

성장동력 확보 및 분야별 제도 개선방안

*Improvement of Social Policy as a Growth Engine
in an Aging Korea*



이윤경 한국보건사회연구원 부연구위원

저출산 고령화 현상의 심화로 인한 연령구조의 변화는 노동공급 감소와 노동 인력의 고령화, 저축·투자·소비 위축 등에 따라 성장 잠재력의 약화를 초래할 것으로 전망되고 있다. 생산가능인구는 2015년에 63만명, 2020년에는 152만명이 부족할 것으로 예측되고¹⁾, 잠재성장률은 2000년대 4.6%에서 2040년대 1.4%로 하락할 것으로 전망되고 있다²⁾. 또한 인구구조의 변화는 교육·주택·금융 등 사회 각 분야의 급격한 변화를 일으킬 것으로 전망된다. 따라서 저출산 고령화로 인한 사회경제적 변화에 대한 적극적 대응 방안으로서 경제적 위축을 극복할 수 있는 새로운 시장의 개척과 시장의 변화가 이루어질 수 있도록 하는 동력이 요구되고 있다.

정부는 2005년 제1차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜 2010)에서 새로운 성장동력의 필요성을 인지하고 성장동력 활성화를 위한 정책을 추진하였다. 2011년부터 추진될 제2차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜 2015)에서는 제1차 기본계획의 정책의 연속성을 유지하며, 향후 진행될 저출산고령화 현상에 대응하고자 “성장동력 확보 및 사회경제 분야별 제도 개선”을 주요 정책 영역으로 구성하였다. 본 글에서는 저출산고령사회에 대응하기 위한 성장동력 정책으로서 『제2차 저출산·고령사회 기본계획의 성장동력 확보 및 사회제도 개선, 분야의 기본방향 및 주요내용을 검토하고 이들 정책과제의 실현을 통한 기대효과를 살펴보고자 한다.

1. 제1차 저출산·고령사회 기본계획 성장동력 확보정책의 주요 성과와 한계

제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006–2010)의 성장동력 분야에서는 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 인적자원 경쟁력 및 활용도 제고, 고령친화산업 육성의 추진과제가 수행되었다. 이는 저출산 고령화로 인해 초래될 인력부족의 문제를 해소하고, 경제 성장의

견인적 역할을 수행할 새로운 산업분야의 개발의 필요성에 대한 장기적 정책과제를 제시함으로써 향후 정책 추진의 단초를 마련하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 영역별 구체적 평가와 성과는 여성, 고령자, 외국인력 등 잠재인력의 경제활동 참여와 관련한 법·제도 개선 등의 노력으로 노동시장의 유연화가 강화됨에 따라, 이들 잠재인력의 참여가 지속적으로 증가하고 있다는 측면에서 긍정적으로 평가되며, 여성인력의 인적사항 및 직업능력 특성을 고려한 다

1) 한국고용연구원(2005). 중장기 인력수급전망 2005–2020.
2) 한국개발연구원(2007). 고령사회의 장기 거시경제변수 전망.

양한 직업훈련기회 제공 및 이들의 고용 유인을 위한 제도적 지원체계 마련으로 여성인력 활용 활성화를 위한 단초를 마련하였음에 의미가 있다. 또한 임금피크제 보전수당, 고용장려금 등 경제적 지원을 통해 고령자 고용 기피 요인을 제거하고, 작업장 환경 개선 등을 통해 고령자에 안전한 직장환경 조성의 필요성을 제시하는 계기가 되었다. 또한 미래의 인력부족 문제에 대응하기 위해 외국인력 도입절차 완화 및 국내 정착을 위한 각종 지원 등을 통해 전문 외국인력 유치 활성화를 위한 단초를 마련하였다.

또한 수요자 중심의 인력개발 지원 및 관련 프로그램의 운영 등을 통해 인적자원의 직업능력개발 기회를 확대함으로써, 이들의 경쟁력 및 활용성 제고에 긍정적 기여를 한 것으로 평가되며, 학교교육과 노동시장 연계, 평생학습·직업훈련인프라·국가기술자격제도 혁신 등을 통해 직업능력개발 기회를 현장 적합성이 약한 공급자 중심에서 탈피하여 수요자 중심으로 전환하는 계기를 마련하였다는 것에 의미가 있다. 또한 산업현장의 안전보건 증진, 산재근로자 직장복귀 지원강화 등을 통해 산업재해에 따른 인력손실 최소화에 긍정적 기여를 하였다고 평가된다.

제1차 기본계획에서는 미래 성장동력 산업으로서 제시된 고령친화산업의 활성화를 위해 고령친화산업진흥법 및 시행령 제정·시행을 통해 제도적 기반을 마련하는 등, 고령친화산업육성의 초석 마련에 기여한 것으로 평가된다. 우수 고령친화제품(서비스) 지정·표시제도 도입,

고령친화제품 표준화 확대 등을 통해 고령친화산업을 미래 성장동력산업으로 육성할 수 있는 계기가 마련되었으며, 고령사회 금융기반 조성 등을 통해 노후 금융소득 및 안정적 생활을 보장하는 기본틀 마련에 기여하였다.

그러나 제1차 기본계획의 실행기간인 2006~2010년은 경제침체로 인하여 인력부족보다는 일자리 부족의 사회문제가 지속되면서 여성, 고령, 외국인 인력 활용의 필요성에 대한 사회적 공감대가 부족한 실정이었다. 또한 고령화가 급속히 높아지고 있으나 고령자의 구매력이 높지 않아 새로운 성장산업으로서 고령친화산업이 크게 활성화되지 못하는 시장상황이었다. 따라서 고령사회에서 노동력 부족에 대응한 여성 및 고령 인력 활용을 위한 촉진 정책을 통한 경제활동참가율의 증가는 나타나지 않았다. 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축을 위한 적극적 고용개선조치, 여성의 직업능력개발 및 취업지원 등의 정책을 추진하였지만 여성경제활동참가율은 지난 10여 년간 50% 수준에서 정체되었을 뿐만 아니라 출산과 함께 노동시장을 이탈하는 M커브³⁾ 추세가 지속되었다. 또한 고령인력 활용을 위한 시스템 구축 ‘고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률’ 제정, 정년연장을 위한 정년연장장려금제도, 임금피크보전수당제도, 고령자고용신규촉진 장려금 제도, 고령자 다수 고용촉진 장려금 제도 운영 등 제도적 기반을 구축하였으나 고령인력 고용을 향상에는 크게 기여하지 못하고 있는 실정이다. 외국적

3) 여성의 연령별 경제활동 참여율은 20대 초반에서 중후반까지는 증가하지만, 출산과 육아로 인한 퇴직이 증가하면서 30대 초에 경제활동참여율은 급속히 증가함. 그 후 30대 후반부터 다시 여성의 경제활동 참여율은 증가하고 50대 후반부터 서서히 감소하는 현상. 여성의 경제활동 참여율은 연령에 따라 M-curve를 나타냄.

동포 외국인력의 활용 및 사회통합기반 조성 사업의 성과는 외국인 체류 관련 법적 절차 완화는 고용허가제 도입 등 외국인 근로자 문제를 해결하기 위한 최소한의 입법적 장치를 마련한 단계로 적극적 대처에 미흡한 수준이고, 체류와 인권 강화 역시 미흡한 수준으로 남게 되었다.

인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고를 위한 직업능력개발 및 평생학습체계는 산학연계를 통해 학교에서의 교육이 노동시장으로의 진출로 연계되는 고리가 미흡하고, 직무 관련한 평생학습참여율이 저조하였다. 고령친화산업은 고령친화제품 지정·표시제도 확대를 위해 장기요양 급여 관련 복지용구에 대한 우수제품, 우수사업자 지정제도가 실시되고 있으나, 비급여 복지용구 및 기타 고령친화용품에 대해서는 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 고령친화제품 기술개발 촉진을 위한 고령친화제품의 소품종, 소량생산으로 인하여 시장성이 취약하고, 기업의 연구개발이 활발히 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 향후 5년간 추진할 정책에서는 저출산·고령사회에 대한 적극적인 대응의 관점에서 잠재인력활용, 인적자본 개발, 고령친화산업 발전을 비롯하여 향후 인구구조의 변화로 인해 요구되어지는 사회제도의 변화가 장기적인 관점에서 체계적이고 종합적으로 도모할 필요가 있다.

2. 제2차 저출산·고령사회 기본계획의 기본방향 및 주요 정책

제2차 저출산·고령사회 기본계획은 향후 지

속적으로 유지 또는 진행될 저출산고령화의 진행에 따라 요구되어지는 사회 변화에 대응하도록 한다. 1차 기본계획에서 저출산고령사회에 대응하기 위한 새로운 성장동력과 제도변화의 필요성에 대한 화두를 제시하고, 사회적 분위기를 조성하였다면 2차 기본계획에서는 본격적인 실천체계를 통해 실질적인 성과를 기대해 볼 수 있는 시기이다.

성장동력 분야의 기본방향은 첫째, 경제활동 인구 감소와 노동력 질 저하에 대비한 잠재인력 활용기반 및 지속적인 인적자원 개발체계의 구축이다. 둘째, 인구구조 변화에 대응한 교육, 주택, 금융 및 재정 등 사회시스템 개선을 추진하는 것이다. 셋째, 고령친화산업을 적극 육성하여 성장을 위한 도약의 기회로 활용하고자 함이다. 이러한 기본방향을 바탕으로 제2차 저출산·고령사회 성장동력 확보 및 분야별 제도개선 영역의 추진과제는 [그림 1]과 같다.

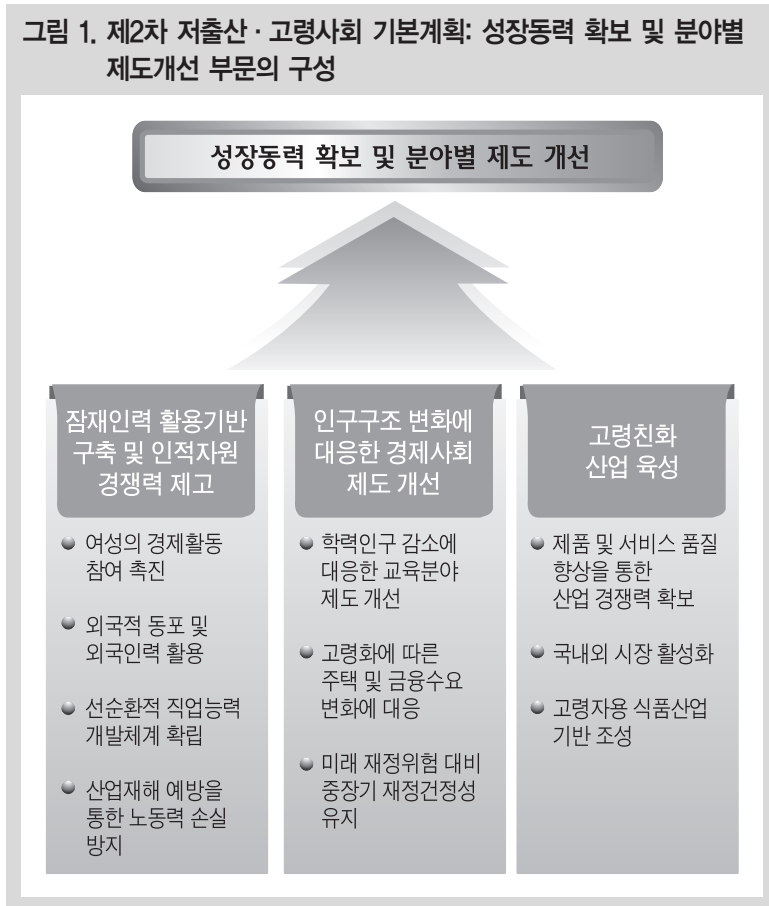
향후 인력부족에 대응하기 위한 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁제고, 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선, 고령친화산업 육성의 3개 영역의 58개의 과제로 구성되었다. 주요 정책과제의 내용은 다음과 같다.

1) 잠재인력 활용기반 구축 및 인력 자원 경쟁력 제고

저출산고령사회의 인력부족을 해소하기 위한 방안으로는 잠재인력인 여성, 고령자⁴⁾, 외국인 인력이 고려되었다. 성장동력분과에서는 여성과 외국인 인력의 활용을 중점으로 다루었다.

여성의 경제활동 참여 촉진을 위한 정책으로

그림 1. 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 성장동력 확보 및 분야별 제도개선 부문의 구성



야 공공연구기관의 여성과학기술인을 일정비율 이상 채용하도록 권고할 것이 제시되었다. 이들 정책을 통해 현재 OECD국가들(평균 61.6%)에 비해 뒤쳐진 여성의 경제활동 참여율(54.7%)의 지속적 향상이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또한 여성의 경제활동참여 확대를 위해 여성의 직업능력 개발 및 취업 지원이 함께 추진 될 것이다. 특히 고용시장 진입 이후 출산·육아 부담으로 인해 발생 하는 30대 초중반 여

는 ① 적극적 여성고용 정책 강화, ② 여성의 직업능력 개발 및 취업 지원을 핵심정책으로 제시 하였다. 적극적 여성고용 정책 강화를 위해 적극적 고용개선조치(Affirmative Action: AA) 실효성 확보를 위하여 우수 사업장에 대해 강력한 유인을 줄 수 있는 인센티브를 발굴하도록 하며, 여성공무원의 지속적 확대, 국공립 여성교수 및 여성교장·교감 임용 확대, 과학기술 분

성의 경력단절 예방을 위한 유연근무제 활성화 홍보, 취업지원 기관 기능 강화, 여성공직자 및 직업훈련자에 대한 자녀 돌봄서비스 지원 등의 정책이 계획되었다. 뿐만 아니라 청소년·여대생 등에 대한 직업·진로 지도 강화 및 추진체계 확충을 위해 청소년 및 여대생 직업체험프로그램 운영, 여대생 커리어개발센터 지정 및 지원사업 추진확대 정책이 계획되었다.

4) 고령자 인력의 활용정책은 예비노인 인력이라는 측면에서 '고령사회 삶의 질 향상 기반 구축'의 영역에서 베이비붐세대의 다양한 노동기회제공과 노인의 일자리 확충 및 체계화의 정책을 통해 통합적으로 제시됨.

표 1. 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선 분과 중점과제

분야		중점과제
잠재인력활용기반구축 및 인적자원 경쟁력 제고	여성의 경제활동 참여촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 적극적 고용개선 조치 실효성 강화 • 경력단절여성에 대한 재취업 여건개선
	외국적 동포 · 외국인력 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 개방적 이민허용을 통한 해외 우수인력 유치 • 고용허가제 정착과 숙련기능인력 확보
	직업능력 개발체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> • 학교의 취업지원 기능강화 • 일과 학습을 병행하는 후진학 체제 구축
인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선	교육분야 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> • 교원양성 및 수급계획 재수립 • 학교시설 적정화 방안 마련
	주택 및 금융분야 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기 주택수급 계획 수립 • 장기 금융시장 활성화
	재정분야 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> • 의무적 지출에 대한 재정준칙 도입 • 재정건전성 관리시스템 개선
고령친화 산업 육성	산업경쟁력 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 고령친화제품 사용성 평가시스템 개선
	국내외 시장 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회밀착형 전시 · 체험관 운영 • 해외 시장 선점을 위한 인프라 확충

외국적 동포 · 외국인력 활용을 위한 정책으로는 ① 외국 국적 동포 활용 및 우수외국 인력 유치, ② 외국인 고용허가제의 조기정착, ③ 다문화 사회적응을 위한 사회통합 프로그램 활성화이다. 외국 국적 동포 활용 및 우수 외국인력 유치를 위해서는 외국국적 동포 등의 국내 경제 활동 참여를 확대하기 위해 중국, CIS(구 소련) 지역 동포에 대해 재외동포 자격(F-4) 또는 영주자격(F-5)을 부여, 장기 근속 동포에 대해서는 재외동포 자격 부여하도록 한다. 또한 해외 우수인력의 적극 유치를 위해 온라인 사증 추천 · 심사 시스템(Hunet Korea) 활성화, 점수제에 의한 거주 · 영주자격 부여 제도 활성화가 이루어질 것이다. 외국인 고용허가제의 조기 정착을 위해서 기업수요에 맞는 외국인력 도입을 위한 고용허가제 정비와 외국인 고용허가제 관리 및 지원의 강화정책이 계획되었다. 다문화 사회

적응을 위해서는 다문화 가족에 대한 생애주기별 맞춤형 서비스 제공, 체류 외국인의 한국생활 적응 지원체계 구축, 외국인에 대한 인식전환을 위한 대국민 교육홍보를 강화하고자 한다.

또한 인력의 잠재력 향상을 위해서는 선순환적 직업능력 개발체계 확립 정책이 계획되었다. 이를 위해서는 학교교육과 고용시장의 연계강화를 통한 고용시장에서 필요한 인력의 산출이 이루어지도록 다양한 직업심리검사 개발 및 진로직업 정보 제공확대, 학교의 취업지원 기능강화가 이루어질 것이다. 또한 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대를 위해 실업자 훈련 계좌제 확대⁵⁾, 재직 근로자 직업능력 개발 사업 효율성 제고, 중소기업 및 비정규직 등 취업계층 직업훈련 참여 제고를 계획하고 있다. 그리고 일과 학습을 병행하는 후진학 체제 구축, 대학 평생교육 활성화 촉진, 평생학습계좌제⁶⁾ 활성화,

5) 전직 · 신규 실업자 대상 가상계좌를 발급하여 1인당 지원한도 내에서 자율적으로 직업훈련과정과 훈련기관 선택

평생학습과 자격제도 간 연계강화 등의 평생학습 강화를 통한 국민의 능력향상을 촉진하고자 한다. 또한 인력의 손실을 방지하기 위한 작업환경 개선 및 작업장 안전문화 확산과 산재근로자 직장 복귀 지원 강화 정책이 계획되었다.

저출산·고령사회에 유발될 노동력 부족 현상을 해소하기 위해서 잠재인력인 여성과 외국인 인력의 개발 및 효율적 관리, 교육체계와의 연계를 통한 인력의 질 향상, 그리고 인력의 손실을 방지하는 정책의 구성을 통해 노동인력의 양과 질을 높이기 위한 방안이 2차 기본계획의 주요 정책으로 구성되었다.

2) 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선

저출산과 고령화로 인한 인구구조 변화는 우리사회의 경제사회 전반에 영향을 미칠 것이다. 특히 학령기 인구 감소로 인하여 교육분야에 변화가 요구되어질 것이며, 고령인구의 증가로 인하여 주택시장과 재정 영역에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 따라서 이에 적극적으로 대처하기 위한 정책방안이 제2차 저출산·고령사회 기본계획에 제시되어진다.

우선 학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도 개선은 교원양성 및 수급계획의 재수립, 대학 구조조정 추진 및 상시 구조조정 기반 마련, 산업 수요에 맞는 인력공급을 위한 대학교육 개선, 학교시설 적정 수준 관리, 지방교육재정 교부금 효율화 방안 검토를 계획하고 있다. 학령인구는

2010년 990만명에서 2015년 873만명으로 감소하고 이와같은 현상은 계속적으로 이루어질 것이다. 또한 2016년부터 대입정원이 고교 졸업자 수를 초과하여 정원충족이 어려운 대학이 발생할 것으로 교육분야 제도개선이 요구되어진다.

주택시장 또한 변화가 예상된다. 주택소비의 기초단위인 가구수는 소규모 가구 증가로 2030년까지는 지속적으로 증가할 전망이다. 이는 노인 가구의 1인가구 또는 노인부부가구의 증가로 인하여 임대 및 소형주택에 대한 수요가 증가할 것으로 예측되어진다. 따라서 이들 육구가 반영된 중장기 주택수급 계획의 수립과 고령층의 주택수요에 대한 선제적 대응이 이루어져야 할 것이다.

저출산고령화에 대응하기 위한 금융분야와 재정분야의 제도개선이 요구되어진다. 민간의 안정적인 노후소득 증진에 기여하고 잦은 차환 및 만기집중에 따른 정부의 재정위험을 완화하기 위하여 장기국채시장활성화 정책을 더욱 활성화하도록 계획하고 있다. 또한 국민연금 자산운용의 효율성 제고와 확정기여형 퇴직연금의 주식·펀드 투자 규제 완화 검토를 계획하고 있다. 중장기 재정의 지속가능성 유지를 위해서 의무적 지출에 대한 재정준칙 도입 등 재정규율 강화, 재정건전성 관리 시스템 개선, 신규세원 발굴 등 세입 기반 확충이 계획되었다.

3) 고령친화산업 육성

새로운 성장동력 산업으로서 고령친화산업

6) 평생학습계좌제란 개인의 다양한 학습경험을 학습계좌에 기록, 누적하여 체계적인 학습체계를 지원하고 학습결과를 학력이나 자격 인정과 연계하거나 고용정보로 활용할 수 있게 하는 제도

육성을 위해서는 ① 제품 및 서비스 품질 향상을 통한 산업경쟁력 확보, ② 국내외 시장활성화, ③ 고령자용 식품산업 기반 조성을 계획하고 있다. 고령친화 제품 및 서비스 품질 향상을 위해서는 고령친화제품의 기술개발을 촉진하고, 고령친화 제품 표준화, 고령친화제품 지정·표시제도 활성화를 계획하고 있다. 고령친화제품의 기술개발을 촉진하기 위해 고령친화제품 사용성 평가 시스템을 개발 운영하고, 고령친화제품 표준화를 위해 표준화 대상 제품을 확대하고 국제표준화 활동을 강화하도록 한다. 또한 우수 제품에 대한 지정과 표시제도를 확대, 우수제품 및 우수사업자 지정제도의 법적 근거를 마련하도록 한다.

국내외 시장활성화를 위해 산업박람회 홍보관 운영의 내실화를 꾀하고, 고령친화제품서비스 종합체험관 활성화, 지역사회 밀착형 전시·체험관 운영을 통해 수요를 진작하도록 한다. 또한 해외시장 선점 인프라 확충 및 지원을 위해 일본, 중국 등 주요 수출대상 국가별 DB를 구축하고, 고령친화 해외 시장 개척을 지원하도록 한다.

고령친화산업의 핵심영역으로서 고령자용 식품산업을 육성하기 위해 특수용도 식품 중 고령자용 식품 기준·규격을 신설하고 고령자용 식품 신규시장 창출 및 시장 활성화를 통해 일 자리를 창출하도록 계획되었다.

3. 제2차 기본계획의 기대효과

제2차 기본계획의 성장동력분야의 정책은 저출산고령사회로 인한 사회전반적인 변화에 초점이 맞추어 있다고 볼 수 있다. 1차 기본계획

시기인 2006~2010년간은 저출산고령사회로 인해 초래될 것으로 예상되는 인구구조의 변화와 노동력 부족의 문제가 심화되어 나타나는 시기가 아니었으므로 성장동력 분야의 잠재인력 활용 등의 정책과제가 구체화되지 못하였다. 더 나아가 이들 정책과제에 대해 저출산고령사회와의 연관성이 낮은 정책이라고 저평가를 받기도 하였다. 그러나 제2차 기본계획에서 성장동력 영역은 사회전반적인 변화에 대응하기 위한 사회제도 개선방안까지 확대되면서 영역을 확대하였다. 이는 저출산고령화 현상은 단지 인구구조의 변화와 복지욕구의 증가가 아닌 사회전반적인 영역에 영향을 미치는 현상이라는 점을 새삼 인식한 결과라고 할 수 있다.

제2차 기본계획이 성공적으로 수행되었을때 기대효과는 사회적 잠재인력의 활용기반 구축과 인적자원 경쟁력 확보를 통해 노동인력의 부족과 노동의 질 저하 현상이 감소할 것으로 기대된다. 물론 향후 5년간 급속히 여성 경제활동 참여의 향상과 외국 노동인력 활용 비율이 증가하지는 않을지라도 이는 향후 저출산고령화로 인한 노동자원 부족의 어려움을 극복할 수 있는 제도 기반을 확보하였다고 볼 수 있다.

인구구조의 변화에 대응한 경제사회 제도개선방안을 통해서 저출산 고령화로 인한 변화를 사회전반적인 변화로 확대시킴으로써 고령화로 인해 발생할 수 있는 변화에 대응할 수 있는 자생능력을 배양할 수 있는 토대가 될 것으로 기대되어지며, 마지막으로 고령친화산업 활성화를 통해 향후 새로운 성장 산업영역으로 자리매김할 것으로 기대되어진다. 본문