

연구보고서 2025-60

# 인구정책 대응 재정전략

## : 저출산 대응을 중심으로

강지원·임준경

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 연구진

연구책임자 **강지원** 한국보건사회연구원 연구위원  
공동연구진 **임준경** 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2025-60

### 인구정책 대응 재정전략

: 저출산 대응을 중심으로

발행일 2025년 12월  
발행인 신영석  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인쇄처 (사)공감과어울림 세종인쇄정보

---

© 한국보건사회연구원 2025  
ISBN 979-11-7252-135-6 [93330]  
<https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2025.60>

## 발|간|사

우리나라는 세계적으로 유례없는 초저출산과 초고령화를 경험하는 국가이다. 지난 20년 간 정부는 저출산고령사회기본법에 근거하여 저출산고령사회위원회를 두고 인구문제에 종합적이고 선제적으로 대응하고자 노력하였다. 그러나, 인구문제는 일반적인 인구변동과 함께 성, 지역, 노동시장 지위 등과 밀접하게 연계되면서 점점 더 복잡해지고 있다. 더구나, 한국은 저성장 기조 속에서 국민부담률을 높이기도 어려운 실정이다.

이제 인구문제에 대한 정책 대응은 저성장과 재정 건전성, 인구정책의 효과성 제고라는 어려운 난관에 봉착하였다. 이에 더해 디지털 전환과 기후변화로 지역 인구에도 서로 다른 크기의 영향력을 행사하고 있다. 특히 저출산과 관련해서는 개인의 선택을 존중하면서 국가의 지원이 어디까지 미쳐야 하는가에 대한 서로 다른 의견과 생각이 부딪히기도 한다.

본 연구는 초저출산과 초고령화에 대한 정책 대응의 효율성과 효과성을 제고하는 방안으로써, 인구정책 재정과 거버넌스에 집중한다. 인구정책이 여러 부처에서 서로 다른 사업을 통해 수행되고 있어 어느 한 부처의 노력으로 극복할 수 없는 사회문제이기 때문이다. 즉, 여러 부처의 이해관계와 서로 다른 정책들이 서로 얽히고 설킨 상태에서 중앙정부와 지방자치단체, 민간의 협력을 통해 정책의 효과를 증진하기 위해 종합적인 컨트롤타워로써 인구정책 거버넌스의 개편이 필요하다.

현재 저출산고령사회위원회는 대통령 소속이다. 대통령은 서로 다른 이해관계에서 형성되고 집행되는 정책들을 조정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이런 의미에서 인구정책에 대한 조정은 사실상 정부가 추진하는 정책의 총체로써 이해될 필요가 있고, 이를 객관적으로 보여주는 지표가 바로 재정이다. 이런 의미에서 재정은 인구정책 거버넌스의 개편에 있어

---

중요한 수단이자 전략이 된다.

본 연구는 이런 점에 착안하여 인구정책 대응 재정 전략을 제안하였다. 이를 위해 문헌분석과 양적 분석, 전문가 포럼과 전문가 대상 조사 등을 수행하였다. 그 결과를 바탕으로 저출산 대응 정책을 중심으로 전략적 지출 검토를 적용하고, 저출산 대응 정책의 재구조화 방안을 제안하였다. 이러한 방안 각각에 대해서는 충분한 숙의가 필요하다. 이런 이유로, 본 연구에서 제안한 내용은 장기적인 방향에서 저출산 위기를 극복하고, 축소사회 전환에 대응하기 위해 정책의 비효율은 제거하고, 재정 투입이 필요한 분야에 대해서는 재정을 확대하는 재정 전략을 선제적으로 적용해 본 사례로 참고할 것을 제안한다.

이 연구는 연구진의 연구결과이며, 우리 원의 공식적인 입장은 아니다. 인구정책이 가야할 방향에 대한 다양한 청사진의 하나로, 미약하나마 작은 출발점이 되기를 기원한다.

2025년 12월

한국보건사회연구원 원장

신 영 석





<b>요약</b> .....	<b>1</b>
<b>제1장 서론</b> .....	<b>7</b>
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	9
제2절 연구 내용 및 방법 .....	16
제3절 분석틀 .....	27
<b>제2장 한국의 인구문제와 인구정책</b> .....	<b>29</b>
제1절 이론적 논의 .....	31
제2절 인구 정책의 범위 .....	43
제3절 저출산과 저출산 대응 정책 .....	49
제4절 소결 .....	76
<b>제3장 인구정책 거버넌스</b> .....	<b>79</b>
제1절 거버넌스 분석틀 .....	81
제2절 저출산고령사회기본법 .....	85
제3절 저출산고령사회위원회 .....	93
제4절 저출산고령사회 기본계획과 시행계획 .....	97
제5절 저출산고령사회 계획 성과관리 .....	108
제6절 소결 .....	114
<b>제4장 인구정책 대응 재정</b> .....	<b>117</b>
제1절 재정 분석틀 .....	119
제2절 자원 규모와 조달방안 .....	129

---

제3절 저출산고령사회정책 평가 및 조정 .....	144
제4절 소결 .....	157
<b>제5장 인구정책 재구조화 방안: 저출산 대응 정책을 중심으로 .....</b>	<b>159</b>
제1절 대안의 도출 .....	161
제2절 저출산 대응 정책 개편 방안 .....	166
<b>제6장 인구정책 대응 재정전략: 저출산 대응 재정을 중심으로 .....</b>	<b>219</b>
제1절 대안의 도출 .....	221
제2절 저출산 대응 재정 전략 .....	229
제3절 인구정책 거버넌스 실효성 제고 .....	246
<b>제7장 결론 .....</b>	<b>273</b>
제1절 요약 .....	275
제2절 제언 .....	285
<b>참고문헌 .....</b>	<b>289</b>
<b>부록 .....</b>	<b>317</b>
[부록 1] 저출산 대응 재정 전략 마련을 위한 AHP 조사표 .....	317
[부록 2] AHP 조사 분석 결과 .....	324
<b>Abstract .....</b>	<b>327</b>

# 표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 문헌 분석 대상(예시) .....	19
〈표 1-2〉 전문가 포럼 .....	23
〈표 1-3〉 쌍대비교 척도(9점 기준) .....	24
〈표 2-1〉 선행 연구에서 본 인구정책 범위(국내 문헌 및 법령) .....	44
〈표 2-2〉 선행 연구에서 본 인구정책 범위(국제 문헌 및 기구) .....	45
〈표 2-3〉 선행 연구에서 본 인구정책 범위(요약) .....	47
〈표 2-4〉 본 연구에서 제안하는 인구정책 범위 .....	48
〈표 2-5〉 분석 모형 .....	62
〈표 2-6〉 기초통계 .....	64
〈표 2-7〉 회귀분석 결과 .....	69
〈표 2-8〉 OECD 국가들의 합계출산율 변화 .....	71
〈표 3-1〉 협력적 거버넌스 분석틀 .....	84
〈표 3-2〉 저출산고령사회기본법 개정 이력 .....	86
〈표 3-3〉 저출산고령사회기본법의 구조 .....	92
〈표 3-4〉 저출산고령사회기본계획 비교 .....	97
〈표 3-5〉 저출산고령사회기본계획 요약: 저출산 대책을 중심으로 .....	99
〈표 3-6〉 저출산고령사회기본계획의 분야 비교 .....	100
〈표 3-7〉 저출산고령사회기본계획의 '저출산' 분야 비교 .....	102
〈표 3-8〉 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책의 공통 정책(예시) .....	103
〈표 3-9〉 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책 주요 사업군 예시 .....	104
〈표 3-10〉 연차별 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책 주요 사업군과 소관부처 ...	106
〈표 3-11〉 제4차 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책 주요 사업군별 예산 .....	107
〈표 3-12〉 저출산고령사회기본계획에 제시된 정책목표 .....	109
〈표 4-1〉 인구정책 재정 관리 분석틀 .....	128
〈표 4-2〉 저출산고령사회기본계획 재원투입 규모 .....	130
〈표 4-3〉 저출산고령사회기본계획 재원조달 내용 요약 .....	131
〈표 4-4〉 예산 편성 과정 .....	133

〈표 4-5〉 재정사업 평가 항목별 측정 방법 및 세부기준 .....	141
〈표 4-6〉 인구 관련 재정의 장기 전망 비교 .....	143
〈표 4-7〉 성과목표 달성도에 따른 분야별 과제 수(2023년 기준) .....	145
〈표 4-8〉 성과목표 달성도에 따른 분야별 과제 수(2023년 기준) .....	145
〈표 4-9〉 핵심과제 평가 대상 과제 개요(2023년 기준) .....	146
〈표 4-10〉 핵심과제 평가 대상 과제 비교(저출산 분야) .....	148
〈표 4-11〉 핵심과제 평가 항목 비교 .....	149
〈표 5-1〉 Q8 저출산 대응 정책의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과 .....	163
〈표 5-2〉 아동과 가족 관련 수당 사업 목록 .....	167
〈표 5-3〉 사회적 돌봄 체계 및 교육복지 사업 목록 .....	181
〈표 5-4〉 교육복지 및 맞춤형 지원 사업 목록 .....	188
〈표 5-5〉 모성보호와 일·가정양립정책 개괄 .....	199
〈표 5-6〉 일·가족 양립 관련 사업 목록 .....	201
〈표 6-1〉 Q2. 재정관리 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과 .....	223
〈표 6-2〉 Q3. 거버넌스 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과 .....	225
〈표 6-3〉 Q6. 인구정책 개선 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과 .....	226
〈표 6-4〉 Q2. 재정관리 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과 .....	227
〈표 6-5〉 공교육비 국제비교(2021년) .....	238
〈표 7-1〉 인구정책 거버넌스 현재와 미래 .....	281
〈표 7-2〉 인구정책의 현재와 전략적 지출 검토를 적용한 미래 .....	284
〈부표 2-1〉 재정 관리 요소 .....	324
〈부표 2-2〉 Q2 재정관리 요소의 상대비교 행렬 .....	324
〈부표 2-3〉 거버넌스 요소 .....	324
〈부표 2-4〉 Q3. 거버넌스 요소의 상대비교 행렬 .....	324
〈부표 2-5〉 인구정책 개선 요소 .....	325
〈부표 2-6〉 Q6 인구정책 개선 요소의 상대비교 행렬 .....	325
〈부표 2-7〉 저출산 대응 정책 관련 주요 내용 .....	325



---

〈부표 2-8〉 Q8 저출산 대응 정책 쌍대비교 행렬 .....	325
〈부표 2-9〉 인구정책 재정 확보 방안 .....	326
〈부표 2-10〉 Q15 인구정책 재정 확보 방안의 쌍대비교 행렬 .....	326

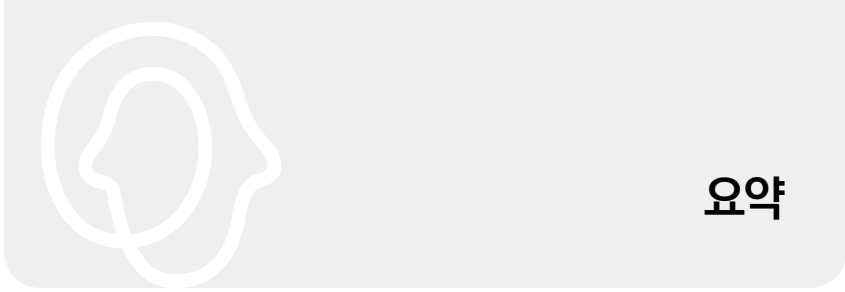
# 그림 목차

[그림 1-1] 연구추진 체계 .....	26
[그림 1-2] 본 연구의 개념도 .....	28
[그림 2-1] 인구정책 구조(1971) .....	39
[그림 2-2] 인구정책 재설계 로드맵(2025) .....	42
[그림 2-3] 출산율 변화 .....	72
[그림 2-4] 출산율 증가 국가 .....	74
[그림 2-5] 출산율 감소 국가 .....	75
[그림 4-1] 재정사업 성과관리와 성과평가 .....	126
[그림 4-2] 인구 변수와 사회지출 비교 .....	142
[그림 5-1] 전략적 지출 검토를 통한 저출산 대응 정책 재구조화 .....	165
[그림 5-2] 아동에 대한 현금성 지원 개선(안): 아동급여 패키지 .....	176
[그림 5-3] 아동·청소년·학생 대상 상담 사업 개념도 .....	188
[그림 5-4] 직장어린이집 설치 이행 .....	190
[그림 5-5] 보편적인 사회적 돌봄 체계 .....	192
[그림 5-6] 사회적 돌봄 체계 통합 운영: 보편적 돌봄 .....	195
[그림 5-7] 사회적 돌봄 체계 통합 운영: 위기 관리 및 돌봄(아동·청소년·학생) .....	197
[그림 5-8] 육아휴직급여 사각지대 .....	202
[그림 5-9] 부모의 돌봄권 보장 패키지 .....	207
[그림 5-10] 부모의 돌봄권 보장 패키지의 세부 급여 대상(요약) .....	207
[그림 5-11] 지역별 인구 이동률 .....	209
[그림 5-12] 이재명 정부 핵심과제: 인구위기와 균형성장 .....	213
[그림 5-13] 정주여건에 따른 차이와 차별 구조 .....	215
[그림 5-14] 모두를 위한 도시 .....	216
[그림 5-15] 모두를 위한 도시의 근린 단위 필수 서비스 구조화 .....	218
[그림 6-1] 저출산 대응 재정 전략 대안의 도출 .....	228
[그림 6-2] 소요 재정 추계 .....	237
[그림 6-3] (가칭) 영유아 교육·보육 특별회계(세입) .....	243



[그림 6-4] (가칭) 방과후교육돌봄특별회계(세입) .....	243
[그림 6-5] 부모의 돌봄권 보장 통합 패키지 기금(안) .....	245
[그림 6-6] 위원회 운영(안) .....	250
[그림 6-7] 인구정책과 경제정책의 조정(안) .....	261
[그림 7-1] 인구정책 거버넌스 분석 결과(요약) .....	279
[그림 7-2] 인구정책 거버넌스 개편 방안 .....	280
[그림 7-3] 인구정책 대응 재정 현황 .....	282
[그림 7-4] 전략적 지출 검토를 통한 저출산 대응 재정 전망 .....	283





## 1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 2001년 이후 20년 넘게 초저출산(합계출산율 1.3명 미만) 시대에 살고 있다. 최근에는 합계출산율이 0.7명대까지 떨어져 인구 1천만 명 이상 국가 중 유일하게 지속적인 초저출산과 초고령사회에 직면했다. 저출산은 소득과 고용 불안정, 일과 가정의 양립 곤란, 자녀양육 부담 증가 등이 복합적으로 작용한다고 알려져 있으며(대한민국정부, 2006; 대한민국정부, 2011), 최근에는 노동시장에서의 격차와 경쟁 심화, 높은 주택 가격의 영향도 크다(대한민국정부, 2021).

정부는 저출산고령사회기본법(2005)을 제정하고, <저출산고령사회기본계획>을 수립하였다. 2006년부터 총 4차례에 걸쳐 20년간 기본계획에 투입된 재정은 총 699.3조 원이다. 이는 고용보험의 산전후 및 육아휴직 급여는 포함하지만, 공적연금과 노인의료비 등은 포함하지 않는다.

‘출산율 쇼크’는 저출산고령사회 대응 체계(법, 위원회, 기본계획 등)에 대한 근본적인 질문을 제기하였다. 일부 연구자들은 현행 체계로는 인구 정책에 포괄적으로 대응할 수 없다고 지적했으며, 인구기본법 제정, 인구전담 부처의 신설, 인구전담 연구원 신설 등을 제안하였다(김정석, 2025; 이상립, 2025). 또한, 일부 전문가들은 저출산고령사회 대응 예산의 총량을 알지 못한 상태에서 재정의 효율성과 정책의 효과성도 실증되지 않은 상태로 정책이 계속 확대된다고 지적한다(강지원, 2021; 김우림, 2021; 홍석철, 2024; 정재훈, 2023; 국회예산정책처, 2023).

저출산고령사회기본법(2005) 제20조 3항의 3호에는 기본계획을 수립할 때 ‘필요한 재원의 규모와 재원조달’을 포함해야 한다고 명시하고, 4항에서는 “재원의 규모 및 조달방안에 대하여 미리 기획예산처장관과 협

## 2 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

의하여야 한다”고 규정했다. 그러나, 현재 저출산고령사회기본법(2024)에는 ‘필요한 재원의 규모와 재원조달’만 포함된 채, 기획예산처장관과 협의하는 규정은 존재하지 않는다.

저출산고령사회기본법에 제시된 과제는 대부분 각 부처와 협의를 통해 결정되므로, 이미 부처에서 수행하는 사업이거나 부처가 수행할 예정인 사업이다. 따라서, 이미 각 부처의 예산에 편성됐거나, 편성될 예정인 사업이라는 점에서 사전 협의가 불필요할 수 있다. 그러나, 위원회가 초저출산, 초고령사회에 대응하는 재정 규모를 통합적으로 관리하지 못하고, 필요한 재원이나 조달방안에 대한 중장기 전략없이 저출산 대책과 고령사회 정책을 확대하는 과제를 개발하는 데만 몰두하게 했다.

이런 이유로, 본 연구에서는 변화하는 인구 문제에 민감하게 대응하고, 인구정책의 효율적 운영과 효과성을 제고하는 방안으로 인구정책 대응 재정 전략이 필요하다고 주장하며, 그 수단으로 전략적 지출 검토를 제안한다. 다만, 연구기간의 한계와 현안 등을 고려하여 전략적 지출 검토는 저출산 대응 정책을 대상으로 시도했다.

## 2. 주요 연구 결과

본 연구는 2장에서 인구문제와 인구정책의 범위에 대해 살펴보았다. 인구문제는 복합적이며, 시대와 공간에 따라 다른 양상을 보이고, 시대와 공간이 결합하면서 변화하기도 한다. 이런 이유로, 인구 변동을 측정하는 인구학적 요인은 인구 규모와 인구구조, 인구 이동이 대표적이지만, 인구학적 요인과 밀접하게 관련이 있는 사회, 경제, 환경적 맥락과 같은 사회구조적 요인도 중요하다. 즉, 지금 우리가 인식하는 인구문제는 2025년 현 시점에서 대한민국에 한정될 수밖에 없다. 우리가 지금 인구문제의 원

인으로 지목하는 다양한 국가 수준, 지역 수준, 개인 수준의 방해 요인을 극복하기 위한 모든 정책은 인구정책으로 간주될 수 있다. 다만, 정책의 목적이 초저출산, 초고령화에 직접적으로 대응하는 정책을 인구정책의 관리대상으로 범주화하고 간접적으로 대응하는 정책과 연계 협력하는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히 저출산 대응 정책에 있어서는 ‘개인의 삶의 질’을 제고하는 정책적 노력에 초점을 맞출 필요가 있다.

다음으로, 본 연구에서는 인구정책의 거버넌스인 저출산고령사회위원회를 살펴보았다. 복잡한 인구문제에 대응하기 위해 우리나라는 민-관의 협력적 거버넌스를 구축하고 있다. 즉, 저출산고령사회위원회는 법적인 근거가 명확하고, 전담 조직이 있으며, 전략계획(기본계획, 시행계획)을 수립하고 이를 관리하지만, 다주체 간 ‘이해관계의 조정과 위험관리’는 미흡하고, 중앙 부처를 중심으로 이뤄져 지방자치단체를 포함하지 않는다.

한편, 정책에 대한 성과관리는 시행계획에 대한 추진 실적 점검에 의존하고 있으며, 최근에 ‘인구정책평가센터’를 별도로 설치하고 특정 정책에 대한 성과를 평가했다. 다만, 심층평가의 대상과 내용이 기획재정부의 재정사업 심층평가와 사회보장위원회의 사회보장 평가 대상과 중복되며, 평가의 방법론 역시 기획재정부의 재정사업 심층평가와 동일하다.

다음으로, 인구정책 대응 재정의 관리 체계를 살펴보았다. 저출산고령사회위원회는 별도의 재원을 가지고 있지 않으며, 예산 편성의 권한도 없다. 이런 이유로, 기본계획을 수립하면서 과제를 발굴하면 이는 개별 부처의 사업으로 형상화되며, 각 사업의 예산으로 부처에 편성된다. 이때, 과제와 사업 간 연결고리는 명확하지 않다.

기본계획(안)이 마련되면, 위원회는 기본계획에 포함된 과제를 관계부처에 회람하고 의견을 수렴하나 후 각 부처별 관련 사업의 목록(부처명, 사업명, 예산 등)을 제출받는다. 기본계획에는 각 부처에서 제출한 과제

#### 4 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

별 예산의 합이 재원 규모로 포함된다. 그러나, 기본계획에 포함된 과제와 각 부처에서 제출한 사업이 체계적으로 관리되지 않으며, 연도별 시행계획의 추진점검에서 제출한 과제와 재정에 대한 관리도 명확하지 않다.

본 연구에서는 복잡한 인구문제에 대응하기 위해 공공부문과 민간부문이 협력하고, 여러 부처의 사업이 연계된다는 점에서 여러 부처의 '이해관계 조정', '위험관리', '성과관리' 등 전략적 지출 검토가 강화될 필요가 있다. 이러한 문제는 인구정책 거버넌스의 근본적인 변화를 요구하는 것으로, 법적 근거를 개정할 필요가 있다.

이러한 연구 결과를 토대로 본 연구는 인구정책 대응 재정 전략을 제시하고, 이를 실행하는 인구정책 거버넌스 개편을 제안하였다. 첫째, 인구정책에 대한 재정 총량은 일반재정과 사회보험을 포함하여 관리될 필요가 있다. 먼저, 일반재정 사업은 기본계획에 제시된 과제와 부처별 사업을 연계하여 목록화할 필요가 있다. 이를 통해 당해연도 예산과 전년도 결산 자료를 데이터베이스화할 필요가 있다. 사회보험 재정은 급여비를 기준으로 실제 지출액을 합산할 필요가 있다. 대표적으로 고용보험의 산전후휴가 및 육아휴직 급여 등과 국민연금 등의 연금지출, 건강보험과 장기요양보험의 노인 의료·요양비를 일반재정에 합산할 필요가 있다.

둘째, 저출산 대응 정책과 관련하여 전략적 지출 검토 방식을 포함할 필요가 있다. 본 연구의 전문가 AHP 조사 결과, 과도한 재정 효율화 조치에 대한 우려가 있지만, 동시에 기존 저출산 대응 정책의 유사중복으로 인한 비효율적인 예산 운용의 문제도 제기되었다. 각 부처는 정부 조직법(2025)에 명시된 소관 사무를 수행하지만, 정책의 성과를 내기 위해 제도 대상과 급여 수준을 확대하거나 새로운 사업을 발굴하기도 한다. 이 과정에서 유사·중복 문제가 발생할 수 있다. 지금까지는 각 부처 단위에서 전략적 지출 검토가 필요하다고 제안했으나(김태곤, 하연섭, 2025; 지은초,

2023; 탁현우, 2017), 인구정책 거버넌스는 부처별 사업에 대한 이해관계 조정과 위험 관리 차원에서 이를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

한편, 인구정책 거버넌스와 관련하여 이해관계 조정과 위험 관리에 대한 기능을 강화할 필요가 있다. 이해관계 조정은 국가의 장기비전과 발전 방향을 모색하는 과정에서 경제정책 방향과 인구정책 방향 간 조정, 중앙부처 단위에서 사업 간 유사·중복 및 역할 분담에 대한 조정, 중앙부처와 지방자치단체 간 역할 분담 수준에서 논의될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 국무회의의 진행 과정에서 인구정책에 대한 조정회의가 경제정책 조정회의와 연계해서 운영될 것을 제안한다. 사실상 인구정책은 사회정책 전반을 아우르면서 경제정책과도 밀접한 연관을 갖는다.

또한, 본 연구는 인구통계의 정량 분석을 통해 ‘인구 위기에 대한 사전 경보’를 강화하고, 인구정책의 정성 분석을 통한 ‘새로운 도전에 대한 대응’을 강화할 것을 제안한다. 이와 함께 인구정책 대응 재정의 총량 관리와 전략적 지출 검토를 통해 재정에 대한 위험을 함께 관리할 필요가 있다.

### 3. 결론 및 시사점

본 연구는 기존의 저출산고령사회기본법에 근거한 위원회와 기본계획이 우리 사회의 초저출산, 초고령사회 대응에 한계가 있다는 문제의식에서 시작되었다. 특히 국회를 비롯하여 다수의 연구와 언론이 지적한 바와 같이 지난 20년 간 초저출산, 초고령사회에 700조 원 이상의 재정을 투입했지만, 그 성과에 대해 우려하는 목소리가 크다. 본 연구는 이에 대한 원인을 인구문제와 인구정책의 범위와 저출산고령사회 대응 정책의 불일치에서 찾았다. 이를 극복하기 위해서는 인구정책 거버넌스의 근본적인 개편이 필요하며, 특히 협력적 거버넌스 체계에서 이해관계 조정과 위험 관

## 6 인구정책 대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

리의 기능을 강화할 필요가 있다.

즉, 인구구조에 초점을 둔 저출산고령사회기본법에서 탈피하여 인구 규모와 인구구조, 인구 이동에 대한 총괄 관리의 법적 근거를 마련할 필요가 있고, 인구변동에 대한 상시적인 분석과 위기 감지, 인구정책에 대한 조정 권한, 인구정책에 소요되는 재정에 대한 총량 관리와 함께 전략적 지출 검토를 정례화할 필요가 있다. 이러한 내용이 법률에 근거해야 한다.

주요 용어 : 저출산, 인구정책 거버넌스, 재정 전략, 재정 총량 관리, 전략적 지출 검토

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제1장

## 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제3절 분석틀



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구 배경

2023년 한국의 합계출산율은 0.72명으로, 우리나라가 합계출산율 관련 통계를 생산한 이래 가장 낮았다(국가데이터처, 2025a). 또한 경제협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)에 가입된 국가 중 유일하게 합계출산율이 1명 미만이다(OECD, n.d.-a). 이에 정부는 '출산율 쇼크'에 따른 '국가 비상사태'를 선포하고,<sup>1)</sup> 긴급하게 <저출생 추세 반전을 위한 대책>을 마련하였다(저출산고령사회위원회, 2024a).<sup>2)</sup>

그러나 시민사회를 중심으로 노동시장 개선과 노동시간 단축 등의 근본적인 대책이 부재한 정부의 저출생 대책으로는 추세 반전이 어렵다는 지적이 대두되었고(남은경, 2024; 참여연대, 2024), 기존의 저출산고령사회위원회의 운영 방식과 부처별 사업을 취합하는 저출산 대책을 답습하는 것만으로는 한계가 있다는 지적이 제기되었다. 이에 정부는 '인구전략기획부' 신설 등의 내용을 담은 정부조직 개편 방안을 발표하였다(관계

1) 중앙일보(김기환, 2024), 조선일보(김지섭, 권순완, 2024), 동아일보(조웅형, 송혜미, 2024) 등은 통계청(2024)에 근거하여 한국의 출산율을 보도하면서, '출산율 쇼크'를 언급하였고, 한겨레(홍석재, 2024)는 영국 가디언(Guardian), 비비씨(BBC)방송, 미국 포춘(Fortune) 지 등을 인용하며, 한국의 저출산 문제의 심각성과 구조적 문제를 짚었다.

2) 이 대책에는 ① 일·가정 양립 환경 조성, ② 국가가 책임지는 교육·돌봄, ③ 주거 및 결혼·출산·양육지원 등 3대 핵심 분야 정책 대응에 집중하고, 사회 인식 변화 및 적응 노력을 강화하는 방안이 포함되었다(저출산고령사회위원회, 2024b).

부처합동, 2024).

또한, 일부 전문가들은 부처 신설이 인구문제의 유일한 해법이 아니라고 주장한다. 무엇보다도 인구부 신설 정부(안)의 조직개편 당위성이 부족하고, 신설되는 인구부의 역할이 모호하고, 실질적인 집행권과 예산권을 강화하기 위해서는 별도의 특별회계나 기금 신설이 필요하다고 주장했다(이은지, 2024). 즉, 기존의 저출산고령사회기본법의 한계와 문제점을 극복할 것인가, 별도의 법령을 제정하여 인구정책에 대한 총괄 부처를 신설하는 것이 가장 좋은 방안인지에 대해서는 다양한 논의가 필요하다.

2025년 1분기에는 출생아 수가 증가하고, 합계출산율이 0.82명으로 반등하였다. 정부는 출산율의 반등이 인구구조 변화와 혼인 증가, 정부 정책의 효과가 결합한 성과라고 분석했지만(통계청, 2025; 계봉오 외, 2025), 인구학자들은 출산율 반등이 일시적인지, 지속적인 추세로 이어질지는 좀 더 지켜봐야 한다고 주장한다(이철희, 2025). 다만, 최근 출산율 반등의 주역인 '에코붐 세대(1982~1996년생)'<sup>3)</sup>의 혼인과 출산 등을 고려할 때 향후 7년이 저출산 대책의 최적기(gold time)라면, 그 기간에 무엇을 할 것인가에 대해 사회적 중지를 모아야 할 시점이다.

저출산에 대응한 정책 방향은 크게 두 가지로 구분된다. 먼저, 인구 규모를 유지하기 위해 이민을 적극적으로 확대하자는 주장이 제기되었다. 이민 정책은 부족한 노동력을 확보하고, 경제 활력을 유지하며, 지역 소멸 위기에 대응하는 방안이다(이규용 외, 2025). 그러나, 이민 정책은 이민자와 그 가족에 대한 사회정책(예, 공적연금, 건강보험, 주거, 교육, 사회서비스 등)을 함께 고려해야 한다는 측면에서 기업의 부담이 사회화되

---

3) 통계청은 1979~1992년생을 '에코 세대'라고 정의했다. 이는 1차 베이비부머(1947~1963년생)와 2차 베이비부머(1964~1974년생) 세대의 자녀가 결혼과 출산으로 접어들면서 가임 여성의 인구수가 많아져 인구 효과가 메아리처럼 울려 출생률이 다시 나타났다고 붙여진 이름이다. 특히, 통계청이 아버지 베이비부머를 기준으로 타겟 집단으로 추린 '에코붐세대'는 1982~1996년생이다(통계청, 2025).

며, 사회 갈등과 불평등에 대한 사회적 비용도 고려해야 한다(김기태 외, 2020; 박윤경 외, 2024).

한편, 더 이상의 성장은 가능하지 않으므로 축소 사회로 전환해야 한다는 주장도 제기되었다(앨런 말라흐, 2024). 그는 “인구 감소를 되돌릴 방법을 고민하기보다 인구가 감소하는 사회와 경제에 어떻게 적응할 것인지 더 고민해야 한다”고 주장한다. 특히, 디지털 전환은 인간의 업무를 일부 대체하거나 인간의 업무를 지원하여 효율화할 수도 있다. 이런 때일수록 모든 국민의 기본적인 삶의 질을 유지할 수 있도록 국가가 지원할 필요가 있다.

축소사회에서는 대규모 경제 성장에 대한 의존도를 줄이고 삶의 질과 공공재에 초점을 맞춘 지역 단위 커뮤니티를 촘촘하게 구축하는 게 필요하다. 또한, 모든 지역에서 시민이 보편적으로 이용할 수 있는 공공서비스, 교통과 열린 공간, 문화적 기회 등을 확장해야 한다. 특히 공적 서비스 대상이 확대되고, 서비스를 제공하고 재원을 부담하는 근로 연령층이 줄어들면서 서비스의 제공 방식, 자원 조달 방법 등을 근본적으로 다시 생각해야 한다.

이런 의미에서 저출산, 고령화, 지방 소멸이 증첩된 인구구조의 심층적 변화에 대응하여 삶의 방식과 사회구조 전반의 균열을 극복하기 위해 인구정책을 ‘사람 수’가 아닌 ‘사람’ 그 자체에 두고 사람 중심 정책의 기초와 실행 조건을 논의할 필요가 있다(김정석, 2025).

## 2. 연구의 필요성 및 목적

인구 관련부처의 신설은 출산율 감소로 촉발된 ‘인구 위기’에 대응하여, 인구정책을 새로운 틀로 전환해야 한다는 주장에서 시작되었다. 이는 기존의 인구정책 추진 체계가 한계가 있으므로, 새로운 인구정책 대응 방안을 마련해야 한다는 것을 뜻한다. 기존 인구정책 추진 체계에 대한 주요한 지적은 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 저출산·고령화에 관한 정부의 추진 방식에 문제가 있다는 지적이 있다(이상림 외, 2022; 김정석, 2025).

정부는 저출산·고령화에 관한 총괄 관리를 위해 저출산고령사회기본법을 제정(2005)하고, 저출산고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위해 대통령 소속으로 <저출산고령사회위원회>를 뒀다.<sup>4)</sup> 그러나, 위원회 업무를 지원하는 추진 기구가 보건복지부에 소속<sup>5)</sup>되어 저출산과 고령화에 대응한 ‘사업’을 중심으로 운영되고, 인구정책 전반에 대한 전략 수립에는 한계가 있다(이상림, 2025).

실제로, 법률상 인구정책(제7조)에 관한 내용이 저출산 대책(제1절)에 포함되어 있고, ‘인구정책’에 관한 내용 역시 “적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여...인구정책을 수립·시행”하는 내용으로 한정되며, 위원회의 심의 사항(1호) 등의 내용도 다소 미흡하다.

4) 법 제23조의 2항에서 “위원회는 다음의 사항을 심의한다. 1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항, 2. 저출산고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항, 3. 기본계획에 관한 사항, 4. 시행계획에 관한 사항, 5. 저출산고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항, 6. 그 밖에 저출산고령사회정책에 관한 중요사항으로서 제5항의 간사위원이 부의하는 사항”을 명시하고 있다(저출산고령사회기본법, 2025).

5) 이러한 문제가 제기되자, 정부는 법률을 개정하였다. 현재 저출산고령사회기본법(2025) 제23조의2(위원회의 사무기구)에 따르면, “위원회의 원활한 운영을 지원하고, 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 둔다.” 이제 사무국은 보건복지부 소속이 아니다.

둘째, 저출산·고령화에 관한 정부의 재정 투입에도 불구하고 성과가 미흡하다는 지적이 있다. 특히, 우리나라의 출산율이 급격하게 낮아져 재정 투입 규모를 고려할 때 성과가 미비한 문제점이 제기되었고, 재정 투입의 비효율성과 전략 부족의 문제가 제기되었다(국회예산정책처, 2023; 변수정 외, 2020).

우리나라는 <저출산고령사회 기본계획>을 수립하여 저출산 대책을 추진하는데, 이에 소요되는 재정은 국비 기준 2006년 1.0조 원에서 2021년 42.9조 원으로 증가하였다(국회예산정책처, 2023). 2025년 저출산고령사회 시행계획에 따르면, 저출산·고령화 대응에 100조 7천억 원이 투입되었다. 이는 중앙부처 88조 5천억 원, 지방정부 12조 2천억 원으로 구성된다(저출산고령사회위원회, 보건복지부, 2025).

그러나, 출산율이 0.72명으로 급감하고 월별 출생아 수가 2만 명보다 감소하자, 많은 언론이 저출산 예산(20년간 약 380조 원)의 체감도가 낮아 재구조화할 필요가 있다고 지적하고(예, 박성민, 2024), 저출산·고령화에 대한 대응이 복지재정 건전성을 해치므로(김진영, 2024), 저출산고령사회 대응 정책에서 인구정책으로 전환할 것을 촉구했다(김정석, 2025).

이에 대한 대응으로 정부는 ‘인구전략기획부’를 신설하기로 하고, 인구정책의 전략과 기획, 조정 기능을 강화하기로 했다(관계부처합동, 2024). 다만, 구체적인 정책과 사업은 각 부처가 담당<sup>7)</sup>하므로, 실제로는 저출산

6) 대통령실은 ‘윤 정부 2년 국민보고 및 기자회견’에서 “저출생 고령화를 대비하는 기획 부처인 가칭 ‘저출생대응기획부’를 신설하겠다고 발표하였다(제20대 대통령실, 2024). 이후 국민의 힘에서는 추경호 의원 등 108인이 ‘인구전략기획부’ 신설 내용을 담은 정부조직법 개정안을 당론으로 발의했고(추경호의원 등 108인, 2024), 더불어민주당은 남인순 의원 등 11인(2024), 김윤 의원 등 14인(2024), 강선우 의원 등 11인(2024)이 잇따라 ‘인구부’ 신설 법안을 발의하였으나, 그 내용과 권한에는 차이가 있다.

7) 보건복지부가 ‘출산·아동·노인+보건’ 업무를, 고용노동부와 여성가족부가 ‘일가족양립’을, 여성가족부가 ‘가족·청소년’ 업무를 수행하는 저출산 대책과 고령사회 대책은 그대로 운영하되, 인구정책의 전략·기획·조정 업무로만 별도의 부처를 신설한다(관계부처 합동, 2024).

고령사회기본법에 명시된 위원회의 임무 중 ‘중·장기 인구 구조의 분석과 사회경제적 변화 전망에 관한 사항’과 ‘저출산고령사회 정책의 중·장기 정책목표와 추진 방향에 관한 사항’의 기능을 강화하는 방안이다.

인구전략기획부의 소관 업무는 크게 세 가지다. 첫째, 인구정책 및 중장기 전략 기능을 강화한다. 저출산고령사회기본법에서 명시한 ‘인구정책’은 현재 보건복지부 인구·사회서비스정책실 인구정책총괄과 소관 업무이지만, 인구 관련 중장기 발전 전략은 기획재정부 미래전략국 인구경제과에서 다룬다. 따라서 인구정책 및 중장기 전략 기능은 이미 위원회의 심의 사항에 포함되어 있으며, 현재 기획재정부 ‘인구 전략’과 보건복지부 ‘인구정책총괄’, 위원회의 심의 기능을 통합 확대하는 것을 뜻한다.

둘째, 인구위기대응 정책에 대한 조사·분석·평가와 저출산 대응 사업에 대한 사전 예산 배분과 조정 기능이 신설된다(관계부처합동, 2024). 현재 위원회는 저출산고령사회정책에 대한 조정과 평가 등을 심의한다. 다만, 인구가 어느 정도 수준일 때 ‘위기’라고 명명할 것인지에 대한 합의는 없다.

반면에, 저출산 대응 사업에 대한 사전 예산 배분과 조정 기능을 신설하는 것은 시사하는 바가 크다. 고령사회 대응이 전반적으로 보건복지부에 편성되어 있는 반면에, 저출생 사업은 보건복지부와 고용노동부, 여성가족부, 교육부에 편재해 있다. 최근 출산율 감소로 재정지출의 효율화가 필요한 부분이 있지만, 저출산고령사회위원회가 각 부처의 예산을 조정할 근거가 마땅치 않았다. 다만, 위원회가 별도의 재원과 재정을 보유하지 않았으므로, 기획재정부가 예산(안)을 편성하면서 저출산고령사회위원회의 예산 배분과 조정에 대한 심의 결과를 반영할 수 있다.

셋째, 인구정책의 기초자료로 인구 관련 통계 분석과 연구 기능을 강화한다. 현재 인구 관련 통계는 통계청의 인구동태에 대한 통계 분석에 근

거한다. 그러나 인구전략기획부 신설 방안에서는 통계청의 원자료를 활용하여 심층적으로 분석하고 인구 정책에 대한 연구 기능으로 특화된 ‘(가칭)국립인구연구원’을 설치할 것을 제안하였다.

인구정책의 전환을 주장한 다수의 학자들은 인구 문제에 대한 기획의 업무를 실질적으로 명문화하고, 부처별로 산재해있는 인구 관련 정책을 통합적으로 조정하며, 저출산·고령화 관련 예산의 배분과 조정을 기획재정부로부터 독립적으로 운영해야 한다고 주장한다. 그리고, 이러한 권한을 실질적으로 행사하기 위해 인구 전담 부처의 신설과 인구부총리 위상, 전담 연구기관의 설치를 주장한다(이상림, 2025; 김정석, 2025). 이 중 일부가 정부조직법 개정안에 반영됐지만, 정권 교체로 실행에는 이르지 못하였다. 인구 전담 부처와 관련한 논의는 더 이상 구체화되지 않고 있다.

본 연구는 인구문제에 대응하는 인구정책의 효과성과 효율성을 높이는 방안으로, 재정 전략을 살펴본다. 현재 우리나라의 인구정책 거버넌스(governance)는 ‘저출산고령사회위원회’다.<sup>8)</sup> 따라서 개별 부처가 아닌 ‘위원회’ 거버넌스의 특성을 고려하고, 저출산고령사회 대책을 포함한 인구정책에 대응하여 재정 관리의 필요성을 검토하고 재정 전략 방안을 모색하고자 한다.

8) 위원회는 의사결정 과정에 여러 사람이 참여하여 하나의 의사를 결정하는 합의제 기관을 말한다. 우리나라는 정부조직법 제5조에 근거하여 행정기관 소속 위원회 운영을 구분한다. ‘저출산고령사회위원회’는 행정기관 소속 위원회이며, 대통령 소속의 자문위원회로 분류된다(정부조직관리정보시스템, n.d.).

## 제2절 연구 내용 및 방법

### 1. 연구 내용

본 연구는 인구문제에 대응하는 인구정책의 재정 전략을 제안하는 데 목적이 있다. 이는 기존의 저출산·고령화 정책에 관한 정부의 추진 방식과 재정 투입에 대한 재검토를 뜻한다.

이를 위해서 먼저 ‘인구정책’의 정의와 범위를 제시하고, 본 연구의 분석 틀을 제시한다. 초창기에 한국의 인구정책은 1971년 미국에서 발표된 인구정책의 내용에 기반을 두고 틀을 구성하였다. 이러한 틀은 최근의 사회환경 변화와 맞지 않는 측면도 있다. 무엇보다도 우리나라는 한때 ‘과잉 인구’ 대응에 초점을 뒀지만, 이제 저출산에 따른 과소 인구 문제가 크다. 즉, 인구정책에 대한 관점과 주요 문제가 시기와 국가에 따라 다르므로 본 연구에서 다루게 될 인구문제를 구체화하고 인구정책의 분석 틀을 제시하는 것은 중요하다.

다음으로, 인구정책 거버넌스를 살펴보았다. 현재 저출산고령사회기본법에 근거하여 저출산고령사회위원회는 5년 단위 기본계획을 수립하고, 이에 근거하여 연도별 시행계획을 수립한다. 정책 거버넌스는 재정을 결정하는 구조라는 점에서 매우 중요하다. 본 연구에서는 협력적 거버넌스의 분석틀에 근거하여 인구 정책 거버넌스를 살펴보았다. 이는 법적 근거, 조직 구성, 전략 계획 및 관리, 이해관계 조정, 위험 관리, 성과관리로 구성된다.

다음으로, 인구정책 재정을 살펴보았다. 우리나라에서는 공식적으로 인구정책에 소요되는 재정의 규모를 산출하지 않는다. 다만, 저출산고령사회기본계획과 시행계획에서 ‘재정 규모와 재원조달 방안’을 제시한다.

이는 실제적인 재정 총량이라기 보다는 기본계획과 시행계획에 제시된 과제의 예산의 합이다. 즉, 기본계획과 시행계획에 제시된 과제가 각 부처의 소관 사무(사업)와 연계되며, 사업별 예산의 합으로 저출산 대책과 고령사회 대책에 투입된 재정 총량을 산출하는 것이다.

다음으로, 본 연구에서는 저출산 대응 정책을 중심으로 인구정책 재구조화 방안을 제안하였고, 이에 따른 재정 전략을 제시하였다. 이를 위해 본 연구에서는 비공개 전문가 포럼을 통해 저출산 대응 정책의 현황과 쟁점을 파악하고 정책 우선 순위를 조사했으며, 인구정책 대응 재정의 변화를 추계하였다. 이는 기존 제도를 유지할 때 인구 변화를 고려한 재정과의 규모와 전략적 지출 검토를 적용한 재정 간 차이를 비교하는 데 목적이 있다.

본 연구에서는 저출산 대응 정책에 대한 재정 전략을 마련하는 방안으로 전략적 지출 검토 방식을 적용하였다. 이는 여러 부처에서 수행하고 있는 저출산 대응 정책의 포괄하여 현행 기준에서 사업 운영의 효율성을 도모하고, 전달체계 개편을 적용한 후 급여를 확대할 필요가 있는 정책에는 급여 확대를 적용하고, 정책 목적을 달성하거나 소규모 대상만 있는 급여는 통폐합하는 가정을 적용하였다.

이러한 재정 전략은 우리나라의 인구 문제가 세계에서 유래없이 빠르고 심각하게 변화한다는 데에서 출발하였다. 즉, 출산율 제고는 점진적인 효과를 예상하지만, 초고령화와 인구 이동은 즉시적으로 매우 강한 영향을 미치므로, 국가 재정을 운영하는 의사결정에 영향을 준다. 따라서, 운영의 비효율은 제거하면서 정책 목적을 효율적으로 달성하는 정책 및 재정의 개편(안)을 마련할 필요가 있다. 이를 실행하기 위해 인구정책기본법과 인구정책 거버넌스가 어떻게 구성되어야 하는지를 살펴보았다.

## 2. 연구 방법

### 가. 문헌 분석

문헌 분석은 크게 세 가지 내용으로 이뤄졌다. 첫째, 인구문제와 인구정책에 대한 국내외 선행 연구를 참고하여 각 용어의 정의와 본 연구의 분석 범위를 도출하였다. 국내 문헌은 한국연구재단의 한국학술지인용색인(Korea Citation Index, KCI)에서 ‘인구문제’와 ‘인구정책’을 검색하였다. 해외 문헌은 United Nations[이하 UN], World Health Organization [이하 WHO], The Organisation for Economic Co-operation and Development[이하 OECD]에서 발간한 현안 보고서(working paper)와 해외 주요 학술지인 인구학(Demography), 인구학 연구(Demography Research), 유럽인구논문집(European Journal of Population) 등을 참고하였다.

둘째, 인구정책에 대응하여 재정 전략이 필요한 이유를 국내외 선행 연구를 중심으로 분석하였다. 주요 키워드는 ‘인구’와 ‘재정’을 결합했으며, ‘한국학술정보(Korean Studies Information Service System, KISS)’을 활용하여 2020~2025년으로 한정하고, 한국연구재단의 한국학술지인용색인(Korea Citation Index, KCI)의 등재지로 한정하였다.

총 280개의 논문<sup>9)</sup> 중 약 30편의 논문은 국가 전체나 다수 국가의 거시적 분석을 다룬 연구로, 국가 전체 인구 변동 추세를 분석하고 저출생 결정요인을 분석하거나, 세대 간 재정 형평성 등 국가 차원의 정책 방안을 모색하였다. 이승진과 김재현(2024), 김지원(2024), 김지성과 김은주

9) 사회과학(231개) 분야가 가장 많으며, 인문학(20개), 공학(8개), 복합학(7개), 예술 체육(5개), 자연과학(5개), 의약학(3개), 농·수·해양(1개) 순으로 나타났다.

(2023), 문진주(2022), 홍종현(2020) 등이 대표적이다.

선행 연구 중 약 70편이 넘는 논문들이 국내 인구정책 환경에 대한 분석에 근거하여 한국의 저출생 및 인구문제를 다루고, 한국의 정책 맥락에 특화된 논의에 근거한다. 이 중 김동균(2024), 신옥주(2023) 등 총 14편이 중앙정부의 저출산 대응 정책의 개선 방안과 기초연금 국고 보조율 조정, 지방 소멸 대응 특별법의 한계와 개선 등 중앙정부 차원의 정책과 법제 연구가 포함되었다.

마지막으로, 인구정책에 대응한 재정 전략을 도출하기 위해 재정 배분과 자원 조달과 관련한 국내외 연구보고서와 재정 분야 연구논문 등을 살펴해보았다. 구균철(2020) 외 4편의 논문이 지방재정에 초점을 맞추었고, 황현순(2023; 2022) 등은 새로운 세원의 발굴에 초점을 맞췄다.

〈표 1-1〉 문헌 분석 대상(예시)

주제어	주요 논문
인구문제 (규모, 구조, 변동 & 지역인구)	손재식(1990), 송명규(1993), 최진수(2002), 구성열(2005), 김승권(2006), 전광희(2006), 이상일(2006), 김의준 외(2010), 박주형 외(2010), 강임호 외(2014), 고문의 외(2021), 김지호 외(2024), 계봉오 외(2025)
인구정책대응 (저출산대책, 고령사회대책)	고윤성(2021), 김정화(2021), 유혜미(2024), 이상립(2025), 김정석(2025), 김태훈(2025), 황미혜 외(2025)
사회환경요인 (정주여건 등)	Boiling(2008), Brady & Bostic(2015), Eggleston et al.(2013), Goerge & Wiegand(2019), Kerbler et al.(2017), McNicoll(2001), OECD(2025a), OECD(2025d), Prabowo et al.(2023)
재정 (세입, 세출)	조진우(2020), 구균철(2020), 김대철(2021), 국회예산정책처(2023), 황현순(2022), 황현순(2023)

주: '주요 용어(key-word)'로 검색했을 때 나타난 280개 논문을 시기별, 주제별로 저자가 제시함.

## 나. 양적 자료 분석

본 연구에서는 양적 자료 분석은 크게 두 가지 내용으로 이뤄졌다. 첫째, 우리나라 인구정책의 현황과 수준을 살펴보기 위해 OECD 사회지출(Social Expenditure)과 다양한 정책 변수를 활용하여 회귀 분석하였다. OECD의 사회지출은 공공부문과 법정민간부문, 자발적민간부문으로 구성되는데, 본 연구에서는 정부의 재정 전략에 초점을 맞추기 때문에 공공사회지출(Public Social Expenditure, PSE)에 대해 분석한다.

공공사회지출은 한 국가가 사회적 목적을 가지고 사회 구성원의 합의에 근거하여 재분배에 투자하는 지출이다. 이때, 사회적 목적을 가지고 사회통합을 이루려는 정부의 노력이자 재정 전략이라는 점에서 총지출(Total Expenditure)을 종속변수로 한다. 한편, 세계 각국은 출산 조정 정책의 하나로, 저출산에 대응하는 가족 관련 사업과 가족에 대한 사회 정책 지원을 확대하고 있는데, 이를 측정하기 위해 가족 지출(Family Expenditure)을 종속변수로 활용하였다. 그리고, 고령화에 영향을 미치는 사망 및 인구 질과 관련해서는 노령 지출(Old age Expenditure)을 종속변수로 분석하였다.

둘째, 우리나라는 각 부처에서 수행하고 있는 인구정책을 총괄 관리하기 위해서 저출산고령사회위원회를 대통령 직속 자문위원회로 만들어 인구정책에 대한 종합적인 거버넌스를 구축하였다. 따라서 지난 20년간 5년 단위로 추진했던 저출산고령사회 기본계획은 각 부처에서 수행하는 다양한 인구정책을 망라하므로 사실상 우리나라 인구정책의 방향성과 재정 투입을 집대성했다고 볼 수 있다.

그러나, 이상립 외(2022), 한성민 외(2025), 김정석(2025)에서 지적한 바와 같이 저출산고령사회위원회의 법적 근거인 저출산고령사회기본법

은 인구정책을 포괄적으로 다루지 못한다는 한계가 있다. 특히 정부의 재정과 관련하여 저출산·고령화와 관련이 없는 사업이 포함되어 인구정책에 대한 정부의 노력을 과다하게 부풀렸다는 의혹이 제기되기도 했다. 이런 이유로, 우리나라의 인구정책에 대응하는 재정은 저출산고령사회 기본계획 및 실행계획에 제시된 각 부처의 예산으로 한정하기 어렵다.

셋째, 본 연구에서는 각 부처의 예산 자료를 바탕으로 ‘사회복지’ 분야를 중심으로 인구 관련 사업을 추출하고, 이를 바탕으로 예산 규모를 파악하였다. 이는 저출생 대응 정책의 분야별 재정 총량을 파악하고, 전략적 지출을 검토한 후 정책의 개편 방안을 적용한 재정과의 차이를 비교하기 위한 것이다.

#### 다. 전문가 포럼 운영

전문가 포럼은 회차별 주제에 대해서 전문가의 발표를 들은 후 질의 응답 혹은 쟁점에 대한 논의를 진행하는 정성적인 의견 수렴 방법이다. 저출산 정책은 그 원인과 영향, 정책의 우선 순위 등과 관련해 부처별, 분야별 의견 혹은 주장이 다양하다. 따라서, 특정 부처의 이해관계자 혹은 특정 분야의 연구자의 의견만 수렴한다면, 인구 문제와 인구정책의 특성을 왜곡할 수 있다.

본 연구에서 단한 구조의 포럼으로 운영하는 것을 원칙으로 하며<sup>10)</sup>, 민감하거나 갈등이 있는 주제에 대해서는 서로 다른 시각을 가진 연구자를 추가로 섭외하였다. 즉, <인구정책 대응 재정전략 포럼>은 사전에 구

10) 사회복지 분야 김미곤 원장(한국노인인력개발원), 교육 분야 김민희 교수(대구대학교), 지역 분야 김운영 교수(전북대학교), 노동 분야 손연정 연구위원(한국노동연구원), 행정 분야 정일환 교수(성균관대학교), 도시계획 분야 최정선 교수(서울대학교 환경계획연구소), 재정 분야 구균철 교수(경기대학교), 가족정책 분야 이지혜 부연구위원(한국보건사회연구원)으로 구성된다.

성된 전문가를 중심으로 매월 셋째 주 목요일(3월~10월)에 총 7회차 추진했으며, 특정 주제에 대해서는 추가 발표자 혹은 토론자를 섭외하여 논의를 다각화했다.

포럼의 참석자들은 인구문제를 탐구하는 인구정책의 전문가가 아니므로, 인구문제와 인구정책의 개념과 범위에 대한 공통된 이해가 선행될 필요가 있다. 이런 이유로, 인구정책의 법령과 거버넌스에 대한 이해를 포럼의 첫 번째 주제로 선정하였다. 실제 전문가의 의견 수렴은 제2장 인구문제와 인구정책, 제3장 인구정책 거버넌스, 제4장 인구정책 재정에 대한 분석 결과를 바탕으로 선정하였다. 여섯 개의 주제는 ① 아동 대상 현금급여, ② 유아교육 및 보육서비스 통합, ③ 교육복지와 아동돌봄의 중복성 조정, ④ 일-가정 양립 지원, ⑤ 지역 단위 교육·돌봄 협력, ⑥ 도시계획과 지역의 정주 여건이다.

이 중 일부(②, ④, ⑤)는 이미 기획재정부의 ‘유사·중복사업 조정’ 혹은 사회보장위원회의 ‘사회보장 성과 평가’, 저출산고령사회위원회의 ‘핵심사업 심층 평가’의 대상으로 선정되기도 했다(예, 이소영 외, 2019; 윤동열 외, 2021). 이는 저출산 대응 정책이 상당히 오랫동안 누적된 문제로 제기됐다는 것을 뜻한다. 물론, 본 연구는 저출산 대책과 관련된 모든 문제를 해결하는 데 목적이 있는 것은 아니며, 인구 문제와 인구정책의 체계적 관리와 협력적 거버넌스의 실효성을 강화하여 정부의 인구 정책을 효율적으로 관리하는 재정 전략을 도출하는 데 목적이 있다.

이와 함께 정기 포럼의 의제로 도출되지 않았지만, 최근 이슈로 제기된 주제에 대해서는 비공식 포럼을 추가로 운영하였다. 비공식 포럼은 법률적인 측면에서 재원 조달 방안을 검토하였고, 최근 이슈로 제기된 다태아와 디지털 전환에 따른 돌봄 산업의 변화 등에 대해 논의하였다.

〈표 1-2〉 전문가 포럼

회차	주제	발표자	일시
1	인구 정책 이슈와 쟁점 - 전문가 포럼 운영 방안	강지원(보사연)	3/21 15:30
2	(발표) 저출산 정책의 거버넌스 한계: 저출산고령사 회 기본법을 중심으로	이상림(서울대)	4/17 15:30
	(발표1) 아동 대상 현금성 지원 사업에 대한 현황과 쟁점-보건복지부 사업을 중심으로-	이지혜(보사연)	
3	(발표2) 유보통합과 재정 문제	양미선(육아연)	5/15 15:30
	(발표3) 교육복지 현황과 과제	나원희(보사연)	
4	(발표4-1) 일·생활 균형정책의 현황과 쟁점	강민정(여정연)	6/19 15:00
	(발표4-2) 일·가정양립정책 현황과 쟁점	손연정(노동연)	
5	(발표5-1) 지방교육재정교부금 개편 논의	김민희(대구대)	7/17 15:00
	(발표5-2) 인구구조 변화 시대의 지방교육재정교부 금 개편	정일환(성균관대)	
	(발표5-3) 지속가능한 사회를 위한 지방교육재정의 개편 방안	구균철(경기대)	
6	(발표) 아동·청소년의 삶의 질과 정책 욕구	유민상(청정연)	9/18 15:00
	(발표6) 포용적 도시계획과 주거지 개선	최정선(서울대)	
7	(발표) 저출산 대응 재정 전략	강지원(보사연)	10/16 15:00
8	(발표) 인구 대응 재원 관련 법제	김남옥(송원대)	5/16 14:00
	(발표) 목적세에 대한 검토	황현순(계명대)	
9	(발표) 다태아 출산 의도와 양육 경험에 관한 연구	배혜원(보사연)	6/25 10:30
10	(발표) 가정 방문형 돌봄서비스의 전환: 돌봄 산업, AI 기술 연계, 공공-민간 통합 바우처	정지예 (맘시터 대표)	8/21 16:00

주: 1~7차는 정기 포럼, 8~10차는 비정기 포럼임.

## 라. 전문가 의견 수렴: AHP

본 연구에서는 전문가 포럼을 통해 저출산 대응 정책과 관련한 다양한 주제에 대해 의견을 수렴하여 대안을 모색하는 방법에 초점을 맞추고, ‘계층화 분석(Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP)’을 수행했다.<sup>11)</sup>

AHP는 목표를 설정하고 대안들을 제시한 후 각 대안들의 하위계층을 구성할 수 있는 여러 요소들을 계층화하고 이를 단계별로 분석하고 해결함으로써 최종 의사결정에 이르는 방법이다(강하은 외, 2021). 특히 여러 대안들에 대한 다면적 평가기준을 통한 의사결정을 지원한다.

이를 위해 쌍대비교(pairwise comparison) 방법을 사용하는데, 이는 동일계층의 두 개 요소들을 상호 비교하는 방식으로, 계층의 수는 문제가 되지 않지만, 각 계층 내 비교 요소의 수는 쌍대비교 관점에서  $7 \pm 2$ (통상 9점 척도) 이하가 적당하다(이승인 외, 2022).

〈표 1-3〉 쌍대비교 척도(9점 기준)

중요성 척도	정의	설명
1	동등하게 중요	두 요소가 동등하게 중요함
3	약간 더 중요	한 요소가 다른 요소보다 상대적으로 조금 더 중요함
5	상당히 중요	한 요소가 다른 한 요소보다 상당히 중요함
7	매우 중요	한 요소가 다른 요소보다 매우 중요함
9	절대 중요	한 요소가 다른 한 요소보다 절대적으로 중요함
2, 4, 6, 8	인접한 두 판단 사이의 중간값	
숫자들의 역수	요소 a가 요소 b에 대해 위의 척도 중 하나인 n값을 가질 때 요소 b는 요소 a에 대해 1/n의 중요도를 가짐	

출처: “출산연구자를 위한 누구나 쉽게 따라하는 AHP 방법론,” 이승인 외, 2022, 농촌진흥청 국립 축산과학원, p. 19의 표를 재인용함. 저작권 2022. 농촌진흥청 국립축산과학원.

11) 국가재정법(2024) 제38조는 “총 사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업...예산을 편성하기 위하여 예비타당성조사를 실시”해야 하는데, 그 방법으로 AHP 평가를 수행한다(기획재정부, 2025a).

이를 위해 포럼에 참여했던 전문가를 대상으로 대안 결정을 위한 설문 조사를 수행했다. 일정 상의 문제로 조사는 이틀에 걸쳐 이뤄졌고, 전문가들은 정해진 공간에서 정해진 시간 동안 조사에 참여했다. 조사 결과는 엑셀로 입력한 후 AHP 수식을 활용하여 요소별 중요도를 계산했다. 이때, 상대적 가중치의 추정에는 ‘산술평균법’을 적용하였다.<sup>12)</sup>

한편, 평가자가 내린 판단의 논리적 모순을 측정하는 일관성 평가도 진행했는데, 일관성의 정도는 일관성 지수(Consistency Index: CI)와 일관성 비율(Consistency Ratio, CR)을 통해 계산한다(이승인 외, 2022).

본 연구에서 조사 항목은 크게 ‘재정’과 ‘인구정책’으로 구분된다. 먼저, 인구정책과 관련해서는 인구정책 거버넌스, 인구정책의 범위와 내용, 저출산 대응 정책에 대한 대안을 중심으로 조사하였다. 다음으로, 재정과 관련해서는 재정 관리와 재원 확보 방안을 중심으로 조사하였다. 조사에는 포럼에 참여한 전문가 8명을 포함해서 포럼에서 추가로 섭외한 발표자와 비공식 포럼의 발표 및 토론자를 포함하여 총 13명이 참여하였다.

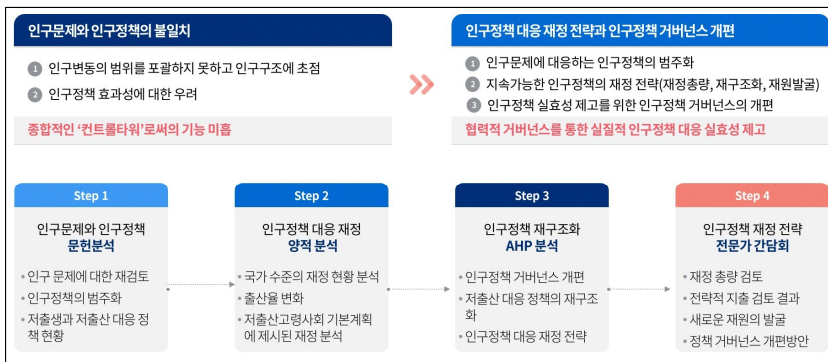
본 연구에서 다루게 될 연구 질문(내용)과 연구 방법을 결합하여 보고서의 목차를 제시하면 다음과 같다. 제1장 서론에서는 왜, 지금 우리 사회에서 인구정책과 재정이 화두가 되는지를 살펴볼 것이다. 그런 다음, 제2장에서는 한국의 인구 문제와 인구정책 현황과 쟁점을 중심으로 살펴본다. 인구 문제를 어떻게 규정하느냐에 따라 인구정책의 범위가 달라지기 때문이다. 제3장에서는 한국의 인구정책 거버넌스의 현황과 쟁점을 살펴본다. 제4장에서는 인구정책의 재정 현황과 쟁점을 살펴본다. 제5장에서는 문헌연구와 양적 분석, 전문가 포럼 및 의견 수렴 등을 바탕으로 한국

12) 산술평균법에 의한 산정은 의사결정을 위한 충분한 정보가 제공되거나 참여자의 전문성이 높은 경우에 활용한다. 반면에, ‘기하평균법’에 의한 산정은 의사결정에 관한 경험적인 자료 또는 응답자에게 충분한 정보가 제공되지 못한 경우에 활용한다(이승인 외, 2022, p. 22).

## 26 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

의 저출산 대응 정책의 재구조화 방안을 제안한다. 제6장에서는 저출산 대응 정책을 중심으로 인구정책 대응 재정 전략을 제안한다. 이때, 5장의 저출산 대응 정책의 재구조화한 내용을 재정 전략에 반영한다. 마지막으로 제7장에서는 본 연구의 결과를 요약하고, 정책 제언을 정리하였다.

[그림 1-1] 연구추진 체계



### 제3절 분석틀

사회 제도의 결함이나 모순으로 발생하는 실업, 빈곤, 범죄, 주택 문제 등 사회문제가 이슈화(social issue)를 거쳐 정책의제(policy agenda)화된다. 즉, 사회의 대다수 구성원들이 문제라고 느끼는 상황을 정확하게 정의하고 해결방안을 모색해야 한다고 공감대를 형성하면 정부가 적극적으로 검토하기로 결정하는 단계를 거친다. 정책 의제로 채택된 사회문제는 원인과 예상되는 결과 등을 구체적으로 정의하고, 문제 해결을 위한 구체적인 목표를 설정한 후, 목표 달성을 위한 다양한 정책 대안을 마련하는 정책화과정을 거친다(박철현, 2014).

‘출산’은 개인과 가족의 선택이지만, 불안정한 고용과 높은 주거비, 양육 부담으로 출산을 선택할 수 없다면, 이것은 사회 제도의 결함이나 모순으로 인한 사회 문제에 해당한다. 그러나, 출산 혹은 자녀를 양육하는 부모에 대한 지원은 여러 가지 복합적인 원인이 결합한 결과로, 각각의 원인에 대한 대응으로써 소관 부처가 정책을 마련한다.

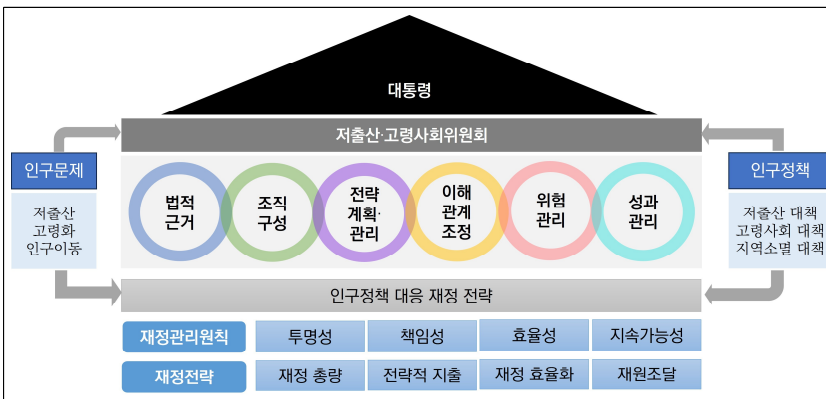
우리나라는 국가재정법(2025)에 근거하여 부처별로 소관 예산을 편성하고, 국무회의 심의를 거쳐 국회에서 최종 확정된다. 다만, 인구문제의 복합성과 인구정책의 포괄성으로 인해 인구정책은 여러 부처에서 대응하고 있으므로, 부처별, 부처간 대응의 효과성을 제고하기 위해 별도의 거버넌스를 구축하고 있다. 인구정책을 총괄하는 저출산고령사회위원회는 인구문제에 대응하는 인구정책을 개발할 수 있으나, 해당 정책을 실행하는 개별 사업에 대한 예산을 편성할 수 없다. 따라서, 위원회는 인구문제에 대응하는 각 부처의 소관 사업을 총괄적으로 관리하는 기능으로 제한된다.

과거에는 인구 문제에 대응한 인구정책이 중앙정부 중심으로 이뤄졌다

면, 이제 인구 문제는 지역과 결합하며 지방자치단체의 역할이 확대되고 있다(예, 인구 감소지역, 지역소멸 등). 현재 저출산고령사회위원회는 민관이 참여하는 협력적 거버넌스로 운영된다. 본 연구에서는 인구정책 거버넌스의 현황과 쟁점을 파악하기 위해 협력적 거버넌스의 여섯 가지 요소를 기준으로 분석한다.

한편, 우리나라는 인구정책에 대응한 재정의 규모가 명확하지 않다. 현재, 저출산고령사회위원회에서는 기본계획과 시행계획을 통해 과제별 예산을 제시한다. 이는 위원회가 수립한 과제를 기준으로 각 부처에서 연관된 사업의 목록을 제출하고, 이를 취합한 것이다. 저출산고령사회기본법(2024) 제20조에 따르면, 기본계획에는 ‘필요한 자원의 규모와 조달방안’을 포함해야 하지만(제3항 제3호), 위원회에서 인구정책 관련 재정 규모를 파악하고 관리할 책임은 규정되지 않았다. 본 연구에서는 인구정책의 재정 전략을 마련하기 위해 재정 총량에 대한 관리와 ‘전략적 지출 검토(spending review)’에 근거한 재정 전략(안)을 제안하고자 한다.

[그림 1-2] 본 연구의 개념도



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제2장

### 한국의 인구문제와 인구정책

제1절 이론적 논의

제2절 인구정책의 범위

제3절 저출산과 저출산 대응 정책

제4절 소결



## 제 2 장 한국의 인구문제와 인구정책

### 제1절 이론적 논의

#### 1. 인구문제

인구문제란, 한 사회의 인구 변화-즉, 인구 규모의 증감이나 구성, 분포의 변화-가 그 사회의 사회경제적 안정이나 환경적 지속 가능성에 심각한 부담이나 해로운 영향을 미치는 상태를 말한다(한국인구학회, 2016). 이러한 문제는 인구의 과도한 증가든 급격한 감소든, 혹은 불균형한 구성과 밀도 등이 원인이 될 수 있으며, 발생한 인구문제를 해결하기 위해 정부와 사회가 정책적으로 개입하는 근거가 된다.

인구문제는 시간과 공간에 따라 다른 양상을 띤다. 예를 들면, 우리나라는 1970년 합계출산율이 4.53명으로(국가데이터처, 2025a), 인구 증가에 따른 자원 부족의 우려가 있었다. 이 시기 가족정책은 산아제한에 초점을 맞췄다. 그러나, 지금 우리나라의 합계출산율은 0.72명으로(국가데이터처, 2025a) 인구 감소에 따른 저성장을 우려하고 있다. 이와 함께, 인구 불균형에 대한 격차도 상당한데, 2024년 기준 서울의 인구 밀도는 (15,521명/km<sup>2</sup>)로 가장 낮은 강원(90명/km<sup>2</sup>)과 비교하면 상당한 격차를 확인할 수 있다(국가데이터처, 2025b).

말서스(Malthus)는 그의 저서 인구론에서 “인구가 증가하면, 식량 등 자원도 증가하므로, 인구가 계속 증가하면 언젠가 생산능력을 초과하여 대량의 기아와 빈곤을 초래할 것”이라고 경고했다. 그의 주장은 산업혁명 시기 유럽의 급격한 인구 증가에 대한 우려를 반영한 것으로, 이후 산아

제한이나 인구 조절 논쟁에 큰 영향을 미쳤다(멜서스, 1798/2011).

노트스타인(Notestein)은 인구 변천 이론(Demographic Transition Theory)을 통해 사회구조와 경제 발전의 변화는 인구학적 변화를 동반하여 '높은 출생률과 높은 사망률'에서 '낮은 출생률과 낮은 사망률'로 단계적으로 전환한다(Notestein, 1953)고 주장했다.<sup>13)</sup>

20세기 후반에는 생태학자 에를리히(Ehrlich)는 1968년에 발간한 인구 폭탄(The Population Bomb)에서 우리는 인구 과잉으로 가까운 시일 내에 대규모 기근과 환경 파괴를 겪을 것이라고 경고했다. 이 영향으로, 1960년대 후반 세계 인구 증가율이 최고조에 달했을 때 '제로 인구성장 운동(Zero Population Growth Movement, ZPG)'이 일어나 출생률 억제를 촉구하기도 하였다(에를리히, 1968/2012).

특히 개발도상국의 급속한 인구 증가는 지구가 감당할 수 없는 자원 고갈과 오염이 우려된다는 담론이 국제 사회에 퍼지면서, 인도나 방글라데시, 중국 등에서 산아제한 정책이 강력하게 시행되었다. 우리나라도 경제 개발 시기(1970년대)에 과도한 인구 규모와 인구 밀도는 경제 발전을 저해한다는 경제학적 논리에 따라 산아제한 정책을 추진했다.

이러한 급진적인 인구 억제 정책은 과도한 정부 개입에 따른 인권 침해(예, 민방위교육장에서의 정관수술 권장)와 사회적 부작용(예, 성비 불균형)에 대해 비판받았다. 대표적으로, 시몬(Simon)은 인간의 독창성과 기술 혁신을 통해 제한적이거나 유한한 물리적 자원에도 불구하고 지속적인 인구 증가에도 경제적 이익이 있다고 주장하였다(Sabin, 2013).

세계 인구는 여전히 증가하는 추세지만, 멜서스가 우려한 대규모 기근

13) 전통적인 농경사회(1단계)에서는 출생률과 사망률이 모두 높아 인구 증가가 미미하지만, 산업화 초기 단계(2단계)에서는 보건·의료의 향상으로 사망률이 급감하나 출생률이 높아 인구가 폭발적으로 증가하며, 사회가 도시화·현대화(3단계)되면 자녀에 대한 경제적 부담 증가와 가족계획의 보급으로 출생률이 떨어지고, 결국(4단계) 저출생과 낮은 사망률의 균형 상태에 도달하여 인구 증가율이 낮아지거나 정체된다(Notestein, 1953).

도, 파울 에를리히가 우려한 인구 폭탄도 터지지 않았다. 오히려 세계 인구 1위인 중국과 유럽 국가 등에서 예상보다 빨리 인구 규모가 감소했다. 최근 국제기구 등은 세계 인구가 일정 수준 정점을 지나면 감소한다고 전망한다. 물론, 서남부 아프리카 국가들과 아프가니스탄 등 일부 아시아 국가는 여전히 인구가 증가할 전망이다(조은아, 2024).

인구문제는 여러 가지 인구학적 요소들과 밀접하게 관련되어 나타난다. 특히, 출산, 사망, 이동의 세 가지 인구 변동 요인이 어떤 형태로 나타나는가에 따라 다른 문제 양상이 드러난다.

## 2. 인구 요인

인구문제를 측정하는 인구학적 요인으로는 인구 규모와 인구구조, 인구 이동이 있다. 인구 규모는 한 국가에 거주하고 있는 총인구를 뜻하지만, 간혹 내국인으로 한정하거나, 내국인 중 거주자로 측정하기도 한다. 인구 규모는 ‘많은지 혹은 적은지’를 비교하거나, ‘증가하는지 혹은 감소하는지’를 추세를 나타내기도 한다.

과거에는 “한 국가의 인구가 현재는 물론 미래에 어떻게 이상적인 모습을 보일 수 있나”를 측정하는 ‘적정인구’를 산출하려는 노력이 대두됐으며, 경제학(구성열, 2005)과 사회복지학(김승권, 2006), 인구학(전광희, 2006)의 관점에서 적정인구를 추계하기도 했다.<sup>14)</sup> 그러나, 현대에 들어

14) 구성열은 적정인구를 ‘그 사회/국가의 기술, 자본, 노동 등 생산요소의 선택 가능한 경로에서 현재와 장래의 세대에 걸쳐 사회 후생 수준을 극대화하는 인구 경로’로 정의하고(구성열, 2005, p. 2), 주어진 생산함수와 인구-경제 연관 관계에서 사회후생함수를 극대화하는 동태적 최적화 과정으로 적정인구 경로를 도출하였다. 전광희(2006)는 인구학적 총부양비를 최소화하거나, 경제적 총부양비를 최소화한 적정성장률을 적용하여 특정 연도의 인구구조에 적용하여 추정하였다(전광희, 2006, p. 210). 김승권(2006)은 1인당 복지 수준 또는 사회 전체의 복지 수준(사회적 후생)의 크기 또는 복지성장률이 극대화되는 지점을 적정인구로 정의한다.

서는 산아제한 혹은 출산 장려 등의 근거 혹은 목표로서 적정인구는 더 이상 활용되지 않는다.

인구구조는 주로 부양 인구(15세 미만, 65세 이상)와 경제활동 인구(주로 15~64세)로 구분하는데, 인구구조를 결정하는 요인은 출산과 사망이다.

출산율은 '한 사회의 연간 출생아 수 또는 가임기 여성 1인의 평생 출생아 수'로 측정하는데, 인구 증가의 핵심 변수다. 한 사회의 인구를 세대 교체 수준으로 유지하는 기준이 합계출산율이며, 2.1명을 기준으로 한다. 그러나, 오늘날 많은 산업화한 국가들은 이보다 훨씬 낮은 출산율을 보이며 인구 감소 위험에 직면해 있다. 한국은 1960년대에 합계출산율이 6명에 달해 정부 주도로 산아 제한을 했으나, 최근에는 세계 최저 수준인 0.7명대까지 떨어져 인구 절벽과 국가적 활력 저하에 대한 우려가 제기됐다. 저출산은 고령화와 맞물려 노동력 감소, 경제 침체로 이어질 수 있어 많은 국가에서 출산 장려 정책을 펴는 추세이다.

인구 고령화는 출산율 저하와 기대 수명 연장으로 인구 구성에서 노년층 비중이 높아지는 현상을 말한다. 고령화 자체는 의료 발전의 성과이지만, 노년층 인구 급증은 부양 인구 감소와 맞물려 사회경제적 문제를 초래한다. 특히 생산연령 인구가 줄어들고 노년 부양비가 증가하면, 연금·의료 등 사회 재정의 부담이 커지고, 노동력 부족으로 경제 활력이 떨어진다. 예컨대, 일본, 이탈리아, 스페인 등은 65세 이상 인구가 25~30%에 달하는 초고령사회에 접어들면서, 일손 부족과 연금 재정위기가 국가적 과제가 되었다. 이런 이유로, 일부 유럽 국가들은 출산 친화 정책을 도입하면서도 이민 노동자를 적극적으로 받아들이기도 한다.

한편, 저출생과 인구 고령화가 결합하면 일반적으로 인구가 감소하지만, 인구 규모는 유지되더라도 인구구조는 불균형하게 된다. 이때 불균형은 주로 생산가능인구가 줄고, 부양해야 할 인구가 늘어난다는 것을 뜻한

다. 특히 저출생으로 인해 이러한 불균형은 더욱 심해질 수밖에 없다. 또한, 생산가능인구가 줄면 경제성장이 정체되는데, 사회보험료와 조세부담으로 인해 생산가능인구의 재정 부담이 늘어난다. 이것이 2006년 저출산-고령사회로의 전환을 추동하는 원동력이었다.

마지막으로, 인구 이동은 국내외를 막론하고 한 지역에서 다른 지역으로 사람들이 옮겨가는 현상으로 인구 분포와 구조에 큰 영향을 미친다. 국가간 인구 이동의 대표적인 사례는 이민이다. 특히 일자리를 찾아 유입된 이민자는 비교적 젊은 나이로 생산연령인구의 비율이 높으면서 인구 구조에 영향을 준다. 예를 들어, 프랑스는 19세기 후반부터 노동력 부족을 메우기 위해 이주민을 받아들여 유럽에서 이주민을 가장 많이 수용한 나라이다(박만규, 2023). 2023년 기준 프랑스의 합계출산율은 1.68명이고, 전체 신생아의 11.5%가 외국인 부모에 의해, 14.4%가 외국인과 프랑스인 부모에 의한 출생이다. 그러나 프랑스의 출산율이 이민자에 의존한다고 볼 수는 없다(이소영 외, 2024a, pp. 21-27).

국내 인구 이동의 대표적인 사례는 도시화와 지역 소멸이다. 도시화는 학업과 일자리를 찾아 비수도권에서 수도권(특히 서울)으로 이동하여 도시 거주 비율이 높아지는 현상이다. 도시화는 비수도권과 농촌 지역의 청년 인구 유출을 동반하므로, 인구의 불균형과 지역의 소멸 위협까지 거론된다.

### 3. 인구정책

#### 가. 사회·경제적 맥락

인구문제(demographic problem), 인구위기(demographic crisis), 인구 불균형(demographic imbalance)은 인구 규모와 구조(성, 나이), 지리적 분포가 사회경제적 수용성과 조화롭지 않은 상태를 뜻한다. 이러한 불균형은 심각한 부담을 초래하여 생산성 저하, 사회불안정, 갈등으로 이어지기도 한다.

인구 규모는 경제성장과 밀접한 관련이 있다. 인구 증가는 한정된 자원의 할당을 줄여들게 하고, 실업률 증가로 이어질 수 있다. 다수의 국가에서 인구 증가가 빠르게 증가할 때, 경제 여건과 교육 수준이 이를 따라가지 못해 대규모 청년 실업과 빈곤이 사회 문제화 되기도 했다. 특히, 취약한 사람일수록 실업과 빈곤에 빠질 가능성이 높다.

최근 연구들은 인구구조 변화가 복지국가의 지속가능성에 영향을 미친다고 주장한다(Brady & Bostic, 2015; Abio et al., 2017). 특히 재정의 지속가능성과 세대 간 형평성의 문제에 대한 우려가 크다. 일반적으로 생산가능인구의 감소는 노동력 부족과 소비의 위축을 가져와 경제성장의 둔화를 초래한다. 이런 이유로, 이민을 통해서라도 노동력 부족 문제를 해결하고 경제성장을 유지해야 한다는 주장이 있다(Clemens, 2014; Kate & Song, 2023; George & Borjas, 2019; Jeon, 2018).

그러나, 경제성장이 반드시 복지국가의 재정으로 귀속되지 않는다. 조세부담에 대한 반발이 크기 때문이다. 특히, 경제활동인구에 부여한 세금이 부양 인구에 전달되면서, 청년의 삶은 더 팍팍해지고 부모 세대는 은퇴 후에도 경제적으로 여유가 있다(예, 캥거루족)고 인식하는 세대 간 갈

등으로 연금 개혁이 쉽지 않은 상황이다. 다만, 각국의 사회경제적 여건과 제도 설계에 따라 그 영향은 다르다.

인구문제는 자연환경에도 영향을 미친다. 도시의 인구 팽창은 인근 지역으로 확산하며, 대단지 주택단지 건설을 요구한다. 이를 위해서는 농지와 임야를 주거지로 전환하는데, 이는 동식물의 서식지를 상실하고, 이산화탄소의 흡수원을 감소시킨다. 또한, 일회용품 사용과 포장 배달 같은 현대 생활은 탄소 배출과 폐기물 발생을 증가시킨다. 이런 의미에서 인구 규모와 인구구조는 소비의 방식과 기술의 발전까지 고려해 지구의 지속 가능한 발전으로 전환되어야 한다는 주장이 제기된다(Constantin, 2025; Edeme et al., 2024; Oberndorff, 2025; Pindyck, 2022).

이상에서 살펴보는 바와 같이 인구문제는 경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성, 환경적 지속가능성과도 상당히 밀접한 관련이 있다. 즉, “미래 세대의 자원 사용 가능성과 환경을 해치지 않으면서, 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전”인 ‘지속 가능한 발전(Sustainable Development)’과 맞닿아 있다(United Nations Development Programme[UNDP], n.d.).

## 나. 인구정책 대응

본 연구에서 인구정책은 인구문제에 대응한 정책을 뜻한다. 그러나, 인구문제가 시대와 지역에 따라 다르게 인식되듯이, 인구정책 역시 시대와 지역에 따라 다르게 변천된다.

우리나라의 초기 연구에서 인구문제는 “한 지역이나 국가의 인구 규모, 구조, 분포 등이 사회, 경제, 환경 등에 부정적인 영향을 미치는 현상을 의미하며, 이는 단순히 인구수의 많고 적음이 아니라 출생률, 사망률, 인

구 이동, 나이 구성, 성비 불균형 등 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 발생”한다고 정의하였다(이시백 외, 1978, p. 93).

이 시기 인구문제에 대응한 인구정책은 “한 국가의 인구 규모, 구성, 분포 등 제 인구 현상을 정책 대상으로 하여 이들 현상이 국가 발전의 방향과 어긋나거나 저해될 때 이를 그 국가나 사회가 요구하는 방향으로 변화시킴으로써 사회발전을 촉진하고자 하는 것이다.”(이시백 외, 1978, p. 94).

한국의 초기 인구정책은 미국의 선행 연구를 참고하여 ‘인구조정정책’과 ‘인구대응정책’으로 구분하였다(이규식, 김탁일, 1988, p. 32). 이때, 인구조정정책은 국가가 당면한 제반 사회, 경제적 목표 달성을 위하여 출산 조정, 인구 자질, 인구 분산을 추구하는 정책을 뜻하며, 인구대응정책은 인구 현상의 변동에 대응하기 위해 사회경제적 현상을 조정하는 경제사회 정책<sup>15)</sup>을 뜻한다(이규식, 김탁일, 1988, p. 32; 양영철, 2019; p. 134; 한국인구학회, 2016, p. 593).

대부분의 국가는 출산조절정책을 인구조정정책<sup>16)</sup>의 핵심으로 다룬다. 그러나, 출산조절정책은 국가나 시대에 따라 정책의 초점이 달라진다. 어떤 시대나 국가는 출산을 장려하는 정책(pro-natalist policy)을 사용했고, 어떤 국가는 출산을 억제하는 정책(anti-natalist policy)을 사용하기도 한다(양영철, 2019, p. 134; 이규식, 김탁일, 1988, p. 33).

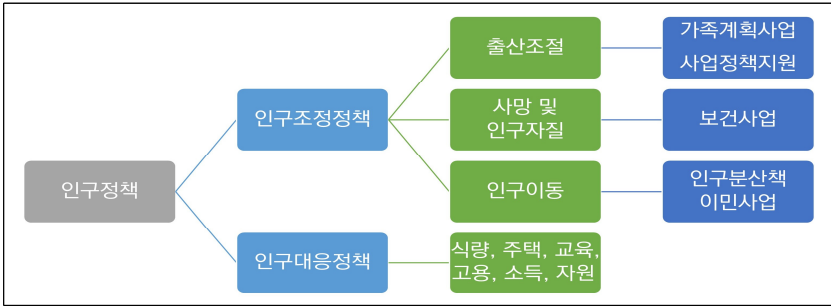
우리나라도 강력한 출산 억제 정책 시기(1962~1988)에서 출산억제정책 완화기(1989~2004)를 거쳐 인구정책 대전환과 출산장려정책기(2005~현재)에 있다. 그러나 최근 ‘출산율 0.7명’으로 인한 위기 담론은

15) 이시백 외(1978)는 ‘인구대응정책’을 인구성장에 따른 식량, 주택, 교육, 고용, 소득, 자원개발 등과 관련하여 야기될 수 있는 제반 문제의 해결하는 정책으로 정의했다(이시백 외, 1978, p. 95).

16) 일부 연구자들은 ‘인구’ 대한 조정의 문제를 제기하며, 저출산, 고령화로 인한 인구구조와 이동을 포함하여 ‘인구 변동’이라고 표현하기도 한다(예, 우해봉, 2023 등).

인구 현상에 대한 사회적 불안을 조성하여 출산을 제고가 정책목표의 전면에 배치되면서 즉각적인 효과를 기대한 단기적이고 일회성의 지원(출산장려금 등)을 촉발했다. 반면에 인구문제에 대응하는 구조적 기제와 정책이 지향해야 할 삶의 조건을 개선하려는 노력보다는 수단이었던 출산율 제고가 정책의 궁극적인 목적처럼 전도되었다(김정석, 2025; 정성호, 2018; 우해봉, 2018).

[그림 2-1] 인구정책 구조(1971)



출처: “인구문제,” 이시백 외, 1978, 가족계획연구원, p. 96의 그림을 재인용함. 저작권 1971. National Academy of Science.

우리나라는 수도권과 비수도권 간 인구 밀집도에 상당한 차이가 있고, 비수도권인 경우에도 도시 지역과 농촌 및 도서·산간 지역 간 인구 밀도에 차이가 크다. 이런 이유로, 최근 우리나라의 인구정책은 인구구조(저출산과 인구 고령화)와 이동을 포함하는 ‘인구 변동’에 초점을 맞추고 있다.<sup>17)</sup> 특히 우리나라는 수도권과 비수도권, 서울과 그 외 광역시·도 간 국내 인구 이동에 관한 관심이 높다. 이러한 이동으로 인해 일부 지역이

17) 최근 우리나라는 적정인구 규모를 유지하고 노동 인력을 확보하기 위해 국가 간 이동인 ‘이민’을 국가 차원에서 추진하였다. 또한, 이미 우리나라에 이주한 결혼이민자와 외국인, 난민 수도 상당하다. 이런 이유로, 최근 이민자의 자녀에 대한 교육권과 돌봄권 보장 등의 이슈가 제기되고 있다(예, 최혜진 외, 2024).

소멸할 위기라는 우려와 결합하여 인구문제를 넘어 지역 문제로 대두되었다.

오늘날 한국 사회의 인구문제는 단일 지표나 개별 현상에 대한 단기 대응으로는 더 이상 해결될 수 없다. 저출산, 고령화, 지방 소멸은 각각 다른 문제이지만, 실제로는 하나의 거대한 사회구조 전환 속에서 복합적으로 연결된 현상이다(이상림, 2025). 이들은 각기 다른 원인과 양상을 지녔지만, 서로 영향을 미친다. 따라서 어느 하나의 현상만을 분리해 다루는 방식으로는 충분하지 않으며, 저출산, 고령화, 지방 소멸을 동시에 조망하고 통합적으로 설계하는 접근이 필요하다(김정석, 2025, p.4).

인구의 개념을 어떻게 규정하느냐에 따라 인구정책의 대상과 영역이 달라질 수 있다. 먼저, 개인·사람의 집합으로서 인구, 즉 사람들로써 인구를 대상으로 한다면, 인구정책은 통계적 인구<sup>18)</sup>, 경제적 인구<sup>19)</sup>, 정치적 인구<sup>20)</sup>를 대상으로 한다. 통계적 인구, 경제적 인구, 정치적 인구는 양적 규모로 측정할 수 있는 인구이며, 통계적으로는 전체 인구를 모집단으로 한다. 이에 반해 사회적 인구<sup>21)</sup>는 사회적 자분을 기반으로 유형·무형의 네트워크를 형성한 인구를 뜻한다(정재훈, 2023).

과거 우리나라의 인구정책이 인구 조정 정책 중 출산 조절(특히 산아제한)에 초점을 맞췄다면, 이제는 출산 조정(출산 장려)과 인구 자질(건강한

18) '한국이라는 경계가 분명한 공간에서 관청에 등록된 수치로 국가 통계적으로 파악이 가능한 인구를 의미'하며, 출산, 사망, 국가 간 이동에 근거한 인구를 뜻한다. 대표적으로는 총인구, 생산가능인구, 핵심근로인구, 노인인구, 유소년인구라는 표현이 있다(정재훈, 2023, p. 218).

19) 통계적으로 규정하는 생산연령인구로 '15~64세 인구'를 모수로 한다. 노인 연령 상향 등으로 조정될 가능성이 있다(정재훈, 2023, p. 218).

20) 권력 생산의 주체로써 사람을 의미하므로, 참정권을 가진 유권자 집단을 뜻한다. 일반적으로 국적을 갖고 있는 국민을 뜻한다(정재훈, 2023, p. 219).

21) 사회적 인구는 때로 집단(group) 혹은 세대(genetation), 코호트(cohort)로 표현되기도 한다. 예를 들어, 가부장적 가족관계에 기반하여 결혼과 가족을 거부하는 사회적 인구가 형성될 수 있으며(정재훈, 2023, p. 220), 자녀를 갖지 않는 맞벌이 가족을 '딩크족(Double Income No Kids, DINK)'이라고 표현하는 것 역시 사회적 인구의 형상화다.

노후), 인구 이동으로 확대되었다. 특히 수도권과 비수도권으로 대변되는 인구 격차는 출산, 사망과 함께 지역 간 이동의 산물이며, 그 결과인 지역 단위 인구 감소에 관한 관심이 제기되었다. 이에 따라 인구 대응 정책 역시 중앙부처 단위 식량, 주택, 교육, 고용, 소득, 자원 등에 더하여 지역 간 격차를 조정하고 개인과 가족의 다양한 선택을 지원하는 정책의 민감성이 증대되었다. 이제 인구정책은 국가가 인구를 조정하고 인구에 대응하는 정책을 결정하는 시대에서 개인과 가족의 다양한 선택을 국가가 어떻게 지원할 것인가로 전환하고 있다. 특히 국가 수준에서 시민의 기본적인 삶을 유지하도록 돕는 중앙부처의 정책은 지역적 여건에 따른 격차를 조정하거나 선제적으로 지원하는 다양한 정책 방안을 강구하는 형태로 변화하고 있다. 이는 인구정책의 범위에 대한 다양한 견해를 촉발시켰다.

이상림 외(2022)와 이상림(2025)은 기존의 저출산고령사회기본법(2024)이 저출산 대책과 고령사회 대책으로 한정되어 인구문제의 다양한 내용을 포함하지 못하고, 인구정책의 소관 부처(보건복지부)와 위원회 구성이 제한적으로 이뤄져(주로 사회복지학), 인구정책이 사회복지 사업 중심의 미시적인 대응 체계로 이뤄졌다고 지적했다(이상림 외, 2022; 이상림, 2025).<sup>22)</sup>

김정석(2025)은 인구 3대 이슈(저출산, 고령화, 지방 소멸)에 관한 의 제별 실행 프로그램을 제안했다.<sup>23)</sup> 실행 프로그램은 저출산 대책과 고령화 대책, 지방소멸 대응으로 구성되어 있으며, 이는 기존 저출산고령사회

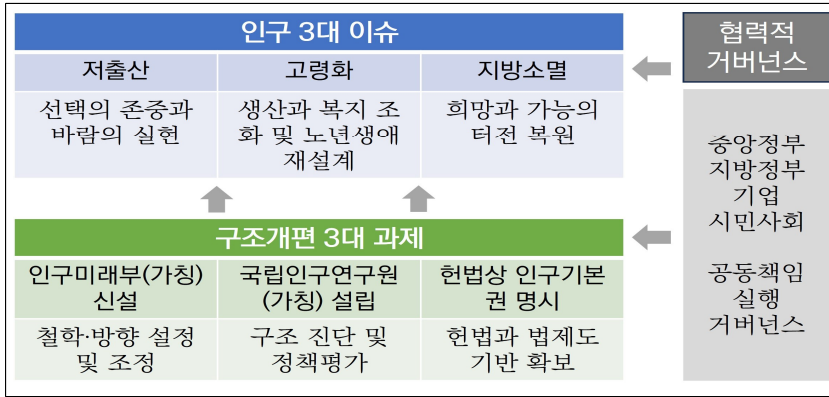
22) 이상림 외(2022)는 저출산고령사회위원회의 부위원장이 사회복지학과 교수라는 점도 지적했다. 이후 경제 관료 출신의 부위원장이 임명됐고, 사무처장이 인구학자로 교체됐다. 이러한 변화 속에서 <저출생 추세 반전을 위한 대책>이 2024년 6월 19일에 발표되었고, 제5차 저출산고령사회 기본계획 수립이 진행 중이다.

23) 김정석의 연구(2025)는 2025년 조기 대선을 앞두고, 저자가 인구분과위원장으로 참여한 민간정책연구모임에 제출한 제안서를 바탕으로 구성한 것이다. 이 제안서는 더불어민주당 후보 캠프의 인구정책팀(이후 '인구미래위원회'로 변경)에서 검토되었다.

42 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

기본법의 범위를 넘어서는 것으로 보일 수 있다. 그러나, 최근 저출산고령사회위원회에서 ‘지방 소멸’에 관한 연구를 수행하면서 범위를 확대하고 있다는 점에서 포괄범위의 발전 가능성을 보여준다. 다만, 행정안전부 소관 사무<sup>24)</sup>라는 점에서 사실상 업무가 중첩된다.

[그림 2-2] 인구정책 재설계 로드맵(2025)



출처: “숫자를 넘어, 사람을 보다: 사람 중심 인구정책의 방향과 과제,” 김정석. 2025. 한국인구학, p. 5의 그림을 재인용함. 저작권 2025, 한국인구학회.

24) 지방자치단체 기금관리기본법(2025)에 근거하여 인구 감소로 어려움을 겪는 지방자치단체를 지원하여 지역 소멸 위기에 적극적으로 대응하기 위해 ‘지방 소멸 대응 기금’을 마련하고, 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(2025)에 근거하여 인구감소지역 및 관심지역으로 지정된 지방자치단체(광역, 기초)에 대해서 2022년부터 2031년까지 10년간 매년 1조 원씩 규모로 지역에 배분된다(행정안전부, 2025).

## 제2절 인구 정책의 범위

### 1. 선행 연구의 시사점

본 연구에서는 사회문제의 관점에 근거하여 인구문제가 사회적 제도와 규범으로 인해 발생하며, 특정 사회 구성원뿐만 아니라 사회 전체에 영향을 미치는 보편적인 문제라고 인식한다. 이는 시대와 가치관, 국가 혹은 지역 등에 따라 다르게 인식할 수 있으며,<sup>25)</sup> 다른 문제와 결합하여(예, 빈곤) 복합적으로 나타날 수 있다.<sup>26)</sup> 이런 이유로, 학술적으로, 정책적으로 인구문제를 명확하게 정의하는 것은 쉽지 않다.<sup>27)</sup>

그러나, 인구문제는 개인의 문제가 아니라 제도 혹은 규범으로 발생한 사회문제이므로, 문제를 해결하기 위해서는 인구문제의 원인을 정확하게 인식할 필요가 있다. 본 연구에서는 한국에서 중요한 사회문제로 대두된 인구정책의 개선을 목표로 인구문제를 “저출산으로 촉발된 인구 규모의 감소와 인구구조의 변화, 개인의 삶의 질을 찾아 떠나는 수도권 집중과 지역 간 불균형”으로 정의한다.

인구문제에 대응한 인구정책의 범위는 명확하지 않다. 예를 들어, 저출산고령사회기본법에서는 인구정책의 범위를 저출산 대책과 고령사회 정책으로 정의한다. 김정석(2025)은 인구 이슈에 대응하여 저출산, 고령화와 지방 소멸을 포함하였다.

- 
- 25) 세계 인구가 증가하면, 지역 간 불균형과 교통 체증, 환경오염, 자원 부족 등을 초래한다. 그러나 최근 선진국은 공통으로 저출산과 고령화를 동시에 경험하고 있다. 이는 생산가능 인구가 감소하고 경제성장이 침체되고, 세대 갈등 등의 문제를 초래한다고 보고된다. 한편, 개발도상국은 과잉 인구에 의한 식량 부족과 빈곤, 자원 부족 등의 문제를 경험한다.
- 26) 예를 들어, 사회보장제도가 성숙하지 않은 상태에서 ‘인구 고령화’라는 인구문제는 ‘빈곤’이라는 사회적 문제와 결합하면서 ‘노인 빈곤’이라는 새로운 사회문제를 초래한다.
- 27) 통계청의 재정지원을 받아 한국인구학회에서 편찬한 <인구 대사전>에도 ‘인구문제’에 대한 정의는 찾아볼 수 없다.

#### 44 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

〈표 2-1〉 선행 연구에서 본 인구정책 범위(국내 문헌 및 법령)

구분	분야		포함되는 내용
이시백, 조남훈, 이규식 <sup>1)</sup>	인구 조정 정책	출산조절	가족계획사업, 사업정책지원
		사망 및 인구자질	보건사업
		인구이동	인구분산책, 이민사업
	인구대응정책	식량, 주택, 교육, 고용, 소득, 자원 등	
김정석 <sup>2)</sup>	저출산	개인의 선택을 존중하고 개인의 희망을 실현	
	고령화	생산과 복지를 조화하고 노년생애 재설계	
	지역소멸	희망과 가능한 터전 복원	
저출산고령 사회기본법 <sup>3)</sup>	저출산	출산과 육아 지원, 일가정양립 정책, 보육시설과 유급 출산 휴가 등의 제도 지원	
	고령화	노인복지, 고령자의 경제활동 참여 촉진, 건강관리 등의 정책 추진	

출처: 1) “인구문제,” 이시백 외, 1978, 가족계획연구원, p. 95.

2) “숫자를 넘어, 사람을 보다: 사람 중심 인구정책의 방향과 과제,” 김정석, 2025, 한국인구학, 48(2), 한국인구학회를 활용하여 저자가 구성함.

3) “저출산고령사회기본법,” 2025를 활용하여 저자가 구성함.

## 2. 국제 비교 관점의 적용

인구문제에 대응한 인구정책의 현황을 분석한 연구 대부분은 OECD의 사회지출(Social Expenditure)을 주로 분석한다(예, 김지원, 2024). 이때, 인구 고령화는 노령지출과 보건 지출을 종속변수로 하거나, 연금 지출에 초점을 맞춘다. 저출산 정책은 비교적 최근에 관심을 받고 있다. 결혼과 출산은 주거 불안과 노동환경, 성별 불평등과 같은 거시적 환경 요인에 영향을 받는다. 이는 개인과 가족의 결정에 영향을 미치고, 개인의 결정은 다시 사회 성과에 영향을 미치는 복합적인 정책 과정을 거친다(김지원, 2024, p. 211; 김정석, 2025, p. 6). 다만, 각 정책은 개별적으로 정책 본연의 목적을 가지고 있으며, 개인과 가족의 출산에 직·간접 영향을 미친다.

한편, 인구문제는 사회 혹은 지구의 지속가능성에 영향을 미친다. 이런 이유로, 유엔은 현세대의 필요를 충족시키면서 미래 세대의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않는 ‘지속 가능한 발전’을 선언하고, 경제성장과 사회통합, 환경 보전의 가치를 추진할 것을 제안했다.

(표 2-2) 선행 연구에서 본 인구정책 범위(국제 문헌 및 기구)

구분	분야	포함되는 내용
OECD	인구 감소 <sup>1)</sup>	(국토) 소도시와 비도시 지역의 고령자 친화적, 압축적 도시화 (행정) 기존 행정구역을 넘어선 연계 필요
	인구 고령화 <sup>2)</sup>	(연금) 개시 연령 상향, 부분 연금 활성화, 고령자의 은퇴 연기에 대한 보상 강화 (고용) 연령차별 금지, 임금체계 개편, 고용보호법제 등 기업의 고령자 수요 촉진 (개인) 근로생애에 걸쳐 직업지도, 정보제공 등
	사회지출 데이터베이스 <sup>3)</sup>	사회통합 관련 지출을 모두 포함하되, 기능으로 구분함 (노령) 연금, 조기 은퇴 연금, 그 외 현금 급여, 시설 및 가정돌봄, 기타 현물 (보건) 세부항목 없음 (가족) 가족수당, 산전후휴가/육아휴직 급여, 기타 현금, 유아교육 및 보육, 가정 돌봄/시설보호, 기타 현물
	가족 데이터베이스 <sup>4)</sup>	가족 구조, 노동시장 지위, 가족과 아동에 대한 정책, 아동 성과 (정책) 아동과 가족에 대한 지출, 교육 지출, 아동 보호 체계, 아동 관련 급여, 유아교육 및 보육 서비스, 아동 돌봄 체계 등
UNDP 서울 정책 센터 <sup>5)</sup>	경제성장	경제 성장과 양질의 일자리, 지속 가능한 소비와 생산, 글로벌 파트너십
	사회통합	빈곤퇴치, 기아 종식, 건강과 웰빙 증진, 양질의 교육 보장, 성평등 달성, 불평등 감소, 평화 정의 포용적 제도
	환경 보전	깨끗한 물과 위생 보장, 모두를 위한 에너지 보장, 기후 변화 대응, 지속가능한 도시와 주거, 해양 생태계 보전, 육상 생태계 보호

- 출처: 1) “Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action,” OECD. 2025d.  
 2) “Working Better with Age, Aging and Empolyment Policies,” OECD. 2019.  
 3) “Social Expenditure database[SOCX],” OECD. n.d.-a를 활용하여 저자가 작성함.  
 4) “Family database,” OECD. n.d.-b를 활용하여 저자가 작성함.  
 5) “지속가능발전목표,” United Nations Development Programme[UNDP] 서울정책센터, n.d.를 활용하여 저자가 작성함.

### 3. 본 연구의 제안

본 연구에서는 인구 규모와 인구구조, 인구이동을 중심으로 인구문제를 살펴보고, 인구 요인의 원인 혹은 영향을 정리하였다. 이에 대응하는 공공정책을 인구정책이라고 명명할 수 있다. 인구정책은 그 시대, 그 사회(혹은 국가, 지역)의 인구문제를 어떻게 규명하는가에 따라 달라질 수 있다. 최근 10년 동안 인구문제와 인구정책을 분석한 선행 연구들은 인구 규모와 인구구조, 인구이동을 독립변수로 그 영향을 추정하거나, 종속변수로 원인을 탐색하였다. 이를 간단하게 정리하면 다음과 같다.

인구문제는 중앙정부 수준, 지방자치단체 수준, 개인 수준에서 영향을 미치는 원인과 그 파급효과가 차이가 있고, 중복되거나 결합되기도 한다. 예를 들어, 인구구조 변화에 따른 영향을 분석한 연구들은 국가 차원에서 유휴 인력 확보를 위해 이민 정책과 활성화 정책(여성, 청년, 노년 등), 정년 연장 등 고용 정책을 강화하고, 디지털 전환 등 신(新) 성장 동력의 발굴과 세대 간 계약에 고려한 연금 개혁을 시도한다. 이는 대부분 중앙 정부 수준의 정책이지만, 지방자치단체 수준에서 자율적으로 추진하는 정책과 연계된다(단, 연금 개혁은 중앙정부 수준의 정책이다).

최근 한국을 포함한 선진국의 연구들은 국가의 인구 규모 증가에 관해 관심이 없지만, 특정 지역의 인구 증가에 따른 과밀 인구에 따른 수도권 확대와 재건축을 포함한 주택 공급, 도로 및 대중교통 등의 교통정책의 개선을 제안한다. 특히, 수도권 혹은 산업 도시를 중심으로 이런 경향이 두드러지는데, 이탈리아의 북부 지역과 한국의 서울, 수도권에 관한 연구가 그러하다. 반면에, 일부 지역에서는 청년 인구의 국가 간 이동이나 국가 내 도시로의 이동으로 고령층 중심의 지역으로 낙후되거나 지역의 경기 침체를 경험하면서 지역 소멸에 대한 연구가 확대되었다. OECD는 인

구이동에 따른 소도시 혹은 농어촌 지역(rural)의 현황과 쟁점을 분석하면서 보건정책과 교육정책의 인프라와 질 관리의 필요성을 제시하였다.

〈표 2-3〉 선행 연구에서 본 인구정책 범위(요약)

인구 요인	측정	문제	관련 정책
인구 규모	규모 변화	인구 증가	수도권 규제 완화, 주택 정책, 교통정책
		인구 감소	귀농-귀촌 지원, 이민 정책
	적정인구	적응	임팩트 도시, 행정구역 전환, 생활 인구
인구구조	출산	저출산	가족정책, 여성정책, 교육정책, 청년정책
	사망	고령화	연금 정책, 보건정책, 고용 정책
	구조변화	생산인구 감소	이민 정책, 활성화 정책, 경제 정책
부양비 증가		연금 개혁, 정년 연장, 세대 간 계약	
인구이동	국가 간 이동	외국인 증가	다문화가족 지원, 이민 정책
	지역 간 이동	지역 소멸	균형 발전, 도시 정책, 보건정책, 교육정책

출처: 본 연구에서 분석한 논문을 토대로 연구문제와 정책 제안을 분석하여 저자가 정리함.

한편, 인구 요인은 서로 영향을 주거나 결합하기도 하며, 사회·경제·정치 맥락과 결합하여 복합적인 문제로 발현되기도 한다. 또한, 중앙정부 수준과 지역 수준, 개인 수준의 문제 역시 서로 영향을 주거나 중복되기도 하고, 결합하여 새로운 문제를 발현하기도 한다. 이런 이유로, 인구정책의 범위는 인구정책의 성과를 무엇으로 측정하느냐에 따라 범위 설정이 달라질 수 있다.<sup>28)</sup>

본 연구에서는 인구정책을 ‘인구문제 해결에 목적이 있는 정책(가칭, 직접 정책)’과 ‘정책의 고유한 목적이 있지만, 정책의 설계에서 인구문제 해결을 위한 추가적인 고려가 포함되는 정책(가칭, 간접 정책)’으로 구분하였다. 직접 정책은 저출산, 고령화, 지역인구 이동과 같은 인구문제의

28) 예를 들어, Thevenon(2021)은 한 국가가 저출산에 대응한 정책의 목표를 어떻게 설정하느냐에 따라 정책 범위가 다르다고 분석했는데, 한 국가의 가족정책은 1) 사회통합부터...5) 출산율까지 다양하다고 지적하였다.

원인을 해결하는데 밀접한 관계가 있으며, 정책의 추진 상황을 점검하고 성과를 관리하는 정책 대상으로 본다.

각 정책은 고유한 정책 목적을 가지지만, 인구문제의 원인을 해소하는데 영향이 있어 정책의 설계 시 인구 영향을 고려하는 정책은 ‘간접 정책’으로 구분한다. 간접 정책의 목적은 ‘인구문제의 대응’이 아니고, 별도의 사회문제를 해결하기 위한 것이다. 다만, 인구문제가 다양하고 복잡한 사회문제가 결합한다는 점에서 정책을 연계하고 협력할 필요가 있다. 다만, 인구정책에서 직접 관리할 대상이 아니라는 점에서 차이가 있다.

이를 구체적으로 제시하면, 다음과 같다. 중앙정부 수준에서 인구문제는 저출산, 고령화, 지역 격차이며, 이에 직접적으로 대응하는 정책은 가족정책과 노인정책(연금정책 포함), 균형 발전 정책이 대표적이다. 이와 함께 성평등 정책과 교육정책, 주택 정책은 저출산 대응에 영향을 미치며, 고용정책과 교통정책은 고령화 정책과 밀접한 관련이 있다. 또한, 재정 정책은 지역 격차를 완화하는 데 도움을 준다.

한편, 지방정부 수준에서는 가족정책과 교육정책(저출산의 직접 정책), 보건정책(의료-요양-돌봄 포함, 고령화의 직접 정책), 도시 정책과 교통정책(지역 소멸 대응)으로 구분할 수 있다.

〈표 2-4〉 본 연구에서 제안하는 인구정책 범위

구분	주요 문제	직접 정책	간접 정책
중앙정부	저출산	가족정책(아동정책 포함)	성평등 정책, 주택정책, 교육정책
	고령화	노인정책(연금정책 포함), 보건정책	고용 정책, 교통정책
	지역 격차	균형 발전 정책	재정 정책
지방정부	저출산	가족정책, 교육정책	도시 정책, 고용 정책
	고령화	보건정책	고용 정책
	지역 소멸	도시 정책, 교통정책	산업정책, 고용정책

주: 인구문제가 연계 혹은 결합하기 때문에 인구정책 역시 중복되거나 복합적임.

## 제3절 저출산과 저출산 대응 정책

### 1. 선행연구

지난 10여 년간 OECD 회원국을 중심으로 출산율(Fertility Rate) 저하의 원인과 대응 정책에 관한 연구가 활발히 이루어졌다. 특히 한국은 2024년 합계출산율 0.75명으로 세계 최저 수준을 기록하며 초저출산 문제가 심각하게 대두되었다.

선행연구들은 저출산의 원인을 거시적 요인부터 미시적 요인까지 국가 수준(정책·경제·문화), 지역 수준(서비스 접근성·주거여건·지역특성), 개인 수준(소득·고용·가치관·양육비용 등)으로 구분하여 분석하고 있다. 각 수준별 주요 변수를 정리하면 다음과 같다.

#### 가. 저출산의 원인과 출산율에 영향을 미치는 요인

국가 수준의 요인으로는 정책·경제·사회문화 요인이 다뤄졌다. 먼저, 정책 요인을 살펴보면, 정부의 가족부담 지출, 보육 지원, 조세감면 등 정책적 지원 수준은 출산율과 밀접한 관계가 있다. OECD 패널분석에 따르면 가족 관련 정부지출 확대는 합계출산율 상승 요인으로 유의미하게 나타났다(황인도 외, 2023)

실제로 2020년 기준 한국의 가족정책 지출은 GDP 대비 1.6%로 OECD 평균(2.1%)에 미치지 못하며(OECD, n.d.-b), 1.52명의 출산율을 보이는 스웨덴(3.4%)의 절반 수준에 그친다(OECD, n.d.-a). 가족에 대한 공공지출이 높은 국가일수록 출산율이 상대적으로 높게 유지되는 경향이 있다.

다음으로, 거시경제 및 고용 환경을 살펴보면, 청년층을 포함한 고용률과 경제적 안정 또한 출산 결정에 영향을 준다. OECD 35개국 대상으로 분석한 결과 청년층 고용률 상승이 출산율을 높이는 요인으로 작용하고 있다(황인도 외, 2023). 이는 안정된 일자리와 소득 전망이 있을 때 결혼과 출산을 계획하기 쉬워지기 때문이다. 반면 경기 침체나 고용 불안은 미래에 대한 비관으로 출산을 미루거나 포기하게 만든다(신윤정 외, 2023, p. 89). 예컨대 이탈리아 등 남유럽에서는 청년 실업과 비정규 일자리 문제로 결혼·출산이 지연되는 현상이 두드러진다(신윤정 외, 2023, p. 51). 한국도 청년층 고용여건 개선이 출산율 제고의 핵심 과제로 지목되고 있다(황인도 외, 2023).

한편, 여성의 교육 수준 향상과 노동시장 참여 증가는 전반적으로 사회 발전에 긍정적이지만, 충분한 양립 지원이 없을 경우 출산율 저하 요인이 될 수 있다. 한국의 경우 2010년대 이후 여성 고용률이 꾸준히 상승했으나, 경력단절 위험과 육아 부담으로 출산 기피가 심화되었다는 지적이 있다(황인도 외, 2023). 실제로 2015년 이후 한국의 출산율 급락에는 여성 경제활동 증가와 양육 지원 부족이 일부 영향을 준 것으로 분석된다(황인도 외, 2023).

특히 출산으로 인한 여성의 소득 손실이 커서, 기혼 여성 16%가 가족 돌봄으로 경력단절을 경험하고 그 중 41%는 10년 이상 경력이 단절된 것으로 조사되었다(OECD, 2025b). 이러한 구조 하에서 일부 여성들은 아예 ‘출산 파업’이나 ‘결혼 파업’을 선택하는 사회현상까지 나타나고 있다(박명림, 2023). 결국 여성의 일·가정 양립을 뒷받침하는 제도가 부재하면 고학력 여성일수록 출산을 꺼리는 경향이 강해져 저출산의 한 원인이 된다(신윤정 외, 2023).

마지막으로, 사회적 가족관 및 성평등 의식도 출산율에 장기적 영향을

미친다. 결혼과 출산에 대한 가치관 변화로 개인의 자유와 경력추구를 중시하는 문화가 확산되면 출산율이 낮아지는 경향이 있다(신윤정 외, 2023, p. 78).

특히 전통적으로 혼인 내 출산을 중시하는 문화에서는 결혼 감소가 곧 출산율 하락으로 직결된다. 한국은 2020년대 혼외출산 비중이 OECD 최저 수준(2%대)으로, 결혼하지 않으면 아이를 갖지 않는 경향이 강하다(황인도 외, 2023).

이와 달리 북유럽이나 프랑스 등은 혼외출산 비중이 40~50%에 달하며 출산이 반드시 결혼과 연결되지 않아 출산율에 긍정적으로 작용한다는 분석이 있다(황인도 외, 2023). 또한 성평등 지수가 높고 남성의 육아 참여가 활발한 사회일수록 여성의 출산 의지가 높게 유지되는 경향이 있다(신윤정 외, 2023, p. 78). Esping-Andersen & Billari(2015) 등의 연구에서도 전통적 성역할 규범에서 성평등주의로의 전환이 초저출산을 완화시키는 요인이라고 강조한다.

지역 수준의 요인으로는 도시 집중과 지역 격차, 주거 비용, 교육 및 돌봄 등 서비스 접근성, 일자리와 정주 여건이 분석에 포함되었다.

먼저, 한 국가 내에서 수도권 대도시로의 인구 집중은 저출산의 중요한 지역 차원 원인으로 지목된다. 한국의 경우 서울 등 도시로 청년 인구가 몰리면서 주택 경쟁과 생활비 상승을 초래해 혼인 및 출산을 지연·포기하게 만들었다는 분석이 있다(황인도 외, 2023). 실제로 2002년부터 2021년 사이 한국 출산율 하락에 가장 크게 기여한 요인 중 하나로 도시 인구 집중도 상승을 꼽을 수 있다(황인도 외, 2023).

서울 등 한정된 공간에 인구와 자원이 몰리면 주거비는 증가하고, 경쟁이 심화되면서 출산에 대한 결정이 부담으로 전환한다. 반면 지역 간 균형 발전이 이루어진 국가(예: 프랑스의 지방도시 지원 등)는 상대적으로

출산율이 양호하게 유지되는 경향이 있다(황인도 외, 2023).

다음으로, 주택가격과 주거비용도 출산 결정에 영향을 미치는 경제적 요인이다(이재희, 박진백, 2020; 박진백, 2021; 송헌재, 신우리, 2017). 주택 구입이나 전세 비용이 급등하면 젊은 세대의 결혼과 출산이 어려워진다. 실제로, 한국에서 2013~2019년 사이 주택가격이 2배 상승한 결과 혼인 확률이 4~5.7% 감소한 것으로 나타났다(OECD, 2025b). OECD 국가를 대상으로 한 패널분석에서도 실질 주택가격 상승은 출산율을 유의한 수준에서 감소시키는 것으로 나타났다(황인도 외, 2023). 주거 불안정은 “낳아서 키울 집이 없다”는 인식을 심화시켜 출산을 망설이게 만든다. 따라서 주택시장 안정과 적절한 주거지원이 뒷받침되지 않은 환경에서는 저출산 현상이 심화될 수 있다.

어린이집과 유치원, 학교까지의 접근성도 출산에 영향을 준다. 대도시와 비교할 때 중소도시에서는 유아교육 및 보육서비스나 방과후돌봄서비스의 공급량이 부족하여 오히려 양육 환경이 열악한 것으로 나타났다(박정명 외, 2025; 강지원 외, 2024). 또한, 교육의 질과 사교육 이용 여건이 부족하다고 느껴도 출산과 양육에 부정적인 인식이 있다(주예진, 이철희, 2024; 이재희, 박진백, 2020; 박진백, 2021; 송헌재, 신우리, 2017). 한편 대도시의 경우에는 과열된 사교육 경쟁이 문제인데, 서울 등에서는 부모의 과도한 사교육비 지출 부담이 출산 기피 요인으로 지목된다(OECD, 2025b; 황인도 외, 2023).

한국은 학령 인구의 80%가 사교육을 받고 부모가 가처분소득의 10%를 사교육비로 지출하고 있어, 이러한 교육비 부담이 출산을 주저하게 만드는 지역적 환경으로 작용하고 있다(OECD, 2025b). 즉, 자녀에 대한 교육·돌봄 인프라의 공급 부족과 이에 따른 양육 부담이 저출산에 대한 지역적 편차를 낳는 원인이라고 할 수 있다.

지역 산업 육성과 정주 여건도 중요하다. 청년이 나고 자란 지역에서 결혼과 출산 등 생애과정을 이행하려면 안정적인 일자리와 정주 여건이 뒷받침되어야 한다. 만약 지역에 적절한 일자리가 없거나 임금 수준이 낮게 형성된다면, 청년들은 일자리를 찾아 다른 지역으로 이동할 수밖에 없다. 최근 몇 년 동안 이탈리아에서는 남쪽에서 북쪽으로 이동하는 청년의 비중이 높게 나타났으며, 유럽 전역에서는 동유럽에서 서유럽(특히 독일)으로 이동하는 현상이 뚜렷하게 나타났다(신윤정 외, 2023, p. 50). 특히 이탈리아의 지역 격차와 청년 이동은 우리나라와 매우 유사하다.

한편, 개인 수준에서는 소득과 고용상태, 가치관과 양육비용 등이 중요하게 나타났다. 먼저, 개인 혹은 가구의 소득 수준과 고용 안정성은 출산 여부를 결정짓는 직접 요인이다. 다수의 연구(박종서 외, 2024 등)와 여론조사(저출산고령사회위원회, 2025a 등)에서 자녀 양육에 따른 경제적 부담이 저출산의 가장 큰 이유로 꼽힌다.

소득이 낮거나 일자리가 불안정한 개인은 결혼과 출산을 지연하거나 기피하는 경향이 높다. 반대로 상대적으로 높은 소득과 안정된 직업을 가진 계층은 결혼·출산율이 상대적으로 높게 나타났다(황인도 외, 2023). 이는 자녀 양육에 필요한 주거, 교육, 의료 등의 비용을 감당할 수 있는 능력과 직결되기 때문이다. 특히 한국처럼 자녀 한 명당 양육비용이 높게 인식되는 사회에서는 (“한 명도 버겁다”) 경제적 이유로 출산을 포기하는 사례가 많다.

개인(특히 여성)의 교육 수준 상승은 결혼과 출산 연령을 지연시키는 요인으로 알려져 있다(신윤정, 2023, p. 23). 고학력 여성일수록 사회활동 참여기간이 길어지고, 적령기에 출산하지 못하면 결과적으로 최종 출산자녀수가 감소하게 된다. 한국은 부모 세대 대비 자녀 세대의 학력 상승폭이 매우 커(어머니 세대 대비 딸 세대 대학진학률 격차 약 60%p) 혼

인 연령 상승과 저출산으로 이어지고 있다(OECD, 2025b).

다만 교육 수준 향상 그 자체가 출산 기피의 절대적 “원인”이라기보다는, 교육받은 여성들이 결혼과 육아로 경력이 단절되는 것을 원하지 않는 사회 구조와 결합될 때 저출산 효과를 낳는 것으로 해석된다(신윤정 외, 2023, p. 89).

한편, 자녀를 양육하는 데 드는 직접적 비용 뿐만 아니라 부모에게 요구되는 시간·경력상의 기회비용에 대한 인식이 출산 결정에 영향을 미친다. 현대 사회에서는 “자녀 양육=막대한 투자”라는 인식이 퍼져 있는데, 양육을 위해 부모가 포기해야 하는 것들(커리어, 여가 등)이 많다고 생각할수록 출산을 꺼리는 경향이 있다(OECD, 2025c).

예를 들어 한국-프랑스 인식 비교 연구에 따르면, 한국인은 아이를 갖는 것에 대해 “자유의 제한”과 “일할 기회 축소”를 큰 우려로 꼽는 비율이 프랑스보다 높았다. 반면 프랑스인은 국가의 육아지원 정책에 대한 신뢰와 사회 전체의 지원을 비교적 긍정적으로 인식해, 개인 부담이 크지 않다고 느낀다(이소영 외, 2024a). 즉, 개인이 양육으로 인한 부담을 어느 정도로 인식하느냐가 출산 의향에 직접적으로 영향을 주며, 부모 될 준비에 대한 심리적 부담이 클수록 출산에 대한 부담이 증가한다.

최근 연구는 과도한 경쟁 문화나 미래에 대한 불안이 출산 기피의 원인이라고 말한다(황인도 외, 2023; 신윤정 외, 2023, pp. 98-99). 삶에 대한 불안감은 미래에 대한 계획을 저해하며, 출산으로 인한 기회비용을 고민하게 만든다. 또한, 개별화되고 고급화되는 양육 환경은 ‘잘 키우지 못할 바에는 낳지 않겠다’는 생각으로 연계되기도 한다. 특히, 2010년대 이후 출산, 양육의 사회경제적 부담 때문에 자녀를 낳지 않으려는 태도가 확산되고 있다. 따라서, 경제·사회적 배경과 정책 대응 외에도 다양한 차원에서 저출산의 원인을 살펴볼 필요가 있다(OECD, 2025b).

## 나. 저출산 대응 정책의 효과와 영향

출산은 다양한 요인의 상호작용으로 나타난 결과다. 경제적 부담과 일 가정양립 실패, 높은 교육비와 주거비와 같은 현실적 요인들이 출산을 주저하게 만든다. 이와 함께 성역할, 가족 문화, 개인주의 등 규범과 가치관이 결합하면서 결혼과 출산에 대한 선택을 가로막는다. 특히 한국의 저출산이 지속되는 이유로, 경제적 정책적 요인(낮은 사회지출, 불안정 고용 등)과 사회문화적 특성(성평등 격차, 과도한 교육열 등)이 맞물려 가장 극단적인 형태로 나타난 사례로 지적되었다(OECD, 2025b; 황인도 외, 2023). 이러한 원인 진단을 토대로, 각국은 다양한 정책 대응을 모색해왔다.

OECD 회원국과 동아시아 등 60여개국에 대해서 저출산의 원인과 저출산 대응 정책의 효과를 분석한 결과, 저출산의 원인은 경제 및 노동시장 불확실성, 일과 가정 생활 양립의 갈등, 성 불평등, 양육 부담, 주택 비용, 급격한 가족 변화와 결혼 및 부모 역할에 대한 사회적 기대 등이 제기되었다(Sobotka et al., 2019, p. 15).

가족 정책은 “정부가 가족을 위해 지원하는 모든 것”(Kamerman & Kahn, 1978, p. 3)을 뜻하는데, 특히 정부가 자녀를 양육하는 가족이나 자녀를 낳겠다고 결정한 사람들을 지원하는 저출산 대응 정책(예, 분만, 교육, 육아휴직, 세제 지원 등)은 정부와 지역 사회, 기업 등도 협력한다(Sobotka et al., 2019, p. 20). 그러나, 각국의 가족 정책은 역사적 배경과 사회경제적 요인, 그 사회가 인식하는 가치와 규범 등에 영향을 받으므로 고유한 특성을 가진다. 또한, 개별 정책들은 서로 연동되어(packages) 있어 개별 정책의 효과를 측정하는데는 한계가 있다(Sobotka et al., 2019, p. 20).<sup>29)</sup>

Sobotka et al.(2019)은 체계적 문헌고찰을 통해 가족 정책이 출산에 미친 영향을 요인을 검토하였는데. 첫째, 공보육 시설은 출산율에 긍정적인 영향을 지속적으로 미치며, 특히 고학력 여성에게 효과가 크다.<sup>30)</sup> 둘째, 육아휴직 제도의 효과는 다소 일관성이 없는데, 이는 제도의 다양성을 측정하는 데 한계가 있기 때문이다.<sup>31)</sup> 셋째, 재정 지원은 출산율에 긍정적인 영향을 미치지만 주로 저학력 및 저소득층에 영향을 주며, 장기적인 영향은 상대적으로 미미하다.<sup>32)</sup> 넷째, 경직된 노동 시장을 가진 국가는 일반적으로 출산율이 낮다. 취업이 쉽고 부모가 근무 시간을 조정할 수 있는 유연한 노동시장일수록 해당 국가의 출산율이 높았다. 다만, 시간제 일자리는 유급 노동과 가정생활의 양립을 촉진하지만, 시간당 임금, 사회보장 혜택, 교육 기회 제공 측면에서 정규직과 유사할 때만 그렇다 (Sobotka et al., 2019, p. 71).

기존의 인구학은 출산율 변동을 가구·개인 수준의 행태 변화로 설명하지만, 맥니콜은 이를 ‘사회 관리(societal management)’ 문제로 본다

29) Sobotka et al.(2019)가 출산에 대한 가족정책의 영향을 문헌 분석한 결과, 출산 수당(baby bonus)은 단기적인 출산시기 조정 효과가 있었고, 육아휴직 제도와 영유아 교육보육 인프라 확충은 점진적이고 지속적인 효과를 보였다. 반면에, 젠더 평등과 노동시장 유연성을 동시에 달성한 사회에서만 지속가능한 출산율의 회복 등 장기적인 효과가 관찰되었다. 특히, 남성의 가사 및 육아 참여가 높을수록 여성의 둘째 출산 확률이 상승하는 것으로 나타났다.

30) Sobotka et al.(2019, p. 70)은 다음의 경우에 공보육 체계의 출산율 제고 효과가 클 것으로 주장했다. 첫째, 부모가 자녀에게 유익할 것이라고 신뢰할 수 있을 만큼 양질의 보육 시설을 제공하는 경우, 둘째, 모든 연령대의 아동, 특히 3세 미만의 영아뿐만 아니라 정규 수업을 마친 후 돌봄이 필요한 학령기 아동도 이용할 수 있는 경우, 셋째, 운영 시간이 부모의 근무 시간과 일치하여, 풀타임으로 일하는 부모, 일찍 출근하는 부모, 또는 저녁 늦게 퇴근하는 부모의 자녀에게 보육 서비스를 제공하는 경우, 넷째, 부모에게 높은 비용을 초래하지 않는 경우

31) 각국의 육아휴직 제도는 수급 자격부터, 실제 이용률, 휴직 기간, 휴직 급여 등에 상당한 차이가 있다. 또한, 육아휴직의 유연성과 육아휴직의 부모 공유 선택권 등도 영향을 미칠 것으로 예상된다(Sobotka et al., 2019, p. 70).

32) 관대한 재정 지원은 출산율에 더 큰 영향을 미칠 수 있지만, 정부에 매우 높은 비용을 초래하기 때문에, 경제 침체에 자주 취소되거나 재조정되기도 한다(Sobotka et al., 2019, p. 70).

(McNicoll, 2001, p. 130). 즉, 출산율은 경제·사회·문화 요인들이 복합적으로 작용한 결과이며, 이 모든 영역에 정부가 명시적·암묵적으로 깊숙하게 관여한다(McNicoll, 2001). 따라서, 출산장려정책은 단순한 프로그램(예, 가족계획 혹은 출산장려금 등)이 아니라, 국가의 정치·행정 구조의 부산물이며, 현재 복지국가에서 저출산 문제는 제도 설계(government design)의 문제로 접근할 필요가 있다.

Boling(2008)은 인구 고령화와 저출산을 동시에 경험한 일본의 저출산 원인을 분석했다. 일본의 저출산은 가족정책의 양(量)이 아니라, 노동 시장 구조와 젠더 이데올로기가 결합된 문제"이다. 예를 들면, 일본은 장시간 근무, 야근, 회식 참여 등 가족보다 회사를 우선적으로 생각하는 '이상적 근로자(ideal worker)' 문화가 있고, 육아와 가사는 여성이 전담한다. 따라서, 정부는 저출산 대응 정책의 하나로 장시간 노동과 성별분업 구조를 개혁할 필요가 있다. 이는 정책 구조의 방향을 어떻게 설정하는가가 중요하다는 의미로, 맥니콜의 국가 제도 설계와 맥을 같이 한다.

반면에 저출산에 대한 관심은 비교적 최근에 촉발되었다. 결혼과 출산은 더 이상 개인과 가족의 선택의 문제가 아니며, 주거 불안과 노동환경, 성별 불평등과 같은 거시적 환경 요인에 영향을 받으며, 개인과 가족의 결정(예, 결혼, 출산 등)이 다시 사회에 영향을 미친다(예, 저출산 등) 복합적인 정책 과정을 거친다(김지원, 2024, p. 211; 김정석, 2025, p. 6). 다만, 각 정책은 개별적으로 정책 본연의 목적을 가지고 있으며, 개인과 가족의 출산에 간접적인 영향을 미친다. 이런 이유로, 출산에 영향을 미치는 정책이라고 해도 OECD의 사회지출에서는 정책 본연의 기능으로 분류되며, 오롯이 저출산 대책으로만 한정될 때에 '가족'영역으로 분류된다.

OECD 국가들은 현금 지출은 줄이고 돌봄과 같은 사회서비스 투자 중

심으로 가족정책의 방향을 전환했으며(OECD, 2011), 고용, 교육, 재정과 같이 기존에 분리됐던 정책 영역과 밀접한 관계를 맺는 사회통합을 통해 새로운 사회적 위험의 위기를 극복하고 있다(OECD, 2011).

실제로, 사회통합(정부에 대한 신뢰)은 가족정책의 성과<sup>33)</sup>에 긍정적인 영향을 주는데, 특히 출산율에 정(+)의 방향으로 영향을 미친다. 이는 정부의 가족정책에 대한 신뢰성과 일관성 확보가 출산 결정에 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 시사한다. 또한 가족 지출 중 현금 급여의 상대적 비중이 높고, 조세부담률이 증가하면 출산율이 높아지는 것으로 나타났다. 반면에, 노인부양비, 실업률, 가계부채는 출산율을 제약한다(김지원, 2024, p. 227).

한국에서 저출산 대책에 대한 주관 부처는 명확하지 않다. 보건복지부는 출산·임신부터 ‘아동’을 대상으로 하는 현금정책과 초등 방과후 돌봄정책의 일부는 수행하며, 성평등가족부는 ‘청소년’을 대상으로 하는 교육·돌봄지원과 ‘가족정책’을 수행한다. 다만, 전통적으로 우리나라의 사회보장 사무가 ‘가족’을 단위로 하기 때문에 여성가족부의 가족 정책은 다문화가족과 한부모가족을 대상으로 한다. 한편, 아동을 대상으로 하는 유아교육 및 보육서비스와 교육은 교육부 소관 사무로 통합되었다. 마지막으로 일하는 부모에 대한 일가족양립정책(산전후휴가, 육아휴직)은 고용노동부에서 담당한다(정재훈, 2023).

하지만 부처별로 소관 업무가 분산되어 있어서 저출산 정책이 효과적이지 않다고 말할 수는 없다. 다만, 서로 다른 부처에서 유사·중복인 업무(예, 돌봄)가 확대되거나, 서로 다른 정책목표를 가진 사업이 경쟁하듯이 확대(예, 공식 돌봄 vs 비공식 돌봄)함으로써 재정 부담을 유발한다. 특

33) 김지원은 가족정책의 수단으로는 가족지출 수준(GDP 대비 %)과 가족지출의 구성(현금 급여-현물급여)을 보았고, 가족정책의 효과로는 출산율, 여성 노동시장참여율(연령집단별), 사회적 배제(가구소득불평등도)를 측정하였다(김지원, 2024, p. 218).

히, 저출산 원인으로 지목되는 ‘현상’에 대해서 각 부처가 유사한 사업을 만들거나, 서로 다른 부처의 소관 업무와 유사한 ‘정책’을 신규 제안하는 양상이 반복되고 있다. 특히 이러한 방안들이 각종 선거와 결합하면서 유사·중복을 강화하고, 협력을 저해한다는 점에서 정책의 효과성을 반감시킬 수 있다는 점에서 우려된다.

#### 다. 저출산 대응 가족 지출 영향 요인

본 연구에서 OECD 국가의 가족 지출에 영향을 미치는 요인을 탐색하기 위해 반복 측정된 종단 자료를 활용하여 패널 회귀분석을 실시하였다. 반복측정된 종단자료를 활용하면 국가별·시점별로 발생하는 고유한 특성을 동시에 고려할 수 있다는 장점이 있는데, 즉 특정시점을 분석한 횡단분석 등에 비해 인구·경제·재정 요인의 순수 효과를 더 정밀하게 추정할 수 있다는 장점이 있다. 패널 회귀분석을 통해 고령화와 저출산 등 인구 변수와 경제·노동시장·재정 변수의 복합적인 영향력을 동시에 살펴보고, 국가 간 제도·문화 차이로 인한 추정 편향(bias)을 최소화하였다.

최종 분석 대상은 결측값 등을 고려하여 OECD 중 27개 국가로 선정하였으며, 분석 기간은 2000~2021년이다. 자료의 구성은 OECD 사회 지출 데이터베이스(SOCX)와 OECD Data Explorer에서 추출하였다. 이러한 과정을 거쳐 OECD 29개 국가를 대상으로 각 요인별로 22년간 자료를 구성한 균형패널(balanced panel)을 구축하였고, 일부 변수의 결측을 보정한 유효 관측치는 574개이다.

공공사회지출은 ‘한 국가의 사회정책에 대한 정부 지출 규모’를 나타내며, 국가 간 비교를 위해 GDP 대비 백분율로 측정된 값(%)을 사용한다. 공공사회지출은 9개의 기능 영역<sup>34)</sup>으로 구분되는데, 그 중 인구구조와

밀접하게 관련 있는 지출은 노령과 가족 영역의 지출이다. 이 중 가족 지출은 아동 및 가족수당, 일·가정 양립, 유아교육 및 보육서비스 등으로 구성된다.

가족 지출과 관계있는 요인은 선행 연구에서 제시한 이론적 근거와 상관관계를 고려하여 선정하였는데, 고령화가 노령 지출을 확대하는 한편 가족 지출에는 제약 요인으로 작용할 수 있고, 출산을 하락은 가족 지출 확대 압력을 높일 수 있다는 가설을 검증하도록 설계하였다. 인구 요인에는 총인구 규모(인구수), 고령인구 비율(65세 이상 인구 비중), 기대수명, 출산율(합계출산율)을 고려하였다. 일반적으로, 고령인구 비율이 높아질수록 공공사회지출과 노령 지출이 증가할 것으로 예상된다(Ramos-Herrera & Sosvilla-Rivero, 2025; Yu, et al., 2024; Navarat, 2023; 김태일, 2021). 반면에 한 국가의 고령화 정도와 가족 지출 간의 관계는 복잡적이다. 고령인구의 증가는 보통 연금이나 의료 등 노년층 복지 지출 수요를 증가시켜 가족 부문 자원 배분을 제약할 수 있으므로 가족 지출 비중에는 부정적 영향을 줄 수 있다. 반대로 저출산 문제를 해결하여 인구구조 변화에 대응하기 위해 가족정책을 강화할 수도 있다.

출산율이 낮으면, 가족 지출은 증가한다(김지원, 2024; 양재진, 장우윤, 2023; 이철희, 이소영, 2022; 김희삼, 2022; 한승주, 최충, 2019). 이는 저출산 국가에서 정부가 출산을 장려하기 위해 아동수당과 유아교육 및 보육 서비스 등을 포함하는 가족지출을 확대했기 때문이다. 한국 역시 2000년대 이후 가족 지출을 대폭 확대하였다.

경제 요인으로는 1인당 GDP와 실질 GDP 성장률, 물가상승률을 포함했다. 일반적으로 부유한 국가는 복지 지출을 감당할 재정 여력이 있어

34) 공공사회지출은 정책 영역(Policy areas)을 기준으로 노령, 유족, 근로관련무능력, 보건, 가족, 적극적노동시장정책, 실업, 주거, 기타로 구성된다(OECD, n.d.-c).

사회지출이 높다. 또한, 경기가 나빠지면 취약계층에 대한 사회적 보호와 실업급여 등 사회부조 지출이 증가하여 정부의 재정을 제약할 수도 있다. 물가상승률 역시 복지급여의 실질 가치 및 명목 지출에 복합적 영향을 주므로, 사회지출에 대한 영향과 방향을 단정하기 어렵다.

노동시장 요인으로는 노동시장 참여율과 실업률, 핵심 연령대의 여성 고용률, 시간제 일자리의 여성 비중을 사용하였다. 생산가능인구의 노동시장 참여율이 높으면, 복지 수요가 줄어들고 세수 기반이 확대돼 사회지출이 감소할 것이다. 반면에, 실업률 증가는 실업급여 등 사회지출을 증가시킨다. 이외에, 핵심 연령대의 여성 고용률은 혼인과 출산이 여성의 노동시장 참여에 미치는 영향을 간접적으로 파악할 수 있고, 시간제 일자리 중 여성의 비율은 가족의 생계 부양에 있어 여성의 역할에 대한 국가 제도를 파악할 수 있다. 예를 들어, 25~45세 핵심 연령대의 여성 고용률이 높을수록 일·가정 양립 정책에 대한 수요와 지출이 증가할 수 있으며, 시간제 일자리의 여성 비율이 높을수록 자녀에 대한 양육 부담이 여성에게 부과되어 가족 지출이 감소할 것이라는 가설을 검토하였다.

재정 요인으로는 정부의 총지출 대비 사회지출 비중과 조세부담률, 사회보장기여금의 비중을 포함하였다. 먼저, 정부의 총지출 대비 사회지출 비중은 정부의 재정 활동에서 사회복지에 대한 투자 우선순위를 나타낸다. 지표값이 클수록 정부가 사회복지 분야에 적극적으로 투자하고 있다고 판단한다. 다음으로 조세부담률은 국가의 재정 여력을 측정하는 변수다. 조세부담률은 “국세와 지방세를 합한 총세금으로 국민들이 소득 중에서 얼마나 세금으로 부담하는지”를 나타내는 지표다(국가데이터처, 2025c). 우리나라의 조세부담률은 2023년 기준 19.0%로 비교적 낮은 수준이다. 마지막으로, 사회보장기여금은 “사회보장제도 운영을 위해 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 사회보험에 의무적으로 납부하

는 보험료”를 뜻한다. 일반적으로 조세수입과 사회보장기여금을 명목 GDP로 나눈 ‘국민부담률’을 국가간 비교에서 활용한다(국가데이터처, 2025d). 사회보장기여금은 사회보험 기반 국가에서 높게 나타나지만, 일반 조세 국가에서는 없거나 낮은 특징이 있다.

〈표 2-5〉 분석 모형

구분	변수명	자료원	
종속변수	총지출, 노령지출, 가족지출	OECD Social Expenditure Database	
독립변수	인구요인	총인구 <sup>1)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
		고령인구 비율 <sup>2)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
		기대수명 <sup>3)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
		합계출산율 <sup>4)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
	경제요인	실질GDP 성장률 <sup>5)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data/">https://www.oecd.org/en/data/</a>
		1인당 GDP <sup>5)</sup>	저자 계산
		물가상승률 <sup>6)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
	노동시장 요인	실업률 <sup>7)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
		노동시장참여율 <sup>8)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
		핵심연령대 여성고용률 <sup>9)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
		시간제일자리 여성 비율 <sup>10)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
	재정요인	사회보장기여금 비중 <sup>11)</sup>	<a href="https://www.oecd.org/en/data">https://www.oecd.org/en/data</a>
		정부 총지출 대비 비중 <sup>12)</sup>	2025 Revenue Statistics
조세부담률 <sup>12)</sup>			

주: 지면의 한계로 자료원의 주소(URL)는 참고문헌에 제시함.

- 출처: 1) "Population," OECD Data explorer, OECD, n.d-d.  
 2) "Elderly-Population," OECD Data explorer, OECD, n.d-e.  
 3) "Life-Expectancy at birth," OECD Data explorer, OECD, n.d-f.  
 4) "Fertility rate," OECD Data explorer, OECD, n.d-a.  
 5) "Real Gross Domestic Product[GDP]," OECD Data explorer, OECD, n.d-g.  
 6) "Inflation-CPI," OECD Data explorer, OECD, n.d-h.  
 7) "Unemployment rate," OECD Data explorer, OECD, n.d-i.  
 8) "Labour force participation rate," OECD Data explorer, OECD, n.d-j.  
 9) "Employment rate by age group," OECD Data explorer, OECD, n.d-k.  
 10) "Part-time employment rate," OECD Data explorer, OECD, n.d-l.  
 11) "Social security contributions," OECD Data explorer, OECD, n.d-m.  
 12) "Revenue Statistics 2025," OECD, 2025e.

국가별 제도·문화·복지레짐과 같이 관측이 어려운 고정적 특성을 통제하기 위해 국가 고정효과(Fixed Effects) 모형을 사용하였다. 즉 국가마다 고유한 불변 특성을 제거하고 고령화·출산율·경제지표 등 시간적 변화 변수가 사회지출에 미치는 순수한 인과효과를 보다 정확하게 추정하는 분석방법이다. 이는 아래 식과 같이 표현할 수 있다.

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \epsilon_{it}$$

$Y_{it}$  : 국가  $i$ 의  $t$ 시점 종속변수(공공사회지출, 노령 지출, 가족 지출)  
 $X_{it}$  : 인구·경제·노동·재정 변수 벡터  
 $\alpha_i$  : 국가별 불변 특성(문화, 복지레짐 등)  
 $\epsilon_{it}$  : 오차항

이 모형에서 추정된 계수  $\beta_k$ 는 국가 내 시계열 변화를 활용해 한 국가에서 인구 요인이 변할 때 사회지출이 어떻게 변화하는가를 식별한다. 예컨대, 고령인구 비율의 계수는 “특정 국가에서 고령인구 비중이 1%포인트 상승할 때 사회지출 비율이 얼마나 변화하는가”를 나타낸다. 이러한 방법은 국가 간 평균적 차이를 이용하는 랜덤효과(RE) 모형에 비해 보수적이지만, 독립변수와 고정효과의 상관으로 인한 추정 편의를 방지해 일관된 추정치를 얻을 수 있다는 이점이 있다(김영우, 강달원, 2010).

실제로 본 연구 데이터에 대하여 Hausman 검정을 실시한 결과 고정효과 모형이 랜덤효과 모형에 비해 더 타당한 것으로 나타났으며(검정 통계량  $p < 0.01$ ), 이에 따라 모든 회귀분석에서 국가 고정효과를 포함하였다. 추가로 기간 효과는 명시적으로 통제하지 않았으나, 글로벌 금융위기와 코로나19 등 특정 시기 충격의 영향은 성장률, 실업률 등 거시변수를 통해 상당 부분 간접 통제되었을 것으로 판단된다.

모형 추정에는 OLS 방식으로 국가 더미를 포함하여 수행하였으며, 미시적 시계열의 동질성 가정에 대한 부담을 줄이기 위해 패널 클러스터 로

버스트 표준오차(국가별 클러스터링)를 산출하였다. 다만 본 보고서에서는 설명의 명확성을 위해 추정 계수의 유의수준만 표기하고 표준오차는 기본값을 제시한다. 각 모형의 설명력(R<sup>2</sup>)과 관측치 수(N)도 함께 제시한다. 분석에 포함된 29개국은 헝가리를 제외한 OECD 회원국으로, 헝가리는 사회보장기여금 자료의 결측으로 제외하였다. 변수별 기초통계값은 아래와 같다.

〈표 2-6〉 기초통계

(단위: %, 만 명, 세, 명, \$)

변수명		OECD 국가 평균 <sup>1)</sup>			한국 <sup>2)</sup>			
		평균	최소값	최대값	평균	최소값	최대값	
종속변수	총지출	20.50	4.19	34.69	7.92	4.25	15.18	
	노령지출	7.21	0.51	15.18	1.89	0.90	3.36	
	가족지출	2.08	0.10	8.19	0.73	0.10	1.74	
독립 변수	인구요인	총인구	4,070	28	33,200	4,968	4,700	5,183
		고령인구 비율	15.72	4.98	28.86	11.23	7.22	16.56
		기대수명	79.87	68.80	84.60	80.25	76.00	83.60
		합계출산율	1.65	0.81	2.72	1.15	0.81	1.48
	경제요인	실질GDP성장률	2.19	-10.94	24.62	3.99	-0.70	9.06
		1인당 GDP	39,300	9,144	136,544	33,954	19,224	51,718
		물가상승률	2.60	-4.45	54.92	2.34	0.38	4.67
	노동시장 요인	실업률	7.07	2.01	27.47	3.60	3.10	4.43
		노동시장참여율	72.77	49.00	89.35	66.99	64.48	69.48
		핵심연령대 여성고용률	71.22	25.48	86.95	61.08	56.07	65.60
		시간제일자리 여성비율	77.40	55.94	94.66	65.43	59.13	72.22
	재정요인	사회지출 비중	47.55	15.41	187.58	26.92	15.41	42.91
조세부담률		33.67	11.36	50.29	23.72	20.92	29.76	
사회보장기여금		24.25	0	47.33	23.32	16.70	28.02	

주: 1) 분석에 포함된 29개국의 시계열(2000~2021년) 통합 패널의 평균값이며, 최소값 및 최대값은 특정 연도의 특정 국가의 값임.

2) 한국 시계열(2000~2021년) 통합 패널의 평균값이며, 최소값 및 최대값은 특정 연도의 값임.

고정 효과 모형 회귀분석 결과, 설정된 독립변수들이 사회지출(총지출, 노령 지출, 가족 지출)에 미치는 영향은 <표 2-7>과 같다.

첫번째 모형의 설명력( $R^2$ )은 약 0.69로, 국가 간 상이한 수준 차이를 고정 효과로 흡수한 가운데 각 변수의 시간에 따른 변화 효과를 잘 보여 준다. 공공사회지출에는 인구 요인 중 총인구, 고령인구 비율, 합계출산율과 경제 요인 중 실질 GDP 성장률, 1인당 GDP, 노동시장 요인 중 노동시장 참여율, 실업률, 핵심연령대 여성 고용률, 시간제일자리 여성 비중, 재정 요인 중 정부 총지출 대비 사회지출 비중, 조세부담률, 사회보장 기여금 비중이 통계적으로 유의미한 영향을 미친다.

두 번째 모형은 노령 지출의 영향 요인으로, 모형의 설명력( $R^2$ )은 0.69로 높아, 독립변수들이 노령 지출 변화의 대부분을 설명하고 있음을 시사한다. 무엇보다 고령인구 비율의 영향력이 매우 뚜렷한데, 연금 등 노후 소득보장 지출이 인구 고령화에 직접 비례하여 상승함을 명확히 보여준다. 특히, 노령 지출 모형에서는 기대수명 역시 양(+)<sup>1</sup>의 계수로 나타나, 수명 연장으로 인해 연금 수급기간이 길어지고 의료비 지출이 늘어나는 효과가 반영된 것이다. 반면, 출산율은 노령 지출과 유의한 관련을 보이지 않는다. 이는 현재 시점의 출산율 변화가 단기적으로는 노령 지출에 유의한 영향을 주지 않으나, 연금 외 노령 지출의 증가는 억제할 가능성이 있음을 시사한다. 국가의 인구 규모 자체는 노령 지출에 영향이 거의 없다.

세 번째 모형은 가족 지출에 대한 영향 요인으로, 전체 사회지출이나 노령 지출과는 상당히 다른 양상을 보였다. 먼저 고령인구 비율은 가족 지출에도 양(+)<sup>2</sup>의 효과로 나타난다는 점을 주목할 필요가 있다. 고령화가 진행된 사회일수록 오히려 가족 부문 지출이 증가하는 경향이 관측되었는데, 이는 고령화 사회가 저출산 문제에 대응하여 가족정책 지출을 확대

하는 전략을 취한 사례들이 반영된 결과로 추정할 수 있다. 실제로 프랑스, 북유럽 등 비교적 고령화가 진행된 국가들이 적극적 가족정책을 통해 출산율 방어에 나서 가족 지출 비중이 높은 편이며, 반대로 일본, 한국 등 일부 국가는 고령화 속도 대비 가족 지출의 비율이 낮고 출산율 반등이 미뤄지고 있다는 점과 맥을 같이 한다(Taylor, 2017; 김영우, 강달원, 2010).

출산율의 영향력은 예측대로 매우 뚜렷하게 나타나 출산율이 높을수록 가족 지출도 유의하게 증가하였다. 저출산 시대에는 혼인과 출산을 장려하기 위해 아동수당 확대, 유아교육 및 보육 서비스와 의무 교육 확대, 일·가족 양립 확대 등을 통해 유자녀 가족을 지원한다. 즉, 출산율과 가족 지출은 선순환 관계이다(Sobotka et al., 2019).

경제 변수 중 GDP 성장률과 1인당 GDP는 가족 지출에 통계적으로 유의한 수준에서 부적(-) 관계를 확인할 수 있는데, 이는 고소득 국가일수록 GDP 대비 가족 지출 비중이 낮은 현상에 부합한다. 예컨대 미국이나 스위스 등 1인당 소득이 매우 높은 국가들은 가족 지출에 GDP의 1% 미만 정도만 할애하는 반면, 소득이 다소 낮더라도 프랑스(약 2%), 스웨덴(약 3%) 등 가족정책에 적극적인 국가들이 존재하는 현실과 부합한다. 이러한 음의 관계는 소득수준이 높은 국가에서 가족정책보다 사적 지출이나 시장 메커니즘에 의존하는 경향이 있음을 시사한다.

노동시장 참여율은 가족 지출에 유의한 부(-)적 영향을 미친다. 노동시장 참여율이 증가하면, 취약한 가족에 대한 지원의 필요성이 감소하기 때문이다. 실업률은 가족 지출에 유의한 영향이 없었다. 실업이 높아지면 오히려 가계의 자녀 양육 부담이 커져 출산을 꺼리고 가족정책 수요가 높아질 수 있으나, 단기적으로 가족수당 지출과 실업률 간 직접 연관성은 크지 않은 것으로 나타났다.

노동시장 참여율 중 핵심 연령대 여성 고용률이 높을수록 가족 지출 비중이 유의하게 증가하였다. 이는 여성의 경제활동이 활발한 국가는 일-가정 양립 지원에 대한 사회적 필요가 크고, 이에 부응한 정책적 지원이 이뤄져 공공부문의 가족 지출이 확대되는 것으로 볼 수 있다. 이는 여성 고용과 가족복지 투자의 상호 보완 관계를 잘 보여준다.

반면에, 시간제일자리의 여성 비율이 높을수록 가족 지출 비중은 유의하게 낮았다. 이는 전통적으로 여성의 시간제 취업이 흔한 국가들(예: 독일, 네덜란드 등)이 오랫동안 공공 보육 투자나 가족수당 지출을 확대하지 않고 가족부양을 가정 내 역할 분담에 맡겨온 경향과 일치한다. 즉 여성의 노동패턴이 시간제 위주인 사회에서는 가족 지출이 억제되는 경향을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 여성의 전일제 경제활동을 지원하는 정책 투자가 부족할 경우 출산율이 현저히 더 낮아질 수 있다.

재정 변수들의 영향은 가족 지출 결정에 중요한 역할을 한다. 조세부담률이 높을수록 가족 지출 비중도 증가하였다. 이는 충분한 재정 여력을 갖춘 나라들이 가족정책에 더 많이 투자할 수 있음을 뒷받침하는 결과이다. 또한, 정부 총지출 대비 사회지출 비중도 가족 지출에 유의한 양(+의 효과를 보였는데, 이는 정부예산 중 사회지출에 대한 비중이 높으면 가족 부문에도 일정 몫이 배정되어 결과적으로 GDP 대비 가족 지출이 증가함을 의미한다. 한편, 사회보장 기여금 수입 비중은 가족 지출과 뚜렷한 상관성이 없었다. 가족수당 등이 주로 일반 재정에서 지출되므로, 사회보험 기여금의 영향을 받지 않기 때문이다.

전반적으로 가족 지출에 대해서는 인구 요인(출산율, 고령인구 비율, 기대수명)의 영향이 절대적으로 크며, 경제 요인(GDP성장률, 1인당 GDP)과 재정 요인(조세부담률, 정부 총지출 대비 사회지출 비중)이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면에, 노동시장 요인(노동시장 참여율, 실업률)

의 영향은 상대적으로 미흡하다. 본 모형의 설명력( $R^2$ )은 0.24로 앞선 두 모형보다 낮았는데, 이는 가족 지출의 국가별 편차가 상대적으로 커서 모든 변수를 고려해도 설명되지 않는 부분이 존재함을 보여준다. 가령 동일한 수준의 출산율이나 소득을 가진 국가라도 가족에 대한 사회의 인식에 차이가 크기 때문에, 고정 효과로 통제된 부분과 함께 일부는 다른 정치·문화적 요인으로 설명될 수 있을 것이다. 예를 들어, 출산을 개인 차원의 합리적 선택의 집합 결과물로 해석하는 미시 경제학에서 가치관 변화와 자연적 동기, 사회적 자본 등이 영향을 미친다고 알려져 있다(김희삼, 2022).

〈표 2-7〉 회귀분석 결과

구분	모형1 (공공사회지출)		모형2 (노령지출)		모형3 (가족지출)	
	$\beta$	t	$\beta$	t	$\beta$	t
총인구	0.000	2.02 *	0.000	1.04	-0.000	-0.11
고령인구 비율	0.813	12.3 ***	0.287	9.12 ***	0.097	4.78 ***
기대수명	-0.085	-0.97	0.084	2.01 *	0.065	2.41 *
합계출산율	1.109	2.07 *	-0.026	-0.1	0.654	4.00 ***
실질GDP성장률	-0.180	-9.62 ***	-0.052	-5.83 ***	-0.013	-2.32 *
1인당 GDP	-0.000	-2.72 **	0.000	1.01	-0.000	-5.15 ***
물가상승률	-0.027	-0.65	-0.053	-2.73 **	0.021	1.66 +
노동시장참여율	-0.324	-5.41 ***	-0.063	-2.22 *	-0.036	-1.95 +
실업률	0.284	8.79 ***	0.146	9.49 ***	0.003	0.31
핵심연령대 여성고용률	0.156	3.57 ***	0.014	0.65	0.030	2.24 *
시간제 일자리 여성 비중	-0.112	-4.26 ***	-0.024	-1.89 +	-0.020	-2.48 *
사회지출 비중	0.031	3.57 ***	0.008	1.94	0.007	2.79 **
조세부담률	0.160	4.43 ***	0.073	4.24 ***	0.029	2.66 **
사회보장기여금 비중	0.260	6.68 ***	-0.017	-0.92	0.014	1.15
cons	18.603	2.67 **	-2.479	-0.75	-4.547	-2.13 *
R <sup>2</sup>	within	0.6925	0.6869	0.2408		
	between	0.2765	0.6367	0.0719		
	overall	0.3046	0.6583	0.0618		
N	obs	574	574	574		
	groups(국가)	29	29	29		
F	85.41 ***	83.19 ***	12.03 ***			

\*\*\* p&lt; 0.001, \*\* p&lt; 0.01, \* p&lt; 0.05, +p&lt; 0.10

## 라. 출산율 추이 국제비교

가족지출과 출산율은 밀접한 관계가 있지만, 모든 국가에서 동일한 방향이나 영향력이 같지 않다. 어떤 국가에서는 출산율이 감소할수록 가족지출을 더 많이 투입하지만, 다른 국가에서는 출산율과 관계없이 일정한 가족지출을 유지하기도 한다. 또 다른 국가에서는 가족지출을 계속 증가시켜도 출산율에는 차이가 없다. 상당수의 국가에서 이제 ‘출산율을 회복’하겠다는 목표보다는 결혼과 출산, 자녀 양육에 대한 개인의 선택을 존중하되, 자녀를 양육하는 가족을 지지하는 방식으로 사회정책이 변화하고 있다. 대부분의 국가에서 어린 자녀가 있는 가족에게 자리를 양보해 주고, 유모차나 휠체어를 이용하는 가족의 대중교통 이용을 지원하고 있다. 자녀 혹은 부모의 돌봄을 위한 휴가가 권리로써 인식되며, 자녀를 데리고 방문할 놀이터와 공원이 충분하고, 대부분 무료 혹은 저렴한 가격에 이용할 수 있다.

한번 내려간 합계출산율은 회복하기 어렵다. 특히 대체출산율<sup>35)</sup>(replacement level fertility) 수준으로 반등하는 것은 사실상 가능하지 않다. OECD 국가들은 대부분 초저출산<sup>36)</sup>을 경험했거나 경험하고 있다. 이중 합계출산율이 2.1명을 유지하는 국가는 거의 없다. 거의 모든 국가가 오늘날 합계출산율 1.5명 이하에서 머물고 있다.

35) 인구학에서는 합계출산율 2.1명 수준은 특정 사회의 인구를 재생산할 수 있는 수준으로 널리 받아들여지기 때문에, 이를 대체출산율이라고 부른다(양영철, 2019, p. 146).

36) 프랑스의 인구학자인 부르주아 피쉴레(Bourgeois-Pichat)는 합계출산율 1.5명이 인간 출산력이 도달할 수 있는 가장 낮은 수준이라고 보았다(양영철, 2019, p.146). 이런 의미에서 본 연구에서 초저출산의 경험은 합계출산율 1.5명을 기준으로 한다.

〈표 2-8〉 OECD 국가들의 합계출산율 변화

(단위: 명, %)

구분	1990	2000	2010	2020	2021	연평균증가율
체코	1.89	1.14	1.49	1.71	1.83	2.17
헝가리	1.84	1.33	1.26	1.56	1.59	0.81
독일	1.45	1.38	1.39	1.53	1.58	0.62
그리스	1.39	1.25	1.48	1.39	1.43	0.61
오스트리아	1.46	1.36	1.44	1.44	1.48	0.39
스웨덴	2.14	1.55	1.98	1.66	1.67	0.34
스위스	1.59	1.50	1.54	1.46	1.51	0.03
이탈리아	1.36	1.26	1.44	1.24	1.25	-0.04
덴마크	1.67	1.77	1.87	1.67	1.72	-0.13
폴란드	1.99	1.37	1.38	1.39	1.33	-0.13
스페인	1.36	1.23	1.37	1.19	1.19	-0.15
호주	1.90	1.76	1.95	1.59	1.70	-0.16
프랑스	1.78	1.87	2.02	1.79	1.80	-0.17
벨기에	1.62	1.67	1.86	1.55	1.60	-0.19
일본	1.54	1.36	1.39	1.33	1.30	-0.20
캐나다	1.71	1.51	1.65	1.41	1.43	-0.25
네덜란드	1.62	1.72	1.80	1.54	1.62	-0.27
영국	1.83	1.64	1.92	1.56	1.53	-0.32
아일랜드	2.12	1.90	2.05	1.63	1.72	-0.45
아이슬란드	2.31	2.08	2.20	1.72	1.82	-0.61
포르투갈	1.56	1.56	1.39	1.41	1.35	-0.66
핀란드	1.79	1.73	1.87	1.37	1.46	-0.77
노르웨이	1.93	1.85	1.95	1.48	1.55	-0.80
뉴질랜드	2.18	1.98	2.17	1.61	1.64	-0.85
미국	2.08	2.06	1.93	1.64	1.66	-0.98
룩셈부르크	1.62	1.78	1.63	1.36	1.38	-1.15
튀르키예	3.07	2.27	2.08	1.76	1.70	-1.31
칠레	2.58	2.06	1.88	1.54	1.54	-1.31
멕시코	3.47	2.72	2.34	1.91	1.82	-1.81
한국	1.57	1.48	1.23	0.84	0.81	-2.70

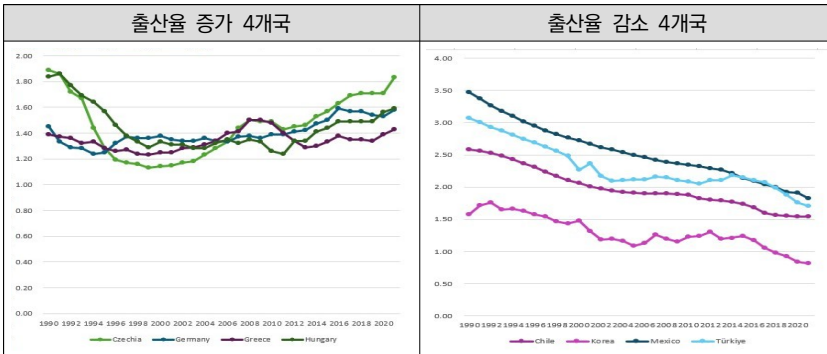
출처: “fertility rate,” OECD, n.d.-a, Data Explorer(<https://www.oecd.org/en/data/indicators/fertility-rates.html>)를 활용하여 증가율은 저자가 계산함.

본 연구에서는 1990년에서 2021년 간 출산율의 변화(증가율)을 기준으로 상위 4개 국가와 하위 4개 국가를 선정하고, 이들 국가의 출산율 변화를 살펴보았다.

지난 21년 동안 연평균 출산율이 가장 높은 국가는 체코, 헝가리, 독일, 그리스다. 체코와 독일은 1990년 출산율이 1.8명 이상으로 상당히 높은 수준이었다가 1990년대 후반에 급격하게 감소했다가 2000년을 기점으로 증가하는 경향을 나타냈다. 그리스와 헝가리는 1990년대에도 1.5명 미만의 초저출산을 경험했으나, 최근에는 초저출산을 성공적으로 탈출했다고 볼 수 있다. 이들 국가들은 공통적으로 출산율이 연속해서 계속 증가했다기 보다는 경제 환경 등에 따라 위아래 등락이 있었지만, 출산율 증가의 모멘텀을 찾은 이후 더디지만 계속 증가했다.

지난 21년 동안 연평균 출산율이 가장 많이 감소한 국가는 한국, 멕시코, 칠레, 튀르키예이다. 특히 멕시코와 칠레는 일정한 속도로 계속 증가하는 양상을 보였으며, 튀르키예와 한국은 낮은 수준의 등락이 나타났다. 특히 한국은 2016년 이후 급격한 감소세를 보였다.

[그림 2-3] 출산율 변화



출처: "fertility rate," OECD, n.d.-a, Data Explorer(<https://www.oecd.org/en/data/indicators/fertility-rates.html>)를 활용하여 증가율은 저자가 계산함.

출산율이 증가한 국가와 출산율이 감소한 국가 사이에는 어떤 차이가 있는지 확인하기 위해 본 연구에서는 각국의 제도를 하나의 틀로 분석하는 대신에 이들 국가의 지출구조를 살펴보았다. OECD 사회지출은 9개의 영역으로 구분되고, 각 영역은 다시 현금지원과 현물 지원으로 구분된다. 저출산 대책에 대한 투입으로 여겨지는 가족 부문에 대한 지출 역시 현금과 현물 지원으로 구분된다. 여기서 현금지원은 다시 가족수당과 산전후 및 육아휴직급여로 구분된다. 현물 지원은 다시 유아교육 및 보육과 그 외 가정을 지원하는 현물급여로 구분된다.

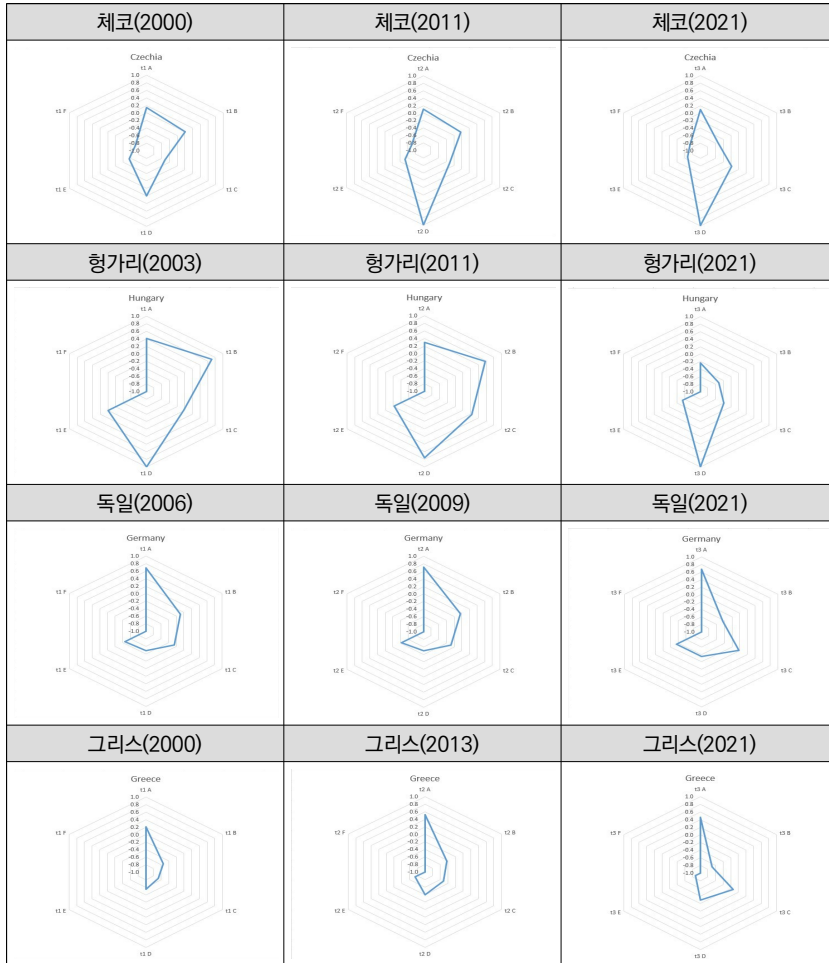
출산율이 증가하는 국가와 출산율이 감소하는 국가들을 비교하고, 지표 간 차이를 조정하기 위해서 본 연구에서는 공공사회지출과 가족지출, 가족지출의 구조(현금지원, 현물지원) 등 총 6개 변수를 대상으로 표준화(평균 0, 최대 1, 최소 -1)하였다.

그래프에서  $t_1$ ,  $t_2$ ,  $t_3$ 는 세 개의 시점을 뜻한다.  $t_1$ 은 2000년 근처에서 시작하되, 각국의 변화를 두드러지게 나타낼 수 있는 시점으로 선정하였다. 예를 들면, 헝가리의  $t_1$ 은 2003년, 독일의  $t_1$ 은 2006년이다.  $t_3$ 는 가장 최근 연도인 2021년의 시점이다. 일반적으로  $t_2$ 는 2010년 근처에서 선정하되, 국가별 변곡점을 고려한 시점으로 선정하였다. 예를 들면, 체코와 헝가리의  $t_2$ 는 2011년, 독일의  $t_2$ 는 2009년, 그리스의  $t_2$ 는 2013년이다.

출산율 증가 4개 국가의 지출구조는 영역별로 고르게 분포하는 특징이 있다. 다만, 점증적으로 지출 구조가 확대되기보다는 2000년에서 2010년 전후로 급증하다가 2021년에 다소 조정하는 모습을 보인다. 그런데도, 이들 국가에서 출산율은 2004년 근처에서 최저점을 기록한 후 지속적으로 증가하는 경향을 보인다. 다만, 국가마다 증가속도와 양상에는 차이가 있다.

74 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

[그림 2-4] 출산을 증가 국가

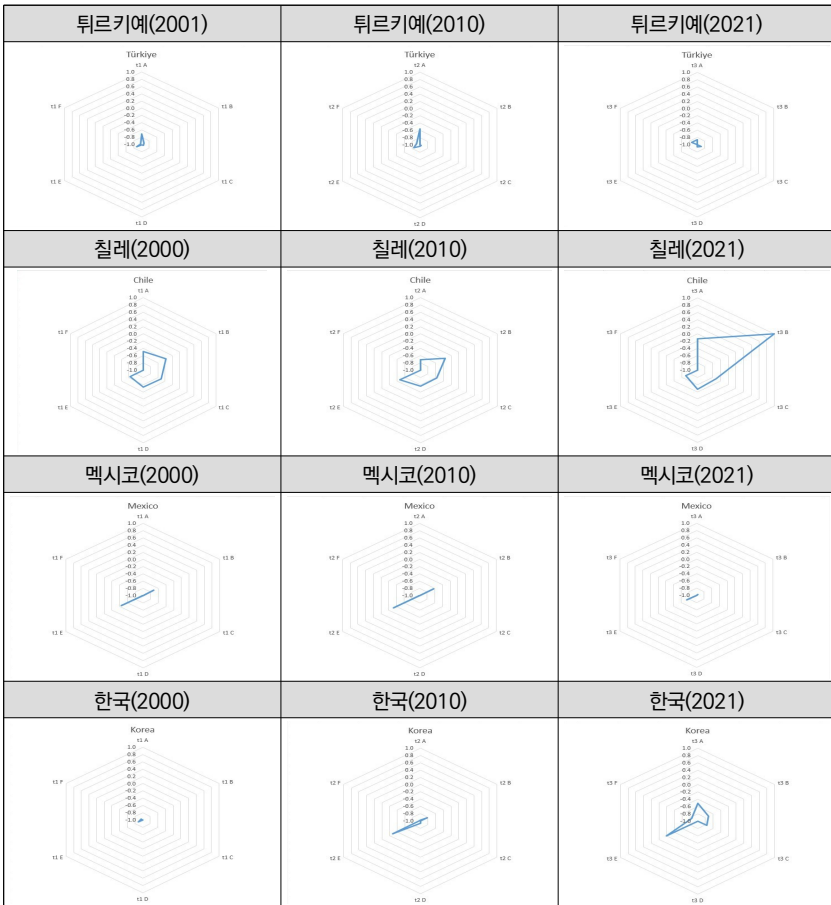


주: 공공부문 총지출, 가족지출, 가족수당, 산전후 및 육아휴직 급여, 유아교육 및 보육서비스, 그 외 가사 지원 서비스를 Z-점수로 표준화(0~1)하여 도시함.

출처: "fertility rate," OECD, n.d.-a, Data Explorer(<https://www.oecd.org/en/data/indicators/fertility-rates.html>)를 활용하여 저자가 분석함.

출산을 감소 국가들은 지출 총량이 현저히 낮지만, 칠레와 한국은 시간에 따라 증가하였다. 또한, 칠레는 가족수당과 육아휴직 등 현금 급여가 많고, 한국은 유아교육 및 보육 서비스가 상대적으로 넓게 나타났다.

[그림 2-5] 출산율 감소 국가



주: 공공부문 총지출, 가족지출, 가족수당, 산전후 및 육아휴직 급여, 유아교육 및 보육서비스, 그 외 가사 지원 서비스를 Z-점수로 표준화(0~1)하여 도시함.

출처: “fertility rate,” OECD, n.d.-a, Data Explorer(<https://www.oecd.org/en/data/indicators/fertility-rates.html>)를 활용하여 저자가 분석함.

## 제4절 소결

본 연구에서는 인구문제가 시대와 지역에 따라 다양한 모습으로 나타났다는 점에 주목한다. 과거에는 인구증가율이 문제로 인식됐다면, 지금은 저출산으로 인한 인구감소와 인구구조 변화에 대한 문제가 더욱 심각하다. 그러나, 지구 전체를 본다면, 한국을 포함하는 선진국이 저출산과 인구구조 변화, 인구 이동에 대한 대응에 초점을 맞춘다면, 지구촌 반대편에서는 인구 폭발에 대한 대응과 인구 고령화를 위한 보건의료 지원에 초점을 맞춘다.

인구문제가 복잡적이기 때문에 인구정책 역시 단일한 해법을 마련하기 어렵다. 최근 UN은 현 세대가 미래 세대로 넘겨줄 '지구'에 초점을 맞춰 경제성장과 사회통합, 환경 보전을 통합하는 지속가능한 발전에 관심을 갖는다. 이는 양질의 일자리, 지속가능한 소비와 생산, 빈곤퇴치, 건강과 웰빙 증진, 양질의 교육 보장, 성평등, 기후 변화 대응, 지속가능한 도시와 주거지 등이 대표적이다.

본 연구에서는 국제적인 수준과 국내 상황(예, 저출산고령사회기본계획) 등에 근거하여 저출산 대응 정책으로써 '가족정책'에 주목한다. 가족정책은 아동과 자녀를 양육하는 가족 및 보호자에 대한 지원으로 특화된 다. 다만, 국가별로 제도적 차이가 있으므로, 국가간 비교에는 정부 재정에 근거한 가족 지출을 활용한다. 가족정책이 이미 태어난 아동과 자녀를 출산한 가족을 지원하는데, 최근 저출산의 원인으로는 가족의 형성과 출산을 가로막는 사회 문제에 주목한다. 최근 저출산에 대한 정책 대응은 출산 장려에서 개인의 삶의 질에 주목한다.

이런 이유로, 최근 연구들은 저출산에 영향을 미치는 국가 차원, 지역 차원, 개인 차원의 분석을 통해 저출산 대응 정책으로써 청년정책과 주거

정책, 산업정책까지 확장하고 있다. 그러나, 이런 정책들은 본래의 목적이 있으며 일정 비율은 저출산 대응 정책으로써 할당하고 있다. 예를 들면, 청년과 신혼부부의 주거지원을 통해서 주택공급, 금융지원, 주거비 지원 등을 제공하는데, 각 사업들은 본래의 목적이 있고 이 중 일정 부분을 청년과 신혼부부에게 할당하거나 이들을 대상으로 하고 있다는 점에서 간접 정책에 해당한다. 특히 이런 정책은 시대와 지역에 따라 변화하는 인구문제에 유연하게 대응하는 구조를 갖출 필요가 있다.

한편, 한국의 저출산 대책에 대한 주관 부처는 명확하지 않다. 아동을 대상으로 하는 정책은 보건복지부와 성평등가족부, 교육부에서 수행하고 있으며, 아동을 양육하는 부모에 대한 지원은 보건복지부와 고용노동부, 성평등가족부에서 수행하고 있다. 부처별로 소관 업무가 분산되어 있어서 저출산 정책이 효과적이지 않다고 말할 수는 없다. 다만, 서로 다른 부처에서 유사한 업무를 중복적으로 수행한다면, 재정 부담을 유발하고, 이는 다양한 저출산 대응 정책의 형성을 저해할 수 있다.

본 연구에서는 OECD 29개국을 대상으로 가족지출에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 공통적으로 출산율이 낮아질수록 정부는 가족지출을 유의하게 증가시키는 경향을 보여, 저출산 대응 정책으로서 재정투입이 이루어지고 있음을 확인했다. 또한, 주요 연령대 여성의 고용률이 높아지면 가족지출이 증가하는데, 이는 일-가정 양립정책이 가족지출의 확대를 유도한다는 것을 뜻한다. 이외에도 국가의 경제 수준과 정책 우선순위가 높으면 가족지출도 증가한다. 이는 아동과 가족에 대한 지출이 국가 정책의 우선순위에 있으면서, 재정 여력이 수반해야 한다는 사실을 보여준다. 그러나, 고령화율 자체는 영향을 미치지 않는다. 이는 저출산과 고령화가 재정적으로 상쇄관계(trade-off)에 있다는 재정학자들의 우려와 상반된다.

우리나라도 2004년 초저출산 국가로 분류되면서 저출산 대응 정책과 가족지출을 확대해왔다. 지난 20여 년간 가족지출은 GDP 대비 0.1%에서 1.5% 이상으로 증가했다. 그러나 여전히 한국의 가족지출은 OECD 평균의 70% 수준에 불과하다. 그러나, 다른 한편에서는 상당한 재정투입에도 불구하고 출산율이 계속 하락하여 정책의 효과성에 의문을 제기하기도 한다(감사원, 2024; 주예진, 이철희, 2024; 국회예산정책처, 2023; 박선권, 2022; 우해봉, 2018).

가족지출은 저출산에 영향을 미치는 사회·경제적 방해요인을 없애려는 정부의 대응이자 출산을 장려하는 수단이다. 출산율을 반등하려면 가족정책에 대한 충분한 재정투입이 필요하지만, 재정투입만으로 출산율이 개선되지는 않는다. 즉, 정책의 목표를 명확하게 설정하고, 정책의 실행력을 제고할 필요가 있다.

한편, 출산율 추이를 살펴본 결과, 체코, 헝가리, 독일, 그리스, 오스트리아, 스웨덴, 스위스를 제외한 대부분의 OECD 국가에서 지난 30년 간 합계출산율의 연평균 증가율이 감소하는 것으로 나타났다. 특히 한국은 가장 낮은 합계출산율 변화를 보여준다. 출산율 증가 국가는 대부분 가족정책의 하위 영역에 고른 분포를 보이는 반면(면적 중심), 출산율 감소 국가는 대부분 가족정책의 하위 영역에서 특정한 영역에서의 선과 면으로 나타났다.



# 제3장

## 인구정책 거버넌스

제1절 거버넌스 분석틀

제2절 저출산고령사회기본법

제3절 저출산고령사회위원회

제4절 저출산고령사회 기본계획과 시행계획

제5절 저출산고령사회 계획 성과관리

제6절 소결



# 제 3 장 인구정책 거버넌스

## 제1절 거버넌스 분석틀

### 1. 이론적 논의

복잡한 사회문제를 해결하기 위해서는 단일 정부 행위자만으로는 한계가 있으므로, 공공부문과 민간부문, 시민사회 간 협력<sup>37)</sup>이 정책 성과의 핵심 요소로 부상하였다(Emerson et al., 2012; Ansell, 2012). 협력적 거버넌스(collaborative governance)란 “하나 이상의 공공기관이 비공공행위자들과 직접적·공식적으로 의사결정 구조에 참여하여 공공정책이나 공공프로그램을 결정·집행하는 절차적 체계”이다(Emerson et al., 2012, p. 2).

즉, 국가와 정부의 역할을 인정하되 국가-시장-시민사회 간 파트너십에 기초한 정책협력체계를 구축하고 효율적이고 효과적인 공공정책을 제공하는 방식을 말한다(김흥희, 2015). 이는 공공의 사회문제를 해결하기 위해, 민-관, 정부 간, 민간 간의 신뢰에 기반을 둔 참여와 협력에 기반한다(이명석, 2021, p. 289).

정책 거버넌스는 정책의 기획-집행-평가로 이어지는 정책과정에 대해 해당 정책과 관련된 공식-비공식 의사결정 구조를 이해하고, 정부와 비정

37) 거버넌스라는 개념은 매우 다의적이고 모호한 개념이다. 거버넌스는 전통적 거버넌스와 협력적 거버넌스로 구분되기도 하고, 계층제 거버넌스와 네트워크 거버넌스로 구분하기도 한다(이명석, 2021; 이승모, 유재원, 2016). 본 연구에서는 ‘협력적 거버넌스’를 기준으로 설명한다.

부 행위자 간에 누가, 무엇을, 어떻게 획득하는가를 조망하는 개념이다. 또한, 의사결정 과정에서 참여 주체와 절차를 분석하고, 결정된 정책이 어떻게 집행되며, 나아가 집행된 정책의 결과가 사회문제 해결과 사회발전 전에 어떠한 영향을 미쳤는지를 추적할 수 있게 한다(노화준, 2012, pp. 161-184).

Ansell(2012)은 “정부가 다양한 행위자와 정책 집행, 공공프로그램 관리, 그리고 공공자원 관리를 위해 협력하는 것”을 ‘협력적 거버넌스’라고 정의했다(이명석, 2021, p. 287 재인용). 이를 바탕으로 이명석은 ‘협력적 네트워크’를 정부와 민간이 함께 정책을 결정/집행하는 ‘계층적 거버넌스’와 ‘민-관 거버넌스’(정부와 민간), ‘정부 간 거버넌스(다수의 정부/정부부처)’, ‘민간 거버넌스’(다수의 민간기관) 등의 혼합이라고 본다(이명석, 2021, pp. 287-289).

Emerson et al.(2012)는 협력적 거버넌스에 대한 분석틀로 “체계적 맥락, 추동 요인, 협력의 역동성, 협력적 행위, 성과, 적응 및 피드백”을 제시하였다. 체계적 맥락에는 법과 제도, 자원과 권한의 배분, 사회적 신뢰 수준과 정치 환경, 과거 협력 경험 등이 포함된다. 이러한 맥락은 협력의 가능성과 한계를 결정한다.

협력의 추동 요인으로는 통솔력(leadership)과 보상(incentive), 상호 의존성과 불확실성이 포함되며, 역동성에는 공통의 이해에 기반을 둔 기본 협약과 공통의 목표 인식, 협력을 위한 구조적·자원적 역량이 포함된다. 세 요소는 상호 순환하며 협력의 질을 결정한다. 또한, 협력의 역동성이 성숙하면 실질적인 협력이 가능한데, 공동 정책 개발, 공동 서비스 제공, 공동 모니터링 등이 대표적이다(Emerson et al., 2012).

협력의 성과는 세 가지 수준에서 측정한다. 산출(output)은 회의 개최, 기본계획 등 직접적인 산출물로 측정한다. 성과(outcomes)는 정책의 개

선과 프로그램 운영, 네트워크의 지속성 등을 평가한다. 영향(impact)은 사회적 신뢰의 강화, 제도의 변화, 장기적 사회문제 해결 등을 평가한다 (Emerson et al., 2012). 성과는 다시 체계적인 맥락으로 환류되어 협력의 지속가능성을 강화한다.

## 2. 인구정책 거버넌스

인구문제에 대한 정책 대응은 사실상 전 부처의 협력적 대응이 필요하다. 즉, 모든 국가에서 저출산, 고령화 현상의 심화로 생산 가능 인구가 감소하여 재정위기 상황에 놓여있으며, 사회문화적 가치관의 변화 등으로 서로 다른 다양한 욕구에 대응해야 하는 정책 환경에 놓여있다(김지원, 2024).

따라서, 인구 규모에 대한 양적 관리가 아니라 질적 관리로 방향 전환이 필요하다. 그런데 인구정책이라는 틀 속에서 질적 관리의 결과는 결국 적정인구 규모라는 양적 차원에서 나타날 수밖에 없다. 또한 인구의 질적 수준은 결국 인구를 구성하는 개인의 질적 수준이 모인 집합이다. 그렇다면, 개인의 질적 수준은 개인이 누릴 수 있는 인생에서의 기회, 삶의 질 등을 의미한다(정재훈, 2023, p. 225).

우리나라의 인구정책 거버넌스는 ‘저출산고령사회위원회’이다. 위원회는 대통령 직속 자문기구로, 정부부처 위원과 민간 위원으로 구성돼 ‘민-관 거버넌스’로 구축되어 있다. 그러나, 인구정책과 관련된 다양한 정부 부처가 참여하지만, 지방자치단체의 참여는 명문화되지 않았으므로 ‘정부 간 거버넌스’는 부분적으로 적용되며, 민간 기관들의 자율적인 참여로 형성되는 ‘민간 거버넌스’는 실제로 작동하지 않는다고 볼 수 있다.

인구정책 거버넌스는 저출산고령사회기본법(2025)에 근거한다. 이 법

은 인구정책의 기획, 집행, 평가 등의 정책과정을 포함한다. 이런 이유로, 본 연구에서 인구정책 거버넌스는 단순히 ‘위원회’의 구성과 심의(예, 기본계획 및 시행계획 평가 등)에 한정되지 않으며, 인구문제 해결을 위해 정부와 비정부 행위자가 협력할 수 있는 추진 체계 전반을 포함한다.

최근 연구들은 인구정책 거버넌스인 위원회의 운영에 한계가 있음을 지적하고, 위원회의 법적 근거가 되는 기본법의 전면 개정 혹은 질적인 변화를 요구하며 전부 대체할 신규 법률의 제정을 요구하였다(이상림, 2025; 김정석, 2025; 조진우, 2021).<sup>38)</sup> 그러나, 이러한 제안의 근거와 파급효과에 대한 충분한 숙의는 거치지 않았다.

본 연구에서는 호주 교육부(Department for Education, 2024)에서 제시한 협력적 거버넌스의 분석틀을 한국의 인구정책 거버넌스에 적용하였다. 즉, 거버넌스의 조직 구성과 전략 계획 및 관리, 성과관리를 중심으로 분석하고, 이를 규정하는 법률을 살펴본다. 반면, 이해관계 조정과 위험 관리는 현재 법률에 명시되지 않았으므로, 분석에서 제외한다.

〈표 3-1〉 협력적 거버넌스 분석틀

협력적 거버넌스 <sup>1)</sup>	인구정책 거버넌스 <sup>2)3)</sup>	비교
조직구성	저출산고령사회위원회/사무국	-
전략계획·관리	저출산고령사회 기본계획/시행계획	-
이해관계조정	-	법률과 홈페이지에 명시되지 않음
위험관리	-	
성과관리	저출산고령사회 시행계획 평가	-

출처: 1) "Governance framework," Department for Education, 2024.

2) "저출산고령사회기본법," 2025를 바탕으로 저자가 정리함.

3) "저출산고령사회위원회," n.d.-a를 바탕으로 저자가 정리함.

38) 이들 연구자가 제안한 개정 방향에는 '인구 기본권'에 대한 헌법 명시와 인구정책의 철학과 방향 설정에 대한 적극적 검토, 인구정책을 조정하는 권한을 가진 부처의 신설과 인구구조를 진단하고 정책을 평가하는 업무를 수행할 국립연구원의 설립 등이 포함된다 (김정석, 2025; 이상림, 2025; 이상림 외, 2022).

## 제2절 저출산고령사회기본법

### 1. 기본법 제정과 개정

1990년대 후반 들어서면서 한국의 출산율이 급속하게 저하되었고, 그 추세가 지속되자 출산율 회복의 시급성에 관한 주장들이 제기되기 시작했다. 예를 들면, 국민연금발전위원회는 2002년에 국민연금의 개혁 방향을 논의하는 과정에서 “지금처럼 저출산이 지속되면 국민연금 재정이 고갈될 것”이라고 우려를 제기하였다(양영철, 2019, p. 139). 이에 더해 2002년 합계출산율이 1.17명으로 발표되면서 저출산 문제는 정치권뿐만 아니라 사회 전체로부터 주목을 받게 되었다(조원희 외, 2018). 이러한 배경에서 정부는 출산율의 지속적인 감소에 대응하고자 저출산고령사회기본법(2005)을 제정하였다(양영철, 2019, p.139). 이는 기존의 출산억제정책에서 출산 장려정책으로 전환한다는 점에서 의의가 있다.

이 법은 제정된 이후 여러 차례 개정되었다. 먼저 1차 개정에서는 “저출산고령사회 정책에 관한 중요정책 결정의 신속성을 제고하고 부처 중심의 책임있는 행정체제를 강화하기 위하여 보건복지가족부장관에 그 기능을 수행하도록 하기 위해” 관련 규정을 정비하였다(저출산고령사회기본법, 2008). 위원장이 보건복지(가족)부장관이 되면서 부처 소관 업무를 넘어서는 ‘재원의 규모 및 조달방안에 대하여 기획예산처 장관과 사전 협의’하는 내용이 삭제된 것으로 보인다. 그러나 이에 대해서는 개정이유에서도 명확하게 제시하지 않는다.

다음으로, 2차 개정은 정부조직법 개정에 따라 부처 명칭을 변경하기 위한 것이며(저출산고령사회기본법, 2010), 3차와 4차, 5차 개정은 저출산과 고령사회 대책을 확대하는 내용을 포함하므로, 사실상 보건복지부

가 저출산고령사회정책을 주관하면서 소관 업무를 확대하는 법적 근거를 마련하기 위한 것이다.

〈표 3-2〉 저출산고령사회기본법 개정 이력

구분	개정 전	비고
1차 개정 <sup>1)</sup> 법률 제8868호 (2008)	제20조4항 “보건복지부장관 및 관계 중앙행정기관의 장은 제3항제3호의 규정에 의한 재원의 규모 및 조달방안에 대하여 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다.”	삭제
	제23조1항과4항 “저출산고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 저출산고령사회위원회를 둔다.” “위원장은 대통령이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.”	변경: 대통령→ 보건복지가족부 장관
	제23조4항1호 “대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장”	장→차관
	제24조(전문위원회 등의 설치)	삭제
	제25조(저출산고령사회정책 추진기구의 설치)	삭제
2차 개정 법률 제9932호 (2010)	제20조2항, 제21조, 제22조, 제23조 “저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 보건복지가족부장관 소속하에 저출산·고령사회위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.”	보건복지가족부 장관→ 보건복지부장관
3차 개정 법률 제11011호 (2011)	제30조의2(인구의 날) “인구구조 불균형이 초래하는 정치적·경제적·사회적 파급영향에 대하여 국민의 이해와 관심을 높이고, 저출산·고령화 대응에 민간의 참여를 유도하기 위하여 매년 7월 11일을 인구의 날로 정한다.”	신설
4차 개정 법률 제11444호 (2012)	제7조의2(인구교육) “국가 및 지방자치단체는 국민이 저출산 및 인구의 고령화 문제의 중요성을 이해하고, 결혼·출산 및 가족생활에 대한 합리적인 가치관을 형성할 수 있도록 하는 인구교육을 활성화하여야 하며, 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다.”	신설

주: 조직개편으로 ‘보건복지부’가 ‘보건복지가족부’로 변경된 내용은 제시하지 않음.

- 출처: 1) 저출산고령사회기본법, 법률 제8868호 (2008).  
 2) 저출산고령사회기본법, 법률 제9932호 (2010).  
 3) 저출산고령사회기본법, 법률 제11011호 (2011).  
 4) 저출산고령사회기본법, 법률 제11444호 (2012).

〈표 3-2〉 계속

구분	개정 전	비고
4차 개정 법률 제11444호 (2012)	제10조2항 “국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 시책의 강구 및 지원을 위하여 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 비용의 통계조사를 실시할 수 있다.”	신설
	제15조의2 “국가 및 지방자치단체는 국민이 행복하고 활기찬 노후생활을 설계하기 위하여 재무, 건강, 여가, 사회참여 등 각 분야에서 적절한 상담과 교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.”	신설
	제23조1항과4항 “저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 보건복지부장관 소속하에 저출산·고령사회위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.” “위원장은 보건복지부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.”	변경: 보건복지부장관 →대통령
	제23조4항 제1호 “대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 차관”	변경: 차관→장
	제23조5항 “위원회에 간사위원 2인을 두며, 간사위원은 보건복지부장관과 제4항제2호의 위원 중 대통령이 지명하는 자가 된다.”	신설
5차 개정 법률 제12449호 (2014)	제12조의1항 “국가 및 지방자치단체는 연령단계별 건강상의 특성과 주요 건강위험요인을 고려하여 국민의 건강증진을 위한 시책을 강구하여야 한다.”	변경: 연령단계→ 성별·연령별
6차 개정 법률 제18580호 (2021)	제10조의3항~6항 “③ 국가 및 지방자치단체는 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하기 위하여 200만원의 첫만남이용권(이하 “이용권”이라 한다)을 출생아동에게 지급할 수 있다.” “④ 제3항에도 불구하고 수급아동이 아동복지법 제52조제1항 제1호의 아동양육시설이나 같은 항 제4호의 공동생활가정에서 보호조치되고 있는 경우 등 보건복지부장관이 정하는 경우에는 같은 법 제42조의 자산형성지원사업에 따라 개설된 출생아동 명의의 계좌에 입금하여 지급할 수 있다.” “⑤ 이용권을 지급받으려는 보호자(아동의 친권자·후견인 또는 그 밖의 사람으로서 아동을 사실상 보호·양육하고 있는 사람을 말한다) 또는 보건복지부장관이 정하는 보호자의 대리인은 출생아동의 주민등록 주소지 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이용권의 지급을 신청할 수 있다.”	신설

출처: 1) 저출산고령사회기본법, 법률 제11444호 (2012).

2) 저출산고령사회기본법, 법률 제12449호 (2014).

3) 저출산고령사회기본법, 법률 제18580호 (2021).

〈표 3-2〉 계속

구분	개정 전	비고
6차 개정 법률 제8868호 (2021)	“⑥ 제3항 및 제4항에 따른 이용권의 지급 대상·방법·시기 및 지급 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”	신설
	제21조4항 “국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적을 평가하고 그 결과를 저출산·고령사회정책에 반영하여야 한다. 이 경우 국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회 대응에 미치는 영향이 큰 사업에 대하여 심층적인 평가를 실시할 수 있다.”	신설
	제32조 “국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회정책과 관련된 교육 및 홍보 등을 수행하는 기관 또는 단체에 대하여 업무수행에 필요한 지원을 할 수 있다.”	신설
7차 개정 법률 제19843호 (2023)	제10조의 3항과 6항 “③ 국가 및 지방자치단체는 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하기 위하여 200만원 이상의 첫만남이용권(이하 “이용권”이라 한다)을 출생아동에게 지급할 수 있다.” “⑥ 제3항 및 제4항에 따른 이용권의 지급 대상·방법·시기 및 지급 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”	변경: 200만원→ 200만원 이상 ‘금액’ 추가 시기→이용기한
8차 개정 법률 제20112호 (2024)	제23조의2(위원회의 사무기구) “① 위원회의 원활한 운영을 지원하고, 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다.” “② 제1항에 따른 사무기구의 구성·조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”	신설

출처: 1) 저출산고령사회기본법, 법률 제18580호 (2021).  
 2) 저출산고령사회기본법, 법률 제19843호 (2023).  
 3) 저출산고령사회기본법, 법률 제20112호 (2024).

반면에 6차와 7차 개정은 ‘첫만남이용권’의 법적 근거를 마련하고 금액을 확대하기 위한 것이다. 이는 저출산고령사회위원회가 직접 사업의 법적 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있으나, 저출산고령사회기본법의 제정 취지에 적합한가 하는 우려가 제기되었다. 실제로 저출산고령사회위원회는 예산 편성 권한이 없어 개별 사업의 추진은 보건복지부 소관 예산으로 운영된다.

한편, 6차 개정 중 ‘추진 실적의 평가에 대한 환류’와 심층 평가의 근

거, 교육 및 홍보 등의 수행 기관(단체)에 대한 업무 지원과 8차 개정(사무기구) 등은 위원회의 업무 지원을 전담할 연구 혹은 위탁기관을 별도로 두어 위원회의 위상을 강화하기 위한 전략이라고 볼 수 있다.

## 2. 기본법에 제시된 역할과 책무

본 절에서는 기본법에 명시된 위원회의 역할을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저, ‘저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화 전망에 관한 사항(1호)’과 관련한 별도의 안건은 존재하지 않는다. 이와 관련하여 연구용역 2건<sup>39)</sup>이 발견되지만, 본위원회 및 운영위원회의 공식적인 안건으로 심의된 적은 없다.

다음으로, ‘저출산고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항’(2호)은 ‘기본계획에 관한 사항(3호)’에 반영되고, 기본계획에 근거하여 연도별 ‘시행계획에 관한 사항(4호)’이 마련되기 때문에 사실상 기본계획에 대한 심의와 시행계획에 대한 심의로 구현된다.

위원회 홈페이지에 따르면, 2020년에는 본회의 1회, 운영위원회 3회가 개최되었고, 2023년에는 운영위원회가 5차례 개최됐으며, 2024년에는 제1차 본위원회 개최(2024년 6월 19일) 이후 ‘인구비상대책회의’로 전환하여 2025년 7월까지 총 14차례 개최하였다(저출산고령사회위원회, n.d.-a).<sup>40)</sup>

인구비상대책회의는 민관합동으로 운영되며, 각 부처의 차관급이 참여하였으므로, ‘운영위원회’ 수준이라고 볼 수 있다. 예를 들면, 제9차 인구

39) 2021년 장래인구추계를 반영한 인구변화의 노동·교육·의료부문 파급효과 전망(이철희 외, 2022), 인구구조 변화대응 및 지역상생을 위한 인구정책 방안 연구(주보혜 외, 2022) 등이다.

40) 저출산고령사회위원회 홈페이지에서 ‘위원회 활동’ 중 ‘회의’를 선택한 결과이다(저출산고령사회위원회, n.d.-a).

비상대책회의(2025년 2월 28일 개최)에서는 한국조세재정연구원에 위탁된 인구정책평가센터에서 양육지원사업(돌봄, 현금성지원)에 대한 심층평가 결과를 ‘논의’했으며(저출산고령사회위원회, 2025b), 제13차 인구비상대책회의(2025년 5월 29일)에서는 저출산고령사회정책 시행계획의 2024년 추진 실적 평가 결과를 ‘논의’했다(저출산고령사회위원회, 2025c). 반면에, 제14차 인구비상대책회의(2025년 7월 4일)는 2025년 저출산고령사회 시행계획을 ‘심의·확정’하였다(저출산고령사회위원회, 2025d).<sup>41)</sup>

### 3. 현행 법률의 한계

저출산고령사회위원회는 우리나라의 인구정책을 총괄하는 최고 기구로 설치되었으나, 그 역할과 업무 수행이 선언적 수준에 머물러 있어 실질적인 위상은 상당히 제한적이다(이상림, 2025, p.14). 앞서 살펴보았던 저출산고령사회기본법 제23조①항은 위원회의 기능을 ‘심의’로 규정하고, 여섯 가지 심의 내용을 명시하였다.<sup>42)</sup> 이 중 2호부터 5호까지는 기본계획과 시행계획의 수립 및 추진 실적 평가에 관한 것이다. 눈여겨볼 부분은 저출산고령사회정책의 ‘조정’이 명시되어 있고(5호), 이에 대한

41) 시행계획은 중앙정부 총 300개 과제에 전체 예산 88.5조 원, 지방정부 6,741개 사업에 총 12.2조 원 투입되며, 2025년 6월 27일부터 30일까지 서면으로 심의하였다(저출산고령사회위원회, 2025b).

42) 법령 제23조 ②위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화 전망에 관한 사항,
2. 저출산고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진 방향에 관한 사항,
3. 기본계획에 관한 사항,
4. 시행계획에 관한 사항,
5. 저출산고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항,
6. 그밖에 저출산고령사회정책에 관한 중요사항으로서 제5항의 간사위원(보건복지부장관)이 부의하는 사항

심의를 간사위원이 부의할 수 있으나(6호), 조정의 범위와 절차 등에 관한 내용은 구체적으로 제시되지 않았다.

현행 저출산고령사회기본법에 대한 한계를 지적한 연구는 이상림 외(2022), 이상림(2025)과 윤수정(2024)이 대표적이다. 이상림(2025)은 인구학적 관점에서 기본법의 한계를 지적하고, 새로운 법률이 제정될 필요가 있다고 주장하였다. 그 근거에는 기본법이 인구문제를 경제적 관점에서 바라보고 있으며(예, 제10조 경제적 부담의 경감), 개별 사업 중심으로 접근하고(예 제15조의2 노후설계 등), 위원회의 역할과 권한이 모호하며(예, 제23조 등) 인구정책에 대한 대응이 미시적이라고 지적한다.

우리나라의 헌법은 이미 제10조와 제17조, 제32조, 제36조 등에서 혼인과 가족제도의 보장, 국가의 모성보호의무를 통해 임신·출산·육아 등 저출생 현상에 대한 국가정책의 헌법적 정당성을 갖췄다(윤수정, 2024, p. 53). 그러나 한국 사회의 인구위기에 대한 종합적 대응 법률인 기본법은 여전히 “국가의 경쟁력을 높이고 ... 국가의 지속적인 발전에 이바지함”을 목적(제1조)으로 하고, “국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현”하는 것을 법령의 기본이념(제2조)으로 제시한다(윤수정, 2024, p. 57). 이에 더하여 “국가 및 지방자치단체가 시행하는 저출산고령사회정책에 적극 참여하고 협력”하는 국민의 책무(제5조)와 “국민이 저출산 및 인구의 고령화 문제의 중요성을 이해하고, 결혼·출산 및 가족생활에 대한 합리적인 가치관을 형성할 수 있도록 인구교육을 활성화”(제7조의2) 하는 등 국가주의와 발전주의적 인구정책을 명시하고 있다(이상림, 2025; 윤수정, 2024; 조은주, 2019).

기본법에서 국민은 “결혼·출산 및 가족생활을 해야만 비로소 국민으로서의 책무를 다한다”라고 볼 수 있으며, “비혼, 무자녀, 별거나 이혼 등 가족해체”와 같은 다양한 방식의 삶을 사는 국민이나 ‘결혼-출산-자녀 양육’

등 순차적인 삶의 순서를 벗어난 국민에 대한 존중은 고려되지 않는다(윤수정, 2024, p. 59). 이와 함께 모자보건의 증진(제9조)’과 같은 개념은 여성을 출산의 도구로 바라보고, ‘자녀를 임신·출산·양육 및 교육하고자 하는 자’를 여성으로 한정(제8조와 9조)하고 있다(윤수정, 2024, p. 60).

즉, 법체계는 변화하는 사회환경을 고려하여 수정되어야 하지만, 법률 제정 이후 사업 확장에 초점을 맞춰 개정되면서 시대에 적응하지 못했다. 이것이 축소사회 전환을 앞둔 시점에서 전면적인 개편이 필요한 이유다.

〈표 3-3〉 저출산고령사회기본법의 구조

장	절	세부 조항	
제1장 총칙	-	제1조(목적) 제2조(기본이념) 제3조(정의)	제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무) 제5조(국민의 책무) 제6조(다른 법률과의 관계)
제2장 저출산고령사회 정책의 기본방향	제1절 저출산 대책	제7조(인구정책) 제7조의2(인구교육) 제8조(자녀의 출산과 보육 등)	제9조(모자보건의 증진 등) 제10조(경제적 부담의 경감)
	제2절 고령사회 정책	제11조(고용과 소득보장) 제12조(건강증진과 의료제공) 제13조(생활환경과 안전보장) 제14조 (여가·문화 및 사회활동의 장려) 제15조(평생교육과 정보화) 제15조의2(노후설계)	제16조(취약계층노인 등) 제17조 (가족관계와 세대간 이해증진) 제18조(경제와 산업 등) 제19조 (고령친화적 산업의 육성)
제3장 저출산고령사회 정책의 수립 및 추진체계	-	제20조 (저출산고령사회기본계획) 제21조(연도별 시행계획) 제22조(업무의 협조) 제23조 (저출산고령사회위원회)	제23조의2 (위원회의 사무기구) 제26조 (관계행정기관의 협조) 제27조(국회보고)
제4장 보칙	-	제28조(전문인력의 양성) 제29조(조사 및 연구) 제30조(민간의 참여) 제30조의2(인구의 날) 제31조(국제교류의 활성화) 제32조(지원)	

출처: 저출산고령사회기본법, 법률 제20610호 (2024).

### 제3절 저출산고령사회위원회

#### 1. 위원회의 구성과 이해관계자 참여

저출산고령사회위원회(이하, '위원회')는 본위원회와 운영위원회로 구성된다. 본위원회는 다시 정부위원과 민간위원으로 구성된다. 정부위원은 저출산고령사회위원회 부위원장, 기획재정부 장관(경제부총리), 교육부 장관(사회부총리), 행정안전부 장관, 보건복지부 장관, 고용노동부 장관, 여성가족부 장관, 국토교통부 장관, 법제처장 등 9명으로 구성된다. 민간위원은 국토연구원, 건축공간연구원, 한국노동연구원 등 국무총리실 산하 연구기관의 연구자와 경제학, 의학, 간호학, 사회복지학, 노년학 전공의 교수 등 13명으로 이뤄졌다. 한편, 운영위원회는 저출산고령사회위원회 부위원장과 보건복지부 장관, 그 외 본위원회 대상 부처의 차관으로 구성된다(저출산고령사회위원회, n.d.-b). 즉, 저출산과 고령사회 정책에 관계된 중앙부처를 중심으로 본위원회와 운영위원회가 구성되었으며, 민간 전문가는 본위원회에만 구성되어 있다.

위원회에는 별도로 사무처를 두고 있다. 사무처는 위원회 운영을 지원하며, 다부처 및 지역과의 협업과제를 발굴하고 지원하며 조율한다. 현재 사무처는 3국 11과로 구성된다. 먼저, 인구전략국은 인구전략총괄과, 평가분석과, 소통협력과, 기업지역협력과로 구성되고, 저출산정책국은 저출산정책총괄과, 구조개선과, 돌봄정책조정과, 일·생활정책조정과로 구성된다. 마지막으로 고령사회정책국은 고령사회정책총괄과, 고령사회대응과, 고령사회기반과로 구성된다(저출산고령사회위원회, n.d.-b). 사무국은 개별 부처의 파견 공무원과 연구기관의 파견 전문가, 공무원 민간 전문가로 구성된다.

## 2. 위원회 구성 및 운영의 한계

저출산고령사회위원회는 대통령 소속의 자문위원회다. 자문위원회는 행정기관 소관 사무에 대한 자문, 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위해 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관으로, 행정위원회와 자문위원회로 구분한다(정부조직관리정보시스템, n.d.). 이때, 행정위원회는 행정기관의 사무 일부를 독립해서 수행할 필요가 있는 준입법적·준사법적 기능을 가지는 합의제행정기관을 뜻한다. 자문위원회는 행정기관의 부속기관으로 위원회 또는 심의회 등을 뜻한다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 2025).

행정위원회와 자문위원회는 ‘업무 내용이 전문가 의견을 들어 결정할 필요가 있고’, ‘업무 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 때’ 설치한다는 공통점이 있지만, ‘기존 행정기관의 업무와 중복되지 않고 독자성이 있고’, ‘업무가 계속성·상시성이 있을 때’ 설치하는 것은 행정위원회만 해당한다(정부조직관리정보시스템, n.d.).

저출산고령사회위원회는 대통령 소속 자문위원회지만, 부처의 소관 사무와같이 명확한 구분이 없고 실질적인 권한에도 한계가 있어 변화하는 인구문제에 민감하게 대응하는 데 적합하지 않을 수 있다. 위원회가 중심이 되는 경우 계획의 수립과 정책의 집행 과정에서 정책의 통합이나 조정을 기대하기 어려워 부처별 단편적 대응에 그칠 수밖에 없다. 이런 이유로, 인구문제만을 전담하는 ‘인구전략기획부’의 신설<sup>43)</sup>에 대한 지지가 있다(윤수정, 2024, p. 61).

위원회의 부위원장, 상임위원과 사무처장 간 역할도 모호하다. 저출산고령사회기본법 시행령(대통령령 제34359호) 제5조(위원회의 구성) ⑤

43) 유사한 문제를 지적하면서 조진우(2021)는 위원회의 정례화와 인구청 신설을 제안하였다.

항에서 “위원회에 부위원장을 두며, 부위원장은 .... 대통령이 지명하는 간사위원이 된다. 또한 ⑥항에서 ”위원회의 부위원장은 상근으로 한다.” 같은 시행령 제6조(위원장의 직무)는 “위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 사무를 총괄한다.” 다만, 위원회의 위원장이 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다. 즉 저출산고령사회위원회의 위원장은 대통령이며, 부위원장은 상근하며 위원회 사무를 총괄한다.

같은 시행령 제9조(사무기구) ④항에서는 “사무기구의 장은 위원장의 지휘를 받아 사무기구의 사무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독한다.” 또한 시행령 제8조 ②항에서 “운영위원회는 위원장 2명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장이 아닌 위원 중 1명은 상임위원으로 한다”라고 규정한다. 현재 운영위원회의 위원장 2명은 부위원장과 보건복지부 장관이다. 차관으로 구성된 나머지 운영위원회 위원 중 1명이 상임위원으로 구성되어야 한다. 현재 운영위원회는 민간 위원이 없고 정부 위원만 위촉되어 있다(저출산고령사회위원회, n.d.-b).

운영위원회의 역할은 “위원회에 올릴 안건을 사전에 검토·조정·협의하고 위원회의 활동을 지원”하는 것이다(시행령 제8조 ①항). 그렇다면 상임위원은 본위원회에 올릴 안건을 조정하는 실무적인 역할이지만, 그러한 직무는 명시되지 않았다. 조직도에서 상임위원의 위치는 기타 정부 소관 위원회와 비교해도 상당히 이례적인 구성이다.

또한, 사무국은 기획재정부와 보건복지부, 교육부, 고용노동부 등 각 부처에서 파견된 공무원으로 구성되는데, 인구정책의 추진에 초점을 맞춘 실질적인 조정보다 각 부처의 이해관계를 대변한다. 이러한 파견 공무원은 잦은 인사이동으로 인구정책에 대한 관리와 협업의 책무성을 담보하기 어렵다.

출산을 감소는 대부분의 국가에서 경험하는 문제이고, 앞으로도 지속

될 전망이다. 이에 대한 정책 대응은 필수적이다(윤수정, 2024). 특히 저출산에 대응하는 정책은 교육정책에서, 보건정책, 주택정책, 고용정책 등 전 부처의 정책이 연계되므로, 많은 부처와 소통하고 협력할 필요가 있다. 따라서 단일 부처에서 이를 전담하는 것은 한계가 있으며, 부처별 정책에 대한 포괄적인 관리가 중요하다(윤수정, 2024. p. 61).

최유(2021)는 저출산고령사회로 인해 발생하는 인구구조 변화에 대응하기 위해 인구 변동 대응 정책이 법적·제도적 틀의 강화를 통해 보다 체계적이고 포괄적인 방식으로 발전할 필요가 있다고 주장한다.<sup>44)</sup> 유사하게 조진우(2021)는 “저출산과 고령화 등 인구문제를 극복하기 위해 기본법과 정책에 ‘삶의 질’ 관점을 반영해야 한다”라고 주장한다. 다만, ‘삶의 질’이라는 개념이 누구를 대상으로 어떤 정책으로 발현될 수 있는가에 대해서는 구체적으로 제시하지 않았다.

---

44) 예를 들면, 저출산 문제의 논의를 정책 ‘사업’ 층위에 머무르지 않고, 중앙정부와 지방정부 간 다층적 거버넌스 체계 속에서 다양한 정책들이 연계된 작동을 강조했다(최유, 2021).

## 제4절 저출산고령사회 기본계획과 시행계획

### 1. 기본계획 수립

지난 20년간 저출산고령사회 기본계획은 4차례 이뤄졌다. 1차 기본계획이 수립된 이후 대통령 선거에 따른 보완판이 마련되면서, 현재 제3차 수정본까지 5년 단위 계획 수립이 대통령 임기에 맞춰 발표되었다.

〈표 3-4〉 저출산고령사회기본계획 비교

구분	제1차 보완판 (2006~2010)	제2차 (2011~2015)	제3차 수정본 (2016~2020)	제4차 수정본 (2021~2025)
추진 체계	저출산고령사회위원회-실무위원회 (저출산인구, 고령화 및 고령사회 경제산업)	저출산고령사회위원회-총리실 저출산고령사회대책 추진협의회-부처 합동 T/F(5개분과)	저출산고령사회위원회-정책운영위원회-분과위원회 (5개분과)	저출산고령사회위원회-정책운영위원회-분과위원회 (7개분과)
추진 경과	전문가 자문회의(5회) 지자체간담회(4회) 실무위원회(2회)	대통령 보고 (2009.11.25.) 총리실 주관 관계부처 협의·조정(20회) 토론회, 간담회(12회)	분과회의(90여회) 조정회의(3회) 사회관계장관회의(2회) 국무조정실조정회의(2회) 토론회(3회)	정책운영위원회(5회) 분과위원회(110회) 분위원회(4회) 국무총리 주재 목요대화(2회) BH-복지부-총리실 주관 핵심·쟁점과제 조정회의(5회) 대통령 주재 국무회의 심의·확정
인구 변동	저출산·고령화의 진행 현황 저출산의 원인 저출산·고령화의 파급영향	저출산·고령화 현황 저출산의 원인 저출산·고령화의 파급영향	인구문제전망 사회경제적위험	인구구조 변화의 현황 및 전망 저출산의 원인 진단 인구 변화의 영향
정책 평가	기본계획 수립 이전의 정책 평가 기본계획 수립 이후의 성과	1차 계획의 주요성과 1차 계획의 한계	지난 10년간 평가 1차계획, 2차계획 주요내용과 재정투입 규모 평가	지난 15년간의 정책평가 -분야별 성과와 한계, 시사점

〈표 3-4〉 계속

구분	제1차 보완판 (2006~2010)	제2차 (2011~2015)	제3차 수정본 (2016~2020)	제4차 수정본 (2021~2025)
계획 수립 방향	저출산고령사회 대응 사회적 분위기 조성 정책추진체계의 효과성 제고	선제적 지원, 범사회적 정책 공조: 기업·국민의 참여를 바탕으로 저출산·고령화 대응을 위한 정책을 개발·추진함으로써 국민적 책임의식 확산	패러다임 전환: 인구위기 극복을 위한 미시적이고 현상적인 접근에서 벗어나 종합적이고 구조적인 접근 시도	기본관점의 전환: 국가발전 전략에서 '개인'의 삶의 질 제고 전략으로 전환
정책 과제	3대 분야 237개 세부과제 추진	4대 분야 231개 세부과제 추진	3대 분야 93개 세부과제 추진 4차 계획 연계 중장기 추진과제 별도 제시	4대 분야 20대 대과제, 180여개 중과제로 구성
재정 규모	5년간 재정 투입 당초: 32.0조 원 보완: 40.3조 원 당초 대비 104.7%	5년 누적 75.8조 원 2010년 12.4조 원 2015년 16.2조 원 연 평균 5.5% 증가	5년 누적 **조 원 2015년 32.6조 원 2020년 44.5조 원 연 평균 ** 증가	5년간 21조 원(+) 2020년 62.6조 원 2025년 83.4조 원 연평균 5.9% 증가
재원 조달	국가재정운용계획, 매년 예산편성시 반영	국가재정운용계획, 매년 예산편성시 우선 반영	국가재정운용계획, 매년 예산편성시 우선 반영	-
과제별 소관 부처	과제별 소관부처, 과제번호, 보완판 신규과제 제시	과제별 소관부처, 과제번호 제시	과제별 소관부처, 과제번호 제시	과제별 소관부처, 과제번호 제시
계획 수립 참여자 명단	공개하지 않음	공개하지 않음	(본)위원회, 운영위원회, 분과위원회 명단 공개	(본)위원회, 운영위원회, 분과위원회 명단 공개

주: 3차 기본계획은 2016년에 수립하였으나, 정권 이양으로 인해 2019년에 수정본을 만들었음. 당초 계획과 수정본의 과제는 대부분 유사하며 재구조화되어 있음.

출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006

2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011

3) “제3차 저출산고령사회기본계획(수정본),” 대한민국정부, 2019

4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

저출산고령사회기본계획에 제시된 목표는 ‘출산을 제고’이다. 형식적으로는 제1차 및 제2차 기본계획에서 ‘출산을 회복’ 목표가 제시되었고, 제3차와 제4차 기본계획에서는 ‘삶의 질 향상’으로 목표가 변경됐지만,

제4차 수정 계획에서 다시 ‘결혼·출산·양육이 행복한 선택이 될 수 있는 사회’로 목표가 변경되었다. 윤수정(2024)은 이를 과거 ‘출산율 회복’으로 회귀하였다고 주장한다. 또한, 3차와 4차 기본계획에서 여전히 저출산과 관련한 성과지표는 ‘출산율’이라는 점에서 묵시적으로 기본계획에서 저출산 대책은 ‘출산율 제고’에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다.

〈표 3-5〉 저출산고령사회기본계획 요약: 저출산 대책을 중심으로

구분	제1차 보완판 (2006~2010)	제2차 (2011~2015)	제3차 수정본 (2016~2020)	제4차 (2021~2025)
비전	모든 세대가 함께하는 지속발전가능사회	저출산고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현	모든 세대가 함께 행복한 지속가능사회
목표	저출산고령사회 대응기반 구축 출산율 회복 및 고령사회 성공적 대응	점진적 출산율 회복 및 고령 사회 대응체계 확립 OECD 평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 효과적 대응	아이와 함께 행복한 사회 생산적이고 활기찬 고령 사회	개인의 삶의 질 향상 성평등하고 공정한 사회 인구변화대응 사회 혁신
추진 영역 (분야)	출산과 양육에 유리한 환경 조성 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 미래 성장동력 확보	출산과 양육에 유리한 환경 조성 고령자의 삶의 질 향상 기반 구축 성장동력 확보 및 분야별 제도개선 저출산·고령화 대응 사회적 분위기 조성	함께 돌보고 함께 일하는 사회 함께 만들어가는 행복한 노후 인구변화 적극 대비	함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성 건강하고 능동적인 고령사회 구축 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 인구구조 변화에 대한 적응
저출산 대책의 추진 전략	결혼, 출산, 양육에 대한 사회적 책임 강화 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성 건전한 미래세대 육성	일과 가정의 양립 일상화 결혼, 출산, 양육 부담 경감 아동청소년의 건강한 성장 환경조성	청년 일자리·주거 대책 강화 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁 일·가정 양립 사각지대 해소	모두가 누리는 워라밸 성평등하게 일할 수 있는 사회 아동돌봄의 사회적 책임 강화 아동기본권의 보편적 보장 생애 전반 성·재생산권 보장

출처: “헌법적 관점에서 바라본 저출생-「저출산고령사회기본법」 중 저출생 대책에 대한 비판적 검토를 중심으로,” 윤수정, 2024, 이화여자대학교, pp. 64-65와 “저출생 대응 패러다임의 한계와 대전환,” 김아래미, 2024, 참여연대, p. 9.를 바탕으로 저자가 재구성함.

## 2. 한국의 저출산 대응 정책

### 가. 정책 현황 분석

한국의 저출산 대응 정책은 크게 두 가지 자료를 통해서 확인할 수 있다. 먼저, 저출산고령사회위원회에서 발간하는 5년 단위 <저출산고령사회기본계획>에 포함된 사업을 확인할 수 있다. 다음으로, 국제비교를 위해 한국의 사회지출통계 중 가족영역의 지출에 포함된 사업을 기준으로 추출할 수도 있다.

먼저, 저출산고령사회기본계획에 제시된 내용을 기준으로 살펴보면, 저출산 대응 정책은 최초 10년 간(2006~2015) ‘출산, 양육 환경 조성’을, 이후 10년 간(2016~2025) ‘일과 가정생활의 양립’을 강조하였다. 또한, 저출산 대책은 ‘가족’을 대상으로 하는 정책에 초점을 맞추고 있으며, 성장동력 등에 교육, 청년, 제도 개선, 전국민 사회안전망 등이 포함된다.

<표 3-6> 저출산고령사회기본계획의 분야 비교

구분	1차 기본계획 (보완판)	2차 기본계획	3차 기본계획 (수정본)	4차 기본계획
저출산	출산과 양육에 유리한 환경 조성	출산과 양육에 유리한 환경 조성	함께 돌보고, 함께 일하는 사회	함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성
고령화	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	고령자의 삶의 질 향상 기반 구축	함께 만들어가는 행복한 노후	건강하고 능동적인 고령사회 구축
기타	저출산고령사회 성장동력 확보	성장동력 확보 및 분야별 제도개선	인구구조 변화에 대비	모두의 역량이 고루 발휘되는 사회
	저출산고령사회 대응 사회적 분위기 조성	저출산고령사회 대응 사회적 분위기 조성		인구구조 변화에 대한 적응

- 출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006  
 2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011  
 3) “제3차 저출산고령사회기본계획(수정본),” 대한민국정부, 2019  
 4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

저출산 분야를 기준으로 살펴보면, 1차 기본계획에는 결혼, 출산, 양육에 대한 사회적 책임을 가장 강조하고 있으며, 이후 일-가정 양립, 아동 및 청소년에 대한 지원 순으로 제시하였다(대한민국정부, 2006). 2차 기본계획에는 일과 가정 양립을 가장 강조하고, 결혼, 출산, 양육의 부담 경감, 아동·청소년에 대한 지원이 포함된다. 다만, 가족가치관 확립을 위한 학교 교육은 포함하지만, 교육과정에 대한 내용은 포함하지 않는다(대한민국정부, 2011).

3차 기본계획에서 저출산 대응 정책은 획기적으로 확대되었다. 저출산 대응 정책은 “경제적 비용부담이 경감하고, 부모가 자녀 양육을 위해 필요한 시간을 지원하며, 사회적 돌봄을 확대”하는 데 초점을 맞췄다. 이에 더해 가족 친화적 문화의 조성 and 삶의 질 제고를 위한 기반 확충을 포함한다. 이는 출산율 목표의 출산 장려 정책에서 ‘국민 삶의 질 제고 정책’으로 정책 방향을 전환해야 한다는 국민 인식에 근거한다(대한민국정부, 2019).

4차 기본계획은 저출산의 원인을 “사회경제적 요인<sup>45)</sup>, 문화·가치관 측면의 요인<sup>46)</sup>, 인구학적 경로<sup>47)</sup>”로 파악하였다(대한민국정부, 2021). 먼저, 사회경제적 원인을 극복하기 위해 정부는 가족정책 외에 노동정책과 주택정책, 교육정책 등을 개편할 필요가 있다. 저출산의 복합적인 문제가 가족정책만으로 해결될 수 없으므로, 국민의 ‘삶의 질’ 제고를 목표로 하는 포괄적인 정책으로 전환할 필요가 있다. 그러나, 4차 기본계획은 기존의 기본계획(1차, 2차)과 유사하게 가족정책에 초점을 맞춘다. 즉, 4차 기

45) 노동시장 격차와 불안정 고용 증가, 교육에서의 경쟁 심화, 결혼·출산의 실현을 가로막는 높은 주택 가격, 성차별적 노동시장과 일·가정 양립 곤란, 잔존하는 돌봄 공백을 들고 있다.

46) 전통적·경직적인 가족규범 및 제도의 지속, 청년층의 인식과 태도 변화를 들고 있다.

47) 주출산 연령대 여성인구의 감소, 혼인율의 지속적 하락과 초혼연령의 상승, 기혼가구의 평균 출생아 수 감소 및 무자녀 비율 증가를 들고 있다.

본계획은 저출산의 원인을 포괄적으로 분석했지만, 이에 대한 정책 대응은 가족정책으로 한정했다는 점에서 한계가 있다.

<표 3-7> 저출산고령사회기본계획의 '저출산' 분야 비교

구분	1차 기본계획 (보완판)	2차 기본계획	3차 기본계획 (수정본)	4차 기본계획
1	결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화	일과 가정의 양립 일상화	(비용) 출산/양육비 부담 최소화	모두가 누리는 워라벨
2	일과가정의 양립·가족친화적 사회문화 조성	결혼·출산·양육 부담 경감	(시간) 아이와 함께 하는 시간 최대화	성평등하게 일할 수 있는 사회
3	건강한 미래세대 육성	아동·청소년의 건전한 성장환경 조성	(돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄체계 구축	아동돌봄의 사회적 책임 강화
4			(문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족 문화 조성	아동기본권의 보편적 보장
5			(기반) 2040세대 안정적인 삶의 기반(일, 주거, 교육) 조성	생애 전반 성·재생산권 보장

- 출처: 1) "제1차 저출산고령사회기본계획(보완판)," 대한민국정부, 2006  
 2) "제2차 저출산고령사회기본계획," 대한민국정부, 2011  
 3) "제3차 저출산고령사회기본계획(수정본)," 대한민국정부, 2019  
 4) "함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획," 대한민국정부, 2021.

모든 기본계획은 대분류와 중분류, 소분류, 과제 순으로 이뤄진다. 다만, 1개의 과제에는 여러 부처의 개별 사업이 포함되기도 하고, 한 부처의 여러 사업이 포함되기도 한다. 과제를 수행하는 사업의 기본 단위가 각 부처의 예산 편성 기준에서는 '사업'으로 운영되기 때문이다. 그러나, 어떤 부처는 '세부 사업'을 기준으로 제출하는가 하면, 어떤 부처는 세부 사업 내 '내역사업'을 기준으로 자료를 제출했다. 이는 기본계획의 차수에 따른 차이도 있다. 즉, 저출산기본계획에 포함된 저출산 대응 정책의 범위가 명확하지 않다는 것을 뜻하고, 일관성을 확인하기도 어렵다.

본 연구에서는 저출산 대응 정책으로 분류된 과제를 기준으로 데이터

베이스를 구축하였다. 이 사업을 기준으로 정규화한 뒤 파이썬을 활용하여 ‘문자열 유사도 기반 비교(sequence matching)’한 결과<sup>48)</sup>, 유사도 0.6을 기준으로 반복된 과정은 ‘육아휴직급여’와 ‘난임 및 임신·출산 의료비 지원’으로 나타났다. 즉, 지난 20년간 ‘일·가정 양립 기반 구축’과 ‘출산·임신에 대한 건강 지원’이 전 기간에 걸쳐 지속적으로 핵심 공통축으로 확인되었다. 이는 우리나라의 저출산 대응 정책이 ‘출산’과 ‘일하는 여성의 양육 지원’에 초점을 맞추고 있었다는 것을 뜻한다.

〈표 3-8〉 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책의 공통 정책(예시)

구분	1차 기본계획 (보완판)	2차 기본계획	3차 기본계획 (수정본)	4차 기본계획
육아휴직	육아휴직급여 도입	대체인력 지원체계 개발	소득대체율 상향	특고 포함 보편적 육아휴직권 확립
임신출산 의료비 지원	산전후휴가 및 의료지원	난임시술 지원	고위험 산모신생아 통합관리	난임, 임신치료 통합 건강관리체계

주: 기본계획의 세부과제에 수록된 텍스트를 기준으로 유사도를 비교한 결과임.

출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006

2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011

3) “제3차 저출산고령사회기본계획(수정본),” 대한민국정부, 2019

4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

1차~4차 기본계획의 저출산 대응정책은 명칭과 형태를 변화했지만, 정책의 초점은 초기 ‘출산 장려’에서 가족·돌봄 인프라 확충을 거쳐 최근에는 청년·주거·고용 기반으로 전환되는 경향을 보인다. 분야별로 보면, 결혼·출산·보육·일가정 양립의 네 축이 유지되었으나, 4차 기본계획에서는 사회구조적인 원인(주거, 고용 불안 등)에 대한 대응이 강화되었다.

48) 분석을 위해 공백, 중복 문자열 제거하고, 괄호, 특수문자, 조사 등의 불필요한 표현을 정리한 이후, 문자열을 비교하였다. 이는 두 문자열의 문자 시퀀스를 비교하여 일치 정도를 0~1 사이의 유사도 점수로 산출하는 방법이다. 계산식은 다음과 같다.

$$s = \frac{2 \times M}{T_a + T_b} \quad (M: \text{두 문자열에서 일치하는 문자쌍 수, } T_a, T_b: \text{각 문자열의 전체 문자 수})$$

〈표 3-9〉 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책 주요 사업군 예시

구분	1차 기본계획 (보완판)	2차 기본계획	3차 기본계획 (수정본)	4차 기본계획
결혼 지원	결혼정보 제공, 신혼준거지원	결혼·가족 인식 개선	결혼·출산 연계 지원	청년 결혼 및 주거 통합지원
출산 지원	산전·산후휴가, 출산비 지원	난임치료 지원, 임신부 건강보험 확대	고위험 산모 지원, 의료비 경감	임신·난임 통합건강지원 체계
보육 지원	보육료·양육수당 지원	보육 인프라 확충, 영아보육 확대	국공립 시설 확대, 질 관리 강화	돌봄·교육 통합체계, 부모 교육 강화
일·가정 양립	육아휴직, 직장보육시설 의무화	근로시간 단축, 대체인력제	유연근무제, 육아휴직 소득대체를 확대	보편적 육아휴직 권리, 직장돌봄 인프라
경제·주거 지원	신혼부부 주택자금, 세제지원	주거바우처	출산가구 주거지원	청년·신혼부부 맞춤형 주거금융

주: 기본계획의 세부과제에 수록된 텍스트를 기준으로 유사도를 비교한 결과임.

출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006

2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011

3) “제3차 저출산고령사회기본계획(수정본),” 대한민국정부, 2019

4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

다음으로, 기본계획 차수별 소관부처를 살펴보았다. 1차 기본계획에서는 보건복지부가 65.6%를 차지할 정도로 압도적이고, 그 뒤를 이어 교육부(전, 교육과학기술부), 고용노동부 순으로 나타났다. 2차 기본계획에는 보건복지부의 비중이 상대적으로 감소하고(44.2%), 여성가족부(25.3%)와 교육부(12.6%)의 비중이 높아졌다. 이는 여성부 신설과 보육 업무 이관<sup>49)</sup>에 따른 것이다. 3차 기본계획에서는 보건복지부의 비중이 상대적으로 높으나(43.3%), 고용노동부(33.3%)와 여성가족부(21.1%) 순으로 나타났다. 이는 저출산의 원인을 고용 불안과 출산 및 육아 후 경력단절에서 찾으면서, 일과 가정 양립 정책이 확대됐기 때문이다. 마지막으로 4차

49) 1998년 대통령 직속 여성특별위원회로 시작해 2001년 여성부로 승격됐으며, 2005년 가족 및 영유아 보육 업무가 추가되면서 여성가족부로 확대 개편되었다(여성가족부 직제, 2011).

기본계획에서는 보건복지부(30.4%)와 고용노동부(26.4%), 여성가족부(16.0%)의 상대적인 비중이 현저히 감소하였다. 또한, 국토부의 역할이 상당히 증가했다. 이는 보건복지부 중심 구조에서 다부처 협력 체계로 이동했다는 것을 보여준다.

마지막으로, 기본계획의 주요 사업군별 사업 수를 기준으로 소관 부처를 나열하면 다음과 같다. 결혼 지원은 결혼 관련 정보 제공이나 결혼 준비와 같은 '교육' 프로그램에서 신혼부부를 대상으로 하는 주택 공급 및 비용 지원(대출, 용자 등)으로 전환하면서 주무 부처가 복지부, 교과부, 국토부 순으로 변화하였다. 출산 지원은 '의료비'에서 '시간 지원'으로 변화하면서 주무 부처가 복지부에서 고용부로 이동하였다.

보육 지원은 '지역을 중심으로 한 시설 확충'에서 '직장을 중심으로 한 시설 확충'으로 변화하면서 주무 부처가 복지부에서 고용부로 전환하였다. 일가정 양립 지원은 일관되게 고용부가 주무부처로 확인되었다. 마지막으로, 경제와 주거 지원은 세제공제에서 주택 지원으로 변화하면서 주무 부처가 기재부에서 국토부로 전환하였다. 예상과 다르게 저출산 대응 정책에서 보건복지부의 역할은 과거에는 강력했으나, 소관 업무의 이관(여성가족부, 교육부)과 새로운 욕구의 등장(주거 등) 등으로 더 이상 주무 부처로서의 역할을 수행하지는 않는 것으로 보인다. 그러나, 5개 영역을 제외한 기타 사업에서는 보건복지부가 주무 부처로 대두된다. 이는 그 외 사업에 보건복지부의 '아동' 관련 사업 전반이 포함되기 때문이다.

한편, 이러한 분류는 단순히, 사업 수를 기준으로 분석했다는 점에서 한계가 있다. 특히 4차 기본계획을 기준으로 살펴보면, 고용부의 33개 세부과제 중 비예산이나, 다른 사업의 하위 항목, 다른 사업과 예산이 중복되는 사업 등이 19개라는 점에서 과제를 세분화한 것으로 보인다. 이는 과제수를 기준으로 주무부처를 측정하는 방식에 한계가 있음을 뜻한다.

〈표 3-10〉 연차별 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책 주요 사업군과 소관부처

	1차 기본계획	2차 기본계획	3차 기본계획	4차 기본계획
결혼과 출산	복지부, 노동부, 국방부	복지부, 노동부, 교과부	복지부, 노동부, 여가부	복지부, 노동부
	34개	17개	33개	29개
영유아-아동 돌봄	복지부, 교육부	복지부, 교육부, 노동부	복지부, 교육부, 여가부	복지부, 교육부, 여가부
	19개	28개	20개	18개
일·가정 양립	노동부, 복지부	여가부, 노동부	노동부, 복지부	노동부, 여가부
	8개	9개	14개	13개
경제적 부담 완화	국토부, 복지부	교과부, 국토부	복지부, 국토부	국토부, 복지부
	8개	10개	9개	11개

주: 기본계획별\*주요 사업군별 사업수를 기준으로 소관부처를 3순위까지 제시함. 부처명이 1개인 경우 해당 기본계획에 해당 사업군이 단일 부처의 사업으로만 구성된다는 것을 뜻함.

출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006

2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011

3) “제3차 저출산고령사회기본계획(수정본),” 대한민국정부, 2019

4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

본 연구에서는 4차 기본계획의 연도별 시행계획 자료를 데이터베이스로 구축하여 저출산 대응 정책의 사업별 예산을 중심으로 주요 사업군별 예산을 살펴보았다. 결혼과 출산지원은 2021년 2,863억 원으로, 전체 예산의 0.8%였다. 그러나 관련 예산은 지속적으로 감소하는 추세를 보였고, 2024년에는 전체 예산의 0.5%에 불과하다.

돌봄 지원은 2021년 12.1조 원으로 전체 예산의 35.4%로 나타났다. 이 예산은 3년 연속 증가했으나, 2024년에 감소하여 29.0% 수준이다. 일·가정 양립 지원은 1조 6,898억 원으로 전체 예산의 4.9% 수준이었으나, 계속해서 증가하여 2024년에는 5.1%에 달한다. 경제적 부담 완화는 2021년 19조 9,191억 원으로 전체 예산의 58.3%를 차지한다. 이 예산은 계속 증가하여 2024년에는 64.7%에 달한다. 마지막으로 그 외 지원은 아동과 청소년의 성장·발달 및 보호와 관련된 예산으로 2021년

1,682억 원에서 계속 증가하여 구성비는 0.5%에서 0.7%로 증가하였다.

물론, 4차 기본계획에는 ‘인구구조 변화에 대한 적응’이라는 대분류 아래 ‘다양한 가족의 제도적 수용’과 ‘다양하고 평등한 가족문화 확산’ 중분류가 저출산 대응 정책에 해당한다. 그러나, 본 연구에서는 기본계획에서 저출산 대응 정책이라고 밝히고 있는 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’을 중심으로 분석하였다.

〈표 3-11〉 제4차 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책 주요 사업군별 예산

(단위: 백만 원)

	2021년	2022년	2023년	2024년
결혼과 출산지원	286,375	218,414	181,662	197,666
돌봄지원	12,115,389	12,287,251	13,055,325	12,610,069
일·가정양립	1,689,855	1,938,020	1,928,182	2,202,357
경제적 부담 완화	19,919,169	25,623,277	27,040,642	28,084,555
그 외	168,227	253,110	236,014	325,599
계	34,179,015	40,320,072	42,441,825	43,420,246

주: 기본계획의 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성’ 사업의 과제의 연도별 자료를 바탕으로 구성함.

- 1) 결혼과 출산지원은 ‘생애 전반 성·재생산권 보장’의 ‘성·재생산권의 포괄적 보장’, ‘생애전반 생식건강 관리 및 질환 예방’, ‘건강하고 안전한 임신·출산 보장’을 포함함.
- 2) 돌봄 지원은 ‘성평등하게 일할 수 있는 사회’의 ‘여성 집중 돌봄노동 분야 일자리 질 개선’과 ‘아동돌봄의 사회적 책임 강화’의 ‘출출하고 질 높은 돌봄 체계 구축’, ‘아동의 균등한 초등돌봄 환경 조성’, ‘아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고’를 포함함.
- 3) 일·가정 양립은 ‘모두가 누리는 워라밸’의 ‘일-양육 병행 가능한 노동 환경 실현’과 ‘개인의 생애와 조화를 이루는 노동 환경 확립’, ‘성평등하게 일할 수 있는 사회’의 ‘성평등한 일터 조성’, ‘고용상 성차별·성희롱 피해 구제 및 예방 강화’를 포함함.
- 4) 경제적 부담 완화는 ‘아동기본권의 보편적 보장’의 ‘아동가구 소득보장 및 생활지원 강화’를 포함함.
- 5) 그 외는 ‘아동기본권의 보편적 보장’의 ‘아동의 균형적 발달과 성장 보장’, ‘아동·청소년의 보호안전망 강화’를 포함함.

## 제5절 저출산고령사회 계획 성과관리

### 1. 기본계획에 제시된 정책목표

지난 20년간 저출산고령사회 기본계획에 제시된 정책목표는 ‘저출산’과 ‘인구정책 추진 체계 구축’에서 ‘개인의 삶의 질 향상’과 ‘성평등한 사회’, ‘인구변화에 대응한 사회 혁신’으로 확대되었다.

제1차 기본계획의 수립은 저출산고령사회에 대응한 전반적인 사회·경제구조의 개혁을 2020년까지 완료하여 <지속발전가능사회>를 실현하는 장기 계획을 세웠다(대한민국정부, 2006, p. 39). 다만, 장기 목표의 단계적 전략 수립과 성과관리를 위해 5년마다 저출산고령사회기본계획을 수립하기로 했다(대한민국정부, 2006, p. 39). 이러한 이유로, 제1차 기본계획에서는 제1차(2006~2010) 정책목표로 ‘출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축’을 제안하고, 제2차(2011~2015) 정책목표로 ‘점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응 체계 확립’, 제3차(2016~2020) 정책목표로 ‘OECD 국가 평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응’를 함께 제시하였다.

제2차 기본계획은 1차 계획에서 수립한 장기 정책 목표를 그대로 수용하였다. 그러나, 출산율은 2006년 1.13명에서 2010년 1.23명, 2015년 1.24명으로 반등했으나, 2018년 이후 1명 이하로 떨어졌다. 1차 기본계획의 필요성이 제기된 2005년 우리나라의 출산율이 1.09명이었던 것을 고려하면, OECD 국가 평균 수준의 출산율(1.6 혹은 1.8로 설정)로의 회복에 목표가 있었다고 볼 수 있다. 물론, 기본계획 수립 이후 한 번도 이 수치를 달성한 적이 없으므로, 기본계획의 성과를 관리하는 정부 입장에서는 부담스러운 정책 목표였을 것으로 보인다.

더구나, 2005년과 비교할 때 출산율이 소폭 증가하면서 국가적 난제로 인식되던 인구 문제에 대한 열의가 식었을 가능성도 있다. 이는 현재 우리의 상황과도 유사하다. 2023년 우리나라의 출산율은 0.73명으로 최저 수준을 기록했고, 여·야는 앞다퉀 인구문제를 전담할 추진 체계의 구성과 전폭적인 재정 지원의 필요성을 주장했다. 그러나, 출산율이 소폭 인상되면서 인구문제에 관한 관심은 다른 중요한 사회적 문제보다 앞서지는 않는다. 다만, 개인의 삶의 질 향상을 위한 격차 완화와 평등한 사회의 지향, AI와 기후변화에 대응하는 사회 혁신을 지향한다.

〈표 3-12〉 저출산고령사회기본계획에 제시된 정책목표

구분	추진 목표	시기		
제1차 기본계획	<b>출산·양육에 유리한 환경조성 및 고령사회 대응기반 구축</b>	<b>2006~2010</b>		
	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응 체계 확립	2011~2015		
	OECD 국가평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응	2016~2020		
제2차 기본계획	<b>출산·양육에 유리한 환경조성 및 고령사회 대응기반 구축</b>	<b>2006~2010</b>		
	<b>점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응 체계 확립</b>	<b>2011~2015</b>		
	OECD 국가평균 수준 출산율 회복 및 고령사회성공적 적응	2016~2020		
제3차 기본계획	1단계	<b>삶의 질 향상</b>	2016~2020	
		<b>성평등 구현</b>		
		<b>인구변화 적극 대비</b>		
	2단계	2040·은퇴세대가 미래희망을 가지고, 안정되고 평등한 삶을 누리는 환경 조성		2021~2025
		모든 세대의 삶의 질 보장		
인구 변화에 적극 대비하는 사회시스템 구축				
제4차 기본계획	개인의 삶의 질 향상	2021~2025		
	성평등하고 공정한 사회			
	인구변화 대응 사회 혁신			

주: 굵은 글씨체는 법정 계획의 기간 범위임.

출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006

2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011

3) “제3차 저출산고령사회기본계획(수정본),” 대한민국정부, 2019

4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

실제로 우리나라의 출산율은 2006년 이후 단 한 차례도 회복되지 못했다. 이를 정책목표로 계속 추진하는 경우 정부가 저출산 정책의 실패를 자임하는 것이라는 우려로 정책목표에서 제외되기도 했지만, 다수의 국제비교 연구에서 결혼과 출산에 영향을 주는 다양한 원인이 있으며, 구조적 원인을 극복하는 정책의 성과까지는 시간이 걸린다고 실증했다. 이에 더하여 출산율은 여성의 높은 교육수준과 노동시장 참여, 그리고 이를 유지하기 위한 개인적인 결정이라는 인식에 비롯된다는 데서 여성계의 우려가 제기되었다. 특히 노동시장에서의 양성평등, 가정 내 돌봄에서의 부모 모두 참여 등이 출산에 대한 여성의 과도한 부담을 해소하고 결혼과 출산에 긍정적인 영향을 미친다는 사실도 증명되었다. 즉, 결혼과 출산을 여성 개인의 선택에서 사회적 문제로 인식하는 인구정책 패러다임 전환이 이뤄진 것이다.

패러다임 전환은 기본계획의 구호에 그쳤을 뿐 성과는 관리되지 않는다. 3차 기본계획에서는 ‘삶의 질 향상’과 ‘성 평등한 사회의 구현’ 등을 목표로 제시하였다. 그러나, 저출산고령사회위원회에서 그 성과를 직접 측정하고, 성과에 대한 환류를 시도한 흔적은 없다(예, 4차 기본계획). 다만, 우리 사회의 발전으로 해당 지표가 개선되기는 했다. 국민의 삶의 질을 측정하는 지표는 11개 분야 71개로 구성된다. 각각의 지표는 개선되기도 악화하기도 한다(국가데이터처, n.d.-c). 즉, 삶의 질의 수준과 향상을 관리할 ‘단일 지표’는 없는 상태에서 지표별 변화만 확인할 수 있다.

한편, 우리나라의 ‘국가성평등지수’는 2022년 66.2에서 2023년 65.4로 하락하였다. 2024년 세계경제포럼에서 발표된 성격차지수(GGI)를 기준으로 하면, 한국은 0.696점으로 전년 대비 0.016점 상승하고 전체 146개국 중에서 94위(전년 대비 11단계 상승)이다(이동선 외, 2024).

## 2. 기본계획과 시행계획의 성과관리

지난 20년간 저출산고령사회기본계획은 성과지표를 제시하지 않는다. 이는 곧 저출산고령사회기본계획의 시행에 대한 성과관리를 하지 않는다는 것을 뜻한다. 다만, 기본계획에 근거한 연도별 시행계획은 과제별로 성과지표를 제시한다. 이는 부처에서 작성한 것이다. 즉, 저출산고령사회 기본계획과 시행계획에 제시된 과제는 소관 부처의 사업으로 역할을 분담하고 소관 부처는 사업에 편성된 예산과 성과지표를 제출한다.

물론, 저출산고령사회위원회는 중앙부처의 시행계획을 평가하고 있다. 이러한 평가 역시 부처의 소관 부처별 사업에 대한 성과 모니터링 개념에 근거하는데, 대부분의 사업이 기획재정부와 국무총리실에서 관리하는 ‘성과목표관리제도’ 상 성과계획서에 제시된 성과지표와 동일한 가능성이 높으며, 부처별 재정사업 자율평가와 국고보조사업 연장평가, 복권기금사업 성과평가제도 등을 통해서 관리되는 지표와 동일하기도 하다.

2025년 기준 제4차 저출산고령사회 기본계획의 2024년 시행계획 평가를 위해 부처에서 제출하는 자료는 A4 용지 5장 내외의 자료에 불과하다. 평가자료에는 핵심과제 선정 사유와 사업의 주요 내용, 과제 추진체계, 2024년 추진 실적(분기별) 등의 사업 설명과 함께, 성과목표 달성도, 예산 집행 실적 등 정량 평가 지표와 2024년 추진 성과 분석, 부진 사유에 대한 원인 분석, 추진상 애로점 및 한계, 향후 개선방안 및 추진계획 등 정성 평가 지표로 구성된다.

이러한 추진 실적 평가는 저출산고령사회기본법에 명시된 내용이지만, 평가 결과에 따른 환류는 법적 근거가 없고 위원회의 권한도 없다. 즉 시행계획에 대한 추진 실적 점검은 환류되지 않지만, 저출산고령사회 시행계획에 포함된 소관 부처의 사업 담당자에게 업무는 부과된다.

강지원 외(2022)에 따르면 사회복지 분야 예산·심사·평가제도에 대한 전문가 델파이 조사 결과, 부처 단위에서 이뤄지는 재정사업 자율평가나 법정계획의 시행계획 평가 결과가 예산 편성에 반영될 가능성이 작지만, 기획재정부가 주관하는 성과평가(보조사업 연장평가, 재정사업 심층평가, 복권기금 평가 등)의 결과는 예산 편성과 상당히 밀접한 관련이 있는 것으로 나타났다. 이는 부처의 관대한 평가에 따른 구조적인 문제일 수도 있지만, 전반적으로 성과관리에 대한 불신이 존재하기도 한다.

예를 들어, 방과후돌봄에 대한 예산은 교육부(초등돌봄교실 시설 확충)와 보건복지부(지역아동센터, 다함께돌봄센터), 성평등가족부(청소년방과후아카데미)에서 각각 수행되는데, 교육부 초등돌봄교실 시설 확충 사업의 예산집행률은 2021년 70% 미만으로 매우 낮았다. 그러나, 해당 사업의 차년도 예산은 감액되지 않고, 성과지표의 목표치는 전년도 성과 수준으로 낮게 조정하였다. 이미 초등돌봄교실을 운영할 시설 확충이 여의치 않은 상황이었기 때문에, 예산의 불용은 예정된 수순이었다.

교육부 장관이 사회부총리이자, ‘방과후돌봄의 주관기관’이 교육부라는 점에서 초등돌봄교실에 대한 간식시범사업을 별도로 도입하였다. 그런데도, 초등돌봄교실의 확대에 대한 국민 체감도는 좀처럼 개선되지 않았다. 시도교육청과 단위학교가 초등돌봄교실 운영 여부와 운영 시간 등을 자율적으로 결정하는 구조로, 교육부의 발표에 대한 실행이 담보되지 않았기 때문이다. 이런 이유로, 교육부는 초등돌봄교실의 확충을 위해 5년 동안 1,000억 원을 일반회계에 별도로 편성하여 시도교육청에 전입했지만, 초등돌봄교실의 이용자 수는 일반재정이 투입되기 전(2017년)과 유사하다. 즉, 일반 재정의 추가 투입이 적절했는가에 대한 의문이 제기된다(강지원 외, 2022).

이런 상황에서 윤석열 정부는 국정과제로 ‘전일제학교’를 제안하고, 학

교의 교육과정 이후에 방과후학교와 방과후돌봄을 결합하여 오후 8시까지 운영하는 ‘늘봄학교’를 추진하였다. 교육부는 신청하는 모든 학생이 늘봄학교를 이용할 수 있다고 발표했지만, 이 역시 시도교육청과 학교의 자율적인 판단에 따른다(교육부 외, 2024). 이러한 불확실성에도 불구하고 늘봄학교 운영에 대해서 ‘교육 특구’와 ‘특별 교부금’ 등을 통해 재정을 투입하였다. 대표적으로, 늘봄학교 늘봄 전담 실장과 늘봄실무사를 채용했는데, 늘봄 전담 실장은 교사 중에서 선발했으나, 늘봄실무사는 청년을 중심으로 채용하였다. 이들은 교육·돌봄 관련 자격증 소지자가 아니며, 단순히 학교 교사의 돌봄 부담 완화를 위해 채용된 사람들이다. 그러므로, 늘봄학교 정책이 폐기될 경우 늘봄실무사로 채용된 청년 인구의 실업이 증가할 전망이다.

유사한 정책의 실패가 되풀이하지 않도록 정책을 추진할 때는 이해관계자의 의견을 면밀하게 수렴할 필요가 있으며, 예산의 투입에 따른 책무와 성과에 대한 책임을 어떻게 관리할 것인지에 대한 고려가 필요하다. 예를 들면, 유아교육 및 보육의 통합과 늘봄학교 체계 운영에서 예산의 투입은 믿을 수 있는 ‘유치원과 학교’에 투자됐지만, 방과후 운영시간의 연장과 사각지대 대응은 학교 외 시설(지역아동센터, 다함께돌봄센터, 어린이집)에 의무가 부과되었다.

이는 저출산고령사회위원회의 성과평가를 통해 이미 예견된 일이었다. 2022년 이후 온종일돌봄체계에 대한 시행계획 평가, 2023년 이후 늘봄학교에 대한 시행계획 평가 모두 성과목표와 예산 집행률에서 문제점이 제기되었다. 그러나, 교육부는 물론, 저출산고령사회위원회 역시 이러한 문제를 환류하지 않은 상태로 정책을 강행하였다. 그 결과 학교 돌봄 체계의 구축과 공급을 위해 지난 8년 간 약 4천 억원의 매몰 비용이 발생하였다. 이는 지역아동센터의 한 해 예산 편성 규모와 같은 수준이다.

## 제6절 소결

인구정책 거버넌스는 협력적 거버넌스의 위상을 갖고 있으나, 실제 운영은 한계가 있다. 법적 근거와 조직구성, 전략계획 및 관리, 성과관리에서 협력적 거버넌스의 형태를 갖추고 있으나, 이해관계 조정과 위험관리에서는 명확한 역할을 갖고 있지 않다. 전략계획 및 관리와 성과관리는 일부 역할이 제한되기도 한다. 이는 거버넌스 자체의 문제와 함께 거버넌스의 역할을 부여하는 법률의 한계도 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서 최근 인구정책 거버넌스의 개편을 주장하는 움직임이 있다. 대표적으로, ‘인구정책을 총괄하는 새로운 부처의 신설’ 혹은 저출산고령사회위원회를 자문위원회에서 ‘행정위원회로 승격’하는 방안 등이다. 그리고, 국정기획위원회에서 제안한 이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)에서는 12대 핵심과제 중 ‘인구위기 적극 대응으로 지속·균형 성장’을 제안하였다.

“인구구조 변화는 복지·교육·고용 등 사회 분야뿐만 아니라 경제·산업·국방 등 전 분야에 영향을 미치므로, 단편적인 접근으로는 한계”가 있어 “인구위기에 효과적으로 대응하여 지속가능한 성장을 실현하기 위해 범정부 차원의 종합적인 대책”을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 인구정책의 컨트롤타워로서 거버넌스 기능을 강화하는 방안을 마련할 것을 제안하였다(국정기획위원회, 2025).

이를 위해 저출산고령사회위원회의 정책 범위를 확대하고 기능을 강화하는 방안으로써 인구 전략 수립과 인구 관련 예산의 기획·조정 권한 강화방안이 제시됐지만, 인구구조 변화에 선제적으로 대응하는 사회경제적 제도 정비는 대부분 ‘고령화’에 집중되고, 부족한 노동 인력을 보충하는 데 초점을 둔 ‘외국 인력’에 대한 지원을 제시하였다(국정기획위원회, 2025).

그러나, 저출산고령사회위원회의 거버넌스 기능 강화는 저출산 대책, 고령사회 정책에 '인구 전략 수립'을 강조한다는 점에서 긍정적이지만, 거버넌스의 역할과 책임에 대한 명확한 규정과 논리가 부재한 상황에서 과도한 수단(예산의 기획·조정 권한)을 부여하는 데는 면밀한 검토가 필요하다. 즉, 저출산고령사회위원회의 인구정책에 대한 예산 조정 권한이 결국 국가재정사업에 대한 성과관리와 예산 편성 업무에 귀속하게 되는지 독립적인 권한을 부여하는지에 따라 위원회의 재구조화가 필요하다.

또한, 저출산고령사회위원회의 정책 범위의 확대가 다른 분야의 위원회 업무와 중복될 가능성이 없는지도 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제4장

## 인구정책 대응 재정

제1절 재정 분석틀

제2절 자원 규모와 조달방안

제3절 저출산고령사회정책 평가 및 조정

제4절 소결



# 제4장 인구정책 대응 재정

## 제1절 재정 분석틀

### 1. 이론적 논의

복지국가는 20세기 중반에 당시의 인구구조<sup>50)</sup>와 경제성장을 전제로 형성되었다. 그러나 선진국을 중심으로 한 인구고령화와 출산을 저하로 복지국가 재정의 지속가능성(sustainability)과 세대 간 형평성(intergenerational equity) 문제가 대두되었다. 특히 고령층 비중 확대로 연금·의료비 지출이 증가하고 저출산으로 가족 지출이 축소될 거라는 우려로 재정 배분에 대한 갈등을 초래하였다(Abo, 2017).

제한된 자원을 배분하는 일은 쉽지 않다. 경제학에서는 파레토 효율(Pareto Efficiency)과 사회후생함수(Social Welfare Function) 등 개인의 효용과 사회 전체의 후생을 종합적으로 검토하여 재원을 효율적으로 배분하는 방안을 모색해왔다. 그러나 시장 실패와 정부 개입에 대한 필요성이 제기되면서 공공재정의 역할에 주목하게 되었다(머스그레이브, 1959/2004).

머스그레이브(Musgrave)가 The Theory of Public Finance(1959)에서 제시한 재정의 세 가지 기능은 오늘날에도 유효하다. 먼저, 재정은 시장이 효율적으로 공급하지 못하는 공공재, 준공공재를 정부가 생산·공

50) 예를 들면, 1980년 기준 세계 인구는 44억 명(UN, n.d.-a), 합계 출산율(TFR)은 3.74(UN, n.d.-b), 기대 수명은 60.5세(UN, n.d.-c), 유소년 부양비는 60.4(UN, n.d.-d), 노년 부양비는 9.9이다(UN, n.d.-e).

급하여 자원을 사회적으로 바람직한 방향으로 배분한다. 다음으로, 재정은 시장에서 발생한 소득 불평등을 완화하고 사회적 형평성을 확보한다. 마지막으로, 재정은 경기변동, 실업, 인플레이션 등 거시경제의 불안정을 완화하여 경제를 안정화하는 역할을 한다(머스그레이브, 1959/2004).

이제 재정의 배분은 단순히 효율(efficiency)의 문제가 아니라 형평(equity)의 문제를 포함한다. 즉, 공공정책은 효율성과 형평성 간 균형(trade-off) 속에서 재원의 배분을 결정하는 매우 정치적인 의사결정 구조이다(Stiglitz, 2000; Rosen & Gayer, 2021). 특히 티부(Tiebout, 1956)가 지적하듯이 자유민주주의의 가치 아래 개인이 선호하는 정책 조합을 가진 정부를 투표로 선택하게 되므로, 한 국가의 효율성과 형평성을 충족하는 자원 배분의 역할이 매우 중요하다.

원칙적으로 재정의 배분은 정부가 가용한 재정의 규모에 영향을 받는다. 재정의 규모는 다시 자원 조달과 밀접한 관련이 있다. 정부는 사회후생을 극대화하기 위해 조세로 인한 비효율과 형평 간 최적 조합을 찾는데(Mirrlees, 1971), 일반 조세는 어떤 재화에 세금을 부과하며, 세율을 어떻게 부과하는지(예, 누진세와 비례세 등)에 따라서 한 국가의 재정 규모를 결정한다. 또한, 어떤 국가는 준조세 형태의 사회보험 기여금을 부과하는데, 이런 이유로, 조세 부담과 사회보험 기여를 포함한 국민부담률이 실제 재정 규모를 결정하게 된다.

최근에는 지속가능 재정(Sustainable Finance)을 위해 복지 확대와 재정 건정성 간 조화를 추구하고, 세입기반을 다변화하기 위한 노력이 증가하고 있다(OECD, 2001). 이는 인구 고령화와 디지털 전환 등에 따른 노동시장 변화에 대응한 재정 정책의 개선과도 밀접한 관련이 있다. 또한, 재정의 효율성은 자원 배분의 중요한 근거가 되므로, '성과기반예산(Performance-based Budgeting)' 제도나 '전략적 지출 검토(Spendin

g review)’ 등을 통해 재정의 지속가능성과 기술적 효율성<sup>51)</sup>, 배분적 효율성<sup>52)</sup>을 달성해야 한다고 권고한다(IMF, 2025).

## 2. 인구정책에서 재정 관련 논의

우리나라는 국가재정법(2025)에 근거하여 각 부처의 예산은 부처에서 자율적으로 편성한다. 다만, 기획재정부는 각 부처에서 제출한 예산(안)에 대해서 국경과제나 법정계획 등 사업의 필요성을 검토하고, 유사·중복이나 재정사업 평가 결과 등 예산의 적정성을 반영하여 조정할 수 있다. 즉, 우리나라에서 인구정책에 대응한 재정은 각 부처의 자율성을 바탕으로 하되, 기획재정부가 재정의 총괄 관리 측면에서 조정한다.

이런 이유로, 인구정책 대응 재정은 각 부처의 예산(혹은 결산)의 합이다. 저출산고령사회위원회는 저출산고령사회기본법(2024)의 제20조 제3항 제3호에 근거하여 저출산고령사회기본계획을 수립할 때 ‘필요한 재원의 규모와 조달방안’을 발표한다. 이는 기본계획을 수립하는 단계에서 각 부처의 의견을 수렴하고 관련 사업의 예산을 제출받아 합산한 결과이다. 연도별 총 규모는 연도별 시행계획에 대한 추진 실적을 평가하면서 각 부처에서 제출한 과제의 사업 예산을 합산한 결과다. 즉, 기본계획 수립 당시의 과제별 사업에 근거한 총 재정 규모와 시행계획 추진 실적에 제출한 사업별 재정 규모가 반드시 일치하지는 않는다.

일부 학자들은 위원회가 실질적인 인구정책의 조정 업무를 수행하기

51) IMF는 경제성장을 촉진하려면 공공지출이 재정 제약 하에서 최대 산출을 달성하거나 최소한의 투입으로 산출을 달성하는 것이 중요하다고 말한다(IMF, 2025, p. 10-11).

52) IMF는 경제성장을 촉진하려면 공공지출이 성장과 성과를 높이는 항목에 재원을 재배분하는 개혁을 추진해야 한다고 주장한다(IMF, 2025, p. 10-11). 그 방법의 하나로, 슬로바키아 공화국의 ‘전략적 지출 검토(spending review)’를 통한 배분 효율성 사례를 소개한다.

위해서는 예산 권한을 가져야 한다고 주장한다(홍석철, 2024; 이상림 외, 2022). 그러나, 어떤 절차에 근거하여 어떤 권한을 가질 것인가에 대해서는 연구자별로 차이가 있다. 예를 들어, 예산 편성 권한은 기획재정부에 있으므로, 기획재정부가 위원회를 주관한다면 특별한 수단을 도모하지 않더라도 이를 실현할 수 있다. 그러나, 기획재정부와 별도로 예산 심사 권한을 가져야 한다고 주장하는 학자들은 R&D 예산 방식을 제안한다.

과학기술 R&D 예산은 과학기술기본법(2025)에 근거하여 과기정통부 과학기술혁신본부가 민간 전문가로 구성된 국가과학기술자문회의에서 국가 R&D 사업의 예산 배분·조정을 심의한다. 다만, 이 경우에도 심의에서 확정된 R&D 예산(안)은 기획재정부에 제출하고, 기획재정부는 내부 예산 심의 및 각 부처와의 협의·보완을 거쳐 최종 예산을 마련한다. 중앙 부처의 조직 내에 사무국 업무를 수행하는 기구(과학기술혁신본부)를 두고, 민간 전문가로 구성된 네트워크 방식으로 예산 배분과 조정(안)을 심의하는 방식이라는 점에서 독특하다.

한편, 위원회에 별도의 재원을 가진 특별회계나 기금을 설치하고, 여러 부처에서 수행하는 사업에 대한 재정 총량의 결정과 자원 배분을 조정하는 권한을 가질 필요가 있다는 주장도 있다(이상림 외, 2022). 대표적인 사례로는 ‘지역균형발전특별회계’가 있다. 지방시대위원회는 지방자치분권 및 지역균형발전특별법(2025)의 제5장(제74조~94조)에 근거하여 특별회계를 설치하는데, 회계의 관리와 운용은 기획재정부 장관이 주관한다(제75조). 이 회계의 세입은 주세, 수도권 과밀부담금, 개발이익 환수에 따른 개발부담금, 농어촌 구조개선에 따른 전입금 등을 포함한다.

강지원 외(2021)는 저출산 대책과 관련하여 여러 부처에서 편성된 사업의 예산을 효율적으로 관리하고, 부처별 전달체계에 따른 차별을 해소하고자 아동돌봄안전망의 사업을 목록화하고 이에 대한 예산을 통합 관

리하는 방안을 제안하였다. 이는 중앙부처의 지방자치단체 보조 사업과 지방교육재정교부금 간의 단절을 극복하기 위한 제안이다. 또한, 이 연구에서는 저출산 대책과 고령사회 대책 모두 지역 단위에서 통합적으로 고려해야 할 사항이며, 인구 변동에 대한 통합적 관리가 필요하다는 점에서 지역 단위에서 생애주기돌봄안전망을 통합 운영하는 방안을 제안하였다.

다수의 연구들이 인구구조 변화가 재정을 압박하는 요인이라고 지적한다. 따라서 인구구조 변화에 대응하여 지속가능한 복지국가로 전환하려면 재원 배분의 효율화와 세대 간 형평성, 제도의 적응(adaptation)을 동시에 달성해야 한다(Abo, 2017). 또한, 사회지출이 증가할수록 절대적 빈곤층은 감소하지만, 격차는 커지고, 복지제도의 보편성이 강화될수록 빈곤층 지원은 오히려 약화되는 ‘복지의 역설(paradox of redistribution)’에 대응할 필요가 있다(Brady & Bostic, 2015).

인구정책은 인구구조와 이동 등 인구 변동에 대응한 정책을 뜻하며, 이러한 정책은 시기적으로, 지역적으로 재정의 역할을 수반한다. 예를 들어, 대표적인 저출산 대책인 ‘유아교육 및 보육’은 정부가 직접 서비스를 제공(예, 국공립어린이집과 국공립 유치원)하거나 시장에서 제공하는 서비스에 대한 비용을 지원(예, 유아교육비 및 보육료 지원)하고, 서비스의 질을 관리(예, 보육시설 기관 평가 인증)한다. 또한 인구 고령화에 대응하여 국민연금 제도의 가입을 촉진하고, 소득수준에 따른 사회보험료를 납부하는 것은 소득재분배에 해당한다. 한편, 저출산·고령화로 인한 노동인력 부족은 저성장 혹은 경기 침체와 관련있는데, 경기 불황기에는 실업급여가 확대되고 적극적노동시장 프로그램이 다변화 되는 등 확장적 재정을 펼치는 것이 경기안정 기능이라고 할 수 있다.

### 3. 재정 전략

#### 가. 재정정보의 투명성

IMF는 ‘재정 투명성(Fiscal transparency)’을 “공공재정에 대한 포괄성, 명확성, 신뢰성, 적시성, 적합성을 포함한 공개”로 정의하고, 국가간 비교를 위해 재정투명성 표준(code)를 ‘재정보고(Fiscal Reporting)’, ‘재정 예측·예산(Fiscal Forecasting and Budgeting)’, ‘재정위험 분석·관리(Fiscal Risk Analysis and Management)’, ‘자원 수익 관리(Resource Revenue Management)’로 제시한다(IMF, n.d.).

OECD는 ‘예산 투명성(Budget transparency)’을 “예산편성 및 운영 과정에서 체계적이고 포괄적인 정보 공개를 강조하며, 예산 정보의 체계와 공개 시기, 데이터 접근성 등 실천할 수 있는 지침(guideline)과 도구(toolkit)”를 제안한다(OECD, 2017).

IMF와 OECD, 세계은행(World Bank) 등이 참여하는 국제적인 파트너십 ‘재정 투명성 글로벌 이니셔티브(Global Initiative for Fiscal Transparency, 이하 GIFT)’는 “재정정보에 대한 공공 접근권 확보, 재정정책의 설계, 수행 과정에 대한 시민 참여 보장, 정부의 재정정보 공개와 참여 확대를 통한 책임성 강화” 등 재정 투명성과 시민 참여의 원칙을 제시한다(GIFT, n.d.).

이러한 국제적인 기준에 발맞춰 우리나라는 국가재정법(2025) 제16조(예산의 원칙)에서 정부가 예산을 편성하거나 집행할 때 준수해야 하는 원칙으로 ‘투명성’을 제시하고 있는데, 이는 예산과정의 투명성과 예산과정에 대한 국민 참여를 뜻한다. 즉, 예산의 편성을 국민에게 투명하게 공개하고, 일반 국민의 참여를 독려해야 한다는 뜻이다.

국제적인 기준과 국내 법률에 근거하여 본 연구에서 투명성은 재정 정보의 개방성과 접근성, 책무성에 초점을 맞춘다(Poterba & von Hage, 1999; Etzioni, 2010). 이는 인구문제에 대응한 인구정책의 범위와 재정 정보를 목록화하여 대중에게 공개하고, 누구나 필요한 때 필요한 정보에 접근할 수 있어야 한다는 뜻이다. 또한, 투명한 재정 관리는 그 성과를 누구나 분석할 수 있게 제공되어야 한다.

투명성은 정부가 인구 문제를 규명하고, 이에 대응한 인구정책을 기획하며, 어떤 사업 혹은 정책에 대해서 재정을 투입했는지 공개함으로써 인구정책의 영향과 효과를 평가하고 새로운 재정의 투입을 결정하는 과정을 일반 국민에 공개한다는 것을 뜻한다. 따라서 인구정책의 재정 정보는 정부의 조직과 기능, 재정정책의 의도와 공공회계정보, 그리고 전망(과 전망에 활용된 근거)에 대해 포괄적으로 공개할 필요가 있다.

## 나. 재정의 효율성

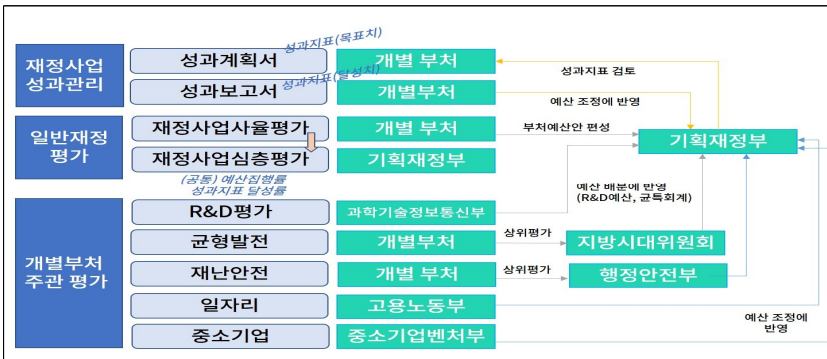
재정 효율성이란, 정부가 재원을 조달하고 집행하는 과정에서 얼마나 효과적이고 효율적인지 나타내는 개념이다. 효율성은 일반적으로 '기술적 효율성'과 '분배적 효율성'으로 구분한다. 기술적 효율성은 '주어진 자원 수준에서 최대 산출을 달성하는 능력' 또는 '주어진 산출을 최소한의 투입으로 달성하는 능력'으로 측정한다(Farrell, 1957).

국가재정법(2025)은 “예산의 효과적인 편성과 집행을 위해 재정사업에 대한 성과관리”를 규정하고 있다. 이때, '성과관리'는 '재정성과목표관리제도'를 뜻하며, “기관의 임무목표와 연계하여 사업별로 성과목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 설정하고, 성과지표의 목표치 달성 여부를 평가하여 그 평가 결과를 재정운용에 활용”한다. 성과관리의 대상은 “성

과관리의 실익이 있는 전 부처의 모든 재정사업<sup>53)</sup>이다(한국조세재정연구원, n.d.).

사업성과 평가는 기획재정부의 성과평가와 개별 부처에서 주관하는 성과 평가로 구분된다. 기획재정부는 재정 성과평가(자율평가, 심층평가)와 함께 기금평가, 보조사업 평가, 복권기금평가를 수행하고 있다. 이 외에 과기부는 ‘R&D 사업’에 대한 평가를, 고용노동부는 ‘일자리사업에 대한 평가’를, 국가균형발전위원회는 ‘균형발전 평가’, 행정안전부는 ‘재난안전 평가’, 중소기업부는 ‘중소기업지원사업에 대한 평가’를 담당하는 등 6개 부처에서 11개 사업에 대한 성과평가제도를 운영 중에 있다. 그러나 고용노동부와 행정안전부, 중소기업부 평가는 사실상 기재부 평가와 대상이 중복되므로, 공통의 지표로 서로 배타적으로 평가하여 행정 부처의 평가 부담을 완화하고 있다. 다만, 자금의 출처와 정책의 목표를 고려한 별도의 지표가 공통 지표 외에 추가되는 형태이다.<sup>53)</sup>

[그림 4-1] 재정사업 성과관리와 성과평가



출처: “2024회계연도 보건복지부 재정사업 평가,” 강지원 외, 2025, p.49, 보건복지부를 수정함.

53) 국가재정법(2025) 제85조의8(재정사업 성과평가)의 2항은 “기획재정부장관 및 관계 관서의 장 등은 제1항에 따라 실시되는 재정사업 성과평가와 개별 법령에 따라 실시되는 평가의 대상 간 중복이 최소화되도록 노력해야 한다.”고 규정하고 있다.

한편, 배분 효율성은 한정된 재원을 사회적 후생을 극대화시키는 할당하는 재정 전략을 뜻한다(OECD, 2015; Musgrave, 1959/2004; Farrell, 1957). 이는 정책의 중장기 목표(성장, 형평, 지속가능성 등)를 고려하여 가장 효과가 큰 영역에 재원을 집중 혹은 재배치하는 재정 운용 방식이다. 대표적으로, ‘전략적 지출 검토(spending review)’를 통해 재정을 재구조화하고, 재정의 우선순위를 설정하라고 권고한다(OECD, 2015).

OECD는 지출의 우선순위를 정하여 한정된 재원을 전략적으로 배분하고, 중기 수준의 지출 기준선과 상한선을 설정하여 구조적으로 재원을 배분할 것을 제안하며, 성과 정보를 예산 편성에 반영”할 것을 권고한다. 이를 위해 “1) 명확한 재정 목표 설정, 2) 객관적인 경제적 가정 설정, 3) 다년도 지출 기준선 마련, 4) 하향식 총지출 한도 설정, 5) 전략적 지출 검토 정례화, 6) 근거 기반 지출 의사결정, 7) 모든 형태의 지출에 대한 포괄적 고려, 8) 전략적 파트너로써 개별 부처 인정 및 협력, 9) 예산 투명성 확보, 10) 효과적인 예산 감독체계 구축을 제안했다(OECD, 2022, p. 3).

#### 다. 재정의 지속가능성

재정의 지속가능성에 대해 학계에서 합의된 정의는 없다. 다만, 국내외 학자들의 연구를 종합적으로 검토하면, “정부의 행위에 필요한 재원을 적절하게 조달할 수 있는지”를 핵심으로 한다(박소영, 한승희, 2017). 즉, 현재의 정부 지출, 조세 정책 등을 미래에도 지속할 수 있는 정부의 능력을 의미한다. 이는 장기적으로 정부가 지불 능력을 유지하고, 현재와 미래의 지출을 감당할 수 있는 상태를 뜻한다. 반면에, 단기적인 재정 상태를 뜻하는 재정 건전성과는 구분된다(Schick, 2005).

인구정책에서 재정의 지속가능성은 저출산·고령화로 인한 경기 침체와 밀접한 관련이 있으며, 저출산·고령화로 인한 의무지출 증가에도 영향

을 미친다. 즉, 써야하는 재정 수요는 자연증가하는데, 쓸 수 있는 재정 총량에는 한계가 있으므로, 재정의 지속가능성에 대한 검토하면서 단기적인 재정 건전성과 중장기적인 재정 영향을 검토할 필요가 있다.

본 연구에서 인구정책 대응 재정에 대한 분석틀은 재정 관리의 법적 근거가 되는 국가재정법(2025)의 제16조(예산의 원칙)에 근거한다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이 공공지출 관리의 핵심이 되는 재정 전략의 세 요소(지속가능성, 기술적 효율성, 배분적 효율성)를 포함한다. 다만, 저출산고령사회기본법(2025)에 제시된 재정 관련 내용을 기준으로 분석하고자 한다.

〈표 4-1〉 인구정책 재정 관리 분석틀

국가재정법 <sup>1)</sup>	국제 기준 <sup>2)</sup>		인구정책 대응 재정 관리 <sup>3)</sup>
재정건전성 국민부담 최소화	지속가능성		재원 규모와 조달방안
성과 제고	효율성	기술적	저출산고령사회정책의 평가·조정
		배분적	-
투명성	투명성		정보 공개

출처: 1) “국가재정법,” 2025을 바탕으로 저자가 작성함.

2) “Fiscal monitor: Spending smarter: How efficientu and well-allocated public spending can boost economic growth,” IMF, 2025를 바탕으로 저자가 작성함.

3) “저출산고령사회기본법,” 2024를 바탕으로 저자가 작성함.

## 제2절 재원 규모와 조달방안

### 1. 재원 규모

우리나라는 저출산고령사회기본법(2024)에 근거하여 <저출산고령사회기본계획>을 5년 마다 수립한다. 기본계획은 지금까지 총 네 차례 수립되었다. 각 기본계획에 제시된 소요 재정을 합하면, 20년 간 저출산 고령사회 대책으로 697.4조 원, 저출산 대책에 363조 원 투입한 것으로 나타났다. 우리나라의 2025년 총지출(673.3조 원)과 비교하면 저출산고령사회 대책에 투입된 재정 규모가 상당히 높은 수준이다.

이를 회차별 기본계획을 기준으로 살펴보면, 제1차 기본계획은 총 40.3조 원이 투입됐으며, 저출산(19.1조 원), 고령화(15.0조 원), 성장동력 등 기타(6.2조 원)로 구분된다. 초저출산 대책의 중요성이 커졌던 시대적 환경에 따라 저출산 분야에 47.4%를 투입했다. 제2차 기본계획에는 총 75.8조 원이 투입됐는데, 저출산(39.7조 원), 고령화(28.3조 원), 성장동력(7.8조 원) 순으로 나타났다. 즉, 2차 기본계획부터 저출산 분야에 50% 이상 투입했다는 사실은 저출산 극복을 위한 정부의 의지를 보여준다. 제3차 기본계획에는 총 197.5조 원이 투입됐는데, 저출산 분야(54.9%)와 고령화 대응 분야(45.1%)로 구성된다. 마지막으로, 제4차 기본계획에는 총 383.8조 원으로 투입 예산이 큰 폭으로 증가했다. 이는 저출산(51.9%), 고령화(37.5%), 성장동력과 인구문제 대응(10.6%) 순으로 나타났다.

한편, 저출산 대응 분야만 비교하면, 1차 기본계획(19.1조 원) 이후 2차 기본계획(39.7조 원)에서 2배 증가하고, 3차 기본계획(108.4조 원)에서 5배 증가했으며, 4차 기본계획(195.8조 원)에서 10배 이상 증가했다.

130 인구정책 대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

〈표 4-2〉 저출산고령사회기본계획 자원투입 규모

(단위: 조 원)

구분	t년도	t+1년도	t+2년도	t+3년도	t+4년도	t+5년도	t1~t5
<b>제1차 기본계획<sup>1)</sup></b>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계
계	-	3.7	5.7	8.4	10.8	11.7	40.3
저출산	-	2.1	3.2	3.8	4.7	5.3	19.1
고령화	-	0.8	1.3	3.2	4.7	5.0	15.0
성장동력	-	0.8	1.2	1.4	1.4	1.4	6.2
기타	-	0.001	0.007	0.003	0.002	0.003	0.016
<b>제2차 기본계획<sup>2)</sup></b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	계
계	12.4	14.1	14.6	15.2	15.7	16.2	75.8
저출산	5.9	7.2	7.6	7.9	8.3	8.7	39.7
고령화	5.0	5.4	5.5	5.7	5.8	5.9	28.3
성장동력	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	7.8
<b>제3차 기본계획<sup>3)</sup></b>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
계	32.6	34.5	37.4	38.5	42.6	44.5	197.5
저출산	19.3	20.5	21.7	21.8	22.0	22.4	108.4
고령화	13.3	14.1	15.6	16.6	20.6	22.2	89.1
<b>제4차 기본계획<sup>4)</sup></b>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	계
계	62.6	70.6	74.2	76.3	79.4	83.4	383.8
저출산	33.3	36.4	38.7	38.5	39.8	42.4	195.8
고령사회	20.6	23.2	24.7	26.0	27.2	28.8	129.9
성장동력	7.40	9.1	8.6	9.7	10.2	10.1	47.8
인구문제 대응	1.36	1.8	2.2	2.1	2.1	2.1	10.3

주: 1) 2006년은 기존 계획을, 2007년 부터는 보완계획의 수치로, 단위는 조 원임.

2) 제2차 기본계획의 연차별 투자계획임. 단위는 조 원임.

3) 제3차 기본계획의 수치임. 연차별 소요재원 추계는 억 원 단위이나, 저자가 환산함.

4) 제4차 기본계획의 연차별 소요재원 추계는 억 원 단위이나, 저자가 환산함.

출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006.

2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011.

3) “제3차 저출산고령사회기본계획-브릿지 플랜 2020,” 대한민국정부, 2016.

4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

## 2. 재원 조달방안

재원 조달방안은 위원회의 심의사항인데도 ‘부록’에 수록된다. 각 회차별 기본계획은 공통적으로 5년 단위 국가재정운용계획과 매년 예산편성시 우선적으로 반영하고, ‘지출 구조조정과 신규 세원을 발굴’하는 계획을 제시했다(대한민국정부, 2006, p. 280; 대한민국정부, 2011, p. 228; 대한민국정부, 2016, p. 192). 다만, 제4차 기본계획에서는 국가재정운용계획 및 예산 편성시 우선 반영하는 문구가 직접적으로 제시되지 않았으며, 예산 투입의 우선순위와 사업의 효율성을 고려한 재구조화를 명시했다는 점에서 이전의 계획과 차이가 있다.

〈표 4-3〉 저출산고령사회기본계획 재원조달 내용 요약

구분	기본 원칙	재원 마련 방안
제1차 기본계획	국가재정운용계획 및 예산 편성 시 반영	1) 실효성 낮은 사업 등 세출 구조조정 2) 비과세·감면제도 신설 억제 3) 모든 계층 대상 비과세·감면 우선 축소·폐지 4) 자영업자에 대한 소득과약물 제고로 세수기반 확대 추진 5) 신규 세원 발굴
제2차 기본계획	국가재정운용계획 및 예산 편성 시 반영	1) 실효성 낮은 사업 등 세출 구조조정, 기존 사업 지출 효율화 2) 일몰 도래 비과세, 감면제도 축소 및 부가세 면세 범위 조정 등 신규 세원 발굴, 3) 자영업자에 대한 소득과약물 제고로 세수기반 확대 추진
제3차 기본계획	국가재정운용계획 및 예산 편성 시 반영	1) 기존 지출 구조조정, 과세기반 확충 2) 세출 구조조정, 기존사업 지출 효율화
제4차 기본계획	-	1) 통계청 장래인구 특별추계에 기반하여 저출산 예산 절감분을 저출산 대응에 재투자 2) 직접지원 사업을 중심으로 예산투입 우선순위 조정, 예산 절감분과 사업 효율성을 고려하여 재구조화

출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006.

2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011.

3) “제3차 저출산고령사회기본계획-브릿지 플랜 2020,” 대한민국정부, 2016.

4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

예산 편성의 절차는 두 단계로 이뤄진다. 먼저, 기획재정부는 우리나라의 전체 재정을 기준으로 국가재정운용계획을 수립한다. 이 계획은 “향후 5년간 재정수입과 재정지출 등 재정 운용 여건을 검토하고, 재정수지와 국가채무 등의 재정 관리 기초를 결정하며, 향후 5년간 분야별 재원 배분 방향을 결정한다.”(강지원 외, 2022). 다만, 국가재정운용계획은 매년 수립하는 것으로 사실상 1년 단위 계획을 5년 시계로 수립한다고 볼 수 있다. 이는 중기 여건을 고려하여 단기 예산을 편성하기 위한 것이다.

다음으로 각 부처는 1년 단위로 예산을 수립한다. 기획재정부는 국가재정법에 근거하여 각 부처의 장관에게 다음 연도의 <예산안 편성지침>을 통보한다. 이는 보통 해당 연도 예산안 편성 방향, 세입 및 세출 예산안 작성 시 유의사항, 예산안 편성과정에서의 주요 협의·보완사항 등으로 구성된다(국회예산정책처, 2025). 이때, 예산안 편성 방향이 바로 국가재정운용계획과 밀접하게 관련 있다.

예산 편성에서 기획재정부의 조정이 매우 중요하다. 거시경제 흐름과 미래 아젠다의 설정, 재정 건정성에 대한 지표를 모두 기획재정부에서 관리하기 때문이다. 그러나, 국가재정운용계획과 분야별 재원 배분 방향은 ‘경제정책’의 관점과 ‘사회정책’의 관점이 조화를 이뤄야 한다. 특히, 부양인구와 사회적으로 돌봄이 필요한 인구(영유아, 아동, 장애인, 노인, 다문화가족, 사회적고립·은둔자 등)는 생산과 소비의 직접적인 주체가 아니기 때문에, 성장 동력이 되는 산업 발전에 대한 투자보다 우선적으로 고려되지 않는다. 이런 이유로, 저출산 대응 정책의 확대에도 불구하고 여전히 사각지대가 존재하거나, 정책의 성과가 미흡하거나 국민의 체감도가 낮은 측면이 있다. 특히 인구정책처럼 장기 시계열적 관점에서 정책을 추진하는 경우 수요와 공급에 입각한 단순 추계는 정책의 효과와 조정을 고려하지 못한다.

따라서, 우리나라의 국가 재정 전체에 대한 예산 편성과 성과관리에 대해서는 기획재정부의 역할과 책무가 인정되지만, 인구 문제에 대한 대응과 관련해서는 저출산고령사회위원회 등 인구 문제에 대한 논의가 포함될 필요가 있다. 즉, 인구정책에 대한 재정 관리와 자원 배분에 있어 ‘재정’ 전문가의 입장과 함께 ‘인구 분야’ 전문가의 참여와 소관 부처의 계획이 충분히 반영될 필요가 있다(강지원 외, 2022).

〈표 4-4〉 예산 편성 과정

과정	내용	근거규정
국가재정운용 계획 수립 지침 통보	기획재정부는 당해 연도부터 향후 5년간 재원배분에 대한 기본 방향과 중기사업계획서 작성지침을 각 중앙관서의 장에게 통보	국가재정법 제7조①
중기사업 계획서 제출	각 중앙관서의 장은 당해 연도부터 5년 이상의 신규 사업 및 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 작성하여 기획재정부에 제출	국가재정법 제28조, 제66조①
국가재정운용 계획 수립	기획재정부는 경제·재정운용 여건을 분석하고, 당해 연도부터 향후 5년간 재정운용의 기본방향과 중기 재정전망 및 재정운용 목표, 분야별 재원배분 방향을 수립	국가재정법 제7조①
예산안편성 지침 통보	기획재정부는 다음연도의 예산안 편성지침을 각 중앙관서의 장에게 통보	국가재정법 제29조①, 제66조②
예산요구서 작성 및 제출	각 중앙관서의 장은 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음연도의 세입세출 예산, 계속비, 명시이월비 등을 작성하여 기획재정부에 제출	국가재정법 제31조①, 제66조⑤
정부예산안 편성	기획재정부는 예산요구서에 따라 예산안을 마련하여 국회에 제출	국가재정법 제32조, 제66조⑥
예산안 국회제출	정부는 대통령의 승인을 얻은 예산안을 국회에 제출	국가재정법 제33조, 제68조①
본회의 심의·확정	예산안이 국회에 제출되면, 본회의에 보고하고, 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 종합심사를 거쳐 예산안을 본회의에 자동부의하고 확정	대한민국헌법 제54조②

자료: “국가재정법,” 2025와 “2025 대한민국 재정,” 국회예산정책처, 2025. pp. 126-127를 활용하여 저자가 재구성함.

### 3. 투명성 관련 쟁점

#### 가. 정보 접근의 개방성

저출산고령사회위원회 홈페이지에는 회차별 기본계획<sup>54)</sup>과 연도별 시행계획이 ‘정책 공간’에 게시되어 있다. 그러나, 게시되어 있는 계획이 전체인 것은 아니다. 예를 들면, 제1차 기본계획은 당초 계획과 보완판이 있는데, 게시글의 제목으로는 이러한 구분이 명확하지 않다. 실제 파일은 보완판인데, 당초 계획과의 연관성도 확인할 수 없다. 반면에, 3차 기본계획은 당초 계획과 수정본이 각각 게시되어 있고, 수정본에서는 당초 계획과의 연관성을 제시하고 있다. 즉, 어떠한 이유로, 당초 계획이 보완되거나 수정될 수는 있지만, 그 이유를 명확하게 밝히고 당초 계획과 비교할 수 있는 형태로 제시할 필요가 있다. 이는 시간이 지나 한국의 저출산고령사회정책의 역사를 분석할 때 중요한 사료로 활용될 뿐만 아니라 정책의 효과를 측정할 때도 기초자료로 활용된다는 점에서 중요하다.

한편, 시행계획은 게시 기준이 명확하지 않다. 초기에는 중앙부처의 연도별 시행계획을 3년 단위로 제시하고(2006~2008년, 2009~2011년, 2012~2014년, 2015~2017년)하다가 2018년에는 단독으로 게시하였고, 지방자치단체의 시행계획을 3년 단위로 2개의 파일로 구분하여 제시하기도 했다(2010~2012년, 2013~2015년, 2016~2018년). 2019년부터는 각 회차의 기본계획에 연동하여 연도별 시행계획을 중앙행정기관과 지방자치단체으로 각각 게시하고 있다(저출산고령사회위원회, n.d.-c).

54) 저출산고령사회위원회 홈페이지 ‘정책공간’에는 제1차 저출산고령사회 기본계획(2006-2010), 제2차 저출산고령사회 기본계획(2011-2015), 제3차 저출산고령사회 기본계획(2016-2020), 제3차 저출산고령사회 기본계획(2016-2020) 수정본, 제4차 저출산고령사회 기본계획(2021-2025)이 공개된다(저출산고령사회위원회 n.d.-c).

## 나. 정보 접근의 개방성

기본법 제정 당시에는 제20조 4항에 “재원의 규모 및 조달방안에 대하여 미리 기획예산처장관과 협의해야 한다”는 내용이 있었으나, 2008년 2월 29일 개정 당시 해당 조항이 삭제되었다. 인구정책에 대한 재정 투입에 대한 책무성이 없기 때문에 이를 관리할 권한도 없는 것이 현실이다.

여기서 중요한 사실은 저출산고령사회 기본계획에 포함된 사업의 목록이 명확하지 않은 상태에서 예산 편성의 근거로 법정 계획에 포함된 사업이라고 명시함으로써 얻게 되는 혜택이 있다는 사실이다.

세부적인 내용을 기준으로 살펴보면, 기본계획에 제시된 과제와 시행계획에 제시된 부처별 과제의 연계가 명확하지 않다. 이런 이유로, 연구자를 포함한 일반 시민이 기본계획에 명시된 세부과제의 연도별 시행계획 상 변경 내역을 확인하기 위해서는 개별 과제 목록을 모두 확인해야 한다.

예를 들면, 제4차 기본계획은 연차별 소요재정 추계(잠정)와 재원조달을 제시하고 있으나 네 개의 추진 전략의 합으로 제시하고 있다(대한민국 정부, 2020, p. 193). 또한, 기본계획에는 소요 재정의 산출 근거가 되는 과제별 소관 부처의 사업목록과 예산 등 재정 정보가 제시되지 않는다. 즉, 제4차 기본계획에 제시된 재정 정보가 투명하지 않아 이 정보를 신뢰하기 어렵다. 심지어, 과제별 소관 부처 사업을 공개하지 않기 때문에 인구정책 범위에 포함되지 않는 사업에 대한 의견 수렴도 가능하지 않다.

저출산고령사회 기본계획은 핵심 과제를 중심으로 수립하고, 각 부처에 의견을 회람하면서 부처별 사업과 직접적인 매칭이 이뤄진다. 즉, 기본계획의 과제는 각 부처의 사업과 일대일(1vs1) 혹은 일대다수(1vs2개 이상 사업), 다수대일(다수과제 vs 1개사업)의 형태로 연계된다. 우리나라

라에서 예산사업은 편성기준(프로그램-정책사업-세부사업-내역사업)으로 구조화되는데, 기본계획의 과제는 예산 편성 체계와 무관하다.

제4차 기본계획의 2024년 시행계획은 당초 기본계획에 제시했던 2024년 예산 79.4조 원(대한민국정부, 2020, p. 193)보다 증가한 83.2조 원(관계부처·지자체 합동, 2024, p. 11)을 제시하고 있다. 그러나, 당초 기본계획에서 어떤 사업이 어떻게 증가했는지에 대한 정보는 확인할 수 없고, 2023년 예산과 비교해서 예산이 증가한 사업에 대한 정보를 제한적으로 제공한다.<sup>55)</sup>

한편, 제4차 저출산고령사회기본계획의 연도별 시행계획을 살펴보면, 사업이 종료되어 예산이 편성되지 않은 2개 사업을 제외하고, ‘비예산, 예산 산정 불가, 자료 없음, 해당사항 없음, 예산이 중복됨, 공백’과 같이 표기한 사업이 있다. 저출산 대응 정책 항목에서만 예산 관리가 안되는 사업이 2021년 63개, 2022년 62개, 2023년 65개, 2024년 67개로 나타났다. 특히 4년 연속 예산 자료가 없는 과제는 54개에 달한다. 예산에 대한 관리체계가 미흡하다는 것을 알 수 있다.

## 4. 지속가능성 관련 쟁점

### 가. 세출 구조조정

지금까지 각 부처의 예산은 부처 단위의 요구와 필요에 따라 편성된다. 어떤 사업은 인구 정책의 큰 방향성에서 상충되기도 하고, 국가 차원의 인구정책의 성과 추진에 부적인 영향을 미칠 수도 있다. 이러한 예산은

55) 예를 들면, 육아휴직 급여 지원(2,905억 원 증), 늘봄학교 운영(6,994억 원 증), 부모급여(1조 8,773억 원 증), 첫만남이용권(869억 원 증) 등을 제시하고 있다. 증가의 비교 시점은 2023년인 것으로 추정된다(관계부처·지자체 합동, 2024, p. 11).

부처를 통해 기획재정부에서 조정하는 절차를 거치고, 국회 상임위원회 역시 부처 단위로 구성되어 실질적인 조정의 역할은 미흡했다.

또한, 부처 단위에서 예산의 증액 사업과 감액 사업, 신규 도입과 통폐합 등이 결정되면서 그러한 변화가 인구정책에 미치는 재정적 변화에 대해서는 고려되지 않았다. 물론, 부처의 예산 증액은 주로 대상자의 확대와 급여의 확대, 지원 단가의 변화에 따른 것이며, 예산의 감액은 부처의 자율적인 의지보다는 재정성과 평가의 결과에 따른 이행 조치이다. 반면에 신규 사업은 주로 국정과제, 경제·사회 환경변화와 필요에 따라 새로 제기되는 수요 등이다. 통폐합은 주로 사업의 성과가 미흡하거나 사업 간 유사 중복에 대한 조정으로 발생한다(강지원 외, 2022).

부처 단위에서의 결정은 인구정책 차원에서도 재검토될 필요가 있다. 일반적으로 공식적인 돌봄에 대한 인프라를 확충하는 사업과 비공식적인 돌봄에 대한 현금 지원을 확대하는 사업의 정책 목표는 상충되지만, 각 부처에서 예산안을 편성하고 기획재정부 내에서도 각 담당자가 예산을 검토하므로 지난 10여년간 양쪽 모두에서 확대되었다. 개별 사업에 대해서 인구정책의 전략과 성과를 바탕으로 부처의 예산 편성에 개입할 필요는 없지만, 통합적이고 종합적인 관점에서 전략적으로 판단할 필요는 있다.

지난 20여년 간 저출산 대응 정책과 관련한 국정과제는 국정운영의 기초와 철학에는 차이가 있지만, 국정 과제로 명명된 정책들은 대체로 일관되게 추진되었다. 이는 우리 사회가 처한 문제가 쉽게 개선되지 못하고, 오랫동안 마련해온 개선방안이 충분한 재정 투입으로 성과를 달성하지 못했기 때문이다. 대부분의 정부에서 인구 정책으로 출산을 지원하고 일·가족 양립을 장려하며 사회적 돌봄을 강화해왔다. 다만, 이를 추진하는 수단에는 차이가 있다. 취약 집단을 중심으로 선별적으로 지원하거나, 보

편적인 대상에게 일관되게 지원하기도 한다.

우리나라는 이제 대부분의 사회보장급여가 도입된 상태이다. 따라서, 신규 사업의 도입은 기존 사업과 어떻게 다른지 소명하고, 기존의 전달체계를 효율적으로 운영하는 방안을 기초로 추진될 필요가 있다. 무조건적으로 신규 사업의 도입시 새로운 전달체계를 만들거나, 성과에 대한 판단 없이 큰 금액을 급여액으로 편성하는 것은 국가 재정에 부담을 줄 뿐만 아니라 장기적으로 꼭 필요한 사업에 대한 예산 편성을 어렵게 한다.

특히, 새로운 사업의 도입은 '정책 브랜드(홍보용 명칭)'가 아니라 정책 목적을 직관적으로 알 수 있는 '사업명'으로 작성할 필요가 있다. 정책 명칭은 정부가 바뀌면 달라질 수 있지만, 사업의 본질이 바뀌지는 않는다. 이런 점에서 국가 예산의 편성 체계(예, '프로그램-정책사업-세부사업-내역사업')를 기준으로 누구나 추이를 분석할 수 있도록 관리하고 공개되어야 한다(강지원 외, 2022).

단, 저출산 대응 정책이 18개 부처에서 예산이 편성되고 있다는 점을 고려할 때, 소관 부처의 업무를 기준으로 유사중복성을 제거하고 효율화 하려는 노력은 부처 내-부처 간에서 계속 이뤄져야 한다. 즉, 프로그램 단위에서 정책의 목적이 명확하게 구분되도록 조정할 필요가 있다.

## 나. 재정 규모의 왜곡

저출산고령사회정책의 재정 투자와 재원조달의 범위가 일반 재정을 중심으로 구성된다는 점도 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 인구정책의 범위가 명확하지 않고, 저출산고령사회 기본계획이 국가재정운용계획과 예산 편성의 근거로 활용되면서 인구정책 추진에 대한 재정을 관리하는 목적이 아니라, 각 부처가 일반 재정의 예산을 요구하는 데 목

적을 든다는 사실과 일맥상통한다.

따라서 인구정책 재정의 지속가능성은 기존의 기본계획과 시행계획을 기준으로 고려한다면 인구 문제의 심각성을 왜곡하고 정부의 인구정책 대응은 과도한 낭만주의에 빠질 우려가 있다. 사실, 고령화에 대응하는 가장 중요한 재정 지출은 사회보험에서 이뤄지는 연금지출과 건강보험의 의료비 지출 중 노인의료비 지출이다.

저출산고령사회기본계획에서는 공적연금지출과 노인의료비 규모가 제시되지 않는다. 그러나, 사회보장위원회<sup>56)</sup>는 사회보장기본법(2025)에 근거하여 사회보장재정을 추계하고 있는데, 추계 범위에는 공적 연금과 건강보험, 노인장기요양보험 등을 포함한 4대 보험을 일반 재정과 함께 추계한다. 다만, OECD 사회지출의 통계에 기반을 두고 인구 변수와 거시경제 변수를 투입하여 산출한다. 기획재정부는 국가재정법(2025)에 근거하여 재정의 지속가능성을 평가하고 중장기 재정운용계획을 수립하는데 활용하기 위해서 중앙정부와 사회보험의 수입, 지출을 40년 이상 장기 간 예측하는 ‘장기재정전망’을 실시한다. 장기전망은 인구·거시 전제에 민감하고 그 효과가 누적되므로, 사회보장위원회의 사회보장 재정 추계는 기획재정부의 장기재정전망과 연계된다.

특히, 2025년에 발표된 기획재정부의 중기재정 전망에서는 우리나라의 국가 채무가 2065년까지 상당히 큰 폭으로 증가하는 전망을 내놓았다(133.0%에서 173.4%). 또한 국가채무비율의 주요한 원인으로 저출생·고령화에 따른 의무지출 증가와 성장 둔화 등으로 분석했다(기획재정부, 2025b). 다만, 이러한 전망은 향후 40년 간 제도 변화가 없다는 가정을 전제로 국가 재정상태를 기계적으로 추계한 것으로, 제도 또는 정책의 변화에 따라 달라질 수 있다. 이런 이유로, 인구정책 거버넌스는 인구정책

56) 국무총리 소속 자문위원회이며, 보건복지부에서 운영한다(사회보장기본법, 2025).

에 소요되는 재정의 단기건전성에 대한 관심을 가져야 하며, 중장기 재정의 지속가능성을 염두에 두고 인구정책의 추진 전략을 수립해야 한다.

#### 다. 예산 편성의 근거 활용

기획재정부와 몇 개 부처에서 시행하는 재정사업 평가와 각 부처에서 하는 재정사업 자율평가의 항목에는 '법정 계획' 포함 여부를 평가한다. 이는 평가 점수 혹은 가산점으로 반영되고, 이는 차년도 예산 편성에 반영된다. 즉 기본계획에 포함된 사업은 부처의 예산 편성에 유리하다.

기본계획에 포함된 사업은 '범부처 종합계획'에 포함되므로, 사업의 적절성에서 유리한 평가 점수를 받는다. 이는 다시 부처의 예산 편성에서 유리한 위치를 갖는다. 인구정책에 대한 책무성이 있는 저출산고령사회 위원회는 이러한 과정에서 배제된다. 그러나, 시행계획 평가의 항목으로 관리할 수 있으므로, 인구정책 대응 재정이 소기의 목적을 달성하는 데 적절하게 쓰이는 가에 대한 의견을 부처에 전달할 수 있는 통로가 있다. 즉, 위원회가 재정 관리의 역할을 수행하지는 않지만, 시행계획의 추진실적 점검을 통해 관리할 수 있음에도 불구하고, 실제 업무상 수행하지 않는다고 볼 수 있다.

(표 4-5) 재정사업 평가 항목별 측정 방법 및 세부기준

구분	평가 항목	배점	비고
재정사업 자율평가	국가/법부처 수준의 중단기 계획과의 연계성 등을 종합적으로 검토하여 '사업의 중요성'을 판단함. - 사업의 중요성, 사업목적의 명확성, 사업목적과 사업 내용 간 연계성, 재정지원의 필요성의 세부 내용으로 구성 - 부처별 세부 지표에는 차이가 있음.	10	재정사업 자율평가는 평가 항목별 배점을 부처별로 결정함.
개별부처 주관평가	<b>1-1. 사업계획의 적정성</b> (‘국정과제’, ‘법부처 계획(상위계획)’, ‘기타계획’ 등을 표에 작성하여 해당 사업과 상위계획의 연계성을 기술) 1-2. 환류 및 개선 노력 2-1. 사업관리의 적정성 2-2. 예산 집행의 적정성 3-1. 성과 달성도 3-2. 성과 우수성	10	재난안전평가, 재정지원일자리사업 평가 국가균형발전평가 등
보조사업 연장평가	1. 연장평가 실효성 <b>2. 사업 필요성/효과성</b> (국가의 지원이 반드시 필요하거나 국정과제 등 주요 정책 방향에 부합하는 등 목적이 명확하고 타당한지를 고려) 3. 지원규모 적정성 4. 사업 관리 적정성	P/F	2024년까지는 10점 만점으로 배점 2025년에는 P/F로 판단

출처: “2024회계연도 보건복지부 재정사업 평가.” 강지원 외, 2025, 보건복지부를 바탕으로 저자가 재구성함.

## 라. 중장기적 관점의 재정 관리

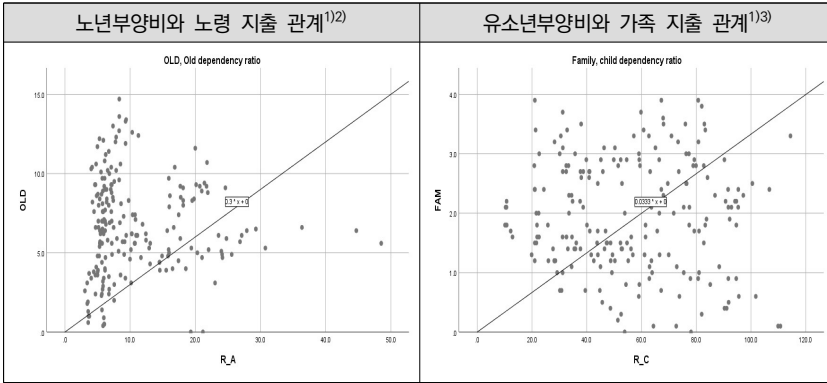
저출산고령사회위원회에서 인구정책 대응 재정에 대한 재정 관리의 노력은 뚜렷하지 않다. 대표적으로, 중기 수준의 인구정책 대응 재정의 기준선을 제공한 적이 없고, 제도 개선으로 인한 재정 변화를 예측한 결과도 제시되지 않았다. 이런 이유로, 기존의 제도를 기반으로 한 기본계획 수립 시 재원 조달 방안은 단순히 예산 편성에 근거하고 있으며, 실질적인 정책 조정을 통한 실효성 있는 재정 관리 방안을 제시하지 않았다.

본 연구에서는 OECD 자료를 활용하여 인구구조와 가족지출, 노령지

출의 관계를 살펴본 결과, 노년부양비와 노령지출은 양의 관계를 나타냈고, 유소년부양비와 가족지출 역시 양의 관계를 나타냈다. 이는 인구구조 변화에 사회지출이 상당히 민감하게 영향을 받는다는 사실을 보여준다. 노령지출에서는 연금이 대표적이라면, 가족지출에서는 아동 및 가족에 대한 수당이 대표적이다.

[그림 4-2] 인구 변수와 사회지출 비교

(단위: % of GDP)



주: 1) 분석에 포함된 시점은 1990년, 1995년, 2000년, 2005년, 2010년, 2015년, 2021년임.

2) 각 시점에 데이터가 없는 국가들은 분석에서 제외함.

출처: “대한민국 인구전략 수립 연구: 총괄 편,” 한성민 외, 2025, p. 166, 저작권 2025 경제인문사회연구회.

한성민 외(2025)는 OECD 각국의 사회지출에 영향을 미치는 인구 요인, 거시경제요인, 재정 요인(국민부담률, 정부 총지출 대비 비중)을 포함하여 모형에 구축한 후, 이 자료를 활용하여 노령 지출과 가족 지출을 전망하였다. 노령지출은 2025년 GDP 대비 3.5%에서 2030년 4.7%, 2035년 5.4%로 증가할 전망이다. 가족지출은 2025년 GDP 대비 1.9%에서 2030년 1.95%로 증가할 전망이다. 이 자료는 2024년 예산 자료를 바탕으로 OECD SOCX 추계 기반에 근거했다는 점에서 일부 한계가 존

재한다.

한편, 사회보장위원회는 OECD SOCX에 제출하는 국내 통계를 생산하는 업무를 수행한다. 즉, 한국의 사회복지지출에 근거하여 인구 변수와 거시경제 변수를 반영하여 장기재정을 추계한다. 이에 따르면, 2024년 노령 지출은 4.2%이고, 2030년 5.0%로 전망된다. 가족지출은 2024년 1.7%에서 2030년 1.4%로 감소할 전망이다.

두 연구의 결과를 비교하면 다음과 같다. 한성민 외(2025)의 연구는 2021년까지 공개된 데이터를 활용했으므로, 최근 연금지출의 급격한 증가를 반영하지 못했다. 사회보장위원회(2024)의 가족지출은 최근 초저출산율을 모형에 반영했으나, 인구 수만 고려하여 저출산 대응 정책의 변화를 모형에 반영하지 않았다.

〈표 4-6〉 인구 관련 재정의 장기 전망 비교

(단위: GDP 대비 %)

구분	2024/2025년		2030년	
	노령	가족	노령	가족
한성민 외(2025)	3.5	1.9	4.7	2.0
사회보장위원회(2024)	4.2	1.7	5.0	1.4

출처: “대한민국 인구전략 수립 연구: 총괄 편,” 한성민 외, 2025, p. 173, 저작권 2025 경제인문사회연구원.

## 제3절 저출산고령사회정책 평가 및 조정

### 1. 추진실적 평가

저출산고령사회기본법제21조는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 각 연도별 시행계획을 수립·평가하도록 규정하고 있다. 이를 위해 같은 법 시행령 제4조에서 보건복지부장관이 평가지침을 작성하고 중앙행정기관과 지방자치단체의 장은 평가결과를 보건복지부 장관에게 제출해야 한다. 또한, 같은 법 제23조에 근거하여 저출산고령사회위원회는 ‘시행계획에 관한 사항’을 심의한다.

우리나라에서는 재정에 대한 성과관리의 측면에서 ‘예산이 계획대로 잘 집행되었는지(예산집행률)’와 ‘예산 투입을 통해 사업의 목표를 달성했는지(성과목표 달성도)’를 측정한다. 이런 이유로, 대부분의 재정 관련 평가에서는 배점에 따른 차이는 있지만, 예산의 집행률과 성과목표 달성률을 중요한 평가 지표로 활용하고 있다.

저출산고령사회정책 시행계획에 대한 중앙행정기관 추진실적 평가는 분야별 평가와 핵심과제 평가로 구분되는데, 분야별 평가는 목표달성도와 예산집행률을 평가지표로 활용한다. 핵심과제 평가는 13개의 핵심과제에 대해서 7가지 평가항목에 대해 중간점검을 실시하였다(김평식 외, 2024, p. 3).

먼저, 분야별 평가에서 179개 과제 중 160개 과제(89.4%)가 예산집행률이 90% 이상인 것으로 나타났다(김평식 외, 2024, p. iii). 중앙행정기관에서 수행하는 과제 중 예산집행률이 90% 미만인 과제(19개)에 대해서는 부처에서 제출한 부진 사유와 추진계획을 제시하고 있다(김평식 외, 2024, p. 438).

〈표 4-7〉 성과목표 달성도에 따른 분야별 과제 수(2023년 기준)

분야	0%	1~50%	50~70%	70~90%	90~100%	100%이상	소계
전체	0 (0.0)	4 (2.2)	4 (2.2)	11 (6.2)	66 (36.9)	94 (52.5)	179 (100.0)
추진전략 I	0 (0.0)	1 (1.6)	2 (3.2)	4 (6.3)	26 (41.3)	30 (47.6)	63 (100.0)
추진전략 II	0 (0.0)	2 (6.9)	0 (0.0)	1 (3.4)	11 (37.9)	15 (51.7)	29 (100.0)
추진전략 III	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.9)	3 (5.6)	16 (29.6)	34 (63.0)	54 (100.0)
추진전략 IV	0 (0.0)	1 (3.0)	1 (3.0)	3 (9.1)	13 (39.4)	15 (45.5)	33 (100.0)

주: 추진전략 I. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성; 추진전략 II. 건강하고 능동적인 고령사회 구축; 추진전략 III. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회; 추진전략 IV. 인구구조 변화에 대한 적응.

출처: “2023년 저출산고령사회정책 시행계획 성과평가 결과(중앙행정기관 및 지방자치단체),” 김평식 외, 2024, 저출산고령사회위원회, p. iii(요약). 저작권 2024 저출산고령사회위원회.

또한, 260개 과제 중 234개 과제(90%)는 목표달성도가 90% 이상인 것으로 나타났다(김평식 외, 2024, p. ii). 중앙행정기관에서 수행하는 과제 중 성과목표 달성도가 90% 미만인 26개 과제에 대해서는 부처에서 제출한 부진 사유와 추진계획을 제시하고 있다(김평식 외, 2024, p. 432).

〈표 4-8〉 성과목표 달성도에 따른 분야별 과제 수(2023년 기준)

분야	0%	1~50%	50~70%	70~90%	90~100%	100%이상	소계
전체	2 (0.8)	7 (2.7)	4 (1.5)	13 (5.0)	21 (8.1)	213 (81.9)	260 (100.0)
추진전략 I	1 (1.0)	4 (4.1)	2 (2.1)	7 (7.2)	6 (6.2)	77 (79.4)	97 (100.0)
추진전략 II	0 (0.0)	1 (1.9)	1 (1.9)	0 (3.4)	4 (7.4)	48 (88.9)	54 (100.0)
추진전략 III	0 (0.0)	2 (3.2)	0 (0.0)	5 (7.9)	6 (9.5)	50 (79.4)	63 (100.0)
추진전략 IV	1 (2.2)	0 (0.0)	1 (2.2)	1 (2.2)	5 (10.9)	38 (82.6)	46 (100.0)

출처: “2023년 저출산고령사회정책 시행계획 성과평가 결과(중앙행정기관 및 지방자치단체),” 김평식 외, 2024, 저출산고령사회위원회, p. ii(요약). 저작권 2024 저출산고령사회위원회.

다음으로, 핵심과제 평가는 1) 저고위 핵심분야/과제 연관성, 2) 예산 규모(150억 원 이상), 3) 환류가능성(의무지출, 경직성지출 제외)를 고려하여 13개 사업을 선정했다.

〈표 4-9〉 핵심과제 평가 대상 과제 개요(2023년 기준)

연번	분야	세부과제명	부처	최종예산	세부사업명	저고위 핵심분야
1	저출산	중소기업 지원 강화	고용부	115,946	고용안정장려금	일가정 양립
2		아동돌봄기관의 공공성 강화	복지부	4,608,089	어린이집확충 영유아보육료지원 보육사업관리	교육 돌봄
3		다양하고 유연한 돌봄서비스 확충	여가부	573,031	아이돌봄지원 건강가정 및 다문화가족지원	
4		수요자 중심 온종일돌봄 지속 확충	복지부	476,915	지역아동센터 지원	
5		수요자 중심 온종일돌봄 지속 확충	복지부	122,106	다함께센터 사업	
6		돌봄서비스의 질 제고	고용부	76,807	직장어린이집 지원	
7		수요자 중심 온종일돌봄 지속 확충	여가부	64,513	청소년방과후활동 지원	
8		주거 및 결혼·출산·양육	임신출산 근로자에 대한 보호 확대	고용부	15,572	모성보호육아지원
9			신혼부부 아동양육가구 주거지원 확대	국토부	10,380,027	주택구입·전세자금(용자)
10			영아기 집중투자	복지부	466,130	첫만남 축하바우처지원
11	고령 사회 대응	지역돌봄의 예방적 기능 강화	복지부	501,981	노인맞춤돌봄서비스	고령 사회 대응
12		노인요양시설의 서비스 질 제고	복지부	59,308	치매전담형 요양시설 등 확충 노인요양시설 확충	
13		전직 준비 기반 마련 및 생애경력설계 서비스 제공	고용부	18,559	중장년층취업지원	

출처: “2023년 저출산고령사회정책 시행계획 성과평가 결과(중앙행정기관 및 지방자치단체),” 김평식 외, 2024, 저출산고령사회위원회, p. 414. 저작권 2024 저출산고령사회위원회.

본 연구에서 저출산 분야로 한정하여 150억 원 이상 예산으로 구성된 과제를 확인한 결과, 2021년 35개, 2022년 40개, 2023년 37개, 2024년 35개로 나타났다. 또한, 4개년도 모두에서 예산 기준을 초과한 과제는 27개이다. 물론, 본 연구에서 추출한 과제 역시 일가정양립지원, 교육돌봄지원, 주거 및 결혼·출산·양육과제의 비중이 높게 나타났다. 이를 핵심 과제 선정 사업과 비교하면 다음과 같다.

이를 바탕으로 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 먼저, 핵심과제 평가 대상 사업 기준을 충족하지만, 평가에서 제외된 사업에 대해서는 타당한 이유를 명확하게 밝힐 필요가 있다. 핵심과제로 선정된 과제 중 상당수는 이미 재정사업 심층평가와 보조사업 연장평가에서 매년 반복적으로 중요하게 평가되는 사업이다(예, 수요자 중심 온종일돌봄체계 지속 확충 등). 특히 온종일돌봄체계가 ‘늘봄학교’를 중심으로 한 통합적 운영으로 변경됐는데, 평가 대상에 교육부 늘봄학교(혹은 초등돌봄교실+방과후학교)는 포함되지 않는다. 이는 개별 과제별 평가는 가능하지만, 평가의 실효성을 검토하는 데에는 한계가 있다.

다음으로, 평가대상 사업의 선정에서 추가로 고려된 기준을 밝힐 필요가 있다. 평가에서 제외한 사업 대부분이 교육부 사업과 정치적으로 민감한 사업이라는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 특히 교육부 사업은 그동안 사회보장급여 부정수급 실태조사(강지원 외, 2023)와 사회보장위원회 평가 등에서도 언제나 자료를 제출하지 않음으로써 평가대상에서 제외되는 경향이 있다. 물론, 교육부는 지방교육청의 자체사업으로, 중앙행정기관 사업이 아니라고 설명한다. 그러나, 지방자치단체의 장이 수행하는 저출산고령사회 시행계획에서도 지방교육청의 사업은 제외된다. 저출산 대응 정책과 지역 균형발전의 일환으로 교육부를 통해 지방교육청에 투입되는 재정이 급속하게 증가했고, 영유아기와 학령기 돌봄에 관해서는 교육부

사업을 포함하지 않으면 왜곡된 결과를 초래할 위험도 있다는 점에서 추가적인 고려가 필요하다.

〈표 4-10〉 핵심과제 평가 대상 과제 비교(저출산 분야)

본 연구 추출 과제		핵심과제 평가대상
세부과제명	세부사업명	
다양한 삶의 요구에 대응한 일·생활 균형 실현	생애주기별 근로시간 단축	○
부모 모두의 육아휴직 확산 및 육아휴직 사용 문화 정착	부모 모두 3개월+3개월 육아휴직	○
아동돌봄기관의 공공성 강화	국공립 등 공보육 확충, 책무성 강화, 안정적 서비스 제공	○
	국공립유치원 확충, 누리과정 지원 등	
돌봄서비스의 질 제고	교사대 아동 비율, 서비스 격차 해소	
	교사대아동비율-직장어린이집	○
수요자 중심 온종일돌봄 지속 확충	지역아동센터	○
	다함께돌봄센터	○
	청소년방과후아카데미	○
영아기 집중투자	부모급여(영아수당) 도입	
아동수당 제도 개편 검토	아동수당 확대	
가구별 아동지원 강화	보호대상 아동 및 저소득층 아동자산형성 지원	
	다자녀 국가장학금 지원 확대	
아동학대로부터의 보호	아동학대 예방 강화	
아동보호 체계 공공성 강화	가정형 보호 확대	
의료서비스 접근성 강화	취약지 지원(산부인과)	
다양하고 유연한 돌봄서비스 확충	아이돌봄서비스	○
돌봄노동 분야 종사자 처우 개선	아이돌보미 처우개선	
	청소년안전망 운영	
위기청소년 사회안전망	청소년사회안전망 구축	
건강한 임신, 출산 지원	결혼이민자 지원	
신혼부부 아동양육가구 주거지원 확대	신혼부부 공공임대주택 공급	○
	신혼부부 매입, 전세임대 공급	○
	신혼부부 주거비 지원	
다자녀가구 주거지원 확대	다자녀가구 건설임대 공급	
	다자녀가구 매입, 전세임대 공급	

주: 본 연구에서는 연도별 시행계획에 제시된 과제별 예산을 기준으로 추출하였음.  
출처: “2023년 저출산고령사회정책 시행계획 성과평가 결과(중앙행정기관 및 지방자치단체),” 김평식 외, 2024, 저출산고령사회위원회, p. 414.를 바탕으로 저자가 정리함.

한편, 핵심과제에 대한 평가는 7개의 지표로 구성된다. 이는 기획재정부가 주관하는 재정사업 심층평가와 매우 유사하다. 재정사업 심층평가 운용지침(2025)의 제16조는 심층평가의 내용으로 사“업목적 달성을 위한 사업 추진체계와 절차, 전달체계 및 자원배분의 적절성을 평가하고, 사업간·부처간 유사중복 여부 및 역할분담의 적절성을 평가하며, 사업 및 사업군에 대한 종합적인 성과분석, 지출효율화 및 제도 개선 방안”을 검토할 것으로 제시하고 있다. 이때, 사업의 성과는 “효과성과 효율성, 형평성, 지속가능성”으로 분석하며, 사업의 적절성은 “사업설계의 적절성과 사업운영방식의 적절성”으로 구성된다.

〈표 4-11〉 핵심과제 평가 항목 비교

연번	핵심과제 평가 <sup>1)</sup>	재정사업평가 <sup>2)</sup>	재난안전평가 <sup>2)</sup>	지역균형발전평가 <sup>2)</sup>
1	재정지출 필요성	○	○	○
2	유사중복 제외	○	-	-
3	사업추진 방식 적정성	○	○	○
4	성과지표 적정성	○	○	○
5	목표치 수준 적정성	○	○	○
6	성과제고 방안 적정성	○	○	○
7	저출산 완화 효과	-	재난안전 효과	균형발전 효과

출처: 1) “2023년 저출산고령사회정책 시행계획 성과평가 결과(중앙행정기관 및 지방자치단체),” 김평식 외, 2024, 저출산고령사회위원회, p.415. 저작권 2024 저출산고령사회위원회.

2) “2024회계연도 보건복지부 재정사업 평가,” 강지원 외, 2025, p. 37, p. 41, p. 58. 저작권 2025 보건복지부를 활용하여 저자가 작성함.

즉, 저출산고령사회위원회의 핵심과제 평가는 기획재정부가 주관하는 재정사업 심층평가의 평가 기준과 유사하다. 그러나, 이러한 기준은 별도의 자금(재난안전기금, 지역균형발전기금, 보조사업 등)을 운용하면서 부처의 자체평가를 개별 부처가 상위평가할 때 유사하게 적용된다. 평가 부담을 완화하기 위해 공통의 평가지표를 사용하기 때문이다. 다만, 각 평

가에서 지향하는 바를 측정하기 위해 ‘특정 평가’ 항목을 운용하는데, 재난안전평가에서는 재난안전사업의 효과성을, 지역균형발전평가에서는 지역균형발전의 효과를 측정한다. 이러한 기준에 맞춰 저출산고령사회위원회 역시 저출산 완화 효과를 측정하고 있다.

2023년 인구정책 심층평가로 수행된 주제들이 다년간 재정사업 심층평가와 보조사업 연장평가 등을 통해 유사중복성 검토와 전달체계 개편을 모색했던 과제라는 점에서 평가의 실효성을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 평가결과에 따른 조정

본 연구에서 배분적 효율성은 자원 배분 및 우선순위에 대한 설정과 성과평가에 따른 환류에 초점을 맞춘다. 재정 자원을 배분할 때는 각 부문이나 부처의 중요성에 따라 우선순위를 설정하는 것이 중요하다. 우선순위는 정책 목표와 연계되므로, 전략적이고 체계적으로 접근할 필요가 있다. 또한, 정책 목표의 달성 수준은 재정에 대한 관리와 성과평가를 통한 환류에서도 중요하다. 따라서, 예산을 배분하고 부처별로 사업을 실행하면, 그 결과를 평가하여 환류하는 절차의 하나가 조정이다.

현재 저출산고령사회위원회는 아젠다의 제안과 기본계획의 수립에 있어서는 ‘하향식(Top-Down)’ 의사결정 구조로 운영하고, 기본계획의 아젠다를 실현할 과제의 구성에 있어서는 ‘상향식(bottom-up)’ 의사결정 구조를 활용한다.

예를 들면, 저출산고령사회기본계획의 수립을 위해 인구구조 변화와 전망, 저출산의 원인 진단, 인구 변화의 영향과 같은 진단과 전망 후에 인구정책의 추진방향을 수립하고, 이를 바탕으로 분야별 정책 과제를 목록

화한다. 정책과제는 오랫동안 저출산고령사회 기본계획의 골격으로 유지되던 저출산 대책과 고령사회 정책으로 구분되며, 각 분야에는 하위 분류를 둔다(예, 일가족양립, 돌봄 등). 이는 저출산고령사회위원회의 사무국 조직과도 유사하다. 사무국은 각 파트를 담당하게 되고, 본위원회의 민간위원과 연구진, 자문위원 등과 협업하여 분야별, 분과별 아젠다를 도출한다. 아젠다는 다시 사무국 차원에서 조정된다.

이렇게 설정된 아젠다는 각 부처에 회람을 통해 가능성을 수용하게 되고, 아젠다별 과제의 주관기관과 사업내용, 예산 자료를 취합한다. 같은 정책 목적에 대한 사업이 여러 부처에서 수행되는 경우, 해당 정책과제는 각 부처별 내용을 취합하여 제시한다. 이런 이유로, 아젠다와 사업 간 연계는 각 부처에서 수용한 내용에 대해서만 운용할 수 있다. 이 과정에서 이미 부처별 입장이 포함된다.

개별 부처가 아닌 위원회에서 인구정책을 포괄적으로 관리하는 이유는 인구 문제가 복합적이고 다차원적이므로, 단일 부처에서 해결할 수 없기 때문이다. 따라서 인구정책을 총괄관리하는 저출산고령사회위원회는 인구문제에 대응하는 인구정책이 효율적으로 이뤄지고 있는지를 점검하고, 이를 바탕으로 조정하는 역할을 수행할 필요가 있다. 실제로, 저출산고령사회기본법(2024) 제23조 2항 5호에서는 “저출산고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항”이 명시되어 있다. 즉, 인구정책을 포괄적으로 관리하면서 부처 간 이해관계가 충돌할 때 조정할 수 있는 권한은 이미 위원회에 있고, 시행계획에 대한 평가 권한도 이미 부여되어 있다.

그러나, 이러한 성과평가 결과를 바탕으로 위원회가 정책을 조정하는 사례는 확인되지 않는다. 예를 들면, 위원회 홈페이지에 제시된 안건 중 ‘조정’과 관련한 내용은 없다. 다만, 2023년에 <아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고> 안건에서 ‘아동돌봄 통합적 운영 기반 마련’이 제시됐으나,

이는 교육부 늘봄학교 정책 추진 방안을 다시 한번 확인하는 데 불과하다.<sup>57)</sup> 즉, 교육부 국정과제로 추진하는 ‘초등학생 방과후돌봄 정책’의 추진이 보건복지부와 여성가족부의 전달체계를 통합 운영하는 그림으로 제시됐으나, 이 과정에서 예산의 편성과 배분, 운영의 차이에 따른 조정은 이뤄지지 않았다.

다음으로, 기본계획의 세부 내용을 토대로 정책의 조정 가능성에 대해 탐색해보았다. 기본계획에 서로 다른 정책 방향이 포함됐는지 검토하고, 거시적인 인구정책 방향에서 일관되지 않는 정책이 포함되면 위원회가 이를 조정했을 것이라고 가정한다. 예를 들면, ‘아동돌봄의 사회적 책임 강화’에는 ‘수요자 중심 온종일돌봄 지속 확충’과 ‘다양하고 유연한 돌봄 서비스 확충’이 동시에 작성된다. 즉 믿고 신뢰할 수 있는 돌봄 기관을 확충하기 위해 ‘학교 돌봄’을 확대하고(예, 늘봄학교), 동시에 가정에서 자녀를 양육하는 조부모에 대한 ‘조부모수당’, ‘가정방문형 돌봄서비스 확대’를 제안했다.

이는 가족 돌봄의 부담을 사회화해온 오랜 정책 노력을 원점으로 되돌려 돌봄의 가족 내 부담으로 전환한다. 물론, 현실적으로 자녀가 하교한 후 학원을 이용한 후에도 부모의 퇴근이 이뤄지지 않아 조부모의 도움을 받는 가정이 있다. 그러나, 가족 돌봄에 대한 현금 지원의 확대가 돌봄 시설의 공급에 위축되지 않는지 면밀하게 판단할 필요가 있다. 또한 가족 돌봄에 대한 현금 지원을 체계적으로 관리할 시스템이 부재한 상황에서 부정수급과 오남용 문제도 함께 고려해야 한다. 문제는 이러한 체계적인 검토 후에 각각의 정책을 추진하는 것인가에 대한 구체적인 실증 근거는 부재하다.

57) 실제로, 이러한 논의에 근거하여 과거 시도교육재정교부금으로 조달됐던 방과후돌봄에 대한 중앙정부의 예산 편성이 6천 억 원 규모로 확대되었다.

유사하게 유아교육 및 보육서비스 이용률이 90%를 초과하는 상황에서 기본계획은 국공립유치원 확충, 국공립어린이집 확충, 직장어린이집 확충을 제안하였다. 그런, 저출산으로 인해 사립 유치원과 민간 어린이집 등이 정원 충족을 미만으로 폐원하는 사례가 증가하는 상황에서 국공립 시설 확충에 대한 우려도 존재한다. 유사하게 직장어린이집도 최근 정원을 충족하지 못해 인근 지역의 영유아 이용률이 높아지면서 최근 국공립 어린이집과 경쟁하는 구조라는 점을 생각할 때 이러한 확대 전략이 재정 효율성을 담보하는 가를 확인해볼 필요가 있다.

셋째, 저출산은 사회경제 요인과 문화 요인, 인구학 요인 등이 복합적으로 작용한다. 특히 저출산의 원인으로 노동시장 격차와 불안정 고용, 경쟁 심화, 높은 주택 가격 문제가 지적되면서(OECD, 2025b; 대한민국 정부, 2021) 청년에 대한 선제적 지원의 필요성이 제기되었다. 그러나, 제4차 기본계획에는 노동정책과 교육정책, 주택 정책에 관한 추진 계획이 포함되지 않았고, 유자녀 가족에 대한 일·가정 양립과 방과후 돌봄 정책만 확대되었다. 즉, 저출산의 원인을 심층적으로 진단했지만, 저출산 대응 정책을 가족정책으로 한정하면서 저출산에 대응하는 정책이 전략적으로 관리되지 못하는 한계를 나타냈다.

한편, 위원회는 저출산고령사회기본법을 개정하여 ‘첫만남이용권’의 법적 근거를 마련했다. 이 사업의 특징을 생각해볼 때 아동수당, 부모급여, 출산축하금과 밀접한 관련이 있다. 또한, 위원회는 소관 예산이 없으므로 보건복지부 예산으로 편성됐다. 즉, 보건복지부가 소관 부처의 사무에 적합하다면, 법적 근거를 마련하고 이에 근거하여 부처의 소관 예산을 편성하는 것이 적절하다. 예산 편성 권한이 없는 위원회가 기본법에 근거하여 사업을 신설하는 것은 재정 운영의 효율성을 침해할 우려가 있다. 또한, 이런 사례들이 최근 인구학자들이 보건복지부 사업 중심으로 저출

산고령사회위원회와 기본계획이 협소하게 운영된다는 인식에도 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

이상에서 보는 바와 같이 저출산고령사회위원회는 인구정책에 대응한 재정 관리에 한계를 보인다. 특히, 지출 통제와 효율성은 고려되지 않고, 부처에서 사전에 계획하지 않은 예산이 추가되기도 한다. 개별 부처는 소관 사무를 기준으로 장기(10년 혹은 20년) 계획과 중기 계획(5년 단위)을 수립한다. 이는 기획재정부의 국가재정운용계획 수립에 필요한 자료로 제출하기 위한 것이기도 하지만, 부처 차원에서 정책 추진 현황을 점검하고 향후 추진할 사업을 발굴하는 기본 설계도를 그리는 것이다.

그러나 각 부처는 다른 부처의 소관 사무에 대해 심층적으로 이해하는데 한계가 있으며, 해당 부처의 관련 사업을 기준으로 전문가나 이해당사자의 의견을 수렴하면 정책의 사각지대가 발견되기도 한다. 각 부처 단위에서는 정책의 사각지대를 메우기 위해 새로운 사업을 개발하지만, 다른 부처에서 이미 시행 중인 사업이거나 다른 부처의 사업과 유사하게 설계될 수도 있다. 혹은 다른 부처의 사업 추진 방향과 완전히 반대 방향으로 설계될 수도 있다.

범부처의 협력적 거버넌스를 가진 저출산고령사회위원회가 부처 간 이해관계를 고려하여 조정하는 역할이 충실하게 이해되었다고 판단하기 어렵다. 수요가 감소하여 단일 사업으로 추진이 불필요한 사업의 지출을 통제하거나 자원의 낭비를 최소화할 수 있도록 제언하고, 유사중복적인 사업의 신설은 재정 건전성 입장에서 심사숙고할 필요가 있다. 특히 연례적으로 유사중복성이 제기되어 왔던 사업군에 대해서는 부처 단위의 이해관계를 뛰어넘는 갈등 해결 혹은 조정의 역할을 부여할 필요가 있다. 이것이 선행된 후에 사각지대를 보완하는 정책의 아젠다 설정이 효용을 발휘할 수 있다.

## 라. 평가 업무의 위탁

기본법 제29조(조사 및 연구)에서는 “저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 필요한 조사 및 연구”를 수행하기 위하여 “조사 연구기관을 설치하거나 연구소·대학, 그 밖에 필요하다고 인정하는 기관에 조사 및 연구를 위탁할 수 있다.”고 규정한다. 즉, 중앙부처와 지방자치단체가 시행계획에 대해 자체평가를 하면, 저출산고령사회위원회의 위탁기관(현재 한국조세재정연구원)에서 상위평가를 하고, 그 외 인구정책의 효과를 분석하는 업무를 수행하고 있다.

2024년에 인구정책평가센터는 9종의 평가 보고서를 발간하였다.<sup>58)</sup> 인구정책의 효과는 출산보조금과 주거정책을 중심으로, 국가간 비교 연구는 ‘출산율’을 종속변수로, 저출생 인식에 대한 설문조사는 정책 인지도와 정보 제공에 따른 결혼과 출산 의향을 살펴보았다. 한편, 저출생정책의 대상 선정기준을 ‘소득’과 ‘재산’으로 구분하고, 주거정책과 돌봄·교육·보건 정책의 개선방안을 도출하였다.

이와 함께 인구정책 심층평가로, 양육 지원 사업(현금성 지원), 양육 및 돌봄 사업군(학령기 이전)과 (학령기 돌봄), 지방자치단체 저출산 관련 현점성 지원 사업군에 대한 평가를 실시하였다.<sup>59)</sup>

한국조세재정연구원이 국가재정법(2024)에 근거하여 기획재정부의 성과관리와 성과평가 업무를 위탁받은 국책연구기관이라는 점을 고려할 때, ‘예산집행률’과 ‘성과지표 달성율’과 같은 각 부처의 세부사업별 자료

58) 생애주기 모형을 활용한 인구정책 효과(마은성, 2024), 국가간 출산율 실증비교 및 머신러닝 분석(박정흠 외, 2024), 저출생 정책 인식 및 영향도 분석(박정흠 외, 2024), 저출생 정책 소득재산기준 개선방안 연구(박정흠 외, 2024), 2023년 저출산고령사회정책 시행계획 성과평가 결과(김평식 외, 2024) 등이 있다.

59) 2025년에는 일가정양립 주요 사업 심층평가로 육아휴직, 유연근무 장려, 가정친화경영 기업지원사업을 평가하였다(하세정, 2025).

를 수집하고 관리하는 데 용이하다. 그러나, 인구정책 평가의 기본 틀을 기획재정부 재정사업 성과평가<sup>60)</sup>과 같게 설정한다면, 인구정책 평가의 필요성에 의문이 제기될 수 있다. 즉, 인구정책의 성과를 측정하는 데 목적이 있다기 보다는 인구정책의 재정성과를 측정하는데 목적이 있다. 더구나 성과관리 대상인 인구정책에 포함된 과제는 소관부처의 예산 사업으로 이미 기획재정부 등의 성과관리 및 성과평가 대상이라는 점에서 평가는 중복된다. 앞에서 보듯이 평가 항목과 평가 내용이 유사하기 때문이다.

한편, 심층 평가 대상 사업군이 이미 기획재정부에서 주도한 재정사업 심층 평가를 받았던 사업이라는 점에서도 주목할 필요가 있다. 예를 들어, 2024년 평가는 이소영 외(2019)의 ‘아동돌봄사업군’ 평가, 2025년 평가는 윤동열 외(2021) ‘고용보험기금 효율화 방안’의 주제와 유사하다. 저출산고령사회정책과 관련해서 우리는 평가가 하지 않아서 문제를 발굴하지 못했다기 보다는 평가 결과를 제도 개선에 환류하지 않는다는 사실이 문제의 핵심이다. 이러한 환류를 위해서는 평가 결과를 신뢰할 수 있어야 하며, 평가를 의뢰한 주관기관의 권한이 강력해야 한다. 또한, 평가 결과에 따른 소관 부처의 수용과 부처 간 업무의 조정이 실질적으로 행사되어야 한다. 이런 의미에서 현재의 인구정책 거버넌스는 한계가 있다.

60) 기획재정부는 재정사업 성과목표제와 재정사업평가를 운영하는데, 재정사업 성과목표제는 성과지표의 목표치와 실적치를 관리하며, 재정사업 평가는 예산 집행률을 관리한다. 또한, 재정사업 평가는 자율평가, 심층평가, 핵심평가로 구성되어 인구정책 평가 체계와 유사하다(재정사업 심층평가 운용지침, 2025).

## 제4절 소결

이 장에서는 인구정책 대응 재정 전략을 모색하기 위한 사전 단계로 재정 관리의 분석틀에 근거하여 현행 제도를 살펴보았다. 저출산고령사회 위원회는 직접 예산을 편성하는 중앙행정기관이 아니고, 별도의 재원을 배분하는 중앙행정기관이 아니라는 점에서 인구 관련 재정을 직접적으로 관리하는 데 한계가 있다. 다만, 인구정책 거버넌스를 활용하여 인구 대응 정책에 투입된 자원 투입과 자원 조달을 심의하고 기본계획과 시행계획에 대한 추진 상황을 점검하고 평가할 수 있다는 점에서 재정 관리의 권한이 일부 존재한다. 그러나 본 연구에서 위원회가 재정을 관리하는 내용에 대해 분석한 결과, 투명성과 효율성, 지속가능성 모두에서 재정 관리에 한계가 있는 것으로 나타났다.

우선, 저출산고령사회 기본계획에는 재원의 규모와 자원조달 방안이 제시되지만, 재원은 일반 재정 중심이며 인구정책에서 가장 중요한 연금과 건강보험(노인의료비)은 포함하지 않는다. 반면에, 고용노동부가 보험자인 고용보험은 포함된다는 점에서 사회보험을 제외했다는 기준도 명확하지 않은 것으로 보인다.

또한, 자원조달방안은 단순히 국가재정운용계획 수립시 참고하고 예산 편성에 반영하여 우선적으로 반영하겠다고 제시한다. 이는 저출산고령사회 기본계획에 편성된 사업은 예산 편성시 유리하지만, 저출산고령사회 위원회가 지출 구조조정이나 새로운 세원 발굴에 적극적인 역할을 수행하지 않는다는 점에서 책무성이 담보되지 않는다. 즉, 기획재정부의 예산 편성과 조정 기능에 의존적이며, 위원회 차원에서 별도의 노력이 어떻게 전개되는지는 명확하지 않다.

이는 저출산고령사회 기본계획에 포함된 과제와 재정 정보가 불일치하

는 상황에서 정보 접근의 개방성과 정보의 신뢰성 측면에서도 투명성이 담보되지 않는다는 것을 뜻한다. 또한, 인구정책의 지속가능성을 담보하기 위해서는 사업의 효과가 미흡하거나(기술적 효율성), 사업의 우선순위를 바탕으로(배분적 효율성)으로 세출 구조조정에 대한 의견이 제안될 필요가 있으나, 이러한 내용이 명확하지 않다. 또한, 중기적 관점에서 재정 관리를 위한 노력도 구체적으로 발견되지 않는다.

저출산고령사회위원회는 2024년 이후 인구정책평가센터를 민간에 위탁하고 재정 관리에 대한 기반을 구축했다. 다만, 인구정책을 중심으로 재정을 관리하는 것이 아닌, 기획재정부 재정 관리를 인구정책에 이식했다는 점에서 우려되는 부분도 존재한다. 특히 인구정책에 대한 심층평가는 기획재정부의 재정사업 심층평가와 같은 주제를 선정하고 같은 분석틀로 평가한다는 점에서 평가의 실효성에 의문이 제기된다. 이들 사업이 가장 빈번하게 심층평가 대상이 되는 이유는 무엇보다도 다부처 사업으로써의 전달체계 비효율화, 보편적 급여/서비스 제공으로 인한 재정증가 추세 등에 기인한다. 그러나, 이들 사업에 대한 원자료를 활용하지 못한다면, 실제 사업의 성과는 매우 협소하게 추정될 가능성이 존재한다. 또한, 평가 결과에 대한 환류 조치가 명확하지 않은 상황에서 기존의 평가를 답습하는 새로운 평가가 필요한가에 대한 의문이 제기된다.

한편, 저출산고령사회위원회는 중앙행정기관이 아니므로, 성과관리 대상은 아니다. 다만, 저출산고령사회위원회 운영에 대한 예산은 보건복지부에 편재돼 있다. 그렇다면, 보건복지부의 성과관리에서 저출산고령사회위원회는 어떤 평가를 받는가도 함께 고려해야 한다. 해당 기관이 스스로 성과관리를 중하게 여기지 않는다면, 저출산고령사회기본계획과 시행계획에 포함된 과제의 소관 부처와 부서에게 성과관리를 요구하는 것이 타당하지 않을 수 있다.

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## 제5장

### 인구정책 재구조화 방안 : 저출산 대응 정책을 중심으로

제1절 대안의 도출

제2절 저출산 대응 정책 개편 방안



## 제 5 장

# 인구정책 재구조화 방안 : 저출산 대응 정책을 중심으로

### 제1절 대안의 도출

#### 1. 대안 도출의 근거

이 장에서는 인구정책 재구조화 방안을 제안하고자 한다. 이는 본 연구에서 수행한 선행연구와 실증 분석 결과, 전문가 포럼 및 의견 수렴에 바탕을 두고 도출되었다.

본 연구에서는 OECD 사회지출 중 가족지출을 기준으로 국가간 비교 연구를 수행하고, 가족지출의 하위 영역별 분석을 통해 한국 가족지출의 지출 행태를 정량적으로 분석하였다. 이와 함께 저출산고령사회기본계획 중 저출산 대응 정책에 대한 비판과 재정 측면에서 다양하게 수행된 성과 평가 결과 등을 종합하여 여섯가지 주제를 도출하였다. 이를 바탕으로 해당 분야 전문가의 발표를 통해 문제와 쟁점을 파악하고, 다양한 학계 전문가들이 대안을 모색하는 포럼을 운영하였다.<sup>61)</sup>

본 연구에서는 주요 쟁점들에 대해서 서로 다른 입장을 가진 전문가를 토론자로 초청했기 때문에 포럼 내에서 결론이 쉽게 도출될 수 없는 구조를 갖고 있다. 이런 이유로, 본 연구에서는 다양한 대안을 목록화하였고, AHP 조사를 통해 계량화하였다.<sup>62)</sup> 이를 바탕으로 연구진이 최종 대안을

61) 구체적인 내용은 제1장의 2절 연구 내용 및 방법의 “다. 전문가 포럼 운영”을 참고하기 바란다.

62) 구체적인 내용은 제1장의 2절 연구 내용 및 방법의 “라. 전문가 의견 수렴: AHP”를 참고하기 바란다.

모색하였고, 이는 다시 전문가 포럼 및 컨퍼런스 등을 통해 의견수렴하는 과정을 거쳤다.

전문가들은 첫 번째 포럼에서 OECD 국가의 가족 지출에 영향을 미치는 요인과 가족정책의 네 개 영역에 대한 지출 구성을 확인하였다. 대부분의 국가에서 가족 정책에 대한 지출 수준이 높게 나타났으며, 하위 영역으로는 아동 및 가족에 대한 현금 급여와 유아교육 및 보육서비스에 대한 지출이 높은 국가군과 일가족 양립정책에 대한 지출이 높은 국가로 구분되는 경향이 보인다. 다만, 한국은 현금 급여 수준과 일가족양립 급여 수준이 낮은 편이고, 유아교육 및 보육서비스에 대한 지출은 상대적으로 높은 편이다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 전문가 포럼의 여섯 가지 주제를 선정하였다. 이를 구체화하면, ① 아동 대상 현금급여 확대, ② 유아교육 및 보육 서비스 통합의 실효성 제고, ③ 교육복지와 아동 돌봄 효율화, ④ 지방재정, 교육재정 효율적 운영 필요, ⑤ 일-가정 양립을 넘어 일-생활 균형 전환 필요, ⑥ 아동과 가족의 정주 여건격차 완화이다. 각 분야의 전문가가 현행 제도의 문제와 쟁점을 발표하고, 여러 분야의 전문가 함께 대안을 모색하는 시간을 가진 뒤, 대안 결정을 위한 전문가 조사(AHP)를 했다.

## 2. AHP 분석 결과

본 연구에서는 OECD 가족지출을 바탕으로 2수준을 네 개의 급여 항목으로 구분했다. 이를 바탕으로 정책 우선순위를 도출한 결과, ‘그 외 지원’이 0.430으로 가중치가 가장 높게 나타나 다른 정책 수단에 비해 상대적으로 중요한 것으로 나타났다. 특히 해당 항목은 2순위인 육아휴직 급여(0.211)과 현금지원(0.199)에 비해 약 2배 수준의 격차를 보여, 정책 우선순위가 특정 영역에 집중되는 경향을 확인할 수 있다. 반면, 육아휴

직 급여, 현금 지원, 돌봄 확대는 유사한 수준의 가중치를 보이며 상호 경쟁적인 관계를 형성하였다. 한편, 일관성 검정 결과 일관성 비율(CR)이 0에 근접한 수준으로 나타나, 응답자의 판단은 매우 높은 수준의 일관성을 확보한 것으로 평가된다. 이에 따라 본 분석 결과는 신뢰할 수 있는 의사결정 구조를 반영한 것으로 판단된다.

이러한 결과는 지금까지 다수의 정책에서 욕구를 조사한 결과와는 일치하지 않는다. 이는 분야별 제도 전문가들이 정책의 확대를 주장했지만, 수혜 범위가 한정되고 취약층이 배제되는 등의 형평성 문제와 과도한 재정 수요에 대한 재정 우려가 결합한 결과이다. 또한, 분야별 전문가가 정책의 확대를 주장했지만, 각 정책 간 견제가 형성되기도 했다. 이런 이유로, 비공식 포럼에서 다뤄졌던 그 외 지원이 상대적으로 높게 나타났다.

이는 현금지원과 육아휴직 급여, 사회적 돌봄 등 보편적 급여의 확대 속에서 열악한 환경에 있는 아동 및 가족에 대한 형평성 우려와 정책 확대에 대한 근거가 충분한지에 대한 의문과도 밀접하게 관련이 있다. 이러한 이유로, 본 연구에서는 3수준 영역에서 하위 사업의 확대에 대한 의사결정에도 불구하고, 저출산 대응 정책에 대한 전략적 지출 검토에 초점을 맞췄다(그 외 분석 결과는 부록 2 참조).

〈표 5-1〉 Q8 저출산 대응 정책의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과

평가항목	행 기하평균	AHP 가중치	$A \times w$	$\lambda_j$
현금지원	0.851	0.199	0.791	3.978
육아휴직 급여	0.905	0.211	0.841	3.980
돌봄확대	0.684	0.160	0.639	3.995
그 외 지원	1.841	0.430	1.715	3.988
일관성 검정	$\lambda_{max}$	CI	RI (n=4)	CR
	3.985	-0.005	0.900	-0.006

### 3. 대안의 도출

여러 분야 전문가들이 조사에 참여하였으므로, 포럼에서 논의된 결과와 전문가 조사 결과 간에는 일부 차이가 있다. 먼저 정책 영역별 가중치는 주요 영역(현금급여, 유아교육 및 보육, 일가정양립)을 제외한 ‘그 외 지원’이 가장 높고, 일·가정 양립 지원 확대, 현금 지원 확대, 유아교육 및 보육서비스 순으로 나타났다. 그 외 지원에서는 다태아 가족과 난임 부부에 대한 지원이 가장 높게 나타났고, 지역의 정주 여건과 근린 환경이 다음 순으로 나타났다.

이는 국제 비교에서 드러나지 않지만, 한국의 아동수당과 부모급여 등을 통해서 상당 수준의 현금 급여가 이미 도입되어 있다는 점과 유아교육 및 보육서비스의 이용률이 90%를 초과하여 공급 확대에 대한 필요성이 높게 인정되지 않은 것으로 보인다. 최근 저출산고령사회위원회(2024)가 한국개발연구원(Korea Development Institute, KDI)와 공동으로 세미나를 열고, ‘일·가족 양립지원정책’을 확대해야한다고 주장하는 상황과도 무관하지 않다.

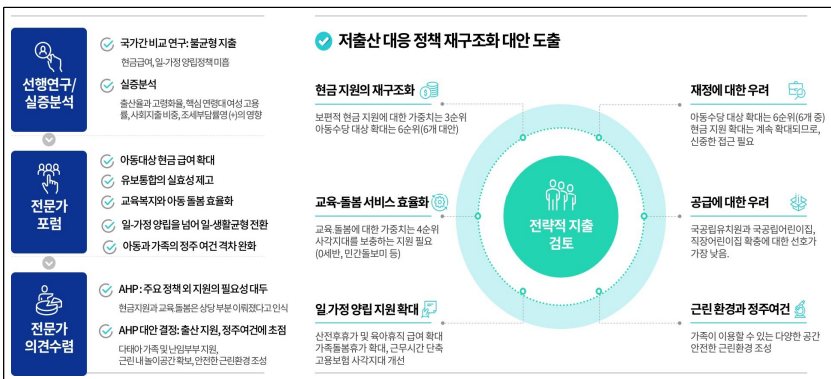
이러한 분석 결과에 대한 전문가 자문회의는 보편적인 현금 급여의 확대에 대한 일반적인 지지에도 불구하고 추가적인 재정 부담에 대한 우려가 있음을 지적하면서 욕구와 필요에 기반을 둔 추가적인 지원이 얼마나 잘 결합하는가가 중요하다고 지적한다. 또한, 유아교육 및 보육서비스의 이용률이 90%를 초과하는 상황에서 국공립 유치원과 국공립 어린이집, 직장어린이집에 대한 공급 확충보다는 사각지대에 대한 보완을 어떻게 제공할 것인가가 중요하다고 지적한다. 즉, 0세반의 확충과 민간돌보미의 활용이 대표적이다.

한편, 일가족양립지원 정책의 확대에 대해서는 선행 연구와 전문가 포

럼, 전문가 의견수렴이 상당히 일치하고 있다. 다만, 기존의 고용보험 체계에서 산전후휴가와 육아휴직에 대한 급여액 확대에 대한 찬성이 상당히 높은 반면, 고용보험 사각지대에 대한 대상 확대에 대한 가중치는 높지 않다. 이에 대한 전문가 자문회의 결과는 고용보험 체계를 바꾸지 않는 한, 고용보험 사각지대에 대한 일반 재정을 통한 지원은 사회보험의 기본 원리(기여)에 대한 불신을 조장할 수 있다는 점에서 우려하는 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과를 토대로 본 연구에서는 저출산 대응 정책의 개편 방안으로써, 현금 지원의 재구조화와 교육-돌봄 서비스 효율화, 일가정 양립지원 확대, 근린 환경과 정주 여건 격차 해소를 대안으로 도출하였다. 또한, 보편적인 현금 급여 확대에 따른 재정 우려는 기본 수당과 육구 기반 수당으로 이원화함으로써 대안을 보완하였고, 국공립 중심의 공급 확충에 대한 우려는 지역 및 기업과 연계한 민간 돌봄 산업 활용으로 연계하였다. 이를 구조화하면 다음과 같다.

[그림 5-1] 전략적 지출 검토를 통한 저출산 대응 정책 재구조화



## 제2절 저출산 대응 정책 개편 방안

### 1. 현금 지원 재구조화

저출산과 저출산 대응 정책에 관한 국가 간 비교에서 가장 빈번하게 지적된 문제는 아동과 유자녀 가족을 지원하는 한국의 가족 지출이 OECD 국가 중 가장 낮다는 사실이다. 그 중심에는 ‘아동과 가족에게 지급하는 현금 급여’가 있다. 현재 OECD 지출 통계는 2021년 결산 자료까지만 공개하고 있어, 2022년 이후 도입된 영아수당(2022년)과 부모급여(2023년~)은 포함하지 않는다. 이런 이유로, 한국의 가족 지출은 2021년 GDP 대비 1.62%에서 2022년 1.65%로 증가했으며(나원희, 2025, p.53), 2024년 기준 1.7%로 추정된다(사회보장위원회, 2024). 그러나, 여전히 전문가들은 현금 급여의 확대가 필요하다고 인식하고 있으며, 다양한 현금 지원 사업 중에서 ‘아동수당의 연령 확대’를 가장 이상적인 대안으로 꼽았다.

OECD 사회지출과 각 영역별 지출(예, 가족)에 포함되는 세부 사업 목록과 통계 자료는 공개되지 않으므로,<sup>63)</sup> 본 연구에서는 열린 재정에 공개된 각 부처의 예산 설명 자료를 기준으로 현금성 급여를 목록화하였다. 보편적 현금 급여는 보건복지부에서 담당하고 있으며, 특수한 욕구를 가진 가족(예, 한부모가족)에 대한 현금 지원은 성평등가족부에서 담당하고 있다. 이에 더해 현금과 유사한 성격을 가진 바우처 사업이 보건복지부, 교육부에서 각각 운영되고 있다. 본 연구에서는 현금 지원과 현금성 지원(바우처)을 포함해서 살펴보고자 한다.

63) 사회보장위원회에서 민간위탁을 통해 통계를 생산하고 있으나, 세부적으로 어떤 사업이 포함되는지는 공개되지 않는다. 통계 생산기관, 통계에 대한 검증 전문가(예, 사회보장위원회 전문위원회), 관련 부처의 소수 관계자만 원자료를 가지고 있다.

〈표 5-2〉 아동과 가족 관련 수당 사업 목록

(단위: 백만 원)

부처	사업명	사업 개요	2025 예산
보건 복지부	아동수당	8세 미만의 아동에게 매월 10만 원 지급	1,958,738
	부모급여	만 2세 미만 아동에게 매월 50만 원 이상 추가 지급(0세100만 원, 1세 50만 원)	2,135,263
	장애아동수당	저소득 가구의 18세 미만 장애아동이 있는 가정에 매월 9만 원~22만 원까지 지급	232,654
	자립준비청년 자립수당	만 23세 미만 시설 보호 종료 아동에 대해서 자립수당 월 40만 원 지원	36,072
	아동발달지원계좌	17세 이하 차상위계층가구 아동에게 자산형성 지원	151,041
	첫만남이용권 지원	출생 아동에게 200만 원의 첫만남이용권 지급	359,296
	저소득층 기저귀·조제 분유	영아(0~24개월)를 둔 기준중위소득 80% 이하 가정에 기저귀(월 9만 원) 또는 기저귀와 조제분유 구입비용(월20만 원)을 지원 국민행복카드 바우처 포인트로 지급	43,453
교육부	교육급여	기준 중위소득 50% 이하 가구의 학생 대상 연 1회 교육활동지원비(초등학생 48만 7천 원, 중학생 67만 9천 원, 고등학생 76만 8천 원)를 바우처로 지급	165,171
	저소득층 교육비 지원	지역교육청 자체 사업으로 지원 기준과 금액 상이함(방과후학교자유수강권, 교육정보화지원, 고교 교과서비, 고교학비, 급식비)	-
	가정양육수당	어린이집과 유치원, 종일제 아이돌봄서비스 등을 이용하지 않고 가정에서 자녀를 양육하는 가정(24~86개월 미만)에 월 10만 원~20만원까지 개월 수와 특성을 고려하여 차등 지원	77,292
성평등 가족부	한부모가족 아동양육비	기준 중위소득 63% 이하 저소득 한부모가족의 18세 미만 자녀에게 월 23만 원 지급	552,833
	청소년한부모 아동양육비	기준 중위소득 65% 이하인 청소년 한부모가족의 자녀(0~1세)에게 월 40만 원, 2세 이상 월 37만 원 지급	
	추가 아동양육비	가족형태(조손가족), 한부모의 나이(25~34세, 35세 이상), 자녀 나이(5세 이하, 6~18세)에 따라 정액 5만 원, 10만 원 지급	
	학용품비	저소득 한부모가족(조손가족 포함)의 초·중·고등학생 자녀 1인당 연 9.3만 원 학용품비 지원	

출처: “2025년 예산 및 기금 운용계획,” 보건복지부, 2025와 “2025년 예산 및 기금 운용계획,” 교육부, 2025, “2025년 예산 및 기금 운용계획,” 여성가족부, 2025를 활용하여 저자가 작성함.

## 가. 제도 개요

먼저, 보건복지부는 보편적인 현금 급여와 선별적인 현금 급여, 보편적인 바우처 사업을 동시에 운영한다. 아동수당과 부모 급여는 아동수당법(2023)에 근거를 둔 보편적인 현금 급여다. 이 법은 아동수당의 지급 대상과 지급액을 명확하게 규정하고 있으며, 부모급여는 2세 미만 아동에 대한 추가 지급으로 설정하고 있다(제4조 5항).

아동발달지원계좌는 같은 법 제42조에 근거한 ‘저소득층 자산형성지원사업’이었으나, 2025년 4월 1일 법률 개정을 통해 보편적인 ‘자산형성 및 자산관리 지원 사업’으로 전환할 예정이다(2026.4.2. 시행 예정)이다. 자립준비청년 자립수당은 같은 법 제38조의 1의2항에 근거하여 위탁보호 종료 및 아동복지시설 퇴소 이후 자립에 필요한 자립정착금과 자립수당을 지급하는 특정 대상에 대한 현금 급여다.

장애아동수당은 장애인복지법(2025) 제50조에 근거하여 기초생활보장 수급자 및 차상위계층 가구 중 만 18세 미만의 등록 장애아동이 있는 가구에게 ‘장애로 인한 추가적 비용을 보전’하기 위해 매달 수당을 지원한다. 급여액은 중증 장애아동 최대 월 22만 원, 경증 장애아동 최대 월 11만 원이다. 2025년 4월 22일부터는 생계·의료급여 수급 장애아동은 별도 신청없이 자동으로 수당을 받을 수 있으며, 주거·교육급여 수급자와 차상위계층은 기존과 같이 신청해야 한다.

한편, 첫만남이용권은 저출산고령사회기본법(2025) 제10조 제3항에 근거한다. 이 사업은 아동 양육에 따른 경제적 부담을 경감하기 위해 출생아동에게 200만 원 이상의 첫만남 이용권을 제공하는 사업이며<sup>64)</sup>, 아

64) 2025년 기준 첫째아 200만 원, 둘째아 이상 300만 원으로 차등 지급된다(국민행복카드, n.d.)

동양육시설이나 공동생활가정에 보호되는 아동에게는 제4항에 근거하여 자산형성지원사업에서 개설된 계좌에 입금하여 지급할 수도 있다. 단, 출생아로서 출생신고 되어 정상적으로 주민등록번호를 부여받은 아동이며, 유흥·사행업종 등 지급목적에서 벗어난 업종을 제외한 전 업종(온라인 구매 포함)에서 사용 가능하다(국민행복카드, n.d.).

기저귀·조제분유 지원은 저소득층 영아 가정<sup>65)</sup>을 대상으로 하며, 부모의 모유 수유 제한<sup>66)</sup> 등을 고려하여 기저귀(월 9만 원)와 기저귀+조제분유(월 20만 원) 등을 최대 24개월 동안 지원하는 사업이다. 이때, 저소득층은 국민기초생활보장법 상 생계·의료·주거·교육급여 수급 가구, 차상위 본인부담경감 대상, 차상위자활, 차상위장애인, 차상위계층확인서 발급 가구와 한부모가족지원법에 의한 지원 대상 가구이다(복지로, n.d.). 즉, 별도의 대상 선정 절차를 거치지 않으며, 별도의 대상 선정 기준으로 자격 여부만 확인한다. 첫만남이용권과 기저귀조제분유 지원 모두 국민행복카드를 발급받아 자유롭게 구매한다.

다음으로, 교육부는 국민기초생활보장법(2025) 제12조에 근거하여 소득인정액이 교육급여 선정 기준 이하이며, 기준 중위소득 100분의 50 이상인 수급자에게 교육급여를 제공한다. 교육급여에는 입학금, 수업료, 학용품비, 그 밖의 수급품을 지급하되, 학교의 종류와 범위 등에 대해서는 대통령령으로 정한다.

이와 함께 초·중등교육법(2025)의 제60조의5에 근거하여 교육비 지원 대상은 국민기초생활보장법 상 수급자, 한부모가족지원법에 따른 보호대상자, 그 밖에 가구 소득 등을 고려하여 교육비 지원이 필요하다고 인정

65) 이때, 저소득층은 기초생활보장 대상 가구와 차상위 가구, 한부모가족 수급 대상 가구와 기준 중위소득 80% 이하의 장애인 가구와 다자녀 가구를 뜻한다.

66) 아동복지시설·공동생활가정·가정위탁보호 입양대상 아동 한부모(부자 조손) 및 영아 입양 가정의 아동, 산모의 사망·질병으로 모유 수유가 불가능한 경우, 산모의 방사성 요오드 치료, 의식불명 등으로 모유 수유가 불가능하다고 의사가 판단하는 경우이다(복지로, n.d.).

되는 학생이며, 교육비 지원 수준은 소득 수준과 거주 지역에 따라 지원의 내용과 범위를 달리한다.

교육급여는 저소득 가구를 대상으로 하며, 학교급에 따른 차등 금액을 바우처로 지급한다. 이와 유사한 교육비 지원 사업 국민기초생활보장제도 수급자와 저소득 한부모가족, 그리고 그 외 저소득층을 대상으로 한다. 즉 교육급여와 교육비 지원은 유사하지만, 교육비 지원이 더 포괄적이며, 교육급여는 지원 단가가 정해져 있지만, 교육비 지원은 시도교육청 자체 사업으로 대상 선정 기준과 급여 수준에 등에 차이가 있다. 업무의 효율성을 위해 교육급여의 신청과 지급은 교육비 지원 절차를 준용한다.

한편, 보건복지부의 보육 사무가 교육부로 이관되면서 교육부가 유아 교육 및 보육서비스를 총괄하고 있다. 다만, 보육 사무의 이관 당시 보육 시설 미이용 아동에 대한 수당인 ‘(보육시설 미이용 아동을 양육하는 가정에 대한) 가정양육수당’ 사업을 함께 이관하였다. 일반적으로 교육은 현물과 서비스로 제공되는데, 가정양육수당과 같은 현금 급여 사업이 교육부로 이관된 것은 상당히 이례적인 일이다. 다만, 보조 사업자가 지방자치단체라는 점에서 여타의 교육 관련 사무와는 차이가 있다.

마지막으로, 성평등가족부는 한부모가족지원법(2024)의 제12조에 근거하여 한부모가족(조손가족 포함)에게 아동 양육비를 지원하고,<sup>67)</sup> 미혼부 또는 모가 5세 이하의 아동을 양육하거나, 34세 이하의 부 또는 모가 아동을 양육하는 경우 추가적인 복지 급여를 실시한다. 일반적인 한부모가족 지원 복지 급여는 국민기초생활보장법 등 다른 법령에 따른 지원과 중복되지 않으나, 아동 양육비는 중복 수급할 수 있다(같은 법 제12조 제2항). 지원 대상자의 선정에 대한 명확한 기준은 없으나, 저소득층 소득

67) 법령 제12조에서 한부모가족에 대한 복지 급여는 생계비, 아동교육지원비, 아동양육비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 비용으로 구성된다.

보장제도로 인정되어 국민기초생활보장법 제20조 제2항 5호에 근거하여 보건복지부에서 운영하는 ‘중앙생활보장위원회’의 심의 대상이 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 아동과 가족에 대한 수당은 ‘보편적인 급여’와 ‘저소득층에 대한 소득 보충 급여’, ‘가구 특성에 따른 추가 급여’ 등으로 구성된다. 이 중 장애아동수당과 한부모가족 아동양육비는 가구 특성에 따른 추가 급여지만, 저소득층에 대한 소득 보충 급여의 성격도 가진다. 이런 이유로, 소득보장 성격의 보충 급여와 가구 특성에 따른 추가 급여 모두 저소득층 소득보장제도 안에서 통합적으로 조정된다.

#### 나. 아동 및 가족 수당 관련 쟁점

아동 및 가족 수당 관련 쟁점은 국가 수준의 통계 생산과 정책 수준에서 효율성과 효과성을 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저, 국제통계 생산과 관련해서는 단순히 통계생산의 문제가 아니라 정책의 소관부처와 재정 문제가 복잡하게 얽혀있다.

2018년 전까지 한국은 미국과 함께 아동수당 제도가 없는 거의 유일한 국가였다. 다만, 근로장려세제(EITC)와 자녀장려세제(CTC)를 도입하면서 조세급여가 아동수당을 대체할 것으로 전망했지만(김재진 외, 2014), 순조세 효과에서도 유자녀 가족에 대한 보편적인 소득 보전의 효과를 가진다고 보기 어렵다(이상은, 정찬미, 2016; 정찬미, 2017). 아동수당이 도입되기 전까지 아동에 대한 현금 지원은 한부모가족과 보육시설을 이용하지 못하는 자녀를 양육하는 가정양육수당이 유일했다. 다만, 국민기초생활보장제도의 가구소득인정액을 산정할 때 가구원에 아동이 포함되었고, 아동에 대한 양육 부담이 급여내용에 포함되었다.

과거에는 OECD SOCX 기준에 맞춰 한국의 사회복지지출을 생산할

때 국민기초생활보장법 상 저소득층 대상 소득보충 성격의 급여는 '기타 영역(Other Policy area)'에 포함되었다. 그러나 통합급여에서 맞춤형 급여로 전환하면서 최근 한국의 사회복지지출 생산 체계를 개편하여 의료급여는 '보건지출', 주거급여는 '주택지출', 생계급여와 교육급여는 '가족지출'에 포함하였다(나원희, 2025).

다수의 국가에서 아동과 가족에 대한 수당은 소득 기준에 관계없이 '가족지출'에 포함하고 있으므로, 이러한 통계 생산 체계의 변화는 적절하다. 반면에 우리나라는 장애아동 수당을 '근로무능력 영역'에 포함하고 있다. 또한, 교육부의 교육급여와 시도교육청의 교육비지원은 자녀를 양육하는 가족에 대한 현금성 지원이지만, '교육지출'에 포함될 수도 있다. 특히 교육급여와 교육비지원 모두 바우처로 전환하면서 사회복지출에서 제외하고 교육지출에 포함해야 한다는 주장이 더욱 힘을 얻고 있다. 그러나, 교육현장에서 지출되는 성격이 아니고, 교육적 목적으로 한정되지 않는 지출이라는 점에서 사회지출에 포함하고 있다.<sup>68)</sup>

우리나라에는 아동과 가족에 대한 다양한 현금성 급여들이 있지만, 포괄성이 부족하고 영아기에 집중되어 있다. 그러나, 자녀 1인당 월평균 양육비는 학령이 올라갈수록 높아진다.<sup>69)</sup> 다만, 사교육비를 제외하면 미취학 자녀에 대한 양육비가 가장 높다는 점에서 현재 현금성 급여의 설계 방향이 틀렸다고 보기는 어렵다. 다만, 영아기에 집중된 현금 급여를 전 아동 연령으로 평탄화할 필요가 있다(이지혜, 2025).

부모급여의 도입과 확대는 0~1세 영아를 둔 가구의 경제적 양육 부담

68) 관련 내용은 제3차 정기 전문가 포럼에서 한국의 사회복지출 통계를 생산하는 연구자의 발표에 대해서 교육계 전문가의 토론을 통해 도출한 내용이다.

69) 2024년도 가족과 출산조사 원자료를 토대로 자녀 양육비를 분석한 결과, 2024년 1~6월 월평균 자녀 1인당 양육비는 미취학 57.0만원, 초등학생 76.6만 원, 고등학생 99.7만 원이다. 이중 사교육비를 제외한 양육비는 미취학 49.3만 원, 초등학생 37.8만 원, 고등학생 43.5만 원이다(이지혜, 2025).

을 완화했지만, 영아기 이후의 자녀에 대한 부담을 완화할 수 있는 재정 여력을 제한하게 된다. 또한, 부모급여는 아동의 나이와 보육시설 이용 여부에 따라 금액이 산출되는데, 경제활동을 하는 모가 증가하면서 보육 시설 공급과 육아휴직 사용도 활성화되어, 부모급여를 완전 급여로 수급 하는 가구의 비중은 상대적으로 낮다.<sup>70)</sup>

전문가들은 가족정책의 네 가지 중분류(2수준) 중 수당 성격의 현금 급여에 대해 두 번째로 높은 가중치를 부여하였다. 세부적으로는 아동수당의 대상 연령 확대가 금액 확대보다 중요하다고 인식하였다. 다만, 생애 초기 부모의 경제적 부담을 완화하기 위해 새롭게 도입된 사업(예, 첫만남 이용권, 부모급여)이 기존사업(예, 기저귀 조제분유)과 유사한 목적을 수행하고 있다는 점에서 이에 대한 조정이 필요하다고 인식하였다.

수요자 역시 정부에서 지원하는 다양한 현금성 지원(첫만남이용권, 부모급여, 아동 수당 등)을 통합하는 방안에 대해서 적극적으로 찬성한다(이소영 외, 2024b, p.188). 다만, 통합으로 업무 처리의 효율성을 기대 하는 반면, 각 사업의 고유 목적이 사라질 것이라는 우려도 존재한다. 또한, 현금성 지원에 대한 개선 방안에 대한 의견은 ‘없음/모름’, ‘지원금액 개선’, ‘지급방식 개선’ 순으로 나타났다. 특히 바우처제도의 현금 급여 전환에 대한 선호가 50%를 초과하고 있다(이소영 외, 2024b, p. 192).

70) 2023년 출생아 수는 230,028명이고, 이 중 부모급여 신청자는 228,088명(99.16%)이다. 이들은 대부분 현금급여를 신청하였다(227,672명, 99.8%). 그러나, 연도 중 변경신청 건수는 165,498건으로, 현금→보육바우처(92.8%)가 가장 높게 나타났다(이소영 외, 2024b, pp. 45~46).

## 다. 아동수당 패키지(기본수당+추가수당+바우처)화

본 연구에서는 아동과 자녀를 양육하는 부모에게 지급되는 현금 급여를 효율화하고 가정의 효용을 확대하는 방안으로, 아동수당 등 현금 급여를 패키지화하여 대상 연령과 금액을 확대할 것을 제안한다.

해외 다수의 국가에서 아동수당은 18세 미만까지 보편적으로 지급되며, 재학 중이거나 직업훈련 중일 때 최대 25세까지 연장하는 경우가 많다. 또한, 수당은 동일 액수가 지급되는 균등급여보다는 출생순위, 자녀수, 연령, 소득, 한부모여부에 따른 차등급여를 채택하고 있다(OECD, n.d-b. ; Social Security Administration[SSA], 2018).

본 연구에서는 아동과 자녀를 양육하는 가족에 대한 수당 성격의 급여를 패키지로 구성할 것을 제안한다. 이에 따라 각 부처에서 지급하는 아동 및 가족 대상 현금성 지원은 '아동 수당+추가 수당+바우처'로 통합적으로 운영한다.

먼저, 아동수당은 기존의 '8세 미만'에서 매년 1세씩 대상 연령을 확대하여 2030년 13세 미만까지 확대한다. 아동수당은 모든 아동에게 지급하는 보편적인 수당으로, 정액 급여로 지급한다. 추가 수당은 아동과 가족의 특성을 고려하여 세 가지 유형(연령, 한부모가족, 장애)으로 구성한다. 이는 개별 법령에 근거하되, 저출산 대응 효과와 소득의 역진성 등을 고려하여 아동수당법에 근거하여 통합적으로 관리할 필요가 있다.

다음으로, 아동 양육에 필요한 물품과 서비스의 구매를 위해 현금성 바우처를 지원한다. 이는 기존의 바우처를 체계화한 것으로, 첫만남이용권은 '영아바우처'로 전환하고 출생 직후 1년 동안 사용할 수 있다. 이는 보편적인 첫만남이용권에 저소득층 대상 기저귀·조제분유 지원을 포함한 다. 또한, 만 3세가 되는 시점에는 '유아바우처'를 제공한다. 정부는 유치

원과 어린이집을 이용하는 유아를 대상으로 ‘유아학비 및 보육료’를 지원한다. 그러나, 학부모부담금(입학경비, 개인용 물품 등)이 여전히 존재한다. 유아바우처는 생애 첫 교육과정을 경험하는 유아의 시설 이용을 보조하기 위한 것이다. 마지막으로, 초·중·고등학교에 재학 중인 학생에게는 각종 학용품비를 ‘학생바우처’로 전환하고, 각종 학용품과 도서 구매 등에 활용할 수 있게 한다. 단, 학교에 다니지 않는 청소년 역시 검정고시 등 사회생활을 준비를 하는 데 필요한 물품비를 지원하기 위해 학생 바우처를 지급한다.

한편, 바우처는 기존의 국민행복카드 혹은 지역 화폐(체크카드, 신용카드, 지류 활용 가능) 중 이용자가 선택할 수 있도록 한다. 이는 아동의 성장과 발달에 대한 지역사회의 역할과 분담을 도모하기 위한 것이다. 즉, 아동과 자녀를 양육하는 부모는 지역사회에서 경제적 주체로써 자녀 양육에 필요한 물품을 소비하며, 지역사회는 지역 내에서 아동이 건강하게 성장할 수 있도록 부모와 더불어 안전하고 편안한 정주 여건을 조성한다.

영아 바우처는 출생 후 1년 이내의 모든 아동을 대상으로 한다. 자녀의 출생 직후 기저귀, 조제분유, 이유식 등은 소득수준과 관계없이 모든 아동에게 필요한 물품이기 때문이다. 단, 영아 바우처의 사용처는 지역사회에 있는 아동 대상 물품 구매로 제한한다. 최근 첫만남이용권은 주로 출산한 병원에서 대부분 소진하고 있다. 물론, 병원에서 아동의 출생을 기념하는 사진 촬영이나 부모의 산후조리, 자녀 양육을 위한 부모교육 등의 서비스를 구매하는 것도 적절하지만, 이 사업의 목적이 자녀 출산에 따른 일시적인 소비 증가에 따른 부모의 경제적 부담을 완화하는 데 있으므로, 자녀 출생 직후 필수적으로 소비되는 재화와 서비스 구매에 초점을 맞추는 필요가 있다.

유사하게 학생을 대상으로 하는 학용품비 지원도 기존의 교육급여와

교육비 지원, 한부모가족의 아동양육비 제도와 동일하다. 기존의 대상 선정 기준도 동일하게 적용하되, 아동수당 및 추가 수당과 더불어 저출산 대응 효과와 소득의 역진성 등을 고려하여 통합적으로 관리한다.

이러한 개선 방안은 기존사업을 인위적으로 통폐합하거나, 사업 명칭을 바꾸는 것이 아니라 통합적으로 관리하는 데 초점이 있다. 즉, 본 연구에서 아동과 가족에 대한 현금 수당 성격의 급여는 아동의 존재로 가구가 경험하는 경제적 부담 완화에 초점을 맞춘다. 이런 이유로, 한부모가족의 아동양육비와 교육급여, 교육비지원 등은 ‘대상 선정 기준이 있어’ 사실상 저소득층에 대한 소득보장의 성격을 가지지만, 아동의 존재로 인한 추가적인 부담을 완화하는 데 초점을 맞추므로 포함한다. 반면에 자립준비청년 자립수당과 아동발달지원계좌는 아동수당 패키지에 포함하지 않는다. 이는 아동복지법상 아동에 초점을 맞추며, 독립 혹은 미래를 위한 자산형성에 현금 지원이 포함되지만, 사업의 목적에는 차이가 있다.

[그림 5-2] 아동에 대한 현금성 지원 개선(안): 아동급여 패키지



본 연구에서는 유엔 아동권리협약에 근거하여 아동의 건강한 성장과 발달을 지원하는 주체로써 가족과 지역사회, 정부의 책무에 초점을 맞춘다. 기존의 아동수당은 기본수당으로써 월 10만 원의 급여를 유지하되, 향후 1세씩 대상 연령을 확대하여 고등학생까지 확대할 필요가 있다. 이재명 정부는 2030년까지 13세 미만 아동까지 대상을 확대할 계획을 제시하였다. 이후에도 아동과 가족에 대한 가장 기본적인 수당으로써 아동(18세 미만)을 대상으로 계속 확대할 필요가 있다.

부모급여는 아동수당법에 기초하여 생애초기 영아에 대한 양육부담을 완화하는 데 초점을 둔다. 본 연구에서도 자녀 양육비 부담에 대한 현실을 고려하여 영아에 대한 추가 급여를 지원하되, 대상 연령을 0~2세로 확대하고, 아동수당의 추가급여의 형태로 30만 원을 지급한다. 이와 함께 출생 축하금 성격의 '첫만남이용권(200만 원)'과 저소득층 기저귀조제분유 지원은 영아기에 필요한 보편적인 물품 구매를 지원하는 '영아바우처'로 통합하여 지역화폐를 활용하여 아동에게 필요한 물품과 서비스를 구매할 수 있도록 한다. 다만, 수요자들이 고정된 금액이 일정하게 수입으로 파악되어야 지출 계획을 세운다는 점을 고려하여 월 10만 원씩 3년간 추가로 지급한다. 출산 직후 200만원은 출생신고 이후 지급한다. 첫만남이용권과 기저귀조제분유 지원 등 영아바우처의 사용처는 유흥·사행업체 등을 제외하고 지역 내에서 소진할 수 있도록 독려한다.

장애아동은 아동의 특성으로 인해 추가적인 가구의 경제적 양육 부담이 발생한다. 장애아동에 대한 수당이 장애인소득보장제도의 일부로 이뤄지는데, 장애아동에 대한 수당은 '아동'이라는 나이대와 '장애'라는 특수한 욕구가 결합되었으므로, 아동 수당의 추가수당의 성격을 가지는 것으로 고려할 수 있다. 다만, 본 연구에서는 경증과 중증 장애아동이 있는 가구의 지출 현황에 대한 자료를 파악하지 못하는 한계를 고려하여 기존

의 장애아동 수당 금액이 계속 유지되는 것으로 제안한다.

한편, 본 연구에서는 한부모가족의 아동양육비는 원칙적으로 폐지하는 방안을 제안한다. 한부모가족이 양육하는 아동으로 인해 추가적인 지출이 발생한다기 보다는 한부모가족으로 인한 돌봄 공백이 발생하는 데 따른 추가적인 지출이므로, 돌봄의 공백을 완화하는 데 초점을 맞추는 게 적절하다. 실제로 유치원과 어린이집, 방과후돌봄 등에서 한부모가족에 대해 우선순위를 뒤 지원하고 있다. 다만, 한부모가족의 빈곤 위험을 고려할 때 한부모가족의 복지급여 중 생계비를 보장하는 방안이 더 적절하다. 그러나, 본 연구에서는 국민기초생활보장제도의 생계급여에서 한부모가족의 특수성이 고려되지 않는다는 점을 고려하여 단기적으로는 아동양육비를 추가수당으로 지급하는 방안을 제안한다.

## 라. 아동 수당 패키지의 효율적 운영

본 연구에서는 아동수당을 포함하는 아동과 가족에 대한 현금급여의 효율적 운영을 위해 관련 예산의 심의·조정 단계를 신설할 것을 제안한다. 현재 기획재정부는 각 부처에서 편성한 예산(안)을 바탕으로 전체 예산안 편성 과정에서 조정하는데, 본 연구는 저출산고령사회위원회에서 조정 기능을 활용할 것을 제안한다.

저소득층을 대상으로 선별적으로 제공하는 급여 역시 국민기초생활보장법에 근거하여 보충성의 원리와 소득의 역진성에 바탕을 두고 심의하지만, 저소득층의 대부분이 노인 가구라는 점에서 자녀를 양육하는 가구의 소득과 소비는 간과될 가능성이 있다.<sup>71)</sup> 특히, 아동에 대한 현금성 지

71) 수급자의 가구유형을 살펴보면, 노인가구(30.8%), 소년소녀가장가구(0.1%), 모자가구(10.6%), 부자가구(2.8%), 장애인가구(12.3%), 일반가구(23.5%), 기타(19.8%) 순으로 나타났다(보건복지부, 한국보건사회연구원, 2024. p. 28).

원 중 한부모가족 아동양육비, 교육비 지원은 이미 저소득층으로 선정된 가구를 대상으로 추가 급여를 지급한다는 점에서 소득보장제도로써의 심의는 일정 부분 한계가 있음을 보여준다.

또한, 기저귀조제분유 지원은 지출 용처가 매우 엄격하게 적용되는데, 가족의 자녀 1인당 지출금액 평균 1.5만원(표준편차 5.1만원)보다 지원 금액(월 9만 원, 2년)이 높다(박종서 외, 2024, p. 226). 이는 저소득 가구의 출산 초기부담을 완화하기 위한 것이지만, 실제 지출금액보다 많이 지원하여 불용액이 발생하였다.

따라서, 아동과 가족에 대한 현금성 지원을 패키지로 관리하고, 새로운 현금 급여 사업의 도입과 정책의 대상 및 급여 확대는 이를 바탕으로 사전 영향을 검토해야 한다. 즉, 기존의 현금 지원이 지출 수준과 패턴에서 어느 정도 영향을 미치는지, 추가적인 지원이 필요한 대상과 급여 수준은 어느 정도인지 사전적으로 분석한 결과를 바탕으로 추가 급여의 도입과 기존 급여의 대상 및 급여 확대를 결정하는 것이다. 이를 위해서는 자녀의 연령별, 특성별 기준이 명확해야 한다. 따라서 아동을 양육하는 가족의 소득과 지출에 대한 정확한 통계가 생산될 필요가 있으며, 통계는 매년 생산되어야 한다.

통계 생산을 위한 조사는 자녀의 연령을 기준으로 0~18세까지를 포함해야 하며, 장애인이 있는 가족과 한부모가족의 특성이 반영될 필요가 있다. 자료는 신뢰할 수 있는 통계로 일반 대중에게 공개되어야 하고, 저출산 대응 정책을 연구하는 누구나 해당 자료를 활용하여 분석할 수 있도록 정보 공개와 접근성을 제공해야 한다.

또한, 이러한 조사 결과를 바탕으로 목적을 달성한 기존 제도는 과감하게 통합하고, 유사한 사업은 부처별 역할을 명확하게 부여하는 방식으로 효율화를 도모할 필요가 있다.

## 2. 사회적 돌봄과 교육복지 통합적 운영

아동에 대한 돌봄은 교육과 밀접한 관련이 있다. 일반적으로 교육은 그 자체로 미래 인적 자원에 대한 투자의 개념으로 경제 성장과 사회발전의 또 다른 축을 담당한다. 이런 이유로, IMF 등은 정부 회계 기준에서 교육 재정을 독립적으로 구분하며, OECD는 사회지출과 분리하여 교육 지출(Education expenditure) 통계를 별도로 생산한다. 다만, OECD는 교육 지출 중 미취학 아동에 대한 유아교육 및 보육 관련 지출은 교육 지출이자 사회지출로 간주한다.

한편, 우리나라는 방과후돌봄서비스 대표적인 다부처 사업으로 교육부와 보건복지부, 여성가족부가 각각 운영한다. 윤석열 정부에서는 학교 안 늘봄학교를 중심으로 학교 밖 돌봄시설(예, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미 등)을 '학교 밖 늘봄학교'로 명명하여 통합적으로 운영하고자 하였다. 그러나, 마을 돌봄 시설 모두 국고보조사업으로 운영되므로, 시도와 시군구에서 국고에 대한 대응비를 부담하고 있다. 이런 점에서 교육부 중심의 방과후돌봄의 통합적 운영 체계(늘봄학교)는 유보통합의 재정 문제를 내재하고 있다.

본 연구에서는 학교 교육과정(교육과정+창의체험활동)을 제외한 '교육·돌봄의 효율적 운영'을 위한 전략을 검토한다. 이때, 교육·돌봄은 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄을 포함한다. 유아교육과 보육, 학교 돌봄은 시도교육재정교부금의 자체사업으로 운영되므로 시도교육감의 역할이 중요하며, 돌봄은 중앙부처의 국고보조사업으로 국고에 대해 시도·시군구가 대응비를 부담하고 있다는 점에서 시도지사과 시군구청장의 역할이 중요하다. 이런 점에서 본 연구는 지역 단위에서의 교육·돌봄의 효율적 운영에 초점을 맞춘다.

〈표 5-3〉 사회적 돌봄 체계 및 교육복지 사업 목록

(단위: 백만 원)

부처	사업명		사업 개요	2025 예산
교육부	유아교육 및 보육 <sup>1)</sup>		유아교육비·보육료지원, 어린이집 관리, 영유아보육료지원, 어린이집 확충 및 환경개선 사업 등 35개 세부 사업을 포함	8,396,174
	늘봄 학교	방과후학교	희망하는 초등학교 학생 누구나 이용 가능 - (초1~2 대상) 맞춤형 프로그램	109,800 <sup>2)</sup>
돌봄		- 선택형 돌봄(기존 초등돌봄교실) - 선택형 프로그램(기존 방과후학교)		
보건 복지부	지역아동센터 <sup>3)</sup>		18세 미만인 아동으로 초등학교와 중학교에 재학 중인 아동에게 방과후에 돌봄 제공	277,547
	다함께돌봄센터 <sup>3)</sup>		초등학교에 재학 중인 아동에게 방과후에 돌봄 제공	65,114
평등부	청소년방과후 아카데미		방과후 돌봄이 필요한 취약계층 청소년(초4~중3)에게 돌봄 제공	30,387
	한국청소년활동진흥원 운영지원 <sup>4)</sup>		초등학교 저학년 대상 교육과정 개발, 청소년활동 분야 전문가 활용한 강사 양성, 80개 학급에 대한 교육과정 운영 지원	300
	아이돌봄서비스		취업 부모 등의 12세 이하 자녀에 대해 대상자의 집으로 찾아가 돌봄 제공	475,028
	공동육아 나눔터 <sup>5)</sup>		육아공간 및 돌봄 프로그램 제공, 이웃 간 자녀 돌봄 품앗이 활동 지원을 통해 양육 부담을 경감하고 돌봄친화적인 분위기 조성	12,132
노동부	직장어린이집 설치지원 <sup>6)</sup>		직장어린이집을 설치, 운영하는 고용보험 가입 사업주나 사업주 단체를 지원	107,873

주: 1) 일반회계, 유아교육지원특별회계, 지역균형발전특별회계를 포함한 국고 지원만 포함한 것임.

2) 전국 17개 시도교육청의 늘봄·방과후 예산을 수집한 자료를 활용함.

3) 지역균형발전특별회계 중 지역자율계정과 지역지원계정을 합산한 예산임.

4) 한국청소년활동진흥원 운영지원(세부사업)의 예산(39,459백만 원) 중 내역 사업(늘봄학교 운영)만 추출함.

5) 건강가정 및 다문화가족 지원(세부사업)의 예산(145,197백만 원) 중 내역 사업(공동육아나눔터)만 추출함.

6) 고용보험기금 사업의 '직장어린이집 설치지원'만 포함함. 각 부처별 소관 예산에 편성된 직장어린이집 금액은 포함하지 않음.

출처: "재정사업별 설명자료," 열린 재정, n.d.; "중기지방교육재정계획," 각 시도교육청<sup>72)</sup>, 2025.; "2024년 교육복지우선지원사업 및 교육복지안전망 운영 현황 조사 결과," 김지수 외, 2025, 한국교육개발원.을 활용하여 저자가 작성함.

72) 17개 시도교육청별 자료명은 참고문헌에 제시했다. 예를 들면, 강원특별자치도교육청. (2025). 2025~2029년 중기강원교육재정계획이다.

## 가. 유아교육 및 보육서비스 통합 관련 쟁점

유아교육 및 보육서비스는 교육·보육료 지원과 시설에 대한 지원으로 구성되는데, 모두 교육부에서 소관하고 있다. 다만, 유아교육은 교육청을, 보육은 지방자치단체를 전달체계로 하는 이원화되어 있으며, 재정 또한 통합되지 않은 병렬 구조로 이뤄진다. 한편, 직장어린이집 설치에 고용노동부에서 소관하고 있다. 다만, 이는 설치·운영에 대한 추가적인 비용 지원일뿐, 실제 운영과 관련해서는 교육부의 지침을 따른다.

유보통합에 대한 이슈는 20여년 전인 김대중 정부에서부터 꾸준히 논의되었으나, 박근혜 정부와 윤석열 정부에서 국정과제로 ‘유보통합’을 추진하였다. 2023년에는 정부조직법 개정안이 국회에서 통과되어 보건복지부의 보육 사무를 교육부로 이관하였고(교육부, 2023), 교육부 주관 유보통합 실행 계획(안)을 발표하였다(2024년 6월 27일). 이를 위해 영유아학교 103개소 대상 3개년 시범사업이 추진 중이며(2024~2026년), 2024년에는 시도교육청(교육지원청)과 시도청(시군구청) 단위 이관을 완료하여 2025년 이후 유보통합이 완결되는 계획을 제시하였다. 그러나, 윤석열 정부의 조기 퇴진으로 유보통합은 마무리되지 못했다(양미선, 2025). 특히 시도·시군구의 보육 사무가 시도교육청으로 이관되기 위해서는 국고보조사업에 대한 보조사업자를 시도지사(시군구청장)에서 시도교육감(교육지원청장)으로 변경하거나, 현행 보조사업자(시도, 시군구)가 재정 부담분을 시도교육청으로 전입하는 방안을 검토할 수 있다(김병주 외, 2024). 그러나, 지방세입 여건이 지방교육세입 여건보다 열악한 상황에서 유아교육 및 보육서비스에 대한 관리 기제가 부재한 상황에서 지방자치단체가 재정만 부담하는 데 대해서는 회의적인 시각이 있다.<sup>73)</sup>

73) 2024년 226개 시군구협의회는 유보통합 관련 시군구 의견 수렴 결과, 시도지사·시군구

유아교육보육 재정은 2023년 기준 총 17.5조 원이며(양미선, 2025)<sup>74)</sup>, 2025년 예산에 대한 정보는 공개된 수치가 없다. 이는 시도교육재정교부금과 시도, 시군구의 재정 정보가 각각 공개되고, 외부에서 세부사업 내의 상세 자료를 확인하기 어렵기 때문이다. 시도, 시군구 사업에 대한 예산 및 결산은 지방재정 365(<https://www.lofin365.go.kr>), 지방교육재정 정보는 지방교육재정알리미(<https://www.eduinfo.go.kr>)에 공시되어 있으나, 이에 대한 총괄 관리는 부재하다.

실질적인 유보통합을 위해서는 현재 유치원과 어린이집의 시설을 기준으로 실질적인 통합을 도모하는 방안과 향후 유치원과 어린이집에서 제공하는 서비스 질을 기준으로 이상적인 통합을 도모하는 방안을 고려할 필요가 있다. 전자는 재정 지원 방식과 재정 통합에 초점이 있다면, 후자는 교사 자격 양성 체계의 정비와 학교 지위에 초점이 있다. 본 연구에서는 유보통합의 재정을 단일화하고 현행 시설에 대한 재정지원 방식을 효율화하는 방안에 초점을 둔다. 이는 유치원과 어린이집의 재정 지원 격차 완화에 초점을 둔 것으로 이후 교사 처우 개선과 교사 자격 및 양성 체계 개편의 물꼬를 트기 위한 것이다. 즉, 유보통합의 재정 단일화 방안은 실질적인 유보통합을 위한 단계적 과정일뿐 최종 목표는 아니다. 그런데도, 재정 단일화 문제가 해결되지 않는다면, 더 중요하고 근본적인 실질 통합을 위한 다양한 과제를 진척시키지 못하는 상황에 대응한 단기 과제이다.

청장의 교육감 이관 업무범위와 예산 등을 규정한 세 가지 방안 모두에 대해서 반대의사를 표명하였다. 특히 ‘국고보조금 대응사업비의 교육청 일괄 이관’에 대해 모두 반대하였다(조성법, 2023).

74) 양미선(2025)에 따르면, 2023년 기준 국고는 보육예산(50,566억 원)+유특회계 중 어린이집 보육료(17,781억 원)+유특회계 중 유아학비(16,919억 원)으로 구성되며, 시도교육청은 유아교육 진흥(유아교육 운영, 유치원 교육 여건 개선, 유치원 방과후과정 운영, 사립유치원 지원)에 39318억 원, 시도·시군구의 국고보조사업 대응비 30,408억 원, 시도·시군구의 자율시책사업 20,503억 원으로 구성된다.

## 나. 지역 단위 방과후돌봄 관련 쟁점

방과후돌봄은 교육부와 보건복지부, 여성가족부에서 각각 사업을 주관하고 있다. 특히 2023년 이후 교육부는 ‘늘봄학교’ 체계를 통해 방과후돌봄을 통합적으로 운영하고자 시도했으나, 학교 돌봄과 마을 돌봄의 실질적인 통합 운영은 이뤄지지 않았다. 오히려 학교 내에서 방과후학교와 초등돌봄교실로 이원화된 체계를 통합하고, 방과후학교 업무를 단위 학교의 외부 기관 위탁에서 교육청 단위의 별도 지원 인력 체계 구축하는 방식으로 전환하는 근거로 활용되었다. 그러나, 학부모들이 염원하던 초등학교 1~2학년의 하교 시간을 2시간 늦췄다는 데 의의가 있다.<sup>75)</sup>

당초 교육부 발표와는 다르게 늘봄학교 역시 오후 4~5시까지 운영하지만, 학교는 여전히 방과후돌봄의 주요 공급기관이다. 학교 밖에는 지역 아동센터와 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미가 방과후 돌봄을 제공한다. 특히 청소년방과후아카데미는 초등학교 고학년부터 중학생까지를 대상으로 청소년활동을 지원하는데, 최근 초등학교 저학년을 위한 교육과정을 개발하고 청소년 활동 강사를 늘봄학교 전문 강사로 파견하는 등 늘봄학교를 실질적으로 지원했다(교육부, 2024).

지역아동센터는 오후 8시까지 운영하고 있으나, 최근 돌봄 공백에 따른 화재 사건 이후 오후 10시까지 야간 돌봄을 확대하거나 24시 돌봄을 제공하고 있다. 또한, 지역 내에서 다문화아동과 느린학습자와 같은 특수한 욕구를 가진 아동의 비율이 급격하게 증가하고 있다(최선숙, 2025).

학교 돌봄이 ‘보편성’에 기반을 둔 기본 돌봄서비스를 제공한다면, 특

75) 그동안 다수의 연구에서 초등학생 자녀를 둔 일하는 부모들이 자녀의 하교 시간과 퇴근 시간 간 공백에 대한 우려로, 방과후 돌봄과 사교육에 의존하는 것(김영란 외, 2018; 강지원 외, 2020; 강현미 외, 2024)을 밝혀냈다. 특히 초등학교 1~2학년의 경우 가정 내 주 돌봄자가 노동시장을 이탈하는 주요 원인으로 지목되었다(관계부처합동, 2018).

수한 욕구를 가진 아동(예, 느린학습자, 다문화가족, ADHD)은 가족의 여건(저소득층, 단일 서비스 이용, 부모의 늦은 퇴근 등)과 결합하여 마을 돌봄으로 유입되는 경향이 있다.

학교 돌봄은 학교라는 공간에서 이뤄지지만, 교육과정을 담당하는 교사와 별도의 전달체계(늘봄실장-늘봄전담사-돌봄전담사)를 구축하였고, 학교 공간에 개선과 공간 활용에 대응한 교사 지원 등에 대한 예산을 계속해서 확대했다. 이에 반해 지역아동센터와 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미의 예산은 평균 증가율을 반영하여 일정 수준 확대됐지만, 전담 인력의 확보와 공간 및 환경 지원 등은 매우 제한적으로 이뤄졌다.

특히, 지역아동센터는 코로나19와 같은 사회적 재난과 아동 돌봄의 공백으로 인한 화재사고 등에 대응하여 도시락 배달, 10시까지 돌봄 시간 연장, 24시 돌봄 등 정부의 돌봄 정책의 최일선에 있지만, ‘민간 시설’이라는 이유로 재정 지원에서는 언제나 감축 대상이 되었다. 즉, 학교와 다함께돌봄센터, 청소년방과후아카데미가 공공부문 혹은 공공부문에서 책임지는 민간위탁 형태라는 점에서 공급 확충과 공간에 대한 전폭적인 지원이 이뤄졌다면, 지역아동센터는 민간 부문이므로 시장 논리를 고려한 제한된 지원을 정당화했다. 특히 학교를 중심으로 한 보편적인 돌봄 전달 체계 구축의 환상은 취약아동과 취약 돌봄(방학, 야간 등)에 대한 부담을 효율적인 대응을 오히려 제한하였다.

여전히 학부모들은 학교 돌봄을 선호한다(강현미 외, 2024; 강지원 외, 2020; 김영란 외, 2018). 다만, 학교 돌봄과 마을 돌봄을 이용한 학부모들은 학교 돌봄보다 마을 돌봄을 더 선호한다(강지원 외, 2024). 이는 가정 내 돌봄 여건과 돌봄 이용 방식 등에 따른 차이가 반영된 것이지만, 핵심에는 돌봄을 제공하는 돌봄자와 돌봄 프로그램에 대한 선호가 반영된 것이다. 마을 돌봄은 ‘돌봄을 제공하는 목적’에 따라 설치된 기관이라면,

학교 돌봄은 ‘공간을 활용하여 돌봄을 추가로 제공’하는 프로그램이다. 이런 이유로, 종사자의 자격 요건이나 종사자의 보수 교육, 프로그램에 대한 관리 등에서 학교 교육과는 별개이며, 교육과정과 유사한 커리큘럼도 별도로 마련하지 않는다. 특히 방과후학교는 별도의 자격 요건이 없는 늘봄실무사가 프로그램을 기획하고 방과후학교의 강사를 섭외하여 운영한다는 점에서 사실상 ‘외주화’되고 있다.

지역아동센터와 다함께돌봄센터는 정직원을 중심으로 운영하며, 호봉을 일부 반영한 인건비 지원 체계를 따르고 있다(기본운영비+지방자치단체의 인건비 추가 지원). 이에 더해 부족한 인력을 보충하고 아동 특성에 맞는 다양한 프로그램을 제공하고자 ‘아동복지교사’를 기관에 방문하는 순회프로그램을 운영한다. 교육부는 ‘늘봄학교’ 도입 후 선택형 돌봄과 선택형 교육의 프로그램 기획과 행정을 전담하는 ‘늘봄 실장’과 ‘늘봄 실무사’를 배치하였다. 이러한 인적 구성의 차이와 운영 시간, 프로그램 제공 등의 차이는 재정지원방식에 반영될 필요가 있다.

현재 지역아동센터와 다함께돌봄센터는 보건복지부 소관 사무이지만, ‘지역균형발전특별회계’로 재정을 지원한다. 늘봄학교는 지방교육재정교부금 사업이지만, 교육부에서 특별교부금과 교육특구 지원, 일반회계 등을 통해 추가로 지원하고 있다.

본 연구에서는 학교 돌봄과 마을 돌봄이 특정 부처로 통합되지 않고 이원화된 체계로 운영된다는 것을 전제로, 부처간·시설간 격차를 조정하고 지역 단위에서 효율적인 운영을 위한 재정 전략을 제안한다. 이는 유보통합과 마찬가지로 재정 통합을 통해 지원의 형평성을 제고하는 데 초점을 맞추고, 운영 여건과 운영 시간을 고려한 지역 격차를 해소하는데 초점을 맞춘다. 또한, 늘봄학교 운영을 위해 별도로 채용한 늘봄실무사 등을 체계에 흡수하는 방안도 함께 모색한다.

#### 다. 그 외 교육복지와 통합 지원 관련 쟁점

이 외에도 교육부는 ‘교육복지우선지원사업’과 ‘교육복지안전망 사업’, ‘위(Wee) 프로젝트’, ‘학생 맞춤형 통합 지원’ 등 다양한 교육복지 사업을 운영하고 있다. 이들 사업은 별도의 법적 근거가 없이 시도교육청의 조례와 훈령에 따라 이뤄지며, 학생에게 교육·복지·문화·상담·치유 등을 지원한다. 위 프로젝트는 취약한 학생에게 사례관리를 통한 통합 지원을 제공하는데, 일반적으로 학교 밖에 ‘위센터-위스쿨-위클래스 등’ 별도의 전달체계를 구축하고 있다. 일부 학교에서는 교육복지사가 학교 안에 배치되기도 하며, 서너개 학교를 중심으로 순환하기도 한다.

이와 유사하게 보건복지부는 취약 아동에 대한 통합사례관리를 위해 드림스타트를 운영하고 있다. 드림스타트는 “취약계층 아동과 가족 중 사업 대상 아동을 발굴하고 문제와 욕구를 파악하여 지역 자원과 연계하여 건강, 영양, 교육, 문화, 복지 등의 맞춤형 통합서비스를 제공한다”(복지로, n.d.).

성평등가족부는 청소년안전망 사업을 별도로 운영하였다. 이 사업 역시 대상자를 발굴하고 상담한 후, 통합적인 서비스를 연계 지원하는 데 초점이 있다. 최근에 청소년안전망 사업은 일몰되었으며, 한국청소년상담복지개발원의 고유사업을 통해 고위험 청소년을 발굴하고 상담을 제공하는 사업을 추진하고 있다.

이들 사업은 공통으로 발굴(발견, 신청, 내방 등)을 거쳐 문제 확인을 위한 검사와 상담, 맞춤형 지원, 사후관리의 절차를 가진다. 상담은 일반적인 상담에서부터 위기 상황에 대한 상담까지 폭넓게 이뤄진다. 이를 바탕으로 당사자(아동·청소년·학생)을 대상으로 하는 맞춤형 지원과 함께 가족에 대한 지원까지 통합적으로 이뤄진다.

어떤 사업이든 아동과 청소년을 대상으로 하는 사업은 ‘학교 안과 학교 밖’으로 이원화되어 있으며, 각 부처별 전달체계가 구축되어 있다. 이러한 사업은 통합이 가장 우선적으로 고려되어야 하나, 본 연구에서는 재정의 통합적 운영을 통해 지역 사회 중심의 효과성 제고에 초점을 맞춘다.

〈표 5-4〉 교육복지 및 맞춤형 지원 사업 목록

(단위: 백만 원)

부처	사업명	사업 개요	예산
교육부	교육복지우선 지원사업	저소득층 등(교육급여 수급자, 차상위계층, 저소득 한부모가족, 북한이탈주민, 다문화가족, 특수교육 대상자 등)에게 교육·복지·문화 지원 프로그램 제공	55,908 <sup>1)</sup>
	교육복지안전망	학교 부적응 및 위기학생, 일반학생을 대상으로 상담과 치유 프로그램 제공	
	Wee 프로젝트	초중고 학교부적응 학생 및 위기학생, 일반학생에 대한 학교생활 적응 및 치유를 지원	-
보건 복지부	드림스타트	아동의 성장 및 복지 여건이 취약한 가정을 선정하여, 그 가정의 지원 대상 아동과 가족을 대상으로 보건, 복지, 보호, 교육, 치료 등을 종합적으로 지원하는 통합서비스를 제공	55,351 <sup>2)</sup>
성평등 가족부	한국청소년상담 복지개발원 운영지원	위기 상황에 부닥친 청소년을 발견하고 통합적인 상담복지 서비스를 제공	9,354 <sup>3)</sup>

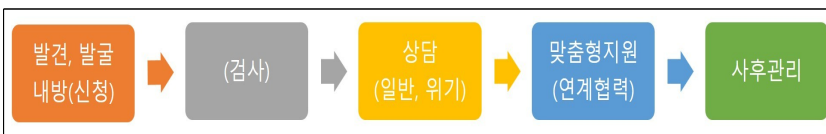
주: 1) 교육복지우선지원사업, 교육복지안전망에 관한 2024년 예산 취합 자료임.

2) ‘사례관리 전달체계 개선’의 내역사업(취약계층 아동통합서비스 지원)의 2025년 예산임.

3) ‘한국청소년상담복지개발원 운영지원’ 세부사업의 2025년 예산임.

출처: “재정사업별 설명자료,” 열린 재정, n.d.와 “2024년 교육복지우선지원사업 및 교육복지안전망 운영 현황 조사 결과,” 김지수 외, 2025, 한국교육개발원.을 활용하여 저자가 작성함.

[그림 5-3] 아동·청소년·학생 대상 상담 사업 개념도



## 라. 직장어린이집 설치 관련 쟁점

한편, 우리나라는 일과 가정의 양립을 지원하고 여성의 경력단절을 방지하기 위해 기업이 사업장 근로자들에게 자녀를 믿고 맡길 수 있는 직장어린이집의 설치를 고용보험기금에서 지원하고 있다. 다만 직장어린이집 설치는 “상시 여성 근로자 300명 이상 또는 상시 근로자 500명 이상 고용 사업장”을 대상으로 하며, 직장어린이집 설치 외에도 개별 어린이집과 계약을 맺어 근로자 자녀의 30% 이상에 대해 사업주가 보육을 지원하는 위탁보육을 인정하고 있다. 직장어린이집 설치 의무를 이행하지 않은 사업장에 대해서는 영유아보육법에 근거하여 명단을 공표하고, 관할 지방자치단체에 통보하여 이행명령과 이행강제금을 부과하도록 하고 있다.

직장어린이집의 설치 의무사업장은 2015년 1,143개소에서 2024년 1,643개소로 지난 10년 동안 약 1.4배 증가했다. 이 시기 직장어린이집을 설치한 기업(기관) 수는 578개소에서 1,083개소로 약 1.8배 증가했다(교육부, n.d.). 즉, 의무설치 사업장 수 대비 직장어린이집 설치 사업장이 더 높게 나타나 기업이 근로자의 일-가정 양립을 지원하는 사회적 책임을 분담하고 있음을 확인할 수 있다.

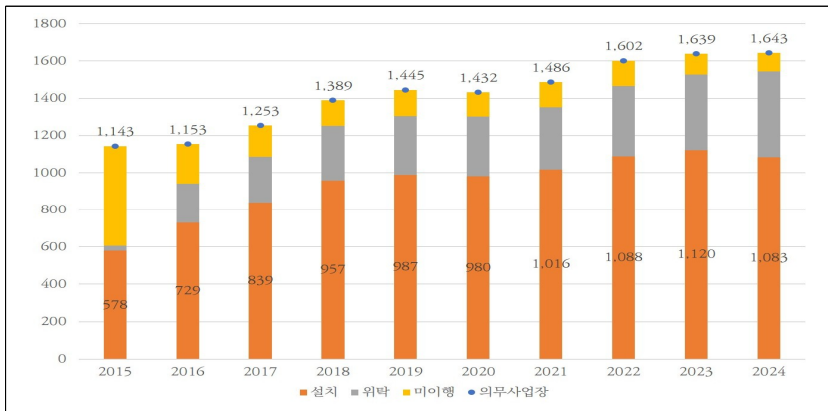
그러나, 최근 위탁보육이 증가하는 추세에 대해서는 생각해볼 필요가 있다. 기업의 보육수요가 직장어린이집을 설치할 정도가 아니거나, 직장어린이집 설치에 따른 비용이 일정 수준을 넘어서는 경우 직장어린이집 설치 외에 대안을 두어 기업이 유연하게 선택할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나, 최근 일하는 방식이 다양화되고, 영유아 수가 감소하면서 직장어린이집의 정원 충족율이 확보되지 않는 사례도 빈번하다.

한편, 2023년 기준 실태조사 결과 직장어린이집을 설치하지 않은 미이행 사업장 113개소 중 25개소의 명단이 공개되었는데(김동훈 외, 2023),

2024년 기준 미이행 사업장 100개소 중 20개소의 명단이 공개되었다. 그러나, 미이행 사업장 중 1회 초과 누적 사업장이 4개소이며, 특정 기업은 10회 누적된 것으로 나타났다. 또한 명단 공표 사업장 중 보육 수요가 부족하므로 직장어린이집 설치가 불필요하다고 소명한 사업장이 13개소에 달한다. 이들 사업장의 보육수요가 0명에서 255명까지 다양하기 때문에 보다 면밀한 사유를 확인할 필요가 있다. 한편, 명단공표 사업장 중 4개의 병원과 1개의 지자체는 여성 근로자가 많고 야근, 맞교대 등 특수한 여건이 많다는 점을 고려할 때 여성 근로자의 퇴직 현황과 가정 내 돌봄 형태 등을 면밀하게 조사할 필요가 있다.

[그림 5-4] 직장어린이집 설치 이행

(단위: 개소)



주: 당초 '수당 지급'이 포함되었으나, 2015년부터 수당은 폐지됨.

출처: "직장보육시설의무설치사업체의 보육시설 설치비율[데이터 세트]," 국가데이터처, 2025e.

[https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=3041](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3041)

## 마. 모든 아동의 돌봄권 보장과 사회적 돌봄 체계 통합 운영

유엔(UN) 아동권리협약(Convention on the Rights of the Child)에 따라 우리는 모든 아동에 대한 삶을 지원하고, 성장할 권리를 보장해야 한다. 우리나라는 대한민국 헌법(1987) 제31조에서 교육권<sup>76)</sup>을, 제34조에서 사회권<sup>77)</sup>을 보장한다. 즉, 유엔 아동권리협약에 명시된 아동에 대한 보호와 발달 지원은 우리 헌법에서 교육권과 사회권으로 구현된다. 우리나라는 전후 폐해 속에서 교육권 보장에 상당한 노력을 기울였다. 반면에, 아동의 삶과 생존을 지원하는 사회권은 교육권에 비해 협소하게 다뤄졌다.

본 연구에서 아동에 대한 돌봄권 보장은 사회권에 근거한다. 이는 아동의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리와 밀접한 관련이 있다. 따라서, 아동에 대한 사회적 돌봄은 아동을 둘러싼 가족·학교·지역사회에서 통합적으로 제공되어야 한다. 또한, 본 연구에서는 모든 아동의 돌봄권 보장을 ‘학교’를 중심으로 하는 교육 체계와 학교 밖 돌봄 체계를 중심으로 제시한다. 다만, 본 연구에서는 학교의 독립적이고 고유한 목표인 ‘교육’을 포함하지는 않는다. 그리고, 아동의 건강한 성장과 발달을 지원하는 주체로써 ‘지역 사회’를 강조한다.

지역 사회의 교육·돌봄체계는 보편적이면서 공식적인 돌봄(formal care) 체계로써 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄에 초점을 맞춘다.

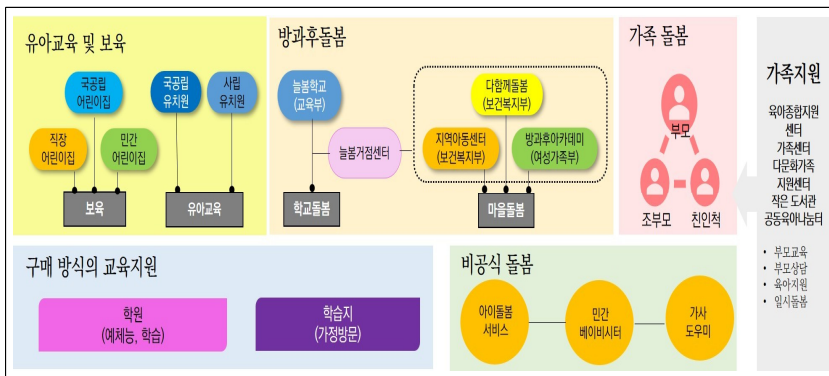
76) “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리”를 명시하고, “자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무”를 가지며, “의무교육은 무상으로 한다.” 우리나라의 의무교육 기간은 초등학교 6년, 중학교 3년으로 총 9년이다(교육기본법, 2025, 제8조의 제1항). 고등학교는 의무 교육은 아니지만, 2019년부터 무상교육을 시행하고 있다(초·중등교육법, 2025, 제10조의2).

77) “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리”를 가지며, “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무”를 가진다.

우리나라의 유아교육 및 보육서비스 이용률은 90%를 초과하지만, 방과 후돌봄은 13% 수준이다(강지원 외, 2023). 또한, 지역별로 유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄의 공급 격차가 상당히 큰 편이다(강지원 외, 2024). 이와 함께 각 시설의 운영은 표준화되고 시설 단위로 확정적이므로, 부모의 근로형태에 따른 욕구를 탄력적으로 반영하기 어렵다(강현미 외, 2024; 강지원 외, 2020). 이러한 시설 공급의 한계와 시설 이용 시간의 부족에 대응하여 우리나라는 비공식돌봄(informal care) 체계를 별도로 마련하고 있다.

자녀를 양육하는 부모는 학교 의무교육시간과 부모의 퇴근시간 사이에 아동이 혼자 있는 시간이 길어지지 않도록 방과후 돌봄과 학원 등을 활용한다. 즉, 자녀의 하교시간과 퇴근하는 부모의 가정 복귀 시간을 고려하여 나머지 시간을 채울 수 있도록 방과후 돌봄과 학원 등의 이용을 결정한다. 이는 자녀의 나이와 이용 기관의 운영 시간, 자녀를 돌봐줄 비공식 자원 여부 등에 따라 차이가 있다.

[그림 5-5] 보편적인 사회적 돌봄 체계



출처: “지역에 기반을 둔 아동돌봄안전망과 다주체 협력 방안,” 강지원 외, 2023, 한국보건사회연구원, p.34.를 저자가 수정·보완함.

교육·돌봄과 관련한 중요한 쟁점 중 하나는, 민간 중심의 복지 전달체계를 학교 중심의 교육 전달체계로 개편하는 데 있다. 다수의 연구들은 부모들이 공공부문(학교 혹은 국공립)을 신뢰하기 때문에, 민간 시설이 있어도 공공 시설을 확대해야 한다고 주장한다. 이러한 이분법적 주장에 대한 암묵적 함의는 공공부문 시설 확대에 대한 민간 부문의 반대에 부딪힌다. 이런 이유로, ‘공보육’ 확대, 혹은 방과 사교육을 ‘공적 돌봄 시설’로 대체하려는 정책적 시도는 상당한 재정 투입에도 불구하고 성과에 한계가 있다.

본 연구는 아동의 돌봄권을 보장하기 위해 ‘지역 단위에서 가용한 모든 자원을 활용’하는 데 초점을 맞춘다. 이는 학교에서 제공하는 의무교육과 함께 교육·돌봄, 교육 복지가 지역 사회 내에서 구축되는 ‘돌봄권 보장 체계’에 포함된다는 뜻이다. 돌봄권 보장은 돌봄 공백에 대한 부모의 우려를 해소하고, 아동이 다양한 활동에 참여하는 경험을 촉진하되, 아동의 권리를 침해하지 않는 수준에서 조정되어야 한다. 또한, 부모와 학교, 지역사회 등이 돌봄권 보장의 주체가 된다.

이는 유치원과 어린이집의 운영 시간, 프로그램에도 영향을 주며, 초등학생의 하교 시간도 지역 사회에서 협력적으로 결정해야 한다. 다만, 학교는 ‘교육과정’ 운영과 ‘돌봄과정’ 운영을 분리하고, 교사는 교육과정 운영에, 돌봄 전문가는 돌봄과정 운영을 전담한다. 또한, 학교는 교육과정 운영에만 초점을 두지 않고, 돌봄과정을 운영하는 공간을 제공하고 지역사회와 협력할 의무가 있다. 지역 사회는 학교의 학사 일정과 돌봄 여건 등을 고려하여 돌봄을 분담해야 한다. 이 과정에서 공식적인 돌봄과 비공식적인 돌봄 역시 협력해야 한다.

본 연구에서는 모든 아동에 대한 돌봄권 보장을 위해 지역 단위에서 아동돌봄안전을 구축하는 방안을 제안한다. 이는 ‘보편적인 돌봄 체계 효

올화'와 '심층 돌봄 체계화'로 구성한다. 첫째, 보편적인 돌봄 체계 효율화는 현재 교육부와 보건복지부, 성평등가족부, 고용노동부로 다원화된 공식돌봄의 전달체계를 기준으로 하되, 돌봄 공백에 대해 지역 사회가 메워주는 비공식돌봄을 포함한 전달체계를 효율적으로 운영하는 데 초점을 맞춘다.

예를 들어, 저출산고령사회위원회는 유아교육 및 보육서비스 사업의 성과지표로 '공보육 이용률'을 제시했는데, 2024년 기준 공공 보육시설 이용률은 43.0%이고, 공공 유치원 이용률은 29.2%이다. 위원회는 공공 보육시설과 국공립 유치원을 이용하는 아동 비율을 '전체 이용 아동의 50%' 목표는 설정하지만, 이를 달성하기 위해서는 지역 내에서 국공립어린이집과 국공립 유치원의 설치하거나 민간보육시설과 사립유치원을 폐원시켜야 달성할 수 있다. 우리나라는 공사 구분없이 유치원과 어린이집을 이용하는 모든 영유아의 보육료와 교육비를 지원하므로, 사실상 모든 시설이 공공의 성격을 가진다.

오히려 어린이집과 유치원의 공급에 지역 간 격차가 크다는 사실에 집중할 필요가 있다. 지역 사회는 우리나라의 각 1세별 유아교육 및 보육서비스 이용률을 확인하고, 시설을 이용하지 않는 가정에서 자녀의 돌봄이 어떻게 이뤄지는지 확인할 필요가 있다. 이는 가정 내에서 돌봄 자원이 충분하여 부모가 선택한 경우와 지역 내에 이용할 수 있는 시설이 없어 아동의 발달을 적절하게 지원하기 어려운 상황은 아닌지 검토하기 위해서이다. 만약, 우리 지역에 돌봄 시설의 공급이 충분하지 않다면, 시도(시군구)는 시도교육청(교육지원청)과 협력하여 어떤 시설을 어떻게 추가할 것인지 논의해야 한다.

다만, 이러한 논의의 결과 시설의 설치를 결정했다고 해도 건축 및 리모델링에는 상당한 시간이 걸린다. 따라서 현 시점에서 가용한 자원을 활

용하여 부모의 돌봄 부담을 경감시킬 대안을 마련할 필요가 있다. 가족 단위로는 유치원 및 어린이집 대신 아이돌봄서비스를 연계하는 방안이 가장 빈번하게 이용된다. 이와 함께 관계기관 협의를 통해 소속 직장과 관계없이 직장 어린이집을 활용하는 방안을 마련할 수도 있고, 초중고등학교에 어린이집을 병설할 수도 있다. 혹은 지역 사회의 돌봄 공백을 해소하기 위해 지자체-기업-민간 가정 돌봄서비스를 연계할 수도 있다. 예를 들면, 직장어린이집 설치 의무 대상이 아닌 중소기업과 산단지역 근로자에게 자녀 돌봄 공백이 발생한다면, 기업은 근로자에게 가족복지 차원에서 민간 돌봄서비스의 이용료를 지원하고, 지자체는 기업의 지방교육세를 감면해주는 것이다. 이때, 지자체, 기업, 민간 돌봄기관은 MOU를 체결하여 돌봄서비스의 양과 질을 관리해야 한다.

[그림 5-6] 사회적 돌봄 체계 통합 운영: 보편적 돌봄



보편적인 돌봄 체계는 모든 아동에 대한 접근성을 담보하는 데 초점을 둔다면, 특수한 욕구를 가진 아동에 대한 심층적인 돌봄은 분절적인 구조

를 전문성을 기준으로 체계화하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 교육부의 교육복지우선지원사업과 교육복지안전망, 학생통합맞춤형 지원 등은 저소득 등 특수한 욕구가 있거나 학교 생활에 적응하지 못하는 학생에 대한 상담을 기반으로 맞춤형 지원을 통합적으로 제공하는데 초점이 있다. 이 사업들은 ‘학교’에서 직접 운영하기도 하지만, 학교 밖 ‘교육지원청’과 ‘시도교육청’에서 별도의 전달체계를 두기도 한다. 그런데, 학교는 상당히 보편적인 전달체계지만, 학교 밖 별도의 전달체계는 시도, 시군구별 1개소에 불과하다. 문제는 유사한 기능을 가진 전달체계들이 각각 운영되면서 오히려 특정 지역(주로 도심지)에 집중되는 것이다. 이는 다시 욕구가 있어도 이용을 제한하는 원인이 된다.

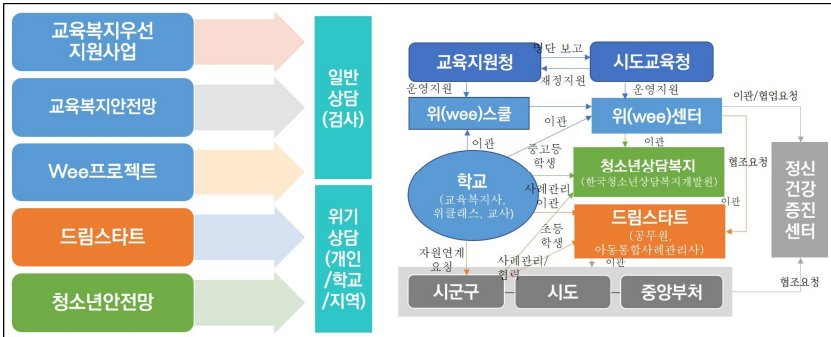
이런 이유로, 본 연구에서는 학교 안 전달체계는 ‘학교’를 중심으로 유지하되, 학교 밖 전달체계는 ‘지역사회’를 중심으로 통합·운영하는 방안을 제안한다. 교육복지우선지원사업, 교육복지안전망, Wee 프로젝트 모두 학교 안에서 ‘학업에 어려움을 겪는 학생’을 대상으로 교육·복지·문화 프로그램 등을 제공하거나, 진단·상담·치유·학습 지원 프로그램 등을 제공하는 사업으로 초·중등교육법 시행령(2025)의 제54조와 밀접한 관련이 있다. 또한, 이 사업들은 최근 학생맞춤형통합지원<sup>78)</sup>과도 유사하다. 학교는 학교 안에서 ‘발굴-상담-학교 내 협력 지원’까지 원스톱으로 이뤄지는 데 초점을 두며, 지역 연계는 지역 사회로 이관한다. 이때, 효율적인 지원을 위해 학교 내 사례 담당자(예, 실무위원)와 학교 밖 사례관리 담당자(예, 드림스타트, 청소년상담센터 등)를 지정하고 사례 연계 및 협력을

78) 복합적 어려움에 처하거나 다양한 도움이 필요한 학생에게 학생맞춤통합지원 체계를 구축하여 ‘조기 발굴+맞춤형 협력적 지원+지역연계+정보연계’를 한다. 주요 영역은 ‘학업 지원, 심리·정서지원, 이주배경·특수욕구, 돌봄·안전·건강 지원, 경제·생활 지원’이다. 통합지원팀은 교장+교감, 행정실장+교육복지업무담당자, 상담교사, 보건교사, 교육복지사, 부장교사 등으로 구성되며, 학교 여건을 고려하여 유연하게 구성할 수 있다(교육부, 한국교육개발원, 2025).

위한 정보 제공, 사후관리 결과의 통보 등을 체계화한다.

학교 밖 전달체계는 장기적으로는 통합운영하는 방안이 적절하나, 단기적으로는 지역 내 접근성을 고려하여 개별적으로 운영하되, 학교별 사례의 이관 등에 대한 정보는 정확하게 관리될 필요가 있다. 특히 학교 밖 전달체계를 교육 체계와 분리하는 이유는, 학생의 문제가 복합적일수록 학교 밖인 가정과 지역사회가 협력해야 할 필요성이 커지기 때문이다. 즉 학생에 대한 문제가 사실은 학생을 둘러싼 가족 전반이 처한 문제인 경우, 학교 교육 체계에서 실질적인 지원을 하는 데는 한계가 있다. 물론, 학생과 가족에게 제공되는 지역 사회의 지원을 협력할 수 있지만, 개인의 사생활 보호를 위해 학교 권한 밖의 개인과 가족 정보에 대해서는 이관하는 것이 적절하지 않다. 이러한 개념이 실현되기 위해서는 재정 운용 방식도 개선되어야 한다. 이에 대해서는 3절에서 설명하고자 한다.

[그림 5-7] 사회적 돌봄 체계 통합 운영: 위기 관리 및 돌봄(아동·청소년·학생)



### 3. 일하는 부모의 돌봄권 보장

우리나라는 남녀고용평등법을 제정(1987)할 때 산전후휴가와 육아휴직을 도입했으나, 모성 보호 차원에서 최소한의 수준으로만 반영되었다. 이 당시에 육아휴직은 여성만 사용 가능했고, 무급이었다. 2000년 이후부터 학계를 중심으로 ‘일가족 양립정책’에 대한 논의가 본격적으로 이뤄지면서 이 법이 남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률(2007)로 전면 개정되었고, 가족친화 사회환경 조성 촉진에 관한 법률(2025)이 제정되면서 본격화되었다(강민정, 2025).

일-가족양립 정책과 관련한 법적 근거는 복잡하다.<sup>79)</sup> 근로기준법(2024)은 출산전후휴가, 유산·사산 휴가 부여 의무 등을 규정하고 있다. 남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률(이하, 남녀고용평등법)은 배우자 출산휴가, 난임치료휴가, 육아휴직, 육아기 근로시간 단축, 가족돌봄휴직, 가족돌봄휴가, 가족돌봄 등 근로시간 단축 등을 규정한다. 마지막으로, 고용보험법(2025)은 출산전후휴가 급여, 유산·사산 휴가 급여, 예술인·노무제공자 출산전후급여 등, 배우자 출산휴가 급여, 난임치료휴가 급여, 기간제·파견근로자 출산전후휴가급여상당액, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여 및 출산육아기 고용안정장려금 등 사업주와 근로자에 대한 정부의 지원 제도를 규정하고 있다.

즉, 근로기준법이 휴가 부여에 대한 사업주의 의무를 명시했다면, 휴가의 사용과 근로시간의 단축을 구체적으로 명시하고, 이를 실행하는 기업에 대한 지원과 이용자에 대한 급여 지원이 각각 구분되어 있다. 특히 우리나라는 고용보험에 일가족양립지원에 대한 급여가 포함되어 있어 고용

79) 고용노동부는 이를 “여성 고용과 관련된 제도”라고 명시하였으며, 이 “세 가지 법률을 ‘육아지원 3법’이라고 부른다”(고용노동부, 2025a, p.4). 여전히 정부부처에서 육아가 여성고용과 연계되는 것으로 인식하고 있다.

보험 사각지대에 대한 문제가 존재한다.

아래는 <모성보호와 일가정양립지원> 사업을 정리한 것인데, 휴가권의 보장과 휴가에 대한 유급 지원이 각각 분리되어 있다. 예를 들면, 출산전후휴가는 근로기준법 제74조(임산부의 보호)의 제1항에 근거하여 ‘휴가를 주어야 한다’고 보장하는 것이라면, ‘출산전후휴가 급여’는 고용보험법 제75조(출산전후휴가 급여 등)에서 77조(기간제 근로자 또는 파견근로자에 대한 적용)에 근거하여 급여를 제공한다. 휴가의 보장이 무급(과거) 혹은 유급으로 이뤄질 수 있고, 휴가급여가 현금 혹은 금품(대위)로 지급될 수도 있으며, 휴가 대상이 정규직 혹은 기간제 근로자일수도 있다.

<표 5-5> 모성보호와 일·가정양립정책 개괄

구분	근로자 지원	사업주 지원
모성보호 제도	출산전후휴가, 유산·사산휴가 출산전후휴가 급여, 유산·사산휴가급여 기간제, 파견근로자 출산전후휴가 급여 등에 상당하는 금액 배우자 출산휴가 배우자 출산휴가급여 예술인, 노무제공자 출산전후휴가 등 임신기근로시간 단축 임신근로자 출·퇴근시간 변경 임산부 야간 또는 휴일근로의 인가 난임치료휴가 난임치료휴가급여	출산육아기 고용안정장려금 (대체인력지원금)
일가정양립 지원제도	육아휴직 육아휴직급여 육아기 근로시간 단축 육아기 근로시간 단축급여 가족돌봄휴직 제도 가족돌봄휴가제도 가족돌봄등을 위한 근로시간 단축	육아휴직 지원금 육아기 근로시간 단축 지원금 대체인력 지원금 업무분담 지원금

출처: “일·가정 양립정책 현황과 쟁점,” 손연정, 2025, 인구정책대응 재정전략 제4차 정기 전문가 포럼 발표문, p.2을 저자가 일부 수정함.

## 가. 일·가정양립정책 관련 쟁점

일과 가정의 양립은 근로자가 직장에서의 일과 가정 내에서의 생활을 양립한다는 ‘가족’의 테두리를 제시하고 있다(최정화, 2024). 이때, 가족은 부모와 자녀로 구성된 2세대 가족으로 부모는 자녀에 대한 돌봄을 제공하는 것으로 한정한다. 그러나, 자녀 외에도 가정 내에서 돌봐야하는 구성원이 존재하기도 한다. 특히 초고령화 사회에서는 부모 혹은 형제자매, 동거인 등에 대한 돌봄의 필요도 증가할 전망이다. 이런 이유로, 기존의 일-가정 양립정책의 전환을 모색할 필요가 제기되었다.

유럽연합은 그동안 성평등한 노동시장과 여성의 노동시장 참여, 출산 및 육아로 인한 차별을 당하지 않는 단일 시장을 형성하기 위해 노력해왔다. 그 결과, 유럽연합 정상회의에서 2018년에 ‘일과 생활의 균형 정책(안)’을 통과시켰고, 이를 바탕으로 2019년에 ‘부모와 보호자를 위한 일과 삶의 균형(Work-life balance for parents and carers)’을 위한 지침을 통과시켰다. 이 지침은 돌봄의 대상을 ‘자녀’에서 ‘자녀와 부모님, 배우자, 공식적인 반려인’까지로 확장시켰다. 한편, 이 지침 역시 근로자를 전제로 하며, 돌봄의 대상자에게 개인적인 간병 또는 지원을 제공하는 보호자의 역할을 제시한다(최정화, 2024).

우리나라도 일·가정양립정책에서 일생활균형으로 전환이 이뤄졌다. 고용노동부는 일-생활 균형 홈페이지를 별도로 개설([www.worklife.kr](http://www.worklife.kr))하고 있다. 이에 따르면, 일-생활 균형은 ‘일하는 문화 개선, 유연근무<sup>80)</sup>, 근로시간 단축제도, 임신출산육아기 지원, 아바육아지원’로 구성된다. 즉, 모성보호와 일가정양립지원제도에서 가족돌봄휴가와 유연근무제를

80) 유연근무제는 다양한 방식으로 이용되고 있다. 근로시간을 기준으로 하면 시간선택제, 시차출퇴근제, 선택근무제, 재량근무제를, 근로장소를 기준으로 하면 원격근무제, 재택근무제를 채택하고 있다(손연정, 2025).

추가하여 사실상 유럽 연합의 지향과 같다. 그러나, 유럽 연합조차 근로자이면서 부모이자 보호자로써의 역할에 따른 지원에 초점을 맞췄지만, 우리나라의 일-생활 균형정책은 모든 근로자를 대상으로 한다. 즉, 보편적인 권리로 일생활균형이 강조되면서 ‘자녀를 양육하는 부모이자 근로자’ 혹은 ‘부모를 간병해야 하는 자녀이자 근로자’에 대한 초점은 약화되었다. 실제로 가족돌봄과 함께 본인 건강, 은퇴준비, 학업이 근로시간 단축 사유에 포함되어 있다.

한편, 이러한 제도적 변화에도 불구하고, 고용노동부의 예산 편성을 위한 사업 단위는 여전히 ‘모성보호’에 초점을 맞춘다. 이 역시 자녀 출산과 육아에 대한 부담이 여성에게 있다는 시각을 보여준다. 일반적으로 모성보호 및 육아지원은 고용보험 체계 내에서 이뤄진다. 즉, 사업주와 피고용인이 분담하여 납입하는 보험료를 바탕으로 급여를 지급한다. 이런 이유로, 고용보험의 사각지대에 놓인 사람들은 배제되었으나, 최근 정부가 고용보험 미적용자에 대한 출산급여를 제도화하였다.

〈표 5-6〉 일-가족 양립 관련 사업 목록

(단위: 백만 원)

부처	사업명	사업 개요	2025 예산
일반회계	고용보험 미적용자 출산급여	소득활동은 하지만, 고용보험 미적용으로 출산전후휴가급여를 지급받지 못하는 출산 여성에게 출산급여(총 150만 원) 지원	21,789
	고용보험기금 전출 (모성보호지원)	모성보호 육아지원 사업의 사회분담화 확대를 위해 일반회계에서 일부 분담	550,000
고용보험	모성보호 육아지원	출산전후휴가 급여, 유산·사산 휴가 급여, 육아휴직 급여, 육아기 근로시간 단축 급여, 배우자 출산휴가 급여, 난임치료휴가 급여	4,022,454
	모성보호 사업운영	모성보호 및 일가정양립지원제도에 대한 교육 및 사업장 홍보	307

주: 음영 부분은 OECD 사회지출 통계에는 포함되지 않음.

출처: “2025년 예산 및 기금 운용계획,” 고용노동부, 2025b.를 활용하여 저자가 작성함.

일가족양립정책의 쟁점은 고용보험 대상자에 대한 산전후휴가와 육아 휴직의 급여 확대보다는 고용보험 사각지대에 있는 근로자이자 부모에게 산전후휴가와 육아휴직을 적용하는 데 있다. 즉, 일가족양립정책은 자녀를 양육하는 근로자인 부모를 지원하지만, 고용보험 사각지대에는 적용되지 않는다.<sup>81)</sup> 자녀를 출산하고 양육하는 근로자인 부모의 육구는 보편적이기 때문에 고용보험 미가입자에게도 일가족양립정책이 적용될 필요가 있다.

[그림 5-8] 육아휴직급여 사각지대

만8세 이하 자녀를 둔 부모										
비경제 활동인구	경제활동인구									
	실업자	취업자								
		비임금근로자					임금근로자			
		고용보험 가입대상 아님	고용보험 가입대상			고용보험 가입대상				
	적용제외	미가입자	가입자		가입자			미가입자	적용제외	
	무급가족 종사자	적용제외 노무제공 자예술훈인	자영업자, 프리랜서	임의가입 자영업자	일부 노무 제공자, 예술인	출산전후 퇴사자	자격 미충족자 (6개월미만 근로)	상용 근로자	영세 사업장, 비정규직	초단시간 근로자
공식적으로 제외		제도적 사각지대			급여 사각지대			수혜 대상자	급여 사각지대	제도적 사각지대

출처: “일가족양립정책 현황과 쟁점, 손연정, 2025와 “저출산 대응을 위한 일·가정 양립 지원 체계 개편방안 연구.” 류정희 외, 2018, 한국보건사회연구원, “모성보호 사각지대 해소를 위한 출산-육아지원 정책 확대 방안.” 강민정 외, 2020, 고용노동부 등을 참고하여 저자가 작성함.

그러나, 고용보험을 통해 재원을 마련하는 일·가정양립제도로는 정규직 노동자 기반으로 설계된 제도로서 비정규직 임금근로자와 특고, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등 비전형 근로자가 계속 증가하는 상황에서 전환의 시점이 다가오고 있다. 다만, 고용보험의 사각지대는 급여 사각지대와 제도적 사각지대가 있는데, 급여 사각지대는 육아휴직급여 제도권 안에 있

81) 우리나라는 전체 취업자 중 임금근로자가 차지하는 비율이 54%(2024년) 수준이며, 임금근로자의 고용보험가입률은 76.2%이다. 임금근로자 중 정규직의 고용보험 가입률은 91.8%, 비정규직은 53.7%이다(국가데이터처, 2025f).

지만, 고용보험에 미가입 상태이거나 수급자격을 충족하지 않는 경우로, 제도적 사각지대는 육아휴직급여 제도 밖에 존재하는 경우로 구분할 수 있다.<sup>82)</sup>

전국민 고용보험 로드맵(관계부처합동, 2020)에서는 “소득을 기반으로 모든 취업자에 대한 고용보험 적용 확대”를 목표로 단계적인 확대 계획을 마련했으나, 실행되지 못했다. 이 계획에는 “임금근로자로 제한된 육아휴직 급여를 고용보험 가입 노무제공자, 예술인, 자영업자 등으로 확대”하는 계획을 제시했지만, 휴직 개념의 적용, 소득 확인, 재원 조달의 어려움으로 육아휴직 급여 확대는 포함되지 않았다.

육아휴직급여 대상 확대 방안을 검토한 기존의 연구들은 육아휴직급여 재원 확보 방안으로 (1) 고용보험 제도 내에서 별도의 모성보호급여의 계정을 신설하여 실업급여 계정과 분리하거나 (2) 신규 사회보험기금을 신설하는 방안, 3) 통합예산으로 구성하는 대안 등 제안하였다(박종서 외, 2025; 고혜원 외, 2023; 김은정 외, 2022; 오상봉 외, 2021; 박지순 외, 2020; 강민정 외, 2020).

스웨덴의 부모보험은 국내의 고용보험과 같은 사회보험의 성격이 아니라 부모휴가를 포함하여 배우자출산휴가, 자녀간병휴가, 임신휴가 등 각종 돌봄 휴가로 인한 소득 상실을 지원하는 통합예산의 개념이며, 부모보험 예산은 고용주의 기여금과 조세의 합으로 구성된다(김연진, 2020). 별도의 모성보호 및 육아지원을 목적으로 일반 회계를 통해 지원하고 있는 부모급여, 아동수당 등도 기금으로 전환하여 예산을 통합하여 운영하면 보다 효율적인 재원 배분을 기대할 수 있을 것으로 기대된다(손연정, 2025).

82) 사각지대 규모를 정확하게 추정하기는 어렵지만, 류정희 외(2018)에서 15~49세 분만 여성 중 급여 사각지대와 제도적 사각지대 여성이 약 11만 명으로 전체 분만 여성의 약 30%를 차지하는 것으로 추산한 바 있다.

## 나. 부모의 돌봄권 보장 패키지

본 연구에서는 저출산 대응 정책의 하나로 일하는 모든 부모의 일과 가정의 양립을 지원하는 방안을 제안한다. 이는 고용보험 가입자로 한정된 대상을 고용보험 미가입자에게도 확대하는 것을 뜻한다. 그러나, 현재의 고용보험 체계와 일반 재정 사업으로 이원화하여 운영하는 것은 적절하지 않다. 이원화된 체계에서 기여와 수혜에 차이가 있기 때문이다.

모든 국민은 질병, 장애, 노화, 취약 상황 등으로 일상생활 지원이 필요할 때 사회적 돌봄을 받을 필요가 있고, 국가와 지역 사회, 가족은 모든 국민이 일상 생활을 유지하는 데 필요한 돌봄을 제공할 책임이 있다. 이는 근로무능력자(예, 아동과 노인)에 대한 돌봄이라는 시혜적 관점에서 벗어나 돌봄의 사회화라는 관점에서 우리 사회가 국민 누구나 전 생애주기에서 돌봄이 필요한 때 돌봄을 받을 권리를 보장한다는 데 초점을 맞춘다(강지원 외, 2021, pp. 208-209).

이런 이유로, 사회적 돌봄은 대상자에게 직접 서비스를 제공하는 시설 및 재가서비스에 초점을 맞추지만, 가정에서 돌봄이 필요한 사람에게 돌봄을 제공하는 부모 혹은 보호자에 대한 사회적 기여도 인정한다. 국가와 지방자치단체가 돌봄 제공기관과 재가 서비스의 공급과 이용에 재정을 투입하는 것과 마찬가지로 돌봄을 제공하는 가족에 대한 시간과 급여를 지원하는 것을 포함한다. 이는 유럽 연합의 '일-생활 균형 정책' 과도 일맥상통한다.

본 연구에서는 자녀 양육에만 초점을 맞춰 고용보험 가입자 중 상용근로자를 대상으로 하는 제한된 급여 체계에서 전국민 대상 출산급여와 일하는 부모의 육아 시간을 보장하는 '부모의 돌봄권 보장 패키지'를 제안한다. 이는 고용보험과 고용보험 외 사업의 통합 재정으로의 전환을 포함

한다.<sup>83)</sup> 이를 통해 고용보험 가입 여부에 관계없이 자녀의 출산과 육아 등 아동 돌봄에 필요한 최소한의 시간을 사회적으로 지원하는 데 초점을 맞춘다. 즉, 모든 부모와 보호자에게 일관성 있는 일과 가정생활의 양립을 지원해야 한다. 이러한 제도의 설계에서 기여와 수혜대상, 수혜내용을 제안하면 다음과 같다.

먼저, 자녀의 출산과 양육은 저출산 시대에 사회적 기여로 인정되어야 한다. 국가와 지방자치단체는 이러한 기여에 대응하는 사회적 급여를 제공할 수 있다. 현행 저출산고령사회기본법 제4조는 국가와 지방자치단체의 책무를 ‘정책 수립과 시행’으로 포괄적으로 규정하고 있으며, 제5조는 국민이 저출산고령사회정책에 적극 참여하고 협력할 책무를 명시하고 있다. 즉, 출산은 국민의 책무를 이행한 사회적 기여에 해당한다. 우리나라는 이미 출산과 양육에 대한 사회적 기여를 인정하여 ‘출산 크레딧’ 제도를 운영하고 있다.<sup>84)</sup>

다음으로, 출산과 양육의 책임은 부모에게 있지만, 부모 외에 보호자가 대리할 수도 있다. 즉, 조손가족에서 조부모는 부모가 아니지만 아동 돌봄을 실질적으로 부담하는 보호자에 해당하므로 이 제도의 적용을 받을 수 있다. 유사하게 가정 내에서 아동을 양육하지만 혈연 관계가 아닌 보호자(예, 재혼 가정의 부 또는 모, 동거인 등) 역시 동일 가정에서의 거주가 증명된다면 이 제도의 적용을 받을 수 있다.

마지막으로, 산전후휴가의 급여는 모든 출산한 산모에게 제공되어야

83) 강지원 외(2021)에서는 저출산에 대응하는 정책의 통합적 운영을 위해 ‘아동돌봄안전망’을 제안하고 이의 운영을 위한 특별회계를 제안한 바 있다. 또한, 아동과 노인, 장애인 등 돌봄의 욕구에 민감하게 대응하는 ‘생애주기 돌봄안전망’을 제안한 바 있다.

84) 출산크레딧은 출산 또는 입양으로 2인 이상을 둔 부모에게 국민연금 가입 기간을 추가로 인정해주는 제도로, 2008년 1월 1일부터 시행되었다(국민연금, n.d.). 이는 출산을 장려하는 제도이자 여성의 연금 수급 기회를 확대하는 등 국민연금 사각지대를 해소하기 위해 도입됐으며, 연금 수급 시 가입 기간을 추가 산입하여 노령연금 수급에도 도움을 준다.

하며, 육아휴직은 자녀를 양육하는 모든 부모와 보호자에게 제공되어야 한다. 다만, 출산은 그 자체로 과 육아휴직 모두 경제활동에 참여하는 사람을 대상으로 한다. 현 제도를 기준으로 하면, 고용보험 가입자 중 상용직 근로자로 기간 조건을 충족한 사람만 혜택을 받을 수 있다는 점에서 차이가 있다.

부모의 돌봄권 보장 패키지는 세 가지 급여로 구성된다. 첫째, 기존의 고용보험 내 출산급여와 일반회계의 고용보험 미적용자 출산급여, 보건복지부의 부모급여를 통합하여 '전국민 부모급여'로 전환한다. 현재 근로기준법과 남녀고용평등법, 고용보험법에서 정한 휴가의 요건을 그대로 적용하고, 위반시 벌칙도 동일하게 적용한다. 다만, 휴가 급여의 지급에 대해서는 별도의 규정을 마련한다. '전국민 출산급여'는 ① 고용보험 상용 근로자, ② 고용보험 가입자 중 상용 근로자의, ③ 고용보험 가입의 자(예, 자영업자 등)를 대상으로 한다. 즉, 고용보험의 상용근로자에서 급여 사각지대를 포함하고, 고용보험의 제도 사각지대를 대부분을 포함한다. 출산한 모든 모(母)에게는 '출산급여'를 지급하고, 부(父) 혹은 실질적인 동반자에게는 '배우자 급여'를 지급한다.

둘째, 육아휴직급여는 고용보험의 기여, 고용안정 등에 영향을 받기 때문에 대상자를 실질적으로 확대하기는 어렵다. 이런 이유로, 본 연구에서는 고용보험의 가입자로 기여한 실적이 있는 부모를 대상으로 제도를 확대하는 방안을 제안한다. 다만, 고용보험 가입자로서 기여한 기록이 있으나, 출산전후 퇴사한 경우에도 기여분을 고려하여 육아휴직 급여를 제공하는 방안을 제안한다. 한편, 고용보험에 가입하지는 않았지만, 소득활동에 참여한 부모에게도 육아휴직급여를 제공할 필요가 있다. 이는 부모의 돌봄권 보장 패키지에는 일반 조세가 포함되기 때문에 소득활동의 중단에 대해 일부 기여를 인정하는 방안으로 제안한 것이다.

셋째, 육아기 근로시간 단축 급여는 그동안의 기여에 대한 급여이기도 하지만, 자녀를 양육하지 않는 근로자와 자녀를 양육하는 근로자 간 사회 연대의 산물이기도 하다. 본 연구에서는 이를 확대하여 일하는 모든 부모의 돌봄 부담을 완화하기 위해 소득활동을 하는 대상으로 확대한다. 이는 고용보험 가입과는 관계없이 부모의 돌봄권 보장을 위한 기금(소득세 등) 마련을 전제로 한다.

[그림 5-9] 부모의 돌봄권 보장 패키지

출산전후휴가 급여 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험가입자, 풍상입금(상한 210만 원+사업주 부담)</li> <li>우선지원대상+대기업 부담+고용보험</li> </ul>	전 국민 출산급여 (I:출산) 유형 ①	전 국민 육아급여 (II:육아휴직) 유형 ①	전 국민 돌봄급여 (III:근로시간 단축) 유형 ①
유사,사산 급여 급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험가입자, 풍상입금(상한 210만원+사업주 부담)</li> <li>임신기간에 따라 휴가 기간 차등, 휴가급여는 동일</li> </ul>			
배우자 출산휴가 급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험가입자, 풍상입금(상한 160만원+사업주 부담)</li> <li>1,607,650원(최저임금 일당 금액*20일)</li> </ul>	전 국민 출산급여 (I:출산) 유형 ②	전 국민 육아급여 (II:육아휴직) 유형 ②	전 국민 돌봄급여 (III:근로시간 단축) 유형 ②
예술인,노무제공자 출산(유산, 사산)휴가 급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험가입자, 월평균 보수액 지급(상한액210만원)</li> <li>하한액 차등(예술인, 60만원, 노무제공자 80만원)</li> </ul>			
난임치료휴가 급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험가입자, 풍상입금(상한 16만원+사업주 부담)</li> <li>160,760원(최저임금 일당 금액*2일), 4일은 부담</li> </ul>	전 국민 출산급여 (I:출산) 유형 ③	전 국민 육아급여 (II:육아휴직) 유형 ③	전 국민 돌봄급여 (III:근로시간 단축) 유형 ③
고용보험 미가입자 출산급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험 미가입자&amp; 소득활동 증명, 정액(150만원)</li> <li>국고100%, 「저출산고령사회기본법」에 근거</li> </ul>			
육아휴직 급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험가입자, 풍상입금100~80%(상한액) 차등</li> <li>1~3개월: 250만원, 4~6개월 200만원, 7개월 이상 160만원</li> </ul>			
육아기 근로시간 단축	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용보험가입자, 풍상입금100~80%(상한액) 차등</li> <li>배우 최초 10시간: 220만원, 나머지 기간: 150만원</li> </ul>			

[그림 5-10] 부모의 돌봄권 보장 패키지의 세부 급여 대상(요약)

	비경제 활동인구	초등학생 이하 자녀를 둔 부모 혹은 보호자										
		실업자	경제활동인구									
			취업자					취업자				
			비임금근로자					임금근로자				
			고용보험 가입대상					고용보험 가입대상				
			직용제외	미가입자	가입자			가입자			미가입자	직용제외
			무급가족 종사자	직용제외 노무 제공자 예술인	자영업자, 프리랜서	임의가입 자영업자	일부 노 무제공자, 예술인	출산전후 퇴사자	저격 미충족자 (6개월 미만 근로)	상용 근로자	영세 사업장, 비정규직	초단시간 근로자
전국민 출산급여			급여 유형①					급여 유형②				
전국민 육아급여				급여 유형①	급여 유형②				급여 유형①		급여 유형③	
전국민 돌봄급여				급여 유형③	급여 유형②				급여 유형①		급여 유형③	

#### 4. 정주 여건 개선과 근린단위 필수인프라 보장

##### 가. 인구문제와 지역 불균형의 결합: 지역 소멸

저출산은 이제 지역 문제와 결합한다. 즉, 국가 단위에서 인구감소와 저출산·인구고령화로 인한 인구구조 변화에 대응한다면, 지역은 인구감소와 인구구조 변화, 그리고 인구이동에 따른 지역 소멸 문제가 대두되었다. 물론, 국가 단위에서 지역 간 불균형을 해소하는 데 초점을 맞춘 수도권과 비수도권 격차를 완화하고 지역의 고른 발전을 유도하고 있지만, 각 지역이 처한 입장은 매우 상이하다.

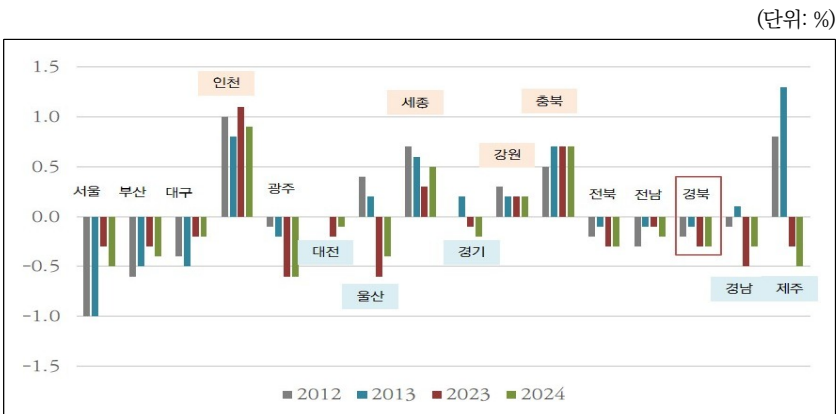
지역 인구는 전 생애주기에서 세 시점에서 이동하는 경향이 있다. 첫째, 대학 진학 시기에 이탈한다. 성적이 좋은 학생은 당연히 서울 소재 유명한 대학교에 입학하는데, 그렇지 않더라도 일단 서울 근처 대학에 진학한 뒤 편입 등을 통해 서울 소재 대학으로 연쇄 이동한다. 이는 대학 졸업 후 일자리와도 밀접한 관련이 있다. 둘째, 취업 시기에 이탈한다. 산업 기반이 서울과 수도권에 집중되면서 비수도권 지역에 지속가능한 일자리를 찾는 것이 점점 힘들어진다. 물론, 각 지역별 대표 산업과 이에 따른 일자리가 있지만, 노동시장의 경직성으로 신입 사원을 채용하는 비율은 점점 감소하고 전문직, 혹은 경력직을 선호한다. 마지막으로, 혼인과 출산 시기에 이탈한다. 혼인과 출산은 정주 여건과 상당히 밀접한 관련이 있다. 결혼과 밀접한 관련이 있는 적정 수준의 주택과 출퇴근 수단, 임신·출산과 관련 있는 산부인과와 소아과, 어린이집과 유치원 등 돌봄 접근성, 자녀의 교육 여건과 학교 생활 등은 멀고 가까운 이동과 밀접한 관련이 있다.

아래 그림에서 보듯이 우리나라는 인천, 세종, 강원, 충북은 순이동률이 양(+)의 방향으로 나타난다. 이는 전입보다 전출이 많다는 뜻이며, 신

도시, 정부 부처 이전 등의 영향을 뜻한다. 세종과 충북 진천군은 정부부처의 세종시 이전 계획에 따라 2단계에 걸쳐 55개 중앙행정기관 중 23곳(소속기관 포함 47개)의 이전이 완료되었다. 인천은 인천경제자유구역청이 2018년부터 영종·용유도 일원에 조성 중인 ‘경제자유구역’인 영종국제도시의 영향이 크다. 영종국제도시는 영종하늘도시, 공항신도시(신공항배후지원단지), 운서·운남지구, 운북복합레저단지(미단시티) 4곳의 지구로 구성되어 있다. 이런 영향으로 인천시 영종구의 인구는 2003년 23,504명에서 2025년 10월 133,721명으로 약 5.7배 증가하였다(인천경제자유구역청, n.d.).

2012-2013년과 비교할 때 2023-2024년 순이동률의 감소가 큰 지역으로는 울산, 경기, 전북, 경북, 경남, 제주가 두드러진다. 이 중 울산과 제주 순이동률이 증가 추세에서 감소 추세로 전환된 곳이다. 인구의 이동이 주로 청년층과 자녀를 양육하는 근로가능 연령대에서 발생하기 때문에 인구 이동은 인구고령화로 인한 인구구조 변화에도 영향을 미친다.

[그림 5-11] 지역별 인구 이동률



출처: “인구이동률[데이터 세트],” 국가데이터처. (n.d.-a). [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B26006\\_A01&conn\\_path=I3](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B26006_A01&conn_path=I3)

다수의 지방자치단체에서 지역의 인구감소와 지역 소멸에 대응하기 위해 출산을 장려하는 정책을 확대해왔다. 그러나, 다수 연구에서 출산장려금의 순효과는 크지 않고 지속적이지 않는 것으로 나타났다. OECD의 지역 연구는 지역의 정주 여건을 개선에 주목한다. 특히 지역 인구가 이미 고령화되었다는 점에서, 저출산에 대한 선제적이고 적극적인 지원이 필요하다라는 점에서 보건과 교육서비스에 주목한다. 이때 보건은 의료·요양·돌봄을 포함하며, 교육은 유아교육 및 보육서비스와 학교 교육, 방과후 돌봄 등을 포함한다.

우리나라는 정부와 시민단체가 다양한 도시를 인증하고 있다. 예를 들어, 2006년 여성친화도시는 양성평등기본법(2025)에 근거하여 성별영향평가의 하나로, 지방자치단체에 대한 “성 평등정책 추진 기반 구축, 여성의 경제적 평등 실현, 지역사회 안전 증진, 가족친화 환경 조성, 여성의 지역사회활동 역량 강화” 등을 측정하여 인증한다(여성가족부, n.d.).

한편, 아동친화도시는 UNICEF(2004)에 근거하여 “아동권리전담부서, 아동친화적인 법체계, 아동의 참여체계, 아동권리옴부즈퍼슨, 아동권리홍보 및 교육, 아동 예산 분석 및 확보, 정기적인 아동권리 현황 조사, 아동친화도시 조성전략 수립, 아동영향평가, 아동의 안전을 위한 조치” 등을 기준으로 인증한다(유니세프 아동친화도시, n.d). 또한, 보건복지부는 노인복지법(2024) 제4조의3을 신설하고, “노인이 능동적으로 참여하고 노인의 역량 강화, 돌봄 및 안전, 건강하고 활력 있는 노후 생활이 구현되도록 정책을 운영하는 지역(고령친화도시)를 조성”하도록 노력하고 있다. 이는 WHO(2007)에 근거한다.

이와 함께 보행친화도시계획에서는 보행안전 및 편의증진에 관한 법률(2023)에서 보행자의 권리보장과 안전한 보행환경 조성 등을 제시하고 있으며, 교통약자의 이동편의증진법(2025)에서는 장애인, 고령자, 임산

부, 영유아동반자 등 교통약자의 이동권을 보장하는 내용을 담고 있다. 각각의 법에 근거하여 <국가 보행안전 및 편의증진 기본계획>, <교통약자 이동편의 증진계획> 등을 추진하고 있다.

한편, 도시계획법에 근거한 생활권도시계획은 도시 전체가 아닌, 주민들의 일상생활이 이루어지는 동네와 같은 특정 지역을 대상으로 하는 도시 계획이다. 이는 역세권 활성화, 생활 서비스 시설 확충, 보행 환경 개선 등 주민들의 삶과 밀접한 지역 발전을 도모한다(변은주 외, 2024).

이렇듯 대상별로 도시정책 혹은 도시 설계 시 고려해야 할 공간 조성에 관한 내용들은 일정 부분 유사하거나 중복적이다. 이런 이유로, OECD(2016)는 ‘모든 사람을 위한 도시(Making Cities Work for All)’를, UN(2018)은 ‘포용도시(Inclusive cities)’와 같은 포괄적인 도시 정책을 제안한다. 이는 “모든 주민이 경제적, 사회적, 공간적으로 차별받지 않고 살 수 있는 도시”를 뜻하며(OECD, 2016, p. 32), “가족, 세대 간 연대, 다양성 수용을 중심으로 정책을 설계하여, 시민 참여와 공공공간의 접근성 보장을 통한 사회적 결속과 도시의 지속가능성을 추구”하는 ‘지속가능 발전 목표’와도 연계된다(UN, 2018, p. 5). 이를 위해 저렴한 주택과 기본서비스 이용 보장, 모두에게 안전하고 접근 가능하며 지속가능한 교통체계 제공과 취약계층 및 장애인 배려, 참여적이고 통합적인 정착지 계획과 관리, 안전하고 포용적이며 접근 가능한 녹지 및 공공 공간에 대한 접근성 보장을 명시하고 있다(UN, 2018).

OECD(2025a)는 도시 계획을 수립할 때 주민들이 생애 전 단계에서 기회를 누릴 수 있도록 지원하는 ‘연령 통합 도시(Cities for All Ages)’를 제안했다. 이는 접근성을 고려한 포용적 도시 설계, 특정 연령 집단을 대상으로 하는 임대 주택 공급, 청년과 노년층을 통합한 지역경제 강화 등에 초점을 맞춘다.

이러한 도시 정책은 공통적으로 정주 여건의 개선을 제안한다. 이는 단순히 주택에 해당하는 것이 아니라 이동, 도시기반시설인프라, 돌봄인프라, 커뮤니티 공간 확대와 같은 안전한 공간의 확보와 접근성을 강조한다. 최정선은 자녀를 양육하는 부모에 대한 양육근린환경을 물리적 환경<sup>85)</sup>, 사회적 환경, 그리고 양육활동으로 구분하였다.

OECD(2025a)는 사람 중심의 도시 설계를 강조하면서, 대중교통에 대한 접근성을 개선하여 모든 연령대의 사람들이 안전하게 이동할 수 있도록 도시 공간의 활용을 다양화할 것을 제안하였다.<sup>86)</sup> 이와 함께 연령별 맞춤형 주거 솔루션을 지원하고 청년과 노년층을 위한 맞춤형 서비스와 일자리 기회를 제공할 것을 강조한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 도시를 설계할 때는 기초생활인프라부터 도로연결망, 커뮤니티 등을 포함하는 ‘사람 중심 도시’로 조성할 필요가 있다. 그동안 우리나라는 다양한 친화도시의 인증을 통해 정주 여건을 개선했으나, 부처별로 산발적으로 이뤄졌다. 물론 개별 부처에서는 도시 인증을 활용하여 가족·노인·아동 친화적인 도시를 지향할 필요가 있지만, 결국 도시 계획은 지역을 기반으로 이뤄진다는 점에서 조정이 필요하다. 특히 인구감소지역은 ‘저출산’과 ‘인구고령화’, 그리고 ‘인구이동’이 결합한다. 생활권 단위에서 기초생활인프라와 이동 등에 대한 지원이 충분하게 고려되지 않는다면, 인구감소가 가속화될 우려가 있다는 점에서 지방 소멸대응 기금 등을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

85) 놀이터, 공원 녹지, 주민커뮤니티시설, 도서관, 공공문화체육시설, 교육시설 등을 인프라와 보행환경을 제안하였다(최정선, 2019; 최정선, 2025).

86) 프랑스 파리의 15분 도시는 전통적인 단일 중심 도시에서 벗어나 도시의 접근성을 높이는 개념이며, 콜롬비아 보고타의 케어블럭 모델은 노인과 아동 돌봄을 위한 케어블럭 모델을 개발하여 전문 돌봄 서비스를 무료로 제공하는 동시에 돌봄 제공자에게 교육, 복지, 소득을 창출하도록 한다. 이때, 앵커빌딩은 돌봄서비스 이용자가 최대 15~20분 도보거리에서 서비스를 이용할 수 있도록 도시 전역에 전략적으로 배치할 것을 제안한다(OECD, 2025a).

## 나. 지역의 정주 여건 개선 방안

지방 소멸은 도농격차와 수도권 집중이 결합한 결과이다. 정부는 국가 균형성장을 위해 123대 국정과제의 12대 중점 전략과제로 ‘자치분권 기반의 5극3특 중심 국가 균형성장’을 제안하였다(국정기획위원회, 2025, p. 179). 또한, ‘인구위기 대응으로 지속가능한 성장 실현’ 과제 중 하나인 ‘지역인구 불균형 완화’와도 밀접한 관련이 있다.

본 연구는 인구위기에 대응하는 지속가능한 성장과 실현에서 ‘지역인구의 불균형을 완화’하는 방안으로써, 지역의 정주 여건 개선을 제안한다.

[그림 5-12] 이재명 정부 핵심과제: 인구위기와 균형성장

인구위기 대응		국가균형성장			
<b>인구위기 대응으로 지속가능한 성장 실현</b>		비전	<b>자치분권 기반의 5극3특 중심 국가균형성장</b>		
누구든 일하면 아이를 낳을 수 있는 사회	인구변화 적극 대응으로 국민의 삶의 질 유지	목표	잠재성장률 3%+      비수도권 GRDP 50%+		
저출생 극복	인구구조 변화 대응	4대 실행 전략	진짜 성장엔진, 지역      최적의 국토공간, 5극3특과 행정수도 완성      에너지 전환과 성장의 프런티어, K-농산어촌      어디서나 함께 누리는 균등하고 고른 삶		
<ul style="list-style-type: none"> <li>출산·육아 지원으로 아이 낳고 키우기 좋은 환경 조성</li> <li>양육 친화적 문화 확산</li> <li>공교육 기반의 돌봄·교육 체계 마련</li> <li>청년 기본생활 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 거버넌스 기능 강화 방안 마련</li> <li>선제적인 사회경제적 제도 정비</li> <li>혁신과 성장을 통한 초고령사회 대응</li> </ul>	5극3특 성장 협약 성장엔진 합 의 성장5중세트	교통인재 집 중투자 행정수도 조 기완성 공공기관 2차 이전 중수도시 육 성	높은촌 기본 소득 재생에너지 프런티어 K-푸드 세 계진출 체류자유관 광지	공공의료 강 화 지역중심돌봄 체계 K컨텐츠/만 광지원 지역교육 혁신
어디서든 살 수 있는 국가의 기초 구축		기반 전략	<b>자치분권 강화를 통한 실행력 제고</b>		
지역인구 불균형 완화					
<ul style="list-style-type: none"> <li>국가 균형성장 거점 육성</li> <li>인구감소지역 맞춤형 지원으로 지속가능 성장 견인</li> <li>교통인프라 확충 및 교통서비스 격차 해소</li> <li>지역교육 혁신을 통한 인재 양성</li> </ul>					

출처: “이재명 정부 국정운영 5개년 계획(안),” 국정기획위원회, 2025, p. 213와 p. 239를 활용하여 저자가 재구성함.

본 연구에서는 특히 지역의 정주 여건의 차이가 차별을 유발한다는 점에 주목한다. 예를 들면, 서울과 그 외 지역 간 격차는 수도권 중심으로 인재가 쏠리는 현상과 연계되면서 비수도권에 거주하는 청년에게 낙인감을 줄 수 있다. 이는 교육 인프라와 교육비 투자 전반에 영향을 미친다.

내국인과 외국인 자녀에 관한 차이는 교육권과 사회권에서 두드러진다. 예를 들면, 같은 학교에 재학 중인 이주배경 혹은 외국인 학생에게는 언어, 문화, 식사 등 다양한 차이에 대한 배려와 존중이 필요한데, 이에 대한 이해가 없는 획일적인 기준의 강요(예, 급식 중 고기 반찬 등)는 차별과 혐오로 변질 위험이 있다.

국가데이터처의 인구주택총조사에 따르면, 우리나라는 아파트 비율이 65.3%로 가장 높고, 단독주택 19.3%, 다세대주택 11.6%, 연립주택 2.7%, 비주거용 건물 내 주택 1.1% 순으로 나타났다. 또한, 1979년 이전에 건축한 주택(건축연한이 45년 이상)의 대부분(90.4%)은 단독주택이다(국가데이터, 2025g). 일반적으로 아파트는 면적과 방의 개수, 커뮤니티 시설 등이 표준화되어 있고, 이러한 정보는 누구에게나 공개되어 있다. 이런 이유로, 아파트 거주와 어떤 아파트에 거주하는가는 최근 부를 기는 하는 척도가 되었다.

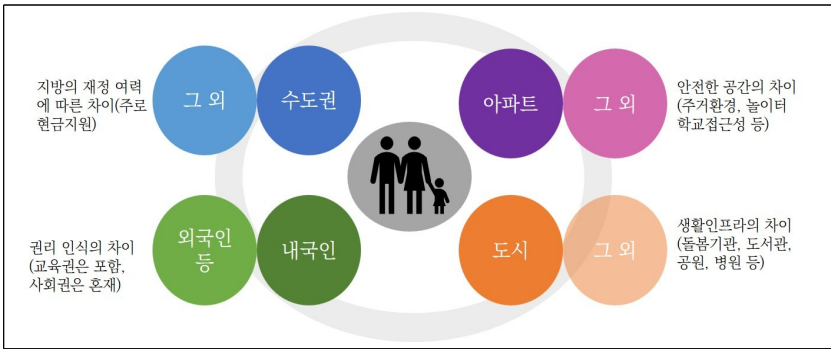
우리나라는 주택건설기준 등에 관한 규정(2025)에 따라 공동주택의 거주자가 공동으로 사용하거나 거주자의 생활을 지원하는 시설(주민공동시설)의 설치를 규정하고 있다.<sup>87)</sup> 아파트 단지 내 시설은 기본적으로 아파트 거주 주민을 위한 것으로, 지역 주민들은 해당 시설에 대한 이용이 제한된다. 최근에는 초등학교와 다함께돌봄센터 등이 아파트 단지 내에서 설치되면서 아파트 거주자와 외부 거주자에 대한 통학 제한까지 같등이 심화되고 있다(오주비, 2022).

한편, 우리나라는 지역별 자원의 배분도 차이가 있다. 대표적으로 의료 인프라의 지역 간 격차가 심각해서 ‘의료취약지’의 접근성을 개선하기 위

87) 주택건설기준 등에 관한 규정(2025) 제2조에서는 경로당, 어린이놀이터, 어린이집, 주민운동시설, 도서관, 주민교육시설, 청소년수련시설, 주민휴게시설, 독서실, 입주자집회소, 공용취사장, 공용세탁실과 함께 공공주택특별법(2025)에 따른 사회복지시설, 아동복지법(2025)의 다함께돌봄센터, 아이돌봄지원법(2025)의 공동육아나눔터 등을 명시하고 있다.

해 ‘분단취약지’와 ‘응급의료분야의료취약지’ 등을 선정하고 의료서비스의 접근성을 제고하였다. 이와 유사하게, 유아교육 및 보육서비스에서는 ‘보육시설(어린이집) 미설치 지역’에 관한 통계를 생산하고, 방과후돌봄에서는 ‘지역 단위 방과후돌봄 수요-공급 분석’을 통해 공급이 추가될 필요가 있는 지역을 공개하는 등 지방자치단체의 참여를 촉구하고 있다.

[그림 5-13] 정주여건에 따른 차이와 차별 구조



본 연구에서는 OECD(2016), UN(2018), OECD(2025a) 등의 최근 흐름을 반영하며, 각 부처의 친화도시에 제시된 공통 항목들을 참조하여, ‘모두를 위한 도시’를 제안한다. 이는 나이와 성에 관계없이 모든 사람이 안전하게 이동하고 어떤 공간이든 쉽게 접근할 수 있는 ‘도시 설계’를 기준으로, 장애와 나이에 관계없이 편의와 서비스를 효율적으로 제공하는 공간의 기본 단위로서 도시를 정의한다. 또한, 노인과 청년 등 특정 연령에 적합한 혁신적인 주택을 제공하며, 청년과 노년이 근로자이자 소비자로서 지역 경제를 활성화하는데 참여한다. 또한, 대중교통수단은 누구나 이용하는데 방해가 없어야 하며, 사람들이 한데 어울릴 수 있는 공간이 조성되어야 한다.

[그림 5-14] 모두를 위한 도시



본 연구에서는 생태학적 접근에 기반을 두고 지역 사회의 정주여건을 관리하는 방안에 초점을 맞춰 제시하고자 한다(한국농촌경제연구원, 2025; 강현미 외, 2024; 강지원 외, 2023). 지역의 정주여건은 기초생활 인프라와 정주 기반 지원, 필수서비스 권역(교육·보건·복지), 문화 및 여가 인프라와 일자리 및 생활 여건으로 구분한다. 우선, 모든 주민들은 적정 수준의 주택에 거주하며, 주택을 둘러싼 인근 지역은 가족이 함께 이용할 수 있는 놀이터, 공원, 광장, 녹지 등의 주거 환경까지 포함해야 한다.

기초생활인프라는 가장 기초적인 생활 인프라로 구성한다. 통신, 상하수도, 난방 에너지, 쓰레기 처리 등의 공공서비스를 포함하며, 도보로 이동하기 쉽지 않은 영유아 및 초등학생, 고령자를 대상으로 하는 교육·돌봄 체계를 포함한다. 정주기반 지원은 이동 지원과 안전 인프라로 구성한다. 이동 지원은 대중교통과 도로 등 이동에 편리한 환경을 구성하고, 안전 인프라는 교통사고, 범죄, 재해로부터 안전한 환경을 조성하는 기본 단위가 된다. 즉, 대중교통은 촘촘하게 연결되어야 하며, 대중교통과 도로는 이동에 취약한 대상자(예, 휠체어, 유모차, 노인 등)가 혼자 이동하

기에도 안전해야 한다.

다음으로, 필수서비스 권역은 교육·보건·복지 등 필수서비스에 대한 접근성과 서비스 질, 프로그램, 비용을 담보해야 한다. 특히 접근성은 매우 중요한 지표로, 접근성이 제한되는 경우 지역 사회는 이를 보완하기 위한 노력이 의무적으로 수행되어야 한다. 단, 대중교통 등을 이용하는 중고등학교의 교육과 보건(대형병원) 및 복지 서비스의 기본권 설정으로 활용한다. 이러한 필수서비스 권역 내 필수서비스 이용에 한계가 있다면 국가와 지방자치단체는 이를 보완하기 위해 노력해야 한다.

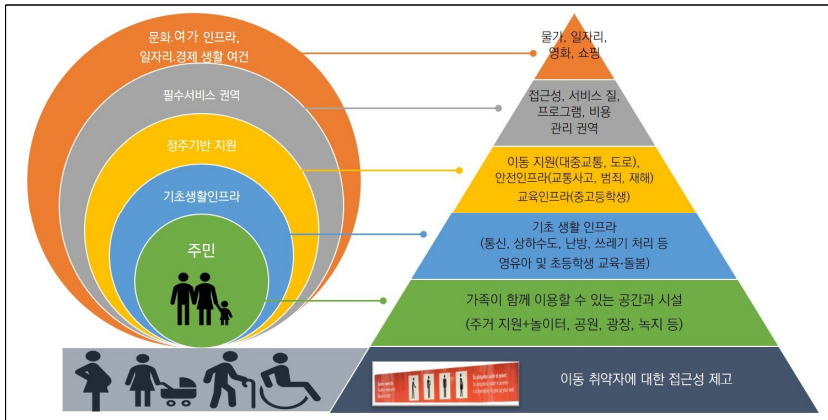
마지막으로, 문화 및 여가 인프라는 주민들이 차로 이동해서 이용하는 특성이 있으므로, 접근성이 다소 낮은 인프라이지만, 적어도 주민들이 다양한 문화 여가를 경험할 수 있는 프로그램을 제공하기 위해 노력해야 한다. 한편, 지역주민의 정주여건을 파악하는 지표는 지역 일자리에서 벌어들인 소득이 지역의 생활물가를 고려할 때 지속가능한가에 있다. 따라서, 지역 내에서 생산과 소비는 통합되어야 하며, 모든 연령층이 생산자이자 소비자가 된다.

이러한 모든 생활권 기반의 도시계획속에서 임산부와 노인, 유모차와 휠체어 이용자에 대한 접근성이 고려되어야 한다. 이는 독일과 스페인의 대중교통이 모두의 이동을 지원할 수 있도록 다양한 이동 지원 장치(예, 저상버스, 휠체어 리프트 등)를 설치하고 도시 공간에 유니버설 디자인을 적용하며(예, 벤치의 높이 차등), 이동 취약자 누구나 활용할 수 있는 공간(예, 대중교통, 주차구역 등)과 이들이 우선적으로 타고 내릴 수 있도록 사회적으로 배려하는 것 등을 포함한다.

이를 위해서 생활권 단위에서 지역 주민의 주거 현황을 점검하고, 기초 생활인프라와 정주기반 생활여건의 투입 현황을 파악하며, 필수서비스 인프라와 삶의 질 인프라를 종합적으로 고려하는 도시 계획을 실현할 필

요가 있다. 또한 인구감소지역(관리지역 포함)의 정주 여건을 개선한 효과는 지역 주민의 삶의 질에 대한 만족도와 지역 주민의 소득과 소비 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다(정성지표+정량지표). 현재 각 부처에서 각각의 사업을 추진하고 있으므로, 이를 위한 별도의 재정 투입은 이뤄지지 않는다. 본 연구에서는 ‘관리’를 통한 문제점 도출과 개선에 대한 재정 투자를 제안한다. 즉, 관리는 ‘저출산고령사회위원회’가, 문제점 도출에 따른 재정 투자는 ‘지방시대위원회’의 균형특별회계나 행정안전부의 ‘지방소멸대응기금’을 활용할 수 있다.

[그림 5-15] 모두를 위한 도시의 근린 단위 필수 서비스 구조화



주: 이동 취약지원 사진은 바르셀로나 지하철에서 저자가 직접 촬영한 것임.



## 제6장

### 인구정책 대응 재정전략 : 저출산 대응 재정을 중심으로

제1절 대안의 도출

제2절 저출산 대응 재정 전략

제3절 인구정책 거버넌스 실효성 제고



## 제 6 장

# 인구정책 대응 재정 전략 : 저출산 대응 재정을 중심으로

### 제1절 대안의 도출

이 장에서는 제5장의 인구정책 재구조화 방안을 실행하는 재정 전략을 제안하고자 한다. 본 연구에서는 선행 연구에서 도출한 이슈를 토대로 전문가 포럼과 AHP 조사 결과 등 전문가 의견을 도출하고, 이를 바탕으로 연구진이 작성하였다.

#### 1. 대안 도출의 근거

인구정책에 대응한 재정을 얼마나 투입하는 것이 적절한가에 대한 기준은 명확하지 않다. 다만, 본 연구에서는 OECD 사회지출 중 가족지출을 분석한 결과, 2021년을 기준으로 OECD 국가의 평균은 2.1%였으며, 칠레(8.2%), 아이슬란드(3.8%), 폴란드(3.3%), 스웨덴(3.3%), 룩셈부르크(3.2%), 덴마크와 핀란드(3.1%) 순으로 높게 나타났다. 반면에, 관대한 가족정책으로 유명한 프랑스와 독일, 오스트리아, 그리고, 저출산 정책에 집중 투자하고 있는 헝가리, 뉴질랜드, 일본, 체코, 영국, 호주 등이 2.0% 이상으로 나타났다. 반면에, 그리스, 스위스, 네덜란드, 캐나다, 스페인 등이 한국과 함께 1.5% 이상으로 나타났다(OECD, n.d.-c).

한국은 1990년 GDP 대비 0%에서 시작해 저출산고령사회기본계획이 시행된 2006년에 0.5%, 2013년 1.1%, 2020년 1.7%로 급격하게 증가하였다. 그러나, 2020년 코로나19로 인해 일시적인 가족 지출이 증가한 것으로 2021년에는 1.5%수준으로 다소 감소하였다(OECD, n.d.-c). 다

수의 전문가들이 한국의 가족지출을 OECD 평균 수준으로 투입해야 한다고 주장한다. 그러나 사회보장위원회는 아동 인구의 감소로 가족지출이 2024년 1.7%에서 2030년 1.4%, 2050년 1.2%, 2060년 0.9%로 감소한다고 전망한다(사회보장위원회, 2024). OECD에서 공개한 가족지출이 2021년 기준이므로, 영아수당 및 부모급여, 첫만남바우처 등 신설·확대된 제도를 고려하면, 2021년 1.5%에서 2024년 1.7% 증가는 잠정적으로 확정되었다고 볼 수 있다. 일반적으로 장기재정추계는 국가데이터처의 장래인구추계(저위, 중위, 고위)와 KDI, 국회 등에서 생산한 거시경제변수(소비자물가지수 혹은 경제성장률)를 활용하여 현재 제도가 계속 유지되는 것을 전제로 전망한다.

## 2. AHP 분석 결과

본 연구에서 진행한 포럼에는 제도 전문가와 재정 전문가 결합했다. 제도 전문가들은 재정적 이슈보다는 제도의 확장에 초점을 맞추지만, 재정 전문가들은 제도의 조정과 지출 효율화에 초점을 맞춘다. 서로 다른 입장을 가진 전문가를 포함하기 때문에 포럼 내에서 결론이 쉽게 도출될 수 없는 구조이다. 이런 이유로, 본 연구에서는 다양한 대안을 목록화하였고, AHP 조사를 통해 계량화하였다.<sup>88)</sup>

본 연구에서 인구정책의 재정 관리 요소는 투명성, 책무성, 효율성, 지속가능성으로 구분하였다. AHP 분석 결과, 재정관리 요소 중 ‘지속가능성’이 0.270으로 가장 높은 가중치를 나타냈으며, ‘효율성’(0.263), ‘투명성’(0.248), ‘책무성’(0.219) 순으로 나타났다. 전반적으로 모든 항목이

88) 구체적인 내용은 제1장의 2절 연구 내용 및 방법의 “라. 전문가 의견 수렴: AHP”를 참고하기 바란다.

유사한 수준의 가중치를 보이며, 특정 요소에 대한 편중 없이 균형적인 주요도 구조를 형성하고 있는 것으로 확인된다. 특히 지속가능성과 효율성이 상대적으로 높은 비중을 차지하여 재정의 장기적 안정성과 자원 운용의 효율성에 대한 중요성이 강조되고 있음을 시사한다.

한편, 일관성 검정 결과 일관성 비율(CR)이 0.037로 나타나 판단의 일관성이 확보된 것으로 평가되며, 본 분석 결과는 신뢰 가능한 수준으로 판단된다(세부 내용은 부록 2 참조).

〈표 6-1〉 Q2. 재정관리 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과

평가항목	행 기하평균	AHP 가중치	$A \times w$	$\lambda_j$
투명성	1.018	0.248	1.021	4.109
책무성	0.897	0.219	0.898	4.101
효율성	1.077	0.263	1.076	4.093
지속가능성	1.105	0.270	1.105	4.094
일관성 검정	$\lambda_{max}$	CI	RI (n=4)	CR
	4.099	0.033	0.900	0.037

다수의 제도 전문가들은 저출산 대응 정책의 효과가 미미한 것은 충분한 재정 투입이 이뤄지지 않았기 때문이라고 주장한다. 본 연구에서 운영한 포럼에 참여한 제도 전문가 역시 각 제도의 대상을 확대하거나 급여를 높이거나 전달체계를 확충할 필요가 있다고 주장하였다. 또한, 재정 측면의 효율화는 반대하지만, 인구 변동을 고려하여 저출산 대응 정책을 개편할 필요성에 대해서는 공감하였다.

그럼에도 불구하고, 재정관리에 있어서는 지속가능성과 효율이 중요하다고 인식하고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다. 이미 제도 전문가 내부에서도 보건복지부와 성평등가족부, 고용노동부에서 운영하는 사회적 돌봄 체계(시간 지원-비용 지원-돌봄 지원)나 학령기 아동을 중심으로 한

교육·돌봄 체계(교육과정-방과후, 일반 재정-교육 재정), 부처별 대상별 분절적인 현금 급여 체계 등에서 비효율을 제거하고 지속가능한 정책 방안이 필요하다는 인식이 있다고 추정할 수 있다.

다음으로, 본 연구에서는 인구정책 거버넌스의 개편 방안을 함께 살펴 보았다. 재정 전략의 수립과 추진에 있어서 기존의 법령 및 위원회의 소관 사무가 미흡하기 때문에 거버넌스 개편은 재정 관리에 있어 필수적인 요소이다. 본 연구에서는 인구정책 거버넌스의 하위 요소를 사무국 운영과 시행계획 평가, 위원회 구성, 위원회의 주체(리더십)으로 구분하였다.

AHP 분석 결과, 전달체계 요소 중 '사무국'이 0.330으로 가장 높은 가중치를 나타냈으며, '시행계획 평가'(0.263), '위원회 구성'(0.224), '주체(0.182)' 순으로 나타났다. 특히 사무국은 다른 항목에 비해 상대적으로 높은 비중을 보여 정책의 실질적 우영과 조정 기능이 중요하게 인식되고 있는 것으로 보인다. 또한, 시행계획 평가 역시 높은 수준의 중요도를 보여 성과관리 및 환류 체계의 필요성이 강조되고 있다. 반면, 리더십과 위원회 구성과 같은 구조적 요소는 상대적으로 낮은 중요도를 보여 '누가 수행하는가'보다 '어떻게 운영되는가'가 중요한 요소로 인식되는 경향을 확인할 수 있다.

한편, 일관성 검정 결과 일관성 비율(CR)이 0에 근접한 수준으로 나타나 응답자의 판단은 매우 높은 수준의 일관성을 확보한 것으로 평가할 수 있으며, 본 분석 결과는 신뢰 가능한 수준으로 판단된다(부록 2 참조).

이러한 분석 결과는 다수의 전문가들이 인구정책 거버넌스의 위상을 강화하고, 예산 편성 권한을 갖는 실질적인 컨트롤 타워로 개편해야 한다는 주장과 상반된다. 오히려 인구정책의 컨트롤타워를 지원하는 사무국이 법률에 규정된 권한을 책임성 있게 추진하는 것이 필요하다고 의견이 모았다. 이는 현재 사무국이 각 부처에서 파견된 공무원으로 이뤄져 각

부처의 이해관계를 ‘조정’ 대신 ‘암묵적 합의’하는 방식의 한계와도 밀접한 관련이 있다.

〈표 6-2〉 Q3. 거버넌스 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과

평가항목	행 기하평균	AHP 가중치	A×w	$\lambda_j$
주체	0.731	0.182	0.715	3.929
위원회 구성	0.901	0.224	0.885	3.947
사무국	1.328	0.330	1.299	3.930
시행계획 평가	1.058	0.263	1.034	3.925
일관성 검정	$\lambda_{max}$	CI	RI (n=4)	CR
	3.933	-0.022	0.900	-0.025

마지막으로, 인구정책 개선 내용을 법 개정과 거버넌스 개편, 전담부처 신설, 예산 편성 권한으로 구분하여 살펴보았다. AHP 분석 결과, 인구정책 개선 요소 중 ‘전담부처 신설’이 가장 높은 중요도를 나타냈으며, ‘법 개정’, ‘예산 편성 권한’, ‘거버넌스 개편’ 순으로 나타났다. 특히 전담부처 신설은 기존 항목인 거버넌스 개편 대비 약 2배 이상의 중요도를 보여, 기존 협의 체 중심의 거버넌스 개편만으로는 정책 효과를 기대하기 어렵고, 정책의 총괄 기능을 갖춘 조직 개편이 필요하다는 인식이 강하게 나타났다.

또한, 법적 기반 강화와 예산 권한 확보 역시 중요한 요소로 나타나, 제도적, 재정적 기반 구축의 필요성이 함께 강조되고 있다. 한편, 일관성 검정 결과 일관성 비율(CR)이 0.056으로 나타나 판단의 일관성이 확보된 것으로 평가되며, 본 분석 결과는 신뢰할 수 있는 것으로 판단된다.

이러한 내용은 다수의 전문가들이 주장한 ‘인구전담 부처’의 신설의 필요성을 뒷받침한다. 그러나, 인구전담 부처의 신설이 경제정책과 사회정책 관련 부처의 업무와 중복될 가능성에 대한 우려도 제기된다. 또한, 다

수의 전문가들은 인구전담 부처가 인구 재정과 관련한 예산 편성 권한을 가져야 한다고 주장했지만, AHP 분석 결과를 이를 지지하지 않는다. 이는 인구정책이 예산 편성 권한을 가진 재정 당국에 귀속될 경우 사회정책의 위축에 대한 우려가 존재한다. 오히려 이러한 전문가의 의견은 부처와 위원회가 분리된 구조가 아니라, 부처가 책임지는 위원회 구조라고 보는 것이 적절하다. 그리고, 해당 부처가 예산 편성 권한을 가지기 보다는 경제 정책의 파트너로서 사회정책을 총괄할 수 있는 보편적인 국민의 삶과 밀접한 관련이 있기를 기대한다. 즉, 인구정책 개선 요소의 핵심은 전담 부처가 법적 근거에 기반을 두고 실질적인 업무의 전문성과 일관성을 확보한다는 데 관건이 있다. 이는 앞서 살펴본 사무국 운영과도 일맥상통한다.

〈표 6-3〉 Q6. 인구정책 개선 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과

평가항목	행 기하평균	AHP 가중치	$A \times w$	$\lambda_j$
법개정	1.000	1.629	0.706	1.191
거버넌스 개편	0.614	1.000	0.426	0.718
전담부처 신설	1.417	2.350	1.000	1.778
예산 편성 권한	0.840	1.393	0.562	1.000
일관성 검정	$\lambda_{max}$	CI	RI (n=4)	CR
	4.152	0.051	0.900	0.056

마지막으로, 본 연구에서는 재정 전략의 우선순위를 소요 재정 관리, 재정 효율화, 재원 발굴, 별도 재정 운영의 4개 요소로 제시하였다. AHP 분석 결과 재정관리 전략 중 '별도 재정 운영'이 0.381로 가장 높은 가중치를 나타냈으며, '재원 발굴'(0.297), '소요재정관리'(0.160) 순으로 나타났다. 특히 별도 재정 운영과 재원 발굴이 전체의 약 678%를 차지하여 기존 재정 내 효율화나 지출 관리보다 재정 구조 개편과 신규 재원 확보가 중요한 과제로 인식되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 현재 재정 운영

방식만으로는 정책 수요에 효과적으로 대응하기 어렵다는 인식을 반영하는 결과로 해석된다.

한편, 일관성 검정 결과 일관성 비율(CR)이 0에 근접한 수준으로 나타나, 응답자의 판단은 매우 높은 수준의 일관성을 확보한 것으로 평가되며, 본 분석 결과는 신뢰 가능한 수준으로 판단된다.

〈표 6-4〉 Q2. 재정관리 요소의 가중치 산출 및 일관성 검정 결과

평가항목	행 기하평균	AHP 가중치	$A \times w$	$\lambda_j$
소요재정관리	0.678	0.160	0.635	3.971
재정 효율화	0.687	0.162	0.641	3.953
재원 발굴	1.260	0.297	1.176	3.957
별도 재정 운영	1.615	0.381	1.506	3.953
일관성 검정	$\lambda_{max}$	CI	RI (n=4)	CR
	3.959	-0.014	0.900	-0.015

### 3. 대안의 도출

본 연구에서는 전문가들과 함께 저출산 대응 정책의 개편 방안을 모색했고, 이를 바탕으로 재정 전략을 제안한다. 먼저, 정책 개편방안을 반영하여 재정의 총량과 변화를 살펴본다. 다음으로, 재정 총량을 확보하기 위한 전략으로 기존 재원의 효율화 방안과 신규 재원의 확보 방안을 제안한다. 그런 다음, 재정 전략의 실행을 위한 거버넌스 개편 방안을 제안한다.

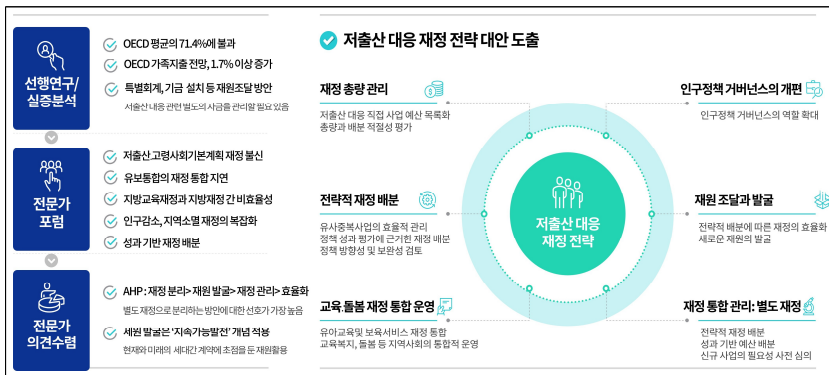
전문가포럼<sup>89)</sup>에서 논의된 재정 관련 이슈는 〈저출산고령사회 기본계획〉에서 공개하는 재정에 대한 불신과 유보통합의 재정통합 지연, 지방교

89) 구체적인 내용은 제1장의 2절 연구 내용 및 방법의 “다. 전문가 포럼 운영”을 참고하기 바란다.

육재정교부금과 지방재정 간 비효율성, 인구 감소 및 지역 소멸, 지역 균형발전 재정 간 복잡성, 성과 기반 재정 배분에 대한 필요성 등이다. 특히 저성장 기조 속에서 저출산 대응 재정의 외연을 확장하기 위해서는 별도의 재원이 마련되어야 한다는 제안에 따라 본 연구에서는 비정기적인 포럼을 별도로 진행하였다.

이를 바탕으로 연구진이 최종 대안을 모색하였고, 이는 다시 전문가 자문회의 및 컨퍼런스 등을 통해 의견을 수렴하였다.

[그림 6-1] 저출산 대응 재정 전략 대안의 도출



## 제2절 저출산 대응 재정 전략

### 1. 재정 총량 관리

#### 가. 인구정책 대응 재정 총량 관련 쟁점

김우림(2021)은 “저출산 예산으로 관리하는 것이 효과적인 사업들 중심으로 저출산 예산의 범위를 설정할 필요가 있다”고 주장한다. 예를 들면, 예산 관리의 효과성 측면에서 청년·신혼부부 대상 주거 지원을 저출생 대응 예산으로 관리하는 데 회의적이다. 실제로, 국토교통부의 공공주택과 주택구입·전세자금(용자), 주거복지의 대상이 청년과 신혼부부, 저소득층을 포함하므로, 저출생 대응 예산에 이를 포함하면 과도한 예산 부풀리기의 의혹을 받을 수 있다. 또한, 주택 정책은 저출산 대책에 의해 주도된다기보다는 국토교통부를 중심으로 추진되고 있는 별도의 정책을 통하여 확대되고 있다는 점에 주목하였다(김우림, 2021, p. 98).

이와 대조적으로, 강지원 외(2020)는 사회복지 분야 예산의 유사·중복성으로 인한 비효율이 존재한다고 지적하면서 이에 대한 조정을 위해 동일한 정책 목적을 가진 다부처 사업의 예산을 포괄적으로 검토하고 재정의 효율적 운영을 추진하자고 제안했다. 이를 위해서 개별 부처의 예산 심사 단계와 별개로 포괄적인 예산의 조정 단계가 필요함을 주장했다.

대표적인 사례는 ‘초등학생 대상 방과후돌봄’이다. 교육부, 보건복지부, 성평등가족부에서 관련 사업을 운영하고 있는데, 각 부처는 예산을 편성할 때 초등학생 수를 기반으로 공급량을 계획한다. 그러나, 세 부처의 정원을 합산한 것이 실제 공급량이고, 세 부처의 재정을 합산한 규모가 실제 투입 지출이다. 현재 시도교육청에서 투입하는 방과후돌봄의 재정 규모는 저출산고령사회 기본계획에 포함되지 않는다. 재정을 통합하

거나, 관련 사업을 목록화하여 예산을 효율적으로 운영하는 방안이 필요하다(강지원 외, 2021; 강지원 외, 2020).

유사하게, 한국개발원과 저출산고령사회위원회는 지금까지 “저출생 대응 정책이 큰 효과를 거두지 못한 원인으로 예산의 착시효과”를 지적하였다. 즉, 2023년 저출생 대응 예산사업을 재구조한 결과, “전체 예산 47조 원(142개 과제) 중 저출생 대응 핵심 직결과제는 23.5조 원(84개)로 절반에 불과”하다. 또한, 저출생 핵심 직결과제가 “양육 분야에 87%(20.5조 원) 집중되어 있으며, 저출생 대응에 효과가 크고 정책수요자의 요구가 높은 일·가정 양립에 대한 지원은 8.5%(2.0조 원)에 불과”한 것으로 나타났다(저출산고령사회위원회, 2024a). 이러한 결과는 자체 계량 분석에 따른 것으로, 구체적으로 어떤 정책을 포함하고 어떤 정책을 제외했는지 사업의 명단은 공개되지 않았다.<sup>90)</sup>

이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, ‘인구정책 대응 재정’의 정의가 모호하다. 저출산고령사회위원회는 ‘저출산고령사회기본계획에 포함된 과제에 대해서 각 부처가 제출한 예산의 총합’을 재정 총량으로 파악한다. 그러나, 저출산고령사회기본법에 명시된 ‘저출산 대책’과 ‘고령사회 정책’의 범위 자체가 제한적이므로, 이러한 범위가 적절한가에 대한 의문이 제기된다. 예를 들면, 고용노동부가 관리하는 고용보험기금(일가족양립 정책)은 포함하지만, 보건복지부 소관 건강보험(노인 의료비)과 국민연금 등은 포함하지 않는다. 노인의료비와 연금지출이 고령사회 정책에서 가장 큰 비중을 차지한다는 사실을 우리 모두 알고 있다.

둘째, 인구정책 대응 재정에 포함된 사업의 목록이 명확하지 않다. 기

90) OECD 가족 지출에 포함되지 않는 주거지원 예산이 전체 예산의 절반 가까이(21.4조 원, 45.4%) 차지하고 있으며, 청소년 스마트폰 중독 예방사업 등과 같이 사업의 정책 대상과 목적이 지나치게 포괄적이니 사업들도 다수 포함되어 있다고 지적했다(저출산고령사회위원회, 2024a).

본계획과 연도별 시행계획에는 재정의 총량이 제시되지만, 이에 대한 신뢰성을 담보하기 어렵다. 기본계획에 포함된 과제가 실제 부처별 사업으로 연계되지 않기 때문이다. 따라서 기본계획의 재정 규모가 연도별 시행계획의 재정 규모와 같지 않은데, 그 원인을 확인할 수 없다. 예를 들면, 재정 총량의 변화가 기존 사업의 증액 때문인지, 신규 사업이 포함된 것인지, 단순한 오류인지 확인할 수 있다. 실제로, 기본계획에는 재정 규모에 대한 분석이 포함되지 않는다.

셋째, 재정의 적절성을 검토할 필요가 있다. 기본계획에서는 ‘필요한 재원의 규모와 조달방안’을 심의하게 되어 있는데, 기본계획에서 이를 얼마나 구체적으로 판단하는지 명확하지 않다. 기본계획에 포함된 과제를 기반으로 부처가 관련된 사업의 예산을 제출하면, 이것이 적절한 예산인가를 검토할 필요가 있다. 그러나, 실제 예산의 편성은 각 부처에서 이뤄지므로, 위원회는 기본계획에 제시된 과제와 부처의 예산 요구가 일치하는지 검토할 필요가 있다.

본 연구에서는 저출산 대응 정책에 초점을 맞추어 재정 총량을 관리하는 방안을 제안한다.

#### 나. 인구정책 대응 재정 총량 관리

본 연구에서 인구정책 대응 재정 총량의 관리를 위해 세 가지 방안을 제안한다. 첫째, 기본계획에는 인구정책과 관련된 세부과제와 세부과제별 소관부처, 해당 사업에 대한 내용(사업명, 분야, 부문, 단위사업, 세부사업, 내역사업 기준)이 부록에 포함되어야 한다. 모든 연구자와 정책결정자는 기본계획에 수립된 사업을 열린 재정 홈페이지 혹은 각 부처별 세입세출 예산 설명자료 등에서 확인할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 기본계획의 수립 시 인구 문제와 이에 대응 하는 정책을 명확하게 설정해야 한다. 일반적으로 저출산에 영향을 미치는 사회경제적 요인에 대한 정책 대응을 포함하지만, 고령화는 고령화에 영향을 미치는 요인보다는 고령화에 따른 지원 정책으로 범주화된다. 이때, 연금과 의료비는 중요한 재정 통계이다. 따라서 본 연구에서는 인구정책 대응 재정의 범위로 직접적인 예산에 가족지출과 노령지출, 보건지출 중 노인에 대한 지출(예, 노인의료비)를 포괄적으로 관리해야 한다고 주장한다. 그러나, 이러한 재정 범위는 고정된 것이 아니므로, 시행령 혹은 시행규칙을 통해 기본계획 수립에 따라 확정·고시하는 방식을 제안한다.

다만, 인구정책이 다차원적이고 복합적이기 때문에 이와 관련된 모든 정책을 재정 범위에 포괄하는 것은 적절하지 않다. 저출산 대응과 초고령 사회의 지속가능성에 직접적인 목적을 가진 사업으로만 한정하는 것이 재정 관리의 핵심이다. 이런 이유로, 본 연구에서는 가족지출, 노령지출을 직접 사업으로, 그 외 저출산과 고령화 대응 사업에 대한 예산은 간접 사업으로 이원화하는 방안을 제안한다. 또한, 노인의료비는 재정에 대한 직접적인 관리가 필요하지 않지만, 노인에 대한 의료와 요양, 돌봄의 역할 분담이 밀접한 관련이 있으므로, 관련 재정을 통합적으로 살펴볼 필요가 있다. 이런 이유로, 직접 사업, 간접 사업, 연관 사업으로 혹은 1차 사업, 2차 사업, 3차 사업으로 다원화하는 방안이 적절하다. 이때, 직접 사업 혹은 1차 사업은 ‘한국의 사회복지지출’의 생산 기준에 따른 ‘노령지출’과 ‘가족 지출’에 근거한다.<sup>91)</sup>

둘째, 인구정책으로 범주화된 사업은 각 부처의 예산 설명 자료에 ‘인구 대응 예산’으로 꼬리표를 붙여 별도로 관리한다(tag). 일반적으로 재정

91) 대상 사업의 명부는 같도록 설정하되, 한국의 사회복지지출은 결산 기준이므로, 저출산 고령사회기본계획은 예산 기준을 활용해도 무방하다.

에서 꼬리표는 특정 자금을 해당하거나 특정 평가에 해당되는 사업을 관리할 때 자주 쓰는 방법이다. 예를 들어 '지역균형발전 특별회계'의 자금에 포함된 사업은 예산서 상 일반회계와 구분하여 별도로 제시되거나 전체 예산 표에서는 재정을 구분하여 식별할 수 있도록 한다.

그러나, 인구 정책처럼 별도의 자금을 갖지 않는 경우 이러한 구분이 사실상 어렵다. 이에 본 연구에서는 R&D와 정보화, 일자리 사업 같은 개별 부처 주관 재정사업 평가에 착안하여 예산에 꼬리표를 붙이는 방안을 제안한다. 국가연구개발 성과평가(R&D 평가)는 국가연구개발 사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률(2023)에 근거하여 사업평가, 과제평가, 기관평가를 실시한다. R&D 평가는 별도의 자금에 관계없이(일부는 별도 기금 사업이나, 그렇지 않은 사업도 있음), 전 부처의 연구개발 사업에 대한 평가를 과학기술정보통신부에서 수행한 후 그 결과를 예산 심의에 반영하고 있다. 이러한 평가 결과는 예산 배분·조정에 활용하거나 사업 개선, 유공자 정부포상 등에 활용하고 있다(유나리, 이정민, 2024).

일자리 사업은 정부의 재정지원일자리 사업을 목록화하고 고용노동부가 단일 기준으로 평가한 뒤, 개선방안이나 지출 효율화 방안을 마련하여 예산 심의 과정에서 참고할 수 있게 한다. 모든 부처에서 수행하고 있는 재정지원일자리 사업에 대한 조정과 지출 효율화에 초점이 있으므로, 별도의 자금은 없다. 이 평가는 전체 사업 참여자에 대한 행정 DB를 분석하며, 단일한 만족도로 사업의 주관적 만족도의 한계를 극복했다는 점에서도 의의가 있다.

저출산고령사회 기본계획 수립 시 사업 목록으로 확정된 사업에 대해서 인구 대응 예산으로 꼬리표를 붙이면, 연도별 예산을 한번에 파악하기 쉽고, 인구 대응 예산의 추이를 객관적으로 측정할 수 있으며, 현재 시점에서 인구 문제에 대한 정책 대응을 전망하고, 다양한 정책 변화에 따른

시나리오와의 효과를 예측하기에도 수월하다. 특히, 인구 변화와 인구 문제 해결을 위한 다양한 부처의 사업 신설과 통합, 폐지 등의 영향을 관리할 수 있어 사각지대 발굴과 중앙-지방의 역할 분담에도 기여할 수 있다.

셋째, 인구정책 대응 재정 총량의 관리와 배분에 대한 전략을 도출한다. 인구정책의 범위를 명확하게 하고, 인구정책으로 범주화된 예산에 대한 관리가 체계화되면, 새롭게 대두되는 인구문제와 현 시점에서 극복해야 할 위기 등에 대한 재정 투입과 재정 배분에 객관적이고 타당한 의견을 제출하는 근거를 마련할 수 있다.

현재 정부조직법(2025)에 따르면, “중장기 국가발전전략 수립, 재정정책의 수립, 예산·기금의 편성·집행·성과관리 등에 관한 사무를 관장하기 위해 국무총리 소속으로 기획예산처를 둔다.” 따라서, 전체 예산의 편성과 집행, 성과관리는 기획예산처의 업무이다. 위원회는 ‘인구정책’과 관련한 각 부처의 예산이 인구변화에 적절하게 대응하는지를 판단한다. 이는 개별 부처의 이해관계를 넘어 인구문제를 해결하는 정책 노력을 기준으로, 예산의 편성과 재원의 배분에 대한 의견을 제안하는데 초점을 맞춘다. 이를 통해 기본계획에 제시한 재정의 총량과 자원 배분 등 재정 관리 체계를 효율화할 수 있다.

## 2. 전략적 지출 검토

### 가. 인구정책 대응 재정 관련 쟁점

저출산고령사회위원회(2024a)는 한국개발원과 공동 세미나를 열고 인구 관련 예산이 양육 분야에 너무 집중되어 있다고 문제를 제기했고, 김우림(2021)는 저출산 예산에 주택 공급과 대출 등 저출산과 직접적으로 관련이 없는 예산이 다수 포함되는 문제를 제기했다. 본 연구에서도 4차 기본계획에 대한 연도별 시행계획을 분석한 결과 경제적 부담 완화에 주택 관련 정책이 예산의 상당 비중을 차지하고 있다는 것을 밝혔다.

현재는 저출산고령사회기본계획과 시행계획에 포함되는 사업이 일관되지 않아서 전략적 지출 검토(Spendign Revies)에 한계가 있지만, 향후 사업 목록이 명확하게 고시되고, 이를 기반으로 인구 대응 재정이 체계적으로 관리된다면, 위원회는 인구 정책에 포함되는 사업의 우선순위와 효율성을 체계적으로 평가하여 지출 구조조정을 통해 재정 건전성을 확보하는 방안을 마련할 수 있다. 이는 기존 사업들을 분석하고 우선순위를 정해 지출을 줄이거나 재분배하는 방안을 마련하는 것을 의미한다.

이를 위해서는 인구정책 대응 재정이 투입된 사업에 대한 대상과 급여 수준, 전달체계 등이 체계적으로 관리될 필요가 있으며, 인구정책에 대한 성과평가도 필수적이다. 특히 전략적 지출 검토에 따른 재정 배분의 첫 번째 원칙은 기존 사업에 대한 지출 효율화다. 흔히 개별 부처는 소관 사무의 수요가 현저히 떨어지더라도 사업을 폐지하지 않고 계속 운영하려는 관습이 있다. 이런 이유로, 최초 제도 설계시 주요 대상이 되었던 수요는 사라지고, 새로운 수요에 대응하는 사업으로 변경되곤 한다. 이는 기존 사업의 폐지 시 신규 사업의 예산 편성이 이뤄지지 않을까 염려하기

때문이다.

만약 외부 평가에서 수요가 0에 가까운 정도로 감소하여 존치의 필요성이 없거나, 서로 다른 목적의 정책들이 시너지를 위해서 하나의 부처로 이관될 때, 같은 목적을 가진 서로 다른 부처의 사업들이 개별적으로 존치할지 사업 혹은 부처를 통합할지 논의될 때 객관적인 증거를 확보하지 않는다면 즉흥적인 정치 논리로 결정될 가능성이 있다.

또한 각종 선거때 도입되는 정책이나 사업이 인구정책에 포함되거나 저출산고령사회기본계획을 수립할 때 신규 아젠다를 적용한다면, 기존 정책 혹은 사업과의 관계를 통합적으로 조정할 필요성이 제기된다. 이는 직접적으로 재정을 관리하는 수단이기도 하지만, 재정의 비효율성을 제거한 재정을 필요한 사업에 충분한 재정으로 환류된다는 점에서 성과를 제고하는 방안이기도 하다.

## 나. 전략적 지출의 적용 예시: 저출산 대응 정책을 중심으로

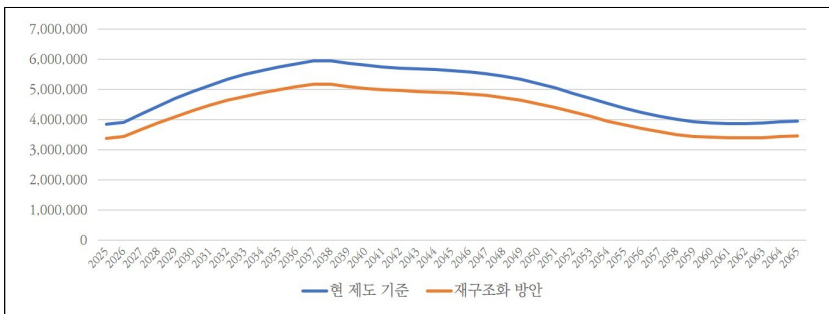
본 연구에서는 제5장에서 저출산 대응 정책을 중심으로 재구조화 방안을 제안하였다. 이는 가족정책을 증분류로 구분하고(현금 수당, 교육돌봄 서비스, 일가정양립, 그 외), 유사중복성을 제거하고 재정의 효율화를 도모하는 방안으로 통합적으로 운영하는 데 초점을 맞춘다. 이러한 제도 변화는 기존 사업과 변경된 사업에 따른 재정 변화를 예측할 수 있게 한다. 본 연구에서는 수당 성격의 사업으로 아동수당을 기본으로, 한부모가족 아동양육비(추가1)와 장애아동수당(추가2)을 추가하는 형태로 설계했다. 이때 부모급여는 부모의 돌봄권 보장 패키지에 포함되므로, 수당 사업에 포함하지 않았다. 또한, 현금성 지원이지만 바우처로 운영되는 첫만남바우처와 기저귀조제분유를 '영아바우처'로 단일화하고, 아이돌봄서비스와

가정양육수당은 ‘유아바우처’로 단일화하였다. 이와 함께 유아교육 및 보육서비스는 교육부로 편성된 중앙정부 예산과 시도교육재정교부금 및 특별교부금 사업을 포함하였다. 마지막으로, 일가정양립지원과 관련해서는 고용보험 미적용자 출산급여와 부모급여를 고용보험 사각지대 출산에 대한 지원으로 통합하였고, 출산휴가급여와 유산, 사산 휴가, 육아휴직급여, 육아기 근로시간 단축급여, 배우자 출산휴가급여, 난임치료휴가 급여 등은 현재 기준과 동일하게 운영하는 것으로 가정하였다. 이는 사업의 유사중복성은 제거하고, 국민을 중심으로 사업의 효율적 운영과 형평성을 제고하기 위한 것이다.

정책 재구조화 방안을 2025년부터 적용하는 것을 기준으로 시뮬레이션 한 결과, 지출 구조조정으로 인해 재구조화 방안이 현 제도 유지하는 방안보다 다소 낮은 것으로 추정된다. 특히 제도 개선 초기에는 이러한 격차가 계속 증가하는 추세이지만, 이후에는 격차가 줄어든다. 이는 정책의 효과는 2040년까지 실질적인 성과가 있지만, 향후에는 그 성과가 둔감해지는 것을 뜻한다.

[그림 6-2] 소요 재정 추계

(단위: 억 원)



- 주: 1) 인구 추계는 중위, 거경제변수는 중립으로 동일하게 설정함.  
 2) 본 연구의 5장(재정 전략)의 정책 재구조화를 반영하여 재정을 추계하였음.  
 3) 2024년 자료를 바탕으로 시뮬레이션한 결과로, 2025년부터 두 개의 시나리오로 구분됨.

### 3. 저출산 대응 통합 재정

#### 가. 저출산 대응 재정 통합 관련 이슈

한국의 공교육비 비율은 초중등교육과 고등교육 모두 OECD 평균 수준 수준이다(구균철, 2025). 그러나, 초·중등교육과 고등교육 간 투자에는 차이가 있는데, 특히 정부의 재원에서 이러한 차이가 두드러진다. 즉, 우리나라는 OECD평균과 비교할 때 초중등교육에는 정부 분담이, 고등교육에는 민간 분담이 상대적으로 높다.

〈표 6-5〉 공교육비 국제비교(2021년)

(단위: GDP 대비 %)

구분	초중등교육			고등교육		
	정부	민간	합계	정부	민간	합계
OECD평균	3.2	0.3	3.4	1.0	0.5	1.5
한국	3.4	0.2	3.6	0.7	0.9	1.5

주: GDP 대비 공교육비 비율=(정부재원+민간재원+해외재원 공교육비)/GDP

출처: “지속가능한 사회를 위한 지방교육재정의 개편 방안,” 구균철, 2025, p.14.를 활용하여 저자가 수정함.

특히 우리나라는 중앙정부가 교육재정의 조달 측면에서 주된 역할을 담당하므로, 수직적 형평성이 높으나, 이와 동시에 교육행정기관(지방교육청)이 지방교육재정을 이전받아 지출하고 있어서 재정 효율성 측면에서 취약한 구조이다(구균철, 2025).

무엇보다도 지방자치단체의 일반재정과 교육청 지방교육재정 간의 분리 운영은 지방재정 전반의 효율성을 저해하는 다양한 문제점을 야기한다. 먼저, 지방자치단체와 교육청의 사무가 분리되어 독립적으로 운영되므로 지역이라는 한 공간 안에서 유사·중복 사업이 발생할 수 있다. 우리

는 5장에서 교육 체계내에서의 돌봄과 상담 등 교육복지, 사회복지 체계 내에서의 돌봄과 상담 등 아동·청소년 돌봄이 중앙부처 단위에서 분절적으로 이뤄지는 것을 확인하였다. 지방자치단체에서는 보건복지부 국고보조사업과 성평등가족부 국고보조사업이 지방자치단체 내에서 조정될 수 있지만, 교육부의 사무는 대부분 교육자치 사업으로 중앙부처로부터 보조받지 않고 시도교육청 단위로 결정된다. 이런 상황에서 늘봄학교와 같이 중앙정부가 주도하는 사업은 일시적인 확장이 가능하나, 곧 시도교육청 단위의 결정에 따라 축소되거나 폐지되기도 한다.

중앙 정부 주도의 사업이 과열 양상으로 조정되기도 하지만, 지역 사회에서는 정책의 지속가능성을 담보하기 어려운 상황이다. 특히 교육과정과 창의적 체험활동 외에 중앙정부가 국정과제로 추진한 다수의 사업들은 시도교육청별로, 지역교육청별로, 단위 학교별로 모두 다르게 운영된다. 교육 자치의 필요성이 인정되더라도 지역 간 격차에 대한 조정은 교육부에서 주관하지 않는다. 특히 인적, 물적 자원이 열악한 지역에서는 교육 여건 때문에 이주를 결심하기도 한다.

한편, 유사중복 서비스의 제공 기관이 지역 내에서도 도심지에 몰려 있는 관계로 한 곳에 집중되는 경향이 있다. 이는 유사한 서비스 제공기관 간 역할 분담과 재정 효율화를 저해한다. 즉, 군청 소재 지역에 학교부터 모든 기관이 몰려 있다면, 인구감소지역에는 학교와 모든 기관으로의 접근성이 상당히 제한된다. 만약 지방자치단체와 시도교육청이 상호 신뢰를 바탕으로 협조가능하다면, 중심부는 줄이고, 주변부는 채우는 전달체계 개편 방안을 마련했을 것이다. 그러나, 현재로써는 지방자치단체와 교육청 간 협업은 상당히 형식적이라는 점에서 한계가 있다.

둘째, 자녀가 학령기에 있는 부모는 직장 등 부모의 부재로 인한 돌봄 공백에 대한 우려가 있다. 이러한 고민은 지역에 정주하는 모든 부모들에

게 공통적이다. 그러나, 학교는 명절 연휴와 연결한 재량 휴업일 등으로 부모의 돌봄 공백을 심화하기도 한다. 물론, 학부모에게 사전에 재량 휴업일 등을 공지하지만, 이에 맞춰 일정을 조정할 수 없는 학부모에게는 부담으로 다가온다.

만약 지방자치단체와 학교의 재량휴업일이 사전에 연계된다면, 지방자치단체는 상시 돌봄을 제공하는 아동 외에 재량휴업일로 인해 돌봄 공백이 있는 학생에 1일 사용을 허가해주거나, 지역 사회의 사회복지기관 및 청소년 기관과 연계하여 아동·청소년이 참여하는 축제(예, 코딩대회, 댄스 동아리 축제, 당일 주간 캠프 등)를 계획할 수도 있다.

학교 내 돌봄 제공 시간이 학부모의 요구에 부응하지 않는 것도 유사하다. 또한, 방학이 되면 학부모들은 학교 수업시간에 준하는 학원 이용으로 자녀의 돌봄 공백의 빈틈을 메워야 하는 상황에 부담스러워 한다.

셋째, 지방자치단체의 재정 여력은 계속해서 감소하는 추세인데, 지방교육재정은 일정 수준을 유지하고 있다. 그러나, 지방교육재정과 관련된 세원의 구조가 지나치게 복잡하고 세원선택이 자의적이고 임의적으로 이뤄지기도 한다. 이는 재정 전반의 효율적인 운용을 제한한다. 특히 교육 서비스는 전형적으로 현물과 서비스로 제공되는데, 최근 일부 시도교육청에서 현금 지원을 도입하고 선심성 현물(예, 테블릿 등)을 나눠주는 사례가 있었다.

마지막으로, 최근 유아교육 및 보육서비스와 관련해서 보육 사무가 보건복지부에서 교육부로 이관됐는데, 국고보조사업의 특징으로 지방자치단체의 대응비 부담에 대해서는 해결이 완료되지 않아 한 지붕 아래 두 서비스가 각각 분리해서 운용되고 있다. 이는 유아교육과 보육서비스의 재정을 중앙정부(교육부), 지방자치단체, 시도교육청으로 다자화되었는데, 시도교육청은 지방자치단체에 대한 이해가 높지 않고, 지방자치단체

는 재정 부담에 대한 피로감을 호소한다.

#### 나. 저출산 대응 통합 재정(안)

본 연구에서는 저출산 정책의 효과적인 대응을 위해 재정을 통합하는 방안을 제안한다. 그러나, 저출산고령사회기본계획의 저출산 대응 정책에 포함된 모든 부처의 사업이 재정을 통합할 필요는 없다. 현재 제4차 기본계획은 18개 중앙행정기관<sup>92)</sup>에서 저출산 대응 정책을 수행하고 있다. 인구정책의 범위와 사업을 목록화하고 예산에 꼬리표를 붙이면, 1~2개 사업에 대한 재정을 통합할 필요성이 사라진다. 대신에 다부처 사업으로 사업의 효율적 운영이 필요하다고 여러 차례 지적된 사업들은 통합 재정이 효과적일 수 있다. 현금 지원과 바우처지원은 보건복지부를 중심으로, 일가정양립정책에 대한 급여는 고용노동부를 중심으로, 교육과 돌봄의 연계는 교육부를 중심으로 편재해있다. 본 연구에서는 일가정양립 정책에 대한 급여와 교육돌봄의 연계를 통합 재정으로 관리할 것을 제안한다.

먼저, 유아교육 및 보육서비스와 방과후 돌봄서비스는 보편적인 이용을 원칙으로 하되, 지역 내 이용할 수 있는 자원이 부족하거나 특수한 욕구가 있을 때 추가적인 바우처를 제공하는 방식으로 충화할 수 있다. 이때, 보편적인 이용에 대한 정부의 지원은 공공부문과 민간부문을 구분하지 않고 단일한 지원 단가를 적용해야 한다. 단, 학교 등에서 교사가 직접 제공하는 경우 교사 인건비는 이미 정부의 다른 지출 항목에 편성되어 있으므로, 이를 제외하고 지원하는 것을 원칙으로 한다. 이런 이유로, 중앙정부의 예산과 지방자치단체의 대응비, 시도교육재정교부금 중 교육돌봄

92) 고용부, 교육부, 국토부, 기재부, 과기부, 문체부, 법무부, 복지부, 여가부, 중기부, 환경부, 법원행정처, 식약처, 질병청, 통계청, 금융위, 방통위, 저고위 등이 있다. 한 두 개의 세부과제를 운영하는 11개 부처 대부분은 비예산 사업이다.

관련 재정과 교육복지 관련 재정을 통합적으로 관리하는 방안을 제안하고자 한다.

현재 누리과정에 대한 재정 지원을 위해 마련된 ‘유아교육비지원 특별회계’를 ‘영유아교육보육 특별회계’로 전환하고, 교육부에 편성된 어린이집 중앙 정부 예산과 지방자치단체의 대응비, 시도교육청의 유치원 진흥 예산, 시도교육청의 특별교부금(이음교육 등 해당 항목)을 전출한다. 이는 기본적으로 현재 설치되어 있는 어린이집과 유치원에 대한 지원, 이를 이용하는 이용자에 대한 지원을 포함한다. 단, 국공립유치원(병설, 단설)의 교사 인건비는 별도로 편성되어 있으므로, 전출하지 않는다.

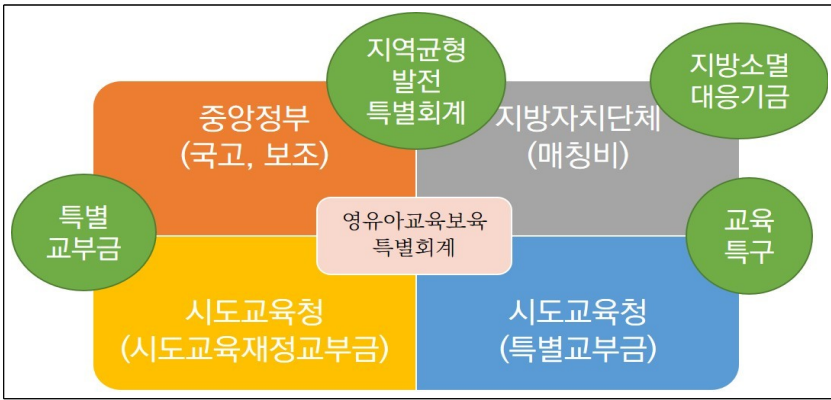
한편, 시도교육청이 유보통합이나 유초이음교육 등으로 교육특구에 선정되거나, 이로 인한 특별교부금을 받으면 이는 원칙적으로 특별회계에 포함한다. 또한, 반면에 지방자치단체가 지역균형발전 특별회계나 지방소멸대응기금의 자금을 지원받아 영유아에 대한 사업을 실행하는 경우에도 특별회계에 전출하여 집행하도록 한다.

지역 사회에서 운영되는 모든 어린이집과 유치원은 동일한 기준으로 지원해야 한다. 다만, 각 시설의 운영 시간이나 방과후 운영 여부에 따른 차이는 인정한다. 한편, 관내 영유아의 보육교육 수요와 유치원 및 어린이집 공급 현황을 주기적으로 파악하여, 관내 영유아의 인적 자원 투자에 사각지대가 없도록 공급 계획을 수립한다. 이때, 어린이집과 유치원의 공급을 위한 재정은 지방소멸대응기금 등에서 적립할 수 있다.

특별회계의 설치에 지방자치단체에 두며, 지방자치단체는 법정 전입금, 비법정전입금, 교육경비 보조, 급식비 등을 시도교육청에 전입한다. 영유아교육보육 특별회계는 전체 금액과 국공립유치원의 종사자 인건비의 합으로 OECD 가족지출의 ‘유아교육 및 보육서비스’에 제출하며, 저출산고령사회위원회의 저출산 대응 재정에 포함한다. 단, 시도교육청별

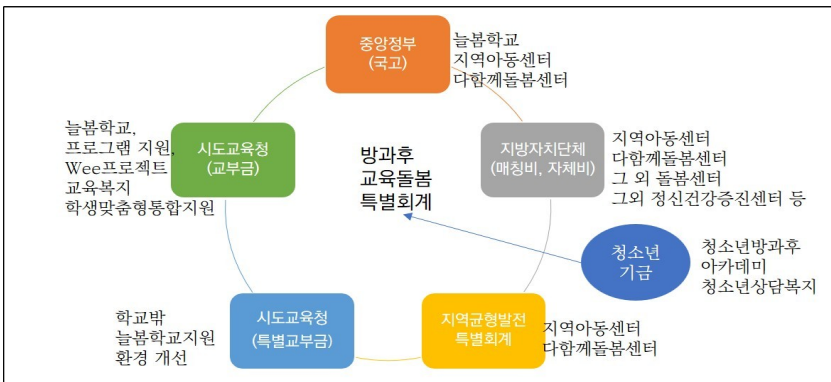
특수사업은 어린이집을 이용하는 모든 영유아까지 확대될 필요가 있으며, 지역 내에서 시설 이용에 따른 차별이 발생하지 않도록 한다.

[그림 6-3] (가칭) 영유아 교육·보육 특별회계(세입)



유사하게, 학령기 아동·청소년에 대한 방과후 돌봄과 상담 및 통합 지원 등은 ‘(가칭) 방과후교육·돌봄 특별회계’로 통합한다. 이미 지역균형발전특별회계에서 마을 돌봄에 관한 지역 계정과 자을 계정을 운영한다.

[그림 6-4] (가칭) 방과후교육돌봄특별회계(세입)



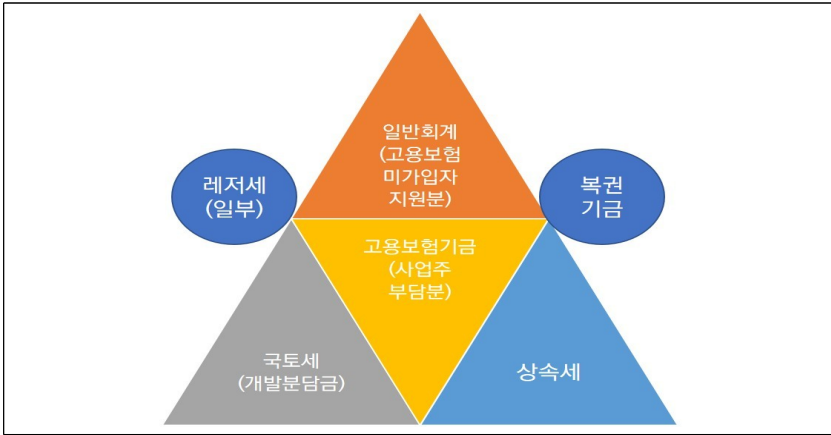
마지막으로, 일가족양립 정책의 현금 급여에 대한 재정을 통합할 필요가 있다. 지금까지 우리나라는 고용보험 기금에서 고용 평등증진 사업으로 '일가족양립정책'을 운영하였다. 일가족양립정책은 상당히 복잡한 체계이지만, 근로기준법에서 휴가 사용의 권한을 명시하고, 남녀고용평등법에서 휴가에 대한 급여를 보장한다. 본 연구에서는 출산전후부터 자녀가 초등학교에 입학하고 안정화될 때까지 자녀 양육에 필요한 기여자에 대한 급여를 보장하는 데 주목한다. 즉, 재정 통합의 대상에는 기업에 대한 지원을 포함하지 않고, 오롯이 출산과 자녀 양육에 대한 급여를 포함한다.

현재 우리나라의 고용보험의 가입률을 고려할 때 고용보험 가입 여부에 따른 차이가 존재한다. 고용보험은 기여에 기반한 것이지만, 고용 상태와 일자리 질에 따라 차이가 발생한다. 이런 이유로, 고용보험 가입 여부에 따른 차이는 출산급여 및 육아휴직 급여에 대한 차별을 인식되기도 한다. 이런 상황에서 고용보험 가입자만을 대상으로 제도가 계속 확대된다면, 격차가 더욱 커질 것으로 전망된다. 이런 의미에서 본 연구는 전국민 대상 '(가칭) 부모급여 패키지'를 제안하고, 이에 대한 재원조달을 위해 '(가칭) 미래세대 지속가능발전 기금'을 제안한다. 기금은 고용보험기금과 일반회계를 기준으로 하되, 국토세 일부와 상속세, 레저세 일부를 재원으로 한다. 또한, 취약계층에 대한 추가 지원을 위해 복권기금의 일부 재원을 포함한다.

먼저, 고용보험기금은 사업주 부담분의 일정 비율로 조성한다. 다음으로, 미래 세대에게 물려줄 자원으로 미래 세대의 지속가능발전을 기원한다는 의미에서 개발분담금 일부와 상속세로 구성한다. 다음으로 일반회계에서 고용보험 미가입자에 대한 출산급여 지원과 보건복지부 부모급여에 대한 국고분을 포함한다. 이는 기금 재정이 안정화되기 전까지 국고에

서 보전하기 위한 것이다. 마지막으로 경매, 경륜, 경정과 같은 레저세 일부와 복권기금 재원의 일부를 포함한다.

[그림 6-5] 부모의 돌봄권 보장 통합 패키지 기금(안)



### 제3절 인구정책 거버넌스 실효성 제고

#### 1. 인구정책 거버넌스 관련 쟁점

인구정책은 저출산·고령사회위원회를 중심으로 추진되고 있으나, 정책집행력이 부족하고 부처간 조정기능이 제한적이라는 비판이 지속적으로 제기되며 인구정책 추진체계 전반의 개편 필요성이 대두되었다. 저출산고령사회위원회는 보건복지부 소관으로 예산 편성되어 있으나, 파견직 공무원 중심의 조직으로 계획의 추진과 효과성 검증에 책무성이 약했다. 이런 이유로, 갈등해결보다는 선제적 아젠다 주도에 초점을 맞추고자 했으나, 실제로는 부처 협의를 통해 부처가 수용가능한 계획을 취합하는 수준에 그쳤다.

정부는 거버넌스의 한계를 극복하기 위해 2024년 정부조직법 개정안 발의를 통해 인구정책 전담부처인 '인구전략기획부(가칭)' 설치를 추진했다. 그러나, 이와 관련하여 다양한 의견이 제안되었다.

먼저, 인구 전담 부처의 신설과 관련해서 정부는 인구정책 전담 부처의 장관이 사회인구부총리직을 겸임하여 정책을 총괄하는 체계를 구축하는 방안이 제기되었다(김정석, 2025). 그러나 부총리라는 직위가 인구정책에 대한 부처별 대응을 통합적으로 대응하고 부처 간 이해를 조정할 수 있다고 장담하기는 어렵다. 따라서 부총리가 부처 간 정책 조정을 효과적으로 수행하고 정책 리더십을 실질적으로 발휘할 수 있도록 구체적인 방안을 마련하는 것이 필수적이다. 이를 위해 인구 관련 정책 사업들이 신설 부처를 중심으로 지속적으로 관리되는 상황에서 부처 간 조정회의를 상설화하는 입법적 장치의 마련이 필수적이다. 또한, 인구정책 전담 부처의 신설과 함께 대통령실에 설치된 저출생 대응 수석의 역할을 명확히 규

정하고, 부총리 및 부처 간 조정 과정에서 수석의 역할과 권한을 체계적으로 정립할 필요가 있다. 이를 통해 인구정책 전담 부처의 장관과 저출생 대응 수석이 대통령에 정례적으로 보고하는 체계를 구축할 필요가 있다(이상림, 2025, p. 19).

다음으로, 현행 저출산고령사회위원회를 ‘국가인권위원회’, ‘방송통신위원회’, ‘국가교육위원회’ 등과 같은 독립적인 행정위원회로 전환하는 방안이 제기되었다(이상림, 2025). 위원회는 인구전략과 관련된 사회적 담론을 형성하는 역할을 담당할 수도 있고, 인구문제에 대한 사회적 논의를 주도할 수 있다. 인구문제에 대한 대응은 정부 부처와 비정부·민간 부문의 참여를 통해 이뤄질 필요가 있는데, 위원회는 보다 유연하게 이러한 의견수렴 과정을 진행할 수 있다. 이러한 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 위원회의 독립성이 보장될 필요가 있다.

인구 전담 부처를 신설하려는 방안은 인구정책에 대한 일관되고 효율적인 대응이자 인구정책의 추진 동력을 확보하기 위한 것이었다. 그러나, 이미 여러 부처에서 수행하고 있는 사업을 하나의 부처로 헤쳐모이기 어렵고, 인구정책의 특성 상 여러 부처에서 직접적인 목적과 간접적인 영향을 미치는 사업들이 연계되기 때문에 각 사업을 새로운 부처에 이관하는 것도 여의치 않다. 특히, 저출산 정책의 일부와 고령사회 정책의 상당 부분이 보건복지부 소관 사업인데, 이를 인구전담 부처로 이관한다면 또 다른 부처 간 분절을 초래할 가능성이 존재한다.

저출산 대책과 고령사회 정책을 제외하고, 인구 전략만 수립한다면 성평등가족부보다 적은 규모의 초미니 부처가 탄생하게 된다. 특히 인구 전략의 수립이 새로운 행정 수요의 발생에 근거한다기 보다는 기존 정책의 효율성 제고에 있기 때문에 더욱 그러하다. 행정 수요는 소관 사무와 연계된다. 따라서 소관 사무가 없다면, 예산 편성과 인력 투입에 한계가 있

을 수밖에 없다. 즉, 현재의 거버넌스 한계가 반드시 부처 신설로 대응해야 하는 타당한 이유라고 판단하기에는 한계가 있다.

저출산, 인구고령화, 인구이동 같은 인구변동은 디지털 전환과 기후변화 등 외부 환경의 변화에도 영향을 받으며, 새로운 사회환경 변화에 영향을 미치기도 한다. 즉, 인구변동은 복지, 노동, 교육, 주거, 지역 등 사회 전 분야에 파급력을 가지며, 사회환경의 변화에 따른 인구정책 대응에도 영향을 미친다. 이런 이유로, 여전히 인구정책의 기획과 추진에 있어 부처간 칸막이를 넘어서는 범정부적 컨트롤타위는 필요하다.

저출산고령사회위원회의 위원장은 대통령이다. 따라서 여러 부처 간 업무 조정과 추진 전략은 대통령이 주재하는 국무회의를 통해 조정이 가능하다. 이런 이유로, 본 연구에서는 다수의 전문가가 제안한 인구 전담 부처의 신설(김정석, 2025)과 행정위원회로의 전환(이상림, 2025), 국무총리 소속 위원회로의 변경 등을 고려하지 않는다. 즉, 기존의 저출산고령사회위원회를 존치하되, 위원회의 리더십인 대통령 중심의 실질적인 회의 운영과 정책 조정에 방점을 둔다.

이재명 정부 123대 국정과제에는 ‘인구정책 거버넌스 혁신’<sup>93)</sup>을 명시하고 “저출산고령사회위원회의 정책 범위를 확대하고, 기획·조정 권한을 강화하는 등 대통령 중심의 인구구조 변화 대응체계를 강화할 것”을 제시하였다(국정기획위원회, 2025, p. 143). 이 연구 역시 기존의 인구정책 거버넌스를 개편하는 데 초점을 맞춘다. 개편의 목적은 인구정책의 효과적인 추진에 있다.

93) 본 연구에서는 위원회의 개편방안을 제안하는 것으로 기존 위원회의 존치를 기준으로 작성하였다. 그러나, 업무 분야 등을 고려할 때 인구정책 거버넌스의 ‘이름’은 변경될 필요가 있다. 다만, 본 연구에서는 구체적인 명칭을 제안하지는 않는다.

## 2. 조직 구성

### 가. 위원회 구성

저출산고령사회위원회는 대통령 소속 자문위원회다. 이는 인구정책 거버넌스가 대통령의 의사결정에 자문을 함으로써 모든 부처와 모든 정책에 대해 간접적으로 조정할 수 있다는 것을 뜻한다. 인구변동은 국가재정 운용에서도 중요한 요인으로 고려된다. 따라서 대통령 소속 자문위원회가 실질적으로 작용한다면, 지금의 인구정책 거버넌스가 갖는 한계의 상당 부분을 해소할 수 있다. 이런 이유로, 본 연구에서는 인구정책 거버넌스가 인구 전략을 효율적으로 수립하고, 인구정책의 계획과 추진, 성과를 효율화할 수 있도록 대통령의 정책 방향을 자문하는데 효과적인 편제로 전환할 것을 제안한다.

먼저, 위원회는 본위원회와 실무위원회, 전문위원회로 구분한다. 본위원회의 위원장은 대통령이 되고, 위원은 당연직 위원과 위촉직 위원으로 구성된다. 당연직 위원은 관계 중앙행정기관의 장이며, 위촉직 위원은 대한민국 시도지사협의회 회장 겸 회장이 추천한 광역시·도지사 1인, 그리고, 인구문제와 인구정책에 관하여 학식과 경험이 풍부한 전문가 2인을 위원장이 위촉한다. 단, 위촉직은 어느 한 쪽으로 쏠림이 없도록 구성한다. 예를 들면, 시·도지사는 서로 다른 지역 유형(특별시·광역시·자치시, 도·특별자치도 등)이 균형있게 참여해야 하며, 민간 전문가는 어느 한 쪽 성에 치우치지 않아야 한다.

본위원회는 인구정책에 관한 중요사항을 심의·조정하고, 대한민국헌법(1987) 제89조에 따라 국무회의에서 의결한다. 본위원회에는 간사위원 2인을 두며, 간사위원은 보건복지부 장관과 저출산고령사회위원회 부

위원장으로 한다. 이는 현행 저출산고령사회기본법 시행령(2025) 제5조의 제5항과 6항에 따른 것이다.

[그림 6-6] 위원회 운영(안)



실무위원회는 위원회에 올릴 안전을 사전에 검토·조정·협의한다. 이는 시행령 제8조의 운영위원회를 격상한 것이다. 위원은 당연직 위원이 소속된 관계 중앙행정기관의 차관(복수 차관이 있는 기관은 해당 기관의 장이 지정하는 차관)과 위촉 위원 중에서 위원장이 지명하는 사람으로 한다. 위촉 위원은 시장·군수·구청장협의회 대표회장과 회장이 추천한 시장·군수·구청장 중 2인, 그리고 인구문제와 인구정책을 연구하는 학회와 연구기관의 장, 그리고 인구문제와 인구정책의 민간 전문가 중에서 위원장이 위촉한다. 단, 시장·군수·구청장협의회는 서로 다른 지역 유형이 반영될 수 있도록 균형있게 참여한다. 민간위원은 성, 연령, 학문적 다양

성을 고려한다. 실무위원회에는 간사위원을 2명 두며, 간사위원은 보건복지부 차관과 민간 위촉직 중 대통령이 지명하는 자가 된다.

전문위원회는 인구문제와 인구전략에 대한 이해를 바탕으로 실무적으로 지원할 수 있는 관계부처 국장과 학계 및 연구기관의 전문가로 구성한다. 전문위원회는 ‘인구변동분과’, ‘정책분석분과’, ‘재정성과분과’, ‘인구전략분과’, ‘지역인구분과’ 등으로 구성한다.

‘인구변동분과’는 국가데이터처 등에서 생산되는 인구 관련 통계와 지표를 활용하여 인구변동을 모니터링하고, 인구변동의 구조적 해석과 인구 문제의 쟁점을 검토한다. 이와 함께 과거-현재-미래의 인구 변동과 관련된 이슈를 분석하는 데 필요한 신규 통계 및 자료의 생산을 제안하고, 통계와 지표의 생산 방식을 검증한다. 주된 과업은 국가데이터처의 공식 통계와 다양한 자료원을 활용하여 인구 변동과 이슈를 정기적이고 주기적으로 보고하는 것이다. 주관 부처는 국가데이터처로 하되, 관계부처를 포함할 수 있다.

‘정책분석분과’는 다양한 부처에서 수행하는 인구정책을 모니터링하고, 인구정책의 수용성과 효과성을 검토한다. 저출산 대책과 고령사회 정책의 이원화를 넘어 생애주기별 정책의 효능감을 기반으로 하되, 변화하는 사회환경에 대한 적응에 초점을 맞춘다. 또한, 정책의 과거-현재-미래의 변화와 인구변동과의 관계를 조망하며, 정책 효과를 분석하는 데 필요한 정책 통계의 생산을 제안하고, 통계와 지표의 내용을 검증한다. 주된 과업은 인구정책의 주요 추진과제과 추진방법에 대한 모니터링으로, 다양한 부처에서 수행하는 인구정책의 효과를 검토하고, 사각지대를 발굴하며, 국민의 체감도를 제고하는 데 있다. 주관 부처는 보건복지부로 하되, 관계부처를 포함할 수 있다.

‘재정성과분과’는 인구재정의 범위를 목록화하고, 인구재정의 총량을

추적 관리하며, 필요한 재원의 규모를 산출하고 조달방안을 제안하는 데 초점을 둔다. 이를 위해 '인구분과'에서 생산하는 인구 변동과 인구 문제의 쟁점, '정책분과'에서 생산하는 인구정책의 성과를 결합하여 인구재정에 대한 효율성과 지속가능성을 검토한다. 이때, 인구정책에 대한 성과관리는 개별 부처의 사업별 성과가 아니라 정책의 목적을 기준으로 '상호·보완' 관계가 있거나 '연계·협력'해야 하는 사업을 묶어서 전략적 지출 검토 방식을 준용한다. 또한, 평가 방식은 기획예산처와 개별 법령에 근거한 성과 평가와 중복되지 않도록 한다. 이에 더하여 인구 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 현행 재정(기준선)과 정책 시나리오별 재정 변화를 전망하고, 재원조달 방안을 모색한다. 주관부처는 기획예산처로 하되, 관계부처를 포함할 수 있다.

'인구전략분과'는 인구변동과 정책분석, 재정성과를 바탕으로 인구문제에 대응하는 인구정책의 목표를 설정하고 추진방향을 제안한다. 이때, 인구전략은 인구문제와 결합하는 가족관계, 돌봄, 노동, 주거 등 새로운 아젠다를 도출하거나, 지역·세대·가구 형태별 격차에 대한 대안을 모색한다. '인구변동', '정책분석', '재정성과'와 연계하여 인구 전략을 모색하기 위해서 '인구전략분과'는 각 분과별 전문가 2인으로 구성한다. 위원회 사무국에서 주관한다.

'지역인구분과'는 지역인구 통계를 기반으로, 지역의 인구전략과 지역의 인구재정을 중심으로 지역간 격차와 불균형에 대해 검토한다. 이는 '인구분과', '정책분과', '재정분과'의 구분이 국가를 대상으로 하면서, 지역의 여건이나 격차가 충분히 반영되지 못하는 한계를 극복하기 위한 것이다. 따라서 지역에만 국한된다기 보다는 중앙-지역의 격차, 지역 간 격차, 지방 재정의 문제를 실질적으로 추진하는 전략을 구축한다는 의미로 해석할 수 있다.

전문위원회는 ‘관계부처 국장(위원회는 사무국장)+학계 전문가’로 프로젝트 팀으로 구성한다. 관계부처에는 프로젝트 관리를 위한 전담 팀을 별도로 설치할 수 있다. 전문위원회에서 생산하는 모든 자료는 다학제간 검토에 기반을 둔다. 이런 이유로, 인구학, 경제(재정)학, 교육학, 사회복지학, 보건학 등을 포함하며, 어느 한쪽으로 치우치지 않도록 구성해야 한다.

인구문제를 경제적 관점에서만 수리적으로 해석하는 것은 단기적으로 효과가 있을 수 있으나, 장기적으로 사회적 갈등과 사회적 부담에 어떤 여파를 미칠지 장담할 수 없다. 반면에, 인구문제에 대한 정책 대응을 보건복지부 소관 사무로 두는 것은 개별 사업에 기반을 둔 미시적인 접근으로 체계적 관리에 한계가 있다는 우려도 존재한다. 본 연구에서는 인구문제를 개인의 삶의 질에 영향을 미치는 사회구조적 문제로 인식하고 현 세대와 미래 세대 간 세대 계약을 통해 다음 세대에 우리가 물려줄 지구라는 측면에서 접근한다.

전문위원회 소속 공무원과 전문가도 대통령이 지명한다. 관계부처 국장과 전문가는 3년 임기를 기준으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 특별한 요청이 없을 경우 본위원회와 실무위원회, 전문위원회는 대통령 임기 만료에 따라 자동 해산한다.

## 나. 사무국 운영

본 연구에서 위원회를 지원하는 사무국은 보건복지부에 둔다. 앞서 언급한 바와 같이 인구문제에 대한 정책 대응은 사실상 모든 부처와 관련이 있고, 모든 국민에도 영향을 미친다. 이런 이유로, 특정 부처가 소관 사무로 수행하는 데 한계가 있어 범부처 컨트롤타워가 필요하다. 다만, 지난

1~4차 기본계획에 편재된 과제별 소관 부처를 분석한 결과, 예산이 편성된 과제를 기준으로 보건복지부 소관 사무가 압도적으로 많았다. 또한 정부조직법(2025) 상 인구문제와 인구정책을 사무로 하는 부처는 제시되지 않았지만, 정부 조직을 기준으로 할 때 보건복지부에 인구·사회서비스정책실이 편재해 있다.<sup>94)</sup> 다수의 연구자들이 인구문제에 대한 대응이 장기적인 국가전략에 포함되어야 한다고 인식하지만, 경제정책이나 정부 재정으로 결정되는 데에는 우려를 표한다. 특히 한국 사회가 처한 저출산 현상이 유럽 각국까지 확산되면서 이제 한국의 저출산 대응에 전 세계가 주목하고 있다. 보건복지부는 국민의 삶의 질에 밀접한 보건복지 사무를 담당하고 있다는 점에서 적합성이 높다. 다만, 보건복지부 내 소관 사무와 구분하기 위해 별도의 본부(예, 인구전략본부)로 설치하는 것이 적절하다.

사무국은 인구정책 추진방향과 전략을 수립하는 위원회의 운영을 지원하고, 사무를 처리하는 등 업무를 지원한다. 사무기구의 장은 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 중 보건복지부장관의 추천을 거쳐 대통령이 지명하는 사람이 된다. 사무국의 사무수행을 위하여 필요한 경우에는 관련 분야 전문가를 임기제공무원으로 둘 수 있게 한다.

임기제 공무원의 채용은 위원회 업무의 전문성을 제고하고, 공무원의 잦은 파견과 교체로 인한 업무 비효율성을 줄이기 위한 것이다. 다만, 임기제 공무원은 인구 정책 전반에 대한 이해와 인구 전략 수립에 대한 추진력이 있는 전문가로 제한하여 전문임기제공무원으로 채용한다. 전문임기제공무원의 임기는 5년으로 하되, 1번에 한해 재임용할 수 있다.

사무국은 필요시 조사 및 평가 업무 등을 전문기관에 위탁할 수 있다.

94) 정부조직법(2025) 제27조에 따르면, 국가데이터처의 소관 사무로 “통계의 기준설정과 인구조사”가 제시되어 있다. 또한 기획재정부에는 미래전략국에 ‘인구경제과’를 두고 있다. 기획재정부 개편으로 기획예산처 혹은 재정경제부로 업무가 이관될 예정이다.

위탁대상은 정부출연연구기관, 학교(부설 연구기관 포함), 지방자치단체 출연 연구원으로 한다.

### 3. 전략 계획과 관리

#### 가. 인구 전략과 인구정책 기본계획

본 연구에서는 인구 전략이란, ‘현 시점’에서 ‘우리나라’의 인구문제를 정의하고, 이에 대응하는 인구정책을 바탕으로, 인구정책에 대한 전략적 지출 검토와 새로운 인구위기 요인을 확인하고, 인구정책 성과에 근거한 정책 방향을 제안하는 일련의 행위로 정의한다. 인구 전략은 모든 국민의 삶의 질 제고를 위한 종합적인 정책 방향이라고 할 수도 있고, 현 세대가 미래세대에게 물려줄 지속가능한 발전의 추진 방향이라고 할 수도 있다.

본 연구에서 인구문제에 대응한 인구 전략은 단기 대응에 초점을 맞추지만(5년), 중기(10년)과 장기(20년)까지 고려하여 전략을 수립할 필요가 있다. 이를 위한 첫 번째 단계는 인구변동과 인구문제 규명을 위한 정확한 통계의 생산이다. 이는 인구변동에 대한 분석과 예측을 포함하며, 저출산과 고령화 등 인구문제에 대한 인구학적 요인을 분해하고, 통계 분석을 통한 이슈를 제기한다. 두 번째 단계는 인구 정책의 추진 현황과 정책 성과에 대한 검토이다. 이는 기존 인구정책의 대응이 인구문제를 충분하게 포괄하는가와 생애주기와 인구구조 등을 고려할 때 현재 인구정책이 적절인가를 검토하는 데 초점을 둔다.

세 번째 단계는 현 시점의 인구구성과 향후 인구 변동을 고려할 때 현재의 정책과 정책의 개편 방향이 재정의 효율성과 지속가능성을 달성하는지 검토한다. 마지막 단계는 인구변동과 인구정책, 인구재정에 대한 분

석 결과를 토대로 새로운 위험에 대응하는 인구 정책의 아젠다를 도출하는 것이다. 이는 기존 정책의 확대와 신규 정책의 도입 모두를 포괄한다.

인구 전략은 5년 단위 인구정책 기본계획의 출발점이 된다는 점에서 매우 중요하다. 이런 이유로, 인구 전략은 인구학자와 사회복지학자, 재정 및 행정 학계 등을 두루 포함해야 한다. 인구 전략의 수립에 근거가 된 통계와 전문가들의 검토 의견은 모두 공개되어야 한다.

인구정책 기본계획은 현재 우리가 처한 ‘인구문제’를 정의하고, 향후 인구변동에 따른 사회적 위험을 예측한 후, 이를 바탕으로 인구정책을 기획하고 가용한 자원을 활용하는 인구 전략을 밝히는 것부터 시작한다. 또한, 인구 전략은 국가재정운용계획에 포함하여 국무회의의 심의를 거쳐 국회에 제출해야 한다. 즉, 국가재정운용계획의 첫 번째 내용은 인구문제에 대한 인구 전략이며, 이는 재정 운용의 기본 방향으로 고려되어야 한다.

## 나. 인구정책 기본계획과 시행계획의 수립

지금까지 저출산고령사회 기본계획을 수립할 때는 이를 지원하는 연구용역 과제를 발주하고, 과제 수행 기관을 중심으로 전문가의 의견을 수렴한 뒤, 기본 방향을 마련하고, 정부부처에서 부처 간 협의와 조정을 통해 최종(안)을 작성하는 방식이었다. 짧은 시간에 기본계획 수립을 위한 작업에 참여하므로, 인구문제에 대한 인식과 정책이 괴뢰되기도 하고, 통계에 기반을 둔 정책 방향과 전문가의 권위에 근거한 정책 방향이 충돌되기도 한다. 또한, 위원회의 방향성에 따라 이미 내용이 결정되기도 한다.

본 연구에서는 인구정책 거버넌스를 본위원회와 실무위원회, 전문위원회로 구분하였고, 전문위원회는 5개 분과로 구성하는 방안을 제안했다. 전문위원회가 정기적으로 생산하는 보고서는 인구전략의 기본 방향이 되

며, 인구정책 기본계획의 근거가 된다. 즉, 전문위원회의 분과별 작업이 연중 상시적으로 진행된다면, 기본계획 수립을 위해 단기적으로 작업할 필요성은 감소한다.

이를 바탕으로 본 연구에서는 인구전략위원회 산하에 ‘(가칭)인구정책 기본계획 수립 추진단’을 운영하는 방안을 제안한다. 이는 프로젝트 중심의 업무로, 전문위원회와 중복해서 운영할 수 있다. 이미 전문위원회에서 논의되었던 인구 변동과 인구문제, 이에 대응하는 인구정책과 새로운 아젠다의 발굴, 이를 실행하기 위해 필요한 재원의 규모와 조달방안 등에 관한 기초자료가 생산되어 있다. 추진단은 이를 바탕으로 주요 정책 방향과 핵심 재정 우선순위, 범정부 성과지표, 부처별 역할 분담과 관리 방안 등을 결정하는 데 초점을 맞춘다. 이런 이유로, 추진단에는 핵심 과제와 관련된 각 부처의 담당자와 지방자치단체 및 민간 전문가가 결합할 수 있다.

기본계획의 수립 주체는 인구정책 거버넌스(예, 저출산고령사회위원회)이며, 시행계획의 주체는 각 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 된다. 기본계획은 현 시점의 인구 현황과 인구 변동을 예측한 인구 문제를 정의하고, 현행 인구정책의 한계와 새롭게 직면한 도전에 대한 정책 대응을 제안하고, 이를 추진하는데 필요한 재원의 규모를 추산하고 조달 방안을 강구하는 데 초점을 맞춘다(‘인구 전략’). 이를 바탕으로 추진 과제를 제안하고, 추진방법을 제안한다.

이때, 추진과제는 각 부처의 소관 사업과 연계된다. 즉, 모든 추진 과제는 연계된 사업이 무엇인지 식별할 수 있으며, 해당 사업은 ‘부처, 분야, 부문, 프로그램, 세부사업명, 내역사업명, 예산, 지원형태’로 목록화된다. 이는 인구정책 기본계획에 ‘별첨’으로 제출되며, 일반 국민이나 연구자가 활용할 수 있도록 재정정보공개시스템인 열린 재정(<https://www.open>

fiscaldata.go.kr)을 통해 공개한다. 추진과제는 중앙부처 사업과 함께 지방자치단체와 시도교육청에서 운영되는 직접적인 가족정책(유아교육 및 보육서비스와 방과후돌봄, 교육복지 사업)을 포함한다.

또한, 추진방법은 사업의 책무성을 제고하기 위해 주관 부처(담당부서)와 협력 부처를 제시하고, 각 사업별로 정부의 정책수단(규제, 재정지원, 서비스제공, 비과세, 감면, 인센티브 등), 재정지원(보조, 교부금, 출연금, 융자, 세제지원), 전달체계(중앙 직접, 지방 위탁, 공공기관 위탁, 민간위탁, 사회보험, 지방 직접 등), 재원(일반회계, 특별회계, 사회보험, 조세지출 등)을 포함한다.

한편, 지방자치단체는 지역의 인구 변동을 분석하고 지역 인구의 정주를 위한 정책을 중심으로 기본계획을 수립한다. 지방자치단체의 기본계획에 포함되는 사업 역시 '시도-시군구'를 명시하고 사업 목록과 추진방식을 목록화한다. 과거와 다르게 위원회가 기본계획을 수립하는 전 과정에 지방자치단체가 참여하므로, 시도별 기본계획의 수립이 가능해진다. 다만, 지역 단위의 인구정책 기본계획을 수립하기 위해서는 시도 단위에서 인구 변동과 지역 인구의 정주를 지원하는 정책에 대한 통계 생산이 중요하다. 이를 위해서 중앙 부처 단위에서 생산되는 통계가 지역 단위에서 공개가 될 필요가 있다.

연도별 시행계획은 기본계획에 대한 연차별 실행 계획을 뜻한다. 따라서, 기본계획에 이미 연차별 실행 계획이 포함되므로, 별도의 연도별 시행계획을 수립하지 않는다. 다만, 시행계획의 평가는 기본계획에 제시된 연차별 추진 계획을 근거로 한다. 따라서, 연도별 시행계획 추진에 차질이 불가피한 경우, 기본계획의 수정본을 제출할 수 있다.

#### 4. 이해관계 조정

저출산고령사회위원회는 ‘저출산고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항’을 심의하지만(제23조의 2항 제5호), 이해관계를 조정하는 절차는 명확하지 않다. 또한, 위원회가 중앙부처와 민간 전문가로 구성되기 때문에 중앙부처 간 이해관계 조정은 가능하지만, 중앙부처와 지방자치단체, 공공부문과 민간부문, 공급자와 수혜자 간 이해관계의 조정에는 한계가 있다. 본 연구에서는 이해관계의 조정이 필요한 부분을 크게 세 가지 차원에서 제안한다.

먼저, 국가의 장기비전과 발전방향을 모색하는 과정에서 경제정책 방향과 인구정책 방향 간에 이해관계를 조정할 필요가 있다. 경제정책은 국가의 경제력을 향상시키고, 가용한 자원이 확대된다는 측면에서 긍정적이지만, 경제성장을 위한 정책이 개인의 삶에 부정적인 영향을 줄 수도 있다. 예를 들면, 국가가 경제성장을 첫 번째 가치로 두고, 근로기준을 완화한다면 경제 성장에는 도움이 될 수 있지만, 결혼과 출산에는 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 유사하게 수도권, 대기업 중심의 산업 구조는 비수도권, 중소기업의 근로 여건을 악화시켜 수도권으로의 이동을 촉진한다.

인구 전략은 현 세대와 미래 세대를 아우르기 때문에 보통 한 세대(30년)를 기준으로 장기적으로 접근한다. 따라서, 경제적 불확실성과 국제 사회에 즉각적으로 대응하는 경제정책과 현 세대와 미래 세대 간 균형에 초점을 맞춘 인구 정책의 방향이 다를 수 있다. 국가 차원에서는 경제성장 중심의 의사결정이 필요할 수도 있지만, 이러한 결정이 인구변동에 어떤 영향을 주는지 사전적으로 검토하고 조정할 필요가 있다. 이러한 이유로, 인구 전략은 경제정책에 종속되지 않고 독립적으로 수립되어야 한다.

다음으로, 중앙부처 단위에서는 저출산 대응 정책 등 다양한 부처에서

추진 중인 사업의 유사중복성으로 인해 갈등이 발생할 수 있고, 이에 대해서는 위원장인 대통령 주재의 이해관계 조정이 필요하다. 대표적인 사례가 상당히 오랫동안 반목되어 온 유아교육 및 보육서비스와 방과후 돌봄서비스, 교육복지 및 아동·청소년복지 등이 있으며, 최근에는 일·가정 양립 정책이 있다. 이러한 저출산 정책은 대체로 교육부, 보건복지부, 성평등가족부에 사업이 편재해있으면서 통합적으로 조정되지 않는 데서 기인한다.

마지막으로, 중앙부처와 지방자치단체의 역할 분담이다. 중앙 정부 중심의 정책 추진이 지방자치단체에 동일한 효과를 초래하지 않는다. 때론 중앙 정부의 정책이 지역 간 격차를 더욱 확대하기도 하며, 지역균형발전을 위한 지원이 지역 내에서 자원의 할당에서 왜곡이 발생하기도 한다. 대표적으로, 중앙부처가 국고보조사업으로 운영하는 사업에 대한 지방자치단체의 매칭비와 지방자치단체의 수요를 고려한 기존 사업에 대한 추가 지원 사업 간 관계이다. 너무 엄격하게 통제하는 것도 문제지만, 자율성에 기반하여 관리하지 않는 것도 문제가 될 수 있다. 이와 유사하게 지방자치단체별 정책의 추진이 인접 지역에 영향을 미쳐 지역 간 인구 이동을 가속화하고 격차를 확대할 수 있다.

이러한 이해관계의 조정을 위해 본 연구에서는 대통령이 주재하는 국무회의에서 조정할 것을 권한다. 현행 법률에서는 ‘저출산고령사회기본계획’에 대해 ‘저출산고령사회위원회 및 국무회의의 심의’를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다고 되어 있다.<sup>95)</sup> 대통령이 위원장인 저출산고령사회위원회는 관계 중앙행정기관의 장관 일부만 포함<sup>96)</sup>되는데,

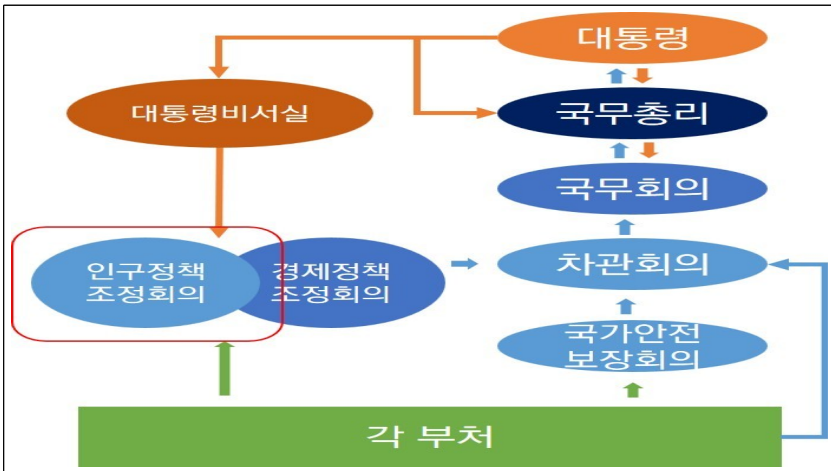
95) 현재 한국의 국무회의는 국무회의의 심의를 거치더라도 대통령에 대하여 법적인 구속력은 없으므로, 국무회의가 의결하더라도 대통령은 이에 구속받지 않는다. 이러한 이유로, 국무회의 심의와 별개로 대통령의 승인을 얻는다는 문구가 포함된 것으로 추정된다.

96) 저출산고령사회기본법 시행령(2025) 제5조에 따르면, “관계 중앙행정기관의 장이란, 기획재정부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관, 성평등가

저출산고령사회위원회 심의와 국무회의 심의가 단계별로 진행되기 보다는 병합되는 것으로 보인다.

대통령은 국무회의의 의장이 되며, 국무총리는 부의장이 된다. 그러나, 일반적인 관례는 국무총리가 회의를 주재한다. 헌법에 규정되어 반드시 국무회의의 의결을 거쳐야 하는 사항<sup>97)</sup>이 명백하므로, 인구 전략과 경제 정책 방향의 조정, 각 부처 간 이해관계의 조정을 국무회의에서 심의하고자 한다. 이를 위해 실무위원회는 인구정책 조정회의를 겸할 수 있으며, 인구정책 조정회의는 인구 전략과 기본계획, 전략적 지출 검토 등의 내용을 포함하여 경제정책과 조정한다.

[그림 6-7] 인구정책과 경제정책의 조정(안)



주: 당초 국무회의는 경제정책차관회의를 통한 경제정책조정회의만 명시하고 있으나, 본 연구에서 '인구정책조정회의(좌측 네모)'를 추가함.  
출처: "국무회의의 진행과정," 국가기록원, n.d.-a를 바탕으로 저자가 수정함.

족부장관, 국토교통부장관 및 법제처장을 말하며", 이들을 당연직 위원으로 정하고 있다.  
97) 대한민국 헌법(1987) 제89조에는 "국정의 기본계획과 정부의 일반정책, 선전·강화 등 중요한 대외정책, 헌법개정안과 그 법률안, 예산안 및 결산안, 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령, 계엄과 그 해제, 정당해산의 제소" 등 17개항을 제시하고 있다.

## 5. 위험 관리

### 가. 인구변동 분석을 통한 위기 탐색

인구변동을 정기적으로 분석하는 것은 우리나라의 인구학적 변화에 대한 구조적인 문제와 새로운 도전을 발굴하는 데 적합하다. 예를 들면, 우리나라 출산 인구의 70%는 유배우 출산율의 변화에 따른 것이지만, 최근에는 혼외 출산율이 급격하게 증가하고 있다. 또한 우리나라의 가구 구성 역시 '부모와 미성년 자녀'로 구성된 2세대 가족 중심에서 '부부 가구'와 1인 가구(노인가구, 청년 가구) 등으로 변화하고 있다.

이러한 분석 결과는 두 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 기존의 혼인을 중심으로 한 출산 지원이 유효한가, 혼외 출산이 정부 정책에서 배제되지 않는가, 다양한 가족에 대한 지원을 확대할 것인가와 같은 다양한 정책적 시사점을 제공한다. 우리나라에서 인구정책의 기본은 '가족'을 기준으로 하기 때문에 다양한 가족의 형성에 대한 인정과 지원은 인구정책의 근간을 바꿔야 하는 도전적인 과제이다.

다음으로, 가구구성의 변화는 어디에 영향을 받으며, 장기적으로 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한 검토가 필요하다. 예를 들어, 저소득층에 대한 지원 방식이 '가족' 중심 통합급여에서 '개인화된 개별급여'로 전환하면서(청년 1인 가구), 이러한 제도 개편이 가족의 형성에 어떤 영향을 미쳤는지 검토할 필요가 있다.

이를 위해서는 인구통계와 인구정책에 대한 통계에서 누락이 발생하지 않도록 관리될 필요가 있다. 국가데이터처에서는 '저출생 통계지표'를 통해 공개하고 있다(국가데이터처, n.d.-b). 이 지표는 출산 현황(출산력, 혼인력, 모자보건), 결정요인(가족형성가치관, 가족형성조건, 양육돌봄),

정책제도(정책수요, 가족형성지원, 양육돌봄지원)으로 구성되어 있다(계봉오 외, 2023; 계봉오 외, 2024). 이 지표들은 대부분 기존에 생산되는 통계를 수집한 것으로, 실질적인 인구통계의 정량 분석을 위해서 고려해야 할 지표 전체를 포함한다고 보기는 어렵다. 또한, 3년 단위 조사를 활용하는 등 지표의 연례적인 추이를 반영하는 데도 한계가 있다.

이런 이유로, 전문가들은 기간-기반 유배우 합계출산율(Total Marital Fertility Rate, TMFR)과 출산 진도비(Parity Progression Ratio), 합계초혼율(Period First Marriage Rate), 템포 보정 합계출산율(Tempo-adjusted Total Fertility Rate) 등의 통계가 생산될 필요가 있다고 지적한다(계봉오 외, 2023, p. 71; 유삼현, 2025). 또한, 최근 한국의 인구 변동을 고려할 때 ‘외국인 국제이주 및 다문화’ 관련 핵심 통계와 ‘미혼 인구의 성·재생산 건강 관련 조사 및 통계’, ‘건강한 출산 비율(임신 유지율)’ 등이 생산될 필요가 있다고 지적한다.<sup>98)</sup>

이와 함께, 인구변동의 정책 영향을 분석하기 위해서 필요한 인구학적 응용 지표도 있다. 예를 들어, ‘치매 무병 기대수명(dementia-free life expectancy)’을 활용하여 장기요양보험과 노인 의료비, 돌봄 인력 수급 예측을 추산할 수 있으며, ‘청년 인구의 지역 잔류 비율(Proportion of Native Youth Retained)’을 활용하여 출생지 기반으로 청년이 몇 세까지 잔류하는지와 지역의 정주 여건의 관계를 분석할 필요도 있다. 또한, 출생과 순이민을 반영하여 30세에 도달했을 때 부모 세대의 인구 규모를 어느 정도 대체했는지를 측정하는 전체재생산비(Overall Replacement

98) 대표적으로, 전문가 조사에 응답한 한양대 유삼현 교수는 외국인 국제이주·다문화 관련 핵심 통계(예: 외국인의 출산, 장기체류 외국인의 국적 취득 시기, 다문화 가정 자녀의 체류국 및 이중국적 취득 여부, 체류기간별 외국인의 출산·이동·사망 통계 등)와 미혼 인구의 성·재생산 건강 관련 조사 및 통계(예: 미혼 남녀의 연애 및 동거 경험, 성관계 경험률 및 최초 성관계 연령, 피임 실천율과 피임 방법, 인공임신중절 경험률, 성적 지향 관련 기초 통계 등) 등을 제안하였다.

Ratio)도 고려할 필요가 있다(유삼현 외, 2022; 유삼현, 2025).

한편, 지역 인구의 관심이 높아지지만, 지역에서 활용할 수 있는 통계는 미흡하다는 지적이 있다. 예를 들면, 다양한 사회지표들이 '시도' 단위에서 산출되거나 공개되지 않고, 지역을 세분화하거나 생활권 단위의 통계 자료를 생산하는 데도 한계가 있다. 인구규모, 인구구조, 인구변화와 관련한 국가데이터처의 정기 통계에서도 지역 단위로 산출되지 않는 통계가 있으며, 가족과 출산조사 등 다양한 조사통계 역시 시도 단위의 값이 공개되지 않는다. 지역의 인구 전략을 수립하는 데 필요한 최소한의 기초통계는 '시도'단위로 공개될 필요가 있으며, 승인통계의 경우 시도와 연계해서 표본을 추가하는 방안도 고려할 필요가 있다(유정균, 2025).

마지막으로, 국제적으로 비교할 수 있는 통계의 생산 기반을 강화할 필요가 있다. 예를 들면, 가족정책에 대한 정책 성과를 국제적으로 비교할 수 있는 OECD 가족통계(Family database)는 '가족구조, 가족의 노동시장 지위, 가족 및 아동정책, 정책 성과(아동 관점)'의 4개 차원에서 약 70여개의 지표로 구성된다. 한국은 45개 지표값만 제시하고 있어 국제 비교 수행에 한계가 있다. 특히, 가족 구조와 가족의 노동시장 지위에 포함된 하위 지표에서 누락된 지표가 많은 편이다(계봉오 외, 2023).

인구 변동 분석을 통한 위기 탐색은 인구 관련 통계와 지표를 체계적이고 연례적으로 생산하고 인구 변동에 대한 변화를 추적하고, 인구 관련 지표를 활용하여 정책 성과를 측정하는 기반을 조성한다는 점에서 매우 중요하다. 또한, 새롭게 출현되는 인구학적 변화를 조기에 포착하기 위한 노력과 국제적 위상에 걸맞는 비교가능한 통계의 생산은 국제적 수준과 국내적 여건을 고려하여 인구학적 위기를 사전적으로 탐색할 수 있다.

## 나. 인구정책 분석을 통한 새로운 도전 탐색

인구정책의 결과지표는 결국 인구규모와 인구구조에 선제적으로 대응하여 안정적이고 지속가능한 사회로 전환하는 데 있다. 그러나, 저출산과 관련한 대응의 결과지표는 국가별로, 역사적으로 다양하게 이뤄졌다. Thevenon(2021)은 가족 정책의 목표를 여섯 가지로 구분했는데,<sup>99)</sup> 이러한 정책 목표는 사실상 구분이 명확하지 않다.

어떤 나라는 일하는 부모에 대한 지원을 통해 모의 고용을 촉진하는 데 정책 목표를 두지만, 정책의 실행에서는 저소득 한부모가족에 대한 추가적인 지원, 경제적 비용에 대한 부담 완화, 영유아 발달 지원이 동시에 이뤄진다. 다른 나라에서는 저소득 가정에 대한 소득 지원에 초점을 맞추지만, 자녀 양육비에 대한 경제적 비용의 보상과 영유아 발달 지원이 동시에 이뤄지기도 한다. 우리나라 역시 저소득 가정에 대한 소득 지원(생계급여 및 교육급여 등)과 자녀 양육에 대한 경제적 보상(아동수당, 부모급여 등), 모의 노동시장 참여와 유지를 위한 돌봄 지원(육아휴직 등), 영유아 발달 지원(유아교육 및 보육서비스)가 복합적으로 구성되었으며, 성과 지표는 ‘출산율 증가’에 초점을 맞췄다.

디지털 전환과 기후변화 등 거시적인 변화와 인구 변동, 인구정책의 복잡성을 고려할 때, 인구정책은 다양한 도전에 직면할 것으로 전망된다.

99) 1) 저소득 가정에 대한 혜택 배분을 통한 빈곤 감소 및 소득 유지, 2) 현금 혜택, 재정 이전, 세제 혜택 및 기타 혜택(예: 수업료 감면 또는 대중교통 보조금)을 가정에 배분하여 자녀 양육비에 대한 경제적 비용을 직접 보상, 3) 육아휴직, 보육 서비스, 시간제 및 유연근무제 규정, 그리고 일하는 부모를 지원하는 세금 및 복지 제도를 통해 특히 어머니의 고용을 촉진, 4) 육아를 포함한 유급 및 무급 노동의 배우자 간 동등 분담을 장려하여 양성평등을 개선. 이러한 정책에는 전담 육아휴직 및 부모의 육아휴직 공유를 위한 인센티브 제공이 포함됨. 5) 영유아 발달 지원. 이러한 정책에는 부모가 아동 발달을 지원하는 지식과 기술을 쌓도록 돕는 이니셔티브가 포함되며, 더 일반적으로는 아동의 조기 정규 보육 시설 등록을 지원하고 양질의 보육 서비스 제공을 지원하는 규칙과 이니셔티브가 포함됨. 6) 출산율 증가.

이러한 도전은 ‘문제로 제기’ 되고 ‘정책아젠다로 설정’되면서 인구정책으로 전환될 것이다. 인구정책 거버넌스는 인구통계와 함께 인구정책에 대한 인식과 체감도를 정례적으로 조사하여 기존 정책적 대응의 문제를 도출하고, 새로운 도전에 대해 선제적이고 민감하게 대응할 필요가 있다.

#### 다. 인구정책 대응 재정에 대한 위험 관리

인구 재정에 관한 위험 관리는 인구정책에 수반되는 재정에 대한 위험을 관리하는 데 초점을 맞춘다. 이는 인구정책 기본계획과 시행계획에 포함된 재정 규모를 파악하고, 변화를 추적하는 데이터베이스의 구축부터 시작한다. 단순히 재정의 총량만 관리하는 것이 아니라, 전략적 지출 검토를 통해 재원의 효율적인 배분과 지출 구조를 효율화한 예산이 인구정책으로 환류되는 구조를 마련할 필요가 있다.

인구 정책 대응 재정 목록화를 위해서는 저출산고령사회기본법에 근거한 저출산고령사회기본계획에 포함된 사업 및 사업별 예산을 재검토하여, 직접 사업과 간접 사업으로 분류할 수 있다. 그런 다음, 2006년(1차)부터 2025년 예산(2024회계연도 결산)까지 사업별 예산 현황 및 결산 추이를 분석하여 ‘한국의 인구재정’ 규모와 추이를 분석하고, 이에 근거하여 인구 재정을 추계한다. 특히 저출산 대응 정책은 국제 비교를 위해서 OECD 사회지출(SOCX)의 가족지출의 세부 사업과 비교한다. 이는 사회보장위원회의 협조를 필요로 한다. 마지막으로 ‘한국의 인구 재정’을 통계청 승인 통계로 추진하고, 저출산 대응 정책은 OECD 가족 지출과 비교할 때의 범위와 한국의 저출산 대응 정책으로 분석할 때의 분류를 명확하게 제시한다.

이와 함께 본 연구에서는 여러 부처에서 공통의 정책 목적을 가지고 수

행하는 정책의 재정을 통합하는 방안을 제안하였다. 대표적으로 영유아에 대한 교육 및 보육서비스와 연관된 사업들은 모두 '영유아 교육·보육 특별회계'로 일원화하고, 교육부가 지방자치단체로 보조하고, 지방자치단체가 시도교육청으로 전입하는 방안을 제안한다. 또한, 학령기 아동에 대한 '교육·돌봄·복지' 관련 지출은 '방과후교육·돌봄 특별회계'로 통합하여 보건복지부에서 지방자치단체로 포괄보조하는 방안을 제안한다. 영아부터 학령기까지는 교육 체계를 기반으로 가정과 기업, 지역사회가 협력한다. 그러나, 교육부 사업의 특성으로 인해 정확한 재정 규모도 공개되지 않으며, 시도별 총량도 파악할 수 없다. 특히, 교육분야와 사회복지분야로 이원화되어 생애주기별 재정 투자의 총량과 효과를 실증하는 데도 한계가 있다.

마지막으로, 일하는 부모가 자녀를 양육하는 시간을 지원하기 위해 본 연구에서는 '(가칭)사회적 돌봄 연대 기금'을 제안하였다. 이는 스웨덴의 '부모보험'과 유사한데, 근로 여부에 따른 지원(수혜)에는 차이가 있지만, 고용보험 가입 대상으로 한정하지 않는다. 이를 위해, 단기로는 고용보험의 '산전후휴가급여'와 '육아휴직급여 등'과 함께 일반회계의 '부모급여'와 '고용보험 미가입자 출산급여' 등을 포괄적으로 운영하는 데 초점을 맞춘 재정 통합을 제안하고, 장기로는 고용보험 가입 여부에 관계없이 전 국민이 출산휴가 급여와 육아휴직급여(육아기 근무시간 단축 포함)를 활용하여 자녀 양육에 대한 시간을 보장하고자 한다.

이러한 재정의 확보를 위해 기존의 인구정책에 대한 전략적 지출을 통해 효율화를 도모하고, 부족한 재원을 마련하는 방안을 통합적으로 관리할 필요가 있다. 이러한 기금(안)을 제안하는 이유는 인구정책에 대한 재정의 효율성을 제고하기 위한 것으로, 인구 정책에 대한 전략적 지출과 성과 평가 결과를 재정 당국에 제출하는 체계가 마련될 필요가 있다.

이와 함께, 인구정책 거버넌스는 ‘인구정책의 성과와 영향 등을 고려하여 저출산 대응 정책의 기준을 결정할 수 있다. 본 연구에서는 정책 재구조화 방안을 바탕으로 현금 급여를 패키지와 하고, 현금성 급여를 단순화 하였으며, 어린이집 이용 여부, 소득 수준과 같은 기준을 없앨 것을 제안 하였다. 이는 자녀를 양육하는 데 소요되는 비용을 기준으로, 즉, 자녀 유무에 따른 부담을 완화하는 데 초점을 맞췄다. 그러나, 자녀의 특성과 가족 여건의 특성 등은 일부 반영하는 것이 적절하다. 이런 현금급여는 자녀의 존재 여부에 따른 차이에 대한 비용 경감이므로, 재정을 통합하는 대신 통합적으로 관리하는 방안을 마련할 필요가 있다. 본 연구에서는 ‘현금 급여’에 대한 국민기초생활보장법의 중앙생활보장심의위원회 심의와 유사하게 아동과 아동을 양육하는 부모에 대한 현금성 지원의 총량과 지역, 자녀수 등에 미치는 영향을 고려하여 상한액을 제시하는 방안을 제안한다. 즉, 신뢰할 수 있는 정기적인 조사 결과에 근거하여 자녀 양육에 소요되는 비용을 분석하고, 이를 바탕으로 적정한 현금 급여의 기준(최대, 최소, 평균 등)을 제시한다. 여러 부처에 산재해있는 사업의 중복 수혜자가 최대 금액을 초과하는 경우 이로 인한 불이익이 발생하는 다른 가족은 없는지 확인해야 한다.

## 6. 성과관리

### 가. 추진실적 점검

기존 저출산고령사회기본계획 및 시행계획에 대한 평가는 예산집행률과 성과 달성도를 중심으로 추진실적을 점검하고 핵심 과제를 대상으로 심층평가를 수행하였다. 이는 재정사업 자율평가와 심층평가의 방식을

차용했다는 점에서 재정 관리 측면에서 용이하다. 그러나, 이 사업들이 각 부처의 자체 평가와 개별 부처의 상위 평가 대상이라는 점에서 평가의 실효성에는 한계가 있다.

이런 이유로, 본 연구에서는 중앙정부의 연도별 시행계획에 대한 추진 실적 점검을 효율화하는 방안을 제안한다. 이는 인구정책에 포함되는 각 부처 사업들이 목록화되었다는 것을 전제로 한다. 국가재정법(2025) 제 85조의8에 따라 기획예산처 장관은 재정사업에 대한 성과평가를 할 수 있으며, 시행령(2025) 제39조의3에 따라 자율평가와 심층평가, 지역균형발전에 대한 영향 평가를 할 수 있다. 이에 근거하여 각 부처는 연초에 전년도 해당 사업에 대한 평가보고서를 제출하고, 기획예산처는 재정사업을 통합적으로 평가한다. 따라서 인구정책의 시행계획에 대한 추진 점검은 재정사업평가에 제출한 기초평가보고서와 재정사업 평가 결과를 활용한다. 위원회는 사업별 분석이 아니라, 정책 유형별 사업군(block)을 기준으로 메타평가하여 인구정책 추진의 한계와 문제점을 짚어보는 데 활용한다.

한편, 위원회는 정책 유형별 사업군에 대한 정성 평가에 초점을 맞춘다. 정성평가는 일반 국민을 대상으로 하는 인식조사와 정책 수혜자를 대상으로 하는 초점집단면접조사로 구성한다. 인식조사는 정책 유형별 사업군을 기준으로 정책의 인지도와 체감도, 만족도를 조사하고 그 결과를 정량 평가 결과와 함께 분석한다. 초점집단면접조사는 정책의 한계와 개선방안을 도출하는데 초점을 맞춘다.

이를 위해 ‘인구정책 성과 관리단’을 별도로 운영할 수 있으며, 전문위원회와 중복해서 운영할 수 있다(예, 재정성과 분과). 또한, 매년 정례적으로 인식 조사와 초점집단면접조사가 수행될 필요가 있다.

다음으로, 지방자치단체의 시행계획에 대한 실적 점검을 위해 예산과

결산, 성과지표 목표치와 달성도에 대한 기초자료를 수집한다. 예산과 결산은 행정안전부의 협조를 받아 'e-호조'에 수록된 자료를 활용할 수 있다. 또한, 시도의 인구정책에 대한 체감도를 조사하기 위해 위원회는 17개 시도와 공동으로 지역 인구정책 인식 조사를 수행한다. 인식 조사는 공통항목과 자율항목으로 구성하는데, 공통항목은 모든 시도의 주민을 대상으로 인구정책에 대한 인식과 체감도를 측정하는데 초점을 맞춘다. 반면에 자율항목은 각 시도에서 자체적으로 수행하는 사업에 대한 인식과 체감도, 만족도를 측정한다.

시도 단위의 연도별 시행계획에 대한 실적 점검은 지역 간 격차를 조정하고 지역 인구정책의 방향성을 모색하는 데 초점을 맞춘다. 이런 이유로, 시도별 점검 결과는 전국 평균과 해당 시도의 값을 개별적으로 공개한다. 이를 바탕으로 인구 정책의 개선이 필요하다고 생각되는 시도는 컨설팅을 요청할 수 있다. 컨설팅의 범위와 규모는 시도와 사전에 협의하며, 시도가 요청하는 경우 전문위원회를 결합할 수 있다(예, 지역 인구 통계 등). 시도 단위의 컨설팅은 지역 인구의 현황과 특성을 기반으로 인구정책의 적절성과 효율성을 점검하는데 목적이 있으며, 인구정책의 방향성과 실효성을 제고하는 데 도움을 주기 위한 것이다.

## 나. 성과평가

본 연구에서 인구정책 거버넌스의 성과평가는 ‘정책영역별 혹은 정책 수단별, 사업군 단위’로 한정한다. 이때, 평가 대상 사업군과 사업군에 포함된 사업의 선정은 전문위원회에서 결정한다. 최근 3년 이내 기획재정부 등 타 부처 사업 평가에 포함된 사업은 평가 대상에서 제외한다. 또한 정책의 성과평가는 적어도 3년 이상의 이력을 가진 사업으로 한정한다.

다만, 전략적 지출 검토 결과 지출 조정이 필요한 사업이 확인된다면, 해당 사업에 대해 전문위원회의 결정으로 평가 대상 사업군으로 선정할 수 있다. 특히 ‘저성과 사업군’과 ‘유사중복 관리대상 사업군’ 등 평가 대상 사업군에 대해서는 ‘사업의 효과성 제고 방안’과 ‘지출의 효율화 방안’, ‘재정의 지속가능성 제고 방안’, ‘인구정책 대상 제외’ 등의 평가 결과를 도출한다.

다음으로, 성과평가의 종속변수 혹은 성과지표는 개별 부처의 성과를 넘어 여러 사업군이 공통으로 추진하는 목표를 측정할 수 있어야 한다. 예를 들어, ‘자녀를 양육하는 가계의 경제적 부담 완화’하는 사업군을 평가한다면, 경제적 부담 완화와 직접적인 관련이 있는 사업을 대상으로 하고, ‘경제적 부담의 완화’를 측정한다. 소관 부처는 이러한 성과평가를 위한 통계자료(원자료, 가공통계, 정책자료 등)를 성실하게 협조해야 한다.

성과평가는 실효성을 도모해야 한다. 이를 위해 ‘(가칭)인구정책 성과평가단’은 다학문협업 체제로 운영되어야 하며, 변수의 결정과 활용하는 자료에 대해서 전문위원회의 자문을 받을 수 있다. 이때, 전문위원회는 개별 성과평가의 연구 책임을 맡을 수 없으며, 평가의 목적과 방향성을 위해 연구원으로 참여할 수는 있다.



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제7장

## 결론

제1절 요약

제2절 제언



# 제 7 장 결론

## 제1절 요약

### 1. 연구 문제

우리나라의 합계출산율이 0.72명(2023년)으로 떨어지자 정부는 ‘출산율 쇼크’에 따른 국가비상사태를 선포하고, 인구 전담 부처의 신설을 제안하였다. 이는 기존의 인구정책 거버넌스가 저출산 대응 정책에 효과적이지 않다고 판단했기 때문이다. 그러나, 부처를 신설한다고 해서 현존하는 인구문제를 모두 해결할 수는 없고, 또 다른 부처 간 칸막이를 초래할 수 있다. 특히 인구문제가 시간, 공간에 따라 다층적이고 복합적으로 변화한다는 점에서 인구 정책을 단일 부처의 소관 업무로 한정하는 데 대한 한계도 있다.

본 연구는 인구정책 거버넌스의 한계로 지적된 문제를 극복하는 방안으로 ‘재정’에 초점을 맞췄다. 저출산고령사회기본법은 인구문제를 명확하게 정의하지 않고, 인구정책의 범위도 모호하게 규정하고 있다. 이런 이유로, 기본법에서 인구정책 거버넌스의 역할과 권한도 한계가 있다. 본 연구에서 논의하는 재정은 단순히 예산 편성과 심사를 넘어 인구정책에 대한 관리 수단을 뜻한다.

재정은 한 국가의 정책의지와 정부가 서로 다른 영역의 정책에 대한 우선순위의 결정을 대리한다. 인구문제가 다변적이고 복잡적이므로, 인구정책 역시 다원화되고 정책들은 서로 연동된다. 따라서, 모든 정책을 포괄하는 정부가 인구정책의 설계자이며, 이는 재정을 통해서 실현된다. 따

라서 인구정책 거버넌스는 재정의 총량에 대한 관리와 이해관계에 대한 조정, 성과관리에 대한 환류 등으로 정부의 인구정책에 대한 추진 전략과 정책 의지를 보여준다.

이런 이유로, 본 연구는 인구정책(혹은 인구정책 거버넌스)의 실패에 대한 원인을 법률에 규정된 위원회의 역할과 권한, 실제에서 찾고, 문제 해결을 위한 대안으로 여러 연구자가 주장한 예산 심의 권한과 별도 재정이 필요한 지 검토하였다. 이러한 문제에 대한 해답으로, 본 연구에서는 인구문제에 대응하는 인구정책의 범위를 제안하고, 지속가능한 인구정책의 재정 전략을 마련하며, 인구정책의 실효성을 제고하기 위해 인구정책 거버넌스를 개편하는 방안을 제안했다. 특히 본 연구에서 인구정책의 재정 전략은 재정의 총량에 대한 관리와 전략적 지출 검토에 따른 인구정책 재구조화, 재정의 효율적 관리에 초점을 맞췄다.

이를 검토하기 위해 본 연구에서는 문헌 분석을 통해 현 시점 우리나라의 인구문제를 정리하고, 인구정책의 범위를 제안하였다. 또한, 이 연구에서 중점적으로 다루고 있는 ‘저출산 대응 정책’에 대한 현황을 분석하였다.

그런 다음 인구정책 대응 재정을 양적으로 분석하였다. 분석은 국가 수준의 재정 현황과 출산율 변화를 검토하였고, 저출산고령사회기본계획과 시행계획에 제시된 재정을 분석하였다. 이와 함께 인구정책 재구조화에 대한 전문가 포럼과 전문가 조사를 실시하였다. 전문가 포럼은 정기포럼(8회)과 비정기 포럼(2회)로 진행됐으며, 포럼에 참여한 전문가를 대상으로 대안 설정을 위한 전문가 조사(AHP)를 2회에 걸쳐 시행하였다. 이는 같은 조사표에 기반을 했으며, 참석가능한 일정으로 구분한 것이다. 마지막으로 조사 결과와 본 연구의 대안에 대해 전문가 간담회를 실시하였다.

## 2. 인구 문제와 인구 정책 범위

인구 관련 선행 연구들은 크게 국가 단위 분석과 지역 단위 분석, 개인 단위 분석으로 구분할 수 있다. 국가 단위 분석에서는 대부분의 연구가 출산율을 독립변수로 활용하는데, 일부 연구는 출산율을 종속변수로 활용한다. 출산율에 영향을 미치는 요인은 경제요인, 사회요인, 제도요인 등이 공통적으로 작동한다.

최근 지역 단위 연구에서는 출산율을 종속변수로 활용한 연구의 비중이 높다. 지역 사회의 여건을 경제요인, 사회요인, 제도요인으로 구분하는데, 인구요인 중 인구 밀도에 대한 관심이 증가하고 있다. 최근 국가간/국내 인구가동으로 인한 지역의 공동화 현상과 이를 극복하기 위해 연령 통합적인 정책들이 제기되면서 보건의료와 교육에 대한 접근성 이슈가 제기되었다. 한편, 개인 단위의 분석은 주로 혼인과 출산에 대한 선호와 경제적 여건 등을 분석하고 있다.

이러한 인구 문제에 대응한 정책은 비교적 포괄적으로 이뤄지고 있다. OECD는 사회지출 중 노령지출과 가족지출로 구분하여 고령사회 정책과 가족정책에 대한 비교가능한 자료를 생산하고 있다. 이때, 저출산 대응정책을 명시하지 않았지만, 전통적으로 결혼을 중심으로 한 가족정책이 저출산 대응 정책으로 인식된다. 다만, 최근 UN(2018)과 OECD(2023) 등은 인구정책은 개인의 삶의 질을 제고하고 미래세대에 지구를 온전하게 물려주는 지속가능한 발전으로 전환해야 한다고 주장한다. 이런 이유로, 인구정책은 경제성장과 삶의 질 제고, 녹색 성장 등이 결합된 사실상 모든 정부의 정책으로 전환하고 있다.

사실상 정부의 모든 정책이 인구정책이라면, 인구정책에 대한 거버넌스는 사실상 불필요하다. 우리나라는 대통령이 모든 정책을 책임지는 구

조이다. 그러나, 각 소관부처의 고유 업무와 인구정책에 대한 접근성을 중심으로 한다면, 인구정책 거버넌스에서 관리해야 할 직접 정책과 인구 문제에 영향을 주는 간접 정책 간 구분이 가능하다.

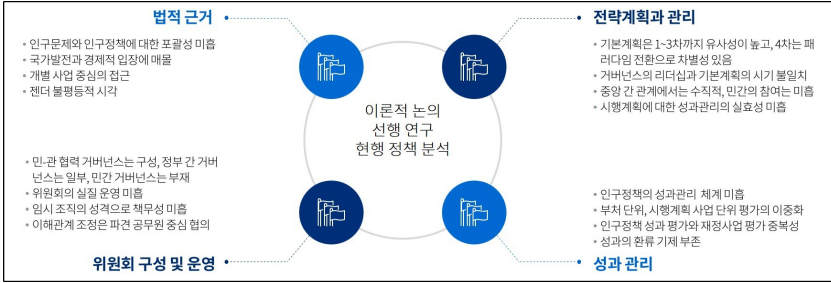
본 연구에서는 우리나라의 인구학적 요인 중 ‘인구구조’와 ‘인구 이동’으로 인한 지역 소멸’에 집중한다. 특히, 저출산 대응 정책을 분석할 때는 OECD 사회지출 중 ‘가족정책’의 영역을 기준으로 하되, 우리나라 제도의 특수성(예, 지방행정의 이원화)을 고려하였다. 즉, OECD 가족지출에 포함되는 아동수당 등 현금지원과 유아교육 및 보육서비스, 일가족양립 정책, 그 외 아동과 가족에 대한 지출을 포함하되, 시도교육청에서 집행하여 교육지출로 분류하는 늘봄학교와 교육복지 사업을 포함하였다.

### 3. 인구 정책 거버넌스와 개편 방안

본 연구에서는 ‘협력적 거버넌스’의 관점에서 인구정책 거버넌스를 분석하였다. 위원회는 형식적으로 ‘민-관 협력 거버넌스’로 보이지만, 사실은 중앙정부를 중심으로 운영되고, 지방자치단체와 민간 부문의 역할은 제한적이다. 이러한 구조는 단순히 행위 주체의 문제가 아니라 인구정책 추진 동력에 걸림돌로 작용할 수 있다.

본 연구에서는 협력적 거버넌스의 여섯가지 요소에 근거하여 저출산고령사회위원회를 분석하였다. 이때, 여섯가지 요소는 법적 근거, 조직구성, 전략계획과 관리, 이해관계 조정, 위험 관리, 성과관리를 뜻한다. 현재 저출산고령사회기본법에서 위원회의 기능으로는 이해관계 조정이 명시되어 있지만 실제적이지 않고, 성과관리는 최근에 성과평가로 명문화되었다. 이에 반해 위험 관리는 법령상 명확하게 제시되지 않는다. 이런 이유로, 본 연구에서는 네 가지 요소를 기준으로 살펴보았다.

[그림 7-1] 인구정책 거버넌스 분석 결과(요약)



본 연구에서는 인구정책 거버넌스의 개편 역시 여섯가지 요소를 중심으로 제안하였다. 조직구성은 인구정책 거버넌스의 위원회를 다층으로 전환하고 사무국의 운영 방식에서 보건복지부의 역할을 강화하였다. 이는 경제정책 방향과 중립적으로 운영되면서 삶의 질에 대한 주관부처로서 보건복지부의 소관 사무를 고려하기도 했지만, 저출산고령사회기본계획의 상당 부분 과제가 보건복지부 소관 사무라는 점도 함께 고려했다. 다음으로 인구 전략과 계획은 세 가지 내용으로 구성하였다. 먼저, 인구전략은 세 개의 시계열(장기, 중기, 단기)로 구성하고, 경제정책 조정회의와 유사하게 ‘인구정책 조정회의’를 거쳐 국무회의의 심의·의결 사항으로 명시하였다. 이때, 인구정책 조정회의는 인구정책 거버넌스의 실무위원회로 같음할 수 있다.

한편, 이해관계의 조정은 전략적 지출 검토에 대한 내용을 포함한다. 이는 기획재정부의 예산 편성에 반영할 수 있도록 예산안 부속 서류로 첨부할 필요가 있다. 또한, 전략적 지출 검토는 부처의 기존 정책에 대한 조정을 뜻하기 때문에 인구정책 거버넌스와 함께 국회 인구특별위원회에서 논의될 필요가 있다. 결국, 부처별 예산에 대한 심사가 부처별 상임위원회에서 논의되기 때문에 분절적으로 이뤄질 수 있기 때문이다. 이를 위해서 국회의 ‘인구특별위원회’를 상설화하는 방안을 제안한다. 현재 국회의 상설 특별위원회는 ‘예산결산심사특별위원회’밖에 없다.

[그림 7-2] 인구정책 거버넌스 개편 방안



이러한 개선을 통해 인구정책 거버넌스는 ‘협력적 거버넌스’를 강화할 것이다. 예를 들면, 인구정책 거버넌스는 현재 본위원회와 운영위원회로 운영되지만, 본위원회와 실무위원회, 전문위원회로 분화하고 특히 전문위원회는 각 분과별 소관 부처가 직접 운영한 후 그 결과를 보고한다. 실무위원회는 각 분과별 내용을 바탕으로 인구전략을 수립하고 인구 정책을 조정한다. 지역인구는 별도의 분과로 만들어 인구이동과 정주여건에서 지방자치단체가 배제되지 않도록 한다.

한편, 사무국은 부처 산하에 독립적인 본부(예, ‘인구전략본부’)로 두고 업무의 전문성과 독립성은 인정하되, 업무의 신뢰성과 일관성을 확보하도록 한다. 특히 3년 단위 임기제와 파견 공무원으로 기본계획 전 준비(예, 국민 인식 및 체감도 조사 등)와 기본계획 수립, 시행 1년차까지의 책임성을 확보하고, 다음 3년에는 성과관리와 성과평가, 전략적 지출을 통해 기본계획 수립 시 환류 기반을 강화한다.

〈표 7-1〉 인구정책 거버넌스 현재와 미래

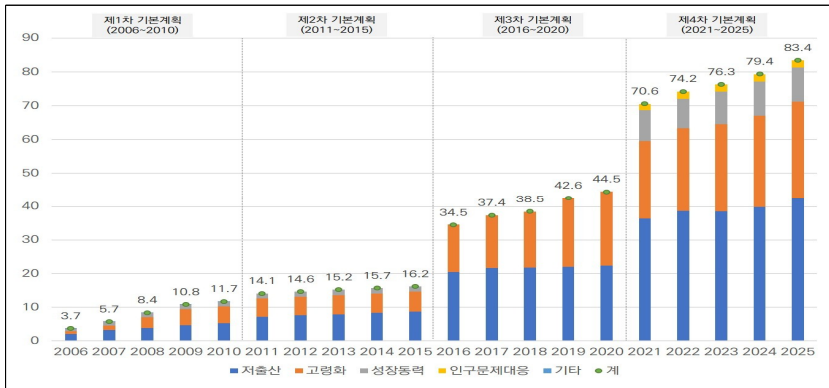
	현재(as-is)	미래(to-be)
위원회 수준	대통령소속 자문위원회	좌동
위원회 구성	본위원회-운영위원회	본위원회-실무위원회-전문위원회* *인구변동분과, 정책분석분과, 재정성과분과, 인구전략 분과, 지역인구분과로 구성
소관부처	보건복지부	좌동 (단, 전문위원회는 해당 부처에서 주관) *인구변동분과는 국가데이터처, 재정성과분과는 기획예 산처, 그 외 정책분석분과, 지역인구분과는 보건복지부 **인구전략분과는 사무국
사무국	저출산고령사회위원회 소속	보건복지부 내 독립부서로 설치 *임기제 공무원+파견 공무원으로 구성(3년 단위) *공무직 공무원(전문위원 제도 폐지)
인구 전략 수립	저출산고령사회기본계획(5년) 시행계획(1년)	장기 인구전략(20년) 중기 인구전략(10년) 인구정책기본계획(5년) 시행계획(1년)
이해관계 조정	없음	국무회의에 병합
위험 관리	없음	인구변동분석 인구정책모니터링 인구재정모니터링
성과관리	시행계획 추진 실적 점검 인구정책 평가	중앙부처-메타평가 지자체-추진실적 점검 전략적 지출 검토 성과지표(삶의 질, 체감) 성과평가

#### 4. 저출산 대응 재정 전략

본 연구에서 저출산 대응 재정에 대한 검토는 저출산고령사회기본계획에 제시된 예산을 중심으로 살펴보았다. 지난 20년 간 저출산고령사회기본계획에 포함된 예산은 약 700조 원이다. 이중 저출산 대책에 투입된 예산은 약 300조 원 수준이다. 한편, 4차 기본계획을 기준으로 살펴보면, 저출산 대응 예산을 살펴보면, 2021년 34.2조 원, 2022년 40.3조 원, 2023년 42.4조 원, 2024년 43.6조 원으로 계속 증가하였다. 그러나, 국토부의 주택지원<sup>100)</sup>을 제외하면, 2024년 기준 24.5조 원이다.

[그림 7-3] 인구정책 대응 재정 현황

(단위: 조 원)



- 출처: 1) “제1차 저출산고령사회기본계획(보완판),” 대한민국정부, 2006, p. 279.  
 2) “제2차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2011, p. 227.  
 3) “제3차 저출산고령사회기본계획-브릿지 플랜 2020.” 대한민국정부, 2016.  
 4) “함께 일하고 함께 돌보는 사회-제4차 저출산고령사회기본계획,” 대한민국정부, 2021.

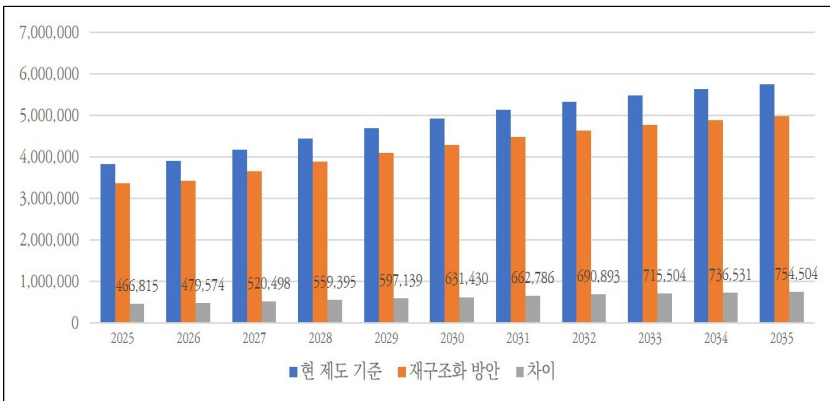
100) 신혼부부 공공임대주택 공급, 신혼 희망타운 공급, 신혼부부 매입, 전세임대 공급, 신혼부부 주거비 지원, 다자녀가구 건설임대 공급, 다자녀가구 매입, 전세임대 공급 사업이 포함된다. 이들 사업은 주택 공급에 목적을 둔 사업으로 OECD 가족지출의 범주에는 포함되지 않는다. 이런 이유로, 직접 사업에 포함된 예산으로만 관리해야 한다는 견해도 있다.

본 연구에서는 OECD 가족지출의 하위 범주를 기준으로 국가간 비교를 통해 한국의 가족 지출이 특정 정책에 편중되어 있음을 확인하였고, 전략적 지출 검토를 통해 저출산 대응 정책을 재구조화하는 대안을 도출하였다. 이를 통해 현금 급여와 현금성 급여를 패키지로 묶어 통합적으로 관리하는 방안과 교육-돌봄 서비스를 효율화하는 방안, 일-가정 양립정책의 지원을 확대하는 방안을 제안하였다. 이러한 정책 재구조화 방안은 개별 사업의 통합보다는 자녀를 양육하는 가정의 정책 체감도를 제고하는 데 초점을 맞췄다.

이러한 정책의 재구조화는 기존의 혜택을 평탄하게 함으로써 어떤 가정은 수혜가 감소할 수 있고, 어떤 가정은 신규 수혜자가 될 수 있다는 점에서 상당히 신중하게 접근할 필요가 있다. 다만, 각 부처별 사업의 정책 유형별로 효율화하려는 노력으로 인한 지출 절감이 다시 저출산 대응 정책의 신규 아젠다 발굴에 투자되거나 기존 사업의 급여액을 획기적으로 증액시키는데 반영될 수 있다는 점에서 노력이 필요하다.

[그림 7-4] 전략적 지출 검토를 통한 저출산 대응 재정 전망

(단위: 억 원)



본 연구에서 저출산 대응 정책에 대한 전략적 지출 검토를 통해 기존 정책을 효율화하고 전달체계를 개편하며, 재정을 효율적으로 운영하는 방안을 적용하였다. 이를 토대로 현재 정책의 모습과 개편 후의 모습을 조망하면 다음과 같다.

〈표 7-2〉 인구정책의 현재와 전략적 지출 검토를 적용한 미래

	현재(as-is)	미래(to-be)
아동수당 통합패키지	부처별, 사업별 대상 선정 기준과 급여액으로 총괄관리 미흡	아동의 나이와 상황을 고려하여 기본+추가 급여로 통합 관리 (‘아동가구의 양육비 부담 완화’를 측정하여 성과관리)
사회적돌봄 통합운영	학교안-밖에서 유사중복 사업이 있으나, 물리적 접근성에는 격차가 있음	학교 안-밖의 전달체계를 개편하고 운영 기준을 단일하게 적용하여 이용자 중심으로 상호보완성을 강화 교육재정 중 ‘복지’ 관련 부분을 지방자치단체에 통합하여 지방자치단체가 돌봄을 책임 (‘부모의 돌봄 부담 완화’를 측정하여 성과관리)
부모돌봄권 보장패키지	급여지원과 시간지원, 돌봄서비스 지원이 분리되어 특정 대상은 모든 자원을, 취약계층은 모든 자원에서 배제	고용보험에서 모성보호와 일가족양립 지원 정책을 분리하여 일반재정에서 통합 운영 자녀가 있는 부모를 중심으로 급여지원과 시간 지원, 돌봄서비스 이용을 통합 관리 고용보험의 사각지대를 해소하고 일하는 모든 부모의 돌봄권 보장 (‘아동이 부모와 함께 한 시간(식사, 놀이)’을 측정하여 성과관리)
사회서비스 보장	지역 단위 정주 여건은 도시계획과 도시기반시설(SOC) 중심으로 구성 최근 생활인프라 등에 대한 관심이 높아졌으나, 관리주체와 기반서비스에 대한 정의도 미흡	지역 단위 필수인프라(기초-생활-안전 등)를 목록화하고 근린 단위로 필수인프라 구축과 접근성을 점검하여 지역 단위 정주 여건을 통합 관리 (‘생활권 단위 필수인프라 접근성’을 측정하여 정주여건의 격차 해소 관리)

## 제2절 제언

### 1. 저출산고령사회기본법의 전문 개정

본 연구에서는 한국의 인구문제에 대응하는 인구정책 거버넌스의 개편을 재정전략을 중심으로 살펴보았다. 복잡한 사회문제에 대응하여 다주체 간 협력적 거버넌스로 운영되는 인구정책을 고려할 때 기존의 저출산고령사회기본법의 전문 개정은 불가피하다. 이미, 추경호 의원 외 108인(2024), 남인순 의원 외 11인(2024), 김윤 의원 외 14인(2024), 강선우 의원 외 11인(2024) 등이 잇따라 법안을 발의했다. 본 연구의 제안은 기존에 발의된 다수의 법안과 목적에서는 유사(저출산정책 및 고령사회정책↔인구정책)하지만, 구체적인 실천에는 차이가 있다.

첫째, 인구 문제는 시간과 공간에 따라 달라질 수 있다. 과거에는 인구구조의 변화에 초점을 맞췄으나, 이제 인구 규모와 인구구조, 인구가동에 포괄적으로 대응해야 한다. 법률은 인구변동과 인구정책을 명확하게 정하고, 국가의 책무와 시민의 역할을 규정할 필요가 있다.

둘째, 인구정책 거버넌스의 구성과 운영에 관한 역할이 명확하게 규정될 필요가 있다. 인구정책 거버넌스는 인구변동에 영향을 미치는 모든 정책을 포함해야 하며, 인구변동의 영향을 받는 정책도 포함해야 한다. 또한, 중앙부처와 지방자치단체, 공공부문과 민간 부문의 협력적 거버넌스를 명시해야 한다. 또한, 단순히 거버넌스를 구성하는 데 목적을 둘 것이 아니라 협력적 거버넌스를 어떻게 운영하고 어떤 성과를 도모할 것인가에 대한 비전을 제시해야 한다.

대표적으로 본 연구에서는 인구정책 거버넌스 조직의 구성(예, 위원회와 사무국), 전략계획의 수립과 관리(예, 인구 전략, 인구정책 기본계획

및 시행계획), 이해관계의 조정에 대한 절차, 위험 관리의 수준과 범위, 성과관리(추진실적 점검과 성과평가) 등의 수행과 환류 등을 제안한다.

셋째, 인구정책의 전략 수립과 추진, 환류 등을 위해 필수적으로 생산해야 하는 통계자료를 명시할 필요가 있다. 예를 들어, 인구변동에 대한 통계와 함께 인구변동을 선행적으로 파악할 수 있는 여러 지표의 생산 권한과 공개, 인구정책에 포함되는 사업의 목록과 해당 목록에 기반을 둔 인구재정의 총량은 역시 생산되어야 하는 통계이다. 특히 공적연금 등과 건강보험의 급여비 지출은 인구 재정에 반드시 포함되어야 한다.

넷째, 인구전략의 수립이 명시되어야 한다. 인구전략은 단순히 경제정책의 범위에 국한되어서는 안되며, 인구의 변동과 인구정책의 사각지대와 중복성, 인구재정의 비효율적 운영과 재정 부담 등을 종합적으로 검토한 장기적으로 대응한다는 데 초점을 맞춰야 한다.

다섯째, 인구정책과 관련한 법률에 명시하는 것이 적절하지 않은 항목은 과감하게 정비할 필요가 있다. 예를 들면, 국가주의, 발전주의 모델과 국민의 책무, 개별 사업에 대한 법적 근거 등은 이 법에 두기보다는 개별 대상과 관련한 법에 근거를 마련할 필요가 있다. 또한, 국제교류, 전문인력 양성 등 목적이 불분명한 규정 역시 인구 관련 법률에 포함하는 데 한계가 있다.

마지막으로, 인구전략, 인구정책, 저출산 대응 정책, 고령사회 대응 정책, 지역 인구 간 관계를 정리하고, 정의와 범위를 정비할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 인구정책 관련 법률의 성격을 진단하고(예, 기본법, 특별법 등), 관련한 다른 법률과의 관계를 정리할 필요가 있다. 특히, 지역 간 인구이동으로 인한 지방 소멸 문제가 대두되면서 이제 인구는 지역과 밀접한 관련이 있다.

## 2. 인구정책 대응 재정의 관리

우리사회에서 인구정책 대응 재정의 총량에 대한 불신이 깊다. 20년간 700조원의 예산 투입과 관련해서도 예산이 중복 계산되거나 정책 목적이 인구정책이 아닌 사업이 포함되었다는 지적도 있다. 이에 본 연구에서는 인구정책 대응 재정의 관리를 위해 두 가지 방안을 제안하였다.

첫째, 인구정책 대응 재정에 꼬리표(태그)를 붙이는 것이다. 이는 국가 재정 전반에 있어 연구개발예산이나 정보화 예산을 분류하는 방법과 유사하다. 다만, 정책이 여러 가지 목적을 가진다는 점에서 단순히 꼬리표를 붙이는 것이 실효성이 없다는 지적도 제기된다.

본 연구에서는 인구정책 대응 재정 총량에 대한 묵시적인 꼬리표로써 인구정책 기본계획의 과제에 대한 예산 정보를 연계시키는 방식을 제안하였다(이를 라고 부르고자 한다). 이는 일반 재정과 사회보험 재정을 모두 포함하며, 국가 재정정보의 입력 방식을 따른다. 즉, 인구정책 기본계획과 시행계획에 포함된 과제는 부처별 사업 정보(사업 내용 및 예산 등)와 함께 재정 정보를 생산한다. 본 연구에서는 이를 '인구재정DB'라고 명명한다. 이 데이터는 국가데이터처로부터 승인받은 통계로 생산하고, 기본계획과 시행계획 수립 시 재원조달방안에 공개하되, 연도별 시행계획에 대한 통계값도 생산한다. DB는 일반 대중에 공개되어야 한다.

둘째, 인구정책 사업에 대한 DB를 구축할 필요가 있다. 지금까지 기본계획에 포함된 사업은 해당 부처와 지방자치단체에서 제출한 사업으로, 그것이 모집단인지 확인할 수 없다. 오히려, 과도한 재정 부풀리기 의혹에 대응하여 직접사업과 간접사업으로 구분하면서 출산에 가장 영향을 미치는 요소인 일자리와 주택은 재정에서 제외해야 한다는 주장도 제기되었다.

우리가 살펴보아야할 문제는 기본계획에 포함된 사업이 몇 개이고, 그 사업에 포함된 재정이 얼마인지가 아니다. 오히려 인구변동과 사회환경 변화에 인구정책이 얼마나 유연하게 반응하며 탄력적으로 운영될 수 있을지에 있다.

예를 들면, 과거 인구 피라미드 구조에 근거한 사회보험의 설계가 인구 역피라미드 구조에 적응할 수 있을까, 생산연령인구가 대다수였던 시기의 노동이 AI 도입과 중위연령 56세인 시대에 지속가능할까, 출산율 7.0명 시대에 구성된 교육재정은 출산율 1.0명 미만인 시대에도 계속 유지해야 할까와 같은 구조적인 문제이다.

또한, 우리가 오랫동안 인구정책 대응 정책 수립의 근거로 활용했던 생애주기별 과업은 이제 모든 사람에게 동일한 과업이 아니다. 이런 상황에서 생애주기별 정책의 대부분은 전 생애주기를 고려해야 하는 상황이고, 가장 취약한 집단도 이용할 수 있는 물리적 접근성을 제고할 필요가 있다. 따라서, 인구정책 사업DB는 이러한 인구 변동에 정책이 얼마나 민감하게 대응할 것인가를 모니터링하는 지표로 구축될 필요가 있다.



## 〈국내 문헌〉

- 감사원. (2024). **저출산·고령화 대책 성과 분석 및 인구구조 변화 대응 실태**[감사보고서].
- 강민정, 김은지, 박수범, 권소영, 김기선. (2020). **모성보호 사각지대 해소를 위한 출산육아지원 정책 확대 방안**. 고용노동부.
- 강민정. (2025). **일·생활 균형정책의 현황과 쟁점**. 제4차 인구정책대응 재정전략 전문가 정기 포럼 발표문.
- 강선우 의원 등 11인. (2024.11.14.). **저출산고령사회기본법 전부개정 법률안**. 법제처 국민참여입법센터(<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2205602/detailRP>)에서 2025년 8월 28일 인출.
- 강원특별자치도교육청. (2025). **2025~2029년 중기강원교육재정계획**.
- 강임호, 주만수. (2014). 주민선호를 고려한 지방정부의 적정 인구규모 모색. **지방행정연구**, 28(3), 155-180.
- 강지원, 이상정, 정희선, 강현미, 최민지, 임지영. (2023). **지역에 기반을 둔 아동 돌봄안전망과 다주체 협력 방안**. 한국보건사회연구원.
- 강지원, 이지혜, 신영규, 김동진, 박나영, 임준경. (2025). **2024회계연도 보건복지부 재정사업 평가**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 강지원, 임준경, 신영규, 이해정, 이기재, 이길재. (2024). **2024년도 범정부 초등 돌봄 수요조사 연구**. 교육부, 한국보건사회연구원.
- 강지원, 정홍원, 강예은, 강창희. (2022). **사회복지 분야 예산 심사·평가제도 연구**. 한국보건사회연구원.
- 강지원, 최혜진, 김성아, 이지혜, 노현주, 조동훈, 유해미, 이길재, 이희현. (2021). **보육·돌봄 체계 증강기 개편방안 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 강지원, 최혜진, 임완섭, 황안나, 안영, 조동훈, 김우성. (2020). **사회보장 분야 사각지대 축소 및 부적정지출 관리 방안 연구-방과후돌봄서비스를 중심으로**

로. 한국보건사회연구원.

강하은, 김승철, 이태원, 장미경, 이아연. (2021). AHP를 활용한 스마트시티 사업의 전략적 우선순위 분석: 잠재적 주민을 대상으로. **디지털융복합연구**, 19(12), 243-253.

강현미, 강지원, 김나영, 윤진희, 한수경, 최이명, 이소영, 이지혜, 조숙인, 권미경, 성유현, 임준경, 김희수. (2024). **아동 성장을 지원하는 근린 단위 돌봄안전망 공간 모델 개발**. 경제인문사회연구회.

경기도교육청. (2025). **2025~2029년 중기지방교육재정계획**.

경상남도교육청. (2025). **2025~2029년 중기경남교육재정계획**.

경상북도교육청. (2025). **2025~2029년 중기경북교육재정계획**.

계봉오, 유삼현, 황선재, 고원태, 임준경. (2023). **저출산 통계지표 체계구축 및 세부지표 발굴**. 통계청, 한국조사연구학회.

계봉오, 유삼현, 황선재, 고원태, 임준경. (2024). **저출생 통계지표 영역별 지표 구성을 위한 심층분석**. 통계청, 한국인구학회.

계봉오, 이도훈, 김태형. (2025). **최근 출산을 반등 흐름의 주요 특징과 원인 분석**. 저출산고령사회위원회, 한국조사연구학회.

고문익, 김걸. (2021). 한국의 지방소멸위험에 대한 설명인자 연구. **한국도시지리학회지**, 24(1), 17-27.

고용노동부. (2025a). **모성보호와 일·가정 양립 지원 업무편람**.

고용노동부. (2025b). **2025년 예산 및 기금 운용계획**.

고윤성. (2021). 인구구조 변화에 따른 소득세 개선 방향. **조세연구**, 21(1), 37-57.

고혜원, 김봄이, 김혜원, 류연규, 전희선, 신민정. (2023). **육아휴직급여 및 가족돌봄휴가 등 제도개선에 관한 연구**. 고용노동부.

곽윤경, 김기태, 정세정, 강예은, 김지원. (2024). **사회통합 실태진단 및 대응방안(XI): 이주민과 사회통합**. 한국보건사회연구원.

관계부처·지자체 합동. (2024). **제4차 저출산 고령사회 기본계획 2024년도 중앙부처 시행계획**.

관계부처합동. (2018.4.4.). **‘온종일 돌봄 생태계 구축’ 선도사업 기본계획**.

- 관계부처합동. (2020.12.23.). **모든 취업자를 실업급여로 보호하는 전국민 고용 보험 로드맵**.
- 관계부처합동. (2024.7.1.). **정부조직 개편방안 발표**. 행정안전부 홈페이지 (<https://www.mois.go.kr>)에서 2025년 8월 28일 인출.
- 광주광역시교육청. (2025). **2025~2029년 중기지방교육재정계획(변경)**.
- 교육부. (2023.12.8.). “유보통합을 향한 첫 걸음, 정부조직법 개정안 국회 본회의 통과”[보도자료], **대한민국 정책브리핑**.
- 교육부. (2024). **2024년 늘봄학교 추진 방안**. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=97914&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N>에서 2025년 8월 28일 인출.
- 교육부. (2025). **2025년 예산 및 기금 운용계획**. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/listRenew.do?boardID=344&renew=344&m=041203&s=moe>에서 2025년 8월 28일 인출.
- 교육부, 17개 시·도교육청, 한국교육개발원. (2024). **2025년 늘봄학교 운영 길라잡이**.
- 교육부, 한국교육개발원. (2025). **학생 맞춤형지원 체계 구축 가이드북**.
- 교육부. (n.d.). **직장보육시설의무설치사업체의 보육시설 설치비율**[데이터세트]. 지표누리. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=3041](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3041)에서 2025년 8월 28일 인출.
- 구균철. (2020). 지방교육재정 보통교부금 배분의 결정요인 분석. **재정정책논집**, 22(2), 3-31.
- 구균철. (2025). **지속가능한 사회를 위한 지방교육재정의 개편 방안**. 제5차 인구정책대응 재정전략 전문가 정기 포럼 발표문.
- 구성열. (2005). 한국의 적정인구: 경제학적 관점. **한국인구학**, 28(2), 1-32.
- 국가기록원. (n.d.). **국무회의의 진행과정**. <https://theme.archives.go.kr/next/cabinet/viewIntro.do>에서 2025년 5월 23일 인출.
- 국가데이터처. (n.d.-a). **인구이동률**[데이터세트]. <https://kosis.kr/statHtml/>

- statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\_1B26006\_A01&conn\_path=I3  
국가데이터처. (n.d.-b). **저출생 통계지표**[대시보드]. 지표누리. <https://www.index.go.kr/lbirth?upcd=0>
- 국가데이터처. (n.d.-c). **국민 삶의 질 지표**[대시보드]. 지표누리. <https://www.index.go.kr/unity/potal/selectAllIndicator.do;jsessionid=tNvE7GtBMjxbjOQQbxUpkYIKnpMwBVjDuMOMEVLi.node11?cdNo=210&lrgClasCd=018>
- 국가데이터처. (2025a). **합계출산율**[데이터 세트]. 지표누리. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=10&idxCd=F0009>
- 국가데이터처. (2025b). **지역별 인구 및 인구밀도**[데이터 세트]. 지표누리. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1007](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1007)
- 국가데이터처. (2025c). **조세부담률**[데이터 세트]. 지표누리. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1122](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1122)
- 국가데이터처. (2025d). **국민부담률**[데이터 세트]. 지표누리. <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?clasCd=10&idxCd=F0152>
- 국가데이터처. (2025e). 직장보육시설의무설치사업체의 보육시설 설치비율[데이터 세트]. 지표누리. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=3041](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=3041)
- 국가데이터처. (2025f). **고용보험가입률**[데이터세트]. 지표누리. [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1506](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1506)
- 국가데이터처. (2025g). **인구주택총조사 결과**[보도자료](2025.7.29.). [https://mods.go.kr/board.es?act=view&bid=11747&list\\_no=439064&mid=a20108070000](https://mods.go.kr/board.es?act=view&bid=11747&list_no=439064&mid=a20108070000)
- 국민연금. (n.d.). **출산크레딧**[설명자료]. <https://www.nps.or.kr/pnsinfo/npskg/getOHAF0048M0.do?menuId=MN24001117&tab=tab8>
- 국민행복카드. (n.d.). **첫만남 이용권 지원**[설명자료]. <http://www.voucher.go.kr>

- 국정기획위원회. (2025). **이재명 정부 국정운영 5개년 계획(안)**.
- 국회예산정책처. (2023). **2022회계연도 결산 주요 사업 분석: (1) 인구위기 대응을 위한 저출산 정책 및 재정사업 분석**.
- 국회예산정책처. (2025). **2025 대한민국 재정(수정·보완)**.
- 기획재정부. (2025a). **예비타당성조사 수행 총괄 지침(기획재정부훈령 제790호)**. 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서 2025년 12월 15일 인출.
- 기획재정부. (2025b). **2025~2029년 국가재정운용계획 주요내용**.
- 김기태, 곽윤경, 이주미, 주유선, 정기선, 김석호, 김철호, 김보미. (2020). **사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발-이주노동자 연구**. 한국보건사회연구원.
- 김기환. (2024.2.28.). '다가온 현실'...저출산 쇼크 겨눌 '3개의 화살' 임계점 왔다. **중앙일보 인터넷판**(<https://www.joongang.co.kr/article/25231805>)에서 2025년 8월 16일 인출.
- 김대철. (2021). 외국의 재정준칙 운용사례 연구. **질서경제저널**, 24(4), 1-20. <https://doi.org/10.20436/OEJ.24.4.001>
- 김동균. (2024). 초저출산 현상의 구조적 원인과 정책 패러다임의 전환: 청년세대 가치관 변화를 중심으로. **사회과학연구**, 31(2), 145-172.
- 김동훈, 박진아, 윤지연. (2023). **2023년 직장어린이집 설치 등 의무이행 실태조사**. 보건복지부, 육아정책연구소.
- 김병주, 엄문영, 양미선, 이혜진, 박상현. (2024). **유보통합 재정 확보 및 배분 방안 연구**. 교육부, 영유아교육복지통합추진단.
- 김승권. (2006). 사회복지적 관점에서 본 한국의 적정인구. **한국인구학**, 29(1), 241-268.
- 김아래미. (2024). 저출생 대응 패러다임의 한계와 대전환. **월간복지동향**, 제 303호, 참여연대.
- 김연진. (2020). 스웨덴 육아휴직제도의 유연성. **국제사회보장리뷰**, 14, 124-129.
- 김영란, 조선주, 선보영, 배호중, 김진석, 정영모. (2018). **초등학생 돌봄 실태 파악 및 수요 분석 연구**. 저출산고령사회위원회, 한국여성정책연구원.

- 김영우, 강달원. (2010). 인구 고령화에 따른 사회복지지출에 관한 한·일간 비교 분석. **아시아연구**, 13(1), 93-117. 한국아시아학회.
- 김우림. (2021). **저출산 대응 사업 분석평가**. 국회예산정책처.
- 김윤 의원 등 14인. (2024.11.14.). **저출산고령사회기본법 전부개정법률안**. 법제처 국민참여입법센터(<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2205600/detailRP>)에서 2025년 8월 28일 인출.
- 김은정, 임지영, 박종서, 박명호, 노호창. (2022). **출산전후휴가 및 육아휴직 제도 개편방안 연구**. 한국보건사회연구원.
- 김의준, 최명섭, 박주형. (2010). 우리나라 광역시 인구규모의 적정성 분석. **한국경제지리학회지**, 13(3), 487-496. <https://doi.org/10.23841/egsk.2010.13.3.487>
- 김재진, 박형수, 강신욱, 이강구. (2014). **인구·가족구조 변화에 따른 재정정책 대응방향**. 한국조세재정연구원.
- 김정석. (2025). 숫자를 넘어, 사람을 보다: 사람 중심 인구정책의 방향과 과제. **한국인구학**, 48(2), 1-32.
- 김정화. (2021). 인구구조의 변화에 따른 사회보장법제의 대응방안-고령화 현상에 대한 진단과 공적 연금 및 의료보험의 변화. **법과 정책연구**, 21(4), 65-92. <https://doi.org/10.17926/kaolp.2021.21.4.65>
- 김지섭, 권순완. (2024.2.29.). 출산율 0.65명 쇼크...국가 소멸 시계 더 빨라졌다. **조선일보 인터넷판**([https://www.chosun.com/culture-life/culture\\_general/2024/02/29/3BT3ACSQF5EB3JEGH3UOADYO4Y/](https://www.chosun.com/culture-life/culture_general/2024/02/29/3BT3ACSQF5EB3JEGH3UOADYO4Y/))에서 2025년 8월 16일 인출.
- 김지성, 김은주. (2023). 출산의 사회적 의미와 한국 저출산 대응정책에 관한 탐색적 연구: 미시적 분석. **국정관리연구**, 18(3), 25-50.
- 김지수, 김유연, 이성걸, 박지애. (2025). **2024년 교육복지우선지원사업 및 교육복지안전망 운영 현황 조사 결과**. 한국교육개발원.
- 김지원. (2024). OECD 국가들의 가족정책에 대한 재평가-사회통합 (social cohesion) 의 역할. **한국정책학회보**, 33(4), 209-241.

- 김지호, 서재준, 권규상. (2024). 도시기능 유지를 위한 유효 인구 규모의 산정. **한국도시지리학회지**, 27(1), 1-15.
- 김진영. (2024.6.3.). 복지재정 건전성 해치는 저출산·고령화. **고대신문**(<https://www.kunews.ac.kr/news/articleView.html?idxno=42489>)에서 2025년 8월 15일 인출.
- 김태곤, 하연섭. (2025). 한국 공공재정관리와 전략적 지출검토의 제도화. **한국행정학회**, 59(1), 219-246. <https://doi.org/10.18333/KPAR.59.1.219>
- 김태일. (2021). 한국의 복지지출 규모 및 향후 방향. **한국사회정책**, 28(1), 315-342.
- 김태훈. (2025). 인구구조 변화가 지역경제에 미치는 영향. **시장경제연구**, 54(1), 19-44.
- 김평식, 하세정, 박정흠, 김창민, 한재현, 이아영, 이성범. (2024). **2023년 저출산고령사회정책 시행계획 성과평가 결과(중앙행정기관 및 지방자치단체)**. 저출산고령사회위원회, 한국조세재정연구원.
- 김홍희. (2015). 협동 거버넌스에서의 성공 및 실패 요인 탐구. **지방정부연구**, 18(4), 343-367.
- 김희삼. (2022). 한국의 극저출산에 대한 미시경제학적 분석과 대응방향. **교육경제연구**, 31(4), 1-32.
- 나원희. (2025). OECD 사회복지지출 중 가족 영역 분석 및 재정추계. **보건복지포럼**, 348, 44-57.
- 남은경. (2024). 정부의 저출생 대책으로 추세 반전 가능한가? -고용시장 개선과 노동시간 단축 등 좋은 일자리 대책은 부재-. **월간경실련**, 2024년 9,10월 호. 경제정의실천시민연합.
- 남인순 의원 등 11인. (2024.11.11.). **저출산고령사회기본법 전부개정 법률안**. 법제처 국민참여입법센터(<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2205459/detailRP>)에서 2025년 8월 28일 인출.
- 노화준. (2012). 정책집행연구의 변천과 과제: 거버넌스 체제에서의 정책집행. **한국정책학회보**, 21(2), 161-184.

- 대구광역시교육청. (2025). 2025~2029년 중기대구교육재정계획.
- 대전광역시교육청. (2025). 2025~2029년 중기지방교육재정계획.
- 대한민국정부. (2006). 제1차 저출산고령사회기본계획(보완판).
- 대한민국정부. (2011). 제2차 저출산고령사회기본계획.
- 대한민국정부. (2016). 제3차 저출산고령사회기본계획-브릿지 플랜 2020.
- 대한민국정부. (2019). 제3차 저출산고령사회기본계획(수정본).
- 대한민국정부. (2021). 함께 일하고 함께돌보는 사회-제4차 저출산고령사회 기본계획.
- 류정희, 김은정, 신윤정, 최효진. (2018). 저출산 대응을 위한 일-가정 양립 지원 체계 개편방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 멜서스, T.R. (2011). 인구론(이종인 역). 을유문화사. (원전발행 1798).
- 머스그레이브, R.A. (2004). 재정책 이론: 공공경제학 연구(이만우, 최광 역). 다산출판사. (원전 발행 1959).
- 문진주. (2022). 조세와 비조세요인이 출산결정에 미치는 영향. 세무회계연구, 74, 389-409.
- 박만규. (2023). 프랑스의 이민자 갈등과 우리. 전문가 칼럼. 월간경실련, 2023년 7,8월호.
- 박명림. (2023.5.18.). 결혼·출산파업...인구절벽 넘어 국가소멸로 치닫는다. 경향신문. <https://www.khan.co.kr/article/202305182232005>.
- 박선권. (2022). 제4차 「저출산고령사회 기본계획」의 문제점과 개선방향-저출산 대응을 중심으로. 국회입법조사처.
- 박성민. (2024.4.25.). “저출산에 380조 원...다 어디로 갔나요”, 동아일보 인터넷판(<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20240425/124642834/1>)에서 2025년 8월 15일 인출.
- 박소영, 한승희. (2017). 재정 건전성 제고를 위한 재정 준칙의 실효성 확보 방안 연구. 한국행정연구원.
- 박정명, 김은수, 강지원. (2025). 청주시 방과후 돌봄서비스 현황과 개선방안. (재)청주복지재단.

- 박종서, 오상봉, 박은정, 강민정, 이지혜, 고제이, 노민선, 최인혁, 정희선, 조미라, 김연진, 윤지연. (2025). **육아휴직 제도 사각지대 개선 방안**. 경제인문사회연구회.
- 박종서, 이지혜, 정희선, 이소영, 장인수, 최선영, 이해정. (2024). **2024년도 가족과 출산 조사**. 한국보건사회연구원.
- 박주형, 김의준, 최명섭. (2010). 우리나라 광역시 인구규모의 적정성 분석. **한국경제지리학회지**, 13(3), 487-497.
- 박지순, 박귀천, 김은지, 김기덕, 최흥기. (2020). **출산·육아휴직 제도의 보편적 활용을 위한 재설계 방안**. 저출산고령사회위원회.
- 박진백. (2021). 주택가격과 사교육비가 합계출산율에 미치는 영향과 기여율 추정에 관한 연구. **사회보장연구**, 37(4), 65-92.
- 박철현. (2014). **사회문제론**. 박영사.
- 변수정, 임지혜, 조성호, 김은정, 장인수, 김세진, 이진숙, 이영란, 김우성. (2020). **저출산·고령사회 정책 재정 현황 분석 및 해외사례 비교를 통한 시사점 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 변은주, 임하나, 박정은, 김나래. (2024). **인구감소지역의 생활권계획 수립 방안 연구: 콤팩트-네트워크 공간구조를 중심으로**. 국토연구원.
- 보건복지부, 한국보건사회연구원. (2024). **2024년 국민기초생활보장 수급자 현황**. 보건복지부. (2025). **2025년 예산 및 기금 운용계획**. <https://www.mohw.go.kr>에서 2025년 8월 15일 인출.
- 복지로. (n.d.). **아동통합서비스지원(드림스타트사업)**. <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twataa/welfareInfo/moveTWAT52011M.do?welfareInfoId=WLF00003283>에서 2025년 10월 30일 인출.
- 복지로. (n.d.). **저소득층 기저귀조제분유 지원**. <https://www.bokjiro.go.kr/>에서 2025년 10월 30일 인출
- 부산광역시교육청. (2025). **2025~2029년 중기지방교육재정계획**.
- 사회보장위원회. (2024). **제5차 사회보장 재정추계(안)**.
- 서울특별시교육청. (2025). **2025~2029년 중기서울교육재정계획**.

- 세종특별자치시교육청. (2025). **2025~2029년 중기지방교육재정계획**.
- 손연정. (2025). **일·가정양립정책 현황과 쟁점**. 제4차 인구정책대응 재정전략 전문가 정기 포럼 발표문.
- 손재식. (1990). 지방자치단체의 인구규모와 비용편익의 상관관계에 관한 소고-단체규모별 행정비용의 분석을 중심으로. **지방행정연구**, 5(3), 3001-3013.
- 송명규. (1993). 도시 기초자치단체의 적정인구규모에 관한 실증적 연구-인구규모에 따른 도시 공공서비스의 공급 비용 변화를 중심으로. **한국지방자치학회보**, 5(2), 2065-2082.
- 송헌재, 신우리. (2017). 자녀출산 및 사교육비의 가구소득과의 관계분석. **노동경제논집**, 40(4), 33-59.
- 신옥주. (2023). 헌법적 관점에서 살펴본 한국의 저출산 대응정책 개선 방안 연구-독일 가족정책에 대한 비교법적 고찰을 중심으로. **헌법재판연구**, 10(1), 103-148.
- 신윤정, 계봉오, 김근태, 유삼현, 박수빈, 김보름. (2023). **글로벌 경제 위기 이후 주요 국가의 출산율 변동과 정책적 대응 방안**. 한국보건사회연구원.
- 앨런 말라흐(Alan Mallach). (2024.11.24.). **축소되는 인구, 세상의 패러다임을 바꾸다**. 제15회 아시아미래포럼-저출생 축소사회, 어떻게 대응할 것인가.
- 양미선. (2025). **아동 및 가족 대상 돌봄서비스와 교육복지 쟁점-유보통합 재정 중심으로**. 제3차 인구정책대응 재정전략 전문가 정기 포럼 발표문.
- 양영철. (2019). 한국인구정책의 변천과정에 관한 연구: 출산정책 실패를 중심으로. **한국행정사학지**, 47, 129-164. <https://doi.org/10.15856/jakpah.2019.47.47.129>
- 양재진, 장우윤. (2023). 한국의 초저출산 극복을 위한 정책조합 연구. **한국정책학회보**, 32(2), 33-55.
- 에를리히, P.R. (2012). **인구 폭탄**(이한중 역). 북돋움. (원전 발행 1968).
- 여성가족부. (2025). **2025년 예산 및 기금 운용계획**. [https://www.mogef.go.kr/io/ind/io\\_ind\\_s005d.do?mid=old919&bbsn=55](https://www.mogef.go.kr/io/ind/io_ind_s005d.do?mid=old919&bbsn=55)에서 2025년 8월

- 28일 인출.
- 여성가족부. (n.d.). **여성친화도시 운영**. [https://www.mogef.go.kr/sp/geq/sp\\_geq\\_f008.do?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.mogef.go.kr/sp/geq/sp_geq_f008.do?utm_source=chatgpt.com)에서 2025년 8월 28일 인출.
- 열린 재정. (n.d.). **재정사업별 설명자료**. <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/bs/UOPKOBASA01>에서 2025년 10월 20일 인출.
- 오상봉, 김근주, 정성미. (2021). **고용보험 적용 확대에 따른 자영업자 등 육아휴직급여 대상 확대를 위한 기초연구**. 고용노동부.
- 오주비. (2022.12.13.). 신도시 아파트 짓는 곳마다...초등학교 통학 갈등. **조선일보**. [https://www.chosun.com/national/national\\_general/2022/12/13/FYICVA5DEBCLXEC2NVUOABRVFA/](https://www.chosun.com/national/national_general/2022/12/13/FYICVA5DEBCLXEC2NVUOABRVFA/)
- 우해봉. (2018). **저출산 정책의 패러다임 전환과 과제: 출산율 목표 중심에서 삶의 질 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 우해봉. (2023). 인구 고령화의 인구학적 요인 분석, **보건사회연구**, 43(1), 50-68.
- 울산광역시교육청. (2025). **2025~2029년 중기울산교육재정계획(변경)**.
- 유나리, 이정민. (2024). **2024년 국가연구개발 예산 배분·조정 결과 분석 및 정책 시사점** (KISTEP 브리프 2024-05). 한국과학기술기획평가원.
- 유니세프 아동친화도시. (n.d.). **사업소개**. <https://childfriendlycities.kr/main/main.html>에서 2025년 8월 28일 인출.
- 유삼현, 최슬기, 계봉오, 임준경. (2022). **출생통계 신규 지표 개발 방안 연구**. 통계청.
- 유삼현. (2025). **인구정책 거버넌스와 인구 통계 관련 자문의견서**. 비공개 자료.
- 유정균. (2025). **지역 인구 통계와 지역 인구 거버넌스 연계 자문의견서**. 비공개 자료.
- 유혜미. (2024). 인구구조 변화가 수혜-부담 체제에 미치는 영향. **경제학연구**, 72(2), 69-94.
- 윤동열, 주무현, 고혜원, 김유빈, 김지운, 정동열, 강지원, 조준, 김승석. (2021). **고용보험기금 사업 효율화 방안 검토**. 기획재정부, 건국대학교 산학협력단.

- 윤수정. (2024). 헌법적 관점에서 바라본 저출생-「저출산·고령사회기본법」 중 저출생 대책에 대한 비판적 검토를 중심으로. **이화젠더법학**, 16(2), 35-79.
- 이규식, 김탁일. (1988). 우리나라 인구정책방향의 재음미. **한국인구학**, 11(1), 32-49.
- 이규용, 강동우, 권오영, 김영아, 김철효, 김유빈, 박광배, 박미화, 박영범, 박영아, 설귀환, 설동훈, 신운철, 양계민, 양난주, 엄미정, 이규용, 이상돈, 이치호, ... 황경진. (2025). **인구구조 변화 대응을 위한 이민정책 연구**. 경제·인문사회연구회.
- 이동선, 주재선, 김효주, 송치선. (2024). **2024년 국가성평등보고서**. 여성가족부, 한국여성정책연구원.
- 이명석. (2021). 거버넌스 신드롬?: 한국 거버넌스 연구의 경향과 한계. **국정관리연구**, 16(3), 279-311.
- 이상림, 임지영, 강지원, 조성은, 강동관, 고우림, 김희삼, 박성재, 변금선, 신영미, 유재언, 이철희, 정재훈, 정현숙, 최성은, 최유, 최인희. (2022). **인구정책기본법 제정안 마련 연구**. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이상림. (2025). 저출산 정책의 한계와 개선 방향: 저출산·고령사회기본법의 비판적 분석. **한국인구학**, 48(1), 1-26.
- 이상은, 정찬미. (2016). 아동수당 도입과 조세지원체계 개편: 국가별 비교 및 대안정책의 급여수준효과 모의실험. **사회보장연구**, 32(4), 1-28.
- 이상일. (2006). 고용 변동에 따른 인구 규모와 산업 구조 상의장기적 변화 추정: 2020 년 서울을 사례로. **지리교육논집**, 50, 27-39.
- 이소영, 김가희, 김근진, 문승현, 이철희, 장인수, 최영, 최은영, 홍석철. (2019). **2019년도 재정사업 심층평가 아동돌봄사업군**. 기획재정부, 한국보건사회연구원.
- 이소영, 최인선, 이지혜, 손동기, 김영아. (2024a). **프랑스의 인구정책 사례 연구**. 한국보건사회연구원.
- 이소영, 김은정, 이지혜, 임준경, 이철희. (2024b). **부모급여 및 첫만남이용권 성과평가와 체감도 제고방안 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

- 이승모, 유재원. (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. **국가정책연구**, 30(2), 83-108.
- 이승인, 김원호, 배형호, 전순미, 신정섭. (2022). **축산연구자를 위한 누구나 쉽게 따라하는 AHP 방법론**. 농촌진흥청 국립축산과학원.
- 이승진, 김재현. (2024). 지역별 자료를 활용한 국내 저출생 결정 요인에 대한 분석, **재정정책논집**, 26(3), 3-30.
- 이시백, 조남훈, 이규식. (1978). **인구문제**. 가족계획연구원.
- 이은지. (2024.9.24.). 부처 신설만 인구 문제의 유일한 해법일까... “인구부 역할 모호”. **CBS 노컷뉴스 인터넷판**(<https://www.nocutnews.co.kr/news/6217684>)에서 2025년 8월 16일 인출.
- 이재희, 박진백. (2020). 주택가격과 주택공급이 출산율에 미치는 영향: 서울시를 중심으로. **한국생활과학회지**, 29(5), 765-776.
- 이지혜. (2025). **아동 대상 현금성 지원 사업에 대한 현황과 쟁점-보건복지부 사업을 중심으로**. 제2차 인구정책대응 재정전략 전문가 정기 포럼 발표문.
- 이철희, 권정현, 김태훈. (2022). **2021년 장래인구추계를 반영한 인구변화의 노동·교육·의료부문 파급효과 전망**. 서울대학교, 저출산고령사회위원회.
- 이철희, 이소영. (2022). 현금지원이 유배우 출산율에 미치는 효과: 강원도 육아 기본수당 지급 사례로부터의 증거. **경제학연구**, 70(2), 61-93.
- 이철희. (2025. 3. 4). 출산율 0.03 반등, 기뻐하긴 어려운 이유. **한겨레 인터넷판**(<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1185146.html>)에서 2025년 8월 16일 인출.
- 인천경제자유구역. (n.d.). **통계로 보는 IFEZ**. <https://www.ifez.go.kr/main/content/view.do?sn=322>에서 2025년 10월 12일에 인출.
- 인천광역시교육청. (2025). **2025~2029년 중기지방교육재정계획(2차 변경)**. 저출산고령사회위원회, 보건복지부. (2025.7.4.). **제14차 인구비상대책회의**[보도자료]. 정책브리핑 <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148945476>에서 2025년 5월 20일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (2024a). **저출산고령사회위원회-한국개발연구원, 「저출**

- 생 예산 재구조화」 공동 세미나 개최[보도자료](2024.6.11) <https://www.betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/pressReleaseDetail.do?sessionId=605641476FCB3EC3EC5E8BA7FC37B984.node20?articleId=320>에서 2025년 11월 16일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (2024b). **저출생 추세를 반전시키기 위한 3대 핵심분야 총력 지원 + 사회인식 변화 노력 강화**[보도자료](2024.6.19.) <https://www.betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/pressReleaseDetail.do?articleId=325>에서 2025년 8월 15일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (2025a). **결혼·출산·양육 및 정부 저출생 대책에 대한 인식조사 연구**. 국회도서관 국가전략포털<https://nsp.nanet.go.kr/plan/subject/detail.do?newReportChk=list&nationalPlanControlNo=PLAN0000050303>에서 2025년 5월 20일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (2025b). 저출산·고령사회위원회, 제9차 인구비상대책회의 개최[보도자료](2025.3.4.). **정책브리핑** <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156677067>에서 2025년 5월 20일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (2025c). 저출산·고령사회위원회, 제13차 인구 비상대책회의[안건자료](2025.5.29.). **저출산고령사회위원회** <https://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/agendaDetail.do?articleId=17&listLen=10&pageIndex=1>에서 2025년 5월 20일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (2025d). 올해 저출산·고령화 대응에 100조 7000억 원 투입...성과기반 운영[보도자료](2025.7.4.). **정책브리핑** <https://nsp.nanet.go.kr/plan/subject/detail.do?newReportChk=list&nationalPlanControlNo=PLAN0000050303>에서 2025년 5월 20일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (n.d.-a). **위원회 활동**. <https://www.betterfuture.go.kr/front/committeeActivity/meeting>에서 2025년 8월 19일 인출.
- 저출산고령사회위원회. (n.d.-b). **위원회 소개**. <https://www.betterfuture.go.kr/front/introduction/commissioner.do>에서 2025년 8월 19일 인출.

- 전광희. (2006). 인구학적 관점에서 본 적정인구의 추계. **한국인구학**, 29(1), 209-239.
- 전라남도교육청. (2025). **2025~2029년 중기전남교육재정계획**.
- 전북특별자치도교육청. (2025). **2025~2029년 중기전북교육재정계획(변경)**.
- 정부조직관리정보시스템. (n.d.). **행정기관위원회**. <https://www.org.go.kr/orgnzt/cmitSttus/viewGnrl.do>에서 2025년 8월 31일 인출.
- 정성호. (2018). 저출산 대책의 패러다임 전환을 위한 과제, **한국인구학**, 41(3), 41-63.
- 정재훈. (2023). 저출산 대응의 새로운 출발-인구정책에서 가족정책으로의 전환. **한국가족복지학**, 70(4), 215-234.
- 정찬미. (2017). 아동수당과 아동관련 조세지원 제도의빈곤 및 소득불평등 완화 효과. **사회복지정책**, 44(1), 47-78.
- 제20대 대통령실. (2024.5.9.). **윤석열정부 2년 국민보고 및 기자회견**. 정책브리핑. <https://www.korea.kr/multi/policyPhotoView.do?bbsKey=62142>에서 2025년 8월 25일 인출.
- 제주특별자치도교육청. (2025). **2025~2029 중기제주교육재정계획**.
- 조성범. (2023.12.4.). 교육감협의회, '유보통합 여건 조성' 촉구 나서. **교육연론창**, <https://www.educhang.co.kr>에서 2025년 10월 20일 인출.
- 조원희, 계봉오, 류재린. (2018). 한국의 초저출산과 국민연금 기금의 사회적 투자: 인구구조 변화, 사회적투자, 연금재정을 중심으로. **한국인구학**, 41(2), 61-90. <https://doi.org/10.31693/KJPS.2018.06.41.2.61>
- 조은아. (2024. 7.14.). "세계 인구, 60년 뒤 103억 명 정점 찍고 감소할 전망". **동아일보**. <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20240714/125925251/1>.
- 조은주. (2019). 인구구조의 변화와 새로운 법규범의 요청: 저출산고령사회기본법 비판. **법과사회**, 제61호. 법과사회이론학회.
- 조응형, 송혜미. (2024. 2.29.). '0.65명' 출산을 쇼크. **동아일보** 인터넷판. <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20240229/>

123746418/1에서 2025년 8월 16일 인출.

조진우. (2020). 지방재정 건전화를 위한 소위 “고향세” 도입에 관한 연구-일본  
고향세 (후루사토 납세) 를 중심으로. **법학논총**, 44(1), 505-536.

조진우. (2021). 저출산·고령사회기본법의 문제점과 개선과제. **법학연구**, 32(1),  
11-42.

주보혜, 오신휘, 박종서, 류종현, 변혜선, 오병기, 정서린, 김윤영, 장인수. (2022).  
**인구구조 변화대응 및 지역상생을 위한 인구정책 방안 연구**. 한국보건사  
회연구원·저출산고령사회위원회.

주예진, 이철희. (2024). 현금성 출산 지원정책의 한계 효과 평가. **한국경제연구**,  
42(3), 35-70.

지은초. (2023). **지출구조조정 성과 및 과제**. 한국재정정보원.

참여연대. (2024). **저출생 추세를 반전시키기엔 여전히 미흡한 대책**. 참여연대  
홈페이지(<https://www.peoplepower21.org/welfare/1969040>)에서  
2025년 8월 16일 인출.

최 유. (2021). **인구구조의 변화 대응을 위한 법적 연구**. 한국법제연구원.

최선숙. (2025). **아동 및 가족 대상 돌봄서비스와 교육복지 쟁점**. 제3차 인구정  
책대응 재정전략 전문가 정기 포럼 토론문.

최정선. (2019). **주거지역 근린양육환경 사례 연구**. 서울대학교 대학원 박사학위  
논문.

최정선. (2025). **포용적 도시계획과 주거지 개선**. 제7차 인구정책대응 재정전략  
전문가 정기 포럼 발표문.

최정화. (2024). 유럽연합의 가족정책과 유럽연합 회원국의 대응: 일·가정 양립  
에서 일·생활 균형으로의 전환, **EU연구**, 73.

최진수. (2002). 인구규모와 도시서비스시설 관계 분석. **한국정책논집**, 2,  
135-148.

최혜진, 김지연, 이현주, 박선영. (2024). **이주배경 아동·청소년의 교육권 및 돌  
봄권 보장 실태와 정책 과제**. 한국청소년정책연구원.

추경호 의원 등 108인. (2024.7.11.). **저출산고령사회기본법 전부개정법률안**.

- 법제처 국민참여입법센터(<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2201625/detailRP>)에서 2025년 8월 28일 인출.
- 충청남도교육청. (2025). **2025~2029년 중기지방교육재정계획**.
- 충청북도교육청. (2025). **2025~2029년 중기지방교육재정계획**.
- 탁현우. (2017). **예산과정의 지출 검토 제도 도입 방안 연구**. 한국행정연구원.
- 통계청. (2024. 2. 28.). 2023년 출생·사망 통계(잠정) [보도자료]. **통계청 홈페이지**([https://mods.go.kr/board.es?mid=a10301020300&bid=204&act=view&list\\_no=429586](https://mods.go.kr/board.es?mid=a10301020300&bid=204&act=view&list_no=429586))에서 2025년 8월 28일 인출.
- 통계청. (2025. 2. 26.). 2024년 출생·사망통계(잠정) [보도자료]. **통계청 홈페이지**([https://mods.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=204&list\\_no=435209&act=view&mainXml=Y](https://mods.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=204&list_no=435209&act=view&mainXml=Y))에서 2025년 8월 28일 인출.
- 하세정. (2025.11.13.). **인구정책 성과관리의 현황과 쟁점**[발표자료]. 한국보건사회연구원 인구정책연구실 2025년 제6차 인구정책세미나.
- 한국농촌경제연구원. (2025). **2024 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사**. 농림축산식품부.
- 한국인구학회(편). (2016). **인구대사전 (개정증보판)**. 통계청.
- 한국조세재정연구원. (n.d.). **재정성과평가센터**<https://www.kipf.re.kr/cpem/index.do>. 2025년 8월 25일 인출.
- 한성민, 조덕상, 이종연, 이윤경, 신현웅, 김태완, 강지원, 고제이, 이소영, 김윤희, 김세진, 이다미, 이선희, 김유빈, 강동우, 이규용, 장지연, 곽은혜, 이승호, ... 심우중. (2025). **대한민국 인구전략 수립 연구: 총괄 편**. 경제인문사회연구회.
- 한승주, 최충. (2019). 아동수당과 합계출산율: OECD 국가를 중심으로. **한국정책학회보**, 28(3), 1-28.
- 행정안전부. (2025.12.3.). 내년 지방소멸대응기금, 인구유입 효과 있는 사업에 투입. 대한민국 정책브리핑. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148955792#:~:text=%ED%95%9C%ED%8E%B8%20%EC%A7%80%EB%B0%A9%EC%86%8C%EB%A9%B8%EB%8C%8>

- 0%EC%9D%91%EA%B8%B0%EA%B8%88,%EC%97%90%20%EB%B0%B0%EB%B6%84%EB%90%98%EB%8A%94%20%EC%9E%AC%EC%9B%90%EC%9D%B4%EB%8B%A4.에서 2025년 12월 6일 인출.
- 홍석재. (2024.3.1.). 전세계 언론 '한국 0.72 출산율' 쇼크...성차별·장시간 노동 지적·영 가디언·BBC·미 포춘·일 언론 대대적 보도. **한겨레**. [https://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/1130353.html](https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1130353.html)에서 2025년 8월 16일 인출.
- 홍석철. (2024.12.2.). 인구부 출범, 이제는 미룰 수 없다[기고]. **중앙일보**. <https://www.joongang.co.kr/article/25296382>에서 2025년 5월 27일 인출.
- 홍종현. (2020). 세대간 정의와 국가재정의 지속가능성. **유럽헌법연구**, 34, 243-288.
- 황미혜, 권영은, 김상수. (2025). 인구구조 변화에 따른 독일·프랑스·한국의 외국인력 정책과 시사점. **다문화사회와 교육연구**, 19, 197-218.
- 황인도, 남윤미, 성원, 심세리, 염지인, 이병주, 이하림, 정종우, 조태형, 최영준, 황설용, 손민규. (2023). **초저출산 및 초고령사회: 극단적 인구구조의 원인, 영향, 대책**. 한국은행 경제연구원.
- 황현순. (2022). **탄소중립 사회로의 전환을 위한 조세제도 연구 -탄소배출에 관한 과세체계 개편 논의를 중심으로**. 한국법제연구원.
- 황현순. (2023). 일본 「상속세법」상 세대 간 자산이전에 따른 조세부담에 대한 규제법제 분석. **한국법제연구원 이슈페이퍼** 23-21-13.

## 〈해외 문헌〉

- Abío, G., Patxot, C., Sánchez-Romero, M., & Souto, G. (2017). The welfare state and demographic dividends. *Demographic Research*, 36(48), 1453-1490.
- Abo, T. (2017). *Fiscal sustainability and demographic transition:*

- Macroeconomic implications for aging societies*. Global Financial Review.
- Ansell, C. (2012). Collaborative governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford handbook of governance* (497-511). Oxford University Press.
- Boling, P. (2008). Demography, culture, and policy: Understanding Japan's low fertility. *Population and Development Review*, 34(2), 307-326.
- Brady, D., & Bostic, A. (2015). Paradoxes of social policy: Welfare transfers, relative poverty, and redistribution preferences. *American Sociological Review*, 80(2), 268-298.
- Clemens, M. A. (2014). *Does development reduce migration?* (Working Paper No. 359). Center for Global Development. www.cgdev.org.
- Constantin, C. (2025). Optimal population and sustainable growth under environment constraints. *Sustainability*, 17(20), 9161. doi:<https://doi.org/10.3390/su17209161>
- Department for Education. (2024). *Governance framework*. Government of South Australia, Department for Education.
- Edeme, R. K., Emeka, E. T., & Innocent, I. A. (2024). Population Growth, Technological Innovation, and Environmental Sustainability. In *Circular Economy and Sustainable Development* (241-258). Springer International Publishing.
- Eggleston, K., Oi, J. C., Rozelle, S., Sun, A., Walder, A., & Zhou, X. (2013). Will demographic change slow China's rise?. *The Journal of Asian Studies*, 72(3), 505-518.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.

- Esping-Andersen, G., & Billari, F. C. (2015). Re-theorizing family demographics. *Population and Development Review*, 41(1), 1-31.
- Etzioni, A. (2010). *The moral dimension: Toward a new economics*. Free Press. (Original work published 1988).
- Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)*, 120(3), 253-290.
- George, A. S., & Borjas, G. J. (2019). *The macroeconomic impact of demographic change* (Working Paper). Harvard University.
- Global Initiative for Fiscal Transparency(GIFT). (n.d.). *Principles*. <https://fiscaltransparency.net/>에서 2025년 12월 21일 인출.
- International Monetary Fund [IMF]. (n.d.). [https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/fiscal-transparency?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.imf.org/en/topics/fiscal-policies/fiscal-transparency?utm_source=chatgpt.com)
- International Monetary Fund [IMF]. (2025). *Fiscal monitor: Spending smarter: How efficient and well-allocated public spending can boost economic growth*. [https://www.imf.org/external/datamap/per/FM/FM\\_Oct25\\_Full\\_Report.pdf](https://www.imf.org/external/datamap/per/FM/FM_Oct25_Full_Report.pdf).
- Jeon, S. H. (2018). Impact of demographic changes on inflation and the macroeconomy. *KDI Journal of Economic Policy*, 40(1), 1-28. <https://doi.org/10.23895/kdijep.2018.40.1.1>
- Kamerman, S. B., & Kahn, A. J. (Eds.). (1978). *Family policy: Government and families in fourteen countries*. Columbia University Press.
- Kate, L., & Song, L. (2023). *Demographic change and long-term economic growth path in Asia* (CAMA Working Paper 48/2023). Centre for Applied Macroeconomic Analysis, Australian National University.
- Kerbler, B., Sendi, R., & Filipovič Hrast, M. (2017). The relationship of

- the elderly toward their home and living environment. *Urbani Izziv*, 28(2), 96-109.
- McNicoll, G. (2001). Government and fertility in transitional and post-transitional societies. *Population and Development Review*, 27, 129-159.
- Mirrlees, J. A. (1971). An exploration in the theory of optimum income taxation. *The Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208.
- Navarat, S. (2023). Demographic aging and the expansion of public social spending: A cross-national panel data analysis. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(2), 215-238.
- Notestein, F. W. (1953). Economic problems of population change. In J. L. Simon (Ed.), *The Economics of Population.: Classic writings*. Transaction Publishers.
- Oberndorff, S.T.J. (2025). *Demographic Influences on Sustainable and Trend-Driven Consumption in the Netherlands*[Master's thesis, University of PAVIA, <https://osuva.uwasa.fi/items/ea158053-4f3f-4b0d-a69c-a772e2800a76>].
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (n.d.-a). *Fertility rates*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/fertility-rates.html>에서 2025년 8월 16일 인출.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (n.d.-b). *Family Database*. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-family-database.html>에서 2025.10.10. 인출.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (n.d.-c). *Social Expenditure Database(SOCX)*. <https://www.oecd.org/en/data/datasets/social-expenditure-database-socx.html>에

서 2025년 8월 16일 인출.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-d). *Population*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/population.html>에서 2025년 8월 16일 인출.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-e). *Elderly-Population*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/elderly-population.html>에서 2025년 8월 16일 인출.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-f). *Life-Expectancy at birth*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/life-expectancy-at-birth.html>에서 2025년 8월 16일 인출.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-g). *Real Gross Domestic Product(GDP)*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/real-gross-domestic-product-gdp.html>에서 2025년 8월 16일 인출.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-h). *Inflation-CPI*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/inflation-cpi.html>에서 2025년 8월 16일 인출.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-i). *Unemployment rate*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/unemployment-rate.html>에서 2025년 8월 16일 인출.

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-j). *Labour force participation rate*. OECD Data explorer. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/labour-force-participation-rate.html>에서 2025년 8월 16일 인출.

- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-k). *Employment rate by age group*. OECD Data explorer.  
<https://www.oecd.org/en/data/indicators/employment-rate-by-age-group.html>에서 2025년 8월 16일 인출.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-l). *Part-time employment rate*. OECD Data explorer.  
<https://www.oecd.org/en/data/indicators/part-time-employment-rate.html>에서 2025년 8월 16일 인출.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(n.d.-m). *Social security contributions*. OECD Data explorer.  
<https://www.oecd.org/en/data/indicators/social-security-contributions.html>에서 2025년 8월 16일 인출.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2001). *Managing Public Expenditure-A reference book for transition countries*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2011). *Doing better for families*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2015). *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2016). *Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2017). *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].

- (2019). *Working Better with Age, Ageing and Employment Policies*, OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2022). *OECD Spending Better Framework: Key Features of Quality Budget Institutions*. OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2023). *OECD Best Practices for Spending Reviews: Strengthening the impact of spending reviews*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2025a). *Cities for All Ages*. OECD Publishing, Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2025b). *Korea's Unborn Future: Understanding Low-Fertility Trends*. OECD Publishing, Paris
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2025c). The cost of raising children across evolving family structures - New estimates and policy challenges. *Policy brief*, June, 2025.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2025d). *Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f91693e3-en>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD].  
(2025e). *Revenue Statistics 2025: Disentangling Personal Income Tax Revenue in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- Pindyck, R. S. (2022). *Climate future: A primer on climate change and climate policy*. Oxford University Press.
- Poterba, J. M., & von Hagen, J. (Eds.). (1999). *Fiscal institutions and fiscal performance*. University of Chicago Press.
- Prabowo, H., Rowa, H., & Rusfiana, Y. (2023). Sustainable community

- development as a main motive of good governance system and ethical presentation in a developing nation. *Journal of Ethnic and Cultural Studies*, 10(1), 182-198.
- Ramos-Herrera, M. C., & Sosvilla-Rivero, S. (2025). Forecasting the impact of aging on social protection expenditure in the European Union. *Journal of Policy Modeling*, 47(1), 112-135.
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2021). *Public finance* (11th ed.). McGraw-Hill Education.
- Sabin, P. (2013). *The bet: Paul Ehrlich, Julian Simon, and our gamble over Earth's future*. Yale University Press.
- Schick, A. (2005). Sustainable budget policy: Concepts and approaches. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 107-126.
- Sobotka, T., Matysiak, A., & Brzozowska, Z. (2019). *Policy responses to low fertility: How effective are they?*. UNFPA Technical Division, Working Paper Series, Population & Development Branch.
- Social Security Administration [SSA]. (2018). *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2018* (SSA Publication No. 13-11802). Office of Retirement and Disability Policy.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3rd ed.). W. W. Norton & Company.
- Taylor, T. (2017). *The economics of declining fertility*. *Conversable Economist*.
- Thevenon, O. (2021). Policies to support fertility: What works? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* No. 252. OECD Publishing.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- UNICEF. (2004). *Building a Child Friendly Cities: A framework for action*.

<https://resourcecentre.savethechildren.net/document/building-child-friendly-cities-framework-action>

United Nations Development Programme [UNDP] 서울정책센터. (n.d.).

**지속가능발전목표.** <https://www.undp.org/ko/policy-centre/seoul>

United Nations Development Programme [UNDP]. (n.d.). *Sustainable Development Goals.*

United Nations [UN]. (n.d.-a). *Total population by sex, Data Portal*

<https://population.un.org/dataportal/data/indicators/49/locations/900/start/1980/end/2030/table/pivotbylocation?df=dddabad43-1b6f-4e90-b361-8a4bb6273ee2>

United Nations [UN]. (n.d.-b). *Total fertility rate, Data Portal*

<https://population.un.org/dataportal/data/indicators/19/locations/900/start/1980/end/2030/table/pivotbylocation?df=dddabad43-1b6f-4e90-b361-8a4bb6273ee2>

United Nations [UN]. (n.d.-c). *Life expectancy at birth, Data Portal*

<https://population.un.org/dataportal/data/indicators/61/locations/900/start/1980/end/2030/table/pivotbylocation?df=dddabad43-1b6f-4e90-b361-8a4bb6273ee2>

United Nations [UN]. (n.d.-d). *Child dependency ratio, Data Portal*

<https://population.un.org/dataportal/data/indicators/83/locations/900/start/1980/end/2030/table/pivotbylocation?df=dddabad43-1b6f-4e90-b361-8a4bb6273ee2>

United Nations [UN]. (n.d.-e). *Old-age dependency ratio, Data Portal*

<https://population.un.org/dataportal/data/indicators/84/locations/900/start/1980/end/2030/table/pivotbylocation?df=79e4b187-c0b7-4df8-82ce-00af04e547cc>

United Nations [UN]. (2018). *Inclusive cities: Trends and new initiatives.*

Yu, X., Chen, H., & Yu, Z. (2024). Population aging, technological

innovation, and public healthcare expenditure: Evidence from OECD countries. *Economic Analysis and Policy*, 81, 450-465.

## 〈법률〉

- 가족친화 사회환경 조성 촉진에 관한 법률, 법률 제21065호 (2025).  
 고용보험법, 법률 제21065호 (2025).  
 공공주택 특별법, 법률 제21065호 (2025).  
 과학기술기본법, 법률 제21065호 (2025).  
 교육기본법, 법률 제20663호 (2025).  
 교통약자의 이동편의 증진법, 법률 제20756호 (2025).  
 국가연구개발 사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률, 법률 제19782호 (2023).  
 국가재정법, 법률 제20610호 (2024).  
 국가재정법, 법률 제21211호 (2025).  
 국가재정법 시행령, 대통령령 제35947호 (2025).  
 국민기초생활보장법, 법률 제21065호 (2025).  
 근로기준법, 법률 제20520호 (2024).  
 남녀고용평등과 일가정양립지원에 관한 법률, 법률8781호 (2007).  
 남녀고용평등법, 법률 제3989호 (1987).  
 대한민국헌법, 헌법 제10호 (1987).  
 보행안전 및 편의증진에 관한 법률, 법률 제19234호 (2023).  
 사회보장기본법, 법률 제21065호 (2025).  
 아동복지법, 법률 제20929호 (2025).  
 아동수당법, 법률 제19455호 (2023).  
 아이돌봄지원법, 법률 제21065호 (2025).  
 양성평등기본법, 법률 제21065호 (2025).  
 여성가족부 직제, 대통령령 제23209호 (2011).

- 장애인복지법, 법률 제20929호 (2025).  
재정사업 심층평가 운용지침, 기획재정부훈령 제764호 (2025).  
저출산고령사회기본법, 법률 제7496호 (2005).  
저출산고령사회기본법, 법률 제8868호 (2008).  
저출산고령사회기본법, 법률 제9932호 (2010).  
저출산고령사회기본법, 법률 제11011호 (2011).  
저출산고령사회기본법, 법률 제11444호 (2012).  
저출산고령사회기본법, 법률 제12449호 (2014).  
저출산고령사회기본법, 법률 제18580호 (2021).  
저출산고령사회기본법, 법률 제19843 (2023).  
저출산고령사회기본법, 법률 제20112호 (2024).  
저출산고령사회기본법시행령, 대통령령 제35947호 (2025).  
정부조직법, 법률 제21065호 (2025).  
주택건설기준 등에 관한 규정, 대통령령 제35811호 (2025)  
지방자치단체 기금관리기본법, 법률 제19430호 (2025).  
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법, 법률 제19514호 (2025).  
지방자치분권 및 지역균형발전특별법, 법률 제21065호 (2025).  
초·중등교육법 시행령, 대통령령 제35784호 (2025).  
초·중등교육법, 법률 제20862호 (2025).  
한부모가족지원법, 법률 제20548호 (2024).  
행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 대통령령 제35948호 (2025).



## [부록 1] 저출산 대응 재정 전략 마련을 위한 AHP 조사표



### 저출산 대응 재정 전략 마련을 위한 AHP 조사표

평가일	2025. 8. ___	평가위원		서명	
-----	--------------	------	--	----	--

Q1. 국가 정책과 관련한 재정 관리에서 아래 각 항목의 가중치 비율을 적어주세요.

☞(안내) 아래는 재정 관리의 4대 요소입니다. 이 합이 100%이 되도록 작성해주세요.

합계	투명성	책무성	효율성	지속가능성
100%				

Q2. 재정 관리의 하위 항목에서 상대적 중요도를 체크해주세요.

☞(안내) 쌍대 비교는 평가기준1과 평가기준2을 비교하여 더 적절한 기준을 선택하신 후, 평가기준 1과 2를 비교할 때 얼마나 더 중요한지를 고려해서 숫자를 선택하시면 됩니다. 예를 들어, 투명성에 가까운 '적절⑤'을 선택하시면, 투명성이 책무성에 비해 5배 더 중요하다고 입력됩니다.

항목	상대적 중요도										항목								
	평가기준	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절		평가기준							
투명성		⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	책무성
투명성		⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	효율성
투명성		⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	지속가능성
책무성		⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	효율성
책무성		⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	지속가능성
효율성		⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	지속가능성

Q3. 인구정책 거버넌스와 관련하여 아래 각 항목의 가중치 비율을 적어주세요.

☞(안내) 아래는 거버넌스의 4대 요소입니다. 이 합이 100%이 되도록 작성해주세요.

합계	주체	위원회 구성	사무국 운영	시행계획 평가
100%				

Q4. 인구정책 거버넌스의 하위 항목에서 상대적 중요도를 체크해주세요.

☞(안내) 쌍대 비교는 평가기준1과 평가기준2을 비교하여 더 적절한 기준을 선택하신 후, 평가기준 1과 2를 비교할 때 얼마나 더 중요한지를 고려해서 숫자를 선택하시면 됩니다. 예를 들어, 투명성에 가까운 '적절⑤'

### 318 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로



을 선택하시면, 투명성이 책무성에 비해 5배 더 중요하다고 입력됩니다.

항목	상대적 중요도										항목							
	평가기준	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절		평가기준						
주체	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	위원회 구성
주체	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	사무국 운영
주체	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	시행계획 평가
위원회 구성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	사무국 운영
위원회 구성	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	시행계획 평가
사무국 운영	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	시행계획 평가

#### Q5. 인구정책 개선과 관련한 주요 내용의 항목별 가중치 비율을 적어주세요.

☞(안내) 아래는 인구정책 개선과 관련한 주요 항목입니다. 이 합이 100%이 되도록 작성해주세요.

합계	법 개정	거버넌스 개편	전담부처 신설	예산 편성 권한
100%				

#### Q6. 인구정책 개선(안)의 하위 항목에서 상대적 중요도를 체크해주세요.

☞(안내) 상대 비교는 평가기준1과 평가기준2을 비교하여 더 적절한 기준을 선택하신 후, 평가기준 1과 2를 비교할 때 얼마나 더 중요한지를 고려해서 숫자를 선택하시면 됩니다. 예를 들어, 투명성에 가까운 '적절⑤'을 선택하시면, 투명성이 책무성에 비해 5배 더 중요하다고 입력됩니다.

항목	상대적 중요도										항목							
	평가기준	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절		평가기준						
법개정	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	거버넌스 개편
법개정	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	전담부처 신설
법개정	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	예산편성 권한
거버넌스 개편	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	전담부처 신설
거버넌스 개편	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	예산편성 권한
전담부처 신설	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	예산편성 권한

#### Q7. 저출산 대응 정책과 관련한 주요 내용의 항목별 가중치 비율을 적어주세요.

합계	아동수당, 부모급여 등 현금 지원	산전후휴가 및 육아휴직 급여	영유아 교육돌봄, 초등 방과후 교육돌봄	그 외 아동과 가족에 대한 지원
100%				



Q8. 저출산 대응 정책의 하위 항목에서 상대적 중요도를 체크해주세요.

항목 평가기준	상대적 중요도										항목 평가기준							
	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절									
현금지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	육아휴직 급여
현금지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	교육돌봄서비스
현금지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	그 외 지원
육아휴직 급여	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	교육돌봄서비스
육아휴직 급여	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	그 외 지원
교육돌봄서비스	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	그 외 지원

Q9. 저출산 대응 재정 전략의 현금지원에서 상대적 중요도를 체크해주세요.

항목 평가기준	상대적 중요도										항목 평가기준							
	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절									
아동수당 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아동수당 금액 확대
아동수당 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	부모급여 연령 확대
아동수당 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	부모급여 금액 확대
아동수당 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 대상 확대
아동수당 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 금액 확대
아동수당 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	조부모양육수당 도입
아동수당 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	부모급여 연령 확대
아동수당 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	부모급여 금액 확대
아동수당 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 대상 확대
아동수당 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 금액 확대
아동수당 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	조부모양육수당 도입
부모급여 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	부모급여 연령 확대
부모급여 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	부모급여 금액 확대
부모급여 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 대상 확대
부모급여 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 금액 확대
부모급여 연령 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	조부모양육수당 도입
부모급여 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	부모급여 금액 확대
부모급여 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 대상 확대
부모급여 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 금액 확대
부모급여 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	조부모양육수당 도입
한부모가족 아동양육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	한부모가족 아동양육비 대상 확대
한부모가족 아동양육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	조부모양육수당 도입
한부모가족 아동양육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	조부모양육수당 도입

320 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로



Q10. 저출산 대응 재정 전략의 바우처지원의 상대적 중요도를 체크해주세요.

항목 평가기준	상대적 중요도														항목 평가기준			
	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절	1	2	3	4	5		6	7	8
저소득층 교육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 교육비 급여액 확대
저소득층 교육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	첫만남이용권 대상 확대
저소득층 교육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	첫만남이용권 금액 확대
저소득층 교육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 기저귀조제분 유지원대상확대
저소득층 교육비 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 기저귀조제분 유지원금액확대
첫만남이용권 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	첫만남이용권 금액 확대
첫만남이용권 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 기저귀조제분 유지원대상확대
첫만남이용권 대상 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 기저귀조제분 유지원금액확대
첫만남이용권 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 기저귀조제분 유지원대상확대
첫만남이용권 금액 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 기저귀조제분 유지원금액확대
저소득층 기저귀조제분 유지원대상확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	저소득층 기저귀조제분 유지원금액확대



Q11. 저출산 대응 재정 전략의 부모의 돌봄 시간을 지원하는 하위 항목의 상대적 중요도를 체크해주세요.

항목 평가기준	상대적 중요도										항목 평가기준							
	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절									
산전후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	육아휴직 확대
산전후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	가족돌봄휴가 확대
산전후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	고용보험 사각지대 산전 후휴가 확대
산전후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	고용보험 사각지대 육아 휴직 확대
산전후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	육아기 근무시간 단축 확대
산전후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보편적인 근무시간 단축
산전후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	가족돌봄휴가 확대
육아휴직 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	고용보험 사각지대 산전 후휴가 확대
육아휴직 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	고용보험 사각지대 육아 휴직 확대
육아휴직 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	육아기 근무시간 단축 확대
육아휴직 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보편적인 근무시간 단축
가족돌봄휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	고용보험 사각지대 산전 후휴가 확대
가족돌봄휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	고용보험 사각지대 육아 휴직 확대
가족돌봄휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	육아기 근무시간 단축 확대
가족돌봄휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보편적인 근무시간 단축
고용보험 사각지대 산전 후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	고용보험 사각지대 육아 휴직 확대
고용보험 사각지대 산전 후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	육아기 근무시간 단축 확대
고용보험 사각지대 산전 후휴가 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보편적인 근무시간 단축
고용보험 사각지대 육아 휴직 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	육아기 근무시간 단축 확대
고용보험 사각지대 육아 휴직 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보편적인 근무시간 단축
육아기 근무시간 단축 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보편적인 근무시간 단축

322 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로



Q12. 저출산 대응 재정 전략의 영유아 및 초등학생에 대한 교육돌봄을 지원하는 하위 항목의 상대적 중요도를 체크해주세요.

항목 평가기준	상대적 중요도											항목 평가기준						
	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절									
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	국공립어린이집 확충
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	직장어린이집 확충
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0세반 확충
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	24시간 이용시설 확충
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	유아교육비 전액 지원
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보육료 전액 지원
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아이돌보미 지원 확대
국공립 유치원 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원
국공립어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	직장어린이집 확충
국공립어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0세반 확충
국공립어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	24시간 이용시설 확충
국공립어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	유아교육비 전액 지원
국공립어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보육료 전액 지원
국공립어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아이돌보미 지원 확대
국공립어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원
직장어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	0세반 확충
직장어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	24시간 이용시설 확충
직장어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	유아교육비 전액 지원
직장어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보육료 전액 지원
직장어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아이돌보미 지원 확대
직장어린이집 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원
0세반 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	24시간 이용시설 확충
0세반 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	유아교육비 전액 지원
0세반 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보육료 전액 지원
0세반 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아이돌보미 지원 확대
0세반 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원
24시간 이용시설 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	유아교육비 전액 지원
24시간 이용시설 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보육료 전액 지원
24시간 이용시설 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아이돌보미 지원 확대
24시간 이용시설 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원
유아교육비 전액 지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	보육료 전액 지원
유아교육비 전액 지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아이돌보미 지원 확대
유아교육비 전액 지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원
보육료 전액 지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	아이돌보미 지원 확대
보육료 전액 지원	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원
아이돌보미 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	민간돌보미 이용 지원



Q13. 그 외 아동과 가족을 지원하는 세부 정책입니다. 하위 항목의 상대적 중요도를 체크해주세요.

항목 평가기준	상대적 중요도										항목 평가기준							
	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절									
아동 보호체계 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	가족돌봄아동 지원 확대
아동 보호체계 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	난임부부 지원 확대
아동 보호체계 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	다태아 가족 지원 확대
아동 보호체계 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	근린 내 놀이공간 확충
아동 보호체계 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	안전한 근린환경 조성
가족돌봄아동 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	난임부부 지원 확대
가족돌봄아동 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	다태아 가족 지원 확대
가족돌봄아동 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	근린 내 놀이공간 확충
가족돌봄아동 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	안전한 근린환경 조성
난임부부 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	다태아 가족 지원 확대
난임부부 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	근린 내 놀이공간 확충
난임부부 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	안전한 근린환경 조성
다태아 가족 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	근린 내 놀이공간 확충
다태아 가족 지원 확대	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	안전한 근린환경 조성
근린 내 놀이공간 확충	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	안전한 근린환경 조성

Q14. 인구정책 재정을 확보하는 여러 방안의 항목별 가중치 비율을 적어주세요.

☞(안내) 아래는 인구정책 개선과 관련한 주요 항목입니다. 이 합이 100%이 되도록 작성해주세요.

합계	소요 재정 관리	재정 효율화	재원 발굴	별도 재정 운영
100%				

Q15. 인구정책 재정 확보 방안의 하위 항목에서 상대적 중요도를 체크해주세요.

☞(안내) 쌍대 비교는 평가기준1과 평가기준2을 비교하여 더 적절한 기준을 선택하신 후, 평가기준 1과 2를 비교할 때 얼마나 더 중요한지를 고려해서 숫자를 선택하시면 됩니다. 예를 들어, 투명성에 가까운 '적절⑤'을 선택하시면, 투명성이 책무성에 비해 5배 더 중요하다고 입력됩니다.

항목 평가기준	상대적 중요도										항목 평가기준							
	절대 적절	매우 적절	적절	약간 적절	같다	약간 적절	적절	매우 적절	절대 적절									
소요 재정 관리	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	재정 효율화
소요 재정 관리	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	재원 발굴
소요 재정 관리	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	별도 재정 운영
재정 효율화	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	재원 발굴
재정 효율화	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	별도 재정 운영
재원 발굴	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	별도 재정 운영

## [부록 2] AHP 조사 분석 결과

〈부표 2-1〉 재정 관리 요소

순위	항목	가중치	비중
1	지속가능성	0.270	27.0
2	효율성	0.263	26.3
3	투명성	0.248	24.8
4	책무성	0.219	21.9

주: 1) 비교항목 수: 4, 최대 고유값 ( $\lambda_{max}$ ): 4.9=099, 일관성지수 (CI): 0.033, 무작위지수 (RI): 0.900, 일관성비율 (CR): 0.037

〈부표 2-2〉 Q2 재정관리 요소의 쌍대비교 행렬

항목	투명성	책무성	효율성	지속가능성
투명성	1.000	1.393	0.870	0.885
책무성	1.000	1.000	0.901	0.718
효율성	1.150	1.110	1.000	1.054
지속가능성	1.130	1.393	0.949	1.000

〈부표 2-3〉 거버넌스 요소

순위	항목	가중치	비중
1	사무국	0.330	33.0
2	시행계획 평가	0.263	26.3
3	위원회 구성	0.224	22.4
4	주체	0.182	18.2

주: 1) 비교항목 수: 4, 최대 고유값 ( $\lambda_{max}$ ): 3.933, 일관성지수 (CI): -0.022, 무작위지수 (RI): 0.900, 일관성비율 (CR): -0.025

〈부표 2-4〉 Q3. 거버넌스 요소의 쌍대비교 행렬

항목	주체	위원회 구성	사무국	시행계획 평가
주체	1.000	0.731	0.582	0.670
위원회 구성	1.368	1.000	0.743	0.885
사무국	1.718	1.345	1.000	1.345
시행계획 평가	1.493	1.130	0.743	1.000

## 〈부표 2-5〉 인구정책 개선 요소

순위	항목	가중치	비중
1	전담부처 신설	0.364	36.4
2	법개정	0.252	25.2
3	예산 편성 권한	0.210	21.0
4	거버넌스 개편	0.173	17.3

주: 1) 비교항목 수: 4, 최대 고유값 ( $\lambda_{max}$ ): 4.152, 일관성지수 (CI): 0.051, 무작위지수 (RI): 0.900, 일관성비율 (CR): 0.056

## 〈부표 2-6〉 Q6 인구정책 개선 요소의 쌍대비교 행렬

항목	법개정	거버넌스 개편	전담부처 신설	예산 편성 권한
법개정	1.000	1.629	0.706	1.191
거버넌스 개편	0.614	1.000	0.426	0.718
전담부처 신설	1.417	2.350	1.000	1.778
예산 편성 권한	0.840	1.393	0.562	1.000

## 〈부표 2-7〉 저출산 대응 정책 관련 주요 내용

순위	항목	가중치	비중
1	그 외 지원	0.430	43.0
2	육아휴직 급여	0.211	21.1
3	현금지원	0.199	19.9
4	돌봄확대	0.160	16.0

주: 1) 비교항목 수: 4, 최대 고유값 ( $\lambda_{max}$ ): 3.985, 일관성지수 (CI): -0.005, 무작위지수 (RI): 0.900, 일관성비율 (CR): -0.006

## 〈부표 2-8〉 Q8 저출산 대응 정책 쌍대비교 행렬

항목	현금지원	육아휴직 급여	돌봄확대	그 외 지원
현금지원	1.000	0.885	1.369	0.433
육아휴직 급여	1.130	1.000	1.468	0.456
돌봄확대	0.731	0.681	1.000	0.441
그 외 지원	2.310	2.192	2.270	1.000

326 인구정책대응 재정전략: 저출산 대응을 중심으로

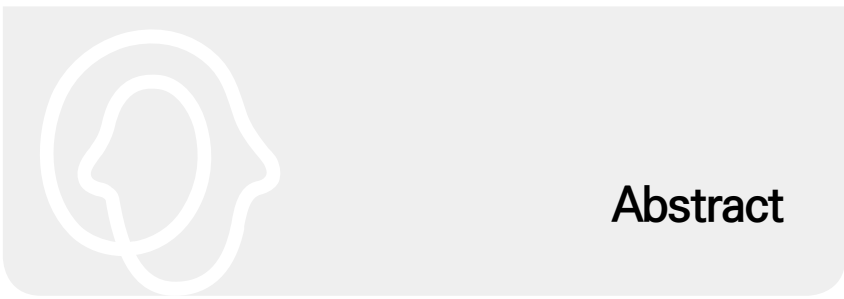
〈부표 2-9〉 인구정책 재정 확보 방안

순위	항목	가중치	비중
1	별도 재정 운영	0.381	38.1
2	재원 발굴	0.297	29.7
3	재정 효율화	0.162	16.2
4	소요재정관리	0.160	16.0

주: 1) 비교항목 수: 4, 최대 고유값 ( $\lambda_{max}$ ): 3.959, 일관성지수 (CI): -0.014, 무작위지수 (RI): 0.900, 일관성비율 (CR): -0.015

〈부표 2-10〉 Q15 인구정책 재정 확보 방안의 쌍대비교 행렬

항목	소요재정관리	재정 효율화	재원 발굴	별도 재정 운영
소요재정관리	1.000	0.811	0.582	0.448
재정 효율화	1.233	1.000	0.498	0.448
재원 발굴	1.717	2.009	1.000	0.731
별도 재정 운영	2.230	2.230	1.369	1.000



## Abstract

### **Public Spending Strategy for Demographic Change : Addressing Low Fertility**

Project Head: Kang, Ji-won

#### **1. Background and Objectives of the Study**

South Korea has experienced over two decades of ultra-low fertility (a total fertility rate below 1.3) since 2001, with recent levels falling to around 0.7. It is currently the only country with a population over 10 million that faces both ultra-low fertility and population ageing.

This is driven by various factors, including income and employment instability, difficulties balancing work and family life, and rising childcare costs. More recently, labour market inequality, intensified competition and high housing prices have also been identified as key contributing factors.

In response, the government enacted the Framework Act on Low Birthrate and Aging Society in 2005 and has implemented four Basic Plans since 2006, allocating approximately 699.3 trillion won over the past 20 years. However, concerns persist regarding unclear total fiscal management and limited evidence on policy effectiveness.

Institutionally, although the Basic Plan includes provisions

regarding fiscal scale and financing, the removal of mandatory consultation with the budget authority has weakened integrated fiscal management. Consequently, the current system operates more as a mechanism for expanding individual policy measures than as a framework for strategic fiscal planning.

This study therefore proposes a fiscal strategy for population policy, with a focus on low fertility, to improve responsiveness to demographic change and enhance policy efficiency and effectiveness.

## 2. Key Findings

Demographic issues are complex and evolve over time and in different contexts. They are shaped by the interactions between population dynamics and broader socioeconomic conditions. Accordingly, population policy should encompass direct responses to ultra-low fertility and population ageing, as well as indirect policies that address the underlying structural factors. In particular, policies to address low fertility should prioritise improving quality of life at an individual level.

Analysis of population policy governance shows that, although a legal and organisational framework exists, key functions — particularly stakeholder coordination and risk management — remain weak and insufficiently institutionalised. Furthermore, governance remains centred on the central government, with

limited integration of local authorities.

From a fiscal perspective, the current system lacks a comprehensive framework for managing total expenditure. Budget planning is fragmented across ministries and the overall fiscal scale is derived from aggregated submissions rather than systematic management, which limits the ability to assess efficiency and effectiveness.

To address these issues, this study proposes the following: Firstly, total fiscal management should be strengthened by integrating general government finance and social insurance. This would require the establishment of a unified database linking policy tasks, projects, budgets and expenditure outcomes.

Secondly, a strategic expenditure review process should be introduced, particularly for low fertility policies. Existing policies risk overlapping or duplicating efforts due to their expansion across ministries. Population policy governance should play a central role in coordinating these policies, managing risks and improving efficiency.

Thirdly, governance functions should be strengthened. This includes enhancing stakeholder coordination across ministries, aligning population policy with economic policy, and introducing risk management mechanisms.

Ultimately, risk management must be reinforced through the implementation of early warning systems based on demographic data, as well as through proactive responses to emerg-

ing challenges and improved fiscal risk management.

### 3. Conclusion and Implications

Despite substantial fiscal investment over the past two decades, concerns remain about the effectiveness of policies aimed at addressing ultra-low fertility and population ageing. This study identifies a mismatch between the scope of population challenges and the current policy and governance framework as the core issue.

To address this, population policy governance must be fundamentally restructured. In particular, strengthening stakeholder coordination and risk management within a collaborative governance framework is essential.

Accordingly, this study proposes a comprehensive revision of the Framework Act on Low Birth Rate and Ageing Society, alongside the introduction of a strategic fiscal management system to support more effective population policy responses.

Key words: Low Fertility, Population Policy Governance, Fiscal Strategy, Total Fiscal Management, Spending Review