

2020인재양성프로그램
연구자 최종 결과보고서

국내 인구변화 주요 이슈와 대응에 관한 연구

A Study on Issues and Factors related to Demographic
Population Changes in Korea

박민선
(특정주제연구자)

제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “국내 인구변화 주요 이슈와 대응에 관한 연구”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2021.03.

연구 원 : 박민선(특정주제연구자)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

결과보고서 초록

연구원	박민선	구분	()박사후펠로우십 (○)특정주제연구자
연구제목	한글	국내 인구변화 주요 이슈와 대응에 관한 연구	
	영문	A Study on Issues and Factors related to Demographic Population Changes in Korea	
연구기간	2020. 05. 01. ~ 2021. 02. 28.	연구비	
색인어	한글	인구변화, 총 인구 수, 인구의 질, 인구구조변화, 적정인구 논의	
	영문	Population change, population trend, population composition, ecological footprint	

○ 결과보고서 요약

인구는 한 사회의 주체인 개인과 집단의 수, 특징, 변화 전반을 포괄하는 이슈로서 사회의 모든 영역과 매우 긴밀하게 연결되어 있으며 사회 제반 영역에 적지 않은 영향을 준다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 인구라는 영역의 복합적이고 광범위한 속성으로 인해 이에 대한 접근은 전반적 이해보다는 하나의 세부적 현상에 주목하는 분절된 접근이 이루어져 온 측면이 있다. 본 연구의 의도는 한국 사회 내에서 이루어지는 인구의 다양한 단면과 변화양상을 서로 연결된 하나의 그림으로 보고 전반적인 특징들을 분석하여 이해하기 쉽게 전달하고자 하는 것이다.

이를 위해 본 연구는 국내의 빠른 저출산 고령화 및 인구수 감소의 흐름이 사회 전반에 미치는 영향에 주목하고 현재 국내 인구변화 관련 주요 논제는 무엇이며 이에 따른 대안 논의는 어떻게 진행되고 있는가에 대해 정책적, 학술적 측면에서 살펴보고자 하였다. 또한, 인구변화에 대한 긍정적, 중립적 입장 포함한 다양한 입장과 담론을 정리하고 거센 인구변화의 추세를 막을 수 없다면 어떠한 대응이 가능하며 합리적 대안 마련 및 논의를 위한 노력은 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보고자 하였다. 더불어 최근 환경에 대한 관심과 대응 필요가 높아진다는 점에서 이러한 인구변화와 환경과의 관계에 대한 논의들을 점검하고 하나의 대안으로 등장하는 적정인구에 대한 이론적 접근과 평가에 대해 점검하였다. 구체적으로 본 연구에서는 우리 사회 인구의 변화추세와 대응을 인구의 총량(수), 인구의 연령 및 성별 분포와 이에 따른 인구 노동력, 가치관 등 인구의 특질을 포함하는 인구의 질적 특성, 인구의 이동과 인구집단 간 관계의 변화를 포함한 인구 구조적 특성의 세 가지 측면에서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 2000년 이후 한국 사회의 인구현황 및 변화추세에 관하여 분석한 학술 논문, 연구보고서, 언론기사를 살펴보고, 사회의 정책적, 제도적 대응은 어떻게 이루어져 왔으며 그 평가는 어떠한지에 대하여 분석하였다. 또한 인구를 바라보는 여러 관점과 대응방식을 소개하고 평가하는 한편, 이미 진행되고 있는 인구변화를 자연스러운 흐름으로 받아들이면서 이에 대한 대응을 마련하는 제도적, 실천적 노력이 바람직하다고 판단, 이를 중심으로 대응 방향을 제시하였다.

요 약 문

인구는 한 사회의 주체인 개인과 집단의 수, 특징, 변화 등을 포괄하는 주제로 사회의 각 영역과 매우 긴밀하게 연결되어 있으며 사회 전반에 적지 않은 영향을 준다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 인구라는 영역의 복합적이고 광범위한 속성으로 인해 이에 대한 접근은 전반적 이해보다는 간헐적으로 눈에 띄는 하나의 세부적 현상에 집중하는 방식으로 분절된 접근만이 이루어져 온 측면이 있다. 본 연구의 의도는 한국 사회 내에서 이루어지는 인구의 다양한 단면과 변화양상을 서로 연결된 하나의 그림으로 보고 전반적인 특징들을 분석, 정리함으로써 효과적인 대응방안을 모색하고자 하는 것이다. 나아가 최근 환경에 대한 관심과 대응 필요성이 높아진다는 점에서 인구변화와 환경간의 관계를 중심으로 그동안의 논의들을 함께 살펴보고자 하였다.

먼저 본 연구는 현재 한국 사회에서 가장 빠르게 진행되고 있는 인구변화 흐름 및 관련 주요 이슈에 주목하였다. 이와 관련하여 가장 주목받고 있는 국내의 인구 이슈는 저출산 고령화의 급속화 및 인구수 감소였다. 본 연구는 이에 현재 국내 인구저출산고령화에 대한 논의는 어떻게 이루어지고 있으며 이에 따른 대안은 어떻게 진행되고 있는가에 대해 정책적, 학술적 측면에서 살펴보았다. 더불어 인구변화와 환경과의 관계에 대한 논의들을 점검하고 하나의 대안으로 등장하는 적정인구에 대한 이론적 접근과 평가에 대해 점검하였다.

인구문제는 어떠한 관점에서 바라보는가에 따라 그 해석과 문제에 대한 해결책이 달라진다는 점에서 연구자와 정책입안자, 실천가, 또는 인구문제를 바라보는 각 개인의 가치가 개입될 수밖에 없다. 이에 본 연구에서는 최근의 인구변화 흐름과 관련하여 인구변화의 영향, 변화의 추세에 대한 대응 가능성과 방향 등 가치개입적 논점에 대해 인구변화에 대한 긍정적, 중립적, 부정적 입장을 모두 포함한 다양한 담론을 정리하고 합리적 대안을 마련, 관련 논의를 확장하고자 하였다. 이에 따라 본 연구에서는 인구변화에 대처하는 다양한 대응방식들을 전반적으로 소개하되, 최종적으로 연구자의 의견을 종합하여 인구의 변화흐름을 자연스럽게 받아들이면서 이에 대처해나가는 방식이 더 바람직하다는 전제 하에 이러한 대응방식을 보다 적극적으로 소개하고자 하였다.

연구를 위한 틀로 본 연구에서는 우리 사회 인구의 변화추세와 대응을 인구의 총량(수), 인구 노동력과 연령 등 인구의 질적 특성, 인구의 이동과 인구집단 간 관계의 변화를 포함한 인구 구조적 특성의 세 가지 측면에서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 2000년 이후 한국 사회의 인구현황 및 변화추세에 관하여 분석한 학술 논문, 연구보고서, 언론기사를 살펴보고, 사회의 정책적, 제도적 대응은 어떻게 이루어져 왔으며 그 평가는 어떠한지에 대하여 분석하였다. 또한 인구를 바라보는 여러 관점과 대응방식을 소개하고 평가하는 한편, 이미 진행되고 있는 인구변화를 자연스러운 흐름으로 받아들이면서 이에 대한 대응을 마련하는 제도적, 실천적 노력이 바람직하다고 판단, 이를 중심으로 대응방향을 제시하였다.

연구의 결론은 다음과 같다. 인구변화에 대한 다양한 관점과 대응들을 인구의 총량(量)적 측면을 중심으로 인구변화를 해석하는 하나의 축과 인구구조와 인구의 특성 등 질(質)적 측면에서 인구변화를 분석하려는 축, 마지막으로 인구변화에 대한 대응방향을 중심으로 한 관점(축)으로 크게 나누어 볼 수 있으며, 이러한 인구에 대한 다축적(multi-axis) 틀 하에서의 다양한 관점 및 분석 틀은 서로 영향을 주고받으며 특정 사회의 인구 제도 및 접근 특성을 결정하게 된다. 인구변화에 대한 다축적 분석 틀 하에서 살펴본 한국 사회의 인구변화에 대한 현황 및 대응의 주요 특징을 간단하게 정리하면 다음과 같다. 먼저 최근 국내 인구변화의 특징 중 가장 자주 고려되는 특징은 저출산·고령화 경향으로 인한 국내 인구 수의 감소 추세이다. 출산율은 지속적으로 감소되고 있으며, 2020년 코로나 19의 세계적 유행으로 인해 결혼과 출산률이 더욱 낮아진 상태이다. 또한 평균수명 증가 및 베이비부머 세대의 노화에 따른 노인 인구 진입으로 노인인구가 급격히 증가하고 전체 인구가 급속히 고령화됨에 따라 질병구조가 전환되고 만성질환을 겪는 비율이 높아졌으며 전체적인 국가 노동력의 질이 저하되어 있는 것으로 평가된다. 인구구조의 변화 또한 중요한 변화 흐름 중 하나로 지속적인 비혼 및 만혼 현상에 따라 혼자 사는 가구인 1인 가구가 증가하고 평균 가구원 수가 급격히 감소하고 있다. 또한 도시로의 인구 이동 경향 지속에 따라 도시화가 심화되고 도시와 농촌 간의 지역격차, 지방 소멸 문제, 주거 및 인프라 불평등 문제 등이 가속화되고 있다. 최근 인구 변화에 대한 국내의 인구정책은 저출산고령사회 기본계획 하에 추진되어 왔으며, 기존의 가족계획이나 출산장려 정책과 같이 개인 혹은 가족을 국가가 통제 가능한 대상으로 바라보는 관점과 태도가 전환되어야 한다는 비판이 주로 제기되고 있다. 또한 인구 수 증가를 목적으로 설계된 제도 틀에서 벗어나 개개인 구성원의 노동생산성이나 삶의 질을 높일 수 있는 인구정책을 전환하고 인구의 노동력 질 제고를 위한 노력과 인

구집단 간 격차를 완화하고 갈등을 조정하는 제도마련이 시급할 것으로 보인다. 더불어 한국 사회의 이민 추이를 자연스러운 흐름으로 받아들이고 인구 수 감소와 고령화에 대한 대안으로 활용하되 현 이민정책의 한계를 보완하고 사회 구성원들의 이민자에 대한 인식을 전환, 사회통합을 효과적으로 도모할 수 있는 다양한 노력이 요구된다.

목 차

- I. 서론 1
 - 1. 연구배경 1
 - 2. 인구 관점과 본 연구의 분석 틀 6
 - 3. 인구관련 논의: 인구와 환경..... 25
 - 4. 인구관련 논의: 인구와 이민 37
- II. 한국 사회의 주요 인구변화 및 관련 제도42
 - 1. 국내 인구변화의 주요 현황 및 쟁점 42
 - 2. 주요 대응 현황 48
- III. 한국사회 인구의 양적 측면 대응 및 평가..... 59
 - 1. 현황 59
 - 2. 평가 및 과제 64
- IV. 한국 사회 인구의 질적 및 구조적 측면 대응 및 평가 69
 - 1. 현황 69
 - 2. 대응 77
 - 3. 평가 및 과제 84
- V. 해외의 인구변화 대응 사례 87
 - 1. 출산율 제고..... 87
 - 2. 이민정책 90
 - 3. 노인 일자리 창출 및 노동력 질 제고 98
- VI. 결론 99
- 참고문헌 103

I. 서론

1. 연구배경

1) 인구의 가치와 한국사회 인구변동

한 사회, 한 지역에 거주하는 개인의 수는 얼마이며 그 수는 증가하고 있는가, 아니면 감소하고 있는가? 특정 지역에 거주하는 사람들은 비슷한 인구학적 특성, 예컨대 성별이나 인종, 연령, 소득 등에서 유사한 특성을 가진 사람들로 구성되어 있는가? 아니면 전혀 다른 속성의 집단들이 섞여 있는가? 그 사회에서 나이 든 사람과 젊은이, 어린이 중 높은 비율을 차지하는 쪽은 어디인가? 사람들은 도시를 중심으로 모이고 있는가? 이동은 잦은가? 사회는 외부로부터의 유입이 많은가? 반대로 그 사회 밖으로 나가고자 하는 사람으로 인한 유출은 어느 정도인가? 이 모든 질문들이 인구(人口)와 관련이 있다.

인구문제(人口問題)는 인구 총량의 증감과 인구구성의 변화, 인구집단의 이동 속도와 양상 등 한 사회의 주체인 개인과 집단의 수, 특징, 변화 등을 모두 포괄하는 광범위한 주제이다. 인구는 인류가 시작된 이래로 계속해서 사회의 발전과 쇠퇴부터 경제, 문화, 환경에 이르는 모든 영역에 걸쳐 영향을 주고받았으며, 모든 사회 주체는 인구 현상과 직간접적으로 연관되어 있다. 어떤 개인이나 조직도 인구문제와 자신을 떨어뜨려 생각할 수 없다. 인구에는 막 출생한 어린아이부터 노인에 이르기까지 출생, 성장, 결혼, 독립, 사망 등 바로 자기 자신의 이야기가 포함되어 있기 때문이다. 인구라는 주제에 구성원 모두의 지속적인 관심이 요구되는 이유가 여기에 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 인구문제는 소수의 국가 지도자 또는 인구학자의 관심사에 머물러 온 것이 사실이다.

인구 학자들은 기존 연구들을 통해 지난 수십 년, 수백 년 동안에 걸쳐 진행되어 온 인구변화가 사회의 구성원 개개인의 삶을 변화시킬 뿐만 아니라 국가의 흥망성쇠나 경제, 사회구조 전반에 혁명적이라고 할 수 있을 정도의 막대한 영향을 미쳐왔다고 주장한다. 사회학자 폴 몰런드(Paul Morland, 2020)에 의하면 인구는 역사 변화의 주요

원인이자 원동력이며 역사에 과장과 영향을 일으키는 독자적이고 외부적인 현상이면서 그 자체로 사회의 또 다른 많은 복합적 요소들과 상호작용하며 지속적이고 심층적인 영향을 미친다. 그러나 인구는 매우 중요한 이념적, 학술 및 정책적, 실천적 주제임에도 개념 자체가 복합적이고 범위 또한 매우 넓어 연구나 실천의 대상으로서 정의 내리고 접근하기가 쉽지 않다. 이러한 속성으로 인해 인구에 대한 접근은 특정 지역, 혹은 특정 연령이나 인종 등 제한적인 인구집단에 대해 이루어지거나 단기간에 눈에 띄게 나타나는 세부적 인구현상에 집중하는 분절적 접근 - 주로 특정 지역이나 국가의 인구 수 증가 혹은 감소에만 초점을 맞춘 - 이 이루어져 온 측면이 있다.

인구 연구가 쉽지 않은 또 다른 이유는 이외에도 존재한다. 인구는 인구의 구성단위인 개인 및 인구집단이 정치, 경제, 문화 등의 실질적 주체이자 객체가 된다는 점에서 매우 다양한 이해관계 및 가치와 자연스러운 연관성을 맺게 된다는 특징을 갖는다. 특정 인구집단, 인구변화 또는 인구 현상을 누가 어떻게 바라보고 접근할 것인가, 또한 해석할 것인가는 관점에 따라 매우 다양할 수 있으며 이 또한 가변적이기 때문이다. 결국, 인구문제는 어떠한 관점과 측면에서 바라보는가에 따라, 문제에 대한 해석과 해결책이 달라진다는 점에서 인구문제를 바라보는 주체의 가치가 개입될 수밖에 없다. 이러한 점에서 인구 변화양상이 사회에 어떠한 영향을 미치고 있는지, 이러한 영향은 바람직한지 혹은 바람직하지 않은지, 인구변화에 어떻게 대응해야 하는지 등에 대한 태도는 다양한 가치개입적 관점과 담론을 포함하게 되고 이는 인구 연구의 분석기준을 쉽게 선정하기 어렵게 만든다.

현대사회로 올수록 인구문제는 과거보다도 복합적인 성격을 띠게 되었다. 과거에는 인구를 국가통치의 대상, 국가발전의 원동력으로 보았다. 따라서 많은 국가 지도자들을 포함하여 인구학자들이 인구규모가 한 사회의 군사력, 경제력, 문화적 영향력 등 전반의 힘을 좌우하며 인구 성장에 성공한 사회가 사회발전을 이루어왔다고 믿어왔다. 로마의 성장과 세계 패권 장악, 영국의 식민지 진출 등 특정 국가의 성장과 세력 확장에는 인구의 빠른 증가가 원인이 되었다는 주장이다. 이러한 관점은 최근까지도 유력한 이론이자 상식으로 받아들여져 왔다. 그러나 최근 과학기술과 의료발전이 가속화되면서 과거에는 볼 수 없었던 새로운 형태의 인구 현상들이 발생하게 되었다. 가장 눈에 띄는 변화는 인구구조의 변화이다. 평균수명이 증가하면서 노인의 수가 급격히 증가하게 되었다. 인구구조는 과거 피라미드 형에서 항아리형을 거쳐 이제는 인구절벽이라는 용어가 등장할 만큼 중위연령 이하의 연령대 비율이 급격히 감소하고 있다. 앞으로 어떠한 이름으로 인구구조 명칭을 붙여야 할지 난감한 시대가 올 것이라는 전망이 늘어나고 있다.

개인, 가족, 집단, 사회 등 인구를 이루는 주요 단위를 바라보는 관점부터 인구변화의 흐름을 읽고 대처하는 태도까지 인구에 대한 접근 패러다임 자체를 점검하고 수정해야 할 필요성이 대두되고 있다. 그리고 새로운 접근에의 요구는 더욱 거세지고 있다고 해도 과언이 아니다. 현대 국가들은 인구집단에 대한 관리, 행정 서비스의 제공 등 접근방식에 있어 변화를 요구받고 있다. 과거보다 국가의 인구집단에 대한 통제력도 약화되고 있다. 한국이 가장 대표적인 예이다. 급격한 저출산고령화에 대응하기 위해 2005년 정부와 관련 전문가들로 구성된 저출산고령사회 위원회가 설립되고 저출산고령사회 기본계획 5개년 계획을 수립, 이에 따라 관련 제도를 개설하고 막대한 예산을 투입한 지 수십 년이 되었으나 이에 대한 가시적 효과는 거의 없는 상태이다. 국가가 의도한 대로 개인과 인구집단이 행동하지 않는다는 의미이다. 현재 한국 사회의 출산율은 세계에서 가장 낮은 수준이며 고령화추세는 가장 빠르다. 가장 빨리 노화되고 있으며 과거의 인구학적 관점에서 보면 사회 발전의 원동력이 가장 빨리 상실되고 있는 국가가 된 것이다. 더불어 환경, 복지부담 등 여러 영역들에서 고려해야 할 이슈들이 발생하면서 인구증가에 대한 막연한 환상은 깨진 상태이다. 이제는 진정으로 인구에 대한 건강하고 균형 있는 관점과 대응 방향이 무엇인지 심층적인 고민과 올바른 정립이 필요한 시점이다.

본 연구는 최근 한국 사회에서 나타나는 인구 관련 주요 논제와 내용, 대응을 파악하여 제시하되, 인구 현상과 인구변화라는 복합적이고 가치(value) 개입적인 주제에 관하여 인구현상이라는 하나의 큰 그림을 균형 있게 조망할 수 있도록 정리함으로써 효과적인 대응방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 현재 한국 사회에서 가장 빠르게 진행되고 있는 인구변화 흐름인 저출산 고령화의 급속화 및 인구수 감소와 관련하여, 주요 논의는 어떻게 이루어지고 있으며 이에 따른 대안은 어떻게 진행되고 있는가에 대해 정책적, 학술적 측면에서 살펴보았다. 특히 인구의 단면만이 아닌 인구변화 전체를 아우르는 전반적인 특징들을 분석, 인구의 다양한 단면과 변화양상에 대한 서로 다른 입장을 균형 있게 담아내고자 하였다. 또한, 최근 환경에 대한 관심과 대응 필요가 높아진다는 점에서 인구변화와 환경과의 관계에 대한 논의들을 점검하고 하나의 대안으로 등장하는 적정인구에 대한 이론적 접근과 평가에 대해 점검하였다. 더불어 분석내용과 해외 정책 사례들을 바탕으로 저출산고령화를 포함한 인구변동이 가지고 올 사회적 문제를 최소화하면서 긍정적 변화를 최대화할 대안은 어떠한지 제안하고자 하였다.

2) 본 연구의 진행절차

본 연구에서는 사회의 난제에 대한 정확한 인식과 대안마련을 위해 인구변화의 사회적, 정책적, 실천적 대안을 논의하고 모색하고자 하였으며, 국내 인구문제를 양적 측면 및 질적·구조적 측면에서 살펴보았다. 또한 인구변화에 대한 대응방향을 국가 주도의 통제적 접근과 변화를 자연스럽게 받아들이되 이에 대한 효과적 대응방향을 모색하는 접근으로 나누어 살펴보았다. 이에 따른 연구의 진행절차 및 경과는 다음과 같다.

- 인구와 환경’ 추진방향 검토(5월)
- 한국 사회 인구 동향 및 이슈들 포럼 진행 (6월)
- 환경관련 적정인구에 대한 이론적 논의 및 연구동향 정리(5,6월)
- 국내 인구변화 관련 문헌고찰 (연구 동향, 주요 이슈 등) (7월)
 - 국내 저출산고령사회 기본계획 1(2005~2010), 2(2011~2015), 3차(2016~2020) 분석, 3차 계획의 수정안(2018) 발표 배경 및 내용 분석
 - 2021년부터 2025년까지 5년간 저출산과 인구 고령화에 대응하기 위한 정책방향 수립현황 분석
- 인구변화에 대한 양적 대안 고찰 (연구동향, 정책동향 등) (8,9월)
 - 국내 이민정책 동향 및 현황 조사
 - 해외 이민정책 동향 및 국가비교
- 인구변화에 대한 질적 대안 고찰 (연구동향, 정책동향 등) (10,11월)
 - 국내 고령인구 변화 및 노동력 특징(베이비붐 세대 등) 현황
 - 국내 고령인구 노동력 활용 제고를 위한 정책 대응, 해외사례, 평가
- 인구변화에 대한 구조적 대안 고찰 (연구동향, 정책동향 등) (11, 12월)
 - 국내 인구구조변화 현황

- 집단 간, 지역 간 갈등 현황 및 대안 현황

- ※ 소멸지역에 대한 대응 및 국가균형발전을 위한 범안 분석

- 인구구조의 변화에 대한 현황 및 대응에 대한 추가분석결과와 향후방향 정리
- 연구 정리 및 결론 도출 (2월)

3) 연구의 범위 및 연구방법

본 연구는 최근의 인구변화 흐름이 사회 전반에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고, 다가오는 인구변화에 대한 균형 있는 대안을 마련하기 위해 인구변화를 바라보는 다양한 접근관점을 정리하여 인구변화에 대한 다축적(multi-axix) 관점에서의 분석 틀을 마련하였다. 이 분석 틀에 근거하여 과거부터 현재까지 국내의 인구변화 추세는 어떠한 흐름으로 나타났는지, 이에 대한 대응이 어떠한지 살펴보고자 하였다. 또한 앞으로의 인구변화의 추세를 예측한 연구결과들을 정리하고 미래 인구변화가 대응 가능한지, 가능하다면 어떠한 대응들이 논의되고 있으며, 이에 대한 평가들은 어떠한지 등에 대해 논의하고자 한다. 이 과정에서 본 연구는 인구라는 가치개입적 논점에 대해 인구변화에 대한 긍정적, 중립적, 부정적 입장을 포함한 다양한 담론들을 정리하고 합리적 대안 마련 및 논의를 도모하고자 하는 것을 목적으로 하였다. 따라서 국내 주요 인구 이슈 및 대응을 소개하는 분석 틀로 우리 사회 인구의 변화추세와 대응을 인구의 총량(수), 인구 노동력과 연령 등 인구의 질적 특성, 인구의 이동과 인구집단 간 관계의 변화를 포함한 인구 구조적 특성의 측면에서 살펴보고자 하였다. 또한 인구를 바라보는 여러 관점과 대응방식을 소개하고 평가하는 한편, 이미 진행되고 있는 인구변화를 자연스러운 흐름으로 받아들이면서 이에 대한 대응을 마련하는 제도적, 실천적 노력이 바람직하다고 판단, 이를 중심으로 대응방향을 제시하였다.

연구를 위해 최근 수십 년 동안 한국 사회의 인구현황 및 변화추세에 관하여 다룬 학술 자료 및 언론기사를 중심으로 문헌수집 및 고찰을 실시하였다. 2001년부터 2020년까지 최근 20년간 국내 출판 혹은 게시물 중 ‘인구’, ‘출산’, ‘결혼’, ‘저출산 고령화’를 키워드로 출판된 기사를 검색하여 분석하고, 같은 키워드를 중심으로 저술된 학술지와 정책보고서를 중심으로 문헌검토를 실시하였다. 또한 국가비교를 위해 OECD 연구보고서 및 해외사례에 대한 정책연구를 수집하여 분

석하였다. 구체적으로 본 연구의 1장에서는 관련 연구 및 이론들을 중심으로 인구에 대한 다양한 접근들을 소개하고 본 연구를 위한 분석틀을 정리하여 제시하는 한편, 본 연구의 목적 및 범위를 소개하였다. 마지막으로 인구에 대한 다양한 관점 중 인구에 대한 한국사회의 대응이 어떠한 흐름으로 변화되어 왔는지에 대한 내용과 인구 수와 관련 요인과의 관계 및 적정인구 논의에 대한 내용을 포함하였다. 2장에서는 최근 한국 사회의 주요 인구관련 논점은 무엇이며, 이에 대한 제도적 대응은 어떻게 이루어지고 있는지 개괄적으로 소개하였다. 또한 앞으로의 국내 인구변화를 예측한 추계연구들도 일부 다루었다. 3장에서는 보다 구체적으로 인구 수와 관련하여 제기되는 주요 논점과 관련 제도대응, 그리고 해외 국가들의 주요 제도 사례에 대해 소개하였다. 4장에서는 인구 구조적 측면과 인구집단의 특징 측면에서 제기되고 있는 주요 논점과 관련 제도 대응, 주요 해외 국가들의 대응에 대한 사례를 소개하였다. 5장에서는 이에 대한 결론으로 인구변화의 흐름에 효과적으로 대응하기 위한 제언을 실었다.

2. 인구 관점과 분석 틀

인구의 증감과 인구구조 변화 등 인구 현상 자체는 가치판단이 이루어지기 전 중립적인 현상으로 분석이 가능하지만 이를 어떻게 해석하고 받아들일 것인가, 또한 이에 대한 대응 방향을 어떻게 마련할 것인가는 가치판단의 대상으로서 인구를 바라보는 다양한 관점과 연결되어 있다. 한국 사회에서 인구에 대한 시선은 시대와 정권에 따라 지속적으로 변화해 왔으며, 제도적 대응 방향 또한 이에 따라 급변해온 경향이 있다.

1) 인구를 바라보는 관점

국내외를 포함하여 최근의 인구변화가 위기인가 기회인가에 대한 논쟁이 계속되고 있지만, 인구가 미치는 영향력에 대해서는 논란의 여지가 없다. 인구현상은 사회 각 부분에 영향을 줄 뿐만 아니라 사회의 경제, 정치, 사회문화적 측면 등 다양한 영향의 결과로 나타난다는 점에서 한 사회를 이해하고 분석하기 위한 중요한 지표이자 기준이 된다. 미래학자들에 의하면 미래를 예측한 가장 정확한 키워드는 인구이다. 한 사회 혹은 국가의 미래는 지금까지의 인구변화추세에 의해 어느 정도

정해져 있으며 해석 가능하다는 주장(조영태, 2016)이 대표적이다. 과거와 현재의 인구 특성을 분석하면 이를 바탕으로 앞으로의 사회의 미래가 전부는 아니더라도 일정 부분까지 예측 가능하다는 것이다.

인구를 바라보는 가장 대표적 관점은 인구수 증가 혹은 감소에 대해 특정 태도를 취하는 관점이다. 즉, 인구 총 량의 변화를 위기 혹은 기회로 해석하는 것이다. 인구증감 외에도 인구구조에 대한 변화가 두드러지게 나타나면서 이를 해석하고 대응하기 위한 관점도 등장했다. 이 외에도 인구변화라는 위기 혹은 기회를 제도적 강제력으로 극복 혹은 발전시켜 나갈 것인가 아니면 자연스러운 흐름을 받아들이며 대응해 나갈 것인가의 차이가 발생한다. 이를 위해 대상 인구집단에 대해 어떻게 접근할 것인가에 따라 통제적 관점과 대응적 관점으로 나누어볼 수 있겠다.¹⁾

가. 인구 수 관점

많은 국가 지도자들을 포함하여 인구학자들이 인구증가를 사회 발전의 원동력으로 보는 인구 성장 긍정 관점을 유지해 왔다. 대표적으로 폴 몰랜드(Paul Morland)와 같은 학자들은 인구규모가 한 사회의 군사력, 경제력, 문화적 영향력 등 전반의 힘을 좌우하며 과거 역사를 보더라도 전통적으로 인구 성장에 성공한 사회가 사회발전을 이루어 왔다고 주장한다. 가장 많은 사회와 국가에서 일반적으로 받아들여져 온 관점이며 오늘날의 많은 저출산 국가들에서도 이 관점에 근거하여 저출산 현상을 극복하기 위한 다양한 대안을 모색하고 있다.

반대의 관점은 어느 정도까지의 인구 성장은 인정하되, 균형을 잃을 정도의 지나친 인구성장-인구폭발로 종종 표현되는-은 자원 부족과 환경오염, 전쟁 등 재난의 원인이 될 수 있다고 보는 인구증가/성장 우려 관점이다. 대표적으로 ‘인구 쇼크’ (2013), 인간 없는 세상(2007)의 저자 앨런 와이즈먼의 주장과 이와 맥락을 같이하는 학자들의 이론들, 멜서스의 인구론 등이 이러한 관점 하에 인구 수 증가를 우려한다. 특히 이 관점은 인구증가에 따른 자원소비량과 생산량의 균형 문제에 주목하는 경제학 논리에 따라 자주 인용되는데 대표적으로 영국의 경제학자인 토머스

1) 본 연구에서 소개하는 인구현상 및 변화를 다루는 다양한 관점에 대한 명칭은 연구자 및 관련 이론에 따라 다르게 명명될 수 있다. 본 연구에서는 인구를 다루는 다양한 태도를 거시적 관점에서 다양하게 다루기 위해 관련 태도 및 대응들을 최대한 연구에 포함하여 소개하고 이를 몇 가지 기준에 따라 분류하여 소개하면서 각각에 적절하다고 판단되는 명칭을 부여하였다.

로버트 맬서스(Thomas Robert Malthus)가 자신의 저서(An Essay on Principle of Population, 1798)에서 인구 성장률은 기하급수적으로 높아지지만 가용 자원과 토지의 증가율은 점진적으로 이어지기 때문에 산술급수적으로 증가하는 식량생산이 결국 늘어나는 인구를 감당하기 어려울 것이라고 예측한 주장이 주목을 받으며 관련 논의가 확장되었다. 이외 로마클럽(Club of Rome)의 성장의 한계(The limits to growth) 보고서를 통해 인구가 향후 수십 년 이내 폭발적으로 증가하고 자원이 고갈될 것이라는 예측이 이어졌다. 맬서스와 로마클럽 등의 부정적 예측은 빗나갔지만 이러한 관점은 인구의 생존과 번영만의 문제가 아닌 인구증가에 따른 환경오염 논의로 확장되어 최근의 적정인구, 생태발자국 등의 논의로 이어지고 있다.

나. 인구 특질/구조 관점

다른 관점은 인구의 절대적 수가 아닌 구조나 특성에 대해 분석의 초점을 맞추는 관점이다. 대표적으로 제임스 럼(2018)은 인구 규모의 증감 보다는 인구집단의 연령구조가 어떠한가가 더 중요하다고 본다. 즉, 인구구조가 국가의 산업 혁신과 발전을 결정하는 핵심 요인이 될 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 전 세계적으로 이루어지는 고령화는 인구 저성장 혹은 인구감소로 이어질 것이고 젊은 인구보다 노인이 많은 고령화가 심화될 경우 사회의 혁신은 물론 경제적인 측면도 위협받을 수 있다고 본다. 이 관점은 전 세계적으로 인구가 급격히 고령화된 국가들의 사례를 분석하는 학자들을 중심으로 제기되고 있는데 대표적인 국가가 일본이다. 일본은 1970, 80년대 국가 경제성장을 이룬 주축 세대인 베이비부머 세대가 은퇴하고 노인인구로 진입하고 저출산이 가속화되면서 노인인구가 전체 인구 중에서 차지하는 비율이 급속히 높아지게 되었다. 이에 따라 노인부양을 위한 사회지출의 증가와 퇴직금 증가, 청년 인구의 감소로 인한 국가 생산성 감퇴가 경제불황으로 이어지고 이는 다시 청년들의 일자리 감소, 고용시장 불안정으로 이어지면서 결혼율 감소, 출산율 감소, 구직율 감소와 더 깊은 장기불황과 저출산고령화의 늪으로 이어지고 있다. 한국의 저출산고령화에 대한 우려 또한 맥락을 같이 하고 있다. 인구 총 수의 감소에 대한 우려와 동시에 노인인구 비율증가와 영유아 출산감소에 따른 미래의 노동생산 가능인구가 줄어들 것에 대한 우려라고 해석할 수 있다.

다. 인구변화에 대한 접근/대응 관점

앞에서의 관점들이 인구 변화에 대한 분석과 더불어 인구 현상 자체에 대한 가치 개입적 판단을 통해 앞으로의 사회 문제를 예측하고 있다면, 이를 전제로 인구 변화에 어떻게 대응해 나갈 것인가의 접근에 있어서도 서로 다른 관점들이 존재한다.

인구문제에 대한 대응의 관점은 대표적으로 인구변화를 위기로 받아들여 통제와 개입의 대상으로 볼 것인가, 혹은 인구변화의 흐름을 자연스럽게 받아들이고 여기에서 발생하는 문제들을 최소화하기 위한 대안을 마련할 것인가의 관점으로 나누어진다. 즉, 개인과 집단, 사회 전반을 국가 차원이나 제도적 차원에서 통제함으로써 인구수를 조절하거나 의도한 인구 구조나 분포를 만들어나가하고자 하는 입장과 자연스러운 사회와 인구 특성의 변화를 우선 받아들이고 이를 효과적으로 대응해 나갈 방안을 찾고자 하는 입장이 있다. 물론 이 두 입장이 서로 극명하게 나뉘어지는 어렵고 한 제도 안에서 두 입장이 맞물려 있거나 한 입장에서 다른 입장으로의 전환이 이루어지기도 한다.

이러한 인구변화에 대한 국가의 제도적, 정책적 대응 측면에서의 관점의 차이에 따라 서로 다른 대응들이 이루어져 왔다. 지금까지 인구변화에 대한 대응들은 주로 국가 혹은 지역사회 공동체를 중심으로 한 탑다운(top-down) 식 제도적 대응으로서 가족계획, 국가 간 혹은 지역 간 인구이동 장려 혹은 제한, 강제이주와 같은 강력한 제도적 통제에서부터 특정 인구집단에 대한 제도적 지원 등을 통한 우회적 통제까지 넓은 스펙트럼 안에서 다양하게 나타났다. 인구통제관점은 개인과 가족을 포함한 인구집단을 국가의 성장, 발전을 위한 계획 및 통제 대상으로 보고 개인과 가족의 결혼, 출산, 양육, 이주 등등의 결정에 국가가 관여 가능하다고 보는 관점이다.

이러한 관점은 인구라는 개념 안에 포함된 개인을 목적이 아닌 수단으로 간주하고 개인의 출산계획을 통제하고자 하는 관점이라는 점에서 비판을 받고 있다. 또한 최근 들어 이러한 인구 통제에 초점을 맞춘 정책들이 제도가 실질적 출산율 제고로 이어지지 않고 대부분 실패함에 따라 인구변화의 복합적 변화를 반영하지 못한 시대착오적 관점이라는 평가가 이어지고 있다(Connelly, 2009). 특히 국가가 개인의 결혼이나 출산에 대한 결정에 관여하고자 한다는 점에서 여성의 몸을 통제하고 여성을 도구화, 수단화한다는 여성주의 비판을 피하지 못하게 되었다(장수정, 2005; 황정미, 2005; 김혜정, 2011; 배은경, 2012; 하정옥, 2013; 우해봉, 2018).

Connelly(2009)는 통제관점의 인구접근의 실패 원인을 인구를 통제하고자 하는 국가 기관이 개인의 인권이나 욕구와 같은 가치를 반영하지 않은 채 정책목표를 설정함으로써 개인의 동의를 얻어내지 못했기 때문으로 설명하고 있다. 남찬섭(2017)도 재정건전성에 대한 논의와 미래세대부담론으로 젊은 세대를 압박하는 정책은 저출산 고령화로 인한 인구학적 변화를 정치를 위한 수단으로 삼는 것으로 저제도적 대응 노력의 결과를 제약하는 걸림돌로 작용할 수 있다고 주장한다. 이러한 주장들은 최근의 인구학적 변화는 개인의 선택과 결정에 따라 이루어진 것으로 국가가 당위성을 강조하더라도 개인의 내적 가치관과 필요를 반영하고 지원하지 못할 경우 실효성에서 실패할 수밖에 없음을 시사한다고 볼 수 있다. 현재까지 인구정책은 통제적 관점 하에 인구규모를 인위적으로 조절하고자 하는 정책으로 실행된 데 대한 평가를 국내 주요 학술 및 정책연구들을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

현재 인구정책의 두 축은 이러한 통제적 관점과 대응적 관점의 두 관점에 따라 인구규모조절정책과 인구변화대응정책으로 실행된다.

<표> 인구규모조절정책의 주요 내용 및 평가(이윤경(2019)을 바탕으로 재정리)

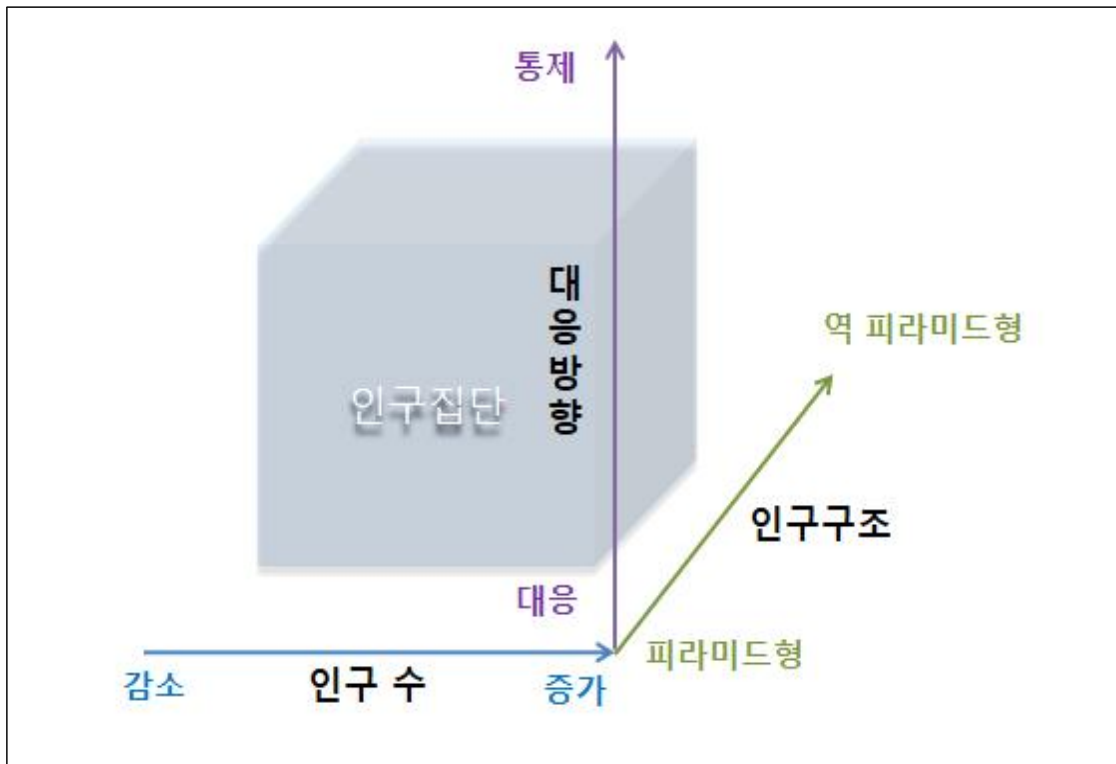
<p>근거</p>	<p>-인구통제관점 -인구규모의 급격한 변하는 국가의 사회경제에 충격을 준다는 점에서 인구의 급격한 증가 혹은 감소 등 변화의 속도를 줄이고 안정적으로 인구구조의 변화가 이루어질 수 있도록 대응하기 위한 취지의 정책 -지금까지의 인구정책의 근간을 이루는 위기담론은 저출산 현상으로 인구고령화, 노동력 고령화의 가속화, 노동생산성 저하로인한 국가경쟁력 약화 초래한다는 논리</p>		
<p>비판점</p>	<p>최근 인위적 인구통제가 현실적으로 불가능하며, 인권에 반한다는 비판에 따라 저출산의 고착화에 따라 출산율의 급반등을 기대하기는 어려우나 출산지원정책을 통해 급격한 인구변화의 속도를 줄이고자 함</p>		
<p>평가</p>	<p>주요 내용</p>	<p>주요 대안</p>	<p>연구자</p>
	<p>- 인구분포의 공간적 양극화, 수도권외의 공간적 확산, 대도시의 광역화 진행, 혁신도시의 인구집중 양상이 초래될 것</p>	<p>-공간의 효율적 집약적 활용 추진 필요</p>	<p>민성희, 차은혜 (2018). 국토정책 Brief, 국토연구원. pp.1-6.</p>

	<p>- 지역인구감소, 공동화 문제, 시설의 저이용 및 미이용 문제 발생</p>		
	<p>- 인구통제접근에 대한 비판점 1)1960년대부터 현재까지 방향성만 바뀌었을 뿐 국가주의적 특성 고수, 2)인구증가 및 감소에 대한 근본적인 원인에 대해 해결보다는 곧바로 효과를 보기 위한 단기 해법에 치중 3)인구를 늘린다, 혹은 줄인다는 목적 자체에 매몰되어 왜 그러한 정책이 필요한지 설명하지 못하고 있음.</p>	<p>-국가주의적 인구 통제관점의 전환과 정책대상을 기혼여성에서 확대할 것을 제안 -저출산, 고령사회 출산장려정책의 제한성을 인정하고 적극적인 이주민 정책과 개인의 노동생산성을 높이는 인구정책의 병행을 제안</p>	<p>김수정(2019). 저출산고령화시대 한국의 인구 정책에 관한 비판적 고찰. 한국도시지리학회지, 제22권 2호. pp.143-158</p>
	<p>- 재정건전성에 대한 논의와 미래세대부담론은 저출산고령화로 인한 인구학적 변화를 정치화하는 것으로 오히려 저출산고령화에 대한 제도적 대응 노력을 제약할 수 있음</p>		<p>남찬섭(2017). 저출산고령화에 대한 대응과 장기재정추계 및 미래세대 부담의 정치화, 비판사회정책 (5 6) . pp.269-298</p>

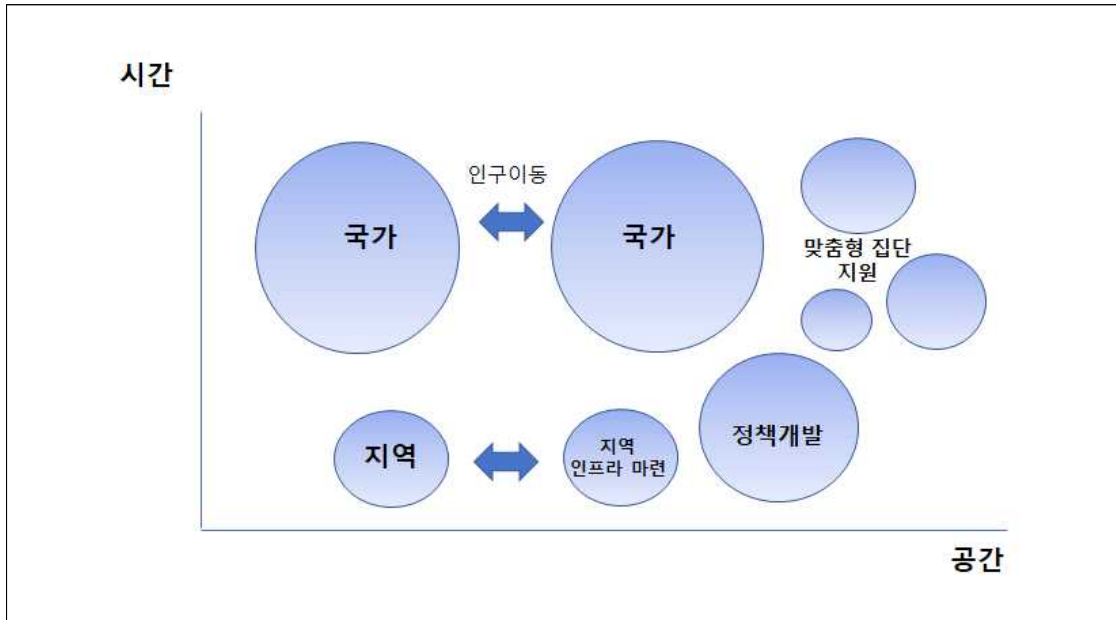
지금까지 살펴본 인구변화에 대한 다양한 관점과 대응들을 다음의 접근 기준 및 접근 틀을 기준으로 재정리할 수 있다. 즉, 인구변화에 대한 다양한 접근 관점 및 분석 틀은 인구의 총량(量)적 측면을 중심으로 인구변화를 해석하는 하나의 축과 인구구조와 인구의 특성 등 질(質)적 측면에서 인구변화를 분석하려는 축, 마지막으로 인구변화에 대한 대응방향(方向)을 중심으로 한 관점(축)으로 크게 나누어 볼 수 있다. 인구에 대한 다축적(multi-axis) 틀 하에서의 다양한 관점 및 분석 틀은 서로 영향을 주고받으며 특정 사회의 인구 제도 및 접근 특성을 결정하게 된다.

<표> 인구변화에 대한 다양한 관점 및 분석 기준(틀)

인구변화 분석 기준(틀)		양적측면 (인구 수(총량))	질적측면/구조적측면 (인구구조변화 대응, 인구집단 별 특징)	
대응 방향 측면	통제적 접근	결혼장려, 가족계획, 출산장려 등	인구이동정책	인구집단별 정책개발, 전략마련
	대응적 접근	이민 장려, 다문화 정책개발	고령노동력 질 향상을 위한 지원 등 개인의 노동생산성 향상 인재교육 투자, 교육 패러다임 전환 등	집단별 맞춤형 지원 지역의 특색에 맞는 일자리 제공, 해당직종 및 지역에 특화된 인재 개발 등



<그림> 인구변화에 대한 다축적(multi-axis) 관점 및 접근 (연구자 정리)



<그림> 인구변화의 다양한 단면과 대응 영역 (연구자 정리)

2) 한국 사회 인구 관점과 제도적 대응

가. 한국 사회 인구 관점의 변화

한국 사회에서 인구에 대한 시선은 시대에 따라 계속해서 변화되어 왔다. 과거 인구는 국가발전의 원동력이자 통제 가능한 대상으로서 국가 및 지도자의 발전 계획이나 비전에 따라 이동, 동원되어 오다가 1950, 60년대 이후에는 과도한 인구증가가 국가 경제발전을 저해한다는 논리에 따라 인구수를 규제하기 위한 출산 통제가 가족계획이라는 이름으로 시행되기도 하였다. 이 과정에서 인구를 이루는 개개인의 구성원과 가족 등을 포함한 소규모 집단들은 국가에 의해 통제, 혹은 규제 가능한 대상이라는 관점이 계속 유지되어 왔다. 그러나 2000년대 이후 급격한 저출산과 평균수명 증가로 인한 고령화가 사회의 발전의 장애물로 제기됨에 따라 다시 출산을 장려하고 관련제도를 재정비하는 등 인구에 대한 관점이 변화되었다. 인구를 바라보는 패러다임이 국가발전의 원동력에서 저해요인, 다시 국가 생존을 위한 필수불가결한 요인으로 변화되는 과정을 거쳐 온 것이다.

최근 우리 사회에서 인구의 관심은 과거보다도 더욱 뜨겁다. 그 이유는 국내 사회가 경험하는 다양한 측면의 인구변화가 다른 어떤 국가가 경험한 것보다도

급진적으로 이루어지고 있기 때문이다. 그중에서도 세계 1위의 저 출산율과 고령화 속도는 해외에서도 유래가 없을 정도로 빠른 속도로 분석됨으로써 국내외에서 향후 5년간이 인구변화에 대한 적극적 대응을 할 수 있는 골든타임으로 분석되고 있다. 그럼에도 불구하고 저출산 고령화 극복을 위한 뚜렷한 해결책 마련은 제시되지 않고 있으며 최근 수십년간 이루어진 저출산 정책 또한 과거의 정책과 마찬가지로 개인과 가족을 국가에 의해 통제, 혹은 규제 가능한 대상으로 간주하는 관점의 연장선에서 이루어져왔다는 평가들이 많다.

국내뿐만 아니라 과거와는 비교할 수 없을 정도로 빠른 인구의 변화속도는 최근 동아시아 국가들을 포함하여 전 세계적으로 공통적인 추세로 나타나고 있다. 국내외를 포함하여 인구수 변동 및 인구특성 변화로 인한 사회에 미치는 영향이 광범위하고 다양하며 또한 이는 국내외 산업환경 및 자연환경 등 다양한 영역과 긴밀한 영향을 주고받고 있어 그 실태와 영향에 대한 체계적 분석이 요구되고 있다.

나. 제도적 대응의 변화

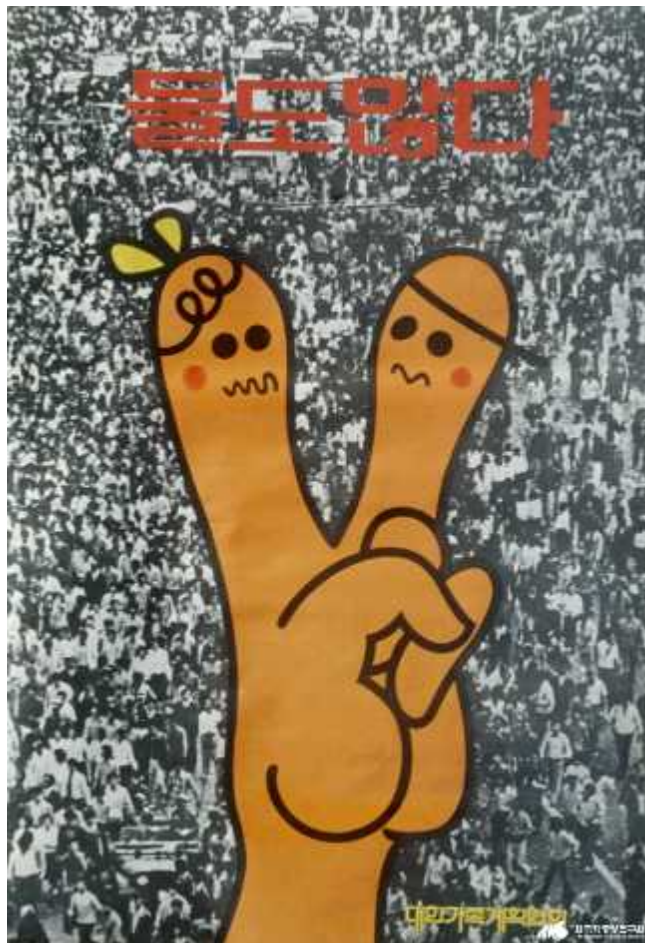
지금까지 국내의 인구정책 관점은 다분히 통제적 관점 하에서 제도적 대응이 이루어져 온 특징이 있다. 급격한 인구변화와 이에 대한 제도적 대응이 효과적이지 않다는 비판이 제기되었고, 실효성에 대한 의문이 제기되면서 최근 이러한 관점을 인구변화 대응 관점으로 변화하고자 하는 시도가 나타나고 있다.

①인구 총조사 (인구센서스)

인구총조사는 국가의 인구 총 가구 수와 구성원의 수뿐만 아니라 인구의 연령별, 성별, 지역별 분포, 총 수 등 인구의 전반적 현황을 통계적으로 파악하여 국가의 경제, 사회, 보건 등 전반적인 정책결정의 근거로 사용하기 위한 조사로 주로 인구에 대한 통제적 관점 하에 제도적 마련을 위한 기준으로 활용되었다. 근대 이후 우리나라에서 이루어진 인구총조사는 일제강점기 시기 1925년 간이국세조사가 시작이며, 독립이후에는 1949년에 인구총조사가 이루어지고 1960년 이후부터는 매 5년마다 꾸준히 인구총조사가 시행되고 있다. 이러한 인구총조사 결과는 인구이동이나 가족계획, 출산, 경제 및 복지관련 항목 등 다양한 조사항목이 포함되어 제도 수립의 근거로 사용되었다.

②가족계획 (인구억제정책)

과거 우리나라의 인구정책 및 인구관련 제도적 접근은 주로 인구통제적 관점 하에서 한국전쟁 이후 폭발적으로 늘어난 인구증가를 억제하기 위한 방편에서 활용되었다. 정부는 인구증가에 따른 부담을 줄이고 경제발전의 효율성을 높이기 위해 국가 차원의 산아제한 캠페인을 실시하였다. 이에 따라 1962년 정부 차원의 공식적인 시책으로 가족계획사업이 채택되고, 경제개발 5개년 계획의 일환에서 가족계획사업이 추진되었다. 이 시기 가족계획 추진에 관한 제도, 인구증가억제방안에 관한 제도 등이 추진되었으며, ‘덜어놓고 낳다보면 거지꼴을 못 면한다’, ‘딸아들 구별 말고 둘만 낳아 잘 기르자’, ‘축복 속에 자녀하나 사랑으로 든든하게’ 등 자녀수를 제한하는 것을 미덕으로 장려하는 분명한 메시지를 담은 캠페인 문구들이 자주 선전되었다.



<그림> 대한가족계획협회의 가족계획 캠페인 포스터 (출처: 한국민족문화대백과)

③ 저출산고령화 기본계획

이전까지 계속되던 인구 억제정책은 사회변화와 함께 급속한 저출산고령화를 초래하였고, 1980년대 중반 이후에는 출산율이 인구대체수준²⁾인 2.1명 이하로 떨어지면서 인구 억제정책을 폐지해야 한다는 일부에서 주장이 제기되었다. 1990년대 중반부터 출산율이 급감하면서 인구정책의 패러다임 변화의 필요성이 높아졌으나 별다른 대응이 논의되지 못하고 있다가 2002년 국민연금발전위원회의 국민연금 개혁방안 논의 과정에서 저출산 추세가 계속될 경우 노년에 대한 국민연금 지급증가에 따른 국민연금 고갈이 예상된다는 예측이 제기되었다. 이에 따라 2004년 대통령 산하 고령화 및 미래사회위원회가 설치되었으며, 저출산고령화에 대응하고자 출산율 회복과 노인의 삶 질 향상을 목표로 2005년 ‘저출산·고령사회 기본법을 제정하고, 매 5년 마다 중장기 기본계획을 수립, 실행하고 있다. 이에 따라 이후 제1차 저출산고령사회기본계획(2006~2010년), 제2차 저출산고령사회기본계획(2011~2015년), 제3차 저출산고령사회기본계획(2016~2020년)이 수립, 실행되었다. 매 기본계획에는 저출산고령화사회 대비 중점 분야와 주요 과제가 포함되어 있으며 각 과제에 따른 달성 목표가 설정, 이를 달성하기 위한 구체적인 제도추진계획이 포함되었다. 과거적은 자녀수를 미덕으로 선전하던 캠페인 문구는 ‘자녀에게 가장 큰 선물은 동생입니다’, ‘자녀에게 물려줄 최고의 유산은 형제입니다’, ‘낳을수록 희망가득 기를수록 행복가득’, ‘아이가 행복한 세상 미래가 희망찬 나라’ 라는 정반대의 관점이 반영된 표현으로 전환되었고, 자녀출산, 양육에 대한 경제적 지원과 서비스 지원, 혜택 등이 제도화되어 추진되었다.

그러나 막대한 예산사용과 제도추진에도 불구하고 추진목표는 달성되지 않고 저출산고령화 추세가 심화되었으며, 출산가능인구 또한 급감하였다. 또한 결혼과 출산, 육아에 대한 사회문화적 인식의 변화를 도모하였던 정책 효과가 나타나지 않았다는 비판이 제기되었다(이윤경, 2019). 이에 따라 최근 2018년 말에는 추진 중이던 저출산고령화 기본계획 3기 계획이 전면 수정되고, 출산율과 출생아 수를 목표로 하는 국가주도 출산장려정책이라는 패러다임을 삶의 방식에 대한 개인의 선택권을 존중하고 삶의 질을 향상시키는 사람중심 정책이라는 패러다임으로 전환, 정책

2) 인구대체수준이란 한 국가 혹은 사회의 인구가 유지되기 위해 최소한으로 필요한 출산율로 UNESCO에서는 가임여성 1인 당 최소 2.1명의 자녀를 출산해야 사회가 유지된다고 보고 있다. 개발도상국의 경우에는 사회의 의료보진시스템 등 환경적 제약에 따라 사망률이 더 높아지므로 인구 대체수준은 대략 3명 수준으로 증가한다.

과제와 접근방식 전반에 대한 수정이 이루어졌다. 현재는 변환된 패러다임에 근거 2019년 4차 저출산고령화 기본계획이 수립되고 2020년부터 시행 중에 있다.

지금까지 저출산고령화 추세와 관련하여 국내에서 이루어진 제도적 노력과 이에 대한 평가를 대한민국 정부 저출산고령사회 위원회 관련 자료³⁾를 참고로 요약 정리하여 제시한다.

○ 저출산고령화 기본계획 개요

- 정부는 저출산고령화에 대응하고자 출산율 회복과 노인의 삶의 질 향상을 목표로 2005년 ‘저출산·고령사회기본법’을 제정하고 5년마다 기본계획을 중심으로 정책을 추진.

- 제1기(2005-2010) 저출산고령화 기본계획

- 주요내용: 저출산 추세를 극복과 고령사회에 적응을 목표로 사회기반 구축을 위한 출산과 양육에 유리한 환경조성, 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, 저출산고령사회의 성장 동력 확보 등 3대 분야 설정, 이를 실행하기 위한 50대 이행과제, 100대 세부사업 설정.
- 평가: 1차 기본계획을 통해 보육비 및 교육비 지원확대, 기초노령연금 및 노인장기요양보험 도입 등이 이루어짐. 그러나 정책수요가 높은 계층을 정확히 선별하여 지원하지 못했다는 비판과 민간의 참여가 부족했다는 비판이 제기됨.

- 2기(2010-2015) 저출산고령화 기본계획

- 주요내용: 1차 기본계획의 정책기조를 유지보완하는 것을 원칙으로 하였으며 민간과의 협력 등을 강조하였음. 또한 정책지원대상을 저소득가정에서 맞벌이가정으로 확대하고 일가정 양립을 위한 지원을 강화하였음. 또한 베이비붐 세대에 대한 지원체계가 도입되었음.
- 평가: 그럼에도 불구하고 여전히 정책체감도가 낮다는 우려와 함께 실질적 출산율 제고로 이어지지 못한다는 비판 속에서 정책 실효성이 비판의 대상이 됨.

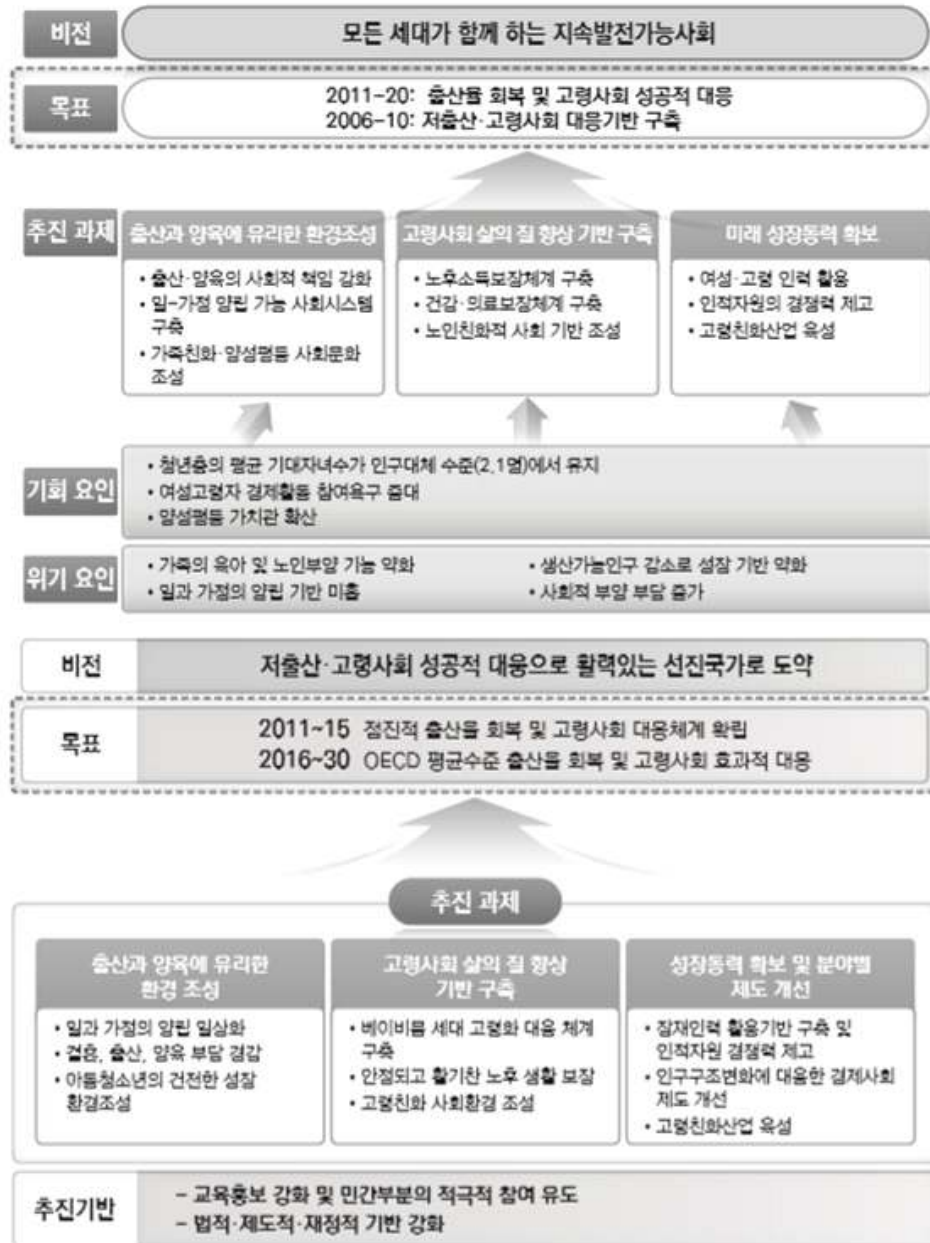
3) <https://www.betterfuture.go.kr> 대한민국 저출산고령사회위원회

- 제3기(2015-2020) 저출산고령화 기본계획

- 주요내용: 3차 기본계획 역시 1, 2차 기본계획의 기초를 따르되 이를 보완하는 형태로 계획, 추진되었음. 주요 추진목표를 OECD국가 평균 수준의 출산율 회복 및 고령사회에 대한 성공적 적응으로 설정하였다.
- 평가: 근본적으로 3차 기본계획에 대한 평가는 1, 2차 기본계획에 대한 비판을 크게 벗어나지 않고 있다. 저출산고령사회 3차 기본계획에 대한 주요 평가로는 출산율 향상을 위한 정책추진과 막대한 예산 투입에도 불구하고 출산가능인구는 지속적으로 감소하였으며, 사회문화적 인식의 변화 등을 반영하지 못해 앞으로의 출산율도 향상될 것을 기대하기 어렵다는 평가로 지나치게 출산율 향상만을 목표로 내세우는 인구 정책 방향을 전환할 필요성이 있다는 지적이다(이윤경, 2019).

- 제4기(2021-2025) 저출산고령화 기본계획

- 주요내용: 삶의 질 제고로 패러다임 전환을 규명. 모든 세대의 삶의 질 제고, 계층-성-세대간 통합 및 연대 등 포용국가로의 패러다임 전환을 구체화하였다. 출산장려에서 모든 세대 삶의 질 보장, 미래세대에 대한 사회투자 확대로 정책방향을 전환하고 가족관점을 결혼가족 및 3자녀 이상 다자녀 중심 지원에서 아이 중심, 모든 형태의 가족 포용 방향으로 전환하였다. 또한 국정과제 및 정책목표와의 연관성을 고려하여 기존 과제를 정비하고 범정부적으로 위원회에서 집중추진할 핵심과제 발굴하고자 한다. (인구구조 변화에 대비한 사회시스템 개편 등 3차 기본계획(2016~2020) 시행시기를 포함하는 중장기 핵심과제를 4차 기본계획(2021~2025)과 연계)



<그림> 제1, 2차 저출산고령사회 기본계획의 개요 및 추진 전략 (출처: 대한민국정부)



<그림> 제 3차 저출산고령사회 기본계획 및 정책 로드맵 (출처: 대한민국정부)

다. 국내 인구정책에 대한 평가

지금까지의 국내 인구 정책에 대한 평가는 정책목표 달성 여부에 있어서는 차이가 있지만 대체로 다음의 공통된 평가를 받고 있다. 먼저 인구라는 개념 안에 포함된 개인을 목적이 아닌 수단으로 간주하고 개인, 특히 여성의 출산계획을 통제하고자 하면서 여성이 도구화, 수단화되었다는 비판(장수정, 2005; 황정미, 2005; 신경아, 2010, 김혜정, 2011; 배은경, 2012; 하정옥, 2013; 김수정, 2019)과 남성이나 기업 등 출산을 향상에 책임과 역할이 있는 다른 집단들을 정책대상으로 끌어들이지 못했다는 비판(황정미, 2005; 하정옥, 2012; 황정미, 2005, 2018)이다. 또한 출산을 제고를 주요 목표로 삼았던 저출산고령화 1,2,3차 기본계획의 경우 청년의 혼인과 출산 문제는 다면적 측면의 복합적 작용의 결과로서 단순히 볼 수 없음에도 단기해법에 치중한 단순한 지원정책 마련에 그쳐 근본적 변화가 부재했다는 비판(우해봉, 2018; 김수정, 2019; 김수정, 2020)과 인구 수 증가 목적 자체에 매몰되어 왜 그러한 정책이 필요한지 설명하고 못하고 결과적으로 사회 구성원들을 설득하는데 실패했다는 비판(김수정, 2019) 등이 제기된다.

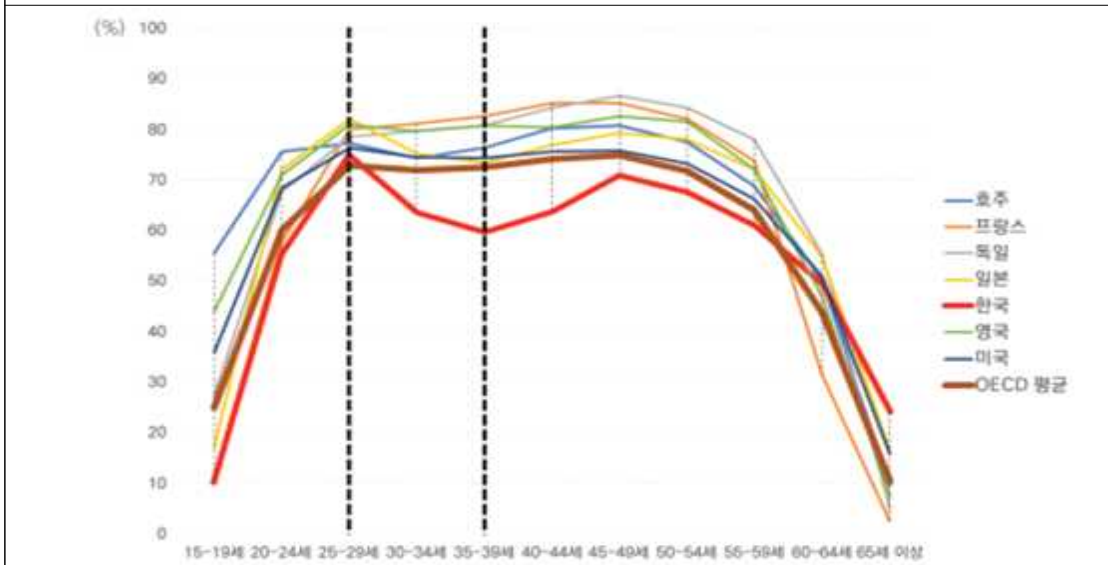
인구 변화에 대한 국제적 추세는 1994년 카이로 국제인구회의, 1995 북경세계여성대회, 1995 UN 등을 통해 공공의 이익이라는 목적에 근거해 인구를 양적으로 통제하는데서 벗어나 개인의 권리, 건강, 복지, 사회적 공감대 형성, 인권 존중과 같은 인간의 구체적인 삶을 향상시키는 방향으로 초점을 옮기고 있다. 이에 따라 향후의 인구변화 정책은 범국가적으로 정책 대상과 범위를 기존의 기혼 여성이 아닌 사회 전 구성원으로 확장하며 전반적인 삶의 질 향상을 통해 노동생산성과 출산가능성을 높이는 중장기 계획으로 변화되어야 한다는 결론에 이르고 있다.

일부 기존 연구들은 국내 인구정책 대응에 대한 실증적, 정책적 근거를 제시하고 있다. 이철희(2018)는 유배우 여성의 출산율이 2002년 1.5명 전후였던 데 반해 2014년에는 2.2명까지 향상된 것에 근거, 최근 수십 년간 이루어진 양육수당 등 유배우 여성을 중심을 둔 기존 정책은 효과를 일부 나타내었으며, 현재의 출산율 저하는 기혼 여성의 출산율 저하가 주요 원인이라기보다는 기존 기혼여성의 출산율 저하가 아닌, 여성의 미혼증가가 원인이라고 보아야 한다고 주장한다. 이에 따라 청년들의 결혼을 감소 원인이 무엇인지 파악하고 인구 정책의 대상을 확대할 필요성도 제기된다. 또 다른 대표적인 주장이 여성의 경제활동참가율을 높이기 위한 다양한 방안이 마련의 필요성이다.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Australia	5 285	5 392	5 479	5 568	5 657	5 791	5 911	6 067	6 235	6 389
Austria	1 959	1 981	2 009	2 032	2 048	2 064	2 102	2 112	2 122	2 135
Belgium	2 220	2 206	2 223	2 265	2 290	2 297	2 295	2 305	2 355	2 383
Canada	8 746	8 816	8 924	9 041	9 053	9 096	9 199	9 327	9 417	9 573
Chile	3 064	3 249	3 315	3 374	3 476	3 517	3 562	3 661	3 766	3 845
Colombia	9 119	9 415	9 799	9 921	10 090	10 372	10 467	10 599	10 633	10 631
Czech Republic	2 280	2 275	2 300	2 337	2 330	2 347	2 373	2 391	2 415	2 410
Denmark	1 359	1 361	1 359	1 355	1 351	1 354	1 366	1 398	1 405	1 424
Estonia	338	340	336	334	327	333	336	339	340	342
Finland	1 287	1 287	1 298	1 293	1 296	1 303	1 293	1 300	1 319	1 320
France	13 428	13 455	13 566	13 691	14 133	14 194	14 261	14 273	14 374	14 390
Germany	18 791	19 049	19 096	19 339	19 472	19 583	19 949	20 039	20 105	20 330
Greece	2 138	2 120	2 127	2 109	2 120	2 143	2 148	2 126	2 098	2 095
Hungary	1 948	1 952	1 989	1 991	2 042	2 073	2 096	2 100	2 107	2 106
Iceland	85	85	85	87	89	91	92	93	94	96
Ireland	1 009	1 006	1 006	1 020	1 023	1 033	1 060	1 075	1 099	1 122
Israel	1 483	1 505	1 688	1 722	1 781	1 813	1 857	1 887	1 943	1 974
Italy	10 124	10 235	10 629	10 670	10 828	10 744	10 920	11 041	11 072	11 105
Japan	27 828	27 700	27 693	28 095	28 318	28 516	28 919	29 368	30 137	30 578
Korea	10 335	10 520	10 704	10 862	11 229	11 426	11 583	11 772	11 893	12 097
Latvia	535	517	520	510	495	495	497	492	492	486
Lithuania	768	746	744	734	740	741	748	737	735	738
Luxembourg	101	104	111	112	116	125	126	133	138	140
Mexico	18 266	18 718	19 545	19 818	19 636	20 126	20 504	20 661	21 303	22 282
Netherlands	4 011	4 034	4 100	4 128	4 093	4 137	4 161	4 209	4 262	4 344
New Zealand	1 082	1 100	1 109	1 126	1 159	1 181	1 228	1 268	1 295	1 316
Norway	1 222	1 241	1 256	1 272	1 285	1 296	1 302	1 300	1 312	1 324
Poland	7 677	7 717	7 789	7 793	7 835	7 820	7 746	7 737	7 703	7 620
Portugal	2 643	2 591	2 591	2 560	2 545	2 538	2 526	2 553	2 572	2 594
Slovak Republic	1 210	1 185	1 200	1 210	1 212	1 234	1 248	1 251	1 240	1 240
Slovenia	476	468	468	462	467	463	464	479	478	474
Spain	10 405	10 576	10 704	10 669	10 595	10 602	10 609	10 570	10 600	10 754
Sweden	2 329	2 372	2 400	2 429	2 459	2 488	2 514	2 557	2 591	2 620
Switzerland	2 024	2 062	2 096	2 129	2 180	2 217	2 257	2 265	2 290	2 307
Turkey	7 250	7 749	8 064	8 543	8 722	9 199	9 630	10 141	10 458	10 669
United Kingdom	14 602	14 747	14 888	15 061	15 233	15 371	15 520	15 676	15 831	16 019
United States	71 904	71 642	72 648	72 722	73 039	73 510	74 432	75 175	75 978	76 852
OECD-Totai	269 330	271 517	275 850	278 383	280 762	283 636	287 339	290 475	294 208	298 122
G7	165 423	165 644	167 444	168 620	170 075	171 013	173 200	174 898	176 914	178 845
Euro area	71 704	72 167	73 003	73 418	74 087	74 316	75 029	75 330	75 712	76 311
European Union ¹	108 447	109 049	110 186	110 812	111 795	112 119	112 859	113 531	114 026	114 755
Brazil	-	43 597	44 041	44 630	46 670	45 854	44 910	46 136	46 796	-
Costa Rica	-	760	867	880	891	889	833	851	909	993
Russian Federation	36 866	37 063	36 956	36 809	36 700	37 155	37 166	36 931	36 941	36 570

... Not available; | Break in series

1. European Union refer to European Union with 28 countries.



<그림> (위) OECD 국가별 여성 경제활동참가율 (OECD stat, 2020)

(아래) OECD 국가들의 여성 연령별 경제활동참가율(OECD stat, 2017, 김수정, 2019에서 발췌)>

김수정(2019)은 OECD국가 여성들의 경제활동 참가율을 비교하였는데 OECD 국가들의 평균 여성 경제활동 참가율은 70%를 넘는 반면, 한국의 여성들은 출산과 육아가 시작되는 만 29세가 지나면서 경제활동 참가율이 줄어들고, 만 39세가 넘어서야 경제활동 참가율이 다시 서서히 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 결혼 후 많은 여성들이 출산과 육아를 위해 경제활동을 중단하는 현실을 반증하는 결과라는 것이다.

유현중(2018)은 지금까지의 저출산고령화 1,2,3차 계획 및 관련 정책을 평가하면서 앞으로의 과제에 대해 다음의 수정방향 및 구체적인 정책 예시들을 제시하고 있다. 먼저 지금까지의 세부과제를 정리하고 일자리 및 주거정책과 같은 핵심적 과제 위주의 집중이 필요하다. 다음으로 비정규직 일자리, 청년 소득의 하락, 전세 가격의 상승 등을 포함한 심층적 원인을 해결할 실질적 대안을 제시할 필요가 있다. 또한 추상적인 정책을 생략하고 체감도 높은 정책 제시할 필요가 있다. 예를 들어, 재택근무 활성화나 출퇴근 시간에 대한 자율적 선택제 확장과 같은 실질적으로 육아에 필요한 시간과 에너지를 줄일 수 있도록 지원하는 제도가 마련되어야 한다. 더불어 출산 및 육아 후 경력복귀를 지원하고 야근과 주말근무를 금지하는 등의 지원이 이루어지고 출산장려금, 임신축하금, 출산보조금, 육아수당 등 아이부양에 필요한 경제적 비용을 국가가 제공해야 한다. 마지막으로 공동체적 관점에서의 전환이 필요하다. 직장 어린이집을 포함하여 공공보육을 대폭 확충할 뿐만 아니라 가족을 형성하는 행위에 대해 공동체 관점의 사회적 책임이 강조되어야 한다. 그리하여 출산과 보육은 국가나 공공의 영역에서 지원이 필요한 것이라는 인식이 확장될 때 안정적 출산율 제고로 이어질 수 있다고 주장한다.

이러한 국제적 추세 및 국내 연구결과들에 따라 4차 저출산고령사회 기본계획 방향 재설립이 필요하다는 주장이 제기되었다. 주요 논점은 1차 저출산고령사회 기본계획이 세워졌던 2005년의 상황과 인구상황이 전혀 다르며 저출산고령화 속도가 예상했던 것보다 훨씬 크다는 점에서 1차 기본계획 수립 이후 상황 변화가 반영되어야 하며 1~3차와는 전혀 다른 접근법 필요하다는 것이다. 이에 따라 2020년까지 추진 예정이었던 제3차 기본계획이 2018년 말에 수정되고 그동안 일정 수치도달을 달성목표로 세워졌던 목표 합계출산률 목표 삭제, 정책 방향을 전 국민의 삶의 질 향상 및 성평등 등 사회구조를 개선하는 방향으로 수정, 출산 및 육아 지원을 위한 자원재배치, 보상체계 개편 등의 노력을 강화한 대응을 마련하겠다고 발표했다. 3차 기본계획 수정안과 이후에 계획, 발표된 4차 기본계획에는 새로운 가치관이

나 규범 강화 등 사회 전 영역의 노력을 제도에 반영하겠다는 취지이다. 또한 지금까지 산발적으로 이루어졌던 제도를 통합적으로 운영하기 위해 부처 간 협력 및 연계 강화하겠다고 밝혔다. 데이터 연계, 사업 연계, 공동 기획 및 운영 등 부처 간 협력 및 연계 강화를 통해 관련 제도와 프로그램이 이루어져야 함하며 기업-교육-복지-보건 등 여러 부처의 노령인구 재교육 및 정착을 위한 종합적이고 체계적 협력 필요다는 점이다. 그러나 구체적으로 어떠한 방식으로 이를 실현할 것인가에 대한 구체적인 방안은 아직 모호한 상태이다.

이와 같이 제1, 2, 3기 저출산고령화 기본계획을 포함한 인구정책의 방향성과 실효성에 대한 비판에 따라 제4기 저출산 고령화 기본계획(2020년) 발표에 앞서 저출산 고령사회 정책 로드맵(2018.12.24.) 발표되고 현재 4차 저출산고령화 기본계획이 심의를 통과하여 실행 중에 있다.⁴⁾

4) 제 4차 기본계획 추진 절차

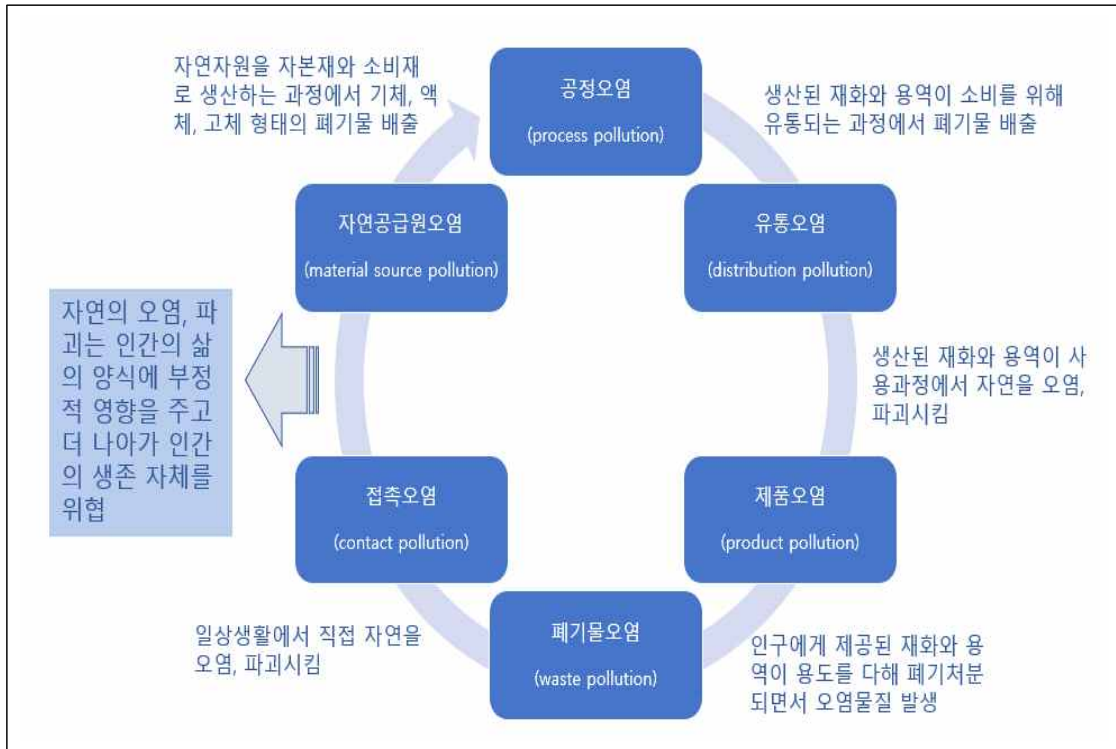
- 제3차 기본계획 재구조화 마련을 위한 연구용역(제3차 기본계획 보완 연구(2017.12.~2018.3. 보사연)(제 3차 기본계획 재구조화 2018.5.~12. 보사연)
- 인구변화가 노동시장, 교육, 의료에 미치는 영향(2018.9.~2019.5. 서울대 산학협력단 수행)
- 기본계획 로드맵 공론화 추진 및 발표(2018.12.). 제3차 기본계획 수정 보완 및 협의(2018.12.). 기본계획 수정 보완 초안 마련 및 관계부처 협의(2019.1.)

3. 인구 관련 논의: 인구와 환경

인구가 사회적 환경뿐만 아니라 물리적 자연환경과 직간접적으로 적지 않은 영향을 주고받는다라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 또한 최근 환경에 대한 관심이 증가하면서 환경에 영향을 미치는 다양한 사회 요인에 관한 연구도 증가하는 추세이다. 그러나 인구와 환경과의 관계라는 주제는 환경 개념 정의의 어려움과 자료의 부족, 분석적 연구모형 개발의 어려움 등으로 인하여 매우 제한적인 연구가 이루어져 왔다(권태환, 2001)⁵⁾. 구체적으로 인구가 어떠한 방식으로 자연환경에 영향을 미치는가에 대한 논의는 크게 인구수의 증가와 인구집단의 소비방식을 주축으로 하는 인구집단의 행동방식, 인구 이동과 인구집단 밀집도, 인구 구조와 집단 간 차이 등을 중심으로 다양한 관점에서 이루어져 왔다. 동시에 이러한 인구의 환경에 미치는 영향이 환경에 긍정적이거나, 부정적이거나, 혹은 순환적, 양방향적이거나 등 방향성에 대한 논의와 함께 이루어지고 있다.

전통적인 이론적 접근들은 인구증가에 따른 사회의 사회문화적 특징 및 관련 기술 및 산업의 발달 등이 환경오염에 부정적 영향을 준다는 잠정적 결론에서 논의를 출발하고 있다. 대표적으로는 에를리히(Ehrlich)와 홀드런(Holdren)(1971)에 의해 등장한 환경영향 모형(환경영향 추정 방정식)이 있으며, 기존 연구들은 인구증가의 환경에 대한 부정적 영향을 전제 하에 영향의 정도를 구체적으로 측정하고자 하는 경향이 있다.

이 외에도 많은 학자들은 특정 인구집단 또는 국가가 환경에 미치는 영향은 집단 혹은 국가의 인구수, 소비수준을 의미하는 1인당 국민소득(소비량), 소비수준을 지원하는데 필요한 과학기술의 해악 정도를 통해 산출할 수 있다고 보았다. 이들에 따르면 환경은 인간에게 있어 공급창고(supply depot), 폐기물 저장소(waste repository)), 삶의 공간(living space)으로 간주되어 왔으며 인간은 환경으로부터 자원을 사용하며 자원을 소비하는 과정에서 다양한 폐기물을 발생시키며, 주택, 공장, 여가시설, 교통시설 등 자연환경의 여러 공간에 머무르며 활동한다고 보았다(전광희, 2015). 다음 그림은 인구가 환경에 미치는 영향에 대한 전통적 논의들을 하나의 도식으로 정리하여 표현한 것이다. 인간은 자연에서 자원을 채취하여 가공, 재화와 용역을 생산하고 소비, 폐기하는 모든 과정에서 일정 부분 자연을 오염, 파괴하며 이는 결국 인간의 생활과 생존에도 부정적 영향을 미칠 것이라는 설명이다.



<그림> 인구의 환경에 대한 영향 논의 도식

(정대연(2006) 및 관련문헌을 토대로 저자 재구성)

<표> 주요 인구 쟁점 및 쟁점 별 환경 이슈와의 관계와 대응

주요 인구 쟁점	환경과의 관계	향후 대응 쟁점
인구구조의 변화	1인당 소비량	인구분산
인구이동, 도시화		친환경 라이프스타일
인구 수 변화	인구 총 수	대응기술(친환경)마련
저출산고령화	기술 발달	
인구동태(상주인구와 생활인구)		

그러나 최근에는 단순히 인구증가가 환경에 부정적 영향을 줄 것이라는 단순한 가정은 한계가 있다는 주장들도 등장하고 있다. 인구 성장 자체가 환경을 파괴하는 원인이라고 볼 수는 없으며 다른 원인들과의 복합적 작용이 환경부담으로 이어진다는 것이다(전광희, 2015). 대표적으로 산업화는 환경 문제 발생의 보다 근본적인 원인으로 지적되고 있으며(정대연, 2006), 자연에 대한 인간우위적 세계관(White, 1967; McHarg, 1992; 유승국, 1996), 경제성장과 기술개발(Commoner et al., 1983), 불평등의 심화(Van den Bergh and Van Der Straaten, 1994), 자연에 대한 사회적 통제의 제도화(정대연, 2002:201-202) 등이 환경오염의 보다 직접적 원인으로 지적되고 있다. 이렇듯 최근의 이론접근들은 인구집단과 자연환경 간의 관계를 보다 복합적인 요인들의 상호작용의 결과로서 해석하고자 한다. 생태학적 관점(Ecological perspective)에서는 개인과 다양한 인구집단이 사회적 환경뿐만 아니라 자연환경과 서로 영향을 주고받는다라는 상호 영향 관계(reciprocal relationship)를 강조하며(Bronfenbrenner, 1979) 사회과학 분야에서는 개인 및 집단의 환경과의 관계를 설명하는 틀로 생태학적 관점이 받아들여진 지 오래다.

또한 인구집단 간 사회경제적 수준이나 행동 격차가 증가함에 따라 더 이상한 사회나 국가에 속한 구성원을 동질한 인구집단으로 보기 어렵다는 비판도 제기된다. 권태환은(2001) 인구와 환경의 연관성에 대한 획일적 논의를 비판하면서 인구집단 별로 형성 및 증가 원인과 행동특성도 다르다는 점을 지적한다. 또한 토지면적 당 인구 밀집도가 인구의 절대 수보다 환경에 미치는 영향이 훨씬 크다는 점도 주목할 필요가 있다. 도시화는 에너지 사용을 급증시키며 이산화탄소 발생증가, 녹지 감소, 수질오염 등 많은 환경문제의 원인이 된다(전광희, 2015). 인간이 가지고 있는 고유한 적응력과 같은 변수들의 작용 등이 인구와 환경 간의 관계를 가변적으로 만든다. 인구 수와 1인당 소비량의 증가는 일차적으로 자원 고갈로 이어지지만 이에 따라 환경파괴와 오염이 심화될 수 있다는 사회 내 문제의식의 확산은 다시 환경관련 규제정책 개발, 친환경 기술의 연구 등 변화의 계기로 작용하기도 하기 때문이다. 최근 논의되고 있는 1인 가구의 증가가 환경 부담으로 이어질 것이라는 예측 또한 1인 가구 내에 존재하는 세부 집단의 특성에 따라 환경에 대한 태도가 매우 다양하며 기존의 다인 가구에 비해 유의미하게 친환경적인 태도 및 행동패턴을 보이는 1인 가구들이 존재함이 확인한 연구(박민선, 2020)에 의하면 지나친 우려라고 볼 수 있다.

본 연구가 인구 현상을 바라보는 사회의 관점과 제도적 접근에 대해 정리하는데 초점을 맞추고 있다는 점에서 이번 장에서는 환경과 인구와의 관계에 대한 다양한 논의 중 인구집단의 크기 즉 인구 수 증가가 환경에 미치는 부정적 영향에 주

목하고 국가 혹은 사회 차원에서 조절해야 할 현상으로 접근한 논의들을 살펴보고자 한다. 대표적으로 환경에 부담을 주지 않으면서 환경과 인구집단이 균형을 맞추며 공존할 수 있는 적정인구 수에 대한 이론적 근거와 논의의 역사 흐름에 대해 살펴보고 최근에는 이러한 논의가 어떻게 진행되고 있는지, 이에 대한 평가는 어떠한지 소개하고자 한다.

1) 인간의 환경에 대한 영향 논의와 적정인구 논의의 등장

과거 인구와 환경과의 관계에 대한 논의는 인구증가가 식량의 부족을 포함한 자원의 고갈로 이어지며 환경파괴를 가져올 것이라는 인식이 강하였다. 이러한 인구의 자연 자원을 포함한 환경 전반에 대한 인식을 바탕으로 적정인구에 대한 논의의 필요성이 증가하게 되었다.

본래 적정인구에 대한 논의의 출발은 인구증가에 따른 자원소비 증가와 고갈현상을 예측하고자 했던 맬서스의 인구론에서 시작되었으며, 환경보존의 관점보다는 경제학적 관점에서 식량의 증가속도와 인구의 증가속도를 비교하면서 적정인구의 유지를 주장하고 있다. 그러나 맬서스의 인구론에 따른 국가별 예측이 빗나가고 기후변화 및 지구온난화 등 환경문제가 전 지구적 과제로 대두됨에 따라 논의는 전 지구 환경을 공공재로 하는 환경자원과 소비자로서의 인구 간의 균형 쪽으로 옮겨지게 되었다(이성용, 2016)⁶⁾.

‘적정인구(optimum population)’란 인구변동의 다양한 결과 중 최선을 추구하는 인구규모를 의미한다(전광희, 2015). 그러나 ‘적정’이 무엇을 의미하는지 분명치 않으며 적정을 판정하는 데에도 다양한 목표가 있을 수 있다. 여기에서는 환경에 대한 부담 최소화와 지속가능성 확보를 위해 적절한 규모의 인구 수에 대한 논의를 중심으로 환경적 측면의 적정인구 논의를 소개하고자 한다.

2) 맬서스의 인구론과 환경문제로의 초점 이동과정 7)

18세기 말 영국의 경제학자였던 맬서스는 『인구론(An Essay on the Principle of Population)』(1798)에서 당시 유럽의 인구조사 자료에 기초해 인구성장

6) 이성용(2016). 맬서스이론과 그 파급효과-T.R. 맬서스 탄생 250주년. 지식의 지평, (20), 1-18.
7) 노진철(2015). 환경사상. 「환경사회학」. 구도완 외 공저를 중심으로 본 연구 참고한 논문들을 종합하여 정리하였음

률과 농업생산성 간의 점차 증가하는 불균형을 인구통계학적 방식으로 해석하였다. 인구론의 핵심 주장은 인구는 기하급수적으로 증가하는 반면, 식량공급 또는 생존 수단과 관련된 자원은 산술급수적으로 증가하기 때문에 인류는 생필품 부족이라는 필연적 장애에 봉착되어 빈곤과 범죄가 근절되지 않을 것이라는 예측이었다. 맬서스의 인구론은 적지 않은 학문적, 사회적 파장을 일으키게 되었는데 맬서스가 주장한 인구성장과 자원증가 간의 불균형이라는 관점을 각 영역에 적용한 파생이론들이 제기되었다. 다윈의 적자생존론(1859)은 이의 영향을 받은 대표적인 이론으로 해석되고 있는데, 다윈은 맬서스의 인구론을 전체 생물계로 확장해 적용한 ‘종의 기원’에서 인간도 상호의존적인 생명 그물망에 포함되며 인간을 포함한 모든 자연의 종들은 공통된 기원을 가지고 환경에 적응해 진화한다고 주장하였다. 이외에 특정 동물이 서식지 경계 안에서 직간접적으로 상호연관성을 맺는 동식물 종들, 물리적 외부환경과 갖는 친화적 또는 불화적 상호작용을 연구함으로써 20세기 생태계에 대한 인간 개입의 문제점을 다루는 생태학으로 발전한 헤켈의 생태학(1866)도 대표적인 이론이다. 특히 생태학적 관점은 맬서스의 이론적 전통과 자연과학의 연구성과를 토대로 만들어진 것으로 환경은 인간의 무한한 욕구를 충족시킬 수 없으며 인구 성장은 환경능력의 상한선에 해당하는 특정 시점에 멈추어야 한다고 주장하였다.

3) 맬서스의 영향을 받은 적정인구론 등장

환경오염과 일부 동식물의 개체 수 감소, 자원고갈 등 증가하는 제반 환경 문제가 심각해지면서 이를 인구 수의 과도한 증가로 인한 결과로 보는 움직임이 증가하게 되었다. 이러한 주장은 맬서스의 영향을 받은 폴 에를리히(Paul Ehrlich)의 인구폭탄(The Population Bomb)에서 본격적으로 제시되었으며 에를리히는 세계 인구 증가가 환경문제의 근본 원인임을 주장하였다. 에를리히는 인구증가가 건강과 영양, 전쟁, 환경의 측면에서 지구의 존속을 위협하였기 때문에 모든 국가는 인구성장을 막기 위해 즉각 강제적인 산아제한 정책이나 반인구성장법을 강행해야 한다고 주장하였다. 또한 세계정부는 지구라는 공공재를 두고 개인 간의 혹은 국가 간에 발생하는 이해갈등을 조정해야 한다고 보았다.

적정인구를 초과한 과잉인구가 환경문제의 중요한 원인이라는 주장은 본격적으로 1960년대부터 제기되었다(Borgstrom, 1969). 인간이 자연자원을 추출하고 생산, 소비, 유통, 배출하는 과정에서 자원공급오염, 공정오염, 유통오염, 폐기물오염,

제품오염, 접촉오염 등 발생한다고 보았으며 인간은 생존을 위한 활동과정에서 자연자원을 고갈, 오염, 파괴시킨다고 주장하였다. 인구가 많아질수록 자연자원의 고갈, 자연의 오염과 파괴가 심해지기 때문에 적정인구를 초월한 과잉인구가 오늘날 환경문제 발생의 중요한 원인 중 하나라는 주장이 대두된 것이다(정대연, 2006).

4) 멜서스주의 이후 파생된 이론, 주장들

멜서스 주의 이후 다양한 이론과 주장들이 멜서스의 영향을 받아 생성, 주장되었다. 먼저 하딘의 『공유지의 비극』(1968)-멜서스주의를 계승하여 자연의 수용력 한계를 설명하고 식량자원 문제로 인한 세계적 위기에 대해 경고하였다. 식량자원의 문제는 식량생산능력의 문제가 아니며 그 근본원인이 인구과잉에 있음을 주장하였다. 모든 국가와 개인이 함께 공유하고 보존해야 할 지구는 ‘공유의 비극’(tragedy of commons)를 초래(Hardin, 1968)하게 될 것이라고 경고하였으며, 『구명정에서의 생존』(1974)에서 자원고갈에 대비해 산아제한 정책과 같은 생존전략에 동의하는 일부 국가만을 구조하는 구명정의 윤리를 실행하자고 제안하였다. 이 같은 논리는 환경보존을 위한 다수의 운동의 근거로 사용된 반면, 제3세계에 대한 무조건적 식량원조에 반대하는 미국의 논리적 근거로 전략적으로 활용되기도 하였다.

로마클럽의 기획보고서 『성장의 한계』에서 로마클럽은 이 보고서에서 생태학적 위기의 범위와 성격을 정의하였다. 1900년~2100년 사이에 산업화, 자원고갈, 오염, 식량생산, 인구성장 등의 현상이 지속적으로 증대되어 초래할 결과를 컴퓨터 시뮬레이션을 통해 예측하고 현재의 성장 추세가 지속된다면 다가오는 100년 이내에 성장의 한계가 도래할 것이라고 경고하였다.

골드스미스의 『생존을 위한 청사진』(1972)에서 골드스미스는 위기를 해결하기 위한 친환경적인 사회 형태를 제안하였는데 도시와 농촌의 친환경적인 미래상을 위한 구체적인 대안을 지방분권화와 소공동체 우선주의에 기초해 제시하였다. 구체적으로 비인간적 생산양식의 포기, 오염을 일으키지 않는 경성 에너지원 사용, 효율적인 에너지 보존계획 수립, 화학비료를 대체하는 유기질 비료 사용, 살충제를 대체하는 생물학적 해충구제법 사용 등을 포함하고 있다. 또한 슈마허는 『작은 것이 아름답다』(1973)에서 제3세계의 발전에 관한 분석과 실제적인 제안하였다. 근대 자연관의 철학적 성격이 경제학적 가치로 전환되어 나타나는 방식을 밝히고 서양적

가치체계의 근본적 변화 없이 경제와 연계된 환경문제를 해결할 수 없다고 주장하였으며, 제2세계가 지역 여건과 능력에 적합하고 지역 환경에 민감한 중간기술이나 적정기술을 선택할 것을 권고하였다. 이러한 논의는 최근 환경보전과 함께 개발 권리를 주장하는 개발도상국의 의견까지 포괄하는 전략적 대응방안으로 채택되었다. 세계환경발전위원회 지속가능발전의 두 조건은 생태학적 지속가능성과 형평성이다.

5) 적정인구 논의에 대한 비판

멜서스의 인구론과 이에서 파생된 인구의 폭발적 증가 위험성을 경고하는 논의들은 환경에 대한 전 지구적 관심과 행동을 촉구하는데 역할을 하였으나 몇 가지 측면에서 비판을 받았다. 대표적인 한계로 지적된 부분으로는 앞서 제시한 바대로 인구론이 인구와 환경과의 관계를 인구 수의 증가라는 한 측면에서만 해석함으로써 단편적 설명만을 제시하고 인구의 부정적 영향만을 과대평가하였다는 점이다. 커머너(Barry Commoner)는 『과학과 생존』(1966), 『원은 닫혀야 한다』(1971)를 통해 환경문제의 원인은 인구성장보다 더 근본적인 사회구조 모순에 있음을 주장하며 에를리히의 멜서스주의를 비판하였다. 즉, 인구문제나 환경오염은 경제적, 정치적, 사회적 요인들이 복합적으로 얽혀져 발생하며 생태학적 위기의 주요 책임은 근대 산업기술의 환경파괴적인 성격과 그 기술을 토대로 성장한 기업에 있다고 주장하였다(노진철, 2015).

전광희(2015) 또한 인구와 환경간의 연관관계가 매우 복잡하며 인류가 대체 자원과 기술을 계속해서 발전시켜 왔다는 점을 감안한다면 지구가 인간을 부양할 수 있는 능력이나 적정인구수를 예측하는 것은 단순한 논의로 설득력을 잃은 상태라고 평가한다. 최근 들어 인구 성장 자체가 환경파괴의 핵심 원인이라고 볼 수는 없으며 사회적 불평등, 오염생산기술, 도시화 정도, 왜곡된 경제사회정책 등 여러 가지 근본 원인들이 작용할 수 있다는 주장들이 등장하고 있기 때문이다. 또한 인구 집단 별로 형성 및 증가 원인이 다르고 행동특성도 다르기 때문. 특히 인구수에 초점을 둔 환경논의는 환경오염 방지를 위한 비용분담면에서 선진국과 개발도상국간의 갈등을 필연적으로 야기한다는 것이다.

더불어 최근 들어서는 다양한 시각들을 종합하려는 절충론들이 등장하면서 대체로 환경파괴의 근본 원인에는 여러 가지가 있으며 수많은 요인들(빈곤, 사회적 관계, 왜곡된 경제사회정책, 오염생산기술 등)이 지역의 환경파괴에 기여할 수 있다고 보는 입장이 늘어나는 추세이다. 이러한 입장들은 공통적으로 인구성장이 하나

의 요인이 될지언정 환경파괴의 주범이라고 볼 수는 없으며 환경을 보전하려면 환경파괴의 근본 요인들을 개별적으로 확인해야 한다고 주장하고 있다.

6) 적정인구 연구의 최근 현황

그럼에도 불구하고 단시간에 급격히 이루어지는 인구증가가 가진 내재적 위험성과 이가 미칠 수 있는 환경에 대한 영향에 대해 경고하고 국가 혹은 개인 차원에서의 대응가능한 현실적 대안에 대해 논의하고자 하는 적정인구 논의가 여전히 가치 있는 논의인 것만은 부인할 수 없는 사실이다. 적정인구 논의가 불러온 환경 위기에 대한 인간의 책임의식 제고는 사회 전반에 적지 않은 영향을 미쳤다.

그렇다면 적정인구 논의는 최근 어떻게 발전 변형되고 있는가? 인구과잉이 환경오염의 원인이라는 관점은 1990년대 인구의 환경에 대한 영향을 연구하는 경험적 연구로 이어졌으며 이는 지구 전체, 한 국가, 국가의 특정 지역을 대상으로 진행되고 있다. 또한 이러한 경험적 연구의 연구 틀은 크게 환경부하량(environmental impact)과 점용환경용량(부양능력, appropriated carrying capacity)의 두 축을 형성하며 변형, 발전을 이어가고 있다(정대연, 2006).

환경부하량이란 자연자원 추출과 폐기물 배출을 포함한 인간의 활동이 자연에 미치는 총체적 충격을 산출하는 것으로 인구 수가 중요한 변인으로 포함된다.⁸⁾ 점용환경용량이란 인간의 생존을 위하여 현재의 기술을 이용하여 추출하는 자연자원 추출과 배출하는 폐기물량 중에서 자연이 감당할 수 있는 용량으로 인구수와 토지면적에 기초하여 산출한다. 함께 사용되는 부양능력은 생태계가 자연환경의 토대를 파괴하지 않고 인간이나 동식물을 무한히 부양할 수 있는 최대능력을 의미하는 용어로 이 개념을 인류에 적용하면서 생태학적 지속가능성이나 부양능력을 측정하여 고려하려는 노력이 다양하게 전개되고 있다.⁹⁾ 환경부하량 측정한 국내외 연구와 이슈는 1990대 이후 10년 간 약 5.386배 증가하는 등 꾸준히 증가하고 있다(정대연·장신옥, 2005).¹⁰⁾

앞서 제시된 부양능력 및 환경부하량 개념과 함께 자주 활용되는 생태발자

8) 환경부하량 산출기법은 Sage(1995), Harper(2004: 279-290) 참고

9) 부양능력 산출기법은 Wackernagel et al.(1993), Dasgupta(1994), Wackernagel & Yount (2004)참고)

10) 환경 부하량 관련 연구

- 국외 연구: WRI(1992), Bicknell et al.(1998), Chambers et al.(2000), WWF(2002), McDonald & Patterson(2003) 등

- 개념에 대한 비판(Ayres, 2000; Moffatt, 2000), 산출방법에 대한 비판(van Kooten & Bult, 2000; Vegara, 2000; Deal, 2002)

국은 자연 자본에 대한 인간의 수요로 인간과 경제를 뒷받침할 수 있는 자연자본의 양을 의미한다. 주로 사용된 자연자본을 재생산하거나 이산화탄소와 같은 인간의 노폐물을 흡수하기 위해 필요한 생산성 있는 면적(Wackernagel & Rees, 1996)으로 추산한다. 주로 지구의 생태용량과 비교하여 사용되며 생태발자국이 지구의 생태수용능력을 초과하는 생태적자 상태를 현재 지속하고 있다. 생태발자국의 경우 인구 수 외에 자본의 불균등, 1인당 소비량 등 다른 요인들을 통해서도 추정하는 연구가 많이 진행되고 있다(White, 2007; Kitzes et al., 2008). 국내의 생태발자국을 추정하는 연구도 시도되었는데 Wackernagel(2004)은 한국의 생태발자국을 1961년~1999년까지의 시계열 자료를 활용하여 측정한 바 있다.11) 최근에는 적정인구(optimum population projection)보다 이렇게 특정 인구구조, 소비량, GDP 등의 인구적 특성의 환경에 대한 효과를 전제하고 세분화하여 추정하는 경우가 많다.



<그림> 생태채권국(생태용량이 생태발자국보다 큰 국가)과 생태채무국(생태발자국이 생태용량을 넘어선 국가)의 분포 (출처: 한국식물학회)

국내에서 적정인구에 대한 논의는 과거 인구증가억제를 위한 정책마련을 위해 논의가 된 이후로 상당 기간 동안 활발히 이루어지지 않았다. 최근 저출산 지속 현상과 함께 적정인구에 관한 논의가 이루어진 바 있는데 그 기저에는 우리나라의 세계 최저 저출산율과 함께 인구규모의 감소와 인구구조 불균형으로 인한 여러 사회 영향에 대한 우려가 자리잡고 있다. 이에 따라 보건복지부 지원으로 한국인구학

11) 여기에서는 전지구적 평균 생명생산성을 가지고 평준화된 헥타르 개념을 적용, 혹은 국가의 사회경제적 물질대사에 의한 물리적 영역을 측정하는 실제 토지사용 개념여기에서는 전지구적 평균 생명생산성을 가지고 평준화된 헥타르 개념을 적용, 혹은 국가의 사회경제적 물질대사에 의한 물리적 영역을 측정하는 실제 토지사용 개념

회가 수행한 연구에서 2000년대 초반(2000~2007) 경제적 관점에서의 적정인구, 사회 복지 관점에서의 적정인구, 환경 측면에서의 적정인구 등 영역별로 적정인구에 대한 논의가 이루어진 바 있다. 국내에서 적정인구를 추계한 연구는 정대연(2006)의 연구가 유일하며, 국외에서는 적정인구추계보다 인구 한계선을 추정하는 방식으로 연구들이 이루어졌다. 본 연구에서는 환경에 대한 영향 측면에서 환경에 부담이 되지 않는 적정인구를 추계한 국내 연구와, 국외의 연구들을 모아 진행한 메타분석 연구, 이외의 몇 편의 관련연구들의 내용과 결과를 소개한다.

○ 환경 측면에서의 적정인구를 추계한 국내 연구 소개

(정대연(2006) 환경 측면에서 한국의 적정인구 추계. 한국인구학, 29(1), 269-292.)

환경 측면에서 한국이 수용가능한 적정인구가 어느 규모인가에 대해 환경 상태 및 관련 변인 등 객관적 상태에 기초한 추계와 국민들이 바람직하다고 생각하는 환경상태 즉 사회적 합의에 기초한 추계를 모두 논의하고 있다. 정대연에 의하면 객관적 상태에 의한 최소 적정인구는 약 4,749만 명이며, 사회적 합의에 의한 적정인구는 4,850만 명인 것으로 나타났다. 그러나 정부환경예산을 2.00%로 증액시키면 수용가능한 적정인구는 5,046만 명으로 증가하였다.

- 적정인구 결정요인: 쾌적성, 풍요성, 편리성, 능률성, 안전성 (자연환경과 인공환경을 모두 고려한 요인)

- 적정인구 추계방법: 회귀분석

※ 관련변인들을 중심으로 한 지역이 자연환경과 인공환경을 고려하여 수용가능한 인구 용량을 사회용량(social capacity)라 가정하고 한 지역이 수용가능한 인구 수를 추정. 환경여건, 사회적 생산능력, 사회적 통념에 의해 결정되는 극대인구와 극소인구가 있으며 그 사이에 적정화를 위한 목표함수의 형태에 따라 적정인구가 정해질 수 있음. 적정인구는 환경여건들의 변화에 따라 달라질 수 있음

● 종속변인: 인구수

● 독립변인: 쾌적성(조밀성, 주거여건, 자연오염 및 파괴, 자연환경 보존대책), 풍요성(1인 당 GNP, 문화시설, 복지시설 등), 편리성(자동차 보급, 도로, 주차공

단 등, 전화 가전제품 등 생활용품 보급), 능률성(교육시설, 정보화시설 등 개인의 자아발전 관련, 공공기관, 공무원 등 전체 사회 관련 능률성) 안전성(보건, 위생 차원의 안전성과 사회문제 차원에서의 안전성)의 지표

- 적정인구 추계자료: 쾌적성, 풍요성, 편리성, 능률성, 안전성에 관한 54개 변인의 10년간 시계열 수집 (1993~2002년)
- 적정인구 추계 방법: 첫째, 자연환경과 인공환경의 개별 요소들을 선정. 둘째, 선정된 변인 각각에 대한 시계열 자료를 수집, 셋째, 수집된 시계열 자료에서 각 변인과 인구수의 상관관계를 산출하여 유의미한 상관관계를 가지는 변인을 확인, 넷째, 상관관계가 있는 변인들을 독립변수로, 인구수를 종속변수로 하는 회귀모형 정립, 다섯째, 정립된 회귀모형에 시나리오별 각 변인의 값을 대입하여 수용가능 인구수를 시나리오별로 산출
- 연구결과: 4가지 시나리오별로 적정인구 추계결과
 - 시나리오 1에 따르면 나머지 7개 독립변인의 상태는 2002년 현재(1인당 GNP 20,000달러, 대기 아황산가스농도 0.006ppm)와 같을 때(최소 적정인구) 적정인구는 47,487,325명
 - 시나리오 2에 따르면 생활폐기물발생량, 폐기물매립지면적, 청정에너지공급, 하수처리시설용량, 폐기물재활용률, 의료인력은 2002년 현재 상태와 같고, 정부 총예산에서 환경예산을 2002년 현재 0.98%에서 2.00%로 증액한다는 가정 하에 적정인구는 49,795,749명
 - 시나리오 3에 따르면 정부 총예산에서 환경예산은 2002년 현재와 같이 0.98%이고, 2002년 현재 1인당 1일 생활폐기물발생량은 1.047kg에서 0.500kg으로 감소하고, 폐기물매립지면적은 39, 139km²에서 5만km²로 확장시키고, 청정에너지공급은 연 184.7천TOE에서 250.0천TOE로 증대시키며, 하수처리 시설용량은 1일 20,246천 톤에서 30,000천 톤으로 확장시키고, 폐기물재활용률은 60.2%에서 65.0%로 증대시키고, 인구 1만 명당 의사수가 60.5명에서 70.0명으로 증가한다는 가정 하에 적정인구는 50,077,302명
 - 시나리오 4에 따르면 모든 변인의 값들이 위 시나리오 1, 2, 3과 같은 상태 일 때 적정인구는 52,385,726명
- 9개의 독립변인의 현재 상태를 제시한 후 각 독립변인의 바람직한 상태로의 변화 수준에 대해 조사하여 평균치를 산출. 국민들이 각 독립변인의 상태에

대해 기대하는 ‘바람직한 수준’에 대한 합의를 도출하여 산출

- 분석결과 적정인구 결정에 가장 큰 영향을 주는 변인은 정부의 환경예산이고 다음으로 청정에너지공급으로 나타남. 이는 적정인구 추계 자체가 인구의 환경에 대한 영향을 전제로 한 것이기 때문에 과거 특정시점(특정 기간)의 인구의 환경에 영향을 미치는 특정 영역들의 고정적 영향력을 이후에도 동일할 것이라 가정하여 이를 기준으로 산출한 것이다.(다른 시점의 시계열자료에 기초하면 적정인구 추계모형이 달라지게 됨) 따라서 적정인구의 추계 값은 관련 변인들의 조건과 값에 따라 유동적으로 증감하는 등 변동이 예상됨. 또한 인구 적정선에 대한 인위적 기준을 선정한다는 점에서 논란이 있을 수 있음

○ 환경 측면에서의 적정인구 추계에 대한 해외 연구 소개

(Van Den Berg & Rietveld(2004). Reconsidering the limits to World Population: Meta-analysis and Meta-prediction, BioScience, 54(3), 195-204.)

- 세계인구의 한계선에 대한 69개의 연구를 대상으로 분석방법, 분석결과 등을 정리한 메타분석연구로 세계인구의 한계선을 예측하는 변수로는 물 공급량, 에너지, 탄소, 임산물, 광합성 능력, 불가재생자원, 열 에너지 제거, 식량생산을 위한 토지 등이 사용되었으며 분석방법으로는 기술분석과 회귀분석이 사용됨.
- 분석결과로 인구한계선은 5억~ 10²²억까지 다양하게 추정 결과가 도출된 것으로 나타났으며, 이들 연구들의 결과에 따른 평균 한계선은 약 77억으로 나타남.

(이외 최대 인구부양능력을 추정하고자 한 시도)

- 60~120억 (Gregory King) (17세기)
- 134억(Leeuwenhoek)
- 피멘텔의 시산추정: 인간이 풍요롭게 살기를 원한다면 적정인구는 10~20억임
- 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of United Nations: FAO)의 추정: 최소한의 식량생산과 고강도 농업이 가능한 모든 농지를 개발하는 경우 전 지구에 330억이 거주할 수 있다고 주장.

4. 인구 관련 논의: 인구와 이민

1) 논의 배경

적정한 인구의 규모에 대한 논의는 환경에 미치는 인구의 부담 외에도 한국을 포함한 많은 국가들에서 나타나는 출산율 저하에 따른 생산가능인구와 총 인구의 감소 문제에 대한 대안으로도 이루어지고 있다. 생산가능인구란 만 15세에서 64세까지의 인구로 노동력 공급을 통한 생산성 창출과 소비지출을 통한 내수시장 수요 창출의 근거로 활용되며 국가의 잠재성장을 결정하는 요인으로 파악되고 있다. 출산율 저하로 생산가능인구가 급격히 감소하면 인구의 총량이 줄어들 뿐만 아니라 숙련된 노동자 수가 감소하면서 결과적으로 노동생산성 저하가 우려된다. 또한 생산가능인구는 생산성이 급격히 감소되는 노령인구를 부양하고 적극적인 소비로 시장수요를 창출해내는 주체가 되는 연령대이기도 하다. 덴트(Dent, 2015)는 인구절벽이라는 개념을 통해 소비를 가장 많이 하는 연령대가 45세에서 49세이며, 이 연령대 인구의 감소를 통해 소비흐름이 절벽에서 떨어지듯 감소한다고 주장하였다. 따라서 저출산고령화 추세가 지속적으로 나타나는 한국을 포함한 많은 국가들에서는 노동 및 소비 주체가 될 생산가능인구를 보충하는 것을 해결과제로 삼고 있다.

국내에서는 생산가능인구가 2017년부터 감소되기 시작하고 2018년 고령사회로 진입함에 따라 그간 풍부했던 인적자원을 통해 성장했던 인구보너스기(demographic bonus)가 끝나고 인구구조 특히 노령인구가 경제성장에 부담으로 작용하는 인구오너스기로 이행했다고 평가하고 있다. 통계청 장래인구추계는 국내 생산인구가 2017년 3,757만 명으로 정점에 도달한 이후 감소하여 2047년에는 전체 인구의 절반에 해당하는 2,562만 명에 이를 것으로 추산하고 있다. 이러한 인구변화 추세를 바탕으로 한국의 경제성장 가능성을 보고한 OECD의 2020년 보고서에 따르면 한국의 생산가능인구는 2019년 노인 100명 당 22명에서 60년 80명까지 증가할 것으로 보이며, 이에 따라 한국의 잠재성장률은 향후 40년 간 1.2%로 감소할 것으로 전망하고 있다(OECD, 2020).

이민 및 이주는 다양한 목적에 따라 정치적, 종교적, 인종적 이유로 박해를 받는 경우에 해당하는 난민 또는 망명, 해외 동포의 영주이민, 노동시장의 노동력 부족을 단기적인 계약노동자로 충당하는 경우인 노동이주 등 여러 형태를 띠고 이루어진다. 우리나라의 외국인 통계는 대한민국 국적을 취득하지 않은 외국인과 해

외 국가 출생이지만 한국 국적을 취득한 경우, 이주 배경을 갖고 있는 경우 다국적 기업 등 여러 국가를 거쳐 거주하는 순환 이민자 등을 모두 포함하여 추산된다.

<표> 우리나라 인구 전망 (통계청 2017년 장래인구추계)

(단위 : 천 명, 가입여성 1명당 명)

연도	출생						사망			국제순이동			국적변동	
	출생아수			합계출산율			계	내국인	외국인	계	내국인	외국인	국적취득	국적상실
	계	내국인	외국인	계	내국인	외국인								
2017	348	343	5	1.05	1.05	1.19	294	290	3	191	27	164	12	9
2018	325	319	6	0.98	0.98	1.08	305	301	4	82	2	80	14	9
2019	309	302	6	0.94	0.94	0.94	314	310	4	77	3	74	15	9
2020	292	286	6	0.90	0.90	0.90	323	319	4	72	4	68	15	9
2021	290	283	6	0.86	0.87	0.86	333	328	5	68	5	62	16	9
2022	300	294	6	0.90	0.90	0.91	342	337	5	63	6	57	17	9
2023	312	306	6	0.93	0.94	0.95	352	346	5	59	7	52	17	9
2024	324	317	6	0.97	0.97	0.99	362	356	6	56	8	48	17	9
2025	335	329	6	1.00	1.01	1.03	372	366	6	52	8	44	18	9
2026	346	340	6	1.04	1.04	1.07	382	375	7	48	8	41	18	9
2027	356	350	6	1.08	1.08	1.11	392	385	7	45	7	37	18	9
2028	361	355	6	1.11	1.12	1.15	402	394	8	40	7	33	18	9
2029	360	354	6	1.13	1.13	1.17	412	404	8	38	7	32	18	9
2030	358	352	6	1.14	1.15	1.18	422	414	8	37	6	31	18	9
2031	354	349	5	1.16	1.16	1.20	433	424	9	37	6	31	18	9
2032	349	344	5	1.17	1.18	1.21	444	434	10	37	6	31	18	9
2033	342	337	5	1.19	1.19	1.22	455	445	10	37	6	31	18	9
2034	335	331	4	1.21	1.21	1.24	467	456	11	37	6	31	18	9
2035	327	323	4	1.22	1.23	1.25	479	468	11	37	6	31	18	9
2036	320	316	4	1.23	1.24	1.26	492	480	12	38	7	31	18	9
2037	312	309	4	1.25	1.25	1.27	505	493	13	38	7	31	18	9
2038	306	302	4	1.26	1.26	1.28	520	506	14	38	7	31	18	9
2039	300	296	4	1.26	1.26	1.28	534	520	14	39	8	31	18	9
2040	295	292	3	1.27	1.27	1.28	549	534	15	39	8	31	18	9

주1) 대상기간은 특정연도 7월에서 다음연도 6월까지임, 2019년 특별추계의 인구변동요인 가정을 유지하면서 내외국인으로 분리한 것임

주2) 합계출산율에서 내국인은 출생 시 내국인을, 외국인은 외국인 모와 내국인(귀화) 모를 포함하여 산출함

주3) 사망에서 내국인과 외국인은 국적으로 구분함

이미 이민자 유입 확대를 통한 인구의 고령화 상쇄와 노동력 확보는 선진국을 중심으로 보편적으로 받아들여지고 있는 인구 정책이며 이민자의 유입비율은 고령화가 진행되고 산업구조가 고도화된 국가일수록 커지고 있다. 이민자의 유입확대는 생산가능인구를 증가시킴으로써 고용률 제고와 경제활성화에 기여하고 있다. 이러한 추세에 따라 국가별로 고령인구를 부양할 생산인구감소를 막고 경제활성화를 도모할 적절한 이민자 유입비율은 어느 정도인가에 대한 논의가 함께 이루어지고 있다. UN에서는 인구변동에 따른 대응으로 요구되는 이민자 규모를 대체이민의 수로 표현하고 있으며, 국내에서는 정기선 외(2011)와 전광희(2014) 등에 의해 대체이민 규모가 추정되었다. 적정 이민규모 논의에는 각 국가의 인구구조 특징 및 변화 추세 뿐만 아니라 자국의 내국인 노동시장 여건이나 실업률, 자국인의 이민 및 외국인에 대한 정서 등과 같은 다양한 요인이 함께 고려된다. 많은 국가들이 이민이 가져오는 다양성 확보와 경제적 효과에 대해 긍정하면서도 여전히 내국인의 노동력을 최대한 시장에 활용하고도 부족한 노동력만을 이민을 통해 보충하는 원칙을 고수하고 있다(이규용 외, 2015).

1) 적정이민 규모 연구 현황

국제연합(United Nations, UN)은 이민수용을 통한 인구고령화 상쇄효과를 연구한 바 있으며 한국을 포함하여 독일, 러시아, 미국, 영국, 이탈리아, 일본, 프랑스, 유럽 등 국가들을 대상으로 총 6가지의 시나리오를 기반으로 총인구와 생산가능인구의 감소, 인구고령화를 상쇄하기 위해 필요한 국가별 국제이주 규모를 추산하였다(UN, 2000). 분석결과 생산가능인구 대비 부양해야 하는 65세 이상 노인인구의 비율인 잠재부양비가 최고수준을 유지하기 위해서 요구되는 순이동¹²⁾ 규모가 한국의 경우 5,128,147,000명으로 전체 분석 대상 중 가장 많은 것으로 나타났다. 동일한 방법으로 한국의 인구 목표치 달성에 필요한 순이동 규모를 추산한 정기선 외(2011)의 연구에 따르면 잠재부양비를 최고수준으로 유지하기 위해 필요한 연 순이동 규모는 연평균 58,571,000명이며 64세 이하 인구로 정의되는 소비주도계층 인구감소를 저지하기 위한 연평균 인구는 7,655,000명으로 나타났다. 인구감소에 대응하기 위한 이민자의 적정규모를 추산하는 방식이나 기준이 연구마다 각각 다르고 수시로 변화하는 관련 요인과 환경의 변화를 반영하지 못한다는 한계로 인해 적정이민 인구 추산 결과를 제도나 정책의 기준으로 삼기에는 어려움이 있다. 급변하는 인구 변화를 이

12) 순이동 규모(net number of migrants)= 입국자 수-출국자 수로 양의 값은 순이입, 음의 값은 순이출을 의미함

민자 유입을 통해 해결하기에는 적지 않은 부담이 있으며, 다른 여러 대응방안들과 동시에 고려할 필요가 있음을 알 수 있다.

2) 이민 관련 논쟁: 이민에 대한 두 가지 관점

국내 저출산고령화 심화에 따른 이민자 유입정책은 적극적으로 검토되어야 할 과제임이 분명하나 적정 이민규모를 포함하여 구체적 이민정책 제도 시행과 관련하여 이민정책 추구 방향과 범위에 대한 논쟁이 계속되고 있다. 이민의 허용범위와 추구방향에 있어 크게 두 가지 상반된 입장이 존재한다.

먼저 이민의 경제적 효과를 강조하여 지속적 경제성장을 위해서는 정주형 이민자의 유입을 확대, 장려하자다는 주장이 있고, 반면 이민자 유입이 가져올 수 있는 일부 부정적 영향을 고려하여 한시적으로 인력을 활용하는 방식을 적용하자는 입장이 있다. 전자는 전통적으로 이민을 통해 인구 수 증가 및 경제발전을 추구해 온 미국, 캐나다, 호주와 같은 전통적인 이민국가와 최근 적극적 이민 정책으로 고령화에 따른 부담을 해결하고자 하는 독일과 같은 선진국의 입장이다. 후자는 소극적 이민정책을 펴고 있는 국가들에서 많이 취하고 있는 입장으로 국내에 현재 체류하고 있거나 향후 유입가능성이 높은 이민자의 상당비율이 숙련되지 않은 비숙련 혹은 저숙련 인력이라는 점을 근거로 이민자의 정주화에 소극적이다.

이러한 서로 다른 두 관점과 관련하여 국가의 정책 방향을 결정할 때 고려되는 요인이 국내 노동시장 여건과 실업율이다. 많은 국가들이 아직까지도 자국의 실업율에 근거, 내국인의 고용을 먼저 고려하고 남는 일자리에 외국인을 활용하는 것을 기본 방침으로 삼고 있다. 이규용 외(2015)에서는 OECD 국가들을 중심으로 2005년부터 2015년까지 10년 간 OECD 국가들을 중심으로 이민자 유입비율에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과, 경제성장률이 높을수록, 고령화가 진행될수록, 이민자 유입이 증가하는 것으로 나타났다. 반대로 생산가능인구가 늘어날수록, 실업율이 높을수록 이민자 유입비율이 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 이민자의 추이와 특징, 이민 관련 결정요인 등을 분석한 결과, 독일이나 프랑스와 같은 선발 이민국가의 경우 이민자 규모는 크지만 최근 수십 년간 이민 규모에 있어서의 변화가 크지 않은 반면, 스페인이나 이탈리아같은 후발 이민국가는 이민자 규모가 매우 빠르게 증가하는 등 변화가 급격히 일어나고 있다고 분석했다.

후자와 함께 고려해야 할 요인이 한국인의 이민자에 대한 태도이다. 최근까지도 한국인의 ‘단일민족주의’에 따른 외국인에 대한 제한적, 혹은 부정적 태도가

상당부분 존재하는 것으로 나타났기 때문이다. 이에 대해서는 이후 양적 대응에 관한 영역에서 향후 해결과제 및 대응 방향에 관한 내용으로 자세히 다룬다.

한국은 최근까지 이민에 대한 후자적 측면 즉, 소극적 이민정책을 펴는 대표적 국가 중 하나였다. 한국 정부는 저숙련 이주노동자의 정착을 엄격히 막고, 전문기술직 이주노동자와 투자자의 정착을 적극적으로 유도한다는 정책기조를 유지해 왔으며 우수인재 유치를 위해 제도적 노력을 기울여 왔으나 성과는 크지 않은 것으로 평가되어 왔다. 최근에는 생산가능인구의 감소에 대응하기 위해 보다 적극적인 외국인 인력 유치를 도모할 필요성에 마주하고 있다.

<표> 이민에 대한 서로 다른 두 입장

	적극적 입장	소극적 입장
핵심 주장	지속적 경제성장을 위해 정주형 이민자의 유입을 확대하자는 주장	이민의 부정적 영향을 고려하여 교체순환 방식을 적용해 한시적으로만 외국인력을 활용하자는 주장
이민 관련 입장	이민자의 경제적 효과를 강조	국내에 체류하고 있거나 향후 유입가능성이 높은 이민자의 상당수가 숙련수준이 높지 않은 인력이므로 정주화에 따른 부정적 입장을 고려해야 함을 강조
대표 국가	미국, 캐나다, 호주, 독일(최근)	일본, 한국(최근까지)

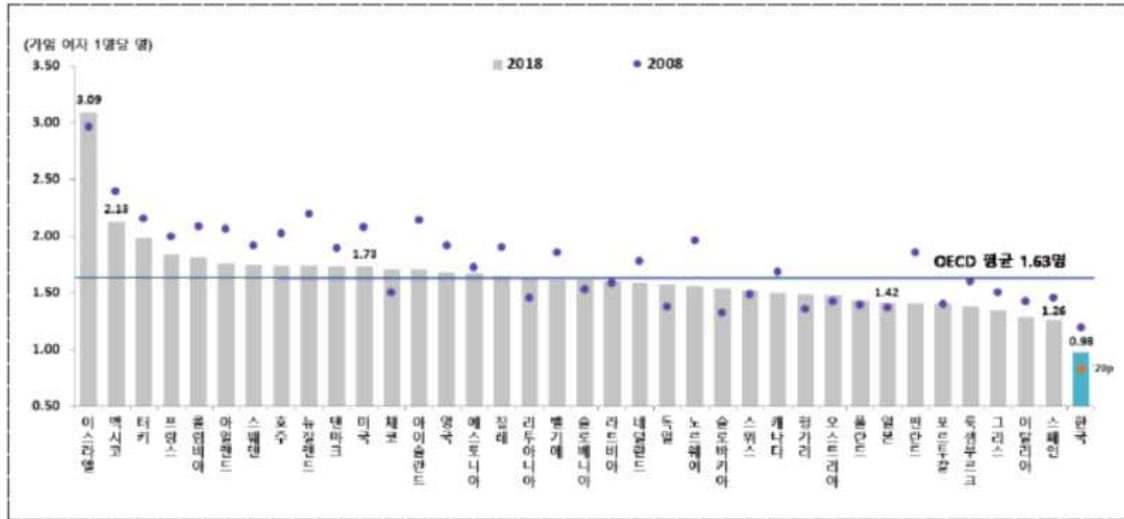
II. 한국 사회 주요 인구변화 및 관련 제도

1. 국내 인구변화의 주요 현황 및 쟁점

최근 수십 년 간의 국내외 급격한 인구구조 변화는 우리 사회의 지속가능성을 전반적으로 도전하고 있으며 사회의 인구변화에 대한 패러다임 전환, 체계적 조사와 연구, 사회적 합의와 대안 마련을 요구하고 있다. 특히 현재의 저출산고령화 추세를 볼 때, 향후 5년 이내 현실적인 대안 마련 및 실행이 이루어지지 않을 경우 사회에 미치는 파급력 클 것으로 예상되어 정부 또한 향후 5년을 목표로 기존에 실행 중이던 제3차 저출산고령화 기본계획을 수정하고 방향 및 목표를 재설정한 제4차 저출산고령화 기본계획을 수립하여 실행 중에 있다.

국내 인구변화의 특징 중 가장 자주 고려되는 특징은 저출산·고령화 경향으로 인한 국내 인구 수의 감소 추세이다. 한국은 세계 1위의 저출산 국가로서 저출산고령화의 인구변화 추세는 앞으로도 장기화, 가속화될 것으로 예상된다.

비혼 및 만혼 현상이 일반화되고 생애미혼율이 증가하면서 출산율은 지속적으로 감소되고 있으며, 2020년 코로나 19의 세계적 유행으로 인해 결혼과 출산률이 더욱 낮아진 상태이다. 여기에 이혼율 또한 1990년 0.8%에서 5.1%까지 지속적으로 상승하면서 1인 가구 증가와 저출산 지속을 가속화하고 있다. 출산율은 2000년 이후로 합계출산율 1.3명을 넘지 못하다가, 2017년 이후로는 합계출산율이 최저치인 1.05명을 기록했다. 2020년에는 코로나 19의 세계적 유행까지 더해져 결혼율이 전 해 대비 16% 이상 하락하면서, 이로 인한 영향이 기존의 하락세에 추가되어 출산율이 역대 최저인 0.84명으로 추락하였고 출생아 수는 27.2만명으로 이는 전년 대비 약 10%가 감소한 수치이며, 또한 동년 사망자 수 30.5만명보다도 적은 수치가 되었다(통계청, 2020).



〈그림〉 2018년 OECD 국가들의 합계 출산율(한국이 가장 낮은 수치) (통계청 보도자료, 2020)

또한 전체적으로 인구가 노령화되고 있다. 즉, 평균적으로 인구의 나이가 많아지고 있다. 인구 집단 전체의 중간에 해당하는 나이에 해당하는 중위연령이 1976년 20세였던 데 반해, 현재는 43세로 전체 인구집단의 허리에 해당하는 연령이 급속히 노화되었다. 0세부터 14세까지의 학령인구는 지속적으로 크게 줄어들었으며¹³⁾ 65세 이상 노년인구가 크게 늘어 1990년에 비해 2018년에 약 3배 가량으로 증가하였다. 이로 인해 학령인구 대비 노년인구, 생산가능인구 대비 노년인구의 비율이 높아졌다. 이러한 한국의 인구 고령화 속도는 대표적 고령국가인 일본에 비해 약 2배로 추산될 정도로 빠르다. 통계청 2017년 인구추계에 따르면 이러한 추세는 더욱 가파르게 진행되어 향후 2031년 50세, 2056년 60세가 되며 2056년 이후 약 60년 간 중위연령 60세 이상이 될 것으로 추계되고 있다. 급격한 인구 고령화에는 의료기술 발달로 인한 평균수명 증가 외에도 1950년부터 60년대 전쟁 이후 출생한 베이비부머 세대가 노화됨에 따라 약 1700만명으로 추산되는 인구가 대거 노인 인구로 진입하면서 수가 더욱 급격히 증가한 것으로 보인다. 전체 인구가 급속히 고령화됨에 따라 질병구조가 전환되고 만성질환을 겪는 비율이 높아지는 등 낮은 삶의 질 상태에서 오래 사는 사람들이 증가하고 있다. 이에 따라 전체적인 국가 노동력의

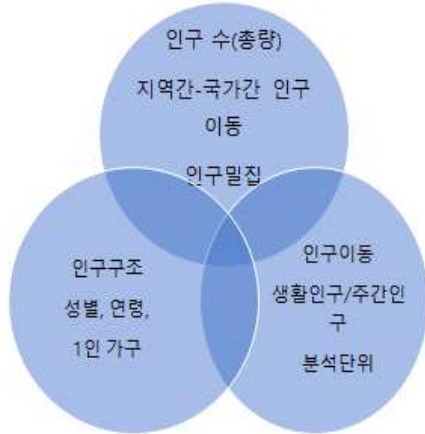
13) 교육분야는 인구변동에 직접적 영향을 받는 분야로 통계청의 장래인구추계에 따른 학교 급별 학령인구는 눈에 띄게 감소하여 2067년에는 65만(초등학교), 71만(중학교), 104만(대학교)명으로 2017년의 절반 이하로 줄어들 것으로 전망된다. 이는 교원 수급계획의 수정, 교육시설 재배치, 학교 통폐합 및 구조 개편 등 현 교육 구조시스템을 크게 변화시킬 것으로 예상되며, 전반적인 개혁을 필요로 하고 있다.

질이 저하되어 있는 것으로 평가된다. 뿐만 아니라 고령화는 노년 부양비 증가로 이어지는데 생산가능인구(부양연령층, 만 15~64세) 인구에 대한 피부양 연령층(65세 이상 노년인구) 인구의 비율인 노년부양비는 현재 OECD국가 중 비교적 높지 않은 편이나 고령화의 진행속도가 매우 빠른 것이 문제가 되고 있다. 현재의 속도가 유지될 경우 50년 후에는 노년부양비가 100 이상으로 증가할 것으로 예측된다.

인구구조의 변화 또한 중요한 변화 흐름 중 하나이다. 지속적인 비혼 및 만혼 현상에 따라 혼자 사는 가구인 1인 가구가 증가하고 평균 가구원 수가 급격히 감소하고 있다. 또한 도시로의 인구이동 경향 지속에 따라 도시화가 심화되고 도시와 농촌 간의 지역격차, 지방 소멸 문제, 주거 및 인프라 불평등 문제 등이 가속화되고 있다.

지금까지의 국내의 인구정책이 기존의 가족계획이나 출산장려 정책과 같이 개인 혹은 가족의 출산율을 조절 가능한 것으로 인식하는 프레임에서 벗어나기 위해서는 인구문제를 바라보는 국가의 관점과 태도가 전환되어야 한다는 주장이 많다. 특히 앞서 정리한 바와 같이 기존의 주요 정책대상이었던 기혼여성에서 대상을 확대하는 전환이 있어야 한다는 주장이 제기된다(김수정, 2019; 설동훈, 2015; 배은경, 2010). 또한 인구 수의 증감보다는 개개인 구성원의 노동생산성이나 삶의 질을 높일 수 있는 인구정책을 제안할 필요성도 높아지고 있다(저출산고령사회 위원회, 2020). 더불어 인구 대비 자원의 지속 가능한 소비를 위한 공간적 대안에 대한 연구들도 진행되고 있다.

본 연구에서는 이에 따라 국내 인구변화의 사회적, 정책적, 실천적 대안을 논의하고 모색하고자 하며, 국내 인구문제를 양적-질적-구조적 측면에서 살펴보고 지금까지 국내 생산인구의 양적 증가와 인구노동력의 질 제고를 위한 정책적, 제도적 노력과 향후 대응방안에 대해 분석을 진행하였다.



<인구 핵심 키워드>

- 근거: 인구 정책수립, 예산 배분
- 가치: 현재 분석, 미래예측/대비
- 주요 영역
 - 총량(인구수)의 증감 및 변화속도
 - 인구구조(연령별, 성별, 1인 가구)
 - 국가/지역 간 이동, 도시화-유출, 유입 (공간적 관점)
 - 상주인구(센서스), 생활인구,
 - 유동(이동)인구(생활권역 중심 분석, 빅데이터 분석)

주요 이슈/동향	분석 틀(프레임)
저출산고령화, 인구증감 인구구조변화 인구이동 특성변화	인구 총량 증감과 속도 도시화와 인구유출입 상주인구와 생활인구 빅데이터 분석, 유동인구 분석

<그림> 국내 주요 인구 이슈 (연구자 정리)



<그림> 국내 주요 인구 변화 영역 (연구자 정리)

〈표〉 인구변화 관련 동향 (인구변화 흐름을 중심으로 연구자 정리)

영역	하위영역		내용
총론	인구변화 동향 전반		
세부 영역	인구특성 및 구조변화	고령화	-인구 증가 및 감소 -인구폭탄 -과다인구의 환경부담 -적정인구 규모유지방법 -인구구조 변화(1인 가구 증가) -가구형태 변화 -도시화 -도시인구비율
		저출산	
		1인 가구 증가	
		인구이동	
		도시화/인구밀도	
		경제사회적 특성과 인구 관계(국외로 확장)	
		빈부격차	
	환경이슈	기후변화	관계: 정적, 부적 방향성: 인구(원인)=>환경(결과) 환경(원인)=>인구(결과) 인구<=>환경(상호작용관계) 인구=>환경=>인구=>환경(순환관계)
		에너지	
		자원순환	
인구와 환경과의 관계	인구=>환경		
	환경=>인구 *기후난민 *환경불평등(건강에 미치는 영향 등)		

저출산과 고령화 속도가 빨라짐에 따라 최근 인구추계/예측 측면에서 인구 동향을 살펴보고 이에 대비하는 방식으로 논의가 계속 등장하고 있다. 가장 최근 이루어진 인구추계 연구는 우해봉(2018)의 미래 인구변동의 인구학적 요인 분해와 시사점 연구이다. 이 연구에서는 향후 인구변동을 예측하기 위해 통계청(2016)이 인구추계기간을 12015~2115년까지 확대하여 인구변동의 장기적 전개과정을 추계한 장래인구추계를 분석하였다. 2016년 통계청 장래인구추계에 따르면 우리나라 인구는 2015년 5101만 5천 명에서 2115년 2581만 5천 명으로 2520만 명 가량이 감소할 것

으로 전망되며 이는 2015년 인구의 50.6%에 해당하는 것으로 알려졌다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 인구추계를 통해 전망되는 인구증감을 1)출산력, 2)사망력, 2)이동력, 4)연령구조요인의 기여도로 분해하고 추가적인 인구 시뮬레이션을 실시¹⁴⁾하여 미래 인구변동의 전개양상을 살펴보았다. 분석 결과, 출산율이 대체 수준까지 상승하더라도 인구 대비 가입기 인구의 비율이 축소되어 있는 초기(기준 시점) 연령구조로 인해 상당한 기간 동안 인구가 지속적으로 감소하는 음(-)의 인구 모멘텀 현상이 나타났다. 이 외에도 통계청 인구추계를 통해 향후 인구가 지속적으로 급격한 속도를 유지하며 감소할 것으로 예측되는 바, 인구감소와 인구구조변화에 대한 대응이 시급하다는 인식이 높아지게 되었다.

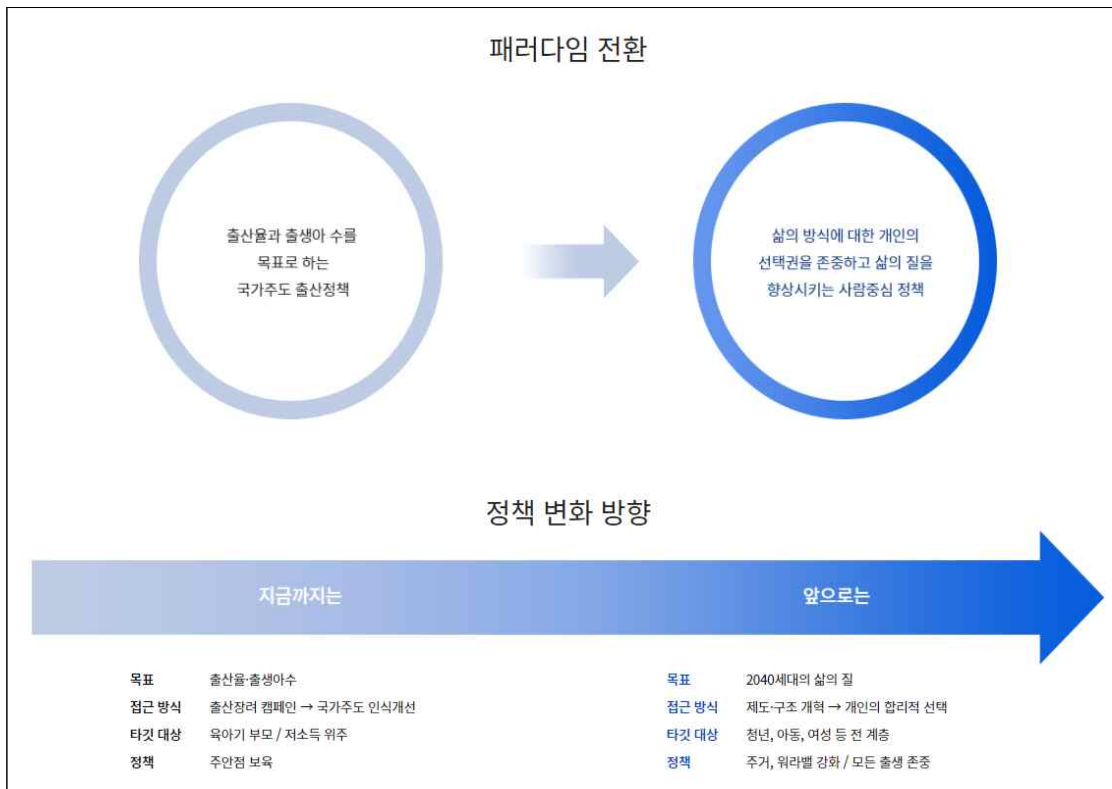
현 사회의 인구변동의 큰 흐름을 읽을 수는 있으나 여러 사회변화로 인해 순도 높은 인구 예측은 어렵다. 따라서 인구변동의 큰 흐름에 따라 미래의 큰 그림을 예측하고 이에 맞는 사회의 대비가 정부와 사회구성원 간에 이루어져야 한다. 현재의 인구변화와 관련된 핵심 논점은 저출산고령화의 흐름이 예상보다 훨씬 빠르게 진행되고 있으며 그것이 가져올 파장에 대해 사회가 준비되어 있지 않다는 점이다. 다가올 인구변동에 대한 우리 사회의 미흡한 준비는 상당히 심각한 수준으로 판단되며 틀에 박히거나 기존의 대응을 답습 혹은 해외 다른 국가의 대응사례를 그대로 본딴 준비가 아닌 우리 사회의 고유성과 특수성을 반영한 지혜로운 준비가 필수적임을 시사하고 있다.

14) 본 연구에서는 인구추계를 위한 분석방법으로 장래인구추계의 중위 전망치를 표준 시나리오로 설정하되 인구변동 요인별 기여도를 분해하고, 인구변동 요인들에 관한 가정을 누적적으로 적용한 3개의 시나리오를 바탕으로 인구추계 전망치를 산출하는 방식을 적용하였다.

2. 주요 대응 현황

1) 저출산고령사회 정책 로드맵¹⁵⁾

정부는 제1,2,3기 저출산고령사회 기본계획의 목표에 대한 가시적 성과달성 실패에 따라 2020년까지로 추진 계획이었던 3기 저출산고령사회 기본계획을 중단하고 2018년 12월 수정된 저출산 고령사회 정책 로드맵을 발표하였다. 발표된 저출산 고령사회 정책 로드맵에는 출산율을 목표로 하던 기존의 출산장려인구정책에서 국민의 삶의 질 중심의 인구정책으로의 방향 전환을 수정 배경으로 설명하고 있다. 기본계획의 수정과 로드맵 설정을 통해 출산을 희망하는 국민이 어려움 없이 출산하도록 지원하고 육아가 행복하고 아동이 행복해질 수 있도록 하는 정책을 지원하는 등 기존의 출산장려책을 보완 발전하되 교육, 행정 등 다양한 사회영역에서 인구구조 변화에 적응하기 위한 균형 있는 정책 발전을 함께 표방하고 있다.



<그림> 제4차 저출산고령사회 기본계획 패러다임(출처: 저출산고령사회위원회 홈페이지)

15) 2018.12.24. 대한민국정부 저출산고령사회 기본계획 보고서를 중심으로 정리하였음

○ 저출산고령사회 정책 로드맵 개요¹⁶⁾

- 목표: 함께 돌보고 함께 일하고 함께 노후를 준비하는 포용사회
- 근거: 대국민 설문조사, 전문가 포럼, 2040세대와의 만남과 현장에서의 목소리 반영
- 기존 저출산고령화 기본계획과의 차별점:
 - 세대가 하나 되는 포용국가 건설: 출산율 목표를 제시하고 이를 달성하기 위한 정책을 마련했던 기존 계획과 달리 모든 세대의 삶의 질을 높이는 정책을 담은 방향으로 전환.
 - 각 부처별로 내놓은 관련 정책을 모아 백화점식으로 나열을 전환: 중요도와 시급성이 낮은 부처 과제들을 과감하게 털어내고 기존 3차 저출산 고령사회 기본계획 중 역량을 집중해야할 핵심과제들을 뽑아냄
 - 2016-2020년까지의 기존 계획(제3차 저출산고령사회 기본계획)이 시간적 한계에 얽매이지 않고 2021년부터 2025년까지의 4차 기본계획을 함께 포함하는 큰 그림을 제시

- 주요 내용

- 비전: 모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회 (3대 목표)로 삶의 질 향상, 성평등 구현, 인구구조의 변화에 대비 제시
- 목표 달성을 위한 3대 주요 과제 및 과제당 해결할 5가지 핵심과제 제시

① 함께 돌보고 함께 일하는 사회 (5가지 핵심과제)

: 아이를 낳고 기르는데 드는 비용 최소화(1세 미만 아동 의료비 축소, 초등 입학 전 의료비부담 없도록 함, 6세 미만 아동 수당 지급-지원대상과 비용 확대)

: 부모와 아이의 함께 보내는 시간 최대화. 남녀 평등한 일터를 만들기 위한 범

16) 대국민 저출산고령사회 정책 로드맵 발표 기자회견 및 보도자료를 바탕으로 정리

- 국가적 캠페인 전개. 일-생활 균형 중소기업 확대. 남녀 모두 육아휴직급여 초기 3개월 필수, 육아휴직의 당연화
- : 촘촘하고 안전한 돌봄체계. 국공립 유치원-어린이집 확충. 300명 이상 근로자가 있는 기업은 어린이집 의무설치, 2021년까지 공교육 이용 아동을 40%까지 달성. 여성 경력단절의 주요인인 초등돌봄 사각지대 해소
- : 모든 아동이 존중받는 문화. 비혼 여성의 출산에 차별을 야기하는 법 제도 개선. 모든 아동의 출생이 누락되지 않도록 병원에서 출생사실 등록. 익명의 출산 신고 허용. (출생누락없는 출생통보제)
- : 2040세대의 안정적 삶의 기반 조성. 청년 일자리안정화. 임금 등 성차별 해소. 여성의 경력 단절 해소. 초등교육혁신을 통한 사교육비 해소. 넓은 평형의 임대주택 증가. 더 저렴한 신혼 희망타운 확장

② 함께 만드는 행복한 노후(5가지 핵심과제)

- : 다층적 노후보장 체계 내실화, 기초노령연금 등 공적 연금 강화
- : 신중년이 새로운 삶을 설계화할 수 있도록 지원. 오래 일할 수 있도록 하고 근로시간 단축 기업에 지원금 제공, 신중년 지원 인프라 마련
- : 노인의 다양한 사회참여를 위한 80만 개의 노인 일자리 신설. 역량에 맞는 일자리를 찾을 수 있도록 지원
- : 시설이 아닌 가정에서 품위있는 노후를 위해 지역사회 중심의 건강 지원 체계 마련. 건강보험 보장성 강화, 건강예방 프로그램 확산. 지역사회 통합 돌봄 서비스(커뮤니티 케어 확산)
- : 성숙한 노년 연장을 위해 장기기증, 유산기부 등 마무리 설계지원 제도화

③ 인구변화에 대한 대응기반 마련

- : 국토, 도시계획, 노동, 교육 등 인구구조 변화에 집중대비가 필요한 분야별로 대책을 마련하고, 지역사회 인구정책을 출산장려정책에서 삶의 질 향상 정책으

로 전환, 지역재생 모델을 마련하기 위해 지자체와 협력 마련

※ 사회적 공론화와 합의를 위한 3가지 아젠다를 제안.

가. 첫째로 양육 지원체계와 가족생활시간을 확보할 수 있는 제도를 전면적으로 개편하기 위한 논의 시작

- 정부의 발전방안 요청(국회 합의)에 따라 양육 지원체계와 가족생활시간을 확보할 수 있는 제도를 전면적으로 개편하기 위한 논의 시작
- 생활 SOC 확충과 연계하여 돌봄어린이집, 국공립유치원 확대, 아이가 돌때까지 부모와 함께 할 수 있는 합리적인 제도개편 논의
- 영유아 아동의 돌봄 서비스, 아동돌봄 및 아동 수당 및 교육 서비스 등에서 국민들이 체감할 수 있는 혁명적 변화

나. 지자체의 정책이 지원금 지급 수준에 머무르고 있음. 지자체에서 아이낳고 기르기 편한 환경 만들기 방안을 지자체와 협력하여 마련

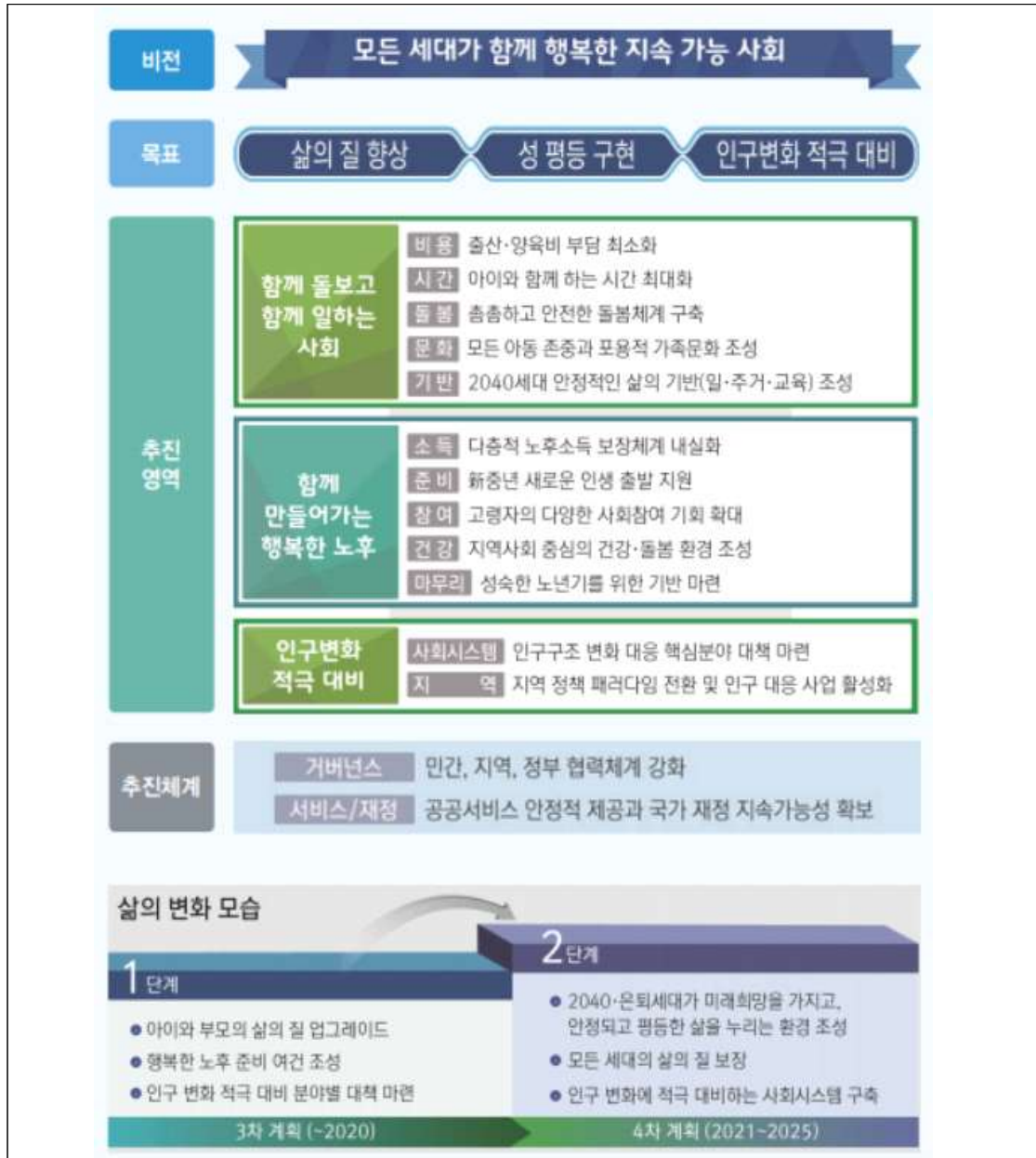
다. 고령사회 대비 노인연령의 제도와 틀을 변경

- 출산을 하더라도 퇴직하고 나이가 들더라도 행복지수가 떨어지지 않도록 삶의 질을 높이는 정책방향이 큰 틀임

〈표〉 주요 부처별 정책계획

보건복지부	아동가족부	국토교통부	고용노동부
-출산장려의 패러다임을 성평등 구현, 삶의 질 관점으로 전환 바뀐 정책 방향에 따른 분야별 정책 로드맵 구현 저출산고령화 정책의 틀을 바꾸고 중장기 정책방향과 단기별 정책과제, 사회적 의제 분야별 제시	-싱글대디, 미혼모, 동거가족들을 직접 만나 소통한 결과 반영 -결혼과 가족에 대한 국민들의 가치관은 빠르게 변화하고 있으나 국가의 가족정책은 이러한 변화를 따라가고 있지 못함. -여성의 경력단절	-어떻게 함께 잘 살아갈 것인가를 고민할 시기 -모든 세대가 차별 없이 어우러져 잘 살 수 있는 사회구현	-생산가능인구 감소와 더불어 인구구조 변화에 효과적으로 대비하기 위해 일자리 강화

	<p>두려움해소, 남성들의 육아휴직 현실화</p>		
<p>-아동의 출산, 양육 부담 최소화, 노후소득 보장, 지역사회 중심의 돌봄 구현</p> <p>-개인과 가족이 짊어진 아동양육의 부담을 사회가 나눠가짐</p> <p>-아동수당 10만원 지급. 예산증액.</p> <p>-재정여건과 사회적 논의를 고려하여 추가적 제도지원 마련</p> <p>-여성의 돌봄부담을 덜고 사회적 참여기회 확대-질높은 영유아 돌봄체계 구축. 초등돌봄 사각지대 해소</p> <p>-공교육 이용 아동 40%로 확대. 교사의 근로환경 개선. 통학차량 안전장치 확인</p> <p>-초등돌봄 서비스 확충</p> <p>-노후소득보장체계 내실화, 고령자 돌봄 환경 조성 필요. 지역사회 돌봄 활성화. 살던 환경에서 편안하게 늙어갈 수 있도록 지원</p> <p>-국민연금제도 개선안 추진.</p>	<p>-건강가정기본법을 전면 개정. 비혼출산에 대한 차별제도와 인식 개선하여 혼인과 출산여부에 관계없이 모두가 담당할 수 있는 포용사회</p> <p>-태어난 아이들이 모두 존중받고 미혼부나 미혼모의 출산아동도 차별받지 않도록 하는 환경 마련.</p> <p>-아이돌봄서비스는 수요자의 부담을 획기적으로 줄임.서비스 이용가구를 확대</p> <p>-신청-대기-관리 시스템을 구축. 이용편의성을 높임</p> <p>-한부모가족의 자녀 양육비 부담 지원. 인식 개선과 차별 개선</p> <p>-공공기관 여성 고위관리직 목표제를 민간기업으로 확대</p> <p>-대중매체의 고정적 성역할에 대한 모니터링, 성평등 교육 확대</p>	<p>- 맞춤형 주거지원을 강화</p> <p>젊은이들이 집걱정 없이 결혼, 출산, 양육할 수 있도록</p> <p>-공적 주택 공급 확대(행복주택, 신혼희망타운)</p> <p>-가족과 국가를 위해 헌신한 어르신들을 위한 문턱 등 장애가 없는 공적 주택 공급. 살고 있는 곳에서 의료와 돌봄 시스템을 제공</p> <p>-다양한 세대와 계층이 어우러져 살아가는 도시를 위한 차별없는 교통환경. -도시에 유니버설 디자인 적용. 안전한 도시</p> <p>-저상버스, 공공형택시 등 제공을 통해 교통약자 배려</p> <p>-국토종합계획에 인구감소와 고령화 등 인구구조변화를 반영한 공간활용 반영 포함</p>	<p>-여성의 노동시장 참여 확대를 위한 제도확대</p> <p>-임신·육아기 근로시간단축청구권확대</p> <p>-고용보험 미적용자 대상 출산 급여지급, 퇴직급여 인상</p> <p>-임신출산육아까지 체계적으로 모성보호 강화</p> <p>-노동위원회에 성차별 구제절차 도입</p> <p>-5인 미만 사업장에 적용하지 못했던 성차별 금지조항 추가. 피해나 차별 근절</p> <p>-신중년 일자리확대</p> <p>-5060세대(신중년)의 주된 일자리/재취업 일자리/사회공헌일자리로 이어지는 인생 3모작 기반구축 강화</p> <p>-장년 근로시간 단축 지원. 사업주가 정년 이후에도 노년을 고용할 수 있도록 사업주에 연금수급연령까지 근로자 고용 노력 의무화</p> <p>-신중년 퇴직후 사회에 기여할 수 있는 기회 확대</p>



<그림> 제3차 저출산고령사회 기본계획 수정안의 비전 및 목표

2) 제 4차 저출산고령사회 기본계획¹⁷⁾

향후 5년(2021년~2025년)의 국가 인구 계획 로드맵으로서의 제4차 저출산 고령사회 기본계획이 심의 확정(20년 12월 15일), 대통령 직속 저출산고령사회위원회

17) 대한민국 정부 저출산고령사회위원회 보도자료 및 홈페이지를 바탕으로 정리

회와 정부 부처가 합동으로 제 4차 저출산고령사회 기본계획을 발표하였다. 주요 영역은 다음 내용과 같으며, 보다 구체적인 내용은 이후 각 장에서 자세히 다룰 예정이다.

① 건강한 성장지원

<출생부터 부담 없이 지원>

<p>01</p> <p>임산부 부담경감</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 고품질 산모의 비급여 임원진료비 지원범위 확대(5->19개) 	<p>02</p> <p>출산급여 사각지대 해소</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 특수고용직, 자영업자 등 고용보험 미착용 취업여성 대상으로 90일간 월 50만원의 출산지원금 지급 	<p>03</p> <p>산모·신생아 건강관리 지원 확대</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 산후조리원을 이용하지 않고 가정에서 건강관리를 할 수 있도록 산모신생아 건강관리 서비스 지원대상 확대 (현행) 기준중위소득 80% > (19) 100% 	<p>04</p> <p>1세 아동 의료비 제로화</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 외래진료 건강보험 본인부담 경감 · 국민행복카드 지원 확대 - 지원금액 10만원 인상(50->60만원) - 사용기간 확대 (출산일 이후 1년까지)
--	--	--	--

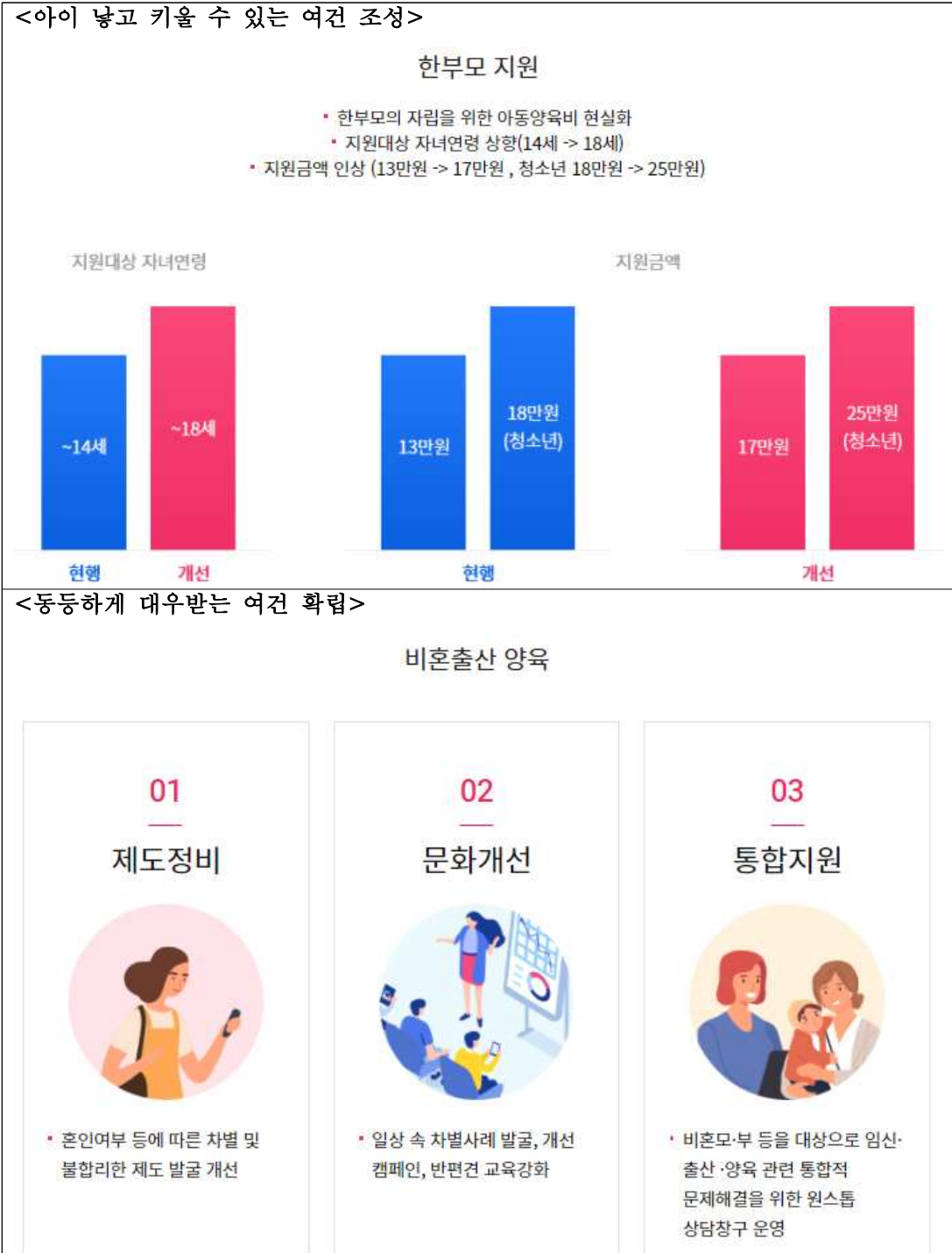
<영유아부터 공백 없는 돌봄>

<p>01</p> <p>국·공립 어린이집 및 유치원 확대</p>  <p>어린이집 - 국·공립 매년 450개소 이상, 직장 매년 135개소 이상 확충</p> <p>유치원 - 5년(18~22년) 간·공립 학급 2,600개소 이상 추가 신·증설</p> <p>만족도 제고 - 어린이집 평가제 의무화 (평가인증->평가제) 및 어린이집·유치원 공통평가 실시</p>	<p>02</p> <p>가정·공동체 돌봄으로 사각지대 보완</p>  <p>아이돌봄서비스 - 지원대상 확대, 요금부담 완화, 돌보미 공급확대, 실시간 신청·대기 관리시스템 구축</p> <p>공동육아나눔터 - 육아소통공간 확대 및 은퇴 교원 등을 활용한 돌봄공동체 조성</p> <p>자격관리 - 아이돌봄 서비스 품질 및 신뢰도 제고를 위한 국가자격제도 도입 검토</p>	<p>03</p> <p>학교 안팎 온종일 돌봄 확대</p>  <p>학교돌봄 - 학교내 돌봄공간 확충 및 대상 전 학년으로 확대</p> <p>마을돌봄 - 보편적 돌봄지원으로 범위확장, 지역공공시설을 활용한 '다함께 돌봄' 추진</p>
--	--	--

② 다함께 워라벨

<가족이 함께할 수 있는 워라벨, 공백 없는 돌봄>			
<p>01</p> <p>국·공립 어린이집 및 유치원 확대</p>  <ul style="list-style-type: none"> • 임금 삭감 없는 일 1시간 근로시간 단축 (최대 2년간 허용) 	<p>02</p> <p>가정·공동체 돌봄으로 사각지대 보완</p>  <ul style="list-style-type: none"> • 남성 육아휴직 활성화 '아빠 육아휴직 최소 1개월' 사용기업 확산 소득대체율 상향 (상한 200 -> 250 만원) 	<p>03</p> <p>학교 안팎 온종일 돌봄 확대</p>  <ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 출산육아기 고용안정 지원금 인상 • 일생활균형 우수기업 육성 • 워라벨 종합지원서비스 구축, 근로감독 강화 	
근로시간 단축		배우자 출산 휴가 확대	
<p>현행</p> <p>단축시간 일 2~5시간 (주 10~25시간)</p> <p>사용시간 육아휴직과 합산하여 최대1년 * 육아휴직 1년 사용시 근로시간 단축 불가</p> <p>임금지원 통상임금 80% (상한액150만원)</p>	<p>개선</p> <p>단축시간 일 1~5시간 (주 5~25시간)</p> <p>사용시간 육아휴직과 합산하여 최대2년 * 기본 1년 + 육아휴직 미사용기간 = 최대2년</p> <p>임금지원 최소 1H/ 일 단축 시, 통상임금 100% (상한액 200만원)</p>	<p>현행</p> <p>사용기간 5일 (유급 3일 + 무급 2일)</p> <p>정부지원 X</p> <p>청구시기 출산한 날부터 30일 이내</p> <p>임금지원 원칙적 불가 (노사협의 시 가능)</p>	<p>개선</p> <p>사용기간 유급 10일</p> <p>정부지원 중소기업 5일 분 정부지원</p> <p>청구시기 출산한 날부터 90일 이내</p> <p>임금지원 1회 분할사용 허용</p>

③ 모든 아동, 가족 지원



④ 청년의 평등한 출발지원

<신혼부부 주거지원>

<p style="text-align: center; color: red; font-weight: bold;">01</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">‘공적임대주택’ 공급 확대</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 매입·전세임대 공급 확대 육아여건 개선 · 신혼부부 특화형 건설임대주택 공급 · 공공지원주택 신혼부부 우선공급 도입 	<p style="text-align: center; color: red; font-weight: bold;">02</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">저렴한 내 집 마련 기회 확대</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 신혼희망타운 세부 공급계획 마련 · 양주택 신혼부부 특별공급 확대 	<p style="text-align: center; color: red; font-weight: bold;">03</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">내집·전셋집 마련 자금 지원</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 구입자금대출 지원 강화 · 전세자금 대출 지원 강화 · 신혼부부 전세금 안심대출보증 지원 강화 	<p style="text-align: center; color: red; font-weight: bold;">04</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">한부모가족 지원 강화</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 공공주택 입주자격 확대 · 주택도시기금 구입·전세자금 금리 우대
--	---	---	---

<청년 주거지원>

<p style="text-align: center; color: red; font-weight: bold;">01</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">청년 맞춤형 임대주택 공급</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 일자리연계형 세어 등 다양한 형태 · 매입/전세임대 입주자격 확대 · 집주인 임대사업 청년 우선 공급 	<p style="text-align: center; color: red; font-weight: bold;">02</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">기숙사형 청년주택 확충</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 대학기숙사 5만명 입주 · 기숙사형 청년주택 1만명 지원 	<p style="text-align: center; color: red; font-weight: bold;">03</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold;">희망상가 공급</p>  <ul style="list-style-type: none"> · 임대주택 단지내 상가를 청년· 소상 공인·사회적기업에 저렴하게 임대
--	--	--

<청년주거금융지원 7대 상품>

<p>01 청년우대형 청약통장 출시 및 가입 대상 확대</p> <p>02 청년 전용 보증부 월세대출 출시</p> <p>03 청년 전용 버팀목전세대출 지원 확대</p> <p>04 버팀목 대출 청년 우대금리 신설</p>	<p>05 고금리 2금융권 전세대출의 기금 전세대출 전환 확대</p> <p>06 중기 취업 청년 임차보증금 저리 용자 사업 출시</p> <p>07 청년 전세금 안심대출 보증 지원 강화</p>
--	--

⑤ 건강한 재정, 효율적 전달

<위라벨 집중지원을 위한 재원확충>



재정

고용보험 기금의 안정성을
유지할 수 있도록 국고지원 확대

<조직, 인력, 신설, 강화 및 지원체계 효율화>

행정지원 체계



조직·인력

지방노동관서 내 일·생활균형
전담조직 및 인력확충,
중앙·지방정부 간거버넌스 강화



문화개선

결혼·임신·출산·육아
정부부터 고용·주거·교육과
관련된 정보통합 구축

Ⅲ. 한국 사회 인구의 양적 측면 대응 및 평가

저출산·고령화 경향으로 인한 국내 인구 수의 감소는 한국 사회가 맞닥뜨린 인구변화 이슈 중 가장 대표적인 현상이다. 비혼 및 만혼현상이 일반화되고 생애미혼율 증가하면서 출산율은 지속적으로 감소되고 있으며, 2020년 코로나 19의 세계적 유행으로 인해 결혼과 출산률이 더욱 낮아진 상태이다. 출산율은 2000년 이후로 합계출산율 1.3명을 넘지 못하다가, 2017년 이후로는 합계출산율이 1.05명으로 급감했다. 이후 조금씩 감소하던 출산율은 이후 2020년에는 코로나 19의 유행으로 인한 전 세계적인 출산감소추세와 더불어 0.84로 예측된다. 이는 전 세계적으로도 가장 낮은 수준이다.

앞서 국내의 인구정책에 대한 비판 및 평가에서 언급하였듯이 기존의 가족계획이나 출산장려 정책과 같이 인구통제관점에서 전환하여 기혼여성에서 전 구성원의 삶의 질 향상으로의 정책 대상을 확대, 인구 수의 증감보다는 개개인 구성원의 노동생산성 향상을 위한 대안 도모, 인구 대비 자원의 지속가능한 소비를 위한 공간적 대안 등이 이루어질 필요가 있다. 본 연구에서는 인구 쟁점 중 인구 수 감소 및 저출산 현황과 이를 극복하기 위한 제도 전반을 소개하되 인구통제관점이 아닌 인구 변화에 대한 대안마련 관점을 중심으로 제안되거나 실행 중인 대응책을 중심으로 소개하고자 한다. 이번 장에서는 앞에서 소개된 출산율 감소로 인한 총 인구 감소에 대응하기 위해 저출산고령사회 기본계획을 중심으로 추진되고 있는 출산율제고 정책 외에 또 다른 대안으로 논의되고 있는 이민자 유입을 통한 인구 수 보완책에 대해 배경과 현황, 평가를 중심으로 정리하여 소개하고자 한다.

1. 현황

이민이란 국가의 경계를 넘는 인구이동으로 국제인구이동, 해외이동 등의 용어와 혼용되고 있다. 본래 이민정책은 이러한 국가의 경계를 넘는 인구이동에 관련된 전반을 아우르는 정책으로 12개월 이상의 의도적 체류를 동반하는 국제적 이

주에 대한 국가 간 유입과 송출, 유입국의 제도적 여건 위에서 이민자와 그 가족의 선택에 의해 이루어지는 사회현상 전반(이규용 외, 2015)에 관한 정책을 일컫는다. 그러나 본 연구에서 다루고자 하는 저출산고령화 대안으로서의 이민정책은 기존 출산장려 정책의 제한성을 인정하고 적극적인 이민자 유입을 통한 인구 수 감소를 막고자 하는 정책적 대안으로서 그 의미를 한정하고자 한다.

이민자 유입을 통한 인구 수 보완 정책은 일부 학자들에 의해 그 필요성이 제기되어 오다 최근 인구 수의 급감을 기존 정책으로 보완하기 어렵다는 판단하에 국내에서도 정책으로 적극적으로 고려되기 시작하고 있다.

이민정책은 자국과 상대국의 국제적 관계, 자국의 노동시장여건, 국민의 외국인에 대한 정서, 사회적 인식 등을 고려하여 결정된다. 해외에서 이민정책은 전반적 인구 수의 효과적 증가와 고령화 상쇄를 위해 이미 과거부터 활용되던 정책이며 독일, 캐나다, 호주, 미국 등을 포함한 여러 해외 국가들에 의해 최근에도 적극적으로 추진되고 있다¹⁸⁾. 대부분의 OECD 국가에서 이민자의 규모가 증가하여 왔으며, 전반적인 이민자 유입의 확대가 선진국의 보편적인 인구변동의 특징으로 나타나고 있다(이규용 외, 2015) 국내에서는 이민정책이 인구의 총 수 및 생산인구 감소에 대한 효과적인 대안인 것만은 사실이나, 국내 이민정책이 활성화되기 위해서는 해결해야 할 분명한 과제들이 존재한다는 주장들이 제기된다(설동훈, 2015). 김수정(2019)은 이민자 유입정책이 사회적으로 저항이 클 수는 있으나 효과가 확실하다는 이점이 있는 정책임에도 불구하고 현재 정부는 남북통일을 통한 인구증가 가능성을 들어 이민자 혹은 난민정책에 소극적 자세를 취하고 있다고 비판한다.

국내로의 외국인 유입은 저출산 문제가 본격적 사회적 과제로 등장하기 이전에도 저숙련 외국인력을 산업현장에 활용하기 위한 방안이나 국제결혼의 증가로 인한 결혼이민 관련 정책에 대한 논의가 진행된 바 있으나 최근 저출산에 대한 대안으로 이민정책 논의가 확장되고 있는 추세이다(이규용 외, 2015).

국내에서 체류하는 외국인의 수는 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽 개최, 1990년 금융무역시장 개방을 계기로 점차 증가해 왔으며, 2000년 이후에는 결혼, 투자, 취업 및 창업, 유학 등으로 목적이 다양해지고 2005년 75만 명, 2010년

18) UN 인구국의 이민 통계는 ‘거주지’와 ‘체류기간’을 기준으로 작성되며 1년을 초과하여 일상적 거주지를 국경을 넘어 옮기는 것을 ‘장기이동’, 3개월 초과 1년 이하의 기간 동안 옮기는 것을 ‘단기이동’이라고 정의하며, 이를 포괄하여 사람들이 삶의 근거지를 다른 나라로 3개월 이상 옮기는 것을 이민으로 간주하여 통계화하고 있다(United Nations, 2020).

116만 명, 2015년 190만 명으로 10년 만에 2.5배로 증가하는 등 증가 폭 또한 커지고 있다.

<표> 한국의 국제인구이동 규모, (출처: 통계청 2018년 국제인구이동통계연보)

(단위 : 천 명, %)

연 도	총이동			입 국			출 국			순이동		
	계	내국인	외국인	계	내국인	외국인	계	내국인	외국인	계	내국인	외국인
2000	734	473	262	371	198	173	363	274	89	8	-76	84
2001	780	507	273	374	210	164	406	297	109	-32	-87	55
2002	790	518	272	387	228	159	403	290	113	-16	-62	46
2003	851	528	323	404	236	169	447	293	154	-42	-57	15
2004	894	565	329	423	244	179	471	321	151	-49	-77	28
2005	1,155	637	518	530	277	254	625	360	265	-95	-84	-11
2006	1,180	703	477	614	311	303	566	392	174	48	-81	129
2007	1,183	731	452	630	330	300	553	401	152	78	-71	148
2008	1,262	750	512	659	356	302	603	393	210	55	-37	92
2009	1,163	697	466	592	359	233	571	338	233	20	21	-1
2010	1,182	693	489	632	339	293	550	354	196	82	-15	97
2011	1,226	701	525	658	351	307	568	350	218	91	1	90
2012	1,279	689	590	643	343	300	636	346	290	7	-4	10
2013	1,307	679	629	696	336	360	611	343	268	85	-7	92
2014	1,329	651	678	735	328	407	594	323	271	142	5	137
2015	1,306	632	674	684	311	373	622	321	301	61	-10	72
2016	1,353	626	727	714	312	402	639	314	325	75	-2	77
2017	1,409	608	801	758	305	453	651	303	349	107	3	104
2018	1,480	620	860	818	323	495	662	297	365	156	26	130
전년 증 감	71	12	59	60	17	42	11	-6	16	49	23	26
대비 증감률	5.0	1.9	7.3	7.9	5.7	9.4	1.6	-1.9	4.7	-	-	-

※ 국제인구이동은 상주지 국가를 떠나 체류기간 90일을 초과해 이주한 사람 수임

총이동=입국자 수 + 출국자 수

순이동=입국자 수 - 출국자 수

현재 250만이 넘는 외국인이 국내에서 체류하고 있는 것(법무부 출입국외국인정책본부, 2019)으로 추산되고 있으나 외국인의 정확한 숫자와 국내 유입에서 정착, 통합까지 단계별 분석은 이민자를 정의하는 기준이 국가마다 다르고¹⁹⁾, 외국인

19) 이민을 파악하는 기준은 국적, 거주지, 체류기간, 체류목적, 출생지 등 다양한 기준이 있으며 국가마다 다른 기준이 적용되고 있다. 일반적으로 유럽, 일본, 한국 등은 국내 체류 외국인에 초점을 맞추어 이민자를 정의하고 있으나, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 미국 등 대표적인 이민수용국가들은 해외 출생자를 이민자로 간주하고 있다. 또한 해외출생 인구와 외국인 인구의 정의 또한 국가마다 달라 정확한 추계를 하기에 혼선이 발생한다.

관련 행정 통계 및 조사통계의 한계로 인해 어려운 상황이다. 특히 한시적 체류 외국인력 외에 정주형 이민자가 빠르게 증가하고 있어 이민자 통합이라는 정책 대응이 요구되고 있다. 정부는 외국인의 유입 외에 한국인의 해외로의 이출에 대해서는 개인의 선택에 맡기는 기조를 표방하면서도 국제입양은 억제, 국외 유학은 방임, 해외취업은 장려의 정책을 추진하는 경향이 있다(설동훈, 2015; 박은태 외, 2020). 국내의 이민 이입 및 이출 추이는 2000년대 초반에는 한국인의 이출이 외국인의 이입보다 많은 ‘순이출’ 상태를 기록하였으나 2006년 이후 외국인의 이입이 한국인의 이출보다 많아진 후 그 격차가 점차 커지고 있는 추세이다(통계청, 2018).

<표> 국내 이민 유입정책 변천

년도	내용	의의(장/단점)
1980년대	이민정책 미비	‘서류미비이주 노동자’ 증가
1990년대 초	외국인 산업기술연수제도: 중소기업에 인력을 공급하기 위한 제도	불법체류, 송출비리, 인권침해 등 문제
2002년	서비스분야 취업관리제도: 중국, 러시아 등 외국국적을 가진 동포에 대한 취업우대정책(음식점, 간병인, 청소년 등 내국인 기피가 심한 서비스 분야의 일정기간 취업 허용)	
2004년	외국인 고용허가제도: 한국의 저숙련 외국인력제도의 근간 1.국내 노동시장 보완성 원칙 2.국적에 따른 차별처우금지 원칙 3.정주화 방지의 원칙(최장 4년 10개월 이내) 4.이주노동자 선정과정의 투명성 확보와 송출비리 방지의 원칙 5.산업구조 조정 저해 방지의 원칙	
2007년	외국국적동포 방문취업제도: 2002년 서비스 분야 취업관리제도의 전 업종 확대적용. 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률에서 상대적으로 소외된 중국, 구소련 동포 등에 대한 포용정책	재미동포와 비교하여 차별적 처우

<표> 국내 이민정책 관련 제도

제도명	내용	관련부처/장소
골드카드 (gold card)	고숙련 외국인력 또는 전문기술외국인력 도입을 위한 제도 (출입국우대카드)	산업통상자원부
사이언스 카드 (science card)	과학분야 우수인재 영입을 위한 제도 (출입국우대카드)	미래창조과학부
부동산 투자이민제도	외국인이 국내 부동산에 일정 금액 이상 투자상태가 유지되면 영주체류자격 부여	제주, 강원 평창 알펜시아 지역, 전남 여수 대경도관광단지, 인천 영종지구, 부산 해운대관광리조트, 동부산관광단지 등 6곳
공익사업 투자이민제도	공익펀드 등 투자대상에 5억 이상 투자한 외국인에게 경제활동이 자유로운 거주체류자격 부여, 5년 이상 투자상태 유지하면 영주체류자격 부여	
재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률	재외동포에게 체류기간을 상한 2년까지 허용하며 원칙적으로 연장이 가능. 국내에서 모든 취업활동이 가능(대상을 선진국출신동포에서 중국조선족동포까지 확대)	
영주체류자격제도	합법적으로 체류할 수 있는 외국인 영주자. (한국계중국인>중국인>대만인 순의 비율)	

2. 평가 및 과제

이민은 개인이나 가족의 선택인 동시에 그 흐름이나 규모가 국가 간 발전 격차, 역사적 및 사회구조적 연결구조, 국가의 기존 및 현재 정책의 영향을 많이 받는다는 점에서 단순한 정책 대안 이상의 논쟁과 과제에 대처해야 한다(설동훈, 2015; 설동훈 외, 2012). 이민정책은 이민자의 고용과 소비, 결혼 등 가족제도 등에 안정적으로 적응하고 문화적 차이에서 오는 갈등을 성공적으로 해결하는 복합적인 과제를 안고 있다.

한국은 지금까지 우수인력을 유치하거나 저숙련 해외 노동자를 통해 부족한 노동력을 채우기 위한 목적으로 소극적 이민정책을 펴오다 최근 저출산고령화에 대한 대안으로 이민정책을 고려하기 시작했다. 우선 지금까지 우수한 외국인재 유치를 위해 제도를 마련해 왔으나, 아직까지 전문인력 관련 성과는 크지 않은 것으로 평가되고 있다. 한국에 유입되는 인력의 대부분은 저숙련 인력이며 OECD 국가들에 비해 고용율은 낮고, 저임금 근로자 비중은 높은 편이다. 또한 이중적 구조와 청년 고용문제 등으로 인해 이민자 유입과 정착지원이 사회적으로 합의를 이루지도 못한 상태에 있다. 이에 대해 전문가들은 외국인 노동자의 숙련 수준별로 활용유형을 다양화하는 전략을 모색해야 하며, 정주형 이민자에 대해 사회통합정책을 강화하여 사회적 갈등을 줄여나가고 국민 인식개선을 위한 교육 및 캠페인을 꾸준히 실행하는 등의 노력이 이루어져야 한다고 본다(이규용 외, 2018; 김윤식, 2009; 설동훈 외, 2012).

보다 많은 이민 정주자의 성공적 국내 유입과 정착을 위해서는 무엇보다도 외국인의 국내 거주에 걸림돌로 작용하는 사회문화적 환경이 해결해야 할 과제로 지적되고 있다. 이민과 관련해 복잡하게 얽혀 있는 이해당사자들 간의 관계와 각각 다른 입장을 고려하여 사회통합적 관점의 해결책이 요구된다. 이민정책 전문가들은 노동력이 부족한 기업, 이민자가 들어와 불편하다고 느끼는 일반 국민, 한국 사회에 아직 적응하지 못한 이민자 등 다수의 이해관련자들을 모두 고려해야 할 필요가 있다고 강조한다(이규용 외, 2018; 김윤식, 2009; 설동훈 외, 2012).

한국노동연구원의 국민인식조사(2017)²⁰⁾에 따르면 외국인 이민자에 대한 한

20) 연구책임자: 이규용

국민들의 정서는 아직도 부정적인 측면이 상당수 존재하며, 이민자 수용에 대해 소극적, 혹은 반대하는 태도와 적극적, 혹은 찬성하는 태도를 가진 집단이 혼재하는 등 다소 모순적이고 이중적인 태도 또한 많은 것으로 조사결과 나타났다. 구체적으로 국민인식조사 결과를 살펴보면, 먼저 외국인 이민 수용규모 축소·확대 관련 태도로 ‘줄어야 한다’ 40.1%, ‘지금 수준이어야 한다’ 48.9%, ‘늘어야 한다’ 11.0%로 현재 수준이 적정하다는 응답이 가장 많고, 규모 축소가 그다음이며, 규모 확대를 선택한 응답자 수는 적었다. 또한 이민자가 한국경제에 기여한다는 항목을 포함한 긍정적 의견에 대한 동의·반대 정도를 살펴보면, 영구정착 이민자의 경우 동의 64.3%, 보통 25.7%, 반대 10.0%로, 교체순환 이주노동자는 동의 43.0%, 보통 37.9%, 반대 19.1%로 나타났다. 이민자가 한국경제에 기여한다는데 ‘동의한다’는 반응이 ‘보통’이나 ‘반대’보다 훨씬 더 많음. 한국인들은 정착이민자가 외국인 근로자보다 한국경제에 더 많이 도움을 주는 것으로 이해하고 있었다. 그러나 반대의 태도도 존재하여 한국인들이 국내 거주하는 외국인에 대해 이중적 태도를 가지고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 이민자가 한국인의 일자리를 빼앗아간다는 항목에 대해 영구정착 이민자의 경우 동의 39.5%, 보통 41.7%, 반대 18.8%로 조사됐고, 교체순환 이주노동자는 동의 40.9%, 보통 38.9%, 반대 20.3%로 나타났다. (평균 동의 40%, 보통 40%, 반대 20%). 이와 유사한 문항을 이용한 2003~2013년의 세 차례 조사에서는 모두 ‘반대’ 응답이 ‘동의’ 응답보다 더 많았으나, 2017년 조사에서는 ‘동의’가 ‘반대’보다 더 많아져 한국인의 전반적 태도가 오히려 부정적으로 바뀌고 있음이 확인되었다.

또한 여성가족부에서 2018년 실시한 국민 다문화수용성 조사²¹⁾ 결과를 살펴보면, 수용성 지수는 청소년은 높아지고, 성인은 다소 낮아지고 있었으며, 세부집단 별로는 연령이 낮을수록 수용성 점수가 높게 나타났다. 이주민에 대한 태도는 일반 국민(성인)의 다문화수용성은 낮아졌으나, 단일민족지향성 또한 전반적으로 낮아지는 추세였으며, 이주민과의 관계는 이주민과 가족, 친구, 선생님 등 긴밀한 관계에 있는 경우 수용도가 높으며, 그들 중 ‘이웃관계에 있는 경우’는 상대적으로 수용도가 낮았다. 또한 다문화 교육, 참여 등 효과가 유효한 것으로 나타났는데 다문화 관련 교육 및 활동을 경험한 경우 수용성 수준이 더 높았다. 여성가족부가 2020년 전국 만 19세 이상 79세 이하 일반국민 총 1,500명을 대상으로 실시한 가족 다양성에 관한 국민 인식조사 결과, 외국인과 결혼하는 것(92.7%)에 대한 수용도는 매우 높은 것으로 나타났다.

21) 국가승인통계, 제 143019호, 일반 국민 성인과 청소년 총 8천 여 명을 대상으로 실시

<표> 외국인 고용허가제의 수정방향/내용

<p>점수이민제도 확대</p>	<p>2010년부터 일정 기준을 충족하는 국내 체류 전문직 종사 외국인을 대상으로 1년 체류 후 거주, 3년 체류 후 영주 체류 자격 전환. 고득점 우수 전문인력의 경우 1년 국내 체류 후 영주체류자격 부여</p>
<p>취업사증점수제도</p>	<p>업종별로 분류되어 있는 전문직 취업 사증 통합하고 소득, 연령, 학력 등에 따라 점수를 부여, 이를 영주권 심사에 활용. 국내 대학 석박사 과정에 재학중인 유학생의 경우 부모와 동반 거주 허용. 외국인 유학생의 국내 정착을 위해 산학연계 확대, 취업 자격 완화</p>
<p>외국인 고용허가제도 개선</p>	<p>이주노동자 인력 배정방식 개편을 통해 유희인력 발생을 방지하고 도입필요업종을 추가로 선정 성장가능성 평가 후 업종별로 할당 인력 배분</p>
<p>외국인 정책위원회</p>	<p>총리 주재 외국인 정책위원회의 기능 강화 종합적 이민정책 마련</p>

이러한 한국인들의 외국인에 대한 인식 변화를 위해서는 교육 및 캠페인 등의 활성화뿐만 아니라 이민 연구에 대한 지원이 대폭 확대되어야 한다는 의견이 많다. 국내 이민정책의 방향에 대한 전문가들의 제언을 다룬 언론 기사에 따르면(머니투데이, 2016년 1월 4일자 기사) 구체적으로 이민에 관한 광범위한 조사를 통해 통계를 축적하고 규정하는 작업이 필요하다는 의견(강동관), 또한 지금까지와 같이 상명하달식 의사전달구조를 전환하여 논의구조를 다양화하고, 이민정책과 관련된 논의 쟁점을 공개하여 공론화하는 한편 이해관계자들의 토론과 대국민 인식조사, 캠페인 등을 통해 여론을 변화시키는 지속적인 노력이 필요하다는 의견(이규용) 등이 제기되고 있다. 국내에는 이민정책을 하나로 관여하는 부처나 부서가 존재하지 않고 고용노동부는 외국인 노동자 및 외국인 일자리, 여성가족부는 다문화 정책, 교육부는 다문화가정 자녀 교육, 법무부는 이민법과 국제법을 관여하는 등 이민정책의

세부 영역으로 분류될 만한 정책들이 여러 부처에 분산되어 있다. 이에 따라 각 부처 별로 다른 정책이 진행되어 조정이 어렵거나 서로 중복되는 등 효율성이 떨어지고 있다. 이민 관련 정책을 통제하는 컨트롤 타워로 외국인정책위원회가 존재하지만 이를 중심으로 한 논의가 미흡하다는 지적이 이어지고 있다(최윤경). 미국, 독일 등 해외 국가들과 같이 인구부족을 해결과 고급인력 유입을 위해 이민청이나 이민국을 설치하고 이를 중심으로 해외 우수인력을 유치할 필요가 있다는 지적이다. 따라서 혼재한 정책과 제도를 통합하기 위한 이민청과 같은 실질적 조직이 필요하고 산발적으로 존재하는 위원회를 통합하여 대통령 직속 위원회로 조직, 일관된 정책 마련이 필요하다고 강조한다(최윤경). (머니투데이, 2016년 1월 4일자 기사)

더불어 외국인의 권리를 보장하기 위한 논의가 이루어져야 한다.UN에서는 외국인의 권리보장에 대해 다음과 같이 규정하고 있다(강동관 외, 2017).

○ 국제인권조약의 외국인 관련 사항

- 목적: 외국인의 문화적 독자성 및 다양성 확보

(자유권 규약 제 27조: 종족적, 종교적 또는 언어적 소수자들이 존재하는 국가에서는 그러한 소수자에 속하는 사람들에게 그 집단의 다른 구성원들과 함께 그들 자신의 문화를 향유하고 그들 자신의 신앙을 고백하고 실행하거나 또는 그들 자신의 언어를 사용할 권리가 부인되어서는 안된다.)

* 이민자들의 근로관계-근로관계에서의 임금, 근로시간, 재해보상 등 근로조건에 대해서는 2차대전 이후부터 많은 논의가 이루어져 옴. (세계인권선언, 사회권 규약, ILO협약 ‘이주노동자 협약’) ->공통적으로 공정한 임금지급과 국적 차별금지에 대한 원칙이 강조되고 있으며 국내 헌법 및 근로기준법 등과 함께 국적 차별금지 원칙의 근거로 활용되고 있음.

- 1) 노동조합 관련: 이주노동자 협약(1949년) - 합법적인 체류를 하고 있는 외국인 근로자의 노동조합 결성권 허용. 노동조합 가입권과 단체교섭의 이익을 향유할 권리 보장. UN의 이주권리협약->국내에서는 불법체류 외국인근로자의 노동조합 결성권이 최근까지 논란이 되었으나 2015년 대법원 판결을 통해 인정하기 시작.
- 2) 사업장 이동의 자유 및 직업선택의 자유: 취업목적의 거주가 적어도 5년이 되면 그 이후 사업장 이동의 자유와 직업선택의 자유를 제한할 수 없음(ILO 1949년 협약), 2년이 되면 제한할 수 없음(ILO 1975년 이주노동자 보충협약: 노동조합에 대한 권리 전반이 원칙적으로 보장됨.)

- 3) 가족결합: ILO(1975년)회원국은 외국인 근로자의 가족의 재결합을 촉진하기 위해 필요한 모든 조치를 취해야 함.
- 4) 저숙련 외국인력제도의 추진체계 및 인권 사각지대에 대한 보다 적극적인 대처
요구됨: 예) 인신매매: 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 예방, 억제, 처벌을 위한 의정서(팔레르모 의정서)

마지막으로 해외 사례를 통해 배울 수 있어야 한다. 이미 많은 해외 국가들이 이민국가로서의 정체성을 성공적으로 사회문화와 제도 내에서 뿌리내린 상태이며, 최근 선진국들을 중심으로 인구 고령화에 대한 대응으로 이민정책을 적극 추진하여 성공적으로 정착시키고 있다. 앞서 적용된 해외 국가들의 사례를 통해 우리 사회 내에서의 문제와 갈등을 최소화하고 이민을 통한 긍정적 효과들을 확인할 수 있을 것이라 기대한다. 이에 대해서는 해외 사례를 다룬 마지막 장에서 자세히 다루도록 한다.

IV. 한국 사회 인구의 질적 및 구조적 측면 대응 및 평가

1. 현황

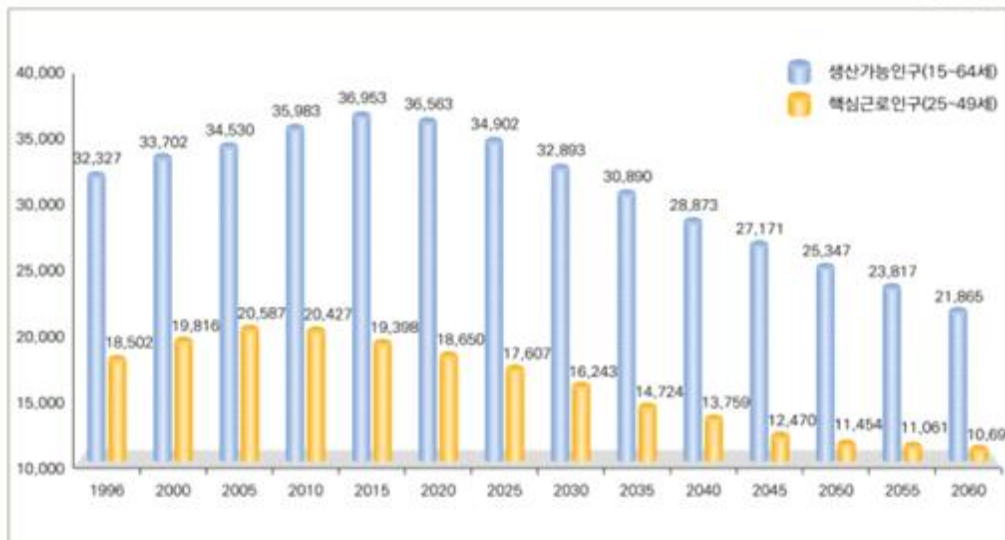
최근 수십 년간 인구구조의 변화는 국내외를 포함하여 급격히 진행되고 있으며, 인구구조 및 인구 특성이 변화하면서 이에 따른 사회에 미치는 영향이 광범위하고 다양하다.

1) 고령인구의 증가와 노동생산성 질 논쟁

고령화가 심화되면서 인구 구조가 피라미드 형에서 역피라미드형으로 변화되고 전통적으로 부양해야 할 인구인 노인인구가 생산가능인구보다 빨리 증가하고 있어 노동력의 질 하락이 우려되는 상황이다. 현재까지는 생산가능인구가 노동력 공급을 통한 생산성 창출과 소비지출을 통한 내수시장 수요 창출의 근거로 활용되며 국가의 경제력과 성장가능성을 결정하는 요인으로 간주되어 왔다. 한국 사회는 최근 빠른 저출산으로 인한 총 인구수 감소와 베이비부머 세대를 포함한 중장년층의 노화로 인한 노년인구 진입으로 생산가능한 숙련 노동력이 감소하면서 전체적인 국가 내 인구의 노동생산성이 저하가 논의되고 있다. 특히 베이비부머 세대가 노년층으로 진입하면서 숙련 노동자가 대거 노동시장에서 은퇴함에 따라 전반적으로 노동생산성이 저하될 것으로 예측된다. 국내의 노동력 특성을 분석한 최강식(2000)은 생산가능인구 감소, 베이비부머 세대의 노년화, 인구의 고학력화, 여성노동력 유입 급증 등이 기업 내 직급구조와 고용관행 변화, 임금체계 변화, 지식집약 산업의 비중과 고용 증가, 고기술 산업 및 고학력 직종 등의 수요 증가로 이어진다고 분석했다.

노동생산성의 질 하락에 대한 반대 논점도 제기된다. 최근의 급격한 인구 고령화로 노동생산성에 있어서의 특성이 일부 변화하기는 하겠지만 이것이 장기적으로 볼 때 노동력 질의 하락으로 이어지는 않을 것이라는 전망이다. 특히 아직까지 인구학적 관점에서 경제활동이 가능하다고 간주하는 연령은 만 15~64세이나 최근 수명증가와 노년기 신체적, 심리사회적 건강의 증가로 실제 생산 가능인구의 연

령은 증가할 수 있다는 논의도 제기되고 있다. 따라서 이와 더불어 노년 노동력의 생산성을 제고하기 위한 노인 일자리 창출, 고령자 은퇴연령 연장 등에 관한 논의가 진행되고 있다. 특히 한국사회의 지속가능성을 위해서는 생산가능인구에만 주목하는 기존정책으로 해결불가능하다는 것이다.



<그림> 생산가능인구와 핵심근로인구의 장래 추계 인구(단위: 천명) (통계청 장래인구추계)

한국개발연구원(KDI)의 ‘고령화 사회, 경제성장 전망과 대응방향’ 연구 결과에 따르면 생산가능인구가 고령인구를 부양한다는 기존 논리를 그대로 적용하면 총인구가 감소하기 시작하는 최근부터 고령인구까지도 감소할 2050년까지 약 30년 동안 고령인구 부양비가 급격히 증가하며 2050년에는 고용률 70%를 가정할 때 인구의 36%가 전체 인구가 소비할 재화와 서비스의 생산을 담당해야 하는 상황이 오게 되는 것으로 나타났다. 현재의 인구변화 추세를 현실적으로 단기간으로 되돌리기 어려우며, 출산율 정책이 효과를 거두어 출산율이 목표치까지 상승한다 하더라도 출생한 인구가 생산가능인구가 되기까지는 수십년이 소요되기 때문에 현재 노동력의 질 문제를 해결하기는 어렵다는 것이다. 또한 현재 매우 낮은 여성 경제활동참가율을 끌어올려 남녀 모두 G7 국가들의 평균수준까지 끌어올림으로써 노동인구를 늘린다 하더라도 급속히 증가하는 65세 이상 고령인구의 경제활동참가율이 향상되지 않는 한 지속가능성은 담보할 수 없다는 것이 연구결과의 핵심적 주장이다. 결과적으로 보고서의 결론은 출산율 제고 및 여성의 경제활동참가 등 다른 요인에 대한 정책적 노력과 동시에 고령세대의 경제활동참가를 장려하지 않는다면 경제 성

장 둔화 및 퇴보, 자원배분을 둘러싼 세대갈등 증폭 등 여러 사회문제에 당면하게 될 것이라는 결론이다. 따라서 인구고령화에 따른 노동생산성 문제를 해결하기 위해서는 노동인구의 양적 측면이나 질적 측면 모두 고령자 노동력의 질 향상과 경제활동 활성화가 필요할 것으로 보인다.

현재 법정노인, 정년연령 등 연령층에 대한 논의 및 사회타협, 제도정비에 대한 논의가 진행되고 있다. 특히 2020년이 1차 베이비붐 세대(1955~63년생)가 만 65세로 진입하는 시기로 총 약 1,700만 명에 이르는 것으로 추산되는 베이비붐 세대의 법정 노인연령 진입 시기에 접어들었다.²²⁾ 베이비부머 노동력 특징은 경력, 경험, 학습 및 일자리에 대한 욕구가 강하고 예전의 노년세대보다 신체적으로 건강하고 활발하며 스스로를 노인세대와 다르다고 판단하여 거리를 두는 경향이 있다. 또한 1970~1980년대 경제성장기 및 민주화 등 사회발전 시기 거치며 사회에 대한 시선이 열려 있는 점, 개인역량이 이전 세대보다 높으며 자산 또한 축적되어 있는 점, 배움에 대한 열의와 사회기여 의지 강한 점 등이 특징이다. 현재 대통령 직속 저출산고령사회 위원회에서는 이들의 노년 진입에 주목하고 이들을 노인복지 대상이기보다 주체적인 생활자로 보고 있다(시사인 683호 2020년 10월 20일자 기사).

2) 평균 가구원 수 감소와 1인 가구의 증가

평균 가구원수 감소와 1인 가구의 증가는 눈에 띄는 주요 특징 중 하나이다. 특히 1인 가구는 비대면으로 인한 개별화, 개인화 현상과 맞물려 더욱 증가하여 하나의 사회문화적 트렌드로 자리잡을 것으로 전망된다. 1인 가구의 건강 및 복지 특성은 다인가구에 비해 평균적으로 저하되어 있는 것으로 알려져 있어 대안 마련 요구된다. 그러나 1인 가구 내에서는 건강 및 삶의 질 격차가 큰 것으로 나타나 격차 수준 및 특성에 대한 면밀한 실태 파악과 맞춤형 대안마련이 요구된다. 현재까지 관련 연구들은 주로 1인 가구의 주관적 건강 응답에 기초한 파악에 그쳐 실증 데이터를 기반으로 한 실태파악과 관련요인의 영향규명이 필요하다. 1인 가구는 형성 원인 및 라이프스타일 등 특성이 연령 및 인구학적 요인에 따라 크게 달라지므로 이에 대한 규명이 요구된다.

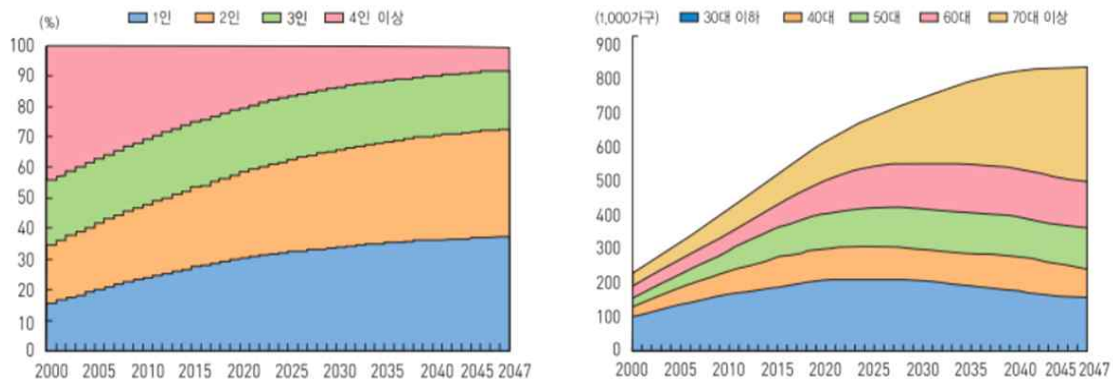
1인 가구가 늘어나면서 총 인구와 가구원수는 줄어드나 가구 수는 당분간 늘어날

²²⁾ 1차 베이비붐 세대(1955~63년생), 2차 베이비붐 세대(1968~74년생) 사이에 1년에 약 100만명 정도가 출생.

것으로 예상된다. 한국의 경우 1인 가구 비율은 2017년 노르웨이가 47.5%, 덴마크가 43.5%, 핀란드가 41.7%로 OECD국가 중에서는 높은 편은 아니니 증가 속도가 가장 빠르다. 1인 가구는 연령에 따라 각각 다른 원인으로 증가하고 있는데 청년층 1인 가구의 경우 만혼과 비혼의 확대, 독신인구의 증가로 인해, 고령층 1인 가구의 경우 평균 기대수명 증가, 남녀 간 기대수명 격차에 따른 사별 가구 증가로 증가하고 있다.

<표> 가구구조의 변화 (2017-2047) (출처: 통계청 장래가구특별추계, 2019)

구분	2017	2025	2035	2047
총가구수(1,000가구)	19,571	21,342	22,497	22,303
가구증가율(%)	1.50	0.81	0.32	-0.36
평균 가구원수(명)	2.48	2.29	2.15	2.03
주요 유형별 가구 수(1,000가구)				
부부	3,093	3,848	4,599	4,794
부부+미혼자녀	6,150	5,363	4,533	3,638
부+미혼자녀	516	611	671	677
모+미혼자녀	1,483	1,566	1,550	1,431
3세대 이상	951	793	648	505
1인가구	5,583	6,897	7,923	8,320
비친족 가구	307	390	383	371



<그림> 가구의 가구원수별 구성비율(좌), 1인 가구의 연령구성(우)(2000-2047)
(출처: 통계청 장래가구특별추계)

3) 지역 간 격차와 인구집단 간 불균형 및 갈등심화

저연령 인구가 수도권에 집중되고 65세 이상의 고령인구는 도시보다 지방에 많이 분포함에 따라 지역별 고령 인구나 청년 인구의 비율의 격차가 증가하였으며 이에 따라 지역의 고령화가 가속화되고 소멸예상(위기)지역이 증가하고 있다. 농촌 인구는 젊은 연령층의 지속적인 이탈로 절대인구 감소와 급속한 고령화를 경험하고 있다. 또한 도시로의 인구집중으로 인해 2018년 도시인구의 비중이 81.5%이며 수도권의 경우 인구집중 경향이 더욱 심해 수도권에 거주하는 인구의 비중이 50% 이상을 차지하고 있다. 서울 면적은 전국 국토의 0.6%이나 전체 인구의 약 20%에 달하며 최근에는 서울의 인구가 성남, 부천, 안양 등 주변 수도권 내 서울 주변 위성도시로 확산하는 경향이 나타나고 있다.

최근 연구에 따르면 이러한 인구의 과밀, 과도 경쟁 현상은 저출산을 심화시키는 원인으로 나타나 인구 저출산고령화 경향의 악순환이 진행되는 것으로 나타났다. 인구 과소지역은 생산성 저하, 공공서비스 질 저하 등으로 인구유출 및 소멸 위기우려에 봉착하며, 인구 과밀지역은 교통, 환경 등 집적의 불경제 심화를 경험하는 것으로 나타났다. 또한 노동시장 격차와 불안정 고용 증가로 전체 사업체 중 73.6%가 수도권에 집중되어 있으며 이로 인해 일하는 젊은 인구가 수도권에 더욱 집중되는 경향이 더욱 심해지고 있다. 도시로의 자원 및 인구집중은 다시 집단 간-집단 내 격차와 갈등증가로 이어지고 있다. 세대 간, 남녀 간, 집단 간 갈등이 심화되고 있다. 최근 연구에 따르면 이는 저출산 고령화 속도를 가속화시키는 악순환을 발생시키는 것으로 나타났다. 즉, 제한된 공간에 인구가 집중되면서 경쟁이 과열, 한정된 자원의 부족 현상 발생하게 되면 재생산 욕구보다 생존욕구가 우월하게 발현되면서 자녀출산은 자원이 충분한 소수에게 한정되게 된다는 설명이다.

전체 인구 평균의 관점에서 보면 수도권과 비수도권 간의 격차는 크지 않지만 사회적 약자의 관점에서 보면 지역 격차는 더 크게 나타나고 있다. 박인권(2020)의 연구결과에 따르면 사회적 약자 대 전체 인구 사이에는 수도권-비수도권 격차에서 유의미한 차이가 발견되었다. 또한 이 차이는 비수도권의 사회적 약자에게 가장 불리한 방향으로 나타났다. 이는 전체 인구의 평균에 대한 분석에 기초한 ‘평균적’ 지역정책은 한계가 있으며 지역문제 분석에서 생태학적 오류를 가질 위험성이 있음을 의미하는 것이다.

이에 대한 대응으로 정부가 서울에 집중되는 인구와 산업이 각종 도시문제와 병리현상의 근원이라는 인식하에 1964년부터 수도권 인구집중 억제사업을 추진하였고, 1972년 후 국토종합계획을 통해 지방에 성장거점도시를 육성, 국토의 균형 발전을 도모하는 정책기조를 폈으나 인구와 산업의 집중은 지속되었고, 결과적으로 도시와 농촌 간 지역 간 불균형은 심화되어 있는 상태이고 이미 가속화되고 있는 것으로 나타나 있다. 이로 인한 지방소멸 문제에 대비하기 위해 정부는 제4차 저출산고령사회 기본계획 내에 지역 간 상생과 격차해소, 균등 발전을 위한 정책들을 제시하는 한편, 국가균형발전특별법²³⁾ 제정 및 추진, 지역균형 뉴딜 모형 제안 등 제도적 대응을 발표한 상태이다.

저출산고령화로 인한 노년부양 문제는 인구 집단 중 세대 간 갈등 심화로도 이어지고 있다. 국민연금 고갈 및 노인인구부양에 대한 책임론 등으로 갈수록 줄어드는 생산가능인구 세대의 노인인구에 대한 부양 부담이 심화되고 세대 간 사회경제적 자원 배분에 대한 형평성에 대한 논쟁이 심화되면서 갈등이 확대되고 있다. 특히 현재 국내의 지역 격차는 경제적으로 열악할수록 더욱 심하게 나타나 불평등을 가속화시키는 악순환으로 나타나고 있다.

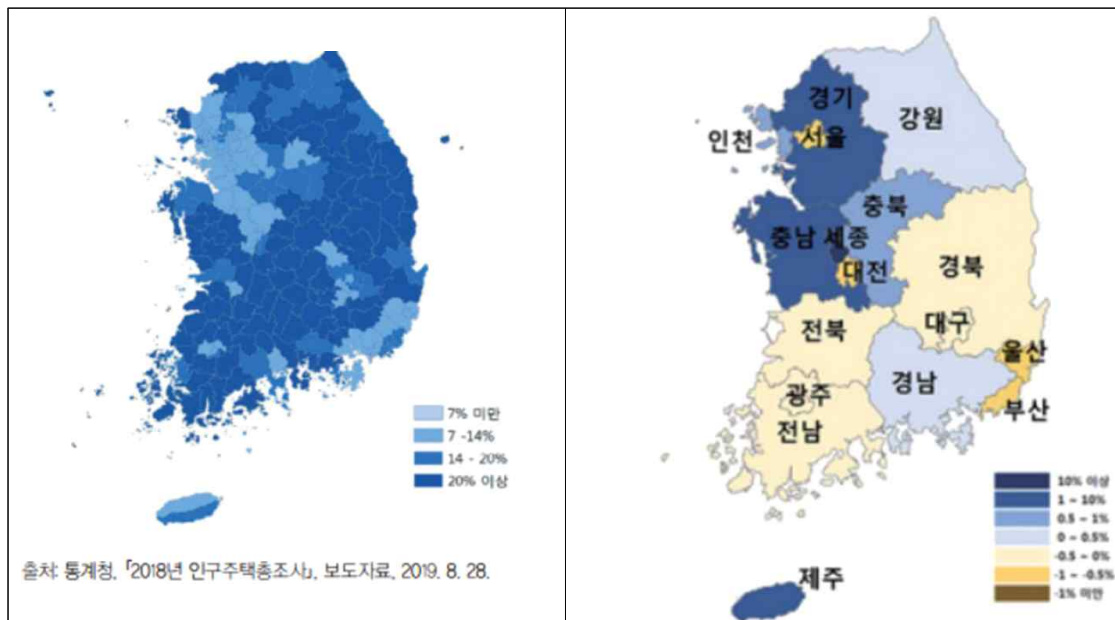
인구구조변화에 따라 사망원인구조 또한 변화하고 인구 집단 간 건강 격차도 심화되고 있다. 보건제도의 개혁, 발전된 의료시설 도입으로 전반적인 사망률이 감소하였으며 고령인구가 많아지면서 암, 뇌혈관질환, 심장 질환 등 퇴행성 질병으로 인한 사망이 증가하는 등 사망원인의 구조가 변화되었다. 이제 아픈 상태에서 오래 사는 인구집단과 건강한 상태에서 오래 사는 인구집단 간의 차이가 더욱 커지고 있다. 동일 연령 내에서의 사망원인구조 변화는 사회환경의 변화, 음주나 흡연 등 생활양식의 변화, 의료기술의 발전에 기인하는 것으로 나타났다. 20-30대의 경우 자살과 운수사고의 비율이 높다. 반면 40대 이상의 경우 연령이 높아지면서 퇴행성 질환의 비중이 급격히 증가하고 있으며 고령집단에서도 여전히 자살의 비중은 높게 관찰된다. 암은 40대 이후 모든 연령집단에서 사망원인 1위이며 노인집단에서는 협심증이나 심근경색과 같은 허혈성 심장질환에 의한 사망과 뇌혈관 질환, 폐렴, 기관지염, 천식 등 만성하기도 질환에 의한 사망도 두드러지게 나타난다.

23) 인구감소지역 지정법이라는 명칭으로도 혼용됨

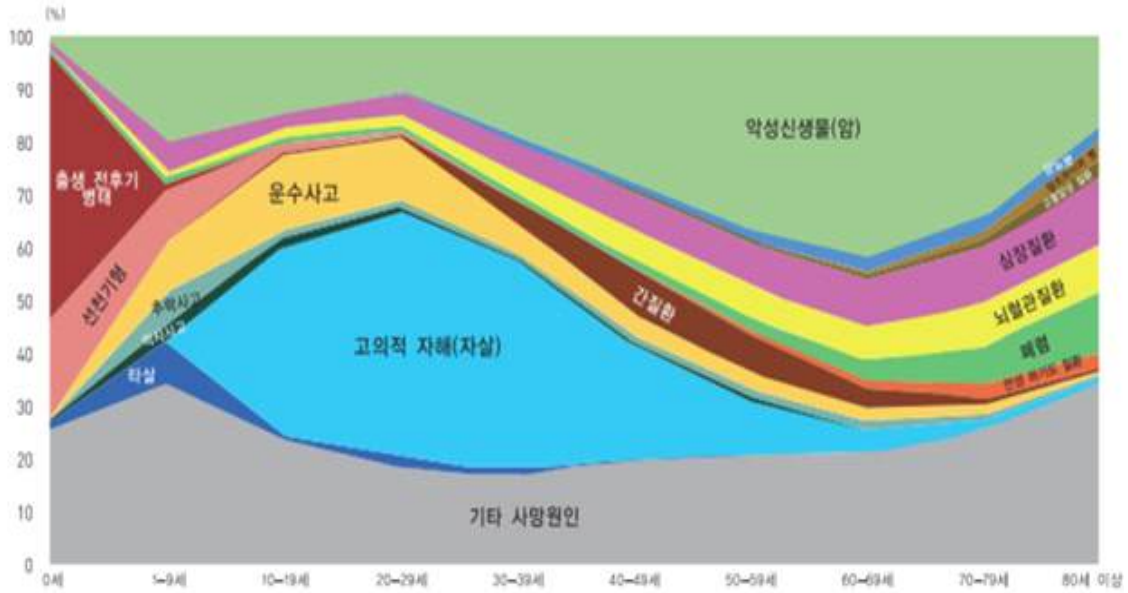
(1,000명)

연도	서울	서울 대도시권	수도권	시(동) 부	군읍면 부	전국
1960	2,445	2,938	5,194	6,997	17,992	24,989
1970	5,433	6,327	8,730	12,710	18,173	30,882
1980	8,364	10,744	13,298	21,434	16,002	37,436
1990	10,613	16,508	18,586	32,309	11,102	43,411
2000	9,895	19,441	21,354	36,755	9,381	46,136
2005	9,820	20,960	22,767	38,515	8,764	47,279
2010	9,794	21,875	23,836	39,823	8,758	48,580
2018	9,674	23,374	25,713	41,915	9,714	51,630

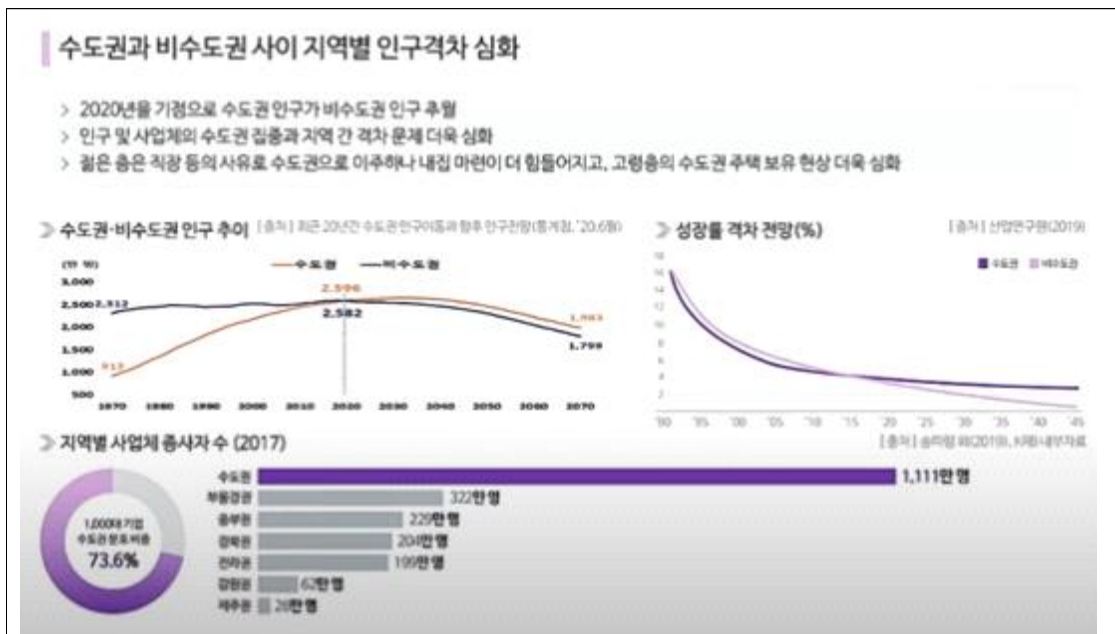
<그림> 서울, 수도권 및 도시인구(1960-2018) (출처: 통계청 인구주택총조사)



<그림>(좌)시군구별 65세 이상 고령인구 비중(2018)(출처:통계청 2018년 인구주택총조사)/(우) 시도별 인구성장률(2017) (출처:통계청 장래인구특별추계 2017-2047년.)

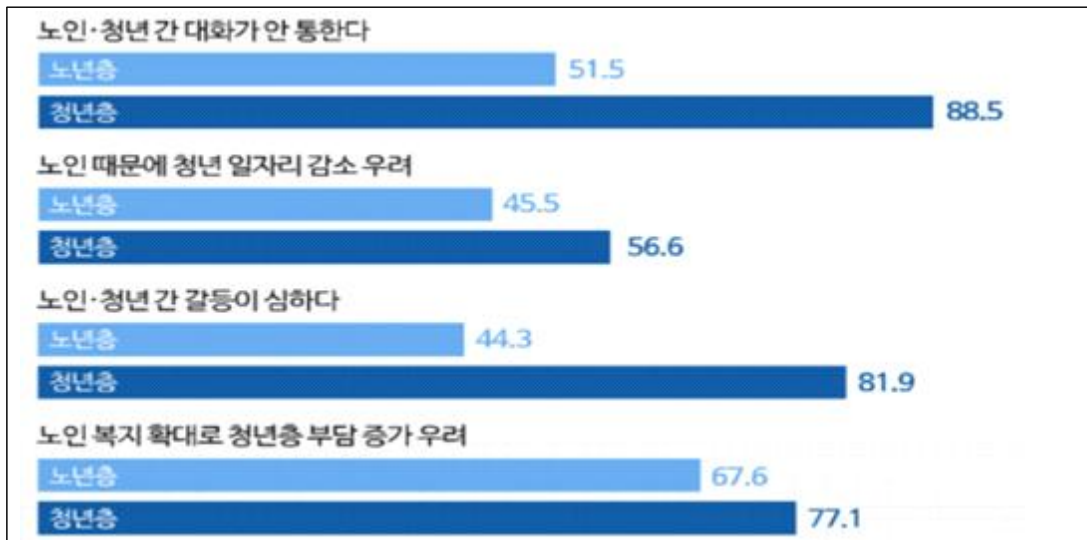


<그림> 연령집단별 사망원인 구성 (출처: 통계청 사망원인통계, 2018)



<그림> 수도권과 비수도권 사이의 지역별 인구격차

(출처: 저출산고령사회 기본계획 보고서)



<그림> 세대갈등에 대한 노년과 청년층 간의 인식 차이

(출처: 국가인권위원회, 2018)

2. 대응

본 장에서는 국내 고령인구의 노동창출 및 노동력 질 제고를 위한 제도와 인구 집단 간, 지역 간 격차와 갈등 증가를 해결하기 위해 현재 국내에서 추진, 계획 중인 제도를 중심으로 소개하고자 한다.

1) 저출산고령화 기본계획

수정된 저출산고령화기본계획에는 고령인구 노동력 제고 및 인구경쟁력을 위한 다양한 목표와 관련 정책이 다수 포함되어 있다. 또한 인구 집단 간 격차를 해소하기 위한 대책 마련도 일부 포함되어 있다.

○ 국내 고령화 대책 개요(기본방향)

- 안정된 노후를 위한 공적, 사적 소득보장체계 강화

- 건강, 여가, 사회참여, 안전 등 고령자 삶의 질 향상 여건 확충
 - 생산인구 감소 대비 여성, 중고령자, 외국인력 활용방안 모색
 - 고령친화산업, 인구다운사이징 위기대응 등 고령친화경제로의 도약
- 주요 목표: 고령자의 삶의 질 향상을 위한 노후 소득보장과 활기찬 노년 (Active aging)을 위한 토대 마련
- 고령자 고용기반 확대: 고령자가 연령에 관계없이 일할 수 있는 사회와 고용시스템 구현을 목표로 정년과 연금수급연령 일치, 노인기준연령 재검토, 고령자 고용 및 복지 재설계에 대한 사회적 논의 본격화 추구
- 주요 내용
- 고령자 교육기반 확충
 - : 노인대학, 평생교육원 등 유관기관 연계체계 구축, 다양한 교육프로그램 활성화(정보화 교육 등)
 - : 고령자의 평생학습 서비스 참여율 제고: 현재 연령별 평생학습 참여율 25~34세 43.5%, 55~64세 29.2%(2014, OECD평균 40.4%)
 - : 계층별 맞춤형 평생교육 활성화: 문해교육 확충, 지자체 및 대학 맞춤형 특화프로그램 확충, 실버세대 특화프로그램 운영 활성화
 - 시도-시군구-읍면동 연계 국가 평생교육진흥 추진체계 확립: 시도 평생교육정보망 전체 시도 확산, 국가평생학습포털(늘배움) 연계 추진, 평생학습도시 확대, 행복학습센터 확대 운영
- 고령자 취업기반 확충 및 창업지원
- (신중년) 인생 3모작 기반구축을 통한 신중년 일자리기회확대. 신중년 새출발지원 인프라 확충
 - :재직-전직-퇴직으로 세분화하여 맞춤형 지원
 - :재직-사업주에게 고용연장 노력 의무 부과
 - :전직-전직 지원 의무화 신설
 - :퇴직-사회공헌일자리로 신중년 경력형 일자리 2,500개 신설

- (노후준비 인프라) 분산적으로 제공되는 서비스에서 수요자 중심으로 연계, 종합제공 받을 수 있는 지역밀착형 ‘신중년 새출발 서비스’ 인프라 구축
 - (참여) 노인일자리 80만개 창출. 사회기여도가 높은 프로그램 도입
 - 장년기 근로시간 단축 활성화: 자기계발, 건강관리 등을 위한 근로시간 단축 신청. 근로시간단축 지원금 도입
 - 노인일자리 발굴, 시니어 인턴 파견지원 강화, 고령자 친화기업 관리 및 지원 내실화
 - 고령자고용촉진법 개정. 퇴직 이후 경력을 미리 준비할 수 있도록 퇴직 예정자 대상 전직서비스 확대
 - 중고령자 창업지원체계 강화: 시니어 기술창업스쿨, 기술창업센터, 퇴직자 사회적 기업 창업 전문과정 확대, 협동조합 활성화 등
 - 전직지원서비스: 비자발적으로 퇴직하거나 퇴직할 예정인 근로자를 대상으로 재취업 또는 창업할 수 있도록 사업주의 지원 하에 제공되는 서비스 (1:1 맞춤형 재취업 컨설팅, 구인구직 알선서비스, 개인 취업활동 공간지원, 재취업 및 창업 교육 실시 등)
- 일부 지자체들의 경우(11개 광역지자체, 39개 기초지자체) 일자리 및 교육 지원을 위한 신중년 조례 제정(만 50세 이상의 연령에 대해 생애 재설계 지원)

<표> 서울시 중고령자 실무교육 프로그램의 예

서부캠퍼스(은평구)	-국제개발활동연계 비영리기구 설립
중부캠퍼스(마포구)	-아이템 발굴 및 연구를 통한 창업, 창직
남부캠퍼스(구로구)	-환경 및 생태 인력 배출 -사회참여 및 일 연계 교육

- 기초연금(2014), 57세에서 60세 정년 법제화(2013, 2017년부터 300인 이하 사업장까지 확대) 등 다층적 노후소득보장체계 확립, 장기요양보험 도입(2008), 치매관리법 제정(2012) 등 노인돌봄, 요양지원 강화, 고령친화산업진흥법 제정(2006) 등 관련 산업육성체계 마련

※ 다층적 노후소득보장체계: 퇴직연금, 개인연금, 주택연금, 농지연금 등 다양한 노후대비제도를 도입하여 다층적 노후소득보장 체계 마련.

- 건강한 생활습관 형성, 만성질환/치매/정신건강의 예방관리, 요양 및 돌봄, 호스피스를 아우르는 연속적 의료돌봄체계 구현

- 노노케어(老老 care) 일자리: 고령연령의 인생경험을 활용한 노인돌봄일자리 창출. 유럽 노인돌봄인력이 노인인구의 10~15%. 베이비부머 세대가 노년층이 되는 시기에 창출되기에 적합한 일자리. 베이비붐 세대 안에서의 건강이나 소득 격차 등 크고 이전 세대처럼 자녀세대에게 노후부담을 떠맡기기 어려운 세대 (세대 자체 필요해결)

· 체계적 노후준비 지원 정책 추진을 위한 인프라 강화

: 노후준비 진단, 교육, 상담, 연계 서비스 확대(보건소, 건보공단, 노인인력개발원, 고용센터, 국민연금공단 내 중앙노후준비지원센터 설치)

: 부처간 협업을 통한 노후준비지원정책 추진 위해 ‘노후준비위원회’ 설치 운영

· 고령자 사회참여기회 확대: 여가문화활동에 참여하는 노인 비율 27.0%, 여가문화생활도 영화, 독서 중심으로 제한.

: 노인여가복지시설의 질적 개선 노력 필요(2015년 전국 노인복지관 64,000 여개). 노인복지관 기능 재정립에 따른 표준운영모델 개발확산

: 고령자의 자원봉사는 지역사회 참여, 세대간 통합 수단으로 효과적이나 사회복지(56.8%), 환경보호(18.2%) 분야에 편중되어 있으며 현재 단순노력봉사 성격이 대부분(전체의 77%가 단순노력봉사), 참여율 저조(6.2%) (2014년 노인실태조사결과)

※ 해외 노인자원봉사 참여율은 영국 41%, 독일 26%, 미국 24.4%): 미국 Senior Community Service Employment Program, 일본 실버인재은행 등 고령자들에게 지역사회 공헌 유도하는 프로그램 참고

: 노인맞춤형 여가교육 및 체험형 프로그램 확대, 통합문화이용권 지원 사업 활성화, 노노케어 프로그램 개발.

· 고령자고용촉진법 개정. 퇴직 이후 경력을 미리 준비할 수 있도록 퇴직 예

정자 대상 전직서비스 확대

- 중고령자 창업지원체계 강화: 시니어 기술창업스쿨, 기술창업센터, 퇴직자 사회적 기업 창업 전문과정 확대, 협동조합 활성화 등 (퇴직자 사회적 경제 활동 참여인원 2020년 1,000명, 고령자 협동조합 수 2020년 300개 목표)



<그림> 고령자 노동력 확보 및 취업기반 확충을 위한 인생3모작 지원

(출처: 저출산고령사회 기본계획)

○ 구조적 측면 변화 관련 대응

- 인구구조적 측면에서의 지역 간 상생과 격차해소, 균등발전을 위한 정책변화(저출산고령사회 4차 기본계획)
- 개요: 인구구조 변화에 대응한 사회혁신 정책의 비전 ‘인구구조 변화에 대한 적응과 도약에 따른 5대 실천 목표’
 1. 다양한 가족의 제도적 수용 기반을 마련. 가족차별금지 법제화. 생활, 돌봄공동체 등의 상호돌봄 권리를 보장할 법제도 마련. 다양하고 평등한 가족문화를 조성하고 통합 가족서비스 체계 강화를 통해 아동의 성장환경을 개선하여 다양한 가족의 아동양육을 지원.
 2. 연령통합적 사회로의 준비 이행. 세대간 이해 증진과 연령통합에 대한 사회적 공론장을 모색. 우리 사회에 적합한 연령구분 기준을 설정하고 재설정 방안을 논의. 세대간 교류와 소통 강화를 위한 세대통합교육 지원 확대와 기술 전수,

자산 공유 등의 지원.

- 세대통합교육 프로그램 운영
 - 고령층의 숙련기술 전수, 자산의 공유 프로그램 마련/지원: 숙련기술 AI개발, 고령세대의 남는 방을 청년층에게 저렴하게 임대/공유 등
 - 분야별 연령통합 수준을 진단, 평가하는 지표개발, 보급
3. 전 국민의 사회안전망 강화. 다양한 노동을 포용하는 사회안전망 강화를 위해 전 국민 대상 고용안전망 구축. 저소득 취약계층의 국민연금 가입 확대 및 지원. 개인단위 소득보장을 위한 제도 강화. 국민취업지원제도 도입과 확대를 통해 고용안전망을 강화하고 소득 기준 사회보장 체계를 위한 기반을 구축.
4. 지역상생 기반 구축: 지역 간 삶의 질을 분석해 생활 인프라를 조성하고, 계획 인구의 설정, 검증 절차 강화를 통해 지자체별 무분별한 확장형 계획 조정. 청년의 지역 자립 지원 확대. 지역 청년인재의 취업, 창업 등을 지원하여 지역정착 선순환 도모.
- 귀향 베이비부머의 안정적 정착 지원: 농어촌, 고향주택 취득인정시기 정비, 귀농 및 귀촌인 주거단지 활성화, 사회적 관계망 형성 지원, 고용센터, 새일센터, 방과후학교 등 연계한 취업지원 실시
 - 인근생활권 피폐화 방지: 계획인구의 설정, 검증절차 강화를 통한 지자체별 무분별한 확장형 계획 조정, 개발사업 시 지자체간 협의 제도화
 - 지역 간 삶의 질 분석, 인프라 조성: 인구집단 별 삶의 질 및 지역 격차 모니터링 지표 개발 및 정보시스템 구축, 정부-지자체-연구기관 간 협력체계 및 평가결과 활용
 - 세대공존 지역사회, 청년의 지역자립 지원: 청년의 지역사회진입 비용 지원, 지역 대학 중심의 산학연계를 통한 지역 청년인재양성, 취업, 창업, 지역정착 선순환 도모, 지역기반 로컬 크리에이터 창업지원 등 청년 창업지원 확대, 수도권 청년의 지역정착 고용사업 및 청년자립마을사업 확대
 - 생활권 중심 상생형 지역계획, 지역밀착형 사회서비스 공급체계 구축: 광역생활권 내 인구구조를 고려한 광역단체별 사회서비스 공급계획 수립
 - 인구감소지역에 대한 선별적 지원 강화: 인구감소지역의 정의, 재정지원 근거 등 지역 인구감소 문제 대응을 위한 법령상 지원근거마련, 인구감소지역에 대

한 지역공모사업 우선 할당제 시범 도입 및 가점 부여확대. 지역공동체 활성화를 위한 거점공간 조성, 프로그램지원사업 추진

- 5. 고령친화 경제로의 도약: 기술혁신을 통한 스마트 돌봄 체계를 구축, 고령친화 산업 육성 기반 마련을 위해 고령친화기업 성장 지원체계를 조성. 또한 고령친화기술 지원으로 고령자의 자립생활, 여가, 문화, 디지털 격차 등을 해소.

2) 국가균형발전특별법(인구감소지역 지정법)

○ 국가균형발전위원회

- 설치목적: 지역간의 불균형을 해소하고 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통해 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전의 효율적 추진을 위한 주요정책에 대해 대통령에게 자문
- 주요기능: 국가균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정, 국가균형발전계획, 국가균형발전시책 및 사업의 조사, 분석, 평가, 조정, 국가균형발전지표의 개발, 관리 등에 관한 사항을 심의, 의결
- 조직 구성: 위원장 1명을 포함한 당연직 위원과 위촉위원 34명 이내로 구성. (당연직 위원: 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 행정안전부장관, 문화체육부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 중소벤처기업부장관, 지방자치법에 따른 협의체 대표자, 그밖의 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장)

○ 국가균형발전특별법(인구감소지역 지정법) 국회 본회의 통과(20.11.19.) : 11월 19일 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시군구를 인구감소지역으로 지정하고 지원하는 국가균형발전 특별법 일부개정법률안을 통과.

- 목적: 인구감소지역에 대한 대책을 마련하고 지원. 지역의 정주여건 조성 및 생활기반 확충 내용 포함

- 개정안 내용

: 출생률, 65세 이상 고령인구, 총부양비 또는 생산가능인구 수 등을 고려해 인구감소지역 지정, 이를 통해 정부가 국가균형발전 5개년 계획을 수립할 때 인구감소지역 지정, 시책추진 및 지원에 관한 사항을 포함하고 국가균형발전위원회가 이 시책의 실적을 평가하도록 함.

: 국가와 지방자치단체가 인구감소지역의 정주여건 조성, 생활기반 확충을 위한 시책을 구체적으로 수립, 시행하도록 함.

: 인구감소지역으로 지정된 곳은 국가와 지방자치단체로부터 재정적 행정적 지원을 받을 수 있게 됨.

○ 지역균형 뉴딜

- 한국판 뉴딜의 실현, 환산으로 지역활력을 제고하고 국가균형발전 정책과 연계, 결합하여 지역발전을 추구하는 전략.
- 디지털, 그린, 안전망 3대 전략에 지역발전에 보탬이 되는 지역균형뉴딜 보완
- 한국판 뉴딜 지역사업(한국판 뉴딜에 포함된 지역사업): 첨단도로 교통체계 구축, 그린 스마트 스쿨 조성, 신재생에너지 보급지원 등
- 지자체 주도형 뉴딜사업(한국판 뉴딜과 연계, 지자체가 자체재원+민자로 추진하는 사업): 신축 건물 제로에너지 건물 가속화 추진, 로봇화공장 롤모델 구축
- 공공기관 주도형 뉴딜사업(공공기관이 자체재원을 활용, 지자체와 협업하여 추진하는 사업): K-스마트 교육 시범도시 구축(정보통신산업진흥원, 충북혁신도시)



<그림> 지역균형 뉴딜

○ 국가균형발전 5개년 계획 수립

· 다음의 내용을 포함한 국가균형발전계획 수립

1. 국가균형발전의 목표에 관한 사항
2. 지역혁신체계의 구축 및 활성화에 관한 사항
3. 주민 생활기반 확충과 지역 발전역량 강화에 관한 사항
4. 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화에 관한 사항
5. 지역의 교육여건 개선과 인재 양성에 관한 사항
6. 지역의 과학기술 진흥에 관한 사항
7. 국가균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충에 관한 사항
8. 지역의 문화·관광 육성 및 환경 보전에 관한 사항
9. 지역의 복지 및 보건의료 확충에 관한 사항
10. 지역금융 활성화에 관한 사항
11. 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 등의 개발촉진에 관한 사항 및 농산어촌과 도시 간 격차 완화에 관한 사항
12. 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화에 관한 사항
13. 국가혁신융복합단지의 지정·육성에 관한 사항
14. 지역발전투자협약의 체결 등에 관한 사항
15. 투자재원의 조달에 관한 사항
16. 그 밖에 국가균형발전을 위하여 필요한 사항

※ 중앙행정기관의 장은 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사“라 한다)와 협의하여 5년을 단위로 하는 부문별 발전계획안을 수립

3. 평가 및 과제

한국사회의 지속가능성을 위해서는 생산가능인구를 늘리는 방안에만 주목하는 기존 정책으로는 한계가 있다는 비판이 제기되고 있다. 실제로 저출산고령화 정책의 효과가 출산율 상승으로 이어지지 않으면서 이러한 문제가 제기된다. 따라서 출산율 제고를 통해 생산가능인구로 향후 진입하는 영유아의 수를 늘리는 노력을 계속하는 한편, 기존의 고령인구를 적극적으로 경제활동에 참여하도록 하는 방안을 동시에 모색해야 한다고 보는 것이다. 이를 위해 고령인구 노동력의 양적, 질적 제

고 필요성이 제기되었고 제도 수정 및 추진이 이루어지고 있다.

고령노동력의 경제활동을 활성화하기 위한 제도는 국내 고령자 노동시장을 양적 측면에서는 높은 고용률로 이끌어냈다는 평가를 받으나, 질적인 측면에서는 열악한 실정이라는 평가가 많다. 1, 2차 저출산고령사회 기본계획과 이후 제도개선으로 노인일자리가 늘었으나 대부분 열악한 노동환경의 계약직, 일용직 노동이 대부분이다. 노인빈곤율은 54세 이상 빈곤율 49.5%로 OECD 국가 중 최고수준으로 여전히 높으며 낮은 평생교육 예산은 대학 중심 청년 대상 교육 위주 편성에서 평생교육 중심으로 변경해야 한다는 지적을 받고 있다(한겨레, 2020). 또한 기대수명과 건강수명 사이의 격차(8.4년으로 추정) 등 여전한 사회문제는 사회적, 경제적 체질의 전반적 개선노력 필요하다는 지적을 받고 있다(제3기 저출산고령사회 기본계획 보고서).

조흥식 보건사회연구원장은 현 저출산고령사회 기본계획에 대하여 다음과 같이 평가하고 있다(국민일보). 먼저 기본계획 방향이 국민의 삶 중심으로 새롭게 제시됨. 출산율이라는 국가적 목표지향에서 벗어나 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회 추구로 목표 수정한 점, 임신 및 출산전후 시기의 육아부담을 줄이는데 초점을 둔 점, 여성이 평등하게 일할 권리 보장하고 기업 내 성차별 및 성희롱 피해구제 강화를 위해 노동위원회를 통한 구제절차 신설, 경력단절 여성의 취업지원제도 인턴을 마친 후 기업이 고용을 유지하면 고용장려금 지원 등의 노력을 제도화한 점, 돌봄 일자리 질 개선을 위한 위원회 구성을 통해 공공에서 돌봄 서비스를 직접 제공하는 사회서비스원을 전국으로 확대하고 고령자 고용장려금 확대정책을 통해 고령자를 새로운 삶의 주체로 보고 노동시장 참여 보장의 방향 설정한 점 등은 바람직하다고 평가하였다. 그러나 그럼에도 불구하고 나열된 개별 정책만 보면 의미가 있으나 대부분의 정책이 이미 발표 추진되었던 내용을 다시 제안한 것에 그친다는 점, 저출산 문제 해결을 위한 불안정 고용문제(비정규직, 특수고용직 등) 해결 방안이 제시되지 않는다는 점, 여성이 노동시장에서 차별받지 않고 일할 권리를 어떻게 보장할 것인가에 대한 구체적인 관련 정책이 부족하고 출산을 비용부담 문제로만 간주한 점, 대부분의 지원책 준비 미비로 2022년부터 제도를 시행해야 한다는 한계가 있는 점 등을 문제점으로 지적하였다.

V. 해외의 인구변화 대응 사례

본 장에서는 지금까지 살펴본 인구변화의 주요 이슈와 관련하여 해외에서 이루어지고 있는 관련 정책 및 제도 사례들을 영역별로 소개하였다. 본 사례는 해외 저출산 정책에 대해 분석한 국내외 정책보고서와 언론 기사, 학술논문 등을 기반으로 정리된 것으로 토대가 된 자료 및 연구를 각주를 통하여 명시하였다. 따라서 각 국가의 인구대응 정책과 제도가 모두 소개된 부분은 아니며 개략적 소개의 선에서 이루어진 한계가 있음을 밝힌다.

1. 출산율 제고 정책 (인구변화의 양적 대응)

1) 일본 및 중국²⁴⁾

- 한국, 중국, 일본 3국은 저출산 고령화 현상의 가속화와 인구구조의 급격한 변화를 겪고 있으며 3개국의 저출산 고령화 현상은 세계에서 가장 빠르게 진행되는 것으로 나타남. 한국, 중국, 일본의 저출산 고령화 수준은 현재 각각 다르며 속도에도 차이가 있으나 중장기적으로 볼 때는 비슷한 수준이 될 것으로 전망되고 있음. 세 국가 모두 저출산 고령화 대비에 따른 사회변화와 문제에 대비하고 있으나 초점이 각 국가마다 조금씩 다르며 정책적 역점 분야가 다름.

<표> 한, 중, 일 국가의 저출산 정책 비교

	한국	일본	중국
초점	초저출산 현상 해결	고령화 문제 해결 저출산 중심 정책에서 벗어나 고령화와 경제활력 회복 동시 추진	빠른 고령화로 인한 사회문제 극복
목표	노인빈곤 문제 극복을	고령화 대응책 강화	

24) 이강호(2018). (복지부 인구아동정책관) 한중일 인구구조의 변화와 저출산고령화 대응정책 비교 분석, 보건복지포럼, 262, 67-81.을 토대로 정리

	위한 소득지원	노인 일자리 창출	
정책	저출산고령사회기본법 제정(2005) 저출산 고령화 1차 기본 계획(2006~2010, 42조 3000억원) 저출산 고령화 2차 기본 계획(2011~2015, 110조 5000억원) 저출산 고령화 3차 기본 계획(2016~2020, 116조 7000억원)	에 인 절 플 랜 (A n g e l Plan)(1995~1999) 뉴에인절플랜(New Angel Plan)(2000~2004) 아 이 보 육 지 원 계 획 (Children-rearing Support Plan)(2005~2009) 아이와 보육비전(Vision for Children and childrearing)(2010~2015) 모든 시민 능동참여 일본계획 (The Japan's Plan for Dynamic Engagement of All Citizens)	한자녀 가족계획정책 두 아이 정책 건강한 중국 2030(Healthy China 2030)

2) 프랑스²⁵⁾

- 프랑스는 여성들이 일과 육아를 함께 병행할 수 있는 사회적 환경 조성에 많은 노력을 기울이고 출산율 회복을 위한 집중적인 지원정책을 실시하여 출산율 제고에 성공한 대표적인 사례로 꼽히고 있으며 대표적인 프랑스의 저출산 정책과 국내 정책에 주는 함의는 다음과 같음
- 가족수당제(크나프 ‘CNAF’)
 - 자녀 양육 부담을 사회적 위험으로 간주하고 국가사회보장의 일환으로 가족정책을 추진. 프랑스는 건강, 근로자 재해, 고령, 가족을 사회 보장의 4대 영역으로 설정하고 국가적 차원에서 가족지원체계 구축. 국립가족수당기금 ‘크나프’ 는 전체 사회보장 예산 중 15.1%를 차지. ‘크나프’ 에는 가족 관련 수당뿐만 아니라 주거 수당, 장애인 수당, 저소득층 수당, 최소 생계 수당, 사회적 지원 등이 포함되어 가족에 대한 지원을 통해 전반적인 사회적 지원을 추진하고자 하는 경향이 있음.
 - 지원대상 : 자녀가 있는 전체 가족
 - 급여액 : 소득수준, 자녀수, 자녀연령, 부부휴형에 따라 차등 지급.
 - 급여원칙: 보편과 선별의 조화. 특별한 필요가 있는 사람에 대한 중점 지원.

25) 보건사회연구원의 저출산고령사회 대응 국제비교 연구(신윤정, 우해봉)와 이문숙(2016)의 연구를 토대로 작성

- 연령별 정책
 - : 0~2세 영아(예산 중 60%를 가정 보육모, 30%를 보육기관에 지급. 63%의 부모가 영아를 직접 보육. 이 중 맞벌이 부부는 시간제 근무, 교차근무 등의 정책을 통해 직접 보육을 할 수 있는 환경을 지원.)
 - : 3세 이상의 유아(98~99%가 보육시설을 이용. 아동의 사회화 촉진)
- 그 외의 정책들
 - : 가족주택수당(거주지의 위치, 임대료, 대출상환금에 반영)
 - : 이사 특별수당(실지지급)
 - : 주거개선을 위한 대출(집수리, 개량, 배수 단열 공사시 저리대출)
 - : GDP대비 양육 지원예산 2.8%(스웨덴 2.9%, 독일 1.9%, 스페인 0.5%)
 - : 유럽국가 중 출산율이 높은 축에 속하는 독일, 영국, 프랑스의 공통점이 여성들의 노동시장 참여율이 50% 이상 수준
- 프랑스의 가족(저출산)정책 특징
 - 프랑스는 조세감면 정책, 연금 정책, 각종 사회수당, 실업 수당 등 모든 정책이 자녀수와 연동됨.
 - 자녀 수가 많으면 혜택이 더 많은 방식으로 간접적 출산장려정책 병행
 - 출산을 개인적인 부분으로 보고 정책을 통해 직접적인 출산율 이슈에 개입하지 않는 국가들과 달리 가족 정책, 아동 정책, 양성평등 정책 등을 통해 저출산 문제에 대응함.
- 프랑스의 가족정책 평가: 프랑스의 가족수당 성과보고서는 가족수당으로 소득격차가 얼마나 줄어들었는지를 평가. 가족수당을 통해 전반적 사회형평성을 추구하고 출산율을 자연스럽게 제고. 출산을 강요하는 지시계획(CP)이 아닌 유도계획(IP)임.
- 국내 저출산 정책에 주는 함의: 한국의 경우 저출산 정책에 투입된 약 122조 4천억 원(2006년부터 2020년까지)의 예산이 대부분 보육 기관지원에 사용됨. 보육기관이 아닌 가족에 대한 인센티브로 바뀔 필요 있음(최진호 아주대 교수). 우리나라의 경우 ‘가족친화적 문화’와 ‘일과 가정의 양립’, ‘가치관 재정립’ 등이 필요. 현재처럼 아이를 안 낳는 여성을 비판하거나 자녀를 출산, 양육하는 것이 개인의 의무인 것처럼 여겨지는 사회 분위기를 개선하고 관련 교육과 홍보가 필요함. 노인 인구에 대한 고려와 일자리 창출 등 대응도 중요.

2. 이민정책²⁶⁾ (인구변화의 양적 대응)

대부분의 국가들이 인구변화에 대한 양적 대응으로 이민자 유입 및 활용정책을 고려하고 있다. 그러나 이는 국가마다 정치체제나 국민들의 인식이 각각 다르고 이민정책이 정치적 성격 및 다양한 사회경제적 요인과 복합적으로 관련되어 있다는 점에서 어떠한 이민정책을 추진해 나갈 것인가는 각 국가가 처해있는 환경적 요소를 고려한 상태에서 이민이 갖는 사회경제적 효과를 최대화하는 방향에서 이루어지고 있다.

1) 주요국의 이민자 정책과 시사점(이규용 외, 2015)

- 국가 구분: 1) 인구유입정책으로 이민정책을 실시하는 국가(호주, 캐나다 등) 2) 산업화과정을 거치면서 인력부족에 대응하여 노동력 확보를 목적으로 이민자 유입정책을 실시한 국가(영국, 독일 등) 3)인구규모가 적어 적극적으로 이민자들을 받아들이는 국가(스웨덴 등), 4)후발 이민국가모델(이탈리아, 스페인 등)
- 생산가능인구의 확충이라는 점에서 이민자 유입정책이 중요하지만 국내의 노동시장 여건 등을 반드시 고려하고 접근이 이루어져야 함. 또한 이민자 유입이 고령화를 낮추는데 기여하지만 적극적 해소방안은 될 수 없음
- 국가의 출산장려정책과 이민자 유입정책이 병행되어야 하며, 이민자의 정주화에 따른 사회적 문제를 고려할 때 한시적 외국인력 활용정책도 여전히 중요함을 시사함
- 이민정책 모색 시 외국인의 권리에 대한 논의가 병행될 필요가 있음.

2) 캐나다

- 전통적인 이민국가이며 영주이민을 적극적으로 받아들인 특징이 있음.
:캐나다의 경우 1962년 인종, 종교 및 출신국가에 따른 인종차별적 이민규제를 제거하고 1967년부터 이민지원자의 개인적 특성에 기초하여 이민허가를 내리는 점수제(포인트제)를 도입(점수제 도입 이후 비유럽계 이민자 비중이 높아지고 있으며 이민자 63%가 3대 도시에 사는 등 대부분이 대도시에 거주함). 최

26) 각국의 이민정책에 대한 정리는 강동관 외(2017), 김윤식(2008), 김기선(2016), 박명선(2007; 2006), 설동훈 외(2012), 설동훈(2015), 우해봉·장인수(2017), 이규용 외(2015), 이규용 외(2018), 한상우(2010)의 연구와 이민관련 언론기사들을 참고하였음

근 노동시장의 여건을 고려한 이민정책으로의 전환이 이루어지고 있음. 인구고령화에 따른 노동력 수요와 지역발전에 필요한 노동력부족 문제 해결을 위해 이민자 유입과 통합에 적극적임. 이에 따라 캐나다 경험이민, 연방숙련기능인력이민 등 새로운 영주이민 프로그램을 도입하고 주정부지정이민과 단기인력이민을 확대, 이민처리를 신속하게 하기 위한 온라인이민지원시스템을 2015년부터 도입, 시행.

3) 호주

- 호주의 경우 인구성장의 절반 이상이 순이민에 기인하며 연간 계획목표에 따라 영주이민제도가 운영됨. 1900년대 중반 빠른 경제성장을 기록하면서 노동력부족을 해결하기 위해 적극적으로 이민자 유입을 유도. 독일이나 프랑스의 경우 한시적 외국인력을 도입한데 반해 호주는 정착할 영주이민자들을 도입함. 이후 가족 결합 등의 이민목적이 다양해짐에 따라 이민신청자 개인의 자질을 평가하여 자격요건이 갖추어지면 영주이민을 허용하는 점수제를 실시(이민유형별로 도입규모의 상한선 설정하며 해외에서의 영주이민자 유입보다 한시적이민자 중 영주이민자를 선별하는 정책을 더 선호하는 경향이 있음). 내국인 노동시장이나 국민정서를 감안한 이민정책 강조하는 특징이 있음.

<표> 호주의 점수제 구성 및 내용 (배점)

연령	25	호주 내 실무교육	5
영어능력	20	호주기관으로부터 인정받은 이민자 공동체 언어능력	5
과거 10년간 해외 및 국내 기술직 경력	15+20	배우자의 역량	5
학력	20	호주 지방 교육기관에서 취득한 학위	5
호주 교육기관에서 취득한 학위	5		

호주의 단기(한시적) 취업 직종/프로그램			
외국인 채용 직종	호주 기술직 리스트	단순노무직 노동력	워킹 홀리데이 프로그램
	이민국경관리부		계절 근로자 제도
	외국인 채용에 관한 협약		

4) 독일

- 시사점: 우리나라와 독일의 유사성을 바탕으로 독일 사례의 분석은 우리에게 좋은 정책적 시사점 제공할 수 있음. 독일은 우리나라와 비슷하게 민족주의가 강하며 속인주의(국적을 기준으로 법을 적용하는 주의로 그 나라의 국적을 가진 사람이라면 자국에 있든지 타국에 있든지 소재 여하를 불문하고 자국의 법을 적용해야 한다는 원칙)로 외국인인의 국적취득이 까다로움) 전통을 가지고 있음. 또한 영구정착이 없는 단기 외국인 인력제도를 취하여 온 점도 우리나라와 유사한 속성이 있음
- 역사: 1950년대 초청외국인력제도(guest worker system)를 통한 외국인 인력의 한시적 체류 허용하였으며 이는 우리나라의 고용허가제와 유사. 1980년대와 1990년대 노동력의 필요성이 대두됨에 따라 ‘게스트 워커’ 제도를 시행, EU의 통합에 따른 모든 유럽시민들의 자유로운 국경이동 등으로 이주자의 수가 급증. 2000년 국적법 개정 이후 외국인의 귀화 및 외국인 자녀의 독일 국적 취득이 용이해져 현재 외국인 인구비율도 현재 높으며 이민국의 하나로 분류되고 있음. 최근으로 올수록 전문인력 또는 숙련인력 이민에 대해 매우 적극적인 입장을 취하며(2012년 제3국적 전문인력의 독일 내 노동시장 진입을 촉진하는 블루카드 제도 등) 인력부족 현상이 나타나는 직종을 대상으로 포지티브리스트를 작성하여 숙련인력에 대한 노동이민이 이루어지도록 장려함.
- 내용: 이주민의 포용과 통합을 위한 정부의 이주민 관리 행정기관, 비정부조직, 소수인종 이익집단, 연구 및 정책자문기관 등 조직 유형과 역할, 네트워크 등으로 경제적 통합과 사회적 통합을 동시에 달성하고자 하는 목적에서 이민정책 추진. 이민자사회 통합정책의 결정 및 집행을 위한 조직관계를 정비하여 다양한 기관들의 네트워크화와 기존 프로그램의 재정비 및 새로운 프로그램 시행을 통해 이주 및 통합정책 패러다임의 변화를 보여줌
- 독일 이민의 규모
 - : 독일 내 거주하는 외국인(독일에 거주하고 있으나 독일국적을 가지고 있지 않은 모든 자)는 이민 + 독일 내 외국인 자녀의 출산 - 독일 내 거주하는 외국인의 사망 + 독일국적으로의 귀화 등에 따라 변동
 - : 외국인 중앙등록부에 등록된 외국인: 독일 내 3개월 이상 거주하는 외국인의 수는 통독 이후 590만에서 2013년 말 760만 명으로 증가. 2010년 센서스에 의하면 독

일 내 거주하는 1570만명이 이민배경을 가진 자에 해당(독일로 이민한자, 독일 내에서 출생한 외국인, 독일인으로 독일 내에서 출생하였으나 부모 중 이민 배경이 있는 자 포함)하는 것으로 나타나 5명 중 1명 꼴로 이민배경을 가지고 있음

- 독일 이민자 통합정책의 시사점 및 해결과제: 여전히 외국인에 대하여 선택적, 제한적, 동화적 성격이 강함. 외국인 증가에 따른 빈부의 격차와 사회범죄에 대한 안전망 구축, 복지정책 및 치안 문제에 직면. 종교적 충돌, 독일인에 비해 낮은 사회적, 정치적 참여에 대한 불만 표출

시기	독일의 이민 관련 정책/제도 변화
1950~60년대	지중해 지역의 외국인 근로자 모집, 국내에 유입시키는 시기(초청 근로자 제도 -Guest worker, 외국인 근로자의 한시적 체류 허용. 전후 독일경제의 특성 산업 분야에서 발생한 인력부족을 보완하기 위한 단기이민형태 순환교체의 원칙: 노동인력의 확보를 통한 경제성장 도모, 외국인 근로자의 독일 내 장기 체류를 막고자 함.
1970년대 (1973~1979)	가족이민정책. 1965년 외국인법 제정을 통해 체류허가 또는 이민허가가 이루어 짐. 이전에 독일에 유입된 외국인 근로자의 배우자와 자녀의 이민 허용. 외국인 근로자 자녀의 교육을 위한 외국인 학급 등 학교에서의 통합 지원정책.
1980년대 (1981~1990)	망명 신청자 및 피난민의 증가. 실업률의 증가 및 이민의 지속적인 증가로 인한 논의 시작.(외국인 근로자 모집중단 조치, 가족이민 제한, 자발적 의사에 의한 고국 귀환 지원 등 논의). 1990년 외국인법 개정(독일 내에서 자란 청소년 및 독일 내에서 장기체류한 이민자의 귀화를 완화, 범죄를 저지른 이민자 추방하는 권한 강화, 체류허가의 발급 관련, 외국인관청의 재량권 확대. ->두가지 상반된 가치의 공존: 전반적으로 외국인근로자에 대한 모집 중단, 기간을 정한 외국인 인력 모집 허용. 독일은 이민국이라는 입장 고수.
1990년대 (1991~1998년)	통독과 동구권 몰락 이후 독일계 귀환재외동포의 이민 증가. 주로 구소련연방에서 거주하던 독일계 재외동포의 독일 입국 및 독일국적 취득. 아시아 및 아프리카에서의 피난민 이민 증가. 구유고슬라비아 내전피난민의 이민 증가.
2000년	국적법 개정안 통과. 독일에서 출생한 외국인 부모의 자녀는 부모가 독일에서 최소 8년간 체류한 경우 독일국적을 얻을 수 있도록 허용. (자녀는 만 23세까지 하나의 국적을 선택, 이중국적을 허용하지 않음) 귀화 요건(15년 체류->8년 체류로 단축), ->인구의 고령화, 노동인구의 감소 등 국가경쟁력 확보차원에서 이민이 필요하다는 인식이 확산. (2000년 외국인 컴퓨터 전문인력에 대한 취업허가 실시, 2001년 그린 카드 실시)

2004년	이민법 제정. 숙련외국인의 독일로의 이민 완화. 전문직 능력을 갖춘 외국인 근로자의 장기체류 및 독일 내 대학을 졸업한 외국인 유학생의 취업 완화 내용을 포함하는 유럽연합에 포함되지 않는 제3국적 소지자의 이민관련 규정 변화
2005년 이후	독일에서 출생하였거나 이민 이후 독일국적으로 귀화한 이민배경을 가진 자도 이민자로 파악.

- 독일의 노동이민 관련 제도

- ※ 블루카드 제도(Blue Card): 간편한 절차를 통해 제3국적 전문인력이 독일로 이민할 수 있도록 하는 제도. 신청자가 대학을 졸업했음을 증명하고, 최소 소득이 48,400유로(2015년 기준)라는 요건을 만족하면 발급. 블루카드 소지자는 3년 체류 후 정주허가를 얻을 수 있으며 일정 이상의 독일어 능력을 갖추고 있는 경우에는 기간이 2년으로 단축됨.
- ※ 포지티브리스트(Positiveliste): 독일 내 인력이 부족한 직종에 대해 공표한 리스트로 보건, 돌봄직종, 전기직종 등 50개가 넘는 직종으로 구성됨. 공인된 직업 훈련직종에 대한 숙련인력의 경우 연방고용청의 동의를 얻어 취업할 수 있으며 우선권 심사는 이루어지지 않음.
- ※ 구직을 위한 비자 허용: 독일 내 취업을 희망하는 제3국적 전문인력은 독일 입국 후 6개월 간 현지에서 본인의 능력에 맞는 일자리를 찾을 수 있음.
- ※ 투자이민(자영이민): 이전에는 자영이민을 위해 투자되어야 할 최소금액 및 이를 통해 창출되어야 할 일자리의 최소기준이 정해져 있었으나 현재는 요건 폐지.
- ※ 미숙련, 저숙련 인력: 일정 기간만 체류 허용. (농, 임업, 호텔이나 숙박업, 과일 및 채소가공 등 독일인 근로자를 구하기 쉽지 않은 분야에서 계절적 근로자 제도). 독일어를 모국어로 구사하는 가정에 취업하여 육아 등의 업무를 맡는 경우, 돌봄을 요하는 자가 있는 가정의 가사도우미 등에 해당.
- 독일 내 체류 외국인의 실업률은 독일국적자의 2배 이상에 이르는 높은 수치를 보이고 있음. 따라서 외국인의 노동시장에서의 통합 문제가 해결과제로 등장하고 있으며, 이는 사회보험의 부담으로 이어질 수 있음.
- 독일 이민자 통합정책의 시사점 및 해결과제: 여전히 외국인에 대하여 선택적, 제한적, 동화적 성격이 강함. 외국인 증가에 따른 빈부의 격차와 사회범죄에 대한 안전망 구축, 복지정책 및 치안 문제에 직면. 종교적 충돌, 독일인에 비해 낮은 사회적, 정치적 참여에 대한 불만 표출

5) 영국

- 개요: 식민국가의 인력을 유입하여 노동력 활용을 적극적으로 추진하여 왔으며 노동력 활용과 관련하여 캐나다나 호주 등 영연방 국가들과 비슷한 경향성을 띠고 있음. 2000년대 초반 노동당 정부의 개방적 이민정책 기조 하에 기술전문인력뿐만 아니라 비전문인력도 적극적으로 유입. EU가입에 따라 유럽국가 국민들은 입국적 취업허가 없이 영국에 입국하여 직종에 구애받지 않고 취업을 할 수 있게 됨. 그러나 인구유입이 증가하면서 공공시설에 대한 부담이 계속적으로 보도되고 2008년 경기침체가 이민에 대한 대중의 논의를 촉진시켜 제3국 출신자의 취업 및 이민에 대해 통제가 더 강화됨.
- 특징: 제3국 출신자의 경우 5개 집단으로 분류하고 집단별로 배정된 기본점수를 획득한 사람에 한해 영국 내 체류자격을 부여함(점수제의 자격요건 강화, 집단별 도입규모 상한선 지정, 특정유입경로 차단 등을 통해 이민통제정책 시행). 영국에 유입하는 외국인들은 평균적으로 저연령 고학력의 경향을 가지고 있음.

6) 스웨덴

- 2차 세계대전 이후 경제성장으로 노동력 부족을 경험하며 외국으로부터 노동력을 받아들이기 시작. 유럽 출신자에 대한 개방적 이민정책을 펼쳤으며 그 결과 이민자 규모가 점차 증가. 이후 취업이민자 유입에 대한 부정적 여론이 확산되었으며 경제상황에 따라 취업이민에 따른 입장이 변동되는 경향이 있으나 난민을 수용하는 이민정책 기조는 유지. 2008년 이후 비 유럽연합 출신자에 대해서도 노동시장의 상당부분을 개방하였으며 노동시장의 수요에 따라 취업허용이 이루어지며 내외국인 구분없이 동일한 근로조건과 사회보장 혜택을 제공함. 높은 고령화율을 보이는 국가 중 하나로 최근 고령화 증가속도를 낮추어 가고 있음.

7) 이탈리아, 스페인

- 후발이민국가인 동시에 인구유출을 경험하고 있음.
- 스페인의 경우 1980년대 이전까지 전형적인 이민 송출국가였으나 스페인의 경제가 성장하면서 자국민들의 해외이주가 점차 줄어들고 스페인에 외국인 유입이 본격화되면서 1997년 이후 이민자 유입국가가 됨. 최근에는 경제위기로 이민자 유입보다 유출이 더 많아지고 있으며 국내 체류 이민자 비율이 12%로 대

표적인 후발 이민국가임. 최근 스페인의 이민정책은 이민자 귀환정책과 통합정책을 동시에 강조하면서 이민자 규제정책에 초점이 맞추어져 있음. 대표적으로 귀화이민자의 부모나 배우자 부모를 가족결합 대상자에서 배제하고, 사업장감독을 강화하고 일자리가 없는 합법이민자의 본국 귀환에 인센티브를 주는 정책을 실시. 스페인 이민자들은 주로 저숙련 노동력 수요를 충족시키며 가사서비스업에 많은 여성이민자들이 종사하고 있음.

- 이탈리아 역시 유입인구보다 해외로의 유출인구가 더 많은 국가로 이민법이 집권당의 성격에 따라 변화하는 특징을 가지고 있음. 중도우파정부 집권시 이민정책의 방향이 규제와 통제 성격으로 변화하며 중도좌파정부 집권시 이민친화적, 개방적 성격으로 정책이 변화함. 이탈리아의 이주민은 여성의 비율이 높으며 대부분 가사노동분야 및 의료지원 서비스 분야에 종사하고 높은 사회적응도와 사회수용성을 보이는 편임.

8) 일본

- 개요: 이민문제에 대해 여전히 보수적. 고령화율이 매우 높은 나라(OECD국가 중 2위) 이민의 필요성을 강조하고는 있으나 소극적인 정책에 머물러 있음. 일본은 1988년 이후 경제계획 ‘세계와 함께하는 일본’ 및 2014년 일본재건전략 등 대책의 기초하에 전문적, 기술적 분야의 전문 외국인력은 적극적으로 유치하되, 비숙련 외국인력은 원칙적으로 유입시키지 않는다는 정책기조를 일관적으로 유지해 왔음. 이에 따라 영주권 완화조치는 고도인재에 한하여 이루어지며 단순인력은 기능실습제도를 통해 본국귀국을 엄수하고 있음. 인구 감소와 고령화로 인한 노동력 부족 문제는 일차적으로 청년, 여성, 고령자 등 내국인의 노동시장 참여 활성화를 통해 해결하고자 함. 일본은 이민정책을 총괄하는 부서가 존재하지 않으며 각 부처가 개별적으로 외국인과 관련된 사안에 대해 정책을 추진하고 있음. 부처 간 관할이 중첩되거나 연계되는 사안에 대해서는 부처간 조정, 협의가 요구되고 있음.
- 일본의 이민자 유입 현황은 2014년 국적별로 중국이 65만, 한국 및 조선인 50만, 필리핀 21만, 브라질 17만, 베트남 10만 순임. 국적별 외국인 노동자는 중국이 31만, 브라질 9만, 필리핀 9만, 베트남 6만명 순임. 최근 다양한 직종에서 노동력 부족현상이 나타나고 있으며 주로 건설, 개호, 보육, 간호 등의 분야에서 나타남. 특히 고령화 추세(2014년 일본의 65세 이상 고령인구는 3,300만명으로 총인구 중 26%를 차지)와 더불어 개호와 간호 분야는 노동력 수요가 높

아지는데 반해 인력 부족이 예상됨. 일본은 외국인의 정보를 정확히 파악하고 체류외국인에게 더 나은 행정서비스를 제공하도록 2012년 체류관리제도를 개편하고 재입국허가를 간소화함.

일본의 시대별 이민정책의 변천		
전후~ 1970 년대	1940년대	조선인/대만인의 참정권 정지. 이들을 외국인으로 간주
	1950년대	국적법 제정, 출입국관리령 제정, 구 식민지 출신자는 ‘일본국적’ 상실. 외국인 등록법 시행
	1960년대	재일한국인 지위협정 발효, ‘제1,2,3차 고용대책 기본계획’에서 외국인력 받아들이지 않는 방침 유지
	1970년대	베트남 난민 유입, 국제인권 규약 사회권/자유권 규약 비준
1980~ 2000 년대	1980년대	난민조약 비준, 단기체류자 체류자격 확대, 기술연수생 체류자격 신설, 국적법 개정, 외국인 노동자를 ‘전문기술분야노동자’와 ‘단순노동자’로 구분, 고도인재 체류자격 대폭확대, 닛케이진 유입을 위한 체류자격 신설, 외국인력 도입을 위한 제도정비
	1990년대	입관법 개정, 외국인 기능실습제도 도입
	2000년대	불법체류자 5년 반감계획 발표, 다문화 공생 시책 기본방향 설정, 경제연계협정으로 의료, 요양분야 외국인력 도입, 외국인관련 주요제도개정
	2010년대	고도인재 포인트제도 도입,

- 이민관련 제도

- ※ 고도인재 포인트제도: 고급전문인력에 대한 우대정책으로 호주, 캐나다 등에서 실시하는 외국인에 대한 포인트 제도를 도입. 평가항목 등을 세부화하여 필요로 하는 외국인을 우선적으로 받아들임. 고숙련 외국인의 활동내용을 ‘고도학술, 연구’, ‘고도 전문, 기술’, ‘고도 경영, 관리’의 세가지로 구분하고 각각의 활동에 ‘경력’, ‘학력’, ‘연수입’, ‘연구실적’ 등의 항목별 포인트를 설정하여 총 합산한 점수가 70점 이상인 경우 ‘고도인재’로 설정.
- ※ 비전문인력: 단순인력 도입을 부정하면서도 중소기업의 노동력 부족에 대한 보완책으로 연수생제도와 기능실습생제도를 통해서 단순인력을 도입해 왔음. 일본인들이 기피하는 3D 업종에 종사. 재외동포 우대정책으로 ‘닛케이진’에 대한 정주자 사증 발급, 외국인 학생 파트타임 취업제도 등이 노동력 공급에 기여. (닛케이진이란 일본인의 후손으로서 제도적으로 일본과의 특별한 관계를 인정받아 일본에 체류하는 브라질인, 페루인을 중심으로 한 일본계 및 그 가족

으로 일본인의 후손이기는 하나 일본인됨이 다소 부족한 이질적 집단이면서 노동시장에서도 불안정한 위치에 놓인 단순외국인 노동자로 분류되고 있음)

- 9) **대만:** 이민청을 만들어 이민정책 추진체계를 정비하는 등 이민자의 유입에 비교적 적극적인 태도를 보임

3. 노인 일자리 창출 및 노동력 질 제고

- 개요: 유럽의 경우 중장년 교육 프로그램이 다양하며 영국의 ‘제 3세대 대학’ 등 자율적 운영이 이루어짐. 은퇴자들끼리 서로 가르치고 배우는 시스템 정착: 독일 시민학교, 미국 2년제 기관 등

※ 제3세대 대학(U3A)

: 은퇴자들이 인문, 교양, 시사, 언어 등 스스로 강좌를 열고 자원봉사로 학교를 꾸려가는 영국의 민간 조직. 외부 자원에 기대지 않고 스스로 학습, 배움과정을 운영.(2016년 기준 전국 1천 개 이상의 제3세대 대학 설립. 40만 명 이상 회원)

: 국내에서도 제3세대 대학을 벤치마킹하여 2010년부터 민간 조직 설립(지혜로운 학교, 분당 아름다운 학교, 서울대 U3A 등)

※ 독일 시민학교: 중장년 및 고령층 교육의 메카로 주목받음. 만 19세 상이면 누구나 참여할 수 있으나 절반 이상이 중장년층. 독일정부 및 유럽연합의 보조금을 받아 운영하며 수강생들은 매우 낮은 비용으로 수업 수강이 가능.

※ 미국 커뮤니티 컬리지: 미국의 2년제 고등교육기관으로 성인 대상의 직업적 지식과 재교육 등이 진행됨(교육, 건강, 사회복지 등)

V. 결론

인구는 한 사회의 주체인 개인과 집단의 수, 특징, 변화 등을 포괄하는 주제로서 사회의 각 영역과 매우 긴밀하게 연결되어 있으며 사회 전반에 적지 않은 영향을 준다고 말할 수 있다. 그럼에도 불구하고 인구라는 영역의 복잡적이고 광범위한 속성으로 인해 이에 대한 접근은 전반적 이해보다는 간헐적으로 눈에 띄는 하나의 세부적 현상에 집중하는 방식으로 분절된 접근만이 이루어져 온 측면이 있다. 본 연구의 의도는 한국 사회 내에서 이루어지는 인구의 다양한 단면과 변화양상을 서로 연결된 하나의 그림으로 보고 전반적인 특징들을 분석, 정리함으로써 효과적인 대응방안을 모색하고자 하는 것이다. 나아가 최근 환경에 대한 관심과 대응 필요성이 높아진다는 점에서 인구변화와 환경간의 관계를 중심으로 그동안의 논의들을 함께 살펴보고자 하였다.

먼저 본 연구는 현재 한국 사회에서 가장 빠르게 진행되고 있는 인구변화 흐름 및 관련 주요 이슈에 주목하였다. 이와 관련하여 가장 주목받고 있는 국내의 인구 이슈는 저출산 고령화의 급속화 및 인구수 감소였다. 본 연구는 이에 현재 국내 인구저출산고령화에 대한 논의는 어떻게 이루어지고 있으며 이에 따른 대안은 어떻게 진행되고 있는가에 대해 정책적, 학술적 측면에서 살펴보았다. 더불어 인구변화와 환경과의 관계에 대한 논의들을 점검하고 하나의 대안으로 등장하는 적정인구에 대한 이론적 접근과 평가에 대해 점검하였다.

인구문제는 어떠한 관점에서 바라보는가에 따라 그 해석과 문제에 대한 해결책이 달라진다는 점에서 연구자와 정책입안자, 실천가, 또는 인구문제를 바라보는 각 개인의 가치가 개입될 수밖에 없다. 이에 본 연구에서는 최근의 인구변화 흐름과 관련하여 인구변화의 영향, 변화의 추세에 대한 대응 가능성과 방향 등 가치개입적 논점에 대해 인구변화에 대한 긍정적, 중립적, 부정적 입장을 모두 포함한 다양한 담론을 정리하고 합리적 대안을 마련, 관련 논의를 확장하고자 하였다. 이에 따라 본 연구에서는 인구변화에 대처하는 다양한 대응방식들을 전반적으로 소개하되, 최종적으로 연구자의 의견을 종합하여 인구의 변화흐름을 자연스럽게 받아들이면서 이에 대처해나가는 방식이 더 바람직하다는 전제 하에 이러한 대응방식을 보다 적극적으로 소개하고자 하였다.

본 연구에서는 우리 사회 인구의 변화추세와 대응을 인구의 총량(수), 인구 노동력과 연령 등 인구의 질적 특성, 인구의 이동과 인구집단 간 관계의 변화를 포함한 인구 구조적 특성의 세 가지 측면에서 살펴보고자 하였으며, 이를 위해 2000년 이후 한국 사회의 인구현황 및 변화추세에 관하여 분석한 학술 논문, 연구보고서, 언론기사를 살펴보고, 사회의 정책적, 제도적 대응은 어떻게 이루어져 왔으며 그 평가는 어떠한지에 대하여 분석하였다. 또한 인구를 바라보는 여러 관점과 대응 방식을 소개하고 평가하는 한편, 이미 진행되고 있는 인구변화를 자연스러운 흐름으로 받아들이면서 이에 대한 대응을 마련하는 제도적, 실천적 노력이 바람직하다고 판단, 이를 중심으로 대응방향을 제시하였다.

연구의 결론은 다음과 같다. 인구변화에 대한 다양한 관점과 대응들은 크게 인구의 총량(量)적 측면을 중심으로 인구변화를 해석하는 하나의 축과 인구구조와 인구의 특성 등 질(質)적 측면에서 인구변화를 분석하려는 축, 마지막으로 인구변화에 대한 대응방향을 중심으로 한 관점(축)으로 나누어 볼 수 있으며, 이러한 인구에 대한 다축적(multi-axis) 틀 하에서의 다양한 관점 및 접근들은 서로 영향을 주고받으며 특정 사회의 인구 제도 및 접근 특성을 결정하게 된다. 인구변화에 대한 다축적 분석 틀 하에서 살펴본 한국 사회의 인구변화에 대한 현황 및 대응의 주요 특징을 간단하게 정리하면 다음과 같다.

먼저 최근 국내 인구변화의 특징 중 가장 자주 고려되는 특징은 저출산·고령화 경향으로 인한 국내 인구 수의 감소 추세이다. 출산율은 지속적으로 감소되고 있으며, 2020년 코로나 19의 세계적 유행으로 인해 결혼과 출산률이 더욱 낮아진 상태이다. 또한 평균수명 증가 및 베이비부머 세대의 노화에 따른 노인 인구 진입으로 노인인구가 급격히 증가하고 전체 인구가 급속히 고령화됨에 따라 질병구조가 전환되고 만성질환을 겪는 비율이 높아졌으며 전체적인 국가 노동력의 질이 저하되어 있는 것으로 평가된다. 인구구조의 변화 또한 중요한 변화 흐름 중 하나로 지속적인 비혼 및 만혼 현상에 따라, 혼자 사는 가구인 1인 가구가 증가하고 평균 가구원 수가 급격히 감소하고 있다. 또한 도시로의 인구이동 경향 지속에 따라 도시화가 심화되고 도시와 농촌 간의 지역격차, 지방 소멸 문제, 주거 및 인프라 불평등 문제 등이 가속화되고 더불어 인구 집단들 간의 갈등이 심화되고 있다. 최근 인구변화에 대한 국내의 인구정책은 저출산고령사회 기본계획 하에 추진되어 왔으며, 기존의 가족계획이나 출산장려 정책과 같이 개인 혹은 가족을 국가가 통제 가능한 대상으로 바라보는 관점과 태도가 전환되어야 한다는 비판이 주로 제기되고 있다.

또한 인구 수 증가를 목적으로 설계된 제도 틀에서 벗어나 개개인 구성원의 노동생산성이나 삶의 질을 높일 수 있는 인구정책을 전환하고 인구의 노동력 질 제고를 위한 노력과 인구집단 간 격차를 완화하고 갈등을 조정하는 제도마련이 시급하다는 평가도 제기된다. 더불어 관련 연구와 해외사례를 통해 한국 사회의 이민 추이를 자연스러운 흐름으로 받아들이고 인구 수 감소와 고령화에 대한 대안으로 활용하되 현 이민정책의 한계를 보완하고 사회 구성원들의 이민자에 대한 인식을 전환, 사회 통합을 효과적으로 도모할 수 있는 다양한 노력의 필요성이 요구되고 있다.

마지막으로 국내 인구변화의 흐름에 대한 전반적인 대응방향에 대한 제언을 하면 다음과 같다. 먼저 인구문제에 대한 열린 관점이 필요하다. 당면한 인구변화의 흐름을 받아들이며 부작용을 최소화하는 슬기로운 대처를 하기 위해서는 현재의 정부 주도적 특성 및 근시안적 접근에서 벗어나 신중하고 심층적인 검토 후 장기적 안목에서 일관적인 정부-민간-학계 노력이 이루어져야 한다. 지금까지 국내 인구정책은 정부와 소수 전문가들을 중심으로 일방적인 관점 하에 인구문제를 분석하고 정책과 제도들을 짚어내고 밀어붙이는 형식으로 이루어져 왔다. 그러나 이러한 대응은 제도의 실제적 대상인 사회구성원 개개인과 개별 가족 단위의 주체들의 출산 및 결혼, 이주계획을 변화시키는데 실패하고 있는 것으로 드러났다. 향후의 대응은 국민 인식에 대한 정확한 파악과 이를 바탕으로 한 실효성 있는 제도마련이 중요할 것으로 보인다. 예로 이민 정책에 대한 개선은 매우 시급하나 인식조사결과 현재 우리나라 국민들의 이민 인식은 현실적으로 낮은 수준인 것으로 파악된다. 인구 관련 제도의 하드웨어 측면과 이민 허용에 대한 국민 합의와 인식개선을 위한 교육, 캠페인, 정확한 인식 실태 파악 및 대처를 위한 조사체계 마련 등 소프트웨어적 접근이 함께 이루어질 필요가 있다.

또한 일관성 있는 안정적이고 신뢰로운 사회 문화정착과 지속가능한 사회갈등해결 및 의사결정구조 정착이 필요할 것으로 보인다. 이제 한국 사회에서 단순한 지원 서비스나 지원금 하나로 인해 결혼, 출산, 육아와 같은 인생의 중요한 결정을 내리는 개인은 없다고 보아야 한다. 이는 과거에는 가능했는지 몰라도 한국의 경제 및 생활수준, 의식수준 향상을 간과한 시대착오적 발상이다. 미래, 사회, 가정, 역할 등에 대한 안정감과 자신감, 사회에 대한 신뢰, 일관성 있는 계획과 성취가 가능하다는 믿음이 생길 때 결혼과 출산, 양육이라는 위험부담 감수가 가능하다. 이제 막 노령인구로 진입한 베이비부머를 포함한 고령집단의 경제활동 및 노동력 고도화 노력도 마찬가지로이다. 재취업, 창업 등 제2의 인생을 시작하는 일 또한 노화로 인한

신체적, 심리적, 사회적 변화를 겪는 개인과 개인이 속한 가정, 기업, 사회에 부담이
자 리스크로 다가올 수 있다. 위험부담을 감수하면서까지 이를 시도하기 위해서는
정부와 지역사회, 제도와 서비스에 대한 신뢰가 필요하고 개인과 사회의 인식개선
이 필수적으로 요구된다. 장기적인 관점에서 일관성 있는 노력이 이루어져야 한다.

갈수록 첨예해지고 있는 인구 집단 간의 갈등 문제 또한 보다 근본적인 관
점에서 사회 내에서의 의사결정과 갈등해결과정에 대한 안정적이고 일관된 절차 마
련과 신뢰로운 사회분위기가 정착되었을 때 제도적 성과로 이어질 수 있다. 현 사
회 내에서의 양극화와 집단 갈등, 지역격차, 세대 간 및 성별 갈등 등 인구 집단 간
갈등이 완화되고 갈등해결의 사례들이 늘어나야 한다. 건강한 의사결정구조, 합의구
조, 갈등해결구조 등이 사회 구조 전반에서 마련되고 정착되는 소프트웨어에 대한
관심과 지속적 노력이 반드시 요구된다.

참 고 문 헌

- 강동관, 김원숙, 민지원, 박성일, 양윤희, 이상지, 현재민 (2017). 주요국가의 이민정책 추진체계 및 이민법. IOM 이민정책연구원.
- 강희원, 강성철(2010). 독일 이주정책의 변화와 사회통합 거버넌스. 한국정책과학학회보, 14(4), 291-316.
- 권예슬(2018). (난민에 관한 과학적 팩트4, 과학동아, 8월호)
- 권태환(2001). 한국 인구변동의 환경적 함의. 한국인구학, 24(2), 5-45.
- 김윤식(2009). 국제 이주, 이민 노동정책에 대한 연구. 디아스포라 연구 3(1), 31-52.
- 김기선(2016). 독일의 이민정책과 이민정책 추진체계. 노동법논총 37, 111-158.
- 김수정(2019). 저출산고령화시대 한국의 인구 정책에 관한 비판적 고찰. 한국도시지리학회지, 제22권 2호. pp.143-158. -김수정(2019). (전남대 지리교육과 박사후연구원) -김수정(2020). (동아대 사회복지학과 교수)
- 김윤식(2009). 국제 이주, 이민 노동정책에 대한 연구. 디아스포라 연구 3(1), 31-52.
- 김일방(2011). 환경문제에 대한 현실적 접근과 그 한계, 그리고 그 대안. 철학논총 66(4), 207-231.
- 김기선(2016). 독일의 이민정책과 이민정책 추진체계. 노동법논총 37, 111-158.
- 김주찬, 민병익(2003). 수도권과 비수도권의 정보격차 현황과 정책방향 연구 (지방정부연구 7(1), pp. 75-95)
- 남찬섭(2017). 저출산고령화에 대한 대응과 장기재정추계 및 미래세대 부담의 정치화, 비판사회정책(56). pp.269-298.
- 민성희, 차은혜(2018). 국토정책 Brief, 국토연구원. pp.1-6.
- 박명선(2007). 독일 이민법과 통합정책의 외국인 차별에 관한 연구. 한국사회학, 41(2), 271-303.
- 박명선(2006). 독일의 이주민 통합정책. 한국보건사회연구원 국제사회보장동향,

2006.12. 61-72.

박은태, 최진호, 전광희, 신윤정, 안계춘, 이시백, 박상태, 김태현, 신의향, 조남훈, 신용대(2020). 2. 인구문제연구소 간담회. 한국 인구 무엇이 문제인가. 인구문제논집 (32), 20-27.

배은경(2010). 현재의 저출산이 여성들 때문일까?-저출산 담론의 여성주의적 전유를 위하여, 젠더와 문화, 3(2), 37-75.

변미리(2016). 한국의 사회동향 2016: 베이비붐 세대와 인구절벽, 통계청 통계개발원.

박인권(2020). 한국 사회 내 인구집단 격차(삶의 질)-사회적 약자와 전체 인구의 삶의 질 지역 격차 비교 ‘부분’ 대 ‘전체’ - 사회적 약자와 전체 인구의 삶의 질 지역 격차의 비교. 지역연구, 36(1), pp. 17-36.

설동훈, 강기정, 이병하(2012). 다문화가족 사회통합 관련 정책과제 개발 및 발전방안 연구: 우리나라와 외국의 정책현황 및 추진체계 비교 분석을 중심으로, 여성가족부 용역보고서

설동훈(2015). 한국의 인구고령화와 이민정책. 경제와 사회, 106, 73-114.

우해봉(2018). 미래 인구변동의 인구학적 요인 분해와 시사점. 보건복지 Issu & Focus, 제 352호.)

우해봉(2018). 저출산 시대의 인구정책, 한국인구학, 41(2), 31-59.

유현중(2016). 미래 인구예측과 저출산고령화 정책의 실천적 대안. 한국행정학회 학술발표논문집. 2016.06. pp.1845-1868.

윤기찬, 김순양(2015). 인구규모에 따른 지역 간 교육격차 및 그 영향요인에 관한 연구, 지방정부연구 18(4), pp.293-315)

우해봉, 장인수(2017). 인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향. 세종: 한국보건사회연구원.

우해봉, 한정림(2018). 저출산과 모멘텀 그리고 한국의 미래 인구변동. 보건사회연구, 38(2), 9-41.

- 이강호(2018). (복지부 인구아동정책관) 한중일 인구구조의 변화와 저출산고령화 대응정책 비교 분석, 보건복지포럼, 262, 67-81.
- 이규용, 김기선, 정기선, 최서리, 최홍엽(2015). 이민정책의 국제비교, 한국노동연구원.
- 이규용, 김혜순, 송영훈, 최서리(2018). 한국사회의 이민과 통합 연구. 한국노동연구원.
- 이문숙(2016). 프랑스의 저출산 문제해소 요인, 한국콘텐츠학회논문지, 16(1), 558-567.
- 이상림(2012). 저출산 고령화에 따른 노동력 부족 전망과 정책적 함의. 한국인구학, 35(2), pp.1-28.
- 이성용(2013). 서유럽 특유의 가구형성규칙과 맬서스주의자의 항상성 모형: 인구학 패러다임의 탈중속화. 한국인구학 36(2), 1-26.
- 이성용(2016). 맬서스이론과 그 파급효과-T.R. 맬서스 탄생 250주년. 지식의 지평 (20), 1-18.
- 이윤경(2019). 인구 정책 전망과 과제. 보건복지포럼 2019.1. pp.19-31.
- 이철희(2018). 저출산고령화 대응 정책의 방향: 인구정책적 관점, 보건복지포럼, 261, 50-64.
- 정대연(2006). 환경 측면에서의 한국의 적정인구 추계. 한국인구학, 29(1), 269-292.
- 정대연·장신옥(2005). 환경문제 발생원인으로서의 인구. 한국인구학 28(1), pp.313-343.
- 전광희(2015). 「인구, 환경 및 자연자원」, 환경사회학, 구도완 외 공저. 한울.
- 조영태(2016). 정해진 미래, 북스톤.
- 최강식(2000). 21세기 노동력 수급전망, 한국인구학 23(2), pp.113-141.
- 하정옥(2012). ‘인구’의 정치적 상상전환과 여성 건강: 재생산권의 개념 정립과 여성주의 논쟁. 한국사회학회, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 2012.06. 701-714.

- 황정미(2005). 저출산과 한국 모성의 젠더정치, *한국여성학*, 21(3), 99-132.
- 황정미(2018). 한국인에게 가족은 무엇인가, *황해문학*, 2018.3. 16-36)
- 한상우(2010). 독일의 다문화사회 통합정책과 시사점, *한독사회과학논총*
- Kitzes et al.,(2009). A research agenda for improving national Ecological Footprint accounts. *Ecological Economics*. 68. 1991-2007.
- White(2007). Sharing resources: The global distribution of the Ecological Footprint. *Ecological Economics*. 64, 402-410.
- Alcott, B.(2012). Population matters in ecological economics. *Ecological Economics* 80(2012). 109-120.
- 2015년 통계자료(법무부 출입국외국인정책본부, 출입국통계월보)
- 한국노동연구원 국민의식조사(2017년)
- 한국보건사회연구원(2011). 인구전략과 국가미래, 적정 인구 가능성 탐색, 한국보건사회연구원.
- 2018년 국민 다문화수용성 조사결과
- 재외동포재단. (2019). 내국인 인식조사
- 여성가족부. (2020). 2020년 가족 다양성에 관한 국민 인식조사
- 한국개발연구원(KDI). 고령화 사회, 경제성장 전망과 대응방안 연구
- 인구보건복지협회 <http://www.ppfk.or.kr/main.asp>
- 통계청 ‘2019 일·가정 양립지표’
- 고용노동부. 「일·가정 양립 실태조사」, 통계청 「2017 일·가정 양립지표」
- 여성가족부. 「2019 국가성평등 지수」
- 인구보건복지협회 인구뉴스. http://www.ppfk.or.kr/sub/data/pp_news.asp
- KDI 보고서 “고령층 노동시장, 질적 개선에 초점 맞춰야” (CBS노컷뉴스)

통계청 ‘2019 일·가정 양립지표’

고용노동부, 「일·가정 양립 실태조사」, 통계청 「2017 일·가정 양립지표」

‘한국생활 정착 방법은?... 체류외국인 가이드북 발간’ (연합뉴스)

KDI 보고서 “고령층 노동시장, 질적 개선에 초점 맞춰야” (CBS노컷뉴스)

60조 이민경제, 新성장지도 그린다 (머니투데이)

‘인구급변 대비할 마지막 10년...신중년 활약할 길 터야’ -초고령 대한민국, 신중년 시대. (한겨레)

‘시니어 교육 뒤... 좋아하는 일로 사회참여 -인생경로 전환’ (한겨레)

조영태의 뉴스저격-홀어져야 낳는다... 수도권 인구집중이 부른 초저출산 한국. (조선일보)

경북일보 - 굿데이 굿뉴스(<http://www.kyongbuk.co.kr>)

제4차 저출산고령화 기본계획 평가. 조홍식 서울대 명예교수.(국민일보)

저출산고령사회 위원회

(2019). 제3차 저출산 고령사회 기본계획 수정본.

(2020). 제 4차 저출산 고령사회 정책 로드맵(2018.12.24.)

(2021). 제4차 저출산고령사회 기본계획. 저출산고령사회위원회

(2020). 제3차 저출산고령화 기본계획 수정안에 따른 시행계획.

https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20201125500051&wlog_tag3=daum

인구감소지역 지정법, 국회 본회의 통과. (서울경제)

국가균형발전 특별법 국회 본회의 통과. (프레시안)

국가균형발전위원회(2020). 국가균형발전계획.

한국의 사회동향(2019). 통계청 통계개발원.

Ehrlich, Paul R. 1968. The Population Bomb, Ballantine Books.

한국교육개발원 교육통계연보, 각 연도

통계청

장래가구특별추계, 2019)

통계청 장래인구추계, 2017-2067년 (2019).

통계청 인구주택총조사 각연도)

통계청 장래인구특별추계 2017-2047년. 보도자료. 2019. 6.27.

통계청 사망원인통계, 2018.

저출산고령사회위원회 블로그 <https://blog.naver.com/futurehope2017/222159385328>

Connelly, M.J., 2009, Fatal misconception: the struggle to control world population, Havard University Press, New York.

United Nations(2000). Replacement Nigration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations? New York: United Nations.

안 내 문

본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.