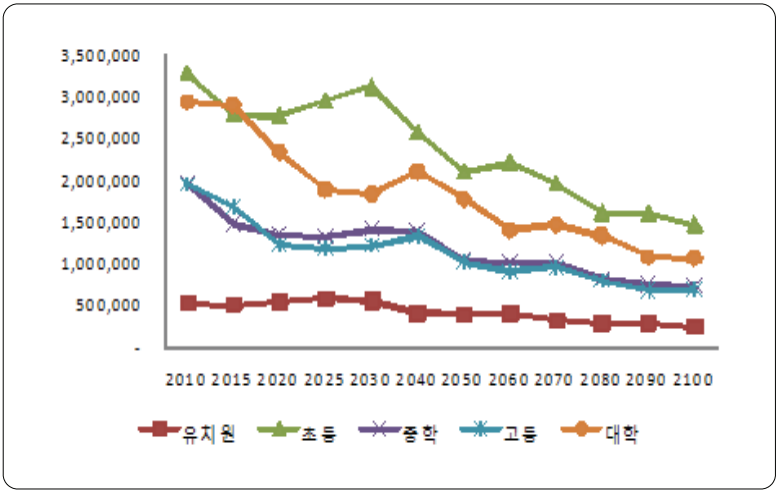


2030년 1,121,640명, 2050년 818,828명으로 2100년에는 340,633명까지 감소할 것으로 전망된다. 넷째, 고등학교(15~17세) 학생 수는 2010년 현재 1,962,356명이나 이 역시 다른 학교급별처럼 지속적으로 감소 추이를 보일 것으로 전망된다. 연도별 고등학교 학생 수는 2015년 1,691,044명, 2030년 1,079,827명, 2050년 817,205명 그리고 2100년에는 321,864명까지 줄어들 것으로 추정된다. 그리고 대학교(18~21세) 학생 수는 2010년 현재 2,951,282명으로 2015년 2,908,546명, 2030년 1,774,997명, 2050년 1,397,052명으로 지속적으로 감소하여 2100년에는 현재의 약 1/6 수준인 520,181명까지 감소할 것으로 예상된다.

(2) 학교급별 학생 수 전망(시나리오 3)

시나리오 3(고위출산력, 중위사망력)에 의한 학교급별 학생 수 변화추이는 앞의 시나리오 1(중위출산력, 중위사망력)에서 학생 수

[그림 2] 학교급별 학생 수(시나리오 3)



가 일률적으로 감소하는 것과 달리 일부 구간별로 증가와 감소를 반복하면서 전체적으로는 점점 학생 수가 줄어드는 경향을 보인다.

우선, 유치원(3~5세)의 학생 수는 2010년 538,587명을 시작으로 2025년 595,550명까지 증가하다가 이후에는 2030년 566,714명, 2060년 411,595명, 2080년 300,512명, 2100년 255,877명으로 소폭의 증감을 되풀이한다. 그러나 큰 추세는 지속적으로 줄어드는 경향일 것으로 예상된다. 둘째, 초등학교(6~11세) 학생 수는 수업연한이 길어 유치원 학생 수보다 약 6배가 많다. 연도별 학생 수는 2010년 3,299,094명, 2015년 2,802,185명, 2030년 3,126,014명으로 잠깐 증가하다가 이후로는 2050년 2,104,255명, 2100년 1,474,768명으로 지속적인 감소 추세를 나타낼 것으로 전망된다. 셋째, 중학교(12~14세) 학생 수는 2010년 현재 1,974,798명이고 이후 연도별로 2015년 1,487,631명, 2030년 1,425,878명으로 일시 증가하다가 2050년 1,045,792명,

2100년 753,101명으로 다시 계속적으로 감소할 전망이다. 넷째, 고등학교(15~17세) 학생 수는 2010년 현재 1,962,356명으로 중학교 학생 수와 거의 비슷하다. 연도별 고등학교 학생 수는 향후 계속 감소하여 2015년 1,691,044명, 2030년 1,231,063명, 2050년 1,034,977명 그리고 2100년에는 699,252명까지 줄어들 것으로 예상된다. 한편 대학교(18~21세) 학생 수는 2010년 현재 2,951,282명이고 이후로 2015년 2,908,546명, 2030년 1,842,461명, 2040년 2,108,851명, 2050년 1,782,424명, 2100년 1,076,686명으로 소폭 증감을 보이면서 지속적으로 감소할 것으로 전망된다.

나. 학교급별 교원수급 전망(한국의 교사 1인당 학생 수 기준)

우리나라의 교사 1인당 학생 수는 학교급별로 유치원 17.9명, 초등학교 24.1명, 중학교 20.2명, 고등학교 16.5명이다(2008년 기준, OECD. 2010). 참고로 이하의 장래 학교급별 교사 수요 전망은 한국의 교사 1인당 학생 수 기준에 따른다.

(1) 학교급별 교원수급 전망(시나리오 1)

학교급별로 필요한 교원 수(수요)를 시나리오 1(중위출산력, 중위사망력)에 따라 추계할 경우, 먼저 유치원 교사 수요는 2010년 36,461명을 시작으로 2015년 27,813명, 2020년 25,152명, 2030년 23,905명, 2050년 14,879명, 2100년 6,595명으로 지속적인 감소 추이를 보일 것으로 예상된다. 둘째, 초등학교 교사 수요는 연도별로 2010년 176,754명, 2015년 116,273명, 2030년 94,817명, 2050년 63,774

명, 2100년 27,857명으로 지속적인 감소 추세를 보일 것으로 예상된다. 셋째, 중학교 교사 수요는 2010년 현재 108,781명이고 이후로는 2015년 73,645명, 2030년 55,527명, 2050년 40,536명으로 2100년에는 16,863명까지 감소할 것으로 전망된다. 넷째, 고등학교 교사 수요는 2015년 102,488명, 2030년 65,444명, 2050년 49,528명이고 2100년에는 19,507명까지 줄어들 것으로 예상된다. 다섯째, 대학교수 수요는 2010년 현재 71,257명이나 이후로는 2015년 70,255명, 2030년 56,661명, 2050년 33,745명으로 지속적으로 감소하여 2100년에는 현재의 약 1/7 수준인 12,565명까지 줄어들 것으로 전망된다.

향후에도 교사 채용 규모를 현재 수준으로 유지할 경우 우리나라의 교원 공급은 수요를 초과하는 '초과 공급' 상태에 직면할 것으로 예상된다(시나리오 1). 하나의 예로, 지금부터 10년 후인 2020년의 경우는 유치원 교사 11,309명, 초등학교 교사 68,801명, 중학교 교사 40,939명, 고등학교 교사 51,597명 그리고 대학 교수 14,596명이 초과 공급될 것으로 예상된다.

(2) 학교급별 교원 수요 전망(시나리오 3)

학교급별로 필요한 교원 수요를 시나리오 3(고위출산력, 중위사망력)에 따라 추계하면, 추정기간 동안 교원 수요 규모가 소폭 증감을 반복하면서 전체적으로 감소하는 추세를 보인다. 시나리오 3(고위출산력, 중위사망력)에 의한 교원 수요 전망이 앞의 시나리오 1(중위출산력, 중위사망력)이나 시나리오 2(중위출산력, 고위사망력)와 뚜렷하게 다른 점은 시나리오 3이 우리나라의 출산율이 상당히 올라간 상태(1.7)를 가정했기 때문에 예상되는 교원 수요 규모가 이

전의 시나리오 1~2보다 더 크다는 것이다.

먼저 유치원 교사 수요는 2010년 36,461명을 시작으로 2015년 29,226명, 2025년 33,271명까지 잠시 증가하는데 이는 고위출산력, 즉 출산율이 1.7 수준까지 회복된 상태를 가정했기 때문이다. 이후로는 2030년 31,660명, 2050년 22,629명, 2100년 14,295명으로 지속적인 감소 추이를 보일 것으로 예상된다. 둘째, 초등학교 교사 수요는 연도별로 2010년 176,754명, 2015년 116,273명, 2030년 129,710명, 2050년 87,313명, 2100년 61,194명으로 소폭 증감을 반복할 것으로 예상된다. 셋째, 중학교 교사 수요는 2010년 현재 108,781명이고 이후로는 2015년 73,645명, 2030년 70,588명, 2050년 51,772명으로 2100년에는 37,282명까지 감소할 것으로 전망된다. 넷째, 고등학교 교사 수요는 연도별로 2010년 126,423명, 2015년 102,488명, 2040년 81,083명, 2050년 62,726명 그리고 2100년에는 42,379명까지 줄어들 것으로 예상된다. 다섯째, 대학교수 수요는 2010년 현재 71,257명이나 2015년 70,255명, 2040년 50,938명, 2050년에는 43,054명으로 소폭 증감한 다음 다시 지속적으로 감소하여 2100년에는 26,007명까지 감소할 것으로 전망된다.

다. 학교급별 교원수급 전망(OECD의 교사 1인당 학생 수 기준)

OECD의 교사 1인당 평균 학생 수는 학교급별로 유치원 14.4명, 초등학교 16.4명, 중학교 13.7명, 고등학교 13.5명이다(2008년 기준, OECD. 2010). 이하의 장래 학교급별 교사 수요 전망은 OECD의 교사 1인당 학생 수 기준에 따른다.

(1) 학교급별 교원수급 전망(시나리오 1)

시나리오 1(중위출산력, 중위사망력)에 따른 유치원 교사 수요는 연도별로 2015년 34,573명, 2020년 31,265명, 2025년 29,955명, 2030년 29,716명 등으로 전망된다. 향후에도 2010년도와 동일 규모의 유치원 교사를 뽑는다면, 연도별로 예상되는 초과 공급 인원은 2015년 1,888명, 2020년 5,196명, 2030년 6,745명 등이 될 것으로 예상된다.

초등학교 교사 수요는 연도별로 2015년 170,865명, 2020년 158,638명, 2025년 144,592명, 2030년 139,335명 등으로 전망되며, 중학교 교사 수요는 연도별로 2015년 108,586명, 2020년 100,030명, 2025년 90,183명, 2030년 81,872명 등으로 예상된다. 고등학교 교사 수요는 연도별로 2015년 125,263명, 2020년 91,454명, 2025년 87,795명, 2030년 79,987명 등으로 전망된다. 한편, 우리나라의 대학교수 수요를 OECD 국가들처럼 교수 1인당 학생 수가 16.2명이라는 가정에 따라 전망하면, 2050년까지 대학교수가 부족한 것으로 나타난다. 그러나 우리나라는 전임교원이 아닌 시간강사가 대학 전체 강의의 33.7%(2009년)를 담당하고 있는 실정이어서 OECD 평균에 기초한 일괄적인 대학교수 수요 전망에는 한계가 있다.

(2) 학교급별 교원 수요 전망(시나리오 3)

시나리오 3(고위출산력, 중위사망력)에 따른 교원 수요 전망은 시나리오(1~2)와는 다소 다른 양상을 보인다. 향후 우리나라가 교사 1인당 학생 수를 OECD 평균까지 줄인다고 가정했을 때 학교급별로 필요한 교사 수요는 다음과 같다.

먼저 유치원 교사 수요는 연도별로 2015년 36,330명, 2020년

38,215명, 2025년 41,358명, 2030년 39,355명 등으로 전망된다. 유치원 교사 수급의 경우 2015년에는 131명이 초과 공급될 것으로 예상되나 이후인 2020년에는 1,754명, 2025년에는 4,897명 그리고 2030년에는 2,984명의 유치원 교사가 부족할 것으로 전망된다. 초등학교 교사 수요는 연도별로 2015년 170,865명, 2020년 169,072명, 2025년 180,373명, 2030년 190,611명 등으로 전망되며, 초과 공급은 2020년까지 발생하다가 2025년에는 3,619명 그리고 2030년에는 13,857명의 초과 수요가 발생할 것으로 예상된다. 중학교 교사 수요는 연도별로 2015년 108,586명, 2020년 100,030명, 2025년 97,521명, 2030년 104,079명 등으로 전망되며, 고등학교 교사 수요는 연도별로 2015년 125,263명, 2020년 91,454명, 2025년 88,359명, 2030년 91,190명 등이 될 것으로 추정된다. 대학교수의 경우는 주요 연도별로 2015년 108,283명, 2020년 73,544명, 2025년 45,874명, 2030년 42,475명의 교수가 2010년 대비 추가적으로 더 필요할 것으로 전망된다. 그러나 이 수치는 전임교원이 전체 대학 강의를 모두 담당한다는 가정 하에 추정된 것이므로 해석에 유의할 필요가 있다.

3. 미래 학생 수 및 교원수급 전망에 따른 정책적 과제

가. 현행 교원수급계획 전면 재검토

학교급별 학생 수가 점차적으로 줄어드는 상황에서 교사 1인당 학생 수가 지금처럼 유지될 경우, 향후 우리나라에서 교원 초과

공급 현상이 나타날 것은 의심의 여지가 없다. 따라서 정부 당국은 중·장기 교원수급계획을 인구 변화 상황에 맞게 전면 재검토할 필요가 있으며, 동시에 교원 규모의 적정 수준 유지를 위해 교대·사범대 등 예비 교원 배출 인원을 단계적으로 조정할 필요가 있다. 다만 교원수급계획 수립 시 무조건적인 교원 공급 감소보다는 교육의 질 제고를 위해 OECD의 교사 1인당 학생 수 기준을 고려해야 할 것이다.

나. 교원 자질의 질적 저하 대비책 마련

교원에 대한 신규 수요 감소로 인해 새로 충원되는 교사의 수가 줄게 되면 교사의 적체 현상이 발생하고 새로운 교육 방법을 지닌 젊은 세대의 교원 유입이 차질을 빚게 된다. 교원의 상대적 고령화는 지금까지보다 빠르게 진행되어 교원의 평균연령이 상승하게 되고(최지희 외, 2009), 이러한 교원의 고령화 현상은 자칫 초중등학교 교육의 질적 저하로 연결될 수도 있다. 향후 양질의 교육 수요에 부응하고 교원 고령화에 따른 부작용을 최소화하는 방안으로는 교원의 평생 학습 또는 재교육 의무화, 다차원적 교원평가 강화, 고령 교원의 행정업무 비중 확대 또는 행정업무 전담 배치, 고령 교원 임금피크제, 고령 교원 조기퇴직 유도, 조기퇴직 교사의 기간제 교원 및 방과 후 교사 활용 확대 등을 고려해 볼 수 있다. 더불어 정부는 상기 방안들이 교육 현장에서 잘 정착할 수 있도록 매년 이행 평가를 실시하고, 이행 정도에 따라 학교별·교육청별로 예산 지원을 차등화하는 방안도 적극 도입할 필요가 있다.

다. 미래 수요에 부응하는 대학 패러다임의 근본적 변화

저출산 현상이 대학에 미치는 영향은 저출산이 초·중등학교에 미치는 영향과는 그 특성이 조금 다르다. 대학의 경우는 인력 수급을 포함한 고등교육기관 자체의 구조조정 문제가 더 중요하므로 필자는 이와 관련된 네 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 학생 수 감소에 따른 위기에 대응하기 위해서는 대학 신설을 억제하고 입학 정원도 하향 조정할 필요가 있다. 1995년에 소위 「5·31 교육개혁」의 일환으로 도입된 '대학설립준칙주의'와 '정원자율화(정원 외 입학제도 등)'는 원점에서 재검토가 필요하다(김철희 외, 2010).

둘째, 대학의 글로벌 인재 육성 기조를 한층 강화해야 한다. 이는 글로벌화 추세의 심화로 한국 교육의 국제 호환성 제고와 질 제고의 요구가 부각되며, 미래 교육 수요자들은 국·내외 교육 서비스를 비교하면서 자신의 능력과 필요에 맞는 더 나은 교육 서비스를 찾아 이동할 것이기 때문이다(박재윤 외, 2010).

셋째, 정부가 대학의 학문 간 융합을 적극 지원하여 미래지향적이고 창의적인 인재 육성에 앞장서야 한다. 유연하고 개방적인 학사 및 전공 시스템 등을 통한 대학 내 학문 간 융합은 최근의 사회나 산업 수요에 맞지 않는 잉여 교수 인력의 효율적 활용에도 적지 않은 기여를 할 수 있을 것이다.

넷째, 노동시장에서의 고급 지식 필요성 증대 및 고령화에 따라 중년 이후 대학에 입학하려는 '성인 학습자'에 대한 대학의 문호 개방이 확대되어야 한다. 산업 고도화와 최신 직종들의 출현 등으

로 평생직장과 평생 직업은 사라지고 사회 구성원들은 노동시장의 변화에 맞추어 자신의 역량과 지식을 끊임없이 개발하도록 요구받는 현재의 상황(박재윤 외, 2010)에서 성인들의 학습 욕구는 앞으로 더욱 커질 것으로 예상된다.

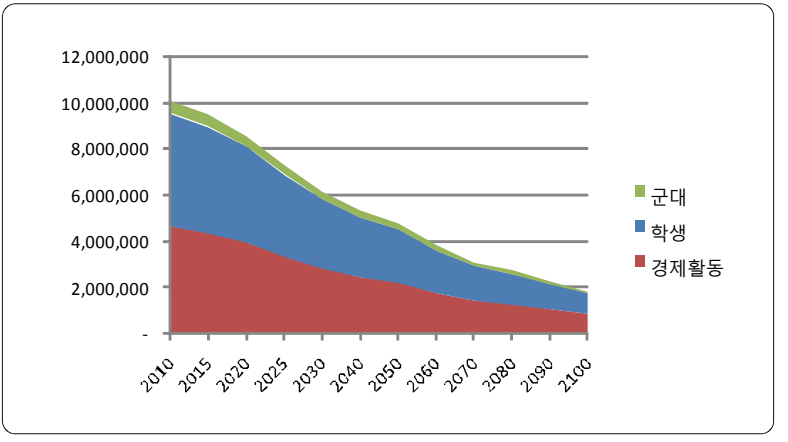
4. 저출산에 따른 청년층 인구 포트폴리오 전망과 과제

가. 청년층 인구(15~29세) 포트폴리오

우리나라 청년층 인구(15~29세)의 향후 100년간 포트폴리오를 경제활동, 학생 및 군대로 구분하면 학생의 비중이 가장 크고 다음이 경제활동, 군대의 순서로 구성되어 있다.

먼저 청년층 인구(15~29세) 중 경제활동인구는 연도별로 2010년 4,627,060명, 2015년 4,347,744명, 2020년 3,933,785명, 2030년 2,838,417명 등으로 지속적으로 감소하여 2100년에는 842,037명까지 줄어들 것으로 예상된다(시나리오 1. 이하 동일). 학생의 경우도 향후 계속적인 감소 추이를 보일 것으로 전망되는데, 연도별로는 2010년 4,913,638명, 2015년 4,619,478명, 2020년 4,179,647명, 2030년 3,015,818명, 2050년 2,336,395명 등으로 학생인구가 지속적으로 줄어들 전망이다. 군대 자원(군 병력)은 2010년 517,651명을 시작으로 2015년 485,239명, 2020년 439,039명, 2030년 316,788명, 2050년 245,420명 등과 같이 지속적으로 감소하여 2100년에는 93,977명까지 줄어들 것으로 예상된다.

[그림 3] 청년층 인구(15~29세) 포트폴리오(시나리오 1)



이상과 같은 청년층 인구(15~29세) 포트폴리오는 청년층 생산가능인구에서 학생의 비중이 가장 큰 특징을 보이는데, 이는 우리나라 인구의 급속한 고령화에 따른 각종 사회·경제적 문제(예, 생산인구 급격 감소 등)를 더욱 악화시킬 우려가 있다.

5. 청년층 인구의 학력 과잉 문제와 정책적 과제

학력 과잉(over education)은 노동공급자의 교육 수준이 노동시장이나 직무에 적합한 정도를 넘어서서 결과적으로 각종 사회·경제적 문제가 발생하는 상황을 의미한다. 우리나라 청년층 인구는 현재 학력 과잉 상태에 직면하고 있다고 볼 수 있으며, 그 근거로는 최근 7년간 대졸 취업자 비율이 전문대졸보다 평균적으로 약 18.3% 낮은 점, 최근 10년간 고학력자의 비경제활동인구가 과거에 비해 2배 가

〈표 1〉 OECD 국가 대학진학률 추이(1995~2008)

(단위 : %)

년 도	1995	2000	2003	2004	2005((	2006	2007	2008
OECD 평균	37	47	53	53	54	56	56	56
한국	41	45	47	49	54	59	61	71
미국	m	42	63	63	64	64	65	64
일본	31	40	43	42	43	45	46	48
독일	26	30	36	37	36	35	34	36
EU(19개국)	35	46	50	52	53	55	55	55

까이 증가한 점, 그리고 OECD 국가 대비 한국 청년층 인구의 매우 낮은 고용률 등을 제시할 수 있다.

대학진학률이 우리나라보다 낮은 OECD의 많은 국가들에서조차도 학력 과잉으로 인한 여러 부작용이 보고되고 있음을 고려할 때, 이들 나라보다 대학진학률이 훨씬 높은 우리나라에서의 학력 과잉 문제는 국가적 차원에서 조속히 해결해야 하는 과제이다. 학력 과잉으로 인한 각종 부작용을 최소화하려면 정부, 대학 그리고 기업 차원에서 다음과 같은 정책적 노력이 필요하다.

가. 중·고교 및 대학의 직업교육 강화

우리나라 고등학교 졸업생의 대학진학률이 필요 이상으로 높은 것은 중·고교 시절에 제대로 된 직업교육을 받지 못하고 막연히 대학진학을 유일한 진로로 생각했기 때문일 가능성이 높다. 따라서 앞으로는 중·고교와 대학에서 '직업교육'을 필수 교과목으로 선정해 철저히 교육할 필요가 있으며, 일 자체에 대한 탐색 강화와 고등학교나 대학교를 졸업하기 전에 자신의 적성을 충분히 찾고 현실에

급급한 경력 계획이 아닌 생애 전반을 고려한 경력 계획이 요구된다(박지선 외, 2006).

나. 대학 신설 제한 및 신속한 구조조정, 독립적 대학평가기구 설치

정부는 지금부터라도 대학 신설을 엄격히 제한하고 입학 정원을 축소하여 대학수학능력이 있으면서 대학 교육이 반드시 필요한 지원자들만 대학에 다니게 할 필요가 있다. 이와 관련하여 정부는 대학 신설 억제, 대학의 자발적 구조조정 유도, 내실 있는 대학정보공시제 운영 등을 통해 합리적 대학 운영을 도모하고 한 걸음 더 나아가서는 대학의 양적·질적 수준 평가가 가능한 '독립적 평가기구' 설치도 고려해볼 필요가 있다.

다. 대학 교육과정의 질적 개혁

학력 과잉 문제는 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도 발생하므로, 정부는 양질의 교육 서비스를 제공하는 대학에 대해서는 재정적 인센티브를 주고 반대의 경우는 재정적 제재를 가할 필요가 있다. 이와 함께 대학 스스로는 진로교육 강화, 기업에 필요한 교육과정 개설(OJT 대학교육 강화), 대학생 인턴십 운영 내실화, 문제 해결형 인재 양성을 위한 토론식 수업 활성화, 창의적 인재 양성을 위한 교양교육 강화, 융합형 인재 양성을 위한 전공 간 교류 활성화, 엄격한 학사관리, 제대로 된 일자리 정보 제공 및 대학의 취업 알선 기능 강화, 졸업생 평생 A/S제도 도입 등의 방안을 도입해

질적 측면의 학력 과잉 문제 해결에 적극적으로 나서야 할 것이다.

라. 양질의 일자리정보제공시스템 구축 및 보급 확대

정부에서도 고용지원센터나 워크넷(Work-Net) 등을 통해 일자리 정보를 제공하고 있지만, 여기서는 민간취업지원기관에 비해 고급 정보가 아닌 일반적 정보 또는 중·하위 수준의 일자리 정보가 주로 제공되고 있어 다양한 구직자들의 욕구를 채우기에는 근본적인 한계를 지닌다. 양질의 일자리 정보는 민간기관이 주로 독점하면서 비싼 정보이용료를 요구하기 때문에 경제적 여유가 없는 일반 학생들은 고급 정보에의 접근 자체가 처음부터 차단된다. 이런 이유로 정부 차원의 양질의 일자리정보제공시스템 구축 및 보급 확대가 요구된다.

마. 기업의 직원 채용 관행 변화 유도

기업의 직원 채용 관행 변화를 유도하는 구체적인 방안으로는 첫째, 공무원 채용 시 직무능력평가 대폭 강화와 정부의 솔선수범. 둘째, 기업의 직원 채용공고나 지원 과정에서의 직무에 관한 정보 구체적 명기 및 입사 후 예상 직무 관련 On-line 및 Off-line 안내 확대. 셋째, 학벌보다는 직무능력에 기초한 임금 결정을 위한 직무중심 임금체계 가이드라인 제공. 넷째, 이상과 같은 방향으로 채용 관행을 변경하는 기업에 대한 세제 혜택, 정부입찰 시 우선권 부여 등의 인센티브 등을 고려해 볼 수 있다.

6. 학력 과잉 또는 대학진학률 조정에 따른 사회·경제적 효과

한국의 최근 대학진학률(71%, OECD 통계)을 OECD 주요 국가들 수준까지 낮출 경우 생산인구로 전환 가능한 우리나라의 청년층 인구 규모는 다음의 네 가지 경우로 전망된다.

첫째, 대학진학률이 미국 수준(64%)으로 줄어들었을 때, 신규로 증가할 것으로 전망되는 청년층 생산가능인구는 연도별로 2010년 261,506명, 2015년 257,719명, 2020년 207,854명, 2030년 157,278명, 2050년 123,789명, 2100년 46,092명이다. 둘째, 한국의 대학진학률(71%)을 일본 수준(48%)까지 낮추면, 2010년에 859,234명이 생산인구로 전환이 가능하며, 이후로는 연도별로 2015년 846,792명, 2020년 682,950명, 2030년 516,772명, 2050년 406,737명, 2100년 151,445명이 학생인구에서 생산인구로 전환이 가능할 것으로 전망된다. 셋째, 한국의 대학진학률을 독일 수준(36%)으로 낮추면 생산인구 전환 규모는 일본보다 더 커져 연도별로 2010년 1,046,024명, 2015년 1,030,877명, 2020년 831,417명, 2030년 629,113명, 2050년 495,158명, 2100년 184,368명의 청년층 생산인구가 신규로 창출될 것으로 예상된다. 마지막으로 대학진학률을 OECD 평균(56%) 수준까지 하향 조정하면, 연도별 2010년에는 560,370명이 증가하고 이후로는 2015년 552,256명, 2020년 445,402명, 2030년 337,025명, 2050년 265,263명, 2100년 98,769명의 청년층 생산인구 증가가 전망된다.

이상의 대학진학률 하향 조정에 따른 경제적 효과는 다음과 같이 추정된다. 우선, 현재 우리나라 대학진학률(71%, OECD 통계 기준)을 2015년까지 미국 수준(64%)으로 하향 조정한다면 2015년에

〈표 2〉 대학진학률 조정에 따른 사회·경제적 효과(2010~2100년)

(단위 : 만원)

년 도	미국 수준(64%)	일본 수준(48%)	독일 수준(36%)	OECD 평균수준(56%)
2010	384,873,548	1,264,584,513	1,539,494,190	824,729,030
2015	379,300,000	1,246,272,900	1,517,201,472	812,787,186
2020	305,910,787	1,005,137,126	1,223,644,621	655,523,957
2025	247,454,031	813,065,348	989,819,069	530,259,690
2030	231,475,155	760,561,853	925,902,091	496,019,240
2040	199,573,328	655,740,305	798,291,842	427,656,081
2050	182,187,451	598,618,434	728,752,748	390,402,942
2060	137,076,597	450,396,214	548,309,330	293,736,405
2070	115,528,588	379,595,823	462,115,823	247,561,470
2080	104,148,955	342,204,340	416,597,291	223,177,383
2090	83,351,543	273,869,144	333,404,699	178,609,607
2100	67,836,270	222,890,390	271,345,079	145,364,066

*주 : 1) 시나리오 1(중위출산, 중위사망) 가정

2) 국가별 대학진학률은 2008년 기준 한국 71%, OECD 평균 56%, 미국 64%, 일본 48%, 독일 36%임(OECD 교육지표, 2010).

257,719명이 생산가능인구로 전환이 가능하다. 여기에 2010년의 고졸고용률(61.4%)과 고졸 평균연봉(2,397만 원)이 2015년에도 비슷하다고 가정하면 2015년 한 해에 약 3조 8천억 원의 경제적 효과가 발생할 수 있다. 아울러 한국의 대학진학률을 일본(48%), 독일(36%) 및 OECD 평균(56%) 수준까지 하향 조정할 경우 2015년 한 해 동안 예상되는 경제적 효과는 각각 12조 4천억 원, 15조 2천억 원 및 8조 1천억 원으로 추정된다.

저출산 시대 병력자원 수급 전망과 대책

문성현
(백석대학교 경상학부 교수)

1. 저출산에 따른 인구 변화와 향후 전망

우리나라는 다른 선진국과 비교하여 매우 빠른 속도로 출산율이 낮아졌고, 현재는 OECD 국가 중에서도 가장 낮은 출산율을 유지하고 있다.

우리나라의 합계출산율을 살펴보면 2002년도 1.17명, 2003년 1.18명, 2004년 1.15명로 1.1명 수준을 유지하다가 2005년도에는 1.08명으로 가장 낮게 나타났다. 2006년 1.12명, 2007명 1.25명으로 일시적으로 상승했는데, 2008년부터 1.19명, 2009년 1.15명으로 다시 감소하기 시작했다.

저출산 요인을 크게 구분하면 사회·문화적 요인과 경제적 요인으로 구분할 수 있다. 사회·문화적 요인으로는 가치관의 변화, 여성의 경제활동참가율 증가와 일과 가정 양립의 어려움을 들 수 있고, 경제

적 요인으로는 고용 불안, 양육 및 교육비용의 증가, 주택비용의 상승 등을 들 수 있다.

저출산의 사회·문화적 요인과 경제적 요인으로 인해 나타는 현상이 초혼 연령 및 초산 연령의 상승이다. 초산 연령의 상승은 추가적인 자녀 출산을 억제하는 효과가 있기 때문에 합계출산율을 낮추는 요인으로 작용한다.

초혼 연령과 초산 연령이 높아지는 요인으로 여성의 고학력화와 경제활동 참가의 증가를 들 수 있다. 여성의 고학력화가 빠르게 진행되면서 노동시장에서 미혼여성의 경제활동참가율이 높아지고 경제적 지위도 상승하였다.

이러한 저출산 경향이 사회·경제에 미치는 파급 효과는 매우 다양하게 나타나고 있다. 우선 저출산으로 인한 노동공급의 감소와 인구 고령화로 인한 노동력의 질 저하는 저축·투자·소비 위축으로 이어져 경제 전반에 활력이 저하되고 잠재성장률도 낮추게 할 가능성이 높다. 또한 노인인구부양 부담 증가에 따라 재정의 지속가능성이 저해되고 세대 간 갈등이 야기될 가능성이 높아진다.

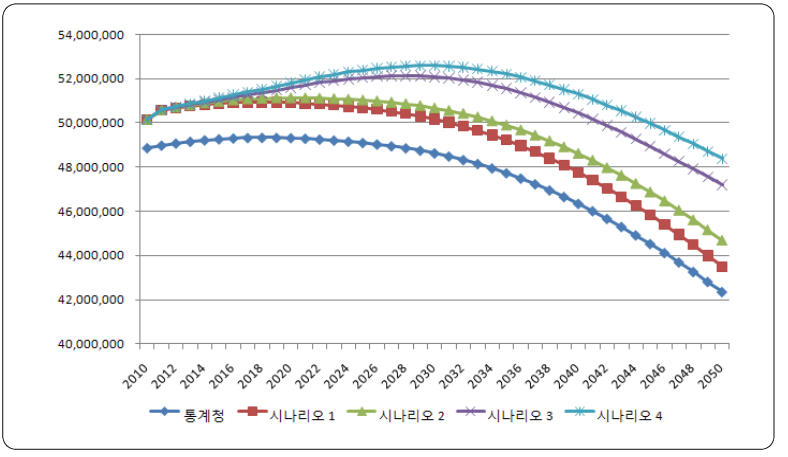
저출산은 교육·주택·금융 등 각 분야에 걸쳐 광범위한 경제·사회적 변화를 일으킬 것으로 전망되고, 병력자원의 감소는 군 병력 수급에도 영향을 미치게 된다.

통계청의 장래인구추계는 주로 출산율 변화에 초점을 맞추고 있고, 사망력과 국제 이동력의 변화에 대해서는 모델에 의해 추정된 경로를 그대로 따르거나 일정하다는 가정을 하고 있다. 그러나 실제로 사망률의 경우 보건의료기술의 발전이나 생활환경의 개선 등에 따라서 변화의 폭이 달라질 수 있다. 통계청의 장래인구추계

〈표 1〉 보건사회연구원 인구추계 시나리오

구 분		출 산 력	
사망력	중위가정 (남성 82.9세, 여성 88.9세)	중위가정(1.28명)	고위가정(1.70명)
		시나리오 1	시나리오 3
	고위가정 (남성 91.8세, 여성 96.1세)	시나리오 2	시나리오 4

[그림 1] 통계청과 보건사회연구원의 추계 결과 비교(전체 인구)



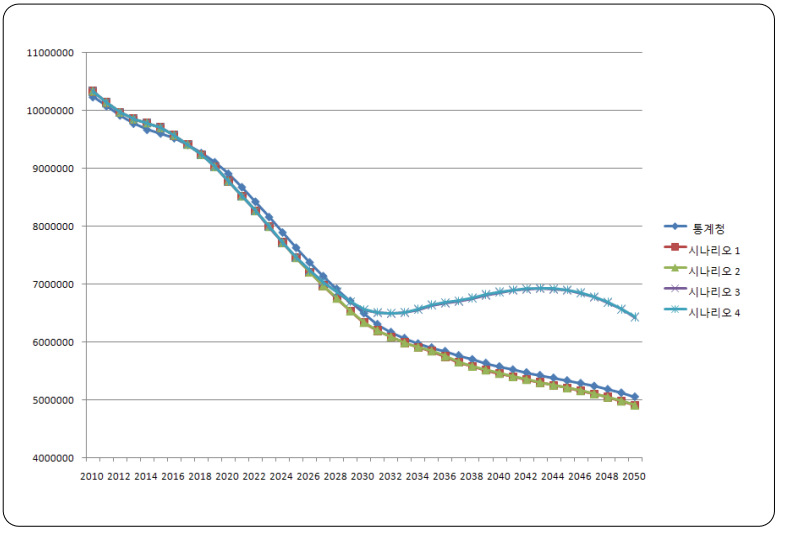
에서 가정한 사망률이 실제와 달리 나타날 경우 고령화 대책을 비롯한 많은 정책에 있어서 문제점을 드러낸다.

통계청 장래인구추계의 문제점을 개선하기 위해서 한국보건사회연구원에서는 출산력뿐만 아니라 사망률 변화를 가정하여 장래인구를 추계하였다.

보건사회연구원의 인구추계는 2009년 주민등록 인구를 연앙인구[19]로 환산하여 설정해서 2009년 현재 5,014만 명에 이르렀다. 이

19) 연앙인구: 출생률과 사망률을 산출할 때 보통 그 해의 중간인 7월 1일을 기준으로 하는데, 이것을 연앙인구라고 한다.

[그림 2] 통계청의 인구추계와 보건사회연구원의 인구추계(15~29세 인구)



후 계속 증가하여 <시나리오 1>의 경우 2017년 5,094만 명을 정점으로 감소하는 것으로 나타났고, <시나리오 2>는 2019년 5,112만 명, <시나리오 3>은 2027년 5,213만 명, <시나리오 4>는 2028년 5,259만 명을 정점으로 각각 감소할 것으로 예상되었다.

통계청의 인구추계와 비교하면 통계청에서는 2009년에 인구 규모 4,875만 명으로 추정되었고, 2018년에 49,340천 명으로 정점에 도달한 후에 감소세를 보일 것으로 전망되었다.

군 병역자원인 15~29세 청소년 인구수의 장래 추세를 살펴보면, 통계청 장래인구추계와 보건사회연구원의 인구추계가 공통적으로 출산율 감소의 영향을 받아 점차 감소할 것으로 전망되었다. 다만 통계청과 보건사회연구원에서의 인구추계 가정에서 차이가 있기 때문에 감소의 정도에 차이가 발생하고 있다.

통계청의 15~29세의 장래인구추계는 보건사회연구원의 <시나리오 1>과 <시나리오 2>의 15~29세의 인구추계와 유사한 형태인데, 통계청 장래인구추계가 보다 완만하게 감소하는 것으로 나타났다. 반면 보건사회연구원의 <시나리오 3>과 <시나리오 4>에서는 통계청의 장래 인구보다 높은 1.70명의 출산율을 가정하고 있기 때문에 2030년 이후부터 상이한 패턴을 나타내고 있다.

2. 신인구추계에 따른 병역자원의 중·장기 수급 전망

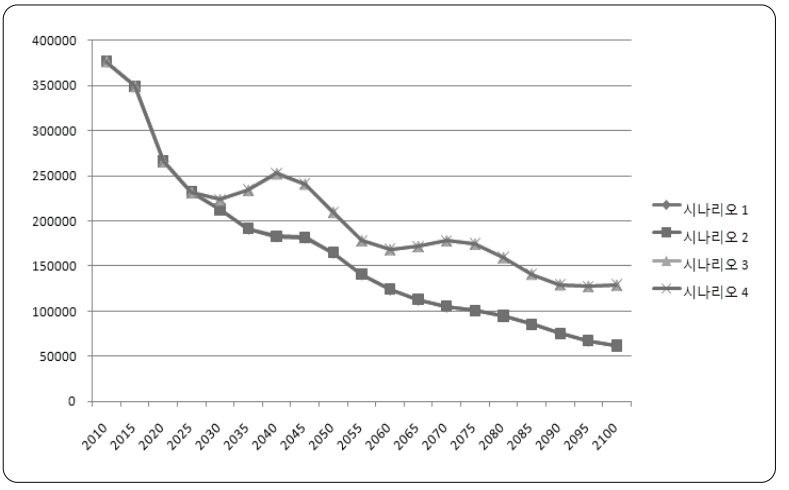
본 연구는 보건사회연구원의 신인구추계 결과를 바탕으로 향후 군 병력규모를 현행과 같이 65만 명으로 유지할 경우와 「국방개혁 2020」에서 제시한 51.7만 명으로 감축할 경우, 병력규모의 감축과 함께 사병 비율을 60%로 축소할 경우로 구분하여 병역자원의 중·장기 수급 상황을 전망하는 것을 목적으로 하고 있다.

가. 공급 가능한 병력규모의 추정

장래에 청소년 인구(15세~29세)가 줄면 현행 징집제도에서는 병력자원도 감소한다는 것을 의미한다. 이에 징병검사를 받는 19세 남자 인구의 연도별 변화 추세를 분석하였다.

보건사회연구원 인구추계에서 추정한 19세 남자 인구수는 시나리오별로 차이가 있지만 대체적으로 <시나리오 1>, <시나리오 2>와 <시나리오 3>, <시나리오 4>는 추계치가 유사한 것으로 나타났

[그림 3] 보건사회연구원 인구추계의 시나리오별 19세 남성인구의 동향



다. 이는 <시나리오 1>, <시나리오 2>와 <시나리오 3>, <시나리오 4>는 각각 동일한 출산율을 가정했기 때문에 사망률보다는 출산율에 영향을 크게 받는 19세 남자 인구수가 유사한 형태로 감소하는 것으로 나타난 것이다. 19세 남자 인구 전체가 군 입대를 하는 것이 아니기 때문에 좀 더 정확한 가용 가능한 병역자원의 변동 추세를 파악하기 위해서는 군 입대를 위한 징병검사를 받는 수검자를 추정해야 하고, 수검자 중에서도 징병검사에 합격한 경우에 군 입대를 하기 때문에 징병검사에 제외되는 인원과 징병검사에서 불합격한 자, 합격을 했더라도 그 이후에 징병 등의 사유로 군 복무가 불가능한 인원은 제외시켜야 한다.

1997년부터 2007년까지 19세 남자 수와 수검자 및 병역 처분 현황을 분석하면 수검자 수는 평균적으로 당해연도 19세 남자 수의 약 94.8% 정도이고, 수검자 중 현역 또는 보충역으로 처분되는 합

〈표 2〉 인구추계별 가용병역자원의 규모 추정

년 도	통계청	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
2010년	314,041명	341,270명	341,263명	341,270명	341,263명
2015년	318,264명	316,327명	316,325명	316,327명	316,325명
2020년	267,645명	240,946명	240,980명	240,946명	240,980명
2025년	196,717명	209,771명	209,862명	209,771명	209,862명
2030년	192,474명	192,326명	192,655명	202,533명	202,879명
2035년	175,556명	173,330명	173,621명	212,015명	212,376명
2040년	165,978명	165,589명	165,860명	228,684명	229,079명
2045년	165,162명	164,399명	164,650명	218,113명	218,487명
2050년	153,086명	149,343명	149,515명	189,787명	190,063명

격자의 비율은 평균적으로 95.6% 정도인 것으로 나타났다. 따라서 당해연도 현역입영가능자 수는 19세 남자 수에 수검 비율 94.8%와 징병검사 합격 비율 95.6%를 곱한 결과로 추정할 수 있다.

현역입영가능자 수 = **19세 남자 인구수** × 0.948 × 0.956

2020년까지는 통계청과 보건사회연구원의 인구추계에 있어서 가용병역자원의 규모가 24만 명 이상 유지되는 것으로 나타났다. 그러나 2020년 이후에는 통계청과 보건사회연구원의 <시나리오 1>, <시나리오 2>가 유사한 감소폭으로 가용병역자원의 규모가 줄어들고, <시나리오 3>, <시나리오 4>는 통계청보다는 감소폭이 적은 것으로 나타났다.

2050년 이후에도 가용병역자원의 규모는 점차 감소하여 <시나리오 1>, <시나리오 2>는 2070년에 각각 95,275명, 95,343명으로 10만 명 수준을 하회할 것으로 나타났다. 출산율이 회복될 것으로 가정한 <시나리오 3>, <시나리오 4>는 2100년에도 10만 명 이상 유지할 것으로 예상되었다.

〈표 3〉 2050년 이후의 시나리오별 가용병역자원의 규모 추정

년 도	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
2055년	127,603명	127,696명	161,325명	161,518명
2060년	112,427명	112,500명	152,381명	152,573명
2065년	102,113명	102,184명	155,461명	155,672명
2070년	95,275명	95,343명	161,199명	161,407명
2075년	91,212명	91,270명	157,993명	158,173명
2080년	85,842명	85,874명	144,304명	144,432명
2085년	77,355명	77,363명	127,600명	127,699명
2090년	68,291명	68,292명	117,170명	117,278명
2095년	61,004명	61,010명	115,217명	115,346명
2100년	55,826명	55,840명	116,696명	116,836명

나. 연간 소요 병력의 산출

2010년 현재 우리나라의 총병력은 65만 여 명으로 육군 52만 명, 해군 6만 8천 명, 공군 6만 5천 명을 유지하고 있다. 현재의 군 병력을 유지하기 위해 필요한 연간 소요 병력의 산출 방법은 총 병력규모에서 장교 및 부사관을 제외한 일반사병의 비율로 일반사병 수를 추정하고, 일반사병의 복무기간을 기준으로 연간 소요 병력규모를 추정하였다.

(1) 현행 군 병력규모 65만 명을 유지할 경우

군 병력 65만 명 중 장교 및 부사관의 비율이 25%를 차지하고 있으므로 일반사병은 49만 명으로 추정되었다. 현행 육·해·공군의 복무기간을 유지한다고 가정하면, 49만 명의 일반사병을 유지하기 위해서는 매년 27.6만 명의 신규 일반사병이 충원되어야 하는 것으로 추정되었다. 군 병력규모 65만 명을 유지하기 위해 필요한 일반

〈표 4〉 군 병력규모 65만 명 유지 시 군 병력의 과부족 현황

(단위 : 만명)

연 도		2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년
통계청	가용자원	31.40	31.83	26.76	19.67	19.25	17.56	16.60	16.52	15.31
	군소요	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60
	과부족	3.80	4.23	**-0.84**	**-7.93**	**-8.35**	**-10.04**	**-11.00**	**-11.08**	**-12.29**
시나리오1	가용자원	34.13	31.63	24.09	20.98	19.23	17.33	16.56	16.44	14.93
	군소요	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60
	과부족	6.53	4.03	**-3.51**	**-6.62**	**-8.37**	**-10.27**	**-11.04**	**-11.16**	**-12.67**
시나리오2	가용자원	34.13	31.63	24.10	20.99	19.27	17.36	16.59	16.47	14.95
	군소요	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60
	과부족	6.53	4.03	**-3.50**	**-6.61**	**-8.33**	**-10.24**	**-11.01**	**-11.13**	**-12.65**
시나리오3	가용자원	34.13	31.63	24.09	20.98	20.25	21.20	22.87	21.81	18.98
	군소요	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60
	과부족	6.53	4.03	**-3.51**	**-6.62**	**-7.35**	**-6.40**	**-4.73**	**-5.79**	**-8.62**
시나리오4	가용자원	34.13	31.63	24.10	20.99	20.29	21.24	22.91	21.85	19.01
	군소요	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60	27.60
	과부족	6.53	4.03	**-3.50**	**-6.61**	**-7.31**	**-6.36**	**-4.69**	**-5.75**	**-8.59**

사병 수 27.6만 명은 시나리오별로 부족 현상이 나타나는 시기에 차이가 있지만, 2020년을 전후로 수급 불균형이 발생할 것으로 예상되었다.

(2) 「국방개혁 2020」이 설정하고 있는 병력규모 51.7만 명을 유지할 경우

국방개혁 2020이 계획대로 추진되어 2020년 전체 군 병력규모가 51.7만 명이 될 경우, 장교 및 부사관 비율이 현행과 동일하다면 일반사병 수는 37.68만 명이 될 것으로 추정되었다. 이에 따라 현행 복무기간을 유지한다고 가정하면 연간 입대해야 하는 일반사병은 20.95만 명이 필요하게 된다.

통계청과 보건사회연구원 인구추계 <시나리오 1>과 <시나리오 2>에서는 2035년에 현역 입영 가능자가 20만 명을 하회할 것으로

〈표 5〉 군 병력규모 51만 명 유지 시 군 병력의 과부족 현황(2050년 이전)

(단위 : 만명)

연 도		2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년
통계청	가용자원	31.40	31.83	26.76	19.67	19.25	17.56	16.60	16.52	15.31
	군소요	27.60	27.60	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95
	과부족	3.80	4.23	5.81	**-1.28**	**-1.70**	**-3.39**	**-4.35**	**-4.43**	**-5.64**
시나리오1	가용자원	34.13	31.63	24.09	20.98	19.23	17.33	16.56	16.44	14.93
	군소요	27.60	27.60	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95
	과부족	6.53	4.03	3.14	0.03	**-1.72**	**-3.62**	**-4.39**	**-4.51**	**-6.02**
시나리오2	가용자원	34.13	31.63	24.10	20.99	19.27	17.36	16.59	16.47	14.95
	군소요	27.60	27.60	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95
	과부족	6.53	4.03	3.15	0.04	**-1.68**	**-3.59**	**-4.36**	**-4.48**	**-6.00**
시나리오3	가용자원	34.13	31.63	24.09	20.98	20.25	21.20	22.87	21.81	18.98
	군소요	27.60	27.60	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95
	과부족	6.53	4.03	3.14	0.03	**-0.70**	0.25	1.92	0.86	**-1.97**
시나리오4	가용자원	34.13	31.63	24.10	20.99	20.29	21.24	22.91	21.85	19.01
	군소요	27.60	27.60	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95	20.95
	과부족	6.53	4.03	3.15	0.04	**-0.66**	0.29	1.96	0.90	**-1.94**

예상되었고, 출산율 증가를 가정한 <시나리오 3>과 <시나리오 4>에서는 2050년부터 20만 명을 하회하는 것으로 나타났다. 이에 따라 <시나리오 1>과 <시나리오 2>는 2030년부터, <시나리오 3>과 <시나리오 4>는 2050년부터 수급불균형이 발생할 것으로 예상되었다.

(3) 국방개혁 2020의 병력규모 51만 명과 사병비율 60%를 유지할 경우

향후 국방개혁 2020의 계획에 따라 인력구조가 사병 비율이 60%까지 감소될 경우를 고려하여 병력자원의 수요를 추정한 결과, 현행 복무기간이 유지된다면 2010년도에 신규로 충원해야 하는 사병 수는 24.41만 명으로 추정되었다.

국방개혁 2020의 계획에 따라 간부 대비 사병의 비율이 감소하여

〈표 6〉 군 병력규모 51만 명과 사병비율 60% 유지 시 군 병력의 과부족 현황(2050년 이전)

(단위 : 만명)

연 도		2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년	2050년
통계청	가용자원	31.40	31.83	26.76	19.67	19.25	17.56	16.60	16.52	15.31
	군소요	24.41	23.19	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25
	과부족	6.99	8.64	9.51	2.42	2.00	0.31	**-0.65**	**-0.73**	**-1.94**
시나리오1	가용자원	34.13	31.63	24.09	20.98	19.23	17.33	16.56	16.44	14.93
	군소요	24.41	23.19	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25
	과부족	9.72	8.44	6.84	3.73	1.98	0.08	**-0.69**	**-0.81**	**-2.32**
시나리오2	가용자원	34.13	31.63	24.10	20.99	19.27	17.36	16.59	16.47	14.95
	군소요	24.41	23.19	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25
	과부족	9.72	8.44	6.85	3.74	2.02	0.11	**-0.66**	**-0.78**	**-2.30**
시나리오3	가용자원	34.13	31.63	24.09	20.98	20.25	21.20	22.87	21.81	18.98
	군소요	24.41	23.19	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25
	과부족	9.72	8.44	6.84	3.73	3.00	3.95	5.62	4.56	1.73
시나리오4	가용자원	34.13	31.63	24.10	20.99	20.29	21.24	22.91	21.85	19.01
	군소요	24.41	23.19	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25	17.25
	과부족	9.72	8.44	6.85	3.74	3.04	3.99	5.66	4.60	1.76

2015년에는 23.19만 명, 2020년에는 17.25만 명으로 감소하는 것으로 나타났다(간부 비율 2010년 31%, 2015년 35%, 2020년 39.9%).

통계청 인구추계 결과에 대비하면 2035년까지는 병역자원의 잉여가 발생하지만, 2045년부터는 0.49만 명의 부족 현상이 발생할 것으로 예상되었다. 보건사회연구원 <시나리오 1>과 <시나리오 2>는 2040년부터 각각 0.57만 명, 0.54만 명이 부족할 것으로 예상되었고, <시나리오 3>, <시나리오 4>는 출산율의 상승으로 인해 2050년까지 병역자원의 잉여가 발생할 것으로 예상되었다. 2050년 이후에는 가용자원이 급감하게 되어 보건사회연구원의 모든 시나리오에서 병역자원의 부족 현상이 발생할 것으로 예상되었다. <시나리오

1>과 <시나리오 2>의 부족분은 2055년 4.2만 명에서 점차 증가하서 병역자원의 부족 현상이 발생할 것으로 예상되었다. <시나리오 여 2100년에는 11.43만 명이 부족할 것으로 예상되었다. 출산율이 회복될 것으로 가정하고 있는 <시나리오 3>과 <시나리오 4>는 부족분이 2055년 각각 0.88만 명, 0.86만 명에서 점차 증가하여 2100년에는 5.34만 명, 5.33만 명 수준에 이를 것으로 예상되었다.

다. 병역자원 수급 문제 해결을 위한 정책 방향

군 병역자원의 부족을 해소하는 방안을 병역자원 공급측면의 정책 방향과 수요측면의 정책 방향으로 구분하여 분석하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 병역자원 공급측면의 정책 방향

저출산으로 인해 19세 남자 인구수가 감소하고 있는 상황이기 때문에 가능한 불용자원으로 활용되지 못하는 자원을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 구체적인 방안으로는 병역면제제도의 축소, 대체복무제도의 축소 또는 폐지, 여성의 군 참여 확대, 복무기간 연장 등을 고려할 필요가 있다.

(2) 병역자원 수요측면의 정책 방향

병역자원의 부족 현상을 해소하기 위해 병역자원의 수요를 줄이는 방안을 고려할 수 있는데 군 병력규모의 축소, 모집병의 비율 확대 등이 대표적이다.

〈표 7〉 병역자원 수급을 위한 정책 방안

병역자원 공급측면	병역자원 수요측면
• 병역면제제도 축소 및 폐지 • 병역대체복무제도 축소 및 폐지 • 여성의 군 참여 확대 • 복무기간의 연장	• 군 병력규모의 축소 • 모집병 비율 확대(직업군인 비율 확대)

3. 병역자원의 효율적 활용을 위한 정책적 제언

가. 저출산의 사회·경제적 영향을 고려한 단기적 병역정책

(1) 병역대체복무제도의 축소

병역자원이 향후 군 소요에 미달할 우려가 있을 경우에 병역자원 잉여로 인해 지원하였던 대체복무제도는 축소하는 것이 바람직하다. 병역자원은 향후 일시에 감소하는 것이 아니라 연차적으로 감소하기 때문에 대체복무제도를 무조건 축소 폐지할 것이 아니라 대체복무제도의 중요도에 따라 축소 순위를 두고 점차적으로 축소해가는 것이 바람직하다.

(2) 병역면제제도의 축소

병역자원이 부족하여 군 소요 충원에 지장을 초래한다고 예측된다면 당연히 현행 제도상 각종 병역 면제에 관한 사항을 살펴봐야 한다. 현행 병역법상 대체 복무 이외에 군 복무를 면제받는 경우는 제2국민역, 수형자, 가사 사유 등의 경우인데, 저학력자나 경미한 질병자, 수형자도 정도에 따라 병역자원으로 활용하는 방안을 모

색해야 한다. 가사 사유로 인한 면제자는 기초생활보장제도와 연계하여 병역자원으로 활용하는 방안을 모색해야 한다.

(3) 복무기간 연장

육·해·공군의 복무기간을 6개월씩 연장할 경우에는 연간 소요 병력규모는 13.30만 명으로 감소되고, 복무기간을 12개월 추가로 연장할 경우에는 10.92만 명으로 감소되었다. 군 복무기간을 현행보다 12개월 연장할 경우에는 <시나리오 3>과 <시나리오 4>에서는 2100년까지 군 병력 수급에 있어서 부족 현상이 발생하지 않는 것으로 나타났다.

그러나 병력자원의 증감에 따라 복무기간을 변경시키는 것은 국방의무 이행에 있어서 형평성의 문제가 나타날 가능성이 높고, 복무기간 단축 등의 사회적 요구에도 반하기 때문에 병력자원 부족 현상을 해소하기 위한 방안으로는 바람직하지 못하다.

나. 장기적 병역정책으로써 모병제 전환 검토

중장기적으로는 가용병역자원이 감소하는 것에 맞추어 군 병력규모를 축소하는 방향을 개선해야 하는데, 이는 한반도를 둘러싼 안보 환경의 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 군 병력규모의 축소는 내부적인 정책 변수라기보다는 외부적인 변수이다.

가용병역자원이 감소하는 상황에서 군 병력규모를 유지하기 위해서는 장교 및 부사관 등의 직업군인 비율을 증가시켜 필요한 일반사병의 규모를 축소시켜야 한다. 현행 징병제는 형평성의 문제

와 함께 막대한 경제적 기회비용의 발생이라는 문제를 가지고 있기 때문에 직업군인의 비중이 증가하면 징모혼합형제도로 발전하게 되고, 이는 모병제 전환에 대한 논란을 증폭시킬 가능성이 높다.

세계 각국의 국방 인력 충원 형태는 징병제보다는 모병제로의 전환이 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 미국·프랑스·이탈리아·네덜란드·포르투갈·스페인 등이 전면 모병제로 전환하였고, 독일·대만·러시아 등이 실질적인 모병제에 가까운 징병제로 개편하여 장래에 모병제로의 전환을 모색할 것으로 예상된다.

(1) 병력 부족을 직업군인으로 전환할 경우 발생하는 비용 추계

본 연구에서는 저출산의 영향으로 향후 군 병력규모를 국방개혁 2020의 계획에 따라 51.7만 명으로 축소하더라도 보건사회연구원의 인구추계 결과 2030년경부터는 병역자원 부족 현상이 발생하게 된다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 직업군인의 비중을 중·장기적으로 확대해 가는 징모혼합형제로의 전환할 경우 발생하는 비용을 추정하였다.

통계청의 인구추계에서는 2040년부터 병력 부족 현상이 발생하게 되어 이를 직업군인으로 충원하기 위해서는 1조 2,973억 원이 필요하다. 2045년에는 1조 4,597억 원으로 증가하고, 2050년에는 3조 8,620억 원으로 급증할 것으로 나타났다.

보건사회연구원의 <시나리오 1>과 <시나리오 2>는 유사한 패턴을 보이는데, 2040년부터 병력 부족 현상이 발생하여 <시나리오 1>은 1조 3,747억 원의 비용으로 6,911명을 추가적으로 충원해야 군 병력 51만 명을 유지할 수 있고, <시나리오 2>는 1조 3,208억의

〈표 8〉 향후 병력 수급의 부족분을 직업군인으로 충원했을 때의 비용 추계

연 도	통계청 추계	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
2040년	-12,973억	-13,747억	-13,208억	-	-
2045년	-14,597억	-16,114억	-15,615억	-	-
2050년	-38,620억	-46,066억	-45,723억	-	-
2055년	-	-89,311억	-89,126억	-22,230억	-21,846억
2060년	-	-119,500억	-119,355억	-40,022억	-39,639억
2065년	-	-140,017억	-139,874억	-33,895억	-33,474억
2070년	-	-153,620억	-153,485억	-22,480억	-22,067억
2075년	-	-161,702억	-161,585억	-28,858억	-28,499억
2080년	-	-172,384억	-172,319억	-56,089억	-55,833억
2085년	-	-189,266억	-189,251억	-89,317억	-89,120억
2090년	-	-207,296억	-207,295억	-110,065억	-109,850억
2095년	-	-221,793억	-221,781억	-113,950억	-113,692억
2100년	-	-232,093억	-232,065억	-111,008억	-110,729억

비용으로 6,640명을 추가적으로 충원해야 한다. 이후 병력 부족은 증가하여 2060년에는 군 병력 51만 명을 유지하기 위해 직업군인을 약 6만 명으로 증가시켜야 한다. <시나리오 3>과 <시나리오 4>는 2055년부터 병력 부족 현상이 발생하게 되는데, 이를 해소하기 위해서는 약 2조 2,000억 원으로 약 11,000명의 직업군인을 충원해야 한다. 이후 병력자원 부족분은 점차 증가하여 2100년에는 <시나리오 1>과 <시나리오 2>는 약 11만 명, <시나리오 3>과 <시나리오 4>는 약 5만 명을 추가적으로 충원해야 군 병력 51만 명을 유지할 수 있게 된다.

많은 선행 연구에서는 징병제에서 군 복무 인력이 부담하는 사회적 비용을 추정하여 징병제가 모병제와 비교하여 낮은 비용이 아니라고 지적하고 있다. 징병제의 사회적 비용을 고려한다면 모

병제에 의한 병력 운용이 국가 경제에 보다 효율적이라고 분석하였다. 그러나 모병제로의 전환이 필요하지만 급격한 전환보다는 안보상황을 고려하여 점진적 전환이 바람직하다고 지적하고 있다(이상목, 2005 ; 안석기, 2005 ; 정주성, 2005 ; 전일국, 2006 ; 김상봉·최은순, 2010).

향후 인구 감소로 인해 노동력 부족 현상이 발생하면 징병제로 인한 사회적 비용이 상대적으로 증가하여 모병제 전환의 비용이 감소할 것이고, 모병제 전환에 대한 사회적 요구도 증가할 것으로 예상된다.

4. 결 론

저출산으로 인해 청소년 인구가 감소하게 되면 국민개병제도를 도입하고 있는 우리나라의 경우에는 병력자원 수급에도 영향을 미치게 되어 향후 청소년 인구의 감소로 인한 병력 수급의 문제가 발생할 우려가 있다.

본 연구에서는 보건사회연구원에서 출산력과 사망력 변화를 가정하여 새롭게 추정한 2100년까지의 시나리오별 인구 전망을 활용하여 병역자원의 대상이 되는 19세 남자인구의 변화를 살펴보고, 이들 중 병역자원으로 활용할 수 없는 불용자원을 제외하여 가용병역자원의 규모 및 연도별 변화 추이를 분석하여 군 소요를 반영한 병력 수급 상황을 분석하였다.

그 결과 국방개혁 2020이 계획대로 추진되어 전체 병력규모가 51.7

만 명 수준으로 감축된다고 하더라도 저출산의 영향으로 필요한 병력 수요를 충당하지 못할 것으로 예상되었다. 보건사회연구원의 인구추계 시나리오별로 병력 부족의 정도에 차이가 발생하지만, 2050년 이후에는 병역자원 부족 현상이 더욱 심각하게 나타나 군 병력규모를 유지하기 어려워 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다.

본 연구에서는 향후 병역자원이 지속적으로 감소할 것으로 예상되는 저출산·고령화 시대를 맞이하여 우리나라의 병역정책의 방향성을 검토하였다.

첫째, 병역자원 공급측면의 정책 방향에서는 병역자원의 부족 현상을 해소하기 위한 방안으로 병역자원의 공급을 증가시키는 방안을 모색해야 한다. 병역면제제도의 축소, 대체복무제도의 축소, 여성 인력의 활용, 군 복무기간의 조정 등 병역자원의 공급을 증가시키는 정책 방안을 검토해야 한다.

둘째, 병역자원의 수요측면의 정책 방향에서는 병역자원의 수요를 줄여 군 규모를 축소하는 방안을 모색해야 한다. 그러나 군 규모의 축소는 안보 환경의 변화에 의존하는 것으로 정책 변수로 결정하기 곤란하다. 따라서 19세 남자 인구수의 감소로 인해 가용병역자원이 감소하고 있는 상황이기 때문에 군에서 필요한 징집병 수를 줄이기 위해 직업군인의 비중을 중장기적으로 확대해가는 징모혼합형제로의 전환을 검토할 필요가 있다. 또한 향후 사회, 경제, 안보, 환경, 청년들의 의식 변화, 노동력 부족 등을 고려하여 모병제로의 전환을 중장기적으로 준비해야 한다.

청년고용 해결 가능성 진단

김상호
(한국직업능력개발원 부연구위원)

1. 서 론

가. 연구의 필요성

저출산 및 고령화의 지속이 노동시장에 변화를 주는 요인으로 작용하고 있다. 합계출산율(Totla Fertility Rate)이 1960년에는 6.0명으로 높았으나 산업화와 가족계획사업 시행 이후 감소하여 2005년에는 1.08명으로 세계 최저 수준으로 떨어졌다. 이렇듯 유래를 찾아보기 힘든 빠른 저출산으로 인하여 경제활동에 필요한 생산인구가 감소되어 성장잠재력의 저하가 예상된다.

향후 저출산 현상이 지속될 경우 고령화에 의한 경제력 저하와 사회보장시스템 불안정이 야기될 가능성이 있다. 선진국의 사례를 살펴보면, 고령인구(65세 이상)의 증가가 경제활동참가율과 노

동공급증가율을 감소시켜 경제성장에 걸림돌로 작용하고 있다. 고령화는 연금과 노인 관련 의료비용의 증가로 선진국에 부담으로 작용한다. 세계 최저치를 기록하고 있는 합계출산율로 인해 노령화지수(유소년층 인구(0~14세)에 대한 노년층 인구(65세 이상)의 비율이다. 인구노령화 정도를 나타내는 지표로 노령화지수가 높다는 것은 부양해야 할 노년인구가 상대적으로 많다는 것을 뜻한다)가 증가하고 있으므로, 취업구조가 고령화되어 경제의 노동인력구조는 40대를 중심으로 재편될 것이다.

따라서 과거 20~30대가 중축이 된 취업에서 중·고령자가 중축이 되는 고용구조로 전환될 것이다. 각종 전망에 따르면, 2025년에는 고령자 비율이 미국·호주와 비슷해지고, 2050년에는 고령인구의 비중이 30%를 넘어 세계에서 가장 많은 노인을 가진 국가가 될 것으로 예상하고 있다.

고령인구의 증가는 노동공급 규모를 축소시키고 노동 참여 근로자 중 고령자 비중을 증가시켜 노동생산성을 감소시킬 수 있다. 우리나라의 경우 아직 생산가능인구가 선진국에 비해 많은 편이므로 향후 전망은 매우 우울하다. 우리나라의 경우 2000년 기준 생산가능인구 비중이 전체 인구의 63.8%인 미국·영국·프랑스 등 선진국보다 높으나 2050년에는 2000년 대비 20% 이상으로 급격히 감소할 것으로 예상된다. 노동력의 변화를 OECD 국가별 노동 공급규모 전망치를 살펴보면 다음과 같다.

2000~2025년 우리나라 인구는 11.2% 증가하는데 반해 노동공급은 7.2%가 줄어든다. 일본을 제외하고 가장 큰 노동공급감소율을 나타내는 수치이다. 2025~2050년 우리나라는 인구의 감소와 함께

노동공급이 24.2%로 줄어들 것이다. 우리나라는 노동시장에 공급되는 노동 인력 부족 현상이 심각해질 것으로 보인다. 결국 노동력 공급 부족 현상은 기업의 경제활동에 타격을 줘 국가 생산 기반을 위태롭게 할 수 있다.

OECD에 따르면 2000~2025년 사이에 우리나라는 OECD 국가 중 가장 높은 고령근로자 비중 증가율을 보일 것으로 예상한다. 2000년 기준 우리나라 고령근로자(55세 이상) 비중은 16.1%로 일본을 제외하고 선진국 중 가장 높은 수준이며, 2025년에는 고령근로자 비중이 30%에 이르러 일본을 제치고 가장 높은 수준이 될 것으로 예상하고 있다. 따라서 인구구조의 변화로 노동시장에 미치는 영향이 크기 때문에 단기적 대책으로 위기를 해결할 수 없을 것이다.

저출산과 고령화와 같은 인구구조의 변화는 매우 서서히 진행되고 변화의 충격을 잘 인지하지 못하기 때문에 정책적 대응을 소홀히 하기 쉽다. 청년층의 실업 및 미취업은 다른 연령 계층에 비해 심각한 사회 문제를 유발할 수 있다.

우리나라의 인구구조가 크게 변화하고 있어 청년 노동시장에 미칠 파급 효과를 미리 예측하고 대책을 세워야 할 것이다. 따라서 우리나라 노동시장의 장기 인적자원 공급을 전망하고, 이에 대한 정책적 대안의 제시가 절실히 필요한 현실이다.

나. 연구 목적 및 방법

본 연구는 청년층 노동시장의 직면한 문제에 대한 통합적 분석을

시도하고 있다. 즉 노동력 공급측면에서 구조적 변화를 분석하고, 그 변화가 미래 청년 노동시장에 어떤 영향을 미치는지 분석하고 있으며, 아울러 저출산·고령화라는 큰 메가트렌드(megatrend)의 변화를 극복하기 위한 대체가능인력(여성, 고령자, 외국인 등)의 확보 방안을 분석하였다.

이러한 대체 인력의 확보 방안은 노동공급 및 수요에 대한 예측에 근거하고 있다. 사용된 자료는 Employment Outlook 등의 통계자료 분석, 통계청 인구동향조사의 출산율 데이터를 활용하여 출산 현황 분석, 보건사회연구원의 인구추계자료 등을 활용, 한국고용정보원의 산업별·직업별 고용구조조사자료 등을 활용하였다.

인력 수급 전망 분석 방법은 중장기 인력 수급 전망을 위한 모형으로는 미국 노동부 노동통계국(Bureau of Labor Statistics : BLS)에서 사용하는 BLS 모형을 이용하여 2008~2018년의 중장기 인력 수급 전망을 한 박명수 외(2010)의 결과를 기준으로 분석기간을 확장하였다.

2. 저출산·고령화에 따른 청년고용의 현황

가. 외국의 청년고용 현황

프랑스는 1990년대 중반부터 정부 차원에서 출산정책을 적극적으로 시행한 결과, 1995년 1.71명이었던 합계출산율이 2008년 2.0명으로 증가하여 가장 성공적인 출산장려정책을 펼친 대표적인 나라로

평가받고 있다. 이러한 프랑스의 저출산 대책의 특징은 양육비에 대한 부담을 덜어주기 위해 다양한 수당 제도를 모든 자녀가 있는 부모들을 대상으로 제공하고, 일과 가정의 양립을 지원하기 위해 보편적인 보육서비스를 마련하는 것이었다.

스웨덴도 합계출산율이 1978년 1.60명으로 낮은 수치를 기록한 이후 지속적으로 증가하여 1990년 2.13명이 되었으며, 경기 불황으로 인해 다시 감소하기 시작해 1999년 1.52명으로 최저 수준을 기록하기도 했으나 점차 회복되어 2006년 1.85명이 되었다. 이러한 스웨덴의 저출산 대책은 여성의 노동활동을 지원하기 위한 보편적인 공보육서비스를 제공하고 육아휴직제도를 강화한 것이 특징이다.

핀란드 또한 고령화에 대비하여 고령자 고용촉진정책을 활발하게 시행하고 있다. 그 결과 1995년 34.4%였던 55~64세의 고령인구 고용률이 2009년 55%로 크게 상승하였으며, 영국의 경우에도 고령인구고용률이 1985년 47%에서 점차 증가하여 2009년 57.5%를 기록하고 있다. 영국은 고용에서 연령차별을 금지하는 법안을 2006년부터 시행하고 있는데, 이에 앞서 영국 정부는 고령자에 대한 기업주의 부정적인 인식을 전환하기 위해 1999년부터 "The Age Positive Campaign"[20]을 실시하고 있다.

나. 우리나라 청년고용 현황

우리나라 청년고용 현황을 살펴보면, 2001년에서 2009년간 청년층

20) The Age Positive Campaign : 영국 정부 주도의 사회적 캠페인으로 노동시장에서의 연령차별을 없애기 위한 것이다.

의 취업자의 비중은 약 16%에서 10%로 6% 정도 감소하고 있다. 이들을 종사자 지위별 분포의 변화를 살펴보면 청년층의 경우 상용직의 비율도 높지만, 임시직의 비율도 높은 수준이다. 25~29세의 상용직 비율은 18.6%, 임시직은 14.2%이다.

65세 이상 노령 층은 각 종사자의 지위 비중이 낮은 편이고, 상대적으로 임시직과 일용직의 비중이 높으므로, 수많은 청년들이 노동시장에서 안착하고 있지 못한 현실을 보여주고 있다.

청년고용의 현황을 산업별 분포의 변화로 살펴보면 다음과 같다.

청년층은 제조업 취업자 수가 가장 많지만, 교육서비스, 전문과학기술서비스 등 서비스 분야도 많은 편이다. 2002년에서 2009년간 청년층의 산업별 일자리 변화에서는 전기가스수도, 공공국방사회행정, 출판영상방송통신 등에서 청년층의 규모가 증가하였다. 반면, 청년층의 규모가 감소한 산업은 교육서비스업, 보건·사회복지서비스업, 부동산업 등이었다.

직종별 분포 변화를 살펴보면, 2009년 현재 연령별 상용근로자 직종별 분포를 보면 청년층은 경영회계사무, 연구직, 영업 및 판매, 보건의료직에 많이 분포하고 있다.

2009년 직종별 상용근로자 연령대별 비중에서는 청년층의 경우 보건의료직에서 비중이 가장 높고, 사회복지 및 종교, 정보통신 등에서 비중이 높았다. 2002년에서 2009년간 직종별 청년층 근로자의 비율 변화에서는 건설, 식품가공, 관리직 등에서 상대적으로 증가율이 높았고, 농림어업, 보건의료, 섬유직에서 줄어들고 있다.

다. 출산율·고령고용과 청년고용과의 관계

OCED 국가자료에 의하면 청년고용률과 합계출산율의 상관관계는 매우 낮다. 1990년대와 2000년대의 평균 청년고용률과 평균 합계출산율의 상관계수가 각각 0.1162와 0.1475로 나타났다. 수치상으로 보면 청년고용과 합계출산율의 관계성이 증대되고 있다.

(1) 국가별 청년과 고령층의 고용률 격차

연령에 따른 고용 격차가 크고, 고령고용률이 더 높은 국가는 한국(30.95), 이스라엘(25.7), 칠레(25.3), 스웨덴(24.4), 일본(22.7) 순이었다. 연령에 따른 고용 격차가 크고 청년고용률이 더 높은 국가는 네덜란드(-22.9), 오스트리아(-19.9) 등으로 나타난다. 한국은 OECD 국가 가운데 고령고용률이 매우 높은 국가이다. 따라서 한국의 청년고용자 비중 감소는 더욱 심각한 사회적·경제적 문제를 야기할 수 있다.

OECD 회원국의 청년층과 고령층의 고용률이 양의 상관관계를 가진다는 것은 청년 일자리와 고령자 일자리의 직무 특성이 서로 구분되며, 경기적 요인과 같은 다른 요인에 함께 반응하고 있음을 의미한다.

노동시장에서 청년층과 고령층 간의 직종 분업이 이루어져 있고, 청년층의 학력 수준이 향상되는 상황에서 인구구조의 변화로 인한 고령 취업자의 증가에도 불구하고 청년 취업자들은 비교우위 직종에서 취업 비중이 당분간은 유지될 것으로 보인다.

3. 저출산·고령화에 따른 청년고용의 중·장기적 전망

가. 인구구조의 변화

청년층의 인구는 2010년 1030만 명에서 2050년 490만 명으로 줄어들 전망이다. 청년층 인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 2010년 20.4%에서 2050년 11.4%로 감소하는 것으로 나타났다.

나. 청년층 노동공급의 변화

청년 노동공급의 변화를 보게 되면, 경제활동인구는 2010년 450만 명에서 2050년 210만 명으로 감소하며, 비경제활동인구는 2010년 570만 명에서 2050년 270만 명으로 줄어든다. 비경제활동인구 중 학생인구는 2030년 280~320만 명, 2050년에는 220~240만 명으로 감소할 것으로 예상된다.

대학진학률이 낮아지면 청년층의 노동공급을 얼마나 확대될 것인가? 만약 청년층(15~29세)의 대학진학률이 현 30%에서 20%로 하락하면 청년층에서 확보 가능한 인구는 2030년 51~52만 명, 2050년 49~64만 명으로 예상된다.

만약 진학률이 15%로 하락하면 확보 가능 인구는 2020년 44만 명, 2030년 70~72만 명, 2050년 74~96만 명으로 전망된다. 청년층의 정규직 근로자를 기준으로, 정규직 근로자 수를 유지하기 위해 필요한 인력, 즉 요구취업자 수는 2030년 94~100만 명, 2050년 98~136만 명이 필요하다.

다. 기술 진보의 대체 가능성

인구 감소에도 불구하고 경제성장률을 유지하기 위한 대응 방안으로는 기술 진보를 통한 대체 가능성이 있다. 그러나 자본의 한계생산성을 떨어뜨리고 기업 수익성을 악화시키는 사례도 있어 기술 진보로 인한 경제성장 전략에도 한계가 있을 수 있다.

라. 경제활동참가율 제고를 통한 대체 가능성

저출산에 따른 인구 감소에 대응하기 위해서는 경제활동인구수가 가장 많은 2024년을 기준으로 경제활동참가율이 2030년 61.4%, 2050년 69.6%로 증가해야만 2024년의 인구를 유지할 수 있다.

마. 청년층 경제활동참가율 제고를 통한 대체 가능성

2010년 청년층 경제활동인구수를 유지하기 위해 필요한 청년층 경제활동참가율은 2030년 71.8%, 2050년에는 92.6%이다. 2050년에는 청년층만의 경제활동인구수 감소에 대응하기 위해서 거의 모든 청년층이 경제활동에 참여해야만 한다는 것을 의미한다. 따라서 이는 사실상 불가능한 대안에 가깝다.

바. 여성 인력 대체 가능성

전체 경제활동인구수가 가장 많은 2025년도의 인구수를 유지하기

위한 여성 경제활동참가율은 2040년 56.2%, 2050년에는 67.2%가 되어야 한다. 2050년의 67.2%는 현재 주요 선진국의 여성 경제활동참가율과 비교해서도 그리 높은 수준은 아니다. 우리나라의 여성 경제활동참가율이 OECD 평균보다 매우 낮은 수준이기 때문에 여성 경제활동참가율 제고를 통한 인구 감소 대체 가능성은 높은 편이다.

사. 고령자 인력 대체 가능성

60세 이상에서 경제활동참가율은 향후 큰 변화를 보이지는 않을 것으로 추정된다. 따라서 고령자 인력 역시 여성과 마찬가지로 인구 및 청년층 인구 감소에 대한 대체 가능성이 높다.

2015년의 고령층 인구수를 유지하기 위해 필요한 65세 이상 인구의 경제활동참가율은 2030년에는 35.2%, 2050년에는 50.7%로 전망된다. 노령 층의 경제활동참가율이 다소 높긴 하지만 실현 불가능한 대안도 아니다. 65세 이상의 고령자의 인력 활용도 전체 인구 및 청년층 인구 감소에 대한 대체 가능성이 높다.

아. 정년 연장에 의한 인력 대체 가능성

향후 15~60세 경제활동인구의 감소에 대응하기 위해서는 정년 60세를 기준으로 2015년에는 61세, 2030년에는 93세, 2035년부터는 100세를 넘어야 한다. 따라서 정년 연장을 통해 15~60세의 경제활동인구를 유지하는 것도 사실상 불가능하다.

자. 고령층과 청년층의 대체 가능성

고령층과 청년층의 인력이 대체 가능성 관계에 있는가에 대해서 OECD 가입 국가의 2009년도 25~29세 청년인구의 경제활동참가율과 55~64세 고령인구의 경제활동참가율에 대한 상관관계를 구해본 결과 남성의 경우는 상관관계가 없었으며, 여성의 경우에는 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다.

OECD 국가의 데이터를 이용하여 실증 분석한 결과, 청년층과 고령층의 경제활동 변화 사이에는 양의 상관관계가 존재한다. 즉 청년 노동력은 고령 노동력으로 쉽게 대체될 수 없음을 의미한다. 또한 조기 은퇴에 대한 보조금은 고임금 근로자의 납세로 충당되기 때문에 청년 근로자의 고용 기회를 감소시킬 수 있다. 현재 청년실업이 높은 상황에서 고령인구의 일자리 창출은 청년실업률을 증가시키지는 않을 것으로 보인다.

차. 외국인 인력 대체 가능성

외국인의 비중은 2000년 이후 급증하고 있는 추세를 보여주고 있지만, 아직 서구사회에 비해서는 총인구에서 외국인이 차지하는 비율은 매우 낮다.

경제활동인구 대비 현 외국인 비율 2.14%에서 3%로 높일 경우 확보 가능한 외국인 인력은 2030년 23~48만 명, 2050년 21~45만 명이 되고, 5%로 높일 경우 2030년 77~158만 명, 2050년 69~150만 명을 확보할 수 있다.

4. 중장기 인력 수급 전망

가. 인력 수급 전망 방법

중장기 인력 수급 전망을 위한 모형으로는 미국 노동부 노동통계국(BLS, Bureau of Labor Statistics)에서 사용하는 BLS모형을 이용하여 2008~2018년의 중·장기 인력 수급 전망을 한 박명수 외(2010)의 결과를 기준으로 분석 기간을 확장하였다.

나. 분석 결과

(1) 노동공급 전망

4가지 시나리오의 인구구조 변화에 따른 연령대별 2030년과 2050년 인구를 추정한 결과, 시나리오별로 인구 규모와 연령 집단의 비중 차이는 거의 없다. 다만 고령층의 비중이 상당한 높아지는 것으로 나타났다. 2030년에는 65세 이상의 고령인구가 전체 인구에서 차지하는 비중은 약 26%로, 이미 초고령화 사회에 진입하게 될 전망이다.

2030년에 청년층(15~29세)은 6,335~6,567천 명으로 전체 인구에서 약14%, 중년층(30~44세)은 9,344~9,349천 명으로 약 21%, 장년층(45~54세)은 7,348~7,353천 명으로 약 16%이며, 고령층(55세 이상)은 21,490~22,014천 명으로 약 48%로 가장 비중이 높을 것으로 전망된다.

2050년에는 시나리오별로 연령대별 인구 규모에 차이가 있다. 15~29세의 청년층의 경우 인구가 급격히 감소하는 시나리오에서

는 2030년에 비해 감소하였지만, 인구가 점진적으로 감소하는 시나리오에서는 오히려 소폭 증가할 것으로 나타났다. 또한 55세 이상 고령층의 경우에는 인구가 급격히 감소하는 시나리오가 인구가 점진적으로 감소하는 시나리오에 비해 증가폭이 컸다.

(2) 노동수요 전망

전체 취업자 수에서도 고령층의 비중이 높아질 것으로 보인다. 2030년 전체 취업자 수는 28,431천 명이며 연령별로 청년층(15~29세)은 2,856천 명으로 전체 취업자 중 10%, 중년층(30~44세)은 7,862천 명으로 27.7%, 장년층(45~54세)은 7,100천 명으로 25%, 고령층(55세 이상)은 10,614천 명으로 전체 취업자 수가 가장 많으며 비중은 37.3%에 이른다. 한편 2050년에는 수요측면에서 노동력의 고령화가 상당히 진전, 전체 취업자 수는 2030년에 비해 증가하여 31,204천 명이며, 청년층의 취업자는 2,391천 명으로 감소하여 전체 취업자 대비 7.7%의 비중을 차지할 전망이다. 중년층의 취업자는 6,988천 명으로 22.4%, 장년층은 7,626천 명으로 24.4%, 고령층은 14,199명으로 크게 증가하여 전체 취업자 대비 비중이 45.5%에 이를 전망이다.

이러한 결과는 고령화의 진전으로 인해 고령층의 규모가 절대적으로 커지고, 과거에 비해 건강수명이 증가하면서 근로 의지가 있는 고령층이 많아져 노동공급이 증가하게 되고, 고령자에 대한 노동의 수요 또한 증가할 것으로 예상하는 것과 일치한다.

(3) 연령별 인력 수급 매치 전망

2030년과 2050년의 인력 수급의 매치 현황을 분석한 결과, 2030년

과 2050년 모두 시나리오별로 상관없이 전체 노동시장에서 노동수요가 노동공급보다 많을 것으로 전망된다.

이는 인구구조 고령화로 인한 부정적인 영향으로 꼽히는 노동력 부족 현상을 말해주는 결과로, 인구가 급격히 감소하는 시나리오에서 2030년 및 2050년에 노동력 부족이 가장 적을 것으로 전망되며, 인구가 점진적으로 감소하는 시나리오에서 2030년과 2050에 노동력 부족 규모가 가장 커진다. 향후 출산율이 증가하지 않는다면 인구구조의 고령화가 더욱 급속히 진행되어 노동력 공급 부족이 더욱 심각하게 발생할 것이다.

연령대별로 살펴보면, 먼저 2030년은 고령층을 제외한 모든 연령집단에서 노동력 공급 부족 현상이 전망되고, 모든 시나리오에서 고령층은 노동공급 과잉이 나타난다.

2050년에는 인구가 점진적으로 감소하는 시나리오에서 청년층에 양(+)의 값을 가지며 노동공급 과잉이 전망되고, 그 외에 연령집단에서는 노동력 공급이 노동력의 수요보다 부족한 것으로 파악된다. 따라서 전체 인구 대비 청년층의 인구 비중이 일정 수준에 이를 경우에 노동의 공급과 수요가 균형을 이룰 수 있다.

5. 결론 및 시사점

저출산·고령화로 인한 노동력 부족에 대한 대응책으로 출산율 제고 정책만이 유일한 해결책이 아니라는 것을 인식해야 한다. 기술진보로 인한 노동의 대체성, 타 인력으로의 대체성이 커진다면 출

산율제고 정책이 청년실업 문제를 야기할 가능성도 있다.

따라서 출산율제고 정책 이외에 기술 진보로 인한 노동의 대체성, 대학진학률 조정을 통한 노동공급의 확대, 여성·노령자·외국인 등의 인력 대체 가능성, 근로조건 변경 등을 통한 대체 가능성 등을 복합적으로 고려해야 하고, 이러한 대안들도 연령계층별·산업별·직종별 변화에 대응하여 정책 대안을 모색해야 한다.

인력 수급적 측면에서 볼 때 인구 감소로 인한 노동 인력의 부족은 여성 경제활동참가율을 높임으로서 충분히 보완될 수 있다. 즉 여성 인력의 대체 가능성 여지가 크다.

직업 안정성은 출산율 제고에도 큰 영향을 미치기 때문에 여성의 활발한 경제활동 참여는 청년층의 감소에 따른 인력 공급을 보완할 뿐만 아니라 출산율을 높일 수 있다. 그러나 여성이 직장과 가정이 양립할 수 있는 가족 친화적 제도를 수립하게 되면 기업의 부담이 증가할 가능성이 있다. 따라서 여성 인력의 대체 가능성을 높이기 위해서는 기업 부담을 덜어주는 기업 지원을 강화할 필요하다.

고령자 인력 역시 여성과 마찬가지로 인구 및 청년층 인구 감소에 대한 대체 가능성이 높다. 그러나 청년층과 고령층 간 직종이 분리되어 있다. 청년층은 보건사회복지 및 종교 관련직, 교육전문가, 경영 및 회계 관련 사무직에서 취업자의 비중이 높고, 중·고령층은 농축산 숙련직, 운전 및 운송관리직, 청소 및 경비 관련 단순노무직, 가사음식 및 판매 관련 단순노무직 등에서 비중이 높은 편이다. 그 결과 고령층의 경제활동 참가율 제고가 청년층의 인력 대체 가능성을 높일 수는 있지만, 청년층과 고령층 사이의 직종이 분

리되어 있기 때문에 직종 간 대체 가능성은 낮다. 따라서 향후 수급 전망 등을 고려하여 산업별·직종별로 청년층 및 고령층의 고용에 대응하는 정책을 마련해야 할 것이다.

고령자의 고용에는 고령자의 적응성과 생산성에 대한 부정적인 인식, 연공서열과 연령에 따른 고용비용의 급격한 증가, 엄격한 고용보호 규칙과 같은 문제점을 해소할 수 있는 정책 대안이 먼저 제시되어야 한다.

저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화에 대응하기 위해 이민 정책도 진지하게 고려될 수 있다. 현재 동남아 등 저개발국가의 비숙련 근로자들이 단순노무직에 종사하고 있기 때문에 젊은 고급 인력들이 유입될 수 있는 정책이 필요하다. 정착에 따른 사회적 비용을 고려하여 중·장기적으로 인구구조를 변화시킬 수 있도록 이민을 점진적으로 증가시키는 것이 필요하다.

중·고령층 일자리 해법

신종각
(한국고용정보원 연구위원)

1. 인구 고령화와 경제활동인구 추이

1963년에서 2010년까지 47년 동안 29세 미만 청년층의 노동력 비중이 줄었다. 반면, 30세 이상 중·장년층의 노동력 비중은 크게 증가했다. 특히 50대 및 60대 이상의 중·고령층 노동력 비중이 비약적으로 증가하였다. 인구 고령화에 따른 결과다.

1963년 남성 경제활동인구의 비중은 연령별로 15~29세 38%, 30~39세 25%, 40~49세 20%, 50~59세 12%, 60세 이상 5%를 각각 차지했다. 그러나 2010년에는 비중이 15~29세 14%, 30~39세 27%, 40~49세 28%, 50~59세 20%, 60세 이상 11%를 차지한 것으로 나타났다. 50여년의 지난 기간 동안 국가 고용시장이 29세 이하 청년 노동력 위주의 고용시장에서 중·장년층 위주의 고용시장으로 바뀐 것이다.

여성 노동력의 경우에는 1963년 29세 이하 청년층이 44%, 30대 23%, 40대 19%, 50대 11%, 60대 이상의 연령에서는 8%로 나타났다. 전체 연령과 남성 경제활동참가율 비중과 거의 비슷한 패턴이었다. 그러나 2010년에는 각 연령대별 비중이 29세 이하 청년층이 22%, 30대 21%, 40대 27%, 50대 19%, 60대 이상에서는 11%로 나타났다.

40대의 경제활동 비중이 제일 높아진 점이 눈에 띈다. 그 다음으로 20대, 30대, 50대, 60대 이상의 순이다. 여성 노동력의 고령화 현상의 결과다.

1963~2010년 기간의 47년 동안 전체 경제활동참가율과 여성 경제활동참가율은 크게 상승하였으나 남성 경제활동참가율은 점진적으로 하락하는 추세이다.

1963년 우리나라 전체의 경제활동참가율은 56.6%이었으며, 남성의 경제활동참가율과 여성의 경제활동참가율은 각각 78.4%와 37%로 나타났다. 이후 2010년도에는 15세 인구 전체의 경제활동참가율은 60.8%, 남성과 여성의 경제활동참가율은 각각 72.8%, 49.2%이었다.

우리나라의 고용률 추이를 거시적으로 살펴보면, 고도 성장기에 접어들었던 1963~1978년까지 장시간의 증가 추세 구간(제1기)이 있었으나, 1979년 오일 쇼크로 유발된 경제위기로 인한 경기 침체로 1979~1984년까지의 고용률 하락기(제1기 하락)가 있었다.

그리고 1985~1997년까지의 제2기 상승기가 장기간 지속되었으며, 외환위기로 인한 1998~1999년 기간 동안의 제2기 하락기를 거쳐 2000~2002년 기간 동안의 짧은 회복기 이후 글로벌 금융위

기 이전인 2003~2008년 기간의 안정기와 2009년 이후 현재까지 글로벌 금융위기로 인한 약한 하락기에 접어들었다고 말할 수 있다.

1963년 우리나라 고용률은 52% 수준이었으나 2010년에는 58.7%를 기록해 47년 동안 6.7% 상승한 것으로 분석된다.

남성고용률의 경우에는 1963년 78.4%이었던 고용률이 2010년에는 72.8%로 5.6%가 떨어졌다. 1989년 이후 남성 중·고령층 고용률(55~64세)은 1997년까지 완만한 상승기에 있었으나 외환위기 직후인 1999년에 69.9%로 급격히 하락했다. 1997년의 남성 중·고령층 고용률은 1989년 이후 최고 수준인 78.7%를 기록하기도 했다. 1999년에는 69.9%로 급감하였다가 2000년 이후 증가세로 변환되어 2008년 발생한 전 세계적 금융위기에도 불구하고 2010년까지 지속적인 상승 추세를 나타내고 있다.

여성고용률의 경우에는 1963년 34.3%에 불과하였으나 2010년에는 47.8%에 이르고 있어 47년 동안 약 13.5% 상승한 것으로 분석된다.

우리나라 여성의 고용률 추세를 1963년 이후 2010년까지 분석해 보면, 전체적으로는 상승 추세를 지속하고 있다. 이러한 추세는 크게 세 차례의 증가 추세와 두 차례의 조정기로 구분된다. 1989년 여성 중고령층의 고용률은 47.8%이었으며, 2010년의 고용률은 47.1%로 나타나고 있다. 1989~2010년 기간 중 여성 중·고령층 고용률이 가장 높은 수준을 기록한 시점은 1997년의 50.4%이었으며, 가장 낮은 수준을 기록한 시점은 2003년의 45.4%이었다.

2. OECD 회원국의 중·고령층 고용 현황

2009년 기준 OECD 회원국의 15~64세 인구 대상 평균 경제활동참가율은 73.2%이며, G7 국가들의 평균 경제활동참가율은 76.78%를 기록하고 있다. 반면, 우리나라는 69.93%를 기록하여 분석 대상 33개국 중 하위권을 차지했다.

나라별로 보면, 경제활동참가율이 가장 높은 국가는 아이슬란드이며, 그 다음으로 스위스, 덴마크 순이었다. 미국은 13위(77.93%), 일본은 4위(81.01%), 영국은 10위(78.52%), 독일은 14위(77.61%), 프랑스는 22위(70.95%), 한국은 23위(69.93%)를 기록했다.

최근 10여 년 동안 OECD 회원국의 남성 중·고령층(55~64세) 경제활동참가율을 분석해 보면, 2000년 62.8%를 기록한 이후 지속적으로 증가하여 2009년에는 67.2%가 경제활동에 참가하는 것으로 분석된다.

남성 중·고령층 경제활동참가율이 높은 국가로는 아이슬란드·일본·뉴질랜드·칠레 등을 들 수 있으며, 낮은 국가로는 헝가리·스위스·프랑스·터키 등의 국가들을 들 수 있다. 우리나라의 2009년 현재 남성 중·고령층 경제활동 참가율은 OECD 회원국 중 8위다. 이는 지난 2000년 10위에서 두 계단 상승한 결과다.

지난 10여 년간 OECD 회원국의 여성의 중·고령층 경제활동참가율은 괄목할 만하게 증가했다. 2000년 OECD 회원국들의 여성 중·고령층 경제활동참가율은 38.38%에 그쳤으나 2009년도에는 9.2% 상승한 47.04%를 기록하였다.

2009년 현재 여성 중·고령층의 경제활동참가율이 높은 국가들

로는 아이슬란드·스웨덴·뉴질랜드·에스토니아·노르웨이 등이며, 여성 중·고령층 경제활동참가율이 낮은 국가들로는 터키·슬로바니아·이탈리아·폴란드 등으로 나타났다. 우리나라의 여성 중·고령층 경제활동참가율은 OECD 회원국 중 2000년에는 7위(48.75%)였으나 2009년에는 15위(47.46%)를 기록했다.

OECD 회원국 전체의 고용률(15~64세)은 2000년 67.74%에서 2009년에는 67.34%를 기록하여 2000년 이후 2008년까지 9년 동안 점진적으로 고용률은 상승했다. 다만 2009년에는 글로벌 경제위기로 전년도에 비하여 1.7% 하락했다. 2009년 현재 고용률이 높은 국가로는 아이슬란드·스위스·노르웨이·덴마크·일본·네덜란드 등으로 나타났으며, 고용률이 낮은 국가로는 터키·헝가리·이탈리아·칠레·폴란드 등이다.

2009년 현재 우리나라의 고용률은 67.4%로 비교 가능한 33개 OECD 회원국 중 18위를 기록했다. 1997년 OECD 회원국의 중·고령층(55~64세) 고용률은 평균 47.6%이었으나 2000년에는 47.9%, 2008년에는 54%를 기록해 고용률이 지속적으로 상승하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 중·고령층 고용률의 경우에는 OECD 회원국 중 2008년 현재 9위를 차지하고 있으며, 2002년의 7위에 비하여 약간 낮은 순위를 기록하고 있다.

OECD 회원국의 남성 중·고령층(55~64세) 고용률은 2000년 평균 59.52%에서 2009년에는 63.14%로 약 3.6% 포인트 증가하였다. 남성 중·고령층 고용률이 높은 국가들로는(2009년 기준) 아이슬란드·일본·뉴질랜드·스위스 등의 국가이며, 중·고령층 고용률이 낮은 국가들로는 헝가리·터키·프랑스·벨기에 등이다. 우리나라

는 2000년 OECD 회원국 중 10위의 고용률 수준을 기록하였으나 2009년에는 7위의 높은 고용률 수준을 기록했다.

OECD 회원국의 여성 중·고령층 고용률은 지난 2000년 평균 36.88%를 기록하였다. 2009년에는 약 7.8% 포인트 증가한 44.66%를 기록해 중·고령층의 여성고용률 증가가 남성 중·고령층 고용률보다 높게 나타났다. 2009년 현재 여성 중·고령층 고용률이 높은 국가로는 아이슬란드·스웨덴·뉴질랜드·노르웨이 등이며, 여성 중·고령층 고용률이 낮은 국가로는 터키·폴란드·이탈리아 등으로 나타났다. 우리나라의 여성 중·고령층 고용률은 2000년 이후 약간씩 하락하는 추세를 보였으며, 2000년 47.95%의 고용률을 기록하여 OECD 회원국 중 9번째로 높은 고용률을 기록하였으나 2009년에는 46.68%로 15위의 낮은 순위의 고용률을 기록했다.

3. 중·고령층 고용 전망

급속한 인구구조의 고령화는 우리 사회의 각 분야에 큰 변화를 불러일으키고 있다. 생산가능인구와 취업자 수 증가율을 둔화시켜 미래 노동력의 양적 규모를 축소시키고, 향후 경제규모 확대 속도를 둔화시키는 핵심적인 요인이 될 수 있다.

또한 고령층 근로자의 수가 늘면서 연공서열제가 와해되고 생산인력의 부족 현상도 나타나게 할 수 있다. 특히 베이비붐 세대가 고령층으로 진입하는 2020년대를 전후해서는 경제·사회 전 분야에서 큰 변화를 초래하도록 할 것이다.

이와 함께 취업자 증가율을 점차적으로 둔화하도록 해, 2020년대 이후에는 인구 감소세와 더불어 취업자도 감소시킬 것으로 보인다. 연구 결과 15~54세 이하 경제활동참가율과 고용률은 비교적 빠르게 상승할 것으로 전망됐음에도 불구하고, 15~54세 이하 경제활동인구와 취업자 수가 2050년까지 연평균 1.0% 이상의 빠른 속도로 감소하는 것은 인구 규모의 감소에 따른 결과로 판단된다.

인구 전망에 기초해 생산가능인구를 예측해 보면, 2010년에 40,589천 명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에는 39,001천 명에 이를 것으로 보인다. 2010년에 19,849천 명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 18,846천 명, 여자는 2010년에 20,740천 명에서 연평균 0.1%씩 감소하여 2050년에 20,155천 명에 이를 것으로 전망된다.

연령별로는 15~54세 이하는 2010년에 30,142천 명에서 연평균 1.7%씩 감소하여 2050년에 15,050천 명에 이르는 반면, 55~64세 이하는 2010년에 5,048천 명에서 연평균 0.4%씩 증가하여 2050년에 5,842천 명, 65세 이상은 연평균 3.1%씩 증가하여 2050년에는 18,109천 명에 이를 것으로 전망된다. 2010년에 40,589천 명에서 다소 증가하여 2050년에는 41,157천 명에 이를 것으로 내다보고 있다.

따라서 미래 노동력 감소에 대비하여 여성·외국 인력 등이 노동시장에 적극 참여할 수 있는 여건을 지속적으로 조성하고, 노동력의 질적 수준 제고를 위해 평생직업 능력 개발 등 국가적 차원의 고용서비스를 활성화해야 할 것으로 사료된다.

이번 연구의 정책적 시사점을 제시해 보면, 향후 중·고령층(55~64세) 인구의 증가에 따라 중·고령층 생산가능인구, 중·고령층 경제활동참가율이 증가하고, 중·고령층 취업자 수 및 고용률이

상승하는 것으로 추계됐다. 반면, 향후 중·고령층 실업률은 크게 증가하는 것으로 나타났다. 이런 추계 결과로 볼 때 주 노동력의 고령화는 필연적이고, 중·고령층 노동력 활용을 위한 범정부적 정책의 개발이 필요하며, 중·고령층 노동시장의 유연성을 활성화하고 맞춤식 고용서비스의 제공 등 중·고령층의 실업 문제를 해결하기 위한 정책 개발도 필요하다.

또한 인구 감소에도 불구하고 여성 취업자는 다소 증가하는 것으로 나타났고, 연령별 여성의 경제활동참가율이 크게 증가하는 것으로 전망되고 있어 여성의 고용 확대를 위한 정책을 보다 더 활성화 할 필요성이 제기된다. 여성 인력의 개발과 활용의 문제점을 개선하고, 여성 인력을 전략적으로 양성·활용하는 것은 매우 중요한 과제이다. 여성 인력의 고학력화에 따라 정책적으로 중점을 두어야 할 사항으로는, 이들 고학력 여성이 지속적으로 경력을 형성해 나갈 수 있도록 제도적 뒷받침을 마련하는 것이 중요하다.

저소득층 여성의 보육서비스 수요에 대해서는 사회보장 차원에서 재정적 지원을 강화하며, 중산층 고학력 여성의 유입을 촉진하기 위해서는 시장 기능에 의하여 다양하고 전문화된 보육서비스가 제공되도록 여건을 조성해야 할 필요성이 제기되고 있다. 이와 더불어 생애주기별로 여성을 노동시장 진입기와 안착기, 경력단절기, 복귀기로 구분하여 볼 때 여성들 내부의 연령, 학력, 경력 단절의 유무 등 이질성에 대비한 다양한 정책 또한 뒷받침이 필요하다.

결론적으로 이 연구에서 전망한 시나리오 3가지 중 상대적으로 현실 타당성이 높은 전망은 <시나리오 1>로 판단된다. 불확실한 미래를 예측하기는 어렵지만 선진국들과 우리나라의 과거 추이를

반영해보면 저출산과 저사망 시나리오를 설정하는 것이 상대적으로 현실 타당성이 높을 것으로 판단된다.

4. 중·고령층 고용정책 현황 및 정책적 시사점

우리 사회는 2000년에 이미 65세 이상 인구의 비율이 7% 이상인 고령화사회(Ageing Society)로 진입했다. 2018년에는 14%를 넘는 고령사회(Aged Society)로, 2026년경에는 20%를 넘는 초고령사회(post-aged society)에 도달할 것으로 예측된다. 이러한 상황에서 생산가능인구의 감소 속도를 늦추게 하고 청년층의 고령인구에 대한 부양 부담을 줄여줄 수 있는 정책이다. 이런 측면에서 한국사회에서 활용 가능한 국내 노동력은 여성 노동력과 중·고령 노동력뿐이다.

현재의 고령화사회에서 고령사회로 성공적인 이행을 준비하기 위해서는 인구정책과 노동시장 구조, 사회복지 체계를 재구성해야 하는 시점에 있다. 그러나 현재의 중·고령층 고용정책은 미래를 대비하기에는 아직 충분치 못하며, 기존의 노동시장정책의 연장선상에서 중·고령층 정규직에 특화되거나 일부 취약 계층에게 특화된 부분적 정책으로 분화되어 있다는 비판에 직면하고 있는 현실이다. 따라서 현재의 중·고령자 고용정책의 문제점을 요약하고 정책 방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중·고령층의 노동시장 은퇴를 늦추기 위한 제반 정책의 시행이 필요하며, 이를 위해서는 단계적인 정년연장정책을 확대할 필요가 있다. 최소한 연금 수령 시점과 은퇴 시점을 일치시키기 위

한 노력으로부터 출발하여, 현행 60세에서 65세까지 단계적으로 정년을 연장하는 한편, 장기적으로는 정년 폐지를 지향해야 한다. 정년 연장의 방식은 기업의 특성과 기업이 보유한 중·고령 인력의 숙련도와 전문성에 따라 다양한 방식을 취하게 되겠지만, 임금피크제와 점진적 퇴직제도의 결합, 고용 형태 전환을 통한 재고용 방식 이외에도, 전체적인 근로시간 단축을 통한 청년층 고용 여력의 확보, 교육 훈련 또는 전직 훈련과 근로자 학습휴가제를 결합시키는 방식과 같은 전향적인 정책 방향이 필요하다.

둘째, 현행법에 의거하여 정년 연장 노력 의무가 부과는 기업에서도 현재 주된 일자리에서 사실상의 정년을 보장받을 수 있는 근로자는 대기업과 공공 부문의 정규직 근로자 등 소수에 불과하다는 점에서 다수의 중·고령자에 대한 대책이 비어 있다는 문제점이 존재한다. 따라서 주된 일자리에서 정년을 맞이할 수 없는 대다수의 중·고령자를 위한 일자리 정책이 요구된다. 이를 위해서는 중·고령자에 대한 일자리 제공 사업이 저소득 취약 계층을 넘어서 다수의 중·고령자 정책 대안으로 확대 개편될 필요성이 있으며, 중·고령자에 대한 일자리 제공 정책은 막대한 재정이 요구된다는 점에서 공공 부문의 일자리 제공에 한정될 수 없으며, 민간 부문에서의 중·고령자 일자리 창출 활성화를 위한 장벽 제거에 초점을 맞추어야 한다. 또한 주된 일자리에서 정년을 맞이하지 못하는 비정규직, 자영업자 등 종사상 지위별 특성과 소득 계층 및 전문성의 정도, 연령 계층과 건강 상태를 고려하여 중·고령층 일자리 대책의 다양화와 전문화가 요구된다.

셋째, 중·고령층 대상 일자리 제공 사업은 다양한 부처에서 제공

되고 있으나 그 규모와 처우 등이 각기 달라서 통일적인 관리와 일관성이 요구되고 있다. 현재 고령자 고용과 관련된 사업은 고령자의 연령을 기준으로 부처 간에 구획되어 있는데, 고용노동부는 55세 이상 64세 미만의 고령자를 대상으로 고용 및 취업과 관련된 업무를 수행하고, 보건복지부는 65세 이상 고령자를 대상으로 하고 있다. 이러한 현재의 역할 분담 체계 하에서는 65세 미만의 고령자는 노동시장 영역의 정책 대상이지만, 65세 이상 고령자는 사회복지 영역의 정책 대상으로 구획하게 된다는 문제점이 존재한다. 2009년 한국인의 평균수명이 80세를 넘어서고 다수의 중·고령자들이 다양한 형태의 노동시장 참여를 원하는 65세를 기준으로 정책 대상을 구분하는 것은 재고할 필요가 있다.

일본의 경우 정년 연장 또는 폐지 정책과 동반하여, 2007년부터는 '70세까지 일할 수 있는 기업' 프로젝트를 추진하면서 모델 기업에 보조금을 지급하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 고려할 때 중·고령층의 연령대와 전문성, 구직 의향 등을 고려하여 다양한 특성별로 고용정책과 복지정책의 조합을 준비할 필요성이 제기된다.

중·고령층의 고용시장이 경직화되어 있는 우리나라의 현실에서는 향후 중·고령층의 실업률 증가에 대비한 고용 선진국의 사례를 고찰하고, 이로부터 정책적 시사점을 도출하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 "유연안정성(flexisecurity)모형" [21]으로 유명한 덴마크의 고용정책 모형은 향후 우리나라가 벤치마킹할 고용정책의 패

21) 유연안정성모형 : 정규직 근로자에 대한 엄격한 해고 제도를 완화해 노동시장의 유연성을 추구하는 대신에 노동법을 개정해 유연 근로자의 고용보호를 강화하는 방안.

러다임 중의 하나[22]이다. 현명한 거시경제 관리, 성공적인 노동시장정책 개혁, 높은 고용유연성, 잘 교육받은 노동력과 사회·정치적 합의를 바탕으로 잘 작동되는 노·사·정 3자간 협력으로 특징되는 덴마크 노동시장 모델은 국·내외적으로 관심을 불러일으키고 있으며, 이행노동시장(ITLM)[23]의 모범 사례로 인정받고 있다.

덴마크는 실업률이 EU 평균보다 낮고, 장기실업률이 전체 실업에서 차지하는 비중이 낮으며, 매년 전체 근로자의 30%가 직장을 이동할 정도로 노동시장의 이동성이 높다. 이런 덴마크의 사례는 '노동시장 유연 안정성 모델'로 설명이 가능하다. 이 모델은 해고를 쉽게 하되 관대한 복지제도와 적극적인 직업훈련 지원 등으로 재고용을 보장하는 것으로 노동시장의 유연성(flexibility)과 안정성(security)을 동시에 추구하고 있다.

역사적 기반이 상이한 국가들이 덴마크의 유연안정성 모형을 성공적으로 이전하기 위해서는 사회적 파트너와 정부 간 상호 신뢰하는 형태의 정치·제도적 역량이 수반되어야 하며, 중앙정부와 지자체 간 적절한 조율, 협의, 협상 기반과 채널이 구축되어야 한다.

결론적으로 덴마크의 유연안전성 모형이 단기적으로 쉽게 수용이 되기 힘들더라도, 중·장기적으로 국가고용정책 혁신에 관한 국내 담론의 변화에 기반이 될 수 있으므로, 정책 분석 및 입안자들의 세심한 고려가 필요하다.

---

22) Flemming Larsen(Alborg University Denmark), TLM and Public Employment Service 국제컨퍼런스, 한국고용정보원, 2010. 8. 25~26.

23) 이행노동시장 : 정규 임금노동과 다른 사회적·개인적 활동 간의 이행 상태. 최근 노동시장이론의 주요 개념으로, 이 이론에 의하면 노동력 상태 간의 원활한 이행을 촉진하고 지원하는 사회정책이 필요하다.

외국인의 인력 수급 전망과 대책

설동훈(전북대학교 사회학과 교수)
이규용(한국노동연구원 연구위원)

1. 연구 목적

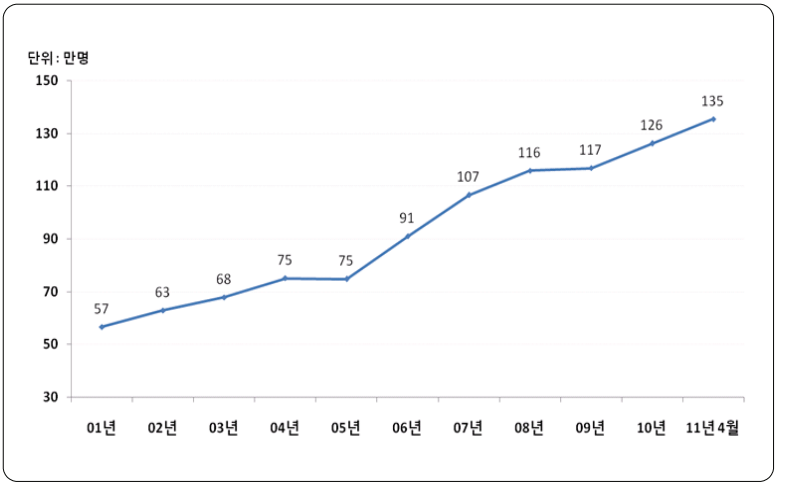
외국인 인력의 규모 결정은 노동시장 수급 상황뿐 아니라 산업구조조정이나 외국인 인력의 경제사회적 파급 효과 등과 같은 다양한 측면을 고려하여야 한다. 이러한 정책적 요소를 고려하기 위해서는 우선적으로 외국인 인력에 대한 수요 추정이 중요하다.

본 연구는 중장기 인력 수급 전망에 기초하여 필요 외국인 인력의 규모를 추정함으로써 적정 외국인 인력 도입 규모에 대한 논의의 단초를 제공하는데 목적을 둔다.

2. 체류 외국인의 증가와 구성의 다양화

한국에 체류하는 외국인은 2000년 이후 지속적인 증가 추이를 보이

[그림 1] 체류 외국인 증감 추이



고 있다. 연도별 체류 외국인 추이를 보면 2000년 48만 2천 명에서 2006년 91만 명으로 1.9배 증가하였으며, 2010년 말에는 126만 1천 명으로 2000년 말 대비 2.6배 증가하였다. 체류 외국인 규모를 전체 인구인 대비로 계산하면 2000년 1.01%에서 2006년 1.86% 그리고 2010년에는 2.50% 수준이다.

체류 외국인의 주요 유형별 특징을 보면 다음과 같다.

결혼이민자는 1980년대에는 종교단체를 통하여 일본 여성들이 국제결혼으로 한국에 입국했으나, 2000년대 들어와서는 중국·필리핀 국적의 결혼 이민자들이 증가하여 오다가 최근에는 베트남·캄보디아·몽골·타이 등으로 국적이 다변화되고 있다.

결혼 이민자의 경제활동을 보면 40.2%가 현재 취업 중이고, 21.8%는 현재는 취업하고 있지 않으나 과거에 한국에서 취업한 적이 있는 것으로 나타났다('2009년 전국 다문화가족 실태조사').

〈표 1〉 주요 체류 자격별 체류 외국인의 변화

(단위 : 명)

연 도	총체류자	유학생	전문인력	단순인력	결혼이민자
2001년	576,835	7,428	21,710	110,250	25,182
2002년	629,006	7,288	21,955	128,229	34,710
2003년	678,687	9,708	22,431	291,572	44,416
2004년	750,873	9,705	21,729	295,087	57,069
2005년	747,467	24,797	24,785	173,549	75,011
2006년	910,149	38,649	29,011	231,773	93,786
2007년	1,066,273	56,006	33,502	442,677	110,362
2008년	1,158,866	71,531	37,304	511,269	122,552
2009년	1,168,477	80,985	40,698	511,160	125,087
2010년	1,261,415	87,480	44,320	513,621	141,654

외국인 저숙련 인력은 2000년 이후 지속적인 증가를 보이고 있다. 특히 2007년의 경우 방문취업제 실시에 따른 동포 인력의 급격한 증가로 2006년 대비 21만 여 명이 증가하였으며, 2010년에는 51만 3천 명으로 지난 10년 동안 4.7배 증가하였다. 단기 비자로 입국한 불법체류자의 대부분이 저숙련 직종에 종사하고 있고, 경제활동에 참여하고 있는 결혼 이민자나 유학생의 일부가 저숙련 노동시장에 취업하고 있는 점을 감안하면 외국인 저숙련 인력은 이보다 많을 것으로 추정된다.

외국인 전문 인력의 경우 지속적으로 증가 추이를 보이고 있으나 유치 실적은 아직은 낮은 수준이다. 2010년 말 현재 국내에 체류하는 전문 외국 인력은 4만 3천 명이며, 회화 지도와 예술 흥행을 제외한 순수한 의미의 전문 외국인 인력 중 특정 활동(E-7)이 1만 명으로 가장 많고, 그 다음이 연구 2,324명, 교수 2,266명 순이다.

또한 우수 해외 인적자원 개발이라는 취지에서 우리나라 역시 우수 유학생 유치를 위한 국가적 노력을 하고 있으며, 이에 따라 외국인 유학생 규모도 빠르게 증가하고 있다.

외국인 불법체류자는 2003년 10월 합법화 조치에 따라 138천 명으로 감소하였으나 이후 다시 증가하여 20여 만 명 수준을 유지하여 오다 2008년 이후 감소 추이를 보여 2011년 4월 말 현재 불법체류자 수는 16만 8천 명이다.

3. 외국인 인력 도입 규모와 허용업종

고용허가제 시행 초기에는 7만 9천 명의 도입 쿼터가 할당되었으며, 이듬해인 2005년 1만 8천 명으로 대폭 감소하였으나 2006년부터 2008년까지는 매년 10만 여 명이 넘는 쿼터를 할당하여 왔다. 2009년과 2010년에는 경기 침체를 고려하여 쿼터 할당량을 대폭 줄였으며 귀국자를 감안하면 신규 유입 규모가 거의 없다고 볼 수 있다.

업종별 할당량을 보면 제조업이 압도적으로 많으며, 2007년 방문취업제 시행 이전의 경우에는 건설업의 할당량이 제조업 다음으로 많았으나 방문취업제 시행 이후부터는 서비스업의 쿼터가 제조업 다음으로 많은 수를 차지하고 있다.

저숙련 외국인 인력 도입 허용 업종은 일반고용허가제와 특례고용허가제에 따라 차이를 두고 있다. 제조업, 건설업, 서비스업 중 재생용 자료 수집 및 판매업, 냉장·냉동 창고업 그리고 어업과 농축산업은 공통으로 적용된다.

〈표 2〉 체류자격별·연도별 외국 인력 쿼터

(단위 : 명)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	79,000	18,000	105,000	109,600	132,000	34,000	34,000
일반(E-9)	25,000	14,300	34,750	49,600	72,000	17,000	34,000
동포(H-2)	-	3,700	38,050	60,000	60,000	17,000	-
산업연수제	38,000	-	32,200	-	-	-	-
취업관리제	16,000	-	-	-	-	-	-

이에 비해 특례고용허가제의 경우 서비스업 중 도매업, 가사서비스업, 개인간병인 및 유사 서비스업, 욕탕업, 사회복지사업, 숙박업 등 주로 직접 서비스를 수행하는 분야를 추가적으로 허용하고 있다.

4. 외국인 인력 수급 전망 방법

본 연구에서는 인구 변동에 따른 외국인 인력 수급 전망을 크게 두 가지로 구분하여 분석하고 있다. 먼저, 비전문 외국인 인력에 대한 수요 전망으로 이는 내국인 인력 수급차를 토대로 필요 외국인 인력의 수요를 전망하였다.

필요 외국인 인력은 산업구조의 변화 및 노동력 공급구조에 기인한 내국인 인력의 수급차를 추정한 후 부족한 인력의 일정 부분을 외국 인력을 통해 충족하는 것으로 가정하였다. 이에 비해 전문 외국인 인력과 결혼이민자 및 유학생 전망은 과거 추세를 통한 공급 전망 방법을 이용하였다.

〈표 3〉 업종별·연도별 외국인 인력 쿼터

(단위 : 명)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	79,000	18,000	105,000	109,600	132,000	34,000	34,000
제조업	40,000	12,000	69,000	69,300	76,800	23,000	28,100
건설업	26,000	3,000	10,300	14,900	18,000	2,000	1,600
서비스업	4,000	2,000	18,900	20,600	31,000	6,000	100
농축산업	4,000	1,000	2,500	3,600	5,000	2,000	3,100
어업	5,000	-	4,300	1,200	1,200	1,000	1,100

*자료 : 고용노동부, 『고용허가제 업무편람』, 2010.

5. 인구 변동에 따른 중장기 내국인 인력 수급차 전망

직업별 취업자 수는 2030년까지는 연평균 0.3%씩 증가하다가 2030년 이후 연평균 0.4%씩 감소하는 추세를 보일 것으로 전망된다. 2010년~2050년 사이에 가장 큰 증가율을 기록할 것으로 전망되는 직업은 '전문가 및 관련 종사자(1.4%)'이며, 그 뒤를 이어 '단순노무 종사자(0.7%)', '사무종사자(0.5%)'로서 이들 직업의 취업자 증가율은 전체 평균 증가율보다 높다. 반면에 '농림어업숙련직'은 연평균 3.6% 감소할 것으로 전망된다.

2011~2030년 기간 중 직업별 신규 수요는 총 875만 1천 명이 필요한 반면에 해당기간 중 신규 공급은 총 960만 9천 명이 공급되어 연평균 4만 3천 명씩 누계 기준으로 85만 8천 명이 초과 공급될 것으로 전망된다. 직업대 분류별로 보면 사무종사자가 연평균 3만 4천 명씩 총 67만 7천 명이 초과 공급인 반면에 단순노무 종사자는 연평균 5만 3천 명씩 총 105만 3천 명이 초과 수요가 될 것으로 전망된다.

〈표 4〉 직업대 분류별 취업자 수 전망

(단위 : 천명, %)

구 분	취업자			취업자 증감			연평균 증감률		
	2010	2030p	2050p	10~30	30~50	10~50	10~30	30~50	10~50
전직업	23,829	25,407	23,399	1,578	-2,008	-430	0.3	-0.4	0.0
관리자	562	395	315	-167	-80	-247	-1.8	-1.1	-1.4
전문가 및 관련 종사자	4,571	6,977	7,995	2,406	1,018	3,424	2.1	0.7	1.4
사무종사자	3,739	4,580	4,506	841	-74	767	1.0	-0.1	0.5
서비스판매종사자	5,638	4,212	2,927	-1,156	-1,285	-2,441	-1.2	-1.8	-1.5
농림어업 숙련 종사자	1,441	704	326	-737	-378	-1,115	-3.5	-3.8	-3.6
기능원 및 관련 기능종사자	2,238	1,864	1,229	-374	-635	-1,009	-0.9	-2.1	-1.5
장치·기계조작 및 조립종사자	2,695	2,548	1,926	-147	-622	-769	-0.3	-1.4	-0.8
단순노무종사자	3,215	4,128	4,175	913	47	960	1.3	0.1	0.7

〈표 5〉 성별·직업대 분류별 수급차 전망(2011-2030년 누계 기준)

(단위 : 천명)

성별	직업대분류	신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	관리자	511	83	428	21.4
	전문가 및 관련 종사자	3,554	3,454	100	5.0
	사무 종사자	3,417	1,671	1,746	87.3
	서비스 판매종사자	956	1029	-73	-3.7
	농림어업 숙련 종사자	39	184	-145	-7.3
	기능원 및 관련 기능종사자	285	270	16	0.8
	장치, 기계조작 및 조립종사자	184	346	-162	-8.1
	단순노무 종사자	662	1,715	-1,053	-52.6
	소계	9,609	8,751	858	42.9

2031~2050년 전망기간 중 직업별 신규 수요는 총 850만 6천 명이 필요한 반면에 해당기간 중 신규 공급은 총 924만 7천 명이 공급되어 연평균 3만 7천 명씩 누계 기준으로 74만 1천 명이 초과 공급될 것으로 전망된다. 직업대 분류별로 보면 사무종사자가 연평균 6만

〈표 6〉 성별·직업대 분류별 수급차 전망(2031~2050년 누계 기준)

(단위 : 천명)

성별	직업대분류	신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	관리자	528	71	458	22.9
	전문가 및 관련 종사자	3,882	3,652	229	11.5
	사무 종사자	3,030	1,646	1,384	69.2
	서비스 판매종사자	839	744	95	4.8
	농림어업 숙련 종사자	43	86	-43	-2.2
	기능원 및 관련 기능종사자	238	198	40	2.0
	장치, 기계조작 및 조립종사자	147	290	-143	-7.2
	단순노무 종사자	541	1,820	-1,279	-64.0
	계	9,247	8,506	741	37.1

〈표 7〉 성별·직업대 분류별 수급차 전망(2011~2050년 누계 기준)

(단위 : 천명)

성별	직업대분류	신규공급	신규수요	수급차	연평균수급차
전체	관리자	1,039	153	886	22.1
	전문가 및 관련 종사자	7,436	7,106	330	8.2
	사무 종사자	6,447	3,317	3,130	78.3
	서비스 판매종사자	1,794	1,773	21	0.5
	농림어업 숙련 종사자	82	270	-188	-4.7
	기능원 및 관련 기능종사자	523	468	56	1.4
	장치, 기계조작 및 조립종사자	331	636	-305	-7.6
	단순노무 종사자	1,203	3,535	-2,332	-58.3
	소계	18,856	17,257	1,599	40.0

9천 명씩 총 138만 4천 명이 초과 공급인 반면에 단순노무 종사자는 연평균 6만 4천 명씩 총 127만 9천 명이 초과 수요될 것으로 전망된다.

2011~2050년 기간 중 직업별 신규 수요는 총 1,725만 7천 명이

필요한 반면에 해당기간 중 신규 공급은 총 1885만 6천 명 공급되어 연평균 4만 명씩 누계 기준으로 159만 9천 명이 초과 공급될 것으로 전망된다. 직업대 분류별로 보면 사무종사자가 연평균 7만 8천 명씩 총 313만 명이 초과 공급되고, 단순노무 종사자는 연평균 5만 8천 명씩 총 233만 2천 명이 초과 수요될 것으로 전망된다.

6. 비전문 외국인 인력 필요 수요 전망

비전문 외국인 인력의 필요 수요 전망은 중·장기 내국인 인력 수급차 중 외국인 인력이 취업 가능한 직종을 대상으로 하였으며, 내국인 인력 수급 차의 30%와 50%를 충원하는 두 가지 가정을 토대로 산출하였다.

먼저 내국인 인력 수급 차에 따른 부족 인력의 30%를 외국인 인력으로 충원하는 것으로 가정할 경우 비전문 외국인 인력 수요는 다음과 같다. 매년 평균적으로 유입되어야 할 추가 외국인 인력 규모는 연간 2만 3천 명으로 2030년 말 누계 기준으로 45만 2천 명이며 2050년 말에는 90만 7천 명이다. 현재 70만 명의 저량 외국 인력이 2030년에는 50만 명으로 그리고 2050년에는 25만 명으로 감소하는 것으로 가정하면, 2030년 말 국내 체류 저숙련 외국 인력 규모는 952천 명이고, 2050년 말에는 1,157천 명에 이를 것으로 전망된다. 이를 전체 취업자 대비 비중으로 보면 2010년 2.9%에서 2030년에는 3.7%로 그리고 2050년에는 4.9%로 증가할 것으로 전망된다.

내국인 수급 차에 따른 부족 인력의 50%를 외국인 인력으로 충

〈표 8〉 비전문 외국인 인력 필요 수요 전망

(단위 : 명)

구 분		부족 인력의 30%를 외국인 인력으로 충당			부족 인력의 50%를 외국인 인력으로 충당		
성별	직업대분류	2010~2030	2030~2050	2010~2050	2010~2030	2030~2050	2010~2050
전체	서비스판매종사자	38	8	47	64	14	78
	농림어업 숙련 종사자	44	13	59	73	22	99
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치·기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	316	384	700	526	640	1166
	계	452	452	907	754	753	1512
남자	서비스 판매종사자	0	0	0	0	0	0
	농림어업 숙련 종사자	30	12	41	50	20	69
	기능원 및 관련 기능종사자	0	0	0	0	0	0
	장치·기계조작 및 조립종사자	53	44	97	88	74	162
	단순노무 종사자	203	224	427	338	374	712
	소계	285	280	566	475	467	943
여자	서비스 판매종사자	38	8	47	64	14	78
	농림어업 숙련 종사자	14	1	18	23	2	30
	기능원 및 관련 기능종사자	2	3	5	3	5	8
	장치·기계조작 및 조립종사자	0	0	0	0	0	0
	단순노무 종사자	113	160	273	189	266	455
	소계	167	172	342	279	286	570

원하는 것으로 가정할 경우 비전문 외국인 인력에 대한 수요는 다음과 같다. 매년 평균적으로 유입되어야 할 추가 외국인 인력 규모는 연간 3만 8천 명으로 2030년 말 누계 기준으로 75만 4천 명이며 2050년 말에는 151만 2천 명이다.

앞의 가정을 전제로 저량 개념으로 환산하면 2030년 말 국내에 체류하는 저숙련 외국 인력 규모는 1,254천 명이고, 2050년 말에는 1,767천 명에 이를 것으로 전망된다. 이를 전체 취업자 대비 비중으로 보면 2030년에는 4.9%로 2050년에는 7.6%로 증가할 것으로 전망된다.

7. 기타 외국인 인력 공급 전망

유학생은 2010년 87,480명에서 2020년에는 215,272명으로 증가하며, 전문 외국인 인력은 2010년 44,320명에서 2020년에는 82,830명으로 그리고 결혼 이민자는 2010년 141,654명에서 2020년에는 249,490명으로 증가할 것으로 전망된다.

〈표 9〉 외국인 인력 공급 전망 결과 : 2010~2020

(단위 : 명)

유형별 외국인 인력	20001)	2010	2020	증가분 (2010~2020)	연평균증가율(%)	
					2010~2010	2010~2020
유학생	4,015	87,480	215,272	127,792	36.09	9.42
전문인력	17,878	44,320	82,830	38,510	9.50	6.45
결혼이민자	25,182	141,654	249,490	107,836	21.16	5.82

8. 중장기 외국인 인력정책 과제

외국인 인력 유입은 국민경제 및 사회적으로 다양한 파급 효과를 미치기 때문에 신중한 접근이 필요하다. 중장기 외국인 인력정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 선별유입정책과 양성형 이민정책의 두 틀을 외국인 인력 도입 및 활용정책의 기조로 정립할 필요가 있다. 외국인 인력의 선별 원칙을 설정하고 이에 부합하도록 제도를 정비해 나가야 한다. 선별 원칙에는 인구 변동, 산업구조 및 노동시장의 변화 등 환경 변화를 고려하되 외국인 유입에 따른 사회경제적 편익 관점을 반

영하여야 한다. 비전문 외국인 인력의 경우 교체 순환이라는 정책 기조를 유지하여야 한다. 양성형 이민정책은 주로 공급주도형으로 이루어지는 외국인에 대한 정책 방향이다. 유학생의 경우 유치 지원 노력 외에 유학생 활용정책을 보다 강화할 필요가 있으며, 결혼이민자 및 자녀들에 대해서는 사회통합정책의 핵심이라고 할 수 있는 취업지원정책이 적극적으로 이루어져야 한다.

둘째, 외국인 인력의 활용도 제고 및 노동시장의 부정적 영향을 완화시키기 위한 노력을 강화하여야 한다. 내국인 노동시장 보완성을 견지하기 위한 실효성 있는 방안의 마련, 외국인 인력의 선발 및 채용 과정 등 도입 체계의 효율화, 외국인 인력의 생산성 제고를 위한 훈련 체계와의 연계 방안, 기업 내 외국인 인력관리의 효율화 등 다양한 정책 과제가 요구되고 있다. 또한 우수 인재의 적극 유치 및 활용 전략을 모색하여 국가경쟁력을 강화하고 국민의 삶의 질을 개선하는데 기여하도록 하여야 할 것이다.

셋째, 외국인 인력의 수요 조절 메커니즘의 구축, 산업구조조정과 외국인 인력 정책의 정합성 등 노동시장 및 경제 환경 변화에 따른 외국 인력 활용의 탄력적인 대응이 필요하다. 이런 점에서 직종별 점수제(point system)의 활용이나 저숙련 외국 인력에 대한 고용부담금제의 도입 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째, 외국인 인력정책 추진 체계의 통합 문제이다. 현행 비전문 외국인 인력과 전문 인력으로 양분되어 있는 외국인 인력정책을 결혼이민자, 유학생, 기타 단기 취업 및 FTA에 따른 인력 이동 문제까지 포괄하는 종합적인 추진 체계를 구축할 필요가 있다. 이는 외국인 인력 관련 부처나 수행기관 간 조정 및 협력 체계를 통해 예산

및 자원배분의 효율화, 외국인 인력 활용에 따른 편익의 제고가 이루질 수 있도록 해야 할 것이다.

끝으로 중장기 관점에서의 외국인 인력정책의 추진 필요성이다. 적정 인구의 문제는 결과적으로 생산가능인구의 부족과 연계되어 있으나 생산가능인구의 부족을 노동시장의 부문별 전망에 입각한 인력과 부족으로 접근하는 것은 한계가 있다. 외국인 정책이라는 종합적인 틀에서 비전과 목표를 설정하고 이에 입각하여 인력 특성별로 교체 순환, 정주화, 단기 체류, 자유로운 왕래 등 다양한 외국인 인력 활용 전략이 필요하다.

제3부

저출산 고령화와 삶의 질

한국 Social Risk의 특징과 과제

이재열(서울대학교 사회학과 교수)
남은영(서울대학교 사회발전연구소 선임연구원)

1. 서 론

사회적 위험이란 삶의 조건들을 위협하거나 삶의 수준을 급격히 하락시키는 사건 또는 상황을 말한다. 한마디로 사회 변동의 결과 사람들이 생애기간 중 직면하는 위험을 가리킨다. 출산율 감소 및 평균수명 증대는 저성장 및 재정위기와 같은 경제적 문제뿐 아니라 신빈곤층의 확산과 사회 해체, 각종 사회 문제 등 새로운 사회적 위험을 낳게 할 가능성이 크다. 실제 인구구조의 변화, 가족구조의 불안정, 노동시장의 유연화, 세계화의 움직임으로 새로운 사회적 위험이 이미 가시화하고 있다.

이 글은 저출산·고령화가 지속될 경우 겪게 될 미래 한국사회의 사회적 위험을 질적인 비교 방법과 시나리오 기법을 활용해 보여주고자 한다. 제도주의적 관점은 저출산·고령화와 사회적 위험은

단일한 인과관계로 존재하지 않으며, 국가별·시스템별로 강한 경로 의존성(path dependency)[24]으로 인해 상이한 양상을 띠고 있다는 것이다. 한국보다 먼저 저출산·고령화를 경험한 OECD 국가들에서 나타나고 있는 변화의 양상들에 대해 검토한 후, 이를 한국사회의 미래를 예측하는데 활용하고자 한다.

연구 내용은 첫째, 저출산·고령화의 경향이 사회적 위험과 긴밀한 연관성이 있는지, 혹은 사회적 위험과 저출산·고령화는 무관한지에 대해 국가별로 검토한다. 둘째, 저출산·고령화의 양상에 따라 그려볼 수 있는 가장 비관적인 시나리오와 가장 낙관적인 시나리오 하에서 사회적 위험의 양상과 메커니즘에 대해 서술한다.

2. 이론적 배경

위험은 고도로 발전된 산업사회에서 하나의 새롭고 지배적인 의미를 갖게 되었다. 고도로 발전된 산업사회에서 위험은 매우 새롭고 지배적인 의미를 띈다. 가령 환경 문제, 교통사고, 스트레스, 각종 범죄, 자살 등은 개인의 삶에 큰 영향을 주는 사회적 위험 요소들이다. 이런 위험은 개인을 넘어 사회의 구조, 욕구, 가치, 규범마저 변화하게 만드는 요소이기도 하다. 독일의 사회학자 울리히 벡(Beck, 1987)은 현대사회를 산업사회가 아닌 위험사회로 지칭하였

24) 경로 의존성: 한 번 일정한 경로에 의존하기 시작하면 나중에 그 경로가 비효율적이라는 사실을 알고도 여전히 그 경로를 벗어나지 못하는 경향성을 뜻한다. 제도주의 이론의 핵심 개념이다.

고, 산업사회가 가지고 있는 근대의 문제들이 위험을 잉태한다고 보았다. 즉 도구적 합리성의 결과로 나타난 위험 속에서 현대사회는 더 이상 안전하지 않으며, 위험은 현대사회가 약속했던 통제 가능성의 범위를 뛰어넘어 실재화 한다는 것이다.

최근 사회과학적 연구들은 어떤 위험이 객관적으로 존재하는 것이 아니라 오히려 사회적으로 구성된다고 주장된다. 더글라스와 윌더프스키(Douglas & Wildavsky, 1982)에 따르면, 위험은 문화적으로 정의된 총체적 구성체 내에서 파악되어져야 하며, 단순히 객관적으로 존재하는 것이 아니라 오히려 사회적으로 구성되어지고 특정한 기준에 의해 측정되어야 한다. 예를 들면 사회적 배경(교육, 직업, 특정 하위문화의 귀속성)에 따라서 여러 가지 위험들의 중요성에 대한 인식이 매우 다를 수 있다.

이러한 위험사회에 대한 인식의 대두와 함께 새로운 사회적 위험에 대한 관심이 늘고 있다. 특히 새로운 사회적 위험은 노동시장 및 가족 관계의 변화와 관련하여 등장한 개념이다. 기존의 전통적인 남성 부양자를 기반으로 한 가족이 위험에 대한 보호를 제공한다고 믿어왔으나 이러한 모델이 무너지면서 사회적 위험의 양상도 변모하게 되었다. 그 특징으로는 맞벌이 부부가 당연시되며 남성 부양자 모델은 붕괴의 위험에 직면하게 되었고, 개인들의 경제적·사회적 독립은 개인주의적 태도의 변화를 수반하기도 한다. 이와 같은 전통 가족 모델의 붕괴는 새로운 사회적 위험을 낳고 있다.

새로운 사회적 위험으로 인하여 빈곤의 양상도 달라졌다. 대부분 선진국에서 절대적 빈곤은 전반적으로 감소했지만, 상대적 빈곤은 오히려 증가하였다. 이런 빈곤은 주로 젊은 층과 노년층

에 집중되어 나타난다. 노동시장 진입이 어렵고 소득원이 없기 때문이다. 전후 선진국들의 사회정책은 노년층의 빈곤 문제를 우선시 해왔으나, 최근의 사회안전망에 대한 정책 토론은 주로 젊은 층의 유급 참여를 촉진하는 방향으로 변화하고 있다. 한국도 외환위기 이후 상대 빈곤이 증가하였으며, 근로빈곤층이 광범위하게 양산되었고, 선진국과 비교하여 노인빈곤율도 매우 높게 나타나고 있다.

또한 빈곤뿐 아니라 사회적 위험의 사회심리적 측면인 자살 및 강력 범죄 등과 같은 사회적 불안 요인도 OECD 국가들에 비해 매우 높다. 우리나라 자살사망률[25]은 31명으로 세계 최고 수준이며, 그 증가율 또한 최고 수준이다. OECD 국가 중 우리나라와 일본 등 5개국만이 자살률이 증가하고 있다. 특히 빠르게 증가하는 노인 자살사망률은 눈여겨봐야 할 부분이다. 2005년 기준 OECD 국가의 연령별 자살률을 보면, 한국은 45~54세 연령에서 자살률이 급증하였고, 75세 이상 자살률은 OECD 국가 평균보다 8.3배로 가장 높았다(이소정 외, 2009; 강은정 외 2010).

또 다른 사회적 위험 요인인 강력 범죄의 추세를 살펴보면, 지난 20여 년 간 한국에서 살인은 비교적 안정적 추세이나, 강도는 증가 추세가 완연하며 IMF 시대 이후 계속 늘고 있다. 특히 강도, 강간, 방화 등의 주요 강력 범죄의 증가세는 IMF시대 이후 그 심각성이 더하고 있다. 전체 범죄에서 강력 범죄발생률이 차지하는 비율이 주요 외국과 비교하여 매우 높으며, 증가세를 보이고 있는 점도 주

25) 자살사망률 : 5세 이상 인구 10만 명당 자살사망률.

목할 요소다. 이는 한국사회, 특히 경제성장 및 사회가 발전함에도 그 비율이 낮아지고 있지 않다는 점에서 그 심각성이 있다(최인섭, 2004).

한국의 합계출산율은 2009년 1.15명으로 OECD 국가 중 최저 수준이다. 이에 비하여 기대수명은 늘어 노인인구(65세 이상)가 지속적으로 증가하고 있다.

저출산은 다양한 사회·경제적 요인에 의한 것이다. 무엇보다 20~30대 젊은 층의 결혼과 출산에 대한 의향은 약화되는 추세 때문이다. 이들이 결혼 및 출산을 기피하는 까닭을 보면, ① 고용과 소득 불안정, ② 일과 가정 양립의 어려움, ③ 경제적 부담과 양육 인프라 부족 등으로 분석된다. 가치관의 변화도 주요한 동인이다. 지난 30년간 한국인의 가치관 변화를 보면 1979년, 1997년, 2010년 가치관 조사 결과를 비교할 때, 1998년 이후 개인주의와 남녀평등 의식이 크게 증가한 것으로 나타났다.

이와 같은 관점에서 (조영태, 2011)에 의하면, 출산은 경제, 노동시장, 주택시장, 혼인과 출산에 대한 가치관, 사회와 가정에서 젠더 간 평등, 보육 및 교육 환경 등 다양한 요소에 의해 영향 받는다. 문제는 이 요소들이 출산 친화적으로 쉽게 바뀌기 어려울 것이란 전망이다. 인구 변동으로 인하여 사회는 큰 변화를 겪게 마련인데, 먼저, 2000년대 들어 저출산 현상이 심화되면서 혼인 및 출산과 관련한 생애주기가 변화하고 있다는 사실을 직시할 필요가 있다. 저출산의 원인인 만혼과 비혼, 출산 연기와 포기는 혼인 연령, 출산 연령의 폭을 크게 넓히고 있으며, 전반적인 생애주기의 다양성에 기여할 것으로 예상된다(나름의 긍정적인 측면이다).

반면, 인구 변동의 부정적 측면은 바로 생산력 감퇴 및 소비구조의 변화다. 2010년 우리나라 인구구조는 생산 활동을 위한 최적 조건이나 2050년에는 생산활동인구가 약 22%로 줄게 돼 생산력의 감퇴가 예상된다. 또한 소비구조의 변화가 나타나는데, 젊은 세대의 소비는 서비스보다 공산품을 구입하여 재투자로 직접 연결되지만, 고령인구는 사회적 비용을 기반으로 서비스를 구매한다. 이러한 변화로 인하여 소비의 큰 감소로 이어질 가능성이 크다. 세대 간 갈등도 확산될 수 있는데, 고령화-사회적 자원의 세대 간 배분이 고령인구 중심으로 이루어질 가능성이 높아지게 되기 때문이다.

3. 자료 및 분석 방법

가. 자료

이 연구에서 사용하는 주요 자료는 거시지표이다. 한국을 포함한 13개 OECD 국가들의 ① 저출산·고령화 관련 지표, ② 사회적 위험 지표, ③ 복지국가 유형 및 거시 변수 관련 지표 등으로 구분된다. 저출산·고령화 관련 지표로는 합계출산율·고령화율이 사용되었다. 거시 변수 지표는 1인당 GDP, GDP 대비 사회보장지출, GDP 성장률, 외국인 노동 비율 등이 포함되었다. 사회적 위험 관련 지표들은 노인빈곤율, 근로빈곤율, 자살률, 범죄율(강력범죄 : 살인, 강도, 절도 등), 자영업자 비율, 고용보호지수(EPL), 실업률, 여성노동참가율 등이다.

나. 분석 방법 : QCA(Qualitative Comparative Analysis)와 미래 예측 방법(시나리오)

연구 방법은 시계열적인 지표 추이 분석과 사회적 위험에 영향을 미치는 주요동인 분석으로 나뉜다. 먼저 저출산·고령화와 관련 OECD 국가 거시지표를 분석하고, 사회 해체 및 사회심리 변동의 실태를 분석한다. 사회적 위험은 빈곤율·자살률·범죄율 등의 통계자료 및 지표를 활용하여 국가별 변화의 추이를 고찰하며, 한국의 시계열적인 변화 양상과 국제 비교를 통한 상대적 위치를 살펴본다.

다음으로는 사회적 위험에 영향을 미치는 배경 요인을 분석하기 위하여 QCA(Qualitative Comparative Analysis)을 활용한다. QCA는 거시적 사회 현상을 질적으로 비교·연구하기 위한 분석기법이다. 각 사례의 서로 다른 부분들이 각 사회의 맥락에서 역사적으로 어떻게 부합되고 있는가를 설명함으로써 의도적이면서도 많은 측면들을 통합적으로 보는 방법론이다. 일련의 원인 조건들의 공통분모를 추출해내는 분석적 추론(analytical induction)과 질적 비교 분석(qualitative comparative analysis)을 연결하는 방법이다.

이 연구에서는 사회적 위험 전망에 관하여 계량적 추계 방법이 아닌 시나리오 방법을 활용한다. 전략적 예측에서 시나리오란 다양한 미래의 모습을 묘사하는 스토리이며, 동인(driving forces)들의 변화에 대한 분석을 기초한다. 단순 예측이 아니며 결정권자가 미래를 상상하고 대비하도록 도와준다.

여기에서는 동인들을 파악하는 것이 중요하다. 어떤 동인은 쉽

게 눈에 보이나 어떤 동인은 그렇지 않으며, 단기적 동인은 찾기 쉬우나 중장기 동인을 찾기 어렵다. 어떤 동인은 상대적으로 미리 결정되어 있는 반면, 어떤 동인은 매우 불확실하다. 따라서 시나리오를 구성할 때 어떤 것이 피할 수 없고 필요한 것인지, 어떤 것이 예측하기 어렵고 선택의 문제인지 아는 것이 매우 유용하다고 볼 수 있다.

4. 저출산·고령화 및 사회 위험 배경 요인에 관한 분석

가. 국가군 분류 및 배경 변수 검토

(1) 경제성장의 패턴

1인당 GDP의 변화 양상을 토대로 하여 비교군의 국가들을 유형화해 보자. 비교적 유형을 단순화하기 위해 1990년 기준의 1인당 GDP의 로그값 그리고 1990년 이후 증가한 소득의 로그값으로 하여 분포를 확인하였다. 이렇게 할 경우, 1990년에 1인당 GDP가 1만 달러 이하였다가 급속하게 소득의 증가가 이루어진 소수의 역동적 경제국들(그리스, 한국, 포르투갈)과 이미 1990년에 1만 달러를 넘어서 성숙 단계에 진입해 있던 선진국(일본, 핀란드, 스웨덴, 미국, 프랑스, 이탈리아, 독일 등) 또한 1990년에 이미 1만 달러를 넘어섰으면서도 지속적으로 소득 증가를 이루어 온 노르웨이·영국·스페인 등의 역동적인 선진국형 경제로 구분할 수 있다.

① 역동적 성장국(한국, 그리스, 포르투갈)

② 원숙형 선진국(일본, 핀란드, 스웨덴, 미국, 프랑스, 이탈리아, 독일)

③ 역동적 선진국(노르웨이, 영국, 스페인)

(2) 출산율 패턴

1990년 당시의 합계출산율을 기준으로 하되, 그 후 2008년에 이르는 기간 동안의 출산력 변화를 또 다른 기준으로 하여 유형을 분류하면, 다음과 같은 네 가지 유형의 국가군들로 나눠진다.

① 90년대에 이미 높은 출산율을 가지고 있었으며, 18년간 현상을 유지하고 있는 나라(핀란드, 미국, 영국)

② 고출산이면서 점진적 저하가 있다가 증가한 나라(스웨덴, 프랑스)

③ 저출산이었으나 반전이 된 나라(이탈리아, 스페인)

④ 저출산이 악화되는 나라(한국, 일본, 그리스, 독일, 포르투갈 등)

(3) 복지지출의 양상

복지지출의 측면에서는 1990년 당시에 총복지지출이 차지하는 비중을 한 축으로, 그리고 그 후 18년간의 변화 과정에서의 복지지출의 증감을 비교하였을 때, 초기의 높은 복지비율이 유지되거나 약간 감소한 원숙포화형 복지국가군과 비교적 높은 복지에도 불구하고 점진적인 복지비 증가를 경험한 후발발전형 그리고 낮은 복지지출에서 출발하여 급격한 복지지출의 증가를 경험한 주변형 등으로 구분된다.

① 원숙포화형(노르웨이, 핀란드, 스웨덴, 스페인)
② 후발발전형(프랑스, 독일, 이탈리아, 그리스, 영국, 미국)
③ 주변형(포르투갈, 일본, 한국)

(4) 자영업 규모

자영업 비율은 시기별로 변화가 크지 않고, 상대적으로 그 비율이 안정된 변수로써, 전체 기간에 걸쳐 자영업 비율이 전체 평균 20% 이상을 유지해 온 나라와 그 이하로 유지된 나라로 구분이 가능하다.

① 높은 자영업(그리스, 한국, 이탈리아, 포르투갈, 스페인)
② 낮은 자영업(일본, 핀란드, 영국, 독일, 스웨덴, 노르웨이, 미국 등)

(5) 고령화의 양상

1990년 기준의 고령화율과 그 후 18년 동안의 고령화율의 변화를 비교한 결과, 다음과 같은 세 가지 유형의 국가군 판별이 가능하다.

① 안정형 고령사회(스웨덴, 영국, 노르웨이, 미국)
② 점진형 고령사회(이태리, 독일, 그리스, 포르투갈, 핀란드, 스페인, 프랑스)
③ 급속형 고령사회(일본, 한국)

(6) 자살률의 변화

자살률은 1990년 이후 많은 변화를 보여 왔다. 지난 20여 년간의 변화의 양상을 추적해 본 결과, 매우 높은 자살률을 유지하여 온

나라들과 낮은 자살률을 유지한 나라들 그리고 급격하게 자살률이 높아진 나라 등으로 구분이 가능하다.

① 고자살 안정형(핀란드, 노르웨이, 프랑스, 독일, 스웨덴, 미국)

② 저자살 안정형(스페인, 그리스, 이탈리아, 영국, 포르투갈)

③ 고자살 아노미형-급속한 증가형(한국, 일본)

나. 한국형 저출산과 고령화를 설명하는 요인들

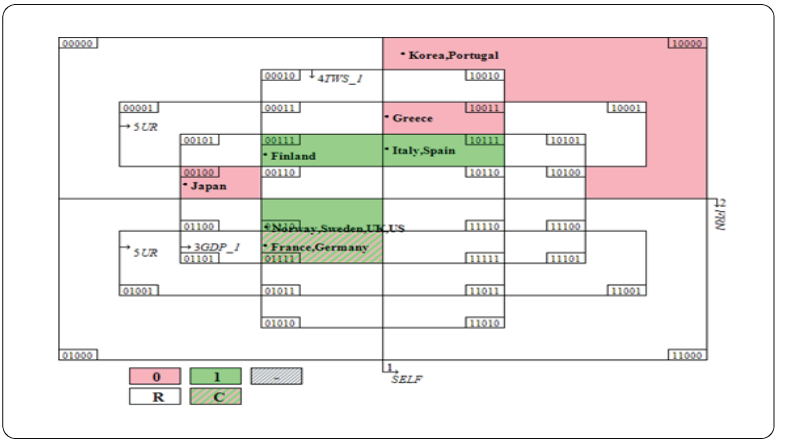
각 지표들에 대한 질적 비교 분석 방법을 활용하여 발견된 한국에서의 저출산·고령화 및 사회적 위험을 설명하는 주요한 배경 요인들에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

(1) 저출산이 심각한 국가 비교

[그림 1]에서 보듯이 한국과 일본은 각각 독특한 저출산 국가군으로 구분되고, 그리스·이탈리아·스페인 등의 남유럽 국가들이 또 다른 저출산 국가형으로 구분된다.

이 중에 저출산이 심각한 한국, 일본, 그리스, 이탈리아, 스페인을 묶어주는 공통 요인은 무엇인가? 그리스와 한국, 포르투갈의 세 국가들의 공통된 특징은 지난 20여 년 간 역동적인 경제성장을 이룬 나라들이라는 점이다. 그러면 출산율의 심각한 저하를 경험하지 않은 나라들을 공통으로 설명하는 요인들은 무엇일까? 저출산의 문제를 잘 풀어나간 국가들을 묶어주는 공통된 요인은 오래 전 선진국의 위치를 선점하였으면서, 동시에 높은 수준의 복지지출을 이루었다는 점이다.

[그림 1] 국가별 저출산 유형과 사회경제적 특성에 관한 덴도그램



(2) 급속한 고령화를 경험한 국가들의 특징 비교

안정적인 고령화를 경험한 국가인 핀란드, 프랑스, 독일, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국 등 7개국으로 분류되는데 이들 국가는 모두 자영업의 비중이 낮으면서 오래 전 선진국에 진입했고, 복지지출이 높으면서 여성의 경제활동도 활발하다는 특징들을 공유하고 있다. 반면에 이탈리아와 스페인 그리고 포르투갈 등의 남유럽 국가들은 앞에 언급한 국가들과는 다른 사회·경제적 특징을 가지면서도 안정적이고 점진적인 고령화를 이끌어왔다.

이들은 모두 상대적으로 복지지출의 비중이 높은 나라들이라는 점에서 공통적이다. 여기서 예외에 해당하는 포르투갈은 비록 자영업 비중이 높거나 후발 발전을 이룬 나라라는 특징을 갖지만, 여성들의 노동시장 참여가 활발하다는 점에서 나름대로 특색을 지닌다. 그 결과로 이들 국가들은 모두 점진적이고 완만한 고령화에 성공하였다.

그에 비한다면 한국과 일본은 매우 다른 환경에서 급속한 고령화를 경험한 나라들이라는 점에서 일정하게 구별된다. 한국과 일본은 급속한 고령화를 경험하고 있다고 하지만, 그 배경 요인은 전혀 다르다는 것을 알 수 있다. 일본의 경우에는 낮은 자영업 비중과 결합한 빈약한 복지지출 혹은 이미 오래 전에 달성한 경제성장으로 인해 일찌감치 선진국에 진입했음에도 불구하고 복지지출이 빈약한 점이 급속한 고령화를 설명하는 변수라면, 한국에서의 급속한 고령화는 빈약한 복지지출과 여성의 저조한 경제활동 참여와 결합하여 나타나고 있다.

(3) 사회적 위험의 국가적 특징 비교 : 자살, 근로빈곤, 고령빈곤

한국사회에서 나타나는 주요한 사회적 위험으로 자살, 근로빈곤, 고령빈곤 등을 살펴볼 수 있다.

- 자살률

자살률 변화에 따른 국가 간 유형화는 지난 20여 년 간 높은 자살률을 지속하고 있거나 혹은 급속하게 자살률이 높아진 나라를 한 집단으로, 그리고 비교적 낮은 자살률을 지속해온 국가군으로 구별 가능하다.

자살률이 높은 나라들은 급속한 고령화가 이루어진 국가들(한국과 일본), 그리고 경제의 자본주의적 조직화가 진전되어서 자영업의 비중이 매우 낮은 나라들(대부분의 유럽 국가)이라는 두 가지 특성으로 요약된다. 그리고 일본은 이 두 가지 유형에 공히 속하는 반면, 한국은 급속한 고령화와만 밀접한 연관이 있다.

한편, 낮은 자살률을 유지해 온 나라들은 공통적으로 자영업 비중이 높으면서 동시에 점진적인 고령화를 유지해 온 남유럽 국가들이다. 뒤르케임이 언급한 것처럼 자살률을 결정하는 것은 기후적 요인이나 자연적 조건 이외에도 다양한 사회적 유대 관계의 변화 등도 밀접한 관련을 맺고 있다. 한국과 일본에서 유독 자살률이 급증한 것은 급속한 고령화로 대변되는 짧은 시간 내의 과격한 사회구조의 변동이 야기한 아노미적 자살의 가능성이 높음을 보여주는 것이다.

- 고령빈곤

고령빈곤은 특히 남유럽과 동아시아 국가들에서 심각한 반면, 영미나 대륙 유럽에서는 크게 두드러지지 않는다.

고령빈곤을 경험하는 국가들에게 공통된 현상은 높은 자영업, 낮은 복지지출 그리고 급격한 고령화와 여성 노동시장 참여의 빈약함이다. 특히 한국의 경우에 노인빈곤의 문제는 이러한 문제들과 모두 결합하여 나타나고 있다. 반면에 고령빈곤이 심각하지 않은 나라들을 공통으로 설명해주는 특징으로는 낮은 자영업과 결합한 높은 복지지출 혹은 낮은 자영업과 결합한 점진적인 고령화, 높은 복지지출과 결합한 여성들의 활발한 노동시장 참여 등이다.

- 근로빈곤

최근 들어 근로빈곤율이 비교 대상 국가들의 평균보다 높은 경우는 그리스, 이탈리아, 스페인, 일본, 한국, 포르투갈 등이다. 반면에 이들을 제외한 대부분의 유럽 국가들은 매우 유사한 속성들을

공유하고 있는 것으로 보인다. 예를 들면 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국 등은 모두 같은 사회·경제적 속성들을 공유하고 있고, 독일도 거의 유사한 특징들을 공유하고 있다. 반면에 근로빈곤율이 높은 나라들은 그만큼 다양한 특성들을 가지고 있다.

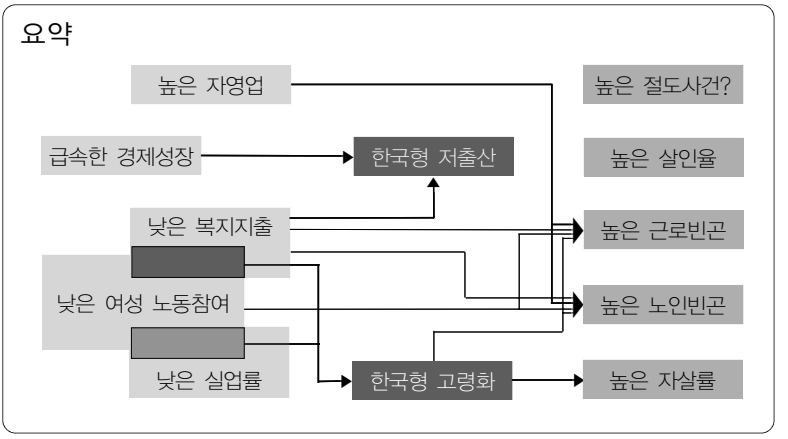
근로빈곤율이 높은 나라들의 공통된 특징이라고 할 수 있는 것은 높은 자영업 비율로서 그리스, 이탈리아, 스페인, 한국, 포르투갈 등이 모두 여기에 해당한다. 복지지출의 부족으로 인한 근로빈곤에 해당하는 국가는 일본, 한국, 포르투갈 등이 대표적이다. 한국과 일본에서 일어나는 급속한 고령화도 근로빈곤의 증대와 밀접하게 연관되어 있다.

특히 여성 노동시장 참여가 제한된 그리스, 이탈리아, 스페인, 한국 등에서도 근로빈곤율이 높게 나타난다. 결과적으로 한국은 이러한 모든 유형들에 해당하는 특성들을 고루 갖춘 나라에 속한다.

한편 낮은 수준의 근로빈곤율을 보여주는 국가들의 공통된 특징은 몇 가지로 구분할 수 있다. 모든 국가들에서 자영업의 비중이 매우 낮고, 복지지출의 수준이 매우 높으며, 오랜 기간에 걸쳐 안정적인 고령화가 진행된 나라들이고, 여성의 노동시장 참여가 활발하다는 특징을 갖는다.

이와 같이 한국사회의 심각한 사회적 위험 요소들은 저출산의 급격한 심화, 빠른 고령화 진행 속도, 높은 노인빈곤율과 근로빈곤율, 높은 자살률 등이라고 할 수 있다. 저출산·고령화의 주요 동인으로서 한국형 저출산은 낮은 복지지출 하에 빠른 경제성장 과정에서 급속하게 이루어졌다. 또한 고령화에 영향 미치는 요인은 낮은 복지지출, 낮은 여성 노동참여, 낮은 실업률로 밝혀졌다.

[그림 2] 저출산·고령화 및 사회적 위험에 영향을 미치는 배경 요인들



이러한 유형은 빠른 속도로 변화에 적응하지 못해서 생기는 위험 기피 현상으로 볼 수 있다. 주요 동인들을 요약하면 [그림 2]와 같다.

다. 사회적 위험의 주요 동인 중 저출산·고령화와 무관한 영향 요인 : 높은 자영업 비중

저출산·고령화와 관련되지 않지만 사회적 위험을 증가시키는 주요 동인인 자영업 비중에 대하여 주목해 보아야 한다. 우리나라 자영업 종사자 비중이 다른 OECD 국가에 비해 매우 높은 편이다. 자영업 종사자들은 그 성격과 내용이 매우 이질적이고, 사업의 운영에 따른 위험을 거의 전적으로 지고 있기 때문에 경기 상황에 매우 민감하다.

외환위기 이후 경제 및 소득의 양극화는 자영업에도 영향을 미

쳐 자영업 종사자들 사이의 소득 및 자산 격차가 확대되는 모습을 보인다. 자영업주의 상당수는 비공식 부문(informal sector)에 속하고 있어 사업자등록증이 없고 매출과 소득, 근로 여건, 일자리 이력 등의 자료 파악이 어렵다. 통계청(2008)의 조사에 따르면 고용주 7.8%와 자영자 48.5%는 사업자등록을 하지 않음으로써 원칙적으로 소득 파악이 어려울 뿐 아니라 고용·산재 보험 등의 적용이 확대된다 하더라도 사회보험의 사각지대에 놓여있다. 이처럼 비공식 부문에 자리하고 있는 영세 자영업주를 제도적 보완을 통해 공식 영역으로 끌어올리는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

5. 저출산·고령화와 사회 위험 관련 주요 동인, 시나리오 도출 및 정책적 함의

이 연구의 특성은 인구학적 예측 방식인 계량적인 추정이나 타임 시리즈 방식과는 다른 제도주의적 방식을 취하고 있다는 점이다. 저출산·고령화와 관련하여 사회적 변화를 사회적 위험인 근로빈곤과 노인빈곤, 자살 등과 관련하여 주요한 배경 요인들을 고찰하였다. 한국의 저출산은 대부분의 OECD 국가와는 구별되는 독특한 경험이라고 할 수 있다.

주요 배경 요인으로는 급속한 경제성장과 낮은 복지지출이 가장 특징적이다. 따라서 한국의 저출산·고령화는 주로 짧은 시간에 진행되어 나타나는 '아노미형' 사회적 위험을 크게 증가시키고 있다. 한국형 고령화는 낮은 복지와 낮은 여성 참여, 낮은 실업률이 결합

하여 형성해 낸 레짐이며, 이것이 높은 수준의 노인빈곤과 근로빈곤 그리고 높은 자살률을 만들어내고 있다고 볼 수 있다.

분석 결과를 통해 발견된 주요 배경 요인은 다음의 두 가지이다.

① 저출산·고령화와 직접 관련이 있는 사회적 위험 요인(자살, 노인빈곤, 근로빈곤).

② 저출산·고령화와 무관한 사회적 위험 요인(살인, 절도)으로 구분된다. 사회적 위험의 주요 동인 중 저출산·고령화와 무관한 중요한 요인은 자영업 비중이라고 볼 수 있다.

여기에서 사회적 위험의 미래 전망을 위한 두 가지 시나리오가 가능하다.

① 저출산·고령화가 서서히 완화되도록 하면서 연착륙하는 경우

② 저출산·고령화가 경착륙하는 경우이다.

가. 긍정적 시나리오 : 저출산·고령화와 사회적 위험

한국의 자살률은 OECD 국가 중 1위이며 매우 급속하게 증가하고 있다. 자살률을 낮추려면 고령화 속도를 늦춰야 하며, 복지지출과 여성 노동시장참여율도 동시에 높아져야 한다. 그러나 앞에서의 분석 결과에 따르면 높은 자영업의 비중이 노인빈곤과 근로빈곤 등의 사회적 위험에 상당히 중요한 배경 요인으로 작용하고 있다.

자영업은 입직할 때 다양한 층이 진입을 하지만 성공하는 층은 소수이며, 대부분 한 번 자영업 부문에 종사하면 빠져나오지 못하는 함정으로 작용하게 된다. 인적자본이 충분하며 남성과 전문직

일 경우 자유로운 출입이 가능하다. 그러나 여성, 육체노동자, 탈숙련 노동자의 경우 자영업에 한 번 입직하면 정규직 고용 부문으로 이직할 가능성이 매우 희박하다. 따라서 자영업 부문은 기존 복지의 사각지대이며, 위장된 낮은 실업률을 나타내는 착시 효과를 제공하는 기능을 한다.

자영업은 시장이나 복지 시스템과 다른 중간지대(grey area)를 형성하며, 소득 규모가 정확히 드러나지 않는 비공식 부문으로 작용하고 있다. 산업구조나 자원배분에 있어서 유럽의 복지국가들과 비교해 볼 때, 이들 국가의 경우는 자영업 비중이 낮게 나타난다. 따라서 자영업 비중이 축소되고 경제구조가 더욱 투명해질 경우 사회적 위험이 감소하고, 저출산·고령화 추세가 완화되며 생산가능인구도 늘어날 가능성이 있다.

한편 사회적 연대에 대한 가치와 합의가 정치·사회적으로 형성되는 것도 중요한 관건이 된다. 즉 빈곤과 실업에 대한 사회적 합의가 만들어져 복지지출에 대한 공감대가 만들어지면 분배에 대한 사회적 논의가 형성될 것이다. 즉 사회집단 간 세대 간의 갈등이 감소하고 양보와 사회적 연대가 높아지는 시민문화의 형성이 이루어질 수 있다. 따라서 이러한 조건들이 만족될 때 사회적 차별이 해소되고 여성 노동참여율이 증가되며, 육아 부담이 줄어드는 방향으로 긍정적인 사회적 변화의 토대가 구축될 수 있다.

그 결과 사후적인 복지 투자보다 복지 수요 발생 자체가 감소된다. 이에 따라 출산력이 높아지며 생산연령인구 비중이 높아지고 피부양인구의 비율이 줄어들어 지속적으로 재생산 가능한 미래가 전망된다.

나. 부정적 시나리오 : 저출산·고령화가 심각해지는 경우

복지지출과 여성 노동시장참여율이 증가한다고 해도 다른 요인에 의하여 저출산·고령화 및 사회적 위험이 증가하게 된다. 정치·문화적·집합적으로 문제를 풀어나가는 집합적 협상(Collective Bargaining)을 통한 문제 해결보다는 노동계급이 파편화되는 효과가 나타날 수 있다.

여기에서도 높은 자영업 비중이 부정적인 영향을 미치는 매개적 요인으로 작용하게 된다. 대다수의 저학력, 미숙련자들에게는 고용부문에서 일자리를 구하지 못하게 되면 자영업이 손쉬운 대안적인 해결이 된다. 이러한 높은 자영업 비중으로 인하여 자영업 부문이 복지의 사각지대로 남아있는 채 복지정책은 기존의 보호받고 있는 사람들을 더욱 보호하는 방향으로 갈 수 있다. 즉 필요한 사람에게는 복지 혜택이 돌아가지 않고, 보호를 받는 사람은 과잉보호로 인한 양극화 효과가 발생하며, 이로 인하여 근로빈곤과 노인빈곤이 심각해지게 된다.

다. 긍정적 시나리오의 정책적 함의

그러면 어떤 조건이 갖추어질 때 저출산 및 사회적 위험이 감소되는가? 다음의 두 가지 경우를 지적할 수 있다.

첫째는 일자리의 충분성, 높은 복지지출, 외국인 노동자의 유입(가사노동 대체)의 조건이 충족되는 경우이다. 즉 OECD 국가들과 비교해 볼 때, 경제 여건이 좋아서 GDP가 높고 복지지출이 많았던

국가에서 저출산의 문제가 해결된 사례를 찾아볼 수 있다.

둘째는 사회적 적응성의 증가로 내적 균형 유지가 이루어지는 경우이다. 한국사회는 저출산이 너무 급속하게 진행되었기 때문에 정체 단계에 들어섰으며 저점을 통과했다고 볼 수 있다. 따라서 사회적 적응이 이루어져 항상성을 유지하는 단계이며, 급속한 저출산 유형이 완화되면서 내적인 균형 유지 메커니즘 단계로 왔다고 볼 수 있다. 따라서 한국의 복지지출이 상대적으로 낮았기에 복지지출을 상대적으로 더 늘릴 수 있는 가능성이 있고, 외국인 노동력의 유입을 더 높일 수 있는 가능성도 존재한다. 이러한 상황을 종합적으로 판단할 때, 자영업 부문의 투명성을 높여 고용 및 자영업 부문 간 통합을 이룩하고 사회적 합의를 통해 기존의 이중성이 해소될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 저출산과 사회적 위험의 주요 영향 요인 중 단기간 내에 변화하기 어려운 부분이 자영업 비중이기 때문이다.

이 연구 결과의 정책적 함의로는 단순히 복지지출 비중을 늘리거나 사회보장 프로그램을 도입하는 것만이 아니라, 한국사회의 구조적인 특성과 결합될 수 있는 현실 적합한 방법을 모색하는 것이 필요하다는 점이다. 따라서 자영업 부문(비공식 부문)과 공식 부문을 통합하고 투명성을 높이는 것이 중요하다. 자영업 비중과 그것의 변화 방향 및 투명성 제고 여부가 정책의 효과에 지대한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

가족의 해체와 New Family Model

전혜정
(연세대학교 아동가족학과 교수)

1. 서 론

가족은 사회의 기본 단위로서 사회적 결속과 발전의 초석이다. 따라서 가족의 구조는 어떠한가? 어떤 기능을 하고 있는가? 시대가 바뀜에 따라 이러한 가족의 구조와 기능이 어떻게 변화해 왔는가? 앞으로 어떻게 변화할 것이라고 전망되는가? 또한 이러한 변화 추세가 사회적으로 어떤 의미를 갖는가? 이런 물음은 개인과 국가의 발전을 위해서 매우 중요한 논제이다(한국보건사회연구원, 1991). 산업화·도시화·서구화 등 20세기 후반의 급속한 사회 변동과 이러한 사회 변동의 원인이자 결과인 개인의 변화는 우리 사회에 저출산·고령화라는 현상을 초래하였으며, 이와 동시에 핵가족화로 대표되는 가족구조의 변화, 가족 기능의 약화, 가족 유형의 다양화 등 가족과 관련된 여러 가지 변화를 야기하였다.

19세기에서 20세기에 걸쳐 저출산·고령화 및 그로 인한 인구 감소 현상이 일어난 이후, 1960년대부터 이혼, 동거, 혼외출산 및 한부모가족의 증가 현상을 경험한 미국이나 유럽과 달리 우리나라는 저출산·고령화 현상과 가족구조 변화를 1980년 이후 동시에 경험하고 있다(정현숙, 2011). 따라서 저출산·고령화와 가족의 변화를 논할 때 우리는 전자가 후자의 원인 내지는 결과인 것으로 가정하고 있으나, 사실상 이 두 가지 현상은 적어도 우리나라의 경우에는 상호인과적인 관계로서 동일한 현상의 거시적 차원과 미시적 차원이거나 혹은 제3의 변수에 의해서 동시에 나타난 현상으로 보아야 할 것이다.

예컨대 한국의 보편적 가족 형태로 자리 잡아 가고 있는 맞벌이 가족의 증가를 저출산의 원인으로 볼 수도 있지만, 다른 한편으로는 저출산의 결과로서 맞벌이 가족이 증가했을 가능성도 배제할 수 없는 것이다(김은지 외, 2010). 또한 저출산과 맞벌이 가족의 증가는 노동시장의 불안정성 증가라는 변수에 의해서 동시에 발생했을 가능성도 배제할 수 없다. 가족의 변화가 저출산·고령화 현상을 이끈 것이든 저출산·고령화로 인해 가족이 변화한 것이든 간에 저출산·고령화 시대를 살고 있는 오늘날의 가족은 여러 가지 측면에서 변화를 경험하고 있다.

가족을 둘러싼 거시체계로서의 사회의 변동과 개인의 삶과 행위의 준거가 되는 가족의 변화가 두드러지면서, 이를 이해하고 그 미래를 전망하려는 욕구가 높아지고 있다. 또한 변화된 사회에서의 변화된 가족의 모습에 기반한 저출산·고령화정책이 요청되고 있다(김두섭 외 2005). 본 연구는 저출산·고령화 시대를 살고 있는

오늘날의 가족에게 나타나고 있는 변화를 이해하고, 미래 사회의 가족의 모습을 그려내려는 의도에서 구상되었다. 미래사회는 인구구조의 변화, 정보통신기술의 발달, 의학·생명과학 기술의 발달, 노동환경의 변화, 가치관과 의식의 변화, 세계화의 진전 등으로 더욱 빠르게 변화할 것으로 전망된다.

이러한 변화가 가족에게 어떠한 영향을 미칠지, 그 영향의 의미와 향방은 매우 다층적이고 다중적이며 미래사회의 변화를 어떤 식으로 수용하고 운영해 나가느냐에 따라 다른 귀결을 맞게 될 것인데, 그 수용 및 운용 방식은 사회의 문화적·역사적 맥락과 개인 및 가족의 역량에 따라 달라질 것이다(강홍렬·장혜경·김혜영·김영란 외, 2006). 분명한 것은 가족을 둘러싼 변화는 불가피한 것이며, 날로 새로워지고 있는 가족 모습의 다양성을 수용하기 위해서는 사회 변화와 가족 사이의 역동적 관계를 인식해야 한다는 것이다.

본 연구에서는 장기적인 관점에서 미래사회의 변화를 전망해 보고, 이러한 변화가 가족에게 미치게 될 영향을 가늠해 보고자 한다. 나아가 미래사회의 변화의 향방이 저출산·고령화 현상을 완화시키고, 가족의 건강성을 증진시키는 쪽으로 향할 수 있도록 하기 위하여 어떠한 정책적 노력이 필요한지 살펴보고자 한다.

2. 한국의 가족구조 변화

1980년대 이후 급속한 사회 변동 속에서 한국 가족은 가족의 규모, 세대 구성, 가족 유형, 결합 형태 등 다양한 측면에서 변화를 경험

하고 있다. 본 장에서는 저출산·고령화의 진행과 함께 가족구조가 어떻게 변화하였는지를 알아보기 위하여 인구센서스, 경제활동인구조사, 가계동향조사 등을 활용하여 기술적인 분석을 시도하였다.

가. 가족 규모의 축소와 가족 세대의 단순화

저출산·고령화가 진행됨에 따라 전체 가구[26] 수는 계속해서 증가하고 있으나 가족의 규모는 점차 축소되어 2010년 현재 2인 가구가 주를 이루고 있는 가운데 1인 가구가 급증하고 있다. 1인 가구의 빠른 증가 추세는 한국의 가족구조가 '핵가족화'보다 더 세분화된 형태로 나타남을 보여준다. 2010년 현재 전체 가구의 48.2%를 차지하고 있는 1인 및 2인 가구는 앞으로도 계속 늘어나 우리나라의 대표적인 가구 형태로서의 자리를 공고히 할 것으로 예상된다. 반면에 4인 가구 및 5인 이상 가구의 감소 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

가구원 수 분포의 변화는 평균 가구원 수에도 영향을 미쳐서 가구 당 평균 가구원 수는 1970년 5.2명에서 1990년 3.7명, 2010년 2.7명으로 감소했으며, 향후에도 감소 추세가 지속될 것으로 전망되고 있다. 또한 1인 가구가 증가하면서 혈연가구의 감소도 두드러지게 나타나고 있다. 가구 수의 증가와 가족 규모의 축소는 산업화 과정에서 나타난 가족의 분화 또는 파편화와 핵가족화 현상, 가족으로부터의 독립의 증가, 출산율 감소, 만혼 현상, 첫 자녀 출산연령 지

26) 가구는 1인 또는 2인 이상이 모여서 취사, 취침 등 생계를 같이 하는 생활 단위를 의미한다.

연, 자녀수 감소, 이혼 증가 그리고 노인인구 증가로 인한 노인 1인 가구 및 노인 부부가구의 증가 등에 의한 것으로 보인다.

한편 혈연 가구만을 대상으로 가족의 세대 구성의 변화를 살펴보았을 때 가장 두드러진 특징은 여전히 2세대 가족이 주류를 이루고 있으나 1세대 가구의 비율이 빠르게 늘어나고 있다는 것이다. 부부 가족으로 대표되는 1세대 가족의 증가 추세는 미래에도 계속될 것으로 전망되는 반면에 2세대 가족과 3세대 가족의 비율은 앞으로도 계속 줄어들 것으로 보인다. 부부 가족, 부부와 미혼자녀로 구성된 가족, 한부모와 미혼자녀로 구성된 가족을 핵가족이라고 할 때 지난 30년간 핵가족의 비중은 지속적으로 증가하고 있다.

나. 가족 유형의 다양화

(1) 노인 단독가구의 증가

초저출산 현상과 함께 한국의 인구학적 변화의 또 다른 두드러진 현상은 인구의 고령화이다. 노인인구가 증가하면서 노인 1인 가구와 노인 /부부가구의 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 전체 1인 가구 중에서 노인 1인 가구가 차지하는 비율은 1990년 18.9%에서 2010년 25.7%로 증가하였다. 노인 1인 가구의 성별 구성을 살펴보면 여성노인 1인 가구가 남성노인 1인 가구보다 더 많다. 이는 여성의 평균수명이 남성보다 더 길고 보통 여성의 결혼연령이 남성보다 낮아서, 여성이 노년이 되어 배우자와 사별한 후 혼자 사는 기간이 길기 때문이다.

노인가구만을 대상으로 가구의 세대 구성을 보면, 노인가구도 1

인 가구 및 1세대 가구가 증가하는 경향을 보이고 있다. 이에 비해 2세대 가구는 꾸준히 감소하고 있으며, 3세대 이상의 가족 형태는 크게 감소하여 2010년 전체 노인가구의 7.5%에 불과한 것으로 나타났다. 즉 앞서 논의된 한국 가족의 가족 규모의 축소 현상은 일반 가구에서 뿐 아니라 노인가구에서도 나타나고 있으며, 앞으로 노인 1인 가구, 노인 부부가구가 노인가구의 주를 이룰 것이라 예상된다.

(2) 한 부모 가족 및 여성 가구주 가구의 증가

부모의 이혼 및 사별 등에 의해 발생하는 한 부모 가족은 2010년 전체 가구의 9.2%를 차지하여 한국 사회에서 주요한 가족 형태로 자리 잡아 가고 있는 것으로 보인다. 한 부모 가족 중에서도 아버지와 자녀로 구성된 편부 가족보다 어머니와 자녀로 구성된 편모 가족이 더 많은 비율을 차지하고 있다.

한편 일반 가구 중 여성 가구주가 차지하는 비율도 지속적으로 증가하여 1980년 14.7%에서 2010년 25.9%로 늘어났다. 여성 가구주는 사별 혹은 이혼 등으로 인해 남성 배우자가 없는 가구, 배우자가 부양자로서의 기능을 하지 않는 유배우자 가구 그리고 미혼여성까지 포함하는 포괄적인 개념으로써 여성 가구주 가구가 증가하는 것은 이혼과 미혼 가구주의 증가가 그 주요 원인이다. 앞으로도 이혼 가구주와 미혼 가구주가 지속적으로 증가할 것으로 보여 여성 가구주 가구 또한 계속 늘어날 것으로 전망된다.

(3) 맞벌이 가족의 증가

여성들의 경제활동참가율이 증가하면서 한국사회에서 맞벌이

가족은 이제 보편적인 가족의 한 형태로서의 위치를 확보한 것으로 보인다. 여성의 경제활동참가율은 지속적으로 증가하여 2009년 현재 49.0% 수준으로 나타나고 있다. 김은지 등이 통계청「도시가계조사」자료를 이용하여 맞벌이 가족의 비율을 추계해본 결과(2010), 개인으로서 여성의 노동시장 참여 증가와 함께 가족 단위에서 맞벌이 가족의 비율도 증가하고 있는 것으로 나타났다. 유배우 가구 대비 맞벌이 가구의 비율은 도시가구 근로자의 경우 1998년 32.4%에서 2009년 44.1%까지 급격하게 증가하였다.

(4) 조손가족의 증가

사고나 질병, 실직, 이혼, 범죄, 사망, 별거 등으로 기존의 가족관계가 해체되면서 성인 자녀가 더 이상 부모 역할을 할 수 없거나 자녀 양육을 포기하거나 가출이나 행방불명되어 아동이 혼자 남는 현상이 증가하면서 조손가족도 늘어나고 있다. 조손가족은 1995년 35,194가구에서 2010년 119,294가구로 지난 15년 동안 3배 이상 늘어났다. 높은 이혼율과 더불어 노인인구의 증가, 전통적인 결혼 및 가족 가치관의 변화, 노동시장의 불안정성 증가, 여성의 사회참여율 증가 등으로 조손가족은 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

(5) 처가 거주 가족의 증가

여성의 경제활동 참여 증가, 맞벌이 가족의 증가, 지속되는 경기침체 등의 현상은 부모님과 함께 사는 3세대 가족의 형태에 변화를 가져왔다. 배우자의 부모와 사는 총 사례 수는 1990년 462,000가구

에서 2010년 252,000가구로 20년 간 빠르게 줄어들었지만, 그 안에서 유형의 변화가 나타나고 있다. 아내가 남편의 부모와 사는 경우는 절반 이상으로 줄어든 반면에 남편이 아내의 부모와 사는 경우가 3배 가까이 증가한 것이다. 이는 육아와 주택 문제 등 경제적인 이유로 부부가 부모의 도움을 받는 것에 합의하고, 남성들 역시 과거에 비해 처가살이에 대해 관대해졌다는 점에 기인한다. 또한 신(新) 모계사회라는 신조어의 등장처럼, 여성의 지위 상승과 관련된 사회 현상의 반영이라고 볼 수 있다.

(6) 국제결혼을 통한 다문화가족의 증가

2000년 이후로 한국에서 가장 두드러진 가족의 변화로 결혼이민자에 의한 다문화가족의 증가를 들 수 있다. 결혼이민자는 2002년 34,710명에서 2010년 141,654명으로 약 4배 증가하였다. 결혼이민자의 증가율을 살펴보면 2003년 28.0%, 2005년 31.4%로 급격히 증가하였고, 2006년 이후로도 계속 증가 추세에 있으나 증가폭이 작아지고 있다. 국제결혼 건수 또한 꾸준히 증가하고 있으며, 1991년 이후로 외국인 남편과 결혼하는 비율이 감소하는 반면 외국인 아내와 결혼하는 비율은 증가하였다.

(7) 국외 분거가족의 증가

전반적으로 분거가족은 감소하고 있는 것으로 보이나 국외분거는 증가하고 있다. 직장으로 인한 분거가 여전히 과반수이상을 차지하고 있으나 학업으로 인한 분거, 특히 자녀의 국외에서의 학업으로 인한 분거, 이른바 '기러기 가족'이 증가하고 있다. 또한 5년

이상의 장기 분거가족이 빠르게 증가하고 있다.

3. 한국 가족구조 변화의 요인

2장에서 살펴본 바와 같이 저출산·고령화 시대를 살고 있는 한국 가족의 구조적 변화는 가족 규모의 축소와 가족 세대의 단순화, 노인 단독가구의 증가, 한부모가족, 맞벌이가족, 조손가족, 다문화가족, 분거가족 등 가족 유형의 다양화로 요약된다. 특히 1세대 및 1인 가구의 빠른 증가 추세는 한국의 가족구조가 '핵가족화'보다 더 세분화된 형태로 나타남을 보여준다.

가족을 이해하기 위해서는 가족생활의 미시적이고 개인적 측면뿐만 아니라 거시적이고 역사적인 측면이 충분히 고려되어야 한다. 특히 가족구조의 변화를 설명하기 위해서는 인구학적 요인과 더불어 인구학적 요인에 영향을 미친 가치 변화와 사회경제적 변화도 동시에 고려해야 한다.

한국 가족의 구조적 변화는 저출산·고령화 현상, 혼인율 감소와 이혼율 증가, 만혼 현상, 첫 자녀 출산연령 지연, 여성 취업의 증가 등으로 집약되는 인구학적 요인의 변화와 깊은 관련이 있다. 특히 저출산·고령화 현상은 가족구조의 변화와 긴밀한 관련이 있다.

우리나라는 합계출산율(TFR, Total Fertility Rate)이 1983년 인구대체 수준인 2.1명 이하로 하락한 이래 2005년 1.08명까지 감소하여 세계 최저 수준을 기록하였다. 이후 합계출산율은 2006년 1.13명, 2007년 1.26명 등 2년간 증가세를 보였으나, 2008년 1.19명, 2009년

1.15명으로 다시 감소하였다. 특히 2000년대에 들어 합계출산율이 다소 불규칙하게 변화하고 있으나, 전반적으로 1.2명 내외에서 변화하고 있는 등 초저출산 현상이 장기화되고 있다.

이와 더불어 보건의료기술의 발달로 평균수명이 늘어남에 따라 노인인구는 지속적으로 증가하여 2010년 우리나라의 노인인구는 5,425,000명으로 전체 인구의 11.3%를 차지하고 있다. 2000년 고령화사회에 진입한 이후, 2018년에는 고령사회, 그로부터 8년 후에는 초고령사회에 진입할 것으로 전망하고 있다. 이와 같은 빠른 고령화로 노인 1인 가구, 노인 부부가구 등 노인 단독가구가 증가하고 있다. 한편, 혼인율의 경우 인구 1천 명 당 혼인 건수를 의미하는 조혼인율이 1980년 10.6건에서 2000년 7.0건으로, 그리고 2009년 6.2건까지 떨어진 이후 2010년에는 6.5건으로 다소 증가하였다. 반면에 이혼율은 인구 1천 명 당 이혼 건수를 의미하는 조이혼율이 1970년 0.4건에서 2000년 2.5건으로 증가하였고, 2010년에는 2.3건을 기록하였다.

평균 초혼연령은 1991년 남성 28.0, 여성 24.9에서 2010년 남성 31.8세, 여성 28.9세로 증가하였다. 한편 첫 자녀 출산 시 어머니의 평균연령은 1996년 26.7세에서 2010년 30.1세로 증가하였다. 또한 우리나라 여성의 경제활동참가율은 49.4%로 2000년 이후 지속적으로 50% 내외 수준에 머물고 있다.

이와 같은 인구학적 요인과 더불어 인구학적 요인에 영향을 미친 가치 변화와 사회·경제적 변화 또한 한국 가족의 구조적 변화를 초래하는데 기여하였다. 가족 변화에 대한 논쟁에서 가족 진보론에 대항하여 가족쇠퇴론(혹은 가족 위기론, 가족 해체론, 가족 붕

괴론)을 주장하고 있는 이론가들은 극단적인 개인주의, 이기주의, 쾌락주의의 확산이 저출산, 이혼율 증가, 혼인율 감소 등의 인구학적 변화를 초래하였고 그 결과 가족구조가 변화한 것이라 주장한다. 반면에 가족 진보론자들은 가부장제의 모순에 대한 인식의 확대와 자본주의 경제구조의 불안정성 증가에 주목한다.

한편 미시적인 측면에 초점을 맞추어 가족구조의 변화를 설명하고자 한 이론가들 중 선호이론(preference theory)[27]을 지지하는 학자들은 가치관의 변화로 많은 사람들이 프라이버시를 중요시하게 되었고 이 프라이버시를 최대로 보장할 수 있는 소가족을 선호하게 됨에 따라 가족 규모가 작아지게 되었다고 설명하고 있다. 또한 가족구조 이론(family structure hypothesis)에 입각해서 가족구조의 변화를 이해하려는 이론가들은 출산율 저하, 평균수명 증가, 결혼 양상의 변화 등 인구학적 변화가 규모가 큰 가족을 형성하고 사는 것 보다는 작은 규모의 가족으로 독립하는 쪽으로 가족구조를 변화시키고 있다는 입장이며, 경제적 이론(economic hypothesis)에서는 대가족의 장점으로 인식되었던 "규모의 경제"가 갖는 효과가 감소한 것이 가족 규모의 감소를 가져왔다고 보고 있다.

반면에 보다 거시적이고 역사적인 측면에서 가족 규모의 축소를 조망하고자 하는 입장에서는 산업화와 도시화로 인한 이촌향도의 인구 이동과 이로 인한 탈가족화 등 1960년대 이후 우리 사회의 전반적인 변화에 초점을 맞추어 가족구조의 변화를 설명하고자 한

27) 선호이론 : Catherine Hakim에 의해 주창된 이론으로 생산 또는 재생산적 기여와 관련해 여성의 선택을 예견하는 이론이다. 이 이론은 현대사회에서 여성이 출산과 일이라는 양대 생활주기 패턴에 따라 경험하는 변화를 설명하는데 사용된다.

다(보건사회연구원, 1991).

가족의 변화를 이해하기 위해서는 가족 자체의 변화와 더불어 가족을 둘러싸고 있는 환경의 변화에 대한 분석이 필요하다. 정보기술의 발달과 이러한 기술 변동에 의해 발생되는 노동환경의 변화, 의생명학의 발달과 이로 인한 인구학적 변화, 전 지구적으로 일어나고 있는 세계화의 진전 그리고 개인의 가족에 대한 가치관 및 가족과 개인의 삶과 관련된 사회적 규범에 있어서의 변화는 한국 가족의 변화를 촉발하였다(김혜영, 2008; Waite, 2009). 즉 그 동안의 한국 가족구조 변화의 이면에는 가족주의적 가치관의 효력 약화 및 개인의 가치관과 취향에 따른 자율적 선택권의 보편적 수용이라는 미시적 변화와 더불어 기술 변동, 노동 환경, 인구학적 변화 등과 같은 가족을 둘러싸고 있는 거시 환경적 변화가 동시에 작동했다고 볼 수 있다. 이러한 거시 환경적 체계에서의 변화는 미래 사회에도 지속될 것이며, 그 결과 가족도 또한 변모를 계속하게 될 것이라 전망된다.

4. 외국의 가족구조 변화

유럽 국가와 더불어 미국·일본 등 세계의 주요 국가들은 출산율과 혼인율 감소, 이혼율 증가, 동거가족 및 1인 가구 및 노인가구의 증가 등을 특징으로 하는 공통적인 가족구조의 변화에 직면해 있으며 이로 인해 가족의 형태가 다양화 되어 가고 있다. 세계의 주요 국가들은 전반적으로 유사한 양상의 가족구조의 변화를 보이는 가

운데에 각 국가가 가지는 개별성 또한 두드러진다.

가. 일본의 가족구조 변화

일본 역시 저출산과 고령화라는 인구구조의 변화와 이로 인한 가족구조의 변화의 소용돌이 안에 놓여 있다. 2010년 기준으로 일본의 15세 미만 인구는 전체 인구의 13.2%, 65세 이상 인구는 23.7%로서 유소년인구는 세계 최저이고, 노인인구는 세계 최고 수준을 보이고 있다. 저출산·고령화 현상으로 인해 매년 인구가 줄어들고 있다.

2008년 일본의 출산율은 1.37로 OECD 국가의 평균인 1.71보다 낮은 수치이나 조혼인율은 2006년을 기준으로 5.8으로 OECD 국가의 평균인 5.1에 비해 높은 것으로 나타났는데 이는 낮은 혼인율이 문제라기보다는 낮은 출산율이 인구 감소에 직접적인 영향을 미치고 있음을 시사한다. 일본의 낮은 출산율은 일과 가족의 병행이 어렵고, 자녀 양육을 하는데 있어 많은 사회적 비용이 드는 구조적 상황에서 기인한다고 해석된다.

한편, 일본에는 평생 동안 한 번도 결혼하지 않고 홀로 살다가 홀로 죽는 사람(생애 미혼자)이 급증하고 있다. 2005년 조사에 따르면, 남성의 16%, 여성의 7.3%가 생애 미혼자였고, 이러한 비율은 현재 30대가 50대가 되는 20년 후가 되면, 남성의 30%, 여성의 20%에 육박할 것으로 전망하고 있다. 또한 미혼가구와 독거노인의 증가에 따른 1인 가구가 증가하여 2010년 현재 1인 가구는 31.2%로써 부부와 자녀가 함께 생활하는 가구는 28.7%보다도 더 많은 것으로

집계되었다. 1인 가구가 전형적인 부모자녀 가구를 추월한 것이다.

전통적인 일본 가족에서는 노인이 결혼한 성인 자녀와 함께 동거하는 것이 미덕이었으나 고령화가 급속히 진전되면서 가족구조에 변화가 나타나고 있다. 노인과 자녀가 동거하는 가구 수는 줄어드는 반면, 노인 부부가구와 노인 1인 가구와는 크게 증가하여, 여성노인 5명 중 1명이, 남성노인은 10명 중 1명이 혼자 살고 있다. 종합해볼 때 일본의 가족구조의 변화는 1인 가구 및 노인가구의 증가로 요약된다. 이러한 일본의 현상은 10년 뒤 우리나라의 미래 모습이 될 수도 있다는 전망 하에 일본의 상황을 파악하고 대비하려는 노력이 필요할 것으로 보인다.

나. 미국의 가족구조 변화

미국과 유럽에서는 19세기에서 20세기에 걸쳐 저출산·고령화 및 그로 인한 인구 감소라는 1차 인구 혁명을 경험하였고, 1960년부터 현재까지 이혼, 동거, 혼외 출산 및 한부모가족의 증가가 특징인 2차 인구학적 혁명에 직면해 있다(Giddens, 2010). 그 결과 확대가족은 거의 대부분 사라져가고 있으며 이혼율의 증가, 재혼의 증가, 한부모가족의 증가로 전통적인 핵가족도 점차 감소하고 있다. 또한 이민 및 국가 간 인구 이동, 세계화로 인해 다문화가족이 증가하고 있다.

먼저 미국의 경우 한부모 출산, 동거 집단의 해체, 재결합, 이혼 그리고 재혼의 증가는 미국 가족의 특징적 현상이다. 이러한 현상은 이혼과 혼외출산, 동거자들 사이의 출산, 다(多)파트너 출산

(multiple partner fertility)[28] 및 범국가적 이민가족의 증가와 같은 새로운 현상에 의해서 가속화 되고 있다. 지난 20년 이상 미국의 출산율이 OECD 국가의 평균보다 높은 상황을 유지하고 있다. 최근 들어 혼외출산은 해마다 늘어가며 사회적인 화두로 부각되고 있다. 미국 질병통제예방센터(CDC)에 따르면, 2007년 혼외출산은 전체의 39.7%를 차지한다. 또한 1990년대 이후에는 한 명 이상의 파트너와의 관계에서 자녀를 출산한 경우 즉 "다(多)파트너 출산(multiple partner fertility)"이 증가하고 있다.

한편, 동거 커플은 2010년 약 12% 정도로 집계되었으며, 최근 들어 젊은이들 사이에서는 결별 과정의 단점을 최소화한 '반쯤 동거(stayover relationship)'가 선호되고 있다(Tyler, 2011). 이는 주 3~4일 밤만 함께 지내고 나머지 시간은 각자의 집에서 머무는 형태의 관계이다. 또한 동거 혹은 결혼과 같은 관계에 있으면서 자신들을 부부로 부르지만 각기 다른 가정에 살고 있는 LAT(Living Apart Together, 떨어져 살면서 함께하는 가족) 형태의 생활양식도 늘어가고 있다. 23세 이상의 여성 7%, 그리고 남성 6%가 파트너는 있지만 파트너와 동거하지는 않는 LAT 상태이다. 이처럼 미국에서는 가족을 유지하는데 노력하기 보다는 더 쉽게 결별이나 이혼을 할 수 있는 편리한 가족구조를 선호해 가는 경향이 목격되고 있다.

미국은 다른 국가보다 이민자가 많고 출산율이 높았기 때문에 그동안 고령화에 대한 관심이 상대적으로 크지 않았다. 그러나 미국에서도 노인인구가 지속적으로 증가함에 따라 노인 단독가구

28) 한 여성이 자녀의 생물학적 아버지가 서로 다른 자녀를 출산 하는 경우.

또는 노인 부양가구가 증가하는 등 고령화는 미국 가족의 구조 변화에 큰 영향을 줄 것으로 예상된다. 또한 가족 관계 측면에서도 변화가 나타나 다세대에 걸친 수직적인 친족 관계가 수평적 관계에 비해 중요해질 것으로 보인다(Cherlin, 2010). 종합해 볼 때 미국의 가족구조는 현재 일반적인 가족주기를 따르지 않는 다양화된 가족 유형이 증가하고 있으며, 가족의 지속적인 해체와 분화가 두드러진다.

다. 유럽의 가족구조 변화

가족 규모의 축소, 혼인율 감소, 출산율 감소, 만혼 현상, 첫 자녀 출산연령 지연, 자녀수 감소, 동거 및 이혼의 증가, 독신가구 및 한부모가족의 증가, 혼외출산 및 여성 취업의 증가, 노인인구 비율의 증가, 유럽 가족의 특징적 변화의 내용이다(정현숙, 2011). 프랑스, 독일, 스웨덴, 스페인, 폴란드 등 주요 유럽 국가들은 1970년과 비교했을 때 조혼인율과 출산율 모두 상당히 감소하였다.

특히 프랑스는 조혼인율에서 상대적으로 큰 감소폭을 보여주었으며, 스페인은 조혼인율과 합계출산율면에서 다른 국가와 비교했을 때 크게 하락한 것으로 보고되고 있다. 조이혼율은 대부분의 유럽 국가들이 증가세를 보이고 있는데, 그 중 스페인이 가장 높은 상승세를 보이고 있다. 동거의 경우 예전에는 동거로 시작해도 결혼하는 경우가 많았으나 최근에는 동거가 영구적으로 지속되는 현상이 증가하고 있다.

한편 이혼으로 인한 한부모가족의 경우에는 어머니랑 같이 사는

자녀들이 아버지랑 같이 사는 경우보다 월등히 높다.

유럽의 출산율은 1930년대의 경제공황 시대에 이미 정체 또는 저하의 경향이 나타났으나 1940년대 중반부터 출산율은 반등하였고 전후에는 베이비붐 시대를 맞이하였다. 그러다 1960년대 후반부터 전후의 고도 경제성장과 함께 출산율은 다시 하락했고, 1970년대 후반부터 인구 대체 수준인 2.1을 밑도는 국가가 속출하였다. 그 후 1980~90년대에는 출산율이 유럽 내에서도 지역별로 달라지는 다양화 현상이 나타나고 있다(전광희, 2005).

유럽 국가들이 공통적으로 가지는 또 하나의 큰 특징은 급속한 고령화이다. 유럽 주요 국가들에서 65세 이상 인구 비율은 전 세계 평균을 크게 웃돌고 있으며, 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 이에 배우자를 잃고 자녀들과 멀리 떨어져 있는 노인의 경우 양로원 등의 기관으로 이주하는 경우가 증가하고 있다.

이러한 유럽 국가들에서 공통적으로 나타나는 전반적인 추세 속에서도 개별 국가들의 다양성이 두드러지는데 저혼인과 저출산, 고령화의 문제가 상대적으로 가장 심각하게 문제시 되는 국가는 스페인이다. 스페인은 과거에 비해 혼인율이 크게 감소하면서 출산율 또한 낮은 수준에서 유지되고 있다. 이는 여성이 가족생활과 일을 양립하기 어려운 사회구조와 더불어 상대적으로 낮은 수준의 가족복지 혜택 때문인 것으로 파악되고 있다. 이 같은 상황은 스페인 조부모의 약 25%가 손자녀를 돌보는 등의 가족구조에도 영향을 미치고 있다.

반면에 프랑스의 경우에는 낮은 수준의 혼인율에도 불구하고 최근 들어 출산율이 오히려 증가하는 독특한 특징을 보이고 있다.

이는 동거 및 미혼모 출산 등과 같은 다양한 가족 형태에 대한 법적·사회적 수용도가 높은 것에서 비롯된 것으로 분석된다. 또한 가족에 대한 다양한 세제 혜택과 사회보장제도가 마련되어 있어 여성이 가족생활과 일을 병행할 수 있는 여건이 형성되어 있기 때문으로 보인다. 뿐만 아니라 1999년에 시행된 동거보호제도인 PACS[29]를 통해 동거 커플의 경우에도 신고만 하면 결혼한 커플에게 주어지는 권리 및 의무에 대한 법적 보호를 받을 수 있도록 한 것이 출산율 증가에 도움이 된 것으로 이해된다.

종합해 볼 때 세계 주요 국가들은 결혼을 택하지 않는 젊은 층의 증가와 그로 인한 저출산, 이혼율 증가와 이로 인한 한부모가족의 증가, 맞벌이 가족의 증가, 늘어나는 노인 단독가구 그리고 1인 가구와 동거 커플의 증가 등 가족구조의 변화에 있어서 전반적으로 큰 틀을 같이 하고 있다. 또한 미국 및 유럽 국가에서는 사실혼을 통한 출산이나 혼외 출산, 아버지가 없는 형태의 출산 혹은 비혼자나 동성결합커플의 자녀 입양을 통한 가족의 형성 등 과거에는 볼 수 없었던 유형의 가족이 증가하고 있다.

핵가족 제도를 정상적인 것으로 간주하는 가족 쇠퇴론자들은 이러한 가족의 변화, 즉 새로운 구조의 가족 등장을 가족제도의 위기라 규정하고 전통적인 가족 가치를 회복하고 분명한 성 역할 정립을 통해 가족이 전통적으로 수행해왔던 사회적 역할과 사회 유지를 위한 기능을 담당해야 한다고 주장한다. 반면에 비전통적 가족

29) PACS(Le pacte civil de solidarite) : 시민연대계약이란 뜻이지만 동거 커플을 위한 제도. 동거를 하는 커플의 경우에도 결혼한 쌍에게 주어지는 권리 및 의무와 똑같이 법적보호를 받을 수 있도록 한 것이다.

구조의 증가를 후기산업사회의 본질로 이해하여 오늘날 새로운 가족의 출현을 가족의 재구조화로의 전이 과정으로 보는 가족 진보론자는 사회·문화적 변화에 따른 가족구조의 변화는 필연적인 사건일 수밖에 없다고 주장한다. 즉 새롭게 나타나는 동거, 혼외 출산 등의 현상들 역시 가족의 쇠퇴나 위기의 측면에서 비롯된 것이 아니라 사회구조의 변화에 따른 자연스러운 현상이라는 것이다. 따라서 가족 진보론자의 관점에서 현재의 가족은 변화하는 것이지 쇠퇴하는 것이 아니다.

세계 주요 국가들의 가족구조에 대한 조사에서도 드러났듯이 가족구조 변화와 관련하여 세계 주요 국가들은 공통적인 특징을 보이면서도 각국의 사회·문화적 여건에 따라 국가별로는 개별적인 특성을 보이고 있다. 이러한 국가 간 상이성은 각국의 사회적 혹은 가정 내 양성평등 수준이나 동거와 같은 다양한 가족 형태에 대한 수용 정도, 그리고 여성의 육아 부담 완화를 위한 가족정책 등에 있어서의 차이에서 기인한 것으로 이해된다. 이는 가족구조가 어떻게 변화할 것인가는 국가가 어떠한 가족구조를 지향하느냐, 그리고 어떠한 제도와 사회적 분위기를 형성해 나가느냐에 달려 있음을 시사한다.

사회문화적 변화가 멈추지 않는 한 가족의 변화 또한 계속될 것이다. 따라서 결혼과 가족에 대한 개념을 확장하여 변화하는 가족의 요구를 수용하는 방향으로 가족정책이 진화해 나가야 할 것이다. 구체적으로 다양한 방식을 통해 태어나는 아이들에 대한 제도적 보호장치를 마련하고, 다양한 가족을 인정하면서 동거가족, 한부모가족, 무자녀가족, 노인 단독가구, 1인 가구 등이 가지기 쉬운

취약점을 국가가 법이나 경제적·물질적 지원 등의 정책을 통해 보완해주는 가족정책이 요구된다.

5. 미래사회와 가족구조 변화 전망

가족을 이해하기 위해 주목할 점 중 하나는 가족이 생활하는 사회, 문화, 역사적 맥락의 변화와 이들 맥락의 앞으로의 변화일 것이다(정현숙, 2011). 미래사회의 변화가 가족에게 어떠한 의미를 갖는가는 개인과 국가의 발전을 위해서 매우 중요한 논제이다.

가족의 변화를 이해하고 전망하기 위해서는 가족 자체의 변화와 더불어 가족이 처해 있는 사회·문화적 환경의 변화에 대한 분석과 예측이 필요하다. 정보기술의 발달과 이러한 기술 변동에 의해 발생되는 노동 환경의 변화, 의생명학의 발달과 이로 인한 인구학적 변화, 개인의 가족에 대한 가치관 및 가족과 개인의 삶과 관련된 사회적 규범에 있어서의 변화, 그리고 전 지구적으로 일어나고 있는 세계화의 진전은 현재 한국 가족의 변화를 촉발하였으며, 앞으로도 가족의 구조와 기능 그리고 가족 관계에 지대한 영향을 미칠 것이라 전망된다(김혜영, 2008 ; Waite, 2009).

가. 인구구조와 가족구조 변화 전망

인구구조의 변화는 가족구조의 변화에 가장 직접적인 영향을 미치는 요인으로서 미래 가족의 변화를 전망하기 위해서 가장 중심에

두고 분석해야 할 영역이다. 먼저 출산율의 경우, 국가적인 노력에도 불구하고 저출산 현상은 당분간 지속될 것으로 보인다.

통계청(2006) 장래인구추계의 경우 2015년 우리나라의 출산율은 0.92~1.36 사이에 머물 것이라 전망되고 있다. 저출산 현상의 지속으로 가족 규모가 축소되고 평균가구원 수도 감소할 것으로 보인다. 만혼 현상과 첫 자녀 출산연령의 증가도 당분간 지속될 것으로 보이며, 혼인율은 감소하는 반면에 동거는 늘어날 것으로 전망된다. 그 결과 1인 가구와 1세대 가구가 증가하고 가족의 평균가구원 수와 혈연 가구는 감소하며, 미국이나 유럽 국가들에 비하면 미미한 수준이나 혼외출산율도 증가할 것으로 예상된다.

한편 평균수명은 그 증가 속도는 둔화되나 당분간 꾸준히 증가할 것으로 보인다. 저출산 경향에 평균수명 증가가 어우러져 고령화가 더욱 가속화되어 2018년에는 전체 인구 중에서 노인인구가 차지하는 비율이 14%를 넘어 고령사회, 2026년에는 20%를 넘는 초고령사회가 될 것으로 전망된다. 그 결과 과거에는 30세 때 조부모가 한 명이라도 살아있는 경우가 드물었지만, 미래에는 18세에 4명의 조부모 모두 살아있고, 30세에도 적어도 한 명의 조부모라도 생존해 있는 경우가 크게 늘어날 것으로 예상된다. 또한 인구의 고령화로 노인 1인 가구와 노인 부부가구가 증가할 것으로 전망된다. 또한 평균수명이 길어짐에 따라 심각한 장애는 감소하지만, 가벼운 만성질환 노인들은 증가할 것이라는 주장도 있어(NIA, 2007), 가벼운 만성질환을 가진 요보호 노인을 부양하는 가족이 늘어날 가능성도 배제할 수 없다.

인구의 고령화로 생산활동가능인구가 감소하고 노동시장의 불

안정성이 증가하면서 여성의 경제활동참가율은 더욱 증가할 것으로 전망된다. 그 결과 여성가구주 가족과 맞벌이 가족 그리고 처가 거주가족은 앞으로도 늘어날 것으로 전망된다.

나. 정보통신기술 발전과 가족구조 변화 전망

생산 수단이나 과학 기술의 발달은 가족을 둘러싸고 있는 노동 세계와 사회·문화를 변화시킬 뿐만 아니라, 개인의 삶과 가족의 변화를 촉발한다. 특히 개인 PC와 인터넷의 보급 및 발달을 기반으로 한 21세기 지식정보사회 및 지능화사회의 출현은 인간 삶의 모든 면에 있어서 기존의 패러다임을 바꾸어 놓았다. 사회의 기초 단위인 가족 역시 이러한 변화에서 자유로울 수는 없다. 과거 20~30년 동안 급속하게 전파되어 사회 전반에 지대한 영향력을 미치고 있는 정보통신기술(Information & Communication Technology)의 발달은 가족생활과 구조는 물론 가족 관계에도 큰 변화를 가져왔다. 혁신적인 정보통신기술의 활용은 가족이 기존과는 전혀 다른 방식으로 가족 구성원들과 관계를 맺고 소통하며, 함께 하는 생활에 있어서도 새로운 경험을 시도하도록 만든다. 정보통신기술의 발달로 일-가정-교육-레저 사이의 경계가 모호해지고 가족의 본질에도 변화가 일어날 것이라 전망된다(OECD, 2008). 정보통신기술은 실로 가족의 개념과 기능, 가족 구성원의 역할과 행위 양식 등 가족을 둘러싼 모든 면면을 과거와는 다르게 만들고 있다.

지식·정보화 시대로의 전환을 이끈 가장 큰 원동력인 인터넷은 다양한 영역에서 더 깊고 광범위하게 가족과 그 구성원의 생활상

을 재구성하는 역할을 할 것으로 보인다. 최근 들어서 인터넷 환경은 모바일 쪽으로 움직여가고 있다. 특히 스마트폰 및 태블릿 PC가 확산됨으로써 글로벌 모바일 생태계의 급격한 진화가 거듭되고 있다. 개개인의 일상 속에 가장 보편화된 정보통신기술 활용의 예라고 할 수 있는 모바일 기반 커뮤니케이션은 개인이 외부의 세계와 지속적으로 연결되어 있다는 느낌을 갖게 하고 개개인은 그로인해 소외감을 덜 느끼게 된다(OECD, 2008).

정보통신기술의 발달은 가족에게 어떠한 영향을 줄 것인가? 언제 어디서나 편리하게 사용할 수 있는 정보통신기술 기기의 편의성은 가족 구성원에게 보다 더 많은 '의사소통의 기회'를 부여함으로써 가족의 결속력을 도모하고 가족 해체를 예방할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 정보통신기술의 사용에 있어서 가족 세대 간 격차가 생기거나 심화될 수도 있다. 즉 각종 디지털 기기의 사용에 익숙하여 많은 정보 능력을 갖고 있는 젊은 세대와 그렇지 못한 나이든 세대의 정보 격차는 세대 간 갈등을 낳고 나아가 가족 구성원 간의 위계질서를 바꾸어 놓을 수 있다. 또한 정보통신기술의 사용에 있어서 가족 세대 간 격차의 차이는 무수한 지식과 정보에 대한 접근성의 세대 간 차이를 촉발할 수 있으며, 이는 또 다른 세대 간 갈등 요인이 될 가능성도 있다. 반면에 젊은 세대가 나이든 세대에게 첨단 기기 작동법 등을 알려주는 과정에서 세대 간 결속이 강화될 수 있을 것이라는 기대도 있을 수 있다.

한편 인구 고령화 추세와 더불어 의료복지의 수준과 편의성은 높이면서도 비용을 낮출 수 있는 헬스케어 방안의 필요성이 높아지고 있는 상황에서 정보통신기술은 가족의 건강과 관련하여 그

중요성이 더욱 커질 것으로 전망된다. 정보통신기술을 활용한 원격의료시스템은 긴급한 의료 처치가 필요한 상황에서 시간의 지체 없이 즉시 환자를 돌볼 수 있다는 장점이 있다. 이와 함께 노인들이 집에서 저렴한 비용으로도 편안하게 케어 받을 수 있는 정보통신기술 기반의 홈 시스템, 즉 지능적지원시스템(Intelligent Support System)에 대한 니즈가 더욱 더 증가할 것으로 예측된다(OECD, 2008). 이러한 발전은 노인들이 다른 가족 구성원의 도움 없이 지낼 수 있는 기간을 더 늘리는데 기여할 것이며, 따라서 노인 단독가구의 증가를 가져올 것이라 전망된다.

정보통신기술의 발달로 촉발될 또 하나의 근본적인 변화는 원격근무, 재택근무 등 근무 환경의 유연화이다. 이 같은 변화로 인해 일과 가정의 경계가 사라져 개인이 물리적으로는 가정에서 가족과 함께 보내는 시간이 많아질 가능성이 높으며, 이러한 가족생활의 증가는 결혼의 질과 안정성을 높여 이혼율 감소 등의 가족 해체를 감소시키는 효과가 있을 것이다. 그러나 밤과 낮의 구분 없이 노동시간이 무한대로 늘어날 수도 있기 때문에 정보통신기술의 발달로 인한 근무 환경의 유연화로 인해 반드시 가족과 함께 하는 시간이 증가하고, 질적인 측면에서 가족과의 유대가 증가되리라고 단정지을 수 없다는 견해도 있다.

교육과 정보통신기술의 접목도 주목할 만하다. 특히 온라인 교육 콘텐츠의 진보에 따라 정보통신기술을 활용하여 합리적인 비용으로 다양하게 자녀를 교육시키고자 하는 가족이 늘어날 것으로 전망된다. 정규 교육 과정에서도 멀티미디어를 이용한 e-learning이 적극적으로 도입되고 있으며, 장애를 가진 학생이나 기타 여건상

학교에 직접 갈 수 없는 경우 e-learning이 크게 활용될 것으로 보인다. 또한 맞벌이 가족의 증가로 인해 자녀의 학습 외에도 식사 및 영양관리 등 자녀의 시간과 건강을 관리해주는 정보통신기술서비스에의 니즈 또한 증가하고 있다(KT경영연구소, 2008). 지식기반 사회로의 진입과 평균수명 연장에 따른 노동 기간의 확대로 과거와는 달리 어린 세대뿐만 아니라 성인 세대 사이에서도 교육의 중요성은 더욱 더 높아져 가고 있다. 시간적·물리적 제약에서 자유로운 장점으로 인해 정보통신기술을 활용한 e-learning 성인 교육 또한 광범위한 분야로 확대될 것으로 기대된다. 즉 e-learning은 낮은 비용으로 가족 구성원들이 보다 다양한 분야에서 평생학습을 할 수 있는 방안이 되고 있으며, 이는 궁극적으로 가족 간 교육 수준의 격차를 완화하는 역할을 하게 될 것으로 보인다. 또한 가정도 정보통신기술을 통해 전문교육기관 못지않은 교육의 장이 될 수 있으며, 이에 따라 자녀를 정규교육기관에 보내지 않고 가정에서 교육시키는 home-schooling 가족이 증가할 것이라 전망된다.

정보통신기술의 진보에 따라 가족이 수행해 왔던 고유한 기능들이 점차 사회의 전문화된 기관으로 이완되기도 하고, 상업적 서비스로 제공될 가능성이 높아 가족생활과 구조를 둘러싼 다양한 변화가 예상된다. 무엇보다 정보통신기술 기반 환경 하의 가사업무는 자동화와 원격 조정이 가능해져 편의성은 한층 증대되며 시간 또한 대폭 줄어들 것으로 예측된다. 가사서비스산업의 증가 및 다양화는 경제적 능력만 있다면 가족원 스스로가 다른 가족 구성원의 도움 없이 문제를 해결할 수 있는 가사의 범주를 확대시킨다. 이는 1인 가구의 삶의 편의성을 높여 독신가구의 증가를 가져올

수 있다. 이와 같이 가족이 가지던 고유 기능과 서비스의 대체 가능성이 높아짐에 따라 가족원 간의 상호연대가 약화될 가능성 또한 증대된다는 점에서 일부에서는 정보통신기술의 발달로 인해 탈가족화 현상이 심화될 것이라 예견하기도 한다.

한편 남녀가 하는 가사 업무의 경계가 유연해지고 상호역할 공유의 경험이 보다 증가할 것으로 예상된다. 이는 결혼을 주저하는 미혼여성의 가부장적 가족구조에 대한 반감을 감소시키는데 기여함으로써 혼인율을 높이고, 가정 내에서의 양성평등 실현 가능성을 증진시킴으로써 출산율을 높일 수도 있을 것이다. 가사 부담의 경감은 가족원의 관계 질에 대한 관심을 부각시킴으로써 가족의 정서적 유대와 통합이 더욱 강화되고, 그 결과 이혼율을 낮추고 나아가 한부모가족의 증가를 막는 데에도 기여할 수 있을 것이라 전망되기도 한다.

다. 의학 및 생명공학의 발달과 가족구조 변화 전망

의학의 발달로 인해 의약품 개발, 맞춤 의학의 발달, 인간의 정신과 행동에 대한 분석이 가능해질 것이며(과학기술부, 2005) 수명 연장과 질병 극복에 많은 진전이 나타나 다수가 100세 이상을 사는 시대가 가능할 것으로 보인다(헤럴드경제, 2010. 03. 31). 생명공학에서는 재조합단백질, 유전자 치료, 세포치료제 등의 발전으로 인해 다양한 신약 개발과 치료법이 이루어지며, 인간지놈(human genome) 프로젝트[30]의 영향에 의해 개인의 유전자 정보를 근거로 맞춤 치료를 받게 될 것으로 전망된다.

이와 같이 빠르게 발달하는 의학 및 생명공학은 개인의 삶, 나아가 가족구조에도 많은 영향을 줄 것으로 예상된다. 결혼과 출산의 분리가 이루어짐에 따라 결혼을 하지 않고도 자녀를 가지는 경우가 늘어날 것이다. 그 결과 비혼, 만혼, 독신이 증가하여 가족 개념이 재구성되고, 비배우자 간 인공수정, 정자은행을 통한 출산 등으로 인해 가족 및 친족 관계에 혼란이 나타날 수도 있다. 이러한 기술의 발달로 인해 불임 부부들 외에도 독신자, 동성애자, 가임연령을 넘어선 여성 등과 같이 다양한 개인들이 가족을 꾸릴 수 있게 될 것으로 보이며(강홍렬 외, 2006), 그 결과 출산율이 높아지고 가족 규모도 증가할 가능성이 있다. 반면에 입양 가족은 감소할 가능성이 있다.

또한 유전자 조작을 통한 출산도 가능해질 것이다. 아빠와 엄마의 유전자를 비교하여 자녀의 유전자를 예측할 뿐만 아니라, 원하는 유전자를 가진 수정란을 고르는 "선택적 임신"이 가능할 것이다(과학기술부, 2005). 이때 정자, 난자, 자궁의 제공자가 어떻게 조합되느냐에 따라 유전적 아버지와 생물학적 아버지 그리고 유전적 어머니와 생물학적 어머니, 양육하는 어머니 등 한 아동을 둘러싼 다양한 부모 관계가 생겨날 수 있다.

의학 및 생명공학의 발달은 장애를 가진 가족 구성원에게도 많은 변화를 가져올 것으로 예상된다. 장애 아동이 있는 부모의 경우 자녀의 장애를 대신하기 위해 부모들이 자신의 생활을 포기하고 아동을 전적으로 돌보는 경우가 많았다. 그러나 미래에는 기술력

---

30) 인간지놈 프로젝트 : 30억 쌍의 인체 염기서열을 분석해 지도로 만드는 작업이다.

이 집약된 장비로 인해 아동 스스로 일반적인 학교생활이 가능해질 것이다. 반면에 심각한 미숙아와 심각한 장애아의 생존 가능성이 증가함에 따라 심각한 장애를 가진 성인 장애인 가족이 증가할 가능성도 크다(Waite, 2009).

한편 이차적 노화현상을 늦출 수 있는 기술이 발달되고 만성질환에 대한 혁신적인 치료법이 개발되어 노년층의 만성질환 유병률이 감소할 것으로 전망된다(NIA, 2007). 현재는 치료가 어려운 일부 만성질환(치매, 파킨슨씨병, 심혈관질환 등)은 퇴치도 가능할 것이다. 이로 인해 노인의 건강 수준이 높아질 뿐만 아니라 독립적인 생활을 영위할 수 있을 만큼 기능 상태도 크게 향상될 것이며, 그 결과 노인 단독가구가 늘어날 것이다. 한편 신경심리학과 정신심리학의 발달로 인해 정신질환을 가지고 있는 환자의 완치율도 높아질 것으로 예상되며, 그 결과 과거에는 격리될 수밖에 없었던 정신질환 환자들이 일상생활에서 가족과 함께 생활할 수 있게 될 가능성도 커질 것으로 예상된다(데일리안, 2009. 10. 13).

라. 노동시장과 가족구조 변화 전망

앞으로의 노동시장은 고용의 불안정성, 실업률 증가, 양질의 일자리 감소 등 여러 가지 어려움을 보일 것으로 전망된다. 불안정한 경제상황과 실업으로 인해 비자발적으로 결혼과 출산을 포기하거나 늦추는 경우가 많아질 것으로 전망된다. 한편, 남성 혼자의 임금으로 가족의 부양을 담당하는 것이 점점 어려워지면서, 여성도 함께 경제적 부양자 역할을 하는 맞벌이 가구가 지속적으로 증가하

여 맞벌이는 선택이 아니라 필수로 바뀌게 될 것이다. 그러나 맞벌이 가구라 하더라도 임금의 성별 차이는 당분간 지속될 것으로 보여 장시간 근무나 근무시간 이외의 노동은 임금이 더 높은 남성이 주로 담당하고, 여성은 가사와 자녀 양육에 집중하는 등 가정 내에서 일어나는 전략적 역할 분배는 계속될 것이라 예견된다(Zuo, 2003 ; 김두섭 외, 2005 재인용). 다른 한편으로는 여성의 사회진출이 활발해짐에 따라 전문직 여성 또한 증가하고 있으며, 이에 따라 여성의 임금이 더 높은 가정도 늘어날 것이고, 남녀 성 역할의 역전이 일어나는 가족도 증가할 것이다.

경제가 안정되지 못하고 노동유연성이 강조되는 현실에서 성인의 경제력은 언제 사라질지 모르게 될 것이다. 이들이 경제구조나 노동시장의 변화로 인해 실직을 할 경우 그 자녀들에 대한 부양을 노부모들이 맡을 가능성이 크다(김두섭 외, 2005, 재인용). 즉 할아버지, 할머니가 손자녀를 경제적으로 돌보는 경우가 늘어날 수 있다. 이처럼 고용의 불안정성으로 인해 기존의 노부모에 대한 성인자녀의 부양 능력은 줄어들게 된 반면, 노부모의 손자녀에 대한 대리 부모의 역할을 하는 조손가족의 가능성은 오히려 늘어날 것이라 전망된다.

산업사회의 노동 조직이 일터와 가정의 엄격한 분리를 전제로 한 것이라면, 정보통신기술을 기반으로 하는 지식·정보사회에는 가정과 일터의 융합 가능성이 크게 확대될 것으로 보인다. 특히 첨단 정보통신기술을 활용한 자동화 과정 및 생산관리체계는 생산력 제고와 함께 노동의 형태를 원격근무 및 재택근무로 변모하게 할 가능성이 높다. 이는 여성의 취업률을 현재보다 높이는 한 요소가

될 수 있으며, 전업주부 남성의 경제활동 참여를 가능케 하는 데에도 도움이 되어 맞벌이 가족의 증가를 가져올 것이라 예견된다. 또한 이러한 변화는 우리의 일상적 생활시간 구조에 변화를 가져다 줄 가능성이 크다. 집과 직장 어디에서 일하든 서로 의사소통을 할 수 있는 근무 환경이 조성되면서 자유분방한 사고와 새로운 일터 개념이 정착되어 갈 것이고 결국 유연한 노동성이 확보될 것이다. 따라서 가족이 함께 정서적 교류를 할 수 있는 물리적 시간이 늘어나 가족의 결속력이 높아지고, 더 나아가서는 이혼율의 감소에 기여할 수도 있다.

그러나 다른 측면에서 보면 이는 노동시간을 거의 무한대로 확장하는 결과를 가져와 가정의 일터화를 초래할 수도 있다. 재택근무의 활성화는 어린 자녀를 돌보는 한부모가족의 경제활동 환경을 개선시키는데 긍정적인 영향을 미칠 것이며, 거동이 불편한 장애인이나 노인의 직업 활동도 보다 용이하게 만들 것이다. 또한 직장으로 인해 분거가족이 되어야 했던 경우에 재택근무는 가족의 주거지 결합을 가능케 할 수도 있을 것이다.

마. 가치관과 가족구조 변화 전망

인간을 둘러싼 환경 중 일차적이면서 중요한 영향을 미치는 것이 가족이라고 볼 때, 가족과 관련된 가치관은 여러 가치관 영역 중에서 가장 기본적인 것이라 할 수 있다(유계숙·유영주, 2002; 정창우, 2007, 재인용). 인간은 결혼을 통해 새로운 가정을 꾸려가며 창조된 가정 속에서 성숙한 인간으로 성장함과 동시에 사회 구성원

을 생산하며 사회화시킨다(김혜선·박혜인·옥선화, 2002). 급속한 도시화·사회화·산업화 과정에서도 가족을 이루는 근간이 되는 결혼과 출산은 대다수의 사람들에게 자연스러운 삶의 과정으로 받아들여졌다(김혜선·신수아, 2005).

그러나 최근 한국사회에서 결혼 및 자녀에 대한 가치관은 상당한 변화를 보이고 있다. 결혼을 반드시 해야 하는 것으로 여기기보다는 개인의 필요와 의사에 따를 수 있는 것으로 간주하는 사회적 분위기가 고조되고 있으며, 아이를 낳는 것 또한 사회적 책무로 여기기보다는 개인적인 선택으로 생각하는 경향이 짙어지고 있는 추세이다. 결혼과 자녀 출산은 개인의 행복추구적 과업으로써 "마땅히 해야 하는 것"에서 "원하면 할 수 있는 것"으로 받아들여지고 있는 경향은 앞으로도 짙어질 것이다. 이렇게 가족주의의 효력이 점차 약화되면서 개인의 다양한 욕구에 부합되는 형태로 가족을 구성하는 경향이 계속해서 강하게 나타날 것으로 전망된다.

성 역할 가치관의 변화도 주목할 만하다. 서구를 중심으로 확산된 남녀 평등사상과 더불어 여성들의 교육 수준이 높아져감에 따라 여성들은 점차 각 분야에서 남녀의 평등권을 주장하게 되었다. 이러한 새로운 평등주의적 사고방식은 남녀 모두에게 확산될 것으로 전망된다. 이에 여성들은 직업에 대해 더 높은 헌신도를 보일 것이며, 따라서 여성들이 결혼이나 출산을 위해서 자신의 직업적 커리어를 포기할 것을 기대하기는 어려워질 것이다.

가족 가치관 및 성 역할 가치관의 변화로 가족의 형성과 그 의미가 개인의 자유 의지에 따라 보다 다양화될 것이다. 개인의 가치관에 따라 결혼 여부 및 시기, 출산 자녀의 수에 대한 유연함이 더

증가될 것이며, 이에 따라 자발적으로 결혼을 하지 않거나 하더라도 기존에 통용되는 결혼 적령기 개념에서 다소 늦게 결혼하는 경우가 많아질 것으로 전망된다. 또한 결혼의 대안으로서 동거의 비율이 점차적으로 증가할 것으로 보이며, 자녀 출산에 있어서도 자발적으로 소자녀 혹은 무자녀를 선택하는 가족이 증가할 것으로 예상된다. 가족의 구성에 있어 개인의 가치관과 취향에 따른 자율적 선택권이 보편적으로 수용됨에 따라 가족의 형태적 다양성이 두드러지게 증가할 것이라 전망된다. 그 결과 핵가족 및 직계가족 형태는 지속적으로 감소하고, 1인 가구나 비전통적 가구는 크게 증가할 것으로 예견된다.

바. 세계화의 진전과 가족구조

세계화(Globalization)는 전 지구적 차원의 사회적 관계와 상호의존성을 심화시키는 과정을 지칭하는 것으로 정치적·사회적·문화적·경제적 제요소들을 모두 포함하고 있다. 이는 전 세계인들 간의 상호작용 속도와 범위를 확대시키는 정보통신기술의 발달에 의해 촉진되었으며, 사회의 기초 단위인 가족과 그 구성원의 삶에 지대한 영향을 미치고 있다. 세계화 추세 속에서 사람들의 직접적인 접촉은 물론 인터넷, 미디어, 대중문화를 통해 서로 다른 문화권 간의 교류가 급속도로 진전되고 있으며, 이로 인해 가족구조가 변화하고 가족을 둘러싼 삶의 영역이 재정의 되고 있다.

미래사회에는 세계화가 더욱 진전될 것으로 전망되며, 이로 인해 가구의 탈가족화 현상이 심화될 것으로 보인다. 탈가족화 현상

은 대부분의 경우 인구 이동을 전제로 하고 있다. 미래사회로 갈수록 근무지의 세계화 혹은 학업을 이유로 외국에서 머물게 될 기회가 증가하게 될 것으로 보이며, 따라서 가족 구성원의 일부가 국외에 거주하는 국외 분거가족이 증가할 것으로 예상된다. 이 같은 추세는 최근 한국의 분거가족의 형태가 국내분거는 줄어드는 반면 국외분거는 오히려 늘고 있는 것에서도 확인된다.

저출산·고령화로 인하여 경제활동인구가 감소함에 따라 외국인 노동력에 대한 수요는 계속 증가할 전망이다. 국제결혼 건수는 지속적인 증가 추이에 있으며, 특히 결혼이민자에 의한 다문화 가정의 증가는 한국 가족의 변화 중 가장 큰 특징으로 손꼽히고 있다. 그 결과 외국인 노동자의 유입 및 국제결혼 등으로 인한 다문화 가족이 앞으로 더욱 증가할 것이라 전망된다(박종현, 2010).

한편 세계화가 되면서 경제가 발전하는 데에 상응하여 치르게 될 대가 또한 존재할 수 있다. 세계화의 경쟁 체제에서 앞서가기 위해 정부는 국가의 모든 자원을 국제 경쟁력을 높이는 데에 집중하게 되고, 이에 따라 가족에게 필요한 복지지원 혜택은 줄 수 있기 때문이다. 이로 인해 중산층은 약화되고 계급의 양극화가 심해지면서 빈곤의 위험에 처하는 가족이 보다 더 늘어나면 가족 해체 현상이 증가하게 될 수도 있다.

세계화는 거스를 수 없는 대세이다. 세계화를 통해 과거의 어느 때보다도 전 지구적인 상호의존성이 증대되고 있으며, 그로 인해 변화하는 가족의 모습은 모든 국가 사회가 직면하고 있는 커다란 도전이라고 할 수 있다. 세계화라는 예측할 수 없는 일련의 과정 속에서 다양한 가족구조와 문화가 만들어지는 가운데에 발전적 방

향의 사회통합을 만들어가기 위한 국가정책적 노력이 필요하다.

6. 미래 가족정책 방향에 대한 제언

지금까지 가족은 사회 재생산의 기초 단위이자 사회화의 핵심 기제로서 정서적 유대를 경험하는 기본 단위로 인식되어 왔다. 그러나 가족은 사회의 변동 과정과 긴밀히 연계되어 끊임없이 변화해 왔으며, 앞으로도 계속해서 변화해 갈 것이 분명하다. 또한 가족과 관련하여 발생될 것으로 전망되는 다양한 변화가 하나의 변동 요인이나 한 분야에 의해서만 발생하는 것이 아니라 다양한 요인과 다양한 측면의 변화에 의해 발생할 것이라는 것 또한 명백하다. 따라서 가족 이슈에 접근하기 위해서는 가족을 둘러싼 다면적 관점과 새로운 시각이 수반되어야 할 것이다. 즉 가족과 관련된 모든 측면을 체계적 관점에서 총체적으로 고려하고 서로 다른 측면들이 서로 어떻게 연계되어 서로 영향을 주고받는지를 이해하는 것이 중요하다.

가. 국가적 맥락 그리고 지역적 맥락을 고려한 가족정책 마련

저출산·고령화 이후 세계 주요 국가들은 가족구조의 변화를 경험하였으며, 이러한 변화에 대응하기 위하여 다양한 가족정책을 수립, 시행하였다. 그 결과 가족구조 변화와 관련하여 공통적인 특징을 보이면서도 각국의 사회문화적 여건에 따라 국가별로 개별적인

특성을 보이고 있다. 이러한 국가 간 상이성은 각국의 사회적 혹은 가정 내 양성평등 수준이나 동거와 같은 다양한 가족 형태에 대한 수용 정도 그리고 여성의 육아 부담 완화를 위한 가족정책 등에 있어서의 차이에서 기인한 것으로 추론된다.

그러나 흥미롭게도 동일한 가족정책이라고 하더라도 그 효과성은 각 국가의 문화적 배경 혹은 사회적 규범에 따라 다르게 나타났다. 이는 외국에서 성공한 가족정책이 우리나라에서도 반드시 정책의 목적을 달성하지 못할 수 있음을 시사한다. 즉 미래사회의 가족구조의 변화에 대처하는 가족정책을 수립하는데 있어 우리보다 앞서 저출산·고령화를 경험한 국가들의 가족정책을 참고하는 것은 바람직하나 정책의 효과를 높이기 위해서는 우리나라의 전통적인 가치, 사회적 분위기, 태도 등을 고려한 정책을 수립해야 할 것이다.

한편 지역사회의 수준에서 가족이 가지는 수요 및 요구 사항들은 정부 혹은 정책 책임자가 인식하는 그것과 다를 수 있다. 이러한 경우 정부가 일방적으로 정책의 방향을 정한다면 그것은 정작 가족들은 그들이 필요로 하는 서비스나 지원을 받을 수 없게 될 것이다. 따라서 미래 가족구조의 변화에 대응하기 위한 가족정책은 가족의 다양한 요구를 받아들일 수 있을 만큼 통합적이어야 하며, 지역별로 각기 다른 상황에 처해있는 가족들에게 적용되기에 충분할 만큼 융통성이 있어야 할 것이다.

그러나 여기서 한 가지 주의하여야 할 사항은 참여하는 주체가 다양하여 자칫하면 서로에게 책임을 떠넘길 수도 있다는 것이다. 따라서 다양한 주체의 참여와 더불어 중앙정부의 주도 하에 각 주

체의 책임 소재를 명확히 하는 것도 중요하다.

나. 가족의 자원 및 강점을 기반으로 하는 가족정책 수립

지금까지의 가족정책은 대부분 가족이 당면한 문제를 해결하고자 하는 시도에서 시작되었으며 문제 해결에 중점을 두었다. 그러나 미래에는 일방적으로 가족에 대한 지원을 제공하는 것이 아닌 그 차원을 넘어서서 가족이 (그리고 지역사회가) 가지고 있는 자산과 강점을 활용하여 가족이 스스로 문제를 다룰 수 있도록 도와 '지속 가능한' 가족정책을 수립하여야 한다.

가족을 가족정책의 효과적인 이행을 위한 중요한 자산으로 활용하기 위해서는 가족을 하나의 전문가로 그리고 파트너로 인식하는 것이 중요하다. 가족정책이 진정으로 가족을 위한 정책이 되기 위해서는 정책 입안에 있어 가족이 정책전문가들의 동반 입안자가 되어야 한다. 즉 정책입안자, 정책 조언을 위한 전문가 그리고 가족의 관계가 수평적이어야 한다. 이는 기존의 가족정책을 넘어서는, 변화무쌍한 미래의 가족 변화에 효과적으로 대응하는 창의적인 가족정책을 마련하는데 좋은 시작점이 될 수 있다.

다. 통합적인 서비스 제공

많은 국가들은 가족에 대하여 분산화된 서비스를 제공하고 있다. 가족에게 서비스를 제공하는 각 분야마다 고유의 지식이 있고 선호하는 개입 방법이 있기 때문에, 분야 간 경쟁이 발생할 경우 다양

한 지원을 받는 가족은 그 사이에 끼어 오히려 혼란을 겪게 될 가능성이 있다. 따라서 단편적인 지원을 넘어서서 지역사회를 통한 다양한 서비스를 제공하고, 동시에 여러 전문적인 지원 서비스들을 조화시키며 통합하는 것이 필요하다. 그리고 이 과정에 있어서 다양한 분야의 전문가들이 모일 수 있는 장을 마련하여 전문 분야 간의 협력 및 의사소통을 촉진하는 것이 바람직한 방법이라 할 수 있다.

그러나 이러한 서비스 통합 및 조화 또한 유의해야 할 사항이 있는데, 그것은 바로 가족이 그들에게 제공되는 도움을 받을 만한 상황이 아닐 수도 있음을 고려해야 한다는 점이다. 이는 제공되고 있는 혜택이 특정 가족이 필요로 하는 서비스가 아니거나 그 가족의 상황에 맞지 않는 경우 나타날 수 있는 문제이다. 따라서 가족을 정책 파트너로서 인지하여 그들의 경험과 의견을 반영하는 것이 가족정책의 효과성을 높이는데 중요한 요소이다.

라. 가족 내 성 평등 구현

지금까지 대부분의 가족정책은 여성이나 아동이 그 대상이 되어왔다. 그러나 미래사회의 가족구조 변화에 대응하는 가족정책이 되기 위해서는, 성 평등이라는 목표에 부합하는 가족정책이 마련되어야 할 것이며, 그러기 위해서는 가족에 있어서의 아버지의 역할을 강조하고 지원할 필요가 있다.

이 같은 방향은 가정 내 역할 분담에 있어 성 평등을 이루는데 중요한 기여를 할 수 있을 것이며, 더 나아가 취업모들의 양육에

대한 부담을 감소시켜 장기적으로는 출산율을 높일 것이라 기대한다.

마. 가족이 중심이 되는 관점 도입

가족은 가족정책에 둘러싸여 있고, 정책에 의한 영향을 가족이 직접적으로 받게 된다. 이것을 고려할 때 가족정책이 진정으로 가족을 위하는 정책이 되기 위해서는 정책을 입안하는데 있어 가족이 우선순위가 되는 관점을 적용하여 정책이 가족에 미치는 영향을 정확히 파악할 필요가 있다. 정부정책, 특히 가족을 대상으로 하는 가족정책이 가족 중심적인 방향으로 맞추어지기 위해서는 가족의 필요와 요구가 정책의 중심으로 옮겨지고 가족이 정책 파트너가 되어야 한다. 그러한 후에야 비로소 가장 적절한 가족정책이 수립될 수 있을 것이다.

바. 보편적 가족정책 도입

가족에 영향을 주는 정책들의 상당수가 그 대상을 도움을 필요로 하는 취약한 가족으로 제한을 두고 있다. 그러나 미래사회의 가족은 정형화된 틀에서 벗어나 점점 비구조화 되어가며 그 형태 또한 다양해지고 있으며, 각자가 각자 나름대로의 어려움을 가지고 있다. 국가정책 차원에서 이 모든 것을 다루는 것은 점점 더 어려워질 것이므로, 모든 가족에 혜택을 제공할 수 있는 보편적인 가족정책을 고려해야 할 것이다.

사. 자산조사 가족정책을 대신하는 추정적 정책

자산조사(means test)에서 나오는 정책들은 가족들이 스스로 그들이 취약하며, 따라서 국가의 보조가 필요함을 증명하여야 한다. 이러한 가족정책은 정부로부터의 지원을 받기 위해 자신들의 필요를 증명하는데 있어 어려움이 있는 가족에게 불이익이 돌아갈 수 있으며 수치심을 안겨줄 수도 있다. 더 나아가 이러한 접근은 증명된 부분에 대해서만 정부가 지원을 한다는 의미를 함축하고 있기에, 적극적이고 가족 중심적인 가족정책을 만드는데 있어 정부가 소극적인 태도를 가지게 할 가능성도 있다. 자산조사정책의 이러한 한계점을 극복하기 위해서는 추정적 가족정책이 필요하다.

추정적 정책이란 가족의 요구와 필요성이 드러나고 인식되고 있다는 가정 하에, 또는 현재의 가족이 특정한 어려움을 겪고 있을 것이라고 예상하여 정부가 사회적 책임을 가지고 그 문제를 해결하고자 하는 데서 나오는 정책을 말한다. 이는 정부가 가족에 대한 책임을 가지고 적극적으로 가족정책에 중점을 두게 된다는 것을 의미한다. 따라서 가족정책이 더 광범위한 분야를 통합적으로 아우를 수 있게 한다.

아. 변화하는 가족에 대한 신속하고 정확한 현황 파악

날로 새로워지는 가족의 변화를 이해하고 그에 걸맞은 미래 지향적 가족정책을 강구하기 위해서는 무엇보다 변화하는 가족에 대해 정확하게 파악하는 것이 중요하다. 지금까지는 가족에 대한

전통적인 사고에 입각하여 가족 및 가구조사를 해왔기 때문에 새롭게 등장하고 있는 다양한 가족 유형에 관한 통계자료 구축조차 미흡한 상태이다. 그 결과 다양한 가족을 위한 정책을 마련하는 데에도 한계가 있었다. 따라서 변화하는 가족의 모습을 정확하고도 신속하게 파악할 수 있는 국가적 가족 데이터의 확보가 이루어져야 할 것이다.

자. 재생산 기능을 담당하는 가족에 대한 지원 강화

미래 한국사회에는 과거에는 볼 수 없었던 새로운 구조의 가족이 등장할 것이라 전망된다. 그러나 선행 연구들은 새로운 가족 형태는 기존의 가족이 제공하고 있던 재생산을 둘러싼 안전망으로서의 기능을 제공하지 못할 수도 있음을 지적하고 있다(이삼식, 정경희 외 2010). 즉 가족주의적 가치관의 약화, 가족 안정성의 감소, 일·가족 양립 문제의 심화, 안정적 소득원으로서의 가족 기능 약화 등의 문제로 인해 가족의 가장 기본적이고 고유한 기능인 재생산 기능 수행에 어려움을 겪을 수도 있다는 것이다. 가족이 담당하는 여러 가지 기능 중에서 출산과 양육을 통해 사회 구성원을 재생산하는 기능은 사회제도로서 가족만이 가지는 고유한 기능이다(강홍렬 외, 2006). 이 기능은 미래 가족이 기능적인 측면에서 아무리 축소되더라도 다른 제도로 이행할 수 없는 기능이다(이삼식·정경희 외 2010). 따라서 어떤 '가족'이 자녀의 출산과 양육을 담당할 것인가의 문제를 분석하여 재생산 기능을 수행할 가족에게 우선적인 지원을 하는 가족정책이 마련되어야 할 것이다.

소득 불평등 Shadow

석재은
(한림대학교 사회복지학과 교수)

1. 연구의 배경 및 필요성

인구 고령화는 우리가 경험하지 못한 여러 가지 사회적 파급 효과를 낳는다. 그 중 하나는 인구 고령화가 소득분배구조에 끼칠 영향이다. 경제의 세계화 및 자동화 기술 발전에 따른 제조업의 고용창출 능력의 감소, 노동시장의 양극화 등으로 후기산업사회로 올수록 소득분배 악화, 양극화가 중요한 국가적 현안이 되고 있다. 이러한 상황에서 생산인구인 근로연령층이 감소하고, 비생산인구인 노령 층의 비중이 급속하고 급격하게 증가하는 인구구조의 질적 변화는 생산자원의 총량에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 뿐만 아니라 생산된 자원이 개인 및 가구 단위로 분배되는 양상에 있어서도 질적으로 다른 상황을 만들어낼 수 있다.

일반적으로 비생산인구인 노령 층의 경우 임금 및 사업 소득을

포함하는 근로소득이 현격히 감소하게 되므로 생산 참여에 따라 1차적인 자원배분이 이루어지는 시장소득분배에 있어 노령 층의 증가는 소득분배구조를 상당히 악화시키게 된다. 따라서 노령 층의 경우 시장에서 분배되는 근로소득이 현격히 감소하는 대신 그 자리를 공적이전소득, 사적이전소득, 자산소득 등 다른 소득원들이 얼마나 적절히 잘 대체해 주는가에 따라 인구 고령화가 소득분배구조에 미치는 영향은 달라진다. 즉 비생산인구인 노령 층의 소득이 근로소득 이외에 여타 소득원에 의해 어떤 수준으로 어떻게 확보되는가는 전체적인 소득분배구조에 상당한 영향을 미친다.

또한 인구 고령화는 노인 부부가구, 노인 단독가구 등의 급속한 비중 증가로 가족구조도 변화시키게 됨으로써 가구 소득으로 소득분배구조를 파악하는 상황에서 가구구조의 변화는 노령 층의 직접적인 소득 감소와 함께 소득분배구조에 영향을 미치는 요인이 된다.

인구 고령화와 소득분배구조의 관계에 관한 선행 연구는 몇 편에 불과할 정도로 적다. 대표적인 연구로는 성명재(2001, 2005), 임병인·전승훈(2005), 원종학·성명재(2007), 성명재·박기백(2009) 등의 연구를 꼽을 수 있다.

성명재(2001)는 최근 노인가구의 비중이 빠르게 증가하는 것에 주목하여 노인인구 증가가 소득불평등도에 미치는 효과를 모의실험을 통해 분석함으로써, 고령화로 인한 노인가구 비중 증가가 직접적으로 소득불평등도인 지니계수를 상승시킨다는 것을 밝혀냈다. 임병인·전승훈(2005)은 연령 집단의 소득불평등도가 전체 소득불평등도에 얼마나 기여하는지를 살펴봄으로써 소득불평등도 악화에 인구 고령화가 미치는 영향을 분석하고 있다. 성명재·박기백

(2009)은 인구구조 변화가 소득분배 악화에 어느 정도 기여하고 있는가를 파악하고, 이에 대한 전망을 하고 있다. 1982년에서 2008년의 통계청 가계조사자료를 이용하여 연령별 평균소득과 인구 비중이 독립적이라는 가정 하에 변이제곱계수(SCV)[31]를 이용하여 연령별 인구구조의 변화가 소득분배에 미치는 영향을 추정하였다. 이를 통해 1982년부터 1994년 기간에는 연령별 인구구조 변화가 소득분배에 미친 영향은 0에 가깝지만, 1994년부터 2008년까지는 인구구조와 소득 분포의 변화가 소득분배에 미친 영향은 각각 14.9%와 85.1%로 추정되었다.

이러한 선행 연구의 결과에서 인구 고령화가 급속히 진전됨에 따라 소득분배를 악화시키는 요인으로 작용하고 있음을 확인할 수 있다. 그런데 성명재·박기백(2009) 연구는 인구 고령화가 소득분배 구조에 미친 영향을 파악하는 데 다음의 점에서 한계점을 가진다.

첫째, 노인가구의 상당수가 1인 가구임에도 1인 가구를 제외하고 분석하여 고령화 요인이 소득분배에 영향을 미치는 기여도 분석에 한계를 가진다.

둘째, 시계열 확보를 위하여 전체 가계조사자료 대신 도시가계조사자료를 사용함으로써 고령자가 많은 농어촌 지역이 제외되어 고령화 요인이 소득분배에 영향을 미치는 기여도 분석에 역시 한계점을 가진다.

셋째, 인구구조와 소득이 독립적이라는 가정 하에 분석하였지만, 만약 인구구조의 고령화가 연령코호트별로 평균소득에 미치는 영

31) 변이제곱계수(SCV): 분산을 평균의 제곱으로 나눈 것.
$SCV = \sum w_K (y_k - u)^2 / u^2$

향이 상이한 경우에는 다소 다른 결과가 도출될 가능성이 있다.

넷째, 연령별 인구의 구성만을 기준으로 하고 다른 인구구조 변화 요인, 예컨대 인구 전망치를 가구구조 변화 혹은 가구구조 변화에 따른 소득분배 영향에 대한 감안 없이 단순 연장하여 추정하고 있다.

다섯째, 소득을 시장소득으로만 분석하여 연금제도 등 이전소득 성장에 따른 고령화 요인의 소득분배 영향 요인에 대한 분석이 이루지지 못하였다. 이와 같은 선행 연구의 한계는 현재 활용 가능한 자료로서는 극복하기 어려운 부분도 있고, 극복 가능한 부분도 있다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 전국의 1인 가구를 포함하는 한국노동패널wave 2-wave12(1999~2009년) 11개년 패널 자료를 활용하여 고령화의 영향을 보다 잘 반영할 수 있는 분석자료를 선택하였다. 성명재·박기백(2009)의 연구에서 1994년 이전에는 연령별 인구구조 변화가 소득분배에 미친 영향이 거의 없다는 점이 이미 밝혀졌기 때문에 시계열적으로는 도시가계조사 자료보다 짧지만, 1인 가구와 도시 및 농어촌을 모두 포괄하는 한국노동패널 자료를 활용하여 분석코자 하였다. 분석 자료 대상은 대부분의 경우 노동패널 자료 전체 가구 자료를 활용하였으며, 패널 손실을 보정하기 위해 가구 가중치를 적용하였다. 11개년간의 연도별 횡단면 비교의 의미를 가지므로 연령 효과 및 동년배(cohort) 효과가 게재된다고 볼 수 있으나, 사실상 동일 집단이므로 연령 효과로 간주하는 것이 가능하다.

둘째, 연령코호트별 소득의 추이 및 소득원 구성의 추이를 분석하여 인구 고령화가 소득분배구조에 미치는 영향이 연령코호트별로 차이를 보이는가를 세밀하게 살펴보고자 하였다. 이를 위하여

1998년 기준 50~59세 자료만 선별하여 각 연령별로 소득액 및 소득원 구성이 연별로(1999~2009) 어떻게 변화되는가를 관찰하는 분석하였는데, 11년간 소득 자료가 모두 있는 자료만 발췌하여 분석하였다. 이 경우 가구가중치 적용은 필요 없고 해당 집단의 연령 증가에 따른 순수 효과를 분석할 수 있다.

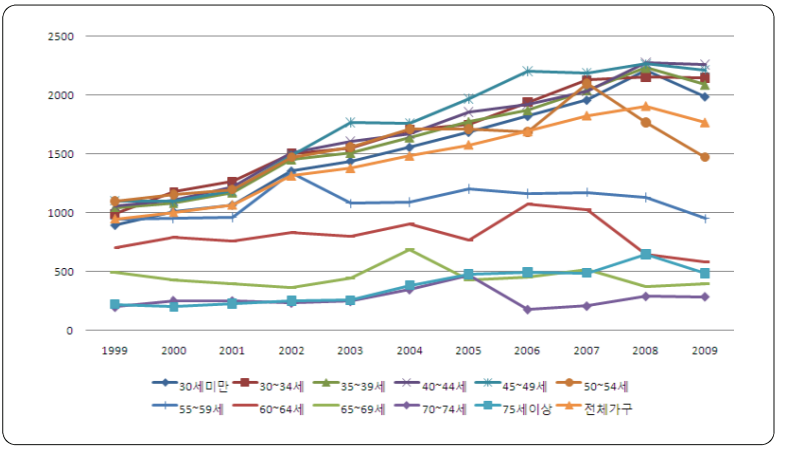
셋째, 분배 단계에 따라 1차 시장소득, 2차 시장소득+이전소득(=총소득), 3차 시장소득+이전소득－조세 및 사회보험료 부담(=가처분소득)의 개념에서 소득분배구조를 살펴봄으로써 공적연금제도 등 공적노후소득보장정책이 인구 고령화로 인한 소득분배구조의 악화를 완화시키는데 기여하고 있는지를 분석해보고자 하였다. 소득원은 근로소득, 자산소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 기타소득으로 정의하였다.

넷째, 인구 고령화가 소득분배구조에 미치는 영향에 대해 국제비교를 위하여 Luxembourg Income Study(LIS) WAVE Ⅵ을 활용하여 분석하였다. 소득 기준은 각국의 화폐 기준이며, 시장소득, 가처분소득 기준으로 분석하였다. 분석 단위는 가구가 아닌 개인 기준이며, 근로연령층은 25~64세, 노령 층은 65세 이상으로 구분하였다.

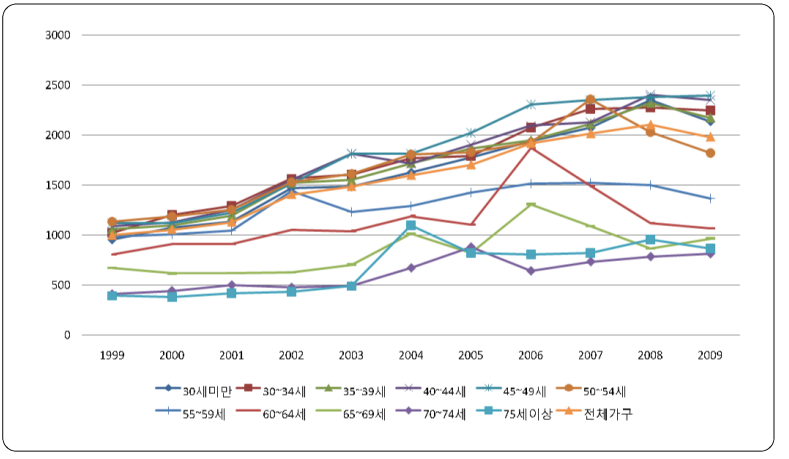
2. 분석 결과

첫째, 연도별 연령집단별 소득 변화 추이를 살펴보면, 65세 이상 집단 시장소득은 전체 평균 시장소득의 약 16~27% 수준에 불과하

[그림 1] 연도별 연령집단별 시장소득



[그림 2] 연도별 연령집단별 가처분소득



며, 최고 시장소득 연령 집단인 40~44세 집단 대비 13~21% 수준에 불과하다. 노령 집단의 전체 집단 대비 시장소득은 1999년 대비 2~3% 포인트 개선되었으나 큰 변동은 없다.

〈표 1〉 1998년 50~59세 집단의 1999~2009년간 소득원 구성 비율 변화 추이

(단위 : %)

구 분		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
50세	근로소득	91.9	86.5	79.2	85.7	90.3	88.3	89.2	84.7	69.6	80.6	81.4
	자산소득	2.7	7.3	15.3	12.7	7.3	8.9	7.9	6.3	23.0	11.0	10.5
	공적이전	0.9	0.6	0.7	0.6	0.7	0.7	1.8	2.3	1.6	1.9	3.6
	사적이전	0.5	0.4	1.0	0.7	0.2	0.7	1.1	2.6	1.6	3.1	4.3
	기타소득	4.0	5.2	3.9	0.3	1.4	1.3	-	4.1	4.2	3.3	0.2
51세	근로소득	84.7	87.6	79.9	89.1	87.2	86.8	86.5	71.6	71.1	62.1	71.7
	자산소득	12.9	7.5	3.9	5.9	5.0	3.4	5.4	6.7	6.1	4.0	4.7
	공적이전	0.0	2.7	2.8	4.6	4.8	5.5	5.2	8.8	9.2	12.0	16.7
	사적이전	1.2	0.3	0.1	0.0	0.7	0.9	1.5	3.3	2.9	2.7	3.3
	기타소득	1.2	2.0	13.3	0.2	2.3	3.4	1.3	9.7	10.6	19.2	3.7
52세	근로소득	83.2	93.7	88.0	85.9	88.0	65.0	86.1	83.5	74.1	75.1	75.1
	자산소득	9.5	1.8	8.0	9.6	4.0	26.1	4.4	1.5	12.5	6.0	4.8
	공적이전	4.3	3.8	3.8	3.4	3.9	3.6	5.8	7.5	6.6	9.5	14.7
	사적이전	1.2	0.4	0.1	0.1	1.0	1.7	1.6	1.6	2.2	4.1	3.8
	기타소득	1.8	0.3	0.2	1.0	3.0	3.7	2.1	5.8	4.6	5.3	1.7
53세	근로소득	75.2	77.6	72.0	83.1	85.5	82.4	82.3	72.8	70.7	60.6	56.0
	자산소득	10.5	15.8	14.4	12.8	7.8	8.9	9.5	8.9	12.6	22.9	13.1
	공적이전	3.5	2.9	3.1	2.6	3.3	6.2	5.6	7.1	10.0	11.9	22.0
	사적이전	1.7	2.6	1.3	1.0	0.6	0.4	2.5	4.6	4.7	4.4	5.6
	기타소득	9.1	1.2	9.3	0.5	2.8	2.0	-	6.6	2.1	0.3	3.3
54세	근로소득	80.6	90.5	90.8	77.8	82.0	87.0	70.5	77.4	69.2	72.3	72.8
	자산소득	4.1	7.2	5.2	11.8	10.6	4.9	8.6	8.3	6.2	5.5	6.3
	공적이전	0.1	0.3	1.1	0.7	0.5	4.8	4.9	6.8	10.0	13.6	13.9
	사적이전	2.4	1.7	1.4	3.3	2.0	2.1	4.8	6.6	5.2	7.8	6.9
	기타소득	12.8	0.3	1.5	6.4	4.9	1.2	11.2	0.9	9.5	0.7	0.1
55세	근로소득	78.7	90.2	86.2	71.2	75.4	75.1	53.6	68.2	67.4	67.4	58.5
	자산소득	8.1	2.1	5.5	21.4	14.1	16.0	39.0	14.5	13.9	16.9	24.9
	공적이전	0.2	0.9	3.4	4.0	6.2	6.5	5.0	9.3	11.2	10.0	12.0
	사적이전	1.6	2.2	1.8	1.8	2.1	1.4	2.2	3.2	3.5	4.1	4.5
	기타소득	11.4	4.6	3.1	1.6	2.2	1.0	0.1	4.8	4.0	1.7	0.1
56세	근로소득	73.9	74.3	82.0	60.0	72.0	80.4	78.7	65.5	73.0	64.1	66.1
	자산소득	3.8	7.8	8.1	34.9	21.3	10.1	9.8	16.3	9.9	6.5	12.7
	공적이전	1.3	2.1	2.3	2.5	5.1	5.9	7.0	7.0	9.6	11.3	11.3
	사적이전	0.9	0.6	0.5	0.8	1.2	2.4	3.7	5.3	6.0	7.0	9.5
	기타소득	20.1	15.2	7.0	1.7	0.4	1.2	0.8	5.9	1.4	11.1	0.4
57세	근로소득	83.1	78.1	81.8	86.2	77.5	84.8	71.0	65.3	36.8	49.8	58.6
	자산소득	2.7	7.8	3.0	5.9	5.4	3.1	1.5	9.9	47.9	24.7	7.2
	공적이전	0.3	2.4	2.6	4.4	8.3	5.1	6.0	9.5	6.0	14.6	21.6
	사적이전	9.0	1.8	3.9	3.3	6.2	4.5	10.0	13.2	6.2	10.8	12.4
	기타소득	4.8	9.9	8.7	0.1	2.7	2.5	11.4	2.0	3.1	0.2	0.2
58세	근로소득	81.5	88.3	77.2	50.1	77.9	65.0	75.9	64.7	58.8	62.0	61.8
	자산소득	5.8	3.5	3.7	42.7	6.7	4.8	6.1	6.7	17.9	9.8	9.5
	공적이전	1.5	3.9	6.9	4.8	10.5	10.4	14.0	13.5	12.5	15.7	16.2
	사적이전	2.3	2.4	1.7	0.9	3.7	2.0	3.8	7.2	9.7	12.2	12.2
	기타소득	8.9	2.0	10.5	1.5	1.3	17.8	0.3	7.8	1.1	0.2	0.3
59세	근로소득	74.4	76.6	82.9	75.6	74.1	67.6	61.9	53.2	62.0	59.2	49.3
	자산소득	6.6	11.6	9.4	12.3	9.6	11.0	17.4	21.6	12.0	8.2	12.4
	공적이전	2.1	6.3	5.9	9.7	12.2	13.2	13.4	13.2	15.2	18.9	24.4
	사적이전	2.9	2.4	1.8	2.4	2.5	2.5	7.1	7.3	8.9	11.5	13.2
	기타소득	14.0	3.0	-	-	1.5	5.7	0.2	4.7	1.9	2.3	0.7

* 주: 음영 부분이 각 연령이 60세가 된 시점의 소득원 구성임.

〈표 2〉 연령집단별 가처분소득 기준 빈곤율 추이

(단위 : %)

연 령	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
30세미만	16.07	17.06	18.55	11.95	15.56	17.51	15.06	15.03	13.15	9.23	16.00
30~34세	11.84	9.88	9.79	7.56	11.40	11.59	10.17	11.31	14.57	11.34	10.73
35~39세	14.31	13.21	12.61	11.90	13.90	14.23	13.01	12.67	13.33	10.53	14.25
40~44세	12.90	13.78	14.59	13.80	13.29	14.89	14.10	13.79	13.56	13.78	14.41
45~49세	15.79	16.73	16.74	14.32	12.78	17.27	13.88	14.49	12.81	15.23	13.93
50~54세	17.59	14.52	15.83	14.30	13.66	16.32	15.58	17.47	19.17	21.80	23.34
55~59세	21.99	22.54	24.25	27.83	28.39	31.78	29.24	30.19	31.61	39.79	37.43
60~64세	30.85	39.55	37.66	42.45	45.82	44.65	45.42	48.18	51.95	54.64	52.10
65~69세	43.68	52.42	55.25	60.47	60.63	59.70	61.53	62.24	57.81	63.90	57.88
70~74세	65.66	68.90	62.97	71.09	69.80	72.01	67.69	71.59	68.21	68.68	65.89
75세이상	73.18	71.80	71.97	74.39	76.48	70.27	62.93	71.03	71.82	75.21	68.79
전체가구	19.86	20.60	20.82	20.16	20.98	22.26	20.44	20.78	20.60	20.06	21.92

65세 이상 집단 가처분소득은 전체 평균 가처분소득의 약 41~49% 수준이며, 최고 가처분소득 연령 집단인 40~44세 집단 대비 34~40% 수준이다. 시장소득에 비해 공적 및 사적이전소득과 조세 및 사회보험지출이 감안된 가처분소득에서는 노령 집단과 전체 집단 간 격차가 22~25% 포인트 감소하였다.

둘째, 1998년 기준 50세 이상 59세 이하인 사람의 소득을 1999년부터 2009년까지 추적하여 분석한 결과, 50세 이후 점차 소득증가율이 낮아지는 것으로 나타났다. 50세는 11년간 연평균 증가율이 9.3%였으나 59세는 동 비율이 2.7%였다. 전체적으로 노령에 가까워지면서 근로소득 비중이 감소하여, 65~69세, 70~74세 집단에서는 근로소득 비중이 21~22%로 낮아지고, 공적이전소득과 사적이전소득 비중이 각각 30%대로 높아졌다. 또한 1998년 기준 50세 이상 59세 이하 집단의 연령코호트별 제도 효과를 보기 위해 각 연령별로 만60세가 되는 시점의 소득원 구성을 보면, 공적이전소득의 역할이 4~6% 수준에서 12% 수준으로 강화되어 왔음을 발견할 수 있다.

〈표 3〉 연령집단별 시장소득 기준 지니계수 추이

연 령	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
30세 미만	0.408	0.386	0.391	0.339	0.357	0.385	0.372	0.371	0.363	0.339	0.393
30~34세	0.352	0.378	0.352	0.345	0.366	0.372	0.350	0.364	0.388	0.363	0.385
35~39세	0.385	0.350	0.374	0.354	0.376	0.378	0.401	0.360	0.376	0.381	0.402
40~44세	0.414	0.371	0.412	0.393	0.406	0.399	0.405	0.416	0.413	0.412	0.436
45~49세	0.429	0.369	0.403	0.352	0.405	0.391	0.399	0.414	0.396	0.401	0.436
50~54세	0.426	0.392	0.429	0.416	0.383	0.430	0.427	0.416	0.529	0.494	0.481
55~59세	0.463	0.447	0.447	0.565	0.495	0.519	0.572	0.542	0.562	0.601	0.584
60~64세	0.506	0.601	0.617	0.611	0.653	0.694	0.682	0.763	0.779	0.706	0.686
65~69세	0.629	0.623	0.653	0.690	0.739	0.823	0.741	0.753	0.745	0.735	0.801
70~74세	0.766	0.772	0.786	0.757	0.792	0.877	0.891	0.826	0.827	0.809	0.836
75세 이상	0.752	0.741	0.790	0.784	0.795	0.792	0.799	0.793	0.775	0.833	0.797
전체가구	0.445	0.429	0.446	0.439	0.446	0.460	0.458	0.455	0.466	0.451	0.479

셋째, 가구 균등화 후 중위 소득 50% 수준을 빈곤율로 할 때, 가처분소득 기준 전체 빈곤율은 2009년 기준 21.9%이며, 65세 이상 빈곤율은 65~69세 57.8%, 70~74세 65.8%, 75세 이상은 68.8%로 나타났다. 가처분소득기준 빈곤율 추이를 보면, 49세 미만 집단과 70세 이상에서는 큰 변화가 없으나, 50~69세 집단에서는 빈곤율이 매우 악화된 것으로 나타났다.

넷째, 시장소득을 기준으로 한 연령 집단에 따른 지니계수의 변화 추이는 다음과 같다. 2009년 기준 전체 가구의 지니계수는 0.479로 나타났으며, 연령이 증가할수록 불평등도가 증가하였는데, 60세 이상 집단의 지니계수는 0.6 이상으로 매우 불평등한 것으로 나타났다. 특히 65세에서 74세 이하 집단의 지니계수는 0.8 이상으로 나타나 소득불평등도가 매우 높았다. 소득불평등도가 가장 높은 70세 이상 74세 이하 집단의 연도별 지니계수 변화 추이를 살펴보면 1999년 0.766, 2001년 0.786, 2003년 0.792로 꾸준히 증가하다가 2005년 처음으로 0.8을 넘어섰고, 2005년 0.891로 불평등도가 가장

〈표 4〉 연령집단별 지니계수 분해 결과 : 가처분소득

연 도	전체 지니계수	집단내 지니계수		집단간 지니계수		나머지	
		지니계수	상대적기여도	지니계수	상대적기여도	지니계수	상대적기여도
1999	0.412	0.047	0.114	0.067	0.162	0.298	0.724
2000	0.399	0.044	0.111	0.064	0.160	0.291	0.729
2001	0.414	0.046	0.112	0.076	0.184	0.291	0.705
2002	0.411	0.045	0.110	0.077	0.188	0.289	0.702
2003	0.422	0.048	0.113	0.089	0.210	0.285	0.676
2004	0.424	0.048	0.112	0.053	0.125	0.323	0.763
2005	0.408	0.048	0.117	0.068	0.166	0.292	0.717
2006	0.422	0.051	0.120	0.041	0.097	0.330	0.783
2007	0.417	0.052	0.125	0.050	0.120	0.315	0.755
2008	0.406	0.054	0.133	0.095	0.235	0.257	0.632
2009	0.422	0.059	0.141	0.088	0.209	0.275	0.650

높았으며, 2009년에는 0.836으로 나타났다.

다섯째, 가처분소득 기준으로 연령집단 내 소득불평등도가 전체 소득불평등도에 미치는 영향을 지니계수로 분해한 결과, 2009년 기준 14.1%를 기여하고 있으며, 연령집단 간 소득불평등도가 전체 소득불평등도에 대한 기여는 20.9%이며, 나머지 요인이 65.0%의 소득불평등을 설명하고 있다. 가처분소득 기준을 적용하면 시장소득 기준에 비해 연령집단 간 소득불평등도 기여도가 8% 포인트 이상 감소하는 것으로 나타난다. 이는 이전소득의 결과 소득불평등도가 완화되는 효과가 특정 연령집단, 특히 노령집단에서 발생하기 때문으로 해석된다. 11년간 추이를 보면, 연령집단 내 소득불평등가 전체 소득불평등도에 기여하는 정도도 증가해왔지만, 연령집단 간 소득불평등도가 전체 소득불평등도에 미치는 영향도 증가해왔다.

여섯째, 가처분소득을 기준으로 소득불평등 결정 요인을 패널회귀분석한 결과 평균연령이 증가할수록 소득불평등도는 높아지는

〈표 5〉 소득불평등도 결정 요인

변 수 명	가처분 소득 불평등도			시장소득 불평등도		
	계수값	표준오차		계수값	표준오차	
상수항	0.250068	0.03328	***	0.100917	0.03400	**
평균소득	-0.000023	9.84e-06		-0.000052	9.85e-06	***
평균연령	0.003208	0.00046	***	0.008552	.00046	***
wald X^2	50.48***			503.72***		
R-square	0.589			0.885		

〈표 6〉 주요 국가 근로연령층의 성별에 따른 가처분소득

구 분		노령층(A)				근로연령층(B)				A/B
		남성(MA)	여성(FA)	계	FA/MA	남성(MB)	여성(FB)	계	FB/MB	
사민주의	벨기에	544,442	376,941	458,379	69.23	1,267,969	698,852	987,655	55.12	46.41
	덴마크	119,258	96,328	106,164	80.77	204,795	163,990	184,694	80.07	84.65
	핀란드	13,071	10,103	11,294	77.29	20,296	16,797	18,505	82.76	57.52
	룩셈부르크	37,918	20,683	28,596	54.55	53,986	31,376	44,442	58.12	64.34
	네덜란드	25,685	13,710	18,892	53.38	38,644	20,553	30,664	53.18	61.61
	노르웨이	169,652	123,031	142,666	72.52	256,260	256,260	222,746	100.0	64.05
	스웨덴	134,260	96,809	113,263	72.11	205,327	158,115	182,085	77.01	62.20
사민주의 평균					68.55				72.32	62.97
조합주의	오스트리아	20,697	13,745	16,747	66.41	22,796	14,825	19,120	65.03	87.59
	프랑스	102,488	61,545	80,072	60.05	133,779	90,038	113,243	67.30	58.24
	독일	20,123	12,019	15,496	59.73	34,245	19,188	26,939	56.03	57.52
조합주의 평균					62.06				62.79	67.78
자유주의	호주	14,185	11,174	12,583	78.78	34,270	23,088	28,831	67.37	43.64
	캐나다	24,035	15,924	19,509	66.25	36,092	23,014	29,624	63.77	65.85
	아일랜드	17,193	11,042	14,332	64.23	29,940	18,781	2 4,726	62.73	57.96
	영국	10,477	5,580	7,720	53.26	21,766	11,917	16,729	54.75	46.15
	미국	24,697	13,680	18,499	55.39	40,154	26,011	33,536	64.78	55.16
자유주의 평균					63.58				62.68	53.75
남유럽	그리스	9,552	6,213	7,864	65.04	15,285	10,784	13,503	70.56	58.24
	이탈리아	13,714	9,011	11,284	65.71	18,971	13,885	16,931	73.19	66.65
	스페인	10,511	6,943	8,768	66.05	15,411	10,995	13,580	71.34	64.57
남유럽 평균					65.60				71.70	63.15
동유럽	체코	105,342	90,577	96,522	85.98	181,538	119,946	152,076	66.07	63.47
	헝가리	873,282	733,330	792,010	83.97	1,100,078	877,690	983,566	79.78	80.52
	폴란드	15,779	8,874	12,647	56.24	16,828	14,294	15,626	84.94	80.93
동유럽 평균					75.40				76.93	74.97
개도국	한국	6,696,680	3,314,318	5,150,247	49.49	27,464,923	11,976,891	20,872,777	43.61	24.67
	멕시코	40,798	20,700	33,816	50.74	65,787	38,728	54,811	58.87	61.70
개도국 평균					50.12				51.24	43.19
평 균					65.53				67.67	60.86

것으로 나타났다. 평균소득과 가처분 소득불평등도의 관계는 통계적으로 유의미하지 않았지만 부(負)적 관계를 보이고 있다. 시장소득을 기준으로 한 패널회귀분석 결과는 평균소득이 증가하면 시장소득불평등도는 감소하였고, 연령이 증가할수록 시장소득의 불평등도는 증가하는 것으로 나타났다. 평균소득과 평균연령은 시장소득불평등도와 통계적 유의 수준에서 관계가 있는 것으로 나타났다. 가처분소득 불평등도의 모형 설명력은 0.589, 시장소득은 0.885로 평균소득과 평균연령은 소득불평등도를 매우 잘 설명하는 것으로 나타났다.

일곱째, LIS wave Ⅵ 자료를 분석하여 국가별로, 복지레짐별로 노령층 개인이 누리는 최종적인 가처분소득이 근로계층 개인이 활용 가능한 최종적 가처분소득에 비해 어느 정도 수준인가를 분석하였다. 근로계층 1인당 가처분소득 대비 노령계층 1인당 가처분소득은 국가 평균 60.9% 수준이다. 복지레짐별로는 사민주의 62.9%, 보수적조합주의 67.8%, 자유주의 53.8%, 남유럽 65.6%, 동유럽 74.9%, 개도국 43.2%로 나타났다. 한국은 동 비율이 24.7%로 국가들 중 가장 낮았으며 평균의 40.5%에 불과하였다. 그만큼 한국은 노령계층에 대한 상대적 자원배분이 취약하다는 것을 의미한다.

여덟째, 우리나라의 가처분소득에 대한 노령 층의 지니계수는 0.638로 국가들의 노령층 평균 지니계수 0.334와 비교하였을 때 매우 높았다. 또한 여성의 지니계수가 근로연령층과 노령층 모두 전체 평균보다 높은 것으로 나타났으며, 노령 여성집단의 지니계수가 0.646으로 나타나 소득불평등도가 매우 높은 것으로 나타났다.

결론적으로 한국은 노령계층 내 소득불평등도가 다른 연령집단

〈표 7〉 근로계층과 노령계층 지니계수의 국가 간 비교 : 가처분소득 기준

구 분		가처분소득						
		근로연령층			노령층			전체
		남성	여성	전체	남성	여성	전체	
사민주의	벨기에	0.329	0.383	0.370	0.224	0.265	0.258	0.399
	덴마크	0.238	0.221	0.238	0.273	0.189	0.234	0.353
	핀란드	0.272	0.261	0.272	0.255	0.201	0.233	0.350
	룩셈부르크	0.338	0.414	0.385	0.272	0.445	0.379	0.405
	네덜란드	0.315	0.365	0.365	0.379	0.304	0.365	0.422
	노르웨이	0.260	0.265	0.274	0.225	0.209	0.235	0.332
	스웨덴	0.267	0.267	0.277	0.218	0.201	0.231	0.339
사민주의 평균		0.288	0.311	0.312	0.264	0.259	0.277	0.371
조합주의	오스트리아	0.292	0.332	0.327	0.274	0.323	0.319	0.341
	프랑스	0.333	0.345	0.350	0.317	0.391	0.376	0.384
	독일	0.350	0.430	0.409	0.306	0.340	0.346	0.437
조합주의 평균		0.325	0.369	0.362	0.299	0.351	0.347	0.387
자유주의	호주	0.303	0.344	0.336	0.300	0.211	0.263	0.374
	캐나다	0.368	0.404	0.398	0.297	0.282	0.310	0.423
	아일랜드	0.342	0.360	0.364	0.364	0.359	0.350	0.534
	영국	0.365	0.411	0.408	0.349	0.341	0.380	0.438
	미국	0.420	0.407	0.423	0.400	0.371	0.410	0.454
자유주의 평균		0.360	0.385	0.386	0.342	0.313	0.342	0.445
남유럽	그리스	0.391	0.354	0.349	0.357	0.340	0.374	0.381
	이탈리아	0.307	0.315	0.318	0.289	0.252	0.288	0.330
	스페인	0.308	0.356	0.336	0.289	0.254	0.299	0.353
남유럽 평균		0.335	0.342	0.334	0.312	0.282	0.320	0.354
동유럽	체코	0.294	0.285	0.308	0.124	0.108	0.120	0.302
	헝가리	0.324	0.321	0.327	0.201	0.181	0.195	0.308
	폴란드	0.337	0.322	0.333	0.538	0.470	0.521	0.344
동유럽 평균		0.318	0.309	0.323	0.288	0.253	0.279	0.318
개도국	한국	0.333	0.466	0.426	0.612	0.646	0.638	0.452
	멕시코	0.472	0.552	0.510	0.525	0.586	0.552	0.539
개도국 평균		0.403	0.509	0.468	0.569	0.616	0.595	0.495
평 균		0.329	0.356	0.352	0.321	0.316	0.334	0.391

에 비해 훨씬 높은 것으로 나타났다. 따라서 인구 고령화가 소득불평등도를 심화시켜 온 것으로 분석된다. 현재까지는 노령계층에 대한 공적연금 등 소득이전을 통한 소득 불평등 완화 효과는 높지 않았다. 그럼에도 불구하고 변화 추이를 보면 노령계층에 대한 소

득분배가 조금씩 개선되는 효과를 보이고 있다. 또한 근로 연령계층 대비 노령계층에 대한 자원배분 수준의 국가 간 비교 연구 결과에 따르면, 우리나라는 노령계층에 대한 자원배분이 매우 낮다. 따라서 한국도 노령계층에 대한 공적연금 등 노후 소득보장제도를 강화해 나간다면 인구 고령화에 따른 소득 불평등 문제를 개선시킬 수 있을 것이다.

질병구조 Evolution

신의철(가톨릭대학교 의과대학 예방의학교실 교수)
박종연(연세대학교 보건정책 및 관리연구소 객원연구원)
이은환(가톨릭대학교 의과대학 예방의학교실),
차승현(한국의료지원재단)

1. 서 론

저출산·고령화는 사회 전반적으로 많은 영향을 미친다. 국민의 질병과 건강보장제도에 대해서도 예외가 아니다. 저출산·고령화로 인해 국민의 건강과 질병구조도 크게 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 저출산·고령화가 어떠한 질병과 관련이 있는지 그 실태와 추이를 분석하여 문제점을 파악하고, 이에 따른 향후의 국민 건강에 관련된 정책을 어떠한 방향으로 발전시켜 나갈 것인지는 매우 중요한 과제이다.

우리나라는 2000년 65세 노인인구 비율이 7.2%에 달해 고령화사회에 진입했고, 2018년에는 전 인구 중 노인이 14.3%를 점하게 되어 고령사회에 진입한 후, 2026년에는 노인인구 비중 20.0%로 초고령사회에 도달할 것으로 전망되고 있다. 특히 과도하게 낮은 출산력

으로 인하여 고령화가 더욱 가속화하고 있는데, 2010년 현재 우리나라 65세 이상의 노인인구 수는 536만 명으로 전체 인구의 11.0%를 차지하고 있다. 2030년에는 20%를 넘는 초고령사회를 넘어 전 인구의 약 1/4이 노인인구에 진입할 것으로 예견되고 있고, 2050년경에는 전체 인구의 38.2%에 달하는 1,615만6천 명이 노인이 될 것으로 전망되고 있다.

이러한 고령화는 노인장기요양제도와 같은 새로운 건강보장제도를 도입하게 한 주요 배경이다. 이 제도에서는 장기요양보험 급여 대상자의 자격을 65세 이상 노인과 65세 미만의 노인성질환으로 인한 일상생활 제한자로 규정하고 있다. 그리고 노인성질환의 범주에는 알츠하이머병에서의 치매를 비롯한 19개의 질병 코드와 매병, 노망을 비롯한 5개의 한의학 질병 코드에 해당하는 총 24개 질환을 명시하고 있다. 실제 최근의 건강보험 통계에 의하면 노인이 증가하면서 일부 질환들의 진료비가 급증하고 있는데, 그러한 질병들에는 고혈압질환, 대뇌혈관질환, 골관절염, 당뇨병, 신부전, 치매, 허혈성심질환, 백내장, 기타 배병증, 만성하기도질환, 파킨슨병, 신경계질환과 암질환 등이 포함된다. 이들 질병을 대상으로 건강보험통계연보에서 질병군별 진료실인원, 진료비 통계 자료를 통하여 추이를 분석하고, 향후의 질병 규모에 대하여 전망해 본다면 앞으로 우리 국민의 건강에 영향을 미칠 주요 질병들의 미래를 알고 대처할 수 있을 것이다.

일반적으로 질병별 추이의 분석과 추계 전망을 위해서는 유병률을 들여다볼 필요가 있지만, 이 지표는 구하기가 매우 어려우므로 대신 특정 질병으로 인한 의료기관방문(의료이용)율 개념을 생각

해볼 수 있다. 의료기관방문율은 그 특성상 환자의 의료 행태 요인의 영향이 매우 크다. 이는 생활 습관이 질병 이환과 관련되어 있을 뿐만 아니라 의료서비스 이용 행태에 대해서도 영향을 주게 되어 유병률 추정에 이중적인 혼란 요인이 되고, 또한 의료 이용 행태는 의료 제공 체계나 수가, 지불제도 등 건강보장제도와 연관된 정책 요인들과도 복잡하게 얽혀 있기 때문이다. 보다 정밀한 질병 규모 추계는 개별 질병군에 대한 보다 정확한 유병률 조사로부터 질병별 유병률에 영향을 줄 수 있는 국민의 생활습관, 의료 행태, 정책 요인 등에 대한 세부적인 연구가 어느 정도 축적된 이후에나 가능할 것이다.

2. 최근의 주요 만성질환 추이

지난 2003년부터 2009년까지 건강보험통계연보에 의하면, 고혈압 등 노인성질환이 크게 증가하였다. 2009년의 진료실인원을 기준으로 가장 많은 질환은 기타 배병증으로 분류되는 척추 관련 질환군으로 574만 여 명이 진료를 받았다. 그 다음으로는 만성하기도질환과 고혈압성질환으로 550만 명 이상이 진료를 받았다. 그 뒤를 이어 골관절염, 암, 당뇨병 등의 순서로 많았다. 2003년부터 2009년까지의 증가 추이를 기준으로 하면 치매가 24.97%로 가장 높은 증가율을 보였으며, 파킨슨병이 12.55%, 신부전과 신경계질환이 각각 9.37%와 9.24%, 대뇌혈관질환이 8.37%, 고혈압질환과 백내장 등이 7% 이상의 높은 증가율을 보였다.

노인성질환의 진료실인원과 치료유병률의 증가 추세는 국민의료비와 건강보험급여비 등 진료비 부담으로 직결된다. 노인성질환에 속하는 질병군별로 입원진료비의 최근 추이를 볼 때, 2009년에 가장 많은 진료비를 지출한 질병은 암질환으로 2조 5,401억 원이었고, 이어서 대뇌혈관질환이 2009년에 1조 2천억 원에 육박하는 입원비를 지출했다. 치매와 허혈성심질환이 5천억 원 이상, 골관절염과 백내장, 기타 배병증이 3천억 원대, 신부전과 당뇨병이 2천억 내외 정도의 입원진료비를 지출한 질병들이었다. 2003년부터 2009년 사이의 연간 입원진료비 증가율을 보면, 파킨슨병과 치매가 연평균 50%를 넘는 높은 증가율을 보였고, 고혈압질환과 암질환, 골관절염, 신경계질환, 기타 배병증, 대뇌혈관질환 등도 연평균 입원진료비가 20% 이상 증가하였다.

한편, 주요 노인성질환들에 대한 외래진료비의 최근 추이를 보면, 가장 많은 진료비를 지출한 질병은 고혈압질환으로 2008년에 2조 원대에 접어들었고, 2009년에는 2조 2,656억 원 규모의 외래진료비를 지출하였다. 같은 해에 암질환은 1조 5,357억 원에 달했고, 신부전 외래진료비는 1조 205억 원, 기타 배병증과 당뇨병의 외래진료비도 각각 9,544억 원과 9,386억 원으로 매우 많은 의료비가 지출되는 질병군이었다. 이 외에 골관절염과 만성하기도질환은 6,028억 원, 대뇌혈관질환과 허혈성심질환은 각각 4,772억 원과 3,794억 원의 외래진료비를 지출하였다.

2009년 노인성질환들에 대한 입원과 외래진료비를 합한 총 진료비를 살펴보면, 암질환이 3조 9,395억 원으로 가장 많았고, 고혈압질환이 2조 4,238억 원, 당뇨병이 2조 710억 원, 대뇌혈관질환이 1조

〈표 1〉 주요 질환의 진료실인원 및 총진료비 추이(2003~2009)

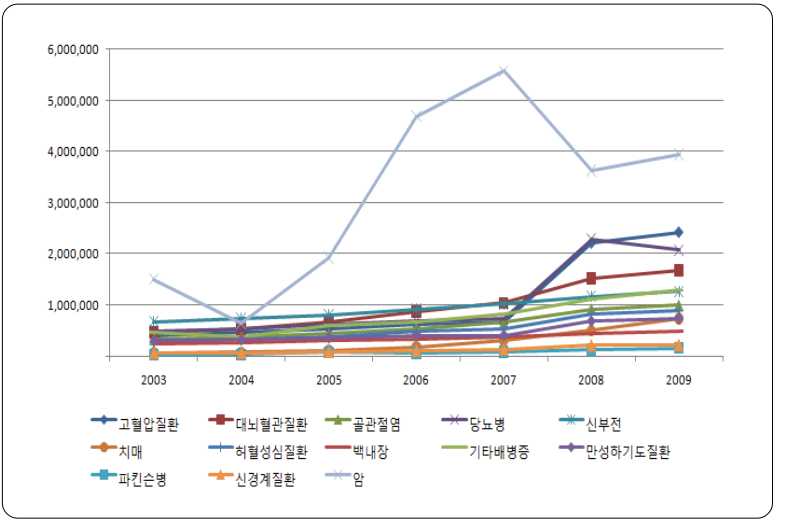
구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균증가율
진료실인원(천명)	고혈압질환	3,562	3,853	4,258	4,558	4,934	5,241	5,525	7.61%
	대뇌혈관질환	576	617	681	748	818	888	932	8.37%
	골관절염	2,167	2,326	2,527	2,974	2,919	3,004	3,095	6.29%
	당뇨병	1,496	1,583	1,762	1,794	1,911	1,984	2,103	5.88%
	신부전	80	88	98	111	118	129	137	9.37%
	치매	61	73	89	112	145	188	231	24.97%
	허혈성심질환	535	560	611	647	683	694	715	4.98%
	백내장	695	784	849	893	948	1,012	1,066	7.42%
	기타배병증	3,848	4,087	4,367	4,622	4,994	5,348	5,746	6.91%
	만성하기도질환	4,181	4,348	4,643	5,099	5,011	5,169	5,532	4.84%
	파킨슨병	34	39	44	47	56	62	68	12.55%
	신경계질환	285	326	375	435	511	564	462	9.24%
	암	1,989	4,320	1,881	3,944	4,309	2,421	2,824	6.81%
총진료비(억원)	고혈압질환	3,951	4,528	5,380	6,120	6,540	22,133	24,238	50.33%
	대뇌혈관질환	4,585	5,311	6,681	8,684	10,377	15,135	16,758	24.61%
	골관절염	3,246	3,640	4,276	5,392	6,530	9,207	9,955	20.99%
	당뇨병	4,908	5,310	6,154	6,916	7,313	22,867	20.710	40.91%
	신부전	6,725	7,336	8,060	9,101	10,129	11.643	12,589	11.04%
	치매	561	691	1,041	1,759	3,018	4,946	7,305	54.33%
	허혈성심질환	2,689	3,175	3,607	4,736	5,331	8,202	8,844	22.87%
	백내장	2,268	2,661	2,947	3,259	3,657	4,390	4,792	13.34%
	기타배병증	4,615	3,615	5,890	6,719	8,094	11,222	12.808	21.43%
	만성하기도질환	2,956	3,189	3,562	3,987	4,034	6,756	7,294	18.02%
	파킨슨병	203	280	73,140	57,728	759	1,270	1.508	49.21%
	신경계질환	590	661	849	1,085	1,326	2,050	2,143	24.93%
	암	14,997	6,343	19,213	46,921	55,768	36,271	39,395	27.11%

6,758억 원, 기타 배병증과 신부전이 각각 1조 2,808억 원과 1조 2,589억 원 등의 순이었다. 이 외에 진료비를 많이 지출하는 질병들로는 골관절염(9,955억 원), 허혈성심질환(8,844억 원), 치매와 만성하기도질환(약 7,300억 원) 등이 있었다.

총 진료비 증가 추세를 보면, 치매가 연평균 54.33%로 가장 높은 증가율을 보이고 있고, 고혈압질환과 파킨슨병도 이와 비슷한 수준인 50% 내외의 높은 증가율을 보이고 있다. 이 외에도 당뇨병이

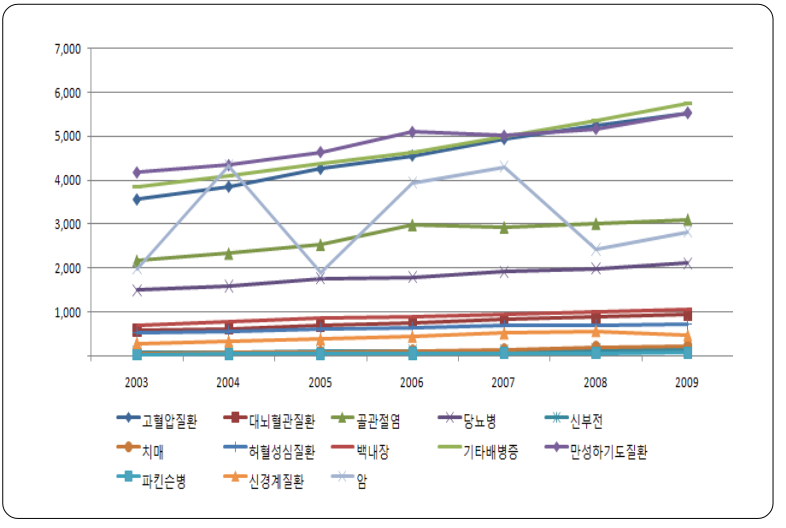
[그림 1] 주요 질환의 진료실인원 추이(2003~2009)

(단위 : 천명)



[그림 2] 주요 질환의 총진료비 추이(2003~2009)

(단위 : 백만 원)



40.91%, 암과 신경계질환, 대뇌혈관질환, 허혈성심질환, 기타 배병증, 골관절염도 지난 2003년부터 2009년 사이에 20%를 넘는 연평균 증가율을 보였다. 65세 이상의 노인층에서 연평균 총 진료비 증가율이 가장 높았던 질병은 치매로서 2003년 561억 원 정도였던 총 진료비가 2009년에 7,305억 원 수준으로 증가하였다. 이러한 주요 노인성질환의 최근 진료실인원과 총 진료비 추이를 요약 정리하면 <표 1>, [그림 1], [그림 2]와 같다.

3. 향후 인구구조 변화에 따른 질병구조의 전망

최근의 질병군별 인구 10만 명 당 치료유병률 개념을 향후의 인구구조에 적용하여 주요 노인성질환자의 규모를 추계한 다음, 추계된 환자 수에 각 질병군의 1인당 진료비를 곱하면 총진료비를 추계할 수 있다. 앞서 살펴본 질병군들이 생활 습관이나 환경 요인들과 밀접히 관련되어 있음을 고려하면 단순히 인구 규모의 감소로 인하여 질병 규모도 감소한다고 예측할 수는 없다. 특히 주요 만성질환들이 주로 노인들에게 빈발하는 질병들이라는 점을 감안한다면 향후 인구의 노령화로 인한 영향을 크게 받을 것으로 보인다.

여기에서는 2015년부터 2050년까지 5년 간격으로 추계된 65세 이상 인구와 65세 미만 인구에 각 연령집단별 2009년 현재 건강보험 급여자료상의 치료유병률을 적용하여 향후 해당 질병의 환자 수를 추계하여 보았다. 한편 추계된 환자 수에 각 질병군별 2009년의 1인당 진료비를 적용하여 각 질병군별 진료비 규모를 추계하였다. 추

〈표 2〉 질병군별 진료실인원 전망(2015~2050)

(단위 : 천명)

질병(군)	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
고혈압질환	5,580	6,054	6,771	7,486	8,066	8,519	8,688	8,675
대뇌혈관질환	803	895	1,037	1,186	1,299	1,386	1,425	1,426
골관절염	3,411	3,748	4,291	4,847	5,202	5,457	5,534	5,466
당뇨병	2,051	2,209	2,458	2,691	2,849	2,964	2,982	2,945
신부전	121	134	154	164	176	187	188	191
치매	229	272	328	400	498	586	650	692
허혈성심질환	697	762	861	966	1,051	1,117	1,146	1,147
백내장	1,106	1,268	1,517	1,783	2,007	2,191	2,289	2,321
기타배병증	5,661	5,975	6,448	6,905	7,227	7,444	7,459	7,339
만성하기도질환	5,359	5,478	5,634	5,771	5,836	5,829	5,720	5,536
파킨슨병	70	82	98	118	138	155	166	171
신경계질환	429	460	505	553	592	622	633	631
암질환	2,765	2,851	2,977	3,083	3,131	3,140	3,083	2,986

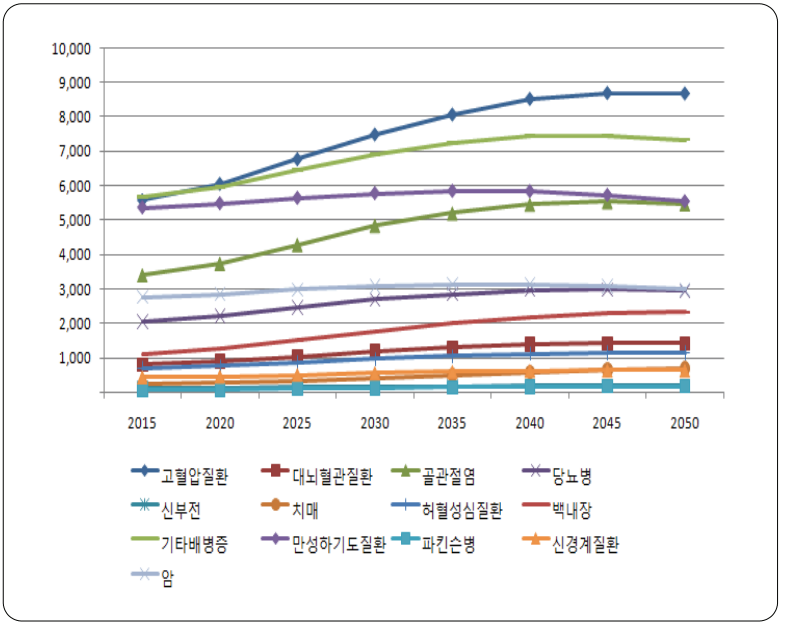
정 진료비는 앞서 환자 수 추계에서 2009년도의 유병률을 이용한 것과 마찬가지 이유로 2009년도의 각 질병군별 1인당 진료비를 65세 이상 인구와 65세 미만 인구로 구분하여 각각 구하고 총 규모도 추계하였다.

진료비 규모는 첨단의료기술의 발달에 따른 의학적 질병 진단과 치료 방법의 변화를 비롯해 건강보험수가 체계, 지불제도 등 정책 및 제도적 요인들과 환자들의 진료 행태 등 매우 많은 변수 요인들에 따라 크게 달라질 수 있지만, 여기에서는 인구구조의 노령화 수준 변화의 영향을 중심으로 개략적인 추이를 살펴보았다.

질병군별 진료실인원 추계 결과, 2015년에 기타 배병증 환자가 566만 명 정도로 추계되고 있어서 본 연구의 대상 질병군 중 가장 많은 환자가 발생할 것으로 보이고, 이어서 고혈압질환자가 558만

[그림 3] 향후 주요 질환의 진료실인원 추이 전망(2015~2050)

(단위 : 천명)



명, 만성하기도질환자가 536만 명의 순으로 상위권을 점할 것으로 예상된다(<표 2>). 이 외에 골관절염(341만 명)과 암(277만 명), 당뇨병(205만 명), 백내장(111만 명) 환자도 많을 것으로 보인다. 그런데 2050년에는 고혈압질환자가 867만 5천 명으로 가장 많을 것으로 보이고, 그 뒤를 이어서 기타 배병증 환자 734만 명, 만성하기도질환자 554만 명 등으로 일부 질병의 순위가 바뀔 것으로 추계되었는데, 이는 질병별로 연령대에 따른 유병률이 달라서 노령화 수준의 심화 영향이 달리 반영된 결과라 할 수 있다.

이 외에 2050년에 이르면 골관절염환자는 547만 명, 암질환자는 299만 명, 당뇨병 환자는 295만 명에 달할 것으로 예측되었고, 백내

〈표 3〉 질병군별 진료비 전망(2015~2050)

(단위 : 억원)

질병(군)	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
고혈압질환	26,798	29,333	33,090	36,992	40,457	43,266	44,575	44,874
대뇌혈관질환	17,472	19,490	22,107	26,001	30,283	33,853	36,469	37,633
골관절염	13,073	14,908	17,894	21,092	23,164	24,704	25,369	25,201
당뇨병	12,593	13,956	16,075	18,177	19,817	21,120	21,642	21,674
신부전	13,821	14,944	16,771	17,407	18,003	18,639	18,221	18,178
치매	9,195	10,810	12,770	15,400	19,195	22,660	25,168	26,885
허혈성심질환	9,902	11,008	12,700	14,450	15,885	17,038	17,570	17,667
백내장	5,635	6,495	7,787	9,243	10,530	11,597	12,219	12,453
기타배병증	14,212	15,657	17,852	20,160	22,043	23,535	24,217	24,294
만성하기도질환	7,963	8,549	9,352	10,279	11,225	11,990	12,400	12,513
파킨슨병	1,841	2,148	2,578	3,107	3,668	4,152	4,475	4,644
신경계질환	2,351	2,548	2,831	3,138	3,425	3,655	3,769	3,795
암질환	43,480	46,325	50,735	54,899	57,699	59,634	59,802	58,880

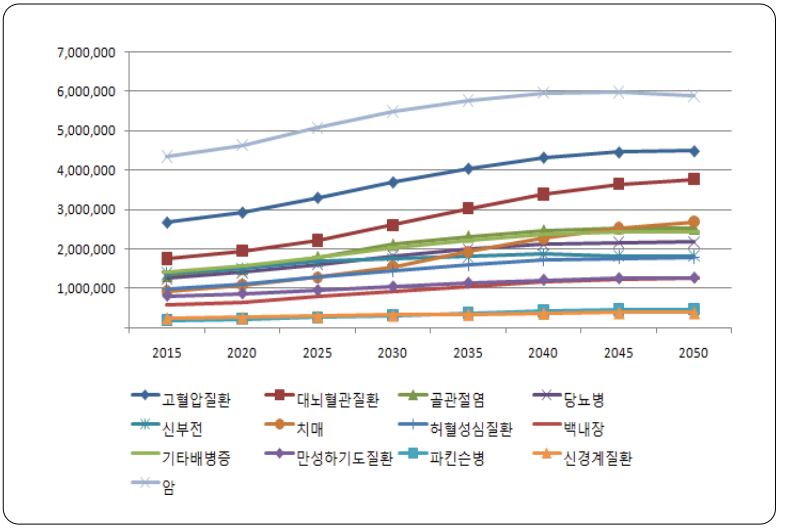
장은 232만 명, 대뇌혈관질환과 허혈성심장질환자도 각각 142만 명과 115만 명에 이를 것으로 보인다.

질병군별 진료비 규모의 추계 결과, 2015년에 가장 많은 의료비 부담을 주는 질병이 암질환으로 4조 3,480억 원에 달하고, 이어서 고혈압질환 2조 6,798억 원, 대뇌혈관질환이 1조 7,472억 원, 기타배병증 1조 4,212억 원, 신부전 1조 3,821억 원, 골관절염 1조 3,073억 원, 당뇨병 1조 2,593억 원 등으로 진료비 부담을 가중시키는 질환들이었다(<표 3>).

이 외에 허혈성심질환과 치매가 1조 원에 가까운 진료비가 지출될 것으로 예상되었다. 2050년에는 암질환의 진료비가 5조 8,880억 원, 고혈압질환 진료비가 4조 4,874억 원, 대뇌혈관질환 진료비가 3조 7,633억 원 등이고, 치매가 2조 6,885억 원, 골관절염이 2조 5,201

[그림 4] 향후 주요 질환의 총진료비 추이 전망(2015~2050)

(단위 : 백만 원)



억 원, 기타 배병증이 2조 4,294억 원, 당뇨병이 2조 1,674억 원 등으로 사회·경제적 부담이 큰 질병들이 될 것으로 보인다. 이 외에 신부전과 허혈성심질환, 백내장, 만성하기도질환 등도 1조 원 이상의 진료비가 소요될 것으로 보인다.

그런데 향후 주요 질병군별 환자 수 및 진료비 부담 규모 추계는 치료유병률, 진료 행태는 물론 수가체계 및 지불제도 등 정책 요인들을 현재의 상태로 고정시킨 가운데 인구구조의 변화만을 고려한 단순 추계라는 점에서 제한점이 많다는 점을 감안하여야 할 것이다. 또한 건강보험 진료 통계를 기준으로 하였기 때문에 의료급여 대상자로서의 진료 및 제도권 밖의 치료 및 질병이 있음에도 불구하고 진료 받지 않은 경우 등은 포함되지 않았기 때문에 실제 질병 이환 규모는 여기에서의 수치와 다를 수 있다.

4. 질병구조 변화의 정책적 함의

주요 만성질환의 질병군별 최근 추이와 그에 근거한 향후 질병구조에 의하면, 인구구조 변화가 질병구조에 큰 영향을 미치는 것으로 보인다. 저출산·고령화는 일부 질병군의 유병률에 영향을 미침으로써 국민의 질병 부담을 크게 변화시키고, 연령대별로 주요 질병이환율이 변화됨에 따른 중장기 질병관리 과제와 정책 이슈를 제시할 수 있다. 이에 따라 저출산·고령화가 가지는 의료정책과 건강정책에 대한 함의를 면밀히 검토해 볼 필요가 있는데, 저출산·노령화가 만성질환들의 이환자를 증가시키고 그로 인한 보건의료비 부담을 증대시키는 요인이 되고 있음을 감안하여 향후 노령사회의 보건의료정책의 목표를 설정하여야 한다. 이 점에서 노령사회의 보건의료정책의 방향과 과제는 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 증가하는 노인인구 특히 후기 노인인구의 삶의 질 문제이다. 이는 곧 노령사회의 삶의 질을 전반적으로 향상시키기 위해서는 국민의 건강 보장을 위해 노인인구의 건강 및 질병 특성을 반영한 정책 목표와 과제의 우선순위를 높일 필요가 있음을 뜻한다. 이는 노인인구 자체에 대한 정책적 고려뿐만 아니라 건강한 노후를 맞이할 수 있도록 하기 위해 노년기 이전부터 생애주기별 건강관리의 강화가 필요함을 뜻하기도 한다. 이 점에서 단순한 기대수명의 연장이 아닌 건강수명의 연장에 초점을 맞추는 국민건강증진 정책은 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

둘째는 저출산·노령화로 인한 건강보장제도의 지속가능성 위

협에 대응하는 문제이다. 즉 노령화로 인한 질병구조의 변화가 사회·경제적 부담을 가중시키고 있는데 기존의 사회보장체계를 가지고 대처해 나가기는 어렵다는 점이다. 특히 노령화가 심화될수록 생활 습관 개선은 물론 만성질환 유발 요인에 대한 재원 부담체계 개발 및 만성질환에 대한 진료비 지불방식 개선 등 건강보장 재원의 다양화와 국민의료비 지출의 효율화를 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 한다. 이를 위해 건강보험 부과 체계 및 진료비 지불 방식 개선과 같은 건강보장제도의 근본적 개선은 물론 기존의 치료 중심에서 예방 및 건강관리, 장기요양 등 만성질환 관리에 적합한 모형을 염두에 둔 종합적인 보건의료 제공 체계의 확립과 같은 의료체계의 효율화를 위한 구체적 방안들의 마련 등 노령사회의 건강보장제도 지속가능성을 확립하기 위한 차원에서 중요한 정책 방향 및 목표가 되어야 할 것이다.

주택 수급 시나리오

김현아
(한국건설산업연구원 연구위원)

1. 서 론

최근 주택 가격이 보합 및 약세를 나타내는 가운데 임대료는 지속적으로 상승하는 상황이 전개되고 있다. 금융위기에 의한 여파와 중동 민주화 사태 및 일본 지진 등의 대외적인 요소가 전반적인 투자심리를 위축시키고 있다는 평가가 있으나 주택시장이 인구구조 및 사회·경제 환경 변화로 인해 구조적으로 변화되고 있는 것이 아닌가에 대한 공감대가 점차 확산되고 있다.

지금까지 인구구조와 관련된 부동산시장의 변화 전망은 주로 부정적인 전망이 주류를 이루어 왔다. 이는 주택 및 부동산 등 공간 수요의 양적 수요에 인구의 규모가 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 아울러 공교롭게도 일본의 부동산 버블 붕괴와 미국의 서브 프라임 모기지 사태 등이 모두 베이비부머들의 영향력이 감소

하는 인구구조 변화 시기에 나타났던 영향도 클 것으로 판단된다.

인구구조 변화의 핵심적인 사항은 주로 저출산·고령화로 대변할 수 있다. 아직까지 인구구조의 변화는 비단 몇몇 선진국들이 겪는 현상으로 인식되고 있지만, 많은 전문가들은 인구구조 변화는 머지않아 선진국뿐만 아니라 개발도상국에서도 경험하게 될 글로벌 이슈라고 주장하고 있다. 이러한 인구구조 변화가 거시경제 및 재정·금융 부분, 개인 및 가계자산 등에 미칠 영향에 대한 연구가 그 어느 때보다 활발하다.

본 연구는 인구구조의 변화에 대한 종속변수로써 부동산시장을 살펴보고자 한다. 부동산 경기 호황이 마무리되면서 동시에 가시화되고 있는 인구구조의 빠른 변화는 일본 및 미국 사례를 우리나라도 똑같이 답습하는 것이 아니냐는 깊은 우려를 낳고 있다. 아울러 금융시장이 다른 선진국에 비해 덜 발달되어 있는 관계로 가계자산에서 부동산이 차지하는 비중이 높은 우리나라의 경우에는 인구구조와 관련된 부동산시장의 변화가 경제에 미치는 영향도 매우 클 것으로 판단된다. 그러므로 인구구조 변화로 인해 발생할 수 있는 부동산시장의 다양한 변화를 미리 예측하고 대비하는 것은 그 무엇보다도 중요한 사안이라고 할 것이다.

그러나 저출산·고령화에 대응하는 정부의 접근은 아직 부동산시장에까지는 미치지 못하고 있다. 정부는 「저출산·고령사회 기본법」을 제정(2005년)하고, 최근에는 제2차 '저출산·고령사회('11～'15) 기본계획[32]'을 수립하였다. 저출산에 대한 정책의 내용은 1차적으로

32) '제2차 저출산·고령사회 기본계획'에서는 다양한 노동 기회 제공, 다층 노후소득보장 체계 확립, 사전 예방적 건강관리체계, 노후생활 설계 강화를 중심 내용으로 다루고 있음.

는 출산을 장려하는 금전적·행정적 인센티브와 보육 지원으로 구성되어 있다. 그러나 궁극적으로 출산장려는 가족 중심의 사회가 지속되어야만 그 효과가 가시화될 것이며, 이는 교육이나 보육 환경을 포괄하는 안정적인 정주 환경에서 비롯된다고 볼 수 있다. 따라서 출산장려를 위해서는 거기에 부합하는 주거복지정책도 반드시 수반되어야 할 것이다. 그러나 저출산에 대한 정책 대응에 주거 부분은 사실상 찾아보기 어렵다.

고령화에 대한 대응도 마찬가지이다. 이러한 노력들은 대부분 기초노령연금 및 의료복지에 편중되어 주거 및 부동산 부문에 대한 문제는 거의 다루어지지 못하고 있는 실정이다.[33] 그나마 관련 부처 차원에서 부분적인 대응을 하고 있으나 아직 미미한 실정이다. 부동산과 관련된 대응의 한 예로 Barrier free 등 고령자를 위한 주택 등의 건축물 설계 기준의 반영, 노인전용주택 관련 기준 등 고령사회에 대비한 주거 유형 개발에 대한 연구에 그치고 있다. 좀 더 복지적 차원에서 접근한 「고령자 주거안정법」(국토부) 제정 추진[34]을 꼽을 수 있겠으나 그 내용을 살펴보면 임대주택의 일부를 고령자용으로 건설토록 추진하는 것으로서 그나마 일반 임대주택 중에서 일정 비율을 고령자용으로 변경하는 것이어서 저소득층 임대주택 공급은 오히려 감소시킨다는 비판을 받는 등 근본적인 대응에는 못 미치고 있다.

특히 부동산 가격 급등기에 제정된 각종 수요 관리 및 투기 억제

---

33) '제2차 저출산·고령사회('11~'15) 기본계획 시안 주요 내용' 공청회 자료, 2010. 9, 관계부처 합동.

34) 고령자 주거안정법 : 임대주택 건설시 일정 비율을 고령자 임대주택으로 공급, 고령자 주택 개조 지원 등 규정('08. 8. 김소남 의원 발의, 2011년 9월 현재 법안소위 계류 중).

대책은 여전히 원활한 부동산 거래와 처분에는 걸림돌이 되고 있는데, 이는 아직 우리나라의 주택정책이 고령 가구들의 부동산 처분에 대한 문제를 고려하고 있지 못한 것으로 해석할 수 있다. 고령 가구들의 부동산 자산 비중이 특별히 높은 우리나라는 향후 고령 가구들이 보유 부동산을 어떻게 처분하고 활용하느냐가 노년의 생활 및 소비자금을 확보하는데 그 무엇보다 중요한 변수가 될 것이다. 아울러 고령 가구들의 원활한 부동산 자산의 처분과 활용은 노인들에 대한 복지재정 부담을 시장과 정부가 분담할 수 있는 가능성을 보여주는 중요한 사안이기도 하다.

2. 인구구조와 변화에 따른 주거구조 및 부동산 수요 변화

가. 저출산에 따른 주거 및 부동산 수요 변화

저출산에 따른 주거 수요 변화는 주거 및 공간 수요에서는 먼저 질적인 변화가 있을 것으로 예상된다.

질적 변화의 첫 번째 모습은 가구원 수 감소에 따른 1인당 주거 사용 공간 면적의 증가이다. 통계청 인구주택총조사 자료에 의하면 1980년 1인당 주거공간(건평 기준)은 10.1㎡이었으나 2005년에는 22.9㎡로 25년 만에 2배 이상으로 늘어났다. 자녀를 출산하지 않게 되면 교육 및 양육비 부담이 줄어들게 되므로 가계의 가처분소득은 현재보다 높아질 것이다. 반면 소득이 증가하게 되면 좀 더 쾌적한 정주 환경과 다양한 공간 수요(사무 공간, 독립된 공간, 취미 공

간 등)가 발생하게 되므로 소비 여력이 높아진 가계들의 공간 소비는 더욱 확대될 것이다. 이는 가구원 수가 감소하고 있음에도 불구하고 경차보다는 대형차의 소비가 증가하는 현상과도 연계지어 설명이 가능할 것이다. 물론 이러한 현상을 기존에 공급된 건축물 대비 가구원 수가 계속 감소함에 따른 통계청 착시라고 평가 절하하는 비판도 있을 것이다. 그러나 우리나라의 1인당 주거면적의 수준을 선진 외국과 비교해보면 질적 변화의 여지가 있음을 알 수 있다.

가구원 수 감소를 이미 경험한 일본의 사례를 살펴본 1인당 주거 소비면적은 가구의 주택 점유 형태나 소득 수준에 따라 소비면적이 차별화되는 것을 알 수 있다. 2000년 이후 일본의 세대 당 주거소비 총면적은 현재 수준으로 유지하거나 소폭 감소하는 것으로 조사되었다. 그렇지만 세대 당 가구원수가 감소하면서 1인당 주거연면적은 꾸준히 증가하고 있다. 주택 소비면적이 적을 것으로 예상되는 1인 가구의 경우에도 예상과는 달리 주거 소비면적이 55.6㎡('05년)로 조사되었는데 이는 2000년 조사 결과보다 3.3㎡ 정도 증가한 수치이며, 우리나라 평균 1인당 주거면적(27.8㎡('08))보다 2배 정도 넓은 면적이다.

또한 1인 가구일지라도 주택의 소유 형태나 거주 주택의 종류에 따라 주거 소비면적이 크게 차이가 나는 것을 발견할 수 있다. 자가의 경우에는 평균 98.7㎡인 반면 임차의 경우에는 자가의 절반 수준에 불과하였으며, 특히 민영임차주택에 거주하는 경우가 공영임차주택에 거주하는 경우보다 주거 소비면적이 더 적었다. 이미 고령화가 진행된 일본의 경우 노인가구들이 과거에 구매한 주택을 처분하지 못해 계속 기존 주택에 거주하게 됨에 따라 주거 소비면적

이 크게 조사되는 문제점을 지적할 수도 있을 것이다.

이처럼 가구원 수의 감소는 1인당 주거 소비면적의 증가라는 질적인 변화를 초래할 것으로 예상된다. 그러나 가구의 소득, 주택의 점유 형태에 따라 그 소비면적의 확대 정도는 차별적으로 진행될 것으로 예상된다. 최근 우리나라는 1인 가구가 급격하게 증가하자 1인 가구 증가를 소형 주택의 수요 증가로만 인식하는 경향이 확산되고 있다. 그러나 1~2인 가구라도 가구의 경제적·사회적 환경에 따라 주거 소비면적이 달라질 수 있음을 주의할 필요가 있다.

1~2인 가구에 대한 다양한 국내 연구 결과에서도 일본의 시사점을 반증할 수 있는 의미 있는 결과들이 도출된 바 있다. 즉 1~2인 가구는 다양한 연령대에서 발생하고 있으며, 연령별 1~2인 가구의 특성과 주거 시나리오가 매우 다양함을 제시하고 있다. 서울의 1인 가구를 예로 들면 서울의 1인 가구는 대략 4개의 그룹으로 구분이 가능하다. 이들을 도시의 트렌드 세터로서의 '골드 미스·미스터', 우울한 싱글인 '산업예비군', 해체된 가족의 결과인 '불안한 독신자', 고령사회의 중심 세력으로서의 '실버 세대'로 구분하고 있으며, 각각의 계층들이 요구하는 주거 수준이나 정책 수요도 다름을 제시하고 있다. 그러나 1인 가구들의 소득 수준은 격차가 매우 심해 1인 가구 분위 집단별 평균소득은 다인 가구 평균소득의 30% 내외로 열악한 수준인데 소득 수준이 높은 5분위 1인 가구의 집단 평균소득은 다인 가구 평균소득의 50%에 이르고 있어 같은 1인 가구라도 계층별 양극화가 이미 심한 상황이라는 것을 짐작할 수 있다.

1인 가구의 양극화 문제는 비단 서울시만의 문제가 아니며 지방 소도시나 농촌 지역의 경우에는 고령의 저소득 노인 1인 가구가

계속 늘어나고 있는 상황이다. 2010년 인구센서스 결과에서도 이미 이러한 현상이 목격[35]되고 있다.

두 번째 수요 변화는 저출산으로 전통적 가족이 쇠퇴하면서 비혈연 및 무연가구 중심의 비전형적 가족 유형의 주거 수요가 크게 증가할 것이라는 것이다. 이러한 변화는 주택의 평면과 주거서비스의 영역을 크게 변화시킬 것으로 예상된다. 과거 가족 중심의 주거는 주택의 평면, 구조, 편의시설[36]이 모두 가족 구성원들이 필요로 하는 시설들이었다. 그러나 비혈연가구와 무연가구의 동거가 증가하게 되면 주택의 평면이나 구조, 편의시설 등은 크게 달라질 것으로 예상된다. 먼저 주택의 구조는 무연가구의 공동주거가 증가하면서 방의 수가 다시 늘어나거나 취사 및 목욕 시설을 주택 내부가 아닌 외부로 옮길 가능성도 있다. 지난 10년 동안 주택의 방수는 총 주택면적과 상관없이 계속 감소해왔다. 100평이 넘는 주택에도 방의 수가 4개를 넘지 않는 경우가 많았다. 이는 가구원 수가 계속 감소하였기 때문이다. 또한 주방 및 욕실의 개수와 규모는 계속 커져왔다. 그러나 독신이나 비혈연가구가 증가하게 되면 이러한 추세는 다시 반전될 수도 있을 것이다. 아울러 어린이 놀이터나 노인정을 공동빨래방, 창고, 공동취사실, 공동PC실 등이 대체할 가능성이 높다.

세 번째 변화는 도심으로의 집중 심화와 주거 점유 형태의 변화

---

35) 센서스 결과에 의하면 우리나라의 1인 가구는 연령계층별로는 70세 이상이 19.2%, 성별로는 여자가 53.5%(2,218천 가구)이며, 남성은 30대, 여성은 70세 이상에서 비율이 높은 것으로 조사되었다. 혼인상태별로 보면 남성은 미혼(남성 1인 가구의 57.7%)에서, 여성은 사별(여성 1인 가구의 45.7%)에서 높게 나타났다.

36) 우리나라의 경우 일정 규모의 공동주택을 건설할 때에는 어린이 놀이터, 노인정 등 전통적인 가족 개념에 수반되는 공공시설의 설치를 의무화하고 있다.

이다. 이미 1~2인 가구가 빠르게 증가한 선진국에서도 1~2인 가구들의 도심 회귀 현상은 목격되고 있다. 1~2인 가구의 주택 소비 성향이 서비스 및 접근성을 중시하기 때문이다. 가족 중심의 주거지 선정이 주로 쾌적한 주거 환경과 교육 환경이었다면, 자녀들이 빠진 1~2인 가구의 주거지 선정은 접근성과 주거 환경의 편리성으로 대체될 전망이다.

서울시[37] 조사에 의하면, 서울의 1인 가구들이 주로 거주하는 지역은 종로, 을지로, 회현동 중심의 도심과 연희동, 신림9동 중심의 대학가 고시촌, 역삼동, 논현동 중심의 역세권 지역인 것으로 나타났다. 이처럼 비교적 토지가격 수준이 높은 도심으로의 수요 쏠림은 구매력을 감안할 때 소형주택으로 수렴할 가능성이 크다. 도심지들은 이미 도시화가 진행되고 택지가 고갈되었기 때문이다. 따라서 도심에서는 좀 더 효율적이고 입체적인 토지 이용에 대한 수요가 높아질 것으로 예상된다. 또 다른 하나는 주거공간의 점유 형태 변화이다. 소득 수준이 높은 1~2인 가구에서는 여전히 구매 수요가 높을 것이다. 그러나 소득 수준이 낮은 계층에서는 임대 수요가 더욱 많을 것으로 예상된다. 일본의 예에서와 같이 소득 수준별 점유 유형별 주거 소비 공간 면적의 양극화는 더욱 심해질 것으로 예상된다.

나. 고령화에 따른 주거 및 부동산 수요 변화

고령화에 따른 주거 수요의 변화는 기존 고령인구의 인구 및 가구

37) 변미리·신상영(2009) 전게서.

특성과 함께 신노년층(베이비부머)의 수요 특성이 함께 고려되어야 할 것이다. 또한 연령이 높을수록 비거주용 부동산이 많은 우리나라의 경우 주거를 포함한 부동산 자산에 대한 수요 변화를 함께 고려해야 할 것이다. 고령화에 따른 주거 및 부동산 수요 변화는 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 주택이나 부동산 이용 행태의 변화이다. 현대사회에 접어들면서 '주택'은 20대에는 잠자러 들어가는 집, 30~40대에는 주로 '자녀를 키우는 공간', 50대에는 사회적 위치나 가족 관계에서의 위상을 보여주는 자산 상징의 도구로서 '주택'의 역할이 커진다. 60대 이후가 되면 주택은 노후의 삶을 보내는 주거공간이 되며, 일반적으로 60대 중반쯤 거주 주택이나 부동산을 처분하는 것으로 조사되고 있다. 그러나 수명 연장으로 60대 이후의 삶의 기간이 길어지게 되면 60대 이후의 주택 용도와 이용 목적이 추가될 것으로 예상된다. 이제 노인가구들에게 '주택'은 '거주공간'이라는 일상적 '주공간'의 의미뿐만 아니라 주택이 곧 '즐기는 공간, 독립적인 생활이나 취미활동을 할 수 있는 작업의 공간'이 되기 때문이다. 노인가구들은 대부분 자녀의 결혼과 독립으로 과거 '부부+자녀' 중심에서 벗어나 '부부 및 개인' 중심으로 주택을 이용할 수 있게 된다. 입지 선택의 폭도 확대될 것으로 예상된다. 과거에는 자녀 양육으로 인해 학군, 학원, 직장과의 교통 편리성 등이 주요한 입지 선정의 기준이었으나 이러한 제약이 사라지기 때문이다. 다만 외국의 사례에서 나타나는 것과 같이 도시 외곽보다는 도심, 새로운 지역보다는 기존에 거주하면서 친숙했던 지역을 선택할 가능성이 더 높으며, 은퇴 이후 금융자산 등 소비를 위한 여유자금의 보유 정도에

따라 입지 선정의 패턴은 크게 달라질 것으로 예상하고 있다.

현재 노인가구들의 거주 주택 유형을 살펴보면 절반 가까이가 단독주택에 거주하고 있다. 그러나 신노년층은 절반 가까이가 아파트에 살고 있다. 기존의 소비 패턴이 이어진다면 신노년층 역시 은퇴 후에는 단독주택으로 이주할 가능성이 높다고 볼 수 있겠으나 이들의 인구·사회·경제적 특성을 볼 때 아파트 거주 비율은 크게 감소하지 않을 것으로 예상된다. 그 이유는 베이비 붐 세대의 경우 아파트 및 공동주택의 편리성을 누려왔던 계층이기에 단독주택이 이에 버금가는 기능을 제공하지 못할 경우 쉽게 주거 이동을 하지 않을 것으로 예측되기 때문이다.

일본의 단카이 세대들의 주거 소비성향을 조사한 자료[38]에 의하면, 주택 가격 호황기에 높은 부담을 안고 도시 외곽의 주택을 보유했던 단카이 세대들이 노후에 도심의 맨션이나 신축 주택 혹은 기존 주택의 개보수 수요가 높은 것으로 조사되었다. 전통적으로 목조 형태의 단독주택을 선호해왔던 일본인들이 고령화되면서 기능적으로 편리한 도심 맨션을 선호하고 있는 것은 우리에게도 시사한 바가 크다고 할 수 있다. 또한 미혼 자녀와 거주 기간이 증가하면서 기존 주택을 처분하기보다는 당분간 유지할 가능성이 높은 것도 아파트 수요 유지에 기여할 것으로 예상된다. 택지 여건상 도심에서 공급될 수 있는 단독주택이 매우 제한적이라는 이유도 추가 된다.

주택의 점유 형태를 보면 나이가 들수록 안정적인 거주가 확보

38) 단카이 마켓(2007), 일본경제신문사.

되는 자가 비율이 높다. 잠재적 주택 구매고객인 전세 수요는 고령화될수록 감소하는데, 이는 구매 능력이 있는 노인가구는 대부분 자가 주택을 선택하기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 현 베이비부머 세대 역시 은퇴 후 노후자금 확보를 위해 보유 주택을 처분해야 하는 상황일지라도 거주 주택을 임차하기보다는 자가로 보유할 가능성이 클 것으로 예상된다. 일본에서는 버블 붕괴 이후 노년에도 주택을 구매하지 않고 임대로 거주하려는 수요가 늘고 있기는 하지만, 장기임대주택이 부족하고 임대 관련 서비스가 미약한 우리나라에서는 당분간 임대보다는 자가 주택을 더 선호할 것으로 예상된다. 따라서 고령인구들을 위해서는 중·소형 분양 주택이나 장기간 안정적인 임대가 보장되는 장기임대주택의 공급이 필요할 것으로 예상된다.

둘째, 주택 소비구조의 변화이다. 지금까지는 60대 이후가 되면 주택의 개보수나 교체 수요가 크지 않은 것이 일반적인 현상이었다. 그러나 고령으로서의 생애기간이 확대되면서 고령가구들의 주택 개보수 수요는 오히려 증가될 것이다. 과거 주택의 개보수 수요가 주로 면적 확대, 새로운 성능의 추가 등을 목적으로 했다면 고령가구들의 주택 개보수는 에너지 등 관리비용 절감, barrier free, universal design, 주거 내 업무 공간 및 작업 공간을 추가하는 개보수 수요로 전환될 것이다. 즉 지금까지는 주택 소비의 대부분을 구입 시 조달했던 금융기관의 대출금을 갚는데 사용하였다면, 앞으로는 주로 주택의 유지보수 및 기능 향상(개축 및 교체 구매 포함)에 비용 지출을 확대해 갈 것으로 예상된다.

셋째, 부동산 처분 및 현금화(수익화)에 대한 수요의 증가이다.

이는 부동산으로부터 현금 수익을 얻으려고 하는 수요로 귀결된다. 은퇴로 인해 안정적인 근로소득은 감소하는 반면 노후자금에 대한 수요는 증가함에 따라 가계 자산의 상당 부문을 차지하는 부동산을 처분 및 현금화하려는 수요는 높을 수밖에 없을 것이다. 특히 거주 주택 외의 부동산 자산도 상당 부분 보유하고 있는 한국 노인 가계(55~65세는 20%, 65세 이상은 18.1%)들은 더더욱 그러한 수요가 커질 것이다. 그러나 부동산은 전통적으로 유동성이 낮은 자산이며 주택시장의 여건에 따라 처분 자체가 불가능해질 우려도 크다. 기대 가격 수준에 매각을 한다면 좋겠지만 만일 기대 가격에 처분이 어렵다면 매각보다는 임대 등을 통한 수익 창출을 도모할 가능성도 높다. 즉 부동산에 대한 기대 이익이 매각 시 차익에 의존하는 자본 이득 중심에서 보유 시 창출되는 임대수익(운용소득)으로 전환될 것이다. 따라서 향후 부동산에 대한 수요는 유동화 및 현금화를 원활하게 할 수 있는 처분 수요와 안정적인 임대수익 등의 운영 소득이 발생하는 자산으로 전환하고자 하는 교체 및 투자 수요가 크게 증가할 것으로 예상된다.

인구가 고령화될수록 부부 혹은 1인 및 비혈연가구에 적합한 중소형 주택에 대한 수요가 증가할 것으로 예상된다. 그러나 미혼자녀 혹은 손자녀를 함께 양육하기 위한 공간 수요, 고령가구의 소득 수준에 따라 기존에 보유하고 있는 중대형 주택에 계속 거주하려는 수요도 일정 부분 유지될 것으로 예상됨에 따라 일률적인 소형 주택으로의 수요 쏠림 현상만을 예측해서는 안 될 것이다.

주택의 점유 형태를 보면 나이가 들수록 안정적인 거주가 확보되는 자가 비율이 높다. 잠재적 주택 구매고객인 전세 수요는 고령

화될수록 감소하는데, 이는 구매 능력이 있는 노인가구는 대부분 자가 주택을 선택하기 때문인 것으로 판단된다. 그렇지만 노후자금의 수요가 확대된 향후 노인가구들은 보유 주택을 처분할 가능성이 높다고 주장하고 있다.

특히 최근 발표된 일련의 '인구구조 변화와 관련된 부동산시장의 파급 효과'를 다룬 연구들은 베이비부머의 은퇴로 부동산시장의 처분 수요가 크게 증가할 것으로 예상하고 있다. 그러나 1980년대 이후 미국에서 활발히 진행되고 있는 '정신적 자산계정(mental account)이론'[39]이나 위에서 제기한 고령가구들의 세대 구성, 주택 소비 형태 등을 감안할 때 노인가구들의 부동산 자산 처분은 거주 주택의 처분과 거주 주택 이외의 부동산 처분이 각기 다른 형태로 진행될 것으로 예상된다.

첫째, 거주 주택의 처분이다. 여전히 임대 가격의 변동성이 크고 장기 임대가 보장되지 못하는 우리나라의 임대주택시장 여건상 노인가구들은 거주 주택을 처분하더라도 주택 규모(혹은 가격 수준)를 하향 조정하고 점유 형태는 자가를 선택할 가능성이 클 것으로 예상된다. 반면 거주주택 이외의 부동산의 경우에는 처분하거나 혹은 수익화하려는 수요가 높아질 것으로 예상된다. 상대적으로 현금화가 용이한 건축물 등에 대해서는 처분 수요가 높을 것으로 예상되지만, 부동산시장 상황이 침체되거나 적정 가격의 매수자가 등장하지 않을 경우 보유 건축물을 통한 임대수익을 추구하는 수익화

39) 정신적 자산계정이론: 현재의 수입에 대해서는 소비 성향이 높은 반면 자산을 소비하는 데 있어서는 인색한 것처럼 미래를 지나치게 낙관적으로 예측하는 인간의 심적회계시스템을 설명하는 이론.

노력이 우선될 것으로 예상된다.

보유 토지의 경우에는 직접적인 매각보다는 개발 후 매각하거나 개발사업자들에게 장기 임대하면서 수익을 얻으려는 수요가 많아질 것이다. 따라서 고령인구들을 위해서는 중·소형 분양 주택이나 장기간 안정적인 임대가 보장되는 장기임대주택의 공급이 필요하며, 아울러 보유 부동산에서 현금 수익을 창출할 수 있도록 하는 개발 및 금융 지원이 필요할 것으로 예상된다.

3. 우리나라 연령별 주거 소비의 특성과 부동산 자산 분석

우리나라 가구들의 주거 소비 특성과 부동산 자산의 비중 등을 분석한 결과로부터 얻을 수 있는 시사점은 아래와 같다.

첫째, 고령화사회에서 '주택'이란 안정적인 정주 환경 조성의 필수조건으로서 특히 노인가구들의 주택 보유와 자가 거주는 더욱 중요한 이슈가 될 것이다. 이미 연령이 증가할수록 주택 보유 및 자가 주택에 거주하려는 수요가 증가하며, 이러한 패턴은 우리나라뿐만 아니라 다른 선진국에서도 동일하게 나타나고 있는 현상이다. 특히 평균수명이 연장됨에 따라 은퇴 후 삶의 기간이 약 20~30년 정도로 길어졌다. 즉 은퇴 이후의 주거는 은퇴 이전의 어떤 라이프 사이클 단계보다 길어질 수 있다. 따라서 고령가구들의 주택 문제는 사회적으로나 정책적으로 중요한 이슈가 될 것이다.

둘째, 우리는 지난 10년 동안 부동산 경기 호황에 따른 주택 가격 급등으로 중·장년층의 주택 소비가 정상적으로 이루어지지 못했

다는 것을 알 수 있다. 일반적으로 40~50대 사이에는 주택의 규모를 확대해가는 주택 소비의 절정기이나 과도하게 높아진 주택 가격 수준, 글로벌 금융위기 등의 영향으로 이 연령대의 가구들은 주택을 보유하기보다는 차가를 선택, 주택시장에 대기자로 머물러 있다. 이들이 향후 노인가구에 편입되면서 기존의 주택 라이프 사이클에 따라 다시 안정적인 자가 거주로 이동할 것인지, 아니면 자가 대신 임대주택으로 이동할 것인지는 향후 경제 여건이나 주택시장 상황, 정부의 정책적 의지에 따라 달라질 수 있을 것이다. 그러나 이들 계층이 가져올 주거 선택의 코호트 효과는 분명 적지 않을 것이다. 기존 연구들에 의하면, 자가 가구보다는 차가 가구에서, 연령대별로는 중·고령대일수록 주거비용에 의한 주택 소비의 탄력성이 높았다. 그러므로 이들 계층의 주거 소비는 구매력에 따라 자가 구매로 전환되거나 혹은 중·소형임대로 주거 규모를 축소해가는 양극화가 더욱 심화될 가능성이 크다. 특히 1~2인 가구의 증가가 젊은 층보다 중장년층 및 노년층에서 크게 증가하고 있으므로, 이들 가구의 주거 안정 문제는 주택정책뿐만 아니라 노인복지정책의 하나로서도 중요한 정책 과제가 될 것으로 예상된다.

셋째, 가계자산 분석 결과를 통해 부동산 자산 비중이 높은 우리나라 고령가구들의 자산 처분 및 유동화가 매우 시급한 과제라는 사실을 알 수 있다.

2000년 이후 전체 가구들의 부동산 자산 비중은 계속 증가해 왔으며 특히 거주 목적의 주택보다 거주 외 부동산의 비중이 매우 커졌음을 알 수 있다. 이러한 변화는 거의 모두 연령대에서 나타나고 있다. 그러나 다양한 통계에서 나타나듯이 주택을 보유하였지

만 보유한 주택에 거주하지 않은 가구(보유 주택과 거주 주택이 불일치하는 가구)는 점차 늘어나고 있으며, 중·고령대 가구에서도 이 비율이 더 확대된다는 것은 주거 안정성이나 자산 건전성 측면에서 우려가 제기되는 사항이다. 이러한 계층들은 주택 구매에 따른 금융비용을 부담하면서도 임차로 거주함에 따라 주거 만족도나 주거 안정성은 매우 떨어진다고 할 수 있다. 특히 거주 목적이 아닌 주택의 가격이 하락하거나 처분이 쉽지 않을 경우에는 가계 자산에도 부정적인 영향을 미칠 것이 분명하다. 따라서 가계의 부동산 자산 비중을 점차 줄여가는 것과 함께 거주 주택과 보유 주택을 일치시키는 주거 소비의 정상화가 필요할 것이다.

넷째, 부동산 자산 구성의 양극화로 발생하는 고자산 빈곤층(asset rich, income poor) 문제이다. 보통 소득이 높을수록 부동산 자산 이외에 금융자산도 많은 반면, 소득이 낮을수록 부동산 자산의 비중이 높다. 따라서 소득이 낮은 계층일수록 소득 감소 시 부동산 처분 압력이 높아질 수밖에 없다. 그러나 부동산 처분이 쉽지 않은 경우가 있다. 가령, 지방도시일수록 유동성이 낮은 토지나 임야 등의 비중이 높고 임대소득도 크지 않아 부동산 자산 보유에 대한 부담이 더욱 크다. 즉 자산은 있으나 현금화시킬 수 없는 고자산 빈곤층이 나타날 가능성이 많은 것이다. 특히 이들 가구는 고령가구들일 가능성이 많고 점점 증가할 전망이 높다.

위와 같은 시사점을 바탕으로 저출산·고령화 사회를 대비해 우리 사회가 점검해야 할 요인은 대략 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 앞의 분석 결과는 고령가구들의 부동산 자산을 재구성해야 할 필요성을 제기하고 있다. 즉 과도한 부동산 자산 비중을 줄여

나가고 그 대신 금융자산을 늘여야 하는 것이다. 그렇다면 그 방안은 무엇일까? 현실적으로 이를 위한 실천 방안은 부동산 자산을 매각하는 방법 밖에 없을 것이다. 그러나 부동산 가격 상승에 대한 기대감이 줄고 인구구조가 변화되면서 부동산 처분은 점점 더 어려워질 것이다. 따라서 부동산 자산의 비중을 줄여나가되 '처분'에만 의존하지 말고, 부동산 자산을 '수익화·유동화' 할 수 있는 자산 효율성 제고 방안을 함께 검토해야 할 것이다.

지금까지 부동산 자산의 보유 목적은 주로 처분 시 자본 이득의 실현에 있었다. 그러나 인구구조의 변화와 주택 수요 감소로 자본 이득에 대한 기대감이 낮아지고 처분 시기도 선택하기 어렵다면 보유 부동산에서 일정한 임대소득이 발생할 수 있도록 수익화하려는 시도가 불가피할 것이다. 그러므로 고령가구들의 안정적인 부동산 처분 및 수익화를 위해서 주택연금이나 역모기지, Sale & Lease-back[40] 등 다양한 부동산 처분 방식과 토지임차[41]제도(차지법) 등 제도적으로 개선할 사항이 없는지 면밀한 검토가 요구된다.

둘째, 노인인구의 비중이 늘어나면서 시장의 세분화가 더욱 가속화되고 있는데, 이렇게 다양한 노인 주거 및 정주에 대한 대비가 충분히 이루어지고 있는지에 대한 점검이다. 베이비부머들의 은퇴 시작으로 이제 노인층에서는 '신노년층'이라 불리는 이전과 다른 특성을 보이는 노인계층이 편입될 예정이다. 아울러 신노년층 중에서도 자산이 많은 계층, 그렇지 못한 계층, 자산 구성의 내용에 따라

---

40) Sale & Lease-back: 기업이 보유하고 있는 자동차를 리스회사에 장부 가격이나 시가로 팔고 이 자동차를 회사로부터 다시 리스해 사용하는 기법을 말한다.

41) 보유한 토지를 장기 임대함으로써 사업자로 하여금 개발을 유도하는 것인데, 토지 소유자의 경우 처분하지 않고도 일정한 소득이 발생하게 됨.

노후 시기의 주거나 소비에 큰 차이가 있을 것으로 예상된다. 아직까지는 노인 주거나 노인들을 대상으로 하는 실버산업이 일부 계층만을 대상으로 한 적은 시장이나 노인인구가 증가하고 계층이 다양화된다면, 이에 맞는 다양한 상품과 서비스의 수요는 크게 증가할 것이다. 특히 주거 부분에 있어 이러한 수요를 단순히 '노인전용주거'로만 접근할 것이 아니라 기존 주택지 안에서도 수용할 수 있는 방안에 대한 물리적·경제적 고민이 필요한 시기라고 생각된다.

마지막으로 부동산과 금융을 연계하여 부동산 자산을 유동화 시킬 수 있는 시장 환경이 마련되어 있는가에 대한 점검이 요구된다. 부동산 자산 비중을 줄여나가는 과정에는 임대서비스, 유지관리서비스, 보험서비스, 자산의 매각과 리모델링서비스 등 다양한 산업적 수요가 발생한다. 그러나 국내 주택 관련 산업은 주로 신축 주택 건설에 치중되어 있으며, 금융은 구매자용 대출이 대부분이다. 아울러 주택 관련 보험은 거의 전무한 실정이다. 따라서 원활한 부동산 자산의 유동화를 실현하기 위해서는 제반 산업 여건의 점검이 우선되어야 할 것이다.

4. 선진국 사례가 주는 교훈과 시사점

가. 인구구조와 부동산 버블 붕괴

인구구조의 변화는 매우 다양한 경로와 시차를 거쳐 우리 사회 및 경제 전반에 영향을 주는 것임에 틀림없다. 인구의 경우만 살펴보

더라도 인구 감소는 가구 감소와 일정한 시차가 발생하며, 가구원 수가 줄어들면서 가구 분화가 촉진될 경우 인구 감소에도 불구하고 공간적으로는 더 많은 독립된 주택이 필요하게 되는 과정을 거치게 된다. 가구 분화의 주체는 젊은 층인 신세대일 수도 있고, 구세대 내지는 노인층일 수도 있다. 따라서 필요로 하는 주택의 규모나 형태 내용은 크게 다를 수 있다.

아울러 주택 및 부동산 버블 붕괴를 경험하였던 미국과 일본의 사례를 통해 우리는 인구구조의 변화 중에 고령화가 주택 및 부동산시장에 가장 큰 영향을 주는 요소임을 발견할 수 있었다. 인구 감소와 고령화가 동시에 진행되는 일본의 경우와 인구는 여전히 증가하지만 고령화가 진행되는 미국의 사례를 보면서 인구의 절대적인 규모보다는 실제 주택 및 부동산의 소비자 계층의 경제적 여건과 구매력이 매우 중요하다는 사실도 깨달았다. 또한 인구구조의 변곡점을 넘어서게 되면 부동산 버블이나 금융 버블이 붕괴되고 나서 회복이 쉽지 않다는 점이다. 이는 전반적인 사회의 산업구조와 경제 시스템이 변화하는 것과 맥을 같이 하기도 한다.

한국 연령층별 인구추계 자료에 따르면 주택 주수요 연령층인 35~54세 인구는 2011년 1,657만 명을 정점으로 감소하여 2050년에는 940만 명으로 전체 인구수에서 22.2%를 차지할 것으로 예상된다. 또한 선진국보다 빠른 정년으로 인해 베이비부머의 은퇴가 2011년부터 시작되면서 직업 전선에서 물러난 신노년층의 문제가 빠르게 부각될 것이다.

그러나 다른 나라와 달리 우리나라는 1964년 이후에도 출산율이 크게 감소하지 않고 연간 80만 명 이상이 유지되었으며, 이러한 추

세가 1980년대 초까지 이어졌다. 즉 1955년부터 1983년까지 29년간의 기간 동안 2,580만 명이라는 두터운 베이비부머 층을 형성하고 있다. 따라서 주택 수요가 감소한다고 하더라도 급속한 가격 하락보다는 장기간의 완만한 가격 하락이 나타날 가능성이 높다. 우리나라는 비교적 소비자에 대한 1차 대출시장의 건전성이 높기 때문에 서브프라임 사태와 같은 위기는 발생하지 않고 있다. 즉 미국과 비교할 경우 우리나라는 부동산시장의 위험 요소들이 비교적 잘 통제되어 있는 나라라고 할 수 있다. 대표적인 부동산 금융지표인 주택담보인정비율(LTV)[42]이 40% 수준에서 머물고 있고, 소득 대비로 대출을 규제하는 총부채상환비율(DTI)[43] 규제도 엄격하게 이루어져서, 주택 대출 부실로 인한 위험도는 상대적으로 낮다.

베이비부머 첫 세대가 은퇴를 하더라도 후속 세대가 크게 줄어드는 일본의 경우와는 상당히 차이가 있기 때문이다.[44] 베이비부머가 은퇴를 하더라도 부동산 자산을 처분하는 시점까지는 시차가 존재한다. 일반적으로 우리나라에서는 56세 전후로 은퇴를 하고 있는데, 주택의 처분은 약 65세쯤 진행되는 것으로 조사되고 있다. 즉 은퇴를 하더라도 주택을 매각하기까지는 상당한 시간이 걸리고 있다. 이러한 현상은 일본의 베이비부머의 경우도 마찬가지여서 70세 전후가 되어야 본격적인 매각이 시작되게 된다.

---

42) 주택담보인정비율 : 주택 가격에 비해 주택담보대출금액이 어느 정도 차지하는지를 나타내는 비율로 은행의 주택담보대출 취급 및 한도를 산정하는 기준의 하나다.

43) 총부채상환비율 : 주택담보대출을 받을 때 연간 상환해야 할 금액을 연소득의 일정 비율로 제한한 것.

44) 일본의 경우는 2차 대전 이전에 베이비부머가 있었고, 1947~1949년까지 단카이 세대의 짧은 베이비붐이 있었다. 1950년대 초부터 산아제한정책이 시작되면서 출산율이 급락하였다.

우리의 경우는 아직 인구 감소로 인한 문제보다는 경기 침체에 의한 미분양 아파트 증가, 부동산 관련 PF 대출 등이 현안 문제로 다루어지고 있다. 또한 주택보급률 등의 공급 상황이나 부동산 가격의 수준, 금융과의 연계성, 부동산의 투자 주체(기업보다 개인의 부동산 구매가 가격 상승에 더 크게 영향을 미친 점) 등도 일본이나 미국과 많이 다르다. 일본의 부동산 버블 붕괴가 장기 불황으로까지 갈 수밖에 없었던 과잉 고용과 과잉 투자, 부실채권 처리의 지연, 미국과 같은 주택을 기초 자산으로 하는 금융파생상품의 문제 등은 우리와 사뭇 다른 환경이라고 볼 수 있다.

그렇지만 일본과 미국의 사례는 인구구조 변화가 버블 붕괴 이후의 시장 회복에 걸림돌이 되었다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 본격적인 인구구조 변화가 도래하는 우리에게도 인구구조 변환기의 과도한 부동산 투자나 가격 상승은 위험 요인이 될 수 있음을 경고하고 있다.

또 다른 문제는 가계 자산 중 부동산 자산의 비중이 매우 높은 상황에서 인구구조 변화에 따른 부동산시장의 영향을 어떻게 진행될 것이냐에 대한 문제이다. 만약 소득이 감소하는 시점에 이러한 자산의 조정이 원활하게 이루어지지 못하면 어떠한 문제가 발생할 것인지 우려하는 목소리가 많이 커지고 있기 때문이다. 대체적으로 우리나라 가계의 부동산 자산 비중은 80%를 넘고 있고, 연령이 높은 65세 이상에서는 이 비중이 90%를 넘고 있다. 부동산 자산의 포트폴리오를 보더라도 비수익형 자산인 토지를 상당수가 보유하고 있지만, 대부분 매각하지 못하고 보유하고 있는 실정이다. 대부분 임대수익을 추구하며 보유에 대한 부담을 덜고 있지만 수익률

은 매우 저조한 실정이다.

인구구조 변화로 인한 주택 수요 위축에 의한 영향은 인구정책이나 흐름이 바뀌지 않는 한 어쩔 수 없는 상황이다. 그렇지만 당장에 심각한 문제는 1인 가구 증가에 의한 주택 규모 구성의 불일치 문제[45]와 가계 자산 중 지나치게 높은 부동산 자산의 비중, 특히 은퇴 연령층의 노후자금을 마련하기 위한 자산 포트폴리오의 조정이라고 할 수 있다.

나. 베이비부머의 고령화와 주택·부동산시장

미국과 일본 고령층의 핵심 계층이 될 베이비부머들의 주택 소비와 노인 주거에 대한 문제들을 통해 고령화 시대를 살아가는 선진국의 경험을 살펴본 결과는 다음과 같다.

일본의 경우 단카이 세대는 퇴직 후에도 60세 초반에는 주택 투자의 수준을 낮추지 않을 것으로 보인다. 그렇지만 인구 요인은 주택 투자에 마이너스로 작용할 것이다. 다만 단카이 세대에 이어 인구의 핵심으로 부상한 단카이 2세대가 향후 자가를 취득할 시기[46]가 도래하는데, 이들은(단카이 2세대) 자가를 소유하려는 경향이 강하다. 특히 낮아진 주택 가격, 저금리를 배경으로 향후 주택 투자

45) 여기에는 대형 평형 위주의 아파트 공급으로 인한 가족형(3~4인) 주택의 공급 부족도 포함된다. 특히 전세 수요자 층이 애로를 겪고 있는 것은 이러한 가족형 아파트 평형의 물량이 현저히 적다는데 있다.

46) 약 800만 명에 달하는 단카이 시니어 세대는 2005년 시점 31~34세라는 주택 취득 연령에 해당한다. 내각부 '소비저축행동과 국민 부담에 관한 의식조사'(2005년)에 의하면, 단카이 세대의 주택 취득 연령이 30대 초반에 반해, 단카이 시니어 세대에서는 희망 취득 연령의 피크가 30대 후반으로 옮겨갔다. 2006년 이후 단카이 시니어에 의한 주택 투자가 활발해질 것으로 보인다.

를 활성화시킬 역할을 해낼 것이라고 업계에서는 기대하고 있다. 2003년 제정된 '상속세 정산과세제도' 등에 의해 부모 세대로부터 주택자금 증여도 증가[47]하고 있어 간접적인 단카이 세대의 주택 투자도 예상된다.

둘째, 대부분의 단카이 세대의 주택이 지은 지 30년이 지나 개축의 필요성이 높아지면서 동세대의 주택 개선, 이주 희망이 강하다는 점도 주택 투자에 플러스적인 요인으로 작용한다. 그러나 이들의 주택 수요는 기존의 출퇴근, 육아 등의 편리성 요인이 아니라 주거생활의 즐거움을 기준으로 주택을 선택할 것이며, 교통편은 좋으면서도 개성적이고 취미적인 요소가 강한 혹은 특정 라이프스타일을 실현하기 위한 주택 수요가 증가할 것이다.[48] 또한 이들은 노후를 위한 이주에서 자가에 집착하지 않고 임대도 선호하고 있다. 따라서 고령 세대를 위한 임대주택의 시장이 예상보다 크게 확대될 것으로 예상된다.

셋째, 고령자의 주택보유율이 높고, 실물자산액이 큰 것이 일본의 특징이다. 따라서 부동산 자산의 원활한 처분이나 유동화를 위한 역모기지나 주택연금 등 부동산 자산을 노후자금으로 활용할 수 있는 방안에 대한 수요가 매우 크다.[49] 1996년부터 이미 도쿄에

---

47) 長谷에어베스트의 '단카이, 단카이 시니어 세대의 의식조사'(2003년)에 의하면, 단카이 세대의 43.4%가 자금 원조를 생각하고 있다고 대답했고, 금액은 100만 엔 이상이 5.4%, 300만 엔 이상이 32.6%, 550만 엔 이상이 30.8%, 1,000만 엔 이내가 20.8%, 1,000만 엔 이상이 10.4%였다.

48) 최근 조용한 붐을 일으키고 있는 낡은 민가 재생, 수입 주택 등을 살펴봐도 수요를 리드하는 것은 단카이 세대를 중심으로 한 중년층이다.

49) 실물자산과 비교해 금융자산은 유동성이 높기 때문에 노후 대비자금으로 유용하다. 이 때문에 주택에 돈을 지나치게 투자하면 노후생활에 불안을 느낄 수 있다. 이 문제를 해결하기 위해 고령자가 보유한 주택을 유동성 있는 자금으로 활용하는 수단으로 역모기지 제도가 존재한다. 이는 보유한 주택을 담보로 일정 금액을 빌려 연금 방식으로 받으며,

서 JTI(Japan Trans-housing Institute, 사단법인)를 중심으로 교외 지역의 고령자(50세 이상) 주택을 젊은 층에 임대하고 도심에 이주할 경우 정부가 사망 시까지 반영구적으로 임대료를 보증하고 전국에서 이주자를 찾아주는 '마이홈 임차제도'를 운용하고 있다. 이는 일생동안 임대료 수입을 보장하며 3년마다 갱신이 가능하고 상속도 가능하다. 재원으로는 '고령자주택기금(약 5억 엔)을 활용하며 2008년부터는 부동산 회사와 국토교통성이 제휴하여 운영하고 있다. 이러한 주택은 각종 보증금 없이 시장가격보다 10~20% 저렴하게 임대하고 있다. 일종의 주택연금의 변형된 형태라고 할 수 있다.

미국의 베이비부머는 현재 미국 전체 주택의 약 50%를 소유하고 있는 부동산시장의 가장 큰 고객이다. 이들은 2008년 금융위기 이전까지만 해도 원하는 장소에 세컨드 하우스(second house)를 구입하여 노후에 하고 싶은 일을 하며 살고 싶다는 것이 일반적인 바람이었다. 따라서 미국사회에서는 퇴직이 곧 꿈(dream)으로 인식되었다. 특히 미국의 장년층(50대 이후) 인구들은 주택 등 부동산 자산 외에 금융자산도 상당 부분 보유하고 있었기에 베이비부머들의 은퇴 이전에도 다양한 노인 주거나 노인복지 프로그램이 발달되어 있었다.

그러나 글로벌 금융위기를 겪으면서 미국인들의 정서에 큰 변화가 생기고 있다. 특히 미국의 중년층(40대)들은 퇴직을 가능한 한

계약이 종료되었을 때(사망 후)에 자산을 매각하고 차입액을 일괄 변제하는 시스템이다. 아직 일본에는 보급되지 않았지만, 2005년 대형주택 메이커도 이 제도를 도입해 신규 사업을 개시했다. 향후 혼자 살거나 부부만 사는 고령자 세대가 증가하는 상황에서 정책 지원에 따라 이용이 일반화할 가능성이 존재한다. 그러한 경우 주택 투자를 촉진할 움직임, 금융자산에서 실물자산으로의 이동이 진행될 것으로 보인다.

늦게 하면서 오랫동안 '일'을 하고 싶어 한다. 아울러 퇴직 이후에 어디에서 살아야 하는가?(Where to live?)가 중요한 고민거리가 되었다. 지금까지는 퇴직을 하고 나면 대부분이 실버타운으로 이주하겠다는 의사를 나타냈으나, 최근에는 2/3 이상이 "그냥 살던 곳에 살겠다"는 응답을 하고 있다. 따라서 미국에서도 실버타운 중심의 노인 주거복지 프로그램을 좀 더 다양화해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

미국의 노인 주거 프로그램은 비교적 고령화사회가 도래하기 이전부터 발달되었다는 특징이 있다. 아울러 노인인구의 변화, 경제·사회 환경 변화에 맞추어 노인 주거 프로그램이 끊임없이 진화하고 있다는 점도 매우 흥미로운 사실이다. 즉 미국의 사례를 통해 우리는 노인 커뮤니티의 완전한 형태는 존재하지 않으며 실버산업, 노인 주거문화도 계속 진화하고 변화해야 한다는 것을 생각해 볼 수 있다. 특히 노인계층의 새로운 소비계층으로 등장하는 베이비부머들의 라이프스타일이 과거보다 다양한 세대와 삶을 공유하고 보다 친환경적인 주거환경을 요구하고 있다는 사실은 흥미로운 발견이다.

평생교육, 여행을 접목한 다양한 여가 콘텐츠가 확대 추세인 선진국의 경우처럼 세대가 같이 느끼고 즐길 수 있는 다양한 상품, 서비스가 개발, 접목되어야 할 것이다. 단순히 VIP 시니어들을 대상으로 비즈니스적으로만 접근할 게 아니라 미국, 일본 등 선진국처럼 대학교가 지역사회에서 갖는 역할, 차별화된 대학교의 경쟁력에 맞춰 접근되고 추진되어야 할 것이다.

미국은퇴자협회(AARP)자료에 따르면, 50~66세 인구의 22%가 코

하우징[50]에 관심을 갖고 있다고 한다. 미국의 베이비부머처럼 우리나라의 액티브시니어, 베이비부머들 역시 독립적·적극적·친환경적인 라이프스타일을 추구하고 있다. 실제 Aging boomer가 되고 있는 그들의 귀농·귀촌과 해외 이민이 늘어나고 있는 상황에서 코하우징과 같은 새로운 주거문화에 대한 관심과 참여는 더욱 확대되어야 할 것이다.

5. 저출산·고령화에 따른 부동산 및 주거 부분의 전망과 과제

가. 부동산시장의 구조 변화

비록 한국의 부동산시장이 주기적으로 가격 상승이 반복되는 호황기를 이어오기는 하였으나 장기적인 측면에서 볼 때 미래 부동산시장을 예측하는데 몇몇 주요한 지표들은 이미 구조적인 변화가 목격되고 있다. 이러한 구조 변화의 내용은 대략 다섯 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 인구 및 가구 성장에 의한 주택 수요기반의 위축이다.

연간 가구 수 증가 규모는 2000년대 초반 30만 가구 수준을 유지했으나, 2004년 이후 지속적으로 감소해 2011년에는 약 25만 호, 2020년에는 약 15만 호 수준으로 계속 감소할 전망이다. 일반적으로 주택 수요는 가구 수 증가, 소득 증가, 멸실 등에 의한 수요로

50) 미국은퇴자협회: 동호인주택 또는 협동주택을 뜻하는 말로 10~40가구 정도의 소규모 공동체를 이루어 살지만 개인 프라이버시도 지킬 수 있는 주거 유형을 뜻한다.

구분할 수 있다. 선진국의 사례를 보면 인구 증가와 고도 성장기에는 가구 수 증가에 의한 주택 수요량이 가장 크지만, 인구 감소 및 저성장 시기에는 인구 및 가구 수 증가에 의한 주택 수요는 크게 감소하며, 대략적이지만 주요한 구조 변화가 일어날 때마다 총량적으로도 약 10~20%정도 주택 수요(공급)가 감소하는 것으로 나타나고 있다. 결국 우리나라의 주택 수요도 인구 및 가구 수 증가분에 의한 영향에서 점차 약화될 것이다.

둘째, 가격 변동주기와 상승 폭의 축소이다.

2000년대 주택 가격이 오랜 기간 호황기를 누려왔으나 장기 추세로 볼 때 주택 가격의 상승폭은 과거 80년대보다 감소하고 가격 변동의 주기도 짧아지고 있다. 80년대 후반에서 90년대 초만 해도 수도권 주택 가격, 특히 아파트의 가격 상승 폭은 30~50% 수준을 보였다. 2000년대에도 20~30% 수준을 나타냈다. 그런데 최근 가격 상승은 물가 상승 수준을 넘지 못하고 있고, 향후에도 이러한 추세는 크게 달라지지 않을 것으로 예상된다. 주택 가격 변동주기 역시 80년대에는 대략 8~10년 정도였으나 최근에는 2~4년 정도로 줄어들고 있다. 이는 GDP성장률의 하락과 저금리, 주택보급률의 증가, 신규 주택건설 수요의 감소 등에 기인하는 측면이 있다.

셋째, 거래 빈도의 감소에 따른 거래량의 감소가 예상된다. 토지거래량이나 주택거래량 모두 2006년을 정점으로 감소 경향을 보이고 있다.

토지의 경우 지난 5년간 1/3이나 감소[51]하였다. 정부는 글로벌

51) 온나라부동산포탈의 아파트 거래량을 기준으로 보면 2006년 113만 호에서 2007년 84만 호를 기록한 후 85~93만호 사이를 기록하고 있음.

금융위기 이후 주택 거래를 활성화시키기 위한 다양한 대책을 발표한 바 있다. 그러나 주택 거래는 좀처럼 회복되지 않고 있다. 대부분의 평가는 정부의 주택거래활성화 대책이 효과가 없는 것으로 간주하고 있으나 일본의 경험[52]을 견주어 볼 때, 지금의 현상이 일시적으로 거래가 위축된 것이라기보다 장기적인 가격 안정, 부동산시장의 구조 변화에 의한 거래 빈도 감소로 해석할 수 있을 것이다. 주택 등 부동산 가격 상승에 대한 기대감이 낮아지고 구매보다는 임차 수요가 증가하게 되면 당연히 주택이나 토지의 거래는 감소할 수밖에 없다. 아울러 고령화사회가 되면 고령인구의 특성상 주거 이동의 빈도가 줄어들 수밖에 없으므로 주택 등의 거래도 감소가 예상된다.

넷째, 주택 및 부동산 소비에서 금융 의존도가 높아지면서 주택 및 부동산 관련 금융의 영역과 역할은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

1998년 아시아 금융위기 이후 우리나라는 주택 금융에서 전세와 같은 비제도권 금융에 의존하는 비율이 감소하고, 주택 구매 시 모기지 등의 담보 대출을 활용하는 것은 이제 일반화된 구매 관행이 되어버렸다. 정부는 가계 대출의 부실화를 막고 연착륙을 유도하기 위해 LTV 및 DTI 등 다양한 금융 규제를 시행하고 있으나 주택 담보 대출은 지난 10년 동안 계속 그 규모가 커져왔다. 우리나라 LTV는 선진국에 비해서는 아직 낮은 수준(40%)이다. 이는 잠재적 주택 구매자들이 전세 방식의 임차를 통해 주택 구매에 필요한 자

52) 일본은 70년 이후 지난 30년간 토지거래량이 1/3까지 줄어들었음. 가격의 폭락으로 구매자가 나서지 않고 있어 처분 자체가 어려워 대부분 그대로 보유하면서 운영 수익 등을 창출하려고 함.

기 자본을 어느 정도 축척해왔기 때문으로 해석된다. 그러나 최근 전세 방식의 임차가 감소 추세에 있는데, 이렇게 되면 주택 구매에 금융 의존도는 더욱 높아질 수밖에 없을 것이며, 주택 구매를 위한 담보 대출의 경우에는 LTV가 50~60% 이상으로 상승할 수밖에 없을 것으로 예상된다.[53] 따라서 주택담보대출의 규모는 당분간 계속 증가할 것이다. 아울러 주택 구매자의 인구학적·경제학적 특성이 다양화되면서 주택 금융 상품의 구성도 훨씬 다양해질 것이다. 예를 들면 주택 구매를 위한 모기지의 경우에도 첫 주택 구매와 주택 교체자를 위한 맞춤형 구매금융상품이 더욱 다양하게 등장할 것이며, 역모기지나 주택연금 역시 고령화인구가 증가하면서 더욱 다양한 상품과 내용으로 활성화될 것이다. 아울러 노인 가구들의 부동산이나 주택의 처분 및 유동화 수요가 증가하면서 주택을 처분하되 계속 거주할 수 있는 sale and lease back 등의 다양한 임차조건부 처분 방식 등도 활성화될 것으로 예상된다.

다섯째, 임대차 시장의 확대와 임대계약 방식의 구조적인 변화이다. 주택 가격 상승에 대한 기대감이 낮아지면서 주택 구매 수요보다 거주 수요가 증가하고 있다. 아울러 임대차계약 방식에서도 우위를 점하던 전세 방식이 점차 월세 방식으로 전환되고 있다. 이미 대부분의 부동산 유형에서 월세 방식이 주류가 되고 있었으나 유독 아파트 임대차 시장에서는 전세가 중심이었다. 그렇지만 전세제도는 미래의 기대이익을 전제로 한 임대 형태이기 때문에 만약 매매가격에 대한 상승 기대가 무너지게 되면 임대인 입장에서

53) 은행권 주택담보대출은 2010년 말 기준으로 284조 원에 달한다. 이는 2005년 190조 원 수준에서 5년간 100조 원 이상 증가한 수준임.

전세를 계속 유지하기는 어렵게 된다. 따라서 전세 공급자가 지속적으로 감소할 수밖에 없는 상황이다. 이미 이러한 현상은 글로벌 금융위기 이후 시장에서 나타나고 있다. 2008년 이후 아파트 매매가격이 정체되는 상황이 지속되면서 최근에는 장기 하강까지 예측되자, 전세 공급이 감소하고 월세주택의 공급이 증가하고 있다. 궁극적으로 전세 거주자는 구매로 전환되거나 월세로 전화되면서 전세시장은 점차 축소될 것으로 예상된다. 서울시의 '2020 주택종합계획'[54]에 의하면, 현재 25%에 달하는 전세 방식은 향후 10년 뒤 약 18%까지 하락할 것으로 예측하고 있는 반면 자가와 월세 방식은 지금보다 증가할 것으로 예측하고 있다. 이는 기존의 전세 거주자가 각각 자가와 월세로 이동한 결과이다.

마지막으로 주거 소비 관점에서의 경제성과 효율성의 추구이다.

중소형은 주거 소비의 관점에서 비용을 줄이기 위해서는 불가피한 선택이다. 특히 물가 수준이 높고, 실질소득이 증가하지 않은 경제 상황에서 출·퇴근 이동거리가 짧고 주거비용이 저렴한 도심 중소형주택이 인기를 끄는 것은 너무나 당연할 것이다. 반면 도심은 물론 도시 외곽의 대형주택은 여러 측면에서 주거비용이 증대됨에 따라 상대적으로 수요가 줄어들 것이다. 가구원 수의 감소, 고령화 베이비부머 은퇴 등이 맞물리면서 대형주택에 대한 수요는 향후에도 지속적으로 증가 요인보다는 감소 요인이 더 많을 것으로 예상되고 있다. 아울러 유가 상승, 고령화에 의한 주거 이동의

54) 2020 주택종합계획 : 서울시의 중장기 주택 정확 가이드라인. 향후 10년간 추가 주택 수요를 67만 호로 예측하고 2020년까지 최소 72만 호의 주택을 공급해 '집 없는 서울 만들기'에 나선다는 계획. 구체적인 재원 마련이 숙제다.

축소 등이 진행되면서 이미 미국이나 일본 시장에서 진행되었던 교외화 중단과 도심 회귀 현상이 우리나라에도 나타날 것으로 예상된다. 그러므로 대형주택은 일부 고소득층의 전유물로만 남게 될 것이며, 외곽 신도시의 경우에도 광역교통망 등으로 도심으로의 접근성이 높은 지역만이 유지될 것이다.

일본의 사례에서 본 것과 같이 전통적으로 자가 거주를 선호해 오던 노인가구들의 자가에서 임대로의 전환도 이런 측면에서 증가가 예상된다. 특히 향후 노년층은 기존의 노년층과는 다른 인구학적 특성을 보인다. 능동적이며 미래의 위험에 대한 준비나 정보력도 뛰어나다. 따라서 거동이 불편해지게 되면 실버타운 등으로의 이동을 고려하는 사람들도 늘고 있다. 즉 늘어난 수명을 대비해 노년의 주거비를 최소화하려는 경향은 앞으로 더욱 심화될 것이다.

나. 미래 전망

앞서 살펴본 부동산시장의 구조 변화는 우리나라 주택시장 및 부동산시장의 패러다임 변화를 일으키게 될 것이다. 구조 변화의 내용을 통해 예측해 볼 수 있는 미래 부동산시장의 모습은 다음과 같다.

첫째, 개인들의 투기적 주택 투자나 부동산 투자가 줄어들게 될 것이다. 고도 성장기에 이루어졌던 보편적 자본 이득의 실현은 더 이상 유효하지 않다. 입지적 유형별·기능별로 부동산 상품의 가격이나 수익률은 더욱 격차가 심해질 것이다. 따라서 거주 목적과 투자 목적이 겸비되어 이루어진 구매력에 비해 과도한 고가 주택에

대한 수요도 크게 감소할 것이다. 대신 주거에 대한 질적 수요가 증대하면서 거주 주택의 기능이나 여건을 개선하려는 이주나 개축, 리폼 수요는 크게 증가가 예상된다.

둘째, 주택 금융이 더욱 발달하고 이에 기초한 모기지시장이 지금보다 성장할 것으로 예상된다. 지속적인 주택 가격 상승에 의존한 다양한 주택개발사업구조는 가격 상승이 실현되지 않게 되면 사업 자체가 어려워진다. 결국 이는 다양한 금융 조달을 통해 대체되어야 할 것이다. 결국 소비자의 여건과 구매력 수준에 맞춘 다양한 주택 구매 금융 및 부동산 관련 금융의 발전이 요구될 수밖에 없다. 특히 고령자나 출산을 장려해야 하는 신혼부부 등에 대한 주택구매자금 혹은 주택개보수자금 지원 등은 정책적 차원에서 그 규모를 확대해나갈 것이다.

셋째, 거주용 주택의 소비 규모가 축소되고, 시장이 자가(home owner) 주택시장과 임대용으로 이분화 될 가능성이 높다. 중대형 주택에 대한 선호는 실제적 필요보다는 가격 상승에 대한 기대감이 중소형보다 높았기 때문이었다. 그러나 중대형 주택에 대한 가격 하락과 수요 감소가 지속되면 중대형 주택의 수요는 구매력을 갖춘 소수계층에 한정될 가능성이 크다. 특히 임대차 방식에서 월세의 비중이 증가하게 되면 주택 소비는 가구 소득에 기반하여 결정될 가능성이 더 크다. 또한 월세(monthly rent) 방식이 확산되면서 주거시장에서도 상업용 시장과 마찬가지로 임대산업과 투자자가 성장하고 활성화될 것이다.

넷째, 주거 소비의 양극화 심화로 인한 주거 빈곤층의 확대이다. 우선 가구원 수의 감소와 1~2인 가구의 빠른 증가로 소형주택의

필요성은 더욱 커질 것이다. 특히 도심에서의 소형주택 수요는 더욱 커질 것이다. 그러나 도심의 택지 여건상 소비자들의 구매력에 맞는 저렴한 소형주택을 공급하기는 쉽지 않을 것이다. 따라서 도심에서의 소형주택 수급불균형은 상당 기간 발생할 것으로 판단된다. 반면, 부동산의 가치가 점진적으로 하락하면서 가계의 부동산 투자나 자산 구성에서 의미가 달라질 것이다. 높은 가격 상승에 따른 자본 이득을 누리던 상황이 사라지고, 사용가치가 중요해지는 시대가 도래되면서 특히 노후생활에 필요한 자금을 조달하는 방식에 큰 변화를 초래할 것이다. 부동산 등 실물자산은 있으나 금융자산이나 현금 소득이 없는 노인빈곤층이 늘어나면서 부동산 자산을 유동화하고 수익화해야 하는 필요성은 더욱 커질 것으로 예상된다.

마지막으로 주거 기능이 현재보다 더욱 강화되고 융합되며 진화할 것으로 예상된다. 수명 연장으로 은퇴 이후에도 근로소득을 획득해야 할 필요성은 점점 커지고 있다. 자녀 출가 이후 자신들만의 인생과 여가를 즐기려는 노인 가구들의 주거 욕구, 노인 가구들에게 제공되어져야 하는 다양한 주거서비스의 영역(의료서비스, 돌봄서비스, 배달서비스, 유지관리지원서비스 등)도 점차 확대될 것이다. SOHO 비즈니스의 확대로 재택근무가 확대되면서 주거공간에 업무기능이 추가됨은 물론, 주거공간 안에서의 오락·치료·교육 등의 기능도 추가될 수 있을 것이다. 아울러 출산장려를 위한 주거단지 내 보육시스템의 확충은 공동주택[55]의 새로운 대안으로 자리매김 할 것이다. 아울러 과거와 같은 공급 위주의 성장하는 부동산시장은 더

55) 향후 공동주택에 대한 수요는 주로 노인가구나 자녀 양육시기 가족계층에게 유용한 주거 양식이 될 것임.

이상 유지되기 어렵다. 이는 인구 감소에 따라 부동산 수요가 지속적으로 감소하면서 자연스럽게 나타나는 쇠퇴 현상으로 이미 미국·일본 등 선진국에서 경험한 사실들이다. 이제 공급 위주의 시장은 수요 위주의 시장으로 변화될 것이다. 즉 공급자가 일방적으로 정한 주택 사양이나 공급 방식이 더 이상 유효하지 않고, 수요자의 필요에 맞는 형태의 주택 사양과 공급 방식이 채택될 것이다.

다. 향후 과제

저출산·고령화 등 인구구조의 변화가 초래한 미래 부동산시장의 변화에 필요한 정책 과제는 다음과 같다.

첫째, 부동산시장의 연착륙을 위한 조정 과정이 필요하다. 부동산 수요가 감소하는 것 자체는 불가항력적인 측면이 있지만, 이 과정에서 가계의 지나친 부동산 자산 의존 구조를 변화시키는 것이 시급하다. 부동산 자산의 축소를 일괄적인 매각에 의존하지 말고, 임대 목적의 수익형 부동산으로 전환시키는 방안, 연금 형식으로 유동화 시키는 방안 등 다양한 유동화 방식과 처분 방식에 대한 제도 마련과 시장 환경이 요구된다.

둘째, 양적 주거 소비에서 질적 주거 소비로의 전환에 대한 대비이다. 질적 주거 소비로의 전환을 원활하게 하기 위해서는 다양한 임대주택의 공급과 임대시장의 형성이 필요하다. 계층별 수요를 수용할 수 있는 저렴한 임대주택에서부터 고급 임대주택에 이르기까지 임대주택의 등급별 다양화는 물론, 초단기 임대에서부터 장기 임대에 이르기까지 임대계약기간에 대한 유연성도 지금보다 더

욱 확대되어야 할 것이다. 미국의 UBRC[56] 등 대학이나 지역단체와 함께 이루어지는 다양한 주거 프로그램과 주거 관련 서비스 산업의 육성도 요구된다.

셋째, 노인가구들을 위한 다양한 주택 및 주거서비스의 제공이 요구된다. 노인이 되어 주택에 머물러야 할 시간은 생애 그 어느 시기보다 길다. 따라서 과거보다 더욱 편리하고 기능적인 주거공간에 대한 수요는 높아질 수밖에 없다. 아직까지는 항시적으로 돌봐야하는 고령 환자들을 중심으로 한 의료시설 중심의 노인 주거와 경제적으로 여유가 있는 유료 노인시설 등에 머물고 있다. 그러나 독립적인 생활이 가능한 노인가구나 고소득층이 아닌 중·서민층의 보편적인 노인 가구에 대한 주거 문제는 여전히 대안이 부재한 상황이다. 노인 주택이 부분적으로 제공되고 있으나 이 보다는 훨씬 광범위한 노인 주택 수요에 대응할 수 있어야 한다.

특히 은퇴 이후에도 살던 곳에 머물러 살려는 노인인구들이 증가하면서 기존 주택의 개보수 요구는 더욱 확대될 것이다. 따라서 주택 개축 및 리폼 자금에 대한 지원 확대와 금융상품의 개발이 요구된다. 기존의 주택연금이 주로 노후생활비를 지원하는 것이었다면 향후 주택연금은 주택의 개보수를 지원하는 금융으로도 대체가 가능해야 할 것이다. 아울러 불필요한 대형주택은 일부를 수익형 주택으로 개조할 수 있게 하는 등 부동산 자산을 수익화 하고 유동화 하는데 필요한 물리적 개선에 대한 자금 지원의 폭이 지금

56) UBRC : University Based Retirement Commnity. 대학교가 사업 주체가 되어 은퇴자 커뮤니티를 직접 운영하거나 시니어 커뮤니티가 대학의 다양한 프로그램을 이용할 수 있도록 해 은퇴자 커뮤니티와 대학이 모두 시너지 효과를 얻도록 하는 구조.

보다 더욱 확대되어야 할 것이다.

넷째, 가족 중심의 주거 지원을 통한 저출산과 노인 일자리 창출의 시도가 요구된다. 일본의 사례에서 보듯이 가족의 붕괴는 저출산이 가져온 가장 큰 재앙이 되고 있다. 주거비와 교육비 부담의 증가는 더욱 출산을 꺼리는 요인이 될 것이다. 따라서 이 둘의 문제를 한꺼번에 해결하기 위해서는 공동주택 안에 교육시설 및 보육시설의 보강을 통해 주거 지원이 보육 지원과 함께 이루어지도록 해야 할 것이다. 즉 주거 지원이 출산율을 높이는 지원 체제로 자리매김할 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 노인들의 일자리와 세대 간 통합의 문제가 대두되는 가운데 보육서비스에 노인들이 적극적으로 참여할 수 있는 자원봉사시스템과 사회적 일자리 창출이 요구된다. 이는 노인계층에게 일자리 제공은 물론 젊은 세대와 소통하게 함으로써 고령사회를 좀 더 활기차게 만드는 역할도 할 것이다.

다섯째, 내 집 마련이나 다주택자에 대한 각종 제도의 정책 방향을 재정비할 필요가 있다. 2008년 금융위기 이후 자가 주택에 대한 수요가 감소하고, 이에 따라 임차로 남으려는 수요자가 급증하면서 임대시장에 위기가 초래되고 있다. 장기적인 주거 안정을 위해서는 현재 자가 거주 비율을 좀 더 확대할 필요가 있다. 이를 위해서는 거주 목적의 주택 마련에 대한 금융 세제 지원을 더 확대할 필요가 있다. 동시에 다주택에 대한 징벌적 조세보다는 민간주택 임대사업자를 늘려줄 수 있는 세제와 지원책을 마련해서 임대시장의 안정을 꾀할 필요가 있다. 이는 고령가구들의 부동산을 처분할 때 이를 받아줄 후속 계층을 견고히 하는 측면에서도 신중히 검토해 볼 사항이다.

복지재정의 빛과 그림자

옥동석
(인천대학교 무역학과 교수)

1. 경제정책과 재정 운용 그리고 복지재정

국민경제는 크게 민간 부문(private sector)과 공공 부문(public sector)으로 나뉜다. 민간 부문에서는 경제 주체들 사이의 거래가 시장가격에 따라 자율적으로 형성된다. 반면, 공공 부문은 정치적인 의사결정(또는 선거)이 중요하다. 공공 부문은 헌법과 법률에 의해 부여받은 강제력을 행사하는 집단이다. 그 핵심이 '국가(sovereignty)'로 불리는 중앙행정조직 또는 정부다. 국가 또는 정부는 국민 개개인들의 안전·자유·행복을 누릴 수 있도록 해야 하며, 국민경제의 지속가능성(sustainability)을 제고하는 것이 그 중에서도 가장 중요한 임무다.[57]

57) 우리나라 헌법 전문에는 "우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서…"로 국민경제의 지속가능성을 설명하고 있다.

국민경제의 지속가능성을 위해서는 국민경제 내에서 자원배분의 효율성, 경제 안정화, 소득분배의 형평성이라는 세 가지 정책 목표가 적절하게 추구되어야 한다. 모두 개인들의 후생을 결정하는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 자원배분의 효율성은 개인 소득의 증가를, 경제 안정화는 개인 소득의 기간별 분포가 안정되는 것을 그리고 소득분배의 형평성은 개인 소득과 부의 분배의 적정한 관리를 뜻한다.

정부가 이러한 정책 목표들을 달성하기 위해 보유할 수 있는 정책적 수단은 크게 재정정책(fiscal policy), 통화정책(monetary policy) 그리고 규제(regulation)로 나뉜다. 재정정책은 정부가 강제력을 발휘하여 조세수입을 확보하고 이를 집행하는 공공 부문의 거래들을 의미하고, 통화정책은 정부의 발권력을 활용하여 통화량과 금리를 변동시키는 정책을 의미한다. 그리고 규제는 법률, 시행령, 시행규칙에 의한 정부와 공공 부문의 권한 행사 등을 뜻한다. 곧 공공 부문을 매개하지 않고 민간 부문 상호 간에 경제적 부담과 경제적 이익이 교차하는 과정을 의미한다.

규제가 자유방임적 시장 기능의 효과를 극대화할 수 있도록 공정한 거래질서 확립 등 '사회적 힘의 균형'을 도모하는데 반해, 재정정책과 통화정책은 시장 기능에서 달성하기 어려운 정책적 목표들을 구현하는 수단이다. 시장 기능은 자원배분의 효율성을 제고하는데 효과적이지만, 그 외의 정책 목표를 달성하는 데에는 한계가 있다. 또한 외부성, 공공재, 자연 독점, 정보의 비대칭성, 가치재 등의 경우에서는 이상적 형태의 시장 기능도 자원배분의 효율성을 보장하지 못한다. 이러한 경우들을 시장의 실패(market failure)라 하

는데, 결국 민간 부문의 자율적 시장 기능으로 해결책을 찾을 수 없는 시장의 실패, 경제 안정화, 소득분배의 형평성 등에 대해서는 강제력을 가진 정부의 정책적 개입이 필요하다.

정부는 시장 기능으로 달성할 수 없는 정책 목표를 위해 재정정책과 통화정책을 동원한다. 그런데 통화정책은 본질적으로 국민경제 내의 총량적 유동성을 조절하기 때문에 경제 안정화를 도모하는 정책 수단이다. 물론 유동성을 조절하는 과정에서 정부(또는 중앙은행)는 개별 금융기관들을 통제하고 또 개별 금융기관들은 국민경제 내에서 부문별 유동성에 영향을 미치기 때문에 통화정책이 자원배분의 효율성, 소득분배의 형평성과 완전히 구분되어 있다고 말하기는 어렵다. 그러나 통화정책의 본질적 기능은 경제 안정화에 있으며, 자원배분의 효율성과 소득분배의 형평성에서는 보조적 기능을 수행한다고 할 수 있다.

통화정책과 달리 재정정책은 수행하는 정책적 기능의 범위가 매우 넓다. 재정정책은 크게 조세정책과 지출정책으로 구분되는데, 이들은 재정총량 규모를 조절하며 경제 안정화 목표를 추구하고, 시장의 실패를 교정하며 자원배분에 영향을 주고, 또 가계소득에 직접적인 영향을 주며 소득분배에도 영향을 미친다. 재정정책을 통해 정부는 ① 집단적 소비 또는 개별 가계의 소비를 위한 재화와 용역을 시장 외적(또는 비시장적) 방법으로 사회에 제공하며, ② 이전지급을 통하여 소득과 부를 재분배하고 있다.[58] 정부는 이러한 기능을 수행하기 위해 조세 또는 기타 강제이전금을 통해 그

58) IMF(2001), 문단 2.1 참조.

재원을 보전하는 것이다.

재정정책과 통화정책의 운용에 대해서는 일정한 자원 제약이 존재하는데, 이들은 정부가 강제력을 동원하여 확보할 수 있는 경제적 자원으로서 크게 조세수입과 화폐발행차익(seigniorage)으로 구분할 수 있다. 일반적으로 조세수입은 재정정책의 재원인 반면, 통화정책의 재원은 화폐발행 차익이 된다. 그리고 화폐발행 차익에 대해서는 재정 당국과 중앙은행 사이의 협약에 의해 그 분담구조가 결정되기에 이의 최종적 귀착은 재정 운용에서 나타날 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 경제정책의 세 가지 수단 중에서 재정정책은 가장 중요한 비중을 차지하고, 또 정부의 정책 기능이 안정적으로 작동하기 위해서는 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)이 중요하다.

재정 운용의 과정에서는 크게 재정총량, 분야별 재정배분, 분야 내 재정 사업 등 세 가지 영역에서의 의사결정을 필요로 한다. 재정총량은 재정지출, 재정수지, 정부부채 등 재정의 총량적 규모를 결정하는 것인데, 재정 운용의 가장 초기 단계에서 이루어지는 의사결정이다. 분야별 재정배분은 재정총량 규모가 결정된 이후에 이루어지는 의사결정으로서, 정부 기능과 세부 정책 목표를 구분하여 각 분야에 대한 재정지출 규모를 결정하는 과정이다. 마지막 단계의 의사결정은 정부 기능과 정책 목표의 분야 내에서 구체적인 재정 사업들을 결정하는 과정이다. 그런데 이러한 세 가지 형태의 의사결정은 반드시 순차적으로 이루어지는 것은 아니고 상호작용을 통해 최종적으로 결정된다.

분야별 재정배분에서 분야는 정부 기능과 정책 목표에 따라 구

분되는데, 그 내용은 국가에 따라 또 시대에 따라 서로 다르게 나타난다. UN이 국가 간 통계의 비교 가능성을 위해 제시한 COFOG (Classification of Functions of Government) 분류에 의하면 정부 기능은 10개로 대분류되고, 각각의 대분류 내에서 5~9개의 중분류가 이루어진다.[59] 대분류 10개 기능은 일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전, 경제사업, 환경보호, 주택 및 지역사회개발, 보건, 휴양·문화·종교, 교육, 사회보호 등과 같다.

일반적으로 복지재정은 COFOG 분류 내에서 보건, 교육, 사회보호 분야에 대한 재정지출을 의미한다. 물론 복지정책은 재정 운용을 통해 대부분 수행되지만 민간 부문 상호간의 관계를 규율하는 규제를 통해서도 수행될 수 있다. 물론 규제란 기본적으로 그 정책 목표가 민간의 자율적 경제활동 제고에 있기 때문에 복지정책과는 일정한 거리가 있다. 그러나 동일한 복지정책 목표를 달성하는데 재정 운용과 같은 정부의 직접 개입에 더 많은 사회적 비용이 소요된다면, 규제와 같은 간접적 방법을 동원하여 복지정책을 추구할 당위성도 인정된다.

지금까지 살펴본 경제정책의 목표와 수단 그리고 재정 운용 과정을 감안할 때, 복지재정을 조달하기 위해서는 두 가지 의문이 체계적으로 분석되어야 한다. 첫째, 국민경제 전반에 걸쳐 복지정책의 목표를 명확하게 규정하고 그 정책 목표를 가장 효과적으로 달성하는 다양한 정책 수단들의 조합을 모색해야 할 것이다. 복지정책의 목표는 재정정책뿐만 아니라 규제와 같은 비재정적 정책을

59) UN, *Classifications of Expenditure According to Purpose*, New York, 2000 참조.

통해서도 달성될 수 있기 때문에 이들의 역할 분담을 종합적으로 감안해야 할 것이다. 예컨대 사회적으로 보장되어야 할 최저임금의 수준을 결정하는 것은 기업과 근로자 사이의 관계를 정부가 규제하는 것으로서 복지재정이라 할 수는 없다. 그렇지만 최저임금의 수준을 결정하는 것은 복지재정의 정책 방향을 수립하는데 상당한 영향을 줄 것이다.

둘째, 복지재정의 재원을 조달하는 방안은 재정총량 규모를 확대하는 방법과 재정총량 규모 내에서 복지재정을 확충하는 방법이 구분될 수 있다. 재정총량 규모를 확대하는 방법은 증세와 정부채무 증가가 있고, 재정총량 규모 내에서 복지재정을 확충하는 방법은 분야별 재정배분을 변화시키는 구조조정을 의미한다. 그리고 복지재정 내에서 복지정책 목표를 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 복지재정 사업 체계를 구조 조정하는 것도 복지재정 조달 방법이라 할 수 있을 것이다.

본 원고에서는 두 번째 의문인 복지재정의 조달 방법을 생각하기로 한다. 복지재정을 확충하기 위해 재정총량을 확대하는 방법, 그리고 주어진 재정총량 내에서 복지재정을 확대하는 방법이 무엇인지를 체계적으로 검토할 것이다. 복지재정의 조달 방안에 대한 논의는 복지정책의 목표에 대한 논의처럼 완전히 가치중립적인 것은 아닐 것이다. 복지정책의 목표와 복지정책의 수단은 서로 긴밀하게 연계되어 있기 때문이다. 본 원고는 이들에 대해 궁극적이고도 최종적인 해답을 제시할 수는 없지만, 보다 본질적이고도 종합적인 방법으로 문제를 분석하며 그 해결 방안을 모색하는 과정을 정리할 수는 있을 것이다.

2. 재정총량 성과의 결정 요인

가. 재정총량 성과의 반전과 재반전 : 미국의 경험

제2차 세계대전 이전까지만 하여도 많은 선진국들은 재정총량 규모를 결정하는 재정준칙으로서 수지 균형을 채택하였다. 조세수입을 포함한 재정수입의 총량 규모 내에서 재정지출의 규모를 결정함으로써 수지 균형의 준칙을 준수하였다. 그런데 1980년대까지 선진국들은 완전 고용의 유지를 경제정책의 중요한 목표로 간주하면서 총수요를 관리하기 위한 적자재정을 용인하였다. 이 당시의 재정준칙은 '완전 고용을 유지하는 재정수지'로서 수지 균형의 개념을 국민경제 내의 총수요 관리측면에서 규정하였다. 이러한 수지 개념이 재정적자와 함께 정부 채무를 누증시키자 다수의 선진국들은 재정 건전성을 중시하여 경제정책의 신뢰성을 제고하기 위해 재정총량 성과를 개선하기 위한 노력들을 경주하였다.

본 원고에서는 재정적자 누증이라는 재정총량 성과가 반전되고 또 다시 반전되는 역사적 경험을 조명하면서 복지재정 조달을 위한 중요한 결정 요인들이 무엇인지를 살펴보고자 한다. 본 원고에서는 1980년대 이후의 미국 재정 운용 경험을 조명할 것인데, 미국을 선택한 이유는 우리나라와 같은 대통령제를 채택하여 시사점을 도출하기가 상대적으로 용이하고 또 미국의 재정 운용 경험에 대해서는 충분하고도 심층적인 연구 자료가 많기 때문이다. 이제 1980년대 이전 미국의 재정제도 변천을 간단히 정리한 후 1980년대 이후의 경험을 중심으로 재정총량 성과의 결정 요인들을 살펴보기

로 한다.

대통령제 하에서는 대통령과 의회의 상호작용 속에서 재정 운용에 대한 국민적 의사(willingness)가 결정된다. 반면 내각책임제에서는 행정부의 재정 운용 의지가 국민적 의사로 간주되며, 의회가 행정부의 의지에 동의하지 않는 경우 내각과 수상이 교체되거나 총선거를 통해 행정부와 의회의 갈등이 해소된다. 따라서 대통령제에서는 재정 운용에 대한 국민적 의지가 결정되는 과정이 보다 다양하고 신축적이어서 시대적 상황과 대통령의 리더십에 따라 의회의 예산 의지가 대통령의 예산 의지를 압도하기도 하고, 또는 대통령이 재정 운용을 주도하며 의회의 예산 의지를 무력화하기도 한다. 이는 결과적으로 행정부와 입법부가 합리적 재정 운용을 위해 상호 견제하고 협력하는 경쟁적 상황을 만들어낸다고 할 수 있다.

미국은 독립 이후 거의 200여년의 역사를 통해 권력 분립 정신에 입각한 대통령제의 전형적 재정제도를 확립하였다. 1787년 미국의 헌법은 의회의 재정권(power of purse) 이외에 별다른 예산제도를 규정하지 않아 독립 이후 거의 100여 년간 의회가 주도적으로 예산을 편성하였다. 예산편성권은 의회 내 각 상임위원회로 분산되었는데 19세기 말부터 20세기 초에 연방정부의 재정은 매우 방만하게 운용되었다. 이를 개선하기 위해 의회는 1921년에 예산편성권을 행정부에 전적으로 위임하는 예산제도 개혁을 단행하였다.

1921년의 예산회계법(Budget and Accounting Act)은 예산 과정에서 대통령의 우위를 제도적으로 보장한 계기가 되었다. 대통령은 정부기관들의 예산 요구를 취합 조정하여 그 결과를 단일안으로 하여 의회에 제출하였다. 1950년대 이후 연방정부의 예산 프로그램

들이 급속하게 증가하며 대통령의 예산권이 더욱 더 강화되었는데, 이 과정에서 대통령과 의회 사이에 예산 갈등은 지속적으로 증폭되었다. 의회는 1921년 이후 50여 년간 엄청나게 확대된 대통령의 예산권을 억제하고 헌법에 규정된 의회의 재정권을 회복하기 위하여 1974년에 의회의 예산제도를 정비하는 법률을 채택하였다.

1974년의 「의회예산 및 지출유보금지법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)」은 의회의 예산제도에 대해 두 가지 중요한 요소를 구비하였다. 첫째, 예산위원회(Committee on the Budget)를 설치하여 예산의 총지출액과 총수입액, 국채 금액, 신규지출한도금액, 각 상임위원회의 소관별 지출한도액 등을 설정하도록 하였다. 둘째, 의회예산처(Congressional Budget Office)를 설치하여 행정부의 예산안을 분석하고 여러 가지 대안들을 정리하여 의회에 제공하도록 하였다. 이들 제도적 요소는 의회의 합리적 예산심사를 강화하기 위한 조치로서 의회의 예산통제권을 회복시켰는데, 미국은 1974년을 분기점으로 비로소 대통령제 국가의 전형적 예산제도를 확립할 수 있게 되었다.

그런데 1974년의 의회예산법은 예산의 수지 균형을 준칙으로 강요하지는 않았다. 의회가 대통령의 예산권을 강력하게 견제하고 재정총량 규모에 대해 의회가 명시적으로 의결한다면 재정적자를 감축할 수 있을 것으로 기대하였기 때문이다. 그러나 의회예산법이 통과된 이후 재정적자는 오히려 크게 늘어나기 시작하였다. 1976～1985년 10년 동안 누적된 재정적자는 1,110억 달러(GDP의 3.6%)로서, 1966～1975년의 이전 10년간 재정적자 160억 달러(GDP의 1.4%)에 비해 크게 늘어났다.

〈표 1〉 미국 연방정부의 주요 총량 재정지표

(단위: 10억 달러)

년도	수입	지출	재정수지	대GDP	년도	수입	지출	재정수지	대GDP
1976	298.1	371.8	-73.7	-4.2	1996	1,453.1	1,560.5	-107.4	-1.4
1977	355.6	409.2	-53.7	-2.7	1997	1,579.2	1,601.1	- 21.9	-0.3
1978	399.6	458.7	-59.2	-2.7	1998	1,721.7	1,652.5	69.3	0.8
1979	463.3	504.0	-40.7	-1.6	1999	1,827.5	1,701.8	125.6	1.4
1980	517.1	590.9	-73.8	-2.7	2000	2,025.2	1,789.0	236.2	2.4
1981	599.3	678.2	-79.0	-2.6	2001	1,991.1	1,862.9	128.2	1.3
1982	617.8	745.7	-128.0	-4.0	2002	1,853.1	2,010.9	-157.8	-1.5
1983	600.6	808.4	-207.8	-6.0	2003	1,782.3	2,159.9	-377.6	-3.4
1984	666.4	851.8	-185.4	-4.8	2004	1,880.1	2,292.9	-412.7	-3.5
1985	734.0	946.3	-212.3	-5.1	2005	2,153.6	2,472.0	-318.3	-2.6
1986	769.2	990.4	-221.2	-5.0	2006	2,406.9	2,655.1	-248.2	-1.9
1987	854.3	1,004.0	-149.7	-3.2	2007	2,568.0	2,728.7	-160.7	-1.2
1988	909.2	1,064.4	-155.2	-3.1	2008	2,524.0	2,982.6	-458.6	-3.2
1989	991.1	1,143.7	-152.6	-2.8	2009	2,105.0	3,517.7	-1,412.7	-9.9
1990	1,032.0	1,253.0	-221.0	-3.9	2,010	2,165.1	3,720.7	-1,555.6	-10.6
1991	1,055.0	1,324.2	-269.2	-4.5	2,011	2,567.2	3,833.9	-1,266.7	-8.3
1992	1,091.2	1,381.5	-290.3	-4.7	2,012	2,926.4	3,754.9	-828.5	-5.1
1993	1,154.3	1,409.4	-255.1	-3.9	2,013	3,188.1	3,915.4	-727.3	-4.2
1994	1,258.6	1,461.8	-203.2	-2.9	2,014	3,455.5	4,161.2	-705.8	-3.9
1995	1,351.8	1,515.8	-164.0	-2.2	2,015	3,633.7	4,385.5	-751.9	-3.9

* 자료 : Budget of the United States Government, Fiscal Year 2011, Historical Tables.

재정총량에 대한 이러한 성과는 경기 불황에 기인한 탓도 있지만, 행정부와 입법부 사이의 예산 갈등이 오랫동안 지속된 탓도 크게 작용하였다. 1974년을 분기점으로 의회의 예산통제권이 강화되었는데, 대통령은 자신의 예산안을 제출하고 의회도 그 자신의 예산결의안을 결의하며 예산 갈등이 격화된 것이다. 이러한 예산 갈등이 1980년대에는 재정적자를 확대하는 방법으로 해결되었다 할 수 있다.[60] <표 1>에서 보는 바와 같이 1980년대에는 재정적자가

60) 민주당의 카터 대통령 시기(1977~1980)에는 의회도 민주당이 장악하였지만, 공화당의 레이건 대통령 시기(1981~1992)에는 민주당이 의회를 장악하였다. Schick(2007), pp. 20~21 참조.

이전에 비해 크게 늘어나기 시작하였다. 1982 회계연도 이전에는 최대의 재정적자가 790억 달러였는데(1981 회계연도), 1982년 이후 10년 동안에는 최소의 재정적자가 1,500억 달러(1987 회계연도)를 기록하였다.

재정적자가 지속적으로 늘어나면서 의회는 1985년 「균형 예산과 적자의 긴급 통제법(the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)」을 제정하였다. 이 법률은 제안자들의 이름을 따서 통상 'GRH(Gramm-Rudman-Hollings)' 법률이라고 부른다. 이는 추정된 재정적자 규모가 매 회계연도 목표치를 일정 금액 초과할 때 예산의 '자동 삭감(sequestration)'이 발동되도록 하였다. 그런데 이러한 조치에도 불구하고 재정적자는 계속 늘어났는데, 자동 삭감 조치가 실제의 재정적자보다 추정 재정적자를 기준으로 하였기 때문에 재정적자 추정치가 적당하게 주물러지고 회계 상의 편법이 주로 동원되었던 것이다.

재정적자에 대한 위기감이 고조되면서 1990년에 의회와 대통령은 BEA(Budget Enforcement Act)로 불리는 예산통제법을 제정하였다. BEA는 GRH와 달리 세 가지 내용의 새로운 재정적자 통제제도를 구비하였다. 첫째, 적자와 흑자의 목표치를 조정 가능하도록 설정하였다.[61] 둘째, 재량적 지출의 한도(discretionary spending caps)를 설정하였는데, 이를 위반할 때 예산의 자동 삭감이 발동되도록 하

61) 회계연도 내 지출 금액을 기준으로 예산을 편성하는 우리나라와 달리 미국은 특정 사업을 수행하는데 필요한 다년도 자금 전액을 예산 권한(Budget Authority)으로 승인하기 때문에, 미국은 회계연도마다 재정적자의 목표치를 관리하기가 쉽지 않다. 회계연도의 지출 금액은 예산 권한을 부여받은 집행 책임자가 결정하기 때문에 예산 당국은 회계연도 개시 전에 이를 추정할 수 있을 뿐이다.

였다. 셋째, 수입 및 직접 지출(또는 의무적 지출)의 자기부담규칙(PAYGO, pay-as-you-go)을 확립하였다. 그 한도가 설정되는 재량적 지출과 달리, 의무적 지출은 여타의 지출 삭감 또는 조세 증가가 수반될 때 증가될 수 있도록 하였다. 이 세 가지 요소로 요약되는 BEA법은 재정수지가 흑자로 반전되면서 2002년을 기한으로 더 이상 유효하지 않게 되었다.

나. 총량적 재정 성과의 주요 결정 요인

미국의 재정제도 그리고 재정 운용은 역사적으로 볼 때 상당한 변화를 겪었다. 특히 1974년 이후 권력 분립에 따른 재정제도가 확립되면서 의회와 대통령 사이에 예산 갈등은 증폭되고, 이 과정에서 재정적자가 누증되고 해소되는 과정은 많은 정책적 시사점을 제공한다. 본 절은 세계적인 재무행정학자인 Allen Sckick이 미국의 경험을 토대로 진단하고 설명한 총량적 재정 성과를 결정하는 네 가지 요소들을 설명하기로 한다. 그는 1980년대 미국의 경험을 토대로 총량적 재정 성과의 주요 결정 요인을 경기 변동, 조세정책, 국방비 그리고 정치인들을 구속하는 재정 규율의 강도로 정리하고 있다.[62]

(1) 경기 변동

모든 예산은 경기 변동에 좌우된다. 국내총생산이 하락하고 실

62) 본 절의 내용은 Schick(2007), pp. 27~32에 수록된 “How the Budget was Balanced and Unbalanced”를 참조하였다.

업이 증가할 때에는 재정수지의 균형을 달성하기 어렵다. 재정수입은 경기 조건의 변화에 매우 민감하게 변화하지만 재정지출은 상대적으로 덜 민감하기 때문이다. 특히 재정지출을 통해 경기 조절 기능을 적극적으로 수행하는 경우 경기 변동이 재정지출의 변동에 미치는 영향은 크지 않을 것이다.

미국의 경험에서 볼 때 2000년대 이전 재정적자가 최고조에 이른 1992년은 1991년의 불황에 기인한 바가 크다. 또한 1998~2001년의 재정흑자는 미국 경제가 지속적으로 호황을 누린 결과에 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 경기 호조만으로 총량적 재정 성과를 충분히 설명할 수는 없다. GDP성장률만을 놓고 보면 1980년대 하반기의 경기는 1990년대 후반부의 경기 호황보다 더 나았다. 그런데도 재정수지가 <표 1>과 같이 엇갈린 것은 상당 부분 조세정책에 기인한 바가 크다.

(2) 조세정책

1990년대에 경기 호조가 없었다면 재정수지의 흑자가 나타나지 않았겠지만, 만약 1980년대처럼 대폭적인 감세정책을 채택했더라면 재정적자는 지속되었을 것이다. 1981년 취임 직후 레이건 대통령은 의회가 세율을 인하하고 국방비를 증가시키며 여타 정책 프로그램을 소규모로 삭감하는 의욕적인 경제정책을 채택하도록 하였다. 레이건 대통령은 '공급경제학(supply-siders)'의 입장에서 감세가 경기를 자극하고 미래에 더 높은 세수를 창출할 것이라고 주장하였다. 그러나 감세와 국방비 증액은 계획대로 실행되었으나 지출 감축은 실질적으로 이루어지지 못했다.

1990년대 클린턴 대통령 시절에는 미국 의회가 증세를 의결함과 동시에 상당한 재정적자 감축정책을 채택하였다. 그 결과 재정수입은 증가하고 재정적자가 해소되었으나, 2001년 부시 대통령이 취임하여 상당한 규모의 감세정책을 추진하며 다시 재정적자로 반전되었다. 1990년대의 증세 이후에는 예산 수입을 탄탄하게 하는 경기 호황이 이어졌지만, 2000년대의 감세는 경기 부진으로 수입이 악화되는 시기에 나타났던 것이다.

(3) 국방비 지출

미 연방정부의 재정수지가 흑자로 전환되었던 1990년대는 소련의 붕괴와 냉전의 종식으로 시작하였지만, 2000년대는 9·11 테러와 이라크 및 아프가니스탄 전쟁으로 시작하였다. 1980년대 후반부에 안정적이었던 국방비는 1990년대 내내 그 실질 규모와 총예산 대비 비율이 꾸준히 감소하였다. 실질 국방비가 1989년에 거의 4,000억 달러로 최고조에 달한 후 10년 뒤에는 2,850억 달러 이하로 감소하였던 것이다. 총지출 대비 국방비 비중은 28%에서 16%로 하락하였고, 이후 2005년에 총지출의 20%까지 상승하며 감소된 비중의 일부를 회복하였다.

(4) 재정 규율

1980년대에는 재정적자가 누증됨에도 불구하고 정치인들의 지출 의욕을 억제하는 재정 통제의 규율이 없었다. 물론 1985년에 GRH법률이 제정되었으나 실질적인 효과를 거둘 수 없었는데, 1990년대는 BEA법률에 의한 재정 통제의 규율이 확립되었다. 이는 재

〈표 2〉 클린턴 대통령과 부시 대통령(1차 임기)의 비교

요 인	클린턴 대통령: 1993-2000	부시 대통령(1차 임기): 2001-2004
경기 변동	클린턴 임기 중 매년 실질 GDP 증가; 임기 만료시 임기 시작보다 1/3 정도 더 높음. 그러나 임기 마지막 수개월에는 경기 악화.	부시 대통령 임기 초반 성장은 둔화되었고, 경기는 짧은 불황을 겪었으나 (2001년 3개 분기 동안 음의 성장) 이후 연도에 회복되었음.
조세정책	클린턴은 증세로 임기를 시작함; 아버지 부시 대통령이 서명한 1990년 증세까지 예산수입도 증가하였음	부시는 대규모 감세로 임기를 시작하였음. 2003년에 추가적인 대규모 감세가 단행됨.
국방비지출	1990년대는 베를린 장벽의 붕괴와 냉전의 종식과 함께 시작함. 명목 기준으로 국방비는 안정적이었고; 실질 국방비 지출은 하락함.	2000년대는 9/11 테러와 이라크·아프가니스탄 전쟁과 함께 시작함. 실질 국방비 지출은 현저하게 상승하였음.
재정 규율	1990년대는 지출을 제약하는 예산통제규칙(budget enforcement rules)의 제정으로 시작하였음. 클린턴 임기 후반에는 예산 흑자가 의회의 지출 증대를 자극하여 이들 규칙의 준수가 느슨해졌음.	일반적으로 예산통제규칙이 무시되었고 2002년 만료를 방치함. 모든 분야의 지출(국방, 비국방 재량 및 의무)이 급격하게 증가함.

*출처 : Schick(2007), p. 28 참조.

량적 지출의 매년 한도를 설정하고 또 적자를 초래하는 급여 사업(entitlement)을 증가시키는 경우 여타 의무적 지출의 삭감 또는 수입 증가로 상계할 것을 요구하는 PAYGO 규칙을 확립하였다. BEA 규칙이 없었다 하더라도 대규모 적자 때문에 의회와 대통령은 새로운 급여 사업을 채택할 수 없었을 것이며, 또 기존 사업을 절감해야 했을 것이다. 그러나 BEA는 연방 지출의 지속적인 증가를 규칙으로 억제하고 또 새로운 예산 요구에 저항하고자 했던 정치인들을 세력화함으로써 일정 기간 성과를 보였다.

1980년대 이후의 미국 재정 운용 경험을 통해 총량적 재정 성과를 좌우하는 요소들은 크게 경기 변동, 조세정책, 국방비, 재정 규율의 강도 등으로 설명할 수 있다. <표 2>는 1990년대 재정수지의 균형과 흑자를 기록한 클린턴 대통령과 이후 재정적자를 기록한

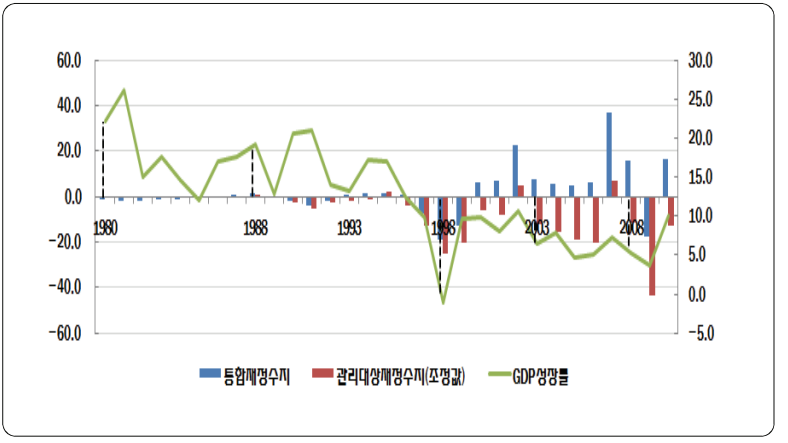
부시 대통령을 각각의 요인별로 비교 분석한 내용이다. 표를 통해 네 가지 요소의 중요성을 이해할 수 있을 것이다.

3. 복지재정의 조달 방안

복지정책의 목표에 대해서는 다양한 견해가 철학적 개념을 기반으로 제시될 수 있는데, 그 목표를 달성하는 복지정책의 수단들도 매우 다양하다고 할 수 있다. 우선 정부가 복지정책을 수행하는 이유는 민간 부문의 자율적인 복지활동이 충분하지 않기 때문이므로 가장 중요한 복지정책은 민간의 자율적 활동을 장려하는 것이어야 할 것이다. 다시 말해 복지재정은 복지정책의 한 가지 분야이기 때문에 민간의 자율적인 활동을 장려함으로써 복지재정의 역할과 기능을 가볍게 하는 것도 복지재정을 조달하고 확충하는 중요한 수단이 될 것이다.

그리고 정부의 복지정책은 규제를 통해 수행되는 비재정적 복지정책과 재정정책을 구분할 수 있다. 규제를 통한 비재정적 복지정책으로는 사회적 약자를 보호하고 소득분배의 형평성을 위해 노동시장 및 산업 부문에서 이루어지는 각종의 규제 정책을 들 수 있다. 이러한 규제는 임금, 지대, 이자, 이윤 등의 부가가치로 구성된 GDP의 배분 비율에 영향을 주기 때문에 이를 통해 복지정책의 목표를 달성할 수 있다. 다시 말해 규제와 복지재정의 역할은 상호 연계되어 있다고 할 수 있다. 그러나 규제가 복지정책의 목표를 얼마나 효과적으로 달성할 수 있을 것인가를 구체적으로 파악하기

[그림 1] 우리나라의 재정수지 및 GDP성장률 추이



는 매우 어렵기 때문에 규제를 통해 복지정책을 추구하는 데에는 한계가 있을 것이다.

재정정책은 조세정책과 지출 정책으로 구분되기 때문에 복지 정책 또한 조세측면과 지출측면을 구분할 수 있다. 그런데 조세정책은 지출측면의 복지재정을 조달하는 수단일 뿐만 아니라 복지정책 자체를 추구하는 정책 수단이기도 하다. 소득분배의 형평성을 위해 설계된 각종의 조세정책은 복지정책의 목표 자체를 추구하는 중요한 수단인 것이다. 그리고 재정지출이라는 복지재정의 측면에서는 특정 서비스를 보다 보편적으로 제공하기 위한 정책과 이전지출을 목적으로 하는 정책을 구분할 수 있다.

지출측면의 복지재정을 조달하는 방안으로는 재정총량 규모를 확대하는 방법과 재정총량 규모 내에서 복지재정을 확충하는 방법이 구분될 수 있다. 먼저 전자의 방법을 검토하기 위하여 우리나라 재정수지의 역사적 추이를 살펴보기로 한다. [그림 1]은 통합 재정

수지, 관리대상 재정수지를 GDP성장률과 함께 표시하고 있다. 관리대상 재정수지는 통합 재정수지에서 국민연금 등 사회보장성기금의 흑자분을 제외한 값이기 때문에 재정 운용의 총량적 성과를 반영하는 지표가 될 수 있다.[63] 관리대상 재정수지를 살펴볼 때 우리나라에서는 1997년 외환위기 이후 적자재정이 보편적으로 나타나고 있다. 다만 매 정권의 마지막 연도인 2002년과 2007년에는 일시적으로 관리대상 재정수지가 흑자를 기록하였다.

통합 재정수지와 관리대상 재정수지의 추이와 무관하게 향후에도 계속 적자재정을 유지하고 국가 채무를 증가시키며 복지재정을 확충하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 방안은 재정의 지속가능성을 저해하고, 우리나라가 소규모 개방 경제로서 부담하는 국내외 환경의 불확실성을 대처하는 데에는 적절한 방안이라 할 수 없다. 또한 우리나라의 국가채무지표에 대해서는 많은 논란이 있어 정부가 재정 통계를 전면 개편하여 국제 기준에 부합하는 재정총량지표를 2012년에 생산 예정인 점을 감안하면, 채무 증가를 통한 복지재정 확충에는 신중을 기해야 할 것이다.

적자재정을 해소하면서 재정총량 규모를 확대하는 방안으로는 증세를 생각할 수 있다. 그러나 미국의 경험을 참조할 때 증세는 경기 변동을 감안하여 결정하는 것이 바람직하다. 클린턴 대통령 시절 미국 정부는 경기 상승기에 증세를 결정함으로써 재정수지의 균형을 달성할 수 있었던 것이다. 만약 증세가 경기에 부정적인 영

63) 관리대상 재정수지는 2003~2006년 기간 중 나타난 총 49조 원의 공적자금 국채 전환도 제외하고 있지만, 이는 실질적으로 재정 운용의 결과로 볼 수 있다. 따라서 [그림 1]에서 '관리대상 재정수지(조정값)'는 공적자금 국채 전환을 반영하였다.

향을 주는 경우 오히려 재정수입을 감소시킴으로써 재정적자를 해소하는데 도움을 주지 못할 것이다. 경기에 부정적인 영향을 주지 않으면서 조세수입을 통한 복지재정 조달이 검토될 수 있는데, 이 경우에도 21%에 달하는 우리나라의 조세부담률이 경쟁 상대국인 일본(18.0%), 싱가포르(13.7%), 홍콩(12.1%), 대만(14.1%), 중국(17.8%) 등에 비해 높다는 사실을 충분히 감안해야 할 것이다.

만약 증세를 검토한다면 어떤 조세를 증가시키는 것이 바람직할 것인가? 전통적으로 조세 체계는 효율성과 형평성을 모두 감안하여 설계되지만, 복지재정 수요를 충당하기 위해서는 효율성의 측면에서 조세 체계를 설계하는 것이 바람직할 것이다.[64] 그러나 복지정책의 목표가 광범위한 소득 재분배에 있다면 정책 목표를 달성하는 수단으로서 소득세는 이전지급보다 훨씬 더 효과적이다. 또한 복지재정 조달을 위해서는 목적세 또는 세금의 용도 지정(earmarking)이 정치적 비용을 줄일 수 있는 효과적 수단임을 감안해야 할 것이다. 특히 저부담 고급여로 설계되어 있는 현행 사회보장제도의 지속가능성을 제고하기 위해 사회보장기여금을 증가시키는 것은 복지재정의 장래 부담을 완화하는 중요한 수단이 될 것이다.

그런데 증세가 복지재정을 단박에 확충할 수 있을 것으로 보는 것은 마치 감세가 경기를 활성화하여 재정수입을 증가시킬 것으로 보는 공급경제학의 시각처럼 지나치게 단순한 논리라 할 수 있다. 미국의 재정 운용 경험에서 볼 수 있듯이 총량적 재정 성과에 영향

64) 김승래 · 김형준 · 이철인(2008)에 의하면 법인세, 소득세, 부가가치세가 효율성에 미치는 부정적 효과는 각각 0.298, 0.212, 0.155로서 평가된다.

을 주는 요소들은 경기 상황, 조세정책, 국방비 등 경제 외적 지출 그리고 정치인들을 구속하는 지출 규율 등 매우 다양하기 때문이다. 복지재정의 조달 방안으로서 증세 이외에 여타의 요인들을 종합적으로 검토하는 것이 바람직하다.

증세 대신 지출 규율을 강화하는 것은 주어진 총량 규모 내에서 복지재정을 확충하는 방안이 될 수 있다. 특히 우리나라에서는 정치인들의 지출 욕구를 억제하는 재정준칙이 실질적으로 효과를 발휘한 적이 전혀 없기 때문에 이 방법을 동원할 필요성은 매우 높다고 할 수 있다. 우리나라는 대통령제를 채택하면서도 행정부에 거의 모든 재정 권한을 집중시키며 수지 균형을 나름대로 준수해왔으나, 2000년대 이후 적자재정이 지속되어 국회의 재정통제권에 대한 관심이 고조되고 있기 때문에 행정부와 국회의 상호작용 속에서 재정준칙과 규율을 강화하는 노력이 필요하다. 만약 이러한 노력이 없다면 1980년대 미국처럼 재정적자를 확대하는 방법으로 국회와 행정부의 예산 갈등이 해소될 가능성이 매우 높다.

더구나 우리나라에서는 재정총량 규모를 분야별로 배분하는 의사 결정을 거의 전적으로 행정부에 위임함으로써 국회를 통한 국민적 합의를 도출하기가 매우 어렵다. 국회 내에서 재정총량, 분야별 재정배분, 분야 내 재정사업에 대한 의사 결정이 합리적으로 이루어짐으로써 복지재정 조달을 위한 재정지출 전반의 구조조정에 대해 국민적 합의를 충분히 이끌어낼 수 있어야 한다. 스웨덴 등의 복지국가에서도 이와 같은 재정제도의 개혁을 추진함으로써 복지재정에 대한 구조조정을 이끌어낼 수 있었던 것이다.

복지재정에 대한 국민적 합의가 이루어져야 할 또 다른 사항으

로는 복지정책의 목표를 위해 보편적으로 제공되어야 할 서비스의 내용을 규정하는 것이다. 복지정책을 위한 지출 정책에는 정부가 시장 외적(또는 비시장적) 방법으로 재화와 용역을 사회에 제공하는 방법과 이전지급을 개인과 가계에 제공하는 방법을 구분할 수 있다. 전자에는 교육, 의료, 공공서비스 등의 서비스 요금을 시장가격 이하로 낮추는 방법으로 제공하는 방법이며, 후자는 직접적인 이전지급을 제공하는 방법이다. 이들 사이의 선택은 국민적 합의에 의해 이루어질 수밖에 없다. 과연 보편적으로 제공되어야 할 서비스 범위와 가격 인하의 정도는 어느 정도로 하는 것이 적절한가, 이 또한 반드시 복지재정의 틀 내에서 국민적 합의가 이루어져야 할 것이다.

제4부

선진국의 인구 문제 도전과 대응

프랑스의 인구 전략과 성공 Paradigm

박창렬(한양대학교 경제금융학부 겸임교수)
김미란(안암환경과학미래포럼 이사)

1. 서 론

저출산·고령화 문제는 세계 주요 국가의 공통된 문제다. 나라들은 저마다 짧게는 10년, 길게는 몇 십 년을 내다보며 저출산·고령화로 인해 파생될 문제에 대한 대비책을 강구하고 있다.

이 가운데 프랑스는 선진국 가운데 저출산을 극복한 국가로 인정받고 있다. 저출산 국가들에게 벤치마킹 대상이 되고 있는 것이다.

그러나 고령화의 문제로 들어가면 저출산 극복 국가 프랑스도 지금 활력을 잃고 늙어가고 있다. 2050년에는 고령층(55~64세) 인구가 전체 인구의 50%로 늘어날 전망이다. 고령화는 보건의료 지출 증가, 국가재정의 악화, 퇴직연금을 둘러싼 세대 간의 분배 갈등, 생산성 저하에 따른 각종 경제지표 악화 등의 문제를 낳는다. 응당

이를 대비하기 위한 중장기적 국가성장전략이 필요하다.

이 연구는 프랑스가 저출산·고령화와 더불어 글로벌 경쟁이라는 환경 속에서 기존의 사회보장시스템을 유지하면서도 지속성장이 가능한지 아니면 그것의 변경 내지는 축소를 해야만 가능한지에 대한 프랑스 고유의 고민을 살펴볼 것이다.

2. 프랑스의 인구 현황과 구조 및 전망

프랑스의 인구는 2011년 1월 1일 현재 6,500만 명을 기록하고 있다. 유럽연합(EU) 27개 회원국 중에서 독일(8,180만 명)에 이어 많은 수치다. 프랑스의 인구 증가 요인은 지속적인 높은 합계출산율에 있다. 2009년도 합계출산율은 2.00으로 경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Cooperation and Development) 주요 국가 중에 미국 다음으로 높다.

OECD 주요 국가의 합계출산율 순위(2009년 기준)

미국(2.01) → 프랑스(2.00) → 영국(1.94) → 스페인(1.40) → 일본(1.37) → 독일(1.36)→ 한국(1.15)

*합계출산율: 여성 한 명이 가임 가능한 기간(15~49세)에 출산하는 평균 자녀수.

향후 프랑스 인구는 50년 후인 2060년 7,360만 명으로 추산된다. 이 가운데 60세 이상 연령층은 2007년 전체 인구의 21.5%였으나 2035년에는 30.6%, 2060년에는 32.1%로 예상된다. 75세 이상의 인구도 2007년 520만 명에서 2060년 전체 인구의 16.2%인 1,190만 명으

로 증가하고, 85세 이상은 130만 명에서 540만 명으로 늘 것으로 예측되고 있다.

이 같은 고령층 인구의 증가는 공공재정지출 증가로 이어질 것은 불문가지다. 이는 프랑스 경제의 지속성장 및 국가재정에 상당한 부담으로 작용할 것이다.

3. 가족정책 : 출산장려와 일과 가정의 양립

프랑스가 가족정책을 범정부적 차원에서 추진하고 있는 것은 출산과 양육은 개인이나 가족 차원의 문제가 아니라 국가에서 책임져야 한다는 사회적 합의에 기초하고 있기 때문이다. 프랑스의 출산장려 정책은 장기적인 인구정책 차원에서 초기에는 인구 감소를 억제하고 출산율을 직접적으로 증가시키는 정책이었다. 그리고 1990년대 중반부터 다양한 가족 형태(한부모가정, 독신가정 등)를 수용하고, 여성이 일터와 가정을 양립할 수 있도록 본격적으로 지원하면서 가족 구성원의 사회복지 및 안전망을 확보하는 일반적 가족지원정책으로 확대하여 운영하고 있다.

프랑스가 가족에게 지급한 수당은 자녀의 양육에 관련된 수당이 대부분이어서 임신부터 출산이나 입양, 양육, 교육까지 부모들이 생활 보장을 받으며 아이를 낳고 키우는데 국가가 전폭적인 재정적 지원을 하고 있다.

각 가족에게 수당으로 지급되는 지원금은 소득과 자산 보유 상태에 따라 비자산조사형 지원(보편적 수당)과 자산조사형 지원(선

프랑스 가족지원수당의 종류

비자산조사형	가족수당(AF)	20세 미만 자녀 2인 이상 가구 대상
	가족보충수당(CfF)	3세 이하 아동 3명 이상
	영유아보육수당(PAJE)	기본수당에 보육 방식별로 선택 수당 부가
	입학수당(ARS)	6~18세 아동 대상
	징병 및 장애아동간병수당(AJPP)	부모의 간병활동에 대한 소득보장
	가족지원수당(ASF)	고아 및 입양아동부양수당
자산조사형	노령보충수당(ASPA)	2007년 이후 노인층을 위한 공공부조 수당인 MV(Minimum vieillesse)로 대체
	성인장애수당(AAH)	빈곤층 성인장애인 대상 생계급여
	장애보충수당(ASI)	장애인 가구 대상 생계급여
	한부모수당(API)	한부모가구 대상 생계급여
	특별연대수당(ASS)	실업부조
	최소통합수당(RMI)	타 생계급여 비수급자 대상 생계급여
	취업연대수당(RSA)	사회보장 대상자의 근로 유인
	주거수당(AL)	빈곤층 및 취약계층 주거급여제도

*주 : AJPP(Allocation jouraliére de présnce parentale), ASPA(Allocation de solidarité aux personnesâgées), AAH(Allocation aux adultes handicapés), API(Allocation de parent isolé), ASS(Allocation spécifique de solidarité), RSA(Revenu de solidarité active)

별적 수당)으로 구분된다. 프랑스의 가족수당은 20여 종이 넘는다. 프랑스의 가족지원수당은 지속적으로 자산조사형 수당 항목이 증가하고 있다. 기본수당은 보편적 수당으로서 일정하게 유지하면서 소득 및 자산 수준에 따라 수당의 지급 조건과 지급액을 정하는 방향으로 가족지원정책이 발전하고 있다.

출산 촉진을 위한 주요 가족 지원 급여액의 수준은 자녀의 수와 여성 가장 여부, 여성의 취업 상태 등에 따라 상이하게 지급한다.

2010년 한 해 동안 프랑스의 가족 급여 관련 법정 직접지원금은 600억 유로이고, 법정 외의 간접지원금 170억 유로까지 합치면 770억 유로(116조 원)로 국내총생산(GDP) 1.9조 유로의 3.24%이며,

프랑스 주요 가족지원수당 급여액(2009. 1. 1 기준)

수 당			월 급여액(유로)
가족수당(AF)	2자녀		124.54
	3자녀		284.12
	4자녀		443.69
	5자녀		603.26
	1명 추가		159.78
가족보충수당(CF)			162.10
가족지원수당(ASF) 중 임산부			583.80
영유아보육수당(PAJE)	기본수당		178.84
	기본수당 비수급자	취업활동 완전중단	554.88
		반일 근로	421.93
	기본수당 수급자	취업활동 완전중단	376.05
		반일 근로	243.09
개학수당(ARS)	6~10세		282.17
	11~14세		297.70
	15~18세		308.05
출산장려금			878.65

*주 : 1유로 = 1,510원(매매 기준)

*자료 : Les montants des prestations familiales et sociales au 1er janvier 2010, Caisse Nationale d'Allocations Familiales, 2011.

급여 수혜자는 인구의 1/6인 1,100만 명 수준이다. 전체 수당 중 가족 및 보육 관련 수당은 50%, 주거수당은 25%, 사회적 최저선 지원(Minima sociaux)은 20%, 행정경영비 및 기타 5% 순으로 지출 비중을 차지하고 있다. 취약계층이나 사회적 약자에 대한 지원인 '사회적 최저선 지원'이 증가하고 있는데, 이는 가정이 사회통합의 기초이고 출산과 유아 보육이 개인의 문제가 아니라 국가가 책임져야 한다는 사회적 연대정신에 기초하고 있기 때문이다. 이러한 사회적 합의는 인구 감소와 저출산 문제를 국가의 미래와 관련된 과제라고 인식하고 국가가 장기적인 계획을 가지고 가족 친화적 지원

정책을 지속적으로 추진할 수 있는 배경이기도 하다.

그러면 프랑스 정부는 가족지원수당의 재원은 어떻게 마련하는가? 가족지원수당의 재원은 크게 사회갹출금(Cotisation sociale), 일반사회보장분담금(CSG, Contribution sociale généralisée), 조세로 충당된다. 사회갹출금은 고용주가 근로자 임금에 대해 5.4%를 분담하고, 일반사회보장분담금은 근로자의 종합소득에 7.76%를 부과하여 조성한다. 그래서 가족지원금 재원은 사회갹출금이 50%, 일반사회보장분담금이 20%, 국가 및 지방자치단체 예산이 30%를 충당한다. 그리고 가족지원수당의 재정수지는 매년 차이는 나지만 5~15억 유로 정도의 적자를 보고 있다. 이에 프랑스 정부는 가족수당의 재원 구성에서 국가 및 지방자치단체의 조세수입에 의한 지출 비중을 점차 높여 재정적자를 보전하고 있다. 이처럼 출산장려를 위한 가족정책에 필요한 재원을 국가가 과세를 통한 조달 비중을 높이는 것은 개인은 물론 국가의 미래를 담보할 수 있는 투자라는 점을 강하게 인식하고 있기 때문이다. 다시 말해 프랑스는 지금의 가족친화적 지원 정책을 비용 대비 효율성으로 접근하는 경제학적 방식이 아니라 지속 성장을 위한 투자 및 사회통합의 관점에서 접근하고 있기 때문에 재정적자에 대한 국가 예산지출 비중을 높이는 것에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어 있다.

4. 보건의료정책

프랑스 보건의료제도는 국민들의 높은 만족도와 효율적인 의료서

비스 전달 체계라는 장점을 가지고 있으나 국제 기준에 비해 비용이 높고 이로 인해 의료비 지출이 EU 국가 내에서 가장 높다.

프랑스의 1인당 및 국가의 보건의료비 지출 수준

① 1인당 의료비 지출(2006년 건강보험급여액 기준) : EU 27개국 중 제6위 노르웨이(4,763 유로) → 스위스(4,417 유로) → 룩셈부르크(4,162 유로) → 네덜란드(3,837 유로) → 오스트리아(3,763 유로) → 프랑스(3,601 유로) → 벨기에(3,595 유로) → 독일(3,588 유로)

② 보건의료비 지출의 GDP 대비 비중(2007년 기준) : EU 27개국 중 제1위 프랑스(11.0%) → 독일(10.4%) → 이탈리아(8.7%) → 스페인(8.5%) → 영국(8.4%)

프랑스의 높은 의료비 지출은 인구 고령화에 따른 의료비 지출과 보건의료 관련 기술 발전으로 삶의 질 향상과 평균수명 증가가 주요 원인으로 작용하고 있다. 그리고 장기간에 걸쳐 의료보건 지출의 구조적인 증가는 건강보험 재정의 악화를 초래하고 있다.

프랑스 건강보험의 재정수지와 재정수입(2010년)

- 재정지출 : 1,547억 유로
- 재정수입 : 1,432억 유로
- 재정적자 : 115억 유로
- 재정수입 : 근로자는 임금의 0.75%, 고용주는 근로자 임금에 13.1%를 분담하여 건강보험 재정의 50% 정도를 조달하고, 일반사회보장분담금(CSG)의 70%가 건강보험 재정에 투입되어 50% 정도를 충당

이에 프랑스 정부는 1990년대 중반부터 의료서비스의 질을 더욱 향상시키면서도 건강보험 재정의 건전화를 위한 개혁을 시도하고 있다.

건강보험 재정의 건전화에 의미 있는 개혁은 1996년부터 의회

에서 '건강보험 지출의 국가 목표'(ONDAM, Objectif national des dépenses assurance maladie)를 정하여 익년의 건강보험 지출 최대한도를 승인하고 하부 지출 항목에 대한 지출 한도를 설정한다. 가령 내년도 ONDAM의 최대한도는 올해 실제 지출액에 정부가 제시하는 올해 건강보험 지출 증가율 최댓값을 적용하여 계산한다. 그리고 실제 지출액이 건강보험 지출 최대한도의 1% 이상 초과하게 되면 의회의 특별위원회는 사회보장감독 원장에게 재정 건전화 계획을 제시하도록 요구할 수 있다. 그럼에도 불구하고 건강보험 재정적자는 2001년 21억 유로, 2002년 61억 유로, 2003년 111억 유로, 2004년 116억 유로로 급증하다가 감소하였으나, 2008년 44억 유로, 2009년 100억 유로, 2010년 115억 유로로 다시 증가하고 있다.

현재 건강보험 개혁은 인구 고령화에 따라 의료비 지출이 증가하고 장애·노령 이용자 등 특정 항목에 대한 수요가 증대될 것으로 예상됨에 따라 관련 제도를 정비하는 방향으로 이뤄지고 있다. '건강보험 지출의 국가 목표'(ONDAM)를 3% 이내로, 2012년 이후는 2.8%로 정하여 의료비 지출을 통제할 계획이다.

그러나 프랑스 정부는 재정 건전화 프로그램에 따르더라도 건강보험의 2012~2014년 3년간 누적 재정적자가 247억 유로에 이를 것으로 전망하고 있다. 향후 건강보험의 연간 재정적자가 50억 유로로 2012~2020년간의 누적 재정적자는 600억 유로에 이르고, 건강보험의 재정 균형이 달성되는 2027년에도 재정적자 규모는 759억 유로에 달할 것으로 예상하고 있다.

이렇듯 건강보험 재정의 비관적 전망에도 불구하고 국민의 의료서비스에 대한 접근성과 보장성을 높이는 정책을 일관되게 유지하

고 있다. 이것이 가능한 것은 건강에 관한 한 소득 수준과 재산의 보유 수준 등 능력에 따라 기여하고 필요에 따라 수혜 받는다는 프랑스 고유의 사회연대성 정신이 작용할 것이기 때문이다.

5. 퇴직연금정책

프랑스의 사회보호급여는 가족·건강·노령·실업·빈곤과 배제에 대한 급여로 구성되어 있으며, 전체 급여 중 노령연금급여가 가장 많은 부분을 차지하고 있다. 그 다음으로 건강·가족·실업·빈곤 순이다. 노령연금급여는 전체 급여 가운데 거의 절반을 차지하고 있으며, 이는 앞으로 더 늘어날 전망이다.

프랑스 사회보호급여 비중(2008년)

- 노령연금(2,600억 유로, 45.7%)
- 건강 및 장애보험(1,900억 유로, 35.6%)
- 가족지원(670억 유로, 11.3%)
- 실업보험(328억 유로5.7%)
- 빈곤(85억 유로, 1.5%)

프랑스의 노령연금 수령자는 2008년 현재 1,500만 명으로 퇴직인구의 증가와 함께 매년 증가하고 있고, 국내총생산(GDP) 대비 연금(노령연금, 장애연금, 유족연금)급여는 1980년 10.7%에서 2000년 11.8%, 2005년 12.4%, 2007년 13.0%로 지속적으로 증가하고 있어 공공재정에 큰 부담으로 작용하고 있다.

프랑스 퇴직지도위원회(COR, Commision d'orientation des retraties)의 2010년 연금재정 추계 보고서는 연금재정 적자를 2020과 2050년에 각각 최대 488억 유로, 1,144억 유로로 전망하고 있다.

프랑스 중위 소득계층의 연금급여의 소득대체율			
• 프랑스(53.3%)	• 그리스(95.7%)	• 스페인(81.2%)	• 이탈리아(67.9%)
• 스웨덴(61.5%)	• 독일(43.0%)	• 영국(33.5%)	• OECD 평균(60.8%)

이렇듯 프랑스 노령연금 재정적자 장기 전망은 비관적으로 나타나고 있다. 따라서 재정적자를 해소하는 방법은 연금보험료를 납부할 근로자를 확보하는 것이 관건인데 이는 고용 문제와 직결되어 있다. 특히 고령근로자(55~64세)의 기대수명이 연장되고 있는 상황에서 고령자의 고용률은 현재 38%로 2010년 50%를 달성하기로 한 '스톡홀름 목표'(Stockholm Target) 는 차치하고라도 EU 회원국의 평균인 46%에도 미치고 못하고 있는 실정이다.

따라서 프랑스 정부는 이러한 노령연금 재정적자를 해소하기 위해 연금제도를 개혁하지 않을 수 없게 되었고 1993년, 2003년에 이어 2010년에 연금제도 개혁을 단행하였다.

2010년도 연금 개혁의 핵심적인 내용은 정년 연장인데 법정 정년을 현행 60세에서 62세 연장하고 완전퇴직연금 수령 시점을 기존 65세에서 67세로 연장하는 것이다. 이처럼 프랑스가 퇴직연령과 연금수령연령을 상향 조정하는 방식을 선택한 것은 다른 EU 국가들에 비해 연금의 급여수준은 높지 않은 반면에 수급연령이 제일 낮고 수급기간은 길기 때문이다.

프랑스 연금재정을 악화시키는 또 다른 요인으로는 퇴직자를 부양하는 생산가능인구가 현저하게 감소하고 있는 점이다. 1960년대 생산가능인구 4명이 퇴직자 1명을 부양하였지만 2010년에는 1.8명, 2050년에는 1.2명이 퇴직자 1명을 부양하여야 한다. 비록 프랑스의

합계출산율이 EU 국가 가운데 최상위이지만 생산가능인구의 감소는 연금재정의 악화를 초래하고 있다. 따라서 2010년 연금개혁은 법정퇴직연령과 수령연령의 상향 조정으로 2011년 37억 유로의 연금재정 절감 효과가 예상되는데, 프랑스 정부는 추가적인 재정 조치를 통하여 2018년 균형 연금재정을 이룬다는 목표이다.

2010년 연금개혁 이전의 실제퇴직연령, 수급기간

- 프랑스 : 퇴직연령(58.7세), 평균수명(83.2세), 수급기간(24.5년)
- 독　일 : 퇴직연령(62.1세), 평균수명(82.2세), 수급기간(20.1년)
- 영　국 : 퇴직연령(63.2세), 평균수명(82.0세), 수급기간(18.8년)

프랑스 정부는 노령인구가 증가하는 현실에서 재정적자 감축을 위해서는 퇴직 정년과 연금수령연령의 연장이 불가피하다는 입장이다. 구체적으로 연금보험료 및 조세를 높여 연금재정적자를 해소하는 방법은 일반 근로자의 구매력을 약화시키고, 기업의 생산비용 증가로 인한 국제 경제력 하락과 고용시장의 위축으로 경기를 하향시킬 수 있다는 점에서 정년 연장이라는 방법이 타당하다고 주장한다. 사실 프랑스의 연금제도 개혁을 둘러싼 정부, 기업, 노동계, 사회단체 등 간의 이해관계의 충돌은 개혁 자체에 대한 대립보다는 방법상의 문제이다.

프랑스 퇴직연금제도는 부과 방식에 입각한 확정형으로 연금재정이 주식시장이나 경기 변동의 영향을 크게 받지 않아 근로자의 총임금에서 일정 부분을 투자 방식으로 운영되는 적립식 방식에 비해 안정적이다.

프랑스의 부과 방식의 장점은 퇴직 후 안정적인 소득을 확보하게 한다는 면에서 고령자의 빈곤율을 낮추고, 사회통합과 불평등

연금재정 방식

① 부과 방식(Pay as You Go)
- 동 세대의 근로자에게 세금처럼 보험료를 받아 동 세대의 퇴직자에게 연금을 지급하는 방식
- 경제 상황과 관계없이 국가가 일정 수준의 급여를 약속하기 때문에 보장성이 강함
- 인구 변화(근로인구 감소와 퇴직자 증가)로 연금재정 악화 우려

② 적립 방식(Funded Scheme)
- 개인이 자신의 계좌에 적립한 원금과 투자수익을 기반으로 연금을 지급하는 방식
- 경제 상황이나 투자수익에 따라 급여수준의 차이가 발생
- 인구변화에 상관없이 자신이 적립한 보험료에 근거해 급여를 수급

해소를 중요시 여기는 프랑스 고유의 사회연대 정신과 일치한다고 할 수 있다.

이러한 점에서 프랑스의 부과 방식은 비록 세대 간의 갈등과 퇴직연금재정의 적자 악화 가능성에도 불구하고 사회연대 강화, 사회적 불평등 축소, 연금재정의 안정적 운용 등을 확보할 수 있다는 점에서 선택할 수 있는 최선의 사회통합 방식이라고 할 수 있다.

향후 프랑스의 연금 개혁은 부과 방식의 순기능을 유지하면서 역기능을 개선하는 방향으로 갈 것이다. 그러나 프랑스 정부는 장기적으로 경제의 지속성장을 저해할 정도로 연금재정이 악화된다면 불가피하게 보험료율을 인상하거나 연금수급료율을 인하할 개연성이 높다. 이 경우 퇴직연금제도는 물론이고 공공부조 성격의 사회보장제도의 비중이 높아가고 있는 프랑스의 현실에서 국민적 합의로 형성된 사회연대 정신은 상당 부분 도전을 받을 것이고, 이에 사회·정치적 갈등은 현재보다 더욱 더 표면화될 것이다.

6. 노동시장정책

프랑스 경제의 구조적인 문제의 하나는 높은 실업률이다. 2001년부터 2010년까지 8~9%대에서 개선되지 않고 있다. 프랑스는 실업 대책으로 1990년대 말부터 2000년 초까지 저임금의 임시직 창출, 정년 단축으로 노동공급을 줄이는 정책, 노동시간 단축으로 일자리 나누기 정책 등을 통해 실업률을 개선하려 하였다. 하지만 이들 정책은 대체로 실패한 것으로 평가되고 있다. 프랑스의 높은 실업률 원인으로는 경직된 노동시장, 상대적으로 높은 최저임금, 높은 사회보장 부담 등이 지적되고 있다.

인구 변화와 생산가능인구 간의 상관관계를 볼 때 프랑스 생산가능인구는 소폭이나마 증가하여 왔으나 2006년 이후 인구 증가가 생산가능인구의 증가에 기여하는 비율이 작아지고 있으며, 또한 노동인구의 고령화가 생산가능인구의 증가 속도를 늦추고 있다. 2006~2050년 사이에 인구는 1,000만 명 정도 증가하는데 생산가능인구는 동 기간 동안 2,760만 명에서 2,850만 명으로 단지 90만 명 증가할 뿐이다.

이와 같이 생산가능인구의 정체 혹은 지극히 완만한 증가 추세가 지속되고 있는 가운데 프랑스 고용구조의 특징은 청년실업률은 높고, 고령층 고용률이 낮은 점이다. 2009년 프랑스의 청년실업률은 전체 실업률 9.1%보다 2.6배나 높은 23.7%를 기록하고 있으며, 고령층(55~64세)의 고용률은 38.9%로 전체 고용률(15~64세)인 64.2%의 2/3에도 미치고 못하고 있다.

프랑스는 주 35시간의 짧은 근로시간, 높은 수준의 최저임금, 상

당히 높은 단체협약 적용률 등 EU 다른 회원국보다도 월등한 근로조건임에도 불구하고 높은 실업률이 계속되고 있다. 이러한 노동시장의 저조한 성과는 낮은 노동시장 참가율, 노동시장의 이중구조화(정규직과 비정규직), 사회적 대화의 약화 등 구조적인 문제점이 지적되고 있고, 프랑스 정부는 최근 이러한 노동시장의 문제점을 해결하기 위한 주 35시간 근로시간제 폐지, 노동시장 유연성 강화 등 노동시장 개혁을 진행하고 있다.

2007년 프랑스 정부는 향후 5년간 실업률을 5%로 줄이고 고용률을 70%로 증대시키는 것을 목표로 적극적인 노동시장정책을 강화하고 고용주의 부담 감면, 다양한 형태의 일자리창출정책을 추진하고 있다. 프랑스 정부는 불완전 고용의 원인을 노동시장의 경직성에 있다고 보고, 1998년 이래 시행된 주당 35시간 근로시간제도를 사실상 폐지하고 고용주와 근로자가 모두 법정 근로시간을 초과하는 초과근로시간제도를 용이하게 활용할 수 있도록 법안을 제정하였다. 그 법안이 2007년 「노동과 고용 그리고 구매력을 위한 법안」(TEPA, loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat)이다.

이 법안은 '더 많이 일하고 더 많이 받는'(travailler plus pour gagner plus) 노동정책을 구체화하는 것으로서 초과근로시간에 있는 근로자와 사용자에게 소득세 감면 혜택 및 사회보장비용의 감면 혜택을 부여하는데, 이는 실업률 감소와 경제성장을 위하여 근로자들의 평균근로시간의 증가를 전제로 하고 있다. 또한 이 법안은 사회보장 대상자들의 근로를 유인하는 '취업연대수당'(RSA, Revenu de solidarité active)[65]을 운영하여 비록 짧은 시간의 파트타임 근로자라

도 국가가 지급하는 보조금에 의해 급여를 보충 받음으로써 빈곤의 한계치를 웃도는 삶의 수준을 보장받을 수 있게 한다는 것이다. RSA의 목표는 실업자로 하여금 다시 일하게 하거나 또는 더 많이 일하게 하는 것이다. 이 법안에 대해 노동조합은 기본적으로 근로자에게 선택권을 주지 않는 초과근로시간제도를 통해 고용 및 실질소득의 문제를 해결하는 것은 옳지 않은 접근 방식이 아니라고 비판하고 있으나 프랑스국립경제연구통계기관(INSEE)에 따르면, 최근 이 제도를 시행한 이래 약 20%의 고용 효과가 있는 것으로 나타났다.

이러한 노동시장의 개혁과 더불어 2010년 연금개혁은 퇴직 고령층 부양의 국가재정 부담을 줄이기 위한 것이었다. 인구의 고령화로 인해 부양할 고령층은 2050년까지 50% 이상 될 것으로 전망되는 가운데 공공재정의 적자를 해소하기 위한 방편으로 고령층의 고용정책이 또한 노동시장 개혁의 중요한 한 축을 담당하게 된다.

프랑스는 1970년대 중반 실업문제에 대처하고 청소년의 고용 기회를 확대하기 위한 목적으로 고령 근로자들의 '조기퇴직 유도제도'(early retirement mechanism)[66]가 도입되었고, 이에 맞추어 1982년에는 법정퇴직연령을 65세에서 60세로 하향 조정하고, 노령연금 수급자격도 40년간 기여금 납부에서 37.5년간 기여금 납부로 단축하

---

65) 취업연대수당 : 구직연대수당 또는 사회연대수당으로 불리기도 하며, 사회보장대상자인 취약계층에게 최저생계비를 주거나, 실업자가 최저임금(월 1,300유로·약 200만 원) 미만의 일자리에 취업할 경우 최저임금과의 차액을 국가가 보전해주는 제도이다. 취업연대수당은 2008년 사르코지 정부가 도입하였고, 도입에 필요한 재원은 부유층의 자본소득에 1.1%의 세금을 추가 부과하여 마련하고 있다.

66) 조기퇴직유도제도 : 대체로 55세 이상 고령 노동자를 대상으로 사회보장체계와 연관시킨 다양한 프로그램으로 추진되었는데 조기 퇴직자에게 실업수당보다 훨씬 관대한 수당을 부여함으로써 재정 압박의 요인으로 작용하여 왔다.

였다.

그런데 조기퇴직유인제도는 노령연금 재정을 크게 압박할 뿐만 아니라 기대했던 청소년의 고용 확대에도 별 효과가 없었다. 사실상 청년실업과 고령자 고용 간의 대체 관계는 존재하지 않았다.

이에 프랑스 정부는 고령층의 고용률을 매년 5% 포인트 증가시키고 평균퇴직연령을 2008년까지 57.5세에서 59세까지 끌어올린다는 목표로 조기퇴직 관행의 종식, 고령자의 노동시장 잔류와 재취업촉진정책을 실행한다.

프랑스 정부는 조기퇴직제도 또는 강제퇴직제도를 무력화시키기 위해 특별국가고용기금수당(ASNFE), 고용대체수당(ARPE) 등 공공기금에서 재원이 조달되는 사회보장성 수당을 폐지하고, 사용주가 독자적으로 운영하는 조기퇴직 프로그램에 대해서는 그 인센티브를 줄이기 위해 고용주가 조기 퇴직자에게 지급하는 금품에 대해 고용주에게 특별세를 부과하였다.

고령자 해고를 최대한 억제하기 위해 법적 규제와 제도적 유인책을 동시에 병행하였고, 직접적으로 고용주의 고령자 해고를 막는 장치로는 해고 시 '들라랑드(Delalande) 분담금'을 실업보험관리기관인 UNEDIC에 납부하게 만들어 고령자 해고를 어렵게 만들었다.

프랑스 정부는 2006년 6월 고령자를 노동시장에 유인하기 위해 '고령자 고용을 위한 국가협력 계획'(Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006~2010)을 세워 고령자의 노동시장 재진입을 위한 정책을 시행하고 있다.

동 계획안의 주요 내용은 57세 이상 실업자를 채용할 경우 단기 고용계약을 허용하는 한편 65세 미만 근로자에 대한 퇴직 강요를

금지한다. 그리고 연금수급권자의 노동시장 유인책으로서 저임금 고령근로자에 대해서는 임금과 연금권을 동시에 보장하고 60세 이후도 일할 경우에 연금 보너스를 지급한다는 것이다.

그런데 조기퇴직 관행을 어렵게 하려는 프랑스 정부의 정책적·제도적 시도에도 불구하고 그 성과는 미약하다. 사실 조기퇴직이 관행화 되어버린 프랑스에서 퇴직한 근로자를 다시 노동시장으로 진입시키는데 상당히 장애가 되는 구조를 가지고 있다. 기업들은 고령자를 계속 고용하려고 하지 않는데 연령에 따라 임금이 상승하는 연공서열식 임금구조여서 임금 비용의 부담이 크게 작용하고 있기 때문이다. 실제로 2009년 고령층 고용률은 단지 1% 포인트 증가했을 뿐이다. 따라서 기업들이 고령자를 고용할 수 있는 제도적 인센티브를 제공함으로써 고령자 고용 축소를 반전시켜야 하는데, 프랑스의 고령자 고용정책은 아직 기업들에게 충분한 인센티브를 제공하고 있지 못하다.

7. 공공재정정책

프랑스는 2000년과 2001년 국내총생산(GDP) 대비 재정적자는 1%대를 유지하고 있었으나 2002년부터 2004년까지 3년 연속 재정적자가 3%를 초과하다가 글로벌 금융위기 이후 2009년부터 7%대로 급증하였다. 또한 정부부채는 2006년 국내총생산(GDP)의 대비 64.6%를 기록하다가 2010년 현재 81.7%로 급증하면서 EU의 성장·안정협약(Stability and Growth Pact : SGP)의 재정수렴조건(경상 GDP 대비 재

정적자 3% 미만, 경상 GDP 대비 정부부채 60% 미만)을 위반하고 있다.

> EU의 성장·안정협약(SGP, Stability and Growth Pact)
>
> SGP는 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)의 재정 조항을 보완·강화하여 회원국의 재정 균형과 낮은 공공부채를 유지하도록 하기 위한 재정준칙으로서 경제통화동맹(EMU, European Monetary Union) 참가국으로 하여금 매년 재정수렴조건을 충족하도록 강제하고 있다.

2010년 국내총생산(GDP) 대비 재정적자 7.0%에는 경기부양자금 투입, 불안정한 경제 상황 등으로 발생한 재정적자가 2.2% 정도가 포함되므로 이 부분을 제외하면 구조적인 재정적자는 4.8%가 되는 셈이다. 그렇다면 글로벌 금융위기로 인한 경기 침체가 일어나기 전인 2008년 재정적자 3.3%에서 증가한 1.5% 포인트가 구조적인 재정적자 증가분이 된다.

구조적인 재정적자의 원인은 사회보장 관련 지출의 증가이다. 프랑스의 공공지출 중 사회보장 관련 지출 규모는 1990년부터 현재까지 GDP 대비 30% 수준을 유지하고 있으며, EU 주요 회원국의 지출보다 높은 수준을 유지하고 있다(2008년 기준, 독일 27.7%, 영국 23.7%).

프랑스의 높은 사회보장비 지출은 사회보험의 재정적자로 곧바로 나타나는데, 특히 퇴직노령연금과 건강보험의 적자 폭이 가장 크다. 2010년 사회보장 관련 재정적자는 298억 유로로 2008년 105억 유로에서 3년 만에 3배 가까이 증가하였다.

퇴직노령연금과 노령연대기금(FSV, Fonds national de solidarité vieilless)[67]의 재정적자가 151억 유로로 2010년 재정적자의 1/2를 차

지하고 있어 가장 심각한 재정적자를 보이고 있으며 건강보험 또한 115억 유로를 기록하고 있다. 이에 프랑스 정부는 공공재정 건전성 확보를 위해 공공 부문 지출 억제, 퇴직연금 및 건강보험 개혁, 의무과세 정비 등의 조치를 통해 공공 부문 재정 균형을 달성하는 데 목표를 두고 있다.

2010년 헌법 개정을 통해 「2011~2014년 예산 프로그램법」(loi de la programmation pour 2011~2014)을 제정하여 2013년 국내총생산(GDP) 대비 재정적자를 3%로 억제하며 2014년에는 2%까지 재정적자를 감축할 계획이다. 국가부채는 국내총생산(GDP) 대비 90% 이하로 낮추어 안정화 할 계획이나 지속적인 국가부채 감소를 위한 계획은 중장기적으로 진행할 계획이다. 또한 프랑스 정부는 공공행정기관과 사회보험의 일반제도의 지출과 수입구조의 효율성을 제고하는 재정 개혁을 단행하고 있다.

글로벌 금융위기 하에서 프랑스 정부는 감세정책으로 정부 수입은 줄고 경기 침체로 인한 공공지출의 증가로 단기적으로 재정안정화를 이루고 있지는 못하고 있다. 2007년과 2008년에 사르코지 정부는 기업 경쟁력을 강화하고 국가 매력도를 높이기 위해 다양한 세제 감면 조치를 진행하여 직접세인 회사세(impôt sur les sociétés)와 직능단체에 부과하는 직업세(tax professionnelle)를 중심으로 각각 68억 유로, 26억 유로의 세제 감면을 단행하였다.

현재 프랑스 정부는 100억 유로 규모의 세금 인하 효과가 있는

---

67) 노령연대기금(FSV)은 1993년 연금개혁에서 급여수준을 낮추기 위한 급여 산정방식 변화로 인한 연금 소득대체율 하락을 보완하기 위해 설립되었다. 노령연대기금의 재원은 일반사회보장분담금(CSG, Contribution sociale généralisée)에서 지원되며 비기여 급여들에 사용하고 있다.

지방기업세인 직업세를 폐지한 상태이다. 고정투자에 과세하는 직업세는 그 동안 기업의 투자를 저해하는 요인으로 꼽혀왔으며, 이를 폐지하는 것은 기업의 경쟁력 강화를 위해 부담을 줄여주는 조치로 받아들여지고 있다. 대신 프랑스 정부는 공공 부문의 구조조정과 탄소세 도입으로 직업세 폐지에 따른 감세 효과를 일부 상쇄하고 있다. 프랑스 기업이 납부하는 총세금(2008년 기준 3,700억 유로) 가운데 근로자에게 제공하는 것은 사회보장세, 실업보험, 직업교육세, 자립연대고용주기여금, 사회주택지원기여금, 소득세 등 노동 요인세 등이다. 이들 세금은 2008년 직접세에서 가장 높은 70.7%의 비중(2,310억 유로)을 점하고 있다.

그런데 프랑스 정부의 감세정책으로 기업의 경쟁력을 향상시켜 세수의 증대에 따른 재정수입의 증대를 기대하였으나 2009년과 2010년 사이에 정부수입은 GDP 대비 49.2%에서 49.5%로 0.3% 포인트 증가하였고, 의무과세(prélèvements obligatoires)는 42.0%에서 42.5%로 0.5% 포인트 증가하였을 뿐이다. 이에 프랑스 정부는 2011년 재정법을 확정하여 다양한 세제를 개편하여 정부 수입을 늘리는 방향으로 전환한다.

법인세와 관련하여 지주회사의 과세소득 계산 시 실제 발생 비용을 손실금으로 인정하는 제도를 폐지하고, 수입배당금에 대해서는 95%를 일률적으로 공제하는 일반 규정을 적용하는 한편 특수관계에 있는 법인 간에 지급한 지적재산권의 대가에 대해서는 자본이득 과세제도를 적용한다.

소득세와 관련하여 소득세율, 이자소득 및 배당소득에 대한 원천징수세율과 자본이득세율을 인상하고 있다. 2011년에 신고할

2010년 소득세에 대한 최고 소득세율을 40%에서 41%로 1% 포인트 인상하고, 이자소득 및 배당소득에 대한 원천징수세율은 2011년 1월 1일부터 18%에서 19%로 인상하고 있다. 특히 부동산의 자본이득세율은 16%에서 19%로 인상하였다. 개정된 재정법에서는 소득세와 관련하여 각종 세제 혜택을 축소하고 있는데, 주택 구입 목적 대출금 이자에 대한 세액공제제도와 시장성 있는 주식 처분으로 인한 자본 이득에 대한 소액자본이득 비과세 규정 등을 폐지한다. 그리고 은행의 과도한 위험 추구 행위 방지를 위해 2011년부터 은행세를 도입하여 은행의 위험가중자산에 대해 0.25%의 단일 세율을 적용하기로 했다. 퇴직연금에 대해서도 사회보장기여금을 인상하여 연금급여가 400~600 유로 구간에는 7%, 600 유로 이상 구간에서는 14%의 세금을 부과한다.

프랑스 정부가 악화된 공공재정 적자를 해소하려는 이유는 지속가능한 경제성장세를 빨리 회복하기 위해서다. 심각한 경기 침체는 잠재적 성장률 이하로 국내총생산(GDP) 수준을 하락시켜 전 산업에서 생산 수준의 하락으로 이어져 결국 생산기업의 도산을 막기 위한 정부의 공공재정 투입과 정부 수입 감소로 나타난다. 따라서 공공재정의 악화는 피할 수 없는 구조적인 것이 된다. 그런데 경제성장이 지속가능하기 위해서는 공공재정수지는 거시경제적 충격을 유발할 수 있는 불균형에서 벗어나야 하기 때문이다. 프랑스 경제의 불균형이 심화되고 있는 분야는 무엇보다도 공공재정 분야이고, 이러한 이유 때문에 공공재정 적자의 악화를 막기 위한 개혁(건강, 퇴직노령, 노동시장, 세제 등)을 전 사회 분야에 걸쳐 진행하고 있다고 할 수 있다.

8. 결 론

지금까지 프랑스의 저출산·고령화 관련 대책을 가족, 보건의료, 퇴직연금, 노동시장, 공공재정 등 부문별로 구분하여 살펴보았다.

우선 저출산 극복을 위한 프랑스 가족정책은 EU 주요 국가 내에서 합계출산율을 최고로 높인 성공적인 사례로 평가할 수 있다. 프랑스 가족정책의 중심축이 영유아환영정책으로 전환되면서 출산율과 여성고용률을 동시에 높이는 일과 가정의 양립 정책은 부가적으로 육아서비스 및 그 시설 운영 등 새로운 고용창출을 만들어 냄으로써 복지와 성장의 선순환 관계를 형성하고 있다고 할 수 있다. 이와 더불어 가족정책의 재원 조달을 조합주의의 고용주와 피고용자의 기여금에 의존하기보다는 조세로 대체하려는 경향은 가족지원정책이 국가 미래에 대한 투자 및 사회통합의 첩경이라는 프랑스 고유의 사회연대 정신의 표현이라고 할 수 있다.

프랑스의 보건의료정책은 전 국민 대상의 건강보험제도가 도입되었고, 어느 국가보다도 최상의 의료서비스를 제공한다는 면에서 국민들의 만족도는 높다. 그러나 문제는 이를 지속적으로 지탱할 수 있는 건강보험 재정이다. 더구나 높은 보장성과 고령화 진전 그리고 평균수명의 연장으로 노령 층의 의료비 지출이 지속적으로 증가할 것이어서 건강보험 재정은 더욱 악화될 것이다. 이에 프랑스 정부의 보건의료개혁은 건강보험의 재정 건전화에 초점이 맞추어지고 있다. 프랑스 정부는 1996년부터 '건강보험 지출의 국가 목표'(ONDAM)를 정하여 지출 통제를 하고 있으나 실제 지출액은 이를 초과하고 있다. 건강보험 재정 건전화 프로그램을 엄격하게 실

행하여 재정 균형이 이루어지는 시기는 2027년이 되서야 가능하고, 그때의 누적 재정적자는 760억 유로에 달할 것으로 전망하고 있다.

건강보험 재정의 비관적 전망에도 불구하고 국민에게 보다 질 높은 의료서비스를 제공하겠다는 프랑스 정부의 정책 의지는 건강에 관한 한 능력에 따라 기여하고 필요에 따라 수혜 받는다는 프랑스 고유의 사회연대성 정신이 작용한 것이기 때문이다. 따라서 프랑스 정부가 건강보험 재정적자를 해소하기 위해 보험료를 인상하거나 세금을 인상하여 수입 기반을 확대할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

다음으로 퇴직연금정책은 1980년대 실업 문제 해결을 위한 고령 근로자의 조기퇴직유도정책으로 발생한 퇴직연금 재정적자 악화를 해결하기 위한 일련의 연금 개혁으로 그 내용이 채워지고 있다. 2010년 연금 개혁의 핵심 내용은 법정퇴직연령을 60세에서 62세로 상향 조정하고, 퇴직연금 수령연령도 65세에서 67세로 연장한 것이다. 이를 통해 프랑스 정부는 2018년 연금재정의 균형을 이룬다는 목표를 세우고 있지만 그 이후의 대책은 없는 실정이다. 인구 고령화가 진전됨에 따라 퇴직연금 재정의 2050년 장기 전망은 최악의 경우 1,000억 유로 정도의 재정적자를 예상하고 있다. 프랑스 정부는 장기적으로 경제의 지속성장을 어렵게 만들 정도로 연금재정이 악화된다면 부과 방식을 고수하기 위해서는 보험료율을 인상하거나 연금수급료율을 인하할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 국민적 합의로 형성된 사회연대와 그에 따른 공공부조의 비중이 높아가는 사회보장제도의 방향 전환을 요구받을 것이고, 이에 사회·정치적 갈등은 깊어질 것이다.

인구 고령화가 심화되는 가운데 퇴직연금 개혁이 시급한 사회적 현안으로 부상하였듯이 노동시장 개혁 또한 그에 버금가는 현안이다. 프랑스는 짧은 노동시간, 높은 수준의 최저임금, 높은 단체협약 적용률 등 좋은 근로조건인데도 불구하고 높은 실업률은 개선되지 않고 있다. 더구나 청년실업률은 전체 실업률의 3배나 되고, 고령층의 고용률은 EU 주요국 중에서 최하위를 기록하고 있다. 프랑스 노동시장의 저조한 성과는 정규직에 대한 과다한 고용보호, 연공서열식 임금구조, 강한 조합주의 전통 등으로 집약되는 노동시장의 경직성에 기인한다. 따라서 프랑스의 개혁정책은 노동시장의 유연화에 집중되어 왔으나 성과는 지지부진하다. 또한 조기퇴직 관행을 어렵게 만드는 제도적·정책적 시도는 하고 있으나 성과는 아직 미약하다. 그러나 최근 프랑스 정부는 '더 많이 일하고 더 많이 받는' 근로문화를 정착시켜 근로자의 실질소득을 향상시키고 고용률을 제고하는데 사회보장 혜택 및 기업에 대한 인센티브 제공 등 많은 정책 수단을 사용하고 있다.

마지막으로 프랑스의 공공재정정책은 재정 건전화 프로그램에 따라 공공 부분 지출 억제와 세제 개편을 통해 이루어지고 있다. 구조적인 재정적자의 원인은 사회보장 관련 지출의 증가이고, 이 가운데 퇴직노령연금과 건강보험의 적자가 가장 크다. 프랑스 정부는 공공 부문의 비용 절감과 함께 연금 개혁과 보건의료 개혁을 통해 지출을 억제하고, 수입 기반을 확충하기 위한 세재 개편을 활발히 진행하고 있다. 그러나 공공재정의 장기 전망은 비관적이다.

저출산·고령화 문제, 특히 인구 고령화에 직면하고 있는 프랑스에서 응축되어 나오는 것은 공공재정의 적자이다. 공공재정 적자

를 해결하는 방법은 두 가지이다. 하나는 잠재성장률을 높여 재정 수입을 늘리는 것이고, 다른 하나는 공공지출을 줄이는 것이다. 그런데 두 방법 모두 프랑스의 사회적 연대정신이 깊게 배어 있는 사회보장제도와 연관되어 있다. 그래서 프랑스 정부의 고민은 깊어진다.

프랑스는 인구 고령화와 글로벌 경쟁이라는 환경에서 국가의 미래 잠재성장률을 제고하고 지속성장의 틀을 유지·확대하기 위해서는 사회보장시스템에 투입되는 자원의 재배치를 요구받고 있으며, 그에 따른 사회적 합의를 가족, 보건의료, 퇴직연금, 노동, 공공재정 등 사회 전 부문에 걸친 개혁을 통해 만들어가고 있는 중이다.

스웨덴의 인구 전략과 사회통합 Strategy

최연혁
(스웨덴 쇠데르턴 대학 정치학과 교수)

1. 들어가는 글

이 글은 스웨덴의 저출산 대응정책을 검토한다. 이를 통해 정부의 여러 정책이 어떤 효과를 거두었고, 여성의 높은 노동참여율과 함께 야기된 양성평등 문제를 비롯해, 공공탁아소 설립과 운영, 직장 내에서의 출산 여성에 대한 불평등 문제 등에 대해 정부가 어떻게 대처해 왔는지를 살펴본다.

저출산·고령화가 낳는 여러 사회적 문제들, 즉 복지 수요의 증가와 노동력 감소에 따른 산업 경쟁력의 저하 등을 함께 검토해 보면서 저출산 문제를 근본적으로 해결하기 위한 방안에 대한 논의를 도출해 보고자 했다.

2. 연구 목적, 방법 및 자료

이 연구는 스웨덴의 출산율이 여성의 사회적 진출과 함께 어떻게 변화되었는지, 저출산의 문제의 구조적 문제는 무엇인지, 정부의 저출산 대응정책이 어떻게 진행되었는지, OECD 국가 및 여타 북유럽 국가와 어떤 정책적 차이를 보여주고 있는지 그리고 그 파급효과는 어떻게 나타나고 있는지를 체계적으로 분석해 보았다.

스웨덴의 저출산정책이 비교적 성공할 수 있었던 체제적 변수는 있는지 그리고 이와 같은 스웨덴의 특수 상황 및 변수가 한국의 저출산 문제의 접근에 있어서 어떤 함의를 내포하고 있는지를 살펴본다.

이 연구는 1차 문헌자료와 정부에서 발행된 통계자료 그리고 국가정책 보고서(SOU), 다양한 학술적 자료를 바탕으로 하고 있다.

3. 저출산 위기의 설명 변수

저출산의 위기와 원인 분석은 그리 간단하지 않다. 여러 변수가 다양하게 얽혀있기 때문이다. 예를 들어 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가들에서는 여성의 사회 참여가 높으면서도 상대적으로 국가들에 비해 높은 출산율을 보인다.

하지만 남유럽 및 동유럽 국가들은 여성들의 사회참여율이 낮음에도 불구하고 출산율도 함께 낮다. 이는 출산율이 여성의 사회참여와 직접적인 인과관계가 있는 것이 아니라 다른 사회적·제도

적·문화적 요인 등이 함께 작용한다는 추측을 낳는다.

서구의 여성출산율 변화의 원인을 규명한 경험적 연구는 다양하게 진행되어 왔다. 우선 여성의 출산율 변화에 영향을 미치는 몇 가지 요소를 통해 접근해 볼 수 있다.

첫째, 여성의 사회참여율과 여성출산율과의 관계를 연계한 이론이다. 이 가설은 여성의 노동참여율이 높을수록 여성의 가사와 노동에 대한 부담 때문에 출산율이 떨어질 것이라는 가설에 근거하고 있다(Bengtsson, 1994). 가사노동이 대부분 여성에 의해 이루어지고 있는 가부장적 사회일수록 이 같은 현상이 더욱 빈번하게 발생할 것이라는 주장이다. 여성들이 직장 생활을 영위하면서도 가사노동을 전담하게 되는 힘든 상황 속에서 출산은 여성에게 큰 부담이 되기 때문에 출산율이 낮아질 것이라는 논리이다. 하지만 현실은 이와 같은 주장과는 반대로 나타나고 있다. 포르투갈, 이탈리아, 독일 등 여성의 노동참여율이 낮지만 동시에 출산율도 상대적으로 낮다. 결국 가부장적인 전통사회에서 여성의 노동 참여가 낮아도 예전과 같이 출산을 기피하고 있는 현상은 사회참여율과 여성출산율과는 어느 정도 영향력이 있을 것을 추정은 되지만 충분한 설명력은 갖추지 못하는 것이다.

둘째, 경제결정론자 혹은 가정복지론자들은 여성의 출산율을 가계의 경제적 부담이라는 변수로 설명하고자 한다. 아동복지와 가족복지는 결국 출산 시 육아·보육 그리고 학교 교육 등에 소요되는 비용에 대한 부모 분담률이 높을수록 여성출산율이 낮다는 이론적 접근이라 할 수 있다. 이 같은 논의는 주로 북유럽 국가의 예를 보면 알 수 있다. 스웨덴을 포함한 핀란드, 덴마크, 노르웨이,

아이슬란드 등 북유럽 국가들은 평균 1.8 이상의 출산율로 남유럽이나 동유럽보다 월등히 높고, 여타 유럽 국가들인 독일, 룩셈부르크, 오스트리아 등 서유럽 국가들보다도 높다. 따라서 결국 북유럽 국가들에서 출산율이 높은 이유는 아동복지와 가족복지를 통해 출산에 따른 경제적 부담의 경감이 가장 크게 작용했기 때문이었다는 주장이 가능하다(Becker 1960, 1965 ; Willis 1973 ; Ermisch 1989 ; Björklund et 2001 : 17~18 ; Apps and Rees 2004).

경제적 결정론과 함께 사용되는 변수가 봉급 대비 주거비용이다. 즉 봉급 수준 대비 주거비용이 낮을수록 출산율이 높다는 것이다. 스웨덴의 경험 연구에 따르면, 1920년대 시행된 「주택임대료 인상 억제법」에 따라 임대료의 인상 수준이 평균임금 수준에 따라 결정되면서 국민들의 가정생활이 안정을 찾을 수 있는 결정적 단서가 되었다(Malmberg, 2001 : 89). 따라서 평균임금이 상승하고 주택임대료가 안정된 상황에서 여성의 출산율이 증가하고 있다는 점은 그만큼 주택비용이 가정 경제에 차지하는 비중이 낮아질수록 육아비용에 대한 부담도 함께 낮아지기 때문에 그만큼 설득력이 높아진다고 할 수 있다.[68]

셋째, 노동결정론자들은 여성의 출산과 관계하여 직장 내에서 출산 후 복귀를 확실하게 보장을 해줄 때 여성의 출산율이 높아질 것이라는 가설을 내세운다. 아무리 아동복지와 가족복지를 통해

68) 스웨덴은 1920년대부터 1990년대까지 평균임금 수준 대비 주택임대료 비중이 15퍼센트에서 33퍼센트의 변화를 보이고 있다. 가장 높은 수준이었던 1930년대에는 33퍼센트를 기록하여 여성출산율도 급감하는 주된 원인이 되었고, 1940년대 들어 20퍼센트까지 떨어지면서 출산율도 함께 상승하는 양상을 보여주고 있다. 그리고 또 다시 1980년대 가장 낮은 15퍼센트 수준에서는 여성출산율이 다시 급격히 상승하는 동인이 되었다는 점에서 이 이론의 설명력이 증대된다.

출산·육아에 따른 가정의 경제적 부담이 어느 정도 경감된다고 하더라도 직장 내에서의 불안한 위상과 열악한 노동조건 상황 속에서는 출산으로 인해 야기될 불이익을 감수하면서까지 출산에 대한 의지가 높지 않을 것이라는 논리다. 이는 서구 국가들 중 출산율이 높은 북유럽 국가를 경험적으로 연구한 결과에 따르고 있는데, 여성이 출산휴가 이후에도 직장에 다시 복귀할 수 있는 법적·제도적 보호망이 구축되어 있어 여성들이 실업에 대한 불안감이 상대적으로 낮고, 출산 후 직장 복귀 후에도 직장 상사나 동료들의 눈치를 볼 필요가 없어 여성에게 출산을 적극적으로 유도하기 위해서는 여성의 고용조건에 대한 정책 노력이 뒷받침되어야 한다는 주장이다(D'Addio and Mira d'Ercole 2005 ; Datta Guypta et al 2006 ; OECD 2005). 이 가설은 여성들이 직장생활과 출산 및 육아를 병행해도 개인의 직장생활이나 가정생활, 미래 설계 등에 영향을 미치지 않기 때문에 서구 각국에서 정책적으로 매우 신경을 쓰는 부분이다.

넷째, 여성의 출산에 영향을 미치는 또 다른 요인으로 결혼에 대한 사회적 통념 그리고 동거와 같은 사회적 현상을 들 수 있다. 즉 젊은 층의 결혼에 대한 일반적 시각이 매우 부정적이거나 유보적 입장을 취하고 있기 때문에 결혼 적령기가 늦어질 경우 출산율이 낮아질 수밖에 없다는 주장이다. 1990년대까지 20대 중반의 결혼 적령기가 최근 들어 20대 말 혹은 30대 초반으로 늦어지고 있는 사회적 현상이 이를 잘 보여주고 있다. 결혼 적령기가 점차 늦어지고 있는 또 다른 원인으로 서구사회가 1960년대를 정점으로 점차 동거 가정이 증가하는 추세로 변화했으며, 동거 상태에서 출산율이 점차 높아지고 있다는 점을 들 수 있다(SCB 2003a : 65, 67).

세계에서 가장 높은 동거율을 기록하고 있는 스웨덴과 덴마크의 경우 동거 가정의 출산율이 높아지는 이유로는 법적으로 동거부부의 위상을 법적으로 보장해주었으며, 동거증명서의 간단한 발급 절차를 통해 쉽게 다양한 가정 복지 혜택, 즉 아동수당, 출산휴가, 저소득층주거수당, 양성평등 출산 보너스 등의 혜택을 받을 수 있게 해줌으로써 굳이 결혼을 하지 않아도 된다는 점을 들 수 있다(Sorrentino 1990 : 44)[69]. 북유럽의 경우 출산 아동의 60퍼센트 정도가 동거 가정에서 태어나고 있다는 통계는 역설적으로 동거를 사회적으로 터부시하거나 부정적인 시각을 가지고 있는 전통사회에서는 출산율이 낮아질 수밖에 없는 결과를 초래하게 된다.

다섯째, 교육은 여성의 출산율에 중요한 변수로 작용한다. 여성 출산율의 경험적 연구를 보면, 여성의 교육 수준이 높을수록 그리고 전문직에 종사할수록 출산율이 낮아진다. 이는 아무리 아동복지와 가족복지정책을 통해 여성이 출산에 따른 직장 내 불안감을 해소해주고, 차별 대우 등 불이익구조를 제거해준다고 해도, 고등교육을 받은 사람일수록 개인의 출세, 사회적 성공에 대한 의지가 강하기 때문에 결혼 혹은 동거생활 속에서 출산이나 육아가 자신의 목표에 걸림돌이 될 수 있을 것이라는 판단하게 된다. 따라서 정책적으로 사회적으로 성공한 사람, 직장 내에서 높은 직위까지 올라간 사람일수록 출산율은 낮아지고, 전문직에 종사할수록 남성과 동일한 경쟁을 요구하기 때문에 나타나는 현상이다(OECD, 2005

69) 1987년 결혼규정집(Code of Marriage 1987 : 230), 2003년 동거법(2003 : 376 Cohabitees Act)은 스웨덴의 변화하는 사회 현상에 대처하기 위해 법적 규정을 강화하고 있다. 이 두 법에서 동거가족과 결혼가족은 아동 및 거주에 관한 경제적 권리에 대한 법적 규정을 동일시하고 있다.

: 27~30). 이 같은 현상을 더욱 심화시키는 것은 앞에서도 지적한 세 번째 원인, 즉 결혼 적령기가 더욱 늦어지게 하는 원인 중의 하나이다(OECD, 2005 : 28). 사회적 성공, 경제적 자립을 이룬 후 출산을 계획하는 젊은 여성의 비율이 늘어나고 있는 것이 서구 국가들뿐 아니라 우리나라의 일반적인 현상이기 때문에 국가정책 차원에서 접근할 필요가 있다.

여섯째, 여성의 저출산을 여러 가지 경제적 요인으로 설명하고자 하는 이론과는 달리 개인주의화하고 있는 사회적 현상도 저출산의 중요한 변수라고 볼 수 있다. 현대사회가 이전과는 달리 여성의 높은 교육열 그리고 문화에 대한 관심, 경제적 여유, 자신의 삶에 대한 가치 중시 현상 등이 나타나면서 결혼·출산·육아를 통해 자신들을 가정에 구속하는 대신 독신생활을 선택하는 현상이 증가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 점에서는 위에서 이미 언급한 네 번째 요인, 즉 결혼 적령기의 변화와 동거 가정의 증가라는 현상과도 유사한 점이 있으나, 결혼에 대한 시각에 있어서 매우 부정적인 독신주의적 경향이 강한 현대 여성의 비율이 증가하고 있다는 논의점에서 구분된다.

여성의 독신주의적 경향이 강할수록 결혼율과 동거율은 낮아지는 대신 개방된 성문화가 확산되고, 가족구성율이 낮아진다는 점에서 여성의 출산율은 직접적으로 악영향을 받게 되어 있다. 여성의 독신주의적 경향성을 설명하는 변수로 여성의 피임기구의 발달에 따른 여성의 성 해방과 학교 교육의 성 교육이 영향을 미친다고 하는 연구와 함께 이와 별도로 여성의 진정한 해방과 연결 지어 설명하고자 하는 학자들도 있다(Sundström 200 1 ; Ostlin, Sundström

et al, 2001). 여성이 피임을 통해 임신을 걱정하지 않고 성을 자신의 삶의 한 부분으로 통제할 수 있을 때 사회적으로 완전 독립이 가능하다는 논리이다. 경제적 자유와 함께 성의 자유는 독신을 오랫동안 지속하게 만들고, 결혼 혹은 동거 등의 파트너와 함께 하는 삶을 추구하는 나이도 30대 중반에서 40대 초반으로 늦어지고 있는 것이 산업발전 국가들에서 발견되는 일반적인 추세라 할 수 있다. 독신을 포기하고 결혼을 하게 되는 나이가 40대 이후에 이루어질 경우 이미 가임기간이 지난 상태가 되기 때문에 독신주의가 사회적 현상으로 점차 자리를 잡아가고 있는 상황에서 현대 여성의 독신율이 늘어날수록 여성의 출산율이 낮아질 것이라는 가설은 탄력을 받게 된다.

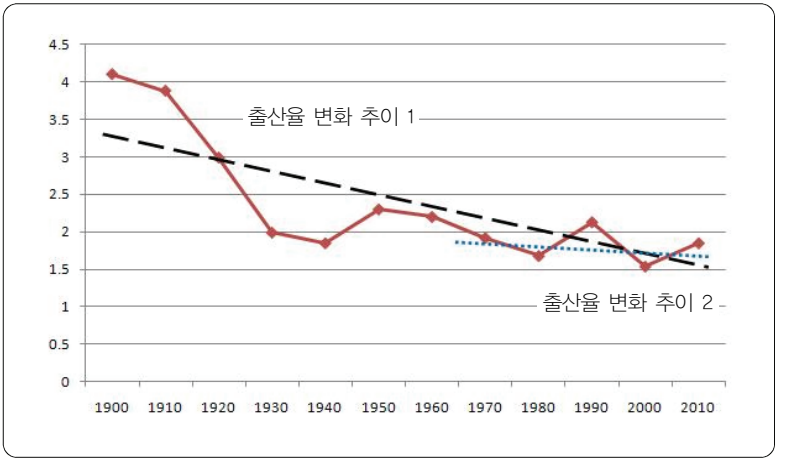
일곱째, 지금까지의 모든 이론도 설명하지 못하는 것이 있다. 경제 위기나 전쟁 및 자연 재해 등의 국가 위기가 도래했을 때 여성출산율이 떨어지는 것은 당연한 일이다. 그러나 이런 급작스런 현상이 극복된 상황에서도 여성의 출산율이 다시 회복되지 못하고 지속적으로 하락을 하거나 정체된 상태에서 회복되지 못하는 경우가 있다. 이를 어떻게 설명할 수 있을까? 기존의 이론으로는 접근이 쉽지 않은 설명을 양성평등을 통한 여성의 삶의 질, 행복, 건강이 보장될수록 여성의 출산에 대한 기대와 의지가 높아질 것이라는 주장이 제기되고 있다(Thalberg 2003 : 10). 양성평등이 높은 국가일수록 여성의 권리가 잘 보장되어 있고, 여성의 가정 및 직장 그리고 사회적 위상이 평등적이기 때문에 그만큼 여성의 출산에 대한 동기부여가 그렇지 않은 사회에 비해 높다는 점에 착안하고 있다. 양성평등이 잘 되어 있는 북유럽 국가와 아직도 남성우위의 사회인

남유럽 국가들에 비해 높은 출산율을 보여주고 있다는 점이 이를 뒷받침하고 있다. 그러나 양성평등사회에서 공통적으로 가족복지가 잘 되어 있어 가족복지 변수와 중첩되고 있다는 점은 단점이라고 할 수 있다.

4. 스웨덴의 출산 변화의 비교적 특징

스웨덴의 최근 110년 동안 여성출산율 변화의 특징을 보면, 1900년대 초를 기준으로 보았을 때 급격한 감소 추세를 보여주고 있지만, 이는 농업국가의 전반적 특징인 대가족 중심의 경제구조를 중심으로 이루어졌기 때문에 현대사회의 핵가족화, 후기산업국가의 기계화 및 자동화·도시화의 현상을 반영하고 있는 1960년대 이후를 기준으로 본다면, 스웨덴의 여성출산율은 원만한 감소 현상을 보여주고 있다(출산율 변화 추이 1). 스웨덴의 출산율 변화에 있어서의 또 다른 특징은 1960년대 이후 최근 50년간 출산율이 1.5를 내려가지 않고 2 사이에서 일정하게 변화하고 있음을 알 수 있다. 이는 다른 유럽 국가들과 비교해 보았을 때 스웨덴은 원만한 형태의 감소, 혹은 최근 들어 2.0에 거의 접근하는 출산율 변화를 보여주고 있다는 점에서 매우 긍정적이라 할 수 있다(출산율 변화 추이 2). 최근의 변화 상황만 본다면 스웨덴의 여성출산율은 크게 높아지지도, 더 이상 급격히 낮아지지도 않는 안정적 궤도 속에서 변화하고 있으며, 최근에는 거의 2에 육박할 정도로 다른 산업 국가들에 비해 매우 높은 출산율을 보여주고 있다.

[그림 1] 스웨덴의 출산율 변화(1900~2000)



*출처 : 스웨덴 통계국(SCB).

스웨덴의 출산율 변화는 다른 유럽 국가들과 분명한 차이점을 보여준다. <표 1>에서 보여주고 있는 바와 같이 2009년 기준 스웨덴을 포함한 북유럽군(스웨덴 1.94, 노르웨이 1.98, 아이슬란드 2.23, 덴마크 1.84, 핀란드 1.86), 남유럽군(그리스 1.529, 스페인 1.4, 이탈리아 1.42 (2008), 포르투갈 1.32,), 동유럽군(체코 1.49, 에스토니아 1.62, 라트비아 1.31, 리투아니아 1.55, 헝가리 1.31, 폴란드 1.4, 루마니아 1.38, 슬로베니아 1.53, 슬로바키아 1.41, 크로아티아 1.49), 유럽 대륙 및 섬 국가(독일 1.36, 룩셈부르크 1.59, 오스트리아 1.39, 네덜란드 1.79, 프랑스 2.00, 아일랜드 2.07, 영국 1.94) 등의 출산율 비교에서 보듯이 전통적으로 임신과 낙태에 대한 생명 중심의 보수적 색채를 띠고 있는 프랑스와 아일랜드 등 가톨릭 국가와 네덜란드 및 영국의 경우를 제외하고 매우 낮은 출산율을 보여주고 있다.

〈표 1〉 유럽 출산율 비교(1996~2006)

Country	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgium	1,62	1,56	1,67	:	:	1,66	1,72	1,76	1,8	1,82	1,86	1,84
Bulgaria	1,82	1,23	1,26	1,21	1,21	1,23	1,29	1,32	1,38	1,42	1,48	1,57
Czech	1,9	1,28	1,14	1,14	1,17	1,18	1,23	1,28	1,33	1,44	1,5	1,49
Denmark	1,67	1,8	1,77	1,74	1,72	1,76	1,78	1,8	1,85	1,84	1,89	1,84
Germany	:	:	1,38	1,35	1,34	1,34	1,36	1,34	1,33	1,37	1,38	1,36
Estonia	2,05	1,38	1,38	1,34	1,37	1,37	1,47	1,5	1,55	1,63	1,65	1,62
Ireland	2,11	1,84	1,89	1,94	1,97	1,96	1,93	1,86	1,92	2,01	2,07	2,07
Greece	1,4	1,31	1,26	1,25	1,27	1,28	1,3	1,33	1,4	1,41	1,51	1,52
Spain	1,36	1,17	1,23	1,24	1,26	1,31	1,33	1,35	1,38	1,4	1,46	1,4
France	:	:	1,89	1,9	1,88	1,89	1,92	1,94	2	1,98	2,01	2
Italy	1,33	1,19	1,26	1,25	1,27	1,29	1,33	1,32	1,35	1,37	1,42	:
Cyprus	2,41	2,03	1,64	1,57	1,49	1,5	1,49	1,42	1,45	1,39	1,46	1,51
Latvia	:	:	:	:	1,23	1,29	1,24	1,31	1,35	1,41	1,44	1,31
Lithuania	2,03	1,55	1,39	1,3	1,24	1,26	1,26	1,27	1,31	1,35	1,47	1,55
Luxembourg	1,6	1,7	1,76	1,66	1,63	1,62	1,66	1,63	1,65	1,61	1,61	1,59
Hungary	1,87	1,57	1,32	1,31	1,3	1,27	1,28	1,31	1,34	1,32	1,35	1,32
Malta	2,04	1,81	1,7	1,48	1,45	1,48	1,4	1,38	1,39	1,37	1,44	1,44
Netherlands	1,62	1,53	1,72	1,71	1,73	1,75	1,72	1,71	1,72	1,72	1,77	1,79
Austria	1,46	1,42	1,36	1,33	1,39	1,38	1,42	1,41	1,41	1,38	1,41	1,39
Poland	2,06	1,62	1,35	1,31	1,25	1,22	1,23	1,24	1,27	1,31	1,39	1,4
Portugal	1,56	1,41	1,55	1,45	1,47	1,44	1,4	1,4	1,36	1,33	1,37	1,32
Romania	1,83	1,33	1,31	1,27	1,25	1,27	1,29	1,32	1,32	1,3	1,35	1,38
Slovenia	1,46	1,29	1,26	1,21	1,21	1,2	1,25	1,26	1,31	1,38	1,53	1,53
Slovakia	2,09	1,52	1,3	1,2	1,19	1,2	1,24	1,25	1,24	1,25	1,32	1,41
Finland	1,78	1,81	1,73	1,73	1,72	1,76	1,8	1,8	1,84	1,83	1,85	1,86
Sweden	2,13	1,73	1,54	1,57	1,65	1,71	1,75	1,77	1,85	1,88	1,91	1,94
United Kingdom	1,83	1,71	1,64	1,63	1,64	1,71	1,77	1,78	1,84	1,9	1,96	1,94
Iceland	2,3	2,08	2,08	1,95	1,93	1,99	2,04	2,05	2,08	2,09	2,15	2,23
Liechtenstein	:	:	1,57	1,52	1,47	1,36	1,44	1,49	1,43	1,42	1,43	1,71
Norway	1,93	1,87	1,85	1,78	1,75	1,8	1,83	1,84	1,9	1,9	1,96	1,98
Switzerland	1,58	1,48	1,5	1,38	1,39	1,39	1,42	1,42	1,44	1,46	1,48	1,5
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	1,6	1,63	1,69	1,77	1,85
Croatia	:	:	:	:	1,34	1,32	1,34	1,41	1,38	1,4	1,46	1,49
Macedonia	:	2,13	1,88	1,73	1,8	1,77	1,52	1,46	1,46	1,46	1,47	1,52

*출처 : Eurostat.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde220

〈표 2〉 OECD 국가들의 출산율, 사회참여율 및 공공탁아소 이용률과의 상관관계(1975~2004)

Country	출산율	여성사회 참여율 25~34	출산율	여성사회 참여율 25~54	남성사회 참여율	취학전아이를 기르는 여성의 사회참여율	탁아소 이용률 0~3세
	1975~1980	1980	2000~2005	2004	2004	2000~2004	2004
오스트리아	2.0	49.8	1.8	68.8	86.2	56.7	24.6
벨기에	1.7	57.9	1.7	68.8	85.7	59.4	27.6
덴마크	1.7	78.4	1.8	80.6	87.3	76.5	83
핀란드	1.7	78.4	1.8	78.1	83.7	52.1	35.7
프랑스	1.9	63.5	1.9	72.2	86.6	49.5	27
그리스	2.3		1.3	57.8	89.6		
아일랜드	3.3	34.0	1.9	65.8	87.6	51.1	15
이스라엘	2.5		2.0	83.6	92.4		
이탈리아	1.9	49.5	1.3	57.8	86.5	45.2	18.7
일본	1.9		1.3	65.0	92.1		
캐나다	1.7	63.5	1.5	76.7	86.0	58.7	
한국	3.0	35.3	1.2	58.0	88.4		10
룩셈부르크	1.5		1.7	66.2	92.2	1.5	1.51
네덜란드	1.6	59.0	1.7	74.0	88.9	1.29	1.31
노르웨이	1.8	61.5	1.8	80.0	86.2	18	44
뉴질랜드	2.3		2.0	72.7	89.4		
폴란드	2.3		1.3	62.7	74.0		
포르투갈	2.4	57.8	1.5	74.9	87.4	70.8	25
스위스	1.5		1.4	77.1	92.3		
슬로바키아	2.4		1.2	69.3	80.0		
스페인	2.5		1.3	58.9	86.1		
영국	1.8	64.8	1.7	74.2	87.5	49.2	26
스웨덴	1.7	79.5	1.7	80.0	85.0	72	6.6
체코	2.3	66.7	1.2	73.4	89.2	14.2	0.5
독일	1.5	57.9	1.3	72.1	83.9	47.8	8.6
헝가리	2.1	55.0	1.3	67.0	80.5	30.5	9.3
미국	1.8	60.7	2.0	71.8	86.3	53.1	38
오스트리아	1.6		1.4	75.8	89.4	30	10

최근 몇 년 동안의 변화 추이를 보면 2000년대 후반기의 기간 동안 하향곡선을 그리고 있는 독일·네덜란드·오스트리아·포르투갈과는 달리 스웨덴을 포함한 북유럽 국가들의 경우 여성출산율이

지속적으로 상승곡선을 유지하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

유럽 국가들 간의 다양한 출산율의 차이를 어떻게 설명할 수 있을까? <표 2>는 여성출산율을 여성사회참여율, 아동복지시설 접근성 그리고 남성의 사회참여율 등의 국제 비교를 통해 파악할 수 있게 해준다.

먼저 여성출산율의 결정적 근거로 아동복지시설 접근성을 들 수 있다. 스웨덴을 포함한 북유럽 국가들의 높은 여성출산율과 이와 대조되는 동유럽 및 남유럽 국가들의 낮은 높은 출산율은 탁아소의 접근성을 중요한 변수로 본다. 상위 여성출산율을 보여주고 있는 북유럽 국가들은 아동복지 수준이 높아 출산과 육아에 대한 부모 특히 여성이 부담하는 비용이 동유럽 및 남유럽 국가들에 비해 상대적으로 낮기 때문이라는 지적이다(d'Addio and Mira d'Ercole 2005 ; Del Boca 2002).

이는 가족의 경제력과도 밀접한 관계를 띠기도 하지만, 다른 측면으로 보면 중앙정부와 지방정부의 정치적·정책적 의지를 강하게 반영하고 있다고 할 수 있다. 즉 정부에서 적극적으로 지방자치단체의 공공시설이나 정부보조금을 통한 사설탁아소의 접근성을 용이하게 하는 경우, 여성의 사회참여율과 관계없이 높은 출산율을 유발할 수 있다는 점이다.

그러나 여성의 사회 참여 수준은 중요한 변수가 되지 못하는 것으로 보인다. 여성의 사회 참여가 낮음에도 불구하고 낮은 여성출산율을 보여주고 있는 국가들 중 한국·그리스·이탈리아·스페인 등의 국가들은 대체로 0~3세의 탁아소 이용률이 10%대에 머물러

있고, 여성의 사회참여도가 비교적 높은 독일·오스트리아·체코, 포르투갈 등의 국가들도 유아의 탁아소 이용률이 극히 낮은 경우 동시에 여성출산율도 매우 낮은 수준에 머물고 있다.

따라서 탁아소 시설이 턱없이 부족하거나 시설은 있지만 비용이 높아 경제적인 이유로 시설을 사용할 수 없는 경우 출산에 소극적으로 될 수밖에 없게 된다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 정치적 해결 의지를 가지고 적극적으로 정책 수단을 마련하는 국가의 경우 여성의 사회 참여 수준과 관계없이 여성의 출산율이 높아지는 결과를 맺는다는 점에서 정치 및 정책 수단을 동원해서 탁아소의 접근성을 높이는 것이 출산율을 높이기 위한 좋은 수단을 활용할 수 있다.

스웨덴은 1990년대 초 유동성 위기와 주택 가격의 폭락, 스웨덴 화폐의 평가절하 등을 겪으며 또 다시 여성출산율은 급격한 하향 곡선을 그리며 감소하기 시작했고, 여기저기서 1930년대 상황의 재도래라는 경종을 울리기 시작했다.

2001년에 출간된 인구 위기 보고서인 "인구 문제의 새 위기" (Björklund et al 2001) 연구 보고서는 1990년대의 경제위기가 1930년대에 버금갈 정도로 11%에 이르는 실업률과 이혼율 증가에 따른 아동을 가진 이혼여성 가족의 증가, 특히 20~30대 젊은 층의 동거가족의 경우 실업에 따른 삶의 질 저하가 출산율에 부정적으로 작용한다고 결론지으며, 이를 극복하기 위한 수단으로 여러 해법을 제시했다.

아동이 있는 이혼가족, 직장이 없는 젊은 동거가족, 20~30대의 복지 혜택을 강화하기 위해 양육하는 아동 수가 많을수록 더 많이

수령할 수 있도록 아동수당제도를 개선할 것, 아동소외가정의 주택보조금 인상, 재취업을 위한 교육 강화, 부모출산휴가일수의 증가 등이 당시 보고서가 내놓은 주요 해법이다(Björklund, et al, 2001 : 13~14).

5. 스웨덴의 가족정책과 저출산 문제의 시대적 접근

스웨덴에서 여성출산율 문제에 대한 관심을 갖기 시작한 것은 1930년대 급격한 인구 감소로 인한 다양한 사회 문제를 야기할 것이라는 인식에서부터 비롯되었다. 경제대공황을 거치면서 인구의 지속적 감소로 인해 노동력 감소가 불가피하다는 점, 나아가 산업생산성을 급격히 떨어뜨릴 것이라는 우려 때문에 국가의 경제 및 산업의 지속적 발전을 위해서 국가가 적극적으로 개입해 인구를 증가시키기 위한 노력을 기울이지 않으면 안 된다는 목소리가 제기되었다. 알바 뮈르달 (Alva Myrdal)과 군나르 뮈르달(Gunnar Myrdal) 부부의 연구 보고서 「인구 문제의 위기」(Crisis in Population Issue, 1934)는 이러한 목소리를 가장 잘 대변하고 있다.

이 보고서에서 뮈르달 부부는 1930년대 초 스웨덴을 두고 경제공황을 겪으면서 1932년과 33년 사이 당시의 실업률 20퍼센트에 해당하는 20만 명의 실업자가 양산되어, 가정생활이 피폐화되고, 많은 아동이 교육을 받지 못하고 노동 현장에서 육체노동을 하고 있으며, 전체 아동의 1/3이 영양실조에 걸려 있는 등 사회적 문제가 심각한 상황이라고 했다. 이어 대가족이 난방시설도 없는 좁은 공간

에서 군집 거주하는 형태를 띠고 있는 데다 열악한 위생 및 건강 악화까지 겪고 있기에, 이는 총체적 국가 위기 상황이라고 규정지었다(Myrdal 1934 : 8~14)[70].

뮈르달 부부의 보고서는 경제공황 상황에서 특히 저소득층 소외 가정의 자녀들이 가장 영향을 받는다는 것을 확인시켜 주었으며 교육 부재, 영양실조, 사회 심리적 충격 등의 문제가 미래의 소외된 사회 계급을 양산한다고 보았다.

보고서는 또한 대량 실업, 주택 문제, 위생 등 생존 문제가 위협당하면서 스웨덴 여성의 낮은 출산율은 장기적으로 노동력 수급뿐 아니라 인구학적으로 국가의 역동성에 악영향을 미칠 것이라고 진단했다.

그리고 이의 해결책으로 여성의 노동시장 진출을 권장하고, 이를 위해 육아·보육 등을 공공탁아소를 통해 국가가 책임져주고, 현대적 임대주택 시설을 국가가 건설해 빈부 격차를 해소하도록 노력하고, 국가 주도의 인구정책, 가정복지정책, 아동정책, 주택정책, 보건정책 등의 총체적 정책 수단과 연계된 종합적 사회정책을 통해 여성의 출산율을 지속적으로 늘려야 할 것이라고 권고했다(Myrdal 1934 : 286~325).

스웨덴의 가족복지정책은 다음의 몇 가지로 구분된다. 여성이 사회 참여가 늘어나면서 발생하는 육아 문제를 해결하기 위한 방

70) 이 점에 있어서는 뮈르달 보고서가 출판된 1934년보다 8년 뒤인 1942년에 발표된 영국의 베버리지 보고서에서 지적한 현대의 5가지 사회 악, 즉 불결(Squalor), 무지(Ignorance), 빈곤(Want), 게으름(Idleness, 일자리가 없어 실직으로 있는 상태), 질병(Disease)이라고 지적하고 보건위생, 교육, 경제성장을 통한 삶의 질 보장과 일자리 창출 그리고 보건의료 등의 국가사회보장 정책이 필수적이라고 역설한 내용과 일맥상통하고 있다.

안으로 공공탁아소를 확대해 노동시장에 참여하는 여성의 직장생활과 가정생활을 병행하도록 했으며, 가정의 경제 상황에 관계없이 모든 아동에게 일정한 보조금을 지급하여 의식비, 여가비용 등을 충당하게 함으로써 일정 수준의 삶의 질을 확보하게 해주었고, 산모의 건강을 지키고 출산을 진작시켜주기 위한 정책의 일환으로 시행한 출산휴가제 및 부모보험제, 저소득층 주택수당, 아동가족 특히 이혼아동가족 혹은 미혼모의 특별보조, 2000년대 들어서는 탁아소 요금의 상한제 실시를 통한 소외 가정의 비용 부담에 대한 경감 노력 그리고 마지막으로 취학 전 6세아의 무료교육 등 취학 이전까지의 유아 및 아동에 대한 전반적 내용을 총체적으로 포함하고 있다(Lundqvist 2007 ; Björnberg & Kollind 2003 ; Ellingsäter & Leira 2006; Esping-Andersen 1996 ; Orloff 1993 ; Elgán 1994 ; Klinth 2002).

1930년대의 논의는 주로 가정 경제를 책임지는 남성의 실업이 아동가족의 경제와 자녀들의 정신 및 육체 건강에 미치는 영향뿐만이 아니라 대가족 중심의 농업사회에서 산업사회로 진입하면서 발생하는 가족 관계의 변화 속에서 육아 및 부모 부양 등에 대한 전통적 가정에서의 여성의 역할이 점차 국가로 전이되어야 한다는 논의를 중심으로 이루어졌다(Lundqvist 2007 : 44 ; Roman 2004 : 21). 산업화와 도시화가 동시에 진행되면서 농촌에 남아있는 부모의 부양이 물리적으로 불가능하고, 도시에서 함께 거주하는 경우에 있어서도 노동자 가정 중심으로 여성이 점차 노동시장에 진입하기 시작하면서 가정에서의 전통적 여성의 역할이 더 이상 유지될 수 없다는 인식이 팽배해지기 시작했다.

이 시기의 또 다른 특징으로 미성년 아동의 노동이 법적으로 금지되면서 모든 아동의 교육을 국가가 직접 챙기기 시작했고, 이전까지만 해도 상류층 여성을 제외하고 일반 여성들은 학교에서 교육을 받을 수 없는 처지였으나 모든 교육의 혜택이 여성에게도 주어졌다.

이와 함께 여성의 결혼관에 대한 변화도 서서히 감지되기 시작했다. 1920년대까지만 해도 결혼은 여성이 가정에서 출산과 육아를 위해 필요한 것이라는 인식이었으나, 가정을 이루고 출산하는 다른 방법으로 동거가 노동자와 저소득층을 중심으로 확산되기 시작했다(SOU 1936:59, SOU 1938 : 47).

1930년대 말의 일반적 사회 인식은 집안의 가장인 남성이 실업 등의 문제로 가정 경제를 책임지지 못하는 상황에서도 여성이 노동에 참여하지 못하면 가정 경제를 어떻게 꾸려갈 것인가에 대한 강한 회의와 함께 가정 경제의 1인 모델(One-person bread-winner model)이 2인 모델(Two-person bread-winner model)로 바뀌는 결정적 계기가 되었다.

따라서 이 시기에는 여성이 노동시장에 참여하는 것은 이미 돌이킬 수 없는 사회 현상으로 자리를 잡아가고 있었으며, 결혼과 관계없이 여성의 노동권은 보장되어야 하고, 고용주가 여성을 결혼, 임신, 출산의 이유로 해고하는 것을 법으로 제정하는 데에 큰 밑받침이 되었다(Prop. No. 114 139 정부법안). 법안은 또한 최대 12주까지 출산휴가를 제공해야 한다고 못 박고 있다.

노동계와 산업계의 논쟁이 진행되는 동안 의회에서는 보편적 가족복지냐 아니면 도움이 필요한 가정에게만 제공하는 선택적 가족

복지냐를 놓고 뜨거운 정치적 논쟁이 전개되었다. 사민당 소수파, 중도자유당의 경우 선별적으로 도움이 필요한 사회 층에게만 출산 보조금을 주게 될 경우 사회의 위화감 조성과 수혜자와 비수혜자 간의 2분법으로 구분해 수혜자는 사회의 짐, 비수혜자는 복지기금 원이라는 계급의식이 생겨 스웨덴 사회를 갈등으로 몰고 갈 것이라는 논리를 전개하고 있는 점은 시사 하는 바가 크다.

사민당의 절대 다수가 보편적 복지를 반대한 것은 그 당시까지만 해도 일부 사회 소외계층의 삶의 질을 보장해주는 것이 형평적 차원에서 의미 있는 것이라고 믿었기 때문이었다. 즉 극저빈층의 복지는 그들만의 권리 사안 혹은 사회의 의무에 해당한다는 시각이 지배한 결과였다.

1930년대 이전까지 복지활동은 교회의 역할이었고, 사회 구제의 성격이 매우 강했다. 사민당 소수파와 중도자유당의 입장은 복지의 틀과 시각을 혜택자와 비혜택자의 2중구조라는 특수성에 초점을 두고 장기적으로 두 사회 부류의 고착화 혹은 사회 위화감이 조성되어 결국 스웨덴 사회가 계급사회화 될 수 있다는 점에 초점을 두고 있다.

따라서 스웨덴에서도 보편적 복지제도가 처음부터 실시된 것은 아니고, 여성의 노동권, 차별금지권, 결혼 및 임신 등의 이유로 인한 해고로부터의 보호 등을 실시한 1930년대 말의 논쟁은 우선 정치적·사회적 합의 정신에 따라 선별적 가족정책으로부터 시작한 것이 특징이라 할 수 있다.

1942년 제출된 가정 여성의 유급휴가에 관한 정책 보고서(SOU 1942 : 19)에서 가사노동을 영위하는 주부에게 유급 법정휴가를 부

여해 전일제 직장생활을 하는 직장 여성과 같은 비중으로 가사노동자의 권리를 보호해 주어야 한다는 권고안을 내 놓았다. 이 같은 주장의 중심에는 도시 여성의 직장노동과 농촌 여성의 가사노동을 평등권의 시각으로 다루어야 한다는 내용을 내포하고 있다(SOU 1942 : 19, 9~10쪽).

도시 여성은 직장생활로 가정 밖에서 활동하지만, 농촌 여성의 경우 전통적 가정의 틀 속에서 농촌일이나 가사일, 육아 등의 격무를 소화해 나가면서도 직장생활 여성이 법정휴가로 받는 1940년대 당시 2주 유급 법정휴가를 받지 못하는 불평등이 존재한다는 논리였다.

1940년대 2차 대전 당시 가족정책은 출산으로 인해 발생하는 경제적 부담을 국가가 책임을 분담해 일정한 수준의 삶의 질을 보장해 주어야만 출산율이 급격히 줄지 않을 것이라는 인식에 기초하고 있다. 1946년에 제출된 출산 및 육아비용 분담에 대한 국가정책 보고서(SOU 1946 : 5)에서 아동 가정의 수입과 관계없이 일정 수준의 육아비를 전체 가족에게 국가가 지원하도록 해야 한다고 주장하면서 아동수당(Child Benefit)을 현금으로 지원할 것을 권고하고 있다. 전쟁기간 중 물가의 상승은 임금증가율보다 높아 아동 가정에 타격이 더 크기 때문에 지원이 시급하다고 결론짓고 있다.

의회의 논의를 통해 정당들의 동의를 이끌어낸 사민당 정부의 「일반 아동수당에 관한 법안」(Proposition No. 122, 1947)에서 매년 260 크로네를 전 아동 가족에게 지급할 것을 규정하고 있다. 이 아동수당은 스웨덴의 사회복지정책사에서 보편적 복지의 틀을 짜는데 중요한 획을 긋는 사건으로 받아들여진다. 이전까지만 해도 스

웨덴의 사회복지정책은 선별적 복지 혹은 부분적 복지의 틀 속에서 소외 가정과 저소득 다산 가정에 선별적으로 혜택을 주도록 하는 제도였으나, 이후 아동수당은 사회적 지위, 수입 정도, 부유층, 빈곤층과 관계없이 균등하게 지급됨으로써 보편적 복지의 뜻을 실현시키는 시발점이 되었다는 점에서 의의가 있다.

스웨덴의 가족정책은 1950년대를 거치면서 복지제도 구축의 핵심적 위치를 차지하고 있다. 이 기간 동안 12개의 가족정책 관련 정책 보고서가 제출될 정도로 1950년대 들어 연금제도의 확대(1959)와 함께 중요한 복지제도의 수단으로 활용되었다. 1950년대 초에는 1943년에 이미 제출되었던 탁아소와 어린이 놀이방의 국가 재정 지원에 대한 연구조사(SOU 1943 : 9)에서 논의된 공공탁아소의 확대에 초점을 맞추고 여성의 직장 생활에서 생기는 공백을 공공탁아소의 설립을 통해 운영해야 한다는 의견이 지배적이었다. 공공탁아소는 점차 지방자치단체에서 의무적으로 운영해야 한다는 논의도 함께 전개되었다(Lundqvist 2007 : 172). 이러한 논의에도 불구하고 공공탁아소의 확대와 지방자치단체의 적극적 개입은 1960년대 중반에 와서야 이루어지기 시작했다.

공공탁아소의 설립과 운영이 별 진전을 보이지 못하자, 사민당 정부는 3세부터 정규 교육과정이 시작되는 연령인 8세 이전까지 유치원을 공공서비스를 통해 제공하기 위한 정책을 펴기 시작했다. 이 정책은 직장 여성이 있는 가정이나 전업주부가 있는 가정이나 관계없이 국가가 취학 전 아동의 교육을 책임져야 한다는 입장을 취했다(SOU 1951 : 15, 58). 즉 공공탁아소는 직장 여성을 대상으로 가정생활의 공백을 메워주기 위한 수단으로 논의되기 시작했다면,

유치원 교육은 전 가정에 해당하는 정책으로 집에서 일하는 주부의 여가와 자유로운 생활을 보장해주기 위해 국가가 서비스를 제공해야 한다는 논리였다.

이 같은 점에서 가사노동도 직장노동처럼 같은 비중으로 인정하기 시작했다는 점에서 1950년대의 논의는 1940년대의 논의와 질적인 변화를 보이고 있다. 그러나 유무 교육의 대상이 아니었기 때문에 아직까지 법적 구속력은 갖지 못하고, 국가와 지방자치단체가 취학 전 아동을 위한 유치원 학교를 개설하되 전액 수업료 무료는 아니었고, 일부는 학부모가 부담하는 형태를 취했다(Lundqvist 2007 : 177).

1950년대의 중요한 사회적 논의로 전업주부의 가사노동 유급화를 들 수 있다. 1952년 정부에 제출된 가사노동 보조정책조사(SOU 1952 : 38) 보고서는 1947년에 제출된 보고서(SOU 1947 : 46)의 연장선상에서 진행되었다. 즉 1937년과 1947년의 보고서는 스웨덴 사회가 점차 여성의 사회 참여를 통해 가사노동의 공백이 생기면서 대가족의 형태에서 가정 여성이 담당했던 취학 전 아동과 노인 부양의 문제를 해결하기 위해 마을 단위로 가사노동 보조를 제공해야 한다는 권고안을 담고 있다(SOU 193716 ; SOU 194746).

이를 해결하기 위한 방안으로 1944년에는 가사노동보조원(가정부)을 정식 노동으로 인정해 노동법에 따라 고용하도록 하는 법안(Prop. No. 217, 1944)을 채택하기도 했으나, 점차 가사노동자 수가 1930년과 1950년 사이 205,000명에서 96,000명으로 감소하는 등 1950년대 들어 더 이상 가사노동자의 공급만으로는 부족한 가사노동의 수요를 충당할 수 없는 문제에 봉착하게 되었다(Lundqvist

2007 : 180)[71].

1965년 후반부의 가족정책을 둘러싼 정치 논쟁은 주로 여성의 평등권에 초점이 맞춰져 있다. 좌익공산당(Left Communist Party)과 사민당(Social Democratic Party) 등 좌익 계열 정당들은 공공탁아소의 확대를 통해 여성이 출산 이후에도 사회 진출을 쉽게 할 수 있도록 해야 한다는 주장을 편 반면, 중앙당·국민당·보수당 등 중도우익 정당들의 경우 점차 여성의 자율적 선택권에 맞춰 양육할 수 있도록 사립 탁아소 확대, 보모의 자율 선택 등을 선호하는 양상으로 전개되었다.

그러나 1965년부터 사민당 정권 하에서 진행된 가족정책 특위의 국가정책 보고서에서 아동가족의 경제적 지원과 함께 출산·육아와 관련하여 부부가 함께 처음부터 끝까지 계획을 세우고 실천할 수 있도록 산모보험제를 부모보험제(Parental Insurance)로 전환할 것을 권고하고 있다(SOU 1972 : 34, 17~44).

부모보험제의 골자는 출산휴가를 산모에게만 주는 것이 아니라 생부에게도 제공해줌으로써 육아에 있어 동등하게 책임과 의무를 분담하게 하자는데 의의가 있다. 또한 여성이 출산휴가를 장기간 갖게 될 경우 직장에서의 장기 공백으로 인한 노동생산성 저하 등의 문제 때문에 장기적 측면에서 고용주들이 여성보다는 남성고용

71) 1944년에 제정된 가정보조사(가정부)에 관한 법은 가정의 가사 보조를 위해 고용된 여성의 노동조건을 규정하고 있는 법으로 1971년 대체되었다. 이전까지만 해도 가정부는 사회적으로 낮은 지위를 가지고 있는 여성이 상류층 가정에 고용되어 장시간 노동, 무휴가, 상시 해고 등 열악한 노동조건이었으나, 이후 정식으로 사회의 일반 직종으로 구분해 특별노동법을 시행하고자 했다. 스웨덴에서는 1930년대부터 1960년대까지 논의된 가정보조사(가정부)의 사회적 이슈를 '가정부 논쟁(Pigodebatt, Issue on home maid)'이라 명명되어 있다.

을 선호해 여성에게 불평등한 노동시장이 형성될 수 있을 것이라는 우려도 함께 작용하고 있다.

부모보험제의 도입은 여성의 진정한 해방을 이끌어냈다는 데 의의가 있다. 즉 부모보험제가 시행되기 이전까지만 해도 임신·출산 및 육아는 전적으로 여성의 책임이라는 인식이 강했으나, 이 부분에서도 남성과 여성에게 공동으로 책임을 나누게 함으로써 가정에서의 모든 대소사를 공동 분담하게 하여 이전까지 사회적 통념으로 받아들여지고 있던 2분법적 사고, 즉 남성은 가정 경제 책임자, 여성은 가정의 책임자라는 인식에서 공동의 경제책임자(Double breadwinner), 출산, 육아, 가사 등을 성 평등 가정으로 만들어 스웨덴을 성 평등사회로 만드는데 중요한 획을 긋게 되었다(Klint 2002 : 200 ; Bengtsson 1994 : 46). 1974년 부모보험제의 도입과 함께 남성의 출산휴가를 여성과 동일하게 50퍼센트까지 나누어 쓸 수 있도록 함으로써 형평적 성 역할의 요소를 내포하고 있다.

1970년대 포근한 사회의 중심에는 산업사회의 남녀 노동 참여로 인한 부모와 자녀와의 접촉 시간이 감소되어 발생하는 문제, 즉 아동 및 청소년의 정서적 불안, 아동 폭력, 소외, 왕따 등의 사회문제가 발생한다고 보고, 노동시간 단축 및 법정 휴가의 연장과 양성평등적 노동정책과 가족복지정책을 통해 부모와 자녀 전체가 함께 하는 시간을 늘려 아동의 성장 환경을 가족 중심으로 전환해 아이들의 정서적 발달을 돕도록 하자는 취지를 담고 있다(SOU 1975 : 37, 126쪽)[72].

---

72) 예를 들어 이때부터 아동들의 정서 발달을 돕고 가족과 함께 하는 시간을 늘리게 하는 정책적 수단으로 봄 학기 중 한 번 1주일간 스포츠 주간을 활용하도록 하고 있다. 시작은

1980년대 이후 가족 삶의 질의 증대와 양성평등적 사회 개혁은 여성출산율의 증가를 위한 중요한 정책 수단이 되어 많은 효과를 보았다. 1980년대와 1990년대의 가족정책은 1970년대의 연장선상에서 진행되었다. 1980년대의 중요한 변화는 우익정당들의 가족정책에 있어서 사민당과 약간의 차이는 있으나 많은 부분에서 비슷한 양상을 보였다는 점이다.

가장 큰 차이는 공공탁아소의 확충과 양육수당의 도입에 대한 시각에서 발견된다. 중도우익정당들은 육아수당의 인상 및 확대를 통해 아동 가족의 삶의 질 향상을 위한 적극적 정책이 필요하다는 인식에 있어서는 사민당과 유사한 입장을 취하고 있는 반면, 공공탁아소는 가급적 줄이고 사립탁아소, 부모들이 공동으로 운영하는 조합식 탁아소(Co-op Daycare Center), 가족탁아소 운영 등 다양한 선택권을 부모에게 부여하는 것이 좋다는 인식에 있어서는 육아와 교육에 있어 지방자치단체의 일원화를 통한 효율성을 강조하는 사민당의 입장과 큰 차이를 보이고 있다(Hinnfors 1992).

1991년 들어선 보수우익 4개 정당이 이끈 빌트(Carl Bildt) 수상 하에서 경제성장을 다시 본 궤도에 올려놓기 위해 사회정책 개혁이 필수적이라는 인식과 함께 사회보장제도와 국가보조금제도를

1940년대 추운 겨울 학교 난방비를 줄이기 위한 수단으로 활용되었으나, 1970년 들어 점차 가족 삶의 질을 향상시키기 위한 정책적 수단으로 부모들에게 휴가를 낼 수 있도록 법정 휴가를 늘려줌으로써 여름휴가 3주, 스포츠휴가 1주를 가족과 함께 하는 시간이 많아지도록 배려한 것이다. 학사 일정이 3~4년 기간 정도 미리 고시되기 때문에 시도별로 순차적으로 들어가는 학교 방학에 맞추어 부모가 직장 휴가를 동시에 갈 수 있게 함으로써 가족이 함께 하는 스포츠 여행(특히 겨울 스포츠인 스키 여행)을 떠날 수 있도록 권장을 하고 있다. 스포츠 주간은 자녀를 가진 가족들을 중심으로 하나의 사회적 현상이 되어 매년 참여 인구가 늘고 있다. 스톡홀름 시에 고지된 학사 일정표를 보면 2010년~2014년까지의 학사 일정이 이미 고지되어 있고 스포츠 주간도 명시되어 있어, 여기에 맞추어 부모들이 휴가를 미리 직장에 신청할 수 있도록 배려하고 있다(스톡홀름 시 '학기와 방학' 웹페이지 참조).

손보기 시작했다. 즉 지속적 경제성장과 건전한 재정 확보를 위해 노동시장에서의 모럴해저드 문제, 즉 복지제도의 과도한 의존으로 인한 병가의 증가, 조기 퇴직의 만연 등이 사회 현상으로 보이기 시작하면서 경제에 부담을 주고, 국가재정에 악영향을 미친다는 판단으로 사회복지제도의 부정적 요소에 대한 개선을 위해 다양한 정책 변화를 꾀하기 시작했다.

1992년 실업자기금의 봉급 보존율을 100퍼센트에서 90퍼센트로 낮추고, 이어 1993년에 다시 80퍼센트 수준으로 한 단계 더 하향 조정함으로써 재정 건전성을 확보하고자 했고, 다자녀가족의 아동수당의 인하 그리고 16세 이상 19세 학생들의 학비보조금을 10개월에서 9개월로 하향 조정했다. 이와 함께 탁아소에 자녀를 보내는 대신 가정에서 돌보기를 원하는 직장 여성들을 위해 자녀육아수당을 개인적으로 신청해 받을 수 있도록 함으로써 공공복지에 지출되는 예산을 축소하고자 했다.

경제위기와 재정 긴축은 저출산 문제로 확산되었다. 1990년 최고 2.1까지 치솟던 출산율이 10년 뒤인 2000년에는 1.54까지 떨어지는 최악의 상황으로 치달았다. 저출산율의 원인은 무엇보다도 경제위기 이후 순차적으로 이루어진 사회보장정책의 후퇴가 저소득층 및 중류층 가정의 출산 회피와 직결된 것이었다. 특히 경제적으로 고통을 받고 있던 층이 주로 가임기에 있는 대학생, 20대 중후반실업자, 30대 후반까지의 젊은 부부들이어서 미래가 불확실한 경제상황 속에서 자녀 출산을 미루기 시작했기 때문이었다.

1990년대와 2000년대를 거치며 좌우 정권 교체가 1991년(사민당에서 보수 4개당 연립정권으로), 1995년(보수에서 사민당으로), 2006

〈표 3〉. 1930년대 이후 최근까지 시행된 스웨덴 아동 및 가족정책의 내용

시 기	주요 정책의 내용
1930년대	• 학비보조금 지급(1934) • 저소득층 아동수당 지급(1937) • 선별적 가족복지정책으로 여성의 출산·육아에 대한 보조금 지급(1939)
1940년대	• 주부휴가제 도입(1946) • 전면적 아동수당 지급(1948)
1950년대	• 3주휴가제(1951) • 국민연금제의 확대 실시(1953) • 국민의료보험 실시(1955) • 교육보조금 지급 (1957) • 추가 국민연금제(1959, ATP)
1960~70년대	• 가족상담원제 실시(1960) • 4주휴가제 (1963) • 탁아소, 어린이 놀이방지원제도(1964) • 9년 의무교육제(1966) • 아동가정주택보조비 지급 실시(1968) • 출산유급휴가제(1972) • 부모보험제(1974, Parental Insurance)
1980~90년대	• 세 자녀부터 추가 아동수당지급(1982) • 학비보조금 제도 확대 실시(1986) • 아동수당의 인상(1991) • 실업자기금의 봉급보존율을 100퍼센트에서 90퍼센트로 인하(1992) • 실업자기금의 봉급보존율을 90퍼센트에서 80퍼센트 수준으로 한 단계 더 하향 조정(1993) ; 다자녀가족의 아동수당의 인하 ; 16세 이상 19세 학생들의 학비보조금을 10개월에서 9개월로 하향 조정(1993) • 육아수당 지급 시행(1994) • 기초진료비 인상, 의료비 및 약비상한선의 인하, 치과치료비용 인상, 최저생계비의 인하를 통한 대학생 학비지원금 인하, 극빈층 기초생활비 지원 단가 인하(1995) • 기초자치단체를 통해 전 아동 공공탁아소 자리 제공 보장(1995) • 1996년에는 15~16세 학비보조금 수혜 기간을 9개월에서 8개월로 하향 조정 ; 주택수당의 하향 조정 ; 병가수당의 75퍼센트로 인하 • 부모보험수당을 봉급의 85퍼센트에서 75퍼센트로 하향 조정(1997)
2000년대 이후	• 탁아소요금 상한제(2001) • 무직자 및 출산휴가 부모의 아동에 대한 15시간 탁아소 사용 허용(2002) • 4~5세 무상교육 525시간 제공(2003) • 개인탁아소 운영시 보육비용 제공(2006) • 성인 교육 증진을 위한 교육보조금 혜택 연령 50세에서 54세로 연장(2006) • 6세 아동 취학 전 교육의 무상 제공(2009) • 아동수당의 인상(2007년)

년(사민당에서 보수 4개 연립정권으로) 3번에 걸쳐 진행되어 오면서도 복지제도, 특히 사회보장제도와 보조금을 통한 가족지원체계 등의 기본 틀은 그대로 유지하면서 재정적 상황에 따라 가족복지의 혜택 범위를 늘이거나 축소하는 방법으로 여성 및 자녀를 가진 가정의 삶의 질 개선을 위해 노력해 왔다.

여성의 노동 참여로 인해 발생하는 가사노동의 공백을 공공복지를 통해 해결하고자 했고, 특히 경제적 불황 및 재정위기 시 취약층에 속하는 아동가정, 저소득 및 실업자 가정 그리고 이혼 아동가정 특히 이혼 여성 가장의 특별 배려정책을 통해 사회적 약자까지도 포함하는 평균적 삶의 질 개선 노력으로 연결되어 국민의 경제적·심리적·사회심리적 안정으로 인한 보편적 행복감의 향상, 국가 경쟁력의 증가, 노동생산성 증가 등으로 이어져 스웨덴은 OECD 국가의 각종 비교 지표에서 선도적인 위치에 서게 되었다.

6. 출산율 진작을 위한 정책

출산 아동과 연계된 보장 정책이면서 동시에 선택적 복지로 분류되는 정책으로, 저소득층과 사회 소외계층의 지원 사업을 들 수 있다. 이 제도는 저소득층, 실업자, 이혼 및 독신자 자녀 가정 등 일시적으로 삶의 질이 위협받는 아동 가정을 지원하는 사업으로 한시적으로 적용된다.

출산과 연계된 직장 부모의 보장 정책이면서 보편적 복지에 속

〈표 4〉 복지 혜택 수준과 범위에 따른 출산과 아동보육과 연계된 가족정책의 분류

	보편적 복지 (전체 해당자에게 지급하는 보조금)	선택적 복지
출산아동과 연계된 보장정책	• 아동수당 지급 • 만 1세~3세 유아 공공탁아소 보장 • 만 4세~6세 취학 전 기초 과정(규정시간 무료교육 제공) • 초등학교부터 대학원까지 무상교육(초중등 무상급식 포함) • 21세 이상 대학생의 생활비 지원 및 장기 저리융자 16~20세 학생의 생활비 지원 • 20세 이하 아동의 무료진료 및 치료 • 20세 이하 아동의 무료 치과진료	• 저소득층 아동 지원(실업자 및 최극빈층 지원책) • 이혼/별거 가정 아동 지원 (탁아소 비용 무료 혹은 차등 적용) • 저소득 아동가정 주택수당지급
출산과 연계된 직장 부모의 보장정책	• 임산부보모제(무료 건강검진, 상담) • 무료출산교육(부모) 무료 분만	• 부모보험제 • 자녀병가제 • 장애직장인 출산 지원

하는 제도는 1974년부터 실시되고 있는 부모보험제와 함께 임산부 무료건강검진, 상담, 교육 등을 담당하는 임산부보모제를 우선 들 수 있고, 부모의 무료출산교육 및 무료 분만도 이 부분에 속한다. 마지막으로 직장 부모의 보장 정책이면서 동시에 선택적 복지에 해당하는 제도로 장애인의 출산 지원 등을 들 수 있다. 이를 종합해 보면 <표 4>와 같다.

현재 시행되고 있는 자녀수당을 상세히 들여다보면 다자녀 가정에 얼마나 중요한 수입원이 되는지 알 수 있다. 16세 이하의 자녀 1인일 때 지급되는 금액이 1,050크로네인 반면, 2명일 때, 2,250크로네, 3명일 때 3,754크로네 그리고 6명 이상일 때 10,414크로네를 지급해 평균 1인당 수당이 자녀의 수가 늘어날수록 추가 보너스가 증가하고 있음을 알 수 있다. 이 제도는 1982년부터 시행된 제도로 자녀의 수가 늘어날 때마다 출산 추가 보너스를 지급해 실질적으로 더 지출되는 비용만큼 보전해주는 효과도 있지만, 자녀 출산을

유도하기 위한 인센티브로 활용되고 있다.

부모보험제(Parental Insurance)는 아동수당과 함께 가족정책의 두 축 중 하나에 속한다. 1974년 이전까지는 산모보험제(Maternal Insurance)가 도입되었으나 1960년 들어 지속적으로 출산율이 하락하면서 산모보험제를 손질할 필요성을 느끼게 되었고, 이와 더불어 1970년대 초 양성평등에 대한 관심에 따라 출산과 연계된 산모휴가를 여성에게만 국한할 것이 아니라 남성에게도 출산 후 육아에 책임을 균등하게 배분해야 한다는 논의가 의회에서 제기되었다. 1965년부터 사민당 정권 하에서 진행된 가족정책 특위(Commiitte for Family Policy)의 국가정책 보고서(SOU 1972 : 34)는 아동가족의 경제적 지원과 함께 출산·육아와 관련하여 부부가 함께 계획을 세우고 진행해나갈 수 있도록 산모보험제를 부모보험제(Parental Insurance)로 전환할 것을 권고했다.

현재 사용되고 있는 부모보험제에 따라 부모는 각각 240일 동안 육아휴가를 사용할 수 있으며 독신가정의 경우 480일을 모두 사용한다. 부부의 경우 60일은 의무적으로 육아휴가를 내야하지만 180일은 다른 파트너에게 양도할 수 있다. 남성이 부모휴가를 사용하지 않기 때문에 의무기간을 60일로 못 박은 것이라 할 수 있다.

부모수당은 출산휴가기간 480일에서 90일 뺀 390일 중 봉급의 80퍼센트를 지급한다. 즉 각 개인당 6개월 15일은 80퍼센트 유급휴가이고 나머지 1.5개월은 기초 지원금만 받는다. 둘째아이를 낳을 경우 240일에 180일을 추가해서 420일을 육아휴가로 사용할 수 있으며, 둘째아이부터는 부모가 동시에 육아휴가를 받을 수 있도록 하고 있다.

〈표 5〉 자녀수에 따른 차급 자녀수당

(2011년 5월 1일 현재)

자녀수	총 아동수당	1인당 아동수당	1년 합계
1명	1,050	1,050	12,600
2명	2,250	1,125	27,000
3명	3,754	1,251	45,048
4명	5,814	1,453	69,678
5명	8,114	1,622	69,678
6명	10,414	1,735	69,678

* 출처 : Frs kringskassan(National Social Insurance Agency).
http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/barnet_fott/barnbidrag

1990년대까지 줄곧 하락하고 있었던 여성출산율이 다시 2000년대 들어 상승하게 된 배경에는 2001년부터 실시되고 있는 탁아소 요금 상한제와 저소득 자녀가정, 실직가정 및 독신자 자녀가정의 집중적 투자, 4~5세 아동 대상 무상교육의 확대, 6세 아동의 정규학교 예비과정 등에 대한 정책을 2001년부터 순차적으로 실시함으로써 아동가정의 경제적 부담을 획기적으로 줄이기 위한 노력을 기울였다. 이와 함께 실업자 가정과 최저생계비 지원을 받는 가정은 탁아소 요금을 전액 면제해주고, 저소득층의 경우 수입 정도에 따라 차등적으로 책정해 지불하도록 함으로써 불황기에 사회적 약자 혹은 실직 등의 불안한 중산층에게도 임신과 출산에 대한 계획을 세울 수 있도록 유도하고자 한 점이 주효했다고 할 수 있다.

스웨덴의 학업비 지원은 무상교육과 함께 실질적으로 부모들의 교육비에 대한 부담을 파격적으로 줄여주는 역할을 하고 있다. 이와 함께 1968년부터 급식제도는 국가에서 지방자치단체의 책임으로 전이되면서 학교 급식에 대한 시행과 감독은 각 지방자치단체에서 이루어지고 있다. 1997년 학교법(Skollagen 1997 : 1212, School Act) 4장 4절a 규정에 따라 학교 급식이 무상으로 제공되고 있다.

또한 방과 후 애프터 스쿨을 지방자치단체가 운영해 숙제 도움, 취미활동 등을 제공해주고 유급 교사를 채용해 배치하기 때문에 학생들의 참여율이 높다. 2006년 자료에 따르면 78,3퍼센트의 전국 6~8세 아동들이 애프터 스쿨 프로그램에 참가하고, 10~12세 중 11,3퍼센트가 참가하고 있다(Skolverket 2007b).

무상교육, 무상급식, 학비 지원 그리고 애프터 스쿨 프로그램까지 스웨덴 학부모의 교육비에 들어가는 비용은 거의 전무하다고 할 수 있으며 임신·출산·육아·교육에 이르기까지 전체를 한 묶음으로 지방자치단체가 토털 서비스 제공자가 되어 책임을 지고 제공하기 때문에 주민 만족도도 매우 높다. 세금은 매우 높은 수준으로 지불하지만 그만큼 고복지서비스를 다시 돌려받기 때문에 스웨덴 국민의 75퍼센트가 스웨덴의 복지 수준을 유지하기 위해 세금을 더 내거나 현 수준을 유지해도 좋다는데 동의하고 있다는 점은 스웨덴 국민의 복지서비스에 대한 시각이 어떠한지 알 수 있다(Svallfors 2010 ; Svd 2010). 그만큼 스웨덴 국민의 복지제도에 대한 신뢰, 국가에 대한 믿음 그리고 삶의 질에 대한 평가에 있어 매우 높으며, 정신건강 및 육체 건강이 높기 때문에(Wilkinson, 1996) 자녀의 출산에 대한 부담이 상대적으로 적다고 할 수 있다.

7. 나오는 글

아동수당은 스웨덴의 여성출산율을 끌어올린 가장 중요한 정책 수단이었다. 1940년대에 도입된 아동수당제도는 저소득층 아동가정

의 중요한 삶의 질 유지 수단이 되었고, 양육에 필요한 분유, 이유식, 기저귀, 의복 등의 가장 중요한 양육비용을 제공하고 있다는 점에서 저소득층이 아이를 갖게 하는 중요한 동인이 되었다.

이와 함께 성장하는 과정에서 아동의 용돈으로 사용될 수 있기 때문에 아동의 취미 및 여가생활, 필요한 물품 구입 등의 용도로 사용되어 성장하는 아동들의 경제적 자립심·자신감 등을 심어주는 효과와 함께 부모의 용돈 지급에 대한 부담을 안고 있는 저소득층 부모를 두고 있는 아동들에게는 학교에서 다른 교우들에게 왕따나 업신여김을 당하지 않는 중요한 경제적 수단이 된다는 점에서 매우 유용하다. 스웨덴의 높은 출산율은 아동수당에 기인한다는 경험 연구가 많이 발표되고 있는 점도 이를 뒷바침한다고 하겠다.

만 1~3세 공공탁아소의 운영을 통해 직장 여성을 육아에서 해방시킬 수 있어야 한다. 현대사회에서 여성의 노동 참여가 지속적으로 증가하고 있는 추세에서 결혼 후 육아에 대한 부담으로 직장 여성이 결혼을 꺼려하거나, 결혼 후에도 출산에 대한 부정적 인식을 결정짓는 요소로 작용하고 있다.

육아의 다양한 방법 중에서 지방자치단체에서 제공하는 공공탁아소가 가장 실천 가능한 방법으로 평가된다. 직장탁아소도 권장해 이 경우 탁아아동 당 지방자치단체가 일정 금액을 직장에 지급해주는 방식도 고려해 볼만하다.

아파트 내 부모가 공동책임제로 운영하는 사설탁아소의 경우도 마찬가지로 일정 금액을 지방자치단체가 지급하도록 하면 전업주부로 비슷한 또래의 아이를 가진 여성의 수입적인 측면뿐 아니라

근접성, 상호신뢰성, 경제성 등으로 이용자들에게 모두 이익이 될 수 있는 방식일 수 있다. 육아의 부담이 낮을수록 직장 여성의 출산율이 높아진다는 점을 감안할 때 추진 효과는 매우 높을 것으로 보인다.

4~6세 취학 전 아동교육, 의무교육기간의 교육 등의 공공성의 확보 내지는 사립시설의 경우에 있어서도 등록금상한제 등의 실시를 생각해 볼 필요가 있다. 이것은 취학 전 부모들이 자녀들의 취학 전 교육을 경제적 부담 없이 직장생활을 영위할 수 있도록 하는 제도이다. 최근 4~6세 의무교육제로 이행되고 있는 과정에서 자녀를 둔 부모들의 경제적 부담을 덜어준다는 점에서 출산율에 매우 긍정적으로 작용한다. 그러나 국가의 재원 마련에 어려움이 있기 때문에 일단 소득 수준에 따른 차별요금제로 실시하거나 국가가 일부를 부담하는 방법 혹은 요금상한제를 도입해 일정 수준을 넘지 못하게 하는 방법 등 다양한 재원 조달 등의 방법으로 우리나라의 상황에 맞게 실시할 필요가 있다.

포괄적 출산휴가제와 임시육아휴가제 도입을 진지하게 검토할 필요가 있다. 스웨덴에서 실시한 가족복지의 일환으로 가장 큰 효과를 내고 있는 것이 바로 출산휴가제이기 때문에 재원 등의 마련이 전제 조건이겠지만, 여성출산율의 가장 효과적인 방법으로 사용될 수 있다는 점에서 검토해 볼만하다. 그러나 출산휴가제 및 부모휴가제를 실시하기 위해서는 법적·제도적으로 출산휴가제를 도입한다고 하더라도 직장에서 법정출산기간 동안 법에서 명시하게 될 봉급보전율, 즉 현행 스웨덴처럼 80퍼센트를 보전해 줄 때 규모가 크지 않은 중소기업체 그리고 소규모업체 등이 2중으로 부담하

는 피고용자 지출을 감당할 수 있는 능력이 있는지에 대한 검토를 통해 이루어져야 한다는 점에서 시행하더라도 순차적으로 출산휴가기간을 늘려가는 방법도 검토해 볼만하다.

임신·출산 및 육아와 관련하여 직장 내 여성의 불이익과 불평등을 제거하기 위한 노동정책과 함께 보조를 맞추어야 한다. 또한 남성에게도 출산·양육 등에 적극적으로 기여할 수 있는 양성평등적 출산휴가제, 부모휴가제를 도입할 수 있는지 검토할 필요가 있다. 이를 위해 정부 주도로 노동계·산업계와 지속적 산업 발전을 위한 노동 조건과 연관하여 논의를 이끌어 갈 필요가 있다.

경제위기가 찾아왔을 때 가장 크게 영향을 받는 층은 저소득층, 실업가족 중 아동 가정이기 때문에 아동을 가진 가족을 우선하는 사회정책을 선택해야 하리라 본다. 이 부분은 저인망 형태로 소외아동 가정을 최우선시하는 스웨덴의 가족복지정책 하에서도 매우 큰 효과를 보았기 때문에 한국에서 우선적으로 시행을 할 부분으로 보인다.

모든 사회가 개인주의화 되어가고 있는 것과 맞물려 독신자가 늘고, 결혼을 하더라도 자녀를 갖지 않는 무자녀 결혼 가정이 늘고 있는 추세에 있다. 따라서 미래의 출산장려책으로 독신자, 무자녀 결혼가정의 계도를 통해 출산율을 높이기보다 스웨덴이 취하고 있는 다자녀장려정책이 더 큰 효과를 볼 수 있다. 즉 첫 아이를 낳는 부부는 둘째, 셋째 아이를 낳을 확률이 높기 때문에 첫 아이의 출산 후 둘째 이후를 계획할 수 있는 출산장려정책을 사용해 볼만하다. 즉 스웨덴에서 아동수당을 자녀수가 늘어남에 따라 보너스를 지급해 4명 낳았을 때 총 5814크로네, 약 102만 원(한화 175원 기준)을

지급함으로써 다자녀 가정이 여유 있게 생활할 수 있는 금액을 지불한다. 이와 함께 부모보험제로 직장 여성의 출산 및 육아 지원을 충분히 해주고 다자녀 가정에게 유리한 조건을 통해 출산을 지속적으로 유도하고 있다. 스웨덴의 자녀 가정도 첫아이 출산 후 5년 동안 집중적으로 둘째, 셋째를 출산하는 것으로 보아 다자녀출산 정책이 스웨덴에서 실효를 거두고 있다고 할 수 있다.

대통령 직속 국가특별조사위원회를 설립해 국민 삶의 향상과 행복 증진을 위한 정책 연구, 조사, 정책 자문 등을 할 수 있는 제도적 장치가 있어야 한다. 여성출산율 향상은 단기적 사안이 아니라 10년, 20년, 30년을 내다보는 국가 미래의 사안이기 때문에 단기적 성과만을 보고 정책을 준비할 것이 아니라 중·단기, 장기적 정책을 접근 가능한 재원과 국민 의식의 차원에 맞추어 단계적으로 해나갈 필요가 있다. 이 경우 정당, 연구기관, 전문가 그룹, 시민사회 등 모든 섹터가 참여하는 형식으로 진행해 나갈 수 있다는 점에서 장점이라고 할 수 있다. 이 같은 역할을 대통령 직속 국가특별조사위원회 형식으로 하지 못할 경우 한국적 특성에 맞추어 보건사회연구원 산하에 미래정책연구 총괄팀을 두어 지속적으로 연구를 진행하고, 자료 축적 및 정책 개발로 정권과 관계없이 상존하는 틀을 유지할 필요가 있다고 본다.

탁아소 교육을 통한 유아 교육, 학교 교육을 통한 성 교육, 성인 미래 교육 그리고 부모 교육, 학교 교육, 성인 교육이 유기적으로 연결하여 양성평등에 관한 사회적 인식을 변화시킬 필요가 있고, 가정에서의 여성에 대한 전통적 역할에 대한 사회적 인식과 세대 간 갈등을 해결하기 위한 노력이 필요하다.

스웨덴의 경우 1970년대 이후 양성평등국가로 거듭나면서 여성의 사회활동 참여에 따른 여권 신장, 진정한 독립적 개체로서의 위상 확립, 가정 내에서의 가사 분담, 노동시장에서 형평적 대우, 임신·출산을 당연한 권리로 인식하게 하는 결정적 계기가 되었다는 점에서 국가의 양성평등교육, 양성평등정책을 정책 전 부문에서 실시하고, 공공기관부터 실천해나가는 노력이 필요하리라고 본다.

스웨덴의 복지정책은 단지 사회 분야에만 국한된 것이 아니라 교육·재정·보건·주택·환경 등 모든 정책 분야가 함께 포함된 종합 정책이기 때문에 복지정책을 통한 국민 삶의 질 확대를 위해 국가정책의 틀을 짤 필요가 있다. 이 부분은 국가 행정조직의 재개편까지도 포함하는 제도 개혁적 차원에서 접근되어야 하지만, 이 같은 제도적 틀의 개혁과 함께 복지정책, 가족정책을 국민 삶의 질 향상과 연계시켜 정책을 총괄할 수 있는 기능을 가진 정책 조정자가 있어 정책 수립·추진·평가 등의 일을 할 수 있도록 하는 체제 구축이 중요하다고 본다.

예를 들어 스웨덴이 부수상제를 두어, 당대 중요한 사안들이 나오면 이 부수상이 직접 정책을 챙기는 모습은 정권적 차원에서 지속적으로 추진할 수 있는 틀과 형식이 있어 결과물을 낼 수 있다는 점이 장점이다. 여성출산율 진작을 위한 대책뿐만이 아니라 국가의 인구정책의 틀 속에서 국가 미래정책을 재정립해야 하리라 본다. 스웨덴의 경우 인구정책특별위원회가 1930년대부터 10년 단위로 지속적으로 운영되면서 출산율을 끌어올리는 동인을 부여했다는 점에서 시사하는 바가 크다.

인구정책은 다양한 정책 영역을 총망라한 분야이기 때문에 정부

의 특별한 관심이 필요하다. 또한 통일 이후 여성출산율이 어떻게 변화할 것인가에 대한 예측, 현 북한의 출산율 연구와 통일 후 인구정책이 어떻게 수립되어야 통일 이후 노동력 수급이 원활하게 이루어질 수 있는지 고민해 볼 필요가 있다.

북한의 여성출산율이 남한보다 훨씬 낮은 상황에서 통일 한국의 여성출산율로는 장기 노동 수급에 차질을 빚을 수밖에 없기 때문에 통일을 대비해 연구하고 대책을 강구할 필요가 있으리라 본다. 이와 더불어 위에서 지적한 국민 삶의 질 및 국민행복권의 실현을 위한 특별위원회를 제시했듯이 인구정책도 여기에 포함시켜 미래정책의 청사진을 제시할 수 있어야 하리라 본다. 이 부분은 한국의 정치 상황에서 정권이 바뀌면 사라지는 대통령 직속 특별위원회 제도보다는 상시 존재하는 연구원 중심 체제가 바람직 할 수 있겠다.

스웨덴과 한국이라는 문화적 특수성 그리고 시스템의 차이가 상존하는 것이 사실이지만, 출산율의 문제는 결국 출산의 여러 가지 걸림돌에 대한 인식, 특히 임신부터 출산, 육아, 교육, 결혼, 노후생활과 연결 지어 유기적이고 복합적으로 미래와 연관 지어 판단하기 때문에 결국 국민 삶의 질 향상, 여성의 경제적·사회적 독립성 확보 그리고 국민의 사회적 권리 측면에서 접근하는 것이 중요하다.

따라서 양국 사회의 가족 관계의 구성에 대한 차이, 예를 들어 결혼관·동거관·혼전 출산 등에 대한 사회적 인식의 차이 그리고 여성의 가족 내 역할에 대한 통념적 차이에도 불구하고 스웨덴의 모델 사례 분석에서 지적된 다양한 시행착오 및 정책적 참신성 등은 한국의 문화적·전통적·가족적 특수성을 감안한다 하더라도 한국의 OECD 국가 중에서 가장 낮은 저출산 문제 해결에 많은 시사

점을 던져준다고 하겠다.

이와 함께 저출산 문제를 1차원적인 문제 인식에서 벗어나 100세 장수시대에 따른 노령사회 진입 문제, 다문화사회 등의 의제와 함께 국가 미래정책의 틀 속에서 출산정책을 보아야 한다는 점이다. 1970년대 이후 현재까지 위의 주제는 지속적으로 스웨덴 미래 연구의 집중 연구 분야에 속하며 여성출산율 문제를 종합정책의 틀 속에서 본 것처럼 다양한 사회 이슈와의 상호연관성 연구가 주류를 이루고 있다.

한국의 미래는 저출산 문제에 대한 효과적 대처 없이는 미래 성장동력을 끌 수 있다는 점에서 노령 문제가 더 큰 문제로 부각될 것이고, 이의 해결책으로 다문화 시대의 외국인 노동력 유입이나 외국 고급 두뇌 수입, 한국 교포 역이민정책 등도 한국의 저출산 대책과 함께 진지하게 검토해 봐야 할 것으로 보인다.

여성출산율의 문제 접근에 있어서 난제 중의 하나가 바로 다양한 가족정책과 교육정책을 통해 제공할 수 있는 출산 및 육아비용의 문제다. 재원 확충을 위해 스웨덴 방식으로 국민 세금을 인상하든지, 아니면 불요불급한 것부터 서서히 시작해 점차 국민 여론의 추이를 봐가면서 세금을 늘리는 방식으로 가족정책을 넓혀가는 방식이든지 간에 선택은 정책 차원으로만 접근하는 데는 한계가 있다. 무엇보다도 정권의 정치적 의지와 정당의 협조가 필수적이다.

이 점에서 도전과 기회가 동시에 상존한다고 할 수 있다. 예를 들어 정권의 정체성 때문이든 아니면 정치적 의지 결여이든 심화된 가족정책의 실행에 관심이 없다면 출산율 감소에 대한 근본적

해결책을 찾지 못해 노령사회의 도래와 함께 더욱 위기가 심화될 수 있다.

반대로 보편적 복지를 추구하는 정당이 국민 지지를 받아 정권이 이루어지고 대통령과 집권 여당의 의지에 따라 적극적 가족정책을 통한 아동수당제 및 출산휴가제 도입, 공공탁아소 설치 확대 등과 사교육비용을 절감하기 위한 과감한 공교육 투자 및 무상교육 영역의 확대를 실현할 수 있다면 여성출산율 저하의 문제를 보다 근원적으로 접근할 수 있으리라 본다. 그러나 이 경우에 있어서도 지속적 경제 발전의 틀을 깨지 않는 범위 내에서 증세를 통한 재원 확보 그리고 기업의 책임성을 적절히 배합한 한국적 복지모델을 어떻게 구축하느냐에 대한 깊이 있는 통찰이 없이는 심화된 가족복지가 결국 국가의 경제와 미래를 볼모로 삼을 수 있다는 점에서 주의 깊은 선택이 이루어져야 하리라 본다.

한 가지 명확한 것은 스웨덴 산업이 1950년대 들어 이미 자체 남성 노동력만으로는 경제가 지속적으로 발전하는데 한계가 있었기 때문에 여성의 노동 참여가 늘어났던 것처럼, 한국에서도 노동력 부족 현상이 심화되는 시점에서 대규모 노동이민정책을 통해 외국 노동력을 수입해오지 않으면 결국 국내에서 여성 노동력을 동원할 수밖에 없다. 이런 상황은 여러 문제를 발생시킬 수 있다. 따라서 이전에 미리 사회적 논의를 시작하는 것이 중요하다. 거듭 강조하는 점은 국가 미래 전략 차원에서 계속된 정책 연구, 여론 결집 등의 노력이 지속적으로 이루어져야 한다는 것이다.

참고문헌

❑ 출산과 경제성장의 Dynamics

Modigliani, F., The Life Cycle Hypothesis of Saving and Intercountry Differences in the Saving Ratio, in Induction, Growth and Trade, Essays in Honor of Sir Roy Harrod, W. Eltis, M. Scott, and J. Wolfe(eds.), Oxford, Clarendon Press, pp. 197-225, 1970.

❑ 고용촉진형 경제성장구조 변환

Rosen, H. and T. Gayer, Public Finance : McGraw-Hill, 2009.

❑ 에너지 · 식량자원의 한계와 대응

Dalton, M., B. O'Neill, A. Prskawetz, L. Jiang and J. Pitkin, Population aging and future carbon emissions in the United States, Energy Economics 30, 642-675, 2008.

Kronenberg, T., The impact of demographic change on energy use and greenhouse gas emissions in Germany, Ecological Economics 68, 2637-2645, 2009.

Schipper, L, S. Bartlett, D. Hawk, and E. Vine, Linking life-styles and energy use: a matter of time? Annual Review of Energy 14, 273-320, 1989.

Yamasaki, E., and N. Tominaga, Evolution of an aging society and effect on residential energy demand, Energy Policy 25(11), 903-912, 1997.

Park, H., Kwon, H., 2011, Effects of consumer subsidy on household fuel switching from coal to cleaner fuels: A case study for anthracites in Korea, Energy Policy 39(3), 1687-1693.

❑ 경쟁과 학력 과잉의 미래 대응

김철희 · 정태화 · 이상돈 · 유한구 · 임병인 · 채재은 · 최봉희, 2010, 『학령인구 감소에 따른 고등교육기관 인력수급체계 개선 연구』, 교육과학기술부

박재윤, 이정미, 『미래 교육비전 연구』, 한국교육개발원, 2010

박지선, 김명소, 직업 현장에서 학력과잉자와 적정학력자의 차이분석. 한국심리학회, 2006.

최지희·이상돈·유한구·윤여인·김태홍·한유경·정진화, 2009, 『2009-2030 초·중등교원 인력수급 전망』, 교육과학기술부

OECD. 각 년도(2008~2011). Education at a Glance 2010: OECD Indicators. www.oecd.org/edu/eag2010

❑ 저출산 시대 병력자원 수급 전망과 대책

김상봉·최은순,「국방인적자원의 충원모델 전환에 따른 사회경제적 효율성 분석에 관한 연구」,『한국행정논집』, 제22권 제1호, 2010.

전일국,「국방개혁 2020 추진에 따른 병역제도 개선에 관한 연구」, 석사학위 논문, 국방대학원, 2006.

이상목,「병역제도의 전환가능성과 개선방안에 대한 소고」,『규제연구』 제14권 제2호, 2005.

안석기,「한국 병역제도 전환 논의의 쟁점과 바람직한 병역제도의 선택」,『전투력 강화를 위한 병역제도 개선방안 : 모병제를 중심으로』, 국회토론회, 2005.

정주성 외,『한국병역정책의 바람직한 진로』, 한국국방연구원, 2003.

❑ 청년고용 해결 가능성 진단

박명수·이대창·윤정혜·박세정, “중장기 인력수급전망 2008-2018”, 한국고용정보원, 2010.

❑ 한국 Social Risk의 특징과 과제

Douglas, Mary and Wildavsky, Aron B. 1982, Risk and Culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers, University of California Press

조영태, “한국인구변화와 발전, 미래 50년 예측과 대처방안”,『한국 미래인구 50년』, 인구보건복지협회 50주년 기념포럼, 인구보건복지협회, 2011.

최인섭,『주요 국가의 강력범죄 발생 추이 비교분석』, 한국형사정책연구원, 2004.

❑ 가족의 해체와 New Family Model

강홍렬·장혜경·김혜영·김영란 외,『정보화로 인한 가족관계와 가족역할의 미래변화 총괄보고서－가족기능변화와 미래가족 전망』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 2006.

과학기술부,「미래사회 전망과 한국의 과학기술」,『미래변화모습(시나리오)』, 2005.

김두섭·김정석·송유진·최양숙,『가족구조와 관계의 변화 및 전망』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서, 2005.

김은지·김수정·민현주·정수연,『저출산 고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향』, 한국보건사회연구원, 2010.

김혜선·박혜인·옥선화,『가족관계학』, 서울 : 한국방송대학교 출판부, 2002.

김혜선·신수아,『결혼준비도 척도 개발연구-기혼남녀를 중심으로』, 대한가정학회, 40(3), 41-53, 2002.

김혜영,『한국가족의 다양성 증가와 그 이중적 함의』아시아여성연구, 47(2), 7-37, 2008.

데일리안,「여성은 더 똑똑해지고 가정은 갈수록 분화된다」, 2009. 10. 13.

박종현,「미래사회 변화전망과 IT 산업의 기여방향」,『전자통신동향분석』, 25(2), 152-162, 2010.

이삼식·정경희 외,『저출산 원인과 파급 효과 및 정책방안』, 한국보건사회연구원, 2010.

전광희,『유럽 선진국의 인구·가족정책의 전개 과정. 사회과학연구』, 16, 211-236, 2005.

정창우,「가족 가치관의 혼란과 새 윤리 정립을 위한 도덕교육의 과제」,『도덕윤리과교육』, 24, 87-116, 2007.

정현숙,「가족의 혁명적 변화와 대응」,『한국가정관리학회지』, 29(1), 55-70, 2011.

한국보건사회연구원(1991). 「우리나라의 가구변동과 그 전망」.

KT경영연구소,『디지털 시대의 한국 가족과 가족생활』, 2008.

헤럴드 경제, <제3의 인생> 평균수명 100세 코 앞에… “22세기를 즐긴다”, 2010. 03. 31.

National Institute on Aging, Why Population Aging Matters : A Global Perspective, 2007.

OECD, The future of the family to 2030, 2008.

Tyler B. J. (2011). We're not living together Stayover relationships among college-educated emerging adults. Journal of Social and Personal Relationships, 28(4), 536-557.

Waite, L. J. (2009). The changing family and aging populations. Population and Development Review, 35, 341-346.

❑ 소득불평등 Shadow

성명재. 2001. 소득분배 변화추이와 결정요인 분석 : 도시가구를 중심으로. 한국조세연구원.

성명재. 2005. 우리나라 빈곤율의 변화추이와 정책방향 : 소득분포 특성 고찰과 가상패널 구축을 통해 살펴본 빈곤추이와 정책 시사점. 한국조세연구원.

성명재 · 박기백, "인구구조 변화가 소득분배에 미치는 영향", 『경제학연구』 57(4): 5-37, 2009.

원종학 · 성명재, 『소득분배 격차 확대의 원인과 정책 대응 방향』, 한국조세연구원, 2007.

임병인 · 전승훈, "연령집단별 소득불평등도와 전체 불평등도에 대한 기여도 분석", 제6회 한국노동패널 학술대회 자료집, 2005.

❑ 복지재정의 빛과 그림자

김승래 · 김형준 · 이철인, 「적정 조세체계에 관한 연구」, 『연구보고서 08-08』, 한국조세연구원, 2008. 12.

❑ 스웨덴의 인구 전략과 사회통합 Strategy

• 단행본 및 연구논문

Becker, Gary. 1960. "An Economic Analysis of Fertility" in Coale et al. eds., *Demographic and Economic Change in Developing Countries*, Princeton University Press.

Becker, Gary. 1965. "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal* 75, 493-517.

Erimisch, J. F.(1989), "Fertility Employment and Child-Care Costs", *Demography*, 26(2), 287-299.

Apps, P. and R. Rees. 2004. "Fertility, Taxation and Family Policy", *Scandinavian Journal of Economics*, 106(4),745-763.

D'Addio, A.C. and Mira d'Ercole. 2005. "Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD Countries: The Role of Policies", DELSA OECD.

Datta Gupta, N., N. Smith and M. Verner. 2006. "Childcare and Parental Leave in the Nordic Countries: A Model to Aspire to?", IZA Discussion Paper 2014.

Del Boka, D. 2002. "The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy", IZA Discussion Paper 427.

Esping-Andersen, Gøsta. ed.(1996), *Welfare States in Transition, National adaptations in global economies*, London: Sage.

Svallfors, Stefan(2000), Sidospår. Essäer om klass & politik (Sidetrack. 계급과 정치에 관한 에세이), Stockholm: Boréa

Bengtsson, Tommy, ed., *Population, Economy, and Welfarein Sweden.* Berlin : Springer-Verlag, 1994.

Björklund, Anders, Thomas Aronsson, Lena Edlund and Mårten Palme, *Ny krisibefolkningsfrågan*(New Crisisinthe Population Issue). Stockholm : SNS Förlag, 2001.

Björnberg, Ulla & Anna-Karin Kollind, Jämställdhet, autonomi och gemenskap i parrelationer(Gender Equality, Autonomy and Community in Pair-Relationship). Malmö : Liber, 2003.

Elgán, Elisabeth, *Genus och politik. En jämförelse mellan svensk och fransk abort-och preventivmedelspolitik från sekelskiftet till and ravärldskriget*(Genderand Politics. A Comparison between the Swedish and French Abortion and Preventives Policy in 1990-1945), Uppsala : Studiea Historica Upsaliensia 176, 1994.

Ellingsäter, Anne Lise & Arnlaug Leira, *Politising parenthoodin Scandinavia. Genderrelations in welfare states*, Bristol : Policy Studies, 2006.

Hinnfors, Jonas, *Familje politik : Samhäll sförändringar och partistrategier 1960~1990* (가족정책 : 사회 변화와 정당 전략 1960-1990), Göteborg: Göteborg University, 1992.

Klinth, Roger, *Att göra pappa med barn. Den svenska pappapolitiken, 1960-1995*(아버지-아동관계에 대하여 : 아버지와 연관된 가족정책 1960-1995), Umeå : Boréabokförlag, 2002.

Lundqvist, Åsa, *Familjen I den svenska modellen*(스웨덴 모델 내에서의 가족), Stockholm : Boréa, 2007.

Malmberg, Bo, 'Bostad och babyboom : Bostadskostnadernas effekter på barnafödandet i Sverige 1810~1996(Housing and baby boom : Effectes of housing costs on fertility in Sweden 1810~1996)', in Försäkringskassförbundet, 2001. *Dagens socialförsäkring. Ett system för gårdagenssamhälle*(Today's social security system : A system för the past society), Umeå. Fakta & Debatt1 : 2001, 2001.

Myrdal, Alva and Gunnar Myrdal, *Kris I befolkningsfrågan*(Crisis in population issue). Stockholm: Bonniers Bokförlag. Reissued at Bokförlaget Nyadoxa 1997, 1934.

OECD, T*rends and Determinants of Fertility Rated in OECD Countries : The Role of Policies*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 27. Paris, 2005.

Orloff, Ann Shola, *The Politics of Pensions. A Comparative Analysis of Britain, Canada and the United Sates, 1880~1940,* Wisconsin : University of Wisconsin Press, 1993.

Ostlin, P., Sundström Kajsa, et al, ed., "Reproductive health from an individual and a global perspective", in Gender Inequalities in *Health : A Swedish Perspective*. Harvard University Press, 2001.

Roman, Christine, *Familjen I det moderna. Sociologis kasanningar och feministik kritik*(Family in the modern time, Sociological truth and feministist crique), Malmö : Liber, 2004.

Skolverket, *Kvalitet I Fritidshem*(Quality in Youth Recration Center), 2007b.

Sorrentino, Constance, "The changing family in international perspective", in *Monthly Labor Review*, March, 1990.

SOU 1936 : 59, *Betänkande i sexualfrågan. Avgivet av befolkningskommittén*(Reflection on sexual issue. Reported by population committee).

SOU 1938 : 47, *Betänkande ang. gift kvinnasförvärsarbete mm. Avgivet av kvinnoarbetskommitténs betänkande*(Reflection on gainful employment of the married).

SOU 1942 : 19, *Betänkande med utredning och förslag angående semester för husmödrar* (Reflection on vacation of housewives).

SOU 1946 : 5, *Betänk ande angående barnko stnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m .m. Avgivetav 1941 års befolknngsutredning*(Reflection on the costs of child birth with proposalf or child benefit).

SOU 1947 : 45, *Betänkande angående familjeliv och hemarbete. Avgivet avutredningen förhem-opch familjefrågor*(Reflection on family life and work at home).

Sundström, Kajsa, "Sexuality and social change", in *What Do Others Do? Sexuality and Interpersonal Relationships in the 1990s.* National Institute for Public Health, Stockholm, 2001.

Thalberg, Sara,. *Barnafödandets politik : En analys av partiernas argumentation i nativitetsfrågan 1997~2003*(Childbirth Policy : An Analysis of Party Debatesin Fertility Issue 1997~2003. Institutet för Framtidsstudier Working Paper 2003 : 11, 2003.

Wilkinson, R. G., Unhealthy Societies : *The Afflictions of Inequality*, London : Routledge, 1996.

SOU 1952 : 38, *Hemhjälp. Bostadskollektiva kommittén betänkande* (House Assistance)

SOU 1947 : 46, *Betänkande angående familjeliv och hemarbete. Avgivet av utredningen för hem- opch familjefrågor* (Reflection on family life and work at home)

SOU 1972 : 34, *Familjestöd. Betänkandet angivet av Familje- politiska kommittén* (Family Support. Reflection on Family Policy Committee)

SOU 1975 : 37, *Barn och förädrars arbete* (Child and Work of Parents)

• 인터넷 자료, 스웨덴 통계청 자료

SCB, "Familj och barnafödande" (Family and child-birth), 2003a.
http://www.scb.se/statistik/BE/AA9999/2003M00/BE90S%C3%859901_05.pdf.

• 스웨덴 정부 및 의회 자료

Skollagen(School Act) 1997:1212.

• 인터넷 신문

SvD. Starkt stöd för välfärdsstaten (Strong Support for the welfare state). 2010-12-5