



이달의 초점

2026년 보건복지분야 정책 전망과 과제

2026년 보건의료정책 전망과 과제

|신현웅·여나금|

2026년 사회보장정책의 전망과 과제: 소득보장과 취약계층 중심으로

|김태완|

2026년 사회서비스와 돌봄: 현황과 과제

|황주희·김세진·이주연·김유희|

2026년 인구정책 전망과 과제

|이소영·박종서|



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



2026년 인구정책 전망과 과제

A 2026 Outlook on Population Policy

이소영 한국보건사회연구원 인구정책연구실 선임연구위원

박종서 한국보건사회연구원 인구정책연구실 연구위원

한국은 저출산의 고착화, 인구 고령화의 가속화, 지역 인구 감소가 중첩되는 구조적 인구 변동에 직면해 있다. 이에 대응하여 정부는 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후 5년 단위 중장기 계획을 추진해 왔으나, 인구 규모 감소와 노동력 축소, 지역 불균형 심화 등 인구 변화의 영향은 더욱 확대되고 있다. 이 글에서는 세계적 인구 변화의 보편성 속에서 한국 인구 변동의 특수성과 인구정책의 변화 과정을 검토하고, 국정운영계획을 중심으로 2026년 인구정책의 주요 방향을 전망하고자 한다. 인구정책은 단기적 출산율 제고 중심에서 벗어나 삶의 질 향상, 개인의 선택권 보장, 지역 불균형 완화를 위한 제도·거버넌스 개혁을 포함하는 구조적이고 장기적인 체계로 전환되어야 한다.

1 들어가며

한국은 지난 40여 년 동안 합계출산율이 인구대체수준인 2.1명을 밑도는 저출산 현상이 지속되어 왔다. 동시에 인구 고령화의 급속화와 지역 인구 감소가 중첩되는 복합적 인구 변동을 경험하고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위하여 정부는 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 이를 토대로 5년 단위의 범정부 중장기 계획인 저출산·고령사회

기본계획을 수립·시행해 왔다. 현재는 제4차 기본계획(2021~2025)이 추진되고 있다. 특히 2026년은 제4차 기본계획이 종료된 이후 새로운 중장기 인구정책을 마련해야 하는 중요한 전환기로, 인구지표의 추세와 변화 속도를 고려할 때 기존 정책의 실효성을 재평가하고 인구정책 전반에 대한 구조적 점검이 필요한 시기라 할 수 있다. 인구 규모 감소, 노동력 축소, 생산연령인구 급감, 지역 인구 불균형 심화 등 인구 변화의 영향은 중앙정부와 지방정부

의 정책 전반은 물론 사회경제적 지속가능성에 중대한 함의를 준다. 한국의 인구 변동은 세계적 보면 성과 맥락을 공유하면서도 출생아 수 감소와 고령화의 속도, 지역 소멸 위험의 심각성 등에서 국제적으로 유례없는 특수성을 보여 준다. 이는 인구정책이 단기적 출산율 제고에 국한되어서는 안 되며, 구조적·장기적 관점에서의 정책 재편이 필요함을 시사한다.

이 글에서는 이러한 문제의식을 바탕으로, 세계적 인구 변화 속에서 한국 인구 변동의 특수성을 분석하고, 인구정책의 변화 과정을 검토한다. 나아가 2026년 인구정책을 전망하기 위해 최근 인구 변동의 주요 특징과 구조적 요인을 점검하고, 기존 정책의 성과와 한계를 평가한다. 아울러 2026년도 정부 예산안, 국정운영계획, 국회에서 발의된 인구 관련 법안 등을 토대로 법·제도·재정계획에 나타난 정책 기조를 종합적으로 분석하여 향후 인구정책이 지향해야 할 방향을 제시하고자 한다.

2 인구 변동의 현황과 전망

가. 세계 인구 변동의 보편성

유엔은 2024년 인구 전망 보고서에서 세계 각 국가를 인구 변천(demographic transition) 단계별로 구분하고,¹⁾ 이를 기준으로 각 국가를 세 가지 유

형으로 분류하였다. 첫 번째 유형은 인구가 2024년 이전 또는 2024년에 정점에 도달했으며, 인구 변천이 완료된 국가이다. 한국을 포함하여 해당 국가들의 인구는 2024년 세계 인구의 28%를 차지한다. 두 번째 유형은 인구 규모가 2025년부터 2054년 사이에 정점에 도달할 것으로 전망되는, 인구 변천의 후기 단계 국가로 2024년 세계 인구의 10%를 차지하는 48개 국가 및 지역이 해당된다. 세 번째 유형은 2054년까지 인구가 지속적으로 증가하고, 2100년 이후에 인구 정점을 도달할 것으로 전망되며, 출산율이 감소하기 시작했지만 여전히 출산율이 대체 수준 이상을 유지하는 인구 변천의 중간 단계 국가 및 지역이다. 전 세계 인구의 절반 이상을 차지하는 126개국(지역)이 이에 해당된다(UN 경제사회국, 2024).

한국을 포함해 인구 정점을 지난 국가의 특징은 출산율이 낮고 고령화된 인구구조를 갖고 있다는 것이다. 따라서 인구가 감소하는 주요 요인은 낮은 출산율과 고령화된 인구구조이다. 출산율은 향후 낮은 수준에서 안정적으로 유지될 것으로 예상되며, 출산율 회복은 제한적일 것으로 보인다. 특히 한국을 포함하여 출산율이 1.4명 이하인 초저출산 국가 24개국은 향후 30년 이내에 여성 1인당 출산율이 2.1명 수준으로 회복될 가능성은 매우 낮은 것으로 예측된다. 낮은 출산율이 몇십 년 지속되면 인구구조는 자연스럽게 고령화되며 인구 감소 추세

1) 인구 변천 단계는 인구학에서 전형적으로 인구의 변화 과정을 설명하는 이론이다. 자세한 내용은 유엔 2024년 전망 보고서의 5쪽을 참조하라.

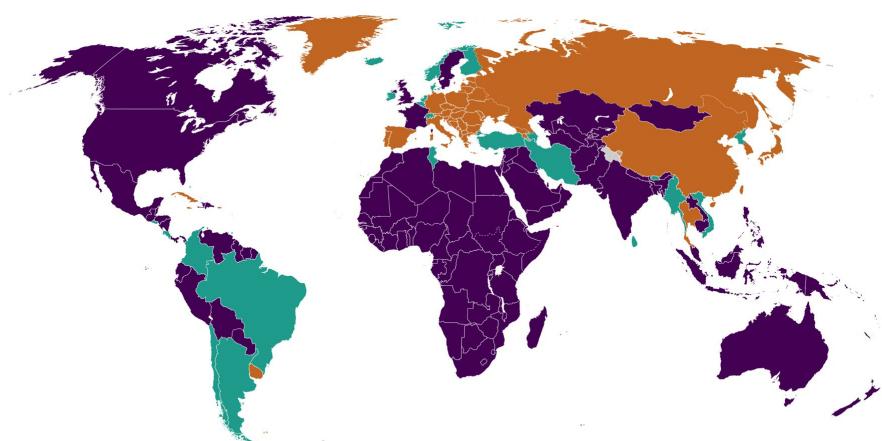
의 모멘텀을 형성하게 된다. 해당되는 국가들은 향후 지속적으로 인구가 감소하게 되며, 주 출산 연령 인구도 감소하여 출산율이 대체 수준으로 회복되더라도 출생아 수는 계속 줄어들게 된다(UN 경제사회국, 2024). 한국도 이런 인구 변동 추세를 따르는 전형적인 국가가 될 것이다.

한편 지난 수십 년간 많은 경제협력개발기구(OECD) 국가들이 인구의 급속한 고령화를 경험했다. 2022년 기준 OECD 국가 중 노인 인구 비율이 가장 높은 국가는 일본으로 3명 중 1명(29%)이 65세 이상이다. 이탈리아, 포르투갈, 핀란드, 그리스가 각각 약 23~24%로 그다음 순이다. 한국은 중하위권에 위치하고 있다(OECD, 2025). 인구 변동에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요소는 국제

이동이다. 국제 이동은 일반적으로 인구가 이미 정점을 지난 국가들의 인구 규모에는 큰 영향을 미치지 않지만, 일부 국가에서는 순 이민이 인구 감소를 상쇄하는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 실제로 국제 이주만으로는 장기적으로 인구 감소나 인구 고령화를 상쇄할 수 없으며, 궁극적으로 되돌릴 수 없는 과정인 인구 변천의 해결책이 되기 어렵다(UN 경제사회국, 2024).

마지막으로 세계 인구 변동의 보편적 특징은 지역 인구는 감소하고 도시 인구가 증가하는 추세이다. 2020년 기준으로 OECD 국가 인구의 약 절반(49%)이 도시에 거주하고, 10명 중 3명(28%)은 소도시 및 중간 밀집 지역에, 10명 중 2명(23%)은 농촌 지역에 거주하고 있다. 2000년부터 2020년

[그림 1] 예측된 인구 정점 시기별 국가 및 지역



■ Peaked by 2024 ■ Peaking between 2025 and 2054 ■ Growing through 2054 ■ No data

출처: "World Population Prospects 2024: Summary of Results", United Nations, UN 경제사회국, 2024, United Nations.

까지 도시 인구는 24% 증가한 반면 소도시 및 중간 밀집 지역은 8%, 농촌 지역은 6% 증가했다. 많은 OECD 국가에서 농촌 지역 및 소도시, 중간 밀집 지역 인구는 이 기간 동안 이미 정체되거나 감소하기 시작했다. 16개 OECD 국가에서는 2000년부터 2020년 사이 농촌 지역 인구가 감소했다. 이러한 추세는 향후 10년간 더 지속될 것으로 보인다 (OECD, 2025).

나. 한국 인구 변동의 특수성

앞에서 살펴보았듯이 저출산과 고령화, 인구 규모 및 지역 인구의 감소와 같은 추세는 세계적으로 보편적인 현상이다. 그러나 주요한 인구 지표에서 한국은 극단적인 수치를 나타낸다는 점에서 매우 특수하다. 우선 합계출산율이 2023년 기준으로 OECD 국가 중 최저 순위일 뿐만 아니라 유일하게 합계출산율 1.0명 이하인 국가이다. 한국의 합계출산율은 2018년 0.98명으로 하락하여 현재까지 8년간 1.0명 이하로 지속되고 있다. 통계청이 2023년 발표한 인구추계 결과에 따르면 2035년 0.99명, 2036년 1.02명에 이를 것으로 전망된다. 따라서 2018년부터 2035년까지 18년 동안 1.0명 이하로 지속될 전망이다(KOSIS, 2023). 또한 OECD 국가 중 합

계출산율 하락 속도도 매우 빠르다(OECD Family Database, n.d.).

고령화 속도와 수준 또한 한국은 매우 빠르고 높게 진행되고 있다. 2060년까지 한국의 65세 이상 인구는 전체 인구의 44%에 이를 것으로 예상된다. 또한 앞서 OECD 보고서를 통해 살펴보았듯이 대도시 중심으로 인구가 밀집하는 현상은 외국 주요 도시에서도 나타나는 일반적 현상이나, 한국은 그 정도가 매우 심해서 세계적으로 아주 특수한 사례에 해당한다. 한국의 전체 도시 인구는 한국전쟁 이후 1950년대 시작된 농촌-도시 이주로 인해 크게 증가하여 약 4배가 되었다. 서울의 대도시권 지역(Seoul metropolitan area)은 지속적인 개발을 통해 지난 40년간 두 배로 확대되었다. 2014년 기준 수도권은 전국 면적의 5%, 전국 인구의 50%를 차지했다.²⁾ 이는 OECD 모든 대도시권 중 가장 높은 인구 밀도(km^2 당 1만 6000명)로, 도쿄, 파리, 뉴욕, 멕시코시티를 훨씬 뛰어넘는 수치이다(OECD, 2018).

3 인구정책³⁾의 변화

가. 저출산·고령사회기본계획 수립 전사(前史)

한국은 초기 산업화 시기부터 경제발전 정책의

2) OECD(2018) 보고서 'Inclusive Growth in Seoul, Korea'에서는 2014년에 수도권(Seoul metropolitan area) 인구가 50%에 도달한 것으로 표현하고 있는데, 한국 통계청은 공식적으로 수도권 인구가 50%를 넘어선 시점은 2019년으로 발표하였다.

3) 인구정책의 범위에 대해서는 명확한 기준을 정하기 어려운 점이 있다. 그동안 정부가 추진한 저출산·고령사회기본계획뿐만 아니라 기획재정부 중심의 인구정책 범정부 TF 운영, 행정안전부 중심의 지역 인구정책도 큰 틀에서 인구정책으로 포함할 수 있지만, 이 글에서는 저출산·고령사회기본계획 중심으로 검토하였다.

일환으로 강력한 인구정책을 시행했다. 그 방향성은 분명 인구 증가를 억제하는 것이었고, 당시는 경제발전을 위한 기본 전제로 인구 증가를 억제해야 할 국가적 당위성이 있었다고 볼 수 있다. 출산율이 인구대체수준 이하로 하락하면서 정부는 1996년에 인구 증가 억제 정책을 탈피하고, 인구의 자질과 삶의 질을 높이는 것을 목표로 하는 정책 기조 전환을 공식화하였다(인구정책 50년사 편찬위원회, 2016). 이런 변화는 국제 인구정책의 기조 변화와 무관하지 않다. 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD)에서는 인구의 양적 통제 대신 인간의 구체적 삶으로 초점이 옮겨졌다. 생식권 혹은 생식건강이 인권에 해당한다며 여성의 역량강화(empowerment)가 핵심 이슈로 등장하였다. 1974년 부카레스트 ICPD에서는 인구 성장을 억제하기 위하여 정부가 출산력 조절에 개입해야 하는지가 쟁점이 되었다. 1994년에 개최된 카이로 회의에서는 재생산 권리와 건강(reproductive rights and health), 그리고 여성의 임파워먼트(empowerment) 주제가 쟁점이 되었다. 여기서 핵심은 여성이 자녀의 수, 시기, 출산 간격을 결정할 권리를 가지며, 피임과 안전한 임신중지를 포함해 자신의 출산을 결정할 수 있는 정보와 서비스를 받을 권리를 가진다는 점을 명확히 하였다(전광희, 1995). 1996년 정부가 인구정책의 기조 전환을 천명하였지만, 그 이후에 인구 증가 억제 정책을 폐기한 것 이외의 구체적인 인구 자질과 삶의 질을 향상하려는 명시적 인구정책은 찾아보기 어렵다. 새로운 변화는 2005년 합계

출산율 1.08명이라는 통계가 사회에 던진 충격에 서 비롯된다. 전 사회적으로 문제의식이 확산되었는데, 비로소 정부가 범정부 차원의 대책으로 발표한 것이 저출산·고령사회기본계획이다. 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정하여 저출산·고령사회 위원회를 설치하고, 2006년부터 제1차 기본계획을 시행하게 된다.

나. 저출산·고령사회기본계획 시행 20년

2006년부터 2025년까지 지난 20년 동안 총 4 차례 걸쳐 기본계획이 수립·추진되었다. 5개년 기본계획이 시행되는 동안 정부가 바뀌면 기본계획의 보완판을 발표하고 새 정부의 정책 방향에 맞게 부분적으로 수정되기도 하였다. 4차를 거치면서 전체적으로 기본계획의 구성 체계는 조금씩 변화는 있었지만, 저출산 대응 영역과 고령사회 대응 영역이 지속적으로 유지되었고, 제3의 영역으로 인구구조 변화 대응을 위한 사회구조적 개혁 과제들로 1개 또는 2개 영역이 추가되는 체계를 유지해 왔다. 비전과 목표 역시 회차별로 조금씩 변화가 있었지만, 큰 틀에서 ‘사회의 지속가능성’이라는 비전으로 정책의 핵심 방향을 제시하였다. 기본계획의 목표는 추상화된 차원으로 제시되기도 하고, 때에 따라서는 합계출산율과 노인빈곤율 같은 양적 목표가 제시되기도 하였다.

기본계획의 목표 설정에서 특히 출산율을 달성 목표로 제시하는 것에 대한 비판의 목소리가 많았

다. 개인의 선택 영역에 해당하는 결혼과 출산에 정부가 개입하여 조절하려는 것이 현대 사회의 맥락에서 적절하지 않다는 비판이었다. 이런 문제의식을 반영하여 제4차 기본계획에서 양적 목표를 제시하는 대신 좀 더 사회적 가치 지향점을 제시하였지만, 정부가 바뀌면서 보완 대책 형태로 다시 양적 목표가 제시되기도 하였다. 앞서 설명한 1994년 ICPD 논의 내용과 국제 인구정책의 기조 측면에서 볼 때, 기본계획이 제시했던 양적 목표 설정은 국제적 조류에 부합한다고 보기에는 어렵다.

다. 저출산·고령사회기본계획의 성과와 한계

1~4차 저출산·고령사회기본계획은 저출산 대응을 국가 의제로 설정하여 사회정책적 대응이 필요하다는 인식을 촉발했고, 과거 가족에게 전가되었던 출산·양육 책임을 국가와 사회가 부담하는 것으로 패러다임을 전환하는 성과를 거두었다고 총괄적으로 평가할 수 있다. 보육이나 일·가정 양립, 임신·출산 등에 대한 지원을 확대하였고, 저소득층이나 취약계층 위주의 제한된 대상에서 보편적인 지

[표 1] 제1~4차 저출산·고령사회기본계획의 비전과 목표

기본계획	비전	목표
1차 (06~10) 1차 보완판	모든 세대가 함께하는 지속발전 가능한 사회	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 2011~2020: 출산율 회복 및 고령사회 성공적 대응 ▸ 2006~2010: 저출산·고령사회 대응 기반 구축
2차 (11~15)	저출산·고령사회 성공적 대응으로 훌륭 있는 선진국으로 도약	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 2011~2015: 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립 ▸ 2016~2030: OECD 평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 효과적 대응
2차 고령사회 보완판	함께 준비하는 활기찬 고령사회	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 2012~2015년 고령사회 대응체계 확립 ▸ 2016~2030년 잠재성장률 및 재정 자속가능성 향상
3차 (16~20)	모든 세대가 함께 행복한 지속발전 사회 구현	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 아이와 함께 행복한 사회: 합계출산율 2014년 1.21 → 2020년 1.5 ▸ 생산적이고 활기찬 고령사회: 노인빈곤율 2014년 49.6% → 2020년 39% ▸ 2020년 출산율 1.5명 목표 달성을 위해 '출생아 2만 명+α 대책' 추진
3차 보완판	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 삶의 질 향상, 성평등 구현, 인구 변화 적극 대비
4차 (21~25)	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구 변화 대응 사회 혁신
1차 보완 대책		<ul style="list-style-type: none"> ▸ 결혼·출산·양육이 행복한 선택이 될 수 있는 사회 환경 조성 ▸ 세대 공존을 위한 지속 가능 사회 기반 구축
2차 보완 대책	지속 가능한 대한민국	<ul style="list-style-type: none"> 〈저출생 추세 반전을 위한 대책〉(고령사회정책 제외) ▸ 초저출생 추세 반전(임기 내 반전 계기 마련, 2030년까지 합계출산율 1.0 목표로 총력)

출처: “저출산·고령사회기본계획”, 대한민국 정부, 2006, 2011, 2016, 2021.

원으로 정책 대상을 지속적으로 확대하였다. 서비스(보육·유아교육, 아이돌봄서비스 등), 시간(육아 휴직 등) 지원부터 아동수당 등 현금 지원까지 제도를 확대함으로써 정책 수단에서 제도적 외연을 크게 확장했다. 또한 저출산 대응 정책 영역을 근본적, 구조적 대응 차원으로 넓혀 나갔다. 4차 기본계획에서는 성평등과 재생산 건강의 관점을 도입하고 삶의 질로 정책 목표를 전환한 점도 의미 있는 성과로 볼 수 있다.

다만 제도를 새로 도입하거나 기존 제도를 강화하면서 촘촘한 제도 설계의 미흡으로 사각지대가 부분적으로 형성되어 정책의 효과가 충분히 나타나지 못하는 점은 한계로 지적할 수 있다. 보육교育 서비스, 방과후 돌봄, 일하는 근로자의 일·가정 양립 분야에서 사각지대에 대한 문제가 여전히 상존하는 것이 현실이기 때문이다. 또한 제도 간 정합성이 떨어져 정책 목표가 불명확하거나 제도 간 지원의 중복성에 대한 문제도 제기되고 있다. 아동수당, 시설 미이용 자녀 양육수당, 부모급여, 첫만남이용권 등 현금(바우처) 지원 정책의 제도 간 정합성 등은 추후 보완이 필요한 부분이다.

1~4차 기본계획의 고령사회 대응 영역에서는 ‘고령자의 삶의 질’에 초점을 둔 목표가 제시되며 추진되었으며, 고령사회 대응 정책 대상 및 영역을 지속적으로 확장해 왔다. 1~2차 기본계획에서는 기반과 대응체계 구축을 목표로 제시한 반면 3~4

차 기본계획에서는 삶의 질 향상에 초점을 두어 구축된 제도의 내실화를 강조하였다. 특히 2차 기본계획 시기는 베이비붐의 은퇴가 본격화되는 시점으로 고령사회 대응 영역의 대상자를 중고령자층까지 확장한 것이 의미 있는 성과라 할 수 있다. 4차 기본계획에서는 이전 고령사회 대응 영역을 포괄하되 고령자의 생애 말기 존엄성, 연령통합사회 등으로 고령사회 대응 영역을 확장한 것이 중요한 성과라고 할 수 있다. 다만 1차 기본계획 수립 이후 급격한 고령화 및 인구구조의 변화가 진행되고 있으나, 이에 대한 구체적 대응 과제 구성은 미흡한 점이 있다. 고령자의 삶의 질 향상을 위한 제도적 기반 마련과 확장에 초점을 두고 있으나, 인구구조 변화에 대한 사회 전반적인 대응은 부족하였다. 2차 기본계획에서 인구구조 변화에 대한 경제사회적 대응 과제가 제시되며 영역이 확장되었지만, 본격적인 정책 추진 과제는 미흡한 측면이 있었다. 3차 기본계획에서는 이 분야 정책과제가 더욱 축소되었다. 4차 기본계획에서는 해당 과제의 구체성이 떨어지는 한계가 있었다. 고령친화산업 육성은 1차 계획 때부터 추진 과제로 포함되었으나, 확장되지 못하고 오히려 축소되는 경향을 보였다.

인구구조 변화 대응 영역⁴⁾은 1~4차까지 영역의 명칭이 계속 변화하였는데, 매회차 기본계획에서 방향성이 가장 크게 변화했던 것이 특징이다. 기본계획에 따라 잔여적 영역으로 분류되는 특성이

4) 이 영역을 인구구조 변화 대응 영역으로 표현하는 것은 이 글에서 임의로 정한 것이다.

있었다. 1차 기본계획에서는 영역 명칭을 ‘미래 성장동력 확보’로 표현하고, 여성과 고령자 등 잠재 인력 활용 기반 구축, 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고, 고령친화산업 육성 등이 주요 의제로 다루어졌다. 2차 기본계획에서는 ‘성장동력 확보 및 분야별 제도 개선’으로 영역 명칭을 표현하고, 잠재 인력 활용 기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고, 인구 구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선, 고령친화 산업 육성 등을 주요 의제로 다루었다. 3차 기본계획에서는 이 영역을 별도로 구성하지 않고 고령사회 대응 영역으로 통합하였으며, 여성·중고령자 및 외국인력 활용 확대, 고령 친화 경제 관련 정책의 제를 다루었다. 4차 기본계획에서는 2개 영역으로 구분하여 ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회’와 ‘인구구조 변화에 대한 적응’으로 영역 명칭을 제시하고, 미래 인재 육성, 평생교육과 직업훈련, 청년기 삶의 기반 강화, 여성 경제활동, 신중년 사회참여, 다양한 가족 제도적 수용, 연령통합사회 준비, 전 국민 사회안전망 강화, 지역 상생 기반 구축, 고령 친화 사회 등의 의제를 다루었다. 1~4차 기본 계획까지 이 영역의 추진 과제들에서는 인구구조 변화에 대응하기 위해 공통적으로 노동 인력의 양적·질적 역량 제고가 주요 의제로 다루어졌다. 그러나 노동 인력의 측면을 다루었다는 점을 제외하면 일관된 방향성을 유지하는 의제 설정을 하지 못하였다. 3차 기본계획에서는 고령사회 대응 영역으로 통합하기도 하였는데, 제4차 기본계획에서는 여러 의제가 혼재하면서 방향이 명확하지 않았다.

4 인구정책 전망과 방향

가. 인구정책 전망

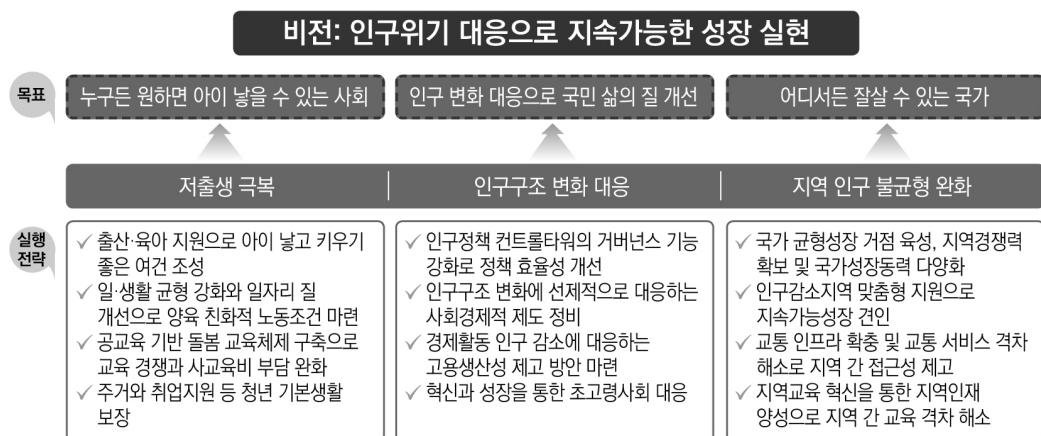
2026년은 제4차 저출산·고령사회기본계획이 종료된 이후 새로운 중장기 인구정책을 마련해야 하는 중요한 해이다. 2026년부터 추진될 중장기 인구정책은 아직 발표되지 않았으나, 이재명 정부 123대 국정과제(2025)와 주요 인구정책의 2026년 예산안을 통해 2026년 이후의 인구정책을 전망해 볼 수 있을 것이다. 국정과제 내의 인구정책은 5대 국정 목표인 기본이 튼튼한 사회의 하위 전략으로 인구 위기를 극복하는 대전환이라는 추진 전략에 반영되어 있다. 인구 위기를 극복하는 대전환이라는 전략에는 국정과제 87 아이 키우기 좋은 출산·육아 환경 조성, 국정과제 88 아동·청소년의 건강한 성장 및 다양한 가족 지원, 국정과제 89 청년의 정책 참여 확대와 기본생활 지원으로 함께 만드는 미래, 국정과제 90 든든한 노후 보장을 위한 연금 제도 개선, 국정과제 91 인구가족구조변화 대응 및 은퇴 세대 맞춤형 지원, 국정과제 92 인구 변동, 디지털 변화, 기후위기에 대응하는 노동 대전환 등 6개 국정과제가 포함되어 있다. 또한 이재명 정부 국정 운영 5개년 계획(안)(국정기획위원회, 2025)에는 여러 부처와 분야를 포괄하면서 국민적 관심이 높고 성과 체감도가 큰 국정과제를 정책 수요자 관점에서 재구조한 12대 중점 전략과제가 제시되었는데, 그 가운데 ‘인구 위기 적극 대응으로 지속·균형 성

장' 과제가 포함되어 있다. 인구 위기 적극 대응으로 지속·균형 성장 과제는 인구 위기에 대한 부처 및 영역 간 벽을 넘는 종합적 대응 정책을 수립해 지속·균형 성장의 토대를 마련하고 국민 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다.

'저출생 극복', '인구구조 변화 대응', '지역 인구 불균형 완화' 등 세 가지 실행전략의 주요 내용은 다음과 같다. 저출생 극복은 청년에 대한 기본생활 보장, 출산·양육을 위한 제도·인프라 구축, 양육 친화적 문화 확산, 공교육 기반의 돌봄·교육 체제 구축을 통한 부모의 부담 경감을 주요 내용으로 한다. 정책 추진을 위해 정부는 2026년도 예산안에 저출생 대응을 위한 현금 지원, 돌봄 지원, 일·가정 양립 지원 등 다양한 관련 정책을 반영하였다(국회예산

정책처, 2025). 주요 정책 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 2026년부터 아동수당의 대상 연령이 만 0~7세에서 만 0~8세로 확대된다. 수도권 거주 아동에게는 이전과 같이 월 10만 원이 지원되나, 비수도권은 10만 5000원, 인구감소지역은 11만 원, 특별지원지역은 12만 원⁵⁾으로 지원금이 차등 지급 된다. 아이돌봄서비스의 정부 지원 대상이 기준중위소득 200% 이하에서 250% 이하 가구로 확대되어 이용 가구수가 12만 가구에서 12만 6,000가구로 늘어날 전망이다. 특히 인구감소지역 및 취약 계층(한부모 가구, 장애인 가구 등)을 대상으로 하는 맞춤형 돌봄 강화가 추진된다. 인구감소지역 거주 취약계층의 돌봄서비스 본인 부담금에 대해 정부가 추가로 10%를 지원하며, 돌봄 지원 시간은

[그림 2] 인구 위기 적극 대응으로 지속 · 균형 성장 과제의 전략체계도



출처: "이재명 정부 국정운영 5개년 계획(안)", 국정기획위원회, 2025, p. 213.

5) 지역화폐로 지급 시에는 1만 원 추가 지급됨.

연 960시간에서 1080시간으로 늘어난다. 또한 야간 돌봄 공백 해소를 위해 ‘야간 긴급돌봄 수당(5000원)’이 신설될 예정이다(고흥주, 2025).

일·가정 균형 강화 및 맞돌봄 관련 제도를 확대하여 돌봄 부담의 성별 편중 완화를 정책적으로 유도할 계획이다. 구체적으로 육아기 근로시간 단축 급여 상한액을 현행 220만 원에서 250만 원으로 상향하고, 대체인력 지원금과 업무 분담 지원금도 각각 130만~140만 원, 40만~60만 원으로 인상한다. 특히 2026년부터는 ‘육아기 10시 출근제’가 300인 미만 중소기업 근로자에 대해 전국적으로 확대되어 시행된다(이진경, 2025). 공교육 기반 돌봄·교육의 국가 책임성 강화를 통해 부모의 부담 경감을 목표로 유보 통합을 본격화하고, 학교·지역사회 연계 기반의 초등·방과후 돌봄 확대, 기초학력 전담 교원 양성, 자기주도학습지원센터 운영을 추진할 계획이다. 2026년 정부 책임형 유보 통합 추진과 영유아 교육 및 교육 질 제고를 위해 총 8331억 원이 투자된다(국회예산정책처, 2025). 단계적 무상교육 및 보육 실현을 위해 2026년부터 만 4~5세 유아를 대상으로 지원이 확대된다. 맞벌이 가정의 돌봄 공백을 완화하기 위해 출근 시간대 돌봄 서비스를 제공하는 ‘아침 돌봄’ 교사 수당을 신설하고, 0세 반 교사 대비 아동 비율을 현행 1 대 3에서 1 대 2로 개선할 계획이다(교육부, 2025). 학부모의 양육비용 부담 경감을 위해 사립유치원 이용 가구에 월 11만 원, 어린이집 이용 가구에 월 7만 원의 보육비를 지원하며, 공립유치원 방과후 과정에 월 2만 원

을 추가 지원할 예정이다(KTV 국민방송, 2025). 마지막으로 청년의 사회적 기반 마련을 위한 주거와 고용 지원을 강화한다.

인구구조 변화 대응 전략에서는 무엇보다 인구정책의 총괄 조정 기능 강화를 위해 기존 저출산 고령사회위원회의 정책 범위를 인구문제 전반으로 확대하고, 인구 관련 예산의 기획 및 조정 권한을 강화할 계획이다. 이를 위해 기존의 저출산·고령사회 기본법을 인구전략기본법으로 개정하고, 향후 5년 간의 핵심 추진과제를 수립할 계획이다. 인구구조 변화에 대응하여 돌봄, 주거, 병력 지원 부분에 대응한 제도를 정비하는 내용도 포함되어 있다. 돌봄 인력 관련해서는 ‘수요 예측-인력 양성-모니터링’ 체계를 구축하고, 사회적 고립을 최소화하기 위한 정책을 추진하며, 인구 및 가구 변화에 대응하여 고령친화주택과 1인가구 특화형 임대주택 지원 정책을 마련한다(국정기획위원회, 2025, p. 215). 또한 노후소득 보장을 위해 퇴직연금을 단계적으로 의무화하는 등 다종적인 연금 체계를 구축하는 내용을 포함한 연금제도 개혁을 추진할 계획이다. 인구구조 변화 대응 전략에는 인공지능(AI)과 같은 혁신기술과 결합된 고령친화산업 육성 등을 통해 스마트 돌봄을 확대하고 응급안전안심서비스 지원을 강화하는 등 초고령 사회에 대응하는 계획도 담겨 있다.

지역 인구 불균형 완화 전략을 통해 지역 경쟁력 확보 및 분권 기반 성장 거점 구축, 수도권과의 거리를 고려한 차등적 지원, 교통 인프라 및 서비스에



대한 접근성 제고, 지역 간 교육격차 해소 및 맞춤형 인재 양성으로 청년 인구의 이주 및 정책을 유도하는 등의 4대 전략을 통해 국가 균형발전 정책을 추진할 계획이다. 구체적으로 권역 단위의 성장 전략을 체계적으로 추진함으로써 각 지역의 자율적·주도적 경쟁력 강화와 권역 단위 특화 발전을 지원한다. 지역의 생활 만족도와 정주 매력을 제고하고, 이를 통해 지역 활력을 회복하며 지속 가능한 성장의 선순환 구조를 견인하는 전략도 담겨 있다. 지역 간 인구 이동과 교류를 촉진하기 위해 광역 및 지역 간 연계를 강화하는 교통망을 구축하는 한편, 국민의 이동권을 중요한 기본권으로 보장하는 관점에서 교통 소외 지역을 중심으로 이동수단 확보와 서비스 개선을 추진한다. 또한 지역 특성과 연계한 교육 과정 개편, 지역 대학 및 교육기관의 경쟁력 강화, 산업과 연계한 인재 육성 등을 통해 지역 교육의 질을 제고하고, 수도권과 지역 간 교육격차를 줄입으로써 지역 인재의 유출을 방지하고 지역 발전을 뒷받침하는 인적자본 기반을 강화할 계획이다.

나. 인구정책의 방향

2026년은 현 정부 인구정책의 새로운 장을 여는 원년이 될 것으로 전망된다. 인구문제의 근본적·구조적 요인을 장기적으로 해소하기 위해 인구정책은 사회적 공감대를 바탕으로 추진될 필요가 있다. 국민의 선택권을 보장하고 삶의 질을 개선하는 것을 목표로 설정하고, 인구 위기 극복을 통해 한국 사회

의 구조적 체질 개선과 지속 가능한 성장을 이루는 것을 비전으로 설정하는 것이 바람직하다. 과학적 근거와 정확한 전망에 기초한 합리적·효율적인 인구정책을 수립하되 단기적인 출산율 제고 정책을 넘어 인구문제의 근본적 원인 해소를 지향해야 한다. 이를 위해 출산과 양육 부담을 증가시키는 근본적 원인인 고용, 주거, 교육 문제를 체계적으로 풀어 나가야 한다. 인구구조 변화에 대응·적응하는 제도 개혁을 추진하고, 지역 인구 불균형을 완화하여 장기적인 균형 성장의 기초를 구축해야 할 것이다.

인구정책은 혼인율이나 출산율의 제고를 위해 특정 선택과 행동을 유도하거나 강요하는 방식으로 추진되어서는 안 된다. 자녀 출산과 양육의 선택에 장애가 되는 여러 요인을 제거하여 결혼이나 자녀 출산을 자유롭게 선택하는 권리를 보장하는 것을 목표로 삼아야 한다. 인구구조 변화에 대응하는 인구정책은 적정 인구 규모를 유지하는 것보다는 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 목표를 두어야 할 것이다. 이를 통해 모든 국민의 역량이 충분히 발휘될 수 있는 유연하고 포용적인 사회로의 전환을 견인해야 한다.

국제 사회에서 논의되는 인구정책 의제는 비교적 명확하다. 이러한 방향성은 그동안 우리 정부가 추진해 온 정책 기조와도 대체로 일치한다. 우선 저 출산 사회에 대응하기 위해서는 가족 지원을 강화하고, 개인이 희망하는 가족 규모를 실현할 수 있도록 여건을 조성하는 정책이 필요하다. 또한 기존 저 출산 대응 정책을 특히 중하위 소득계층과 취약계

총을 대상으로 확대·강화해야 한다. 기존 정책의 효과를 높이기 위해 정책의 실질적인 사각지대에 있었던 중하위 소득계층에 보다 많은 지원을 제공함으로써 모든 사람에게 기본적인 선택권을 보장하고 사회통합에 이바지하는 한편 한부모 가구, 조손 가구 등 취약계층 자녀의 성장 발달에 기여해야 한다.

고령사회에 대응하기 위한 정책 방향으로는 의료 및 장기요양 시스템의 강화, 사회보장제도의 지속 가능성 제고, 신기술에 대한 전략적 투자 등 중·장기적 관점의 접근이 강조된다. 특히 한국을 포함하여 인구 규모가 이미 정점에 도달한 국가들의 경우 자동화를 포함한 다양한 기술혁신을 활용하여 전 연령층의 생산성을 향상시키고, 평생학습 및 재교육 체계를 고도화하며, 고령자의 고용 기회를 확대하는 데 정책적 노력을 집중할 필요가 있다. 지속 가능한 성장을 위해서는 여성, 고령자, 장애인 등 그동안 노동시장에서 구조적으로 배제되어 온 집단을 정규 노동시장이 포용하는 전략을 마련하는 작업도 요구된다.

지역 인구 감소에 대응하기 위해서는 행정 경계를 넘어 기능적 지역 단위와 지역 간 연계성을 고려한 접근이 필요하다. 이를 통해 자원 배분과 공공서비스 제공의 효율성을 제고하고, 도시·농촌 간 협력을 강화하여 인구 변화에 부합하는 예산 및 정책 조정이 원활하게 이루어지도록 해야 한다. 농촌 지역의 주거환경 개선, 경제활동 기회의 다각화, 균형 있는 지역 발전은 지역 매력도를 제고하는 핵심 요인으로 지적된다. 또한 지역 인구 감소에 대한 정책적 대

응에서는 적응(adaptation) 전략과 완화(mitigation) 전략의 결합이 필요하다. 공공서비스와 인프라의 재배치 및 조정을 통해 지역 주민의 기본적 복지를 보장하는 한편 지역의 정주 여건을 강화하여 인구 감소의 속도를 완화하고 지역 활력을 제고하는 전략적 접근이 요구된다.

한편 국정과제에서 제시하고 있는 인구정책을 원활하게 추진하기 위해서는 부처 간 충분한 협의·조정을 통해 과제 간의 정합성을 높이고, 포함되지 않은 과제를 보완하는 방향의 세부 조정이 필요할 것이다. 예를 들어 교육 경쟁 완화는 저출산 대응에도 매우 중요한 과제임에도 관련 국정과제 논의에서 인구에 미치는 영향은 충분히 고려되지 않았다. 교육 관련 과제 선정 시 청년 인구 급감 등 인구 변화로 인한 업종 및 직종 간 노동수급 불균형 문제에 대응하는 고등교육 개선 방안도 충분히 고려되지 않았다. 더 나아가 추가적인 인구구조 변화 대응 과제를 발굴하고 정책을 수립하여 추진해야 한다. 향후 ‘국민의 삶을 돌보는 기본사회’, ‘국가 성장을 이끄는 인재 강국’ 등 인구 변화 대응과 직접 관련 있는 중점 전략과제와 유기적으로 결합하여 노동수급 불균형 완화를 위한 고등교육제도 개혁, 합리적 고령자 연령 설정, 가족 관련 법령 및 제도 개선, 종합적·체계적 외국인 정책 추진체계 개선 등 인구 위기 대응에 필요한 추가 과제 발굴과 정책화가 필요하다.

아울러 인구정책 추진체계 추가 개선 방안 마련을 위해 강화된 인구정책 전담 기구 설립을 포함하



여 여러 부처의 인구 관련 정책을 효과적으로 조정·조율할 수 있는 거버넌스 개선 방안 마련이 시급하다. 동시에 과학적이고 체계적인 인구정책 수립과 시행을 지원하기 위해 인구문제 연구에 대한 투자가 필요하다. 인구문제 관련 연구가 당장의 관심에만 초점을 맞추고 단기적·분절적으로 수행되는 경우 한편에서는 유사·중복이 발생하고 다른 한편에서는 필요한 연구의 누락이 발생할 수 있다. 과학적·실증적 근거의 부족은 합리적·효율적인 인구정책 수립을 어렵게 만드는 중요한 요인으로 지적되기에 장기적인 시각을 가지고 체계적으로 인구문제에 관한 종합적 연구가 수행될 수 있는 환경 조성이 필요하다.

5 나가며

최근(2025년 하반기) 발의된 인구문제 대응 법안은 인구감소지역 지원 특별법 일부개정 법률안 4건과 저출산·고령사회기본법 일부개정 법률안 3건 등 총 7건이다. 발의된 인구감소지역 지원 특별법 일부개정 법률안(제2211741호, 제2211878호, 제2213617호, 제2213880호)은 지역 인구문제 대응을 위해 읍·면·동 단위의 예비 인구감소지역 지정, 인구감소지역으로의 이주 촉진 지원, 도농복합 시 읍·면에 대한 예외적 지정, 공공기관 이전 시 인구감소지역 우선 고려 등을 통해 지역 맞춤형 지원 체계를 강화하는 내용을 포함하고 있다. 또한 저출산·고령사회기본법 일부개정 법률안(제2213880

호, 제2213880호, 제2213880호)은 다자녀 우대 카드의 법적 근거 신설, 혼인에 따른 불이익 방지, 지방자치단체 참여 확대, 저출산위원회 기능 강화 및 출생 장려의 날 지정 등을 골자로 한다. 2025년 12월 초까지 발의된 법안은 인구문제에 대응한 근본적인 법의 개정이나 인구정책 거버넌스에 관한 내용을 포함하고 있지는 않다. 인구문제 대응과 관련된 포괄적인 내용을 담고 있는 최신 법안은 2024년 5월 29일 본회의에서 심의 의결된 인구정책기본법안(제2118530호, 2022. 11. 29.)이다. 해당 법안에 따르면 인구구조의 변화에 대하여 장기적이고 종합적인 미래 예측성을 높여 인구구조의 변화가 가져올 부작용 및 문제점을 최소화하고, 국민의 삶의 질을 향상시키며, 세대와 지역이 공존할 수 있고 지속 가능한 사회·경제 정책을 기획할 필요가 있음을 지적하였다. 그리고 기존 「저출산·고령 사회기본법」을 대체하고 포괄하여 「인구정책기본법」으로 인구정책의 패러다임을 전환하고자 하였다. 이러한 법안을 참조하여 국가적 책무뿐만 아니라 국민의 권리 보장을 통해 인구문제에 적극적으로 대응하기 위한 법안이 마련될 필요가 있다.

또한 인구정책의 설계와 추진 시 관련 서비스와 인프라 공급 체계, 재원 배분, 인적 역량 운영 과정에서 나타나는 지역 간 편차를 완화함으로써 국민이 체감할 수 있는 공공서비스의 형평성을 제고해야 한다. 그리고 정책 조정, 재정 운용, 성과 관리 기능을 통합하여 거버넌스의 효율성과 정책 집행의 일관성을 강화하는 체계적 관리 구조를 구축하여야

한다. 특히 대통령 직속 기구로서 컨트롤타워의 조정 권한을 확대하고, 인구정책 설계, 관련 재원 운용, 성과 관리 등의 기능을 아우르는 통합적 이행 관리체계를 구축함으로써 인구정책의 추진력과 지속성을 확보해야 한다. 이러한 정책 운영과 재원 관리, 성과 평가 간 유기적 연계성의 제도화를 통해 정책 추진의 선순환 구조를 조성하는 것이 중요하다.

인구정책은 단기적 인구 지표의 변동에 대해 일시적이며 단편적으로 대응하는 것을 지양하고, 인구 변화 추이의 지속적 관찰과 분석을 기반으로 장기적인 시각을 가지고 대응하는 장기 과제이다. 포괄적인 제도적·법적 장치를 토대로 강화된 인구정책 전담 기구 또는 체계를 구축하여 여러 부처의 인구 관련 정책을 효과적으로 조정·조율할 수 있도록 정책 거버넌스를 개선하여야 한다. 인구문제에 대해 체계적이고 종합적인 연구가 수행될 수 있는 환경을 조성하여 국민이 공감하고 체감하는 인구정책이 추진되기를 기대해 본다. ■

참고문헌

- 국정기획위원회. (2025). **이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)**
- 국회예산정책처. (2025). **예산안분석시리즈 III 2026년도 예산안 총괄 분석 IV.**
- 고홍주. (2025. 8. 29.). 여가부 예산 11.8% 증가한 1조9866억…“아이돌봄 지원 확대”[李정부 첫 예산안]. 뉴시스.
- 교육부. (2025. 8. 28.). **2026년도 교육부 예산안**
- 106.3조 원 편성 [보도자료].**
- 대한민국 정부. (2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획(2006~2010).
- 대한민국 정부. (2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015).
- 대한민국 정부. (2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020).
- 대한민국 정부. (2021). 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025).
- 대한민국 정부. (2025). **이재명 정부 123대 국정과제.**
- 법제처 국민참여법센터. (n.d.). <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsMlmSts/out>
- 이진경. (2025. 9. 9.). 1시간 늦게 출근해도 퇴근·임금 그대로…내년 전국 확대되는 이 제도. **세계일보.**
- 인구정책 50년사 편찬위원회. (2016). **한국 인구정책 50년: 출산억제에서 출산장려로.**
- 전광희. (1995). 카이로 인구개발회의와 인구행동계획의 의의. **사회과학연구 6**, 51–74.
- KOSIS. (2023). **장래 합계출산율.** https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?sso=ok&returnurl=https%3A%2F%2Fkosis.kr%3A443%2FstatHtml%2FstatHtml.do%3Flist_id%3DA41_10%26obj_var_id%3D%26seqNo%3D%26tblId%3DDT_1BPA101%26vw_cd%3DMT_ZTITLE%26orgId%3D101%26path%3D%252FstatisticsList%252FstatisticsListIndex.do%26conn_path%3DMT_ZTITLE%26itm_id%3D%26lang_mode%3Dko%26scrlId%D%26
- KTV 국민방송. (2025. 9. 5.). **2026년 교육부 예산안 핵심은?** https://www.ktv.go.kr/content/view%5C?content_id=736631
- OECD. (2018). *Inclusive Growth in Seoul, Korea.*



OECD Publishing.

OECD. (2025). *Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action* (OECD Rural Studies).

OECD Publishing.

OECD. (n.d.). *OECD Family Database*. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html>

UN 경제사회국. (2024). *World Population Prospects 2024: Summary of Results*. United Nations.



A 2026 Outlook on Population Policy

Lee, Soyoung

Park, Jongseo

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

Korea is beset by a demographic shift characterized by an entrenched trend of low fertility, accelerating population aging, and local depopulation. Despite sustained government efforts since the enactment of the Framework Act on Low Birth Rate in an Aging Society in 2005, along with a medium- to long-term basic plan renewed every five years, demographic trends have continued to worsen, leading to further contraction of the general and working-age populations and to widening regional disparities. This article examines the characteristics of population change specific to Korea against the backdrop of the global demographic transition, traces the evolution of its population policies, and outlines, based on national policy strategies, the key directions in which population policies may proceed in 2026. Korea's population policies will need to shift away from short-term fertility promotion measures and instead focus on long-term structural reforms in governance and institutions that enhance quality of life, ensure individuals' right to choose, and reduce regional disparities.