

인구정책 전망과 과제



Future Demographic Change and Policy Directions

우해봉 | 한국보건사회연구원 인구영향평가센터장

2018년 12월 저출산·고령사회위원회는 과거의 인구 통제적 성격의 출산 장려 정책을 폐기하는 한편 삶의 질 향상을 목표로 하는 저출산·고령사회 정책에서의 패러다임 전환을 선언하였다. 그러나 악화 일로에 있는 초저출산 현상에 어떻게 대처할 것인가에 관한 구체적인 정책 방향을 제시하지는 않고 있다. 최근 들어서는 인구 감소와 인구 고령화의 근본적 원인에 대한 해결책을 제시하는 대신 저출산 상황에 대한 '적응'을 강조하는 논의들이 활발히 진행되고 있다. 그러나 현재 한국 사회가 직면한 인구변동은 '적응' 조치들만을 통해 대응하기 쉽지 않다는 점에서 근본적 원인에 해당하는 심각한 저출산 현상을 '완화'하는 노력 또한 필요하다. 이 원고는 저출산 대응 정책의 '다면적' 성격에 대한 이해가 중요함을 강조하고 있다. 직접적으로는 삶의 질 향상을 지향하되 다른 한편으로는 현재의 심각한 저출산 현상을 완화하는 데도 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 조치들을 중심으로 인구정책이 설계될 필요가 있다.

1. 들어가며

2000년대 초반부터 장기간 지속되고 있는 초저출산(lowest-low fertility) 현상을 둘러싼 사회적 우려가 증폭되고 있다. 2018년에는 우리나라에서 인구통계가 공식적으로 작성된 이래 처음으로 합계출산율(TFR: Total Fertility Rate)이

1.0 아래로 떨어졌으며, 출생아 수 또한 30만 명 대로 급감하였다. 한국 사회가 급격한 인구변동을 경험함에 따라 이에 대한 적극적인 대응을 주문하는 목소리 또한 커지고 있다. 현 정부 들어 저출산·고령사회 기본계획의 향후 운영 방향을 새롭게 정립하는 한편 기존 제3차 기본계획을 재구조화한 '저출산·고령사회 정책 로드맵'이 2018년

12월에 발표된 바 있다(저출산·고령사회위원회, 2018). 또한 2019년 9월에는 범부처 차원에서 구성된 '인구정책 TF'를 통해 생산연령인구 확충 등을 포함하여 인구구조 변화에 대한 적응력을 강화하는 일련의 조치들이 추가적으로 발표된 바 있다(기획재정부, 2019).

우리나라의 저출산 대응 정책은 2006년부터 시작된 '저출산·고령사회 기본계획'을 중심으로 하고 있다. 잘 알려져 있듯이 그간 세 차례에 걸친 기본계획에서 설정된 핵심 목표 중 하나는 출산율 상승이었다. 그러나 2018년 12월에 발표된 저출산·고령사회 정책 로드맵은 '출산 장려' 대신 '삶의 질' 패러다임으로의 전환을 강조하고 있다. 기존 기본계획에서 설정된 출산율 목표를 폐기한 것이다(예컨대 기존 제3차 기본계획에서는 2020년까지 합계출산율 1.50 도달 목표). 최근 기획재정부가 주도한 '인구정책 TF'의 핵심적 논의 또한 인구 감소와 인구 고령화의 근본적 원인

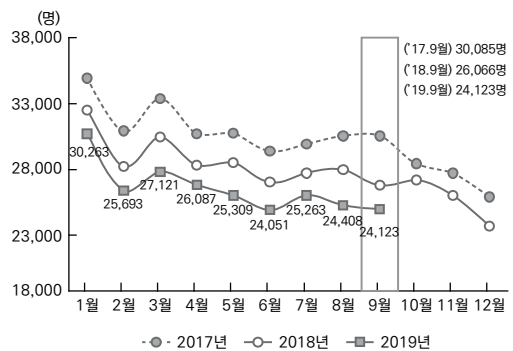
에 대한 해결책을 제시하는 대신 저출산 상황에 대한 '적응(adaptation)'을 강조하는 입장을 취하고 있다. 그러나 저출산 대응 정책 기조에서 관측되는 이러한 변화에도 불구하고 우리나라의 심각한 저출산 현상은 향후 더욱 악화될 것으로 예상된다. 통계청의 분기별 출산율 동향을 살펴보면 2019년의 출산율은 역대 최저 수준을 기록한 2018년에 비해서도 더욱 낮아질 것임이 거의 확실시되고 있다. 출생아 수 감소 또한 동일한 패턴을 보일 것으로 전망된다(그림 1).

심각한 초저출산 현상이 장기간 지속되고 있는 상황에서 우리나라의 인구정책은 어떠한 방향을 지향해야 하는가? 이 원고에서는 최근까지 진행된 국제적 인구변동의 동향과 특징을 간략히 정리하는 한편 심각한 저출산 현상에 직면한 우리나라 인구정책의 향후 방향과 과제를 살펴보고자 한다. 저출산·고령사회위원회가 2018년 12월에 발표한 정책 로드맵을 통해 현재의 제3차 기

그림 1. 분기별 출산율(합계출산율, 연령별 출산율)과 월별 출생아 수 동향

(단위: 가임기 여성 1명당 명, 연령대별 여성 인구 1천 명당 명)

	2018년			2019년		
	1분기	2분기	3분기	1분기	2분기	3분기
합계출산율	1.08	0.98	0.96	1.01	0.91	0.88
24세 이하	5.4	4.8	4.7	4.6	4.2	4.1
25~29세	46.4	40.8	40.1	39.9	34.8	34.5
30~34세	101.8	92.5	89.6	95.6	86.5	82.2
35~39세	49.9	46.4	45.2	48.3	44.3	43.5
40세 이상	3.2	3.1	2.9	3.4	3.2	3.2



자료: 통계청. (2019). 인구동향(월별). http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board에서 2019. 12. 6. 인출.

본계획을 재구조화하는 한편 2021년부터 시작 되는 제4차 기본계획을 준비하고 있는 상황임을 고려할 때, 그리고 우리나라 인구변동의 근본적 원인인 심각한 저출산 문제에 대한 해결책을 제시하는 대신 저출산 현상에의 '적응' 측면이 강조 되고 있는 최근의 상황을 고려할 때 향후 우리나라 인구정책이 지향할 기본 방향을 다시 한번 되짚어 볼 필요가 있다.

2. 인구변동과 인구정책: 동향과 특징 그리고 쟁점

가. 국제 인구변동의 동향과 특징

선진국들이 직면하고 있는 인구변동의 핵심은 저출산과 이로 인한 인구 감소 및 고령화 현상으로 정리할 수 있다. 개발도상국들의 급격한 인구 성장을 둘러싼 우려가 여전히 남아 있지만, 사실 인류 전체 역사에서 인구가 지속적이고도 급격하게 성장한 것은 최근 200여 년 정도에 불과하다. 인구 감소가 현대 사회에서 새롭게 경험하는 현상이 아니라, 과거에도 빈번히 출현한 현상이라는 것이다. 비록 어느 시대를 막론하고 인구 감소 현상이 저출산, 고사망, 순유출(이민)의 세 가지 경로를 통해 발생하지만, 과거와 현재의 인구 감소는 주된 경로에서 차이가 있다. 기본적으로 현재(미래)의 인구 감소가 저출산 현상에 기초하는 반면, 과거에 경험한 인구 감소 현상의 주된 원인은 높은 사망률이었다(Coleman & Rowthorn, 2011). 과거의 인구 감소가 기근, 전쟁, 질병 등

과 같은 요인들에 기초한 반면 현대 사회의 인구 감소 현상은 개인들의 '선택적' 행위에 기초한다는 점에서도 차이가 있다(Kramer, 2014). 한편 과거의 인구 감소가 기근, 전쟁, 질병처럼 대체로 일시적 성격의 요인들에 기초한 관계로 '피라미드형' 인구구조에서 유의미한 변화를 초래하지 않았던 반면 현재(미래)의 인구 감소는 인구 고령화와 동반하여 진행된다는 점에도 주목할 필요가 있다. 물론 현재(미래)의 인구 감소와 인구 고령화 현상이 어떠한 인과관계에 있는 것은 아니다. 저출산을 공통적인 원인으로 하여 동시에 전 개되는 현상으로 이해할 수 있다(Coleman & Rowthorn, 2011). 과거의 인구변동과 달리 이렇게 인구 감소와 인구 고령화가 동시에 전 개되고 있다는 점에서 저출산이 초래하는 파급효과 는 매우 크며 그 문제에 대한 해결 또한 쉽지 않은 상황이다.

나. 국제 인구정책의 동향과 특징

이 소절에서는 국제 인구정책의 동향과 특징을 간략히 살펴본다. 첫째, 1994년 이집트 카이로에서 열린 국제인구회의(ICPD: International Conference on Population and Development)는 인구정책의 초점을 '경제성장을 위한 인구 통제'에서 '인권과 삶의 질 향상'으로 전환시킨 분수령이 되었다. 둘째, 인구정책 이슈의 다양화 현상이다. 예컨대 선진국을 중심으로 저출산, 인구 감소, 인구 고령화 문제가 주요 이슈들로 등장하고 있지만, 개발도상국에서는 기존의 고출산 및

인구 증가 문제가 지속되고 있다. 셋째, 인구정책의 정체성이 불분명해지고 있다. 이는 위에서 언급한 인구정책 패러다임 변화와 인구정책 이슈의 다양화와도 관련이 있다. 개발도상국과 달리 선진국의 인구정책은 대체로 가족, 보육, 교육, 노동시장, 주택, 조세 등 관련 경제정책과 사회정책을 통해 '간접적으로' 작동하는 모습을 보인다. 이에 따라 인구정책과 경제 및 사회정책의 경계가 점점 불분명해지고 있다. 마지막으로 외부적으로는 세계화 그리고 내부적으로는 인구정책에 영향을 미치는 행위자들(개인·조직)이 다양화됨으로 인해 과거처럼 국가가 일방적으로 주도하는 하향식 인구정책이 한계에 직면하게 되었다는 점이다. 예컨대 세계화로 인해 세계 각국은 경쟁력 강화 차원에서 복지지출 축소 압력에 직면하고 있는데, 이러한 상황에서 저출산 문제에 적극적으로 대응하기 위해 재정지출을 확대하기는 쉽지 않다. 한편 과거와 달리 시민사회의 다양성과 역량이 크게 증가해 인구정책을 둘러싼 사회적 공감대 형성 또한 쉽지 않은 과제로 등장하고 있다 (우해봉, 장인수, 2017).

다. 현대 인구정책의 주요 쟁점

현대 인구정책의 핵심 쟁점으로는 인구변동과 경제발전(경제성장)의 연관성 그리고 인구정책과 인권의 문제가 있다. 우선 인구변동과 경제발전의 관계인데, 인구학적 변화가 경제발전에 유의미한 영향을 미친다는 점은 잘 알려져 있다. 과거 출산율 감소가 부양비 감소 등과 같은 기제

(demographic dividend/bonus)를 통해 경제발전(특히 동아시아 국가)에 큰 역할을 한 것이 대표적인 예에 해당한다. 상대적으로 최근에 등장한 또 다른 예로 저출산에 따른 인구구조의 고령화가 사회보장제도의 재정적 지속성을 제약하는 중요한 원인이 되고 있다는 점을 들 수 있다. 물론 이 두 가지 현상은 동전의 양면이라고 볼 수 있다. 인구변동과 사회경제적 발전의 관계에 관한 최근까지의 상황을 종합하면 선진국의 과거 경험에 비해 우리나라를 포함하여 인구변천 속도가 상당히 가파른 개발도상국에서는 인구변동과 사회경제적 발전 간 선순환 관계를 만들어 내기가 쉽지 않음이 지적된다. 물론 저출산 환경이 인적 투자 증가 현상을 이끌어 낸다면(이른바 제2차 인구 배당 현상) 인구 고령화의 부정적 영향이 완화될 수 있다는 주장이 제기되지만, 이 또한 노인(은퇴) 세대로의 공사적 자원 이전이 과도하지 않을 경우에만 기대할 수 있다는 조건이 붙는다 (Mason & Lee, 2006; Lee & Mason, 2010).

현대 인구정책에서 또 다른 쟁점은 인구정책과 인권의 문제이다. 인권 논의에서 인구정책 관련 이슈가 명시적으로 등장한 것이 1979년 유엔 총회에서 채택된 '여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약'인데, 여기에 가족계획(family planning)이 주요 이슈로 포함되어 있다. 그에 앞서 1968년 이란 테헤란에서 열린 세계인권회의에서 이미 생식권(reproductive rights) 선언이 이루어진다. 다만 이때의 생식권 선언은 적극적으로 개인들의 인권을 존중하고 고양하는 차원

이 아니라, 급격한 인구성장이 경제성장에 걸림돌이 된다는 측면에서 가족계획 프로그램에 적극적으로 참여하지 않았던 개발도상국들을 압박하고자 하는 의도에 기초하고 있었다는 점에서 한계가 있다. 국제 인구정책에서 패러다임 전환을 가져올 정도로 인권이 최대 쟁점으로 부상한 것이 앞에서 언급한 1994년 카이로 국제인구회의이다. 카이로 회의는 기본적으로 인구에 대한 통제 대신 인권과 삶의 질 향상에 인구정책의 초점을 맞출 필요가 있음을 지적한다. 한편 카이로 회의는 생식권이 인권에 해당하는 동시에 여성의 지위 향상(역량 강화)이 사회경제적 발전 측면에서도 매우 중요한 이슈임을 확인하고 있다(우해봉, 장인수, 2017).

3. 저출산과 한국의 미래 인구변동: 전망과 진단

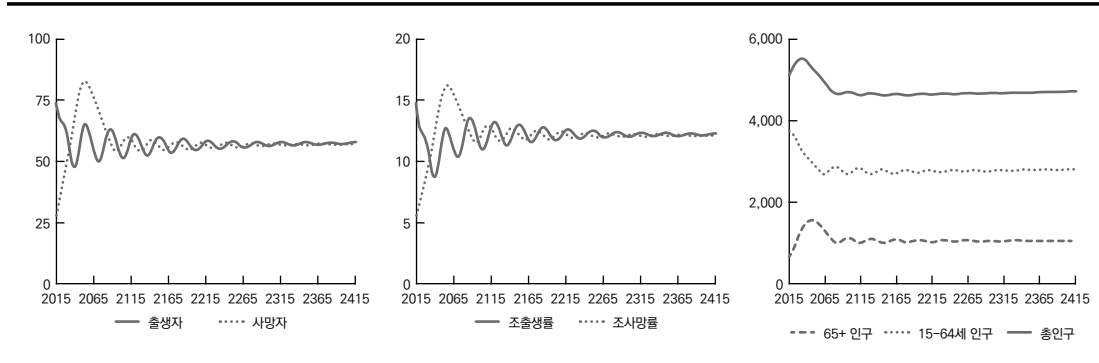
저출산 현상으로 인해 향후 인구변동이 어떠한 방향으로 전개될 것인가를 살펴보는 유용한 방법은 안정인구(stable population) 모형을 활용하는 것이다. 특히 안정인구 모형의 특수한 예인 정지인구(stationary population) 모형을 응용한 인구 모멘텀(population momentum) 개념은 장기간 지속된 저출산 현상이 초래할 인구학적 파급효과를 사전적으로 가늠해 볼 수 있는 유용한 분석 도구이다. 출산율이 대체 수준(Net Reproduction Rate(NRR)=1)에 도달한 후에도 상당한 기간 동안 인구가 지속적으로 변동하는 경향을 모멘텀 현상이라고 하는데, 1980년대

초반부터 장기간 지속되고 있는 저출산 현상과 관련하여 특히 주목할 필요가 있는 점은 우리나라의 인구학적 조건이 이미 음(-)의 모멘텀 단계로 진입했다는 것이다. 장기간 계속된 저출산은 출생아 수 감소 현상으로 이어지고 이는 또다시 미래의(잠재적) 부모 수 감소 현상을 초래함으로써 인구의 연령 구조에 기초한 음(-)의 모멘텀 효과를 초래할 수 있다. 음(-)의 모멘텀 단계로 진입했다는 것은 출산율이 현시점에서 즉각적으로 대체출산율(NRR=1)까지 상승한다고 하더라도 인구가 계속 감소할 수 있음을 의미한다. 특히 2000년대에 들어 초저출산 현상이 계속됨과 함께 출산 연령대(15~49세) 여성 인구 또한 감소세로 돌아섬에 따라 출생아 수 감소 속도는 가속화될 것으로 전망된다. 향후 한국 사회의 인구 감소가 상당히 가파르게 진행될 것임을 시사하고 있는 것이다.

모멘텀 현상의 전개 과정(그림 2)을 구체적으로 살펴보면 출산율이 대체 수준(2015년 기준 period replacement-level fertility=2.07)으로 즉각 상승하더라도 향후 상당한 기간 동안 전체 인구는 가파르게 감소한 후에 정지 상태(2075년쯤)에 진입하는 것을 살펴볼 수 있다(순인구이동 제로(0) 그리고 사망률은 2015년 수준 고정). 출산율이 대체출산율 수준까지 즉각적으로 상승한다는 가정이 비현실적임을 고려한다면 이러한 안정인구 모형 시뮬레이션은 출산율 회복이 지연될수록 모멘텀에 기초한 인구 감소 규모는 더욱 커질 것임을 시사한다. 예컨대 2015년

그림 2. 음(-)의 인구 모멘텀 현상의 전개 과정(2015~2415년)

(단위: 만 명, 인구 1천 명당 출생자 및 사망자 수)



자료: 우해봉, 한정림. (2018). 저출산과 모멘텀 그리고 한국의 미래 인구변동. 보건사회연구, 38(2), 9-41.

기준으로 출산율이 즉각 대체 수준까지 상승하면 전체 인구가 최종적으로 10% 정도 감소하는 데 비해 기존 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서 설정한 것과 유사하게 2045년쯤까지 대체출산율로 점진적으로 상승하면 최종 인구는 30% 정도까지 감소할 것으로 전망된다(순인구이동 제로(0), 사망률은 2015년 수준 고정)(우해봉, 한정림, 2018).¹⁾

인구 모멘텀은 한국 사회가 직면하고 있는 심각한 저출산 현상과 이로 인해 초래되는 문제의 해결을 더욱 어렵게 하는 또 다른 원인이 되고 있

다. 가까운 미래에 출산율이 회복되더라도 장기간 계속된 저출산 현상으로 인해 인구 감소는 불가피한 측면이 있는 것이다. 다른 한편으로 모멘텀 현상은 인구정책에서 제때에 이루어지는 대응이 매우 중요함을 시사한다. 출산율이 상승하더라도 회복 시기가 지연될수록 인구 감소에 대응한 정책적 개입의 효과는 제한적이라는 것이다. 인구 모멘텀 현상이 기본적으로 현시점의 연령 구조 효과를 반영하고 있다는 점에서 부정적인 영향을 줄일 수 있는 여지는 많지 않다. 물론 이론적으로 첫째 출산 연령이나 후속의 출산 터울 단축

1) 물론 인구 모멘텀 현상의 실제 전개 과정에서는 [그림 2]에서 볼 수 있는 바와 같이 출산력뿐만 아니라 사망률 또한 중요한 역할을 한다. 위의 인구 모멘텀 논의에서는 사망률을 고정시키고 있지만, 향후에도 사망률은 상당한 기간 동안 지속적으로 감소할 개연성이 높다. 비록 사망률 개선이 인구 감소 추세를 완화할 수는 있지만, 현시점에서 이미 노년기 이전 사망률이 매우 낮은 수준임을 고려하면 미래의 사망률 개선은 인구 고령화 문제를 더욱 악화시킬 것임이 확실시된다. 한편 인구이동(이민) 요인의 경우 단기적으로 인구구조 고령화와 인구 감소 추세를 부분적으로 완화할 수는 있지만, 이민을 통해 인구구조 변화를 역전시키는 것은 현실적으로 가능하지 않다. 최근 들어 인구 감소에 대한 대응 방안으로 이민의 역할에 논의가 증가하고 있지만, 이민자의 '사회통합'에 대한 준비가 되지 않은 상황에서 추진되는 이민은 인구 감소 문제에 대한 해결책은 말할 것도 없거니와 도리어 또 다른 사회문제의 원인이 될 수 있다는 것에 유의할 필요가 있다. 최근까지 한국 사회에서 이민정책은 대체로 단기적인 안목에 기초해 왔다(예컨대 고용허가제). 이민의 중장기적 파급효과에 관한 논의를 찾아보기는 쉽지 않다.

등의 가능성을 고려할 수는 있지만(Bongaarts, 1994), 개발도상국과 달리 선진국 인구 환경에서 현실적으로 이러한 방안들이 검토 가능한지는 불투명하다.

앞에서는 한국 사회가 직면할 미래 인구변동을 간략히 살펴보았다. 현재 우리나라가 경험하고 있는 이러한 초저출산은 위기적 현상인가? 현 상황에 대한 다양한 진단과 평가에도 불구하고 향후 급격한 인구변동이 초래할 적응상 문제들과 함께 현재의 심각한 저출산 현상은 일정 부분 과거 한국 사회가 지향한 발전 전략의 산물임을 고려할 필요가 있을 것으로 보인다. 과거 한국 사회가 지향한 발전 전략은 개인들의 삶의 질(복지) 향상 대신 국가 차원의 경제성장에 초점을 맞추으로써 출산과 자녀 양육을 둘러싼 제반 여건을 크게 악화시켰다. 현재의 저출산 현상은 온전히 자발적인 선택의 결과가 아니라 출산과 양육의 사회적 토대 붕괴에 따른 개인들의 불가피한 적응 현상을 일정 부분 반영하고 있다. 한편 현재의 심각한 저출산 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 대규모의 재정지출뿐만 아니라 한국 사회가 지향하는 근본적인 원리(예컨대 복지철학)에서의 변화와 이를 위한 정치사회적 공감대 형성 또한 요구된다. 그러나 문제의 시급성에도 불구하고 단시간에 이를 해결하기는 쉽지 않다. 현재의 저출산 문제를 위기적 현상으로 진단하는 이유가 여기에 있다. 다른 한편으로 현재까지 저출산 현상의 문제적 측면만이 부각되고 있는데, 한국 사회를 근본적으로 변화시킬 수 있는 개혁의 동력

이 될 수 있음에도 관심을 가질 필요가 있다(우해봉, 장인수, 2017). 그러나 저출산·고령사회 기본계획이 실행된 지 이미 15년이 가까워지고 있지만 저출산 현상이 한국 사회의 근본적 개혁을 위한 지렛대로 적절히 기능하고 있는지는 불명확한 것으로 보인다. 오히려 저출산 현상을 개인이나 조직의 입지를 강화하거나 이해관계 실현을 위한 수단으로 활용하는 측면 또한 없지 않아 보인다. 현재의 저출산 현상을 사회 개혁의 동력으로 활용하기 위해서는 미래 인구변동에 어떻게 대응할 것인가에 관한 보다 근본적인 철학과 비전이 제시될 필요가 있다.

4. 한국의 인구정책: 평가와 과제

가. 인구정책 평가

일반적으로 한국의 인구정책 50년은 출산 억제 정책(1962~1995년), 인구의 질 제고 정책(1996~2004년), 출산 장려 정책(2005년~현재)으로 분류하는 경향이 있다(인구정책50년사 편찬위원회, 2016). 그러나 ‘출산 억제’와 ‘출산 장려’의 상반된 정책 방향을 취하고 있지만, 최근까지도 우리나라 인구정책은 ‘인구 통제’(population control)를 강조하는 경향이 강했다. 1994년 카이로 국제인구회의를 기점으로 과거 인구 통제 관점의 정책에서 개인들의 인권과 삶의 질 향상을 강조하는 방향으로 인구정책의 패러다임 전환이 이루어졌지만 우리나라에서는 사실상 큰 변화가 나타나지는 않았다. 과거 ‘고출산’ 현상을 경

제성장의 걸림돌로 인식한 것처럼 ‘저출산’ 또한 사회적(재정) 부담 증가 차원에서 그 의미가 해석되는 경향이 강했다(우해봉, 장인수, 2017). 출산 억제에서 출산 장려로 정책 방향이 전환됐음에도 불구하고 인구 현상을 바라보는 근본 철학에서는 큰 변화가 없었다는 것이다.

한편 과거 출산 억제 정책에 대한 재평가가 또한 필요한 측면이 있다. 우리나라의 출산 억제 정책이 세계적으로 성공한 사례로 논의되는 것은 잘 알려져 있다. 물론 출산율의 급격한 감소 과정에서 정부의 정책적 개입이 중요한 역할을 하였음은 부인할 수 없다. 그러나 우리나라의 출산율이 급격하게 감소한 또 다른 배경에는 인구정책의 효과적 설계와 집행만이 중요했던 것이 아니라, 자녀를 적게 출산하고자 한 국민들의 강한 욕구가 있었다. 현재 우리나라가 직면한 인구정책 환경은 출산에 대한 욕구가 높지 않은 상황에서 정책적 개입이 이루어질 때 그 효과를 기대하기 쉽지 않음을 잘 보여 준다(우해봉, 장인수, 2017). 인구정책에 대한 평가와 관련하여 지적될 필요가 있는 또 다른 사항은 우리나라의 출산 억제 정책이 가족계획(family planning)의 기본 원칙을 위반한 점이다. 가족계획은 기본적으로 개인들의 ‘자발적인’ 참여를 핵심 원리로 하는데, 이 지침이 제대로 지켜지지 않았다는 것이다. 의료보험의 분만급여나 자녀 학비 보조수당(공무원) 등을 둘째 출산까지로 제한하는 보상·규제 관련 조치들(한국보건사회연구원, 1991)이 대표적인 예이다. 현대적 의미의 가족계획이 효과적 피임 실천

뿐만 아니라 ‘난임·불임’의 상담과 치료를 포괄하는 매우 중요한 분야임에도 현재까지도 한국 사회에서 가족계획이 오명을 씻지 못하는 것은 이러한 과거와 무관하지 않은 측면이 있다.

나. 인구변동에 대한 대응 방식

인구변동에 대한 정책적 대응은 크게 완화(mitigation)와 적응(adaptation)으로 구분해 볼 수 있다. 전자가 인구변동을 초래하는 근본적 원인에 대한 해결책을 찾는 반면 후자는 기본적으로 인구변동을 주어진 조건(전제)으로 한 상태에서 부정적 파급효과를 최소화하는 접근이다. 이렇게 인구변동에 대한 대응 방식을 개념적으로 완화와 적응으로 구분해 볼 수는 있지만, 현재 한국 사회가 직면한 상황은 인구변동의 근본적 원인 ‘완화’ 혹은 사후적 ‘적응’ 중 하나를 통해서 온전히 해결하기는 어렵다. 한국의 급격한 인구변동 상황을 고려할 때 인구변동의 근본적 원인을 지향하는 한편 급격한 인구변동으로부터 파급되는 문제들에 대한 적응 조치들을 동시에 고려할 필요가 있다는 것이다(우해봉, 장인수, 2017).

그러나 2018년 12월 저출산·고령사회 정책 로드맵을 발표한 이후 인구변동의 근본적 원인인 심각한 저출산 현상을 완화하는 방안들에 관한 논의가 지지부진한 상황을 면치 못하고 있는 가운데 최근 범부처 합동 ‘인구정책 TF’의 활동을 보면 인구변동에 대한 ‘적응’ 측면을 강조하는 모습이 관측된다. 이러한 상황은 정책적 개입에도

불구하고 출산율 회복이 이루어지지 않고 있는 상황을 어느 정도 반영하는 것으로 보인다. 그러나 인구변동의 근본적 원인을 해결하는 접근(완화)이 기대한 성과를 가져오지 않는다고 해서 '적응' 조치가 이에 대한 효과적인 대안임을 보장하는 것은 아니다. 인구구조 변화에 대한 '적응' 접근은 '사후적인' 성격을 지니고 있기에 적기 대응이 쉽지 않은 한계와 함께 기존 제도에 수반된 복잡한 이해관계를 조정해야 하는 또 다른 문제를 가지고 있다(우해봉, 이지혜, 2019). 출산율 회복과 마찬가지로 인구변동에 대한 적응 전략 또한 쉽지 않은 과제임을 유의할 필요가 있다는 것이다. 예컨대 인구변동으로 인한 학령인구나 병역 자원 감소 문제는 이미 수십 년 전에 예정되어 있었다. 그렇지만 이들 문제가 이미 가시화된 현 시점에서 교육이나 국방 분야에서 인구변동에 대한 대응책 마련은 큰 진척을 보지 못하고 있는 상황이다.

다. 인구정책의 핵심 가치

심각한 저출산 현상이 장기간 지속되고 있는 상황에서 한국 사회가 지향해야 할 인구정책의 기본 방향은 무엇인가? 인구정책이 기초해야 하는 핵심 가치와 관련하여 특히 출산 부문 인구정책은 인권(human rights)의 가치를 존중하고 고양할 필요가 있다. 1994년 카이로 국제인구회의 또한 인구정책에서 인권이 핵심적인 역할을 해야 함을 지적한 바 있다. 특히 출산과 관련해서는 생식권(reproductive rights)이 매우 중요

한 의미를 가지고 있는데, 생식권은 생식보건(reproductive health)에 관한 권리뿐만 아니라 자기 결정권(reproductive self-determination)을 포함하고 있다(The Center for Reproductive Rights, 2003). 개인들이 출산 여부, 원하는 자녀의 수와 터울을 스스로 결정할 수 있어야 하며, 국가는 개인들이 이러한 생식권을 온전히 행사할 수 있도록 필요한 정보와 수단을 제공할 필요가 있다(United Nations, 1995).

물론 한국 사회가 직면하고 있는 저출산 문제의 심각성 그리고 정책적 개입의 긴박성을 고려할 때 인권 관련 논의가 실질적이지 못하다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 인권이 현대 사회의 모든 영역에서 핵심적인 운영 원리로 기능하고 있다는 점에서 인구정책 또한 인권의 가치를 적극적으로 고양하는 방식으로 설계되고 실행될 필요가 있다. 특히 출산과 사망처럼 생명의 시작과 끝을 인구정책이 아우르고 있다는 점에서 인권의 가치를 존중하고 실천하는 방식으로 정책을 설계하고 추진할 필요성은 더욱 크다. 다른 한편으로 소극적인 차원에서 볼 때 국제 인구정책의 역사는 인권의 가치를 존중하는 정책만이 저출산 문제에 성공적으로 대응할 수 있는 접근임을 시사한다. 반인권적 수단과 절차에 기초하여 출산을 장려한 다양한 과거 사례들이 있었지만(예컨대 루마니아 차우세스쿠 정권), 이들 시도가 모두 실패할 수밖에 없었던 배경에는 생식권(특히 자기 결정권)을 포함한 인권의 가치를 존중하지 않은 점이 자리 잡고 있었음을 유의할 필요가 있다(우

해봉, 장인수, 2017).

라. 인구정책의 방향과 과제

이 소절에서는 한국 사회가 직면하고 있는 인구변동의 핵심 요인인 출산 부문에 초점을 맞추어 인구정책의 방향과 과제를 논의하고자 한다. 현 정부 들어 저출산·고령사회 정책의 패러다임을 ‘출산 장려’에서 ‘삶의 질 향상’으로 전환할 것을 선언하고 있지만, 아직까지 구체적인 정책 방향은 제시되지 않고 있다. 이는 2018년 12월의 저출산·고령사회 정책 로드맵이 기존 제3차 기본계획을 소수의 역량 집중 과제로 재편하는 작업에 초점을 맞춘 것과도 관련이 있다. 저출산·고령사회 정책의 패러다임을 ‘삶의 질 향상’으로 전환하는 것이 인구정책의 국제적 흐름에 부합하는 것은 분명하다. 그러나 현재의 극히 낮은 출산율이 이러한 패러다임 전환 관점에서 어떻게 이해되고 있는가는 명확하지 않다. 저출산·고령사회위원회가 표방한 ‘삶의 질’ 패러다임이 현재의 심각한 저출산 현상을 변화의 개연성이 거의 없는 전제 조건으로 받아들이고 출산율 회복을 위한 노력을 그만두는 것을 의미하는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 한편 최근의 ‘인구정책 TF’의 활동에서 볼 수 있듯이 인구변동에 대한 ‘적응’ 측면을 강조하고 있지만, 정책 당국이 인구변동의 핵심인 심각한 저출산 현상을 ‘완화’하지 않고도 현재 한국 사회가 직면한 초저출산 현상에 성공적으로 ‘적응’할 수 있다고 판단하고 있는지도 명확하지 않다(우해봉, 이지혜, 2019).

그러나 현재까지의 상황을 종합할 때, 급격한 인구변동의 근본 원인인 심각한 저출산 문제를 ‘완화’하지 않은 상태에서 ‘적응’ 전략을 성공적으로 추진하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 북유럽 등 상대적으로 저출산 문제가 덜 심각한 국가들에 비해 우리나라는 노인 인구의 절대적 증가와 함께 노동 인구의 급격한 감소 문제에 동시적으로 직면하고 있다. 복지 선진국들의 경우 복지 체계를 완성한 후에 현재와 같은 저출산·고령화 문제에 직면하고 있지만, 우리나라는 복지 체계가 제대로 구축되지 못한 상황에서 이들 국가에 비해 더욱 급격한 방식의 인구변동을 경험하고 있는 것이다. 출산율 회복이 쉽지 않은 과제라고 해서 ‘적응’ 전략이 수월하게 작동할 것으로 기대할 수는 없다. 앞에서 언급했듯이 우리나라의 상황은 심각한 저출산 현상을 완화하는 것과 인구 고령화 및 인구 감소에 효과적으로 적응하는 노력을 동시적으로 추진할 필요가 있다.

앞에서는 출산율 회복이 필요함을 지적하고 있는데, 이러한 논의가 ‘인권’의 가치를 강조하는 인구정책과 모순되는가? 이 원고에서 지적하는 것이 ‘인구 통제’를 지향하는 출산 장려 정책이 아님은 물론이다. 국가가 개인들의 내밀한 사적 영역에 개입하여 출산에 관한 개인들의 행동을 효과적으로 통제할 수 있다는 생각은 역사학자 Connelly(2008)가 말하는 이른바 ‘치명적 오해’(fatal misconception)라고 할 수 있다. 출산 여부와 자녀 수 그리고 출산 시기에 관한 것은 개인(부부)들이 자유롭게 결정할 사항이다. 국가

정책의 역할은 출산·양육과 관련한 여건을 구축하여 출산을 희망하는 개인들이 계획을 세우고 이를 실현할 수 있도록 자신감을 갖도록 하는 것이다. 또한 주목할 필요가 있는 점은 현대 사회에서 출산에 관한 개인들의 선호(preference)가 선형적으로 이미 결정된 것은 아니라는 것이다. 경력 지향적인 혹은 가족 지향적인 선호를 강하게 지닌 개인들이 있는 반면 출산에 관한 선호가 개인들이 직면한 구체적인 사회경제적 조건에 따라 가변적인 개인들도 많이 있다. 출산·양육 환경을 포함하여 관련 여건을 충실히 구축할 경우 현재와 같은 심각한 저출산 문제는 어느 정도 완화될 수 있는 여지가 있다는 것이다.²⁾

한편 출산율 회복을 위한 정책적 노력이 필요하다고 하더라도 저출산 대응 조치들의 효과를 극대화하기 위해서는 각종 정책들이 어떤 일련의 원칙(원리)하에 추진될 필요가 있다. 특히 우리나라 저출산 대응 정책의 핵심이라고 할 수 있는 ‘저출산·고령사회 기본계획’이 체계적인 사전 계획에 기초하여 설계되고 추진된 것이 아니라 다양한 정부 부처에서 기존부터 추진해 온 사업들을 ‘저출산·고령사회 기본계획’ 아래 하나로 엮어 놓은 특징을 가지고 있다는 점에서 이들 정책이 정합성을 확보하고 있는가를 파악하기가 쉽지 않은 상황이다. 이러한 측면에서 각종 정책 사업들을 추진하기 전에 향후 저출산·고령사회 기본

계획이 기초해야 하는 일련의 원칙들을 정립할 필요가 있다(우해봉, 장인수, 2017). 무엇보다도 이해할 필요가 있는 점이 저출산 대응 정책이 갖는 다면적인(multifaceted) 성격이다(McDonald, 2006). 현재의 심각한 저출산 문제를 해결할 단일의 효과적인 수단은 존재하지 않는다. 이는 과거에 ‘가족계획’이 곧 인구정책을 의미할 정도로 출산을 억제하는 데 효과적인 수단이었던 것과는 대조적인 상황이다. 앞에서 언급했듯이 저출산 문제를 완화하고자 하는 현대 인구정책은 가족, 보육, 교육, 노동시장, 주택, 조세 등 다양한 영역에서의 조치들을 통해 ‘간접적으로’ 기능할 수밖에 없는 상황이다. 결국 가족, 보육, 교육, 노동시장, 주택, 조세와 같은 경제·사회정책이 ‘직접적으로’ 지향하는 명시적 목표가 있는 동시에 이들 정책을 통해 ‘간접적으로’ 저출산 현상을 완화하고자 하는 목표가 잠재되어 있는 것이다. 현대 인구정책의 이러한 특징을 고려할 때 저출산 대응 정책은 명시적(직접적) 목표와 잠재적(간접적) 목표 차원에서 이해할 필요가 있다. 다시 말하면 저출산 대응 정책은 직접적으로는 삶의 질 향상을 목표로 하되 간접적으로 출산율 회복에도 긍정적인 효과를 가져올 수 있는 정책들을 중심으로 설계·추진될 필요가 있다는 것이다(우해봉, 이지혜, 2019).

2018년 12월에 발표된 정책 로드맵은 1) 삶

2) 선호이론(preference theory)을 제안한 Hakim(2013)의 연구에 의하면 출산을 희망하거나(가족 지향적) 혹은 출산을 기피하는(경력 지향적) 선호를 지닌 개인들에 비해 일·가족 균형을 지향하는 적응적(adaptive) 선호를 가진 여성이 다수를 점하는 것으로 나타나고 있다.

의 질 향상, 2) 성평등 구현, 3) 인구 변화 적극 대비를 저출산·고령사회 정책의 새로운 목표로 설정하고 있다(저출산·고령사회위원회, 2018). 그러나 저출산 대응 정책의 다면적 성격을 고려할 때 로드맵에서 제시하고 있는 목표들이 '일반적인' 차원의 '삶의 질 향상'이나 '성평등 구현'은 아니라고 볼 수 있다. 만일 저출산·고령사회 기본계획이 온전히 삶의 질 향상이나 성평등 구현만을 목표로 하고 있다면 '사회보장 기본계획'이나 '양성평등정책 기본계획' 외에 '저출산·고령사회 기본계획'을 독자적인 기본계획으로 추진하는 정당한 논거를 찾기가 쉽지 않다. 저출산·고령사회 기본계획을 별도의 기본계획으로 추진한다는 것은 국민들의 삶의 질 향상이나 양성평등 실현과 더불어 저출산 문제에 대한 해결책 제시를 염두에 두고 있는 것으로 해석할 필요가 있다. 물론 어떤 정책이 '직접적인' 목표에 더하여 '간접적으로' 저출산 문제 완화에 긍정적인 기여를 할 것인가를 판단하기는 쉽지 않기에 일정 부분 시행착오의 과정이 필요하다. 효과적인 저출산 대응 정책을 마련하고 추진하기 위해서는 개별 정책 혹은 정책 조합이 저출산 문제 완화 측면에서 어떠한 파급효과가 있는가에 대한 체계적인 검토가 필요할 것이다(우해봉, 이지혜, 2019).

5. 나가며

현 정부 들어 저출산·고령사회 정책 패러다임 전환을 선언하고 있지만, 현재까지 초저출산 문제를 어떻게 풀어 나갈 것인가에 대한 세부적인

방안들이 논의되지 않는 동시에 초저출산 현상에 대한 적응을 강조하는 논의들이 주목을 받고 있다. 그러나 이 원고에서 언급하고 있듯이 현재 한국 사회가 직면하고 있는 인구학적 상황은 적응적 조치들만을 통해 해결하기는 쉽지 않다. 더욱이 현재의 심각한 저출산 현상이 단순한 인구학적 변동이 아니라 과거 한국 사회의 발전 전략이 초래한 '문제적' 상황을 반영하고 있다는 점에서 현재의 저출산 문제에 대해서는 보다 적극적인 개입이 필요하다. 물론 이는 인구 통제적 접근을 통해서는 해결될 수 없으며, 개인들의 자발적 선택에 의존할 수밖에 없다는 점에서 문제 해결은 쉽지 않다. 지난 10여 년 이상의 정책적 개입에도 불구하고 심각한 저출산 현상이 완화될 기미가 보이지 않음에 따라 정책 당국의 무기력감마저 느껴진다. 그러나 다른 한편으로 현재의 상황은 한국 사회의 발전 과정을 되돌아보고, 향후 어떠한 방향으로 나아갈 것인가를 생각해 볼 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 다른 한편으로 대규모 재정 투입에도 불구하고 출산율 회복이 이루어지지 못한 데 따른 많은 비판이 제기되고 있다. 비록 효과적인 재정지출이 중요한 이슈이기는 하지만, 현재까지도 출산과 자녀 양육에 소요되는 재정적 부담의 상당 부분을 자녀를 양육하는 개인들이 부담하고 있다는 점 또한 이해할 필요가 있다. 마지막으로 저출산 문제에 직면하여 정책적 대응을 주문하는 목소리가 높지만, 선진국에 비해 우리나라의 경우 인구변동에 대한 이해 수준은 상당히 제한적이다. 인구변동에 대한 이해

가 부족한 상황에서 이루어지는 정책적 개입의 효과가 낮을 수밖에 없음을 고려할 때 인구변동에 대한 정확한 분석과 모니터링에 보다 큰 관심이 주어질 필요가 있을 것이다. ■

참고문헌

- 기획재정부. (2019). 범부처 「인구정책 TF」, 인구구조 변화 대응방안 발표. <http://www.moef.go.kr/>에서 2019. 12. 16. 인출.
- 우해봉, 이지혜. (2019). 한국의 혼인과 출산 생애 분석과 정책 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 장인수. (2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 세종: 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 한정림. (2018). 저출산과 모멘텀 그리고 한국의 미래 인구변동. 보건사회연구, 38(2), 9-41.
- 인구정책50년사 편찬위원회. (2016). 한국 인구정책 50년: 출산억제에서 출산장려로. 세종: 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 저출산·고령사회위원회. (2018). 저출산·고령사회 정책 로드맵. <https://www.betterfuture.go.kr/PageLink.do>에서 2019. 12. 16. 인출.
- 통계청. (2019). 인구동향(월별). http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board에서 2019. 12. 6. 인출.
- 한국보건사회연구원. (1991). 인구정책 30년. 서울: 한국보건사회연구원.
- Bongaarts, J. (1994). Population policy options in the developing world. *Science*, 263(5148), 771-776.
- Coleman, D., & Rowthorn, R. (2011). Who's afraid of population decline? A critical examination of its consequences. *Population and Development Review*, 37, 217-248.
- Connelly, M. (2008). *Fatal misconception: The struggle to control world population*. MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Hakim, C. (2013). What do women really want?: Designing family policies for all women, in Kaufmann, E., Wilcox, W. B. (eds.). *Whither the Child?: Causes and consequences of low fertility*. Boulder: Paradigm Publishers, 177-204.
- Kramer, S. P. (2014). *The Other population crisis: What governments can do about falling birth rates*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press.
- Lee, R., & Mason, A. (2010). Fertility, human capital, and economic growth over the demographic transition. *European Journal of Population*, 26(2), 159-182.
- Mason, A., & Lee, R. (2006). Reform and support systems for the elderly in developing countries: Capturing the second demographic dividend. *GENUS*, 62(2), 11-35.
- McDonald, P. (2006). An assessment of

policies that support having children from the perspectives of equity, efficiency and efficacy. *Vienna Yearbook of Population Research*, 4, 213-234.

United Nations. (1995). *Report of the international conference on population and development*. New York: United Nations.

The Center for Reproductive Rights. (2003). Rethinking population policies: A reproductive rights framework. Briefing Paper. https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/pub_bP_rethinkingpop.pdf에서 2019. 12. 16. 인출.