

저출산고령사회 정책의 평가와 발전 방향

김영미 | 저출산고령사회위원회 부위원장

유례없는 초저출산 장기화, 고령화 가속화로 인한 인구구조 불균형은 국가의 존망을 좌우하는 중대한 의제가 되었다. 2002년 합계출산율 1.3명 미만(1.18명)의 초저출산 상황이 된 이후 20년째 회복되지 못하고 있다. 2022년 합계출산율은 코로나 팬데믹의 여파로 0.78명이다. 기대수명 증가, 베이비붐세대의 고령층 진입에 따라 2025년 세계에서 가장 빠른 속도로 초고령사회(65세 이상 노인 비중 20% 이상) 진입을 앞두고 있다. 출생아 수 감소는 순차적으로 학령인구, 병역자원, 생산인구, 총인구 감소, 지역 소멸로 이어지고, 급속한 고령화는 연금, 의료비, 돌봄비용 등 고령인구 부양비용을 증가시키며 사회보장제도의 지속가능성을 위협할 것으로 전망된다.

다가올 미래에 대한 불안이 커지는 상황에서 최우선으로 필요한 것은 냉철하고 객관적인 상황

진단과 기존 정책 평가이다. 그동안 시행되어 온 저출산고령사회 대책이 정확한 현실 인식에 기반했는지, 변화하는 미래 전망, 사회적 요구, 사회구성원의 인식과 가치를 적절하게 반영했는지, 정책 목표를 달성하기에 적합한 정책 수단, 적절한 예산을 마련하고 실행했는지, 정책 마련에서 그치는 것이 아니라 정책 성과를 지속 모니터링·평가·환류하면서 정책의 효과성과 실효성을 높이고자 했는지 평가할 필요가 있다. 냉철한 평가 결과를 토대로 과감하게 정책을 개혁해야 한다.

정부는 2005년 9월 대통령 직속으로 저출산고령사회위원회를 설치한 이후 5년마다 범부처 대책을 담은 기본계획을 수립하고 실행해 왔다. 현재 제4차 저출산고령사회기본계획(2021~2025년)이 시행되고 있다.

2006년부터 지금까지의 정책 성과를 살펴보

면 먼저 저출산 정책은 임신·출산·양육에 대한 사회적 책임을 강화하기 위한 법적·제도적 틀을 구축했고, 정책 대상과 수준을 지속적으로 확대했다. 2013년 전 계층 무상보육이 실시된 이후 보육 재정 및 인프라가 지속적으로 확대됐고, 영유아 가정의 양육비 부담 완화를 위해 아동수당(2018년), 첫만남이용권(2022년), 영아수당(2022년), 부모급여(2023년) 등 현금 수당도 확대됐다. 일·가정 양립 지원을 위한 육아휴직 역시 소득대체율 제고, '3+3부모육아휴직제' 도입 등 지속적으로 개선돼 왔다. 하지만 15년 동안 약 280조 원의 재정을 투입했음에도 결과적으로 초저출산의 추세 반전에는 실패했다.

고령화 정책은 노후소득보장 체계와 노인 돌봄 체계를 구축하기 위한 법적·제도적 노력을 지속해 왔다. 기초연금의 인상, 노인 일자리 확대를 통한 노인 빈곤 완화, 장기요양보험 도입 및 보장성 확대를 통한 노인돌봄 부담 완화는 한계적이긴 하나 성과도 있었다. 하지만 2024년이면 65세 이상 고령인구가 1,000만 명을 넘어서는 상황에서 베이비붐세대 등을 포함한 고령인구 내의 다양한 요구와 가치, 특성을 정책에 반영하고 실행하려는 노력은 미흡했다.

무엇보다 그간의 고령화 대책은 현재 노인을 지원하는 복지정책 중심이었다. 급속하게 진행되는 인구 고령화에 대비하는 대책, 인구 감소 등 인구구조 변화에 대한 체계적 대응 전략을 기획하고 수립하는 데는 한계가 있었다. 정년, 계속

고용, 임금체계 등 고용제도와 고용규범, 일자리 정책은 어떻게 개선해야 하는지, 곧 가시화될 건강·돌봄 수요 급증에 어떻게 대응해야 하는지, 부양비용 부담 증가에 대비해 제도의 지속가능성을 확보하기 위해 연금, 건강보험, 건강관리 및 돌봄 제도 등 복지제도를 어떻게 재편해야 하고 이를 위한 사회적 공감대 형성과 합의를 어떻게 해야 하는지 등의 문제가 대책에 충분히 반영되지 못했다.

저출산 대응, 고령화 대비 모두 국민의 삶의 질과 관련되고 사회의 지속가능성, 국가의 미래가 달린 중대한 문제이다. 그동안 적지 않은 재정을 투입해 많은 제도와 정책 사업을 추진했고 상당한 성과도 얻었다. 하지만 정책 공급자인 정부 입장이 아닌, 정책 수요자인 국민 입장에서 평가해 본다면 긍정적으로 평가하기 어렵다. 냉정한 현실 진단과 정책 평가가 필요한 시점이다.

이번 보건복지포럼 3월호는 그간의 저출산고령사회기초계획에 포함된 중앙정부, 광역지방자치단체의 세부 과제들을 모니터링, 평가하고 실효성 있는 정책 추진을 위한 개선 과제들을 제안하고 있다. 이를 토대로 저출산고령화위원회의 향후 정책 추진 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정책 수요자의 관점에서 다양한 집단별 요구를 세심하게 반영해 필요로 하고 원하는 정책을 수립할 필요가 있다. 20년 전과 지금의 2030세대는 일, 가족, 자녀에 대해 다른 가치를 갖고 있다. 같은 세대라 해도 성별, 계층, 거주지

역 등 다양한 집단 차이에 따라 저출산 정책에 대한 요구는 상이하다. 고령 세대 역시 연령대, 건강 상태, 성별, 계층, 거주지역 등에 따라 다른 요구를 하고 있다. 다양한 요구에 대한 섬세한 맞춤형 정책 접근이 필요하다. 정책 수요자가 아닌 공급자 입장에서 부처별로 분절적으로 제공하는 정책은 정책 체감도, 정책 효과성 모두 떨어뜨리는 요인이다. 부처별 개별 사업을 제시하는 기존 방식이 아니라 정책 수요자 입장에서 전략적 과제 중심으로 묶을 필요가 있다. 개별 사업은 해당 부처에서 추진하고, 저출산고령사회위원회는 다부처 연계·협력이 필요한 전략 과제들을 중점적으로 추진할 필요가 있다.

둘째, 정책 효과성의 측면에서 정책의 목표와 성과지표를 객관적이고 합리적으로 설정하고, 정책 성과를 모니터링, 평가하면서 수정·보완했는지 평가할 필요가 있다. 그간 저출산고령화 대책은 객관적이고 체계적인 성과 및 효과성 분석이 이루어지지 못했다. 매년 시행되는 저출산 시행계획 평가는 사업 및 예산 집행률 점검 위주로 진행되었다. 저출산 대응과 관련한 수백 개의 부처별 사업이 우선순위 없이 포함되었고, 실제 저출산 대응과 직접적 연관성이 없는 사업들까지 저출산 대책의 꼬리표를 달고 포함되었기 때문이다. 지방자치단체의 시행계획 역시 중앙정부 정책 방향 및 시행계획과의 유기적 연계, 협력, 적절한 사업 및 재정의 역할 분담 고려 없이 수립되고 시행되었다. 효과성 평가 및 성과 관리는 거의

이루어지지 못했다. 광범위한 영역의 다차원적 정책을 포괄하는 대신 중장기적·구조적 개혁 과제와 단기적 개선 과제를 구분하고 우선순위에 따라 선택과 집중을 해야 한다. 선택된 정책에 대한 면밀한 관리 및 평가의 방향으로 전환해야 할 것이다.

셋째, 정책 거버넌스 측면에서 저출산고령사회 위원회의 컨트롤타워 기능 강화가 필요하다. 그간 위원회는 부처별 사업들을 종합하는 역할에 그쳤다. 향후 위원회는 중장기적 인구구조, 가족구조의 변화와 파급효과, 인구집단별 가치, 정책 수요 변화 등을 예측하고 선제적으로 대응 전략과 과제를 설정할 필요가 있다. 다양한 데이터에 기반해 인구변화를 전망하고, 정책 효과성을 분석해 증거 기반 정책을 수립하고 추진하기 위한 체계를 갖추기 위해 평가분석센터 설치 및 국책연구기관·대학의 인구정책 관련 기관과의 연계, 협력 강화가 필요하다. 부처 간 조정·조율 기능을 강화하기 위한 거버넌스 구축, 이를 위한 법령 개정도 적극 추진할 필요가 있다.

앞으로 우리 사회의 인구구조 변화가 초래할 ‘위기’는 전략적으로 대응한다면 충분히 ‘기회’로 만들 수 있다. 줄어든 출생아 수는 아동 한 명 한 명 빠짐없이 건강하고 행복하게 자랄 수 있도록 지원할 가능성, 양육·교육 등 아동의 삶과 관련해 모두에게 공평한 기회를 제공해 격차를 줄일 가능성을 높이는 기회가 될 수 있다. 고령화에 잘 대비한다면 고령인구 증가가 오히려 의료, 교육

등 다양한 산업 분야에서 새로운 수요와 일자리를 창출함으로써 미래 성장동력 확보, 복지·성장의 선순환이라는 반전의 기회를 만들 수 있다. 2023년 올해가 반전 전략 수립을 통해 지속가능한 복지국가의 토대를 마련하는 해로 기록되기를 기대한다. ㉞