

# 제2차 저출산·고령사회 기본계획 수립 배경과 의의

*Background and Implication of the 2nd Basic Plan  
for Low Fertility and Population Ageing*



이삼식 한국보건사회연구원 연구위원

초저출산 현상이 장기지속됨에 따라 정부에서는 2005년 저출산고령사회기본법을 제정하였다. 동 법에 근거하여 저출산고령사회에 대응하는 “지속발전가능사회”를 실현하고자 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하여 5개년 기본계획을 수립·추진하고 있다. 지난 5년간 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)이 추진되었으며, 1차 기본계획의 성과와 한계를 바탕으로 금년부터 제2차 저출산·고령사회 기본계획이 추진된다. 이에 본 원고에서는 제2차 저출산·고령사회 기본계획의 수립배경과 의의를 논의하고자 하였다.

## 1. 배경

우리나라 출산율은 1960년 6.0명에서 1970년 4.5명 그리고 1983년 2.1명(인구대치수준)으로 급격하게 감소하였다. 동 기간의 출산율 감소는 주로 정책적 요인에 기인한다. 1960년대 당시의 높은 인구증가율이 경제성장의 장애요인으로 여겨졌으며, 그 결과 제1차경제개발5개년계획 중 하나로 인구증가억제정책이 통합 추진된 것이다. 정부 주도의 강력한 가족계획사업과 더불어 경제 및 보건의료의 발달은 출산율을 20여년 만에 1/3 수준으로 감소시켰다. 그럼에도 불구하고, 인구증가억제정책은 지속되었다. 출산수준은 감소하였으나 인구 특성상, 당장의 문제로 드러나지 않기 때문에 정책변화의 필요성에 대한 인식이 크지 않았기 때문이다. 가족

계획사업의 지속과 함께 장기간의 출산억제정책으로 고착화된 소자녀관, 만혼화, 교육열 상승 및 여성 경제활동참여 증가 등 사회문화적 요인의 변화로 인하여 1980년대 중반부터 1990년대 중반에 이르는 약 10년 간 출산수준은 1.6명 내외에서 유지되었다. 저출산현상이 고착화되기 시작한 것이다.

저출산현상의 장기화 가능성이 제기됨에 따라 기존의 인구증가억제정책의 성과, 향후 인구 규모 및 구조변동에 따른 사회경제적 여파, 인구정책의 추진방향 종합 분석·평가에 대한 논의가 시작되었다. 이러한 논의를 토대로 1996년에 와서야 기존의 인구증가억제정책이 폐지되었다. 그러나 출산억제정책의 폐지에도 불구하고, 출산율 감소세는 완화되지 않았다. 출산행태 자체에 대한 통제는 더 이상 이루어지지

않았으나, 출산을 결정하게 하는 제반 요인을 변화하려는 노력이 미흡했기 때문이다. 예로, 여성의 교육열이 상승하고 경제활동참가 역시 증가하였으나, 과거의 성역할분업은 지속됨으로써 취업여성은 일과 가정 중 하나를 택하여야 한다. 또한 장기간 지속된 출산억제정책의 홍보로 사람들의 자녀가치관은 이미 소자녀로 고착화되어 있다. 더불어 핵가족화가 확대되어 자녀 돌봄에 대한 가족지원망이 약화됨에 따라 돌봄 서비스에 대한 구매비용은 가족에게 상당한 부담으로 작용하게 되었다. 그 결과 합계출산율은 2005년 1.08명 등 지난 10년 간 1.2명 내외로 세계 최저 수준을 기록하고 있다. 더욱 큰 문제는 우리나라의 출산율은 경제적 위기 시 큰 폭으로 하락하나 이후 경기회복 시 높아지지 않은 비탄력적 특성을 보이고 있다는 점과 몇 가지 인구학적 및 사회경제적 요인(기임기여성인구 감소, 이상자녀수 감소, 젊은 세대가 갖는 기대소득과 포부간의 결합에 의한 출산수준 감소)들의 변화를 고려할 때 ‘저출산덫(hypothesis of low fertility trap)’에 빠질 우려가 점차 높아지고 있는 것이다.

한편, 과거 오랜 기간에 걸쳐 발생한 저출산 추이는 세대 간 인구규모의 격차를 증가시키게 된다. 특히 평균수명이 지속적으로 증가하고 있는 가운데 과거 고출산 시기에 대규모로 태어났던 1차 베이비붐 세대(1955~1963년생)와 제2차 베이비붐 세대(1968~1974년생)가 2020년부터 차례대로 노인층에 진입하게 되면서 노인인구의 절대적 규모가 급격하게 증가할 것이다. 요컨대, 저출산 추이로 유소년인구와 생산가능인구가 줄어드는 반면 노인인구가 증가하여 노

인인구의 상대적 비율 즉, 인구고령화 수준이 급격하게 높아질 전망이다.

이와 같은 저출산 및 인구고령화는 단순히 인구학적 현상에 그치지 않고 사회 제 영역에 걸쳐 심각한 부정적인 영향을 미칠 것이다. 노동력이 부족해지고 고령화되면서 노동생산성이 낮아질 우려가 있다. 생산가능인구의 감소로 인하여 내수 시장이 위축되어 생산적인 재투자가 어려워 질 것이다. 노동력 인구의 감소로 인하여 세수원이 크게 감소하는 반면, 노인 인구가 증가하여 사회보장지출이 증가하여 재정 수지가 악화될 것이다. 결과적으로 경제성장률이 크게 둔화되고 국민의 삶의 질이 낮아질 것이다.

이에 정부는 2005년에 제정된 저출산고령사회기본법을 토대로 저출산·고령사회에 대응하기 위한 전반적인 사회·경제구조의 개혁을 통하여 “지속발전가능사회”를 실현하고자 하였다. 이와 같은 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 매 5년마다 단계적·전략적 목표를 설정하여 5개년 기본계획을 수립·추진하고 있다.

## 2. 그간의 저출산·고령화 대응 성과와 한계

정부는 지난 5년간 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010)을 통해 출산·양육에 유리한 환경을 조성하고 고령사회 대응기반을 구축하고자 하였다. 1차 기본계획의 성과로는 저출산·고령화 문제를 국가 의제화하고, 대응기반의 기초를 구축하였다는 점이다. 구체적으로 출산에 유리한 환경을 조성하기 위하여 가족친

화사회환경의 조성촉진에 관한 법률, 남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률 등 임신·출산 및 가족·여성에 친화적인 관련 법령의 제·개정이 이루어졌다. 기초노령연금 및 노인장기요양보험 등 고령사회 대응 기본틀이 마련되었다. 적극적 고용개선조치, 연령차별금지법, 고령친화산업진흥법 등 차세대 성장동력 확보를 위한 법령·제도 등이 개선되었다. 또한 기존 개별 부처별로 추진되던 정책이 저출산·고령화 대응이라는 일관된 목표 하에 추진되는 등 범정부 차원의 대응체계를 구축하는 기반이 마련되었다. 1차 기본계획 시행은 저출산·고령화 대응에 대한 사회적 공감대 형성에 긍정적으로 작용하기도 했다. 정부뿐만 아니라 다양한 사회주체 참여의 필요성에 대한 인식을 공유하게 된 것이다. 대표적으로 2009년 정부, 경제계, 종교계, 여성계, 언론계 등 각계각층에서 공동으로 “아이 낳기 좋은 세상 운동본부”를 발족하였다.

이와 같은 1차 기본계획의 추진 성과에도 불구하고, 일정한 한계성이 존재하고 있는 것도 사실이다. 우선, 1차 기본계획의 비전과 목표는 복지이념을 넘어 보편적 가치를 지향했지만, 정책내용 면에서 충실함이 부족하였다. “모든 세대가 함께하는 지속발전가능 사회” 구현이라는 보편적 가치실현을 위해 출산양육에 대한 국가 책임을 강화하고 임신·출산 및 여성가족 친화적인 사회문화적 기반구축을 추구하려 하였으나, 기존 복지사업 중심으로 사업이 구성·종합됨으로써 정책의 양적·질적 수준이 확대되지 못하였기 때문이다. 또한 저출산·고령화 현상이 다양한 계층을 포괄하는 일반적 현상임에도 불구하고 정책대상은 취약계층에 집중되어 정

책의 효과성을 확보하는 데에 미흡하였다.

둘째, 사회문화 미성숙으로 인한 정책(제도)과 현실 간의 큰 괴리가 존재하였다. 즉, 지속발전 가능한 사회구현이라는 저출산고령사회정책의 이념적 가치에도 불구하고, 아동권, 모성권, 비임금노동(돌봄)의 사회화, 양성평등가치, 다문화통합가치, 세대통합가치 등의 다양한 권리와 가치가 충분히 반영되지 못한 것이다.

셋째, 선택과 집중을 발휘하지 못함으로써, 분야별 정책의 핵심 가치를 선명히 드러내지 못하였다. 결과적으로 대규모 예산 투입에도 불구하고 정책별 예산수준은 영세(비현실적)하거나 대상 한정으로 비효과적이라는 한계성을 드러냈다.

넷째, 저출산고령사회정책이 사회 전반적인 문제임에도 불구하고 정부, 기업, 가족, 지역사회, 시민단체, 남성 등의 다양한 정책 주체를 고려하지 못하였다. 또한 인구정책의 특성 상, 장기적인 관점에서 지속적이고 일관된 정책을 시행해야 하는 속성으로 긴장성이 약화되기도 하였다. 그 결과 이해관계자들의 공감대를 형성하거나, 범부처적 그리고 전사회적으로 대응하는 데에 한계가 드러났다.

### 3. 제2차 기본계획의 진화와 의의

저출산·고령사회 기본계획은 어느 특정 기간에 한정되기보다 미래한국의 지속 가능성을 보장하기 위하여 보다 장기적인 차원에서 추진되어야 한다. 이러한 이유로 2차 기본계획(2011~2015)은 1차 기본계획의 연장선상에서

일관되게 추진되어야 하는 당위성을 가진다. 즉, 2차 기본계획은 1차 기본계획 성과와 한계를 바탕으로 수립되고 추진되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 2차 기본계획은 ‘점진적 출산을 회복 및 고령사회 대응체계 구축’을 목표로 설정하고, 추진전략은 제1차 기본계획의 한계성을 극복하는데 초점이 맞추어져 있다. 제1차 기본계획과의 차별성의 관점에서 2차 기본계획의 세부 전략들은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 정책 대상의 관점에서의 차별성이다. 복지적 차원에서 벗어나 실질적으로 정책 수요가 높은 맞벌이 가구와 베이비붐 세대 등으로 정책 대상이 확대되었다. 최근 여성 고학력화 및 경제활동 참여 증가 등으로 가족의 소득구조가 남성1인 소득형태에서 맞벌이형태로 급속하게 변화하고 있다. 그러나 성분업적 가족문화 지속, 가족친화적 고용문화 부재, 가족지원기능 미약, 인프라 미비 등으로 가정생활과 직장생활을 병행할 수 있는 여건이 취약하였던 것이 사실이다. 결과적으로 여성경제활동참가율과 출산율은 낮은 수준에서 지속되고 있다. 2차 기본계획에서는 이들 가구의 정책욕구에 대응하기 위하여 맞벌이부부와 중산층으로의 보육료 지원 확대, 직장보육시설 확충, 민간보육시설 평가인증제 강화, 시간연장형 등 다양한 보육서비스 확충 등 보육시스템을 개선하는데 역점을 두고 있다. 일-가정 양립이 육아휴직기간 등 단기기간이 아닌 자녀 성장의 전 과정에서 일상화될 수 있도록 육아휴가·휴직제도의 융통성 제고 및 임금대체수준 향상, 육아기 근로시간 단축, 가족친화적 기업 경영의 활성화 등 정책들을 보다 강조하고 있다. 고령화 대응 정책의 대상도 1

차 기본계획에서는 주로 65세 이상의 저소득층 노인이었으나, 2차 기본계획에서는 2020년부터 노년층에 진입하여 노동시장, 사회보험 등 사회 전 분야에 걸쳐 많은 변화를 가져올 것으로 예상되는 거대한 베이비붐세대까지 확대되었다.

둘째, 핵심 과제 또는 주제의 관점에서의 차별성이다. 1차 기본계획에서 저출산대책은 보육정책 그리고 고령화대책은 저소득 노인의 소득보장 및 요양보호 등 특정 영역에 집중되었다. 그러나 저출산·고령화 현상은 경제, 고용, 교육, 복지, 보건, 문화 등 제 영역들의 상호작용에 의해 결정된다. 어느 특정 영역에서만만의 접근으로 극복할 수 없다는 의미이다. 따라서 2차 기본계획에서는 각 분야에 대한 다각적이고 종합적인 대책을 수립하여 추진하고자 하였다. 예로 일-가정양립정책은 보육정책이나 가치관 변화 등과 조화되어 수행될 때 더욱더 큰 효과를 기대할 수 있다. 베이비붐세대의 노년층 진입은 특정 영역이 아닌 소득·건강·주거 등 전반적 사회시스템에서 사전적인 준비를 할 때 비용효과적이라고 할 수 있다.

셋째, 정책 주체의 관점에서의 차별성이다. 1차 기본계획은 국가(정부)뿐만 아니라 가족, 기업 등 다양한 주체들의 참여를 전제하였다. 자녀양육 비용 부담, 일-가정 양립 곤란, 육아지원 인프라 부족, 고용·소득 불안정 등 신사회 위험은 사회구조적인 것으로 개인 혹은 여성 홀로 해결하기에 한계가 있기 때문이다. 그러나 1차 기본계획 추진 후 반성은 가족 중 남성 그리고 사회 중 기업의 적극적인 참여가 결여되었다는 것이다. 따라서 2차 기본계획은 저출산·고

령화에 효과적으로 대응하기 위하여 국가, 기업, 시민사회단체, 가족 등 모든 주체들이 적극적으로 참여하는 범사회적 정책 공조체계를 마련하는 데에 중점을 두고 있다.

이와 같은 2차 기본계획의 발전적인 모습은 우리 사회에서 중요한 의의를 갖는다. 우선, 미래문제에 대해 선제적으로 대응하기 위하여 패러다임을 전환하고 있다. 저출산을 야기하는 원인들이 사회 제 영역에서 발생하고 있으며, 저출산·고령화의 파급효과는 사회 제 영역에 지대한 영향을 미칠 것이다. 2차 저출산·고령사회 기본계획은 저출산·고령화가 미래사회에 가져올 새로운 위협들을 예측하고, 그 영향을 미연에 방지하거나 최소화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 대표적으로 실질적인 출산율 회복을 가져오기 위하여 보육정책과 일·가정양립정책을 강화하고, 베이비붐세대를 특정 정책대상으로 부각시키고 있다.

둘째, 출산·양육·부양의 주체를 가족이나 국가의 양자택일에서 국가-사회-가족 간 분담체제로의 패러다임 전환을 모색하고 있다. 저출산의 원인과 고령화의 파급효과는 기본적으로 사회 구조와 연관되어 있다. 자녀양육 비용 부담, 일-가정 양립 곤란, 육아지원 인프라 부족, 고용·소득 불안정, 주거 불안정 등은 사회구조의 변화에 기인하는 것으로 개인이나 가족 스스로 해결할 수 없다는 한계성이 존재한다. 자녀수가 감소하고 핵가족 내지 비혈연가구가 보편화되고 있는데다가 인구구조의 불균형으로 인하여 노년부양비가 급격하게 상승하면서, 과거와 같이 노후 부양을 사적소득이전에 기반한 혈연가족의 책임으로 떠맡기는데 한계성이 존재

한다. 2차 저출산·고령사회 기본계획은 국가·사회지원체계 구축, 출산 및 고령 친화적 사회문화 조성, 인프라 확충, 서비스 체계화 등을 통해 출산·양육·부양에 대한 국가-사회-가족 간 분담체계를 공고히 하고자 한다. 이는 자녀 양육과 노인 부양의 부담을 줄여 사회 발전의 지속 가능성을 높이고 세대 간 통합을 달성하는 데에도 기여할 것이다.

셋째, 위기를 선진국 도약의 기회로 승화시키는 계기를 마련하고 있다. 서구 국가들은 선진국 진입 후 저출산·고령화를 경험한데 비해, 우리나라는 선진국 반열에 진입 전에 극심한 저출산 현상과 급속한 고령화 현상을 직면하고 있다. 그러나 다른 국가들에서 쉽게 찾아볼 수 없는 저출산·고령화에 대한 전 국민적 관심과 범정부적 노력은 저출산·고령화현상을 위기로 서보다 오히려 새로운 도약의 기회로 승화시킬 수 있는 원동력으로 작용할 수 있다. 초저출산 현상이 장기화되기 전에 그리고 아직은 고령화 수준이 낮은 단계에서 종합적이고 체계적인 대응책을 강구함으로써 다른 OECD국가들에 비해 더 효율적이고 생산적인 지속가능사회 기반 구축이 가능할 것이다. 고령사회와 '선택적 친화력'을 갖는 사회로의 전환을 통한 성장동력의 유지 및 자율성이 인정되는 높은 수준의 삶의 질의 유지가 가능한 사회 구축이 가능할 것이다. 이를 통해, 우리나라가 조기에 선진국 반열에 진입하는 것은 물론, 그 후에도 꾸준히 성장할 수 있는 동력을 가진 국가로서 발돋움할 가능성이 있다. 현실적으로 일부 OECD 국가들이 선진국임에도 불구하고, 오랫동안 초저출산 현상이 지속되고 고령사회에 진입함으로써 미

래 성장을 주도할 수 있는 원동력이 약하다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

## 4. 나가는 말

저출산·고령사회 기본계획은 새로운 천년의 벽두에 새로운 정책의 장을 열고 있다. 기존의 많은 조사에서 살펴볼 수 있듯이, 저출산에 대한 심각성과 고령화에 대한 우려는 상당히 높은 수준의 공감대를 얻고 있다. 그러나 저출산·고령화에 대응한 정책의 종류와 강도 면에서는 사회적 공감대가 형성되어 있지 못한 것도 현실이다. 이는 지난 5년간에 실시되었던 많은 정책들의 비효율성으로 귀결되기도 한다. 돌봄 노동에 대해 남성은 여전히 소극적이며 방관자적인 태도를 보이고 있다. 기업은 가족친화적인 경영을 통해 노동생산성을 높이는 동시에 미래의 생산자와 소비자를 확보할 수 있는 전략을 외면하고 있다. 더욱 더 근본적인 원인은 저출산·고령화현상을 바라다보는 시각의 괴리에서 찾아볼 수 있다. 저출산·고령화의 부정적인 영향이 미래에 나타나는 반면, 인구의 속성상 그 준비 내지 대응을 현재에 추구하여야 한다는 현재 현

상과 미래 영향 간의 시간적 괴리가 존재한다. 또 다른 측면에서 저출산 대책은 현재 가입세대를 위한 것으로 가입기를 지난 세대의 관심 밖에 있으며, 반면 고령화 대책은 적어도 가까운 미래에의 노인세대를 위한 것으로 젊은 세대의 관심 밖에 있다. 자녀 양육과 부모 부양의 부담이 서로 다른 방향에서 또는 다른 관점에서 전개됨으로써 그 비용을 지불하여야 한다는 의견이 일치하지 않으며, 이는 여러 유형의 세대 간 갈등들을 일으키기도 한다. 예를 들어, 보육정책에 대한 노년층의 지지도가 낮으며, 반대로 노년층의 정년 연장에 대해 청년층의 지지도가 낮을 수 있다는 것이다. 미래의 우리사회는 이해관계가 서로 다른 다양한 계층 간의 이해와 지지를 담보로 위기를 극복하고 사회발전의 지속가능성을 구현할 수 있을 것이다. 기왕에 결정된 정책들에 대해서는 충분한 예산이 확보되어 정책의 실효성을 제고하여야 할 것이며, 부처 간 경계를 떠나 정책 간 연계성을 강화하여 시너지효과를 발생시킬 수 있도록 하여야 한다. 현재를 살아가는 다양한 정책 주체들과 다양한 사회계층들 모두가 2차 저출산·고령사회 기본계획의 의의를 적극적으로 이해하고 지지할 때, 그 목표와 비전이 구현될 것이다. **필진**