

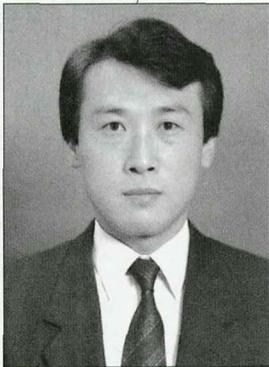
인구 및 가족정책의 당면과제와 발전방향

Population and Family Policies : Current Issues and Future Direction

1. 최근의 인구변동은 어떠한 양상인가?

인구변동은 출생, 사망, 인구이동 등을 주요 요인으로 하여 설명된다. 그런데 이들 인구변동요인 중 우리 사회에서 급격한 변화를 보이는 것은 출생과 사망이다. 출생은 주로 합계출산율(TFR: Total Fertility Rate)에 의하여 측정되는데 산업화 초기단계인 1960년의 합계출산율(여성 1명의 생애동안 출산아수) 6.0은 2000년에는 1.47 수준에 머무를 정도로 출산율 저하는 극심하였다. 이와는 대조적으로 발전된 보건의료수준과 국민의 건강에 대한 높은 인식으로 평균수명은 지속적으로 연장되고 있다.

이와 같은 출산력 및 사망력 수준의 급격한 변화는 인구변동에 지대한 영향을 초래하여 향후 인구규모, 인구구조는 종전에 경험하였던 것과는 현저하게 상이한 양상을 보일 것으로 사료된다. 특히 출산력 수준에 직접적 영향을 주는 경제력, 교육수준, 여성취업, 결혼가치관, 자녀가치관 등의 지표는 우리 사회의 출산력을 더욱 저하시킬 것이라는 예측을 낳고 있어 장기적 관점에서 우려를 더하고 있는게 사실이다.



金勝權

한국보건사회연구원 인구가족팀장

이러한 우려는 최근 통계청에서 실시한 「장래인구추계」¹⁾ 결과에서 뚜렷하게 보여준다. 따라서 본고는 동 인구추계의 전제 조건을 조명하고, 향후 급격한 인구변동의 지속성 여부와 그 영향을 검토하여 향후 인구정책과 가족정책의 방향을 제시하고자 한다.

2. 인구변동은 지속될 것인가?

현재의 인구변동은 향후에도 지속될 것인가? 아니면 일시적 현상이기 때문에 종전의 수준으로 복귀할 것인가? 이와 같은 의문에 대한 해답은 인구변동에 영향을 주는 세 지표인 출산력, 사망력, 국제이동을 전망함으로써 예측이 가능하다.

1) 저출산 수준은 지속될 것인가? 반등할 것인가?

인구변동의 지속성 여부에 가장 큰 영향을 주는 것은 출산력 수준의 변화이다. 그런데 출산력 수준의 변화전망에 관한 현재의 뜨거운 논쟁은 크게 두 상반된 견해로 구분될 수 있다. 하나는 낙관주의적(樂觀主義的) 견해로 최근 우리 사회에 나타나고 있는 출산력의 저하는 강력한 정부의 가족계획사업과 IMF 경제위기 후에 나타난 일시적인 현상이며, 곧 종전의 출산율 수준으로 반등할 것이라는 의견이다. 다른 하나는 우려주의적(憂慮主義的) 견해로서 최근의 출산율 저하는 사회변화에 따라 나타나는 당연한 결과이며, 비록 1996~1999년간에 발생된 출산율의 큰 폭 저하는 IMF 경제위기 후에 나타난 일시적인 현상이어서 조만간 반등될 가능성은 있으나 그 수준은 극히 미미할 것이며, 합계출산율은 1.5~1.6의 매우 낮은 수준에서 정체할 것이라는 의견이다.²⁾

출산력 및 사망력 수준의 급격한 변화는 인구변동에 지대한 영향을 초래하여 향후 인구규모, 인구구조는 종전에 경험하였던 것과는 현저하게 상이한 양상을 보일 것이다.

- 1) 동 인구추계는 다음과 같은 세 가지 가정에 의하여 실시되었다. 첫째, 출산력 수준은 미혼율 증가 및 초혼연령 상승으로 현재보다 약간 저하된 1.36~1.39 수준에 머물 것임. 둘째, 사망력 수준은 경제·의료기술의 발전과 건강에 대한 국민적 관심증대에 힘입어 점차 감소되어 평균수명은 점진적으로 연장될 것임. 셋째, 국제이동은 최근 5년간 보여준 출국초과 현상이 향후에도 유지될 것임.
- 2) 일본에서 저출산 문제는 1980년대에 이미 시작하였으나 많은 학자들이 저출산

전자는 우리나라의 출산력 전환이 서구 선진국의 경우와 같이 사회·문화적 발전에 보조를 맞춘 장기간에 걸쳐 이룩된 것이 아니라 정부의 강력한 인구증가억제정책에 의한 단기간의 성과로 나타난 것이기 때문에 가족계획사업에 의한 인구증가억제정책을 폐지할 경우 종래에 이룩한 높은 피임실천율은 저하하고 출산율은 다시 상승할 것이라는 주장이다. 반면에, 후자는 국민사이에 소자녀 규범이나 저출산 분위기가 이미 조성되어 있기 때문에 비록 정부의 가족계획사업이 약화되고 인구증가억제정책이 폐지되었다 하더라도 출산행태의 속성상 현재의 수준에서 크게 벗어나지 않는 안정적 저출산 수준을 유지할 것이며, 더군다나 출산장려정책을 펼치더라도 그 효과성에는 한계점이 있기 때문에 결코 인구대치수준(TFR 2.1)까지 출산율이 상승하지는 못할 것이라는 의미이다.³⁾

한 사회에서 출산율에 영향을 주는 주요 직접적 요인은 미혼율과 기혼부인의 출산자녀수이다. 미혼율은 미혼자의 결혼가치관과 초혼연령, 기혼부인의 출산자녀수는 자녀가치관과 이상자녀수가 결정적 역할을 하게 된다. 따라서 최근 우리 사회의 결혼가치관, 초혼연령, 자녀가치관, 이상자녀수 등의 수준을 살펴봄으로써 향후의 출산수준 전망이 가능할 것이다.

(1) 결혼가치관의 저하

우리 사회는 모든 남녀가 일정 연령에 달하면 결혼을 해야 한다는 보편혼의 특징을 갖고 있었다. 그러나 최근에는 이러한 결혼관이 점차 변화하여 누구나 결혼을 해야 한다는 결혼에 대한 절대적 가치는 개인에 따라서 결혼을 하지 않을 수도 있다는 상대적 가치로 변화하고 있는 양상을 보이고 있다. 결혼에 대하여 소극적 및 부정적 태도를 가진 부인은 43.6%이었고, 적극적 또는 긍정적 태도를 보인 부인은 55.6%로 나타났다. 따라서 아직까지 우리나라 기혼부인은 결혼의 필요성을 강조하고는 있지만

을 일시적인 현상으로 보고 조만간 출산력이 회복될 것으로 낙관하였으며, 그리고 출산장려정책에 대한 반대여론이 많았기 때문에 공식적인 출산촉진정책 없이 저출산에 대한 부문별 대책을 수립·시행해 왔음. 그러나 직업을 갖고 경제적으로 독립을 원하는 여성이 증가하여 25~29세 미혼율이 1950년 1/3에서 현재 2/3로 증가하였으며, 자녀교육비의 증가와 주간보호시설의 부족 등으로 인하여 출산율은 지속적으로 감소되어 결국 합계출산율이 크게 저하함으로써 1989년 '1.57 쇼크'가 발생함.

3) 이에 관한 논의는 2000년 12월 한국인구학회 세미나에서 발표된 「최근 출산력 및 가족보건의 변화양상과 정책방안」(김승권)에서 상술되고 있음.

표 1. 15~64세 기혼부인의 특성별 '결혼 필요성'에 관한 태도

(단위: %, 명)

연령	반드시 해야 함	하는 편이 좋음	해도 좋고 하지 않아도 좋음	하지 않는 편이 좋음	모르겠음	계(수)
전체	26.2	29.4	38.2	5.4	0.8	100.0(10,601)
15~24세	18.7	33.2	42.5	4.7	0.9	100.0(214)
25~29세	13.8	30.6	51.2	3.8	0.6	100.0(1,224)
30~34세	13.9	31.1	49.9	4.8	0.2	100.0(1,614)
35~39세	17.6	29.4	46.1	5.8	1.0	100.0(1,855)
40~44세	21.3	30.4	40.6	6.7	0.9	100.0(1,728)
45~49세	30.8	30.9	32.1	5.1	1.1	100.0(1,263)
50~54세	41.0	27.6	25.0	5.6	0.8	100.0(957)
55~59세	47.9	26.4	19.4	5.5	0.9	100.0(929)
60~64세	52.1	24.6	17.4	5.3	0.6	100.0(817)

자료: 김승권 외, 『2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원, 2000.

점차 퇴색되고 있는 것으로 짐작된다. 더욱이 젊은 기혼여성들의 결혼에 관한 태도는 더욱 소극적이라는 점으로 미루어 보아 미혼여성은 기혼부인에 비하여 결혼을 소극적 또는 부정적으로 생각하는 경향을 더욱 강하게 갖고 있음을 짐작케 한다.

(2) 초혼연령의 상승

여성의 초혼연령 상승은 교육에 대한 열망, 미혼여성의 취업기회 확대 그리고 자아성취 욕구의 증대 등에 기인되는 것으로 보고되고 있다. 실제 우리나라 남녀의 초혼연령은 1960년 남자 25.4세, 여자 21.6세에서 지속적으로 상승하여 2000년에는 남자 29.3세, 여자 26.5세로 40년 동안 남자는 3.9세, 여자는 4.9세가 상승하였다. 물론 1960년과 1970년의 통계자료는 초혼연령이 아니라 혼인연령이기 때문에 재혼연령의 영향을 감안한다면 실제 초혼연령의 상승폭은 이보다 더 큰 것이다. 이와 같은 초혼연령의 상승추세는 향후에도 지속될 것으로 전망되며, 미혼율은 더욱 증가할 것으로 판단된다.

출산율에 영향을 주는 주요 직접적 요인은 미혼율과 기혼부인의 출산자녀수로서, 미혼율은 미혼자의 결혼기회관과 초혼연령, 기혼부인의 출산자녀수는 자녀기회관과 이상자녀수가 결정적 역할을 하게 된다.

표 2. 성별 평균 초혼연령(1960~2000년)

(단위: 세)

성	1960 ¹⁾	1970 ¹⁾	1987	1990	2000
남 자	25.4	27.1	27.3	27.9	29.3
여 자	21.6	23.3	24.5	24.9	26.5

주: 1) 평균 혼인연령임.

자료: 경제기획원, 『인구 및 주택센서스』, 1960, 1970.

통계청, 『인구동태통계연보』, 각 연도.

(3) 자녀가치관의 저하

자녀의 가치는 사회변화에 따라 달라지게 된다. 과거 농경사회에서의 자녀는 가계 계승, 노동력의 창출, 노후부양기대 등의 의미에서 중요시되었으나 산업화 사회에서는 많은 수의 자녀가 부부의 자녀부양부담을 증가시키며, 부부중심의 가족생활이 강조되는 등으로 인하여 소자녀관이 형성됨으로써 자녀가치는 상대적으로 약화되고 있는 추세이다.

이는 우리나라에서도 나타나는 현상으로 자녀필요성에 대한 주관적 태도에서 알 수 있다. 한 부부가 결혼하면 '반드시 자녀를 가져야 한다'는 태도를 보인 부인은 1991년 90.3%에서 1997년 73.7%, 2000년 58.1%로 급격한 감소를 보였다. 반대로 '자녀를 갖는 것이 바람직'하거나 '없어도 상관없다'고 응답한 부인은 1991년 8.5%에서 1997년 26.0%, 2000년 41.5%로 큰 폭의 증가를 보였다. 특히 '자녀가 없어도 상관없다'는 부인이 1997년 9.4%, 2000년 10.0%로 나타났다는 사실은 자녀가치관의 가장 특징적 변화로 볼 수 있다. 결국 '결혼하면 자녀는 반드시 가져야 한다'는 견해를 가진 부인은 많이 존재하고는 있지만 점차 퇴색되고 있음을 알 수 있다.

표 3. 15~44세 유배우부인의 '자녀 필요성'에 대한 태도(1991~2000년)

(단위: %, 명)

연도	반드시 가져야 함	반드시 가질 필요는 없음			모르겠음	계(수)
		소계	갖는 것이 좋음	없어도 무관		
1991 ¹⁾	90.3	8.5	-	-	1.2	100.0(7,448)
1997	73.7	26.0	16.6	9.4	0.3	100.0(5,409)
2000	58.1	41.5	31.5	10.0	0.5	100.0(6,363)

주: 1) 1991년은 15~49세 기혼부인을 대상으로 하였으며, 반드시 자녀를 가져야 하는지 또는 반드시 가질 필요는 없는 지만을 질문함.

자료: 한국보건사회연구원, 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 각 연도.

(4) 이상자녀수의 안정적 저수준

한 사회의 구성원들이 생각하고 있는 자녀의 가치관을 측정할 수 있는 지표는 전술한 자녀가치관 외에도 이상자녀수가 있다. 사실 이상자녀수는 자녀가치관을 파악하기 위해 가장 널리 사용하는 변수로서 응답자가 '가장 이상적이라고 생각하는 자녀수'를 의미한다. 이상자녀수는 1980년대 중반까지는 점차 줄어들었으나 1990년대부터는 약간 상승하는 양상을 보였으며, 2000년은 약간 저하하였다. 즉, 이상자녀수는 1994년 2.2명에서 1997년 2.3명으로 소폭 증가하였으며, 2000년에는 2.2명이었다.⁴⁾ 이와 같이 출산율의 저하와 이상자녀수의 감소가 동시에 나타난 것은 IMF 경제위기를 경험하면서 자녀양육부담이 가중되었기 때문으로 사료된다. 즉, 부인의 개인적 및 가족환경의 변화가 이상자녀

표 4. 15 ~ 44세 유배우부인의 연령별 평균 이상자녀수 변동추이

(단위: 명)

연령	1976	1982	1985	1988	1991 ¹⁾	1994	1997	2000
15~24세	2.4	2.1	1.8	1.8	1.8	2.0	2.1	2.1
25~29세	2.5	2.2	1.9	1.9	1.9	2.1	2.1	2.1
30~34세	2.8	2.5	2.0	2.0	2.1	2.2	2.2	2.2
35~39세	3.0	2.6	2.1	2.0	2.2	2.3	2.3	2.3
40~44세	3.2	2.9	2.2	2.1	2.3	2.3	2.3	2.3
전체	2.8	2.5	2.0	2.0	2.1	2.2	2.3	2.2

주: 1) 1991년은 기혼부인을 분석대상으로 함.

자료: 경제기획원 조사통계국·가족계획연구원, 『1974년 한국출산력조사』, 1977.

한국보건사회연구원, 『전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 각 연도.

4) 합계출산율은 1993년 1.75, 1996년 1.71, 그리고 1999년 1.425로 지속적인 저하를 보이고 있음에도 불구하고 이상자녀수는 1994년 2.2명에서 1997년 2.3명으로 소폭이나마 증가하였고, 2000년에는 2.2명으로 미미하게 저하된 양상을 보였음. 이와 같은 결과는 일반적으로 합계출산율과 이상자녀수가 개발도상국과 선진국에서 그 내용은 다르지만 반비례하는 측면이 있기 때문으로 사료됨. 즉, 고출산율을 보이는 개발도상국에서는 출산율이 이상자녀수보다 높게 나타나고, 안정된 저출산 수준을 유지하고 있는 선진국에서는 이상자녀수가 출산율보다 높게 나타나는 경향이 있다는 것임. 일본 및 서구 선진국의 사례에서 찾아볼 수 있는데, 특히 일본은 합계출산율이 1.72이던 1986년에 이상자녀수는 2.5명을 나타내었고, 1994년에는 합계출산율이 1.50으로 저하하였음에도 불구하고 이상자녀수는 2.6명으로 상승하였음.

산업화 사회에서는 많은 수의 자녀가 부부의 자녀양육부담을 증가시키며, 부부중심의 가족생활이 강조되는 등으로 인하여 소자녀관이 형성됨으로써 자녀가치는 상대적으로 약화되고 있는 추세이다.

수에 대한 가치관을 변화시켰다고 하겠다.

이상으로 미혼자와 기혼자의 결혼 및 출산 관련 행태를 논의하여 보았다. 한 사회에서 출산율의 변화는 미혼율 수준과 기혼여성의 출산수준에 의하여 결정되며, 특히 미혼여성의 출산이 매우 적은 우리 사회에서는 더욱 그러하다. 미혼여성의 결혼이 지연됨으로써 미혼율이 상승하고 있으며, 이러한 경향은 더욱 강화되고 있음을 보았다. 다른 한편으로 기혼여성의 자녀에 대한 가치관은 저하되고 있다.

결혼의 연장과 기혼여성의 소자녀관의 정착은 최근 경제적 어려움으로 인하여 일시적인 결혼 및 출산의 지연현상이 사실이라고 하더라도 우리 사회에서 출산율의 갑작스런 변화는 기대할 수가 없을 것으로 전망된다. 즉, 다소의 상승요인이 없지는 않지만 그 폭은 매우 제한적으로 이루어질 것이라는 전망이 가능하다. 한 마디로 소자녀관의 정착, 저출산율의 지속은 당연한 것으로 받아들여야 할 것으로 사료되며, 이에 대한 대책을 강구하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다.

이와 같은 관점은 실제로 최근 통계청에서 실시한 「장래인구추계」의 기본전제에서도 그대로 나타난다. 즉, 동 추계를 위한 출산력 수준의 변동을 2000년 1.47에서 2005년 1.37, 2010년 1.36, 2020년 1.37, 그리고 2030년 1.39로 예측하였다는 것이다. 그럼으로써 출생아 규모는 1970년 100만 7천명이던 것이 지속적으로 저하하여 2000년에는 63만 7천명, 2030년에는 38만 8천명에 불과한 것으로 전망된다.

표 5. 합계출산율 및 출생아수 추이(1970~2030년)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030
합계출산율(명)	4.53	2.83	1.59	1.47	1.37	1.36	1.37	1.39
출생아수(천명)	1,007	865	659	637	532	503	424	388

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2001. 11.

2) 사망력 저하는 지속될 것인가? 반등할 것인가?

보건의료기술의 발전, 경제수준 향상에 의한 영양개선, 건강에 대한 관심증대 등으로 향후 우리 사회의 사망률은 지속적으로 감소될 것이다. 이는 통계청의 「장래인구추계」의 가정에서도 잘 보여준다. 즉, 평균수명이 2000년 75.9세에서 2010년 78.8세, 2020년 80.7세, 2030년 81.5세. 그리고 2050년에는 83.0세로 지속적 연장을 예측하

고 있다.

그런데 사망력은 저하될지라도 인구규모가 크기 때문에 사망자수는 1971년과 1981년 각각 23만 8천명이던 것이 지속적으로 증가하여 2000년에는 24만 7천명, 2030년에는 50만명, 그리고 2050년 73만 2천 명이 될 것으로 전망된다. 따라서 2010년대 후반에는 출생아수보다 사망자수가 더 많을 것이며, 이는 인구규모의 감소가 본격화됨을 시사하는 것이다.

표 6. 평균수명 및 사망자수 추이(1971~2050년)

(단위: 세, 천명)

	1971	1981	1991	2000	2010	2020	2030	2050
평균수명	62.3	66.2	71.7	75.9	78.8	80.7	81.5	83.0
남자	59.0	62.3	67.7	72.1	75.5	77.5	78.4	80.0
여자	66.1	70.5	75.9	79.5	82.2	84.1	84.8	86.2
사망자수	238	238	250	247	298	390	500	732

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2001. 11.

3) 인구의 출국초과는 지속될 것인가?

인구변동 요인으로서 국제이동은 출산력 및 사망력 수준변화보다는 상대적으로 미약한 영향을 준다. 최근 5년간 국제이동은 외국인의 입국보다 내국인의 출국이 더 많아 국제순이동(입국자수-출국자수)은 '음(마이너스)'으로 여전히 출국초과현상을 보이고 있다. 물론 향후 국내의 노동력 부족, 특히 3D 업종에서의 노동력 부족현상이 가중될 경우 입국초과가 나타날 수도 있지만 아직까지는 출국초과이며, 동 수준은 계속될 것으로 전망되고 있다.

3. 인구정책과 가족정책은 왜 통합 및 연계 추진되어야 하나?

인구정책은 다른 거의 모든 사회정책에 직접적인 영향을 주고받는 정부정책의 기본으로서의 역할을 한다. 이와 같이 인구정책이 중요한 이유는 국가구성의 기본요소인 인구는 모든 정책의 대상이며, 정책은

결혼의 연장과

기혼여성의 소자녀관의 정착은 최근 경제적 어려움으로 인한 일시적 현상이라고 하더라도 우리 사회에서 출산율의 갑작스런 변화는 기대할 수가 없을 것으로 전망된다.

국민을 위하여 존재하기 때문이다.

특히 향후의 인구정책은 가족정책과의 통합 및 연계추진하지 않으면 실효성을 거두기 어려운 측면이 있다. 이는 다음과 같은 몇 가지 이유에서이다. 첫째, 우리나라 인구전환에 가장 영향을 주고 있는 출산력 수준의 변화는 가족원수를 감소시킨 결과로 나타났기 때문이다. 둘째, 결혼가치관, 자녀가치관 등의 가족가치관적 요인이 출산력 수준의 변화에 직접적 영향을 주기 때문이다. 셋째, 기혼부인의 취업증대는 가족 내의 역할변화를 초래하며, 이는 자녀양육과 노부모부양에서 부인의 역할감소가 초래될 수 있기 때문이다. 넷째, 기혼부인의 사회활동과 가족 내에서의 성차별적 요소, 즉 가부장제적 가치관은 여성의 다중적 역할부담을 주어 출산력에 영향을 주기 때문이다.

따라서 여성의 경제활동참여율 증대, 가족지원정책의 확대·강화, 그리고 출산율의 상승 및 저하 등의 변인은 상관관계가 강하게 존재하기 때문에 인구정책은 가족정책과 밀접한 관련이 있으며, 이를 정책수립에 활용하여야 만이 실질적이고 효율적인 정책추진이 가능할 것이다.

4. 바람직한 인구정책과 가족정책의 추진방향은?

인구정책은 개인의 인구행태에 영향을 주어 한 국가의 적정인구를 실현하고 이를 유지토록 함과 아울러 인구자질을 향상시켜 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 제반 정책을 일컫는다. 이러한 인구정책은 크게 인구영향정책과 인구대응정책으로 구분되는데, 전자는 인구현상에 직접적인 관계를 갖는 출산력 억제, 인구이동 및 인구자질에 관한 정책을 의미하며 후자는 인구변화로 인한 사회적·경제적 현상의 적응과 관련된 제반 정책을 의미한다. 일반적으로 인구정책이라 함은 전자를 지칭하며 우리나라에서도 이를 중심으로 한 인구정책이 추진되어 왔다. 1960년 초반부터 추진된 우리의 인구정책은 그 억제측면에서는 성공적인 결과를 얻었으나 분산 및 이동정책, 그리고 인구대응정책은 아직 미숙함을 보이고 있는 실정이다. 따라서 인구전환에서의 후기안정국면에 접어들 것으로 예측되는 21세기의 인구구조는 많은 심각한 시사점을 우리에게 던져준다.

서구 선진국의 경험에 비추어 보아 기술발전에 의한 기술집약적 산업이 주류를 이루고 있을지라도 장기적 저출산에 대한 대응방안 마련을 사회정책의 우선 순위에 두

고 있다. 저출산 국가의 대부분인 유럽국가들은 여성의 사회활동이 보편적이고, 이를 지원하기 위한 복지서비스 수준이 잘 구축되어 있으며, 그리고 유색인종을 이민으로 쉽게 받아들이고 있음에도 불구하고 저출산의 심각성을 인식하여 이에 대한 대책을 다각적으로 마련하고 있음은 이를 단적으로 보여주는 것이다.

최근의 인구변동은 인구규모와 인구구조에 있어서 급격한 변화를 초래하고 있으며, 이는 향후 출산수준을 어떻게 변화시켜야 할 것이며, 인구자질의 향상은 어떠한 효과를 가져올 것인가에 대한 논쟁을 제기하고 있다. 또한 산업화, 서구화, 도시화의 급속한 진행과 함께 핵가족화, 여성취업 증대와 그로 인한 자녀양육 및 노인부양의 어려움, 이혼 및 조기 성인사망 증대로 인한 결손가족의 증대 등 다양한 측면에서의 가족정책이 요구되고 있다.

이러한 관점에서 다음과 같은 바람직한 인구정책 및 가족정책을 제시하고자 한다.

1) 인구자질향상 및 생식보건증진을 위한 정책

신인구정책에 의해 폐지된 사회지원시책으로부터의 자원은 취약계층, 청소년, 및 도시빈민계층에 지속적으로 제공되어야 하며, 가족계획사업은 모자보건, 가족복지, 여성의 재생산 권리, 재생산 생활의 질과 생식보건 등 보다 광범위한 영역까지 확대되어야 한다. 따라서 1996년에 시행된 건강증진사업과의 연계추진으로 생식보건사업 및 가족보건사업은 삶의 질을 증진시킬 수 있는 가족계획서비스 등의 생식보건관련 사항을 증진시켜 나가야 할 것이다. 아울러 기혼부인의 높은 인공임신중절률은 생식보건의 관점에서 심각한 문제점을 내포하며, 또한 많은 연구는 미혼여성의 인공임신중절에 대한 우려를 나타내고 있으므로 정부는 미·기혼여성의 인공임신중절을 예방할 수 있는 생식보건사업을 주도해 나가야 할 것이다. 그렇지만 이러한 사업, 특히 미혼여성을 대상으로 한 사업을 추진하는 책임은 민간기구가 맡는 것이 바람직할 것이다.

인구정책은 가족정책과 밀접한 관련이 있으며, 이를 정책수립에 활용하여야 만이 실질적이고 효율적인 정책수진이 가능할 것이다.

2) 출산력 회복정책의 추진

우리보다 먼저 저출산을 경험하고 있는 서구 선진국과 일본에서는 다양한 출산장려정책에도 불구하고 출산율의 현저한 상승은 찾아보기 힘들다. 단지, 출산율의 추가 저하를 예방하고, 제한적인 수준에서 회복한 경우가 성공적이었다. 이는 출산율의 저하 정책에 의하여서만 이루어진 것이 아니고 그 사회의 경제적, 문화적, 가치관적 요인들이 복합적으로 작용하여 이루어낸 결과이기 때문이다.

그렇지만 최근 우리 사회에서 나타나고 있는 출산율의 급격한 저하는 장기적으로 인구규모, 인구구조 등에 막대한 부정적 영향을 줄 것으로 우려되기 때문에 출산율의 추가저하를 막기 위한 정책추진이 조속히 이루어져야 할 필요가 있다. 이는 인구정책이 100년 대계를 바라보고 추진되어야 하는 특성을 갖기 때문이다. 이를 위하여는 첫째, 결혼을 통한 가족형성의 개인적 및 사회적 중요성이 강조되어야 할 것이다. 둘째, 자녀양육을 위한 가장 큰 부담이 되고 있는 사교육비, 사회적 위험 등을 감소시키는 방안이 있어야 한다. 셋째, 부인의 자아육구증대는 여성취업률의 상승으로 연결되고 있는 점을 감안하여 부인이 취업을 안정적, 지속적으로 유지할 수 있는 방안이 강구되어야 할 필요가 있다. 이러한 점은 다음 정책방안에서 상술된다.

3) 출생성비균형을 위한 정책

현재의 출생성비불균형이 장기간 계속된다면 여성부족에 기인하는 결혼 및 가족형성 등 심각한 사회문제를 야기시킬 것이다. 그러므로 성비의 균형을 유지하고 성선택을 위한 인공임신중절행위를 방지하기 위하여 다음과 같은 정책이 필요하다.

첫째, 성비불균형의 사회에 대한 반작용을 이해시키고 여아의 지위를 향상시키려는 노력; 둘째, 여성지위향상을 위한 사회제도 및 지원시책의 지속적인 개선; 셋째, 여성이 사회경제개발에 기여할 수 있도록 여성의 고용 및 사회참여 증대; 넷째, 남녀평등사상 함양을 위한 홍보 강화; 다섯째, 의료 및 사회기관을 통한 태아에 대한 성차별행위의 철저한 감시; 마지막으로 태아성감별행위와 성선택적 인공임신중절의료행위 금지규정의 홍보 및 집행강화 등이다.

4) 해외교포 및 국내 외국인 근로자 그리고 지역인구에 대한 관심 강화

해외로 이주한 재외국민의 삶의 질을 향상시키고 그들이 한국인으로서는 자긍심을 갖고 살아갈 수 있도록 정부차원의 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 특히 소수민족으로서 살아가고 있는 그들의 문제점과 그 해결책이 무엇인지를 파악하기 위한 연구가 심도 있게 이루어져야 할 것이다. 통계청의 『한국의 사회지표』에 의하면, 1995년 현재 국내 체류중인 외국인 근로자는 약 5만명으로 나타났으나, 법무부 자료에 의하면, 1997년 4월 현재 국내 체류중인 외국인은 약 29만 8천명이었다. 물론 외국인 체류자가 모두 근로자는 아니지만 국내 외국인 근로자는 합법적이든 불법적이든 상당수에 달하는 것으로 보여진다. 따라서 이들에 대한 인구정책적 배려와 연구가 있어야 할 것이다. 또한 특정지역에 대한 인구의 과밀화를 방지하고 경제사회발전의 지역간 불균형을 없애기 위하여 정부 및 지방자치단체는 지역인구의 삶의 질을 향상시키기 위한 지역의 특성과 삶에 대한 연구 및 인구정책을 펼쳐야 할 것이다.

5) 사회경제개발에 여성인력의 활용을 증진시키는 정책

최근 발간된 한 보고서에 의하면, 한국의 여성인력 활용실태는 OECD 국가 중 최하위이며, 캐나다의 1970년대보다도 못한 수준이라고 지적하면서 2010년에 세계 10위권의 선진국이 되기 위해서는 여성인재활용이 필수적이라고 제안하였다. 또한 이와 같은 목적을 달성하기 위해 성평등 교육, 다양한 인력양성, 모성보호 및 보육지원, 탄력적 근무시간제도, 재취업 교육 및 훈련 등 많은 장애요인이 해결되어야 할 것을 강조하고 있다. 개인, 가족, 사회, 그리고 국가의 발전을 위하여 보다 깊은 관심을 가져야 할 영역이 어디인지, 우리가 지향해야 할 것이 무엇인지를 명확하게 제시해주는 지적이다.

여성의 경제활동참가에 대한 욕구는 급증하고 있으나 공급 및 수요 양 측면의 문제점으로 인하여 큰 괴리가 존재하고 있는 것이 우리의

최근 우리 사회에서 나타나고 있는 출산율의 급격한 저하는 장기적으로 인구규모, 인구구조 등에 막대한 부정적 영향을 줄 것으로 우려되기 때문에 출산율의 추가저하를 막기 위한 정책수진이 조속히 이루어져야 할 필요가 있다.

현실이다. 특히 최근 IMF 경제위기 극복과정에서 남성보다는 여성이 우선적으로 배출되는 불이익을 당한 경우가 많았고, 노동시장의 유연성을 강조하는 시대적 요청에 따라 정규직보다는 임시직 및 일용직의 고용패턴이 증가하고 있다. 특히 장기간의 취업노력에도 불구하고 실패한 실망실업자를 감안할 경우 우리 사회에서의 여성실업자는 엄청난 것으로 판단된다. 이러한 현상은 성차별적 사회(gendered society)를 조장하는 데 한 몫을 할 것이며, 이는 저출산에 의하여 야기될 향후의 노동력 부족에 대처할 수 없을 것으로 보여 우려된다. 또한 사회활동을 원하는 고학력의 유휴 여성 노동력을 활용하는 방안을 적극 강구함으로써 이들을 사회발전에 동참토록 하는 방안도 필요하다.

저출산 사회에서 여성의 경제적 및 사회적 활동의 보장을 위한 구체적 방안을 제시하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 성차별 요인을 제거하고, 성평등사회를 구현하기 위한 지속적인 노력이 뒤따라야 한다. 특히 사회제도에서뿐만 아니라 실질적인 성평등이 이루어질 수 있도록 지도·감독 및 감시체계가 강화되어야 할 것이다. 이는 여성인력의 활용에 있어서 가장 중요하게 다루어져야 할 내용이다.

둘째, 여성인력의 자질향상을 위한 직업교육 및 훈련 프로그램의 내실화를 기하고, 취업 또는 자원봉사와 연계될 수 있는 체계가 지역사회단위로 갖추어져 있어야겠다. 물론 여성을 위한 직업교육 및 훈련 프로그램이 다양하게 이루어지고 있으나 형식적이라는 비판을 받고 있으며, 더군다나 취업과의 연계가 극히 미흡하다고 한다. 따라서 이들 프로그램 교과과정의 초점은 수요자의 욕구를 충족시킬 수 있어야 효과성 및 효율성 측면에서 성공을 거둘 수 있을 것이다.

셋째, 노동시장 유연화 정책에 의하여 증가된 임시직, 일용직, 시간제 근무 등의 취업여성은 소득과 출산 및 육아를 선택하여야 하는 과중한 부담을 안고 있는 게 현실이다. 따라서 이들을 위한 모성보호정책이 다각적으로 마련되어야 할 것이다.

6) 노인인력 활용과 노인의 삶의 질을 증진시키기 위한 정책

정부는 노인을 위한 혁신적인 정책과 활동을 개발하여야 한다. 무엇보다도 일을 계속하기 원하는 많은 건강하고 활동적인 노인을 위하여 현재의 고용정책과 정년정책은 변경되어야 한다. 현재는 실직자가 많고, 공공 및 민간영역의 구조조정이 마무리되

지 않아 시기상조인 측면이 있으나, 점진적(1~2년)인 정년연장이 바람직하다. 아울러 새로운 직업과 빠른 기술적 변화에 적응할 수 있도록 노인근로자를 대상으로 한 재교육 프로그램이 필요하다. 그리고 무능력한 노인을 돌볼 수 있는 가정방문 간호사업 및 가정봉사원 파견제도 확충과 노인의 건강을 다루는 제반 시설·장비 확보와 실버산업을 육성할 수 있는 방안이 절실하다.

7) 가족의 역할과 기능을 강화하기 위한 정책

현대 산업사회에서 약화되고 있는 가족의 기능을 강화하고, 여성을 포함한 가족원 전체의 「삶의 질」을 개선하기 위하여 가족을 단위로 한 총체적이고 체계적인 사회적 지원이 이루어질 수 있도록 하는 가족친화적 여성정책이 추진되어야 한다. 특히 미혼율 증대, 출산율 감소, 여성경제활동참가의 증대 등 가족 및 여성을 둘러싼 사회적 환경의 끊임없는 변화에도 불구하고 전통적인 가부장제적 가치관의 잔존으로 우리나라 여성의 가족 내에서의 역할은 의존적, 종속적인 측면과 다중적 역할부담이 병존하고 있는 실정이다. 따라서 여성의 가족 내에서의 역할과 기능을 적절히 수행할 수 있도록 하는 사회적 지원체계를 강화해 나가야 할 것이다. 이를 위한 정책은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 결혼의 필요성, 가족형성가치 등의 약화는 독신여성을 증가시키고 미혼율 상승의 원인이 되고 있으므로 미혼여성에 대한 가족 및 결혼가치관의 인식변화를 위한 홍보·교육의 강화가 필요하다.

둘째, 점차 증가하게 될 취업여성의 가정 및 직장생활에서의 양립과 자녀양육에 대한 사회적 지원이 강화되어야 한다.

셋째, 취업은 여성으로 하여금 전통적으로 가정에서 수행하고 있는 역할에 대한 부담을 느끼게 되며, 이는 미혼여성에게는 결혼기피, 기혼여성에게는 출산기피로 다가오게 되므로 가정에서의 역할을 경감시키기 위한 다양한 복지서비스가 제공되어야 할 것이다.

가족의 기능을 강화하고, 여성을 포함한 가족원 전체의 「삶의 질」을 개선하기 위하여 가족을 단위로 한 총체적이고 체계적인 사회적 지원이 이루어질 수 있도록 하는 가족친화적 여성정책이 추진되어야 한다.

5. 결 론

우리나라의 인구변동은 다른 어느 국가보다도 급격하게 이루어지고 있다. 이는 최근의 「장래인구추계」 결과에서 뚜렷이 보여주고 있어 향후의 인구 및 가족정책의 추진에 조심스러운 접근이 요구됨을 시사하는 것이다. 즉, 급격한 인구변동을 완화시키면서도 이에 대응하기 위한 정책이 강구되어야 함을 의미한다. 이러한 관점에서 본고에서는 향후의 인구정책과 가족정책을 제시하고 있다. 물론 이러한 정책은 다른 정책과 직·간접적 관계를 맺기 때문에 연계하여 추진하는 것이 바람직하며, 그 결과를 수시로 평가하고 환류하는 과정이 필수적이다.

특히 저출산 국가에서는 지속적 출산저하로 인한 인구고령화, 노동력 부족, 국가경제의 침체 등에 대처하기 위해 많은 노력을 기울여 왔으나 출산율의 증가 또는 지속적 저하 예방을 위한 직접적 정책수단을 강구하기보다는 다른 사회·경제적 정책과 연계시켜 정책목표를 달성하고자 하였다. 즉, 인구정책의 목표를 여성정책, 아동정책, 가족정책 등의 다른 정책목표들과 통합(integrated), 균형(balanced)을 유지하는 차원에서 달성코자 하였다. 이는 출산관련 정책이 복지정책과의 구별이 곤란하고, 성평등 관련 정책과도 혼용되어 있기 때문일 것이다. 결국 인구 및 가족정책은 종합적 정책으로서의 성격을 가지므로 이들 정책이 다른 국가정책에 미치는 영향을 사전에 예측하고 조정하여 추진하여야 효율성을 극대화시킬 수 있을 것으로 사료된다. ❏