

인구정책의 현황과 과제

Population Policy and Its Challenges



이삼식 한국보건사회연구원 연구위원

한국사회에서 초저출산현상이 장기화되고 있고 인구고령화는 보다 빠른 속도로 진행되고 있다. 그간 정부는 인구정책을 본격적으로 추진하여 왔으나 그 성과가 인구조정정책과 인구대응정책의 주요 목표지표들로서 출산율과 여성고용률 등의 개선으로는 이어지지 못하고 있다. 2014년은 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)의 종료를 한해 앞둔 시기로 향후 인구 변화가 미래사회 발전의 지속가능성을 담보할 수 있도록 인구정책의 목표와 수단 및 성과를 종합적으로 점검하고 보다 체계적으로 수행할 필요가 있다.

1. 들어가며

맬서스가 1798년 인구론¹⁾에서 인구증가역제의 필요성을 제기하고, 이를 실천하기 위하여 신맬서스주의자들이 피임방법을 개발하면서 출산에 대한 인위적인 조정이 용이해졌다. 이후 사회·경제 환경의 변화 등에 따라 부모들이 자발적 혹은 비자발적으로 출산을 억제하면서 저출산 신드롬이 1900년대 중반부터 유럽을 강타하였고, 이어서 1900년대 후반부터는 아시아 국가들 사이에서도 본격화되기 시작하였다. 한국사회는 유럽국가들이나 아시아국가들 중 저출산현상을 가장 먼저 경험한 일본에서 볼 수

없었던 'L'자 형태의 급격한 출산율 변화를 겪고 있다. 구체적으로 출산율은 1960년 6.0의 아주 높은 수준에서 단기간에 거의 수직적으로 인구대체수준까지 낮아졌으며, 그 후 1.5 미만의 초저출산율이 지속되는 양상을 보이고 있다. 저출산 추이는 향후 인구고령화를 압축적으로 진척시키고 노동력 부족, 내수시장 위축, 사회보장 부담 급증, 경제성장 둔화 등을 야기할 것이며, 그로 인하여 사회발전의 지속가능성이 낮아지고 개인의 복지가 손상되는 중대한 문제가 초래될 것으로 예상된다. 이에 정부는 저출산 및 고령화의 인구현상과 그로 인해 파생되는 문제들에 대응하기 위하여 2006년부터 정책적 노력

1) An Essay on the Principle of Population, as it affects the future improvement of society with remarks on the speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and other writers(Thomas Robert Malthus, 1798)

을 경주해오고 있다.

인구정책은 광의의 개념으로 국가와 사회에 유리하도록 인구 변화를 유도하거나 인구 변화로 인한 문제에 대응하기 위하여 실시하는 정책을 의미한다. 인구정책은 인구조절정책과 인구대응정책으로 구분된다. 인구조절정책은 인구 규모, 구조 및 분포에 영향을 미치기 위하여 실시하는 직·간접적인 정책을 의미하며, 이는 인구정책의 협의의 개념으로 간주된다. 인구 규모와 구조는 인구변동요인으로서 출산, 사망 및 국제이동이 상호작용한 결과이며, 특히 우리나라의 미래 인구 변동은 출산을 추이가 중대한 영향을 미칠 것이다. 국제이동(이민)은 그 효과는 상대적으로 미약하나, 이 역시 특정 연령계층의 규모를 변경시켜 전체적인 인구구조에 영향을 미치기도 한다. 인구대응정책은 인구학적 현상에 의해 발생하는 사회 제 분야의 문제들에 대응하는 각종 정책을 의미한다. 인구조절정책과 인구대응정책 모두 고용정책, 복지정책, 보건정책, 여성정책, 교육정책 등을 포괄하는 종합적인 정책으로서의 특성을 가진다. 현실적으로 대부분의 정책은 직·간접적으로 인구조절기능과 인구변화대응기능을 동시에 가지고 있기 때문에 엄격한 구분이 어렵다. 이하에서는 인구학적 기준 등을 참조하여 정부 정책들을 인구조절정책과 인구대응정책으로 구분하여 논의하기로 한다.

본 고에서는 최근 인구동향과 더불어 인구정책의 성과를 진단하고 이를 토대로 2014년도

정책방향을 제시하고자 한다. 여기에서 인구조절정책에 대한 논의는 출산정책에 중점을 두며, 인구 규모와 구조를 변경시키기 위한 이민정책은 아직 도입하지 않고 있다는 점에서 생략하도록 한다. 인구대응정책에 대한 논의는 저출산과 고령화로 인하여 파생되는 노동력 부족, 사회보장 부담 등에 대응하는 정책들에 중점을 두도록 한다. 노동력 부족에 관해서는 청년층, 여성, 고령자 및 외국인 인력 활용 등을 주요 영역으로 다루며, 사회보장부담에 관해서는 노후소득보장과 노후건강보장 등을 주요 영역으로 다루고자 한다.

2. 최근 인구 동향

1) 출산율

과거 한국사회가 직면하였던 인구문제는 고출산으로 인한 높은 인구증가율이었다면, 20세기 후반부터의 인구문제는 저출산과 그로 인한 인구고령화라고 할 수 있다. 한국사회에서 저출산현상은 합계출산율이 인구대체수준 이하로 낮아진 1983년(2.060)부터 시작되었다.²⁾ 그 후 합계출산율은 지금까지 인구대체수준 이상으로 다시 올라간 적이 없다. 합계출산율은 1997년까지 만해도 1.5 이상이였다. 그러나 1998년에 처음으로 합계출산율이 1.5 미만(1.448)으로 낮아져, 한국사회는 초저출산사회

2) 이하에서 한국의 합계출산율은 통계청에서 발표하고 있는 소수점 3자리의 수치를 제시하였음. 한편, 외국의 합계출산율은 OECD에서 발표하고 있는 소수점 2자리의 수치를 그대로 제시하였음.

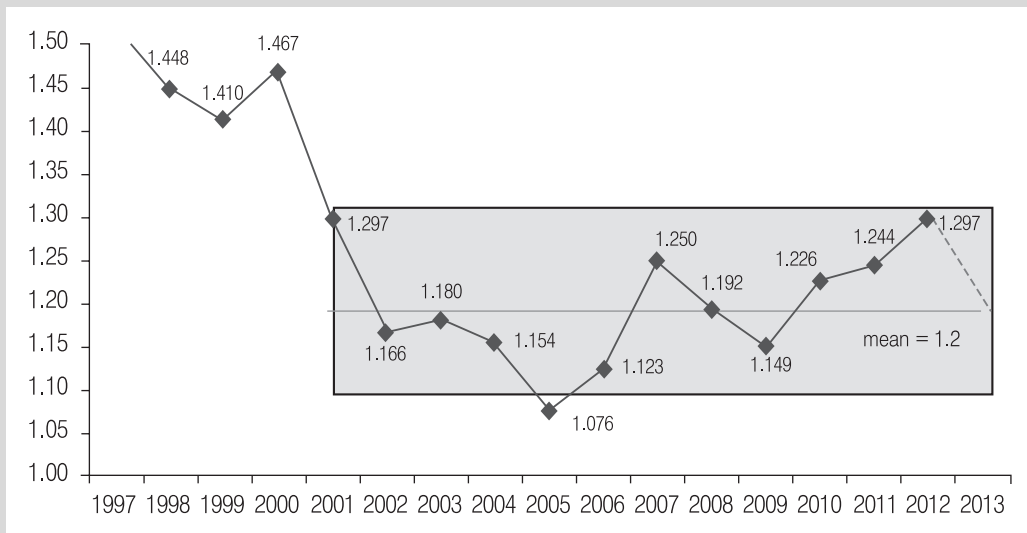
로 진입하였다.³⁾ 합계출산율은 2001년에 1.3 미만(1.297)으로 낮아졌으며, 2005년에는 1.076으로 더욱 낮아졌다. 정부의 인구정책이 본격적으로 시작되었던 2006년부터 출산율의 지속적인 하락세는 멈추었으나 그렇다고 해서 지속적인 증가세로도 전환되지 못했다. 합계출산율은 2012년에 1.297로 2001년 수준으로 회복되었으나 2013년에는 다시 낮아질 것으로 예상된다.⁴⁾ 즉, 우리나라 합계출산율은 2001년 이래 최근까지 1.2±0.1범위에서 등락이 반복되는 양상이 나타나고 있다. 에코세대(1979~1992년생)의 가입기 진입, 세계금융위기와 같

은 경기변동 등 요인들에 의해 결혼과 출산의 단기적 억제와 집중의 효과(일시적 tempo effect)가 반복되고 있으며, 출산율이 본격적인 증가세로 전환되지 못하고 있다.

합계출산율이 1.3 미만으로 낮아진 경험을 한 국가들은 OECD 34개국 중 12개 국가(한국, 체코, 에스토니아, 독일, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 일본, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인)에 불과하며, 2011년 기준으로 1.3 미만인 국가는 한국과 헝가리뿐이다. 우리나라와 같이 출산율이 1.3 미만에서 장기간 지속된 사례가 많지 않다. OECD국가들의 합계출산율 추이를 살펴

그림 1. 합계출산율 변동 추이(1997~2013년)

(단위: 명)



자료: 통계청 KOSIS

3) 저출산현상(low fertility)은 합계출산율이 2.08 이하로 낮아진 것을 의미하며, 초저출산현상(lowest low fertility)은 국제기구 등의 보고서에 따르면 1.5 이하로 낮아진 것을 의미함.

4) 통계청에서 발표하고 있는 월별 출생아수에 따르면, 2013년 1~10월 동안 373천명으로 2012년 1~10월 동안의 412천명에 비해 9.4%가 감소한 것으로 나타났다.

보면, 1.5 이하로 낮아진 국가들이 다시 1.5 이상으로 회복하는데 어려움을 겪고 있으나 1.3 이하로 낮아진 국가들은 비교적 단기간에 1.3 이상으로 회복하는 경향을 보이고 있다. 다만, 우리나라의 경우 2006년부터 저출산대책이 본격화되었음에도 불구하고 합계출산율이 여전히 1.3 미만에서 지속되고 있다는 점에서 우리사회가 Lutz의 이론으로서 ‘저출산의 덩’⁵⁾에 이미 빠져있지 않나 하는 우려가 제기되기도 한다.

2) 인구 규모 및 구조

총인구는 2014년 5,042만 명으로 전년에 비해 20만 명이 그리고 생산가능인구(15~64세)는

3,684만 명으로 전년에 비해 13만 명이 증가할 전망이다. 총인구 중 생산가능인구의 비율은 이미 2012년을 정점으로 감소하기 시작하여 2014년에는 73.1%로 전망된다. 유소년인구는 720만 명으로 전년에 비해 17만 명(2.3%)이 감소할 전망이다. 노인인구(65세 이상)는 2014년에 639만 명으로 전년 대비 25만 명이 증가하여 총인구나 생산가능인구에 비해 증가율이 높을 전망이다. 총인구는 2030년을 정점으로 그리고 생산가능인구는 2016년을 정점으로 감소할 전망이다. 반면, 노인인구는 지속적으로 증가할 전망이다. 2014년 노인인구 비율은 12.7%로 고령화 수준은 아직 높지 않으나, 2020년부터 더 빠른 속도로 증가할 전망이다.

표 1. 1960~2012년 간 합계출산율이 1.3 미만으로 낮아진 OECD 국가들 사례

국가	합계출산율이 1.3 미만으로 낮아진 시기		
	시작년도	종료년도	지속기간
한국	2001년(1.297)	2012년(1.297)	12년
체코	1996년(1.28)	2005년(1.28)	10년
에스토니아	1998년(1.28)	1998년(1.28)	1년
독일	1992년(1.29)	1995년(1.25)	4년
그리스	1996년(1.28)	2003년(1.28)	8년
헝가리	2003년(1.28)	2004년(1.28)	2년
	2010년(1.26)	2011년(1.24)	2년
이탈리아	1993년(1.26)	2003년(1.29)	11년
일본	2003년(1.29)	2005년(1.26)	3년
폴란드	2002년(1.25)	2006년(1.27)	5년
슬로바키아	2000년(1.29)	2007년(1.25)	8년
슬로베니아	1995년(1.29)	2005년(1.26)	11년
스페인	1993년(1.27)	2002년(1.26)	10년

자료: OECD Family database. 단, 한국은 통계청(KNSO) 자료(KOSIS)임.

5) Lutz, Wolfgang, Vegard Skirbekk, and Maria Rita Testa(2007). The Low-Fertility Trap Hypothesis: Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe. Vienna Yearbook of Population Research 2006, pp.167~192.

표 2. 2014년 인구 현황

(단위: 만명, %)

구분	인구규모(만명)				인구구성비(%)				연간 인구증가율(%)			
	총인구	유소년 인구	생산가능 인구	노인인구	총인구	유소년 인구	생산가능 인구	노인인구	총인구	유소년 인구	생산가능 인구	노인인구
2010년	4,941	798	3,598	545	100.0	16.1	72.8	11.0				
2011년	4,978	777	3,635	566	100.0	15.6	73.0	11.4	0.7	-2.6	1.0	3.7
2012년	5,000	756	3,656	589	100.0	15.1	73.1	11.8	0.5	-2.7	0.6	4.1
2013년	5,022	737	3,671	614	100.0	14.7	73.1	12.2	0.4	-2.5	0.4	4.2
2014년	5,042	720	3,684	639	100.0	14.3	73.1	12.7	0.4	-2.3	0.3	4.0
2015년	5,062	704	3,695	662	100.0	13.9	73.0	13.1	0.4	-2.2	0.3	3.7
2020년	5,144	679	3,656	808	100.0	13.2	71.1	15.7	0.3	0.1	-0.6	4.8
2030년	5,216	658	3,289	1,269	100.0	12.6	63.1	24.3	0.0	-0.6	-1.2	3.5
2040년	5,109	572	2,887	1,650	100.0	11.2	56.5	32.3	-0.4	-2.0	-1.2	1.6
2050년	4,812	478	2,535	1,799	100.0	9.9	52.7	37.4	-0.8	-1.2	-1.2	0.0
2060년	4,396	447	2,187	1,762	100.0	10.2	49.7	40.1	-1.0	-0.6	-1.8	-0.1

자료: 통계청(2011). 장래인구추계: 2010년~2060년.

3. 정책 성과

우리나라의 인구정책은 2006년부터 시작된 저출산고령사회기본계획(새로마지플랜)이 중심이 되고 있다. 저출산고령사회기본계획은 매5년마다 수립하고, 이를 토대로 매년 시행계획을 수립하여 시행하도록 되어 있다. 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010)은 2010년에 완료된 바 있으며, 2011년부터는 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)이 시행되고 있다. 저출산고령사회기본계획은 저출산대책, 고령사회대책 및 성장동력대책으로 구성되어 있다.

저출산대책은 결혼, 출산 및 양육에 유리한 환경을 조성하여 출산율을 적정수준으로 높이기 위한 것으로 인구조절정책에 해당된다. 총 82개(2012년 기준) 정책들로 구성되어 있는 저

출산대책은 일-가정 양립, 결혼·출산·양육 부담 경감 및 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성을 전략으로 채택하고 있다. 일-가정 양립 제고를 위해서 육아를 위한 휴가·휴직제도를 확대·개선하고, 유연한 근무형태를 확산하고, 가족친화 직장·사회환경을 조성하는 등 노력을 경주하고 있다. 결혼, 출산 및 양육 부담을 경감시키기 위하여 가족형성에 유리한 여건을 조성하고, 임신 및 출산에 대한 지원을 확대하고, 자녀양육비용 지원을 확대하고, 다양하고 질 높은 육아지원 인프라를 확충하는데 정책적 노력을 강화하고 있다. 아동 및 청소년의 건전한 성장환경을 조성하기 위해서는 취약계층 아동에 대한 지원을 강화하고, 아동 및 청소년의 역량 개발을 지원하고, 안전한 아동 및 청소년 보호 체계를 구축하고, 아동 및 청소년 정책 추진 기

반을 조성하는데 중점을 두고 정책을 실행하고 있다.

고령사회대책의 경우, 향후 노동가능인구가 감소하는데 반해 노인인구가 급격하게 증가하는 데에 대비하기 위한 것으로 인구대응정책에 해당된다. 총 84개 정책(2012년도 기준)들로 구성되어 있는 고령사회대책의 전략은 베이비붐세대(1955~1974년생)의 고령화에 대응한 체계 구축, 안정되고 활기찬 노후생활 보장 및 고령친화적 사회환경 조성으로 설정되어 있다. 거대인구집단인 베이비붐세대의 고령화에 대응하기 위하여 다양한 고용기회 제공, 다층적 노후소득보장체계 확립, 사전 예방적인 건강관리체계 구축, 노년기 생애에 대비한 노후생활 설계 강화 등에 중점을 두고 정책들을 실행하고 있다. 안정되고 활기찬 노후생활을 보장하기 위하여 일자리 사업을 내실화하고, 노인빈곤 예방을 위한 소득보장 방안을 마련하고, 건강한 노후생활 및 의료비 지출을 적정화하고, 다양한 사회참여 및 여가문화 기회를 제공하는 노력을 강화하고 있다. 고령친화적 사회환경을 조성하기 위해서는 고령친화적 주거 및 교통 환경을 조성하고, 노인권의 증진 및 노인 공경 기반을 마련하는데 중점을 두고 정책들을 추진하고 있다.

성장동력대책은 향후 노동력 부족에 대응하여 잠재인력 활용도 제고와 인구구조 변화에 대응하기 위한 사회시스템 개편 등에 초점을 두고 있는 것으로 인구대응정책의 성격이 강하다. 총 60개 정책들로 구성되어 있는 성장동력대책의

기본 전략으로 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고, 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도개선, 고령친화산업 육성 등을 채택하고 있다. 잠재인력 활용기반을 구축하고 인적자원의 경쟁력을 제고시키기 위하여 여성의 경제활동 참여를 촉진하고, 외국 국적 동포·외국인력을 활용하고, 선순환적 직업능력 개발체계를 확립하고, 산업재해 예방을 통해 노동력 손실을 방지하는데 중점을 두고 정책을 실행하고 있다. 인구구조 변화에 대응하여 경제사회 제도를 개선하기 위하여 학령인구 감소에 대비하여 교육분야에서의 제도를 개선하고, 인구고령화에 대비하여 주택 및 금융 분야에서의 제도를 개선하고, 중장기 재정의 지속가능성 유지를 위하여 재정분야에서의 제도를 개선하는데 정책적 노력을 경주하고 있다. 고령친화산업을 육성하기 위하여 제품 및 서비스 품질을 향상하여 산업경쟁력을 확보하고, 국내·외 시장을 활성화하고, 고령자용 식품산업 기반을 조성하는데 역점을 두고 정책들을 실행하고 있다.

이러한 인구정책의 성과는 우선적으로 투입예산액으로 진단해볼 수 있다. 저출산고령사회 기본계획에 투입된 연간 예산액은 2006년 4.5조원에서 2013년 24.6조원으로 증가하였다. 동기간 예산증가율은 무려 446%(또는 5.5배)나 된다. 부문별로 보면 저출산대책 예산액은 동기간 2.1조원에서 15.7조원으로 7.5배,⁶⁾ 고령사회대책 예산액은 5.6배, 성장동력대책 예산액은 1.5배가 각각 증가하였다. 특히, 저출산대책 예

6) 예산액 산정에 포함된 저출산고령사회기본계획 상 저출산대책들은 OECD 가족지출(public spending on family benefits) 항목들과 상이함에 유의하도록 함.

산액은 2012년과 2013년에 급격한 성장세를 나타냈는데, 이는 주로 보육·교육비 전액 지원 대상 확대에 기인한다. 저출산고령사회기본계획 예산액이 GDP 중 차지하는 비율은 2006년 0.52%에서 2013년 1.93%까지 높아졌다. GDP 대비 저출산대책 예산액의 비율은 동 기간 0.24%에서 1.24%, 고령사회대책 예산액의 비율은 0.15%에서 0.57%로 각각 증가하였다. 성장동력대책 예산액의 비율은 대체적으로 GDP 대비 0.13% 내외에서 유지되었다.

인구정책의 성과는 각 전략과 주요 정책들이 수행된 정도를 기준으로 평가할 수 있다. 저출산대책의 주요 전략으로서 일-가정 양립 제고를 위해서는 육아휴직제도 개선, 육아기 근로시간 단축 활성화, 유연근로제 확산, 직장어린이집 설치 활성화, 가족친화인증 기업 활성화 등의 정책들이 수행되었으며, 이들의 성과는 궁극적으로 출산전후휴가와 육아휴직 이용수

준 및 직장어린이집 설치 정도로 평가할 수 있다. 결혼·출산·양육 부담 경감을 위한 정책들은 신혼부부 주거부담 경감, 결혼관련 교육 등 서비스의 체계적 제공, 임신·분만 취약지역 의료지원 강화, 산모·신생아 도우미 지원, 보육·교육비 지원 확대, 민간육아시설 서비스 개선, 수요자 중심 육아지원 서비스 확대, 아이돌보미 서비스 확대, 취학아동 방과 후 돌봄서비스 지원 확대 등을 들 수 있으며, 이들의 성과는 대표적으로 신혼부부 주거지원과 보육·교육비 지원 수준 등으로 평가할 수 있다. 고령사회대책의 경우, 베이비붐세대의 고령화 대응체계를 구축하기 위한 세부정책들로는 고령자 고용연장, 맞춤형 고령자 전직 및 취업지원 서비스 강화, 국민연금 사각지대 해소, 사적 소득보장제도 확충, 사전 예방적 보건의료체계 구축, 노후설계 기반 조성 등을 들 수 있으며, 이들의 성과는 고령자(55~64세) 고용과 국민연금 가입

표 3. 저출산고령사회기본계획 예산액 및 GDP 대비 비율

(단위: 조원, %)

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
예산액	전체	4.5	5.9	8.4	11.0	12.4	14.4	19.0	24.6
	저출산대책	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	7.4	11.1	15.7
	고령사회대책	1.3	1.5	3.2	4.7	5.1	5.5	6.4	7.2
	성장동력대책	1.1	1.3	1.4	1.5	1.4	1.5	1.5	1.6
GDP 대비%	전체	0.52	0.65	0.86	1.07	1.16	1.22	1.54	1.93
	저출산대책	0.24	0.34	0.39	0.47	0.55	0.63	0.90	1.24
	고령사회대책	0.15	0.17	0.33	0.46	0.48	0.46	0.52	0.57
	성장동력대책	0.13	0.14	0.14	0.15	0.13	0.13	0.12	0.13

주: GDP는 KOSIS 상 한국은행 시장가격을 적용함.

자료: 2006~2010년 예산자료는 대한민국정부(2010), 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015),

2011~2013년 예산자료는 대한민국정부(2013), 저출산고령사회 시행계획, 각년도.

수준으로 측정할 수 있다. 안정되고 활기찬 노후생활을 보장하기 위한 세부정책들로는 노인 일자리 양적 확충 및 질적 고도화, 무연금·저연금 노인을 위한 연금제도 내실화, 치매노인 관리체계 구축, 장기요양보험 내실화, 노령기 기초건강 증진을 위한 운동사업 활성화, 고령자 자원봉사 활성화 및 인프라 구축, 고령자의 여가문화 향유기반 확대 등으로 이들의 성과는 공적소득보장수준 등으로 측정할 수 있다. 성장동력대책의 경우 세부정책들로 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고를 위해서는 적극적 여성고용정책 강화, 여성의 직업능력개발 및 취업지원, 외국국적 동포 활용 및 우수 외국인력 유치, 학교교육과 고용시장 연계 강화, 평생학습인프라 구축, 작업환경 개선 및 작업장 안전문화 확산 등이 포함되며, 이들의 성과는 여성고용률 등으로 측정할 수 있다. 이들 지표 중 출산전후휴가와 육아휴직 이용수준, 직장어린이집 설치 정도, 보육·교육비 지원수준, 고령자고용률, 국민연금가입수준 및 공적소득보장수준을 살펴보면 지속적으로 증가한 것으로 나타났다.

여기에서 주목하여야 할 점은 정책 자체의 성과들이 인구정책 차원에서 의도하고 있는 출산율(인구조절정책의 성과)과 여성고용률(인구 대응정책의 성과) 제고로 이어지지 못하고 있다는 것이다. 그 이유는 복합적이라고 할 수 있

다. 출산율의 경우 정책들의 효과가 나타나기 전까지 일정한 시차(time-lag)가 존재할 수 있다는 점과 다른 한편으로 정책들의 수준이 여전히 낮아 효과가 크지 않을 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 후자의 예로 출산전후휴가와 육아휴직 사용자(고용보험 급여 수급자 기준)가 증가하고 있으나, 2012년 기준으로 출산전후휴가 이용자는 취업산모의 47.0% 그리고 육아휴직자는 전체 출생아수 대비 13.5%에 불과하다.⁷⁾ 이는 출산전후휴가, 육아휴직, 육아기근로 시간단축제 등 일-가정양립에 관한 제도들이 고용보험 가입자만이 이용 가능하며, 이용자격을 갖춘 경우에도 인사 상 불이익이나 낮은 급여수준(정상임금의 40%, 하한액 50만원, 상한액 월100만원) 등으로 인하여 쉽게 이용할 수 없기 때문으로 설명할 수 있다. 신혼부부는 연간 25여만 쌍이나, 이들을 대상으로 하는 주택 지원 비율은 10% 수준에 불과하다. 여성고용률도 50% 이하의 낮은 수준에서 지속되고 있는데, 이는 일-가정 양립 곤란, 양성평등적 직장문화 미성숙 등에 기인하기도 한다. OECD 국가들의 사례를 통해 볼 때 출산율과 여성고용률은 동반적으로 상승할 수 있어야만 하는데, 한국에서는 아직 사회 여건이나 문화가 그러한 변화를 지지할 수 있을 정도로 충분하게 조성되지 못하고 있는 것이다.

7) 출산전후휴가이용률과 육아휴직이용률은 국가마다 측정방식이 상이함. 본 고에서 출산전후휴가이용률은 기본적으로 일하고 있는 모든 산모가 대상이 될 수 있다는 전제 하에 실제 출산전후휴가 이용자수를 출생신고 기준의 취업산모(분모)로 나누어 산출하였음. 육아휴직이용률은 일을 하고 있는 모 또는 부가 대상이 될 수 있다는 전제 하에 실제 육아휴직이용자수를 전체 출생아수(부나 모 중 적어도 한명이 일을 하고 있는 것으로 가정함)로 나누어 산출하였음. 이는 공식통계이기보다 일하고 있는 부/모가 휴가·휴직제도를 이용하고 있는 정도를 가능하기 위한 것임. 참고로 현재 우리나라에서 고용보험 상 출산전후휴가와 육아휴직 이용은 고용보험 가입 시에만 가능함.

표 4. 저출산고령사회기본계획 추진 성과

부문		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
인구 조절 정책	출산전후휴가휴직자수(명) ¹⁾	41,104	48,972	58,368	68,526	70,560	75,742	90,290	93,394
	• 산모 중 취업모(명) ²⁾	144,723	159,268	171,428	172,634	165,419	179,355	188,636	198,647
	• 취업산모대비 출산전후휴가 비율	28.4	30.7	34.0	39.7	42.7	42.2	47.9	47.0
	육아휴직자수(명) ¹⁾	10,700	13,670	21,185	29,145	35,400	41,733	58,137	64,069
	• 출생아(다태아이상은 1명만 계상) ²⁾	427,073	439,096	483,928	457,242	436,692	461,479	463,742	476,183
	• 출생아수대비 육아휴직부모 비율	2.5	3.1	4.4	6.4	8.1	9.0	12.5	13.5
	직장어린이집 수(개소) ¹⁾	263	298	320	350	370	401	449	523
	신혼부부 주택지원 비율(%) ¹⁾				4.9	11.5	11.0	10.3	10.2
	• 신혼부부(건) ²⁾				249,425	236,677	254,630	258,637	257,003
보육·교육비 지원율(%) ¹⁾	21.9	24.7	33.6	34.1	33.9	37.3	43.1	55.2	
인구 대응 정책	고령자(55~64세)고용률(%) ¹⁾						60.9	62.1	63.1
	여성고용률(4주기준)(%) ²⁾	50.1	50.3	50.2	50	49.2	49.4	49.7	49.9
	국민연금가입률(%) ¹⁾	61.9	56.2	57.5	57.7	58.3	59.0	60.6	61.9
	공적소득보장률(%) ¹⁾				74.6	82.8	82.6	83.3	83.8

주: 1) 신혼부부 주택지원 비율(%) = (특별공급+임대주택+전세임대) ÷ 연간초혼건수 × 100(동 정책은 2008년부터 시행)
 2) 공적소득보장률(%) = (기초노령연금+공적연금수급자 - 기초노령연금과 공적연금 중복수급자) / 65세 이상인구 × 100
 자료: 1) 이삼식 외(2013), 2012년도 저출산고령사회정책 성과평가, 보건복지부·한국보건사회연구원.
 2) 통계청, KOSIS.

4. 2014년 인구정책 추진 방향

정부는 2014년에도 인구정책의 근간으로서 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)을 지속적으로 추진할 예정이다. 여기에 더해 2014년에는 박근혜정부가 출범하면서 정립한 국정과제들로서 저출산·고령화 관련 정책들이 본격적으로 추진될 것으로 보인다(표 5 참조). 이들 정책 중 일부는 타당성 검토, 예산 확보 여부 등에 따라 추진 일정이 다소 늦추어질 수도 있을 것이다.

이러한 추가적인 노력은 기존의 인구정책들을 보다 풍부하게 하고 내실화하는 역할을 할 것으로 기대된다.

한편, 2014년도에는 인구정책을 추진함에 있어서 몇몇 관점을 보다 명료화할 필요가 있다.

첫 번째 관점은 저출산고령사회기본계획 수행을 통해 달성해야 할 인구정책의 목표에 관한 것이다. 저출산고령사회기본계획 상 정책들은 그 자체적으로 매우 중요한 의미를 가진다. 그럼에도 불구하고, 저출산고령사회기본계획의 수행을 통해 기대되는 인구학적인 변화는 무엇이고, 그러한 변화가 어떠한 경로를 통해 언제 달성할 것인가 하는 이른바 인구학적인 목표에 대한 논의가 명료하게 이루어질 필요가 있다.

두 번째 관점은 지금까지 수행된 그리고 2014년도를 포함한 가까운 미래에 수행될 정책들을 통해 앞서 언급한 인구학적인 목표를 어느

표 5. 박근혜정부 국정과제: 저출산·고령화 대응 관련

부문	국정과제(번호)	주요 추진계획
저출산 대책	62. 행복한 임신과 출산	<ul style="list-style-type: none"> - 맞춤형 임신·출산 비용 지원 - 고위험 임신부 지원 강화 - 임신 분만 취약지역에 대한 의료지원 강화 - 새아기 장려금 - 민영주택의 다자녀 특별공급 비용 확대 - 셋째아이 이상 대학등록금 전액 지원 방안 마련 - 임신기간 근로시간 단축제 도입 - 아빠의 달 도입을 통한 아빠의 출산휴가 장려 - 맞춤형 출산정책 거버넌스 구축
	63. 안심하고 양육할 수 있는 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 믿고 맡길 수 있는 어린이집 확대 - 부모 선택권이 보장된 맞춤형 보육서비스 제공 - 근로자 자녀양육 여건 조성 - 아이돌봄서비스 확대 및 다양화 - 학교내 돌봄 기능 강화 - 부처별 돌봄 사업간 연계 체제 강화 - 문화 예술 돌봄 및 교육 활성화
	64. 무상보육 및 무상교육 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 0~5세 보육 국가안전 책임제 실현 - 3~5세 누리과정 지원 강화
	29. 교육비 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> - 사교육비 경감 추진
	46. 청소년 역량개발 및 건강한 성장지원	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년 위기 예방 프로그램 확대 및 인프라 구축 - 청소년정책의 실효성 강화
	74. 성폭력으로부터 안전한 사회	<ul style="list-style-type: none"> - 성폭력전담 수사 및 범죄자 관리체계 강화 - 아동·청소년 성보호 강화 - 성폭력 피해자 보호 및 치료지원 강화
	76. 학교폭력 및 학생위험 제로 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 학교 반경 200M 이내를 학생안전지역으로 지정 추진 - 학교 내부 및 학교 주변의 학교폭력 감시·대응체계 구축 - Wee 프로젝트 확대 및 전문상담교사 확대를 통한 상담·치료 지원 강화 - 학생, 학부모, 교직원 대상 학교폭력 예방교육 강화
	78. 아동인권 보호 및 건강한 성장 발달 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 아동인권 보호 및 아동안전 강화 - 드림스타트센터의 전국 확산 및 통합서비스지원 기능 확대 - 아동발달지원계좌 대상 확대 및 제도 운영 내실화
고령사회 대책	47. 편안하고 활력있는 노후생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금제도 도입 - 노인 일자리 지원 확대 - 노후설계 교육 및 고령자 사회공헌 활성화
	48. 의료보장성 강화 및 지속가능성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 4대 중증질환 치료에 필수적인 의료서비스는 모두 건강보험 적용 - 국가치매 관리체계 확립 - 독거노인 돌봄 강화
	49. 건강의 질을 높이는 보건의료서비스체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 예방적 건강관리 기반 마련 - 고령화에 대비한 의료·요양 연계체계 구축
	55. 장시간근로 개선 및 정년연장으로 함께 일하기	<ul style="list-style-type: none"> - 세대간 상생고용 프로그램 추진 및 사회적 공감대 형성 지원 - 정년 연장의 산업현장 정착률을 위한 지원 강화 - 중장년 대상 맞춤형 훈련 등을 통한 재취업 촉진
	58. 맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 대상별 맞춤형 취업지원 강화

<표 5> 계속

부문	국정과제(번호)	주요 추진계획
성장동력 대책	65. 여성 경제활동 확대 및 양성평등 확산	- 경력단절여성 맞춤형 일자리 제공 및 가족친화 경영 확대 - 유연한 일자리 확대 및 적극적 고용개선조치 정착
	70. 전문인재 양성을 위한 직업교육 강화	- 관련 부처·지자체 및 산업체 연계 특성화고 육성 - 특수분야 전문인재 양성 마이스터고 지정 다양화 - 국가직무능력표준 중심 교육과정 편성·운영 - 소질과 적성, 취업의지를 갖춘 학생의 직업교육 기회 확대 - 고졸 취업 지속 확대 및 취업자 학위 취득 인프라 구축
	71. 전문대학을 고등직업교육 중심기간으로 집중 육성	- 특성화 전문대학 100개교 집중 육성 - 전문대학 학위과정 및 수업연한 다양화 - 전문대학 '산업기술명장대학원' 설치 - 평생직업교육대학 육성
	72. 100세 시대 국가평생학습체제 구축	- 온-오프라인 평생학습 종합관리체계를 구축하고, 스마트 기반 평생학습도구를 활용한 지역 맞춤형 평생교육 제공 - 생애주기별·계층별 맞춤형 평생교육 프로그램 개발·보급 추진
	9. 보건·고령친화산업을 미래성장산업으로 육성	- 친고령산업 육성

자료: 관계부처 합동(2013). 박근혜정부 국정과제(보도 참고자료, 2013. 5. 28).

정도 달성 가능한가에 관한 것이다. 보다 구체적으로 현재 저출산고령사회정책들에 대한 투자 수준으로 인구학적인 목표가 달성할 수 있는 것인가와 그렇지 않다면 추가적인 투자가 어느 정도 필요한가에 대한 논의가 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 정책들 중 일부는 그 자체의 목적과 관련하여 분명한 성과를 보이고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 적어도 현재 까지 정책들의 통합적인 결과로서 인구학적인 변화(출산율 상승, 여성고용률 상승, 고령화 속도 완화 등)는 명료하게 나타나지 않고 있다. 정책 투입 대비 인구학적인 변화 간의 연관성을 보다 명료화하고, 이를 기반으로 추가적인 투입이 필요한 정책, 새롭게 도입하여야 할 정책 등이 논의될 필요가 있다.

세 번째 관점은 기대되는 인구학적인 변화를 도모하기 위한 정책수단의 적정성 내지 효율성

에 관한 것이다. 인구학적인 변화에 가장 큰 영향을 미치고 있는 요소로서 출산율을 높이기 위한 정책들은 크게 자녀양육의 경제적 부담을 완화하기 위한 소득보전정책, 일-가정 간의 양립을 지원하기 위한 정책, 그리고 출산 및 자녀양육과 관련한 행태 내지 관행 등을 변화시키고자 하는 사회문화적인 접근으로 구분된다. 소득보전정책은 어느 정도 충분성을 담보하여야 만이 효과가 나타날 수 있다. 그러나 현재 저출산대책으로서 소득보전정책은 임신·출산에 대한 의료지원, 보육·유아교육비 지원 등 일부 용도에 국한되어 생애주기에 따른 비용 부담을 충분히 완화시키는데 한계가 있다. 생애주기별로 촘촘하게 자녀양육 비용 부담을 경감시켜줄 수 있는 체계적인 지원체계를 구축할 필요가 있는 것이다. 일-가정양립지원정책은 직장생활과 가정생활(자녀양육 등)을 효과적으로 연계하여

사각지대가 발생하지 않을 경우에 출산에 대한 효과성을 담보할 수 있을 것이다. 그러나 현 정책들로 일과 가정 간의 시간적 사각지대를 해소하는 데에 많은 한계점이 노정되고 있다. 출산 전후휴가와 육아휴직제도의 경우 고용보험 미가입자인 비정규직, 자영업자 등이 정책대상에서 제외되어 있고, 휴가·휴직 기간 동안 지급되는 급여 수준도 아주 낮아 남성은 물론 여성의 사용이 극히 제약되어 있다. 현재의 고용보험 상 실업급여재정으로는 이러한 문제점들을 근본적으로 해결하기 곤란하다는 점에서 별도의 재정확보방식(예로 스웨덴, 캐나다 퀘벡주 등의 부모보험)이 검토되어야 할 것이다. 일상적으로 부와 모 모두가 일을 하면서 자녀를 양육하는데 용이성을 제공하기 위해서는 장시간 근로 관행 철폐, 육아기 탄력적 근로시간 운영, 노동시장 유연화(출산 및 육아 후 노동시장 진입 장벽 제거 등), 가족친화적 기업경영(행동강령 등 헌장 제시 및 준수) 등을 대대적으로 활성화하여 이른바 일가정양립 문화를 조성하는 노력이 무엇보다도 중요하다. 이는 출산율과 여성고용률 모두를 높일 수 있는 중요한 기제로서 작용할 것이며, 이를 통해 박근혜정부가 목표로 하고 있는 고용률 70% 달성에도 기여할 것이다. 한국사회에서의 저출산현상은 고비용적이고 구속적인 결혼문화 등에 따른 만혼화, 다양한 형태의 가족에 대한 사회적 비수용성 등에 따른 동거부부의 해체와 비자발적 인공임신중절 선택, 남성의 육아 참여 기피, 과거 출산억제 정책에 고착된 소자녀화 등 사회문화적인 요소들에 의해 지대한 영향을 받고 있다고 할 수 있다. 요컨대, 2014년부터는 고용문화를 포함한

사회문화적인 접근이 보다 강화되어야 할 것이다. 프랑스 등 출산율 제고와 여성고용률 제고에 동시에 성공한 국가들의 사례에서 볼 때, 소득보전정책뿐만 아니라 일가정양립지원정책과 사회문화적인 접근이 동시에 종합적으로 추진할 경우 시너지효과가 발생하고, 그로 인하여 출산율과 여성고용률 추이가 실질적인 상승세로 전환될 것으로 기대할 수 있다.

5. 나가며

현재 한국사회는 저출산·고령화로 대표되는 인구현상의 격랑기에 놓여 있다. 지금 어떻게 대처하느냐에 따라 우리의 미래가 좌우될 수 있다. 정부는 2006년부터 인구문제에 대응하기 위한 노력을 경주해오고 있다. 보육교육비 지원을 확대 등 정책 자체의 성과는 가시적으로 나타나고 있다. 그러나 정책의 성과가 인구 변화에 얼마나 효과적으로 영향을 미칠 것인가는 우리의 미래와 관련하여 더욱 중요한 의미를 갖는다. 인구정책의 근간으로서 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015)이 2015년에 완료된다는 점에서 2014년도는 그 성공 여부 등을 점검하고, 미흡한 부문에 대해서는 보다 국가역량을 집중시킬 수 있는 중요한 시기이다. 이를 통해 경제·사회의 지속적인 발전의 기초가 되는 것으로서 인구가 건강하게 변화할 수 있으며, 그 결과 현재의 경제성장이 미래에도 지속되고 미래의 사회보장부담도 줄어들어 세대간, 계층간 갈등이 적어지는 등 보다 환한 세상을 기대할 수 있을 것이다. 당권복지