

저출산·고령사회기본계획의 다원적 성격과 정책적 시사점



Competing Perspectives within Korean
Population Policy and Their Implications

김종훈 | 한국보건사회연구원 연구위원

저출산·고령사회기본계획으로 대표되는 우리나라의 인구정책은 비전과 정책목표, 정책추진전략(수단)의 불일치가 근본적인 문제인데, 그 근저에는 다원적이고 이질적인 정책적 관점들이 적절한 연계와 우선순위의 설정 없이 혼재하면서 서로 경쟁하고 때로는 상충하는 사정이 있다. 제1~3차에 걸친 기본계획의 비전은 다분히 종합 사회정책적 기조를 따르고, 이를 구현하기 위한 핵심 정책목표는 전통적 인구전략의 형태를, 정책목표를 달성하기 위한 추진전략(정책수단)은 복지정책 방식을 따르는 데 반해 이들을 체계로 엮는 근거는 가족정책, 여성정책을 비롯한 다양한 사회정책적 성향이다.

인구변동의 배경과 원인, 이에 대응하는 국가 인구정책의 시야와 성격은 다원적일 수밖에 없지만, 기본계획을 중심으로 한 우리 인구정책의 실질적인 패러다임 전환을 위해서는 정책비전-목표-추진전략의 연계와 재설정이 필수적이고, 이는 다원적 정책 관점들 간의 선택과 우선순위 조정에서 시작되어야 한다.

1. 들어가며

가. 저출산·고령화 대응 정책에 대한 비판과 개선 필요성

저출산·고령화가 우리나라 인구변동의 장기 추세적인 특징으로 자리잡은 지는 이미 오래되

었다. 하지만 저출산 현상이 지속적으로 심화되고 속도와 강도가 완화된 기미를 보이지 않는 양상, 사회안전망이나 노후소득보장을 위한 제도가 미성숙한 가운데 고령인구 증가와 그에 따른 사회적 부양 부담의 증가 속도를 따라가지 못해 (고령층) 빈곤이 해소되지 못하고 있는 현상은 다

른 나라들의 앞선 경험에서 유례를 찾아보기 어렵다(통계청, 2018a; 통계청, 2018b).

이런 연유로 2000년대 초반 이후 국가 차원에서 추진되어 온 저출산·고령화 대응 정책인 ‘저출산·고령사회기본계획(이하 기본계획)’의 실효성과 존재 이유에 대한 비판과 개선 요구가 커져왔다. 지난 1년간, 특히 기존의 저출산·고령화 대책에 대한 재평가 요구와 비판적 논의가 폭증하면서 정부는 저출산 대책의 최상위 정책목표인 합계출산율 수치 목표[1.21명(2014년) → 1.50명(2020년)]를 버리고 저출산 대책을 중심으로 우리 인구정책¹⁾을 전면적, 획기적으로 ‘재구조화’하고 ‘기조(paradigm)부터 전환’하겠다고 선언하였다.²⁾

우리나라의 인구(구조)고령화는 1980년대에 이미 시작되어 1990년대 이후 본격적인 저출산·고령화 현상으로 이어진 것으로 볼 수 있는데(통계청, 2017), 이에 대응한 인구정책적 변화는 상당한 시차를 두고 따라가는 관성적 지체 현상을 벗어나지 못하고 있다. 특히, 저출산·고령화 대응이 우리 인구정책의 기조가 된 지 20년이 가까워 오는 현재까지 전 세계적으로 인구정책의 패러다임 전환이 시작된 1990년대 중반 이후의 움직임조차 제대로 수용하지 못하고 있다는 지적

(우해봉, 2017)은 주목할 부분이다.

나. 저출산·고령사회기본계획 또는 인구정책 재구조화의 출발점

기본계획에 국한하여 본다면, 우리 인구정책은 재평가와 개선을 게을리한 적이 없었다. 5개년 단위의 기본계획 재설계, 중도의 수정·보완, 단기 현안에 대응한 단기 보완 대책이 부족한 적이 없었고, 정책의 패러다임 전환을 선언한 지난해 이후에도 새로운 단기 보완 패키지들이 발표되고³⁾ 새로운 정책 방향에 대한 주장들이 쏟아지고 있다.⁴⁾ 그럼에도 실효성 있는 인구정책과는 동떨어진 성과 미상의 정책적 동어반복일 뿐이라는 냉소적 선입견을 깨뜨리지 못하고 있는 이유가 “저출산·고령화 현상을 극복(?)할” 절묘한 정책수단을 아직 찾지 못했기 때문은 아닐 것이다. 현행 기본계획을 비롯한 우리 인구정책을 비전과 패러다임부터 전환적으로 재구조화하겠다고 나선 이상, 저출산·고령화 대책의 무능에 대한 개별적이고 직접적인 이유를 따져 묻고 그에 따른 개별적이고 대중적인 수선 대책을 내놓는 접근 방식에서 한 걸음 떨어질 시점이 되었다.

이 글에서는 기본계획 중심의 저출산·고령화

1) 이 글은 ‘인구정책’의 현대적 개념과 포괄 범위에 대한 사회적 논의조차 충분하지 않다는 점을 환기하는 데에도 부가적인 목적이 있다. 따라서 인구정책이라는 표현의 사용을 가능하면 삼가고, 문맥에 따라 전형적인 ‘협의의 인구정책’을 거론할 때에는 ‘전통적 인구 전략’이라는 표현으로 대신하였다.

2) 저출산·고령사회위원회의 ‘저출산 정책 패러다임 전환을 위한 토론회’(2017. 12. 12.) 및 ‘제6기 저출산·고령사회위원회 1차 간담회-일하며 아이 키우기 좋은 대한민국’(2017. 12. 26.) 참조.

3) 예로 저출산·고령사회위원회의 ‘일하며 아이키우기 행복한 나라를 위한 핵심과제’(2018. 7. 5.) 참조.

4) 대표적 예로 한국보건사회연구원 제15차 인구포럼(2017. 12. 11.), 저출산·고령사회위원회의 민간위원 전체 워크숍(2018. 1. 24.) 발표 자료 참조.

대책에 대한 향간의 비판적 평가들을 재검토(제2절)하면서 중요한 문제점으로 ‘정책의 비전, 목표와 수단(추진전략) 간의 연계와 일관성 부재’에 주목한다. 나아가 그 배경에 다원적·이질적인 정책이념들, 예컨대 전통적 인구전략 관점, 복지사업성 정책 방향, 가족, 여성, 성(性)역할 등의 사회정책적 투영과 같은 요소들이 적절한 안배나 일관된 체계 없이 어지럽게 섞이게 된 사정이 있음을 기본계획의 사례를 통해 확인(제3절)하고자 한다. 이와 같은 이해를 바탕으로 ‘저출산·고령화 대책 재구조화’의 선결과제로 새로운 정책비전-목표를 어떻게 설정할 것인지에 대해 논의의 단초를 제기(제4절)하는 것이 이 글의 궁극적인 목적이다.

2. 저출산·고령사회기본계획에 대한 비판적 평가와 주요 논지

가. 저출산·고령사회기본계획의 연혁과 내용

1) 저출산·고령사회기본계획의 연혁

우리나라의 저출산·고령화 대책은 2004년 2월 고령화 및 미래사회위원회의 구성으로 공식화되어 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정과 이에 따른 저출산·고령사회위원회 출범과 더불어 시작된 것으로 볼 수 있다. 현재는 제3차 5개년 기본계획의 3년차가 되는 시점으로, 공식적인 저출산·고령화 대책이 시행된 지 13년 남짓 되었다. 기본계획은 다섯 개의 연간 시행계획으로 나뉘고 개별 추진전략(정책수단으로서의 단위 과제)별로 매년 시행 성과 평가와 인구변동 현황을 반영한 정책지표 개선을 주제로 평가와 환류를 거치도록 구성되어 있다.

표 1. 우리나라의 저출산·고령화 대응 정책 연혁

2004년 2월	고령화 및 미래사회위원회 구성
2005년 5월	「저출산·고령사회기본법」 제정(2005. 9. 1. 시행)
2005년 6월	(대통령 직속) 저출산·고령사회위원회 출범
2006년 8월	제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010년) 수립
2008년 11월	제1차 기본계획 보완판 수립
2010년 10월	제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015년) 수립
2015년 10월	제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020년) 수립
2016년 8월 25일	제3차 기본계획 보완 대책 발표
2017년 12월	저출산·고령사회위원회 확대 재출범

자료: 1) 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획.
 2) 대한민국정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획.
 3) 대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획.
 4) 박종서. (2017. 12.). 기존의 저출산 대책에 대한 평가. 저출산·고령사회위원회 정책세미나 발표 자료.

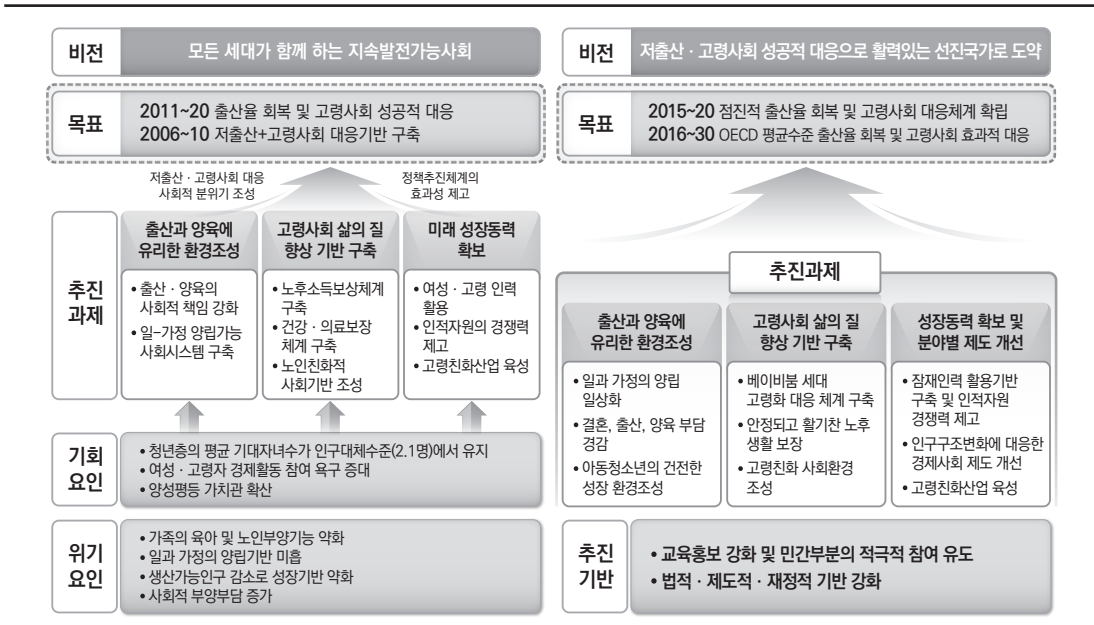
2) 저출산·고령사회기본계획의 핵심 내용에 대한 재조명

기본계획 수립 초기의 정책 취지는 저출산·고령화의 추세를 인지하고 심화에 따른 부정적 파급효과에 대비하되 2020년 이후를 내다본 20년 이상의 장기적 시계(視界)에 맞추어 경제활동, 사회구조, 문화 및 가치관 등 인구현상의 바탕에 있는 동인에 대한 적극적이고 포괄적인 접근 방식을 담은 종합 인구정책(또는 전략)을 마련하는 것이었다. 이러한 문제의식과 정책 목표에 대한 인식은 제1차 기본계획의 수립 배경과 정책 추진 방향에 명시적인 표현으로 담겨 있다. 특히 ‘출산

율 회복’이나 ‘고령사회 성공적(효과적) 대응’과 같은 전통적 인구성장전략 관점뿐만 아니라 ‘중장기적 관점’, ‘종합적 정책’, ‘국민의 참여’, ‘개인의 삶의 질’, ‘가족 친화’, ‘양성평등’과 같이 최근에 조명되는 핵심 개념들이 1차 기본계획에서 이미 강조되었다는 점은 주목할 만하다.

또 한 가지 주목할 부분은 기본계획의 최상위 정책비전이 담고 있는 구조적이고 종합적인 접근 방식이 정책목표를 구성하는 인구정책적 기본 인식-인구변동에 대한 이해와 국가 주도의 인구성장전략 정책적 관점-과 적절히 화해 또는 소통하지 못하고 있다는 점이다. 기본계획은 저출

그림 1. 제1, 2차 저출산·고령사회기본계획의 비전-목표-추진전략



자료: 1) 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획, p. 19.

2) 대한민국정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획, p. 38.

산·고령화에서 비롯되는 인구위기와 부정적인 사회경제적 파급효과를 정책적 노력을 통한 출산을 회복과 성공적 고령사회 대응으로 극복하겠다는 정책목표와 그 바탕의 정책기조를 전제로 유지되고 있다. 국가가 ‘인구 관리’를 통해 경제성장과 국가 지속가능성을 책임질 수 있다고 보는 이러한 가치관은 이전의 출산억제정책(가족계획)에 담겨 있던 양적 인구 통제 패러다임에서 그대로 이어지고 있다. ‘인구절벽’이든 ‘인구폭발’이든 비교적 단기 시계에서 급격한 인구변동을 예상하고 그 부정적인 영향에 주로 집중하는 점 또한 이전과 다르지 않다.

나. 저출산·고령사회기본계획에 대한 비판적 평가의 주요 논점

1) 기본계획에 대한 비판적 평가의 출발점

현재의 저출산·고령화 대책에 대한 불만과 비판은 표면적으로는, 정책의 명시적 수치 목표가 달성되기는커녕 저출산·고령화 추세가 더 심화되고 있는 상황에서 비롯한다. 그리고 그 직접적인 원인을 개별적 추진 과제(정책수단) 차원에서 규명하는 것이 기본계획에 대한 비판적 재평가의 일반적 형태이다. “개별 정책의 한계효과(marginal effect)를 식별하기 어려운 복지성 정책과제들을 적절한 선택과 집중 없이 백화점식으로, 때로는 중복해서 나열해 놓고선 인구변동의 증장기적 시계(視界)와 시차(時差), 정책 수요자인 개인과 가족의 정책 체감도와 유인(incentive) 같은 것들에 대한 배려에는 무심한

때문”으로 파악하는 것이 전형적인 예이다(김종훈, 이지혜, 2018; 김종훈, 2018).

2) 기본계획에 대한 비판적 평가의 주요 논점

지금까지의 저출산·고령화 대책에 대한 비판들을 제3차 기본계획에 대한 평가를 중심으로 모아 보면 대체로 다음과 같은 공통된 지적들로 정리할 수 있다.

첫째, 기본계획의 인구정책 비전이 전통적 인구전략적 정책목표들과 연계되지 않고, 개별 정책목표는 사회정책 요소가 담긴 정책추진전략들과, 각 추진전략은 자신을 구성하는 복지정책 성격의 개별 정책과제들과 부조화를 이룬다. 따라서 저출산 대책과 고령사회 대책의 개별 과제들이 해당 추진전략을 뒷받침하고 이 추진전략들이 모여 정책목표를 달성하기에 충분한 구성인지, 각각의 정책목표가 달성되면 인구정책 비전이 보장되는지 알 수가 없다. 정책의 비전은 1차 기본계획에서와 대동소이하게 종합 사회정책적 취지를 담고 있는 데 반해 정책의 핵심 목표는 (구호와 별개로) 국가 주도의 인구성장전략 성격을 띤 합계출산율, 노인빈곤율 수치로 제시되어 있다.

둘째, 추진전략(중영역)들 간, 그리고 각 추진전략의 세부 정책과제 간의 이질적·차별적 요소가 매우 많음에도 성격 구분 없이 정책사업들이 혼재되어 있다. 저출산 대책의 추진전략들이 대상별 복지정책 성격을 띠거나 출산, 돌봄, 여성 분야의 사회정책적 요소가 강하다면 고령사회

그림 2. 제3차 기본계획의 비전-목표-추진전략

비전

모든 세대가 함께 하는 지속발전사회 구현

목표

아이와 함께 행복한 사회
합계출산율: ('14) 1.21 → ('20) 1.5명

생산적이고 활기찬 고령사회
노인빈곤율: ('14) 49.6 → ('20) 39%

추진 전략

청년 일자리·주거대책 강화

- 청년고용 활성화
- 신혼부부 맞춤형 주거지원 강화

노후 소득보장 강화

- 1인 1국민연금을 위한 사각지대 해소
- 주택연금 등 활성화로 노후보장수준 제고

난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현

- 임신·출산에 대한 의료적 지원 확대
- 포용적 가족형태 인식 확산

활기차고 안전한 노후 실현

- 간병·치매·호스피스 등 의료·돌봄 강화
- 고령자 교통·생활안전 환경 조성

맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁

- 맞춤형 보육·돌봄 확대
- 자녀와 부모가 행복한 교육개혁

여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대

- 여성·고령친화 고용시스템 전환
- 사회통합적 외국인력 활용

일·가정양립 사각지대 해소

- 양성이 평등한 일·가정양립
- 중소기업·비정규직도 아이 키우기 좋은 환경

고령친화경제로의 도약

- 분야별 2인 다문화이전 대비
- 고령친화산업의 발전 생태계 조성

제3차 기본계획(분야)

과제 수(비중)

저출산 분야

81개(42.85%)

고령사회 분야

98개(51.85%)

대응기반 강화 분야

10개(5.29%)

전체

189개(100.00%)

구분

제3차 기본계획('16~'20)

계

'16

'17

'18

'19

'20

전체

197.5

34.5

37.4

38.5

42.6

44.5

저출산

108.4

20.5

21.7

21.8

22.0

22.4

고령화

89.1

14.1

15.6

16.6

20.6

22.2

(단위: 조 원)

자료: 대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획. pp. 41, 192.

대책의 추진전략들은 사회 부양 부담, 노동력의 양과 질, 고령사회의 산업구조와 같은 전통적 인구성장전략 성향이 두드러진다. 정책과제별 정책효과의 시계와 시차에서 출산과 양육을 직접 지원하는 정책부터 결혼과 임신·출산의 장애를 해소하려는 중장기 대책, 인구구조 변화의 영향에 대응하는 장기적 사회·경제구조 개선 대책이 제각각이다.

셋째, 정책 성과평가와 환류, 정책 조율의 실효성이 불확실하다. 기본계획에 포함된 다중적이고 다층적인 정책과제들은 인구변동의 원인이 되는 경제, 사회, 문화 현상과 그 구성 요소인 교육, 노동, 여가, 주거, 혼인, 출산, 보육 등 다양한

활동에 복잡하게 얽혀 있어 많은 경우 개별 정책의 한계효과를 식별하여 성과를 가늠하는 것이 적절하지 않다. 청년, 아동, 여성, 가족과 같은 사회정책적 범주를 기준으로 판단한다면 개별 정책의 인구효과를 따지는 것은 더더욱 무의미하다는 것이 일반적으로 알려져 있다. 그럼에도 인구정책 또는 저출산·고령화 대응 정책의 밑그림을 그리고 부처에 산재해 있는 관련 인구정책적 요소들을 모아 조정, 조율, 관리할 주체가 정부 조직에 있어야 할 터인데, 그 역할을 맡을 인구정책의 컨트롤타워가 어떤 형태여야 할지, 얼마만큼의 권한과 책임이 부여되어야 할지, 구체적이고 유효한 방안이 무엇일지에 대한 합의는 (대통령

령 직속 저출산·고령사회위원회의 존재에도 불구하고) 분명하지 않은 상태이다.

3. 저출산·고령사회기본계획의 다원적 정책 지향(성격)과 문제점

가. 기본계획의 비전, 목표와 핵심 추진 전략 (수단)의 부조화

기본계획의 문제점에 대한 지적들을 관통하는 본질은 저출산·고령화 대책에 거는 기대 전체를 대변하는 기본계획의 비전과 전통적 인구성장전략 관점이 투영된 정책목표, 이를 구현하기 위한 복지정책 또는 사회정책적 추진과제 사이의 간극이다.

무릇 국가의 인구정책이라 하면 인구변동의 장기적인 추세와 단기적인 급변을 구분하여 인구변동의 중장기적 영향으로부터 예상되는 국가 공동체 차원의 문제들에 대한 대응 방향과 그에 맞는 정책적 수단·방법을 제시하고 이를 위한 정책적 역량을 결집, 제공하는 것이어야 할 터이다. 인구변동은 사회제도, 경제, 문화, 정치 전 분야에 걸친 사회현상들과 이를 낳는 사회 구성원들의 개별적 활동이 긴 호흡에서 빚어내는 결과이자 이들을 다시 장기적으로 구속하는 원인으로 작용하므로 인구정책은 다원적이고 다층적인 정책이념과 가치관을 반영한 종합 사회정책을 지향하는 것이 맞는다. 이 점은 우리 기본계

획의 정책비전 수립에 어느 정도 반영되어 있는 것으로 보인다. 그럼에도 국가 인구정책의 비전에 최소한의 정책 철학과 정체성은 필요하고, 정책비전을 뒷받침하는 정책목표와 구현 수단에는 정책적 가치관이 반영된 뚜렷한 방향성(정책 우선순위)이 존재해야 할 것인데, 우리 기본계획은 이 부분에서 정책 방향의 모든 선택지를 모호하게 포괄하거나 (특히 정책목표 이하의 단계에서는) 인구변동의 특정 양상에 대한 긴급하고 대응적인 정책 대응에 더 집중해 온 것으로 판단된다. 그 결과로 다원적 정책이념과 가치관들 간의 상충과 혼란을 외면한 채 다양하고 이질적인 정책수단들이 '백화점식으로 나열'되었던 것이고, 기대했던 정책의 단기 성과마저도 거두지 못한 것이 아닌지 의심된다. 궁극적으로는 기본계획의 골간을 이루는 인구정책의 비전과 목표, 추진전략(정책수단)이 연계와 일관성을 잃게 되고 이들 사이의 간극이 벌어지면서 기본계획의 구조가 기형적이라는 비판을 받게 된 것으로 보인다.

문제는 지난 10여 년간 기본계획이 추진되어 오면서 이 핵심적 간극과 모순이 두 가지 방향에서 더욱 확대되어 왔다는 데 있다.⁵⁾ 우선, 기본계획이 수립, 집행, 운영되는 외형적 틀을 주목할 필요가 있다. 제1차에서 제3차에 이르기까지 기본계획은 5개년 단위로 갱신되고 연간 시행계획 중심으로 집행-평가-환류 과정을 통해 지속되어 왔다. 그러다 보니 저출산·고령화 대책의 정책 시계가 실질적으로 1년 단위로 제한되고, 개

5) 이를 방증하는 실례로 제3차 기본계획 수립 방향으로 '저출산·고령사회 대응 패러다임 전환'을 제시할 때의 문제 인식과 배경 논리(대한민국정부, 2015, p. 37), 이삼식(2016) 등을 참조.

별 사업의 수행 부처별 정책 기획-수립-집행-개선이 정책 운영의 기본 단위로 반복되고 있다. 개별 정책과제는 연간 시행계획에 따라 예산집행 실적과 해당 성과지표 달성도를 평가받고, 결과는 성과지표의 보정으로 이어진다. 기본계획의 정해진 틀을 따르는 과제들이 정작 인구변동에 어떠한 영향을 미치는지, 상위 정책목표의 달성에, 더 나아가 정책비전의 구현에 어떻게 기여하는지는 기본계획의 형식 안에서는 알 수 없다. 또한 이러한 분절적 과정이 반복되면서 종합적·통시적 인구정책 비전, 저출산·고령화 대책의 핵심 정책목표와의 연계는 휘발하고 중간 단계 이하의 단기적 성과지표와 현안이 정책목표를 대체하게 되었다. 제3차 기본계획의 저출산 대책 정책목표로 합계출산율 증가 수치 목표가, 고령사회 대책의 정책목표로 노인빈곤율 저감 수치 목표가 명시되는 조급함이 이로부터 설명된다.

기본계획의 구조적 왜곡을 심화시킨 두 번째 요인은 인구정책적 환경과 조건의 변화에 뒤떨어진 인구전략적 관점의 고수에서 찾아볼 수 있다. 우리나라에서 저출산·고령화 현상과 그에 따른 파급효과가 유례없이 급격하고 크게 나타나는 것은 우리나라가 고유하게 겪어 온 성장 경로에 따른 특수성으로 볼 수 있지만, 정치, 경제, 사회적으로 성숙 국가 단계로 나아가면서 인구고령화, 장기 구조적 저출산과 같은 인구현상이 동반하는 양상은 전 세계적인 추세다. 그 과정에서 개인주의적 가치와 개별성이 신장하고 국가의 권력과 정보 우위가 무너지면서 “현대사회의 중요한 특징인 기능적 분화, 공동체의 약화와 다양화, 개

인화, 글로벌화”(박경숙, 2017, p. 28)가 인구구조와 인구변동의 양상을 더 복잡하게 만들어 왔다. 그 결과는 전통적 인구정책이 가능한 것으로 여겨 왔던 국가에 의한 ‘인구 관리’가 실질적으로 어려워진 것, 그리고 인구정책의 조건이 국가 주도, 정책 공급자 중심의 하향식에서 개인과 가족을 단위로 하는 개별 구성원(정책 수요자)의 이해와 선호 및 선택을 고려하는 쪽으로 변화하게 된 것이다. 우리보다 경제·사회적 성숙과 인구고령화를 앞서 경험한 대부분의 국가들에서 저출산·고령화 대책이라 이름 붙인 인구정책이 존재하지 않는 이유가 여기에 있다. “인구정책이 거의 인접 사회정책을 통해 간접적, 우회적, 보조적으로 기능하는 모습으로 변모하여 인구정책과 사회정책 간의 경계가 불분명해진 지 오래이고… (그 결과로) ‘인구 통제’를 상정한 전통적인 인구 발전 패러다임이 쇠퇴”했기 때문이다(우해봉, 2017).

그럼에도 불구하고 우리 기본계획의 기저에는 여전히 인구를 경제성장과 국가 지속가능성의 외생적 조건으로 삼는 국가 주도의 인구성장전략 관점이 자리잡고 있는 것으로 보인다. 저출산 대책과 고령사회 대책의 정책목표, 이들의 달성으로 기대되는 미래 사회 전망에 이러한 관점이 뚜렷이 드러나 있고 기본계획 핵심 기조의 상당 부분이 인구정책의 전통적 인구전략 역할에 바탕을 두고 있음이 분명하기 때문이다. 선진 국가들의 인구정책에서 볼 수 있는 종합적·구조적인 인구정책 비전이, 출산율 제고와 노인빈곤율 저감에 도움이 되는 정책수단으로 어떻게 구현될 수 있는지 알 수 없게 되어 버린 원인이 여기에 있다.

나. 기본계획의 다원적 가치관과 사례들

기본계획의 저출산 대책과 고령사회 대책은 정책목표에서는 모두 인구전략적 관점이 두드러지지만 구성과 내용에서는 성격 차이가 크다. 고령사회 대책에서는 사회적 부양 부담, 노동력 확보와 성장동력, 국가 지속가능성 같은 전통적 인구전략 개념이 주조를 이루는 반면, 저출산 대책은 청년의 사회적 위험, 모성보호와 양성평등, 가족의 형성과 행복 같은 사회정책적 가치관과 가깝다. 신혼부부, 청년, 영·유아, 아동, 다양한 가족 등 대상별로 현금, 서비스, 세제 지원 방식 위주로 정책이 구성되는 복지사업성 성격이 저출산 대책에서 더 뚜렷하게 나타나는 점도 주목할 만하다.

3차 기본계획의 개별 추진전략과 정책과제로 나누어 살펴본다면, 저출산 대책 가운데 ‘청년 고용 활성화’ 대책은 고용 대책이자 인구구조 변화에 따른 노동시장 수급 변화에 대응한 인구정책의 성격이 강한 반면, ‘신혼부부 주거 지원 강화’는 주거복지사업에 더 가까운 것으로 볼 수 있다. 둘 다 저출산 대책으로서, 출산을 제고 정책목표에 어떻게 직접적으로 기여하는지 가늠하기는 어렵다. 이에 반해 ‘임신·출산에 대한 사회적 책임 강화’나 ‘맞춤형 보육’, ‘돌봄 지원 체계 구축’, 모성보호제도(산전후휴가, 육아휴직휴가 및 관련 급여)를 중심으로 한 ‘일·가정양립 지원 제도 활성화’ 같은 대책들은 좀 더 직접적인 저출산 대책

이면서 동시에 가족복지정책으로 이해된다. 이들 중 상당수와 ‘아동안전’, ‘다양한 가족에 대한 포용성 제고’ 대책은 가족, 아동, 여성을 중심으로 한 사회정책적 성격도 분명하게 지니고 있다.

고령사회 대책 가운데 ‘노후소득보장 강화’ 대책의 공·사적연금 강화 및 활성화 대책은 전형적 인구정책인 동시에 사회보장정책으로 볼 수 있는데, 후자의 성격과 역할을 주된 것으로 본다면 사회보장기본계획, 국민연금제도 및 기금운용 관련 정책, 주택연금과 사적연금제도 및 정책은 독립적인 정책목표와 전망에 따라 기획-집행-운영되어 인구정책의 포괄 범위를 넘게 된다. 실제로 기본계획상의 노후소득보장 부분이 명목적이고 선언적인 정책의 나열 또는 구색 맞추기에 그치는 이유가 여기에 있다.⁶⁾

고령사회 대책 중 ‘고령자 건강생활 보장’, ‘고령자 안전’, ‘고령자 사회참여’ 정책은 그 내용에 노인을 대상으로 하는 보건의료정책 내지 노인 복지정책의 성격이 사회 부양 부담과 관련한 전통적 인구정책의 요소보다 훨씬 더 많이 반영되어 있는 것으로 보인다. 그나마 협의의 인구정책 또는 전통적 인구전략적 관점에 가장 부합하는 추진전략이 ‘여성, 중·고령자, 외국 인력 활용 확대’와 ‘고령친화산업의 신성장동력 육성’, ‘인구다운사이징 대비 강화’, ‘재정적 지속가능성 제고’ 대책인데, 고령사회 대책의 정책목표 달성과 인구정책 비전 구현에 적합하거나 충분한 정책 과제들이라기보다는 해당 부처의 현안 또는 속

6) 더불어 이는 인구정책의 부분으로 간주될 수 있는 정책 분야에 대한 정책적 권한과 책임, 이들 간의 조정과 조율의 컨트롤타워 문제와도 연결된다.

원사업의 목록에 더 가까워 보인다.

이처럼 기본계획을 중심으로 본 우리 인구정책은 비전과 목표, 정책수단을 관통하는 방향과 철학이 분명한 가치 체계이기보다는 다원적 정책이념에 바탕을 둔 이질적이고 차별적인 정책들이 다양한 정책적 요구와 필요에 따라 섞여 든 비정형의 정책 집합이라고 판단된다. 우리 저출산·고령화 대책이 기대한 성과와 정책목표에 미달한 것을 정책의 실패로 본다면 상당 부분이 이로부터 설명될 수 있을 것이다. 바람직한 정책 원리를 골고루 반영해 좋은 정책수단을 가감 없이 담은 인구정책이 결과적으로는 무능한 정책이 될 수 있을뿐더러 어떤 정책적 가치관 기준으로 바람직하지 않을 수 있다는 의미이기도 하다.

4. 기본계획 또는 인구정책 재구조화에 대한 시사점

가. 저출산·고령화 대책 또는 인구정책 전환의 선결과제

기본계획 또는 인구정책의 패러다임 전환을 모색하는 데 있어 3절까지의 내용이 시사하는 정책적 함의는 인구정책에 포함되는 다원적인 정책이념들 사이에서 선택과 우선순위 설정이 필요하다는 것이다.

1) 비전-목표-수단의 통일과 재정립

기본계획의 재구조화 또는 인구정책의 패러다임 전환은 정책의 비전과 목표, 추진전략의 재설

정에서부터 시작되어야 한다. 개별 정책수단(추진 과제)들은 정책목표의 달성에, 정책목표는 정책의 비전 구현에 필요한 요소들로 채워지고 직접적으로 연계되도록 체계가 구축되어야 한다. 그리고 이 체계를 통해 기본계획의 인구정책으로서의 색채와 방향성이 분명하고 일관되게 드러나야 한다. 기본계획의 개선 방향에 대한 논의에서 빠지지 않는 ‘똑똑하고 실질적인 정책들의 선택과 집중’은 이 기준을 따라 이루어져야 한다. 사교육비 경감 대책이 합계출산율 제고 목표를 위한 정책 추진전략에 포함되는 것에 고개를 가우뚱하게 되는 것은 이러한 체계의 결여에 근본적인 원인이 있다. 성과 평가에서 개별 정책수단의 한계효과 대신 정책조합 내지 정책군(群)을 단위로 삼아야 한다는 논지의 바탕에도 정책비전-목표-수단의 통일된 체계가 전제되어야 한다. 여성 고용 또는 여성 경제활동 참여의 확대가 합계출산율을 높인다는 논리가 부담이 되면서도 그 대신 적절한 정책조합을 구성하지 못하고 있는 것도 기준으로 삼을 비전-목표-수단 체계가 뚜렷하지 않기 때문이다.

2) 정책이념 또는 정책적 관점의 우선순위 설정

정책의 기초 또는 기본 가치관은 인구변동에 대한 기본 인식과 정책의 역할에 대한 판단을 담고 있어야 한다. 이에 따라 정책이념의 우선순위가 정해지고 최우선적 가치가 정책의 기초가 된다. 인구변동의 일정 부분이 인위적, 정책적 노력에 따라 바뀔 수 있다는 적극적 관점을 따른다면

인구전략적인 비전-목표-추진전략이 적합한 선택이 될 수 있다. 이에 따른다면, 아동수당을 비롯한 각종 보육지원 정책은 “아이와 함께 행복한 사회, 합계출산율: 1.21명(2014년) → 1.5명(2020)” 목표를 달성하기 위한 저출산 대책의 세부 추진전략으로 규정, 이해할 필요가 없다. 수당을 비롯한 정부 지원을 받을 수 있으니 출산과 육아를 더 적극적으로 고려하라는 논리의 이면, 즉 출산과 육아가 개인이 지기 싫은 부담이자 정부와 국가가 보상해야 할 부정적인 어떤 것으로 암묵적으로 인식하고 있다는 정책적 간주의 틀에 스스로 갇힐 이유도 없다. 대신 인적 자본에 대한 적극적이고 긍정적인 사회적 투자이자 출생의 사회적 보수(social return)가 사적인 편익(individual benefit)보다 크다는 점을 국가 공동체 차원에서 확인하는 인구정책이자 ‘생산적인 고령사회’를 준비하기 위한 고령사회 대책으로 재규정할 수도 있다.

성장 둔화와 고령사회를 경험하고 있는 성숙 국가의 인구정책 환경이 가족과 개인의 삶의 질, 정부의 간접적 역할을 요구하고 있다는 소극적 관점을 택한다면 가족정책 중심의 비전-목표-추진전략 구성이 가능한 하나의 대안이 될 수 있다. 이를 준거로 삼으면, ‘영·유아 돌봄’이나 ‘초등 돌봄’ 지원 정책, ‘모성보호제도를 비롯한 일·가정양립(일·생활균형)’ 대책 등은 출산을 제고를 위한 저출산 대응 추진전략이기보다는 ‘아동을 중심으로 한’ 가족의 형성과 가족의 행복’이나 ‘아이를 낳고 키우기 좋은 사회’와 같은 (가상의) 정책목표를 위한 가족정책으로 제시될 수 있을

것이다.

이 과정에서 특정한 정책적 관점이 배타적으로 선택 또는 제외될 이유는 없다. 정책적 관점의 우선순위에 따라 하나의 정책이념이 다른 관점의 하위 개념으로 보조적으로 반영될 수 있을 것이다. 다만, 정책적 이념의 다원성과 다양성은 과잉인데 정책 철학은 부재한 우리 기본계획의 특징적 딜레마는 해소되어야 할 시점이 된 것이 분명하다. 지금까지 우리 정부가 보여 온 정책적 의지와 능력에 대한 과신, 정책적 선의의 과용, 정책적 수단의 남용으로부터 조금 더 자유로워질 필요가 있다는 의미이기도 하다.

이상의 전제에 비추어 기본계획의 비전과 목표를 재설정한다면 다음과 같은 대안들이 논의의 출발점이 될 수 있을 것이다.

나. 저출산·고령화 대책의 새로운 비전과 목표의 예시

1) 기본계획의 정책비전 수용: 재구조화의 단기 방향

제1차에서 제3차 기본계획에 이르기까지 공유되고 있는 정책비전 “모든 세대가 함께하는 지속가능사회”와 그 바탕이 되는 종합 사회정책적 관점을 재구조화의 출발점으로 삼는 것이 하나의 방법이다. 그 바탕이 되는 정책 방향을 개인과 가족의 행복과 삶의 질에 두고, 현재의 인구정책 환경과 조건에 대해서는 “인구변동은 장기·구조적 추세가 중요한데 이는 극복이나 통제가 가능한 것이기보다는 적응 또는 완충적 대응이 요구되

는 사회현상”이라는 인식을 전제로 출발한다면, 다음과 같은 정책목표로 현재의 저출산 대책과 고령사회 대책 목표를 대체하는 것을 생각해 볼 수 있다.

정책비전: 모든 세대가 함께하는 지속가능사회

정책목표: 1) 아이를 낳고 키우기 좋은 사회(또는 가족이 중심이 되는 사회)

2) 건강하게 일하는 고령사회

저출산 대응 기조를 비롯한 직접적 인구전략 관점은 “아이를 돌보고 키우는 기본 단위로서 가족의 행복과 삶의 질”과 “건강을 유지하면서 오래 일하는 노후”를 통해 간접적, 보조적으로 반영될 수 있다. 출산율 같은 인구지표들은 개별 추진 정책과제 수준에서의 성과지표로 고려될 수 있을 것이다. 세대 또는 연령대별 개인에 대한 정책들은 영·유아, 청소년, 고령층, 즉 사회적 투자나 사회적 부양이 필요한 대상에만 집중되고 나머지는 축소, 생략되는 방향이 예상된다. 가족정책, 아동정책, 여성정책, 노인정책과 같은 정책조합 또는 돌봄정책, 주거정책, 일자리 및 일·생활 균형 정책과 같은 정책군을 구성 단위로 상정해 볼 수 있다.

전통적인 인구성장전략 관점이 간접적인 역할만 부여받게 되면, 무엇보다도 광범위했던 인구정책의 대상 범위가 훨씬 좁은 영역으로 간소하게 집약될 수 있다. 인구전략적 관점이 뚜렷했던 고령사회 대책의 대부분은 분리되어야 할 것이다. 그 자체로 충분히 독자적인 정책 분야인 노후

소득보장, 장기 노동시장, 산업구조 등은 본래의 정책 영역으로 돌아가거나 ‘국가 장기(재정)전략’과 같은 별개의 정책 틀로 따로 떼어 내는 방식을 고려해 볼 수 있다. 같은 맥락에서 저출산 대책 중 (모자)보건의료, (청년)일자리와 고용, 교육 분야는 본래의 해당 정책 영역으로 복귀하거나 별개의 틀에 편입하는 방법을 택할 수 있다.

이러한 접근 방식의 함의는 1) 인구정책을 핵심 방향으로 축약, 2) ‘저출산·고령화 대책’이라는 개념과 정의 폐기, 3) 궁극적으로는 현재의 저출산 대책과 고령사회 대책의 분리 및 차별화까지 포함할 수 있다.

이와 다른 절충적 대안은 인구성장전략 관점을 더욱 적극적으로 개념화하여 포용하는 것이다. 모든 세대를 위한 지속가능 사회를 지향하되 정책 방향을 인구구조 변화에 따른 마찰의 정책적 보정에 두는 것이 하나의 방식이 될 수 있다. 인구변동과 정책의 역할에 대한 보수적인 관점을 유지한다면 다음과 같은 정책비전-목표 조합을 생각해 볼 수 있다.

정책비전: 모든 세대가 함께하는 지속가능사회

정책목표: 1) 저출산 추세의 속도와 강도 완화

2) 고령사회 이행 과정의 마찰 완충

문제는 비전과 목표의 연계라는 기준에서 이 정책목표들은 비전을 구현하기 위한 충분조건이라기보다 부분적, 개연적 조건이라는 점이다. 한편으로 현재의 기본계획에 가깝고 그만큼 현실적인 재구조화의 선택지로 보일 수도 있지만, 더

큰 문제는 이 목표들의 달성을 보장할 실효적인 정책수단이 현재로서도 부족한 데에 있다. 통계적 사실(stylized fact)로 간주되어 온, 혼인과 출산 간 강한 상관관계와 상대적으로 높은 유배우 출산율을 기초로 혼인 장려 대책을 저출산 완화를 위한 핵심 정책조합으로 보고 구성 요소인 청년 취업·일자리 대책과 신혼부부 주거 대책 등을 강화하는 것이 유력한 예일 터인데, 그간의 인구구조와 인구 동태 변화가 이러한 논거를 지지하는 방향으로 움직이고 있는지 확인하기는 쉽지 않다. 이것을 비롯한 가능한 여러 정책조합들을 구성하여 주어진 목표들에 대한 정책효과의 실효성을 입증하는 과정은 불가피하지만 간단치 않은 작업이다.

2) 정책비전에서부터의 전면적 전환: 재구조화의 중장기 방향

개인의 삶의 질, 여성과 아동, 양성평등과 같이 현재 우리 사회의 성숙 수준과 인구정책 환경 및 조건을 더욱 적극적으로 반영하고자 한다면 인구정책을 비롯한 사회(복지)정책의 미래지향적 방향으로 흔히 거론되는 유엔의 지속가능 발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 기준점으로 생각해 볼 수도 있다. 이로부터 경제 발전, 사회통합, 환경 지속가능성 등의 개념을 차용하고, 우리나라의 인구변동 추세와 동태가 사회경제적 문제 또는 위기로 표출되는 지점의 근인(根因)들에 대한 정책적 대응 방향으로 치환하면, 상정해 볼 수 있는 전환적 인구정

책 비전과 목표의 대안으로 다음의 예를 생각해 볼 수 있다.

정책비전: 사회통합과 인구의 질

정책목표: 1) 개인과 가족의 삶의 질 향상

2) 건전한 경쟁과 성숙한 시민성의 토대 제공

3) 인적 사회자본(배려, 신뢰 등) 축적을 통한 생산성(질) 높은 고령사회 구축

이러한 비전-목표 구도가 기본계획의 실질적인 재구조화의 출발점이 되려면, 사회통합과 인구의 질이 개인과 가족의 삶의 질을 포괄하는지 또는 후자가 전자의 구현과 직접 연계된 일관성 있는 목표인지, ‘인구의 질’이 전통적 인구전략적 관점과 어떤 관계가 있고 어느 정도의 거리를 두는지 등에 대한 매우 분명한 방향성의 제시가 뒤따라야 할 것이다.

저출산·고령사회기본계획에 기반한 현재의 인구정책으로부터 단시간 내에 이 정도의 패러다임 전환을 기대하기는 어렵다. 이러한 비전과 목표 체계에 부합하는 정책과제의 발굴, 취합, 구조화가 가능할지 현재로서 가늠하기 쉽지 않은 것도 사실이다. 다만, 인구정책이라는 이름, 더 나아가 저출산·고령화 대책이라는 이름의 국가 정책이 무엇을 의미해야 하는지를 이제는 심각하게, 전향적으로 고민해 볼 때다.

5. 나가며

기본계획의 패러다임 전환과 그에 따른 재구조화 선언이 내건 명분에 걸맞게 실질적, 실효적 의미의 인구정책 방향 전환으로 귀결되기 위해 선결되어야 할 필수 조건은 정책의 뼈대를 이루는 최상위 정책 비전과 정책목표, 그리고 이를 구현하기 위한 정책수단(추진전략)의 뚜렷한 일관성과 긴밀한 연계이다. 이는 정책의 대상이 되는 인구변동의 추이에 실질적으로 대응 또는 호응할 수 있는 정책 체계의 필요조건이지 충분조건이 아니다. 이 글에서 제기한 정책비전과 목표의 호응 문제에 답이 되는 대안이 마련되어도 유효한 정책수단(실천과제)의 선별과 정책조합의 구축, 이를 실행 가능하게 만들 정책 집행-조율-평가 체계의 재구축까지 완결되어야 재구조화의 기본 조건이 마련될 수 있다.

난제는 이 과정에서 국가(또는 정부)가 달성 가능한 목표와 할 수 있는 정책의 영역을 분명히 밝히고 인구정책의 정의에 대한 사회적 동의를 얻을 수 있는가, 저출산·고령화를 비롯한 당면 인구현상에 대한 국가의 문제의식과 관점을 명확히 알릴 수 있는가, 정책의 궁극적 수요자이자 수혜자인 국민의, 개인과 가족 수준에서의 체감과 이해를 구할 수 있는가이다. ■

참고문헌

- 김종훈. (2018). 인구정책 및 저출산·고령화 대책 전망. 보건복지포럼, 2018년 1월, 통권 제255호, 61-74.
- 김종훈, 이지혜. (2018). 저출산·고령사회기본계획 보완 연구 (정책보고서 2018-08). 한국보건사회연구원.
- 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획.
- 박경숙. (2017). 인구학 방법: 인구통태의 측정과 모형. 서울대학교출판문화원.
- 박종서. (2017. 12.). 기존의 저출산 대책에 대한 평가. 저출산·고령사회위원회 정책세미나 발표 자료.
- 우해봉. (2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향 (연구보고서 2017-13). 한국보건사회연구원.
- 이삼식. (2016). 결혼·출산 행태 변화와 저출산 대책의 패러다임 전환 (연구보고서 2016-44). 한국보건사회연구원.
- 저출산·고령사회위원회. (2017. 12. 12.). 저출산 정책 패러다임 전환을 위한 토론회.

- 저출산·고령사회위원회. (2017. 12. 26.). 제6기
저출산·고령사회위원회 1차 간담회-일하
며 아이 키우기 좋은 대한민국.
- 저출산·고령사회위원회. (2018. 1. 24.). 저출산·
고령사회위원회 민간위원 전체 워크숍.
- 저출산·고령사회위원회. (2018. 7. 5.). 일하며
아이키우기 행복한 나라를 위한 핵심과
제.
- 통계청. (2017). 장래인구추계: 2015~2065년.
- 통계청. (2018a). 2017년 출생·사망통계 잠정
결과.
- 통계청. (2018b). 2018년4월 인구동향(출생, 사
망, 혼인, 이혼).
- 한국보건사회연구원. (2017. 12. 11.). 제15차
인구포럼.