

이달의 초점

거대변화의 도전과 지속가능한 복지사회를 향한 응전

거대변화(인구·기술·기후 변화)와 지속가능성 담론

| 여유진·우선희 |

인구변화가 초래하는 사회적 위험과 정책 대응

| 조성은 |

기술변화가 초래하는 사회적 위험과 정책 대응

| 김기태 |

기후변화 대응 생태사회정책의 범주와 대안

| 여유진 |



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



인구변화가 초래하는 사회적 위험과 정책 대응¹⁾

Demographic Shifts, Social Risks, and Policy Responses

조성은 한국보건사회연구원 재정통계연구실 연구위원

인구가 국가나 사회라는 집합체에 중요한 변수인 것은 과거부터 현재까지 분명하지만, 인구 규모를 결정짓는 핵심 요소인 출산은 개인의 선택이라는 점에서 집단적·사회적으로 쉽게 조절할 수 없다. 다만 출산에 대한 의사결정에서 사회경제적 환경이 중요한 역할을 하고 있는데, 이 중 가장 핵심적인 부분이 바로 인구정책이다. 한국을 비롯하여 여러 복지국가에서 인구변화에 대응하는 정책은 크게 완화 정책과 적응 정책으로 나눌 수 있다. 한국에서는 2000년대 이후 두 가지 방향에서 다양한 인구정책을 확대하였지만, 아직까지 충분한 효과를 거두었다고 평가받지는 못한다. 인구변화에 대한 복지국가의 대응에서 중요한 것은 경제·사회 정책의 지향과 패러다임을 성장이 아니라 균형 있는 삶의 질 제고로 옮겨가도록 이끄는 것이다. 현재 예상되는 축소사회로의 변화 현상은 경제·사회·문화 등 다방면에 걸쳐 복합적으로 나타나고 있다. 따라서 선택과 집중, 사회적 합의를 통한 대응이 필요하다. 축소사회는 인구문제의 장기화 속에서 사회 전체가 경험하게 되는 구조적 전환기로, 위기를 기회로 삼기 위해서는 성장 중심에서 안정, 지속가능성, 삶의 질 중심으로 패러다임을 전환해야 한다.

1 들어가며

한국의 저출산 현상은 구조적 요인들이 복합된

결과여서 출산율 반등을 위한 여러 정책적 노력에도 불구하고 합계출산율 1.0 이하의 매우 낮은 저출산 상황에서 쉽게 벗어나지 못하고 있다. 2024년부터

1) 이 글은 여유진, 김기태, 조성은, 우선희. (2025). 메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응방향 연구: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로(한국보건사회연구원)의 제3장을 요약 수정한 것이다.

출생아 수는 전년에 비해 조금씩 늘기 시작해 2025년에도 1~11월 누계로 2024년 같은 기간에 비해 소폭 증가(6.2%)한 것으로 집계되었지만(국가데이터처, 2026. 1. 28.), 2025년 합계출산율 역시 1.0명에 미치지 못한 0.80명(국가데이터처, 2026. 2. 25.)에 그쳐 장기적인 총인구 감소는 불가피한 상황이다. 최근 국회예산정책처(2025)의 예측에 따르면 2026년 출산율 반등이 나타나 2030년까지 지속되지만, 그 수준은 2030년 합계출산율 0.92명에 그칠 것으로 보인다. 이 보고서에서는 총인구는 2028년까지 국제 순유입이 인구 자연 감소를 상쇄하여 2026~2028년까지 소폭 상승하다 2029년부터는 국제 순유입이 인구 자연 감소를 상쇄하기 어렵게 되어 인구 감소 국면으로 전환되고 이후 지속적으로 총인구 감소가 나타날 것으로 전망되었다. 이 예상에 따르면 총인구는 2025년 5176만 명에서 2045년 4881만 명으로 줄어들고, 인구 감소율은 2045년 전년 대비 0.65% 감소할 것으로 추산된다(국회예산정책처, 2025, pp. 11-12.).

인구정책은 출산율과 사망률의 변화가 경제·사회적 구조에 긍정적인 영향을 줄 수 있도록 인구 총량이나 인구구조를 변화시키려는 일련의 노력이다. 인구가 국가나 사회라는 집합체에 중요한 변수이기 때문에 방향은 달라도 지속적으로 인구정책을 펼쳐 왔지만, 인구 규모를 결정짓는 핵심 요소인 출산은

‘개인’의 선택에 따라 이루어진다는 점에서 집단·사회적으로 쉽게 조절할 수 없기에 인구정책의 효과는 제한적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 인구 변동은 사회·경제적 파급력이 매우 크기 때문에 사회정책 차원에서 적절히 대응하고 부정적 영향을 최소화하는 것은 중요하다.

이 글에서는 인구변화²⁾가 복지국가에 미치는 영향에 대해 이론적 차원에서 검토해 보고, 인구변화에 대응하는 한국의 정책적 과제에 대해 제언하고자 한다.

2 인구변화가 복지국가에 미치는 주요 영향

가. 인구변화와 사회적 위험

1) 인구 감소

과거 인구 증가가 식량 위기를 가져올 위협으로 인식되었다면 현재 우리나라를 비롯한 선진 국가들은 인구 증가가 아니라 인구 감소를 사회적 위험으로 이어질 위험 요소로 여기고 있다. 오랜 인류 역사를 보면 식량 생산의 한계로 인구의 과다를 우려해 왔던 것이 사실이며, 전쟁이나 대규모 재해가 나타났을 때 일시적으로 인구 감소로 인한 노동력 부족이 문제가 되었을 뿐이다. 하지만 20세기 들어

2) 인구변화는 “한 인구집단 내에서의 출생, 사망, 전입, 전출 등 인구의 생성과 소멸 그리고 국내외로의 이동 결과로 발생”하는데, 이 글에서는 국내에서의 이동에 대해서는 다루지 않고, 총인구의 증감과 인구구조의 변화에 초점을 둔다.

선진국을 중심으로 출산율의 저하가 급속히 진행되면서 인구 감소가 새로운 사회문제로 대두되었다. 이미 한국과 일본은 인구 감소가 시작되었고, 유럽에서도 수년 내에 인구 감소가 시작될 것으로 예측되는 국가들이 나타났다. 이에 따라 인구학에서의 주된 논의도 인구 증가기에는 적정 인구에 대한 논의가 주였다면 최근에는 인구 감소와 인구구조의 분석으로 옮겨 가고 있다. 인구 감소 시에는 인구의 총규모도 중요하지만 인구의 구조, 특히 생산 가능 연령대의 인구구성이 어떠하냐가 더 중요하다(김기태 외, 2024). 인구구성비가 중요한 이유는 사회 총량적으로 생산가능인구가 전체 인구의 생활 유지를 위해 부담해야 하는 정도를 추상하기 때문이다.

인구 성장이 경제에 미치는 영향은 아직까지도 논쟁 중이지만, 적어도 “인구가 많다는 것은 재화와 서비스를 생산할 근로자가 많다”는 것이고, 동시에 “인구가 많다는 것은 재화와 서비스를 소비할 사람이 많다”는 의미로 받아들일 수 있다. 그래서 인구 규모가 큰 국가의 총 재화·서비스 생산량은 상대적으로 큰데, 그렇다고 국민 생활수준이 반드시 높은 것은 아니다(Mankiw, 2021, p. 619). 인구 규모가 한 국가의 총생산과 총소비에 미치는 효과는 비교적 분명하지만, 세부 생산요소에 어떤 영향을 주는지, 그것이 각 개인의 삶의 질에 어떤 방향으로 영향을 미칠지에 대해서는 아직 논쟁 중이다. 고전적 자유주의자인 맬서스는 “인구 성장이 자연자원의 한계로 인해 부정적 효과를 가져온다”고 본 반면

일부 경제성장론 학자들은 “인구 성장이 오히려 근로자 1인당 자본 장비가 줄어들어 1인당 국내총생산(GDP)이 감소한다고 주장”한다. 다른 맥락에서 인구 성장률이 높을 경우 1인당 교육 투자가 낮아져 교육 성취도에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다는 주장도 있다. 이러한 주장은 인구증가율의 하락이 긍정적인 측면도 있다는 것인데, “1인당 자본 장비 투입을 높이고, 교육 투자의 효과성을 높여 경제성장에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다”고 할 수 있다(김기태 외, 2024, p. 205).

그럼에도 불구하고 적어도 경제학에서 일반적으로 받아들이는 생산함수에 근거해 경제적 산출을 투입된 노동량, 자본량, 기술 등 인적자본과 자연자원 등의 함수로 본다면 다른 요소가 고정적일 때 인구 규모가 감소하면 최종 산출량 감소가 우려되는 것은 사실이다. 다만 양적인 측면에서 노동시장 투입이 줄어드는 것에 대해서는 여성 노동시장 참가율 제고로 완화시킬 수 있고, 교육 투자 효율성 향상 등으로 인적자본을 향상시켜 질적인 측면에서 상쇄할 수도 있다. 다른 한편으로는 최근 기술변화의 방향과 속도를 고려하면 향후 노동 투입이 산출에 미치는 영향은 점차 적어질 수도 있어 인구 감소의 경제적 효과는 유동적이다.

분명한 것은 인구의 양적 감소가 나타나는 시기에는 제한된 인구를 사회·경제적으로 활용할 수 있도록 충분한 인적자본에 대한 투자와 인력의 효율적 배치 등이 점점 더 중요한 과제가 될 것이라는 점이다.

2) 인구구조 변화

인구구조 변화, 예를 들어 노년층의 증가나 1인 가구의 증가 등은 특정 산업 또는 경제 영역에 영향을 미친다. 여기에 더해 가치관과 문화 등이 결합된 생활양식이 사회경제적인 변화를 가져온다.

대표적으로 노년층이 늘어나면서 노년층의 선호에 따라 산업 또는 경제 구조가 움직이게 된다. 예를 들어 주택시장의 경우 “자산시장에서도 부동산에 대한 새로운 수요는 줄어드는 반면 노후를 위해 보유 중인 자산을 매각하고자 하는 고령층만 많아지게 되면서 부동산 시장의 전반적인 침체를 가져올 수” 있다(최슬기, 2015, pp. 27-28). 생애주기상 노년기에 위험 회피적인 성향이 커지는 것을 고려하면 사회 전체의 투자 구조도 변화될 것으로 예상된다(문형표 외, 2006; 송인호, 2015).

노년층의 소비와 투자에 대한 소극적인 태도를 고려하면 인구 정점 세대가 노년기에 접어드는 시점에 사회경제적 영향이 크게 나타날 수도 있다. Dent(2014)는 ‘인구절벽(Demographic Cliff)’이라는 용어를 통해 “인구 정점 세대의 소비 흐름이 정점을 지난 이후 소비가 위축되는 현상에 주목”한다. Dent의 논의에서 전제는 젊은 세대들에 비해 노년 세대가 소비와 투자에 소극적이라는 점이다. 40대 중반을 기준으로 이보다 “젊은 세대는 소비와 투자를 늘려 가기에 인플레이션을 유발하지만, 이보다 더 나이 든 세대는 반대로 소비와 투자를 줄여 가기에 디플레이션을 유발”한다는 것이다. 이를 사회 전체적으로 보면 베이비붐세대와 같이 출산이

정점이었을 때 태어난 세대가 40대 중반에 도달했을 때 그 사회는 소비 정점을 맞이하게 된다. 반면 이 세대가 40대 중반을 넘어 노년기에 접어들게 되면 사회 전체의 소비가 위축된다는 것이다. 전후 베이비붐세대가 노년기에 접어들어 미국과 일본의 사례에서 이러한 현상을 확인할 수 있다(Dent, 2014; 최슬기, 2015).

인구구조 변화는 가족구조의 변화와 함께 사회문화적 변화를 추동하는데, 예를 들어 성장 과정에서 가족 경험이 달라지면서 소가족에서 성장한 세대는 이전 세대보다 독립적이고 개인 생활 중심의 문화를 가지고 있다. 이전 세대와는 다른 관계와 생활양식이 확산되는 과정에서 이전보다 사회적 관계망이 취약한 집단이 늘고 있으며, 이 중 일부는 고립·은둔과 같은 부정적 현상으로 이어진다. 가족 내 관계의 양적·질적 약화는 독거가구의 증가, 전 생애주기에서의 고독사 증가 등이 늘어날 가능성을 높인다.

요컨대 인구구조 중 1인 가구 증가와 가족구조 변화도 사회·문화적으로 큰 변화를 가져오고 있다. 이로 인한 사회적 관계망 형성 문제 등에 적절한 대응을 하지 못할 경우 이전에 드물던 현상이 확산되면서 사회적 위험을 야기할 가능성이 매우 높다(조성은, 김성아, 2025). 이러한 상황에 대처하고자 영국의 사례와 같이 ‘외로움’을 정책 대상으로 포괄하려고 하거나, 사회적 관계 중심으로 사회정책을 재편성해야 한다는 주장이 확산되고 있다.

나. 복지재정 수요와 재정 능력의 변화

인구변화, 특히 인구 감소와 인구 고령화가 복지 국가의 미래에 미치는 가장 부정적이면서 직접적인 영향은 복지재정의 압박이다. 이미 많은 사람들이 저출산·고령화는 기존의 복지체제의 위협이 될 것으로 보고 있다. 예를 들어 노동력 고령화로 인해 노동생산성이 낮아지고, 소비가 줄어들어 내수시장이 위축되는 반면 노인인구가 급증하면서 사회복지 지출은 치솟고, 이로 인해 재정수지가 악화되는 등 복지국가를 성장시켰던 성장과 복지의 선순환이 더 이상 나타나지 않을 것이라는 어두운 전망이 있다 (인구정책50년사 편찬위원회, 2016, p. 29).

저출산 고령화의 속도가 한국에 비해 빠르지 않았던 유럽 복지국가에서도 복지재정의 어려움은 이미 20세기 후반 주된 고민으로 떠올랐다. 복지 지지자들이 일종의 모델로 삼는 북유럽 국가들도 “높은 자본 이동, 인구구조의 고령화와 (유럽연합으로의) 경제·화폐 통합이 가져온 재정과 예산상의 제약 및 정치적 조세 저항 때문에 복지국가에 대한 재원 조달이 점차 어려워진다는 사실에 직면”하고 고민해 왔다(Esping-Andersen et al., 2006; 조성은, 김성아, 2025, p. 37에서 재인용).

Dang 외(2001)의 연구 결과를 담은 경제협력개발기구(OECD) 보고서에서는 전후 베이비붐세대의 고령화와 출산율 하락, 기대수명 증가가 결합되어 인구 고령화를 초래하고, 베이비붐세대가 은퇴 연령에 도달하면서 사회복지 지출 증가로 공공

재정에 큰 영향을 미친다고 지적하였다. 특히 연금 지출 증가를 요인별로 분해한 결과 인구 고령화, 부양비 증가가 주요 OECD 국가에서 연금 지출을 견인하는 핵심 요인이라고 보고하며 고령화만의 평균 효과를 GDP 대비 약 5%포인트 증가로 추정한다 (Dang et al., 2001, p. 11). 이 보고서에서는 고령화로 인한 연령 관련 지출 증가가 재정 지속가능성을 위협하므로 연금, 복지 개혁을 지속하거나 강화해야 한다고 주장하였다. 이를 방지할 경우 재정적자가 증가하고 국가부채가 빠르게 증가할 것이라는 예상을 시뮬레이션을 통해 보여 주고 있다.

65세 이상 노년 인구의 증가가 연금, 건강 등의 지출을 증가시켜 전체 재정지출 규모를 증가시킬 것이라는 점은 누구나 예상할 수 있을 것이다. 다국가 실증분석을 수행한 김의섭, 황진영(2006)의 연구에서도 청소년 인구의 비율이 낮고, 노인인구 비율이 높은 국가일수록 평균적으로 높은 수준의 재정지출을 기록하였다. 또한 인구구조는 재정지출의 우선순위에도 영향을 주는데, “청소년층 인구 비율이 상대적으로 높은 국가에서는 국방·교육에 대한 재정지출 비율이 높게 나타난 반면 노년층 인구 비율이 높은 국가는 보건의료(건강)·사회보장에 대한 재정지출 비율이 증가”하는 것으로 추정되었다(김의섭, 황진영, 2006, p. 57). 유럽 복지국가에 비해 저출산·고령화의 속도가 빠른 한국의 경우 연금의 미성숙 문제가 겹치면서 특히 “출산율 증가와 생산성 향상이 수반되지 않는 고령 인구의 증가는 노인복지 비용의 부담 증가와 함께 경제성장의 둔화

와 재정의 세입 기반 약화를 초래할 가능성”이 높다(하능식, 임성일, 2007, p. 78).

노인인구가 증가하면서 재정 수요 측면에서는 복지재정 수요가 늘어나는 만큼 재정 공급 측면에서 추가 재정의 가능성이 높아야 하는데, 생산노동력 감소 등에 따라 경제성장이 둔화되고 조세 부담 능력, 특히 근로소득 납세 인구의 감소로 이어져 재정의 만성적 적자를 감내해야 할 가능성이 우려된다(하능식, 임성일, 2007). 1인당 재정 부담 능력이 증가하더라도 납세 인구가 줄어든다면 총재정수입은 줄어들 수밖에 없는 재정 공급의 한계를 어떻게 극복하는가는 향후 사회보장 재정의 큰 숙제이다. 디지털세(데이터세), 로봇세와 같이 기술변화에 따른 새로운 세원을 발굴하거나 사회보장세와 같은 추가 자원 확보 방안 논의를 구체화할 필요가 있다.

요컨대 인구변화가 복지재정에 미치는 영향은 대체로 부정적이며, 20세기 복지국가에서 재정 문제는 이른바 ‘복지국가의 위기’라 일컬어지는 1970년대 중반 이후 중요한 이슈였다. 재정만이 유일한 요인은 아니지만, 결국 복지국가 재편이 강하게 주장되고 진행된 데에는 재정적 지속가능성에 대한 국민들의 불안감이 주된 배경이라 할 수 있다. 한국의 경우 아직까지 사회적 안전망이 충분히 갖춰지지 못한 상태에서 재정적 불안감이 커진다면 향후 복지 프로그램의 확대가 어려울 수도 있다. 이 점에서 인구 고령화의 영향을 크게 받아 논의 중인 국민연금 개혁, 건강보험 재정 효율화 등의 중요한 의제를

합리적으로 해결하지 못할 경우 복지재정의 압박으로 기존 제도 유지도 힘들 수 있다. 앞서 언급했던 디지털세(데이터세), 로봇세와 같이 기술변화에 따른 새로운 세원을 발굴하거나 사회보장 목적세 도입, 소비세 인상 등 추가적인 자원 확보로 재정 공급을 증가시키는 한편 재정 수요의 측면에서 복지지출의 구조조정도 적극적으로 검토해야 할 시점이다. 이러한 중장기적 개편이 성공하지 못한다면 복지국가의 확장은 현 수준의 사회보장 프로그램 유지 정도에 그칠 수밖에 없다.

3 인구변화에 대한 정책 대응 유형

인구변화는 사회·경제 전반에 폭넓게 영향을 미치기 때문에 저개발 단계에서의 산아제한정책을 제외하면 순수하게 인구 규모나 구조에 초점을 둔 사회정책은 사실상 이민정책 정도에 그친다. 그래서 인구정책과 전담 부서 등은 선진 산업국가에서는 흔하지 않다. 1994년 카이로 국제인구개발회의(ICPD)에서 채택한 행동계획(programme of action) 이후에 표방된 국제 기조는 찾아보기 어려우며(박종서, 2025), 최근 들어서야 지역 차원에서 인구 감소에 대응하는 실천 전략이 OECD 차원에서 논의되는 정도이다.

한국은 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 통해 여러 부처에서 시행하는 정책을 저출산 대책과 고령사회 정책으로 나누어 제시한 바 있다. 저출산고령사회기본법에서는 제2장 제1절에서 저출산

대책을, 제2장 제2절에서 고령사회 정책을 나열하고 있는데, 엄밀한 의미의 인구정책은 아니지만 저출산·고령화라고 하는 인구변화에 대응하는 여러 정책 영역을 망라하고 있다.

한국을 비롯하여 여러 복지국가에서 인구변화에 대응하는 정책은 크게 완화 정책과 적응 정책으로 나눌 수 있다. 완화 정책은 인구변화 자체를 완화하거나 흐름을 역전시키는 것을 목표로 하여 출산율을 높이거나 고령화를 늦추는 것을 목표로 삼는 정책이다. 실질적으로 수명 증가를 단축하는 정책은 불가능하기 때문에 전체 인구 규모를 증가시키기 위한 출산율 제고 정책이 중심이 된다. 여러 정책을 통해 출산율을 높이고 인구 감소 속도를 완화하여 인구구조의 균형을 회복시키는 것이 목표이다.

대표적인 정책으로는 아동수당(Child allowance)이 있다. 저출산 현상이 나타나기 시작하면서 도입된 아동수당은 출산율 제고뿐 아니라 아동의 복지 증진을 목적으로 세계적으로 확대되어 유럽 국가뿐 아니라 거의 대부분 국가로 확산되었다. 물론 실질적 보장 범위와 급여 수준의 차이는 크지만, 대부분의 국가에서 아동 또는 아동이 있는 가족에게 정기적인 현금급여를 실시하고 있다(ILO, 2024). 여러 국가에서 다양한 아동수당 제도를 운영하고 있는데, 도입의 주요 목적 중 하나인 출산율의 급감 완화의 효과를 어느 정도 달성한 것으로 평가되는 국가는 프랑스이다. 프랑스는 1차 세계대전 전후로 출산율 저하가 나타나 합계출산율이 1930년 2.36명에서 1940년 2.11명으로 감소

하면서(이재완, 최영선, 2006, p. 38) 아동수당 제도를 도입하였다. 2차 세계대전 종전 이후 높은 출산율과 이민 인구 유입 등으로 출산에 대한 정책적 관심이 다소 줄었다가 1970년대 중반 다시 인구 감소 문제가 사회문제로 부각되어 이후 1980년대 강력한 출산장려 정책을 추진하게 된다. 이 과정에서 프랑스의 아동수당은 다양한 층위로 발전하게 되었다. 프랑스는 “1990년대 중반 이후 소폭이나마 출산율의 증가세가 나타났고, 2000년 이후 1.8~1.9명 정도의 안정적 추세를 유지”하였다(조성은 외, 2019, p. 13).

아시아에서는 일본이 가장 먼저 아동수당 제도를 도입하였는데, 1960대 이후 ‘소산소사형’으로의 인구구조 변화가 배경이 되었다. 일본의 합계출산율은 “1950년 3.65명에서 1970년에는 2.13명”까지 떨어져 당시 프랑스와 영국보다 낮은 수준을 기록하게 된다(이재완, 최영선, 2006, p. 96). 이에 일본에서는 생산연령층 인구 감소로 인한 노동력 부족에 대한 우려가 제기되고 1969년 아동수당심의회 설치를 통해 제도 도입을 논의, 1971년 아동수당법을 제정하였다. 1989년 출생률이 1.57명까지 떨어진 이후 논의를 통해 1992년부터는 지급 범위 확대, 지급 기간 상향 등과 함께 3세 이하의 아동 급여액을 5000엔으로 인상하는 등의 개선을 진행하였다(조성은 외, 2019, p. 14).

서구에서는 아동수당 프로그램이 발전하면서 다양한 형태의 급여가 만들어진 반면 2018년 3월 아동수당법 제정(2018. 9. 1. 시행)에 따라 2018년

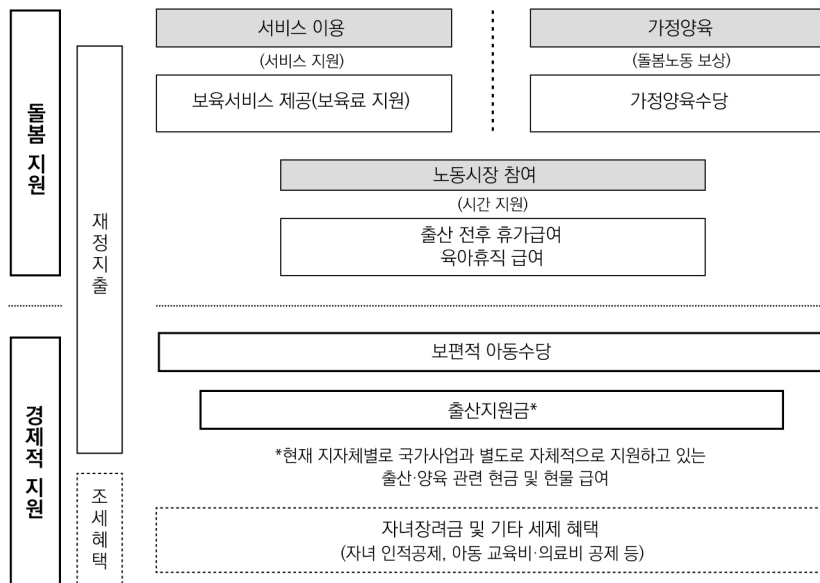
9월부터 만 6세 미만 일부 아동에 대해 월 10만 원의 아동수당이 처음 지급되기 시작한 한국은 중앙 정부의 보편적 아동수당은 분화되지 않고, 인구 소멸 지역에 대한 경도가 높아지면서 지방자치단체별로 출산장려금(1-②)을 별도로 지급하여 출산을 촉진하고자 하였다.

출산장려금은 아동수당이나 보육지원과 달리 출산 직후 또는 출생 직후 1회나 단기간에 걸쳐 지급되는 현금 지원을 뜻한다. 캐나다 퀘벡주의 경우 “1988년부터 1997년까지 시행된 ANC(Allowance for Newborn Children) 프로그램 도입이 출산율을 25% 높였으며, 1000캐나다달러 추가 지급이 임신할 확률을 16.9% 높였다는 결과”가 제시된 바

있다(Milligan, 2005; 이철희, 2022, p. 57에서 재인용). 호주의 Newborn Upfront Payment, 싱가포르의 Baby Bonus Scheme 등이 유사한 성격의 프로그램이다. 한국에서 2022년부터 시행한 첫만남이용권 제도도 바우처로 지급되지만 유사한 성격을 지녔다.

보육 지원(1-③)을 포함한 일·가정 양립 지원(1-④)은 대표적인 저출산 대응 방안의 하나이다. 저출산 현상의 중요한 원인으로 경제적 부담뿐 아니라 여성들의 일과 육아 부담이 양립하기 어렵다는 판단에서 보육서비스를 넓히고 육아휴직을 비롯한 다양한 일·가정 양립 정책을 확대하고 있다. 한국에서도 2차 저출산·고령사회 기본계획에서 일·

[그림 1] 주요 출산·양육 지원 정책 구조



출처: “아동수당 제도 발전방안에 관한 연구”, 조성은 외, 2019, 한국보건사회연구원, p. 76. [그림 4-1] 일부 수정.

가정 양립 일상화를 주요 목표로 설정하고, 보편적 보육료 지원 정책을 도입한 바 있다.

출산에 대한 부담을 줄이기 위해 아동수당, 출산 장려금 지원 등 경제적 지원과 함께 보육서비스 확대, 돌봄노동 보상, 시간 지원 등 다양한 층위의 지원 프로그램이 시행되고 있다(그림 1).

서구에서는 인구변화에 대한 완화 정책의 일환으로 적극적인 이민·이주 정책(Ⅰ-⑤)을 선택한 국가가 일부 있다. 인구 규모 감소에 따라 생산인구가 줄어드는 것을 다른 저개발국가의 이민·이주를 통해 완화하려는 전략적 선택이다. 다만 노동력의 대규모 이동은 긍정적 효과만 있는 것이 아니라 새로운 사회적 위험의 유발 요인이 되기도 한다. Cook과 Titterton(2023)은 대규모 국제 노동이민도 북

지국가를 위협하는 새로운 사회적 위험 중 하나가 된다고 지적하였다. 이들에 따르면 “2차 세계대전 이후 1990년대까지는 복지국가가 이주의 규모를 통제했지만, 유고 내전을 기점으로 시리아, 이라크, 리비아, 우크라이나의 정정 불안으로 유럽은 이주민 유입에 대한 통제력을 상실하기 시작”했다. 이러한 경향이 복지국가의 미래를 위협하는 사회적 위험으로 등장한 셈이다(김기태 외, 2024, p. 32),

이 밖에 가구구조 변화에 대응하기 위한 가족 지원 확대(Ⅱ-⑥)가 20세기 후반부터 증가해 왔는데, 외로움·고립(Ⅱ-⑦)과 같이 최근 나타난 새로운 사회적 위험에 대한 정책 논의도 진행되고 있다.

적응 정책은 이미 변화한 인구구조(고령화, 인구 감소)에 사회·경제 시스템을 적응시키는 정책으로

[표 1] 인구변화에 대한 정책 대안

구분	복지국가 정책		축소사회에서의 사회정책
	완화와 대응 (Mitigation Policies)	적응 (Adaptation Policies)	
정책 영역	I. 저출산 완화 ① 아동수당 ② 출산장려금 ③ 보육서비스 확대 ④ 일·가정 양립 지원 ⑤ 이민·이주 정책	III. 사회 재구조화 ⑧ 산업구조 개편(자본집약형 산업 육성) ⑨ 보육·교육 시설 재배치 ⑩ 인프라 개선(교통, 의료, 주택 등에서 고령자 접근성 강화)	V. 스마트 축소 ⑮ 필수 서비스의 지속적 제공과 핵심 인프라의 지속가능성 유지를 위한 적극적 투자
	II. 가족구조 변화 대응 ⑥ 가족 지원 확대 ⑦ 외로움·고립 대응 정책	IV. 고령화 사회 적응 ⑪ 노인복지시설 확대 ⑫ 장기요양제도 도입 ⑬ 노인 일자리 사업 ⑭ 다중 노후소득보장 체계	

출처: “메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응방향 연구-인구, 기술, 기후 변화를 중심으로”, 여유진 외, 2025, 한국보건사회연구원, p.74.

줄어드는 인구에 맞춰 사회를 재설계하는 것을 목적으로 한 정책이다. 적응 정책 차원에서는 주로 변화한 인구구조, 예를 들어 노동인구의 감소에 따라 노동집약적 산업을 축소하고 자동화 설비를 증가시키는 산업구조 개편(Ⅲ-⑧)부터 아동인구 감소에 따라 수요가 줄어든 보육·교육시설을 노인시설과 같이 다른 목적의 시설로 재배치(Ⅲ-⑨)하는 등의 변화를 중장기적으로 진행한다. 이러한 적응 정책은 국가의 의도에 따라 촉진되기도 하지만, 인구변화가 사회·경제적 변화로 연결되면서 불가피하게 이루어지기도 한다. 보다 적극적인 정책으로는 사회 인프라 설계와 개선 과정에서 고령자 접근성을 강화하는 방향으로 교통, 의료, 주택 등을 설계하고 개선하는 배리어프리 정책 등(Ⅲ-⑩)이 있다.

특히 저출산·고령화로 인한 사회적 부양 부담은 고령인구 증가로부터 나타나기 때문에 저출산·고령화의 추세가 가속화될수록 노인인구를 대상으로 한 정책, 예를 들어 노인복지시설 확대(Ⅳ-⑪), 장기요양 제도 도입(Ⅳ-⑫), 노인 일자리 사업(Ⅳ-⑬), 다층 노후소득보장 체계(Ⅳ-⑭) 등이 중요한 사회정책적 과제로 부각되었다.

최근 OECD는 인구 감소가 나타나는 지역에서 이 문제에 대응하기 위한 적극적 적응 전략으로 스마트 축소(V-⑮)를 제시한 바 있다(OECD, 2025). 이는 인구 규모의 감소를 부정적으로 인식하기보다는 줄어든 인구 규모를 효율적으로 유지·활용하기 위해 필수 서비스의 지속적 제공과 핵심 인프라의 지속가능성 유지를 위한 적극적 투자를 강조하는

전략이다. 이러한 전략은 기존 복지국가 차원에서 우선순위를 두지 않았던 사회정책으로 향후 축소사회가 확산되면서 더 가시화될 것으로 보인다.

4 인구변화 대응을 위한 복지국가의 과제

인구변화는 출산이라고 하는 개인의 선택과 수명(사망)이라고 하는 개인적·사회적 결정요인이 결합한 결과이다. 여기에 지역 간 이동이 한정된 지리적 범위에서의 인구를 결정한다. 이 요인들은 개인의 선호, 사회·문화적 특성, 경제·사회적 환경이 복합적으로 작용하기 때문에 집단적·사회적으로 쉽게 조절할 수 없는 문제이다.

초저출산 현상이 지속되면서 한국은 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획을 중심으로 인구변화에 대한 대응과 적응 정책을 확대해 왔다. 출산율 제고라는 목표는 더 이상 달성이 어렵다는 사회적 인식 속에서 적응이 새로운 정책 목표로 제시되었다. 적절한 적응 정책은 인구 감소 현실을 인정하고 그 결과에 대응할 방안을 모색하는데, 삶의 질을 최우선 목표로 정하고 인구 감소가 반드시 삶의 질 저하나 지역의 잠재력 감소를 의미하지 않는다는 원칙에 기반하여 실행된다(OECD, 2025). 앞으로도 상당 기간 동안 초저출산율이 유지될 것으로 예상되기 때문에 인구 감소의 부정적 효과를 감소시키기 위해서는 필수 서비스의 지속적 제공과 핵심 인프라의 지속가능한 유지를 보장하기 위해 혁신적인 해

결책과 공공·민간의 역량에 대한 대규모 투자가 필요하다. 출산율을 높여서 단기적으로 해결되는 문제가 아니라면 인구구조 변화에 맞춘 지속가능한 사회 시스템 구축과 지방 맞춤형 대응, 인프라 재편, 복지·교육 개혁 등이 필요한 상황이다.

인구변화에 대한 복지국가의 대응에서 중요한 것은 경제·사회 정책의 지향과 패러다임을 성장이 아니라 균형 있는 삶의 질 제고로 옮겨 가도록 이끄는 것이다. 축소사회로의 변화 현상은 경제·사회·문화 등 다방면에 걸쳐 복합적으로 나타나므로 선택과 집중, 사회적 합의를 통한 대응이 필요하다. 축소사회는 인구문제의 장기화 속에서 사회 전체가 경험하게 되는 구조적 전환기로, 위기를 기회로 삼기 위해서는 성장 중심에서 안정, 지속가능성, 삶의 질 중심으로 패러다임을 전환해야 한다.

그렇다면 이러한 패러다임 전환이 사회정책에는 어떠한 영향을 줄까? 이에 대한 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 축소사회와 관계의 분화에 대응하는 전면적인 국가 전략이 필요하다. 먼저 경제성장뿐 아니라 국가의 규모(기구와 재정)를 지속적으로 확대해 나가는 전략은 지속가능성 측면에서 한계가 있다. 성장과 확대보다는 국가와 사회 시스템의 효율화, 기술변화의 적극적 수용, 인적자본 투자 등 지금보다는 작지만 더 스마트한 국가와 사회체계를 만들기 위한 전략이 필요하다.

둘째, 전통적 복지국가에서 국가와 가족이 수행했던 역할을 완충할 수 있는 제3의 영역을 활성화

하는 새로운 사회정책을 모색해야 한다. 가족구조의 변화와 사회관계의 변화는 국가·시장·가족의 전통적 복지국가 역할 분담 모델에서 '가족' 역할의 한계를 분명하게 보여 주고 있다. 동시에 축소사회에서는 국가의 인적·물적 자원 동원 능력이 제한되기 때문에 가족의 기능을 '국가'가 대체할 수 없는 한계가 있다. 이러한 제약하에서 국가와 가족 기능을 완충할 수 있는 제3의 영역이 필요하다. 제3의 영역은 전통적인 지리적 지역사회 중심의 역할 분담에서 다양한 관계 중심의 완충 지대를 활성화하는 것을 통해 지지 체계를 구성하는 데 초점이 있다. 관계의 다양성에 기반하고 물리적 공간보다는 관계의 공간을 중심으로 한 지지 체계를 어떻게 구성할 것인가에 대한 논의가 최근 시작되었는데, 이를 활성화하기 위한 국가 사회정책의 역할이 모색되어야 한다.

아직까지 구체적 실천 방안이 제시되지는 못했지만, 미래 사회의 문제 해결을 위해서는 국가와 개인, 시민사회 사이에서 개개인의 관계적 문제를 해결할 수 있는 역량 강화를 위해 근본적인 변화를 일으켜야 한다는 주장이 있다. 이 논의에서는 근본적인 관계적 복지를 증대시킬 수 있는 중요한 수단으로 근대 초기 활발했던 결사체 조직에 주목한다. 국가와 사회가 "결사체 조직이 호혜적으로 관계망을 만들고 개인 또는 집단의 문제 해결을 위해 서로 도움을 주고받고 협력할 수 있는 기반을 만들어 주는 것"을 통해 새로운 사회복지 체제를 형성하자는 주장이다. 전통적 복지국가가 주력했던 소득보장제도

와 같이 당장의 빈곤 문제를 해결하기 위한 수단을 넘어 이들의 관계적 역량을 증진하기 위해서는 국가 중심의 복지체제로는 한계가 있다는 것이다. 따라서 “복지 프로그램이 개개인, 조직 및 지역 단위의 역량을 키우도록 설계되고, 지역사회의 사회적 관계망을 유기적으로 형성하고 호혜적으로 자신들의 문제와 지역의 문제를 이해관계자들과 협력해 해결할 수 있도록 지향하는 것이 중요하다는 것”이다(조성은 외, 2023, pp. 203-204).

셋째, 적절한 지역 규모에서 수행되는 다양한 사회정책적 실험을 활성화하여야 한다. 전통적으로 중앙정부의 권한과 영향이 큰 한국 사회에서는 새로운 정책에 대한 실험보다는 서구의 사례에 대한 모방에 의해 사회정책이 확대되었다. 하지만 향후 축소사회에서 지향해야 할 지역 기반 접근법에서는 적절한 지역적 규모를 대상으로 사회정책이 실현되어야 한다.

요컨대 인구변화만을 고려한다면 미래사회는 양적으로 지금보다 더 축소된 사회가 되는 것은 분명하다. 그렇다면 축소된 인구에서도 삶의 질을 유지하고 지역 간 균형을 도모하기 위한 국가 중심의 인적·물적 자원 동원이 가능할 것인가라는 질문을 던지게 된다. 많은 논의에서 더 이상 불가능할 것이라는 전망을 내놓고 있으며, 이를 대비하기 위해 관계 복지의 활성화를 통해 전통적 국가·가족 기능을 보완해야 한다고 주장한다.

새로운 관계적 복지에 대해서는 아직까지 구체적인 논의가 진행되지 못했다. 다만 “인간 기본권

리, 사회정의, 그리고 사회와 환경의 지속가능한 발전에 기반한 인간 중심의 협력적 접근을 기반으로 개인의 역량을 강화하고, 사회적 네트워크를 구축하면서 다양한 사회문제를 해결하는 과정”을 강조하고 있다(조성은 외, 2023, p. 264). 이는 단순한 제도나 정책의 도입만으로 가능한 것이 아니다. 국가와 시민사회가 다양한 공공 가치와 커먼스를 구축하여 사회 구성원들이 가치 있는 삶을 살며 지속가능한 역량을 증진하도록 시스템을 바꿔 나가야 한다. Heimbarg와 Ness(2021)는 관계적 복지의 궁극적 목적을 “미래의 지속가능한 사회를 보장하고 긍정적인 가치를 창출하는 공동체와 관계 자원들을 확보하고 강화하는 것”이라고 제시한다. 유럽 사회에서 새로운 복지 모델로 떠오른 관계적 복지 시스템은 복지국가의 한계를 넘을 수 있는 21세기 대안으로 논의가 확산되고 있다(조성은 외, 2023, p. 264).

관계적 복지가 지적하고 있는 전통적 국가복지가 수직적이며 경제성장의 도구적인 복지를 제공하는 데 그친다는 문제는 그동안에도 지적된 바 있다. 이러한 문제와 함께 향후 기술변화, 기후변화로 다층화되고 액체화된 사회가 된다면 고정된 국가복지의 틀로는 여러 문제에 대응하기 어렵다. 이러한 미래 변화를 고려할 때 국가의 다양한 자원과 조직, 시장의 기업, 시민사회의 개인 및 다양한 결사체가 기후변화와 환경, 고용, 사회서비스 공급 등 다양한 영역에서 서로 협력하여 기획하고 생산하는 새로운 거버넌스를 구축해야 한다. 이러한 전반적인 사회

시스템을 지향하여 관계적 복지국가의 개념으로 우리 사회의 방향을 설정하고 국가 역할을 확장한다면 미래 변화에 좀 더 유연하게 대응할 수 있을 것이다(Mulgan, 2012; Donati, 2021; 조성은 외, 2023, p. 264에서 재인용).

5 나가며

한국에서 사회적으로 관심이 높아진 2000년대 전후에 비해 이제 저출산 문제는 우리 사회가 받아들여야 할 일종의 상수처럼 여겨지고 있다. 다른 한편으로는 적정 인구 규모에 대한 합리적 설정이 불가능한 상황에서 무리한 출산 제고보다는 인구 감소를 전제로 하여 보다 효율적인 사회 구조와 삶의 질 향상을 꾀하는 ‘스마트한 축소사회’를 지향해야 한다는 주장도 있다.

분명한 점은 20세기 복지국가를 성장시키는 데 기반이 되었던 여러 요소가 인구 변동뿐 아니라 기술, 기후 변화가 동시에 나타나면서 더 이상 유지되기 어렵다는 것이다. 대표적으로 19~20세기 제조업 성장 과정에서는 정규직 형태의 일자리가 대규모로 생성되어 표준화된 사회적 위험 대응이 가능하고 담세자를 확보하게 해 주었다면 20세기 후반 이후 비정형 근로의 증가와 앞으로의 일자리 축소는 사회보험의 효과를 떨어뜨리고 복지 수요 증가와 재정능력 감소로 이어질 것으로 보인다.

복지국가는 이제 새로운 사회·경제적 상황에 따라 다른 경로를 찾아야 하는 기로에 놓여 있다. 인

구 변동의 속도와 폭이 큰 한국 경우 보다 적극적인 경로 모색과 과감한 사회정책 전환이 필요한 시점이다. 䄠

참고문헌

국가데이터처. (2026. 1. 28.) **2025년 11월 인구동향 (출생, 사망, 혼인, 이혼)**.

국가데이터처. (2026. 2. 25.) **2025년 인구동향조사 출생·사망통계(잠정)**.

국회예산정책처. (2025). **NABO 인구전망: 2025~2045**. 김기태, 여유진, 임완섭, 조성은, 김성아, 정세정, 신영규, 이주미, 윤홍식, 최영준. (2024). **한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II: 기술, 인구, 기후 변화의 도전**. 한국보건사회연구원.

김익섭, 황진영. (2006). 인구구조와 재분배적 재정지출. **경제학연구**, 54(10), 33-61.

문형표, 김동석, 윤희숙, 박창균, 이삼호, 이삼식, 방하남, 최준욱, 김주섭, 선우덕, 유주현, 정의철. (2006). **인구구조 고령화의 경제 사회적 파급효과와 대응 과제**. 경제인문사회연구회.

박중서. (2025). **저출산 고령사회 기본계획의 이해와 전망** [한국보건사회연구원 인구정책연구실 내부 세미나 자료].

여유진, 김기태, 조성은, 우선희. (2025). **메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응방향 연구-인구, 기술, 기후 변화를 중심으로**. 한국보건사회연구원.

이철희. (2022). 저출산 대응정책 효과의 이질성 분석: 현금지원 및 보육지원 정책의 소득분위별 효과. **한국경제포럼**, 15(3), 53-85.

인구정책50년사 편찬위원회. (2016). **한국 인구정책 50년, 출산억제에서 출산 장려로**. 세종: 보건복지부,

- 한국보건사회연구원.
- 조성은, 김성아. (2025). 인구변화와 사회적 위험. **보건 복지포럼, 제342호**. 한국보건사회연구원.
- 조성은, 여유진, 이상정, 전진하, 주보혜, 김현진. (2019). **아동수당 제도 발전방안에 관한 연구**. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 조성은, 윤홍식, 최영준, 김기태, 강지원, 신영규, 한신실, 양종민, 정무권, 윤형중, 류진아, 장성현, 배건우, 오서은, 송철종, 손동기. (2023). **한국 복지국가의 진단과 전망: 한국형 복지국가 모델의 경로와 지향**. 경제인문사회연구원.
- 최슬기. (2015). 한국사회의 인구변화와 사회문제: 인구 변동요인과 인구수/인구구조를 중심으로. **경제와 사회, 106**.
- 하능식, 임성일. (2007). 지역의 인구구조가 지방재정에 미치는 영향. **한국지방재정논집, 12(1)**, 77-98.
- Cook, L. J., & Titterton, M. (2023). Mapping shifts in Russian and European welfare polities: Explaining policy responses to shared new social risks. *Social Policy and Society*, 22(2), 321-337.
- Dang, T., Anton, P., & Oxley, H. (2001). *Fiscal Implications of Aging: Projections of Age-Related Spending* (OECD ECO Working Papers, No. 31).
- Dent, H. S. Jr. (2014). *The Demographic Cliff: How to Survive and Prosper During the Great Deflation Ahead*. Portfolio/Penguin.
- Donati, P. (2021). *Transcending Modernity with Relational Thinking*. Routledge.
- Esping-Anderson, Gallie, D., Hemerijck, A., & Myles, J. (2006). 유태균 외 역, 21세기 새로운 복지국가. 나남출판.
- Heimburg, Dina von & Ness, Ottar. (2021) Aksjonsforskning: samskapt kunnskap som endrer liv og samfunn. Fagbokforlaget Fagbokforlaget Academic anthology/Conference proceedings.
- Mankiw, N. G. (2021). **맨큐의 경제학(9판)** (김경환, 김종석 역). 세계이치러닝.
- Milligan, K. (2005). Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility. *The Review of Economics and Statistics*, 87(3). 539-555.
- Mulgan, G. (2012). Government with the People: the outline of a relational state. In G. Cooke & R. Muir (Eds.), *The Relational State: How Recognizing the Importance of Human Relationships Could Revolutionise the Role of the State*. Institute for Public Policy Research.
- OECD. (2025). *Shrinking Smartly and Sustainably: Strategies for Action* (OECD Rural Studies). https://www.oecd.org/en/publications/shrinking-smartly-and-sustainably_f91693e3-en.html?utm_source=chatgpt.com

Demographic Shifts, Social Risks, and Policy Responses

Cho, Sung Eun

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

While population remains, as in the past, a factor of primary importance for any nation or society, childbirth, a key determinant of population size, is predominantly an individual choice and therefore difficult to control at a communal or social level. That said, it should also be noted that individuals' decisions about having children do get affected by the socioeconomic environment, much of which is a central concern for population policies. Across welfare states around the world, including Korea's, responses to population change can be broadly categorized into either adaptive or mitigative. In Korea, both types of policies have been introduced and expanded since the 2000s, but they have largely failed to produce meaningful results. What matters for a welfare state in its response to population change is that it reorients the focus and paradigm of economic and social policies from growth to balanced quality-of-life enhancement. As "shrinking" becomes a reality across social, economic, and cultural domains, it is essential to respond with targeted and focused measures. In these times of contraction—a structural transition a society as a whole must navigate as it grapples with long-term demographic challenges—it behooves us to turn adversity into opportunity, and doing so will require a paradigm shift that redirects society away from the growth-first imperative toward stability, sustainability, and quality of life.