



인구절벽 현상과 청소년정책의 과제

이유진 선임연구위원

요약¹⁾

- 청소년인구는 인구경쟁력의 근원일 뿐 아니라 인구감소로 인한 인구절벽 현상이 청소년 세대에도 많은 영향을 줄 것으로 예측되기 때문에 청소년정책 추진을 위한 미래예측과 새로운 정책과제 개발이 필요한 상황임. 이 연구는 이러한 연구필요성에 따라 인구절벽 현상이 청소년의 인구구조와 삶에 미칠 영향과 현행 청소년정책의 현황을 분석하여 청소년의 인구경쟁력을 높이기 위한 청소년 역량개발 방안과 청소년 사회문제 완화방안 등 인구절벽 해소와 관련된 청소년 정책과제를 제안하는데 목적이 있음.
- 이를 위해 문헌연구와 조사연구를 병행하였고, 주된 연구방법으로 델파이조사를 실시하였음. 델파이조사의 대상은 학계 전문가 10명, 공무원 전문가 10명, 현장 전문가 10명 등 총 30명으로, 조사는 2차에 걸쳐 진행했고, 1차 조사는 개방형 질문지, 2차 조사는 선택형 질문지를 사용하였음.
- 이 같은 과정을 거쳐, 본 연구에서는 다음과 같은 제안을 하였음. 첫째, 인구절벽 현상과 관련하여 교육체계 혁신을 위한 청소년정책 과제로서 청소년 역량강화 활동과 청소년 인구교육 정책이 추진되어야 함. 둘째, 인구절벽 현상과 관련하여 노동체계 혁신을 위한 청소년정책 과제로서 청소년 근로보호 활성화와 청년 고용 활성화 정책이 추진되어야 함. 셋째, 인구절벽 현상과 관련하여 복지체계 혁신을 위한 청소년정책 과제로서 이동학대 예방과 위기청소년 지원, 청소년 임신·출산 관리 정책이 추진되어야 함.

1) 본고는 한국청소년정책연구원 2017년 고유과제 '인구절벽 현상과 청소년정책의 과제'의 연구보고서에서 발췌·요약하였음.

1. 연구의 필요성 및 목적

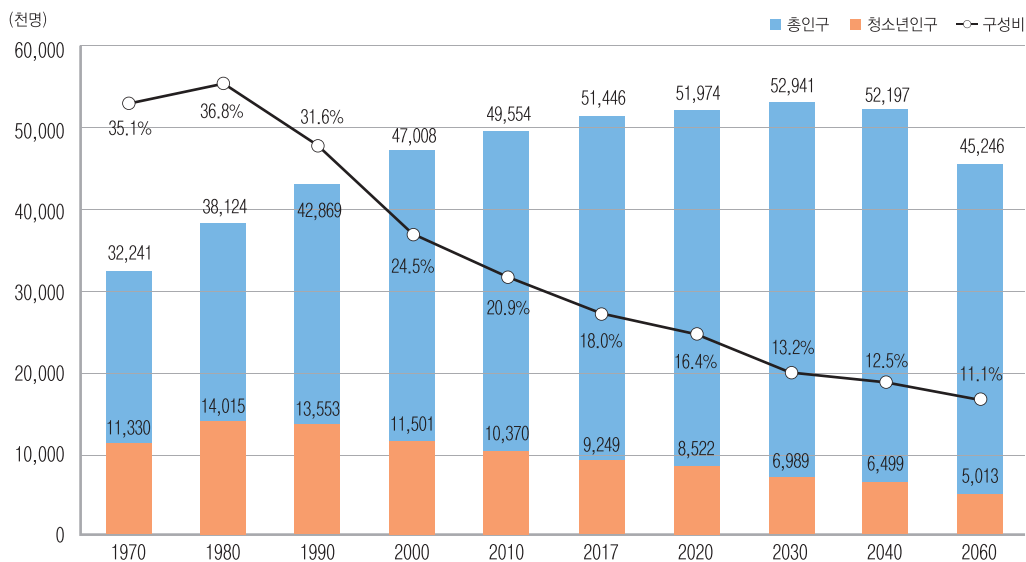
- ▶ 국정기획자문위원회는 2017년 7월에 “문재인정부 국정운영 5개년 계획”을 발표했는데, 100대 국정과제 중 하나로 “미래세대 투자를 통한 저출산 극복”을 선정했음. 이 과제의 목표는 결혼 · 출산 · 양육 친화적인 사회시스템으로의 전환이고, 이를 통해 초저출산 사회에서 탈피해 인구절벽의 위기를 극복할 것을 기대하고 있음. 또한 4대 복합 · 혁신 과제 중 하나로 “교육 · 노동 · 복지 체계 혁신으로 인구절벽 해소”를 제시했음(국정기획자문위원회, 2017: 154).
- ▶ 미국의 경제학자 해리 덴트는 소비와 노동, 투자하는 사람들이 사라진 세상인 ‘인구절벽’의 개념을 제시하면서 인구감소에 따른 사회경제적 위기를 지적하였음. 해리 덴트가 ‘The Demographic Cliff’에서 제시한 개념인 인구절벽은 “생산가능인구(15세~64세)의 비율이 급속도로 줄어드는 현상”을 말하는데, 특히 40대 중후반 인구가 줄어들기 시작하면서 소비 위축 현상이 발생해 심각한 경제위기가 발생할 수 있다고 지적하였음. 대부분의 선진국은 이미 인구절벽 현상이 시작되어 소비흐름이 빠르게 위축되고 있고, 동아시아 가운데 마지막으로 우리나라도 2018년 이후에 인구절벽이 시작될 것이라고 예측되고 있음(해리 덴트, 2015: 54-66, PMG지식엔진연구소, 2016: 인터넷자료).
- ▶ 우리나라의 청소년인구는 지속적인 감소추세에 있으며, 더불어 학업중단 청소년 증가, 청소년 범죄의 증가, 다문화 및 양극화로 인한 청소년갈등 문제 증가 등은 청소년이 건강한 ‘생산인구’로 원활하게 진입할 가능성을 낮추고 오히려 사회적 비용을 증가시키는 요소가 되고 있음.
- ▶ 이 연구에서는 이상과 같은 연구필요성 및 문제의식을 토대로 인구절벽 현상이 청소년의 인구구조와 삶에 미칠 영향과 현행 청소년정책의 현황을 분석하여 청소년의 인구경쟁력을 높이기 위한 청소년 역량개발 방안과 청소년의 여러 가지 사회문제 완화방안 등 인구절벽 해소와 관련된 청소년 정책과제를 제안하고자 함.

2. 연구결과

▶ 인구절벽 현상과 청소년인구 추이 분석

- 인구절벽 현상이 나타나는 가장 중요한 요인은 저출산인데, 그로 인해 인구구조의 변화 뿐 아니라 경제적으로 생산가능인구 감소에 따른 국내총생산 감소와 성장둔화 문제, 국가 경쟁력 약화 가능성 증가 등의 현상이 나타나게 되며, 사회적으로는 노동문제, 노인부양 문제 과중 등 여러 가지 문제를 초래하게 됨(김원규, 황원식, 2017: 21-24).

- 저출산 문제와 더불어 중요하게 다뤄져야 할 문제는 실제로 '생산인구'로 유입되는 청소년 관련 현안 문제임. 다음 그림에서 보여주는 바와 같이, 2017년 인구통계에 의하면, 9세~24세 청소년인구는 924만 9천명으로 우리나라 총인구 5,145만명 중 18%를 차지하고 있는데, 이러한 청소년인구는 지난 수년간 지속적인 감소추세에 있음. 청소년인구는 1980년 1,401만명이었으나 2000년에는 1,150만명, 2015년에는 965만 3천명까지 감소했고, 이러한 추세라면 2030년에 698만명, 2060년엔 501만명까지 감소할 전망이다. 청소년인구의 구성비도 1980년 36.8%에서 2000년 24.5%, 2015년엔 18.9%까지 낮아졌고, 2030년에 13.2%, 2060년엔 11.1%까지 줄어든 전망이다(여성가족부, 2017: 45-46).



[그림 1] 청소년인구 및 총인구 대비 구성비 추계(1970-2060)

* 출처: 통계청(2017), 장래인구추계

▶ 인구절벽 현상에 따른 청소년정책 변화에 관한 전문가 의견 분석

- 인구절벽 현상에 따른 청소년정책 환경의 변화를 예측하고 분석하기 위해 전문가들의 의견을 토대로 SWOT 분석을 하였음.

	S(청소년정책의 내부적 강점)	W(청소년정책의 내부적 약점)
	• 청소년사회안전망 구축 • 청소년 전문가집단 존재 • 청소년 활동정책 인프라 구축 • 청소년정책 필요성에 대한 국민적 공감 • 다양한 부처의 청소년정책 추진 • 다양한 연령대의 정책대상 • 높아진 역량증진의 중요성 • 사회 내 다양한 청소년 자원 • 청소년의 높은 참여의식과 개입반응성	• 낮은 정책 인지도와 약한 사회적 파급력 • 청소년정책의 작은 예산 및 인력 규모 • 부처간 소통 및 협업 컨트롤타워 부재 • 투표권이 없어 밀리는 정책 우선순위 • 청소년정책에 대한 사회적 관심 부족 • 성과중심으로 정책 사각지대 발생 • 청소년정책 분야의 축소 • 인구증가와 직결되지 않는 대상 • 청소년에 대한 대중의 부정적인 이미지
	O(환경변화에 따른 기회요인)	T(환경변화에 따른 위협요인)
	• 청소년에 대한 사회적 관심 증가 • 청소년문제와 위기청소년 관심 증가 • 인구자질 향상 정책에 대한 관심 증가 • 학력중심 입시위주의 교육제도 개혁 • 청소년 지원을 위한 자원 집중도 증가 • 4차산업혁명시대 역량강화 활동증가 • 다양한 가족형태에 대한 수용도 제고 • 이주배경청소년이나 유학생 유입증가 • 경쟁문화 완화 및 완전고용 가능성 증가	• 경기침체 및 일자리 축소 • 고령인구와의 세대 간 갈등 심화 • 4차산업혁명으로 청소년의 무력감 심화 • 청소년정책 규모의 축소 • 개인주의 문화로 공동체 의식 약화 • 계층 양극화로 소수의 청소년 기회독점 • 청소년 전문인력의 감소 • 청소년에 대한 관심 감소 및 부정적 인식 • 생식보건 건강이 악화된 청소년 증가

- 청소년정책의 인구대책 기여 가능성에 대해서는 청소년인구가 줄고 있으므로 한명의 낙오자도 없이 모든 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 촘촘한 지원체계를 마련하는 것이 청소년 정책분야에서 기여할 바라고 전문가들은 보고 있음. 또한 청소년인구가 줄기 때문에 청소년정책의 중요성과 타당성은 더 높아진다는 의견이 대부분(27명)이었음.
- 향후 인구절벽 현상과 관련하여 청소년정책을 추진함에 있어 어떤 부처들이 협력해야 할지에 대해서는 보건복지부(17건)와 교육부(16건), 여성가족부(14건), 고용노동부(14건), 법무부(7건), 문화체육관광부(7건), 행정안전부(6건), 국토교통부(4건), 기획재정부(4건) 등이 활발하게 협력할 필요성이 있다고 제안되었음.

[표 1] 협력이 필요한 부처(다중응답)

부처	응답건수	부처	응답건수
보건복지부	17	산업통상자원부	2
교육부	16	중소벤처기업부	2
여성가족부	14	국방부	2
고용노동부	14	통일부	2
법무부	7	과학기술정보통신부	2
문화체육관광부	7	농림축산식품부	1
행정안전부	6	해양수산부	1
국토교통부	4	외교부	1
기획재정부	4	기타	5

3. 정책제언

- ▶ 분석결과를 토대로, 본 연구에서는 인구절벽 관련 청소년정책 과제를 교육, 노동, 복지 3개 영역에 대해 7개 정책과제로 도출하여 제안하였음.

교육 체계	노동 체계	복지 체계
• 청소년 역량강화 활동 정책 • 청소년 인구 교육 정책	• 청소년 근로 보호 정책 • 청년 고용 정책	• 아동학대 예방 정책 • 위기청소년 지원 정책 • 청소년 임신·출산 관리 정책

1) 인구절벽 관련 교육체계 혁신을 위한 청소년정책 과제

- ▶ 인구절벽 현상에 따른 청소년 역량강화 활동의 정책과제

역량강화에 대한 장기계획, 지도인력, 다양한 프로그램, 평가체계 등 인프라 구축
인구절벽 현상과 역량강화 활동의 관련성을 고려한 정책 추진
역량기반 교육과정 수립 및 교원 양상을 통해 입시 위주 교육제도 개혁

- 역량강화에 대한 장기계획, 지도인력, 다양한 프로그램, 평가체계 등 인프라 구축 : 다양한 청소년 역량강화 사업과 정책들이 구현되기 위해서는 청소년과 청년의 역량강화를 전제로 한 전담 기구나 인프라가 구축되어야 함.
- 인구절벽 현상과 역량강화 활동의 관련성을 고려한 정책 추진 : 역량의 범위를 인구절벽 시대에 대비하는 고용뿐만 아니라 사회, 참여, 문화, 개인의 행복 및 발전과 관련한 주제로 확장시켜 나갈 필요가 있음.
- 역량기반 교육과정 수립 및 교원 양상을 통해 입시 위주 교육제도 개혁 : 역량기반 교육과정을 수립하고 이를 위한 교원을 양성할 때 고려해야 할 것은 기존의 새로운 교육과정에 대한 선제적 개발 및 다양한 시도라고 할 수 있음.

- ▶ 인구절벽 현상에 따른 청소년 인구교육의 정책과제

삶에 대한 인식전환 등 인문학적 접근을 통한 인구교육 실시
자녀의 인구 의식 제고를 위한 부모교육 강화 등 가족정책과 연계
결혼과 출산에 대한 사회적 책임 확대를 위한 의식교육 실시

- 삶에 대한 인식전환 등 인문학적 접근을 통한 인구교육 실시 : 삶에 대한 인식의 전환 등 인문학적 접근을 통해서 청소년에게 인구교육을 실시할 필요가 있음.
- 자녀의 인구인식 제고를 위한 부모교육 강화 등 가족정책과 연계 : 자녀의 인구인식 제고를 위해서는 먼저 부모교육이 이루어져야 하고, 가족정책과 연계할 필요가 있음.

- 결혼과 출산에 대한 사회적 책임 확대를 위한 의식교육 실시 : 결혼과 출산에 대한 사회적인 책임확대를 위해서는 청소년에 대한 조기 의식교육을 실시할 필요가 있음.

2) 인구절벽 관련 노동체계 혁신을 위한 청소년정책 과제

▶ 인구절벽 현상에 따른 청소년 근로보호 활성화를 위한 정책과제

청소년의 성장 발달을 저해하는 근로시장 개선 및 안전한 환경 제공
청소년 근로 현장에 대한 지도 감독 강화
청소년 근로보호 정책에서 청소년 취업 정책으로 전환

- 청소년의 성장 발달을 저해하는 근로시장 개선 및 안전한 환경 제공 : 청소년의 성장과 발달을 저해하는 근로시장을 개선하고 안전한 노동환경을 제공할 필요가 있음. 기본적인 근로자 보호가 이루어져야하고, 여기에 더해 청소년의 성장발달을 저해하는 요소들의 제거가 이루어져야함.
- 청소년 근로현장에 대한 지도 감독 강화 : 청소년의 성장 발달을 저해하는 근로환경요소로부터 청소년을 보호하는 다양한 장치들이 제대로 적용될 수 있도록 청소년 근로현장에 대한 지도감독의 강화가 필요함.
- 청소년 근로보호 정책에서 청소년 취업정책으로 전환 : 청소년보호정책만으로는 인구절벽시대를 극복할 수 있는 발판인 경제적 자립으로 이어지기 힘들기 때문에 결혼과 출산으로 이어지기 위한 경제적 자립을 위해서 근로보호 정책이 아니라 청소년 취업정책으로 전환해야할 필요가 있음.

▶ 인구절벽 현상에 따른 청년 고용 활성화를 위한 정책과제

생애발달 과업에 맞는 진로설계 및 취업지원 등 종합적 전략 마련
청년 고용의 직업 안정성 강화 및 비정규직 처우 개선
적정임금 보장체계 마련으로 직업에 따른 차별의식 개선

- 생애발달 과업에 맞는 진로설계 및 취업지원 등 종합적 전략 마련 : 청년의 특성을 고려한 사회생활 적응교육 실시를 위한 취업지원 및 교육과 같은 맥락에서 생애발달 과업에 맞는 진로설계와 취업지원 등 종합적 전략 마련이 필요함.
- 청년 고용의 직업 안정성 강화 및 비정규직 처우 개선 : 유동적인 고용을 통해서 기업이 안정성을 도모하고자하는 것은 기업의 본질이므로, 국가가 개입하여야할 문제이고 개인의 차원에서 해결할 문제가 아님. 청년고용의 직업안정성을 강화하고 비정규직 처우의 개선을 위한 단계적이고 체계적인 전략이 마련되어야 함.
- 적정임금 보장체계 마련으로 직업에 따른 차별의식 개선 : 적정임금 보장체계의 마련으로 직업에 따른 차별의식을 개선할 필요가 있음. 다양한 캠페인과 시민교육, 공교육을 통해서 공감대 형성이 이루어져야 함.

3) 인구절벽 관련 복지체계 혁신을 위한 청소년정책 과제

▶ 인구절벽 현상에 따른 아동학대 예방을 위한 정책과제

위기 부모에 대한 예방적 지원과 학대 가해자에 대한 강력한 개입

아동학대 발견 후의 개선된 양육환경 제공 등 사후지원체계 개선

초중고 교과과정 및 평생교육을 통해 부모교육 강화

- 위기 부모에 대한 예방적 지원과 학대 가해자에 대한 강력한 개입 : 2014년 ‘아동학대범죄 처벌 등에 관한 특례법’의 시행으로 아동보호전문기관의 현장 조사시 경찰이 동행하도록 하여 학대행위자에 대한 사법적 개입을 강화하였음. 더 나아가서는 아동학대가 발생하기 전에 고위험군 위기 부모에 대해서는 학대가 발생할 수 있는 요인을 사전에 차단하는 경제적 지원이나 돌봄 서비스 등의 예방적 지원이 필요함.
- 아동학대 발견 후의 개선된 양육환경 제공 등 사후지원체계 개선 : 가정 내에서 발생하는 아동학대의 경우 학대행위자 없이도 남은 가족, 특히 어린 자녀들이 곤경에 빠지지 않도록 생계비를 긴급지원하거나 고용노동부의 취업패키지 연계 등 경제적 지원과 자립을 돕는 제도가 마련되어야 함(김은정, 2016: 38).
- 초중고 교과과정 및 평생교육을 통해 부모교육 강화 : 부모교육은 우리 사회의 전반적인 폭력성에 대한 진단과 장기적인 관점에서 어릴 때부터 성인이 되어서까지 인권교육의 관점에서 이루어져야 함.

▶ 인구절벽 현상에 따른 위기청소년 지원을 위한 정책과제

위기청소년 실태 파악 및 조기발굴 체계 구축

위기청소년을 비행이 아닌 보호의 관점으로 바라보도록 사회적 인식 개선

위기청소년 자립지원 및 가정 복귀를 위한 지원시스템 구축

- 위기청소년 실태 파악 및 조기발굴 체계 구축 : 위기청소년을 위한 정책을 수립하기 위해서는 위기청소년의 규모와 실태를 정확히 파악하는 것이 선행되어야 함. 다양한 실태조사 결과를 가지고 빅데이터 분석을 할 수 있도록 자료 분석 체계를 구축하는 것도 위기청소년 조기발굴과 대책마련을 위해 반드시 이루어져야함.
- 위기청소년을 비행이 아닌 보호의 관점으로 바라보도록 사회적 인식 개선 : 사회는 위기청소년, 비행청소년에 대해 집단적 책임의식을 느끼고 그들을 배제가 아닌 포용하는 방식을 취해야 함.
- 위기청소년 자립지원 및 가정복귀를 위한 지원시스템 구축 : 가출청소년의 대부분은 가정 내에 문제가 있어 집을 나온 경우이기 때문에 성인 보호자의 도움 없이 자립하여 살아갈 수 있도록 지원이 필요함.

▶ 인구절벽 현상에 따른 청소년 임신·출산 관리 활성화를 위한 정책과제

청소년의 임신과 출산에 대한 가정과 사회의 수용적인 문화 조성

임신, 출산과 가족, 생명 존중에 관한 실질적이고 소규모의 청소년 성교육 실시

임신·출산 청소년을 위한 보호시설 확충

- 청소년의 임신과 출산에 대한 가정과 사회의 수용적인 문화 조성 : 인구가 감소하기 때문에 한 아이라도 더 낳아서 기르도록 해야 한다는 수단으로써 출산 청소년을 받아들이라는 것이 아니라 청소년의 권리차원에서 그들의 자유권을 인정하고 수용해야 한다는 관점에서 임신·출산 청소년의 존재를 인정하고 지원하는 성숙한 사회의 모습을 가져야함.
- 임신, 출산과 가족, 생명존중에 관한 실질적이고 소규모의 청소년 성교육 실시 : 청소년이 원하지 않는 임신을 하지 않도록 도와주고, 원하지 않는 임신을 한 경우라도 당황하지 않고 어떻게 대처해야 할지 알 수 있도록 사전 교육이 필요함.
- 임신·출산 청소년을 위한 보호시설 확충 : 임신·출산 청소년에게 가장 시급한 것은 주거안정이므로 이들을 위한 보호시설 확충이 이루어져야 함.

참고문헌

- 국정기획자문위원회(2017). **문재인정부 국정운영 5개년 계획**. 서울: 국정기획자문위원회.
- 김원규, 황원식(2017). 저출산·고령화 경제적 영향분석과 정책시사점. **ISSUE PAPER**.
- 김은정(2016). 아동학대 현황과 예방대책. **보건복지포럼**, 03.
- 여성가족부(2017). **청소년백서**. 서울: 여성가족부.
- 해리 덴트(2015) (권성희 역). **2018 인구절벽이 온다 : 소비, 노동, 투자하는 사람들이 사라진 세상**. 서울: 청림출판.
- PMG지식엔진연구소(2016). **시사상식사전**. 서울: 박문각. (<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3340145&cid=43667&categoryId=43667>).