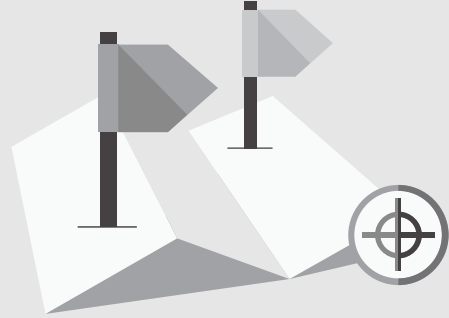


이달의 초점

2023년 보건복지분야 정책 방향



2023년 보건의료정책 전망과 과제
강희정

2023년 소득보장정책 전망과 과제
김태완

2023년 사회서비스 정책의 전망과 과제
강은나·안수란·이상정·이한나

2023년 인구정책의 전망과 과제
이소영

2023년 사회보장 분야 정책협의체도의 고찰 및 과제
함영진



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

2023년 인구정책의 전망과 과제

The 2023 Outlook for Population Policy

이소영 | 한국보건사회연구원 인구정책기획단장

우리나라의 출생아 수 감소, 인구의 자연 감소, 인구의 고령화는 사회의 각 분야에 영향을 미치는 중요한 사회현상이다. 인구구조와 인구규모의 변화가 일시적이지 않고 지속될 뿐만 아니라 고착화되고 악화되고 있는 상황에서 정책적 개입은 필수적이다. 이 글에서는 우리나라의 인구현상과 인구정책의 변화를 정리하며 향후 인구정책의 방향성을 제안하고자 한다.

2023년은 인구정책을 새롭게 정비하고 조정하는 중요한 시기이다. 인구구조가 변화하는 추이, 사회경제적 충격의 규모, 정책이 효과를 나타내는 데 걸린 시간 등을 지속적으로 검토하여 우선순위를 설정하고, 정책을 조정하고 수정할 수 있도록 체계적이고 유연하게 정책을 추진할 필요가 있다. 2023년에 인구정책은 인구가 감소된 축소사회와 인구의 고령화로 인한 고령사회에 대비할 수 있도록 제4차 저출산·고령사회기본계획의 패러다임 안에서 새 정부의 5대 인구 전략을 구체화하여 실효성 있게 추진되어야 할 것이다.

1. 들어가며

우리나라의 출생아 수 감소와 이에 따른 인구의 자연 감소, 그리고 인구의 고령화는 사회의 각 분야에 영향을 미치는 중요한 사회현상이다. 우리나라는 1983년부터 15~49세 가임기 여성이 가임 기간 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생

아 수인 합계출산율이 인구대체수준(2.1명) 미만인 저출산 국가였고, 2002년부터 합계출산율 1.3명 미만인 초저출산 국가였으며, 2018년 이후에는 합계출산율 1.0명 미만을 기록하여 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 국가로 자리매김하였다. 더욱이 2020년에는 처음으로 출생아 수가 사망자 수보다 적은 인구의 자연 감소가 시작되

있고 이후 감소폭이 확대되는 추세이며, 매년 연간 출생아 수와 합계출산율은 매년 역대 최저치를 경신하고 있다.

이처럼 우리나라의 인구구조와 인구규모의 변화는 일시적이지 않고 지속될 뿐만 아니라 고착화되며 악화되고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 우리나라의 인구정책이 그간 어떻게 추진되어 왔는지를 살펴보고 앞으로 어떠한 방향으로 나아가야 할지 고민해야 한다. 특히 2023년은 저출산과 고령화에 대응하는 국가의 중장기 계획인 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025)이 2022년 5월에 발표된 새 정부의 인구 전략을 토대로 새 정부의 국정철학과 국정과제를 반영하여 수정·보완되는 중요한 시점이다. 이 글에서는 우리나라 인구현상을 간략히 살펴보고 인구문제에 대응한 인구정책의 변화를 정리해 보고자 한다. 그리고 2023년에 추진될 것으로 예상되는 인구정

책을 살펴보고 향후 우리나라 인구정책의 방향성을 제안하고자 한다.

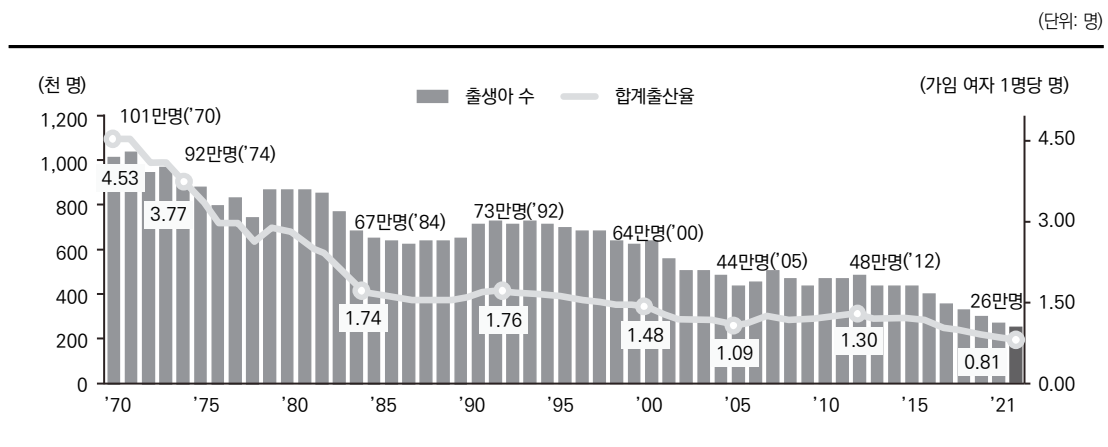
2. 인구변동과 인구정책

가. 인구현상과 인구의 변화

우리나라의 인구현상은 저출산과 인구고령화로 대표된다. 우리나라의 출생아 수는 1970년 101만 명에서 2021년 26만 명으로 감소하여 4분의 1 수준이 되었고, 2021년 합계출산율은 0.81명으로 지속적인 감소세를 보이고 있다.

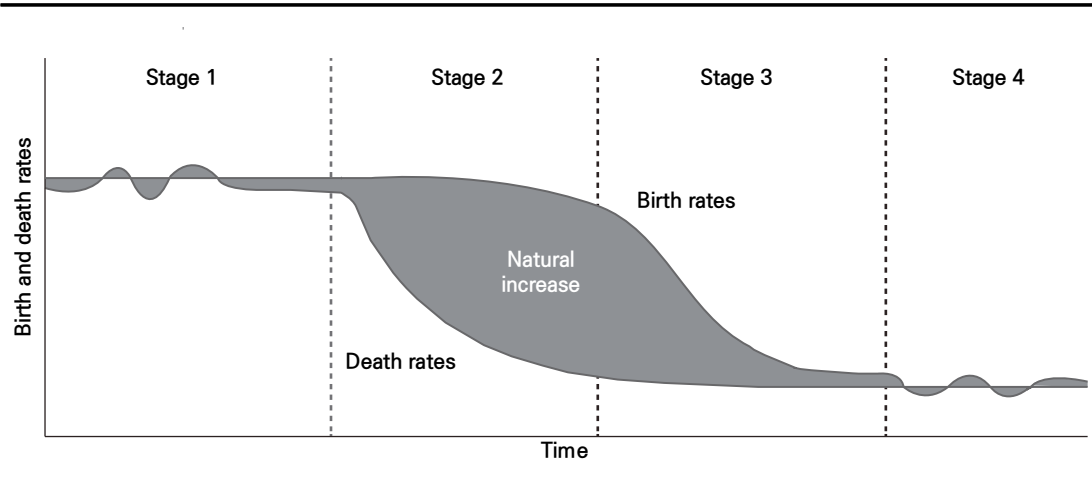
우리나라는 2020년 처음으로 전체 인구의 자연감소를 경험하였고, 이후 감소폭이 확대되는 추세이다. 통계청의 장래인구추계(2021)에 따르면, 2020년 기준 우리나라 총인구(추계인구)는 5,184만 명이지만 출생아 수의 감소와 코로나19의 영향으로 2070년에는 1979년 수준인 3,766

그림 1. 출생아 수와 합계출산율



자료: 통계청 사회통계국 인구동향과(2022. 8. 24.), 2021년 출생 통계.

그림 2. 인구변천단계



자료: Canning, Raja, & Yazbeck. (2015). Africa's Demographic Transition: Dividend or Disaster? <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22036>.

만 명에 이를 것으로 전망된다. 또한 생산연령인구(15~64세)는 2019년에 3,763만 명에서 정점을 찍은 후 지속적으로 감소하여 2070년에는 2019년 기준의 절반 이하인 1,731만 명으로 줄어들 전망이다. 한편, 2025년에 고령인구 비율이 20%가 넘는 초고령사회에 진입하게 되는 등 고령화는 빠르게 진행되고, 기대수명·평균수명·중위연령도 지속적으로 상향될 전망이다.

이처럼 우리나라의 인구는 출생과 사망이라는 자연적인 요인으로 크게 변동하고 있다. 전입과 전출과 같은 인구이동이라는 사회적 요인을 고려하지 않고 자연적인 요인만을 고려하여 인구변동을 설명하는 인구변천 단계(stages of the demographic transition) 이론은 우리 사회 인구변동의 궤적을 이해하는 기본 틀을 제공한다. 인구변천의 1단계는 산업화 이전 사회로, 고출생

과 고사망이라는 특징을 보인다. 2단계는 고출생이 유지와 사망률 감소를 특징으로 하는 초기 산업사회의 모습이다. 3단계는 출생의 감소와 저사망, 4단계는 저출생과 저사망이라는 인구학적 특징을 보인다. 1단계와 4단계에서는 총인구 규모의 측면에서 보았을 때 인구성장이 완만하여 상대적으로 안정성이 유지된다. 그러나 이행 과정인 2단계와 3단계에서는 인구의 자연 증가가 발생한다. 우리나라는 현재 1~4단계를 모두 거쳤으나 안정성이 유지되지 않고 출생이 지속적으로 감소하고 있다.

나. 인구정책의 역사적 흐름

역사적으로 우리 사회는 다양한 인구문제에 직면해왔고, 정부는 시기별로 다르게 발생하는 인구문제에 대해 지속적으로 대응하는 방식으로

다양한 인구정책을 추진해왔다. 우리나라는 전통적으로 유교적인 가치에 따른 인구이념을 가지고 있었다. 이에 따라 출산을 장려하며 남아출산에 더 높은 가치를 두었다. 그러나 조선시대 일부 제도들은 오히려 이러한 가치에 반하여 출산을 억제하는 요소로 작용한 측면이 있다. 특히 여성의 재혼 금지 등의 강력한 혼인 규제는 자연 출산력(natural fertility)을 억제하는 데 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 17세기 후반에는 실학이 등장하면서, 유형원, 정약용 등의 실학자들이 인구와 토지의 관련성을 논의하면서 인구통계와 인구조사的重要性을 강조하였다. 유형원은 사회경제적 위기를 해결하고 부국강병에 이르기 위해 토지소유 문제를 해결하는 것이 가장 중요하다고 주장하였다. 따라서 균역과 부세를 공평하게 부과하고 군사를 정비하는 등 백성의 생활을 안정시키기 위해 호구 수와 인구의 규모를 명확하게 파악해야 한다고 피력하였다. 정약용은 가좌책(家座冊)을 작성하였는데 이는 3년마다 호적을 작성할 때 기초 자료로서 활용된 문서로, 주호(主戶)의 호주와 구성원에 대한 정보, 전답과 가옥 등 재산 상태에 대한 정보를 포함하여, 지방에 부임한 수령이 관할 지역의 사회경제적 상황을 파악하고 각종 역(役)을 부과하며 세금을 걷을 때 보조자료로 활용되었다(권태환, 신용하, 1977). 조선시대 인구의 특징은 18세기의 빠른 인구 성장, 19세기의 완만한 인구 증가와 정체, 20세기 초의 폭발적 인구 증가(20세기 초)로 요약된다(박희진, 차명수, 2004). 1890년대 우두법의 보급과 위생

상태의 개선으로 유아사망률이 낮아지고 가임기 인구의 생존율이 높아짐에 따라 인구가 다시 증가하기 시작하면서(박희진, 2006), 20세기를 전후하여 고출생과 고사망이라는 인구변천 1단계 인구구조에서 고출생과 저사망이라는 2단계 인구구조로 변화한 것이다. 조선시대의 인구정책은 공평한 재분배를 통해 국가의 사회경제적 위기를 해결하고 지속적인 발전이 가능한 사회를 만드는 것을 목표로 하였고, 인구를 정확하게 파악하기 위한 인구조사를 실시하는 것을 주된 과제로 삼았다.

우리나라의 인구는 식민지 시대 이후 한반도가 분단되는 과정에서 재편되었다. 이후 우리나라의 인구정책은 당시 발생한 인구문제에 대응하는 방향으로 진행되어 인구억제정책, 인구자질향상정책, 저출산고령사회정책의 순서로 추진되었다. 우리나라에서 국가가 인구정책을 통해 본격적으로 인구문제에 개입한 것은 제1차 경제개발 5개년계획이 시작된 1960년대 초반이다. 한반도의 분단 이후 미군정 아래에서 남한은 미국의 선진 의료기술 및 의약품이 보급됨에 따라 사망률이 낮아지는 현상을 경험하게 되었다. 그리고 1950년대 베이비붐이 일어나면서 고출산과 저사망이라는 인구현상이 발생하였다. 이에 따라 우리나라는 고출산과 고사망이라는 인구변천 1단계에서 고출산과 저사망이라는 2단계로의 전환이 이루어진다. 이러한 인구현상에 대응하여 정부는 높은 인구증가율과 낮은 경제성장률로 인한 빈곤에서 벗어나기 위해 경제개발정책을 추진

하게 되고, 이러한 맥락에서 가족계획사업을 국가시책으로 채택하게 된다(조남훈, 김일현, 서문희, 장영식, 1989). 1961년 12월에 정부는 전국적인 가족계획 사업을 추진하고, 피임제 수입 금지령을 폐기하였으며, 피임제의 국내 생산 및 공급을 장려하였다. 또한 보건사회부에 가족계획자문위원회를 설치하였고, 모든 보건소에 가족계획상담실을 설치·운영하기 위한 재정적 지원을 제공하였다(양재모, 1981). 이러한 인구억제정책은 오랜 기간 지속되었다.

1990년대에 접어들면서 인구정책의 기초가 바뀌기 시작하였다. 1995년에 설치된 인구정책발전위원회는 1983년 이후 한국의 합계출산율이 인구대체수준 아래인 저출산 상태가 되면서 한국은 인구변천의 마지막 단계에 진입하였으며, 이후에도 인구증가율은 매우 낮은 수준으로 지속될 것이라는 의견을 제시하였다. 1996년에는 우리나라의 총인구가 2021년 5,059만 명으로 정점을 찍은 후 감소하고 인구의 고령화가 급격하게 진행될 것이라는 전망을 담은 인구추계가 발표되었다(통계청, 1996). 이러한 배경에서 보건복지부는 인구증가억제대책을 폐지하고, 출생성비 불균형과 같은 인구의 질적인 문제와 노동력 부족 및 노인인구 증가와 같은 구조적인 문제에 집중하겠다는 내용을 국무회의에서 보고하면서(보건복지부, 1996) 인구억제정책을 통한 국가의 직간접적 개입은 공식적으로 끝나고 새로운 인구자질향상정책이 추진되었다. 보건복지부는 1994년에 이집트 카이로에서 열린 국제인구개

발회의(ICPD: International Conference on Population and Development)에서 발표된 국제인구개발회의의 행동계획을 토대로 인구자질향상정책을 수립하게 된다. 인구자질향상정책의 세부 정책으로 생식보건증진정책, 인공임신중절예방정책, 출생성비 왜곡에 대한 시정 관련 정책, 가족보건·복지 등을 통한 인구자질향상정책 등이 추진되었다(보건복지부, 1996; 이삼식, 조남훈, 2000).

2001년의 합계출산율은 초저출산의 기준인 1.3명을 겨우 넘긴 수준이었는데 2002년에 1.17명으로 더욱 낮아지면서 우리나라는 초저출산 사회로 진입하게 된다. 2003년에 국민연금발전위원회 산하 재정분석전문위원회는 저출산과 고령화로 인해 국민연금 재정수지가 2036년에 적자로 전환되고 연금기금은 2047년에 소진될 것이라고 전망하였다(김대철, 심혜정, 2012). 이를 기점으로 저출산과 인구 고령화 현상은 국가가 적극적으로 개입해야 하는 사회문제로 인식되기 시작하였다. 이에 정부는 2004년 2월에 ‘대통령 자문 고령화 및 미래사회위원회’를 구성하여 인구 고령화 문제에 본격적으로 개입하기 시작하였다. 우선, 정부는 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 수립하고 2006년 1월 ‘희망한국 21-저출산·사회안전망 종합대책」을 마련하였다(보건복지부, 2006. 1. 13.). ‘희망한국 21’은 저출산의 원인을 결혼·자녀 가치관의 변화 및 양성평등 인식 부족, 소득·고용 불안정, 출산·자녀양육 비용 부담, 자녀양육 지원 사회적 인프라 미

비, 일·가정 양립 곤란, 임신·출산 건강 수준 저하 등으로 파악하고 이에 대응하여 합계출산율을 1.16명(2006년)에서 2010년대까지 경제협력개발기구(OECD) 국가의 평균 수준인 1.6명까지 회복한다는 목표를 제시하였다. 이를 위해 미래 세대 육성을 위한 지원 확대, 믿고 맡길 수 있는 육아인프라 확대, 가정과 일을 양립할 수 있는 근로 환경 조성, 건강한 임신·출산에 대한 사회적 책임 강화, 출산·가족친화적 사회문화 조성 등 5개 분야 43개 과제를 중점 추진하기로 계획하였다. 이와 연계하여 수립된 계획이 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)이다. 저출산·고령사회기본계획은 「저출산·고령사회기본법」 제20조(저출산·고령사회기본계획) 제1항을 근거로 하여, 기본 목표와 추진 방향, 추진 과제 및 방법, 자원 규모 등을 포함하여 5년마다 수립되는 법정 부속 계획이다. 제1차 저출산·고령사회기본계획은 자녀양육 및 교육비에 대한 부담, 일·가정 양립 곤란, 육아지원시설 등 자녀를 양육할 수 있는 환경 조성이 미흡한 점 등을 출산과 양육의 장애 요인으로 판단하고 이를 제거하는 방식으로 저출산에 대응하고자 하였다. 제1차 기본계획 정책의 주요 대상은 저소득 가정이었고 저소득 가정에 대한 보육 지원이 정책의 중심을 이루었다. 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)의 저출산대책은 점진적인 출산율 회복을 목표로 설정하고, 제1차 기본계획에 이어 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위해 ‘일과 가정의 양립 일상화’, ‘결혼, 출산, 양육 부담 경감’, ‘아동청소년

의 건전한 성장 환경 조성’을 추진하였다. 제2차 기본계획에서는 맞벌이 등 일하는 가정을 대상으로 하는 정책들이 부각되었으며, 기존 저소득층 중심에서 한 걸음 더 나아가 중산층 이상으로 대상 폭을 확대하였다. 또한 정책 영역 역시 제1차 기본계획의 보육 지원에 일·가정 양립 지원 내용 등을 보강하여 더욱 종합적인 접근을 시도하였다. 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)은 인구절벽에 대응하기 위해 청년을 대상으로 고용과 주거 등 청년의 자립 기반을 지원하는 정책이 부각되는 등 제1·2차 기본계획의 틀보다는 거시적이고 구조적인 변화를 목표로 하여 수립되었다. ‘아이와 함께 행복한 사회’를 구현하기 위해서 합계출산율은 1.21명(2014년)에서 1.5명(2020년)으로 높이고, ‘생산적이고 활기찬 고령 사회’를 구현하기 위해 노인빈곤율은 49.6%(2014년)에서 39%(2020년)로 낮추는 것을 목표치로 제시하였으며 저출산대책, 고령사회대책, 저출산·고령사회 대응기반 강화 등 관련 정책을 3개 분야로 구성하여 추진하였다.

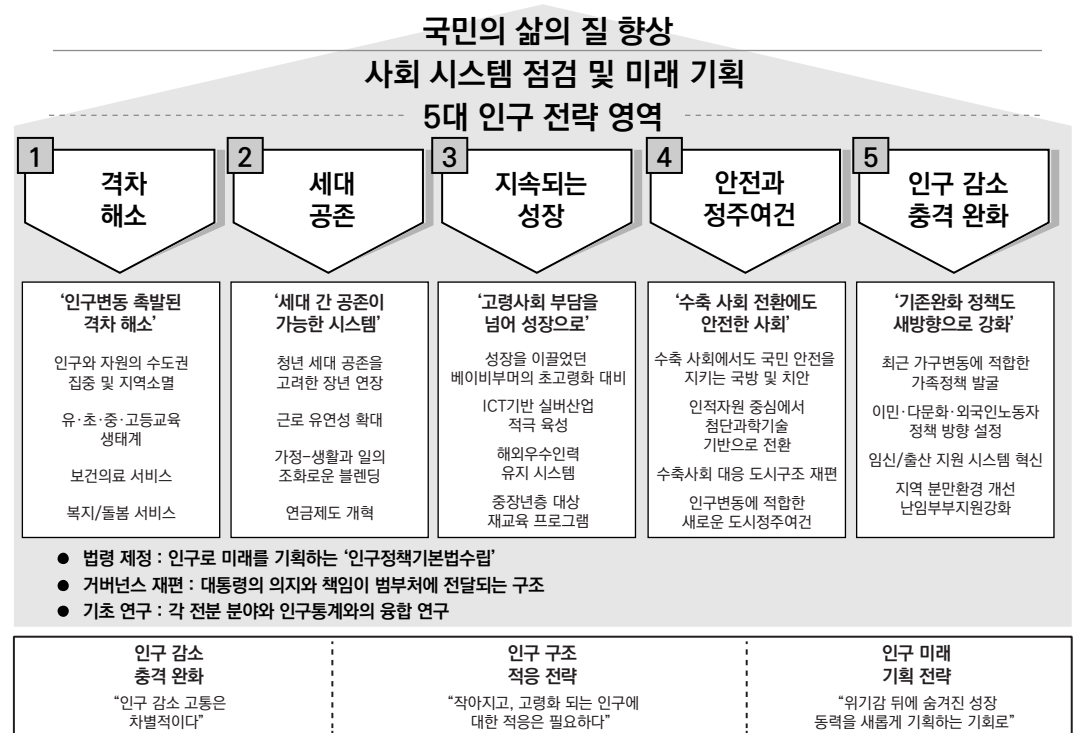
다. 인구정책의 현황

2023년은 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025)의 3차 연도에 해당된다. 제4차 기본계획은 이전 기본계획과는 다르게 출산율이라는 수치 중심의 목표에서 벗어나 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신이라는 세 가지 목표를 가지고 수립되었다. 이에 따라 개인의 삶의 질 제고에 초점을 두

고 모든 국민의 생애 주기에 따른 개별화된 삶의 권리를 보장하는 방식으로 사회구조적 문제에 대한 집중 지원 방안이 추진되고 있다. 제4차 기본계획에서 2022년에 추진된 주요 정책은 다음과 같다. 영아수당·첫만남이용권의 신설, 아동수당 대상 연령의 확대, 다자녀가구 국가장학금의 확대 등 저출산을 극복하기 위한 양육 환경 조성과 3+3 부모육아휴직제 시행, 국공립어린이집 및 온종일 돌봄 확충, 시간제 보육 활성화 등 일·가정 양립 지원 정책이 추진되었다. 또한 청년일자리 도약장려금 신설, 청년내일저축계좌 등 자산

형성 지원, 맞춤형 청년주택 확대 등 청년의 기본적인 자립 기반을 보장하기 위한 정책과 고령자 고용지원금 신설, 노인일자리 확대, 지역사회 통합돌봄 시범사업 등 고령자의 건강하고 활기찬 노후를 위한 지원사업이 추진되었다. 또 고용보험·국민연금 등 사회보험 확대, 상병수당 시범사업의 도입, 국민취업지원제도의 확대 등 전 국민의 사회적 안전망을 강화하기 위한 사업이 추진되었다. 지역인구문제가 부각되면서 지방 소멸 위기에 대응한 지방소멸대응기금이 조성되기도 했다. 제4차 기본계획은 ‘삶의 질 제고’라는 패러

그림 3. 인구 구조 변화에 대응하기 위한 인구정책 방향: 5대 인구 전략



자료: 제20대 대통령인수위원회(2022). 보도자료.

다임으로 전환하였으나 사회보장정책과 구분이 되는 인구정책의 정체성을 확립하였는가와 같은 근본적인 문제가 제기되었으며, 인구변화에 대응한 뚜렷한 목표와 방향성이 없다는 한계도 가지고 있다. 또한 세부 저출산대책은 상이한 정책 대상과 정책 목표가 전체적인 목표에 정합하지 않다는 점과 저출산의 요인으로 사회경제적 요인을 강조하고 있으나 이에 대응하는 세부 과제를 제시하고 있지 못하다는 점이 한계로 지적된다(박선권, 2022).

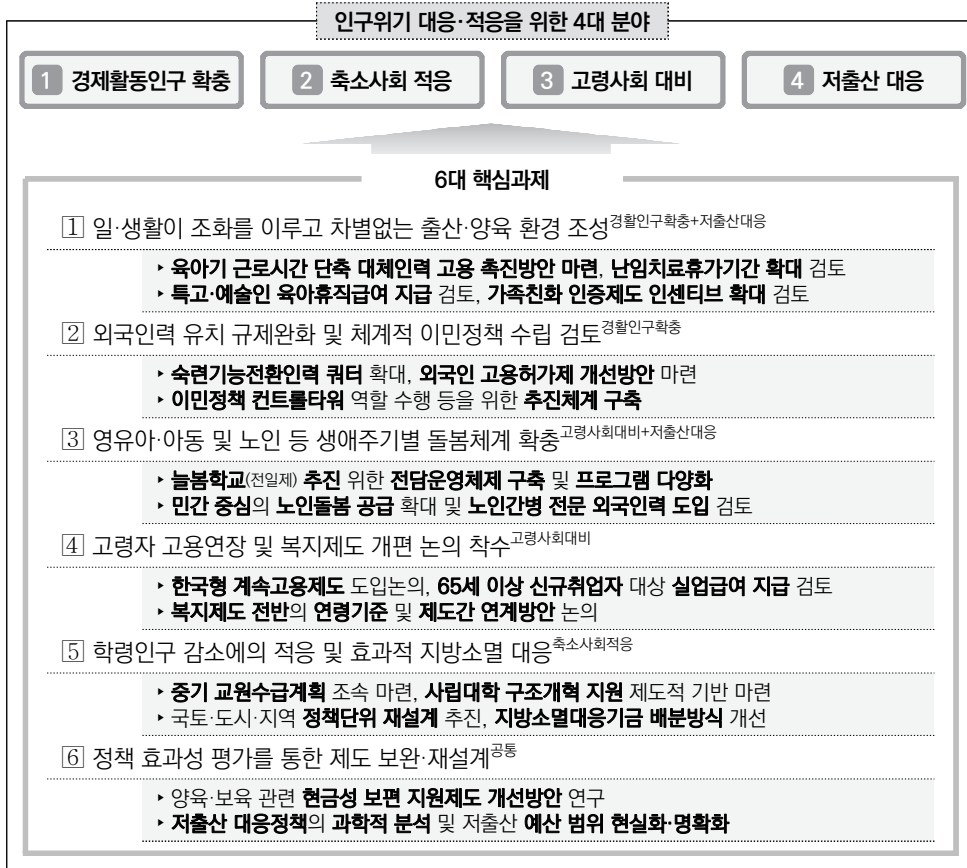
2022년 5월에 새롭게 구성된 정부는 다음과 같은 5대 인구 전략 영역을 발표하였다(그림 3 참조). 첫째, 인구변동으로 촉발된 격차 해소, 둘째, 청년 연장, 근로의 유연성 확대, 가정-생활과 일의 조화, 연금제도 개혁 등을 포함한 노동시장에서의 개혁을 통한 세대 공존이 가능한 시스템, 셋째, 초고령인구 대상 실버산업의 적극적 육성, 해외우수인력 유치를 위한 장기프로젝트, 중장년층의 생산성 유지 및 향상을 위한 재교육 제도 등 고령사회에 대비한 사회·제도·문화적 여건 조성, 넷째, 국가와 사회를 안전하게 유지할 수 있는 국방 및 경찰 인프라 구축과 수축사회에 맞는 새로운 생활 정주 여건 조성 및 재편 등 성장사회에서 수축사회로의 전환에도 안전한 사회, 다섯째, 가구변동에 적합한 가족정책 발굴 및 추진, 외국인 관련 법령 및 정책 등에 대한 방향 설정 등 인구 감소 충격 완화를 위한 효과적인 정책 중심의 저출산대책 추진 등이다.

3. 인구정책의 방향과 과제

2023년은 인구정책을 새롭게 정비하고 조정하는 한 해가 될 것이다. 2022년 11월 말에는 인구정책의 범위와 정의를 확장하는 ‘인구정책기본법’이 발의가 되었다. 인구정책기본법은 인구감소대책, 고령사회대책, 지역소멸대책 등 인구정책의 기본 방향을 제시하고, 거버넌스 측면에서 보건복지부 장관을 인구 부총리로 격상해 인구정책의 총괄하는 내용을 담은 「정부조직법」 개정안을 포함하고 있다. 따라서 2023년에는 무엇보다 새 정부의 인구정책이 본격적으로 추진되기 위해 인구정책기본법이 제정될 것으로 예상된다.

2022년 12월 말 저출산고령사회위원회는 관계부처 차관회의를 통해 인구문제 대책으로 ‘인구구조 변화와 대응방안’을 발표하였다(저출산고령사회위원회, 관계부처합동, 2022. 12. 28). ‘인구구조 변화와 대응방안’은 축소사회의 적응과 미래 성장 동력 확보를 목표로 추진되는 인구위기 대응 종합대책으로서, 경제활동인구 확충, 축소사회 적응, 고령사회 대비, 저출산 대응이라는 4대 분야에서 일·생활이 조화를 이루고 차별없는 출산·양육환경 조성, 외국인력 유치 규제완화 및 체계적 이민정책 수립 검토, 영유아·아동 및 노인 등 생애주기별 돌봄체계 확충, 고령자 고용 활성화 및 복지제도 개편 논의 본격화, 학령인구 감소에의 적응 및 효과적 지방소멸 대응, 정책 효과성 평가를 통한 제도 보완·재설계라는 6개 핵심 과제를 선정하고 집중 추진할 계획을 포함하고

그림 4. 인구정책 추진 방향



자료: 저출산고령사회위원회, 관계부처 합동. (2022. 12. 28.). 인구구조 변화와 대응방안, p. 9.

있다. 2023년 정부는 이러한 ‘인구구조 변화와 대응방안’을 통해 제시한 대책을 보완하고 보다 구체적으로 발전시키고, 정책 효과성 분석을 토대로 제4차 저출산·고령사회기본계획을 수정하고 보완하여 새 정부의 국정철학과 기조가 반영된 계획을 수립할 계획이다.

또한, 2023년에는 인구 감소에 대응하여 보육 및 교육, 국방, 주택 분야의 수급문제에 탄력적인

체계를 구축하기 위한 중장기 계획이 시작된다. 구체적으로 제4차 중장기 보육 기본계획(2023~2027)과 국방중기계획(2023~2027)이 추진되고 제3차 장기주거종합계획(2023~2032)이 수립될 것이다. 또한 아직까지 수립되지 않은 제4차 고령자 고용촉진 기본계획과 중기교원수급계획(2024~2027)의 수립이 본격적으로 논의될 계획이다.

2023년 정부는 다음과 같은 세부적인 인구정책을 시행할 계획이다. 저출산대책으로는 2023년도부터 만 0세 아동을 키우는 가구에 월 70만 원, 만 1세 아동을 양육하는 가구에 월 35만 원의 부모급여를 지급할 예정이다. 취약가구 대상의 출산·양육 지원도 금액과 지원 대상이 확대된다. 저소득층에게 지급하는 기저귀 바우처와 분유 바우처의 금액이 상향되고, 한부모가족 아동양육비(월 20만 원)와 청소년 한부모 아동양육비(월 35만 원)의 지원 대상이 확대된다. 돌봄정책으로는 어린이집 연장보육의 질을 향상하기 위해 어린이집 연장형 보육료와 교사 인건비를 늘리고 아이돌봄서비스 지원 시간을 연장할 계획이다. 청년층 대상으로는 청년층의 자산 형성을 지원하기 위해 청년도약계좌가 신설되고, 청년내일저축계좌의 대상자 범위가 확대될 예정이며, 청년의 내 집 마련을 지원하기 위한 청년주택 공급 계획으로 전세보증금 반환보증료를 지원하는 사업이 추진되고 청년주택 5만 4천 호가 신규로 공급될 계획이다. 또한 자립준비청년에게 지급되는 자립수당이 인상되고, 구직청년이 일을 경험할 수 있는 취업 지원 프로그램의 대상자 범위가 확대될 계획이다. 중장년을 대상으로 한 사업에서는 국민취업지원제도에서 구직촉진수당과 조기취업성공수당의 지급 기준의 범위와 금액이 확대되며 중장년 새출발 카운슬링의 지원 대상자도 늘어날 계획이다. 고령층을 대상으로 하는 사업에서는 치매전담 요양시설 8개소가 신축되고 고령자 고용 촉진을 위해 고령자 고용장려금과 민

간·사회서비스형 노인 일자리가 확대될 계획이다(기획재정부, 2022).

정부의 종합적인 인구정책인 저출산·고령사회 기본계획은 그간 네 차례나 수립되었으나 뚜렷한 목표 없이 부처별 관련 사업을 취합하여 만든 백화점식 대책이라는 비판을 받아왔다. 정책의 효과성에 대한 지속적인 검토와 평가가 부족했기에 따른 환류 과정도 미흡했다. 이제는 인구변화가 우리 사회에 미칠 영향에 대해 면밀히 검토하고 체계적으로 대응해야 한다. 그렇다고 해서 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회 혁신이라는 제4차 저출산·고령사회기본계획의 방향성이 전면적으로 개편되는 것은 바람직하지 않다. 인구정책은 전환된 제4차 기본계획의 패러다임 안에서 단순히 출산율을 높이는 것이 아니라 개인의 선택을 존중하고 이를 통해 개개인의 삶의 질을 높이도록 해야 할 것이다. 일차적으로 출산정책은 자녀를 원하는 사람이, 자신이 원하는 시기에, 원하는 자녀 수만큼 건강하고 행복하게 낳아서 그로 인해 삶의 질이 향상되도록 지원하는 것이 핵심이다. 앞으로도 인구정책은 이러한 전환된 패러다임과 조응하며 인구조절의 수단이 아닌 개인의 권리 보장을 위한 정책으로 수립되고 추진되어야 한다. 궁극적으로는 인간으로서 누려야 하는 권리를 보장하는 정책적 방향성을 가져야 할 것이다. 이러한 패러다임을 유지하되 이를 실현하기 위한 구체적인 로드맵을 작성하고, 인구변화의 구조적 위험에 대비하여 목표를 잘 설정하되 정책의 효

과와 투입되는 예산을 함께 고려해야 할 것이다. 또한 인구변화 도래 시기 및 파급효과의 규모에 따라 대응 정책의 우선순위를 결정하고, 부문, 지역, 개인의 특성별 차이를 고려한 구체적인 전략을 수립해야 할 것이다.

우리나라의 출생아 수가 장기적으로 감소하고 고령인구가 절대적·상대적으로 증가할 것이라는 전망에는 별다른 이견이 없겠지만 인구변화의 구체적인 속도와 규모는 정확하게 예측하기 어렵다. 마찬가지로 장래에 인구변화가 가져올 사회경제적 파급효과 역시 가변적이다. 따라서 예상하지 못한 인구, 사회, 경제적 상황이 도래할 때 이에 대해 적시에 효율적으로 대응할 수 있는 유연한 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 이를 위해서는 인구구조의 변화 추이와 그 사회경제적 파급효과를 지속적으로 모니터링하고, 이에 따라 정책을 유연하게 조정할 수 있는 정책체계를 마련해야 한다. 무엇보다 새로운 정부에 맞는 범부처적 추진 체계를 갖추고, 목표에 적합한 추진 전략을 세우고, 관련된 세부 정책들로 중장기적 관점에서의 단기 과제와 중장기 과제를 구분하여 채워나가야 할 것이다. 이를 통해 사회 각 영역이 인구변화에 적극적으로 대응하고 적응할 수 있어야 한다. 인구정책은 인구가 감소된 축소사회와 인구의 고령화로 인한 고령사회에 대비할 수 있도록 설계되어야 할 것이다. 경제활동인구가 인적자본을 확충할 수 있도록 투자하고, 출산을 원하는 국민이 걱정 없이 출산을 선택할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 계속 노력해야 할 것이다.

이와 동시에 재정지출 효율화를 위한 성과평가 및 환류 체계를 강화하는 등 정책 실현을 위한 실효성 있는 체계를 구축해야 할 것이다.

4. 나가며

인구정책은 다른 정책과 마찬가지로 정치적 환경에 의해 영향을 받는다. 정치적 환경변화에 흔들리지 않는 실효성 있는 정책을 수립하고 추진하기 위해서는 관련 법 체계를 정비하고 행정자료, 실태 조사, 패널 조사 등을 통해 데이터를 구축하며, 이를 활용한 과학적 분석을 통해 실증적 근거에 기반한 정책을 수립하고 추진할 필요가 있다. 그리고 무엇보다 우리 사회 인구변동을 지속적으로 분석해야 한다. 하지만 인구구조의 변화를 포착하는 것만으로는 적절한 대비를 하고 볼 수 없다. 인구를 구성하는 각 개인의 가치관과 역량도 변하고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. MZ세대는 이전의 20~30대와 다르며 현재의 중고령자는 이전의 중고령자와 그 속성이 다르다. 또한 같은 세대에서도 각기 다른 상황과 배경으로 인해 다른 문제를 가지고 있다. 따라서 실효성 있는 정책이 되려면 이러한 사회구성원의 변화를 포착하고 세부 집단의 다양한 결혼과 출산에 대한 기제를 파악해야 한다. 변화하는 각 인구집단이 당면한 어려움을 파악하고, 이들에게 필요하고 이들이 원하는 정책을 추진할 때 비로소 정책은 그 목적을 달성할 수 있을 것이다.

정부는 인구변화에 대응하여 2006~2021년

280조 원의 재정을 투입했지만 저출산 추세를 반전하는 데 실패했다는 비난을 받고 있다. 그러나 우리나라의 2019년 기준 GDP 대비 공공사회복지지출은 12.2%로 출산율 반등에 성공했다고 알려진 프랑스(31.0%)와 독일(25.9%)의 절반 이하이고 가족 관련 지출(family benefits public spending)은 2018년 기준 1.2%로 프랑스(2.9%)의 절반 이하이며 독일(2.3%, 2017년)의 약 절반 수준이다. 인구정책을 원활하게 추진하기 위해서는 더욱 적극적으로 재정을 투입해야 하는 상황이다. ㉮

참고문헌

권태환, 신용하. (1977). 조선왕조시대 인구추정에 관한 일시론. 동아문화, 14.

기획재정부. (2023). 2023년 예산안.
<https://www.xn--2023-y24rx2w.kr/html/main/> (2022.12.27. 인출)

김대철, 심혜정. (2012). 국민연금 장기 지속가능성 확보방안. **경제현안분석**, 제76호. 서울: 국회예산정책처.

박선권. (2022). 제4차 「저출산고령사회 기본계획의 문제점」과 개선 방향 - 저출산 대응을 중심으로. 서울: 국회입법조사처.

박희진. (2006). 조선의 인구. **고문서연구**, 28. 과천: 한국고문서학회.

박희진, 차명수. (2004). 족보에 나타난 인구변동, 1700~1938. **수량경제사로 다시 본 조선후기**. 서울: 서울대출판부.

보건복지부. (1996). 향후 인구정책 추진. 국무회의

의 보고자료. 1996. 6. 4.

보건복지부. (2006. 1. 13.). 「희망한국 21 -저출산·사회안전망개혁방안」본격추진. 보도자료.

양재모. (1981). **한국 가족계획의 시발점과 현주소**. pp. 8-10. 대한가족계획협회.

이삼식. (2020). **한국 인구정책 변천과 시대적 함의**. 기획재정부, 글로벌지식협력단지, 한국개발원.

이삼식, 조남훈. (2000). **인구개발에 관한 UN 행동강령의 추진실태와 발전방향**. 한국보건사회연구원.

저출산고령사회위원회, 관계부처 합동. (2022. 12. 28.). 인구구조 변화와 대응방안.

제20대 대통령인수위원회. (2022). 초저출산·고령화시대에 대응하기 위한 새로운 인구전략 수립 필요- 인구와 미래전략 TF, 인구구조 변화에 대응하기 위한 인구정책 방향의 청사진 발표. 보도자료.

조남훈, 김일현, 서문희, 장영식. (1989). **최근의 인구정책 동향과 전망**. 서울: 한국인구보건연구원.

통계청. (1996). **장래인구추계**.

통계청 사회통계국 인구동향과. (2021. 12. 8.). 장래인구추계: 2020~2070. 보도자료.

통계청 사회통계국 인구동향과. (2022. 8. 24.). 2021년 출생 통계.
file:///C:/Users/kihasa/Downloads/2021%EB%85%84%20%EC%B6%9C%EC%83%9D%20%ED%86%B5%EA%B3%84%20(1).pdf에서 2022. 11. 27. 인출.

Canning, David, Sangeeta Raja, & Abdo S. Yazbeck. (2015). *Africa's Demographic Transition: Dividend or Disaster?* p. 45. Africa

Development Forum. Washington,
DC: World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22036>에서 2022.
11. 27. 인출.

The 2023 Outlook for Population Policy

Lee, Soyoung

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The decrease in the number of births, the natural decrease in the population, and the aging of the population are important social phenomena that affect every sector of Korean society. Policy intervention is essential in a situation where changes in the population structure and size are becoming fixed and even exacerbated. This article summarizes the demographic changes and changes in population policy in Korea and suggests directions for future population policy.

The year 2023 is a critical time to reorganize and adjust the population policy. It is necessary to implement policies systematically and flexibly so that priorities can be set, adjusted and modified in line with the trends in demographic structure and the scale of socioeconomic shocks. Population policy for 2023 should be implemented effectively by specifying the new government's five population strategies within the paradigm of the 4th Low Fertility and Aging Society Basic Plan to prepare for a shrinking society with a declining and aging population.