

02

생산가능인구 비중 감소에 대응하기 위한 재정정책 방향에 대한 제언¹⁾



장우현

한국조세재정연구원
선임연구위원
wchang@kipf.re.kr

I. 서론

대한민국은 지난 기간 저출산 문제에 적절하게 대응하지 못했으며 그 결과 심각한 인구 고령화 문제에 당면하게 되었다. 이미 지난 일에 대해서는 다시 돌아가 고칠 방법은 없기 때문에, 현재로서는 해당 상황을 최대한 현실적, 객관적으로 받아들이고 주어진 조건하에서 최선의 대응을 모색하여 타개해 나갈 필요가 있다 하겠다.

그럼에도 불구하고, 종합적인 인구 정책, 고령화 문제에 대한 대응 또한 체계적으로 진행되고 있지 못한 것이 현실이다. 고령화 문제에 대한 인식 자체가 추상적이고 안이하며, 동일한 목적을 위해 사용할 수 있는 정책 수단들도 산발적으로 연구되며 고려되고 있음은 우려스럽다 하겠다. 또한 저출산 고령화 문제가 심각하다고 하면서도 많은 정책들은 인구 증가를 전제 한 기존의 관성에 따라 편성되고 계획되고 있음이 발견되는 점도 우려스러운 현상이라고 볼 수 있다.

현재와 같이 접근한다면 저출산 문제에서 만족스럽지 못한 결과를 얻었듯이 인구 고령화 문제의 대응도 실패할 가능성도 높을 수 있다. 이하 현황에서 살펴보겠지만 지금 인구 고령화 문제의 대응을 제대로 하지 못한다면 국가의 존속 자체가 위협에 놓이게 될 정도로 심각한 상황으로 볼 수 있다. 이제는 정책연구계의 모든 연구자들이 역량을 집중하여 고령화 문제에 대응할 필요가 있다고 판단한다.

이에 본고에서는 당면한 인구문제, 저출산과 고령

1) 본 현안분석에는 Chang, Woo Hyun, "Can population density adjust populations via fertility rates? An empirical study on the impact of population density on total fertility rates using the System GMM Model", Working paper, 2024. 의 내용을 재정포럼의 목적에 맞게 편집한 내용이 포함되어 있다.

화 대응에 관하여 문제를 명확화하는 한편 필요한 정책 체계 구축을 시도하고 정책 조합을 위한 제언 도출을 모색해 보고자 한다. 보다 구체적으로는 현재의 인구 문제를 생산가능인구 비중 감소로 명확화할 필요성이 있음을 밝히고, 그동안 개별적·산발적으로 진행되고 있는 생산가능인구 비중 감소 대응 정책들을 하나의 체계하에서 포함하여 분석할 수 있도록 정책을 분류하며 현재 생산가능인구 감소 대응에 있어 상대적으로 간과되고 있는 정책분야, 관성적 대응이 우려되는 분야들을 발굴하는 것을 주된 목표로 하고자 한다.

이를 위해 본고는 다음과 같이 구성한다. 서론과 이어지는 제Ⅱ장에서는 현재의 인구 문제를 생산가능인구 비중 감소 대응으로 명확화할 필요성에 대해 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 생산가능인구 비중 감소에 대응하기 위한 정책들을 하나의 체계하에서 정리해 본다. 이를 통해 정책들을 누락 없이 포함하여 종합적으로 접근할 수 있음을 보이고, 또한 기존의 정책들을 하나의 체계에 정리함으로써 정책 간 효과성을 비교하거나 조합 가능성을 모색할 수 있다는 유용성에 대해서도 예시로 논하고자 한다. 모든 정책들을 포괄할 수 있는 틀을 만들고 예시를 제시하되, 중요성이 높은 저출산 정책은 보다 세분화하여 체계적으로 살펴보기로 한다. 제Ⅳ장에서는 현재 생산가능인구 비중 감소에도 불구하고 생산가능인구가 늘어나던 과거의 정책을 관성적으로 지속하고 있는 사례를 일자리 정책과 소상공인 정책 중심으로 살펴보기로 하며, 제Ⅴ장에서는 정책제언을 정리하고 결론을 맺는다.

본고에서는 당면한 인구 문제, 저출산과 고령화 대응에 있어 문제를 명확화하는 한편 필요한 정책 체계 구축을 시도하고 정책 조합을 위한 제언 도출을 모색해 보고자 한다.

II. 현재 인구문제의 명확화: 생산가능인구 비중 감소

본 장에서는 현재 대한민국이 봉착한 인구문제를 구체화하고 명확화할 필요성이 있음에 대해 살펴보기로 한다.

먼저 모든 현상의 변화가 반드시 국가 존립을 위협하는 큰 문제라고 볼 수는 없다. 이와 관련하여 살펴볼 문제는 ‘대한민국의 절대 인구가 줄어드는 것 자체가 문제가 되는가?’에 대한 의문이다. 물론 북한 지역에 적대세력이 존재하며 중심이 짧은 한반도 지형의 특수성이 있는 국방의 문제와 같이 절대적인 군인의 수가 중요할 수도 있는 경우는 예외가 되겠지만,²⁾ 인구 자체가 줄어드는 것은 궤적도가 증가하는 것으로도 볼 수 있기 때문에 반드시 국가 존립이나 정책 대응에 큰 문제라고 볼 수는 없다.

2) 참고로 이 또한 구조적인 개혁은 필요하겠지만 질적인 전력 차로 극복할 수 있다는 의견도 많으므로 반드시 절대적인 것은 아니다.

대한민국의 인구밀도는 2020년 기준 1제곱킬로미터당 531명으로 OECD 국가 기준 1위이며, 산지 지형이 많은 지형적 특성까지 고려한다면 대한민국은 인구가 극도로 밀집된 나라로 볼 수 있다. 현재의 인구가 절반으로 줄어도 영국 수준의 인구밀도를 나타낸다는 점을 고려할 때, 대한민국의 절대 인구가 줄어드는 것 자체는 문제가 된다고 보기 어렵다.

이에, 우리나라의 인구현황은 세계 각국의 통계와 비교를 통해 살펴볼 필요가 있다. 한국은 현재 OECD 국가 기준 1위의 인구밀도를 나타내고 있는 국가이다. 대한민국은 인구가 극도로 밀집한 지역이라고 볼 수 있으며, 특히 거주 불가능한 산지 지형이 많은 한반도의 지형적 특성까지 고려한다면, 현재의 대한민국 인구밀도는 인류 기준으로 정상에서 벗어난 수치에 가깝다고 보아도 큰 문제가 없다. 현재 우리나라의 낮은 식량 자급도까지 고려한다면, 지금의 인구밀도가 지속가능한 인구밀도였다고 보기는 상당히 어렵다고 보는 것이 타당할 것이다.

<표 1>에는 구체적인 수치들이 나와 있는데, 우리나라의 인구밀도는 2020년 기준 1제곱킬로미터당 531명으로 OECD 국가 중 1등에 해당하며 미래 인구가 절반으로 줄어도 현재 영국 수준(1제곱킬로미터당 277명)의 인구밀도를 나타낸다. 영국이 소멸한 나라가 아니라는 점을 고려하면, 심지어 현재의 인구가 반으로 줄어든다고 해서 대한민국이 소멸했다고 보기는 상당히 어렵다는 점은 분명히 인정해야 할 사실이라고 볼 수 있다. 오히려 개인적으로 본다면 지나치게 밀집해 있던 삶에서 오히려 쾌적도가 높은 정상적 삶을 살 수 있는 환경이 되는 기회로 볼 수 있을 것이다.

<표 1> 인구밀도, 2020년

(단위: 명)

국가	1제곱킬로미터당 인구
OECD평균	39
대한민국(OECD 1위)	531
프랑스	123
영국	277

출처: World Bank, "Population density(people per sq/km)," 2023.

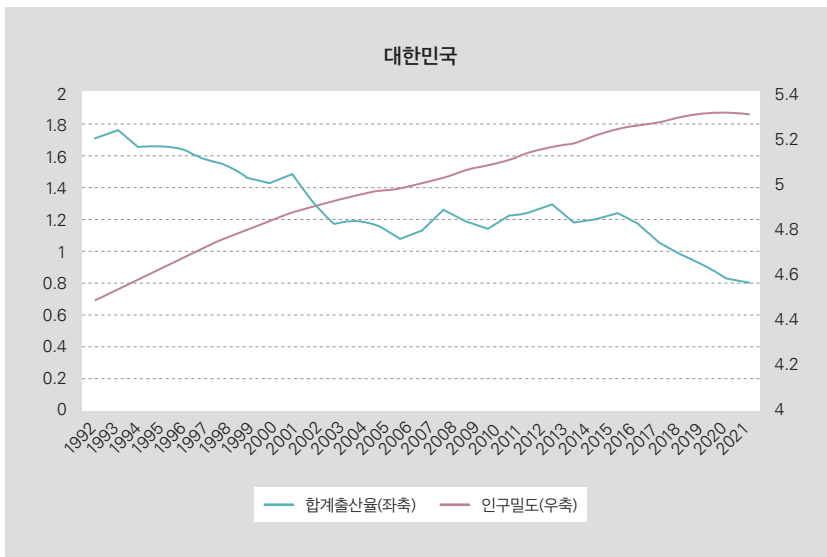
관련하여, Chang(2024)에서 살펴 본 인구밀도와 출산율 간의 관계 분석 결과를 소개해 보기로 한다. 해당 연구에서는 세계은행의 World Development Indicators(WDI) 자료에서 추출한 1991년부터 2021년까지 세계 각국의 패널자료를 기반으로 내생성을 체계적으로 통제한 System-GMM 방법론을 활용하여 인구밀도와 출산율 간의 관계를 분석하였다. 인구밀도가 출산율에 미치는 영향은 기존의 경제학 연구에서는 상세히 다뤄진 경우가 드물었지만, 해당 연구의 결과는 이러한 영향이 상당히 클 수 있다는 점도 시사하고 있다. 분석 결과에 따르면 소득, 여성 노동 공급, 도시화율과 같은 전통적으로 인정받은 요인들이 고려되어도 인구밀도가 출산율에 미치는 영향은 상당하다. 추정 결과는 인구밀도

와 출산율 간의 강력한 역상관관계를 나타내고 있어, 인구밀도가 증가할수록 출산율이 감소하고, 인구밀도가 감소할수록 출산율이 증가하는 인구 자가 조절 메커니즘의 존재를 시사한다고도 볼 수 있다. 요컨대, 인구밀도가 높아질수록 출산율이 낮아지는 것은 자연스러운 부분이 있다고 볼 수 있다.

참고로 [그림 1]~[그림 4]는 본격적인 분석에 앞서 인구밀도와 출산율 간의 관계를 간단하게 확인하기 위해 한국, 일본, 중국, 벨라루스의 인구밀도와 출산율 변화를 1991년부터 2021년까지의 그래프로 표시한 것이다. 먼저 [그림 1]의 한국 사례를 보면 지난 기간 출산율은 지속적으로 하락했음에도, 평균 수명의 연장으로 인해 인구와 인구밀도는 2020년까지 지속적으로 증가했고 2021년에 이르러서야 감소세가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 1] 대한민국의 합계출산율과 인구밀도 변화, 1991~2021년

(단위: 명, 100명/Km²)



출처: Chang(2024)에 의함

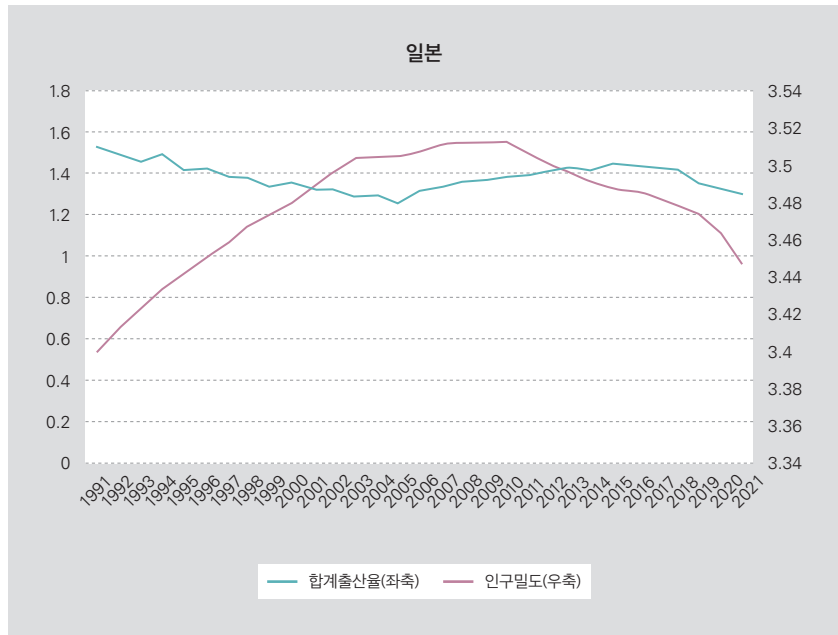
[그림 2]는 일본의 사례를 보여준다. 일본의 추세에는 상당히 흥미로운 점이 있는데, 인구가 최정점에 이르러 감소하는 구간에서 출산율의 감소 추세가 정지, 반전한 모습을 보여준다는 사실을 확인할 수 있다. 높은 밀집도와 낮은 출산율 간의 관계를 보여주는 사례로 볼 수 있으며, 인구문제에 있어 일본은 우리나라의 참고 사례로 많이 활용된다는 점을 고려할 때 우리나라의 출산율 감소 추세도 인구밀도 감소에 따라 완화 또는 반전될 가능성이 있음을 보여준다고 하겠다.

Chang(2024)에서는 인구밀도와 출산율 간의 강력한 역상관관계를 확인하였는데, 이는 인구밀도가 증가할수록 출산율이 감소하고, 인구밀도가 감소할수록 출산율이 증가하는 인구 자가 조절 메커니즘의 존재를 시사한다. 인구밀도가 높아질수록 출산율이 낮아지는 것은 자연스러운 부분이 있다고 볼 수 있음에 주목할 필요가 있다.

본격적인 분석 결과
 소개에 앞서 인구밀도와
 출산율 간의 관계를
 간단하게 확인하기 위해
 한국, 일본, 중국,
 벨라루스의 인구밀도와
 출산율 변화를
 1991년부터
 2021년까지의
 그래프로 표시해
 보았다.

[그림 2] 일본의 합계출산율과 인구밀도 변화, 1991~2021년

(단위: 명, 100명/Km²)



출처: Chang(2024)에 의함

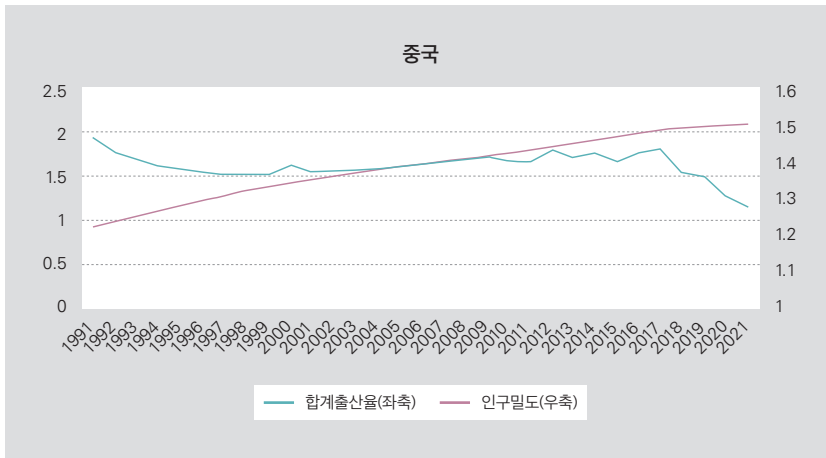
[그림 3]은 중국의 사례이다. 중국의 경우에도 인구밀도와 출산율에는 역시 역의 관계가 나타나고 있으며 2018년 이후의 출산율 감소는 한국의 사례보다도 가파르게 나타나고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 참고로 또 다른 인구 대국인 인도의 경우에도 마찬가지로 인구 증가와 출산율 감소가 함께 확인되고 있는 바, 한국의 사례는 그 변화 속도가 빠르다는 점에서는 예외적이지만 출산율 감소는 현재 지구 전체에서 상당히 보편적인 현상임에 주목할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 [그림 4]는 벨라루스의 사례를 보여주는 것으로, 인구밀도가 실제로 감소하는 상황을 겪은 나라의 사례로 제시하였다. 인구밀도가 낮아짐에 따라 출산율은 증가 및 안정화되는 모습을 확인할 수 있는데, 이는 인류의 인구 자가 조정 메커니즘이 양방향으로 작동할 수 있음을 시사하는 사례로 볼 수 있다.

다음으로는 실증분석 결과를 살펴보기로 하자. 일반적으로 한 국가의 인구 밀도가 총출산율에 미치는 영향을 실증적으로 검토하기 위해서는 다양한 내생성 문제를 고려해야 한다. 첫째로, 출산율이 미래의 인구밀도 값에 양적으로 영향을 미치므로 종속 변수인 출산율을 고려하는 동적 구조가 반영되어

[그림 3] 중국의 합계출산율과 인구밀도 변화, 1991~2021년

(단위: 명, 100명/Km²)

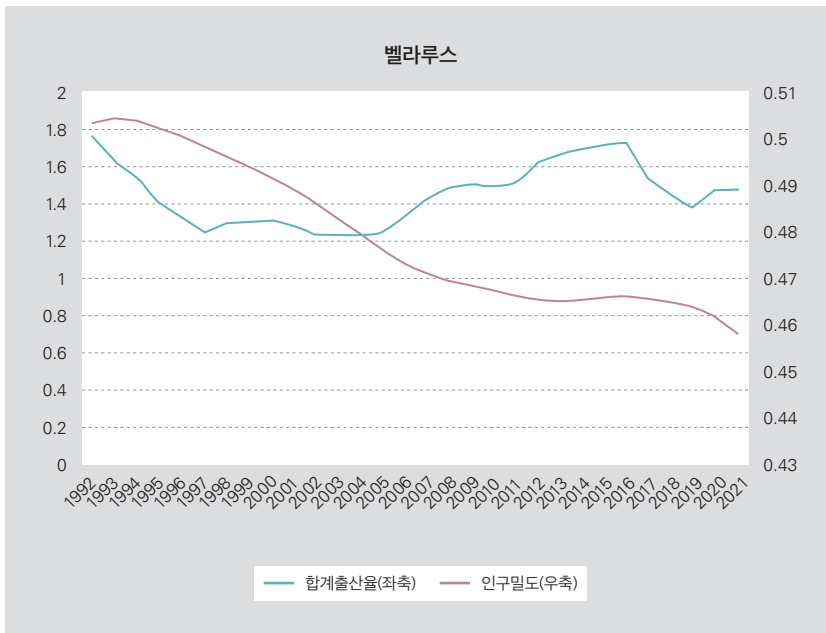


출처: Chang(2024)에 의함

각국의 사례를 보면 인구밀도가 높아지면 출산율은 감소하며 인구밀도가 낮아짐에 따라 출산율은 증가 또는 안정화되는 모습을 확인할 수 있는데, 이는 인류의 인구 자가 조정 메커니즘이 양방향으로 작동할 수 있음을 시사하는 사례로 볼 수 있다.

[그림 4] 벨라루스의 합계출산율과 인구밀도 변화, 1991~2021년

(단위: 명, 100명/Km²)



출처: Chang(2024)에 의함

야 할 것이다. 또한, 한 나라의 출산율은 그 이전 출산율과 강한 상관관계를 가질 수 있기 때문에 모델 내에서 직접적으로 이전 기간의 출산율을 고려하는 것이 필요하다. 해당 연구에서는 이러한 문제들을 다루기 위해 Blundell

System-GMM 모형에 따른 실증분석 결과 국가의 인구밀도가 1제곱킬로미터당 100명이 증가하면 합계 출산율은 0.366명 감소함이 확인되었다. 한국의 인구밀도는 1991년부터 2020년까지 인구밀도 100명 증가 기준 1.06명 감소하였으므로 감소 폭은 급한 편이나, 추정 모형에 따라서는 예측 범위 안에 있는 결과로도 볼 수 있다.

과 Bond(1998)의 System-GMM 추정 방법이 주 모델로 선택되었다. 종속 변수(Y)는 한 나라의 합계 출산율이며, 설명 변수는 인구 밀도(PD), 구매력평가(PPP) 일인당 국내총생산(GDP) (로그), 도시 인구 비율, 면적(로그), 그리고 종속 변수 연도의 1년 전 여성 고용 비율 등을 활용하였으며 상호 작용 항목도 포함하였다. 내부 도구변수들을 활용한 투 스텝 System-GMM 추정을 수행했으며, 강건 표준 오차를 사용했고, 시간 추세와 국가 고정 효과도 포함하였다. 관련하여 <표 2>는 패널자료의 주요 변수들의 기초통계량을 요약한 내용이고, 식(1)은 기본적인 System-GMM 추정 설정을 보여주며, 식(2)는 비교를 위해 사용되는 고정 효과 패널 추정의 공식을 나타낸다. 또한, 해당 연구에서는 인구밀도가 1제곱킬로미터에 2천명이 넘는 도시국가들³⁾은 이상치로서 제외하였으며 인구 자체의 크기가 큰 중국, 인도, 러시아 등은 이상치로 제외하거나 포함해도 추정의 질적인 결과에 차이가 나타나지 않음을 보이고 있다.

$$Y_{i,t} = pY_{i,t-1} + \beta_1 \cdot PD_{i,t-1} + X'_{i,t-1}\beta_2 + \delta_t + \mu_i + \epsilon_{i,t} \quad \text{식(1)}$$

$$Y_{i,t} = \beta_1 \cdot PD_{i,t-1} + X'_{i,t-1}\beta_2 + \delta_t + \mu_i + \epsilon_{i,t} \quad \text{식(2)}$$

<표 2> 국가패널데이터 기초통계량

변수명		평균	표준편차	최솟값	최댓값	관측치 수
합계출산율(명)	overall	3.100	1.618	0.808	8.459	N = 6,199
	between		1.538	1.226	7.492	n = 208
	within		0.505	1.193	6.060	T-bar = 29.80
인구밀도 (명/100제곱킬로 미터)	overall	153.79	225.45	0.14	1,915.63	N = 6,387
	between		228.47	0.14	1,326.69	n = 211
	within		43.73	-396.94	742.73	T-bar = 30.27
1인당 GDP, Constant PPP International dollars	overall	17,432.96	19,358.3	436.3764	120,647.8	N = 5,577
	between		19,545.56	856.8757	111,617.7	n = 190
	within		4,126.58	-10,668.9	64,974.7	T-bar = 29.35
국토면적 (제곱킬로미터)	overall	625,964.4	1,774,468	20	16,376,870	N = 6387
	between		1,770,388	20	16,376,870	n = 211
	within		17,502.37	281,835.4	789,835.4	T-bar = 30.27
도시 인구비율(%)	overall	56.12	23.70	5.49	100	N = 6,376
	between		23.59	9.84	100	n = 210
	within		3.90	34.33	74.44	T-bar = 30.36
여성고용 인구비율(%)	overall	45.28	15.92	4.36	87.96	N = 5,608
	between		15.51	9.40	81.64	n = 184
	within		3.45	27.70	64.21	T-bar = 30.48

3) 마카오, 싱가포르, 홍콩, 지브롤터 등이 해당된다.

출처: Chang(2024)에 의함

추정 결과는 다음과 같다. 한 기 전에 인구밀도 차원에서 1제곱킬로미터당 100명이 늘어나면, 합계출산율은 0.366 감소한다는 추정치가 도출되었음을 확인할 수 있다. 참고로 전기 출산율을 고려하지 않은 고정효과 패널모형에서는 이 크기가 더 크게 나타나서, 인구밀도 1제곱킬로미터당 100명 증가에 대해 합계출산율이 1.629 감소하는 것으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 참고로 우리나라의 실제 수치와 비교해 보면 1991년부터 2020년까지 인구밀도는 1제곱킬로미터당 82.3명이 증가한 반면 합계출산율은 0.87이 감소하였으므로 인구밀

인구밀도가 증가하면서 출산율이 감소해 온 것은 자연스러운 부분도 있으며 특히 일본의 경우 실제 인구가 줄어들면서 출산율이 다소 안정화된 점은 이제 인구 감소를 처음 맞이하게 된 우리나라 입장에서도 참고할 만한 자료가 될 것으로 보여 본고에서 결과를 인용하여 제시하였다.

<표3> System-GMM 모형과 고정효과 모형 추정 결과

종속변수: 합계출산율	모형 (1)	모형 (2)
설명변수	Two-Step System GMM 모형	고정효과모형
전년도 합계출산율	0.911*** (0.012)	
전년도 인구밀도, 100명/1제곱킬로미터	-0.366** (0.171)	-1.629*** (0.380)
전년도 인구밀도 X 전년도 로그 소득	0.046** (0.023)	0.099* (0.052)
전년도 인구밀도 X 전년도 도시화율	-0.000 (0.001)	0.005 (0.003)
전년도 인구밀도 X	-0.002*** (0.001)	0.001 (0.002)
전년도 여성고용인구비율	-0.001 (0.017)	0.100*** (0.035)
전년도 로그소득 X 전년도 로그 국토면적	0.105 (0.218)	-1.092** (0.441)
전년도 도시화율	-0.004** (0.002)	-0.033*** (0.008)
전년도 로그 국토면적	-0.274 (0.381)	-0.552 (1.968)
전년도 여성고용인구비율	0.003** (0.001)	0.009 (0.006)
상수	2.675 (4.548)	11.358 (23.327)
관측치 수	4,951	4,951
결정계수		0.629
국가 수	172	172
AR (1)	2.47e-06	
AR (2)	0.835	
Hansen P-Value	1	
도구변수 수	474	

주: 1. 괄호 안 숫자는 표준오차임

2.*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

출처: Chang(2024)에 의함

현재 인구문제의 가장 큰 문제점은 인구 감소의 이행 과정에서 생산을 해서 경제 전체를 부양할 생산가능 인구가 줄어드는 반면 부양해야 할 고령층은 지나치게 많아져 유지 불가능한 상황이 벌어질 가능성이 높은 것이 현 인구문제의 핵심이라고 보아야 할 것이다.

도 100명 증가에 따라 합계출산율은 1.06명 감소한 것인데, 기준 모형의 추정 결과인 0.366명에 비한다면 상당히 급하게 감소한 것으로 볼 수 있으나, 추정 모형에 따라서는 예측 범위에서 크게 벗어난 것은 아니라고도 볼 수 있다.

요컨대, 인구밀도가 증가하면서 출산율이 감소해 온 것은 자연스러운 부분도 있으며 특히 일본의 경우 실제 인구가 줄어들면서 출산율이 다소 안정화된 점은 이제 인구 감소를 처음 맞이하게 된 우리나라 입장에서도 참고할 만한 자료가 될 것으로 보여 본고에서 결과를 인용하여 제시하였다.

또한 앞선 그래프에서 살펴본 것처럼 중국과 일본 등 이웃 국가들의 인구도 중장기적으로 크게 감소할 것으로 예상되어, 동아시아 지역 세력 균형 유지에 있어서도 큰 문제가 발생하지 않을 가능성이 있다. 물론 뒤에서 국방 문제는 다시 다루겠지만 북한의 이슈는 확실히 정리하고 지나갈 필요가 있다.

이처럼 인구가 줄어드는 것 자체를 반드시 국가적 위기라고 볼 수 없다는 점을 전제하고, 현재 인구문제의 문제점은 그 이행 과정에 있음에 주목할 필요가 있다. 현재의 인구 감소는 전 연령층의 균등한 인구 감소가 아닌, 새로운 세대의 급격한 감소인 저출산 과정을 통해 이뤄지고 있기 때문이다.

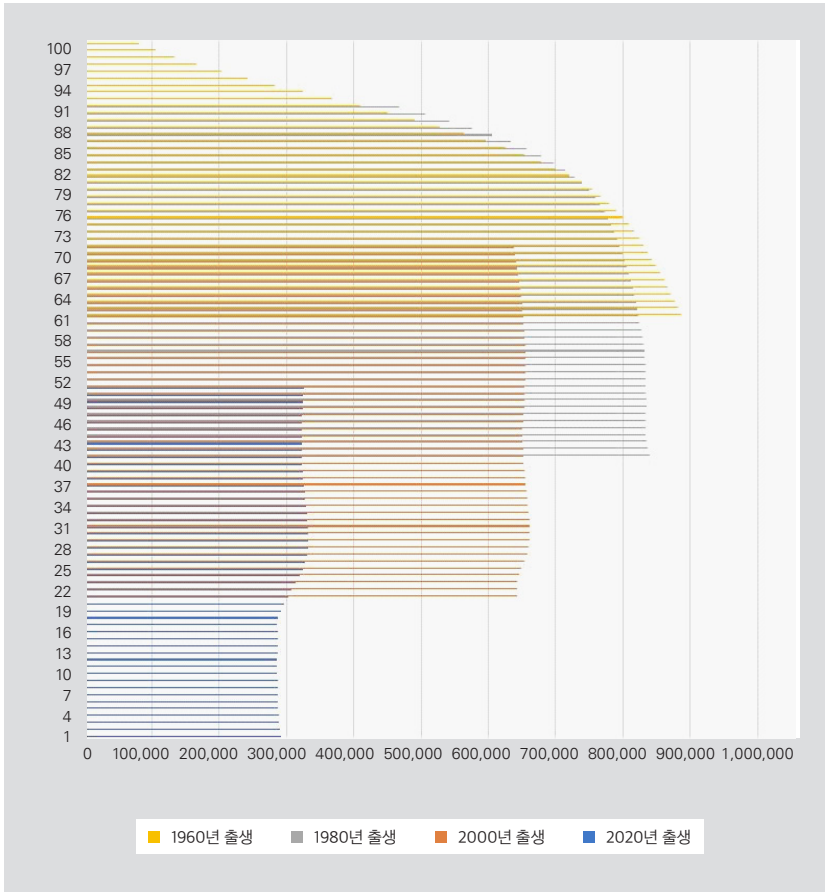
인구 조정 과정에서 생산을 해서 경제 전체를 부양할 생산가능 인구가 줄어드는 반면 생산적이지 않은, 부양해야 할 고령층은 지나치게 많아지는 유지 불가능한 상황이 벌어질 가능성이 높은 것이 현 인구문제의 핵심이라고 볼 수 있을 것이다.

[그림 5]는 통계청이 제시한 2020년부터 2070년까지의 인구추계 중위 시나리오 자료를 기반으로, 각각 2020년생(2020년 0세), 2000년생(2020년 20세), 1980년생(2020년 40세), 1960년생(2020년 60세)이 향후 2070년까지 연령별로 어느 정도 수준의 인구 수를 가지게 될 것인지를 표시한 것이다.

[그림 5] 기준으로 검토해 보아도 향후 50년간의 인구구조는 심각한 문제점을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 참고로 해당 추계는 외국으로부터의 젊은 인구 유입에 대한 기대도 이미 반영되어 있어 2020년생의 경우 시간이 지남에 따라 자연 감소하지 않고 오히려 인구가 탄생 시의 10%까지도 더 늘어나는 것으로 표현되고 있음에도, 전세대의 압도적인 숫자와 비교해 보면 의미 없는 수준이라는 사실을 확인할 수 있다. 심지어 2020년생의 출생 수만큼 이민을 받을 수 있다고 해도 1980년생, 2000년생의 인구에 미치지 못한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 2070년 기준으로 1980년생은 90세가 되는데, 현재 인구의 절반 가량이 생존하고 있을 것으로 예측된다는 사실에도 주목할 필요가 있다. 아무

[그림 5] 중위인구예측기준 출생연도별 연령인구 변화(2020~2070년)

(단위: 세, 명)



출처: 통계청 자료를 기반으로 저자 작성

인구가 줄어드는 것은 그 자체로는 문제가 아닐 수 있지만 향후 50년 동안 생산가능인구 대비 피부양 인구가 급격하게 증가하는 현실은 국가의 지속가능성이나 경제성장에서 대응해야 할 심각한 사실로 볼 수 있다.

리 노인 개념을 상향한다고 해도 현재의 의학과 과학 기술 기준으로 90세 노인이 일을 하거나 최소한적 돌봄 없이 자립적으로 생활할 수 있을 것으로 기대하는 것은 무리라는 점을 고려할 때, 소수의 생산가능인구가 다수의 피부양 노인을 부양해야 하는 큰 부담이 발생하게 된다는 사실은 이 예측 기준으로는 분명한 사실이라고 보아야 할 것이다.

참고로 [그림 5]는 인구 피라미드의 시간별 변화를 한 장의 그림에서 느낄 수 있도록 고안한 것인데, 그림을 쉽게 이해하는 방법은 출생그룹별로 세로축의 연령에 도달했을 때 해당 그룹의 인구 수를 가로축에서 읽을 수 있다고 보는 것이다.

이처럼, 인구가 줄어드는 것은 그 자체로는 문제가 아닐 수 있지만 향후 50년 동안 생산가능인구 대비 피부양 인구가 급격하게 증가하는 현실은 국가의 지속

참고로 그 어떤 인구정책 대응도 단기나 중기, 장기까지는 몰라도 초장기적으로는 출산율을 대체할 수 없으므로 저출산 문제는 어떻게든 해결해야 할 중요한 문제라는 점을 강조해 두고자 한다.

가능성이나 경제성장 측면에서 대응해야 할 심각한 문제라는 사실로 볼 수 있다. 따라서, 현재의 인구 문제는 생산가능인구 비중의 감소 문제로 확실히 정리하여 접근할 필요가 있다. 참고로 이처럼 현재의 인구문제가 인구 절대 수치의 문제가 아니고 조정 과정에서의 인구 구조의 문제, 특히 생산가능인구 비중의 감소 문제임을 강조하는 이유는 인구 자체의 변화에 관련한 정책적 혼선이 야기될 수 있기 때문이다. 예컨대 대표적으로 선정적인 표현에 기반한 ‘지역소멸’, ‘인구소멸’ 등의 접근은 현재의 인구 문제 해결에 도움이 되지 않으며 오히려 정책 역량을 분산시키고 의도하지 않은 부작용을 낳게될 우려가 크다. 실제로 현장에서는 절대 인구 기준으로 인구 문제를 접근하여 향후 지역 소멸을 막기 위해 노년층을 지역에 거주시키자는 정책 제안까지 나오고 있는데, 그런 접근이 본 장에서 살펴 본 현재 대한민국이 봉착한 인구 문제를 해결하는 데 있어 어떤 도움을 줄 것인지에 대해서 심각하게 고민할 필요가 있다. 또 다른 예로 인구 구조의 문제를 고려하지 않고 인구 자체의 문제로만 접근한다면 청년층 이민이나 중장년층 이민이나 차이가 없을 것으로 보이지만, [그림 5]에서 확인할 수 있는 것처럼 중장년층 이민은 오히려 현재의 인구구조 문제를 더 심각하게 만들 가능성을 높일 수 있을 것이다.

참고로 본 장에서는 마지막으로 인구문제 대응에 있어 당연한 사실임에도 일반인들에게 자주 간과되는 사실 하나를 명확히 해 두고자 한다. 초장기적으로는 합계 출산율은 2.0 이상이 되어야 사회가 소멸하지 않는다.⁴⁾ 두 명이 두 명을 낳지 않으면 인구는 지속적으로 감소하며 궁극적으로는 0으로 수렴하게 되는 것은 당연하다. 그 어떤 인구정책 대응도 단기나 중기, 장기까지는 몰라도 초장기적으로 출산율을 대체할 수는 없으며 저출산 문제는 어떻게든 해결해야 할 문제라고 볼 수 있다는 점은 강조해 두고자 한다.

다음 장에서는 생산가능인구 감소에 대응하여 활용할 수 있는 정책 수단들을 하나의 틀에서 분류하여 접근해 보기로 한다.

Ⅲ. 생산가능인구 감소 대응을 위한 정책 수단체계 구축과 분류

본고를 작성하게 된 가장 큰 동기 중 하나는 현재 생산가능인구 대응 정책과

4) 자연감소분을 생각하면 2.0 이상의 값을 실질적인 인구 유지 출산율로 볼 수 있지만 본고에서는 논의의 편의를 위해 2.0으로 제시하였다.

관련한 연구들이나 정책제언들이 산발적, 비체계적, 각개약진 식으로 진행되고 있다는 점이다. 예컨대 현 정부 초기에 초등학교 5세 입학에 대한 정책이 제안되었다가 철회된 바 있다. 국민들이 보다 어린 나이에 생산가능 인구에 진입할 수 있도록 하는 것은, 준비를 철저하게 해야 한다는 점을 전제로 분명히 현재의 생산가능인구 감소에 대응할 수 있는 유효한 검토 대상 수단이라고 볼 수 있다. 그러나, 해당 정책은 국민들에게 충분한 설명 없이 갑작스럽게 제기되어 큰 호응을 받지 못하였고, 결과적으로 사회적 물의 수준의 상황을 야기한 측면이 있다. 해당 정책은 체계적으로 고려해 보았다면 국민적 관심사인 생산가능인구 감소 대응 측면에서도 의미를 가질 수 있는 정책이었다는 점에서 정책 자체가 희화화되고 다시 논의될 수 없을 수준의 상황에 이르렀다는 점은 큰 아쉬움이 있다.

또한 일부 연구자들은 노인들이 은퇴하고 사망할 때까지의 시간을 최대한 줄이기 위한 연구를 진행하고 있는데, 대표적인 사례로는 노인 기준을 10년마다 1년씩 올려서 사람들을 더 늦게까지 생산활동에 참여시켜 보자는 이태석(2022)의 예를 들 수 있다. 참고로 해당 연구에서는 노인 개념의 재검토가 필요하다고 주장하고 있으며, 노인의 건강상태가 향상되어 기대여명이 늘어나는 등 노인 연령 기준을 높일 여건이 충분하다고 설명하면서 2025년 이후부터 10년마다 노인 연령 기준을 1세씩 올리는 시나리오를 검토할 수 있다고 주장하고 있다. 현재 기대은퇴기간과 성별·지역별·소득별 격차를 고려할 때 향후 노인 연령을 기대여명 20년 기준으로 조정할 필요가 있음을 주장하고 있으며 이 기준을 적용하면 2100년에 노인 연령은 74세가 되고, 노인 부양률은 60%가 돼 현재 노인 연령 기준인 65세로 유지할 때보다 36%포인트가 낮아질 수 있다고 밝히고 있다. 이렇게 하면 연금, 노인복지 수급기간이 늘어나면서 생기는 국가의 재정 부담 또한 감소된다고 주장한다. 이 또한 생산가능인구 감소에 대응하기 위한 정책, 노인들이 보다 높은 연령에 이르러서야 생산가능 인구에서 벗어나도록 하는 정책이라는 측면에서 전체적인 틀에 포함하여 볼 수 있는, 보아야만 하는 정책 제안이지만 역시 각개약진 식으로 개별적으로 진행되고 있음이 현실이다.

또 일각에서는 이민을 통한 인구 유입이 인구문제 해결의 답이라는 주장을 하는 경우들이 있다. 이는 현실적으로 효과적이며 가능한 답일 수도 있고 아닐 수도 있지만, 이 또한 다른 정책들과 함께 하나의 틀 안에서 확인되고 있지 못하며 역시 개별적인 분석과 개별적인 제안으로 진행되고 있음은 분명한 현실이다.

요컨대 생산가능인구 비중의 감소가 인구문제의 요체이고, 해당 문제에 대응할

생산가능인구 비중의 감소가 인구문제의 요체이고, 해당 문제에 대응할 수 있는 다양한 정책들이 존재하지만 해당 정책들을 하나의 틀 안에서 체계적으로 고려하는 시스템은 충실히 구축되어 있지 못한 아쉬움이 있다.

본고에서는 정책
대분류로 생산가능인구
비중의 양적 증가 관련
정책, 생산가능인구
생산성 향상 정책, 생산
가능인구 부양효율성
향상 정책으로 정책들을
나누고 각각 세부적인
정책들을 분류해
보기로 한다.

수 있고 인구문제 해결을 공통 목적으로 할 수 있는 다양한 정책들이 존재하지만 해당 정책들을 하나의 틀 안에서 체계적으로 고려하는 체계는 아직 구축되지 않았다고 볼 수 있다. 본 장에서는 이와 같은 문제의식을 기반으로, 생산가능인구 비중의 감소에 대응하기 위한 정책들을 체계적으로 정리·분류해 보기로 한다.

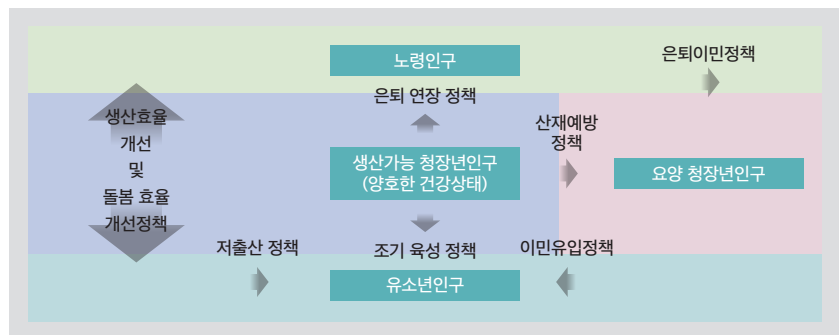
이에 앞서, 본고에서 활용할 생산가능인구 개념을 정의할 필요가 있을 것이다. OECD는 생산가능인구를 연령 기준으로 만 15세 이상 64세 이하로 정의하고 있다. 한국의 경우는 현역군인, 의무경찰, 형이 확정된 교도소 수감자, 소년원 및 치료 감호소 수감자 등은 생산가능인구에서 제외하고 있기는 하나, 본 연구에서는 해당 사항은 고려하지 않기로 한다.

생산가능인구 비중 문제 대응을 위한 정책의 체계적인 분류를 위해 먼저 인구는 둘 또는 네 분류로 나눌 수 있을 것이다. 즉 생산가능인구와 비생산인구(또는 피부양인구)로 나누고, 이를 보다 세분화하면 비생산인구는 노령층인구와 유소년인구, 요양청장년인구로 나눌 수 있다.

다음으로는 양적인 부분과 질적인 부분을 나누어 볼 수 있을 것이다. 양적인 부분은 생산가능인구와 피부양인구의 숫자 측면으로 볼 수 있고, 질적인 부분은 생산가능인구의 생산효율성, 생산가능인구가 피부양인구를 부양하는 부양효율성(돌봄효율성)의 측면으로 나누어 볼 수 있다.

이를 기준으로 아래 각 절에서는 대분류로 생산가능인구 비중의 양적 증가 관련 정책, 생산가능인구 생산성 향상 정책, 생산가능인구 부양효율성 향상 정책으로 정책들을 나누고 세부 정책들을 분류해 보기로 한다. 다음의 그림은 이와 같은 분류체계를 한 눈에 살펴볼 수 있도록 정리한 것이다.

[그림 6] 생산인구비중 감소에 대응하기 위한 정책분류 체계도



출처: 저자 작성

[그림 6]에서 파란색으로 표시되어 있는 부분이 생산가능 청장년인구로, 해당 인구비중을 높일 수 있는 정책들을 모두 포함하여 함께 살펴 보아야 입체적인 인구정책을 설계하고 관리할 수 있게 된다. 이와 같이 분류도를 그려봄으로써 바로 확인할 수 있는 사항들도 있는데, 예컨대 저출산 정책은 유소년 인구를 늘리기 때문에 단기적으로는 오히려 부양비율을 높일 수 있으며 현재 생산가능 인구 기준으로도 적어도 15년의 시간이 지나야 생산가능인구 비중 감소에 기여할 수 있게 된다는 점이다. 참고로 본고의 분류에서는 외부의 직업을 갖는 것은 물론 생산적인 가사(home production)업무를 수행하는 인구는 성별에 무관하게 모두 생산가능 청장년인구에 포함되며, 가사노동이 비생산적이라는 비합리적인 가정은 하지 않는다. 이와 같은 개별정책들에 대한 세부적인 사항들을 정리해 보면 다음과 같다.

1. 생산가능인구 비중 양적 증가 관련 정책

첫번째 정책 분류는 생산가능인구의 양적인 확보이다. 이 정책 분류에는 앞서 다룬 정책들이 세부 분류로 포함되어 들어갈 수 있다.

첫 세부 분류로는 보다 어린 나이에 생산가능 인구에 진입하게 하는 정책들이 포함될 수 있을 것이다. 조기 교육을 통해 빠르게 생산활동에 참여할 수 있도록 하는 정책으로, 앞서 예로 들었던 5세 초등학교 입학, 대학교·대학원 과정 통합을 통한 졸업연령 낮추기 등의 정책이 이에 포함될 수 있을 것이다.

다음 세부 분류로는 더 높은 연령까지 생산가능인구에 포함하도록 하는 정책들이 포함될 수 있을 것이다. 노인 연령을 높여서 은퇴 시점과 연금수급 시점을 늦추려는 각종의 정책들이 해당 세부 분류에 포함될 수 있다. 다만 참고로 이와 같은 정책들의 경우는 건강 수명이 늘어나야 하며, 건강 수명이 늘어나더라도 그 이후의 수명은 늘어나지 않거나 조금 늘어나야 한다는 점을 가정하고 있음에 주목할 필요가 있다. 이는 의학계의 의견과는 다소 거리가 있을 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있음을 강조하고자 한다.

추가적인 세부 분류로는 산재와 업무상 질병의 감소를 통한 생산가능인구 이탈 예방 정책을 들 수 있다. 보다 건강한 일터를 만들어 특히 향후 희소해질 청년층의 심각한 산재나 업무상 질병의 빈도를 낮출 수 있다면 생산가능인구 비중의 양적 유지에 큰 도움이 될 수도 있을 것이기 때문이다. 앞서 밝힌 것처럼

첫번째 정책 분류는 생산가능인구의 양적인 확보이다. 이 분류의 세부 정책 분류로는 유소년인구가 생산가능인구로 빠르게 진입하게 하는 조기육성 정책과 생산가능인구의 연령을 상향하는 은퇴 연장 정책, 생산가능인구의 건강을 지키는 산재예방 정책, 이민유입 정책, 그리고 저출산 정책으로 나누어 볼 수 있다.

이민유입 정책의 경우 유입 인구의 연령이 낮아야 한다는 전제가 필요하며, 이민자들이 한국 사회에 완벽히 적응하면 현재 문제가 오히려 증폭되고, 적응하지 못하면 사회 불안정성을 증가시키는 이민의 딜레마가 존재함에 유의할 필요가 있다. 또한, 노령층의 은퇴 이민 정책의 경우도 충분히 선택가능한 옵션임에도 유의할 필요가 있다.

저출산정책은 15년 이상의 시간이 걸려야 효과가 나타나지만, 건강한 일터를 구현하여 요양청장년인구를 줄일 수 있다면 즉각적인 효과를 볼 수 있다는 점에서 해당 정책은 보다 많은 주목을 받을 필요가 있다.

다음으로는 이민을 통한 생산가능인구층의 인구 유입 정책을 들 수 있을 것이다. 가장 먼저 강조하고 싶은 점은 노령층의 인구 유입은 정책 대상이 되지 않으며 오히려 생산인구비중 감소 문제를 심화시킨다는 사실이다. 생산가능인구 중에서도 유입하는 인구의 연령은 더 낮을수록 정책 목적에 더 적합할 것이다. 이와 같이 볼 때에, 이민정책은 전 세계적으로 인기가 높은 젊은 층을 경쟁하여 영입해야 한다는 점을 염두에 둘 필요가 있을 것이다. 또한 이민 유입의 경우 이민자들이 한국 사회에 완벽하게 적응하여 한국인들과 동일한 선호를 가지게 될 경우 현재의 한국의 문제(예: 수도권 선호, 3D 업종 비선호)가 이민자의 수만큼 오히려 증폭되게 되며, 만일 한국 사회에 완벽하게 적응하지 못하고 다른 선호를 가지게 된다면 국가 내에 이질적인 집단을 형성하게 되어 사회 불안정성을 증가시키게 된다. 필자는 이를 이민의 딜레마라고 정의하고 있는데, 이민 정책을 생산가능인구에 대응한 정책으로 활용하기 위해서는 해당 딜레마에 대한 고려도 충분히 이뤄져야 할 것으로 본다.

참고로 이처럼 분류를 하면 지금까지는 주목받지 못했던 누락된 정책 분류 영역을 찾을 수 있는 장점도 있는데, 바로 피부양인구층의 인구 유출 정책도 분류상 가능한 영역으로 확인된다는 점이다.

다른 정책들과 다른 없이 여러 여건의 사전적 준비가 전제조건이지만, 노령층이 상대적으로 물가가 저렴하고 기후가 온화한 국가로 이주하여 은퇴 이민 차원으로 노후를 보낼 수 있다면 생산가능인구 비중을 양적으로 높이는 데에 기여할 수 있다. 비록 국가적 정책으로 추진하고 있지는 않지만 독일인들의 폴란드 은퇴 이민 사례나 유럽인들의 태국 은퇴 이민 사례 등을 고려해보면 지금의 노년층이 아닌 국제 경험이 풍부한 미래의 노년층에게는 은퇴 이민도 충분히 선택 가능한 옵션이 될 수 있을 것으로 사료된다.

마지막으로는 가장 근본적인 해결방안인 출산율 제고 정책 또한 생산가능인구 비중 양적 증가 정책으로 분류될 수 있다. 저출산 정책은 그 중요도를 고려하여 보다 자세히 살펴보기로 한다.

1.1. 저출산 정책

앞서 살펴본 바와 같이, 출산율은 인구 감소 시 일시 감소하는 것이 자연스러운 부분들도 있지만 궁극적으로는 합계출산율은 2, 외부 유입을 고려하더라도 영국이나 독일 등의 출산율과 유사한 수준인 1.5 이상으로 회복이 되어야 국가의 지속가능성이 확보된다. 따라서 생산가능인구 비중 양적 증가 정책들 중 저출산 정책은 보다 세부적으로 체계화하여 살펴보기로 한다.

본고에서 제안하고자 하는 저출산 정책의 정의와 분류는 출산의사결정 단계에 따른 것이다. 사람들은 다양한 출산의사결정 순서에 따라 자녀를 출산하게 되는데, 해당 단계의 병목과 애로를 해결하는 것이 궁극적으로 저출산 정책이라고 볼 수 있을 것이다.

[그림 7]은 출산의사결정 단계를 도식화한 것이다. 각 분기점은 의지와 성패로 구성되며 괄호 안의 숫자는 연령대를 표현한 것이다. 즉, 분기점<1(20): 결혼의지>는 20대에 결혼의지가 있으면 왼쪽으로, 없으면 오른쪽으로 진행되는 것을 나타낸다. 이렇게 분류해 보면 결혼루트 쪽은 1)결혼 의지가 있고, 2)교제에 성공하고, 3)결혼에 성공하고, 4)첫째 출산의지를 갖고, 5)첫째 출산에 성공하고, 6)둘째 출산의지를 갖고, 7)둘째 출산에 성공하는 7단계를 성공해야 최종 목적인 두 명의 자녀를 낳게 되는 것으로 볼 수 있다. 오른쪽은 비혼루트인데, 결혼의지는 없지만 1)교제의지를 갖고, 2)교제에 성공하고, 3)출산의지를 갖고 4)출산에 성공하는 식의 진행을 하게 된다.

우선 이와 같은 논리구조만으로도 다양한 사실들을 정리해 확인할 수 있다는 점을 강조하고자 한다. 제일 먼저 출산은 쉬운 결정이 아님을 명백히 확인할 수 있다. 두 명의 성인이 두 명의 자녀를 가지는 의사결정 과정은 7단계를 거쳐야 최종 목적을 달성할 수 있을 정도로 복잡한 과정으로 이와 같은 복잡한 의사결정 과정을 무시하고 아이의 출산을 자연발생처럼 ‘저출생’이라고 부르는 것은 우선 첫 단계부터 안이한 것임을 알 수 있다. 다음으로 첫 결정, 결혼의지 여부 측면에서 왼쪽 트리에 들어가는 정책들이 많을수록 왼쪽으로 진행할 유인이 많아진다. 오른쪽 트리에 들어가는 정책은, 당연하게도 왼쪽 트리의 유인을 줄여 ‘구축효과’를 야기한다. 결혼하지 않는 교제를 지원하거나, 동거를 조장하거나, 동거 출산을 지원하는 정책은 결혼과 결혼해서 출산하는 것을 저해한다는 것을 논리 구조 자체만으로도 확인할 수 있음에 주목할 필요가 있다. 또한 추가 단계에 있는

사람들은 다양한 출산의사결정 순서에 따라 자녀를 출산하게 되는데, 해당 단계의 병목과 애로를 해결하는 것이 궁극적으로 저출산 정책이라고 볼 수 있을 것이다.

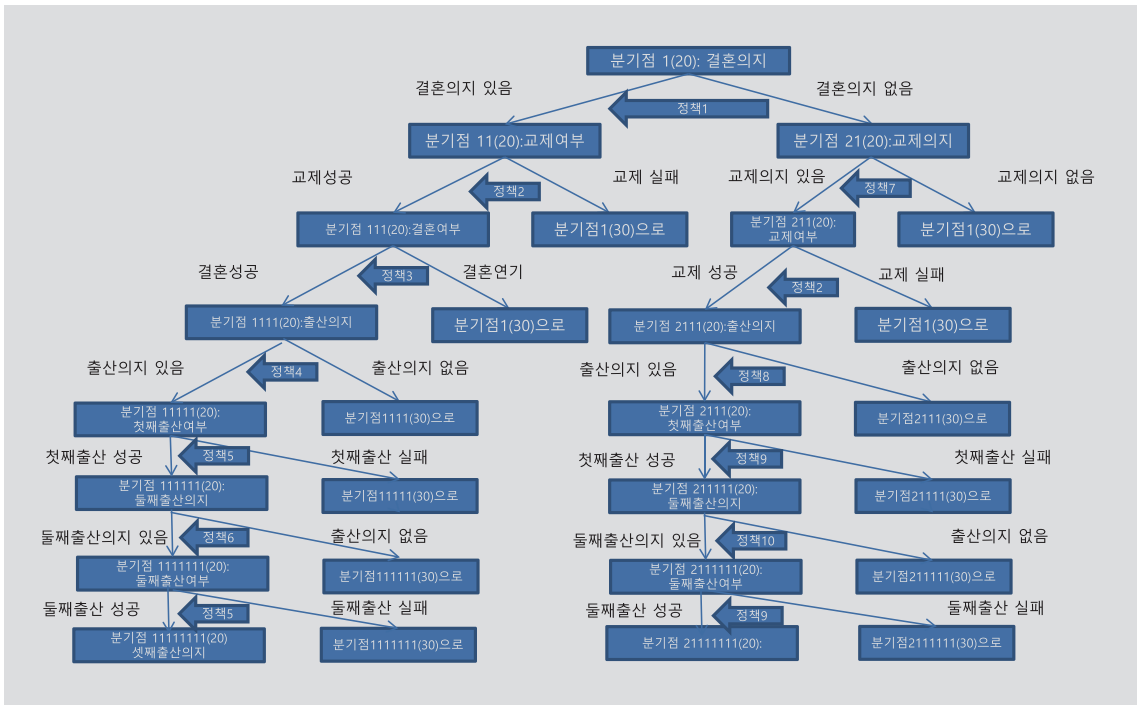
저출산 정책이란 출산의사결정의 각 단계별로 출산율을 제고하는 방향의 의사 결정을 유도하기 위한 목적으로 설계된 직·간접적인 정책들이라고 정의할 수 있다.

정책들은 그 효과는 거리가 있어 다소 작겠지만 누적적으로 앞 단계에 있는 정책에 긍정적인 영향을 준다는 사실을 볼 수 있다. 예컨대 결혼을 전제한 출산지원 정책은 결혼의지에 긍정적인 영향을 주게 된다는 사실을 확인할 수 있다.

이와 같은 단계를 기준으로 본고에서는 저출산 정책을 다음과 같이 정의하고자 한다. 저출산 정책이란 출산의사결정의 각 단계별로 출산율을 제고하는 방향의 의사 결정을 유도하기 위한 목적으로 설계된 직·간접적인 정책들이라고 정의할 수 있다. 직접적인 정책은 해당 정책의 직접적인 목적이 해당 단계에 영향을 주고자 하는 정책으로, 간접적인 정책은 해당 정책의 부수적인 목적에 포함하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

또한 이와 같은 체계와 정의를 기반으로 하면, 기존의 정책들을 단계별로 분류할 수 있다는 점에서 큰 장점이 있다. 그림에서 제시된 각 정책들을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

[그림 7] 출산의사결정 트리



출처: 저자 작성

정책 1. 결혼의지 제고 정책

결혼의지를 제고하기 위해서는 이후 단계의 정책도 중요하지만, 가장 직접적으로는 혼인 페널티를 줄이고 혼인 인센티브를 높이는 정책들을 고려할 수 있다. 결혼으로 인해 세제, 재정, 규제적으로 부부들이 받는 혼인 페널티들을 집대성하고, 해당 불이익을 조정하는 한편, 오히려 결혼을 할 경우 안 하는 경우보다 받을 수 있는 각종 혜택을 높여주는 방안이 해당 정책으로 분류될 수 있을 것이며 성과지표는 혼인 페널티 정책의 수(낮을수록 높은 성과), 혼인 인센티브 정책의 수(높을수록 높은 성과), 국민 인식 변화(혼인 페널티가 존재하지 않는다고 생각하는 청년 인구의 비중) 등으로 설정할 수 있을 것이다. 또한 이성끼리 결혼을 해야 출산이 가능하므로, 성 갈등의 해소도 해당 정책에 포함될 수 있을 것이다.

결혼의지를 제고하기 위해서는 이후 단계의 정책도 중요하지만, 가장 직접적으로는 혼인 페널티를 줄이고 혼인 인센티브를 높이는 정책들을 고려할 수 있다.

정책 2. 교제성공 지원 정책

우선 결혼의지가 있다면 교제의지는 당연히 있는 것으로 볼 수 있으나, 의지가 있다고 해서 교제에 성공하게 되는 것은 아니다. 이를 개선하기 위해 만남을 추천한다든지, 사교성을 개선해 준다든지, 자기개발을 지원해 이성에 대한 매력을 제고해 준다든지 하는 정책들이 바로 정책 2에 포함될 수 있을 것이다. 또한 예컨대 남성의 발달 정도가 여성의 발달 정도보다 느리다는 점을 고려하면, 학령에 있어 여성들은 1년 조기 입학시키는 것도 향후 적령기 남녀가 서로 매력을 더 느낄 수 있도록 하는 데에 기여를 할 수도 있을 것이며 해당 정책은 본 분류에 포함될 수 있다. 이 분류의 정책들에 관한 성과지표는 결혼을 전제로 만나는 싱글들의 비율 등으로 설정할 수 있을 것이다. 다만 주의할 점은 정책 2는 도표에서 볼 수 있듯이 비혼 루트에서도 나타날 수 있으며 이 경우 교제가 결혼을 대체하는 효과, 구축효과를 낳을 수도 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 결혼을 전제한 만남과 전제하지 않은 만남을 사전적으로 구별하기는 상당히 어렵기 때문에, 해당 정책을 입안하고 관리함에 있어서는 더 많은 주의가 필요하다.

정책 3. 결혼지원 정책

다음으로는 의지가 있고 교제도 성공한 국민들을 대상으로, 결혼을 연기하거나 포기하지 않고 빠르게 결정할 수 있도록 하는 결혼지원 정책을 도식 화살

결혼의지가 있는
국민들의 교제를
성공시키고, 빠른
결혼결정을 할 수 있게
돕는 한편 출산의지를
제고하고 빠르게
첫째와 둘째를 출산할
수 있도록 단계별로
정책을 분류하여 관리할
필요가 있다.

표 정책 3으로 분류하여 관리할 수 있을 것이다. 결혼비용 지원, 신혼부부 주거 지원, 신혼부부 일자리 지원 등의 정책들이 해당 정책에 포함될 수 있게 된다. 연령별 혼인을 등이 해당 정책의 정책성과지표로 활용될 수 있을 것이다.

정책 4. 첫째 출산의지 제고 정책

다음으로는 결혼하였으나 아직 자녀가 없는 적령기 국민을 대상으로, 첫째 아이를 출산할 의지를 가지도록 돕는 정책들을 고려해 볼 수 있다. 육아휴직 지원, 출산 보조금, 출산가구 주거 지원 등의 정책들이 해당할 수 있다. 연령별 첫째 출산가구 비중 등이 해당 정책의 성과지표로 관리될 수 있다.

정책 5. 난임해결 지원 정책

출산의지가 있으나 출산을 하지 못하는 국민들을 대상으로는 난임해결 지원 등의 정책들이 필요하다. 해당 정책들은 5번 화살표에서 분류할 수 있을 것이며 지원받은 난임부부의 첫째 아이 출산 성공률 성과를 성과지표로 사용할 수 있을 것이다.

정책 6. 다둥이 정책

첫째를 출산한 가구가 둘째를 출산할 의지를 가지도록 하기 위해 설계되는 모든 정책들이 정책 6으로 분류될 수 있다. 다둥이 지원 정책으로 볼 수 있는데 해당 정책의 성과지표는 연령별 둘째 출산가구 비중 등으로 관리할 수 있을 것이다. 참고로 둘째 난임의 경우는 정책 5에 포함되어 처리할 수 있을 것이다.

정책 7. 교제의지 제고정책

정책 7부터 10까지는 비혼 동거 루트에 해당한다. 정책 7은 결혼의지가 없는 국민들을 대상으로 교제의지를 제고해보고자 하는 정책들에 해당할 것이다. 결혼하지 않아도 교제를 장려하는 정책들에 해당하므로 앞서 밝힌 것처럼 구축효과가 상당히 클 것으로 보여서 비효율적으로 볼 수 있는 바 이 분류에 대한 예시는 제시하지 않는다.

정책 8. 비혼가구 출산지원 정책

정책 8은 항상 인구 문제에 있어 프랑스 등 일부 국가의 예를 제시하면서 제

기되는 비혼인가구 자녀 출산지원에 관한 정책이다. 앞서 밝힌 내용을 다시 한번 강조하고자 하지만 해당 정책은 결혼 출산의 유인을 낮추고 결혼·출산 혼인가구를 줄여 구축할 수 있는 정책이다. 원래 정책이 의도한 것은 결혼의지가 없던 사람들이 동거라도 해서 아이를 낳는 것이겠지만, 해당 정책을 활성화할 경우, 결혼해서 출산했을 사람들이 오히려 동거하고 아이를 낳는 경우로 전환하는 경우가 발생할 수 있음을 의미한다. 이처럼 논리 구조를 검토해 보면 본 정책들은 명확한 실증 증거 없이 채택할 수 있는 정책방향은 아니라고 판단된다.

2. 생산가능인구 생산성 향상 관련 정책

다음으로는 질적인 측면의 하나로 생산가능인구 생산성 향상 정책들을 하나의 대분류로 분류할 수 있을 것이다.

이 분류에는 일반적인 R&D, 생산성 향상 정책들이 모두 포함될 수 있을 것이며 보다 미래적으로 본다면 AI, 생산 관련 로봇의 발전 등과 관련된 정책들이 주된 정책으로 포함될 수 있을 것이다.

현재와 같은 인구 고령화 상황에서는 특히 고령자 친화형 장비들이 주목을 받게될 가능성이 높으며, 현재 산업 현장에서 이미 충실히 활용되고 있는 파워 슈트 등 보조 장치들을 비롯한 산업보조 로봇장치들, 로봇을 중심으로 한 스마트 공장의 도입 등이 주요 정책 수단이 될 수 있다.

다만, 생산가능인구 생산성 향상 정책은 민간에서도 충분히 인센티브와 문 제의식을 가지고 추진할 수 있는 내용들이 대부분이므로 정부 정책 차원에서는 지금까지의 정책들과 마찬가지로 정부가 주도하기보다는 시장실패 차원에서 보완적으로 접근할 필요가 있음에 유의할 필요가 있다.

3. 부양 효율성 향상 정책

다음으로 다룰 분류는 부양 효율성 향상 정책이다. 노령층을 보다 효율적으로 부양할 수 있도록 돕는 기술을 발전시킬 수 있다면, 질적으로 생산가능 인구의 비중을 높이는 효과를 거둘 수 있기 때문이다. 해당 정책 분류에 속할 대표적 사례로는 돌봄 로봇 기술의 개발 지원 및 도입을 꼽을 수 있다.

돌봄은 현재 대표적으로 공공의 영역에 속하고 있기 때문에, 해당 기술의 개

생산가능인구의 질적인 개선을 위해서는 생산 가능인구의 생산성 향상과 함께 부양 효율성 향상을 꾀할 수 있다. 이 중 돌봄은 대표적인 공공의 영역으로, 해당 기술의 개발이나 활용 또한 재정정책적 측면에서 충분히 고려할 필요가 있다.

체계적으로 함께 살펴본다면 돌봄 효율성을 37.5% 추가 개선하는 것은 노인의 연령 정의를 75세까지 높이는 정책이나 생산가능인구의 60%를 이민 유입으로 받는 비현실적인 정책과 동등한 효과를 가진다는 점에서 주목할 필요가 있다.

말이나 활용 또한 정책적 영역에서 충분히 고려할 필요가 있다. 따라서 보다 중요한 정부의 재정정책 영역에 속한다고 볼 수 있을 것이다.

또한 돌봄 로봇 기술은 생산가능인구 비중 증가는 물론 저출산 문제 해결에도 기여할 가능성이 높은 멀티플레이어 정책이라는 점에 주목할 필요가 있다. 노인을 돌볼 수 있는 것은 물론, 아이를 돌보는 기술로도 활용할 수 있기 때문에 육아 부담을 낮추고 국가의 육아 함수를 효율적으로 개선하는 데 있어 핵심 기술이 될 수 있다.

4. 정책분류의 의의와 활용 예시: 정책 효과성 비교와 조합 시뮬레이션

이처럼 정책을 전체적으로 분류하고 보면, 정책의 효과성을 비교하거나 정책조합의 효과성을 검토해 볼 수 있게 된다.

예컨대 이태석(2022)에서는 100년간 노인 연령 기준 정의를 10년에 1년씩 올려서 75세까지 올리는 제안을 했던 바 있다. 이 효과를 돌봄 기술 개선으로 비교해 본다면, 해당 정책은 96%의 노인 부양비를 60% 수준으로 낮추는 효과가 있다고 하므로, 만일 향후 100년간 돌봄 로봇 기술 개발 등을 통해 사회의 돌봄 생산성을 현재 추세 기준에서 추가적으로 37.5%만 개선할 수 있다면 동등한 효과를 거둘 수 있다. 현재 기준 100년 전의 기술을 고려하여 본다면 100년 후의 기술 수준으로는 크게 무리 없는 목표로 볼 수 있으며, 만일 100년이 아니라 보다 도전적인 목표를 세워 10~30년 안에 달성할 수 있다면 굳이 어려운 노인 개념 정의 변경을 하지 않아도 같은 효과를 누리기에 충분할 가능성도 있다.

이들과 동등한 정책효과를 간단하게 이민정책과 비교해보자. 역시 96%의 노인 부양비를 60%로 낮추기 위해서는 생산가능인구가 60% 더 높아야 할 것을 요구하기 때문에, 생산가능 인구의 60%를 외부 이민으로 받아야 한다는 상당히 비현실적인 결론이 도출된다. 특히, 나이가 많은 외국인의 이주는 오히려 인구문제를 심화시키기 때문에, 젊은 외국인들만을 선별하여 받아야 하는데 이는 더욱 비현실적인 목표가 된다. 이처럼 정책들을 함께 고려하여 본다면, 이와 동등한 효과를 상식적인 수준의 돌봄 기술 개선을 통해 해결할 수 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

위에서는 단순한 가정에 따른 예시 사례만 들었지만, 이미 통계청의 인구 예

측은 상위·중위·저위별, 연령별로 모두 존재하므로 보다 복잡한 가정을 적용한 실제 시뮬레이션을 통해 정책의 효과성을 비교하고 조합 시뮬레이션을 시행해서 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다.

본 장의 핵심 내용을 요약한다면 다음과 같다. 생산가능인구 감소에 대응이라는 동일한 목적에 사용할 수 있는 다양한 정책들을 집대성하여 체계적으로 분류하고 기존의 자료 기준으로 시뮬레이션해본다면, 보다 효율적인 재정·조세·규제 정책 믹스를 가져갈 수 있다.

특히 이와 같은 틀을 구축하게 된다면, 노인 개념을 바꾸는 게 어렵다는 반론이 나오면 이민, 이민이 어렵다는 반론이 나오면 생산로봇 기술을 향상하자, 생산 로봇 기술 향상이 어렵다면 취학연령을 완화하자 등 기준 없는 무한의 정책 순환 고리를 차단하고 체계적인 결론을 도출할 수 있게 된다는 점이 중요하다. 굳이 본고에서 제시한 틀이 아니더라도 정책을 체계적으로 분류하고 유기적으로 분석하려는 노력은 반드시 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

생산가능인구 감소에 대응이라는 동일한 목적에 사용할 수 있는 다양한 정책들을 집대성하여 체계적으로 분류하고 기존의 자료 기준으로 시뮬레이션해본다면, 보다 효율적인 재정·조세·규제정책 믹스를 가져갈 수 있다.

IV. 생산가능인구 감소 상황에서의 관성적 재정정책 개선 필요성

앞서 생산가능인구 감소에 대해 충분히 언급했지만, 현재의 인구구조와 현재 0~4세 인구의 심각성을 다시 한 번 확인하기 위해 인구피라미드와 인구 자체는 남한이 북한의 두 배 수준인 점을 고려하여 북한과 남한의 0~4세 인구를 비교한 표를 제시해 보기로 한다.

<표 4> 북한과 남한의 0~4세 인구 비교, 2021년

(단위: 명)

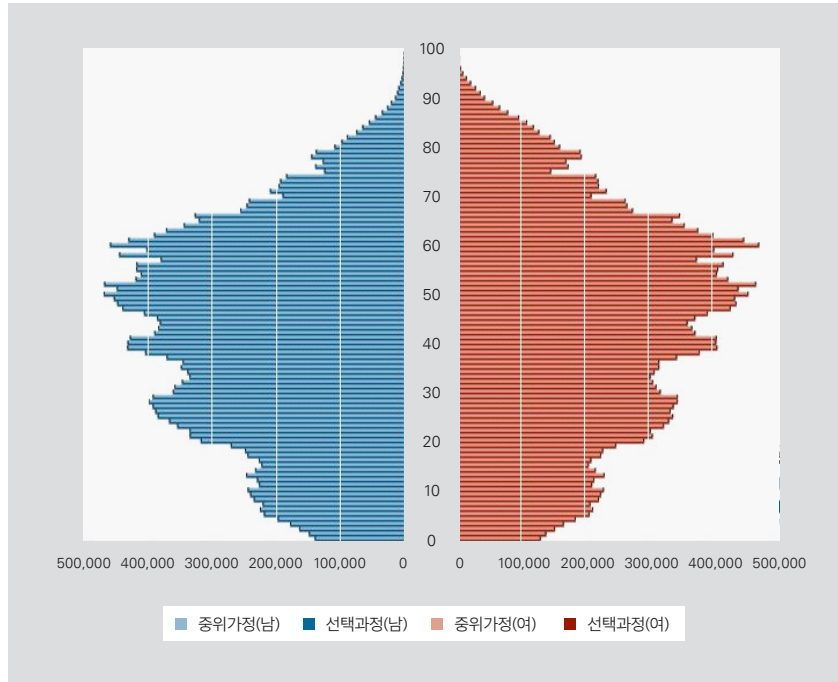
연령별	총인구	남자	여자
북한, 계	25,484,093	12,463,133	13,020,960
북한, 0~4세	1,763,235	899,110	864,125
남한, 계	51,744,876	25,857,805	25,887,071
남한, 0~4세	1,611,527	824,125	787,402

출처: 통계청 북한인구추계(2023), KOSIS 국가통계포털 인구조로 보는 대한민국(2023)을 이용하여 직접작성

이처럼 생산인구 감소
 상황은 이미 닥친
 현실임에도 불구하고
 각종 재정정책들은
 기존의 인구 증가를
 경험하던 시기에 설계된
 관성적 성격을 답습하는
 경우들이 많다.

[그림 8] 대한민국 인구피라미드, 2021년

(단위: 명)



출처: KOSIS 국가통계포털 인구로 보는 대한민국(2023)

<표 4>에서 확인할 수 있는 것처럼 2021년 기준 대한민국의 남한 지역 0~4세 인구는 북한 지역의 0~4세 인구보다 절대 수가 적은데, 이는 해방 이후 최초의 상황일 정도로 심각함에 주의할 필요가 있다. 만일 국방 정책이 이전과 같이 남한 측의 인구가 북한 측의 인구보다 많을 것을 관성적으로 가정하고 계획되고 수립된다면, 국가의 안보 자체에 심각한 위협이 발생할 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다.

이처럼 생산인구 감소 상황은 이미 닥친 현실임에도 불구하고 각종 재정정책들은 기존의 인구 증가를 경험하던 시기에 설계된 관성적 성격을 답습하는 경우들이 많다. 이와 같은 정책들은 인구구조 변화에 대해 적절한 대응을 하지 못하게 하는 것을 넘어, 오히려 생산인구 감소 상황을 더욱 악화시킬 사례들도 적지 않기 때문에 본 장에서는 해당 사항을 고려하여 즉각적인 조치를 취할 것을 제언하고자 한다.

참고로 저출산 고령화의 복지정책, 보건정책, 교육예산 관련 연구는 다양하게 이뤄지고 있으며 성과도 확인되고 있다. 다만, 해당 정책들은 결과적인 지표들

로서 정책 지렛대로 활용할 수 있는 정책들은 아닌 경우도 많다. 예컨대 복지지출은 급증할 것이고 보건지출도 우려스럽게 증가되었지만 그 자체를 축소하는 것은 정치적으로 상당히 어려운 것은 물론 반드시 바람직한 방향이라고 보기도 어렵기 때문이다. 이에 본고에서는 상대적으로 간과되고 있으나 문제 해결의 지렛대로 활용할 수 있는 정책들 위주로 살펴보기로 한다. 보다 구체적으로는 지난 인구 증가 시대 특히 에코붐 세대의 등장에 따른 일시적인 청년 취업 문제에 따라 정책의 초점이 맞춰져 있는 일자리 정책과 소상공인 관련 정책의 문제점에 대해 살펴보기로 한다.

1. 일자리 정책으로부터 일손 정책으로의 전환 필요성

먼저 살펴볼 정책은 일자리 정책이다. 이미 절벽에 가까운 인구 감소가 이뤄지고 있음에도 불구하고 고용노동부의 일자리 정책은 일자리를 창출하는 정책들을 주된 내용으로 구성하고 있으며 그 금액과 규모 또한 상당히 크다.

고용노동부의 2022년 6월 28일 보도자료인 재정 지원 일자리사업 평가 및 개선방안 발표에 따르면, 2021년에는 정부는 228개 재정 지원 일자리 사업을 지원하고 있으며 규모는 본 예산 30.5조원에 달한다. 특히 고용장려금(8.4조원), 직접일자리(3.2조원) 사업은 직접적으로 민간의 일자리 공급을 구축할 수 있는 사업들이며, 실업소득유지 지원(12.5조원)도 현재 문제가 제기되고 있는 것처럼 노동 공급에 우려스러운 영향을 줄 수도 있는 사업으로 볼 수 있다.

현재 대학교에서 정원을 채울 수 없을 수준으로 고전하고 있는 점을 고려해 본다면, 향후 5년 안에 산업 현장에서 일손을 구할 수 없는 상황이 발생할 가능

이미 절벽에 가까운 인구 감소가 이뤄지고 있음에도 불구하고 고용노동부의 일자리 정책은 일자리를 창출하는 정책들을 주된 내용으로 구성하고 있으며 그 금액과 규모 또한 상당히 크다. 기존의 일자리 정책들을 인구구조 변화에 맞춰 전면적 개편을 모색할 필요가 있다. 특히 5년 중기 계획을 수립함에 있어서는 해당 사항을 시급히 반영할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

<표 5> 2021년 재정지원 일자리 예산 현황

(단위: 억원, 천명, %)

사업 유형(사업명)	2020년(A)		2021년(B)		증감(B-A)		전체 대비 비중
	예산	인원	예산	인원	금액	증가율 (B-A)/(A)	
재정지원 일자리사업	254,998		305,131		50,133	19.7	-
직접 일자리	28,587	945	31,599	1,042	3,012	10.5	10.4
직업훈련	22,434		22,648		214	1.0	7.4
고용서비스	11,994		17,330		5,336	44.5	5.7
고용장려금	64,950		84,106		19,156	29.5	27.6
창업지원	23,585		24,071		486	2.1	7.9
실업소득 유지 및 지원	103,447		125,377		21,930	21.2	41.1

출처: 고용노동부(2022) 중 발체

소상공인·자영업자
정책 또한 기존의 정책
방향이 생산인구가
감소하는 미래와
역행적으로 설정된
대표적인 정책이다.

성은 현저히 높다고 볼 수 있다. 이와 같은 상황에서는 오히려 일자리 창출과 유지보다는 일손 확보와 역량 강화에 집중해야 한다고 볼 수 있다. 만일 고용노동부가 현재 정책을 지속적으로 고수한다면, 생산가능인구가 줄어드는 상황을 고려할 때 꺼져가는 불에 오히려 물을 붓는 우가 되지 않는다는 보장이 없다.

이와 같이 불 때에, 고용노동부는 기존의 일자리 정책들을 인구구조 변화에 맞춰 전면적 개편을 모색할 필요가 있다. 특히 5년 중기 계획을 수립함에 있어서는 해당 사항을 시급히 반영할 필요가 있음을 강조하고자 한다.

2. 소상공인·자영업자 정책 전환 필요성

소상공인·자영업자 정책 또한 기존의 정책 방향이 생산인구가 감소하는 미래와 역행적으로 설정된 대표적인 정책이다. 소상공인 영역은 전통적으로 ‘고용의 저수지’라고 불리며 초과 노동 공급을 비생산적이지만 소화해 주는 영역으로서 활용되어 왔기 때문이다.

한국의 자영업자·소상공인 섹터는 2018년 기준 경제 내에서 30~40%에 달하는 높은 고용 비중을 나타내고 있으나, 개별 자영업자·소상공인의 평균 규모는 비정상적으로 영세하여 소상공인 1개 업체당 고용은 1.5명을 넘지 못하는 수준이다.

2018년 통계청 자료에 따른 중소벤처기업부 발표 기준 소상공인 섹터의 고용 897만명과, 2018년 경제활동인구조사 기준 취업자 2,682만명을 적용하여 계산하면 대한민국 경제에서 소상공인 섹터의 고용 비중은 약 33%에 달한다. 경제활동인구조사는 표본에 의한 추정이므로, 일관성을 위해 2018년 통계청의 일자리행정통계의 전수 조사 기준 일자리 수 2,342만개를 적용하면 38%까지 비중이 증가함을 확인할 수 있다.

2018년 중소벤처기업부 발표 기준 소상공인 섹터의 고용 897만명과 소상공인 기업 620만개를 적용하면, 소상공인 1인당 소상공인 본인을 포함한 고용은 1.45명에 불과하기도 하다. 그 결과, KDI 이진국(2020)에 따르면 전체 인구 대비 자영업자 사장 수 비중은 OECD 주요 33개국 중 멕시코에 이어 2등에 달하는 특이한 구조를 나타내고 있음을 확인할 수 있다. 참고로 2018년 기준 인구 대비 자영업자 사장 수는 10.9%로, 11.6%인 멕시코에 이어 2등이며, OECD 33개국 단순 평균값은 6%이다. 대한민국은 취업자 2,682만명 중 21%가 자영업자 사장으로, 취업자 대비 자영업자 사장 수는 그리스, 멕시코에 이어 3등임을 확

인할 수 있다. 노인·어린이를 전부 포함한 인구 전체의 10%가 사장님인 국가가 정상적인 상황이라고 보기는 상당히 힘들다고 판단한다.

이전에는 소상공인·자영업자들이 은퇴자 또는 저학력자로 다수 구성되었다면, 최근 경제활동조사를 확인해 보면 청년층과 고학력자들도 다수 자영업에 진출하고 있음을 확인할 수 있다. 개인의 선택 측면에서는 인정될 수 있지만, 균

대한민국 소상공인
섹터의 고용 비중은
세계적으로 높은
33%에 달하는데, 이는
그간 소상공인 영역을
고용의 저수지로
간주하여 인구증가에
따른 초과 노동 공급을
비생산적으로 소화해
주는 영역으로 활용했기
때문으로 볼 수 있다.

<표 6> 국가별 자영업자 비중: 전산업(2018년 기준)

국가	취업자 (천명)	임금 근로자	비임금근로자				인구 대비 자영업자 수
			자영업자			무급가족 종사자	
			소계	고용주	자영자		
Greece	3,751	67.4%	29.1%	7.5%	21.6%	3.5%	10.2%
Mexico	53,721	68.4%	27.1%	4.8%	22.3%	4.5%	11.6%
Korea	26,822	74.9%	21.0%	6.2%	14.9%	4.1%	10.9%
Italy	22,586	78.3%	20.6%	5.7%	14.9%	1.1%	7.7%
Turkey	27,882	69.5%	20.3%	4.4%	15.8%	10.2%	6.9%
Poland	16,133	80.3%	17.4%	3.9%	13.5%	2.3%	7.3%
Spain	19,136	84.4%	15.2%	4.8%	10.4%	0.4%	6.2%
Portugal	4,615	86.6%	13.1%	4.5%	8.6%	0.4%	5.9%
Ireland	2,180	86.7%	12.9%	4.1%	8.8%	0.4%	5.8%
Belgium	4,699	86.6%	12.7%	3.7%	8.9%	0.7%	5.2%
Switzerland	4,489	87.0%	11.6%	5.4%	6.2%	1.4%	6.1%
Finland	2,465	88.1%	11.6%	3.4%	8.1%	0.3%	5.2%
Iceland	188	88.8%	11.1%	3.9%	7.2%	0.1%	5.9%
France	26,686	88.8%	10.9%	4.1%	6.8%	0.3%	4.4%
Lithuania	1,324	88.5%	10.8%	2.4%	8.4%	0.7%	5.1%
Hungary	4,411	90.1%	9.7%	4.1%	5.6%	0.2%	4.4%
Australia	12,584	90.4%	9.5%	9.5%	0.0%	0.2%	4.8%
Sweden	4,910	91.3%	8.6%	3.5%	5.1%	0.1%	4.1%
Japan	66,640	89.1%	8.0%	8.0%	0.0%	2.3%	4.2%
Luxembourg	278	91.4%	7.5%	2.9%	4.6%	1.1%	3.4%
Denmark	2,739	92.5%	7.2%	3.1%	4.0%	0.3%	3.4%
Norway	2,545	93.6%	6.2%	1.8%	4.5%	0.2%	3.0%
United States	155,761	93.7%	6.2%	6.2%	0.0%	0.1%	3.0%
Czechia	5,147	83.5%	16.0%	3.0%	13.0%	0.5%	7.7%
Netherlands	8,543	84.3%	15.4%	3.9%	11.5%	0.3%	7.6%
Canada	18,658	84.7%	15.2%	4.6%	10.6%	0.1%	7.7%
Slovakia	2,533	85.4%	14.6%	2.8%	11.8%	0.0%	6.8%
United Kingdom	31,112	85.9%	13.8%	1.9%	11.9%	0.3%	6.5%
Latvia	873	88.6%	11.0%	4.4%	6.6%	0.4%	5.0%
Estonia	630	89.5%	10.4%	4.5%	6.0%	0.1%	5.0%
Slovenia	962	86.0%	12.1%	3.7%	8.4%	1.9%	5.6%
Austria	4,241	88.9%	10.4%	4.5%	5.9%	0.7%	5.0%
Germany	40,636	91.0%	8.8%	4.0%	4.8%	0.2%	4.3%

주: Norway는 2016년 기준

출처: EuroStat, ILO, OECD, Canada Stat, 경제활동인구조사 MDIS를 바탕으로 작성; 이진국(2020)에 의함

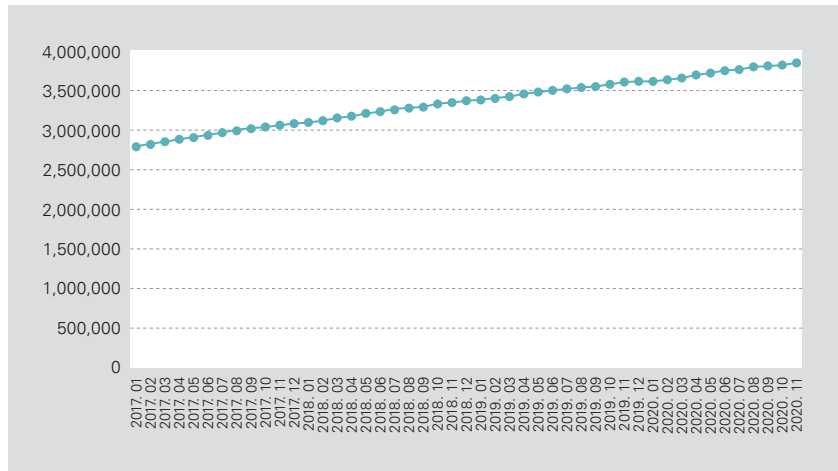
저출산 고령화에 대응한 재정정책을 비롯한 각종 정책을 수립함에 있어 문제의 인식을 생산가능인구 감소로 명확화하여 접근할 필요가 있다.

이 생산가능인구가 줄어드는 상황에서 정부가 자영업 창업을 지원하는 상황은 대한민국이 처한 심각한 현실을 고려할 때 정당화되기 어렵다고 판단한다.

자립할 수 있는 자영업자와 소상공인들은 그대로 사업을 영위할 수 있도록 하되, 정부의 지원을 받아야 하는 의존적 자영업자와 소상공인들 중 비자영업 섹터 산업에 취업할 수 있는 사람들은 일반적인 생산영역에서 취업하여 근무할 수 있도록 시급히 조정할 필요가 있다. KCB 기준 매달 2만개 가량 자영업자 일자리가 증가하고 있는 점을 고려한다면, 이와 같은 정책 전환은 빠르게 이뤄질수록 바람직할 것임을 강력하게 제언하고자 한다. 보다 구체적으로 창업은 준비된 창업 중심으로만 관리하고, 폐업은 용이하게 진행할 수 있도록 다양한 전환 지원을 할 수 있다면 무리 없이 정책목적을 달성할 수 있을 것이다.

[그림 9] 자영업 사업체 수(KCB SOHO, 2017년 1월~2020년 11월)

(단위: 개)



출처: KCB(2021) 자료를 기반으로 저자 작성


V. 정책제언 및 결론

앞서 살펴본 것처럼, 저출산 고령화에 대응한 재정정책을 비롯한 각종 정책을 수립함에 있어 문제의 인식을 생산가능인구 감소로 명확화하여 접근할 필요가 있다. 단순 인구 감소나 지역 소멸 등 무관한 정책 목표가 현재의 문제 해결에 걸림돌이 되어서는 안될 것이다. 인구 감소 자체는 과정은 어렵더라도 인구 밀도나 식량 안보 측면에서 정상화 측면의 부분도 분명히 있다는 점을 유념할

필요가 있다. 본고에서 제시한 것처럼 한 나라의 인구밀도는 출산율과 밀접한 역의 관계가 있다. 인구밀도가 과도하게 높은 상황에서 인구 규모를 줄이는 가장 평화롭고 정상적인 해법은 출산율 감소라는 점을 고려해 볼 때, 단순히 출산율이 일시적으로 낮아진 데 대해서 지나치게 과도하게 반응할 필요는 없다.

물론, 몇 번이고 다시 강조해도 부족함이 없지만 그 중간 조정 과정을 어떻게 슬기롭게 극복하느냐는 점은 우리에게 주어진 난제임은 분명하다. 난제 대응을 위한 제언으로, 본고에서는 우선 생산가능인구 감소에 대응하기 위한 정책들을 일관적인 틀로 체계적으로 정리하여 접근할 필요가 있음을 강조하였다. 기본적으로 동일한 목적을 추구하는 정책들이므로 어떤 정책이 더 효과적일 수 있는지, 정책 조합은 어떻게 가져가야 하는지 모든 정책들을 함께 고려하여 인구 시뮬레이션을 통해 접근하여야 할 것이다. 보다 구체적으로 본고에서는 향후 충분한 시간이 주어질 것이라는 점을 고려할 때 돌봄 기술의 개선이 인구문제, 생산인구비중 감소 문제의 최종 해결책으로서의 역할을 수행할 수 있으며 따라서 이민의 수용이나 노인 개념 재정의에 못지 않은, 또는 더 나은 성과를 거둘 수도 있음을 제시했다. 이처럼 모든 가능한 정책을 체계적으로 분류하여 보다 나은 정책을 고르고 설계하며 조합할 수 있다면 당면한 생산인구 감소 문제에 보다 효율적으로 대응할 수 있음을 강조하고자 한다.

또한 재정정책 중 인구 증가를 전제하고 대응으로 설계한 정책들은 신속하게 전면적으로 정책 방향을 전환할 필요가 있다. 고용정책은 일자리 정책 중심에서 일손 정책 중심, 소상공인 정책은 창업과 유지 지원으로부터 전환 지원으로 신속하게 전환할 필요가 있다. 국방의 경우 질적인 전환이 이뤄지지 않는다면 북한의 위협에 노출되게 되므로 비대칭적 전력 문제의 해결을 포함한 압도적인 전력 확보 등의 숙제가 남을 것이다.

현재 대한민국의 인구 상황은 복합위기이며 난제인 것은 분명하지만, 만일 옥석혼호(玉石混淆)되어 있는 인구 정책들 중에서 적절한 정책들을 골라내고 전략적으로 관리하는 한편 과학적인 성과 평가를 통해 정책 효과성을 개선해 나간다면, 우리는 인구 구조의 변화 과정을 슬기롭게 극복하고 위기를 기회로 삼아 오히려 한 단계 더 높은 단계로 도약할 수도 있을 것이다. 아직 많이 부족하지만 본고 가 이와 같은 정책 대응 과정에 조금이나마 참고와 도움이 되기를 바란다. 

현재 대한민국의 인구 상황은 복합위기이며 난제인 것은 분명하지만, 만일 옥석혼호되어 있는 인구 정책들 중에서 적절한 정책들을 골라내고 전략적으로 관리하는 한편 과학적인 성과 평가를 통해 정책 효과성을 개선해 나간다면, 우리는 인구 구조의 변화 과정을 슬기롭게 극복하고 위기를 기회로 삼아 오히려 한 단계 더 높은 단계로 도약할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 고용노동부, 「재정지원 일자리사업 평가 및 개선방안 발표 - 2021년 일자리사업 성과평가 결과-」, 고용노동부 보도자료, 2022.6.28.
- 이진국, 「자영업에 대한 종합적 분석과 정책제언 - 자영업자 비중의 결정 요인과 과잉 수준 분석: OECD 국가 간 비교를 중심으로」, 정책연구시리즈, 한국개발연구원, 2021.
- 이태석, 「노인연령 상향 조정의 가능성과 기대효과」, 『KDI 포커스』 통권 115호, 한국개발연구원, 2022.
- 장우현, 『소상공인·자영업자 지원 및 역량 강화: 소상공인을 위한 생애주기지원체계 구축』, 2021~2025 국가재정운용계획 산업·중소기업·에너지 분과, 한국조세재정연구원, 2021.
- 코리아크레딧뷰로(KCB), 「KCB SOHO 한국조세재정연구원 제공 데이터베이스 2021」, 2021.
- 통계청, 「성 및 연령별 추계인구 1세별 전국자료」, 2023.
- Blundell, R., Bond, S., "Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models," J. Econometrics 87, pp.115-143.
- Chang, Woo Hyun, 「Can population density adjust populations via fertility rates? An empirical study on the impact of population density on total fertility rates using the System GMM Model」, Working paper, 2024.
- World Bank, "Population density(people per sq/km)," 2023