

저출산·고령화 시대 한국의 인구 정책에 관한 비판적 고찰*

김 수 정**

A Critical Study on the Population Policy of Korea in the Low Fertility and Aging Society*

Su-Jeong Kim**

요약: 본 연구는 근대적인 인구 통제 관점을 벗어나지 못하고, 출산을 제고라는 목표를 달성하기 위해 개인에 대한 통제와 개입을 당연시하는 현행 인구 정책을 비판적으로 고찰하고자 하였다. 1960년대부터 현재까지 한국의 인구정책의 문제점은 크게 세 가지로 짚어볼 수 있다. 첫째, 한국의 인구 정책은 아직까지도 국가주의적 특성을 버리지 못했다. 둘째, 인구 증가 및 감소에 대한 근본적인 원인에 대해 생각하기보다는 곧바로 효과를 볼 수 있는 단기 해법에 치중하고 있다는 점이다. 셋째, 인구를 늘린다, 혹은 줄인다하는 목적 자체에 매몰돼 왜 그러한 정책이 필요한지 설명하지 못하고 있다는 점이다. 그간 한국 인구정책의 밑바탕을 이루는 위기 담론은 저출산 현상의 지속으로 인구고령화, 노동력 고령화의 가속화, 노동생산성 저하로 국가 경쟁력 약화를 초래하게 된다는 것이다. 그러나 출산율만 높아지면 잠재성장률, 노동생산성이 증가하는 것인지, 출산장려가 문제의 유일한 혹은 적절한 해결책인지에 대해서는 근본적으로 다시 고려할 필요가 있다. 본 연구에서는 위에 지적한 문제에 대한 대안으로 국가주의적 인구 통제 관점의 전환과 정책 대상을 기혼 여성에서 확대할 것을 제안하고자 한다. 또한 저출산·고령사회 출산장려정책의 제한성을 인정하고 적극적인 이주민 정책과 개인의 노동생산성을 높일 수 있는 인구정책의 병행을 제안한다.

주요어: 저출산·고령화 사회, 인구정책, 국가주의, 다문화사회.

Abstract: This study attempts to critically examine Korea's population policy, which takes for granted the state's control and intervention for individuals to achieve the goal of increasing the fertility rate, in view of a modern population control. There are three major problems with Korea's population policy from the 1960s to the present. First, Korea's population policy has yet to abandon its nationalistic characteristics. Second, rather than thinking about the fundamental causes of the population growth and decline, the focus is on short-term solutions that can be effective immediately. Third, it is unable to explain why such a policy is necessary because it is trapped in its own purpose of increasing or decreasing the population. The "crisis discourse" that underlies Korea's population policy is that the continued low fertility will lead to a weakening of the nation's competitiveness by accelerating the aging of the labor force, and decreasing labor productivity. However, it is necessary to fundamentally reconsider whether a higher fertility automatically increases a potential growth and labor productivity, and whether encouraging childbirths is the only solution to the problem. As an alternative to the above-mentioned problems, this study suggests a shift in the view of nationalistic population control and expanding the policy target from married women. Also, this research recognizes the limitations of the promotion of childbirths in a low fertility and aging society, and proposes active immigration policies and the implementation of population policies that can enhance individual labor productivity.

Key Words: low fertility and aging society, population policy, nationalism, multi-cultural society.

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A5A2A03035736).

** 전남대학교 지리교육과 박사후연구원(Post-doctoral Fellow of Chonnam National University, sujeongkim0108@gmail.com)

1. 서론

Malthus 이후 반복되고 있는 인구과밀·과소 패러다임은 시민사회를 위협하는 것으로 여겨지게 되었고, 그 결과 지배계급과 학자들은 인구 담론을 통해 인구를 국민을 구성할 구체적이며 유일한 원천으로 상정하였다. 이로 인해 개인은 개인 그 자체로 인식되기보다는 전체를 유지하기 위한 일부로 인식되게 되었으며, 인구문제는 국가 차원에서 생물학적 재생의 범주로 다루어지게 되었다. 즉 다양한 정치, 경제, 사회적 수단을 동원하여 적절한 수의 인구를 유지하는 것은 국가의 중요한 임무가 된 것이다(이진일, 2014). 이에 18세기 말 유럽에 등장한 새로운 권력 정부는 사람의 생명을 관리하고, 개발하거나 경제적 효용에 따라 사용하는 데에 목적을 두고 적극적으로 인구를 통제하기 시작하였다(오르트만 역, 2011, 17).

우리나라도 근대화가 본격적으로 진행되면서 국가가 강력하게 인구를 통제하려는 모습을 보여왔다. 정부는 1960년대부터 오랜 기간동안 강력한 산아제한 정책을 펼쳐왔으나, 2000년대 중반 이후 저출산·고령화 문제의 심각성을 인지하고 출산을 장려하는 인구 정책으로 방향을 회귀하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2018년 말, 저출산고령화사회위원회에서는 합계출산율이 0.96~0.97명으로 추산되었다고 발표했다. 언론과 학계는 인구절벽, 인구소멸이라는 표현을 사용하며 인구위기에 대한 불안과 공포 담론들을 재생산하고 있다. 그러나 이러한 불안과 공포 담론을 조성하고 있음에도 불구하고, 정책의 당사자들은 오히려 이에 회의적인 반응을 보이고 있다. 그동안 한국 인구 담론의 중심에는 저출산·고령화 현상을 인구수, 경제성장, 국가발전과 연결지어온 인구학, 경제학, 국가주의 관점이 강력하게 영향을 끼쳐왔는데(김영미, 2018), 최근 이러한 국가주의 관점이 저출산·고령화 현상의 중심에 국가 정책의 수단이자 요인으로서의 개인이 아닌 목적 그 자체로서의 개인이 있다는 사실을 간과해왔다는 점에 대한 비판의 목소리가 높아지고 있다(김혜정, 2011; 문은영·권미애·전혜정, 2016; 이문숙, 2016; 김영미, 2017; 황지성, 2017).

이러한 비판의 중심에는 젠더 논의가 있다. 관련 연구가 인구학·경제학 연구에 비해 사회적·정책적 측면에서는 그 영향력이 미약하다 할 수 있으나, 이들은 저출산·고령화 문제가 제기되기 시작한 때부터 국가정부

주도의 인구정책 담론이 가지는 위험성을 지적해왔다. 이들은 국가주의가 개인, 특히 여성의 몸에 대한 통제로 이어져 여성을 도구화, 수단화하고, 남성과 기업 등 저출산에 책임이 있는 다른 집단들을 정책대상으로 끌어들이지 못했다고 비판한다(장수정, 2005; 황정미, 2005; 신경아, 2010; 김혜정, 2011; 배은경, 2012; 하정옥, 2013; 우해봉, 2018). 이러한 비판에 따라 최근 한국 사회에서는 국가 중심의 인구 통제 정책에 대한 패러다임 전환이 학문적으로나 사회적으로 요구되고 있는 상황이다.

한편 해외에서는 1970~1980년대 까지만하더라도 저출산 현상을 대체적으로 일시적인 현상으로 인식하는 경향을 보였으며 (McDonald, 2006), 가족계획을 중심으로 한 인구정책이 주를 이루었으나, 1994년 카이로 국제인구회의, 1995년 북경세계여성대회를 계기로 인구 정책의 목표가 출산조절, 국가 발전이 아닌 인권, 성평등, 삶의 질 향상으로 전환되었다. 이 시기 국제인구개발회의에서는 인권과 사회권 문제를 인구정책의 중요 목표로 삼아야 한다는 데에 합의했다(김영미, 2018). 단순히 공공의 이익이라는 추상적 근거에 기초해 인구를 양적으로 통제하는 대신 인간의 구체적인 삶으로 초점을 옮긴 것이다(United Nations, 1995). 이에 따라 선진국 인구정책의 패러다임은 거시적 이슈에서 탈피해 개인의 권리, 건강, 복지를 강조하는 방향으로 전환하였으며, 인구 문제를 해결하기 위한 정책 개입이 필요하더라도 사회적 공감대 형성과 인권 존중에 기초하여 수립되고 있다(May, 2012: 54-55).

한국의 경우 그동안 인구정책과 관련한 논문들은 다수 출간되었으나, 주로 행정학·보건복지·법학 분야 등에서 다루어져왔다(유영성·임영광, 2012; 이상림, 2012; 김종훈, 2018; 이강호, 2018; 이철희, 2018). 지리학에서 인구지리와 인구정책은 매우 중요한 부분임에도 사회과의 한 부분으로 인구교육 관련한 내용들이 간간히 다루어져오거나(윤인경·이수정·김민정, 2016), 인구구조 특성과 유형, 인구가동, 지역적 특성 분석, 시설 입지와 관련한 연구들(김정희, 2008; 손승호·한문희, 2010; 박종숙·조득환, 2011; 최재현·윤현위, 2012; 최재현, 2013; 김우영, 2014; 이정섭·김성환, 2014; 제현정·이희연, 2017; 박소현·김경민·이금숙, 2018)을 제외하면 구체적이고 실천적인 논의가 진행되지는 않았다.

이에 본 연구는 근대적인 인구 통제 관점을 벗어나 지 못하고, 출산을 제고라는 목표를 달성하기 위해 개

인에 대한 통제와 개입을 당연시하는 현행 인구 정책을 비판적으로 고찰하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 「저출산·고령사회 기본계획」을 중심으로 한국의 인구 정책을 비판적으로 분석하고자 한다. 저출산·고령사회 기본계획은 한국 인구 정책의 방향, 문제인식, 핵심 정책 내용을 담고 있는 대표적인 문서이며, 여기에 담긴 논리와 개념, 통계치를 비롯한 근거자료는 정책의 실질적 가이드라인을 제시한다는 점에서 중요한 분석자료라 할 수 있다. 따라서 한국의 인구 현황과 전망, 1960년대 이후 현재까지 한국 인구 정책의 변천을 살펴본 뒤, 2006년부터 발표된 1차 기본계획부터 2016년 발표된 3차 기본계획까지 공통적으로 나타나는 국가의 인구 통제 방식이 가지는 문제점을 도출해내고, 이에 대한 대안을 제안해보고자 한다.

2. 한국의 인구 현황과 전망

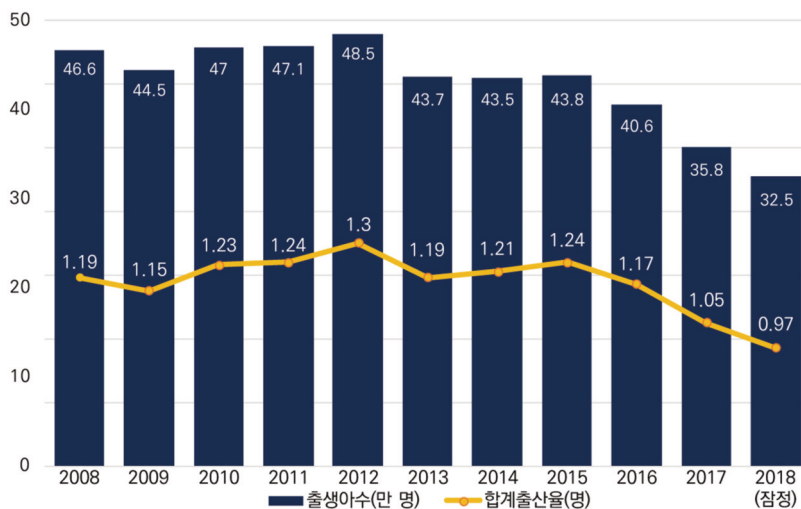
1) 한국의 인구 현황

한국 사회의 출산율과 인구증가율은 1960년대 이후 지속적으로 감소하였다. 통계청의 2017년 데이터를 기준으로 보면, 우리나라 총 인구는 약 5,145만 명이며 인구성장률은 0.39%로 나타났다. 저출산의 영향으로 출생아수는 계속하여 감소하고, 의료기술 발달 등으로 인한 수명 연장으로 65세 이상 고령 인구는 계속 증가하여, 우리나라 인구 피라미드는 소산소사의 중형으로

나타나고 있다(이용균, 2018, 96). 특히 19세 미만 인구의 비율이 상당히 낮게 나타나고, 60세 이상의 고령인구 비율이 높게 나타나는 점¹⁾을 보면, 현재 우리나라는 고령화 사회에서 고령사회로 전환되는 길목에 있음을 알 수 있다.

2018년 말, 저출산고령화사회위원회에서는 합계출산율이 0.96~0.97명으로 추산되었다고 발표했다(그림 1). OECD에 소속되어 있는 35개 국가들 중 출산율이 0.9명대인 국가는 한국이 최하다. 15~64세가 전체 인구에서 차지하는 비중은 2016년 73.4%를 정점으로 2017년부터 줄어들기 시작해, 생산가능인구 비율이 급속도로 줄어드는 국면에 들어섰다. 이러한 점으로 볼 때 현재 한국은 사실상 인구절벽시대에 도래한 것으로 판단된다. 인구 추계에 따르면 우리나라의 인구절벽시대는 2023년에 도래할 것으로 예상되었으나, 이 예상보다 일찍 도래한 것이다.

한편, 출산율은 출생아 수와 직접적으로 관련된다. 이 점에서 중요한 인구지표 중 하나로 여겨지고 있다. 우리나라의 출산율은 거주 지역에 따라서 현격한 차이가 나타나고 있다(그림 2). 2017년 기준 세종시의 합계출산율이 1.67로 가장 높고, 다음으로 전남 1.33, 제주 1.31, 충남 1.28의 순서이다. 세종시의 합계출산율이 전국 평균을 훨씬 상회하는 이유에는 여러 가지 의견이 있으나, 보통 정부청사 이전 등으로 인한 젊은 인구의 유입이 증가한 것을 그 원인으로 보고 있다. 반면, 서울,



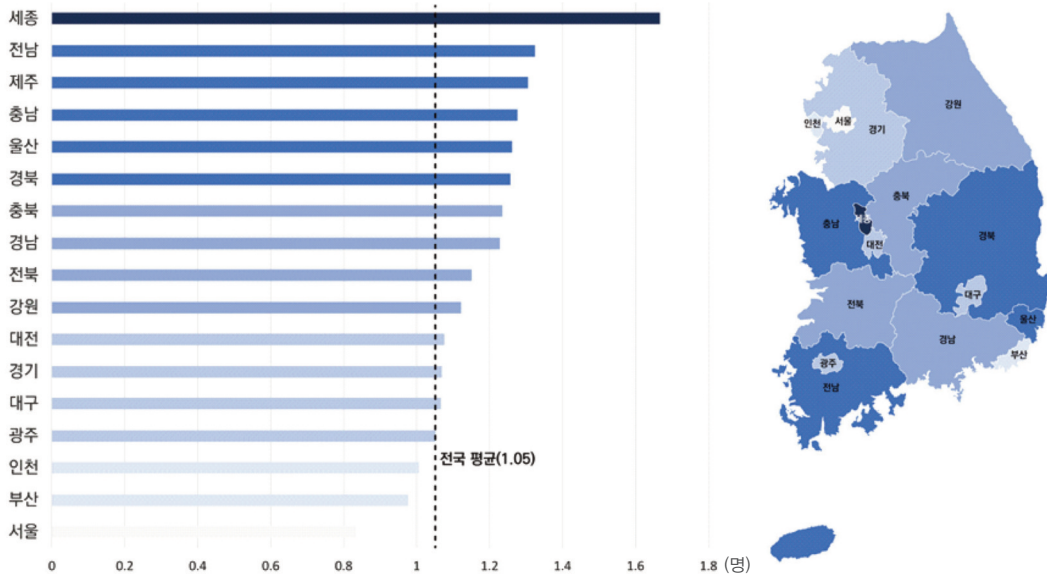
자료: 통계청 데이터를 바탕으로 필자 재구성.

그림 1. 한국의 출생아수 및 합계출산율 추이(2008~2018)

부산, 인천의 합계출산율은 각각 0.84, 0.98, 1.01로 전국 평균인 1.05에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다(통계청, 2018).

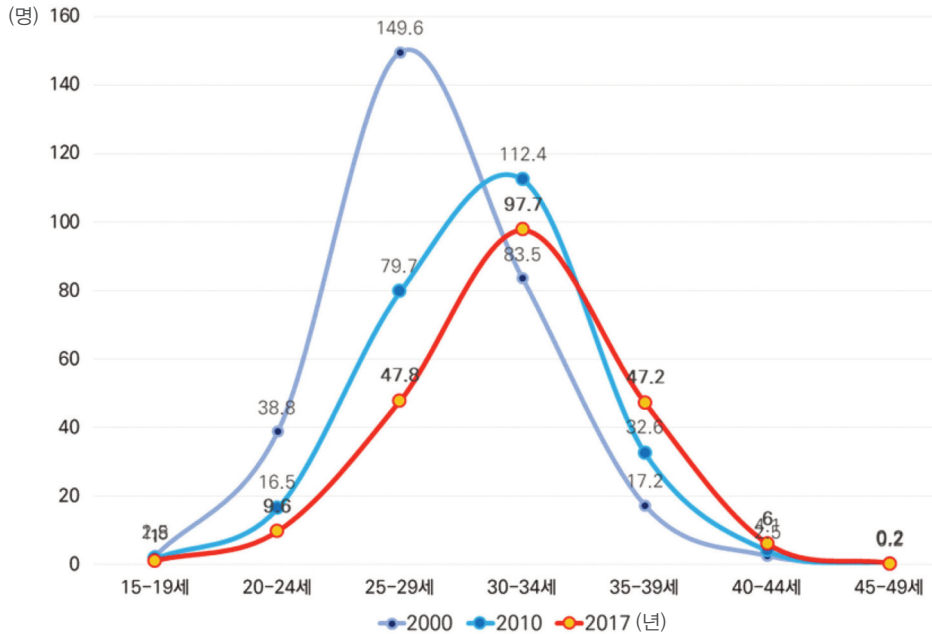
출산율은 거주 지역에 따라 차이가 나타나기도 하

지만, 연령대별로도 차이가 나타난다. 특히 연령대별 출산율 변화추세를 살펴보면 해당 시기의 출산 특성을 개략적으로 파악할 수 있다. 그림 3을 보면, 우리나라의 연령대별 출산율 그래프의 형태는 2000년 대비 전



자료: 통계청 인구동향과 합계출산율 데이터를 바탕으로 필자 재구성.

그림 2. 한국의 지역별 출산율



자료: 통계청, 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편) 데이터를 바탕으로 필자 재구성.

그림 3. 한국의 시기별 연령별 출산율 변화

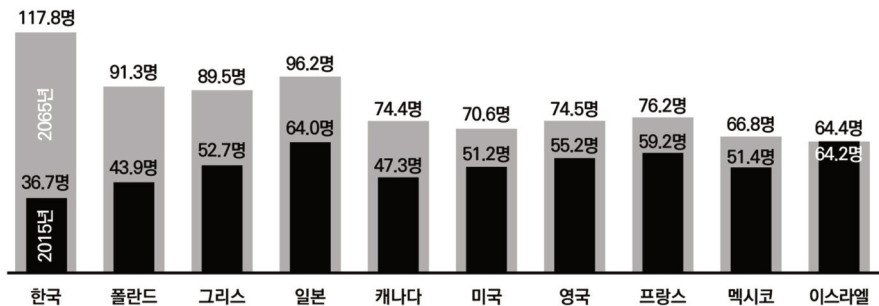
체적으로 우하향한 것을 확인할 수 있다. 그래프가 우측으로 이동한 것은 산모의 고령화를 의미하며, 아래 쪽으로 이동하면서 그래프 전체의 면적이 줄어든 것은 출산율의 하락을 의미한다.

시기별로 보면, 2000년 25~29세 여성의 출산율은 149.6명으로 높은 수준이었으나, 2017년에는 79.7로 절반 가까이 줄어든 것으로 나타나고 있다. 특히 2000년의 연령대별 출산율은 20대 후반(149.6명)>30대 초반(83.5명)>20대 초반(38.8명) 순으로 나타났으나, 2017년의 경우 연령대별 출산율은 30대 초반(97.7명)>20대 후반(47.8명)>30대 후반(47.2명) 순으로 나타났다. 특히 2017년 출산율의 경우, 30대 이하의 모든 연령대에서 출산율이 감소하였고 특히 주 출산연령대인 30대 초반의 출산율이 -124명으로 가장 크게 감소한 것으로 나타나고 있다(통계청, 2017). 초혼연령의 상승과 첫째 자녀의 출산연령이 높아지는 추세를 감안한다면, 앞으로는 30대 후반 여성의 출산율이 20대 여성의 출산율보다 높아질 수 있음을 의미한다. 이는 궁극적으로 출산 수준이 더 낮아지거나 초저출산의 고착화가 이루어지게 될 수 있음을 뜻한다.

저출산 현상과 더불어, 우리나라의 인구절벽을 초래한 중요한 요소로 꼽히는 것이 바로 고령화 현상이다. 우리나라는 선진국과 마찬가지로 출생아 감소로 유소년인구의 비중은 계속 줄어들고, 의료기술의 발달로 기대수명은 증가하게 되었다. 현재 우리나라의 고령화 수준은 OECD 회원국들 중에서 낮은 축에 속한다(김진일·박경훈, 2017). 출산율이 매우 낮은 동유럽 OECD 국가들은 물론이고 저출산 문제가 유럽에서 가장 심각한 남부유럽 국가들보다도 우리나라의 총부양비²⁾가 더 낮은 것으로 나타난다(그림 4).

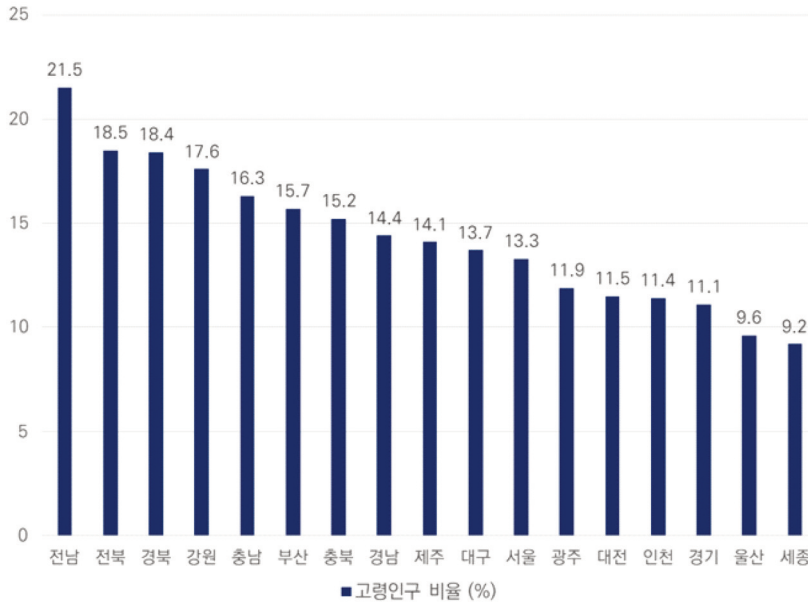
그렇다면 우리나라의 고령화 문제는 언론과 정부에서 호들갑을 떠는 것에 지나지 않는 것일까? 우리나라에서 고령화 문제를 심각한 사회문제로 받아들이는 이유는 그 빠른 속도에 있다. 2018년 고령사회(인구 14%)로 접어든 한국은 2026년 노인인구 1천만 명 시대를 맞이하게 될 것으로 보인다. 한국의 전체 인구가 약 5000만 명이므로, 2026년에는 총인구의 20%가 노인이 되는 셈이다. 더 나아가 현재의 인구변동 추세가 계속된다면 우리나라의 노인인구 비율은 2060년경에는 일본보다도 더 높아져 우리나라는 세계에서 가장 고령화된 인구구조를 갖게 된다. 이렇게 고령화 속도가 빠른 만큼 이를 준비할 수 있는 기간도 짧고, 고령화에 따른 사회경제적 파급효과도 다른 나라들에 비해 훨씬 더 심각할 것으로 예측할 수 있다(이상림, 2012).

고령화가 사회에 끼치는 영향은 크게 세 가지로 요약해볼 수 있다. 첫째, 고령인구에 대한 연금과 의료보험과 같은 사회복지비용이 증가하게 된다. 통계청의 장래인구추계에 따르면, 2015년 35명이었던 부양비는 2065년에 109명까지 증가하게 되는데, 이는 유소년인구의 감소에도 불구하고 고령인구 증가폭이 커 노년 부양비가 증가했기 때문이다(김양희 등, 2010). 둘째, 기대수명의 증가로 의료 및 건강서비스 수요가 확대될 수 있으며, 이에 따라 고령층을 대상으로 한 다양한 소비상품이 더 많이 등장하고 고령층의 경제활동 참여 비율이 높아질 수 있다. 셋째, 저출산·고령화에 따라 비수도권 혹은 농촌 지역이 소멸 위기에 처할 수 있다. 지방 소멸은 일본 학자 마스다 히로야가 주장한 개념으로, 저출산·고령화, 도시화로 인해 특정 지역에서 사람이 사라지는 현상을 지칭한다. 마스다는 현재의 고령화, 대도시 집중 추세가 계속될 경우 30년 안에 일본 지자



자료: 통계청, 장래인구추계(2017) 데이터를 바탕으로 필자 재구성.

그림 4. OECD 주요국 총 부양비 전망



자료: 통계청, 장래인구추계(2017).

그림 5. 우리나라의 지역별 고령인구 비율

체의 절반 수준인 896개의 지방이 소멸할 것이라고 주장했다(김정환, 2016). 인구감소는 전국적으로 고루 일어나는 것이 아니기 때문에 먼저 젊은 사람들의 대도시 이동이라는 인구 이동이 진행되고, 지방은 인구재생산이 일어나지 않게 되면서 사실상 궤멸현상이 일어나게 된다는 것이다. 특히 우리나라는 수도권 집중 현상이 심하기 때문에, 비수도권의 상대 인구 비중이 20년 이상 지속적으로 감소하고 있다. 2017년 우리나라의 65세 이상 고령자 비율은 13.8%로 나타났다. 지역별로 살펴보면 고령자 비율이 가장 높은 지역은 전남(21.5%)이며, 그 다음으로 전북(18.5%), 경북(18.4%) 순으로 나타났다. 반면 고령자 비율이 가장 낮은 도시는 세종(9.2%), 울산(9.6%), 경기(11.1%) 순으로 나타났다(그림 5).

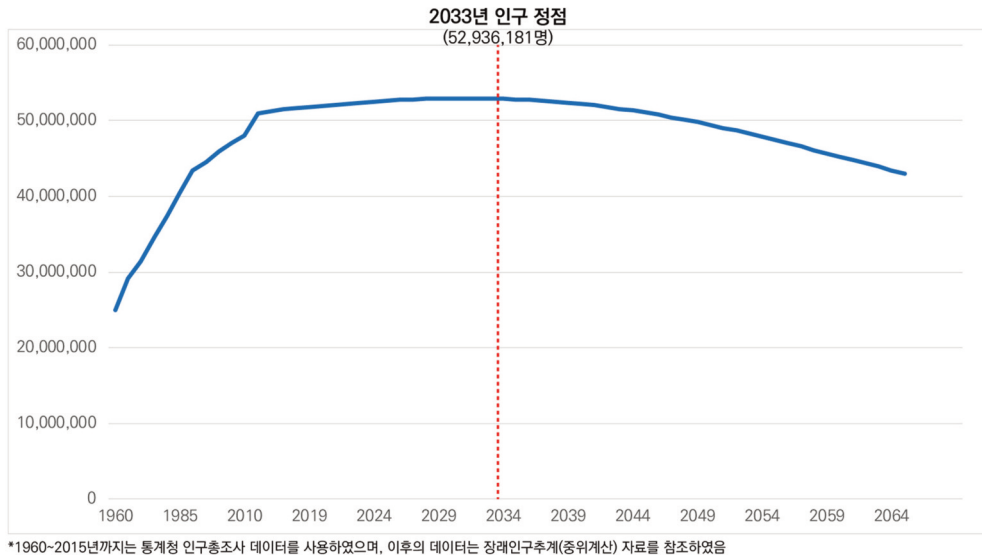
2) 한국의 인구 전망

반세기 만에 출생률이 반으로 떨어져 인구절벽 시대에 도래한 한국은 세계에서 유례를 찾아보기 힘들만큼 빠른 속도로 저출산·고령화 현상이 진행되고 있다. 통계청의 2017년 중위 추계 시나리오에 따르면, 우리나라의 총 인구는 2015년 5,101만 명에서 2033년 5,293만 명까지 증가한 후 감소할 것으로 보이며, 2065년에는 1990년의 인구 수준인 4,302만 명에 그칠 것으로 보

인다(그림 6). 이 추세라면 장차 생산인구의 급감으로 GDP성장률이 0%대로 떨어질 공산이 크다. 2008년 유엔인구기금이 발간한 세계인구보고서에 의하면 2305년 이 지구상에서 사라질 최초의 국가가 한국이 될 것이라고 예측한 바 있다.

생산가능인구로 범위를 좁히면 고령화 현상은 보다 분명하게 드러난다. 통계청에 따르면, 우리나라의 생산가능인구는 2016년 약 3,649만 명(73.2%)을 고비로 점차 감소하여 2020년에는 3,548만 명(71.7%), 2050년에는 2,275만 명(53.7%)에 이를 것으로 보인다. 연령별로 보면, 취학이 대부분인 15~24세 젊은 연령층 인구는 2005년 전체생산가능인구의 19.9%(690만 명)를 차지하나 출산율 감소에 따른 유년인구 유입감소로 2020년 15.5%, 2050년 14.2%로 낮아질 것으로 전망된다. 경제활동이 가장 왕성한 25~49세 연령층은 2005년 전체 생산가능인구의 2,066만 명(59.6%)에서 2007년 2,082만 명(59.4%)을 고비로 점차 감소하여 2020년 1,839만 명(51.3%), 2050년에는 1,029만 명(45.2%)으로 줄어든 것으로 보인다. 반면, 생산가능인구 중 비교적 높은 연령층인 50~64세 인구는 2005년 생산가능인구의 20.5%(7,102천명) 수준에서 2020년 33.2%, 2050년 40.5%로 증가할 것으로 예상되고 있다(통계청, 2018).

일반적으로 저출산·고령화로 인한 영향은 사회 전



자료: 통계청, 장래인구추계(2017).

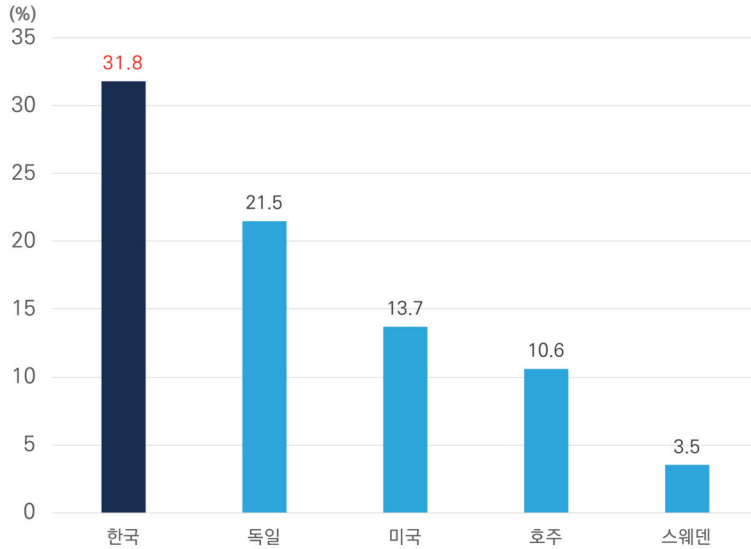
그림 6. 한국의 인구 변천(1960~2065)

반에 긍정적 영향보다는 부정적 영향을 끼치는 것으로 여겨진다. 인구감소나 고령화를 포함한 인구구조 전반에 영향을 끼칠 뿐만 아니라, 저출산으로 인한 청년 노동력의 감소, 사회의 혁신·경쟁력 약화, 고령화로 인한 노동시장의 변화, 사회복지비용의 증가 등 국가 경제에 있어 악영향을 끼칠 수 있기 때문이다.

우리나라는 1980년부터 지속되고 있는 저출산으로 인해 2045년까지 합계출산율이 인구 대체 수준인 2.1명으로 상승한다고 가정해도, 전체 인구는 지속적으로 감소하다 안정 상태에 접어들 것으로 보인다(이상림, 2014). UN 인구국에서는 출산력 수준이 합계출산율보다 낮은 여덟나라(프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 한국, 러시아, 영국, 미국)에서 대체이주(replacement migration)³⁾의 규모를 산출해 이들 국가들이 설정한 인구 목표치를 달성하기 위해서는 순 이입 다시 말해 이주자 규모를 늘려야 한다고 주장하였다(설동훈, 2015). 이와 관련하여 독일을 위시한 유럽의 선진국들은 저출산·인구고령화에 따른 노동인구의 부족, 전문인력의 부족이라는 노동시장의 불균형한 상황에 대응하기 위해 인구 정책에 있어 적극적으로 외국인 유입 정책을 실시해왔다(박명선, 2007).

그러나 우리나라의 경우 출생률이 전세계 최하위 수준에 머무르고 있고 이에 따라 국가 존립 자체에 대한 위기 담론이 팽배하고 있으나, 이런 상황 속에서도

한국인들은 외국인들에 대해 배타적인 태도를 보이고 있다. 국제통화기금(IMF)에서 전망한 바에 따르면, 2050년 한국 사회의 다문화 인구 비중은 35%에 이를 것이라고 한다(국제미래학회, 2015, 437). 우리나라의 외국인 주민(2016년 11월 기준) 수는 176만 명으로 전체 주민등록 인구의 3.4%를 차지하는 것을 감안하면 불과 30년 후에 10배 이상 늘어날 수 있다는 것이다. 앞으로 외국인 이주자의 비중이 35%까지 늘어날 것으로 예상된다. 이 점에서 다문화 가정이나 외국인 이주자들에 대한 시각을 바꿀 필요성이 제기되고 있지만, 경기침체 우려와 노동시장의 위축으로 반(anti)다문화 정서가 강해지고 있어 사회 문제로 커질 우려도 공존하고 있는 상황이다. 이에 따라 일각에서는 다문화 가정이나 외국인 이주자들에 대한 배타적인 태도로 말미암아 문화충돌이 빚어질 수 있다고 지적했다. 여성가족부에서 2015년에 실시한 다문화 실태조사에 따르면 한국인 100명 중 약 31명(31.8%)은 ‘외국인 이주자를 이웃으로 삼고 싶지 않다’고 답했다(그림 7). 또 문화 개방성 등을 산출해 계산한 한국인의 다문화 수용성 지수는 100점 만점에 53.95점에 그치고 있다(정해숙 등, 2016). 특히 우리나라보다 경제상황이 뒤처지는 국가 출신의 다문화가족에 대해서는 배타적인 태도가 더욱 극명하게 드러나는데, 한국인의 혈통인 ‘우리’와 다른 나라 부모와 피가 섞인 ‘그들’과 경계 지으며 차별을 시도하고 있는 것이다.



출처: 정해숙 등, 2016.

그림 7. 외국인 이주자를 이웃으로 삼고 싶지 않은 사람의 비율

3. 한국 인구 정책의 현황

1) 현재까지 한국의 인구 정책

한국의 인구정책은 크게 세 가지 시기를 기준으로 구분해볼 수 있다. 1962~1995년은 인구 억제 정책을 펼쳤으며, 1996~2004년까지는 인구증가 정책을 펼치기 위한 발판을 마련하던 시기 정도로 정리해 볼 수 있다. 마지막으로 2005년부터 현재까지는 극심한 저출산·고령화 현상에 대응하기 위해 인구증가 정책을 적극적으로 마련하는 시기라고 말할 수 있다(표 1).

세 시기로 구분된 인구정책을 조금 더 구체적으로

살펴보면 다음과 같다. 우선 1962년부터 시작된 인구 증가 억제 정책은 1983년 합계출산율이 2.06명으로 인구대체수준보다 낮아졌음에도 불구하고 지속됐다. 이때 쓰였던 출산 억제 정책으로 피임보급 확산을 위한 시책, 피임시술비 인상 등 가족계획사업 관리제도 개선 등이 있다. 계속되는 억제정책에 1985~1995년엔 합계출산율이 1.7명대로 쏙 낮아졌고, 결국 억제정책이 앞으로의 국가경제 발전에 크게 도움이 되지 못한다는 전문가 집단의 의견에 따라 1996년 인구억제 정책을 폐지하고 인구자질 향상 정책으로 인구정책의 방향을 전환했다.

표 1. 1962년~현재 한국의 인구 정책

구 분	시 기	내 용
인구 증가 억제 정책	1962-1995	- 가족계획 사업 준비 (1962~1966) - 가족 계획사업 조직체계 완비 (1967~1971) - 인구증가 억제 정책 다원화 (1971~1981) - 인구증가 억제 정책 강화 (1982~1988) - 인구증가 억제 정책 마무리 (1989~1995)
인구 자질 향상 정책	1996-2004	- 출생 성비 왜곡 시정 및 인공임신중절 예방 - 가족보건 복지 증진 및 청소년 성문제 대응 - 여성 취업 및 인력 활용 제고 - 기존 가족계획사업 및 출산 억제 지원 정책 조정
저출산·고령사회 정책	2005-현재	- 제1차 저출산·고령화사회 기본계획 (2006~2010) - 제2차 저출산·고령화사회 기본계획 (2011~2015) - 제3차 저출산·고령화사회 기본계획 (2016~현재)

자료: 우해봉, 2018에서 재구성.

표 2. 2005년 이후 한국의 인구 정책

구 분	추진 목표	시 기
제1차 기본계획	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응 기반 구축	2006~2010년
	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응 체계 확립	2011~2015년
	OECD 국가 평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응(합계출산율 1.7)	2016~2020년
제2차 기본계획	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응 기반 구축	2006~2010년
	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응 체계 확립	2011~2015년
	OECD 국가 평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응(합계출산율 1.7)	2016~2030년
제3차 기본계획	아이와 함께 행복한 사회 합계출산율: 1.21(2014년) → 1.50(2020년)	2016~2020년
	생산적이고 활기찬 고령사회 노인빈곤율: 49.6%(2014년) → 39.0%(2020년)	
	합계출산율: 1.70(2030년) → 2.1 도달 후 유지(2045년)	2030년~
	노인빈곤율: 30% 이하	

출처: 대한민국정부, 2016에서 필자 재구성.

1996년부터 펼쳐진 인구자질 향상 정책은 사실상 저출산이 인구감소로 이어질 수 있다는 위기를 감지하고 약 30여 년간 이어져 온 인구정책의 방향을 바꾸는 기간이었다. 이에 따라 임신중절수술 시행에 제동을 걸고, 기존의 가족계획사업이나 출산 억제 지원 정책을 출산을 장려하는 방향으로 바뀌어 나갔다.

2005년 이후의 인구정책은 현재의 한국사회 상황을 반영하기 때문에 좀 더 자세히 볼 필요가 있다(표 2). 제1차 기본계획은 “소득과 고용불안, 일·가정 양립 곤란, 자녀양육부담 증가, 결혼관과 자녀관 등의 가치관의 변화”를 문제의 원인으로 진단하였으며(대한민국정부, 2006, 12-16), 제3차기본계획은 “청년실업 및 주거부담으로 인한 만혼, 장시간 근로, 배타적 가족관, 여성중심의 일·가정 양립 문제”를 주요한 원인으로 진단하고 있다(대한민국정부, 2016, 37-39). 이러한 문제 의식을 바탕으로 제1차 기본계획에선 저출산 정책 수립의 초창기로서 분만취약지 지원 등 출산과 양육에 유리한 환경 조성에 중점을 두었다면, 제2차 기본계획에선 난임시술 지원, 6세 이하 무상보육 실시 등 출산과 양육 부담을 경감하는 정책에 강조점을 뒀다(이강호, 2018). 현재 진행 중인 제3차 기본계획의 방향은 이전의 대책들과는 다소 결이 다르다. 제3차 기본계획은 저출산을 해결하기 위한 대안으로 일자리 증대, 대출 확대를 제안했다는 점에서 의의가 있지만, 보다 근본적인 문제인 일자리의 양과 질, 빈부격차의 확대, 청년실업의 증가엔 다가가지 못했다는 점에서 아쉬움이 남는다.

시기별 한국 인구정책의 전반적 특성은 다음과 같

이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 한국의 인구정책은 아직까지도 국가주의적 특성을 버리지 못했다. 인구증가 억제정책을 펼쳤던 60여 년 전 상황은 물론이거니와, 여전히 합계출산율을 목표로 두고 있는 2005년 이후의 인구정책도 국가가 개인의 출산 계획을 노골적으로 통제하려는 목적을 드러낸다는 점에서 비슷한 특성을 보인다 고 볼 수 있다. 둘째, 인구 증가 및 감소에 대한 근본적인 원인에 대해 생각하기보단 곧바로 효과를 볼 수 있는 단기해법에 치중하고 있다는 점이다. 셋째, 인구를 늘린다, 혹은 줄인다는 목적 자체에 매몰돼 왜 그러한 정책이 필요한지 설명하지 못하고 있다는 점이다. 특히 현재 저출산 정책의 경우, 국가는 개인에게 출산을 권유하고 있지만, 개인은 자신의 행복을 위해 결혼과 출산을 포기하는 양상을 보이고 있다. 국가적 문제가 개인에게는 큰 문제로 다가오지 않는다는 방증이다. 이처럼 1960년대부터 이어져 온 인구정책의 특성은 우리나라 인구정책의 문제점과도 연결된다.

4. 저출산·고령화 시대 한국 인구정책의 반성과 대안

우리나라 인구정책의 문제점은 크게 두 가지로 짚어볼 수 있다. 정책의 대상이 되는 개인과 집단의 문제를 제대로 짚어냈는가와 관련된 문제다. 해당 집단이 어떤 집단인지 알아내고, 그 특성을 파악한다면 인구정책은 실효성 있는 결과를 거둘 수 있지만, 반대로 타깃 설정부터 잘못됐다면, 유의미한 결과를 내지 못할

가능성이 크다. 두 번째로 방향 설정의 문제를 살펴볼 필요가 있다. 인구정책의 방향은 타깃 설정과는 결이 다른 문제다. 타깃 설정 문제가 기본적으로 저출산을 극복해야 할 난제로 본다면, 방향 설정은 저출산 현상을 어떻게 바라봐야 할지 다시금 생각해볼 것을 촉구하는 내용이다. 즉, 전세계적으로 이슈가 되고 있는 저출산 현상을 ‘출산’으로 막으려할 게 아니라, 거스를 수 없는 섭리임을 인정할 필요가 있다는 점이다.

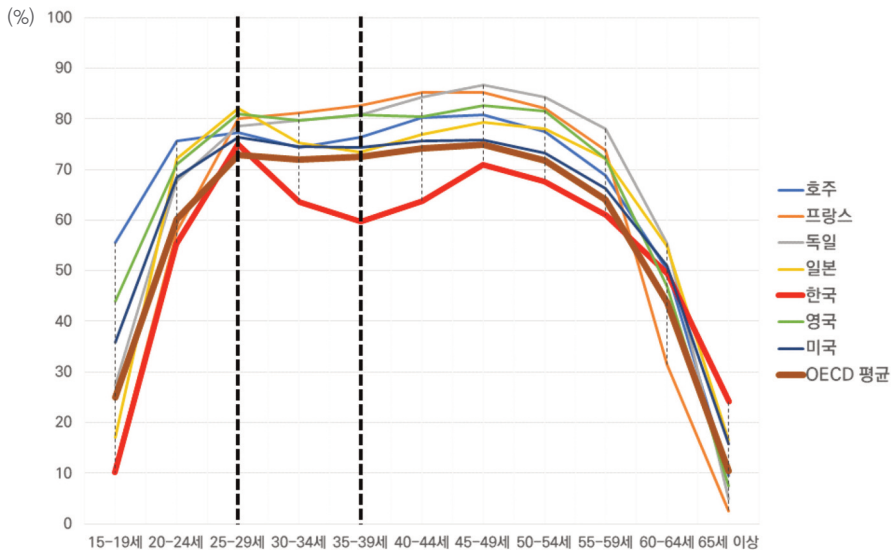
1) 한국 인구정책의 문제점

2005년 이후 펼쳐진 저출산·고령화사회 기본계획의 타깃은 ‘유배우 여성’이었다. 즉, 기혼 여성의 양육 부담을 덜어주는 데에 초점을 맞춰 왔다는 것이다. 실제 노무현 정부 때 차상위계층에 대한 양육수당 지급 및 보육료 전액 면제조치를 취했고, 이명박 정부도 양육수당을 인상하는 한편 보육비 전액지원 대상을 확대했다. 이러한 기조는 그 다음 정부인 박근혜 정부까지 이어졌다. 박근혜 정부는 보육비 전액지원 대상을 기존 ‘소득 하위 70%’에서 전국민으로 확대하고 임신 및 출산 진료비 지원을 확대했다(홍춘욱, 2018).

그러나 유배우 여성을 타깃으로 한 정책이 인구감소세를 효과적으로 늦췄다고 말하기엔 무리가 있다. 실제 유배우 여성의 출산율은 2002년 이후 꾸준히 증가세를 유지하고 있기 때문이다. 2002년까지만 해도

유배우 여성의 합계출산율은 1.5명 전후 정도로 기록됐지만, 이후 급격히 늘어나 2014년에는 2.2명까지 증가했다(이철희, 2018). 즉, 양육수당 등 유배우 여성을 중심에 둔 기존 인구정책이 효과를 발휘해 유배우 여성의 출산율은 늘어날 수 있을 만큼 늘어났다는 것이다. 다시 말하면, 유배우 여성에 대한 지원만으론 인구를 획기적으로 늘릴 수 없다는 것을 의미한다. 즉 인구정책의 주요한 대상인 ‘유배우 여성’ 감소의 원인이 무엇인지 파악하고, 인구정책의 대상 또한 확대되어야 함을 의미한다.

그러기 위해선 우선 여성들이 결혼을 선택하지 않는 이유를 탐색해봐야 한다. 미혼 여성들이 결혼을 기피하는 이유엔 결혼 및 출산에 대한 인식 변화 등 문화적 요인도 있겠지만, 정책적으로 가장 쉽게 접근할 수 있는 경제적 요인을 먼저 짚어볼 필요가 있다. OECD 주요 국가의 연령대별 경제활동 참가율을 보면, 우리나라 여성 경제활동참가율은 다른 선진국과는 다르게 30대에서 40대 구간에서 크게 떨어지는 것을 확인할 수 있다. 즉, 생애주기로 봤을 때 결혼 후 출산 및 육아를 시작하게 되면, 대부분의 여성들은 직장생활을 그만두게 된다는 것이다(그림 8). 이와 같은 경력단절은 여성 생애소득의 감소를 의미한다. 다시 말하면, 지금과 같은 구조에서 여성들이 결혼을 택할 경우, 학업·취업에 들인 비용을 회수하지 못한 채 실직 상태에 놓일



자료: OECD Stat, 2017.

그림 8. OECD 국가 여성 연령별 경제활동 참가율

가능성이 크다는 것이다. 미혼 여성들이 결혼을 회피 수밖에 없는 이유다.

이러한 관점에서 봤을 때 현재의 인구정책 또한 수정해야 할 지점이 명확히 보인다. 가령 합계출산율 수치를 목표로 잡고 있는 제1, 2, 3차 기본계획의 경우 여성을 재생산 도구로만 바라본다는 인식을 심어줄 수 있다. 한국의 저출산·고령사회 대응책은 출산과 양육에 대한 지원, 선택기회 보장, 부담 경감, 사회책임 강화 등 다양한 수사를 활용하고 있으나, 실제 제1, 2차는 합계출산율 1.7을 목표로, 제3차 기본계획은 합계출산율 1.5를 목표로 두고 ‘출산 장려’를 최우선목표로 삼고 있다. 그러나 합계출산율이 목표 수준에 도달하는 것이 개인과 가족의 삶에 어떤 의미가 있는지, 삶의 질의 향상이나 개인의 욕구, 열망, 가치에 대한 설명은 존재하지 않는다.

합계출산율이라는 성과지표를 통한 출산장려 정책은 마치 사회경제적 이유로 결혼과 출산을 기피한 여성들에게 책임을 전가하는 듯한 느낌을 줄 수 있다. 이렇듯 국가가 개인에게 출산을 강제하는 듯한 인상을 남기는 건 실효성 측면에서도 결코 좋지 않다. 즉, 합계출산율을 목표로 두고, 가임여성의 수를 관리하는 것과 같은 인구 통제적 정책은 여성들에게 거부감만 심어줄 뿐, 국가가 원하는 유의미한 결과를 이끌어내진 못한다. Connelly(2009)는 인구 통제에 초점을 맞춘 정책이 대부분 성공하지 못했다고 평가하고 있는데, 이는 인구를 통제하고자 하는 국가기관이 개인들의 욕구와 이해관계를 당사자들보다 더 잘 알고 있다는 오해에서 기인한다고 지적한다(Connelly, 2009, 12-16). 즉, 합계출산율을 목표로 두고, 개인의 인권, 욕구, 가치를 반영하지 않은 채 설정한 정책 목표는 국가가 당위성을 강변하더라도 개인의 선택과 결정에는 영향을 끼치지 어렵다는 것이다.

두 번째 문제점은 인구 정책의 방향 설정과 관련하여 이주민 유입을 적극적으로 검토하지 않는다는 점, 그리고 저출산·고령화 사회에서 살아남아야 하는 개인의 역량을 키우는 방안은 고려하지 않고 있다는 점이다. 모두 앞선 논의와는 다르게 저출산 현상을 거스를 수 없는 흐름으로 보고 있다는 점에서 공통점을 보이고 있다.

그간 한국 인구정책의 밑바탕을 이루는 위기 담론은 저출산현상의 지속으로 인구고령화, 노동력 고령화의 가속화, 노동생산성 저하(대한민국정부 2016, 13-16),

로 국가 경쟁력 약화를 초래하게 된다는 것이다. 그러나 출산율만 높아지면 잠재성장률, 노동생산성이 증가하는 것인지, 출산장려가 문제의 유일한 혹은 적절한 해결책인지에 대해서는 근본적으로 다시 고려할 필요가 있다. 2006년 2조원에 불과했던 저출산 대책 예산은 제3차 기본계획(2016~2020)에는 약 108조원이 투입될 전망이다(대한민국정부, 2016, 192), 그럼에도 불구하고 출산율은 늘지 않았다. 2010년 기준 47만 명에 이르렀던 신생아 수는 2018년 32만 명을 기록하면서 30만 명 선을 간신히 지켰다. 저출산 대책에 총력을 기울이고 있지만, 뚜렷한 성과는 나타나지 않고 있는 셈이다. 이러한 점에서 본다면 우리나라의 저출산·고령화 현상은 기존의 정책만으로는 획기적인 전환을 꾀할 수 없는, 돌이킬 수 없는 흐름과도 같다.

그렇다면 정책의 방향도 무조건적으로 출산을 늘리는 쪽만 고집할 게 아니라, 저출산이 거스를 수 없는 흐름이라는 것을 인지하고, 다른 방안을 병행하는 것도 생각할 필요가 있다. 이러한 ‘다른 방안’ 중 하나가 바로 이주민 유입에 관한 것이다. 그러나 현재 이민정책은 출산장려정책의 대체재로서만 여겨지고 있으며, 정부 또한 이주민에게 폐쇄적인 사회 분위기와 남북통일을 통한 인구증가 가능성을 들어 이민자 혹은 난민 정책에 상대적으로 소극적인 자세를 취하고 있다. 그러나 북한도 이미 인구고령화가 진행돼 2003년에 65세 이상 인구가 전체의 7.2%를 차지해 남북통일이 저출산·고령화 문제를 해결할 수 있으리라 기대할 순 없다(설동훈, 2015). 즉, 인구감소를 막는 것에서 나아가 인구증가를 꾀하기 위해선 현재 인구정책에서 다루지 않고 있는 이민자 유입 정책을 출산장려정책과 함께 추진해나가야 한다.

정책 방향 설정에서 발견되는 또 하나의 문제점은 저출산·고령화 사회에서 살아남아야 하는 개인을 문제적 존재로 상정하고 이들에 대한 투자가 부족하다는 점이다. 국가가 인구수를 증가시키려는 이유는 인구가 많아야 국가의 전체적인 생산량이 높게 나타나기 때문이다. 그러나 국가가 인구를 통제하는 정책이 한계에 봉착해 있는 작금의 상황에서는 다른 방법도 강구할 필요가 있다. 바로 개인의 노동생산성을 월등하게 높이는 방법이 그것이다.

요시카와 히로시는 GDP의 성장률은 결코 인구의 증가율만으로 결정되지 않는다고 주장한 바 있다. 일본의 인구는 1870년부터 1990년대까지 크게 증가하지

못한 반면, 실질 GDP는 40배 이상 증가했는데, 이러한 경제 성장률과 인구 증가율이 차이는 ‘노동 생산성’의 성장때문이라고 주장한다. 즉, 노동력 인구가 변함없더라도 한 명의 노동자가 만들어내는 생산물이 증가하면 경제 성장률은 플러스가 된다는 것이다(최용우 역, 2017, 87)

이와 같은 관점에서 볼 때, 출산을 유도하는 환경 마련에만 그치는 현재의 인구정책은 한계가 있다고 볼 수 있다. 출산장려정책의 제한성을 인정하고, 개개인의 노동생산성을 높이기 위한 투자 또한 병행돼야만 한다.

2) 한국 인구정책의 대안

앞서 제기한 문제점에 대한 대안은 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫 번째는 인구 정책의 대상을 확대해야 한다는 것이고, 인구 문제를 바라보는 국가의 관점과 태도 그 자체를 바꿔야 한다는 것이다. 두 번째는 저출산이라는 현상이 자연스러운 시대적 조류라는 사실을 인정한 후, 이민자 유입 정책 및 노동생산성 증대 방안 등을 출산장려정책과 병행해나가는 것이다.

우선 정책을 고안할 때 개인의 재생산 문제를 삶의 문제, 관계의 문제로 살펴보아야 할 필요가 있다. 앞서 지적했듯 합계출산율을 최상위 목표로 두는 인구정책은 국가가 개인의 삶을 통제하려는 느낌을 줄 수 있고, 이는 이전보다 인권감수성이 높아진 미혼 여성들의 거부감을 불러일으키기 쉽다. 국가 주도의 총체적 대응이 중대하다고 여겨지는 사회 문제를 해결하는 데 효과적일 수도 있으나, 개인의 경험, 욕구와 선호를 적절하게 반영하지 못한 정책은 기대한 만큼의 효과를 불러일으킬 수 없다. 따라서 지금과 같은 인구통제적 정책 디자인을 과감히 폐기하고 과거 성장 중심의 발전 과정에서 지체된 사회권을 강화하는 한편, 그간 인구정책에서 핵심적인 역할을 담당하면서도 주변화 돼 왔던 여성과 아동에 대한 정책적 고려를 시작해야 한다(우해봉, 2018).

유럽국가 중에서도 출산율이 높은 축에 속하는 프랑스·영국·독일의 공통점은 여성들의 노동시장 참여율이 50% 중반 이상의 높은 수준을 유지하고 있다는 점이다(이문숙, 2016). 프랑스의 경우 우리나라와 비슷한 초저출산 국가였으나 출산율 회복에 성공하였다. 프랑스가 저출산 문제를 해소한 원인에는 여러 가지가 있으나, 그중 가장 대표적인 것이 여성들이 일과 육아

를 함께 병행할 수 있는 사회적 환경을 만드는 데 많은 노력을 기울여왔다는 것이다. 전통적인 가족주의에 입각하여 부모 직접 양육을 강조하여 육아휴직을 지원하고 있는 반면, 다른 한편에서는 여성의 경제활동 참여를 독려하기 위하여 보육서비스를 지원하고 있다(이문숙, 2016).

이러한 관점에서 본다면 우리나라 또한 인구 정책을 수립함에 있어 적극적인 일·가정양립 정책 추진이 수반돼야 한다. 그러나 현실은 녹록지 않다. 2017년 저출산 대책 예산 중 일·가정양립 사각지대 해소에 쓰인 예산은 3.9%에 그쳤다(유현중, 2016). 그 결과는 맞벌이 부부의 자녀 양육시간 차이에서도 드러난다. 여성들은 남성들보다 평균적으로 2배 정도의 시간을 아이를 양육하는데 썼다. 이 말은 즉, 아직도 여성들에게 육아의 책임이 전가되고 있으며, 이러한 양육시간 차이가 결국 국 아이 엄마가 된 여성들의 퇴직으로 이어진다고 추측해볼 수 있다. 즉, 미혼 여성들이 결혼을 선택할 수 있는 안정적인 일자리 환경이 마련되지 못하고 있다는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 결혼 이후 여성들의 사회활동을 장려하는 문화를 만들어야 하는 것이다. 실제 이번 정부는 만 8세 이하의 자녀를 둔 부모는 육아휴직을 사용한 이후에도 임금 삭감 없이 하루 1~5시간의 근무시간을 줄일 수 있는 제도를 만들고 있다. 문제는 육아휴직 및 육아로 인한 근로시간 단축을 바라보는 사회적 시선이 변화하지 않는 한 이러한 정책은 성과를 거둘 수 없다는 데에 있다. 스웨덴 등 북유럽 국가에서처럼 출산 후 육아휴직과 근로시간 단축을 강제하고, 이러한 기초를 정권의 변화와 상관없이 이어나간다면 여성들이 육아로 인해 직장을 그만두는 일은 크게 줄어 들 수 있을 것이다. 또한 피치 못한 상황에서 직장을 그만두게 되더라도, 경력단절 여성을 재고용하려는 노력도 수반돼야 한다. 박종서(2016)에 따르면, 첫째 아이를 출산한 기혼 여성 두 명 중 한 명은 직장을 그만두고 있다. 직업별, 고용형태별 차이도 크다. 공무원과 교사 등 안정성이 높은 직업을 가진 여성들은 약 11.2% 정도가 일을 그만두고 있지만, 일반 기업에선 49.8%의 여성들이 출산 후 일터로 복귀하지 못하고 있다. 또한 비정규직 여성들은 71%가 출산 후 직장을 그만두고 있는 실정이다. 이들을 구제하려는 움직임이 나타나지 않는다면, 미혼 여성들은 지금처럼 결혼을 선택하지 않을 것이다.

앞선 논의와 같이 우리나라의 저출산·고령화는 거스를 수 없는 흐름과 같다. 즉, 출산 장려만으론 이 상황을 반전시키기 어렵다는 것이다. 특히 출산은 개인의 경제적 상황, 신념 등에 크게 좌우되기 때문에 지금과 같은 출산장려정책이 어느 정도의 효과를 낼 지는 장담할 수 없다. 그렇다면, 출산장려정책과 다른 정책을 병행하는 전략을 구사해야만 한다. 이는 이민자 유입 장려 정책과 개인의 노동생산성을 높이는 투자 정책이라고 볼 수 있다. 전자는 사회적 저항이 거셀 수 있다는 어려움을 안고 있지만, 그 효과는 확실하다는 점에서 이점이 있다. 후자는 개인에 따라 투자효과의 편차가 클 수 있지만, 4차 산업혁명 시대에 힘입어 총 생산량은 크게 늘어날 수 있다는 점에서 의미가 있다 볼 수 있다.

아직까지도 우리나라는 이민자 유입에 소극적인 편이다. 물론 2015년부터 정부는 ‘소극적 이민정책’ 기조를 탈피하기 위해 외국 인력을 들이려는 시도를 하고 있다. 외국인 우수 전문인력을 유치하고, 외국인 고용 허가제를 손질해 직종별 인력 비율을 조정함으로써 기술인력 활용도를 높이는 것이 골자다(설동훈, 2015). 이에 따라 2014년 179만 명에 불과했던 체류외국인 수는 2017년 218만 명을 기록하게 됐다.

그러나 이민자를 받아들이는 문은 여전히 좁고, 그들이 우리나라에서 제대로 된 역량을 발휘하기엔 제도가 세분화되지 않았다. 우리가 받아들이는 이주자는 결혼이주자, 노동이주자, 유학생 정도이고, 인도적 체류를 원하는 난민은 까다로운 심사를 통해 걸러지고 있다. 실제 우리나라는 1994년 난민 신청을 받기 시작한 이후 2017년까지 외국인 792명에게 난민 지위를 부여했다. 심사를 받은 외국인 1만 9424명 중 난민으로 인정된 비율은 4.1%에 불과하다(권예슬, 2018).

또한 까다로운 절차를 거쳐서 체류가 허가된 외국인들도 제 역량을 발휘하기 힘든 환경에 놓여 있다. 체류 외국인 개개인의 속성을 고려하지 않은 채 거주지 및 직종을 무작위로 배정하고 있기 때문이다. 최근 미국 스탠퍼드대, 스위스 이민정책연구소, 영구 런던정치경제대 등 국제공동연구진은 외국인들의 국적, 나이, 구사가능 언어 및 기술 등에 따라 최적의 정착지가 다르다는 연구결과를 발표한 바 있다. 실제 2011년부터 2016년 사이 미국에 들어온 난민 3만 명을 토대로 분석한 결과, 이 기간 난민들의 실제 취업률은 25%에 불과했지만, 개인에 특성에 따른 최적의 정착지에 배치된 경

우 예상 취업률은 50%로 두 배 가량 높아졌다(권예슬, 2018). 즉, 외국인에 대한 개방성을 높이고, 이들이 최고의 능력을 발휘할 수 있는 거주지 및 직종을 선택할 수 있는 환경을 만들어 준다면, 인구를 늘리는 것에서 나아가 전체 생산성을 더욱 더 높일 수 있을 것이다.

출산장려정책과 병행해야 하는 또 다른 전략은 바로 노동생산성을 높이기 위한 정책이다. 한 국가의 생산량을 ‘인구수(n) * 노동생산성(P)’라고 봤을 때, 생산량을 늘리기 위한 방법은 두 가지다. 첫 번째는 인구수를 증가시키는 것이고, 두 번째는 노동생산성을 높이는 것이다. 그러나 현 상황에서 인구수를 늘리는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 앞선 논의에서 봤듯 약 10여 년 간 출산장려책에 쏟아부은 정부 예산은 15배 가량 늘었지만, 신생아 수는 마지노선이었던 40만 명 아래로 떨어졌다. 인구수를 유지하려는 목적이 국가 경제 성장에 있다고 한다면, 이제 개인의 노동생산성을 높이기 위한 정책도 병행돼야만 한다.

노동생산성을 높이기 위한 방법은 크게 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫 번째는 미래 사회에 맞는 인재 교육에 정부 예산을 투자하는 것이다. 큰 흐름의 혁신이라고 볼 수 있는 4차 산업혁명에 맞는 인재를 키우기 위한 기술적 교육은 물론, 교육 자체의 패러다임도 스스로 생각하고, 동료와의 협업을 강조하는 방향으로 바뀌어야 한다.

두 번째는 각 지역의 특색에 맞는 일자리를 만들어 해당 직종에 특화된 인재를 길러나가고, 고령 인구에 대한 재교육을 병행해나가는 것이다. 실제 일본 후쿠이현에 위치한 사바에 시는 인구 7만 명 정도의 작은 도시이지만, 세계 3대 안경산지로 꼽힌다. 사바에 시에서 생산되는 안경테는 일본 내 99%, 전세계 시장의 20%를 차지하고 있다. 해당 지역의 특성에 맞는 산업을 육성하고, 지역 내의 인재들을 교육시켜 나간다면, 개인의 노동생산성은 이전보다 높아질 수 있을 것이라 판단된다.

5. 결 론

본 연구는 근대적인 인구 통제 관점을 벗어나지 못하고, 출산을 제고라는 목표를 달성하기 위해 개인에 대한 통제와 개입을 당연시하는 현행 인구 정책을 비판적으로 고찰하고자 하였다.

1960년대부터 현재까지 한국의 인구정책의 문제점

은 크게 세 가지로 짚어볼 수 있다. 첫째, 한국의 인구 정책은 아직까지도 국가주의적 특성을 버리지 못했다. 인구증가 억제정책을 펼쳤던 60여 년 전 상황은 물론 이거니와, 여전히 합계출산율을 목표로 두고 있는 2005년 이후의 인구정책도 국가가 개인의 출산 계획을 노골적으로 통제하려는 목적을 드러낸다는 점에서 비슷한 특성을 보인다고 볼 수 있다. 둘째, 인구 증가 및 감소에 대한 근본적인 원인에 대해 생각하기보다 곧바로 효과를 볼 수 있는 단기해법에 치중하고 있다는 점이다. 셋째, 인구를 늘린다, 혹은 줄인다하는 목적 자체에 매몰돼 왜 그러한 정책이 필요한지 설명하지 못하고 있다는 점이다. 특히 현재 저출산 정책의 경우, 국가는 개인에게 출산을 권유하고 있지만, 개인은 자신의 행복을 위해 결혼과 출산을 포기하는 양상을 보이고 있다. 국가적 문제가 개인에게는 큰 문제로 다가오지 않는다는 방증이다.

그간 한국 인구정책의 밑바탕을 이루는 위기 담론은 저출산현상의 지속으로 인구고령화, 노동력 고령화의 가속화, 노동생산성 저하로 국가 경쟁력 약화를 초래하게 된다는 것이다. 그러나 출산율만 높아지면 잠재성장률, 노동생산성이 증가하는 것인지, 출산장려가 문제의 유일한 혹은 적절한 해결책인지에 대해서는 근본적으로 다시 고려할 필요가 있다.

본 연구에서는 앞서 지적한 인구 정책의 문제에 대한 대안으로 국가주의적 인구 통제 관점을 전환과 인구정책 수립에 있어 '유배우 여성'으로 국한했던 정책의 대상 확대, 저출산·고령사회 출산장려정책의 제한성을 인정하고 적극적인 이주민 정책과 개인의 노동생산성을 높일 수 있는 인구정책의 병행을 제안했다.

한국의 저출산·고령사회 대응책은 출산과 양육에 대한 지원, 선택회회 보장, 부당 경감, 사회책임 강화 등 다양한 수사를 활용하고 있으나, 합계출산율이 목표 수준에 도달하는 것이 개인과 가족의 삶에 어떤 의미가 있는지, 삶의 질의 향상이나 개인의 욕구, 열망, 가치에 대한 설명은 존재하지 않는다. 국가 주도의 총체적 대응이 중대하다고 여겨지는 사회 문제를 해결하는데 효과적일 수도 있으나, 개인의 경험, 욕구와 선호를 적절하게 반영하지 못한 정책은 기대한 만큼의 효과를 불러일으킬 수 없다. 따라서 지금과 같은 인구통제적 정책 디자인을 과감히 폐기하고 과거 성장중심의 발전 과정에서 지체된 사회권을 강화하는 한편, 그간 인구정책에서 핵심적인 역할을 담당하면서도 주변화 돼 왔던

여성과 아동에 대한 정책적 고려를 시작해야 한다.

인구 정책의 대상을 확대하는 인구정책은 쉽게 말해 일·가정 양립에 대한 투자다. 실제 우리나라 여성의 경제활동 참여율을 살펴보면 다른 선진국과는 다르게 3, 40대에서 크게 떨어지는, 이른바 M자형 그래프 형태를 띠고 있다. 즉, 결혼과 출산으로 인해 여성은 직장에서 멀어지게 된다. 이러한 경력단절은 고학력·고스펙을 위해 자신의 인생에 수많은 재원을 투자한 여성들이 결혼을 기피하는 원인으로 지목되고 있다. 따라서 육아휴직, 육아 시 근로시간단축 등을 강제할 수 있는 제도를 도입하고, 이를 자연스럽게 받아들이는 사회분위기를 만드는 데에 보다 많은 재원을 투입해야 한다.

이에 더해 저출산·고령화 사회의 제한성을 인정하고, 개인들을 대상으로 국가의 생산성을 높이기 위한 전략을 구사해야 한다. 우선 난민을 포함한 이주민을 받아들여 이들이 자신의 능력을 발휘할 수 있는 거주지 및 직장배치될 수 있는 시스템을 마련해야 한다. 또한 개인의 노동생산성을 높이기 위해 4차 산업혁명 시대에 맞는 교육시스템 마련 및 지역 특색이 분명한 산업을 유치하는 데에도 투자를 아끼지 말아야 한다.

註

- 1) 통계청에 따르면, 2017년 우리나라의 고령인구는 13.8%, 유소년인구는 13.1%로 나타났다.
- 2) 총부양비는 생산연령인구 100명당 부양할 인구로 14세 이하 유소년인구와 65세 이상 고령 인구의 규모가 15~64세 인구와 비교해 어느 정도인지를 보여준다.
- 3) UN에서는 '총인구와 생산가능인구의 감소, 전반적 인구고령화를 상쇄하기 위해 필요한 국제이주'를 대체이주로 정의하였으며, 여기서 대체이주 규모는 '해당 연도 입국자 수에서 출국자 수를 뺀 값인 순 이입자 수'로 정의된다.

文獻

- 국제미래학회, 2015, 대한민국 미래보고서, 교보문고.
- 권예슬, 2018, 난민에 관한 과학적 팩트4, 과학동아, 8월호.
- 김양희·강유덕·손기태·김은지·이현진, 2010, 주요국의 저출산·고령화 대비 성장전략 연구와 정책 시사점, 대외경제정책연구원 연구보고서.
- 김우영, 2014, "인적자본의 지역간 불평등: 고령화의 영향," 대한지리학회지, 49(5), 747-760.
- 김정희, 2008, "고령화시대의 수도권 인구구성 변화 예측," 한국도시지리학회지, 11(1), 31-42.

- 김중훈, 2018, “인구정책 및 저출산·고령화 대책 전망,” 보건복지포럼, 255, 61-74.
- 김진일·박경훈, 2017, “고령화에 대응한 인구대책: OECD 사례를 중심으로,” BOK 경제연구, 22, 1-67.
- 김혜정, 2011, “일·가정 양립 정책에 대한 젠더 비평적 분석: 모성보호제도와 보육정책을 중심으로,” 여성학연구, 21(2), 113-152.
- 대한민국정부, 2006, 제1차 저출산·고령사회 기본계획 (2006-2010).
- _____, 2011, 제2차 저출산·고령사회 기본계획.
- _____, 2016, 제3차 저출산·고령사회 기본계획.
- 박명선, 2007, “독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구,” 한국사회학, 41(2), 271-303.
- 박소현·김경민·이금숙, 2018, “수도권 청년층과 고령층 일자리 분포의 특성과 변화 예측,” 대한지리학회지, 53(1), 75-89.
- 박종서, 2016, “취업여성의 일·가정 양립 실태와 정책적 함의,” 보건복지포럼, 236, 18-36.
- 배은경, 2010, “현재의 저출산이 여성들 때문일까? - 저출산 담론의 여성주의적 전유를 위하여,” 젠더와 문화, 3(2), 37-75.
- 변미리, 2016, “한국의 사회동향 2016: 베이비붐 세대와 인구절벽,” 통계청 통계개발원.
- 설동훈, 2015, “한국의 인구고령화와 이민정책,” 경제와 사회, 106, 73-114.
- 손승호·한문희, 2010, “고령화의 지역적 전개와 노인 주거복지시설의 입지,” 한국도시지리학회지, 13(1), 17-29.
- 신경아, 2010, “저출산대책의 쟁점과 딜레마-여성 없는 여성정책,” 페미니즘연구, 10(1), 89-122.
- 오르트망 역, 2011, 안전, 영토, 인구, 난장(Foucault, M., 2004, *Securite, territoire, population*, Hautes Etudes, Paris).
- 우해봉, 2018, “저출산 시대의 인구정책,” 한국인구학, 41(2), 31-59.
- 유영성·임영광, 2012, “저출산·고령화의 사회경제구조 분석 및 정책방안,” 정책연구, 1-155.
- 유현중, 2016, “미래 인구예측과 저출산·고령화 정책의 실천적 대안,” 한국행정학회 학술발표논문집, 1845-1868.
- 윤인경·이수정·김민정, 2016, “특성화고 ‘인간발달’ 교과서의 인구교육 내용 분석: 저출산·고령화 사회 대비를 위한 인구교육 내용체계(2015)를 중심으로,” 인구교육, 9, 25-48.
- 이강호, 2018, “한·중·일 인구구조의 변화와 저출산·고령화 대응 정책 비교 분석,” 보건복지포럼, 262, 67-81.
- 이문숙, 2016, “프랑스의 저출산 문제 해소 요인,” 한국콘텐츠학회논문지, 16(1), 558-567.
- 이상립, 2012, “저출산 고령화에 따른 노동력 부족 전망과 정책적 함의,” 한국인구학, 35(2), 1-28.
- _____, 2014, “시·도단위 인구이동 유형과 지역 고령화,” 보건복지포럼, 218, 49-60.
- 이상호, 2018, “한국의 지방소멸 2018-2013~ 2018년까지의 추이와 비수도권 인구 이동을 중심으로,” 한국고용정보원.
- 이용균, 2018, 인구와 사회, 전남대학교출판문화원.
- 이정섭·김성환, 2014, “단계적 인구이동에 따른 출산력 변화와 과소화, 전라북도를 사례로,” 대한지리학회지, 49(5), 728-746.
- 이진일, 2014, “독일에서의 인구-인종주의 전개와 생명정치,” 사람, 50, 311-342.
- 이철희, 2018, “저출산·고령화 대응 정책의 방향: 인구정책적 관점,” 보건복지포럼, 261, 50-64.
- 장수정, 2005, “여성의 몸과 주체를 둘러싼 정책적 담론의 형성,” 아시아여성연구, 44(2), 37-70.
- 정해숙·김이선·이택면·마경희·최윤정·박건표·동제연·황정미·이은아, 2016, 2015년 전국다문화가족실태조사 분석, 한국여성정책연구원.
- 제현정·이희연, 2017, “지역별 인구구조 변화와 유형별 특성 분석,” 한국도시지리학회지, 20(1), 27-43.
- 최용우 역, 2017, 인구가 줄어들면 경제가 망할까. 세종서적(吉川 洋, 2016, 人口と日本經濟 長壽, イノベーション, 經濟成長, 東京).
- 최재현, 2013, “한국 인구고령화의 지역적 특성 분석,” 한국경제지리학회지, 16(2), 233-246.
- 최재현·윤현위, 2012, “한국 인구고령화의 지역적 전개양상,” 대한지리학회지, 47(3), 359-374.
- 통계청, 시도별 장래인구추계.
- _____, 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편).
- _____, 인구동향.
- _____, 인구총조사.
- _____, 장래인구추계.
- _____, 합계출산율.
- 하정옥, 2013, “재생산권 개념의 역사화·정치화를 위한

- 시론,” 보건과 사회과학, 34, 183-210.
- 황정미, 2005, “저출산과 한국 모성의 젠더정치,” 한국 여성학, 21(3), 99-132.
- Connelly, M. J., 2009, *Fatal misconception: the struggle to control world population*, Harvard University Press, New York.
- May, J. F., 2012, *World Population Policies: Their Origin, Evolution, and Impact*, Springer, Washington, D.C.
- McDonald, P., 2006, Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy, *Population and Development Review*, 32(3), 485-510.
- United Nations, 1995, *Report of the International Conference on Population and Development*, United Nations, New York.
- 투 고 일: 2019년 7월 22일
심사완료일: 2019년 8월 5일
투고확정일: 2019년 8월 12일