

인구정책 및 저출산·고령화 대책 전망



Population Policy Outlook 2018

김종훈 | 한국보건사회연구원 연구위원

2018년을 맞이하는 인구정책과 저출산·고령화 대책 분야의 정책 환경은 1) 인구 변동의 양상에서 우리 사회의 저출산·고령화가 구조적으로 심화되는 인구고령화 추세가 지속될 것이라는 전망과, 2) 기존의 정책 대응 기조와 정책 수단에 대한 반성적, 전면적 재검토가 본격적으로 실행에 옮겨지기 시작할 것이라는 예상으로 요약된다. 새 정부 출범과 더불어 제3차 저출산·고령사회기본계획을 포함한 인구정책에 패러다임 전환 수준의 혁신과 재구조화가 필요하다는 인식과 사회적 동의 아래 ‘뚝뚝한’ 인구정책에 대한 기대가 어느 때보다도 높다.

새해 인구정책과 저출산·고령화 대책의 기본 방향은, 포용적 복지라는 새 정부의 국정 기조를 바탕으로 ‘정책 수요자와 정책서비스 현장’의 시각에서 정책 수단의 ‘선택과 집중’을 통해 정책 조합을 구축하는 노력에 맞추어져야 할 것이다. 근본적으로는 중장기적 인구 변동에 대한 문제의식과 입장에서 ‘개인(가족)과 사회(국가공동체) 간의 간극’이 존재함을 이해하고 적극적으로 배려하는 새로운 인구정책 기조가 마련되기를 기대한다.

1. 들어가며

인구통계 지표들로 볼 때 2017년은 저출산·고령화 추세가 더욱 고착화되는 한 해였다. 2000년대 들어 지속되어 온 초(超)저출산(합계

출산율 기준 1.3명 이하) 현상이 단기간에 반전할 기미를 보이지 않는 가운데 낮은 출산율과 더불어 가임여성인구의 감소로 2017년에는 연간 출생아 수가 통계 작성(1970년) 이래 역대 최저 수준인 40만 명대 이하로 떨어진 것이 확실

하다.¹⁾ 2016년 정점에 도달한 생산가능인구(15~64세)의 감소세는 2017년 들어 본격화된 것으로 추정되는데, 이는 유소년(15세 미만)인구의 감소세를 능가하는 노인(65세 이상)인구 증가세와 더불어 총부양비(유소년인구와 노인인구의 총인구 대비 비율)의 상승이 본격화되기 시작했음을 다시금 확인시켜 주고 있다. 다시 말해 생산력 측면에서 우리나라가 인구배당(혹은 population bonus)에서 인구부담(population onus)의 시대로 접어들기 시작했다는 의미이다(통계청, 2016; 김미곤, 2017).

정책의 관점에서 2017년은 인구정책과 저출산·고령화 대책을 기본 전제에서부터 재검토해야 할 필요성과 이에 대한 공감대, 그리고 이를 정책적으로 실천에 옮겨야 한다는 사회적 인식과 요구가 구체화된 전환의 시발점이기도 했다. 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020년)이 3년차로 넘어가면서 정부의 저출산·고령화 대책에 대한 중간 점검이 이루어져야 할 때가 되기도 했지만 무엇보다도 두 차례의 5개년 기본계획을 거쳐 10년 넘게 집행한 국가 차원의 저출산·고령화 대응 정책 체계의 성과가 기대한 정책 목표 또는 투입된 자원과 정책 자원 대비 효과로 보아 크게 모자란다는 평가에 동의하는 목소리가 커져 가고 있다.²⁾ 이러한 문제 제기의 바탕

에는 1) 저출산(고령화) 대책을 중심으로 한 우리나라의 인구정책은 성과와 체감도 기준에서 실패했는가, 그렇다면 2) 정책 수단의 개수와 규모가 부족했는가, 3) 정책서비스 전달체계와 정책의 컨트롤타워에 문제가 있었는가, 아니면 4) 정책의 전제와 기획-‘인구위기의 극복’을 위한 ‘(합계)출산율 회복과 노인 빈곤율 저감’ 목표-이 애초에 잘못된 방향으로 설정되어 있었기 때문인가라는 질문들이 자리하고 있다. 2017년은 잠재해 있던 이 같은 본질적 질문들이 표면화되기 시작한 해이기도 하다.

더 나아가 새 정부가 출범하고 국정 기조와 핵심 국정 과제들이 새로이 설정되는 과정에서 중장기 사회경제정책의 주요 방향 가운데 하나로 저출산 대책을 중심으로 한 인구정책 재편과 관련 정부 조직·기구의 강화가 포함된 점은 우리 인구정책의 기초(패러다임)와 구성 원칙, 주요 정책 방향에 대한 전환적 재고를 요구한다. 게다가 그 사정의 전후에는 우리 사회의 지속가능성과 성장 동력 회복이라는 전통적, 발전론적 가치관 뿐만 아니라 가족과 개인의 삶의 질, 인권과(남녀, 세대, 계층 간) 평등같이 우리 사회 구성원리의 대안들에 대한 인식도 담겨 있다(우해봉, 2017; 박경숙, 2017).

이러한 배경을 전제로 이 글에서는 2018년 새

1) 통계청에서 발표한 2017년 10월 인구동향에 따르면 2017년 1월에서 10월까지 전국 출생아 수는 30만 6000여 명으로 집계(속보치)되었다. 10월 출생아 수 2만 7900명이 남은 두 달간 유지되었다고 낙관적으로 가정하더라도 연간 출생아 수는 37만 명을 넘지 못했을 것으로 추정된다.

2) 이러한 문제를 개별 정책 대응 수단의 개선이나 미세 조정으로 해소하기에는 부족하다는 자기 반성에서 정책 체계 전반의 열개와 구조를 재구성해야한다는 논의가 제3차 기본계획(2016)의 설계와 후속 보완 작업(인구정책개선기획단 (2017))을 통해 이루어졌으나 이 또한 충분하지 않다는 견해가 대두되고 있다.

정부의 인구정책과 저출산·고령화 대응 정책 환경의 핵심적 변화가 무엇인지 진단해 보고, 그에 따라 어떤 정책적 의제와 과제가 주요한 쟁점이 될 것인지, 또한 인구정책이 기본 방향에서 어디를 지향하고 세부 분야별 정책 조합에서 어떤 모습을 추구해야 할지 논의해 보고자 한다.

2. 최근 인구 동향과 정책 여건

인구정책의 관점에서 가장 주목하게 되는 인구 동향은 물론 (초)저출산 현상의 장기적 추이다. 지표상으로 이는 합계출산율이 2001년 1.3명 아래로 떨어진 이래 2017년까지 1.2명 내외에 머물러 있는 모습, 연간 출생아 수가 2017년에 역대 최저 수준인 40만 명 미만으로 감소하는 추세로 나타난다. 합계출산율 기준 초저출산이 지속되는 국가가 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 체코, 그리스, 이탈리아, 슬로베니아, 스페인 5개국 정도인데(OECD, 2016), 우리나라의 출산 감소세는 이들 못지않게 장기 지속형이면서 동시에 이들보다 더 급격하다는 점이 지적된다(인구정책개선기획단, 2017).

이러한 저출산 추세에서 정책적 시사점과 더 긴밀하게 연결되는 부분은 저출산의 구조적 고착, 다시 말해 가까운 미래에 출산율의 반등이나 출생아 수의 증가세 전환을 기대하기 어려운 인구구조의 변화이다.

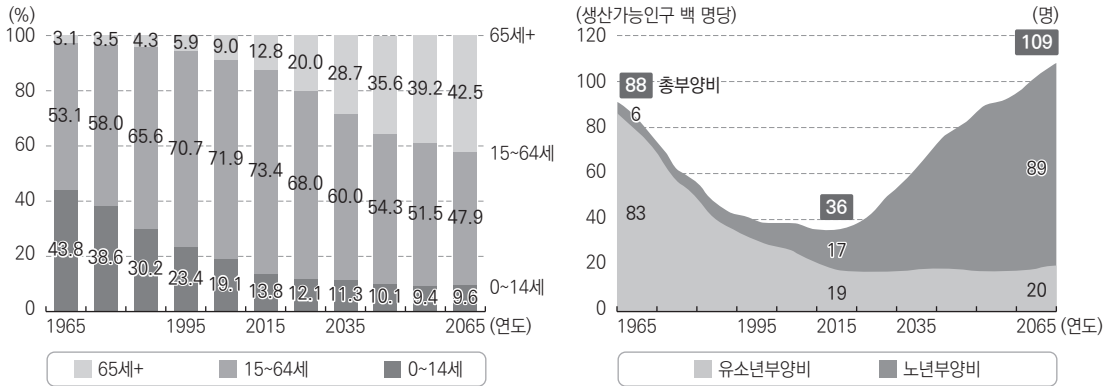
첫째, 저출산 시대 진입 이후에 태어난 코호트가 현재 가임기 여성이 되면서 이들의 규모가 감소하는 것이 가임기 여성 규모의 감소로 이어지

고, 이것이 다시 출생아 수의 더 빠른 감소로 연결되는 현상이 이어질 것으로 전망된다. 이러한 ‘음(-)의 인구관성효과(negative population momentum)’가 존재한다는 것은 출산율 상승과 인구 감소가 동시에 진행되는 일이 가능함을 의미한다(우해봉, 2017).

둘째, 혼인과 출산의 관계가 특히 직접적인 우리나라의 상황에도 주목할 필요가 있다. 만혼(滿婚) 또는 비혼(非婚), 그리고 출산 시기 연기 관행의 결과로 여성의 연령별 출산율이 저연령(20대 이하)에서 고연령(30대 이상)대로 옮겨 가고 있는데, 20대에서의 출산율 하락이 30대에 출산율 상승으로 보충되지 못하는 경향이 뚜렷해지고 있다. 한편, 둘째 아이 이상 출산하는 경우는 감소하는 모습이 분명한데, 반면에 부정적 인식과 사회적 가치관 존속으로 혼외출산은 미미한 수준에서 변화가 없는 양상을 보인다(인구정책개선기획단, 2017).

인구구조의 고령화는 노인인구의 증가와 유소년인구의 감소를 통해 분명하게 관찰된다. 2017년 기준 노인인구가 708만 명, 노년부양비(노인 인구/생산가능인구)가 18.8%에서 계속 증가할 것으로 전망되는데, 이는 생산가능인구 감소 시작(2016년)과 총인구수 감소세 전환(2030년 정점 5294만 명 추정)으로 어어질 것으로 예상된다. 특히, 유소년인구와 청년층의 총인구 대비 비중이 감소하는 현상은 생애주기 전반부의 교육, 노동, 주거, 혼인과 출산 행태에서 우리 사회가 경험하지 못한 장기적, 구조적 변화를 초래할 것이다.

그림 1. 연령 구조의 변화와 부양비 추이



자료: 통계청, (2016). 장래 인구추계: 2015-2065년.

1) 정책 환경의 변화

인구 변동의 이러한 추이와 더불어 2018년 인구 및 저출산 대응 정책 여건에서 다음과 같은 요소들이 부각될 것으로 예상된다.

첫째, 저출산·고령화는 새 정부의 사회복지 기본 이념인 ‘포용적 복지’와 성장’을 위한 정책 대응 방안 마련에 도전으로 작용할 것이다. 현재의 인구구조 변화는 정책 수요의 규모와 다양성을 모두 증가시키는 방향으로 지속될 것이고, 이는 정책 수요자의 규모가 커지고 연령별, 성별, 계층별로 다변화하는 양상을 초래할 것이다. 그에 따라 정책 수혜의 사각지대나 양극화가 불가피하게 확대될 것이고, 이에 대처하기 위한 정책 자원 배분을 둘러싸고 세대 간, 계층 간, 남녀 간 갈등의 소지가 확대되는 문제를 야기할 것으로 예상된다.

둘째, 아동 양육 환경이 악화되는 것을 경험하게 될 것이다. 저출산 추세로 아동인구는 지속적으로 줄어들고, 2013년 기준 18.6%였던 아동의 (총인구 대비) 비중이 2020년 15.9%(추계치)까지 지속적으로 감소할 전망이다. 그에 따라 아동 1인당 양육, 보육 인프라가 늘어날 수도 있겠지만 한편으로는 아동을 부양하는 인구의 감소와 더불어 아동에 대한 자원과 정책 자원의 배분이 오히려 둔화될 가능성이 있음을 의미하기도 한다. 아동에 대한 학대·폭력 증가에 대응하여 아동의 안전과 건강한 발달에 위협이 되는 양육 환경을 개선하는 일은 여전히 미흡한 상태로 남게 될 여지가 있다.

셋째, 단기 경기변동의 충격에 가장 많이 노출되어 있을 뿐만 아니라 저성장 추세의 집중적인 영향을 받고 있는 청년층이 경험하는 사회적 위

힘이 증대될 것이다. 이전 세대에 비해 빈곤층 전락, 부채 부담 증가 등의 위험에 더 취약해질 것이다. 무엇보다도 베이비붐 세대(1955~1963년생)의 자녀들인 이른바 에코(babyboom-echo) 세대(1979~1992년생)의 사회진출이 정점에 이르면서 청년 노동시장 수급 불균형의 단기적 악화도 예상된다.

넷째, 저출산 대책의 대표 영역인 일·가정 양립 정책의 제약과 한계점이 표면화될 것이다. 2000년대 초반부터 본격적으로 추진되어 온 정책임에도 (자녀 양육기)여성의 경제활동 참여와 경력 단절 방지, 양성평등, 영아의 건강한 성장과 같은 다양한 정책 목표들을 동시에 반영하다 보니 제도의 포괄성, 모성보호급여 수준과 육아휴직 기간의 적정성 같은 부분에서 제도의 질적 개

선 필요성이 높아질 것이다.

다섯째, 노인인구의 증가는 단순한 정책서비스의 규모 확대 요구에 국한되기보다는 정책서비스와 제도의 정합성을 제고할 필요성을 증대시킬 것이다. 노인복지 부문의 예산은 정부 재정 증가율을 넘어서는 증가율, 보건복지부 사업 예산 가운데 관련 부문 비중의 증대로 이어지면서 노인복지 수요에 대응한 사회보장제도의 지속가능성 문제가 대두될 것이다. 한편, 노인의 특성 또한 (후기)고령노인의 증가와 더불어 급격히 변화하고 있어 노인복지정책의 정합성과 자원 배분의 우선순위에 대한 종합적 검토, 정부-시장-지역사회-가족·개인 간의 적절한 역할 분담 방안 모색도 요구된다.

표 1. 생애주기별 욕구와 주요 정책

생애주기	아동청소년기	청년기	장년기	노년기
생애주기별 특정 욕구	양육과 사회적 보호	적절한 노동시장 진입 준비와 기회	일과 생활의 양립	노후소득보장의 충분성, 기능 저하에 따른 보호
주요 양상과 과제	가족의 양육 기능 약화	경기 충격	맞벌이 가족의 증대	준비되지 않은 노년기, 노인 특성과 삶의 질의 다양성 증대
생활 수준 ¹⁾	18세 미만의 빈곤율 : 7.1%	18~25세의 빈곤율 : 9.0%	26~65세의 빈곤율 : 9.3%	66세 이상의 빈곤율 : 48.8%
주요 정책	- 보육서비스 - 양육수당/아동수당 - 보육료 지원 - 아동 안전 확보	- 취업 지원 정책 - 소득 지원 정책	- 출산휴가 - 육아휴직 - 근로시간 유연화	- 노후소득보장 - 노인 일자리 사업 - 장기요양보호체계

주: 1) 2014년 기준.

자료: OECD. (2016). Society at a Glance.

3. 새 정부의 인구정책 및 저출산·고령화 대응 정책의 기본 방향과 주요 쟁점

1) 기본 방향

제1차 저출산·고령사회기본계획을 기점으로 보아도 본격적인 저출산·고령화 대응 정책이 본격적으로 시행된 지도 12년이 되었다. 더 넓게 보면 국가 차원의 인구정책 연원은 1960년대의 가족계획(출산 억제)정책 시기로부터 시작되어 볼 수도 있다. 인구정책의 긴 호흡에서, 현재까지의 인구정책 또는 저출산·고령화 대응 정책을 발전적으로 재평가하고 당면한 인구 문제에 대처하기 위해 정책의 근간 또는 기조(paradigm) 수준에서 재검토해야 할 적기라는 공감대가 형성되고 있다. 나아가 2018년은 이러한 정책의 구조적 전환이 실제 인구정책의 전(全) 과정-기획과 목표 설정에서부터 성과 평가와 환류까지-을 통해 구현되는 정책적 도전의 첫해가 될 것으로 예상된다.

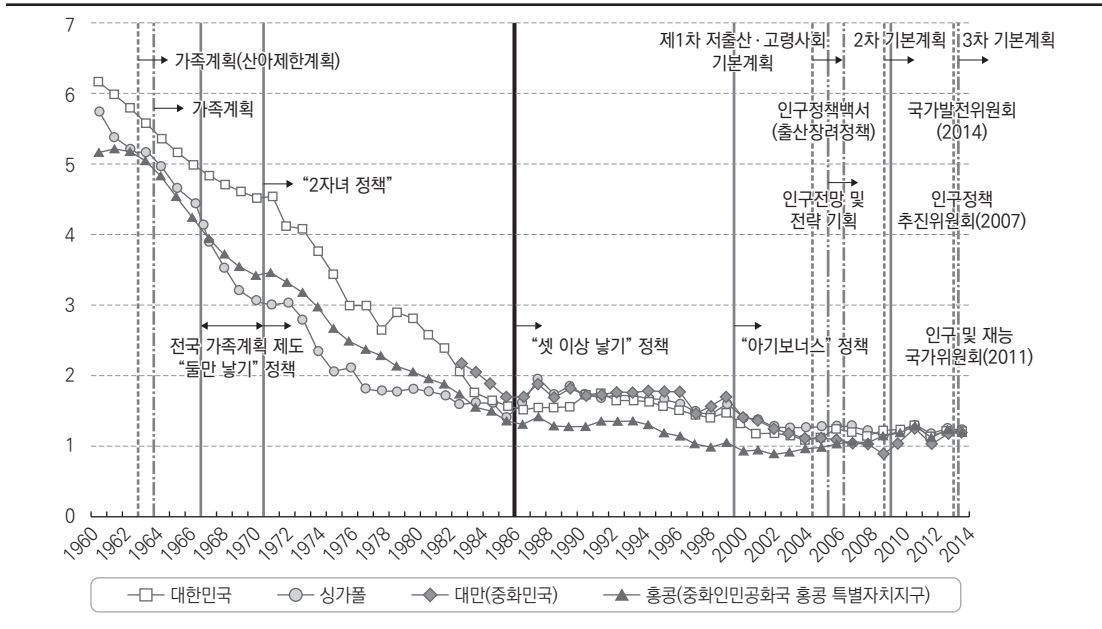
인구정책에 대한 근원적 재검토 논의가 본격화된 2017년부터 다양하고 대안적인 정책적 관점과 방안들이 제시되고 있는데, 지금까지의 여러 연구들로부터 새로운 인구 및 저출산·고령화 대응 정책의 핵심 기본 방향으로 제시된 주제들을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 인구정책, 특히 저출산 대책을 중심으로 정책이 성격과 목적에 맞게 더욱 세분화되고 세련되어질 필요가 있다. 기존의 저출산·고령사회 기본계획에 대한 평가를 모아 보면, 1) 저출산 대

책의 (인구지표상 또는 인구학적) 성과가 부진하고 투입 재정 규모와 정책 자원에 비해 효과성이 미흡하다는 비판, 2) 그간의 정책의 성과는 노인(돌봄)정책을 포함해 대체로 취약계층 중심의 비용 지원 위주이거나 기초연금, 노인장기요양보험과 같은 보편적인 복지 확대와 기반 마련이 주종이었다는 평가, 3) 인구정책에 대한 (정책 수요자들의) 인식과 체감도가 매우 낮다는 지적들로 정리된다.

인구정책이 진화해 온 그간의 방향을 보면 인구정책 수단에만 초점이 맞추어져 있어, 즉 저출산·고령화 대책의 경우 가능한 모든 개별 정책 수단을 취합하고 이들을 필요에 따라 개별적으로 개보수하는 일(미시적 접근)에만 집중되어 있어 한계가 분명했다는 점에서(이삼식 등, 2016) 이러한 지적들은 타당한 것으로 보인다. 이제는 인구정책의 목표(생산력 확보), 정책의 수요와 공급 간 관계(공급자 중심)에 대해서도 고민해 보아야 한다는 문제 제기의 의미도 있다. 달리 표현하자면 “저출산 대책으로서의 정책 목표(합계출산율 회복)를 설정해 놓고 평면적으로 나열된 복지 정책들의 패키지를 주요 수단으로 삼아 궁극적으로는 장기 인구정책적 성과(출산율 반등, 출생아 수 회복, 성장 잠재력과 지속가능성 보장)를 지향하는 부정교합”(김종훈, 홍승아 등, 2017)의 양상을 전체로 파악해서 보정해 나갈 시점이라는 제안과 상통한다.

그림 2. 동아시아 4개국 합계출산율 장기 추이와 인구정책 변화



이제는 인구정책에서 복지정책과 저출산 대책의 요소를 구분하여 달리 취급할 시점이 되었다. 시대적으로도 저출산 대책에 대한 인식과 체감도, 인구 변동에 대한 국가적 위기의식(‘인구 절벽’, ‘국가 지속가능성 저해’)에 대한 개인·가족 차원의 동의가 예전 같지 않다는 지적을 주목할 필요가 있다. 통시대적으로 고도성장기(1962~1995년)와 성장세 감소기(1996~2004년), 저성장기(2005년 이후)에 따라 국가와 국민의 관점과 이해가 늘 맞아떨어지지 않는 다. 특히, 인구정책 관점에서도 출산억제기(1962~1995년)와 출산장려기(1996~2004년,

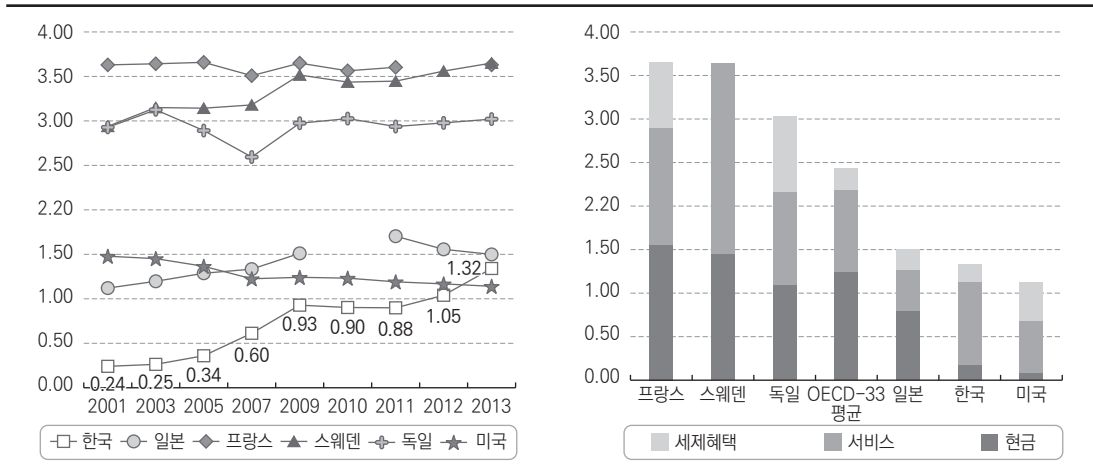
2005년 이후 저출산·고령사회기본계획)의 인구정책에 대한 국가와 국민의 관심과 이해는 전반적 순치 관계에서 독립 또는 상충적 관계로 점진적으로 간극을 확대해 가는 양상이다.³⁾ 따라서 중장기적 인구정책의 시계와 가치에서 복지정책(수단)과 저출산 대책(목표와 명분)의 요소를 구분해 내는 것이 바람직하다.

둘째, 복지정책의 측면에서는 정책의 수요자(대상)의 보편적인 확대보다는 ‘사각지대 해소나 다양한 가족정책’ 등의 ‘포용적 복지’를 지향할 필요가 있다. 그간의 저출산·고령화 대책이(복지 지원 대책 위주로) 백화점식, 병렬식 정책 나

3) 그럼에도 불구하고, 더 나아가 인구정책적으로 상반된 두 시기에 공히 인구 통제, 인구 안정화라는 정부 주도적 구도가 불변이라는 비판적 의견도 있다(우해봉, 2017; 박경숙, 2017; 한국보건사회연구원, 2017, 내부 정책자료집).

그림 3. OECD 주요 국가의 가족에 대한 공공지출(GDP 대비) 비중

(단위: %)



자료: 신윤정, (2017). OECD지표를 통해서 본 우리나라의 저출산 대응 정책의 진단과 향후 과제. p. 3 (그림 2).

열에 그쳐 왔다는 지적, 그 결과 정책 수단이 주로 (형식에서는) 비용 지원 위주, (내용에서는) 돌봄(영유아·노인)서비스에 편중되어 있다는 평가를 정책 방향에 반영할 단계에 이르렀다고 판단된다. 여전히 ‘포용적 성장’을 견인하기에 부족한 영역에 대해서는 규모 면에서 충분한 수준으로의 향상이 요구되겠으나 양과 더불어 질에 대한 고려, 정책의 실질적 강화를 위한 정책 조합의 효율적 구축⁴⁾에 더욱 주력해야 할 시기라는 의미로도 이해할 수 있다.

셋째, 저출산 대책의 측면에서는 ‘정책(수단)의 선택과 집중’, 그리고 ‘정책 수요자 중심’으로의 발상 전환이 필요하다. 기존의 저출산 대응 정책의 전제, 즉 장기 구조적 저출산 문제가 (정책

적 선도를 통해) 극복 가능하다는 믿음을 바탕으로 가용한 모든 정책적 대응 방안을 저출산 대책의 이름 아래 모아 놓는 방식에서 탈피할 시점이 되었다. 출산율 목표치, 출산율 회복이나 반등, 혼인 건수나 출생아 수 증가와 같은 정책 목표가 현실적으로 가능한지, 정책 수단을 통해 달성 가능하더라도 효율성과 같은 기준에서 보아 적절한지에 대해 심사숙고했어야 했음에도 지금까지는 이를 외면해 온 것이 사실이다. 정의상 본질적 의미가 불분명하고 단기변동성이 큰 통계적 성격으로 볼 때 정책지표로서 합계출산율 목표치를 두는 것이 적절한가 하는 의문도 고려해야 한다.

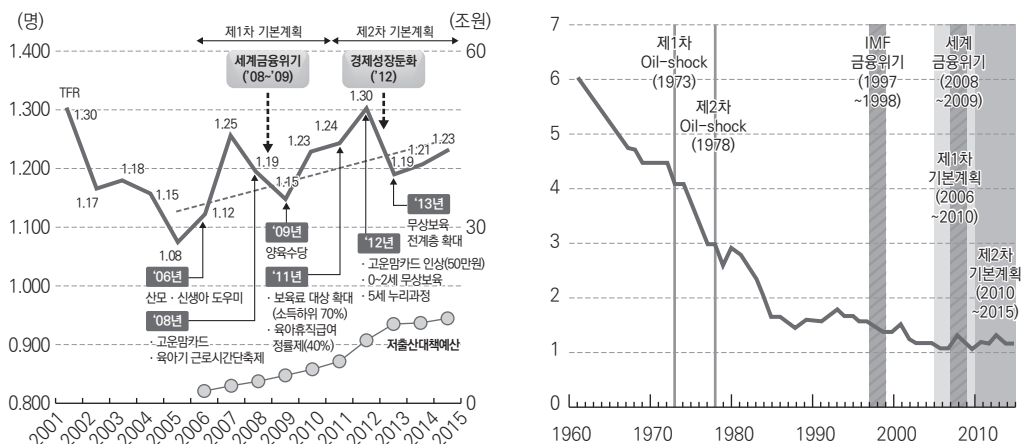
청년 일자리와 주거부터 일·가정 양립, 아동 보호와 교육에 이르기까지 이미 잘 갖추어져 있는

4) 영유아 돌봄서비스 영역을 예로 들어 본다면, 재정 투입 규모의 증대보다는 (아빠)육아휴직제도의 실질적 강화나 돌봄서비스 선택의 폭 확대를 조합하는 방식을 생각해 볼 수 있겠다.

개인의 생애주기에 따른 맞춤형 정책들도 개인과 가족 단위 정책 대상별로 호응과 유인(incentive)에 보다 적극적으로 반응하는 정책 수요자 관점의 정책 조합으로 다듬어져야 할 것이다. 기존의 저출산 대책이 과거 경제개발계획의 관성에서 크게 벗어나지 않은 성장 중심, 국가 선도적, 정책 공급자 위주였다는 비판, 그 결과 손에 잡히는 수치 목표에 정도된 정책 기획과 정책 수단, 개선 방안에 집착하다 보니 국가 정책과 목표가 국민들로부터 점점 더 유리되어 버린다는 지적은 유효한 것으로 보인다. 정책의 수요자인 개인과 가족의 선호와 선택을 중시하는 대안적 정책 방향을 취하게 되면 인구구조 변화에 대한 적극적 대응(response, counteraction)만이 유효한 정책 기조인가 하는 근본적인 질문에도 닿게 된다.

넷째, 중장기 인구정책의 차원에서 ‘인구변동’과 ‘인구구조 변화’의 장기적 시계(視界)와 ‘인구정책과 효과’ 간의 상대적으로 긴 시차(時差)에 대한 명시적 고려의 필요성은 무엇보다도 크다. 국가 차원의 인구정책이 가지는 장기적 시계는 개인 차원의 관점보다 훨씬 길고, 인구정책의 효과가 점진적으로 개인 수준에 이르기까지의 시차는 단기에 국한되지 않을뿐더러 정책수단별로 차등적일 것이 자명하다. 따라서 장기 인구정책 목표와 (중단기) 저출산 대책의 목표를 구분해 정책 대응을 차별화할 필요가 있다. 정책 성과 평가와 환류에서도 정책-효과 간 시차가 길고 이질적일 수 있다는 이해에 바탕을 둔 평가는 기존의 행정 절차와 예산 집행에 대한 실적 평가와는 전혀 다른 결과를 낳을 가능성이 크다.

그림 4. 우리나라 합계출산율: 장단기 관점의 차이



자료: 1) 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회기본계획. p. 19.

2) 한국보건사회연구원. (2017). 내부 정책자료집.

2) 인구정책의 패러다임 전환

이상의 논의를 바탕으로 인구정책과 저출산·고령화 대응 정책의 정책 구도(paradigm) 전환을 모색해 본다면 전환의 방향성에 대한 몇 가지 제언을 할 수 있다.

첫째, 저출산·고령화를 포함한 인구 변동을 대응(respond)해서 극복할 (수 있는) 문제로 보지 않고 적응(adapt) 또는 완충(mitigate)해야 할 현상으로 바라볼 필요가 있다. 인구 변동은 개인과 가족의 선호와 선택의 결과가 집계(aggregate)되어 표출된 사회현상이라는 중립적인 인식에 부합하는 관점이기도 하다(우해봉, 2017).

둘째, 중앙정부가 인구정책의 기획에서부터 주도적으로 선도, 통제, 관리하는 역할을 할 것으로 기대하는 시각 일변도에서 인구 변동의 주체인 개인, 가족, 세대, 계층의 개별적 기호와 유인에 대처하는 정책이라는 방향으로의 관점 다양화도 전향적으로 고려할 필요가 있다. 수치화된 정책 목표에서 벗어나 정책별로 고유 목적(mandate)을 확립하고, 개별 정책의 공과를 기계적으로 분해하려 시도하기보다는 정책 조합의 선택과 집중, 정책 일관성에 더 주력하는, 똑똑하고 유연한 정책 체계를 시도해 볼 가치가 있다.⁵⁾

셋째, 인구정책과 저출산·고령화 대응 정책의 실행 주체가 중앙 정부 차원의 통일된 컨트롤타워로서 새로 재편되는 저출산·고령사회위원회(이하 위원회)로 일원화되어야 한다는 일반적 상

식은 재고해 보아야 한다. 정책 공급자의 선도와 통제 대신 정책 수요자의 체감과 동조, (중앙정부 보다는) 정책서비스가 이루어지는 현장(지역사회와 지방자치단체) 중심의 정책이 구상되고 집행된다면 정책별 고유 영역이 다른 부처 간 분업과 협업이 더 효과적일 수 있다. 정책의 체계화와 조율을 담당할 위원회 또는 보건복지부의 역할이 전혀 필요 없는 것은 아니지만 이 두 기관 간에도 중장기 인구정책과 복지정책 요소는 보건복지부에서 전담하고 저출산·고령화 대책은 위원회에서 주도하되 중첩되거나 융합적인 영역에서 협업 구조를 구축하는 방식도 고려해 볼 여지가 있다.

넷째, 기존의 인구 및 저출산·고령화 대응 정책 성과 평가가 집행 실적 점검 위주의 행정 평가 또는 절차적 단계에 불과했던 부분을 과감히 개편하여 실질적, 실효적인 정책영향 평가를 수행할 필요가 있다. 행정력과 정책 자원의 낭비를 줄이는 동시에 환류에 이르는 유효한 통로를 확보하기 위해 성과 평가 체계를 간소화하는 방향으로 전면 개편하는 것도 고려할 필요가 있다.

5) 저출산 대책과 가족정책에 대한 최근의 해외 사례 비교 연구들에 따르면 개별 정책의 독립적 효과를 식별해서 국가적, 시대적 배경의 특수성(경로의존성)을 무시하고 정책적으로 모방하는 방식의 인구정책은 기대한 효과를 거두기 어렵다는 주장이 일반적이다(예를 들어, Schneider, Bellinger, & Letablier, 2017 참조).

3) 생애주기별 중장기 인구정책 쟁점과 과제⁶⁾

인구정책의 기초 전환을 구체화하여 (인구 및 저출산·고령화 대응 정책 체계를 재구조화하고 이에 맞도록) 세부 정책과제들을 취사 선택하고 새로운 정책 조합으로 제시하는 일은 간단치 않은 정책적 도전이다. 이 글에서 바로 그 방안을 제시하는 것은 적절하지 않은데, 그 이유는 적어도 다음 몇 가지 정책적 기준에 대한 결론이 선결되어야 하기 때문이다.

- 1) 수치 목표(합계출산율, 출생아 수, 노인 빈곤율)를 대체할 인구정책 목표 대안은?
- 2) 인구정책과 구분되는 저출산 대책이 지향해야 할 방향은 가족정책인가?
- 3) 국정 우선 과제(일자리, 소득 주도 성장, 지방분권)와 인구정책이 상충하는 경우 해소 방안은?

그럼에도 기존의 생애주기별 맞춤형 정책들 가운데 여전히 유효하고 핵심적인 것으로 판단되는, 또한 새 정부의 국정 기조에 비추어 중요하게 다루어져야 할 것으로 보이는 정책 현안과 주요 쟁점을 살펴보자면 아래와 같다.

(중장기 인구정책의 관점) 인구(더 명시적으로는 생산력)의 양적, 질적 성장과 지속가능성을 위한 정책 과제들의 목표를 선명하게 하고 내용을

강화해야 할 것이다. 여성과 고령자의 경제활동 참여 확대(제3차 기본계획 고령사회 대책 중 세 번째)는 생산가능인구 감소에 대한 막연한 위기 의식에 따른 불가피한 대응책이 되지는 않아야 한다. 여성 경제활동 참여 확대의 인구정책적 요소는 여성의 자기실현과 양성평등, 출산율을 염두에 둔 여성 취업률 제고를 지향하는 이질적 부분과는 분리될 필요가 있다. 노인인구의 절대적 규모와 다양성 증대에 따른 고령자 일자리 대책은 지속가능성 차원에서 역할 주체[공공(정부), 민간(시민사회, 지역, 기업)], 공·사적 영역(가족 안팎)의 역할 분담이 적극적으로 고려되어야 한다. 특히, 5~10년 이내의 단기적 시계에서는 취업인구가 여전히 늘어나고 노동시장에서의 주요 쟁점이 전반적 규모 감소보다는 직종과 산업별로 수요-공급의 불일치(mismatch)에 있다는 주장에 주의를 기울일 필요가 있다.⁷⁾ 중장기 시계에서 여성과 노인의 일자리 참여를 늘리고자 한다면 일자리의 질과 수(선택의 폭)를 동시에 개선하려 하기보다는 우선순위를 설정하고 해당 사업 과제들을 조정하는 것이 더 적절할 것이다.

인적 자본의 효율적, 평등적 축적을 위한 장기 사회적 투자라는 근본 취지를 바탕으로 한다면 아동 투자, 특히 실천적 방안으로 현실화되고 있는 아동수당제도는 분배적 정책 목표⁸⁾가 공존하도록 선별 지급 방식으로 설계하기보다 재정 효

6) 한국보건사회연구원 미공개 정책 토론회 자료(한국보건사회연구원, 2017, 보건복지 중장기 정책 방향; 한국보건사회연구원, 2017, 보건복지정책 추진 방향)의 인구정책 분야 내용을 이 글의 문맥에 맞게 정리, 요약하였다.

7) 최근의 청년 실업과 일자리 문제를 1) 취업에 나서는 입직 연령대의 청년들이 이른바 베이비붐-에코 세대라는 코호트적 요인과, 2) 중단기적으로 청년들의 교육 수준과 취업에 대한 기대 수준이 사회 전체적인 노동 수요와 맞지 않는 사정으로 설명하는 관점은 이와 관련해 시사점이 크다. 또한 이는 일본의 최근 청년 노동시장 여건에 대한 이해와도 무관치 않다.

율성, 제도 안정성, 관련 아동 양육(가구) 지원 정책들과의 연계성 측면을 고려한 보편적 형태를 추구할 필요가 있다.

인구 다운사이징과 (공공 차원의) 지속가능성(제3차 기본계획 고령사회 대책 중 네 번째) 측면에서 기존의 인구정책적 수단들은 주로 교육과 국방 같은 가시적 영역에만 집중하고 있다. 현 기본계획에서 포괄하고 있는 대책들⁹⁾은 균형적이지도 않고, 당위성 대비 실천적 수단이 분명하지도 않다. 개선 방향으로 그간 미흡했던 공공서비스 전반의 인구 변동에 따른 수요-공급 전망과 대응 방안 논의가 유효한 출발점이 될 것으로 보인다.

(복지 정책적 관점) 기존의 기본계획에서 담고 있는 아동·고령자·사회적 약자에 대한 대책들은 ‘인구 또는 삶의 질’이라는 보다 적극적 관점에서의 접근이 부족한 측면이 많다. (영·유아와 노인) 돌봄서비스 관련 정책들은 공히 민간에서 맡은 영역이 더 크에도 공적 제도와와의 적절한 연계나 민간 서비스시장에 대한 산업적 관점의 접근이 부재했다. 공적인 사회안전망과 복지국가 체제의 확장이 강조(예: ‘출생에 대한 사회적 책임’, ‘돌봄의 사회화’, ‘치매 국가책임제’)될 필요성은 분명하지만 사적 영역(가족, 지역사회, 자립적 부조)의 역할이 등한시되어온 면도 무시할 수 없다. 아동 보육에 국한하여 본다면 이는 무상보육

의 수요-공급 간 간극과 특히 취업 부모에게 불공평한 구조의 해소, 아동의 건전한 발달을 위한 적절한 보육서비스와 가정돌봄의 혼용, 시설보육서비스 이용 추가 비용 부담 지원의 효율화라는 당면 현안(과 해소 방향)과도 무관치 않다. 시설 등 인프라와 (공공)서비스에 집중되어 온 정책 자원의 배분도 부분적 속도 조절을 모색할 시점이 된 것으로 보이는데, 이는 복지서비스의 사각지대 해소를 주요 목표로 삼는 ‘포용적 복지’의 실현 가능성 차원에서도 필요한 것으로 보인다.

(저출산 대책의 관점) 출산율 정책 목표와 ‘저출산 극복’의 정책 기조에서 벗어난 저출산 대응 정책이 정확히 무엇을 지향해야 할 것인지가 우선 결정되어야 하겠으나, 그 방향성을 예시할 몇 가지 정책과제를 거론할 수는 있을 것이다. 영·유아, 초·중등생을 아우르는 돌봄(보육과 양육) 지원 정책들은 아동의 건강한 발달과 부모의 일·가정 양립(= ‘일·생활 균형’) 지원을 지향하되 출산을 제고나 여성 취업을 향상을 직접 목표로 하여 설계, 추진되어서는 안 될 것이다. 모성보호급여나 부모의 육아휴직급여를 포함하는 일·가정 양립 대책은 여성의 경제활동 제고나 생산력 확보를 위한 일자리 정책적 요소와 (자녀 양육기 부모의 가족 돌봄 권리, 건전한 가족 관계 형성 등을 고려한) 가족친화정책의 요소를 구분할 필요가 있다. 이런 맥락에서 모성보호제도 강화를 통

8) 2017년 12월 6일 국회는 아동수당 지급 대상을 2인 이상 가구의 소득 하위 90%까지로 한정하고 시행 시기를 9월로 조정하여 2018년도 예산을 확정하였다.

9) 국방 부문의 장교-부사관 중임 병력 구조 정예화, 전환·대체복무제도 개선 과제, 교육 부문의 입시제도 개편과 대학별 맞춤형 발전 과제나 대학 정원 감소 대책들을 예로 들 수 있다.

한 가족 친화적 직장 환경 조성이 양질의 일자리 확대나 비정규직·영세사업장 근로자 보호와 순차 관계일 수만은 없다는 점에서 정책 우선순위 수립이 무엇보다도 중요하다. 일·가정 양립 제도 적용과 지원 수혜에서 보편성이 훼손되고 정책 효과가 양극화될 가능성이 작지 않기 때문이다.

가족의 형태와 구성이 빠르게 다양화, 개인화되고 가족이 기능보다는 관계로 화석화되어 가는 상황에서 외국인 노동자, (여성)결혼이민자, 파생되는 다문화가족에 주로 초점을 맞춘 법제와 지원 정책들은 가족의 기능이나 사회적 역할을 회복하는 방향의 적극적, 포괄적 가족정책으로 확장되어야 할 것이다.

4. 나가며

인구정책 및 저출산·고령화 대응 정책 환경이 패러다임과 기초의 근본적 전환을 요구하고 있고, 인구 변동의 추이와 사회적 인식에 있어 이를 더 이상 미룰 수 없는 시점을 지났다는 판단과 전망이 유력해지고 있다. 이러한 배경에서 이 글에서는 인구정책의 전환적 변화의 근간이 되는 핵심 정책 원리와 기본 방향이 무엇이 되어야 할지 살펴보고 그 내용으로 하나의 대안을 제시하고자 하였다. 2018년은 이러한 정책적 도전을 어떤 방향으로 시도할 것인지, 어떤 정책 수단의 조합을 누구에 의해 수행해 나갈 것인지, 기존의 인구정책을 어떤 부분에서 계승하고 어떤 영역에서 발전적으로 개편할 것인지를 결정하는 중요한 한 해가 될 것이다. 이 글에서 제안하는 인구

정책 방향과 대원칙이 새롭게 재구조화될 저출산·고령사회기본계획의 골격을 만드는 기초 작업에 밑거름이 되기를 기대한다. ■

참고문헌

- 김미곤. (2017). 포용적 복지의 철학과 정책방향. 한국보건사회연구원.
- 김종훈, 홍승아, 이소영, 오은진, 김은지, 장인수 등. (2017). 한국의 인구구조 변화와 미래 경제·사회 발전. 경제인문사회연구회 미래사회 협동연구 총서.
- 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획.
- 박경숙. (2017. 12.). 한국의 인구, 인구정책 무엇이 문제인가? 한국보건사회연구원 제 15차 인구포럼 발표 자료.
- 신윤정. (2017). OECD지표를 통해서 본 우리나라의 저출산 대응 정책의 진단과 과제. 보건복지 Issue&Focus, 제344호(2017-15).
- 우해봉. (2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 한국보건사회연구원.
- 이삼식, 최효진, 김경근, 윤자영, 천현숙, 김동식 등. (2016). 결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환. 한국보건사회연구원.
- 인구정책개선기획단. (2017). 저출산·고령사회 대응 방안 연구.

통계청. (2017). 2017년 10월 인구동향.

통계청. (2016). 장래인구추계: 2015-2065년.

OECD. (2016). Society at a Glance.

Schneider, N., Bellinger, M., & Letablier, M. T. (2017. 10.). European Family Policy and Fertility. 한국보건사회연구원 국제컨퍼런스 발표 자료.