

2022년 인구정책 전망과 과제

The 2022 Outlook for Population Policy

박종서 | 한국보건사회연구원 인구정책연구실장

이 글은 지금의 인구 변화를 사회 재생산의 위기로 진단하고, 사회정책적 관점에서 인구정책의 향후 과제를 제안하고자 한다.

최근의 인구 변화는 결혼, 출산, 국내 이동과 같은 개인 인구행동의 변화에서 시작되는 것이며, 주요 인구 지표는 한국 사회의 고유한 가족부양체계와 사회구조의 누적된 결과로 해석된다. 따라서 제4차 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 국민 개인의 삶의 질을 개선하여 사회문제를 해결하고 인구지표의 개선을 기대해야 한다.

특히 가족 형성기의 경제적 기반을 강화하기 위하여 청년 세대 주거 지원을 확대하고, 일·생활 균형을 위한 모성보호제도를 개선하며, 초등 돌봄에 대한 보편적 서비스 도입을 검토할 필요가 있다.

1. 들어가며

전통적인 인구학에 따르면 거시적인 인구변동은 출생, 사망, 이동이라는 세 가지 요인으로 결정된다. 여기서 출생, 사망, 이동은 결국 개인들의 선택 과정을 나타낸다. 사망을 제외하고 출산, 출산의 선행 요인으로서 결혼, 그리고 거주지 또는 주 생활 장소를 찾아가는 이동과 같은 인구행동(Demographic Behaviors)은 그 자체로 개

인의 선택 과정이자 결과를 의미한다. 이와 같은 인구행동을 국가, 지역, 그리고 성, 연령 등과 같은 특성 집단으로 집계하면 주요 인구지표가 된다. 이렇게 거시적인 인구변동이 미시적인 개인의 행동에서 시작된다는 점을 생각해 보면, 인구정책에서 개인의 선택에 영향을 미치는 부분에 주목하는 것이 얼마나 중요한지 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 그동안 우리는 인구정책에서 거시적인 접근에 더 주목해 왔고, 국가적 관심

사에 비해 국민 개인의 관심사에는 상대적으로 소홀했다. 결혼이나 출산과 같은 개인의 행동을 쉽게 조절할 수 있다고 믿었기 때문에 선택의 과정보다 혼인율이나 출산율과 같은 결과에 더 큰 관심을 가지고 있었다. 그래서 인구가 감소할 때 발생할 수 있는 부정적 측면에 초점을 두고 이를 극복하기 위해 결혼과 출산을 장려해 왔다. 개인은 결혼과 출산을 통해 국가나 사회를 위해 복무해야 한다는 암묵적 요구에 직면해 왔다.

인구가 감소하고 인구 구조가 고령화되면 분명 우려되는 측면이 있다. 그동안 많이 이야기된 문제들로, 국가적 차원에서 노동인력의 부족과 인구의 고령화는 경제성장을 위협할 수 있다. 생산연령인구의 감소와 고령인구의 증가는 국가 재정의 수입과 지출 양 측면에서 모두 부정적 영향을 미칠 수 있다. 학령인구와 국방인력이 부족해지면서 기존의 관련 제도를 전면 재검토해야 할 수도 있다.

그렇지만 우리는 인구 변화가 개인의 선택과 행동의 결과였다는 점을 잘 인식하지 못하였다. 정말로 인구지표를 긍정적으로 개선하기 위해서는 국민 개인의 인구행동을 더 체계적으로 이해할 필요가 있다. 그리고 개인의 인구행동에 영향을 미칠 수 있는 사회·경제정책의 중요성이 더욱 부각된다. 이 글에서는 인구정책의 사회정책적 맥락을 살펴보고 향후 정책 추진 방향을 제안하고자 한다.

2. 인구변동의 주요 특징

2021년 12월 통계청이 인구추계 결과를 발표하였다(통계청, 2021a). 이 추계는 2016년 정기추계, 2019년 특별추계 이후 3년 만에 발표한 것으로 그동안의 변화를 반영한 것으로 볼 수 있다. 여기서 나타나는 주요 특징은 변화가 매우 빠르고, 추세가 장기간 지속되고 있으며, 불균형이 고착·심화되고 있다는 점이다.

가. 거시적 인구지표의 변화

2021년 추계 결과를 2016년 추계 결과 및 2019년 추계 결과와 비교해 보면, 우리나라 인구 변화가 더 빨리 진행되고 있음을 알 수 있다. 총인구의 감소 시점이 2016년 추계 결과보다 10년 이상 당겨졌고, 2019년 추계 결과보다 8년이 당겨졌다. 2019년 특별추계 결과는 총인구가 2028년 정점에 다다른 후 감소할 것으로 전망하였으나, 2021년 추계 결과에 따르면 우리나라 총인구는 2020년 이후 감소하는 것으로 전망되었다. 인구의 자연감소 시점에 대한 전망도 점점 당겨져 왔음을 알 수 있다. 2016년 추계 결과에 따르면 2029년부터 인구의 자연감소가 시작되는 것으로 전망되었으나, 2019년 추계 결과에서는 2019년부터 자연감소가 시작되는 것으로 전망되었다. 2021년 추계 결과는 이미 자연감소가 시작되었기 때문에 언급 자체가 없었다. 이렇게 총인구의 감소 시점이 점점 당겨지고 있음을 알 수 있다.

표 1. 연도별 주요 추계 결과

추계 연도	총인구	자연감소	연령 구조
2021 추계	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년 5,184만 명에서 감소 • 2070년 3,766만 명 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 생산가능인구 비율: 72.1%('20)→46.1%('70) • 고령인구 비율: 15.7%('20)→46.4%('70) • 유소년인구 비율: 12.2%('20)→7.5%('70)
2019 특별추계	<ul style="list-style-type: none"> • 2028년 5,194만 명 정점 이후 감소 • 2067년 3,929만 명 	<ul style="list-style-type: none"> • 2019년부터 자연 감소 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산가능인구 비율: 73.2%('17)→45.4%('67) • 고령인구 비율: 13.8%('17)→46.5%('67) • 유소년인구 비율: 13.1%('17)→8.1%('67)
2016 추계	<ul style="list-style-type: none"> • 2031년 5,296만 명 정점 이후 감소 • 2065년 4,302만 명 	<ul style="list-style-type: none"> • 2029년부터 자연 감소 시작 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산가능인구 비율: 73.4%('15)→47.9%('65) • 고령인구 비율: 12.8%('15)→42.5%('65) • 유소년인구 비율: 13.8%('15)→9.6%('65)

자료: 1) 통계청. (2016). 장래인구추계, https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=357935&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 2021. 12. 17. 인출.

2) 통계청. (2019). 장래인구추계, https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 2021. 12. 17. 인출.

3) 통계청. (2021). 장래인구추계, https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 2021. 12. 17. 인출.

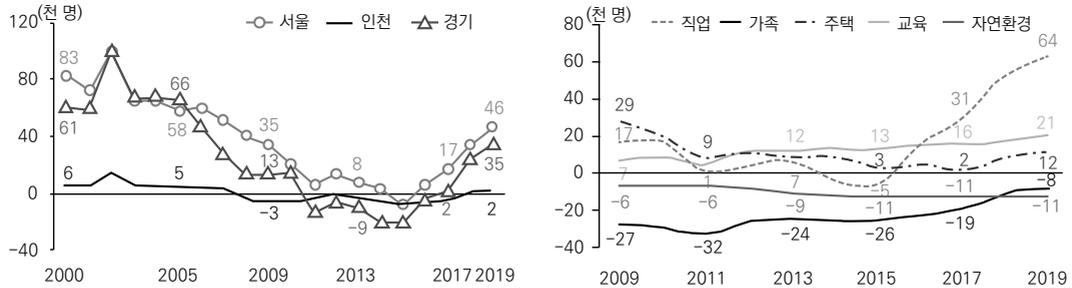
고령인구 비율의 변화에 대한 전망에서도 2016년에는 향후 50년간 고령인구 비율 증가 정도가 29.7%포인트였으나, 2019년 추계에서는 그 정도가 32.7%포인트, 2021년도 추계에서는 30.7%포인트 증가하는 것으로 전망되었다. 2016년 추계 결과보다는 고령화가 더 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다.

지난 20년간 인구의 이동 특성을 살펴보면, 수도권 밀집도가 2016년부터 다시 강화되고 있는 점을 알 수 있다. 전입 사유에서 가장 큰 비중을 차지하는 이유는 직업인 것으로 나타나고 있다. 2009년부터 2015년까지 수도권 인구 이동은 크게 감소하는 추세였으나, 2016년부터 다시 크게 반등하였다. 수도권 이동의 이유는 직업, 교육, 주택 순으로 나타나 수도권에 자원이 집중적으로

공급되면서 인구의 이동을 가속화한 것으로 보인다. 자원의 지역 간 격차가 인구의 이동을 유발하고 있다는 점을 알 수 있다.

앞서 살펴보았듯이, 인구의 거시적 변화에서 나타나는 특징은 변동의 추세가 매우 빠르다는 점이며, 변동의 추세가 지역별로 고착화되어 있다는 점이다. 수도권과 비수도권의 인구 이동 형태는 매우 고착화되어 있어서 인구가 순유출되는 지역과 순유입되는 지역이 비교적 명확하게 구분된다. 이런 변화 추세는 또한 장기간 지속되고 있다. 이런 장기 지속 특성은 저출산 지역과 고령화 지역의 차이에서도 명확히 드러난다. 지난 20여년간 출산율이 낮은 지역과 고령인구 비율이 높은 지역 간의 변화는 거의 없었다. 주로 도시 지역은 출산율이 낮고 고령화 정도가 더디게 진행

그림 1. 비수도권에서 수도권 시·도로의 순이동 추세(2000~2019년)와 전입 사유



자료: 통계청, (2020). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구 전망. 보도자료.

되는 반면, 지방 농어촌 지역은 출산율이 다소 높고 고령화가 빠르게 진행되는 특징을 보여 준다.

나. 미시적 인구행동의 변화

인구변동은 결혼이나 출산과 같은 개인의 미시적 선택과 행동의 결과에서 시작된다. 결혼 행동에서 최근 나타나는 특징적인 변화는 출생 코호트에 따른 차이가 두드러진다는 점이다. 40세 기준 미혼율에서 나타나는 특징은 이런 변화를 잘 보여 준다. 코호트별 미혼율에 집중한 기존 연

구 결과에 따르면 이러한 세대 간 이질성이 관찰된다(이태열, 2020; 우해봉 외, 2019). 우선 40세 기준으로 여성의 미혼율을 추정할 <표 2>를 살펴보면, 1944년 출생 코호트의 미혼율은 약 1.24%, 1954년 출생 코호트는 2.59% 수준으로 매우 낮게 나타났다. 그러나 1974년 출생 코호트는 12.07%로 크게 증가하였다. 1970년대 출생 코호트가 이전 출생 코호트와 달리 결혼 행동에서 큰 변화를 나타내는 분기점이라고 할 수 있다. 이와 같은 추세는 1980년대 출생 코호트에

표 2. 연령별-출생 코호트별 미혼 여성의 비율

구분	출생 코호트			
	1944년	1954년	1964년	1974년
20세	0.7497	0.8174	0.9106	0.9678
30세	0.0397	0.0694	0.1141	0.2835
40세	0.0124	0.0259	0.0423	0.1207
중앙값(세)	22.03	23.07	24.63	27.02

자료: 우해봉 외, (2019). 한국의 혼인과 출산 생애 분석과 정책 과제. p 29. <표 2-2>.

서 더 강화되고 있다. 즉 1983년 이전 출생 코호트까지는 하락한 혼인율이 지연되더라도 회복되는 만혼 현상이 관찰되지만, 1984년 이후 출생 코호트부터는 전년도 출생자에 비해 대부분의 연령대에서 혼인율이 회복되지 않고 낮아지는 것으로 나타났다. 이것은 세대 단절과 혼인 기피 현상으로 해석된다(이태열, 2020).

결혼 행동뿐만 아니라 출산 행동에서도 이와 같은 세대 변화가 관찰된다. [그림 2]에 따르면 코호트 합계출산율이 1970년대 출생 코호트부터 크게 떨어지는 추세를 볼 수 있다. 1970년대 이전 출생 코호트까지는 대체로 코호트 합계출산율이 2명을 다소 하회하는 수준으로 유지되었으나 1970년대 이후 출생 코호트부터 2명 이하로 지속적으로 하락하는 추세를 나타낸다. 1980년대 출생 코호트로 가면 이런 추세는 더 강화될 가능성이 있다.

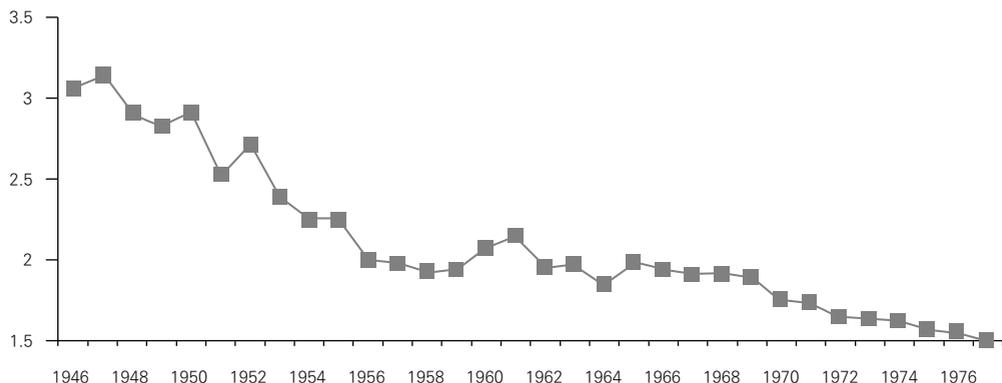
3. 인구 현상의 사회·경제적 배경과 정책적 대응

가. 인구 현상의 사회·경제적 배경

결혼과 출산 그리고 앞서 살펴본 수도권 인구 집중의 특징은 개인의 선택의 결과라는 점에 다시 한번 주목하면서 이런 변화가 어떤 사회적 배경에서 진행되었는지 살펴볼 필요가 있다. 우리는 당대의 인구 현상이 그 사회구조의 역사적 변천 과정의 산물이라는 점을 고려해야 한다. 한국 사회는 특수한 한국적 가족부양체계를 형성해 왔고, 이런 특수성이 인구 현상에 주요하게 작용해 온 것이다.

사회학자 장경섭(2009)은 한국의 가족 변화를 ‘불균형 핵가족화’로 규정하였다. ‘불균형 핵가족화’는 개개인들의 문제점에서 연유했다기보다는

그림 2. 코호트 합계출산율 추이



자료: 신윤정 외. (2019). 초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망. p 28. [그림 1-2].

주로 한국적 자본주의 사회변동의 거시적 문제점들을 반영하고 있으며, 결과적으로 이런 불균형이 가족의 사회 부양 혹은 사회 재생산 기능의 위기를 가져왔다는 것이다(장경섭, 2009, p. 51). 혼인, 출산 기피와 같은 ‘인구붕괴’ 현상은 가족 자유주의적 개인과 가족들의 사회 재생산에 관한 일종의 자기 부파적인 구조조정의 결과이며, 국가와 사회가 절박하게 바라는 인구 회복은 가족 자유주의 정치경제와 사회정책 체계의 총체적 전환을 요구하고 있다(장경섭, 2018, p. 241). 김동춘(2020) 역시 한국의 가족 변화 과정을 ‘강요된 핵가족’이자 ‘수정 확대가족’으로 설명하였다. 한국의 경우 농촌의 자족경제가 해체되면서 자연스럽게 전통가족에서 핵가족으로 변화한 것이 아니다. 시장경제가 외생적으로 주입되었고, 식민지 국가가 호주제라는 변형된 전통가족과 제한적 근대가족을 강요했으며, 한국전쟁과 국가 주도의 산업화가 핵가족화를 강요했다는 것이다. 결국, 산업화가 정점에 이르고 ‘2차 근대’ 단계로 진입한 1990년대 중반 이후 산업사회의 ‘전형적’ 가족 모델은 무너졌다. 탈산업사회 노동시장 유연화, 대량의 실업 등으로 그나마 공공복지도 취약한 조건에서 핵가족의 물질적 기반이 와해되며 가족주의는 더 이상 지탱하기 어렵게 되었다(김동춘, 2020, p. 269).

결혼과 출산 행동은 실제로 1990년대 말 외환위기 이후 직접적으로 당시 경제 상황의 영향을 받았다. 여성과 남성의 혼인율 모두 1997년 외환위기 이후 급격히 하락하였다. 대체로 1997년

이후부터 시작하여 2000년대 초반까지 하락한 이후 회복되었다. 남성은 20대 후반에서 하락하여 30대 초반에서 많이 회복되었고, 반면 여성은 20대 초반에서 하락하고 20대 후반에서는 감소하지 않았으며 30대 초반에서 일부 회복되었다. 전체적으로 남성 혼인율은 바로 다음 (5세 간격) 연령층에서 회복되었지만, 여성 혼인율은 두 번째 (5세 간격) 연령계층에서 회복되어 여성의 만혼화 현상이 더 급격히 진행되었다(박중서 외, 2020, pp. 70-71).

출산 행동에서 1970년대 출생 코호트의 특징을 살펴본 바 있는데, 이들은 1990년대 말 외환위기 전까지는 경제적으로 풍요로운 청소년기를 보내고 대학에 진학했지만, 이후 그들의 앞날이 밝지만은 않았을 것이다. 1970년대 출생 코호트 뿐만 아니라 그 이후 출생 코호트에서 만혼화와 출산 회피 추세가 지속적으로 강화되고 있었다.

결혼과 출산 행동의 이와 같은 변화는 여성들의 경제활동 특성 변화와 연동되는 것으로 파악된다. 1997년 외환위기 여파는 여성들의 경제활동에 직접적으로 영향을 미쳤다. 1976년 출생 코호트가 23세에 도달하는 1999년의 경제활동 참가율은 그 전에 비해 약 10%포인트 감소하였다. 1976년 출생 코호트 이후부터 경제활동 최고점 도달 연령이 26~27세였는데, 이것은 그 이전 23세였던 것에 비해 3~4년이 늘어난 것이다. 이는 취업 기간이 더 길어졌음을 말해 주며, 1976년 이후 출생 코호트부터 경제활동 참가율 최고점 연령이 점차 불규칙해지는 특징을 나타낸

다(박중서 외, 2020, pp. 91-98).

1990년대 말부터 진행되어 온 이와 같은 가족 생활의 물질적 기초 약화는 최근에도 확인된다. 통계청 신혼부부 통계에 따르면, 외벌이 가구의 평균 자녀 수가 0.76명인 반면 맞벌이 가구의 평균 자녀 수는 0.60명으로 나타났고, 주택을 소유한 부부의 평균 자녀 수가 0.76명인 반면, 무주택 부부의 평균 자녀 수는 0.62명으로 나타났다. 경제활동 특성과 주거 상황이 평균 자녀 수의 차이에 영향을 미치고 있는 것이다(통계청, 2021). 또한 최근 연구(신윤정 외, 2021)에 따르면, 최근 들어 저소득층의 출산율이 상대적으로 다른 소득계층보다 더 빠르게 감소하고 있다. 이 결과는 역설적으로 저소득층의 출산율 감소가 최근의 아동빈곤율 감소 요인이라는 해석으로 이어진다. 이런 결과는 향후에 인구행동에 대한 쟁점이 사회정책적 쟁점과 어떻게 연결될 수 있을지 더 많은 관심을 요구한다.

최근 결혼과 출산에서 나타나는 미시적 행동의 변화는 1990년대 후반부터 급격히 진행된 사회·경제적 변화와 맥을 같이한다. 탈산업화와 함께 진행된 노동시장의 서비스화는 여성의 노동시장 진출을 강화했으면서도 노동시장 지위의 상승으로 이어지지 못하였다. 최근으로 올수록 비전형 노동의 확산은 단지 여성뿐만 아니라 성별과 연령 집단을 특정하지 않고 일반화되고 있다. 주택시장의 불안정 역시 더 강화되고 있다. 이와 같은 사회·경제적 배경은 1990년대 후반 이후 지금까지 긍정적인 방향으로 개선되지 않고 있으며

이 속에서 국민 개인의 삶의 기반과 가족 구성의 기반이 약화되고 있다고 볼 수 있다. 따라서 정책적 관점에서 볼 때, 향후 인가지표 개선을 위해서는 직접적 인구행동 조절 정책 기조로 접근할 것이 아니라 사회·경제적 여건, 즉 삶의 질 지표 개선을 통해 인가지표(출산지표)의 개선을 기대하는 방향을 설정하는 것이 더 중요할 수 있다.

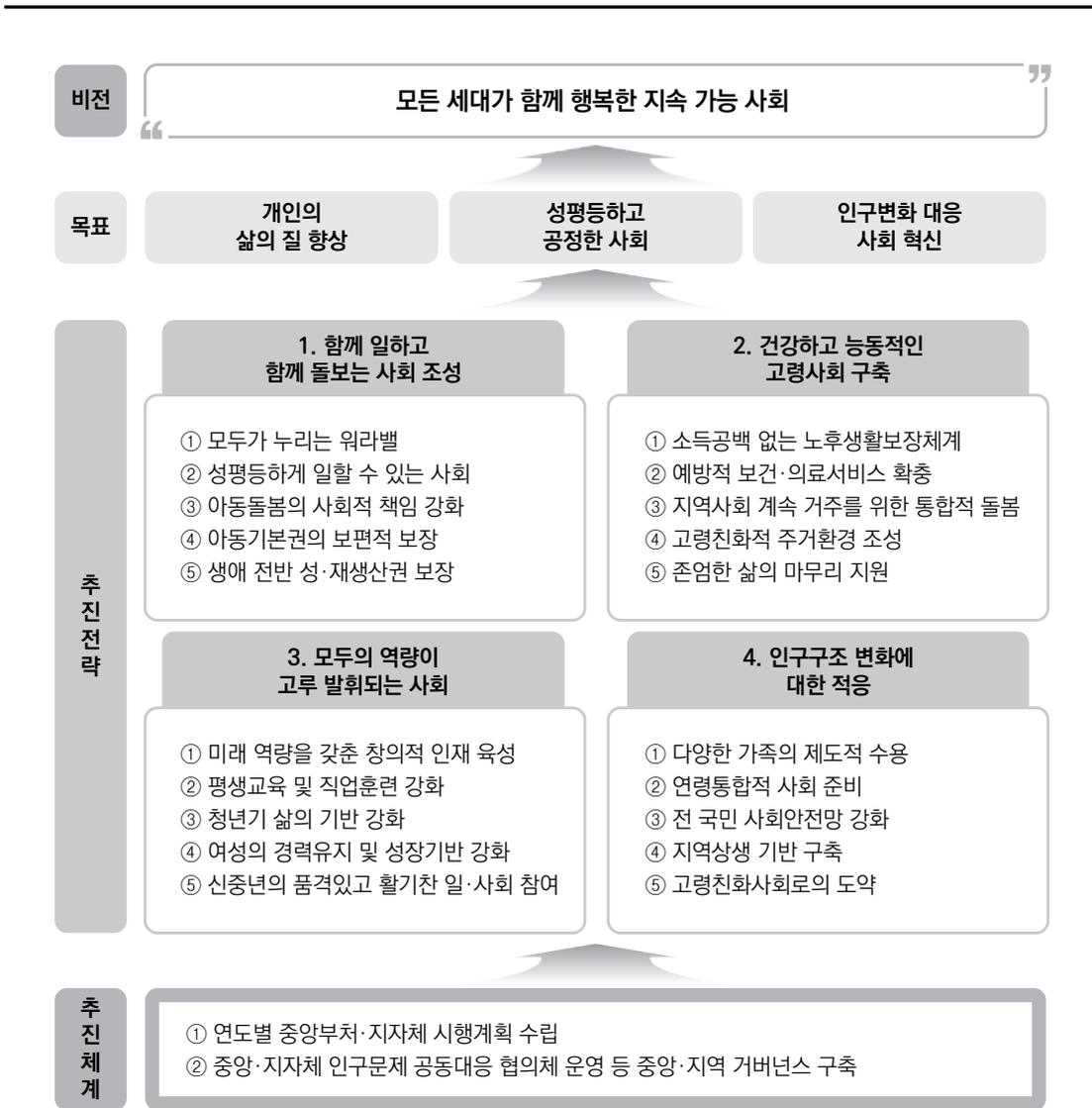
나. 정책적 대응

합계출산율이 1.08을 기록했던 2005년 우리 사회는 큰 충격에 휩싸였다. 정부는 산업화 시기부터 추진했던 출산 억제 정책을 1996년에 공식적으로 폐기하고 정책 방향을 인구의 자질 향상으로 전환하였다. 그러나 실질적으로 실효성 있는 인구 자질 향상 정책을 본격화하지 못했고, 합계출산율은 점차 하락하여 마침내 2005년의 충격을 대면했다. 인구변동의 실체를 체감하고 정부는 2006년부터 본격적으로 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006-2010)을 수립, 시행하였다. 2021년에 기본계획은 4차에 접어들었고, 제4차 기본계획을 계기로 그동안의 정책 방향을 다시 한번 수정하였다. 1~3차 저출산·고령사회 기본계획이 산업화 시기 인구정책의 양적 프레임을 유지한 채 방향만 ‘출산 억제’에서 ‘출산 장려’로 전환하였다면, 제4차 기본계획은 양적인 출산율 제고 목표를 지양하고 국민 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구 변화 대응과 사회혁신을 정책 목표로 제시했다.

4차 기본계획은 이전과 달리 몇 가지 진전을

이뤘다고 평가할 수 있다. 우선, 정책 목표를 국가의 입장에서 국민의 입장으로 전환한 점을 들 수 있다. 이전 계획이 인구에 대한 전통적 인식에 기초해 양적 측면에 집중했다면, 4차 기본계획은 모든 세대의 삶을 더 행복하게 만드는 데 집중하고자 한 것이다. 이를 위해 자원 투입 규모도

그림 3. 제4차 저출산·고령사회 기본계획 체계도



자료: 대한민국 정부. (2021). 제4차 저출산고령사회기본계획. p. 43.

2021년부터 5년간 384조 원 가까이 확대할 계획이다. 그리고 「저출산·고령사회기본법」에 따라 매년 중앙정부와 지방정부는 시행계획을 수립하고 성과 평가를 진행하도록 하고 있다.

또한 정부는 지역 간 인구 분포의 불균형에 대응하기 위하여 「국가균형발전 특별법」 및 동법 시행령을 개정하여 법적 근거를 마련하고, 2021년 10월 인구 감소 지역 89곳을 지정 고시하여 행정적·재정적 지원을 시작하였다. 인구 감소 지역 지정은 현장의 의견을 반영하기 위한 지방자치단체, 관계부처 등과의 협의, 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 최종 확정되었다. 이 조치는 지방의 인구 감소와 인구 유출로 지역사회의 활력이 저하되는 악순환을 해소할 수 있는 기반을 마련하기 위한 것이다. 인구 감소 지역은 5년 주기로 지정하고, 지방소멸대응기금을 조성하여 매년 1조 원 규모로 지역의 인구 감소 대응 사업을 지원할 계획이다. 2022년부터 신설되는 지방소멸대응기금을 인구 감소 지역에 집중적으로 투입하여 일자리 창출, 청년인구 유입, 생활인구 확대 등 다양한 인구 활력 증진 사업이 시행되도록 뒷받침할 계획이다(행정안전부, 2021).

4. 인구정책 대응 방향과 과제

인구정책은 인구변동이 사회에 미칠 충격에 대응하는 거시적 측면과 국민 개개인의 삶의 질을 향상시키는 미시적 측면을 적절히 구분하여, 문제를 인식하고 적절한 목표를 균형 있게 설정

하여 장기적 관점에서 정책을 추진하는 것이 중요하다. 현재 정부의 인구정책에서는 저출산고령사회위원회가 중심이 되어 추진하는 제4차 저출산·고령사회 기본계획과 국가균형발전위원회가 중심이 되어 추진하는 국가균형발전 5개년 계획이 주요 내용을 구성하고 있다. 두 가지 기본계획은 사회에 미치는 충격에 대응하는 과제와 국민 개인의 삶의 질을 향상시키고자 하는 내용을 두루 담고 있다.

그러나 2000년대부터 최근까지 진행된 인구행동의 미시적 변화에 초점을 둔다면, 가족 형성기의 경제적 기반을 강화하는 정책의 중요성이 부각된다. 물론 인구고령화의 사회적 충격에 대응하는 문제와 지역 간 인구 분포의 불균형에서 오는 사회문제를 해결하는 것도 중요한 국가적 과제이다. 다만 여기서는 사회정책적 관점에서 가족 형성기의 경제적 기반의 중요성을 강조하고자 한다.

앞서 설명한 것처럼 지금의 인구 현상은 그동안 한국 사회가 발전하면서 형성한 가족부양체계와 사회구조적 제약에서 개인들의 삶의 질이 악화하면서 나타난 결과라는 점을 인식해야 한다. 따라서 제4차 기본계획을 추진하면서 국민 개인의 삶의 질을 향상하고 성평등을 실현하여 인구지표를 개선하고자 하는 관점을 계속 유지할 필요가 있다. 지금의 인구지표는 한국 사회의 발전 과정에서 나타나는 결과이자 한국 사회의 건강성을 나타내는 징후적 지표로 해석해야 한다. 제4차 기본계획을 중심으로 사회·경제정책을 실효

성 있게 추진할 때 국민의 삶의 질이 향상되고 그 결과로 인구지표가 개선될 수 있을 것이다.

성평등 기조는 국제 인구정책의 패러다임 변화를 고려하면 너무 늦은 목표 설정이라고 할 수 있다. 1974년 부쿠레슈티에서 유엔 주최로 개최된 세계인구개발회의(International Conference on Population and Development)에서 정부가 인구성장을 억제하기 위하여 출산력 동향에 개입해야 할 것인가가 쟁점이 되었고, 1994년 카이로 회의의 쟁점은 재생산에 관한 권리와 건강(reproductive rights and health) 및 여성의 임파워먼트(empowerment)였다. 여기서 요점은 여성이 자녀의 수, 시기, 출산 간격을 결정할 권리를 가지며, 피임과 안전한 임신중지를 포함해 자신의 출산을 규제할 수 있는 정보와 양질의 서비스를 받을 권리를 가진다는 점이었다(전광희, 1995). 카이로 회의는 한국 정부가 1996년 인구 억제 정책을 공식적으로 폐기하는 데 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 인구정책의 관점에서 우리 사회의 지속 가능한 발전을 위해서는 국민 개인의 삶의 질 향상과 여성의 인권에 해당하는 재생산 결정권 및 건강권을 주요한 정책 목표로 유지할 필요가 있다.

가족 형성기의 경제적 기반을 강화하기 위해 제4차 기본계획의 몇몇 정책과제들은 2022년부터 더 실효적으로 추진할 필요가 있다. 특히 정부가 현재 추진하는 청년 및 신혼부부 주거 지원 정책은 지원 규모가 너무 부족하다. 청년(19~39세) 1인 가구 규모와 변화 추이를 분석한 결과에

따르면, 전체 1인 가구(565만 3천 가구) 중 청년 1인 가구(215만 3천 가구)가 38.1%로 규모가 가장 크고, 청년 1인 가구의 점유 형태 중 월세가 65.5%(보증부 월세 54.6%, 보증금 없는 월세 10.9%)로 가장 큰 비중을 차지하고 있다(박미선 외, 2021). 그러나 현재 정부가 추진하는 임대주택 공급 규모는 연간 4만 8천 호(5년간 24만 호), (전·월세) 금융 지원 연간 8만 호(5년간 40만 호)에 불과하다. 정부의 임대주택 공급과 금융 지원 전체 규모(24만 호+40만 호)는 청년 1인 가구의 약 30% 수준, 2020년 청년(20~39세) 경제활동 인구(951만 3천 명)의 6.7% 수준에 불과하다. 단기적으로 금융 지원 규모라도 전향적으로 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

또한 일·생활 균형을 위한 정책 지원에 더욱 세심한 고려가 필요하다. 현재 출산전후휴가 이용자는 감소하는 추세이다. 이는 출산 건수 감소에 따른 자연스러운 추세로 볼 수도 있지만 고용보험제도에서 작동하는 사각지대가 여전히 크게 남아 있기 때문이기도 하다. 여성 육아휴직 이용자 역시 정체되어 있는데, 이것은 현재의 노동시장 특성을 고려하면 이용 가능한 사람들은 이미 이용 중이라는 의미로 해석된다. 이런 상황에서 기존 제도를 강화하면 '좋은 일자리'에 있는 사람만 더 큰 이익을 보게 될 수 있다. 4차 기본계획에서 육아휴직제도를 강화하였고, 「고용보험 사각지대 해소 로드맵」이 추진되고 있지만 이것만으로는 한계가 있을 수 있다. 현재의 고용보험제도 내에서도 육아휴직 사각지대가 존재하는 상황

에서 전 국민 고용보험제도가 도입되어도 육아휴직 사각지대는 쉽게 해소되지 않을 것이기 때문이다. 따라서 단기적으로 추가 재정 투입과 모성보호제도를 전담하는 근로감독관 제도의 개선을 검토해야 하며, 더 나아가 중장기적으로 새로운 사회보험제도에 대한 논의도 본격적으로 진행할 필요가 있다.

자녀 돌봄의 측면에서 초등 돌봄에 대한 적극적인 노력이 필요하다. 영유아 돌봄에서 제공되는 보편적 서비스는 일부 한계도 있지만 그동안 큰 진전을 이룬 것이 사실이다. 그러나 초등학교 취학 아동에 대한 보편적 돌봄 서비스에 대한 검토가 필요하다. 현재 초등돌봄교실은 주로 1~2학년의 저학년 학생을 대상으로 제공되고 있으며, 이용 학생 수는 2019년 기준으로 전체 초등학생의 10% 수준에 그쳐 수요를 충족시키지 못하고 있다(김은정 외 2021). 특히 이런 공급 부족이 주로 부처 간 의견 차이, 중앙정부와 지방정부의 입장 차이 등으로 논의가 진전되지 못하고 있는 점은 시급히 개선이 필요한 부분일 것이다.

마지막으로, 예산 구조에 대한 세밀한 분석과 거버넌스 체계의 정비가 필요하다. 그동안 정부의 저출산 대응 정책에 대한 비판 중 하나는 많은 재원을 투입하고도 효과를 내지 못한다는 점이었다. 그러나 정말 중요한 사업에 충분한 예산을 투입했는지는 의문이다. 저출산 영역의 총예산 중 보육 관련 예산이 약 3분의 1을 차지하고, 고령사회 영역 총예산 중 기초노령연금 등 노후소득 보장 과제가 70%를 넘게 차지한다(장인수 외,

2021). 이와 같은 상황에서 아동의 안전하고 건강한 성장을 지원하는 정책과제, 노동시장 성평등과 여성의 경제활동을 지원하는 정책과제 등 핵심 사업에 충분한 예산이 투입되었다고 말하기는 어려울 것이다.

그리고 거버넌스 체계와 관련하여 중앙정부와 지방정부의 추진 체계를 정비할 필요가 있다. 현재 저출산고령사회위원회, 보건복지부, 행정안전부가 각각의 추진 체계를 통해 지방정부와 소통하면서 사업을 추진하는 점을 고려하면, 시행계획의 수립과 집행, 성과 평가까지 일련의 과정이 효과적으로 작동한다고 보기는 어렵다. 지방정부 입장에서는 국가적 차원의 인구정책, 저출산·고령사회정책, 지역의 인구정책 등을 동시에 검토하면서 더욱 혼란스러운 상황이다. 중앙정부에서 보건복지부와 행정안전부, 저출산고령사회위원회와 국가균형발전위원회가 각 정책 의제를 다루더라도 지방정부 차원에서는 추진 체계를 통합 운영하여 정책의 수립과 평가까지 일련의 과정을 효율화할 필요가 있을 것이다. 중앙정부 차원의 추진 체계에서는 정부 조직 형태의 문제보다도 예산 투입의 필요성과 의제의 중요성에 대한 정부 내 합의가 중요하다. 인구문제가 몇몇 부처만의 문제에 국한되지 않음에도 불구하고 각 부처는 소관 과제에만 집중하여 인구문제의 중요성이 정부 내에서 충분히 공유되지 않고 있다. 따라서 조직 형태나 법적 근거보다도 정부 내 문제 인식과 사업 추진 의지를 공유하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

5. 나가며

한국 사회에서 지금의 인구 변동이 더 특수한 것은 사회 변화와 맞물려 위기가 강화될 수 있기 때문이다. 앞서 설명하였듯이 인구 현상은 사회 현상의 또 다른 이면에 해당한다. 인구 현상을 통해 사회문제를 인식하고 이를 해결함으로써 인구 문제를 개선하려는 노력이 필요하다. 지금의 사회문제를 해결하기 위한 제도적·구조적 개편을 추진하지 않는다면 인구 변화의 충격은 더욱 크게 다가올 수 있다. 그동안 인구정책이 국가의 관점에서 양적인 측면에 집중했다면 이제는 좀 더 국민의 입장에서 개개인의 삶의 질 향상에 초점을 두고 사회문제를 해결해 갈 필요가 있다.

지금 한국 사회가 직면한 인구문제는 사회 재생산의 위기이자 한국 사회의 구조적 문제이기도 하다. 인구정책은 단기간에 효과를 내기 어렵다. 인구행동이 개인 차원에서 선택된 결과이고 그것은 개인의 생애 기획이며 세대 간의 미래 전망을 내포하고 있기 때문이다. 또한 정책에 효과는 한 세대를 충분히 넘어서는 특징이 있다. 그러나 여전히 기본계획은 수많은 사업의 모음집이 되어 있고 주요 과제와 부수적 과제, 단기 과제와 장기 과제 등이 적절히 구분되지 않고 있다. 따라서 지금까지 준비된 사업을 좀 더 체계적으로 구분하여 주요 사업을 설정하고 단기 과제와 장기 과제를 구분하여 지속성을 가지고 추진해야 한다. ■

참고문헌

- 김동춘. (2020). 한국인의 에너지, 가족주의: 개인의 보호막과 지위상승의 발판인 가족. 서울: 피어나.
- 김은정, 이희현, 이혜숙, 임성은, 오신휘. (2021). 포스트코로나 시대의 초등 학령기 아동 돌봄체계 대응 방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 대한민국 정부. (2021). 제4차 저출산고령사회기본계획.
- 박미선, 우지윤. (2021). 1인가구 연령대별 주거 취약성 보완 방안. 세종: 국토연구원.
- 박종서, 최선영, 김유경, 변수정, 조성호, 김주현, 노현주, 염아림. (2020). 한국 가족의 변동 특성과 정책적 함의: 1997년 외환위기 이후 변화를 중심으로. 세종: 한국보건사회연구원.
- 신윤정, 이명진, 박신아. (2019). 초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망. 세종: 한국보건사회연구원.
- 신윤정, 신윤정, 고든솔, 박소은, 안수란, 우해봉, 이다미, 이원진, 장인수, 정 연, 이지혜, 임지혜, 계봉오, 윤홍식, 전광희, Chunhua MA, Toru SUZUKI, Yeun-wen Ku, Pramote Prasartkul, Napaphat Satchanawakul, Leng Leng Thang, Stuart Gietel-Basten, (2021). 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응. 세종: 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 이지혜. (2019). 한국의 혼인과 출산 생애 분석과 정책과제. 세종: 한국보건사회연구원.

- 이태열. (2020). 우리나라 혼인율 급락의 구조적 특징. KIRI 리포트(포커스), 489. pp. 8-15.
- 장경섭. (2009). 가족, 생애, 정치경제: 압축적 근대성의 미시적 기초. 파주: 창비.
- 장경섭. (2018). 내일의 종언? 가족 자유주의와 사회재생산 위기. 서울: 집문당.
- 장인수, 정찬우, 이소영, 이도훈, 김세진. (2021). 2020년도 저출산 고령사회 정책 성과평가. 한국보건사회연구원, 저출산고령사회 위원회.
- 전광희. (1995). 카이로 인구개발회의와 인구행동계획의 의의. 사회과학연구 6, 51-74.
- 통계청. (2016). 장래인구추계: 2015~2065년. 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=357935&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 2021. 12. 17. 인출.
- 통계청. (2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 2021. 12. 17. 인출.
- 통계청. (2020). 최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구 전망. 보도자료.
- 통계청. (2021). 장래인구추계: 2020~2070년. 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 2021. 12. 17. 인출.
- 통계청. (2021). 2020년 신혼부부통계 결과. 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415466&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%8B%A0%ED%98%BC%EB%B6%80%EB%B6%80에서 2021. 12. 17. 인출.
- 행정안전부. (2021). '인구감소지역' 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다! 보도자료. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttid=87782에서 2021. 12. 17. 인출.

The 2022 Outlook for Population Policy

Park, Jongseo

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This paper aims to suggest future agendas for population policy from a social policy point of view, which diagnose the current population change as a crisis of social reproduction.

The recent demographic change begins with changes in individual population behavior such as marriage, childbirth, and domestic movement, and major demographic indicators are interpreted as cumulative results of the family support system and social structure unique to Korean society. Therefore, it is necessary to solve social problems and expect improvement in population indicators by improving the quality of life of individuals, centering on the 4th Plan for Aging Society and Population.

In particular, it is necessary to expand housing support for the young generation, improve the maternity and parental leaves for work-life balance, and review the introduction of universal care for primary school children in order to strengthen the economic basis of families in their formation period.