

# 저출산·고령화의 사회경제적 영향과 대응 방안 모색

일시 | 2024년 4월 30일 (화) 14:00 ~ 18:00

장소 | 명동 은행회관 2층 국제회의실



# 저출산·고령화의 사회경제적 영향과 대응 방안 모색

## 1 개요

- 주제 : 저출산·고령화의 사회경제적 영향과 대응 방안 모색
- 주최 : 한국국제경제학회, 한국인구학회
- 주관 : 한국노동연구원
- 후원 : 저출산고령사회위원회, 기획재정부, 보건복지부
- 일시 : 2024년 4월 30일 (화) 14:00 ~ 18:00
- 장소 : 명동 은행회관 2층 국제회의실

## 2 프로그램(안)

사회 : 정용국 (한국국제경제학회 사무국장)

14:00~14:20	등록
14:20~14:50	개회식
개회사	원용걸 (한국국제경제학회 회장) 주형환 (저출산고령사회위원회 부위원장)
축사	김중백 (한국인구학회 부회장) 허재준 (한국노동연구원 원장)
14:50~15:00	휴식
15:00~16:45	제1세션 (발표 세션)
발표 및 토론 1	발표: 이승호 (한국노동연구원) 주제: 60세 전후 고령자의 노동시장 이행과 빈곤 변화 토론: 한요셉 (한국개발연구원)
발표 및 토론 2	발표: 송헌재 (서울시립대) 주제: 장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산지원정책 방안 모색 토론: 전병힐 (한국외국어대)
발표 및 토론 3	발표: 이상림 (서울대 인구정책연구센터) 주제: 저출산 정책의 거버넌스 한계 (저출산고령사회 기본법을 중심으로) 토론: 송유진 (동아대)
16:45~17:00	휴식
17:00~18:00	제2세션 (종합토론 세션)
사회	허재준 (한국노동연구원 원장)
토론 1	김근태 (고려대)
토론 2	최세림 (한국노동연구원)
토론 3	이윤수 (서강대)
토론 4	정일 (기획재정부 인구정책과)
토론 5	이윤신 (보건복지부 인구정책총괄과)
18:00	폐회







## 60세 전후 고령자의 노동시장 이행과 빈곤 변화

2024. 4. 30

이승호 (한국노동연구원)

### 차 례

1. 서론
2. 연구방법
3. 분석결과
4. 제언

\* 이 자료는 “이승호 외(2023), 고령 불안정 노동 실태와 정책대응, 한국노동연구원” 보고서를 수정, 보완하여 작성하였음

# 1. 서론

## ■ 문제제기

- 서구의 고령기 노동시장 이행
  - 생산연령대에는 노동시장 참여, 노령연금 수급 시점에 맞춰서 노동시장 이탈
  - 정년제를 운영하지 않더라도, 노령연금의 수급개시연령이 사회적 정년으로 작동
- 한국의 고령기 노동시장 이행
  - 2016-17년 60세 이상 정년의무화 법안 시행, 300인 이상 사업체 94.3% 정년 도입('22)
    - . 정년제가 온전히 안착했다고 보기는 어려움, 300인 미만 사업체는 21.9% 도입
  - 정규직도 정년까지만 안정적 고용, 정년 이후 노령연금 수급까지 3년의 소득 단절 기간 대비 필요
    - . 연금제도 개선으로 수급개시연령 연장 중이고, 최근에는 추가 연장하는 방안도 논의
  - 재고용제도 있지만(300인 이상 47.7%, '22), 모든 퇴직자 대상은 아님, 재취업 후에는 근로조건 열악
    - . 대기업은 자율적 재고용제도 + 중소·중견기업은 보조금을 지급하는 인센티브형 재고용제도

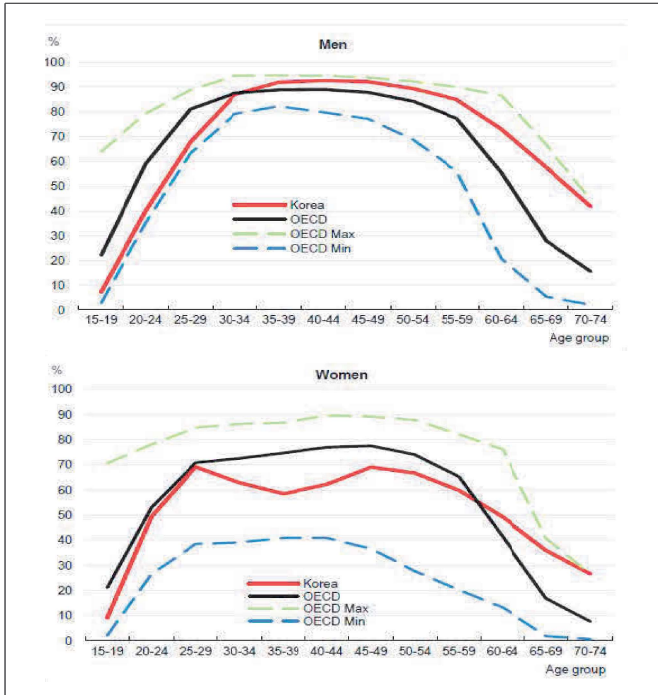
3

- 한국 사회가 고령자 고용활성화로 기대하는 효과
  - 생산연령인구 감소로 인한 노동력 손실 및 잠재성장률 감소를 완화
  - 노년기 빈곤을 줄여서 정부의 재정지출 부담을 경감
  - 고령자 개인의 삶의 질 증진
- 주된 일자리의 고용기간 연장이 중요한 이유
  - 주된 일자리는 개인이 생애과정에서 오랜 기간 숙련을 축적한 일자리임
  - 사회적으로는 우리가 보유하고 있는 고령자의 인적자본을 최대한 활용한다는 의미
  - 개인적으로는 안정적인 노동소득을 확보하여 노년기 빈곤 진입을 늦추는 효과 기대
  - 하지만 이미 높은 고령자 고용률을 어떤 방식으로 얼마나 높여야 하나?
- 이 글의 목적
  - 법정 최소 정년인 60세 전후 고령자의 노동시장 지위 변화를 유형화하고,
  - 정년 및 그 이후까지 주된 일자리를 안정적으로 유지하는 집단과 그렇지 않은 집단의 비중을 살펴보며,
  - 각 유형에 속하는 고령자의 특성 및 빈곤 변화 추이를 비교하여,
  - 정년 전후 고령 노동시장 이행에 대한 이해를 높이고, 고령자 고용 활성화를 위한 정책 제언을 논의



## ■ 60세 전후 고령 노동시장 주요 현황

○ 연령대별 고용률 차이(OECD, 2020)



- 남성의 경우, 40대 후반에 정점, 50대부터 감소, 60대 이후 감소 폭 증가
- 여성의 경우, 30대 후반 감소 후 다시 증가하는 M자 형태지만, 50대 이후 다시 감소
- 50대는 남녀 모두 고용률이 감소하기 시작하고, 이후 연령이 높아질수록 고용률 감소 폭 증가

5

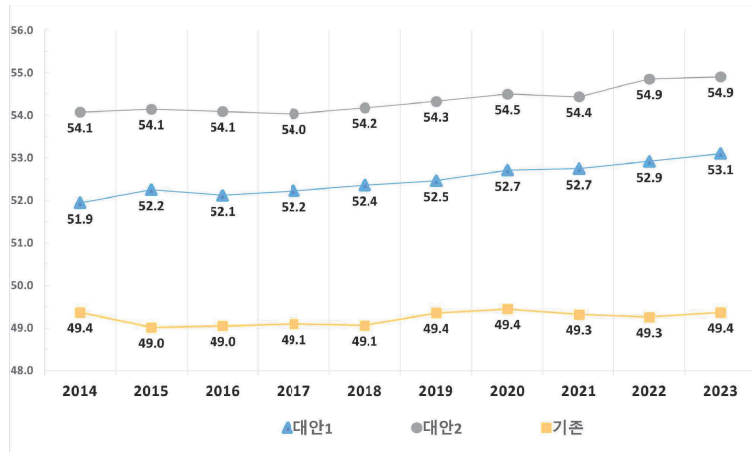
○ 55~64세 고용률 변화 추이(이승호 외, 2022)



- 외환위기 이후 2010년대 중반까지는 대체로 고용률 증가
- 2010년대 중반 이후, 50대 후반과 60대 초반 남성 고령자의 고용률 감소
- 여성 고령자 고용률도 증가 추이가 주춤

6

○ 주된 일자리 퇴직연령 변화(이승호 외, 2023)



- 경제활동인구조사 가장 오래 근무한 일자리 퇴직연령 통계: 50세 전 이탈 + 변화 추이 없음  
: 조사 시점 주된 일자리 종사자가 제외됨/ 청년기 짧은 경력 포함/ 비정규직, 비임금 일자리 포함
  - 대안1: 55-64세 고령자 중, 상용직 일자리에서 40세 이후 이탈한 경우만 포함
  - 대안2: 분석대상 연령대를 60-69세 고령자로 수정
- ⇒ 대안으로 제시한 통계치는 모두 우상향하는 변화 관측, but 여전히 법정 정년에는 한참 부족

## 2. 연구방법

### ■ 분석자료

- 한국노동패널조사(KLIPS) 13차('10년)~25차('22년) 자료: 55~62세 연령 구간 분석
  - 개인의 노동시장 일자리 정보 + 가구의 소득 정보 포함, 매년 조사
  - 정년연장 발표 당시 최빈 정년 58세, 발표 이후부터 정년 조정 시작, 2010년 55세는 정년 조정 영향

차수 (조사연도)	55세	56세	57세	58세	59세	60세	61세	62세
13차 (2010년)								
14차 (2011년)								
15차 (2012년)								
16차 (2013년)								
17차 (2014년)								
18차 (2015년)								
19차 (2016년)								
20차 (2017년)								
21차 (2018년)								
22차 (2019년)								
23차 (2020년)								
24차 (2021년)								
25차 (2022년)								

- 연령 기준으로 패널자료 재구성
  - 55~62세 기간에 모두 응답한 사례
    - 6개 출생 코호트 포함(가장 젊은 코호트: 2022년 62세, 가장 나이든 코호트 2017년 62세)
    - 55세는 임금피크제 운영 시 감액 시작되는 이른 연령, 62세는 정년 후 재고용, 재취업 확인할 수 있는 최소한의 연령
  - 최종 분석대상: 1,207명

## ■ 분석방법

### ○ 배열분석(sequence analysis)

- 배열 구성
  - . 노동시장 지위를 정규직/ 비정규직/ 비임금/ 비취업의 4가지로 구분(매년 조사시점 일자리 기준)
  - . 정규직: 종사상 지위 상용직 + 근로자 스스로 정규직이라고 인식
  - . 비정규직: 위의 정규직 기준을 충족하지 않은 임금근로자
  - . 비임금: 고용주, 자영업자, 무급가족종사자/ 비취업: 실업자, 비경제활동인구
- 최적일치법(optimal matching)으로 배열 간 거리 측정
  - . 두 배열을 동일하게 만드는 데 소요되는 비용으로 모든 배열 사이의 거리값 측정하는 방법
  - . 노동시장이 분절되어 있다는 점을 고려하여, 내부/외부 노동시장 이행 간 비용 차등 부과
  - 대체 비용: 정규직-비취업 8/ 비정규직-비임금-비취업 4/ 정규직-비정규직-비임금 3/ 비정규직-비임금 2
  - . 연구주제상 노동시장 이행 시점이 중요하다는 점을 고려하여, 삽입·삭제 비용을 크게 부과(16)

### ○ 군집분석(cluster analysis)

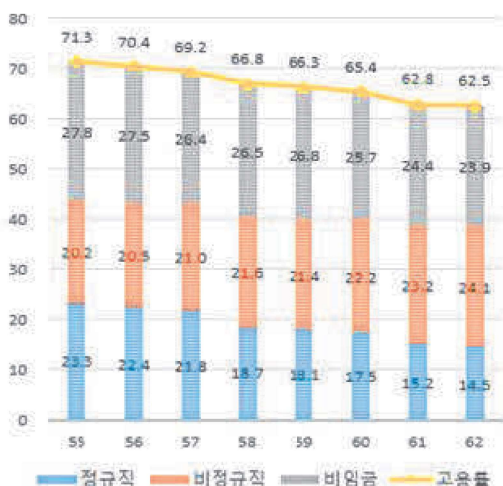
- 거리가 가까운 배열들끼리 묶어서 개별 군집 형성
- 적정 군집 수는 기존 연구결과와 2차 분석을 위한 최소 사례 수를 고려해서 결정

9

## 3. 분석결과

### ■ 연령별 근로조건, 빈곤 변화 추이

#### ○ 고용률 및 종사상 지위 구성 변화

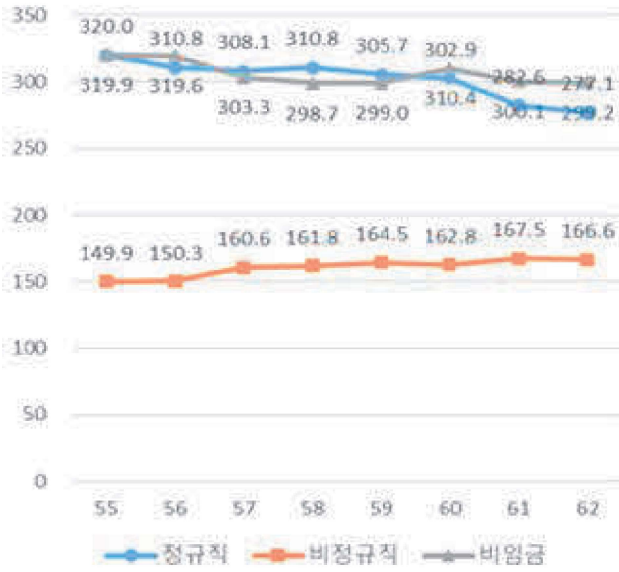


- 고용률 감소: 55세 71.3% → 62세 62.5%

- 60세 전후 고용률 감소의 대부분은 정규직 비중 감소에 기인함

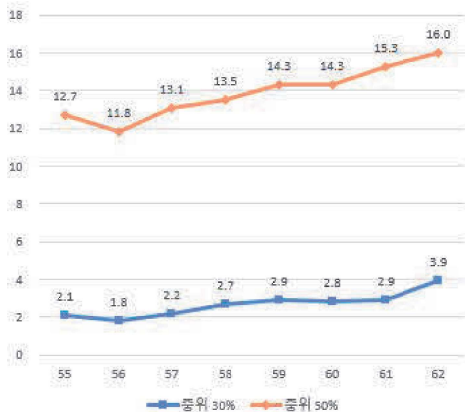
- . 정규직 취업자 비중 -8.8%p
- . 비정규직 취업자 비중 +3.9%p
- . 비임금 취업자 비중 -3.9%p

○ 종사상 지위별 노동소득 변화



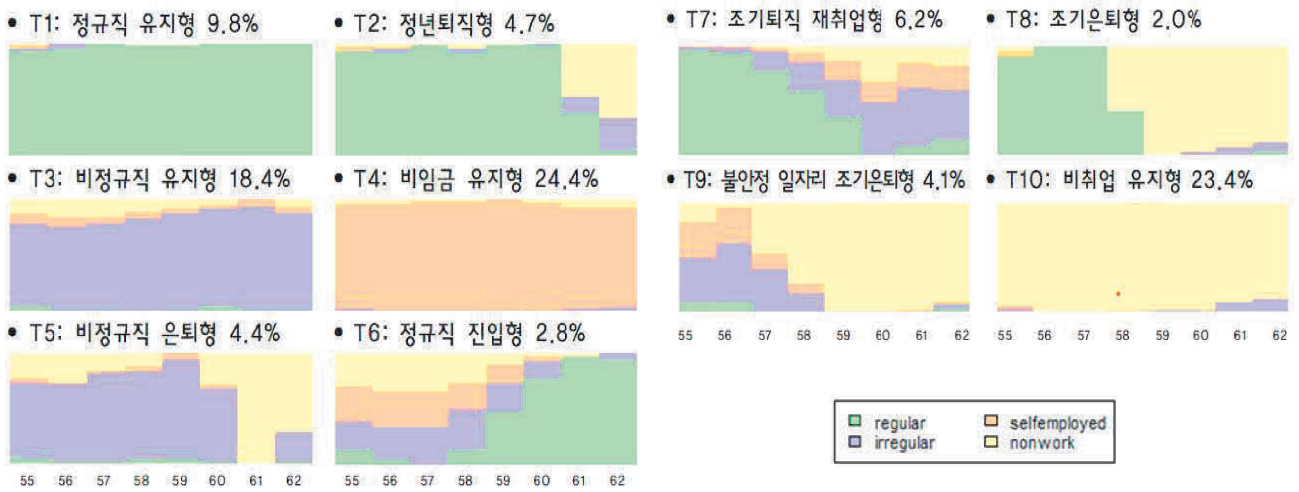
- 정규직 근로자와 비임금 근로자의 노동소득은 월 300만원 안팎으로 비슷, 비정규직 근로자의 노동소득은 월 150-170만원으로 낮은 편
- 정규직 근로자 임금은 연령에 따라 감소, 비정규직 근로자 임금은 연령에 따라 증가
- 비임금 근로자는 평균 노동소득이 정규직 근로자와 비슷하지만, 표준편차는 두 배 정도 높음

○ 빈곤율 변화



- (좌측) 55~62세 기간에 중위소득 50% 기준 상대 빈곤율은 12.7%에서 16.0%로 상승 . 중위소득 30% 기준 상대 빈곤율도 상승하지만, 변화 폭이 작은 편
- (우측) 종사상 지위별 중위소득 50% 기준 상대 빈곤율 변화 . 정규직 근로자 빈곤율이 가장 낮고, 비임금-비정규직-비취업 순서로 높아짐 . 정규직 근로자와 비임금 근로자 집단은 빈곤율이 일정한 수준을 유지함

## ■ 55~62세 고령자의 노동시장 이행궤적



. 10가지 유형별로 각 연령에서의 종사상 지위 구성 비중 변화를 보여줌

- 60세까지 정규직 근로자를 유지하는 집단 규모
  - 정규직 유지형(T1)과 정년은퇴형(T2)을 합하면 대략 14.5%
  - 조기퇴직 재취업형(T7)의 일부(59세 퇴직)를 더해도 대략 17% 수준
  - 정년 후 고용기간 연장의 직접적/ 잠재적 정책 대상 집단
- 정규직 유지 집단의 60세 이후 노동시장 이행 유형
  - 기존의 정규직 고용계약 유지(T1): 대략 10%
  - 60세에 노동시장 은퇴(T2 일부): 대략 2.5%
  - 기존 일자리에서 재고용 또는 다른 일자리 재취업(T2 & T7 일부): 대략 4.5%
- 비정규직 유지 집단에서도 60세 은퇴 유형 관측
  - 비정규직 근로자는 60세 시점에 맞춰서 은퇴할 이유가 없음
  - 법정 정년이 고령 노동력에 대한 사회적 인식에 영향을 미쳤을 가능성
- 60세 전에 노동시장에서 은퇴하는 고령자 규모
  - 정규직에서 조기 은퇴(T8, 2.0%)보다 비정규직·비임금에서 조기 은퇴하는 규모(T9, 4.1%)가 더 많음
  - 단, 55세 이전에 은퇴한 사례가 이 연구에서는 비취업 유지형(T10)으로 분류되었다는 점에 유의

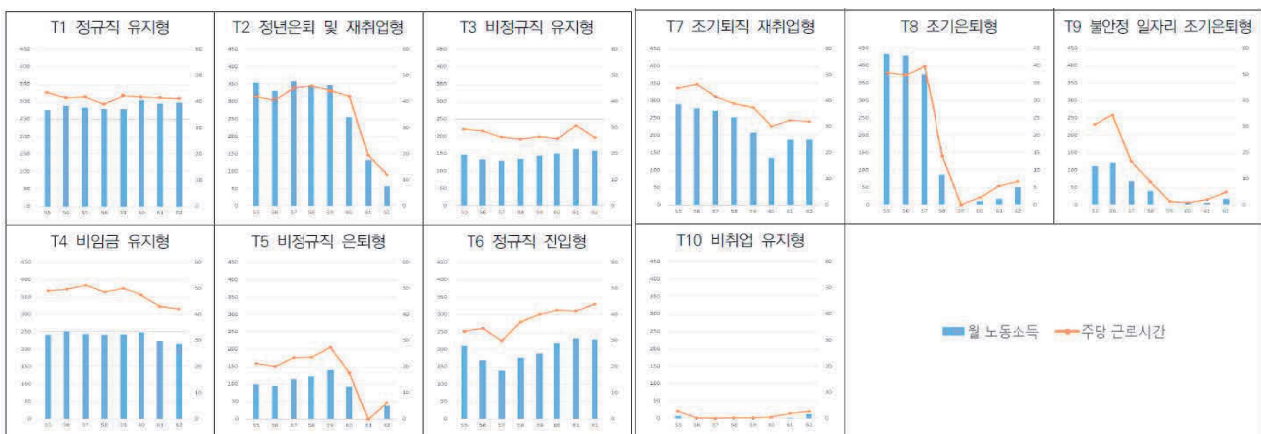
## ■ 노동계약 유형별 개인 특성 차이

		T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8	T9	T10
성	남성	69.4	68.5	46.3	60.7	42.2	50.7	73.2	65.3	29.5	17.0
	여성	30.6	31.5	53.8	39.3	57.9	49.3	16.8	34.7	70.5	83.0
학력	초등	8.4	12.7	21.7	16.7	28.4	3.6	17.3	16.9	24.3	20.3
	중등	14.0	20.1	27.1	24.0	14.8	39.1	14.6	9.0	30.2	24.0
	고등	37.6	38.1	40.1	40.4	41.0	40.2	33.0	19.0	42.8	40.3
	대학	40.1	29.0	11.1	18.9	15.8	17.1	35.2	55.1	2.7	15.4

○ 성별 분포와 교육수준 분포가 비슷하게 나타남

- 정규직 기간이 긴 유형, 자영업을 안정적으로 유지한 유형은 남성, 고학력자 비중이 높음
- 반대로, 비정규직과 비취업 기간이 긴 유형은 여성, 저학력자 비중이 높음

## ■ 노동계약 유형별 근로조건 차이



- 월 노동소득: 임금근로자의 월평균 임금과 비임금근로자의 월평균 소득의 합
- 주 근로시간: 임금근로자는 정규 근로시간과 초과 근로시간의 합, 비임금근로자는 주당 평균 근무시간

○ 종사상 지위별 근로조건

- 정규직 유지형(T1)은 월 290만원, 주 41시간 수준을 비교적 안정적으로 유지
- 정년퇴직형(T2)은 T1보다 60세까지 노동소득이 더 높고, 근로시간도 길었음
- 비정규직 유지형(T3)은 근로시간이 T1의 66%지만, 노동소득은 50%로 더 낮음
- 비임금 유지형(T4)은 근로시간이 T1보다 15% 더 길었지만, 노동소득은 83% 수준임
- 비정규직 은퇴형(T5)은 60세까지 T3와 시간당 임금은 비슷, 근로시간과 노동소득이 낮음

○ 노동시장 이행이 관측되는 유형의 근로조건

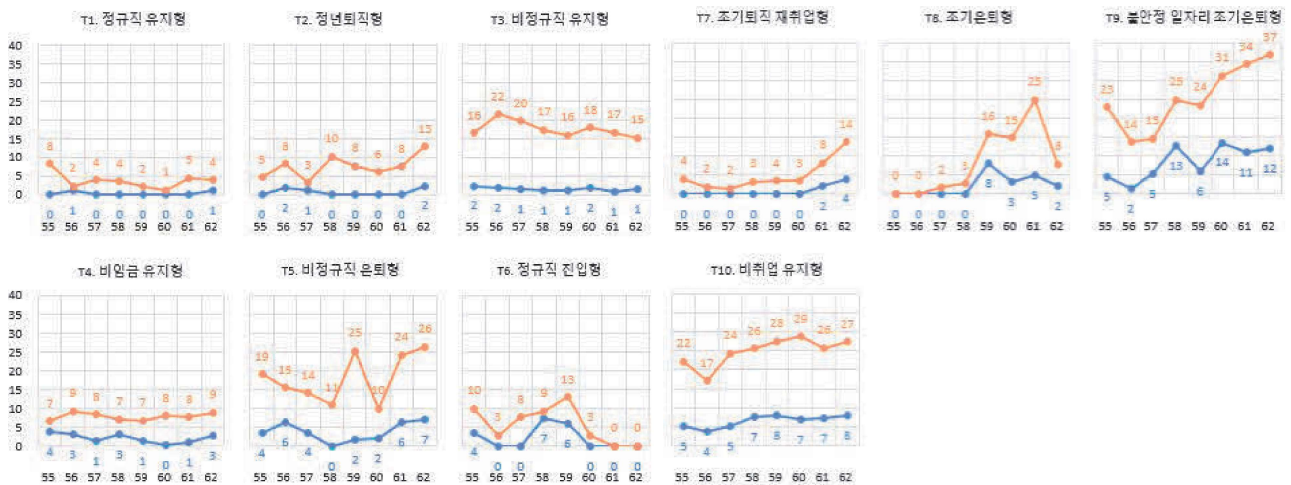
- 정규직 진입형(T6)은 60세 이후 더 안정적이지만, T1보다는 노동소득이 낮았음
- 조기퇴직 재취업형(T7)은 정규직 퇴직 이후 노동소득과 근로시간이 크게 감소함
- 조기은퇴형(T8)은 은퇴 전까지 노동소득이 모든 유형 중에 가장 높았음
- 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)은 은퇴 전 근로시간이 상당한 수준이지만, 노동소득이 가장 낮았음

## ■ 노동계약 유형별 일자리 특성 차이

	T1		T2		T3		T4		T5		T6		T7		T8		T9		
	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	55세	62세	
고용률	98.2	100.0	96.1	30.9	86.1	89.9	94.3	92.1	74.8	29.1	74.6	100.0	100.0	78.2	97.4	20.3	83.3	12.0	
기업규모																			
1-4인	15.5	11.8	9.2	0.0	31.5	23.7	71.5	77.1	27.1	43.4	43.6	21.9	7.5	24.0	3.3	15.8	43.8	66.0	
5-29인	39.2	41.3	20.1	32.3	39.7	49.7	24.5	18.6	39.5	27.3	44.5	48.0	27.4	42.5	22.1	0.0	43.8	34.0	
30-99인	27.0	24.7	27.0	24.1	9.7	16.9	4.0	4.3	19.5	10.1	2.5	21.2	33.5	18.0	49.9	46.0	7.8	0.0	
100-299인	7.4	8.8	9.5	5.9	5.1	5.0	0.0	0.0	7.1	11.6	5.2	5.3	9.8	6.4	8.7	38.2	1.3	0.0	
300인+	11.0	13.5	34.2	37.6	13.9	4.6	0.0	0.0	6.9	7.6	4.3	3.7	21.7	9.2	16.1	0.0	3.2	0.0	
공공부문	8.2	6.5	25.7	17.7	6.6	7.9	0.0	29.3	6.0	14.9	13.4	7.2	17.3	5.5	18.3	0.0	9.7	29.7	
민간 및 기타	91.8	93.5	74.3	82.3	93.5	92.1	100.0	70.7	94.0	85.1	86.6	92.9	82.7	94.5	82.8	100.0	90.3	70.3	
노동조합																			
유	16.8	18.1	30.9	2.4	5.4	1.0	0.0	0.0	8.8	1.2	3.2	10.2	29.5	6.2	45.7	0.0	1.6	0.0	
무	83.2	91.9	69.1	97.6	94.6	99.0	100.0	100.0	91.2	98.8	96.8	89.8	70.5	93.8	54.3	100.0	98.4	100.0	
업종																			
농림어업	0.0	0.0	7.4	0.0	4.0	3.7	18.8	20.3	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0	7.9	0.0	0.0	4.1	0.0	
광업·제조업	30.1	28.5	31.6	15.1	14.6	9.3	12.0	10.1	22.6	8.2	19.4	31.0	24.9	15.6	31.6	0.0	29.8	29.3	
건설업	6.3	5.6	0.0	0.0	22.6	21.5	6.6	6.6	19.2	18.2	9.5	1.7	0.0	10.8	0.0	0.0	7.0	0.0	
도소매·음식숙박	11.2	7.9	5.2	22.0	20.3	12.6	30.3	30.3	25.5	24.2	30.6	9.7	14.8	17.5	5.1	0.0	17.4	34.6	
사업·개인·공공	37.1	37.6	39.2	59.9	32.9	47.6	20.0	21.1	26.0	44.3	37.8	51.7	37.2	33.1	42.4	61.8	33.8	36.2	
전기·운수·통신·금융업	15.4	20.4	16.6	3.0	5.7	5.4	12.3	11.7	3.1	5.1	2.7	5.9	23.1	15.2	20.9	38.2	7.9	0.0	
직종																			
관리자·전문가	24.8	27.8	4.9	9.6	5.2	4.8	8.2	7.8	3.4	8.3	16.3	20.6	16.4	7.5	41.2	38.2	0.0	11.3	
사무	19.5	17.9	21.0	10.9	4.5	3.4	4.1	5.5	2.0	0.0	20.9	6.8	13.5	0.0	3.2	0.0	5.0	0.0	
서비스·판매	13.4	10.2	28.3	24.0	25.9	23.5	36.7	35.4	27.0	17.5	23.6	24.9	15.8	23.2	1.7	0.0	31.1	34.6	
농림어업 숙련	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	3.3	18.4	20.3	3.6	0.0	0.0	0.0	0.0	7.9	0.0	0.0	0.0	0.0	
기능·기계·조작	36.3	37.7	33.7	17.2	33.7	30.7	25.7	24.9	31.0	13.4	25.8	29.7	41.5	40.7	48.6	0.0	36.2	18.0	
단순노무	6.0	6.4	12.2	38.3	26.7	34.3	7.0	6.1	33.0	60.8	13.4	18.0	12.9	20.8	5.3	61.8	27.8	36.1	
근로시간																			
전일제	94.2	97.7	91.3	22.7	61.2	63.8	1.5	1.5	53.1	18.7	33.1	97.9	99.0	50.0	95.7	17.1	35.2	5.5	
시간제/기타	5.8	2.3	8.7	77.3	38.8	36.2	98.5	98.6	46.9	81.3	66.9	2.1	1.0	50.0	4.3	82.9	64.8	94.5	

- 정규직 유지형(T1)과 정년퇴직형(T2)의 차이
  - T1은 소기업 비중이 높고, 공공부문, 유노조 비중이 낮으며, 관리·전문직 비중이 높음
  - T2는 대기업, 공공부문, 유노조 비중이 높음. 재취업 일자리에서는 시간제 비중이 크게 증가함
- 비정규직 유형(T3, T5)과 비임금 유지형(T4)의 특징
  - T3는 T1보다 소기업, 단순노무 종사자, 시간제 비중이 높으며, 62세 특성도 비슷하게 유지
  - T4는 5인 미만 비중이 압도적, 도소매·음식숙박업, 서비스·판매/기능직 비중이 높았음
  - T5의 55세 시점 일자리 특성은 T3와 비슷, 은퇴 후 재진입 일자리에서는 소기업, 단순노무 비중 증가
- 노동시장 이행 경험 유형
  - 정규직 진입형(T6)은 62세에 민간부문 30-99인 증가, 제조업·개인서비스업 증가, 사무직 감소, 전일제 증가
  - 조기퇴직 재취업형(T7)은 62세에 30인 미만 증가, 건설·농림어업 증가, 단순노무 증가, 전일제 감소
  - 조기은퇴형(T8)은 대기업, 공공부문, 유노조, 전기·운수·통신·금융업, 기능·관리·전문가 비중이 높았음
  - 불안정 일자리 조기은퇴형(T9)은 개인서비스업, 서비스·판매, 단순노무직, 시간제 비중이 높았음

## ■ 노동계약 유형별 소득 빈곤 변화 추이 비교



- 주황색 : 가구 균등화소득이 해당 연도의 중위소득 50% 이하에 해당하는 비율
- 파란색: 가구 균등화소득이 해당 연도의 중위소득 30% 이하에 해당하는 비율



○ 종사상 지위와 빈곤

- 정규직 일자리를 유지하는 기간에는 빈곤 위험이 매우 낮았음(T1, T2, T6, T7, T8)
- 비정규직 일자리를 유지하는 기간은 정규직 유지보다 빈곤 위험에 더 노출되지만(T3, T5, T9), 비정규직 일자리에서 은퇴한 시기에 비해서는 빈곤 위험이 낮았음(T5, T9)
- 비임금 일자리의 노동소득은 표준편차가 높지만, 빈곤 위험은 상대적으로 낮은 편이었음(T4)
- 비취업을 유지하는 집단은 연령에 따라 빈곤율이 상승하였음

○ 노동시장 이행과 빈곤

- 정규직 일자리에 종사하더라도 은퇴 이후에는 빈곤 위험이 증가하는 추이 관측(T2, T8)
- 정규직 일자리에서 비정규직·비임금 일자리로의 이행은 빈곤 위험이 증가했고(T2, T7), 반대로 비정규직·비임금 일자리에서 정규직 일자리로 이행한 경우에는 빈곤 위험이 감소했음(T6)
- 정규직 일자리 기간이 길었던 집단은 은퇴하거나 재취업 이후에도 극빈층 진입이 거의 없음
- 불안정 일자리에서 조기은퇴한 유형은 높았던 빈곤율이 더 상승했고, 극빈층 비율도 가장 높았음(T9)

## 4. 제언

○ 주된 일자리 고용연장 정책의 대상 확대 필요

- 정년연장/고용연장 정책이 효과적으로 작동하려면 정책 대상을 충분히 확보해야함
- 두 정책은 정년제 운영 기업에서 정년에 도달한 정규직 근로자가 주된 대상임
- 정규직 근로자가 정년까지 일자리를 유지하도록 지원하고, 주된 일자리에서 이탈하더라도 정책 대상 일자리로 진입할 수 있도록 지원하는 방안 검토
  - . 고령 근로자의 특성을 고려하여, 근로조건과 작업환경 등을 정비한 기업을 연령친화기업으로 인증하고, 정부 지원을 우선 제공하는 등의 인센티브 검토
  - . 50대 비정규직 근로자를 정규직이나 무기계약직으로 전환하거나 신규 채용하는 사업주에게 보조금을 지급하는 해외 정책 사례 적용 검토
  - . 전문성을 갖춘 인력이 중소기업의 고령 근로자 관리를 위한 인사·노무제도 구축을 지원하는 방안(일본 JEED의 고령자 고용어드바이저, 플래너 운영 참고)
  - . 정년 후 재고용/재취업 과정에서 근로조건 하향 조정을 완화하는 제도 도입 검토(일본 고용보험의 고령자고용계속급부, 고령근로자 처우개선축진조성금 등 참고)

○ 주된 일자리 고용연장 정책의 사각지대 지원 병행

- 정책 사각지대에는 정년 전에 주된 일자리에서 이탈했거나, 정년 후 재고용에서 제외된 고령자, 경력 단절 등 실직 이후에 노동시장에 재진입한 고령자 등이 포함되며, 여성과 저학력자 비중이 높음
- 정년연장/고용연장 정책은 근로조건이 좋은 주된 일자리의 고용기간을 연장한다는 점에서 경제적, 사회적 효과가 클 것임
- 다만, 우리 사회에서 상대적으로 더 취약한 위치에 있는 고령자가 정책의 직접적 수혜 집단에 포함되기 어렵다는 한계가 있음
- 은퇴경로의 다변화를 고려하면, 두 정책만으로 사회가 필요로 하는 고령 노동력을 유지하기 어려움
- 단기적으로는 기존에 운영하고 있는 재취업지원서비스 의무화 정책의 대상 범위를 확대하고, 제공하는 서비스를 내실화
- 장기적으로는 근로자가 고령기에 진입하기 전부터 주된 일자리 퇴직 이후를 준비할 수 있도록, 전문가가 정기적으로 맞춤형 생애경력설계 서비스를 제공하는 방안 검토

○ 그럼에도, 주된 일자리에서의 고용기간 연장을 위한 정책 대응이 요구됨

- 노령연금의 수급개시연령이 지속 상향 조정되는 제도 변화를 고려하면, 장기적으로 노동시장 정년을 연장하는 조치가 불가피해 보임
- 다만, 정년연장을 둘러싼 이해관계자 간 이견이 매우 크고, 타 연령대의 고용에 미치는 부정적인 영향에 대해 우려가 제기되는 등 단기간 내 추가적인 정년 조정을 기대하기 어려운 상황임
- 재취업한 일자리는 주된 일자리에 비해 근로조건이 하향 조정되지만, 노동시장 이탈에 비해서는 빈곤 위험을 완화하는 효과가 있음
- 일본이나 싱가포르에서 시행하는 의무 재고용제도와 같이, 중간단계 성격의 제도 도입이 사회적 대화 진전에 도움이 될 수 있음
- 기업은 정년연장에 비해 저부담으로 숙련 노동력을 활용하고, 근로자는 소득단절 및 빈곤 위험을 완화, 정부는 재정절감을 기대할 수 있음
- 장기적으로는, 정년을 그대로 둔 조건에서 의무 재고용을 확대하는 방안(일본)과 정년과 의무 재고용 연령 사이에 일정한 간격을 유지하는 방안(싱가포르)을 참고하여 한국에 적합한 제도 설계 논의

- 법정 정년의 조정이 노동시장과 사회보장 재정 및 기존 제도에 미치는 영향에 대한 연구결과 추적 필요
  - 비정규직 근로자는 정년제 적용 대상이 아니지만, 상당수가 60세 시점에 은퇴를 경험하였음
  - 정년의무화가 고령 노동력에 대한 사회적 인식에 영향을 미쳤을 가능성, 정년퇴직자의 외부 노동시장 진입이 기존 취업자에 영향을 미쳤을 가능성 등에 대한 검토가 필요함
  - 주된 일자리 고용기간 연장이 노년기 빈곤 위험을 줄이고, 그로 인해 사회보장 급여 지출이 감소하는 경로의 효과 분석이 필요함
  - 노동시장의 제도 변화가 공적연금, 기초연금, 퇴직연금, 노인일자리 사업 등 다른 사회보장제도와의 정합성에 미치는 영향을 살펴보고, 필요하면 제도 간 관계를 재설정하기 위한 논의

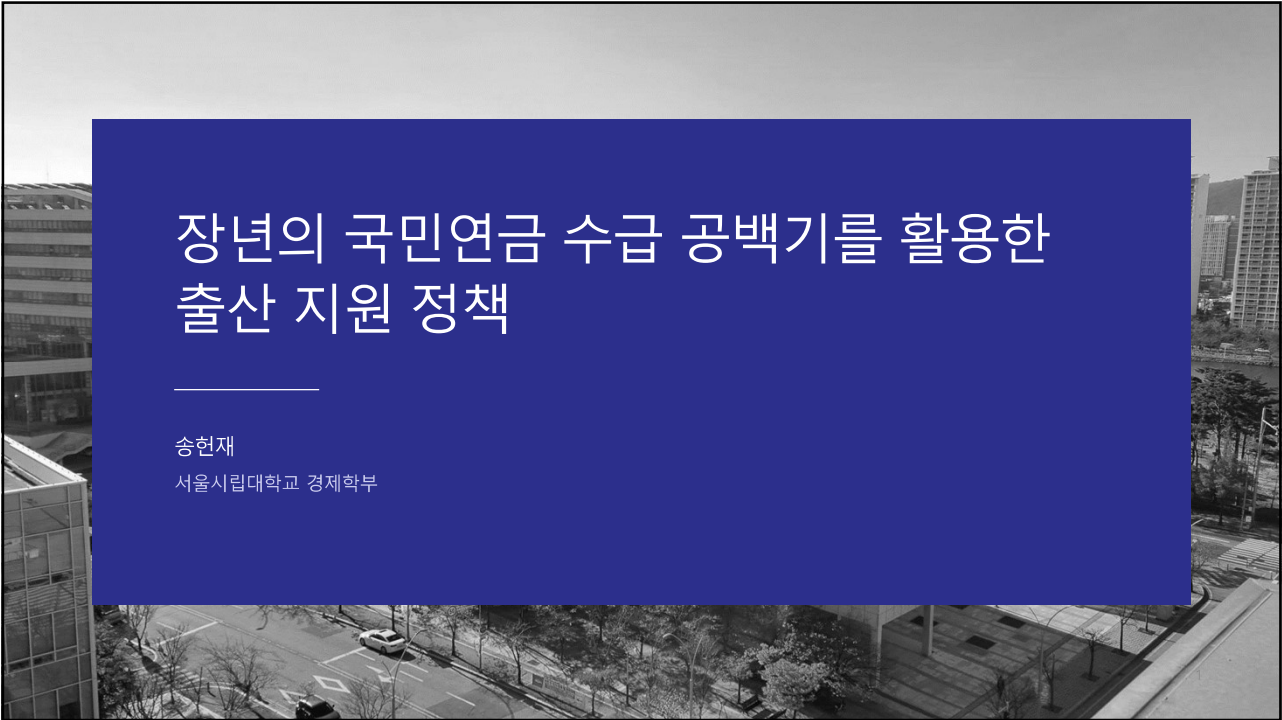
감사합니다.

leesh99@kli.re.kr









1



2

# 01 제22대 국회의원 선거 저출산 관련 공약



장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

## 정당

- 제22대 국회의원 선거 중 의석 한 자리라도 확보한 정당의 저출산 관련 공약
- 총 8개의 정당 중 6개의 정당이 저출산 관련 공약 발표

## 공약

- 대다수의 정당들이 신혼부부의 주거 문제, 육아휴직 문제, 양육비 문제 등 다방면의 문제들을 해결할 방안을 제시
- 현행에 시행되고 있는 정책의 대상 범위 기준을 완화하거나, 신생부처를 계획하는 등 다양한 공약들이 제시됨
- 자원조달 방안도 함께 제시하였지만 공약만 소개

# 01 제22대 국회의원 선거 저출산 관련 공약

## 01.

### 우리아이 보듬주택 마련

- 2자녀 가구에게 24평형, 3자녀 가구에게 33평형 분양전환 공공임대 제공
- 신혼부부 주거지원 대상을 현행 7년차에서 10년으로 확대

## 02.

### 결혼·출산·양육 드림 패키지

- 모든 신혼부부에게 10년만기 1억원을 대출하여 자녀 수에 따라 원금 및 이자 감면
- 18세까지 자녀에게 바우처 및 펀드계좌 제공

## 03.

### 아이돌봄서비스 국가 무한책임 보장

- 아이돌보미 돌봄수당 확대 및 비혼 출산 가정 아이돌봄 특별(무상)바우처 지원
- 지원 대상 소득기준 전면 폐지
- 시간제 아이돌봄서비스 공급원을 민간 아이돌봄서비스, 학부모, 조부모로 확대

장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책



## 제22대 국회의원 선거 저출산 관련 공약

### 04.

#### 부총리급 '인구부' 신설

- 여러 부처에 흩어진 저출생 정책을 인구부로 통합하여 국가 차원의 저출생 문제 대응
- 안정적인 저출생 대응 재원 마련 위해 '저출생대응특별회계' 신설

### 05.

#### 육아기 유연근무 기업 문화 정착건강한 출산과 안전한 양육환경 조성

- 육아기 유연근무 취업규칙 등 정기적 공지 의무화
- 육아기 근로시간 단축 급여 상한 인상
- 육아휴직 동료 업무대행하는 육아 동료수당 활용 활성화

### 06.

- 신생아 건강관리를 위한 산후도우미 파견 서비스 제공
- 소득기준 폐지
- 보호출산 아동 위탁보호기관 설치 지정 및 보호비용 지원

## 2024년 정부지원 확대

이 외에도 무수히 많은 지원들이 있지만, 핵심 지원 분야 3가지만 소개



#### 생애주기별 임신·출산·양육 지원

- 0~1세 영아기 지원금액 2,000만원 +  $\alpha$  로 강화
- 임신·출산을 희망하는 부부 등에 대한 지원 강화



#### 일·가정 양립 지원

- 엄마아빠 맞돌봄 확대를 위해 3+3제도에서 6+6제도로 강화
- 6개월간 부모 합산 최대 3900만원 지원



#### 가족친화적 주거 서비스 확대

- 시중금리대비 저렴한 금리의 신생아 특례 주택자금대출 신설
- 소득기준 2배 완화
- 추가 출산한 경우 우대금리

03

'24년 저출산 관련 예산

### 여성가족부 저출산 관련 예산

- 아이돌봄 지원 수당 인상 및 다자녀 지원 확대 (4,678억 원)
- 한부모가족 자녀양육비 지원 대상 및 단가 인상 (5,356억 원)

**+9.4%**

전년 대비 총 예산 9.4% 증가

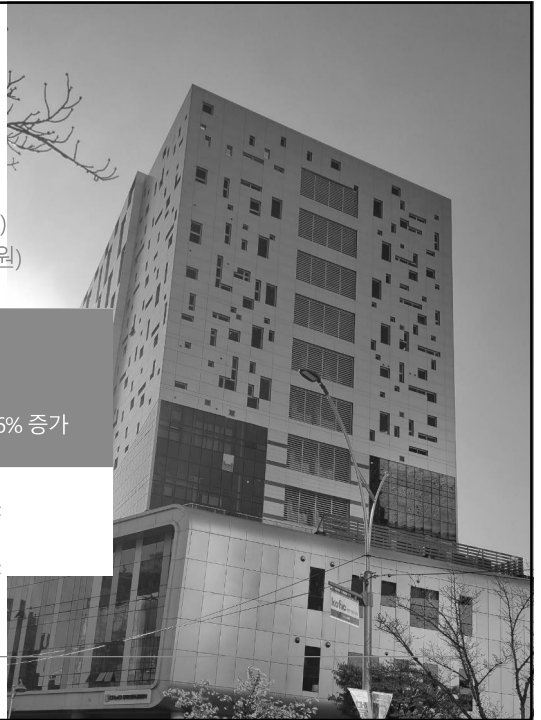
'23년 본예산: 15,677억원  
'24년 정부안: 17,152억원

**+16.6%**

가족 정책 예산 16.6% 증가

'23년 가족 정책 예산: 10,262억원  
'24년 가족 정책 예산: 11,969억원

장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책



7

03

'24년 저출산 관련 예산

### 고용노동부 저출산 관련 예산

#### 유연근로 활성화 및 장시간 근로개선

- 시차출퇴근제 지원 10억원 증액
- 일생활 인프라 지원 20억원 증액
- 워라밸일자리장려금 43억원 증액



#### 일-육아 병행

- 초등학교 저학년 이하 자녀를 둔 부모가 일하는 시간을 줄여 가정을 돌볼 수 있도록 제도 개선
- 육아기 근로시간 단축이 적용되는 자녀 나이를 만 12세로 확장, 기간도 최대 3년까지 늘림
- 유급 육아 휴직 기간 12개월에서 18개월로 확장 가능

#### 출산육아기 지원 확대, 난임치료휴가 급여 신설

- 육아기근로시간단축급여 554억원 증액
- 육아기단축업무분담지원금 24억원 신설 증액
- 난임치료휴가급여 37억원 신설 증액

장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

8

8

### 03 국토교통부 저출산 관련 예산



### 03 보건복지부 저출산 관련 예산

위기임신 지원 및 보호출산제 신설  
지원 대상 기준 확장 및 지원금액 증가

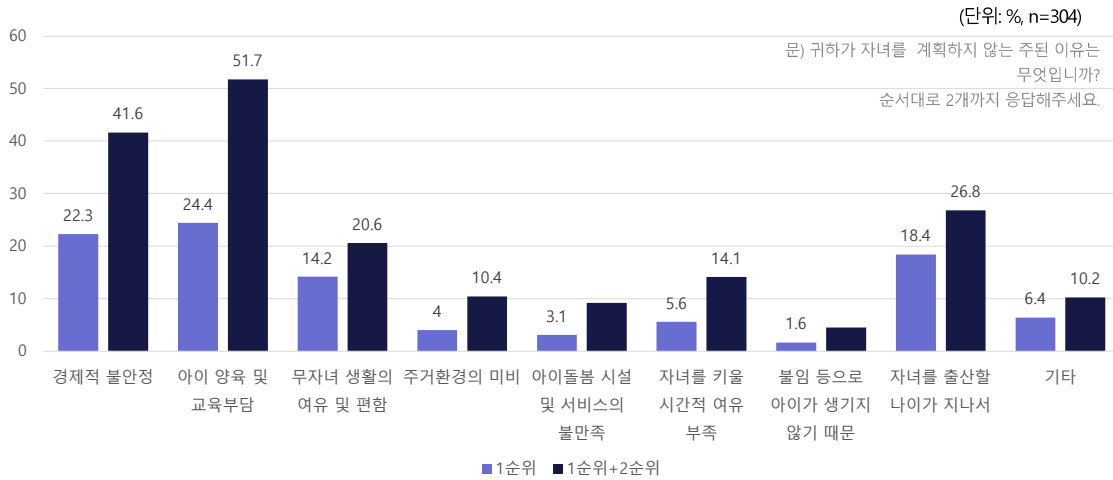
**+333억원**

- 위기임산부 지원 목적 12개의 지역상담기관 신설
- 저소득층 기저귀, 조제분유 등 양육비 지원금 증액
- 영아반 개설 및 유지 인센티브 신설 등



저출산 인식조사 결과 소개

## 04 향후 자녀를 계획하지 않는 이유



출처: 저출산고령사회위원회, 「저출산인식조사」, 2023.11

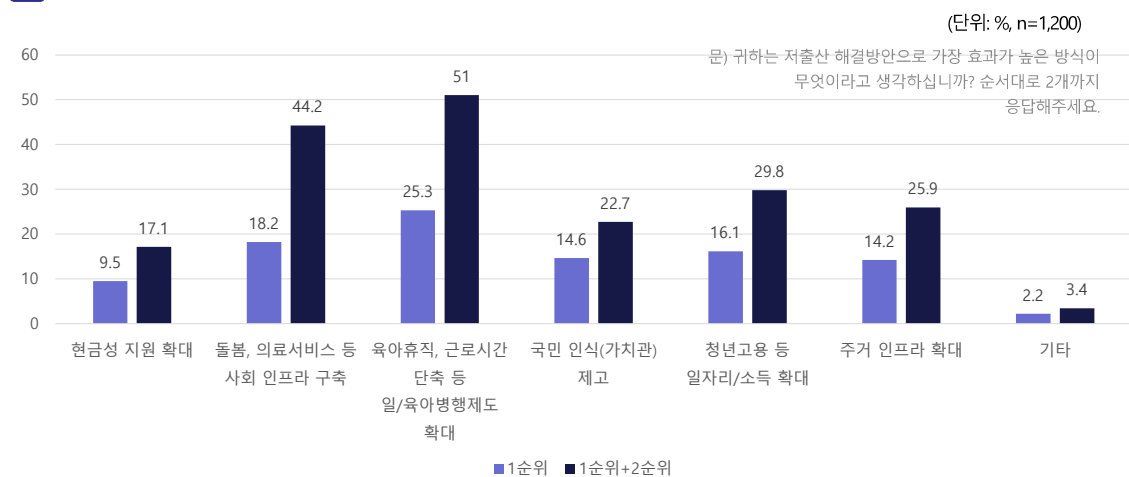
장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

11

11

저출산 인식조사 결과 소개

## 04 저출산 해결방안 중 가장 효과가 높은 방식



출처: 저출산고령사회위원회, 「저출산인식조사」, 2023.11

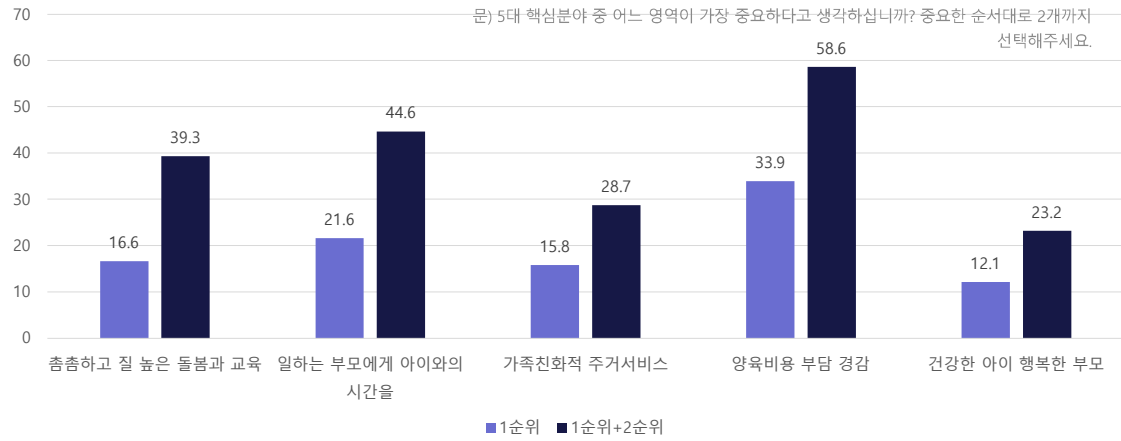
장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

12

12

### 04 '저출산 5대 핵심분야와 주요정책' 중 가장 중요한 영역

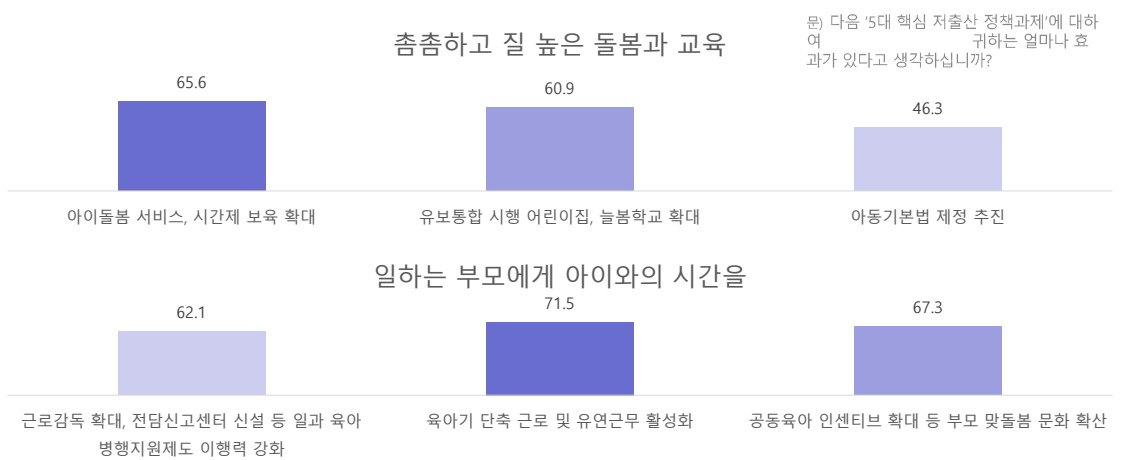
(단위: %, n=1,200)



출처: 저출산고령사회위원회, 「저출산인식조사」, 2023.11

### 04 5대 핵심 저출산 정책의 효과성

(단위: %, n=1,200)

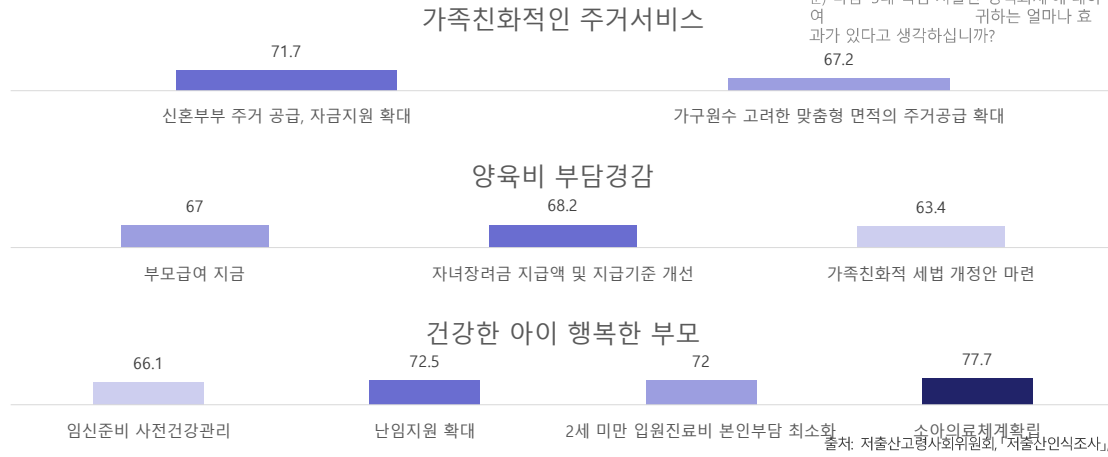


출처: 저출산고령사회위원회, 「저출산인식조사」, 2023.11

### 04 5대 핵심 저출산 정책의 효과성

(단위: %, n=1,200)

문) 다음 '5대 핵심 저출산 정책과제'에 대하여 귀하는 얼마나 효과가 있다고 생각하십니까?



장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

출처: 저출산고령사회위원회, 「저출산인식조사」, 2023.11

### 05 기존의 출산 지원 정책에 대한 평가

#### 출산율 반등에 실패

- 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 따른 '23년의 공통사업 예산은 총 47.7조원임
- 예산은 꾸준히 증가하고 있지만 출산율은 꾸준히 감소
- '12년의 합계출산율은 1.30이지만, '23년의 합계출산율은 0.72

#### 원인은 무엇일까?

- 자녀 양육 및 교육에 대한 직접비용이 높음
- 여성의 경제활동 참여가 증가하면서 자녀 출산 및 양육에 대한 여성의 기회비용이 너무 큼



#### 2가지 선행연구 소개

- 육아휴직이 둘째 자녀 출산에 미치는 영향
- 여성의 경력단절 우려와 출산율 감소, KDI

장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

## 육아휴직이 둘째 자녀 출산에 미치는 영향

둘째 자녀 출산 (OLS 모형)	(1)	(2)	(3)
모 육아휴직	-0.113 (0.107)		
부 육아휴직	-0.395*** (0.111)		
부 육아휴직 기간 (달)		-0.0524*** (0.0171)	
육아휴직급여			-0.0106*** (0.00263)
관측치 수	1,100	1,100	214

주: 1. 괄호는 강건한 표준오차임.

2. 가구소득, 첫째 자녀 남아 더미, 부모 나이, 부 학력, 가구주 자영업 더미, 모 취업 더미, 지역 더미 변수를 포함하였으나 보고는 생략하였음.

3. \* p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01.

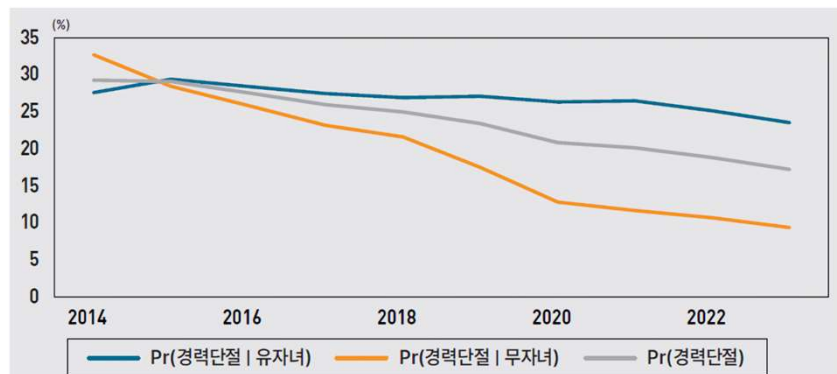
## 자녀 유무에 따른 30대 여성의 조건부 경력단절 확률

**무자녀 여성**의 경력단절 확률은 2014년 33% → 2022년 9%까지 급격하게 감소한 반면, **유자녀 여성**의 경우 경력단절 확률이 같은 기간 28% → 24%로 4%p 줄어들었음

자녀 출산의 여부에 따라 경력단절 확률이 크게 달라지는 모습을

## Child Penalty

여성이 출산했을 때 대비 경험하는 고용률 상의 격차



주: 조건부 확률의 계산방법과 자료의 특성으로 인해, 실제 유자녀 여성의 조건부 경력단절 확률은 추정치보다 높고, 실제 무자녀 여성의 조건부 경력단절 확률은 추정치보다 낮을 가능성이 큼. 자세한 설명은 각주 4)를 참조.

자료: 통계청, 「지역별 고용조사, 각년도」; 「장래가구추계, 각년도」.

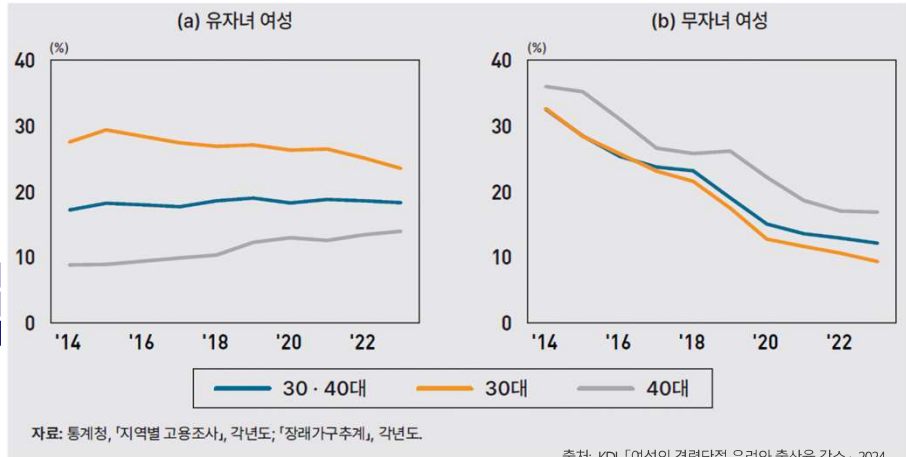
출처: KDI 「여성의 경력단절 우려와 출산율 감소」, 2024

### 05 연령별 여성의 조건부 경력단절 확률



#### 경력단절 격차 확대

경력 단절이 실제 출산율 하락에 미친 영향을 추정해본 결과, 남성은 자녀 유무에 관계없이 고용률이 크게 변하지 않은 반면, 여성은 **자녀 유무에 따라 경력단절 격차가 벌어지는 등 부정적인 상관관계** 도출



### 06 자녀 양육 및 교육 서비스 제공하는 공기업 설립

#### 01.

##### 공기업 설립

자녀 양육 및 교육 서비스를 제공하는 공기업

#### 02.

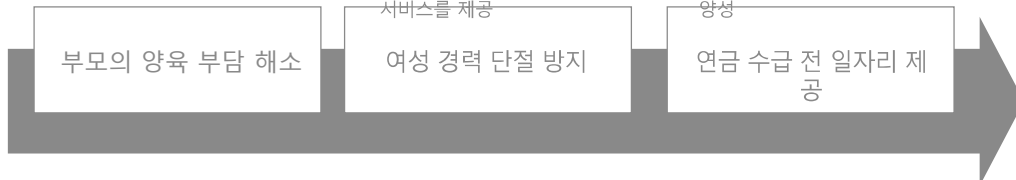
##### 양육 서비스 제공

출산 직후 산후조리부터 초등학교 저학년까지 24시간 양육 및 돌봄 서비스를 제공

#### 03.

##### 은퇴 인력 고용

국민연금 수급 개시 이전인 60세부터 64세까지 인력을 육아 및 교육 전문 인력으로 양성





새로운 대안 제시

06 **공기업 설립 목적**

**필요성**

- 국민연금 수급 개시 연령은 1969년 이상 65세
- 법적 정년이 60세인 상황에서 소득 없이 5년간 국민연금 보험료 납입 부담 발생
- 법적 정년 연장은 장년과 청년의 고용에 부정적인 영향을 미칠 수 있으므로 임금 피크제와 같은 급여 체계 변화 없이 시행하는데 어려움이 있음



**공기업이 생긴다면?**

- 젊은 부모에게 지원했던 예산을 장년에게 지원
- 장년층에게 일자리를 제공함과 동시에 젊은 부모의 육아 부담 해소 가능

장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

새로운 대안 제시

06 **공기업 설립 시 기대되는 강점**

**기대 강점**

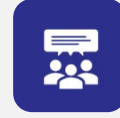


- 장년층의 육아 경험을 활용해 이들의 소득 공백기를 메꿀 수 있는 취업 기회 제공
- 자녀 양육 지원 기관이 생긴다면 부모가 추가 출산을 고려해볼 수 있을 것임
- 조부모가 손자녀 양육에 참여하고 있는 방식으로 장년 세대가 손자녀 미래 세대 양육에 참여해 공동체 의식 함양
- 여성의 경력 단절이 덜 발생함에 따라 여성의 생산성이 증가해 남녀간 임금격차 완화 가능

장년의 국민연금 수급 공백기를 활용한 출산 지원 정책

## 06 공기업 설립 시 예상되는 문제점

### 예상 문제



- 이런 방식으로 양질의 보육 서비스가 제공될 지 장담할 수 없음
- 부모의 접근성이 떨어지는 경우 해결할 수 있을지 의문
- 필요한 재정 규모 추정이 필요하며 그에 따른 재원 조달 마련 방법이 필요함
- 아이와 부모의 친밀감이 형성되는 유아·유년 시기에 국가가 24시간 돌봄 서비스를 제공하는 것이 과연 바람직할까?

## 06 출산 지원 정책으로의 성공 가능성

결국 청년 세대의 인식 개선이 중요

만약 저출산의 근본적인 원인이 청년 세대의 미래에 대한 암울한 전망이라면 부모의 양육 부담을 해소해 주어도 출산을 반등은 나타나지 않을 가능성이 높음

01

기성세대가 희생해 청년들의 기회를 더 많이 제공해 꿈을 실현할 기회를 더 많이 제공해야함

02

지금까지의 출산 지원 정책이 실패했기에 보다 적극적인 새로운 방안 모색 필요

03

아이디어 차원의 제안이기에 함께 고민하여 정책으로 발전시킬 수 있을지 고민해 보았으면 함

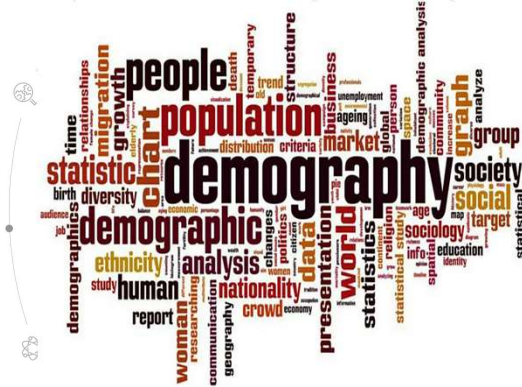






# 저출산 정책의 거버넌스 한계: 저출산고령사회 기본법을 중심으로

2024. 4. 30. | 이상림 책임연구원



1

## 배경과 목적

- ▣ 저출산·고령화·지방인구 위기 등 인구문제의 악화
  - 1.0 미만의 극단적 초저출산의 지속
  - 베이비부머 세대의 노인기 진입으로 본격적 고령화 시작
  - 지방대 위기 및 '지방소멸' 등 지역 인구위기의 확산
- ▣ 인구문제에 대한 위기 인식 확산과 정책 성과 비판
  - 인구문제의 체감도 확산에도 불구하고, 성과없는 저출산 정책
  - 불가피한 인구감소·고령화의 파장에 대한 대응 요구
  - "380조를 쓰고도....." 정책 비판 여론

2

2

## 인구정책에 관한 평가연구

- ▣ 저출산 정책에 대한 가치 비판
  - 젠더 관점에서의 비판 '여성의 출산 도구화'
  - '저출산이 아닌 저출생' 등 논쟁 이슈 등장
  - 인구문제에 대한 구성주의적 시각 (인구 = 국가이성의 반영)
- ▣ 저출산 정책의 효과성에 관한 비판
  - 정책 운영의 한계 등 (예산권, 전담부처.....)
  - 정책사업 효과성 분석
- ▣ 저출산 정책의 발전 방향
  - 지역 인구문제 대한 제안



우리나라 인구정책의 실재를 규정하는  
저출산고령사회 기본법에 관한 분석은 매우 부족

3

3

## 우리나라의 인구정책

- ▣ 저출산고령사회기본법 (2005~)
  - 저출산고령화에 대한 종합적 대응과 방향성의 근거
  - 기본계획과 위원회를 규정
- ▣ 저출산고령사회 기본계획 (2006~)
  - 정부가 향후 5년 간 해야할 정책의 방향과 과제들
  - 매년 부처/지자체별 시행계획을 작성
  - 200여 개의 저출산 및 고령화 관련 정책사업들의 리스트
- ▣ 저출산고령사회 위원회 (위원장: 대통령)
  - 저출산고령사회 정책의 추진체
  - 기본계획을 심의하고, 진행을 확인

4

4

土曜 정점토론

출산장려 정책

노동력 감소-노령사회 막아야

**진** 1970년대까지 한국의 경제 발전을 가로막았던 가장 큰 장애요인은 높은 출산율로 인한 급격한 인구증가였다. 아직도 남아시아와 아프리카 등 대부분의 후진국에서는 높은 출산율로 인한 인구문제가 경제발전의 걸림돌 장애요인이다. 유엔은 이 문제를 새 천년 인류가 당면한 최대의 문제로 규정하고 YBP(세계인구 60억이 된 해)란 용어로 경각심을 높였다.

인구의 한국은 1980년대 초까지 정부와 민간단체가 협력하여 실시한 가족계획사업을 국민이 적극 수용함으로써 출산율 약제에 성공한 대표적인 나라로 손꼽힌다. 1990년 국내 가입 여성의 합계 출산율은 근대 이전의 사회에서 흔히 볼 수 있던 수준인 5.0명이었다. 합계 출산율은 이후 지속적으로 급격하게 떨어져 1979년 4.4명, 1982년 3.9명, 1992년



박상태  
(서강대 교수·사회학)  
한국연구학회 회장

라 모든 연령층, 특히 영유아의 사망률 저하를 동반하기에 출산율이 저하될 경우 노년인구 비율은 출산율이 저하될 만큼 계속 반비례하여 증가한다. 따라서 지금까지 한국사회의 노령화는 오히려 출산율 저하가 가져온 현상이지 관공수명의 연장과는 거의 무관한 것이었다.

현재 한국 사회에는 현존, 즉신, 이혼, 별거 등 출산율을 낮추는 혼인 양식이 다양해지고 있다. 각 지역의 노령화

미래엔 인구 수보다 질이 중요

**반** 국내 여성의 합계 출산율이 1.42로 떨어지자 2018년부터는 혼인수도 줄어줄 것이라는 우려가 높아지고 있다. 노동력 부족에 따른 경제성장 둔화와 인구 노령화에 따른 사회부양비 부담 증가를 막기 위해 출산율 장려해야 한다는 주장도 나오고 있다.

그러나 인구가 곧 경제력, 국력인 시대는 이미 지나갔다. 여성의 교육, 의식 수준이 높아지고 경제력이 강화되면서 결혼, 출산에 대한 인식도 바뀌었다. '양반다는 집', 즉 자녀를 적게 낳아 제대로 기르자는 삶의 질을 우선하는 경향이 지배적이다.

출산은 결코 출산수당 지급 등과 같은 물질적 장려책으로는 해결할 수 없는 가치관, 인식의 문제이다. 현재의 인구정책은 양적 양산 시대의 접근이 아니라



고경화  
(한국여성개발원)  
수석전문위원

때문이다.

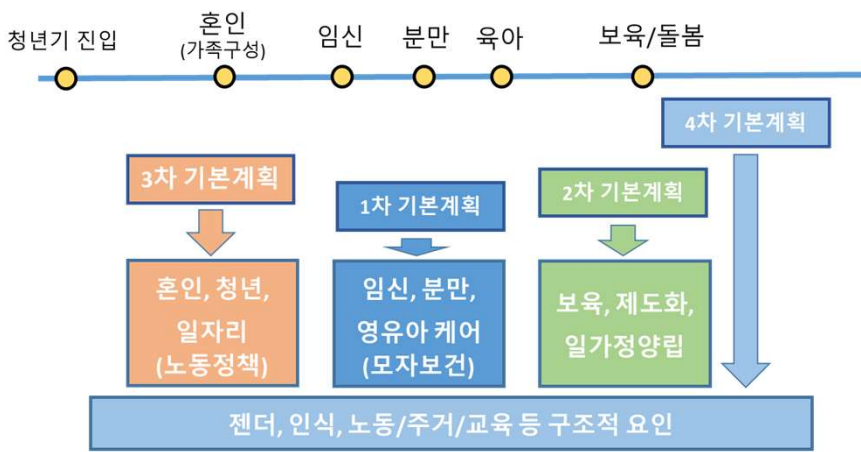
2010년이면 재정고갈이 예상된다는 국민연금, 국민연금기금, 국민연금기금, 국민연금기금 등 사회보장비 지출 증가를 근거로 인구가 줄면 현정권층의 비모양 증가에 대한 우려가 높다. 그러나 이 또한 제도 운용상의 개선이 요구되는 측면이 있고, 경제성장 등으로 해결되거나 완화할 수 있는 문제이지 출산과 무관한 문제라고 생각할 수 있는 것은 아니다.

출산율이 급격히 떨어지면서 정부의 인구정책이 과거 '출산 억제'에서 '출산 장려'으로 바뀌어야 한다는 논란이 일고 있다. 대부분의 국내 인구학자들은 현재 국내 출산율이 인구 대체 수준을 밑돌아 향후 급속한 인구노령화와 인구감소가 우려된다면서 정부가 출산율 장려하는 정책으로 전환해야 한다고 주장하고 있다. 반면 한나라당을 비롯한 반대측은 미래는 노동력의 양보다 질이 중요하며 노동시장의 국제화가 빠르게 진행되고 있는 데다 남북통일, 인구이동 등 고려해야 할 요인이 많아 출산장려책이 아예 시의상조라고 주장한다.

동아일보 2001. 7.

5

정책의 출산에 관한 이해 변화



- 저출산 문제에 관한 정책 인식은 분만 → 구조적 문제로 확대
- 사회의 문제인식을 반영
- 그러나 정책은 여전히 정부의 복지서비스 지원사업 위주 (380조 비판)

6

6

## 저출산 고령사회기본법 – 인구철학

### ▣ 인구문제에 대한 낯은 프레임 경제주의적 시각

- 경제발전의 하위 요소로서의 인구정책 (인구철학의 부재)
- 국민경제주의적 접근
  - 고령화 → 노동력 부족 → 경제성장 둔화 → 더 많은 출산 필요
  - 여성과 청년을 출산의 도구화 한다는 불필요한 정책비판 야기

**제1조(목적)** 이 법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 **국가의 경쟁력을 높이고** 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

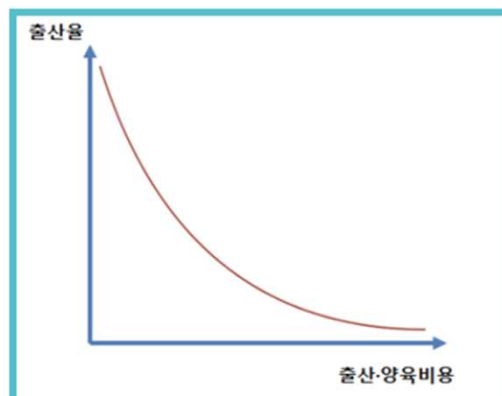
**제2조(기본이념)** 이 법은 **국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상**을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

**제7조(인구정책)** 국가 및 지방자치단체는 **적정인구의 구조와 규모를 분석**하고 인구변동을 예측하여 국가 및 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행하여야 한다.

7

7

## 저출산 정책의 기본 프레임



### ▣ 정책사업의 기본 전제 (인식 프레임)

- 총비용의 증가는 출산율을 낮출 것

8



## 한국의 인구정책 - 저출산고령사회기본계획

### ▣ 지원위주 사업들의 나열

- 백화점식 사업나열 - 총비용 절감에 기여
- 연관성이 떨어지는 사업들 포함 (예: 직장내 성폭력 예방교육)

### • 정책기조로 다뤄야 할 문제를 단위사업으로 접근

- 저출산 문제에는 사회구조적 대응(social engineering) 이 필수
- 사회개혁에 대한 정치권의 부담
- 사업을 확장하려는 부처의 이해
- 연관 사업을 늘리고자 하려는 전문가들의 참여

### 제20조(저출산·고령사회기본계획)

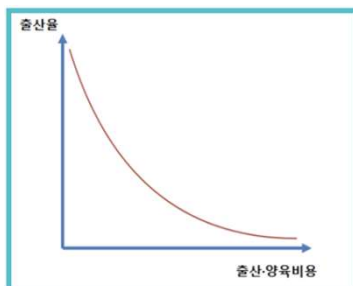
③기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향
2. 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법
3. 필요한 재원의 규모와 조달방안
4. 그 밖에 저출산·고령사회정책으로 필요하다고 인정되는 사항

9

9

## 저출산 정책의 실패?



### ▣ 구조적 접근에 대한 방기

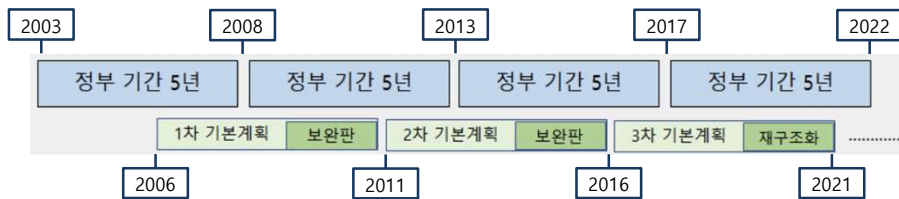
- 사업중심의 접근은 부처 간의 법을 오히려 공고화
- 청년의 생애과정 이행을 가로막는 일자리, 주거, 사교육 등 구조적 문제에 대한 접근을 차단하는 구조

10

## 한국의 인구정책 - 저출산고령사회기본계획

### ▣ 정책 책임성을 약화시키는 구조

- 단위사업들의 나열로 장기적 기획에 근거한 정책 어려움
- 더불어 5년 단위의 설계로 정부 임기와 충돌
  - 정부의 국정과제나 공약이 반영되지 않은 5년 계획
  - 정부 정책운영에 맞춰 임기 중 새롭게 구성
  - 정작 자기 정책의 실제적 운영은 대선 이전 1년 정도에 그침
  - 정부가 책임지지 않게 하는 구조



11

11

## 저출산 고령사회기본법 - 저출산고령사회위원회 운영

### ▣ 기본계획 심의에 한정되는 거버넌스

- 저출산 정책들은 담당 부처에서 기획 및 실행
- 부처들의 단기사업 리스트인 기본계획 심의, 시행계획 이행 평가
- 최근 정책 효과성 강조로 실효적 평가센터 (외부) 신설
  - 사업 중심 접근을 더 강화할 위험성

**제23조(저출산·고령사회위원회)** ① 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하여 저출산·고령사회위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2010. 1. 18., 2012. 5. 23.>

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <개정 2012. 5. 23.>

1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항
2. 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항
3. 기본계획에 관한 사항
4. 시행계획에 관한 사항
5. 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항
6. 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 제5항의 간사위원이 부의하는 사항

→ 사실상  
기본계획  
관련 사항

12

12

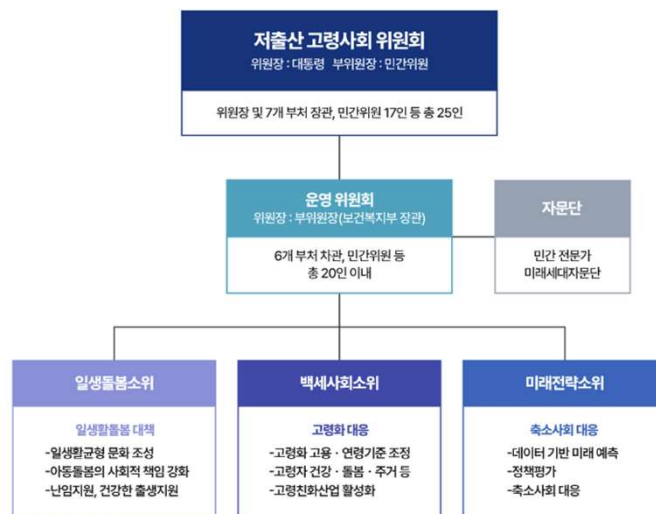
## 저출산고령사회위원회 역할에 대한 법률 공백

- ▣ 비상임 구조로 상시적 대응 불가
  - 비상임 위원회 구조로는 다양한 인구 업무 수행이 어려움
  - 최근까지 부위원장은 비상임직으로 상시적 관리 불가
- ▣ 부처에 기조를 강제할 정책관리 기능 부재
  - 부처들의 일반 정책에 대해서는 권한 없음
  - 일반 주거정책의 잔여적 지원으로서의 저출산 주거 지원
  - 입시 등 교육개혁과 무관한 양육부담 경감 사업
    - '부동산 시장 활성화로 경기 활성화 - 초이노믹스'
- ▣ 지방인구위기, 인구변동 적응정책 등 비사업 이슈는 접근 불가
  - '지방소멸', 수도권 집중, 청년정책과의 연계 등은 선언에 그침

13

13

## 저출산고령사회위원회 구조



14

## 저출산고령사회위원회 운영에 대한 법률 공백

### ▣ 최근 부처 중심성이 강화

- 비상임 민간위원들 + 부처(차관)로만 구성된 운영 위원회
- 민간 전문가 자문단은 부처로 구성된 운영위에서 운영
- 인구정책의 사업화를 강화하는 경향

### ▣ 실제 업무를 담당할 내부 조직에 대한 역할 명시 부재

- 상임위원, 사무처..... (어떤 사무?)

**시행령 제9조(저출산·고령사회운영위원회)** ①위원회에 출립 안건을 사전에 검토·조정·협의하고 위원회의 활동을 지원하기 위하여 위원회에 저출산·고령사회운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2008. 2. 29., 2012. 11. 12., 2022. 11. 24.>  
 ② 운영위원회는 위원장 2명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장이 아닌 위원 중 1명은 **상임위원**으로 한다. 이 경우 상임위원은 제3항제2호에 따른 위원 중 대통령이 지명하는 사람이 된다. <개정 2022. 11. 24.>

**기본법 제9조(사무기구)** ① 위원회의 원활한 운영을 지원하고, **실질적인 사무**를 수행하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다. <개정 2017. 9. 12.>  
 ④ 사무기구의 장은 **위원장의 지휘를 받아 사무기구의 사무를 총괄**하며, 소속 직원을 지휘·감독한다. <신설 2017. 9. 12., 2022. 11. 24.>

15

15

## 저고위의 사무 구조



16

## 결론: 새로운 인구전략 거버넌스의 방향

### ▣ 인구전략(demographic strategy)으로의 프레임 전환

- 사건단위에 접근에서 **종합적 사회정책**으로 확대
- 인구변화로 인한 불평등과 격차 증대에 적극 대응

### ▣ 인구 맥락을 반영한 부처에 대한 실효적인 종합 관리

- 저출산 현안 대응 (완화정책) : 정부 부처 책임성 강조
- 미래 대응 (적응정책): 정책영역별 로드맵 작성(기본법에서 정의)
- 저고위 운영: 리스트 외 정책도 부처 모니터링과 비판 + 상임 구조

### ▣ 인구문제의 공론화 및 민간참여 촉진

- 시민사회와 기업 등 민간참여와 사회적 담론 형성
- 정책 차원을 넘은 정치화의 문제

## ▶ ▶ 저출산고령사회 기본법에 대한 입법 대체

17