

참여정부 저출산·고령화 정책의 성과와 과제

Participatory Government's Policy Responses to Low Fertility and Population Aging: Achievements and Tasks Ahead



신윤정 한국보건사회연구원 부연구위원

본고에서는 참여 정부가 지난 5년간 추진해 온 저출산고령사회 대응 정책을 되돌아보고 현재의 위상을 점검하는 동시에 향후 정책 방향 및 과제에 대해 논의하였다. 정부는 저출산고령화에 대비하여 2006~2010년간 32조원의 예산을 투입하여 장기적 관점에서 대책을 수립하였는데, 향후 국민의 적극적인 참여와 사회적 합의를 기반으로 한 범정부적 정책 추진이 요청되고 있다. 향후 정책 과제로서 정책의 체감도 및 수용성 제고, 지속적인 출산·육아 여건 개선, 노인 일자리 확충, 장기요양 관련 인프라 구축 및 다양한 정책적 고려, 가족 수발자에 대한 사회보장적 지원체계 마련을 제시하였다.

1. 서론

우리나라의 인구 고령화 속도는 세계 최고 수준으로 고령화사회에서 고령사회로 가는데 18년, 고령사회에서 초고령화 사회로 가는데 8년 소요될 것으로 추정되고 있다. 우리나라의 총부양비는 2005년 39%로서 선진국의 평균보다 낮은 수준을 보이고 있으나, 빠른 고령화 속도로 인하여 2030년에는 55%로 세계 평균 수준에 달할 것으로 예측되며, 2050년에는 선진국 수준보다도 높은 86%에 도달할 것으로 추정된다. 이제까지의 정책은 노인 및 고령화문제에 주안점을 두고 추진하여 저출산에 대한 관심은 상대적으로 부족한 실정이다. 실로 고령화 대책에

상응한 저출산 관련 종합 대책 마련 및 장기적 전망에 의한 정책방향 전환은 아직도 미흡하다. 지금까지 저출산 관련 정책은 주로 출생성비 균형, 인공임신중절 방지, AIDS 및 성병예방 등 '인구자질 및 복지증진정책'을 중심으로 추진하여 왔다. 인구정책, 특히 출산율 제고와 관련된 정책이 실질적 효과를 발휘하기까지는 15~20년간의 정책시차가 존재한다. 1983년 합계출산율이 인구대체수준 미만(2.08명)으로 하락하였으나, 장기적 전망에 의한 정책대응 지연으로 출산율의 지속적인 하락을 초래하였으며, 저출산·고령화 문제의 심각성 인식 이후에도 종합적인 정책방향 수립 등 체계적인 정책추진이 부족했다. 특히 저출산·고령화의 사회경제

적 원인과 파급효과에 대한 종합적인 분석 및 범부처 차원에서 일관성 있는 정책 추진이 미흡하였다. 이에 본고에서는 참여 정부가 지난 5년간 추진해 온 저출산고령사회 대응 정책을 되돌아보고 현재의 위상을 점검하는 동시에 향후 정책 방향 및 과제에 대해 논의하고자 한다.

2. 참여 정부의 정책 방향

참여 정부의 정책 방향으로 첫째, 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감과 질 높은 육아지원 인프라 확충을 통한 출산·양육에 유리한 환경 조성을 들 수 있다. 정부는 영유아 보육·교육비 지원 확대를 통해 경제적·사회적 부담을 경감하고자 2009년까지 보육·교육비 지원을 도시근로자 월평균소득 130%까지 확대하여 중산층까지 포함하고 있다. 또한 저소득층 밀집지역 등 취약지역을 중심으로 국공립보육시설을 확대하고, 직장보육시설 설치 및 운영 지원을 확대하고 있다. 이용 아동수가 전체 이용 아동의 11.3%('05.12월 현재)에 불과한 국공립보육시설을 중장기적으로 30%까지 확대할 것을 계획하고 있다. 직장보육시설 설치의무기준을 2006년까지 상시근로자 500인 이상 또는 상시 여성근로자 300인 이상 사업장으로 확대하여 2005년 현재 254개소인 의무설치 보육시설 사업장 수를 2006년까지 637개소로 확대하고자 하고 있다. 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대를 위하여 시간 연장형 보육서비

스 및 시간제 보육서비스 지원을 확대하여 종일제 운영 유치원을 2005년 62.5%에서 2010년까지 전체 유치원으로 확대하기로 하였다. 임신·출산에 대한 지원을 위하여 모성 및 영유아 건강관리를 체계화하고 불임 부부 지원 및 저소득층 산모도우미 파견을 계획하고 있다. 이외에도 시험관아기 등 불임시술비용을 지원하고 차상위계층까지 산모도우미 서비스 제공을 확대할 것을 계획하고 있다.

둘째, 국민연금 개혁 및 기초노령연금 실시 등을 통한 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축이다. '국민연금제도의 개혁'을 통한 장기적 재정안정화를 추진하고 '기초노령연금제도의 신규 도입'으로 노후소득보장 사각지대 해소방안을 마련하고자 한다. 기존 기준고용률, 고령자고용 촉진장려금제도 등 노동시장 중심의 정책에서 벗어나 복지와 노동의 중간영역인 보충적 소득보장, 적극적 사회참여 기회 제공 추진에 중점을 두고 있다.

셋째, 건강하고 보호받는 노후생활 보장을 위한 노인장기요양보험제도 도입 등 노인요양보호 기반의 확충이다. 노인장기요양보험제도의 법제화 및 관련 요양시설 인프라 확충, 전문인력 양성·배출을 추진하고 있다. 국가의 부양부담 분담을 통해 가족의 부양부담을 감소하고자 현재 요양 시설 본인 부담 비용을 월 100~200만원에서 월 30~50만원으로 감소하고자 하고 있다.

넷째, 저출산·고령사회의 성장동력 확보를 위하여 여성·고령자 등 잠재인력이 노동시장

에 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하고 능력 개발을 지원하고자 한다. 노동시장에 잔존하고 있는 성차별적 고용관행을 적극적 고용개선조치시행을 통해 해소하고자 한다. 여성의 직업역량을 제고하여 양질의 고용기회를 실질적으로 확보할 수 있도록 교육 훈련과 취업 지원을 강화한다. 일과 가정의 양립 조성을 위해 근로시간의 유연화, 출산·육아기 노동시장복귀 지원, 가족친화적 기업경영 확산 등 기반 마련을 위해 노력하고 있다. 고령 근로자가 노동시장에 장기간 머무를 수 있도록 고용 환경을 조성하는 한편, 노동시장의 변화에 적응할 수 있는 능력 개발을 병행하고자 한다. 연령에 상관없이 능력과 희망에 따라 일할 수 있도록 정년 제도를 개선하고 기업의 임금체계 개편을 유도하는 등 생산적 고령화시스템을 구축하고 있다. 한편, 전문·기술 외국 인력과 외국적 동포를 적극적으로 유치 활용하고, 다문화 사회 적응을 위한 사회 통합 프로그램을 활성화할 계획이다.

다섯째, 근로자가 근로생애의 전 과정을 통해 노동시장의 환경변화에 대응하는 생산성을 갖출 수 있도록 인적자원의 경쟁력을 제고함으로써 지속발전 가능한 사회를 추구한다. 저출산고령사회에서 제한된 인적자원이 최고의 경쟁력을 보유할 수 있도록 학교 교육과 노동시장의 연계를 강화하고 근로자의 직업능력 개발을 지원할 계획이다. 이를 위해 국민이 전 생애에 걸친 학습을 통해 역량을 강화해 나갈 수 있도록 평생학습 인프라를 확충하고 성인의 참여 확대 기반을 조성하고 있다. 또한 근로자가 안전하고

건강하게 생산 활동을 할 수 있도록 산업현장의 안전기반을 조성하고 산재 근로자가 직장에 복귀할 수 있도록 지원할 계획이다.

3. 저출산고령화 대응 정책의 평가

1) 추진 실적

정부는 2006년 8월 국민 참여와 사회적 합의를 기반으로 범정부적 정책을 추진하고, 장기적 관점의 미래 대비 종합정책을 일관되게 추진하기 위해 '제1차 저출산고령사회 기본계획(새로마지플랜 2010)'을 수립하였다. 이를 통해 가족 전체 및 여성·아동·청소년의 삶의 질을 개선하고 사회적으로는 적정 출산율 회복의 기반을 마련하고자 하고 있다. 출산·양육과 관련된 가족의 경제적·사회적 부담을 국가와 사회가 공유하고 보다 적극적으로 출산·양육에 유리한 환경을 조성함으로써 개별 가족이 출산 계획을 실현할 수 있는 여건을 마련하고 있다.

이때 저출산·고령사회 대응을 위해 국가적으로 중대한 출산율 회복의 목표가 출산 선택에 대한 개인과 가족의 자유로운 의사 결정을 제약하지 않도록 하는 것이 필요하다. 따라서 앞으로의 저출산 대책은 그간 외부적인 요인에 의해 비자발적으로 출산을 중단·포기해 왔던 개인과 가족의 출산·양육에 대한 선택지를 실질화하는 방향으로 추진할 것으로 보인다.

정부는 저출산·고령사회 대응을 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 저출산·고령사회기본법을 제정하고 이에 기초한 제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)을 마련하여 범정부적으로 대응체계를 구축하였다. 2003년 「고령사회대책 및 사회통합기획단」과 2004년 「고령화및미래사회위원회」를 설립하여 대응방향을 모색하였으며, 2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 같은 해 9월 저출산고령사회위원회를 출범하였다. 2006년 8월 제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)을 마련하여 2006~2010년간 출산율 하락추세 반전과 고령사회 적응기반 구축을 목표로 4대 분야 70대 이행과제, 242개 세부사업을 추진하고 있다. 4대 분야로 ①출산과 양육에 유리한 환경 조성, ②고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, ③저출산·고령사회의 성장동력 확보 ④저출산·고령화대응 사회적 분위기 조성을 포함하며, 2006~2010년 중 총 투자규모는 약 32.1조원으로 추계되고 있다.

출산력을 제고하고 가정과 직장의 양립환경을 조성하기 위하여 '새로마지플랜 2010'에 의거 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담을 경감하고 질 높은 육아지원 인프라를 확충하는 등 관련 사업을 추진하고 있다. 0~4세아 차등 보육·교육비 지원대상 및 지원비율을 2006년 도시근로자가구 월평균소득 70%에서 2009년 130%까지 단계적으로 확대할 계획이다. 5세 아동 무상보육·교육비 지원은 2009년 도시근로자가구 월평균소득 130% 이하 가구까지 확대

하며, 방과 후 학교 프로그램 무상 이용 쿠폰 지급 대상을 2007년 기초생활수급자에서 2008년 차상위계층까지 확대할 계획이다. 또한 직장보육시설 설치의무기준을 상시근로자 500인 이상 또는 상시 여성근로자 300인 이상 사업장으로 확대하였다.

기초노령연금 도입, 노인일자리 사업 등을 통해 안정된 노후생활 지원체계를 마련하기 위해 기초노령연금제도를 도입하여 노후소득보장 사각지대를 해소하고자 하고 있다. 2007년 4월 기초노령연금법을 제정하여 안정적인 노후생활을 위한 다층적 노후소득보장체계 기반을 구축하였다. 616천명을 대상으로 월 3~5만원 지급하던 경로 연금을 기초노령연금으로 전환하여 2008년부터 노인의 60%인 3,013천명을 대상으로 월 8.4만원을 지급할 계획이다. 2009년까지 기초노령연금의 지급대상을 전체 노인의 70%까지 확대할 계획이다.

노인적합형 일자리 창출을 통해 당당한 노후생활 지원 기반을 구축하고자 정부예산으로 일자리를 만들고 임금을 지원함으로써 노인들의 일자리 참여기회가 대폭 확대되었고 일자리의 종류도 다양화되었다. 정부가 마련·제공하는 노인일자리 2004년 25,000개(292억원)에서 2007년 110,000개(1,610억원)로 확대하였으며, 57만명에 달하는 전체 일자리 희망노인의 19.4%에게 노인 일자리가 제공되었다. 일자리의 유형도 사업초기에는 단순노무 형태의 공익형(80%)이 대부분이었으나 교육형, 복지형, 시장형 등으로 다양화되었으며, 일자리 사업단 수

도 2004년 750개에서 2007년 2,500개로 증가하였다¹⁾. 정부지원 일자리 이외에 민간분야에서 일자리를 지속적으로 발굴·보급하기 위해 대한노인회 취업지원센터, 노인일자리박람회 등을 통해 취업알선을 하고 있다. 노인적합 직종을 발굴하고 확산하기 위해 시험감독관(인력풀 1,100명), 주유원(1,000명) 및 택배 일자리를 노인일자리로 개발하였다.

공적 노인 장기요양보험제도를 도입하여 치매·중풍 노인 등 신체적·정신적 기능저하로 인한 요보호 노인에 대해 공적보호체계를 구축하였다. 이를 위해 2007년 4월 노인장기요양보험법을 제정하였으며, 2008년 7월부터 제도 시행을 계획하고 있다. 한편, 노인요양보호인프라 10개년 확충계획(2002~2011)에 따라 시설 확충을 계획하고 있다.

2) 추진실적 평가

정부는 저출산 고령화에 대비하여 2006~2010년간 32조원의 예산을 투입하여 장기적 관점의 대책을 수립함으로써 국민의 참여와 사회적 합의를 기반으로 범정부적 정책 추진하고 있다. 가정의 자녀 양육부담 경감을 위한 보육·교육비 지원 확대, 보육시설 확대, 불임 부부 지원 등 가정과 직장의 양립환경 조성으로 출산 확대기반이 마련되고 있는 것으로 평가되고 있다. 2007년 7월 국민연금법 개정으로 연금

수령액이 크게 감소한다는 비판도 있으나 연금의 지속가능성 측면에서 큰 의미가 있으며, 기초노령연금 및 노인장기요양보호제도 도입으로 안정된 노후생활 지원체계가 마련되고 있는 것으로 평가되고 있다. 다만, 정책효과 발생에 장기간이 소요되는 저출산고령화 문제는 시의 적절한 대처가 필수적임에도 불구하고, 재원확보 방안에 대한 사회적 합의가 미흡하다는 지적이 있다. 인구구조의 고령화와 심각한 저출산 현상이 지속됨에 따라 필연적으로 급증할 것으로 예상되는 저출산·고령화 대응 재정지출 증가 및 이에 대한 안정적이며 지속가능한 재원확보 방안에 대한 사회적 합의가 필요할 것이다. 정부의 저출산고령화 대응 정책의 추진 실적을 항목별로 살펴 보면 아래와 같다.

재정투입 규모는 2006년과 2007년 모두 계획 대비 초과 달성한 것으로 평가되고 있다. 유치원, 보육시설 등 육아관련 모든 시설에 투자하는 비용인 육아지원예산은 2002년 국민의 정부 시기의 2,461억원에 비해 2006년 10,574억원으로 약 4배가 증가하였으며, 육아지원예산의 GDP 대비 비율도 2002년 0.118에서 2006년 0.396으로 증가하였다.

보육시설 설치 및 운영지원 확대를 통해 시설의 수가 2004년 대비 2,330개소 증가하여 8% 증가를 보였다. 문민정부 이후 육아지원시설 수 및 이용아동 수는 지속적으로 증가하여 참여정부에서 2배에 달하게 되었다. 그러나 육아지원

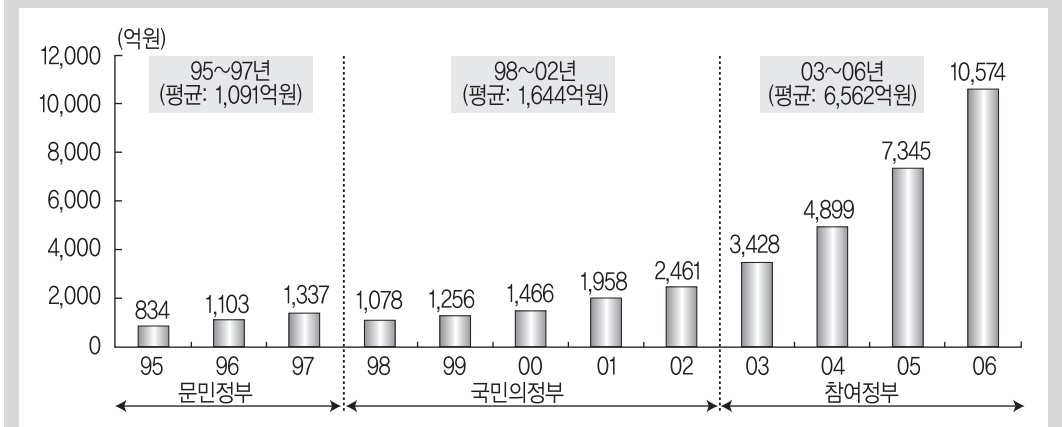
1) 공익형: 거리·자연환경 정비 등, 교육형: 전통예절강의, 숲생태·문화재 해설 등, 복지형: 거동불편노인 돕기, 노인가구 주거환경개선 등, 시장형: 택배, 식품제조·판매 등으로 수익창출

표 1. 연차별 투자계획 및 실제(총투자규모 기준)

구분	계	2006	2007	2008	2009	2010
계획	32.1	3.8	5.7	7.1	7.3	8.2
투자	-	4.6	5.9	-	-	-

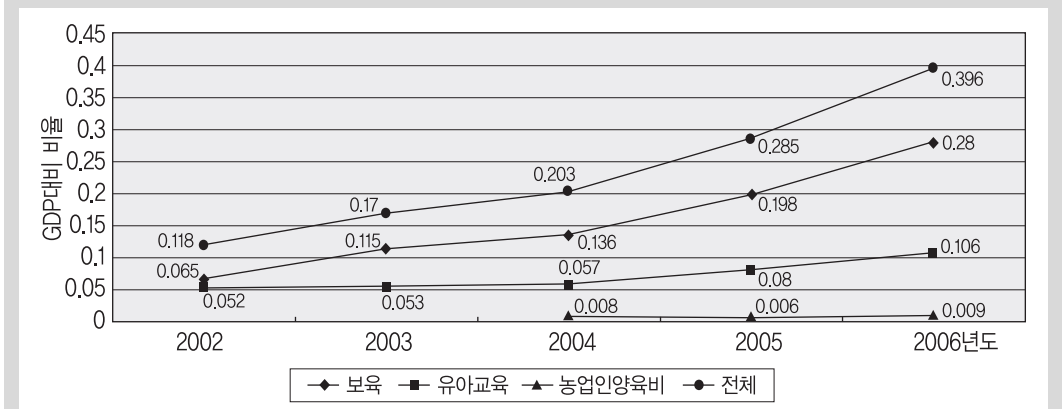
자료: 한국보건사회연구원(2007), "참여정부 사회복지정책의 성과와 과제".

그림 1. 육아지원 예산



자료: 김승권 (2007), "지표로 본 참여정부 국정성과", 한국보건사회연구원.

그림 2. 육아지원 예산의 GDP 대비 비율(2002~2006년)



자료: 유희정 외 (2007), "육아지원정책 성과 연구", 여성가족부.

시설의 양적 증가에도 불구하고 민간 육아지원 시설에의 의존도가 매우 높고, 국공립시설비율 16.3%, 국공립시설 이용아동수는 15.1%에 불과하여 공공보육 기반이 취약한 실정이다.

노인요양보호 서비스인프라가 2002년 대비

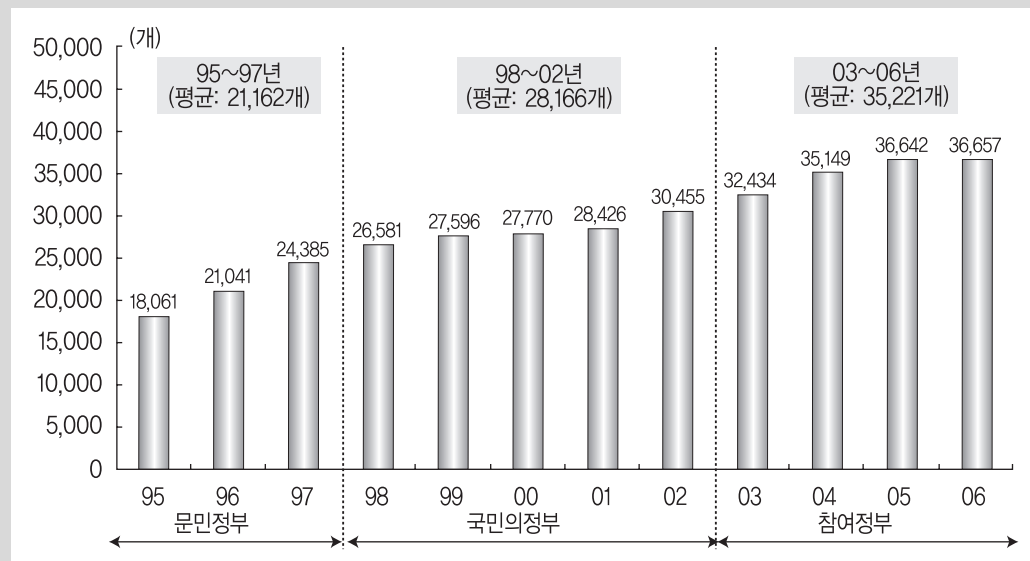
3배로 신장하였으며, 요양시설 확충을 위한 공공투자예산을 증액하여 확보·집행하게 되었다. 2006년말 현재 장기요양보험제도의 노인요양시설 수요 대비 충족률은 66% 수준이며 2008년까지 100% 확충할 계획으로 있다.

표 2. 연도별 보육시설 현황

구분	계	국·공립	민간			부모협동	직장	직장보육시설
			법인	법인의외	민간개인			
2004	26,903	1,349	1,537	966	12,225	-	243	10,583
2005	28,367	1,473	1,495	979	12,769	42	263	11,346
2006	29,233	1,643	1,475	1,066	12,864	59	298	11,828

자료: 한국보건사회연구원(2007), "참여정부 사회복지정책의 성과와 과제".

그림 3. 육아지원시설 수



주: 육아지원시설은 유치원과 보육시설을 의미
 자료: 여성가족부, 예산 현황 및 내부자료, 2006.
 교육인적자원부, 예산 현황 및 내부자료, 2006.

표 3. 연도별 노인요양보호서비스 인프라 현황

년도	재가노인복지시설					요양시설
	계	가정봉사원 파견시설	주간 보호시설	실비주간 보호시설	단기 보호시설	
2002	317	120	116	50	31	296
2003	505	228	178	33	66	351
2004	662	300	237	41	82	382
2005	851	399	346	-	103	583
2006	1,049	523	409	-	113	898

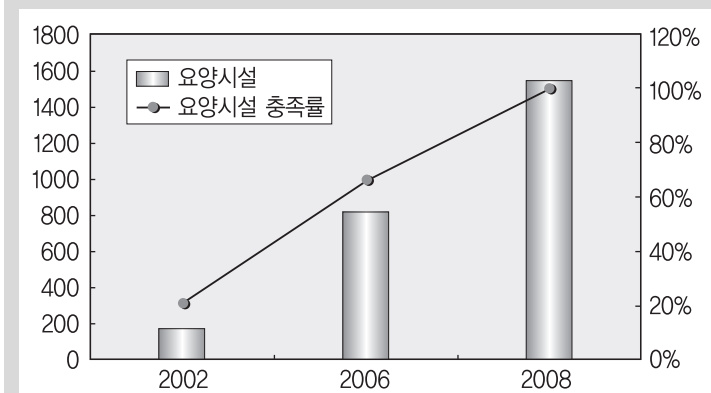
자료: 한국보건사회연구원(2007), "참여정부 사회복지정책의 성과와 과제".

표 4. 노인장기요양보험제도 관련 예산액 (단위: 억원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
노인요양시설 확충	683	953	837	1,065	1,465
노인장기요양보험 도입	-	-	19	91	136

자료: 한국보건사회연구원(2007), "참여정부 사회복지정책의 성과와 과제".

그림 4. 요양시설 충족률



자료: 한국보건사회연구원(2007), "참여정부 사회복지정책의 성과와 과제".

치매·중풍노인요양시설 수요 충족률은 2003년 19.5%, 2004년 29.1%, 2005년 34.3%로 참여정부 시작년도인 2003년부터 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 향후 고령화율의 증가속도와 노인장기요양보험제도의 도입 등을 고려할 때 치매·중풍노인요양시설의 지속적 확충이 필요하다.

표 5. 치매·중풍노인요양시설 수요총족률

(단위: 개소, 명)

구분	2003	2004	2005
전문요양시설 수용가능 병상수	6,512	10,203	12,634
필요대상노인수	33,393	35,127	36,819
치매·중풍노인요양시설 수요총족률	19.5	29.1	34.3

주: 치매·중풍노인요양시설의 필요 대상 노인은 65세 이상 추정인구에 공적노인요양보장추진기획단·보건복지부(2004)에서 적용한 0.84%를 적용하여 산출한 수치임.
 자료: 1) 통계청, 「시도별 장래인구추계, 2005. 4.
 2) 공적노인요양보장추진기획단·보건복지부, 「공적노인요양보장체계 개발연구(1)」, 2004.
 3) 보건복지부, 「노인복지시설현황, 2005.

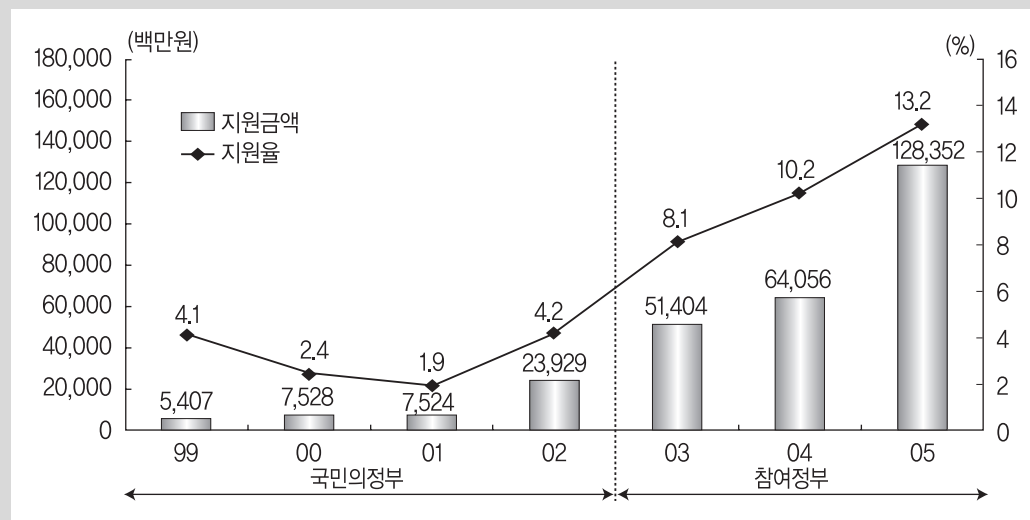
3) 급여수준의 적절성 평가

원하였으나 2004년 이후 점차 그 대상과 지원 수준을 상향 조정하였다.

참여정부 기간 동안 저소득층에 대한 무상교육비 육비 지원은 지속적으로 증가하여 2005년 13.2%의 지원율을 보이고 있다. 저소득층 대상 보육료 지원은 2003년까지 차상위 계층까지 지

보육료 지원 확충으로 보육시설을 이용하는 아동 중 정부로부터 보육료를 지원받는 아동은 2003년 210,613명(24.5%)에서 2006년 602,898명(56.1%)으로 약 3배 가까이 증가하였다.

그림 5. 저소득층에 대한 무상교육비 지원



자료: 김승권 (2007), "지표로 본 참여정부 국정성과," 한국보건사회연구원.

표 6. 소득수준별/연도별 재정지원 계획(안)

(단위: %)

구분	소득수준 (도시근로자, 평균소득 기준)	지 원 비 율							
		2003 이전	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1층	법정	100	100	100	100	100	100	100	100
2층	차상위 계층	40	60	80	100	100	100	100	100
3층	50%까지	-	40	60	70	80	80	80	80
	60%까지	-	-	30	40	50	60	60	60
4층	70%까지	-	-	-	-	-	-	-	-
	100%까지	-	-	-	-	20	30	30	30
5층	130%까지	-	-	-	-	-	-	30	30

자료: 여성가족부, 중장기 보육발전계획안: 새싹 플랜, 2006.

표 7. 보육료 지원 아동(2003~2006)

(단위: 명)

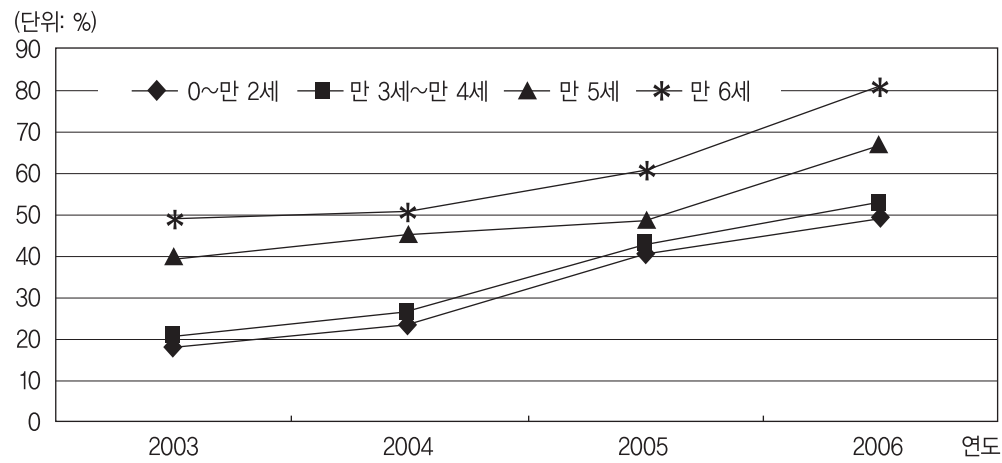
연도	구분	0세	만1세	만2세	만3세	만4세	만5세	만6세 이상	계
		보육료 지원 아동수	21,947	56,654	108,054	122,188	120,265	139,031	
2006년	보육료 지원 비율	68.4%	65.8%	57.7%	53.9%	54.6%	68.0%	70.1%	56.1%
	보육료 지원 아동수	14,013	37,681	71,357	93,567	97,037	95,000	28,949	437,604
2005년	보육료 지원 비율	41.6%	42.1%	39.8%	41.8%	44.1%	48.6%	60.3%	44.2%
	보육료 지원 아동수	4,718	18,719	37,335	56,159	60,208	82,877	19,866	279,882
2004년	보육료 지원 비율	22.0%	25.4%	22.3%	24.4%	28.2%	45.1%	50.6%	30.1%
	보육료 지원 아동수	2,626	12,988	27,824	41,235	43,447	68,059	14,434	210,613
2003년	보육료 지원 비율	17.9%	19.4%	17.4%	19.3%	21.6%	39.5%	48.6%	24.5%

자료: 여성가족부, 보육통계, 각 연도.

2004년부터 유치원 교육비 지원 대상을 저소득층 만 5세아에서 만 3세로 확대하여 보육 시설과 동일한 수준으로 저소득층에게 교육비를 차등 지원하고 있다. 그 결과 유치원 무상교육 지원대상이 2004년 전체 아동의 25.7%인 6만 3천명에서 2006년 약 47%가 넘는 29만 7천

명으로 확대되었다. 농어민 자녀에 대한 지원으로 2004년부터 소규모 1.5ha 미만의 농어업인에 대해 보육료를 지원하고 있다. 2005년부터는 사업 대상 농지 소유 규모 기준을 2.0ha 미만으로 확대하고, 2006년부터는 5.0미만ha로 확대할 계획이다.

그림 6. 보육료 지원 아동(2003~2006)



자료: 한국보건사회연구원(2007), "참여정부 사회복지정책의 성과와 과제".

표 8. 교육비 지원 아동(2004~2006)

(단위: 명)

연도	구분	만 3, 4세	만 5세	계
2006	교육비 지원 아동수	155,258	142,476	297,734
	교육비 지원 비율	62.5%	47.9%	54.5%
2005	교육비 지원 아동수	56,970	86,851	143,821
	교육비 지원 비율	19.7%	34.5%	26.6%
2004	교육비 지원 아동수	25,155	63,003	88,158
	교육비 지원 비율	8.5%	25.7%	16.3%

자료: 2004~2005년 자료는 서문희, 나정, 최혜선, 사회적 격차 해소를 위한 육아비용 적정분담 방안연구, 육아정책개발센터 연구보고 2006-4, 2006에서 재인용. 2006년 자료는 교육인적자원부, 유치원 현황, 2006.

표 9. 농어민 영유아 양육비 지원(2004~2006)

(단위: 명)

구분	2004년	2005년	2006년
농지소유기준	1.5ha	2.0ha	5.0ha
아동수(명)	27,000	31,109	27,286

자료: 농림부

기초노령연금제도의 도입으로 2003년 노인 인구의 15%에 대해 3~5만원을 지급하던 수준에서 2008년 노인인구의 60%에게 월 8.4만원을 지급하고 있다.

위상을 OECD 국가들과 비교하면 아래와 같다. 우리나라의 GDP 대비 가족에 대한 사회적 비용지출과 가족지원수준은 2001년 GDP 대비 0.1%에서 2006년 0.56%로 크게 신장하였다. 하지만 유럽 대부분 국가에서 가족에 대한 사회적 비용이 GDP에서 차지하는 비율이 2001년 기준 2~3%인 것과 비교해서는 아직까지는 부족한 상황이다.

4. 현재 위상 점검 및 향후 정책 방향

우리나라 저출산고령사회 대응 정책의 현재

우리나라의 보육·유아교육 예산의 GDP 대

표 10. 연도별 경로연금의 지급현황

(단위: 명, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
지급대상 수	619,592	618,531	619,385	612,736	630,365	3,010,000
지급대상 수 / 65+노인(%)	15.6	14.9	14.2	13.4	13.1	60
월 지급액	3~5만원	3~5만원	3~5만원	3~5만원	3~5만원	8.4만원

주: 2003~2006년은 결산기준, 2007~2008년은 예산 기준 (*2008년은 기초노령연금 예산)
 자료: 한국보건사회연구원(2007), "참여정부 사회복지정책의 성과와 과제".

표 11. 가족에 대한 사회적 비용 지출(2001년 GDP 대비)

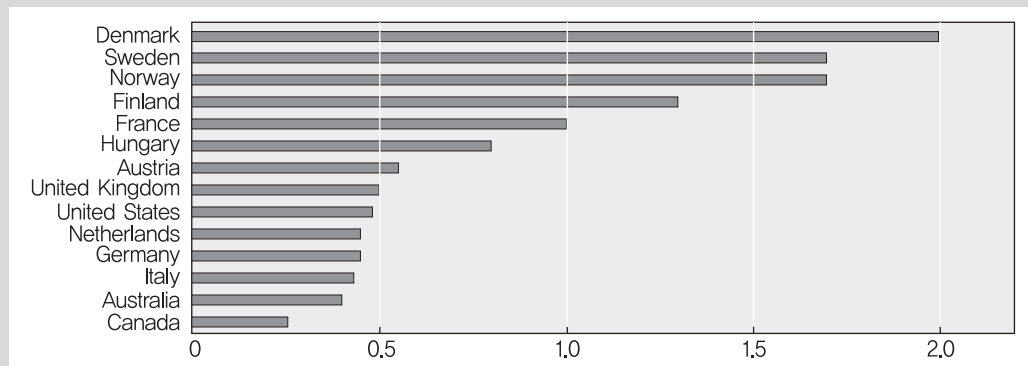
국가명	총현금여	총현물여	총비용
호주	2.4%	0.5	2.9
캐나다	0.9	0.0	0.9
프랑스	1.5	1.3	2.8
이탈리아	0.6	0.4	1.0
일본	0.3	0.3	0.6
스페인	0.3	0.2	0.5
영국	1.9	0.3	2.2
한국(2001)	0.0	0.1	0.1
한국(2006)	2006년 4조 6천억 원의 정부투자실적 반영		0.56

주: 1) OECD의 2001년 사회적 비용(social expenditure)자료는 단독가구를 포함하고 있으며 이 비용은 아동의 양육만이 아니라 피부양자를 위한 비용도 함께 포함하고 있음.
 자료: OECD 내부자료, 이선주외(2006) "아동수당제도의 국제비교 및 도입방안에 관한 연구" 한국여성개발원에서 재인용.

2) 정부의 가족에 대한 사회적 비용지출에는 출산 및 육아휴가, 아동/가족수당, 보육서비스 등 각종 현물급여 등이 포함됨.

비 비율은 2002년도 0.118%, 2005년 0.285%, 2006년 0.396%로 빠르게 성장하고 있으나, OECD 국가의 0.4~0.6%에는 미치지 못하는 수준이다³⁾. 우리나라의 산전후 휴가기간은 90일(약 12주)로 대부분의 OECD 국가의 휴가기간에 비해 짧다. 우리나라 여성들의 경제활동 참가율은 최근 약 54% 유지하고 있으며 이는 OECD 국가 평균에 미치지 못하고 있는 수준이다. 이는 향후 생산가능인구 감소에 대비하여 여성인구의 활용

그림 7. OECD 국가의 GDP대비 육아지원 예산비율(2004)



자료: OECD, Start Strong II, p.105, 2006

표 12. OECD 국가들의 산전후 휴가급여제도

국가명	휴가기간	급여(임금대비)	재원부담주체
영국	26주	92~104%	사회보험
프랑스	16~24주	100%	건강보험
독일	14주	100%	건강보험
일본	14주	60%	건강보험
스웨덴	60주	80%	부모보험
캐나다	17~18주	55%	실업보험
네덜란드	16주	100%	실업보험
한국	12주 (90일)	90일간 최대 405만원 (우선지원 대상기업) 30일간 최대 135만원 (대기업)	고용보험

자료: 노동부

3) OECD는 적절한 유아교육 및 보육 서비스를 제공하기 위하여 적어도 GDP 대비 1%의 예산이 투자되어야 한다고 권고하고 있으며, 2004년 현재 덴마크 2%, 노르웨이 1.7%, 프랑스 1%를 투자하고 있음.

표 13. OECD 주요국가 여성들의 경제활동참가율(15~64세)

	1994	2002	2003	2004	2005	2006
프랑스	59.3	62.1	63.4	63.8	63.8	63.9
독일	60.9	64.2	64.5	65.8	66.9	68.5
일본	58.3	59.7	59.9	60.2	60.8	61.3
한국	50.8	53.5	52.9	54.1	54.5	54.8
스웨덴	77.0	77.1	76.8	76.6	77.7	77.7
미국	69.4	70.1	69.7	69.2	69.2	69.3
OECD 평균	57.8	59.6	59.6	60.1	60.4	60.8

자료: OECD, Employment Outlook, 2007.

표 14. OECD 주요국가 연령대별 여성 경제활동참가율(2004)

구분	전체	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44	45~49	50~54
한국	49.9	62.8	63.9	50.4	58.9	65.5	62.7	56.2
일본	48.2	68.9	74.0	61.4	62.4	70.4	73.0	68.4
미국	59.2	70.5	73.1	74.0	74.5	76.7	78.2	74.5
캐나다	62.1	76.4	81.8	81.9	82.3	83.0	82.5	77.4
핀란드	56.1	64.2	75.5	80.8	83.2	89.3	89.7	86.7
스웨덴	75.7	62.2	78.5	83.7	86.0	87.9	87.5	84.2
뉴질랜드	59.0	66.2	70.2	67.9	72.8	78.4	81.5	79.6

자료: ILO, 'Yearbook of Labour Statistics', 2004.
조사대상: 미국 16세 이상, 스페인 16~64, 그 밖의 국가 15세 이상 기준

을 통한 성장여력 확충 가능성을 보여주고 있다.

우리나라 고령자 고용률은 최근 58% 수준을 유지하고 있어 OECD 평균보다 높은 수준을 보이고 있다. 은퇴 후 연금 지급 등 사회보장 지원 수준이 낮아 고령자가 계속적으로 노동시장에서 임금 근로자로 일할 수밖에 없는 상황이라는 것을 지적하고 있다.

5. 향후 정책 과제

앞으로 남은 향후 정책 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정책지원대상을 확대하고 재원 확보방안에 대한 공론화를 통해 정책의 체감도 및 수용성을 제고해야 할 것이다. 저소득층 위주의 지원을 중산층까지 단계적으로 확대하여 일반국민의 정책에 대한 체감도를 제고해야 할

표 15. OECD 국가의 고령자 고용률(55~64세)

(단위: %)

	1994	1998	2002	2003	2004	2005
프랑스	33.4	33.0	39.3	40.3	40.6	40.7
독일	35.9	38.4	38.6	39.0	41.8	45.5
일본	63.7	63.8	61.6	62.1	63.0	63.9
한국	62.9	58.7	59.5	57.8	58.5	58.7
스웨덴	61.9	63.1	68.4	69.0	69.5	69.6
미국	54.4	57.7	59.5	59.9	59.9	60.8
OECD 평균	46.1	47.7	49.4	50.3	51.0	52.0

자료: OECD, Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics

것이다. 저출산고령화대책연석회의 등을 통해 안정적 재원확보 방안에 대한 사회적 공론화를 도모해야 한다. 국민적 공론화를 통한 공감대 형성은 안정적인 재원확보방안 마련에도 선결 조건이다.

둘째, 지속적인 출산·육아여건 개선을 추진해야 한다. 출산의 의료적 장애를 제거하기 위해 보편적 출산지원시책으로서 불임부부 지원사업을 지속적으로 홍보하고 인공수정 및 남성불임에 대한 치료까지도 지원영역을 확대해야 할 것이다. 국공립 보육시설을 지속적으로 확대하고 보육서비스의 질적 수준 제고방안을 마련해야 한다. 단순한 '출산 장려' 차원의 지원책을 탈피하여 '건강하고 안전한 출산·보육여건 보장' 차원에서 다양한 정책적 고려를 병행해야 할 것이다. 요보호 아동에게 필요한 신체적·정신적 발달 관련 다양한 서비스의 체계적 지원체계를 구축해야 한다. 아직까지 도입시기, 방안, 재원 등에 대해 구체적으로 정책결정이 이루어지지

않은 아동수당제도는 재원현황 등 제반여건을 고려하여 도입을 결정해야 할 것이다.

셋째, 급증하는 노인일자리 수요 충족을 위해 정부 지원 일자리 확충과 함께 민간분야 일자리 확충을 위한 여건 조성이 필요하다. 민간분야에서 일자리를 갖기 어려운 노인들을 위해 정부지원 일자리를 일정수준까지 확대하고 지원기간도 연장해야 할 것이다. 민간분야에서 노인일자리를 확충을 위해서 노인에게 적합한 직종을 발굴·확산하고 노인인력 인식개선 홍보 등 정부의 노력이 필요하다. 이와 더불어 노인일자리 전문인력 및 조직 등 사업수행 인프라의 보강이 필요하다.

넷째, 장기요양시설 및 간병전문인력 등 인프라를 구축하고 지자체 간 재정여건을 고려한 지원대책을 통해 지역 간 불균형을 해소해야 한다. 노인요양시설에 대한 부정적 인식을 지속적으로 개선하여 요양시설 인프라 확충이 원활하게 추진될 수 있도록 방안을 마련해야 할 것이

다. 한편, 지방재정 부담 등으로 인한 일부 지자체의 의지 부족, 소극적 시설 확충 및 이에 따른 지역 간 불균형 발생에 대한 대책 마련이 필요하다.

다섯째, 장기요양보장제도 실시에 따른 다양한 정책적인 고려가 필요하다. 제도 시행준비 과정에서 발생하고 있는 이익단체(복지단체, 의사회, 간호사회 등)간의 첨예한 대립을 원만하게 해결해야 할 것이다. 요양급여 대상자의 발생을 최대한 억제할 수 있는 대책과 각종 복

지서비스 대상에서 탈락한 노인에 대한 대책 마련이 필요하다.

여섯째, 가족수발자의 사회보장적 지원체계 마련이 필요하다. 가족에 의한 자발적인 간병수발행위를 인정하고, 이에 대한 현금급여가 가능하도록 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 또한, 간병수발에 따른 정서적·심리적 부담을 경감시킬 수 있는 제도적인 장치의 마련도 필요할 것이다. **문경희**

표 16. 저출산고령사회 대응 향후 정책 과제

향후 정책 과제	내 용
정책의 체감도 및 수용성 제고	- 정책지원대상 확대 및 재원 확보 방안에 대한 공론화 - 저소득층 위주 지원을 중산층까지 단계적으로 확대 - 일반 국민의 정책 체감도 제고 - 안정적 재원 확보의 사회적 공론화 도모
지속적인 출산·육아여건 개선 추진	- 보편적 출산지원시책으로서 불임부부 지원사업의 지속적인 홍보 - 국공립보육시설의 확대 및 보육서비스의 질적수준 제고 방안 마련 - 단순한 '출산장려' 차원의 지원책을 탈피 - '건강하고 안전한 출산·보육여건 보장' 차원의 다양한 정책적 고려 병행
급증하는 노인일자리 수요 충족	- 정부 지원 일자리 확충 - 민간 분야 일자리 확충을 위한 여건 조성
노인 요양 인프라 구축	- 장기요양시설 및 간병전문인력 구축 - 지자체 간 재정 여건을 고려한 지원 대책을 통해 지역간 불균형 해소
장기요양보장제도 관련 다양한 정책적 고려	- 이익단체간의 첨예한 대립을 원만하게 해결 - 요양급여 대상자의 발생을 최대한 억제할 수 있는 대책 마련 - 가족 수발자의 사회보장적 지원체계 마련