

인구 정책 전망과 과제



Population Policy Outlook for 2019

이윤경 | 한국보건사회연구원 인구정책연구실장

2018년 합계출산율은 1.0명 이하이며 출생아 수 또한 32만 명으로, 국가 인구 정책을 추진한 이래 가장 낮을 것으로 예상되고 있다. 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 5년마다 기본계획을 중심으로 인구 정책을 추진한 13년의 노력에도 불구하고 정책의 목표로 설정한 출산율 회복과 노인의 삶의 질 향상은 괄목할 만한 성과를 거두지 못하고 있다. 그러나 최근 인구 동향을 살펴보면 출산가능인구가 감소하고 사회문화적 인식 등이 변화하고 있어 앞으로 출산율이 크게 높아질 것으로 기대하기 어렵다. 따라서 지나치게 출산율 향상을 목표로 내세우는 인구 정책의 방향을 전환할 필요성이 제기된다.

2018년 12월 정부는 '저출산·고령사회 정책 로드맵'을 새롭게 발표하고 인구 정책의 목표를 '국민의 삶의 질 향상'에 두는 패러다임 전환을 제시하였다. 이와 같은 패러다임 전환은 출산율을 목표로 하는 기존의 출산 장려 인구 정책이 아닌, 국민의 삶의 질이 중심이 되는 인구 정책으로의 방향 전환이라는 점에서 긍정적인 평가를 받았다. 따라서 향후에는 로드맵이 단순히 이상에 그치지 않고 현실화되어 국민이 체감할 수 있도록 하는 인구 정책이 이루어져야 할 것이다. 출산을 희망하는 국민이 어려움 없이 출산을 하도록 지원하고, 육아가 행복하고 아동이 행복해질 수 있도록 하는 정책이 이루어져야 할 것이다. 또한 인구구조 변화에 대응하는 고령자의 삶의 질 향상을 위한 촘촘한 정책과 함께 교육, 행정을 비롯한 다양한 사회 영역의 인구구조 변화에 적응하기 위한 정책이 균형적으로 이루어져야 할 것이다. 이들 정책이 구현되기 위해서는 정부와 사회, 국민 개개인의 다양한 주체 간 역할이 모색되어야 할 것이다.

1. 들어가며

저출산·고령화의 인구 현상을 극복하고자 하

는 지난 10여 년의 정책적 노력에도 불구하고 저출산과 고령화는 매년 심화되고 있다. 2000년대 들어 합계출산율 1.3명 이하의 초저출산 현상

이 지속되었고, 2017년에는 합계출산율이 최저치인 1.05명을 기록하고 연간 출생아 수가 36만 명이라는 결과가 나타났다. 더욱이 2018년에는 합계출산율이 1.0명 이하로 내려갈 것으로 예상되고 있다. 또한 제3차 저출산·고령사회 기본계획에서 합계출산율과 함께 정책 목표로 두고 있는 노인빈곤율 지표에서도 성과가 나타나지 않고 있다. 2005년 이후 13년 가까이 저출산·고령사회 대응 정책을 추진하고 예산을 늘리며 투입해 왔음에도 불구하고 괄목할 만한 성과는 나타나지 않는 한계에 봉착하였다.

이를 둘러싸고 국민과 언론은 지금까지의 인구 정책에 대한 효과성에 의문을 제기하는 비판의 목소리를 연일 높이고 있다. 이에 2018년 12월 정부는 ‘저출산·고령사회 정책 로드맵’ 발표를 통해 기존 출산 장려 위주의 정책에서 벗어나 모든 세대의 “삶의 질을 높이는 정책으로 전환”하는 저출산·고령사회 정책의 패러다임 전환을 예고한 바 있다. 이는 지금까지의 5년 단위 단기 정책 추진을 통해서 국가의 미래를 설계하고 준비하는 데 한계가 있음을 인정하고 보다 장기적·포괄적인 범위에서의 인구 정책 방향을 제시한 것으로 평가된다. 이와 같은 종합적 사회 정책 차원의 인구 정책 추진 방향에 대해 상당 수준의 전문가 지지가 있었으며, 2019년부터는 이미 발표된 로드맵을 바탕으로 인구 정책이 추진될 것으로 기대된다.

그러나 발표된 로드맵은 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 재구조화하는 것에 출발점을 둔 만큼 기존 3차 기본계획에서 제시된 추진 과제

를 정리하고 현 정부 출범 이후 발표된 관련 정책을 집대성하여 제시하는 수준에 머무르는 한계를 갖고 있다. 3차 기본계획이 2020년에 종결됨에 따라 3차 기본계획 추진 시기 동안 집중해야 할 과제를 선별하고 아동수당, 온종일 돌봄, 신중년 일자리 대책 등의 국정과제를 종합하였다. 따라서 새롭게 제시된 정책 목표를 실현할 수 있는 구체적인 정책과제를 담는 데는 한계가 있는 것이 사실이다.

따라서 향후의 인구 정책 추진에서는 저출산·고령사회 정책 로드맵에 따라 정리된 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 성실히 추진하되 제4차 기본계획(2021~2025)을 위한 선도적 준비를 해야 할 것이다. 이를 위해 이 글에서는 최근의 인구 동향과 인구 정책 추진 내용을 살펴보고, 로드맵을 기반으로 한 정책 방향 실천을 위한 논의 과제를 제안하고자 한다.

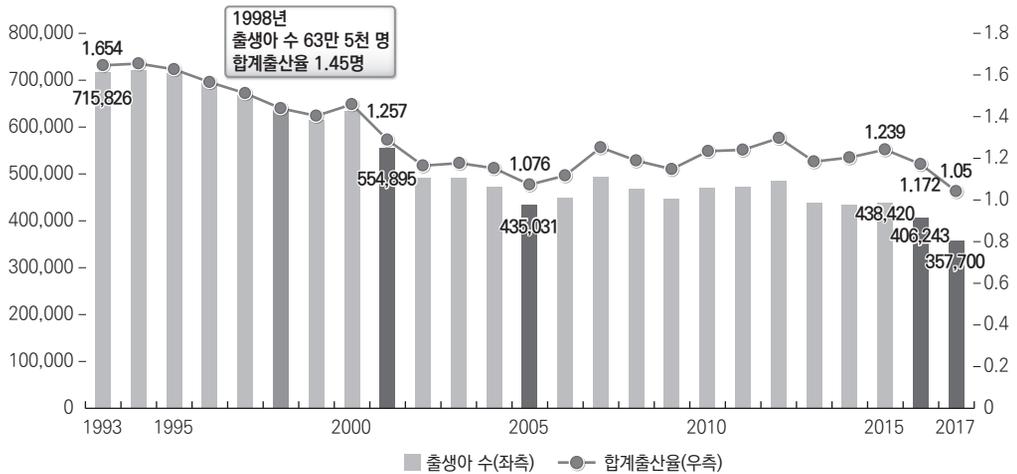
2. 인구 동향: 저출산의 장기 고착화와 급속한 인구구조 변화

1970년대부터 급격해진 출생아 수 감소가 1980년대 이후 장기 저출산 현상으로 이어져 출산율과 출생아 수의 출생 관련 인구 지표는 하락세를 벗어나지 못하고 있다. 합계출산율은 1970년 4.53명에서 1983년 2.06명, 2001년 1.3명을 거쳐 1명대 초반으로 계속적으로 하락하였으며, 2017년에는 1.05명을 기록하였다. 연간 출생아 수는 1970년 100만 명을 넘던 수준에서 2000년

그림 1. 합계출산율과 출생아 수 추이

(단위: 명)

	1993	...	2001	...	2005	...	2015	2016	2016
합계출산율	1.654	...	1.297	...	1.076	...	1.239	1.172	1.05
출생아 수	715,826	...	554,895	...	435,031	...	438,420	406,243	357,700



자료: 통계청. (2017). 각 연도 인구동향조사.

대 초반 이후 50만 명 이하로 감소하고, 2017년에는 35만 명대로 감소하였다. 지난 18년간 합계출산율 1.3명 미만의 초저출산 현상이 지속되면서 합계출산율은 1.1~1.2명대, 출생아 수는 40만~50만 명대에서 정체를 보여 왔으나, 최근 2년간 다시 급격한 감소세로 전환하여 매년 역대 최저 수준을 경신하고 있다. 2018년 합계출산율은 1.0명 이하, 출생아 수는 32만 명대로 예상된다.

2005년 저출산·고령사회 기본계획 이후 출산

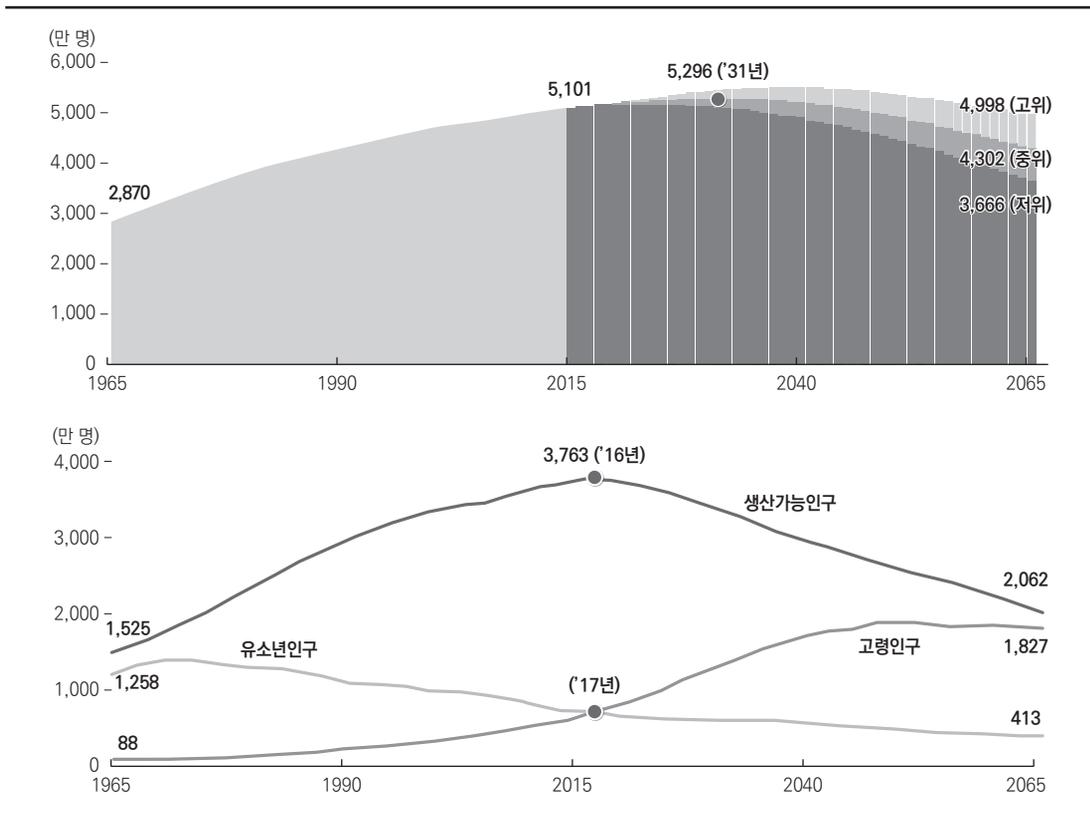
율 향상이 핵심 정책 목표로 제시되었으나, 저출산은 가까운 미래에 반등을 기대하기 어려운 인구구조의 근본적인 변화라는 점이 지적되고 있다(김종훈 외, 2018; 이철희, 2018). 우선, 저출산 시대 진입 이후에 태어난 코호트가 현재 가임기 여성이 되면서 이들의 규모가 감소하는 것이 가임기 여성 규모의 감소로 이어지고, 이는 다시 출생아 수의 더 빠른 감소로 연결되는 현상이 이어질 것으로 전망된다. 또, 혼인율과 유배우 여성 비율의 감소는 합계출산율 감소의 가장 주된 요

인이며, 만혼 또는 비혼의 증가는 유배우 여성 비율 감소의 주된 원인으로 나타난다(우해봉, 장인수, 2017; 이철희, 2018). 이로 인해 합계출산율과 인구 규모는 가까운 미래에 증가할 것으로 기대하기 어려운 상황이다.

인구고령화는 진행 속도가 더 빨라질 것으로 예상된다. 우리나라 인구의 평균 기대수명은 1970년 61.9세(남 58.7세, 여 65.6세)에서 2016년 82.4세(남 79.3세, 여 85.4세)로 빠르게 늘어

나고 있으며(통계청, 2016), 저출산 현상이 장기화될 경우 고령인구 비율은 예상보다 빠르게 증가할 것이다. 우리나라의 저출산·고령화 현상은 더욱 급속하게 진행되어 인구구조 변화에 따른 부담(demographic onus)이 기존의 예상보다 더 빠르게 현실화될 것으로 우려된다. 베이비붐 세대의 본격적인 노년층 진입으로 인해 노인인구가 빠르게 늘어(통계청, 2016), 65세 이상 노인인구는 2017년 708만 명(총인구의 13.8%)

그림 2. 총인구 및 생산가능인구(추계), 1965~2065년



자료: 통계청, (2016). 장래인구추계: 2015~2065.

에서 2030년 1296만 명(고령화율 24.5%)으로 증가할 것으로 예상된다. 또한 80세 이상의 후기 노인인구는 2017년 153만 명(총인구의 3.0%)에서 2030년 299만 명(총인구의 5.7%)으로 증가할 것으로 예상된다.

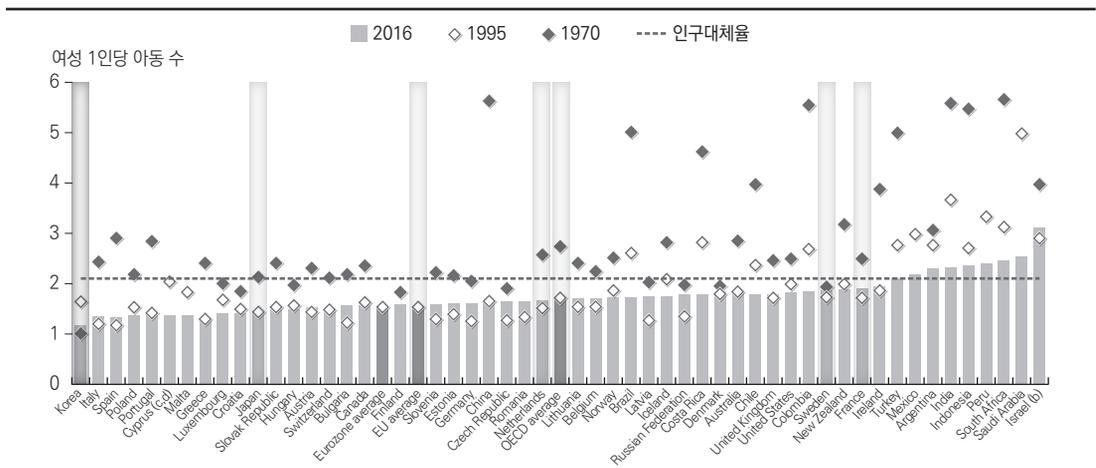
이상의 결과는 통계청 인구추계 시나리오 중 중위 수준 시나리오를 적용한 것으로, 현재 합계출산율이 저위 시나리오(합계출산율의 가정: 2020년 1.10명 → 2030년 1.07명 → 2040년 이후 1.12명)보다 낮게 나타나는 점을 고려하면, 앞서 제시한 인구고령화는 더욱 가속화되고 인구 감소 시점 또한 2023년보다 앞당겨질 수 있음을 의미한다.

저출산이 구조적이고 일반적인 인구 현상으로 자리매김하면서 인구구조 변화를 주도하는 양상은 사회·경제·정치적인 성숙을 어느 정도 달성

한 국가들에서 공통되는 모습으로 나타난다. 특히 사회경제적 성숙과 인구고령화를 먼저 경험한 국가들을 살펴보면 합계출산율을 비롯한 출산 관련 인구 지표 또한 일정 수준에서 안정화되는 경향을 관찰할 수 있다. 대부분의 국가들에서 합계출산율은 1995년 이후 인구대체율 수준인 2.0명 미만에서 안정적으로 유지되고 있다.

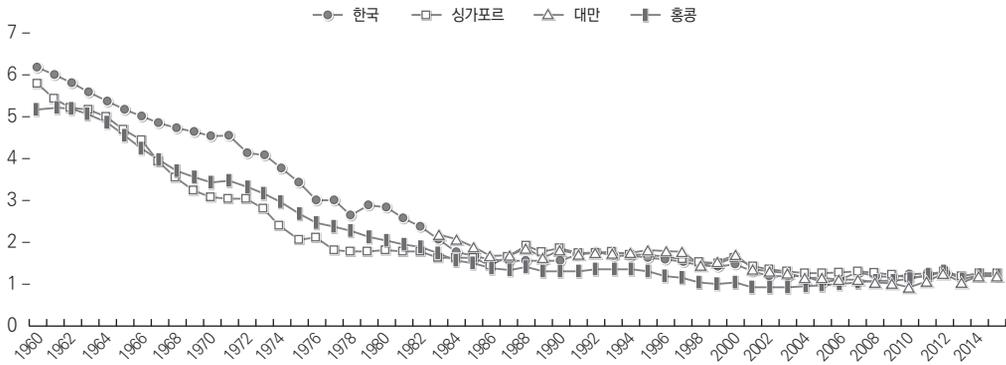
장기 시계열 관점에서 보자면 우리나라의 저출산·고령화는 상대적으로 압축적이고 빠르게 진행되어 왔는데, 특히 저출산 현상은 여전히 급격히 심화되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 압축적이고 급격한 인구변동은 우리나라를 비롯하여 1960~1990년대 국가 주도형 압축경제성장과 이에 따른 정치·사회·문화적 파급효과의 경험을 공유하는 대만, 싱가포르, 홍콩 등의 아시아 국가의 출산 지표에서 공통적으로 관찰된다.

그림 3. 국가별 합계출산율 추이 비교: 1970, 1995, 2016년



자료: OECD. (2018). OECD Family Database.

그림 4. 한국, 싱가포르, 대만, 홍콩 합계출산율 추이



자료: 김종훈, 이소영, 이윤경, 이지혜, 김세진, 우해봉,...이상림. (2018). 제3차 저출산고령사회기본계획 재구조화 연구. 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원. p. 16.

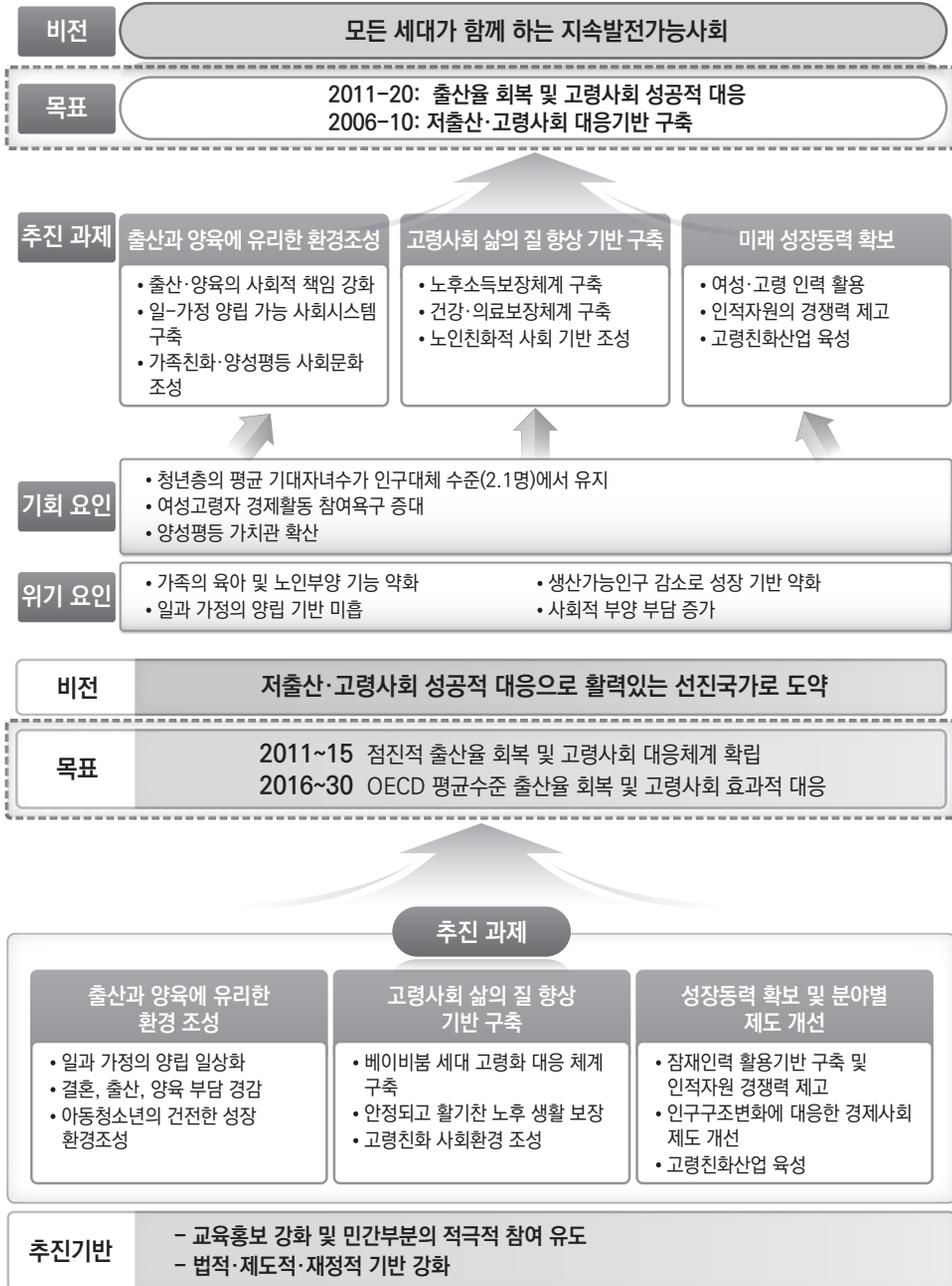
이상의 구조적인 저출산·고령화 동향, 그리고 상황이 비슷한 국가들의 인구변동 현상의 유사성을 고려할 때, 인구구조가 변화할 것이라는 기대는 실현되기 어려워 보인다. 따라서 저출산을 ‘극복’하고 인구구조 변화의 반전을 추구하는 정책적 시도는 효과를 기대하기 어렵거나 불가능한 목표를 지향하는 것이라는 일각의 비평이 있다. 오히려 저출산·고령화의 장기 추세를 ‘적응’의 대상으로 인식하는 대신 급격한 인구구조 변동에 따른, 상대적으로 과도한 부작용을 ‘완충’하기 위한 정책 기조가 더 바람직하다는 견해가 있다. 인구구조 변화의 장기 추세를 반전시키기 위한 혹은 그에 준하는 적극적인 의미의 장기 정책은 사회·경제구조와 문화, 가치관의 변화를 견인해야 하고 그 과정에서 국가(공동체)와 개인 간의 이해와 인식을 일치시키

고 사회적 동의 내지 합의를 구해야 할 것이다. 지금까지의 인구 동향과 미래에 예상되는 변화를 고려할 때, 인구 정책은 인구 성장 정책의 좁은 범위를 넘어서 장기 사회 전략 차원의 인구 대응 정책까지를 포괄하여 추진되어야 할 것이다.

3. 인구 정책 동향

저출산 현상이 심화되면서 우리나라의 인구 정책은 저출산·고령사회기본법과 이를 바탕으로 한 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 이루어지고 있다. 저출산·고령사회기본법은 고령사회 진전에 범정부적으로 대응하기 위해 2002년 「고령사회대책기본법」 제정을 준비하고 2004년 공청회를 하면서 시작되었다. 그러나 급격한 저출산으로 인한 고령화와 인구 변화가 예측되면

그림 5. 제1·2차 저출산·고령사회 기본계획의 개요 및 추진 전략



자료: 1) 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회기본계획: 2006-2010. p. 19.
2) 대한민국정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회기본계획: 2011-2015. p. 38.

서 2005년 고령화뿐 아니라 저출산을 포괄하는 저출산·고령사회기본법¹⁾이 제정(2005. 5. 18.)되었다. 이를 근거로 2006년부터 5년마다 저출산·고령사회 기본계획을 수립하여 저출산과 고령사회 정책으로 대표되는 인구 정책이 추진되고 있다.

2006년 수립된 제1차 저출산·고령사회 기본계획에서는 2020년까지의 장기적 시계를 두고 저출산·고령화 심화에 대응할 수 있는 사회·경제 구조의 전반적 개혁을 통한 지속 발전 가능한 사회 구축을 비전으로 제시하였다. 이를 위해 종합적 인구 전략 마련을 목표로 하였다. 1차 계획이 추진된 2006~2010년에는 저출산·고령사회 대응 기반 구축이 목표이고, 2011~2020년에는 출산율 회복 및 고령사회에 대한 성공적 대응이 목표이다. 이와 같은 목표는 2차와 3차 기본계획에서도 유지되어 추진되었다.

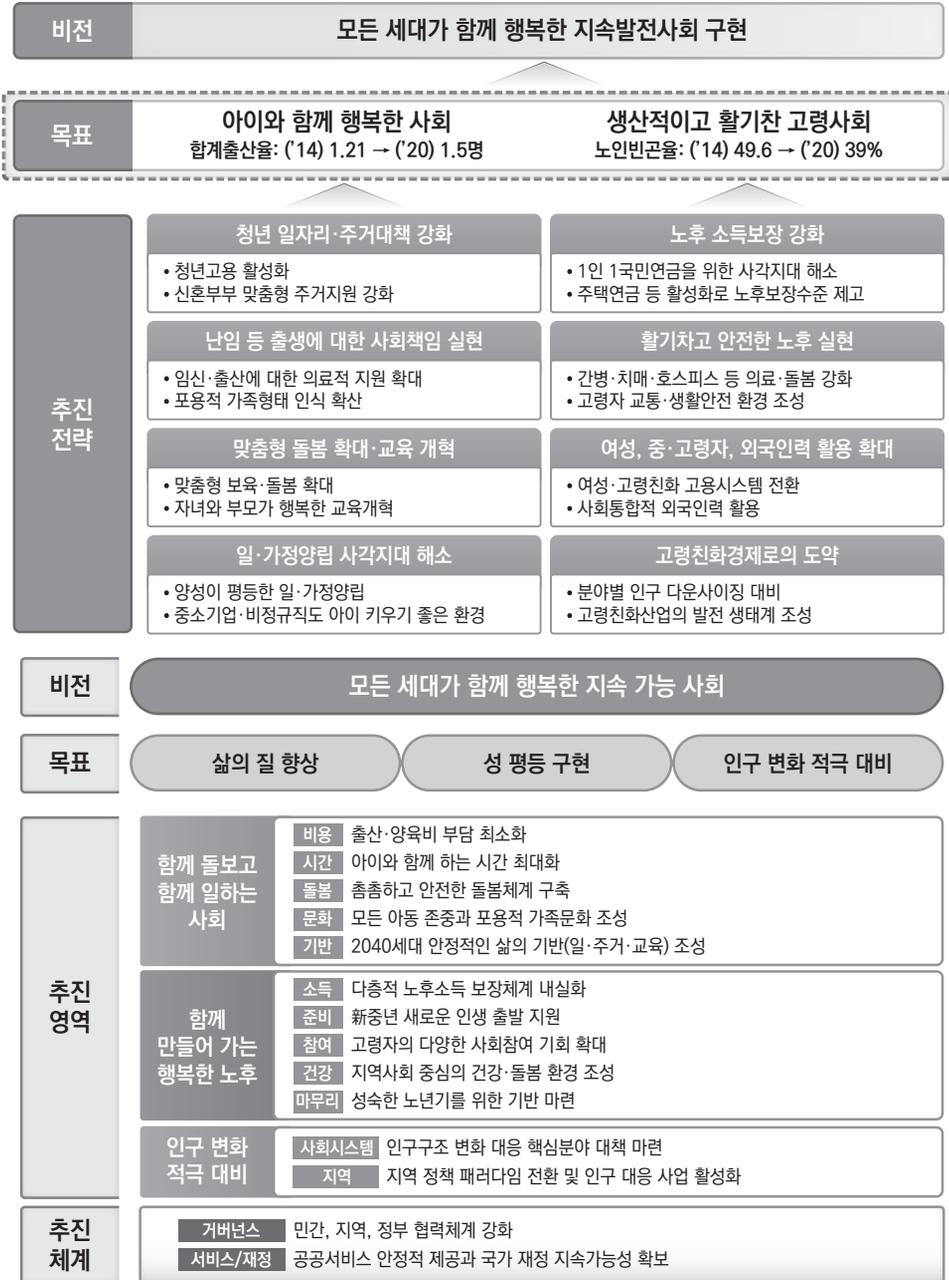
1~2차 기본계획에 따른 2006~2015년까지의 저출산·고령사회 대응 정책은 출산과 양육에 유리한 환경 조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 성장 동력 확보의 3개 영역에 대한 계획이 균형적으로 수립되어 있다. 이는 인구 변화 속도를 늦추면서 인구구조 변화에 대응하려는 정책적 노력에 대한 의지를 보여 주는 것으로 평가된다. 그러나 1차 기본계획에서는 저출산·고령사회 대응 기반 구축을 1차 계획인 5년의 목표로 삼고 2011년부터는 출산율 회복이라는 성과를 목표로 하여, 인구 정책 특성상 단기적으로 효과가나

타나기 어려운 특성이 반영되지 못하였다. 이러한 정책적 목표 설정이 3차 기본계획에서는 심화되는 저출산 현상 극복에 더욱더 초점을 맞추게 되면서 고령인구 증가와 인구구조 변화에 대한 대응에 다소 소홀해지게 되었다. 즉, 기존 정책의 패러다임 변화 요구에 조속한 대응이 이루어지지 못한 한계가 있다.

이러한 한계의 원인은 인구 정책이 5개년 단위 기본계획을 중심으로 추진됨에 따라 장기적이고 종합적인 정책 목표와의 연계가 부족한 데서 찾을 수 있다. 기본계획이 5년 단위로 갱신되고 그 안에서 연간 시행계획이 수립·집행·평가를 거치는 과정에서 정책이 단기로 분절화되고 과제와 사업 단위별로 파편화됨에 따라 수단 중심으로 시야가 좁아지고 개별 사업 단위의 개선과 보완에 집착하게 되면서 나타난 결과이다(김종훈 외, 2018). 또한 정책 성과에 대한 조급함으로 인해 과도한 목표가 설정되어 정책 효과에 대한 충분한 검증이 이루어지지 못한 상태에서 여러 정책을 나열하는 백화점식 구성에 대한 비판이 나타났다. 이는 기본계획 과제 중 상당 부분이 소관 부처별로 기획, 수립된 고유 사업 가운데 인구 정책과 관련된 사업에 대한 조정·협의를 통해 편입된 것이기 때문이다. 저출산·고령사회 기본계획에 제시된 과제 중 상당수는 기존의 타 기본계획, 종합계획에서 제시된 내용을 재구성한 형태이다. 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 기준으로 중첩되는 부처의 고유 중장기 전략 및 기본

1) 저출산·고령사회기본법은 '고령화 및 인구대책기본법'(보건복지부 대통령령무 보고자료, 2005. 3. 18.)으로 준비되었으나 최종적으로 저출산·고령사회기본법으로 확정되었다.

그림 6. 제3차 저출산·고령사회 기본계획과 저출산·고령사회 정책 로드맵



자료: 1) 대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획: 2016-2020. p. 41.
 2) 저출산고령사회위원회. 저출산·고령사회정책로드맵. 보도자료(2018. 12. 7.).

계획은 저출산 분야 16개, 고령화 분야 17개 이상으로 나타난다. 대표적으로는 사회보장 기본계획, 일자리 정책 로드맵, 아동 정책 기본계획, 중장기 보육 기본계획, 양성평등 기본계획, 건강보험 중기 보장성 강화 계획 등 각 부처의 다양한 과제 영역별 기본계획과 중복된다(김중훈 외, 2018).

2018년 12월 문재인 정부는 ‘저출산·고령사회 정책 로드맵’을 통해 과거의 출산 장려 위주 정책에서 벗어나 모든 세대의 삶의 질을 높이는 정책으로 패러다임을 전환함으로써 계층·세대 간 통합과 연대 등 포용국가의 비전을 반영할 것을 제시하였다. 또한 3차 기본계획에서 제시하는 비전을 유지하여 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속가능사회’를 비전으로 하되, 출산율과 노인빈곤율 목표를 폐기하고 삶의 질 향상(아동, 2040세대, 은퇴 세대 등), 성평등 구현(남녀 평등한 일터·가정), 인구 변화 적극 대비를 목표로 설정하였다. 이런 전환은 기존 3차 기본계획에서 설정하였던 ‘출산율 1.5명’ 목표가 개개인의 선택을 존중하지 않는 국가 주도의 출산 장려 정책이고 출생아 수가 급감하는 현실을 제대로 반영하지 못한 것이라는 지적에 대한 동의라고 해석된다. 이번에 새롭게 제시한 정책 목표는 2040세대에게 결혼과 출산을 선택하더라도 삶의 질이 떨어지지 않고 행복할 수 있다는 희망을 주고, 남녀 평등한 일터와 가정이 당연한 사회가 되도록 하는 데 중점을 두고 마련되었다. 또한 출생아 수가 급감하고 고령화가 빠르게 진행되는 상황을 완화하려는 노력과 함께 인구 변화에 맞게 사회 시

스템을 개혁하는 등 고령사회로의 이행에 적극 대비하는 것을 주요 목표로 설정하였다.

또한 로드맵에서는 3차 기본계획의 정책 과제 중 국정과제와 정책 목표의 연관성을 고려하여 기존 과제를 정비하고, 범정부적으로 위원회에서 집중 추진할 역량 집중 과제와 기존 과제 중 인구 정책 범위와 거리가 있는 94개 과제는 부처 자율 과제로 분류하여 부처별로 자율적으로 정책을 추진하도록 하였다. 저출산 영역의 역량 집중 과제는 안심하고 믿을 수 있는 보육·육아·교육, 신혼부부 맞춤형 주택 공급 대폭 확대 등이며 고령사회 영역의 경우 기초연금 내실화, 고령자 사회활동 지원 사업, 장기요양보험제도 고도화 등이다. 부처 자율 과제로는 대학 등록금 부담 경감이나 농촌 지역 활성화 등을 선정하였다.

이번 로드맵은 과거 10여 년간의 저출산·고령사회 기본계획으로 대표되는 인구 정책 추진의 제한점에 기반하여 방향과 목표 설정이 이루어졌다고 평가된다. 그러나 3차 기본계획의 재구조화라는 기간의 한계 속에서 추진되어 방향과 목표는 수정되었으나, 구체적인 정책 과제에서는 기존의 과제 중 방향과 목표에 부적합하거나 중요도가 낮은 과제를 해당 부처 자율 과제로 재배치하는 데 초점을 두었다. 따라서 향후에 추진되는 저출산·고령사회 정책은 로드맵에서 제시하는 목표를 실현하기 위해 성과를 내는 데 조금해하기보다는 사회적으로 합의된 방향성과 목표를 두고 꾸준히 추진되어야 할 것이다.

4. 저출산·고령사회 정책 로드맵 실현을 위한 인구 정책 추진 방안 모색

저출산·고령사회 정책 로드맵은 정책의 패러다임을 모든 세대의 삶의 질 제고와 계층·성·세대 간 통합, 연대 등 포용국가를 지향하는 쪽으로 전환하고 있으며, 이에 대한 국민적 동의 수준이 매우 높게 평가되고 있다. 따라서 패러다임 전환이 현실화되기 위해서는 인구 정책 영역별 균형적 정책 과제 개발과 정책 추진을 위한 현 거버넌스에 대한 검토가 필요하다.

가. 인구 정책의 영역별 균형

인구 정책은 인구 규모 조절 정책과 인구 변화 대응 정책의 균형적 접근을 필요로 한다. 인구 규모 조절 정책은 인구 규모의 급격한 변화가 국가의 사회·경제에 큰 충격을 주지 않도록 하는 정책 접근이다. 인구의 급격한 증가 또는 감소는 국가 전반적인 영역에 영향을 미치고 그로 인한 손실도 크게 발생할 수 있기 때문이다. 인구 규모 조절 정책은 저출산의 고착화로 인하여 출산율 반등을 기대하기 어려운 상황이지만, 출산 지원 정책을 통해 급격한 인구 변화의 속도를 줄이고 안정적으로 인구구조 변화에 대응하는 정책의 효과를 높이게 될 것이라는 기대는 여전하다. 출산 지원 정책은 맹목적으로 출산율 향상을 지향하는 출산 장려 정책과는 달리 출산을 희망하는 국민의 욕구를 충족시켜 주는 정책이므로, 국민에게 강제로 출산을 강요하여 선택권을 축소하

는 것이 아니라 출산 선택이 자유롭게 이루어질 수 있도록 지원하는 것이다. 이는 국민 개인의 선택을 존중할 뿐만 아니라 국가와 사회적으로도 인구 감소로 인한 충격을 완화할 수 있는 것이므로 국가 차원에서 적극적으로 이루어져야 할 정책이다.

이와 함께 지금까지는 저출산·고령사회 정책에서 저출산 정책에 비해 상대적으로 고령사회 대응 정책의 비중이 낮았으나 앞으로 인구구조 변화에 적응하기 위한 정책이 강화되어야 할 것이다. 고령사회와 인구구조 변화 대응 정책은 증가하는 고령자에 대한 정책과 인구 규모 감소 및 연령대별 인구구성 변화에 대한 정책으로 세분화할 수 있다. 지난 10여 년간 고령자에 대한 정책은 기초연금, 노인장기요양보험, 건강보험 보장성 확대, 고령자 일자리 확대 등을 통해 고령자의 삶의 질 향상을 위한 제도적 기반을 마련하는데 주력하였다. 그러나 여전히 현 노인층은 빈곤율과 자살률이 높고, 노인 세대의 행복감은 타 세대에 비해 낮게 나타나고 있다. 지금까지의 고령화 대응 정책은 고령화로 인한 생산력 감소, 부양해야 할 고령인구 증가에 따른 후세대 부담 폭증 등의 고령사회에 대한 공포와 불안의 사회 위기론적 접근을 바탕으로 이루어졌다. 이로 인해 노인이 우리 사회의 부담으로 여겨지고 ‘노인 혐오’라는 세대 간 갈등까지 초래하게 된 것이 노인의 행복도를 낮추는 한 원인으로 해석된다. 로드맵에서 제시하는 ‘전 세대의 삶의 질 향상’을 실천하기 위해서는 출생기부터 노년기까지 전 연령층의 균형적 삶의 질 향상을 위한 접근이 이루어

져야 할 것이다.

또한 인구 규모 감소와 인구구성 변화에 대한 정책은 로드맵에서 제시한 것과 같이 중요성이 높음에도 불구하고 지금까지 부각되지 못한 한 계가 있는 영역이다. 따라서 향후의 인구 정책에서는 사회 각 영역에서 인구구조 변화에 따른 영향을 예측하고 그에 대한 단계적 준비가 이루어지도록 연구와 사회적 논의가 시작되어야 할 것이다. 인구 규모 감소와 연령대별 인구구조 변화에 따라 교육, 국가 행정, 국방, 산업, 국가 재정, 노동, 문화 등의 전반적 변화가 예상되므로 장기적 관점에서 이에 대한 제도적 대응을 준비해야 할 것이다.

나. 거버넌스 및 정책에 대한 모니터링 방식 개편

저출산·고령사회 정책 로드맵에서 제시한 것과 같이 인구 정책은 출산이나 돌봄, 교육과 고용, 주거, 건강과 소득 등 다양한 영역의 정책과 연관성을 갖고 있고, 이로 인해 관련 부처와 역할 수행의 주체도 다양하고 복잡하게 나타난다. 따라서 제시된 로드맵의 목표를 달성하기 위해서는 다양한 주체(actor) 간의 효과적인 역할 분담이 필요하다. 인구 정책과 저출산·고령화 대응 정책의 실행 주체가 중앙정부 차원의 통일된 컨트롤타워로서 새로 재편되는 저출산·고령사회 위원회로 일원화되어야 한다는 단편적인 생각은 재고되어야 한다. 정책 공급자의 선도와 통제 대신 정책 수요자의 체감과 동조, 정책서비스가 이

루어지는 현장 중심의 정책이 구상되고 집행되는 것이 정책별 고유 영역이 다른 부처 간 분업과 협업에 더 효과적일 것이다. 저출산·고령사회위원회의 역할에 있어서는 직접적으로 정책을 설계하고 추진하기보다 정책이 설계·추진되는 주체의 방향성을 제시하고 모니터링하며, 주체 간 중첩되거나 융합적인 영역에서 협업 구조를 구축하는 역할을 수행하도록 할 필요가 있다.

또한 이 같은 맥락에서 저출산·고령사회 정책에 대한 성과 평가 방식도 세부 정책별 목표 달성 정도를 평가하는 실적 점검 위주의 기존 행정 평가 방식에서 과감히 벗어나야 할 것이다. 이와 같은 실적 점검은 개별 정책 부처 또는 지방정부 차원에서 일차적으로 이루어지므로, 다른 차원에서 실질적이고 실효성 있는 정책 영향 평가를 수행할 필요가 있다. 이를 위해서는 인구통계를 체계화하여 정책 모니터링을 할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 인구 정책의 모니터링 지표로는 기초 인구통계인 출산율, 출생아수, 노인빈곤율, 노인자살률, 아동빈곤율, 행복지수, 양성평등지수 등이 있으며, 이들의 안정적 생산을 모니터링함으로써 종합적 사회 정책으로서의 인구 정책의 상태를 진단할 수 있을 것이다.

5. 나가며

지난해 연말에 발표된 저출산·고령사회 정책 로드맵은 인구 정책의 중심을 출산 장려에서 종합 사회 정책으로 전환하여 국민 개개인의 욕구

를 충족시키고 삶의 질을 향상시키는 방향으로 목표를 선회하였으며, 이는 매우 고무적인 일이라고 할 수 있다. 출산율 향상을 위한 출산장려비 지원 등의 직접적 지원보다는 출산을 희망하는 국민이 이를 달성하도록 지원하는 정책으로의 전환, 노인 세대와 미래 노인 세대가 나이 들어 가는 것이 불안하지 않고 사회의 부담으로 인식되지 않고 개개인의 삶과 선택이 존중받을 수 있도록 하는 것, 사회 시스템의 인구 변화 적응 등이 이번 저출산·고령사회 정책 로드맵이 달성하고자 하는 목표로 해석된다. 이번 로드맵에서의 인구 정책 패러다임 전환은 국민적 지지를 바탕으로 이루어졌으나 여전히 패러다임 전환의 실현에 대한 우려가 남아 있는 상황이다. 인구 정책의 패러다임 전환을 국민 개개인이 체감하도록 하려면 체계적이고 장기적인 계획을 바탕으로 하는 정책의 설계와 실천이 요구된다. 또한 이를 위해서는 국가와 사회, 중앙정부와 지방정부, 그리고 국민 개개인의 다양한 주체 간 역할 모색과 실천이 필요할 것이다. 2019년의 인구 정책에서는 로드맵을 현실화하기 위한 구체적인 대안 모색이 이루어져야 할 것이며, 장기적으로 로드맵이 실현되도록 하기 위한 단계적 준비가 이루어져야 할 것이다. ■

참고문헌

- 김중훈, 이소영, 이윤경, 이지혜, 김세진, 우해봉, ... 이상림. (2018). **제3차 저출산고령사회 기본계획 재구조화 연구**. 저출산고령사회위원회, 한국보건사회연구원.
- 대한민국정부. (2006). **제1차 저출산·고령사회 기본계획: 2006-2010**. 서울: 대한민국 정부.
- 대한민국정부. (2010). **제2차 저출산·고령사회 기본계획: 2011-2015**. 서울: 대한민국정부.
- 대한민국정부. (2015). **제3차 저출산·고령사회 기본계획: 2016-2020**. 서울: 대한민국정부.
- 저출산고령사회위원회. (2018). 저출산·고령사회정책로드맵. 보도자료(2018. 12. 7.)
- 우해봉, 장인수. (2017). **인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이철희. (2018). 저출산고령화 대응 정책의 방향: 인구정책적 관점. **보건복지포럼**, 통권 261호, 50-64.
- 통계청. (2016). **장래인구추계 2015~2065**.
- 통계청. (2017). **장래가구추계 2015~2045**.
- 통계청. (각 연도). **인구동향조사**.
- 고령화 및 인구대책기본법 (보건복지부 대통령 업무 보고자료, 2005. 3. 18.).
- OECD. (2018). **Family Database**.