연구보고서 2008-20-2

저출산고령사회관련 주요현안 및 대응방안 연구

Major Issues in and Policy Responses to Korea's Low Fertility and Aging Population

오영희·박승희·구성열·김경철
이인재·이견직·권오정·김경래

한국보건사회연구원
저출산고령사회연구센터

저출산고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구

연구보고서 2008-20-2

발 행 일 2008년 12월
저 자 오 영 희 외
발 행 인 김 용 하
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전 화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인 쇄 처 대명기획
가 격 9,000원

ⓒ 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-512-1 93330

머리말

우리나라는 세계에서 가장 낮은 출산수준과 가장 빠른 고령화 속도가 미래의 사회경제적 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상에 지대한 저해요인으로 작용하여 선진국으로의 진입이 어렵다는 것이 세계은행을 포함한 국제관련 기관의 공통적인 견해이다.

이와 같은 저출산 및 고령화 문제에 대처하기 위하여 정부는 지난 2005년 5월 18일 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하였고, 2006년에는 236개 세부사업이 포함된 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006～2010)을 수립하여 범 정부차원에서 추진하고 있다.

정부의 저출산·고령화 대책이 시행된 지 2년에 불과하여 인구정책의 속성상 그 효과를 평가하기에는 시기상조이다. 그러나 우리나라 출산율은 2005년의 1.08명에서 2007년의 1.26명으로 증가되다가 2008년 상반기부터 결혼율이나 출산율이 다시 저하되는 추세를 보이고 있어 최근의 출산율 변동요인에 관한 분명하고 설득력이 있는 연구가 필요한 실정이다.

최근 미국에서 서브 프라임 모기지로 발단된 범세계적인 실물경제의 불황은 자동차산업을 포함한 각계의 구조조정에 따른 대량실업으로 이어져 현재의 불황은 장기간 지속될 것으로 예상된다. 이는 1987년에 우리나라의 경제위기에 있었던 저출산의 여파와 같은 현상이 재연될 가능성도 배제할 수 없다. 이미 많은 국가에서 실직으로 인한 결혼 및 출산 연기가 속출되고 있고, 이와 같은 경제불황은 상당 기간 지속될 것이라는 전망은 저출산대책의 획기적인 보강이 수반되지 않는 한 출산율 증대도 매우 어려울 것으로 예상된다.

특히 최근에 수행된 많은 연구결과에 의하면 우리나라의 저출산 원인중

결혼, 가족 및 자녀(출산)에 관한 가치관의 변화와 자녀양육 및 교육에 따른 경제적 부담이 가장 핵심적인 요인이었다면 앞으로 사교육비의 절감뿐 아니라 저출산 문제를 해결하기 위한 교육제도의 개선방안은 매우 중요한 의미를 내포한다.

한편 제1차 저출산·고령사회 기본계획에 포함된 고령사회정책의 기본방향은 노인들이 품위있는 노후생활을 영위할 수 있고 생산적인 사회구성원으로서의 역할 수행이 가능한 기반을 구축하는데 초점을 두고 있으며, 이를 실현하기 위한 실천전략은 노후생활 기반의 구축, 건강한 생활보장, 안전하고 활기찬 노후생활기반의 구축과 관련된 세부과제로 구성되어 있다.

최근 정부는 노후소득보장 사각지대 해소차원에서 종래의 경로연금을 대체하여 2007년부터 전체노인의 60%에게 국민연금가입자 평균소득월액의 5%(84,000원)를 지급하는 기초노령연금제도를 도입하였고, 노후 의료보장분야에 있어서도 노인성질환에 대한 건강보험 보장성 확대, 노인장기요양보험제도의 도입('08.7.1) 및 노인요양 인프라의 확충, 치매 노인의 종합적 관리와 지원체계의 구축 등 괄목할만한 발전을 이룩하였다.

그러나 기본계획에 포함된 세부과제 중 노인가구의 주거기준 설정 및 주택개조 지원, 고령인력활용을 위한 생산적 고령화시스템구축, 고령친화산업의 육성 및 기술개발과 관련된 시책은 관련법의 제정 등 제도적 기반은 구축되어 있으나 제반 제약요인으로 인하여 체계적이고 지속적인 추진이 미진한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 연구주제가 출산부문의 경우; 1) 노동시장의 변화와 대응 방안, 2) 경제변동과 대응방안, 3) 저출산 대응 교육정책의 방안에 관한 주제가 선정되었고, 고령사회부문에서는; 1) 노인인력의 활용방안, 2) 고령친화산업의 활성화방안, 3) 노인주거정책방안이 선정되었다.

그러나 저출산·고령화 현상은 사회·경제·문화·보건·의료적 제 요인의 상호작용 결과로서 다학제적인 연계와 다양한 현안 과제에 대한 연구가

지속적으로 수행될 예정이다.

각 주제별 연구는 관련 전문가에 의하여 집필되었으며, 수행한 연구결과를 중심으로 “저출산·고령사회 전문가포럼”을 개최하여 연구결과의 정책 활용도를 제고하였다. 장별 집필자는 다음과 같습니다.

소출산(少出産)과 노동시장	박승희
저출산과 경제성장	구성열
저출산 사회의 교육정책방안	김경철
고령화와 노인인력활용방안	이인재
고령화와 고령친화산업	이견직
고령화와 주거정책방안	권오정

본 연구에 참여하여 주신 원내외 연구진께 깊은 감사를 드립니다. 또한 보고서의 원고를 세밀하게 검토한 본원의 이삼식 연구위원과 선우 덕 연구위원께 감사드립니다. 마지막으로 본 연구결과는 우리 연구원의 공식적 견해가 아니라 연구자의 개별입장을 대변함을 밝혀둔다.

2008월 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 하

목 차

Abstracts ····· **1**

요 약 ····· **3**

제 I 부 저출산과 경제·사회 ····· **7**

제1장 소출산(少出産)과 노동시장 ····· **9**
제1절 서론 ····· 9
제2절 출산과 노동시장의 관계에 관한 이론적 논의 ····· 11
제3절 노동시장이 저출산율(소출산)에 미치는 영향과 대응방안 ····· 21
제4절 출산이 노동시장에 미치는 영향과 대응방향 ····· 45
제5절 결론 ····· 52

제2장 저출산과 경제성장 ····· **56**
제1절 서론 ····· 56
제2절 저출산과 경제성장에 관한 이론적 고찰 ····· 58
제3절 저출산과 경제성장: 한국의 경우 ····· 79
제4절 결론 ····· 96

제3장 저출산 사회의 교육정책 방안 ····· **98**
제1절 서론 ····· 98
제2절 한국의 저출산 실태 및 원인 ····· 101
제3절 출산율 회복을 위한 국내외 정책 방안분석 ····· 110
제4절 저출산 대응 교육정책 검토 ····· 127
제5절 저출산 대응 교육정책 방향 ····· 136

제6절 결론 ····· 159

제Ⅱ부 고령화와 경제·사회 ····· 163

제4장 고령화와 노인인력활용방안 ····· 165
제1절 서론 ····· 165
제2절 고령자 고용정책 현황과 과제 ····· 168
제3절 노인일자리사업 전개과정과 성과 ····· 177
제4절 노인일자리사업 과제와 전망 ····· 185
제5절 결론 ····· 200

제5장 고령화와 고령친화산업 ····· 202
제1절 서론 ····· 202
제2절 고령친화산업 정의 및 활성화 필요성 ····· 205
제3절 고령친화산업 활성화 비전 및 전략 ····· 211
제4절 고령친화산업의 경제적 파급 효과 ····· 214
제5절 고령친화 산업별 활성화 전략 ····· 220
제6절 결론 ····· 241

제6장 고령화와 주거정책방안 ····· 243
제1절 서론 ····· 243
제2절 고령화에 대응한 노인주거정책의 필요성 ····· 245
제3절 노인가구의 주거 실태 ····· 264
제4절 노인가구 유형별 주거 수요 ····· 270
제5절 노인가구를 위한 주거 정책 ····· 277
제6절 결론 ····· 305

참고문헌 ····· 315

표 목 차

〈표 2-1〉 양 질간 상충관계 유무에 따른 저출산의 경제적 효과 ····· 76
〈표 2-2〉 c_a, q_h의 추정 결과 ····· 82
〈표 2-3〉 자녀의 교육년수가 자녀수에 대하여 갖는 탄력도(ε_{hn})의 추정결과 · 83
〈표 2-4〉 시뮬레이션을 위한 대안적 전제 ····· 88
〈표 2-5〉 인구 및 경제활동인구전망: 사망률 20년간 10% 개선,
경제활동참가율 75%(20-60세) 및 20%(60-80세) ····· 89
〈표 2-6〉 출산율이 경제성장에 미치는 영향: TFR 1.8인 경우와
TFR 1.4인 경우의 차이(%) ····· 95
〈표 3-1〉 출생아 수 및 합계출산율 ····· 101
〈표 3-2〉 소규모 학교 통폐합현황(초등학교 1982-2005) ····· 130
〈표 3-3〉 OECD 국가의 유아교육취원율 현황 ····· 137
〈표 3-4〉 연도별 보육시설 설치·운영 현황 ····· 138
〈표 3-5〉 부모의 영·유아 양육비 부담 ····· 139
〈표 3-6〉 보육·교육비 지원체계(2006) ····· 140
〈표 4-1〉 고령자 고용촉진장려금의 지원건수 및 지원인원 ····· 173
〈표 4-2〉 고령자 고용촉진장려금의 고용촉진효과: 전산업 ····· 174
〈표 4-3〉 고령자 우선고용직종 선정 기준과 해당 직종 ····· 175
〈표 4-4〉 고령자 우선고용직종 제외 직종과 예외 ····· 176
〈표 4-5〉 사업유형별 정의 및 예시 ····· 179
〈표 4-6〉 공공부문 노인적합형 일자리 직종 ····· 194
〈표 5-1〉 고령친화산업의 시장규모 추정(모태산업대비) ····· 216
〈표 5-2〉 모태산업 및 고령친화산업의 연간고용창출 효과 ····· 217

〈표 5- 3〉 모태산업과 고령친화산업 부문별 취업유발효과 ····· 219
〈표 6- 1〉 노인전용 주거시설에 입주하려는 이유 ····· 253
〈표 6- 2〉 노인전용 주거시설 선택 시 고려사항(1순위) ····· 254
〈표 6- 3〉 노인전용 주거시설에 입주하지 않으려는 이유 ····· 255
〈표 6- 4〉 가정 내 안전사고 장소별 사고유형 ····· 257
〈표 6- 5〉 노인단독가구의 주택 내 안전사고 실태(중복응답) ····· 259
〈표 6- 6〉 주택에서의 노인 안전사고 경험 및 사고유형 종합 비교 ·· 260
〈표 6- 7〉 노인가구의 주택 내 안전사고 경험과 사고 이유 ····· 261
〈표 6- 8〉 노인가구의 주택개조 희망여부와 희망사항 ····· 262
〈표 6- 9〉 저소득 노인대상 정부지원에 대한 의견 ····· 263
〈표 6-10〉 노인가구의 주택 유형 ····· 264
〈표 6-11〉 노인가구의 주택 점유 형태 ····· 265
〈표 6-12〉 노인가구의 현 주택에서의 거주기간 ····· 266
〈표 6-13〉 노인가구 거주 주택의 주택경과년수 ····· 266
〈표 6-14〉 노인가구의 현 주택의 노후도 ····· 267
〈표 6-15〉 노인가구의 최저주거기준 미달가구 규모 ····· 269
〈표 6-16〉 거주 주택 내 안전시설 설치여부 및 필요성 ····· 270
〈표 6-17〉 고령자가구의 대표적 유형과 우선지원대상 해당여부 ····· 272
〈표 6-18〉 노인가구 유형별 주거유형 수요 분포(요약) ····· 274
〈표 6-19〉 노인가구 유형별 주거선택 확률 ····· 276
〈표 6-20〉 일반주택을 제외한 지역별 주거유형 수요 분포(요약) ····· 277
〈표 6-21〉 1990년대 이후 노인복지시설관련 제도 변화 ····· 279
〈표 6-22〉 노인주거복지시설 현황(2008년 기준) ····· 280
〈표 6-23〉 노인주거복지시설의 유형과 입소 대상, 절차, 비용 ····· 281
〈표 6-24〉 고령자를 위한 국민임대주택 공급계획(2005～2007) ····· 284
〈표 6-25〉 대한주택공사 고령자 국민임대주택 공급계획 ····· 285

〈표 6-26〉 일본 법률에 의한 주택개조 지원내용 ····· 290
〈표 6-27〉 법률로 규정하고 있는 주택개조 기준(영국) ····· 291
〈표 6-28〉 지방정부의 주택개조기준(영국) ····· 291
〈표 6-29〉 노인가구의 주택공간별 개조기준 ····· 294
〈표 6-30〉 신규 국민임대주택에서의 장애인·노약자를 위한 편의시설 설치기준 ····· 298
〈표 6-31〉 노인복지관련 법 ····· 299
〈표 6-32〉 재가노인복지시설 제공서비스, 시설수, 이용인원(2007) ····· 302
〈표 6-33〉 재가노인복지 서비스내용, 이용대상자, 이용절차, 이용비용(2007.8.3 이후) ····· 303
〈표 6-34〉 노인유형별 부처별 주요 노인주거정책(프로그램) 제안 ····· 307

그림 목차

[그림 2- 1] 생산함수(F)의 변화와 성장요인의 분해 ····· 61
[그림 2- 2] 출산율 저하가 요소집약성에 미치는 영향 ····· 64
[그림 2- 3] s, d, n이 일정한 경우 경제성장경로 ····· 66
[그림 2- 4] 저출산이 요소집약성에 미치는 영향 ····· 67
[그림 2- 5] 인구의 질 상승이 미치는 효과 ····· 71
[그림 2- 6] 인구의 양, 질간 상충관계를 고려시 질적 변화의 효과 ··· 73
[그림 2- 7] 시간경과에 따른 출산율 저하 효과의 발생과정 ····· 77
[그림 2- 8] 평균수명 불변을 전제로 한 분석 결과(단, 감가상각률(20년간)=0.6) ··· 91

〔그림 2- 9〕 평균수명 불변을 전제로 한 분석 결과(단, 감가상각률(20년간)=0.2) ·· 92
〔그림 2-10〕 평균수명 상승을 고려한 분석 결과
(단, 감가상각률(20년간)=0.2) ····· 93
〔그림 2-11〕 평균수명 상승과 연령별 경제활동참가률을 고려한 분석 결과
(단, 감가상각률(20년간)=0.2) ····· 94
〔그림 3- 1〕 출생아 수 및 합계출산율 추이 ····· 102
〔그림 3- 2〕 육아휴직율 추이(2002-2007) ····· 108
〔그림 3- 3〕 인구고령화(65세 이상 인구) 추이 ····· 134
〔그림 3- 4〕 연령별 여성경제활동 참가율 비교 ····· 157
〔그림 4- 1〕 노인일자리사업 연도별 추진실적 ····· 177
〔그림 4- 2〕 노인일자리사업 추진체계 ····· 178
〔그림 5- 1〕 고령친화산업과 노인복지제도의 선순환 구조 ····· 210
〔그림 5- 2〕 고령친화산업 활성화에 따른 기대효과 ····· 211
〔그림 5- 3〕 고령친화산업 활성화 비전, 목표 및 전략 ····· 212
〔그림 5- 4〕 고령친화산업과 모태산업의 연평균 고용창출 증감률 비교 ··· 218

<Abstract>

Major Issues in and Policy Responses to Korea's Low Fertility and Aging Population

Despite the issue of low fertility and population ageing has attracted increasing attention in Korean society, fertility trends have shown no signs of reversing. Posting the total fertility rate of 1.08 in 2005, the birthrate rose slightly in two succeeding years. However, there are signs that the recent economic recession is further decreasing the birth rate. Due to the recent recession, young people are delaying marriage while married couples avoid or postpone having children. Moreover, considering that the proportion of Korean population aged 65 and over has reached 10 percent in 2008, the society is expected to gradually experience problems that an aged society will bring about.

The government has already taken pre-emptive measures, particularly including 『the Basic Plan on Low Fertility and Aging Society』, to deal with problems associated with low fertility and population aging. However, the Plan is at a critical juncture for the re-examination of its long-term direction since now is the time to establish the Second Plan.

Problems associated with low fertility and population aging are not restricted to a decline in the number of children or problems of the elderly, but low fertility and population aging cause various socio-economic problems as well. Problems arising from demographic imbalance have a negative

influence on the society as a whole. Therefore, a nation's future depends on how to respond to these challenges.

In this regard, this study has selected six issues that are important in addressing low fertility and population aging: labor market, economic growth and education policy for low fertilityand utilization of the elderly labor force, elderly-friendly industry and housing policy on population aging. In addition, strategies have been drawn up from a macro perspective rather than a micro perspective.

Among the key recommendations are the following. Since the difficulty of balancing work and family after childbirth,due to a tendency toward a small family or family breakdown, and a high cost of the reproduction of the labor force are impediment to childbirth, efforts are needed to reduce the cost of reproducing the labor force and strengthen family ties. Population policy must undergo qualitative changes, which focus on reducing the level of expenditures for the education of children and providing quality education to increase the productivity of next generations. Recognizing individual differences among the elderly individuals,elderly employment service needs to be more concerned about the quality, not the number, of jobs it provides. A comprehensive and systematic roadmap for elderly-friendly industry is necessary. Lastly, housing policy has to be strengthened in order to cater to the needs of elderly people.

요 약

1. 연구의 목적

□ 저출산·고령화로 인한 파급효과를 최소화하기 위해서는 출산율을 적정수준으로 회복시켜 인구구조의 균형을 유지하고, 고령사회에 안정적으로 적응하기 위한 사회기반을 조속히 구축하기 위한 사회적 노력이 요구됨.

- 저출산·고령화 현상은 인구학적, 사회·문화적, 경제적, 보건·의료적 제 요인의 상호작용 결과로서 다학제간 연구 뿐 아니라 다양한 현안 과제에 대한 연구가 필요하며, 이를 통해 저출산·고령사회대응 정책의 효과성을 제고할 수 있음.

2. 주요 연구내용

□ 저출산과 경제·사회

- 저출산과 노동시장에 관한 주제에서는 노동시장이 출산에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고 출산율을 올릴 수 있는 노동시장관련 정책의 방향을 제안하였음. 또한 출산율 저하가 노동시장에 어떤 문제를 야기하는가를 예견해 봄으로써 이와 관련된 장기적 대처 방향을 탐구
- 저출산과 경제성장에 관한 주제에서는 저출산과 경제성장의 관계를 이론적으로 살펴보고, 저출산이 한국의 경제성장에 향후 어떤 영향을 미치게 되는지를 실증적으로 적용하여 봄으로서 향후 정책과제와 대응방안을 모색

– 저출산과 교육정책에 관한 주제에서는 저출산 현상의 원인과 영향을 분석하고, 출산율 회복을 위한 국내외 정책 및 교육정책을 검토하여 향후 저출산 대응 교육정책 방향을 제시

□ 고령화와 경제·사회

– 노인인력활용에 관한 주제에서는 고령자 고용정책과 노인일자리사업의 현황에 대한 분석과 이에 기반한 노인일자리사업의 지속적 확대를 위한 방안을 모색

– 고령친화산업에 관한 주제에서는 고령친화산업과 밀접히 관련된 환경변화와 함께 고령친화산업의 개념과 중요성, 부문별 고령친화산업의 활성화 필요성과 유망 품목의 발굴, 정부 지원정책 및 정책 방향 제시

– 노인주거정책에 대해서는 노인주거와 관련된 기존자료를 토대로 유형별 노인가구의 주거 수요를 파악하고, 주거정책의 현황을 분석하여 향후 고령사회에 대응한 노인 주거정책의 방안을 도출

3. 결론 및 정책적 시사점

가. 저출산과 경제·사회

□ 저출산과 노동시장

– 출산과 노동이 병행되기 위해서는 출산과 양육으로 노동이 장애받지 않도록 하여야 하고, 노동 때문에 출산과 양육이 방해받지 않아야 함.

- 노동과 양육의 병행을 지원하고 노동력의 재생산 비용을 축소
- 출산과 양육으로 인해 취업과 승진, 일자리 유지 등 법적인 보호장치 개발, 충분한 무상 보육시설의 운영, 유급 휴가제도의 도입
- 실용적이고 저렴한 주택 공간 보장, 아동양육비의 지원, 낭비적인

줄 세우기 교육제도의 철폐, 모든 교육에 대한 공적 비용 부담 등

- 출산·양육의 자연스러운 협업체계 및 문화적 중요성 인식이 필요하며, 가족공동체 강화를 지향하는 사회복지정책 추구

□ 저출산과 노동시장

– 양-질간 대체관계가 전제되지 않은 저출산(Ln)은 경제적으로 무의미하며 정책적으로 고려의 대상이 될 수가 없는 것과, 다른 하나는 양-질간 대체관계가 전제된 상황에서 출산율과 관련된 정책은 경제의 질, 즉 생산성을 택할 것인가 또는 규모를 택할 것인가 하는 선택문제

- 인구정책의 방향은 큰 양적 감소를 치루지 않는 질적 전환
- 양(출산율)의 질(교육)에 대한 탄력도가 작다는 것은 자녀교육으로 인하여 출산율이 저하되는 정도가 크지 않음을 뜻함. 따라서 양의 질에 대한 탄력도를 작게 하려면 자녀 교육비를 저하시켜야 함.

□ 저출산사회의 교육정책 방안

– 출산과 양육에 대한 사회 책임을 강화하여 가족과 사회, 국가가 함께 동참하는 시스템을 구축하고 부모의 양육 부담을 경감

- 국공립 보육 및 교육 시설의 확충, 영유아 보육·교육에 대한 행·재정적 지원, 육아휴직제도 강화

– 저출산 대응을 위한 교육시스템 모색

- 다양한 육아지원 인프라 구축, 공교육 강화를 위한 교육의 질 확보, 효율적인 학제 개편, 교사양성체제 구축

– 저출산 관련 학교 교육내용 마련

- 양성 평등적 문화조성, 가족의 유대감 형성을 위한 가족단위 문화여건 조성

– 출산·양육, 교육의 사회적 책임을 인식하고 적극적·체계적인 정책 실시

나. 고령화와 경제·사회

□ 고령화와 노인인력활용방안

- 일자리 유형별 참여자 특성을 고려한 사업 실시
  - 정책대상자 선정기준의 다양화, 사업유형별 목표 및 참여자의 특성 고려
- 노인일자리사업 발전 전략
  - 노인일자리사업 업그레이드 전략, 사업수행체계 보강, 노인적합형 일자리 개발, 노인 인적자원 강화와 생애 경력개발 추진체계 보강

□ 고령화와 고령친화산업

- 고령친화산업의 활성화를 위한 산업분야별 지원 정책 및 정책 방향을 제시하고, 정부 역할의 중요성을 제시
- 벤처기업의 활성화를 위해 시도되는 기술개발, 경영지원, 시장판로 개척 등을 한꺼번에 지원해 주는 원스탑 서비스 지원
  - 고령자의 신체적 특성을 고려한 광범위한 DB 자료 구축, 성공사례의 개발 및 확산 등에 대한 지원체계 마련
- 고령친화산업 전반에 대한 종합적이고 체계적인 고령친화산업 활성화 로드맵 마련, 상품별 보편적 디자인 방안 및 각종 제작 기준 마련

□ 고령화와 노인주거정책방안

- 노인 주거수요에 연계된 지원 프로그램 개발 및 부처간의 연계 강화, 지역사회 중심의 재가복지로의 전환
  - 노인전용시설 공급 및 지원제도의 현실화, 노인주거복지 정책의 수혜자 확대, 농촌노인특화사업 추진
- 고령자전용 임대주택 공급 활성화와 운영방안 개발
  - 유니버설 디자인(Universal Design)이 반영된 일반주택 공급 지원

제 I 부 저출산과 경제·사회

제1장 소출산(少出産)[1]과 노동시장

박 승 희[2]

제1절 서론

최근 우리 사회에 출산율이 급격하게 저하되면서, 대한민국 더 나아가 한민족 공동체의 존속이 의심스러울 정도의 상황에 처해 있다.

그렇다면 왜 출산율이 낮아졌는가? 여러 가지 원인을 지적할 수 있겠지만, 그 중요한 원인으로 우리 삶의 방식의 변화, 특히 생존수단을 획득하는 방식의 변화를 지적하지 않을 수 없다. 그 동안 우리 사회는 자급자족(自給自足)하던 전통적 삶의 방식에서 자본주의적 상품에 의존하는 현대적 삶의 방식으로 급격하게 변화하였다. 자본주의적 상품 시장의 발전은 노동시장의 발전을 수반한다. 이 노동시장은 생존자원의 생산 및 분배와 밀접한 관련을 맺는다. 현대 자본주의 사회의 전체 차원에서 보면 이 노동시장은 주요 의식주 자원의 분배 방식인 반면, 가족의 차원에서 보면 의식주 자원의 획득 과정이다. 먹고 자고 입고 사는 것은 가족을 중심으로 이루어지므로, 노동시장의 발전은 출산의 둥지이기도 한 가족과 출산 그 자체에 많은 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 출산율을 올리고자 한다면 노동시장이 출산율 저하에 어떤 방식으로 영향을 미치는가에 대해서

---

1) 흔히 저출산(低出産)이란 용어를 많이 사용한다. 그러나 이것은 어색한 표현이다. 출산은 많거나 적은 것이지 높거나 낮은 것이 아니기 때문이다. 물론 저출산율이란 용어는 사용이 가능하다. 비율은 높거나 낮기 때문이다.

2) 성균관대학교 사회복지학과 교수

도 살펴볼 필요가 있다.

출산의 과소는 어떤 문제를 야기할 것인가? 흔히 먼저 지적하는 문제는 경제 성장의 둔화(鈍化)이다. 물건 살 사람이 줄어들어 물건 값은 내리는데도, 일할 사람도 감소하여 인건비가 오르니 투자가 줄어서 경제 성장이 둔화(鈍化)될 것이라는 것은 누구나 예측할 수 있다. 그런데 출산율의 저하가 가져올 문제를 주로 경제 성장의 저하로만 보는 태도는 옳지 않다. 이것은 마치 죽음을 앞둔 사람이 돈 걱정만 하고 있는 것과 같다. 출산율의 저하는 우리 사회 존폐에 관한 문제이다. 우리 민족 혹은 사회가 지속되기 어려운 상황이 전개되는데, 어찌 돈 걱정만 해서야 되겠는가? 뒤에서 다시 언급하겠지만 출산율의 저하는 경제 혹은 돈을 중시하는 물신주의적 세계관에서 연유되는 바가 가장 크다고 볼 수 있다. 이미 스스로 이 사회를 지속시킬 동력을 상실해 가고 있고, 그 이유가 경제 물신주의인데도, 여전히 사회 혹은 인간은 보지 못 한 채 경제만을 걱정한다. 한 사회의 패망 혹은 성원 대체로 이어질 수 있는 출산율의 저하는 삶의 의미, 특히 지금 사람들의 눈이 고착(固着)되어 있는 '경제 성장'의 목적까지 뒤흔드는 재앙(災殃)이거나 변혁이다. 따라서 우리는 심지어 경제 성장을 멈추는 것은 물론 후퇴시키더라도 출산율을 올릴 수 있다면 올려야 하는 위급한 상황에 처해 있다. 이런 시각에서 우리는 소출산이 경제 성장이나 노동시장과 어떤 관련이 있는가를 살펴보아야 할 것이다.

노동시장은 출산율의 저하에 영향을 미치듯이, 반대로 출산율의 저하는 노동시장에 영향을 미칠 수밖에 없다. 출산율의 저하는 필요로 하는 생존자원의 양과 질, 곧 노동의 양과 질을 변화시켜 노동력의 수요량과 질의 변화를 야기할 뿐만 아니라, 노동력의 공급량과 질을 변화시키기 때문이다. 이런 변화의 과정에서 많은 문제들이 발생할 수밖에 없다. 우리는 출산율이 저하됨에 따라 노동시장에 어떤 문제들이 어떻게 발생할 것인가를 예견해 보고자하며, 이것이 대안 탐색을 위한 출발점이 될 수 있을 것이다.

본 연구에서는 노동시장이 출산에 어떤 영향을 미치는가를 짚어보면서 출산율을 올릴 수 있는 노동시장관련 정책의 방향을 제안(提案)해보고, 출산율 저하가 노동시장에 어떤 문제를 야기하는가를 예견해 봄으로써 이와 관련된 장기적 대처 방안을 탐구하는 실마리를 찾아보고자 한다.

제2절 출산과 노동시장의 관계에 관한 이론적 논의

1. 출산의 본성(本性)

남녀가 만나 사랑하는 것은 자연 현상이다. 봄이 되면 이 산 저 들에 꽃이 피는 것과 같다. 만남의 인(因)은 여러 연(緣)과 결합하여 임신과 출산의 과(果)를 낳는다. 임신도 출산도 인위(人爲)인 듯하나, 원래는 자연현상이다. 양육도 출산과 분리할 수 없는 자연현상이다. 일단 아이를 낳으면, 사랑하며 키우지 않을 수 없다[3]. 양육의 거부는 자연현상에서 벗어나는 것으로서 고통을 수반한다. 사랑하는 남녀는 임신과 출산을 통해 아이를 사랑하고 아이의 사랑을 받는다. 이것이 우리의 생활세계를 구성하는 중요한 요소가 된다.

원래 자연 상태에서는 남녀의 만남과 출산을 분리하기가 쉽지 않았다. 물론 성교(性交)의 인(因)은 여러 연(緣)이 뒤따라야 하므로 모든 성교가 출산으로 이어지는 것은 아니다. 그러나 성교의 즐거움이 출산의 결과로 자연스럽게 이어지지 않았다면 인류는 이미 이 지구상에 없을 것이다. 성교에 통합된 출산도 벌·나비가 꽃 속에 즐거이 노닐면 의도하지 않았지만 새끼들이 생기고 과실도 열리는 것과 같은 자연현상이다. 그런데 영리한

3) 그래서 아이를 안쓰러움의 독재자(Beck, 1986: 193; 1997: 197)라 부르는 이도 있다. 그러나 따지고 보면 아이가 독재를 하는 것이 아니라, 아이를 대하는 사람이 스스로 그러한 것(自然)이다.

인간은 성교의 즐거움과 출산을 마음대로 분리할 수 있는 비밀을 발견하였다. 이것이 성교의 쾌락을 추구하는 인간을 임신, 출산과 양육의 고통으로부터 해방시켰다. 출산과 무관하게 성교를 실컷 즐길 수 있게 되었다. 그런데 이 해방은 고통으로부터 벗어남만이 아니라 사랑함과 사랑 받음의 기회 상실과 인간의 존재 근원의 파괴로 이어지기도 한다. 아무튼 현대사회에서는 성교와 출산의 분리가 '자연현상'이고, 성교에서 분리된 출산은 인위(人爲)이다. 출산은 선택이 되었고 그 선택은 자유의 영도를 넓혔다. 그러나 선택은 번민도 낳았다. 바로 이것이 없다면 소출산이 사회문제가 되지 않을 것이다.

인간이, 특히 여성이 임신하고 출산하며 아이를 양육하는 것은 삶의 일부이다. 인간의 삶은 그 자체가 자연현상이면서 동시에 외부 자연에 적응하는 것이다. 인간의 자연에 대한 적응은 인간 자체의 자연과 외부 자연의 조화이다. 인간과 외부 자연이 조화를 이루기 위해서는 인간이 자신의 생존이 가능하도록 자연을 변화시켜야 한다. 그 변화란 주로 의식주에 필요한 재화와 용역을 획득하는 것이라고 할 수 있다. 이것이 노동이다. 노동은 인간의 생존에 필수적이다. 그런데 임신·출산·양육·성장[4]은 삶의 일부이므로 당연히 자연현상이면서 자연에 적응하는 것이다. 임신·출산·양육·성장을 위해서도 노동이 필수적이다. 요약하면 노동이 없다면 인간이 없고 인간이 없다면 임신·출산·양육·성장도 없다. 반면 노동이 존속하기 위해서는 출산과 양육이 필수적이다. 이 임신과 출산·양육·성장이 없다면 인간은 없고, 인간이 없어지면 노동도 없기 때문이다. 노동이 없으면 출산이 없고, 출산이 없으면 노동도 없다. 노동과 출산은 분리할 수 없다. 출산과 노동은 삶의 일부로서 통합되어 있는 것이 그 본성(本性)이다. 따라서 출산과 양육을 이유로 노동을 할 수 없게 하거나 노동한다고 출산과 양육을 금지하는 것은 인간의 삶 자체를 파괴하는 것이다. 이것은 동물에

4) 아이의 입장에서 보면 양육은 성장이다.

게도 비 동물적이다.

그런데 자연경제에서는 모든 사람이 출산·양육과 노동에 다 참여하였다. 출산만 하고 노동하지 않은 여성과, 반대로 노동만 하고 아이들의 출산과 양육에 기여하지 않은 남성은 매우 예외적이었다. 이것이 가능한 것은 출산 양육과 노동이 시간과 공간적으로 분리되지 않았기 때문이다. 노동을 하다가 출산을 하고 출산을 하다가 노동을 하였다. 출산의 연속인 양육도 마찬가지다. 양육을 한다고 노동을 할 수 없거나 노동을 한다고 양육을 할 수 없는 것은 아니었다.

임신은 남녀가 만나야만 이루어진다. 낳음도 태어남도, 기름도 자람도 홀로 되는 것이 아니다. 출산과 탄생, 양육과 성장도 남의 도움이 없으면 불가능하다. 출산과 양육을 위해서는 협업(協業)이 필수적이다. 출산과 양육은 결코 젊은 여성만의 일이 아니다. 공동체 성원 모두, 특히 남자의 일이기도 하다. 이것은 동물도 마찬가지다. 종족의 번식 과정에 참여하지 않은 수컷을 본 적이 있는가? 이런 점에서 보면 임신, 출산과 양육은 사회적 과정이다. 따라서 출산과 양육의 책임은 공적일 수밖에 없다.

역사적으로 볼 때 출산과 양육은 주로 가족이란 사회 단위를 중심으로 이루어졌다. 이것은 출산과 양육을 다 하는 사회조직은 모두 가족이라는 점을 통해서도 알 수 있다. 물론 모든 가족이 출산과 양육을 하는 것은 아니다. 아이를 낳고 싶어도 낳지 못하는 경우도 있고, 아이를 양육하지 않는 가정도 있다. 뿐만 아니라 출산과 양육이 가족에서만 이루어지는 것은 아니다. 예컨대 출산만 하고 아이를 기르지 않은 미혼모나, 양육만 하는 보육원을 가족이라 말하기에는 무리가 있을 것이기 때문이다. 그러나 가족이 출산과 양육을 하지 않는 경우는 예외(例外)적이며[5], 가족 밖의 출산과 양육은 보완(補完)적이다. 그러므로 출산과 양육의 문제는 가족을 중심으로 이해할 수밖에 없다. 특히 전통사회에서는 가족은 대가족이고,

5) 물론 비정상적인 것은 아니다.

그 대가족은 이웃이나 친족 공동체에 심어져 있었다. 출산과 양육은 그 공동체 속의 일원인 개인에게 중요한 삶의 과정이다. 개인은 다른 사람의 출산과 양육에 의해서 삶을 시작하고, 출산과 양육을 하면서 출산과 양육에 보답하고, 출산과 양육에 대한 보답을 받으며 생을 마감한다. 이것은 욕구의 생성과 충족의 과정이다[6]. 한편에서 이것은 크고 작은 사회의 유지 과정이다. 출산은 개인에게도 유익하고 사회에도 유익하다. 따라서 출산과 양육의 이득은 사적이면서도 공적이다.

위에서 살펴본 바와 같이 출산과 양육의 책임도 사적이면서 공적이고 그 결과도 사적이면서 공적이다. 이것을 출산과 양육의 공사성(公私性)이라고 부르기로 한다. 그럼에도 불구하고 출산과 양육을 특히 가족, 특히 여성의 사적인 책임으로만 이해하는 경우 출산에 문제가 생기고 그 문제는 공적인 문제를 야기할 수밖에 없다.

2. 노동시장의 원리(原理)

노동시장은 노동력 시장의 줄임 말이다. 그래서 노동시장을 이해하려면 노동력과 시장을 이해해야 한다.

노동력이란 노동을 할 수 있는 힘, 노동능력을 의미한다. 이 능력에는 정신적인 것과 육체적인 것이 다 포함된다. 노동은 이 노동력을 사용하는 것이다. 노동은 인간이 자연에 적응하는 것으로서 외부 자연을 자신의 욕망[7] 혹은 욕구(needs) 충족을 위해서 자연을 변형시키는 것이다. 노동은 인간의 존속에 필수적이다. 인간의 생존에는 욕망이 필연(必然)이며, 욕망 충족에는 노동이 필수(必須)이기 때문이다.

시장은 상품을 교환하는 곳이다. 원래 상품은 교환을 목적으로 생산한

---

6) 이에 대해서는 박승희(2004:Ⅳ장)를 참조하기 바란다.

7) 여기에는 육체적인 것과 정신적인 것, 직접적인 것(소비재를 통해서 충족됨)과 간접적인 것(생산재를 통해서 충족됨)이 다 포함된다(Marx, 1987; Marx, 1991: 1장).

것이다[8]. 이 때 교환은 분업을 전제로 한다. 서로 다른 상품을 생산할 때만 교환이 가능하기 때문이다. 이 교환은 이해타산적이며 단기적이고 단편적이다. 이것은 정의적이고 장기적이며 복합적인 교환과는 상반된다. 이것은 백화점의 고객과 점원의 관계를 부자간의 관계와 비교해 보면 잘 알 수 있다. 상품을 교환할 때 구매자, 판매자는 상품, 혹은 교환 수단인 돈의 크기와 질에만 정신을 모으기 때문에 인간인 자신과 상대를 보지 못하며, 마치 상품이 인간의 의지와 별개로 움직인다고 착각한다. 이런 현상을 상품물신주의라고 부른다(Marx, 1991: 1장). 여기서는 사람과 사람 관계가 마치 물건들의 관계로 착각(錯覺)되는데, 이런 현상(現狀)을 인간관계가 '물상화'되었다고 표현한다[9].

노동시장은 노동력이란 상품을 사고파는 곳이다. 노동력을 파는 사람은 노동자이고 노동력을 사는 사람은 자본가이다. 노동자가 노동력을 팔 수 있는 가장 중요한 조건은 궁핍이다. '궁핍의 채찍'이 노동력을 팔게 한다. 자본가는 노동력을 사서 그 노동력을 사용한다. 이 시장에서도 물신주의가 작동하며 인간관계는 물상화된다.

상품시장이 지속되기 위해서는 상품이 계속 생산되어야 하는 것처럼 노동시장이 지속되기 위해서는 노동력이 지속적으로 생산되어야 한다. 노동력의 생산을 흔히 노동력의 재생산이라 부르는데, 노동력의 재생산은 인간이 삶을 유지하고 출산하고 양육하며 교육하는 것이다. 노동력이란 상품은 인간 그 자체와 분리할 수 없으므로 노동력의 재생산은 인간의 삶과 인간 자체의 재생산이다.

노동시장은 출산과 직결되어 있는 가족의 변화에 지대한 영향을 미친다. 노동력 상품을 포함한 상품을 교환하는 인간관계는 가족관계를 포함

---

8) 물론 상품의 발전은 생산하지 않은 것까지 상품으로 만드는 경향이 있다. 그 대표적인 것이 토지이다.

9) 자세한 것은 박승희(2007: Ⅱ장)을 참조하기 바란다.

한 모든 인간관계를 이해타산적인 관계로 전환시키는 경향이 강하다. 이것이 개인화의 심리를 추동하는 가장 강력한 사회적인 힘이다. 이 개인화의 물결이 가족의 문 앞에서 멈추지 않는다(Beck, 1986: 175; 1997: 178). 개인화되면서 가족은 공동체로부터 고립되고 축소되고 해체된다. 노동시장은 심리적 수준에서만 가족의 해체 경향에 기여하는 것은 아니다. 노동시장은 가족을 실질적으로 고립 축소 해체시킨다. 노동시장이 발전하기 전에는 사람들은 자급자족의 경제를 꾸리며 모여서 가족과 이웃을 이루며 살아간다. 그러나 노동시장이 발전하면 노동시장의 참여를 준비하거나[10] 참여하기 위하여 개인들은 가족과 이웃으로부터 시간적으로나 공간적으로 분리된다. 정도의 차이는 있지만 교육이 시작되면서부터 인간은 가족으로부터 상당한 시간 동안 공간적으로 분리된다. 심지어 '기러기 가족'의 경우처럼 가족과 헤어져 사는 경우도 다반사(茶飯事)다. 이런 분리가 개인화와 가족의 고립 축소 해체 경향을 가속화시킨다.

노동시장은 사람과 사람만을 가르는 것이 아니다. 노동시장은 시간과 공간의 차원에서 삶을 노동시장에 참여하는 것과 나머지 것, 공적인 것과 사적인 것으로 분할한다. 노동시장에 참여하여 상품을 생산하는 활동은 가치를 생산하는 것이며 공적인 것으로, 그렇지 않은 것은 심지어 생산활동이지라도 가치를 생산하지 않는 사적인 것으로 간주된다. 자본주의 사회에서 이것은 가사노동이 국민총생산에 가산되지 않는 것을 보면 쉽게 알 수 있다. 이런 이분 구도에서는 출산은 노동과는 무관한 것으로서 가치를 생산하지 않은 사적인 것으로 간주된다. 이런 맥락에서 출산의 공사성(公私性)이 무시되는 경우가 발생하기도 한다.

10) 주로 교육 받는 것을 의미한다.

3. 출산과 노동시장의 상보성과 모순성

우리는 노동이 없으면 출산이 없고, 출산이 없으면 노동이 없다는 점을 이미 밝혔다. 현대 자본주의 사회에서 노동은 노동시장을 매개로 이루어니는 것이 대부분이기 때문에 노동시장과 출산도 밀접한 상보성(相補性)을 갖는다고 할 수 있다. 노동자들은 노동시장에서 생계에 필요한 자원을 확보하지 않으면 출산을 할 수 없고, 출산이 이루어지 않으면 노동시장이 지속되기가 어려울 것이다.

그러나 노동시장과 출산은 상보적(相補的)인 것만은 아니다. 상호모순성을 지닌다. 이런 모순성을 이미 살펴본 출산과 노동시장의 본성을 근거로 논의해 보기로 한다.

출산을 인위적으로 조정할 수 없을 때는 출산은 자연이었다. 인위인 노동은 출산이라는 자연적인 조건에 적응하는 방식으로 이루어졌다. 일단 아이들이 태어나면 그것은 어쩔 수 없는 조건이고, 여기에 인간이 적응하지 않을 수 없었기 때문이다. 그런데 출산을 인위적으로 조절할 수 있게 된 상황에서는 출산이 노동에 적응하게 된다. 노동은 당장의 생계를 필요한 자원을 생산하는 경우가 많기 때문에 노동이 출산보다 일차적인 고려의 대상이 된다. 특히 노동시장이 출현하면 이미 지적한 것처럼 상품의 물신주의가 작동하기 때문에 노동시장은 개인의 통제를 벗어나는 경향을 가진다. 노동시장은 사회적 제도로서 인간에 의해서 만들어진 것임에도 불구하고 각 개인이 어쩔 수 없는 자연필연적인 것으로 현상된다. 이제 노동시장이 출산에 적응하는 것이 아니라 출산이 노동시장에 적응하게 된다. 이것은 주체와 수단이 전도된 상황이다. 왜냐하면 원래 노동은 인간의 생계수단의 생산이고 출산은 인간 자체의 생산이기 때문이다.

이와 같이 전도된 상황에서 노동시장이 출산에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보고자 한다.

원래 노동과 출산은 시간과 공간, 사회조직 등의 측면에서 통합되어 있었다. 노동과 출산이 통합된 곳에서는 노동과 출산을 위한 시간과 능력의 자율적 배분이 가능하다. 그러나 노동시장이 형성되면 노동하는 장소와 시간, 조직(직장)은 출산 양육하는 공간과 시간, 조직(가족)과는 완전하게 분리된다. 이런 분리가 노동과 출산을 양자택일하게 만드는 불행의 시작이다. 한편 이런 분리 구조에서 '가치를 생산하는 노동'은 '가치를 생산하지 않는' 출산 및 양육을 지배한다. 따라서 노동에 장애가 되면 출산과 양육은 언제든지 포기될 수 있다. 이런 구조에서 노동시장은 출산을 위한 시간과 기운(energy)을 감소시키는 경향이 있다. 노동시장에 참여한 사람은 남성이든 여성이든 출산과 양육에 참여하는 시간과 기운을 감소시켜 출산율을 하락시킬 수 있다.

노동시장은 가족의 고립과 축소 및 해체를 가속화시킨다. 가족의 이런 변화는 출산과 양육의 공동체적 협업체계를 어렵게 한다. 가족과 이웃 공동체가 살아 있는 전통사회에서는 아동은 엄마만이 기르는 것이 아니었다. 이웃과 가족의 구성원이 양육에 모두 참여하였다. 그러나 가족이 고립 축소 해체되면서 협동이 어려워지게 되었다. 홀로 사는 여성이 노동하면서 아이를 돌보는 것은 말할 것도 없고, 전업주부와 손자를 돌보는 할머니들도 다른 사람의 도움이 없는 상태에서는 감옥살이를 하여야 한다. 출산과 양육 책임의 공성(公性)이 무시되고 사성(私性)만 남았다.

가족의 축소는 출산의 의미를 변화시킨다. 원래 출산이 가족의 유지에 필수적이고, 가족의 유지는 가족 구성원의 복지를 보장하는 주요한 수단이었다. 출산과 양육은 가족 노동력의 확보하는 것으로서 가족의 생계와 부를 보장하는 수단이었다. 가족이 축소되면 이런 출산과 양육의 보상체계가 파괴된다. 자식을 낳아 기른다 하더라도 자식이 다른 가족을 이루면 노부모를 부양하는 것을 기대하기 어렵기 때문이다. 출산과 양육은 노후의 보장 등과 같은 복지의 증진과는 무관한 그 자체의 의의만을 지니게

된다. 아동이 애완(愛玩)의 대상으로 전락할 가능성이 커진다. 출산은 필연도 필수도 아니며 선택일 뿐이다. 이것은 노동시장의 물신주의 혹은 출산을 담당하는 가족에 대한 노동시장의 지배 구조와 맞물려 출산을 기피하는 경향을 가중시킨다. 여기서는 출산 결과의 사성(私性)은 약화되고 공성(公性)만이 출산 과소에 따른 노동력 부족이라는 사회문제로 부각된다.

출산이 노동시장에 예속된 상황에서 노동시장은 출산을 노동으로부터 분리시키고, 출산의 중요성을 몰각하게 하며, 출산과 양육을 위한 시간과 기운(氣運)의 사용을 제약하고, 양육의 협업체계를 파괴하며, 출산의 공사성(公私性)을 분열시키는 경향을 지닌다. 이런 경향은 노동시장에 진입하기 위한 준비과정 및 노동력 매매 과정, 노동력의 사용과정(곧 노동과정), 그리고 노동력의 재생과정에서 출산을 저해하도록 작용한다.

이제 노동시장과 출산의 모순성이, 출산이 노동시장에 영향을 미치는 측면에서는, 어떻게 나타나는가를 이론적으로 논의해보기로 보자.

출산 양육과 노동을 양립하기 어려운 상황에서는 출산과 양육의 어려움은 단기적으로 노동하는 과정에 영향을 미칠 수밖에 없다.

한편, 우리의 관심이 과소 출산에 있으므로 과소 출산이 장기적으로 노동시장의 작동을 어떻게 어렵게 하는가를 살펴보는 것이 좋을 것이다. 인간은 욕망의 주체이면서 동시에 욕망 충족을 위한 생산의 주체이다. 욕망의 주체이므로 소비의 주체이고 생산의 주체이므로 노동의 주체이다. 한편에서 출산율의 감소는 인간의 감소이고 인간의 감소는 욕망, 곧 소비의 감소이며, 소비의 감소는 생산의 필요성을 감소시킨다. 그러므로 과소 출산은 노동의 필요성을 감소시켜 노동력의 수요를 감소시킨다. 이 감소과정은 삶의 주기에 따라서 달라진다. 예컨대, 출산의 감소는 산부인과 노동력의 수요를 가장 먼저 감소시킨다. 노동시장에서 노동력이 팔리지 않은 상황이 발생한다. 다른 한편에서 출산의 감소는 인간의 감소로서 노동력의 감소이다. 이것은 노동력의 공급이 감소한다는 것을 의미한다. 출산의

감소는 노동시장에 노동력이 부족한 상황을 야기할 것이다.

소출산은 노동력의 양적인 측면에서만이 아니라 질적인 면에서도 노동시장에 영향을 미친다. 왜냐하면 소출산으로 양육 아동의 수가 줄어들면 아동의 양육과정이 달라지고, 달라진 양육과정은 다른 노동력을 생산할 것이기 때문이다.

4. 주요 쟁점들

이상의 논의를 바탕으로 이 글의 쟁점들을 정리하면 다음과 같다.

가. 노동시장이 출산에 어떤 방식으로 영향을 미치는가?

① 노동시장이 구조적이고 거시적인 차원에서 출산의 의미 변화, 양육의 협력체계 약화, 출산의 공사성(公私性) 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등을 통하여 출산에 어떻게 영향을 미치는가?

② 노동시장의 진입 과정과 노동력 매매 과정에서는 노동시장이 출산의 의미 변화, 양육의 협력체계 약화, 출산의 공사성 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등을 통하여 출산에 어떻게 영향을 미치는가?

③ 노동력의 사용단계인 노동과정에서는 노동시장이 출산의 의미 변화, 양육의 협력체계 약화, 출산의 공사성 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등을 통하여 출산에 어떻게 영향을 미치는가?

④ 노동력의 재생산과정에서는 노동시장이 출산의 의미 변화, 양육의 협력체계 약화, 출산의 공사성 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등을 통하여 출산에 어떻게 영향을 미치는가?

⑤ 이에 대한 장단기적 대응방안은 어떤 것이 있는가?

나. 소출산은 노동시장에 어떻게 영향을 미치는가?

① 출산·양육의 어려움이 노동시장에 어떤 영향을 미치는가?
② 소출산은 노동력 수요의 양적인 측면에서 어떤 영향을 미치는가? 그리고 이에 대한 개인적 사회적인 적응 과정은 어떻게 나타나는가?
③ 소출산은 노동력 공급의 양적인 측면에서 어떤 영향을 미치는가?
노동력의 부족을 해소하기 위해서 노동력 공급 측면에서는 어떤 노력을 할 것인가? 그리고 그 노력의 한계는 무엇인가?
노동력의 부족을 해소하기 위하여 노동력 수요의 측면에서는 어떤 노력을 할 것인가? 그리고 그 노력의 한계는 무엇인가?
④ 소출산은 질적인 측면에서 노동시장에 어떠한 영향을 미치는가?

5. 연구자료

기존 자료를 이용한 내용분석을 위주로 연구를 진행할 예정이다. 노동시장이 출산에 미치는 영향에 대해서는 연구자가 심층면접조사에 참여하면서 얻은 자료들을 주로 활용하여 논의할 것이다. 이 자료를 위한 면접은 여성노동자들을 대상으로 2006년 3~4월, 2007년 9~10월에 이루어졌다. 대상자는 20대와 30대의 결혼한 여성 14명이다. 출산에 관한 정보를 얻기 위하여 출산 경험이 있는 여성 13명을 선정하였다. 1명은 결혼을 하였으나 출산을 미루고 있는 여성이다. 면접대상자 14명의 고용형태는 정규직이 8명이고 비정규직이 6명이었으며, 직종별로는 생산직이 5명, 사무직이 6명, 서비스직이 3명이었다(박승희·김사현, 2008: 44).

제3절 노동시장이 저출산율(소출산)에 미치는 영향과 대응방안

가. 구조적이고 거시적인 차원

구조적이고 거시적인 차원에서는 노동시장이 출산에 어떠한 영향을 미치는가? 노동시장은 이미 지적한 바와 같이 물신주의를 강화하고 노동과 출산의 통합성을 파괴하며 가족을 변화시킴으로써 우회적으로 출산에 영향을 미친다고 할 수 있다. 물신주의는 출산의 의미를 변화시키며, 노동과 출산의 통합성 파괴는 양육의 협력체계를 약화시키고 출산에 대한 자원과 시간의 배분을 어렵게 만든다. 가족의 고립과 축소, 해체는 출산의 공사성을 분열시키고, 양육의 협력체계를 약화시킴으로써 출산을 저해하는 경향성을 지닌다. 노동시장의 이런 측면들은 노동력의 매매, 사용, 재생산 등의 모든 과정에서 출산에 영향을 미친다고 할 수 있다. 그러므로 이런 것들은 각 과정에서 가장 중요하게 부각되는 것을 중심으로 분배하여 다루기로 하고, 여기서 각 과정에서 다루기 어려운 출산의 의미 변화와 공사성의 분리, 아동 양육의 협력체제의 약화가 어떻게 출산에 영향을 미치는가를 중심으로 다루고자 한다.

출산과 양육이 모와 부에게 부담을 주는 것임에는 틀림이 없으나 출산과 양육이 많은 행복을 가져다준다는 것 또한 분명하다. 30대 중반에 결혼하여 한 아이를 가진 연구직에 근무하는 한 여성은 아이를 기르는 행복에 대해서 다음과 같이 이야기한다.

"애가 주는 행복은 엄청난 것 같아요. 이것은 애를 위해서 희생한다기보다 내가 너무 좋은 것 같아요. 아이는 부담이 아니라 그것 자체가 주는 것이 너무 많아요."[11]

아동 양육의 행복도 흔히 결혼을 통해서 이루지는 것이 일반적이기 때문에 결혼이 행복을 가져다주는 중요한 요소라고 할 수 있다. 물론 모계

11) 민주노동연구소(2006)의 연구를 위한 면접자료.

전통을 가지고 있는 모소족의 경우에서 알 수 있는 바와 같이 결혼이 출산의 필수조건은 아니며 불행으로 끝을 맺는 결혼도 적지 않으므로 결혼이 행복의 요소라고 단정할 수는 없다. 그러나 남녀 사랑의 본성적 욕망을 실현하는 수단인 결혼이 출산을 지속시켜주고 행복을 가져다주는 경우가 많다는 것을 부인할 수는 없다.

그러나 노동시장이 물신주의를 강화하면, 노동시장의 벌이가 다른 모든 측면보다 우위에 있다는 생각을 하게 되므로 결혼도 경제적 이득과 관련시켜 이해하게 된다. 노동시장에 참여하면 사람들은 노동시장의 생활세계를 우선시하면서 결혼을 뒷전으로 밀어두는 경향을 보인다. 이러한 경향은 노동시장의 논리가 확산될수록 강화된다. 한 증권회사에 다니는 30대의 여성은 지난 10년 동안 주변 사람들의 결혼관에 대한 변화를 다음과 같이 진술한다.

"(결혼) 안 한 사람들이 있는데 ---노처녀라고 생각을 안 해요. 왜냐면 자기 친구들이나 ---- (주변) 사람들이 많이 그렇게 결혼을 안 하고 있기 때문에. 세대가 요즘 그렇게 결혼을 늦게까지 안 하는 거라고 받아들이는 거지. 저때만 해도 제가 (결혼한 나이가) 스물일곱이라고 했잖아요? 공식적으로 그때도 저희 남편을 만나고 있는데 집에서 '너 올해 넘기면 안 된다', 회사에서도 '너 세일 들어갔다'(고 했어요). 그렇게 주변에서 결혼이라는 것에 대해 사람이 살아가는 큰 한 과정이라고 --- 주변에서도 그랬지만 지금은 그렇지 않아요. 지금은 제 옆자리에 있는 직원도 39세 남자분인데 집에서 (장가가라고 하면) 무슨 장가냐고 때 되면 알아서 하는 거라고 (대답한다는) 얘기를 하는 거예요."[12]

뿐만 아니라 결혼 상대자도 경제적인 관점에서, 특히 노동시장의 위치에서 선택하려 한다. 물론 부나 권력은 예전에도 결혼 상대자를 선택할 때에 고려하는 중요한 요소였다. 그러나 그것들을 좋은 상대자를 선택할 수 있을 때까지 결혼은 연기할 정도로 중요한 것은 아니었다. 그러나 최

12) 민주노동연구소(2006)의 연구를 위한 면접자료

근의 노동시장에서 성공한 배우자와 결혼하기 위해서 자신이 성공할 때까지 결혼을 미루는 경향이 커지고 있다. 이에 대한 한 증권회사 여직원의 이야기를 들어본다.

"(상대에 대한) 확실한 조건을 서로 알고 그 눈높이에 맞춰서 결혼을 하겠다는 거거든요. 실제로 ---여성분들 뿐만 아니라 남성분들도 그런 얘기를 해요. 여자들이 직업이 있기를 원하고---"[13]

여기서 우리는 소득활동이 결혼의 우위에 있다는 것을 알 수 있다. 이런 경향은 '골드 미스'라는 유행어에서도 확인할 수 있다. 이 말에는 미혼이 황금으로 치장되어 있다. 이전의 사회에서는 사람들은 결혼을 하고 아이를 기르면서, 그에 필요한 자원을 벌기 위해서 노동하였다. 이런 사회에서는 결혼과 출산이 목적이고 노동은 수단이다. 그러나 현재의 노동시장에서는 노동이 목적이고 결혼과 출산은 수단이 되고 있다. 결혼은 언제든지 포기하거나 뒤로 미룰 수 있는 것으로 의미가 격하되었다.

이러한 결혼의 의미 격하는 출산의 의미 격하이다. 일반적으로 결혼이 없으면 출산을 하기가 어렵기 때문이다. 출산의 중요성이 약화되는 현상은 노동시장에서만이 아니라 가족 내부에서도 발생한다. 이것은 출산의 부담과 출산 및 양육에 대한 보상관계가 가족의 변화과정에서 괴리되는 현상 때문에 나타난다.

전통사회에서 출산은 가족의 대를 이어간다는 중요한 상징성을 갖는다. 그런데 이 상징성은 단순 관념적 유희가 아니다. 그것은 확실한 물질적 기반은 갖는다. 가족의 다음 세대가 보충되지 않으면 가족 구성원은 말년의 편안한 삶을 보장 받지 못한다. 이러한 노후의 불안은 조상의 제사는 물론 자신의 제사도 지내줄 사람이 없다는 절박함 심정으로 이어진다. 여기서 우리는 후손 확보를 통한 노후 보장이 제사의 물질적 기반임을 알 수 있다. 출산과 양육의 부담이 노후 보장으로 보상받는 지속적인 순환과

13) 민주노동연구소(2006)의 연구를 위한 면접자료

정에서, 출산과 양육은 신성시되었다.

그러나 가족이 축소되면 노인들이 열심히 아이들을 낳고 길렀다하더라도 그에 대한 보상은 직접적으로 받을 수 없다. 이것은 근대화과정에서 자식들이 외지에 돈 벌려고 나가버려 혼자 외롭게 사는 한 모소족 할머니의 사례를 보면 잘 알 수 있다[14]. 원래 모계사회인 모소족에서는 그 집에서 태어난 사람은 모두 함께 사는 것이 원칙이었다. 그렇기 때문에 자식은 노후의 보장수단일 수밖에 없었다. 그러나 근대화와 노동시장의 확산 물결은 자식들을 외지로 불러가 버렸다. 이 할머니에게 자식들은 더 이상 노후의 보장 수단이 아니다. 이것은 비단 모소족 할머니만의 사정만이 아니다.

젊은 시절 위로 시할머니까지 봉양하면서 자식 아홉을 낳아 길렀던 나의 노모도, 역시 시부모를 봉양하며 아이 여섯을 나아 길렀던 나의 장모도 시골에서 홀로 산다. 비록 자식들이 돈을 보내준다 하더라도, 자신들이 시부모를 받들었던 바를 자식들에게 기대할 수는 없다. 이제 자식들이 노동시장에 참여하면서 가족이 축소된 마당에서는 자식은 더 이상 노후의 보장수단이 될 수 없다. 이에 따라 대이음의 상징성도 약화된다. 더군다나 핵가족에서는 출산과 양육의 부담은 부부, 특히 여성이 담당하고, 그에 대한 보상은 미미하다. 출산과 양육의 공사성이 파괴된 것이다. 이런 상태에서는 출산과 양육은 단지 애완동물을 기르는 것과 다르지 않다. 이것은 요즈음 할머니들 사이에서 "손자가 찾아오면 예쁘고, 가면 더 예쁘다"[15]는 말이 유행하고 있다는 것을 들어보아도 잘 알 수 있다. 출산과 양육은 신성함의 가면을 버리고 세속화되었다.

노동시장이 발전할수록 개인들에게 출산과 양육의 의미는 점점 약화되

---

14) 나는 작년 여름에 중국 윈난성(雲南省)에 있는 모소족의 집을 방문한 적이 있다. 모소족은 딸에서 딸로 이어지는 대가족을 이루고 살았다. 이 사회에서는 남자들은 장가를 가지 않고 자기가 태어난 집에서 자기 가족을 위해 노동하며 산다. 다만 젊은 남성들은 밤에만 애인의 집을 방문하여 사랑을 나눈다. 남자에게는 자식에 대한 어떠한 권리도 없다.

15) 나는 이 말을 홍OO님에게 2006년에 들었다. 홍OO님은 본인 어머니에게 들었는데, 어머니께서는 이 말이 노인들 사이에서 많이 유행한다고 하였다.

는 것에 반해 그 부담은 점점 더 커진다. 그것은 출산과 양육의 부담이 개인들에게만 주어지기 때문이다. 전통사회에서는 출산과 양육은 개인의 노력을 포함한 공동체적 협력을 통하여 이루어졌으며[16], 그 보상은 개인과 공동체 모두에게 주어진다. 출산·양육의 부담과 보상의 공사간 통합성은 노동시장이 형성되면서 파괴된다. 특히 가족이 고립·축소·약화되면서 출산의 부담은 핵가족 부부, 특히 여성에게 집중된다. 이것을 살펴보기 위하여 한 전업주부의 출산과 양육 부담에 관한 경험담을 들어본다.

"우리 남편이랑 ---싸운 것의 계기는 바람이었는데 나중에 이야기를 하더라구요. 너무너무 힘들었다고 정말 죽을 만큼 힘들었다고 아기 보는 게, 당신이 본 게 8시부터 11시까지 딱 세 시간 보는 거였다고 나는 이년동안이나 그랬다고, 왜 그것은 인정을 안 해주고 자기 세 시간 본거만 부각을 시키느냐 그랬더니 죽을 만큼 힘들었다고. 남편이 보수적이에요. 아무것도 안도와주니까--- 남편이 둘째를 원하지만 근데 그게 너무 힘들어서. 아기를 낳고 8개월 동안 혼자 있었어요. 일이 토목이다 보니까 바쁘고 또 임신기간 동안 병원에 혼자 다닐 정도로 무심해요, 인간 단절 상태에서 둘만 있어야 하니까 우울증도 생기고 참다 참다 신경 정신과도 찾아 갔어요"(박승희·김사현, 2008: 62).

흔히 우리는 전업주부가 아이들 돌보면 아무런 문제가 없다고 생각한다. 그러나 아동의 고립양육은 양육의 사회성 및 양육과 노동의 통합 본성에 어긋나는 것이다. 이것은 동물들도 암컷이 혼자서 새끼를 양육하도록 놓아두지 않는다는 점을 보아도 잘 알 수 있다. 이것은 천도(天道)를 거슬리는 만행이다. 핵가족 전업주주의 고립육아는 감옥살이이며, 비인간적 고통을 수반한다.

고립육아의 고통은 젊은 여성에게만 해당되는 것은 아니다. 며느리나 딸이 직장에 나가면서 아이들을 할머니나 할아버지에게 맡기는 경우 고립

16) 이것은 전통적 확대가족에서 자라난 나의 체험을 통해서 쉽게 이해할 수 있다. 나는 어린 시절 늘 증조할머니의 볼을 만지며 잠을 잤다. 어머니는 한 집에 살았지만, 어머니가 세수를 시켜주는 경우는 드물었다. 증조할머니와 할머니가 세수를 시켜주었다.

육아의 고통은 노인에게 전가(轉嫁)된다. 노동과 양육이 분리된 가운데, 노인이 사는 핵가족 또한 외부와 차단되어 있기 때문이다. 노인의 고립육아는 젊은 여성의 고립노동보다 더욱 힘에 겹기 마련이므로 더욱 고통스런 일인 경우가 많다. 이런 상황에서 노인들은 자식들의 손자 양육의 부탁을 들어주고 싶으면서도 거부할 수밖에 없다. 손자와 함께 있으면 좋으면서도 아이를 보기가 부담스럽기 때문이다. 만약 양육의 협동 체계가 살아 있어서 양육부담의 '바가지를 쓰지' 않는다면, 손자를 본다는 것은 삼대(三代)가 모두 행복한 일이다. 그러나 양육의 사회적 협동 체계가 파괴된 상태에서는 양육에 협력하는 것도 고통일 수밖에 없다. 노인들은 감옥살이를 거부하고 안타깝지만 농손락(弄孫樂)을 포기하게 된다. 이런 번민(煩悶)이 요즈음 노인들에게 유행한다는 다음 이야기 속에 잘 반영되어 있다.

"손자 기르는 것 피하는 법, 며느리가 보는 앞에서 쌍소리를 하거나 사투리로 이야기한다. 그래도 데리고 가지 않으면, 음식을 씹어서 손자에게 먹인다. 그래도 안 데려가면, 걸레로 불을 닦아 준다. 그러면 며느리가 질겁을 하고 바로 데려간다."[17]

이것은 농담일지라도 노인들의 딱한 사정을 대변하는 생활문학적인 진실이다.

전통가족의 끈이 살아 있다 하더라도 협동의 체계가 파괴된 상태에서는 전업주부의 육아는 고통을 수반하지만, 맞벌이 부부의 양육은 고립육아의 고통을 선세대(先世代)에게 떠넘기지 않는다면[18] 불가능하다. 전통적 육아협동공동체의 기초 단위인 가족이 약화된 상태에서 맞벌이 부부가 왜 출산을 포기할 수밖에 없는가를 한 직장 여성의 경험을 통해서 살펴보고자 한다.

---

17) 이 이야기도 홍OO에게 2006년에 들었다.

18) 이것 또한 아이 부모에게는 매우 부담스러운 것이다. 이에 대한 경험담을 들었다.

"시부모님한테 맡겨도 시부모님에게도 돈을 드려야 하잖아요. 보면 한달에 50-60만원 정도 드리는 것 같더라고요. 그런데 애한테 돈 따로 들어가고, 시부모님한테 돈 따로 들어가면 그게 더 부담이 되는 것 같더라고요. 그리고 맡겨도 눈치 보이고, 아기 다치고 그러면 맘 상하고 그러니까. 그래도 어쩔 수 없이 시부모님한테 많이 맡기더라고요"(박승희·김사현, 2008: 60).

"부모님이라는 여건이 있는데도 죄송해요. 항상 내가 애한테 미안해가지고--- 그런데 딱 그러다가 애가 또 생긴 거예요. 둘째 아이가--- 근데 낳을 수가 없는 상황인거에요. 왜냐면 누군가한테 남한테 맡기고 싶은 생각은 있었지만 회사를 관두고 싶진 않았어요. 회사가 남자에게만 평생 중요한 게 아니고 저에게도 삶이었거든요. 직장이--- 여기서 나머지 공부를 다 마쳤고, 여기서 결혼도 했고, 이 회사를 다니면서 우리 남편을 만나게 됐고--- 그러면서 기타 등등--- 저는 제 가정생활과 회사생활을 별개라고 생각한 적은 한 번도 없었거든요. 근데 갑자기 둘째 아이가 연년생으로 생기게 된 거에요. 그것도 미안해서--- 사실 잘 봐주시죠, 친정부모님만큼 마음 편하게 애를 맡길 수 있는 데가 없어요. 미안하죠. 이제--- 애 둘을--- 이제 또 낳아야 되는 상황, 임신을 했는데 엄마한테 지나가는 말로 물어봤죠. 나 낳으면 어떻게 할 거냐고. 못 봐준다고 딱 이렇게 냉정하게 말씀을 하시죠. 우리 엄마는 이렇게 현실적인 면으로 말씀하셨는데 그 소리 듣고 혼자 가서 없앴어요"(박승희·김사현, 2008: 59).

노동시장이 직·간접적으로 출산과 양육의 협동체계를 파괴한 상태에서는 출산은 포기될 수밖에 없다. 그러나 인간은 아이를 낳고 기르고 싶은 자연적 욕망을 깡그리 버릴 수 없기 때문에 대안적 협동방식을 찾는다. 그것은 양육의 서비스를 시장에서 사는 것이다. 상품과 노동시장의 원리가 공동체적 협동체계를 파괴한 상태에서 사람들은 상품과 노동시장에서 그 '현실적' 대안을 찾는다. 시장의 물신을 숭배하는 사람들에게는 이 대안은 신선한 'vision'[19]을 반영한 발전이다. 양육서비스를 시장에서 구매하면 양육자와 피양육자간의 관계도 상품관계가 된다. 기존의 자급자족적 단순 협업의 원리가 시장의 분업적인 협업의 원리로 바뀌고 양육과 관련된 인간관계도 물상화된다. 이것은 큰 한계를 지닌다. 다른 상품과는 달리 양육의 서비스는 정서적인 면이 매우 중요하다. 이 상품관계에서는 정서적인 양육에 한계가 있을 수밖에 없다. 이 상품관계적인 협업이 질적인

19) 한국에서 물신신도(物神信徒)들은 대개 영어와 한국말을 섞어 쓰기를 좋아한다.

면에서 가족적인 협업을 완전하게 대체할 수는 없다. 이것은 엄마의 체험담들을 들어보면 잘 알 수 있다.

"현재의 보육시설에 대한 불신이 있다기보다는, 남이니까--- 엄마가 키우는 게 가장 좋잖아요. 애는--- 어느 누가 (애를) 보더라도 그것만큼은 못하잖아요. 현재의 교육시설에 대해 제가 잘 몰라요. 아이 몇 명에 교사가 몇 명인지 모르고 그러긴 한데--- 일단 남의 손에 들어간다는 게 좀 그렇잖아요. 물론 사회적으로 키워 줄 수 있겠죠. 선생님들이 할머니나 할아버지보다, 그리고 엄마보다 좀 더 교육적이고 계획적이고 학습적일 수 있지만, 애한테는 중요한 것이 감수성, 정, 그런 거잖아요. 몰라요 전 그렇게 생각해요"(박승희·김사현, 2008: 58).

"우유를요 젖병 딱 5개 주는데 그게 나중에 일기 형식으로 일지를 적어서 하루에 한 번에 주시는 게 있거든요. 그걸 보니까 5개가 아니라 우유를 6번 먹였다고 적혀 있는 거예요. 그래서 꼼꼼히 이렇게 따져보니까 오전에 제가 하나를 타가지고 간 게 하나 있는데 이거 이거 짚어가면서 나중에 선생님한테 이게 납득이 안갑니다--- 이거 왜 그래요--- 이거를 얘기하니까 선생님이 아--- 아침에 7시반에 하나 타와가지고 이거를 먹이다가 또 데리고 갔거든요--- 그래서 이거 남은 거 먹이고 버리고 또 새로 타달라고 했는데 그거를 2시엔가 3시엔가 먹인 거예요--- 계속 안 먹이다가. 그래서 그때 저녁에 데리고 와서 토하고 난리 났어요. 그리고 애를 자기네들은 '까다롭다' 그러시면서 다른 애들은 그냥 생수를 먹였다는 거예요. 정수기도 잘 나오는데 물을 항상 끓여서 먹게 하는지 모르겠다고--- 그러면서 투덜투덜 하셨거든요. 저녁에 여기서 6시에 땡 하고 나가도 저처럼 늦게 온 사람이 없다는 거예요. 다들 빨리 와서 찾아가는데 왜 이렇게 늦게 오냐고 마음이 불안해가지고 회사에서 6시 다 되면 마음이 되게 초조하더라고요--- 그래서 그 이후로는 아이를 데리고 나와 버려서--- 엄마한테 진짜 죄송하지만, 광주에 계시던 친정엄마한테---"(사례 I).

상품관계적인 협동의 또 다른 한계는 노동과 양육이 분리되어 있는 한 서비스의 질적 측면에서만이 아니라 서비스의 양적인 측면에서도 나타난다. 구입한 양육 서비스는 가정과 분리된 장소에서 정해진 시간 동안만

이루어진다. 따라서 노동시장에 참여하는 부모들이 제 시간에 맡기고 제 시간에 찾아온다는 것도 남의 도움이 없이는 매우 힘겹기 때문이다. 이에 관하여 한 엄마의 고달팠던 시절의 체험담을 들어본다.

"아휴 저는 그때 그 고생을 다시 하고 싶은 생각이 없어요. 아침에 그 언덕길을 아이를 안고 막 뛰어서 내려오고 너무 일찍 어린이 집에 도착해서 새벽에 막 기다리기도 하고 그것 때문에 지각도 많이 하구요. 아프면 병원 데리고 다니고 전염병이라든지 피부병이라든지 걸리면 어디 맡길 때도 없고 회사를 쉴 수도 없고 그런 게 너무 힘들어요"(박승희·김사현, 2008: 81).

2. 노동시장의 진입 및 승진과 소출산

노동시장의 진입 과정과 노동력 매매 과정에서는 노동시장이 출산의 의미 변화, 양육의 협력체계 약화, 출산의 공사성 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등을 통하여 출산에 어떻게 영향을 미치는가?

노동자들이 노동시장에 진입하고 승진하며, 노동시장에서 살아남기 위한 경쟁을 하는 동안에는 그 자체가 매우 절박하기 때문에 결혼이나 출산을 배려하기가 매우 어렵다. 이런 상태에서는 출산 양육의 책임이나 부담과 관련된 양육의 협력체계 결여, 출산의 공사성 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등은 문제조차 되지 않는다. 그러므로 여기서는 노동시장의 진입과 참여 과정에서 결혼과 출산이 어떻게 뒷전으로 밀리는가를 살펴보고자 한다.

노동시장의 경쟁이 격해질수록 노동시장의 진입이 늦어진다. 노동력의 사용가치와 교환가치를 키우는 가장 좋은 방법은 교육이라고 생각하는 사람이 많기 때문에 교육기간이 경쟁적으로 길어지기 때문이다. 특히 한국사회에서 교육 경쟁은 맹목적이다. 좋은 대학과 좋은 대학원이라는 포장경쟁이 도를 넘었다. 당연히 교육 기간이 늘어난다. 심지어 대학과 대학원을 졸업하고 나서도 일자리를 찾기 위한 교육을 다시 받는 경우가 많다.

이런 교육 경쟁의 과정을 거치면서 많은 사람들은 30세를 전후한 나이에 처음으로 노동시장에 진입한다. 자연경제에서 30세라면 출산의 마감을 고려하는 시기이다. 지금 우리 사회에서는 많은 사람들이 사랑하고 아이 낳기 좋은 인생의 황금기를 부질없는 교육으로 낭비하고 있다. 이 황금기에 결혼을 한다는 것은 생각조차 할 수 없다. 노동시장의 진입이 늦어지니 결혼이 늦어지고 결혼이 늦어지니 출산 또한 늦어질 수밖에 없다.

그런데 노동시장에 진입하였다고 바로 결혼을 할 수 있는 것은 아니다. 일자리에 적응하고 승진을 위해 노력하다보면 결혼과 출산을 고려할 여유가 많지 않다. 물론 직장을 잡고서도 결혼이 늦어지는 이유는 결혼하여 생활할 주택이 마련되지 않은 것 등과 같은 여러 문제가 있지만, 애써 얻은 직장의 유지와 승진을 위해서 결혼을 뒤로 미룰 수밖에 없는 경우가 많다. 특히 여성들은 임신과 출산 양육이 승진을 위한 경쟁에 장애가 되기 때문에 결혼을 미루는 경우가 적지 않다. 결혼하여 직장에 다니는 한 여성은 이렇게 이야기한다.

"결혼 안 한 사람들은 그런(승진) 욕심이 있는데, 그런 케이스가 몇 명 있거든요. 49세인 과장님이 대표적인 경우죠. 결혼 안 한 사람들은 아무래도 승진에 대한 욕심이 생기죠. 아무래도 승진하려면 결혼 같은 거 신경 안 쓰고 그렇게 업무에 매달려야 하죠. 결혼해서 승진한 사람은 없어요"(박승희·김사현, 2008: 86).

이 말 속에서 우리는 여성들이 승진과 결혼의 양자택일을 강요받는다는 것을 알 수 있다. 그런데 일단 승진의 경쟁에 몰입하면 삶의 총체성은 시야에서 사라진다. 이것은 얼굴의 양옆에 눈가리개를 한 말처럼 승진만을 위해서 달리기 때문이다. 결혼이나 출산은 부차적인 것으로 여기게 된다. 이런 상황은 결혼을 늦추게 하는 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

그런데 지금 우리 사회에서는 결혼이 늦어진 만큼 출산이 늦어지는 것이 아니라 더 늦어진다. 결혼이 늦어질수록 출산은 점점 어려워지기 때문이다. '쇠 똥 굴러가도 웃는 나이에는 남녀가 손만 잡아도 애가 선다'는

말이 있다. 그러나 이런 꽃다운 시절을 넘겨버린 남녀는 임신을 하기가 어려워진다. 이에 대해서는 2008년 8월에 만난 한 중소기업의 경영자를 말을 참조해 볼 필요가 있다.

"직원들 시험관 아기 갖는 것 때문에 일하는데 지장이 많아요. 요즈음 직원들이 학교 졸업하고 어쩌고 하면 30 넘어서 직장에 들어오잖아요? 그래서 결혼을 30 중반쯤들 하는데, 결혼해서도 바로 애를 갖지 않아요. 돈 모은다고 몇 년 있다가 아이를 가지려고 하면 부인 나이도 대개 30 중반이 넘어서, 애가 안 생기는 거예요. 그러면 몇 백 만 원 들여서 시험관 수술을 하는데, 그랬다가 안 되면 풀이 쭉 빠져 있어요. 다시 돈을 들여서 해 놓고 될 것 같다고 하면 얼굴이 밝아져서 일을 잘 하다가, 또 안 되면 얼굴에 나타나요. 그 후유증이 한 달 정도 가요. 그렇다고 나무날 수도 없잖아요? 답답하지만 보고만 있지".

노동시장에서는 진입과 승진보다도 살아남는 것이 더 중요하다. 노동시장에서 밀려나면 '궁핍의 채찍'을 호되게 맞아야 하기 때문이다. 그런데 한국 사회에서는 여성들이 출산과 노동 중에서 하나를 선택하기를 강요받는다. 출산을 선택하면 궁핍을 선택할 수밖에 없는 상황에서는 여성들이 출산을 포기할 수밖에 없다. 이것은 다음의 한 여성 노동자의 사연을 들어보면 쉽게 알 수 있다.

"저도 그렇지만 시어머니도 둘째를 갖는 것은 힘들 것 같다고 말씀하세요. 당신도 못 봐줄 것 같고, 우리도 경제적으로 힘드니까 둘째는 없었으면 하시더라고요. 먼 형편이 되면 아이가 둘, 셋 정도 있으면 좋은데, 솔직히 많으면 좋으니까. 하지만 형편이 되질 않으니까요. ---며느리가 직장을 관두면 어머니가 다니신데요. 돈이 없으니까. 그게 젤 걱정이라고 그러더라고요. 애 아빠 정리해고 당하고 나서 우리 어떻게 하냐고 뭐 먹고 사냐고. ..... 임신 기간 중에는 남편이 정리해고 될지 꿈에도 생각 못했어요. 그래서 아이를 낳고 개인 휴직을 4-5개월 썼고 그때는 무급이었지요. 신랑이 벌어다 준 월급만 쓰다가 육아 휴직, 그래요 그게 40만원인가 밖에 안 나온다 그러더라고요. 한달에 40만원으로 어떻게 살아요. 물가가 워낙 비싸니까 ...모유 먹이는 경우는 더더욱 잘 먹어야 하잖아요"(박승희·김사현, 2008: 69).

여성들이 출산을 선택할 수 없는 것은 당장의 궁핍을 피하기 위한 것만이 아니다. 출산과 양육을 위해서 일을 쉬면, 일자리에 복귀하는 것을 보장 받지 못하기 때문에 일자리를 지속적으로 유지하기 위해서는 출산을 포기할 수밖에 없다. 이에 관해서 한 보육 여교사와 한 전자회사의 여종원의 말을 들어 보기로 한다.

"보육 교사 같은 경우는 임신 하거나 그러면 일을 계속 못합니다. 지금 여기 어린이 집 같은 경우는 출산 후 선생님이 다시 오시면 또 그 선생님 나가라 해야 되니까 그렇게 못하는 거죠. 상황이 그래요. 애들한테도 어차피 그만 두실 선생이니까 빨리 새 선생이라 정 붙이는 게 낫다 이런 거지--- 끝까지 책임 못 질 거니까 --- 그래서 보육 교사 같은 경우는 애를 늦게 가지거나 아니면 하나만 가지려고 하죠"(박승희·김사현, 2008: 85).

"제가 여기 언제까지 일할 수 있는 게 아니잖아요. 여기 4-5년 뒤에 일을 못한다면 그때는 어느 회사에 들어가도 정규직은 힘들잖아요. 그러면 하나도 벅차지요. 내 직장 생활이 안정적일 수 있다면 또 나라에서 지원한다면 모를까. 벅차요. 회사를 그만두면 우리 가족이 당장 길거리 나 앉아야지요. 아파트 대출금이니 뭐니 그런 것도 못 갚고"(박승희·김사현, 2008: 85).

3. 노동과정이 출산에 미치는 영향

이제 노동력의 사용단계인 노동과정에서는 노동시장이 출산의 의미 변화, 양육의 협력체계 약화, 출산의 공사성 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등을 통하여 출산에 어떻게 영향을 미치는가에 대해서 논의하고자 한다. 노동시장이 발전하는 과정에서 노동과 출산이 분리되고 가족이 약화됨에 따라 출산과 양육의 전통적 협동체계가 파괴되었다. 이런 상황에서 개인이 노동을 한다는 것은 출산과 양육을 위한 시간과 기운을 제약받는다는 것을 의미한다. 그런데 이미 지적한 것처럼 출산을 중요하게 생각하지 않는 경향이 강하기 때문에 노동하는 것 때문에 양육과 출산을 위

한 시간과 기운을 제약 받는 사람은 출산을 포기하기 마련이다. 따라서 여기서는 노동과정에 참여함으로서 출산과 양육을 위한 시간과 기운이 어떻게 제약되는가를 살펴보고자 한다.

먼저 출산과 양육을 위한 시간이 어떻게 제약받는가를 살펴보았다. 정해진 시간에 출근하고 퇴근을 해야 하는 여성들을 그 시간 동안 아이를 볼 수가 없다. 그래서 출산을 포기할 수밖에 없다. 이에 대해서 증권회사의 한 사무원의 말을 들어보았다.

"보시다시피 저는 출근시간이 지점은 7시 반이에요. 7시 반에 출근을 해서 5-6시에 오는데 7시 반이라는 그 시간에 출근하려면 최소한 7시에는 누군가 활동하는 사람이 있어줘야 하거든요. 그때는 그런 보육시설이 거의 없었어요--- 제가 둘째를 낳는다고 해서 누구한테 맡길만한 그런 여건도 참 안됐어요. 그러니까 둘째는 낳을 생각도 못했죠"(박승희·김사현, 2008: 81).

노동시간이 양육시간을 제약하는 것은 여성 노동자에게만 해당되는 일은 아니다. 남성의 장시간 노동도 남성들의 양육 참여를 제약한다. 이것은 출산과 양육을 필수적인 협동을 어렵게 한다. 전자회사에 근무하는 한 여성노동자와 인쇄 노동자의 다음 사연(事緣)들은 남편들의 장시간 노동이 아동의 양육을 어떻게 어렵게 만드는가를 잘 보여주고 있다.

"주위에서 봐주는 사람이 없고, 남편하고 저하고 둘이서 아이를 책임져야 하니까 그게 가장 힘들었던 기억입니다. 제가 야간근무(나이트근무)를 하러 나가야 될 경우에는 남편이 9시까지 와야 교대를 하고 출근을 할 수 있는데, 잠깐 차가 막히거나 중간에 약속이 조금 지연된다든가 할 경우에는 난감했었죠--- 회사에 늦으면 라인이 작동이 안 되기 때문에 늦어서는 안 됩니다. 그럴 경우에는 중간에 아파트 정문에서 기다렸다가 서로 아이를 인수인계하고. 그런 게 제일 힘든 거 같아요"(박승희·김사현, 2008: 80).

"남편은 많이 낳자고 했죠. 남편은 지금도 낳자고 해요. 제가 안 낳으려고 하니까요. ---남편이 시간적으로 여유가 있다면 모르겠지만 인쇄는 장시간 노동이기 때문에 그 일이 또 분담이 있는 게 아니라 혼자 하는 일이기 때문에요. 그것 때문에 우리 부

부 사이도 굉장히 나빠졌어요. 제가 복직을 하면서부터 전쟁이 시작 되었지요. 도와주네, 안 도와주네부터 시작해서 둘 사이가 너무 나빠져서요. 지금은 아이가 조금 커서 많이 안정을 찾은 상태예요"(박승희·김사현, 2008: 65).

가족과 이웃 공동체가 아동의 출산과 양육과정에 참여하지 못하고, 노동과 아동 양육이 시공간적으로 분리되어 이루어지는 상황에서는 특히 맞벌이 부부는 아동의 양육을 위해서 누군가의 손을 빌려야 한다. 일터로 나가는 동안 아이를 맡길 곳이 있어야 한다. 맡기는 곳은 어린이 집과 같은 시설일 수도 있고, 아이를 봐주는 개인일 수도 있다. 그러나 맡길 곳을 찾기가 쉽지 않다. 그 중요한 이유는 믿고 맡길 만한 곳이 부족하기 때문이다. 이에 대해서 결혼을 하였으나 아이를 낳을 것을 망설이는 한 신혼 여성 노동자의 이야기를 들어본다.

"맡길 곳은 있기는 있는데, 너무 어리니까 불안하죠. 공립시설 같은 곳은 이 쪽 화양리 쪽에는 거의 없는 것으로 알고 있어요. 언니들 보면 거의 사립에 맡기는 것 같아요. 아파트에 살면 아파트 단지에 있는 보육시설에 맡기는데, 일반은 거의 사립에 맡기는 것 같아요"(박승희·김사현, 2008: 56).

위 여성은 단독 주택에 전세로 살고 있는데, 아파트에는 아동 보육시설이 잘 되어 있을지 모른다는 생각을 하고 있다. 그러나 아파트라고 크게 차이가 있는 것 같지는 않다. 이에 대해서 작은 아파트에 사는 여성의 증언을 들어보자.

"저희 아파트는 그런 것도 없어요. 저희 아파트는 세대수가 적어서 그런가--- 그런 것도 없어요. 있는데는 7시반 정도 되면 항상 차가 와서 애를 싣고 가요. 그리고 7시쯤 싣고 와요. 이런 데는 한군데 있는데 저는 출근시간이 일러요. 그 시간에 나오면 지각이거든요. 그러다보면 저희 남편이 계속 해줘야 되는데 큰애도 저는 학교 갈 때는 꼭 해주라고---아침마저 혼자 있게 하기 싫으니까. 우리 신랑 출장가면 엄마라도 꼭 부르니까. 그런데 갓난쟁이가 있다고 생각해 보세요"(박승희·김사현, 2008: 57).

그런데 위 여성의 이야기에서도 알 수 있는 것처럼 보육시설이 부족한

것만이 문제가 아니다. 시설의 보육시간이 노동시간과 질적인 측면[20]에서나 양적인 측면에서 잘 맞지 않는다는 것이다. 위의 사례는 보육시간이 출퇴근을 포함한 노동시간과 불일치하기 때문에 아이를 맡기기 어렵다는 것을 보여주고 있다. 특히 노동시간의 배치가 일정하지 않은 경우 보육시간의 배치가 유연하지 못하고 고정되어 있으면 아이를 위탁하기가 매우 어려울 것이다. 시설의 보육시간이 양적으로 충분하지 못한 것도 아이를 위탁하는 것을 어렵게 만든다. 이것은 한 여성 연구원의 이야기 속에 잘 드러나 있다.

"제가 원래 휴직을 1년 냈어요. 그런데 연구원에서 불러서 6개월만 쓰고 나왔죠. 그런데 원래 계획은 '부모나 형제들에게는 부담을 지우지 않겠다. 공적으로 맡기겠다'라고 철석같이 생각을 했는데, 몇 군데 알아보니까 어린이에게 좋은 환경이 아니더라고요. 그리고 아무리 좋다고 해도, 일단 10시간은 있어야 하는데, 지금 보육시설이 맞벌이 부부를 위한 시설은 아니더라고요. 아이를 잠깐 맡기는 역할을 해서, 늦어도 오후 4시 이후에는 다 가는 분위기라고 이야기를 하니까, 남은 애들은 참---. 언니가 그나마 봐 준다고 해서 하는데. 그것도 별로 좋은 것 같지는 않아요. 그리고 아줌마를 구해서 하는 것은 경제적으로 너무 부담스럽고요"(박승희·김사현, 2008: 60).

설령 보육시설이 잘 갖추어져서 맞벌이 부부들이 아이들을 맡기고 일을 하는데 지장이 없다 하더라도, 문제가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 젖을 뗀 아이들만 어린이 집 등에 아이를 맡길 수 있기 때문이다. 엄마의 젖을 먹여야 할 아이에 소젖을 먹이면서까지 아동 양육을 위탁하는 것은 너무나 비인간적이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 여성의 육아 휴직이 필수적이다. 더군다나 여성이 임신과 출산을 전후한 시기에 모자의 건강을 지키기 위해서는 신성할 만큼의 최적 환경을 유지하여야 하므로 육아 휴

20) 노동시간의 질적인 측면은 노동시간의 배치(配置)와 관련된다. 예컨대 같은 8시간 노동이라도 몇 시부 몇 시까지인가에 따라 노동시간의 질은 달라 진다고할 수 있다.

직은 반드시 보장되어야 한다. 그러나 현실은 그렇지 못 하다. 유가휴직이 얼마나 어려운 일인가를 한 간호사의 이야기를 들어본다.

"그러니까 사직을 하라고 딱 팀장님이 왔어요. --- '왜 사직을 해요?', '지금까지 다 사직을 했다', '어? 그래요? 저는 사직하기 싫고 저는 좀 더 알아봐야겠다. 임신을 했다고 사직을 하는 게 말이 안 되는 거 같다'. 제가 좀 신규 때부터 ○○랑 많이 싸우기로 유명해요. 그래서 될 수 있으면 안 싸우려고 했는데, 배까지 불러 이렇게 쫓아다니는 게 쉬운 일은 아니잖아요. 내 자신이 처절하기도 하고, 조금 눈물이 나오기도 했어요. 이 성격에--- 저는 '좀 알아보겠다. 임신했다고 사직하는 거는 말이 안 되는 거 같다. 지금 출산을 권유하고 장려하는 마당에 이건 아닌 거 같다' 그랬더니, 과장님이 깜짝 놀래가지고--- 그런 사람이 없었으니까--- '그럼 선생님이 알아보시려면 알아 봐라' 딱 그러시더라구요. ..... 저 혼자 임신해서 인사과도 팀장님도 찾아보고 굉장히 힘들었어요. 혼자서 싸우는 거니까. 계약직 9명이 있다 하지만 자기들은 임신을 안했고, 상황은 나 혼자만 내가 해야 되는 거거든요. 그러죠. 다들 내일이 아니니까. 그때 되게 외롭더라구요. 우리 신랑도 그만두라고 했어요. 배불러 뭐하는 짓이냐고 남자들은 다 그러더라구요. 단순해가지고 싸울 생각을 안 하더라구요. 하지만 난 안된다. 내 아이 앞에서 떳떳한 엄마가 돼야지--- 그래가지고 결국은 찾아다니면서 됐고, 그 다음번 산휴 가는 것은 자동적으로 되는 거죠(박승희·김사현, 2008: 76).

물론 최근에 많이 개선되었다고는 하나 노동현장에서 실제로 여성들이 육아를 위해 휴직을 하기는 어려운 것 같다. 이에 대해서 증권사 정규직 여성 사무직과 비정규직인 인쇄업 여성 노동자의 이야기를 들어본다.

"저희는 예---기본적으로 그런 면으로는 잘 돼있었어요, 그런 시대에 비해서는 잘 되어있었는데 현실은 안 그렇죠--- 제가 출산휴가를 갔다 와서 내 자리가 없어지면 어떡하나, 그때에도 가지고 있었어요--- 근데도 제가 90일 유급휴가를 다 못쓰고 나왔어요. 왜냐면 그때가 회사가 바빠서 제가 들어가기 전에도 그렇고 선배들도 그렇고 애기 가진 것도 당당하게 '제가 임신 했어요', 이렇게 얘기하는 분위기가 아니었고요"(박승희·김사현, 2008: 76)

"저희 회사에도 직원들은 육아휴직 제도가 있는데요 저희(비정규직)는 아직 그 혜택을 못보고 있어요. 일반 정규직 직원들은 그걸 쓸려면 자기가 선택해서 쓸 수는 있지만 근데 거의 직원들도 업무 때문에도 그렇고 눈치 보여서 못 쓰더라고요. 쓰는 사람도 있긴 있지만"(박승희·김사현, 2008: 78).

노동과정에서 쌓인 피로가 출산에 방해가 되기도 한다. 예컨대 일관조립작업에 종사하는 여성들 중에서는 작업환경 때문이라고는 단정할 수 없으나 아이를 갖고 싶어도 갖지 못하는 경우가 적지 않다고 한다. 작업환경 때문에 애가 서지 않을지 모른다고 생각하는 한 전자 회사의 조립선에서 근무하는 여성은 결혼한 지 10년이 다 되었는데도 아이가 없는 동료가 있다고 한다. 그 여성도 둘째를 갖고 싶은데 애가 생기지 않는다고 한다.

"저도 큰 애가 5살인데, 둘째 안 가지냐는 주위의 말이 들리거든요. 정말 가까운 사람들한테 이런 소리를 들으니 제가 시험관 아기를 2번이나 실패해 힘들지만, 이래서 애기를 가지려고 해야 하는구나는 생각도 들고--- 그래서 가끔 모르는 사람들이 둘째 안 가지세요라고 물어보면 하나 키우는 것도 벅찬데 하나만 잘 키우죠 뭐 그렇게 얘기를 해요."[21]

4. 노동력의 재생산과정이 출산에 미치는 영향

노동력의 재생산과정에서는 노동시장이 출산의 의미 변화, 양육의 협력체계 약화, 출산의 공사성 분열, 출산을 위한 시간과 기운의 제약 등을 통하여 출산에 어떻게 영향을 미치는가에 대해서 살펴보기로 한다.

노동력의 재생산이란 단기적으로 노동자와 그 가족이 일상적 삶을 유지함으로써 노동을 지속할 수 있는 능력을 반복적으로 만들어내는 것이고, 장기적으로 아동의 출산과 양육, 교육을 통하여 노쇠한 노동력을 대체할 새로운 노동력을 다시 생산하는 것이다. 한 마디로 노동력의 재생산이란

21) 민주노동연구소(2006)의 연구를 위한 면접자료.

노동자가 한 평생을 살아가는 것이라고 할 수 있다. 노동력을 재생산하기 위해서는 생계에 필요한 재화 용역이 필요한데, 자본주의 사회에서 노동자들은 이것들을 대부분 임금으로 구매한다. 임금은 노동력의 가격으로서 노동력의 재생산 비용이다. 우리 한국 사회처럼 사회복지가 미미한 경우 이 임금은 노동자의 삶의 질에 거의 절대적인 영향을 미친다. 따라서 임금은 노동자들의 삶의 일부인 출산과 양육에도 지대한 영향을 미친다.

그런데 이미 지적한 바와 같이 출산의 중요성은 노동시장의 물신주의가 강화되면서 약화되었고, 가족의 축소 경향에 따라 출산과 양육의 개인 부담은 커진 반면 개인에게 돌아가는 보상은 작아졌으며, 노동과 양육이 분리됨에 따라 노동이 출산과 양육을 위한 시간과 기운을 제약하는 상황에서는 임금이 출산과 양육의 비용을 감당하기 어려울 때는 노동자들은 임금을 늘리기 위해서 노동시간을 늘리고 노동 강도를 강화하기보다는 출산을 포기하게 된다. 만약 출산을 하지 않을 수밖에 없다면, 양육비용은 궁핍의 채찍이 되므로 채찍을 맞지 않기 위하여 더 많은 노동의 고통을 노동자들이 감내하지 않을 수 없을 것이다. 그러나 출산을 선택할 수 있는 한, 출산 때문에 생긴 궁핍의 채찍을 맞지 않기 위하여 장시간 노동의 고통을 감내하기보다는, 출산을 포기함으로써 궁핍의 채찍을 피하려 할 것이다. 따라서 노력의 재생산 과정이 출산에 어떻게 영향을 미치고 있는가를 살펴보기 위하여 노동력의 재생산비용이 임금노동자들에게 출산 부담을 느끼게 할 만큼 높은 것인가를 살펴보아야 한다.

우선 출산과 양육의 비용이 추가로 발생하는 경우, 그것이 노동력의 재생산에 부담이 되는가를 살펴보기 전에 출산과 양육이 없어도 노동자들이 노동력의 재생산에 부담을 느끼는가를 살펴보아야 한다. 출산을 하지 않는 상태에서도 부담을 느낀다면, 출산을 포기하거나 연기할 것이 당연하기 때문이다. 노동력의 재생산을 위해서 가장 기본적인 것은 의식주(衣食住)이다. 우리 한국 사회에서 의식(衣食)은 벌이가 있는 사람이라면 크게

부담이 되지 않는다. 가장 부담이 되는 것은 주지하다시피 주(住)이다. 노동자들이 월급만으로 살 집을 마련한다는 것이 쉬운가? 사는 것도 어렵고 임대하는 것도 어렵다. 아이를 낳을 나이의 노동자들이 살 집을 마련하기 어려운데, 어떻게 결혼을 하고 아이를 낳을 생각을 하겠는가? 이에 대해 두 여성 노동자의 이야기를 들어본다.

"한 달에 수당 다 빼고 본봉만 110여 만 원 정도 됩니다. 그 중에 85만 원 정도를 적금에 넣고 있어요. 좀 많이 넣는 것 같지만, 모아서 갚아야 해요. 집 값 때문에--- 지금 집이 전셋데, 남자가 저보다 한 살 어린데, 집을 부모님이 얻어준 것이라 그것을 갚으려고요--- 저도 적금 들어서 모으고, 남편도 50만원씩 적금 들고 있거든요. 결국 그것 때문에 아기를 미루고 있는 건데, 친구들도 거의 그래요. 저처럼 부모님이 해 주신 경우는 이자가 없으니까 그래도 나아요. 대출 받으면 갚는데 이자 때문에 힘들다고 하더라고요. 저보다 한 달 먼저 결혼한 친구가 있는데요. 부모님 도움 없이 자립해서 하니까 한 사람 월급은 다 빠지는 것 같아요. 걔는 빨리 가지려고 하더라고요. 그런데 현실적인 문제는 빨리 가질 수가 없는 거죠"(박승희·김사현, 2008: 55).

"일단은 뭐가 있어야 아이를 양육할 수 있으니까요. 월세방 살고 있었는데 거기서 애 낳고 살수는 없으니까요. 원래는 내 집 장만 하고 아이를 가져야지 라고 생각했었는데 집 장만 하기 전에 아이가 생긴 거예요. 조절은 했는데 실수로 생긴 거예요. 계획에는 올해 가져가지고 올 겨울쯤에 낳을까 했는데. 재작년에 생겨가지고 작년에 낳게 되었으니까요. 집 장만하고 경제적인 거 비축해두고 그렇게 하고 이제 아이를 낳고 회사 관두고 이러려고 했는데 그게 안 되더라고요. 직장생활 하는 사람들이 하루 벌어 하루 먹고 사는데 집 장만 하기 힘들잖아요. 아이를 낳고 육아비용도 만만치 않잖아요. 아이 보육 시설 같은데 맡기려면 많이 받는 곳은 40~50만원 받고--- 지금은 아이 하나도 버거운 것 같아요. 어떨 때는 아- 아이 낳고 이런 생각하면 안 되는 데 진짜 힘들 때는 내가 왜 낳아가지고 이런 생각 할까 이럴 때도 있어요. 아파트 대출금은 언제 다 갚을지도 모르겠어요. 삼십년이라고 해 두기는 했는데. 모르겠어요"(박승희·김사현, 2008: 55).

우리 한국 사회에서는 주거비 부담이 크기 때문에 아이들이 없는 가족

도 임금만으로는 살기가 어려운 실정이다. 그런데 여기에 아이를 낳으면 추가 부담이 발생한다. 이 추가 부담이 출산에 어떤 영향을 주는가? 아이가 자라는 순서에 따라 임신·출산·양육·교육의 비용이 얼마나 부담이 되는가를 살펴보고자 한다.

우선 임신을 하는 것부터가 큰 비용 부담을 주는 경우가 적지 않다. 무엇보다도 만혼(晩婚)과 출산 생태계[22]의 파괴로 자연스런 임신이 어려운 상태에서 인위적 조작이 이루어져야 하기 때문이다. 그 인위적 조작의 대표적인 것이 시험관 시술이다. 이것이 얼마나 부담이 되는가를 한 여성 노동자의 이야기를 들어보면 잘 알 수 있다.

"일단 아기를 갖고 싶은 욕심은 있는데, 그렇게 물리적인 힘을 들여서 그렇게까지 해야 되나 하는 것이 하나의 문제이고, 경제적인 문제도 만만치 않아요. 시험관 아기가 한번해서 되면 괜찮은데 그것도 아니고, 한번에 500~600만원씩 드는데, 어떤 사람은 2-3번, 심지어는 7-8번까지 한다고 하더군요. 한두 번 해서 되면 비용은 5-600만원이 들어도 괜찮은데 보통 시험관 아기가 1-2번 가지고는 잘 안 되는 경우가 많아요"[23].

임신 중에도 비용은 계속 들어간다. 출산비용도 있다. 이런 부담들도 적지 않다는 것을 다음 이야기를 들어보면 알 수 있다.

"수술해서 120만 원 정도 나오던데요. 수술비용도 의료 혜택 안 되잖아요. 완전 개인 부담이에요. 이걸로 한달 월급 다 썼어요. 그것 말구도 아이 낳으면 돈이 진짜 많이 들어요. 양수 검사 말고도 많아요. 초음파 검사니 뭐니--- 한달에 한 번씩 검사비용도 들고요, 4-5만원대 병원비도 천차 만별이구요"(박승희·김사현, 2008: 70).

신생아에게만 들어가는 비용도 부담이 된다.

"아이한테 비용이 진짜 많이 들어요. 아이 막 낳은 초기에는 예방 접종이 진짜 많

---

22) 이것은 인체와 인체 외부의 생태계를 다 포괄한다.
23) 민주노동연구소(2006)의 연구를 위한 면접자료

아요. 막 한 달에 4번씩 있어요. 근데 보건소에서 꼭 무료로 해주는 것이 별로 없더라고요. 개인 병원 가서 맞아야 하는데 너무 비싸고 거의 기본으로 한번 맞는데 5만 원 정도 들고 한 달에 10만 원짜리 꼭 한번 껴 있고, 그러니까 아이 주사 비용만 해도 한 달에 30만 원 정도 들고요. 아이가 신생아 일 때는 말을 못하잖아요. 아이가 조금만 이상하면 병원 달려 가야하구요. 그 병원비용도 누가 부담해 주는 게 아니잖아요. 의료비용을 내도 자기가 다부담해야 하니까 비용도 만만치 않고 떨어져 있으니까 모유를 3개월만 먹을 수 있고 그 뒤로는 못 먹이니까 분유 값도 들어가지, 기저귀도 천기저귀 사다가 시어미니 보고 빨아 쓰라 할 수 없으니까 기저귀도 매일 사다가 쓰죠"(박승희·김사현, 2008: 66).

여기에 보육료 부담이 추가된다.

"저는 아기 낳고 2년간은 아파트 아줌마에게 부탁해서 보육료를 지불했거든요. 한달에 보육료만 70만원이 들었고, 분유값, 기저귀값까지 합하면 더 들어갔을 겁니다. 아기 낳고 거의 2-3년 정도는 아이 양육비로 월 100만 원 정도는 들어갔다고 생각해요"(박승희·김사현, 2008: 6사례 B).

그러나 이런 부담은 교육비 부담에 비하면 크지 않은 편이다. 우리 한국 사회에서는 주거비와 함께 아이들의 교육비가 가장 큰 부담이 된다. 근대화하는 과정에서는 교육이 '출세(出世)'를 위한 가장 효과적인 수단이다. 교육이 근대에 접촉하는 관문이기 때문이다. 이 과정에서 교육 경쟁이 가속화된다. 특히 한국에서 일제가 식민화를 위해서 시도한 교육을 통한 줄 세우기는 해방이후에도 그대로 답습되어 오늘에 이른다. 특히 지금의 장년층 노동자들은 근대화 과정에서 교육을 받고 그 교육 경쟁에서 차별을 받아온 사람들로서 자신의 이런 경험을 아동의 삶에 대입시킨다. 이에 따라 노동자들은 맹목적인 교육 경쟁에 암묵적으로 동의하게 되며, 현재의 권력자들은 이런 경쟁체제에서 특권을 누린 사람들로서 교육 경쟁을 신성화시키려 한다. 이런 교육 경쟁은 교육비 경쟁으로 이어진다. 우리 사회에서는 사교육비만을 문제 삼으나, 그것만이 문제가 되는 것은 아니다.

'공교육'도 개인이 부담하는 것이 원칙이므로 이것 또한 사교육이기 때문이다. 교육비가 노동자들에게 얼마나 부담을 주는가를 여성노동자들의 증언을 통해서 알아본다.

"보통 유아기 때, 뭐 유치원 다닐 때까지는 비용이 똑같잖아요. 그런데 초등학교 가고 하면 사교육비가 많이 들어가죠. 지금도 제 아이의 경우는 ○○나라라고 30만 원짜리 교재를 구입하고 월 4만원씩 내는 걸 1년째 하고 있거든요. 다른 엄마들은 60만 원짜리 교재로, 4가지나 하고 있어요, 벌써부터.. .애가 하나인 집 이야기거든요"(박승희·김사현, 2008: 53).

"그냥 옆에서 애를 볼 수 있다는 것만으로는 안 되지요. 부수적으로 아이 하나에 따라 들어가는 비용이 너무 많잖아요. 누가 그러는데 아이 낳아서 대학까지 지금 금리로 일억 이·삼천 들어간다고 하더라고요. 평범하게 하는데도--- 우리 평생 늙어 죽을 때까지 직장에서 일해도 일억 못 만지잖아요. 그런데 아이 교육시키는데 일억이 넘게 들어간다면 누가 교육 시켜요. 그건 못하지요"(박승희·김사현, 2008: 53).

"저는 250만원정도 받는데요---. 세전으로 월 250만원 정도요. 근데 아이한테 들어간다는 게, 아무래도 밖에 나와 있는 시간이 많기 때문에 학원이라든가 레슨을 많이 시켜요. 그러다보면 아무래도 또 얘가 한 3시쯤이면 학교에서 끝나거든요. 거기서 과외방에 가서 한 2시간 하고 태권도에--- 근데 태권도 했다가 집에 와서 영어 레슨이라든가 바이올린 레슨이라든가 이런 데에 시간을---한 8시, 9시쯤에 걔도 일과가 끝나요. 근데 그렇게 밖에 할 수가 없죠. 저희 아무도 없으니까---이런데 한 95만원 정도 들어요. 그리고 얘는 학교 사립이라서 뭐 공과금 이런 거 하니까 125만 원 정도가 들어가는 거 같더라고요. 월에---" (박승희·김사현, 2008: 53).

이러한 교육비 부담 때문에 노동자들은 교육비를 댈 수 있을 만큼을 '기반'을 잡기 위하여 출산을 미루거나[24] 교육비를 집중 투자하기 위해서 아이를 적게 낳으려 한다. '선택과 집중'이라는 비인간적 논리가 출산에도 적용된다.

"조카들이 초등학교 3학년 1학년 또 그 밑에 동생이 3학년 근데 기본적으로 초등

24) 민주노동연구소(2006)의 연구를 위한 면접자료

학교 때부터, 영어가 1학년 때부터 한다더라고요. 그래서 엄마들이 학원을 보내는데 학원비가 100만 원 정도 들었던 거 같아요. 80만 원. 이런 걸 보고 시어머니한테도 아이 하나를 똑 부러지게 키우고 싶으니까, 그냥 저희 벌어서 애한테 투자를 더 많이 하겠다고 했더니, 그냥 먹 둘째 낳으라고--- 무슨 교육을, 교육비를 들이냐고. 그냥 자기네들이 알아서 하는 거지라고 말씀을 하시더라고요"(박승희·김사현, 2008: 53).

5. 대응방안

이상에서 살펴본 바에 따르면, 노동시장이 출산을 방해하는 문제들 중에 밖으로 잘 드러난 것은 취업 승진 일자리유지에 전념하다보면 출산에 관심을 가질 수 없다는 것, 출산이나 양육을 하면 실업자가 되고 승진의 기회가 박탈된다는 것, 노동시장에 참여하면 출산과 양육을 할 시간과 기운이 없다는 것, 주거비 양육비 교육비가 과다하여 출산과 양육을 포기한다는 것 등이다. 이런 문제는 크게 두 가지로 축약할 수 있다. 하나는 출산과 노동의 병행이 어렵다는 것이고, 다른 하나는 출산에 관련된 비용부담이 크다는 것이다. 따라서 긴급한 대응책은 이 두 가지 문제를 우선적으로 해소하는 것이다.

출산과 노동이 병행될 수 있도록 하기위해서는 출산과 양육으로 노동이 장애받지 않도록 하여야 하고, 노동 때문에 출산과 양육이 방해받지 않도록 하여야 한다. 출산과 양육으로 인해 취업과 승진 및 일자리 유지가 어렵지 않도록 하는 법적인 보호 장치 개발, 충분한 무상 보육시설의 운영, 유급 휴가제도의 도입, 남성의 출산 및 보육 과정 참여권 보장 등이 이루어져야 한다. 그리고 양육의 비용부담을 줄이기 위해서는 실용적이고 저렴한 주택 공간 보장, 아동양육비의 지원, 낭비적인 줄 세우기 교육제도의 철폐, 모든 교육에 대한 공적 비용 부담 등이 이루어져야 한다.

그러나 이것만으로는 부족하다. 왜냐하면 출산을 저해하는 이런 문제들은 물신주의, 가족의 고립과 축소, 노동과 출산의 분리에 의해서 연유된

출산 중요성의 약화, 출산 양육의 협동체계 붕괴와 같은 구조적인 기반 위에서 작동하는 현상(現象)들이 때문이다. 따라서 아무리 출산을 금전적으로 지원하고 일과 양육을 병행할 수 있게 한다고 하더라도, 가족 안팎의 공동체적인 인간관계가 복원되거나 신축되지 않으면 명확한 한계를 지닐 수밖에 없다.

제4절 출산이 노동시장에 미치는 영향과 대응방향

1. 출산·양육의 어려움이 노동시장에 미치는 영향

출산 양육의 어려움이 노동에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보면, 출산과 노동을 병행할 수 없는 상황에서 출산을 하고 양육을 하는 경우 노동자의 생산성은 떨어질 수밖에 없다. 왜냐하면 아이에게 관심을 쏟고, 기운을 사용할수록 노동의욕은 감소할 것이기 때문이다. 이것은 아이를 가진 노동자들이 승진을 포기하고 일자리를 가졌다는 것에 만족한다는 점을 통해서도 알 수 있다. 한 여성 노동자는 결혼한 대부분의 여직원들은 “꾸준히 다니는 것에 만족하고 승진에 대한 기대 같은 건 없어요”(박승희·김사현, 2008: 86)라고 이야기했다. 특히 아동을 위탁하기가 어려운 상황에서는 노동하는 도중에도 불안감이 매우 크다.

이처럼 결혼 여성이 노동의욕을 가질 수 없도록 강요된 상황은 노동력의 구매자로 하여금 결혼 여성 노동력의 사용을 꺼리도록 만든다. 특히 임신과 출산을 한 여성은 그 기간 동안 생산성이 떨어질 수밖에 없기 때문에 사퇴를 강요받기도 한다(박승희·김사현, 2008: 76). 물론 사용자들이 사퇴를 강요하기 보다는 임신과 출산 휴가를 선택하게 하는 경우도 있다. 그러나 이 경우에도 임금의 일부를 사용자가 부담해야 하기 때문에 임신과 출산을 한 여성이 출산휴가를 허가받을 가능성은 매우 적다고 하겠다[25].

2. 소출산에 의한 상대적 노동력 과잉

소출산이 노동력 수요의 양적 측면에서 어떤 영향을 미치는가에 대해서 살펴보기로 한다.

출산율 저하는 인간 자체가 줄어드는 것이므로 인간의 욕망과 소비를 축소시킨다. 이것은 노동시장에서 노동력 수요의 감소로 이어져, 노동력의 단기적 공급과잉 상태를 만들어낸다. 왜냐하면 출산 감소에 따른 인간의 감소가 욕망과 소비의 감소를 낳아 상품에 대한 수요의 감소로 이어지지만, 기존의 노동력 감소가 생산의 감소만큼 빠르게 진행되지 않기 때문이다. 예컨대 임신과 출산의 감소는 산부인과의 서비스 수요를 감소시키고 그러한 서비스 상품의 수요와 생산을 감소시키지만, 산부인과에서 근무하는 의사와 간호사가 산부인과 서비스 노동시장을 떠나는 것이 쉽지 않다. 따라서 출산의 감소는 일시적인 노동력의 공급 과잉을 낳게 된다. 그러나 이것은 노동력의 공급이 늘어서라기보다는 노동력의 수요가 감소하기 때문에 나타나는 상대적 노동력 과잉상태이다.

그런데 이러한 노동력 과잉 상태는 인간의 성장 발전 단계의 순서에 따라 산업별로 나타나는 경향을 갖는다. 가장 먼저 결혼, 임신, 출산과 관련된 산업의 축소로 이런 분야의 노동시장에 일시적인 노동력 과잉이 나타났다고 보아야 한다. 이것은 다시 보육 노동시장 노동력의 과잉으로 이어졌고, 다시 초등교육의 노동시장 노동력 과잉으로 이어지고 있다. 이것은 한때 학급규모의 축소로 취업이 잘 되던 교육대학 졸업자들이 다시 취업난을 겪고 있다는 것을 통해서도 잘 알 수 있다. 이런 현상은 확인해 보아야 할 것이지만 아동 관련 산업에서도 나타나고 있으며, 최근 대졸자의 취업이 어려운 것과도 관련이 있을 것으로 보인다. 이런 경향은 대학교육

25) 스웨덴에서는 1년 반 정도의 임신 및 출산 휴가를 부나 모가 사용할 수 있는데, 그 동안 국가가 임금의 80%를 지급한다. 이 80%는 세금이 그 만큼 감소하고 출퇴근비용 또한 감소하므로 100%의 임금과 실질적으로 동일하다고 볼 수 있다(박승희·채구묵 외, 2007).

시장에서도 이미 나타나고 있다. 이것은 곡물 가격이 하락하는 경우 열등지가 먼저 경작이 포기되는 것과 비슷한 방식으로 나타난다. 대학 입학 연령 사람들이 접근하기 어렵거나, 명문 서열에서 낮은 지위에 있는 대학들의 교수 인력 등이 상대적 과잉 상태를 보이고 있다.

이러한 상대적 노동력 과잉 공급의 추세는 주택건설 노동시장의 노동력 과잉으로 이어질 것이다. 물론 건설 노동시장의 경우는 고용이 불안정하기 때문에 소출산에 따른 노동력 공급의 감소가 먼저 이루어질 것이므로 상대적 노동력 과잉이 빨리 상쇄되는 경향도 보일 것이다. 그럼에도 불구하고 장기적으로 주택수요의 감소는 외부 인구가 유입되지 않은 한 주택건설 노동시장의 상대적 노동력 과잉을 만들어낼 것이다. 이것은 최근 불황을 계기로 본격화될 가능성이 적지 않다.

이런 상대적 노동력 과잉은 노인 및 죽음 관련 산업에서 마지막으로 나타날 것이다. 그런데 최근 이런 산업들에서는 노동력의 수요가 급증하는 추세를 보인다. 왜냐하면 가족이 약화되면서 노인들의 보호가 시장에서 이루어지는 경향이 늘고, 출산감소로 노인들의 상대적인 수가 늘어나기 때문이다. 그러나 출산의 감소가 노인인구의 감소로 이어질 즈음에는 노인관련 산업의 상대적 노동력 과잉이 현재의 노동력 수요가 클수록 심하게 나타날 것이다.

이런 노동력의 상대적 과잉 추세는 사회 전반으로 확산될 것이지만, 뒤에서 다루게 될 과소 출산에 따른 노동력 공급의 감소 경향과 상쇄되어 노동시장이 축소되는 가운데 균형을 이루어갈 것이다.

이런 상대적인 노동력 과잉에 대해서 개인과 사회는 어떤 방식으로 대응할 것인가? 노동력 과잉을 해소하는 방식은 노동력의 수요를 확대하는 것과 노동력의 공급을 줄이는 방식이 있다. 노동력의 수요를 확대하는 방안은 상품 시장을 확대하는 것이다. 국내 시장이 축소된 상태에서 새로운 시장을 해외에서 찾는 것이 될 것이다. 노동력의 공급을 줄이는 방법은

노동자를 전업시키는 것이다. 예컨대 산부인과에 종사하는 사람들을 노인 수발산업에 종사하도록 하는 것이다. 혹은 대학의 구조 조정 등을 들 수 있을 것이다. 이런 대응들은 개인들에게 아픔을 동반할 수 있다. 이런 것들은 적응 방식은 될지언정, 해결책일 수는 없다. 왜냐하면 이런 노동력의 과잉 자체가 출산율이 회복되거나 외부의 인구가 유입되지 않는 한, 그런 적응과정과는 무관하게 상대적 노동력 과잉이 노동력 공급의 축소로 상쇄되는 것을 반복하면서 장기적으로 노동시장의 소멸로 수렴할 것이기 때문이다.

3. 소출산에 의한 노동력 부족과 대응

가. 노동력의 전반적 감소 추세

소출산은 노동력 공급의 양적 측면에서 어떤 영향을 미치는가에 대해서 살펴보았다.

소출산은 당장 노동력의 공급에 영향을 미치는 것은 아니다. 왜냐하면 어린 아이가 완전한 노동력을 가지려면 최소한 20년의 시간이 필요할 것이기 때문이다. 우리 사회에서 소출산 경향이 20년을 넘었기 때문에 노동력의 공급이 서서히 줄어들고 있다. 이미 노동인구의 감소가 시작되었다는 언론 보도가 나오기 시작하고 있다.

그러나 사회 전체의 노동력이 줄어들고 있다고 하여도 모든 부문의 노동력의 공급이 부족해지는 것은 아니다. 왜냐하면 노동력의 가격이 싸거나 고용이 불안정한 영역에서 노동력의 부족이 먼저 발생한 반면 그렇지 않은 곳에서는 전혀 나타나지 않을 수도 있기 때문이다. 주지하다시피 고용이 가장 불안정한 분야가 건설업이다. 따라서 이 건설업에서는 이미 노동력의 부족 현상을 나타났다. 건설 현장을 둘러보면 미장공이나 기와공 등의 연령은 대부분 이미 50대 이상으로 노령화되었다. 70대의 노동자도 많다. 잡역의 부족분은 외국에서 들어온 노동력으로 채우는 것이 관행(慣

行)이 되었다. 이런 건설업에 비하면 의사 노동시장에 들어가겠다는 사람들은 넘쳐난다. 이것은 아무리 반찬의 종류와 양이 많아도 맛있는 반찬에 사람들의 손이 몰려 넘치는 것과 같다. 이처럼 부문별로 노동력의 부족현상은 달리 나타난다. 그러나 이런 차이는 썰물에 이는 파도와 같은 것이다. 아무리 파도의 봉우리가 높다하여도 그 봉우리의 높이는 지속적으로 낮아질 수밖에 없다.

나. 노동력 부족에 대한 공급 측면의 대응들

노동력의 부족을 해소하기 위해서 노동력 공급 측면에서는 어떤 노력을 할 것인가? 노동시장에 노동력이 부족하면 노동력의 공급을 늘리는 방안이나 노동력의 수요를 줄이는 방안을 생각해 볼 수 있다. 먼저 공급의 방안에 대해서 생각해 보기로 한다.

우리는 노동력의 공급을 늘리는 방안으로 사회내부의 노동시장 공급 방안과 노동력 수입 방안을 생각할 수 있다. 무엇이든 부족하여 그 부족한 것을 늘려서 해결하고자 한다면, 마른 수건을 짜듯 주변에서 부족한 것을 구하거나, 외부에서 들여오는 것 말고는 다른 대안이 없다. 노동력의 공급을 늘리는 것도 마찬가지다.

사회내부 공급방안으로는 노동시장 밖에 머무는 노동력을 노동시장 안으로 끌어들이는 것이다. 이것은 노동력의 내부적 공급처 확대라고 부를 수 있을 것이다. 예컨대 한 사회의 마지막 노동력 저수지 바닥에 머물고 있는 전업주부나 노인 노동력을 시장 안으로 끌어들이는 것이다. 최근 노인활용이 이야기되는 것도 한편에서는 노동력의 공급이 줄어드는 현실을 반영한 것이라고 할 수 있다. 특히 전업주부를 노동시장 안으로 끌어들이는 것은 노동력이 부족할 때 가장 먼저 활용하는 방식이다[26]. 이런 방식

26) 이것은 시장의 상품이 가족 안으로 밀려들고, 가족의 주부가 시장으로 밀려나옴으로써 시장은 가족과 하나가 되고, 가족 밖의 물건이 안으로 들어오고 가족의 '안사람'은

은 단기적으로는 효과적일 수 있다. 특히 우리 사회에서는 노동시장에 참여하지 않은 여성들이 적지 않기 때문이다. 그러나 이것은 분명한 한계가 있다. 아무리 젖은 수건일지라도 계속 짜면 더 이상 물은 나오지 않을 것이기 때문이다.

노동력의 공급을 늘리는 가장 효과적인 방법으로는 노동력을 수입하는 것이다. 이미 많은 노동력이 수입되었다. 근대화과정에서 노동력의 저수지는 농촌이었다. 그 노동력의 공급원이 고갈된 상황에서 자본은 새로운 공급원을 외부에서 찾는다. 따라서 저임 노동력을 가장 많이 필요로 하는 서울의 달동네와 경기도 공단 주변은 동포와 외국인으로 채워졌다. 예컨대 지방 사람들이 모여 살던 달동네는 이미 해체되었고, 연변 출신의 달동네가 이미 크게 형성되었다. 곳곳에 들어선 중국 식품점이 이를 잘 말해준다. 그런데 연변의 노동력 저수지도 이미 바닥을 보이기 시작하였다. 이제 다른 나라에서 그 저수지를 찾지 않을 수 없다.

노동력을 수입하면 노동력 시장의 운영이라는 점에서만 보면 큰 문제는 없을 것이다. 이것은 문화의 근친상간(近親相姦)을 막는다는 점에서도, 더불어 사는 것이 아름답다는 점에서도 바람직한 일이다. 그러나 과도하게 수입될 경우 우리 사회의 정체성을 유지할 수 있느냐가 문제가 된다. 한 사회의 정체성 불안은 폐쇄적인 민족주의나 인종차별주의자들에게만 문제가 되는 것은 아닐 것이다. 문화의 다양성을 존중하는 사람들에게도 한 문화의 소멸은 안타까운 일일 것이다. 물론 깨어서 보면 정체성이라는 것도 고정불변의 것은 아니다. 연기 법칙에 의해서 끊임없이 변하는 것으로서 공(空)한 것이다. 정체성에 대한 집착이 부질없는 것일 수도 있다. 그러나 아름다운 꽃을 피우는 한 포기 풀이 아무리 공하더라도 내년에 다시

밖으로 나감으로서 가족의 안이 그 밖과 통일되는 방식으로 시장의 보편주의, 혹은 보편시장(Universal Market)이 확립된다(Braverman, 1974: 271; 1987: 233)는 논리를 연상시킨다.

꽃을 피우기를 바라는 것처럼 최소한 한 사회의 정체성 유지를 희망할 필요는 없을까? 대한민국의 정체성을 포기하고 주변 나라에 포섭되는 것이 바람직할까? 그리고 노동력의 수입만으로 문제를 해결하려 하는 것에 대해서는 또 하나 생각해야 할 문제가 있다. 영원무궁토록 수입이 가능하다고 할지라도 자기 자신을 재생산 하지 못한 사회를 우리가 어떻게 평가하여야 할 것인가? 이런 근본적인 문제들이 있는 한, 노동력의 수입에만 의존한 문제 해결 방식에는 한계가 있을 수밖에 없다.

다. 노동력 수요의 축소 노력과 한계

노동력의 부족을 해소하기 위한 또 다른 방안은 노동력의 수요를 줄이는 것이다. 노동력의 수요는 이미 지적한 것처럼 줄어들 수밖에 없다. 그러나 분야에 따라서는 이것만으로는 해결되지 않을 것이다. 그 경우 선택할 수 있는 것이 생산력을 발전시키는 것이다. 가장 대표적인 것이 자동화이다. 또 다른 방법은 생산물 자체를 노동력이 덜 소모되는 방향으로 바꾸는 것이다. 예컨대 일손이 많이 들어가는 아파트 벽에 미장을 하는 대신에 공장에서 만들어온 판(예 석고판)을 붙이는 것이다. 또 다른 예로는 매장을 화장으로 바꾸는 것이다. 이런 것들은 항상 지속적으로 추구해온 것들이다. 이런 노력은 실제로 노동력의 수요를 줄이는데 효과적이기도 하다.

그러나 이것도 한계가 있다. 아무리 자동화를 시킨다 하더라도 자동화를 시키고 운영할 노동력은 필수적이며, 아무리 생산물의 종류를 바꾼다 하더라도 그것을 생산할 노동력은 반드시 있어야 하기 때문이다. 더군다나 자동화나 생산방식의 변화에 어려움이 큰 부문들이 많다. 예컨대 아동양육이나 노인 부양은 자동화하기가 거의 불가능하다. 물론 시설과 장비를 자동화하는 것은 가능하지만, 정서적인 서비스까지 자동화할 수는 없을 것이다.

4. 소출산과 노동력의 질적 변화

소출산은 양적인 측면에서만 아니라 질적인 측면에서도 노동시장에 많은 영향을 미칠 것이다. 이것은 많은 형제들 틈에서 자란 사람들과 외아들로 자란 사람이 다를 수밖에 없다는 점을 보면 쉽게 알 수 있다. 특히 교육 경쟁에 사활을 거는 부모들이 소수의 아이들에게 교육의 비용을 집중 투자하는 경우, 그 아이는 인위적으로 조작된 인간으로 성장할 것이다. 이렇게 성장한 사람의 노동력이 좋을 것인가? 많은 '돈'이 많이 투입되었으므로 가치는 클 수 있지만, 사용가치도 클 것인가? 교육의 절대성을 믿는 교도(敎徒)들은 그렇게 생각할 것이다. 그러나 교육(敎育)은 비교육(非敎育)이기도 하다. 하나의 배움은 다른 분야의 못 배움이기 때문이다. 더군다나 한국 사회에서 극심한 점수 따기 경쟁은 더욱 비교육적이다. 이것은 한국 사람들이 영어 시험 때문에 영어를 못 하게 되는 것을 보면 잘 알 수 있다. 아무튼 소출산은 노동력의 재생산성과정을 변화시켜 노동력의 질을 변화시킨다.

제5절 결론

출산율 저하를 노동시장과 관련시켜볼 때, 출산율의 저하로 발생하는 가장 심각한 문제는 노동력의 상대적 과잉과 노동력의 부족이다. 즉, 노동력이 상대적으로 남아도는 문제에 대해서는 출산율을 올리는 것 이외에는 별다른 대책이 없다. 그러나 노동력이 부족한 문제에 대해서는 생산력을 발전시키고 내부인력을 동원하며 노동력을 수입하는 대책들이 있을 수 있다. 이 생산력 발전과 내부 노동력 동원은 궁여지책이다. 그러나 노동력의 수입은 노동력의 부족에 대한 가장 확실한 대책이라고 할 수 있다. 노동력의 수입은 곧 사람의 '수입'이므로 상품 수요의 확대로서 노동력의 상

대적 과잉상태의 해소에도 매우 효과적이다. 예컨대 외국 노동자가 들어와서 아이들이 낳으면 산부인과에서는 노동력의 상대적 과잉이 사라질 것이다. 그런데 이것은 우리 사회의 정체성 문제와 관련된다. 우리 사회의 정체성을 포기하고, 대한민국 혹은 한민족 중심의 국가 유지를 포기한다면, 노동력의 수입은 아무런 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 우리 사회의 정체성을 포기하지 않는다면 노동력의 수입만으로 문제를 해결하려 하는 것은 해결책이 될 수 없다. 우리 사회의 정체성을 유지하려 한다면, 출산율을 늘리는 것 이외에는 출산율 저하로 발생하는 노동시장의 문제를 해결할 길이 없다.

출산율을 늘리기 위해서는 여러 분야의 노력이 필요하겠지만, 이 글의 핵심 주제가 소출산과 노동시장이므로 노동시장과 관련된 출산율 증가 대책을 살펴보았다. 이미 우리는 앞에서 노동시장이 출산을 저해하는 두드러진 문제를 노동과 출산 양육의 병행이 어렵다는 것과 주거비 보육비 교육비 등과 같은 노동력 재생산비용이 높다는 것을 지적하였다. 이에 대한 대책으로는 어떤 것들이 있을까? 이런 문제들은 우리 사회가 처음 겪는 문제가 아니다. 우리보다 먼저 자본주의와 노동시장을 도입한 나라들은 다 겪었다. 그런 나라들 중에 이런 문제에 대해서 가장 좋은 제도를 발전시킨 나라가 스웨덴이라고 할 수 있다. 따라서 스웨덴에는 노동과 양육의 병행을 지원하고 노동력의 재생산 비용을 떨어뜨리는 어떤 정책들이 있는가를 간단하게나마 살펴보고자 한다.

부인이 아이를 출산하면 남편은 급여의 80%를 국가로부터 받고 10일간의 휴가를 가질 수 있다. 직장에 다니는 여성이 출산을 하면 급여의 80%를 국가로부터 받고 1년 반의 휴가를 가질 수 있다. 이 휴가는 남편이 일정기간 이상 사용해야만 한다. 2007년을 기준으로 16세 이하의 아동 1명인 가정은 매월 약 15만원을 아동양육비를 국가로부터 받는다. 이 금액은 아동 수가 증가할수록 '할증'이 붙는다. 아동이 3명이면 50만원 정도, 아

동이 6명이면 130만원 정도를 받는다. 아동이 아플 경우 급여의 80%를 받고 직장을 쉬면서 아동을 간병할 수 있다. 아동 1명에 대한 의료비 부담액은 연간 최대 약 36만원이다. 아동의 보육비는 1명인 경우 월 17만원을, 3명 이상인 경우 34만원을 부담한다. 이 금액은 국가에서 어린이 집에 지불하는 금액의 6~20%에 해당한다. 어린이 집은 부모의 근무시간에 맞게 선택할 수 있다. 스웨덴 수도 스톡홀름 전체주택의 약 50%는 임대주택이다. 임대주택의 주거비는 같은 조건의 사유 주택 주거비보다 많이 싸다. 임대료는 노동자들이 부담할 만하며, 많이 부족한 경우 심사를 거쳐 국가가 보조해 준다. 임대주택에서는 임대료를 내지 않거나, 집을 부수거나, 이웃을 괴롭히지 않으면 계속해서 살 수 있다. 교육비는 대학원까지 전액 무료다. 사교육비는 들지 않는다. 구태여 좋은 대학을 가지 않아도 성실하게 자기 일만 열심히 하면 인간다운 삶이 보장되기 때문이다(박승희·채구묵 외, 2007).

우리가 긴급하게 추진하지 않으면 안 되는 대책들이다. 이런 대책을 추진하면 출산율은 상승할 것이다. 이것은 스웨덴의 출산율이 이를 잘 보여주고 있다. 스웨덴의 합계출산율은 1995년에 2.01에서 2000년 1.56으로 감소하였다가 더욱 강화된 적극적인 출산장려정책에 따라 2005년에는 1.67로 약간 증가하였고, 2010년에는 1.80로 증가할 것으로 예상되고 있다[27]. 이것은 최근 한국의 출산이 1.2를 밑돌고 있는 것에 비하면 양호한 편이다.

그러나 스웨덴의 아동복지 정책이 완전하다고 말할 수는 없다. 스웨덴의 출산율도 만족할 만한 수준은 아니기 때문이다. 스웨덴의 출산율은 인구 대체출산율인 2.1을 많이 밑돌고 있기 때문이다. 여기서 우리는 스웨덴 사회가 가족의 해체 정도가 심하다는 점을 주목할 필요가 있다. 한국도 가족의 축소 해체 경향이 급속하게 진행되고 있다. 그런데 스웨덴에서는

27) 이것은 한국통계청 2008년 12월 전자방 자료, '국가통계포털: 국제통계포털: 합계출산율'에 근거하였다.

가족의 해체 경향에 대비하여 가족 공동체를 강화하려는 정책은 거의 찾아보기 어렵다. 예컨대 스웨덴에서는 아동 서비스와 노인 서비스가 따로 따로 공급된다. 가족과 이웃의 상호작용의 증진에 기여하는 경향이 있는 종합복지관 등을 통한 통합적인 서비스 공급시도는 찾아보기조차 어렵다. 이것은 가족공동체 강화를 지향한 사회복지정책이 추구되지 않고 있다는 것을 의미한다. 그런데 가족공동체가 다시 강화되지 않으면 이미 우리가 살펴본 바와 같이 출산을 중요시하는 문화와, 출산과 양육의 자연스런 협력체계가 생성될 수 없다.

그러므로 출산을 장려하는 복지정책을 추진함에 있어도 이런 가족공동체를 강화하는 것을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 그런데 한국의 미미한 아동정책에서도 이런 점을 거의 고려하지 않고 있다. 그저 매우 제한적인 자원으로 직장 여성의 양육 부담을 줄이는 생색내기에만 급급하고 있다. 그 대표적인 사례가 직장 보육시실을 늘리려는 정책이다. 이것은 스웨덴의 지역중심의 보육정책보다도 훨씬 공동체 지향적인 성격이 약하고 매우 근시안적인 정책이다. 아무리 작은 출산 정책일지라도 장기적인 결과를 고려하지 않은 것은 정책은 결국 실패할 수밖에 없다. 포석(鋪石)은 바둑에만 필요한 것은 아니다.

제2장 저출산과 경제성장

구성열[28)]

제1절 서론

저출산은 인구변천과정의 소산이며 인구변천과정은 인구의 양(수)과 질, 출산율과 사망률(평균수명)간 대체과정이다. 인구변천과정을 거치면서 출산율이 저하되는 것은 당연하다. 그러나 대부분의 선진국에서 관찰되는 바와 같이 출산율 저하의 정도가 지나친 감이 있다. 그 후유증으로 인구구조가 급격히 고령화되고 있다. 우리나라는 이 중에서도 극단적인 사례에 속한다. 현재의 "초저출산"수준에 도달하기까지 경과기간이 기록적으로 짧은데다 이 상태가 당분간 지속되는 경우 향후 40년내 세계3대 초고령사회로 등극할 전망이다. 그 결과 성장잠재력의 급격한 저하와 부양부담의 수직상승으로 유례없는 2중고가 예견된다.

출산율과 경제성장에 관한 학계의 초기, 특히 1950~1980년간의 동향은 인구증가가 자본과 기술이 부족한 후진국 경제에 부정적 영향을 준다는 부정론이 지배적이었다. 이러한 부정론은 수익비용분석(Enke 1960, Zaidan 1971), simulation 모형(Coale-Hoover 1958), population trap 이론(Nelson 1956) 등의 형태로 전개되었다. 다른 한편으로 인구증가가 미개척자원의 활용, 규모의 경제성, 기술의 촉진 등으로 특히 자원이 풍부한 국가 또는 선진국에 이롭고(Kuznets 1960) 심지어는 저개발국에서도 이로울 수 있으며(Simon 1975) 인구증가는 장기적으로 기술을 촉진한다(Boserup 1965, 1981)

---

28) 연세대학교 경제학부 교수

는 등 긍정론도 등장하였다. 그러나 후진 인구대국을 대상으로 하는 한 부정론이 우위를 점하고 가족계획운동이 범세계적으로 전개되어 온 것이 주지의 사실이다.

그러나 1980년대 이후 많은 나라들이 인구변천과정을 완료하고 저출산 및 인구의 고령화라는 문제가 부각될 무렵 학계의 동향도 많은 변화를 보였다. 특히 경제학계에서는 출산력에 대한 분석의 틀을 단기 정태분석에서 장기 동태분석으로 바꾸고(Becker-Barrow 1988) 이를 경제성장론, 특히 내생적성장이론과 연계시켰다(Barrow-Becker 1989). 그리고 이 새로운 틀 위에서 양적성장(인구증가 중심의 후진국형 성장, Malthus적 저성장균형)과 질적성장(인적자본 및 소득중심의 선진국형 성장)이 어떤 조건하에서 이루어지게 되며(Becker-Murphy-Tamura 1990) 양적성장이 질적성장으로 연계될 수 있는 계기는 무엇인가(Galor-Weil 2000)에 대한 연구로 이어지고 있다.

한국의 경우 저출산이 경제성장에 어떠한 영향을 미칠지에 대하여 많은 관심이 쏠리고 있음은 지극히 당연한 일이다. 그러나 이에 대한 체계적인 연구는 아직까지는 별로 없는 실정이다. 따라서 이에 대한 분석은 충분한 의의를 가진다.

따라서 본 연구의 목적은 저출산과 경제성장의 관계를 이론적으로 살펴보고 이를 한국의 경우에 대하여 실증적으로 적용하여 봄으로서 향후 정책과제와 대응방안을 모색하는데 있다. 본 연구의 내용은 다음과 같다.

제2절에서는 경제성장을 정의하고 경제성장의 변화요인을 인구구조, 규모의 경제성, 요소 집약성 및 생산성이라는 네 가지로 분해하였다. 그런 다음 이 네 가지 요인이 저출산에 의하여 어떻게 영향을 받는지, 특히 저출산으로 인구의 질(교육수준)이 높아지는 경우 그 영향이 어떻게 달라질 수 있는지를 살펴보았다. 그리고 그 외의 경로와 출산율저하의 효과가 경제발전 단계에 따라 달라질 수 있는지를 논하였다.

제3절에서는 저출산이 한국의 경제성장에 향후 어떤 영향을 미치게 되

는지 제2절에서 논의된 경제성장의 변화요인별로 구분 추정을 하여 보았다. 그러기 위하여 출산과 자녀교육이 저축에 미치는 영향, 자녀수와 교육년수간 trade-off의 정도, 인적자본이 기술 및 규모의 경제를 통하여 총요소생산성에 미치는 영향 등 Simulation을 위한 파라메타를 우선 추정하였다. 그런 다음 TFR=1.8인 경우와 TFR=1.4인 두 가지 경우에 대하여 평균수명, 자본의 감가상각률, 경제활동률에 대한 가정이 달라짐에 따라 경제성장률과 그 구성요인(네 가지)이 어떻게 달라지는지를 분석하였다.

마지막으로 제4절에서는 분석의 결과를 요약하고 정책에 대한 시사점을 논하였다.

제2절 저출산과 경제성장에 관한 이론적 고찰

1. 경제성장의 정의와 성장요인의 분해

가. 경제성장의 정의

경제성장이란 1인당 소득수준(y)의 상승을 수반하는 경제규모(GNP, 여기서 Y로 표시)의 증가로 정의할 수 있다.

경제규모는 커졌으나 1인당소득수준이 저하되었다거나 인당소득수준은 높아졌으나 경제규모가 작아졌다면 경제가 성장하였다고 보기에 무리가 있다. 즉 경제성장이란 1인당소득수준의 상승을 전제로 하는 것이다.

1인당소득(y)은 인구(N) 1인당 경제규모(GNP, 여기서 Y로 표시)로 정의되며 GNP는 장기적으로 자본(K), 노동(L), 생산성(A) 등 생산요소의 공급에 좌우된다. 그리고 1인당소득은 GNP를 인구규모로 나눈 값이다. 그런데 GNP를 생산에 참여한 노동인구(L)로 나누면 노동생산성(Y/L)이 되는데 1인당소득은 노동생산성과 노동인구비율(L/N)을 곱한 값으로도 표시할 수 있다.

(2.1) $$y = \frac{Y(A,K,L)}{N} = \frac{Y(A,K,L)}{L}\frac{L}{N}$$

나. 경제성장요인의 분해

식(2.1)에서 1인당소득(y)의 증가율, 즉 경제성장율($\tilde{y}$)은 노동생산성 증가율($\widetilde{y_L}$)과 인구구조의 변화, 즉 노동인구의 증가율과 인구증가율의 차이로 분해될 수 있다.

(2.2) $$\tilde{y} = \widetilde{y_L} + (\tilde{L} - \tilde{N})$$

노동생산성 증가율($\widetilde{y_L}$)은 GNP성장율과 노동인구 증가율의 차이로 나타난다.

(2.3) $$\widetilde{y_L} = \tilde{Y} - \tilde{L}$$

그런데 생산함수를 Cobb-Douglas함수형태로 가정할 때 GNP성장율은 생산성증가율, 자본증가율과 노동증가율에 대하여 선형관계를 갖게 된다.

(2.4) $$\tilde{Y} = \tilde{A} + \alpha\tilde{K} + \beta\tilde{L}$$

식(2.4)를 식(2.3)에 대입하면 노동생산성의 증가율($\widetilde{y_L}$)은 다음 식과 같이 전개된다.

(2.5) $$\widetilde{y_L} = \tilde{A} + \alpha(\tilde{K} - \tilde{L}) + (\alpha + \beta - 1)\tilde{L}$$

식(2.5)를 식(2.2)에 대입하면 1인당소득(y)의 증가율의 변화요인은 다음과 같다.

(2.6) $$\tilde{y} = \tilde{A} + \alpha(\tilde{K} - \tilde{L}) + (\alpha + \beta - 1)\tilde{L} + (\tilde{L} - \tilde{N})$$

위 식에 의하면 경제성장, 즉 1인당소득(y)의 증가율은 네 가지 요인에 의하여 변하게 되는 데 이를 약술하면 다음과 같다.

(ⅰ) $\tilde{A}$=생산성 변화: 여타요인 -즉, 생산요소(자본, 노동), 인구구조 및

규모효과 등- 이 일정한 상태에서 그 외의 요인, 특히 기술 및 효율성의 변화에 기인한 경제성장을 나타낸다. 식(2.6)의 세 번째 항과 함께 총요소 생산성(total factor productivity)의 변화를 나타낸다.

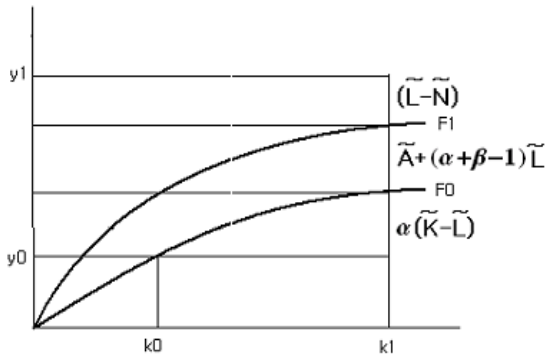
(ii) $\alpha(\widetilde{K}-\widetilde{L})$=요소 집약성 변화: 생산에서의 투입요소를 자본과 노동으로 양분하였을 때 자본/노동의 투입비율이 변화함으로서 나타나는 성장률의 변화를 포착한다. 통상적으로 α는 자본소득배분율을 나타내며 대체로 1/3부근의 값을 갖는 것으로 추정되고 있다.

(iii) $(\alpha+\beta-1)\widetilde{L}$=규모의 경제성 변화: 요소투입비율은 일정한 상태에서 생산요소의 투입규모를 비례적으로 증대시킴에 따라 발생하는 성장효과를 나타낸다. 흔히 규모의 경제(returns to scale)효과라고 한다.

(iv) $(\widetilde{L}-\widetilde{N})$=인구구조의 변화: 노동인구비율의 변화를 나타내며 노동인구의 증가율이 높을수록 크다. 생산요소의 투입이나 생산성 등 경제요인과는 무관하다.

[그림 2-1]은 성장요인이 어떻게 분해되는가를 예시한 것이다. 생산함수가 F0에서 F1으로 변하고 요소투입비율이 k0에서 k1으로 변하였으며 1인당소득수준이 y0에서 y1으로 변하였다고 하자. 그러면 y1-y0은 요소투입의 변화에 기인한 부분인 $\alpha(\widetilde{K}-\widetilde{L})$과 생산함수의 이전에 기인한 부분인 $\widetilde{A}$ 및 $(\alpha+\beta-1)\widetilde{L}$, 그리고 인구구조의 변화에 기인한 부분 $(\widetilde{L}-\widetilde{N})$으로 분해할 수 있는 것이다.

〔그림 2-1〕 생산함수(F)의 변화와 성장요인의 분해



2. 출산율의 저하와 경제성장: 단, 인구의 질은 일정

출산율의 저하가 경제성장에 미치는 영향은 출산율 저하가 식(2.6)의 각 요인에 미치는 영향을 개별적으로 분석하고 이를 종합함으로서 고찰할 수 있다. 출산율 저하가 각 요인에 미치는 영향을 효과발생의 시차가 작은 순서에 따라 논의하면 다음과 같다.

가. 인구구조의 변화$(\tilde{L}-\tilde{N})$에 미치는 영향

인구를 경제활동이 법적으로 허용된 15세를 기준으로 15세이상 인구(L)와 15세미만(D)으로 구분하면 전체인구의 증가율은 L과 D, 각각의 증가율$(\tilde{L},\tilde{D})$을 인구비중에 따라 가중 평균한 값이 된다.

(2.7) $N=L+D:\quad L=15\text{세이상 인구},\ D=15\text{세미만 인구}$

(2.8) $\tilde{N}=\frac{L}{N}\tilde{L}+\frac{D}{N}\tilde{D}$

식(2.8)로부터 다음이 성립된다.

$$\tilde{L} - \tilde{N} = \frac{D}{N}(\tilde{L} - \tilde{D}) \tag{2.9}$$

$$\because \frac{L}{N} = 1 - \frac{D}{N}$$

따라서 출산율저하는 우선은 15세미만 인구를 감소시키게 되지만 15년 후가 되면 15세 이상 인구도 감소시키게 된다. 출산율 저하가 영구적인 경우 처음 15년간은 (+)효과를 가지게 된다. 즉 15세미만 인구(D)의 감소율×15세 미만 인구비중 만큼 1인당 소득을 높이게 되는 것이다. 그러나 15년 이후부터는 노동인구의 증가율도 저하되므로 그만큼 효과가 상쇄되기 시작하여 이로 인한 (+)효과는 마침내는 0이 된다. 즉 출산율 저하가 인구구조의 변화를 통하여 경제성장에 미치는 영향은 하나의 생애주기에 한정된 것이다. 출산율 저하의 효과는 출산율 저하가 한시적일수록 더욱 작아지게 된다.

나. 규모의 경제성($(\alpha+\beta-1)\tilde{L}$)

신생아가 자라서 경제활동을 하려면 최소한 15년은 경과하여야 한다. 그리고 이들이 노동시장에 진입하려면 성공적인 취업을 위한 준비기간이 추가적으로 경과하여야 한다. 그러나 저출산은 궁극적으로 노동인구의 감소로 연결될 수밖에 없고 이로 인하여 규모의 경제성은 그만큼 저하될 수 밖에 없다.

그런데 규모의 경제가 어느 사회에서나 다 있다고 볼 수는 없다. 규모의 경제가 있는지, 그리고 그 크기가 얼마인지는 경제발전 단계 또는 산업구조에 좌우된다고 볼 수 있다.

산업화이전의 사회에서는 규모의 경제를 기대하기 힘들다. 특히 농업사회에서는 가장 중요한 물적 자본인 토지의 부존이 한정되어 있어 노동과 토지의 비례적 투입증가는 한계가 있다. 공업화 단계에서도 규모의 경제성이 있는 산업은 일부에 한정되어 전체산업에 대하여 평균적으로는 수확

일정의 범위를 넘어설 것으로 보기는 힘들다.

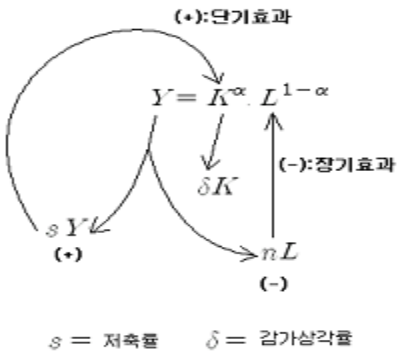
그러나 산업화 이후, 특히 지식정보사회에서는 생산요소의 투입이나 산출, 즉 생산물의 양면에서 외부성 혹은 공공재적 성격을 가지고 network효과가 있는 지식정보산업이 성장을 주도하게 됨에 따라 규모의 경제효과가 클 것으로 예상할 수 있다. 지식정보산업의 경우에는 공급 즉, 생산비가 추가되지 않고도 수요, 즉 사용자(membership)를 추가할 수 있으므로 회원이 증가할수록 인당서비스비용은 감소한다고 볼 수 있다. 따라서 지식정보사회의 저출산은 이러한 규모효과를 감소시키는 것으로 볼 수 있다.

다. 요소집약성($\alpha(\tilde{K}-\tilde{L})$)

요소집약성에 미치는 영향은 생산요소인 자본과 노동의 투입비율이 달라짐으로서 발생하는 성장 효과를 나타낸다. 요소집약성이 출산율에 의하여 영향을 받는 이유는 노동인구의 증가율은 물론 자본의 축적요인인 저축률도 출산율에 따라 달라질 수 있기 때문이다.

출산율이 요소집약성의 변화를 통하여 경제성장과정에 미치는 영향을 단순화하면 [그림 2-2]와 같다. 그림에서 생산(Y)은 자본(K)과 노동(L)의 투입량에 따라 결정되며 생산성의 변화와 규모의 효과는 없다($\alpha+\beta=1$). 산출된 소득(Y)은 인구(증가된 인구=nL)의 부양을 위하여 소비되고 그 나머지는 저축(sY)이 되며 자본의 감가상각률(δ)은 일정하다. 출산율의 저하는 인구부양을 위한 소비를 감소시키게 되므로 저축을 증대시키고 그 결과 자본의 축적을 초래하게 된다. 출산율의 저하는 다른 한편으로 노동인구의 감소를 초래하게 되는데 전자가 단기에 발생하는 효과라면 후자는 최소한 15년이 경과한 후에야 발생하게 되는 장기효과가 된다.

〔그림 2-2〕 출산율 저하가 요소집약성에 미치는 영향



[그림 2-2]의 과정이 경제성장에 미치는 영향을 수리적으로 분석하면 다음과 같다. 우선 생산함수가 Cobb-Douglas 함수형이며 규모의 경제가 없음, 즉 규모에 대한 수확일정임을 가정하면, 생산함수는 다음과 같다.

(2.10) $Y = K^{\alpha} L^{1-\alpha}$

식(2.10)의 양변을 L로 나누게 되면 노동자 1인당 생산성(Y/L=y)을 자본/노동비율(K/L=k)의 함수로 나타낼 수 있다. 즉

(2.11) $y = k^{\alpha}$: $y = Y/L,\ k = K/L$

1) n, s와 경제성장

인구증가율, 저축율, 감가상각율이 각기 n, s, δ로 일정한 상태에서 노동생산성이 장기적으로 어떻게 결정되는지 알아보기로 하자.

주어진 조건하에서 경제성장율은 자본과 노동의 증가율에 좌우된다. 그리고 자본은 저축과 감가상각의 차액만큼 증가하고 노동은 인구증가율만큼 증가하게 된다.

(2.12) $\widetilde{Y} = \alpha\widetilde{K} + (1-\alpha)\widetilde{L}$

(2.13) $\widetilde{K} = \dfrac{sY - \delta K}{K}$: $s =$ 저축률, $\delta =$ 감가상각률

$\widetilde{L} = n$

식(2.12)에 식(2.13)을 대입할 때 경제의 성장이 일정한 율로 지속하려면 다음이 성립되어야 한다.

(2.14) $\widetilde{Y} = \alpha(\dfrac{sY}{K} - \delta) + (1-\alpha)n =$ 일정

식(2.14)가 일정한 값을 가지려면 Y/K가 일정하여야 하며 이는 Y와 K의 증가율이 같아야 함을 의미한다. 그런데 식(2.12)에서 Y와 K의 증가율이 같은 경우 그 증가율은 인구증가율 n과 같게 됨을 알 수 있다. 따라서 식(2.14)의 값이 n이라면 다음이 성립해야 한다.

(2.15) $\alpha(\dfrac{sY}{K} - \delta - n) = 0$

위 식에서 α의 값은 0이 아니므로 괄호내의 값, 즉 자본증가율－인구증가율이 0이 되어야 하는 것이다. 즉 주어진 조건하에서 경제성장율이 일정하다면 다음이 성립하여야 하는 것이다.

(2.16) $\dfrac{sY}{K} = \delta + n$

식 (2.16) 좌변의 분자와 분모를 각기 L로 나누면 Y/K를 1인당 값의 비율인 y/k로 바꿀 수 있다. 그리고 k를 양변에 곱하면 식(2.16)은 다음 조건이 된다.

(2.17) $sy = (\delta + n)k$

식(2.17)이 성립하면 경제성장율은 일정하게 지속된다. 이제 이 조건이 충족되는 성장경로는 그림(2.3)에서 $\bar{k}, \bar{y}$가 되며 $\bar{k}, \bar{y}$의 값은 식(2.7)의 좌

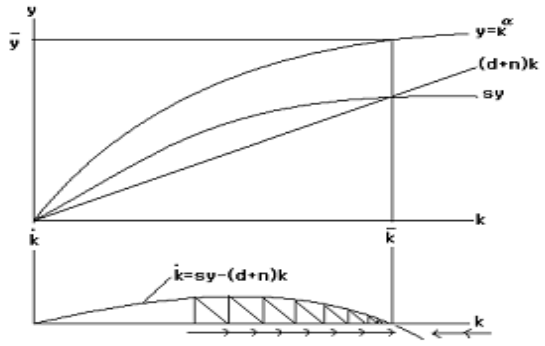
변에 식(2.11)을 대입하고 정리하면 다음과 같이 인구증가율 s, δ, n, α의 함수가 됨을 알 수 있다. 즉 1인당 소득수준은 저축률이 높을수록 높고 인구증가율이 낮을수록 높아지는 것이다.

$$\bar{k} = \left(\frac{s}{\delta + n}\right)^{\frac{1}{1-\alpha}},\ \bar{y} = \left(\frac{s}{\delta + n}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \tag{2.18}$$

그런데 식(2.8)에 제시된 $\bar{k}, \bar{y}$는 [그림 2-3]의 하반부에 표시된 바와 같이 안정적인 균형성장 경로이다. 그 이유는 k의 연간 변동량($\dot{k}$)는 다음과 같이 sy와 $(\delta + n)$의 차이가 되는데 $\bar{k}$의 좌측에서는 (+), 우측에서는 (-)가 되기 때문이다.

$$\begin{aligned} \dot{k} &= \tilde{k}\, k \\ &= (\tilde{K} - n)k \\ &= sy - (\delta + n)k \end{aligned} \tag{2.19}$$

〔그림 2-3〕 s, d, n이 일정한 경우 경제성장경로



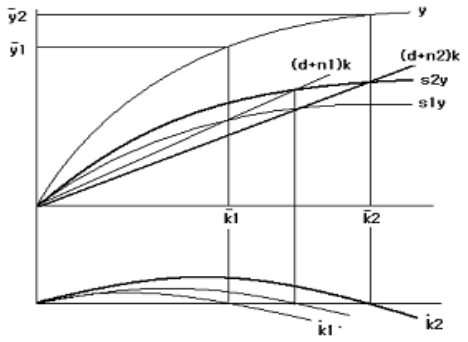
2) 출산율저하로 인한 요소집약성 효과의 발생과정

위의 분석결과에 의하면 생산성의 변화나 규모의 경제효과가 없을 때 1

인당 소득수준은 저축률이 높을수록 높고 인구증가율이 낮을수록 높아지게 된다. 그리고 저출산이 장기(15년 이상)적으로는 노동인구의 증가율을 낮추는 한편 단기적으로는 저축률을 높인다고 하였다. 따라서 어느 시점에서 일시적으로 저출산이 발생한다면 당장은 저축율의 증가를 통하여 장기적으로는 노동인구의 증가율 감소를 통하여 1인당소득에 영향을 줄 것임을 알 수 있다. 그리고 저출산 현상이 장기간 지속된다면 그 효과가 그만큼 누적되어 나타나게 될 것이다.

[그림 2-4]는 저출산이 인구증가율과 저축률을 통하여 요소집약성을 어떻게 변화시키며 이에 따라 경제성장경로가 어떻게 달라지는지를 보이고 있다. 생산함수는 변화가 없기 때문에 y-그래프는 이전과 달라지지 않는다. 그러나 출산율 저하에 따라 단기적으로는 저축률이 s1에서 s2로 높아지며 이에 따라 $\overline{k_1}$에서 $\dot{k}$이 (+)가 되어 인당자본이 증가하고 1인당소득도 증가하게 된다. 그리고 장기적으로는 노동증가율이 n1에서 n2로 저하되며 $\dot{k}$곡선이 $\dot{k}_2$로 이동하게 된다. 이러한 장단기 변화의 결과 1인당소득은 $\overline{y_1}$에서 $\overline{y_2}$로 상승하게 되는 것이다.

〔그림 2-4〕 저출산이 요소집약성에 미치는 영향



라. 생산성($\tilde{A}$)

여기서 생산성이란 총요소생산성(total factor productivity)중 규모의 경제효과를 제외한 것이다. 총요소생산성이란 자본과 노동의 양적 투입과 무관한 산출분을 뜻하며 통상 기술수준과 효율성의 곱으로 나타낸다.

(2.20) $A = T \cdot E$: $T =$ 기술, $E =$ 효율성

장기적으로 인구의 증가는 기술진보를 촉진하는 것으로 분석(Böserup 1965, 1981)되고 있다. 주어진 생활환경에서 인구의 규모가 클수록 발명발견에 대한 필요성(needs)이 증가하고 인구밀도가 높을수록 기술의 전파가 용이하기 때문이다. 그러나 횡단면자료를 보면 인구규모가 큰 나라, 예컨대 중국, 인도, 브라질, 인도네시아 등을 기술선진국으로 보기는 힘들다. 또한 인구대국이 반드시 기술선진국이 되는 것이라면 인구대국이 역사적으로 흥망성쇠를 반복하는 이유도 설명하기 힘들다. 따라서 인구의 증가가 기술진보를 촉진한다는 명제는 지구전체를 한 나라로 볼 때는 적용될 수 있는 것이기는 하지만 개별국가에 적용되는 것은 아니다. 이는 인구소국이라고 하여도 경제를 개방하여 해외로부터 기술을 도입하는 등 인구규모에 기인한 핸디캡을 완화할 수 있기 때문이다. 그러나 같은 강도의 대외개방정책을 취한다고 할 때 인구규모가 클수록 기술도입과 전파에 유리한 것은 부인할 수 없을 것이다.

인구규모가 경제의 효율성에 미치는 영향은 규모의 경제효과와 전문화효과를 들 수 있다. 전문화 효과는 직업 및 생산기능의 세분화를 통한 생산성증가를 말하는데 앞서 논의한 규모의 경제효과와 연관이 없지 않다. 왜냐하면 생산기능의 세분화는 그 산업에 규모의 경제성이 있을 때 더욱 촉진될 것이기 때문이다.

그러나 생산성과 관련된 논의는 인구의 규모, 즉 양적 측면 못지않게 질적 측면도 중요하다. 질적 측면이란 건강상태와 능력, 학력, 경력 또는

숙련도를 말한다. 이중 교육수준은 후술하는 바와 같이 기술 개발과 전파 뿐 아니라 경제의 효율성에도 큰 영향을 미친다.

생산성이 인구의 규모와 질에 의하여 다 같이 영향을 받는다면 이를 인적자본스톡(hL)의 증가함수로 설정할 수 있다. 인적자본의 수준을 인구의 교육수준으로 나타낸다면 교육수준은 후술하는 바와 같이 요소투입을 통하여 생산성을 높이는 직접적인 요인이 되기도 하지만 총요소생산성을 높임으로서 경제성장에 영향을 미치게 된다[29]. 이러한 경로는 교육의 외부효과(Lucas 1988)로 분석되고 있다.

$$A = A(hL) \tag{2.21}$$

$$\widetilde{A} = \varepsilon(\widetilde{h} + n) : \varepsilon = \text{기술의 인적자본탄력도}$$

3. 출산율과 경제성장 요인: 저출산으로 인구의 질, 특히 교육수준이 높아지는 경우

그런데 인구의 규모와 질간 상충관계가 있다면, 환언하면 출산율의 저하가 인구변천과정에서 보이는 바와 같이 인구의 고학력화를 수반하는 것이라면 지금까지의 논의는 재고를 요하게 된다.

저출산으로 인구의 질이 높아진다고 할 때 인구구조와 규모경제에 미치는 영향은 앞서 살펴본 경우와 차이가 없다. 그러나 저출산이 요소집약성과 생산성에 미치는 영향은 저출산으로 인구의 질이 높아질 때와 그렇지 않을 때 차이가 있을 것임에 분명하다.

---

29) 그런데 인적자본을 축적하는 동기는 기술진보와 결코 무관하지 않으므로(Deaton, 2003) 인적자본의 수요를 기술진보와 연관지우면 생산성증가율은 다음과 같이 나타낼 수도 있다.

$$\widetilde{h} = \kappa \widetilde{A}$$

$$\widetilde{A} = \frac{\varepsilon}{1 - \varepsilon\kappa} n$$

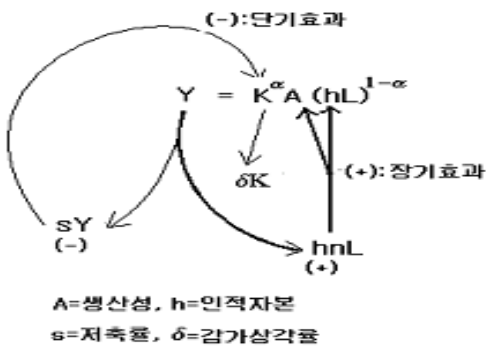
$$= \epsilon n : \epsilon = \frac{\varepsilon}{1 - \varepsilon\kappa}$$

인구변천과정에서 출산율 저하는 궁극적으로 인구의 질－건강, 교육수준 등－상승으로 귀결되는 경향이 있다. 그러므로 인구변천과정이 인구의 양과 질간 상충현상(trade-off)으로 인하여 발생되는 것으로 해석되는 것이다(Becker 1960, Willis 1973).

출산율 저하로 인구의 질이 달라진다면 그렇지 않은 경우에 비하여 두 가지 점에서 차이가 발생한다. 그 하나는 자녀의 건강·교육 등 자질을 높이려고 할 때 비용이 수반될 것이므로 그렇지 않을 경우보다 저축률이 낮아진다는 점이다. 이는 요소집약성에 미치는 영향으로서 단기적인 효과가 된다. 다른 하나는 이들이 노동시장에 진입하는 경우 한편으로는 노동인구의 질 상승을 통하여 직접적으로 생산증대에 기여하고 다른 한편으로는 신기술의 개발과 도입 및 전파를 용이하게 하고 경제의 효율성을 제고하는 등 간접적으로 경제전반에 걸쳐 생산성을 높이는 긍정적인 효과를 발생시키게 된다. 노동인구의 질 상승을 통한 직접효과는 최소한 15년+추가적인 교육년수 만큼이 경과한 후에야 발생하고 기술 및 효율성 증대를 통한 간접효과는 이들이 경제활동의 절정기, 예컨대 35세 정도에 이르렀을 때 발생할 수 있는 장기효과가 된다.

저출산으로 인구의 질이 높아지는 경우 그렇지 않은 경우에 비하여 경제성장과정에 미치는 영향을 단순화하면 [그림 2-5]와 같다. 생산(Y)에 있어서 노동의 투입량은 양(L)과 질(h)의 곱으로 결정되며 생산성(A)의 변화도 주요요인이 된다. 산출된 소득(Y)을 처분하는데 있어서 인구의 질(h)을 높이는 만큼 부양비가 비례적으로 증가(hnL)하고 그 결과 저축(sY)은 인구의 질을 높이지 않을 때보다 낮아지고 그만큼 자본의 축적도 부진하게 된다.

〔그림 2-5〕 인구의 질 상승이 미치는 효과



[그림 2-5]의 과정이 경제성장에 미치는 영향을 수리적으로 분석하면 다음과 같다. 우선 생산함수는 다음과 같다.

(2.22) $Y = AK^{\alpha}(hL)^{1-\alpha}$

식(2.22)의 양변을 L로 나누게 되면 노동자 1인당 생산성(Y/L=y)은 A,k,h의 함수가 된다.

(2.23) $y = Ak^{\alpha}h^{1-\alpha}$: $y = Y/L,\ k = K/L$

주어진 조건하에서 경제성장은 요소투입(K,L)뿐 아니라 노동의 질(h) 및 생산성(A)에 좌우된다.

(2.24) $\widetilde{Y} = \alpha\widetilde{K} + (1-\alpha)(\widetilde{L} + \widetilde{h}) + \widetilde{A}$

자본은 이전과 마찬가지로 저축과 감가상각의 차액만큼 증가하게 된다. 그러나 물적 자본저축률(s)은 인구의 질, 즉 인적자본 투자(h)의 감소함수가 된다. 그리고 노동은 이전처럼 인구증가율만큼 증가하게 된다.

$$(2.25) \qquad \widetilde{K} = \frac{s(h)Y - \delta K}{K}: \quad s(h) = \text{저축률}, \ s'(h) < 0$$
$$\widetilde{L} = n$$

식(2.23)에 식(2.24)를 대입할 때 경제의 성장이 일정한 율로 지속하려면 다음이 성립되어야 한다.

$$(2.26) \qquad \widetilde{Y} = \alpha\left(\frac{sY}{K} - \delta\right) + (1-\alpha)(n + \tilde{h}) + \widetilde{A} = \text{일정}$$

식(2.26)이 일정한 값을 가지려면 Y/K와 $\tilde{h}$및 $\widetilde{A}$가 일정하여야 하며 이는 $\tilde{h}$및 $\widetilde{A}$가 일정하다고 할 때 Y와 K의 증가율이 같아야 함을 의미하고 식(2.23)에서 다음이 성립해야 한다.

$$(2.27) \qquad \widetilde{Y} = \widetilde{K} = \frac{s(h)Y - \delta K}{K}$$
$$= n + \tilde{h} + \frac{1}{1-\alpha}\widetilde{A}$$

식(2.27)에 식(2.25)를 대입하면 지속성장경로에서 노동생산성의 증가율은 인구의 양적 질적 증가율의 함수로 나타난다. 따라서 지금까지의 결과를 요약하면 지속성장경로가 되기 위한 전제조건과 그 성장률은 다음과 같다.

$$(2.28) \quad \text{지속성장을 위한 전제조건}: \ \tilde{y} = \widetilde{K} - n = \frac{s(h)y}{k} - (\delta + n)$$

$$\text{지속성장경로상의 성장율}: \ \tilde{y} = \left(1 + \frac{\varepsilon}{1-\alpha}\right)\tilde{h} + \frac{\varepsilon}{1-\alpha}n$$

지속 성장률은 기술의 인적자본탄력도(ε)가 0이면 인구의 질 상승률($\tilde{h}$)에 의해서만 영향을 받고 인구의 질도 변화가 없으면 0이 됨을 알 수 있다.

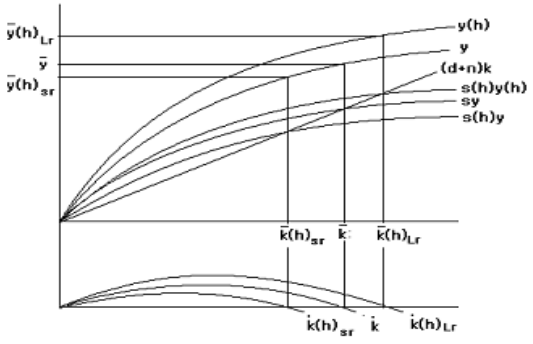
이제 식(2.28)의 조건을 충족하는 성장경로가 앞서의 성장경로와 어떤 차이를 보이는지 알아보자. 그 차이는 다음 두 가지로 요약된다.

(i) 중단기 성장경로의 차이: 노동시장으로 진입하기 이전에는 교육비 지출로 물적자본의 저축률은 감소하지만 노동시장의 생산성에는 영향을 줄 수 없다. 따라서 식(2.28)에서 $\tilde{h}=0$이 되며 정체상태의 소득수준($\bar{y}$)과 성장률($\tilde{y}$)이 인구의 양-질 상충관계가 없는 경우보다 낮다.

(ii) 장기 성장경로의 차이: 그러나 교육훈련이 잘된 새로운 인력자원이 노동시장에 들어서게 되면서 경제성장율이 인구의 양-질 상충관계가 없는 경우보다 크게 된다. 그 차이는 식(2.28)의 두 번째 식 첫째항($\tilde{h}$의 계수) 만큼이 된다.

성장경로상의 이러한 차이를 도식화하면 [그림 2-6]과 같다. 그림에서 $s, y, \bar{y}, \bar{k}, \dot{k}$는 인구의 양-질 상충관계가 없을 경우의 파라메타의 값을 나타내고 $s(h), y, \bar{y}_{sr}, \bar{k}_{sr}, \dot{k}_{sr}$는 질적상승이 있는 단기의 경우, $s(h), y(h), \bar{y}_{Lr}, \bar{k}_{Lr}, \dot{k}_{Lr}$는 질적상승이 있는 장기의 경우를 각기 나타낸다.

〔그림 2-6〕 인구의 양, 질간 상충관계를 고려시 질적 변화의 효과



[그림 2-6]에서 $\bar{k}, \bar{y}$의 값은 식(2.28)에 식(2.23)을 대입하고 그 값을 0으로 하여 정리하면 다음과 같이 된다.

$$(2.29) \qquad \bar{k} = h\left(\frac{s(h)A(hL)}{\delta+n}\right)^{\frac{1}{1-\alpha}},\ \bar{y} = h^{\alpha}\left(\frac{s(h)A(hL)}{\delta+n}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}$$

그런데 s는 h의 감소함수이며 A는 hL의 증가함수라면 저출산=인구의 질 상승을 의미한다고 할 때 저출산으로 인한 1인당 소득수준의 변화방향은 (i) 단기적으로는 인적자본의 축적, 즉 자녀교육이 물적자본의 축적, 즉 저축과 갖는 상충관계의 정도에 의해서, 그리고 (ii) 장기적으로는 기술발전에 있어서 인구의 질(h)이 생산성에 미치는 직접적 및 간접적 영향에 좌우되는 것이다.

교육이 개인소득 및 경제성장에 미치는 영향은 최근 경제성장이론에서 중요한 연구분야를 이루고 있다. Mincer(1974)에 의하면 교육년수 1년 증가시 임금상승률 5~15%, 미국의 경우 10%로 추정한 바 있다. Mincer의 분석을 거시 분석에 응용한다면 교육수준이 경제성장율에 미치는 영향을 추정할 수 있는데 미시추정치와 거시추정치의 차이는 교육의 외부효과, 즉 임금이외에 기술과 효율성 등 생산성에 미치는 영향이 된다. 그런데 인적자본의 축적을 고려한 내생적 경제성장이론에 의하면 교육수준이 기술진보를 촉진하거나(Romer 1990) 인적자본의 증가율이 기술진보를 촉진하는 모형(Lucas 1988)이 설정되고 있다. 실증분석에 의하면 교육의 성장률은 의미가 없고 수준이 중요한 것으로 분석(Barro-Sala-i-Martin 1995, Benhabib-Spiegel 1994)되기도 한다. 그러나 측정오차를 고려하고 분석기간을 충분히 연장하는 경우 교육의 성장률도 경제성장율에 상당한 영향을 주는 것으로 분석(Krueger-Lindahl 2001)되고 있다.

4. 그 외의 경로

저출산이 경제성장에 영향을 미치는 경로는 위에서 살펴본 것 이외에도 있을 수 있다. 특히 출산아의 건강수준과 산모의 경제활동참가율에 유의

적인 영향을 줄 수 있는 것으로 평가된다.

건강이 경제성장에 미치는 영향에 대한 연구(Weil 2007)에 의하면 건강상의 차이가 국가별 총요소생산성의 20%까지 설명할 수 있는 것으로 추정되고 있다. 횡단면자료(Deaton 2003)에 의하면 저소득(2000년 ppp조정 5000$수준이하)국가들의 경우 소득수준에 따라 평균수명에 현저한 차이를 보이고 있다. 그리고 극빈층의 경우에는 저소득-영양실조-저생산성-실업-저소득의 악순환의 고리를 끊지 못하고 있다. 이 경우 저출산은 출산아의 건강에 유의적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 고소득층은 소득수준과 평균수명간에 유의적인 차이를 보이지 않기 때문에 여기서는 고려하지 않기로 한다.

출산은 여성의 경제활동에 큰 제약요인이 되어 왔다. 따라서 저출산은 곧 여성의 경제활동참여 증대로 연결될 수 있을 것이다. 그러나 미국의 경우 1973～2000년간 1세미만의 자녀를 둔 주부의 경제활동참가율이 20%에서 62%로 급격히 증가하였다. 특히 35세 전후의 대졸 기혼여성의 경우 1965-99년간 출산율이 4%p 상승하였는데도 경제활동참가율은 37%p 상승하여 출산이 여성의 경제활동에 더 이상 제약요인이 되지 않음을 보이고 있다(Goldin 2006). 미국에서의 이러한 경향이 우리나라에 전파되려면 상당한 시차가 있을 수 있겠으나 여기서의 분석은 장기분석에 치중하는 것이기 때문에 이를 고려하지 않기로 한다.

요컨대 저출산이 경제성장에 미치는 영향은 저출산이 자녀의 건강상태 및 주부의 경제활동에 미치는 영향에 따라 달라질 수 있다. 그러나 자녀의 건강수준과 주부의 경제활동상태가 자녀수와 갖는 연관관계는 고소득 국가일수록 유의성이 작기 때문에 이를 고려하지 않기로 한다.

5. 출산율 저하 효과의 시차와 경제발전 단계

여기서는 출산율 저하가 자녀수의 교육수준을 높이는 경우와 그렇지 않

은(불변) 경우를 구분하여 저출산이 경제성장에 미치는 영향을 살펴보기로 한다.

출산율 저하가 자녀의 교육수준을 높이는 경우 저출산이 경제성장에 미치는 영향을 식(2.6)에 대입하여 보면 다음과 같다.

$$\tilde{y} = \widetilde{A} + \alpha(\widetilde{K} - \widetilde{L}) + (\alpha + \beta - 1)\widetilde{L} + (\widetilde{L} - \widetilde{N}) \tag{2.30}$$

생산성효과 $\widetilde{A} := \tilde{h} + \frac{\varepsilon}{1-\alpha}(\tilde{h} + \widetilde{L}(h))$

요소집약성효과 $\alpha(\widetilde{K} - \widetilde{L}) := \alpha[\frac{s(h)y}{k} - (\delta + \widetilde{L}(h))]$

규모경제효과 $(\alpha + \beta - 1)\widetilde{L} := (\alpha + \beta - 1)\widetilde{L}(h)$

인구구조변화효과 $(\widetilde{L} - \widetilde{N}) := (\widetilde{L}(h) - \widetilde{N})$

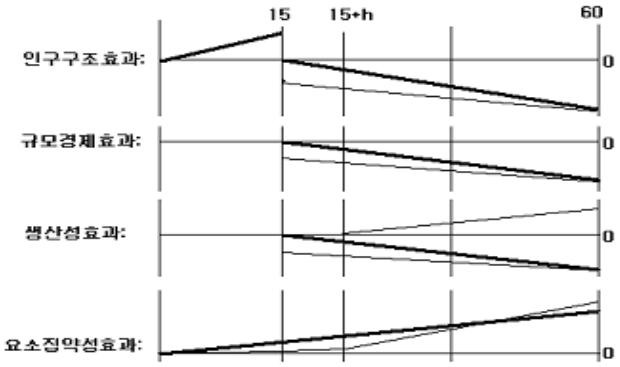
출산율 저하가 자녀의 교육수준과 무관한 경우 저출산이 경제성장에 미치는 영향은 식(2.30)의 각 효과에서 $\tilde{h} = 0$으로 두고 저축률(s)과 노동증가율($\widetilde{L}$)에 대한 영향이 없는 것으로 간주하면 된다. 이를 구체적으로 표시하면 <표 2-1>과 같다.

〈표 2-1〉 양-질간 상충관계 유무에 따른 저출산의 경제적 효과

구분	없을 때	있을 때
생산성효과 $\widetilde{A} =:$	$\frac{\varepsilon}{1-\alpha}\widetilde{L}$	$\tilde{h} + \frac{\varepsilon}{1-\alpha}(\tilde{h} + \widetilde{L}(h))$
요소집약성효과 $\alpha(\widetilde{K} - \widetilde{L}) =:$	$\alpha[\frac{sy}{k} - (\delta + \widetilde{L})]$	$\alpha[\frac{s(h)y}{k} - (\delta + \widetilde{L}(h))$
규모경제효과 $(\alpha + \beta - 1)\widetilde{L} =:$	$(\alpha + \beta - 1)\widetilde{L}$	$(\alpha + \beta - 1)\widetilde{L}(h)$
인구구조변화효과 $(\widetilde{L} - \widetilde{N}) =:$	$(\widetilde{L} - \widetilde{N})$	$(\widetilde{L}(h) - \widetilde{N})$

출산율이 저하된 시점으로부터 <표 2-1>의 각각의 효과가 발생하는 데는 시차가 있으며 그 시차는 요인에 따라 다르다. 논의를 단순화하기 위하여 생애주기를 성장기(0-15세)→교육기(15세-최종학력도달연령)→활동기(최종학력도달연령-60세)의 세 구간으로 나누어 보면, <표 2-1>의 요인별 효과는 [그림 2-7]에서와 같이 각기 다음의 시차를 가지고 발생한다.

〔그림 2-7〕 시간경과에 따른 출산율 저하 효과의 발생과정



(ⅰ) 인구구조변화 효과: $\tilde{N}$가 감소함에 따라 성장기 동안 (+)효과를 가지며 그 효과는 15세까지 증가된다. 저출산세대가 경제활동기에 들어서면서 부터 $\tilde{N}$=0가 되고 $\tilde{L}$가 감소하기 시작하므로 (-)효과를 가지게 되고 (-)효과는 60세에 이르기까지 계속 증대된다. 저출산으로 교육기간이 증가하면 $\tilde{L}$는 더욱 저하되므로 (-)효과는 더욱 커지며 60세에 이르면 교육기간이 증가하지 않는 경우와 차이가 없어지게 된다.

(ⅱ) 규모경제 효과: $\tilde{L}$에 좌우되므로 경제활동기의 인구구조변화 효과와 유사하다. 즉 저출산 세대가 경제활동기에 들어서면서 부터 $\tilde{L}$가 감소하기 시작하므로 (-)효과를 가지며 그 크기는 60세에 이르기까지 계속

증대된다. 저출산으로 교육기간이 증가하면 $\tilde{L}$는 더욱 저하되므로 (-)효과가 커지고 60세에 이르면 교육기간이 증가하지 않는 경우와 그 차이가 없어진다.

(ⅲ) 생산성 효과: 저출산세대의 경제활동기부터 효과가 발생하는데 저출산으로 자녀교육수준이 얼마나 높아지는가에 따라 차이가 있을 수 있다. ① 자녀교육수준이 변하지 않는 경우에는 규모경제효과 작용과정과 비슷하다. 즉 경제활동기에 들어서면서부터 $\tilde{L}$가 감소하기 시작하므로 (-)효과를 가지고 그 크기는 60세에 이르기까지 계속 증대된다. 그러나 ② 자녀교육수준이 상승하는 경우에는 두 가지 상반된 효과가 나타난다. 하나는 노동규모 감소로 인한 (-)효과로서 이는 저출산으로 교육기간이 증가하면서 $\tilde{L}$가 더욱 저하되기 때문에 발생한다. 그 결과 ①의 (-)효과는 증폭되며 그 차이는 60세에 이르면 없어진다. 다른 하나는 교육수준상승($\tilde{h}$>0)에 따른 생산성증대효과로서 이는 최종학력도달 연령 이후부터 (+)의 효과를 가지며 그 크기는 60세에 이르기까지 증대된다.

(ⅳ) 요소집약성 효과: 저출산에 따른 육아비 저하로 저축률이 상승하므로 (+)효과가 발생하며 성장기동안 그 크기는 증대된다. 저출산 세대가 경제활동기에 들어서면서 노동증가율 감소분만큼 (+)효과가 발생하여 60세까지 그 크기가 계속 증대된다. 저출산으로 자녀교육수준이 높아지는 경우 성장 및 교육기간에는 저축효과가 감소되는 반면 경제활동기에는 소득이 증대되는 관계로 그만큼 저축도 증가되므로 요소집약성 효과는 가파르게 상승하며 60세에는 교육수준 불변시의 (+)효과를 능가하게 된다.

출산율 저하의 효과는 구성요인별로 상이한 시차를 가질 뿐 아니라 경제발전과정에 따라서도 차이가 있다. 자본과 기술이 부족한 후진개도국의 경우 요소집약성 및 인구구조 효과로 인한 (-)효과가 지배적인 반면 노동이 부족한 선진국 또는 미개척자원 보유국의 경우에는 규모의 경제 및

생산성증대 효과로 인한 (+)효과가 지배적일 수 있다. 이와 같이 상반된 주장은 선/후진국만 아니라 산업사회/기술정보사회(신경제)에도 해당될 수 있다. 이는 인구-경제관계가 모든 시기 모든 국가에 통용될 수 있는 선험적 이론적 관계로 정립될 수 없는 것이기 때문이다. 즉 경험적이고 실증적인 관계이기 때문에 어떤 시기 어떤 나라인가에 따라 그 관계는 달라지는 것이다. 한국의 경우 별도의 구체적 실증적 분석을 요함은 이 때문이다.

제3절 저출산과 경제성장: 한국의 경우

저출산이 한국의 경제성장에 어떤 영향을 미치는가를 분석하려면 우선 Simulation을 위한 파라메타의 추정이 선행되어야 한다. 그런 다음 초기조건이 주어지면 분석기간과 저출산의 정도, 즉 기준이 되는 출산율과 실제 출산율의 차이에 따라 지금까지 논의한 바와 같은 성장요인을 구성부문별로 추정할 수 있게 될 것이다.

1. Simulation을 위한 파라메타의 추정

추정을 요하는 파라메타들은 (i) 출산과 자녀교육이 소비지출 또는 저축에 미치는 영향, (ii) 자녀수(n)와 교육년수(h)간 trade-off의 정도, (iii) 인적자본(hL)과 기술진보에 미치는 영향, (iv) 규모의 경제효과에 관한 것이다.

가. 출산과 자녀교육이 저축에 미치는 영향

출산율 저하가 저축에 미치는 영향을 추정하려면 ① 아동 1인이 성인에 비하여 얼마만큼 소비할 것인가, 즉 성인대비 소비단위(adult equivalent consumption unit)를 알아야 하고, ② 출산율과 자녀교육이 어떻게 연관되어 있으며, ③ 자녀의 교육년수를 1년 높이려면 성인대비 소비 몇 단위가

추가로 지출되어야 하는지를 알아야 한다.

소득수준이 비슷한 표본집단을 대상으로 할 때 가구원의 나이와 취학여부에 따른 가계지출의 차이를 알고 있다고 하자. 그러면 가계의 가구원 규모와 그 구성에 따라 성인소비단위로 환산한 값 즉, 아동의 성인대비 소비율이 산출될 수 있다. 그리고 성인소비단위로 환산한 1인당 소비가 1인당 소득에 대하여 일정한 탄력도를 가진다고 가정할 때 가계의 소비함수는 다음과 같이 설정될 수 있다.

(3.1) $$\frac{C}{N} = B[\frac{Y}{N}]^{\gamma}$$

$N = N_a + qN_c$: $N_a =$ 성인인구수, $N_c =$ 아동인구수, $q =$ 성인대비 아동의 소비율

그런데 자녀교육수준을 1단위(학년) 높이려면 소비지출이 성인소비단위로 얼마나 늘어나야 하는지를 안다면 식(3.1)의 소비지출총액은 다음과 같은 관계에 있게 된다.

(3.2) $$C = c_a[N_a + qN_c(1 + q_h h_c)]$$

$c_a =$ 성인1인당소비
$h_c =$ 자녀교육수준(년수)
$q_h =$ 자녀교육비(년간,1인당)

식(3.2)에서 q의 값에 대하여서는 국내외에 다양한 방법으로 추정된 연구결과(구성열 2005, Deaton-Muellbauer 1986)가 있다. 그러나 q_h에 대한 추정치는 없으므로 별도의 추정을 요한다. 여기서는 도시가계지출자료를 이용하여 이를 추정하였는데 자료는 다음과 같다.

- 추정 자료(표본기간: 1980~2007)
- 가구원수(N), 가계지출(C): 통계청 가계동향조사(도시, 2인이상)
- 가구원의 구성(N_a, N_c): 특별시와 광역시의 25세 이상:25세 미만 인구 비율(통계청 장래인구추계(2006))을 $N_a : N_c$으로 대용
- 자녀교육년수(h_c): 특별시, 광역시의 초등학교, 중학교, 고등학교, 전문대학, 대학교의 재학생 수(한국교육개발원, 교육통계조사)에 각급 학교의 평균 교육년수(초등학교는 3.5년, 중고등학교는 각각 2년, 전문대학은 1.5년, 대학교는 2.5년)를 곱하고, 이를 25세 미만 인구수로 나누어 산출

추정을 위하여 식(3.2)를 다시 쓰면 다음과 같다.

(3.3) $$C = c_a[N_a + qN_c(1 + q_h h_c)] = c_a N_a + c_a q N_c + c_a q N_c q_h h_c$$

만일 N_a, N_c, h_c가 각기 독립적이라면 식(3.3)은 C를 N_a, N_c, h_c에 대하여 회귀분석을 하고 추정된 회귀계수를 서로 나누어 q, q_h를 구할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 방법으로는 도저히 의미있는 추정치를 얻기가 힘들었다.

여기서는 (i) 우선 q에 대한 기존의 추정치 0.625(구성열 2005)를 적용하여 식(3.4)에서와 같이 c_a값을 근사적으로 추정한 다음 (ii) 식(3.5)에서와 같이 그 잔차를 이용하여 q_h를 추정하는 2단계 추정방법을 썼다.

(3.4) $$C_t = c_a(N_{a,t} + qN_{c,t}) + \varepsilon_t : \varepsilon_t = \text{확률오차}$$

(3.5) $$\frac{C_t - \widehat{c_{a,t}}(N_{a,t} + qN_{c,t})}{\widehat{c_{a,t}} q N_{c,t}} = q_h h_{c,t} + v_t : v_t = \text{확률오차}, \widehat{c_{a,t}} = \text{식}(3.4)\text{에서의 추정치}$$

식(3.4), 식(3.5)의 추정결과는 <표 2-2>에 제시된 바와 같다.

〈표 2-2〉 c_a, q_h의 추정 결과

1단계: c_a의 추정결과=103,342				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
Na + qNc	103342	16001.14	6.458415	0
R-squared	- 0.17303	Mean dependent var		347702.1
Adjusted R-squared	- 0.17303	S.D. dependent var		251305.8
S.E. of regression	272180.8	Akaike info criterion		27.90138
Sum squared regid	2.00E+12	Schwarz criterion		27.94896
Log Likelihood	- 389.619	Durbin-Watson stat		0.019571
2단계: h_c의 추정결과=0.875				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
h_c	0.875149	0.383138	2.284164	0.0304
R-squared	0.090989	Mean dependent var		0.850569
Adjusted R-squared	0.090989	S.D. dependent var		2.976822
S.E. of regression	2.838163	Akaike info criterion		4.959252
Sum squared regid	217.4896	Schwarz criterion		5.006831
Log Likelihood	- 68.4295	Durbin-Watson stat		0.029862

나. 자녀수(N_c)와 교육년수(h_c)간 trade-off의 정도

같은 자료를 이용하여 자녀의 교육년수가 자녀수에 대하여 갖는 탄력도(ε_{hn})를 다음과 같이 추정하였다.

$$\widetilde{h_{c,t}} = \varepsilon_{hn}\widetilde{N_{c,t}} + \varepsilon_{hc}\left(\widetilde{C_t} - \widetilde{N_t}\right) + u_t \qquad (3.6)$$

식(3.6)의 추정결과는 <표 2-3>에 제시된 바와 같다. 절편이 있는 경우와 없는 경우로 나누어 추정하여 보았는데 절편이 있는 경우 ε_{hn}는 작고 ε_{hc}는 큰데 절편의 통계적 유의성은 없다. 여기서는 절편이 없는 경우의 추정치 ε_{hn}=-0.429를 사용하기로 한다.

〈표 2-3〉 자녀의 교육년수가 자녀수에 대하여 갖는 탄력도(ε_{hn})의 추정결과

(1) 절편값이 없는 경우				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
$\widetilde{Nc}$	- 0.42917	16001.14	6.458415	0
$\widetilde{C}-\widetilde{N}$	0.04254	16001.14	6.458415	0
R-squared	0.848689	Mean dependent var		0.310748
Adjusted R-squared	8.3E-01	S.D. dependent var		0.172042
S.E. of regression	0.068197	Akaike info criterion		- 2.46409
(2) 절편값이 있는 경우				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
Comstant	- 0.64948	0.929516	- 0.69873	0.4912
$\widetilde{Nc}$	- 0.27283	0.227723		- 1.19807
$\widetilde{C}-\widetilde{N}$	0.088535	0.065856		1.344374
R-squared	0.851587	Mean dependent var		0.310748
Adjusted R-squared	0.839714	S.D. dependent var		0.172042
S.E. of regression	0.068878	Akaike info criterion		- 2.412
Sum squared regid	0.118605	Schwarz criterion		- 2.26926
Log Likelihood	36.768	F-statistic		71.72453
Durbin-Watson stat	0.519437	Prob(F-statistic)		0

다. 인적자본(hL)과 기술 및 규모의 경제

성장회계에 의하면 생산성은 효율성과 기술로 구분된다. 규모의 경제는 효율성을 높이는 요인으로 추정되며 기술은 설명되지 못한 잔여(residual)로 처리된다. 여기서는 성장회계에서 추정된 값을 이용하여 규모의 경제와 기술성장 요인을 산정하기로 한다.

한국경제에 대한 성장회계에 의하면 1960년대 이후 규모의 경제효과는 연평균 1.5%(1979～95년간, 김광석, 1998, p.75)～1.22%(1963～2000년간 김동석 외, 2002)로 추정되고 있다. 그 크기는 다소 증가하는 경향을 보이는데 IT 산업이 비 IT산업에 비하여 총요소생산성의 성장률이 빠른 점(강석훈 등 2003)을 고려한다면 산업구조가 IT화함에 따라 규모의 경제효과는

줄지는 않을 것으로 전망된다.

그런데 비슷한 기간 중 취업자의 연평균증가율은 2.6%인데 여기에 $(\alpha+\beta-1)$을 곱한 값이 1.5~1.2%가 되려면 $(\alpha+\beta-1)$의 값이 0.5내외가 되어야 하는데 이를 규모의 경제 효과로 보기에는 지나치게 크다. 성장회계에서 추정한 규모의 경제는 생산에서의 규모효과보다 넓은 개념인 것도 사실이다. 따라서 여기서는 규모의 경제에 대한 효과를 0.2인 것으로 상정하기로 한다.

(3.7) $\alpha+\beta-1=0.2$

성장회계에서 설명되지 못한 잔여분, 즉 기술요인 등에 의한 성장율의 크기는 연간 1.7%(1979-95년간, 김광석 1998) ~ 1.61%(1963-2000년간, 김동석 등 2002)로 추정되며 이 또한 증가추세를 보인다. 여기서는 이 잔여분이 인적자본에 대하여 일정한 탄력도(ε_{TH})를 가지는 것으로 가정한다. ε_{TH}의 값은 같은 기간 중 취업자증가율($\tilde{L}$)이 2.54%, 노동의 질 상승($\tilde{h}$)이 0.57%(김동석 등 2002 p.44)이므로 약 0.5가 된다.

(3.8) $\tilde{T}=\varepsilon_{TH}(\tilde{h}+\tilde{L})$

$\varepsilon_{TH}=$ 기술의 인적자본(hL)탄력도 $=0.5$

시뮬레이션을 위한 파라메타의 추정에 대한 지금까지의 논의를 요약하면 다음과 같다.

- 자녀(1인)의 소비(q)=성인(1인)소비의 0.625
- 자녀교육(1년)이 소비지출에 미치는 영향(q_h)=성인(1인)소비의 0.875
- 자녀수(n)와 교육년수(h)간 trade-off의 정도(ε_{hn})=-0.429
- 인적자본(hL)의 기술진보효과(ε_{TH})=0.5
- 규모의 경제효과($\alpha+\beta-1$)=0.2

2. 저출산이 한국경제의 성장에 미치는 영향: Simulation의 결과

가. 모형의 흐름

인구예측 TFR과 사망률에 대한 가정이 주어지면 연령별 인구규모(N_c, N_a)가 산출된다. 여기에 연령별 경제활동참가율에 대한 전망(가정에 따라 상이)이 주어지면 인구구조와 경제규모에 기인한 성장효과가 다음과 같이 산출된다.

(3. 9) $\text{인구구조효과} = \widetilde{L} - \widetilde{N}$

(3.10) $\text{경제규모효과} = (\alpha + \beta - 1)\widetilde{L} = 0.2\widetilde{L}$

자녀의 학력(년)은 자녀의 수에 대하여 일정한 (-)탄력도를 가지고 변한다. 그리고 노동인구의 학력은 이들이 노동시장에 진입함에 따라 성장 자녀의 학력과 인구비중에 의하여 영향을 받는다.

(3.11) $\widetilde{h_c} = \varepsilon_{hn}\widetilde{N_c}$: $\varepsilon_{hn} = -0.429$

(3.12) $h_{L,1} = \dfrac{L_{n,1}}{L_1}h_{c,0} + (1 - \dfrac{L_{n,1}}{L_1})h_{L,0}$

: $h_{L,0}$, $h_{L,1} = 0$기 및 1기 노동의 평균학력
$L_{n,1} = 1$기의 신규진입노동
$L_1 = 1$기의 노동

기술 및 생산성은 노동의 양적 질적변화에 의하여 다음과 같이 영향을 받는다.

(3.13) $\text{기술 및 생산성효과} : \widetilde{A} = 0.5(\widetilde{L} + \widetilde{h_L}) + \widetilde{h_L}$

소비지출은 다음과 같이 성인소비단위로 환산한 가구(지출)의 규모(X)와 1인당(성인환산) 소비지출(C_a)의 곱으로 산출된다. 따라서 저축은 소비지출을 뺀 나머지 소득으로 정의된다.

$$(3.14)\qquad 1-s=\frac{C}{Y}$$
$$=\frac{C_a}{Y}X:\quad X=N_a+q(1+q_h h_c)N_c$$
$$q=0.625,\ q_h=0.875$$

식(3.14)에서 저축률의 변동분($\dot{s}$)은 다음과 같다.

$$(3.16)\qquad \widetilde{(1-s)}=\frac{-s}{1-s}\tilde{s}=\frac{-\dot{s}}{1-s}:\ \dot{s}=\tilde{s}s=s\text{변동분}$$
$$=(\widetilde{C_a}-\widetilde{Y})+\widetilde{X}$$
$$\therefore \dot{s}=-(1-s)[(\widetilde{C_a}-\widetilde{Y})+\widetilde{X}]$$

여기서는 성인(환산)1인의 소비지출(C_a)이 소득수준(Y)과 비례하는 것으로 가정한다. 그러면 저축률의 변동분($\dot{s}$)은 성인소비단위로 환산한 가구(지출)의 규모(X)가 얼마나 변하는가에 좌우된다.

$$(3.17)\qquad \dot{s}=-(1-s)\widetilde{X}:$$
$$X=N_a+0.625(1+0.875h_c)N_c$$

저축률이 주어지면 요소집약성 효과는 1인당자본의 성장률에 α를 곱한 값으로 산출된다.

$$(3.18)\qquad \text{요소집약성효과}=\alpha[\frac{sy_L}{k_L}-\delta-\tilde{L}]:\ \alpha=0.4$$

경제성장률, 즉 1인당소득의 성장률은 위의 네가지 효과를 합한 값이 된다.

(3.19) 경제성장율 : $\tilde{y}$= 식(3.9)+식(3.10)+식(3.13)+식(3.18)

나. 분석기간과 초기조건

분석의 편의를 위하여 인구를 20세 간격으로 5계층으로 구분하고 20세 이상을 노동가능인구로 간주하고 가임기를 20~40세로 한정하였다. 분석기간은 2000~2200년간 200년으로 하였는데 초기조건으로 사용한 값은 다음과 같다.

- 인구 = 2000년 현재 인구
- 사망률 수준 = 2006년 생명표
- $s = 0.3,\ h_c = 10,\ h_L = 10$

자본/노동비율(k)의 값은 다음에서 보는 바와 같이 자본소득비율(α), 이자율, 1인당소득(y) 노동력인구의 비중과 관련이 있다. 여기서는 초기 값으로 α=0.4, $r = 0.06$, y=15000, N/L=2를 사용하여 k의 초기 값(200,000)을 산출하였다.

(3.20) $\alpha = \dfrac{rk}{y_L}$: $r =$ 자본수익율(이자율)

$$y_L = \frac{yN}{L}$$

$$\therefore k = \frac{\alpha y_L}{r} = \frac{\alpha}{r}\frac{yN}{L}$$

$$: \alpha = 0.4,\ r = 0.06,\ y = 15000,\ N/L = 2$$

다. 대안적 출산율: Simulation을 위한 전제

Simulation을 위한 대안적 출산율은 TFR=1.8과 TFR=1.4로 잡았다. 저위출산율은 한국의 실제 출산율이 2007년 현재 1.2수준인데 이는 다소 지나치게 낮은 것으로 보이기 때문이다. 그러나 출산율이 당분간은 저위에 머물 전망인데 이는 설문조사결과들과 나쁜 경제전망에 근거한 것이다. 이러한 점을 고려하여 여기서는 1.4를 향후 유지될 가능성이 높은 저위수준의 출산율이라고 가정하고, 대안적인 출산율은 OECD평균 또는 미국의 출산율에 근접한 TFR=1.8을 택하기로 한다. 이는 한국의 현실을 고려한 적정출산율 수준(구성열 2005)이기도 하다.

인구의 양-질대체관계가 simulation에 어떠한 차이를 보이는지를 살펴보기 위하여 저위출산의 경우에 대하여 h:n탄력도=0인 경우도 고려하였다.

따라서 simulation에는 다음의 3가지 경우를 비교하였다.

- 고위출산율(H): TFR=1.8, h:n탄력도= - 0.429
- 저위출산율(L): TFR=1.4, h:n탄력도= - 0.429
- 저위출산율(Ln): TFR=1.4, h:n탄력도= 0

라. 시뮬레이션 결과

인구 및 경제활동인구를 전망하기 위하여 연령계층은 편의상 20세 간격으로 나누고 성별 구분은 하지 않기로 한다. 그리고 출산은 20~40세에서 일어나는 것으로 가정하기로 한다.

나이별 사망률과 경제활동 참가율, 그리고 감가상각률이 다르면 성장전망도 달라진다. 여기서는 이들 파라메타에 대하여 <표 2-4>에서 처럼 대안적 값을 부여하는 경우 모의 분석의 결과가 어떻게 영향을 받는지를 고찰하였다. 단 e0개선율이 20년간 0.1%라 함은 연령계층별 사망률이 20년간 10%씩 개선되는 것을 뜻한다.

〈표 2-4〉 시뮬레이션을 위한 대안적 전제

구분	e0개선율(20년)	감가삼각률	lfpr(20-40)	lfpr(40-60)	lfpr(60-80)	lfpr(80+)
Simulation 1a	0	0.6	1	1	1	1
Simulation 1b	0	0.2	1	1	1	1
Simulation 2	0.1	0.2	1	1	1	1
Simulation 3	0.1	0.2	0.75	0.75	0.2	0

연령계층별 사망률이 20년간 10%씩 개선되고 경제활동율이 20~60세 계층은 75%, 60~80세 계층은 20%임을 전제하는 경우 인구 및 경제활동인구는 출산율 수준에 따라 <표 2-5>와 같이 전망된다.

〈표 2-5〉 인구 및 경제활동인구 전망: 사망률 20년간 10% 개선, 경제활동참가율 75%(20-60세) 및 20%(60-80세)

(단위: 만명)

구분	2000	2020	2040	2060	2080	2100	2120	2140	2160	2180	2200
TFR=1.8											
인구수(계)	4,701	5,555	5,759	5,758	5,458	5,347	5,036	4,929	4,621	4,520	4,222
0~20	1,375	1,496	1,221	1,330	1,088	1,186	970	1,059	867	947	776
20~40	1,673	1,365	1,486	1,214	1,323	1,082	1,180	966	1,055	864	944
40~40	1,131	1,617	1,324	1,445	1,184	1,294	1,061	1,159	951	1,040	853
60~40	473	937	1,368	1,141	1,267	1,053	1,165	966	1,067	883	973
80세이상	48	141	360	627	596	732	659	778	681	787	676
경활인구수(계)	2,198	2,424	2,381	2,223	2,134	1,993	1,914	1,788	1,718	1,605	1,542
20~40	1,255	1,024	1,114	911	992	812	885	725	791	648	708
40~40	849	1,212	993	1,084	888	970	796	870	713	780	640
60~40	95	187	274	228	253	211	233	193	213	177	195
TFR=1.4											
인구수(계)	4,701	5,223	5,157	4,642	3,961	3,384	2,871	2,443	2,065	1,752	1,476
0 ~20	1,375	1,163	950	805	658	558	457	387	317	270	221
20~40	1,673	1,365	1,156	944	800	655	555	455	386	316	269
40~40	1,131	1,617	1,324	1,124	921	783	642	546	447	381	312
60~40	473	937	1,368	1,141	985	819	705	585	502	415	356
80세이상	48	141	360	627	596	569	513	471	412	370	318
경활인구수(계)	2,198	2,424	2,133	1,780	1,488	1,242	1,039	867	726	606	507
20~40	1,255	1,024	867	708	600	491	417	341	290	237	202
40~40	849	1,212	993	843	691	587	481	409	336	285	234
60~40	95	187	274	228	197	164	141	117	100	83	71

(1) 추정결과1: 연령별 사망률 일정 및 20세 이상 인구의 경제활동참가율=1인 경우

감가상각률이 0.6인 경우 분석결과는 [그림 2-8]에 제시된 바와 같다. 연령별 사망율이 일정하면 장기적으로 정지인구구조를 지향하게 된다. 따라서 인구구조변화 효과는 100년(5기)이후는 안정되는 경향이 있고 고출산(H)의 경우 진동폭은 크지만 그 평균치는 저출산(L)의 경우와 차이가 없다. 규모경제효과는 고출산(H)이 저출산(L)의 경우보다 확실히 크다. 생산성효과는 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln)의 순서를 보이며 저출산(L)>고출산(H)의 차이는 4기 이후부터 분명하게 나타나게 된다. 요소집약성효과

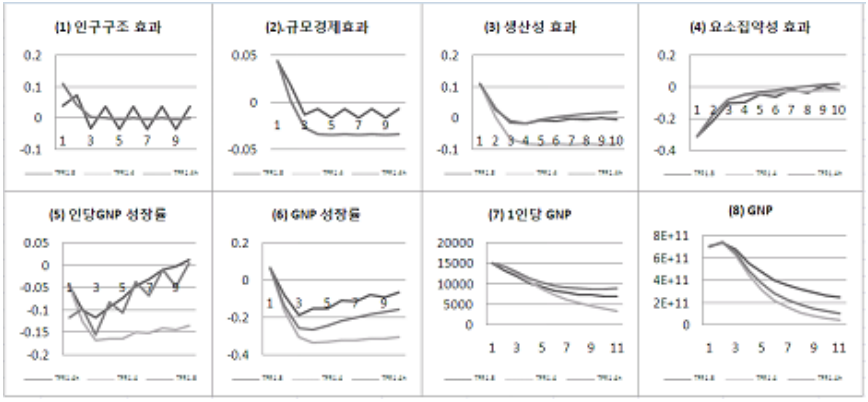
는 4기까지 저출산(L)=저출산(Ln)>고출산(H)의 순서를 보인다. 그러나 7기 이후에는 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln)의 순서로 H와 Ln의 순서가 역전되어 질(교육)적 상승없는 저출산은 장기적으로 요소집약성효과도 기대할 수 없음을 알 수 있다.

위의 분석결과에 의하면 인구구조 및 규모효과보다 생산성 및 요소집약성 효과가 경제성장에 미치는 영향력이 크다. 그 결과 인당소득의 수준과 성장률이 장기적으로 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln)의 순서를 보인다, 그러나 GNP의 규모와 성장률은 고출산(H)>저출산(L)>저출산(Ln)의 순서를 보이고 있다. 결국 저출산(L)는 인당소득 즉 질, 고출산(H)는 GNP 즉 규모에서 우위를 보이며 질적전환이 없는 저출산(Ln)은 양,질 모든 면에서 열위에 있다.

장기적으로 질적 전환이 없는 저출산(Ln)이 최저위에 있다는 것은 요소집약성효과에 있어서 교육수준정체→교육비절약으로 인한 저축증대→자본집약효과라는 직접경로보다는 교육수준향상→축적경로가 중요하다는 것을 시사한다. 여기에 생산성효과에서의 열위를 추가적으로 고려한다면 장래의 경제성장에 있어서 질적 전환이 없는 저출산은 고려할 필요도 없는 대안임을 알 수 있다.

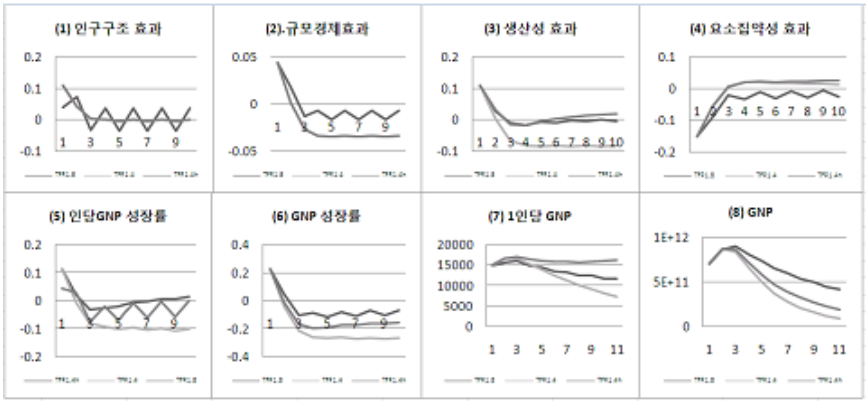
그러나 저출산(L)과 고출산(H)의 비교 시 저출산(L)은 1인당 소득(y), 고출산(H)는 GNP에 우위를 보인다. 이 중 어느 한 쪽을 선택하는 문제는 결국은 양과 질의 선택문제로 귀착되며 선택문제의 해답은 양-질간 어느 정도의 trade-off가 바람직한가에 좌우된다. <표 2-5>와 [그림 2-8]의 수치를 비교해 보면 출산율저하를 통하여 얻게 되는 인당소득의 상승정도에 비하여 이를 통해 잃게 되는 인구규모와 경제활동인구의 규모가 지나치게 크다는 것을 알 수 있다. 즉 고출산(H)에 비하여 저출산(L)의 인당소득은 2배가 되지 못하지만 인구 및 경제활동인구의 규모는 1/3에 불과한 것이다.

〔그림 2-8〕 평균수명 불변을 전제로 한 분석 결과(단, 감가상각률(20년간)=0.6)



감가상각률이 0.2인 경우의 분석결과는 [그림 2-9]에 제시된 바와 같다. 이 경우 감가상각률이 0.6인 경우에 비하여 요소집약성 효과가 증대된다. 그리고 출산율의 고저에 따라서도 보다 현저한 차이를 보이게 된다. 그 결과 1인당 GNP는 특히 저출산(L)의 경우 10기후에도 높은 수준을 유지할 전망이다. 이에 비하여 저출산(Ln)의 경우는 8기후에 현저히 저하된다. 그러나 순서상의 패턴은 감가상각률이 높을 때와 대동소이하다. 지금부터는 감가상각률을 0.2로 고정하기로 한다.

〔그림 2-9〕 평균수명 불변을 전제로 한 분석 결과(단, 감가상각률(20년간)=0.2)



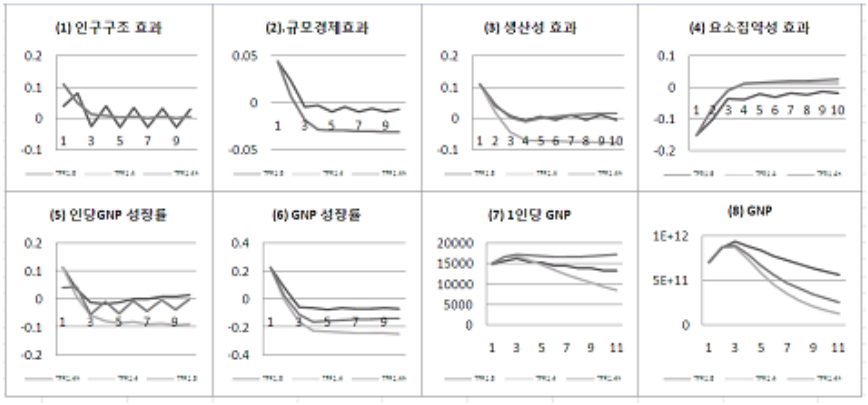
(2) 추정결과2: 연령별 사망률의 개선을 전제한 인구전망

[그림 2-10]에서 보는 것처럼 사망률이 개선(20년간 10%)됨에 따라 특별히 달라지는 것은 인구구조변화효과이다. 인구구조변화효과는 이전과 달리 100년(5기)이후에도 완전히 안정화되지는 않지만 장기적으로 사망률의 변동폭이 줄어들면서 안정화되는 경향이 있다.

인구구조변화효과 외는 사망률이 일정할 때와 대동소이한 결과를 보인다. 즉 규모경제효과는 고출산(H)>저출산(L), 생산성효과는 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln)의 순서이며 저출산(L)과 고출산(H)의 차이는 4기 이후부터 현저하게 나타난다. 요소집약성효과는 4기까지 저출산(L)=저출산(Ln)>고출산(H)의 순서를 보이다가 7기 이후에는 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln)의 순서로 H와 Ln의 순서가 역전된다.

1인당 소득(y) 및 GNP의 수준과 성장률 역시 1인당 소득(y)은 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln), (단 4기까지는 Ln>H), GNP는 고출산(H)>저출산(L)>저출산(Ln)로 앞서와 같은 순서를 보인다.

〔그림 2-10〕 평균수명 상승을 고려한 분석 결과(단, 감가상각률(20년간)=0.2)



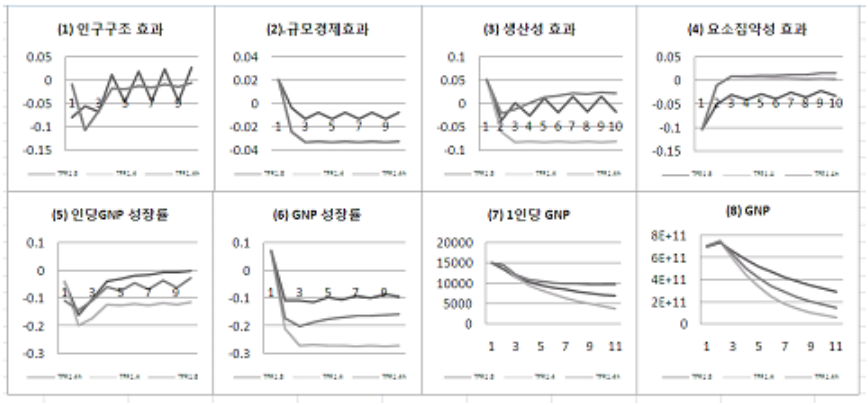
(3) 추정결과3: 평균수명 상승과 연령별 경제활동참가율의 차이를 고려한 경우

이 경우 [그림 2-11]에서 제시된 바와 같이 인구구조변화효과가 3기까지 큰 폭의 변화를 보인다. 특히 저출산(L)의 경우 그 변동 폭이 큰데 4기 이후부터 점차 0을 향하여 수렴하게 된다.

인구구조변화 효과 이외에는 앞서의 분석결과와 대동소이하다. 규모경제효과는 고출산(H)>저출산, 생산성효과는 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln)의 순서를 보이며 저출산(L)>고출산(H)의 차이가 4기 이후부터 발생하는 것도 동일하다. 요소집약성효과 역시 3기까지는 저출산(L)=저출산(Ln)>고출산(H)의 순서를 보이다가 그 후는 고출산(H)>저출산(Ln)의 순서로 역전되는데 이 역전현상은 위의 경우보다 1기 빨리 나타난 것이다.

1인당 소득(y) 및 GNP의 수준과 성장률 역시 1인당 소득(y)은 저출산(L)>고출산(H)>저출산(Ln), GNP는 고출산(H)>저출산(L)>저출산(Ln)로 앞서와 같은 순서를 보인다. 단 1인당소득에 있어서 고출산(H)과 저출산(Ln)간 역전현상은 위의 경우보다 1기 빠른 3기부터 나타난다.

〔그림 2-11〕 평균수명 상승과 연령별 경제활동참가률을 고려한 분석 결과
(단, 감가상각률(20년간)=0.2)



(4) 비교

지금까지의 결과를 저출산(L):고출산(H)의 경우에 대해서만 비교하면 <표 2-6>과 같이 요약된다.

1인당 소득(y)의 성장률은 저출산(L)이 고출산(H)보다 높고 그 차이는 감가상각률이 낮을수록 크다. 그러나 평균수명의 상승을 고려하면 그 차이는 작아지며 경제활동률의 연령계층별 차이를 고려하는 경우에도 그 차이가 단기적으로는 감소하지만 장기적으로는 오히려 커지는 경향이 있다.

GNP의 성장률은 고출산(H)이 저출산(L)보다 높다. 그 차이는 감가상각률이 낮을수록 작아지는데 이는 요소집약성 효과 때문이다. 그리고 평균수명의 상승과 경제활동률의 연령계층별 차이를 고려하여도 감소하는 경향이 있다.

그러나 사망률, 경제활동률, 감가상각률에 대한 가정이 달라진다고 하여도 저출산은 인당소득의 성장, 고출산은 GNP의 성장으로 연결된다는 결론은 변치 않는다.

〈표 2-6〉 출산율이 경제성장에 미치는 영향: TFR 1.8인 경우와 TFR 1.4인 경우의 차이(%)

구분	2000-20	2020-40	2040-60	2060-80	2080-100	2100-120	2120-140	2140-160	2160-180	2180-200
Simulation 1a: e0=불변, 20세이상 경활률=1, 감가상각률=0.6										
GNP성장률	0.00	5.45	6.70	11.24	8.91	10.79	8.44	10.08	7.75	9.33
인구증가율	7.07	5.05	1052	10.05	12.21	10.05	12.21	10.05	12.21	10.05
인당소득성장률	-7.07	0.40	-3.82	1.19	-3.30	0.74	-3.77	0.02	-4.48	-0.72
(1) 인구구조효과	-7.07	3.08	-3.69	3.36	-3.31	3.36	-3.31	3.36	-3.31	3.36
(2) 규모효과	0.00	1.63	1.37	2.68	1.78	2.68	1.78	2.68	1.78	2.68
(3) 생산성효과	0.00	-0.63	0.54	-0.07	-0.25	-1.39	-1.22	-2.07	-1.71	-2.40
(4) 요소집약성효과	0.00	-3.68	-2.03	-4.79	-1.52	-3.91	-1.02	-3.95	-1.22	-4.36
Simulation 1b: e0=불변, 20세이상 경활률=1, 감가상각률=0.2										
GNP성장률	0.00	5.69	5.98	10.57	7.06	9.45	6.24	8.88	5.86	8.62
인구증가율	7.07	5.05	1052	10.05.	12.21	10.05	12.21	10.05	12.21	10.05
인당소득성장률	-7.07	0.64	-4.54	0.52	-5.15	-0.61	-5.97	-1.17	-6.34	-1.43
(1) 인구구조효과	-7.07	3.08	-3.69	3.36	-3.31	3.36	-3.31	3.36	-3.31	3.36
(2) 규모효과	0.00	1.63	1.37	2.68	1.78	2.68	1.78	2.68	1.78	2.68
(3) 생산성효과	0.00	-0.63	0.54	-0.07	-0.25	-1.39	-1.22	-2.07	-1.71	-2.40
(4) 요소집약성효과	0.00	-3.43	-2.75	-5.46	-3.38	-5.26	-3.21	-5.15	-3.10	-5.07
Simulation 2: e0=상승, 20세이상 경활률=1, 감가상각률=0.2										
GNP성장률	0.00	5.82	5.63	10.14	8.48	8.86	8.29	8.07	8.28	7.56
인구증가율	7.07	4.92	9.99	9.45	12.54	9.33	12.79	9.23	12.98	9.15
인당소득성장률	-7.07	0.90	-4.36	0.69	-4.06	-0.47	-4.50	-1.16	-4.70	-1.59
(1) 인구구조효과	-7.07	3.21	-3.60	3.16	-2.88	2.92	-2.72	2.75	-2.61	2.62
(2) 규모효과	0.00	1.63	1.28	2.52	1.93	2.45	2.01	2.40	-2.07	2.35
(3) 생산성효과	0.00	-0.50	0.52	0.12	0.53	-1.13	-0.20	-1.88	-0.61	-2.35
(4) 요소집약성효과	0.00	-3.44	-2.55	-5.12	-3.65	-4.71	-3.59	-4.42	-3.56	-4.21
Simulation 3: e0=상승, 연령별 경활률(20-60세=0.75, 60-80세=0.2), 감가상각률=0.2										
GNP성장률	0.00	6.47	9.23	7.21	7.91	6.53	7.48	6.34	7.37	6.33
인구증가율	7.07	4.92	9.99	9.45	12.54	9.33	12.79	9.23	12.98	9.15
인당소득성장률	-7.07	1.55	-0.76	-2.24	-4.62	-2.80	-5.31	-2.89	-5.61	-2.82
(1) 인구구조효과	-7.07	5.30	-0.05	2.92	-2.60	3.07	-2.86	3.19	-3.05	3.29
(2) 규모효과	0.00	2.04	1.99	2.47	1.99	2.48	1.99	2.48	1.99	2.49
(3) 생산성효과	0.00	-1.56	1.30	-2.69	-0.15	-3.49	-0.66	-3.75	-0.84	-3.84
(4) 요소집약성효과	0.00	-4.24	-4.00	-4.94	-3.86	-4.86	-3.77	-4.81	-3.70	-4.76

제4절 결론

본 연구의 결론은 두 가지로 요약된다. 하나는 양-질간 대체관계가 없는 저출산(Ln), 즉 인구의 질적 상승이 없는 양적 감소는 인당소득과 GNP, 경제의 질과 규모 중 어느 것도 다른 두 가지 대안적 경우보다 높아질 것을 기약할 수 없다는 것이다. 따라서 양-질간 대체관계가 전제되지 않은 저출산(Ln)은 경제적으로 무의미하며 정책적으로 고려의 대상이 될 수가 없는 것이다.

다른 하나는 양-질간 대체관계를 고려하는 경우 저출산(L)은 인당소득의 성장, 고출산(H)은 GNP의 성장에 상대적으로 우위를 가진다는 것이다. 즉 저출산(L), 고출산(H) 어느 것도 인당소득과 GNP 양 측면에서 동시에 우위를 가지지는 못하다는 것이다. 이는 경제성장이 인당소득과 GNP의 상승을 함께 의미하는 것이라고 정의하는 경우 저출산(L)과 고출산(H)중 어느 것이 경제성장에 유리한가를 판정할 수 없게 한다. 따라서 양-질간 대체관계가 전제된 상황에서 출산율과 관련된 정책은 경제의 질, 즉 생산성을 택할 것인가, 아니면 양, 즉 규모를 택할 것인가 하는 선택문제에 놓이게 되는 것이다.

그러나 양과 질, 또는 규모와 생산성간의 선택문제에 있어서 우리 국민 개개인은 이미 저출산(L)을 자발적으로 선택하고 있는 것처럼 보인다. 과연 이 선택은 국가전체로 볼 때 올바른 것인가? 한국은 지금까지 원자재, 자본재 및 기술을 수입하여 중간재와 완제품을 수출하는 가공무역을 통하여 성장을 지속하여 왔다. 이와 같이 가공무역에 의존하게 된 것은 자원이 부족하기 때문이다. 따라서 자원 부족국으로 남아있는 한 가공무역에 의존하지 않을 수 없으며 그렇지 못한 경우 인력의 해외진출, 즉 서비스 수출에 의존해야 할 것이다. 전자는 국내의 높은 노동생산성을 요하며 후자는 서비스 인력의 고급화를 요한다. 즉 어느 경우에나 인구의 질적 측

면을 강화해야만 하는 것이다.

그러나 저출산(L)과 고출산(H)의 두 경우를 비교할 때 전자는 후자에 비하여 저출산으로 인하여 얻게 되는 생산성 및 1인당소득(y)의 상승에 비하여 잃게 되는 인구 및 GNP의 규모가 지나치게 크다. 따라서 현재 우리 국민이 선택하고 있는 저출산 수준은 질적 전환을 위하여 지나치게 큰 양적 감소를 치루는 것으로 보인다.

결국 인구정책의 방향은 어떻게 하면 지나치게 큰 양적 감소를 치루지 않고도 질적 전환을 할 수 있는가에 있다. 즉 질적 전환을 쉽게 하는데 있는 것이다. 그러기 위해서는 질(교육)적 상승률/양(출산율)적 저하율, 즉 질의 양에 대한 탄력도가 크든지 양(출산율)적 저하율/질(교육)적 상승률, 즉 양의 질에 대한 탄력도가 작아야 하는 것이다.

양의 질에 대한 탄력도가 작다는 것은 자녀교육으로 인하여 출산율이 저하되는 정도가 크지 않음을 뜻한다. 따라서 양의 질에 대한 탄력도를 작게 하려면 자녀 교육비를 저하시키는 것이 필수적인 것임을 알 수 있다. 그래야만 향후 지식정보사회에서 가일층 요구되는 교육수요 증가가 저출산으로 귀결되지 않을 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 육아비, 특히 자녀 교육비와 출산율의 대체관계는 본 연구에서 시도된 접근방법을 너머 훨씬 광범위하면서도 심층적인 연구가 요구된다.

제3장 저출산 사회의 교육정책 방안

김경철[30)]

제1절 서론

지식정보사회에서는 사회·경제 발전의 원동력이 산업자본에서 인적자원으로 바뀌고 각 나라의 인적자원의 양과 질은 그 나라의 경쟁력을 좌우하게 된다. 그러나 인적자원의 중요성이 증대되는 시기와는 어울리지 않게 오늘날 우리는 인구감소라는 현상을 맞고 있다. 1970년대 유럽에서 시작된 출산 감소 현상은 21세기 한국을 '저출산 신드롬'의 한가운데 서 있게 만들었다. 이처럼 최근 한국사회는 세계 최저출산율을 기록하며 심각한 사회 문제를 겪고 있다. 저출산은 인구구조의 변화와 경제활동 인구를 감소시킴에 따라 GDP 성장을 둔화시키고 수명의 연장과 맞물려 인구 고령화를 가속화시킴으로써 국가발전과 유지에 위협요소가 된다.

통계청이 발표한 2007년 출생통계에 따르면 우리나라 여성 한명이 평생 동안 출산하는 자녀수는 2004년 1.16명보다 줄어 2005년 1.08명으로 사상 최저를 나타냈다. 우리나라 출산율은 오랜 기간 동안 저출산 현상이 지속된 유럽 국가들을 포함한 OECD 국가들의 평균 수준(1.6명)은 물론, 저출산 국가인 이탈리아(2003년 1.29명), 스페인(2002년 1.25명), 일본(2004년 1.29명)등보다 더 낮은 수준이다. 출생아수를 살펴보면 1970년대 초까지 연간 100만명 정도였으나 2007년에는 약 50만명에 불과하다. 더욱이 우리

---

30) 한국교원대학교 유아교육과 교수

나라의 출산율 하락 시작 시기는 다른 나라에 비해 늦은 반면에 하락속도는 더 빠르며 결국 현재는 전통적으로 저출산 국가들인 유럽 국가들보다 더욱 낮은 출산율 수준에 있다.

OECD 22개 국가의 출산율을 1970년대부터 1998년까지 비교 분석한 류연규(2005)는 저출산의 원인은 여성이 일과 가족을 양립하기 어려우며 출산과 양육에 대한 부담이 크기 때문이라 한다. 최경수(2005)는 취업여성의 경우, 자녀양육에 대한 부담이 저출산의 요인이라고 한다. 또한 여성부(2005)에서는 양육 어려움의 원인으로 저소득층의 경우에는 양육비용을, 중·고소득층에서는 과중한 양육 및 가사부담, 믿고 맡길 곳이 마땅하지 않음을 가장 큰 어려움으로 제시하였으며 이런 양육에 대한 부담이 저출산으로 나타난다고 한다. 유해미(2004)도 이탈리아와 스웨덴의 사례를 중심으로 육아정책의 변화를 분석하여 급격한 저출산의 원인을 가정과 일의 병행에 대한 어려움과 개별가족의 과도한 양육비 부담으로 보고 하였다.

우리나라의 경우 다양한 사회경제적 환경 및 가치관의 변화에 따라 결혼연령이 상승하고 가임기간이 단축되며 또한 후천적인 불임이 증가하며 출산과 양육에 대한 부담 가중 등으로 인해 출산율이 감소하고 있다. 이삼식(2006)도 결혼과 자녀와 관련한 가치관의 변화를 저출산 원인으로 들며 동시에 부모의 높은 교육열과 지나치게 고비용을 요구하는 현재 우리나라의 교육구조로 인한 자녀교육과 양육에 대한 경제적 부담을 원인으로 보고하고 있다.

특히, 우리나라의 저출산의 경우, 세계적으로 가장 낮은 수준으로 단기간 내 반전될 가능성이 지극히 적어 보인다. 저출산의 문제는 인구감소의 단순한 문제로 한정되지 않으며 사회·경제적인 여러 가지 문제들을 야기한다. 저출산의 문제는 인구규모가 아니라 연령별 인구구성의 불균형에서 비롯된다. 즉, 부양하여야 할 인구보다 피부양인구가 상대적으로 많아짐으로써 발생하는 것이다. 이러한 문제는 부양인구의 증가와 더불어 생산성

이 높아짐으로서 가능할 수 있다. 즉, 부양인구의 생산성이 높아지면서 1인당 더 많은 인구를 부양할 수 있다는 논리이다. 그렇다면 결국 적은 수의 차세대 인력의 생산성을 높이는 질 높은 교육이 저출산 문제의 해결방안이라고 볼 수 있으며 이는 또한 어느 대안보다 가능성이 매우 높은 대안이다. 따라서 이를 근원적으로 해결하기 위해서는 국가 차원에서의 교육이라는 측면의 모색이 당연시 된다(최경수, 2005).

저출산 국가들의 경험을 살펴보면 출산율을 회복시키기 위한 대책들은 고비용을 초래하는 반면에 그 효과가 더디게 나타나거나 크지 않을 수 있다. 따라서 출산율 회복을 위한 대책들은 저출산의 원인과 직접 연계되어 설명하여 다면적인 접근이 필요하다. 즉, 이삼식(2006)도 경제적인 지원뿐만 아니라 의식변화를 위한 교육 및 홍보, 인프라 확충, 제도 개혁 등이 포함되어야 함을 밝히고 있다.

2006년 6월 정부는 저출산고령사회 기본계획 시안에서 '출산과 양육에 유리한 환경조성'을 저출산 문제의 해결방안을 제시하였다. 출산과 양육에 유리한 환경조성을 위한 정책으로는 첫째, 출산과 양육에 대한 사회책임강화 둘째, 가족친화·양성평등 사회문화 조성 셋째, 건전한 미래세대 육성의 세 분야로 구분된다. 이 중 출산·양육에 대한 사회책임 강화부문은 다시 세 가지로 분류되며 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감, 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충, 임신·출산에 대한 지원확대로 제시된다.

이상에서 알 수 있듯이 육아 및 자녀교육을 위한 심리적, 경제적 부담은 기혼여성의 사회활동을 제한하고 출산율을 저하시키는 요인으로 작용된다. 따라서 출산율 회복을 유도하기 위해서는 출산기피 원인을 정확하게 진단하고, 일을 하면서 결혼을 하고 자녀를 낳고 기르는 것이 개인적인 측면에서 의미 있는 일이 될 수 있는 사회 전체적인 환경의 구축이 필요할 것으로 본다. 또한 저출산에 대처하기 위한 정부중심의 교육비 지원

정책에 출산율을 유도할 수 있는 적극적인 방안모색과 함께 질 높은 교육을 통한 질 높은 인력양성 등의 보완이 이루어져야 한다. 이에 국내외에서 최근 가장 문제가 되고 있는 저출산 현상의 원인과 대책을 교육 정책과의 관련 속에서 집중적으로 살펴보고자 한다.

제2절 한국의 저출산 실태 및 원인

1. 출산율 추이분석

우리나라는 1960년대 초부터 정부가 주도해온 가족계획 사업이 국민의 적극적인 호응에 힘입어 출산율 억제에 성공한 대표적인 나라로 손꼽힌다. 1970년 4.53에 달했던 합계 출산율은 1980년대 중반 이후에는 2.1이하로 떨어졌다. 1996년 정부는 35년간 시행하던 인구증가억제 정책을 공식적으로 폐기하였다. 그러나 그 이후에도 1997년 1.54 등 빠른 속도로 감소하고 있으며 이러한 출산율의 급격한 저하현상은 세계적으로 유례가 없다는 점에서 그 심각성은 더 하다.

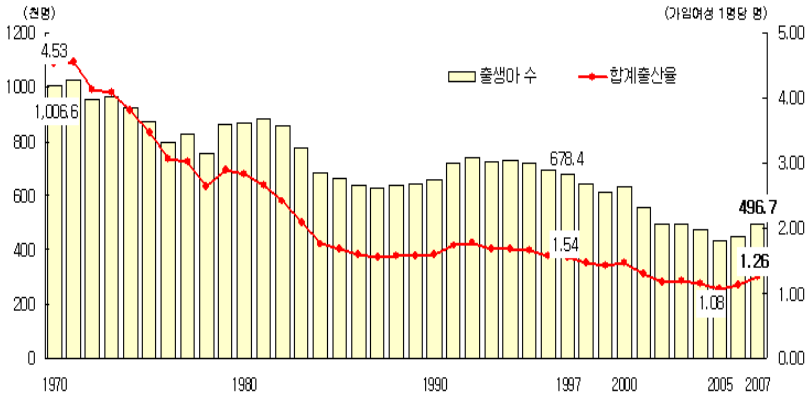
〈표 3-1〉 출생아 수 및 합계출산율(1997-2007)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
출생아 수(천명)	678.4	643.0	616.3	636.8	557.2	494.6	493.5	476.1	438.1	451.5	496.7
증감수(천명)	-17.4	-35.4	-26.7	20.5	-79.6	-62.6	-1.2	-17.4	-38.0	13.5	45.2
증감률(%)	- 2.5	- 5.2	- 4.2	3.3	-12.5	-11.2	- 0.2	- 3.5	- 8.0	3.1	10.0
1일 평균(명)	1,859	1,762	1,689	1,740	1,527	1,355	1,352	1,301	1,200	1,237	1,361
조출생률 (인구 1천명당 명)	14.8	13.8	13.2	13.4	11.6	10.3	10.2	9.8	9.0	9.2	10.1
합계출산율 (여성 1명당 명)	1.54	1.47	1.42	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08	1.13	1.26

자료: 통계청, 『2007년 출생통계 결과』, 2008.

우리나라 2007년 한 해 동안 태어난 총 출생아수는 49만 6,710명으로 2006년 45만 1,524명에 비해 4만 5,196명이 증가하여 1일 평균 1,361명이 출생하였다. 그러나 이러한 증가는 일시적인 것으로 20대 후반 여성인구의 증가(제3차 베이비 붐)[31] 등 인구학적 요인과 사회문화적 요인이 작용된 결과로 보인다. 조(粗)출생률[32]은 10.1명으로 2006년 9.2명보다 0.9명 증가하였으며, 2007년 합계출산율(여자 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수)은 1.26명으로 2006년 1.13명에 비해 0.13명 증가하였으나 그 빈도가 미약하고 [그림 3-1]에서 나타나듯이 1970년 이후 출산율 추이가 지속적인 감소로 심각성은 더 하다.

〔그림 3-1〕 출생아 수 및 합계출산율 추이(1970-2007)



자료: 통계청, 『2007년 출생통계 결과』, 2008.

이러한 저출산 지속현상은 유소년 인구의 지속적인 감소와 2016년을 정점으로 생산가능인구의 감소로 이어지며, 반면에 노인인구는 급속하게 증

31) 한국전쟁 이후 태어난 사람의 자녀가 혼인·출산연령기에 도달하여 나타난 효과
32) 인구 1천 명당 출생아 수

가하여 인구구조가 변동하고 인구 고령화가 심화될 것으로 예견된다. UN은 전체 인구에서 65세 이상 인구가 차지하는 비율이 7%가 넘으면 고령화 사회로, 14%가 넘으면 고령사회로 규정하고 있다. 그런데 우리사회는 2000년에 이미 65세 이상이 전체인구의 7%가 넘어섰으며 2018년에는 14.3%가 될 전망이다(통계청, 2006). 이러한 결과는 우리사회경제 전반에 걸쳐 심각한 영향을 끼칠 것으로 예견된다.

2. 저출산 원인

출산율은 초혼연령과 유배우 출산율(기혼여성의 출산율)의 두 인구학적인 요소에 의해서 결정된다. 한국사회의 저출산의 원인을 살펴보면 다음과 같다.

가. 가치관 변화

한국사회의 저출산 원인 중의 하나는 결혼과 자녀에 대한 성인 남녀의 가치관 변화를 들 수 있다. 2003년 미혼남녀의 결혼관을 보면 29.1%가 결혼은 필수가 아닌 선택으로 생각한다. 즉, 결혼은 더 이상 한국사회의 보편적인 것이 아닌 선택의 대상이 되고 있다. 특히, 여성(46.1%)이 남성(19.4%)에 비해 결혼에 대한 부정적 시각을 가지고 있다(김승권, 2003). 결혼계획이 없는 주된 이유로는 남성의 경우 결혼 할 수 있는 경제적 기반 부족(35.7%)이 가장 높았고 이어서 자신의 일에 열중하기 위해(26.2%), 결혼해야 한다고 생각하지 않기 때문(14.8%) 등으로 나타났으며, 여성의 경우 자신의 일에 열중하기 위해(26.2%)가 가장 높았으며 결혼해야 한다고 생각하지 않기 때문(24.4%), 결혼할 수 있는 경제적 기반 부족(20.1%), 결혼으로 인한 책임, 의무가 부담(9.3%)순으로 나타났다(이삼식, 2004).

이는 결혼의사가 가치관의 변화에 의해서만 결정된다고 할 수 없으며

사회·문화적 이유나 경제적 이유 등에 의해 결혼을 늦추거나 포기하는 경향이 증가하고 있기 때문으로 보인다.

여성의 교육수준이 높아지면서 자아성취 욕구가 증가하고 이를 위한 사회 활동에 대한 참여가 높아진다. 결과적으로 결혼 및 출산은 여성에게 높은 기회비용으로 작용하며 만혼의 주된 원인이 되기도 한다.

또한 자녀에 대한 가치관에도 많은 변화가 일어나고 있다. 기혼여성이 자녀를 반드시 가져야 한다는 가치관은 1991년 90.3%를 보였던 것이 1997년 73.7%, 2000년 58.1%로 하락하였으며 최근 2003년 54.5%로 급격히 낮아졌다(이삼식, 2004). 미혼자의 경우 남성 24.9%가 여성 35.1%가 자녀가 필요하지 않다는 결과가 있다. 이유로는 남성의 경우 양육의 경제적 부담(45.5%), 부부의 애정만으로도 충분(41.6%)을 든 반면에 여성의 경우, 부부의 애정만으로 충분(43.6%), 양육의 경제적 부담(38.1%)을 들었다. 이처럼 자녀가 있어야 한다는 보편적인 자녀관이 현재 사회에서 크게 변화되고 있음을 알 수 있다.

나. 사회·경제적 요인

1) 보육·교육·방과 후 시설 부족

현재 우리사회는 아이를 낳아도 키우는 일이 쉽지 않다. 즉 여성들이 아이를 낳아도 아이를 맡아 돌봐 줄 양육처가 없다는 것은 여성에게 출산을 망설이게 되는 커다란 요인으로 작용한다.

한국사회는 가족의 규모가 핵가족화 되면서 양육의 책임이 부모의 몫이 되었다. 과거 자녀의 양육을 믿고 맡길 수 있는 주요한 조력자는 조부모였다. 그러나 현재 조부모들은 손자녀를 돌보며 여생을 지내는 것을 꺼려하고 오히려 자신의 노후를 즐기려는 경향이 있다. 따라서 영아를 둔 맞벌이 부모들은 자녀 양육으로 인한 어려움이 더욱 심각하다. 특히 1세미

만의 영아의 경우 적당하게 맡길 곳이 없어 가정 대리 양육자를 통할 경우 부모가 부담해야 할 비용 또한 만만치 않다.

최근 한 언론에서 '아이 맡기기 전쟁'이라는 기사가 있었다. 상암동에 사는 정(28)씨는 또래 엄마들과 함께 구립(區立) 어린이집(0~5세) 목록을 들고 서울시내 어린이집들을 찾아 '원정'을 다닌다는 내용이다.

1개월 된 아들을 둔 정씨는 출산휴가가 끝나면 다니던 회사에 복직을 할 생각이지만 아이를 맡길 만한 어린이집을 찾지 못해 애를 태우고 있다. 시설이 좋은 어린이집은 수백 명씩 대기자가 밀려 있어 2~3년은 기다려야 입학이 가능하기 때문이다. 그는 "이사 갈 것에 대비해 다른 구(區) 어린이집에도 등록하고 있다"고 했다. 지난 10월 말 개원한 서울 잠실 4동 구립 잠실어린이집은 140명 모집에 760명의 지원자가 몰려 '공개추첨'으로 원생을 뽑아야 했다. 서울 중계동의 한 구립 어린이집 관계자는 "경쟁이 치열해지면서 임신 사실을 확인하자마자 '대기자 명단에 넣어 달라'고 사정하는 엄마들이 늘어났다"고 말했다(조선일보, 2008.11.06).

이상의 기사내용에서 알 수 있듯이, 우리사회에서 자녀를 낳아 기르는 일은 결코 쉽지 않다. 또한 각 기관마다 시설의 질로 인한 불균형은 맞벌이 부모들이 자녀를 선뜻 맡기기지 못하는 어려움에 따른 이중고를 겪고 있다. 그리고 좋은 환경과 질 높은 보육이 이루어지는 경우에 자녀를 보내는 것은 '하늘의 별따기' 처럼 어려운 일이다. 뿐만 아니라 가정과 가까운 지역 내의 좋은 보육시설 찾기는 더욱 더 쉽지 않아 직장인 부모들은 어려움을 겪고 있다.

2) 사교육으로 인한 경제적 부담

우리사회의 높은 교육열과 지나치게 고비용을 요구하는 교육구조는 자녀 교육에 대한 비용부담을 증가시키고 있다. 인구보건복지협회에 따르면 2004년 10월 20일부터 11월 29일까지 네티즌 575명(남178명, 여397명)을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 전체 응답자의 45%가 경제적 부담을 결

혼 연령이 늦어지는 가장 큰 이유로 꼽는다고 보고하였다. 또한 기혼자의 경우, 자녀에게 들어가는 높은 교육비도 출산율을 떨어뜨리는 요소로 작용하고 있음이 나타났다.

한국무역협회가 국제기구와 전문기관의 최근 통계를 토대로 작성해 지난 10월 29일 발표한 '208개 경제, 무역, 사회지표로 본 대한민국' 보고서에 따르면 2006년 우리나라 학생 1인당 교육비 지출은 6410달러로 세계 20위이지만 민간부분 교육기관에 대한 지출 즉, 사교육비는 GDP의 2.9%로 칠레에 이어 세계 2위로 나타났다. 이렇듯 한국사회의 사교육비 부담은 소득에 상관없이 전 가구에 큰 부담으로 작용하며 특히 소득 수준이 높을수록 양육 및 교육에 따르는 부담이 증가한다.

자녀 양육비의 부담정도를 가늠하게 하는 한 연구결과에 의하면(한국보건사회연구원, 2003) 우리나라 가구의 가장 어려운 소비, 경제 문제는 자녀양육 및 교육비(28,9%)와 사교육비 문제(27.2%)인 것으로 나타났으며 전체가구의 소비규모 중 자녀양육비가 차지하는 비율은 56.6%나 되어 자녀양육에 들어가는 경비부담이 얼마나 큰가를 알 수 있다.

최근 서울시 산하 여성가족재단이 서울에 사는 만 25~44세 남녀 2,500명(기혼 1,490명, 미혼 1,010명)을 대상으로 7월 26일부터 8월 21일까지 '결혼 가족 자녀에 대한 인식'을 조사한 결과, 응답자의 81.4%가 저출산 현상에 대해 '심각하다'고 답했으며 저출산 원인으로 '자녀 교육비가 너무 부담스럽기 때문' 이라는 응답이 28.1%로 가장 많았다. '경제 불황으로 취업이 어렵고 직장이 불안정해서'(23.5%), '자녀 양육비 부담이 크기 때문에'(17.2%)라는 답이 뒤를 이어 경제적 요인이 전체의 68.8%를 차지했다(조선일보, 2008, 10, 28일자).

뿐만 아니라 결혼에 관해서 '반드시 해야 한다'는 응답자가 전체의 14.8%에 불과했다. 특히 여성에서 이 비율이 낮아 20대 후반 여성은 11.1%, 30대 초반은 10.9%에 머물렀다. 남성들 사이에서도 반드시 결혼해야 한다는 답은 높지 않아 20대 후반 15.7%, 30대 초반 17.7%에 그쳤다.

국내 20~30대 직장인 기혼여성들의 72.8%는 자녀를 더 낳을 계획이 없는 것으로 나타났다. 그 배경으로는 '경제적 이유'가 69.3%를 차지했다. 이는 MBC 표준FM(95.9㎒) '여성시대'가 교육인적자원부 산하 사회과학데이터센터에 의뢰해 실시한 출산과 육아환경에 대한 여론조사 결과이다. 20~30대 기혼여성 가운데 직장을 다닌 경험이 있거나 다니고 있는 1천명을 조사대상으로 했다. 이에 따르면 현재 직장을 다니고 있다는 응답자만을 대상으로 직장에 다니는 이유를 조사한 결과 '자녀양육비 때문'이라는 의견이 43.2%로 가장 높았다. 또한 과거 직장에 다녔으나 현재는 다니지 않는 주부들에게 직장을 그만둔 이유를 묻는 질문에는 85.4%가 '자녀양육을 위해'라고 대답한 것으로 나타났다(중앙일보, 2008, 9, 3).

3) 자녀양육의 부담

최근 들어 여성의 경제활동참가와 자아욕구는 증대한 반면, 남성의 자녀양육과 가사에 대한 역할이 변화하지 않고 있는 것도 저출산의 원인으로 지적된다. 우리나라 여성의 연령별 경제활동참가율을 비교해 보면 10대에서 20대 초반까지 급상승을 하다, 20대 후반에서 30대 초반에는 다시 낮아졌다가 30대 후반부터 증가하여 40대 초반에 가장 높은 수준을 보이는 M자형 그래프이다. 즉, 20대 후반으로 접어들면서 출산 및 육아와 경제활동 중 양자택일을 해야 하는 상황에 직면하게 된다. 반면에 자아실현을 위해 출산과 육아 보다는 경제활동을 선택하는 여성들이 늘어나고 그로 인해 출산율이 떨어지게 된다.

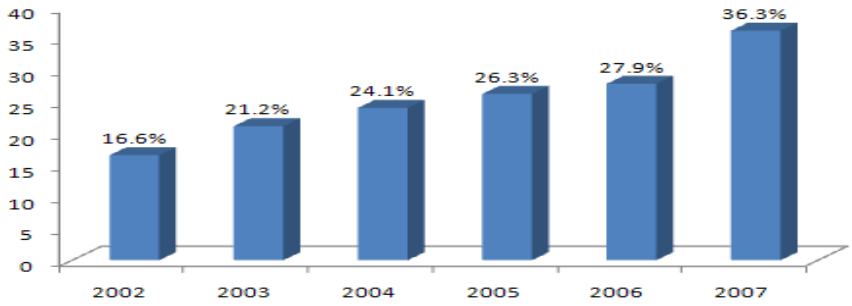
그러나 선진국의 경우, 연령별 경제활동참가율은 30~40대 여성들이 가장 높게 나타난다고 보고한다. 즉, 10대 여성의 경제활동참가율은 낮으며 20대를 거쳐 30~40대로 갈수록 높아졌다가 50대 접어들면서 낮아지는 역U자형 그래프를 나타낸다.

2007년 11일 노동부에 따르면 미디어리서치에 의뢰해 20세 이상 성인 남녀 1천명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 여성취업의 장애요인으로 '육아부담'(59.8%)

을 가장 많이 꼽았고 '가사부담'(16.2%), '기업의 남녀 차별적 관행'(13.9%), '장래 비전 부족'(5.7%) 등 순이다. 즉, 국민 10명 중 6명꼴로 여성 취업의 최대 걸림돌은 '육아부담'이라는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다(중앙일보, 2007,4,11).

이와 같이 여성들의 경제활동참여율은 자아욕구 실현이 높아지고 있음에도 불구하고 육아부담이라는 현실 속에서 양립하며 출산을 미루거나 기피하게 되는 결과가 된다.

〔그림 3-2〕 육아휴직율 추이(2002-2007)



자료: 보건복지가족부 저출산/고령사회정책국 저출산인구정책과(www.mw.go.kr)

현재 한국 사회는 여성의 경제활동이 증가로 인해 맞벌이부부는 보편적인 현상이 되고 있다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 여성들이 직장과 자녀양육을 동시에 병행할 수 있는 사회적 여건의 제도적 인프라가 아직 부족하며 자녀들의 육아는 여성의 몫이라는 전통적인 사회적 가치관이 산재되어있다. 결국, 여성에게 결혼과 출산은 자아성취의 기회비용으로 인식되며 출산을 늦추거나 포기하게 되는 결과가 된다.

이상 살펴본 바와 같이 우리사회에 일어나고 있는 급격한 합계출산율의 저하 현상은 가치관의 변화, 사회·경제적인 요인 등이 주요원인이 되고 있는 것으로 정리될 수 있다.

3. 저출산으로 인한 문제점

현재 우리사회의 저출산 현상은 단기적으로 총출생수 감소를 가져오며 중장기적으로는 심각한 노동력 부족과 인구의 고령화를 가져오는 원인이 된다. 지속적인 저출산 현상은 많은 문제를 유발한다. 저출산 현상은 단순한 인구 규모의 문제이기 보다 인구구조의 변화 즉, 인구 고령화에 기인한다는 점을 인식해야 한다.

저출산은 기본적으로 노인인구는 증가하는데 비해 노인을 부양해야할 노동력 인구의 감소라는 점에서 문제가 된다. 앞에서 언급하였듯이 한국사회는 2000년에 이미 65세 이상이 전체인구의 7%가 넘어서 고령화사회가 시작되었다. 뿐만 아니라 저출산 현상은 경제사회 전반에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되며 그 파급효과에 대해 생각해보면 다음과 같다.

첫째, 저출산은 인구고령화로 인한 경제성장 둔화를 가져온다. 우리사회의 저출산 현상지속은 앞으로 20년 후 신규 노동력 인구의 급속한 감소로 인해 경제성장의 둔화요인으로 작용할 수 있다. 우리나라 인구고령화는 OECD 국가와 비교했을 때 그 성장속도가 매우 빠르다. 또한 저출산 현상이 지속될 경우, 노동력을 충당하지 못해 해외근로자들을 들여와야 하는 사태가 일어나고 이것은 향후 또 다른 심각한 문제를 일으킬 수 있으며 사회문제가 될 수 있다.

둘째, 저출산 현상은 생산가능인구의 감소를 불러일으킨다. 25~49세 비중은 2005년의 59.6%를 기점으로 점차 감소하기 시작하여 2050년에는 45.2%로 하락할 것으로 추정된다(문옥륜 외, 2006).

셋째, 저출산 현상은 생산가능인구는 감소하는 반면에 고령화 추세로 피부양자의 의무가 급증함에 따른 생산가능인구의 부담이 문제가 된다. 통계청에 의하면 1995년 15~64세 생산가능인구 12명이 노인1명을 부양하였는데, 2007년에는 생산가능인구 7.3명당 1명으로 노인부양 부담이 증가

했고, 2040년에는 생산가능인구 2명이 노인 1명을 부양해야 할 것으로 추정하고 있다(통계청, 2006). 또한 노인복지생활시설은 1998년 전국 200개소에서 2007년에는 1,584개소로 급증했으며, 65세 이상 노인에 대한 건강보험 급여비 지출 비중도 2002년 19.3%에서 2007년에는 28.2%로 크게 증가하였다(통계청, 2008). 이와 같은 결과는 후세대에 과중한 부담을 안기고 장기적인 재정의 불안을 야기할 우려가 있음을 우리 모두는 정확하게 직시해야 할 것이다.

제3절 출산율 회복을 위한 국내외 정책 방안분석

최근 OECD 국가들은 출산율 회복을 위한 방안으로 교육정책에 높은 관심을 보이고 있다. 이는 여성의 사회참여가 증가함에 따라 교육과 보호서비스 수요가 급증하고 있으며, 조기 경험이 후속발달과 학습에 큰 영향을 미친다는 연구결과의 영향이라 할 수 있다. 우리나라의 경우도 이러한 세계적 추세와 저출산 사회현상에 따라 교육서비스 요구가 증대하며, 이에 대한 국가적, 사회적 관심도 높아진 상태이다. 그러나 교육서비스 방향 및 내용에 대한 국가정책의 혼선으로 갈등을 겪고 있다.

미래의 주인공인 아이들이 질 높은 교육서비스를 제공받기 위해서는 사회곳곳에서 교육의 중요성을 인식하고 사회구성원들의 합의를 바탕으로 국가적 수준의 교육정책이 확립되어야 한다.

프랑스와 스웨덴, 영국 등은 1970년대 출산율이 계속 줄어드는 대표적인 저출산 국가였으나 최근 들어 국가의 적극적인 지원과 개입으로 효과적인 각국 특성에 맞는 교육정책을 통해 저출산 문제를 해결하고 있다.

따라서 여기서는 OECD 국가들의 저출산에 대응한 적극적인 교육정책을 중심으로 검토해 봄으로써 향후 우리사회의 교육정책 방향을 결정짓는 시사점을 얻고자 한다.

1. 공공 보육·교육 체제 확립을 통한 양육의 사회화

현재 저출산 문제를 해결하기 위해서는 공공 보육 및 교육 체제의 확립을 통한 양육의 사회화가 건실해야 한다. 우리는 이러한 예를 스웨덴, 영국, 프랑스 등 선진국에서 찾아 볼 수 있다.

먼저 복지정책으로 유명한 스웨덴 정부는 유아교육과 보육이 통합된 유아교육서비스를 단일 행정부처에서 총괄하여 제공함으로써 유아기 경험의 연속성을 증대시키고 국가의 예산을 좀 더 효율적으로 사용한다. 즉 유아를 대상으로 하는 서비스가 교육과 보호 및 사회적 기능이 통합된 총체적 서비스라는 인식 하에 국가적 차원에서 체계적이고 통합적인 정책을 개발하여 유아와 가족의 요구를 충족시키고자 노력하고 있다.

현재 스웨덴은 어린 자녀를 둔 어머니의 약 2/3가 가정 밖에서 직장생활을 하고 있으며 대부분 자녀를 공공 보육시설에 위탁하고 있다. 스웨덴의 경우, 1960년대까지만 해도 공공보육시설은 편모를 위한 제도였으나, 스웨덴의 다른 가족 정책의 발전과 함께 1970년대 초반부터 활발하게 확대하기 시작하였다(문옥륜 외, 2006).

보육시설의 이용료는 자치단체마다 자율적으로 정하며 2002년 중앙정부에서 각 자치단체를 통해 보육료보조금을 지원하고 있다. 현재 가정에서 부담하는 보육료는 약 9% 수준으로 알려져 있다. 뿐만 아니라 1977년 개정을 통해 지속적인 시설 확충과 더불어 부모의 취업여부와 상관없이 12세까지 보육대상을 확대하였다. 1995년부터 모든 시당국이 1~6세 아동을 위한 탁아소나 가정탁아서비스를 제공할 것과 6~12세 아동을 위한 방과후 보호 서비스를 제고할 것을 의무화 하는 등 취업모에게 대리양육을 위한 각종 제도가 잘 구비되어 있다(이순형 외, 2004). 2001년 기준으로 0~3세 영유아의 48%, 3세~취학 전 어린이의 80%가 보육시설을 이용한 것으로 보고된 바 있다.

스웨덴에서는 태어날 때부터 사회가 공동의 보육책임을 지고 있으며 아동 성장발달의 결정적 시기에 부모와 아동이 함께 할 수 있는 시간을 최대한 확보하도록 제도적으로 마련하고 있다.

어린 시기의 교육의 중요성을 인식하고 조기교육체제의 강화를 통해 출산율 강화를 꾀하는 나라로 영국을 들 수 있다. 영국정부는 5세 이상의 아동을 대상으로 교육노동부 및 지방교육당국 관할 하에 전원 무상교육의 프리스쿨(pre-school)과정을 운영하고 5세미만의 유아를 대상으로 사회보장부 및 지방정부의 관할 하에서 실시되는 영유아 보육·교육을 제공하는 유아 연령에 따른 이원화체제 보육서비스를 제공한다.

먼저, 공립유아원은 저소득층의 보육이 절실하게 필요한 유아를 대상으로 제한된 보육서비스를 제공하며 주로 4세 유아들이 이용하고 3세미만의 유아의 경우, 극히 적은 수로 한정된다. 공립 유아원은 특히 학대받은 유아에게 우선권을 부여하는 특징이 있다.

다음으로 공립 보육시설은 보통 지방지치단체에서 종일제로 운영하며 0~4세 영유아들을 오전 7시 30분부터 오후 6시까지 전일제로 보호한다. 대상은 맞벌이 부모의 유아, 편부모의 유아, 부모가 병에 걸린 유아, 학대받은 유아 등 위기상황에 처한 아동이나 빈곤 아동을 입소 대상으로 하며 비용은 정부가 부담한다.

가정보육시설의 경우, 일반주부들이 다른 가정의 유아를 돌봐주는 단순한 보호기능을 담당한다. 마지막으로 놀이그룹(play group)은 유아원 대용으로 중류층 가정의 어머니들에게 취학 전 교육 대안으로 발달한 형태이며 중요한 보육시설로 발전한 경우이다. 이러한 사립교육·보육기관은 부모의 경제력에 따라 차등 적용되며 부모가 부담한다.

또한 유아발달 및 보호 협력체(EYDCP)는 지역교육청에서 3~4세 아를 위한 보편적인 교육 서비스와 보호를 제공하는 주된 장치로 기능하고 있다. 이는 공립, 사립, 재단 부문 및 지역교육, 보건, 사회복지사업, 고용주,

훈련자, 편부모회의 고문, 부모 대표로 구성된다. 구성원들은 자발적으로 일하고, 지역의 유아교육과 보호 서비스를 평가하고, 미래의 계획을 개발하며, 질을 향상시키는 역할을 한다. 이 계획은 3~4세 유아를 위한 조기교육시설 확충이라는 국가적인 목표와 관련이 있고, 지역의 유아보호 서비스를 확대, 향상시키고자 하는 요구에 부응할 필요가 있다. 또한 유아교육과 보호의 질과 다양성, 지불 가능성, 이용 가능성 등과 같은 문제를 다루면서 부모들이 지역의 유아보호 정보 서비스를 통해 정보를 이용할 수 있도록 한다.

영국은 만 5세 초등학교 조기취학 체제에 의한 유아교육 체제의 강화를 위한 교육개혁을 실시하고 있다. 1999년 유아교육의 중요성을 인식하고 블레어 총리 취임 이후 2000년 9월에 만 3세에서 만 5세 유아를 위한 유아교육 단계 기초단계(Foundation Stage)와 초등 저학년 단계 교육 1단계(Key Stages 1)의 유아교육과 초등교육 연계 체제를 구축하였다.

또한 유아교육의 법적 체제 강화를 위하여 영국 'The Education Act 2002'에서 국가 교육과정(National Curriculum)에 기초단계(Foundation Stage)의 교육과정을 포함시켰으며 유아교육의 대상인 만 3세에서 만 4세아를 위한 기초단계인 유아원(nursery school) 혹은 Sure Start 체제를 강화하고, 유아의 취원 연령은 만 3세가 되는 생일 이후 9월 1일, 1월 1일, 4월 1일의 연 3회의 취원 가능 일을 설정하여 유아발달에 적합한 체제를 구축하고 있다.

초등교육의 대상인 만 5세~11세를 위한 초등학교(primary school)는 초등학교 저학년인 교육 1단계(Key Stages 1: Infant School)의 5~7세와 초등학교 고학년인 교육 2단계(Key Stages 2: Junior School) 8~11세의 교육과정을 구분하여 운영한다. 또한 유아교육과 초등교육 저학년의 연계를 위하여 기초단계(Foundation Stage)의 3~4세 교육단계인 유아원과 초등교육 1단계(Key Stages 1)의 5~7세 교육단계인 유아학교(Infant School) 체제의 연계 강화를 위해 노력하고 있는 실정이다.

보육강국으로 출산율 강화를 도모하는 나라로 프랑스정부도 예외는 아니다. 프랑스의 보육시설은 대부분 공립이며 유치원은 무상교육으로 거의 모든 3~5세의 유아들은 공공보육과 공교육시설을 이용하고 있다. 3세미만의 유아 중 13%는 공인 가정 위탁소에서 돌보고 있으며 영아원과 탁아소가 증가추세에 있다. 최근 들어 집단보육시설은 침체하고 다양한 보육수요에 대한 대응이 다양화되고 있다(문옥륜 외, 2006).

프랑스 보육서비스의 특징은 개별보육에 대한 지원정책이다. 가족의 수입과 상관없이 6세미만의 자녀를 가족외의 보육자에게 맡길 때 보육자의 연금납부금과 별도의 지원비용, 세금혜택을 포함한다. 개별보육자의 사용은 맞벌이 부부에게 시간 사용에 융통성을 주는 장점이 있다(김승권 외, 2000).

프랑스 정부는 부모에 대한 직접적인 보육지원뿐 아니라 보육종사자를 지원하여 보육의 질을 높이는데 힘쓰고 있다. 또한 정부가 베이비시터에게 자격증을 발급해주는 제도를 통해 부모들로부터 신뢰를 가지고 안심하고 자녀를 맡길 수 있다. 그리고 보육종사자는 정부에서 직업지위의 안정을 보장해 줌으로써 자부심을 가지도록 정부차원에서 이루어지고 있다. 또한 2~6세 유아를 위한 유치원의 경우, 정부가 100% 지원해줌으로써 보육뿐만 아니라 교육까지도 무상교육이 보장되고 있다.

프랑스는 공교육 우선 정책을 실시하고 있으며, 1882년 훼리법(Ferry) 이후 공교육의 3대 원칙을 설정하고 있다. 즉 공립 교육기관에서의 무상교육, 교육의 종교적 중립성과 성차별 없는 의무교육 원칙을 근본으로 한다. 또한 교육과정을 획일적인 학년제가 아닌, 개인별 사이클로 조직하고 있다는 점에 특색이 있다. 학생 개개인을 교육의 중심에 두고, 개개인의 지적·정신적 성숙도, 개성, 학업 리듬을 고려한 가변적이고 융통적인 사이클을 운영하여, 개인별 학업 성공을 지향하도록 제도적 차원에서 지도한다. 이것은 아동 및 학생에게 연도 단위보다 긴 기간을 사이클로 설정하여 그 기간 동안 아동이 도달해야 할 목표를 제시함으로써, 아동을 학교

에 보다 잘 적응하도록 이끌어, 스스로의 학습 리듬을 구성할 수 있는 여유와 자신의 적성과 능력을 발현할 수 있는 기회를 부여하기 위함이다. 만 6세~16세까지의 무상 의무교육제도를 실시하고 있으므로, 의무교육은 초등학교(에꼴 프리메르)와 중학교(꼴레쥬)에 해당된다.

또한 프랑스 정부는 부모에게 출산과 양육을 장려하기 위해 가족단위의 지원의 폭을 넓혀 왔으며 직장여성들에 대해 선택할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 또한 보편적인 가족수당과 노동시장으로 복귀를 보장하는 양육휴가를 가능케 국가가 보장함으로써 출산율에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 사료된다.

유아의 초기발달 중요성 인식과 더불어 취학 전 교육체제에 막대한 관심과 재원을 투자하는 나라로 이스라엘을 살펴보면 다음과 같다. 이스라엘의 교육체제는 형식교육과 비형식 교육을 포함한다. 형식교육체제는 취학 전, 초등, 중등, 고등교육 등을 포함한다. 비형식교육 체제는 다양한 교육영역에서의 사회활동과 청소년 활동 및 성인교육 등을 포함한다. 한편 학교제도는 1978년부터 개혁을 수행하여 이전의 8-2-2 제에서 6-3-3 제를 도입하였다. 특히 의무교육이 이전의 8학년에서 개혁을 통해 11년(유치원 교육을 포함)으로 의무교육법 변경에 의해 1978년부터 시행되었다.

이스라엘 정부는 1978년에 의무교육을 11년으로 연장하여 유치원 1년과 고등학교 1학년까지 11년의 의무교육기간을 장하여 무상으로 교육하고 있으며 또한 고등학교 2학년과 3학년도 무상교육으로 이루어져 막대한 재원이 교육에 투자되고 있음에 주목할 필요가 있다.

취학 전 교육체제는 0~6세 연령이 대상이며 취학 전 교육의 관심 증가는 이스라엘 사회가 직면한 사회적 딜레마뿐만 아니라 초기 발달 문제에 강한 관심을 가지고 있다. 이스라엘의 교육은 민족의 생존과 발전을 담보하는 귀중한 유산이며 이스라엘의 굳건한 기본 가치이며 미래의 장을 여는 열쇠로 인식되고 있다.

한국의 의무교육이 초등학교 6년에서 2004년 중학교 3학년까지 9년인 점을 감안해보면 이스라엘의 교육에 대한 집념을 짐작할 수 있다. 이와 같이 취학전 교육의 강조는 이스라엘 교육의 하나의 특징이며 유치원 교육에 수준별 교육이 제공될 정도로 강조되고 체계화되어 있으며 수월성을 강조하고 있다는 점은 주목해야 한다.

2. 국가 차원의 재정적 지원체제

대부분 OECD 국가들은 상당한 부분 교육재정에 공공 투자를 함으로써 국가가 직면한 출산율 회복을 위해 노력하고 있다. 특히 유아교육과 보호제도에 상당한 액수를 투자하고 있다(나정·장영숙, 2002). 대부분의 유럽국가는 부모들이 서비스 운영비용의 1/4 내지 1/3을 부담하고 있으나 핀란드는 단 15%만을 부담하고 있다. 또한 호주와 영국은 지불요금의 상당부분을 정부가 보조하고 있다. 각 국가마다 채택하고 있는 재정제도는 다양하다.

유아교육과 보호에 참여하는 바람직한 시기가 3~6세라는 여론에 따라 각 국가들은 이 시기의 유아들이 서비스에 참여할 수 있도록 재정장려책을 모색하였다. 공평한 교육기회를 제공하기 위해서 포르투갈과 스웨덴은 5세 유아들에게 무상교육을 제공하며 스웨덴은 4~5세 유아에게 무상교육을 제공하고 있다.

대부분 국가들의 공공재원 서비스는 부모의 수입에 따라 비용을 책정하며 저소득층 가정이나 특별한 요구를 가진 유아에 대해서는 완전무상교육을 제공하는 경우가 많다.

윤정일(1998)은 학교교육에서 나타나는 많은 문제들은 교육재정이 부족한 것에서 기인된다고 하였다. 또한 교육재정은 교육과 교육행정을 수행하는데 있어서 필수불가결한 경제적인 기반을 갖추어 교육의 양적 · 질적 수준을 가늠하는 일차적 관건이 된다고 한다.

광범위한 사회복지제도를 운영하면서 국가지출의 가장 큰 몫을 보건,

복지, 교육에 투자하여 저출산을 해결하는 나라로 스웨덴을 들 수 있다. 만 1세부터 국가가 교육과 보육을 책임지는 나라. 사교육이란 말 자체가 없는 나라, 스웨덴은 세계 정상급의 사회복지제도를 자랑하는 나라답게 유아교육 역시 체계적이고 질 높은 교육이 이루어지고 있다.

뿐만 아니라 스웨덴 정부는 직장생활과 육아의 부담을 완화시켜주는 정책으로 가족 및 아동수당을 지급하고 있다. 아동수당제도는 양육비의 현실적인 목표로 하는 보편적인 프로그램으로 면세대상의 현금 급여 제도로 부모의 결혼여부와 상관없이 16세 이하 모든 아동에게 월 950 SEK[33]가 지급되고 있으며, 셋째 자녀에게는 254 SEK, 넷째 자녀에게는 760 SEK, 다섯째 이상에게는 950 SEK가 더 추가된다. 또한 부모 현금 급여는 자녀 출산과 입양에 관련하여 부모가 받는 보상제도이며 자녀가 아프거나 정기적으로 자녀를 돌볼 경우, 자녀를 돌보는 사람이 아플 때 부모가 일을 그만두고 자녀를 돌보는 경우에는 일시적 부모현금지금제도가 적용된다.

스웨덴 가족정책 중 가장 특징적인 요소는 부모의 출산 및 육아 휴가에 있다. 스웨덴의 경우 부모의 출산 및 육아 휴가는 소득 대체 율이나 기간 및 유연성에 있어 가장 이상적이라 할 수 있다. 이 제도의 목적은 ① 어린이 웰빙(Well- being)을 극대화하고, ② 어머니의 경제적 자립을 도모하며, ③ 아버지가 육아 및 가정에 참여를 도모하는 3가지이다.

그리고 국민의 출산을 장려하기 위해 1939년 출산휴가가 처음으로 제공되기 시작하여 1955년에는 유급휴가가 시행되었다. 현재의 제도는 1974년에 확립된 것으로 아버지도 출산 및 육아 휴가의 대상에 포함되는 주요한 내용이다. 도입당시에는 휴기기간이 6개월에서 1970~80년대 급격히 증가되어 1994년에는 450일에 달한다. 그리고 2002년에는 육아 휴직기간이 늘어나 현재 480일까지 설정되어 있다.

또한 단기부모휴가제도의 경우, 아픈 자녀를 돌보기 위해 출근하지 못

33) 스웨덴의 화폐 단위

했을 경우, 아이를 병원에 데려갈 경우, 유치원프로그램에 참석할 경우 등의 사유를 가진 부모에게 주어지는 것으로 만10세 이하의 자녀를 부모에게 적용된다. 육아휴직은 자녀가 8세까지 이용가능하며 전업주부의 경우에도 육아 휴가 480일 동안 휴가 급여를 적용받을 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 우리는 스웨덴 정부가 '가족정책'이라는 큰 틀에서 부모보험과 국가보조금, 영유아 교육시스템의 제도적인 완비를 통해 저출산 해법의 실마리를 제공하고 있음을 알 수 있다.

공공재정의 지원으로 저출산 문제를 효과적으로 대응하고 있는 나라로 영국도 예외는 아니다. 영국은 1945년 제2차 세계대전 이후 급격한 출산율의 감소를 해결하기 위한 방안으로 아동양육비를 경감시키고 자녀가 많은 가정에 대한 빈곤을 방지하기 위해 가족수당법을 제정하였다. 아동수당의 지급자격은 가정의 경제 수준에 관계없이 한자녀 이상을 가진 모든 가정에서 지급하고 의무교육 연령상한 이하의 모든 아동에게 지급하는 것을 원칙으로 한다. 가족수당법은 영국의 출산율 저하를 막는 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

또한 영국은 동일 직장에서 6개월 이상 근무한 저임금 근로여성으로 4개월 이내의 출산이 예상되는 경우에 출산에 따른 소득상실을 고용주가 보상해 준다. 법정출산보상기간은 18주로 지급액은 근무기간과 정규 및 임시직에 따라 차이가 있다.

영국의 교육부는 지난 5년에 걸쳐 학교의 역할에 대해 고민하였으며 그 고민의 산물로 "Extended School: Access to opportunities and services for all" 이라는 백서를 발표하였다. 그 내용을 살펴보면 2010년까지 모든 초등학생의 학부모들이 일 년, 열두 달 아침 8시에서 저녁 6시까지 실비수준의 저렴한 비용으로 아이를 맡길 수 있는 장소를 범국가적인 차원에서 지원한다는 내용이다. 또한 2010년까지 모든 중등학교에서는 아침 8시부터 오후 6시까지 일 년 열두 달 개방하며 아이들이 어떤 형태로든 제각기

의 취향에 따라 방과 후 활동을 즐기게 한다. 2008년까지 최소한 1/3 이상의 중등학교가 개방을 하도록 하는 방침이다. 그리고 2010년지 모든 3세와 4세 아동은 년 간 38주, 주당 15시간의 무료로 유치원에 다닐 수 있게 하며 보호자가 필요할 경우, 추가의 시간은 구매할 수 있는 여건을 만들어 둔다는 내용의 골자이다.

이러한 계획으로 현재까지 영국 교육부가 집행한 예산은 1억 6000만 파운드(약 3000억 원)이며 올해까지 6억 8000만 파운드(약 1조 3000억 원)의 예산을 집행 할 것이라고 밝혔다. 아직까지 'Extended School' 정책이 본격적으로 학교 실행되기 위해서는 많은 과제가 남아있지만 체계적인 육아지원 정책을 통해 저출산의 문제를 국가적인 차원에서 심도 있게 고민한다는 차원에서 큰 의의가 있다.

과거 영국은 보육을 위한 공공재정 지원은 매우 제한되며 현금형태의 보조금지급이나 세금감면 등의 혜택이 없었다. 그러나 1998년 말부터 '그린페이퍼(green paper)'라는 국가보육지원전략을 수립하고 4세의 유아 전원에 대한 유치원 무상서비스와 3세 유아에 대한 50% 무상지원 서비스를 실시하였으며, 2004년까지 나머지 3세 유아도 유치원 무상서비스를 받을 수 있도록 정부에서 예산을 확보하고 지원하였다.

국가가 적극적인 출산장려 정책으로 저출산 문제를 해결한 가장 성공적인 사례로 프랑스의 경우를 들 수 있다. 프랑스는 1993년 1.65명까지 떨어졌던 출산율을 2004년에는 1.92명까지 끌어올린 국가로 유럽 국가 중 가톨릭 국가인 아일랜드(1.99명)에 이어서 출산율이 높다.

프랑스는 '수당의 천국'이라고 불릴 정도로 아이를 낳으면 각종 수당을 지급해가며 출산을 유인하고 있다. 소득수준을 불문하고 자녀수에 따른 가족수당을 지급하는 것 외에도 아이를 낳고 기르면 임신, 탁아, 개학, 영유아 수당이 별도로 주어진다.

또한 프랑스 정부는 가족수당을 2명의 16세 이하의 부양자녀를 가지고

있는 가족에게 별도의 신청 없이 자동으로 지급하며 자녀 1명당 800유로, 자녀 양육을 위해 직장을 그만둔 여성에게는 3년 동안 매달 340유로를 지원하는 출산보너스를 지급한다. 그밖에도 신생아 환영수당, 영유아수당, 자녀입양수당, 자녀간병수당, 자녀교육수당, 특수교육수당, 편부모수당, 기족지원수당, 교육수당 등의 많은 혜택을 부여한다. 1985년 처음 육아휴직이 입법화되어 1994년 관대한 방향으로 개정되었고 1996년 입양까지 포괄하게 되었다. 첫 자녀에 대해서는 무급이며 둘째이상의 자녀에 대해서 정액급여 제공하며 시간제로 근로할 경우에는 휴가사용 기간에 비례하여 급여를 제공한다. 개별가정 보육지원 수당이나 보육인 고용 지원금 제도는 중산층 이상에 수혜가 집중되어 소득의 재분배라는 사회복지 이념에 어긋난다는 비판을 받고 있다. 높은 실업률로 인한 아동 보육 프로그램의 일자리 창출방향으로의 전환은 창출된 일자리인 보육사나 가사보조자의 특성이 고용불안정, 저임금, 승진기회 원천박탈, 고립된 근무환경과 고용인 개인의 변덕에 노출되는 등 직업으로서의 많은 제한점이 있다는 비판을 받고 있다(김승권 외, 2003).

프랑스 육아휴가제도의 특징은 두 자녀 이상이거나 쌍둥이 임심인 경우 등 산모의 신체 부담이 증가할수록 휴가 기간이 늘어나도록 고안되었다는 점이다. 출산 휴가는 고용이 보장되어 있으며, 첫 번째 아동과 두 번째 아동에 대해서는 출산 이전 6주와 출산 이후 10주 동안 소득의 84%에 상당하는 급여와 산후수당을 제공한다(장지연 외, 2004). 세 번째 아동에 대해서는 출산 이전 12주와 출산 이후 22주 동안 제공되며 병원 치료가 필요한 경우에는 2주간 연장되어 지급된다. 수급자격은 산전 3개월 동안 최소한 200시간 이상 고용되어 있어야 한고, 산전 최소한 10개월 동안 사회보장에 가입되어 있어야 한다(장지연 외, 2004).

최소 출산 휴가 관련법은 1928년에 제정되었다. 한편 임신과 관계된 의료서비스도 함께 제공된다. 입양된 아동에 대해서도 급여가 제공되며, 이

는 임신 이후 기간과 상응하여 지급된다(한국노동연구원, 2004). 부성휴가는 유급이며 고용이 보장되고, 이전 3일이었던 것이 2002년 이후부터 한 아동에 대해 14일, 아동이 여러 명일 경우 21일까지 제공된다. 현금 급여는 사회보장체계의 최대급여 수준에 상응한다. 그러나 고용주는 소득이 높은 근로자에게는 이러한 급여를 중지할 수도 있다(한국노동연구원, 2004).

이상에서 살펴본 바와 같이 과중한 교육비문제가 출산억제의 요인이 되고 있는 현실을 해결하기 위해 프랑스 정부는 자녀가 출생하면 국가가 교육을 책임진다는 철학 하에 고등학교까지 거의 무상교육을 실시하며, 일반대학도 최저수준의 학비로 사실상 무상교육이 이루어지고 있는 점에 주목해야 한다.

정부의 방대한 재정지원으로 국가의 위기인 저출산 문제에 대응하는 국가로 노르웨이도 예외는 아니다. 노르웨이 정부는 0~6세 유아에게 통합된 서비스 제공을 위해 매우 방대하며 잘 정비된 공공재원으로 유치원 체제로 일원화하여 관리하고 있다. 즉 2001년 노르웨이 정부는 부모의 비용을 줄이기 위해 유치원에 대한 재정적 지원을 증가함으로써 유아 중 특정 부류의 유아가 서비스에서 제외되는 것을 피하기 위해 국가적인 차원에서 힘썼다. 정부는 2005년까지 주 교부금으로 비용의 50%를 담당하고, 부모 부담률을 최고 20%로 하고 지방자치단체가 비용의 30%를 지급하는 것을 목표로 삼고 있다. 노르웨이는 기회 다양성으로 인해 6세 미만의 모든 유아들이 보편적인 기회를 갖도록 하는 것이 정치적인 교육정책의 우선순위이다.

이상에서 살펴보았듯이 저출산 현상을 단순한 가정과 개인의 문제가 아니라 국가가 사활을 걸고 재정 투자를 통해 해결하고 있음을 여러 국가의 정책을 통해 알 수 있다. 한 예로 이스라엘 정부는 GNP대비 약 10%의 재정을 교육부에 투자하고 있다. 반면에 한국은 1996년 4.3% ,1998년 4.1%, 1999년 3.6%, 2000년 4.0%임을 감안할 때 우리 정부의 소극적인 재

정 대책을 알 수 있다.

우리나라의 출산율 급감현상은 실제적으로 자녀에게 들어가는 양육비, 교육비 등의 비용과 자녀 출산 및 양육으로 인해 기혼 여성들이 포기해야 하는 사회적 활동의 기회에 대한 비교에서 나온 결정이라 할 수 있다. 현재 국가적인 차원에서 진행되고 있는 일회적인 출산장려금의 지급과 셋째 자녀이상의 출산의 재정적인 지원 등의 단편적인 노력들은 장기적인 측면에서 큰 효과를 거두지 못할 것이다. 문제해결을 위한 대책마련에서 가장 중요한 것은 정책의 효율성과 성과라 할 수 있다. 그러나 현재 진행 중인 출산율 회복을 위한 정책들이 과연 저출산을 방지하고 출산율을 높일 것인지에 대해서 회의적이다.

저출산 문제를 해결을 위해서는 국가의 교육과 육아지원을 위한 적극적인 재정 지원에 대한 장기적 정책비전이 있어야 한다는 시사점을 외국사례들을 통해 얻을 수 있다.

3. 교육의 질 확립을 통한 교육 체제화

OECD 국가들의 저출산을 위한 중점 교육정책의 다른 하나는 교육과 보호의 질을 향상시키는 것이다. 특히 최근 각국은 인생 초기의 양질의 보호와 교육에 대한 많은 관심을 가지고 영·유아교육에 초점을 맞추고 있다.

질을 어떻게 생각하느냐는 우선순위, 비전, 투자집단의 시각에 따라 국가마다 다르다. 이러한 관점에서 볼 때 유아교육과 보호정책, 서비스의 질 문제는 유아기와 교육을 어떻게 가정하느냐에 따라 영향을 받는다.

어떤 국가의 질에 대한 개념은 유아교육과 보호제도, 가족의 사회·경제적 지위, 문화, 유아의 연령, 정부 역할에 대한 믿음, 복지 상태 등에 영향을 미치는 다양한 경제적·정치적 요소에 의해 형성된다(Bush & Philips, 1996).

전통적으로 보호와 교육이 통합되어 있는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등은 유아기를 넓은 시각으로 보는 관점으로 유아기관을 학교 체제

에 동화시키지 않는다. 현재 대부분 국가에서 유아교육과 보호에 대한 책임은 부처나 행정적인 수준에 따라 분리되어 있으며 서비스 공급자에는 사립부문이 포함되어 있다. 또한 유아교육과 보호체제의 목표를 달성하기 위하여 지방수준에서 유아, 부모, 교사, 사회 협력자들이 프로그램의 목적과 목표를 공동구성의 필요성에 대한 판단으로 간주한 국가들도 있다.

스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 이탈리아의 일부지역에서는 시의 교육전문가들로 구성된 교직원과 부모로 구성된 팀을 두고 자체 질 관리와 평가기제를 개발하고 있다. 이러한 의도로 설립된 레지오 에밀리아의 시립 유아학교는 개별 유아와 기관의 일을 기록하는 데 초점을 두고 있다. 이는 유아들의 개별적인 학습과정을 이해하고 교육집단내의 지속적인 대화의 장을 제공하고자 함에 그 목적을 둔 사례로 교육의 질을 향상시키는 노력이라 할 수 있다. 레지오 에밀리아의 사례를 폭 넓게 자료로 이용하는 목적은 외적인 기준으로 유아들을 평가하지 않고 기관 운영에 유아복지 전문가와 부모들의 공통된 생각을 반영하는 사례로 긍정적인 평가를 받고 있다.
지방분권화 체제는 기관이나 교직원, 부모에게도 상당한 결정권과 자유를 부여하고 있다. 덴마크, 네덜란드, 노르웨이는 부모들이 재정과 교직원 관련 결정, 그 밖의 기관 활동을 계획하고 운영하는 데 일정한 역할을 수행하고 있다.

영국의 경우 LEA로 불리는 119개의 지방교육당국이 존재한다. 지방교육당국은 철저한 지방분권화에 따라 그 지역의 특성 및 지역 주민의 요구에 부합하는 교육행정을 펼치며 중앙정부의 재정 지원을 받는다. 현재 지방교육당국은 3~4세 어린이들을 위한 유아 학교와 유아 학급을 관장하고 있다. 이에 따라 학교의 설립, 시설·설비 지원, 교사 임용과 해임 등에 관한 권한을 가지며 총 유아교육 재정의 75.8%를 부담(박은혜, 2000)함으로써 교육정책을 성공적으로 펼치고 있다는 점이 주목할 만하다.

지방 분권화와 권력이양은 지방 수준에서 자유와 적응, 변화를 가능하

게 하며 특히 지방 분권화는 부모에게 보다 많은 선택권을 부여하면서 획일적이고 표준화된 형태가 아닌 다양한 유아교육과 보호 서비스가 발전하는데 기여하고 있다.

한편 최근 많은 국가들이 국가적인 차원에서 유아와 청소년을 지원하기 위해 부처와 부문을 초월한 포괄적인 개혁을 단행하기도 한다.

지금까지 많은 국가들은 저출산 문제를 해결하기 위해 유아와 가족의 결속을 증진시키는 유아교육과 보호서비스, 학교, 그 밖의 지역사회 서비스 연계방법을 연구해 왔다. 가장 널리 알려진 보편적인 프로그램은 헤드 스타트를 들 수 있다. 헤드 스타트는 전통적으로 보건, 사회 및 정신적 건강 분야와 밀접한 관련을 맺고 있는데 점차 일하는 부모들의 위한 종일제, 연중무휴 유아 보호서비스를 강화하고 있다.

최근 영국 정부는 부처 간의 협력 하에 빈곤퇴치 방안인 슈어 스타트(Sure Start)를 도입하여 가정의 수입과는 상관없이 4세미만의 모든 유아를 대상으로 지원하고 있다. 영국의 조기 수월성 센터는 정부의 지원을 받는 대표적인 모델로 3세와 4세 유아를 위한 유아교육과 0~3세 미만 영아를 위한 종일보호와 일시보호기관, 사회봉사, 가족지원, 건강보호, 상인교육, 교직원 교육 등의 통합서비스를 제공한다(나정·장영숙, 2002).

아이가 국가의 미래이며 유아교육은 평생교육의 시발점으로 인식하고 영유아 교육 시스템의 질 수준을 상향평준화하는 데 노력을 하고 있는 나라로 스웨덴을 들 수 있다. 스웨덴 정부는 지방자치 단체의 96%에 해당되는 취학 전 유아에게 최대 3~4개월의 대기 기간 안에 보육을 제공해 주고 있으며, 학령기 아동의 경우는 그 비율이 98%로 더 높다. 이와 같이 현재 스웨덴은 완전한 보육 수혜율에 근접하고 있다. 더욱이 피르스콜라가 의무교육이 아님을 감안하면, 보육의 양적 관심이 매우 높은 것을 알 수 있다.

뿐만 아니라 스웨덴 교육부는 출산환경 개선을 위해 우선적으로 영유아 교육의 중요성을 인식하고 유아교육의 질을 위해 보호와 교육을 결합하였

다. 특히 교육부는 유아원의 질을 상향 평준화함으로써 직장에 다니는 부모들이 어떤 유아원을 보내더라도 수준차를 느끼지 않도록 하고 있다. 또한 스웨덴 유아원은 1년 내내 운영함으로써 자녀의 육아로 인한 근심을 국가적인 차원에서 해결해 주고 있다. 이러한 세심한 정부의 배려는 스웨덴의 교육의 질과 출산율을 높이는 결과를 가져온다.

과거 스웨덴은 공적 유아교육 서비스를 이용하기 어려운 대표적인 집단은 비취업 부모들과 육아중인 부모들이었다. 그러나 2000년 이후 보육료 상한제와 함께 실시한 개혁결과 모두 유아교육 서비스를 제공 받게 되었다. 또한 무상교육이 확대됨에 따라 경제적 이유로 유아교육 서비스를 받지 못하는 경우는 없다. 그리고 교육의 질을 높이기 위해 2003년부터 스웨덴 정부는 그동안 의무사항이 아니었던 질 평가에 대해 방향을 바꾸어 전국의 유아교육시설 및 학교에 대한 교육 감사를 의무화 하였다.

이상 각국의 공공 보육·교육 체제의 국가 차원의 확립, 재정지원, 교육의 질 확립을 통한 출산율을 회복하기 위한 정책들을 살펴볼 때, 프랑스와 스웨덴, 영국 등은 1970년대 출산율이 계속 줄어드는 대표적인 저출산 국가였으나 최근 들어 국가의 적극적인 지원과 개입과 효과적인 각국 특성에 맞는 교육정책을 통해 출산율이 회복되고 있다. 뿐만 아니라 스웨덴의 출산관련 정책은 양성 평등적 지향을 바탕으로 가족복지정책의 맥락에서 추진하여 자녀의 출산과 양육을 여성만의 문제로 보지 않고 가족 내의 양육을 사회적인 차원에서 지원하고 있음에 주목할 필요가 있다.

우리는 이제 각국의 저출산을 위한 적극적인 교육정책의 대응을 통해 저출산의 위기를 극복한 사례들을 통해 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다.

그 중 하나는 출산율을 높이기 위한 정부의 적극적인 가족, 교육정책, 특히 교육을 위한 재정의 집중 투자를 통한 노력이다. 성공사례로 영국의 합계출산율은 1964년 2.9명이었던 것이 급격하게 감소하여 2002년에 1.6명으로 인구대체수준에서 비교적 안정적인 수준을 유지하고 있는 있다. 영

국의 저출산의 사회경제적 원인은 여성의 고학력화, 노동력의 증가, 남녀 임금격차의 축소, 여성의 결혼 및 출산의 기회비용 증대를 들 수 있다. 그러나 영국의 가족정책은 일반가정의 문제에 정부가 개입하지 않는다는 기본방침에 불구하고 출산 및 육아 관련 휴직제도, 아동 수당 등의 정책을 시행하고 있다. 뿐만 아니라 프랑스의 출산율은 1990년대 중반부터 프랑스정부의 가족지원정책을 적극적으로 펼치게 되면서 1997년 1.7명에서 2002년 기준 1.89명으로 출산율이 완만하게 증가하기 시작하였다.

다음으로 우리가 주목할 만한 시사는 각국의 유아교육에 대한 체계적이고 일관성 있는 체제이다. 그 예로 프랑스의 출산율을 증대시킬 수 있었던 열쇠는 광범위한 보육 인프라 구축에 있다. 프랑스에서는 3~6세까지 거의 모든 아이들은 국가에서 재정을 부담하는 무료유치원을 다닌다. 그리고 3세 이하의 아이 중 40%가 탁아소에 맡겨질 수 있다. 현재 2명의 자녀를 둔 여성의 경우에 83%가 아이가 3세 때부터 직장을 다니고 있다. 우리는 여기에서 현재 한국사회의 유아교육에 대한 인식을 반성해 볼 필요가 있다. 즉 아직 저출산 문제해결의 쟁점인 유아교육을 외면한 채 다른 곳에서 해결 방안을 찾고 있다는 것은 안타까운 일이다.

특히 저출산의 문제를 성공적으로 대처한 많은 국가는 유아교육의 질을 확립하기 위해 중앙정부가 사활을 걸고 노력하고 있으며 일원화 체제로 관리 지도하며 의무 교육화되어 있는 점에 우리는 주목해야 한다. 즉 이들 국가는 저출산 문제를 해결하기 위해 보육과 유아교육에 엄청난 예산을 지출하는 등의 노력을 하고 있다. 유아교육 수혜율의 증가는 부모에게 양육부담을 해소하고 생산성을 제고하며 보육여건을 개선함으로써 장기적으로 출산율 증가에 도움을 주게 된다.

부모에게 자녀가 어려서부터 교육이 선택이 아닌 필수이며 아이를 낳고 키우며 교육시키는 일이 한 개인과 가정의 일이 아닌 국가적인 차원에서 보호받고 지원받는다는 것이 얼마나 많은 힘이 되는지 우리는 알 수 있다.

우리는 앞서 제시된 나라들의 경우 저출산의 해법을 교육에서 모색하였다는 점, 특히 많은 국가들이 유아교육 강화에 앞장서고 있는 시사점을 통해 우리가 직면한 저출산의 위기를 적극적으로 해결해야 할 것이다.

제4절 저출산 대응 교육정책 검토

급속한 저출산 사회로의 전환은 경제, 사회, 문화 전반에 영향을 줄 뿐만 아니라 교육전반에 영향을 주며 유치원 교육에서부터 고등교육, 평생교육에 이르기까지 교육시스템의 개혁이 요구된다. 그러나 현재 한국사회의 교육정책은 긍정적인 평가를 받지 못하는 실정이며 각 교육정책별로 살펴보면 다음과 같다.

1. 유아·보육 정책

가. 이원화된 유아·보육의 병행체제

선진 국가들의 경우는 보육과 유아교육이 같다는 것을 인정하고 교육을 담당하는 부처에서 보육과 교육을 모두 담당하기 시작했다. 오랜 기간 동안 후생성에서 보육 사업을 담당하게 했던 스웨덴은 1996년에 교육부로 업무를 이관하였고, 영국은 1999년부터 보육업무를 모두 교육과학부로 이관하였다.

현재 우리나라의 유아교육 관련법은 유아교육법과 영유아보육법으로 이원화 되어 있어 동일 연령대의 교육체제가 유치원 교육체제와 보육체제로 구분될 수밖에 없는 구조적인 문제점을 안고 있다. 즉 대상아동 만 3~5세 경우에는 유치원이 만 0~6세까지는 보육시설이 담당하고 있다.

또한 교육체제는 유치원과 보육시설로 나뉘어져 있으며 유치원은 교육

과학기술부, 보육시설은 보건복지가족부에서 재정 지원 및 감독을 한다. 정책 수립, 조정은 유치원의 경우 시·도 유아교육위원회, 중앙 유아교육위원회에서 이루어지며, 보육시설의 경우 중앙보육위원회, 지방보육위원회에서 이루어지고 있는 실정이다.

취원율은 5세 45%, 4세 27%, 3세 12% 등으로 연령이 낮을수록 낮은 편이며, 유치원 취원율은 각 지역에 따라 차이가 심하며 대도시에 비해 도서 별지로 갈수록 공립 유아교육 수혜율이 높다는 특징이 있다. 공·사립 유치원 수의 심한 불균형과 부모들의 사립 의존도가 높음에 비해 사립유치원 대부분이 영세한 임대유치원으로 학부모의 교육비 부담을 가중시키고 있다.

유아교육의 기회가 지역 및 소득에 따라 불평등하게 제공되고 있다는 것 또한 문제가 된다. 공립유치원의 경우에는 초등학교 유휴 교실을 이용하여 설립·운영되는데 대도시의 경우 초등학교의 유휴 교실이 없기 때문에 공립유치원이 부족하다. 따라서 공립유치원이 없는 지역에 사는 가정은 사립 유치원의 높은 교육비를 지출해야 하며 그렇지 못할 경우, 정규 유치원 교육의 혜택을 받지 못하는 문제점이 있다.

또한 '보육'이 '유치원교육'에 비하여 그 대상[34] 연령이 넓으며 유치원과 보육시설을 관장하고 있는 정부 부처가 다르다 보니 지원체제가 다르며 기관 또는 시설의 명칭이나 교사자격의 명칭 등이 상치되어 일반적으로 유아교육(보육) 기관(시설)의 기능에 대한 인식의 혼란을 가중시키고 있다.

유아교육법의 제정과 국가 수준의 교육과정 마련, 무상교육의 확대, 장학지도, 유치원 및 보육시설 평가, 사립유치원과 민간보육시설에 대한 지원 확대 등 국가가 유아교육과 보육을 일정한 형태로 제도화하거나 직접적으로 개입하고 있는 과정을 통하여 볼 때 앞으로 유아교육(보육)의 완

34) 보육은 영유아보육법에 의해 '만 0세부터 취학전 유아'를 대상으로 하며, 유치원교육은 유아교육법에 의해 '만3세부터 취학전 유아'를 대상으로 하고 있음

전 공교육(보육)제도 확립이 강조될 전망이다.

따라서 유아교육(보육)이 완전한 공교육(보육)제도로 확립되기 위해서는 일정한 형태의 교육제도가 마련되어야 할 필요가 있다고 본다.

이런 공교육의 원리를 준거로 하여 볼 때 한국의 유아교육제도는 앞으로 유치원교육과 보육제도를 통합할 수 있는 법의 마련, 국가 관리의 통일성 및 일관성 추구, 국가 수준의 교육(보육)과정의 강화, 유아교육(보육) 기회의 균등성, 사립유치원 및 민간보육시설에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원책임 확대, 만 5세 아의 완전 무상화 및 만 3~4세로의 무상교육 확대, 사립유치원 및 민간보육시설의 법인화 추진 등이 추진되어야 한다. 유아 및 가족을 위한 일관성 있는 유아서비스의 발전을 이루기 위해 정부의 유아교육에 대한 재정지원 및 투자가 절대적으로 필요한 시점이다. 또한 현재 여성부와 교육과학기술부로 분리된 체제와 서로 다른 문화로 인하여 각 영역 내에 수직적인 병행구조로서 협력이 잘 이루어지고 있지 않은 점을 지적할 수 있으며 각 부처들의 조율된 대처가 필요하다.

모든 유아관련 서비스를 총괄하는 단일 기구를 지정하는 범국가적이고 합리적인 문제해결 방안이 바로 '유아학교'체제의 구축이라는 사실을 볼 때, 유아교육과 보육서비스의 합리적인 차원에서 유아학교 체제의 구축은 반드시 필요하다. 또한 유아의 이익을 최우선으로 고려하여 유아교육 및 보육기관의 체제 정비는 계속해서 발전되어야 할 과제이다.

2. 초·중등 교육정책

저출산의 원인 가운데 교육비 부담은 우리나라 초·중등 교육과 직접 관련된 요인이다. 우리나라 부모들의 과도한 교육열은 과도한 사교육으로 이어지고 그로인한 교육비부담으로 이어진다. 뿐만 아니라 대학입시의 압박은 과열경쟁을 유발하고 자녀교육을 위한 과도한 사교육비 지출의 원인이 된다. 이와 같은 자녀에 대한 사교육비 부담은 자녀를 적게 낳는 원인

이 되고 자녀가 적음으로 인해 교육적 관심이 더욱 증가되는 악순환의 고리가 되고 있다.

저출산으로 인해 학령인구가 감소되고 이와 같은 학령인구의 감소는 학교의 통폐합을 위한 학교 수의 축소, 학급당 학생 수의 감소 등은 교원 수급의 향후 운용 등에 영향을 미친다.

가. 소규모 학급의 통폐합

저출산으로 인한 인구규모 감소는 현재의 행정단위인 읍, 면, 동 및 시, 군, 구가 하나로 통합될 가능성을 시사한다(김이경, 2005). 이러한 현상은 특히 출산율이 낮은 농어촌 지역에 집중될 가능성이 많다.

〈표 3-2〉 소규모 학교 통폐합현황(초등학교 1982-2005)

구분	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
본교	10	9	2	2	0	8	3	9	5	46	77	75
분교장	12	21	15	13	9	17	42	43	47	133	184	160
분교장개편	71	76	64	68	33	36	108	107	94	115	145	130
계	93	106	81	83	42	61	153	159	146	294	406	365
구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
본교	90	104	42	53	76	284	41	16	20	17	14	9
분교장	252	228	134	94	146	317	74	37	36	29	24	21
분교장개편	200	87	55	40	61	201	39	6	7	4	0	4
계	542	419	231	187	283	802	154	59	63	50	38	34

자료: 교육과학기술부 교육복지정책과 2006-10

교육과학기술부의 학교 통폐합 정책이 본격적으로 추진된 1982년부터 25년간 강원도에서는 초등학교 398개가 폐교되고 224개가 본교에서 분교장으로 개편되는 등 농산어촌 공동화 현상이 가속되고 있다. 그러나 근본적인 인구증가 정책이 마련되지 않는다면 2025년 강원도 초등학생수가 현재의 절반까지 급감할 것이란 우려를 자아낸다. 올해 강원도 초등학생수가 지난

해에 비해 3,825명이 줄어든 것으로 나타났다. 이로 인해 본교 4개, 분교장 17개교 등 21개교에는 올해 신입생이 없다(조선일보, 2008.02.14)라는 기사에서 알 수 있듯이 지속적인 인구유출과 저출산 여파가 계속되고 있다.

교육과학기술부는 2002년까지 과소규모 학교 통폐합 계획의 하나로 올해 전교생 100명 이하 소규모 초-중-고 1,136개교를 통-폐합하거나 분교로 개편하였다. 소규모 학교는 정상적인 교육과정 운영의 곤란과 교육재정의 비효율적 배분 등을 이유로 계속적인 통폐합이 진행 중에 있다.

그러나 소규모 학급의 통폐합은 지역주민 정서와 교육적 가치를 무시한 경제적 접근만을 강조하다고 있다는 비판의 소리가 높다. 또한 학교 통폐합은 교육여건이 악화됨에 따라 탈농현상이 더욱 심화되는 악순환으로 이어진다는 우려의 시각도 있다. 시설을 효율적으로 활용하기 위한 명분만으로 소규모 학교의 통폐합이 지역 사정을 고려하지 않은 채 획일적으로 이루어진다는 것은 무리한 정책으로 본다.

나. 교원 수급 조정

학령기 인구의 변화는 교원 수요를 결정짓는 가장 중요한 요인 중의 하나이며 교원 수요를 결정짓는 요인은 출산율, 취학률, 인구이동, 경제상황 등의 교육외적요인과 학교 수와 학급 수, 학생 수, 교원의 퇴직률 등의 교육 내적요인으로 분류된다(김이경, 2005).

그러나 저출산에 따른 학령인구의 감소는 학교 급별 학생 수에 큰 폭의 감소의 원인이 되며 지역적인 교원 수급의 불균형이 야기될 가능성이 크다. 교원은 전문직으로 오랜 기간에 걸쳐 교사 양성과정을 통해 양성한다. 그러므로 학생인구의 변화나 정책 변화에 따라 탄력적으로 수급하기 어려운 실정이다. 뿐만 아니라 학생 수에 비해 교원의 수가 많은 경우에는 신분보장 등의 이유로 문제가 제기될 소지도 있다.

김이경(2005)의 연구에 의하면 초등학교의 경우에 2011년부터 2013년

사이에 소요교원수가 최소가 되어 대략 14만 5천명 내외가 될 것으로 보고하였다. 이는 2005년부터 2012년까지 7년 동안 총 1만 5천명의 교원 수가 감소하는 것을 의미한다. 2005년 초등학교 퇴직 교원 수는 1,913명이었는데 만약 2006년부터 2012년까지의 연평균 퇴직 교원 수가 2005년과 동일한 수준으로 유지된다면 6년 동안 약 1만 1천명의 자연감소가 발생한다. 따라서 2006년부터 2012년까지 초등교원의 신규채용이 전혀 이루어지지 않는 경우에도 초등학교 소요교원수가 최소가 되는 2012년에는 초등교원의 수가 소요교원의 수보다 많게 된다는 결과를 가져온다.

그러므로 저출산이 지속되는 상황에서 현재와 같은 규모의 초등교원과 중등교원을 양상 한다면 대규모의 공급과잉현상이 발생할 것으로 예상된다. 그러나 그동안 정부가 추진해왔던 학급당 학생 수 감축과 학생 선택 중심의 제 7차 교육과정 시행 등의 정책은 교원 수요를 증가시키데 어느 정도 도움이 되고 있다. 안정적인 교원확보와 교원관리의 중요성에도 불구하고 체계적인 수요예측이 불가능한 상황은 저출산으로 인한 인구학적, 사회·경제적, 교육정책 변화에 원활한 교원 수급이 이루어질지 우려된다.

따라서 교원수급 조정정책은 교육의 질 향상과 학생의 학습권 보장을 염두에 두고 수요자의 요구에 능동적이고 탄력적으로 대처할 수 있는 방향으로 이루어져야 된다. 따라서 체계적이고 정확한 수급 예측시스템을 개발하여 합리적이고 효율적인 교원 운용방안을 마련해야 할 것이다.

3. 고등 교육정책

저출산의 지속적인 현상은 사회전체의 인프라나 가치체계에 변화가 불가피하다. 따라서 고등교육에서도 학생감소와 함께 평생교육체제의 기본적인 틀의 변화가 있을 수 있다. 저출산에 따른 고령화 사회 도래는 기존 사회 붕괴와 재구조화가 불가피하다. 고령화 사회의 제반 문제를 살펴보면 평균수명 연장에 따른 퇴직 후의 문제가 사회의 큰 문제로 쟁점이 된

다. 예를 들면 노인취업, 의료지급 등의 고령화에 따른 노인복지 비용은 급속하게 증가하게 되며 정부의 부담은 가속 될 전망이다.

그러므로 저출산·고령화 사회에서 필요한 교육적 과제의 하나는 고령인력의 활용정책을 통한 국가경쟁력 제고라 볼 수 있으며 고등교육정책을 집약해 보면 다음과 같다.

첫째, 고등교육정책방향은 초, 중등 교육을 포함한 전반적인 시스템 개혁정책에 두어야할 것이다. 즉 학생 수의 감소는 물적, 인적 재구조에서부터 교육내용의 재편의 필요성이 요구되며 또한 국가 간 인적자원 의존도가 높아지는 등의 인적자원 틀의 전면적인 검토가 수반되어야 한다(이현청, 2005).

둘째, 저출산으로 인한 고등교육 인구의 감소는 고교졸업자의 감소에 따른 대학의 미충원율의 증가라는 결과를 가져 올 것이다. 따라서 각 대학들은 경쟁력을 제고하기 위한 노력을 해야 하며 상대적으로 경쟁력이 부족한 대학의 경우 불가피한 슬림화정책이 이루어지게 된다. 뿐만 아니라 기본적인 고등교육체제를 유지하기 위한 국가 재정지원의 확충도 따라야 할 것이다.

셋째, 우리사회는 학벌위주의 사회가 되어 유아기부터 명문대학의 진학을 위해 준비하는 어처구니없는 일이 벌어지고 있다. 그러나 아이러니하게도 대학을 졸업한 사람들은 일자리를 찾지 못해 전전긍긍하는 현실이다. 불가피한 직업구조 변화가 생기고 기술의 획기적인 변화에 따라 첨단과학 분야의 확산이 이루어짐과 동시에 재교육을 받지 않으면 취업이 불가능해지는 마찰 실업과 구조적 실업이 증대한다. 따라서 고등교육정책방향은 조기취업과 노령취업의 양 구조를 조화하는데 주안점을 두어야 할 것으로 본다.

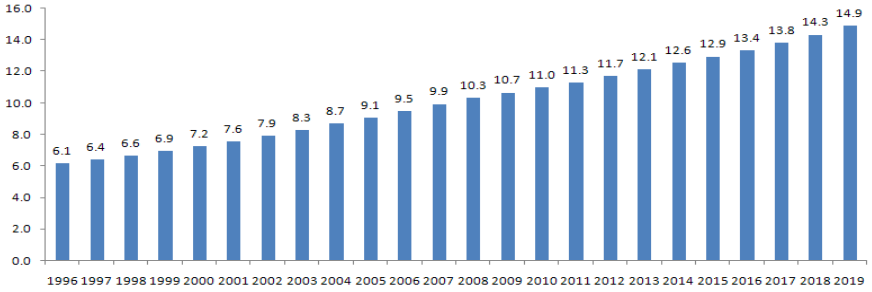
고등교육정책은 교육에서 고리 역할을 한다는 점에서 범국가적 저출산 고령화 정책의 중요한 부분이다. 따라서 적극적 구조개혁을 통한 슬림화, 학력위주가 아닌 특성화 정책의 기조가 필요하고 평생교육체제의 확산에

대한 적극적 검토와 함께 국제교육의 활성화를 통해 적극적 고등교육정책이 고려되어야 한다.

4. 평생 교육정책

현재 한국사회의 저출산·고령화 현상은 세계 유례없이 초고속 진행 중이며 [그림 3-3]에서 알 수 있듯이 노인(65세 이상) 인구 비율은 1996년 이후 꾸준히 증가폭을 보이며 2000년 노인인구 비율이 7.2%가 되면서 고령화사회에 진입하였다. 뿐만 아니라 불과 2018년이면 14.3%로 고령사회가 될 것으로 전망하고 있다. 더욱 더 심각한 것은 저출산으로 유소년층이 지속적으로 감소하며 생산가능인구(15~64세)는 2016년 이후 감소할 것으로 예상된다는 점이다.

〔그림 3-3〕 인구고령화(65세 이상 인구) 추이(1996-2019)



자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2006.

우리사회는 저출산으로 인한 고령화문제가 뜨거운 사회이슈로 부각하면서 국가적인 정책들이 나오고 있다. 또한 교육과학기술부는 저출산에 대응하는 교육부분의 종합대책을 마련하고 시도하고 있는 실정이다. 이처럼 저출산·고령화문제는 매우 중요하며 시급한 성격의 것이라는 것을 알기에

현재 한국사회는 이 문제에 깊은 관심과 함께 해법들을 탐색하고 있다.

저출산에 따른 고령화 시대를 대비하기 위한 평생교육정책은 '현재 문제해결' 관점과 미래 기회창출'의 관점에서 다각적으로 시도하여야 한다(권대봉, 2005). 이는 저출산·고령화 시대의 평생교육정책방향은 현재 직면한 문제들을 해결하기 위한 소극적인 정책들과 앞으로 발생될 문제들을 적극적으로 예방하기 위한 해법들에 대한 노력의 고민이기도 하다. 따라서 현재 교육과학기술부는 저출산으로 인한 학력아동 감소 대비하여 교육시설 및 인력 효율화 방안, 지역단위 인구 및 학령인구 감소 전망, 지방교육재정의 탄력적 운영방안 마련 등을 포함하는 계획수립을 진행 중이며 현재 한국사회에 필요한 평생 교육정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고령인구의 급격한 증가에 따른 현실에 적합한 평생학습정책의 필요하다. 권대봉(2005)은 저출산 고령화의 영향을 특히 중·고령 인적자원 개발을 위한 평생 직업교육의 장책방향에 대해 가치를 재정립해야 할 필요성에 대해 언급하였다. 즉, 중·고령자의 연령을 41세 이상~65세 미만으로 설정하며 경제활동을 활발히 전개해야 할 연령층으로 경제적인 근로활동을 유지한다는 것은 중요한 의미가 있다. 따라서 중·고령자의 직업능력을 개발한 결과가 결국, 중·고령자의 고용 가능성과 연계될 수 있는 평생교육정책의 개발이 시급하다고 할 수 있다.

둘째, 고령화 시대 정책적 관심의 초점이 어떻게 하면 중·고령자의 활용적 가치를 높일 수 있는가에 맞추어야 한다. 그러므로 평생직업 교육을 통한 중·고령자의 고용을 촉진할 수 있는 정책적인 지원이 필요하다. 현재 젊은 층에게 편중된 교육훈련과 같은 공적 투자를 중·고령자에게 이전시켜야 할 필요가 있다.

셋째, 현재 교육과학기술부는 관련 정책을 학령기 인구 감소에 대한 문제 해결형 대책 마련에 집중하고 있다. 그러나 이것은 단기적인 측면의 처방으로 해답이 될 수는 없다. 그러므로 출산율을 높이기 위한 사회전체

의 의식 및 문화에 관련된 교육, 올바른 가치관 형성 및 가족에 대한 가치의 강화, 건설적인 노후생활을 위한 설계방법, 올바른 여가생활 정착 등을 위한 평생교육이 필요성이 요구된다.

제5절 저출산 대응 교육정책 방향

1. 부모의 양육 부담 경감 방안

여성의 경제활동 참가와 자아욕구는 증가하는 반면 가정과 일을 양립할 수 있는 법제도적인 지원은 불충분하기 때문에 출산율 하락이라는 결과를 가져 왔다. 따라서 출산과 양육에 대한 사회 책임을 강화하여 가족과 사회, 국가가 함께 동참하는 시스템을 구축하여 부모의 자녀 양육 부담을 경감하는 것이 출산율을 증대하는 중요한 과제중의 하나이다. 부모의 양육경감을 위한 정책 방안은 다음과 같다.

가. 국·공립 보육, 교육시설의 확충

취업여성에게 육아부담은 사회 참여를 막는 결정적인 걸림돌이 될 수 있다. 특히 최근 맞벌이 부부의 급증은 자녀 양육의 과도한 부담으로 세계 최저의 출산으로 이어지고 있다.

우리사회에서 영유아를 둔 취업여성의 가장 절실한 문제는 직장 가까운 곳에 자녀를 마음 놓고 보낼 보육, 교육시설이 부족하다는 것이다. 한국사회는 1991년 영유아보육법이 제정된 이후 계속적으로 보육시설이 증가하고 보육서비스는 증가하고 있는 추세이지만 아직 보육수요에 비해 공급이 미치지 못하고 있는 실정이다.

맞벌이 부부의 경우, 어쩔 수 없이 자녀를 가정보육시설을 이용하게 되

는 경우가 많다. 가정 보육시설은 가정과 가까워서 시간의 구애를 덜 받고 자녀를 맡길 수 있다는 장점이 있으나 보육, 교육 질적인 측면에서 문제가 있다고 본다. 특히 영유아의 발달 특성을 고려하지 못한 보육과 교육이 이루어지게 될 경우 차후에 일어날 수 있는 문제는 심각할 수 있다고 본다. 따라서 이런 사회적인 문제에 대한 방안책을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 국·공립 영아·유아 보육·교육기관 확충을 통해 영·유아 취원률을 확대해야 한다. 현재 우리나라 유치원 취원율의 경우, 만3세 12%, 만4세 27%, 만5세 45%인 것으로 나타났으며, 유아교육은 유치원과 보육시설로 이원화되어 있고, 대부분 사립이나 민간시설에 의존하고 있어 주로 학부모의 부담으로 운영되고 있는 실정이다. 그 중 <표 3-3>에서 보듯이 우리나라 유아의 유치원 취원률은 20.3%로 OECD 국가 평균인 66.3%에 비해 매우 저조한 것을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 OECD 국가의 유아교육취원율 현황

구분	한국	일본	프랑스	영국	미국	OECD평균
비율(%)	20.3	81.4	116.3	76.7	52.9	66.3

자료: OECD, *Education at a glance: OECD indicators 2006*, 2006.

둘째, 취원율의 지역 간 격차를 줄이기 위해 투자우선지역 활성화 방안이 마련되어야 한다. 현재 우리나라 유아교육 기회는 지역 간 불평등 문제가 심각하며 농·어촌 및 도서·벽지 지역은 사업성 미흡이라는 원인으로 사립유치원 및 보육시설이 전무한 실정이다. 또한 초등학교 통·폐합에 따른 병설유치원 폐원으로 유아교육의 기회가 박탈되며 교육의 기회 불평등 현상을 자아내고 있다. 따라서 현재 진행 중인 투자 우선지역에 대한 활성화 방안을 모색하고 국·공립 영아·유아 교육기관을 확충함으로써 교육의 기회 불평등으로 인한 결과적 불평등을 해소해야 할 것으로 본다.

셋째, 맞벌이 부부를 위한 직장보육·교육시설의 확충이 필요하다. 직장보육시설은 부모들이 자녀를 맡기기 위해 따로 시간을 내지 않고도 자녀를 안심하고 맡길 수 있다는 장점을 가지고 있다. 뿐만 아니라 부모들이 자녀를 가까운 공간에 보육함으로 인해 일에 전념할 수 있다는 장점을 가진다. <표 3-4>에서 알 수 있듯이 우리나라 보육시설 설치·운영현황을 살펴보면 민간보육시설의 경우 민간개인시설이 큰 폭으로 증가하였으며 특히 가정보육시설의 경우 두 배 이상이 증가한 것을 볼 수 있다. 반면에 직장보육시설이나 국·공립보육시설의 증가폭은 완만한 것을 알 수 있다. 따라서 부모들의 양육부담의 경감과 질적인 보육제공을 위해서는 국·공립 영아·유아 보육·교육기관 확충은 불가피하다고 볼 수 있다. 따라서 직장보육시설의 확충은 취업여성들이 육아를 해결할 수 있는 최선의 방법이라고 할 수 있을 것으로 사료된다.

〈표 3-4〉 연도별 보육시설 설치·운영 현황

(단위: 개소)

구분	계	국·공립 보육시설	법인 보육시설	민간보육시설			부모협동 보육시설	가정 보육시설	직장 보육시설
				소계	법인외	민간개인			
2001	20,097	1,306	1,991	9,803	313	9,490	미분류	6,801	196
2002	22,147	1,330	1,633	11,046	575	10,471	미분류	7,939	199
2003	24,142	1,329	1,632	12,012	787	11,225	미분류	8,933	236
2004	26,903	1,349	1,537	13,191	966	12,225	미분류	10,583	243
2005	28,367	1,473	1,495	13,748	979	12,769	42	11,346	263
2006	29,233	1,643	1,475	13,930	1,066	12,864	59	11,828	298
2007	30,856	1,748	1,460	14,083	1,002	13,081	61	13,184	320
2008.6	32,149	1,769	1,482	14,127	973	13,154	61	14,375	335

자료: 보건복지가족부 보육정책과 내부자료

나. 영·유아 보육·교육에 대한 행·재정적 지원 정책

이미 30년 전부터 출산율을 높이는데 관심을 가졌던 국가들은 적극적인

양육부담 완화정책으로 출산율의 걱정은 다소 줄어들었다. 이들 국가에서 추진하고 있는 지원정책은 아동수당 지급, 무상 유아교육 제공, 공적재정으로 운영하는 시설확충 및 출산 휴가와 육아 휴직 등이다.

OECD는 출산율과 관련하여 한국에서 가장 시급하게 개선해야 할 정책과제로 '세금 감면 등 양육비용 부담을 줄이기 위한 재정 지원'을 제안하고 있다. 이렇게 저출산 극복을 위한 국가의 정책, 특히 양육비용을 줄이기 위한 적극적인 지원정책이 필요하다.

선진국 경우에도 3세 미만 영아 양육에 대한 부모의 부담이 크다. 그러나 가족의 수입에 따라서 부담하는 정도가 다르며 최소 10% 수준에서 최대 60% 수준이다(보통 25~30%를 부담함). 3세 이상 유아에 대한 양육 부담은 3세미만 영아에 비해 상대적으로 적으며, 의무교육이 시작되기 전 2~3년(주로 5세, 4세)은 대체로 무상으로 이루어진다. 또한 가족의 수입에 따라서 부담하는 정도가 다르나, 최소 10% 수준에서 최대 60%수준이고 공립은 부담이 더 적다. 한편, 미국, 영국, 호주는 부모 부담 비율이 매우 높다. 그러나 영국과 호주는 가족의 수입에 따라 영국은 70%, 호주는 100%에 달하는 보조금을 정부가 지급하고 있다.

〈표 3-5〉 부모의 영·유아 양육비 부담

국가	0~3세미만	3~6세
스웨덴	시와 수입에 따라 다양(2~20% 부담)	4세 이상 무상
영국	수입이나 세금 수준에 따라 다양 (부모 30~60% 부담)	4세부터 무상 (3세 저소득층 무상)
미국	수입에 따라 다양 보통 비용의 60% 부담 (수입의 18~25%)	보통 비용의 60% 부담 주가 지원하는 공립 예비-유치원의 4세의 일부와 유치원 학급 5세는 무상
호주	수입에 따라 다양 (보통 수입의 9%)	주가 지원하는 공립 예비학급의 4세는 무상

자료: OECD, Starting Strong, Early Childhood Education and Care., 2001

이와 같은 정책들은 1999년 이후부터 추진하기 시작한 것으로 모성보호, 양육비 부담완화, 아동에 대한 기회보장정책 등의 일환으로 추진되었다. 우리나라의 경우 출산율의 정책과제로 시작한 것은 2005년부터이며 그 정책은 셋째아, 둘째아에 대한 지원으로 볼 수 있다. 특히 영유아 보육, 교육재정을 증액하고, 증액된 재정은 주로 보육료, 교육비로 지원을 하며 지원 대상을 확대하여 부모들의 양육비의 부담을 덜어 주고 있다. 지난 3년간의 육아 지원 재정 확대 결과, 육아시설을 이용하는 저소득 또는 소외계층 아동대상에 대한 차등보육료와 유아교육비 지원은 2002년 19만 6천명에서 2005년에는 57만 1천명으로 3.3배가 증가되었다(이옥, 2006). 또한 2006년부터 실시된 농어촌의 사립유치원 교사를 대상으로 지원된 담임수당 지급도 육아지원의 의미 있는 내용 중의 하나라고 볼 수 있다.

〈표 3-6〉 보육·교육비 지원체계(2006)

구분	보육(0~4세)			교육(3~4세)		
	도시, 5ha 이상 농어촌	5ha 미만 농어촌		도시, 5ha 이상 농어촌	5ha 미만 농어촌	
도시평균소득 70%이상	-	50% (농림부)			50% (농림부)	
도시평균소득 70%미만	40% (여성가족부)	40% (여성 가족부)	50% (농림부)	40% (교육인적자원부)	40% (교육인적 자원부)	50% (농림부)
차차상위 (도시평균소득 50%미만)	70% (여성가족부)	70% (여성가족부)		70% (교육인적자원부)	70% (교육인적자원부)	
차상위 (기타저소득층)	100% (여성가족부)	100% (여성가족부)		100% (교육인적자원부)	100% (교육인적자원부)	
수급자 (법정저소득층)	100% (여성가족부)	100% (여성가족부)		100% (교육인적자원부)	100% (교육인적자원부)	

자료: 육아정책개발센터, 『2007 육아지원정책』, 2007.

이와 같이 국가적인 막대한 육아재정 지출에도 불구하고 육아정책 수요자들의 재정지원 증가에 상응하는 정책만족의 체감은 긍정적으로 나타나고 있지 않는 실정이다. 그러나 어떤 국가를 막론하고 육아재정지원이 수

요자들의 욕구를 충족시키는 예산을 확보하기는 어렵다. 우리정부에서도 저출산 완화를 위한 육아지원정책을 위해 노력하고 있음을 알 수 있다. 그러나 아직까지 영유아를 둔 가정에서는 양육비의 부담에 대해 한 목소리를 내고 있다. 이는 육아 예산과 정책이 수요자의 욕구를 충족시키기에 여전히 미흡한 수준이기 때문이다. 이에 대응한 영유아보육, 교육 비용지원정책 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 영유아를 대상으로 한 보육과 교육에 대한 재정투자 비율을 높여야 한다. 영유아를 대상으로 한 보육과 교육재정 총액이 2005년 기준GDP 대비 0.28% 수준이 되었다(나정, 2005). 이 비율은 OECD국가의 평균에도 못 미치는 수치이다. OECD(2004)는 우리나라의 영유아 보육·교육 정책을 진단, 분석한 뒤에 제시한 대 정부 권고안에서 우리나라의 영유아에 대한 공공투자 수준이 낮다는 점을 지적하였으며 이를 저출산과 연계시켰다(나정·문무경·심은희, 2004). 이처럼 많은 국가들이 인식하고 있는 것처럼 국가의 공적 투자는 유아에 대한 양질의 교육뿐만 아니라 부모에게 돌아가는 사회적·경제적·교육적 이득과 여성의 노동참여로 인한 사회가 얻는 경제적 이득도 포함될 것이다.

둘째, 유아교육 및 보육의 질을 제고하기 위해 유아중심의 선택과 공정성을 보장하는 재정지원이 필요하다. 즉, 육아재정 지출의 공정성을 위해서는 현재 진행 중인 비형평적인 재정 구조를 개선할 필요가 있다. 현재 육아지원은 소득계층에 따라 차등으로 보육료가 지급되고 있는 실정이다. 일반적으로 육아 선진국 경우는 취업모 등 육아 서비스가 더 필요한 수요자들에게 더 많은 육아서비스 이용기간과 지원을 보장하고 있는 실정이며 그렇게 함으로써 공정성과 형평성에 맞는 육아지원서비스가 이루어지고 있다. 그러므로 현재의 재정 지원구조보다 육아서비스가 필요한 정도에 따라 수요자에게 차등으로 지원되는 제도를 도입할 필요가 있다.

셋째, 우리나라 영유아 보육, 교육재정 체계적인 지원체제가 필요하다.

현재 우리나라의 경우 저소득층 가정의 자녀 지원 우선, 만 5세아 지원 우선, 국공립 지원 우선, 종일제나 야간 운영과 같은 특정 프로그램 지원 등 중앙정부와 지방정부, 교육과학기술부와 보건복지가족부 등 각 부처에서 다른 정책을 추진함으로써 지원정책이 일관성 없이 이루어지고 있다. 그러나 현재 시행되는 만 0~4세 영유아를 대상으로 이루어지고 있는 차등보육, 교육비 지원 대상 및 지원 비율이 더욱 체계적으로 확대시키며 만5세아 무상 보육·교육비 지원이 정착화 되어야 할 필요가 있다. 또한 두 자녀 이상 가구에 대한 보육, 교육비 지원이 확대되어야 할 것이다. 그리고 현재 많은 국가들은 서비스 공급자들에게 직접 보조금을 지급함으로써 서비스의 공급을 확대하고 질을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 그러나 우리나라의 영유아 보육, 교육 재정 지원방식은 현재 기관을 통한 지원이 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 바우처 제도와 같은 직접 보조금 제도를 적용함으로써 부모들이 국가에서 자녀의 양육을 지원한다는 것을 느낄 수 있는 방향이 되어야 할 것이다.

넷째, 유아교육의 전문성과 독자성을 인정하는 교육행정 지원체계 구축을 위한 유아교육 독자적인 전담 행정부서가 구축되어야 한다. 즉, 교육과학기술부는 초등이나 중등 교육과 마찬가지로 유아교육과를 독립적으로 설치함으로써 국가의 인적 자원의 기초 수준에서 가장 효과적인 유아교육에 집중적인 관리를 해야 할 것으로 본다. 마찬가지로 시·도 교육청 및 지역 교육청에도 초등 교육 행정의 일부로서가 아니라 독립된 유아교육과를 설치하며 유아교육전문가로 하여금 유아교육행정을 담당하도록 하도록 해야 한다. 오늘날 실상처럼 유아에 대한 전문지식과 유아교육에 대한 투철한 의지없이 이루어지는 행정지원은 국가적인 차원에서 인적·재정적 낭비만 있을 뿐이며 질적인 유아교육을 기대하기는 어렵다. 유독 우리나라만이 유아교육을 하대하고 있다. 수많은 연구결과를 통해 유아교육의 중요성이 부각되고 있는 시점에서 우리 모두 반성해야 한다.

다. 육아휴직제도 강화

육아휴직과 관련하여 1999년 12월, 법적 출산휴가와 육아휴가에 대한 주요 개정안이 시행되었다. 또한 유급 출산휴가의 경우에는 기존의 14주에서 18주로 늘어났고, 총 40주까지 확대될 전망이다. 취업을 한 상태에서 아기를 출산한 어머니는 첫 6주 동안 급여의 90%를 지급받고, 그 다음 12주 동안은 고정임금을 받는다. 이 이외에 부모는 자녀가 0~5세 때까지 무급휴가를 13주 낼 수 있으며 가정 내 위기 상황이 발생하거나 유아보호를 할 방법이 없을 때 조기퇴근을 할 수 있는 제도를 마련하고 있다.

저소득 가정의 부모가 육아휴가를 낼 경우, 휴직기간 동안의 수입을 보충해 주는 부가적인 지원을 요청할 수도 있다. 이러한 정책들은 본질적으로 유럽공동체지령(Directives)에 정한 출산 및 육아 휴가에 대한 최소한의 기준과 일치하는 것이다. 그러나 우리사회의 경우 육아휴직, 산전후휴가 등은 현실과의 괴리 문제에 노출되어 있다.

여성들이 경제적 이유와 직장복귀에 대한 불안감을 이유로 육아휴직을 꺼리는 것이 우리사회의 실상이다. 결국 산전후휴가급여나 육아휴직급여를 현실화함으로써 여성 근로자들이 경제적 큰 부담 없이 휴가 및 휴직을 사용할 수 있게 한다는 취지는 한국사회의 불경기와 실업이라는 현실 앞에서는 무력하다고 본다. 이에 몇 가지 대응 방안을 제안하며 다음과 같다.

첫째, 산전후 휴가기간 90일 중 30일분의 급여만 고용보험에서 부담하고 60일분은 사용자가 부담하게 되어 있는 정책을 완화하고 산전후 휴가급여에 대한 지원체제를 강화하여야 한다. 현재 육아지원정책에 따르면 산전후 휴가 급여지원부분에서 임신, 출산한 모든 근로여성은 90일의 산전 휴가를 신청할 수 있으나 휴가 기간 동안 우선지원 대상기업[35]의 경우

35) 상시근로자 300인 이하의 광업, 건설업, 운수, 창고 및 통신업과 상시 근로자 500인 이하의 제조업 및 상시근로자 100인 이하의 기타 사업장을 뜻한다.

를 제외하고 30일간 최대 135만원을 고용보험에서 지급하는 것이 정책이다. 이로 인해 우리나라의 경우 산전후 휴가가 저조하며 육아휴직 활용 또한 저조하다고 할 수 있다.

둘째, 육아 휴직동안 근로시간의 유연화 방안으로 선택적 근로시간제를 도입함으로써 자녀를 둔 부모들이 일과 양육을 병행할 수 있는 제조적인 정착이 요구된다. 육아휴직급여지원의 경우에는 고용보험에 6개월 이상 가입하고 1세미만의 자녀가 있는 근로자는 최대 1년간 육아휴직을 할 수 있으며 휴직기간 동안 매월 40만원을 받게 된다. 그러나 육아휴직은 급여수준이 낮고 전일제의 경직적 운영방식으로 운영됨으로 인해 육아휴직 활용이 저조한 실정이다. 한 조사(한국보건사회연구원, 2005)에 따르면 산전후 휴가 이용자의 26%만이 육아휴직을 이용자의 84%가 시간제 육아휴직을 희망하고 있다고 보고한 사례를 참고하더라도 육아 휴직은 이용자의 요구를 탄력성 있게 적용할 필요가 있다고 본다.

셋째, 출산에 대한 남성의 참여를 제도적인 차원에서 보장함으로써 출산을 남녀가 함께 공동으로 책임지는 문화가 조성될 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이 프랑스의 경우 부성휴가를 국가적인 차원에서 고용을 보장해 주는 제도가 정착화 되었듯이 남성 근로자의 경우 일과 가정의 양립을 지원 할 필요가 있다. 현재 한국사회의 육아휴직 근로자들은 육아휴직에 따른 업무공백, 동료근로자의 업무부담 가중 등의 영향으로 인해 휴직활용이 저조한 실정이다. 2005년 산전후 휴가 사용자 중 육아휴직 사용자의 비율이 고작 26%에 불과하였으며 특히, 남성근로자의 출산·육아에 대한 참여가 극히 저조하며(최윤정, 2005). 2005년 육아휴직급여 수혜자 중 남성비율은 1.8%에 미친다(노동부, 2005).

2. 저출산 대응을 위한 교육시스템 모색

가. 다양한 육아지원 인프라 구축

현재 여성들이 경제활동과 자녀 출산·양육을 병행하는 경우 이들을 도울 수 있는 서비스나 인프라가 부족한 실정이다. 따라서 수요자 중심의 다양한 육아지원 서비스를 확대하기 위한 정책으로 종일제 유치원프로그램, 방과 후 프로그램, 시간 연장제, 직장보육시설 등이 탄력적으로 운영되어야 하며 관련된 정책을 제안하면 다음과 같다.

1) 유아 교육기관의 종일제 프로그램 확대

유아와 학부모를 위한 종일반 정책이 추진되어 수요자의 요구에 다가설 수 있어야 하며 유아들이 행복한 유아기를 보내며 부모는 안전하게 유아를 맡길 수 있어야 한다.

현재 교육과학기술부와 지방자치단체 및 단위 유치원에서는 종일제 운영을 적극적으로 추진하고 있으나 실제로 기관에 보내는 학부모 측면에서 느끼는 것은 정책과는 다소 거리가 있다. 2004년 전국적인 규모로 조사를 실시한 결과, 유치원 이용 시간에 대한 부모들의 인식은 다음과 같다(서문희 외, 2005). 다양한 육아지원 기관을 이용하는 1,600명 유아들이 등원 및 하원 시각을 기준으로 산출한 평일 기관 이용 시간은 평균 6시간 42분이고 8시간 이상 이용하는 비율은 23.1%로 나타났다. 그러나 유치원 이용 시간은 평균 5시간 51분이며 8시간 이상 이용하는 비율은 6.7%로 나타났다. 이와 같은 유치원 이용시간을 보육시설 7시간 20분, 학원이나 선교원의 6시간이 넘는 것을 비교해 보면 상대적으로 이용 시간이 더 짧고 8시간이상 이용하는 유아도 더 작다는 것을 알 수 있다. 이에 대응할 수 있는 정책의 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 맞벌이 부모가 안심하고 자녀를 맡길 수 있는 1일 8시간이상 종일제 운영을 국가적인 차원에서 의무화함으로써 맞벌이 부모의 접근을 용이하게 해야 한다. 종일제 프로그램의 경우, 교육과학기술부는 1993년부터로 취업모 증가에 따른 사회적 요구에 부응하기 위하여 유치원에 종일반을 편성·운영하면 취업모가 안심하고 사회활동을 할 수 있게 되기 때문에 국가 경쟁력을 높이는데 기여할 것이라는 판단으로 유치원 종일제 운영을 정책으로 수립하였다. 그러나 현재 종일제 프로그램의 현황을 살펴보면 2001년 12.7%, 2003년 34.3%에서 2005년 62.5%수준으로 지속 증가하고 있으나 수요충족에는 미흡하다. 따라서 정부차원의 제도적, 행정적인 정책이 요구되는 시점이다.

둘째, 종일반 운영에 적합한 시설환경의 개선을 위해 재정이 확보되어야 한다. 사립유치원과 민간어린이집의 경우 종일제 운영으로 인해 교원수급, 수업시간 연장으로 인한 부모들의 경제적인 부담 등의 문제를 해결할 수 있는 정부 차원의 협조가 요구된다.

셋째, 국·공립 유치원 및 사립유치원 종일제 운영을 의무적으로 실시하는 것을 원칙으로 규정하며 종일반 확대를 위한 정책이 마련되어야 한다. 2005년 현재 전국의 8,275개 유치원 중 종일반을 운영하는 유치원은 5,176개원인데, 2003년 전체 유치원 중 종일제 유치원이 35.2%에 불과하였는데 2005년에 62.5%로 증가한 것으로 볼 때 향후에는 더욱 증가할 전망이다. 따라서 교육과 보호기능을 함께 담당하는 종일제 유치원의 확대되어야 한다.

넷째, 학부모 연계 및 사회 참여를 통해 부모들이 유치원 교육과정을 이해하고 신뢰감을 가질 수 있도록 해야 한다. 종일반의 경우 대부분의 시간을 교사와 함께 보내기 때문에 학부모에게 안심하고 자녀를 맡길 수 있는 공감대 형성이 매우 중요하다. 또한 유아의 전인적인 발달을 도울 수 있는 좋은 환경과 교육내용을 통해서 모든 계층의 유아가 연령에 관계없이 동등하게 질 높은 교육의 혜택을 받아야 할 것이다.

2) 방과 후 프로그램의 활성화

방과 후 프로그램의 현황을 살펴보면 맞벌이 부모의 경우 방과 후 자녀의 보호를 위해 사교육기관을 이용하게 된다. 맞벌이 부모들에게 사교육비 등의 자녀양육비는 가정의 부담이며 출산을 포기하는 원인이 된다. 뿐만 아니라 사교육의 경비 부담으로 혼자 가정에 있을 경우 맞벌이 부모의 자녀들은 사회의 안전한 보호로부터 방치됨으로 인해 심각한 문제를 가져올 수 있다.

첫째, 방과 후 프로그램의 내실화를 위한 제도개선과 방과 후 프로그램 운영의 내실화를 위한 질적 제고를 도모해야 한다. 단지 시간 보내기 식의 운영이 아닌 연령별, 개인별 특성에 맞는 맞춤식 프로그램운영은 한 방안이라 할 수 있다.

둘째, 초등학교 저학년 경우, 방과 후 학교 내의 유휴교실을 이용하여 방과 후 교실을 운영함으로써 저소득층 자녀들이 학습적인 혜택을 지원함으로써 사교육의 경비부담을 덜 수 있다.

셋째, 방과 후 프로그램의 다양한 운영모델을 지역의 특성화에 맞게 지원하기 위한 전문 인력의 확보방안 등 구체적인 정책이 필요하다. 학부모를 대상으로 한 자원봉사를 활용하는 방안도 한 가지 방법이 될 수 있다.

3) 보육유형의 다양화 정착

시간 연장제, 시간제 프로그램에 있어서 대부분의 보육시설은 오후 7시 30분에 종료되고 있으며 시간을 연장하는 시설은 전체의 4%('05년,1,176개소)에 불과하다(최윤정, 2007). 부모의 직업 특성상 야간 근무, 시간제 근무인 경우 일시적으로 자녀를 맡기고 생업에 종사해야 한다. 미취학 유아를 둔 63.4%가 시간제 보육을 희망(보건복지가족부, 2005)하고 있으나 일시적으로 아이를 맡길 수 있는 시설이 부족한 상태이다. 따라서 보육유형

의 다양화를 위한 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 부모의 요구에 따른 반일제, 시간제, 24 시간제 등의 다양화 되어야 한다. 따라서 국가적인 차원에서 보육의 운영에 따른 재정적인 지원의 폭을 강화해야 한다. 현재 한국사회의 미취학 아동을 둔 부모의 63.4%가 시간제 보육을 희망(여성가족부, 2005)하고 있으나 일시적으로 자녀를 맡길 수 있는 보육시설은 부족하다. 특히 영아의 경우의 어려움은 더한 실정이다. 따라서 시간 연장제와 같은 보육과 교육서비스 및 시간제 프로그램을 위한 시설확충이 필요하다.

둘째, 직장보육시설의 활성화가 되어야 한다. 현재, 여성 근로자 300명 이상 또는 근로자 500명 이상을 고용하는 사업장에 직장 보육시설을 설치하도록 규정하고 있으나 2005년 조사에 따르면 1%에 미치지 못하는 수준으로 나타났다. 따라서 직장보육시설에 대한 강화된 법적 기준과 조항이 필요하다. 그러기 위해서는 직장보육 의무사업장을 유형별로 체계화하고 사업장 시설에 적합한 서비스를 제공이 따라야 할 것으로 본다. 따라서 직장보육시설을 운영하는 사업장에 인센티브를 부여하는 방안을 마련하고 정기적인 실태조사를 실시함으로써 의무이행 여부는 집중관리를 통한 지원이 이루어져야 할 것이다.

나. 공교육 강화를 통한 교육의 질 확보

1) 국가 수준의 평가체제 확립

저출산 사회현상에 따라 유아교육 서비스에 대한 요구가 증대되고 있으며, 이에 대한 국가적, 사회적 관심도 높아진 상태이다. 유아교육에 대한 세계 각국의 정책은 국가적 차원의 질 관리를 통하여 취학 전 유아들에게 최적의 교육과 보호를 제공하고 재정지원을 통하여 각 가정의 유아와 유아교육에 대한 부담을 완화시키는 추세이다. 이러한 국가적 차원의 질 관

리와 재정적 지원을 확대하기 위한 기초가 바로 행·재정 지원 체계의 수립이라고 할 수 있다.

우리나라의 경우 이러한 경향은 보육과 교육에서 유아교육서비스의 질적 수준을 높이려는 목적으로 평가제를 도입하고 있다. 그러나 현재 평가체제가 시작단계로 평가의 목적을 달성하기 위해서는 많은 정책적인 보완이 필요한 시점으로 몇 가지 제안하며 다음과 같다.

첫째, 유아교육기관 대한 다양한 평가·인증을 통해 유아교육의 질을 총체적으로 점검하며 교육과정의 정상화 방안을 모색할 필요가 있다. 국가적 차원에서 유치원에 대한 체계적인 평가시스템 구축을 통해 유치원의 운영을 종합적으로 점검·모니터링 함으로써, 유치원의 책무성을 제고하고 유아교육의 공교육화 강화 및 질적 수준 제고에 힘써야 한다.

둘째, 국가 수준의 유치원 평가체제의 적용에 따른 결과의 활용방안에 대한 모색이 이루어져야 한다. 새로 제정된 유아교육법에서 유치원에 대한 기관 평가의 법적 근거(유아교육법 제19조)가 마련되어 2007년도 교육과학기술부 주관으로 유치원 시범 평가가 실시되었으며 올해부터 각 시·도교육청의 주관으로 매 3년을 주기로 2010년까지 전국 8,000여개의 유치원에 대한 평가가 실시될 예정이며 1주기 평가가 실시되고 있다. 그러나 평가의 결과의 활용방안에 대한 구체적인 대책이 없는 실정이다. 결과 활용에 대한 구체적인 대안이 제시되어 유치원 평가의 정당성과 효과성을 알릴 필요가 있다.

셋째, 유아교육 전문 평가위원의 연수 및 관리체제의 강화를 위한 관리감독이 이루어져야 된다. 우리나라 유아교육은 아직 공교육체제를 확립하지 못해 수혜자가 전적으로 교육비를 부담하고 있는 사립유치원의 경우, 원아확보를 위한 학부모의 요구에 부응하는 교육과정을 파행적으로 실시하고 있다. 이러한 결과는 유치원이 정상적인 교육활동을 운영하기 어려운 실정으로 질적인 교육을 위한 체계적인 관리 및 감독이 필요하다고 본

다. 따라서 국가적인 차원에서 정상적인 유치원 교육과정을 실행할 수 있는 기반을 마련해야 할 것으로 본다.

넷째, 유아교육의 질적 향상을 도모하기 위한 유치원 인증 기준 개발 및 적용방안을 구체적으로 모색하여야 한다. 어느 나라에서나 '학교교육의 질 개선'은 교육 문제의 일차적인 관심사로 다루어져 왔다. 국외의 경우를 살펴보면, 1984년 시작된 미국의 NAEYC, 1994년에 시작된 호주의 NCAC, 1996년에 시작된 영국의 OFSTED 등 외국의 유아교육기관에 대한 평가의 성공적인 운영결과보고가 이어지고 있다(이대균, 2004). 따라서 유아들이 질 높은 교육서비스를 제공받기 위해서는 사회곳곳에서 유아교육의 중요성을 인식하고 사회구성원들의 합의를 바탕으로 국가적 수준의 유아교육정책이 확립되어야 한다.

2) 교육 재정확보 방안 구축

현재 OECD 국가의 유아 1인당 교육비는 대체로 초등교육에 투입되는 1인당 교육비와 같은 수준이다(나정, 장영숙, 2002). 최근 들어 유아교육에 더 많은 교육비를 투입하는 국가들을 감안해 본다면 의무 무상교육으로 실시되는 초등교육과 같은 수준의 교육비를 유아교육에 투입하고 있는 것은 문제가 있다고 본다. 우리나라는 OECD 국가들의 절반 수준에도 미치지 못하는 교육비가 유아교육에 투입되고 있는 실정이다. 특히, 한국사회의 유아교육은 3~5세 원아의 공·사립 유치원 취원 비율이 공립 6.3%, 사립 19.3%로 약 1:3 정도의 비율이다(교육인적자원부, 2002). 따라서 사립유치원에 대한 지원이 거의 없는 상태에서 사교육비에 크게 의존하고 있는 실정으로 유아교육의 확대와 수준 향상을 위해서는 국가적인 차원에서의 지원이 불가피한 상태이다. 따라서 이에 따른 정책방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 유아교육에 대한 예산을 OECD 국가 수준으로 점진적 상향 조정

함으로써 보육, 교육시설의 공교육의 강화를 통한 질 확보에 한걸음 나아가야 할 것으로 본다. 또한 사립유치원의 국가적인 재정지원을 강화함으로써 사립유치원 교원들의 인건비 지원을 함으로써 사립유치원의 공공성 제고가 이루어져야 한다.

둘째, 유아의 부모들이 편리하게 국·공립유치원을 이용할 수 있도록 재정지원을 강화하여야 한다. 특히 초등학교 병설 유치원은 초등학생 위주의 교육환경으로 인해 유치원 교육과정을 정상적으로 운영하기 어려운 상태이다. 따라서 유아발달에 적합한 시설·설비를 마련하기 위한 정부의 재정 지원이 필요한 상태이다.

셋째, 사립유치원 교사를 위한 사립학교교직원연금 가입을 의무화하여 교원들의 처우개선이 이루어져야 한다. 사립학교 교원의 보수는 '교원지위향상을 위한 특별법' 제3조 제2항, '사립학교법'제2조의 규정에 의한 "학교 법인 및 사립학교경영자는 그가 경영하는 학교 교원의 보수를 공무원인 교원의 보수수준으로 유지하여야 한다."에 의거하여 국·공립학교 교원의 보수수준으로 유지하도록 되어있다. 그러나 사립유치원 교사 보수는 국·공립유치원 교사에 비해 훨씬 열악한 것이 현실이다.

현재 사립유치원 교사는 사립학교교직원연금 의무가입대상에서 제외되어 있어서 대부분 가입되어 있지 않아 적용받지 못하는 상태이다. 따라서 사립학교법에 따라 의무조항으로 편성하여 사립유치원 교사의 보수 및 처우개선이 시급히 이루어져야 될 것으로 본다. 100년 이상 한국의 유아교육을 소리없이 지켜온 사립유치원의 경우를 우리는 외면해서는 안 될 것이다.

3) 효율적인 학제 개편안

유아교육의 공교육화는 이제 더 이상 미룰 수 없는 과제이며 또한 유아교육공교육화 정착을 위한 또 다른 하나의 방법으로 학제개편에 대해 살펴볼 필요가 있다고 본다. 현재까지 논의되었던 유아교육 관련 학제 개편

의 방향은 주로 초등학교 취학연령을 1년 단축하고 만 5세아를 초등학교에 취학하게 하는 것이다. 그러나 이러한 개편안은 유아교육의 교육적 효과와 교육기회비용의 효율성을 반영하지 못하는 학제로 나아갈 수 있음을 주시할 필요가 있다.

이와 같은 경험으로 비루어보면, 교육 선진국의 유아교육에 대한 재인식은 OECD의 유아교육에 대한 정책 제안에 반영되어, 2010년까지 만 3세에서 5세 유아 90%이상의 취원율 확보와 무상교육 체제를 적극 권고하고 있다.

우리나라 경우에는 영·유아교육에 대한 사회적 관심은 높으나 국가적인 지원정책이 부족한 실정으로 현실적 문제가 있다. 이러한 현상은 인간 발달의 기초가 형성되는 3세에서 5세 유아기의 결정적 중요성을 간과하여 유아교육을 국민 기본 교육 체제로 인식하고 기간 학제로 수용하지 못한 정책의 부재에서 일어나는 문제로 진단할 수 있다(조부경 외, 2006).

학제개편은 한국사회 교육의 전체 틀을 바꾸는 작업으로 심층적인 연구와 분석이 따라야 한다. 미래에 대한 예리한 전망 등이 요구되는 국가적인 대형 프로젝트라는 점에서 학습자의 연령에 따른 발달특징과 각 발달 단계에 적합한 방향임을 감안하여 몇 가지 정책방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 현재 유치원이라는 명칭을 유아학교로 변경하여 유아교육의 중요성을 인식하고 만 3, 4, 5세 유아들이 질 높은 유아교육의 혜택을 받을 수 있도록 국가적인 차원에서 교육 기회를 보장해야 한다. 저출산 현상을 먼저 경험한 국가에서도 '입학연령의 하향화'가 제기된 경우가 있으나 이를 유아기를 단축 하려는 의도로 해석하여 반대한 예를 살펴 볼 수 있다(한유미 외, 2005). 대부분 나라에서는 입학연령의 하향화보다는 유아교육의 강화를 통하여 부모와 가정을 지원하는 다양한 정책을 운영하도 있는 점은 발전적인 유아학제개편 방향을 모색하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

둘째, 현행 6-3-3-4 학제를 3-6-3-3-4 학제로 개편하는 방안에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 즉 만 3, 4, 5세 유아를 학제에 독립적으로 개편함으

로써 유아교육기회 확대와 공공성을 확보해야 한다. 이러한 학제개편은 교육의 기회 평등과 동시에 유아교육의 질적 수월성을 확보할 수 있으며 미래 사회에서 요구하는 바람직한 인간 육성이라는 국가적인 교육목표에 부합하다고 볼 수 있다.

일부에서 논의되고 있는 'K학년제' 및 '만5세아 의무교육'은 2003년 현재 전체 취원 유아의 77.8%가 사립유치원에 등록되어 있으며, 영·유아의 87.4%가 민간보육시설에 등록되어 있는 현실을 통해 볼 때(이종재, 2005) 실현 불가능한 방안일 수 있다. 뿐만 아니라 유치원을 초등학교 하위 학년으로 연계하여 'K학년(K-grade)'체제로 운영한 대표적인 나라인 미국의 경우에도 2001년을 기준으로 'K학년제'의 문제점을 인식하고 미국 전체 초등학교의 35%에 달하는 58,500개의 공립초등학교에 만 3~4세 유아를 대상으로 하는 pre-kindergarten을 운영하여 'K학년제'와 연계된 유아교육제도를 운영하고 있다(US Department of Education, 2005, 조부경·김영실·신은수, 2006에서 재인용)는 점을 감안하여 실수를 범하지 않는 정책의 방안이 마련되어야 한다.

셋째. 현재 유아교육은 이원화체제로 양 부처 간의 갈등과 불화가 일어날 가능성이 있다. 유아교육과 보육의 통합은 현장 관련자, 교사양성대학, 소관 부처 등의 합의 중 그래도 국가의 의지로 부처 간의 합의를 이루는 것이 가장 실현 가능한 안이라 하겠다. 따라서 3, 4, 5세 유아를 교육과학기술부 소관으로 하는 일원화 방안으로 저출산이라는 국가위기를 극복하고 국가의 인력 개발을 좀 더 적극적으로 국가가 지원해야 한다고 본다. 이는 현재 3, 4, 5세를 동일 연령을 2개 부처에서 관장하는 데 따른 예산 낭비와 정부부처 운영의 제반 비효율성, 동일대상으로 인한 유치원과 어린이집 간의 불필요한 과다 경쟁과 갈등 등의 문제를 해소할 수 있는 방안으로 생각된다. 따라서 장기적으로 3, 4, 5세 유아 전 연령을 교육과학기술부로 일원화하여 학제화하며 무상교육을 실천해가야 할 필요가 있다.

넷째, 정부 차원에서 유사 유아교육기관의 유치원교육과정의 불법적 운영에 대한 강력한 제재가 이루어져야 한다. 이를 위해 각 시·도 교육청에 행정지침과 위반사항을 철저히 점검해야 한다. 우리나라는 유치원교육이 의무화되어 있지 않음으로 인해 부모들이 정규 유아교육기관과 유치원 교육과정을 불법적으로 운영하는 학원을 인식하지 못해 여러 형태의 유사 유아 교육기관이 성행중이다. 유아들은 초등학교 연령의 아동들과는 다른 발달특징을 가지고 있다. 그러나 현재 한국사회의 유아들은 조기 사교육에 시달리고 있으며 정작 유아기에 필요한 중요한 과업들을 놓치고 있다. 성인들의 과욕으로 불러올 이후 재앙에 대해 누가 책임질지 안타까운 심정이다. 이제는 국가는 더 이상 지체할 시간적인 여유가 없음을 알고 교육의 주체를 정확하게 인식하고 거국적이고 미래적인 차원에서 유아교육을 생각해야 할 것이다.

4) 교사양성체제 구축

교원은 교육활동의 주체이자 교육의 질을 결정하는 중요한 요인 중의 하나이다. 교육의 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 우수한 교원을 확보해야 하며 그들이 교육활동에 전념할 수 있는 교육적인 여건을 조성해 주는 일이 필요하다고 본다. 이와 관련하여 교육의 운영체제에서 중요한 관심사는 교사 양성체제라고 할 수 있다. 지금까지 우리나라 교사 양성체제는 급변하는 산업화, 정보화 사회로 진입하면서 부수적으로 따라오는 여러 가지 교육적 요구를 만족시키는 데 한계가 있었다. 따라서 교사 양성체제를 보완하기 위한 몇 가지 방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 유아교사의 양성체제를 일원화함으로써 교원의 자격 및 양성 문제 개선을 통해 질적 수준을 제고한다. 현재 유아교육을 위한 교원 경우 유아 교육과와 보육과로 나누어져 교사 수급의 과다에도 불구하고 보육학과를 계속 인가하여 연간 3만 명의 보육교사를 배출하고 있다. 이는 교원

양성의 이원화의 문제를 넘어서 유아교사의 질적 수준을 낮추는 결과로 국가적인 차원에서 관리가 필요하다.

둘째, 병설 유치원의 경우 초등학교 교장이나 교감이 원장이나 원감을 겸임하는 문제를 해결되어야 한다. 이는 유아의 발달과 특성에 맞지 않는 교육이 이루어질 가능성이 높다고 사료된다. 그러나 초등학교 병설유치원의 경우 1~2학급으로 원장과 원감을 따로 배치하기에는 재정적인 문제가 따를 수 있다. 그러므로 국·공립 유치원의 통합한 단설유치원 확충을 통해 유아교육의 질적 수준을 높이는 방안에 대해 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 유·초·중등학교 급간 통합교사 양성체제는 교사 교육을 한 교육체제 속에서 운영함으로써 다원화된 방식의 교사 자격을 마련하는 것도 한 가지 방안으로 생각해 볼 필요가 있다. 통합교사는 수직적 측면에서 한 교육 대상을 넘어서 다양한 교육대상을 가르칠 수 있으며 수평적인 측면에서 한 과목을 넘어서 두 개 이상의 과목을 가르칠 수 있는 교사이다. 그러므로 출산율 저하로 인한 학생 수의 감소로 인한 학교 간의 학급 간의 통폐합의 조정에 활용한다면 소규모의 통폐합 학교에서 적은 수의 교사로 운영하는 것이 가능해질 수 있다.

현재의 경직된 교원자격제도로는 제7차 교육과정에서 강조하는 학생의 선택권 확대 등 급변하는 교육 내·외적 환경의 변화에 대응하기 어렵다는 지적이 있다. 농어촌학교의 통폐합, 교육과정 개편 등으로 인한 과원 교사 발생 등 변화하는 교육환경에 대처하기 위해서 교원의 다기능화를 통해 인력운영의 탄력성을 제고해야 할 것으로 본다.

넷째, 교원 평가제를 도입함으로써 질적 수준의 공공성 제고를 해야 한다. 한국사회는 명확한 양분화 현상이 일어나고 있다. 즉, 저소득층은 최소한의 사교육으로 만족할 수밖에 없는 반면 상류층은 몇 백 만원을 호가하는 조기어학연수, 한 달에 100만원이 넘는 영어학원의 유치부 등으로 한 자녀에게 몰입투자를 하고 있다. 또한 최근 들어 한국사회의 조기유학

붐은 외화를 낭비하며 자발적인 가족해체를 불러 오고 있다. 이런 현상은 공교육의 붕괴에서 비롯된 비극이라고 말 할 수 있다. 시시각각으로 바뀌는 교육제도와 공교육에 대한 불신의 깊이가 깊어만 가는 현실에서 출산장려정책은 어렵다.

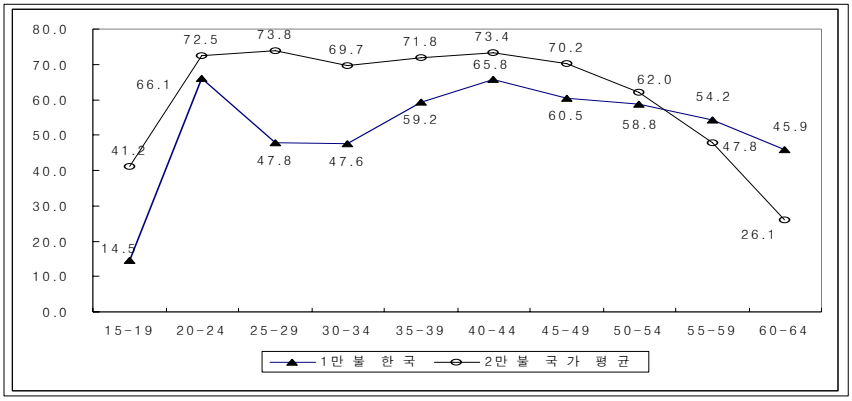
3. 저출산 관련 학교 교육내용 마련

가. 양성 평등적 문화조성

유아교육제도를 개편하게 하는 주요 정책 변인 중 또 하나는 여성의 사회 참여율이다. 세계의 여성경제활동 참가율은 〔그림 3-4]와 같다. 1인당 GNP가 2만불 이상인 국가들의 평균치를 볼 때 경제활동 적령기인 20대 이상 54세 미만까지 최하 62% 내지 73.4%까지 나타나는데 비하여 한국 여성의 경제 활동 참가율은 그간 꾸준히 증가하다가 '97년 이후 49% 수준에서 정체되고 있다. 특히, 대졸이상 고학력 여성의 경제활동참가율은 57.1%로서 OECD 회원국(평균 84.4%)중 최하위 수준이다[36]. 이는 결혼과 출산이 집중된 연령층에서 여성의 경제활동참가율이 저조한 것으로 미루어 짐작할 수 있다.

36) OECD(2004). Employment Outlook을 인용한 여성가족부 2006에서 재인용

〔그림 3-4〕 연령별 여성경제활동 참가율 비교



자료: OECD(2003), 통계 On-line을 인용한 여성가족부, 『2006 보육사업안내』, p.21.

특히 남성의 양육과 가사에 대한 고정화된 인식은 여성의 경제활동참가를 저해하며 저출산의 주요한 원인이다. 한국사회는 전업주부는 물론이고 맞벌이여성의 경우에도 집안일과 육아를 도맡아 하는 경향이 있다. 한국보건사회연구원(2005)에 의하면 맞벌이 부부의 경우 부인이 집안일과 자녀를 돌보는 시간은 평일기준 197분이며 반면에 남편의 경우 72분으로 부인보다 125분 덜 투입하고 있다. 이런 결과는 한국사회의 아내들의 직장과 가사 그리고 육아라는 삼중고를 잘 내타내고 있다고 본다. 이는 우리사회의 전통적 유교주의의 문화적 산물로 생각해 볼 수 있다. 이러한 일과 가사·양육의 양립은 여성에게 큰 문제로 둘 중 하나를 선택해야 하는 결과를 초래한다. 이에 대응할 수 있는 정책방안을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 결혼·출산·가족 친화적 사회문화와 양성 평등적 가족·직장문화 조성을 위해서는 범국민적인 인식의 전환이 필요하다고 본다. 특히 유아, 아동, 청소년을 대상으로 체계적이고 지속적인 교육이 필요하다. 또한 청소년을 대상의 양성평등관에 입각한 직업관형성을 위한 교육이 이루어져야 된다.

둘째, 가치관의 형성시기부터 양성평등, 일과가정의 양립 등에 대한 교육이 필요하며 양육이 여성에게 편중되지 않도록 하여 일과 가정을 양립할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

셋째, 교과과정에서 고령화사회에 따른 복지정책과 연관된 부분이 심도있게 포함되어야 한다. 고령화사회에서는 노인인구의 확산에 다른 노인복지정책 강화와 더불어 실버학, 노인복지, 노인건강, 노인취업 등의 이론적 토대와 자기 주도적 학습체계가 정립되어야 할 것이다.

넷째, 저출산 문제를 장·단기적으로 해결할 수 있는 가족복지나 여성복지, 아동복지 등의 영역의 확산과 출산장려책과 관련된 고등교육 인프라 구축과 교과과정 개편이 필요하다.

나. 가족의 유대감형성을 위한 가족단위 문화여건 조성

저출산의 원인이 제 사회·경제적 요인들이 복합적으로 작용한 결과임을 감안할 때 저출산의 교육정책은 생애경로의 연속선상에서 종합적으로 추진되어야 하는 것이 마땅하다. 여성의 자아실현 추구와 출산·양육이 동시에 가능할 수 있는 가족친화적인 사회·경제 환경을 조성할 필요가 있다고 본다.

첫째, 국가와 지역단위의 연계강화를 위한 프로그램이 개발 되어야 하며 지역공동체 문화가 뿌리 내려야 한다. 현재 우리나라에서 가족친화 문화조성을 위해 건강가정교육, 평등가족 실천교육 등이 이루어지고 있으나 친밀한 가족문화를 조성하기에는 미흡하다. 또한 주5일제 근무제 확산을 통한 가족단위의 문화 여가 활동에 대한 수요가 급증한 현시점에 비추어 볼 때 건전한 가족단위의 여가활동으로 친밀한 가족관계 강화를 지원할 필요가 있다.

둘째, 가족단위 여가 문화 지원 및 가족 상담서비스, 가족 친화적 지역사회 환경 조성이 이루어져야 한다. 시·도 단위의 지역중심의 가족단위 여

가 문화 지원을 통해 다양한 프로그램을 개발하고 활성화 될 수 있도록 지원해야 하며 가족 친화적 지역사회 환경조성을 위해 부모와 자녀, 이웃이 함께 공유하며 의사소통이 이루어질 수 있는 사회·문화적인 지원이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 안전하고 건전한 환경을 조성함으로써 각종 유해 환경으로부터 유아를 보호할 수 있는 사회 환경이 필요하다고 본다. 즉, 유형별 안전대책을 추진, 아동·청소년 이용시설의 안전수준 제고, 안전사고를 예방을 위한 협조체제 강화 및 분위기 조성 등을 들 수 있다. 이를 위해 사회적인 지원시스템을 확립함으로써 유아, 청소년에 대한 보호기능을 강화하여야 할 필요가 있다. 성공적인 사례로 이스라엘의 교육정책을 예로 들 수 있다. 이스라엘은 “교육을 통한 사회적인 통합”이라는 맥락을 근거로 중앙집권제를 지방자치제로 전환하며 교육제도 정책, 문화의 지역사회의 협조체제가 이루어지고 있음을 주시할 필요가 있을 것이다.

제6절 결론

치열한 입시경쟁, 엄청난 사교육비, 그로 인한 사회 양극화 현상과 수입의 30%에서 50%까지 자녀의 교육과 양육으로 들어가는 사회에서 출산을 장려하는 것은 지나친 요구라는 생각을 한다. 또한 양질의 공교육이 보장되지 못해 사교육비가 생계를 위협하는 것이 한국사회의 현실이다. 경제적인 여유가 없는 사람은 없는 대로 경제적인 여유가 있는 사람들은 있는 대로 한국의 교육 정책을 믿지 못해 갈팡질팡 하고 있다.

한국은 2005년 OECD통계로 보면 GDP 대비 공교육에 투자한 몫이 아이슬란드 7.4%에 이어 7.1%로 2위이다. 2007년 공교육비가 31조원이고 사교육비가 20조원인 것을 생각하면 전체 교육에 사용되는 GDP 비율은 세계 최고이라고 할 수 있다. 그러나 학생과 부모의 불만은 높아만 가고 한

국대학에 진학하려는 학생들은 점점 줄어들어가는 이유는 무엇일까? 이는 우리사회 교육 체제와 관련 있다고 본다. 한국교육은 상당부문 민영화 되어있으며 그 예로 80%에 가까운 대학생들이 사립대학에 진학하며 90%가 넘는 전문대 학생이 사립전문대학에 진학을 한다. 또한 유치원의 경우는 어떠한가? 본문에서도 살펴보았듯이 사립유치원이 주를 이루고 있다고 볼 수 있다. 상대적으로 공립 체제가 어느 정도 이루어지고 있는 초등과 중등의 경우에도 많은 부문 사교육에 의존하는 경향이 있으며 한마디로 우리사회는 흔들리는 교육체제라고 볼 수 있다.

얼마 전 정부는 현재 연간 4조원인 교육세를 본세에 통합하고 이로 인한 감소분을 내국세 교부율을 상향 조정함으로써 보충한다는 내용의 '교육세 폐지법안'을 지난달 21일 제출하였다. 교육세는 교육의 질적 향상을 도모하고 필요한 교육재정 확충에 소요되는 재원확보를 목적으로 한다. 기획재정부는 지난 9월 1일 '2008 세제 개편안'을 발표하며 2010년 교육세 폐지를 밝힌 바 있다. 정부와 기획재정부는 교육세 폐지 이유로 교육목적으로만 교육세가 사용되는 데에 따른 재정운용의 경직성, 세원 하나에 세금을 중복 부과하는 복잡성 등을 들고 있다. 그러나 이는 교육현실을 감안하지 않은 무리한 감세정책의 대안으로 학교 신설에 따른 재원조차 감당하지 못하고 있는 지방교육을 파탄으로 몰고 갈수 있는 우려가 있다. 또한 교육세가 폐지되면 교사인원수급이나 재정에 심각한 문제를 불러올 것이며 현재 저출산의 문제를 더 심화할 우려가 있을 것이다. 출산과 양육, 교육이 개별 가정의 문제가 아닌 국가·사회적 책임임을 인식하고 적극적이며 체계적인 정책을 실시하지 않는 한 출산율을 높이기는 어렵다.

우리나라 교육정책은 하루가 멀다 하고 정체성 없이 바뀌며 사회적 혼란을 야기하고 있다. 이런 형태로 시간을 낭비하다가는 향후 많은 후회를 하게 될 것이다. 정책이 뿌리도 내리기 전에 흔들리고 바뀌는 상황은 한국사회의 교육을 맡은 일인자로 부끄러운 일이다.

한 나라의 교육정책은 장기적인 효과와 안목을 가지고 추진되어야 함이 마땅하다. 그러므로 교육 관련 전문가들은 교육의 장기 발전을 위해 교육체제와 행·재정방안의 연구에 관심을 쏟음으로서 더 이상 시행착오 없이 발전할 수 있는 교육정책 방향을 구축하는데 노력해야 할 것이다. 또한 정부도 이에 대한 행·재정적 지원을 위한 구체적인 방안을 모색이 따라야 할 것이다. 그리고 교육정책이 일관성 있게 유지되고 중앙의 정치변화에 구애됨이 없이 교육정책이 입안되고 집행되어야 한다.

저출산 대책의 분석 연구에 따르면 양성평등 사회분위기가 조성될 때 0.25명의 출산율 증가를 기대할 수 있으며 파트타임 비중이 10.0%증가할 때 출산율은 0.07명이 향상될 수 있는 것으로 추정하였다. 그리고 자녀양육에 필요한 직접비용과 간접비용이 소득 대비 10.0%감소할 때 출산율은 0.21명 증가하고 보육시설 이용 비율이 10% 증가할 때 출산율은 0.05명 향상된다(삼성경제연구소, 2006).

결론적으로 한국 사회의 출산율을 언제 어느 수준까지 올릴 수 있는가가 중요한 사안이다. 이는 전 국민의 참여와 공감대를 기반으로 범정부적인 차원에서의 교육정책이 이루어져야 할 것이며 이를 위해 정부의 각 부처와 지자체의 관련정책이 상호 유기적인 연계를 통해 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 추진되어져야 한다고 본다.

특히 앞서 살펴보았듯이 OECD국가들의 경우 다각적인 교육정책 노력을 통해 저출산 현상을 해결하고 있으며 많은 국가들이 특히 유아교육에 행·재정적인 노력을 아끼지 않고 집중적인 투자를 하고 있음을 간과해서는 안 될 것이다. OECD국가들은 1970년대부터 앞 다투어 유아교육에 재정투자를 시작하였으며 국가적 위기시마다 교육에 투자를 늘리고 있다. 유독 우리나라만이 유아교육을 홀대하고 있다. 현재 유아들이 미래 한국사회를 이끌어 나갈 인적자원임을 숙고하고 올바른 유아교육 정책을 세우는 일부터 시작해야 한다.

현재 한국사회는 학생, 부모, 교사들 중 누구 하나 행복한 사람이 없다는 것이 현실이다. 교육정책관련자와 정부 그리고 각 부처는 교육 주체의 이익을 최우선으로 고려한 정책을 마련하는 것이 필수불가결한 귀결이라 할 것이다. 끝으로 한국사회에서 아이를 낳고 기르는 일이 행복으로 다가오는 날을 기대해본다.

제Ⅱ부 고령화와 경제·사회

제4장 고령화와 노인인력활용방안

이인재[37]

제1절 서론

출산율의 저하와 인구의 고령화로 인하여 우리 사회는 여러 가지 도전에 직면해 있다. 고령사회는 노동생산성 감소, 자본 수지 및 재정수지 악화 등으로 인한 경제 성장률 둔화는 물론이고 노동력 감소 및 노동생산성 저하로 인한 성장잠재력 악화 등 노동시장에도 심각한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 저출산의 문제를 해결할 출산력 제고는 단기간에 이루기 어려우며, 출산력 회복에는 최소 20~30년 이상이 소요되며, 노인 인구의 지속적 증가 역시 불가피한 현실이다. OECD에서는 1996년부터 고령화가 중요한 이슈로 다루어지기 시작하였다. OECD 정책의 핵심은 "활동적 고령화(active aging)"로, 개혁안의 골자 중 하나는 개인의 고용을 촉진하는 것으로 고령자의 노동시장 참여율 증대와 고령 근로자에 대한 취업기회 확대 및 지식과 기술 향상 프로그램 운영을 통한 고용능력의 증진을 중요한 과제로 제시하고 있다.

우리 사회 역시 고령사회의 진입을 앞에 두고 국가 경쟁력 강화는 물론이고 우리 사회의 지속적 존립을 위해서는 노인이 계속해서 일을 할 수 있는 시스템이 요구되고 있다. 즉 고령시대를 맞이하여 노인인력 활용은 중요한 과제가 되고 있다. 우리나라의 노인인력활용정책으로 노동부의 고

---

37) 한신대학교 재활학과 교수

령자고용정책과 보건복지가족부의 노인일자리사업이 대표적이다. 고령자 고용 정책은 2008년 고령자고용촉진법의 대폭 개정으로 고령자 고용의 새로운 전기를 마련하였다. 복지부의 노인일자리사업은 2004년부터 시작되어 지속적으로 확대되고 있다.

세계화시대에 기업의 지향은 지속적 성장과 이윤의 창출에 있으며, 이에 조응하여 노동력의 비정규직화와 조기퇴직은 노동시장에서 고령자는 물론 준고령자의 퇴출을 일상화하고 있다. 그럼에도 우리나라 고령층의 경제활동 참가는 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 이러한 경향은 2007년 통계청 발표 '고령자고용통계'를 통해 확인할 수 있다. 2006년 기준으로 65세 이상 인구의 경제활동참가율은 30.5%로, 남자는 42.0%, 여자는 22.7%로 나타났다. 65세 이상 취업자의 산업별 분포를 보면 「농림·어업」이 50.2%로 가장 많았고, 다음은 「사업·개인·공공서비스업(21.2%)」,「도소매·음식숙박업(17.5%)」, 「광공업(5.4%)」 순으로 나타났다. 성별로 보면, 남녀 모두 농림어업 종사비율이 각각 46.6%, 54.8%로 가장 높았으며, 다음으로 남자는 사업·개인·공공서비스업(23.8%)에, 여자는 도소매・음식숙박업(21.2%)에 많이 종사하였다.

2006년 65세 이상 취업자 중 비임금 근로자의 비율은 69.1%, 임금근로자 비율은 30.9%로 나타났다. 비임금 근로자의 구성비를 보면 자영업주는 55.1%, 무급가족종사자는 14.0%였고, 임금근로자의 경우 대부분이 임시근로자(42.3%)와 일용근로자(41.0%)였다. 65세이상 취업자의 종사상 지위를 성별로 살펴보면, 남녀 모두 자영업주, 임금근로자, 무급가족종사자 순으로 나타났으며, 무급가족종사자의 경우 여자가 상대적으로 남자보다 많은 비중을 차지하고 있다.

2007년 고령층(55~79세) 인구 중 향후 취업 희망자의 비율은 57.5%였으며, 이들의 주된 취업희망 이유는 생활비에 보탬이 되어서(32.4%), 일하는 즐거움 때문에(19.6%) 등의 순서로 나타났다. 성별로 살펴보면, 장래

취업희망비율은 남자(71.6%)가 여자(45.5%)보다 훨씬 높게 나타났으며, 주된 취업희망 이유는 남녀 모두 「생활비에 보탬이 되어서」가 가장 많았다. 연령계층별로는 55～64세(71.2%)의 장래 취업희망 비율이 65～79세(42.7%)보다 높게 나타났으며, 주된 취업희망 이유는 모두 생활비에 보탬이 되어서였다. 2007년 고령층(55～79세) 장래근로 희망자들의 일자리 선택기준은 임금수준이 45.2%로 가장 많았고, 다음은 계속 근로가능성(18.2%), 일의 양과 시간대(14.3%) 순으로 나타났다. 성별로는 남자의 경우 임금수준(43.9%)과 계속 근로 가능성(20.9%), 여자는 임금수준(47.1%)과 일의 양과 시간대(18.8%) 순으로 많았다(통계청, 2007). 고령자 고용통계를 살펴본 바대로 (준)고령층의 퇴출이 늘어남에도 불구하고 노인들의 일자리에 대한 욕구는 날로 늘어나고 있다. 조사 결과를 통해 노인인력 활용에 대한 국가적 대책이 필요함을 다시 한번 확인할 수 있다.

노인들에게 일자리를 제공하는 것은 여러 가지 측면에서 의미가 있다. 노인들이 일을 하게 됨에 따라 노후소득 보장시 연금 부담 감소, 일을 함으로서 건강한 노후생활을 영위하여 건강보험 재정 건전화에 일조, 일을 하는 노인의 자긍심 강화와 가족 간의 관계 개선에 일조하는 등 다양한 장점이 있다. 2004년 본격화된 노인일자리사업은 첫 해 2만5천 자리, 2005년 3만5천 자리, 2006년 8만 자리, 2007년 11만 자리 등 매년 국가가 제공하는 일자리 수를 급속하게 늘리고 있다. 노인일자리사업 과제는 노인들의 특성에도 부합하면서 지속적이며, 사회적으로 의미 있는 일자리를 찾는 것이다.

사업년차에 따라 지역사회 내 유의미한 일자리들이 점차 개발되고 있으나 여전히 과거의 공공근로사업 그리고 자원봉사로 실시하던 사업들을 특별한 고려 없이 노인일자리사업으로 실시하고 있는 경우가 많다. 따라서 노인일자리사업의 제도화를 위해서는 노인일자리사업 현황에 대한 정확한 분석과 이에 기반한 노인일자리사업의 지속적 확대를 위한 방안을 모색해

야 한다. 본문에서는 고령화사회 노인인력 활용방안으로 노동부 고령자 고용정책가 보건복지가족부 노인일자리사업의 현황과 과제를 살펴보았다.

제2절 고령자 고용정책 현황과 과제

노동부의 고령자 고용정책은 그 동안 고령자고용촉진법에 의해 시행되어 왔다. 그러나 2008년 3월 「고령자고용촉진법」이 대폭 개정되어 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법」으로 바뀌었다. 신법에서는 고용촉진정책의 범위 확대 외에 고령자고용 관련 각종 차별을 금지하는 내용을 신설하는 등 다양한 정책을 포함하고 있다. 고령자 고용정책에서 고령자는 55세 이상인 자, 준고령자는 50세 이상~55세 미만인 자로 규정하고 있다. 고령자 고용정책의 현황으로 신법의 주요 내용을 중심으로 고령자 고용정책의 중요한 정책 내용을 소개한다. 고령자 고용정책은 고용상 연령차별금지, 정부의 고령자 취업지원, 고령자의 고용촉진 및 고용안정 및 정년제도 등 크게 세 부분으로 구분하여 살펴본다.

1. 고용상 연령차별금지

고용상 연령차별금지정책은 2008년 법 개정으로 신설된 내용이다. 먼저 노동부장관은 매 5년마다 고령자 고용촉진 기본계획을 수립해야 한다. 주요 정책으로 모집·채용 등에서의 연령차별 금지를 명문화하였다. 법 제4조 4에서 “사업주는 모집·채용(2009. 3월 시행), 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등(2010년 1월 시행)에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 만약 연령차별 금지의 위반으로 연령차별을 당한 사람은 국가인권위원회에 그 내용을 진정할 수

있다. 만약 국가인권위원회로부터 구제조치 등의 권고를 받은 사업주가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 아니할 때는 노동부장관은 직권으로 시정명령을 할 수 있게 규정하였다. 고령자 연령차별금지정책은 고령자가 고용과정에서 직면하게 되는 첫 번째 장벽을 제거한 것으로, 중대한 정책적 변화를 의미한다.

2. 정부의 고령자 취업지원

정부의 고령자 취업지원을 위해 노동부장관은 고령자의 고용을 촉진하고 직업능력의 개발·향상을 위하여 고령자를 대상으로 직업능력 개발훈련을 실시하여야 한다. 동시에 정부는 고령자가 그 능력에 맞는 직업에 취업할 수 있도록 고령자에 대한 직업상담, 직업적성검사 등 적절한 직업지도와 취업알선 등을 하여야 한다. 그리고 고령자의 직업지도와 취업알선 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위해 고령자 고용정보센터를 운영할 수 있게 하였다. 나아가 고령자의 직업지도와 취업알선 등에 필요한 전문 인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자인재은행으로 지정할 수 있으며, 중견전문인력의 직업지도와 취업알선 등을 전문적으로 지원하는 중견전문인력 고용지원센터도 지정할 수 있게 하였다.

첫째, 고령자 직업능력개발지원으로는 고령자 뉴스타트 프로그램과 고령자 단기적응훈련 프로그램이 있다. 고령자 뉴스타트 프로그램은 50세 이상 고령자에게 중소기업에서의 현장연수 기회를 제공하여 재취업, 창업을 지원함과 동시에 인력이 부족한 중소기업에는 고령인력 활용기회를 제공하는 제도이다. 고령자 단기적응 훈련 프로그램은 취업을 희망하는 준고령자를 대상으로 직무수행에 필요한 최소한의 실무기능, 소양교육 및 안전관리 등 단기 무료직업훈련을 실시하는 제도이다.

둘째, 고령자 고용촉진시설 지원제도로 고령자 인재은행 지원과 중견전문인력 고용지원센터 지원사업이 있다. 고령자 인재은행 지원은 고령자

우선고용직종 위주의 취업알선 기능을 강화하여 고령자의 고용 기회를 확대하고 고령인력의 효율적 활용을 위해 민간단체의 고령자 직업소개사업을 지원하는 제도이다. 2008년 6월 현재 전국적으로 48개의 고령자 인재은행이 운영 중이다. 중견 전문인력 고용지원센터 지원은 일정한 경력을 갖춘 중견전문 인력에 대한 재취업 알선을 통한 고용안정과 전문인력 활용을 통한 기업 경영애로 해소를 위해 지역경제 단체 등 민간단체의 무료 직업소개사업을 지원하는 제도이다.

3. 고령자 고용촉진, 고용안정 및 정년제도

고령자 고용촉진을 위한 주요 사업으로는 고령자에게 적합한 사회적 일자리 창출, 고령자의 자영업 창업 지원, 고령자 대상 취업박람회 지원, 고령자 고용촉진과 고용안정에 관한 정책 수립과 제도개선에 필요한 조사와 연구, 고령자인재은행, 중견 전문인력 고용지원센터 등 관련 기관의 종사자 교육이나 필요한 인력의 양성, 고령자 고용 강조기간의 설정과 추진, 고령자 고용 우수기업의 선정과 지원 등이 있다.

사업주의 고령자고용 노력을 의무화하여 일정 인원 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 한다고 규정하였다. 또한 고령자와 준고령자를 고용하기에 적합한 직종("우선고용직종")을 선정하고, 선정된 우선고용직종을 고시하도록 하였다. 국가 및 지방자치단체, 일부 공공기관은 그 기관의 우선고용직종에 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하여야 하며, 해당 사업장 외의 사업주는 우선고용직종에 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하도록 노력하여야 한다고 규정하였다. 정년과 관련해서는 사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다고 규정하였다. 정년퇴직자의 재고용 지원으로 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필

요한 지원을 할 수 있도록 하였다.

가. 고령자 고용촉진제도

고령자 고용촉진지원제도로는 고령자 고용촉진장려금, 고령자 신규고용촉진장려금, 임금피크제 보전수당, 고령자 고용안정컨설팅 비용지원, 고령자 고용환경개선자금융자제도 등이 시행되고 있다.

첫째, 고령자 고용촉진장려금은 고령자를 일정비율 이상 고용하거나 정년을 연장 또는 정년 퇴직자를 계속 고용한 사업주를 지원하는 제도로서, 다수고용 장려금, 정년연장 장려금 그리고 정년퇴직자 계속고용 장려금이 있다. 2008년 7월 현재 다수고용장려금은 고용기간이 1년 이상인 55세 이상 고령자를 업종별 지원기준율(4-42%)이상 고용할 경우 초과 고령자 1인당 분기 18만원씩 5년간 지원하는 제도이다. 정년연장 장려금은 정년을 56세 이상으로 1년 연장한 사업장에서 18개월 이상 근무한 고령자를 정년연장으로 계속 고용하는 경우 1인당 월 30만원씩 정년연장 기간의 1/2기간 동안 지원하는 제도이다. 정년퇴직자 계속고용 장려금은 정년을 57세 이상을 정하고 있는 사업장에서 18개월 이상 계속 근무한 후 정년에 이른 고령자를 계속 고용하거나 정년퇴직 후 3개월 이내에 재고용한 경우, 1인당 월 30만원씩 6개월간 지원하는 프로그램이다. 둘째, 고령자 신규고용촉진장려금은 구직등록 후 3개월(제조업 채용 또는 1회 이상 동행면접에 의한 채용의 경우는 1개월)초과하여 실업상태인 (준)고령자를 채용할 경우 고용 후 최초 6개월간은 매월 30만원, 그 이후 6개월간은 매월 15만원 지원(500인 이하 제조업은 각각 60만원, 30만원)하는 프로그램이다.

셋째, 임금 피크제 보전수당은 근로자의 고용보장을 전제로 임금이 삭감될 경우 임금 삭감액의 일부를 보전수당으로 정부가 직접 근로자에게 지원하는 제도이다. 넷째, 고령자 고용안정컨설팅 비용지원은 고령자의 고용안정 및 취업촉징을 위해 임금 피크제를 도입할 경우, 임금체계개편 및

직무재설계 등에 관한 컨설팅 비용의 일부를 사업주 또는 노사단체에게 지원하는 제도이다. 다섯째, 고령자 고용환경개선자금융자제도는 고령자 친화적 작업환경조성 등 고령자 고용환경개선을 위한 시설이다. 장비를 설치, 개선하는데 필요한 비용을 사업주에게 융자해주는 제도이다.

나. 고령자 고용촉진제도 효과

고령자고용촉진정책에 대한 연구 결과에서 일정한 긍정적 효과를 거둔 것으로 나타나고 있다. 2004년 고용촉진장려금의 지원기준율 변경에 따른 고령자고용 효과를 분석한 연구 결과, 장려금이 실제 고령자고용의 총량을 증가시키는 것으로 나타났다(오민홍 등, 2007). 특히 제조업을 제외한 전업종의 지원기준율이 증가함에도 불구하고 실제 고령자 고용량이 증가됐다는 사실은 고령자 고용촉진장려금의 고용촉진효과가 존재한다는 것을 의미하다고 볼 수 있다.

<표 4-1>은 고령자 고용촉진 장려금의 지원건수 및 지원인원을 보여주고 있다. 지원건수는 2001년 약 62천 건에서 2006년 48천여 건으로 감소하였으며, 같은 기간 동안 지원인원도 25만 여명에서 약 23만 명으로 감소하였다. 2004년에 지원건수와 지원인원이 급감한 것은 2004년 1분기까지 6%로 전 산업에 동일하게 적용했던 지원기준율을 2004년 2분기 이후 제조업을 제외한 전 산업의 지원기준율을 인상했기 때문이다. 따라서 2004년에 나타난 지원건수와 지원인원의 하락은 제도변경에 따른 결과로서 장려금의 고용촉진 효과와는 무관하다.

〈표 4-1〉 고령자 고용촉진장려금의 지원 건수 및 지원 인원

구분	지원 건수(개)	지원 금액(억원)	지원 인원(명)
2001	61,800	416.2	251,882
2002	66,564	399.8	270,903
2003	70,792	462.3	308,873
2004	63,972	413.0	266,713
2005	49,120	343.2	218,541
2006	48,438	360.3	229,121

자료: 한국고용정보원, 고용보험 DB, 각년도 (오민홍 등, 2007, 재인용)

또한 수혜업체의 고령자 고용량 증가율이 비수혜 업체의 증가율보다 높다는 사실은 고용촉진장려금의 효과가 지속적으로 유지되고 있음을 보여주는 것이다. 장려금 수혜업체와 비수혜업체간의 산업별 고용효과를 살펴본 결과는 <표 4-2>에 나와 있다.

2004년 제도변경이 고령자 고용에 미친 효과는 제조업 평균 0.65명, 부동산업 평균 0.74명, 사업서비스업 평균 17.3명, 기타산업은 평균 6.67명 증가된 것으로 나타나고 있다. 이는 지원기준율 변경에 따라 제조업에 대한 지원이 확대되고, 부동산업, 사업서비스업 등에서 지원이 축소됨에도 불구하고 모든 산업에서 지원금 수혜업체의 고령자 고용효과가 나타났다는 것을 보여주는 것이다. 즉 제도 변경 이후에 지원금을 받는 수혜사업체들은 비수혜 사업체에 비해 지원금을 통해서 고령자의 고용을 더욱 크게 증가시켰음을 확인할 수 있다.

〈표 4-2〉 고령자 고용촉진장려금의 고용촉진효과: 전산업

(단위: 명)

구분	수혜업체(A)	비수혜업체(B)	A-B
제조업			
2003	5.54	2.19	3.36
2004	6.30	2.30	4.00
평균고용량 차이	0.76	0.11	0.65
부동산			
2003	7.07	2.01	5.06
2004	8.32	2.52	5.80
평균고용량 차이	1.25	0.51	0.74
사업지원서비스			
2003	23.18	3.93	19.25
2004	42.79	6.25	36.54
평균고용량 차이	19.62	2.32	17.30
기타산업			
2003	14.61	2.25	12.37
2004	21.53	2.50	19.03
평균고용량 차이	6.92	0.25	6.67

자료: 한국고용정보원, 『고용보험』, 2003-2004.(오민홍 등, 2007 재인용)

다. 고령자 우선고용직종

노동부는 고령자 우선고용직종은 2007년 한국고용직업분류 기준으로 공공부문 47개 직종, 민간부문 83개 직종을 최종 선정하여 발표하였다(표 4-3 참조).

〈표 4-3〉 고령자 우선고용직종 선정 기준과 해당 직종

선정기준	정의	통계자료	해당 직종(예시)
① 신체적 적합 직종	신체적·정신적 한계로 인해 다른 연령계층에 비해 생산성이 떨어지지 않거나 산업재해의 위험이 낮은 직종	한국고용정보원 네트워크(KNOW)상의 직업에 대한 업무수행능력중에서 고령자 업무환경영역을 기준	상점판매원, 매장계산원 및 요금정산원
② 고령종사자 규모가 큰 직종	현재 노동시장에서 고령취업자 규모가 큰 직종	한국고용정보원 2006년 「산업·직업별 고용구조조사」	환경미화원, 주방보조원, 운전원
③ 빈 일자리 직종	다른 연령계층의 취업 기피나 회피 등으로 인하여, 다른 직종에 비해 고령자가 진입할 수 있는 빈 일자리가 많은 직종	노동부 2007년 「노동력수요동향조사보고서」의 직업별 부족인원	금형원, 용접원
④ 일자리 증가 직종	미래 일자리 증가가 예상되며, 일자리 증가에 있어 고령자가 진입할 여지가 큰 직종	한국고용정보원 2007년 「직업별 인력수급전망」 결과	사회복지사, 보육교사
⑤ 기능보유 직종	일정기간 훈련 이수 및 자격취득을 통해 특정 기능을 보유함으로써 고령자가 취업 경쟁력을 확보할 수 있는 직종	해당 직업의 자격, 훈련과정 존재 여부 확인	건축마감관련 기능종사원, 산업안전 및 위험관리원
⑥ 경력보존 직종	고도의 기술 및 지식에 대한 노하우(Know-how)를 보유하여, 충분히 직업능력을 발휘할 수 있는 직종	한국고용직업분류에서의 해당 직업의 숙련 정도	건축가 및 건축공학기술자, 기계공학기술자 및 연구원
⑦ 단순노무 직종	특정 지식이나 기술이 필요하지 않아, 일자리만 있다면 단기간 내에 취업이 가능한 직종	한국고용직업분류에서의 해당 직업의 숙련 정도	포장원 및 제조관련 단순종사원, 농림어업관련 단순 종사원

우선고용직종 선정과 관련해서는 무엇보다 산업구조 및 노동시장 변화에 따라 준고령자·고령자 우선고용직종을 고령자 채용현황, 종사자규모, 일자리 증가여부, 지식·경험 활용도 등을 종합적으로 고려하여 현장수요에 맞도록 개편한 것이다. 우선고용직종의 실효성 제고를 위해 현장성 있는 직종으로 재선정한 것이다. 그 과정에서 고령자의 신체에 적합한 직종, 고령종사자 규모가 큰 직종, 인력부족 및 일자리증가 직종 등을 포함하고, 최근 고령자가 채용되지 않았거나 채용계획이 없는 직종 등은 제외하고 있다.

고령자 우선고용직종제도는 제외 직종을 두고 있다. 선정기준에 부합한

다 하더라도 고령자 우선고용직종의 실효성과 제도적 취지를 고려하여 다음과 같은 조건의 직종들은 제외하고 있는 것이다(표 4-4 참조).

〈표 4-4〉 고령자 우선고용직종 제외 직종과 예외

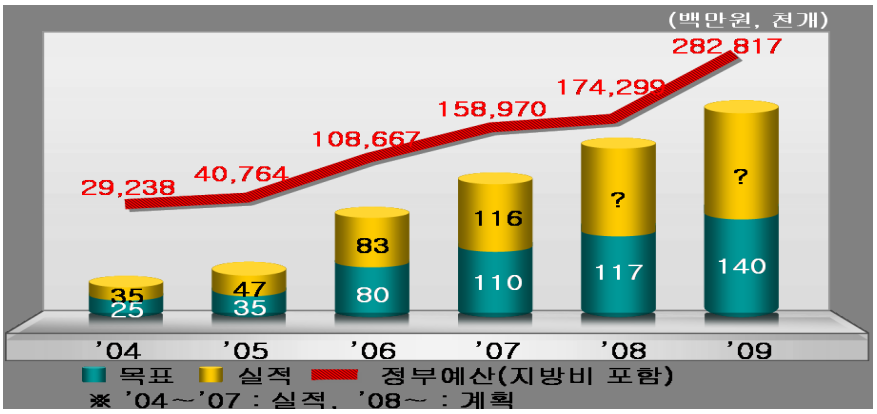
제외 직종	사 유	예외(사유)
① 관리직종	고령자 종사자비율이 매우 높으나, 공석이 발생할 경우 대부분 내부 승진으로 채워져 새로운 일자리 기회가 고령자에게 충분히 제공되지 않음	환경·청소 및 경비 관련 관리자(고령자 구인 많음)
② 사무원 직종	고령자가 경력직으로 충분히 활동가능한 직종이나, 청년층에서 진출이 활발하여 고령자 채용을 권고하여도 기업이 기피하는 직종	사회복지사, 상담전문가 (전문지식과 임상경험 필요)
③ IT분야 직종	준고령자 이상 비율이 0.5%에 불과하고 새로운 기술 변화가 심하여 고령자들이 활동하기에 어렵고 젊은 층에 의해 노동생산성 향상이 이루어지는 분야임	통신공학기술자, IT컨설턴트 (경험과 경력 활용)
④ 문화 및 예술관련 직종	고령자들이 신체적 어려움 없이 활동 가능한 영역이나 창의성과 생산성에 있어서 고령자들에게 많은 일자리를 제공하기 어려운 직종임	사서 및 기록물관리사 (공공부문에 직종이 존재)
⑤ 의사·한의사 등 전문 자격사 관련 직종	정부의 정책적 배려가 없어도 노동시장에서 스스로 활동할 수 있는 직종임	-
⑥ 교수, 교사, 행정 공무원 관련 직종	정년이 보장되어 고령자의 신규취업이 어렵고 고령자 우선고용제도 취지에 부합하지 않음	보건위생 및 환경 검사원 (공공부분 종사자 44.8%)
⑦ 작업환경에 따른 위험 직종	신체적, 정신적 강도가 매우 높거나 위험한 작업장에 근무하는 직종(광원, 채석원 및 석재가공원, 점화·발파 및 화약관리원 등)	금형원, 용접원 (인력 부족 및 고령자 다수 종사)
⑧ 기타	냉장기수리조작원, 수금원, 화물접수원, 버스전용차선단속원, 상표부착원 등 고령자에 대한 인력수요가 없었던 직종	-

제3절 노인일자리사업 전개과정과 성과

1. 노인일자리사업 개요

노인일자리사업 전개과정은 보건복지가족부가 2007년 발간한 '참여정부 백서(노인분야)' 및 한국노인인력개발원의 '제1기(2004~2007) 노인일자리사업 백서'를 중심으로 간략하게 정리하였다(이인재 외, 2008). 노인일자리사업은 참여정부 노인복지 핵심국정과제로 선정되어 2004년부터 시작되었으며 2009년까지 14만개 이상의 일자리 창출을 목표로 사업을 추진하고 있다(그림 4-1 참조).

〔그림 4-1〕 노인일자리사업 연도별 추진실적

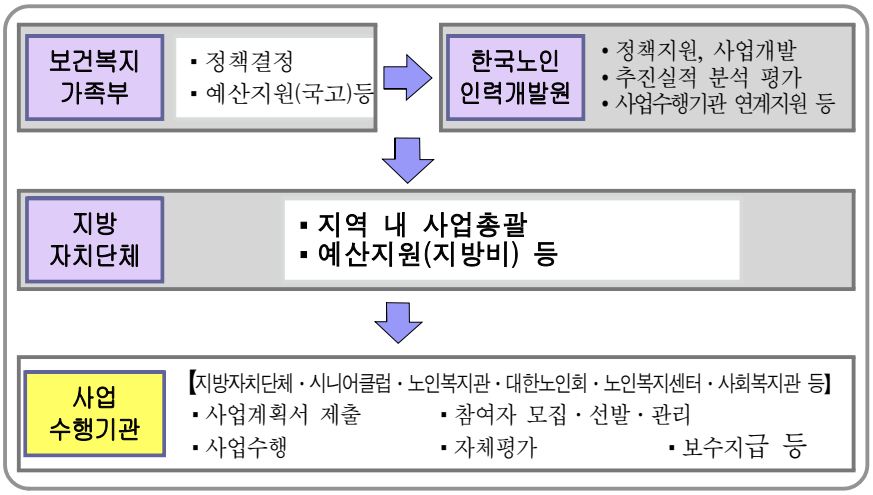


정부지원 일자리는 유형별 차이는 있으나 국가와 지방자치단체가 1일 3~4시간, 1주일 3~4일씩 일정기간(2007년 기준 7개월) 동안 참여한 노인에게 월 약 20만원 정도의 인건비와 연간 10~15만원의 부대경비를 지원하는 일자리를 말한다. 민간분야 일자리는 시니어클럽, 대한노인회 취업지

원센터, 노인일자리 박람회 등에 운영비 및 사업비를 지원하여 일자리를 알선하거나 노인들이 소규모 사업단을 구성하여 운영함으로써 일자리를 창출하는 사업이다.

사업수행체계는 중앙에 보건복지가족부가 정책방향 설정, 법령·제도 개선, 국고지원 업무를 담당하고, 지방자치단체는 지역 내 사업을 총괄하며, 시니어클럽, 노인복지관, 대한노인회, 노인복지센터, 사회복지관, 지방자치단체에서 참여자 모집·관리 등 사업을 직접 수행한다. 한편 노인일자리사업에 관한 정책지원, 일자리 개발·보급, 교육, 홍보, 평가, 조사연구 등 업무를 수행하기 위해 노인일자리사업 전담관리기구를 설립하였다. 2004년 사업시작 당시에는 국민연금관리공단 내에 노인인력운영센터를 두어 업무를 추진하였는데, 좀 더 체계적이고 전문적인 사업추진을 위하여 재단법인 한국노인인력개발원으로 분리(2005.12.27)하여 운영하고 있다.

〔그림 4-2〕 노인일자리사업 추진체계



2. 정부지원 일자리 사업 추진현황

정부지원 일자리 사업은 공익형, 교육형, 복지형, 시장형, 인력파견형 등으로 분류하여 추진하고 있다. 공익형 일자리란 환경, 행정, 복지, 교통 등 지방자치단체의 고유사업 중에서 노인에게 적합한 일자리를 창출·제공함으로서 공공의 이익을 도모하는 일자리로 주로 시·군·구에서 직접 수행하고 있다. 공익형 일자리는 2004년의 경우 전체 노인일자리의 78%를 차지하였으나 기존의 취로 또는 공공사업과 크게 다르지 않다는 비판을 받으며 2005년부터 공익형 일자리의 비율을 낮추기 시작해서 2007년에는 45%까지 축소되었다. 그러나 공익형 사업에는 비교적 근로능력이 약한 저소득 고령층의 참여가 높아 빈곤 사각지대에 놓인 노인에게 소득보전효과를 갖는다는 의미가 있으며, 사업의 내용 또한 해가 거듭됨에 따라 공원묘지 관리 또는 산불감시 등 지역문제 해결에 필요하거나 지역특성에 맞는 사업 아이템을 개발하는 등 일자리 내용을 개선하기 위하여 노력하고 있다.

〈표 4-5〉 사업유형별 정의 및 예시

유형	정 의	일자리 예시
공익형	지자체의 고유사업 영역 중 노인에게 적합한 일자리를 창출·제공하여 공공의 이익을 도모하는 일자리	거리·자연환경지킴이, 교통안전, 방범순찰 등
교육형	특정분야 전문지식·경험 소유자가 복지시설 및 교육기관 등에서 강의하는 일자리	숲생태·문화재해설사, 예절·서예·한자강사 등
복지형	사회활동이 어려운 소외계층의 생활안정과 행복추구를 지원하는 일자리	노(老)-노(老)케어, 노인주거개선, 독거노인보호, 보육도우미 등
시장형	소규모 사업을 공동으로 운영하거나, 기업을 공동으로 창업하여 자체수익이 창출되는 일자리	지하철택배, 세탁방, 밑반찬판매, 재활용품점, 유기농산물판매 등
인 력 파견형	수요처 발굴 및 맞춤형 교육을 실시, 인력풀을 구성·파견하는 일자리로 보수는 수요처에서 지급	주유원, 경비원, 매표원, 주례, 가사도우미, 공원관리원 등

교육형 일자리란 특정분야의 전문지식이나 경험소유자가 교육기관 및 복지시설 등에서 교육 또는 강의하는 일자리로 숲생태 해설사, 문화재 해

설사, 1-3세대를 연계하는 교육강사 프로그램 등이 있다. 이 유형은 과거 교사경력의 고학력자가 다수 참여하고 있어 노인의 경륜과 지식의 활용 정도가 높고 특히 교육강사 프로그램은 세대 간 통합에 크게 기여하는 유의미한 사업으로 평가받고 있다.

2005년 새로이 신설된 유형인 복지형은 사회활동이 어려운 소외계층의 생활안정과 행복추구를 지원하는 일자리로서 수혜대상이 특정되어지는 일자리이다. 특히 2006년에는 노-노 케어, 독거노인안전지킴이, 노인가구주거개선 일자리를 중점 확대함으로써 노인일자리를 노인복지 증진에 활용하고 있는데, 특히 거동불편 노인에게 말벗·빨래·밑반찬 등의 서비스를 제공하는 노-노 케어 사업은 노인복지 증진에 기여한 사례로 사회적으로 긍정적인 평가를 받고 있다.

마지막으로 시장형과 인력파견형 일자리가 있다. 시장형 사업은 노인에게 적합한 업종 중 시장지향형의 소규모 사업단을 공동으로 운영하거나 소규모 업체를 공동으로 창업하여 자체수익이 창출되는 일자리로서, 사업비 또는 참여자 보수를 일부 지원함으로서 사업정착 및 자립형으로 독립 발전할 수 있도록 지원하고 있다. 주로 시니어클럽에서 수행하고 있는데, 영농, 공예, 수의제작, 재활용, 실버카페, 지하철택배, 식품제조사업 등 다양한 사업들이 자립을 목표로 운영되고 있다. 인력파견형은 지역사회 내 공공 및 민간부문에서 수요처를 발굴하여 맞춤형 교육을 실시하고 수요처에 노인을 파견하여 일을 하고 수요처에서 보수를 지급받도록 하는 사업으로, 시험감독관, 주유원, 가사도우미, 경비원, 매표원, 주차 관리원 등으로 파견되고 있다.

특히 노인시험감독관은 2004년 노인일자리 사업 현상 공모전 수상 아이템으로, 시험공화국이라고 할 만큼 우리나라에서 시행되고 있는 시험이 많다는 점에 착안하였다. 이는 노동 강도 또한 노인에 적합하며, 기존의 시험감독관을 대체하는 수준이어서 인원이나 비용적인 면에 있어 매우 효

율적인 사업으로 준비기간을 거쳐 2005년 하반기부터 2006년도 초까지 보건의료인국가시험원에서 시범적으로 실시되었다. 2006년 1,000여명의 노인을 선발, 교육을 실시하여 인력풀을 구성하였고 2007년 전국 22개 수행기관에서 사업 수행 결과, 24개 기관에 3,606명(실인원 1,024명)의 노인이 파견되었다.

노인주유원은 잦은 이직과 근무기피 등으로 인해 인력난을 겪고 있는 주유원 일자리를 정부-기업-민간이 공동으로 노인 적합형 일자리로 개발·보급함으로써 노인일자리를 창출하고 어르신의 사회참여 기회를 제공할 목적으로 시작되었다. 노인주유원 일자리는 2006년 7월 주무부처인 산업자원부의 협조를 받아 4대 정유사 및 한국주유소협회 등 정유 업계와 노인일자리로 개발하기로 합의하고 8월부터 시범사업 참여주유소 및 참여노인을 모집하여 시범사업을 실시하였다. 사업은 2007년부터 대폭 확대되었으며 2007년 12월 현재 총 1,200여 명에게 일자리를 제공하였다.

앞서 살펴본 정부지원 일자리는 지난 4년간 양적으로 크게 확충되어 왔다. 2004년에 140억 원의 정부재정(국고)을 투입하여 35천개의 일자리를 만들어 제공하였으며, 2005년에는 192억 원을 투입하여 47천개의 일자리를 마련하였다. 2006년에는 512억 원을 투입하여 일자리수를 2005년보다 1.3배 늘어난 83천개를 창출하였으며, 2007년에는 752억 원을 투입하여 115천개의 일자리를 창출하였다.

3. 민간분야 일자리 추진현황

민간분야 일자리는 노인일자리 박람회와 대한노인회 취업지원센터, 그리고 시니어클럽 등이 추진하는 사업 일자리를 말한다. 보건복지가족부에서는 2004년부터 지자체에 예산을 일부지원하면서 지자체별로 노인일자리 박람회를 개최하도록 하고 있는데, 박람회 개최를 통해 노인인력 고용계획이 있는 기업체나 공공기관에 노인들을 취업시킴으로써 정부나 지자체

에서 인건비 예산 지원 없이 노인일자리를 창출시킬 수 있는 사업 중 하나이다. 2007년 노인일자리 박람회의 경우 총 15개 시·도에서 31회 개최되었으며 총 20억 원(지방비 포함)의 예산이 투입되어, 총 2,608개 업체가 참여하여 2,463명이 채용되었는데, 수동적 수혜대상으로만 인식되어진 노인의 이미지를 전환시키는 좋은 계기가 되었다는 점에서는 높이 평가받고 있다. 그러나 취업으로 연결된 노인보다 취업 대기자가 월등히 많은 점, 취업자에 대하여도 지속적인 사후관리 시스템이 필요하다는 점, 특히 지방노동사무소, 지방상공회의소 등 일자리관련 유관기관과의 유기적인 협조체제가 구축되어야 한다는 점 등은 개선되어야 할 사항으로 지적되고 있다.

대한노인회 취업지원센터는 그동안 '노인취업알선센터'라는 이름으로 전국 70여 개소에 개소 당 월 50만원 정도를 전액 국고로 지원받아 취업을 희망하는 노인을 대상으로 취업알선 업무를 추진해왔다. 그러나 기존 노인취업알선센터는 지원금의 부족, 전문 인력 미확보 등으로 제대로 역할을 할 수 없었기 때문에 2004년부터 기존의 노인취업알선센터를 '노인취업지원센터'로 명칭을 변경하고, 전국에 248개소(중앙 1, 연합회 16, 지회 231)로 확대 설치하였다. 2006년의 경우, 11월 30일 기준으로 기능직과 수위직, 운전원, 공동작업 등, 3개월 미만의 단기취업 10,635자리, 장기 22,916자리 총 33,551개의 일자리를 창출한 것으로 집계되었다.

마지막으로 시니어클럽은 2001년도 시범사업을 시작으로 2003년까지는 수익형 일자리를 주로 창출하여 지역사회 노인들의 소득창출사업으로 운영되었다. 그러나 2004년부터 정부에서 노인일자리사업이 추진됨에 따라 기존 수익창출형 기존사업과 관할 지자체가 위탁하는 인건비가 지원되는 노인일자리사업 두 가지를 모두 추진하고 있으며 2005년부터는 시니어클럽이 지방이양사업으로 전환됨에 따라 지자체의 자율과 책임을 강조하는 체계로 사업추진방식을 변경하였다. 사업추진실적을 보면 2007년의 경우 총 2,192명의 노인들이 참여하고 있는 것으로 집계되고 있는데, 시니어클

럽 고유사업으로 창출된 일자리의 경우에는 노인일자리 시장형 사업에 비해 비교적 장기적이고 안정적으로 수익이 창출되는 양상을 보이고 있다.

4. 노인일자리사업의 성과

2004년 사업을 시작할 당시, 사회각계에서는 청장년 실업해소가 시급한 상황에서 노인일자리 창출사업이 정책화되는 것에 대한 비난이 적지 않았으며, 유교적인 문화에서 공경해야할 어르신들에게 노인이 되어서까지 일을 시킨다는 자체가 쉽게 용인되지 않은 상황이었다. 또한 월 20만원의 낮은 임금에 일할 수 있는 기간도 7개월 내외라는 점, 그리고 내용적 측면에서는 공공근로의 연장에 지나지 않는다는 비판 또한 제기되어 왔다.

그러나 이와 같은 주변의 비판적 시각에도 불구하고, 노인일자리사업은 나름대로의 당위성을 확보해가며 여러 측면에서 성과를 보여주고 있다. 우선, 노인일자리사업은 청장년층이 고용되는 8시간 풀타임 근로나 난이도가 높은 일자리가 아닌, 노인들의 능력에 맞게 근로강도는 높지 않은 주로 파트타임 형식의 일자리를 창출하기 때문에 청장년일자리와 상충되지 않으며, 노인들의 자발적인 근로의지로 참여하고 있기 때문에 일을 시킨다는 부정적인 인식은 적절치 않고, 오히려 참여자의 만족도는 높은 것으로 나타나고 있다.

2006년 한국노인인력개발원에서 실시한 노인일자리사업 만족도 조사 결과, 만족도는 월 보수, 하는 일, 근무환경, 근무시간, 근무기간, 담당자 운영능력, 총 6개 항목에 대해 5점 만점에 평균 3.5로, 비교적 높은 것으로 조사되었다. 또한 일자리사업 참여를 통한 경제적 도움정도, 육체적 건강증진, 정신적 건강증진, 그리고 가족, 친지, 친구 등과의 사회관계 개선 정도에 대한 인식 등에서는 평균 3.8점에서 4.0점 사이로, 참여자가 체감하는 사업의 효과성은 더욱 높게 나타났다. 한편 노인일자리사업을 통해 제공되는 서비스 이용만족도도 교육형의 수요처 및 복지형 수혜자의 만족도는 평

균 4.3의 높은 점수를 보이는 것으로 나타났다(한국노인인력개발원, 2006).

한편 주관적인 만족도와 별개로 본 사업이 어떠한 사회경제적 효과를 갖는가에 대한 객관적 연구도 긍정적인 결과를 보여주고 있다. 노인일자리사업은 노인의 건강과 사회참여 확대, 보충적 소득지원의 효과를 목적으로 하는 사업으로 이에 대한 평가는 매우 중요할 수 있다. 소득보전을 통한 빈곤율 감소효과(김미곤, 2006, 2007)와 의료비 절감효과(임재영, 2006; 이석원, 2006), 참여자의 심리적 만족도와 사회적 관계에서의 긍정적 효과(한국노인인력개발원, 2006년도 조사) 등은 실증 계량적 결과로 제시되어 중요한 의미를 나타내고 있다. 김미곤의 연구(2006)에서 사업참여자에 대한 소득효과가 분석되었다. 노인일자리사업 참여자 실태조사 결과를 분석한 바에 따르면 노인일자리사업 참여자는 사업 참여 전후에 가구빈곤율은 4.3% 감소한 것으로 나타났다. 또한 같은 연구에서 2003년 국민생활실태조사 자료를 활용하여 시뮬레이션을 실시한 결과에서는 참여전후 빈곤율이 노인가구빈곤율 기준으로 6.5% 감소한 것으로 나타났다. 임재영의 분석(2006)에서는 노인일자리사업 참여자의 평균 참여기간을 적용할 시 2004년 17억원, 2005년 43억원, 2006년 78억원의 의료비절감효과가 있다고 확인되었다. 이석원의 분석(2006)에서는 연차별 분석을 통해 노인일자리사업이 20.1%의 의료비 절감효과가 있으며, 이는 노인일자리사업 전체 비용의 16.2%를 회수한 것과 같다고 분석하고 이는 노인일자리사업이 여성, 상대적으로 건강상태가 좋지 못한 노인에게도 큰 의미가 있음도 주장하고 있다(남기철 외, 2008 재인용).

김미곤(2007)은 기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과 부분을 비교분석하였다. 분석 결과, 2003년 국민생활실태조사 자료를 토대로 simulation을 실행하여 추산한 동 분석에서 기초노령연금의 시행은 노인가구빈곤율(7.2%), 노인인구빈곤율(8.0%), 노인가구 가구원빈곤율(4.5%)을 각기 감소시켰고, 노인일자리사업은 노인가구빈곤율(6.5%), 노인인구빈곤율

(5.8%), 노인가구가구원빈곤율(4.2%) 감소시킨 것으로 나타났다. 여기서 빈곤율 1% 감소를 위한 단위당 비용이 기초연금은 3,362억원, 노인일자리사업은 1,839억원이 소요될 것으로 나타났다(김미곤, 2007). 특히, 기초노령연금 시행 후에도 노인층은 전체적으로 약 20% 가량이 계속 빈곤한 상태에 머무르게 되며, 빈곤노인층의 2/3가 여전히 빈곤한 계층이 된다는 점이 지적되고 있음을 감안할 때, 대상 효율성, 비용효과성이 상대적으로 높은 노인일자리사업의 경제적 효과가 지지될 수 있다는 것이다.

제4절 노인일자리사업 과제와 전망

1. 정책 대상

소득기준과 관련해서 노인일자리사업은 국민생활보장제도에서 보호하는 저소득층을 제외한다는 기준 외에는 명확한 소득자격 요건을 명시하지 않은 대신 지원대상자가 많을 경우 저소득층을 우선적으로 고려한다는 대강의 원칙을 설정해 두고 있다. 노인일자리 사업을 시작한 2004년도 당시에는 저소득층 중에서 더욱 취약할 수 있는 노인들에게 우선적으로 참여의 기회를 제공하고자 하는 기준을 적용하였다. 즉, 여성가장, 모·부자가정, 실직가정, 손자녀동거세대 등 빈곤가구 구성으로 대표되는 저소득 취약계층에 속할 가능성이 높은 노인을 사업에 참여시키려는 정책적 의도를 가지고 있었다(보건복지부, 2004~2007년도 노인일자리사업 종합안내). 정책대상의 범주가 사업수행 기간 동안 변화된 이유는 노인일자리사업은 다양한 소득계층의 사람들이 가지고 있는 다양한 욕구 해결을 겨냥한 여러 종류의 사업내용을 담고 있어 단순히 빈곤층을 위한 사업으로 국한하기 어려웠기 때문이다. 노인일자리 사업은 소득계층별로 이질적 특성을 지닌 노인들에게서 나타나는 소득보충, 여가선용, 건강증진 등 사업유형에 따라

서로 다른 목적이 있기 때문에 경제적으로 취약한 노인만을 대상으로 사업을 수행하는데 한계를 보였기 때문이다.

현재 노인일자리사업은 참여자를 선정하는 기준으로 '만 65세 이상의 신체노동이 가능한 자'를 명시하고 있으며, 사업유형에 따라 만 60세~65세 사이 연령대에 속한 노인의 참여를 제한적으로 허용하고 있다. 참여자 선정과정에서 '건강상태'는 정책의 목표가 일할 수 있는 노인이면 누구에게나 기회를 제공한다는 제도적 취지 때문에 이 조건은 엄격한 기준으로 적용되고 있지 않으며, 다만 일할 수 있는 정도의 건강상태를 가지고 있으면 노인에게 사업 참여가 허용된다. 하지만 이러한 기준에도 불구하고 노인일자리사업은 노인의 경제적 능력향상을 위한 생계유지와 소득창출, 보충적 소득창출, 여가활용과 건강유지 등 다양한 목표를 설정해 두고 있기 때문에 가장 우선적인 사업대상자가 '누구인지' 명확하지 못하다.

노인일자리사업의 정책대상자 선정이 빈곤층에게 급여를 집중시키는 선별주의 원칙보다 다양한 욕구를 가진 소득계층의 사람들을 수급자로 포함시키는 할당원리에 근거해서 이루어지고 있음은 사업유형별로 우선적으로 고려되고 있는 참여자 선정기준에서 잘 드러난다. 2007년 '노인일자리사업 유형별 실태조사'에 따르면, 참여자 선정기준에서 사업유형별로 구분되는 특성이 존재함을 알 수 있다. 공익형의 경우 '경제수준'을 1순위 선정기준으로, '신규참여자'를 2순위 선정기준으로 하고 있다. 이는 공익형 일자리사업에 참여하고자 하는 노인이 학력이 낮은 고연령의 노인들간에 비교적 높은 경쟁률을 보이고 있기 때문인 것으로 보여진다. 교육형의 경우 '자격증 유무'가 1순위로, '기존 참여자 우선'이 2순위로 나타났는데, 이는 교육형 사업은 노인에게 일정한 전문분야의 지식과 교육능력을 요구하고 있음을 말해준다. 복지형은 '자원봉사경력' 가장 높은 순위로, 그 다음 순위로 '활동장소 접근성'이 선정기준이 되고 있으며, 시장형은 '기존 참여자 우선'이 1순위, '경제수준'이 2순위 선정기준을 차지하고 있다. 인

력파견형은 '경제수준', '자격증 유무' 순으로 선정기준의 우선순위가 적용되고 있다. 사업유형별로 나타난 이러한 선정기준의 차이는 사업유형별로 서로 다른 목표설정과 그것에 따른 다양한 참여자의 특성, 참여의 동기가 존재하기 때문에 비롯된 결과로 볼 수 있다(한국노인인력개발원, 2008).

2. 일자리 유형별 참여자 특성 고려

노인일자리사업 유형에 따라 사업 참여자의 인구학적 특성, 소득수준, 가계수지, 참여기간 및 참여 동기, 건강상태, 만족도 등이 상이한 것으로 나타났다. 먼저, 전반적으로 70세 이상 노인의 참여가 증가하는 추세를 보여주고 있고. 80세 이상 고령층의 소득수지적자가 크게 발생하고 있는 것으로 분석되었다. 노인인력개발원 연구를 통해서 확인된 사업 참여 유형에 따른 주요 특성과 이에 따른 쟁점, 그리고 해결과제를 제시해 보면 다음과 같다(한국노인인력개발원, 2008).

가. 공익형 사업

먼저, 공익형은 경제수준이 낮으며, 건강도 좋지 못한 노인들이 경제적 동기에서 사업에 참여하는 경우가 많으며, 수요자에 비해 공급되는 일자리가 적어 기회를 균등하게 배분하기 위해 신규 참여를 선정기준에 포함하고 있다. 노인인력개발원 연구를 통해서 공익형 참여노인들은 일자리사업 참여에 대한 만족도 뿐만 아니라 사업을 통한 경제적 효과에 대해서도 높은 평가를 하고 있는 것으로 확인되었다. 그런데 정부는 재정지출의 한계 때문에 2004년도에 전체 노인일자리사업의 78%를 차지하였던 공익형 일자리사업을 점차 비중을 줄여 2006년 55%, 2007년 45% 수준으로 단계적 축소를 시도해 왔다. 정부는 향후 공익·복지·교육형을 사회공헌형으로 통합 운영하여 지자체가 자체재량으로 유형비율의 탄력성을 조정할 수

있게 함으로써 공익형을 포함한 공공부문 일자리사업은 사업의 질적 제고를 위한 내실화에 중점을 두고, 국가의 예산절감 목적을 이루면서 일반 노동시장에서 노인의 경제활동 참여 기회를 확대하고자 하는 정책적 의도에서 비예산 민간부문 일자리사업 규모를 늘리려는 정책목표를 제시하고 있다. 그러나 문제는 여전히 소득보장을 원하는 취약계층 노인이 많으며, 이들에 대한 노후소득보장정책이 미흡한 현실에서 우리나라 노후소득보장정책이 선진국 수준에 근접할 때까지는 현재수준의 공익형 노인일자리 비율 유지는 불가피할 것으로 보인다. 이러한 선택의 근거는 정부가 재정지출에 의존하는 일자리를 줄이고 대신 민간분야의 비예산 일자리를 늘리려는 정책의 성공가능성을 예측할 수 있는 현재의 시장형과 인력파견형의 성과가 대단히 미흡하다는 사실로부터 확인할 수 있다. 현재로서는 전망이 높지 않은 민간부문 일자리로 노인들을 배치하는 것은 도덕적으로나, 현실적으로 별로 설득력이 없는 정책이라 할 수 있다(이인재 외, 2008).

나. 교육형 사업

교육형의 경우 참여자 선정기준이 공익형과는 달리 자격증 유무, 기존 참여자 우선이며, 참여유형 중 노인들의 소득수준과 건강상태가 가장 양호하다. 참여동기 역시 사회참여와 건강증진에 있어 공익형과는 전혀 다른 속성을 보여주고 있다. 소득수준 역시 참여노인의 평균 월 소득금액이 94만8천원으로, 공익형 21만5천원보다 월등히 높은 것으로 나타났다. 교육형 일자리 참여노인들은 일자리 사업참여에 대한 만족도가 매우 높지만 노동 강도 대비 급여수준에 대한 적절성과 참여소득이 미치는 경제적 효과에 관해서 다소 부정적인 인식을 보였다. 한편, 복지형은 자원봉사경험과 활동장소 접근성 변수를 참여자 선정기준으로 삼고 있으며, 건강상태는 중간정도이며, 생활비 마련 욕구가 높은 것으로 나타났다. 그리고 복지형 참여노인은 일자리사업 참여를 통한 경제적 효과에 대해 긍정적인 평

가를 내리고 있으며, 전반적인 사업참여 만족도도 매우 높다. 하지만 이들은 노동 강도 대비 급여수준의 적절성에 대한 만족도가 매우 낮았다.

교육형과 복지형 일자리사업은 서비스 제공인력의 전문성 제고를 위한 적극적인 지원이 필요하다. 교육강사 사업이 70% 수준을 차지하고 있는 교육형 일자리사업은 지속적인 교육서비스가 제공되고 노인인력의 전문성을 높일 수 있는 교육체계 마련과 지원이 확대되어야 한다. 대부분 '노-노케어사업'에 치중된 복지형도 최근 보육서비스 확충, 노인장기요양보험제도 도입 등 사회서비스 확대를 위한 공공부문의 투자가 확대되고 있는 정책환경 변화에 대응해서 참여 노인인력의 전문성을 높여 수요처의 서비스 욕구에 적절하게 대비할 수 있어야 한다(이인재 외, 2008).

다. 시장형 사업과 인력파견형 사업

시장형은 '기존 참여자'와 '경제수준'이 참여자 선정기준이 되며, 사업의 성과가 높지 않은 것으로 나타났다. 시장형 참여노인들은 일자리 참여를 통한 경제적 효과에 대해서 긍정적인 평가를 하고 있고 사업 전반에 관한 만족도도 높은 반면에 노동강도 대비 급여의 적절성에 관해서는 부정적인 평가를 하였다. 조사결과 시장형 사업은 다른 사업유형에 비해 상대적으로 높은 노동강도를 요구하지만 참여 노인들의 건강상태는 다른 사업유형 참여자들 보다 더 유리한 것은 아니었다. 즉, 건강상태가 그다지 좋지 않은 시장형 참여노인은 강도 높은 노동력 제공에도 불구하고 상대적으로 보수 만족도와 급여수준이 낮고, 추가적인 노동력 제공에도 부정적인 입장을 보였다(한국노인인력개발원, 2008). 시장형 일자리사업은 '일정기간 지원 후에는 매출규모에 따라 독립 운영될 수 있도록 함으로써 예산절감을 포함한 국가적 비용을 절감하자'는 표명된 목적(2007년 노인일자리사업 종합안내)을 이루기에 현재 시장형사업의 실제내용이 얼마나 실효성이 있을지 전면적인 재검토와 더불어 개선의 노력이 필요한 시점으로 이해된다.

인력파견형 참여노인들은 '경제적 수준'과 '자격증 유무'가 우선적인 선정기준으로 되고 있다. 이러한 선정기준은 생계유지와 같은 경제적 욕구가 높으면서 일반노동시장 진입에 유리한 인적자본을 보유한 노인이 주된 정책대상임을 의미한다. 인력파견형 일자리사업은 제약된 정부재정 상황에서 비롯된 민간분야에서의 노인전략직종 개발이라는 정책적 요구와 참여노인 상당수가 생활비 수준의 소득확보가 가능한 "종일제 근로"를 원하고 있는 점을 고려할 때, 이에 대한 적절한 정책대안이 필요하다.

변재관(2007)은 노인일자리사업 전망과 관련하여 민간일자리 부문의 확대와 인적 자원 개발을 강조하였다. 여기서는 현재 정부예산일자리사업에 비해 민간일자리사업과 교육 부분을 확대(참여형:시장형:교육부문의 사업비중을 기존의 7:1.5:1.5에서 4:3:3으로 조절)해야 한다고 본 것이다. 이에 따라 일자리 창출과 연계된 전문교육의 강화, 민간분야 일자리 활성화(기업접촉 강화, work sharing, 인력파견형과 자립사업단형 구분), 인프라에 대한 지원 수준 조정 및 법 제도 정비를 강조하였다. 동시에 정부지원 일자리의 안정화(사회공헌형과 자립형 전환 가능한 인큐베이팅형)를 주장하고 있으나, 정책목표를 '사회참여' 강조에서 '소득보장' 강조로 수정해야 할 필요를 나타내는 등 전반적으로 노인일자리사업의 '시장성'을 강조하고 있다.

시장형 및 인력파견형 일자리는 경쟁을 통한 소득확보가 가능하다는 점에서 타 유형 사업 참여자들 보다 더 높은 소득창출이 가능한 일자리이다. 이 사업에 참여한 노인들은 사업비나 인건비로 지원 받는 급여액 이외에도 사업수익을 추가적으로 보장 받을 수 있거나 민간부문의 수요처와 연결되어 기업체로부터 급여를 받기 때문에 노동시장에서 직접적인 수익창출을 할 수 있다. 하지만 실제 시장형과 인력파견형 일자리 참여자들의 급여수준을 보면 사업의 의도와 부합하지 못하고 있는 실정이다. 시장형 사업 참여자가 인건비로 받는 급여액은 월평균 17만원 정도이고, 단독특수직 인력파견형 참여자의 경우 경비원과 주유원이 80만원 수준에서 비슷

한 급여를 받고 있고, 1회성의 파견업무를 수행하는 시험감독관이나 주례사의 경우 환산된 월평균 급여는 7~10만원 정도 수준에 불과하다. 전반적으로 시장형 및 인력파견형 사업 참여자들은 안정된 수익확보가 미흡한 상황에서 7개월간 20만원의 급여를 고정적으로 받는 타 유형 참여자에 비해 급여에 대한 불만족 정도가 더 높을 것으로 예상된다. 시장형 및 인력파견형 사업의 실제적인 성과를 이루기 위해서는 정부차원에서 시도하고 있는 민간부문의 수요처를 확보하려는 노력과 사업품목 선정단계에서부터 창업 융자금 마련, 사후관리 등에 이르기까지 인력파견형과 시장형 사업의 제반 과정에 관한 전반적인 검토와 개선이 필요하다(이인재 외, 2008).

4. 노인일자리사업 발전전략

가. 노인일자리사업 업그레이드 전략

각 사업유형에 따른 노인일자리사업 개선노력과 더불어 일자리 사업의 파급력을 높일 수 있는 사업체계와 전략이 요구된다. 노인일자리사업은 시행 초기부터 8대 전략사업을 선정해 두고 있다. 이를 중심으로 노인일자리사업 업그레이드 전략이 필요하다. 어르신 거리환경 개선사업, 숲 생태 해설가 사업, 시니어 문화유산 해설사업, 1-3세대 통합 프로그램, 급식지도원, 어린이집 보조교사, 가사 도우미, 지역 지킴이 등 현재 개발된 노인 일자리에 대한 지역 현장에서의 검증, 파급효과 및 관련기관과의 연계·협조 가능성 등 업그레이드 전략을 고려해야 한다.

또 하나 중요한 과제는 주유원, 시험감독관 등 기 개발된 비예산사업 일자리에 대해서는 전국적 확대방안과 동시에 효율적 관리방안을 고민해야 하며, 동시에 노인검침원, 주차관리요원 등 신규 일자리 창출에도 노력해야 한다. 그리고 서울 일부 지역에서 효과가 검증된 지하철택배사업 등을 대상으로 사회적 기업으로의 발전 전망도 적극적으로 고려해야 한다.

또한 시니어클럽, 노인복지회관 등 일선수행기관의 확대와 더불어 노인일자리 사업 지원체계를 개선하는 노력도 정부에게 주어진 중요한 해결과제이다.

나. 노인일자리사업 사업수행체계 보강

노인일자리사업 전달체계 개선과제는 노인일자리 지원체계를 개선하는 것이다. 시니어클럽, 노인복지회관 등 노인일자리사업 일선수행기관의 확대는 물론이고 정부의 지원체계를 강화하는 것이다(이인재 외, 2004).

첫째, 중앙정부의 정책적 의지가 보다 강화되어야 한다. 정부부처의 정책일관성과 부처간의 협력관계의 강화가 무엇보다도 시급하다. 즉, 현재의 보건복지가족부, 노동부, 교육과학기술부, 문화체육관광부, 국토해양부, 농림수산식품부 등이 하고 있는 각종 지역사업과 관련하여 행정안전부 및 지방자치단체-특히 기초단체-와의 연계 속에서 다양한 공적분야 일자리를 확보·개발하여 노년층에게 적합한 부문을 직접 혹은 노인일자리 관련 단체와 협의하여 시행해야 할 것이다.

둘째, 지방정부의 보다 적극적 역할이 필요하다. 노인 일자리 사업과 관련해서 지방정부는 노인일자리의 창출, 정책의 집행 그리고 민간 사업수행기관에 대한 지원 등의 역할을 수행해야 하는데, 노인 일자리 제공을 위해서는 지방정부를 비롯하여 전 지역사회가 일자리 마련을 위해 지속적 노력을 경주해야 한다. 여기에는 일자리는 물론이고 일을 할 수 있는 여건도 동시에 마련되어야 한다.

셋째, 노인 일자리 지원사업의 핵심 기관은 민간 서비스 수행기관이다. 지역특성 및 노인의 능력, 경험에 맞는 일자리를 발굴하며, 대상자 모집, 등록, 상담, 선발, 교육, 현장투입 등 제반 일자리 사업 일반을 민간 일선기관들이 수행하고 있다. 나아가 이들 기관은 일자리 사업에 참여하는 노인들을 지속적으로 관리하는 역할을 담당하고 있다. 일자리 창출과 제공을 위해서는 고령인적자원개발이라는 관점에서 초기상담부터 직업훈련,

취업알선, 직종 개발, 경제공동체 지원 등 다양한 역할들이 고려되어야 한다. 사례관리 기능과 별도로 민간기관의 중요한 역할 중의 하나로 고려되어야 할 사항은 이미 검증된 사업을 시행하는 것은 물론이고 지역사회에서 다양한 일자리 사업을 우선적으로 실시하여 모범 사례를 발굴하는 역할을 담당해야 한다. 또한 서비스 수행기관은 지역사회 자원 동원, 사회적 일자리 연합체 형성 등 지역사회중심으로 사업을 진행해야 하며, 일본의 고령자협동조합과 실버인재센터 사례에서처럼 고령자 주체로 사업을 수행하면서 고령친화산업정책과 연관을 가질 수 있도록 해야 한다.

사업수행체계의 보강을 위해 생계형 사업 전담기관으로 시니어클럽을 연차적으로 보강해가며 2017년까지는 262개소로의 확충을 제안하고 있다(남기철 외, 2008). 중장기적으로 노인일자리사업 수행체계가 사업 전담기관으로 편제되는 것이 중요하다. 이는 시니어클럽 등 전담기관의 확충과 아울러 기존 수행체계 중 별도의 고유사업을 가지고 있는 조직의 산하에 편제되어 있는 체계들을 노인일자리사업 전담조직체로 변화시키는 방안이 필요한 것이다. 이러한 과정을 지원하기 위해서 별도의 노인일자리사업 독립법 입법, 중앙과 지방의 노인일자리사업 추진위원회 구성 등 단기적인 과제 해결이 필요하다. 동시에 기존의 사회적 일자리사업, 사회서비스사업, 고령자고용촉진사업 등과의 연계를 고도화하며 관련 사업에서 활용되고 있는 고용업체에 대한 보조금 지급과 이를 위한 고용안정기금 활용 혹은 별도의 재단 구성도 고려될 수 있다.

다. 노인적합형 일자리 개발

노인적합형 일자리 개발은 노동부 지정 고령자우선직종과 밀접한 연관이 있는 과제이다. 고령자 우선직종 선정과의 차이는 노인적합형 일자리의 개발과정에서 실천현장에서의 적용가능성을 보다 강조하고 있는 점이다. 공공부문 노인적합형 일자리 개발 연구에서 공공부문 노인적합형 일

자리 전략 직종 군으로 청사 및 공공건물 관리, 청사 안내수위, 복지시설 지킴이, 공원관리, 주정차 단속원, 학교폭력지킴이, 산림보호감시원, 식물 재배원, 고향지킴이, 노인체험관 운영, 물품분류원 등 11개 직종 군을 제안하고 있다(이인재 외, 2005). 또한 이 직종 군들은 현재 상황을 토대로 볼 때, 법제도의 개선 등을 통해 현재의 업종에서 노인의 참여를 활성화하는 전략이 필요한 경우(직종유형 1)와 아직 우리나라에서 직업군으로 활성화되지 않은 직종군(직종유형 2)으로 구분하였다. 첫 번째의 경우인 현재의 직종군은 다시 공공기관에서 민간위탁이 일반화되어 있어 이 시장 상황에 노인의 참여를 확대해야 할 직종군(직종유형 1-1)과 아직 민간위탁 등에서 시장 등 참여의 채널이 형성되지 않아 이를 창출해가야 할 직종군(직종유형 1-2)으로 구별한 것이다. 그 결과 청사 및 공공건물관리와 청사 안내 수위 등은 직종군 1-1에 해당하고 복지시설지킴이, 공원관리, 주정차 단속원, 물품분류원은 직종군 1-2로, 그리고 학교폭력지킴이, 산림보호감시원, 식물재배원, 교향지킴이, 노인체험관 등은 직종군 2로 구분된다.

〈표 4-6〉 공공부문 노인적합형 일자리 직종

직종군	유형구분	관련유사직종
청사 및 공공건물 관리	1-1	실내환경미화
청사 안내 수위	1-1	-
복지시설지킴이	1-2	노인무료급식, 도시락배달, 복지공공위탁기관 업무지원
공원관리	1-2	-
주정차 단속원	1-2	-
학교폭력지킴이	2	-
산림보호감시원	2	환경감시
식물재배원	2	조경
고향지킴이	2	지역문화재 교육 및 보급
노인체험관	2	-
물품분류원	1-2	문서수발분류

자료: 이인재 외, 2005

공공부문 노인적합형으로 제시된 노인일자리가 지역사회에서 확보되기 위해서는 노인일자리 관련법의 개정 혹은 관련 조례의 제정이 필요하다. 민간위탁이 일반화된 직종과 아직 시장이 형성되지 않았지만 노인의 참여가 가능한 직종의 경우는 관련 법 혹은 조례의 제정을 통해 노인일자리를 확보할 수 있을 것이다. 전자의 경우는 민간위탁을 할 경우 위탁공모업체에 대해 노인 최소고용기준(전체 고용인원의 30% 노인일자리)을 준수한 업체를 우선 계약업체로 선정하도록 하며, 후자의 경우는 시니어클럽 등 노인일자리 수행기관을 우선 계약업체로 선정하면 된다.

업종 개발과 관련해서 우선적으로 촌락지역의 생계형 사업 업종과 관련된 사항을 고려하였다. 생계형 사업에 해당하는 현재 시장형 사업에 대한 조사결과에서 업종별 1인당 월평균 수익금 분석결과, 시니어클럽에서 주로 운영하는 식품가공 및 외식업이 각각 약 158,000원, 260,000원으로 가장 높은 수익을 보이고 있고, 이외 업종은 대체적으로 낮게 나타나고 있다. 이는 생계형 사업이 생계비 욕구에 대응하지 못하는 가장 기본적인 문제양상을 나타내는 것이다.

특히 촌락지역에서 영농사업의 경우, '05년도 영농사업의 1인당 월평균 수익을 분석한 결과, 36,000원으로 매우 낮은 것으로 나타났다. 또한 가장 낮은 매출 수준을 보이고 있는 생활용품 및 소품의 경우도 농어촌 지역에서는 진입할 시장자체가 거의 존재하지 않거나 매우 미약하여 업종 선정이나 사업운영에 있어 도시보다 더 많은 어려움을 가지고 있으나, 사업유형별 비율의 일괄 적용으로 인해, 시장 상황에서 성공할 수 없는 업종이 다수 운영되고 있다. 영농사업의 경우, 농산물 시장개방으로 이미 사양사업으로 접어든 상황에서, 농촌살리기 차원이라는 지역복지적 측면이 아닌 수익창출을 목적으로 영농사업을 운영하는 것은 출발단계에서부터 많은 한계를 가진다. 공예 역시 판로가 이미 확보된 경우가 아니라면 소일거리 수준으로 운영될 가능성이 매우 높은 사업이다.

일자리 창출과 관련하여 전략적으로 주로 틈새시장의 개발을 내세우고 있으나 사실상 기존 저소득층 공략시장과 상충하는 사례가 빈번하다. 현재 노인일자리 사업으로 수행되고 있는 업종 또한 이미 포화상태에 있는 음식업이거나 다른 취약계층의 영역인 세탁, 세차, 재활용 등이 많은 형편이다.

라. 노인일자리사업의 지방화전략

노인일자리사업의 활성화를 위한 또 하나의 전략은 지방자치단체와 민간의 적극적 참여기제를 마련하는 것이다. 첫째, 공공부문 노인적합 직종 11대 전략직종이 어르신들에게 제공되기 위해서는 민간보다는 지방자치단체를 우선적으로 동원해야 한다. 예를 들면 지방자치단체의 예산으로 진행되는 사업 중 노인적합직종 사업에 대해서는 노인일자리 제공을 우선적으로 시행하는 지방자치단체에 대해서는 '노인고용 선도 지방자치단체'로 명명하여 국가가 표창하고 전국적으로 홍보하는 것은 물론이고 특별 포상금 지원 등 실질적인 혜택이 돌아가게 하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 노인고용에 적극적인 민간기관에 대해서도 동일한 방식의 지원이 가능할 것이다.

둘째, 지자체 수준의 노인일자리 개발 계획을 독자적으로 마련하도록 한다. 현재의 노인일자리사업은 중앙정부 주도의 계획에 따라 지방정부는 지역의 민간사업수행기관과 함께 단순 집행 기능에 머무르고 있다. 공공부문 노인적합형 일자리 등이 지역사회에서 제대로 작동하기 위해서는 지역차원의 노인 일자리 현황, 민간 노인일자리사업 수행기관 현황 등 현재의 수준과 앞으로 예상되는 노인들의 일자리 욕구, 민간 수행기관 확대방안 등이 정밀하게 기획되어야 하며, 이것이 바로 지역차원의 노인일자리사업 수행계획이 된다. 아직 사업의 초창기이기 때문에 중앙정부로부터 지방정부에 사업의 할당이 이루어지지만, 궁극적으로는 아래로부터 즉 지방정부로 일자리에 대한 욕구가 기획되고, 이것이 모여서 중앙정부의 일자리

사업이 총괄적으로 만들어져야 할 것이다. 지방정부의 노인일자리사업의 계획이 우수한 경우는 역시 중앙정부의 인센티브가 주어져야 할 것이다.

마. 노인 인적자원강화와 생애경력개발 추진체계 보강

노인일자리사업은 일자리 중개관리 중심이 아니라 은퇴 전의 풍부한 경험을 활용해 제2의 노년기 인생 생애설계 및 경력개발을 위한 교육훈련 및 이력과 사후관리를 포함한 사례관리가 연계되는 맞춤형 일자리로 개발되어야 한다. 여기에서는 일을 하는 노인의 인적 자원 개발과 교육훈련의 체계화 등 '노동력 공급'의 측면에 대한 지원이 중요하게 부각된다(남기철 외, 2008).

이는 새로운 지향은 아니다. 2007년 한국노인인력개발원의 7대 추진전략에서도 수요자 역량강화를 위한 맞춤형 교육 실시를 제기하고 있다(한국노인인력개발원, 2008). 그리고 노후설계 및 지원인력 양성, 노인사회참여 확대, 수행기관 서비스 역량강화, 노인일자리교육센터 지원 등의 세부전략이 제시되기도 하였다.

현재 관련되는 사업으로 50세 이상 고령근로자와 퇴직을 앞두고 있는 예비 노인층을 대상으로 하여 은퇴 후 삶의 균형 유지 및 건설적 재설계를 통해 자립적이고 주도적인 삶을 영위할 수 있도록 지원하는 은퇴 전 준비교육(PBL)이 운영되고 있다. 또한 노인생애경력조언자 양성교육(SLCA) 사업이 바우처(voucher)를 활용한 사회서비스사업의 일환으로 지역사회서비스혁신사업(CSI)으로 연계되어 운영된 바 있다. NIE 지도자 양성, 조직관리전문가 양성교육(OME) 등 노인일자리사업 주체와 무관하게 이루어지고 있는 고령자에 대한 각종 교육프로그램도 운영되어 왔다. 이와 관련하여 노인일자리교육센터가 2007년 부산과 광주에 설치된 것을 시작으로 2007년부터 현재까지 총 6개 노인일자리교육센터가 운영되어 2008년 5월 말까지 총 11,454명에 대한 교육지원사업을 실행하였다. 하지만 아직 이러한

고령자에 대한 인적자원 개발 및 교육과정은 그 규모가 취약하거나 혹은 일회성으로 그치고 마는 경우가 많아 노인일자리사업과 유기적인 결합도가 떨어지는 점이 있다.

노인일자리사업에서 강조되는 교육과 인적자원개발은 생애경력개발이라는 관점과 관련되어 있다. 여기서 생애경력개발(LCD)은 경력개발(CD)과는 다른 의미를 가지고 있다. 경력개발은 주로 노동시작 안에 있는 조직이 그 구성원 개개인의 경력을 조직 내에서 개발하도록 하여 조직의 목표를 달성하도록 하는 것이다. 즉, 노인인력의 수요자 측면에 대한 고려가 핵심이다. 반면, 생애경력개발은 노인층을 대상으로 현재까지의 인생과 직업, 사회활동의 경험을 토대로 노년기 목표와 경로를 설계하여 이를 일자리사업과 연계하여 일자리를 통해 이를 달성하도록 지원관리 하고자 하는 것이다.

현재까지의 노인일자리사업 진행과정에 비추어 노인 인력개발사업의 비중은 점차적으로 강화되어야 한다. 그리고 이는 중장기적으로 특히 생계형 사업 관련 인적자원에 대한 교육과 사례관리 활동이 생계형 욕구와 결합되는 것과 궤를 같이 해야 할 것이다.(남기철 외, 2008)

우선, 노인일자리사업에서의 수요와 관련하여 노인들의 취업 및 적응을 높이기 위한 전문직무교육 강화되어야 한다. 신규로 창출되는 주유원, 경비원, Worksharing 등 일자리에 대해 체계적인 직무교육 실시하고 이 교육 이수자를 중심으로 직종별 인력풀을 구성하여 시장의 수요와 연계하는 과정이 체계적으로 완비되도록 해야 한다. 또한 시장에서 필요로 하는 직업교육 프로그램 및 교재 개발·보급이 이루어져야 하며, 이는 정보화 네트워크를 통해서도 연계될 수 있도록 접근성이 확보되어야 한다. 이 개발과 교육은 한국노인인력개발원과 광역지부, 사업 수행기관 등이 내용에 따라 분담하되 기본적으로 노인일자리교육센터의 역할이 강화될 필요가 있다. 그리고 세부적인 내용의 측면에서 경영기술지원단 등 교육내용별 지원체계가 확대되어야 한다.

다른 한편으로는 잦은 이직과 인프라별 격차 극복을 위해 사업시행주체인 실무자 교육 체계 역시 감안될 필요가 있다. 노인 인적자원과 생애경력개발과 관련하여 우선적으로 노인일자리사업 교육지원센터를 중기 이내에 각 시·도 단위로 모두 편제를 마치고 각 지역 노인일자리사업추진위원회와의 연계 속에서 교육훈련과 인적자원 개발, 그리고 사례관리 업무와의 연계성을 확보하여야 할 것이다.

바. 노인일자리 박람회

노인일자리사업의 경우 직접 운영사업 형태는 아니더라도 기존의 노동시장을 최대한 활용하고 연계하는 것은 생계형 사업의 운영과 관련하여 중요한 의미를 가진다. 이와 관련하여 몇 가지 추가적으로 정비해야 할 내용이 있다. 그 중 대표적인 것이 노인일자리 박람회와 관련된 사항이다.

노인일자리 박람회는 기업과 노인간 구직·구인의 연결의 장을 마련하고자 시·도 혹은 시·군·구가 주관하여 개최하고 있는 사업이다. 2004년 총 8회 개최 이후 2007년까지 97회가 개최되었다. 그러나 이 사업은 노인인력 활용에 대한 긍정적 사회분위기 확산과 홍보효과는 가져왔지만, 참여업체의 발굴 취약성, 발굴된 업체와 구직 노인에 대한 지속적 관리부재의 문제를 노출하였다. 이에 대해 홈페이지 개편과 행정적 개선책 등을 강구하고 있으나 아직까지는 '이벤트'로서의 속성에 비해 시장에서의 노인일자리 확산이라는 내실을 가져오지 못하고 있다. 특히 노인일자리사업과의 내용적 연계도 취약하여 별도의 사업으로 여겨지기도 하였다. 노인일자리 박람회에 대해 시·도 혹은 시·군·구의 전시성 사업으로 전락하지 않도록 이 개최 자체가 실적이나 예산 등 지원의 근거가 되지 않도록 해야 한다. 박람회 개최의 내용에 대한 사전 심사제도의 도입, 지역별 노인일자리사업 내용과의 연계, 한국노인인력개발원 광역지부 및 지역 노인일자리사업추진위원회·노인일자리사업 수행기관의 참여방식 고도화, 후속관리체계의

구축 등이 필요하며, 이는 단기적인 정책조정으로 어느 정도 가능한 개선이므로 조속히 실행되어야 할 것이다(남기철 외, 2008).

제5절 결론

고령시대를 맞이하여 노인인력 활용은 중요한 과제가 되고 있다. 우리나라의 노인인력활용정책으로 노동부의 고령자고용정책과 보건복지가족부의 노인일자리사업의 현황과 과제를 살펴보았다. 고령자고용 정책은 2008년 고령자고용촉진법의 대폭 개정으로 고령자 고용의 새로운 전기를 마련하였다. 노동부의 고령자 고용정책은 2008년 3월 「고령자고용촉진법」이 대폭 개정되어「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법」으로 바뀌었다. 신법에서는 고용촉진정책의 범위 확대 외에 고령자고용 관련 각종 차별을 금지하는 내용을 신설하는 등 다양한 정책을 포함하고 있다. 고령자 고용정책은 고용상 연령차별금지, 정부의 고령자 취업지원, 고령자의 고용촉진 및 고용안정 및 정년 등 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 모집·채용 등에서의 연령차별 금지를 주 내용으로 하는 고용상 연령차별금지정책은 2008년 법 개정으로 신설된 내용이다. 둘째, 고령자 취업지원을 위해서는 고령자를 대상으로 직업능력 개발훈련을 실시하며, 직업상담, 직업적성검사 등 적절한 직업지도와 취업알선 등을 실시해야 한다. 그리고 고령자의 직업지도와 취업알선 등에 필요한 전문 인력과 시설을 갖춘 단체를 고령자인재은행으로 지정할 수 있으며, 중견전문인력의 직업지도와 취업알선 등을 전문적으로 지원하는 중견전문인력 고용지원센터도 지정할 수 있게 하였다. 셋째, 고령자 고용촉진지원제도로는 고령자 고용촉진장려금, 고령자 신규고용촉진장려금, 임금 피크제 보전수당, 고령자 고용안정컨설팅 비용지원, 고령자 고용환경개선자금융자제도 등이 시행되고 있다. 그 외 노동부는 고령자 우선고용직종은 2007년 한국고용직업분

류 기준으로 공공부문 47개 직종, 민간부문 83개 직종을 최종 선정하였다.

보건복지가족부의 노인일자리사업은 2004년부터 시작되어 지속적으로 확대되고 있다. 취약한 사회적 여건 속에서도 지난 수 년 간 노인일자리사업은 정책적으로 선언된 노인일자리의 양적 창출 목표치를 달성해가며 노인일자리사업을 우리사회에 정착시키고 확산해왔다. 2008년 현재 13만이 넘는 노인일자리를 만들어가고 있으며 1,000개가 넘는 수행기관들이 사업에 참여하고 있다. 본문에서는 노인일자리사업 개요와 정부지원 일자리사업과 민간분야 일자리사업 현황을 나누어 살펴보았다. 노인일자리사업 성과로 참여노인들에게서는 빈곤감소와 건강 증진, 사회적 관계에서의 개선 등의 성과를 확인하였다. 노인일자리사업 과제와 전망에서는 먼저, 정책대상에 따른 참여자선정기준의 차이를 인식해야 함을 지적하였다. 동시에 일자리 유형별 참여자 특성을 고려하여 유형별 사업의 전망을 해 보았다. 마지막으로 노인일자리사업 발전전략으로 노인일자리사업 업그레이드 전략, 사업수행체계 보강, 노인적합형 일자리 개발, 노인일자리사업 지방화전략, 노인 인적자원강화와 생애경력개발 추진체계 보강, 노인일자리 박람회 과제를 제시하였다.

제5장 고령화와 고령친화산업

이견직[38)]

제1절 서론

고령(화) 사회를 언급할 때 짚어야 할 핵심은 크게 고령(화) 사회의 도래에 따른 제반 양식과 형태의 변화와 함께 도래과정에서 발생하는 여러 진통의 사회적 흡수와 관련된 점이라 생각된다. 특히 두 번째 사안은 인구구조 변화에 따른 사회적 균형의 변화라고 말할 수 있는데, 이는 다산다사(多産多死)의 사회가 다산소사(多産小死)를 거쳐 소산소사(小産小死)의 사회로 진입하려고하는 불균형점의 형성을 말한다. 이는 베이비부머와 밀접한 관련이 있는데 산업사회의 연장선상에서 한꺼번에 많은 수의 동일 연령대가 은퇴 또는 고령화로 인해 사회 전반의 비용부담을 증폭함에 따른 제반 문제를 언급한다. 따라서 이러한 측면에서 우리 사회가 본받을 만한 선진 사회의 사례는 아직은 불충분하다 하겠다. 미국과 유럽을 중심으로 한 베이비붐 세대의 은퇴는 2006년을 기점으로 시작되고 있으며 일본의 다카이세대의 경우도 2007년을 시작으로 은퇴되고 있기 때문이다. 이들 선진국가에 비해 10년 정도 늦게 형성된 우리나라 베이비붐 세대의 은퇴는 상대적으로 이른 은퇴시기로 인해 2008년부터 발생되고 있는 등 전 세계가 거의 동일 시점에서 진행되고 있다 하겠다.

이상의 내용과 함께 우리나라 고령화가 갖고 있는 독특한 특징이 몇 가

---

38) 한림대학교 경영학부 교수

지 더 있다 하겠다. 그 첫 번째가 주지하고 있는 고령화의 속도가 너무 빠르다는 점이다. 특단의 조치가 없는 한 한국의 고령화는 10년에 5세씩 늙어가고 있다는 점으로 2000년 현재 31세의 평균 연령이 오는 2040년이 되면 53세가 된다는 점이다. 이는 고령화의 현상이 그 사회속에 살고 있는 우리들의 인식을 앞서 전개될 가능성이 높음을 의미한다. 다시 말해, 적절하게 대처하기에 보다 앞선 통찰력과 강력한 추진력이 필요함을 의미한다 하겠다. 우리 사회의 행정력이 과연 이를 수행할 만큼 혜안과 국민으로부터 신뢰를 얻고 있는지가 중요한 대목이 될 수 있다.

둘째로는 우리나라는 중진국의 수준에서 고령화 사회에 진입한 드문 경우에 해당하는 국가라는 점이다. 이는 이제 세계적 경제 전쟁에 막 뛰어들려는 시점에서 여타 나라에 비해 활용할 자원이 충분하지 않을 수 있음을 의미하기도 한다. 예를 들어, 연금, 조기퇴직, 의료비 등 고령화와 관련된 정부 재정지출 비중이 2000년 현재 GDP의 3.1% 수준에서 오는 2018년경에는 13.4% 수준으로 확대될 것이라는 점이다. 그 절대적인 수준은 2000년 현재 OECD 국가의 평균 수준인 21.2%에도 크게 못미치는 수준이지만 문제는 그 증가폭은 OECD 최고 수준이라는 점이다. 즉, 고령화 사회 진입에 따른 정부의 역할정도는 대단히 미흡한 수준에 머물고 있다는 점과 함께 이에 대한 대응책 마련을 위해 상당한 부담을 져야 한다는 고충이 뒤 따른다는 점이 될 것이다. 따라서 이에 대한 정부의 대응책은 상당한 재원마련을 위한 증세 방안 마련 아니면 다른 선진국에 비해 최소수준(즉 지원이 필요한 최소한의 계층만을 포함하거나 각종 사회보장제도의 최소한의 지원)에 마무할 가능성이 높다 하겠다.

이와 함께 한국의 고령화를 짊어지고 나가야 할 첫 세대가 될 현재의 20대와 30대 초반의 젊은이들이 사회적으로 안정적인 고용을 향유하지 못하고 있다는 점도 고령화 사회의 대비책측면에서 큰 문제로 대두될 가능성이 높다 하겠다. 2006년 현재 전체 실업률에 두 배에 이르는 7.2%의 청

년 실업은 이십대 태반이 백수라고 하는 '이태백'이라는 신조어를 낳았다. 이로써 대변되는 '고용없는 성장' 중심의 경제 정책은 1990년대 후반 IMF 이후 경제의 질적 성장의 제고 측면에서 추진되어 왔으나 고령화의 진전 측면에서는 바람직하지 않은 결과를 양산할 잠재성이 대단히 높아 안정적인 고령사회 도래를 위해서라도 청년 실업률의 감소를 위한 방안 마련이 시급하다 하겠다.

고령사회 진전에 따른 이상의 어려움을 해결하기 위한 생산적인 정책 마련은 쉬워 보이지 않는다. 미국의 한 자료에 따르면 미국의 고령화 진전에 따른 세대간의 세수 균형을 위해 현 중장년층이 소득세를 69%나 더 내어야 한다고 보고되기도 한다.[39] 이를 시행하지 않을 경우 향후 세대에 대한 세금부담은 재정적 아동학대에 해당할 것으로 평가하고 있다.

증세를 제외하고 고령화의 제반 문제를 해결하기 위한 생산적 방안의 하나로 거론되는 대안이 노인 일자리 마련 정책이다. 현재는 주로 정부 예산지원 중심의 사회적인 일자리를 제공하는 중심으로 전개되고 있으나 임금 피크제 등 다양한 제도적 지원을 갖출 경우 경제적 문제를 해결할 수준까지의 시장형 일자리를 마련하는 것으로 질적 변화를 도모할 수 있을 것이고 도모해야 할 것으로 평가된다. 일본은 이미 2008년을 '전원 참가형 사회'로 천명하고 노인 일자리 마련을 위한 정부의 대대적 정책을 추진하고 있다.

이상의 내용을 제외하고 고령화 사회의 능동적이고 생산적인 정책이라 평가할 수 있는 몇 안 되는 대안이 바로 고령친화산업이다. 이에 정부는 2005년 1월 고령친화산업의 중요성을 인식하고 고령친화산업을 활성화할 의지를 천명하였다.

대통령자문기구였던 고령화및미래사회위원회를 통해 추진된 고령친화산업 활성화 전략방안의 마련은 '실버를 골드로'라는 비전과 함께 목표와

39) 로렌스 코틀리코프 외(김정혜 외 옮김), 다가올 세대의 거대학 폭풍, 한언, 2004. 122쪽 참조.

기본적인 전략이 수립되었으며 동년 9월 저출산고령사회위원회 산하 저출산고령사회정책본부와 고령친화산업팀이 설치되는 등 고령친화산업의 활성화를 위한 공공부문의 토대가 마련되었다. 이후 2006년 12월에 고령친화산업진흥법이 국회에 상정되었고 2007년 6월에 시행되어 오늘에 이르고 있다.

본 고에서는 그 동안에 연구 및 추진되었던 고령친화산업 전반 및 정책에 대한 세부 내용을 파악하였다. 그 주요 내용으로는 고령친화산업과 밀접히 관련된 환경변화와 함께 고령친화산업의 개념과 중요성, 부문별 고령친화산업의 활성화 필요성과 유망 품목의 발굴, 활성화에 따른 시장규모와 고용창출력을 중심으로 한 경제적 효과, 정부 지원정책 및 정책 방향을 포함하고자 한다.

이상의 내용들은 2005년과 2006년, 2회에 걸쳐 고령화및미래사회위원회와 보건복지가족부가 주관이 되어 수행한 14부문의 '고령친화산업 활성화 전략 연구'를 토대로 하였으며 이와 함께 본 주제와 관련되어 수행되어진 여타 연구결과물을 참조하여 작성되었다. 참고로 14대 고령친화산업은 2005년의 1차 연구에서 발굴한 요양산업, 의료복지기기산업, 정보산업, 여가산업, 금융산업, 주택산업, 한방산업 및 농업산업과 함께 2006년의 2차 연구에서 발굴한 교통산업, 식품산업, 의약품산업, 장묘산업, 의류산업 및 교육산업을 말한다.

제2절 고령친화산업 정의 및 활성화 필요성

1. 정의 및 특성

가. 고령친화산업의 정의 및 속성

'고령자의 생물적 노화 및 사회·경제적 능력 저하로 발생한 수요를 충족시키기 위한 산업'을 일컫는 고령친화산업은 여타 산업에서는 볼 수 없

는 고유한 속성을 포함하고 있다. 우리나라의 경우 실정법상 고령자를 65세 이상 노쇠자로 규정하고 있으나 통상 은퇴이후 시점으로 보기도 하는 현재의 고령자는 물론 현재의 중장년층이 향후 고령자가 되었을 때를 대비하여 소비 및 투자하는 제품과 서비스도 고령친화산업 범주에 포함된다 하겠다. 이러한 측면에서 고령산업이 아닌 고령친화산업이라 표현하였다.

고령친화산업이 여타 산업과 비교하여 특히 다음과 같은 속성을 강하게 내포하고 있다고 하겠다. 그 첫 번째가 여타 제품 및 서비스에 비해 철저히 안전성과 편리성에 입각하여 생산되어야 한다는 것이다. 이는 여타 제품 및 서비스에 대한 수요는 주로 현재 보다 나은 효용을 얻기 위해 소비되어짐에 반해 고령친화 제품 및 서비스는 정의에서 언급되어진 것과 같이 여러 능력 저하를 보완하고 상쇄하기 위해 소비되어질 가능성이 높은 속성을 갖고 있다는 점이다.

둘째, 고령친화산업은 기존과 달리 공급자 중심의 산업 분류방식이 아닌 소비자의 특성을 중심으로 재분류된 산업으로 그 실체를 파악함에 어려움이 크다 하겠다. 소비자의 특성을 중심으로 재분류되었다고 함은 그 주요 소비자가 현재의 고령자뿐 아니라 베이비부머로 대표되는 장래 고령자도 이에 포함된다. 특히, 고령자의 일상활동과 간병 등을 지원하기 위한 자식 등을 포함한 주수발자, 간병인 및 도우미를 위한 소비 및 투자 제품과 서비스도 고령친화산업의 범주에 포함된다고 보았다. 또한 이상의 재분류는 고령친화산업의 공급자를 매우 다양하게 언급할 수 있다. 먼저 생물적 노화와 관련된 제품과 서비스를 생산하는 보건 및 요양, 의료복지용품, 식품, 의약품, 한방, 장묘 등의 부문, 사회경제적 능력 저하와 관련된 제품과 서비스를 생산하는 금융, 문화, 정보, 주택, 교육, 교통, 농업, 의류 등이 그 대상이 되고 있다. 정부 정책의 효율적 지원을 목표로 인위적으로 명명된 고령친화산업은 향후 고령사회 진전으로 인해 곧 수식어가 없는 '산업' 그 자체로 통용될 날도 멀지 않을 것이다.

나. 고령친화산업의 산업적 특성

고령친화산업 또한 산업으로 산업적 특성을 공히 내포하여야 한다. 즉, 국가 차세대 성장산업으로써 국제 경쟁력 및 시장 매력도 등 수익성이 담보되어야 하며 그 외에 국민의 생명권과 건강권을 수호해야 하는 정부의 책임이 일부 전가된 형태로써의 공공성 제고도 함께 고려하여야 한다. 즉, 신체적·사회적·경제적으로 취약한 노인의 안전과 권익을 보장해야 한다는 측면에서 정부의 보호 책무가 있다. 고령친화산업은 수익자 부담을 기초로 시장기능을 활용하는 시장경제원리에 입각하고 있어 정부의 재정을 사용하는 노인복지제도와 차별화되나 노인의 생존권 및 복지와 직접 관련되어 있는 산업이라는 측면에서 정부의 적극적인 역할이 필요한 산업이기도 하다. 따라서 특히 정부가 공공부문이나 공적부조대상자를 상대로 고령친화 제품과 서비스를 우선적으로 구매하여 제공하는 형식으로 시장을 활성화시킬 필요성도 크다 하겠다.

고령친화산업은 이상의 노인복지제도와의 차별적 특성 외에 산업적 측면에서 '세분화된 소형 시장의 합'으로 구성되어 큰 시장 산업이라는 특징을 갖는다. 세분화된 소형 시장은 '다품종 소량생산'에 적합하기 때문에 '규모의 경제성'을 추구하는 대기업에 비해 '범위의 경제성' 또는 '연결의 경제성'을 추구하는 중소기업에 적합한 산업이라 할 수 있다. 따라서 자원의 공동 활용에 기초한 산업클러스터의 형성을 통한 지역균형발전에도 적합한 성격을 갖고 있다고도 평가할 수 있다.

다. 고령소비자로서의 특성

고령 소비자에 대한 특성이 세밀하게 밝혀져 있지 않은 가운데 일반적으로 추측하는 내용과도 사뭇 다른 측면이 있어 이에 대한 폭넓은 연구가 진행될 필요성 또한 높은 편이다. 통상 고령소비자의 특성으로 다음과 같

은 주요한 내용들이 있다.

첫째, 고령 소비자가 필요로 하는 제품은 첨단제품보다 신체적 기능을 보완하고 단순하여 손쉽게 사용할 수 있는 적합제품을 선호하는 특성을 갖고 있다.

둘째, 노인은 스스로를 평균 15세 정도 더 젊다고 인지하고 있어 젊은 층이 선호하는 제품을 상대적으로 더욱 선호할 확률이 높은 편이다. 이는 실제 필요한 재화 및 서비스임에도 불구하고 스스로를 노인으로 인정하기 싫어하는 심리적 저항이 이러한 소비행태로 나타나고 있다고 분석되고 있다.

셋째, 고령친화 서비스산업의 제품과 서비스의 소비는 지역 밀착적 특성을 갖고 있다. 이는 노인들의 이동반경이 상대적으로 좁고 또한 소비하는 제품과 서비스에 대해 변경없이 지속적인 소비를 유지하는 경향이 젊은 층에 비해 높은 편이다.

넷째, 고령자는 복합적 서비스의 경우라도 간편하게 소비하려는 경향이 높게 나타난다. 예를 들어, 병원이나 장기요양시설보다 가급적 거주하는 집에서 집을 개보수하여 보건의료와 복지서비스를 받고 싶어하는 경우 등이 이에 해당한다.

마지막으로, 여성의 평균수명이 남성보다 7~8년이 더 긴 특성으로 인해 독신 여성노인을 대상으로 하는 제품 및 서비스가 주효할 수 있음을 보여주고 있다.

라. 베이비 붐 세대의 특성

고령친화산업의 최대 소비층은 베이비 붐 세대가 될 것이다. 이들은 1955～1963년 사이에 태어난 전후 산업화 세대로 800만명의 규모를 형성하고 있는 첫 번째 노후대비 세대이다.

이들이 주목받고 있는 이유는 이전 고령층과 사뭇 다른 차이를 보이고 있기 때문인데 이들의 높은 소비 성향은 고령친화산업 활성화의 기폭제로

작용할 것으로 전망되고 있다. 이들의 소비자로서의 특징은 다음과 같다.

먼저, 이들은 주택, 자동차, 영화산업의 성장을 이끈 세대로서 이들의 은퇴는 고령친화산업의 본격적 활성화 측면에서 시사하는 바가 크다. 이들은 이전 세대에 비해 평균 4년 이상의 고등교육을 받았으며 일정수준 이상의 소득을 축적하였을 뿐만 아니라 개인저축, 부동산 보유, 노령연금과 노인장기요양보험제도의 혜택 등이 더해져 상당 수준의 구매력을 갖추고 있다. 미국의 경우 고령소비자가 민간전체소비의 30%대를 차지하고 있으며 유럽의 경우도 20~30% 수준인 것으로 나타나고 있다.

이와 더불어 베이비 붐 세대는 1980년대 민주화를 직접 경험한 세대로 높은 사회참여의식을 소유하고 있을 뿐 아니라 개인주의적인 서구적 가치관이 확산되어 자신을 위한 소비수준이 월등히 높은 편이다. 또한 슬하에 1~2명의 자녀를 두고 있으며, 부를 축적하고 주택을 소유하였을 뿐 아니라 금융, 건강의료, 교육, 상거래 등이 온라인으로 처리하는 등 정보통신 기술을 효과적으로 활용할 능력을 갖추고 있다.

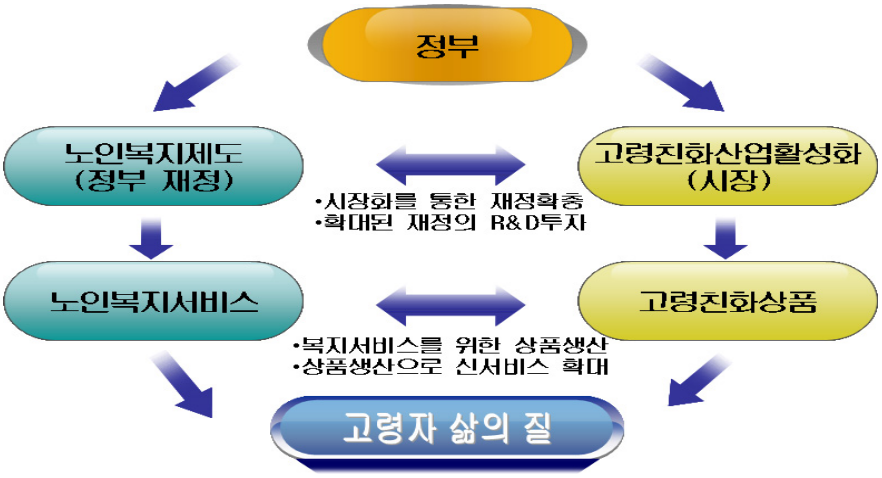
2. 활성화 필요성

고령친화산업은 정부의 재정 및 저성장의 위험과 고령층의 건강, 재무 및 생활 위험이라는 예측된 5대 위험을 효과적으로 대처하기 위한 유효한 수단으로 기대되고 있다. 따라서 고령친화산업의 활성화는 정부의 재정 및 저성장 위험을 감소하여 건전한 재정 운영능력을 확보할 뿐 아니라 지속적인 경제성장을 유인하고 이와 더불어 고령층의 제반 위험을 감소시켜 건강하고 성공적이며 활동적인 고령화를 실현시킬 최적의 대안이 될 것이다.

통상 정부가 제공하는 공익적 서비스는 그 질과 양 모두에 한계가 있으므로 경제력을 보유한 고령자를 중심으로 수익자부담의 원칙에 따라 보다 질 좋은 서비스와 재화를 소비할 수 있도록 산업 기반을 확대하여야 한다. 시장 기능을 활용한 고령친화산업이 활성화 될 경우 세금 징수를 통

해 정부 재정을 확대할 수 있으며 확대된 재정은 보다 고 품질의 고령친화 제품과 서비스의 생산을 위한 연구개발에 투자될 것이다. 이렇게 소비자의 욕구에 보다 최적화된 고령친화 상품은 다시 양질의 복지서비스를 위해 사용될 것이며, 생산된 상품은 또 다시 새로운 복지 서비스를 확대 창출되면서 고령자의 삶의 질은 보다 확대 강화될 것이다(그림 5-1 참조).

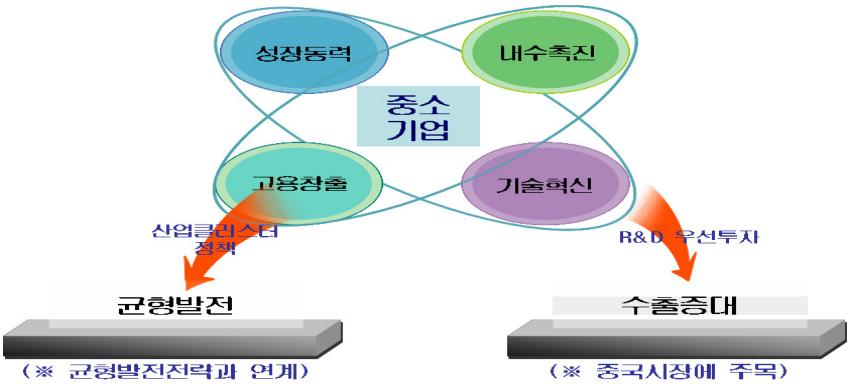
〔그림 5-1〕 고령친화산업과 노인복지제도의 선순환 구조



자료: 이견직 외, 고령친화산업 활성화 전략, 고령화및미래사회위원회·보건복지가족부, 2005.

또한 중소기업 적합형의 고령친화산업 활성화는 산업클러스터 정책 등을 통한 고용창출과 내수촉진과 함께 연구개발투자 확대를 통한 차세대 경제성장 동력화와 기술혁신에도 크게 기여할 수 있을 것으로 기대를 모으고 있다. 이는 급속하게 진행되고 있는 중국 등 아시아 국가의 고령화 시대를 맞아 효과적인 수출전략 수립에도 큰 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대된다(그림 5-2 참조).

〔그림 5-2〕 고령친화산업 활성화에 따른 기대효과



자료: 이견직 외, 고령친화산업 활성화 전략, 고령화및미래사회위원회·보건복지가족부, 2005.

제3절 고령친화산업 활성화 비전 및 전략

1. 활성화 비전 및 전략

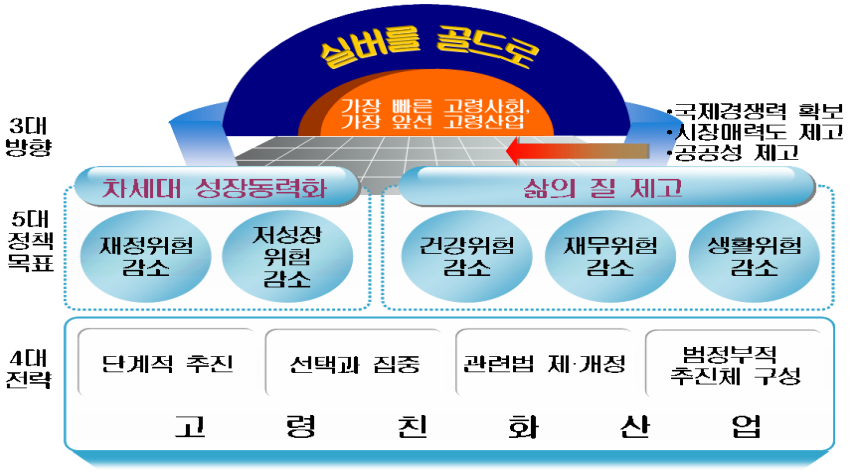
[그림 5-3]은 고령친화산업 활성화 방향, 목표 그리고 비전을 나타내고 있다. 고령친화산업의 활성화는 첫째, 국제 경쟁력을 확보할 수 있어야 하며, 둘째로는 시장성장율 및 시장점유율 등으로 구성되는 시장 매력도를 제고해야 하며 마지막으로 공공성을 담보하는 방향에서 추진되어야 한다.

이를 토대로 고령친화산업 활성화의 목표는 먼저, 차세대 성장동력화를 통해 정부의 재정 및 저성장 위험을 해결하고자 하며, 또한 노인의 삶의 질 제고를 위해 고령세대의 건강·재무·생활 위험을 해결함에 두었다.

이를 위해 4대 추진 전략으로 첫째, 외부환경과 내부역량을 고려하여 활성화 전략을 단계적으로 수립하여 추진하고, 둘째로는 선택과 집중에 의해 전략품목을 우선적으로 발굴하여 이를 중심적으로 지원하는 정책을

마련해야 한다. 이는 신생 산업에 대한 민간의 관심을 유도하고 정부의 적극적 의지를 시장에 전달하는 효과까지 기대할 수 있다. 셋째는 관련법 제·개정을 통해 제품 표준화 및 품질관리를 위한 제도 개선, 안전기준 마련, 고령소비자 보호 및 활성화를 위한 재정과 세제 지원 방안을 마련하고 마지막으로 광범위한 고령친화산업 제품 및 서비스 활성화를 종합적으로 추진함에 있어 관련 정부 조직간의 연계 방안을 적극적으로 마련할 필요성이 높다. 주지하다시피 범부처간 관련된 정책은 그 수립과 추진과정에 있어 어려움이 가중되고 있어 정책 실패의 가능성이 더욱 높다 하겠다.

〔그림 5-3〕 고령친화산업 활성화 비전, 목표 및 전략



자료: 이견직 외, 고령친화산업 활성화 전략, 고령화및미래사회위원회·보건복지가족부, 2005.

이상의 전략이 착실히 추진될 경우 인생의 황혼기로 비춰지는 노년기를 인생 이모작의 개념으로 보다 적극적으로 삶을 향유할 수 있도록 전환하는 계기가 될 수 있을 것이다. 이를 통해 '실버(silver)를 골드(gold)로'라는 고령친화산업의 활성화를 통한 비전을 실현할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 활성화 시기

우리나라가 고령화 사회에 접어든 시기는 2000년으로 이미 사회적으로 전인구의 7%가 65세 이상 노인이 차지하게 되었다. 그럼에도 불구하고 이들을 위한 산업이 개화되지 않는 주요 이유는 이들이 갖는 소비력이 미흡하기 때문이다. 따라서 이들의 소비력을 배가할 수 있는 정책 마련 및 지원 시기는 고령친화산업의 활성화에도 지대한 영향을 미치게 될 것이다.

이러한 측면에서 2008년은 고령친화산업 개화의 원년이 될 것으로 전망된다. 무엇보다 노인장기요양보험제도가 동년 7월부터 시행되고 있으며 또한 2008년은 20년 만기의 완전 노령연금이 지급되는 시기이며 기초노령연금의 지급과 함께 베이비붐세대가 은퇴(53세)하기 시작하는 시점이기도 하다. 또한 고령자의 비중이 10%를 넘어선 시기이기도 하다. 이와 함께 노인 일자리의 확보는 고령친화산업 활성화와 직결되는 변수가 될 것이며 노후의 경제적 보장을 위한 역모기지제도와 자산관리제도의 활성화 또한 고령친화산업 활성화에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

한편, 전 세계적 금융불황이 실물경제의 침체까지 이어지고 있는 상황을 맞이하여 전반적인 경기침체는 산업 활성화에 부정적 영향을 미칠 수 밖에 없지만 고령자가 더욱 늘어나고 있는 상황을 직시한다면 또한 이에 대한 대응책 마련이 지체되었을 때의 소비자의 안전을 위협하는 질 낮은 상품 공급, 상품 사기 및 기업도산에 의한 노인 소비자 피해가 계속될 뿐 아니라 외국 기업에 의한 시장 잠식이 특히 우려될 뿐만 아니라, 이로 인해 국민 경제의 지속적 성장과 고령자의 삶의 질 향상은 적잖은 문제가 야기될 수 있다. 따라서 사회적·경제적 비용을 고려한다면 보다 적극적인 대책 마련이 여전히 요구된다 하겠다.

제4절 고령친화산업의 경제적 파급 효과

1. 고령친화산업의 시장규모

고령친화산업의 시장규모는 이의 모태가 되는 산업의 매출액을 기준으로 한 시장규모를 추계함으로써 산정하였다. 추계시점으로 2002년을 기준으로 하여 2010년 및 2020년으로 나누어 추계하였으며 주로 고령소비자가 차지하는 소비규모를 중심으로 산정하였다. 모태산업에서 고령소비자가 차지하는 소비규모를 산정하기는 쉽지 않은 과정으로 이 과정에서 상당부분 해당 분야 전문가의 정성적 의견이 가미되었다. 또한 고령친화산업의 분류기준이 통상적인 생산물 중심이 아닌 소비자 중심에 의거하고 있어 이의 전면 재조정이 필요하였다.

특히 인구구조의 변화가 주요 변수이기도 하였는데 이 경우 1.18로 가정한 합계출산율을 활용하여 연령별 장래인구를 추계하였다. 이와 함께 향후 잠재 경제성장률은 한국개발연구원이 저출산·고령화 현상을 고려하여 추계한 자료를 토대로 각 산업부문별 전문 연구기관 및 협회 등에서 제시한 시장 성장률을 반영하였다. 이와 더불어 세계 시장의 성장률을 반영하였으며 이 또한 고령화로 인한 둔화된 성장률을 반영하였다.

한편 고령친화산업의 시장규모 추계에 있어서는 전체 시장에서 고령소비자가 차지하는 비중을 중시하였는데 이는 각 부문별 특성에 입각하여 다양한 기준을 적용하였다. 특히, 고령친화산업의 시장규모 추계에 있어 전 부문별로 고려될 수 있는 가능성(고-중-저)중 저성장을 가정하는 보수적 입장에 기초하여 추계하였다.

<표 5-1>은 총 14대 고령친화산업의 산업별 시장규모와 모태산업 대비 비중을 나타내고 있다. 2002년 현재 14대 고령친화산업의 매출액기준 시장규모는 약 12.8조원이며 이는 모태산업[40]대비 2.2% 수준인 것으로 추정하였다.

고령친화산업은 오는 2010년이 되면 시장규모가 약 43.9조원, 모태산업의 4.7% 수준으로 증가할 것으로 추정하였다. 또한 2020년에는 약 148.6조원의 시장규모로 모태산업에서 차지하는 비중 또한 10.0%에 이를 것으로 분석하였다.[41)]

모태산업의 경우 2002년의 시장규모는 2010년 및 2020년까지 각각 연평균 5.87%와 5.23%씩 성장할 것으로 전망하였으며 동기간 고령친화산업은 각각 16.64%와 14.58%씩 성장할 것으로 추정하였다.

2002년 현재 모태산업 대비 시장규모가 가장 큰 고령친화산업으로는 요양과 장묘산업을 제외하고는 의약품산업(34.1%), 의료 및 복지 기기산업(33.8%), 한방산업(28.3%) 순으로 그 비중이 높았으며, 이는 2020년에 이르러서도 변화가 없을 것으로 나타나 고령친화성이 높은 산업일 것으로 분석되었다. 한편, 모태산업대비 비중을 기준으로 보았을 때 2002년에 비해 2020년경 가장 크게 확대될 산업으로는 정보, 농업, 교통산업 순으로 예측되었다.

시장규모측면에서 보았을 경우 2020년경 가장 큰 규모를 차지할 고령친화산업으로는 정보, 여가, 금융 및 의약품 산업일 것으로 전망되었다.

---

40) 모태산업이란 고령친화산업에 대한 조작적 정의에서 고령친화산업을 고령자, 예비고령자 및 주수발자의 생물적 노화 및 사회·경제적 능력저하로 인한 수요에 대처하기 위한 제품과 서비스를 공급하는 산업으로 보았기에 그 수요에 제한이 없는 근간이 되는 산업을 지칭하였다(이견직 외, 2005).

41) 시장규모 추정에 있어 교통 및 교통산업은 2001년을, 의약품산업은 2003년을 기준으로 추정하였으나 본 연구에서는 편의상 2002년을 기준으로 합계하였으므로 해석상 주의를 요한다.

〈표 5-1〉 고령친화산업의 시장규모 추정(모태산업대비)

(단위: 억원, %)

부문	2002년		2010년		2020년	
	매출액	모태산업 대비 비중	매출액	모태산업 대비 비중	매출액	모태산업 대비 비중
요양산업	129	100.0%	49,299	100.0%	93,661	100.0%
기기산업	7,008	33.8%	21,208	36.0%	66,544	39.8%
정보산업	2,446	0.1%	42,375	1.3%	396,732	7.5%
여가산업	24,387	5.4%	73,370	8.5%	263,941	15.5%
금융산업	10,408	1.5%	55,240	2.9%	185,241	5.8%
주택산업	5,871	1.0%	26,778	2.8%	75,045	4.9%
한방산업	10,188	28.3%	21,153	30.7%	46,738	31.2%
농업	3,383	1.0%	15,986	5.0%	29,564	10.0%
교통산업	8,761[1)]	0.9%	33,637	2.9%	94,841	7.3%
식품산업	8,664	2.5%	17,416	3.3%	41,687	4.5%
의약품산업	27,741[2)]	34.1%	48,017	43.8%	113,436	66.7%
장묘산업	13,115	75.0%	20,127	81.8%	34,552	90.5%
의류산업	5,298	4.8%	11,412	6.7%	33,030	11.2%
교육산업	935[1)]	0.2%	3,594	0.6%	10,957	1.3%
총 계	128,334	2.2%	439,612	4.7%	1,485,969	10.0%

주: 1) 2001년도 기준임. 2) 2003년도 기준임.

자료: 이견직 외, 「고령친화산업 활성화 전략(2)」, 저출산고령사회위원회·보건복지가족부, 2006.

2. 고용창출 효과

고령친화산업의 고용 효과를 추정하기 위해서는 한국은행에서 산출한 산업연관표를 활용하였다. 연구당시 활용할 수 있었던 1990년, 1995년, 2000년 3종의 산업연관표에 나타난 세분류표(168부문표)를 기준으로 고령친화산업의 각 업종(산업)과 연결시켰다. 산업연관표의 분류와 고령친화산업의 업종이 정확하게 일치하지 않는 경우 부분적인 조정작업을 거친후 1990년, 1995년, 2000년 추세선을 지수함수 형태로 연장하여 2002, 2010년, 2020년의 취업유발효과를 추정하였다. 산업연관표에서 고용효과와 관련된 지표로 크게 취업계수, 산업내 취업유발효과 및 전산업 취업유발효과를

제공하는데 본 연구에서는 전산업 취업유발효과를 활용하였다. 이는 해당 산업 부문에서 10억원을 생산할 때 산업 연관효과를 통해 전체 산업에서 유발하는 취업자수를 말한다.

전산업 취업유발효과를 중심으로 살펴본 고령친화산업 및 모태산업의 연간 고용창출 효과와 그 증가율이 <표 5-2>에 나타나 있다.

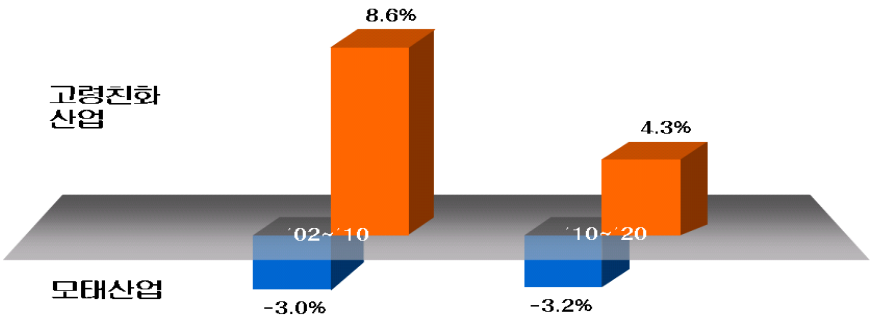
〈표 5-2〉 모태산업 및 고령친화산업의 연간고용창출 효과

(단위: 만명, %)

구분	2002년	2010년		2020년	
	취업자수	취업자수	'02～'10 연평균 증가율	취업자수	'10～'20 연평균 증가율
모태산업	1,266	990	△3.0	715	△3.2
고령친화산업	23	45	8.6	69	4.3

고령친화산업의 모태산업의 경우 2002년도 연간고용창출효과는 약 1,266만명으로 추정되며 이는 오는 2010년 및 2020년에는 기술변화 및 업종구조의 변화 등에 기인한 취업계수의 추세적 하락으로 각각 약 990만명과 약 715만명으로, 이는 2002년부터 2010년까지는 연평균 3.0%씩, 2010년부터 2020년까지는 연평균 3.2%씩 감소할 것으로 추정하였다. 이에 반해 고령친화산업의 연간고용창출은 2002년 현재 약 23만명에서 2010년에 약 45만명, 2020년에 약 69만명으로 각각 연평균 8.6%와 4.3%씩 증가할 것으로 추정하였다. 저출산·고령화 등으로 인해 향후 고용창출이 전반적으로 감소할 것이라는 전망 속에서 고령친화산업의 활성화는 실업난 해소에 있어서도 효과적인 대응책으로 분석되었다(그림 5-4 참조).

〔그림 5-4〕 고령친화산업과 모태산업의 연평균 고용창출 증감률 비교



자료: 이견직 외, 『고령친화산업 활성화 전략(2)』, 저출산고령사회위원회·보건복지가족부, 2006.

<표 5-3>은 모태산업과 고령친화산업의 각 부문별 전산업 취업유발효과를 나타내고 있다. 2010년에 14대 고령친화산업의 경우, 전산업 취업유발이 상대적으로 큰 산업으로는 여가산업(13.9만명), 금융산업(8.5만명), 농업(6.1만명) 순으로 추정되며, 그 증가율은 요양산업(89.7%), 정보산업(27.1%), 주택산업(17.5%) 순으로 높을 것으로 전망된다. 또한 2020년에 있어서는 여가산업(29.8만명), 금융산업(10.0만명) 다음으로 정보산업(9.5만명)과 주택산업(7.4만명) 순으로 전산업에 파급시키는 고용유발이 클 것으로 전망되었다.

고령친화산업의 취업유발효과는 모태산업대비 2002년, 2010년 및 2020년에 각각 1.9%, 4.6%, 9.6%로 크게 증가할 것으로 분석되었다.

〈표 5-3〉 모태산업과 고령친화산업 부문별 취업유발효과

(단위: 명)

구 분		전산업취업유발효과		
		2002	2010	2020
모태산업	요양	191	32,044	21,542
	기기	22,009	25,350	23,436
	정보	3,650,157	2,477,306	1,272,937
	여가	1,300,356	1,641,934	1,920,960
	금융	1,638,000	1,850,552	1,056,981
	주택	912,256	1,196,688	1,512,934
	한방	50,760	55,143	61,452
	농업	2,909,715	1,224,535	410,933
	교통	561,995[1)]	216,049	58,674
	식품	252,221	137,941	65,022
	의약품	51,363[2)]	22,053	8,163
	장묘	28,766	12,229	4,237
	의류	157,495	92,683	47,958
	교육	1,122,009[1)]	918,981	681,519
	총계	12,657,291	9,903,489	7,146,747
고령친화산업	요양	191	32,044	21,542
	기기	7,428	9,119	9,316
	정보	4,745	32,205	95,216
	여가	70,478	139,403	298,253
	금융	37,886	85,070	100,030
	주택	9,217	33,473	73,544
	한방	14,365	16,922	19,163
	농업	29,094	61,226	41,094
	교통	5,055[1)]	6,256	4,268
	식품	6,403	4,511	2,918
	의약품	17,532[2)]	9,651	5,445
	장묘	21,574	10,003	3,835
	의류	7,518	6,197	5,384
	교육	2,739[1)]	5,898	8,711
	총계	231,488	446,081	680,008
	모태산업대비 비중	1.9%	4.6%	9.6%

주: 1) 2001년도 기준임. 2) 2003년도 기준임.

자료: 이견직 외, 고령친화산업 활성화 전략(2), 저출산고령사회위원회·보건복지가족부, 2006.

제5절 고령친화 산업별 활성화 전략

1. 고령친화 요양산업

가. 중요성 및 의의

65세 이상 노인 가운데 요양서비스를 필요로 하는 노인은 2003년 현재 약 59만명으로 추정되고 이는 오는 2010년에 79만명, 2020년에 114만명으로 증가할 것으로 예측되며, 장기요양서비스를 필요로 하는 치매, 중풍 등의 장기요양보호대상 노인이 급증하고 있다. 따라서 기존의 저소득층 위주의 복지서비스 차원에서 제공된 서비스보다는 중산층도 포함해 보다 질적으로 우수하고 다양한 서비스를 생산할 수 있는 고령친화 요양산업에 대한 필요성이 크게 증가하고 있다. 따라서 고령친화 요양산업은 실질적인 경제력을 보유한 새로운 고령계층을 대상으로 민간 주도 하에 보다 질적·양적 수준이 제고된 서비스를 제공하는 산업적 특성을 갖는다.

이렇듯 고령친화 요양산업은 민간이 주체가 되어 노인들을 대상으로 요양서비스를 생산하고 운영하는 산업으로 크게 재가요양과 시설요양 부문으로 구분할 수 있다. 이중 재가요양서비스는 방문간호, 간병·수발지원, 방문재활, 방문목욕, 복지용구 대여 및 지원 등의 서비스로, 필요한 이용자의 가정을 직접 방문하여 신체적·정신적 상태에 따라 기능회복, 기능감퇴를 방지하기 위한 간호, 훈련 및 일상생활 지원서비스 등을 제공함을 말한다. 또한 시설요양서비스는 주로 노인의료복지시설 등의 입소(원)자에게 신체적·정신적 상태 및 욕구 수준에 적합한 의학적 치료, 간호, 재활 및 일상활동 지원서비스, 급식 등과 함께 기능회복, 기능감퇴를 방지하기 위한 훈련 참가기회를 제공하여 입소자의 총체적인 건강관리 서비스를 제공함을 말한다.

향후 2010년 재가요양보호 노인 수는 69만명, 시설요양보호 노인 수는

10만명으로 전망되고 있으며 노인요양보호를 위한 잠재비용은 2003년 4.3조원, 2010년 5.8조원, 2020년 8.3조원으로 증가할 전망이다. 이와 함께 요양산업에 투입되는 간병·요양전문인력, 간호사, 사회복지인력 등 여성 및 중장년층의 고용창출로 인한 사회경제적 파급효과를 고려하면 잠재적 시장가치는 매우 높다 하겠다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 요양산업에서 재가요양서비스 부분이 크게 성장할 전망이다. 이의 시장규모는 장기요양보험이 2007년에 도입된다는 가정하에 2010년에 4조원에서 2020년에는 8조원 시장으로 성장할 것으로 추계하였다. 2010년 이후 10년간 연평균 6.7%씩 성장할 것으로 전망되었다.

이를 위해 첫째, 요양서비스 이용노인들의 권익보호를 위한 제도 마련이 필요하다. 특히, 요양서비스 이용과 관련한 이용자 보호헌장 마련, 요양서비스 이용자의 적정계약 및 사생활 보호 지침 제시, 요양서비스 이용 관련 고충처리제도의 구축 운영 등이 필요하다. 둘째, 재가요양서비스 활성화를 위한 법적·제도적 지원정책이 정비되어야 한다. 이에는 적정 민간 가정간호사업소(가칭), 간병·요양서비스사업소 등을 활성화 할 수 있도록 법인 및 개인이 참여할 수 있도록 법적 근거 마련, 재가요양서비스 적정 수가 개발 및 체계정비와 함께 간병·요양 전문인력의 지역적 균형공급, 취업정보제공, 질적 수준 서비스 유지관리·감독 기전이 마련될 필요성이 높다. 마지막으로 정부차원의 민간참여 요양산업 활성화를 위한 중장기 지원정책이 개발되어야 한다. 주요 내용으로는 민간요양산업체 네트워크(협회 등) 구성 지원 및 지도 관리, 정부차원에서 의료취약계층 보호를 위한 공공부문 지원정책과 조화를 이룬 중장기적 세제 및 융자지원 등의 민간부문 지원 정책개발과 함께 질적 수준관리로 국제경쟁력 강화 및 제공서비스 모니터링, 질 평가 제도 도입 등 노인들을 위한 적정 서비스 제공

을 위한 사후관리체계 마련 등이 필요하다.

2. 고령친화 (의료복지)기기산업

가. 중요성 및 의의

인구고령화는 고령자 건강의료 측면에서의 대비가 시급한데 특히, 첨단 IT기술과 의료공학에 기반을 둔 신개념의 의료복지기기 연구개발과 산업 인프라 기반을 구축함으로써 의료 서비스의 질적 향상을 도모 및 의료복지 사회의 기반 확립을 위해 고령친화 의료복지기기산업의 활성화가 필요하다.

의료복지기기를 중심으로 한 고령친화 기기산업은 BT, IT, NT 지능형 융합기술 산업으로써 기존 생활·건강용 의료복지기기의 편리성 및 안전성을 개선시킨 Universal Design 제품으로써 고령친화폰, 재택원격 헬스케어 시스템, 모듈형 휠체어, 인공 의·수족, 전동식 침대 및 생활 건강용품 등이 있다. 또한 소량 다품종의 기술집약적, 고부가가치의 산업으로 전기, 전자 등 세계적 경쟁력을 보유한 산업과 연관성이 높은 산업이다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 기기산업의 전략품목으로 다음과 같은 세가지를 선정하였다. 첫째, 재택, 원격 진단/진료 및 휴대형 다기능 건강정보시스템은 만성질환을 가진 고령자들을 주 대상으로 하며 IT/NT/BT산업과 동반상승 가능한 분야로 전략품목 중 가장 큰 시장이 예상된다. 둘째, 한방의료기기는 예방의학으로써 고령자뿐만 아니라 일반인을 대상으로 하며 일반가정에서 손쉽게 사용할 수 있는 장점을 가지며 기반구축 후 가장 높은 성장률이 예상된다. 셋째, 간호지원 및 실내외 이동지원 시스템은 이동이 불편한 고령자와 개호자 및 장애인을 주 대상으로 하며 예방케어와 함께 시장성장이 예상된다.

이의 활성화를 위한 정부 정책지원으로는 첫째, 연구개발 TFT 구성 및 정책사업 추진이 필요하다. 단일 item에 대한 관련 부처간 역할 분담을 통한 중복투자 방지 및 집중지원책 수립이 필요하다. 또한 중규모 프론티어급 연구개발 혁신사업(스타프로젝트) 추진을 통해 유망품목 발굴, 중·저위 기술 또는 단순 기능 제품 개발에 대한 Line up 지원, 5개 이상 선도 기업(star-company) 집중 육성이 필요하다. 둘째, 산·학·연 공동연구 산업화 기반구축이 필요하다. 즉, 산업화 지원센터를 통해 전문인력양성, 상용화 기술개발, 기술 컨설팅, 신제품 제작지원, 표준화지원, 시험분석 지원 등의 서비스를 할 수 있는 기술혁신의 거점을 구축함이 필요하다. 셋째, 재택 및 원격의료기기의 조기 활성화를 위한 원격의료법의 시행이 필요하다. 공공보건의료체제의 강화와 함께 원격의료법 제정이 필요하며 장기요양 보호대상자에 대해서 제한적인 원격의료를 실시함이 요구된다. 넷째, 전문 실무 인력양성 및 보급이 필요하다. 이를 위해 다학제간 실무 교육 과정 개설과 인턴쉽 연계운영을 통하여 실무 인력을 양성하며 현 병역특례의 일정부분을 의료복지기기관련 중소기업체 등에 우선 배정하여 인력 보급을 해야 한다.

3. 고령친화 정보산업

가. 중요성 및 의의

세대간 정보격차는 노인계층의 사회참여 및 사회참여기회를 배제시킴으로써 기존의 사회·경제적 격차를 확대 재생산 및 사회통합을 저해하는 등 고령사회에서 새로운 불평등 요소가 되고 있다. 2004년 현재 컴퓨터 및 인터넷의 60대 이상 노인 이용률은 각각 7.6%, 7.3%로 10대의 96%, 95.5%에 비해 심각한 세대간 정보격차를 나타내고 있다. 이는 미국 노인의 인터넷 이용률(22%)과도 큰 차이를 나타내고 있다.

따라서 고령친화 정보산업의 활성화는 고령화 시대의 사회통합과 기존의 사회적 불평등구조가 ICT 발달로 인해 더욱 고착화되고 확대되어 가치있는 사회적 역할 수행에 장애가 될 가능성을 축소함에 대단히 유효한 정책적 수단이 되어 단순산업의 활성화, 그 이상의 가치를 지니고 있다 하겠다.

한편, 10년 이내의 중단기적으로는 세대간 정보격차를 해소하기 위해 고령자의 정보통신접근성을 용이하게 하는 고령자용 디지털 컨텐츠 및 정보통신 보조기기 시장이 우선적으로 활성화될 것으로 전망되고 있다. 그러나 10년 이후 장기적으로 볼 때 IT에 익숙한 베이비 붐 세대가 은퇴하는 시점에서는 노인용 디지털 컨텐츠 및 e-서비스 등 건강, 재무, 생활 위험을 감소시키기 위한 다양한 활동이 급성장할 것으로 전망되고 있다. 특히, 유비쿼터스(ubiquitous) 컴퓨팅이 확산될 경우 고령층은 정보화의 최대 수혜자가 될 가능성이 높다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 정보산업의 전략품목으로 세대간 정보격차 해소 차원에서 고령자용 정보통신보조기기 개발 및 고령자용 디지털컨텐츠 개발을, e-Health 산업화 차원에서 홈케어를 선정하였다. 여기서 홈케어(home care)란 정보통신기술을 활용하여 원거리에서 건강상태에 대한 모니터링과 홈기반의 보건의료 서비스를 제공하는 것을 말한다.

고령친화 정보산업을 활성화하기 위한 지원정책으로는 먼저 세대간 정보격차를 해소하기 위하여 고령층이 컴퓨터를 원활하게 활용할 수 있도록 토대를 확대하여야 한다. 이를 위해서 노인을 대상으로 하는 무료 정보화 교육이 확대되어야 하며 컴퓨터와 인터넷을 무료로 활용할 수 있는 시설을 확대함이 필요하다. 다음으로 노인의 관심사와 관련된 콘텐츠의 개발이 확대되어야 한다. 이를 위해서 노인 관련 컨텐츠를 개발하는 기업으로

하여금 재정 및 세제 지원이 필요하다. 또한 장애를 극복하고 인터넷을 사용하도록 하는 H/W와 S/W를 포함한 보조기기를 개발하도록 하며 이를 사업화하는 기업에 대해 기술개발자금의 지원이 필요하다. 이와 더불어 특히 노인관련 웹 제작시 접근성 지침 준수를 강제화하여 활용성을 극대화하도록 하며 이를 위해 한국형 웹 콘텐트 접근성 지침 개발 및 표준화 제정도 필요하다.

4. 고령친화 여가산업

가. 중요성 및 의의

노인들은 대부분의 시간을 노동보다는 휴식을 취하는 경우가 많아 여가시간을 이용한 각종활동을 산업화하고 이를 새로운 사업기회로 발전시킬 필요가 있다. 특히, 연금혜택이 보편화되어 소득 증가로 이어질 경우 또한 의료기술의 발달과 베이비붐 세대의 은퇴 등은 노인들로 하여금 문화, 여행/레저 및 스포츠를 중심으로 적극적인 여가활동에 관심을 가질 것이다. 이에 대한 수요는 더욱 확대될 것이며 고령친화 여가 시장은 지속적으로 성장할 것으로 전망되고 있다.

고령친화 여가산업을 활성화시키는 이유는 첫째, 고령자들이 휴식과 오락을 즐길 수 있는 노인여가시설을 확충하는 효과가 있기 때문이다. 현재 우리나라에서는 고령자들이 집 가까운 곳에 즐길 수 있는 여가시설이 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 다양한 프로그램의 운영 등이 미흡하다. 둘째, 고령화에 따라 노인들에게 찾아오는 외로움과 고독을 해소하는데 기여한다. 핵가족화, 급격한 사회변화, 세대별 문화격차의 증가, 개인주의 문화의 팽배 등으로 사회와 가정에서 느끼는 노인들의 소외감은 더욱 커질 것으로 보여, 고령친화 여가산업의 활성화는 반드시 필요하다고 하겠다. 셋째, 고령자들을 대상으로 여가분야에서의 잠재수요를 개척한다. 고령자

들이 점차 증가함에 따라 수요도 다양해질 것으로 예상되어, 이들에게 적합한 맞춤형 사업들을 개발하고 새로운 여가사업을 발굴하는 등 여가부문에서의 잠재수요를 개척할 필요가 있다.

나. 전략품목 및 지원정책

주요 전략품목으로는 고령친화 휴양단지를 선정하였다. 이는 도심인근에 복합레저, 요양, 오락 시설을 갖추어 국내외 휴양객 및 관광객을 유치하는 휴양단지를 말한다.

이의 활성화를 위한 정책지원으로는 첫째, 고령친화 휴양단지를 지정하고, 이에 대한 집중적 지원을 해야 하며, 지역혁신체계(RIS)와 연계하여 육성할 필요가 있다. 특히 지역혁신체계 상에서 문화관광을 전략산업으로 추진하고 있는 지역(강원, 제주, 전남, 부산, 경북, 전북 등)에 고령친화 휴양단지를 건설한다면 전략산업과의 시너지 창출이 가능할 것이다. 둘째, 민간기업의 참여를 유도하기 위해 정부차원에서 각종 지원체제 구축도 필요하다. 지자체에서는 고령친화 휴양시설 입지구역의 토지를 민간기업에 무료로 제공하고 참여업체들이 휴양시설을 설치하는데 필요한 자금을 저리로 융자할 필요가 있다. 셋째, 정부재원의 효율적 활용과 시설운영의 활성화를 위해 민간기업과 정부가 공동으로 참여하는 매칭펀드를 구성하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 제3섹터의 방식으로 정부와 민간이 동시에 자금을 출연하여 지분을 공유하고, 운영은 민간이 담당하되, 초기단계에서 참여하고자 하는 민간기업이 많을 경우에는 순수 민간자본으로 건설하는 것이 좋다. 넷째, 고령친화 여가산업 활성화를 위해 기반 조성도 필요하다. 이를 위해 먼저, 고령자 여가문화 확산 캠페인을 전개할 필요가 있다. 추진주체를 설립하고 효과를 극대화하기 위해 노인단체와 공동추진하는 것도 하나의 방안이다. 다섯째, 고령친화 여가산업 전문가 양성이 요구되는데, 고령친화 휴양단지의 지자체에 있는 대학에서 고령친화서비스

학과 등을 개설하여 고령친화전문가를 양성할 필요가 있다. 마지막으로 노인들의 건강증진과 스포츠 산업의 활성화를 도모하기 위해 고령자들을 대상으로 2년에 한번씩 전국체전을 개최할 필요가 있다. 현재 전국노인생활체육대회가 개최되고 있으나, 규모 및 종목 등이 전국대회로서는 미흡하기 때문에 생활체육활성화 차원에서 확대 실시하는 방안이다.

5. 고령친화 금융산업

가. 중요성 및 의의

우리나라는 OECD 국가 중에서 인구의 고령화가 가장 빠르게 진행되고 있으나 이에 대한 국민들의 대응은 아직 체계적이지 못하다. 이는 노후보장제도의 근간을 이루는 국민연금제도와 국민건강보험제도 및 노인장기요양보험제도가 전국민에게 제대로 정착되지 못한 점도 있지만 근본적으로 정부가 운영하는 사회보험제도로만은 한계가 있으며 기업과 개인의 적절한 자조노력에 의해 뒷받침될 필요가 있다.

따라서, 인구의 고령화에 대응하여 개인 금융자산의 축적과 관리를 통해 노후소득의 안정적 흐름을 유지하는 금융서비스 전반을 총칭하는 고령친화 금융산업이 활성화되어야 한다. 이는 직접적으로 개별 금융상품을 판매하여 제공하는 방안과, 이들 상품을 적절히 조합하여 금융자산을 축적·관리할 수 있도록 자산관리서비스로 제공하는 방안이 포함된다. 고령친화 금융 상품 및 서비스는 첫째, 미래의 부담을 일시에 지지 않기 위해서 장기간에 걸쳐서 준비되어야 한다는 특징을 갖고 둘째, 정부가 사회보장제도 등을 통해 보장하는 기본적인 수준에 추가하여 개인의 필요에 따라 준비되기 때문에 선택이 가능하며 셋째, 사회보장제도와 달리 민영보험 및 금융의 원리에 의해 운영되기 때문에 형평성의 원리보다는 효율성 및 수익성의 원리가 중시되며 넷째, 일반 제조업과 달리 일부 상품 또는

서비스만 수출하는 것이 가능하지 않으며, 별도의 법인 또는 지점의 설립을 통해서만 가능하다는 특징을 갖는다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 금융산업의 전략품목으로는 역모기지제도와 자산관리서비스를 선정하였다.

먼저 역모기지제도의 활성화를 위해서는 첫째, 상속에 대한 의식 등의 개선과 함께 일반적인 대출 업무와 달리 리스크가 상이하고 복잡하기 때문에 보증기구의 설립과 유동화증권의 개발 등과 같은 정부의 지원이 필요하다. 다음으로는 소득이 없는 고령자 계층을 지원하는 취지를 살려서 역모기지 제도 운영에 소요되는 비용을 최소화하기 위해 일정기준 이하의 역모기지 대출에 대해서는 담보주택에 대한 근저당 설정시 등록세 경감 및 국민주택채권 매입 의무를 면제하는 방안 등이 검토되어야 한다.

다음으로 자산관리서비스의 활성화를 위해서는 첫째, 현행 금융관련 법률 체계내에서 자산관리서비스를 별도로 규제하는 법률은 존재하지 않으며, 은행의 프라이빗 뱅킹은 은행법, 랩어카운트는 증권거래법, 재무설계서비스는 보험업법의 규제를 받고 있으나 이들 법에서도 자산관리서비스를 명확하게 정의하여 규제하고 있지는 않아 이에 대한 대처가 필요하다. 또한 업무영역 규제를 완화하여 판매채널에서 적절한 자격취득을 전제로 전 금융권의 상품을 취급할 수 있도록 허용하는 것이 요청된다.

6. 고령친화 주택산업

가. 중요성 및 의의

고령자의 지속적인 증가, 자녀와의 별거, 여성의 사회진출 등으로 가족

의 노인부양기능이 약화되면서 고령자의 자립적인 생활을 가능하도록 하는 고령자 전용 주거공간에 대한 관심이 증가하고 있다. 특히, 전후의 베이비 붐 세대는 부모세대와 달리 자녀에게 재산을 상속하기보다는 그 재산으로 남은 생활을 여유있게 보내려는 의견을 가진 세대로 생애의 마지막을 보내는 편리한 주거공간에 대한 관심이 현재의 고령자 세대보다 월등히 높다.

따라서 노화로 인한 일상적인 생활능력에 저하가 오더라도 독자적인 생활이 오래 동안 가능하도록 하는 형식의 주택이 공급된다면, 고령자가 편안한 노후를 보낼 수 있게 된다. 이러한 점에서 노인 단독 또는 부부만 거주해도 생활에 불편을 느끼지 않도록 주택을 개조하는 사업이 활성화될 수 있도록 하는 한편, 고령자가 편안하게 거주할 수 있는 주택을 공급하는 고령친화 주택산업을 육성할 필요가 있다. 이는 고령자만 거주해도 생활할 수 있도록 주택을 개조하는 산업과 고령자가 독립적으로 거주할 수 있도록 한 전용 주거를 공급하는 산업을 의미한다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 주택산업의 전략품목으로 저렴한 비용 때문에 다수의 고령자가 입주할 수 있고, 고령자와 관련된 정책의 핵심인 고령자가 자신이 오랫동안 거주하던 지역사회의 일원으로 익숙한 환경에서 불편 없이 살아갈 수 있도록 하는 정책인 ageing in place를 감안해 실비(임대) 고령자 주택 공급과 주택개조를 선정하였다.

이렇게 선정된 전략품목이 실제로 고령자에게 공급되려면 첫째, 고령자 전용 실비형 임대주택의 공급은 수익성 위주가 아닌 점에서 공공기관이 아니고서는 공급하기 어려움을 감안하여 이를 공급하기 위한 계획을 필요로 한다. 마찬가지로 주택개조 역시 주택개조에 필요한 부품의 대량 생산을 위한 고령자 주택개조 기준 확립, 고령자용 주택부품 생산지원 및 인

증제 도입 등을 지원함으로써 비용을 저렴하게 하거나, 개조 공사비에 대한 공적 지원을 필요로 하는 점에서 고령자가 거주하는 주택개조를 위한 정책의 시행을 필요로 한다.

7. 고령친화 한방산업

가. 중요성 및 의의

인구고령화에의 급속한 진전에 따라 노인성 질환인 만성퇴행성 질환의 유병률 및 발생률이 증가하고 있는데 만성퇴행성 질환은 신체 활동이 제한되는 것뿐만 아니라 정신적, 육체적 고통을 수반하는 등 노령인구의 삶의 질을 떨어뜨리는 원인이 되며, 아울러 국민건강보험 지출 증대 등 국민의료비의 재정부담이 가중되는 주요한 원인이 되고 있다.

한의학에서는 전통적으로 양생(養生)과 보양(保養)이라는 접근방식을 통해 노화를 지연시키고 퇴행성 질환의 예방과 치료에 활용하고 있다. 실제로 고령자들에게 한의학에 대한 선호도는 매우 높아서 많은 노령자들이 만성적인 근골격계 질환, 심혈관계 질환 등을 한방 병의원에서 치료받고 있으며, 일반 가정에서도 한약을 활용한 건강보조식품이나 한의학적 원리를 응용한 건강보조기구 및 의료용구 등을 고령자의 건강관리에 활용하고 있다.

고령친화 한방산업은 한의학의 원리와 소재, 방법론을 활용하여 개발된 고령자용 서비스나 제품을 공급하고 생산하는 산업으로 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 고령자의 건강증진, 질병예방, 질병치료, 재활 측면에서 큰 기여를 할 고부가가치 산업으로 높은 성장가능성이 갖는 산업이다. 둘째, 한방서비스와 제품은 노령층으로 갈수록 선호도가 높으며, 국내 노인뿐만 아닌 해외 노인들에 대한 수요가 있다. 셋째, 한방산업의 공급자는 민간 업체가 대다수이나 지방자치단체 등 공공기관의 참여 의지도 높다. 넷째, 고령친화 한방산업은 의료, 문화, 관광, 연구개발 등이 복합적으로

결합된 산업의 형태를 띠고 있다. 다섯째, 한방산업은 산업연관분석 상 부가가치율과 고용유발효과가 높은 산업이며, 90년대 이후 세계적으로 시장규모가 급성장하고 있는 산업분야이다. 여섯째, 서비스와 제조업을 중심으로 영리목적의 상품이 대부분을 차지하고 있으며, 공익적 측면이 강조되는 한방요양시설 및 장기노인요양병상 확충은 미흡한 상태이다.

나. 전략품목 및 지원정책

전략품목으로는 한방보건관광, 중풍, 치매 예방과 치료를 위한 한약제제 개발 및 제품화, 항노화 건강기능성 식품 개발, 노인용 한방화장품을 선정하였다. 한방보건관광은 건강증진, 질병치료를 목적으로 국·내외의 건강한 노인, 질환을 앓는 노인, 부양가족 등이 함께 이용할 수 있는 요양 프로그램으로 의료서비스, 여가, 문화가 결합된 형태를 말한다.

이의 활성화를 위한 정책지원으로 먼저 한방보건관광의 경우, 일정 자격기준을 갖춘 사업자에 대해 2005년부터 한방보건관광지정사업체의 확대 및 사업체에 대한 재정지원이 필요하며, 노인 및 외국 이용자를 대상으로 한 보건관광사업체에 대한 제한적 의료광고의 허용을 고려할 필요가 있다. 둘째, 중풍과 치매와 같은 노인성질환 한약제제 개발을 위해 한약제제에 대한 명확한 관리기준이 마련되어 있지 않으므로 약사법 제2조 6항에서 한약제제의 정의에 대한 구체적 범위와 기준을 설정하여야 하며, 한약제제를 의약품 분류 및 표시기재 대상화하여 관리할 필요가 높다. 셋째, 노인용 한방화장품 활성화를 위해 노인용 한방화장품의 경우 한방원료에 대한 허가기준에 대해 제도적 개선이 필요하다. 마지막으로 고령친화 한방산업의 인프라 구축을 강화해야 한다. 특히, 한약표준화를 위한 연구개발의 규모와 대상을 확대하고, 국산 한약재의 안전성과 높은 질적 수준을 유지하기 위해 재배, 제조 유통 단계별 우수한약관리기준을 마련하고 한약품질인증제를 실시함이 요구된다.

8. 고령친화 농업

가. 중요성 및 의의

고령친화 농업은 민간이 주체가 되어 농업부문에서 현재 및 미래의 노인을 위한 제품과 서비스를 공급하는 산업으로 '노인을 소비자로 상정하고 이들이 필요로 하고 요구하는 농산품을 생산·가공·유통하는 것'과 '노인 스스로가 주체적으로 참여하여 고령친화 농산품을 생산·가공·유통하는 것'을 포괄한다.

고령친화 농업은 첫째, 농업부문에서 건강한 고령자들을 위한 일자리를 창출함으로써 사회적 복지비용을 절감할 수 있다. 즉, 고령 인구에 대한 사회보장제도의 보완기능을 생산적 복지 차원에서 '고령친화 농업'이 담당할 수 있다. 둘째, 영농활동을 통한 소득기회를 제공함으로써 노후 경제생활의 안정화를 이룰 수 있다. 즉, 생산적 사회참여를 통하여 자립과 자활을 극대화 할 수 있다. 셋째, 적정 수준의 근로활동을 통하여 노인들의 건강증진을 도모함으로써 보건의료비를 절감할 수 있다. 자신의 신체적·정신적 여건에 알맞은 영농활동에 참여하여 자신의 건강을 지킴으로써 결과적으로 보건의료비도 절감시킬 수 있다. 넷째, 도시자본의 농촌투자를 촉진시킬 수 있으며, 도시의 유휴인력을 농업 인력으로 활용할 수 있어 농촌의 공동화 문제를 해결 할 수 있다. 그리고 도시인구의 농촌 유입은 농촌 지역경제의 활성화로 발전될 수 있다는 특징을 갖고 있다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 농업의 전략품목으로는 전원형 고령친화 농업 테마타운, 고령친화 귀농교육, 은퇴농장을 선정하였다. 먼저 전원형 고령친화 농업 테마타운은 청정지역에서 친환경 영농을 기본으로 비교적 작업의 강도가 약하

고 토지 의존성이 낮고 환경 친화적인 타운을 형성하는 것을 말한다. 둘째, 고령친화 귀농교육은 도시에 거주하는 직장 은퇴자 또는 은퇴 예정자를 대상으로 귀농교육을 실시함을 말한다. 마지막으로 은퇴농장은 직장에서 정년퇴직을 했거나 자영업에서 은퇴한 노인으로서 농촌에서 농장을 경영하고자 하는 사람들끼리 함께 살며 가꾸는 공동의 농장을 개발·운영함을 뜻 한다.

이의 활성화를 위한 정책과제로 전원형 고령친화 농업 테마타운 지원을 위해서는 계획서의 타당성 검토 및 대상지역 선정, 기초 복지시설 건설을 들 수 있으며, 고령친화 귀농교육 지원을 위해서는 '고령친화 귀농교육 과정(안)' 마련, 고령친화 귀농교육 인터넷 홈페이지 운영, 고령친화 귀농교육비 지원 등이 필요하다. 은퇴농장 지원을 위해서는 계획서의 타당성 검토 및 농장개발 대상지 선정, 농장에서 생산된 농산물의 가공·저장·유통사업 지원, 은퇴농장 규모별 활성화 방안 마련 등이 요구된다.

9. 고령친화 교통산업

가. 중요성 및 의의

노인들의 개인용무 및 여가/오락/친교, 쇼핑을 목적으로 한 통행이 증가할 것이 예상되어 이에 따른 통행지원을 위한 교통수단 및 교통시설을 갖추는 것이 필요하게 된다. 따라서 고령층의 통행 특성, 선호도, 요구사항 등에 관한 욕구파악과 함께 고령층은 비고령층에 비해 위험에 대처하는 능력이 떨어지고 통행능력이 저하되기 때문에 안전성과 접근성에 대한 집중적 고려가 필요하다.

고령친화 교통산업은 우선적으로 고령층의 통행을 지원하기 위한 산업이지만, 이러한 산업의 활성화로 얻어지는 효과는 고령층에만 국한되는 것이 아니고 전 통행자들에게 확산될 것으로 판단된다. 즉, 고령층이 이용

하기에 안전하고 편리한 교통수단을 제조한다면 고령자는 물론이고 모든 통행자가 안전하고 편리한 교통수단을 이용하게 된다는 것이다. 또한 고령친화 교통산업에도 일정기준의 정부의 규제가 필요한데, 고령자의 특성을 고려한 교통수단 제조기준 기준 제시, 고령자를 위한 교통안내표지 설치 기준 마련 등이 그것이다.

나. 전략품목 및 지원정책

전략품목으로 저상버스, 형광표지판과 고령자감응 첨단신호기를 전략품목으로 선정하였다. 이의 활성화를 위한 정책과제로는 먼저 저상버스의 경우, 고령자 통행특성을 반영하여 저상버스가 만족시켜야 하는 저상버스 제작 기준마련이 필요하며, '교통약자이동편의증진법'에 근거한 저상버스 제작 지원과 원활한 저상버스 운행을 위한 도로환경 구축, 정비 등이 필요하다. 또한 첨단신호기 지원을 위해 노인의 보행속도를 감지하여 신호주기를 변경할 수 있는 첨단신호기 개발을 '교통체계효율화법'에 근거하여 지원하고 보행신호를 중심으로 첨단신호기 설치 기준을 마련함이 필요하다. 마지막으로 형광표지판 지원으로는 시력이 저하된 고령자의 안전하고 효율적인 야간통행을 위하여 최소한의 정보를 제공할 수 있도록 형광표지판의 제작기준을 마련하고 '교통안전법'에 근거하여 지원하며 보행자 및 고령운전자가 안전하고 효율적으로 통행할 수 있도록 설치기준을 마련할 필요가 높다.

10. 고령친화 식품산업

가. 중요성 및 의의

인간은 나이가 들어감에 따라 신체의 생리적인 노화가 진행되어 면역기

능의 약화, 소화기능의 저하, 근골격의 약화 등으로 각종 질병이나 상해에 쉽게 노출되게 되는데 이러한 인체의 기능적인 쇠퇴를 최소화하고자 다양한 건강기능식품을 필요로 한다.

노인들을 위한 고령친화 식품산업은 일반식품에 비해 부가가치가 높은 유망산업으로 특히 선진국의 경우 고령화의 진전과 함께 식품산업의 성장세가 두드러지게 나타나고 있다. 한편, 건강기능성 식품들은 대부분이 당뇨, 혈압, 관절염, 허혈성 심질환 등 질병과 관련이 있어 기능성, 유효성, 안전성이 동시에 보장되어야 하기 때문에 새로운 기능성분에 대한 임상시험이 특히 필요하다는 특징을 갖는다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 식품산업의 전략품목으로는 특수의료용도 식품과 건강기능식품을 선정하였다. 건강기능식품 신소재의 상품화를 위하여 이에 대한 과학적 근거 확보 및 업계 요구가 많은 품목의 건강기능식품공전 등재 확대, 국가 차원의 신소재·신제품 개발을 위한 R&D 자금 지원 확대, 현재 건강기능식품의 행정적인 집행업무를 맡고 있는 식품의약품안전청의 건강기능식품 신제품에 대한 인정절차의 합리화 등이 요구된다. 또한 건강기능식품 원료의 기능·지표성분 및 표준함량에 대한 규격을 설정하고, 이들 기능·지표성분의 표준분석방법의 확립 등을 통한 건강기능식품 기능성 원료의 품질 표준화사업을 지속적으로 추진하며 건강기능식품법의 인지도 향상을 위한 홍보프로그램 개발 및 홍보 전략을 수립하여야 한다.

이와 함께 건강기능식품의 선택방법 및 기능성의 올바른 이해를 위한 교육 프로그램의 개발, 건강기능식품에 대한 소비자 경향 모니터링 체계의 구축, 명예건강기능식품감시원, 소비자단체 등을 활용한 소비자 위주의 지속적인 감시 및 홍보활동을 강화하여 건강기능식품의 표시에 대하여 소비자 이해를 올바르게 확산해야 할 필요성이 높다 하겠다.

11. 고령친화 의약품산업

가. 중요성 및 의의

평균수명이 길어지고 노인인구가 크게 증가함에 따라 노인성 질병에 대한 의약품 수요가 증가하고 있으며, 또한 질병에 대한 치료목적 이외에 삶의 질 향상에 대한 관심이 높아지면서 이와 관련된 의약품이 새로운 시장으로 대두되고 있다. 이미 고령화시대에 진입한 선진국의 약효군 매출은 고지혈증치료제, 고혈압치료제, 우울증치료제 등이 상위권을 형성하고 있다. 우리나라 의약품 시장도 최근 들어 이러한 약효군의 의약품이 급성장하고 있으며 향후 10년간은 의약품 시장의 성장을 견인할 것으로 예상되고 있다. 그리고 생활의 질과 관련된 의약품의 성장도 가세하게 될 것이다.

고령친화 의약품산업은 전반적인 의약품산업이 지니는 특성과 같이 인간의 건강유지 및 증진을 위한 의료행위와 밀접한 관계를 가지는 산업으로, 산업의 생산물인 의약품의 안전성과 유효성이 특히 강조되는 산업이다. 고령친화 의약품 산업은 고령자의 건강과 직접적으로 연관되기 때문에, 제품의 안전성·유효성에 관하여 정부의 규제가 강하며, 질병의 양태와 원인이 다양한 만큼 의약품을 생산하는 제약 산업의 생산구조가 다종다양하고, 소량다품종 생산형태를 갖고 있으며 생명과학과 정밀화학이 결합된 지식집약형 산업으로 신약개발능력이 기업경쟁력의 결정요인이 되는 특징을 갖고 있다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 의약품의 전략품목으로 신경계용 약, 순환계용 약, 그리고 대사성 의약품 등이 선정되었다. 먼저 신경계용약의 개발 지원을 위해 보건의료 진흥사업 예산 중 신약개발사업에서의 중추신경계약물 R&D 및 보

건의료기술인프라개발사업내의 뇌의약학 R&D를 통한 신약개발 지원을 확대해야 하며 BT 기술가치 평가기관 및 전문인력 양성의 활성화가 필요하다. 또한 순환계용약의 활성화를 위해 보건의료진흥사업 예산 중 신약개발사업에서의 순환계용 약물 R&D 지원확대가 필요하며 특히 고령자 다중처방 투약관리 체계 및 의약품 허가 기준·규격의 국제적 조화를 추진해야할 필요성이 높다. 대사성 의약품의 활성화를 위해 보건의료진흥사업 예산 중 신약개발사업에서의 대사성질환 치료제 R&D를 통한 신약개발 지원 확대 등이 필요하다.

12. 고령친화 장묘산업

가. 중요성 및 의의

고령화 사회의 진전은 일반적으로 산업구조의 변화를 가져오게 되고, 도시화에 따른 거주공간의 협소, 핵가족화, 사회전반의 편의주의의 확산과 사회 전반적인 자율화 조치에 따라 다양한 장묘서비스업이 등장하게 되었다. 따라서 고령화사회 진전으로 인해 장묘산업도 매우 비중 있는 산업분야로 부각될 것이며, 노인층에게 있어서 가장 관심이 있는 것이 건강하게 오래 사는 것도 있겠지만 죽음을 준비하는 마음도 자연 증가하게 될 것이다.

장묘서비스는 단순히 시신을 처리하는 서비스에 불과한 것이 아니라 장례와 관련된 용품 제조, 장례식장, 장례자동차 서비스, 묘지시설, 화장장, 납골시설 등 다양한 장사시설과 이에 필요한 각종 장례용품 제공 및 이에 필요한 서비스를 총칭하는 것을 장묘산업으로 정의될 수 있다. 이와 같이 장례절차에 필요한 사회적 서비스 영역을 총칭한 장묘산업은 공공 및 민간이 주체가 되어 서비스를 제공하고 있으며, 장례관련 제조업과 서비스업 분야로 구분할 수 있다.

나. 전략품목 및 지원정책

장묘서비스 산업의 전략품목으로는 화장용 관, 화장용 수의, 환경친화적 유골함 등 화장 및 납골관련 용품 개발, 웰엔딩 상담센터 지원 및 운영을 포함한 웰엔딩 준비 및 체험교실, 장례이후 사후서비스(After Care)에 해당하는 개장 및 이장서비스를 선정하였다.

고령친화 장묘산업 활성화를 위해서는 산업 기반조성이 무엇보다도 중요한데 이를 위해 첫째, 정부의 적극적인 장사시설에 대한 홍보와 정책의 일관성이 필요하고 둘째, 장례용품 중 특히 화장용 장례용품은 수익성보다 공공성이 우선하므로 정부의 세제지원과 화장시 발생할 수 있는 오염을 방지하기 위해 크기, 재료, 품질 등에 대한 표준규격 마련이 필요하며 셋째, 장묘서비스를 위한 전문인력 확충과 교육이 절실하며 넷째, 웰엔딩 서비스의 인식 제고를 위해 웰엔딩 서비스 종사자의 교육기회 확대 및 전문가 양성을 체계화하여야 하며 마지막으로 장묘문화 개선과 기존 분묘의 문제점을 해결하기 위해 이장 및 개장서비스에 관한 세제지원이 필요하다.

13. 고령친화 의류산업

가. 중요성 및 의의

고령인구의 증가와 함께 고령층의 경제적 자립 확대, 신체적·정신적 쾌적성을 추구하는 라이프스타일, 미적 아름다움에 대한 관심 고조 등으로 고령친화 의류산업이 유망산업으로 등장할 가능성 또한 크다 하겠다.

고령친화 의류산업은 다른 소비자군에 비해 소비자의 요구, 만족도, 체형, 불편 부위 등이 매우 다양하여 다품종 소량생산 체제를 갖추어야 하며, 고령층의 심리적 만족도를 높여 상품의 고부가가치창출이 가능할 뿐 아니라 고령자들의 변화하는 라이프스타일이나 욕구에 신속히 대응해야

하는 산업적 특성을 갖는다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 의류산업의 전략품목으로는 건강보조 스마트웨어, 건강개선용 레져스포츠웨어, 체형보정용 이너웨어를 선정하였다. 건강보조 스마트웨어(Health-Supplement Smart Wear)로서 핵가족화로 인해 독립적으로 생활하는 노인 가정이 늘어남으로 인해 발생가능한 불편요소의 해결에 도움을 주며, 건강개선용 레저스포츠웨어(Health-Improvement Leisure- Sports Wear)는 기능성 소재로 만든 조깅복(발열 조깅복), 후래쉬, 나침반, 라디오가 결합된 기능성 등산복, 온도조절 가능한 발열조끼 등의 품목이 레저스포츠웨어로서 수요가 확대될 것으로 예측되며, 체형보정용 이너웨어(Bode-Shape Correction Innerwear)로서 기능성 소재로 만든 팬티나, 노인들의 체형 콤플렉스를 보완해 줄 수 있는 체형보정용 속옷의 수요가 증가할 것으로 예측된다.

고령친화 의류산업의 전략품목별 정책과제는 다음과 같다. 먼저 고령자용 스마트웨어 개발을 위해서는 산기반의 클러스터 구축과 고령자용 스마트웨어의 품질표시 표준화 방안의 마련이 요구되며 이와 함께 고령자용 스마트웨어 체험관 실치 및 운영이 필요하다. 고령자용 레저스포츠웨어의 활성화를 위해서는 산기반 클러스터 구축과 함께 고기능성 섬유 및 유니버셜 디자인 개발 지원, 산자부의 소재기술개발사업을 통해 고기능성 섬유 개발 지원, 유니버설 디자인 개발 및 표준화 및 Star Company 육성정책이 요구된다. 마지막으로 고령자용 체형보정용 이너웨어의 활성화 또한 산기반의 클러스터 구축과 함께 고령자용 체형보정용 이너웨어의 품질표시 표준화 및 품질 인증 기반 구축, 기능성에 따른 품질표시제도 마련 및 품질인증제 도입, on-line 대량맞춤 생산체제 기반 구축 등이 요구된다.

14. 고령친화 교육산업

가. 중요성 및 의의

고령화의 속도가 다른 어떤 나라보다 빠른 우리나라의 경우, 활동적 고령화의 필요성이 더욱 큰데 이를 위해서는 고령자 대상의 인적자원개발 노력이 무엇보다 중요하다. 이는 교육산업이 보다 고령자 친화적으로 변화될 필요성이 있음을 시사하는 것으로 노인인구의 삶의 질 향상을 위해서는 다양한 문화, 교양, 건강, 컴퓨터, 어학, 여가선용 관련 교양강좌에 대한 수요가 충족될 필요가 있다. 실제 통계청의 조사결과에 따르면, 60세 이상 노인인구의 약 1/4정도가 문화·교양 여가선용 관련 교육을 희망하고 있는 것으로 나타났다. 한편 노인생활의 유의미성을 높인다는 측면에서 노인인구의 사회봉사 참여 필요성이 높아지고 있으며, 이를 지원하는 교육의 활성화에 대한 요구도 커져갈 것으로 보인다. 이는 우리 경제가 선진국화되어가는 과정에서 필연적으로 나타나게 될 현상이라 할 것이다.

나. 전략품목 및 지원정책

고령친화 교육산업 중에서도 가장 먼저 활성화되어야 한다고 판단되는 전략품목은 특히 직업훈련, 교양강좌 및 시민교육을 합친 일자리 훈련 및 교육부문이다. 직업훈련의 활성화를 위해서는 고령자 적합 유망직종의 개발 노력이 있어야 한다. 또 이렇게 개발된 고령자 적합 유망직종의 일을 고령자들이 원활히 수행할 수 있도록 양질의 직업훈련프로그램을 개발하고 이를 적극적으로 보급할 필요가 있다. 나아가 직업훈련프로그램의 내용, 실시 장소 등에 대한 DB를 구축하여 훈련희망자에게 상담기능을 제공하고 적절한 정보제공 기능까지 수행함으로써 훈련희망자가 효과적으로 훈련기회를 제공받을 수 있도록 지원해야 할 것이다. 다음으로 교양강좌

가 활성화되기 위해서는 야간과 주말을 이용하여 대학 시설이 적극 활용될 수 있도록 지원하거나 유도할 필요가 있다. 이를 통해 관련 비용을 줄임으로써 교양강좌가 보다 많이, 그리고 충실히 제공될 수 있도록 할 필요가 있는 것이다. 또 저소득층의 삶의 질 향상을 위해 교양강화 참여를 지원하기 위한 바우처제도의 시행도 필요하다. 나아가 교양강좌프로그램의 내용, 실시 장소 등에 대한 DB를 구축하여 교육희망자에 대한 상담 및 정보제공 기능을 강화해나가야 할 것이다. 마지막으로 사회봉사나 사회참여 관련 교육인 시민교육이 활성화되기 위해서는 우선 사회봉사나 사회참여 관련 교육 프로그램을 개발하여 관계 교육기관에 보급할 필요가 있다. 또 자원봉사를 희망하는 고령자 주도 모임에 대해 필요한 교육을 지원하는 것도 중요하다. 이를 위해 고령자자원봉사단의 지도자에 대한 연수 프로그램을 개발하고 이를 토대로 연수를 실시하는 방안을 적극 검토해볼 필요가 있다. 나아가 시민프로그램의 내용, 실시 장소 등에 대한 DB를 구축하여 교육희망자에 대한 상담 및 정보제공 기능을 강화해나가는 노력도 중요하다 할 것이다.

제6절 결론

타산업부문과는 달리 고령친화산업의 활성화를 위해서는 정부의 지원이 절대적으로 중요하다. 고령친화산업에 대한 정부 지원이 통상 산업지원 그 이상의 의미를 갖는 이유는 정부 책임에 해당하는 고령자의 건강권 및 생존권의 보장과 관련된 일정 부분이 고령친화산업의 주체가 되는 민간부분으로 전가되고 있는 형국이기도 하기 때문이다. 특히, 우리나라와 같이 복지인프라의 수준과 정부 재정이 빈약한 국가가 초고속으로 고령사회로 향하는 경우에는 더욱 그러하다.

정부에 의해 설정된 고령친화산업 활성화 정책은 '저출산·고령사회위원

회' 산하에 '저출산·고령사회정책본부'가 설치되었고, '고령친화산업팀'을 신설과 범정부적 차원에서 수립된 '저출산고령사회 기본계획'의 세부 계획으로 반영되어 있다. 특히, 2006년 12월에 제정된 고령친화산업진흥법을 통해 고령친화산업의 연구개발 장려, 표준화 촉진, 우수 고령친화제품 및 서비스의 사업자 표시와 지정, 고령친화산업지원센터 설립 및 지정, 사업자 단체 활성화, 고령친화산업 전문인력 양성, 국제협력강화 및 해외진출 촉진, 고령자의 안전 및 보호, 권익증진 등을 위한 법적 토대를 형성하였다. 미흡하기는 하나 현재 '제1차 저출산고령사회 기본계획(2006~2010)'에 의거 고령친화 상품에 대한 홍보를 위한 종합 체험관의 설립 운영, 우수 고령친화제품 및 서비스의 지정 및 표시제도의 도입, 고령친화제품 기술개발 촉진, 고령친화제품 표준화의 확대 등이 추진되고 있다.

이와 더불어 벤처기업의 활성화를 위해 시도되는 기술개발, 경영지원, 시장판로 개척 등을 한꺼번에 지원해 주는 원스탑 서비스에 대한 높은 요구의 수용과 함께 고령자의 신체적 특성을 고려한 광범위한 DB 자료 구축, 성공사례의 개발 및 확산 등에 대한 지원체계도 마련하여야 할 것이다. 현재 소개되어진 14개 고령친화산업 전반에 대한 종합적이고 체계적인 고령친화산업 활성화 로드맵도 마련되어야 하며 상품별 보편적 디자인 방안 및 각종 제작 기준 등이 조속히 마련되어 시장에 전해져야 할 것이다.

주요 선진국의 경우 고령친화산업의 활성화를 위한 정부의 역할로는, 신시장 창출 및 지원 강화, 관련된 기술인프라 정비와 확충, 전문인력육성, 표준화 개발 및 적절한 규제 및 성공사례(best practice) 확산 등을 골자로 하는 혁신적이고 창의적인 정책 개발에 정부의 역할이 한층 강화되고 있음은 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

제6장 고령화와 주거정책방안

권오정[42)]

제1절 서론

우리나라는 65세 이상 노인인구의 급격한 증가로 2007년 현재 전체인구 중 노인인구가 차지하는 비율이 9.9%에 이르고 있다. 우리나라의 고령화 속도는 세계 최저 수준인 출산율로 인해 더욱 더 빠르게 진행되고 있어 2000년 고령화 사회(7%)에서 2018년 고령사회(14%) 그리고 2026년 초고령사회(20%)로 진입하는데 소요되는 기간은 26년으로 세계적으로 최단기간을 기록할 전망이다(통계청, 2006). 이렇듯 가파른 고령화 속도로 긴 준비기간을 두고 고령사회에 대응할 기간이 짧아 사회전반에 걸쳐 빠르게 고령사회로 적응하기에 큰 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이제 고령화로 인한 대책이 시작단계에 있는 우리나라는 고령화로 인한 사회경제적 측면의 부정적 파급효과를 줄이기 위한 시급한 대처가 필요하다.

고령사회에 대응하기 위해서는 노인인구의 삶의 질 기반 구축을 위한 노후소득보장체계의 강화, 건강하고 보호받는 노후생활보장, 노인의 사회참여와 노후준비 기반조성, 고령친화 생활환경조성이 중요하고 이를 위해 정부에서는 저출산고령사회기본계획을 수립하고 있다. 노인가구[43)]의 주거지원을 위한 계획은 이러한 기본계획 수립과정에서 고령친화적인 생활환

---

42) 건국대학교 건축대학 교수

43) 2007년도 주거실태조사에 따르면 2007년 현재 65세 노인이 포함된 노인가구수는 약 369만 가구로 일반가구(1,642만 가구)의 22.5%로 추정되었다.

경 조성측면에 포함되어 반영되고는 있으나 아직까지 가시적인 효과가 나타나는 정책이 수립되고 시행되기에는 미흡한 점이 많은 상황이다. 노인에게 주거보장은 소득보장, 건강보장, 사회서비스보장과 함께 복지정책으로서의 의미가 강하다. 따라서 주거를 통한 복지의 실현을 목표로 우리나라가 고령사회 대응기반 구축 차원에서 장기적인 전망을 가지고 노인의 생활에 가장 근간이 되는 주거환경을 좀 더 노인친화형 모델로 발전시켜 나가기 위한 정책적, 실천적 노력이 시급하다.

주거는 인간의 생활을 유지하는데 가장 기본적인 요소이며 인간이 누려야 할 기본권이라고도 말할 수 있다. 주거는 인간의 전 생애를 거쳐 어느 시기에서나 중요한 필수요소이나 노년기에 들어서면 더 큰 의미와 중요성을 가지게 된다. 노인들의 대다수는 나이가 들면서 사회활동의 감소와 노화 등의 이유로 행동반경이 축소되어 자신의 주택과 근린환경에서 대부분의 시간을 보내게 된다[44]. 따라서 주택이 노후 생활의 안전성과 자립성을 지원하지 못한다면 많은 시간을 주택 내에서 보내는 노인들에게는 주생활의 질을 저하시키는 결정적인 요인이 될 수 있다. 또한 많은 노인들이 현재 살고 있는 주택에서의 거주기간이 다른 연령층에 비해 상대적으로 길고 주택이 단순히 주생활의 공간에 그치는 것이 아니라 가족과 개인의 추억을 담는 저장소 역할도 하기 때문에 노인들은 주거상황이 여러 면에서 열악하여도 쉽게 이사를 결정하지 못하는 경우가 많다. 즉 노후의 주거환경은 물리적으로 안전하고 쾌적한 것만이 중요한 것이 아니라 심리적·사회적인 안녕감 증진에도 중요한 의미를 갖는 것이다.

이 이외에도 주택 소유자에게는 주택이 자산으로서의 가치가 있어 수입원이 줄어드는 노후에는 가계의 경제적 소득원으로서 활용할 수 있는 방

---

44) 건설교통부·한국주거학회(2005)의 연구결과에 의하면 65세 이상의 노인단독가구의 경우에 하루 중 집안에서 보내는 시간이 평균 19.5시간으로 나타났고 김진욱(2006)에 따르면 60세 이상 노인을 대상으로 실시한 노인생활 시간 연구를 보면 여성의 경우 하루 평균 재택시간은 17시간 58분 남성노인의 경우 16시간15분으로 나타났다.

법이 되기도 한다. 이렇듯 노년기의 주거는 물리적, 심리적, 사회적, 경제적 측면 등에서 다른 연령층에 비해 큰 의미와 중요성을 갖는다고 볼 수 있다. 이러한 측면을 고려한다면 노년기의 주거는 안전하고 건강한 생활이 가능하고 원하는 생활양식과 지속적인 사회적 관계망을 최대한 유지하며, 때로는 가계경제에 수입원으로 활용할 수 있어야 하며 따라서 이를 지원하는 노인 주거정책이 다각적으로 마련되어야 한다.

이에 본 연구에서는 점점 더 빠르게 증가하고 있는 우리나라 노인인구를 위한 주거정책의 실질적인 효과를 높이기 위해 기존 노인주거관련정책을 점검하고 향후 방향성을 설정해 보고자 한다. 구체적인 연구내용으로는 첫째, 고령화 사회를 맞이하여 노인 주거정책의 필요성에 대해 노인가구의 주요 특성 변화와 주거관련 의식 등을 파악하고 둘째, 노인과 관련된 기존 자료들을 토대로 노인가구의 주요 주거실태를 정리하고 셋째, 노인의 특성을 중심으로 주거수요대상을 유형화하여 유형별 노인가구의 주거 수요를 파악한다. 넷째, 노인 주거정책의 현황을 분석하면서 동시에 복지선진국들의 해당 정책을 검토한다. 마지막으로 본 연구에서 다루어진 내용을 중심으로 향후 고령사회에 대응한 노인 주거정책의 방향을 제안하고자 한다.

제2절 고령화에 대응한 노인주거정책의 필요성

노인개인이나 노인가구를 위한 주거지원정책이 왜 필요한가에 대한 타당성은 우리사회에서 나타나는 특징적인 인구학적 특성변화, 노년기의 경제적 상황, 노인가구의 주거와 관련된 인식과 주거상황의 변화 등에서 근거를 찾아 볼 수 있겠다.

1. 노인가구의 인구학적 특성 변화

우리나라 노인인구의 인구학적 특성변화는 고령자의 주거지원정책이 필요함을 보여준다. 현재 우리 사회의 대표적 노인인구의 인구학적 특성은 노인인구, 특히 초고령 노인인구수의 증가, 노인단독가구의 증가, 농촌노인의 증가, 여성노인의 증가, 치매노인의 증가 등 이다.

가. 평균수명의 증가

평균수명의 증가는 노인인구의 증가를 의미한다. 노년기가 길어지고 노인들의 행동반경이 좁아짐에 따라 주택 및 근린환경에서 보내는 시간이 길어져 주거의 중요성은 더욱 커지게 된다. 특히, 신체적, 경제적 부양부담이 큰 초고령 노인인구의 비중이 큰 폭으로 증가하여 노인인구 중 75세 이상 노인인구의 비율이 2005년에는 33%에서 2050년에는 59%로 증가할 전망이다(통계청, 2006). 이러한 초고령노인 인구의 급증은 신체적 노화가 심화되어가는 노인의 수가 증가함을 의미한다. 따라서 사고를 미연에 방지하는 안전한 주거, 인적 부양부담을 줄일 수 있는 자립생활이 가능한 주거, 노인성 질환에 대응할 수 있는 의료 및 간호서비스 제공이 가능한 조건을 갖춘 주거, 노인뿐만 아니라 부양제공자(caregiver)의 편의까지 함께 고려한 주거 등 초고령 노인의 심리적, 신체적 여건에 대응하는 주거수요에 대응할 수 있는 주거정책이 필요하다.

나. 노인단독(독립)가구의 증가

노인 혼자 또는 노인부부만 거주하는 노인단독(독립)가구의 증가율은 노인 인구의 증가율보다 훨씬 높게 나타나고 있다[45]. 가족에 의한 인적부

45) 노인단독가구 비율은 1980년부터 2000년 사이에 2.1%에서 8.1%로 4배 급증한 반면에 동기간 중 고령자 인구비율은 3.9%에서 7.2%로 2배 정도가 증가하였다(건설교통부, 2006).

양 체계가 약화된 이러한 가구 유형의 증가로 기존의 노인이 거주하는 주택을 좀 더 노인만 생활하여도 충분히 안전하고 자립적인 생활이 가능하도록 조성하는 것이 중요하고 이를 위한 대책이 강구되어야 한다.

다. 농촌노인의 증가

농촌노인인구의 증가추이를 보면, 2000년에는 농촌지역(읍·면부)에 거주하는 노인인구 비율이 65세 이상 노인인구의 14.7%이었으나 2005년에는 18.6%로 증가하였다(통계청, 2000, 2005). 또한 2007년도 노인주거실태조사 자료에 따르면 2007년 말 현재 노인가구의 32.7%가 농촌에 거주하고 있다. 전국의 243개 시·군·구 중에서 이미 초고령사회로 접어든 지자체가 63개나 되고 거의 모두 농촌지역에 집중되어 있다. 이렇듯 노인가구가 많은 지자체는 노동인구의 부족으로 인한 지역경제기반의 약화로 재정자립도가 매우 낮아 자체적인 고령화 대응정책 수립이 어렵다(건설교통부, 2006). 특히 농촌에 거주하는 노인가구일수록 연령이 높고, 학력이 낮고, 가구원수가 적고 소득수준이 낮아(국토해양부, 2008) 열악하고 안전하지 못한 주거 상황에 대한 대처능력이 떨어질 수밖에 없는 상황임을 감안한다면 이들의 주거문제 해결을 위한 국가적 차원의 대책마련이 시급하다.

라. 여성노인의 증가

여성노인의 증가이다. 노인문제는 여성문제라 해도 과언이 아닐 정도로 노년기에 여성은 단순히 노인수가 남성에 비해 많다는 양적인 문제가 아니라 여성노인이 갖고 있는 여러 가지 복합적인 취약요소들로 인해 남성에 비해 더 열악한 위치에 놓이게 된다. 여성은 남성에 비해 평균 수명이 길어 건강상태가 좋지 않은 초고령노인 비율이 높고 치매노인의 비율도 높으며, 배우자 없이 1인가구를 형성하는 비중도 높다(노인1인가구 비율:

여성: 86.2%, 남성: 13.8%). 또한 여성노인의 교육수준이 남성에 비해 낮고 경제적인 자립도도 낮고 주거환경이 좋지 않은 불량주택에서 거주하는 비율도 높다. 이러한 상황을 볼 때 여성노인을 대상으로 한 주거정책 마련은 노인문제의 가장 큰 해결책이라는 것을 알 수 있다.

마. 치매노인의 증가

치매노인의 증가는 새로운 주거지원이 필요함을 나타낸다. 치매유병률은 살펴보면 2007년에 65세 이상 노인의 8.3%인 399만 명이 치매로 판정되었고 이 비율은 지속적으로 증가하여 2010년 8.6%인 461만 명, 2020년 9.0%인 683만 명으로 증가할 전망이다(저출산고령사회위원회, 2008). 노인 연령이 높을수록, 여성일수록, 농촌지역(읍·면부)일수록 치매노인의 유병률이 높게 나타나고 있다(윤주현 외, 2004). 그러나 핵가족화, 여성의 사회진출 확대 등으로 치매노인을 가정에서 부양한다는 것은 현실적으로 가족들에게 큰 부담요인이 되고 있다. 또한 막대한 치매환자 의료비 증가로 사회적으로도 부양부담은 더 커질 것으로 예상된다. 따라서 치매에 대한 부정적 인식을 개선하고 치매노인의 이상행동과 증상에 대응할 수 있는 가정과 같은 분위기의 주거환경과 치매증상 완화 및 치료적 효과를 위한 서비스가 제공되는 주거-서비스가 연계된 지원정책이 필요하다.

위와 같은 노인이 겪고 있는 주요 특성들을 볼 때 가장 시급하게 정책을 마련하고 지원해야 할 우선대상들을 파악할 수 있다. 즉 이들은 초고령노인, 1인가구노인, 농촌노인, 여성노인, 치매노인이라 할 수 있는데 여기서 언급된 노인 특성 중 여러 조건을 복합적으로 갖고 있는 정도에 따라 좀 더 시급한 주거지원 정책 대상을 판단할 수 있겠다.

2. 노인가구의 경제적 상황 변화

노인가구는 일반가구에 비해 소득이 낮다. 2007년도 주거실태조사를 보면 노인가구의 전국 월평균 총소득은 119만원으로 나타났으며 이는 장년가구(만45세이상～만65세미만)의 월평균 총소득 267만원의 절반에도 못 미치고 있다. 월평균소득이 154만원 이상인 경우는 노인개인의 10.8%, 노인가구의 23.1%에 그치고 있었다. 노인개인의 소득은 노인1인가구이거나 농촌일수록, 후기노인(75세 이상)일수록 낮게 나타났다. 이러한 낮은 소득수준은 삶의 전반에 대한 만족도에 부정적인 영향을 미치게 된다. 소득이 낮은 노인일수록 당연히 전반적인 경제 상태에 대한 만족도도 낮고 건강상태나 자녀와의 관계에 대한 만족도도 떨어지고 가사일, 외로움, 아플 때 수발에 대한 만족도도 떨어져 결국 전반적인 삶의 질에 대한 만족도도 현저히 낮아지고 있다.

이러한 경제 상황 속에서 우리나라 노인가구는 노후대비를 거의 못하였다고 여겨도 과언이 아닐 것이다. 공적연금수급자는 전체노인의 16.8%이나 그 액수가 생활비로 충당할 수 있을 만큼이 되는 경우는 공적연금 수급자의 18.5%에 그치고 있다. 2007년도 주거실태조사에 따르면 현재 일을 하고 있는 노인은 26.1%이었고 주로 임시일용근로자나 고용주 및 자영업이 대다수이었고 근로이유로는 '돈이 필요해서'(75.9%)와 '일하는 것이 좋아서'(11.8%)가 대부분이었다. 결국 생활비를 위해 일을 해야 하는 생계형 노동이 주류를 이루고 있으나 건강상의 이유나 재취업 기회 부족, 근로직종의 제한 등으로 노동을 통해 얻는 소득도 충분치 않다. 이러한 경제적 상황은 노인의 주거가 노인의 경제적 능력에 따라 자력으로 해결되기에는 역부족인 것을 알 수 있다. 따라서 주거문제 해결을 위한 국가적 개입이 없이는 노인가구의 안전하고 자립적인 주거가 보장되기는 어렵다.

3. 노인가구의 주거상황과 주거관련 의식 변화[46)]

노인가구의 주거수요 예측을 위해서는 현재 주거상황과 관련된 요인들에 대한 객관적인 정보가 파악되어야 한다.

가. 자녀 집과의 거리

먼저 자녀 집과의 거리는 노부모의 평상시 자녀와의 접촉빈도와 관계가 있고 유사시에 자녀의 도움을 받아 대처할 수 있다는 심리적 안전감을 얻을 수 있는 것과 관계가 깊다. 2007년 주거실태조사 자료에 따르면 자녀와 함께 사는 비율은 전국적으로 30.7%이며, 도시(34.5%)가 농촌(15.9%)에 비해 2배 이상 자녀와 함께 사는 비율이 높다. 자녀와 동거하지 않는 경우(69.3%), 자녀 집과의 거리가 가깝다고 볼 수 있는 상황 즉 같은 읍면·동인 경우는 7.6%에 그치고 있었고 같은 시·군·구인 경우가 27.0%로 가장 높게 나타났다. 이는 거리상 노부모와 자녀가 자주 볼 수 있는 조건을 갖춘 노인은 많지 않다는 것을 의미하고 가족에 의한 사적부양이나 긍정적 가족관계에 어려움이 있을 수 있음을 시사한다.

나. 자녀와의 동거에 대한 의견

노인의 자녀와의 동거에 대한 의견을 살펴보면 전국 기준 39.4%가 자녀 집과의 거리에 관계없이 따로 살고 싶어 하고, 27.7%는 가까운 거리에 따로 살고 싶어 하는 것으로 나타나 노인의 2/3(67.1%)가 자녀와의 별거를 선호하고 있었다. 이러한 자녀와의 동거에 대한 의견은 노인의 소득수준, 건강수준, 연령, 성별에 따라 차이를 보이는데 소득이 높을수록 자녀와 따로 살고 싶어 하고, 반면 건강이 안 좋을수록, 여성일수록 자녀와의 동거

46) 이 부분은 국토해양부·국토연구원(2008), 건설교통부·한국주거학회(2006), 건설교통부(2006), 권오정(2008)의 내용을 토대로 정리한 것이다.

희망률이 높았다. 즉 경제력과 건강 측면에서 의존성이 커져 자녀와의 동거를 희망하는 노인들의 동거요구를 지원할 수 있는 주거형태의 제공과 주거지원 대책이 필요함을 알 수 있다.

다. 노후 희망 거주 형태

노인이 노후에 살고 싶어 하는 주거유형은 노인의 상황에 따라 차이를 보인다. 노인들은 평상시에는 현재 거주하고 있는 주택에서 이사를 희망하는 비율이 극히 낮아 5.3%에 그치고 있다. 이들 중에는 지역 간에 차이가 있어 도시에서 생활하는 사람들 중에 이주희망률(3.8%)이 농촌거주 노인(1.5%)보다 더 높다. 그러나 향후 상황이 바뀌어 건강이 악화된다면 이주를 희망하는 비율(26.5%)과 혼자 살게 되었을 때 이주를 희망하는 비율(27.9%)이 크게 증가하였는데, 이주 시 주택 유형도 평상시 일반주택을 선호했던 것에 비해 노인전용주택으로 이주하겠다는 비율이 현격히 증가하고 있다. 즉 건강악화나 혼자 남게 된다는 상황변화가 노인의 주거이동에 중요 요인이 되며 이들은 노인에게 각종 편의를 제공하는 노인전용주택에 대한 선호가 커지므로 이들 수요계층이 원하는 조건을 갖춘 주택공급에 대한 정책이 강화되어야 하겠다. 일반적으로 노인이 희망하는 노인전용주택은 대부분이 1~2층에 위치하고 같은 건물 안에 노인전용주택과 일반주택을 함께 공급하는 형태를 희망하고 있었다.

그러나 어떠한 상황에서건 대다수의 노인은 여전히 현재 집에서 거주하고자 하는 비율이 가장 높다. 통상적으로 대다수의 노인이 평상시에는 현재 집에서 그대로 살다가 좀 더 일상생활동작 수행이 불편해지면 현재의 주택을 개조해서 살겠다는 비율이 다른 집으로 이사하거나 노인전용주택으로 이사하겠다는 비율보다 높다. 따라서 평상시는 물론이고 일상생활에 불편이 있을 정도로 건강이 악화되거나 배우자가 없이 혼자 살게 될 경우에도 안전하고 자립적인 생활이 보장되도록 주택의 개조를 적극적으로 지

원하고 필요한 재가복지 서비스가 지역사회 중심으로 제공되는 재택중심의 노인주거정책이 필요하다.

노후에 자신의 상황에 가장 적합한 주거환경을 선택할 수 있는 다양한 주거대안이 제공되어야 함은 노후의 삶의 질 향상에 기본적인 요소이다. 우리나라에서는 노후에 선택할 수 있는 주거형태를 크게 일반주택과 노인전용주택으로 구분할 수 있다. 일반주택의 선택 상황은 현재 집에서 그대로 사는 경우, 현재 집을 개조하여 사는 경우, 다른 집을 구입하는 경우, 다른 집을 임차하는 경우, 혹은 자녀/친지 등 다른 사람의 집에 사는 경우 등이 있고, 노인전용주택의 선택 상황은 노인주거복지시설[47]인 무료/실비 양로시설을 임차하는 경우와 유료/실비 노인복지주택을 구입하거나 임차하는 경우, 고령자전용임대주택에 입주하는 경우 등이 있다. 이러한 주거형태는 노인의 거주지역, 가구유형, 건강상태, 연령, 소득 등에 따라 선호하는 선택 상황이 달라지게 된다. 따라서 노인의 상황적 요인을 최대한 고려하여 수요계층을 파악해야 하고 수요에 맞게 지역중심의 다양한 주거대안이 제공되어 원하는 주거선택을 최대한 용이하도록 하는 정책이 필요하다.

라. 노인전용 주거시설에 대한 의식

노인전용시설에 입주하고자 하는 이유는 '노인에게 편리한 서비스가 제공되기 때문'(41.8%)이 가장 큰 이유이었고 그 다음으로는 '동료노인과 여

47) 노인전용주거시설과 관련된 최초의 법적인 규정은 1981년 노인복지법이 제정되면서 언급되고 있다. 그동안 여러 차례 노인복지법이 개정되면서 노인복지시설에 대한 유형이나 분류방식 등에 변화가 있어왔다. 1997년 노인복지법이 개정되었을 때 이전의 무료 및 실비노인복지시설, 유료노인복지시설, 노인여가시설 등 3가지 유형이었던 분류기준을 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설로 세분화하여 초고령노인층 증가와 재가서비스 수요 증대에 중요성을 반영하였다. 최근 들어 개정된 노인복지법(2007년 8월 2일 전문 개정)에서는 노인복지시설을 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관으로 재분류하여 비용개념에 따른 분류를 없애고 가정과 같은 주거여건을 갖춘 소규모 시설을 추가하였다. 노인에게 공급되는 주거시설인 노인주거복지시설은 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택으로 구분되고 있다.

가를 즐기면서 편하게 지내기 위해서'(16.5%), '보살펴 줄 사람이 없어서'(13.5%) 로 나타났다(표 6-1참조).

〈표 6-1〉 노인전용 주거시설에 입주하려는 이유

(단위: %)

구분	구조 편리	서비스 편리	동료와 함께	자녀가 동거의 사없음	자녀와 동거의사 없음	보살펴줄 사람이 없어서	안전한 생활	기타	모름/ 무응답
전국 노인	11.4	41.8	16.5	3.3	2.3	13.5	8.1	2.2	0.9
지역									
도시	11.6	42.6	16.3	3.2	2.2	13.2	7.8	2.1	1.0
농촌	9.8	33.8	17.8	4.3	3.3	16.1	11.2	3.6	0.0
건강상태									
좋음	10.8	41.4	17.3	3.4	2.1	13.3	8.3	2.4	1.1
안좋음	14.6	44.0	12.4	3.0	3.0	14.3	7.2	1.5	0.0
연령									
만75세미만	11.9	43.6	17.1	3.3	1.9	11.5	7.6	1.9	1.1
만75세이상	10.2	36.9	14.8	3.4	3.3	18.7	9.4	3.1	0.2
소득계층									
42만원이하	10.1	34.0	14.8	5.0	2.7	22.0	8.5	2.7	0.3
82만원이하	9.4	43.0	18.2	3.1	2.2	11.6	9.5	2.6	0.2
154만원이하	16.8	40.1	19.0	1.9	2.2	6.0	8.1	1.9	4.0
154만원초과	12.1	62.9	14.1	0.8	1.3	3.4	4.9	0.5	
가구형태									
노인1인	8.1	30.7	12.9	4.6	2.0	30.5	8.3	2.2	0.7
노인부부	12.5	49.7	18.8	2.1	2.0	5.3	6.2	2.9	0.4
(노인독립)	10.7	42.2	16.5	3.1	2.0	15.3	7.1	2.6	0.5

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

이러한 이유들은 노인들이 노인전용주거 시설의 입주를 통해서 노후 생활을 지원하는 각종서비스를 가족이 아닌 다른 방법을 통해 제공받고 동년배들과의 생활 속에서 고독과 외로움을 줄여보고 싶어함을 알 수 있다. 그러나 이런 각각의 이유들의 비중은 노인의 상황에 따라 차이를 보여 '편리한 서비스 제공'은 노인부부가구 혹은 고소득가구(154만원 초과)에게 '보살펴줄 사람이 없어서'는 노인1인가구, 최저소득층(42만원 이하)가구, 초고령노인(만75세 이상) 에게 주요 이유로 나타났다.

노인이 노인전용주거시설 선택 시에 1순위로 고려하는 사항은 '입주비용 및 주거비'(48.6%)로 소득수준이 상대적으로 높은 가구(154만원 초과) 가구를 제외하고는 노인가구의 여러 가지 상황에 상관없이 가장 중요한 고려사항이었다(표 6-2참조). 그 다음으로는 '의료 및 편의서비스'(31.2%), '노인에게 편리한 내부시설'(10.5%) 순으로 나타났다. 도시노인에게는 '위치'가 농촌노인에게는 '지인과의 거리'가 상대적으로 중요하였다.

〈표 6-2〉 노인전용 주거시설 선택 시 고려사항(1순위)

(단위: %)

구분	입주 비용과 주거비	서비스	위치	생활 여건	내부 시설	운영 기관	입주 노인의 수준	지인과 의거리	기타
전국 노인	48.6	31.2	3.4	1.4	10.5	2.1	0.3	1.7	0.7
지역									
도시	48.5	31.0	3.6	1.5	10.6	2.1	0.3	1.6	0.8
농촌	49.5	31.0	3.6	1.5	10.6	2.1	0.3	3.2	0.0
건강상태									
좋음	49.8	30.6	3.5	1.0	10.8	1.4	0.3	2.0	0.8
안좋음	42.7	34.4	3.0	3.8	9.1	5.6	0.6	0.5	0.3
연령									
만75세미만	48.8	31.2	3.5	1.4	10.4	2.2	0.3	1.3	0.8
만75세이상	48.1	31.3	3.0	1.6	10.7	1.8	0.3	2.8	0.4
소득계층									
42만원이하	57.3	23.9	1.9	0.9	11.6	1.2	0.4	1.9	0.9
82만원이하	53.1	27.7	4.0	1.4	10.2	0.5	0.3	2.1	0.9
154만원이하	42.4	40.6	4.4	0.7	7.7	1.7	0.1	1.6	0.8
154만원초과	25.5	45.8	4.0	4.0	11.9	7.5	0.5	0.8	
가구형태									
노인1인	52.8	29.7	1.5	1.1	10.8	1.8	0.4	0.7	1.1
노인부부	47.3	31.7	4.1	1.5	8.7	3.0	0.3	2.7	0.6
(노인독립)	49.5	30.9	3.1	1.4	9.5	2.6	0.4	1.9	0.8
장년	42.8	34.8	3.4	2.9	9.4	2.9	0.9	1.8	1.1

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

노인이 노인전용주거시설에 입주하지 않으려는 이유로는 '현재 주택에 계속 거주 희망'이 가장 큰 이유였고 이는 농촌노인이나 노인부부가구, 소득수준이 상대적으로 높은 노인가구(154만원 초과)에서 더 두드러지게

나타나(표 6-3참조) 이러한 상황 하에서 노인이 거주하는 주택에 대한 재가지원 서비스 요구가 강화되어야 하겠다. 그 다음으로 입주를 꺼리는 주요 이유로 '비싸서'가 응답된 것을 보면 역시 노인들은 노인전용주거시설 입주에 따른 비용의 문제를 가장 부담 요인으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 6-3〉 노인전용 주거시설에 입주하지 않으려는 이유

(단위: %)

구분	비싸서	노인끼리 사는 것이 싫어서	현재 주택에 계속거주 희망	자녀와 떨어지기 싫음	자녀 반대	연고지와 멀어서	사회적 인식	기타
전국 노인	21.6	3.4	59.0	7.2	2.5	1.0	1.7	3.7
지역								
도시	24.4	3.8	54.5	8.1	2.4	0.8	1.6	4.3
농촌	11.9	1.9	74.3	3.9	2.8	1.7	2.0	1.5
건강상태								
좋음	21.2	3.3	60.2	6.1	2.5	1.1	1.9	3.6
안좋음	23.4	3.5	53.8	11.7	2.6	0.6	0.7	3.8
연령								
만75세미만	21.5	3.7	59.4	6.0	2.3	1.1	1.9	4.2
만75세이상	21.9	2.6	58.0	9.7	3.0	0.9	1.4	2.5
소득계층								
42만원이하	25.7	2.1	55.3	9.4	2.7	0.9	1.2	2.7
82만원이하	23.4	4.0	58.9	4.9	1.9	0.9	1.9	4.0
154만원이하	16.8	4.0	63.0	4.6	4.0	1.8	1.7	4.1
154만원초과	6.2	6.0	69.7	8.2	0.8	0.7	2.7	5.7
가구형태								
노인1인	26.8	3.4	57.5	3.2	3.2	1.3	2.0	3.1
노인부부	18.5	3.3	65.2	4.2	2.3	1.3	2.2	3.1
(노인독립)	21.1	3.3	62.7	3.9	2.6	1.3	2.0	3.1

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

마. 주택 내 안전사고 발생

고령화 사회에 들어서면서 가장 심각한 사회적 부담 요인 중의 하나가 노인의료비의 증가[48]이다. 우리나라 건강보험 재정 지출에서 노인인구 특

히 의료 수요가 큰 75세 이상의 초고령 노인 인구가 큰 폭으로 늘어날 전망임을 감안하면 늘어나는 의료비를 줄이기 위한 방안이 필요한데 그 중 중요한 사항이 주택 내에서의 안전사고 예방이다. 우리가 안전하다고 생각하기 쉬운 가정 내에서 일상적으로 사용하는 시설물이나 물품에 의한 사고로 인해 골절이 되거나 심한 경우 사망에까지 이르는 등 집 안에서 많은 사고가 발생하고 있다. 이처럼 가정 내에서 발생하는 안전사고의 상당 부분은 노인의 신체적 특성 등을 고려하지 않은 주택의 구조와 설비 및 물품, 노인들의 부주의, 잘못된 시설물 및 물품의 이용에 기인한다.

서울에 거주하는 노인단독가구의 주거조절에 대한 연구(권오정, 1997)에 의하면, 주택 내에서 안전사고를 경험한 적이 있는 경우가 45%로 나타났다. 또한 이 연구의 대부분의 조사대상자들은 현재의 주택이 자립적 생활을 하는데 큰 문제가 없다고 인식하였는데, 이는 주택 자체가 안전하기 때문이라기보다는 오랫동안 한 주택에 적응해서 살아왔던 노인의 행동에 기인한 것이라고 보았다.

한편 소비자보호원(1998)의 연구에 따르면, 가정 내 노인 사고 경험자는 남자(24.9%)보다 여자(75.1%)가 3배 정도 많은 것으로 나타났는데 이는 여성이 상대적으로 가사노동을 더 많이 하기 때문에 위험 환경에 노출되는 경우가 더 많아서 일 것으로 생각된다. 가정 내 사고 발생 원인으로는 '주택구조 및 생활용품이 노인이 사용하기에 어려움으로 인해서'(43.5%), '노인 부주의 및 방심에 의해서'(27.3%), '노인질환 및 신체 기능의 약화로 인해서'(12.5%), '주택 및 생활용품을 잘못 사용함에 의해서'(12.4%) 순으로 나타났다.

가정 내에서 발생하는 노인의 안전사고 유형은 주로 3가지로 나타났는데 첫째는 '넘어짐'(40.7%)으로 방문턱 등에 발이 걸려서 넘어지게 되어

48) 2007년 건강보험 가입자 중 노인인구 비율은 9.2%이나 진료비 비중은 28.2%(9.1조원)에 달하며, 1인당 진료비(207만원)도 전체 평균(67.5만원)에 비해 3.1배 정도 높은 수준이다.

발생하는 사고였고, 둘째는 '미끄러짐'(36.7%)으로 바닥의 재질이나 물기 또는 신발의 바닥 면이 문제가 되어 발생하는 사고였으며, 셋째는 '떨어짐'(8.4%)으로 계단이나 옥상에서 굴러 떨어지거나 침대나 의자 사용과 관련해서 떨어지는 사고이었다(표 6-4참조). 사고유형을 사고 장소별로 살펴보면, '미끄러짐'으로 인한 사고는 욕실/화장실, 베란다, 복도/마루에서 주로 발생하고, '넘어짐'으로 인한 사고는 계단, 거실, 마당에서 주로 발생하며, '떨어짐' 사고는 옥상, 방/침실, 계단에서 주로 발생하는 것으로 나타났다. 전반적으로 가정 내의 안전사고 유형은 넘어짐과 미끄러짐이 많았고, 안전사고 장소는 욕실/화장실, 방/침실에서 많은 사고가 발생하였다.

〈표 6-4〉 가정 내 안전사고 장소별 사고유형

(단위: %)

구분	떨어짐	미끄러짐	넘어짐	기타
욕실・화장실	0.4	58.5	32.3	8.6
방・침실	14.8	28.6	41.8	14.9
계단	12.7	22.9	62.7	1.6
부엌	2.3	25.3	28.7	43.6
거실	4.2	23.6	62.5	9.7
복도・마루	0.0	56.3	41.7	2.1
현관	3.2	19.4	45.2	32.2
베란다	5.9	58.8	35.3	0.0
마당	2.8	27.8	52.8	16.7
옥상	61.1	5.6	16.7	16.7
기타	20.7	33.3	26.4	19.4
계	8.4	36.9	40.7	13.9

자료: 한국소비자보호원, 『가정 내 노인 안전사고 실태조사결과』, 1998.

가정 내에서 발생하는 노인 안전사고의 원인 중 질환이나 신체기능 악화로 인한 사례는 12.5% 정도에 불과하였으며, 43.5%는 주택을 개·보수하거나 결함을 제거함으로써 사고를 예방할 수 있는 경우였고 나머지 약 40%는 가정 내에서 사고발생 위험이 있는 위험한 장소나 사고원인 시설

물 등에 대한 내용을 사전 교육함으로써 예방할 수 있는 것으로 나타났다. 이는 곧 수많은 가정 내 안전사고의 예방을 위해 노인들로 하여금 주택 내에서 발생하는 주된 사고요인이 무엇이고 이를 예방하기 위해 어떤 일들을 해야 하는가에 대한 교육과 사전 홍보가 필요함을 시사하고 있다.

김태일(1998)의 연구에서도 노인들의 안전사고 유형 중에 '미끄러짐'(63.0%)이 가장 많이 나타났고 그 다음으로는 '떨어짐'(22.2%), '걸려넘어짐'(11.1%)으로 조사되었다.

고령화및미래사회위원회에서 수행한 연구(2004)에서는 주택 내에서 다친 경험이 있는 노인은 중 농촌노인의 31.6%, 도시노인의 23.9%로 조사되었다. 또한 2006년도에 저출산고령사회위원회에서 수행한 서울, 공주, 횡성지역의 65가구를 대상으로 안전사고 실태를 조사한 결과를 보면 '미끄러짐'이 42.4%로 가장 자주 발생하는 안전사고 유형이었고 그다음으로는 '걸려넘어짐'이 30.8%, '떨어짐'이 15.4% 등의 순으로 발생하였다.

2005년 건설교통부와 한국주거학회가 서울에 거주하는 65세 이상 노인 단독가구를 대상으로 현재 살고 있는 주택 내에서의 안전사고 실태를 파악한 결과, 욕실과 계단, 현관/마당에서의 안전사고 발생률이 다른 공간에 비해 비교적 높게 나타났다. 한편 안전사고의 유형에 있어서는 방(침실), 욕실(화장실), 거실(마루), 부엌, 계단의 경우 모두 '미끄러짐'을 통한 사고경험이 가장 많이 나타나고 있었다. 특히 욕실에서의 안전사고 발생 중 미끄러져서 일어나는 안전사고 비율이 75.0%에 달해 주택 내에서 미끄러지는 사고의 위험도가 가장 높은 공간으로 나타났다. 또한 계단 및 방(침실)에서 발생한 안전사고 중에서도 '미끄러짐'을 통한 사고경험이 각각 56.2%와 50.0%로 나타나 욕실 다음으로 안전사고에 대비하여 주의를 요하는 공간이었다. 현관이나 마당의 경우에는 특히 '걸려서 넘어짐'(25.0%)을 통한 안전사고 발생률이 더 높게 나타남으로써 이에 대한 방지대책이 필요함을 보여주고 있다(표 6-5참조).

〈표 6-5〉 노인단독가구의 주택 내 안전사고 실태(중복응답)

구분	방(침실)		욕실		거실(마루)		부엌		계단		다용도실		현관,마당	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
미끄러짐	3	50.0	12	75.0	1	33.3	2	33.3	9	56.2	-	-	2	16.7
걸려서 넘어짐	1	16.7	2	12.5	1	33.3	1	16.7	7	43.8	1	100.0	3	25.0
가구/물건에 부딪힘	-	-	2	12.5	-	-	3	50.0	-	-	-	-	1	8.3
물건이 떨어져 다침	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	16.7
기타	2	33.3	-	-	1	33.3	-	-	-	-	-	-	4	33.3
계	6	100.0	16	100.0	3	100.0	6	100.0	16	100.0	1	100.0	12	100.0

주: 대상자수 N=115명
자료: 건설교통부·한국주거학회, 『노인가구의 자립생활 증진을 위한 주택개조기준 개발 및 보급 방안 연구』, 2005.

저출산고령사회위원회의 고령사회 주거지원 종합대책에 대한 연구(2006)에서는 서울, 공주, 횡성에 거주하는 고령자(65세 이상)와 고령진입층(45세~64세)의 1,500명을 대상으로 이들의 주택 내 사고 경험을 조사한 결과, 안전사고 경험이 고령진입층 보다는 고령자가 많았으며, 농촌고령자(32.3%)의 사고비율이 도시고령자(20.0%) 보다 높았다. 이는 연령 증가에 따른 노인성 질환이나 신체기능 약화로 인한 측면과 함께 주택의 안전성 결함에 기인한 것으로 해석하고 있다. 이러한 안전성 결여의 측면은 주택개조를 통하여 사고를 유발하는 요소를 제거해 줌으로써 노인의 주택 내 사고를 충분히 예방할 수 있다.

또한 동 연구에서 주택 내 사고 발생을 응답자의 특성에 따라 차이분석을 실시한 결과를 보면, 연령이 높은 집단, 건강이 나쁜 집단, 단독주택 거주자인 경우에 안전사고 경험이 더 많았다.

노화에 따른 신체적 특성변화로 노인에게는 작은 사고도 큰 부상으로 진행되어 긴 투병기간으로 이어질 수 있다. 따라서 젊은 시절에는 위험요인이 되지 않았어도 노년기에 들어서면서 점차 사고원인이 될 수 있는 주택의 구조적 문제나 시설 및 설비, 가구 및 생활용품 등에 대한 점검과 대책마련이 이루어져야 한다.

〈표 6-6〉 주택에서의 노인 안전사고 경험 및 사고유형 종합 비교

(단위: 명, %)

연구기관 /연구자	한국소비자 보호원[1]	김태일[2]	한국소비자 보호원[3]	저출산고령 사회위원회[4]	건설교통부· 한국주거학회[5]
년도	1998.2~4.	1998	2002.1~2003.8	2006	2005
미끄러짐	354 (36.9)	17 (63.0)	46 (34.9)	22 (42.3)	29 (48.3)
걸려넘어짐	391 (40.7)	3 (11.1)	58 (44.0)	16 (30.8)	16 (26.7)
떨어짐	81 (8.4)	6 (22.2)	14 (10.6)	8 (15.4)	2 (3.3)
부딪힘	25 (2.6)	-	5 (3.8)	4 (7.7)	6 (10.0)
화상	32 (3.3)	-	1 (0.7)	1 (1.9)	-
기타	77 (8.0)	1 (3.7)	8 (6.0)	1 (1.9)	7 (11.7)
계	877(100.0)	27(100.0)	132(100.0)	52(100.0)	60 (100.0)
전체 사고에서 미끄러짐과 걸려넘어짐에 의한 사고율	77.6	74.1	78.1	73.1	75.0

주: 1) 이해각, 『가정 내 노인 안전사고 실태 조사결과』, 한국소비자보호원, 1998.
2) 김태일, 『주택 내에서의 고령자안전사고에 관한 연구, -고령자주택 설계지침을 위한 물리적 요소의 검토-』, 대한건축학회논문집 14(1), 1998.
3) 박범규, 『가정 내 노인안전실태조사 결과』, 한국소비자보호원, 2003.
4) 저출산고령화사회위원회, 『고령사회 주거지원 종합대책의 보고서』, 2006.
5) 건설교통부·한국주거학회, 『노인가구 자립생활증진을 위한 주택개조 기준개발 및 보급방안 연구』, 2005

2007년도 주거실태조사에서는 안전사고 경험을 공간별이 아니라 사고 이유별로 조사하였다. 전국적으로 7.2%의 노인이 안전사고를 경험하고 있고 그 주된 이유로는 '문턱'(56.9%), '장애물'(39.7%), '울퉁불퉁한 바닥'(12.2%) 등이었다(표 6-7참조). 특히 농촌의 경우에는 장애물로 인한 사고비율이 높았고 노인1인가구일수록, 건강이 안 좋은 경우, 여성인 경우에 안전사고 경험이 더 많았다. 이는 물리적 상태가 열악한 농촌 단독주택에서 혼자 살고 있는 건강이 안 좋은 여성노인이 가장 안전 사고발생에 취약한 상황에서 거주하고 있음을 짐작할 수 있으므로 이들 대상에 대한 주택 내 안전대책이 우선적으로 고려되어야 하겠다.

〈표 6-7〉 노인가구의 주택 내 안전사고 경험[1)]과 사고 이유[2)]

(단위: %)

구분	안전사고 경험[1)]	손잡이	장애물	단차	경사	미끄러운 바닥	울퉁불퉁한 바닥	조명	기타
전국 노인	7.2	14.4	39.7	56.9	13.5	11.2	12.2	8.9	5.7
지역									
도시	7.4	14.8	39.0	58.7	12.2	12.3	13.0	9.0	5.4
농촌	6.7	12.6	42.8	48.6	19.1	6.2	8.6	8.6	6.9
건강상태									
좋음	6.6	13.0	39.0	55.2	12.6	9.8	11.6	8.6	6.1
안좋음	11.8	20.2	42.9	64.2	17.1	17.2	14.8	10.3	4.0
연령									
만75세미만	6.5	12.6	36.3	57.6	12.8	10.4	13.0	8.9	6.6
만75세이상	8.9	17.3	45.3	55.7	14.5	12.5	10.7	8.9	4.1
성별									
남자	5.6	17.1	36.0	59.2	11.6	14.5	9.8	10.6	5.0
여자	8.5	13.0	41.6	55.7	14.4	9.5	13.3	8.1	6.0
가구형태									
노인1인	9.4	13.4	41.8	50.4	21.3	16.4	11.8	11.4	6.6
노인부부	6.3	17.2	40.7	58.3	12.7	9.8	12.8	6.6	6.9
(노인독립)	7.4	15.6	41.2	54.9	16.4	12.7	12.4	8.7	6.8

주: 1) 안전사고 경험여부에 '예'로 응답한 비율
2) 안전사고를 경험한 노인 중 각 안전사고 이유에 '예'라고 응답한 비율
자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

바. 주택개조 희망여부와 희망사항

2007년도 주거실태조사에 따르면 주택을 안전하게 개조하는 것에 대해서 전국의 26.1% 노인이 희망하고 있는 것으로 나타났다(표 6-8참조).

개조 희망여부는 농촌노인, 노인1인가구, 연령이 높을수록, 소득이 낮을수록, 건강이 안 좋을수록 더 높게 나타났는데, 이러한 특성들은 앞서 설명한 안전사고발생 경험에서 안전사고경험이 많았던 상황들에 해당한다. 따라서 이러한 상황 하에 노인들에게 안전사고 발생을 줄이기 위한 대책으로 주택의 개조가 이루어질 수 있도록 정책이 뒷받침 되어야 함을 알 수 있다.

개조를 희망하는 시설로는 전국적으로는 단차제거(23.4%), 화장실·욕실 손잡이(20.3%), 양변기 설치(14.6%)의 순으로 나타났다. 특히 농촌노인은

양변기 설치와 단차제거, 후기노인(만75세 이상)은 화장실·욕실손잡이 설치를 더 희망하고 있어 상황에 따른 차이를 보여준다.

〈표 6-8〉 노인가구의 주택개조 희망여부와 희망사항

(단위: %)

구분	개조 희망[1)]	복도 계단 손잡이	화장실 욕실 손잡이	화장실 문	단차 제거	양변기	바닥재	복도 출입문 넓히기	응급 비상벨	부엌 작업대 높이
전국 노인	26.1	9.9	20.3	6.4	23.4	14.6	11.4	1.0	3.1	1.7
지역										
도시	23.2	11.0	22.8	7.3	23.0	10.0	12.5	1.0	3.1	1.5
농촌	37.4	7.1	14.1	4.2	24.4	26.1	8.5	1.0	2.9	2.3
건강상태										
좋음	24.8	9.1	18.5	6.4	24.1	15.7	11.1	0.9	3.4	1.8
안좋음	36.0	14.3	30.0	6.0	19.8	8.8	12.9	1.5	1.4	1.2
연령										
만75세미만	25.4	8.9	18.9	7.2	22.9	14.2	12.4	0.9	3.3	1.9
만75세이상	27.7	11.9	23.3	4.8	24.5	15.3	9.3	1.2	2.7	1.2
성별										
남자	22.7	9.3	18.5	7.7	25.5	13.5	12.3	0.6	2.9	1.8
여자	28.6	10.3	21.5	5.6	22.2	15.2	10.8	1.2	3.2	1.6
소득계층										
42만원이하	29.9	9.5	21.3	5.4	22.9	18.6	10.6	0.5	2.1	2.4
82만원이하	27.3	10.7	19.3	6.8	22.6	13.4	11.8	0.9	4.5	0.8
154만원이하	22.4	9.5	18.3	8.0	25.8	5.2	12.2	3.1	3.7	1.4
154만원초과	14.0	10.4	21.4	8.5	26.9	9.7	14.8	0.4	3.4	0.7
가구형태										
노인1인	31.5	8.8	18.5	6.6	21.8	22.9	9.4	0.8	2.7	1.2
노인부부	25.2	10.1	19.0	8.8	23.3	14.7	10.2	1.5	2.5	1.3
(노인독립)	27.3	9.6	18.8	8.0	22.7	17.9	9.9	1.2	2.6	1.3

주: 1) 주택내 안전사고 예방 및 신체적 불편 해소를 위해 개조하고 싶은 공간이 있다고 응답한 비율
2) 개조하고 싶은 공간 1순위

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

사. 저소득층 노인대상 주거관련 정부지원에 대한 의견

저소득층 노인을 위한 주거관련 정부지원에 대해 노인들이 어떠한 욕구를 갖고 있는가에 대해 조사한 결과를 보면 '양로시설의 공급 확대'(84.5%), '주택개조 시 비용보조'(74.2%), '고령자전용국민임대주택 공급'(67.8%)을

희망하고 있었다(표 6-9참조). 지역, 가구구성, 연령, 건강, 소득 등에 따른 차이를 보면 '양로시설의 공급 확대'와 '고령자전용국민임대주택 공급'은 도시노인, 소득이 상대적으로 높은 노인이 더 희망하고 있음을 알 수 있었고 '주택수리 및 개조 시 비용보조'는 농촌노인, 건강이 좋은 노인, 소득이 상대적으로 높은 노인이 더 희망하였다. 이는 상당수의 노인이 노인전용주거시설에 입주하지 않고 현 주택에서 계속 거주하길 희망하였던 것과도 연결되며, 현재 건강하고 소득이 어느 정도 있을 때 예방차원에서 노후 된 주택을 수리하고 노화에 대응한 주택개조를 할 수 있는 개조비용을 지원하는 것이 재가지원 정책에서 중요한 사항임을 시사하고 있다.

〈표 6-9〉 저소득 노인대상 정부지원에 대한 의견

(단위 : %)

구분	주택구입자금융자	전세금융자	월세보조	주택수리 및 개조시 비용보조	고령자전용국민임대주택공급	공공임대주택입주우선권부여	일반분양주택입주우선권부여	3세대동거형주택확대	양로시설/요양시설공급확대
전국 노인	31.7	36,4	59.9	74.3	67.8	58.6	41.3	45.9	84.5
지역									
도시	32.4	38.2	63.0	73.8	70.8	61.7	43.4	47.5	86.3
농촌	28.9	29.2	47.7	76.6	55.6	46.3	32.8	39.3	77.1
건강상태									
좋음	32.4	36.9	60.0	75.1	68.6	59.0	41.8	46.7	85.6
안 좋음	28.8	33.8	59.8	70.8	64.4	57.0	39.0	42.0	79.7
연령									
만75세미만	33.6	38.2	61.0	75.0	69.6	60.7	42.9	46.9	85.3
만75세이상	27.4	32.3	57.6	72.9	63.7	53.9	37.7	43.6	82.5
소득계층									
42만원이하	29.4	33.5	57.5	73.6	64.6	54.7	38.7	44.5	83.4
82만원이하	30.7	36.0	60.8	74.4	68.1	57.0	39.7	44.7	83.3
154만원이하	36.4	40.7	62.4	76.4	71.8	65.0	48.1	47.7	86.9
154만원초과	35.5	41.1	63.6	74.7	74.0	68.8	44.9	51.1	88.6
가구형태									
노인1인	26.7	31.5	59.5	73.8	64.0	51.3	35.0	37.8	83.5
노인부부	31.7	35.8	57.4	73.8	67.1	58.0	40.3	43.5	83.7
(노인독립)	30.0	34.3	58.1	73.8	66.1	55.7	38.5	41.6	83.6

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

제3절 노인가구의 주거 실태[49)]

노인가구의 주거실태는 거주주택유형, 주거점유형태, 현재 살고 주택의 건축경과년수, 거주기간, 주택의 노후도, 주거수준 등을 전체노인가구와 노인가구의 거주지역과 소득계층[50)], 을 기준으로 분류하여 살펴보았다.

1. 주택유형

전국적으로 노인가구가 거주하는 주택유형은 단독주택(61.8%)이 아파트보다 2배 이상 많았다. 단독주택 거주자는 농촌지역(89.0%)에 집중되어있었다(표 6-10참조). 즉 단독주택의 비중은 지역적 특성과도 관계가 있으며 노인가구의 소득과도 연관이 깊다.

〈표 6-10〉 노인가구의 주택 유형

(단위 : %)

구분	단독주택	아파트	연립주택	다세대 주택	비주거용 건물내주택	기타	계
전국 노인	61.8	27.7	5.7	2.8	1.5	0.4	100.0
지역							
도시	48.7	37.9	7.5	4.0	1.8	0.2	100.0
농촌	89.0	6.9	2.1	0.4	0.9	0.7	100.0
소득계층							
저소득층	67.8	22.3	5.3	2.8	1.4	0.5	100.0
중소득층	47.8	40.1	6.5	3.4	2.1	0.0	100.0
고소득층	32.8	54.7	9.2	2.0	1.1	0.1	100.0

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

---

49) 이 부분의 대부분의 내용은 건설교통부·국토연구원(2008). 『2007년 주거실태조사: 노인가구』(연구보고서)를 토대로 정리한 것이다.

50) 「2007년 주거실태조사: 노인가구」(연구보고서) 에서는 노인가구의 소득계층 구분 기준으로 저소득층은 소득분위 1-4분위(154만원 이하), 5-8분위는 중소득층(310만원 이하), 그 이상을 고소득층(310만원 초과)이라 구분하였다.

2. 점유형태

노인가구는 자가주택 소유가 전체의 3/4정도(72.9%)로 가장 일반적인 주택점유형태이다(표 6-11참조). 노인가구의 자가비율은 농촌지역이 높았던 반면에 도시지역은 전세(17.6%), 보증부 월세(11.7%)의 비중이 상대적으로 높았다. 소득계층별로는 소득이 높을수록 자기비율이 높아졌고 저소득층의 보증부 월세 비율은 다른 계층에 비해 높았다. 소득계층별로도 차이를 보여 소득이 적을수록 현재 주택의 거주기간이 길게 나타났다.

〈표 6-11〉 노인가구의 주택 점유 형태

(단위 : %)

구분	자가	전세	보증부월세	월세	사글세	기타	계
전국 노인	82.9	12.8	8.4	1.5	1.4	2.9	100.0
지역							
도시	65.2	17.6	11.7	1.7	1.6	2.2	100.0
농촌	88.9	3.0	1.6	1.2	1.1	4.3	100.0
소득계층							
저소득층	69.4	13.7	9.8	1.8	1.9	3.5	100.0
중소득층	81.5	10.9	5.3	0.9	0.2	1.2	100.0
고소득층	89.7	8.1	1.5	0.3	0.0	0.4	100.0

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

3. 거주기간

전국기준으로 노인가구가 현재 주택에서 거주한 기간 중 가장 높은 비율을 차지하는 경우는 25년 이상(23.0%)으로 나타났다(표 6-12참조). 이러한 결과는 고령자가 한 주택에서 오래 거주하는 것을 입증하고 있으며 노년층의 이러한 aging-in-place 선호를 반영한 주거정책이 매우 중요함을 시사하고 있다. 이러한 긴 거주기간은 농촌지역에서는 더욱 더 두드러져 41.8%에 이르고 있었다. 도시지역에서 가장 높은 비율을 차지했던 거주기간은 10-15년(20.3%)으로 농촌 지역에 비해 주거이동이 잦음을 알 수 있다.

〈표 6-12〉 노인가구의 현 주택에서의 거주기간

(단위 : %)

구분	1년미만	1～2년	2～3년	3～5년	5～10년	10~15년	15~20년	20~25년	25년이상	계
전국 노인	1.8	3.0	4.2	11.5	17.7	18.8	10.8	9.2	23.0	100.0
지역										
도시	2.0	3.7	5.4	14.1	19.8	20.3	11.5	9.2	13.9	100.0
농촌	1.4	1.7	1.5	6.3	13.2	15.6	9.5	9.1	41.8	100.0
소득계층										
저소득층	2.0	2.8	4.0	10.9	16.0	17.4	10.8	9.5	26.6	100.0
중소득층	1.2	3.4	4.1	11.5	22.1	24.1	12.3	8.2	13.2	100.0
고소득층	1.5	3.9	6.0	18.2	26.1	21.5	8.6	6.5	7.7	100.0

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

4. 건축경과년수

노인가구가 거주하는 주택의 평균 건축경과년수는 20.5년이었고 25년 이상 된 주택에서 거주한 경우도 27.6%로 가장 많았다(건설교통부, 2006)(표 6-13참조). 이러한 결과는 노인이 나이가 들수록 주거이동 없이 현재 살고 있는 주택에서 계속 사는 경향이 커져 현 주택에서의 거주기간이 길어지므로 자연히 사는 주택의 경과년수도 길어질 수밖에 없으므로 시간이 지날수록 오래된 주택에서 오는 노후화 현상에 대한 대처가 중요한 문제가 될 것임을 보여준다.

〈표 6-13〉 노인가구 거주 주택의 주택경과년수

(단위 : %)

구분	10년 미만	10년-15년미만	15년-20년미만	20년-25년미만	25년 이상	모름/무응답	(대상자수)
고령자층	16.3	23.6	12.4	14.7	27.6	5.3	(804)
고령자진입층	18.7	26.7	16.9	13.0	21.1	3.6	(806)

자료: 건설교통부(2006). 「고령자 주거지원 중장기 계획수립연구」, 대한주택공사·주택도시연구원

5. 주택의 노후도

주택이 물리적으로 노후화가 되거나 적절한 시설수준을 갖추지 못하게 되면 노인가구가 안전하고 자립적인 일상생활을 유지하는 것이 위협받게 된다. 그러나 노인가구 거주주택의 노후도를 살펴 보면 전국적으로 노후도 측정 항목 중에서 가장 노후도가 심각한 부분은 습기로 인한 곰팡이(34.5%)로 노인가구의 1/3 이상이 심각한 곰팡이 문제를 겪고 있었다(표 6-14참조). 전반적으로 모든 주택의 노후도 측정 항목에서 농촌지역에서 더 빈번히 나타났다. 이는 농촌이 오래된 단독주택에 대한 대책이 시급함을 시사한다. 소득별로도 차이를 보여 소득계층이 낮을수록 주택의 노후로 인한 문제를 더 많이 겪고 있었다.

〈표 6-14〉 노인가구의 현 주택의 노후도

(단위 : %)

구분	벽/천장의금	건물의 기울어짐	주요구조부 파손 정도	빗물 누수	습기로 인한 곰팡이	배관의 녹
전국 노인	28.3	12.0	19.8	24.1	34.5	26.0
지역						
도시	23.9	8.9	16.7	21.9	32.3	26.0
농촌	37.4	18.4	26.3	28.7	39.0	25.9
소득계층						
저소득층	31.2	13.9	22.3	27.0	37.8	28.9
중소득층	22.2	7.2	14.4	16.9	26.7	19.6
고소득층	12.9	3.7	7.1	11.3	18.4	11.8

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

6. 주거수준

가. 최저주거기준

주거공간에서 일상생활 행위가 이루어지려면 이러한 행위를 수용하는

공간이 기능별로 존재하여야 하고 규모나 배치도 그 기능과 사용인원에 따라 적절하게 갖추어져야 한다. 이러한 기능별 공간들의 유무와 규모, 배치에 따라 주택 내에서의 질적인 생활이 달라지게 된다(건설교통부, 2006). 따라서 국민이 인간답게 살기위한 최소한의 주거권 및 주생활의 질을 확보하기 위해 국가에서는 면적기준과 설비기준을 설정하여 최저주거기준을 마련하고 있다.

우리나라에서 최저주거기준은 2000년에 처음으로 공고되었고 2004년 최저주거기준이 수정 발표되었다. 2004년 최저주거기준[51]은 가구원수에 따른 주거면적과 실(방)수는 2000년도와 동일하나 설비에 대한 기준에서 차이가 난다. 2000년의 설비기준은 전용입식부엌과 화장실전용으로 되어있었으나, 2004년 기준은 전용입식부엌과 수세식 화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함)을 갖추는 것으로 되어있다.

2005년 현재 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하고 있는 노인가구는 전체가구의 21.4%에 해당되며 이는 일반가구의 최저기준미달가구 비율(13.0%)에 비해 높은 수준이다. 특히 노인가구 중에서도 노인1인가구가 최저주거기준 미달가구 발생율이 36.5%로 상당히 높게 나타나고 있다(김혜승, 2007). 면적기준보다는 시설기준에 미달되는 가구가 많았는데 일반

51) 주택법 제 5조의 2에 따른 최저주거기준('04.10)
- (개요) 쾌적하고 살기좋은 생활을 영위하기 위한 주거기준으로, 면적, 방수, 시설기준 등으로 구성
- (면적·방수 기준) 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수	표준 가구구성	실(방)구성*	총주거면적(㎡)
1명	1인 가구	1 K	12 (3.6평)
2명	부부	1 DK	20 (6.1평)
3명	부부 +자녀1	2 DK	29 (8.8평)
4명	부부 +자녀2	3 DK	37 (11.2평)
5명	부부 +자녀3	3 DK	41 (12.4평)
6명	노부모+부부+자녀2	4 DK	49 (14.8평)

* K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌, 숫자는 침실 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수
- (시설기준) 전용 입식부엌, 전용 수세식화장실 및 목욕시설의 구비 여부(전용수세식화정실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함)

가구(65.9%)보다 노인가구(87.4%)와 노인1인가구(98.2%)의 시설기준 미달 발생율이 훨씬 더 높았다(표 6-15참조).

〈표 6-15〉 노인가구의 최저주거기준 미달가구 규모

(단위 : 천가구, %)

미달요건 구성요소	일반가구	노인가구	노인 1인가구
총가구수	15,887.1	3,371.3	782.7
총미달가구수	2,062.2	720.5	285.3
(비율)	(13.0)	(21.4)	(36.5)
시설기준	65.9	87.4	98.2
침실기준	8.1	2.9	0.0
면적기준	40.2	16.8	5.3
시설&침실	1.5	0.6	0.0
시설&면적	8.6	5.1	3.5
침실&면적	5.2	1.7	0.0
시설&침실&면적	1.2	0.4	0.0

자료: 김혜승, 『최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구』, 국토연구원, 2007.

나. 주택 내 안전시설

노인가구가 거주하는 주택의 주택 내 안전시설 설치 여부 및 향후 필요성을 살펴보면 현재 과반수이상의 주택에서 설치되어 있는 안전시설로는 '화장실 양변기'(81.4%), '적절한 높이의 부엌작업대'(72.2%), '열고 닫기 쉬운 화장실 문'(58.6%) 이었다(표 6-16참조). 현재 안전시설로서 설치된 비율은 매우 미비하나 향후 필요도가 크게 증가하는 시설로는 '화장실이나 욕실 지지대 손잡이'(6.6% → 61.5%), '문턱, 주택 내 계단 등의 단차 제거'(18.0% → 61.5%), '미끄럼방지 등 안전 바닥재'(13.5% → 69.8%), '주택 내 응급비상벨'(6.3% → 62.0%) 이었다. 이러한 결과는 최근 수행된 다른 연구들에서도 나타나는데 현재 제정을 추진 중인 「고령자 주거안정법」 법안에 고령자주택의 최소안전기준이 설정되어 있는데, 그 내용에는 단차 제거, 안전손잡이 설치, 미끄럼방지 바닥재 설치가 최소안전기준으로 제시

되고 있다. 건설교통부·한국주거학회(2006)에서 노인단독가구의 주거실태 및 개조실태와 향후 필요도를 조사한 결과에서도 단차제거, 안전손잡이 설치, 미끄럼방지 바닥재 설치가 높은 개조 요구도를 보였으나 현재 설치가 안 되어 있는 시설 중에서 가장 향후 필요도가 높게 나온 것이 응급시 비상벨이었던 점을 보면 노인가구 특히 노인1인가구에는 위급상황 시를 대비한 지자체 중심의 비상연락망의 구축이 매우 절실한 실정이다.

〈표 6-16〉 거주 주택 내 안전시설 설치여부 및 필요성

(단위 : %)

구분	현재 설치	향후 필요성
복도나 계단손잡이	36.1	61.1
화장실이나 욕실 지지대 손잡이	6.6	61.5
열고 닫기 쉬운 화장실문	58.6	68.5
문턱, 주택 내 계단 등 단차 제거	18.0	61.5
화장실 양변기	81.4	82.0
미끄럼방지 등 안전 바닥재	13.5	69.8
휠체어가 통행가능한 넓은 출입문과 복도	18.9	54.9
주택내 응급 비상벨	6.3	62.0
적절한 높이의 부엌 작업대	72.2	74.9

자료: 국토해양부·국토연구원, 『2007년도 주거실태조사: 노인가구(연구보고서)』, 2008.

제4절 노인가구 유형별 주거 수요

노인의 주거문제를 개별적으로 요구에 맞게 대응하기는 쉬운 일이 아니다. 특히 정부에서 정책적으로 접근하기 위한 대상을 선정하기 위해서는 어떠한 기준에 의한 분류가 필요하다. 노인을 위한 주거정책 수립을 위해서는 노후생활에 영향을 미치는 주요 특성들(예를 들어, 소득수준, 지역성, 가구유형, 연령, 성별, 건강상태, 주택소유여부, 주택 유형, 주택 상태 등)이 최대한 반영되어야 좀 더 세분화된 정책 내용을 제안할 수 있을 것이다. 따라서 그동안 선행 연구들에서는 인구주택 총 조사 자료나 2007년

주거실태조사 자료를 활용하여 노인가구의 특성들을 조합하여 노인을 유형화하고 해당 정책과 정책지원우선대상을 설정하고자 하였다.

건설교통부(2006)의 「고령자 주거지원 중장기 계획 수립 연구」에서는 국가의 주거지원 정책의 정책우선 대상을 설정하기위하여 고령자 가구를 거주지역(도시/농촌), 소득(자력조달/지원), 건강(자력생활가능/불가능), 주택(자가거주/차가거주)에 따라 16개 유형으로 분류한 후 이중 거의 해당 노인비율이 미비한 유형을 제외한 후 8개 유형의 고령자 가구를 추출하여 제시하였다(표 6-17참조).

고령자가구유형별로 특성을 정리 한 후 우선지원의 대상 선정 기준으로 주거안정성, 주거비 부담정도, 생활비 부담능력의 정도를 분석한 후 최종적으로 지원대상의 우선순위를 도출하였다. 이와 같은 분석의 결과로 고령자가구 「유형6」(도시거주/저소득/임대거주/건강자력생활가능)이 가장 시급한 고령자 주거정책의 우선지원 대상으로 선정되었다. 그 다음으로 우선지원대상은 「유형5」(도시거주/저소득/자가거주/건강자력생활가능), 「유형2」(도시거주/고소득/임대거주/건강자력생활가능), 「유형14」(농촌거주/저소득/임대거주/건강자력생활가능)이었는데 이중 「유형14」를 제외하고는 우선지원대상이 되는 고령자가구 유형은 도시거주 고령자 유형(유형2, 유형3)에 치우쳐 있음을 알 수 있다.

우선 지원대상 1순위에 해당하는 「유형6」에 해당하는 노인들처럼 도시에 거주하는 임차가구들은 임대인이 입주를 기피하는 경향이 높을 뿐 아니라 소득이 낮아 부담 가능한 가격수준에서 입주가 가능한 주택재고도 일반가구에 비해서 부족하다. 정책 우선순위에 해당하는 노인유형이 건강기준에서는 자력으로 생활 가능한 특성을 갖고 있다. 따라서 이들을 위해서는 일반주택에서 안전한 환경을 만들어주고 재가복지서비스를 제공해주는 것이 우선시 되어야 하고 노인전용주택의 공급 시에도 활발한 여가활동이나 일거리가 제공되어 건강유지 및 소득 창출을 지원해주는 것이 필요하다.

〈표 6-17〉 고령자가구의 대표적 유형과 우선지원대상 해당여부

유형	Ⅰ. 지역	Ⅱ. 소득	Ⅲ. 건강	Ⅳ. 주택	비율	유형의 특성	주거 안정성	주거비 부담 정도	생활비 부담 능력	지원 대상 우선 순위
	●도시 ◎농촌	●자력 ◎지원	●자력 ◎자력 아님	●소유 ◎소유 않음			안정○ 불안정 ×	고○ 저×	가지고 있음○ 가지고 있지 않음×	×순위
1	●	●	●	●	20.1%	도시거주 고령자로 소득, 건강, 주택을 모두 가지고 있는 고령자로 정부의 주거지원대상이 될 필요는 없음	○	○	○	×없음
2	●	●	●	◎	5.1%	도시거주 고령자로 주택은 소유하고 있지 않으나, 자력생활이 가능한 건강과 소득을 가지고 있음. 민간이 제공하는 고령자 주택의 공급이 활성화되면, 이 계층의 주거소요는 해결가능	×	×	○	×2개
5	●	◎	●	●	22.3%	도시거주 고령자로 건강하며 주택을 소유하고 있지만 자력으로는 생활이 불가능한 점에서 생활지원이 필요한 계층, 보유하는 주택의 질적상태도 열악할 것으로 예상	○	×	×	×2개
6	●	◎	●	◎	**14.5%**	**도시거주 고령자중 소득도 부족하고, 주택도 가지고 있지 않은 점에서 주거지원이 필요한 계층**	×	×	×	**×3개**
9	◎	●	●	●	17.6%	농촌거주 고령자로 소득, 건강, 주택을 모두 가지고 있는 고령자로 정부의 주거지원 대상이 될 필요는 없음	○	○	○	×없음
10	◎	●	●	◎	0.7%	농촌거주 고령자로 주택을 가지고 있지 않은 계층	×	○	○	×1개
13	◎	◎	●	●	13.5%	농촌거주 고령자로 자력으로 생활이 불가능한 소득수준이므로 생활지원이 필요	○	○	×	×1개
14	◎	◎	●	◎	1.5%	농촌거주 고령자로 소득도 부족하며, 주택도 없어 필요한 계층	×	○	×	×2개
합 계					96.5%					

자료: 대한주택공사·주택도시연구원, 『고령자 주거지원 중장기 계획 수립 연구』, 건설교통부, 2006. p174-175 <표> 자료를 일부 수정하여 재구성

김혜승·강미나(2008)의 연구에서는 2007년도 주거실태조사를 근거로 노인가구를 건강(건강/건강악화), 소득(저소득/고소득), 노인가구유형(2인 이상 노인가구/노인 1인가구)을 기준으로 8개 유형으로 분류하고 각 유형의 규모를 파악하고 주거유형별 선택에 대한 수요량을 추정하였다(표 6-18참조).

우리나라 노인가구는 주거유형 중에서 일반주택 수요가 가장 높았고(311만 가구) 그 다음으로는 주택개조(29.65만 가구), 무료양로시설(16.3만 가구), 실버타운(4.75만 가구), 고령자전용임대주택(3.9만 가구), 노인공동생활주택(3.3만 가구)으로 추정되었다. 노인가구 유형 중에서는 「유형Ⅲ」에 속하는 가구(건강하고 소득이 낮은 2인 이상의 가구)가 전체노인가구의 41.4%인 152.6만 가구로 가장 많았다. 이러한 결과는 앞서 설명한 건설교통부의 연구(2006)에서와 거의 유사한 결과이다. 이 유형에 속하는 노인에게 가장 수요가 많았던 주거 유형은 일반주택(128.75만 가구)이며 그 다음으로는 주택개조(13.85만 가구)로 나타났고 건강 악화 시에는 현재 집을 떠나 무료노인시설로 이주하고 싶어 하는 성향이 컸음을 반영하여 무료양로시설의 수요(5.40만 가구)도 다른 노인전용주택에 비해 높았다.

두 번째로 많은 노인가구는 「유형Ⅳ」(건강하고 소득이 낮은 노인1인가구)로 22.7%를 차지하고 있다. 「유형Ⅲ」과 「유형Ⅳ」에 속하는 건강하고 소득이 낮은 노인가구는 총 64.1%의 236.3만가구로 전체 노인가구의 약 2/3를 차지하고 있다. 이 두 유형에 속하는 노인가구의 주거유형 수요 패턴은 유사하나 「유형Ⅳ」노인가구가 무료양로시설에 대한 수요가 더 높게 나타나고 있다. 이처럼 우리나라 노인가구는 저소득층이 많아 공적 지원없이 주거문제 해결이 되기 어려운 상황에 있는 가구 수가 많음을 알 수 있다.

〈표 6-18〉 노인가구 유형별 주거유형 수요 분포(요약)

(단위: 만가구)

가구유형	내 용	전체 노인가구 (%)	주거유형 수요 분포					
			일반주택	주택개조	무료양로	고령자전용국민임대	실버타운*	노인공동생활주택**
Ⅰ	건강하고 소득이 높은 2인이상 노인가구	57.8 (15.7)	49.50	4.30	1.00	0.85	1.50	0.65
Ⅱ	건강하고 소득이 높은 노인 1인가구	0.7 (0.2)	0.55	0.15	-	-	-	-
Ⅲ	**건강하고 소득이 낮은 2인이상 노인가구**	**152.6 (41.4)**	**128.75**	**13.85**	**5.40**	**1.60**	**1.80**	**1.20**
Ⅳ	**건강하고 소득이 낮은 노인 1인가구**	**83.7 (22.7)**	**68.10**	**6.30**	**6.75**	**0.85**	**0.90**	**0.80**
Ⅴ	건강하지 않고 소득이 높은 2인이상 노인가구	26.2 (7.1)	23.40	1.30	0.60	0.25	0.35	0.30
Ⅵ	건강하지 않고 소득이 높은 노인 1인가구	0.3 (0.1)	0.30	-	-	-	-	-
Ⅶ	건강하지 않고 소득이 낮은 2인이상 노인가구	35.2 (9.5)	30.50	2.50	1.50	0.25	0.20	0.25
Ⅷ	건강하지 않고 소득이 낮은 1인가구	12.4 (3.4)	9.90	1.25	1.05	0.10	-	0.10
계	65세 이상 노인이 있는 가구	368.9(100.0)	311.00	29.65	16.30	3.90	4.75	3.30

자료: 김혜승·강미나, 『주거수요분석에 기초한 노인주거지원정책 과제연구』, 국토연구원, 2008, p. 205의 <표> 자료를 일부 수정하여 재구성

주: 1) 실버타운
- 국가와 지방자치단체 등이 재정을 지원하여 운영되는 양로원이나 요양원과 달리 주로 입주자들의 입주금으로 운영되는 노인주거단지임.
- 노후생활을 하는데 필요한 의료시설, 오락시설, 체력단련시설 등을 갖추고 식사관리, 생활편의, 건강의료 등의 서비스를 제공
- 입주방식은 분양, 종신이용권, 회원권, 임대 등이 있고, 거주형태에 따라 단독주거형과 공동주거형으로, 들어선 장소에 따라 도시형, 도시근교형, 전원휴양형 등으로 구분되며, 입주비용은 환경과 각종서비스 내용 등에 따라 큰 차이가 남.

2) 노인공동생활주택 : 20가구 이내의 소규모 단지의 노인전용주택으로 개인공간(침실,거실,부엌)+공유공간(공동거실,공동부엌)+관리인+서비스(식사 및 치료, 상담 등)제공함.

이러한 유형별로 다르게 나타나는 주거유형 수요가 노인의 건강악화나 배우자 사망으로 혼자 살게 되었을 때는 어떻게 달라지는 가를 추정한 결과를 보면(표 6-19참조), 노인가구 유형에 따라 유사점과 차이점들이 나타

난다. 일단 어느 가구 유형이나 평상시에는 현재 집에서 살다가 건강이 악화되거나 혼자 살게 되면 주거이동을 선택 할 확률이 높아지는데 대체로 혼자 살게 되었을 경우보다 건강이 악화되었을 때 현재 집을 떠나 이사를 선택할 확률이 좀 더 높은 경우가 많았다(김혜승·강미나, 2008). 단 예외적으로「유형Ⅰ」(건강하고 소득이 높은 2인 이상 노인가구)의 경우에는 혼자 살게 되었을 때의 주거 이동 확률도 높게 나타났는데 도시나 농촌지역에 관계없이 주로 자녀/친지 집, 실버타운의 선택 확률이 상대적으로 높았다. 특히「유형Ⅳ」(건강하고 소득이 낮은 노인1인가구)와「유형Ⅷ」(건강하지 않고 소득이 낮은 노인1인 가구)이 건강악화 시 주거이동을 선택할 확률이 크게 높아졌다. 저소득이고 노인1인 가구에 해당하는 이 두 유형의 노인들은 도시거주나 농촌거주에 상관없이 건강악화 시에 이사를 선택 할 때 주로 자녀/친지집이나 무료양로시설로 이사할 확률이 가장 높게 나타나고 있다. 이렇게 노인 상황에 따라 주거선택 확률이 달라지는 것을 볼 때, 노인 개인 및 가족의 상황 변화에 따라 달라지는 주거선택을 감안하여 최대한 노인이 선호하는 주거선택이 이루어 질 수 있도록 하기 위해 소유유형별 주거선택이 좀 더 정확하게 노인주거정책에 반영될 필요가 있겠다.

또한 <표 6-20>을 보면 농촌노인은 도시노인에 비해 상대적으로 주택개조를 통해 aging-in-place를 하고자 하는 의지가 강하고 노인전용주거 수요는 낮으므로, 농촌지역은 노인전용주거 공급보다는 기존 주택의 개조를 통해 안전하고 쾌적한 환경을 확보하여 주거 수준을 높이는 데에 좀 더 주력해야 할 것이다.

〈표 6-19〉 노인가구 유형별 주거선택 확률

(단위: %)

주거 선택			유형Ⅰ			유형Ⅲ			유형Ⅳ		
			평상시	건강악화시	혼자 살게 되었을때	평상시	건강악화시	혼자 살게 되었을때	평상시	건강악화시	혼자 살게 되었을때
현재 집			96.0	79.7	76.7	96.8	79.9	75.7	96.3	64.2	-
이사	도시	다른 주택	1.8	3.3	2.7	1.3	1.8	1.8	0.9	0.8	-
		자녀/친지집	0.1	2.4	5.5	0.1	3.0	4.2	0.4	5.8	-
		무료양로	0.2	2.4	2.0	0.2	3.4	3.6	0.4	6.7	-
		국민임대	0.6	1.5	1.5	0.4	0.8	0.8	0.2	0.8	-
		실버타운	0.2	3.4	3.3	0.1	1.1	1.2	0.1	0.9	-
		공동생활주택	0.3	1.3	1.4	0.2	0.6	0.7	0.1	0.7	-
	농촌	다른 주택	0.4	1.3	1.1	0.5	1.2	1.6	0.6	0.6	-
		자녀/친지집	0.0	0.9	2.6	0.0	3.0	5.3	0.3	7.7	-
		무료양로	0.0	0.9	0.7	0.1	3.1	3.1	0.3	8.8	-
		국민임대	0.1	0.6	0.5	0.2	0.7	0.7	0.2	1.0	-
		실버타운	0.0	1.6	1.5	0.0	1.0	1.0	0.1	1.1	-
		공동생활주택	0.1	0.5	0.5	0.1	0.6	0.6	0.1	0.9	-
			유형Ⅴ			유형Ⅶ			유형Ⅷ		
현재 집			96.3	83.1	77.4	96.6	81.8	74.1	96.0	67.1	-
이사	도시	다른 주택	1.7	3.2	5.3	1.5	2.0	3.8	1.2	1.0	-
		자녀/친지집	0.2	2.2	3.9	0.1	2.7	3.2	0.4	6.0	-
		무료양로	0.3	3.0	2.6	0.3	3.9	4.6	0.5	8.1	-
		국민임대	0.5	1.1	1.1	0.3	0.6	0.7	0.2	0.6	-
		실버타운	0.1	1.6	1.7	0.1	0.5	0.7	0.1	0.4	-
		공동생활주택	0.4	1.4	1.0	0.3	0.7	0.6	0.2	0.8	-
	농촌	다른 주택	0.4	1.1	2.3	0.5	1.1	3.1	0.5	0.5	-
		자녀/친지집	0.0	0.8	2.1	0.0	2.4	4.1	0.2	6.2	-
		무료양로	0.1	1.1	1.1	0.1	2.9	3.6	0.3	7.8	-
		국민임대	0.1	0.4	0.4	0.1	0.4	0.5	0.1	0.5	-
		실버타운	0.0	0.6	0.7	0.0	0.4	0.6	0.0	0.3	-
		공동생활주택	0.1	0.5	0.4	0.1	0.5	0.5	0.1	0.7	-

주: 건강과 무관하게 소득이 높은 노인 1인가구에 속하는 유형Ⅱ와 유형Ⅵ에 해당하는 가구 수는 약 1만가구로 규모가 작아 다양한 주거선택에 대한 수요량 추계결과가 왜곡될 우려가 있어 주거선택확률분석에서 제외하였음.

자료: 김혜승·강미나, 『주거수요분석에 기초한 노인주거지원정책 과제연구』. 경기: 국토연구원, 2008, p. 194-202의 <표>를 이용하여 재구성함.

〈표 6-20〉 일반주택을 제외한 지역별 주거유형 수요 분포(요약)

(단위: 만가구)

구분	주택개조	무료양로	고령자전용 국민임대	실버타운	노인공동 생활주택
도시	12.10	8.50	2.35	2.75	2.00
농촌	17.55	7.80	1.55	2.00	1.30
계	29.65	16.30	3.90	4.75	3.30

자료: 김혜승·강미나, 『주거수요분석에 기초한 노인주거지원정책 과제연구』, 국토연구원, 2008.

제5절 노인가구를 위한 주거 정책

앞서 살펴 본 우리나라의 노인개인 및 노인가구의 주요 특성을 보면 노인인구 및 노인가구수의 증가 비율이 급속하여 세계 어느 나라보다도 빠른 고령화 속도를 보였고, 우리나라 노인의 주거선택에 대한 의사나 부양의식 등의 인식도 변하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 우리나라 노인의 생활실태는 소득수준은 낮고 혼자 살거나 건강상태가 나쁜 노인, 그리고 초고령노인과 치매노인 등 장기요양보호가 필요한 노인비율이 증가하고 있다. 또한 주거환경 측면에서도 일반가구에 비해 살고 있는 주택의 노후도가 심하거나 오래된 주택에 장기적으로 거주하고 있거나 안전시설 부족으로 주택 내 안전사고의 위험이 증가하고 있는 상황에 놓여있는 비율이 증가하고 있다. 즉 이와 같은 노인들의 경제력, 건강, 주거에서의 취약성은 복지정책의 필요성이 큰 계층임을 보여주고 있다.

이처럼 경제적 불안정, 건강의 악화, 가족부양의 어려움, 주거상황의 불량 등으로 어려움을 겪고 있는 노인들은 물론이고 경제적으로나 건강측면에서 큰 어려움이 없는 노인들까지도 자신들의 경제적 수준에서 감당할 만 주택(affordable housing), 그리고 물리적 상태, 주거밀도, 주거수준, 주거관련서비스에 대한 접근성 등에서 적절한 주택(decent housing)을 선택하여

건강하고 활기찬 노후를 보낼 수 있도록 하기 위한 노인주거정책이 필요하며 이를 위해 그동안 우리나라에서도 정책적으로 노력을 해오고 있다.

본 절에서는 현재 우리나라의 노인주거관련 정책을 정책 목표를 중심으로 정리해보고자 한다.

1. 주택공급 정책

가. 노인전용주거시설 공급

현재 우리나라 노인전용주거시설과 관련된 사항은 노인복지법에서 규정하고 있다. 노인복지법이 처음 제정된 1981년 당시 법률에는 노인복지시설이 양로시설, 노인요양시설, 유료양로시설 등으로 정하고 있었다. 1989년 12월 개정에서는 실비양로시설과 노인복지주택 유형이 추가되었고 1993년에는 노인복지주택이 주택법의 적용을 받게 되었으며 1997년에는 무료 및 실비노인복지시설, 유료노인복지시설, 여가노인복지시설, 재가노인복지시설로 구분되었던 시설을 더 세분화하여 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설로 변경하였다(표 6-21 참조).

최근에 시행된 노인복지법 개정(2007년 8월3일)에서는 종전에 이용비용에 따라 무료·실비·유료로 구분되었던 시설기준이 폐지되고 2008년 4월4일부터는 노인주거복지시설이 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택으로 노인의료복지시설은 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 노인전문병원으로 분류하여 제공되게 되었다. 특히 노인의 주거안정과 관련된 노인주거복지시설의 특징은 노인공동생활가정이라는 형태가 신설되어 좀 더 노인들에게 가정과 같은 여건을 제공하는 소규모 거주환경을 제공하고자 하였다는 것을 알 수 있다.

〈표 6-21〉 1990년대 이후 노인복지시설관련 제도 변화

시기	노인주거관련 시설규정
'93 개정	- 재가노인복지사업 - 가정봉사파견사업, 단기보호사업의 법적근거 - 유료노인복지시설(양로, 요양, 복지주택)개념 포함 - 노인복지주택은 임대형만 가능
'97.2 개정	- 노인주거복지시설(양로, 실비양로, 실비노인복지주택, 유료양로, 유료노인복지주택)유형 등장
'97.7 개정	- 유료(실비)노인복지주택은 임대외에 분양도 허용 - 노인전문요양시설, 유료노인전문의료시설, 노인전문병원 설치
'99.2 개정	- 노인복지주택의 설치, 관리 및 공급에 대해 주택건설촉진법 관련 규정 준수 - 양로시설, 실비노인복지시설 입소자에 부과할 수 있는 금액의 상한선 규정 - 유료노인복지시설에 대한 비용 수납 신고제 폐지
'03.5 개정	- 노인복지주택의 설치, 관리 및 공급에 대해 주택법 관련 규정 준수
'07.8 개정	- 노인복지시설의 구분 변경(양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택) - 노인공동생활가정이 등장하여 노인들에게 가정과 같은 주거여건 제공을 강조

자료: 건설교통부, 『고령자주거 지원 중장기 계획 수립 연구』, 2006, p27의 <표> 내용의 일부를 활용하여 재작성함

노인주거복지시설 중 양로시설이나 노인공동생활가정은 국가나 지자체로부터 입소비용을 지원받는 65세 이상의 건강한 노인이 입주하는 시설(과거의 무료 양로시설)과 비용지원을 받지 않는 건강한 60세 이상인 자가 입주하는 시설(과거 유료양로시설)의 2가지 형태가 존재하게 된다. 그런데 소규모 공동생활가정은 그동안 선진국에서는 치매나 수발이 필요한 노인을 중심으로 제공되어 왔고 건강한 노인에게는 거주자 간의 갈등, 사생활 보장의 어려움 등으로 현실적인 주거대안이 되기 어렵다는 점이 논의되어 왔기 때문에 우리나라에서도 노인주거복지시설로서 활성화되는 데는 어려움이 있을 것으로 보인다(박신영, 2008).

또한 노인복지주택은 종전의 실비와 유료 노인복지주택의 구분을 없애고 정부의 지원이 없이 공급되는 시설로 양로시설이 이용료를 징수하는 시설인 반면, 노인복지주택은 분양 또는 임대료를 징수하는 점에서 차이

가 있다. 2008년 자료에 의하면 우리나라에는 14개의 노인복지주택이 공급되어 있으며 정원 3,565명에 입소정원은 1,389명으로 정원대비 입소율이 38.9%정도에 불과한 실정이다(표 6-22 참조).

〈표 6-22〉 노인주거복지시설 현황(2008년 기준)

(단위 : 개소, 명)

시설 종류	시설수	정원(A)	현원(B)	B/A
양로시설(무료)	147	5,643	4,453	78.9
실비양로시설	161	2,772	2,348	84.7
유료양로시설	76	4,559	2,600	56.5
실비노인복지주택	-	-	-	
유료노인복지주택	14	3,565	1,389	38.9
계	398	16,259	10,790	66.4

자료: 보건복지부, 『2008년 노인복지시설현황』, 2008.

기존의 중·저소득층에게 공급되었던 무료 및 실비노인주거복지시설은 정부지원의 부족으로 시설수준이 낮고 최근에는 양로시설보다는 노인의료복지시설인 요양시설의 공급에 정책적 노력을 더 기울이고 있기 때문에 독립적인 생활이 가능한 노인들이 입소할 수 있는 노인주거복지시설은 매우 부족하다. 특히, 저소득층이 입주할 수 있는 무료노인복지시설은 기초자치단체별로 1개소 이상 필요함에도 불구하고 이러한 시설이 없는 지역이 다수 존재한다. 서울의 경우, 78만 명의 고령자가 거주하고 있으나 2006년 기준 주거복지시설은 10개로 입소할 수 있는 정원이 1,258명에 불과한 실정이다(박신영, 2008).

앞서 <표 6-22>에서 제시된 바와 같이 우리나라 노인주거복지시설의 규모는 시설수 398개소에 16,259명으로 전체 노인인구(481만명)의 0.3%에 그치고 있다. 이는 소득과 관계없이 건강한 노인을 위한 노인전용주거가 매우 부족함을 말해 준다.

〈표 6-23〉 노인주거복지시설의 유형과 입소 대상, 절차, 비용

구분	입소대상 (노인복지법 시행규칙 제 14조)	입소절차 (노인복지법 시행규칙 제15조)	입소비용
양로시설	다음중 하나에 해당하는 자로서 일상생활에 지장이 없는 자 ①국민기초생활 수급권자로서 65세 이상의 자 ②부양의무자로부터 적절한 부양을 하지 못하는 65세 이상의 자 ③본인 및 본인과 생계를 같이하고 있는 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 전년도 도시근로자가구 월평균 소득을 전년도의 평균 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이하인 자로서 65세 이상의 자(실비보호대상자) ④입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 양로시설 또는 노인공동생활가정의 경우는 60세 이상의 자	(①과②의 경우) 입소신청서 작성→주소지 관할 특별자치도지사·시장·군수· 구청장에 제출→신청일로부터 10일이내에 입소대상자의 건강상태와 부양의무자의 부양능력 등을 심사→입소여부와 입소시설 결정→신청인 및 당해시설의 장에 통지 ※특히 ②가 양로시설에 입소한 경우에는 1년마다 부양의무자의 부양능력등을 심사하여 입소여부 재결정 (③과④의 경우) 당사자간의 계약(분양계약은 제외)에 의함	①65세 이상의 기초생활수급권자자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 경우는 국가 및 지방자치단체가 전액 부담 ②65세 이상의 실비보호대상자의 경우는 국가 및 지방자치단체가 일부 부담 ③이 외의 경우에는 입소자 본인이 전부 부담
노인공동생활가정			
노인복지주택	단독취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 60세 이상의 자	임대 또는 분양계약에 의함. 이 경우 임대 또는 분양계약 신청자가 당해시설의 정원을 초과하는 때에는 다음 순위에 따름 ①부양의무자가 없는 자②주민등록법상 연령이 많은 자 ③배우자가 함께 입소하는 자	입소자 본인이 전부 부담

자료: 2007.8.3 공포된 노인복지법 개정조항에 따른 분류

고령화 사회가 심화되면서 재정적, 사회적 차원의 부양부담을 경감하고 노인의 삶의 질 증진을 위한 방안으로 모든 복지선진국들이 재가지원 중심으로 노인주거정책의 방향이 전환되고 있는 추세이긴 하나 여전히 노인을 별도의 전용시설에서 서비스를 제공하고 보호해야 하는 수요계층을 위한 노인전용주거시설은 존재하고 있다. 나라마다 그 명칭에는 차이가 있으나 건강상 특별 수용과 보호 필요한 노인, 특히 치매노인을 위한 의료적 서비스가 중점이 되는 의존노인형 요양시설, 자신의 주택에서 일상생

활을 유지하는데 불편을 겪는 노인들에게 일상생활보조를 중점으로 서비스를 제공하는 반의존노인형 주거시설, 그리고 자립적인 생활을 유지하면서 여가서비스를 중심으로 서비스를 제공하는 활동적인 노인을 위한 독립형 주거시설 등으로 분류해 볼 수 있겠다.

복지선진국들의 노인전용주거시설의 종류를 구체적으로 언급해보면, 영국은 이전에는 너싱홈(nursing home)과 노인 병동을 주로 제공하다가 1960년대 이후부터는 셀터드 하우징(sheltered housing)이 가장 대표적인 유형으로 공급되었다. 셀터드 하우징에는 워든(warden)이 같이 살면서 정기적으로 거주자를 만나고 긴급 상황에 필요한 도움을 준다. 1980년대부터는 셀터드 하우징에서 제공하는 지원이나 케어를 강화한 베리셀터드 하우징(very sheltered housing)과 셀터드 하우징에 비해 지원서비스가 약화된 서포티드하우징(supported housing), 그리고 요양기능이 강화된 케어 홈(care home), 레지덴셜 홈(residential home), 너싱홈(nursing home) 등이 제공되었다.

일본의 경우에는 노인전용주거시설이 노동후생성 소관으로 제공되는 특별 양호노인홈, 경비 노인홈, 유료 노인홈, 생활지원 하우스 등이 있다.

스웨덴의 경우에는 서비스 하우징(servicehus), 노인홈(olderdomhonde), 너싱홈(sjuhen) 등이 대표적이다.

미국의 경우에는 너싱홈(nursing home), 생활보조주택(assisted living facility), 노인아파트(senior apartment), 그리고 앞서 언급한 여러 유형의 노인전용주거시설이 모여 한 단지를 구성하는 연속보호은퇴촌(continuing care retirement community) 등이 대표적인 유형이라 할 수 있다.

이러한 다른 나라들의 노인전용주거시설의 공통적인 주요 특징은 시설의 소규모를 지향하여 가능한 가정과 같은 분위기를 창출하여 과거의 의료적 모델(medical model)의 케어에서 벗어나 사회적 모델(social model)로 운영되고 있으며 점차 좀 더 이용자 중심을 추구하는 주거모델(residential model)을 강화하는 경향을 보이고 있다.

나. 고령자 전용 임대주택의 공급

고령화 사회에 대응하여 노인의 안정적인 주거생활보장과 실질적인 노인복지 향상을 도모할 수 있도록 노인의 주거, 복지, 의료기능을 종합적으로 고려한 새로운 개념의 국민임대주택 모델을 개발[52]한 것을 시작으로 이러한 노인편의시설 구비 및 무장애 설계 개념이 반영된 고령자 전용 임대주택의 공급을 위하여 고령자인 세대주를 우선 분양의 대상으로 하는 주택공급에 관한 규칙이 2008년 7월 15일 시행되었다. 이를 보면 국민임대주택 건설량의 20% 범위의 우선공급대상자에 입주자 모집공고일 현재 65세 이상인 세대주도 포함되게 되었다. 현재 바로 시행된 제도인 점에서 고령자의 주택청약이 얼마나 이루어질지는 미지수이다(박신영, 2008).

2005년 100만호 공급이 예정되어 있는 국민임대주택의 일부를 고령자 전용 국민임대주택으로 공급하는 시범사업이 2005년~2007년 동안의 3년간 계획으로 진행되었다. 2005년 855호, 2006년 575호, 2007년 1,274호 등 총 2,704호의 공급계획이 승인되었다. 2008년도에도 800호를 공급할 계획이며 2009년도부터는 본격적인 입주가 이루어질 예정이다(국토해양부 주거복지기획과 2008)(표 6-24 참조).

---

52) 대한주택공사 주택도시연구원에서는 2006년에 「고령사회에 대응한 국민임대 노인주택 모델개발」 연구를 통해 국민임대노인주택 모델의 기본개념을 계획원칙 및 적용범위를 설정하여 모델을 개발하고 이에 대한 설계지침을 제시하였다. 국민임대 노인주택 모델은 노인이 실질적으로 거주하게 되는 단위세대, 주거동 및 주거단지를 포함하여 지역주민과의 교류활성화를 위한 지역 및 주거단지 전체를 상호 유기적으로 연계하는 다양한 외부공간계획 및 연계기법 등을 총체적으로 고려하여 제시하였다.

〈표 6-24〉 고령자를 위한 국민임대주택 공급계획(2005~2007)

(단위: 가구)

구분	계	주공	지자체(SH공사)
전체	2,704	1,184	1,520
2005년	855	소계: 505 - 가평 읍내: 335 (고령자 전용) - 부천 범박: 170 (일반혼합)	- 강남 세곡: 350 (일반혼합)
2006년	575	소계: 575 - 김제 하동: 79 (고령자 전용) - 수원 호매실: 308 (일반혼합) - 의정부 민락: 188 (일반혼합)	-
2007년	1,274	소계: 104 - 순창 풍산: 72 (고령자 전용) - 광주 선운: 32 (고령자 전용)	- 1,170 (일반혼합)

자료: 주택공사 내부자료(박신영, 2008, 재인용)

고령자 전용 국민임대주택은 고령자용 국민임대주택만을 건설하는 방식(고령자 전용)과 일반 국민임대주택과 혼합(일반혼합)하여 공급하는 두 가지 방식으로 추진되고 있다. 이제까지의 공급계획에서는 고령자 전용보다는 일반 혼합방식이 더 많이 공급되고 있는데, 2007년도 주거실태조사에서도 대다수의 노인들(73.3%)이 노인들만 분리되는 것보다는 일반가구와 혼합하여 거주하는 것을 원하고 있다는 점을 반영할 때 앞으로도 이러한 수요자의 요구가 최대한 반영된 건설방식이 바람직할 것이다. 또한 세대수가 많지 않은 소규모로 공급되고 있다는 점도 바람직한 것으로 생각된다. 그러나 2007년 이후에는 아직까지 추가적인 고령자용 국민임대주택의 공급계획이 마련되어 있지 않아 시범사업으로 그치는 것이 아닌 가 우려된다.

〈표 6-25〉 대한주택공사 고령자 국민임대주택 공급계획

구분	가평읍내	부천범박A-1BL	김제하동	순창풍산
대지면적	14,565㎡	56,984㎡	9,638㎡	9,557㎡
건설호수	국민임대335호	국민임대 주택중 일부2개동(170호)적용	국민임대79호	국민임대72호
단위세대	39-60㎡	33㎡-52호 /46㎡-60호 /51㎡-58호	34㎡-32호 /42㎡-47호	35㎡-48호 /43㎡-24호
입주예정	2009년 후분양	2010년 후분양	후분양	후분양
특이사항	버스터미널, 운동시설인접 기존노인복지회관, 보건소 인근위치		보건복지부 시범사업으로 김제시에서 관리중인 노인복지타운과 인접, 고령자를 위한 시설로의 접근성이 우수함.	순창군'장수노인웰빙타운 조성'계획과 맞물림. 주변에 순창군 노인전문 요양원 위치.

자료: 주택공사 내부자료(박신영, 2008, 재인용)

일본의 경우 1990년대 후반부터 국토교통성에 의해 케어서비스가 제공되는 고령자전용주택이 활발히 공급되고 있다. 일본의 고령자 임대주택 건설·공급관련 정책을 보면, 공공부문(공영·공단·지방공사 등)에서 공급하는 '실버하우징'이 있는데 일상생활상 자립이 가능한 고령자를 대상으로 고령자의 생활을 배려한 설비를 갖추고 생활원조인(LSA: Life Support Advisor)이 상주하는 고령자 임대주택으로 정비계획 수립비용 보조 및 고령자용 설비의 설치비용을 지원한다. '고령자용 우량임대주택'은 건설비 및 임대료 수입에 대한 보조를 통해 임대사업자의 저렴 주택 공급을 유도하기 위한 정책으로 신규건설 및 기존주택 개량을 통해 60세 이상 고령 단신자 또는 고령부부세대에게 공급하고 있는데 이때 고령자의 소득제한은 없다.

건설·개량에 필요한 비용 및 소득수준별 임대료 감액 시 소요 비용 지원 이외에도 노인의 입주를 거부하지 않는 임대주택 등록제도인 고령자원활입거임대주택과 하나의 건물에 유료노인홈, 그룹홈 등 여러 가지 형태의 고령자 주택이 있어 신체상황에 따라 살 수 있도록 한 안심하우스 등 다양한 방식의 상당히 많은 양의 임대주택이 존재한다. 또한 민간임대주

택에서 노인의 입주를 거부하는 것에 대응하기 위한 '임대주택 등록제도'와 임대주택 거주 노인이 집주인에 퇴거요구에 불안해하는 점을 감안한 '종신고용임대차제도'를 도입하고 있다.

2. 노인 주택개조 및 개선 관련정책[53)]

현재 정부가 수행하고 있는 노인 거주주택의 개량과 관련된 프로그램으로는 주거환경개선주택자금지원(국토해양부), 주거현물급여와 농어촌 장애인주택개조지원 및 노인주거개선사업(보건복지가족부), 농어촌주택개량자금지원(농림수산식품부), 사랑의 집 고쳐주기(보건복지가족부 주관의 사회복지공동보금회) 등을 들 수 있다.

가. 주거환경개선주택자금지원

주거환경개선사업지구 내 토지 및 주거용 건축물의 소유자 또는 그들이 구성한 조합을 대상으로 주택의 신축 및 개량을 위한 융자금을 지원하는 프로그램이다. 2004년부터 주거환경개선사업지구 이외 지역에 입지한 주택도 지원대상이 되고 있다. 전용면적 85㎡이하의 주택으로서, 신축의 경우 단독주택은 호당 4천만원, 다세대주택은 호당 2천만원, 다가구주택은 가구당 1,500만원이 융자되며, 개량의 경우 신축 지원금액의 절반을 지원한다. 상환조건은 1년 거치 19년 상환, 연리 3%, 원리금 균등분할이며, 다가구주택의 경우에는 1년 이내에 일시 상환해야 한다(대통령자문 양극화·민생대책위원회, 2007).

---

53) 이 부분은 건설교통부(2006)과 김혜승·강미나(2008)에서 우리나라 주택개조관련정책과 관련된 내용을 토대로 정리한 것이다.

나. 주거현물급여

국민기초생활보장제도하의 수급자 중 자가가구 등의 주거환경을 개선하고, 수급자가 참여하는 집수리도우미사업을 활성화하기 위한 프로그램이다. 3년에 1회 기준으로 수선수요가 발생하는 것으로 간주하여 대상가구당 3년에 1회 이상 현물주거급여를 실시하는 것을 원칙으로 하되 점검·수선 등의 서비스는 자활후견기관, 자활공동체 등에 위탁하여 자활지원사업의 한 유형(집수리도우미사업)으로 유도하고 있다. 그러나 주거현물급여의 경우 해당거주가구의 주택상태와는 무관하게 가구규모별로 월 7,000원~34,000원(2008년 기준)을 지급하고 있다. 따라서 주거현물급여를 통해 가능한 수선공사가 도배·장판 혹은 보일러교체 등으로 한정되어 있어 자가인 수급자의 주거수준의 향상효과가 크지 않다.

다. 농어촌장애인 주택개조지원

농어촌 저소득 재가 장애인의 주택개조 지원을 통해 주거용 편의시설을 조성하여 장애인의 생활편의증진을 도모하기 위한 프로그램이다. 지급대상은 기초생활보장 수급자 및 차상위 계층 중 등록 장애인으로서 자가소유자 및 임대주택 거주자이며, 가구당 380만원 수준으로 연 1,000가구를 지원할 계획이고, 이 금액을 화장실 개조, 보조손잡이 설치, 문턱 낮추기, 싱크대 높이 조절 및 주택개조시 파손된 도배・장판 교체 등에 사용할 수 있다(국토해양부, 2008.8).

라. 노인주거개선사업

2006년부터 시·군·구 단위에 집수리 경험이 있는 노인들을 '노인주거개선사업단'으로 구성하여, 홀로 사는 노인들의 도배·장판 교체 및 보일러

수리 등 주거환경을 개선하도록 하는 사업이다. 2006년 현재 234개 지자체 중 52개 시·군·구에 54개에 사업단이 구성되어 있으며, 사업단의 인력은 약 10명 내외이다. 수선내용은 형광등 교체. 창문보온 등 비교적 간단한 조치로 주거개선이 가능한 부문, 수도·보일러 수리, 도배·장판 수리 등 비교적 전문적 기술을 요하는 부분, 전기·가스 등 보다 전문적 기술과 비용이 많이 소요되는 부분까지로 되어 있으나, 지원범위는 간단한 집수리로 주거환경개선이 가능한 분야를 중심으로 하고 있다. 주거개선을 원하는 가구가 신청을 통해 지원이 이루어지며, 비용은 무료 혹은 실비범위 내에서 수요자가 부담하고, 노인주거개선사업단 재원은 노인일자리 참여인력 인건비 지원과 지방자치단체 지원금, 지역사회 후원금 등으로 충당된다(대통령자문 양극화·민생대책위원회, 2007:76, 88).

마. 농어촌주택개량자금

농어촌 지역에 거주하는 주택소유자 중 100㎡이하의 주택에 대한 신축 혹은 증개축을 원하는 주민들을 대상으로 융자금을 지원하는 프로그램이며, 신축의 경우 가구당 4천만원, 증개축의 경우 2천만원 융자, 연리 3.4%, 5년 거치 15년 상환으로 주택매각시 일시상환하거나 5.5%의 일반금리가 적용된다. 2000년부터 2003년 동안 이 자금의 수혜호수는 연 7,750~9,500호의 범위에 있다(김혜승, 2004:64).

바. 사랑의 집 고쳐주기 사업

2004년부터 보건복지가족부 산하의 사회복지공동모금회에서 실시하는 사랑의 집 고쳐주기 사업은 열악한 주거환경으로 인해 고통 받는 저소득 가구의 주거환경을 개선해주는 사업이다. 집수리 지원대상은 기초생활수급자 및 차상위계층(60세 이상), 장애인, 소년소녀가장, 조손가정, 한부모

가정 등 저소득가구이다. 기본적으로 보일러수리교체, 화장실/주방 환경개선, 벽체/지붕 누수, 문턱 창틀 수리, 벽지교체 등을 기본으로 하나 노인 및 중증장애인의 편의시설 설치도 대상이 된다. 가구당 지원 금액의 한도는 500만원으로 지원실적은 많지 않다. 이 사업은 노인의 경우 편의시설을 설치해 준다는 점에서 노인주택 개선 사업으로 볼 수 있겠으나 실제로 저소득층 모두가 대상이므로 노인을 지원하는 사업으로 보기는 무리가 있다(건설교통부, 2006).

이러한 노인가구가 수혜를 받을 수 있는 주택개조 관련 공적 사업들은 모두 저소득층을 중심으로 이루어지고 있는 사업으로 수혜계층이 극히 한정되어있다. 또한 대다수의 사업이 노후의 안전하고 자립적인 생활을 위한 개조라기보다는 불량한 주거환경을 개선한다는 데 좀 더 초점이 맞추어진 사업들이어서 엄밀히 따지면 진정한 의미의 노인가구를 위한 주택개저 지원이라고 보기는 어렵다.

일본에서는 자가주택 소유자인 고령자에게 거주주택의 무장애화를 촉진하기 위해 '주택개량공사'를 지원하는 제도가 있다. 일본에서는 주택개조가 노인을 위한 재택케어 서비스의 일환으로 1990년대부터 그 중요성이 부각되어왔다. 즉 고령자가 지역 내 시설로 입소할 것인지 현재 자신의 집에서 계속 거주할 것인지를 결정하는데 있어 주택개조와 재택케어에 의한 의료 및 개호서비스 등이 중요한 역할을 하고 있다. 2000년부터 실시된 「개호보험」과 2001년 제정된 「고령자거주안정에 관한 법률」을 통하여 개조 시 필요한 비용을 지원받을 수 있으며 그 구체적인 지원비용과 지원내용은 <표 6-26>과 같다. 즉 일본은 지역사회에 계속 살기를 원하는 고령자에게 의료보험보건복지건축 등의 전문가가 연계하여 주택개조를 지원하는 시스템을 구축하고 있다(김혜승·강미나, 2008).

〈표 6-26〉 일본 법률에 의한 주택개조 지원내용

근거법	개호보험	고령자 거주의 안정확보에 관한 법률
시행	2000(후생노동성)	2001(국토교통성)
지원	주택개조비 지원 : 상한액 20만엔(10% 자가부담)	리폼론 : 상한액 500만엔 (사망시 일괄상환)
내용 기준	① 손잡이 설치 ② 단차 제거 ③ 골절 방지 및 이동 원활화 등을 위한 바닥재 교체 ④ 미닫이로 문 교체 ⑤ 양식변기로 교체 ⑥ 이상 5가지 개조 시 필요한 사항 - 손잡이 부착을 위한 벽 기초보강 - 욕실마루의 인상 시 급배수 설비 공사 - 바닥재의 변경을 위한 기초보수 - 문 교체 시 벽, 기둥 공사 - 변기 교체 시 급배수 설비 공사	① 바닥의 단차제거 ② 복도의 폭은 78㎝이상(기둥이 있는 경우 75㎝) ③ 출입구의 폭(거실 75㎝이상, 욕실 60㎝이상) ④ 욕실(단변 130㎝이상, 면적 2㎡이상) /(손잡이 설치) ⑤ 주택 내 계단 (계단치수 : T≥19.5㎝ R/T≤22/21㎝ 55㎝≤T+2R≤65㎝) T:계단 단면치수 R:(계단한단의 높이치수)/(손잡이 설치)

자료: 건설교통부, 『고령자 주거지원 중장기 계획 수립 연구』, 대한주택공사·주택도시연구원, 2006.

영국에서는 주택개량을 촉진하기 위하여 지방정부에 비영리단체인 주택개량기관(HIA: Home Improvement Agency)을 설치하고 주택조합이나 지방정부, 자선기관 등에서 운영하고 있으며 급격히 확산되고 있다(강미나·김혜승·전성제 외, 2007). 정부는 자가주택 소유자인 노인들에게 주택개량을 위한 보조금을 지원하고 있는데 수선, 개량, 단열, 개조 등을 하기 위해 활용할 수 있다. 이 보조금을 신청할 수 있는 부동산의 가치와 연령의 상한선이 있고 1989년부터는 소득자산조사(means-tested)를 근거로 제공하고 있다. 지방정부에서 운영되는 대표적인 주택개조 프로그램으로는 계속 거주를 위한 서비스(staying put)와 케어·수선(care and repair) 서비스가 있고, 1990년 국민보건서비스와 지역사회보호법(NHS and Comminity Care Act), 1992년에 “housing and Community Care’라는 안내서를 발급하여 주택개조를 돕고 있다(홍형옥, 2005).

〈표 6-27〉 법률로 규정하고 있는 주택개조 기준(영국)

근거법	Housing Grant, Construction and Regeneration Act
시행	1996~
지원	Disabled Facilities Grant ; 상한액 25,000파운드(본인, 배우자의 소득이나 자산에 따라 차등지급)
내용기준	1. 주택의 안전성을 높이는 작업 2. 가족실 접근 용이 3. 침실 접근 용이, 혹은 침실 제공 4. 화장실·욕실·샤워시설·세면기 등 사용 편리 5. 부엌시설 편리 6. 난방시스템 설치 작업 7. 전기, 조명, 난방, 조절장치 편리

자료: Yorkshire Council(2004) : 홍형옥(2005). p15 재인용

〈표 6-28〉 지방정부의 주택개조기준(영국)

담당부서	Staying put Home Improvement Agency
수리 및 상담내용	- 문, 창문, 지붕, 홈통 수리 - 전선과 파이프 교체 - 방습과 일반적인 개선 - 장애인 거주 가능 수리 - 에너지 절약과 안전에 대한 상담 - 복지 수당에 대한 상담

자료: Yorkshire Council(2004) : 홍형옥(2005). p15 재인용

3. 노인주거관련 법/기준 제정

최근 몇 년 동안 노인을 위한 쾌적하고 안전하며 저렴한 주거공간의 제공을 위해 여러 중앙부처에서 노인의 주거지원과 관련한 법제정이나 기준마련을 통해 제도적 기반을 구축해오고 있으며 그 주요 내용은 아래와 같다.

가. 고령자주거안정법 제정(2008.11)

그동안 우리나라의 노인 주거지원정책은 주택정책 및 노인복지정책에

일부 포함되어 있으나 종합적 정책 수립 및 지원체계는 미비한 실정이다. 따라서 2008년도에 들어서는 노인의 주거안정과 주거의 질 개선과 관련한 사업의 장기적 추진기반 및 지원 체계를 구축하여 좀 더 노인 주거지원 정책을 체계화하고 노인의 주택 수요에 대해 선제적으로 대응하기 위해 국토해양부에서 고령자 주거안정법의 제정을 추진하고 있다.

이 법안에는 고령자 주거지원계획의 수립, 고령자 최저주거기준 설정[54], 고령자주택의 최소안전기준의 설정, 고령자 임대주택의 건설·공급, 고령자 임대주택 신고 및 생활관리, 고령자 거주 주택개조비용 지원, 고령자 주거지원센터의 설치 등의 내용을 담고 있다. 특히 고령자의 주거문제상담 등 주거지원서비스 전달체계로 시·군·구에 설치를 의무화 할 「고령자주거지원센터」는 향후 고령자주거환경개선의 핵심적인 역할 수행이 기대되나 앞으로 좀 더 명확한 업무영역 및 내용, 그리고 운영비 지원 등에 대한 제시가 필요하다.

일본에서도 고령자거주지원센터와 유사한 역할을 하는 「고령자주택재단」을 운영하고 있다. 「고령자 주택재단」은 「고령자거주안정확보에 관한 법률」제78조를 근거로 1993년에 지정하여 운영 중이며, 업무내용으로는 고령자 원할 임대주택 등록업무 대행 및 정보제공, 고령 임차인의 임대료 체납을 대비한 임대료 채무보증, 주택금융공고로부터 주택개조비용 융자시 채무보증, 고령자 거주관련 정보 및 자료수집, 조사, 연구 등이 포함된다. 고령자 거주지원센터 운용 소요비용은 국가예산으로 지원된다.

나. 노인가구주택개조기준 마련(2005.12)과 개조매뉴얼 개발(2006.12)

2005년 12월 건설교통부 주거복지지원팀에서는 노인가구가 기존주택에

54) 주택법 제5조의 2에 따라 일반가구에 대한 최저주거기준을 설정 · 공고('04)하고 있으나 노인을 배려한 기준은 부재한 상황이다. 일본의 고령자용 최저주거기준('86) : 성인 1인은 거실과 부엌으로 구성된 16㎡이나 고령자 1인은 거실과 부엌 외에 식당이 확보된 25㎡

서 계속 거주하고자(aging-in-place) 하는 노인을 위해 주택을 안전하고 자립적으로 생활이 가능하도록 하기 위한 방안으로 노인가구 주택개조기준을 발표[55]하였다. 이 개조기준에서는 주택 내 공간을 현관, 침실, 거실, 욕실/화장실, 부엌/식당, 다용도실/베란다 등 6개 공간으로 나누었고, 개조항목들은 안전을 우선으로 고려한 기초기준(21개 항목)과 자립을 우선으로 고려한 유도기준(17개 항목)으로 나누어 총 38개 항목에 대해 각 공간별 개조사항을 제시하였다(표 6-29 참조).

이와 같은 노인가구 주택개조 기준 제정에 이어 2006년도 12월에는 노인이 살고 있는 주택을 노후에 대비하여 개조를 할 경우에 실질적인 도움을 주기위한 가이드라인으로서 노인가구 주택 개조 매뉴얼을 개발[56]하여 각 지자체와 노인복지관련 단체에 배부하였다. 이 매뉴얼은 전문가용과 노인가구용의 2종류 책자로 개발되어 수준에 맞는 정보를 이해하기 쉽도록 정리하였다. 이를 통해 주택 개조의 중요성과 필요성에 대한 사회적 관심을 유도하고 올바른 방법으로 개조를 할 수 있는 아이디어와 방법 등에 대해 기초를 마련하였다. 그러나 본 매뉴얼은 자력으로 어느 정도 생활이 가능한 자립 혹은 반자립형 노인들을 대상으로 개발되었기 때문에 완전의존형 노인과 수발자 또는 치매나 인지기능장애노인을 위한 주택 개조 매뉴얼도 보급이 필요하다. 또한 노인가구의 주택개조기준과 매뉴얼이 보급이 활성화되기 위해서는 국가적인 차원에서의 개조지원방안이 좀 더 현실화되어야 하고 적극적인 후속 단계의 작업이 이루어져야 한다.

---

55) 노인가구 주택개조기준은 노후의 자립적인 생활을 지원하고 주택 내에서의 안전사고 예방을 통한 의료비 와 부양비용의 절감을 통해 사회적 부양부담을 절감하기 위한 방안으로 노인단독가구를 대상으로 주거환경조사 및 주택개조 실태와 개조요구를 조사하여 주택개조기준 항목을 도출한 한국주거학회 연구용역(2005)의 결과를 토대로 마련되었다.

56) 노인가구 주택개조매뉴얼은 노인가구주택개조 기준 제정을 기초로 좀 더 폭넓은 개조정보와 개조 시 현장 적용성에 대한 전문가와 실무자들의 자문을 거쳐 매뉴얼의 내용을 연구한 한국주거학회(2005)의 노인가구 주택개조 매뉴얼 개발 연구 결과를 토대로 개발되었다.

〈표 6-29〉 노인가구의 주택공간별 개조기준

(제정: 주거복지지원팀-883호, 2005.12.9)

개조 기준	실 구분 / 개조 항목	현관		침실	거실	욕실/화장실	부엌/식당	다용도실/발코니	비 고
		현관 내·외부	외부 연결로						
기초 기준	단차(턱)	O		O	O	O	O	O	제7, 14조
	램프 스위치 설치	O		O	O	O	O	O	제7조
	보조발판 설치	O					O		제7조
	비상연락장치			O		O			제7조
	콘센트 설치			O	O	O	O		제7조
	온수시설 설치					O	O		제7조
	현관 경사로	O							제8조
	현관 계단		O						제9조
	현관 난간 설치		O						제9조
	단차가 있는 곳에 국부조명 설치 및 다른 색으로 마감처리		O						제9조
	욕조 및 욕실 바닥					O			제12조
	미끄럼방지 처리					O		O	제8,12,14조
	욕실 문					O			제12조
	욕조 주변 안전손잡이(핸드레일)					O			제12조
	양변기 주변 안전손잡이(핸드레일)					O			제12조
	목욕용 의자 설치					O			제12조
	세면대 주변 안전손잡이(핸드레일)					O			제12조
	가스안전밸브						O		제13조
	화재경보기 및 가스 경보장치						O		제13조
	부엌작업대						O		제13조
	상부 수납장						O		제13조
유도 기준	문 잠금장치	O				O			제7조
	문 손잡이	O		O	O	O	O	O	제7조
	수전 손잡이					O	O		제7조
	인터폰, 조명스위치			O	O		O		제7조
	안전 손잡이(핸드레일)	O							제8조
	벽부착용 의자	O							제8조
	침대 사용			O					제10조
	입식용소파 사용				O				제11조
	양변기 설치					O			제12조
	휴지/수건걸이					O			제12조
	샤워기 걸이					O			제12조
	샤워실 설치					O			제12조
	세면대 설치					O			제12조
	욕실문(폭) 확장					O			제12조
	작업대와 상부 수납장 사이 선반 설치						O		제13조
	부엌 수납장 손잡이						O		제13조
	개수대 하부 수납장						O		제13조

현재 추진 중인 고령자 주거안정법에서는 노인가구의 주택개조비용을 지원하는 방안으로 직접 개조비 지원이 아닌 국민주택기금을 통한 융자지원 방안을 추진하고 있는데 우리나라 노인 정서를 감안할 때 융자를 받으면서까지 노후대비용 주택개조를 시행할 노인가구가 얼마나 있을지 의문이어서 이 부분에 대한 실효성의 검토가 필요하다.

우리나라에서는 아직까지 노인가구를 위한 주택개조와 관련하여 개조기준과 매뉴얼만이 제시되고 있을 뿐 아직까지 법률을 통한 구체적인 지원은 이루어지지 않고 있다. 그러나 일본은 무장애 개념을 적용하여 1996년 「장수사회대응주택설계지침」, 고령자, 신체장애자 등이 원활하게 이용할 수 있는 「특정 건물의 건축촉진에 관한 법률」,「주택의 품질확보촉진 등에 관한 법률」 등을 국토교통성에서 마련하고 있고 「고령화대응 주택리폼 매뉴얼」도 발행하고 있다(건설교통부, 2006).

다. 고령자배려 주거시설 설계 치수 원칙 및 기준 제정(2006.9)

2006년 9월에는 산업자원부 기술표준원에서 우리나라 고령자 및 비고령자의 인체 특성과 편의성을 고려하여 UD(Universal Design; 범용설계)개념이 적용된 건축 계획 방법과 설계규격을 제시하는 '고령자 배려 주거시설 설계치수 원칙 및 기준[57]'을 KS(한국산업규격)로 제정(KS P1509)하였다. 본 기준에서 다루는 주거시설의 거주대상은 고령자와 비고령자를 모두 포함하는데 고령자라 함은 정신적으로 자연적인 노화과정을 겪는 노인, 신체적으로 정상인에서 휠체어 등 재활보조기구를 사용하는 재활보조기구이용자를 우선 고려하고, 한국인 인체치수조사 자료에 나타난 한국 고령자의 인체치수 자료를 토대로 주거시설 설계에 도입된 기본치수를 산정하였다.

---

57) 주거시설 내부의 표준화 고려대상은 다음과 같다. 공간별-현관, 통로, 거실, 침실, 부엌 및 식당, 화장실 및 욕실, 발코니 등이며 요소별- 구, 문, 창문, 핸드레일, 조명, 스위치 및 콘센트, 비상장치 등이다.

본 기준에서 주거시설은 장기간 독립된 주거생활을 영위하기 위한 것으로, 주택법 '제2조 용어의 정의'에서 말하는 주택으로 하고 있다. 본 규격에서 표준화의 대상으로 하는 공간은 주거시설의 내부공간을 말하며 외부공간은 제외된다. 구체적인 내부공간은 일반적인 주택을 구성하는 공간별(현관, 통로, 거실, 침실, 부엌 및 식당, 화장실 및 욕실, 발코니 등)로 나누어 제시하고 있다. 이 기준은 주거시설의 각 공간을 계획할 때 고령자 및 비고령자의 신체적 특성과 편의성을 고려한 건축 계획방법과 표준설계 규격을 제시하는 것으로 주거시설을 신축하거나 기존 주거시설을 개보수할 때 활용할 수 있다.

라. 고령자를 위한 공동주택 신축기준 마련(2006.12)

2006년 12월에 건설교통부의 주거환경팀에서는 고령자용 공동주택 신축기준을 제정하였다. 이 기준은 주택법 제22조에 및 23조의 규정에 의하여 건설되는 주택 중에서, 고령자의 안정적 주거생활 보장과 주거복지 수준 향상을 도모하고 양질의 고령자용 공동주택을 건설하기 위한 설계로서 작성의 기준을 정함을 목적으로 하고 있다. 이 기준에서는 단지계획, 주거시설계획, 부대복리시설계획, 무장애공간설계 등으로 나누어 설계기준을 제시하고 있다. 이러한 기준 제시를 통해 새로운 공동주택 설계 시부터 고령친화적인 생활환경을 마련함으로써 차후 개조에 따른 사회적 비용을 절감하고자 하였고, 또한 민간 공동주택 건설시 소외되기 쉬운 고령자 배려의 사회적 분위기를 조성하고자 하였다.

택지개발팀도 고령자용 국민임대주택의 시설기준을 마련하고 있다. 이 기준은 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」 제2조 제1호의 국민임대주택 중 고령자에게 공급할 목적으로 건설하는 "고령자용 국민임대주택"의 시설에 관한 기준을 정함을 목적으로 하고 있다. 이 기준에서는 단지계획, 주동 및 주택계획, 복리시설계획, 설비계획 등으로 나누어 설계기준을 제시하고 있다.

마. 장애인·노약자를 위한 편의시설 설치기준 마련(2004.9)

2004년 9월 건설교통부는 '장애인·노약자를 위한 편의시설 설치기준'을 마련하여, 국민임대주택 최초 분양자중 만 65세 이상 노인과 장애인이 있는 가족을 대상으로 분양계약할 때, 편의시설을 고쳐주는 제도를 도입하였다. 2004년 처음 도입 시에는 편의시설은 11가지였으나, 2005년 12월 14가지로 편의시설이 늘었으며, 입주자가 필요한 시설의 설치를 국민임대주택의 공급자인 대한주택공사나 지자체에 요청하면, 사업자가 입주 전까지 무료로 설치하게 되어 있다. 그러나 고령자에 대해서는 욕실에만 한정하여 편의시설의 설치를 요청할 수 있는 점에서 고령자를 위한 기준으로 보기에는 미흡하다.

2004년 10월부터 2005년 12월까지 대한주택공사가 공급한 국민임대주택 57,279호에 대해 편의시설 설치를 요청한 가구는 125가구였다. 고령자와 지체장애인 모두 요청할 수 있는 욕실에 적용된 편의시설(5종)의 이용실적을 보면, 고령자의 요청이 53.8%로 지체장애인보다 많았다. 고령자의 요청사항은 단차제거 9건, 미끄럼 방지 타일 77건, 출입문 확장 10건, 출입문 개폐방향 변경 8건, 좌식샤워시설 15건으로 총 119건이었다. 좌식 씽크대의 경우에는 2005년에 기준의 조건이 무료로 변경되기 전까지는 실비를 자부담하는 형식이어서 2004년 9월까지 신청건수가 27건에 지나지 않았다.

바. 기타 노인주거관련 법

지난 몇 년간 중앙정부의 여러 부처에서 제정된 법 중에는 노인주거와 관련된 내용을 담고 있는 것들이 있는데 이를 정리해보면 <표 6-30>과 같다.

〈표 6-30〉 신규 국민임대주택에서의 장애인·노약자를 위한 편의시설 설치기준

구분	시설 내용		제공대상	비 고
현관	마루 굽틀 경사로	· 휠체어 이동에 지장이 되는 단차 극복을 위한 경사로 설치	지체장애인	신규
	도어카메라 높이조정	· 휠체어에 앉아서 사용이 가능한 높이(1.2m)	지체장애인	신규
욕실	단차없애기	· 통행에 지장이 되는 바닥의 단차를 줄임	고령자 지체장애인	
	미끄럼방지 타일	· 바닥에 미끄럼 방지 타일을 시공 (일반세대에 적용하는 바닥타일 마찰계수 이상의 제품을 적용)		
	출입문 규격 확대	· 출입구의 폭80㎝이상(구조변경이 가능한 지구에 한함)		
	개폐방향 변경	· 출입문 개폐방향 변경 (안여닫이 → 밖여닫이)		
	좌식샤워 시설	· 욕조 제거 후 샤워공간 확보 및 안전손잡이 설치(L자형 2개, ㅡ자형 1개)		
주방	좌식 주방 씽크대	· 의자 사용이 가능한 씽크대 (물버림대)를 설치	지체장애인	무료로 변경
	*가스밸브 높이조정	· 휠체어에 앉아서 사용이 가능한 높이(1.2m)	지체장애인	
거실	*비디오폰 높이조정	· 휠체어에 앉아서 이용이 가능한 높이(1.2m)	지체장애인	
	*시각경보기	· 세대내 1개소 설치	청각장애인	
	야간센서등	· 욕실 출입구 벽체하부에 설치	지체장애인	신규
주동·통로 유도 시설	음성유도 신 호 기	· 상가, 관리소, 시각장애자가 거주하는 주동 입구에 설치	시각장애인	
	점자 스 티 커	· 시각장애인이 거주하는 주동 현관 입구의 램프난간, 계단난간, 내부 경사로 난간에 점자스티커 부착		

주: 비고란의 신규란 2004년 9월중에 없었던 시설로 2005년 12월 추가된 시설을 의미
자료: 주택공사 내부자료, 박신영(2008), 「고령사회에 대응한 주거지원방안연구」, 제45회 성남발전연구 정책세미나 자료집에서 재인용.

〈표 6-31〉 노인복지관련 법

법명칭	관할 부처	연도	관련내용
노인복지법	보건 복지 가족부	1981년	• 노인의 질환을 사전 예방, 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지해 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 함
장애인·노인·임산부등의 편의증진보장을 위한 법	보건 복지 가족부	1998년	• 장애인·노인·임산부 등이 생활을 할 때 타인의 도움없이 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 접근하도록 보장해서 이들의 사회활동 참여와 복지증진에 이바지함을 목적으로 함
저출산 · 고령사회 기본법	보건 복지 가족부	2005년	• 안정적인 노후생활을 위해 개별 소득보장제도의 내실화를 통한 다층 소득 보장체계를 구축 • 노후생활을 위해 사전 예방적 건강관리활동을 촉진하여 노인 의료비 지출을 줄이고 치료 · 요양 지원체계를 강화 • 주거·교통·여가·문화 등 각 분야에서 고령친화적 사회기반을 구축하고 노인의 사회참여를 촉진함으로써 노년생활의 활력을 증진시키고자 함
고령친화산업 지원법	보건 복지 가족부	2008년	• 고령친화산업을 국가의 새로운 성장동력 산업으로 육성할 필요성에 의해 범정부적으로 집중 지원할 고령친화산업 8대 산업분야를 여가 주택 요양 등으로 제시함
노인장기요양 보험법	보건 복지 가족부	2008년	• 치매·중풍 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 간병·수발과 주택개조지원 등의 재가서비스와 시설서비스를 제공함

4. 재가노인복지 관련 정책

가. 가족동거권장정책[58)]

현재 자식이 부모를 함께 모시고 사는 것을 장려하기 위하여 경우 소득세 공제, 양도소득세를 면제, 주택자금우대지원 제도 등이 있다. 소득세 공제는 부모와 자식세대의 동거를 위해 1988년 소득세법에 신설된 내용으로 대상 60세(여자 55세) 이상 생계를 같이하는 직계존속에 한해 년 간 1인당 100만원을 공제하는 제도이다. 경로우대공제는 자식이 65세 이상인 부모와 생계를 같이 하는 경우에 대해 부모의 연령에 따라 년간 소득에서

58) 이 부분은 건설교통부(2006)과 박신영(2008)에서 가족동거권장정책과 관련된 내용을 인용한 것임.

일정금액(65세 이상인 경우 100만원, 70세 이상인 경우에는 연 150만원)을 공제하는 제도이다.

양도소득세면제는 부모와 자녀가 각각 주택을 소유하고 따로 살다가 세대를 합치면서 부모나 자식세대 중 한 세대가 주택을 매각하는 경우에 양도소득세가 면제되는 제도가 있다. 대상은 부모의 나이가 부의 경우 60세(모의 경우는 55세) 이상으로 부양가족공제 대상이고 먼저 매매하는 집에 3년 이상 살았으며, 세대를 합친 후 2년 이내에 집을 매매하는 경우에만 양도소득세가 면제된다.

주택자금우대지원은 2005년 현재 만 65세 이상 노인(세대주 및 배우자 직계존속)을 부양하는 세대주가 전세보증금을 대출받을 때 500만원의 할증, 개인주택을 신축하거나 매입, 개량자금 융자를 받을 때 1000만원을 더 융자해주는 제도이다.

이러한 정책 외에 고령자를 부양하고 있는 세대에 대해 공공주택을 우선 분양해주는 제도가 2002년 9월 도입되었다. 정부는 당시 주택가격과 임대료가 급등하고 있어서 부모를 모시고 사는 자녀에게 공공주택을 우선적으로 분양하는 것은 주택정책상의 혜택으로 생각하였기 때문이다.

내용을 보면, 국가, 지방자치단체, 대한주택공사 및 지방공사인 사업주체가 건설하는 공공분양주택의 10%를 고령자를 모신 무주택세대주에게 우선 배정하는 것이다. 신청자격은 주택신청 자격을 가진 무주택세대주로서 최초 입주자 모집공고일 현재 65세 이상 직계존속(배우자의 직계존속 포함)을 3년 이상 부양해야 한다.

또한 현재 정부가 주도적으로 공급하고 있는 국민임대주택의 20% 물량 내에서 우선공급을 받는 대상 중에는 1년 이상 노부모를 모신 부양세대가 포함된다. 이들의 경우 무주택이어야 하며, 국민임대주택 60㎡ 미만 신청 시에는 당해 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70%(2007년 기준 257만원) 이하이어야 한다. 그러나 가족의 노부모

동거부양을 장려하기 위한 우선분양 제도의 청약률이 높지 않아 동거권장의 효과는 크지 않은 것으로 생각된다. 사실상 위에서 언급한 가족동거권장제도들은 부모와 자식의 동거를 유도하기에는 공제액이나 대출할증금액이 적고 자격조건에 해당하는 가족이 많지 않아 정책의 상징성[59] 은 있으나 실효성은 적다고 보여 진다. 또한 이러한 동거권장 정책은 노인에게 적절한 주거를 제공하는 정책으로 보기는 어렵다.

나. 재가노인복지시설 공급 및 서비스 제공

복지선진국들은 이미 노인복지정책이 탈 시설화로 전환되면서 시설제공 중심보다는 지역사회보호의 개념 하에서 프로그램을 통해 이용자의 요구에 대응하는 재가복지서비스를 보다 강화하고 있는 추세이다. 재가복지서비스는 노인의 aging-in-place를 지원한다는 측면뿐만 아니라 핵가족화, 여성의 사회 진출 등으로 노인을 돌보는데 어려움이 있는 노인부양가정의 부담을 경감시켜 준다는 점에서도 그 필요성은 증대되고 있다. 근본적으로 재가복지 서비스는 자신의 집에 살면서 서비스를 제공받는 것이므로 노인주거정책에서 빼놓을 수 없는 부분이다.

우리나라에서 제공되고 있는 재가노인복지서비스는 크게 재가노인복지시설공급과 재가노인복지서비스로 나누어 볼 수 있다. 2007년 8월 개정 전까지는 노인복지법 상의 재가노인복지시설은 가정봉사원 파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설로 구분되었다. 따라서 이러한 기준에 의한 재가노인복지시설의 서비스 내용과 시설수와 이용인원은 <표 6-32>와 같다.

---

59) 동양국가인 일본, 싱가폴, 홍콩 등에서는 유럽 국가와 달리 부모를 부양하는 세대에 대해 공공주택을 우선 분양하거나 주택자금 대출시 우대하는 제도를 시행하고 있다.

〈표 6-32〉 재가노인복지시설 제공서비스, 시설수, 이용인원(2007)

구분	제공서비스	시설수 (개소)	이용인원 (명)
가정봉사원 파견시설	• 신체적 수발에 관한 사항 • 일상생활지원에 관한 사항 • 노화·질병 및 장애관리 서비스 • 상담 및 교육 서비스 • 지역사회 복지 자원 발굴 및 네트워크 • 구축에 관한 서비스 등	767	62,736
주간보호시설	• 생활지도 및 일상동작 훈련 등 심신 기능회복 및 강화 서비스 • 급식 및 목욕 서비스 • 취미·오락·운동 등 여가생활 서비스 • 지역사회 복지 자원 발굴 및 네트워크구축에 관한 서비스 • 이용노인 가족 상담 및 교육 서비스 등	504	8,109
단기보호시설		137	1,718

자료: 보건복지가족부, 『2007 보건복지백서』, 2008, p 203-205.

그러나 2007년 8월 3일에 개정된 노인복지법상의 재가노인복지시설은 방문요양서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스, 그리고 그밖에 재가노인에게 제공하는 서비스로소 보건복지가족부령이 정하는 서비스 중 어느 하나 이상의 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설로 규정하고 있다. 이 중 방문요양서비스 시설은 이전의 가정봉사원 파견시설이, 주·야간보호서비스 시설은 이전의 주간보호시설이 2007년 7월 1일부터 노인장기요양보험제도가 시행되면서 바뀌게 된 것이다.

〈표 6-33〉 재가노인복지 서비스내용, 이용대상자, 이용절차, 이용비용 (2007.8.3 이후)

구분	내용 (노인복지법 제38조)	이용대상자 및 이용절차 (노인복지법 시행규칙 제27조의1)	이용비용 (노인복지법 시행규칙 제27의2)
방문 요양 서비스	가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인(이하 "재가노인"이라 한다)으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스	(이용대상자) 1. 장기요양급여수급자 2. 심신이 허약하거나 장애가 있는 65세 이상의 자 (이용자로부터 이용비용의 전부를 수납받아 운영하는 시설의 경우에는 60세 이상의 자로 한다)로서 다음에 해당하는자 가. 방문요양서비스: 가정에서의 보호가 필요한 자 나. 주·야간보호서비스: 주간 또는 야간 동안의 보호가 필요한 자 다. 단기보호서비스: 단기간의 보호가 필요한 자 라. 방문목욕서비스: 가정에서의 목욕이 필요한자 (이용절차) - 이와 같은 재가노인복지시설의 이용은 당사자 간의 계약에 의한다.	장기요양급여수급자의 경우에는 노인장기요양법령이 정하는 바에 따르며, 심신이 허약하거나 장애가 있는 65세 이상의 자로서 기초수급권자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자는 국가 및 지방자치단체가 전액부담하고, 그 외의 자는 이용자 본인이 전액 부담한다.
주·야간 보호 서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애노인을 주간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스		
단기 보호 서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 보호시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 서비스		
방문 목욕 서비스	목욕 장비를 갖추고 재가노인을 방문하여 목욕을 제공하는 서비스		
그밖의 서비스	그 밖에 재가노인에게 제공하는 서비스로서 보건복지부령이 정하는 서비스		

이러한 재가복지 서비스는 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 노인이 가정 내에서 건강하고 안정된 노후생활을 영위할 수 있도록 해줌과 동시에 가족의 노인부양 부담을 덜어주어 노인의 불필요한 시설입소나 입원을 줄여주고 aging-in-place를 할 수 있도록 도와준다는 측면에서 볼 때 주택공급이나 주택개조 등 주거상황의 개선을 위한 정책과 함께 동시에 제공

되어야 할 필요성이 커지고 있다. 그러나 이제까지의 자료를 보면 재가복지서비스의 이용자는 2007년 현재 전체 노인의 1.5%에 불과하며 서비스의 중복성이나 형평성 등도 문제가 되고 있다. 앞으로는 서비스 수혜계층을 확대하고 서비스의 종류와 질도 개선하고 서비스 관리체계도 개선하여 수혜의 형평성을 높여야 할 것이고, 또한 봉사원의 질과 처우를 개선하고 다양한 서비스 공급 주체간의 연계 및 기능 조정으로 서비스 중복을 피하는 등의 문제들이 개선되어야 할 것이다.

일본의 재가노인복지정책을 살펴보면 1990년부터 10년 동안 홈헬퍼 10만명을 양성하고 5만명 정도를 수용할 수 있는 단기보호시설과 재가노인들에게 간병 또는 간호를 담당하게 할 1만개의 센터를 설치·운영하는 등의 내용이 1994년에 새로이 작성된 「신고령자보건복지추진 10개년 전략」(신골드플랜)에 포함되어 시설복지보다는 재택복지로의 전환을 강화하였다. 이러한 사업의 수행에 필요한 재원은 개호보험법(1997)의 제정을 통해 가능하게 되었는데, 개호보험의 급부내용을 보면 거택서비스와 시설서비스로 구분된다. 거택서비스에는 방문개호, 방문입욕개호, 방문간호, 방문리허빌리테이션, 통소개호, 통소리허빌리테이션, 단기입소생활개호, 단기입소요양개호, 복지용구대여 등이 포함됨으로서 고령자의 생활지역을 거점으로 개인의 상황에 맞는 서비스가 제공되는 이용자 중심의 서비스 제공이 이루어지고 있다.

다. 역모기지 제도

노인은 자가주택 소유자라 하더라도 은퇴 후 소득이 부족(house-rich, cash-poor)하여 생활에 어려움을 겪는 경우가 많다. 역모기지 제도는 노후에 특별한 소득이 없는 노인이 자신의 주택을 담보로 노후주택자금을 연금형태로 지급받으면서 자택에서는 사망할 때까지 계속 거주하다가 사망

하면 금융기관이 주택을 처분하여 그 동안의 대출금과 이자를 상환하는 방식이므로 재가복지를 지원하는 한 방법이 될 수 있다. 역모기지제도는 그동안 미국이나 영국 등 서구 여러 나라에서 이미 시행되고 있는 제도이나 우리나라에서는 1995년부터 일부 민간 금융기관에서 상품을 개발하여 판매하였으나 거의 노인들에게 호응을 얻지 못했다. 이렇듯 호응이 낮았던 것에는 우리나라 노인들의 정서상 맞지 않았던 점도 있고 이러한 상품에 대한 정보가 없었던 점도 있을 수 있으나, 가장 중요한 이유는 아마도 대출기간이 5~15년으로 종신형이 아니고 대출만기 후에 대출금을 상환하지 못하면 주택을 처분해야 하는 조건이므로 계약종료 후 오히려 더 심각한 주거 불안정 상황에 처할 수도 있기 때문일 것이다. 대출기간동안의 대출금도 노후생활에 충분한 금액이 아닐 수 있어 이 제도가 실효성을 얻기는 어려운 부분들이 있다.

제6절 결론

과거 우리나라는 선가정보호-후사회보장이라는 정책 하에서 오랫동안 노인의 주거문제에 대해서는 관심이 없었던 것이 사실이다. 그러나 2000년 고령화사회 진입을 시점으로 노인의 주거문제를 주거복지 차원에서 접근하고 해결하고자 하는 노력이 시작되어 여러 가지 제도를 새로이 시행하기도 하고 기존의 제도에 대한 보완을 하기도하며 점차적으로 발전해나가고 있다. 그러나 아직까지 노인 주거정책은 시작단계에 불과하다. 아직은 정부정책이 시대에 부응하지 못한다거나 수요자가 체감하는 효과가 작은 정책이 주류를 이루고 있어 정책의 존재 그 자체에만 의미가 더 큰 명시적인 제시에 그친 경우도 있고, 새롭게 시작되는 정책 중에는 구체적인 정책 실행을 위한 기반 구축 단계(예를 들어, 고령자 주택개조기준, 고령자용 국민임대주택 시설기준, 고령자용 공동주택 신축기준과 같이 기준이

나 지침 마련)에 머물고 있거나 정책의 연속성이 떨어져 시작단계에서 진행이 늦추어지고 있는 사업(예를 들어, 고령자 전용 임대주택 공급)도 있다. 따라서 앞으로는 좀 더 실효성을 높여 노인들이 정책의 효과를 체감할 수 있는 방향으로 구체적인 제시가 담긴 정책들로 보완·발전되어야 할 것이다.

노인 주거정책은 노인이 안전한 주거공간에서 자립적인 생활을 할 때, 오히려 국가의 재정적인 낭비가 없어진다는 점을 명심하여 예방적 차원의 접근이 이루어져야 한다. 또한 노인이라 하여 하나의 동질한 집단으로 접근하면 안 되고 노인은 다양한 선호를 가진 존재임을 인식하여, 이에 맞추어 노인을 위한 주거정책도 다양해져야 할 것이다.

본 연구에서 다루어진 내용들을 기초로 하여 향후 노인 주거정책에 대한 제언을 하면 다음과 같다.

1. 노인 주거수요에 연계된 지원 프로그램 개발

「2007년 주거실태조사: 노인가구」에서 우리나라 노인개인 및 노인가구, 시설거주노인 등을 대상으로 방대한 실태조사가 이루어져 노인주거 수요에 대한 신뢰할 만한 정보가 구축되었다. 이제는 노인 상황별 노인유형에 따라 정책 시급 대상을 정하고 이들에 대한 주거지원 정책이 필요하며 주거실태조사에서 파악된 이들의 주거수요에 따른 구체적인 지원 프로그램을 개발해야 할 것이다.

본 연구에서 정리한 노인가구의 특성, 주거현황, 기존 노인주거정책 등을 기초로 하여 노인을 지역, 소득, 건강을 기준으로 유형화하여 각 유형별로 노인주거정책을 제안하면 다음 <표 6-34>와 같다.

〈표 6-34〉 노인유형별 부처별 주요 노인주거정책(프로그램) 제안

노인유형	건강	소득	가구유형	국토해양부			보건복지가족부	
	건강● 허약○	중·고소득● 저소득○	2인이상 노인가구● 노인1인가구○	신축주택 공급	기존주택 개조	주거비	노인시설공급	재가서비스
Ⅰ	●	●	●	-일반주택 (유니버설 디자인 적용)	-개조비용 융자	-역모기지 제도	-유료·실비양로시설 -유료·노인복지주택	-예방차원의 건강관리 서비스 -여가·문화서비스
Ⅱ	●	●	○	-3세대동거형주택 (유니버설 디자인 적용)	-개조비용 융자	-역모기지 제도	-유료·실비양로시설 -유료·노인복지주택	-예방차원의 건강관리 서비스(물리치료 등) -정서적서비스 (말벗, 문안전화 등) -여가·문화서비스
Ⅲ	●	○	●	-일반주택 (유니버설 디자인 적용) -공공임대주택 (고령자전용·국민임대주택/영구임대주택)	-개조비 지원	-월세보조 -전세자금 대출	-무료 양로시설	-사회적 서비스 (취업알선 등) -여가·문화서비스
Ⅳ	●	○	○	-일반주택 (유니버설 디자인 적용) -공공임대주택 (고령자전용·국민임대주택/영구임대주택)	-개조비 지원	-월세보조 -전세자금 대출 -주거현물 급여	-무료 양로시설	-사회적 서비스 (취업알선) -정서적서비스 (말벗, 문안전화 등) -여가·문화서비스
Ⅴ	○	●	●	-일반주택(유니버설디자인 적용) -3세대동거형주택 (유니버설 디자인 적용)	-개조비용 융자	-역모기지 제도	-유료·실비요양시설	-치료차원의 건강관리 서비스(방문요양 등) -가사서비스
Ⅵ	○	●	○	-3세대동거형주택 (유니버설 디자인 적용)	-개조비용 융자	-역모기지 제도	-유료·실비요양시설 -유료 치매노인공동 생활가정	-치료차원의 건강관리서비스(방문요양, 방문목욕 등) -가사서비스
Ⅶ	○	○	●		-개조비 지원	-월세보조 -전세자금 대출	-무료 요양시설 -무료 치매노인공동 생활가정	-치료차원의 건강관리서비스(방문요양, 방문목욕) -가사서비스 -복지용구대여서비스 -주·야간보호서비스 -단기보호서비스
Ⅷ	○	○	○	-3세대동거형주택 (유니버설 디자인 적용)	-개조비 지원	-월세보조 -전세자금 대출 -주거현물 급여	-무료 요양시설 -무료 치매노인공동 생활가정	-치료차원의 건강관리서비스(방문요양 방문목욕 등) -가사서비스 -복지용구대여서비스 -주·야간보호서비스 -단기보호서비스

열악한 조건을 고려한다면 아마도 가장 시급한 주거정책 우선순위에 해당하는 노인유형은 「유형Ⅷ」(허약 + 저소득 + 1인가구)일 것이나 인구비중을 보면 전체 노인가구 중에 3.4%로 적은 부분에 해당된다. 그러나 이들에게는 점점 더 건강이 악화된다면 혼자 자신의 주택에서 산다는 것이 어려우므로 가족과 함께 사는 주거유형이나 무료로 거주할 수 있는 요양시설, 또는 기타 다른 노인전용시설로 이사를 하는 것이 바람직한 대안이 될 수 있겠다. 인구비율적으로 보면 「유형Ⅲ」(건강+저소득+2인이상가구)과 「유형Ⅳ」(건강+저소득+1인가구)가 가장 비중이 높아 전체 노인 인구의 약 52%를 차지하므로 이러한 유형의 노인수요에 맞는 주거정책도 우선 시되어야 한다.

2. 부처 간의 연계 강화

앞서 설명했던 바와 같이 일본에서의 최근 노인주거정책은 2000년의 개호보험 실시를 계기로 국토교통성과 노동후생성이 연계하여 대응방안을 마련하였다는 점이다. 즉 두 기관이 연계하여 '종합적인 고령자주거정책의 기본방향'을 공표하였고, 고령자의 안심, 쾌적하고 자립적이 생활을 지원하는 주택, 주환경 정비의 촉진, 고령자의 다양한 수요에 대응한 주거선택에 대한 지원, 지역사회에서 고령자를 돌보기 위한 복지와 연계된 생활환경 정비 등의 구체적인 방향을 설정하였다. 우리나라에서는 각 부처별로 정책을 추진하고 있으나 연계성과 역할에 대한 보정이 없어 부처 나름의 독자적인 정책을 추진하고 있는 경우가 대다수이다. 이러한 부서간의 유사정책으로 인한 중복성을 굳이 긍정적으로 해석하자면 정책의 공급원의 증가로 전체적인 서비스 공급량이 증가한다고도 볼 수 있겠으나 이보다는 다양한 공급 주체간의 연계 및 기능조정의 부족으로 중복지원으로 인한 중복수혜의 관리 문제나 수혜자의 형평성 문제 등을 낳을 수 있다. 또한 중앙 부처 간의 연계성뿐만 아니라 지자체 사업과 관련기관들이 중

앙부처와 연계성을 갖고 추진되는 것도 중요할 것이다. 우리나라에서도 범부처적으로 종합적이고 일관성 있는 정책추진이 필요하다.

3. 지역사회 중심의 재가복지로의 전환(주택개조와 재가복지서비스)

고령화가 진전됨에 따라 대부분의 복지선진국에서는 시설복지에서 재택복지로 그 방향을 전환해 왔다. 노인주거정책은 노인들의 생활 터전을 거점으로 자신이 원하는 곳에서 건강하고 독립적인 생활이 가능하도록 개개인의 상황에 적합한 이용자 중심형 서비스를 제공하는 것에 목표를 두어야 한다. 또한 모든 재가복지서비스는 예방차원의 접근방식을 취해야 한다.

노인의 경우 노후에 주거이동을 잘 하지 않는다는 점을 고려하여, 고령자가 현재 거주하는 주택의 개조비용을 지원하거나 융자를 해주되, 융자상환은 사후에 하는 정책의 도입도 검토되어야 한다. 또한 일본의 개호보험처럼 우리나라도 노인장기요양보험의 지원항목에 주택개조비용을 포함하는 방안도 추진되어야 한다. 이러한 개조지원정책이 자가소유자에게만 치우치지 않도록 임대주택의 노인거주자를 위한 개조가 가능하도록 임대주에게 인센티브를 주는 제도도 필요하며, 노인임대자가 원하지 않는 퇴거를 당하지 않도록 하는 방안마련도 필요하다. 또한 현재 마련되어 있는 개조기준과 개조매뉴얼의 실효성을 높이고 보급을 확대하기 위한 방안으로 개조 시범사업과 개조정보제공 웹사이트 구축 등도 시급히 필요한 사항이다.

재가복지서비스는 서비스의 내용이 다양화되어야 한다. 지금까지 제공된 재가복지서비스는 그 수혜계층이 저소득층 중심으로 한정적이고 서비스 내용과 수준도 상당히 제한적이어서 노인들의 다양한 재가서비스 수요에 대응하지 못하고 있다. 따라서 서비스 제공과 이용이 용이하도록 재가노인 복지서비스를 지역사회 보호의 개념 하에 많은 지역주민이 혜택을 받을 수 있는 방향으로 다양한 서비스(가사서비스, 건강관리서비스, 정서

적서비스, 사회적서비스, 주거지원서비스)가 제공되어야 한다. 특히 2007년도 주거실태조사에서도 주거지원서비스에 해당하는 간단한 주택관리서비스, 간단한 집수리, 개조 및 주거이동에 대한 정보제공 등은 노인가구로부터 수요가 높은 서비스로 나타난 것을 보면 주거지원서비스가 재가서비스의 주요 서비스로 제공되도록 하는 정책이 요구된다.

그리고 노인이 고립되지 않고 지역사회 구성원으로 참여와 연대감을 누릴 수 있는 살기 좋은 지역사회를 만드는 노력이 병행되어야 할 것이다. 이러한 점에서 노인이 오랫동안 거주해 왔던 지역에서 필요한 서비스를 제공받을 수 있는 소규모 지역밀착형 노인시설의 공급이 필요하다. 이를 위해 노인에게 지역사회에서의 실버존 형성의 거점으로 그 기능이 약회되고 있는 지역마다 산재되어 있는 경로당을 활용하는 방안도 검토해 볼 가치가 있다.

4. 노인전용시설 공급 및 지원 제도의 현실화

노인주거정책의 방향이 재택복지로 전환된다 하여도 아직까지 우리나라의 노인전용주거시설의 공급량은 부족한 실정이다(노인주거복지시설 거주노인 비율: 0/3%, 노인의료지원시설 거주노인 비율: 1.1%). 이렇게 노인전용주거시설이 많지 않음에도 불구하고 노인복지시설의 입소율은 저조한 상황이다. 시설종류에 따라 그 이유에는 차이가 있겠으나 독립적인 생활이 가능한 저소득층 노인이 입소 가능한 무료/실비 개념의 양로시설은 부족하고 유료시설 특히 유료노인복지주택은 입주에 따른 일련의 비용이 부담되는 것에 비해 노인들이 장점으로 느낄 수 있는 부분에 대한 설득력이 부족한 부분도 있을 것으로 추측된다. 또한 노인복지시설에 부여하는 취·등록세 경감이나 재산세 감면의 혜택을 받지만 60세 이하의 일반가구를 입주시키는 편법분양도 발생하고 있다. 이러한 피해들이 나타나면서 사회적 신뢰를 얻지 못하는 경우도 발생할 우려가 있으므로 유료노인복지주택

에 대한 관리감독도 강화해야 할 것이다.

노인전용시설의 입주 후 시간의 흐름에 따라 건강상태와 경제상황 등이 변화하게 될 때 원하지 않는 주거이동이 발생하지 않도록 하기 위해서는 연속보호 개념으로 다양한 주택유형과 서비스를 제공하는 대규모 실버타운의 활성화가 될 수 있는 정책적 지원도 필요하다. 반면에 급속히 증가하고 있는 초고령 허약노인, 특히 치매노인을 위해서는 가정과 같은 분위기의 소규모 주거시설을 공급하도록 해야 한다.

현재 우리나라 노인복지시설은 개소한지 10년 이상인 시설이 많아지면서 건물의 노후화와 입주자의 노화로 인한 공간사용 행태 변화로 이에 대응하기 위한 건축적인 변화가 필요한 시점에 이른 경우가 증가하고 있다. 특히 입주자의 연령증가로 노화가 심화되면서 요구되는 서비스와 공간요구도도 달라지므로 이에 대응하기 위한 양로시설과 요양시설의 중간단계인 반의존형 노인을 위한 주거시설의 공급이 필요하다. 미국에서는 이러한 일상생활 보조와 보조적인 케어 기능을 보완한 반의존형 노인을 위한 주거대안으로서 Assisted Living Facility, 영국에서는 Very Sheltered Housing이 점차 각광받는 노인주거시설이 되고 있다.

5. 노인복지 정책의 수혜자 확대

우리나라의 노인주거정책은 대다수가 저소득층의 주거복지 차원에서 자력으로 적정한 주거환경을 확보하기 어려운 노인개인 및 노인가구를 대상으로 하는 경우가 대다수이다. 그러나 저소득층 노인은 국가의 직접적인 개입으로 주거의 분제를 해결하는 방안도 절실하나 대다수의 노인에 해당하는 중산층 이상의 노인계층을 위한 주거 및 주거서비스에 대해서는 정책적 지원이 미흡하다. 민간시장에서 산업으로서 노인의 수요에 맞는 다양한 주거와 서비스가 제공될 수 있도록 제도적 지원을 강화함과 동시에 노인들의 피해사례가 없도록 관리·감독을 강화해야 한다.

3세대 동거형 주택은 우리나라 정서 상 특성화하여 추진할 만한 의미가 있는 주거유형이다. 실제로 2007년도 주거실태조사 결과를 보면 저소득 노인의 주거와 관련한 정부 지원에 대한 의견 조사에서도 전국노인의 45.9%와 노인독립가구의 41.6%가 3세대 동거형 주택의 확대를 원하고 있었다. 따라서 국민 임대주택이나 민간 공급 아파트의 일정부분을 다양한 유형의 3세대 동거형 아파트로 공급하도록 하고 이에 대한 인센티브 정책을 기업과 분양이나 임대를 하는 노인거주 가정에 좀 더 설득력 있게 제공하여 가족의 노인부양을 지원하도록 하는 것도 적극 검토되어야 하겠다.

또한 첨단 정보통신 기술이 도입된 아파트가 일반화되어가고 있는 시점에 노인전용주거시설이나 일반주택에서 신축이나 개조 시에 혹은 생활용품이나 가전기기 및 복지용구 등의 사용에서 안전성, 쾌적성, 편리성, 건강성, 에너지 절약성, 오락성 등 주거지원성을 강화하는 유비쿼터스 기술이 적용되는 방안이 노인주거정책 차원에서 적극적으로 추진된다면 어떤 주거상황에 있는 노인이라도 노후의 삶을 질 증진을 위한 기술의 혜택을 누릴 수 있게 될 것이다.

현재 주거복지정책의 사각지대에 놓여있는 비정상적 주택유형이라 할 수 있는 인구주택총조사에서 주택 이외의 거처(오피스텔, 호텔·여관 등 숙박시설, 기숙사 및 사회시설, 판잣집 및 비닐하우스 등)에 거주하는 가구 비율이 급증하고 있고, 이 중 노인인구가 차지하는 비중이 크다. 특히 주거빈곤층이라 할 수 있는 쪽방, 비닐하우스, 지하주거 등에 거주하는 노인 1인가구나 부부가구에 대한 정책적 배려가 필요하다. 따라서 이들에 대한 실태 파악과 이들이 거주하고 있는 자생적 주거 유형에 대한 개선방안과 함께 이들이 이주할 수 있는 주거대안 개발방안이 필요하다.

6. 농촌노인 특화사업 추진

우리나라 농촌노인의 특성을 보면 초고령자가 많고 가구원 수는 적고 수입은 적으며 건강상태도 나쁘고 주택의 자가율은 높으나 낙후된 주택 거주비율이 높다. 그리고 농촌노인의 주택개조 요구가 매우 높고 도시에 비해서도 높게 나타난다. 이렇듯 제반 상황이 열악하고 이에 대한 개선 요구가 많으나 대부분 지자체의 재정 자립도가 낮아 노인의 개조요구에 대한 재정지원이나 노인전용주택이나 노인복지시설들을 공급할 여력이 부족하다. 따라서 농촌거주 노인에게는 신규 노인전용주택의 공급을 늘리기 보다는 현재 살고 있는 불량주택을 개선하는 방향에 우선 순위를 두고 추진될 수 있도록 중앙정부가 적극 지원하는 것이 필요하다. 또한 농촌의 특화사업으로 농촌형 노인주거단지를 개발하여 귀농하고자 하는 외지 노인을 유입하여 지역 활성화에도 기여하도록 하는 방법에 대한 타당성이 적극 검토되어야 한다.

7. 고령자전용 임대주택 공급 활성화와 운영방안 개발

우리나라의 고령자전용 주택은 아직 입주가 이루어진 단지가 없어 현재로서는 평가 할 수 있는 바가 없다. 그러나 2009년부터 본격적인 입주가 시작되면 기존 임대주택에 노인복지 서비스가 복합된 형태인 고령자전용 임대주택은 기존의 공공임대주택의 관리 방식과는 또 다른 관리체계가 필요할 것이다. 노인주택+임대주택의 형태와 일반임대주택이 혼합되기거나 고령자 전용으로 공급되면 그 운영과 관리는 매우 다를 것이다. 따라서 고령자전용 임대주택에 대한 관리모델도 본격적인 입주 시기에 맞추어 마련되어야 한다. 그리고 공공사업자나 민간사업자가 고령자용 임대주택을 공급하는 경우 건설비와 임대료, 세제 등을 어떻게 지원할 것인지를 구체적으로 방안도 제시되어야 한다.

8. 유니버설 디자인(Universal Design)이 반영된 일반주택 공급 지원

노인주거 선호에 대한 선행연구들을 보면 노인들이 가장 선호하는 주택 유형은 여전히 일반주택이다. 이는 본인의 건강상태나 경제력 등 개인적 여건이 어떠하던 간에 일반주택이 가장 선호 비율이 높은 주택 유형이다. 따라서 민간사업자나 공공사업자가 공급하는 주택이 노인의 안전을 보장할 수 있는 최소안전조건(단차제거, 미끄럼방지용 바닥재, 안전손잡이 등)이 고려된 유니버설 디자인 개념에 입각한 주택으로 계획하여 공급된다면 굳이 노인이 아니더라도 다양한 연령층의 거주자에게도 바람직한 주거환경이 될 것이다.

따라서 유니버설 디자인의 도입을 지원하기 위해 정부에서는 이러한 유니버설 디자인 주택을 공급하는 경우에 공사비를 보조하거나 세금을 감면해주는 방안도 고려해 볼만하다.

9. 노인 1~2인가구를 위한 주거 유형 개발

통계청 자료에 따르면 우리나라의 1인가구의 비율은 지난 25년 사이에 25%나 증가하였고 이중 노인 1인가구의 비율은 약 30%정도에 이르고 있다. 향후 노인 1~2인 가구뿐만 아니라 젊은 세대의 1~2인 가구의 수용에 대응할 수 있는 주택 유형이 개발되어야 하고 이를 지원할 수 있는 법적 뒷받침이 이루어져야 한다. 노인을 위한 주거 유형은 노인복지시설이 있으나 최근에는 주로 의료복지시시설인 요양시설 중심으로 공급량이 확대되어 주거복지설이 부족하고 다양한 노인의 욕구에 대응하기에는 너무 천편일률적인 방향으로 제공되고 있는 실정이다.

따라서 노인의 가구구성 및 다양한 특성에 대응하는 주택 유형 개발이 공공과 민간 모두에서 필요하며 또한 기존의 주택재고를 노인주택으로 적극적으로 활용하는 방법에 대해서도 정책적 접근이 필요하다.

참고문헌

제1장 저출산과 노동시장

민주노동연구소(2006),『노동자의 저출산 원인규명과 여성친화적 노동시장 정책연구』, 한국노동연구원.

박승희(2004),『한국사회복지정책론: 아름다운 세상 가꾸기』, 성균관대학교 출판부.

박승희 · 김사현(2008),『여성노동자의 저출산 원인과 여성친화적 노동시장 정책』, 한국노동연구원부설 뉴패러다임센터.

박승희 · 채구묵 · 김철주 · 홍세영(2007),『스웨덴 사회복지의 실제』, 양서원.

Beck, U. 저, 홍성태 역(1997),『위험사회』, 새물결.

Beck, U.(1986), *Riskogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp.

Braverman, H. 저, 이한주 · 강남훈 역(1987),『노동과 독점자본』, 까치.

Braverman, H.(1974), *Labor and Monopoly Capital*, Monthlyreview Press, New York and London.

Marx, K.(1867), *Das Kapital Ⅰ, Marx · Engels Werke, Band 23*, Dietz Verlag Berlin.

Marx, K., 김수행 역(1991),『자본론 Ⅰ(上)』, 비봉출판사.

제2장 저출산과 경제성장

강석훈 · 홍동표(2003), 「한국 IT산업의 성장요인 및 생산성 분석」, 『경제학연구』 제51집 제4호: 141-160.

구성열(2005), 「국의 적정인구: 경제학적 관점」, 『한국인구학』 28(2): 1-33.

김광석(1998), 『우리 경제의 성장요인과 성장잠재력 전망』, 세계경제연구원.

김동석 · 이진면 · 김민수(2002), 『한국경제의 성장요인분석(1963-2000)』, 한국개발연구원.

김호범 · 곽소희(2007), 「한국의 인구전환과정과 경제성장: 연령구조 변화를 중심으로」, 『경제연구』 25(4): 125-144.

Barro, Robert J. and Gary S. Becker(1989), "Fertility Choice in a Model of Economic Growth", *Econometrica* 57(2): 481-501.

Barro, Robert J. and Xavier Sala-i-Martin(1995), *Economic Growth,* New York: McGraw-Hill.

Becker, Gary S(1960), "An Economic Analysis of Fertility" In Becker, ed., *Demographic and Economic Change in Developed Countries,* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Becker, Gary S. and Robert J. Barro(1988), "A Reformulation of the Economic Theory of Fertility" The Quarterly Journal of Economics 103(1): 1-25.

Becker, Gary S., Kevin M. Murphy and Robert Tamura(1990), "Human Capital, Fertility, and Economic Growth" The Journal of Political Economy 98(5): S12-S37.

Benhabib, Jess and Mark M. Spiegel(1994), "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data" Journal of Monetary Economics 34(2): 143-173.

Boserup, Ester(1965), The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure, Chicago: Aldine.

Boserup, E.(1981), Population and Technological Change, University of Chicago.

Coale, A.J. and E. Hoover(1958), Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries, Princeton: Princeton University Press.

Deaton, Angus(2003), "Health, Inequality, and Economic Development" Journal of Economic Literature 41(1): 113-158.

Deaton, Angus and John Muellbauer(1986), "On Measuring Child Costs: With Applications to Poor Countries" The Journal of Political Economy 94: 720-744.

Enke, Stephen(1960), "The Gains of India from Population Control", Review of Economics and Statistics. pp 175-181.

Fernandez-Villaverde, Jesus Dirk Krueger(2002), "Consumption over the life cycle: Some Facts from Consumer Expenditure Survey Data" NBER Working Paper 9382.

Galor, Oded and David N. Weil(2000), "Population, Technology, and Growth: From Malthusian Stagnation to the Demographic Transition and Beyond" American Economic Review 90(4):806-828.

Goldin, Claudia(2006), "The Quiet Revolution that Transformed Women's Employment, Education, and Family" American Economic Review 96(2): 1-21.

Krueger, Alan B. and Mikael Lindahl(2001), "Education for Growth: Why and For Whom?" Journal of Economic Literature 39(4): 1101-1136.

Kuznets, Simon(1960), "Population Change and Aggregate Output." in Demographic and Economic Change in Developed Countries. National Bureau Committee for Economic Research, Princeton: Princeton Univ. Press.

Lee, Ronald, Sang-Hyop Lee and Andrew Mason(2005), "Charting the Economic Life Cycle" Unpublished.

Liu, Jin-Long and Ching-Chun Hsu(2004), "Economies of scale, gender discrimination, and cost of children" Applied Economics Letters 11: 377-382.

Lucas, Robert E., Jr.(1988), "On the Mechanics of Economics Development" Journal of Monetary Economics 22(1): 3-42.

Mincer, Jabob(1974), "Schooling, Earnings, and Experience" New York: National Bureau of Economic Research, Distributed by Columbia University Press.

Nelson, R.(1956), "A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economics," Amercan Economic Review.

Oyama, Masako(2006), "Measuring cost of children using equivalence scale on Japanese panel data" Applied Economics Letters 13: 409-415.

Romer, Paul M.(1990), "Endogenous Technological Change" The Journal of Political Economy 98(5): S71-S102.

Sadahiro, Akira and Manabu Shimasawa(2000), "The Endogenous Economic Growth under the declining Population Growth: Simulation Analysis by the Overlapping Generations Model" Economic Planning Agency, Economic Research Institue Discussion Paper No. 93.

Simon, Julian(1975), "Population Growth may be Good for LDC's in the Long Run: A Richer Simulation Model", Economic Development and Cultural Change, vol 24, 1975-1976. pp. 309-337.

Weil, David N.(2007), "Accounting for the Effect of Health on Economic Growth" The Quarterly Journal of Economics 122 (August): 1265-1306.

Willis, Robert J.(1973), "A New Approach to the Economic Theory of Fertility Behavior" The Journal of Political Economy 81(2): S14-S64.

Zaidan, G. C.(1971), "The Costs and Benefits of Family Planning Programs," World Bank Staff Occasional Paper, No. 12, IBRD.

제3장 저출산과 교육정책

교육인적자원부(2002),『유치원 시·도별 설립별 학생 수, 교육인적자원통계 서비스』, 교육인적자원부.

교육인적자원부(2003),『영유아 교육과 보육 발전방안』, 교육인적자원부.

권대봉(2005),「중고령자의 직업능력개발을 위한 한국과 일본의 정책적 지원 비교」,『인력개발연구』, 7권, 2호.

김순남(2001),「이스라엘 교육체제의 행·재정 분석」제20회 수학 및 과학 교육 심포지엄, 경북대학교 사범대학과학교육연구소.

김승권(2000),『2000년 전국 출산력 및 가족보건실태조사』, 한국보건사회연구원.

김승권(2003),「저출산의 원인과 안정화 대책」,『보건복지포럼』2003.12, 7~21 면 중 12면.

김이경(2005),「초·중등 교육정책 'learning how to learn'이 중요하다. 저출산 고령화시대의 교육, 어떻게 달라져야 하는가?」, 한국교육개발원.

나정(2005),「출산율의 핵심요소인 영유아 보육, 교육정책을 우선하라」, 한국교육개발원, 2005년 11월-12월.

나정 · 문무경 · 심은희(2004),『한국의 유아교육과 보육정책에 대한 총괄적 진단과 분석: OECD관점』, 한국교육개발원

나정 · 장영숙(2002),『OECD 국가들의 유아교육과 보호정책 동향』, 서울: 양서원

노동부(2005),『고용보험DB」, 출산 및 육아휴직 현황.

류연규(2005),「복지국가의 탈가족화와 출산율의 관계에 대한 비교 연구」, 서울대 대학원 박사학위 청구논문.

문옥륜 · 김진희 · 신혜정 · 이선미(2006),『주요국가의 저출산 관련정책』, 국회 저출산 및 고령화사회대책특별위원회.

박숙자(2003),「저출산현상의 원인과 대책방향」,『동덕여성연구』.

박은혜 · 김명순 · 신동주 · 정미라(2000),『세계의 유아교육제도』, 서울: 양서원.

삼성경제연구소(2006),「Issue Paper: 획기적인 출산율 제고 방안」2006. 9.

서문희(2005),「보육시설 평가인증제에 대한 교사의 인식 및 실태」,『영유아 교육연구』8권,

서문희 · 조애저 · 김유경 · 최은영 · 박지혜 · 최진원(2005),『2004년도 전국보육교육실태조사Ⅰ. 보육·교육이용 및 욕구 실태조사보고』, 여성부.

여성가족부(2005),『전국 보육 이용 및 욕구실태조사-미취학 아동 보육, 교육기관 이용 및 욕구』, 한국보건사회연구원 · 여성부.

여성가족부(2006),『보육 사업안내』.

여성가족부(2006),『보육 상세 통계 자료』.

유해미(2004),「젠더 차원에서 본 복지국가 재편 시기의 양육정책 변화에 관한 비교 연구: 이탈리아와 스웨덴의 사례를 중심으로」, 고려대학교 대학원 박사학위 청구논문.

윤정일(1998),『교육행정학: 교육학대백과사전』, 서울: 하우동설.

이대균(2004),『유아교육기관 기관평가의 이론과 실제』, 서울: 양서원.

이삼식(2006),「저출산 원인구조와 정책방향」,『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원 정기간행물.

이순형 · 민하영 · 이소은 · 이완정 · 황혜신 · 이강이 · 이영미 · 이혜승 · 한유진, 이옥경 · 권혜진 · 성미영(2004),『아동복지이론과 실천』, 서울: 학지사.

이옥(2006),『육아정책의 효율성 제고를 위한 유아교육·보육의 협력과 통합방안』, 육아정책개발센터.

이종재(2005),『교육정책포럼 2005년』.

이현청(2005),『고등교육정책, 재교육과 기본교육의 이중구조가 필요하다』, 한국교육개발원.

장지연 외(2004),『고령화 사회 대응방안』, 서울: 경제사회연구회.

조부경 · 김영실 · 신은수(2006),「어린이 삶의 관점에서 본 바람직한 유아 교육학제 개편」,『유아교육연구』, 26(3).

최경수(2005),「세계적으로 가장 빠른 저출산고령화 추세가 계속되고 있다」, 한국교육개발원.

최윤정(2007),『저출산 현상에 대비한 영유아 교육· 보육 정책의 방안』, 한국교육개발원.

한유진(2006),『한국사회의 저출산 문제와 보육대책』.

한유미 · 오연주 · 권정윤 · 강기숙 · 백석인(2005).『스웨덴의 아동보육제도』, 학지사.

통계청(2006),『장래인구추계』.

통계청(2008),『2008 고령자통계』.

OECD(2001), Background Reports

OECD(2004), Country note: Early childhood education and care policy in the Republic of Korea(한국의 유아교육과 보육정책에 대한 총괄적 진단과 분석: OECD의 관점), 서울: 한국교육개발원.

OECD(2006), Start strong II: Early childhood education and care. OECD.

OECD http:// www. oecd. org/조성혜(2005). 우리나라의 저출산 대응법제와 과제

제4장 고령화와 노인인력활용

김미곤(2007),「기초노령연금과 노인일자리사업의 경제적 효과분석-빈곤율 감소효과를 중심으로-」, 제7차 노인일자리전문가포럼, 한국노인인력개발원.

남기철 · 이문국 · 조성은 · 강성추 · 조준행(2008), 『노인일자리사업 중장기 발전 전략』, 한국노인인력개발원.
변재관(2007), 「차기정부 노인일자리 정책방향」, 제9차 노인일자리전문가 포럼, 한국노인인력개발원,
보건복지부(2007), 『참여정부 백서(노인분야)』.
보건복지가족부 · 한국노인인력개발원. 『2004~2008년 노인일자리사업 종합안내』.
오민홍 · 홍현균(2007), 『고령자고용 장애요인 분석 - 노동정책을 중심으로 -』, 한국고용정보원.
이인재 · 이문국 · 강성추(2004), 『노인일자리사업 활성화 방안연구』, 대통령자문정책기획위원회.
이인재 · 변재관 · 남기철 · 강규성 · 서정민(2005), 『공공부문 노인적합형 일자리개발』, 한국노인인력개발원.
이인재 · 박경하 · 이현미(2008), "노인일자리사업 현황과 과제", 『새정부의 고령자복지정책과제』, 한국노인복지학회 2008년도 춘계학술대회.
한국노인인력개발원(2006), 『노인일자리사업 만족도 조사』.
한국노인인력개발원(2008), 『2007년 노인일자리사업 유형별 실태조사』.

제5장 고령화와 고령친화산업

고정민 · 정연승(2002), 「고령화 사회의 도래에 따른 기회와 위협」, 삼성경제연구소.
국민건강보험공단(2003), 『건강보험통계연보』.
국민연금관리공단(2005), 『고령시대 대비 소득보장체계 구축방안』.
기획예산처 · 한국개발연구원(2005), 「미래 한국의 선택, 무엇인가?」.
김용익 외(2003), 『저출산·고령화 사회 대책 연구』, 대통령자문 정책기획위원회.

로렌스 코틀리코프 외(김정혜 외 옮김)(2004),『다가올 세대의 거대학 폭풍』, 한언.
마쓰타니 아끼히코(2004),『고령화・저출산 시대의 경제공식』, 명진출판.
마츠무라 키요시. 배양혜 역(2000),『돈을 벌려면 뉴 시니어를 잡아라 (NEW SENIOR OTSUKAMARO!!)』, 삼각형 M&B.
박동석 외(2003),「고령화쇼크」, 굿인포메이션.
박래정·양희승(2005),「다가올 고령시대 : 뜨는 산업 지는 산업」, LG 주간경제.
박신영·최은희(2003),『실비노인복지주택의 공급방안』, 대한주택공사.『』
박영상·박윤규(2005),「고령화가 사회・경제 및 금융부분에 미치는 영향」, 『산은조사월보』, 산업은행, 2005.
산업연구원·통상산업부(1997),『한국산업의 대해부』, 산업연구원.
산업연구원(2001),『2010년 산업발전 비전』.
산업연구원(1994),『21세기를 향한 한국산업의 비전과 발전 전략』.
산업연구원(1997),『한국의 산업』.
산업자원부·산업연구원(2001),『2010년 산업발전 전망과 비전』.
삼성경제연구소(2002),『고령화사회의 도래에 따른 기회와 위협』.
선우 덕(2002),『선진국의 고령화대책과 우리에게 주는 시사점』, 나라경제.
야마우치 히사시(1991),『뉴거대시장, 실버산업』, 경영정보출판.
엄동욱·이은미(2002),『고령화 시대 도래의 경제적 의미와 대책』, 삼성경제 연구소.
유기상(1997),『21세기 최대의 시장 실버산업을 잡아라』. 도서출판 글사랑.
이견직 외(2005),『고령친화산업 활성화 전략』, 고령화및미래사회위원회, 보건복지가족부.
이견직 외(2006),『고령친화산업 활성화 전략2』, 저출산고령사회위원회, 보건복지가족부.
이주헌 외(2005),「2020 미래한국」, 한길사.
이혜훈(2001),『인구고령화와 재정의 대응과제』, 한국개발연구원.

장석인(2005),「산업적 측면에서 본 우리나라 실버산업의 미래와 발전전략」, 21세기 한・일 실버산업의 현황과 전망 세미나 발표자료.

장지연(2003),『고령화시대의 노동시장과 고용정책(Ⅰ)』, 한국노동연구원,

장지연(2004),『고령화시대의 노동시장과 고용정책(Ⅱ)』, 한국노동연구원.장

현숙 외(2005),『고령친화산업 중장기 실행전략 연구』, 한국보건산업진흥원.정

정경희 외 5인(1999),『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원.

정경희 외 2인(2003),『지역별 노인복지 현황과 정책 과제』, 한국보건사회연구원.

정경희 외 3인(2002),『한국의 노인복지지표 개발에 관한 연구』, 한국보건사회연구원.

정경희 외 5인(1998),『1998년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구 조사』, 한국보건사회연구원.

최경수 외 3인(편)(2003),『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제 (Ⅰ)』, 한국개발연구원.

최정수 등(2002),『2001년도 국민건강・영양조사』, 보건복지부・한국보건사회연구원.

통계청(2000),『가구소비실태조사』.

통계청(2002),『광업・제조업 통계조사』.

통계청(2004),『2004 고령자 통계』.

통계청(2005),『장래인구 특별추계 결과』.

통계청,『광공업통계조사보고서』, 각 년도.

통계청,「도시근로자 가계소득지수(월평균)」, 각년도.

한국개발연구원(2003),『고령화에 대비한 경제정책 방향』.

한국경제연구원(2004),『한국 인구고령화의 경제적 효과』.

한국노인문제연구소(1996),『외국의 노인복지정책』, 동인.

한국보건산업진흥원(2003),『2003 보건산업백서』.
한국보건산업진흥원(2004),『2004 보건산업백서』.
한국은행(2004),「2000년 산업연관표」.
한국은행(2002),『21세기 산업발전의 조류와 우리나라 산업의 발전방향』.
한국제약협회(2004),『제약산업 통계집』.
현대경제연구원(2005),「국내 7대 트렌드와 시사점」, 현대경제연구원 연구 자료.
현대경제연구원(2005),「고령화시대, 이런산업이 뜬다」, 현대경제연구원 연구자료.

일본비즈니스개발주식회사(2004),『시니어실버비즈니스백서, 2004년판』.

Baum, S., & Boxley, R(1983). Age identification in the elderly. The Gerontologist. 23.
Carol M. Morgan & Doran J. Levy(1996), Segmenting mature market.
Engardio, Pete & Carol Matlack(2005), "Global Aging", BusinessWeek, Jan. 31.
Franklin, B. J.(1996), New perspectives on housing and support for older people, Developing Services for Older People and Their Families, Rosemary Bland(ed.), London: Jessica Kingsley Publishers.
Gerdtham, U-G et al(1994), Factors affecting health spending: a cross-country econometric analysis: OECD/GD(94)101.
Heywood, F. & Oldman, C. & Means, R.(2002), Housing and Home in Later Life, Open University Press.
Japan Aging Research Center(1998), Aging in Japan.
OECD(2002), Healthy ageing and biotechnology.
OECD(1999), The Future of the Global Economy: Toward a Long Boom?.
Phillipson, Chris and Alan Walker(1986), Ageing and Social Policy, Brookfield, Vermont : Gower Publishing Company Limited.

Pifer, A., and L. Bronte(ed.)(1986), Our Aging Society, New York : W. W. Norton.
Rogers, Carolyn C.(2002), “The Older Population in 21st Century Rural America”, Rural America 17(3) : 2～10.
Tinker, A.(1996), Older People in Modern Society, 4th ed . London: Longman.
US Census Bureau(2004), Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 200.

제6장 고령화와 주거정책

강미나 · 김혜승 · 전성제 외(2007),『노인주거복지 제고를 위한 종합계획 수립 연구 - 고령자 생활패턴 분석을 통한 주거환경 편리성 개선방안 연구-』, 국토연구원.
고령화 및 미래사회위원회(2004),『고령사회에 대응한 주거환경 개선』.
건설교통부 · 한국주거학회(2005),『노인가구의 자립생활증진을 위한 주택 개조기준 개발 및 보급 방안 연구』.
건설교통부(2006),『고령자 주거지원 중장기 계획 수립연구』.
건설교통부 · 대한주택공사(2007),「고령자 주거안정법안 공청회」.
국토연구원(2004),『인구고령화와 노인주거 -고령화 사회 노인주거의 현황과 정책과제-』.
국토해양부 · 국토연구원(2008),『2007년도 주거실태조사: 노인가구』.
국토해양부 주거복지기획과(2008),「2008.8 고령자주거안정법 제정 추진」.
권오정(2008),「노인가구의 주택 내 안전사고실태와 개조에 따른 대책, 지역사회중심 재활교육」,『노인재활실무과정 자료집』, 보건복지부, 국립재활원 지역사회재활추진단, pp.215-235.
권오정 · 김대년 · 최정신(2002),「치매노인을 위한 주거대안으로서의 그룹홈의 활성화를 위한 정책 제안」.『한국가정관리학회지』, 20(2), pp.97-111.

김진욱(2006), 「한국 노인의 생활시간에 관한 연구-2004년 생활시간조사 자료에 나타난 일, 가족, 여가생활을 중심으로」, 『노인복지연구』, 32권, pp.149-177.

김혜승(2007), 『최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지 소요추정 연구』, 경기: 국토연구원.

김혜승 · 강미나(2008), 『주거수요분석에 기초한 노인주거지원 정책과제 연구』,경기: 국토연구원.

건설교통부 · 한국주거학회(2006), 『노인가구의 자립생활 증진을 위한 주택 개조기준 개발 및 보급방안 연구』, 건설교통부.

한국보건사회연구원(2005), 『노인생활지원 종합대책』.

박신영(2008), 「고령사회에 대응한 주거지원 방안」, 제45회 성남발전연구 정책세미나 자료집, 성남발전연구소.

박준영(2008), 「장애인노약자의 주거개선」, 한국주거학회 주거복지사 연수자료.

서울대학교 사회과학연구원(2007), 『지속가능한 한국의 복지국가 비전과 전략』.

산업자원부 · 기술표준원(2006), 『고령자 배려 주거시설의 치수설정 가이드라인 표준화』, 산업자원부 · 기술표준원.

저출산·고령사회위원회(2006), 『출산고령사회기본계획(새로마지계획) 2006-2010』, 정부.

저출산고령사회위원회(2006), 『고령사회 주거지원 종합대책』.

저출산고령사회위원회(2007), 『고령사회 Barrier Free를 위한 유니버설 디자인 종합계획 수립방안』.

한국소비자보호원(1998), 『가정 내 노인 안전사고 실태 조사결과』.

한국주거학회(2007), 『주거복지론』, 교문사.

홍형옥(2005), 「지역사회 노인을 위한 주택수림 치 개조 최저기준에 관한 연구」, 『한국가정관리학회지』, 23(2), pp.11-21.

간행물회원제 안내

▶ **회원에 대한 특전**

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

▶ **회비**

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

▶ **가입방법**

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

▶ **회비납부**

- 신용카드 결재
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

▶ **문의처**

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터 간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

도서판매처

- **한국경제서적(총판) 737-7498**
- **영풍문고(종로점) 399-5600**
- **Yes24 http://www.yes24.com**
- **교보문고(광화문점) 1544-1900**
- **서울문고(종로점) 2198-2307**
- **알라딘 http://www.aladdin.co.kr**

KIHASA 한국보건사회연구원 신간 안내

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동·청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	미정
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	미정
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	미정
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	미정
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안	김유경	미정
연구 08-15	아동 · 청소년복지 수요 추계 연구 Ⅰ	김미숙	미정
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	미정
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 Ⅱ	신영석	6,000
연구 08-18-5	의료급여 선택병의원제도에 대한 모니터링 및 평가 연구	신현웅	미정
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	미정
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	미정
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 08-20-1	저출산·고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 08-20-2	저출산·고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 08-20-4	저출산·고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 08-23-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향-연립방정식 모형을 이용한 시뮬레이션 분석	남상호	미정
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	미정
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	미정
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 08-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	미정
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송태민	8,000
연구 08-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	미정
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 08-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 08-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	미정
연구 08-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	미정
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(II) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가 · 시장 · 비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지욕구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료욕구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: *the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea*	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼·출산 행태와 정책방안	이삼식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산·고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이스템 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000