

한국의 인구절벽과 민주주의

이상림

한국보건사회연구원 인구모니터링평가센터장

한국보건사회연구원 인구기획단에 연구위원으로 재직 중으로 청년의 인구이동, 지역 인구변동, 인구정책 거버넌스 등의 연구를 수행하고 있다. 서울대학교 인구정책연구센터에서 객원교수로 공동연구를 수행하기도 한다.

인구구조의 변동과 인구 규모의 감소는 우리 사회의 격차와 불평등을 강화하고, 이에 따라 사회갈등도 거세질 것으로 전망된다. 그러나 이에 대응하는 정부의 정책역량은 약화되면서, 격차와 사회갈등은 다시 강화되는 만성적 악순환 구조가 만들어질 위험성도 매우 높아진다. 이는 결과적으로 우리 사회의 통합과 연대성의 위기로 발전될 것이다. 인구변동이 우리 사회에 미칠 사회경제적 파장들을 선제적으로 예측하고 대응하는 체계의 마련이 요구되며, 이를 위한 법률의 개정도 함께 논의되어야 한다.

한국의 인구 고령화

1 인구관련 기사의 댓글이나, 심지어 전문가들 중에서도 인구의 감소를 긍정적으로 바라보는 인식들을 종종 발견하게 된다. 앞으로의 인구감소는 단순 규모의 축소가 아니라, 노인이 많아지면서 사망자가 늘고, 저출산으로 태어나는 아이들이 줄어들면서 나타나는 고령화로 인해 나타나는 현상이다. 인구구조의 고령화를 배제한 인구감소를 기대하는 것은 인구에 대한 몰이해에서 비롯된 오해에 불과하다.

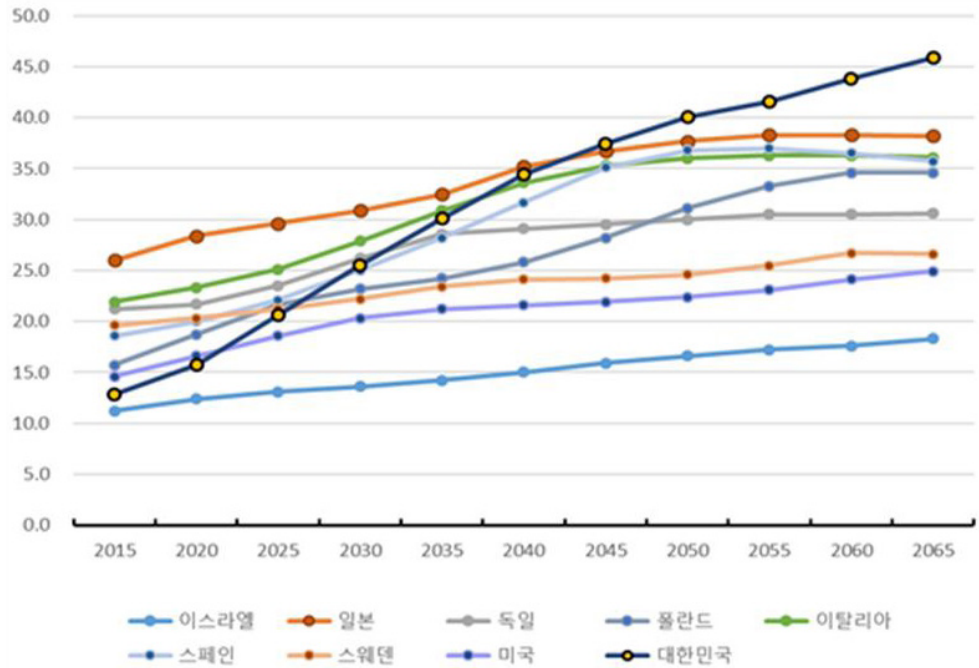
현재 우리나라의 고령화는 어느 수준일까? 전체 인구에서 노인인구가 차지하는 비율(고령화율)을 보면 우리나라는 OECD국가들 중에서 매우 젊은 수준에 들어간다. 거기서 칠레, 멕시코, 이스라엘 등 비서구권 국가들과 아일랜드, 룩셈부르크 같은 유럽의 인구 소국들을 제외하면 우리나라의 고령화율은 OECD국가들 중에서 가장 낮다. 다시 말해 한국은 가장 젊은 나라이다. 그런데 왜 고령화를 문제라고들 하면서 이렇게 사회적으로 호들갑(?)일까?

문제는 고령화 속도이다. 58년 개띠라고 불리는 베이비붐 첫 세대가 올해 65세 노인기로 들어선다. 50년대 후반 이후 20년 넘게 큰 규모의 아이들이 태어났던 세대들이 계속해서 노인기에 접어들고, 이들을 받쳐주는 젊은 세대는 계속해서 줄면서 한국의 고령화 속도는 급격히 빨라지기 시작한다. 그래서 불과 25년 정도 후에는 우리는 일본을 제치고 세계에서 가장 나이든 사회가 된다.

우리의 고령화는 지금보다 노인이 좀 많아지는 수준이 아니며, 급격히 고령화가 진행되고, 이로 인해 인구(특히 젊은 인구)가 감소¹하면서 우리는 지금까지 경험하지 못했던 새로운 파장 속으로 빨려 들어가게 된다. 우리의 인구 변화에 대해 '인구감소 시대의 축복'이라고 하고, '저출산은 문제가 아닌 개인의 선택의 결과', 또는 '저출산은 노동력 확보를 위한 음모'라고 하는 식의 주장들은 견해의 차이가 아니라, 우리사회 인구문제의 심각성을 제대로 인식하지 못하는 것이다. 앞으로의 인구변동으로 인한 파급효과들은 불평등하게 퍼져나가면서 우리 공동체

의 안정성과 지속성을 크게 위협할 것이다. 이 글은 인구변화가 앞으로 어떠한 파장을 초래할 지를 전망해보고, 그에 대한 우리의 대응은 어떤 방향을 지향해야할 지를 논해보고자 한다.

OECD 주요 국가들의 노인인구 비율 변화



출처: KOSIS (OECD 통계)

인구에 대한 경제주의적 시각

인구고령화는 우리에게 어떠한 결과를 초래하게 될까? 흔히들 생산인구 감소로 인한 노동력의 부족, 생산과 소비의 축소로 인한 경제성장의 둔화, 그리고 노인부양 비용으로 인한 재정 부담 등이 이야기된다. 실제로 정부 발간 문서들에서도 이러한 문제들이 반복적으로 부각되고 있다. 이러한 시각은 인구를 (국민)경제의 시각에서만 바라보는 것이라고 할 수 있다. 사실 인구에 대한 경제주의적 시각은 우리의 정부의 정책이나 언론의 보도 곳곳에 숨겨져 있다.

지금까지 저출산 정책 근거는 다음과 같은 논리를 따른다. “고령화로 국가경제가 어려워지는데, 고령화의 원인은 저출산이며, 그래서 저출산 정책이 필요하다” 바꾸어 말하면 ‘나라경제가 어려워지니 아이를 더 낳아야 한다’는 것이다. 실제로 우리나라 저출산 정책의 근거가 되는 <저출산·고령사회 기본법>의 제1조에서부터 경제성장을 가장 중요한 목적으로 내세우고 있다.여성들의 저출산 정책에 대한 정서적 반감(저출산 정책 = 여성의 출산도구화)의 뿌리는 정부의 가부장주의가 아닌, 경제주의적 접근 때문이라고 할 수 있다.

지역의 인구변화

인구문제에 대한 경제주의적 접근은 ‘국민경제’만을 강조할 뿐만 아니라, 인구변동으로 초래될 다양한 사회정치적 문제들로 인식을 확장시키지 못하게 한다. 인구의 변화는 사회전체 걸쳐 영향을 미치지만 그 영향이 사회 전체에 고르게 반영되지는 않는다. 한 예로 학령인구 감소로 인한 지방대의 위기는, 오히려 수도권 대학의 위상을 더욱 공고히 한다. 인구변동은 사회의 다른 요인들과 결합하면서 전혀 새로운 차원의 문제를 야기하기도 한다. 예를 들어 초고령 사회에서는 심각한 수혈 혈액의 부족을 경험하게 될 것이다. 노인연령대에 주로 나타나는 심혈관계 질환, 암, 근골격계 질환 등으로 수술 건수는 늘어나 혈액에 대한 수요는 크게 증가할 것이다. 하지만 혈액의 공급은 인공 생산이 불가능해 젊은 인구의 헌혈에만 의존해야 한다. 이러한 혈액의 수급 불균형은 우리나라 의료 시스템의 위기로 확대될 가능성이 매우 높다. 인구변화에 따른 국민경제 문제만을 바라보면, 이러한 사회적 문제들은 쉽게 간과된다.

전국 단위의 인구구조의 고령화는 출생아 수 감소(저출산)이 장기간 누적되어 나타나는 결과이며, 인구감소 역시 인구고령화에 따라 노인인구가 늘어나면서 사망이 증가해 나타나는 현상이다. 하지만, 지역단위의 인구위기는 출생과 사망보다는 주로 인구이동(인구유출)에 의해서 발생한다(이상림, 이지혜, 2018). 특히 지역의 인구유출은 20대를 중심으로 한 청년층에 집중되는데, 청년이 떠나면서 지역의 인구는 감소하고, 고령화는 가속되고, 지역의 경제적 사회적 활력은 더욱 쇠퇴하게 된다. 또한 병원, 상가, 은행, 여가시설 등 생활 인프라도 점차 사라지고, 특히 교육 여건은 더욱 악화되어 자녀 양육세대의 유출을 촉진한다. 이러한 인구 및 사회경제적 쇠퇴에 따라 청년층의 지역 이탈이 더 강화되는 인구유출의 악순환 구조가 만들어진다. 또한 지역을 떠나는 이들 중에서는 지역 중산층의 비율이 높는데, 중산층이 지역을 떠나면서 지역에서는 빈곤율이 높아지는 빈곤화가 함께 나타난다. 이는 지역단위 인구위기가 계층적 문제로 확산되고 재생산된다는 것을 의미한다.

특히 현재 우리나라에서 청년(19~34세) 인구의 역 55%가 수도권에 거주하는데, 앞으로 30년 후에는 청년인구가 지금의 절반 수준으로 줄어들 것으로 전망된다(통계청 시도 장래인구추계). 이는 전국의 청년 모두를 수도권으로 모아도 지금의 청년인구 규모를 채우지 못하게 된다는 것을 의미한다. 앞으로 (청년)인구를 확보하기 위한 지역 간 ‘인구뺏기’ 경쟁도 치열해질 것인데, 이는 지역 내 인구-쇠퇴 악순환 구조와 맞물려 지역 간의 격차를 더욱 확대하는 결과를 초래할 것이다.

인구가 줄어들면서 생산과 소비의 수준이 감소하게 된다. 특히 내수산업의 규모가 크게 줄어

노동력의 부족과 시장의 변화

들게 되는데, 이에 따라 수출산업에 대한 의존도는 더 높아지게 된다. 노동력의 감소도 산업별로 불균등하게 나타날 것이다. 쉽게 말해 생산인구감소 속도보다 생산성증가 속도가 낮은 산업들에서 인력부족 현상은 더욱 심화될 것이다. 이러한 범주에는 외식숙박업, 운송업, 건축업 등 주로 내수 산업들이 포함되는데, 이들 산업은 생산성의 향상을 크게 기대하기 어려워 임금수준이 높지 않고, 이미 인력 부족을 경험하고 있다는 공통점이 있다. 앞으로 산업 간의 격차는 더욱 확대될 것이다.

또한 노동력 부족에 대응하여 기업들은 디지털화나 자동화를 통해 노동력을 대체하려 할 것이다. 이미 우리는 생산인구 감소에 대응으로 AI 기술 발전에 많은 기대를 하고 있다. 이러한 기업의 기술 대응은 주로 중급숙련도 기술에 적용될 가능성이 높는데, 이는 다시 우리 노동시장의 이중구조를 더욱 강화할 가능성도 있다. 더불어 이러한 기업들의 노력은 우리나라 전체 소득에서 자본소득의 비중이 높아지고, 근로소득의 비중이 낮아진다는 것을 의미한다. 이것은 노동력 공급의 감소가 근로자들에게 더 유리한 노동시장 환경을 제공하는 것이 아니라, 우리사회 내 자산에 따른 소득격차를 더 강화하는 방향으로 진행될 수 있음을 시사한다.

가족의 변화

가족의 변화 역시 우리사회의 격차와 불평등을 확대하는 요인이 될 수 있다. 앞으로의 많은 노인들은 고도성장기와 자산가격 상승기에 노동시장에 진출하면서 지금의 노인들과는 달리 높은 수준의 자산을 보유할 것이다. 여기에 자녀수의 감소와 맞물려 가족을 통한 자산이전이 지금보다 훨씬 크게 증가할 것으로 전망된다. 지금까지 계층의 재생산이 주로 교육을 통해 이뤄졌지만(홍민기, 2017), 앞으로 인구구조가 변하고 각 연령대 인구의 특성이 달라지면서 새롭게 강화된 계층 불평등 양상이 나타날 가능성이 높을 것으로 보인다.

인구변화 대응에 대한 세대 간 격차

인구변동의 부정적 파장은 사회적 위치가 불안정하고 자산축적 수준이 낮은 청년세대에게 더욱 집중될 위험성이 있다. 예를 들어 학령인구의 감소에 따라 학급수가 줄고 교사의 규모에 대한 조정압력도 높아지고 있다. 교사 규모를 조정하는 방법은 기존 교사의 감원과, 신규 임용 축소가 있을 수 있지만, 현실적으로 우리사회에서는 후자의 방법을 더 채택하고 있다. 이는 학령인구 감소라는 인구변화의 부담이 청년세대에게 전가되고 있음을 의미한다.

특히 앞으로의 젊은 인구규모가 감소는 그 코호트의 정치적 영향력 감소를 의미한다. 우리나라

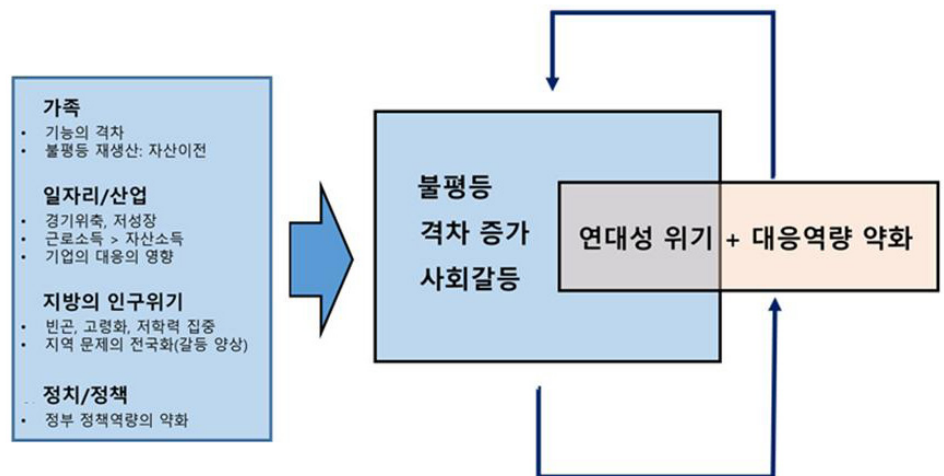
정부의 정책역량 약화

라 전체 인구에서 청년이 차지하는 비율은 현재 약 20%에서 20년 후에는 13.1%로 크게 감소할 것으로 전망된다. 이는 곧바로 유권자 규모의 감소를 의미하기 때문에 이들이 선거에서 갖는 정치적 영향력은 축소되는 반면, 인구규모가 큰 세대가 노인기에 진입하면서 노인 유권자들의 영향력은 더욱 강화될 것이다. 이에 따라 정책자원의 배분에 있어서도 세대 간 불균형이 강화될 것으로 전망된다.

정부와 지자체의 정책 역량도 앞으로 더 약화될 것으로 전망된다. 우선 노인부양 부담의 급격히 증가로 정부와 지자체는 심각한 예산불균형을 경험하게 되면서 정책 결정권이 크게 위축될 것이다. 또한 축소사회 적응을 위한 비용도 증가할 수 있는데, 예를 들어 병력의 감소는 군무기체계의 고도화를 통해 대응하여야 하는데, 이는 국방예산의 상당한 증가를 의미한다. 이는 사회안보(social security)가 국가안보(national security)와 경쟁하는 새로운 양상으로서의 전환을 의미한다.

이와 함께 경제성장 둔화에도 불구하고 정부의 정책 옵션은 더욱 축소하게 된다. 인구감소로 수요 자체가 크게 줄어든 상황에서 과거와 같은 대규모 인프라 건설로 경기를 부양하기 어려워지고, 고령화에 따른 저축률 감소로 금융시장 이자율의 탄력성이 크게 낮아지면서 정부의 금융정책 역시 그 효과성이 크게 낮아질 것으로 예측할 수 있다. 또한 격차 증가와 자원의 부족으로 인한 사회적 갈등의 증가 역시 정부의 정책 선택 범위를 축소시키면서 정책역량을 약화시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다.

인구변화의 사회적 파장



출처: 이상림 외 (2021)

결론: 인구변동에 대한 우리사회의 대응 방향

2 저출산 대응(노력, 정책)은 인구변화에 대한 미래 사회 적응(노력, 정책)과 구분되어야 한다.

이상과 같이 몇몇 중요 사회영역에서 인구변화가 초래할 파급효과들을 전망해보면 앞으로 우리의 초고령사회 모습을 전반적으로 구성해볼 수 있다. 우리의 인구학적 전망 범위를 지금까지 노동력 부족이나 경기침체와 같은 경제적 영역뿐만 아니라 다른 사회정치 영역으로까지 확장해보면, 인구구조의 변동과 인구규모의 감소는 우리사회의 격차와 불평등을 강화하고, 이에 따라 사회갈등도 거세질 것으로 전망된다. 하지만 이에 대응하는 정부의 정책역량은 약화되면서, 다시 격차, 불평등, 사회갈등은 다시 강화되는 만성적 악순환 구조가 만들어질 위험성도 매우 높아질 것이다. 이는 결과적으로 우리사회의 통합과 연대성을 위협할 것이고, 우리 공동체의 안정성과 지속가능성의 위기로 발전할 것으로 여겨진다.

또한 계층, 세대, 지역 등에 나타난 격차를 따라 사회갈등도 심화될 것이다. 궁극적으로 인구고령화의 사회경제적 파장들은 우리 사회의 통합과 연대를 훼손시키는 방향으로 확산될 것이다. 그럼에도 정부 및 우리사회의 인구위기에 대한 인식과 관심은 주로 노동력 부족, 경제성장 둔화, 재정 불균형 등 경제적 문제에만 주목해왔으며, 그 실제적 실행은 저출산의 완화²에만 초점을 맞춰왔다. 인구변동의 도전에 맞서 어떻게 우리의 공동체를 지켜나갈 것인가에 대한 사회적 고민으로 이어지지 않는 것이 사실이다.

현재 우리의 인구구조에서 급격한 인구고령화와 인구감소는 불가피하며, 이것이 우리사회에 미칠 사회경제적 파장들을 선제적으로 파악하고 대응하는 체계의 마련이 필요하다. 현재와 같이 단기적 기본계획 심의에 그 기능이 그치는 저출산·고령사회위원회 체제로는 이러한 미래의 인구변동을 장기적 안목을 갖고 체계적으로 대응하기가 매우 어렵다. 특히 미래의 문제들이 다수 부처들을 걸친 다면적 특성을 갖거나, 혹은 심지어 어떠한 영역에도 속하지 않는 새로운 문제들을 야기하기 때문에 정부의 범부처 및 지자체와 민간영역의 참여를 이끌 수 있는 정책적 리더십을 발휘할 수 있어야 한다. 이를 위해 현재의 인구정책을 규정하는 법률 근거인 <저출산·고령사회기본법>을 대체하는 법안의 마련이 필요할 것이다.

또한 이제부터 발생할 인구변동과 그 연쇄적 파급효과 그리고 그에 대응한 정책결정은 점차 정치적 의미를 갖게 되고, 가치의 영역으로 확대될 것으로 예상된다. 그러므로 합리적이고 체계적인 사회적 합의를 이끌어내고 갈등을 조정할 수 있는 정치체계의 마련도 미래에 대응하기 위한 중요한 전제 조건일 것이다. 어떤 이들은 초고령 사회를 노인기의 복지와 보장을 준비하는 '백세사회'라고 하지만, 필자는 우리의 인구변동을 '거대한 체제전환'이라고 생각한다. 이 전환의 국면에서 미래세대에 더 많은 기회를 주고, 사회적 연대성을 지켜내면서, 우리 공동체의 지속성 보장할 수 있도록 사회체계와 인식가치가 변화하여야 한다.

이상림·이지혜(2018) 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의. 한국보건사회연구원.
이상림 외 (2021). 인구변동에 따른 사회변화 전망 및 대응체계 연구. 경제인문사회연구회.
홍민기. (2017). 자산 불평등과 세대간 이동성이 노동시장에 미치는 영향. 한국노동연구원

챗지피티, 인공지능(AI)과 민주주의

발행일 2023년 5월 28일

발행처  민주회 운동기금사업회
Korea Democracy Foundation

 한국민주주의연구소
Institute for Korean Democracy

ikd@kdemo.or.kr

경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



9 772508 324001

ISSN 2508-3244

05