



4

인구 분야
미래전략
Population

인구 오너스 시대의 저출산 대응

————— 개인의 일상부터 사회와 정치까지 코로나19를 기준으로 재편되고 있다. 바이러스의 습격을 예견하기는 쉽지 않지만, 이러한 팬데믹 상황에 대한 준비가 있었다면 위기 대처 능력은 지금보다 더 높았을 것이다. 우리나라의 출산율 정책도 이러한 아쉬움을 준다. 우리나라는 1962년부터 시행한 산아제한 정책을 1996년에 폐지했다. 그런데 1983년도 출산율은 2.06명이다. 인구 유지를 위해 필요한 기준점인 2.1명보다 낮은 수준이다. 인구 유지선에 이미 빨간 경고등이 켜졌는데도 13년이나 지난 뒤에야 정책을 바꿨다는 얘기다. 1996년 출산율이 1.57명인 것을 고려하면 안일한 미래 대응의 결과를 그대로 보여주는 사건이다. 이후의 상황은 모두가 짐작하는 대로다. 전 세계에서 유일하게 합계출산율이 1명 미만인 나라가 대한민국이다. 막대한 예산을 쏟아부으며 출산율을 높이기 위한 정책을 펴고 있지만, 2019년 출산율

은 0.92명, 즉 0명대로 낮아졌고 OECD 최하위를 기록했다.

인구 보너스 시대에서 인구 오너스 시대로 전환

출생아 수에서 사망자 수를 제외한 자연 인구도 이미 감소세에 접어들었다. 풍부한 인적자원을 바탕으로 경제성장을 구가하던 ‘인구 보너스(demographic bonus)’ 시대가 끝나고, 반대로 생산가능인구(15~64세)보다 부양해야 할 인구가 더 많아지면서 경제적 부담이 늘어나는 ‘인구 오너스(demographic onus)’ 시대가 되었다는 것을 의미한다.

출생 관련 수치도 연일 최저치를 기록하고 있다. 2019년도 출생아 수는 30만 명대로, 집계를 시작한 1970년대 이후 최저치다. 2020년 상반기 출생아 수는 14만 2,663명으로 지난해 같은 기간 대비 9.9% 감소했으며, 역대 최소로 떨어졌다. 그야말로 초저출산 현상이다. 2005년 ‘저출산·고령사회 기본법’을 제정한 이후 역대 정부는 막대한 자금을 쏟아부으며 저출산 대책을 펴왔다. ‘출산·양육에 대한 사회적 책임(노무현 정부)’, ‘일과 가정의 양립 일상화(이명박 정부)’, ‘청년 일자리와 주거 대책 강화 및 맞춤형 돌봄 확대(박근혜 정부)’를 표명했지만, 그 성과는 실패나 마찬가지다. 이에 문재인 정부는 2018년 일과 생활의 균형을 강조하며 ‘고용·주거·교육에 대한 구조 개혁 방침’을 발표했고, 2019년에는 대폭 수정한 ‘저출산·고령사회 정책’을 발표했다. 하지만 결혼과 출산 흐름이 정책의 개입으로 금세 바뀔 수 있는 것이 아닌 만큼 저출산 대책은 여전히 절실하고 시급한 과제다.

저출산·고령화 현상은 4차 산업혁명을 거치며 변화할 미래의 지속

가능한 발전도 저해할 수 있다. 우선 생산가능인구의 감소로 노동력이 부족해지고, 노동력의 고령화로 노동생산성도 낮아질 것이다. 고령인구의 증가는 사회보장 비용의 부담도 높인다. 국가적으로 중요하게 보아야 할 것은 저출산의 추세적 흐름이다. 초저출산 현상은 정책을 통해 구조적 변화를 꾀하기는 쉽지 않다. 이제는 저출산을 벗어나는 ‘극복’의 관점이 아니라 이미 현실화되어 다가오는 인구 오너스 국가로의 진입을 인정하고 대비하는 ‘적응’의 관점이 더 요구된다. 인구구조와 관련한 정책의 시계를 확장해, 장기적 관점에서 저출산 현상을 일으키는 사회·경제·문화적 요인들에 대한 개선이 이뤄져야 한다.

인구 현황

한국은 급격한 인구 변천을 겪어왔다. 한국전쟁 이후 베이비붐 현상이 나타나고, 보건의료 수준이 향상되어 사망률이 빠르게 감소하면서 1950년대 후반에서 1960년대 초에 인구가 매우 빠르게 증가했다. 당시 인구증가율은 연평균 3% 수준에 육박했다. 1960년대 초 경제발전을 위해 인구 증가를 억제할 필요가 있었으므로 제1차 경제개발 5개년 계획부터 가족계획사업이 시작됐다. 그 결과 경제발전과 더불어 정책의 효과로 출산율이 급격하게 낮아졌다. 1960년 당시 6.0명에 이르렀던 합계출산율은 1983년에 2.06명으로 인구 대체 수준 이하로 떨어졌으며, 1998년에는 처음으로 1.5명 미만으로 낮아졌다. 21세기에 들어서도 합계출산율은 계속 낮아져 2005년에는 1.08명으로까지 떨어졌다. 이후 합계출산율은 다소 높아졌으나(2014년 1.21명, 2015년 1.24명), 2016년에 다시 1.17명으로 하락하고 2017년에는 1.05명, 2018년에는 0.98명, 2019년에는 0.92명으로 최저 수치를 경신하는 등 초저출산(1.3명 이하)

현상을 벗어나지 못하고 있다. OECD 37개국 중 합계출산율이 0명대로 떨어진 국가는 한국이 유일하다.

출생아 수로 봐도 감소세가 두드러진다. 1970년대에는 매년 90만 명 이상이 태어났고, 1980년대에는 80만 명, 1990년대에는 60만~70만 명이 태어났다. 그러나 2000년대에는 40만 명대로 급감해 2016년 40만 6,300명, 2017년 35만 7,700명, 2018년 32만 6,900명, 2019년 30만 3,100명을 기록했다. 머지않아 30만 명대도 무너질 것으로 예측한다.

저출산 현상은 필연적으로 인구 감소와 고령화로 이어진다. 통계청의 ‘장래인구특별추계(2019년)’에 따르면 우리나라 인구는 2020년 6월 기준 약 5,179만 명에서 2028년 5,194만 명까지 증가한 후 감소세로 전환해 2067년에는 3,929만 명으로 줄어들 전망이다. 전체 인구 가운데 노인 인구(65세 이상)의 비율은 2018년 14.3%(고령사회)를 지나 2025년 20%(초고령사회), 2051년 40%를 초과할 것으로 예측된다. 85세 이상 초고령인구는 2017년 1.2%에서 2067년 13%로 예상되어 고령화는 더욱 심화될 것으로 보인다.

단계별 인구 전략

전문가들은 그간의 정책이 저출산의 근본적 원인을 해결하기보다 겉으로 보이는 문제를 가리는 데 급급했다고 지적한다. 산모에 대한 복지를 늘리거나 기혼 여성이 양육할 때 생기는 애로 사항을 지원하는 방식이었다. 보육시설의 부족과 여성의 경력단절 문제, 치솟는 아파트 가격, 급증하는 사교육비, 취업과 주거 문제 등 과도한 경쟁에 몰린 청년들의

부담 같은 구조적 문제를 해결하지 못하다 보니 점점 더 출산을 꺼리고, 나아가 결혼도 하지 않으려는 현상으로 이어진다는 것이다. 저출산 현상은 일차적으로는 인구학적 측면에 영향을 주지만, 결국 노동력 부족과 사회보장 부담을 촉발한다. 따라서 인구학적 접근과 경제·사회·문화적 접근이 통합적으로 이뤄져야 한다.

단기 전략

단기적 인구 전략은 출산력을 회복해 안정인구를 유지할 수 있는 수준의 합계출산율(인구 대체 수준)을 지속시키는 것이다. 한국 사회가 존속하는 한(또는 미래에 로봇 등 기술이 발전하더라도) 필요한 노동력을 항시적으로 유지하기 위해서는 적정 수준의 출산율을 유지해야 한다. 관련 연구들은 적정인구를 유지하기 위해 2045년까지 합계출산율을 1.8명으로 회복시켜야 하며, 인구 감소와 고령화를 방지하기 위해서는 합계출산율을 2.1명으로까지 높여야 한다고 강조한다.¹¹⁵ 그러나 합계출산율이 단기간에 급격하게 높아진 사례는 세계적으로 거의 찾아볼 수 없다. 따라서 이 전략은 지금부터 본격적으로 시행해야 하는 단기 전략이자 장기적으로 일정한 목표 출산율에 도달하려는 중장기적 관점도 내포하고 있다.

중기 전략

중기적 관점에서는 유휴 잠재 인력인 여성과 고령자의 고용률을 높여야 한다. 한국의 여성 고용률(15~64세)은 2019년 기준 57.8%로, '30-50 클럽(1인당 국민소득 3만 달러, 인구 5,000만 명 이상)' 7개국(미국, 일본, 독일, 프랑스, 영국, 이탈리아, 한국) 가운데 6위였다. 여성의 유휴 잠재 인력을 활용하는 것은 노동력 부족 문제에 대응하는 전략으로서 매우 중요한 의미

를 지닌다. 여성 고용률이 높은 선진국의 경우 출산율과 여성 고용률 간에 양의 상관관계가 나타나는 것으로 조사된 바 있다. 여성의 경제활동 참여를 진작하기 위한 정책적 노력은 출산율 회복에도 효과를 거둘 수 있을 것이다.

또 다른 전략은 고령자가 보다 오랫동안 노동시장에서 활동할 수 있도록 하는 방안이다. 대규모의 베이비붐 세대(1차: 1955~1963년생, 2차: 1974년생까지 포함)는 학력, 직무 능력, 건강 등의 측면에서 이전 세대보다 월등한 것으로 평가된다. 상당수가 노동시장에 남아 있는 가운데 청년 세대의 실업 상황과 맞물리면서 문제가 발생하고 있으나, 이 베이비붐 세대가 일을 그만두기 시작하면 노동력이 급격하게 줄어든다. 따라서 경제활동 의지가 높은 고령자 세대를 노동시장에 더 오래 남아 있도록 하는 전략이 유효할 수 있다. 고령자들이 사회보장 부담을 가중하지 않고 대신에 노동 활동을 계속 유지함으로써 노동력 부족을 완화할 뿐 아니라, 세금과 보험료를 내고 개인적으로는 육체적·정신적 건강을 유지할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

장기 전략

보다 장기적 관점에서 저출산 현상으로 인한 노동력 부족에 대응하기 위한 인구 전략으로 이민정책을 들 수 있다. 이 전략은 이민자 유입의 사회문화적 파급효과를 고려하면서 다른 조건들과 결부해 채택 여부를 신중하게 결정해야 한다. 중소기업의 인력난을 고려하면 지금부터라도 (이미 과거부터 산업연수제, 고용허가제 등을 통해 단기적으로 유입된 바 있는) ‘외국인 근로자 유입’을 추진할 필요가 있다. 그러나 이민자 유입 정책은 당장 필요한 현실적 문제라기보다 출산율 회복 수준과 국내 유휴 잠재

인력 활용도 등의 상황을 면밀하게 관찰하면서 결정해야 할 일이다.

장기적으로 고려해야 할 또 다른 사안은 통일 시대의 인구 예측과 전략이다. 통일로 가는 과정에서 시기별·단계별로 가능한 모든 시나리오에 따른 인구 전략을 지금부터 논의할 필요가 있다. 또 한국 사회를 구성하고 있는 ‘인구의 질’에 대한 관심도 병행해야 한다. 인구의 질은 인구의 규모 못지않게 한 나라의 국가경쟁력을 결정하는 중요한 요소다.

한편 새로운 가족공동체를 받아들이는 사회적 공감대 형성도 고려해 볼 사안이다. 1.5명까지 감소했던 합계출산율을 2018년 1.9명까지 끌어올린 프랑스가 대표적 사례다. 프랑스는 ‘결혼’이라는 법적인 전통적 가족제도를 넘어 이성·동성 커플이 자유롭게 동거하고 아이를 기를 수 있는 파스 PACs(시민연대계약)를 도입했다. 또 임신부 지원 제도에서 결혼 여부로 차별을 두지 않는다. 국내에서도 가족 형태가 다양해지고 있다. 법적 혼인으로 이루어진 가족을 넘어 새로운 가족공동체를 인정하고, 다양한 육아 정책을 제공하는 것이 미래를 대비하는 장기적 관점에서 고민해야 할 이슈들이다.

실행 방안

앞서 살펴본 단계별 인구 전략을 실현하기 위해서는 구체적인 실행 방안이 뒤따라야 한다. 무엇보다 적정인구 또는 안정인구를 유지할 수 있는 수준까지 출산율을 높이기 위해서는 지금부터 적극적 투자(예산 투입)가 이뤄져야 한다. 출산율 제고를 위한 재정 부담은 복지 비용이 아니라 미래를 위한 투자로 인식해야 한다.

출산은 가정의, 보육은 국가가

- 지자체 중심의 공동체 돌봄 정책 설계(돌봄 서비스 지역화 등)
- 보육시설이 부족한 지역을 파악해 보완하고, 보육의 실질적 품질 제고
- 결혼·출산을 저해하는 만혼 현상의 사회환경적 문제 대폭 개선(고용, 주택 문제 등)
- 결혼과 연계한 청년층 대상 양질의 주거안정 지원 정책 확대 및 현실화(장기 임대주택 등)
- 자녀 양육 관련 공공서비스 이용 무료화 또는 최소화
- 다자녀가정을 우대하는 다양한 아동수당 지급 방식 설계
- 다자녀 기준을 3자녀 이상에서 2자녀로 완화
- 난임 시술 지원 및 산모와 신생아에 대한 건강관리 지원
- 고용보험 미적용 취업 여성에게 출산지원금 지급 및 기간제 노동자에게 유급 출산휴가 보장
- 가계 양육 부담을 완화하기 위한 출산 친화적 세금구조 마련
- 양질의 유아교육을 제공하기 위한 관리·감독 개선으로 유치원 공공성 강화
- 아동보호 체계 재편 등 아동학대 대응 및 예방 체계 강화¹¹⁶
- 한부모가정, 미혼모·미혼부 가정에 대한 보육 및 육아 지원 확대
- 다문화가정 대상 출산·육아 정보 접근성 제고

일-가정 양립, 일-생활 균형 지원책

- 정책 대상자인 부모를 위한 맞춤형 지원 정책 설계
- 유연근무제 등 비정형 근로 형태 활성화로 일·가정 양립이 가능한

환경 조성

- 결혼, 출산 및 양육을 통해 삶의 질을 높이는 고용 문화 조성
- 보육 지원 체계와 일-가정 양립 제도 간 연계 강화(정규 시간 외 아동 보육 서비스, 긴급 돌봄 서비스 등)
- 주 52시간 근무제가 기혼 남녀의 출산 의도에 긍정적 영향을 미친다는 연구 보고¹¹⁷ 등을 참조해 근무 방식 다양화
- 정규 교육과정 내 일-가정 양립 프로그램을 통한 사회적 인식 변화 및 공감대 형성
- 휴직급여 인상 등으로 여성 육아휴직뿐 아니라 남성 육아휴직 제도의 정상화 노력
- 가족 친화적 조직문화 정착을 위한 기업 내 애로 사항 해소 및 인센티브 강화(육아휴직 사용 확대를 위한 보조금, 법인세 감면 등)
- 임신 기간 중 근로시간 단축, 임신 중 육아휴직 허용, 출산휴가 급여 현실화

포용적 가족문화 조성¹¹⁸

- 가족 내 평등한 관계를 확립하기 위해 가족제도와 관련한 불합리한 법제 개선
- 미혼모·미혼부의 일상 속 차별 개선, 비혼·동거 가족에 대한 사회적 차별 해소 및 인식 개선
- 가족평등지수 개발, 친·외가의 경조사 휴가 평등 보장 등 가족문화 개선

경력 단절 여성에 대한 방안

- 일·가정 양립 제도의 강화로 유자녀 여성 인력의 비자발적 이탈 방지
- 경력 단절 여성의 재취업을 위한 직무역량 강화 교육 실시
- 경력 단절 여성이 노동시장에 재진입할 경우 개인의 업무역량을 발휘할 수 있는 다양한 일자리 기회 제공(시간제, 프리랜서 등 다양한 근무 형태)
- 고용주보다 국가 중심의 지원 제도 정비
- 시간제 차별 해소 및 남녀동등 처우 보장을 위한 법제 정비

국내 유휴 인력 활용 극대화

- 여성과 고령자의 노동시장 진출을 돕는 사회문화 조성
- 기간제와 통상 근로자 전환 제도, 안정된 상용직 시간제 일자리 활성화 위한 법제 마련
- 고령 인력 확대를 위해 기업의 연공서열 체계를 성과 중심으로 개선
- 노동력이 부족한 산업을 발굴해 관련 산업 잠재 인력과 매칭
- 세대 간 공생 발전 여건 조성
- 시간제 근로 전환 지원 등 점진적 퇴직 제도 활성화
- 퇴직(예정) 근로자에 대한 전직 교육 및 공공 전직 지원 서비스 활성화
- 개별 경력을 고려한 직업훈련, 재교육, 사회 기여 및 재능 나눔 활성화

해외 교민을 포함한 외국인 인력 활용

- 미래의 노동력 부족량에 연동해 방문 취업 체류기간 연장
- 외국인 인력 활용은 필요 인력 충원과 우수 인재 유치라는 이중적 차원에서 접근 필요
- 일원화된 외국인 인력 도입 체계 구축
- 외국인 정주를 위한 사회 인프라 개선

사회 운용 패러다임의 전환이 필요한 초고령사회

대한민국이 늙어가고 있다. 우리나라의 65세 이상 고령인구는 2008년 500만 명을 돌파한 후 2017년 707만 명, 2018년 738만 명, 2019년 768만 5,000명을 기록했다. 고령인구 구성비는 전체 인구 대비 2015년 13.2%에서 2019년 14.9%, 2025년 20.3%, 2051년 40%, 2067년에는 46.5%에 달할 전망이다.

우리나라의 고령화는 세계에서 유례없이 빠른 속도로 진행되고 있다. 다른 국가의 추세를 보면 미국의 경우 고령화사회(전체 인구 대비 노인 인구 비율 7% 수준)에서 고령사회(노인 인구 비율 14% 수준)가 되기까지 73년이 걸렸고, 초고령화사회(노인 인구 비율 20% 수준)에 진입하는 데 21년이 소요되었다. 대표적 고령국가인 일본의 경우 고령화사회에서 고령사회로 전환하는 데 24년, 초고령화사회로 진입하는 데는 12년이 소요되었다. 반면 우리나라는 고령화사회에서 고령사회로 진입하기까지 17년이

걸려 세계 최고 속도의 고령화 현상을 나타내고 있다.

고령화사회의 현황과 의미

고령화는 생활 전반에 큰 파급효과를 가져오는 현상으로서 사회 운용 패러다임의 대전환을 요구한다. 한국의 인구 고령화가 세계의 다른 나라들과 같이 100여 년에 걸쳐 서서히 진행된다면 사회는 변화한 인구 구조에 맞춰 서서히 적응하고 변모할 것이다. 그러나 한국의 고령화 속도는 지나치게 빠르다. 한국은 OECD 회원국 중 노인 빈곤율 1위, 노인 자살률 1위를 기록하고 있다. 노인의 삶의 질은 OECD 평균에도 미치지 못한다. 이러한 현상들은 인구 고령화라는 새로운 패러다임 전환에 대비하지 못해 나타난 필연적 결과다.

일부 전문가들은 한국의 2050년 노인 인구 비율이 38%에 가까우며, 세계 최고령 국가가 될 전망이므로 앞으로 더 많은 문제가 등장할 것이라고 경고한다. 고령화사회는 우선 생산가능인구의 감소로 성장잠재력을 떨어뜨린다. 노인 의료비·복지비·연금 등 공적 부담의 증가, 세입 기반의 약화 등으로 재정적 부담도 커질 수 있다. 또한 국민연금·건강보험 등 주요 제도의 지속가능성에 위협을 가하고, 세대 간 갈등을 악화시키는 원인이 될 것이다.

성공적 고령사회 대응을 위한 전략

고령사회란 인구의 상당 비중이 65세 이상인 사람들이 사는 사회를 말하는데, 우리나라는 지금까지 너무 ‘고령자’ 개개인이 갖는 삶의 애로 사항에만 집중하는 경향이 있었다. 고령사회 대응 방향은 크게 두 가지다. 첫째, 사회의 전환 과정에서 생기는 문제에 대응해야 한다. 고령 인구의 증가로 발생하는 사회적 문제에 대한 대응이 필요하다는 의미다. 노동인구의 감소로 인한 생산성 저하나 연령주의로 인한 고령자 배제 등의 문제가 예상된다. 둘째, 사회 변화 과정에서 고령자의 삶의 질이 저하되지 않도록 대응해야 한다.¹¹⁹ 생산 시스템의 변화에 적응하지 못하는 저소득 고령자의 빈곤, 디지털 사회에서의 사회 활동 능력 저하, 전통적 가족 붕괴로 인한 돌봄의 약화, 독거 고령자의 안전사고 위험 등이다.

이 두 가지 방향에서 다각적 대안들이 실효를 거둔다면 고령사회에서 노인이 직면하는 ‘노후 4고품(빈곤, 질병, 고독, 무위)’와 같은 문제를 시의 적절하게 해결할 수 있을 것이다. 고령화에 따른 사회구조 개선이 잘 이뤄져 새로운 기회와 발전적 가치를 발견할 수도 있다. 고령화로 삶의 화두도 양적 차원에서 질적 차원으로 이동할 것으로 보인다. 고령화사회에는 축적을 중시하는 양적인 삶보다 건강, 여가, 배움 등 질적인 삶에 주목하는 분위기가 확산될 전망이다. 노년 대비가 잘되었을 경우 노인들이 소비 주체로 등장할 수도 있다. 고령사회형 신규 일자리도 만들어 질 전망이다. 실버문화 콘텐츠 개발자, 노후설계 상담사 등 지금까지 주목받지 않았던 새로운 형태의 직업이 그러한 예다.

단기적 대응 전략

단기적 차원에서는 노후소득과 고용 확충에 주력해야 한다. 노인 자살의 원인 가운데 가장 큰 부분이 경제적 어려움이다. 경제적 안정이 선결되지 않는다면 노후 생활을 윤택하게 만들기 위한 다른 노력은 무용지물이다. 노후의 경제 상황을 개선하기 위해서는 세 가지 차원의 노력이 필요하다. 첫 번째로 안정된 공적 노후소득 보장 체계를 구축해야 하고, 두 번째로 연금 수급 이전까지 안정된 경제활동을 보장할 수 있도록 중고령자 고용 관련 제도를 정비해야 한다. 세 번째로는 개인 차원에서 노후를 대비할 수 있도록 노후 준비 제도를 활성화해야 한다.

우리나라의 공적 노후소득 보장 제도인 국민연금제도의 소득대체율은 2018년 39.3%인데, 이는 OECD 평균(47.3%)보다 낮은 수준이다. 2016년을 기준으로 보았을 때 우리나라 국민연금의 소득대체율은 복지국가로 알려진 스웨덴(36.6%)보다 높은 수준이다. 하지만 이 국가들도 한때는 연금 소득대체율이 80~90%에 달했으며, 소득을 비롯한 제반 복지 여건이 튼튼하게 갖춰진 상황에서 연금개혁을 통해 소득대체율을 낮춘 것이다. 아직도 다수의 유럽 국가가 안정된 고령사회를 유지하기 위해 연금의 높은 소득대체율 수준을 유지하고 있다(프랑스 60.5%, 핀란드 56.6%).

우리나라는 2008년 기초노령연금 도입을 비롯해 퇴직연금·개인연금·주택연금·농지연금 등 다양한 노후 대비 수단을 마련해왔으나, 포괄하는 대상층이 낮아 안정적인 노후소득 보장 제도로 기능하는 데는 한계가 있다. 또 정부는 60세 정년을 법제화했으나, 법정 정년제가 제대로 이행된다고 하더라도 국민연금 수급 시기와 정년 사이에 여전히 괴리가 있어 소득 공백기가 존재한다. 따라서 중고령자들이 퇴직에 가까

워진 나이에 더 안정적으로 경제활동을 할 수 있게 만드는 제도적 장치가 필요하다.

중기적 대응 전략

중기적 차원에서는 ‘복지’에서 ‘시장’으로 무게중심을 이동해야 한다. 고령화를 부담이 아닌 기회로 활용하는 것이다. 복지만으로는 한계가 있으므로 고령화를 적극적인 성장동력으로 전환할 필요가 있다. 이를 통해, 경제력을 갖춘 노인 세대가 고령자 적합형 주택시장, 금융시장 그리고 여행상품 및 여가 관련 시장 등에서 적극 소비하는 문화를 진작시킬 수 있기 때문이다.

복지 차원에서는 그동안 확립한 복지정책을 정비하는 작업이 중기 과제로 진행되어야 한다. 2000년대 중반 이후 노인과 관련된 복지정책과 인프라는 빠른 속도로 확대되어왔는데, 이처럼 급속한 팽창은 필연적으로 역할과 기능 측면에서 중첩되거나 사각지대를 발생시킨다. 따라서 노인복지 분야의 공공 인프라 기능과 역할을 종합해 재편성하는 체계 개편 작업을 진행해야 한다. 예를 들어 스웨덴의 경우 우리나라의 청년 주택과 유사한 방식으로 노인 주택을 제공하고 있다. 새로 짓거나 빈 집을 구입해 노인이 거주하기 알맞은 형태로 제공하는 방식이다. 자녀나 재산과 무관하게 개인 단위로 노인복지를 디자인해 누구나 적정 비용으로 이용할 수 있도록 한 방식을 참고할 필요가 있다.

장기적 대응 전략

장기적 차원에서는 근본적 사회 시스템의 조정과 변화가 필요하다. 여기에 해당하는 대표적 영역이 교육이다. 의무교육 기간이 과연 고령

사회 생애주기에 적합한 교육 시스템인지 재검토와 조정이 필요하다. 또 다른 영역은 대안적 가족공동체에 대한 고민이다. 가구의 형태는 산업화를 거치면서 대가족에서 핵가족으로 변해왔는데, 고령사회의 도래와 함께 찾아온 새로운 가구 형태는 1인 가구다. 특히 수명이 길어지면서 노인 부부 단독가구 가운데 사별 등의 이유로 노인 1인 가구는 더욱 증가할 것으로 예측된다. 기존의 혈연 중심 가족관계를 대체할 수 있는 대안적 형태의 가족공동체에 대한 진지한 고민이 필요하다. 핀란드는 일종의 노인 공동체인 코티사타마^{Kotisatama} 장려 정책을 펼치고 있다. 이는 복지비용을 절감하고 지속 가능한 노인보호 대책이 가능하다는 점에서 높이 평가되고 있다. 또 프랑스에는 큰 집에 홀로 사는 노인과 다른 가족을 연결해주는 기관이 존재한다. 이에 따라 홀로 사는 노인과 다른 가족이 한 공간에서 새로운 공동체를 이루며 살아간다.

초고령사회에서 노인은 더 이상 소수 집단이 될 수 없다. 따라서 고령사회에 적응해가는 과정에서는 노인과 고령화에 특화된 대책이 필요하지만, 장기적 관점에서는 나이와 관계없이 지속 가능한 사회적 환경을 조성할 수 있는 구상을 마련해야 한다.

단기적 실행 방안

- 노령 근로자에 대한 재취업, 직업훈련 지원 등 노후의 경제적 안정화에 초점
- 현금의 흐름을 개선할 수 있도록 주택·농지연금 활성화
- 1인 1국민연금 체제 확립
- 기초연금의 내실화를 비롯해 국민연금 소득대체율과 연금보험료 상향 조정 논의 필요

- 공적연금 이외에 다양한 노후 준비를 위한 금융상품 개발
- 정년과 연금 수급 나이를 일치시키기 위해 정년 제도의 실효성 제고
- 국민연금공단 행복노후준비지원센터 등 개인이 대비할 수 있는 노후 준비 지원 인프라 확충
- 고령자의 질병 조기 발견 및 예방을 위한 일반 건강검진 주기 단축 검토
- 장기요양보험 도입 및 대상자 확대
- 노인 질병의 특성을 고려한 건강보험의 보장성 강화

중기적 실행 방안

- 노인 서비스 시장 육성을 위해 정부 차원의 실버산업 지원 체계 강화
- 기술 활용을 통한 지역사회 내 노인복지 전달 체계 개선 및 맞춤형 서비스 확대
- 고령자 대상의 의료 인프라 및 노인 전문 병원 등 의료 체계 확충
- 노인 주택, 방문 도우미 서비스 등 노인 지원 프로그램 마련
- 노인 커뮤니티 활성화를 위해 사회활동 장려 및 세대 간 이해 증진

장기적 실행 방안

- 민관 협력을 통해 고령화 연구센터 구축, 초고령사회에 대비한 연구 및 정책 개발
- 초고령사회에 부합하도록 생애 전체를 고려한 교육 시스템 재구조화
- 가족을 대체하는 공적지원 체계 구축 및 1인 가구를 위한 각종 법·제도 정비

- 실버 협동주택 등 비혈연 가구끼리 모여 사는 공동체 지원 정책 강구
- 고령자 고용안정법 등 관련 법안 마련

뉴노멀 시대의 미래세대 전략

2008년 글로벌 금융위기 이후 지속된 저성장은 뉴노멀이라는 얘기가 나왔다. 고성장의 시대가 올드 노멀 Old Normal 이 되고 새로운 질서가 등장했다는 의미다. 여기에 덧붙여 코로나19가 가져온 위기는 보건의료만의 문제가 아니라 사회 전반적 시스템을 다시 바꾸고 있다. 위드 코로나라는 키워드로 변화에 대응하는 지금이야말로 미래세대 전략을 다시 검토·수립할 수 있는 시점이다.

미래세대를 고려하지 않는 나라는 미래가 없다. 미래세대란 현세대의 결정과 행동의 영향을 직접적으로 받으면서도 아직 미성년이거나 태어나지 않았기에 자신의 목소리를 현실 정치에 반영할 수 없는 세대를 말한다. 이는 곧 현세대의 의사결정은 미래세대까지 포함한 장기적 관점에서 이뤄져야 한다는 것을 의미하지만, 미래세대를 향한 관심과 투자는 매우 미흡하다. 장기적 추세일 뿐 아니라 그 속도가 다른 어느 국

가보다도 빠른 저출산과 고령화 문제 그리고 자원 활용과 환경정책 등은 미래세대에게 막대한 영향을 끼칠 것이다. 4차 산업혁명이나 코로나 19에 대한 사회적 수용 방식은 어떤 측면에서는 현세대보다 변화의 정점을 살아갈 미래세대의 일일 것이다. 따라서 미래에 영향을 미칠 수 있는 이슈의 경우 미래세대를 고려하는 정책이 동반되어야 한다.

코로나 세대, 희망이 사라지는 시대

경기침체에 따른 고용 절벽에 코로나19 여파까지 겹쳐 구직난을 겪는 코로나 세대의 삶은 더욱 힘겨워졌다. 2020년 상반기만 봐도 취업자 수는 연속해 감소했고, 일할 능력이 있지만 특별한 이유 없이 ‘쉬었다’라고 응답한 비율은 전년도보다 16.5% 증가했다. 특히 20대에서 32.8% 증가했다.¹²⁰ 얼어붙은 고용시장의 타격을 코로나 세대가 고스란히 받은 셈이다.

사실 코로나19 이전부터 젊은이들 사이에는 미래를 비관적으로 보는 분위기가 만연해 있었다. ‘N포세대’, ‘흙수저’ 등의 신조어는 이미 그러한 삶을 자조적으로 표현하는 밈_{meme}으로 통용되고 있으며, ‘헬조선’이나 ‘이번 생은 망했다’라는 뜻의 ‘이생망’이란 말까지 떠돌았다. 여기에 코로나19 사태로 기업들의 신규 채용이 축소되면서 청년 실업률은 10%를 넘어섰고, 실물경제 위축에 따라 파트타임 일자리마저 구하기 어려운 상황이 되었다. 직장인도 무급휴직 등으로 생활고를 겪는 일이 늘었다. 결혼 기피, 저출산 등 여러 가지 국가적 의제들이 이러한 현상과 직결되어 있다. 현재 대한민국이 직면하고 있는 가장 큰 과제는 어떻

게 하면 청년들에게 희망을 불어넣어주는 것이다.

현세대와 미래세대 간 형평성 문제

어쩌면 지금의 사회는 미래세대에 대해 무지하고 무관심하다. 무지와 무관심은 현재의 정치·제도·구조적 한계에서 비롯된다. 우리나라를 포함한 거의 모든 국가의 제도는 현세대의 요구에 우선 대응하도록 구조화되어 있다. 다만 환경오염으로 인한 생태계 파괴, 기후변화, 자원 고갈 등의 폐해를 미래세대가 떠안아야 한다는 데 대한 경각심이 미미하게나마 미래세대에 대한 관심의 배경이 되고 있다. 최근에는 저출산, 고령화, 복지 확대에 따른 재정 건전성 문제 그리고 코로나19로 인한 국가채무 등이 뜨거운 현안이 되면서 미래에 대한 우려를 낳고 있다.

환경 및 자원 보전과 미래세대

환경 및 자원 보전과 관련한 논의는 미래세대의 ‘환경권’과 직결된다. 지구의 환경과 자원은 현세대의 전유물이 아니다. 미래세대도 오염되지 않은 환경과 천연자원의 혜택을 누리고 살 권리가 있다. 현세대가 지금 수준의 자원 소비를 지속한다면 자원은 고갈될 수밖에 없으며, 환경오염이나 생태계 파괴 문제 또한 피할 수 없게 된다. 또 기후는 계속 불안정해지고 있으며, 기후변화에서 비롯한 자연 재해도 증가하고 있다. 코로나19 사태에서 확인한 것처럼 환경 파괴는 신종 감염병 발생으로 이어지며, 앞으로 이것이 일상화될 것이라는 전망도 많다.

연금과 재정 측면에서의 세대 간 분배 문제

세대 간 자원분배의 불균형을 초래하는 대표적인 것이 현행 연금제도다. 세대 간 부양의 원리를 기반으로 하는 현행 공적연금 제도는 인구구조의 변화에 매우 민감하다. 고령화가 진전되면 연금 지출은 늘어나지만, 출산율 저하와 경제활동인구의 감소로 연금 재원은 오히려 부족해지기 때문이다. 이는 오롯이 미래세대의 부담이다. 공무원·사학·군인·국민 등의 연금제도가 현재와 같은 방식으로 계속 운영된다면 연금이 재정위기를 맞을 수밖에 없다. 2018년 보건복지부는 ‘국민연금제도 개편 방안’을 발표한 바 있으나, 그 이후 방안 채택 등의 논의는 지지부진한 상황이다. 국민연금 고갈을 막기 위한 국민연금 개편안은 20대 국회에서 처리되지 못했고, 2020년 총선에서도 화두가 되지 못했다. 국회 예산정책처가 2020년 9월에 발표한 자료에 따르면 국민연금은 현행 제도를 유지할 경우 2039년에 적자로 전환되고, 2055년에는 적립 기금이 소진될 것으로 예상하고 있다.

한편 복지 수요는 고령화의 진전과 사회적 양극화의 심화로 계속 증가할 전망이다. 현행 복지제도를 유지하기만 해도 2050년에는 복지 지출이 GDP의 15%를 넘어설 것으로 보인다. 현세대를 위한 복지 확대는 곧 미래세대의 복지를 잠식하는 결과로 이어질 수 있다. 반면 청·장년층의 고령층 부양 부담은 급격히 늘어날 수밖에 없다. 2019년 노년부양비는 약 20.4명이나 2067년에는 102.4명에 이를 것으로 예측된다.¹²¹ 2067년 대만의 예상치 77.4명과 일본의 예상치 75.5명을 넘어선다.

미래세대를 위한 전략

정부 살림살이를 파악할 수 있는 국가재정(관리재정수지) 적자가 만성적으로 고착화하고 있고, 2020년에는 코로나19 사태로 더욱 심화되었다. 코로나19의 영향으로 재정 지출을 늘린 결과 국가채무도 역대 최대인 800조 713억 원(2020년 9월 기준)으로 늘었다. 국가의 빚은 미래세대에게 막중한 부담으로 작용하겠지만, 당분간은 확장적 재정정책이 지속될 가능성이 크다. 국가부채에 대한 경각심을 가지고 미래세대를 배려하는 전략을 추진해야 한다.

정책적 제안 사례

세대 간 형평성 문제를 다루는 문헌들에는 다양한 개혁적 제안이 있다. 헌법 개정부터 입법부 내 위원회, 독립적 행정기관, 정책 의제 설정부터 평가에 이르기까지 정책 사이클의 모든 단계를 다루고 있다. 그뿐 아니라 국내외와 지방의 개혁 사항까지 공공정책의 모든 단계를 취급하고 있으며, 민간 영역과 비영리 부문까지 포괄한다. 2020년 1월 공직선거법에서 투표권 인정 연령을 19세에서 18세로 낮춘 것도 미래세대의 권익을 보호하는 데 목적을 둔 것이다.¹²²

〈표 14〉에서 보는 바와 같이 미래세대의 권익 보호와 관련해 기존에 제시된 여러 해결책을 분석해보면 중요도나 복잡성의 스펙트럼이 매우 넓다. 개별 국가의 법 규정, 정부 조직, 정당 간 경쟁구조, 이념적 양극화 수준, 사회적 신뢰와 호혜성 수준, 정책 프로그램의 특성, 정책 해결책과 연관된 보상구조 등이 복합적으로 작용하기 때문이다.

1. 미래세대를 위한 글로벌 거버넌스 조직 개혁
2. 미래세대의 권익 보호를 위한 법 조항 마련
3. 미래에 영향을 끼칠 중요한 의사결정은 선출직이 아닌 독립적인 기관에 양도
4. 선거제도 및 투표권 개혁
5. 행정 및 입법 기관의 설계 변경
6. 미래 예측 메커니즘과 계획 프로세스 강화
7. 장기적 사안에 초점을 둔 새로운 전략과 계획 수립을 위한 연구 및 자문기관 설치
8. 미래세대 보호와 책임을 담당하는 새로운 기구 창설
9. 절차 및 실질적 부문에서 의사결정자들을 제한하기 위한 새로운 규칙 도입
10. 예산 및 성과 관리 기구의 책임성 강화
11. 미래 준비 및 영향 지수 개발
12. 시민사회 역량 강화

미래세대를 위한 정책 설계의 원칙

미래세대의 권익을 보호하고 세대 간 형평성을 높이려면 복합적 사고가 필요하다. 미래세대를 위한 정책과 제도들은 무엇보다 실행할 수 있고, 효과가 있어야 하며, 한국의 상황에 부합해야 한다. 정책 설계의 원칙으로 실행 가능성, 정책적 효과성, 한국적 적실성 세 가지를 염두에 둘 필요가 있다.

전략적 실행 환경 제공

- 정책결정자들이 단기 이익을 넘어 중장기 미래에 관심을 갖도록 인

센티브 제공

- 정책결정자들이 더 나은 의사결정을 할 수 있도록 데이터·분석 방법·절차 등 제공
- 입법·정책에 대한 영향 평가 시스템을 구축해 중장기 효과성 평가 및 부작용 최소화

제도적 장치를 통한 실행 방안

- 정부 예산 편성 시 미래세대에게 미칠 영향을 분석하는 ‘미래세대 인지 예산제’ 추진
- 국가정책 의사결정에 미래세대 대리인, 청년 참여 비율 확보
- 미래세대 정책을 수립하도록 적절한 정치적 보상 구조 마련
- 미래세대를 위한 정책 입안 시 가산점 부여 등 공무원 평가 제도 개편
- 미래세대를 위한 의정 활동을 수행하는 의원에게 특별한 보상 제도 마련
- 협력적인 거버넌스를 통해 특정 정책에 대한 초당적 지지와 사회적 합의 모색
- 정부 정책이 미래세대의 권리를 침해하지 않는지 평가하는 독립된 미래세대 기구 구성
- 국민이 참여해 다양한 미래세대 문제를 논의할 수 있는 디지털 공공 플랫폼 구축

미래세대에게 희망 불어넣기

- 교육 사다리 회복: 공교육 정상화, 교육의 다양성 확보, 에듀테크를 기반으로 하는 맞춤형 학습, 정보통신기술을 활용한 교육 환경 개

선, 교사의 학습법 개선 등

- 사업 사다리 회복: 기술과 아이디어로 사업을 펼치고 성공할 수 있는 시스템 구축, 새로운 기술을 기반으로 도전적 창업을 할 수 있는 오픈형 창업 제도 활성화
- 신뢰 사다리 회복: 노력한 만큼 보상받을 수 있다는 사회적 신뢰 회복 프로세스 구축
- 청년 사회안전망 강화: 청년 주택정책, 취업 지원 등

미래 예측을 통한 사회문화적 변화 대응

- 트랜스휴먼의 등장 가능성을 포함해 기술이 바뀌놓을 미래 사회와 문화에 대한 예측과 준비
- 디지털 네트워크가 정당의 역할을 대신하는 정치체제의 가능성을 고려해 온라인 정치 시스템에 대한 이해와 준비 필요
- 기술의 지속적 발전이 삶의 질 향상에 기여하도록 하는 정책 기준 마련

미래세대를 위한 법률적 보호

- 현행 헌법에는 미래세대에 대해 구체적으로 언급한 내용이 없음. 다만 전문에서 “우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서”라는 내용을 규정함
- 차후 법 개정의 경우 미래세대의 보호가 필요한 개별 분야에서 그 내용을 언급하는 것이 필요
- 독일의 경우 기본법에 대한 제22차 개정안에 “국가는 미래세대에 대한 책임을 지면서...”라고 명시함. 환경 분야에 치중한 내용이지

- 만, 독일 헌법상 최초로 미래세대라는 용어를 사용
- 우리나라에서도 독일의 사례를 참조해 미래세대에게 직결되는 국가의 채무 부담과 관련한 미래세대의 보호 문제 등을 법제화할 필요 있음

국가 발전과 선순환하는 다문화사회

————— 오랫동안 정서적으로 동질적 구성을 유지해온 한국이 다문화사회로 변하고 있다. 변화의 직접적 원인은 이민자의 유입이다. 1980년대 후반 외국인 근로자 진입에서 시작된 이민자 유입은 1990년대 초에는 결혼이민으로, 2000년 무렵부터는 유학생으로 증가하는 모습을 보였다. 법무부에 따르면 국내 체류 외국인 수는 2007년 100만 명을 돌파했고, 2016년에는 200만 명을 넘어섰다. 2021년에는 300만 명을 넘어설 것으로 전망된다. 과거 한반도에 들어온 이민자는 대부분 중국과 일본에서 왔지만, 1980년대 말 이후 이민자의 출신국은 다양하다. 한국인과 결혼한 이민자들의 정착 또한 변화의 한 축을 이룬다. 최고 수준을 기록한 2005년의 경우 국내 전체 결혼 건수의 13.6%인 4만 2,356건이 국제결혼이었다. 이후 2016년(2만 591건)까지 하락세를 보이다가 2017년 2만 835건, 2018년 2만 2,698건, 2019년 2만

3,643건을 기록하며 다시 증가세로 돌아섰다.¹²³

다른 문화권의 이민자를 수용한다는 것은 인구 보충이나 경제적 이해뿐만 아니라 문화의 도약을 위해서도 필요한 일이다. 체류 외국인 300만 명 시대를 앞둔 지금, 국민이 공감할 수 있으면서 국가 발전과 선순환하는 다문화사회 전략이 필요한 시점이다.

인구 고령화와 이민 수요

한국 사회가 당면한 저출산·고령화 문제에 따라 이민자 유입은 계속 될 전망이다. 통계청 자료에 따르면 한국의 생산가능인구(15~64세)는 2017년 3,757만 명(73.2%)에서 2067년 1,784만 명, 총인구의 45.4% 수준으로 감소할 것으로 전망한다. 2019년 생산가능인구는 전체 인구에 서 차지하는 비중이 72%에 그쳐 2008년 관련 통계를 집계한 이후 최저치를 기록했다. 반면 65세 이상 고령인구는 802만 6,915명을 기록해 처음으로 800만 명을 넘어섰다. 전체 인구보다 노동력이 먼저 감소하는 것이다.

인구 1,000명당 출생률 5.6%, 사망률 6.0%(2020년 3월 기준)를 고려할 때, 고령화 추세를 몇 년 안에 반전시키기는 매우 어렵다. 인구 고령화에 대응하고 인구구조 조정 시간을 벌기 위해 생산가능인구 중 여성과 이민자의 노동력을 수용하는 현실적 대안이 필요한 상황이다.

혼인적령 인구의 성비 불균형

국제결혼이 증가할 요인으로 향후 15년간 혼인적령기의 남녀 성비(여자 100명당 남자의 수) 불균형 특성을 고려해볼 수 있다. 젊은 연령층으로 내려올수록 남성 인구 초과 현상이 나타나고 있는데, 국내 남녀 성비는 1984년생부터 1988년생까지는 105를, 1989년생부터 1999년생까지는 110을 넘는다. 혼인적령기로 볼 수 있는 25~34세로 한정해볼 때 5년 전에는 남성 인구가 여성 인구보다 약 19만 명을 초과했지만, 현재는 약 29만 명을 초과하며, 5년 후에는 약 38만 명을 초과할 것으로 예상된다. 이는 한국인 남성과 외국인 여성의 국제결혼이 늘어날 가능성을 시사한다.¹²⁴

미래 이민정책의 방향

정부는 미래의 이민정책과 관련해 장기적 목표를 갖고 능동적 역할을 해야 한다. 이민정책을 통해 교육과 기술 수준이 높은 노동력을 다수 확보하고, 이민으로 인한 긍정적 효과를 극대화하는 동시에 부정적 효과를 최소화하기 위해서다. 외국인과 더불어 해외 거주 한인의 국내 유입을 고려해야 하며, 이 경우 국적법을 수정해 국내 이주를 활성화해야 한다. 우리나라보다 먼저 다문화사회를 경험한 선진국의 사례를 참조하는 것도 필요하다.

‘나가는 이민’ 정책

정부는 우선 ‘나가는 이민’의 중요성과 심각성을 인정하고 이를 적극적으로 관리해야 한다. 청년층과 전문 기술직 종사자의 해외 취업은 정주형 이민이나 가족 이민으로 발전할 가능성이 있다. 가족형 정주 이민으로 전환될 경우 인재를 잃어버리는 것은 물론, 인구 감소로 이어진다. 정부가 적극적으로 재외동포 정책을 추진하고 해외 인재와 기업가를 한국으로 유치하는 정책을 펴지 않는다면, ‘두뇌 유출’에서 ‘두뇌 순환’으로의 전환을 기대하기 어려울 것이다. 그러한 점에서 한국인의 해외 진출을 장려하되, 두뇌 유출을 방지하기 위한 다각적 정책도 병행해야 한다.

‘들어오는 이민’ 정책

‘들어오는 이민’이 국내 사회와 경제에 미치는 효과를 고려해 이민정책을 정비해야 한다. 정책 논의의 초점을 이민자의 숙련도와 노동시장 상황 등을 고려해, 어느 분야에서 얼마만큼 어떤 방식으로 이민자를 받아들여야 하는지를 설정해야 한다. 저숙련 이주노동자와 전문 기술 인력 및 결혼이민자 등을 받아들이는 방식은 달라야 하며, 관련 정책에 대한 고민이 필요하다.

일반적으로 이민자 유입은 국내시장을 확대한다. 장기 거주하는 이민자들은 소비가 된다. 또 이민자들의 저임금으로 제품 공급이 증가하고, 그로 인해 제품 가격이 하락하면 내국인들은 낮은 가격으로 제품을 구매할 수 있게 된다. 그뿐 아니라 이민자 유입은 사회의 문화적 다양성을 고취하는 효과도 크다.

하지만 이민자의 노동생산성이 지나치게 낮아 노동생산성 수준이 전반적으로 낮아지거나 이민자에 대한 공적 이전지출이 급격히 늘어나면

이민자 유입에 따른 1인당 GDP의 상승효과는 기대할 수 없다. 이민자들은 보통 가족을 동반하므로 국가는 이민자 가족에게 복지 혜택을 제공해야 한다. 이민자도 은퇴하면 복지 혜택을 받아야 하므로 늘어난 기대수명을 고려할 때 정부는 이민자들이 경제활동을 하며 사회에 기여한 것보다 더 높은 비용을 사회보장비로 지출할 수도 있다. 더구나 현재 이민자들이 얻는 일자리가 대부분 저임금 직종이라는 점을 고려하면 이들의 기여도는 더욱 낮을 것이다. 이런 점에서 한국이 이민자 유입 효과를 극대화하기 위해서는 이주노동자와 같은 ‘교체 순환형’과 영구 정착이 가능한 ‘정주형’ 이민정책을 병행해야 한다.

우수 인력을 확보하기 위한 이민정책

이민정책은 우수 인력을 확보하는 방안이기도 하다. 흔히 기업의 미래는 우수 인력 확보가 관건이라고 말한다. 국가도 마찬가지다. 내부 인력을 우수 인력으로 잘 길러내는 것 못지않게 외국에서 우수 인력을 유치해오는 방법도 필요하다.

이런 방법은 미국, 캐나다, 호주가 주로 활용하고 있다. 어차피 인력 부족을 해결하기 위해 이민을 받아들인다면 공부 잘하고, 성실하고, 머리 좋은 사람을 받아들인다는 전략이다.

일본은 2017년 ‘미래투자전략 2017’을 통해 2022년까지 2만 명의 우수 외국 인력을 활용한다는 정책을 제시했다. 일본 정부는 ‘인재 포인트’ 제도를 통해 인력 상황(경력, 학력, 연봉 등)에 따라 출입국 관리상 우대 혜택을 제공하고, ‘인재 전문직’ 제도를 통해 우수 전문직 외국 인력은 무제한으로 체류할 수 있게 하는 등의 우대 조치를 하고 있다.

싱가포르의 경우 외국인 우수 인력을 유치하는 고용주에게 각종 규

제를 면제해준다. 또 최소 체류 기간을 채우면 영주권을 발급해주고, 일정 기간 거주하고 세금을 내면 연금도 지원한다.

우리나라도 국내의 산업적 필요에 맞게 인력을 유치하는 전략을 추진할 필요가 있다. 특히 최근에는 K-Pop의 유행과 코로나19 방역 모범국으로 언급되어 한국에 살기를 원하는 외국인이 적지 않다. 한국으로 유학오고, 대학 졸업 후에는 한국에 체류하기를 희망한다. 만약 한국 대학에서 이공계 박사 학위를 받는 유학생에게 비교적 쉽게 국적을 받아 정착할 수 있게 해준다면 선순환의 유학 이민 제도가 정착될 수 있을 것이다. 그 밖에도 다문화가정의 2세들에게 차별 없이 교육을 받을 수 있도록 제도적·사회적 분위기를 만들어간다면 더 많은 우수 인력을 길러낼 수 있을 것이다.

이민자 유입에 따른 자원과 대처

사회통합 정책을 통해 정주형 이민자가 성공적으로 정착하도록 지원해야 한다. 이민자들이 사회·경제·정치적 권리를 공정하게 누리고 의무를 이행할 수 있도록 시민권 제도부터 정비할 필요가 있다. 아울러 이민자가 유입되어 발생할 수 있는 부정적 측면을 예방해야 한다. 정주형 이민자는 내국인 노동자들의 임금 감소 및 실업, 주택, 취학 인구, 범죄, 문화와 공동체 해체, 복지 지출, 공공서비스, 공공 재정 등에 광범위하게 영향을 미친다. 이민자와 내국인 간의 갈등이 사회 문제가 되지 않도록 인종적 다양성을 문화적 다양성으로 승화시키고, 조화를 이루어야 한다.

그런가 하면 다문화가정 2세들이 그동안 학교 교실과 또래 사이에서 어려움을 겪은 데 이어 이제 군대에서도 갈등이 발생할 수 있는 상황이

되었다. 다문화 교육을 좀 더 체계화해야 한다는 의미다. 무엇보다 어릴 때부터 우리와 다른 문화도 우리 삶의 한 부분으로 받아들일 수 있는 감수성을 배양해야 한다. 미디어를 활용해 교육하는 것도 효과적일 수 있다. 미디어의 다문화 콘텐츠 모니터링과 비평을 통해 대안을 제시함으로써 다문화에 부적절한 내용을 규제하고, 좋은 프로그램이 많이 만들어질 수 있도록 유도해야 한다.

다문화사회의 통합

이질적인 문화를 가진 사람들이 상생하기 위해서는 이해와 관용의 정신으로 상대방을 존중하는 자세가 필요하다. 이민자에게 사회 적응은 힘든 경험이다. 새로운 언어와 문화, 관습을 이해해야 하기 때문이다. 정부는 이민자들이 한국 사회에서 생활하는 데 필요한 정보와 기술을 습득해 자국의 문화적 정체성을 유지하면서도 한국 사회에 적응할 수 있도록 지원해야 하며, 마찰과 갈등을 줄일 수 있도록 해야 한다. 이주민들의 출신 지역은 다양하다. 문화적·언어적 차이로 인한 어려움의 양상도 다르다. 다양한 출신의 다문화 아동을 모두 동질적인 집단으로 여겨 똑같은 교육 프로그램을 제공하는 식의 방법은 부작용을 일으킬 수 있다. 다문화 구성원을 위한 교육과 정책 지원은 다문화 속의 또 다른 다양성을 고려해 맞춤형으로 접근하는 것이 필요하다.

지방정부 차원의 다문화사회 지원

- 지역 내 다문화 가족, 외국인 주민, 지역민 간에 어울릴 수 있는 지

역공동체 사업 개발

- 다문화 감수성 교육 등 정서적 차원으로 접근하는 교육 프로그램 개발 및 확산
- 외국인 이주민들의 자발적인 문화 행사를 지원하는 프로그램 운영
- 외국인 이주민들의 관점에서 문화적 수요 파악
- 외국인 주민 대표가 ‘외국인주민대표자회의’를 통해 지방행정에 직접 참여하는 기회 부여
- 이주자 밀집 지역과 지역민 간의 소통을 도모할 수 있는 지역 특화 공동체 행사 활성화
- 외국인 이주노동자의 정착을 돕기 위한 주거 지원 체계 마련
- 외국인 이주민들의 초기 정착을 지원해주는 원스톱 행정 서비스 마련
- 외국인 이주민들을 위한 한국어 교육 및 문화 적응 프로그램 운영
- 우수 이민 인력이 장기 거주할 수 있도록 자녀교육 혜택 등 제공

다문화 수용에 걸맞은 기업문화 조성 및 외국인 노동자 인권 보호

- 외국인 근로자들의 전통문화와 관습을 존중하는 기업문화 조성
- 생산기능직 외국인 근로자 차별 대우와 인권침해 근절 방안 마련
- 외국인 근로자의 권리를 보호하고 신장할 수 있는 법·제도 보완 및 절차 간소화
- 법·제도 사각지대에 놓인 미등록 외국인 노동의 양성화 및 체류 지위 개선 작업

시민사회 차원의 상생 프로그램 활성화

- 인식 개선 교육 등을 통해 외국인에 대한 차별적 태도를 탈피하는

문화 조성

- 똑같은 시민으로서 ‘더불어 사는’ 세계 시민의식 교육
- 언어 및 문화 교류 프로그램, 다문화 커뮤니티 활성화
- 영화 등 미디어 콘텐츠를 대상으로 차별적·편향적 인식에 대한 시민사회 차원의 감시 필요

국제결혼 이주여성과 다문화가정 자녀에 대한 관심과 지원

- 다문화가족지원법 내 지원 대상과 범위 개선
- 국제결혼 이주여성 실태 파악 및 인권 보호 장치 마련
- 국제결혼 이주여성의 성폭력 및 가정폭력 문제 해법 마련
- 아동기·청소년기의 다문화가정 학생들이 교육 기회를 폭넓게 보장받을 수 있는 정책 마련(아동기 기초학력 보장 교육, 중도 입국 자녀 대상의 언어교육 지원 등)
- 한국 국적을 가진 다문화가정 2세들이 학교와 사회에 적응해 안정적으로 성장할 수 있도록 다문화 특성에 맞춘 심리·정서 상담 및 진로 탐색 지원

외국인 근로자 취업 불가 업종에 대한 규제 샌드박스 제도 도입

- 외국인 근로자 고용 허가 업종 이외의 긴급 노동 수급을 위해 규제 샌드박스 도입 필요
- 선적용 후 실질적인 고용 영향을 파악하기 위해 상시 팔로업(follow-up) 체계 및 의견 수렴 창구 마련
- 단기 체류 외국인 노동자의 처우 개선, 고용주의 노동법 준수 여부 등 상시 관리·감독 필요

인간 중심의 기술혁명

———— AI로 상징되는 과학기술이 인간의 삶 전반을 변화시키고 있다. 여기에 전 세계를 공포로 몰아넣은 코로나19 사태는 기술 의존도를 더욱 높여가고 있다. 비대면의 사회문화가 확산되면서 인간과 인간의 만남이 아니라 인간과 기계의 만남이 늘어나고 있다. 기술의 진보와 발전이 막을 수 없는 변화의 흐름이라면 그 흐름의 중심에 인간이 서야 한다. 인간과 기술이 교감하고, 기술과 기계가 아닌 인간 중심으로 발전해야 한다.

과학기술의 가속적 발전은 사실 인류 역사에서 전대미문의 사건이었다. 과학기술의 발전은 인류를 빈곤에서 벗어나게 했고, 경제적 번영을 가져다주었다. 실제로 증기기관을 기반으로 일어난 1차 산업혁명과 20세기 초 전기를 기반으로 일어난 2차 산업혁명은 경제성장을 이룩하는 데 결정적 역할을 했다. 20세기 후반에 출현한 디지털 기술은 정보

화 혁명, 즉 3차 산업혁명을 촉발했고, 최근 새로운 변곡점에 도달했다. 디지털 정보화로 일어난 3차 산업혁명은 4차 산업혁명으로 도약하고 있다. 여기서 중요한 것은 논의의 출발점과 종착점 모두 사람이 중심이 되어야 한다는 것이다.

낙원을 향한 기술혁명의 꿈

4차 산업혁명은 가상과 현실 세계가 상호 침투하는 가상 물리 시스템이 구축됨으로써 자동화·지능화된 생산체제가 산업과 사회의 구조를 급격히 혁신하는 과정이다. 정보화 기술은 4차 산업혁명을 주도하고 있는데, 인간과 인간의 소통을 돕는 기술 단계를 넘어섰다는 점에 주목해야 한다.

경제적 번영

정보통신기술은 이제 인간을 포함한 모든 사물에 스며들어 만물의 소통과 조작을 실현하는 사물인터넷에서 더 나아가 만물인터넷^{IoE, Internet of Everything} 단계로 진입하고 있다. IoE는 사람, 기계, 설비, 물류, 제품 등 모든 것이 직접 정보를 교환하고 협력하는 지능형 디지털 네트워크 시스템이다.

이렇게 4차 산업혁명이 이끌어가는 미래에는 기계들이 지능화되고, 서로 정보를 주고받고, 스스로 소프트웨어를 업그레이드하면서 진화한다. 반면 기계를 지능화하는 데 필수적인 컴퓨터와 AI의 생산 비용은 빠르게 하락하고 있다. 이에 따라 기업은 지능화된 기계로 비용이 많이 드

는 인간의 노동력을 대체하는 과정을 본격화하고 있다. 지능화된 기계의 전면적이고 급속한 도입은 생산 부문에만 머무르지 않는다. 경영관리에서도 딥디시전(deep decision) 방식으로 지능화된 AI를 도입하고 있다. 이 과정은 기존의 인간 조직이 의견 조율 과정에서 보여준 시간 지체 그리고 조직의 경직화나 관료화와 같은 문제를 극복할 것이다. 신속하고 합리적인 결정으로 운영의 오류가 줄고, 속도는 빨라질 것이다. 컴퓨터에 의해 경제 전반이 지능화되면 경제 전반에서도 거둬제곱의 속도로 발전이 일어나 경제적 풍요를 이룰 수 있을 것이다.

죽지 않는 인간, 포스트휴먼 시대

만약 4차 산업혁명이 계속된다면 인간의 시대를 넘어서는 포스트휴먼 시대가 열릴 수 있다고 전문가들은 전망한다. 포스트휴먼은 소위 트랜스휴머니스트라고 불리는 미래주의자들이 미래에 출현할 역사의 주인공으로 예견하는 새로운 존재자를 말한다. 이제 유전자 가위를 이용해 인간의 유전자를 원하는 형태로 편집할 수 있게 되었다. 배아복제 기술로 자신의 유전자를 그대로 가진 배아를 만드는 기술 또한 완성되었다. 현재 이러한 기술은 윤리와 규범의 제약을 받지만, 유전병을 자식에게 물려주지 않으려는 인간의 원초적 욕구는 기존의 윤리 규범과 충돌하게 될 것이고, 앞으로 많은 논란을 불러일으킬 것이다.

여러 가지 첨단기술이 융합해 급격한 기술 발전의 상승이 일어나는, 이른바 특이점에 도달했을 때 융합 기술로 탄생할 인간 이후의 존재자가 바로 포스트휴먼의 정체다.¹²⁵ 첨단기술로 증강된 인간 이후의 존재자가 출현하면 인간의 신체는 도태될 것이지만, 이는 꼭 불행한 사건만은 아니다. 질병과 죽음으로부터 해방될 수 있기 때문이다.

기술혁명, 누가 지휘하는가

혁명은 본래 인간이 원하는 방향으로 역사를 변혁하겠다는 역사 주체로서의 인간 선언이다. 인간이 역사를 미래로 지휘하는 새로운 단계라고 할 수 있다. 근대 이후 인간은 역사의 주인으로 나서는 혁명을 선언하기 시작했다. 그렇다면 4차 산업혁명도 그러한가? 만일 과학기술의 발전이 트랜스휴머니즘이 예고하는 방향으로 진행되고, 4차 산업혁명 역시 그 방향으로 추진된다면 혁명이 가져다줄 미래는 인간을 무기력한 존재로 만들지도 모른다.

인간이 할 일이 없는 미래

지금 진행되고 있는 AI혁명이 현재와 같은 방향으로 계속된다면 상당수의 인간이 일자리를 잃을 것이다. 물론 낙관적 전망도 있다. 기술혁명은 한편으로는 기존의 일자리를 파괴하지만, 다른 한편으로는 새로운 일자리를 창출할 것이라는 예측이다. 그러나 AI혁명은 이전의 혁명과 근본적으로 다른 점이 있다. 기본적으로 인간이 서로를 필요로 하지 않는 미래로 향하고 있다는 사실이다. 또 실질적으로 새로운 기술에 의해 창출되는 일자리 수는 사라지는 일자리 수를 상쇄하기에 턱없이 부족할 것으로 보인다. 일례로 1990년대 초 제조업 경제의 메카였던 디트로이트의 자동차 회사들은 140만 명에 달하는 인원을 고용했지만, 4차 산업혁명의 중심인 실리콘밸리에 고용된 인원은 14만 명에 불과하다.

4차 산업혁명은 제조업 노동으로부터 인간을 해방하고, 더 나은 양질의 일자리를 제공하게 될 것이라는 전망도 있다. AI가 대체할 수 없는 고도의 지적 능력을 갖춘 지식 자본가나 AI와 로봇을 소유한 물질 자본

가를 중심으로 한 슈퍼리치 사회가 출현할 수도 있다. 슈퍼리치는 천문학적 규모의 부를 축적하고 그 부를 다양화된 욕망을 충족하기 위해 소비할 것이며, 이는 새로운 서비스산업의 출현을 촉진할 것이다. 하지만 과연 그럴까. 인간이 도맡아 해온 서비스조차 로봇이나 가상현실로 대체하려는 시도가 이어지고 있다. 백화점 안내, 노인 간호, 심지어 섹스까지 로봇이 담당하는 미래를 열려고 한다. 인공지능학자 데이비드 레비David Levy가 주도하는 ‘섹스 위드 로봇 Sex with Robot’ 프로젝트가 이를 증언한다. 이러한 추세가 언젠가 완성기에 도달한다면 그 누구도 섹스 상대를 필요로 하지 않는 상황이 전개될 수도 있다. 미래에는 나라는 인간도, 너라는 인간도, 그들이라는 인간도 필요 없는 존재가 될 지도 모른다. 요컨대 인간이 더는 할 일이 없는 미래가 우리를 기다리고 있다.

일이 없는 인간의 삶

일이 없는 미래를 생각해볼 때 가장 먼저 예상되는 사태는 일 없는 자들의 빈곤이다. 빈곤이 만연할 경우 시장에서는 소비자가 사라져 결국 총수요 부족이라는 경제적 파국을 맞을 것이다. 이 때문에 일부 경제학자들은 포스트휴먼 경제에서는 일이 없는 사람들에게도 기본소득을 지원하는 정책을 도입해야 한다고 주장한다. 심지어 인간은 로봇에게 일을 위임하고 정부는 기업으로부터 로봇세를 징수해, 이를 재원으로 한 기본소득을 받으며 일하지 않고도 살 수 있는 시대를 예고하기도 한다. 인간이 일에서 해방된 낙원으로 향하는 길이라는 것이다.

하지만 이는 인간과 일의 관계에 대한 지극히 단선적인 사고다. 물론 기본소득은 일시적으로 경제적 궁핍과 사회의 양극화 그리고 총수

요 부족을 진정시킬 수 있으며, 기본소득 제도는 사회의 기초 복지안전망으로도 기능할 것이라는 점에서 긍정적이다. 그러나 그것만으로 일이 없는 미래의 문제를 해결할 수 있다고 생각한다면 큰 오산이다. 인간에게 일이란 단순히 생존을 위해 먹이를 구하는 동물의 행동과는 다른 차원이기 때문이다.

경제학의 관점에서 볼 때 노동은 생산요소와 비용에 불과하다. 그러나 인간의 삶을 전체적으로 성찰해보면 일은 인간의 품격, 개인의 사회적 가치를 실현하는 실존적 처신이다. 그러한 점에서 일이 없는 상태는 인간의 삶에 많은 문제를 일으킨다. 가장 심각한 것은 삶이 병리적 상황에 빠질 위험이다. 인간이 탈존(脫存, EK-sistenz)적으로 처신하며 살아가는 존재라면 일이 없는 자들에게 경제적 궁핍보다 더 위험한 사태는 미래라는 시간 국면이 상실되는 권태에 빠져 결국 중독자로 전락한다는 것이다.

중독은 단순한 질병이 아니다. 그것은 어떤 바이러스나 물질적 궁핍으로 인한 병이 아니다. 물질적 풍요 속에서도 발생하는, 인간에게만 나타나는 시간적 질병이다. 인간은 할 일이 없는 상태에서는 미래라는 시간과의 관계가 절연된 상황에 놓인다. 미래와의 관계가 단절된 상태에 있는 인간은 현재의 시간이 미래로 흐르지 않는 권태 상태에 빠지게 된다. 이를테면 게임중독은 게임을 하는 시간에 비례한 병리 증상이 아니다. 프로게이머는 게임중독자가 아니다. 그는 컴퓨터 게임을 통해 아직 오지 않은 가능성을 향해 일하는 인간이다. 프로게이머는 게임을 함으로써 미래로 향한다. 그러나 다른 가능성을 향해 갈 수 있는 일을 잃은 자들에게는 미래라는 시간이 증발한다. 오직 현재만이 있을 뿐 시간이 흐르지 않고, 따라서 떨어버릴 수 없는 권태에 빠진다. 이러한 권태

를 일시적으로 마비시키는 수단이 오직 컴퓨터 게임이라면 그는 컴퓨터 게임중독자다.

아무리 효율성과 정확성이 높은 기술이라 할지라도 그것이 인간의 일을 박탈한다면, 그것이 지배하는 사회는 구성원들을 중독의 늪으로 침몰시켜 결국 붕괴할 것이다.

기술혁명의 인도적 전환

이러한 사실을 염두에 두면서 인간과 기술은 어떤 관계에 있는가를 생각해보자. 이때 우리가 잊지 말아야 할 사실이 있다. 일은 단순히 생존을 위해 먹이를 구하는 동물의 행동과는 다른 차원의 주권적인 처신이다. 인간만이 어떤 미래의 가치를 성취하기 위해 일한다. 기계는 작동할 뿐 일하지 않는다. 인간이 일하기 때문에 기계가 필요하고, 나아가 AI가 필요한 것이다. 여기서 또 주목해야 할 사실이 있다. 인간은 이 과정에서 몸으로 살지만, 한편으로는 맨몸으로만 살 수 없다는 점이다. 삶을 몸으로 살아내는 인간은 도구와 기술에 의탁해 살아간다. 인간의 몸은 기술과 함께 일함으로써 삶을 생동적으로 살아가게 한다. 사실 고깃덩어리에 불과한 몸이라면 도구와 기술을 필요로 하지 않을 것이다. 인간의 몸은 삶을 주체적으로 살아나갈 때 도구와 기술을 필요로 한다. 그러나 이 도구와 기술이 몸을 장식물로 전락시켜 삶으로부터 배척한다면 그 몸은 죽어갈 것이고, 결국은 삶도 죽어갈 것이다.

지금까지의 논의를 다시 4차 산업혁명과 연관시켜보자. 4차 산업혁명은 지능적 첨단기술이 전 산업에 스며들어 산업 설비와 생산자와 소비

자를 연결한다. 이때 결정적 역할을 하는 것이 바로 IoT를 기반으로 모
든 것에 스며드는 AI다. 그러나 만일 AI에 의해 운영되는 미래가 현재
의 기술혁명을 이끌고 가는 비전이라면, 역설적으로 인간에게서 일을
빼앗아 미래라는 시간을 증발시키고 인간을 중독 상태로 몰고 갈 위험
이 있다. 인간에게서 미래와 자율적 주권을 박탈하는 기술혁명이 되지
않으려면 반드시 모든 첨단기술은 인간과의 상호작용을 고려해 개발되
어야 한다. 예를 들어 완전 자동화^{full automation}와 같이 인간을 일로부터
추방하는 것이 아니라, 인간과 기계의 협업을 인간 친화적이 되도록 조
율하는 적응형 자동화^{adaptive automation}로 나아가야 한다.

과학기술 선용을 위한 전제와 전략

미래로 가는 4차 산업혁명의 도정에서 과학기술의 발전은 매우 중요
하다. 그러나 그렇다고 해서 과학기술이 인간을 천국으로 이끄는 구세
주는 결코 아니라는 사실도 명심해야 한다.

과학기술과 가치의 문제

- 과학기술의 가치중립성 인식 필요. 즉 선용과 악용 가능성 모두 존재
- 과학기술은 민주주의 발전에서 유용한 도구가 되기도 했지만 제국
주의의 팽창에 악용되었으며, 나치의 인종주의를 정당화하고 인종
청소를 자행하는 데도 악용된 바 있음
- 과학기술을 어떻게 사용할 것인지에 대한 고민 필요

과학기술 선용을 위한 신뢰의 사회적 자본 확충

- 과학기술의 발전에 대한 국가적 목표와 가치를 설정하고, 이에 대해 국민과 소통하려는 노력 필요
- 4차 산업혁명은 시장 자본^{market capital}만으로 실현될 수 없으며, 사회적 정의, 신뢰, 상호 인정과 존중으로 활성화되는 사회적 협력 역량, 즉 사회적 자본 확충이 매우 중요
- 사회적 자본을 확충하기 위한 사회 구성원들의 자발적이고 민주적인 협력 필요

성찰적 4차 산업혁명을 위한 정책 기획 과정의 혁신

- 이상적인 미래로 나아가기 위해서는 정책 기획 단계에서도 발상의 전환 필요
- 과학기술을 발전시킴으로써 수요를 만들어 시장 자본을 축적하고, 그때 발생하는 부작용은 후순위 과제로 생각하는 식의 기존 정책 기획 방식과 과정 개선 필요
- 과학기술을 선용하기 위한 법과 제도적 방안 구축