



2023.12.31.

국회미래연구원 | 총서 | 23-02호

미래사회 대응 정책: 인구변화와 정부 중장기 전략

민보경, 김태경, 이상직, 허종호, 황종남



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

미래사회 대응 정책: 인구변화와 정부 중장기 전략



연구진

▮ 내부 연구진 ▮

민보경 부연구위원(연구책임)

김태경 부연구위원

이상직 부연구위원

허종호 부연구위원

▮ 외부 연구진 ▮

황종남 교수(원광대학교)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

대한민국의 지속가능한 발전을 위해서는 우리 사회 전반적으로 영향을 미치는 거대한 변화를 이해하고 이에 대한 정책적 능력을 제고하는 것이 필요합니다. 오늘날 대내외 급격한 환경변화로 인한 불확실성과 복잡하고 다양한 이해관계로 인해 정책결정과정은 복잡해지고 근시안(近視眼)적 관점으로는 해결할 수 없는 난제(難題)들이 일상화되었습니다. 이를 위해 대통령 단임제로는 정책의 연속성과 장기적 시계(視界)가 부족하므로 국회의 역할이 강조되고 있습니다.

본 연구는 우리가 바람직하다고 생각하는 미래사회상을 달성하기 위해 정부 부처에서 추진하는 주요 전략과 정책을 검토하며, 올해는 인구변화 메가트렌드를 중심으로 정부의 중장기계획과 주요 정책을 살펴보았습니다. 이를 위해 주요 분야별로 정책과 미래사회 대응지표를 연계하여 검토하였으며, 허종호(2장 초고령사회와 노인건강 정책), 김태경(3장 인구감소와 국방인력 정책), 이상직(4장 인구감소와 이민 정책), 민보경(1장 연구 개요, 5장 인구감소 지역 정책) 박사가 역할을 분담하여 연구를 수행하였습니다. 연구진들께 감사의 말씀을 드립니다.

국회미래연구원은 행정부와 입법부가 함께 중장기 전략을 수립 및 집행하는 방안을 모색하는 연구를 지속적으로 수행하고 입법부 차원에서의 국가 중장기 전략의 모니터링 방안을 고도화하고자 합니다. 이를 통하여 국회의원들의 의정활동이 당면한 현안 해결뿐만 아니라 국가 백년대계의 초석이 되는 정책으로 결실을 보는 데, 국회미래연구원이 기여할 수 있기를 바랍니다.

2023년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 연구 개요(민보경)	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 내용	5
제2장 초고령 사회와 노인건강 정책(허종호·황종남)	9
제1절 인구변화와 노인건강 정책의 필요성	11
제2절 미래대응 정책 모니터링: 국가 중장기계획 형성평가	15
제3절 미래대응 정책 모니터링: 국가 중장기계획 집행 및 성과 평가 ...	26
제4절 시사점	31
제3장 인구감소와 국방인력 정책(김태경)	39
제1절 인구변화와 국방인력체계 개편 필요성	41
제2절 미래대응 정책 모니터링: 형성평가	45
제3절 미래대응 정책 모니터링: 집행 및 성과 평가	69
제4절 시사점	84

제4장 인구감소와 이민 정책(이상직)	91
제1절 인구변화와 이민 정책	93
제2절 모니터링의 대상과 방법	104
제3절 형성평가	124
제4절 집행 및 성과 평가	128
제5절 시사점	143
제5장 인구감소 지역 정책(민보경)	145
제1절 지역소멸위기와 인구정책	147
제2절 미래대응 정책 모니터링	151
제3절 시사점	181
참고문헌	185
Abstract	197

[표 2-1] 저출산·고령사회 기본계획 추진 목표	16
[표 2-2] 저출산·고령사회 기본계획- 고령사회 관련 정책과제	16
[표 2-3] 국민건강증진종합계획 사업 개요	19
[표 2-4] 미래 노인건강 정책 건강수명 연장 관련 지표의 추진 성과	27
[표 2-5] 미래 노인건강 정책 노인 자살 관련 지표의 추진 성과	28
[표 2-6] 중점과제 노인건강 성과 및 목표 달성 현황	28
[표 2-7] 2018년도 국민건강증진종합계획 사업 예산 현황	29
[표 2-8] 최근 3년간 저출산·고령사회 기본계획 건강검진 예산	30
[표 2-9] 최근 3년간 저출산·고령사회 기본계획 자살예방 및 정신건강 예산	30
[표 3-1] 2020년 미래사회 대응지표 연구 결과: 비전, 핵심전략 및 모니터링 지표	47
[표 3-2] 시기별 인구변화에 따른 전망	52
[표 3-3] 국방 분야 재정투자 추이	53
[표 3-4] 국방 분야 중장기계획(2023년 기준)	59
[표 3-5] 국방개혁기본계획 상비병력 감축 목표 변경 경과	61
[표 3-6] 역대 국방개혁기본계획 주요 내용	62
[표 3-7] 국방부 2023 성과계획서 목표 및 과제 현황	70
[표 3-8] 2023년도 전략목표·프로그램별 자원배분 계획	71
[표 3-9] 성과지표별 목표치 설정(1)	72
[표 3-10] 성과지표별 목표치 설정(2)	74
[표 3-11] 성과지표별 목표치 설정(3)	76
[표 3-12] 성과지표별 목표치 설정(4)	78
[표 3-13] 성과지표별 목표치 설정(5)	79
[표 3-14] 성과지표별 목표치 설정(6)	83
[표 4-1] 2021년 미래사회 대응지표 체계(핵심지표)	96
[표 4-2] 한국 이민정책 법제도 연혁	105
[표 4-3] 외국인정책 실무위원회 및 주관 부처	107

[표 4-4] 중앙정부부처별 주요 외국인정책(2017년)	110
[표 4-5] 외국인정책기본계획의 주요 내용(1-3차)	112
[표 4-6] 다문화가족지원정책 기본계획의 주요 내용(1-4차)	114
[표 4-7] 국가인권정책기본계획의 구성(1차 기본계획 기준)	116
[표 4-8] 제1차 국가인권정책기본계획(2007-2011)에 제시된 외국인, 재외동포, 난민 인권 보호 관련 추진 과제 및 이행 방안	117
[표 4-9] 국가인권정책기본계획(1-3차)에 제시된 '외국인·이주민' 관련 과제 목록	118
[표 4-10] 미래사회지표-중장기계획-정책목표(다양성을 존중하는 협력 사회)	124
[표 4-11] 유엔의 주요 국제인권조약 및 한국 정부의 가입 현황	126
[표 4-12] 국제인권기구의 국내 이주민 인권 상황에 대한 권고	127
[표 4-13] 외국인/이민자 세부 정책 대상에 따른 서비스 지역전달체계	135
[표 4-14] 17개 광역자치단체 다문화, 외국인 담당부서(2022년 9월 기준)	138
[표 4-15] 지자체 이민정책 관련 대상별 업무 분포 현황(2018)	141
[표 5-1] 지방시대종합계획의 5대 전략과 22대 핵심과제	159
[표 5-2] 행정안전부 '지역발전' 프로그램 목표별 성과지표	173
[표 5-3] 행정안전부 '지역일자리' 프로그램 목표별 성과지표	176
[표 5-4] 국토교통부 '지역개발' 프로그램 목표별 성과지표	178
[표 5-5] 농림축산식품부 '농업인력 육성 및 창업 지원' 프로그램 목표별 성과지표	180

[그림 1-1] 연구 구성	7
[그림 2-1] 연령별 인구 구성비 변화 추이	11
[그림 2-2] 노인건강 정책의 메타평가 분석 추진체계도	14
[그림 2-3] 제5차 국민건강증진종합계획(HP2030) 기본 개요	19
[그림 2-4] 우리나라 건강수명의 변화 추이	21
[그림 2-5] 연령별 노인 자살률 연도별 추이(2011-2021)	22
[그림 2-6] 연도별 한국 노인 활동 제한율	23
[그림 2-7] 건강의 사회적 결정요인	34
[그림 2-8] 자살에 영향을 줄 수 있는 요인	37
[그림 3-1] 20세 남성 인구 (2002년~2042년)	43
[그림 3-2] 상비병력 정원과 연말병력 변화	43
[그림 3-3] 미래대응 모니터링 주요 체계도	45
[그림 3-4] 미래대응 정책 모니터링 주요 체계	48
[그림 3-5] 남북 군사력 현황	49
[그림 3-6] 남북통합지수 (1989-2020년)	50
[그림 3-7] 20세 남성 인구 변화 추세	52
[그림 3-8] 국방비, 전력운영비, 방위비개선비 변화 추이(1970~2023)	54
[그림 3-9] 정부예산 및 국방예산 증가율 추이(1992~2023)	55
[그림 3-10] 병력운영비, 전력유지비, 방위력개선비 증가율 추이(2002~2023)	56
[그림 3-11] 국방 분야별 배분 비율 추이(방위력개선비+장비유지비, 병력운영비, 전력유지비-장비유지비)	57
[그림 3-12] <국방혁신 4.0> 추진 기초	65
[그림 3-13] 단계별 <국방혁신 4.0> 추진	66
[그림 3-14] 2023~2027 국방중기계획	68
[그림 3-15] 미래비전 2037: 비전, 지향 가치 및 12대 핵심 아젠더	85
[그림 4-1] 이민정책의 행정체계	100

[그림 4-2] 정책 대상에 따른 이주민의 위계적 분할과 선별적 포섭·배제	101
[그림 4-3] 법무부 출입국·외국인정책본부 조직도(2023년)	106
[그림 4-4] 정책 대상별 이민정책 전달체계(2017년)	108
[그림 4-5] 집단 구성원별 포용 정도(2013-2022)	121
[그림 4-6] 외국인 이민자·노동자에 대한 포용도 수준(2013-2022)	122
[그림 4-7] 주요 국가의 MIPEX 점수(2019년)	123
[그림 4-8] 외국인정책기본계획(1-3차)에서 제시된 자원 투자 규모	128
[그림 4-9] 외국인정책기본계획(1-3차)에서 제시된 자원 투자 규모(분야별 비중)	130
[그림 4-10] 외국인정책기본계획(1-3차)에서 제시된 자원 투자 규모(자원별 규모)	131
[그림 4-11] 외국인정책 과제 및 예산 규모 현황(2022년)	132
[그림 4-12] 외국인정책 시행계획상 중앙행정기관 과제 수 및 예산 규모(2022년)	133
[그림 4-13] 2022년 외국인정책 시행계획상 정책 분야별 과제 수/예산 비중(중앙부처)	134
[그림 4-14] 외국인정책 시행계획상 지방자치단체 과제 수 및 예산 규모(2022년)	136
[그림 4-15] 2022년도 체류 외국인 현황과 관련 예산 규모의 관계(광역 단위)	137
[그림 4-16] 2021년 지자체별 외국인주민 현황(광역 단위)	139
[그림 4-17] 2021년 지자체별 외국인주민 현황: 집단별 비중(광역 단위)	140
[그림 5-1] 출생아 수와 사망자 수 추이(1983-2022)	147
[그림 5-2] 권역별 순이동자 수 추이(2012-2022)	148
[그림 5-3] 전국 시·군·구 인구증가율(2022년)	149
[그림 5-4] 2035년 인구증가 지역(빨강)과 인구감소 지역(파랑) 전망	150
[그림 5-5] 미래대응 정책 모니터링 주요 체계도	152
[그림 5-6] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999-2022)	154
[그림 5-7] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율(2011-2021)	155
[그림 5-8] 지방시대종합계획 수립 과정	156
[그림 5-9] 지방시대 비전과 전략	158
[그림 5-10] 초광역권 발전계획	164

[그림 5-11] 제4차 농어촌 삶의질 기본계획의 비전, 목표, 전략, 과제	166
[그림 5-12] 제4차 농어촌 삶의질 기본계획의 패러다임 전환	167
[그림 5-13] 2023-2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 비전, 목표 및 추진 과제	168

요 약

1 연구 개요

□ 대한민국의 절대 인구는 2020년 이후 감소하고 있으며 지속적인 저출산의 영향으로 인구구조 변화

• 우리는 급속한 변화 속에서 미래를 잘 준비하고 있는가? 정부는 중장기적 관점에서 잘 대응하고 있는가?

- 대한민국의 합계출산율은 2022년 0.78명 수준으로 떨어져 세계 최저 수준이고, 2025년에는 65세 이상 인구비율이 20% 이상인 초고령사회로 진입할 것으로 전망
- 그동안 우리 사회가 경험하지 못했던 인구감소, 초고령화 등의 인구변화는 대한민국의 새로운 도전과제 제공
- 인구변화로 인한 미래 사회의 영향을 살펴보기 위해 연간 출생아 수가 60여만명에서 40여만명으로 급감한 시기인 2000-2005년생을 주목할 필요 있으며, 이들의 생애주기에 따라 군 입대, 생산가능인구 등의 사회적 이슈 검토 필요
- 인구감소 이외에 초고령화시대의 노인건강, 인구의 수도권 쏠림으로 인한 지역소멸 위기 등 인구변화로 인한 다양한 이슈들에 대한 미래 전략 고찰 필요
- 본 연구는 인구변화 관련 정부 중장기 전략을 검토하고 시사점을 도출하기 위해 노인건강 정책(2장), 국방인력 정책(3장), 이민 정책(4장), 인구감소 지역 정책(5장) 등을 살펴보고자 함

2 초고령사회와 노인건강 정책

□ 우리나라 인구고령화 속도는 빠르게 진행되고 있으며 2025년에는 전체 인구 중 65세 이상이 20%가 넘는 초고령사회 진입 예상

● 미래사회 대응 지표체계의 ‘건강하고 인간다운 고령사회 구축’이라는 핵심 전략과 연계할 수 있는 국가 단위 중장기계획인 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획을 검토하고 관련부처의 성과계획서를 바탕으로 세부 정책의 성과를 평가하여 전략적 방향 제시

- 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021-2025)은 기존의 출산장려에 초점을 맞춘 정책범위를 확장하여 전 생애 삶의 질을 제고하기 위한 종합적인 대응을 하고 있음
- 제5차 국민건강증진종합계획(2021-2025)은 Health Plan 2030을 마련하기 위해 수립되었으며 HP2030의 목표는 급속한 고령화로 인한 노인 의료비 증가, 만성질환 및 질병부담 등의 사회 부담을 경감하고 건강수명 향상과 건강 형평성을 제고하는 것임
- 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획 등 국가 단위의 중장기계획이 실제 건강하고 인간다운 고령사회 구축을 위한 기본적인 정책적 방향성을 제시하고 있으며, 미래사회 대응지표와 적절히 연계되어 국가 단위에서 모니터링을 통해 필요한 정책의 수립과 시행을 위한 가이드라인을 제시하고 있다고 볼 수 있으나 다음과 같은 검토사항 제안
- 첫째, 노인의 건강은 실제 다양한 요소에 의해 영향을 받기 때문에 노인 건강정책의 핵심은 건강의 사회적 결정요인을 확인하고, 건강증진과 지속가능한 발전을 도모하기 위한 다부처·다분야 참여를 추진해야 함
- 둘째, 건강하고 인간다운 고령사회를 구축하고, 노인 건강정책과 관련하여 건강수명 연장, 자살율과 활동 제한율 감소와 같은 미래사회 대응 지표의 향상을 위해서는 실제 중장기 계획이 실행될 수 있도록 중앙정부와 지방정부의 유기적인 거버넌스의 구축이 필요

- 예를 들어 중앙정부는 과학적 근거를 바탕으로 노인 건강향상을 위한 모니터링 지표를 개발하고 상위 목표와 평가표를 설정하면, 지방정부는 중앙정부에서 제시한 상위 목표를 기반으로 지역별 목표를 설정하고 정책과 사업을 수행할 수 있도록 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임을 명확히 하면서도, 실제 목표를 달성할 수 있도록 통합적인 거버넌스의 구축 필요
- 마지막으로 건강과 관련된 지표는 단기간 달성할 수 없는 정책적 과제이므로 노인의 건강을 향상시키기 위해서는 궁극적으로 전 생애에 걸쳐 건강행동 실천과 건강한 환경을 조성하는 것과 같이 장기적인 전략의 수립과 투자가 필요

3 인구감소와 국방인력 정책

- **인구절벽 시대 국가안보는 결코 간과할 수 없는 영역으로 기존의 국제질서 규범이 역행하는 지정학적 변화 속에서 인구감소는 향후 국방전략 및 국방인력체계에 영향을 미치는 시급한 문제**
- **인구감소에 따른 중장기 병역자원 미래전망이 수반하는 상비병력 유지 위기와 관련해 병역제도를 포함하는 국방인력체계 개편을 위한 정책적 검토 필요**
 - 국방개혁기본계획은 국방개혁법에 근거해 작성되는데, 국방개혁기본계획은 인구감소 전망에 따른 복합 안보 개념을 포괄하는 공동체의 안전, 지속가능성을 담보하는 핵심전략 관점에서 보면 변화하는 국방환경에서 상비병력 감축 목표에서 비일관성을 나타내며 정권 교체에 영향을 받음
 - 국방중기계획(2023-2027)은 2027년까지 상비병력 규모 50만명을 유지하기로 명시하고 있으나 병역자원의 미래 전망을 고려할 때 이는 중장기적으로 유지하기 어려운 목표라고 판단됨

- 중장기 미래대응의 관점에서 국방예산의 집행·관리 측면에서 국방예산의 기획성(장기)과 계획성(중기)을 강화하는 한편, 현재의 전력증강 중심 국방기획관리체계에 국방인력기획이 포괄되는 통합적인 기획체계으로의 전환 모색 필요
- 글로벌 외교안보 환경의 변화와 함께 국내 사회경제적 부담이 심화되는 상황에서 미래전 환경에 부합하는 첨단기술강군 구상에 소요되는 국방예산 전망을 고려할 때, 중장기 미래에 군의 역할과 규모, 성격에 대해서는 앞으로 충분한 전사회적 합의 과정이 필수적임
- 중장기적으로 선차적 전력증강을 토대로 병력감축의 공백을 극복하는 정책적 접근과 관련해 국회는 첨단과학기술 집약 군으로의 재편 과정에서 전력증강을 뒷받침하는 새로운 군구조 및 인력체계가 적절한 시기에 준비되도록 국방 인력체계와 전력증강의 통합적 구현의 관점에서 국방분야 재정투자가 진행되는가에 지속적 관심 필요

4 인구감소와 이민 정책

□ 지속적인 저출산 현상으로 인구위기에 대한 경각심이 전 사회적으로 고조되고 있으며 저출산 고령화 현상이 심화됨에 따라 이민에 대한 정책적, 정치적 관심 증가

● 미래사회 대응 지표체계와의 연계성을 고려해 사회통합 관점에서의 이민 정책 평가 필요

- 외국인정책 기본계획, 다문화가족지원정책 기본계획, 국가인권정책 기본계획 등 정부 중장기계획을 살펴본 결과 일관된 관점의 부재, 중앙정부 주도에 따른 지방정부의 역할 부재 등 확인
- 관련 예산의 상당한 비중은 다문화가족 지원으로 쓰이고 있으며, 외국인정책의 조직과 전달체계 역시 다문화가족 지원으로 한정되어 있으므로 향후 외국인 노동자, 미등록체류자에 대한 정책적 고려 등의 검토 필요

- 미래사회 대응 지표의 경우 관련 지표가 포용도라는 단일 값에 불과해 정책평가를 위한 틀로 한계가 있기에 향후 이민 정책 평가를 위한 보다 종합적인 지표체계 구축 필요

5 인구감소 지역 정책

□ 우리 사회는 유례없는 초저출산과 더불어 수도권으로의 인구 쏠림이 심화되면서 지방소멸의 위기의식 증가하며 이러한 상황은 앞으로 지속 또는 더욱 심화될 것으로 예측됨에 따라 적극적인 대응 전략 필요

- 지역인구 감소에 대한 대응 정책은 미래사회 대응 지표체계의 ‘안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성 전략’과 연계하여 국가 차원의 미래 대응 모니터링 체계 방안 검토

- 정부 중장기계획으로 지방시대종합계획, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등을 살펴본 결과 중장기계획에 제시된 목표와 미래사회 대응지표 간에는 광범위에서 긴밀성이 있으나 중장기계획은 지역중심의 구체적 전략이 제시되어 있는 반면, 미래사회 대응 지표는 지역적이기보다는 국가 단위에서의 수도권과 비수도권의 인구와 지역총생산을 비교하는 정도에 그치고 있음
- 지방에서 수도권으로의 인구이동의 주요 요인은 일자리 등 경제적 측면이지만 그 외에 교육문제, 지역 어메니티(근린, 도시, 환경 등) 등이 있으므로 이러한 측면을 살펴볼 수 있는 지표 마련 검토 필요
- 집행 및 성과 평가를 통해 정부가 균형발전 관련 재정사업에 대하여 수립한 프로그램 목표와 관련 성과지표를 살펴본 결과 객관적 지표 이외에 주민만족도, 정책만족도 등 주관적 지표가 포함되어 정책의 순효과를 파악하는 데 한계가 있을 수 있기에 이를 보완할 수 있는 방법을 살펴보고(가령 행정 빅데이터 활용 방안) 정책의 성과를 과학적인 방법으로 분석하고 평가하기 위한 노력 필요

제1장

연구 개요

민보경

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 내용

제 1 절

연구의 배경 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대한민국은 어느 사회보다 급변하는 환경에 처해 있으며 불확실성으로 예상하지 못한 경험을 겪기도 한다. 그동안 우리 사회가 경험하지 못했던 인구감소, 초고령화, 기후변화, 저성장 등의 메가트렌드는 대한민국에 새로운 도전 과제와 기회를 던져준다. 2020년 출생아 수가 사망자 수보다 적어 절대 인구규모가 감소하기 시작하면서 인구감소 시대가 공식화되고 인구위기가 전 사회적으로 주목받고 있다. 그러나 인구위기론은 갑자기 등장한 것이 아닌 오래된 담론이다. 우리나라는 이미 1983년 합계출산율이 인구규모 유지에 필요한 인구대체 출산율 2.1명보다 낮은 수준이었다. 출산율은 점차 낮아져서 2022년에는 0.78명 수준으로 떨어져 전 세계에서 출산율이 가장 낮은 국가이며, 이러한 추세는 반등할 기미를 좀처럼 보이지 않으며 당분간 최저 기록을 경신할 것으로 보인다.

저출생의 여파는 인구구조 변화로 나타나 우리 사회의 고령화는 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되면서 2025년에는 65세 이상 인구 비율이 20% 이상인 초고령사회에 진입할 것으로 예측되면서 고령사회(고령인구 14% 이상)에 진입한 지 불과 7년 만에 초고속으로 초고령사회에 접어들 것으로 전망된다. 그러므로 중장기적인 관점에서 바람직한 미래의 발전 방향을 수립하는 등 급격한 미래사회의 변화를 사전적으로 준비할 필요성이 증가하고 있다. 그렇다면 우리는 이러한 급속한 변화 속에서 미래를 잘 준비하고 있는가? 정부는 중장기적 관점에서 잘 대응하고 있는가?

정부는 자체적으로 다양한 방식의 정책 평가를 통해 정책의 효과성을 높이기 위해 노력하고 있으나 성과관리의 주체가 정책을 설계·집행하는 행정부로 설정되어 있고 이미 수행되었거나 수행되고 있는 개별 정책 단위의 성과관리체계를 운영하고 있다. 그러므로 정부의 정책 모니터링은 사회변동에 선제적으로 대응하기보다는 정부가 수행하고 있는 정책의 결과에 대한 분석과 환류에 치중되어 있다. 이뿐만 아니라 평가의 단위가 개별 단위 사업이기 때문에 거시적 차원에서 정부의 정책 수행 전반에 대해 파악하는 데는 한계가 있다. 이러한 이유로 정부의 평가는 정책 수행 성과 전반을 검토하여 평가하기 어렵고, 과

거에 대한 개별 단위사업 수준의 효과성 측정에 집중되는 경향이 있다.

국가의 중장기 전략이나 미래에 중요한 의미를 가지는 정책은 해결하기 어렵거나 단기간에 효과를 가져오는 것이 아니라 장기적 관점에서 수립되고 시행되고 있으므로 정책 평가에서 이러한 점을 감안해야 한다. 그러나 정부의 현행 업무평가제도는 성과지표 결과를 통해 일정 기간 중앙행정기관 내의 평가 결과에 따라 순위를 배정하는 것으로 다년간에 걸쳐 해당 기관의 역량이 향상되거나 감소되었는지, 정책의 장기적 효과는 어느 정도인지 확인하기 곤란하다.

국가의 지속가능한 발전 및 중장기 발전과 연계되는 성과관리시스템은 미비하다고 할 수 있다. 현행 정부업무평가는 중앙행정기관, 지방자치단체와 공공기관에서 시행되고 있는 사업과 정책들을 세부적으로 관리하고 운영하기 위해 구축되었다. 하지만 국가의 지속가능한 발전 전략 수립 및 중장기 발전계획과 연계되기에는 현재 운영되고 있는 정부업무평가는 미시적인 평가 체계이다. 국가의 주요 가치 및 핵심전략을 달성하기 위해 선정된 주요 지표들을 모니터링할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하다.

국회미래연구원이 도출한 미래사회 대응지표 체계는 미래비전을 바탕으로 중장기적, 거시적 차원에서 정부의 정책집행 결과를 총괄할 수 있는 지표를 선정하는 과정을 거쳤다. 미래사회 대응지표는 미래비전별 핵심전략 전반의 실태를 파악하는 데 적합한 수준으로 도출되었기 때문에 개별 정책의 효과를 파악하기 위한 목적으로는 부적절하다. 따라서 정책목표 달성을 위해 필요한 정책들을 조합하는 방식으로 수립되는 정부의 중장기계획 등과의 연계성을 고려하여 미래사회 대응지표 체계 활용 방안을 검토하는 것이 필요하다. 2023년도의 연구는 인구변화 메가트렌드를 중심으로 미래사회 대응지표 체계, 정부 중장기계획, 성과지표 등을 연계하여 살펴보고자 한다.

미래연구의 필요성은 우리 사회가 원하는 미래로 가기 위한 전략을 찾기 위함이다. 우리 사회의 지속가능한 발전을 위해서는 사회 전반적으로 영향을 미치는 거대한 흐름을 읽고 이에 대한 정책적 능력을 높이는 것이 필요하다. 국회미래연구원은 미래 환경에 대응하고 지속가능한 미래를 위한 전략의 이행을 점검할 수 있는 미래사회 대응지표 체계를 구축하였고, 본 연구에서는 인구변화 메가트렌드를 중심으로 지표 체계의 활용 방안을 구체적으로 모색하고자 한다. 즉, 본 연구는 인구변화로 인한 다양하고 복잡한 이슈들을 중심으로 정부의 정책 방향과 중장기 전략을 살펴보고, 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제2절

연구의 범위 및 내용

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 인구변화 메가트렌드와 관련한 주요 중장기계획과 정책과제들을 검토하고 평가함으로써 중장기계획의 방향 설정과 전략 수립을 위한 정보를 제공한다. 이러한 과정에서 국회미래연구원이 바람직한 미래사회상을 달성하기 위해 도출한 비전, 전략, 지표로 구성된 미래사회 대응지표와 연계하여 검토한다.

본 연구는 인구변화와 관련된 주요 이슈로 1) 초고령사회와 노인건강 정책, 2) 인구감소와 병역자원 정책, 3) 인구감소와 이민 정책, 4) 인구감소 지역 정책 등을 선정하여 이에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 이슈를 선정한 이유는 다음과 같다.

먼저, 대한민국은 고령사회를 지나 초고령사회 진입을 앞두고 있다. 특히, 2020년부터는 베이비붐 세대가 고령인구로 편입되면서 전체 인구에서 고령인구가 차지하는 비중이 크게 증가하고 있다. 통계청의 장래인구추계에 따르면, 고령인구는 2020년 15.7%에서 지속적으로 증가하여, 2040년 34.4%, 2070년 46.4% 수준으로 생산가능연령 인구보다도 많아질 것으로 전망된다. 그러므로 본 연구의 2장에서는 노인의 삶의 질에 주요 핵심요소인 건강문제를 중심으로 노인의 건강 정책을 살펴본다.

인구대체 출산율 2.1을 하회하는 저출생 현상은 이미 40여 년 전부터 시작되었는데 출생아 수가 급격하게 감소한 시기는 저출생 현상이 처음 시작된 1982년에서 1984년 사이로, 이전에 80만 명 이상이던 연간 출생아 수가 이 시기를 기점으로 60만~70만 명대로 크게 줄어들었다. 산아 제한 정책에 따라 셋째 아이가 사라진 것이 그 이유로 꼽힌다. 일각에서는 이 시기를 1차 ‘인구절벽’으로 지칭하기도 한다. 인구절벽이란 미국의 경제학자 해리 덴트가 2014년 주창한 용어로, 주로 생산가능인구가 급격히 줄고 고령인구가 늘어나는 경우를 의미한다(Dent, 2014).

이후 40만 명대에서 유지되던 출생아 수는 2016년 이후 또 한번 급격하게 감소하는데, 40만 명대이던 연간 출생아 수가 30만 명대를 찍고 20만 명대까지 주저앉게 된다. 출생

아 수 30만 명대를 기록한 시기는 2017년에서 2019년까지 3개년에 불과하고, 2020년 20만 명대 출생아 시대에 진입한다. 2020년은 역사상 최초로 사망자 수가 출생아 수보다 많아지는 데드크로스를 맞은 해이기도 하다. 이 시기는 또한 이전과 다르게 혼인율 자체뿐 아니라 유배우 출산율도 동반 하락하는 등 출산율 추세의 변화가 관찰되는 시기이기도 하다(계봉오 외, 2022).

인구변화가 미래사회에 영향을 준다고 했을 때 주목해야 할 인구집단은 2000~2005년생이다. 2000~2005년은 연간 출생아 수가 63만 명에서 43만 명으로 급감한 시기이다. 1970년대 출생아 수와 비교하면 절반으로 줄어들었다. 이 시기에 출생아 수가 급감한 것은 1997년 외환위기에 따른 대량 실직 사태 발생과 경제 불확실성 증가의 직접적인 영향인 것으로 알려져 있다. 인구학적인 전환점을 맞이한 2020년에 20대가 된 이 세대의 생애주기를 따라가며 앞으로 사회구조와 제도의 큰 변화가 예고되어 있다.

2000~2005년생들이 군대에 입대하며 생기는 군 병력의 변화를 살펴보면, 2016년까지 60만 명대 수준을 유지하던 군 병력은 2000년생이 만 20세가 된 2020년 55.5만여 명, 2002년생이 만 20세가 되는 2022년 50만여 명을 기록하며 군 병력 부족이 시작되었다.¹⁾ 한국국방연구원(KIDA)의 '2040 국방인력운영체계 설계방향' 자료에 따르면, 현 제도를 유지한다고 가정 시, 출생아 수가 40만 명 수준이었던 2015년생이 만 20세가 되는 2035년까지 군 병력은 40만 명대를 유지할 것으로 전망된다.²⁾ 그러다 출생아 수가 30만 명대 이하로 급감한 2016년생이 만 20세가 되는 2036년과 출생아 수가 20만 명대로 떨어진 2020년생이 만 20세가 되는 2040년경에 군 병력이 40만 명 아래로 떨어질 것으로 전망된다. 현재 50만 명 수준인 병력 수급 불균형 문제가 현실화되고 있다. 그러므로 본 연구는 이러한 문제 인식을 가지고 3장에서 인구감소와 병역자원 정책을 살펴본다.

인구규모가 감소함에 따라 노동력의 부족이 전망된다. 인구규모가 감소한 2000~2005년생이 노동시장에 본격적으로 진입하는 시기는 빠르면 2026년경, 평균적으로 2030년경으로 볼 수 있다. 높은 청년실업률이 심각한 사회문제로 대두되는 현재에 비하면, 노동시장 신규 진입 인구규모 감소는 청년실업 문제 해소에 도움이 되어 긍정적으로 보일 수 있으나 장기적으로 생산연령인구 감소는 인력 부족 문제로 이어져 장기침체의 원인이 될

1) 통계청. 남북군사력 현황. 2023.6.2. 추출 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAB12

2) 헤럴드경제(2023). 2040년 '국군 36만 시대'...군병력 30%가 사라진다 [저출산 0.8의 경고]. 2023.2.18. <https://v.daum.net/v/20230218083140411>

가능성이 있다. 그러므로 최근 노동 인력의 부족을 외국인 유입, 이민 정책과 연계하고자 하는 사회적 논의가 활발히 진행되고 있다. 이에 본 연구의 4장에서는 인구감소와 이민 정책을 살펴본다.

인구변화가 위기 요인이 될 수 있는 또 다른 이유는 인구감소의 영향이 지역별, 산업별, 계층별로 차별적으로 나타난다는 점이다. 저출생·고령화는 다른 선진국에서도 나타나는 사회 양상이기도 하지만 우리나라의 수도권 쏠림 현상은 저출생·고령화 현상을 더욱 악화시키는 경향이 있다. 지역의 인구유출로 인한 지역별로 상이한 인구변화의 충격이 수도권 과밀 문제와 지역소멸로 연결되어 또다시 저출산 현상을 악화시키는 고리를 만들게 된다. 젊은 세대가 유출되는 지역에서는 고령화 현상이 더욱 심화된다. 즉, 인구감소가 지역 소멸과 연결될 수 있으므로 5장에서는 인구감소 지역의 대응 정책을 살펴본다.



[그림 1-1] 연구 구성

제2장

초고령 사회와 노인건강 정책

허종호·황종남

제1절 인구변화와 노인건강 정책의 필요성

제2절 미래대응 정책 모니터링: 국가 중장기계획 형성평가

제3절 미래대응 정책 모니터링: 국가 중장기계획 집행 및 성과 평가

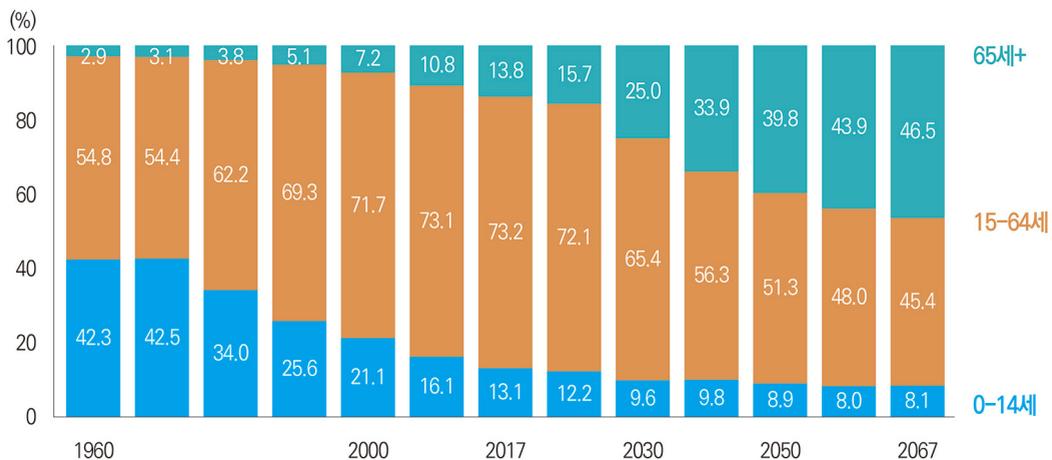
제4절 시사점

제 1 절

인구변화와 노인건강 정책의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라의 인구 고령화 속도는 다른 나라에 비해 빠르게 진행되고 있다. 통계청 인구 전망에 따르면 2025년에는 전체 인구 중 65세 이상이 20%가 넘는 초고령사회(super aged society)로 진입이 예상되고 있다(통계청, 2022). 이미 비수도권, 특히 일부 농어촌 지역을 중심으로 65세 이상 노인 인구가 20%가 넘는 초고령사회에 진입한 곳이 늘어나고 있다. 기존 연구에 따르면 1차 베이비붐 세대인 1955~1963년 출생자들과 2차 베이비붐 세대인 1968~1974년 출생자들이 65세 이상 노인 인구로 진입하게 되는 2020년부터 2040년까지 매 10년마다 노인 인구 비율 증가세가 2.1~8%p 이상으로 더욱 가팔라질 것으로 전망되고 있다. 인구 고령화의 가속화로 인해 2070년에는 65세 이상 노인의 비율이 전체 인구의 약 50%에 육박하는 수준으로 증가할 전망이다(윤종률, 2016). 인구의 급격한 고령화는 단순히 노인 인구의 증가만을 의미하는 것이 아니다. 저출산과 수도권 쏠림으로 인한 지방소멸과 같은 인구 리스크 문제와 맞물려 건강하고 인간다운 노년의 삶을 위협하고 있으며, 이와 관련된 문제가 점차 사회적으로 대두되고 있다.



[그림 2-1] 연령별 인구 구성비 변화 추이

출처: 통계청, 장래인구특별추계: 2017~2067년

노인은 신체적, 정신적, 사회적으로 건강취약계층이다. 이 때문에 인구 고령화로 인한 노인 인구의 증가에 따라 건강하고 인간다운 노년의 삶을 보장하기 위한 건강정책이 국가적 차원에서 논의될 필요성이 제기되고 있다. 노인은 신체적 노화에 따라 생리 기능이 저하되고 노쇠현상을 경험하며 더 많은 건강문제를 겪게 된다. 유전적 영향이나 생활습관 등에 따라 개인적 차이는 있을 수 있지만 일반적으로 심장 기능이 떨어져 부정맥이나 심부전 발생의 위험이 높아지며 폐의 탄력성 감소에 따른 폐 기능 저하로 폐렴 발생 위험이 높아진다. 이뿐만 아니라 노폐물을 걸러주는 신장 기능의 감소로 인해 부기나 약물 부작용의 위험성이 증가하기도 하며 뇌 신경세포가 감소하면서 인지기능이 저하되는 등 신체적 노화로 인해 질병과 감염의 위험이 크게 증가한다. 외부 스트레스에 대처할 저항력과 예비 능력의 감소로 건강 악화의 가능성이 높아지면서 노인 건강관리에 중요한 개념인 노쇠(frailty)현상이 나타나는데, 미국의 경우 노쇠 유병률이 7% 정도인 데 비해 우리나라의 노인은 그 2배 가까운 11.7%에 달할 정도로 허약 정도가 심한 편으로 알려져 있는데, 노인 인구의 증가와 함께 노쇠 유병률도 크게 높아질 수 있다(Ma, et al., 2009).

노인의 삶은 만성질환의 누적이라고 표현할 수 있을 정도로 고혈압, 당뇨병, 퇴행성관절염 등과 같은 질환의 유병률이 상대적으로 높다(윤종률, 2016; 이지원, 2017). 실제 우리나라 전체 노인 인구의 84.0%가 1개 이상의 만성질환을 가지고 있으며, 3개 이상 복합 만성질환자는 27.8%에 달한다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2020). 노인들의 높은 복합만성질환 유병률은 다약제복용(하루 여섯 가지 이상의 약물 복용) 문제로 연결된다. 건강보험심사평가원 내부 자료에 따르면 65세 이상 노인 외래 환자에서 환자 1인당 동시에 6개 이상의 약물을 처방받은 비율은 86.4%, 동시에 11개 이상의 약물을 처방받은 비율은 44.9%, 21개 이상의 약물을 처방받은 비율은 3.0%로 확인된 바 있다(윤종률, 2016). 노인의 높은 다약제복용률은 선진국에 비해 현저히 높은 수치이며, 다약제복용으로 인한 섬망, 인지기능 저하, 낙상, 요실금, 불면증, 식욕 저하 등의 노인병증후군 유발이 우려되는 상황이다. 다른 연령집단에 비해 노인은 만성질환 등 질병의 유병률이 높아 이에 따른 보건의료 지출도 빠르게 증가하고 있다(최승은 외, 2017).

노인의 만성질환은 시간이 지남에 따라 합병증을 유발하고 이로 인해 신체적, 정신적 활동을 위축시키는 기능장애를 일으키기도 한다. 대표적으로 심뇌혈관 질환이나 골절, 중증 관절질환, 치매로 인해 노인의 기능장애가 발생할 수 있으며, 이 외에 시력과 청력

저하, 만성 폐질환, 우울증 등 일상생활의 어려움을 겪을 수 있는 기능장애를 경험하게 된다. 또한 인지-운동에서의 반응성, 유연성, 민첩성이 낮아져 운동범위의 제한으로 골절과 낙상 등 손상에 취약한데 이로 인해 정상적인 일상생활을 영위하는 데 제약이 될 수 있다. 우리나라 노인들은 기본적 일상생활능력(Activities of Daily Living, ADL)이나 수단적 일상생활능력(Instrumental ADL, IADL)이 모두 양호한 것으로 알려져 있다(임정미, 2021). 반면 연령이 높아질수록 자립도가 낮아져 85세 이상 노인의 경우 기능 제한이 없는 비율이 58%로 급격하게 저하되는 것은 초고령화사회를 대비하기 위한 장기적인 건강 관리의 필요성을 의미한다(임정미, 2021). 인간의 노화 과정에서 나타나는 생리적, 신체적 기능의 퇴화와 함께 정신적, 심리적 변화로 인한 개인의 자기유지기능과 사회적 역할 수행기능에 장애를 경험하게 되고, 더 나아가 사회적 고립에 따른 다양한 건강상의 문제가 발생할 수 있다. 정신건강상의 문제는 자살이라는 극단적 선택에 도달할 수 있는데, 실제 우리나라 노인들의 자살률은 최근 10년간 세계 60개국 중 가장 높은 수준이다(WHO Mortality data base, 2021).

노인의 건강에 영향을 미치는 다양한 위협 요인을 고려할 때, 건강한 삶을 영위할 수 있는 노인의 비율을 높이기 위해서는 생애 초기부터 건강관리 기술을 습득하고 건강한 생활 습관을 갖도록 유도함과 동시에 의료서비스와 요양뿐만 아니라 소득보장, 지역사회 참여 등 노인의 건강을 결정하는 다양한 원인을 포괄적으로 고려할 수 있는 장기적인 정책이 필요하다(고속자 외, 2016). 또한 노인 인구의 급증과 평균 수명 연장에 따른 향후 초고령자의 급속한 증가를 감안할 때, 다양하고 복잡한 건강문제와 기능장애의 특성을 가진 후기 노인에 대한 정책도 함께 고려되어야 한다. 고령화를 일찍 경험하였으나 그 속도가 상대적으로 느렸던 선진국에 비해 급속한 인구의 고령화를 겪는 우리나라는 노년기 건강, 복지, 사회 문제에 대응하기 위한 정책을 수립하는 데 시간적 여유를 갖지 못했다. 그럼에도 불구하고 저출산과 고령화와 같은 인구 리스크에 적절히 대응하고자 지난 2000년대 후반부터 국가 단위의 중장기계획을 수립하고 중앙정부와 지방정부의 유기적 연계를 통해 노인의 건강하고 인간다운 삶을 보장하기 위한 노인건강 정책을 제시하고 있다. 본 챕터에서는 “건강하고 인간다운 고령사회 구축”이라는 미래비전을 반영하고 있는 국가 단위의 중장기계획인 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획을 검토하고, 각 기본계획의 성과계획서를 바탕으로 세부 정책의 성과를 평가하여 미래사회 노인건강 정책의 시사점과 정부의 중장기계획 수립 시 고려해야 할 전략적 방향을 제시하고자 한다.



[그림 2-2] 노인건강 정책의 메타평가 분석 추진체계도

제2절

미래대응 정책 모니터링: 국가 중장기계획 형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 노인건강 정책 관련 중장기계획

가. 저출산·고령사회 기본계획

세계 최저 수준의 출산율과 최단기간의 고령화 진행과 같은 인구구조의 급격한 변화는 사회의 지속가능성을 저해하는 위험 요인으로 저출산·고령화 문제가 국가적 의제로 떠오르면서 범국가적·범정부적 대응이 이루어지고 있다. 정부는 지난 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 정책 추진 기구로 보건복지부에 대통령을 위원장으로 하고, 12개 부처 장관 및 12명의 민간전문가로 구성된 ‘저출산고령사회정책본부’를 설치하여 초저출산과 초고령화 현상에 대한 다면적이고 복합적인 원인을 찾아 장기적인 해법을 제시하기 위한 노력을 추진하기 시작했다.

저출산·고령사회 기본계획은 「저출산·고령사회기본법」에 근거를 두고 있으며, 동법 제20조(저출산·고령사회 기본계획) 제1항에서 “정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회 기본계획을 수립·추진하여야 한다”라고 명시하고 있다. 저출산·고령사회 기본계획은 기본 목표와 추진 방향, 추진 과제 및 방법, 재원 규모 등에 대한 계획을 5년마다 수립하고 이를 토대로 각 부처와 지방자치단체는 연도별 시행계획을 세우고 시행하게 된다. 2006년 제1차 저출산·고령사회 기본계획 수립 이후 2022년까지 제1-3차 저출산·고령사회 기본계획의 수립과 추진이 마무리되었으며, 2021년부터 제4차 저출산·고령사회 기본계획(‘21-25)이 수립되어 추진 중이다.

[표 2-1] 저출산·고령사회 기본계획 추진 목표

기본계획	추진 목표
제1차	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립
제3차	OECD 국가 평균 수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응
제4차	모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회

출처: 저출산고령사회위원회 홈페이지

고령화에 관한 기본계획 추진 방향을 살펴보면, 1차부터 4차에 걸친 저출산·고령사회 기본계획 중에서 급속한 고령화에 대응하기 위한 기본계획이 명시적으로 제시된 것은 2차 저출산·고령사회 기본계획부터다. 제2차 저출산·고령사회 기본계획은 예방적 보건·의료서비스의 확충을 제시하였다.

[표 2-2] 저출산·고령사회 기본계획- 고령사회 관련 정책과제

	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축
1차	① 노후소득 보장 체계 강화 ② 건강하고 보호받는 노후 생활 보장 ③ 노인의 사회 참여와 노후 준비 기반 조성 ④ 고령 친화 생활환경 조성
2차	① 베이비붐 세대 고령화 대응 체계 구축 ② 안정되고 활기찬 노후 생활 보장 ③ 고령 친화 생활환경 조성 ④ 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성 ⑤ 성숙한 노년기를 위한 기반 마련
3차	함께 만들어가는 행복한 노후 ① 다층적 노후소득 보장 체계 내실화 ② 신중년 새로운 인생 출발 ③ 고령자의 다양한 사회 참여 기회 확대
4차	건강하고 능동적인 고령사회 구축 ① 소득 공백 없는 노후 생활 보장 체계 ② 예방적 보건·의료서비스 확충 ③ 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄 ④ 고령 친화적 주거환경 조성 ⑤ 존엄한 삶의 마무리 지원

출처: 저출산고령사회위원회 홈페이지

제3차까지의 기본계획은 노인의 의료보장성 강화와 자살 예방을 위한 정신건강관리 체계 구축, 운동 참여 활성화를 위한 프로그램 보급 확대, 주요 질환 조기 발견을 위한 건강검진 체계 개편 등과 같은 예방적 건강관리를 추진하였다. 또한 지난 2008년 장기요양보험 제도의 도입과 함께 보장성 확대 등 공적 요양보호 체계 확립과 내실화를 제시함과 동시에 치매관리 인프라 구축, 장기요양보험 확대 등과 같은 국가 차원의 치매관리 체계 구축 성과는 긍정적 평가를 받았다. 그럼에도 불구하고 아프고 긴 노후, 살던 곳에서의 돌봄 부족 등이 문제점으로 제시되었다. 특히 우리나라 65세 이상 노인 중 84%가 한 가지 이상의 만성질환을 가지고 있으며, 두 가지 이상을 지닌 복합이환율(multi-morbidity)도 54.9%에 달하였으며, 3개 이상을 지닌 경우는 27.8%로 꾸준히 증가하는 추세이다(이윤경 외, 2020). 한편, 노인 대부분은 현 주거지에서 살고 싶어 함에도, 지역사회 내에 돌봄과 의료를 통합적으로 제공할 수 있는 체계가 미비한 점이 지적되었다.

이에 따라 제4차 저출산·고령사회 기본계획은 인구규모의 감소와 인구구조의 변화 등 우리 사회가 직면한 변화에 대응하는 새로운 비전을 제시할 필요성에 맞추어, 지난 제1-3차 계획에서 저출산·고령화 대응의 성과와 한계를 바탕으로 실효적인 접근을 통해 부정적 영향을 최소화할 필요성을 배경으로 수립되었다. 기존의 저출산·고령사회 기본계획의 정책 범위가 출산 장려에 보다 초점이 맞춰졌다면, 제4차에서는 “전 생애 삶의 질을 제고”하기 위한 종합적 대응으로 그 틀을 확장하고자 하였다. 제4차 기본계획에서는 건강한 고령사회를 위한 사전 예방적 보건·의료서비스 확충 및 예방-조기 발견-치료·관리-돌봄 내실화를 통한 치매국가책임제 완성과 함께 살던 곳에서 건강하고 편안하게 생활할 수 있도록 재가 기반 건강·돌봄 서비스를 확충하고자 하였다.

나. 국민건강증진종합계획

건강에 영향을 미치는 사회문화적 환경 요인의 중요성에 대한 인식과 함께 1995년 국민건강증진법이 제정되었고, 이 법에 의거하여 2002년 제1차 국민건강증진종합계획을 수립하게 되었다. 이후 심혈관 질환, 각종 암 등 만성질환이 국민의 주요 사망원인이 됨에 따라 예방을 중심으로 한 보건정책과 사업이 더 절실히 요구되었으며, 이를 해결하기 위한 중장기적인 국민건강증진종합계획이 수립되었다.

국가의 건강증진 정책인 국민건강증진종합계획(Health Plan)은 국민의 건강증진과 질

병예방을 위한 건강증진 정책의 방향을 제시하는 범정부적 중장기 종합계획으로 국민건강증진법 제4조에 따라 매 5년마다 수립된다. 국민건강증진종합계획은 산발적인 건강증진 정책에 대한 통합적인 청사진을 제공하며, 중앙 및 지방 정부 사업의 목표를 설정하고 자원을 분배하는 근거로 주로 활용된다(김은아 외, 2020). 국민건강증진종합계획의 추진 체계는 보건복지부를 중심으로 관련 지표 생산 및 관리는 질병관리청이 대부분 수행하고 있으며, 연차 모니터링 등 정책 지원에 대한 사항은 제3차 계획부터 한국건강증진개발원이 수행하고 있다(오유미 외, 2018).

2002년 제1차 국민건강증진종합계획을 시작으로 현재는 제5차 계획(2021-2025)이 시행되고 있다. 제1차 계획의 경우, 인구 고령화와 질병구조의 만성화가 당시 예상보다 매우 빠르게 진행되어 예방을 중심으로 한 건강증진사업 확대의 필요성이 제기되고 있는 시점에 2004년 12월 담배가격 인상으로 국민건강증진기금이 354원으로 증액되어 건강증진사업을 확대할 수 있는 여지가 생겼다. 당초 계획했던 5년보다 3년 일찍 종료되었고, 이에 따라 2005년 2차 계획(2006-2010)을 수립하였다(오유미 외, 2018). 제2차 국민건강증진종합계획에서는 사업의 범위와 관계부처가 확대되어 보건복지부 외에도 교육부, 고용노동부와 연계하여 관련부처에서 수행하는 사업까지 포함하여 확대되었다. 2010년 제3차 계획에서는 기존 5년 계획 단위에서 10년으로 확대 수립하고 교육부, 고용노동부, 국방부 등 관계부처의 참여가 더욱 확대되었다. 2015년 수립된 제4차 계획은 제3차 계획의 중간 수정 형태로 수립되어, 10년간의 장기계획을 수립하여 수립 이후 5년 동안의 계획 추진 결과를 평가하여 지표를 수정하거나 과제를 조정하였으며, 향후 5년 동안의 제도 개선과 사업 방향을 수정·보완하는 쪽으로 수립되었다. 이뿐만 아니라 3-4차 계획 수립 시 국제연합(UN)과 세계보건기구(WHO)의 건강 및 건강증진에 대한 정의를 기본으로 하여 관련 계획의 연계성을 감안한 다양한 지표를 고려하였다. 제5차 국민건강증진종합계획은 2020년 제4차 종합계획이 완료되어 향후 10년간 건강정책을 제시할 제5차 종합계획(HP2020, '21-'20)을 마련하기 위해 수립되었다. 제5차 국민건강증진종합계획은 건강정책의 총괄목표를 달성하고자 다른 법령에 따른 건강증진 관련 정책을 체계적으로 연계하여 현재 건강정책의 문제점과 미래 여건 변화에 대처하기 위한 국가 차원의 비전과 목표를 설정하고 실천 전략을 제시하고자 하였으며, 정부와 지방자치단체의 세부 과제별 종합계획 및 연간 실행계획을 일관성 있게 수립하기 위한 지침이라고 할 수 있다.

[표 2-3] 국민건강증진종합계획 사업 개요

구분	Health Plan 2010		Health Plan 2020		Health Plan 2030
	제1차('02~'10)	제2차('06~'10)	제3차('11~'20) 및 제4차('16~'20)		제5차('21~'25)
비전	75세의 건강장수 실현이 가능한 사회	온 국민이 함께하는 건강세상	온 국민이 함께 만들고 누리는 건강세상		모든 사람이 평생 건강을 누리는 사회
총괄목표	건강수명 연장	건강수명 연장	건강수명 연장		건강수명 연장
	-	건강 형평성 제고	건강 형평성 제고		건강 형평성 제고
대표지표	-	12개	16개	19개	
세부사업	6개 분야 39개 사업	4개 분야 24개 중점과제 108개 사업	6개 분야 32개 중점과제 140개 사업	6개 분야 27개 중점과제 140개 사업	6개 분야 28개 과제
성과지표	40개	244개	405개	369개	400개

출처: 국민건강증진종합계획 홈페이지

모든 사람이 평생 건강을 누리는 사회

건강수명 연장, 건강형평성 제고

기본 원칙

- 1 국가와 지역사회의 모든 정책 수립에 건강을 우선적으로 반영한다.
- 2 보편적인 건강수준의 향상과 건강형평성 제고를 함께 추진한다.
- 3 모든 생애과정과 생활터에 적용한다.
- 4 건강친화적인 환경을 구축한다.
- 5 누구나 참여하여 함께 만들고 누릴 수 있도록 한다.
- 6 관련된 모든 부문이 연계하고 협력한다.

건강생활 실천

- 1 금연
- 2 절주
- 3 영양
- 4 신체활동
- 5 구강건강

정신건강 관리

- 1 자살예방
- 2 치매
- 3 중독
- 4 지역사회 정신건강

비감염성 질환 예방관리

- 1 알
- 2 심뇌혈관질환
- 3 비만
- 4 손상

감염 및 기후변화성 질환 예방관리

- 1 감염병 예방 및 관리
- 2 감염병 위기 대비-대응
- 3 기후변화성 질환

인구집단별 건강관리

- 1 영유아
- 2 아동-청소년
- 3 여성
- 4 노인
- 5 장애인
- 6 근로자
- 7 군인

건강친화적 환경 구축

- 1 건강친화적 법제도 개선
- 2 건강정보 이해력 제고
- 3 혁신적 정보기술의 적용
- 4 자원마련 및 운용
- 5 지역사회 자원 확충 및 거버넌스 구축

[그림 2-3] 제5차 국민건강증진종합계획(HP2030) 기본 개요

출처: 국민건강증진종합계획 홈페이지

HP2030에서는 급속한 고령화로 인한 노인 의료비 증가, 만성질환 및 질병 부담 등의 사회 부담을 경감하고 건강수명과 건강 형평성을 제고하는 것이 목표로 설정되었다. 우리나라의 건강 수준을 파악하고, 흡연, 신체 활동 및 식습관 등과 같은 건강행동의 양상을 파악하고 건강 결정 요인을 반영하여 실제 지표 등을 설정하였다. 또한 HP2030은 인구 집단별 건강관리를 시행하고 노인 인구를 대상으로 하는 건강한 노년의 삶을 누리기 위한 노인 친화적 건강 환경 조성을 중점과제로 설정하였다. 지역사회 지원 확대를 통해 기존의 만성질환 관리 위주에서 벗어나 허약·노쇠 등 보편적 건강관리 서비스 체계로 개편하고, 노인건강사업을 치매와 영양 지원 및 신체 활동, 우울 및 자살 예방, 심뇌혈관 질환 예방 등과 연계하였다. 근골격계 질환과 노쇠 관리 서비스 제공 도입 등의 검토를 통해 기능 상태를 유지하고 장애를 예방하기 위한 노인성 질환의 치료와 관리 지원을 목표로 하였다. 노인의 건강관리 서비스와 의료 접근성을 증진하기 위해 인공지능(AI)·사물인터넷(IoT) 등의 4차 산업혁명 기술을 활용하고, 취약계층 노인의 사용과 접근 편의성 향상을 추진하였다. 또한 거동이 불편한 노인의 접근성 증진과 불필요한 입원 감소를 위해 현재 시행 중인 왕진 시범사업을 평가하고 활성화 방안을 마련하는 것을 추진하였다.

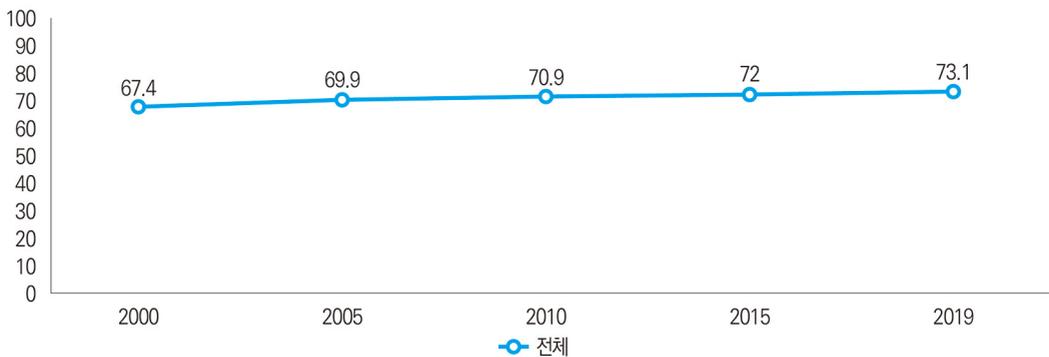
2 노인건강 정책 관련 미래사회 대응지표

사회의 지속가능한 발전을 위해서는 대내외적 환경 변화에 선제적으로 대응할 수 있는 전략을 수립하여 대비할 필요가 있다. 의학기술의 발달과 기대수명의 연장으로 인한 저출산·고령화와 같은 인구구조의 변화에 적절하게 대응하고, 안정적이며, 다양한 위험으로부터 안전한 사회를 구축하기 위한 전략이 요구되는 시점이다. 이에 ‘건강하고 인간다운 고령사회 구축이라는 핵심전략’을 중심으로 중장기적 관점에서 노인건강 정책 분야에서 바람직한 미래사회로 나아가기 위해 모니터링이 필요한 지표를 요약하면 다음과 같다.

가. 건강수명

건강수명은 기대수명에서 질병이나 장애로 인한 기간을 제외한 남은 기간을 산출하는 지표로 건강수명 지표는 질병이나 장애의 여부에 따라 가중치를 부여하거나, 또는 장애의

중요도에 따라 가중치를 차등 부여하는 방식으로 얼마나 건강한 상태로 생활할 수 있는지를 나타낸다(한국건강증진개발원, 2018). 우리나라 통계청은 주로 ‘유병 기간을 제외한 기대여명(Disability Free Life Expectancy, DFLE)’과 ‘주관적 건강평가 기대여명(Healthy Life Expectancy, HLE)’의 지표를 사용하여 장애 여부에 따라 1 또는 0의 가중치를 부여하는 방법을 적용하여 건강수명 지표를 측정하고 있으며, WHO는 Health Adjusted Life Expectancy(HALE) 방법을 사용하고 장애의 증증도에 따라 0부터 1까지의 가중치를 부여하는 방법을 활용하고 있다.



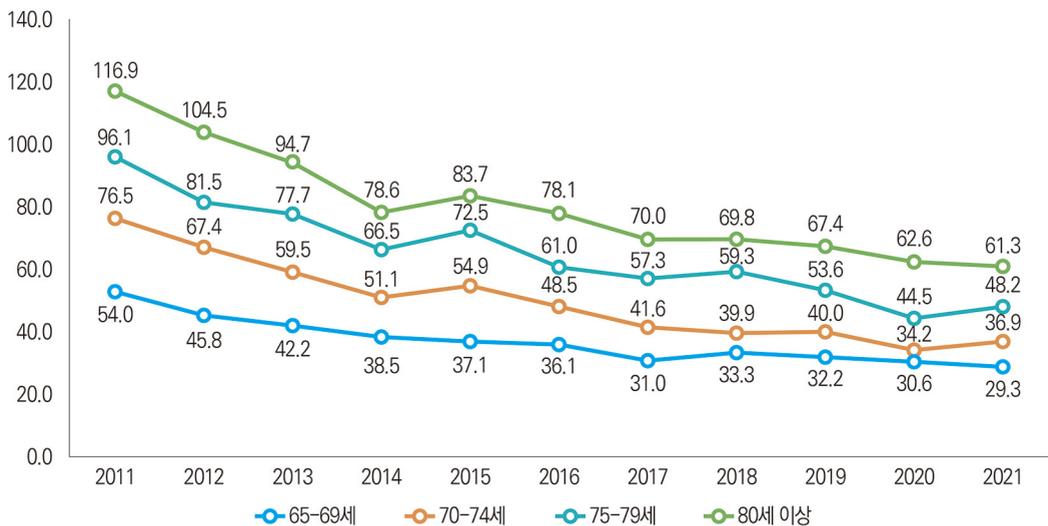
[그림 2-4] 우리나라 건강수명의 변화 추이

출처: WHO, World Health Statistics.

우리나라 건강수명을 살펴보면 2010년 70.9세에서 2019년 73.1세로 2.2세 증가하였다. 한편, 통계청 생명표에 따른 2019년 우리나라 기대수명은 83.3세(남성 80.3세, 여성 86.3세)로, 건강수명과 비교할 때 약 10.2년(남성 7.2년, 여성 13.2년)을 질병이나 사고로 인하여 건강하지 못한 상태로 살아가고 있다고 볼 수 있다. 이 결과는 2010년에 9.1년(남성 5.9년, 여성 8.8년)이었던 것과 비교해서 더 커진 것이다. WHO 국가들의 평균 건강수명은 2000년 이후 지속적으로 증가하여 2019년 70.3세로 확인되었으며, 2019년 기준으로 일본이 74.1세로 건강수명이 가장 높았다. 한편 우리나라의 경우 73.1세로 일본 다음으로 높았으며, 이와 반대로 가장 건강수명이 낮은 국가는 멕시코, 미국이었고, 각각 65.8세, 66.1세로 일본과 우리나라와 비교했을 때 대략 7~9년 차이가 나타났다.

나. 노인 자살률

지난 10년간 한국의 노인 자살률은 고령화가 빠르게 진행되었음에도 감소하는 추세를 보이고 있으나 OECD 국가 중 여전히 높은 수준이다. 노인 자살이란 노인들이 자발적이고 의도적으로 자신의 생명을 끊는 행위로 개인적 및 사회적 차원의 다양한 요인에 의해 발생한다. 연령별로 살펴보면, 전체 연령에서는 감소하는 추세를 보이고 있으나, 연령이 높을수록 자살이 늘어나는 경향이 나타난다. OECD 주요 회원국의 노인 자살률 추이와 비교해보면 2013년부터 2020년까지 가장 높은 자살률을 유지하고 있으나 매년 감소하는 추세를 보이고 있어 OECD 주요 회원국 자살률과의 차이는 점차 감소하고 있다(보건복지부, 2021).

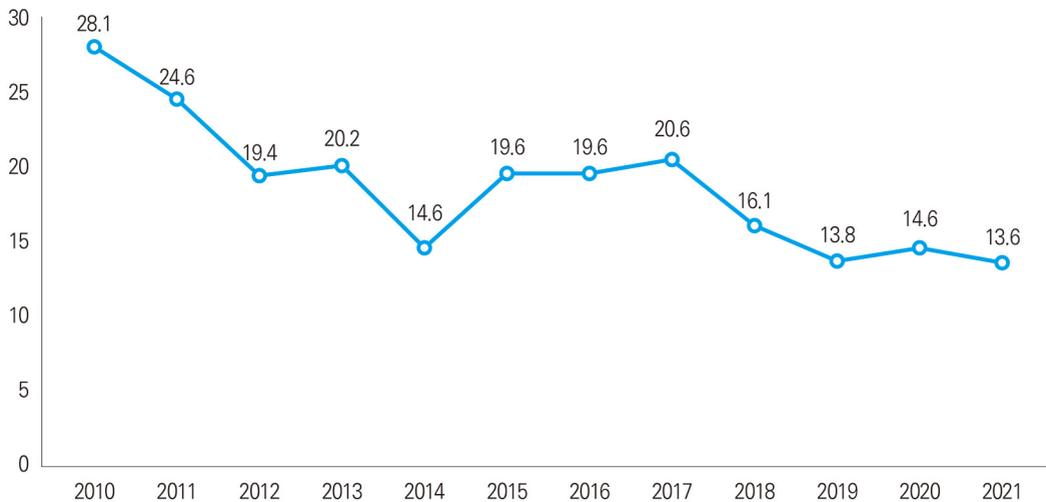


[그림 2-5] 연령별 노인 자살률 연도별 추이(2011-2021)

출처: 통계청

다. 활동 제한

노인의 활동 제한은 심혈관 질환, 호흡기 질환, 고혈압 등 만성질환 및 류머티즘과 같은 원인으로 인해 다른 연령대보다 큰 비율을 차지하고 있다. 연구에 따르면 성별, 나이, 교육 수준, 거주 지역, 가족 동거 유형 등의 사회인구학적 특성과 영양 상태, 만성질환, 낙상, 우울, 인지기능 등의 신체적, 정신적 기능의 문제는 노인의 신체 활동에 많은 영향을 주는 것으로 보고되고 있다(오두남, 2012). WHO에서 발간하는 국제 기능·장애·건강 분류(International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF)에서는 활동을 개인이 과제나 행위를 실행하는 것으로 정의하고 있으며, 활동 제한은 개인이 활동을 실행하는 동안 겪을 수 있는 어려움을 의미한다(WHO, 2001). 한국의 전체 노인 인구에 대한 활동 제한율은 2010년 이후 매년 꾸준한 감소 추세를 나타내고 있다. 특히 2010년에서 2012년 사이에는 큰 폭으로 감소하였으며, 2014년부터 2017년까지는 다시 증가하는 경향을 보였으나, 2017년 이후부터 2021년까지 다시 감소하는 추세를 보이고 있다. 전반적으로, 2010년에는 28.1%였던 활동 제한율이 2021년에는 13.6%까지 하락한 것으로 나타났다.



[그림 2-6] 연도별 한국 노인 활동 제한율

출처: 국민건강영양조사

지난 2002년부터 10년 단위 계획과 5년 단위 계획 보완계획을 수립하는 국민건강증진 종합계획은 고령인구의 급격한 증가에 대비하고 노년의 건강한 삶을 영위하도록 하기 위한 단일 목적의 계획은 아니다. 국민건강증진종합계획은 국민건강증진법(제4조)에 따라 질병의 사전 예방과 건강증진을 위한 국가 단위 중장기 정책 방향의 나침반 역할을 하고 있으며, 고령인구 증가와 같은 인구구조의 변화를 정책 방향에 적극적으로 반영하고 있다. 특히 지난 1차 계획 이후로 ‘건강장수 실현’, ‘건강세상’과 같이 모든 국민이 건강한 삶을 누리도록 하기 위한 국가 차원의 비전과 목표를 설정하고 있으며, 실제 건강수명의 연장을 지난 1차 계획 이후 건강정책의 총괄목표로 설정하고, 일관적이면서 총괄목표를 달성하기 위한 다양한 실천 전략을 제시하고 있다. 이런 의미에서 국민건강증진종합계획은 미래사회에 건강하고 인간다운 고령사회를 구축하기 위해 설정해야 할 방향성과 그 맥을 같이한다고 해석할 수 있다. 건강은 단기간에 향상시킬 수 없으며 전 생애에 걸쳐 장기적인 관리를 해야 한다는 특성을 고려할 때, 노인과 같은 특정 연령집단의 건강 향상을 위한 사업과 실천 방안을 제시하는 대신 다양한 인구집단의 건강 향상을 통해 모두가 건강을 누릴 수 있는 정책을 체계적으로 연계하여 계획하고 있다는 점은 눈여겨볼 필요가 있다.

한편, 제5차 국민건강증진종합계획(HP2030)의 수립과 추진체계 구축을 위해 건강과 관련된 주요 현황과 기존 계획의 한계를 파악하고, 국내외 동향을 분석하여 반영하는 등 건강정책 분야에서 미래의 위험 요인들을 파악하고 이를 해결하기 위한 바람직한 발전 방향을 제시하고 있다. 특히 제5차 계획 수립을 위해 지난 2018년부터 근거 마련을 위한 연구 수행과 전문가 포럼 운영을 통해 기본 방향을 검토하고, 제5차 계획의 체계화를 위한 전략 개발과 총괄목표 측정 플랫폼 연구 등을 기반으로 HP2030 기본 틀을 정하고, 총괄 목표와 성과지표를 확정하여 객관적이고 과학적인 계획 수립의 과정을 거쳤다고 평가할 수 있다.

지난 20여 년 동안 추진된 제1-4차 저출산·고령사회 기본계획은 2020년 정책성과를 가시화하는 것을 장기적 추진 목표로 설정하고, 저출산·고령사회에 대응한 단계적인 정책을 추진해왔다는 점에서 일관적이거나, 정권과 정책 환경이 달라짐에 따라 연도별, 기본 계획별 변화를 겪어왔다. 정책구조 및 사업 내용은 대개 5년 단위 중기계획의 시행을 기점으로 변화하였으나, 정권이 변화하는 경우 새 정부의 국정과제 및 정책 방향에 부합하는 쪽으로 기본계획의 목표나 방향 등이 수정되었다(탁현우 외, 2021). 노인건강 정책과

관련된 계획의 방향도 장기적인 전략과 비전을 바탕으로 수립되기보다는 당시 사회적으로 이슈가 되는 노인건강 관련 사안이나 보건의료제도의 개선 등을 주로 추진하였다. 예를 들어 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 경우 당시 대선 공약이었던 ‘치매국가책임제’와 관련하여 치매관리 인프라 구축과 같은 제도 강화 등이 포함되었으며 장기요양보험제도 도입과 보장성 확대를 통한 노인의 의료보장성 강화와 같은 비전을 제시하였다. 제5차의 경우 건강한 고령화를 위한 사전 예방적 보건·의료서비스 확충 및 예방-조기 발견-치료·관리-돌봄의 내실화를 통한 치매국가책임제 완성과 같은 단기적 목표를 제시하면서 현안 해결 중심의 중장기계획을 수립한 것을 확인할 수 있었다.

제3절

미래대응 정책 모니터링: 국가 중장기계획 집행 및 성과 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제5차 국민건강증진종합계획(HP2030)과 제4차 저출산·고령사회 기본계획 중 건강하고 안전한 고령사회 구축과 연계된 사업을 크게 1) 건강수명, 2) 노인 자살률, 3) 노인의 활동 제한율을 중심으로 관련 사업의 목표 대비 성과를 정리하면 다음과 같다.

건강수명 연장은 제1차 국민건강증진종합계획 수립 시부터 지속적으로 설정한 총괄목표로 지난 제4차 국민건강증진종합계획에서 설정한 목표는 75세이나, 실제 2020년 달성한 건강수명은 70.9세로 실제 목표치를 달성하지 못한 것으로 확인되었다. 건강수명의 경우 제4차 국민건강증진종합계획(HP2020)에서는 2020년까지 건강수명 75세 달성을 목표로 삼았으며, 관련 근거로 세계보건기구(WHO) 건강수명 기준을 참고로 2016년 73세 대비 약 2세 향상시키는 것을 목표로 삼았다. 그러나 WHO 건강수명은 산출 주기가 불명확하고 근거 또한 불투명한 점 등의 문제가 있고, 국내 소득과 지역 간 건강수명의 격차 모니터링에 어려움이 있어 HP2030부터는 자료원으로 국내 건강수명 연구를 활용하여 기준 및 목표를 조정하였다(윤석준, 2020). 종합적으로 우리나라는 국제적으로 비교했을 때 높은 수준의 건강수명 증가를 이루었지만 기대수명과 건강수명 간의 격차 역시 증가하여 건강하지 못한 상태(유병 상태)로 살아가는 기간이 증가하고 있다는 점을 의미한다. 제5차 국민건강증진종합계획 수립 시 '건강수명 연장' 목표치의 경우 향후 2030년까지 73.3세를 목표로 설정하였다. 건강수명 연장과 함께 고려해야 할 하위 인구집단별 건강수명의 격차를 줄이는 것 또한 중요한 지표라고 할 수 있는데, 2018년 이후 소득 수준별 건강수명의 격차가 심화되는 것을 감안하여 2030년까지 7.6세로 줄이는 것을 목표로 설정하고 있다.

노인의 건강검진 수검은 질병의 조기 발견으로 사망률을 감소시키고, 예방적 치료를 실시할 수 있기 때문에 건강수명 연장이라는 정책 방향과 관련성이 있다. 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서는 65세 이상 건강검진 수검률의 목표를 2023년 65.7%로 잡고 있는데, 지난 2019년 69.9%에 달했던 65세 이상 건강검진 수검률은 코로나19 감염증의

대유행으로 2020년 다소 하락하는 양상을 보이며 목표치로 설정한 67.0%에 못 미치는 상황이다.

[표 2-4] 미래 노인건강 정책 건강수명 연장 관련 지표의 추진 성과

성과지표	실적 및 목표치								측정산식 및 측정방법	자료수집 방법/출처
	구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'30		
건강수명	목표	-	-	75.0	-	-	-	73.3	기대수명-질병 또는 장애를 가진 기간	통계청 생명표
	실적	70.4	73.1	-	-	-	-	-		
소득 수준별 건강수명 격차	목표	-	-	-	-	-	-	7.6	소득 상위집단 건강수명- 소득 하위집단 건강수명	국내 건강수명 연구
	실적	8.1	8.2	8.4	-	-	-	-		
65세 이상 건강검진 수검률(%)	목표	-	-	-	67	67	65.7	-	(65세 이상 수검자/65세 이상 검진 대상자)×100	국민건강보험공단 통계연보
	실적	68.8	69.9	62.5	68.4	66.1	-	-		

출처: 제4차 국민건강증진종합계획 정량평가 연구, 저출산·고령사회 기본계획 시행계획

고령화가 빠르게 진행되면서 노인과 관련된 건강지표 중 개선되지 않는 지표 중 하나인 자살률은 지난 2018년 48.6(명/10만명) 이후 점차 감소하는 추세를 보이고 있으나, 2020년 기준 목표로 설정한 30(명/10만명)은 달성하지 못한 상황이다. 자살예방생명지킴이 교육을 받은 생명지킴이 교육 인원은 2019년 이후로 그 목표를 100만 명으로 설정하였는데, 이미 지난 2019년 목표한 100만 명을 훌쩍 넘는 128만 명을 달성하였으며, 그 이후 꾸준히 목표치를 상회하고 있다. 기초정신건강복지센터에 등록된 노인의 수는 2021년 15,985명을 시작으로 점진적으로 목표치를 높여 2023년 16,959명으로 설정하였다. 이와 관련하여 지난 2019년 15,068명을 시작으로 등록 노인의 수가 점차 증가하여 2021년을 기준으로 기초정신건강복지센터 등록 노인의 수 목표를 달성한 것으로 파악되었다.

[표 2-5] 미래 노인건강 정책 노인 자살 관련 지표의 추진 성과

성과지표	실적 및 목표치								측정산식 및 측정방법	자료수집 방법/출처
	구분	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'30		
65세 이상 노인 자살사망률 (10만명당)	목표	-	-	30.0	-	-	-	33.6	인구 10만명당 자살로 인한 사망자 수 (65세 이상)	사망원인 통계/ 통계청
	실적	48.6	46.6	41.7	-	-	-	-		
생명지킴이 교육 인원 (명)	목표	-	100만명	100만명	100만명	100만명	100만명	100만명	자살예방생명지킴이 교육을 받은 인원수	실적보고 자료
	실적	99만명	128만명	138만명	161만명	-	-	-		
기초정신건강 복지센터 등록 노인 수 (명)	목표	-	-	-	15,985	16,465	16,959	-	정신건강복지센터 사례관리 대상자 중 등록 노인 수 (65세 이상)	전년도 발간 국가정신건강현황조사
	실적		15,068	15,798	16,351	-	-	-		

출처: 제4차 국민건강증진종합계획 정량평가 연구, 저출산·고령사회 기본계획 시행계획

노년기에는 생리적 노화의 과정을 겪으면서 각종 만성 퇴행성 질환의 유병률이 증가하게 되어 신체기능의 저하를 가져온다. 그와 더불어 점차 일상생활을 혼자 수행하기에 어려움을 느끼게 되고 다른 사람의 도움을 필요로 하게 된다. 일상생활 수행능력은 노인이 자립적인 생활을 할 수 있는 최소한의 능력으로서 노인 기능 수준 평가에 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다. 노인 일상생활 수행능력 장애율은 지난 2011년 7.2% 수준을 보였으며, 2020년에는 목표치로 설정한 6.5%보다 낮은 5.6%를 기록하였다.

[표 2-6] 중점과제 노인건강 성과 및 목표 달성 현황

성과지표	실적 및 목표치								측정산식 및 측정방법	자료수집 방법/ 출처
	구분	'11	'14	'17	'20	'22	'23	'30		
노인 일상생활 수행능력 장애율(%)	목표	-	-	-	6.5	-	-	8.7	기본적 일상생활수행능력에서 1개 이상 제한이 있는 노인의 비율	노인실태조사 / 보건복지부, 한국보건사회연구원
	실적	7.2	6.9	8.7	5.6	-	-	-		

출처: 제4차 국민건강증진종합계획 정량평가

국민건강증진종합계획의 경우 2019년 사업현황보고서를 기준으로 살펴보면 2019년의 제4차 종합계획 실행예산액은 총 2조 2,500억 원으로 2018년도 집행액 2조 1,300억 원에 비해 1,200억 원 정도 증액되었으나, 2017년도 집행액 2조 2,800억 원에 비해 300억 원가량이 감행된 수치로 확인되었다. 2018년도 집행액 기준 가장 높은 예산 비중을 차지하고 있는 과제는 ‘건강검진’으로 2015년도 예산 비율은 35.9%, 2016년 35.7%, 2017년, 2018년도는 각각 35.5%였으며, 2019년에는 32.2%를 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 예방접종과 학교보건 순으로 높은 비중을 차지하고 있었으며, 노인건강과 관련된 사업 예산은 전체 예산의 약 7.1%인 것으로 확인되었다.

[표 2-7] 2018년도 국민건강증진종합계획 사업 예산 현황

예산분포	과제 수(%)	과제명
30% 이상	1(3.7%)	건강검진(35.5%)
10~30% 미만	2(7.4%)	예방접종(16.0%), 학교보건(15.6%)
5~10% 미만	2(7.4%)	노인건강(7.1%), 금연(6.7%)
1~5% 미만	8(29.6%)	취약가정건강(4.5%), 정신보건(2.9%), 식품안전(2.0%), 비상방역체계(1.4%), 암·모성건강(1.3%), 영유아건강(1.2%), 심뇌혈관질환(1.0%)
1% 미만	14(51.9%)	결핵(0.9%), 근로자건강(0.8%), 사업체계관리(0.4%), 구강보건·의료 관련 감염(0.3%), 관절염·에이즈·군인건강(0.2%), 절주·영양·손상 예방·장애인건강(0.1%), 비만(0.1%), 신체 활동(포괄보조방식으로 별도 산출 불가)

출처: 제4차 국민건강증진종합계획 정량평가 연구

제4차 저출산·고령사회 기본계획 시행계획을 중심으로 살펴본 국가건강검진사업 운영 예산 현황은 다음의 표와 같다. 노인 건강검진 예산의 경우 별도로 편성되어 있지 않아 확인이 불가능하였으며, 20세 이상 일반건강검진 대상 예산만 확인이 가능하였다. 일반 건강검진 지원과 관련된 예산 중 건강보험재정 예산의 경우 2022년과 2023년은 확인이 불가능하였으나, 이를 제외한 사업비(예산)의 추이를 살펴보면 2021년에 비해 2022년과 2023년에 국비 예산이 다소 감소하였으나, 지방비 예산이 증가하여 전체 사업비의 총액에는 큰 변화가 없었다.

[표 2-8] 최근 3년간 저출산·고령사회 기본계획 건강검진 예산

(단위: 백만원)

사업명	구분	2021년	2022년	2023년
국가건강검진사업 운영 (일반건강검진 지원)	사업비 총액	650,522	9,039	9,070
	- 국비(국민건강증진기금)	6,633	6,621	6,621
	- 지방비	2,421	2,418	2,449
	- 건강보험재정	641,468	-	-

출처: 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021-2023년도 시행계획

고령자의 자살 예방과 관련한 사업 예산은 지난 2021년의 경우 국민건강증진기금에서 18억 원 정도의 예산이 책정되었으나, 2022년 이후 50% 이상이 삭감된 약 8억 5,000만 원만 예산이 배정된 것을 확인할 수 있었다. 그 외에 통합정신건강증진사업의 경우 2021년 대비 10억 원가량 증가하였으며, 정신질환 편견해소 및 인식 개선의 경우 예산에 큰 변화가 없었다.

[표 2-9] 최근 3년간 저출산·고령사회 기본계획 자살예방 및 정신건강 예산

(단위: 백만원)

사업명	구분	2021년	2022년	2023년
자살예방 및 생명존중문화조성 (자살예방교육 및 홍보활성화- 자살예방교육 및 인력 양성)	사업비 총액	1,893	849	849
	- 국비(국민건강증진기금)	1,893	849	849
통합정신건강증진사업	사업비 총액	40,832	58,198	61,188
	- 국비(국민건강증진기금)	20,416	29,099	30,594
	- 지방비	20,416	29,099	30,594
정신질환 편견해소 및 인식개선	사업비 총액	200	200	200
	- 국비(국민건강증진기금)	200	200	200

출처: 제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021-2023년도 시행계획

제4절

시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 미래사회 변화에 대응하고 건강하고 인간다운 고령사회를 구축하기 위해 노인건강 정책 중 미래사회에서 지속적인 모니터링이 요구되는 지표인 건강수명, 노인 자살률, 활동 제한율 등이 국가 중장기계획에 얼마나 잘 반영되었는지 확인하였다. 또한 노인건강 정책 관련 미래대응 지표가 국민건강증진종합계획과 저출산·고령사회 기본계획에서 얼마나 충실히 실행되었는지 살펴보고, 미래사회 대응을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 하였다.

노인의 건강은 건강한 정책(healthy policy)의 결과물이며, 건강정책은 노인의 건강과 안녕에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 주요한 분야 중 하나이다(김수영 외, 2017). 급속한 고령화로 인한 노인의 건강 전반에 관한 문제를 해결하려면 노인의 건강을 저해하는 내·외부 요인을 파악하고 이를 제거하여 궁극적으로 노인의 건강과 삶의 질을 향상시키기 위한 정책적 노력이 필요하다. 특히 수십 년에 걸쳐 진행된 인구의 고령화로 인해 이를 대응하기 위한 변화와 개혁이 점진적으로 추진되었던 서구사회와 달리 고령화의 속도가 급진적인 우리나라의 경우 이를 대응하기에는 정치 체계적으로나 사회구조적으로 취약한 상황이다. 이에 정부는 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획과 같은 중앙정부 단위의 중장기계획의 수립과 시행을 통해 인구구조의 변화와 이로 인해 발생하는 사회 전반의 다양한 문제들에 적절히 대응하기 위한 방안을 제시하고 있다. 이러한 측면에서 정부에서 수립하여 추진 중인 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획은 노인건강 정책을 수립할 때 고려해야 할 사항들을 정리한 지침서의 개념으로 이해될 수 있으며, 실제 활용에 사용될 수 있다. 실제 해당 계획들은 노인의 건강 증진과 관리를 위해 필요한 세부 영역의 성과지표를 타당성 있는 근거를 중심으로 제시하고 있으며, 각 지표별로 달성해야 할 목표치를 구체적으로 제시하고 있다. 특히 국민건강증진종합계획의 경우 성과 평가를 통해 구체적으로 달성 여부 및 미달성의 사유를 분석하고, 추후 차기 계획 수립 시 연구 결과 및 전문가 자문 등의 논리적 접근을 통해 성과지표를 재설정하고

달성해야 할 목표치를 제시하고 있다. 실제 제5차 국민건강증진종합계획에서 ‘건강수명’의 개념과 측정방법 등에 대해 그동안 제기되었던 모호성과 객관성 결여 등을 보완하고자 관련 영역의 연구 결과 및 자문 등을 통해 우리나라 상황에 맞는 건강수명의 산출방법과 목표치를 논리적으로 제시하고 있었다. 또한 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획에서는 일반적으로 생애주기에 따른 건강문제와 이와 관련된 취약성을 기반으로 개선하고 추진해야 할 사업 방향성 등을 구체적으로 제시하고 있어 노년기에 해당하는 건강문제와 이에 따라 필요한 사업 등을 자세히 확인할 수 있었다.

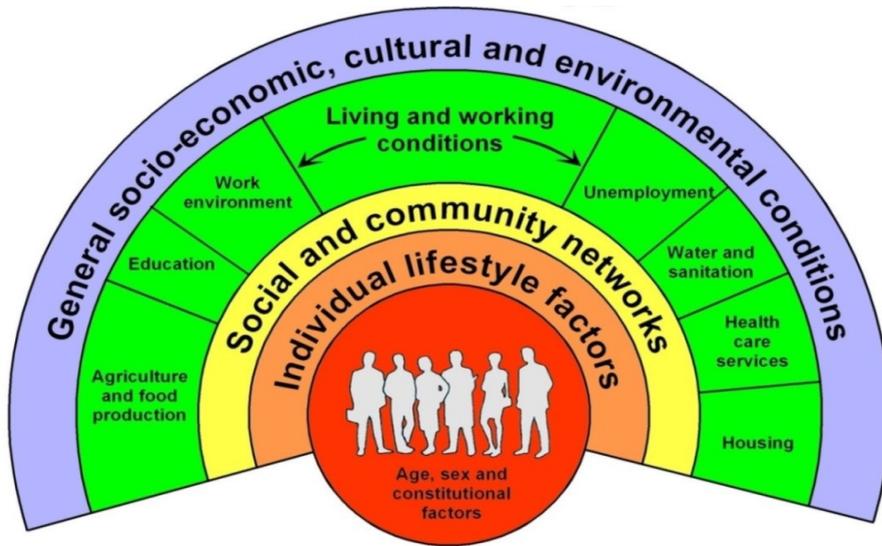
종합적으로 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획 등 국가 단위의 중장기계획이 실제 건강하고 인간다운 고령사회 구축을 위한 기본적인 정책적 방향성을 제시하고 있으며, 미래사회 대응지표와 적절히 연계되어 국가 단위에서 모니터링을 통해 필요한 정책의 수립과 시행을 위한 가이드라인을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 미래사회 대응지표를 중심으로 급속한 고령화에 적절히 대응하고 노인의 건강 수준 향상에 실질적으로 기여하고 활용되기 위해서는 다음과 같은 사항들을 중장기적으로 고려할 필요가 있다.

1 건강하고 인간다운 노인건강 정책을 위한 거버넌스 구축

현재 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획은 추진해야 할 과제들을 중심으로 세부 지표와 달성 목표치로 구성되어 있다. 실제 사업의 실행과 관리를 위한 구체적인 전략이나 방안을 제시하기보다는 중앙정부 차원에서 “관리” 지침을 제시하는 수준이며, 이를 실제 수행하는 지방정부나 기초지자체가 참고할 수 있는 전략이나 방안은 전무한 상태이다. 이 때문에 실제 관련 계획에 근거하여 사업을 수행하는 일선 현장에서는 과거 사업이나 프로그램을 반복하거나 단기적 성과 달성을 위한 보여주기식 실행을 할 가능성을 배제할 수 없다. 고령인구의 급속한 증가에 대응하는 데는 단순히 임시 단편적이고 불연속적인 정책으로는 한계가 있다. 이 때문에 노인건강 정책의 궁극적 목표를 달성하기 위해서는 다양한 수준과 영역의 정책이 실현될 수 있도록 구체적인 전략을 제시하는 것이 필요하다.

건강은 다양한 요인에 영향을 받기 때문에 중장기적 관점에서 노인건강 정책의 핵심은

다부문 간 협력이다. 전통적으로 보건의료제도의 확립을 통해 건강을 향상시킬 수 있다고 생각하였으나, 건강을 유지하고 향상하기 위해서는 건강에 영향을 미치는 여러 계층의 다양한 요인들을 고려할 필요가 있다. 이 때문에 세계보건기구(World Health Organization, WHO)의 ‘건강의 사회적 결정요인 위원회’(the Commission on Social Determinants of Health, CSDH)에서는 건강 향상을 위한 전략으로 크게 세 가지 정책 방향성을 제시하고 있으며, 노인건강 정책을 수립할 때 이를 간과해서는 안 된다(허종호 외, 2019). 세계보건기구에서 제시한 주요 전략은 첫째, 일상생활의 조건을 개선하는 것이며, 둘째, 권력과 금전 등과 같은 사회경제적 자원의 불평등한 분포를 개선하는 것이다. 마지막으로 건강 불평등 문제에 대한 이해와 측정이 필요하며 이후 조치의 영향을 평가하길 제안하였다. 노인의 건강은 실제 다양한 요소에 영향을 받기 때문에 노인건강 정책의 핵심은 건강의 사회적 결정요인을 확인하고, 건강증진과 지속가능한 발전을 도모하기 위한 다부처·다분야 참여를 추진하는 것이다. 다부처·다분야 참여는 단순히 노인건강 정책과 관련된 사업을 각 부처별로 담당하는 식의 업무 나누기가 아니라 실제 국가증장기계획에서 추구하는 총괄목표를 달성하기 위한 동일한 목적을 바탕으로 유기적으로 협력하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 모든 정책에서 건강을 우선시하는 Health in All Policies가 적극 고려되어야 하며, 해당 내용이 증장기계획에 적극적으로 반영되고, 이를 구체적으로 제시할 수 있는 방안을 장기적으로 모색할 필요가 있다. ‘모든 정책에 건강을(HiAP)’ 전략은 건강에 기여할 잠재력이 높은 수평적이고 보완적인 정책 관련 전략을 총칭하는 개념으로 건강한 공공정책 혹은 건강을 위한 부문 간 협력/행동 등으로 불리기도 한다. 실제 HP2030 보고서에서는 이전 HP2020 기간 동안 건강정책을 특정 부처 소관 업무로만 인식하여, 범부처적으로 ‘모든 정책에서 건강을 고려(Health in All Policies)’하는 논의구조가 미흡하다는 점을 지적하며, 건강증진과 질병예방 문제를 국가차원의 주요 어젠다로 만들고 예방 중심의 보건의료정책에 대한 중요성을 재인식할 필요가 있었다는 점을 명시하고 있으나, 구체적인 로드맵이 제시되어 있지 않기 때문에 다소 선언적인 계획으로 이해될 수 있다(김한해, 2021). 국민건강증진종합계획이 국가 단위의 증장기계획이라는 점을 고려할 때, 실행 방안이나 전략을 구체적으로 제시할 필요성이 없을 수도 있지만, 이와 반대로 국가 단위 증장기계획이기 때문에 부문 간 협력 등이 실제 추진되고 이행될 수 있는 실행 방안이나 전략을 제시할 때 일선 현장에서 실질적으로 적용 및 활용할 수 있을 것이다.



Source: Dahlgren and Whitehead, 1991

[그림 2-7] 건강의 사회적 결정요인

출처: Dahlgren & Whitehead(1991)

실제 이러한 권고를 이행하기 위해서는 다양한 측면에서 경제·사회 정책들과 연계해야 하며, 기존 보건정책 및 사업의 구조와 체계가 불평등 감소를 중심으로 재구성되어야 한다. 다시 말하자면, 건강은 단순히 보건의료활동의 결과물이 아니라 우리 주변을 둘러싸고 있는 물리적·사회적 환경을 비롯하여, 사회경제적 요인들에 의해 결정될 수 있기 때문에 보건 이외의 영역의 정책들과 조치들에 의해 큰 영향을 받을 수 있다(김명희 외, 2013). 이 때문에 미래사회 대응지표와 각 중장기계획에서 제시한 노인건강 관련 지표의 성과를 달성하기 위해서는 궁극적으로 다분야 협력을 통한 건강 수준의 향상을 장기적으로 추진해야 한다. 그러나 현재 정부 조직 및 업무는 각 부처별로 단일화 및 분절화가 이루어져 있어 노인건강 향상을 위한 공동의 노력이 거의 불가능하다. 예를 들어 노인의 자살률을 감소시키기 위해서는 선행연구에서 노인 자살의 원인조건으로 제시하고 있는 경제적 스트레스를 완화하고 사회통합의 강화를 통해 사회적 및 심리적 상실을 방지해야 한다(이소정, 2009). 이를 위해서는 해당 부처 간의 문제의식 공유와 협력 및 연계 정책 수립이 필요하지만, 부처 간 이해관계가 상이하고 의사결정 과정이 복잡할 뿐만 아니라 톱다운(top-down)식 업무 배정과 획일화된 지휘통제 구조 등으로 인해 실제 실현 가능성은 매우 낮다. 이와 같은 한계를 극복하고 건강의 사회적 결정요인에 대한 포괄적이고 능

동적인 대응을 하기 위해 사회 각 부문 간 협력을 통해 주거환경, 도시계획, 복지 등 사회 정책 전반에서 건강을 하나의 기준으로 삼고, 건강의 사회적 결정요인을 고려하고 반영할 수 있는 중장기계획의 수립과 실현이 필요하다(김명희 외, 2013).

2 중앙정부와 지방정부 간의 유기적 협력과 통합체계 구축

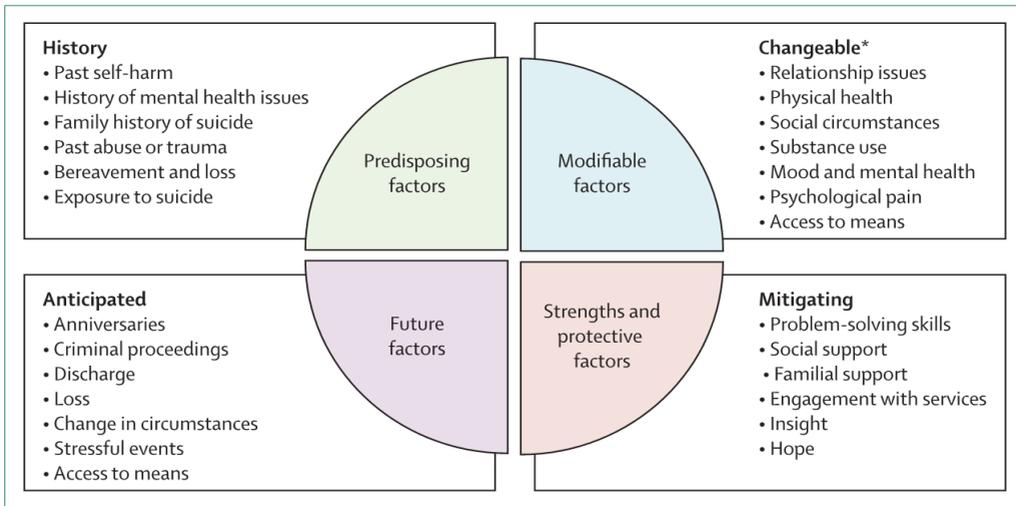
건강하고 인간다운 고령사회를 구축하고, 노인건강 정책과 관련하여 건강수명 연장, 자살률과 활동 제한을 감소와 같은 미래사회 대응지표를 향상시키기 위해서는 실제 중장기계획이 실행될 수 있는 유기적인 거버넌스의 구축이 필요하다. 특히 지방정부의 역할과 책임을 강화할 필요가 있다. 현재 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획과 관련하여 중앙정부는 주로 계획을 수립하고 평가하며 지방정부는 실제 관련 정책과 사업을 수행하는 역할로 구분되어 있다. 이 때문에 다양한 이해관계자들을 조정하여 노인건강 정책과 사업을 수행하는 지방정부의 역량에 따라 정책과 사업의 방향과 전략이 상이할 수 있다. 중앙정부와 지방정부의 역할 구분은 중앙정부에서 수립한 계획을 바탕으로 지역의 현황과 문제를 파악하여 건강문제에 접근하고 해결할 수 있다는 장점이 있을 수 있으나, 지방정부의 이해관계와 우선순위에 따라 실적 채우기 식의 정책과 사업으로 이어질 수 있다는 단점도 존재한다. 따라서 지방정부의 역할과 책임을 강조하면서도 중앙정부와 유기적인 협력을 추구할 필요가 있으며 이러한 방향성이 장기적으로 저출산·고령사회 기본계획과 국민건강증진종합계획에 반영될 수 있는 전략이 모색되어야 한다. 예를 들어 중앙정부는 과학적 근거를 바탕으로 노인건강 향상을 위한 모니터링 지표를 개발하고, 상위 목표와 평가표를 설정하면, 지방정부는 중앙정부에서 제시한 상위 목표를 기반으로 지역별 목표를 설정하고 정책과 사업을 수행할 수 있도록 지원해야 한다. 다시 말해 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임을 명확히 하면서도, 실제 목표를 달성할 수 있도록 통합적인 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

제5차 국민건강증진종합계획에서는 다분야 협력을 통한 건강문제 해결을 제시하면서 이전 계획과는 차별된 방향성을 제시하고 있다. 그러나 현재 각 시·도 단위 지방정부 조직을 살펴보면 각 지방정부 본청에 노인, 복지 등 사회 문제를 담당하는 실 혹은 국 소속의 하나의 팀으로 구성되어 있으며, 시·군·구의 경우 보건소, 보건의료원, 보건지소 등의 하위 조직으로 구성된 것을 확인할 수 있다. 즉, 노인건강 향상을 위한 정책과 사업의 주

체가 상이할 수 있기 때문에 노인건강 문제에 대한 보다 적극적이고 능동적인 대처에 제한이 있다. 그리하여 국가 중장기계획에서 제시하고 있는 다분야 협력을 통한 노인건강 문제 해결에 필요한 유기적이고 통합적인 서비스가 어렵고 노인의 건강을 위협하는 미래 사회 요인에 능동적으로 대처하기 어렵다. 향후 노인건강과 관련한 정부의 중장기계획 수립 시에는 다분야 협력에 대한 구체적인 방안과 전략을 단계별로 제시하여 실제 지방정부에서 시도하고 적용할 수 있는 가이드라인을 제시하는 것도 필요하다.

3 장기적 전략과 비전의 필요성

건강은 다양한 요인에 영향을 받기 때문에 개인의 건강을 향상하기 위해서는 앞서 언급한 바와 같이 건강의 사회적 결정요인을 고려한 다차원적 접근이 필요하다. 노인의 건강 수준 향상과 관리도 마찬가지이다. 노화로 인해 신체적 기능이 떨어지고, 정신적 및 사회적 건강에도 취약할 수 있는 노인의 건강을 향상시키고 유지하기는 쉽지 않다. 건강하고 인간다운 고령사회를 추구하기 위해 모니터링해야 하는 건강수명, 노인 자살률, 활동 제한율도 마찬가지이다. 건강수명은 기대여명과 삶의 질을 함축적이면서 직관적으로 요약하여 제시하고 있는 지표 중 하나로 세계적으로 인구 수준의 건강을 평가할 때 사용하는 가장 표준화된 지표로 알려져 있다(Stiefel, et al., 2010). 제5차 국민건강증진종합계획에서도 건강수명의 연장을 총괄목표로 설정하고 있는데 이는 단기간 달성하고 목표의 달성 여부를 평가할 수 있는 성격의 지표가 아니다. 노인 자살률과 활동 제한율의 감소와 같은 미래 사회 대응지표 역시 마찬가지이다. 개인의 자살에 영향을 줄 수 있는 요인은 과거 정신질환 유무, 스트레스, 사회적 지지 등으로 그 범위와 종류가 매우 광범위하다. 노인 자살의 경우도 노년기 우울증과 같은 개인 수준의 요인과 함께 배우자의 죽음, 직업과 지위의 상실, 사회적 소외, 경제적 어려움 등과 같이 노인의 일상생활에서 스트레스를 유발하는 요인들이 복잡하게 연결되어 있다(이소정, 2009). 또한 동일한 스트레스 유발 상황이라도 개인의 스트레스 대처 및 취약 여부에 따라 자살행위로 연결되기도, 연결되지 않기도 한다. 이러한 이유로 노인 자살률을 낮추기 위한 사업과 정책만으로 단기간에 성과를 이루기 어렵다. 더욱이 건강복지센터의 등록률 향상과 상담 수 증가와 같은 목표를 달성했다고 해도 노인의 자살률이 궁극적으로 낮아지는 데 얼마나 기여했는지는 평가하기 쉽지 않다.



[그림 2-8] 자살에 영향을 줄 수 있는 요인

출처: Hawton, et al.(2022)

손상으로 인해 발생하는 노인의 활동 제한을 역시 비슷하다. 노년기 활동 제한율을 낮추기 위한 다양한 사업들을 통해 이미 손상된 노인의 신체적 기능이 단기간에 회복될 수 없으며, 정부의 중장기계획에서 제시하고 있는 사업 목표의 달성이 곧 노인의 활동 제한을 감소로 이어지지 않는다. 노년기 활동 제한율을 감소시키기 위해서는 지역 내 노인의 장애 정도의 변화를 파악하는 것도 중요하지만, 궁극적으로 성인기의 질병과 손상이 사전에 예방되고 적절히 관리되어야 하며 전 생애 과정 접근을 통해 건강한 노년기를 맞을 수 있도록 예방적 차원의 서비스에 많은 자원과 노력이 투입되어야 한다(장숙량, 2015).

건강과 관련된 지표는 단기간에 달성할 수 없는 정책적 과제이다. 이러한 이유에서 지난 제1차 국민건강증진종합계획(HP2010)이 수립된 이후 ‘건강수명의 연장’을 우리나라 건강정책에서 장기적이고 연속적으로 지향해야 할 총괄목표로 설정한 것이다(김한해, 2021). 노인의 건강을 향상시키기 위해서는 궁극적으로 전 생애에 걸쳐 건강행동을 실천하고 건강한 환경을 조성하는 것과 같이 장기적인 전략의 수립과 투자가 필요하다. 또한 국민건강증진종합계획에서 제시한 것과 같이 만성질환의 예방과 관리를 통해 조기사망을 방지하고 보다 건강한 생애를 보낼 수 있도록 연속적인 사업의 추진이 고려되어야 한다(정영호 외, 2015). 예산의 집행 여부와 정책과 사업의 목표 달성 여부를 평가하는 것

도 중요하겠지만, 노인건강 정책과 관련한 중장기계획에서는 장기적이고 연속적인 비전과 목표를 제시할 필요가 있으며, 단발성 실적 평가보다는 실천적 추진전략을 기반으로 꾸준한 모니터링을 수행할 수 있는 새로운 평가 틀이 함께 제시될 필요가 있다. 또한 건강과 관련된 지표에 대한 모니터링이 실제 노인건강 수준의 향상으로 이어지기 위해서는 우리나라의 상황을 기반으로 국외 노인건강 모니터링 지표에 대한 분석을 통해 실질적으로 도달해야 할 지표의 수준을 제시하고 실제 노인의 건강 수준 향상에 얼마나 기여할 수 있는지에 대한 객관적이고 과학적인 분석도 함께 고려할 필요가 있다.

제3장

인구감소와 국방인력 정책

김태경

제1절 인구변화와 국방인력체계 개편 필요성

제2절 미래대응 정책 모니터링: 형성평가

제3절 미래대응 정책 모니터링: 집행 및 성과 평가

제4절 시사점

제 1절

인구변화와 국방인력체계 개편 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인구절벽 시대 생산가능인구 감소, 초고령화 추세는 기존의 인구 구성에 기반해 국가전략 및 정책 수행이 지속가능하지 않음을 확인하고 있다. 출산율 0.78명을 기록한 2023년 한국이 맞이할 중장기 미래비전과 관련해, 국가안보는 결코 빼놓을 수 없는 영역으로, 기존의 국제질서 규범이 역동하는 지정학적 변화 속에서 인구변화가 향후 국방전략 및 이를 뒷받침하는 군구조, 국방인력체계 문제에 미칠 영향의 전망과 대비는 국가적 관심과 사회적 합의를 필요로 하는 시급한 문제다. 심화하는 미중 전략적 경쟁, 러시아-우크라이나 전쟁 및 이스라엘-팔레스타인 전쟁 등으로 역동하는 국제정치 현실에서 미래 환경 변화에 대응하는 국방전략 수립은 새로운 복합적 안보 위협의 특징, AI 과학기술 등이 결합된 미래전 역량 확보, 대외 안보 정책 수행을 위한 정치적 지지 및 국내 사회경제적 요구와의 자원배분 균형 등 사회적 합의를 망라하는 중장기적이고 다층적인 정책적 고려가 필요하다.

이 장에서는 인구감소에 따른 중장기 병역자원 미래전망이 수반하는 상비병력 유지 위기와 관련해, 병역제도를 포함하는 국방인력체계 개편을 위한 정책에 대한 모니터링을 시도한다. 국방인력체계는 국방인력구조와 운영을 포괄하는 개념으로 사용하며, 국방인력구조는 상비병력, 예비병력, 민간인력의 구성과 규모를, 국방인력운영은 인력 획득(모집), 활용, 비용 등을 포괄하는 것을 의미한다(조관호, 2023). 병역자원 절벽에 따른 국방인력구조 전환은 상비병력, 예비병력은 물론 군무원, 민간근로자, 아웃소싱 등 민간인력 활용의 필요성을 높이고 있으며 국방정책 전반을 포괄하는 국방인력체계 개편, 재설계라는 문제 설정은 병력 위주의 기존 관점을 넘어서 전력 및 이를 운용하는 인력을 통합적으로 관리하는 국방정책 방향을 모니터링하는 데 유의미하다.

국방부가 최근 발간한 <2022 국방백서>에 따르면 국군 상비병력은 육·해·공군과 해병대를 합쳐 50만여 명 수준으로 2년 전 <2020 국방백서>와 비교해 55만 5,000여 명에서 5만 5,000여 명이 줄었다.³⁾ 5년 전인 2018년 초 61만 8,000여 명과 비교하면 12만 명

3) <https://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20230217000639>

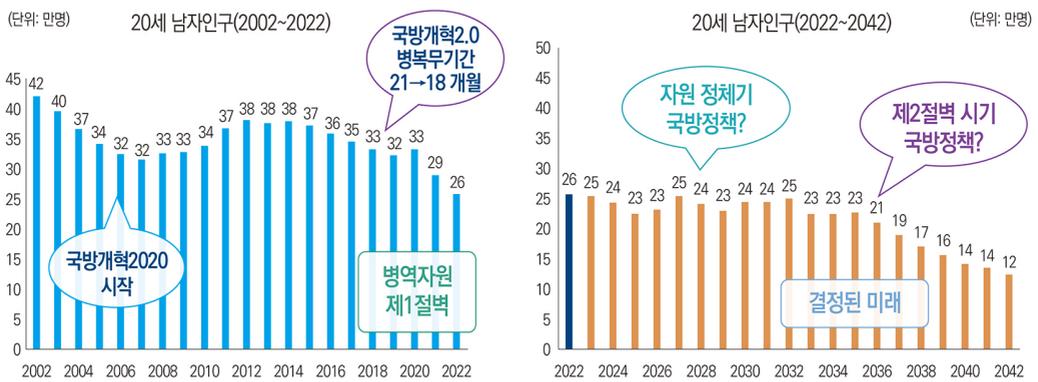
가량이 급감했으며, 향후 인구변화 추세상 2040년에는 35만 명 안팎의 상비병력 규모 유지가 어렵다는 전망이다. 그러나 2022년 말 공개된 <2023~2027 국방중기계획>에 따르면, 국방부는 상비병력 규모를 50만 명으로 정하고 있는 오는 2027년까지 이 수준을 유지하겠다는 입장이다. 군에 입대하는 20세 남성 인구의 추계는 2025년까지 1차 급감을 지나 2025년부터 2차 급감을 거쳐 2040년에는 14만 2,000명에 불과할 것이라는 주민등록 인구통계의 전망치를 고려하면, 적정 병력 규모에 대한 합리적 추산과 향후 국방인력체계 전반에 대한 심층적 논의와 관련해 사회적 합의 지형을 확보하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제라 할 수 있다.

‘결정된 미래’라 할 2040년 20세 남성 인구 패턴은 2027년까지의 단기 미래보다 15~20년 뒤 중장기 관점에서 국방인력체계의 개편이 필수불가결한 문제라는 점을 보여 준다. 단기 미래의 경우 사실상 현상 유지로 그럭저럭 버틸 수 있다고 하더라도 2030년대 중반에는 연도별로 확연하게 급감하는 20세 남성 인구를 배경으로 국방인력구조 전환은 피할 수 없는 문제라는 점에서, 지금부터 군구조 및 인력체계 방안에 대한 계획을 세우고 합의하는 과정을 통해 대비하는 것이 필요하다. 더욱이 변화하는 미래 환경은 단순히 인구절벽에 따른 병역자원 감소라는 ‘주어진’ 조건만이 아니라 군에 대한 사회의 주관적 인식과 평가, 한반도를 둘러싼 안보 상황 및 국제질서 변화, 한국 사회 구성원들의 핵심 가치 및 사회경제적 조건의 변화 등 다양한 요인의 영향을 받는다는 점에서 국방인력체계 개편 및 전제가 될 국방, 안보 미래전략상 비전, 로드맵 등에 대한 정부부처 및 시민사회를 포괄한 총체적 논의 및 실천을 준비할 수 있도록 허용된 시간은 많지 않을 수 있다.

중장기 인구변화에 따른 병역자원 감소에 대한 전망은 한국국방연구원 등에서 꾸준히 제기되어왔다.⁴⁾ 20세 남성 인구 추계는 2002~2022년, 2022~2042년까지 연도별로 추산할 때, 우선 2010년대 후반부터 2022년까지 26만 명대로 급감하는 ‘병역자원 1차 절벽’이 일어난 이후, 2023년부터 2036년까지 20만 명대를 유지하는 ‘병역자원 정체기’가 이어진다. 다음으로 2037년부터 20세 남성 인구는 20만 명대 아래로 감소할 뿐만 아니라 매년 감소분이 2만 명대를 기록하는 ‘병역자원 2차 절벽’을 보일 것으로 전망된다. 2042년 12만 명대로 급감하는 20세 남성 인구 전망은 향후 15~20년 ‘결정된 미래’에 어떻게 대응할 것인가와 관련해 국방전략, 국방인력체계 전환의 시급성을 확인한다.

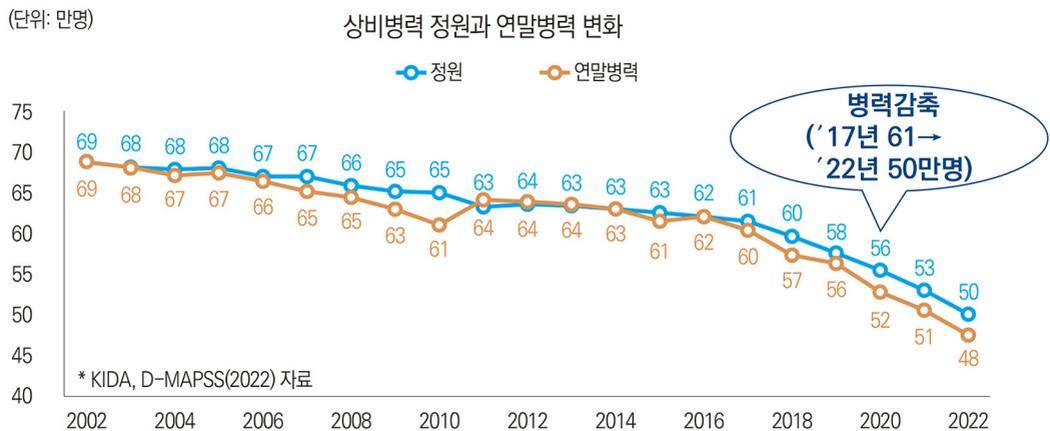
4) 아래 제시하는 국방인력체계 관련 전망은 조관호 자문(2023.9.5. “인구위기 대응 병역자원 미래전략” 국회미래연구원 학술회의)을 참고한다.

상기 인구 추계 전망에 따르면, 기존의 '60만 대군' 신화는 물론 <국방개혁 2.0>에서
 확정한 '50만 대군' 상비병력 규모는 유지 불가능한 목표이다. 현재의 인구감소 추세는
 [그림 3-2]에서 보듯, 이미 2022년에 국군 정원 50만 명에 대한 실제 연말병력은 48만
 명에 그쳤다. 2017년까지 60만 명대를 유지하던 상비병력은 2018년 57만 명으로 떨어
 졌고 불과 4년 만에 50만 명 이하로 내려온 것이다.



[그림 3-1] 20세 남성 인구(2002~2042년)

출처: 조관호(2023)



[그림 3-2] 상비병력 정원과 연말병력 변화

출처: 조관호(2023)

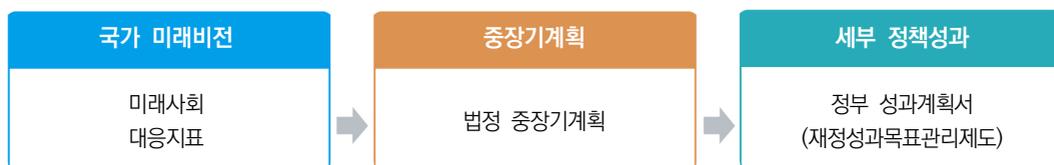
결국 병역자원 관련 인구 추계는 2023년, 그리고 2037년 두 차례 변곡점을 거치면서 기존에 주지된 50만 상비병력 공식을 고수하기는 어렵다는 전망을 제공한다. 이러한 병역자원 감소 추세에서 국방인력체계 변화와 관련해서는 간부 증원, 여군 등 비율 증대, 예비군 전력 변화, 군무원 등 민간인력 확대와 같은 정책 방향이 논의되어왔다. 이와 관련해 각각 규모를 추산하면, 간부 증원 등 정책 전환이 실효성을 거두기 위해서는 중장기적으로 이를 뒷받침하는 혁신적 접근이 필요하다는 것이 확인된다.

제2절

미래대응 정책 모니터링: 형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

병역자원에 해당하는 20세 남성 인구 변화 추세는 중장기 관점에서 ‘결정된 미래’에 대한 국가정책 모니터링의 필요성을 제기한다. 미래대응 모니터링을 위한 형성평가는 미래사회 비전과 핵심전략으로 구성된 미래사회 대응지표와 정부의 중장기계획 간의 정합성을 확인하는 것이다(민보경 외 2022, 118). 민보경 외(2021)의 연구는 이미 미래사회 대응지표와 관련 중장기계획을 연계하는 작업을 수행한 바 있으며 민보경 외(2022)는 구체적으로 집행 및 평가를 포함해 미래비전 - 중장기계획 - 구체적 정책사업에 이르는 미래사회 대응 정책 모니터링을 자녀돌봄, 국가균형발전 정책과 관련해 진행했다. 선행연구는 기존에 고려되지 않은 정부 중장기계획을 추가적으로 포함하는 형성평가, 집행 및 성과평가를 통해 미래대응 모니터링을 확대 심화할 것을 제시했으며 모니터링 체계와 관련해 미래비전 관련 대응지표 역시 기존의 미래비전에 더하여 보완, 심화해갈 것임을 밝혔다.



[그림 3-3] 미래대응 모니터링 주요 체계도

출처: 민보경 외(2022, 109)

인구감소 미래전망이 제기하는 병역자원 미래대응 모니터링과 관련해 여기서는 우선 국회미래연구원의 미래비전 및 미래사회 대응지표에서 국방정책의 주목적이라 할 국가안보, 평화유지와 관련해 기존의 비전을 보다 확장, 심화할 필요가 있음을 지적하는 한편, 시론적 차원에서 대응지표 보완을 위한 방향성을 제시한다. 다음으로 국방 분야 관련 주요 중장기계획을 검토하고 이러한 미래비전, 대응지표의 방향성과 중장기계획의 목표, 방향이 일치하는지를 살펴본다. 미래비전 대응지표와 중장기계획의 연계, 일관성 및 정

부 중장기계획 내 정합성을 검토하는 형성평가에 이어서, 제3절에서는 집행 및 성과 평가를 다룰 것이다. 집행 및 성과 평가는 구체적 부처 사업, 프로그램에서 미래비전 대응지표 및 중장기계획 목표, 전략이 정합적으로 집행, 수행되는가를 평가한다.

중장기 미래비전 관점에서 중장기계획, 구체적 성과계획으로 이어지는 미래대응 모니터링은 행정부 부처별 중장기계획, 정책성과 평가와 관련해 입법부 관점에서 규범적인 미래사회 비전, 방향성을 제시하며, 중장기 전망의 시각에서 쟁점을 확인하고 관련 사회적 합의를 심화하는 데 기여할 수 있다. 이 장에서 살피는 병역을 포함하는 국방인력체계 개편 문제는 중장기 병력 감축뿐 아니라 군구조 전반 개편, 미래 안보 개념 및 효과적 국방 정책 정의에 맞물리는 폭넓은 변화를 예고한다. 중장기 시야에서 군 및 국방·안보 정책 전반의 변화는 무엇보다 전 사회적 이해와 합의 없이는 민주적 정당성, 안정성 확보에 실패하고 이행에 난항을 겪을 것이라는 점에서 미래비전 - 계획 - 사업을 아우르는 미래대응 모니터링의 시도가 갖는 의의가 있다.

1 미래사회 대응지표

인구감소 전망에 따른 국방 분야 미래대응 정책 모니터링은 국방 분야 중장기계획 및 집행 성과가 국회미래연구원이 제시한 중장기 미래사회 변화에 대응하는 정책지표와 정합성, 연계성을 갖는가를 일차적으로 검토한다. 민보경 외(2021)는 3개 미래비전 및 세부 핵심전략과 함께 이를 측정, 평가하는 대응지표를 제공하며 정부 중장기계획 및 정책 성과 평가에 이르는 모니터링 방안을 제시했고 민보경 외(2022)는 미래사회 대응지표 체계 내 핵심지표 관련 시계열 분석을 축적했다. 선행연구에서 확립한 미래사회 대응지표 체계는 미래비전과 핵심전략 아래 관련 대응지표를 포괄한다.

우선 ‘스마트 성장 사회’라는 비전을 이루기 위한 핵심전략으로는 ‘기술혁신형 경제로의 전환’과 ‘디지털 전환’, ‘성장둔화 및 기술 요인에 따른 양극화 완화’, ‘감염병 연구 및 의료기술 발전’을 제시했다. 이들 전략을 모니터링하는 지표로는 기술 개발 및 연구에 어느 정도의 인적, 물적 자원을 투입하는지의 투입지표(예: GDP 대비 연구개발비, 감염병 관련 R&D 등)와 과정지표(예: 기술 기반 업종 창업 비중, 디지털 정보화-활용 수준)와 결과지표(순소득대체율, 상대빈곤율)가 함께 담겨 있다.

‘지속가능한 안심 사회’라는 비전을 구현하기 위한 핵심전략은 ‘건강한 초고령사회 구축’과 ‘탄소제로사회 전환’, ‘출산 및 사회 환경 조성’, ‘안전한 거주환경 조성 및 지역공동체 형성’이다. 모니터링 지표는 ‘스마트 성장 사회’에 포함되는 지표와 비교해 상대적으로 과정지표나 결과지표의 비중이 크다. ‘다양성을 존중하는 협력 사회’라는 비전을 이루기 위한 핵심전략은 ‘갈등 해결을 위한 공존시스템 구축’과 ‘다양성을 존중하는 유연한 교육 체계 확립’, ‘정치 개혁’, ‘남북 격차 완화 및 사회통합’이다. 이들 전략은 전반적으로 사회의 다양성을 존중하는 가운데 집합적인 의사결정을 할 수 있는 체계를 만든다는 것을 골자로 삼고 있다. 이들 전략을 모니터링하는 지표에는 과정지표와 결과지표, 주관지표와 객관지표가 모두 포함되어 있다.

[표 3-1] 2020년 미래사회 대응지표 연구 결과: 비전, 핵심전략 및 모니터링 지표

미래비전	핵심전략	모니터링 지표
스마트 성장 사회	기술혁신형 경제 전환	기술기반업종 창업 비중, GDP 대비 연구개발비, 연구개발인력, 과학기술인력, 대학연구 역량
	디지털 전환	디지털 교육인프라, 디지털 정보화·활용 수준, 국가미래준비지수
	성장둔화 및 기술요인에 따른 양극화 완화	순소득대체율, 상대빈곤율
	감염병 연구 및 의료기술 발전	감염병 관련 R&D, 감염병 연구역량
지속가능한 안심 사회	건강하고 인간다운 초고령 사회 구축	기대수명, 건강수명, 고령화대응지수, 국민연금 수급자수, 노인 빈곤율
	탄소제로사회 전환과 그린 인프라 구축	국가 온실가스 배출량, 통합대기환경지수, 신재생에너지 발전 비중, 생활폐기물 재활용률, 국민 환경의식
	사회적 지속가능성 제고 위한 출산 및 사회 환경 조성	국공립어린이집수용률, 취학 전 보육서비스 이용률, 초등학교돌봄교육이용률, 경력단절, 육아휴직 수급자
	안전한 거주환경 조성 및 지역공동체 형성	범죄율(강도, 폭행), 야간보행 안전도, 사회 재난 사망인구, 대인신뢰도, 이웃신뢰도
다양성을 존중하는 협력 사회	사회갈등 해결을 위한 공존형 사회시스템 구축	외국인이민(노동)자 포용도, 성 소수자 포용도, 남녀임금격차, 성불평등지수
	다양성을 존중하는 유연한 교육체계 확립	일반학교 특수학급 설치 비율
	민주주의 발전 및 정치 개혁	거버넌스지수, 민주주의 수준 만족도, 부패 인식지수
	남북 간 격차 완화 및 사회통합	-

출처: 민보경 외(2021: 14)

한편 기존에 국회미래연구원이 고안, 축적한 미래사회 대응지표 체계는 한국 사회가 당면한 다양한 미래전망에 대한 비전을 포괄적으로 제시함에도 불구하고 한반도 외부 위협 인식 및 복합 안보 환경, 국제질서 변화 등 국방·외교·통일 정책적 수요, 고려에 해당하는 미래비전 및 핵심전략이 아쉬운 측면이 존재한다. 대안으로 지속가능한 안심 사회 미래비전 아래 안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성 핵심전략에서 안보 개념을 포괄하는 광의적 의미로 안전, 지속가능성을 재정의할 것을 우선 제안할 수 있다. 탈냉전 이후 논의되는 안보 개념은 변화해왔으며 특히 과학기술 발전, 기존에 논의되지 않은 위험, 재난 등의 부각으로 최근 신형 안보, 복합 안보 위협에 대한 대응 모색으로 범위가 확장되었다. 이러한 복합 안보 개념을 포함하는 것은 공동체의 안전, 지속가능성에 대한 미래비전으로서 유의미한 수정으로 볼 수 있다. 미래비전을 안보 개념을 포함하는 안전, 지속가능성으로서 지속가능한 안심 사회를 수정한 미래대응 정책 모니터링 주요 체계는 다음과 같다.



[그림 3-4] 미래대응 정책 모니터링 주요 체계

복합 안보 위협을 유념하면서 광의의 안보 개념으로 안전, 지속가능성을 재구성하는 방식으로 미래비전을 확장한다면, 이를 측정, 평가하는 미래사회 대응지표에 대해서는 일차적으로 현행 국방통계지표와 관련해 남북 군사력 비교를 고려할 수 있을 것이다. 남북 군사력 비교는 국방 영역의 존재 목적인 국가안보 확립에 있어 정전체제하 상호 군사적 대치 중인 북한에 대한 위협 인식 및 대응 역량을 파악하는 데 도움이 된다.

구분		한국	북한		
병력 (평시)	육군	36.5만여 명	110만 여명		
	해군	7만여 명 (해병대 2.9만여명 포함)	6만여 명		
	공군	6.5만여 명	11만여 명		
	전략군	-	1만여 명		
	계	50만여 명	128만여 명		
주요 전력	육군	군단(급)	(해병대 포함) 12	15	
		부대	사단	(해병대 포함) 36	84
			여단(독립여단)	(해병대 포함) 32	117
			전차	(해병대 포함) 2,200여 대	4,300여 대
		장비	장갑차	(해병대 포함) 3,100여 대	2,600여 대
			야포	(해병대 포함) 5,600여 문	8,800여 문
			단련장/방사포	310여 문	5,500여 문
		지대지 유도무기	발사대 60여 기	(전략군) 발사대 100여기	
	해군	수상 함정	전투함정	90여 척	420여 척
			상륙함정	10여 척	250여 척
		기뢰전함정(소해정)	기뢰전함정(소해정)	10여 척	20여 척
			지원함정	20여 척	40여 척
			잠수함정	10여 척	70여 척
	공군	전투임무기	410여 대	810여 대	
		감시통제기	(해군 항공기 포함) 70여 대	(정찰기) 30여 대	
		공중기동기(AN-2 포함)	50여 대	350여 대	
		훈련기	190여 대	80여 대	
		헬기(육해공군)	700여 대	290여 대	
		예비병력	310만여명 (사관후보생, 전시기근소집, 전환, 대체 복무 인원 등 포함)	762만여 명 (교도대, 노동적위군, 붉은청년근위대 등 포함)	

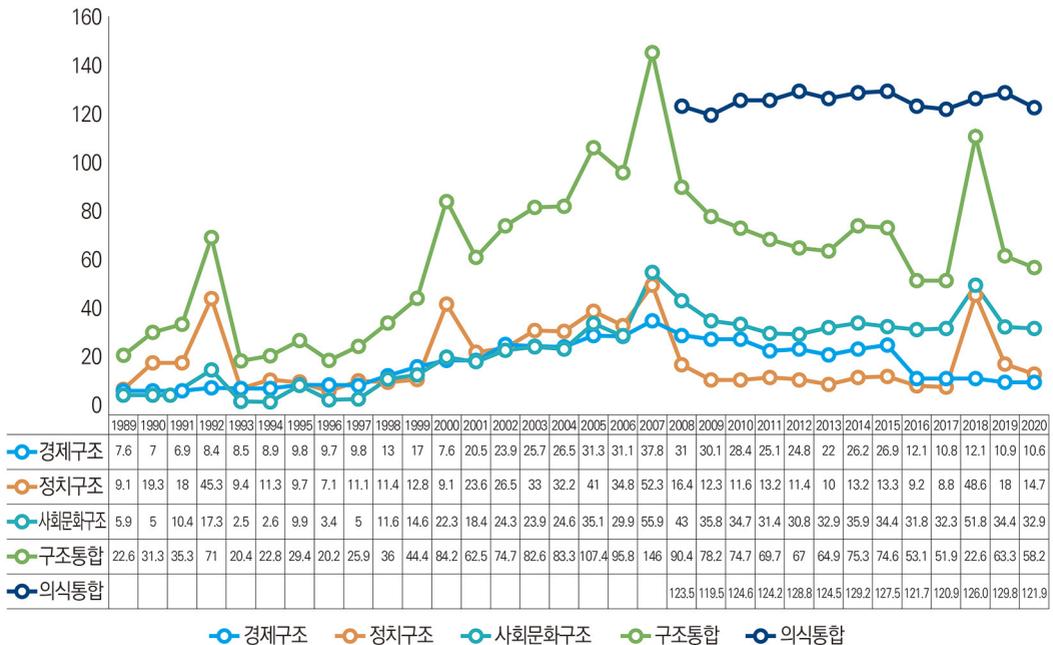
- * 남북군사력비교를 위해 육군 부대 장비 항목에 타군 부대 장비도 포함하여 산출
- * 남북군사력현황은 양적 비교만 제시하였음군사력을 실질적으로 비교하기 위해서는 양적비교뿐만 아니라 장비성능 및 노후도, 훈련수준, 합동전력운용개념 등을 종합적으로 고려 시 차이가 있을 수 있음.
- * 육군 여단 비교의 경우 군단급 이상 제대에 편성된 독립여단인 포병, 공병, 항공여단 등을 포함하여 비교한 것임.
- * 북한 특수작전군 병력은 육군 해군 공군 등에 포함되어 있음

[그림 3-5] 남북 군사력 현황

출처: 국방부(2022: 334)

그러나 남북 군사력 현황 비교는 단순히 양적으로 남북한 병력 및 전력을 비교한다는 한계를 가진다는 문제가 있다. 매년 세계 군사력 현황 및 국방정책 변화에 대한 업데이트를 제공하는 Military Balance를 발간하는 IISS(2016)는 한반도 상황에 대한 보고서에서 이러한 양적 비교의 한계를 지적하며 실제 전투, 전쟁이 개시되었을 때 북한이 양적으로 우세한 병력, 전력의 효과성을 비판한 바 있다.

더불어 대북 위협 인식과 관련해서는 서울대 통일평화연구원에서 매년 갱신하는 남북통합지수를 배경적 지표로 고려할 수 있다. 남북통합지수의 경우 경제, 정치, 사회문화 3개 영역의 구조적, 의식적 통합의 양상에 대한 시계열 분석을 제공한다. 특히 정치 영역의 경우 군사적 영역의 남북 회담 및 군사적 충돌 정도 등을 함께 고려하고 있어 정치 구조적 통합의 패턴은 군사적 차원에서 남북관계의 흐름을 이해하는 데 기여한다. 그러나 주지하다시피 국가 안위, 안전의 문제는 북한 위협에 한정된 것이 아니며, 국제질서상 변화 및 비전통적 안보 등 복합 안보 관련 대응을 포함시켜야 한다.



[그림 3-6] 남북통합지수(1989-2020년)

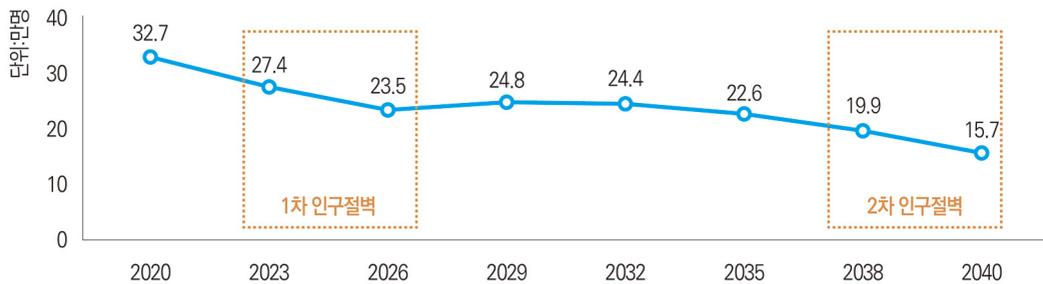
출처: 서울대학교 통일평화연구원(2021: 11)

인구감소 미래전망 측면에서 지속가능한 안심 사회 미래비전 내 복합 안보 개념을 고려하는 공동체의 안전, 지속가능성의 핵심전략에 대한 대응지표와 관련해서는, 향후 대안적 지표 체계 개발이 필요하다. 기존에 안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성 핵심전략과 관련해 제시된 지표인 범죄율이나 재난으로 인한 사망 인구가 국내 치안, 재난에 대한 복원성 관점에서 접근했다면 국가안보, 다양한 복합 안보적 위협에 대한 안전, 지속가능성의 관점에서는 새로운 지표의 추가, 보완이 필요하다. 여기서는 인구감소 미래전망에 따른 국방인력체계 개편에 초점을 맞춰 유의미한 사회적 논의 지형을 마련하는 차원에서 대응지표 방향으로 향후 전력과 인력 간 균형에 대한 지표 개발을 제안한다.

인구절벽에 따른 병역자원 감소 문제에 대한 기본인식이 2012년 <국방개혁기본계획 2012-2020>에서야 나타나기 시작한다는 점에서, 국방 중장기계획상 인구감소에 대한 문제의식과 대응 모색은 비교적 최근의 일이다. 상비병력 축소를 둘러싼 정부 정책은 구조 및 인력체계 전반 개편, 병력 감축 전망에 따른 전력 증강의 수준, 미래 안보 환경 변화에 따른 국방 개념의 재구성 및 정책 변화, 이에 대한 국민적 인식 변화 및 합의 도출 등 매우 포괄적이고 근본적인 정책적 논쟁과 대비를 필요로 하는 만큼 중장기적 대응을 위한 모색이 필요하다. 아래 국방 분야 중장기계획에서 확인하겠으나, 현재까지 국방정책 기조는 인구감소 전망에 따른 병력 감축을 위한 중장기 청사진 마련을 위한 목표 설정, 단계적 로드맵 등을 확립하는 데 방점이 있다기보다 ‘선 전력 증강 후 단계적 상비병력 축소’라는 방법론을 취하는 것으로 보인다.

이와 관련해 향후 사회적 합의 형성 및 미래대응 모니터링의 차원에서 중요한 퍼즐이라 할 미래 국방을 위한 전력 및 인력 간 균형, 미래 전장에 부합하는 첨단 전력 증강과 인구절벽 시대의 국방인력구조 대전환의 통합적 구현에 대한 지표 개발의 필요성을 제기한다. 이 글은 시론적 차원에서 미래사회 대응지표의 방향성을 제시하며 대안적 지표 자체에 대해서는 후속연구가 필요하다. 현 단계에서는 우선 병역자원 감소의 ‘결정된 미래’ 전망에 대한 대비가 전 사회적 합의가 시급한 문제라는 점, 이 과정에서 상비병력 감축 수준을 포함해 향후 병력 감축과 미래 국방환경에 대비하는 신무기체계, AI·드론·로봇 등 첨단과학기술 전력 증강의 성격을 어떻게 매칭시킬 것인가에 대한 국민적 인식 및 합의를 형성할 때 민주적 정당성에 기반한 국방정책상 변화가 효과적으로 진행될 수 있다는 점에서, 일종의 문제제기 차원에서 미래 상비병력의 대체, 특히 전력 증강과의 균형 차원에서 그 수준에 대한 대응지표 개발이 필요하다고 제안한다.

2022년 군 병력 50만여 명을 기록하며 향후 국방개혁법상 명시한 50만 명선을 유지하기 어려운 상황에서, 인구감소에 따른 병역자원 1, 2차 절벽의 '결정된 미래'는 출생아 수가 40만 명 수준이었던 2015년생이 만 20세가 되는 2035년까지, 군 병력 40만 명대, 출생아 수가 30만 명대 이하로 급감한 2016년생이 만 20세가 되는 2036년과, 출생아 수가 20만 명대로 떨어진 2020년생이 만 20세가 되는 2040년경에 군 병력 규모가 40만 명 아래로 떨어진다는 전망을 제공한다(민보경 외 2023).



[그림 3-7] 20세 남성 인구 변화 추세

출처: 통계청(2020); 국방부(2023b, 51)

[표 3-2] 시기별 인구변화에 따른 전망

시기	대학입학인원	군 병력	노동시장
2020~2025	40만 명 → 30만 명대 감소	50만 명대	아르바이트 등 인력 부족 시작
2026~2030	30만 명대 유지	(현 제도 유지 가정 시)	40만 세대 노동시장 진입 시작
2031~2035		40만 명대 유지	
2036~2040	20만 명대로 감소	40만 명대 이하로 감소	20만 세대 노동시장 진입 시작

출처: 민보경 외(2023)

군 병역자원의 감소를 부른 20세 남성 인구의 감소 추세는 병력 수급뿐만 아니라 대학 정원 및 생산가능인구의 감소 자체와 연관되는 문제로, 향후 한정된 인적 pool에서 어떻게 국방 분야 인재 양성 및 인력체계를 재편할 것인가의 문제는 당면한 병역 수요에 대응하는 다양한 제도, 조직적 보완(부대 통폐합, 병역 가용자원 확보를 위한 유급지원병 제도 도입, 의무 복무기간 재검토, 현역 판정률 확대, 여군 확충 등)을 넘어서는 문제일 수 있다.

현 정부의 국방 증장기계획에서 두드러지는바, 결과적으로 신무기체계 도입, AI 기반 국방 및 신영역(우주·사이버·전자기 등) 첨단과학기술 전력 증강을 통한 병력 감축 대비가 증장기 접근의 초석으로 논의되고 있다. 이러한 논리는 최근 행정부에서 관찰되는 높은 국방비 증가율을 고려할 때, 미래 전력 증강과 감축된 군 병력 및 대체된 국방인력체계 사이의 균형에 대한 질문을 던지게 만든다. 궁극적으로 첨단기술 전력과 통합적으로 구성되는 새로운 국방인력체계에 대한 질문이라고 할 수 있으며, 현행 국방개혁법에 명시된 미래 유지 불가능한 상비병력 규모 50만 명을 폐기한다면 향후 국방인력 적정 수준 및 체계를 어떻게 설정할 것인가의 문제로, 이는 병력 수급 환경뿐 아니라 미래 전장 성격 변화, 안보 환경 및 국제질서 변화, 그리고 국내 외교·안보·통일 관련 미래비전 및 경제·복지 등 다른 정책 우선순위를 고려한 자원배분 등을 변수로 고려해야 한다.

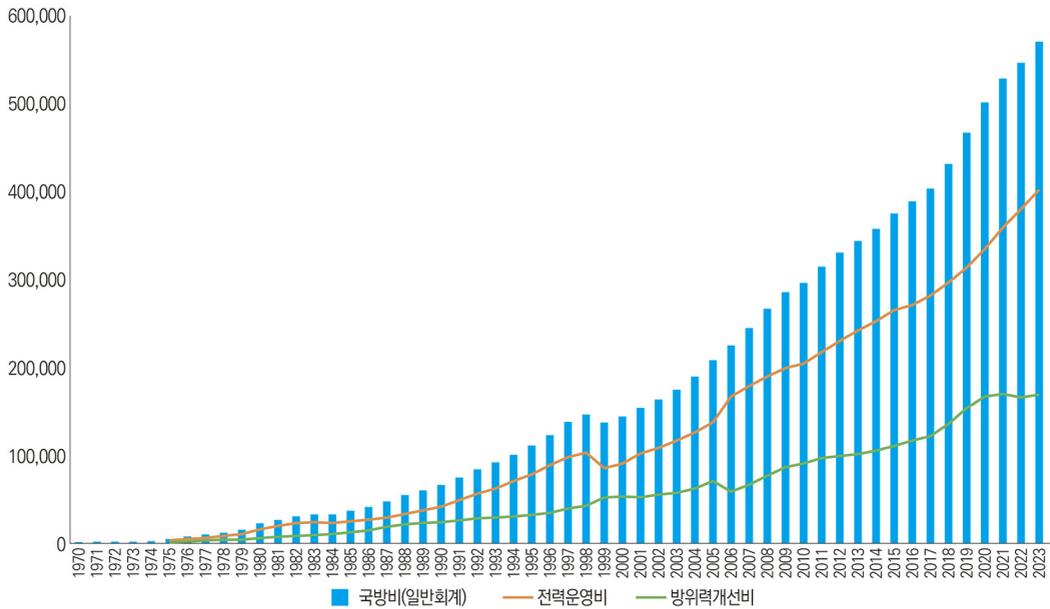
[표 3-3] 국방 분야 재정투자 추이

(단위 : 조원, %)

	'18	'19	'20	'21	'22	연평균 증가율
□ 국방 분야(일반회계 총계, 조원)	43.2	46.7	50.2	52.8	54.6	6.03
○ 전력운영비	29.6	31.3	33.5	35.8	37.9	6.37
○ 방위력개선비	13.6	15.4	16.7	17.0	16.7	5.27

* 본예산 기준

출처: 기획재정부(2022: 149)

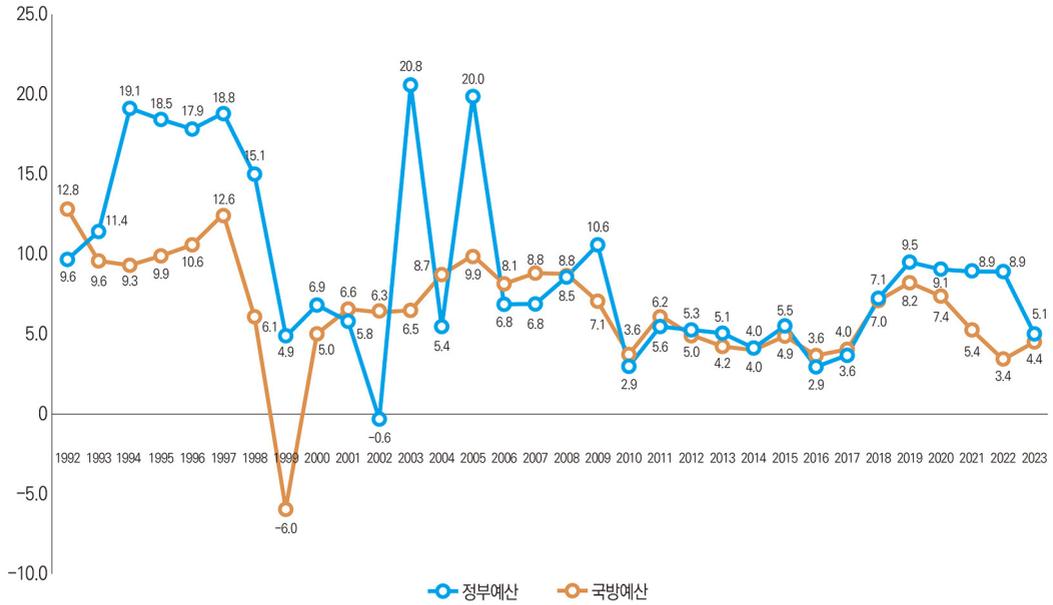


[그림 3-8] 국방비, 전력운영비, 방위력개선비 변화 추이(1970~2023)

자료: 통계청(2023)

국방부는 격년으로 펴내는 국방백서에서 적정 국방예산 규모와 관련해, 주요국 국내총생산(GDP) 대비 국방비 규모, 주요국 정부예산 및 국방예산 증가율 등을 고려하며 국방, 안보 환경 변화에 대비하는 국제적 비교를 근거로 활용한다. 정부예산 및 국방예산 증가율 추이를 미래 환경 변화에 대비하는 주요국 트렌드에 맞춰야 한다는 논리다(국방부, 2022: 252-254). 정부예산 및 국방예산 증가율 추이는 주요국 트렌드와의 비교뿐 아니라 해당 시기의 국제환경 및 남북관계 등 한반도 정세, 국내 경제사회적 상황 등 배경에서 국방비 변화 추이를 이해하는 데 도움을 줄 수 있다. 지난 20년간의 추이를 통해 IMF 외 환위기 직후 정부예산 감소와 조응해 1999년 국방예산이 마이너스 증가율을 기록한 것이나 2000년대 중반 남북관계 활성화 시기에 정부예산 증가율을 일부 상회하는 국방예산 증가율을 기록한 것, 최근 팬데믹 기간 야외 훈련 등에서 전력운영 관련 제한이 조성된 기간 국방예산 증가율이 저하된 것 등을 확인할 수 있다.

(단위: %)

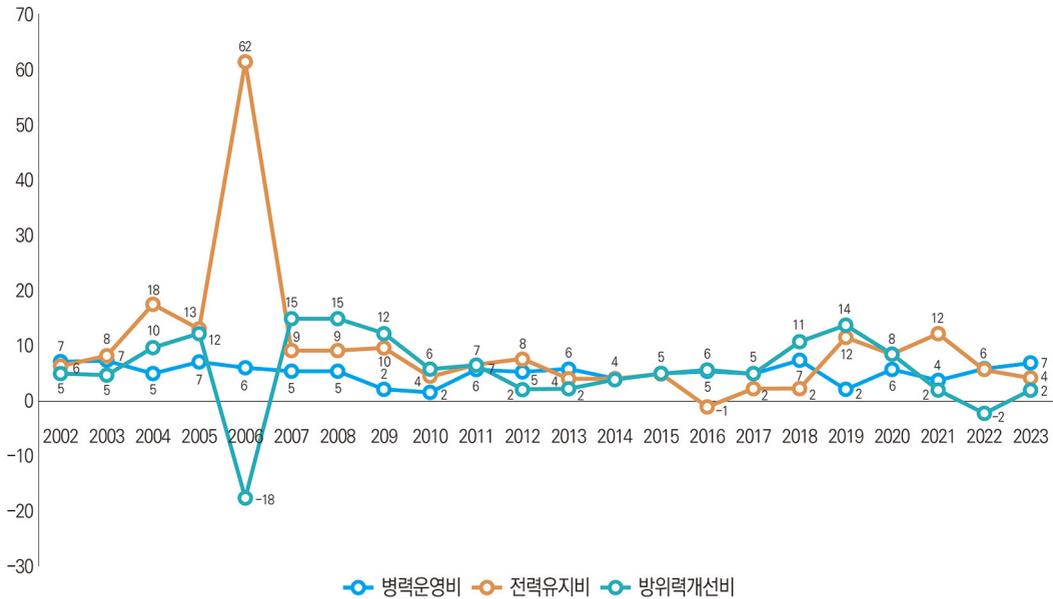


[그림 3-9] 정부예산 및 국방예산 증가율 추이(1992~2023)

자료: 통계청, 정부예산 1992~2004년은 통합재정규모 기준, 2005~2023년은 총지출규모 기준.

국방예산의 전반적 추이와 함께, 병력과 무기체계의 운영·유지를 위한 전력운영비 증 병력운영비, 전력유지비, 그리고 무기체계 획득·개발을 위한 방위력개선비 증가율 추이는 전력 증강과 병력운영 간 균형에 대한 기초적 정보를 제공한다고 볼 수 있다. 국방예산 배분 중 방위력개선비가 전력에 해당한다면 병력운영비는 인력, 전력유지비는 물자 및 시설 지원에 해당한다.

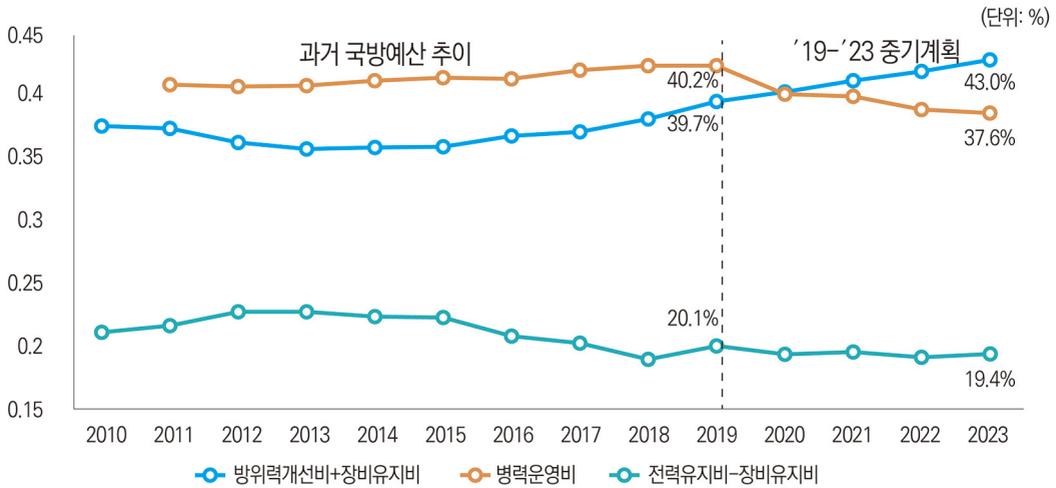
(단위: %)



[그림 3-10] 병력운영비, 전력유지비, 방위력개선비 증가율 추이(2002~2023)

자료: 국방부

한편 최근 들어 국방예산상 전력 증강에 해당하는 방위력개선비 비중이 확대되는 현실에서 향후 무기체계 관리유지에 지출되는 장비유지비 비중을 중요하게 고려할 필요가 있다(김종태 외 2019). 중기간 방위력개선비 증가에 따라 장비운영유지비 증가가 불가피하며 상대적으로 장비유지비를 제외한 일반 전력유지비 비중이 낮아지는 추세는, 전력 증강에 해당하는 방위력개선비, 전력유지비 중 장비유지비, 그리고 병력 측면에 해당하는 병력운영비, 전력유지비 중 의료, 복지, 시설, 교육훈련, 정보화 등에 해당하는 일반 전력유지비의 구성 간 균형의 문제를 어떻게 고려할 것인가가 향후 전력과 인력 간 균형을 이해하는 데 의미 있는 하나의 방법임을 보여준다.



[그림 3-11] 국방 분야별 배분 비율 추이(방위력개선비+장비유지비, 병력운영비, 전력유지비-장비유지비)

출처: 김종태 외(2019: 14)

향후 전력 증강과 인력 간 호환, 매칭에 초점을 맞추면, 2010년대 이후 강조되고 있는 첨단과학기술 집약 군으로 전환을 위한 전력 증강을 뒷받침하는 인력 양성 및 군구조 개편 문제가 중요하며, 첨단과학기술 전력 증강에 따른 변화된 국방인력체계의 윤곽은 병역 수요에 대한 타산에 영향을 미치고 현재 진행 중인 징·모병제 논의에 대해서도 기준을 제공할 수 있을 것이다. 이 과정에서 전력 증강에 대한 투자 추이와 함께 전력 증강이 수반해야 할 군 인력 양성 및 교육훈련, 조직적 개편, 법제도적 보완 및 사회적 합의 과정 관련 재정 투자 추이를 파악하는 것이 필요할 것이다.

현재 방위력개선비 관련 예산이 증가하는 신무기체계, AI·드론·로봇 등 첨단과학기술 투자와 관련해 시급한 문제로 전력 증강을 지원, 운영할 수 있는 조직, 인적 체계의 확립이 지적되고 있다는 점은 이러한 균형 문제를 고려해야 할 필요성을 보여준다. 예컨대 최근 논의에 따르면 4차 산업혁명의 시대, 첨단과학기술 강군을 위한 무기체계 획득, 개발과 관련해 정책 우선순위 평가는 ‘무기체계 시험평가 조직 및 전문인력 양성’이 ‘무기체계 시험평가 결과 판정’에 이어 두 번째로 높은 중요도에 해당한다는 결과를 보여준다(김백중·정석재, 2023). 무기체계 도입 시험평가를 위한 인력 양성 및 조직 재편의 필요성이 국방인력체계 전반의 재설계에 직결되는 문제는 아니라 하더라도 현재 전력 증강의 대안

이 나아가는 방향과 관련해, 일정한 성찰을 제공하는 측면이 있다고 판단된다.

전력 대 인력의 ‘균형’ 문제, 즉 향후 전력 증강에 대한 투자 확대뿐 아니라 이러한 전력 증강이 균 인력 기반, 조직적 체계와 어떻게 조응하는가, 이에 따라 기존 병력 규모 등 편제를 어떻게 확립할 것인가는 병역자원 감소 전망에 따른 중장기 대응과 이를 위한 국민적 합의 과정에서 고려되어야 할 문제로 볼 수 있다. 이러한 문제의식에서 현재의 국방예산 집행과 관리 측면에서 기획성(장기)과 계획성(중기)을 강화하는 한편, 국방인력체계의 전환이 국방예산의 기획 단계에서 충분히 고려되고 있는가를 질문할 필요가 있다. 관련 대응지표 개발은 안보 개념을 포괄하는 지속가능한 안심 사회, 공동체의 안전·지속가능성 보장의 미래비전, 핵심전략을 구현하는 중장기 국방정책 대응을 모니터링하는 데 기여할 것이다.

2 중장기계획

중장기 인구변화 전망에 대응하는 국방인력체계 및 국방전략은 어떻게 준비할 것인가. 여기서는 인구절벽 위기에 대한 미래대응성 차원에서 국방 관련 정부 중장기계획을 검토한다. 우선 최근 국방 중장기계획이 향후 인구변화 트렌드를 어떻게 반영하고 대응 가능한 전략적 방향을 제시하고 있는지 국회미래연구원 내 미래사회 대응지표와의 연관성 속에서 중장기계획을 살펴본다. 또한 중장기계획 내 일관성, 정합성, 효과성도 함께 확인한다.

국방 중장기계획으로는 국방개혁법에 의거해 국가가 작성해야 하는 국방개혁기본계획을 필두로 매년 5년 단위 군사력 운용 관련 계획을 업데이트하는 국방중기계획, 국방과학기술혁신 기본계획, 방위산업발전 기본계획, 방위산업기술보호 기본계획, 군인복지기본계획, 기획재정부의 국가재정운용계획 중 국방부 부분을 참고할 수 있다. 이 중 여기서는 인구변화에 따른 병역자원 대응이 직접적으로 거론되는 국방개혁기본계획, 국방중기계획을 중심으로 검토한다.

[표 3-4] 국방 분야 중장기계획(2023년 기준)

중장기계획	일시	내용
국방혁신 4.0	2023.3	국방개혁에 관한 법률 근거 작성 2006년 법 제정 이후 정부별로 수정 보완 현 정부 국방개혁기본계획(전임 정부 국방개혁 2.0 대체)
국방중기계획 2023-2027	2022.12	매년 갱신되는 5년 단위 군사력 관련 중장기계획
국가재정운용계획 2023-2027	2022	기획재정부가 매년 작성하는 5년 단위 국가재정운용계획 2004년 수립 이후 2007년부터 국가재정법에 따라 국회에 제출
국방과학기술혁신 기본계획 2023-2037	2023.3	국방과학기술혁신촉진법(2020 제정) 근거 작성 국방과학기술혁신 위해 매 5년마다 향후 15년 대상기간 기본계획 작성
방위산업발전 기본계획 2023-2027	2022.12	방위산업 발전 및 지원에 관한 법률 근거 작성 2006년 방위사업청 개청 이후 2008-2012 기본계획을 시작으로 5년 주기 작성
방위산업기술보호 기본계획 2023-2027	2022.12	방위산업기술 보호법 근거 작성
군인복지기본계획 2018-2022	2018	병사 복지와 직업 군인 복지, 공통복지 관련 추진 방향과 세부 추진 과제 명시

가. 국방개혁기본계획

국방 중장기계획의 주요 내용은 일차적으로 현행 정부의 국방 영역 국정과제에서 방향성을 확인할 수 있으며, 국방개혁법에 근거해 작성되는 국방개혁기본계획, 매년 갱신되는 5년 단위 국방중기계획을 통해 확인 가능하다. 우선 입법부의 국방 분야 미래대응 모니터링에서 강조해야 할 지점은 2006년 ‘국방개혁에 관한 법률’을 제정함으로써 사상 처음으로 법적 기반을 둔 국방개혁이 추진되는 전기를 마련했다는 점이다(노훈·조관호, 2017: 628-629). 국회의 국방을 비롯한 정부 행정에 대한 감독, 승인, 예산 관련 권한을 고려할 때(Feickert, 2014), 국방개혁법에 의거한 중장기 관점 국방개혁기본계획 작성과 실행은 군의 문민 통제 실현, 중장기 정책 수행과 관련해 중요한 의의를 가진다.

동시에 외교·국방·통일 정책의 경우, 특히 부처의 업무 전문성이 요구되는 분야로 국

회의 의미 있는 감독, 승인 및 예산 관련 기능에서 얼마나 효과성을 확보할 것인가의 문제에서 제한적 측면이 존재한다는 점을 지적할 필요가 있다. 특히 최근 4차 산업혁명에 따른 AI·무인·로봇 등 새로운 전력 증강을 인구감소에 따른 국방인력체계와 연계하는 변화와 관련해, 국가안보상 정보 접근에 대한 제한이라는 주어진 조건에서 시민사회는 물론 국회가 관련 전문성에 근거해 중장기 감독평가 역할을 수행하는 데 어려움이 존재한다. 이러한 환경에서 국회 입법을 통한 국방개혁 법제화는 실행 과정에서 국내외 국방환경의 변화에 대한 유연한 대응 제약, 개혁 '대상'으로서 국방당국의 피동성 등의 한계를 낳기도 했다(노훈·조관호, 2017: 630-631). 특히 이 장의 초점인 병역자원 미래전망에 따른 국방인력체계 재편과 중요하게 관련되는, 상비병력 목표를 50만 명선으로 확립한 규정 등은 논란이 지속돼왔다.

국방개혁기본계획에서 병역자원 절벽이라는 중장기 미래전망과 관련해 문제의식이 본격적으로 드러난 것은 이명박 정부 후반, 문재인 정부에 들어와서의 일이라고 볼 수 있다. 국방개혁기본계획은 2006년 12월 제정된 국방개혁법에 따라 작성되며,⁵⁾ 현재까지 총 여섯 차례에 걸쳐 발표되었다.⁶⁾ 이명박 정부 시기 <국방개혁기본계획 2012-2020>은 병역자원 감소와 관련해 기본인식을 드러낸다. 그러나 병력 규모와 관련해 노무현 정부 때 국방개혁법 제정 이후 국방개혁기본계획에 명시된, 2020년까지 50만 명 수준으로 병력을 정예화한다는 목표에서 오히려 2022년까지 52.2만 명으로 증가시키는 정책을 확립해, 감축 목표가 후퇴되었다. 상비병력 규모 목표는 2005년 국방개혁기본계획을 기준으로 2020년까지 51.7만 명(2009년), 2022년까지 52.2만 명(2012년), 2022년까지 52.2만 명(2014년, 2017년)으로 기본계획 수정 과정에서 후퇴했다가 2019년 <국방개혁 2.0> 기본계획에서 원안의 50만 명으로 축소를 2022년까지 달성한다는 목표를 회복했다.

5) 국방개혁법은 제1조에서 국방개혁의 목적을 북한의 핵실험 등 안보 환경 및 국내외 여건 변화와 과학기술의 발전에 따른 전쟁상의 변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 국방운영체제, 군구조 개편 및 병영문화의 발전 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 선진 정예 강군을 육성하는 것으로 밝힌다. 제2조는 국방개혁의 핵심 추진사항으로 문민 기반의 확대, 합동참모본부의 기능 강화 및 3군 균형 발전, 기술집약형 군구조, 저비용·고효율의 국방관리체제, 새로운 병영문화의 정착 등으로 정한다.

6) 2005년 <국방개혁 2020>이 발표된 이래 2009년 한 차례의 일부 수정(<국방개혁 기본계획 2009-2020>)을 거쳐 <국방개혁 기본계획 2012-2030>이 발표되었고, 박근혜 정부 <국방개혁 기본계획 2014-2030>을 거쳐 문재인 정부 <국방개혁 2.0>이 발표되었다. 문재인 정부는 <국방개혁 2.0>을 제기하면서 역대 국방개혁기본계획이 매 정부 수정·보완됨으로써 국방개혁 관련 지연과 차질이 불가피했다는 점을 강조하기도 했다(형혁규 2020: 1).

[표 3-5] 국방개혁기본계획 상비병력 감축 목표 변경 경과

구 분		목표 연도 / 병력
노무현 정부 (’03. 2 ~ ’08. 2)	’06 ~ ’20 국방개혁 기본계획 (’05. 12)	’20년 / 50만(육 37.1만, 해 4.1만, 해병 2.3만, 공 6.5만) * 간부 20만, 병 30만
이명박 정부 (’08. 2 ~ ’13. 2)	’09 ~ ’20 국방개혁 기본계획 (’09. 6)	’20년 / 51.7만(육 38.72만, 해군/해병 6.48만, 공 6.5만) * 장교 7만, 부사관 13.3만, 병 31.4만
	’12 ~ ’30 국방개혁 기본계획 (’12. 12)	’22년 / 52.2만(육 38.7만, 해 4.1만, 해병 2.9만, 공 6.5만) * 장교 7만, 부사관 15.2만, 병 30만
박근혜 정부 (’13. 2 ~ ’17. 3)	’14 ~ ’30 국방개혁 기본계획 (’14. 3)	’22년 / 52.2만(육 38.7만, 해 4.1만, 해병 2.9만, 공 6.5만) * 장교 7만, 부사관 14.8만, 병 30.4만
	’14 ~ ’30 수정1호 (’17. 2)	’22년 / 52.2만(육 38.7만, 해 4.1만, 해병 2.9만, 공 6.5만) * 장교 7만, 부사관 14.8만, 병 30.4만
문재인 정부 (’17. 5 ~ ’22. 5)	국방개혁2.0 (’19. 1)	’22년 / 50만(육 36.5만, 해 4.1만, 해병 2.9만, 공 6.5만) * 장교 7만, 부사관 12.7만, 병 30.3만
윤석열 정부 (’22. 5 ~ 현재)	국방혁신4.0 (’22. 3)	’22년 / 50만(육 36.5만, 해 4.1만, 해병 2.9만, 공 6.5만) * 장교 7만, 부사관 12.7만, 병 30.3만

출처: 배용근(2020), 윤석열 정부 내용 추가함.

국방개혁기본계획은 인구감소 전망에 따른 복합 안보 개념을 포괄하는 공동체의 안전, 지속가능성을 담보하는 핵심전략의 관점에서 국내외 변화하는 국방환경에서 향후 상비병력 감축 목표에서 비일관성을 보인다. 이뿐만 아니라 역대 정부가 교체됨에 따라 국방중장기계획의 주요 정책상 방점이 큰 폭으로 변화해 일관성, 안정성 측면에서 한계를 보인다(노훈·조관호, 2017; 형혁규, 2020; 최병욱, 2020; 차두현, 2018). 군구조 개편, 국방운영 분야, 방위산업 분야, 병영문화 등 국방개혁법이 명시한 기본 목표를 공유하는 한편, 역대 정부에 따라 국방개혁기본계획은 현존 위협에 대한 인식, 개별 개혁과제별 추진 속도와 범위의 선택적 제시, 군의 문민화 및 정치적 중립 보장 등에 있어서 차이들을 보인다.

[표 3-6] 역대 국방개혁기본계획 주요 내용

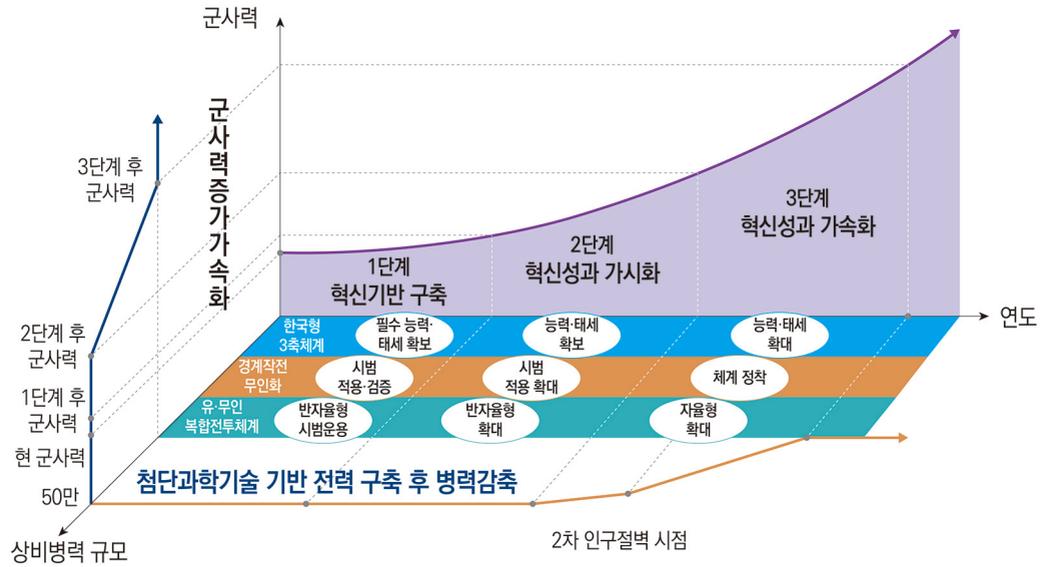
구분	기본인식	주요 내용
국방개혁 2020: 선진정예강군	<ul style="list-style-type: none"> • 전쟁양상 변화에 대처 군사력 현대화 • 大軍체제 지양, 정예화·경량화 및 3군 균형발전 • 작전 기획 및 수행능력 향상 • 자원절약형 국방운영 혁신 • 전근대적 병영문화 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년까지 50만 명 수준으로 정예화 • 합동참모본부 중심 작전수행체제 구축 • 각 군 부대구조 재편 • 예비군 정예화 및 절반 수준 감축 • 문민통제체제 공고화 • 국방획득의 투명성·효율성·전문성 제고 • 간부 및 여군 비율 확대 • 전투근무지원 분야의 아웃소싱 • 인간중심의 병영문화 정착 • 국방개혁 법제도적 장치 마련
국방개혁 기본계획 2009-2020: 정예화된 선진강군	<ul style="list-style-type: none"> • 미래전 양상 변화 • 북한 핵·미사일 등 군사위협 증대 • 전시작전통제권 전환과 새로운 연합방위체제 구축 • 평화유지군 역할 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 한국군이 주도하는 작전수행체제 구축 • 합동참모본부의 기능 및 합동성 강화 • 2020년까지 51.7만 명 수준으로 정예화 • 핵·미사일/장사정포 대비 전력 확보 • 각 군 부대구조 재편, 예비군 정예화 • 해외파병 상비부대 운용 • 저비용·고효율 국방운영 체제 전환 • 복무 환경 개선, 장병 복지 확대 • 선진 국방정보화 환경 구축 • 국방개혁 소요 재원의 안정적 확보
국방개혁 기본계획 2012-2020: 다기능·고효율의 선진국방	<ul style="list-style-type: none"> • 전시작전통제권 전환 및 미국 신 국방전략지침 대비 군사전략 발전 • 북한 비대칭 군사위협 증대 • 병역자원 감소 • 국방운영 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 상부지휘구조 개편 • 한국군 주도의 전구작전체제 구축 • 정보·기술 집약형 군구조로 전환 • 2022년까지 52.2만 명으로 감축 • 각 군 부대구조 재편 및 예비군 정예화 • 미래전을 대비한 전력 보강 및 국방정보화 환경 구축 • 해외파병 상비부대 편성 • 국방 전 분야의 효율성 제고 • 군 복지 향상 및 장병 복무 여건 개선 • 국방개혁 소요 재원의 안정적 확보

구분	기본인식	주요 내용
국방개혁 기본계획 2014~2030: 혁신창조형의 정예화된 선진강군	<ul style="list-style-type: none"> 국제전략환경 변화에 따른 대비 소요 증가 북한 위협양상 변화 전쟁 수행 패러다임의 변화 국내 국방환경의 변화 	<ul style="list-style-type: none"> 합참 개편: 미래사령부 신설, 전작권 전환과 연계 2022년까지 52.2만 명으로 감축 부대구조 개편 북한의 핵위협 대비 Kill Chain, KAMD 구축 예비군 정예화 병영문화 및 복무의욕 고취
국방개혁 2.0	<ul style="list-style-type: none"> 한반도 비핵화와 평화 정착 불확실성 잠재적 위협 증가 초국가·비군사적 위협 확산 병역자원 부족 심화 인권·복지에 대한 국민적 요구 4차 산업혁명 시대 전장환경 급변 	<ul style="list-style-type: none"> 우리 군 주도의 지휘구조로 전환 부대구조 개편 및 예비군 정예화 2022년까지 50만 명 수준으로 감축 능력에 기반한 전력구조로 개편 4차 산업혁명의 플랫폼으로서 방위산업 증진 국방부 실·국장급 직위 문민화 확대 「군인의 정치적 중립 준수 및 보장에 관한 법률」 제정 병 복무기간 단축 2022년까지 장군 정원 360명으로 감축 합동성 강화를 위한 3군 균형 편성 여군 비중 단계적 확대 장병 인권보호 강화: 군사법제도 개혁 장병 봉급 인상 및 장병 복지 향상 4차 산업혁명과 연계한 R&D 투자확대
국방혁신 4.0	<ul style="list-style-type: none"> 세계 및 동북아 지역에서 불안정성의 증대 북한 핵·미사일 위협의 심화 과학기술의 비약적 발전에 따른 전쟁양상의 변화와 기술 패권경쟁의 심화 2차 인구절벽에 따른 병역자원의 부족 	<ul style="list-style-type: none"> AI 과학기술강군 육성 북 핵·미사일 위협에 대응하기 위한 한국형 3축체계 능력 획기적 강화 군사전략·작전개념 발전 AI 기반의 무인·로봇 등 첨단 유·무인복합 전투체계 확보 미래전 적합 군구조 및 교육훈련 혁신 국방 R&D 및 획득체계 재설계

출처: 형혁규(2020: 7~8), 국방혁신 4.0 내용은 국방부(2022: 106~110) 참고해 추가함.

한편 주목되는 것은 미래 병역제도 및 국방인력체계 재편과 관련해 기존의 상비병력 규모의 급감에 대한 해법을 무기체계 강화, 기술집약 군으로 전환을 통한 전력 증강에서 찾는다는 점이 최근 문재인 정부와 현재 윤석열 정부에서 일관되게 나타난다는 점이다. 예컨대 대북 위협 인식에 있어 중요한 차이에도 불구하고 전력 증강에 대한 접근에서는 오히려 일관성이 관찰되는 것이다. 이러한 국방정책 기조에 따라 앞서 미래비전, 핵심전략 관련 대응지표의 방향성으로 제안한, 적정 전력과 적정 병력 간 균형 문제와 관련해 향후 정보 제공 및 사회적 합의 노력이 지속해서 필요할 것이라 의미를 부여할 수 있다.

현 정부의 국방개혁기본계획, <국방혁신 4.0>은 무인로봇, 3D 프린팅, 빅데이터, 인공지능, 드론 등 4차 산업혁명 첨단과학기술 적용이라는 변화를 강조하고 AI과학기술강군을 목표로 명시함으로써 중장기 미래 국방환경 대응에 대한 큰 틀의 방향성을 제시한다는 점에서 거시적 미래전망의 틀을 보여준다. 국방인력체계와 관련해서는 “미래 국가인구 감소, 전쟁양상 변화로 현재의 병력 중심 군구조는 한계에 직면”했다고 평가하고 “첨단과학기술을 지휘·부대·전력구조 설계 전반에 적용한 새로운 구조”를 주문하면서 “상비병력은 작전소요와 병력공급의 균형이 가능하도록 규모를 설정하고 효율적인 국방인력구조 재설계”하는 것을 해법으로 강조한다(국방부, 2023: 30). 첨단과학기술 기반 군구조, 과학화 훈련체계 구축과 함께 과학기술 전문인력 육성·발전을 추진하는 한편 민간 우수 첨단기술을 국방에 접목하는 국방 R&D 체계 재설계, 전력화 시기를 단축하는 전력 증강 체계 재정립 및 조직개편을 추진 과제로 강조하는 점에서 <국방혁신 4.0>은 국방개혁과 관련해 중장기 의제를 확인하고 있으나 상비병력 규모 등 군구조 개편과 인력체계에 대한 구체적 그림을 제공하고 있지는 않다. 특히 미래전망과 관련해 제시하는 단계화된 추진 기조는 기존의 상비병력 규모(50만 명)에 머물러 있는 상태다.



[그림 3-12] <국방혁신 4.0> 추진 기조

출처: 국방부(2023a: 42)

‘단계별 <국방혁신 4.0> 추진’(〔그림 3-13〕 로드맵에서는 ‘군구조 및 교육훈련 혁신’하 군구조 추진 중점과 관련해, 단기적으로(1단계 혁신기반 구축) ‘미래 군구조(안) 정립 및 개편 준비’, 중기적으로(2단계 혁신성과 가시화) ‘선 전력 증강 및 1단계 개편’, 장기적으로(3단계 혁신성과 가속화) ‘상비병력 감축 연계, 2단계 개편’을 언급하고 있는 점이 주목된다(국방부 2023a: 43). 단계 구분은 추진전략에 명시된 단기(5년 이내, ~’27년), 중기(10년 이내, ~’32년), 장기(~’40년)의 3단계 구분을 참고할 수 있다.

미래사회 대응 정책: 인구변화와 정부 중장기 전략 ...

추진중점		국방혁신 기반구축	국방혁신 가시화	국방혁신 가속화
북핵.미사일 대응능력 획기적 강화	한국형 3축 체계	한국형 3축 체계 필수 능력.태세 확보	한.미 연합작전 주도 한국형 3축체계 능력.태세 확보	전방위 한국형 3축체계 능력.태세 확대
	전략사	전략적 억제.대응 가능한 전략사령부 창설	전략적 능력 확충과 연계한 전략사령부 발전	
군사전략 작전개념 선도적 발전	군사전략. 작전개념	대북 압도적 억제.대응 및 주변국에 대응할수 있는 군사전략과 전 영역 통합작전개념 발전	안보환경 변화와 신무기체계발전을 선도할 수 있는 군사전략.작전개념 발전	
	경계작전	미래경계작전 개념 정립 및무인화 시범 적용.검증	미래 경계작전 개념발전 및 무인화 시범 적용 확대	무인화 경계작전체계정착
시기반 핵심 첨단전력 확보	유.무인	유.무인 복합전투체계 반자율형 시범운용	유.무인 복합전투체계 반자율성 확대	유.무인 복합전투체계 자율형 확대
	신영역	신영역 전략.작전개념 발전 및 기반마련	신영역 작전수행을 위한 전력 구축	신영역 작전수행 고도화를 위한 전력 확충
	JADC2	차기 국방광대역통합망 (M-BcN망) 구축	M-BcN망에 C41체계연결, C41 데이터 통합체계 구축	Next KJCCS 전력화
군구조 및 교육훈련 혁신	군구조	미래 군구조(안) 정립 및 개편준비	선 전력증강 및 1단계 개편	상비병력 감축 연계, 2단계 개편
	교육훈련 체계	합성훈련환경(STE)플랫폼 시범구축	과학화 훈련장(군.사단급) 및 국방교육훈련관리체계구축	대규모 국방종합훈련장 구축
국방R&D. 전력증강체계 재설계	획득체계	기존 획득절차 획기적 단축, 새로운 획득절차도입	신개념의 획득절차 발전	
	국방R&D	국방전략기술 발전(단기)	국방전략기술 발전(중기)	국방전략기술 발전(장기)
	국방시 기반	국방 시총괄 및 기반 구축을 위한 조직신설과 국방 지능형 플랫폼 구축	전군 국방 5G 구축 및 서비스 발전과 국방 지능형 플랫폼 고도화	

[그림 3-13] 단계별 <국방혁신 4.0> 추진

출처: 국방부(2023a: 43)

종합하면, <국방혁신 4.0>에서 제시된 미래 병역자원 감소에 따른 국방부 중장기 대응 계획은 단기 미래인 2027년까지는 군 현장과 사회적 합의, 공감대 확보에 기반해 미래 군구조 개편안을 준비하고 병역자원 2차 절벽이 현실화되기 전 2030년대 초까지 중기 미래에 현 국방혁신 4.0 전반에서 초점을 집중하고 있는 AI첨단과학기술강군으로의 전력 증강을 확보한 다음 2040년에 이르는 장기 미래에 상비병력 축소를 현실화한다는 접근이다. <국방혁신 4.0>은 병역자원 감소의 미래전망을 혁신의 전제로 상정하고 있으나, 이를 중장기적으로 접근한다는 추진 기조에 따라 현 단계에서 구체적인 국방인력체계 재편안을 제시하지는 않고 있으며 현실적으로 단기 5년에 해당하는 현행 정부 임기에서 가장 시급한 고려 사항으로 보기는 어려울 수도 있다.

다만 2023년 9월 국방부가 상비병력 규모 50만 명 규모 및 간부 비율, 여군 간부 비율 목표 수치 조항을 삭제하는 국방개혁에 관한 법률 일부 개정안을 입법예고한 것은 병역자원 미래전망에 따라 불가피한 국방인력체계 개편을 위한 현장 및 시민사회 논의를 촉발하는 포석으로 볼 수 있다.⁷⁾ <국방혁신 4.0>이 “공감·합의·검증” 과정에 기반해 실제 전 사회적 합의를 어떻게 이끌어낼 것인지, 향후 군구조 및 인력체계 개편과 관련해 보다 구체적인 청사진을 제시하는 것은 현재진행형의 과제다.

나. 국방중기계획

국방중기계획은 향후 5개년간의 군사력 건설 및 유지에 대한 청사진을 제시하고, 이에 소요되는 대상 사업과 연도별 소요 재원을 구체화한 문서이다. 크게 방위력개선, 전력운영, 부대계획의 3개 분야로 명시된다. 국방중기계획은 F+1~F+5년의 계획이다. F는 현재 연도를 뜻하며, 매년 발간한다. 예를 들어, 2023년에 작성하는 중기계획은 2023년이 F년이므로, 2024~2028년의 중기계획을 작성한다.

국방중기계획상 상비병력 관련 내용은 현행 국방개혁법에 근거한 국방개혁기본계획상 상비병력 규모가 50만 명을 유지하고 있는 바와 같이 기존 규모 유지를 명시하고 있다. 2021년 출생한 남아가 20세가 되는 2042년, 12만 명까지 급감하는 전망은 이미 <국방혁신 4.0>의 전제로 포괄되어 있음에도, 50만 명 상비병력 규모에 대해서는 국방개혁기본계획, 국방중기계획의 규정도 아직 변동이 없는 상태이다. 국방부가 2022년 말 발표한

7) https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202307081923228348

〈2023~2027 국방중기계획〉은 2027년까지 상비병력 규모 50만 명을 유지하기로 밝혔으나, 병역자원 미래전망을 고려할 때 이는 중장기적으로 유지하기 어려운 목표이다.

(단위: 조 원)

구분	2022년	대상기간					계
		2023년	2024년	2025년	2026년	2027년	
국방비 (증가율,%)	54.6 (3.4)	57.1 (4.6)	61.4 (7.5)	66.0 (7.5)	70.9 (7.3)	76.0 (7.3)	331.4 (6.8)
전력운영비 (증가율, %) (점유율, %)	37.9 (5.8) (69.4)	40.1 (5.8) (70.2)	42.9 (6.9) (69.8)	45.3 (5.7) (68.6)	47.2 (4.2) (66.6)	48.5 (3.0) (63.9)	224.0 (5.1) (67.6)
방위력개선비 (증가율, %) (점유율, %)	16.7 (△1.8) (30.6)	17.0 (2.0) (29.8)	18.5 (8.8) (30.2)	20.7 (11.8) (31.4)	23.7 (14.2) (33.4)	27.5 (16.1) (36.1)	107.4 (10.5) (32.4)

[그림 3-14] 2023~2027 국방중기계획

* 2023년은 정부안 기준

출처: 국방부(2022: 258)

한편 2023~2027 국방중기계획은 주요 사업으로 북한 핵·미사일 위협에 대한 대응 역량의 획기적 강화, 지상·해상·공중뿐만 아니라 우주·사이버·전자기 등 전 영역에서의 통합작전 수행능력 확보를 위한 전장 기능별 전력 분야 투자 확대, AI과학기술강군 육성을 위한 투자 확대, 국방 R&D 역량 강화, 방위산업 육성 및 수출 활성화, 군 복무가 자랑스러운 나라를 실현하기 위해 병역의무 이행에 대한 보상 강화 및 간부 지휘 및 복무 여건 개선을 포함한다. 향후 5년간 331.4조 원을 책정하는 2023~2027 국방중기계획은 국방 예산을 향후 5년간 연평균 6.8% 증가율로 확대할 계획이며, 무기체계 획득·개발을 위한 방위력개선비에 107.4조 원(연평균 10.5% 증가율), 병력과 무기체계의 운영·유지를 위한 전력운영비에 224조 원(연평균 5.1% 증가율)을 배분했다(국방부 2022, 257). 한반도 안보에 대한 위협 인식을 바탕으로 한국형 3축체계 등 핵심전력 확보에 최우선적으로 재원을 배분하는 국방중기계획에 따라 방위력개선비는 중기간 큰 폭으로 증가할 것으로 예상된다. 이러한 전력 증강의 정책 기조에 대한 모니터링은 중장기적으로 적정 상비병력과 균형의 관점에서 진행될 필요가 있을 것이다.

제3절

미래대응 정책 모니터링: 집행 및 성과 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 미래대응성 제고를 위한 형성평가를 통해 미래비전 대응지표의 측면에서 중장기 계획 목표, 추진전략의 방향성을 검토하였다. 국가정책에서 실제 이러한 방향성이 구현 되기 위해서는 정책을 포함하는 재정사업과의 연계가 필수적이다(민보경 외, 2022). 미래비전과 일관성이 높은 중장기계획을 수행하는 차원에서 중장기계획과 재정사업의 연계가 어떻게 이뤄지는가를 검토하는 것이 집행 및 성과 평가이다(민보경 외, 2022).

중장기계획의 집행 및 성과 평가에서는 정부가 예산안 심사에서 국회에 제출하는 부처별 정부 성과계획서에 제시된 프로그램별 성과지표와 미래사회 대응지표를 비교, 검토한다. 정부의 전략목표 및 프로그램 사업에서 목표 달성을 측정, 평가하기 위해 제시하는 성과지표를 검토함으로써 구체적 사업 층위에서 미래비전 - 중장기계획이 정합적으로 이행되는지, 재정사업의 집행 및 성과를 평가한다. 아래 집행 및 성과 평가에서는 국방부, 방위사업청, 병무청 성과계획서를 바탕으로 미래비전상 목표를 구현하기 위한 방향에서 중장기계획 실제 이행과 관련된 프로그램 목표 설정과 성과지표를 확인한다.

1 국방부⁸⁾

국방부는 2023년 성과계획서에서 5개 전략목표, 10개 프로그램 목표 아래 단위사업(56개), 세부사업(135개)을 밝히고 프로그램 목표 성취를 위한 성과지표를 제시했다. 성과지표는 미래비전 - 중장기계획 - 부처별 사업으로 이어지는 미래사회 대응 정책 모니터링에 있어 대응지표와 연관성을 확인하는 한편, 계획한 목표 달성을 평가하는 척도를 제시하는 의의가 있다. 앞서 보고서는 전력투자를 통한 미래 상비병력 감축의 전략 방향을 평가하기 위해 대응지표 체계 개발의 필요성을 지적했다. 국방개혁기본계획, 국방중기계

8) 국방부 2023년도 성과계획서 pp. 1-85를 발췌하여 작성함.

획에서 상비병력 목표는 국방개혁법에서 명시한 50만 명선을 유지하고 있으나, 인구절벽에 따른 병역자원 전망에서 확인했듯 기존의 상비병력 규모는 유지 불가능한 수치이다. 중장기 미래대응에 있어서는 인구감소 전망을 포함해 복합적 안보 위협 등 미래 국방환경 변화에 따른 국방인력체계 전환을 대비하는 데 기여할 수 있는 대응지표 및 관련 성과지표를 준비하는 것이 필요하다.

[표 3-기] 국방부 2023 성과계획서 목표 및 과제 현황

(단위: 개수)

전략목표 (Strategic Goal)	프로그램 목표	단위사업	
		단위사업	세부사업
5	10	56	135

프로그램명	프로그램 목표(Program Objectives)
전략목표Ⅰ. 전방위 안보 위협에 대비한 확고한 국방태세 확립을 통해 국민의 안전을 보장한다.	
I-1 군수지원 및 협력	국방자원의 효율적 확보 및 유지를 통해 적기 군수지원을 보장하고 전투준비태세를 확립한다.
전략목표Ⅱ. 우수인력 확보와 교육 및 훈련을 통해 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량을 강화한다.	
II-1 예비전력 관리	예비군 훈련 여건 개선을 통해 훈련성과를 극대화하고 예비군의 전투역량을 강화한다.
II-2 군인사 및 교육훈련	실전적이고 과학화된 교육훈련체계를 통해 미래를 대비한 우수인력을 양성하고 전투역량을 향상하며, 장병의 정신전력을 강화한다.
전략목표Ⅲ. 상호보완적 굳건한 한미군사동맹 발전과 국방교류협력을 증진시킨다.	
III-1 미군기지이전사업	한미군사동맹 관계 증진 및 신뢰 구축을 위해 기지이전사업을 적기에 완료하고 반환미군기지 환경정화 등 이전지원을 원활하게 추진한다.
전략목표Ⅳ. 민군협력 및 국방정보화 추진을 통해 혁신적 국방경영 및 디지털 강군을 건설한다.	
IV-1 책임운영기관 운영	책임운영기관 운영을 통해 효율성 및 서비스의 질적 향상을 도모하고 국방정책 공감대 및 이해를 증진시킨다.
IV-2 국방정보화	정보통신 기반 강화, 정보체계 서비스 고도화, 사이버 안보태세 확립을 통해 국방정보화 역량 수준을 향상시킨다.

프로그램명	프로그램 목표(Program Objectives)
전략목표Ⅴ. 군 복무 여건 개선 및 국민 존중의 국방정책 추진을 통해 국민으로부터 신뢰받는 군 문화를 구현한다.	
V-1 장병 보건 및 복지 향상	장병 복지혜택을 증진하여 수혜 범위를 확대하고 복지수준을 향상시킨다.
V-2 군사시설 건설 및 운영	노후·부족시설을 단계적으로 개선·확보하여 쾌적한 병영환경을 조성한다.
V-3 급식 및 피복	양질의 급식 및 피복 보급을 통해 장병 체감 만족도를 향상시킨다.
V-4 국방군사시설이전사업	국민의 권익 보호를 위해 군사시설을 원활히 이전하고 사·공유지를 정리한다.

출처: 국방부(2023b: 3)

[표 3-8] 2023년도 전략목표·프로그램별 자원배분 계획

(단위: 억 원, %)

구 분	예산액	비중
• 전략목표Ⅰ: 전방위 안보 위협에 대비한 확고한 국방태세 확립을 통해 국민의 안전을 보장한다.	63,833	38.8
• 전략목표Ⅱ: 우수인력 확보와 교육 및 훈련을 통해 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량을 강화한다.	11,178	6.8
• 전략목표Ⅲ: 상호보완적 굳건한 한미군사동맹 발전과 국방교류협력을 증진시킨다.	1,424	0.9
• 전략목표Ⅳ: 민군협력 및 국방정보화 추진을 통해 혁신적 국방경영 및 디지털 강군을 건설한다.	7,896	4.8
• 전략목표Ⅴ: 군 복무 여건 개선 및 국민 존중의 국방정책 추진을 통해 국민으로부터 신뢰받는 군 문화를 구현한다.	80,040	48.7
계	164,372	100.0

출처: 국방부(2023b: 20)

인구감소 미래전망에 대응하는 국방인력체계의 관점에서, 여기서는 국방부 성과계획 중 프로그램 목표 I-1 군수지원 및 협력, II-1 예비전력 관리, II-2 군인사 및 교육훈련을 중점으로 살펴본다. 우선 프로그램 목표 I-1 군수지원 및 협력은 ‘전략목표 I 전방위 안보 위협에 대비한 확고한 국방태세 확립을 통해 국민의 안전을 보장한다.’ 아래 세부목표로, 전략목표 I은 적정 군수 비축 확보를 통한 적기 군수지원 및 작전지원능력 보장, 전투장비 가동률 유지 및 탄약지원능력 향상으로 전투준비태세 완비, 장병 복무환경 개선을 통한 전투력 발휘 여건 조성을 기본 방향으로 명시한다. 프로그램 목표 I-1 추진 배경 및 의의로는 전방위 안보 위협에 주도적인 대응을 위한 전투효율성 향상 및 현존전력 발휘 극대화를 위한 적기 군수지원 보장, 첨단무기체계 및 현존전력의 능력 발휘 보장을 위한 후속군수지원, 재난 안전 관리의 국민적 관심 및 국가와 군의 역할 기대 증가가 명시되며, 주요 추진전략으로는 장비획득, 물자획득, 장비유지, 연료확보, 수송활동, 재난 및 안전 관리, 교육용탄약, 탄약관리, 군수정책 지원이 제시되었다. 성과지표로는 군수지원 장비·물자확보율, 군수지원 역량 확보율을 제시하고 있으며 2023년 목표치는 군수지원 장비·물자확보율은 장비확보율, 물자확보율, 연료확보율, 교육용탄약확보율 3개년 예산 평균값을 기준으로 가중치를 부여해 84.1, 군수지원 역량 확보율은 장비가동률, 탄약정비율, 수송활동지원율 3개년 예산 및 가중치를 고려해 98.4로 설정하고 있다.

[표 3-9] 성과지표별 목표치 설정(1)

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24			'25
①군수지원 장비·물자확보율(%)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	신규	84.1	84.1	-	-	(장비확보율 × 0.3) + (물자확보율 × 0.2) + (연료확보율 × 0.4) + (교육용탄약확보율 × 0.1)	국방군수 통합정보 체계 확인 등
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②군수지원 역량 확보율(%)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	신규	98.4	98.4	-	-	(장비가동률 × 0.6) + (탄약정비율 × 0.3) + (수송활동지원율 × 0.1)	국방수송 정보체계 확인 등
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

출처: 국방부(2023b: 30)

전략목표 II ‘우수인력 확보와 교육 및 훈련을 통해 전략환경 변화에 부합하는 미래지향적 방위역량을 강화한다.’는 ◇ 적정 국방재원의 안정적 확보대책을 강구하고 사업 우선순위와 조정요소를 반영한 단계별 재정배분 계획을 수립하며, 동원체제의 혁신적 개선으로 예비전력을 정예화함으로써 선진 방위역량을 강화하여 국가보위에 기여, ◇ 4차 산업혁명 및 스마트국방 혁신을 주도할 전문인력 양성 및 생산적 군 복무 여건 보장을 위한 장병 자기개발 지원을 강화하고, 정신전력 강화 등 우수인력의 안정적 확보를 위한 획득환경을 조성한다는 기본 방향 아래 2개 프로그램 목표를 설정하고 있다. 먼저 프로그램 목표 II-1 예비전력 관리는 병역자원 감소와 병 복무기간 단축 등을 고려, 국방혁신 4.0과 연계하여 예비전력을 정예화하고 동원준비태세를 확립할 필요성 증가, 유사시 즉응 전투태세를 완비하여 후방지역 안정을 유지하고 전쟁 지속능력을 보장하기 위한 예비군 훈련 여건 개선 및 실전적인 훈련 필요를 프로그램 추진 배경 및 의의로 제시한다. 주요 추진전략은 동원위주부대(동원사단, 동원자원호송단, 동원지원단)가 상비전력 수준의 전투력 발휘를 할 수 있도록 전력보강 추진, '23년 병력동원 집행계획 및 국방자원(산업·수송·건설·정보통신·기술인력) 동원운영계획 수립·점검, 예비군 훈련장 과학화·현대화를 포함하는 성과 있는 예비군 훈련 시행 및 예비군 훈련여건 개선을 제시한다.

예비전력 관리 프로그램 목표는 국방혁신 4.0에 따라 총병력(평시+전시)은 유지된 가운데 평시 현역 병력만 감축되어 전시 예비전력은 개전 초 군단을 증원하는 기요 전력의 중요성에 대한 인식이 높아지면서 병역자원 감소 추세에 대한 정책적 방점의 하나로 볼 수 있다. 최근 장기 비상근예비군제도 도입을 위한 예비군법·병역법 개정에 따라 2022년부터 장기 비상근예비군 제도가 도입되었고 비상근예비군 확대 계획에 따라 * 단기: '22년 3,754명 → '23년 4,349명 → '24년 4,556명, * 장기: '22년 50명 → '23년 471명 → '24년 608명으로 지속 확대 추진을 밝히고 있다. 프로그램 목표 성과지표로는 예비군 훈련 참가율(%), 예비군 훈련 만족도(점), 동원위주부대 전투장구류 개선율(%)을 제시하고 있으며 예비군 훈련 참가율은 팬데믹에 따른 2020~2021년 예비군 소집훈련 미실시로 소집훈련을 실시한 3년간의 평균값을 반영해 81.5%를 2023년 목표치로 설정했다. 예비군 훈련 만족도는 가장 최근의 예비군 훈련을 실시한 2019년의 만족도(83%) 달성을 목표치로 설정하고, 동원위주부대 전투장구류 개선율은 2021년도 목표(30.7%)와 2024년까지 100% 신형품 확보 목표로 2023년 목표 달성률을 75%로 상향 설정했다.

[표 3-10] 성과지표별 목표치 설정(2)

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25		
①예비군 훈련 참가율(%)	0.4	일반 재정	목표	97	97	97.2	97.2	81.5	-	-	동원훈련 참가율(60%) + 일반훈련 참가율(40%)	국방동원 정보체계
			실적	81.8	미실시	미실시	-	-	-	-		
②예비군 훈련 만족도(점)	0.4	일반 재정	목표	신규	신규	83.6	83	83	-	-	훈련성취도(30) + 훈련방법(20) + 교관조교열성(20) + 식사(10) + 교통(10) + 편의시설(10)	인터넷 설문조사
			실적	83	미실시	미실시	-	-	-	-		
③동원위주부대 전투장구류 개선율(%)	0.2	일반 재정	목표	신규	신규	신규	50	75	-	-	필수품목 5종 개별(20%씩) 측정한 값의 합계 = 신형 확보량(누계) / 총 보유량 × 0.2	성과분석 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

출처: 국방부(2023b: 56)

다음으로 프로그램 목표 II-2 군인사 및 교육훈련은 추진 배경 및 의의와 관련해, 4차 산업혁명 및 미래전 양상 변화와 기술집약형 군구조 개편 등에 대응하기 위한 전문·기술 인력에 대한 소요 증가, 병력자원 감소에 따라 복무 장병의 능력개발 및 특기병 양성/활용을 통한 군 조직 운영의 효율화 필요, 병 복무기간 단축, 낮은 직업 안정성, 전역 후 열악한 취업 여건 등 간부 획득 환경이 악화되는 가운데 안정적인 인력 획득과 우수인력 확보를 위해 금전적 인센티브 제공 등을 위한 군인적자원개발교육 및 군인사, VR/AR, 인공지능, 클라우드, 빅데이터 등 4차 산업혁명 기술 발달로 혁신 필요 등에 따른 훈련방법 혁신 요구, 유형전력 증강에 맞는 무형전력의 강화 필요를 명시한다. 주요 추진전략은 무관요원 등 해외 지역전문가 육성, 다양한 국가의 군사지식 습득을 위한 국외군사교육 추진, 군 가산복무지원금 및 단기복무장려금 지급을 통한 우수 중·단기 복무장교 및 전투·기술 부사관의 안정적인 획득 등 다양한 인재개발 노력 및 인센티브 제공, 워게임 모델 및 모의기법을 이용한 합동·연합연습, 제대별 전투지휘 훈련을 지원하여 지휘관·참모의 전투지휘능력 향상, 보병·포병 마일즈장비 보급을 통한 실전 훈련환경 구비, 4차산업 기술을 활용한 모의교육훈련체계 도입 등을 포함하는 교육훈련을 제기한다.

프로그램 목표 군인사 및 교육훈련은 병역자원 변화 추세에 대응하기 위한 전력 증강-

병력 감축 및 전력구조 개편과 관련해 핵심적 정책 기반 중 하나다. 4차 산업혁명 및 미래 전장환경 변화에 따른 교육소요 증대는 향후 병력 축소 및 미래 환경 변화에 대비한 신무기체계, 첨단과학기술 전력 증강이 실제 운용되기 위한 장병들의 준비 태세 확립과 결부되는 문제이며 장교 및 부사관 인력구조 개선, 장기복무 선발 확대 및 여성 인력 확대 정책 등 인력체계 개편과 맞물리는 문제이다. <국방개혁 2.0>, <국방혁신 4.0>이 우선적으로 전력 증강을 통해 단계적 병력 감축에 대비하는 정책 방향이라면, 신무기체계 도입, 전장환경 변화에 대응 가능한 전문인력 양성 및 장병 직무능력 향상은 이러한 방향의 실현 가능성에 핵심적인 요소라 할 것이다. 프로그램 목표 성과지표로는 전문학위교육 종료 인원의 학위 취득률 현황과 장병의 자격증 취득률 현황을 나타내는 군 전문/기능인력 양성률, 마일즈장비와 VR 가상훈련체계를 활용한 훈련, 워게임 훈련이 전투수행능력에 기여하는 정도인 과학화훈련 전투능력 향상 기여도, 장병 정신전력 수준을 평가하고 통계분석 실시 후 산출해 지수화한 장병 정신전력지수를 제시한다. 군 전문/기능인력 양성률은 학위취득 인원 및 자격취득 장병 관련 목표치를 전년도와 동일하게 설정하고, 과학화훈련 전투능력 향상 기여도는 마일즈장비 훈련, VR 가상훈련, 워게임 훈련 참가자들에 대한 리커트 5점 척도[매우만족(100점), 만족(75점), 보통(50점), 불만족(25점), 매우불만족(0점)]에 의해 측정된 조사 결과를 100점 기준으로 환산해 목표치를 설정하고, 장병 정신전력지수는 장병 2,000여 명 대상 설문을 바탕으로 리커트 5점 척도[매우그렇다(5점), 그렇다(4점), 보통이다(3점), 그렇지않다(2점), 매우그렇지않다(1점)]에 의해 측정된 조사 결과를 100점 기준으로 환산한 목표치를 최근 3년('19~'21) 실적치 평균(81.8점)보다 0.5점 높은 82.3점으로 설정했다.

[표 3-11] 성과지표별 목표치 설정(3)

성과지표	가중치	성과분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법/ 출처	
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24			'25
①군 전문/기능인력 양성률(%)	0.4	일반 재정	목표	신규	신규	신규	50.1	50.1	-	-	학위취득 인원 / 교육종료 인원 × 100 × 0.5 + 자격취득 장병 수 / 복무 장병 수 × 100 × 0.5	각 군 학위취득 현황자료 / 각 군 전수조사 및 당해연도 국가기술 자격검정 시행결과
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②과학화훈련 전투능력 향상 기여도(점)	0.3	일반 재정	목표	신규	신규	신규	88.74	89.5	-	-	[마일즈장비(L) 훈련의 전투수행능력 향상 기여도] × 0.4 + [VR 가상훈련(V)의 전투수행능력 향상 기여도] × 0.3 + [위게임 훈련(C)의 전투수행능력 향상 기여도] × 0.3	훈련대상 자 설문
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
③장병 정신전력지수(점)	0.3	일반 재정	목표	81.32	83	82	82.3	82.3	-	-	[0.6 × {(국가관 × 0.4) + (안보관 × 0.3) + (군인정신 × 0.3)}] + [0.3 × {(군기 × 0.3) + (사기 × 0.4) + (단결 × 0.3)}] + [0.1 × {(공통 인성 × 0.5) + (신분별 인성 × 0.5)}]	설문조사
			실적	81.2	81.9	82.3	-	-	-	-		

출처: 국방부(2023b: 74)

2 병무청⁹⁾

병무청 2023년도 성과계획서는 ‘전략목표 II 최적의 병력 충원과 신속한 동원태세로 튼튼한 안보를 지원한다.’ 아래 ◇ 국방개혁(현역병 병력 감축)에 의한 첨단과학군을 지향하는 현역병 충원 환경의 변화에 따라 사회적성과 군 특기의 연계를 강화하고 현역병 군 소요 안정적 충원으로 병력운영 지원, ◇ 정예자원 적정 충원 및 정확한 자원관리와 병력동원 수행체계 발전으로 유사시 신속한 병력동원태세 확립, ◇ 군 소요 적정 충원을 위한 현역병 충원체계 개선, 정예자원 동원지정 및 병력동원태세 확립을 기본 방향으로 명시했다. 관련 프로그램 목표 II-1 최적의 병역자원 적기·적정 충원은 추진 배경 및 의의로 국방개혁에 의한 첨단과학군을 지향하는 현역병 충원 환경의 변화에 따라 현역병의 안정적 충원은 물론 사회적성과 군사특기 연계를 강화하는 적성·특기별 충원을 제고, 유사시 안보 상황에 즉각 대처하기 위해 병력동원소집 정예자원 지정 및 지자체 전시임무 수행능력 배양 등 병력동원 준비태세 강화를 밝혔다. 주요 추진전략으로는 병력 규모 감축 등 충원 환경 변화 대비, 자원수급 판단 철저를 포함한 안정적 병력 충원, 개인 적성과 군 특기 연계 강화를 위한 병역진로설계 서비스 확대 등 맞춤형 현역병 입영제도 운영, 비선호 시기 적정 충원을 제고를 위한 징·모집 간 연계충원 강화 등 적정 충원대책, 선제적 맞춤형 모집 홍보활동 전개, 국외 병역자원에 대한 병역이행안내 등 홍보 강화 등을 제시했다. 병역자원충원 프로그램 목표와 관련해 병무청은 실행 외부 요인으로 “병역자원은 감소 추세에도 군 소요 인원은 일정 수준(23만여 명)을 유지하고 있어 적정 충원 어려움 예상”을 지적하는 등 당면한 병역자원 수급 전망을 주지하고 있다.

프로그램 목표 성과지표로는 현역병·동원훈련 충원율, 병역진로설계 상담 후 추천 군 특기 입영실적을 제시했다. 현역병·동원훈련 충원율의 경우 병역자원 감소에도 불구하고 군 소요는 일정 수준을 유지하는 등 충원 환경이 어려워지고 있어 향후 현역병 입영률 하락이 불가피함에도 2023년 목표값은 2022년 목표값(97.9%)보다 0.1%p 상향하여 98.0%로 설정했다. 병역진로설계 상담 후 추천 군 특기 입영실적은 2019년 도입해 추진 중인 병역진로설계 사업¹⁰⁾의 초기 단계, 팬데믹 기간 대면상담이 어려운 실정이었음에도

9) 병무청 2023년도 성과계획서 pp. 38-41을 발췌하여 작성함.

10) 병역진로설계 사업은 병역의무자들이 본인의 적성·전공에 맞는 분야에서 군 복무를 하고, 전역 후의 진로까지 체계적으로 설계할 수 있도록 전문상담관이 생애설계적 관점의 맞춤 상담 서비스를 제공하여 군 복무가 학업·경력 단절이 아닌 사회 진출의 디딤돌이 될 수 있게 하는 사업임.

불구하고 병역진로설계 사업성과 조기 달성을 위해 2023년 목표값을 2022년 목표값(59.8%)보다 0.1%p 상향하여 59.9%로 설정했다.

[표 3-12] 성과지표별 목표치 설정(4)

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치					측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	
			구분	'19	'20	'21	'22			'23
① 현역병·동원 훈련 충원율(%)	0.7	일반	목표	97.5	97.7	97.8	97.9	98.0	○ 측정산식: (징집·모집·동원 입영인원 / 징집·모집·동원 계획인원) × 100	병무행정 통계시스템
			실적	98.7	98.3	98.6				
② 병역진로설계 상담 후 추천 군 특기 입영 실적(%)	0.3	일반	목표	신규	신규	신규	59.8	59.9	○ 측정산식: (추천 군 특기로 입영한 인원 / 병역진로설계 상담을 받고 입영한 인원) × 100	병무행정 통계시스템
			실적	신규	57.9	59.7				

출처: 병무청(2023: 46)

3 방위사업청¹¹⁾

방위사업청 2023년도 성과계획서는 2023년도 재정운용 방향과 관련해 북한 위협 및 잠재적 위협에 동시 대비 가능한 전략적 억제력 구비, 전자권 전환 관련 핵심군사능력 및 군구조 개편에 따른 전장 기능별 필수 전력 보강, 미래 전장환경 변화에 대응하는 초정밀·고화력·무인화·스텔스 등 4차 산업혁명 관련 국가과학기술 선도를 위해 첨단기술을 무기체계에 적극 적용, 국방 신산업, 혁신 기업 등 첨단산업 기업의 국방 분야 진입을 촉진하고 집중 육성하여 첨단과학기술군으로 도약하기 위한 산업적 기반 구축, 방위산업이 지역의 성장을 주도할 수 있도록 상생협력을 확대하고 고부가가치산업 성장 및 범정부 차원의 국제협력 증진 및 방위산업 수출지원 등을 밝혔다. 인구감소 중장기 미래대응 관점에서 무기체계 전력화, 미래 첨단군사력 건설은 기존 상비병력 축소를 대비하는 한편 미래 국방환경 변화에 대응하는 국방정책 방향으로, 방위사업청의 방위사업 적기 추진을 통

11) 방위사업청 2023년도 성과계획서 pp.1-81를 발췌하여 작성함.

한 군사력 건설, 미래국방 첨단무기체계 핵심·원천 기술 확보 및 첨단방위산업 육성, 글로벌 경쟁력 강화 전략목표 및 프로그램 목표는 향후 성과에 대한 관리 평가가 일정한 의미를 가진다.

우선 ‘전략목표 I 방위사업을 적기에 추진하여 빈틈없는 군사력 건설에 기여한다.’는 기본 방향과 관련해 ◇ 미래지향적 군구조로 개편하기 위한 필수 소요 반영, ◇ 미래전에 대비한 첨단무기체계 개발 역량 강화를 포함하며, 프로그램 목표로는 I-1 지휘정찰무기체계 적기 전력화(지휘정찰사업), I-2 기동화력무기체계 적기 전력화(기동화력사업), I-3 함정무기체계 적기 전력화(함정사업), I-4 항공무기체계 적기 전력화(항공기사업), I-5 유도무기체계 적기 전력화(유도무기사업)를 제시했다. 프로그램 목표별로는 추진 배경 및 의의와 관련해 지휘정찰무기체계 등 5개 유형 주요 무기체계사업을 전방위 위협 대비 전략적 억제 구현을 위한 첨단무기체계 도입, 초국가적·비군사적 위협에 적시 대응하여 국민의 안전과 생명 보호를 밝혔다. 주요 추진전략으로는 프로그램별로 각 무기체계 연구개발, 양산/구매를 제시했다. 프로그램 성과지표로는 개별 프로그램 목표 관련 적기 요구성능 달성률(%), 적기 추진율(%), 계획 대비 진척도(%)를 제시했다.

[표 3-13] 성과지표별 목표치 설정(5)

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24			'25
프로그램 목표 I-1. 지휘정찰무기체계 적기 전력화												
①적기 요구성능 달성률(%)	0.6	R&D	목표	신규	신규	신규	98.2	98.3	-	-	시험평가 대상 사업의 시험평가 항목 만족 수/시험평가 항목 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②적기 추진율(%)	0.4	일반 재정	목표	신규	신규	신규	100	100	-	-	양산/구매사업의 원료 업무 수/계획 업무 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

미래사회 대응 정책: 인구변화와 정부 중장기 전략 ...

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25		
프로그램 목표 I-2. 기동화력무기체계 적기 전력화												
①계획 대비 진척도(%)	0.5	R&D	목표	신규	신규	신규	92.8	93.0	-	-	기동화력 R&D 사업의 완료 업무 수/계획 업무 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②적기 추진율(%)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	신규	100	100	-	-	양산/구매사업(i)의 완료 업무 수/계획 업무 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
프로그램 목표 I-3. 합정무기체계 적기 전력화												
①적기 요구성능 달성률(%)	0.2	R&D	목표	신규	신규	신규	100	100	-	-	시험평가 대상 사업의 시험평가 항목 만족 수/시험평가 항목 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②적기 추진율(%)	0.8	일반 재정	목표	신규	신규	신규	100	100	-	-	양산/구매사업의 완료 업무 수/계획 업무 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
프로그램 목표 I-4. 항공무기체계 적기 전력화												
①적기 요구성능 달성률(%)	0.6	R&D	목표	신규	신규	신규	98.1	98.1	-	-	시험평가 대상 사업의 시험평가 항목 만족 수/시험평가 항목 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②적기 추진율(%)	0.4	일반 재정	목표	신규	신규	신규	100	100	-	-	시험평가 비대상 사업의 완료 업무 수/계획 업무 수 × 100	사업 추진 실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25		
프로그램 목표 I -5. 유도무기체계 적기 전력화												
①적기 요구성능 달성률(%)	0.3	R&D	목표	신규	신규	신규	99.5	99.6	-	-	시험평가 대상 사업의 시험평가 항목 만족 수/시험평가 항목 수 × 100	사업 추진 실적 자료
실적	신규	신규	신규	-	-	-	-					
②적기 추진율(%)	0.7	일반 재정	목표	신규	신규	신규	96.0	96.1	-	-	시험평가 비대상 사업의 완료 업무 수/계획 업무 수 × 100	사업 추진 실적 자료
실적	신규	신규	신규	-	-	-	-					

출처: 방위사업청(2023: 19, 30, 40, 50, 59)

다음으로 ‘전략목표 II. 미래국방 첨단무기체계 핵심·원천 기술을 확보하고 첨단 방위 산업 육성 및 글로벌 경쟁력을 강화한다.’ 아래 프로그램 목표 II-1 방위사업정책 지원은, 미래전을 선도할 수 있도록 첨단기술에 대한 투자를 확대하고 도전·혁신적 국방연구개발이 가능한 수행체계 구축, 국내기업 지원 등을 통한 국방기술의 국산화 및 국내 방위산업의 기술 경쟁력 강화, 부품국산화 개발 지원 확대를 통한 중소·벤처기업의 방위산업 참여 활성화 및 수입 대체품 개발에서 선제적 부품개발로의 패러다임 전환, 방위산업기술 보유 대상 기관 보호 체계 구축 지원, 국제 수출통제체제 협력 등을 통한 방위사업기술 보호 기반 확충, 국제방산협력 및 방위산업 수출지원을 통한 방산수출 경쟁력 강화를 세부목표로 제시했다. 추진 배경 및 의의로는 미래전 양상 변화에 대처하기 위해 AI, 양자, 우주, 무인 등 4차 산업혁명 관련 첨단기술에 대한 선제적 확보를 명시하는 한편 첨단과학기술군 도약의 산업적 기반 구축, 국가R&D시스템의 개방성 확대 필요성, 아시아, 중동 등 무기수입 수요 증가, 튀르키예·중국 등 신흥수출국 강세로 세계 방산수출 경쟁 심화, 정부 차원의 적극적인 방산기업 육성·지원을 통한 수출형 산업구조 전환을 강조했다.

주요 추진전략으로는 (개별 핵심기술) 핵심기술 개발 투자 비중을 높여 기술력을 확충하고, 이를 바탕으로 독자적 무기체계 개발, 운용, 개량, 수출 능력 확보, (패키지핵심기술)

합참 선정 핵심전력의 체계개발 추진을 위해 무기체계 작업분할구조(WBS) 기반으로 최신 기술을 적용한 구성품 단위 핵심기술 일괄 개발, (부품국산화) 방산수출 확대, 전략·핵심부품에 대한 기술독립성 확보 및 총수명주기 비용 절감을 위한 부품국산화 사업 추진, (미래도전국방기술) 미래 신개념 무기체계 소요 선도를 위한 도전적·혁신적인 기술 개발 추진, (민군기술협력) 민간과 국방의 과학기술역량 융합 및 범부처 과학기술 연계·협력 확대를 위해 민군기술협력사업 분야 투자 확대, (국제방산협력지원) 방산군수협력 MOU 지속 확대를 통해 수출 유망 국가에 대한 적극적 시장개척 확대, (방위산업 수출지원) 수출 가능성이 있는 무기체계의 개조개발을 지원하여 업체의 연구개발 투자 활성화 및 역량 강화를 통해 수출 촉진 지원을 제시했다. 성과지표는 핵심·원천 기술 적용률, 당해연도 부품국산화 성공 부품 발생 매출액, 방산물자 수출금액(조원)을 제공했다. 핵심·원천 기술 적용률은 F-1~F-6년간 무기체계 개발에 활용된 핵심·기초연구 과제 수를 F-1~F-6년간 종료된 핵심기술·기초연구 중 '성공(합격)'으로 평가받은 핵심기술·기초연구 사업 수로 나눈 값의 백분율로 최근 3년간('18~'20) 평균 적용률이 35.8%인 것을 고려해, 전년 목표치와 동일하게 설정했다. 당해연도 부품국산화 성공 부품 발생 매출액은 F년도까지 '부품국산화 개발 지원' 사업 성공과제 중 F년도 신규매출 발생실적 전수조사를 통해 과거 실적치 고려 추세선을 바탕으로 목표치를 설정했다. 방산물자 수출금액은 F-1년도 방산업체 전수조사를 통해 외부환경 요소를 고려해 전년도 수치에서 소폭 상향한 목표액(2.1조 원)을 목표치로 설정했다.

[표 3-14] 성과지표별 목표치 설정(6)

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25		
①핵심·원천 기술 적용률(%)	0.5	R&D	목표	신규	신규	신규	35.8	35.8	-	-	무기체계 개발에 활용된 핵심기술·기초연구 수 / 최근 6년간 성공판정받은 핵심기술·기초연구 수 × 100	자체 수행/실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②당해연도 부품국산화 성공 부품 발생 매출액(억원)	0.2	R&D	목표	신규	신규	신규	신규	202.6	-	-	과거 매출액 고려 추세선 공식 산출하여 '22년도 목표치 산출	자체 수행/실적 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
③방산물자 수출금액(조원)	0.3	일반 재정	목표	신규	신규	신규	2.0	2.1	-	-	F-1년도 방산물자 수출금액(조원)	한국 방위산업 진흥회 방산수출 통계 자료
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		

출처: 방위사업청(2023: 73)

이상 국방부, 병무청, 방사청 성과지표를 전력과 인력의 균형의 관점에서 모니터링한 결과, 3개 기관은 전력 혹은 인력 관련 일정한 성과지표를 구비하고 있으나 전반적인 국방인력체계의 변화를 나타내는 지표는 존재하지 않는다는 점을 확인할 수 있다. 방위사업청 지표는 전력, 국방부와 병무청 지표는 인력 관련 지표를 일부 포함하지만, 병역자원 감소 미래대응 정책 차원에서 본다면 상비병력, 예비병력은 물론 민간인력을 포괄하는 국방인력체계 구성 및 비용 변화를 모니터링할 수 있는 지표를 추가할 필요가 있을 것이다. 예컨대 상비병력(장교, 준사관, 부사관, 병)의 신분별 목표 인원과 운영 병력, 예비군(동원예비군, 일반예비군, 비상근 예비군) 목표 인원과 운영 병력, 민간인력(군무원, 민간근로자 등) 목표 인원과 운영 인원 등이 대표적인 지표가 될 수 있을 것이고, 신분별 인력 비용 변화도 포함될 필요가 있다.

제4절

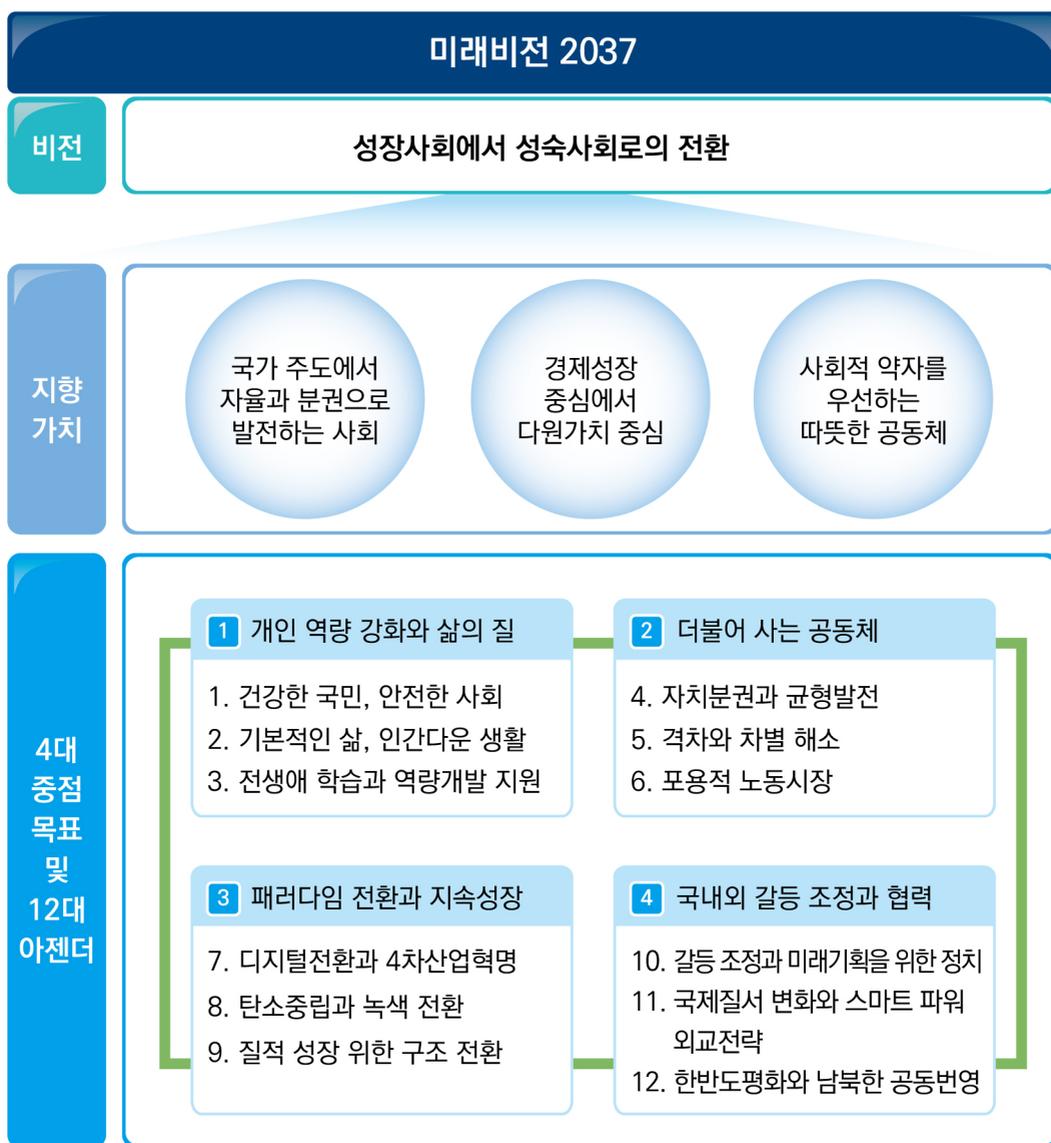
시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장은 인구절벽 시대 병역자원 감소에 따른 미래 국방인력체계 재편과 관련해, 중장기계획 및 사업 집행 관련 평가를 진행했다. 병역자원 감소에 따른 미래대응 정책 모니터링은 국회미래연구원의 미래비전, 핵심전략 대응지표와 관련해 향후 미래 국방의 전력과 인력 간 균형을 파악할 수 있는 지표 체계 개발의 방향성을 제언하는 한편, 이러한 대응지표 관점에서 국방 분야 중장기계획 및 구체적 사업집행 관련 성과계획을 검토했다. 국방 분야 중장기계획 및 성과계획 지표들에 대한 미래대응 모니터링 결과, 국방정책 기조는 AI 기반 첨단기술강군의 전력 증강을 통한 병력 감소 대응에 초점이 맞춰진바, 지난 5년간 연평균 6%대 국방 분야 재정투자 증대가 이뤄져온 추세를 바탕으로 향후 국방예산에서 방위력개선비를 통한 전력 증강 비중은 더 확대될 것으로 전망된다. 글로벌 외교안보 환경의 변화와 함께 국내 사회경제적 부담이 심화되는 상황에서 미래전 환경에 부합하는 첨단기술강군 구상에 소요되는 국방예산 전망을 고려할 때, 중장기 미래에 군의 역할과 규모, 성격에 대해서는 앞으로 충분한 전 사회적 합의 과정이 필수적이라 할 수 있다.

중장기적으로 선차적 전력 증강을 토대로 병력 감축의 공백을 극복하는 정책적 접근과 관련해 국회는 첨단과학기술 집약 군으로의 재편 과정에서 전력 증강을 뒷받침하는 새로운 군구조 및 인력체계가 적절한 시기에 준비되도록, 국방인력체계와 전력 증강의 통합적 구현의 관점에서 국방 분야 재정투자가 진행되는가에 지속적 관심을 기울여야 한다. 현 단계 <국방혁신 4.0>, <국방중기계획 2023~2027> 등에서 드러나는바, 병역자원 미래전망에 따른 국방전략은 5년 이내 단기 미래상으로는 2030년대 중후반 전개될 병역자원 2차 절벽에 대한 군구조 및 국방인력체계 개편을 위한 중장기 대응으로 본격적으로 진입한 양상을 보이지는 않는다. 중장기 미래대응의 관점에서 국방예산의 집행·관리 측면에서 국방예산의 기획성(장기)과 계획성(중기)을 강화하는 한편, 현재의 전력 증강 중심 국방 기획관리체계에 국방인력기획이 포괄되는 통합적인 기획체계로의 전환을 모색해야 할 것이다. 또한 2030년대 후반 병역자원 절벽이라는 ‘결정된 미래’에 대비한 국방인력체계

개편을 위해서는 현실적으로 더 늦지 않은 시기에 전 사회적 합의를 위한 군 현장, 시민사회 등이 포괄된 장기적 대화가 시작되어야 함은 분명하다.



[그림 3-15] 미래비전 2037: 비전, 지향 가치 및 12대 핵심 아젠더

출처: 국가중장기아젠더위원회(2021)

국방정책 기초상 드러나는 전력 증강의 정책 기초에 따른 병력 감축의 단계적 수행에 대해서는 향후 전력 증강과 군 인력체계는 어떻게 효과적으로 운영 가능할 것인가, 미래 안보 환경 변화와 국제질서 및 한반도 정세 변화를 배경으로 국가안보 및 궁극적으로 한반도, 지역 및 세계 평화에 기여하는 국방정책의 목표와 범위, 방법은 어떠해야 하는가,¹²⁾ 국가 미래비전, 핵심전략 관점에서 안보, 국방 개념은 어떻게 정의하고 추진할 것인가 등에 대해 군 현장은 물론 전 사회적 차원의 합의 과정이 수반되어야 하며, 미래대응 정책 모니터링은 이러한 국민적 합의를 형성하고 심화하는 데 기여하는 것에 정책적 함의가 있다.

병력 감축과 관련된 사회적 합의 지형 구축과 관련해 국가 전반의 미래비전과 핵심 어젠다 설정은 향후 미래대응 정책 모니터링의 방향성을 제공하는 차원에서 중요한 의미를 가진다. 예컨대 국가중장기아젠더위원회(2021)에서 제시한 바 있는 성숙사회로의 전환의 미래비전에서 4대 중점과제 중 국내외 갈등 조정과 협력의 외교·안보·통일 관련 핵심 어젠다는 국제질서 변화에 능동적으로 대응하는 스마트 외교 전략, 한반도 평화와 공동번영 전략이다. 중장기 관점에서 병역자원 감소에 따른 미래 국방정책 대응은 이러한 장기적 국가비전의 방향성을 의식하면서 국내외 국방환경 변화, 자원배분의 국내적 우선순위를 고려하는 전력-인력의 균형을 찾아나가야 할 것이다.

이러한 미래 국방정책 대응은 주요 정책 행위자이자 이해당사자인 군 당국뿐 아니라 시민사회, 민간이 함께 참여하는 군구조 및 국방인력체계 논의의 거버넌스를 필요로 한다. 예컨대 2022년 20대 대선을 앞두고 병역제도 개편에 대한 주요 후보의 입장을 비교 분석하며 시민사회 관점에서 적정 병력, 병역 형태와 병력 구성, 부대 구조 개편, 군 복무기간, 징집병 월급, 군 복무환경 개선, 군 인권 개선, 군인연금 개혁, 여군 확대와 복무 여건 개선, 사회적 협의체 구성 관련 제언을 통해 공론을 열고자 했던 시도는 중장기 미래 국방정책을 위한 거버넌스 구축에서 좋은 참고가 될 수 있다(황수영, 2023). 병역을 포함한 미래 군 인력체계 개편과 관련해 사회적 공론을 위한 ‘시민의회’ 구성과 같은 제언은 향후 병역자원 2차 절벽이 도래할 2030년대 후반 징·모병제, 여성징집제 등 다양한 제도적 대안, 첨단과학기술 전력 증강을 통한 병력 감축, 미래 전장 성격 변화 및 복합 안보에 대응하는 국방정책의 의미, 범위의 변화 등과 관련해 더 늦기 전에 마련해야 할 거버넌스를 구

12) 국방백서상 국방전략에 명시된 국방목표는 ‘외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역안정과 세계평화에 기여한다.’이다.

축하는 데 좋은 시작이 될 수 있다(김형남, 2023). 미래대응 모니터링은 이러한 거버넌스 구축을 통해 시민사회와 연계해 국회가 중장기 국가의 미래비전, 핵심전략을 구현하는 방향성과 함께 정책 감독평가의 기준을 제시하는 데 기여해야 할 것이다.

**[참고 1] 참여연대·나라살림연구소·군인권센터,
〈평화와 인권의 관점에서 본 병역 제도 개편 방향〉 2021**

1. 병력 30만 명으로 감군

한국군의 73%를 차지하는 육군에서 대대적으로 병력을 감축하고, 비숙련 단기복무 인력인 병 중심에서 숙련 장기복무 인력인 간부 중심으로 인력 구조 전환
장교는 4만 명으로 감축, 부사관은 13만 명으로 현원 유지
1년 복무 의무병 10만 명과 3년 복무 지원병 3만 명을 함께 운용하는 징모 혼합제 도입
장교 수 감축에 맞추어 장성 수 대폭 감축
상비병력 감축에 맞추어 예비군 병력 대폭 축소, 예비군 개념과 역할 재설정
비전투 분야 인원은 민간인력으로 전환

2. 의무병 복무기간 12개월로 단축, 병 월급 현실화

군 복무기간은 12개월로 단축
숙련도가 높은 직위는 전문병이나 부사관이 수행하고 일반 의무병은 숙련도가 필요하지 않은 직위에서 단기간 복무
병 월급은 최저임금 수준으로 현실화

3. 부대 구조 개편

군의 목표를 복한 점령이나 안정화가 아닌 방어로 정립하고 군사 전략을 수정하면서 부대 구조를 축소 개편
유사 부대는 통폐합하고 사단 숫자는 10개 이하로 줄이는 한편, 군단 중심 작전 체계로 전환하여 지휘 계통을 단순화
병력 감축에 따라 휴전선 감시 개념 전면 개편. 전방 상시 경계 병력을 축소하고, 전방 경계 과학화 지속 추진

4. 3년 복무 지원병 제도 신설 및 부사관 인력 획득 구조 개편

의무 복무기간을 포함하여 총 3년을 복무하는 지원병 제도 신설. 지원병 모집은 입대 전 지원과 입대 후 지원을 모두 가능하게 함

3년 복무를 마친 지원병은 희망자에 한하여 평가를 통해 부사관으로 전환하여 복무할 수 있도록 부사관 획득 구조 조정

지원병은 병장으로 복무하는 기간(2년) 동안 하사 1, 2호봉에 해당하는 임금을 지급, 부사관 전환 시 하사 3호봉으로 지급하여 민간 부사관 임용자와 차등을 두도록 함

5. 여군 지원병 제도 운용 및 여군 비율 확대

여군도 지원병에 지원할 수 있게 하는 방안 적극 검토. 여군 지원병 운영 시, 여군 부사관도 지원병 중심의 획득 구조를 갖추어야 함.

여군 비율은 30%까지 확대, 여군 보직 확대 및 여군 시설 확충

여군이 만연한 성차별, 성폭력으로부터 안전할 권리를 보장하고, 성차별·성희롱·성폭력 문제에 있어 가해자 중심적 사건 처리 메커니즘을 근본적으로 바꿔내는 것을 전제로 함.

6. 장교 인력 획득 구조 개편

연도별 장교 임용 숫자를 절반 이하로 줄이고 획득 방안을 개편

소수 획득 - 장기 활용으로 장교 인력 운용

사관학교는 통합사관학교로 운영

7. 장기 복무 인력 확보를 위한 다각적 변화

군인이 스스로 중도 전역을 희망하지 않을 시 모든 간부에게 근속 20년을 보장(연금 수령 요건 충족), 군인 연금 제도는 공무원 연금과 동일하게 정년 이후 연금 수령 개시

부사관 장기복무 선발 비율을 현행 40%에서 60~70%로 상향

전직지원체계를 내실화하고 전역 군인을 군무원으로 전환하여 활용하는 방향 검토

군인 직장협의회 설치 검토 및 추진

평시 군 사법체계 민간 이관, 군 인권보호관 도입 등으로 권위적, 위계적, 폐쇄적 조직 문화와 인권 상황을 개선. 군 내 성폭력 예방과 성평등 정책 강화

8. 소요 예산 변화 예측

같은 조건에서 비교했을 때 의무병 월급을 하사 1호봉 수준으로 현실화하고 지원병을 신설해도 병력을 감축하면 인건비 소요 예산은 크게 늘어나지 않는 것을 확인할 수 있었음

경제 성장률, 최저임금 인상, 병력 구조 변화에 따른 전체적인 임금 테이블 변화, 군무원 등 민간인력 인건비 등을 따지면 실제 소요 재원은 달라질 수 있음

간부와 지원병 인력 확보를 위해 임금은 지속적으로 인상

**[참고 2] 병역자원 미래전략 사회적 논의 위한 시민의회 제안
(군인권센터 자문)**

- 시민의회를 통한 '병역제도 개편 권고안' 수립

오늘날의 한국 정치 지형에서 국회와 정부가 높은 수준의 정치적 책임을 요하는 결정을 도출해내기 어렵다는 점을 감안하여 이들의 행동 명분을 마련하기 위해 외부로부터의 충분한 정도의 정치적 정당성을 가진 정책안을 수립할 수 있는 방법론적 대안으로 시민의회 모델을 제시한다.

시민의회는 프랑스, 영국, 독일, 아일랜드 등에서 시행되고 있는 '제3의 의회' 모델로 2022년 9월 프랑스 마크롱 대통령이 '존엄사 제도 도입' 논의를 위해 소집한 것이 화제가 된 바 있다. 시민의회 의 취지는 국민의 삶에 지대한 영향을 미치는 중요한 현안에 대해 정부나 소수의 정치인이 결정하는 것이 쉽지 않고, 정치적 부담 역시 크기 때문에 무작위로 선정된 시민들을 소집하여 이들이 마련한 권고를 바탕으로 정부 정책의 방향성을 설정하는 데 있다. 프랑스에서는 2019년 기후위기 대응 방안, 2022년 적극적 임종 지원 방안 등을 두고 2회의 시민의회가 소집된 바 있다. 위원은 무작위로 선정하되 성별, 나이, 지역, 학력, 직업 등을 반영하고 이들은 수당과 소득 손실분, 교통비, 숙박비, 식대, 보육비도 지급받는다. 시민의회에는 각계각층 전문가와 이해당사자가 정보제공자로서 참여하되 의사결정과정에는 개입하지 않는다. 회의는 자유로운 발언권 보장을 위해 비공개로 운영하지만 그 결과는 보고서에 남긴다. 보고서에는 찬반 이유, 우려, 제안 등이 모두 담기게 된다.

한국에서는 유사한 형태로 '신고리 5, 6호기 공론화위원회', '탄소중립시민의회'가 운영된 바 있으나 법적 근거가 불분명한 임시 기구였다는 점, 참여자들이 이미 정부가 정해둔 논의의 틀을 벗어나기 어려운 한계를 보여주었다는 점 등을 이유로 비판을 받은 바 있다.

병역제도 개편은 사회, 경제, 정치 전 분야에 걸친 다양한 요인의 영향을 받는 이슈이며, 무엇보다 국민의 안전과 미래를 담보한다는 점에서 세대, 성별을 아울러 모두가 연관된 이슈로 시민의회 모델이 충분히 적용해볼 만한 것이다. 다만 이전의 시도가 노정한 문제점을 보완하기 위하여 '국방개혁법'에 시민의회 모델을 통한 병역제도 개편 논의의 법적 근거를 마련하고, 위원들의 법적 책임과 권한을 명확히 하여 권고의 무게감을 갖춤은 물론, 권고 마련 과정에서의 정보접근 문제도 해결해야 할 것이다.

이러한 시민의회 모델을 통한 병역제도 개편은 한국 정치가 가진 고질적 문제와 병역제도 개편에 성공한 이웃 나라의 사례에 비추어서도 유효한 방안이 될 수 있을 것이다. 모병제 전환에 성공한 대만의 경우 2008년부터 국방개혁의 일환으로 병역제도 개편을 시작하여 10년 뒤인 2018년에 끝냈다. 개편은 양안관계 개선에 우호적이었던 국민당 정부의 강한 의지로 시작되었으나, 2016년 민진당 정부가 출범한 이후에도 개편 작업은 중단되지 않았다. (다만 대만은 여전히 법률상 징병제를 채택하고 있고 내용적으로 모병 비율을 100%로 조정하는 방식으로 병역제도를 운영하고 있어 대외 상황 변화에 따라 유연하게 병역제도를 재개편할 수 있는 여지를 남겨두고 있다.) 정권 변동에 따라 국가의 주요 기간 정책들이 손바닥 뒤집듯 바뀌는 한국 정치의 현실에서 보기 드문 일이라 할 수 있을 것이다. 병역제도 개편은 장기간의 시간이 소요되는 프로젝트인 만큼 정권 변동의 영향을 최소화하고 정

책의 연속성을 담보하기 위해서라도 제3의 의사결정기구인 시민의회를 통한 권고안을 마련하는 일이 필요하다 할 수 있을 것이다.

- 시민의회의 구성과 운영

시민의회의 구성은 병역제도가 미래 세대에 영향을 미치고, 한편으로 이미 병역의무를 이행한 세대의 지지와 공감도 요한다는 점에서 세대의 다양성, 병역 의무가 성별에 따라 다르게 부과되고 있는 현실을 고려하여 성별 다양성, 모병 범위가 확대될 경우 소득 수준에 따라 저소득층만 병역 부담을 지게 될 수 있다는 비판을 고려하여 계층 다양성을 확보할 수 있도록 대상을 그룹화하고, 이들 그룹 내에서 무작위 추첨의 방식을 통해 선발하여 객관적이고 보편적인 의견을 청취하되, 구성원의 다양성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 시민의회 참여 구성원들이 활동에 집중할 수 있도록 수당, 소득 손실분 등을 보전하고, 실질적 활동이 가능할 수 있는 가능한 지원을 아끼지 않도록 예산 투입의 법적 근거도 확보해야 한다.

시민의회의 권고안은 대통령에게 보고되는 방식을 취한다. 대통령은 보고된 권고안을 검토하여 정부안을 마련, 이를 국회로 송부하고 국회는 이에 기반한 <병역제도 개편을 위한 특별법>을 제정하여 정권 변동에 관계없이 병역제도 개편이 연속성 있게 추진될 수 있는 토대를 마련하는 정책 수립 루트를 구성한다. 가능하다면 국회에서도 시민의회가 진행되는 동 기간에 '병역제도 개편을 위한 특별위원회' 등을 별도 구성하여 입법 논의를 이어가고, 권고안, 정부안에 조응하여 특별법 제정이 속도감 있게 진행될 수 있도록 준비하는 과정도 필요할 것이다.

제4장

인구감소와 이민 정책

이상직

제1절 인구변화와 이민 정책

제2절 모니터링의 대상과 방법

제3절 형성평가

제4절 집행 및 성과 평가

제5절 시사점

제 1절

인구변화와 이민 정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서는 인구변화 대응 정책의 일환으로 최근 주목받고 있는 이민 정책에 대한 모니터링 틀을 모색하고 시범적으로 평가해보고자 한다.

1 모니터링의 필요성

인구정책의 일환으로서의 이민 정책에 대한 고려는 이른바 저출산·고령화 대응 정책이 국가정책으로 정립된 2000년대 중반부터 시작되었으나 그동안 한국 사회에서 주된 사회적 의제로 등장하지는 못했다. 그러나 2010년대 중반 이래 저출산 경향이 더욱 심화되는 한편, (청년) 인구의 수도권 집중으로 인한 지역 인구감소 경향도 심화되면서 ‘인구위기’에 대한 경각심이 고조되고 있다(이상직, 2023b).

이러한 가운데에 윤석열 정부가 들어서면서 인구위기 대응 정책의 일환으로 ‘이민 정책’을 강조하는 기조가 정부를 중심으로 드러나고 있다. 그동안 이민 정책의 도입 필요성에 대해서는 논의가 꾸준히 있었으나 정부가 의제를 주도하고 있다는 점에서 주목받았다(이상직, 2023a). 이것은 상대적으로 ‘인권’의 관점에서 좀 더 포용적인 정책으로서의 이민정책을 요구하는 흐름(정정훈, 2011)과는 다소 결을 달리하는 것이다. 즉 정부의 이민 정책 강조의 배경에는 ‘인구위기’로 상징되는 인구 구성상의 변화에 따른 부정적 효과를 막으려는 취지가 반영되어 있다(정기선 외, 2011; 김상미·안수지, 2023). 그러한 관점은 다음과 같은 주장으로 제시되고 있다.

“결국, 현재 한국의 출산력과 사망력의 양상을 고려할 때, 고령화 추세를 중·단기에 반전시키기는 매우 힘들을 알 수 있다. 사실이 그렇다면, 이민이야말로 인구고령화 추세를 늦추며, 인구 구조 조정 시기를 벌 수 있는 유일한 방법인 것이다.”(설동훈, 2015: 79)

이러한 주장에 대한 규범적 판단을 하지 않고 본다면, 저출산·고령화 현상이 심화될수록 ‘이민’에 대한 정책적, 정치적 관심도 그에 비례해 커지리라 예상해볼 수 있다. 한편으로 1990년대 초반부터 한국에 들어오기 시작한 이주민의 규모는 코로나 대유행을 계기로 2020년에 상승세가 주춤해졌던 시기를 제외하면 줄곧 상당한 수준으로 증가해왔다(이상직, 2023a: 7). 그리고 그 규모는 앞으로도 더욱 커질 것으로 전망된다. 이러한 상황을 감안할 때 이민 정책에 대한 검토의 중요성은 향후 점차 커질 것으로 예상된다. 이 장은 이러한 미래전망을 바탕으로 정부의 이민 정책의 성격을 검토하는 데 필요한 작업을 탐색적으로 수행해보고자 한다.

이 작업은 작년에 수행한 이민 정책 모니터링을 위한 사전 연구(이상직, 2022)의 연장선상에 있다. 작년 작업에서 이민 정책을 평가하는 데 필요한 현황 정보를 개괄적으로 살펴해보았다면 올해 작업에서는 정부의 정책에 좀 더 집중해 정책의 성격을 파악해보고자 한다. 작년 작업에서와 마찬가지로 이 글에서도 이민 정책은 “국가가 내국인과 외국인의 이출과 이입을 관리함으로써 인구이동의 양과 질을 통제하려는 정책”(UN, 1998)이라고 포괄적으로 정의할 수 있다.

한국에서 ‘이민 정책’은 공식적으로 쓰이는 행정 용어는 아니다. 한국에서 유관 정책은 ‘외국인근로자정책’이나 ‘결혼이주자정책’ 등으로 지칭되고, 특정 정책을 포괄하는 용어로 ‘외국인정책’이라는 용어가 쓰이고 있다. 이민이라고 하면 국외 이주를 떠올리게 되는 한국 사회의 과거 이주 경험과 외국인의 이민을 수용한다는 국민적 합의가 없는 것을 반영한 용어 선택으로 평가된다(한건수, 2022 a: 145). 그렇지만 그 내용은 해외 주요 국가나 학계 등에서 사용하는 이민정책과 본질적으로 다르지 않다. 더욱이 많은 이들이 해당 용어를 ‘이민 정책’으로 바꿀 것을 요구하고 있기도 하다. 국제적으로 해당 정책을 지칭하는 용어가 이민 정책이기 때문이기도 하고, 이민정책의 대상이 외국인에게 한정되지 않는다는 점에서 정확한 표현이라고 보기도 어렵기 때문이다.¹³⁾ 이러한 점을 고려해 이 글

13) ‘제1차 외국인정책기본계획’에서 외국인정책은 “대한민국으로 이주하고자 하는 외국인에 대해 일시적·영구적 사회 구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경의 조성에 관한 사항을 정치 경제 사회 문화 등 종합적 관점에서 다루는 정책”(외국인정책위원회, 2008: 2)으로 정의되었다. 사실상 이민 정책의 범위와 같다. 정부 또한 2차 외국인정책기본계획을 발표하면서는 ‘외국인정책’이라는 용어 사용에서 비롯된 정책 혼선을 인정하면서 “제2차 외국인정책기본계획 시행에서 사용하는 외국인정책은 국제사회에서 통용되고 있는 국경과 이주민을 대상으로 하는 ‘이민 정책’ 개념과 사실상 일치한다”면서 “국경 및 출입국관리, 국적 부여 정책과 이민자 사회통합 정책을 포괄하는 개념”이라고 밝히기도 했다(법무부 보도자료, 「국가 미래를 위한 균형잡힌 외국인정책 추진-제2차 외국인정책기본계획 확정」(2012. 12. 28.)).

에서는 관련 정책을 지칭하는 용어로 ‘외국인정책’ 대신 ‘이민 정책’이라는 표현을 쓰고자 한다. 모니터링 대상으로서의 정책 범위는 다음 절에서 밝힐 것이다.

2 모니터링의 관점

그간 이민정책 모니터링을 시도한 작업이 없었던 것은 아니다. ‘외국인정책기본계획’과 ‘다문화가족지원정책기본계획’ 등 기본계획의 틀로 정책이 기획되고 집행되는 구조에서는 기존 정책을 평가하는 작업이 수반된다. 이에 따라 기본계획상의 정책을 평가하기 위한 평가 체계를 만드는 작업이 진행된 바 있다(이혜경 외, 2009; 정명주 외, 2013; 장혜경 외, 2014; 정기선 외, 2015; 김이선 외, 2021; 조영희 외, 2021). 또한 중앙정부와 지방정부의 관계(유민이·이혜경, 2019; 조영희·이혜경·고상두, 2021)나 재정지출구조(유민이·김도원·박성일, 2020) 등 특정 측면에서 정책 효율성 개선을 위한 평가를 진행한 작업도 있다. 최근에는 ‘통합’을 강조하려는 취지에서 평가지표를 개발하고 시범적으로 지수를 측정하는 시도도 있었다(유민이 외, 2021).

이 글은 미래사회 지표 연구(민보경 외, 2021; 2022a; 2022b)의 맥락에서 이민 정책을 평가해보고자 한다. 미래사회 지표 체계는 크게 세 차원으로 도출한 미래비전을 염두에 두고 만들어진 것이다. 세 차원의 미래비전은 ‘스마트 성장 사회’와 ‘지속가능한 안심 사회’, ‘다양성을 존중하는 협력 사회’이다(민보경 외, 2022a: 28). ‘스마트 성장 사회’는 “다양한 기술 분야의 발전을 토대로 제도적 혁신을 통해 사회 변화와 발전을 주도하는 풍요로운 사회”를 뜻하며, ‘지속가능한 안심 사회’는 “인구변화, 기후변화, 기술발달 등에 적절히 대응하여 장기적으로 혼돈 없는 안정·안전이 실현되는 사회”를 뜻한다. ‘다양성을 존중하는 협력 사회’는 “연령, 성별, 인종, 출신, 빈부에 따른 사회적 불평등이 완화되고 개인의 특성과 집단의 다양성을 토대로 협력·상생하는 사회”를 뜻한다(민보경 외, 2022a: 28).

[표 4-1]은 세 가지 미래비전에 대한 ‘핵심전략’과 그 전략의 실행을 측정하고 평가할 수 있는 지표를 정리한 것이다. 이민 정책은 ‘다양성을 존중하는 협력 사회’라는 비전과 연결된다. 이 비전이 지향하는 핵심 가치는 불평등 완화와 다양성 존중이다. 핵심전략 수준에서 이민 정책은 ‘사회갈등 해결을 위한 공존형 사회시스템 구축’과 연결된다. 측정 지표는 ‘외국인 이민자·노동자 포용도’이다(민보경, 2022a: 212).

[표 4-1] 2021년 미래사회 대응지표 체계(핵심지표)

미래 비전	핵심전략	지표명	내용	
스마트 성장 사회	기술혁신 경제로의 이행	GDP 대비 연구개발비	연간 연구개발 지출 총액의 당해연도 국내총생산(GDP) 대비 비율	
		기술 기반 업종 창업 비중	신생 기업 중 기술 기반 업종에서의 창업 기업 수의 비율	
	디지털 전환 대응	디지털 정보화 활용 수준	PC, 모바일 스마트기기, 인터넷 양적, 질적 활용 정도, 유선 및 모바일 인터넷 이용 여부(0.4) + 인터넷 서비스 이용 다양성(0.4) + 인터넷 심화 활용 정도(0.2)	
		디지털 교육인프라	학교, 가정의 디지털기기 접근성	
		취약계층 디지털 정보접근성	유무선 융합 정보통신기기 및 서비스에 대한 일반국민(100이라고 가정) 대비 정보소외계층 접근 수준의 점수(PC, 모바일 스마트기기, 인터넷 접근 가능 정도) 인터넷 상시 접속 가능 여부(0.5) + 유무선 정보기기 보유 여부(0.5)	
	지속적 성장과 사회혁신을 통한 양극화 완화	소득지니계수 (소득불평등지수)	불평등도 측정(소득의 크기에 따른 인구 구성비, 소득 누적 점유율)	
		상대적 빈곤율	사회 구성원 대부분이 누리는 생활수준을 누리지 못하는 인구의 비율	
	감염병 관리역량 강화	감염병 관련 R&D	감염병 관련 R&D 비중	
	지속 가능한 안심 사회	안심할 수 있는 출산 및 사회환경 조성	보육·유아교육 서비스 이용률	유아교육 취원율(3~5세 인구 중 어린이집이나 유치원에 다니는 아동의 비율)
			경력단절여성 비율	15~54세 이하의 기혼여성 중에서 결혼, 임신출산, 육아, 자녀교육, 가족돌봄 때문에 직장을 그만둔 여성의 비중
건강하고 인간다운 고령사회 구축		건강수명	유병기관 제외 기대수명	
		노인빈곤율	65세 이상 인구 중 소득 수준이 빈곤선 이하인 인구 비율	

미래 비전	핵심전략	지표명	내용
지속 가능한 안심 사회	기후위기대응과 탄소중립 사회로의 전환	국가 온실가스 배출량	인간의 인위적 활동으로 배출된 여섯 가지 온실가스(CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, HFCs, PFCs, SF ₆)의 배출량
		신재생에너지 발전 비중	총발전량 중 신재생에너지발전량의 비율
	안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성	범죄율	인구 10만 명당 형법범죄 발생 건수
		사회재난으로 인한 사망 인구	교통, 화재, 붕괴, 기타 안전사고로 사망한 인구
다양성을 존중하는 협력 사회	사회갈등 해결을 위한 공존형 사회시스템 구축	성불평등지수	UNDP가 2010년부터 각국의 성불평등성을 측정하기 위하여 도입한 지수
		외국인 이민자 노동자 포용	외국인 이민자/노동자를 받아들일 수 없다고 응답한 사람들의 비율을 전체에서 뺀 수치 (사회통합실태조사)
	맞춤형 학습 및 유연한 교육체계 확립	일반학교 특수학급 설치 비율	특수학급 설치 비율: 특수학급 1개 이상인 학교 수/전체 학교 수 * 100
	민주주의 발전 및 사회통합	부패인식지수	공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 지표(국제투명성기구)
		세계거버넌스지수	세계은행이 200여 개국의 정부통치와 법치, 청렴도, 부패통제, 정치적 안정성 등을 평가한 자료를 종합해 산출
		남북통합지수	남북관계의 통합 수준을 다양한 정보로 지표화한 지수(서울대학교 통일평화연구원)

출처: 민보경 외(2022a: 30-31)

이러한 맥락을 고려해 이 글은 ‘사회통합의 관점’에서 이민 정책을 평가해보고자 한다 (정정훈, 2011). 한국 사회에서 사회통합은 정치권에서의 맥락과 시민사회에서의 맥락, 학계의 맥락 등 맥락에 따라 조금씩 다른 의미로 사용된다. ‘social integration’, ‘social inclusion’, ‘social cohesion’, ‘social incorporation’ 등 의미가 조금씩 다른 말들도 ‘사회통합’이라는 표현으로 번역되어 쓰이는 경우가 많다(한건수, 2022b: 194). 학계에서도 합의된 의미가 있지는 않다. ‘통합’의 주체와 목표, 방법이 정해져 있지 않기 때문에 형식과 절차 등을 강조하는 경향도 있다(정동재 외, 2022: 50-51). 사회통합이라는 용어가 원론적으로 정의되다 보니 정책적 내용을 갖춘 용어가 될 수 있는지에 대한 비판도 있다.¹⁴⁾

그럼에도 이 글에서 사회통합의 관점을 강조하는 것은, 일차적으로는 ‘협력’과 ‘공존’이 미래사회 대응지표 체계의 중요한 차원이기 때문이지만, 그동안 한국의 외국인정책이 이민자 편입의 방식에 대해 진지하게 고민하지 않았기 때문이기도 하다. 정부가 제안하는 이민자의 ‘사회통합’은 결혼이민자에 한정되어 있고 원론적 수준에서 ‘통합’이라는 표현을 쓰고는 있지만 정책의 구체적인 목표나 방법에 대한 논의는 거의 없다(서호철, 2011).¹⁵⁾ 한국의 외국인정책의 상당 비중은 외국인력정책으로 통칭되는 외국인노동자의 ‘관리’에 할애되고 있다. 결혼이민자에 대한 ‘통합’ 정책 또한 일종의 형식적인 ‘동화’ 정책에 그치고 있다는 비판도 있다. 이러한 상황에서 이민자 증가를 기대하고 전망하는 논의가 많아지고 있다. 이 글에서 사회통합은 일차적으로는 적어도 수용을 전제로 정부가 이민자의 편입 방식을 고려한다는 것을 뜻한다.

14) 한국에서 ‘사회통합’이라는 표현이 정부의 공식 정책 용어로 쓰인 때는 대통령소속 사회통합위원회가 구성된 2009년이다 (한건수, 2022b: 215). 사회통합위원회에서 제시한 ‘사회통합’은 “다양한 특성을 가진 사회 구성원들이 공동체에 대한 소속감을 갖고(정서적 차원), 공동의 비전 및 협조 의지를 공유하며(의지적 차원), 실제적 행동으로 협력하는(행동적 차원) 상태를 지칭”한다고 규정된다(한건수, 2022b: 216). 사회통합위원회 규정에 따르면 사회통합위원회의 활동은 “사회 각 계층의 의견수렴과 소통활성화를 증진시키며, 계층, 이념, 지역, 세대, 성, 인종, 다문화 간의 갈등을 해소하는 것”(한건수, 2022b: 215)이다.

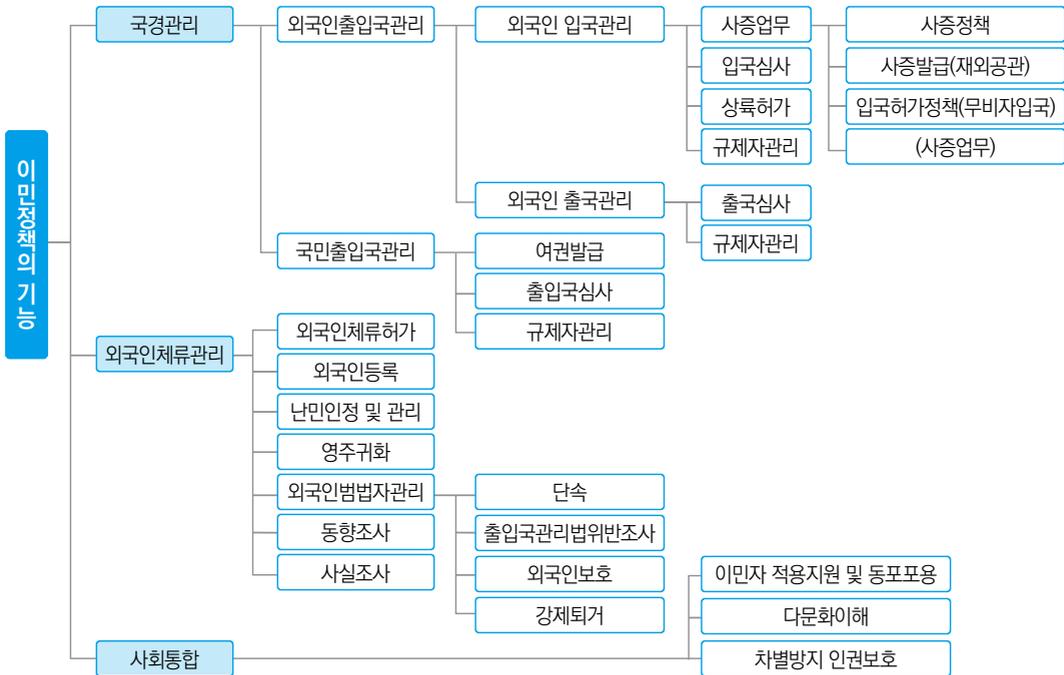
15) 길강묵(2011: 141)은 ‘외국인정책’의 하부 정책과제로 사회통합 정책을 언급하면서 그것을 “이민자와 국민 간 상호작용에 의해 나타날 수 있는 사회갈등을 최소화하고, 이민자가 우리 사회 구성원으로 국가·사회발전에 기여해 나가도록 하는 정책”이라고 정의한다. 참고로 일본은 2006년에 총무성이 발표한 ‘다문화공생 추진 연구회 보고서’에서 ‘다문화공생’을 “국적, 민족 등이 다른 사람들이 서로의 문화적 차이를 인정하면서, 대등한 관계를 쌓아가려고, 지역사회 구성원으로서 같이 살아가는 것”(유혁수, 2023: 103-104)으로 정의하고, 정책적 과제로 ‘커뮤니케이션 지원’과 ‘생활지원’, ‘다문화공생 지역사회 만들기’를 제시한 바 있다. 이탈리아는 2009년의 안보법에서 ‘통합’을 “헌법에서 중요시하는 가치를 존중하면서 경제, 사회, 문화생활에 참여하고자 서로 노력하면서 이탈리아 국민과 외국인의 공존을 증진하는 과정”으로 정의하고 주요 과제를 ‘정체성’, ‘만남’, ‘교육’으로 제시했다(정기선, 2015: 243). 일본과 이탈리아 모두 정의가 좀 더 구체적이다.

‘이민자를 수용하는 방식’, 또는 이민자 편입 방식에 대해서는 여러 학자가 유형론을 제시한 바 있는데 보통 ‘구분 배제’, ‘동화’, ‘통합’, ‘다문화주의’의 유형론(카슬·밀러, 2013)이 통용된다. 한건수는 각 유형의 의미를 정리한 바 있다(2022b: 195). 첫째, 구분 배제형은 이민자를 자국민과 철저히 구분하고 해당 사회의 주체로 수용하지 않는 것을 뜻한다. 외국인 노동력의 정주나 정착을 허용하지 않는 경우다. 둘째, 동화형은 이민자에게 자국 사회의 질서와 규범을 수용할 것을 요구하는 것을 뜻한다. 셋째, 통합형은 이민자와 수용사회가 서로 상호조정하며 적응해나가는 것을 뜻한다. 동화형과 비교했을 때에 쌍방의 노력을 강조하고 변화의 점진성을 강조한다. 그렇지만 통합의 가치는 기본적으로 지배문화에 근거한다. 넷째, 다문화주의형은 이민자가 집단적으로 자신의 문화를 유지하면서 사회 참여의 권리를 보장받는 것을 뜻한다.

위 유형론에서 구분 배제형을 제외한 세 가지 유형 모두 맥락에 따라서 사회통합적 접근으로 분류될 수 있다. 그러나 통합의 주체를 상호적인 것으로 보는지, 통합의 목표를 동질성으로 보는지 공통성으로 보는지에 따라 그 의미를 점점 좁힐 수도 있다. 즉 가장 좁은 의미에서 보면 다문화주의형을 사회통합의 관점에 부합하는 것으로 볼 수도 있다.

한편 일각에서는 위에서 언급한 유형론이 역사적 맥락을 가진다는 점에 주목해 각 유형을 일종의 이민정책의 발전 단계상에 위치시키려는 시도를 하기도 한다. 이민정책을 ‘출입국 정책’과 ‘외국인력 활용정책’, ‘사회통합정책’의 3단계로 구분할 수 있다는 것이다(김미나, 2009; 이해경, 2011: 21). 여기서 ‘사회통합정책’은 ‘출입국 정책’과 ‘외국인력 활용정책’에 이어서 밟게 되는 단계를 가리킨다. 출입국 정책이나 외국인력 활용정책은 앞에서 확인한 유형론에서 ‘구분 배제형’에 해당된다. 사회통합정책은 이주자를 (잠재적) 시민으로 보는 관점에서 권리와 책임 관계를 설정하려는 정책 기조를 뜻한다(이해경, 2011: 21). 앞의 유형론에서 ‘구분 배제형’을 제외한 나머지 세 유형이 포함될 수 있다.

이 관점에서 봤을 때 한국의 이민정책은 발전단계에서는 1단계와 2단계에 머물러 있다고 평가된다. 이민정책이 “확대와 포섭의 방향으로” 변화하고 있다(이해경, 2008)는 데에는 어느 정도 합의가 있으나 포섭이라는 것이 선별적이라는 점에서, 그마저도 ‘동화’를 지향한다는 점에서 ‘사회통합정책’이 주된 기조라고 보기는 어렵다는 점에서다(김태환, 2022).



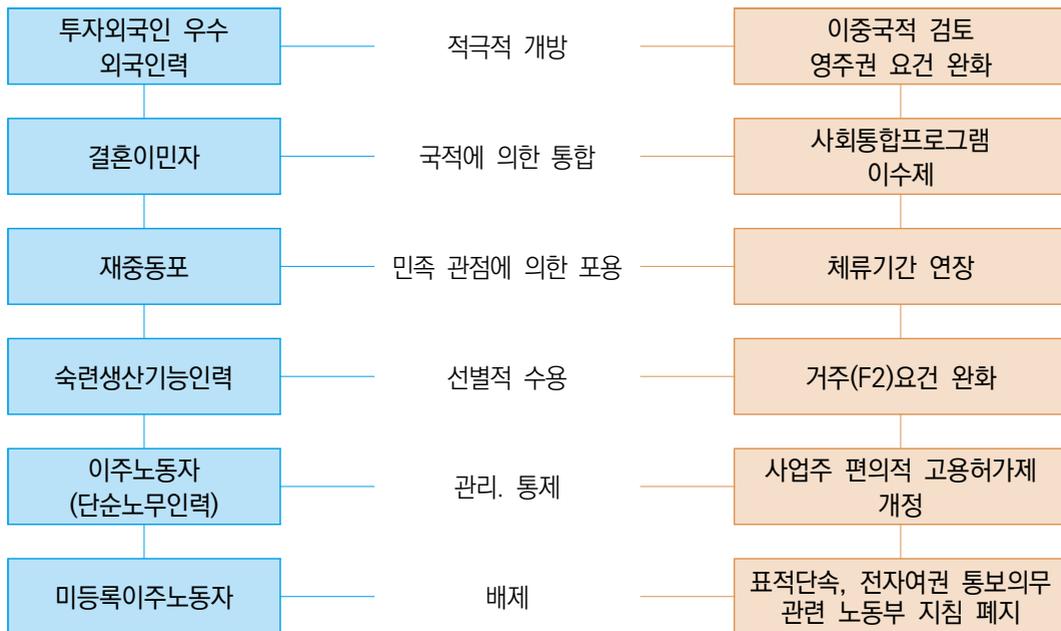
[그림 4-1] 이민정책의 행정체계

출처: 김기하(2009: 10)[한건수(2023: 117)에서 재인용]

[그림 4-1]은 이민정책의 행정체계를 그림을 나타낸 것이다. 행정체계상에서 이민정책은 ‘국경관리’, ‘외국인체류관리’, ‘사회통합’으로 구분되는데, 그림에서도 나타나듯이 사회통합 기능은 세분화가 덜 되어 있다. [그림 4-2]는 한국 정부의 정책에서 나타나는 선별적 포섭과 배제의 위계를 표현한다. 이 그림이 전하는 메시지는 한국 정부는 투자자나 이른바 ‘우수인력’은 적극적으로 수용하고, 재외동포와 결혼이민자는 민족과 국민으로 ‘포섭’하며, 단순노동인력과 ‘불법체류자’¹⁶⁾는 적극적으로 통제하고 배제하는 정책을 펴왔다는 것이다.

16) 이 글에서는 정부의 표현을 인용하는 경우에만 ‘불법체류자’라고 표현하고 그 밖의 경우에서 이들을 포괄적으로 지칭할 때에는 미등록체류자(정혜실, 2023: 31)라고 표현하고자 한다. 미등록체류자의 다수가 이주노동자라는 점에서 보통 미등록 이주노동자라고 지칭되기도 한다. ‘불법체류자’는 법적 용어가 아닌 행정 용어다. 즉 법에 근거한 표현이 아니다. 많은 이들이 지적한바 ‘불법’이라는 표현은 체류 기간 초과(over stay)나 자격 외 취업 등으로 체류 자격의 문제를 겪는 이들을 도덕적으로나 규범적으로 옳지 않은 존재, 또는 ‘범죄자’로 규정하는 효과를 낳고, 이러한 낙인은 이들 미등록체류자를 더욱 취약한 위치로 밀어낸다(정혜실, 2023: 36-37; 한준성, 2022: 115). 2018년 12월에 유엔 인종차별철폐위원회는 한국 정부에 ‘불법체류자’라는 표현을 쓰지 말라고 권고한 바 있다. [그림 4-2]에서 ‘미등록이주노동자’라고 지칭한 것은 정정훈(2011)의 표현을 그대로 인용했기 때문이다.

이러한 유형론 및 단계론은 주요 국가들의 이민정책의 맥락과 성격을 비교사회학적 관점에서 비교하는 데에 유용한 틀로 여전히 활용되고 있다.¹⁷⁾ 물론 특정 단계와 특정 유형이 꼭 조응하는 것은 아니다. 특정 유형이 특정 국가와 조응하는 것도 아니다. 미국은 동화정책 국가로 분류되지만 최근에는 다문화주의정책으로 전환하고 있다는 평가를 받기도 한다(한건수, 2022b: 214). 이해경은 유럽과 북미 국가들에서 사회통합정책의 대표적인 두 모델로 여겨진 ‘동화주의모형’과 ‘다문화주의모형’이 최근에 와서는 서로 융합되면서 ‘상호문화주의’라는 제3의 모형으로 발전하고 있다고 평가하기도 했다(이해경, 2011: 23). ‘상호문화주의’는 “문화적 다양성과 다원주의를 강조한다는 점에서는 다문화주의와 유사하나, 세속주의와 통합 및 호혜성을 강조한다는 점에서 다문화주의와 다르”(이해경, 2011: 23)다. 상호문화주의는 “유입국 사회의 특정 공용어를 강조하고, 신규 이주민이 자발적·적극적으로 유입국 문화에 통합되는 것을 요구하며, 구체적으로는 문화 간 상호작용과 공동체 간 공동 작업이나 활동을 장려”(이해경, 2011: 24)한다.



[그림 4-2] 정책 대상에 따른 이주민의 위계적 분할과 선별적 포섭·배제

출처: 정정훈(2011: 386)

17) 해외 이민정책에 대한 검토로는 이규용 외(2015), 한건수(2023) 등의 작업을 참조.

이 글에서는 사회통합의 의미를 특정한 유형이나 정책으로 국한하지는 않는다. ‘통합’의 의미는 어떤 의미에서는 한국 사회의 맥락에 맞게 만들어가야 할 측면도 있기 때문이다. 정부가 이민자의 편입 방식에 대해 지금보다는 적극적으로 고민할 필요가 있다는 문제의식에서 정부의 정책 전반의 기초를 평가해보고자 한다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 이 글에서 사회통합적 정책이란 두 가지 차원을 포괄한다. 첫째는 이주자를 (잠재적) 정주민으로 보고 있는지의 여부다. 둘째는 체류 외국인이 처한 지위와 관계없이 이들의 기본적인 인권을 보장(최윤철, 2023)하고 있는지의 여부다. 첫 번째 차원은 앞에서 정리한 바 있다. 두 번째 차원인 인권적 관점에서 평가한다는 것은 국가가 “이주정책과 국경관리정책을 수립하고 시행하는 주권적 권한을 행사함에 있어서 국제인권규약 등의 국제적 기준을 준수하여야 하고, 이주 현상의 원인과 결과 그리고 이주자들의 인권과 기본적 자유의 보장을 고려한 총체적 접근이 이루어져야 한다”(정정훈, 2011: 387)는 관점에서 정책을 평가한다는 뜻이다.

이러한 문제의식에서 정책을 모니터링한다고 했을 때 우리는 앞에서 기술한 ‘수용’, ‘포섭’, ‘배제’의 역할을 정책이 얼마나 잘 수행하고 있는지를 보는 것을 넘어서 제시된 정책 목표 자체의 의미를 따져야 한다. 기존의 평가 작업은 전체 지향을 고려해 목표들 간의 긴장 관계를 염두에 두지 않고 하위 사업 단위로 성과를 측정하는 경우가 많았다. 이러한 방식으로는 정책의 정당성과 효과성을 제대로 평가하기 어렵다. 이런 맥락에서 볼 때 분석할 필요가 있는 것은 정책의 ‘성과’가 아니라 정책의 ‘성격’이다. 정정훈은 그 과제를 이렇게 제시한 바 있다.

“제1차 외국인정책 기본계획을 이주민의 인권과 관련하여 내용적 수준에서 구체적으로 분석하기 위한 실증적인 연구가 진전될 필요가 있다. 가령 기본계획 추진을 위한 재정 지출에서 ‘인권 옹호’ 과제가 차지하는 재정 비중과 각 지방자치단체의 예산 편성 수준, 2006년 국가인권위원회의 ‘국가인권정책 기본계획 권고안’과 법무부가 확정한 ‘2007-2011 국가인권정책기본계획’의 외국인 인권 분야 및 ‘제1차 외국인정책기본계획’의 구체적 내용에 관한 비교 연구, 각종 국제인권기구의 국내 이주민 정책과 관련한 권고가 ‘제1차 외국인정책 기본계획’에 구체적으로 반영되고 있는지 여부 등이 실증적으로 분석되어야 한다. 이러한 연구를 통하여 ‘기본계획’에서 제시

된 ‘외국인 인권 옹호’의 목표가 이주 관리·통제 정책을 수행하기 위한 장식적 차원을 넘어 실제적 비중과 정책 의지를 담고 있는 것으로 판단할 수 있는지가 평가되어야 한다.”(정정훈, 2011: 385-386)

따라서 사회통합의 관점에서 이민 정책의 방향을 유도하기 위한 작업을 좀 더 적극적으로 시도해볼 필요가 있다. 이런 작업은 그 자체로 방대한 연구를 필요로 한다(유민이 외, 2021). 여기에서 이런 수준에서 작업할 수는 없다. 이민정책과 관련해 ‘미래사회 지표 체계’에 담겨 있는 지표는 ‘외국인노동자·이주민에 대한 포용도’가 유일하다. 따라서 이 장에서는 큰 방향에서 이민 정책의 성격을 파악하고, 향후 구체적인 평가 방안에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

제2절 모니터링의 대상과 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 글에서 모니터링해보고자 하는 이민 정책은 기본계획의 틀로 제시되어온 일련의 정책 묶음이다. 한국에서 아직 ‘이민 정책’이라는 말은 쓰이지 않는다. 한국에서 유관 정책은 ‘외국인정책’, ‘이주노동자 정책’, ‘결혼이주자정책’ 등으로 지칭된다. 이 점을 고려해 ‘이민 정책’의 형성 과정을 개괄하고, 주요 기본계획을 확인한 후 이 연구에서 모니터링의 대상으로 삼고자 하는 ‘외국인정책기본계획’을 평가할 방식을 소개한다.

1 이민 정책 체계

한국 사회에서 외국인이 들어오기 시작한 것은 1980년대 말이지만 이들에 관한 종합적인 대응 틀은 2000년대 후반에 와서야 만들어졌다. 서로 다른 집단을 한정된 목적으로 ‘불러왔기’ 때문이다(한준성, 2023; 이상직, 2023a).

1990년대 초반에는 이주노동자가 주된 유입 흐름이었다. 그러나 이들은 ‘단기체류자’로 간주되었고, 이들에 대한 ‘사회통합적’ 관점에서의 정책적 대응은 없었다. 오히려 1999년에 재외동포들도 ‘인력’으로 활용하기 위한 법적 개정만 있었다. 이주노동자에 대한 법적 대응은 2003년에 와서야 이루어졌다. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」을 제정해 ‘고용허가제’를 실시한 것이다(이상직, 2023a: 13). 법 제정을 계기로 외국인력정책위원회가 구성되었다. 이때 만들어진 이주노동자에 대한 법적 환경은 지금까지 유지되고 있다. 뒤이어 관심을 받게 된 집단은 결혼이주여성이었다. 결혼이주여성 또한 1980년대 후반부터 한국에 왔지만, 이주가 본격화된 것은 1990년대 중반이었고, 사회적으로 주목받을 정도로 규모가 커진 것은 2000년대 초중반이었다(이상직, 2023a: 15). 그에 따라 2000년대 중반부터 여성결혼이주자에 대한 정책적 대응이 본격화되었다. 실태조사를 실시하고, 연구를 시행했으며, 이를 바탕으로 정책 시행 방안이 논의되었다(김이선·황정미·이진영, 2007).

개별적으로 전개되었던 정책적 대응을 일관된 틀로 정리해보고자 한 시도가 2006년 5월에 열렸던 제1회 외국인정책회의였다. 2004년 3월에 ‘저출산·고령화 대책’의 일환으로 이민정책 수립을 검토하라는 노무현 대통령의 지시에 따라 검토가 이루어졌다. 외국인정책회의는 그 결과를 바탕으로 정책의 기본 방향을 논의하는 자리였다(이상직, 2023b: 154-155). 이 자리에서 정부는 ‘외국인정책 기본 방향 및 추진체계’를 확정했다. 「외국인정책에 관한 기본법」을 마련하고 ‘외국인정책 총괄기구’를 설치하겠다는 것이 주요 내용이었다(정정훈, 2011: 383).

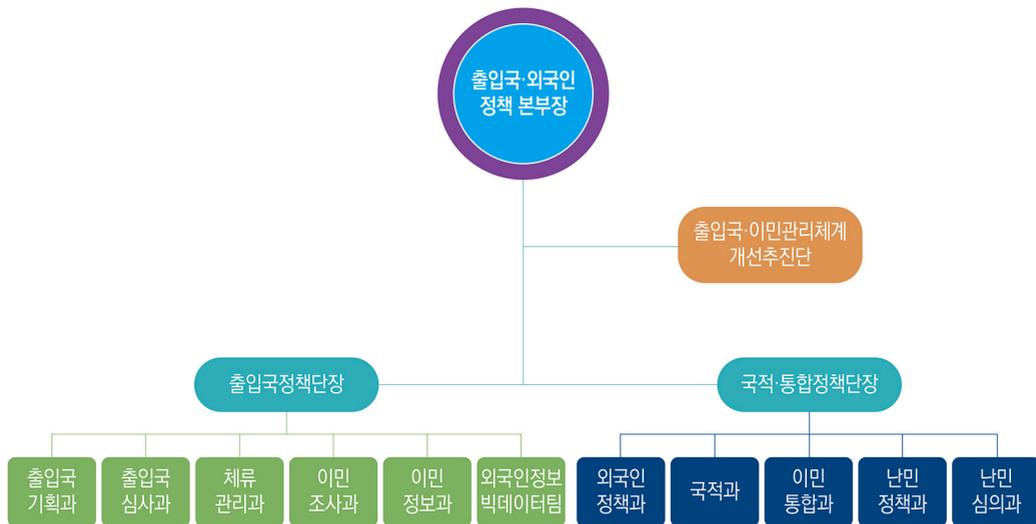
[표 4-2] 한국 이민정책 법제도 연혁

구분	주요 내용
1963년	「출입국관리법」 제정
1991년	해외투자기업 연수제도 도입
1993년	산업연수제 도입
1998년	연수취업제 도입
1999년	「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제정
2003년	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제정
	고용허가제 시행
2004년	국무조정실 주관, 국제결혼이주여성 대책 마련을 위한 관계부처회의 개최
	보건복지부, 여성결혼이민자에 대한 전국실태조사 실시
2006년	여성가족부, ‘결혼이민자가족 실태조사 및 중장기 지원정책 방안 연구’ 시행
	제1회 외국인정책회의 개최
	방문취업제 시행
2007년	「재한외국인처우기본법」 제정
	법무부 출입국관리국 ‘출입국외국인정책본부’로 개편
	외국인정책위원회 구성
	국무총리실 주관, ‘여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원 관계부처회의’ 개최
2008년	외국인정책위원회 제1차 외국인정책기본계획 확정
	「결혼중개업의 관리에 관한 법률」 제정
	「다문화가족지원법」 제정
2009년	다문화가족정책위원회 구성
	여성가족부로 ‘여성결혼이민자정책’ 이관
	다문화가족 실태조사
	이민자 사회통합 프로그램 시행
2010년	제1차 다문화가족지원정책 기본계획(2010-2012) 확정
2012년	「난민법」 제정
	제2차 다문화가족정책기본계획(2013-2017) 확정
2018년	제3차 다문화가족정책기본계획(2018-2022) 확정
2023년	제4차 다문화가족정책기본계획(2023-2027) 확정

출처: 김태환(2022: 111)과 정정훈(2011: 384)을 종합하고 필자가 일부 정보 추가

이에 따라 2007년에 「재한외국인처우기본법」이 제정되고, 법무부 출입국관리국이 ‘출입국외국인정책본부’로 개편되었다. 재한외국인처우기본법에 따라 자문위원회로 ‘외국인정책위원회’가 구성되었다. 2008년에는 외국인정책위원회가 ‘제1차 외국인정책기본계획’을 확정했다.

다음의 [그림 4-3]에서 확인할 수 있듯이 외국인정책을 총괄하는 법무부 산하 출입국·외국인정책본부는 출입국정책단과 국적·통합정책단으로 구분된다. 출입국정책단은 국경관리, 외국인 체류 관리 등을 맡고 있다. 이들 업무가 주 업무다. 한편 사회통합정책 관련 부서로 볼 수 있는 부처는 ‘이민통합과’ 수준에서 조직되어 있다. 다시 말해 출입국관리 정책을 제외한 넓은 의미에서 ‘체류 정책’은 대상 집단에 따라, 정책 내용에 따라 다른 부처가 맡고 있다.



[그림 4-3] 법무부 출입국·외국인정책본부 조직도(2023년)

앞서 언급한 2007년 제정 재한외국인처우기본법은 외국인 일반에 대한 법적 제도를 마련하겠다는 취지로 제정된 것이었으나 결혼이주여성에 관해서는 별도의 법이 만들어진다. 2008년에 제정된 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」과 「다문화가족지원법」이 그것이다. 다문화가족지원법에 근거해 2009년에는 다문화가족정책위원회가 구성되었으며,

다문화가족 실태조사가 실시되었다. 2010년에는 제1차 다문화가족지원정책 기본계획(2010-2012)이 발표되었다. 이러한 상황에서 기존의 외국인노동자 정책의 관성이 더해지면서 외국인정책을 총괄하는 부처는 마련되지 못한 채 분절적인 행정 추진 체계가 만들어지게 되었다.

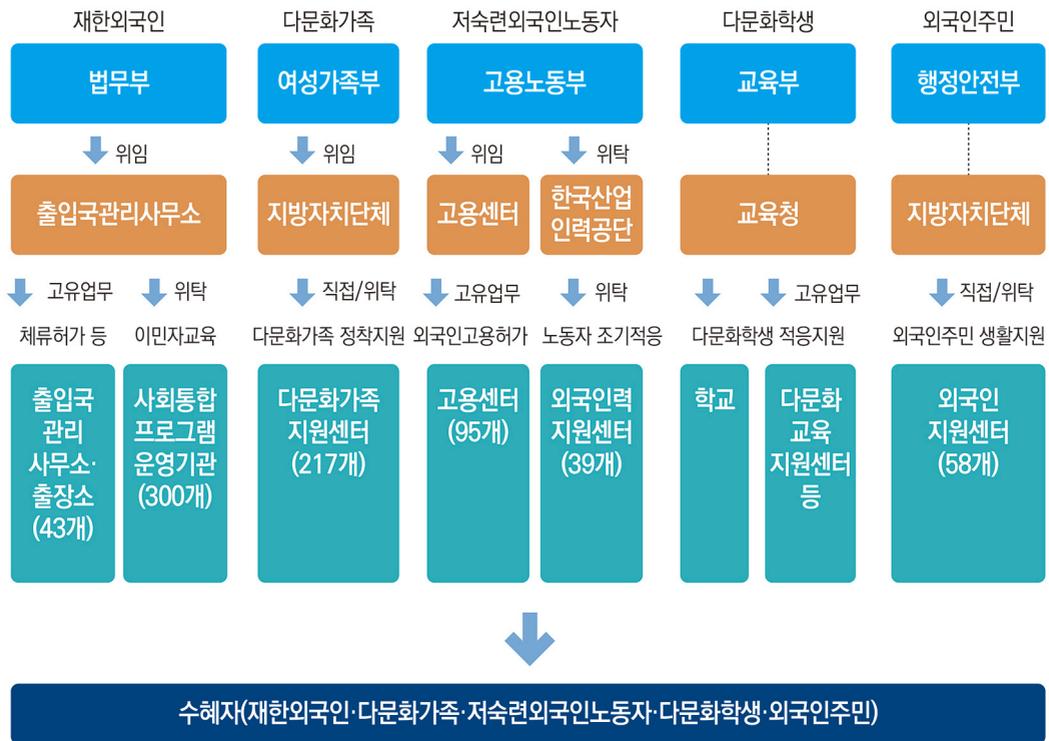
[표 4-3] 외국인정책 실무위원회 및 주관 부처

	외국인정책위원회	다문화가족 정책위원회	외국인력 정책위원회	재외동포 정책위원회
성격	자문위원회	자문위원회	자문위원회	자문위원회
소속	국무총리	국무총리	국무총리	국무총리
주관	법무부	여성가족부	고용노동부	국무총리실
설치 근거	재한외국인처우기본법 제8조 제1항 (2007.5.17.)	다문화가족지원법 제3조의4 (2011.10.5.)	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제4조(2004.3.17.)	재외동포정책위원회 규정(대통령훈령 제63호)
구성 연도	2007	2009	2003	1996
목적	외국인정책의 기본계획에 관한 사항 심의	다문화가족의 삶의 질 향상과 사회통합에 관한 중요사항 심의 조정	외국인근로자의 고용관리 및 보호에 관한 주요 사항을 심의·의결	정부 재외동포 정책의 종합적 심의·조정, 범정부 차원의 의견 수렴 및 조율
위원·위원장	국무총리(위원장) 총 26명: 당연 20명, 위촉 6명 외	국무총리 총 20명: 당연 13명, 위촉 7명	국무조정실장을 포함한 20명 이내 위원으로 구성	국무총리, 부위원장, 기획재정부 장관, 통일원 장관, 외교부 장관을 포함하여 15인 이내
분과 위원회	외국인정책실무위원회	다문화가족정책 실무위원회, 다문화가족정책 실무협의체 3개 분과	외국인력정책 실무위원회	재외동포정책 실무위원회(위원장 국무1차장)

출처: 김태환(2022: 81)

요컨대 2000년대 후반에 형성된 정책의 틀이 지금까지 유지되고 있다. 즉 정책 통합을 시도하기는 했으나 기본적으로는 결혼이주여성을 제외한 집단을 ‘단기체류자’로 보고 있었기에 결혼이주여성을 대상으로 하는 ‘다문화가족정책’과 다른 정책은 구별되어 추진될 수밖에 없었다. 즉 대상별 정책 체계가 유지되었다. 이러한 경로의 연장선상에서 오늘날 한국의 외국인정책은 거의 모든 부처에서 제각기 시행되고 있다. 이민정책에 관여하는 중앙부처는 외국인정책시행계획상 18개 부처·청이다([표 4-4] 참조).

[표 4-3]에서 소개한 각종 위원회는 바로 정책을 조율하기 위해 설치된 곳이다. 그러나 영역별로 위원회가 조직되어 있는 것에서 짐작할 수 있듯이 각 위원회를 담당하고 있는 부처가 중심이 되어 다른 부처와 형식적으로만 역할을 조정하는 데에 그치고 있다고 지적된다(설동훈, 2017: 100).



[그림 4-4] 정책 대상별 이민정책 전달체계(2017년)

출처: 설동훈(2017: 97)

[그림 4-4]는 정책 대상별로 정책이 전달되는 조직 경로를 보여준다(설동훈, 2017: 95-98). 법무부는 재한 외국인 일반을 대상으로 출입국 관리 업무를 포괄적으로 하고 있고, 사회통합 프로그램도 운영한다. 행정안전부는 외국인주민을 대상으로 사회통합 정책을 수행한다. 여성가족부는 다문화가족을 대상으로, 교육부는 다문화학생을 대상으로 지원하고 있다. 마지막으로 고용노동부는 외국인노동자를 대상으로 관리, 지원정책을 펴고 있다. 각 부처별 주요 정책의 내용은 [표 4-4]에서 확인할 수 있다.

전달체계 면에서는 법무부의 출입국관리사무소나 고용노동부의 고용센터와 같은 곳을 제외하면 위탁 운영되는 센터를 중심으로 정책이 집행된다. 여성가족부는 전국에 200여 개가 있는 다문화가족지원센터를 통해 정책을 집행하며, 고용노동부는 외국인력지원센터를 통해 정책을 집행한다. 행정안전부는 외국인지원센터를 통해 정책을 집행한다. 한편, 다문화가족이나 외국인주민과 같이 ‘정주인구’를 대상으로 하는 정책은 지방자치단체와 연계해 정책이 집행된다.

요컨대 “한국의 이민정책 전달체계의 특징은 규제·관리 또는 고유기능은 중앙정부부처 또는 지방자치단체에서 직접 수행하고, 이민자 사회통합 관련 정책은 대부분 사회단체·대학 등 민간에 위탁하여 운영하고”(설동훈, 2017: 98) 있다. 그런데 중앙정부부처들 간의 정책 심의, 조정 기능은 물론(설동훈, 2017), 중앙정부와 지방자치단체 간의 정책 심의 및 조정 기능 또한 매우 취약한 것으로 알려져 있다(유민이·이혜경, 2019; 조영희·이혜경·고상두, 2021). [표 4-4]는 중앙부처 사업이 일관된 관점을 결여한 채 중복되는 측면을 나타낸다. 일례로 허준영 외(2017: 113-114)는 외국인정책시행계획에서 법무부가 제출한 계획과 다문화가족정책시행계획에서 여성가족부가 제출한 계획을 비교해 각 부처가 서로 중복인 정책을 제출하는 한편, 다른 한편으로 여성가족부는 외국인정책시행계획에, 법무부는 다문화가족정책시행계획에 성의를 가지고 참여하고 있지 않다는 점을 지적한 바 있다.

[표 4-4] 중앙정부부처별 주요 외국인정책(2017년)

부처	정책 영역	정책 대상	주요 정책
고용노동부	고용	외국인노동자, 결혼이민자	외국인노동자 고용허가, 직장적응·사회적응 지원/기업의 외국인력 도입 체계 관리/결혼이민자 취업 지원/이민자 직업 교육·훈련 지원
국방부	국방	다문화장병	다문화장병 위한 병영 환경 조성
국토교통부	기반시설	입국 외국인, 외국인노동자	공항·항만 출입국관리 시설 개선/건설업 외국인노동자 관리
과학기술정보통신부	인력	해외전문인력	우수 외국인 과학기술자 유치/외국인 대상 정보·통신 서비스 제공
교육부	교육, 인적자원 개발	다문화학생, 외국인유학생	다문화학생, 이주배경 아동·청소년 교육 지원/우수 외국인유학생 유치 기반 조성/외국인유학생 관리 및 활용 강화 기반 확충
농림축산식품부	인력, 농업인 교육·훈련	농촌 다문화가족, 외국인노동자	농촌 결혼이민자와 가족 지원/이주여성농업인 맞춤형 영농교육/농촌 외국인노동자 지원
문화체육관광부	문화, 체육, 예술, 관광	국민, 외국인주민	국민과 이민자의 쌍방향 문화다양성 프로그램 확대/국립국어원을 통한 한국어 교육 방향 설정
법무부	출입국, 국적, 이민	재한외국인, 국적취득자	외국인정책 총괄/출입국 관련 업무, 외국인 체류 관리, 심사, 강제퇴거/이민자 사회통합 정책/난민 업무/국적 업무
보건복지부	사회복지	외국인노동자, 다문화가족	외국인노동자·다문화가족 복지 증진, 사회보험, 공공부조제도 운용/외국인·다문화가족 아동 보육 정책/이민자에게 건강 정보 제공
산업통상자원부	인력, 투자	해외전문인력	외국인 전문인력 유치/외국인 투자 유치
여성가족부	성평등, 여성 인권	다문화가족	결혼이민자 정착 지원 등 다문화가족 정책 총괄/이민배경 아동·청소년 지원/국제결혼중개 관련 신상정보제공, 피해자 보호
외교부	외교	입국·귀환 외국인	재외공관장이 법무부 장관의 위임의 받아 한국 입국 희망 외국인에게 사증 발급/재외동포 관련 업무(재외동포정책위원회 운영)/다문화가족의 결혼·이혼으로 인한 문제 해결 방안 모색
중소벤처기업부	인력, 투자	해외전문인력, 외국인노동자	외국인 전문인력 유치 및 채용 지원, 외국인 창업 지원/중소기업 외국인노동자 고용 지원/외국인 투자 유치 정책
해양수산부	인력	어업 외국인노동자	어업 외국인노동자 관리/어업 외국인노동자 인권 보장
행정안전부	지방행정	외국인주민	지방자치단체 외국인정책 지원/지역사회 주민으로서의 외국인주민 정착 지원/외국인 범죄 및 외국인 밀집 거주 지역 생활환경 개선
방송통신위원회	방송·통신	재한외국인	다문화 관련 방송 프로그램 제작 지원
경찰청	치안	재한외국인	외국인 범죄 관리 및 치안 활동 강화/운전면허 학과 교육 등 안전한 정착 지원
해양경찰청	치안	입국 외국인	외국인 밀입국 단속, 국경관리

출처: 설동훈(2017: 96-97)

2 이민 정책 관련 기본계획

이민 정책과 관련해 검토할 대상은 기본계획이다. 이 글의 맥락에서 관련 있는 기본계획으로는 ‘외국인정책기본계획’과 ‘다문화가족지원정책기본계획’, ‘국가인권정책기본계획’이 있다. 차례로 간략하게 살펴보자.

가. 외국인정책기본계획

이민정책 관련 중장기계획의 기본 틀은 외국인정책기본계획이 제시하고 있다. 외국인정책기본계획은 재한외국인처우기본법 제5조(외국인정책의 기본계획)에 근거해 5개년 단위로 수립되어왔다(이상직, 2023a: 18). 1차(2008-2012), 2차(2013-2017), 3차(2018-2022) 계획이 수립(외국인정책위원회, 2008; 2012; 2018)되었고, 현재 4차 계획이 검토되고 있다(조영희 외, 2021).

1차 기본계획(2008-2012년)에서 제시한 비전은 “외국인과 함께하는 세계 일류국가”이다. 이를 실현하기 위한 정책 목표로 제시된 것은 네 가지다. 첫째, 개방을 통한 국제경쟁력 강화, 둘째, 사회통합, 셋째, 법과 원칙에 따른 체류질서 확립, 넷째, 외국인 인권 옹호다(외국인정책위원회, 2008).

2차 기본계획(2013-2017년)에서 제시한 비전은 “세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국”이다. 정책 목표는 다섯 가지다. 첫째, 경제활성화 지원과 인재 유치(개방), 둘째, 대한민국 공동가치가 존중되는 사회통합(통합), 셋째, 차별 방지와 문화다양성 존중(인권), 넷째, 국민과 외국인이 안전한 사회구현(안전), 다섯째, 국제사회와의 공동발전(협력)이다. 제2차 외국인정책기본계획(2013-2017년)에서부터 외국인정책을 기본적으로 이민 정책으로 규정하고 있다(외국인정책위원회, 2012).

[표 4-5] 외국인정책기본계획의 주요 내용(1-3차)

	1차(2008-2012)	2차(2013-2017)	3차(2018-2022)
비전	외국인과 함께하는 세계 일류국가	세계인과 더불어 성장하는 활기찬 대한민국	국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국
정책 목표	<ol style="list-style-type: none"> 1. 적극적인 이민 허용 통한 국가경쟁력 강화 2. 질 높은 사회통합 3. 질서 있는 이민행정 구현 4. 외국인 인권 옹호 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개방: 경제활성화 지원과 인재유치 2. 통합: 대한민국 공동가치가 존중되는 사회통합 3. 인권: 차별 방지와 문화다양성 존중 4. 안전: 국민과 외국인이 안전한 사회구현 5. 협력: 국제사회와의 공동발전 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민이 공감하는 질서 있는 개방 2. 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회 3. 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회 4. 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회 5. 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스
중점 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 우수인재 유치 통한 성장동력 확보 • 국민경제 균형발전 위한 인력 도입 • 외국인에게 편리한 생활환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 내수 활성화 기여 외래관광객 유치 • 국가와 기업이 필요한 해외 인적자원 확보 • 미래 성장동력 확충을 위한 유학생 유치 • 지역 균형발전을 촉진하는 외국인 투자 유치 	<ul style="list-style-type: none"> • 우수인재 유치 및 성장지원 강화 • 성장동력 확보를 위한 취업이민자 유치·활용 • 관광객 및 투자자 등 유치를 통한 경제 활성화 • 유입 체계 고도화 및 체류·국적 제도 개선
	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화에 대한 이해 증진 • 결혼이민자의 안정적 정착 • 이민자 자녀의 건강한 성장환경 조성 • 동포 역량 발휘 위한 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 자립과 통합을 고려한 국적 및 영주제도 개선 • 체계적인 이민자 사회통합프로그램 운영 • 국제결혼 피해 방지 및 결혼이민자 정착 지원 • 이민배경 자녀의 건강한 성장환경 조성 • 이민자 사회통합을 위한 인프라 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 이민단계별 정착 지원 및 사회통합 촉진 • 이민배경 자녀 역량 강화 • 이민자 사회통합을 위한 복지지원 내실화 • 이민자의 지역사회 참여 확대
	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 체류질서 확립 • 국가안보 차원의 국경관리 및 외국인정보 관리 • 건전한 국민 확보를 위한 국적업무 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 이민자 인권존중 및 차별 방지 제도화 • 다양한 문화에 대한 사회적 관용성 확대 • 국민과 이민자가 소통하는 글로벌 환경 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 안전하고 신속한 국경관리 체계 구축 • 체류외국인 관리체계 선진화
	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 차별 방지 및 권익보호 • 보호 과정 외국인 인권 보장 • 선진적 난민 인정·지원 시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 안전하고 신뢰받는 국경관리 • 질서 위반 외국인에 대한 실효적 체류관리 • 불법체류 단속의 패러다임 다변화 • 외국인에 대한 종합적인 정보관리 역량 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 이민자 인권보호 체계 강화 • 여성·아동 등 취약 이민자 인권증진 • 문화다양성 증진 및 수용성 제고 • 동포와 함께 공존·발전하는 환경 조성 • 국제사회가 공감하는 선진 난민정책 추진
		<ul style="list-style-type: none"> • 이민자 출신국, 국제기구 등과의 국제협력 강화 • 국가 위상에 부합하는 난민정책 추진 • 동포사회와의 교류, 협력 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 이민 관련 국제협력 증진 • 중앙부처·지자체·시민사회 협력 강화 • 이민정책 및 연구기반 구축

출처: 외국인정책위원회(2008; 2012; 2018)

3차 기본계획(2018-2022년)에서 제시한 비전은 “국민 공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국”이다. 3차 기본계획은 ‘이민 정책’이라는 표현을 강조하면서 그 의미를 다음과 같이 정의한다. 그것은 “대한민국으로 이주하고자 하는 외국인과 그 자녀 등에 대해 영구적 또는 일시적 사회 구성원 자격을 부여하거나, 국내에서 살아가는 데 필요한 제반 환경 조성에 관한 사항을 종합적인 관점에서 다루는 정책”이다(외국인정책위원회, 2018: 4).¹⁸⁾ 정책 목표는 2차와 마찬가지로 다섯 가지다. 첫째, 국민이 공감하는 질서 있는 개방, 둘째, 이민자의 자립과 참여로 통합되는 사회, 셋째, 국민과 이민자가 함께 만들어가는 안전한 사회, 넷째, 인권과 다양성이 존중되는 정의로운 사회, 다섯째, 협력에 바탕한 미래 지향적 거버넌스이다.

[표 4-5]는 각 기본계획의 비전과 정책목표, 그리고 정책목표별 중점과제를 정리한 것이다. 외국인정책은 최근으로 오면서 점차 ‘개방’과 ‘통합’을 강조하고 있다. 3차에서 ‘인권’이 기존의 세 번째에서 네 번째로 이동한 것에서나 개방 앞에 “질서 있는”이라는 조건이 붙은 것 등에서 다소 보수적인 방향으로의 변화 조짐을 읽어낼 수도 있다.

나. 다문화가족지원정책기본계획

다문화가족지원정책기본계획은 2008년 3월에 제정된 「다문화가족지원법」에 근거해 수립되어 지금까지 4차 계획까지 수립되었다. 1차 계획은 2010년부터 2012년까지였으며, 2차는 2013년부터 2017년까지, 3차는 2018년부터 2022년까지였다. 제4차 계획(2023-2027)은 2023년 7월에 의결되었다.

기본계획에는 크게 다섯 가지가 담겨 있다. ① 다문화가족지원정책의 기본 방향, ② 다문화가족 지원을 위한 분야별 발전시책과 평가에 관한 사항, ③ 다문화가족 지원을 위한 제도 개선에 관한 사항, ④ 다문화가족 지원을 위한 자원 확보 및 배분에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 다문화가족 지원을 위하여 필요한 사항 등이다.

제1차 기본계획은 “열린 다문화사회로 성숙한 세계국가 구현”을 비전으로, “다문화가족의 삶의 질 향상 및 안정적인 정착 지원”과 “다문화가족 자녀에 대한 지원 강화 및 글로벌 인재 육성”을 목표로 제시했다. 주요 추진 과제로는 다섯 가지를 제시했다. 국제결혼

18) 제1차 기본계획 수립 당시 이민 정책 대신 외국인정책이라고 부르기로 한 것은 국민이 ‘해외 이민’과 혼동할 우려가 있었기 때문이라고 밝히고 있다(외국인정책위원회, 2018: 4).

관리를 강화하겠다는 것과 결혼이민자의 정착을 지원하겠다는 것, 다문화가족 자녀의 성장을 지원하겠다는 것, 다문화에 대한 사회적 이해를 제고하겠다는 것, 지원정책 추진체계를 정비하겠다는 것이었다.

이후에도 이러한 틀은 유지되는 가운데 기초만 약간씩 바뀌었다. 2차에서는 ‘활기찬’을 강조했다면, 3차에서는 ‘참여’를 강조했다, 4차에서는 조화를 강조하고 있다. 목표나 주요 정책에서는 초기의 국제결혼에 대한 관심은 줄어들고 다문화가족의 자녀에 대한 정책 지원이 강조되는 흐름을 확인할 수 있다.

[표 4-6] 다문화가족지원정책 기본계획의 주요 내용(1-4차)

		1차(2010-2012)	2차(2013-2017)	3차(2018-2022)	4차(2023-2027)
비전		열린 다문화 사회로 성숙한 세계국가 구현	활기찬 다문화 가족, 함께하는 사회	참여와 공존의 열린 다문화사회	다문화가족과 함께 성장하는 조화로운 사회
목표		<ul style="list-style-type: none"> • 다문화가족의 삶의 질 향상 및 안정적인 정착 지원 • 다문화가족 자녀에 대한 지원 강화 및 글로벌 인재 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회발전 동력으로서의 다문화가족 역량 강화 • 다양성이 존중되는 다문화사회 구현 	<ul style="list-style-type: none"> • 모두가 존중받는 차별 없는 다문화 사회 구현 • 다문화가족의 사회·경제적 참여 확대 • 다문화가족 자녀의 건강한 성장 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화 아동·청소년의 동등한 출발선 보장 • 다문화가족의 안정적인 생활환경 조성
정책과제	정책추진체계	다문화가족지원 정책 추진체계 정비	정책 추진체계 정비	협력적 다문화가족정책 운영을 위한 추진체계 강화	다문화가족정책 추진기반 강화
	국제결혼	국제결혼중개 관리 및 입국 전 검증시스템 강화			
	결혼이민자	결혼이민자의 정착 지원 및 자립역량 강화	결혼이민자 사회경제적 진출 확대	결혼이민자의 다양한 사회 참여 확대	결혼이민자 정착주기별 지원
	다문화가족	다문화가족 자녀의 건강한 성장환경 조성	안정적인 가족생활 기반 구축, 다문화가족 자녀의 성장과 발달 지원	다문화가족 장기정착 지원, 다문화가족 자녀의 안정적 성장 지원과 역량 강화	다문화 아동·청소년 성장 단계별 맞춤형 지원
	다문화수용성	다문화에 대한 사회적 이해 제고	다문화가족에 대한 사회적 수용성 제고	상호존중에 기반한 다문화 수용성 제고	상호존중에 기반한 다문화 수용성 제고

출처: 국무총리실·관계부처합동(2010); 여성가족부·관계부처합동(2012); 여성가족부(2018); 관계기관 합동(2023)

다. 국가인권정책기본계획

마지막으로 살펴볼 것은 2007년부터 제시되고 있는 국가인권정책기본계획이다. 2003년 10월 정부기관 협의에 따라 국가인권위원회가 기본계획 권고안을 작성했고, 국가인권위원회는 2006년 2월에 안을 정부에 권고했다. 이에 대해 관계부처가 협의를 거쳐 2007년 5월에 1차 기본계획(2007-2011)이 발표(대한민국 정부, 2007)되었다. 2012년에는 2차 기본계획(2013-2017)이 발표(대한민국 정부, 2012)되었으며, 2018년에는 3차 기본계획(2018-2022)이 발표(대한민국 정부, 2018)되었다. 현재는 4차 기본계획을 논의하고 있다.

국가인권정책기본계획은 “헌법과 우리나라가 가입한 국제인권조약에서 포함하고 있는 인권과 기본적 자유를 보호·증진하는 것을 목표”(대한민국 정부, 2007: 13)로 한다. 기본계획은 “인권과 기본적 자유”를 ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’과 ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약’의 구성을 기준으로 ‘시민적·정치적 권리’ 영역과 ‘경제적·사회적·문화적 권리’ 영역으로 구분했다. 다시 ‘시민적·정치적 권리’ 영역은 생명권, 신체의 자유, 거주·이전의 자유, 인격권 및 프라이버시권, 사상·양심 및 종교의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 참정권, 권익 피해의 구제를 위한 권리 영역으로 세분했다. ‘경제적·사회적·문화적 권리’ 영역은 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 경제활동에 관한 권리, 인간다운 생활을 할 권리, 건강·보건 및 환경권, 문화·예술 등에 관한 권리, 가족생활 등에 관한 권리로 세분했다. 이러한 영역과 별개로 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 범죄피해자, 외국인, 재외동포, 난민, 새터민, 병력자, 성적소수자를 ‘사회적 약자 또는 소수자’로 선정하고, 이들의 인권 상황 개선을 위한 국가적 추진 과제 중 해당 사회적 약자 또는 소수자를 기준을 정리하는 것이 바람직한 과제들을 분류하여 ‘사회적 약자·소수자 분야’로 편성했다(대한민국 정부, 2007: 13). 이를 표로 정리한 것이 [표 4-7]이다.

[표 4-7] 국가인권정책기본계획의 구성(1차 기본계획 기준)

부	장
• 1부 서론	• 국가인권정책기본계획의 의의, 수립 배경 및 과정, 목표 및 기대효과, 구성
• 2부 시민적·정치적 권리의 보호와 증진	• 생명권, 신체의 자유, 거주·이전의 자유, 인격권 및 프라이버시권, 사상·양심 및 종교의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 참정권, 권익 침해의 구제를 위한 권리
• 3부 경제적·사회적·문화적 권리의 보호와 증진	• 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 근로3권, 경제활동에 관한 권리, 인간다운 생활을 할 권리, 건강·보건 및 환경권, 문화·예술 등에 관한 권리, 가족생활 등에 관한 권리
• 4부 사회적 약자 및 소수자의 인권	• 여성, 아동·청소년, 장애인, 노인, 범죄피해자, <u>외국인</u> , <u>재외동포</u> , <u>난민</u> , <u>새터민</u> , 병력자 및 성적소수자
• 5부 인권교육, 인권 관련 국내외 협력 및 국제인권규범 이행	• 인권교육, 인권 관련 국내외 협력, 국제인권규범 이행
• 6부 향후 국가인권정책기본계획 운영	• 시행 기간 및 모니터링 등

출처: 대한민국 정부(2007)

외국인정책과 관련해서는 국가인권정책기본계획의 2부와 3부에서 논의하는 기본 권리와도 두루 연결되지만, 구체적으로는 4부 사회적 약자 및 소수자의 인권 영역에서 ‘외국인’이나 ‘재외동포’, ‘난민’ 등에 관한 과제가 직접적으로 관련 있다고 볼 수 있다. 기본계획은 외국인 인권과 관련된 국내적 기준으로 헌법 제6조 제2항을, 국제적 기준으로 세계인권선언, 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약, 인종차별철폐협약을 제시하고 있다. 현황으로는 국제인권조약기구의 최종견해에 제시된 권고를 소개하고 쟁점으로 다섯 가지를 제시했다. 첫째는 종합적·체계적 외국인정책 기본 방향 설정 및 추진체계 마련이고, 둘째는 ‘외국인근로자’ 고충 해결 및 사회 적응 지원이며, 셋째는 이주노동자 문화 향유 기반 마련, 넷째는 여성결혼이민자 정착 지원, 다섯째는 결혼이민자에 대한 폭력 예방 및 구제다(대한민국 정부, 2007: 189).

이를 바탕으로 기본계획이 제시한 추진 과제 및 이행 방안은 [표 4-8]과 같다. ‘외국인’과 ‘재외동포’, ‘난민’ 영역에서 제시된 과제와 주요 내용을 정리한 것이다. ‘새터민’은 포함하지 않았다.

[표 4-8] 제1차 국가인권정책기본계획(2007-2011)에 제시된 외국인, 재외동포, 난민 인권 보호 관련 추진 과제 및 이행 방안

과제		주요 내용
외국인	가. 재한외국인 처우 기본법 시행	<ul style="list-style-type: none"> 시행령 등 개정 작업 추진
	나. 외국인근로자를 위한 언어지원 및 상담지원 지속 추진	<ul style="list-style-type: none"> 민관합동 ‘외국인근로자지원센터’ 설치·운영 노동부 종합상담센터, 고용지원센터, 한국산업인력공단 통한 상담 서울출입국관리사무소에 ‘이민행정콜센터’ 설립·운영 권역별 출입국관리사무소에 ‘외국인사랑방’ 운영(체류지원서비스, 정보교류 및 만남 장소 등 제공)
	다. 이주노동자 문화 지원	<ul style="list-style-type: none"> 이주노동자 문화축제 및 지역특화문화축제 지원 이주노동자 문화가이드북 제작
	라. 결혼이민자 가족의 사회 통합 지원	<ul style="list-style-type: none"> 국제결혼 당사자 보호를 위한 정보 제공 확대 안정적 생활환경 조성 통한 조기 적응 지원 이민자 인적 네트워크 구축 결혼이민자가족에 대한 사회적 인식 개선 추진
	마. 농촌 지역 여성결혼이민자 정착 지원	<ul style="list-style-type: none"> 결혼 초기 가정에 대한 교육 및 상담 지원 가족으로의 통합 지원
	바. 결혼이민자에 대한 가정 폭력·성폭력 예방 및 피해자 구제	<ul style="list-style-type: none"> 외국인 여성보호시설 운영 ‘이주여성 긴급전화 1366’ 운영
재외동포	가. 동포 방문취업제 시행	<ul style="list-style-type: none"> 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 개정안과 ‘출입국관리법 시행령’ 개정안 및 ‘출입국관리법 시행규칙’ 개정안 시행
	나. 중국 및 구소련 동포에 대한 재외동포 체류자격(F-4) 부여 검토	<ul style="list-style-type: none"> 실태 파악 및 제도 개선
난민	가. 난민 담당 인력 확충 및 전문성 제고	<ul style="list-style-type: none"> 담당 인력 확충 및 전문성 제고
	나. 난민인정신청자 권익 보호	<ul style="list-style-type: none"> 신청 절차 개선 및 지위 개선 위한 관련법 개정안 마련, 2007년 정기국회 제출
	다. 난민인정자에 대한 사회 보장 및 지원시설 설치	<ul style="list-style-type: none"> 「출입국관리법」 개정안 마련, 2007년 정기국회 제출
	라. 난민인정심사절차 공정성 확보	<ul style="list-style-type: none"> 「출입국관리법」 개정안 마련, 2007년 정기국회 제출

출처: 대한민국 정부(2007: 189-199)

[표 4-9] 국가인권정책기본계획(1-3차)에 제시된 '외국인·이주민' 관련 과제 목록

1차(2007-2011)		2차(2012-2016)		3차(2018-2022)	
	과제		과제		과제
외국인	<ul style="list-style-type: none"> • 재한외국인 처우 기본법 시행 • 외국인근로자를 위한 언어지원 및 상담지원 지속 추진 • 이주노동자 문화 지원 • 결혼이민자 가족의 사회통합 지원 • 농촌 지역 여성결혼이민자 정착 지원 • 결혼이민자에 대한 가정폭력·성폭력 예방 및 피해자 구제 	외국인·이주민	<ul style="list-style-type: none"> • '제2차 외국인정책기본계획' 수립·시행 • 이민자 관련 정책 입안 시 당사자 욕구 반영 • 이민자 사회통합프로그램 확대 • 외국인근로자를 위한 언어 및 상담지원 지속 추진 • 이주민 문화 지원 • 다문화가족의 사회통합 지원 • 농어촌 지역 다문화가족 정착 지원 • 외국인 성매매 피해자 지원 강화 • 결혼이민자에 대한 가정폭력·성폭력 예방 및 피해자 구제 	재외동포	<ul style="list-style-type: none"> • 방문취업 동포 지원·관리 • 중국 및 구소련 동포 지원 • 재외동포 사회통합 지원 • 재외동포 인권 개선 • 국외입양인 인권 개선과 지원 • 방문취업 해외동포 자녀 교육권 보장
					재외동포
난민	<ul style="list-style-type: none"> • 난민 담당 인력 확충 및 전문성 제고 • 난민인정신청자 권익 보호 • 난민인정자에 대한 사회보장 및 지원시설 설치 • 난민인정심사절차 공정성 확보 	난민	<ul style="list-style-type: none"> • 난민 전담부서 및 전문 인력 확충 • 난민심사절차의 공정성 확보 • 난민신청자의 처우 개선 • 국제적 수준의 난민지원체계 구축 	난민	
					북한이탈주민

출처: 대한민국 정부(2007; 2012; 2018)

[표 4-9]는 국가인권정책기본계획에서 제시된 ‘외국인·이주민’ 관련 정책과제 목록을 1차에서 3차에 걸쳐 정리한 것이다.¹⁹⁾ 1차 계획의 과제 목록은 [표 4-8]에서 제시된 과제 목록과 같다. 따라서 각 과제 목록의 주요 내용이 어떤 것인지는 [표 4-8]에 근거해 이해해볼 수 있을 것이다. 2차 기본계획은 1차 기본계획의 틀을 유지한 채 과제의 수를 늘리는 한편 통합을 상대적으로 강조한다. 1차에서 ‘외국인’으로 규정한 대상을 ‘외국인·이주민’으로 확장한 것도 한 특징이다. 3차에 오면 구성이 달라진다. 먼저 ‘재외동포’를 선순위에 두었다는 점이 특징이다. 과제의 수도 많아졌고, 지원을 강조하는 경향도 나타났다. 다른 한편으로는 ‘북한이탈주민’이 이 범주에 포함된 것도 주요한 변화다. 북한이탈주민 지원을 이주자 지원의 맥락에서 보겠다는 취지가 반영된 것으로 보인다.

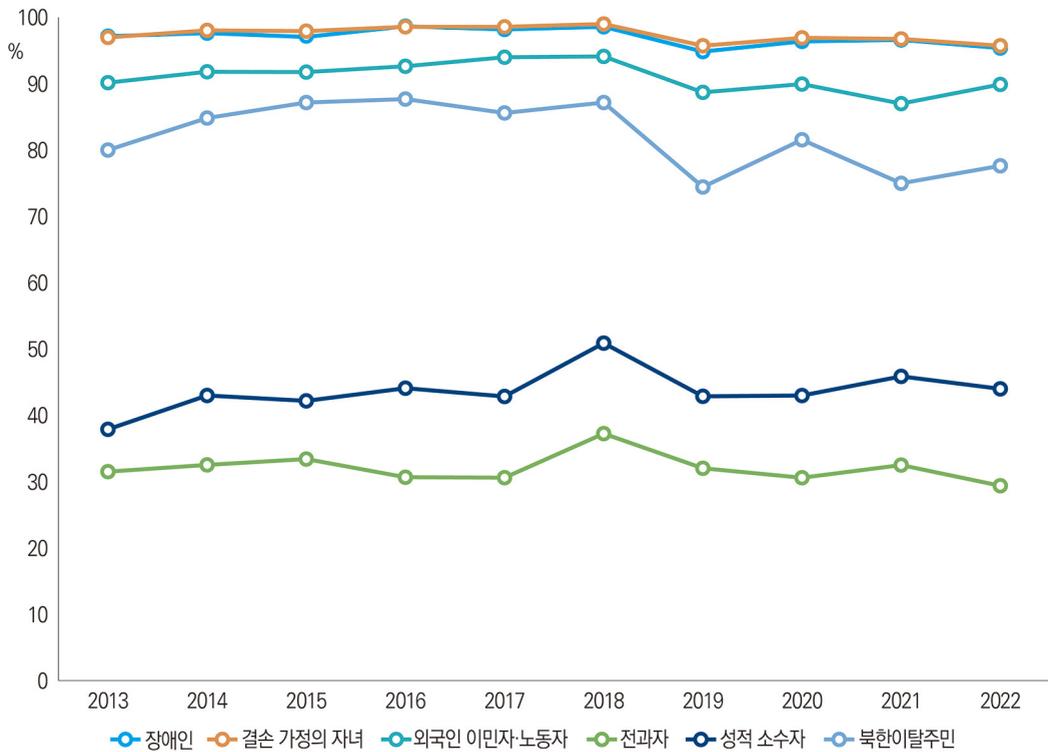
19) 제4차 국가인권정책기본계획의 경우 초안이 제시(법무부, 2023)되었고, 그에 대한 공청회가 진행된 바 있다. 초안에서 확인한 과제 목록은 3차 기본계획이 과제목록과 크게 다르지 않다. 4차 기본계획의 경우 초안이라는 점과 그 내용이 3차 계획과 크게 다르지 않다는 점에서 별도로 제시하지는 않았다. 4차 기본계획에서 제시된 외국인·이주민 관련 과제에 대한 평가는 공청회에서 제시된 두 개의 토론문(이주영, 2023; 조영관, 2023)을 참조. 토론문은 기본계획 개선 내용으로 사업장 변경 사유 폐지와 근로기준법 적용이 제외되는 농축산·어업 부분에서의 노동권과 사회보장권 강화 등을 지적했다.

3 모니터링 방법

이 글에서는 외국인정책기본계획에 초점을 맞추어 이민 정책을 평가해보고자 한다. 다문화가족지원정책기본계획에 담겨 있는 정책이나 국가인권정책기본계획에 담겨 있는 정책의 일부는 외국인정책기본계획에도 포함된다. 가장 포괄적인 계획을 살펴봄으로써 전반적인 지형을 그려볼 수 있으리라 기대한다. 세 개를 모두 다 볼 경우 예산이나 과제 수를 계산할 때 중복의 문제를 확인하기가 어려워지는 점도 고려했다.

분석 수준의 경우 정책 분야별 예산 비중을 일관되게 확인하는 방식으로 서술하고자 한다. 세부 지표 단위로 내려가면 너무 복잡해지기에 이번에는 전체 지형을 파악하는 데에 초점을 맞출 것이다.

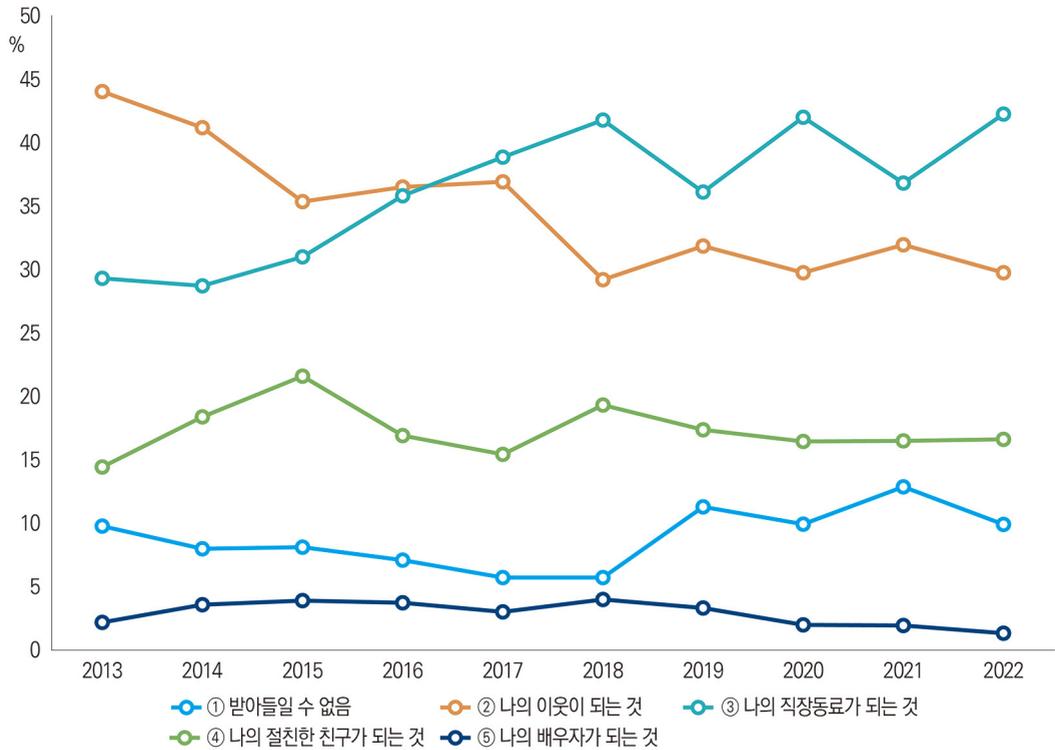
앞에서 모니터링의 관점으로 ‘사회통합적 관점’을 제시한 바 있다. 지표 수준에서는 [그림 4-5]가 포용도를 나타낸다. 값은 해당 집단을 “받아들일 수 없다”고 응답한 사람들의 비율을 전체에서 뺀 수치다. 따라서 값이 높을수록 포용도가 높다고 읽을 수 있다. 이 보고서와 함께 발간된 보고서(민보경 외, 2023 발간 예정)에서는 이것 외에 포용도의 성격을 드러내는 값([그림 4-6])과 국제 비교의 맥락에서 한국의 위치를 확인할 수 있는 값([그림 4-7])도 제시했다. 이들 세 가지 지표 값을 간접적으로나마 고려해 정책을 평가해보고자 한다.



[그림 4-5] 집단 구성원별 포용 정도(2013-2022)

자료: 한국행정연구원, 「한국사회통합실태조사」(2013~2022년), 출처: 국가통계포털(KOSIS)

주요 집단에 대한 포용도 변화 추이에서 눈에 띄는 특징은 2018년을 기준으로 기존 추이가 바뀌었다는 것이다. 2018년까지는 거의 모든 집단에 대한 포용도가, 매우 완만한 수준이지만, 높아지는 추이가 나타난다. 그런데 2018년에 비해 2019년에는 모든 집단에 대한 포용 정도가 낮아졌다. 특히 북한이탈주민에 대한 포용도가 크게 낮아졌다. 외국인 노동자·이주민에 대한 포용도 또한 90%대 중반에서 90% 미만으로 낮아졌다. 이후에는 이 수준이 기본적으로 유지되고 있다.

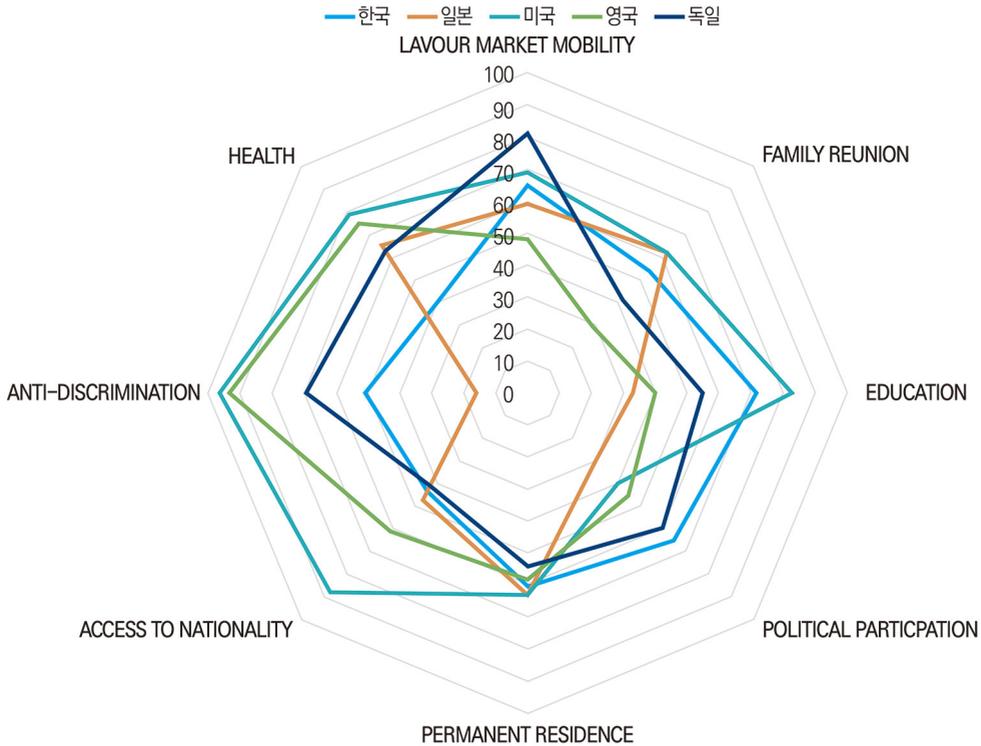


[그림 4-6] 외국인 이민자·노동자에 대한 포용도 수준(2013~2022)

자료: 한국행정연구원, 「한국사회통합실태조사」(2013~2022년), 출처: 국가통계포털(KOSIS)

[그림 4-6]은 외국인에 대한 포용도의 성격을 나타낸다. 확인한 포용도 내용에서의 특징은 한국인이 수용할 수 있는 관계는 ‘직장동료’ 수준이라는 것이다. 같은 맥락에서 이웃과의 관계에 대한 수용도는 낮아지는 추이를 보인다.

마지막으로 MIPEX(migrant integration policy index)에 따라 한국의 위치를 확인하면, 한국은 교육과 주거, 정치 참여 영역에서 상대적으로 높은 포용도를 나타내는 한편 국적 취득, 반차별, 건강, 노동시장 이동성 측면에서는 낮은 포용도를 나타낸다.



[그림 4-7] 주요 국가의 MIPEX 점수(2019년)

자료: <https://www.mipex.eu>

다음 절에서는 외국인 기본계획에서 제시된 과제 수와 성격, 예산의 규모 및 성격을 확인해 어느 쪽에 예산을 많이 쓰고 있는가를 살펴볼 것이다. 또한 지역 단위에서는 정책 대상의 규모와 예산 규모가 얼마나 조응하는지도 살펴볼 것이다. 이를 통해 이민 정책의 성격을 파악해보고자 한다.

제3절

형성평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 미래사회 대응지표가 관련 중장기계획에 충실하게 반영되어 있는가(민보경 외, 2021)를 검토한다. 민보경 외(2021)는 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획, 그리고 정책 목표라는 세 차원이 어떤 식으로 연결될 수 있는지를 예시한 바 있다. 앞에서 소개한 세 가지 비전 중 ‘다양성을 존중하는 협력 사회’와 관련해 민보경 외(2021)가 제시한 체계는 아래의 표와 같다.

[표 4-10] 미래사회지표-중장기계획-정책목표(다양성을 존중하는 협력 사회)

핵심 전략	미래사회 지표	중장기계획	정책 목표
사회갈등 해결을 위한 공존형 사회시스템 구축	외국인 이민자 노동자 포용	제3차 국가인권정책기본계획 (2018-2022)	외국인 이민자/노동자 사회통합을 위한 지원
	성소수자 포용	제3차 국가인권정책기본계획 (2018-2022)	성소수자 사회통합을 위한 지원
	성불평등 지수 남녀임금 격차	제3차 국가인권정책기본계획 (2018-2022) 제2차 양성평등정책 기본계획 (2018_2022)	성평등 사회 구축
다양성을 존중하는 유연한 교육체계 확립	학업중단율 일반학교 특수학급 설치율	제2차 사회보장기본계획 (2019-2023)	취약계층 교육격차 해소
	GDP 대비 고등교육 공교육비 정부부담 비율	제2차 사회보장기본계획 (2019-2023)	교육비 부담 완화
	직업교육훈련경험비율 평생학습참여율	제2차 사회보장기본계획 (2019-2023)	인적자원 역량 제고

출처: 민보경 외(2021: 147)

앞에서 밝혔듯이 이 글에서는 국가인권정책기본계획이 아닌 외국인정책기본계획을 검토 대상으로 삼았다. 1-3차 외국인정책기본계획 전반을 검토하고 2022년도 시행계획을 평가하는 식으로 접근했다.

외국인 포용도라는 지표가 외국인 기본계획에 직접적으로 반영되어 있지는 않다. 외국인 기본계획은 일차적으로 외국인을 대상으로 한 정책인 반면 지표상에서 포용도의 주체는 내국인이기 때문이다. 따라서 간접적으로 접근할 수밖에 없다. 이러한 맥락을 고려해 이 글에서는 사회통합적 관점에서 거시적 수준으로 이민 정책의 성격을 평가해보고자 한다.

형성평가의 목표는 바람직한 국가의 미래비전(=미래사회 대응지표의 지향점)과 현재 중장기적 관점에서 정부가 수립한 중장기계획의 목표가 얼마나 같은 방향을 바라보고 있는지를 확인하는 것이다. 이민 정책과의 관계에서 미래사회 대응지표가 지향하는 바와 가장 유사한 것은 국제인권협약이 제시하는 규범이다. 이것을 확인해보자. 구체적으로 국제인권조약 가입 현황 및 국제인권조약기구가 한국 정부에 제시한 권고문의 내용에 담긴 사회통합적 측면에서의 개선점을 확인하는 방식으로 접근해보고자 한다.

[표 4-11]은 지금까지 유엔에서 체결된 인권협약의 현황 및 한국 정부의 가입 현황을 정리한 것이다. 지금까지 유엔에서 체결된 인권협약 9개 가운데 한국은 이주노동자권리협약을 제외한 8개에 가입했다. 선택의정서는 9개 중에 5개에 가입했다. 다시 말해 한국은 여전히 이주노동자권리협약에 가입하지 않고 있다. 미가입 이유로 정부가 제시하는 것은 한국 정부는 협약이 국내 출입국관리법, 고용허가제법 등과 충돌하는 부분이 많다는 것이다. 관련 국내법 조항은 대부분 사업장 이동을 금지하거나, 이주노동자의 경우 동반 가족을 초청할 수 없다는 규정들이다.

[표 4-11] 유엔의 주요 국제인권조약 및 한국 정부의 가입 현황

조약명	유엔		한국		
	채택일	발효일	가입일	적용일	선택의정서
인종차별철폐협약	1965.12.21.	1969.01.04.	1978.12.05.	1979.01.04.	해당 없음
경제적·사회적·문화적 권리규약 (A규약)	1966.12.16.	1976.01.03.	1990.04.10.	1990.07.10.	개인청원/직권조사(×)
시민적·정치적 권리규약(B규약)	1966.12.16.	1976.03.23.	1990.04.10.	1990.07.10.	1. 개인청원/직권조사(○) 2. 사형제 폐지(×)
여성차별철폐협약	1979.12.18.	1981.09.03.	1984.12.27.	1985.01.26.	개인청원/직권조사(○)
고문방지협약	1984.12.10.	1987.06.26.	1995.01.09.	1995.02.08.	직권조사(×)
아동권리협약	1989.11.20.	1990.09.02.	1991.11.20.	1991.12.20.	1. 아동매매, 아동성매매 및 아동음란물(○) 2. 아동의 무력분쟁 참여(○) 3. 개인청원/직권조사(×)
이주노동자권리협약	1990.12.18.	2003.07.01.	미가입	-	해당 없음
장애인권리협약	2006.12.13.	2008.05.03.	2008.12.11.	2009.01.10.	개인청원/직권조사(○) (2022.12.08. 비준)
강제실종방지협약	2006.12.20.	2010.12.23.	2023.01.04.	2023.02.03.	해당 없음

출처: 강성영(2023: 63-64)

이주민의 인권을 제약한다는 지적은 ‘이주노동자권리협약’에 근거하지 않고 나온 여러 권고문에서도 제시된 바 있다. [표 4-12]는 주요 권고문의 내용을 정리한 것이다. 이들 권고문에 따르면 한국은 이주노동자의 ‘사업장 이동’을 원칙적으로 허용하지 않으며, 이주노동자의 ‘가족결합’을 허용하지 않는다. 결혼이주여성은 이혼이나 자녀 양육 등에서 자율적 결정을 내릴 수 없다. 특히 미등록체류자는 모든 권리로부터 배제된다. 이러한 권리 제약 사항은 앞서 확인한 제1차 국가인권정책기본계획에서도 명시적으로 언급되지 않았다. 즉 이 표에서 우리는 이주자의 정주를 전제로 한 ‘사회통합정책’으로서의 이민 정책이 아직 한국에서 주된 접근법이 아니라는 점을 다시금 확인할 수 있다. 요컨대 ‘다양성을 존중하는 협력 사회’라는 미래비전과 ‘사회갈등 해결을 위한 공존형 사회시스템 구축’이라는 핵심전략 차원에서 한국의 이민 정책은 여전히 한계가 많은 상황에 놓여 있다.

[표 4-12] 국제인권기구의 국내 이주민 인권 상황에 대한 권고

협약	관련 문서	내용
인종차별 철폐협약	제9, 10차 정기보고서 최종견해 (1999. 4. 7.)	모든 이주노동자, 특히 불법적 지위에 있는 이주노동자의 상황 개선(제16항), 한국에서 태어나고 정착한 외국혈통인 자가 인종적 기원에 근거하여 차별받지 않도록 보장하기 위한 추가적인 조치 권고(제17항)
	제11, 12차 정기보고서 최종견해 (2003. 8. 22.)	모든 이주노동자의 상황을 개선하는 조치, 특히 개인의 안전, 사회보장 및 사회복지와 관련된 개선 조치(제10항)와 인신매매 예방 및 피해자들에 대한 지원의 확대 강화, 피해자의 모국어로 지원 권고(제11항)
	제13, 14차 정기보고서 최종견해 (2007. 8. 17.)	국제법상 인정되는 수준에서 협약에 명시된 비시민권자와 시민권자 사이의 동등한 권리가 보장되도록 하고, 난민신청에 관한 법률이 국제기준에 부합하도록 하며, 이주노동자도 국적과 상관없이 효율적인 노동권을 보장하도록 하기 위한 모든 적절한 입법 및 기타 조치 권고
여성차별 철폐협약	제5, 6차 정기보고서 최종견해 (2007. 8. 10.)	착취의 목적으로 대한민국으로 인신매매되는 결과를 낳기도 하는 국제결혼 증가 및 국제결혼 가정에서 발생하는 가정폭력의 만연에 대한 우려 표명. 관련 입법과 대응 권고(제21, 22항)
자유권 규약	제3차 정기보고서 최종견해 (2006. 10. 31.)	사업장에서 이주노동자들의 지속적인 차별 및 신분증명서가 압수·보관되고 있는 점에 대한 우려 및 사회복지와 교육시설에 대한 동등한 접근권과 노조 결성권 및 적절한 형태의 구제 등 자유권 규약상의 권리가 차별 없이 이주노동자에게 보장되어야 한다고 권고
사회권 규약	제3차 정기보고서 최종견해 (2009. 9. 20.)	한국 국적자와 결혼한 외국 여성들이 거주자격을 한국인 배우자에 의존하는 상황에 대한 우려(11항), E6 비자 여성 근로자 성착취 및 인신매매 대책 강화(24항), 식대와 숙박시설에 대한 공제를 감안한 최저임금 계산의 변화가 이주노동자들에게 불균형하게 적용되지 않도록 보장(15항), 고용허가제 개선 등을 권고(20항)
아동권리 협약	제2차 정기보고서 최종견해 (2003. 1. 31.)	미등록 이주노동자의 자녀를 포함한 모든 외국인 아동의 서비스에 대한 동등한 접근권을 보장하는 구체적 규정이 포함되도록 국내 사회복지 관련법 개정 권고(제59항)
기타	이주민의 인권에 관한 특별보고관 보고서 (2007. 3. 14.)	특히 체류자격 없는 미등록 이주민의 인권 취약성에 주목하여 장시간 근로, 최저임금 이하의 임금, 가혹하고 위험한 근로조건, 자유와 이전의 권리의 침해와 같은 추방 절차에서의 다양한 부적절한 상황, 특히 행정적 구금 상황에서서의 공정한 청문의 권리 침해, 부적절한 구금 조건, 동반자 없는 아동 등 취약한 사람의 보호의 부족, 부실한 처우 등의 문제 지적

출처: 정정훈(2011: 325-326)과 이병하(2014: 276-277)를 종합

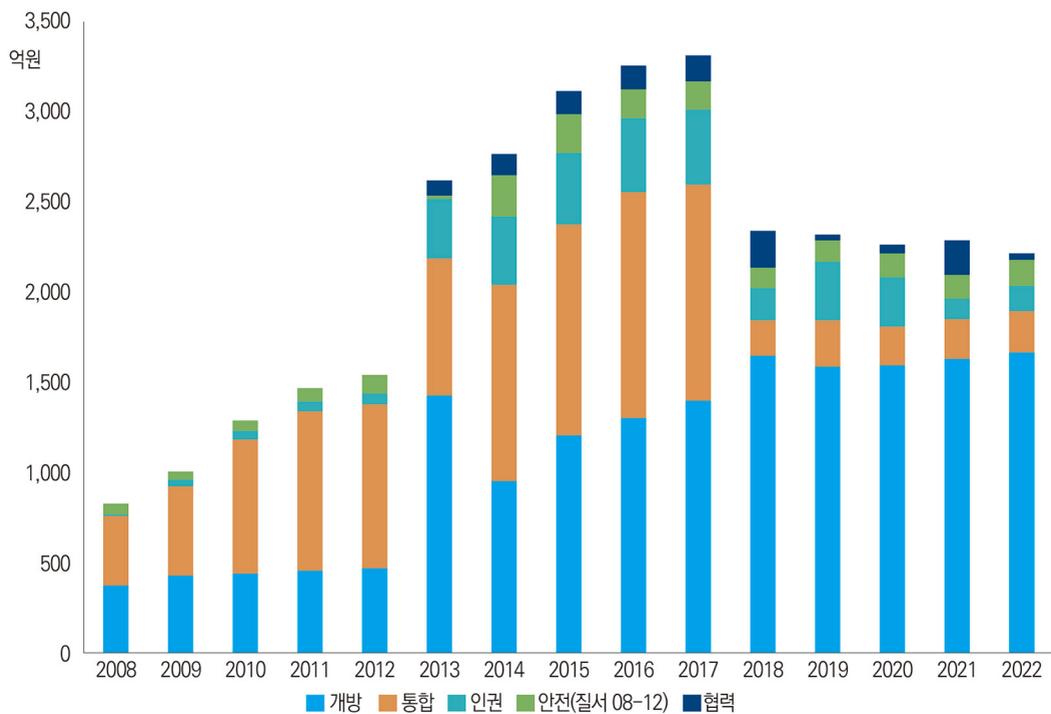
제4절

집행 및 성과 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 1-3차 외국인정책기본계획과 2022년도 외국인정책 시행계획을 대상으로 예산의 배분 차원에서 정책의 성격을 평가해보고자 한다.

1 외국인정책기본계획(1-3차)

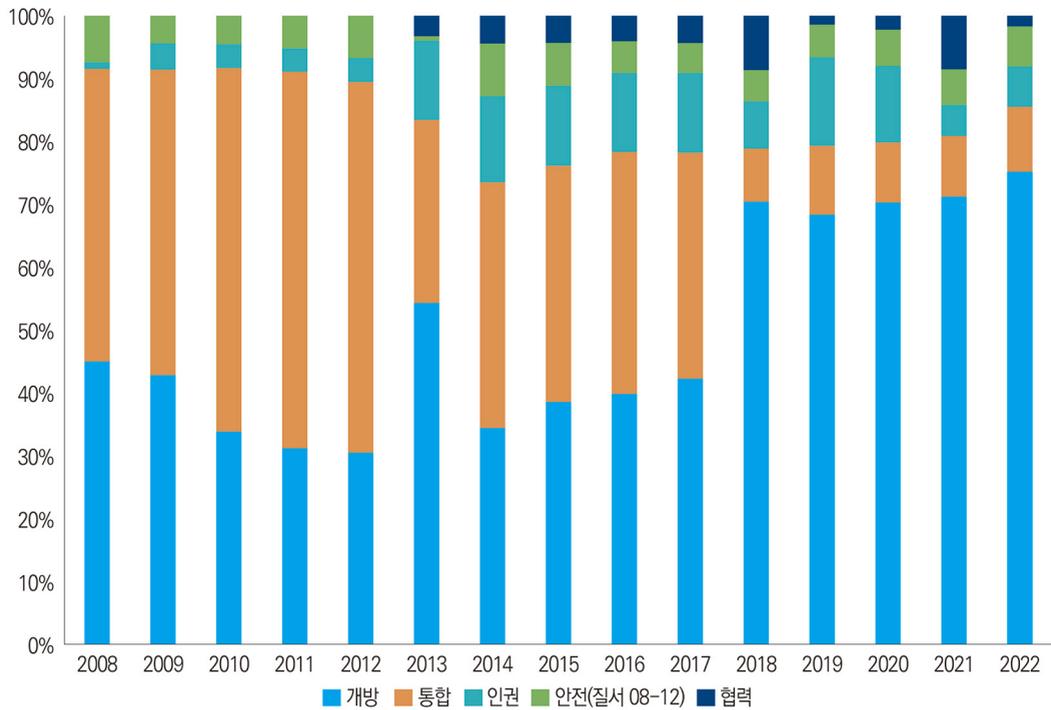


[그림 4-8] 외국인정책기본계획(1-3차)에서 제시된 자원 투자 규모

자료: 외국인정책위원회(2008; 2012; 2018)

[그림 4-8]은 1-3차 외국인정책기본계획에서 제시된 재원 투자 규모를 추진 분야별로 구분해 그림으로 나타낸 것이다. [표 4-5]에서 확인했듯이 1차 기본계획에서 정책 추진 분야는 ‘개방적 이민 허용’, ‘질 높은 사회통합’, ‘질서 있는 이민행정’, ‘외국인 인권 옹호’로 구분되어 있었다. 그러던 것이 2차 기본계획에서부터는 ‘개방’, ‘통합’, ‘안전’, ‘인권’, ‘협력’으로 구분되었다. 1차 기본계획과 2-3차 기본계획의 분류 범주가 다르기에 1-3차를 직접적으로 비교하기는 어렵지만 대략의 추이를 확인하기 위해서 1차 기본계획에서의 ‘개방적 이민 허용’을 ‘개방’으로, ‘질 높은 사회통합’을 ‘통합’으로, ‘질서 있는 이민행정’을 ‘안전’으로, ‘외국인 인권 옹호’를 ‘인권’으로 분류했다. 앞의 [표 4-5]에서 확인할 수 있듯이, 중점과제로 보면 이러한 재분류 작업이 큰 무리는 없어 보인다.

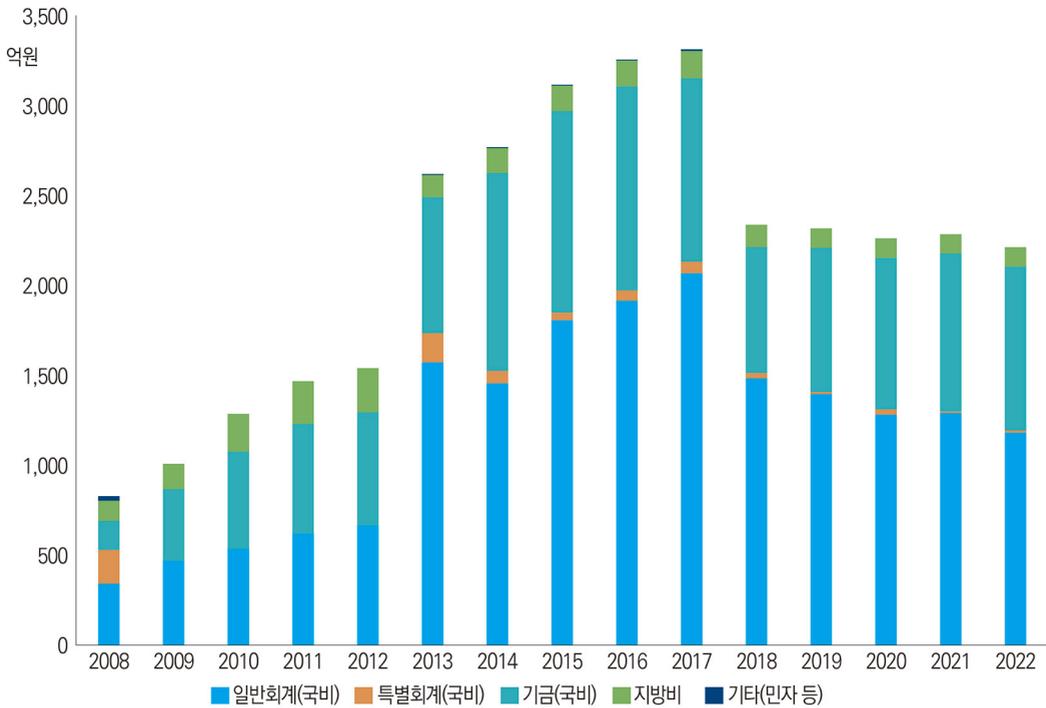
기본계획 단위로 재원 투자 규모를 확인하면, 1차(2008-2012)에는 약 6,127억 원이, 2차(2013-2017)에서는 약 1조 5,068억 원이, 3차(2018-2022)에서는 약 1조 1,413억 원이 제시되었다. 1차에 비해 2차에서는 예산 규모가 대폭 커졌으나 3차에서는 예산 규모가 대폭 줄어들었다. 1차와 2차에서는 연도별로 예산 규모가 증가하는 패턴을 보이고 있으나 3차에서는 각 연도의 예산 규모가 동일하다는 차이도 있다.



[그림 4-9] 외국인정책기본계획(1-3차)에서 제시된 자원 투자 규모(분야별 비중)

자료: 외국인정책위원회(2008; 2012; 2018)

[그림 4-9]는 분야별 예산 비중을 백분율로 나타낸 것이다. 비중으로만 보면 ‘개방’ 분야의 비중이 점차 커진 반면 ‘통합’ 분야의 비중은 점차 줄었다는 것을 확인할 수 있다. 1차 계획에서는 ‘개방’ 분야의 비중이 30%대 중반인 한편 ‘통합’ 분야의 비중은 50%대 중반이었다. 3차 계획에 오면 ‘개방’ 분야의 비중은 70%에 이른 한편 ‘통합’ 분야의 비중은 10%에 불과하다.



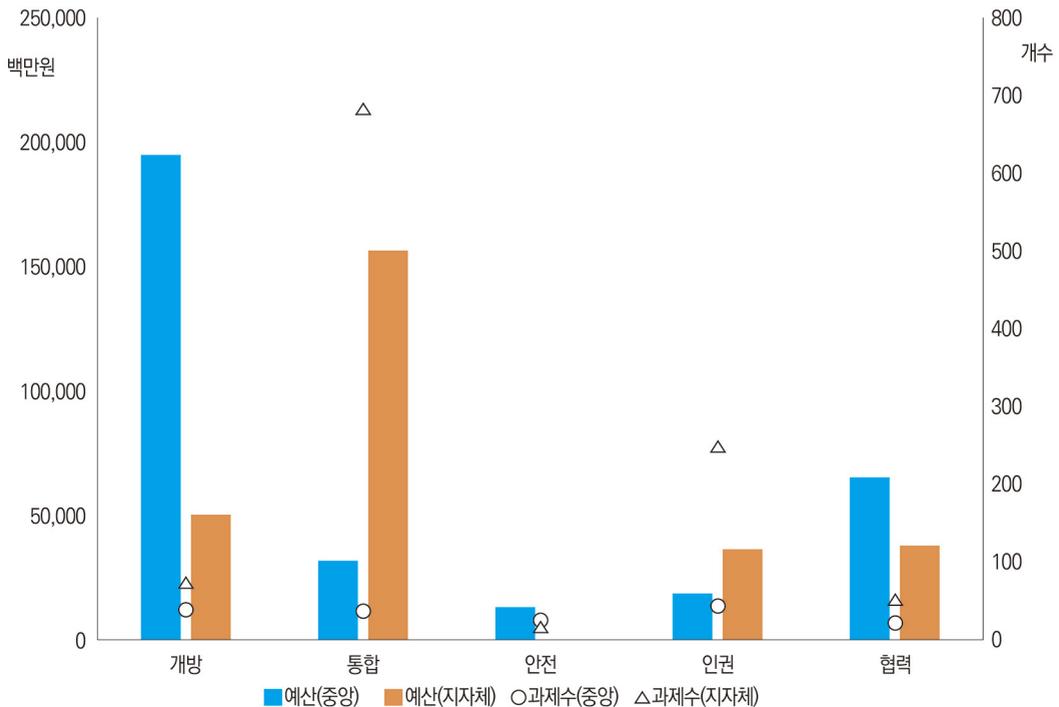
[그림 4-10] 외국인정책기본계획(1-3차)에서 제시된 자원 투자 규모(재원별 규모)

자료: 외국인정책위원회(2008; 2012; 2018)

한편, 자원 측면에서 보면, 국비가 압도적인 비중을 차지하고 있다([그림 4-10]). 국비 가운데에서는 일반회계 비중이 크고, 다음으로는 기금(예: 양성평등기금, 관광진흥개발기금, 청소년육성기금, 방송통신발전기금 등) 비중이 크다. 특별회계(예: 균형발전특별회계, 교통시설특별회계 등) 비중은 미미하다.

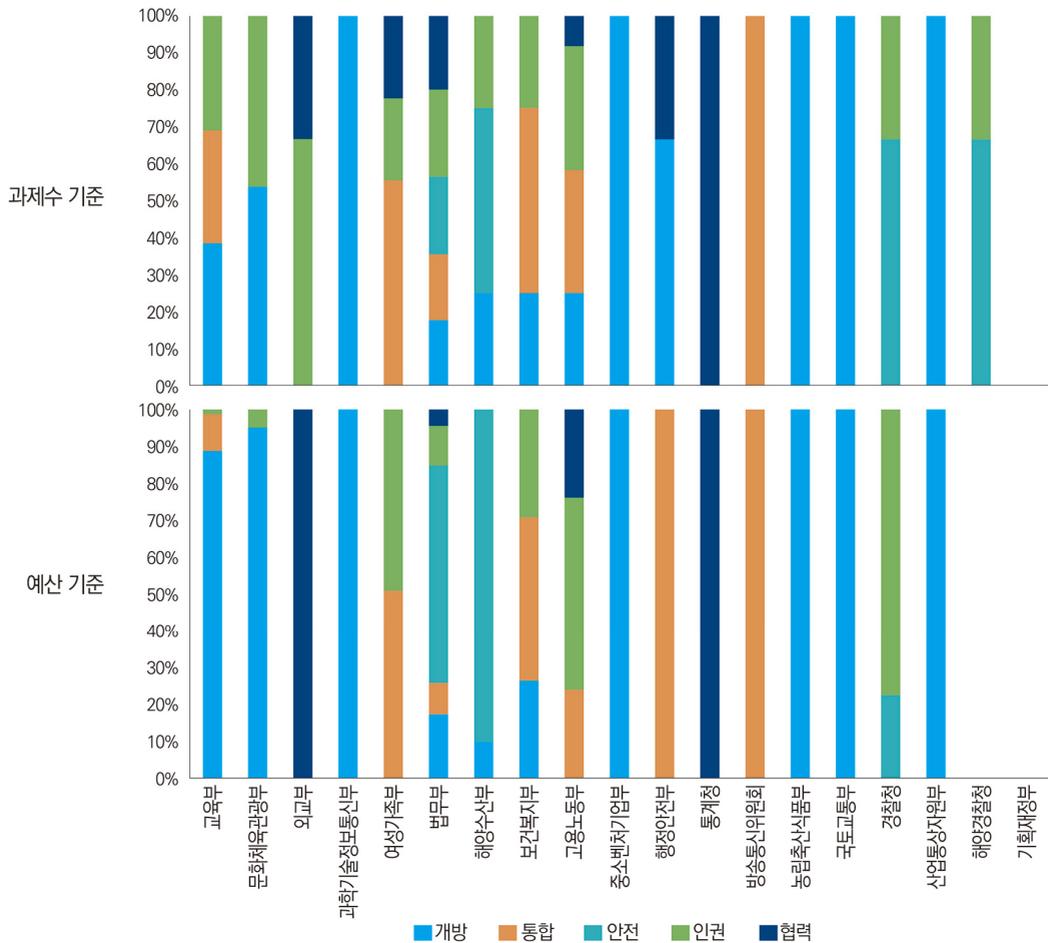
2 외국인정책 시행계획(2022년)

2022년도 외국인정책 시행계획(외국인정책위원회, 2022a)을 중심으로 예산 현황을 살펴보자. 다음 그림은 2022년도 시행계획에서 제시된 외국인정책 과제 수 및 예산 규모를 중앙부처와 지자체로 구분해 나타낸 것이다. 과제 수는 중앙부처가 168개이고, 지자체가 1,073개로 지자체가 압도적으로 많다. 그렇지만 예산 규모는 중앙부처가 3,233억 5,300만 원으로 지자체의 2,809억 9,400만 원보다 많다. 중앙부처의 경우 5개 분야별 과제 수 차이는 크지 않다. 그렇지만 대부분의 예산은 ‘개방’ 분야와 ‘협력’ 분야에 쓰이고 있다. ‘통합’과 ‘인권’ 분야 예산 규모는 상대적으로 작다. 반면 지자체는 ‘통합’과 ‘인권’ 분야의 비중이 크다. 특히 ‘통합’ 분야의 비중이 압도적으로 크다. 이것은 중앙정부 차원에서 주요 업무가 ‘출입국관리’ 업무라는 점을, 지자체에서는 주요 업무가 외국인주민의 생활 지원이라는 점을 반영하는 것으로 보인다.



[그림 4-11] 외국인정책 과제 및 예산 규모 현황(2022년)

자료: 외국인정책위원회(2022a: 9)



[그림 4-13] 2022년 외국인정책 시행계획상 정책 분야별 과제 수/예산 비중(중앙부처)

자료: 외국인정책위원회(2022a)

예산을 기준으로 정책 분야별 비중을 살펴보자. [그림 4-13]에서 위 그림은 과제 수를 기준으로 정책 분야별 비중을 나타낸 것이고, 아래 그림은 배정 예산을 기준으로 정책 분야별 비중을 나타낸 것이다. 과제 수로 보면 교육부는 ‘개방’, ‘통합’, ‘인권’ 정책을 고루 수행하고 있다. 그러나 예산 비중으로 보면 ‘개방’이 압도적이다. 이 분야의 주요 정책은 [표 4-4]에서 확인할 수 있듯이 외국인 유학생 유치 및 지원 정책이다. ‘통합’이나 ‘인권’ 분야 비중이 큰 곳은 여성가족부와 고용노동부, 행정안전부이다. [그림 4-12]에서 확인했듯이 모두 예산 규모가 작은 곳이다.

예산 현황을 서비스 전달체계와 연계해서 해석해보자. [표 4-13]은 정책 서비스가 어떤 조직을 거쳐서 전달되는지를 정리한 것이다.

[표 4-13] 외국인/이민자 세부 정책 대상에 따른 서비스 지역전달체계

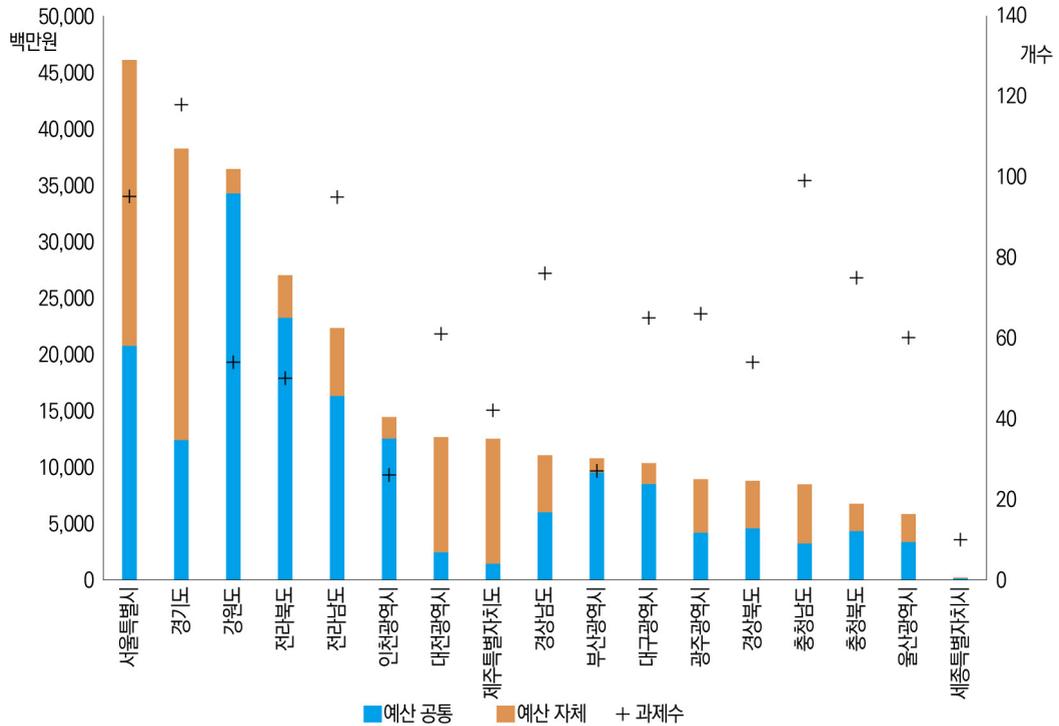
대상	해당 부처	지역전달기관		분야
외국인	법무부	출입국외국인정책 본부	출입국·외국인청 및 사무소	체류
			사회통합운영기관	통합
계절근로자		지방자치단체	전담부서	고용
다문화가족	여성가족부	지방자치단체	가족센터	교육, 적응
외국인근로자	고용노동부	산업인력공단	외국인력지원센터	교육, 적응
		고용센터	고용센터	고용
다문화학생	교육부	교육청	학교(초·중·고·대학교)	교육, 적응
			다문화교육지원센터	적응
외국인주민	행정안전부	지방자치단체	다문화플러스센터	편의
			전담부서	통합

출처: 정동재 외(2022: 28)

결국 이민 정책 예산의 상당수는 유학생이나 고급인재 유치, 관광 등의 정책사업 맥락에서 쓰이고 있는 것으로 보인다. 다문화가족에 대한 예산도 그 편중된 비중에 비하면 그리 많지 않다. 사회통합 대상으로서의 외국인노동자에 대한 고려는 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

나. 지자체 수준

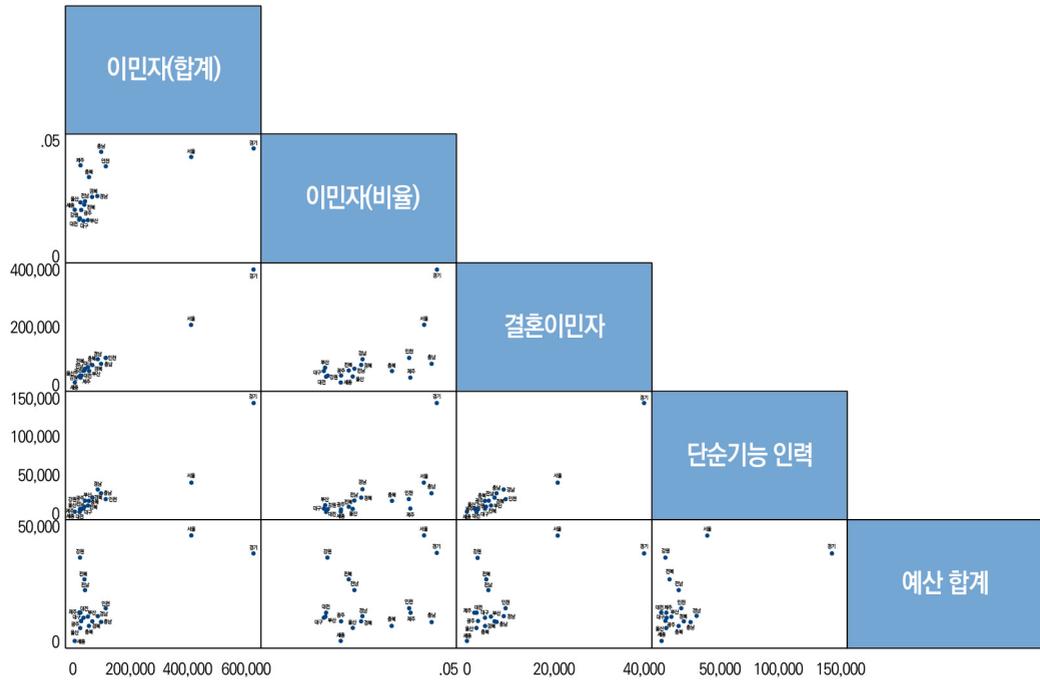
다음은 지자체 단위로 예산 규모를 확인해보자. 다음 그림은 17개 광역 자치단체별로 과제 수와 예산 규모를 나타낸 것이다. 공통 과제는 중앙정부 사업과 연계해 진행하는 것이고 자체 과제는 지자체 자체로 진행하는 것이다. 예산 규모로 보면, 서울시와 경기도의 예산 규모가 크다. 눈에 띄는 곳은 강원도인데, 공통 예산의 비중이 압도적으로 높은 것으로 보아 이 해에 특별하게 증액된 예산인 것으로 보인다. 강원도를 제외하면 전라도와 인천, 대전 순으로 예산 규모가 많다. 상대적으로 외국인 비중이 높다고 알려진 충청도의 예산 규모는 그리 크지 않다.



[그림 4-14] 외국인정책 시행계획상 지방자치단체 과제 수 및 예산 규모(2022년)

자료: 외국인정책위원회(2022a: 27)

서울, 경기도, 대전, 광주 등을 제외하면 자체 예산 비중이 크지 않다. 강원도, 전북, 부산, 대구 등은 공통 예산 비중이 압도적으로 크다. 이는 지자체에서 자율적으로 정책을 기획하고 시행할 조건이 약하다는 점을 드러낸다.



[그림 4-15] 2022년도 체류 외국인 현황과 관련 예산 규모의 관계(광역 단위)

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」(2019); 외국인정책본부(2022a: 27)

앞의 그림은 광역 단위로 체류 외국인 현황과 예산 규모의 관계를 나타낸 것이다. 체류 외국인의 수와 내국인 대비 체류 외국인 비율, 결혼이민자 수, 외국인노동자 수 등과의 관계를 확인해보았다. 이 그림을 보면 외국인 체류 현황과 예산 규모가 조응하지는 않는다는 점을 확인할 수 있다. 서울시와 경기도는 외국인 비율이 높고 예산 규모도 크다. 반대로 대전, 경남 등은 외국인 비율이 낮고 예산 규모도 적다. 그런데 강원도와 전라북도, 전라남도 등은 외국인 비율에 비해 예산 규모가 크다. 반대로 충남과 충북, 인천 등은 외국인 비율이 높음에도 예산 규모는 적다. 이처럼 예산 규모와 외국인 현황은 꼭 일치하지 않는다.

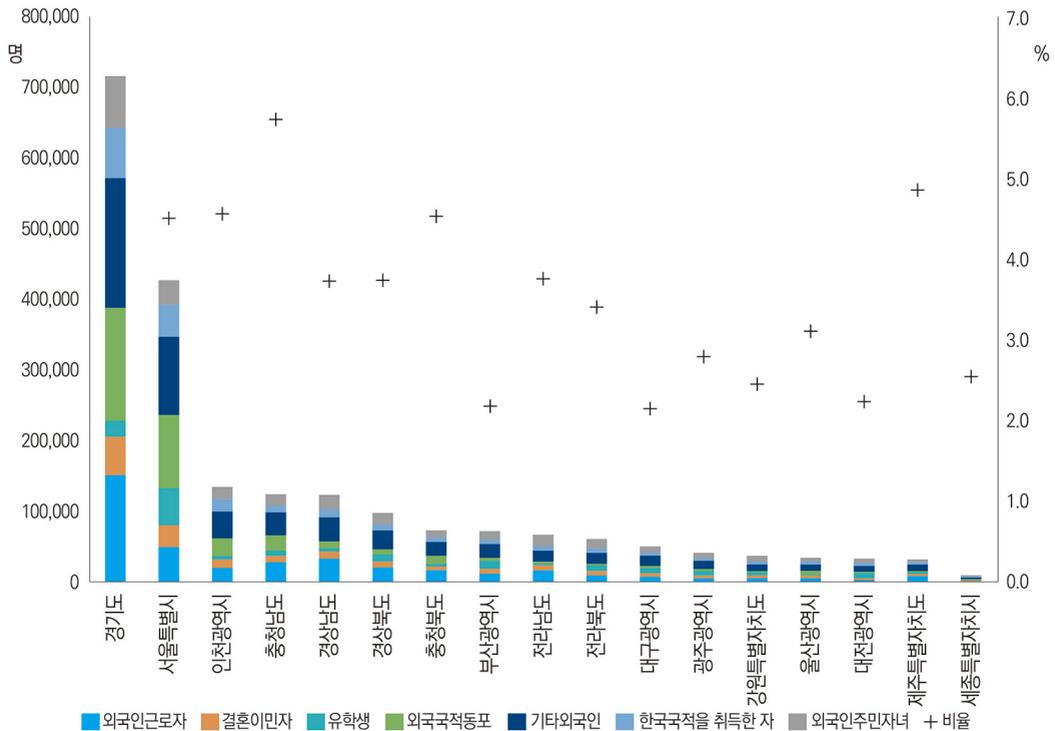
[표 4-14] 17개 광역자치단체 다문화, 외국인 담당부서(2022년 9월 기준)

시·도명		부서명		다문화가족 외
1	서울특별시	여성가족정책실 가족문화담당관	가족다문화정책팀	전담
			가족다문화지원팀	
			외국인주민사업팀	
2	부산광역시	여성가족국 여성가족과	다문화외국인지원팀	
3	대구광역시	청년여성교육국 여성가족과	가족다문화팀	
4	인천광역시	여성가족국 가족다문화과	다문화가족담당	전담
			외국인생활지원담당	
5	광주광역시	여성가족교육국 여성가족과	가족다문화팀	담당
			이주민지원팀	
6	대전광역시	민주인권평화국 국제평화협력과	외국인지원팀	담당
		복지국 여성가족청소년과	가족다문화팀	
7	울산광역시	기획조정실 도시브랜드담당관	국제교류팀	담당
		복지여성국 여성가족청소년과	가족다문화담당	
8	세종특별자치시	보건복지국 여성가족과	인구가족담당	
9	제주특별자치도	보건복지여성국 여성가족청소년과	가족친화팀	
10	경기도	여성가족국 가족다문화과	가족다문화정책팀	전담
			다문화지원팀	
		노동국 외국인정책과	외국인정책팀	
			외국인지원팀	
11	강원도	보건복지여성국 여성청소년가족과	다문화가족팀	
12	충청북도	행정부지사 여성가족정책관	일가족지원팀	
13	충청남도	행정부지사 여성가족정책관	가족다문화정책팀	
14	전라북도	대외협력국 국제협력과	다문화지원팀	
15	전라남도	행정부지사 여성가족정책관	다문화팀	담당
		행정부지사 인구청년정책관	인구정책팀	
16	경상북도	아이여성행복국 여성가족행복과	다문화팀	
17	경상남도	여성가족국 가족지원과	다문화담당	

출처: 정동재 외(2022: 30)

행정 조직 측면에서도 지역별 편차가 크다([표 4-14]). 2007년에 중앙정부는 ‘지방자치단체 거주외국인 지역사회 정착지원 업무편람’을 통해 중앙과 지방자치단체의 역할 분담을 제안한 바 있다. 2012년 2월에 다문화가족지원법이 일부개정(2012년 8월)되면서 “지방자치단체에 다문화가족 지원을 담당할 기구와 공무원을 두도록”(제3조 2항 신설)했다. 이에 따라 지자체에 다문화가족 관련 전담부서가 설치되고 인력이 충원되었다. 그 결과 ‘다문화’를 중심으로 한 행정체계가 지자체 단위에 자리를 잡게 되었다.

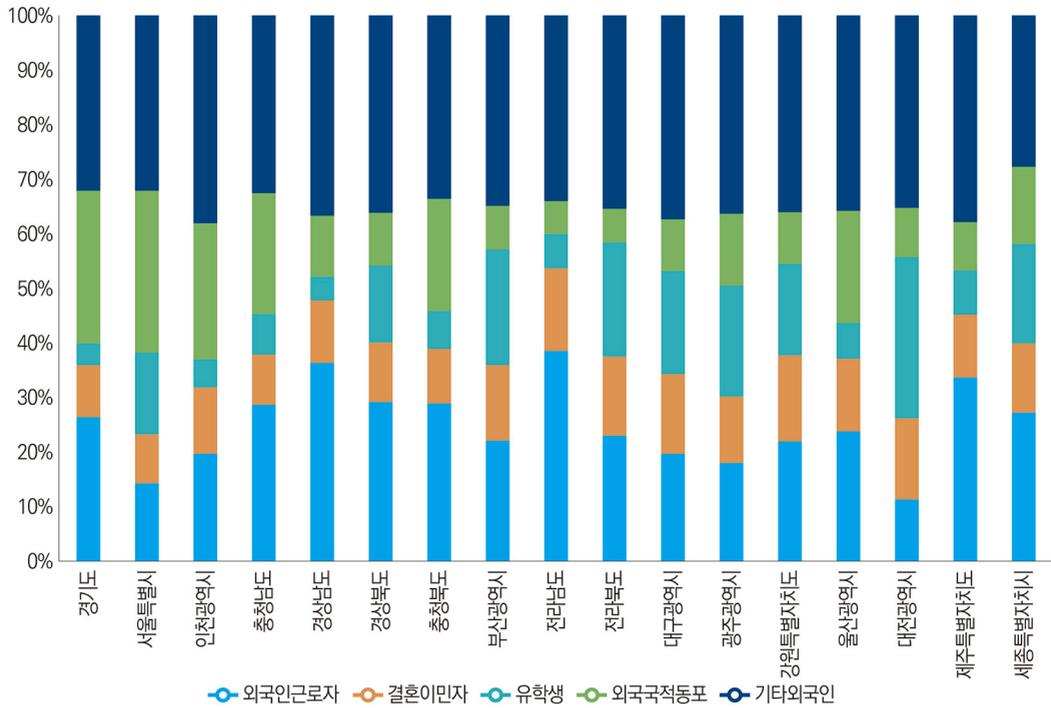
전라북도의 대외협력국 국제협력과와 경기도의 노동국 외국인정책과 등을 제외하면 모든 지자체의 이민 관련 사무가 여성, 가족, 복지와 관련된 부서에 배정되어 있다. 전담 부서 측면에서는 경기도만 외국인 전담부서가 있다. 이러한 경향은 각 지역의 외국인 현황에서의 차이와 무관하게 나타난다.



[그림 4-16] 2021년 지자체별 외국인주민 현황(광역 단위)

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」(2021)

출처: 국가통계포털(KOSIS)



[그림 4-17] 2021년 지자체별 외국인주민 현황: 집단별 비중(광역 단위)

자료: 행정안전부, 「지방자치단체외국인주민현황」(2021)

출처: 국가통계포털(KOSIS)

2021년 기준으로 ‘기타 외국인’(33.6%)을 제외하고 단일 범주 수준에서 비중을 확인하면, 외국인근로자가 24.0%로 가장 많으며, 그다음으로 외국국적동포가 22.3%로 많다. 결혼이민자는 10.6%이고, 유학생이 9.5%이다. 그런데 정책 대다수는 결혼이민자를 대상으로 삼고 있다. 외국인노동자나 외국국적동포에 대한 지원 수준은 매우 낮다.

[표 4-15] 지자체 이민정책 관련 대상별 업무 분포 현황(2018)

(단위: %)

	다문화가족			외국국적 동포	외국인 근로자	유학생	외국인주민 전체	기타외국인 (특정 대상 없음)	내국인 (교육/기관 관련)	기타 (폭력피해 여성 등)
	결혼 이민자	외국인 주민 자녀	전체							
서울특별시	8.6	6.9	13.8	1.0	6.9	3.4	15.5	32.8	10.3	
인천광역시	14.3		42.9			4.8	33.3	4.8		
대전광역시			80.0					20.0		
광주광역시							25.0	75.0		
부산광역시	25.0	12.5	37.5					25.0		
울산광역시	12.5		12.5					75.0		
대구광역시			66.7				22.2	11.1		
경기도	11.4	11.4	31.8	2.3			11.4	25.0	4.5	2.3
강원도	25.0		75.0							
충청북도			50.0				25.0	25.0		
충청남도			33.3				33.3	26.7	6.7	
경상북도			100.0							
경상남도			58.8				29.4	11.8		
전라북도	14.8	7.4	48.1				7.4	14.8	7.4	
전라남도			75.0							25.0
제주특별자치도			75.0				16.7	8.3		

출처: 유민이·이혜경(2019: 47)

요컨대 지자체 내에 외국인노동자나 유학생, 외국국적동포 등의 비중이 높더라도 정책의 대상과 수준은 다문화가족을 중심으로 짜여 있다(유민이·이혜경, 2019: 46). 즉 지자체 내 외국인 유형별 특성이 고려되지 않은 채 관련 사무가 특정 부서에 배치되는 경향을 보인다(유민이·이혜경, 2019: 42). 이러한 편향은 지자체 이민정책을 정책 대상별로 구별해 분포를 확인한 [표 4-15]에서도 확인된다. ‘다문화가족’의 비중이 압도적이다. 유민이·이혜경(2019: 48)은 지방자치법에서 지자체 사무를 ‘주민복지’, ‘아동·청소년·여성의 복지’ 등으로 명시한 것이 원인일 수 있다고 지적했다. 한국의 지방자치가 ‘포괄적수권형’의 형태를 띠기 때문에 상위법에서 비장 사무로 명시하지 않은 새로운 유형의 사무를 지자체 고유 업무로 편성하기가 애매하다는 것이다.

정동재는 지자체의 이민정책 조직 및 정책 내용을 분석한 보고서의 결론에서 “지역 내 거주하는 외국인주민에 대한 실질적 행정전달체계는 사실상 거의 부재”(정동재 외, 2022: 29)하다고 결론 내린 바 있다. 이번의 분석으로 한국의 이민 정책에서 ‘사회통합정책’이 갖는 미약한 위치를 확인할 수 있었다. 시행되는 정책들이 다문화지원정책에 한정되면서 각 지역의 이주민 현황 및 필요와의 조응도가 떨어진다는 점 또한 확인할 수 있었다.

제5절

시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 ‘사회통합적 관점’에서 한국의 이민정책의 성격을 확인하고 평가해보았다. 외국인정책기본계획에서 제시된 예산 규모와 구성 면에서 꾸준한 진전이 있었다고 보기는 어렵다. 3차 기본계획에서는 예산 규모가 대폭 줄어들었다. 구성면에서도 ‘질서 있는’ 개방 영역의 비중이 커진 반면, ‘통합’이나 ‘인권’ 영역의 비중은 줄어드는 경향을 확인했다.

구체적인 성격은 중앙부처 단위로 예산 분포를 확인했을 때에 더욱 분명하게 드러났다. 과제 수로 보면 법무부가 가장 많지만, 예산 규모로는 교육부가 가장 많다. 교육부와 문화체육관광부, 외교부, 과학기술정보통신부의 규모가 크다. 이민 정책이라고 했을 때 떠올리게 되는 부처인 법무부와 고용노동부, 여성가족부의 예산 규모는 상대적으로 크지 않다. 한 가지 더 주목할 만한 지점은 체류 외국인의 생활환경 조성과 직접적으로 관련 있는 부서인 행정안전부의 예산 규모가 매우 작다는 것이다. 결국 이민 정책 예산의 상당수는 유학생이나 고급인재 유치, 관광 등의 정책사업 맥락에서 쓰이고 있는 것으로 보인다. 다문화가족에 대한 예산도 그 편중된 비중에 비하면 그리 많지 않다. 사회통합 대상으로서의 외국인노동자에 대한 고려는 거의 없다고 해도 과언이 아니다.

지자체 단위에서는 과제 수로 보나 예산 규모로 보나 ‘통합’과 ‘인권’ 영역의 비중이 크다. 그러나 지자체가 자체적으로 운영할 수 있는 사업과 예산 규모는 크지 않다. 예산의 상당 비중은 다문화가족 지원으로 쓰이고 있다. 외국인정책의 조직과 전달체계 또한 다문화가족으로 한정되어 있다. 지자체 내에 외국인노동자나 유학생, 외국국적동포 등의 비중이 높더라도 정책의 대상과 수준은 다문화가족을 중심으로 짜여 있다. 외국인노동자에 대한 고려는 거의 없으며, 특히 미등록체류자에 대한 정책적 고려는 전무하다.

요컨대 기본계획이 세워진 이래 한국 정부는 줄곧 일관된 관점의 부재 또는 인식상의 혼란에서 벗어나지 못한 것으로 보인다. 중앙정부 수준에서의 조율 부재나 중앙정부 주도에 따른 지방정부의 역할 부재 등 이른바 방법론에서의 문제(조영희·이혜경·고상두, 2021)도 기본적으로는 외국인에 대한 도구주의적 관점의 한계, 또는 외국인에 대한 일관

된 인식의 부재에서 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 한계는 이미 여러 연구에서 제시된 바 있다. 그럼에도 이 작업의 의의는 정부의 기본계획과 시행계획에서 그러한 한계가 어느 수준으로, 어떤 방식으로 드러났는지를 구체적으로 확인했다는 점에 있다. 향후 다문화 가족정책기본계획이나 국가인권정책기본계획 등과의 연계에서 종합적으로 정책을 분석한다면 더욱 풍부한 해석이 가능하리라 생각한다. ‘사회통합’이라는 특정 관점에서의 평가는 거버넌스 구축이나 통합 법제 마련 등의 과제를 고민할 때에도 시사점을 줄 수 있다.

이번 분석에서는 미래지표와의 직접적인 연계를 고려하지 않고 평가를 진행했다. 지표가 ‘포용도’라는 단일 값에 불과해 정책을 평가할 수 있는 틀로는 제약이 많았기 때문이다. 향후 이민정책 평가를 위한 좀 더 종합적인 지표 체계를 고민해볼 수도 있을 것이다. 그렇지 않다면 미래사회 대응지표 측면에서 ‘포용도’와의 논리적 연계를 더욱 촘촘하게 고민해볼 필요도 있다. 한편으로는 정책 대상별로, 또는 MIPEX에서 제시한 주제 영역별로 법제도 전반의 현황과 사업 내용을 평가해볼 수도 있을 것이다. 대안과 관련해서는 체류자격이나 국적 등과 관계없이 일정 기간 이상 체류한 외국인에게 지역주민으로서의 지위를 부여하고 그에 따른 책임과 의무 관계를 설정하자는 최근 논의(정동재·김지영·한창묵, 2019; 정동재·윤영근·염지선, 2022; 정동재 외, 2022)가 의미 있는 것으로 판단된다. 이와 관련해 법무부보다는 행정안전부의 역할을 강조할 필요도 있어 보인다. 이러한 대안적 논의를 포함해서 이민 정책을 다양한 측면에서 모니터링하는 작업을 후속 과제에서 다뤄보고자 한다.

제5장

인구감소 지역 정책

민보경

제1절 지역소멸위기와 인구정책

제2절 미래대응 정책 모니터링

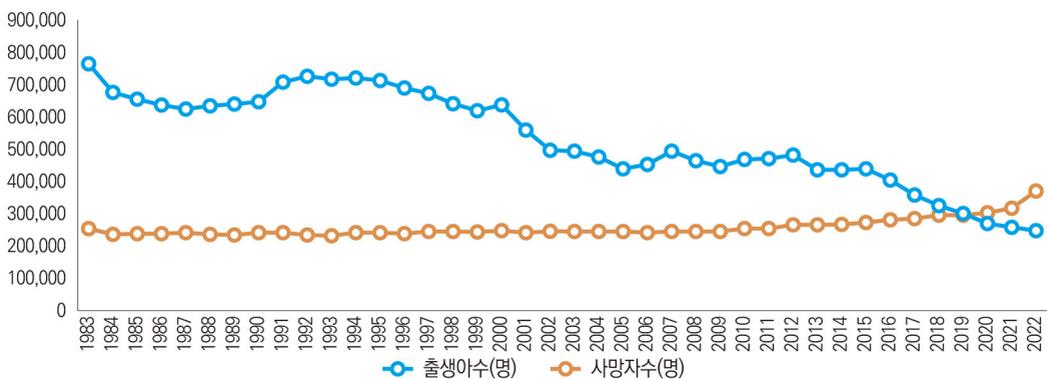
제3절 시사점

제 1절

지역소멸위기와 인구정책

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

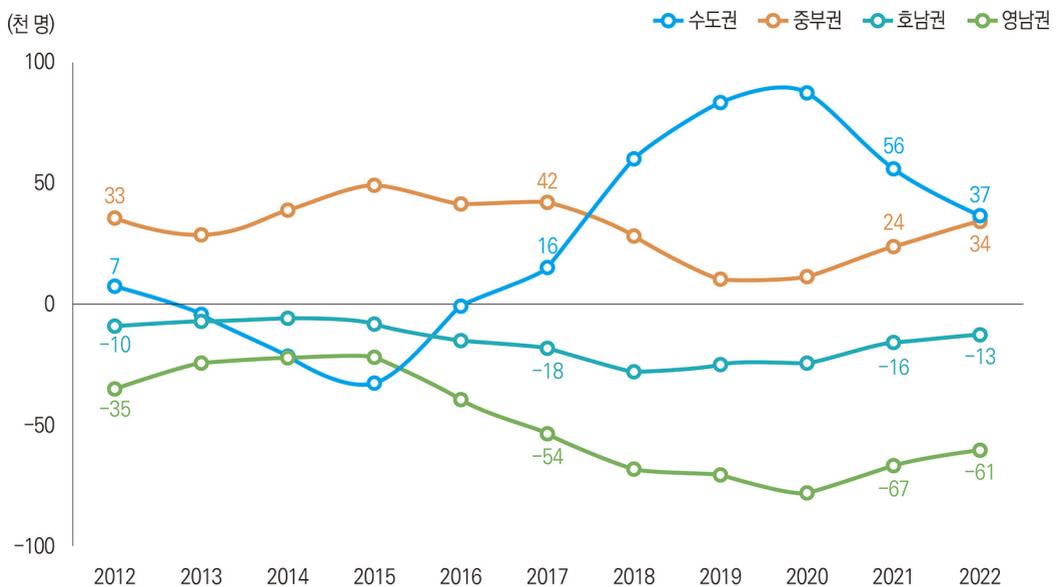
출생아 수가 사망자 수보다 적은 데드크로스가 2020년 시작되어 우리 사회는 인구감소의 시대로 접어들었다. 유례없는 초저출산이 계속되면서 인구감소가 급격히 진행되고 있는 데다가 수도권으로의 인구 쏠림이 심화되면서 지방소멸의 위기의식이 증가하고 있다. 지방소멸은 지역사회의 인구가 감소하여 인프라 및 생활 서비스 측면에서 공동체가 제대로 기능하기 어려운 상태이다(김현호, 2021). 지방소멸의 용어는 2014년 일본의 마스다 히로야(増田寛也)의 저서에서 시작되었는데 일본의 인구감소 추세대로라면 일본의 절반인 896개 지방자치단체가 소멸한다는 것이다. 마스다 히로야는 저출산·고령화는 전 세계적인 현상이지만 인구가 도쿄로 집중하는 극점사회는 미국이나 유럽과는 다른 형태로 인구문제를 더욱 악화시키는 주범이라고 설명한다. 특히, 출산율 0.78(2022년도 기준)이라는 유례없는 세계 최저 수준이 좀처럼 반등의 기미를 보이지 않고 있으며 대한민국 전체 면적의 12%에 해당하는 수도권에 인구 절반이 집중되는 우리 사회에서는 이러한 지방소멸의 위기가 더욱 현실화되고 있다.



[그림 5-1] 출생아 수와 사망자 수 추이(1983-2022)

자료: 통계청, 인구동향조사, 각 연도.

권역별 인구이동 추이를 살펴보면, 2016년 이후 수도권과 중부권은 전입자 수가 전출자 수보다 많은 순유입이 계속되고 있으며, 호남권과 영남권은 순유출이 지속되고 있음을 확인할 수 있다. 2022년의 경우 전년 대비 1만 9,000명이 감소하였으나 수도권으로의 순유입은 3만 7,000명이고, 중부권은 순유입이 3만 4,000명으로 이는 전년 대비 1만명이 증가한 것이다. 연령별로 보면, 수도권은 20대의 순유입이 가장 많으며 10대, 30대의 경우도 순유입이 나타났으며, 중부권은 20대를 제외한 다른 연령층에서 순유입이 나타났다(통계청, 2022).

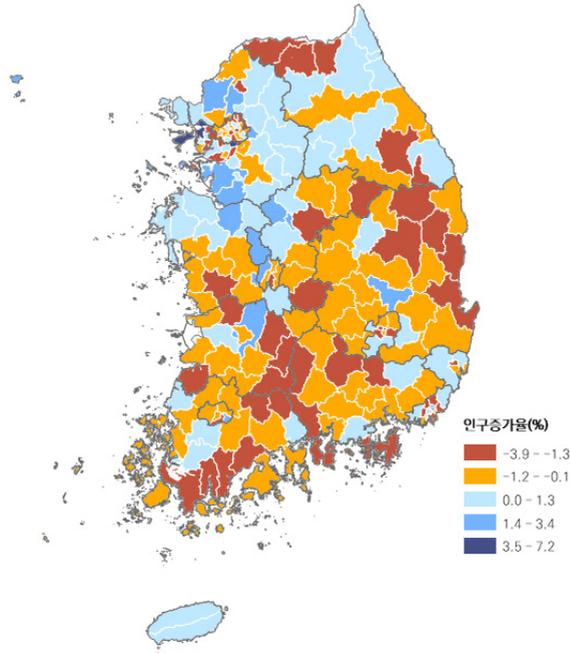


[그림 5-2] 권역별 순이동자 수 추이(2012-2022)

출처: 통계청, 2022년 국내인구이동통계 결과, 보도자료, p. 2.

2000~2020년 동안 전국 인구는 470만 명이 증가했으나 그중 85.1%에 해당하는 400만 명은 수도권에서 증가했으며, 수도권의 인구증가를 주도하는 것은 청년의 사회적 이동으로 주된 이유는 학업과 취업이다(김현호, 2021). 2000~2020년 동안 인구 3만 명 이하의 지방자치단체는 6개에서 19개로 3배가 증가하였으나 모두 비수도권에 해당한다(김현호, 2021).

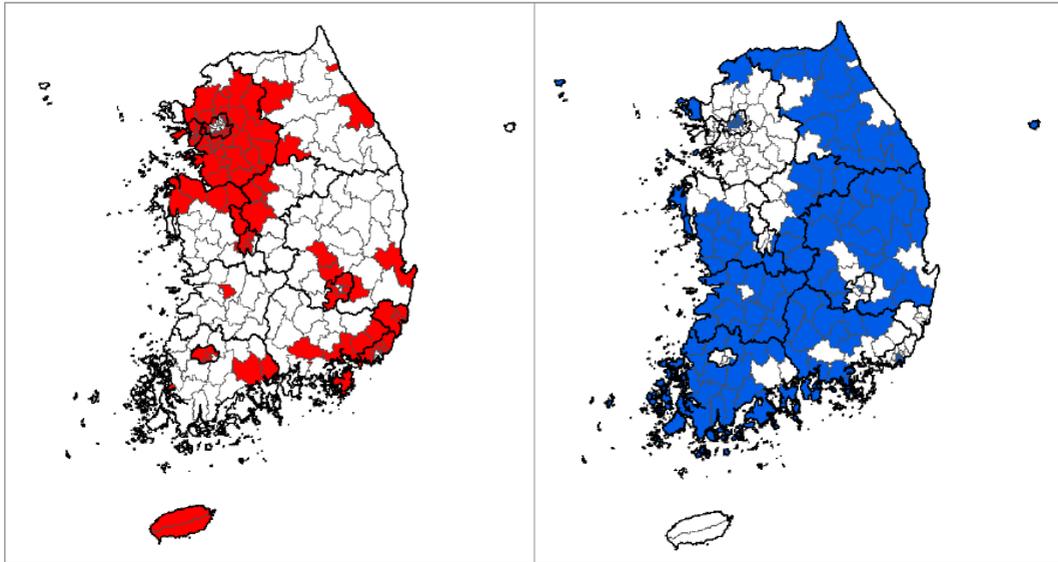
2022년 기준 전국 지방자치단체(시·군·구)의 인구증감률을 살펴보면, 인천광역시 동구가 -3.92%로 가장 크게 감소하였으며, 강원특별자치도 태백시 -3.33%, 화천군 -3.32%, 대구광역시 서구 -2.78%, 부산광역시 금정구 -2.72% 순으로 나타났다. 수도권에서 인구가 크게 감소한 지역은 인천광역시 계양구(-2.24%), 남동구(-2.22%)이다.



[그림 5-3] 전국 시·군·구 인구증감률(2022년)

자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS) 자료를 활용하여 연구진 작성.

인구 증가 및 감소 지역이 고착화될 것으로 전망됨에 따라 2035년 인구증가 지역은 전체 시·군·구의 52.8%, 감소 지역은 62.4%로 전망되며 그중 인구가 지속적으로 감소하여 최저인구에 가까운 지역은 서울시 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 동대문구, 성북구, 강북구, 서대문구, 마포구, 영등포구, 부산광역시 중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 남구, 대구광역시 서구, 남구, 광주광역시 동구, 대전광역시 동구, 강원도 태백시, 삼척시, 전라북도 익산시, 정읍시, 전라남도 여수시, 해남군, 영암군, 경상북도 경주시, 안동시, 영주시 등 30개 지역으로 예측되었다(김태환 외, 2020).



[그림 5-4] 2035년 인구증가 지역(빨강)과 인구감소 지역(파랑) 전망

출처: 김태환 외(2020), 국토연구원 국가균형발전지원센터

종합해보면 오늘날 우리 사회는 세계 최저 수준의 저출산이 지속되면서 인구절벽(Demographic Cliff)²⁰이 나타나고 있으며, 여기에 수도권, 중부권의 대도시에 인구 쏠림이 나타나면서 지방소멸의 위기적 상황까지 겪고 있다. 인구감소 현상은 비단 농산어촌 뿐 아니라 일부 대도시 지역에서도 나타나고 있으며 도심 지역의 공동화 현상은 빈집, 지역쇠퇴 등의 심각한 도시문제를 야기한다. 저출생으로 인한 인구감소 시대에 인구의 급속한 유출은 지방을 넘어 수도권에서도 지역소멸의 위기적 상황을 야기하고 있다. 이러한 현 상황은 앞으로 지속 또는 더욱 심화될 것으로 예측됨에 따라 이에 대한 전방위적이고 적극적인 대응 전략을 마련하는 것이 필요하다.

20) 미국의 경제학자 해리 덴트(Harry Dent)에 따르면 생산가능인구가 급격히 줄어들고 고령인구가 증가하면서 어느 순간을 기점으로 인구가 급속히 감소하여 마치 절벽처럼 역삼각형 인구구조가 나타난다(Dent, 2014).

제2절 미래대응 정책 모니터링

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원은 2018년 미래 시나리오 도출 연구, 전문가 자문과 조사, 국회보좌진 설문조사 등에 근거하여 ‘스마트 성장 사회’, ‘지속가능한 안심 사회’, ‘다양성을 존중하는 협력 사회’ 등 바람직한 미래 모습으로서의 세 가지 미래비전을 도출하였다. 그중 지속가능한 안심 사회는 우리 사회가 이전에 경험하지 못했던 새로운 위기적 상황, 즉 기후변화, 인구감소, 고령화, 위험 사회 등을 맞이하더라도 적절하게 준비하고 대응하여 혼란이 없는 안전한 사회를 조성하는 것이다. 전문가 델파이, 자문회의를 통해 각 미래비전과 관련된 중장기 전략을 제시하고자 하였으며, 지속가능한 안심 사회를 위한 4대 전략으로 ‘건강하고 인간다운 초고령사회 구축’, ‘탄소제로사회 전환과 기후위기 대응’, ‘사회적 지속가능성 제고를 위한 사회 환경 조성’, ‘안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성’ 등을 도출하였다. 지역 인구감소에 대한 대응 정책은 그중 안전한 거주환경 및 지속가능한 지역공동체 형성 전략에 해당하는 것으로 인구감소, 지역의 인구유출 등으로 발생하는 지방소멸위기를 극복하고, 지속가능한 지역사회의 발전을 도모하는 것이다.

이와 관련 있는 정부의 중장기 전략을 검토하기 위해 본 연구는 중장기계획을 중심으로 살펴보고자 한다. 정부의 중장기계획은 미래 환경 변화를 전망하고 우리의 현실 여건을 고려한 정책 이슈를 도출하여 5년 이상의 중장기 관점에서 정책의 목표와 방향성, 정책과제 등을 제시함으로써 정부 정책의 밑그림 역할을 한다. 즉, 정부는 법률에 근거하여 5~20년 시계(視界)의 중장기계획을 수립 및 집행하고 있어 이를 정부의 미래전략으로 볼 수 있을 것이다. 그러므로 본 연구는 거시적 관점에서 국회미래연구원에서 설정한 미래비전과 핵심전략, 그리고 이를 측정하기 위한 미래사회 대응지표와 정부의 중장기계획을 연계하여 검토함으로써 정부의 미래전략을 살펴본다. 정부의 중장기계획은 정책과정을 통해 실제 정책, 제도 혹은 사업의 형태로 구현된다. 이에 본 연구에서는 실제 세부 정책성과를 파악하기 위해 중장기계획과 정부의 재정사업을 연계하여, 중장기적 관점의 국정운영이 구체적인 개별 사업 수준에서 어떻게 구현되었는지와 개별 재정사업의 성과가 중장기계획의 목표에 어떻게 관련 있는지를 확인한다. 이를 통해, ‘미래비전-중장기계획-사

업프로그램'으로 이어지는 국가 차원의 미래대응 모니터링 체계의 구축을 모색할 수 있을 것이다.

이를 위해 본 연구는 정책이 집행되기 전인 과정에서의 평가인 형성평가와 정책이 집행된 이후의 평가인 집행 및 성과 평가 관점에서 살펴본다. 먼저 형성평가를 위해 지역 인구 감소, 지역소멸위기 대응 전략과 관련된 미래사회 대응지표를 검토한다. 그리고 정부 중장기계획으로 최근 지방자치분권법과 국가균형발전법을 통합한 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)의 제정 및 시행(2023.7.10.)에 따른 지방시대종합계획, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 농어업인 삶의질법)에 근거한 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획, 농업·농촌 및 식품산업 기본법에 근거한 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(농촌발전계획) 등을 대상으로 하여 관련 내용을 중심으로 정부의 지역 인구감소 대응 전략을 분석하고자 한다. 그리고 집행 및 성과 평가를 위해 관련 사업 프로그램을 수행하고 있는 주요 부처인 행정안전부, 국토교통부, 농림축산식품부 등의 성과계획서를 중심으로 관련 정책성과 평가지표를 검토하여 미래사회 대응지표와의 연계성을 살펴보고자 한다. 이를 종합하여 미래사회 대응지표 - 정부중장기계획 - 정부 성과계획서 등을 연계함으로써 미래정책으로서의 지역 인구감소 대응 정책을 평가하여 시사점을 제안한다.



[그림 5-5] 미래대응 정책 모니터링 주요 체계도

1 형성평가

형성평가는 정책이 집행되기 이전에 국가운영의 방향성을 살펴보는 것이다. 미래대응 모니터링을 위한 형성평가는 미래사회 대응지표와 정부의 중장기계획 간의 정합성을 확인하는 것이다. 정합성을 가지기 위해서는 미래사회 대응지표 체계의 미래비전, 전략, 목표 등이 중장기계획과 연계되는 것이 바람직하다. 정책의 기획은 행정부의 영역으로 입법부의 심의 대상은 아니지만 행정부가 자체적으로 수립한 미래대응 전략으로서의 계획이 국회미래연구원에서 제시한 미래대응 지표 체계와 부합할 수 있도록 바람직한 미래를 위한 방향성을 설정하고 이를 중장기계획에서 활용할 수 있도록 제언하는 것이 필요하다.

이를 위해 먼저 관련 중장기계획 내, 그리고 계획 간 정합성을 검토하고 중장기계획의 목표와 미래사회 대응지표 체계의 핵심전략의 비교 및 검토를 수행하는 단계를 진행한다. 중장기계획 내의 일관성이나 계획 간 일관성에 문제가 있는 경우 정합성이 높은 목표로 수립될 수 있도록 중장기계획의 수정, 보완 방안을 제언한다. 그리고 내용적 측면에서 중장기계획의 목표 및 수단과 미래비전의 핵심전략 및 미래사회 대응지표가 부합하는지를 검토하여 미래비전의 달성도를 확인하는 지표인 미래사회 대응지표와 중장기계획 목표의 정량적 측면의 방향과 목표치를 비교한다. 이는 정량적인 지표를 바탕으로 미래사회 대응지표와 중장기계획의 목표(기대효과)를 비교하는 것이다. 이상의 형성평가의 목적은 바람직한 국가의 미래비전과 현재 중장기 관점에서 정부가 수립한 중장기계획의 목표가 미래의 동일한 방향을 바라보고 있는지를 측정하고 확인하고자 함이다.

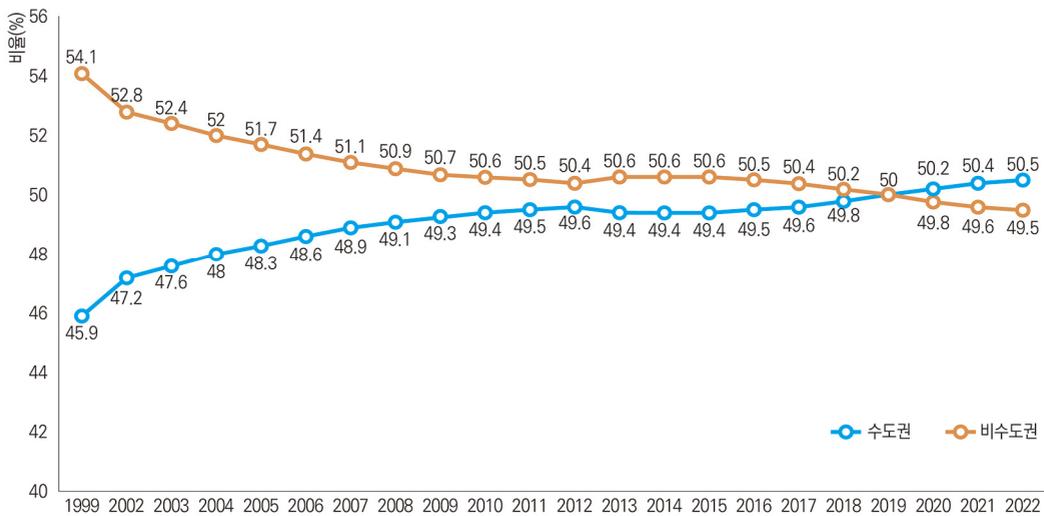
가. 미래사회 대응지표

현재 국회미래연구원의 미래사회 대응지표 체계에 지역 인구감소와 관련된 지표는 수도권 집중도(인구, GRDP)가 포함되어 있다.

먼저, 수도권 인구 집중도는 전국 인구에 대한 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도) 거주 인구의 비율을 의미한다. 이를 산출하기 위해 행정안전부 주민등록통계를 활용하여 전국 인구 중 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 인구 합계 비율을 계산하여 전국 인구 중 수도권에 집중되어 있는 정도를 측정하였다.

전국적으로 지속적인 저출생으로 인한 인구의 자연 감소에 더해 비수도권에서 수도권

으로의 사회적 이동 현상이 심화되면서 지방의 인구는 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다. 행정안전부 주민등록인구통계에 따르면, 전국 인구 대비 수도권의 인구와 비수도권의 인구를 비교해보면 수도권의 인구 비율은 점차 증가하여 2019년 수도권 거주 인구 비중이 50%에 진입한 뒤 지속적으로 확대되고 있다. 즉, 전국 면적의 약 12%에 불과한 수도권 지역에 전체 인구의 절반 이상이 거주하고 있는 것이다.

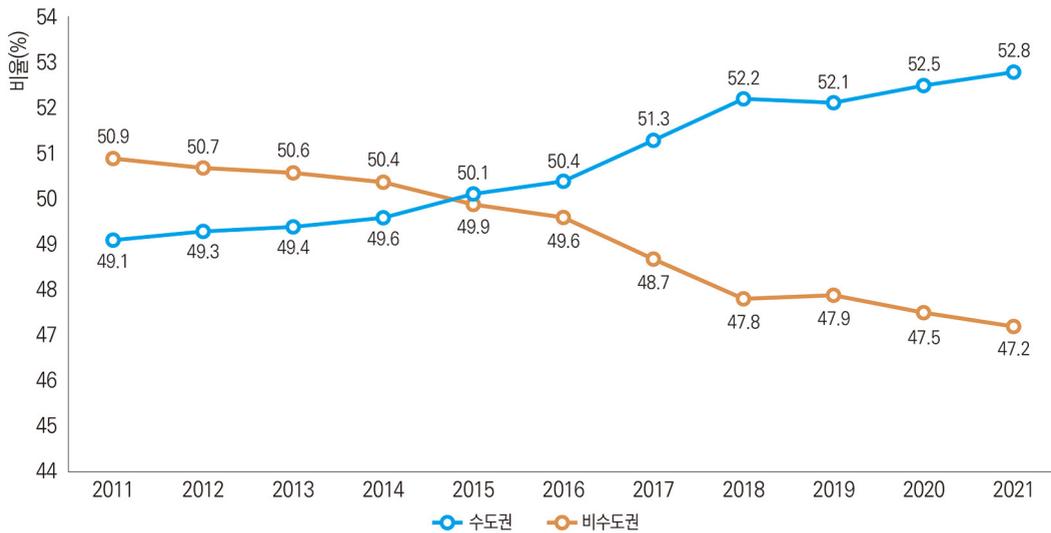


[그림 5-6] 수도권과 비수도권 인구 비율(1999-2022)

자료: 국가통계포털(KOSIS), 행정안전부 주민등록인구통계

인구수 이외에 수도권과 비수도권의 지역생산을 통해 경제적 규모를 비교할 수 있다. 지역내총생산(Gross Regional Domestic Product: GRDP)은 일정 기간에 일정 지역 내에서 새로이 창출된 최종 생산물 가치의 합이다. 즉, 각 지역 내에서 경제활동별로 얼마만큼의 부가가치가 발생했는가를 나타내는 경제지표이다. 지역내총생산은 일정 기간에 정해진 경제구역 내에서 생산된 모든 최종 재화와 서비스의 시장가격 합으로 경제구조나 규모 파악에 활용할 수 있다. 수도권의 지역내총생산 비율은 전국 지역생산 규모 중 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도)에서 창출한 생산 규모 비율이다. 수도권 지역내총생산 비율은 통계청의 지역소득 통계를 활용하여 전국 지역내총생산 중 서울특별시, 경기도, 인천광역시의 지역내총생산의 비율을 계산하였다.

수도권의 지역내총생산 비중은 계속 증가 추세를 보이고 있으며 2021년 기준 수도권의 지역내총생산(명목)은 전국의 52.8%를 차지하였고, 2020년에 비해 0.3%p 증가하였다.



[그림 5-7] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율(2011-2021)

자료: 통계청, 지역소득

나. 정부 중장기계획

1) 제1차 지방시대종합계획(2023-2027)

최근 지방자치분권법과 국가균형발전법을 통합하여 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(이하 지방분권균형발전법)이 제정되어 시행(2023.7.10.)됨에 따라 지방시대위원회가 출범하였으며, 지방시대위원회는 국가 지방시대종합계획을 수립하여 발표하였다(2023.11.1.). 지방시대위원회는 지방시대종합계획을 수립할 때는 시·도 지방시대계획, 부문별 계획, 초광역권 발전계획을 반영하여야 한다. 지방시대종합계획은 국가재정운영계획, 국토계획, 저출산·고령사회 기본계획, 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획과 연계한다(지방분권균형발전법 제6조).

지방시대종합계획은 상향식 진행으로, 시·도지사는 시장·군수·구청장의 의견을 수렴하여 시·도 지방시대 계획을 수립하고, 중앙행정기관의 장은 시·도지사와 협의하여 5년 단위의 부문별 계획을 수립한다(지방분권균형발전법 제7조, 제8조). 초광역권을 설정한 2개 이상의 지방자치단체는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방시대위원회의 심의 및 의결을 거쳐 5년 단위의 초광역발전계획을 수립할 수 있다(지방분권균형발전법 제9조). 현재 시·도, 중앙행정기관, 지방시대위원회에서 지방시대 계획을 수립하고 있다.



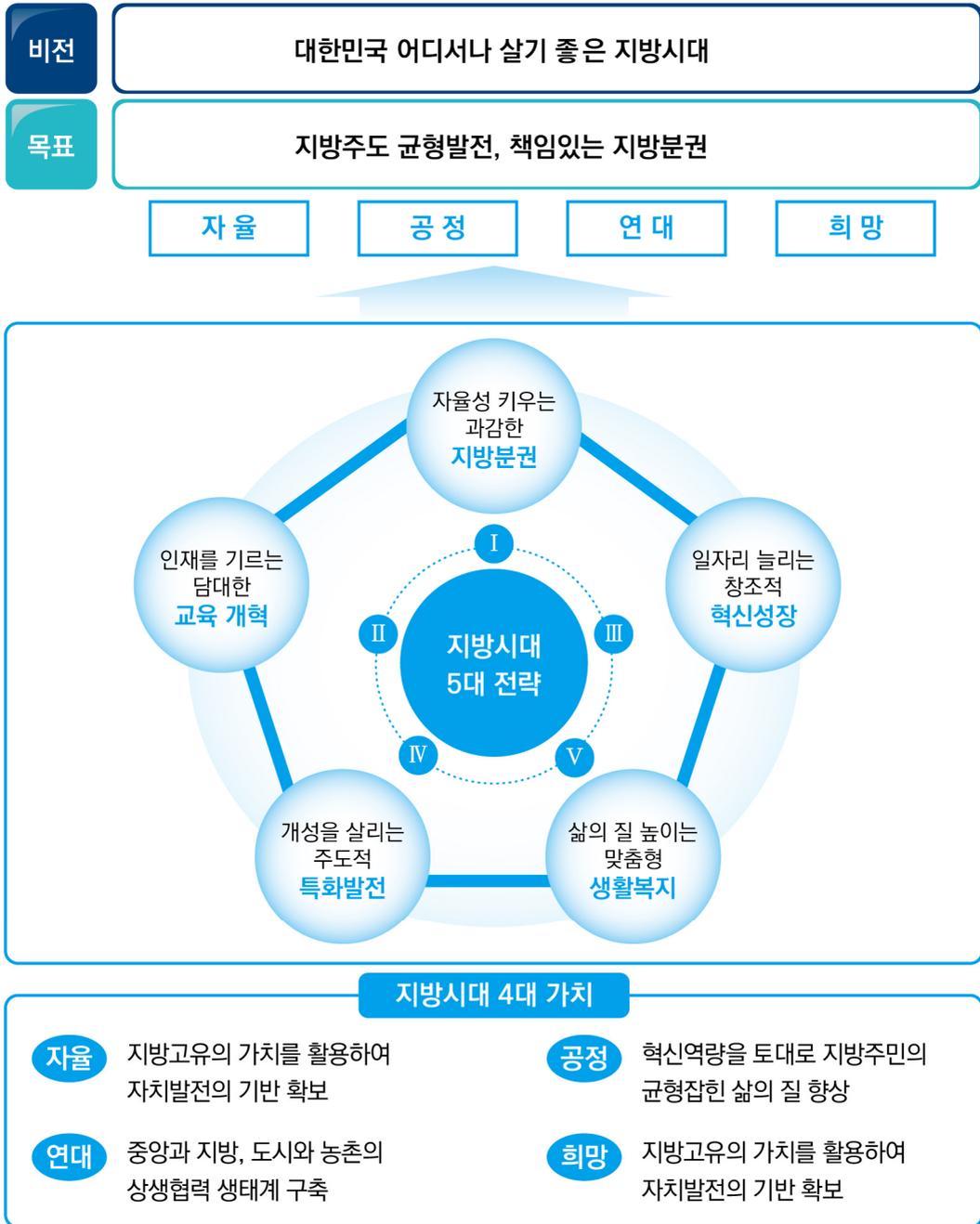
[그림 5-8] 지방시대종합계획 수립 과정

지방시대종합계획에는 시·도 지방시대 계획, 중앙행정기관의 부문별 계획, 초광역권을 설정한 지방자치단체의 초광역권 발전계획을 반영하도록 규정되어 있다. 이에 따라, 최근 발표한 제1차 종합계획은 지방시대위원회의 중점 추진 과제와 함께 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 17개 시·도가 제출한 시·도 지방시대 계획, 17개 부처·청이 제출한 중앙부처의 부문별 계획(22대 핵심과제 및 68대 실천과제 중심), 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 4대 초광역권 및 3대 특별자치권이 제출한 초광역권 발전계획을 반영했다.

지방시대위원회가 발표한 ‘지방시대 비전과 전략’상의 5대 전략은 ① 자율성 키우는 과감한 지방분권, ② 인재를 기르는 담대한 교육개혁, ③ 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, ④ 개성을 살리는 주도적 특화발전, ⑤ 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지 등으로 이에 기반하여 시·도와 중앙부처의 계획이 정합성을 갖추도록 편제를 구성하였다. 모든 시·도와 부처가 참여하는 종합계획 검토 협의회, 지역 정책과제 관계기관 회의, 분야별 전문가 간담회 등을 다수 개최하여 관련 의견을 수렴하고 협의를 거쳐 지방시대 비전 및 국정과제 이행을 위한 세부 추진 방안을 마련하였다. 이 계획은 5년마다 수립되는 중기(中期) 계획으로서, 지방정부·중앙정부는 각각 시·도 지방시대 계획, 부문별 계획, 초광역권 발전계획의 연차별 시행계획을 매년 수립하여 지방시대위원회에 제출하게 된다.

지방시대종합계획 이전에는 국가균형발전 5개년 계획과 지방분권 5개년 종합실행계획이 2004년 이래 지난 20년간 개별적으로 수립되어왔다. 지방시대종합계획은 2023년 지방분권과 균형발전을 포괄하는 첫 통합 계획으로서, 정부가 수립했던 균형발전계획과는 달리 지방시대위원회가 지방정부, 중앙정부와 협의하고 의견을 들어 수립하였다는 점에서 의미가 있다.

지방시대 9대 정책은 1) 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출, 2) (가칭)교육자유특구 도입 및 지역-대학 동반 성장, 3) 도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축, 4) 로컬리즘(지방다움)을 통한 문화·콘텐츠 생태계 조성, 5) 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장, 6) 디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화, 7) 매력 있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기, 8) 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자 활성화, 9) 분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련 등이다 (지방시대위원회, 2023a).



[그림 5-9] 지방시대 비전과 전략

출처: 지방시대위원회(2023b), p. 7.

[표 5-1] 지방시대종합계획의 5대 전략과 22대 핵심과제

5대 전략	22개 핵심과제	주관 부처
I. 자율성 키우는 과감한 지방분권	1. 자율적 자치 기반 마련	행안부
	2. 지방재정 경쟁력 강화	행안부, 기재부
	3. 지방의 자치역량 제고	행안부
	4. 지역맞춤형 자치모델 개발	행안부
	5. 지방의 책임성 확보	행안부
II. 인재를 기르는 담대한 교육개혁	1. 지역 어디서나 수준 높은 교육 기회 제공	교육부
	2. 대학과 지역의 동반 성장 지원	교육부, 중기부
	3. 지방자치, 교육자치 연계, 협력 강화	교육부, 행안부
III. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장	1. 기회발전특구와 혁신성장거점 육성으로 성장동력 확충	산업부
	2. 지역의 효율적 성장을 지원하는 공간 조성	국토부
	3. 지역특화형 산업육성 및 일자리 창출 촉진	산업부, 고용부
	4. 글로벌 선도형 지역 과학기술 진흥	과기부
	5. 지역 디지털 혁신을 통한 균형발전 실현	과기부, 산업부, 행안부
	6. 지역맞춤형 창업 및 혁신 생태계 조성	중기부
IV. 개성을 살리는 주도적 특화발전	1. 지역의 자생적 창조역량 강화	산업부, 중기부
	2. 지역 고유자원을 활용한 문화, 관광 육성	문체부, 해수부
	3. 지역 특성화 발전에 기여하는 핵심 인프라 확충	국토부, 해수부
	4. 지역 주도의 경쟁력 있는 농산어촌 조성	농림부, 해수부
V. 삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지	1. 지방소멸위기 대응 지원	행안부, 농림부, 해수부
	2. 실질적 균형발전을 위한 지역 생활 여건 개선	국토부
	3. 삶의 질 높이는 지역 의료, 보건, 복지 확충	복지부, 행안부
	4. 지역 환경, 생태자원의 보전 및 활용	환경부, 산림청

출처: 지방시대위원회(2023b), p. 59.

지방시대위원회의 중점 추진 과제를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 기회발전특구 지정으로 양질의 신규 일자리 창출

기회발전특구는 산업육성 전략, 지원계획, 기업의 투자계획 집적성 및 근로자의 정주 환경을 고려하여 지방정부가 설계 단계부터 주도하는 신(新)특구로, 파격적인 인센티브 제공을 통해 지방투자거점으로 육성하고자 한다. 이전 기업에는 양도세의 과세특례 부여, 창업 기업에 법인세·취득세 감면, 재산세·지방소득세 혜택 등의 세제지원을 제공하며, 기존 특례(신속확인, 실증특례, 임시허가)에 더해 지방정부가 규제를 직접 설계하는 ‘기회발전특구 특례’ 제도를 도입하였다. 지역 도심 내 핵심 권역에 청년창업 활성화를 위한 스타트업 클러스터를 조성하고 지방정부와 기회발전특구 협력 방안을 모색하여 창업자, 앵커 기업, 대학, 지원기관 등의 물리적 집적을 통해 창업생태계를 조성하고자 한다.

나) (가칭)교육발전특구 도입 및 지역-대학 동반 성장

지역에서 양성된 인재들이 고교 졸업 후 교육, 일자리를 위해 수도권으로 유출되는 현 상황에서 지방시대종합계획은 인재가 지역에서 교육받고 정착할 수 있도록 지역 공교육, 대학 진학 및 취업의 여건을 개선하는 것을 목적으로 하는 (가칭)교육발전특구를 강조한다. (가칭)교육발전특구는 중앙정부, 지방정부, 교육청, 대학이 협력하여 지역 공교육 발전과 지역 우수인재 양성에서 정주까지 총괄 지원하는 것으로 지방정부 주도로 지역발전과 연계한다. 지방대학의 경쟁력 제고를 위해 지역혁신 중심 대학지원체계(Regional Innovation Systems & Education: RISE)²¹⁾ 구축, 글로벌 대학²²⁾, 외국 인재 유치²³⁾를 강조하고 있다.

대학과 지역의 동반성장 지원을 위해 대학재정 지원 사업을 지방정부 주도로 전환하고 시·도 전담부서 및 전담기관 설치 등 2025년 전 지역에 RISE를 본격 도입할 예정이다. 대학에 대한 과감한 규제혁신 및 구조개혁을 통해 지역과 대학을 살리는 자율적 혁신을

21) 지역대학이 지역발전의 허브가 될 수 있도록 지역혁신 관련 대학재정 지원 사업을 지방정부 주도로 지원하여 지역발전 생태계 구축(제1차 지방시대종합계획(2023-2027), 지방시대위원회, p. 10).

22) 지역사회, 산업계와 함께 지역대학 맞춤형 혁신을 통해 경쟁력 있는 우수 지역대학 30개교 집중 육성(1교당 총 5년간 약 1,000억 원)(제1차 지방시대종합계획(2023-2027), 지방시대위원회, p. 10).

23) 인력 부족 분야에 필요한 실무인재 양성을 위해 지방정부-지방대-기업이 협력하여 유학생 유치 거버넌스 구축 및 운영(제1차 지방시대종합계획(2023-2027), 지방시대위원회, p. 10).

지원한다. 구체적으로 총정원 내 학과 신설 및 정원 조정 자율화, 정부의 획일적 평가 중단 및 사립대 유휴재산 처분 유연화 등 규제를 완화하였다(대학설립운영규정 및 사립학교 시행령 등 개정, 2023). 부실 위험이 높은 대학을 ‘경영위기대학’으로 지정하여 구조 개선 기회를 부여하고 회생이 어려운 대학은 퇴로를 마련하는 구조개혁의 내용을 제시하고 있다. 또한 지자체 중심의 유학생 유치 경쟁력 제고 방안(Study Korea 300k Project)을 수립하고, 해외 우수인재를 유치하고자 하며, 전문대학이 지역 수요를 반영하여 성인학습자 교육의 거점으로 전환될 수 있도록 행·재정 지원을 강화하였다.

다) 도심융합특구 조성으로 지방활성화 기반 구축

도심융합특구는 쇠퇴해가는 지방 대도시 도심에 청년들이 선호하는 직(일터)-주(주거)-락(여가) 거점을 복합 개발하는 것으로, 이는 기업 유치 및 양질의 일자리 창출을 목적으로 한다. 이를 위해 지방 5대 광역시(광주, 대구, 대전, 부산, 울산)를 선정하고 지역별 특화산업을 육성하기 위한 기본계획 및 실시계획의 수립을 지원한다. 지방시대종합계획은 앞으로 도심융합특구의 효율적 조성, 지원을 위해 특별법(2023.10.16. 국회 통과) 및 하위 법령(조례)을 마련하여 5대 광역시 선도사업을 본격 착수할 것을 밝히고 있다.

라) 로컬리즘(지방다움)을 통한 문화 콘텐츠 생태계 조성

지방시대종합계획은 지역 간 문화 인프라와 향유 기회가 불균등하므로 지역마다 특색 있는 문화, 관광자원을 발굴하여 대한민국 어디서나 균등한 문화 향유 환경을 조성할 필요성을 명시하고 있다. 매력적인 로컬 문화 콘텐츠 발굴 및 육성과 지역특화 관광으로 생활인구를 유입하고 정주여건을 개선하고자 한다.

구체적으로 살펴보면, 7개 권역별 문화특구를 지정(2023. 12., 13개소)하여 로컬 콘텐츠 발굴 및 육성, 지역 예술계 자생력 강화를 위한 지역 공연·전시 및 공연예술 단체 지원, 대한민국 문화매력자산 ‘로컬100’ 발굴 및 확산, 특색 있는 로컬 여행 콘텐츠 개발로 내수 활성화를 모색한다. 지방시대종합계획은 그 밖에 지역경제 활성화에 기여하는 지역 가치 창업가 육성 및 로컬 창업, 소상공인과 로컬 크리에이터가 자생적 상권을 형성하고 로컬 브랜드를 육성하는 내용 등을 담고 있다.

마) 지방이 주도하는 첨단전략산업 중심 지방경제 성장

지방시대종합계획은 지방은 주로 산업 생산 거점 기능에 집중해 있으므로 전통 제조업 산단의 낙후된 환경은 신산업 기업 입주에 장애가 될 수 있으므로 지역별 비교우위의 첨단산업 육성을 위한 지역 주도 첨단산업 거점을 구축하는 것이 필요함을 명시하고 있다.

첨단, 신산업의 기존 산업단지 입주 확대, 청년들이 선호하는 정주여건으로의 획기적 개선 등 산단제도를 혁신하고, 유연한 산단 관리로 첨단, 신산업의 입주를 활성화하고 투자 지원을 확대하고자 한다. 또한 지역별 과학기술 기반 발전 전략을 지역 주도로 수립하고, 지역혁신 메가프로젝트 지원 및 연구산업 밀집 지역에 기술사업화 지원을 한다.

바) 디지털 재창조로 지방 신산업 혁신역량 강화

지방시대종합계획에 따르면, 지방에서 창업하여 혁신 기업으로 성장할 수 있도록 디지털 기업과 인재가 집적된 디지털 혁신지구를 2030년까지 5개 이상 조성하도록 추진하고자 한다. 디지털 선도 지방대학 육성과 산·학 협력을 통해 지방기업 수요와 연계한 현장형 고속련 디지털 핵심인재를 양성한다. 그 밖에 중소기업, 소상공인이 활용하는 디지털 전환 서비스 개발을 통한 전환 촉진, 지역 디지털 서비스 강소기업 100개 이상 육성, 지방주민의 디지털 활용 능력 제고 및 활용 접근성 개선 등을 목표로 제시하고 있다.

사) 매력 있는 농어촌 조성으로 생활인구 늘리기

기초자치단체인 시·군이 지역의 특성을 반영한 농촌 공간계획을 수립하고 중앙정부-지방정부 간 농촌협약 체결을 통해 재정을 지원함으로써 농촌 공간을 재설계하며, 어촌 환경은 배후마을 및 안전시설을 개선하여 어촌이 활력 넘치는 공간으로 탈바꿈할 수 있도록 지원한다. 청년 농어업인을 대상으로 기술교육, 자금, 농지 및 어선 임대 등을 지원함으로써 안정적으로 농어업에 정착할 수 있도록 한다.

정주인구 이외에 생활인구 지원책으로 빈집, 폐시설, 지역자원 등을 활용하여 주기적 방문을 유도하고 생활인구 유입 연계사업(예시: 향토 기업, 대학 등 민간 참여 취미형 창업 연계 시설, 워케이션 센터 등)을 지원한다. 또한 인구감소 지역에 은퇴자, 귀농 청년 등 지방 이전 수요자의 정착 지원을 위해 다부처 협업형 주거, 돌봄, 일자리 복합거점을 조성한다.

아) 지방 킬러규제의 속도감 있는 일괄 해소로 지역 민간투자 활성화

실제 지역 이전 기업 및 투자 희망 기업은 사업 추진에 있어 지방규제를 걸림돌로 지적하기도 한다. 그러므로 지역 기업 투자 장애물을 해소하기 위해 지방규제를 현장 중심으로 개선하여 기업 하기 좋은 환경 조성을 만드는 것이 필요하다. 희망 지역의 경우 지역 기업-지방정부-중앙부처가 지역발전투자협약²⁴⁾을 체결하여 규제 개선 실현에 대한 예측 가능성을 제고한다.

자) 분권형 국가 경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련

현재의 중앙 주도 국정운영체제를 기능 재조정을 통해 지역 주도권을 강화하는 것이 필요하다. 지역의 권한 확대로 지역특화 서비스를 제공하고, 지역의 책임성 및 역량을 강화할 수 있을 것이다. 이를 위해 주민 편의를 증진하고 행정수요에 효율적으로 대응할 수 있도록 중앙권한의 지방 이양을 추진한다. 자치조직권 및 지역개발 관련 자치계획권 등 권한을 이양하고, 지방-특별지방행정기관 간 중복 기능을 고려하여 정비를 추진한다. 지방 주도 발전을 추진할 수 있도록 재정운용의 자율성 강화, 균형발전을 위한 지방정부 간 재정 균형 장치를 확보할 수 있도록 지특회계 재원 규모 및 포괄보조금 성격인 지역자율계정 비중 확대, 조례로 지방세 감면 가능한 허용 범위 개선, 지역 간 불균형 해소를 위한 보통교부세 및 조정교부금 배분 기준 개선 등을 검토한다. 또한 지방 특화발전을 위해 각 특별자치시·도의 지리적·행정적 특성에 맞는 특례를 발굴하여 부여하고, 메가시티 및 광역경제권을 지원하는 특별지방자치단체를 활성화하여 자치모델을 마련하고자 한다.

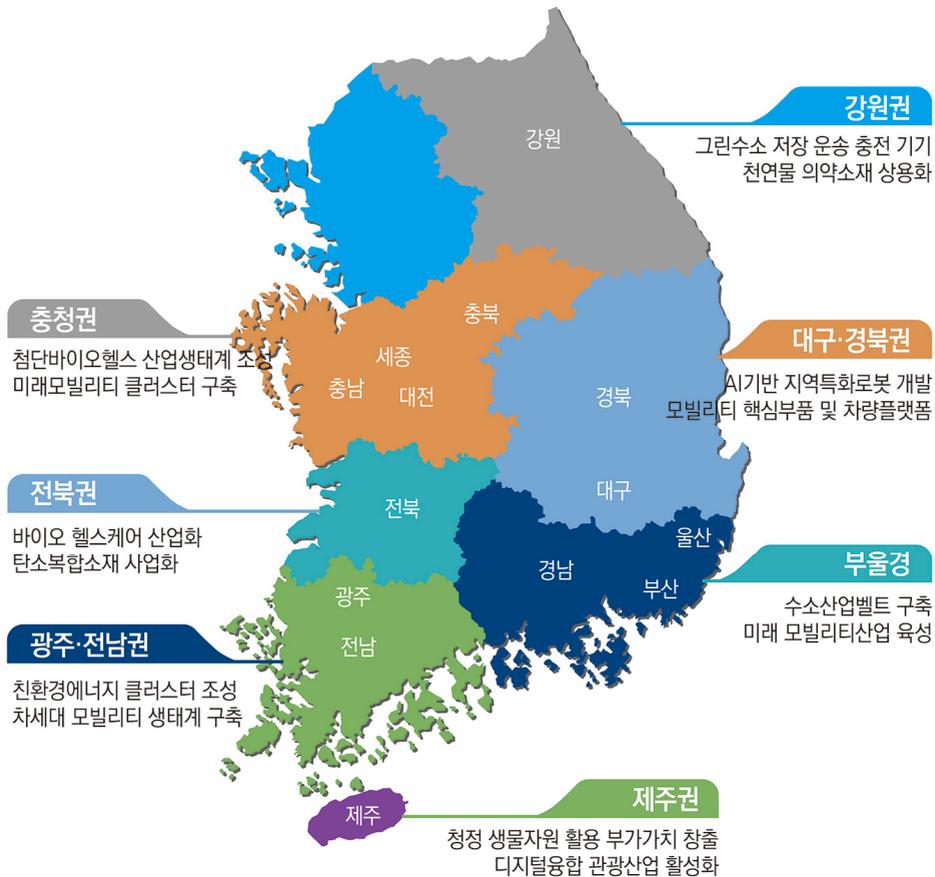
지방시대종합계획의 내용적 구성을 살펴보면, 시·도 지방시대 계획, 중앙정부 부문별 계획, 초광역권 발전계획 등을 포함한다. 초광역권 발전계획은 4대 초광역권(충청권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부울경)과 3대 특별자치권(강원권, 전북권, 제주권)을 제시하고 있다.

24) 지역발전투자협약은 지자체가 필요로 하는 다부처, 다년도 사업계획 수립 후 지자체-기업-중앙부처 간 협약을 통해 사업을 공동으로 추진하는 것이다(지방분권균형발전법 제31조).

4+3 초광역권 특화 발전으로 지역균형발전과 지방경쟁력 제고



- 4대 초광역권** 충청권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부울경
- 3대 특별자치권** 강원권, 전북권, 제주권



[그림 5-10] 초광역권 발전계획

출처: 지방시대위원회(2023b), p. 95.

2) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획

2004년 제정된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 농어업인 삶의질법)에 근거해 수립되는 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 지역개발 5개년 기본계획’(이하 농어업인 삶의질 기본계획)은 농어업인 및 농어촌 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 보건·복지, 의료, 문화, 교육 등 다양한 분야에 걸친 종합계획이자, 단일 부처에서 해결하기 어려운 과제를 부처 간 협업을 통해 수립하는 범부처 계획이다.²⁵⁾

농어업인 삶의질 기본계획은 국민 누구나 언제 어디서나 국가적 최저 기준(National Minimum) 이상의 삶의 질을 누리는 것을 헌법 제34조에서 보장된 가치로 보면서 대도시 중심의 압축성장과 시장개방이 확대되는 과정에서 발생한 도시와 농어촌 간의 불균형과 국가적 비효율을 극복하고 농어촌 삶의 질을 보장하는 것을 제시하고 있다.

4차 삶의질 기본계획(2020~2024)은 ‘전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌’을 비전으로 제시한다. 구체적으로 복지서비스 향상, 교육·문화 지원, 정주여건 개선, 경제 활력 증진 측면에서 4대 전략과 비전 및 목표 달성을 위한 178개 세부 시행과제를 제시한다. 4차 삶의질 기본계획은 비전에서도 알 수 있듯이, 청년층을 중심으로 한 인구유출과 고령화 등 심각한 인구구조 변화를 겪고 있는 농촌으로 사람이 돌아올 수 있도록 농촌 지역의 복지, 교육, 문화, 주거, 환경, 경제 등 전반에 걸쳐 삶의 질을 개선하기 위한 정책들을 담고 있다.

25) 관계부처 합동, 농어업인 삶의질 향상 위원회. 2020. 2020~2024 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획. 송미령 외. 2021. 인구감소 시대, 농촌 삶의 질 향상 정책 개선방안 연구. 농림축산식품부. p. 47.

비 전	전국 어디서나 삶의 질이 보장되는, 사람이 돌아오는 농어촌		
목 표	<ol style="list-style-type: none"> 1 주민을 포용하는 자립적 지역사회 2 어디서나 서비스 접근성이 보장되는 3·6·5 생활권 3 농어촌다움이 살아있는 생명의 터전 		
전 략	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성</td> <td style="padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 의료서비스 여건 개선 2 농어촌 통합 돌봄시스템 구축 3 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성 4 농어촌 사회 안전망 내실화 </td> </tr> </table>	생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 의료서비스 여건 개선 2 농어촌 통합 돌봄시스템 구축 3 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성 4 농어촌 사회 안전망 내실화
	생애주기별 복지서비스 제공과 포용적 공동체 육성	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 의료서비스 여건 개선 2 농어촌 통합 돌봄시스템 구축 3 보육·육아 친화적 농어촌 지역사회 조성 4 농어촌 사회 안전망 내실화 	
	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">교육·문화 기회의 형평성 보장</td> <td style="padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 특성을 반영한 교육 서비스 확충 2 농어촌 평생교육강화 3 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상 4 주민 주도형 문화·여가 향유 지원 </td> </tr> </table>	교육·문화 기회의 형평성 보장	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 특성을 반영한 교육 서비스 확충 2 농어촌 평생교육강화 3 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상 4 주민 주도형 문화·여가 향유 지원
	교육·문화 기회의 형평성 보장	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 특성을 반영한 교육 서비스 확충 2 농어촌 평생교육강화 3 농어촌 지역 문화·여가 향유 여건 향상 4 주민 주도형 문화·여가 향유 지원 	
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축</td> <td style="padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 지역 교통 여건 확충 2 농어촌 주거 여건 및 기초생활 인프라 개선 3 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련 4 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전 </td> </tr> </table>	농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 지역 교통 여건 확충 2 농어촌 주거 여건 및 기초생활 인프라 개선 3 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련 4 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전 	
농어촌다움이 살아 있는 정주기반 구축	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 지역 교통 여건 확충 2 농어촌 주거 여건 및 기초생활 인프라 개선 3 인구유입 촉진을 위한 정주기반 마련 4 농어촌다움을 유지하는 환경·경관 보전 		
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">경제활동 다각화와 지역순환경제 구축</td> <td style="padding: 5px;"> <ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 지역자원을 활용한 소득기반 다각화 2 농어촌 관광 활성화 3 농어촌 취업·창업 촉진 4 농어촌 여성 취업 지원 및 일손 부족 해소 </td> </tr> </table>	경제활동 다각화와 지역순환경제 구축	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 지역자원을 활용한 소득기반 다각화 2 농어촌 관광 활성화 3 농어촌 취업·창업 촉진 4 농어촌 여성 취업 지원 및 일손 부족 해소 	
경제활동 다각화와 지역순환경제 구축	<ol style="list-style-type: none"> 1 농어촌 지역자원을 활용한 소득기반 다각화 2 농어촌 관광 활성화 3 농어촌 취업·창업 촉진 4 농어촌 여성 취업 지원 및 일손 부족 해소 		
추 진 기 반	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌서비스 기준 개편, 사전협의 제도 도입 및 농어촌 영향평가 지침 제정을 통한 삶의 질 위원회의 실효성 있는 범부처 정책 조정 • 농촌협약 도입을 통한 지역 주도 삶의 질 정책 추진기반 제도화 		

[그림 5-11] 제4차 농어촌 삶의질 기본계획의 비전, 목표, 전략, 과제

출처: 관계부처 합동, 농어업인 삶의질 향상 위원회. 2020. 2020~2024 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획, p. 25.

제4차 기본계획은 이전의 기본계획과는 다르게 농식품부·해수부 정책 중심에서 전 부처 협업을 강화하는 것으로 정책 범위를 확대했다. 정책 대상도 농어업인 중심에서 다양한 세대와 계층을 포용해 기존 농어업인뿐 아니라 귀농어·귀촌자, 다문화 가정, 도시민 등 다양한 수요자를 고려한 정책을 발굴하기 위해 노력한다.



[그림 5-12] 제4차 농어촌 삶의질 기본계획의 패러다임 전환

출처: 관계부처 합동, 농어업인 삶의질 향상 위원회. 2020. 2020~2024 제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획, p. 24.

3) 농업·농촌 및 식품산업 발전계획

농림축산식품부는 2023년 4월 6일 ‘2023-2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획’(이하 농촌발전계획)을 발표하고 ‘힘차게 도약하는 농업, 국민과 함께하는 농촌’을 5년 후의 비전으로 제시하였다. 농촌발전계획은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 따라 5년마다 수립하는 법정계획이며 시·도 및 시·군·구 발전계획의 상위 계획으로 농업, 농촌 및 식품산업 전반의 정책을 포괄한다. 국정과제를 토대로 윤석열 정부 5년 동안 중점적으로 추진할 주요 5대 전략과 37개 세부 추진 과제를 설정했으며, 5대 전략은 1) 굳건한 식량안보 확보, 2) 미래 농식품산업 기반 조성, 3) 안정적인 농가경영 지원, 4) 국민이 안심하는 먹거리 공급, 5) 쾌적하고 매력적인 농촌 조성 등으로 여기에서는 쾌적하고 매력적인 농촌 조성 전략을 중심으로 살펴보고자 한다.

비전		힘차게 도약하는 농업, 국민과 함께하는 농촌	
전략	성과목표	세부추진과제	
굳건한 식량안보 확보	식량 자급률 제고	· 식량자급률: (‘21)44.4%→(‘27)55.5	· 식량자급률 목표치 설정 · 식량작물 생산· 소비체계 전환 · 농지 관리 체계화 및 농업기반시설 확충
	국내 비축 및 해외곡물 유통망 안정적 확보	· 밀/콩 자급률: (‘21) 1.1/23.7→ (‘27) 8.0/43.5	· 국내 비축 및 해외 곡물 유통망 안정적 확보
미래 농식품산업 기반 조성	미래세대 농업인 육성	· 청년농 3만명 육성	· 미래세대 농업인 육성 · 스마트농업 확산
	미래에 적합한 농업으로 전환	· 스마트농업 보급률: (‘22) 온실12.8%, 축사19.8% →(‘27) 30, 30	· 기후변화 대응을 위한 농식품 시스템 구축 · R&D 혁신 및 기술창업 활성화 · 전략적 국제협력 농정 추진
	미래 신성장동력 육성	· K-Food 수출 목표: (‘22) 118억달러→ (‘27) 230	· 그린바이오산업 육성 · 푸드테크 산업 육성 · K-Food수출 확대 · 반려동물 연관 산업 육성 및 제도정비
안정적인 농가경영 지원	농가 경영 안전망 확충	· 농업직불제 관련 예산: 5조원 수준 달성	· 농업재해 피해 지원 · 농업 경영위험 대응
	직접지불제도 개편		· 직접지불제도 개편
	농가 경영 여건 개선	· 농식품펀드 1조원 추가 결성	· 농가 생산비 부담 완화 · 농식품 분야 민간 투자 활성화 · 농업인력의 안정적 공급 · 농축협의 경제산업 강화
국민이 안심하는 먹거리 공급	농축산물 유통구조 및 수급관리 체계 개선	· 유통비용 절감: (‘20)48%→(‘27)45	· 농산물 유통구조 선진화 · 농축산물 자율적 수급 관리체계 구축 · 주요 농축산물 수급 및 가격 안정
	안전한 고품질 농식품 공급	· 주요 채소류 가격 변동률: (‘18~‘22) 14.4%→ (‘23~‘27) 13.4	· 사전 예방적 농식품 안전관리 강화 · 원산지 표시 증 소비자 신뢰 확보 · 가축 방역체계 고도화 및 민간책임성 강화 · 고품질 농식품 공급
	취약계층 먹거리 지원 및 로컬푸드 활성화		· 취약계층 먹거리 지원 및 로컬푸드 활성화
쾌적하고 매력적인 농촌 조성	농촌공간 재구조화 및 재생 지원	· 농촌 삶의 질 만족도: (‘21)5.7점→(‘27)6.7	· 농촌공간계획 도입 및 농촌 재생 지원 · 농촌 정주여건 개선
	농촌 맞춤형 사회서비스 보장	· 농촌 융복합산업규모: (‘22) 3.6조원→(‘27) 5	· 농촌 필수 생활 서비스 지원 · 여성농업인, 농촌 거주 여성 지원
	농촌경제 활성화 기반 조성		· 농업·농촌 소득 기반 다각화 · 귀농·귀촌 활성화 · 농촌 교류·체류 활성화

추진기반

혁신농정, 현장소통·지방중심 농정

[그림 5-13] 2023-2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획의 비전, 목표 및 추진 과제

출처: 농림축산식품부(2023) 2023-2027 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, p. 13.

농촌 인구 및 농업인력과 밀접하게 관련된 농촌 분야 세부 과제는 ‘농촌 공간계획 도입 및 농촌 재생 지원’, ‘농촌 정주여건 개선’, ‘농촌 필수 생활 서비스 지원’, ‘여성농업인, 농촌 거주 여성 지원’, ‘농업·농촌 소득 기반 다각화’, ‘귀농·귀촌 활성화’, ‘농촌 교류·체류 활성화’ 등이며, 농업 분야 세부 과제는 ‘미래세대 농업인 육성’, ‘스마트농업 확산’, ‘농업 인력의 안정적 공급’ 등이다.

(미래세대 농업인 육성) 농업인의 고령화가 심화되고 젊은 농업인 수가 급속히 감소함에 따라, 농업의 지속가능성과 혁신이 위협받고 있으므로 정부는 미래세대 농업인 육성을 위한 정책을 다양화하고 강화해왔다. 미래세대 농업인 육성을 위해 ① 청년농의 유입 경로 확대 및 창업·정착 기반 종합 지원, ② 예비 농업인의 창업 성공을 위한 사전 보육 강화, ③ 청년농에게 은퇴 농가 이양 농지 제공, ④ 청년농의 육아 부담 경감을 위한 상시 보육 지원체계 강화 등을 제시한다.

(스마트농업 확산) 스마트농업은 생산성 향상을 통한 농업 혁신과 성장뿐만 아니라 기후위기, 노동력 부족, 생태계 파괴, 인구변화 및 소비자 기호 등에 대응하기 위해 매우 중요하며, 정부는 스마트농업의 확산을 위해 정책을 강화해왔다. 관련 정책은 농촌발전계획뿐만 아니라 농림축산식품부가 2022년 10월에 발표한 ‘스마트농업 확산을 통한 농업 혁신 방안’에 구체적으로 제시되어 있다.²⁶⁾ 특히, 인력 측면에서 스마트농업 혁신 민간주체 육성을 3대 추진전략 중 하나로 제시하고, 주요 과제로 ① 농업인의 스마트농업 기술 도입·활용 확대 위한 역량·신뢰 제고, ② 세계적 수준의 스마트농업 기술·서비스 공급 기업 육성, ③ 현장 문제 해결용 전문 지식·기술 제공 전문가 육성 등을 제시하고 있다.

(농업인력의 안정적 공급) 인구감소, 고령화, 저출산, 수도권 인구 집중으로 인해 농업 인력이 부족하고 농업 인건비가 상승하여 농업 경영 위협으로 작용하고 있다. 농업인력의 안정적 공급을 위해 「농어업고용인력 지원 특별법」 시행(’24), 인력중개플랫폼 구축 등 중장기 농업인력 지원정책 추진을 위한 제도적 기반을 강화했다. 또한 이민제도와 연계한 외국인력 장기 취업 및 체류 방안 마련, 국내·외국 인력 공급 확대 및 제도 개선 등을 추진한다. 농촌 정책은 수도권, 대도시 등 비농촌 지역으로의 인구유출을 억제함과 동시에 농촌으로의 인구 유입 유인을 제공함으로써 농촌 경제·사회를 활성화하고, 농업 분야의 인력을 제공하기 위해 중요하다.

26) 농림축산식품부. 2022.10. 「스마트농업」 확산을 통한 농업혁신 방안.

(농촌 공간계획 도입 및 농촌 재생 지원) 농촌 공간계획 제도적 기반 마련, 농촌의 공간적 특성을 고려한 농촌 공간 마스터플랜 수립, 농촌 공간계획 수립 및 이행을 위한 전담 조직 및 지원 확충, 정부-지자체 간 농촌협약 체결 및 농촌 재생 프로젝트 확대 등을 추진한다.

(농촌 정주여건 개선) 노후주택, 빈집 등 농촌 노후주택 10만 호(5+5) 정비, 농촌 지역에 기초생활 서비스 접근성 향상, 청년 농촌 거주 지원 및 주거 개선을 위한 범부처·민간 협력 등을 추진한다.

(농촌 필수 생활 서비스 지원) 의료, 돌봄 등 농촌에 부족한 필수 생활 서비스 지원 강화, 농촌 공동체 기반 사회서비스 활성화를 위한 제도 및 지원체계 마련, 고령농의 안정적인 노후 생활 보장, 농특위 역할 확대를 통한 생활 서비스 지원 체계 강화 등을 추진한다.

(여성농업인, 농촌 거주 여성 지원) 여성의 농작업 여건 개선 및 전문성 강화, 여성농업인 삶의 질 제고를 위한 맞춤형 서비스 지원, 미래세대 농업인 육성 및 농업·농촌 성평등 문화 확산 등 추진을 제시하고 있다.

(농업·농촌 소득 기반 다각화) 창업가 육성, 성장 단계별 지원 등 농촌융복합산업 활성화, 농촌관광 체질 개선을 위해 프로그램 다변화와 규제 개선 등을 추진한다.

(귀농·귀촌 활성화) 예비 귀농·귀촌인을 위한 사전 준비 지원체계 확충, 귀농·귀촌인의 원활한 농촌 정착 기반 마련 등 추진을 제시하고 있다.

(농촌 교류·체류 활성화) 농촌 교류·체류 확대를 통한 사람과 자본 유입 기반 마련, 농업·산림의 치유 기능을 활용한 교류 확대를 통한 지역경제 활성화 등을 추진한다.

2 집행 및 성과 평가

앞서 국가운영의 방향성이라는 측면에서 미래대응성 제고를 위한 형성평가 방안을 모색하였다. 하지만 이러한 국정 방향성이 실제로 구현되기 위해서는 정책을 포함하는 재정사업과의 연계가 필수적이다(민보경 외, 2022). 즉, 미래비전과 일관성이 높은 중장기 계획이 수립되었다면 그러한 중장기계획과 재정사업의 연계가 이루어져야 하며 이를 검토하는 것이 집행 및 성과 평가라고 할 수 있다(민보경 외, 2022).

중장기계획의 집행 및 성과 평가는 정부가 예산안 심사 부속서류로 국회에 제출하는 부처별 정부 성과계획서에 제시된 프로그램별 성과지표와 미래사회 대응지표를 비교 및 검토한다. 정부가 프로그램을 구성하는 단위사업을 수행하는 과정에서 사업별 성과를 측정하기 위해 선정한 성과지표와 미래사회 대응지표를 통해 분석 대상 재정사업의 집행 및 성과를 살펴본다.

가. 행정안전부²⁷⁾

행정안전부의 2023년도 성과계획서를 살펴보면, 전략목표 III에서 “지역특화 발전을 통해 주민 행복 향상에 기여한다”를 제시하고 있다. 이와 관련된 프로그램은 지역특화 개발, 주민생활환경 개선, 지역일자리 창출, 지방도 개선 등 지역발전에 기여함으로써 주민 행복을 향상하는 것을 목표로 한다. 프로그램 목표별 정책 우선순위는 맞춤형 지역개발 추진 및 주민생활환경 개선, 지역일자리 창출, 서해5도 정주환경 개선, 지방도 구조 개선 사업 등이 있는데, 이 중 지역 인구감소 대응 정책으로 맞춤형 지역개발 추진 및 주민생활환경 개선, 지역일자리 창출 등을 중심으로 살펴본다.

먼저 프로그램 목표 III-1의 맞춤형 지역개발 추진과 주민생활환경 개선(지역발전)을 살펴보면 지역균형발전 추진을 통한 골고루 잘사는 대한민국 실현, 주민환경 개선을 통한 안전하고 쾌적한 생활공간 조성 등이 포함되어 있다. 프로그램의 추진 배경은 수도권과 지방 간 양극화 심화 및 지방 인구감소 위기 등 지역문제를 해결할 균형발전 정책의 필요성과 접경지역, 섬, 주한미군 주변지역 등 안보·지리·역사적 요인으로 개발되지 못한 특수상황지역에 대한 정부 차원의 지원의 필요성을 제시하고 있으며, 지역균형발전 추진을 통한 골고루 잘사는 대한민국 실현과 주민환경 개선을 통한 안전하고 쾌적한 생활공간 조성을 프로그램의 목표로 삼고 있다. 지역균형발전 추진을 통한 골고루 잘사는 대한민국 실현을 위해서는 구체적으로 1) 인구감소 지역의 자율성 강화와 인구활력 증진 도모를 통해 지자체의 경쟁력 강화 및 지역자립형 발전체계 구축, 2) 접경·섬지역의 생산·소득 기반의 정비·확충으로 주민의 삶의 질 향상과 소외 없는 균형발전 도모, 3) 정주여건 개선, 관광 활성화 등 특색 있는 도서개발을 통해 지속가능한 섬 발전 기반을 마련하고 섬의 가치와 중요성 제고, 4) 안보·지리·역사적 요인 등으로 소외됐던 주한미군 주변지역, 민군

27) 행정안전부 2023년도 성과계획서 pp. 154-187에서 발췌하여 정리.

복합항 주변지역, 특수상황지역을 적극 지원하여 지역발전 기반 구축 및 생활환경 개선 등을 제시한다. 주민환경 개선을 통한 안전하고 쾌적한 생활공간 조성을 위해서는 1) 기후 후 위기 시대에 탄소중립 교통수단인 자전거 이용 활성화를 위한 편리하고 안전한 자전거 이용 기반 구축 및 자전거 이용문화 확산, 2) 공중화장실 이용문화의 선진화를 통한 국가 이미지 제고 및 국민 편의 증진 도모, 3) 옥외광고 발전을 위한 옥외광고산업 진흥 기반 마련 및 도시미관 개선을 위한 불법광고물 정비 강화, 4) 중앙과 지방이 협업하는 온천발전종합정책 추진으로 온천산업 경쟁력을 강화하고 국민 건강증진과 지역경제 활성화에 기여, 5) 지역의 인구감소 대응 역량 강화를 지원하는 사업 추진으로 지역 주도의 지방소멸 및 인구감소 대응 체계 구축 및 지역균형발전 도모, 6) 고향사랑기부금에 관한 법률의 대국민적 인식 확산 및 제도 개선 방안 마련, 7) 수도권 기업의 지방 이전을 위한 제도 개선 사항 발굴 및 컨설팅 지원 등 기업 이전 지자체 활성화 및 역량 강화 지원, 8) 다양한 지역문제 해결을 위해 지역 내 다부처 정책연계 체계 구축 등 지역사업 연계·지원을 통해 주민 편의 증진 및 삶의 질 제고 등을 구체적으로 제시한다.

주요 추진전략으로 주한미군기지 이전에 대한 평택 지원, 주한미군공여구역 주변지역 등 지원, 지역공동체 기반 조성 및 역량 강화, 도로명주소사업 추진, 특수상황지역 개발, 광역경제권 추진 지원(자전거 이용 활성화, 안전한 공중화장실 조성, 간판문화 선진화, 온천사업 활성화, 지방소멸 대응, 고향사랑기부제 활동 지원, 인구감소 지역 기업 이전 활성화 지원, 부처 지역사업 연계 지원), 접경지역 발전 지원 사업, 서해5도 종합발전 지원, 섬발전 협력사업 추진, 제주민군복합항 주변지역 발전 지원 등이 있다.

행정안전부는 해당 프로그램의 성과지표로 특수상황지역 주민만족도, 접경지역 지원사업 정책만족도를 제시하고 있다. 먼저 특수상황지역 주민만족도는 접경지역 15개 시·군, 도서지역 21개 시·군·구 188개 도서에 거주하는 주민만족도를 백분율로 나타낸 것으로 수해 지역인 특수상황지역에 거주하는 주민들에게 사업에 대한 만족도를 조사함으로써 지리적 여건 등으로 지역발전에서 소외된 특수상황지역에 대한 지역개발 사업의 추진 성과를 측정하고자 하는 것이다. 특수상황지역 주민만족도의 2023년도 목표치는 83.5점을 제시하고 있는데, 이는 2022년 83점보다 0.5점 높게 설정한 것이다. 접경권발전 지원사업 정책만족도 지표는 접경지역 주민 등을 대상으로 사업 추진에 대한 만족도 조사 평균으로 리커트 5점 척도 측정 후 100점 기준으로 환산한다(매우불만족 0점, 불

만족 25점, 보통 50점, 만족 75점, 매우만족 100점). 접경지역 지원 사업 정책만족도의 2023년도 목표치는 78.7점으로 2021년 실적치인 77.3점에 2019~2021년 실적치 증가 평균값인 1.4점을 더한 값을 목표치로 설정한 것이다.

[표 5-2] 행정안전부 '지역발전' 프로그램 목표별 성과지표

성과지표	가중치	성과분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료수집 방법/출처
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25		
①특수상황 지역 개발사업 주민 만족도(점)	0.5	일반 재정	목표	82	83	83	83	83.5	84	84.5	○특수상황지역 개발사업 주민 만족도 ■ 측정산식: 사업 추진에 대한 만족도 조사 ■ 측정방법 - 측정 대상 사업: ①기초생활기반 확충(도로, 항만 등), ②지역소득 증대(산책로, 저온저장고, 숙박/체험시설 등), ③지역경관 개선(지붕/담장 정비 등), ④지역역량 강화(홍보/마케팅, 교육 등) - 측정 대상 기간: '22.1.1.~'22.12.31. - 실적치 집계 완료 시점: '22.12월 예정 - 측정 수행 기관: 행정안전부 및 지자체 - 측정 대상 표본수 및 선정 방법(자료수집방법/자료 출처): 특수상황지역(접경지역 15개 시·군, 도서지역 21개 시·군·구) 표본조사(총 800명) - 평점 부여 방식: 리커트척도 5단계 조사 후 100점 만점으로 환산	측정대상 표본수 및 선정 방법(자료수집 방법/출처): 800개
			실적	82.7	82.0	82.5	-	-	-	-		

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처	
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24			'25
②접경지역 지원 사업 정책만족도 (점)	0.5	일반 재정	목표	73	75	76.3	78.5	78.7	-	-	○ 접경지역 지원 사업 정책만족도 ■ 측정산식: 사업 추진에 대한 만족도 조사 평균 ■ 측정방법 - 측정 대상 기간: '23.1.1. ~ '23.12.31. - 실적치 집계 완료 시점: '24. 1월 말 예정 - 측정 수행 기관: 접경지역 지 자체 - 측정 대상 표본수 및 선정 방법 : 접경지역 주민 등 300명 이상 ※ 대상 사업: 동서녹색평화도로 연결, 한탄강 주상절리길 조성, 영종~ DMZ 평화의 길 조성, 영종~ 신도 평화도로 건설, 접경지역 생활기반시설(LPG) 확충 ※ 평점 부여 방식: 리커트 5점 척도 측정 후 100점 기준(매 우불만족 0점, 불만족 25점, 보통 50점, 만족 75점, 매우 만족 100점)으로 환산	측정 대상 표본수 및 선정 방법 : 설문 대상 지역 주민 샘플 (직업별 · 연령별) 300명 이상
			실적	74.5	75.9	77.3	-	-	-	-		

출처: 행정안전부 2023년도 성과계획서, pp. 164-165.

행정안전부는 일자리 지원 프로그램을 통해서 지역일자리를 창출하고 인구유출을 감소시키고자 한다. 행정안전부 성과계획서 프로그램 목표 III-2에서 '지역일자리를 창출한다(일자리 지원)'를 제시하고 있다. 이러한 프로그램의 추진 배경으로 지자체 중심의 상향식 일자리 사업을 통해 청년고용을 창출하고, 취·창업이 지역 정착으로 이어지도록 정책적 지원 필요, 청년이 지역공동체 발전, 지역사회 문제 해결에 기여할 수 있도록 지원하여 지역발전의 주체로서 청년의 역할 정립, 지역주민이 각종 지역자원을 활용한 수익사업을 통해 소득·일자리 창출, 공동체 활성화에 기여하는 마을기업 육성 등을 설명한다.

주요 추진전략으로는 청년인구 유출, 인구감소, 지역산업 위기, 경기침체, 공동체 약화 등에 대응하는 청년 일자리 확대를 통해 지역문제를 회복해야 할 필요성이 큰 지역 우선 지원, 지역 불균형 심화 문제 해결, 사회적 가치 확산을 위한 마을기업 및 자립 지원 등이 있다.

행정안전부의 지역일자리 지원 프로그램의 성과지표는 지역 주도형 청년 일자리 창출 수, 마을기업 고용인원 등이 있다. 먼저, 지역 주도형 청년 일자리 창출 수 지표는 2023년도 사업에 참여한 청년 취·창업 수를 합산한 것으로 지역일자리 지원 사업의 성과를 측정하는 기본적 지표라 할 수 있다. 행정안전부의 성과계획서는 향후 전략적 성과관리를 위해 청년 일자리 창출 수 이외에 청년의 지역 정착률, 취업지속률 등과 같은 결과지향적인 성과지표의 계획을 표명하고 있다. 지역 주도형 청년 일자리 사업 참여자 수의 2023년 목표치는 2만 7,200명으로 각 사업유형별 취·창업 목표 인원(지역혁신형 1만 3,700명, 상생기반 대응형 3,300명, 지역포용형 4,620명, 지역정착 지원형 5,626명)의 100%를 근거로 목표를 설정하였다. 지역혁신형(2+1년)은 지역경제와 청년이 함께 혁신·성장할 수 있는 일자리 제공을 통해 청년의 지역유입 및 정착을 유도하는 것이고, 상생기반 대응형(창업 1~2년+일자리 채용 1년)은 소멸위기지역 청년창업 및 창업청년 성장지원을 통한 일자리 창출 연계로 지역·청년의 상생을 도모하는 것이며, 지역포용형은 지역사회경제 청년혁신활동가 육성, 휴먼뉴딜연계 지역사회 안전망 분야 등 사회공헌 연계 일자리이다.

마을기업 고용인원 지표는 전국 마을기업의 상용근로자 수를 합산한 것으로, 상용근로자는 고용계약이 1년 이상인 임금근로자 또는 계약기간이 정해지지 않고 정규직원으로 일하는 자로서, 기업체에서 급여를 지급하는 자이다. 마을기업은 지역주민이 지역자원을 활용하여 공동의 지역문제를 해결하고 소득 및 일자리를 창출하는 마을 단위 기업이다. 행정안전부의 성과계획서는 마을기업을 통해 지역공동체의 회복과 지역경제 활성화의 성과를 기대할 수 있다고 명시하고 있다. 마을기업 고용인원의 2023년 목표치는 3,505명으로 이는 2022년 목표 상용근로자 수(3,375명)+(65개(최근 3년간 마을기업 평균 증가 개수)×2명(최근 3년간 기업당 평균 상용근로자 수))로 산출된 것이다.

[표 5-3] 행정안전부 '지역일자리' 프로그램 목표별 성과지표

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법 /출처
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25		
①지역 주도형 청년 일자리 사업 참여자 수(만 명)	0.5	일반 재정	목표	2.32	2.21	2.36	2.59	2.72	-	-	Σ(지역 주도형 청년 일자리 사업 참여자 수)	행안부 추진 계획 및 결과 보고서
			실적	3.64	3.6	3.3	-	-	-	-		
②마을기업 고용인원(명)	0.5	일반 재정	목표	10.5	12.5	12.7	3,375	3,505	-	-	Σ(전국 마을기업 상용근로자 수)	마을기업 실태조사 통계 자료 등
			실적	12.1	12.8	9.0	-	-	-	-		

출처: 행정안전부 2023년도 성과계획서, p.186

나. 국토교통부²⁸⁾

국토교통부의 2023년도 성과계획서는 전략목표 중 하나로 “지역경쟁력 강화 및 균형 발전을 촉진한다(지역개발)”를 제시하고 있다. 이를 위한 프로그램 목표는 “지역 성장거점 육성 및 지역경제 발전을 통해 지역내총생산 증대”를 제시하고 있으며, 프로그램 추진 배경은 수도권에 비해 상대적으로 낙후한 지역 성장거점 육성 등을 통해 지역의 경쟁력 제고 및 국토의 균형 있는 발전을 견인하기 위함이다.

주요 추진전략으로는 1) 홍수조절을 통한 재해예방과 배수갑문을 이용한 해수유통으로 사회화 수질 개선(방조제 관리 지원) 2) 미래지향적이고 분석, 진단 가능한 국토 조성, 지역경쟁력 강화 및 지방 균형발전 방안 마련, 탄소중립 등 급변하는 국토환경 대응 등을 위한 체계적 연구 추진(국토정책종합연구), 3) 지역개발사업 사전·집행평가 등을 실시하여 효과성을 제고하고, 지역개발 관련 DB를 구축·제공하여 지역 정책 수립 및 체계적 관리 지원(지역개발사업 평가 운영), 4) 생활환경이 열악하고 개발 수준이 낮은 성장촉진지역(70개 시·군)에 대하여 지역발전에 필요한 기반시설 지원(성장촉진지역 개발), 5) 지자체가 지역 여건에 맞는 사업계획을 기획, 중앙정부와 협약을 체결하면, 다부처·다년도 사업을 포괄보조 형식으로 지원(지역발전투자협약), 6) 지자체 간 연계·협력을 토대로 지역자

28) 국토교통부 2023년도 성과계획서 pp. 24-37에서 발췌하여 정리.

원을 융·복합한 경쟁력 있는 지역계획 수립 지원(초광역개발권 시범사업 지원), 7) 개발 제한구역 보존가치 증진, 효율적이고 체계적인 관리를 위한 경상경비, 토지 매입 및 주민 지원 사업 추진(개발제한구역 지원), 8) 국가균형발전 및 경쟁력 강화를 위해 혁신도시를 지역 거점으로 육성 및 발전 지원(혁신도시), 9) 발전 잠재력이 있고 경제적 파급효과가 큰 지역전략사업을 투자선도지구로 지정하여 지역의 성장거점 육성(투자선도지구 지원), 10) 인구 유입과 정착을 지원하기 위해 지역 특성을 기반으로 공공임대·일자리·생활 인프라가 결합된 생활거점 조성(지방이주활성화사업), 11) 획기적 규제완화와 지원을 통해 기업이 자유롭게 개발하고 투자하는 기업 주도 성장거점 조성(기업혁신파크 선도사업) 등이다.

국토교통부는 해당 프로그램 목표의 성과지표로 비수도권내 지역내총생산(GRDP) 실질성장률, 낙후지역 주민만족도, 일자리 창출 등을 제시하고 있다. 먼저, 비수도권의 지역내총생산 실질성장률은 명목 지역내총생산에서 가격 변화분을 제거한 순수한 생산 수량의 변동분만을 나타낸 것으로 일정 기간 동안, 일정 지역 내에서 새로이 창출된 최종 생산물 가치의 합으로서 비수도권 14개 광역지자체를 대상으로 통계청에서 발표하는 GRDP 잠정치를 활용한다. 2023년도 성과계획서에 명시한 목표치는 0.74%로 2022년 목표치인 0.92%보다 낮게 제시되었다. 이에 대한 근거로 세계적인 저성장의 추세 속에서 국내 경제성장률이 최근 3% 미만의 하향 평준화 되고 있는 상황으로 최근 3년간(2017~2019년) GRDP 실질성장률의 지수추세선($R^2=0.99$) 수준을 감안해 0.74%로 설정하였음을 설명한다.

지역주민만족도(도서) 지표의 경우, 성장촉진지역 내 낙후도가 심한 도서지역을 대상으로 매년 주민만족도 설문조사를 통해 지역주민만족도를 측정하며 성장촉진지역(70개 시·군)에서 매년 주민들에게 지역주민만족도 설문조사를 실시하여, 지역균형발전을 위한 지역맞춤형 사업들이 차질 없이 잘 진행되는지 보기 위한 지표로 사업 진행 상황을 거시적으로 관찰할 수 있는 보조지표로 중요한 의미를 가진다고 설명한다. 국토교통부 성과계획서는 2023년도 목표치로 4.15점(5점 척도)을 제시하고 있는데 이는 전년도 2022년도 목표치 4.15점과 동일한 수준이다. 측정방법은 성장촉진지역 개발사업에 대한 수혜 주민 300명을 대상으로 지역개발 사업에 대한 인지도, 지역발전 기여 여부, 사업에 대한 직접적인 만족도 등 총 6개 항목에 대하여 설문조사를 실시한다.

마지막으로 일자리 창출(누적) 지표는 사업구역 내 사회적경제, 공공고용 일자리 창출 수를 지자체에서 직접적으로 조사하여 데이터 자료를 구축하는데, 일자리 창출 수는 사업장 내 고용승수를 연산하여 산정한다. 국토교통부 성과계획서는 열악한 지방재정 여건을 개선, 지역발전투자협약 시범사업으로 추진된 해당 사업 구역 내 새롭게 발생한 일자리 창출 및 고용자의 합으로 각 시·도 내에서 추진한 사업구역별로 산출된 척도라고 설명한다. 일자리 창출 지표의 2023년도 목표치는 598명으로 전년도 2022년 580명에 비해 높은 수준이다. 이에 대한 근거로 시범사업 협약 이행 시점과 협약서 부속서에 따른 일자리 창출 목표를 기준으로 매년 설정하였으며, 10억 원당 약 5명 창출로 2023년의 경우, 이 월액 60억 원을 감안하여 목표치 30명으로 설정하였다고 설명한다.

[표 5-4] 국토교통부 '지역개발' 프로그램 목표별 성과지표

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치							측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법 /출처	
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24			'25
①비수도권의 지역내 총생산(GRDP) 실질성장률(%)	0.4	일반 재정	목표	신규	신규	신규	0.92	0.74	-	-	비수도권 지역내총생산 실질성장률의 산출평균	통계청
			실적	신규	신규	신규	-	-	-	-		
②지역주민 만족도(도서)(점)	0.2	일반 재정	목표	4.05	4.1	4.1	4.15	4.15	-	-	성장촉진지역 사업 해당 지역 주민만족도 설문지 조사	도서지역 16개 시·군 대상으로 설문지 조사 후 통계자료 확인(문서)
			실적	4.05	4.4	4.4	-	-	-	-		
③일자리 창출(누적) (명)	0.4	일반 재정	목표	신규	247	408	580	598	-	-	사업 추진으로 인한 일자리 창출 수	지역발전투 자협약 시범사업 수행 지자체
			실적	신규	258	573	-	-	-	-		

출처: 국토교통부 2023년도 성과계획서, p. 35.

다. 농림축산식품부²⁹⁾

농림축산식품부의 2023년도 성과계획서는 프로그램 목표 III-4 “농산업 분야 인력 양성 및 창업 활성화 지원을 통해 지속가능한 농산업 육성에 기여한다(농업인력 육성 및 창업 지원)”를 제시하고 있다. 이 프로그램의 목표는 농산업 분야 인력 양성 및 창업 활성화 지원을 통해 지속가능한 농산업 육성에 기여하는 것으로, 시장개방, 고령화 등 대내외 여건 변화에 대응하여 지속가능한 농식품산업을 구축하기 위한 농산업 분야 인력 양성 및 창업 활성화 지원을 추진 배경으로 설명한다. 즉, 농업농촌 인구 감소와 고령화에 대응하여 미래 농업을 선도할 인력의 육성과 유입을 도모하고 신규 유입 인력의 정착 지원을 강화하고자 한다.

농림축산식품부의 성과계획서의 농업인력 육성 및 창업 지원 프로그램을 위한 주요 추진전략은 1) 정보통신기술(ICT)을 활용한 교육운영 내실화, 졸업생의 조기 영농정착 지원을 위한 체계 구축 등을 통해 젊고 유능한 후계 농업인 인재 양성·배출, 2) 농식품 벤처·창업 기업 대상 자금, 판로, 투자 유치, 기술 등 종합 지원을 통한 유망 벤처·창업 기업 발굴 및 집중 육성(농식품 창업 지원), 3) 농촌 인구 감소, 농업인력 고령화 등 청년농 육성 시급성을 고려하여 혁신적인 아이디어, 영농 의지 및 열정을 가진 청년 창업농을 선발하여 영농정착 지원금, 창업자금·농지·기술교육 등을 종합 지원하여 영농창업 활성화 제고(농촌 정착 지원), 4) 농업인 및 후계농이 필요로 하는 교육을 확대하여 고품질 농산물 생산 및 농식품 고부가가치 창출 등 사업과 교육의 연계를 통해 농업의 소득 증대를 견인하고, 중·고등 정규교육 단계부터 현장 중심 기술교육을 강화한 체계적 직업교육을 지원하여 농업계 수요 맞춤형 인력 육성 뒷받침(농업인 교육 지원), 5) 농업 분야에 특화된 인력수급 지원체계 구축을 통해 농촌 인구 감소, 고령화 및 계절성에 따른 농촌 일손 부족 문제 완화 및 해소에 기여(농촌 고용인력 지원), 6) 귀농·귀촌인에 대한 농업·농촌 정착 지원을 통해 농업인력 구조 개선 및 지역 활성화 추진(귀농·귀촌 활성화 지원), 7) 농지은행(농어촌공사)이 농지를 매입·임차하여 청년창업농·귀농인 등에게 매도·임대 지원해 영농정착 도모(맞춤형 농지 지원), 8) 기존의 보조·융자금 지원에서 새로운 정책금융인 농식품펀드를 통해 성장 가능성 있는 청년·창업농 등 농식품 경영체 투자 확대 및 농식품 경영체 투자 유치 역량 제고를 위한 전문교육·컨설팅 강화(농식품 창업 지원(FTA기금)) 등이다.

29) 농림축산식품부 2023년도 성과계획서 pp. 195-206에서 발췌하여 정리.

농림축산식품부는 해당 프로그램 목표별 성과지표로 농업인력 양성률, 청년농업인 영농정착률을 제시한다. 먼저, 농업인력 양성률은 농업계 학교 교육지원 사업에 참여한 농고·농대 졸업생 중 농산업 분야 취·창업 학생 수와 귀농귀촌종합센터 교육 수료자 중 귀농·귀촌자를 백분율로 나타낸 것으로, 미래 농업을 선도할 인력을 육성하고 귀농·귀촌자의 유입을 도모하여 부족한 농산업인력을 확보하는 차원에서 교육 후 취·창업 및 귀농·귀촌 실행을 검증할 수 있는 지표이다. 농업인력 양성률은 2022년 신규 지표로 선정되었으며 2023년 목표치는 2022년과 동일한 수준인 29.5%이다. 성과계획서는 이에 대한 근거로 과거 5년간(2017~2021년) 평균 29.3%보다 0.2%p 증가한 29.5%로 목표치를 설정한 것이라 설명한다.

청년농업인 영농정착률 지표는 2018~2023년 선정된 청년농업인의 영농정착 인원을 백분율로 나타낸 것으로 청년농업인 영농정착 지원 사업을 통해 농업·농촌으로 유입된 청년들이 얼마나 영농에 정착하여 영농 경영을 유지하고 있는지를 보기 위한 지표로서 미래 농업의 혁신 동력 확보를 위한 성과를 측정하는 척도이다. 2023년의 목표치는 92.1%로 2022년도 목표치와 동일한 수준이다. 농림축산식품부 성과계획서는 목표치 설정의 근거로 2019~2021년의 기간 중 선발된 청년농업인 5,000명의 최근 3개년 영농정착률 평균 실적(91.8%)을 감안하고 여기에 정책 의지를 반영하여 2023년도 성과목표 92.1%를 설정하였다고 설명한다.

[표 5-5] 농림축산식품부 '농업인력 육성 및 창업 지원' 프로그램 목표별 성과지표

성과지표	가 중 치	성과 분야	실적 및 목표치								측정산식 또는 측정방법	자료 수집 방법/ 출처
			구분	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25		
①농업인력 양성률(%)	0.5	일반 재정	목표	신규	신규	신규	29.5	29.5	-	-	(지원 농고·농대 농산업 분야 취·창업 학생 수+교육 수료자 중 귀농·귀촌자 수)/ (지원 농고·농대 졸업자 수+귀농귀촌종합센터 교육 수료자 수)	교육지원 농고·농대 졸업자 및 귀농·귀촌 교육 수료자 전수조사
			실적	29.5	30.5	31.8	-	-	-	-		
②청년농업인 영농정착률(%)	0.5	일반 재정	목표	92.0	92.0	92.0	92.1	92.1	-	-	(40세 미만 청년창업농 선발인원 중 영농 종사인원 / 40세 미만 청년창업농 선발인원) × 100	농업 경영체 등록정보
			실적	91.3	92.2	92.0	-	-	-	-		

출처: 농림축산식품부 2023년도 성과계획서, p. 204.

제3절

시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지역 인구감소와 관련된 정부 중장기계획에 대한 모니터링 결과 중장기계획에 제시된 목표와 미래사회 대응지표 간에는 광범위하게는 긴밀성이 있으나 중장기계획은 보다 지역 중심의 구체적 전략이 제시되어 있는 반면, 미래사회 대응지표는 지역적이기보다는 국가 단위에서 수도권과 비수도권의 인구와 지역내총생산을 비교하는 정도에 그치고 있다. 지방에서 수도권으로의 인구이동의 주요 요인은 일자리 등 경제적 측면이지만 그 외에 교육 문제, 지역 어메니티(근린, 도시, 환경 등) 등이 있다. 즉, 청년들은 경제적 요인 이외에도 교육 여건이나 어메니티가 좋은 수도권 또는 대도시로 이동하는 경향이 높기 때문에 이러한 측면을 살펴볼 수 있는 미래사회 대응지표를 마련하여 검토함으로써 지역 인구, 청년의 이동 등과 관련된 정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

지방정부와 중앙정부, 지방시대위원회가 함께 수립하여 최근(2023년 11월 1일) 발표한 제1차 지방시대중장기계획(2023-2027)은 지방자치분권 및 지역균형발전을 아우르는 통합계획으로서 지방시대위원회에서 강조하는 전략과 가치를 담아 인재를 기르는 교육개혁, 개성을 살리는 주도적 특화발전, 삶의 질 제고를 위한 맞춤형 생활복지, 일자리 늘리는 창조적 혁신성장, 자율성을 키우는 과감한 지방분권 등을 위한 과제의 추진을 제시하고 있다. 따라서 현재의 미래사회 대응지표인 수도권과 비수도권의 인구 비율과 지역내총생산 비율의 추이를 분석하는 것 이외에 분권의 정도, 일자리 지역 분포, 지역 생활 서비스 수준 등을 파악할 수 있는 보다 구체적인 지표를 보완하여 지역 인구감소 대응 전략에 대한 모니터링을 하는 것이 필요하다. 즉, 공간 단위 측면에서도 단순히 수도권, 비수도권의 이분법적 통계가 아니라 지역의 생활 여건을 이해하고 지속가능한 지역공동체 형성 방안을 모색하기 위한 일자리, 생활 서비스, 주민 참여 및 분권 등을 측정할 수 있는 내용적 측면의 지표 보완이 요구된다.

형성평가를 통해 미래사회 대응지표와 정부 중장기계획의 미래대응성을 강화하기 위해서는 보다 구체적이고 적합한 지표를 보완하고 주기적인 모니터링을 실시하는 것이 필

요하다는 것을 확인하였다. 인구감소 지역을 모니터링하기 위해서는 단순히 수도권과 비 수도권뿐 아니라 보다 세분화된 지역, 즉 지방의 대도시, 중소도시, 농산어촌 등 다양한 유형별로 살펴보는 것이 필요하며 시·군·구별 데이터를 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 농어촌 삶의 질 기본계획과 농촌발전계획은 인구가 감소하는 농어촌 지역을 위한 전략을 담고 있으므로 이들 중장기계획과 연계하기 위해서는 농촌, 어촌, 도시 등 다양한 공간 단위의 데이터 활용이 요구된다. 인구가 감소하는 농어촌 지역은 인구, 경제 이외에 지역의 삶의 질과 관련된 다양한 지표를 마련해 모니터링하는 것이 필요하다. 농어촌 삶의 질 기본계획은 의료, 돌봄, 보육·육아, 교육, 문화·여가, 관광 등의 전략을 포함하고 있으므로 농어촌 삶의 질을 측정할 수 있는 지표를 검토할 수 있다. 농촌발전계획은 농촌 교류 및 체류 활성화, 농업인력의 안정적 수급 등을 추진 과제로 제시하고 있다. 그러므로 미래사회 대응지표와 농촌발전계획의 긴밀한 연계를 위해서는 외국인 관련 지표(노동자, 유학생 등) 또는 생활인구(체류인구, 방문객 등)와 같은 지역의 미래 인구 개념을 포함시키는 방안도 검토할 수 있다. 이러한 인구 개념의 확장은 최근 정주인구(주민등록 인구 등) 이외에 지역발전과 관련된 실효성 있는 새로운 인구 개념인 생활인구가 강조되고 있는데 다양한 인구 통계를 활용해 지역의 인구 실태를 모니터링할 수 있을 것이다. 현재의 미래사회 대응지표를 위한 기준은 안정적이고, 신뢰할 수 있는 기관에서 측정된 지속적으로 생산되는 통계를 활용하는 것이므로 아직 도입 단계에 있는 생활인구의 측정방식과 데이터 확보 방안에 대한 검토가 필요하다.

집행 및 성과 평가를 통해 정부가 균형발전 관련 재정사업에 대하여 수립한 프로그램 목표와 관련 성과지표를 살펴본 결과 객관적 지표 이외에 주민만족도, 정책만족도 등 주관적 지표가 포함된 것을 알 수 있었다. 주관적 만족도를 정책의 성과지표로 설정할 경우에는 정책의 순효과를 파악하는 데 한계가 있으므로 정부는 이를 보완할 수 있는 방법을 살펴보고(가령 행정 빅데이터 활용 방안) 정책의 성과를 과학적인 방법으로 분석하고 평가하기 위한 노력이 필요하다. 단순히 만족도 측정이 아닌 데이터 기반의 실증적 방법으로 지역주민의 삶의 질 개선 정도와 지역 인구감소 대응책을 평가하여 그 결과가 다시 정책에 반영될 필요가 있다.

정부의 중장기계획을 살펴본 결과 인구감소 지역을 비수도권, 농어촌 지역으로 제한하여 전략을 제시하고 있는 점을 확인하였다. 앞에서 데이터를 통해 살펴본 것처럼 인구감

소는 비수도권에서만 나타나는 현상은 아니며, 수도권 도심 지역, 대도시 지역에서도 나타나는 현상이다. 그러나 정부 중장기계획과 국토교통부, 행정안전부의 지역 인구감소 대응 전략은 대부분 낙후지역, 도서지역, 접경지역 등을 대상으로 하고 있으며, 수도권과 비수도권 또는 도시와 농어촌의 이분법적인 접근을 취하고 있으며 인구감소 지역으로서의 도시 지역은 제외되어 있다. 정부는 그동안 균형발전 정책을 통해 수도권, 대도시 지역은 방치해온 측면이 있으며, 경기도 남부와 북부의 지역 격차, 도심 쇠퇴 등 수도권과 대도시 인구감소의 문제점은 지역 인구감소 대응책에서 제외한 측면이 있다. 그러므로 수도권에서의 소멸위기 지역, 대도시의 공동화와 지역쇠퇴, 농산어촌 등 낙후지역의 생활 서비스 개선 및 인력 부족 대응 등 종합적인 지역의 인구 전략이 필요하다. 인구감소 지역에 대한 실효성 있는 미래전략을 수립하고 추진하기 위해서는 지역의 인구감소에 대한 종합적, 체계적, 장기적 접근이 필요하다.

2023년 7월 기존의 국가균형발전위원회와 지방자치분권위원회를 통합한 지방시대위원회는 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법에 근거한 5개년 계획인 제1차 지방시대종합계획을 수립하여 최근 발표하였다. 지방시대종합계획은 범부처 계획인 만큼 정부 국정과제와 관련된 다양한 정책사업이 포괄적으로 제시되어 있다. 기존의 중앙정부 주도의 하향식 종합계획의 틀에서 벗어나 지역에서 자체적으로 수립한 기초를 토대로 중앙의 부문별 계획을 반영하였다는 의미를 가짐에도 불구하고 균형발전과 지방분권이라는 조화하기 어려운 숙제를 어떻게 유기적으로 결합하여 풀어야 할지에 대한 구체적 해법은 보이지 않는다. 지방시대종합계획의 내용적 구성을 살펴보면, 시·도 지방시대 계획, 중앙정부 부문별 계획, 초광역권 발전계획 등으로 구분되어 있는데 계획 수립의 주체가 각각 시·도, 중앙행정기관, 초광역 설정 지자체 등으로 상이하다 보니 각 내용이 유기적으로 어떻게 결합되어 실현될 수 있는지 제시되어 있지 않다.

앞에서 지방시대종합계획, 농어업인 삶의질 기본계획, 농촌발전계획 등을 검토한 결과 로컬리즘(지방다움), 지역성에 대한 중요성을 제시하고는 있으나 주로 경제적, 물리적 환경 개선의 비중이 크며, 지역에 자부심과 애착심을 함양하기 위한 전략은 미흡한 편임을 알 수 있었다. 그리고 지역의 인구감소 대응을 위한 정부 정책의 대부분은 인구 유입, 지역경제 활성화를 통한 인구증가를 제시하고 있으며, 인구감소에 대한 적응 정책과 그에 대한 성과지표는 미흡한 것을 확인하였다. 대한민국은 2020년 데드크로스를 경험하면서

드디어 인구감소 시대로 접어들어 절대인구가 감소하고 있으며 지금의 유례없는 초저출산을 극복하는 출산율의 반등 없이는 앞으로 이러한 변화가 더 심화될 것으로 전망된다. 그러므로 지역의 인구감소 대책으로 인구 유입 또는 인구 유지 뿐 아니라 장기적으로 감소하는 인구에 적응하기 위한 전략을 마련하고 그에 대한 실천력과 효과성을 측정하여 관련 정책의 실행 능력을 모니터링하는 것도 필요할 것이다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

1장

계봉오, 유삼현, 최슬기. (2022). 유배우 출산을 변화, 2005~2020: 혼인지속 기간 접근. 한국인구학, 45(4), 71-92.

Dent, H.S. (2014). The demographic cliff: How to survive and prosper during the great deflation of 2014-2019. Penguin.

2장

고숙자, 정용호, 김동영. (2016). 초고령사회 대응을 위한 치매의 사회적 부담과 예방 및 관리방안, 한국보건사회연구원.

김명희, 이주희. (2013). 한국의 건강형평정책의 현황과 과제. Journal of the Korean Medical Association, 56.3: 206-212.

김수영 외. (2017). 잠재계층분석(Latent Class Analysis)을 활용한 한국 노인의 건강증진행위 유형화와 영향요인 분석. 보건사회연구 37(2): 251-286.

김은아, 오유미, 조성일. (2020). 국민건강증진종합계획 2030의 수립 개선 전략: 작성지침 준수도 평가를 통하여. 보건교육건강증진학회지, 37(1): 33-44.

김한해. (2021). 제5차 국민건강증진종합계획(HP2030)에서의 '건강형평성' 목표: HP2020에 대한 평가와 국외 사례고찰을 바탕으로. 보건교육건강증진학회지 38(4): 33-51.

보건복지부. (2021). 자살예방백서.

- 보건복지부·한국보건사회연구원. (2020). 2020년도 노인실태조사.
- 오유미, 주민희. (2018). 국내외 건강정책 분석을 통한 국민건강증진종합계획 추진방향, 한국건강증진개발원.
- 윤석준 외. (2020). 정밀공중보건 구현을 위한 한국인의 건강수준 측정 플랫폼 개발 연구, 보건복지부.
- 윤종률. (2016). 노인의료 관련 정책수립에서 고려해야 할 노인의료의 특성, HIRA 정책동향 10(3): 7-17.
- 이소정 외. (2009). 노인자살의 사회경제적 배경 및 정책적 대응방안 모색. 한국보건사회연구원.
- 이운경, 김세진, 황남희, 임정미, 주보혜, 남궁은하, 이선희, 정경희, 강은나, 김경래. (2020). 2020년도 노인실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 이지원. (2017). 초고령사회에 따른 노인건강의료분야의 문제점과 개선방안. 법학연구 25(4): 181-203.
- 임정미. (2021). 노인의 건강 및 기능 상태 실태와 과제, 보건복지포럼 10(300): 35-45.
- 장숙량. (2015). 한국 노인의 만성질환과 활동제한, 보건복지포럼 7: 6-17.
- 정영호. (2012). 우리나라 국민의 기대여명 및 건강수명, 보건복지포럼 11: 5-18.
- 정영오 외. (2015). 제3차 국민건강증진종합계획 중점과제의 효과성 평가, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 최성은, 김우현. (2017). 인구고령화와 노인의료보장 재정정책에 대한 연구, 한국조세재정연구원.
- 탁현우, 오민지, 이다솜, 김경동. (2021). 저출생·고령사회 정책 메타평가, 국회미래연구원.
- 통계청. (2022) 2022 고령자 통계.
- 한국건강증진개발원. (2018). 국민건강증진종합계획의 건강수명 지표 산출에 관한 연구.
- 한국행정학회. (2021). 미래사회 대응지표 활용 및 모니터링 방안 연구. 국회미래연구원.
- 허종호 외. (2019). 국민 삶의 질 제고를 위한 개혁 의제 연구: 복지, 주거, 보건 부문을 중심으로, 국회미래연구원,

- Hawton K, Lascelles K, Pitman A, Gilbert S, Silverman M.(2022). Assessment of suicide risk in mental health practice: shifting from prediction to therapeutic assessment, formulation, and risk management. *Lancet Psychiatry* 9(11): 922-928.
- MA, Seung Hyun, et al. (2009). Correlation between Frailty Level and Disability of the Elderly and Frailty Related Factors. *Korean Journal of Family Medicine* 30(8): 588-597.
- OH, Doo-Nam; KIM, Seon-Ho; CHUNG, Mi-Young.(2012). Factors affecting on physical activity levels of community-dwelling older adults in Korea. *The Journal of the Korea Contents Association* 12(2): 358-368.
- STIEFEL, Matthew C.; PERLA, Rocco J.; ZELL, Bonnie L. (2010). A healthy bottom line: healthy life expectancy as an outcome measure for health improvement efforts. *The Milbank Quarterly* 88(1): 30-53.
- Walker, Alan. (2002). A strategy for active ageing. *International social security review* 55(1): 121-139.
- Whitehead, Margaret, and Göran Dahlgren. (1991) What can be done about inequalities in health?. *The lancet* 338.8774: 1059-1063.
- World Health Organization. (2001). *International classification of functioning, disabilities and health*. Geneva: WHO.
- World Health Organization. (2021). *2021 Mortality data base*.

3장

- 국가중장기아젠더위원회. (2021). *미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환, 국회 미래연구원*
- 국방부. (2022). *국방백서 2022*
- 국방부. (2023a). <국방혁신 4.0> 브로슈어

- 국방부. (2023b). 2023년도 성과계획서
- 배용근. (2020). 국방개혁에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고(〈군의 인력·조직 및 운영 관련 미비점 개선·보완〉 ▣ 정부 제출(의안번호 제2101335호)), 제382회국회(정기회) 제9차 국방위원회
- 기획재정부. (2023). 2023~2027 국가재정운용계획
- 김백중·정석재. (2023). 국방 무기체계 시험평가 수행체계 개선방안 연구, 한국국방기술학회 논문지 5(2)
- 김중태 외. (2019). 2019~2023 국가재정운용계획 국방 분야 보고서, 국가재정운용계획국방 분과위원회
- 김형남. (2023). 인구위기 대응 병역자원 미래전략 세미나 토론
- 민보경 외. (2021). 정부의 미래대응 정책 모니터링, 국회미래연구원
- 민보경 외. (2022). 데이터로 보는 미래사회 리포트, 국회미래연구원
- 민보경 외. (2023). 데이터로 보는 미래사회 리포트 2023, 국회미래연구원
- 방위사업청. (2022). 2023~2027 방위산업발전 기본계획
- 병무청. (2023). 2023년도 성과계획서
- 조관호. (2023). 병역자원 감소 시대의 국방정책 방향, 인구위기 대응 병역자원 미래전략 세미나 발제
- 참여연대·나라살림연구소·군인권센터. (2021). 평화와 인권의 관점에서 본 병역 제도 개편 방향, (<https://www.peoplepower21.org/peace/1836372>)
- 차두현. (2018). '국방개혁 2.0'의 의미와 과제: 설득력이 부족한 2.0으로의 변신, 아산정책연구원 ISSUE BRIEF,
- 최병욱. (2023). 국방환경 변화에 따른 미래 국방인력 구조조정 혁신방향, KIMA
- 형혁규. (2020). 「국방개혁 2.0」의 평가와 향후과제, NARS 현안분석 제116호, 국회입법조사처
- 황수영. (2023). 인구위기 대응 병역자원 미래전략 세미나 토론

IISS. (2016). Military Balance on the Korean Peninsula

Feickert, Andrew. (2012). CRS Report for Congress: Army Drawdown and Restructuring: Background and Issues for Congress

4장

관계부처합동(2023). 『제4차 다문화가족지원정책 기본계획(2023-2027)』.

국무총리실·관계부처합동(2010). 『제1차 다문화가족지원정책 기본계획(2010-2012)』.

길강묵(2011). 「이민자 사회통합 정책의 현황과 과제: 법무부의 이민 정책 현황과 과제를 중심으로」. 『다문화사회연구』 4(2):139-168.

김무인(2022). 『다문화 쇼크』. 스리체어스.

김미나(2009). 「다문화 사회의 진행 단계와 정책의 관점: 주요국과 한국의 다문화정책 비교 연구」. 『행정논총』 47(4):193-223.

김상미·안수지(2023). 「인구감소의 경제적 영향 및 저출산 대응 사업 분석」. 박선권 외. 『초저출산 장기지속 시대의 인구위기 대응 방향』. 대한민국 국회.

김이선·황정미·이진영(2007). 『다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축 1: 한국사회의 수용 현실과 정책과제』. 한국여성정책연구원.

김이선·황정임·주유선·양승주(2012). 『다문화가족정책기본계획 성과지표 개발』. 한국여성정책연구원.

김태환(2022). 『다문화사회와 한국 이민정책의 이해(개정판)』. 집사재.

대한민국 정부(2007). 『국가인권정책기본계획(2007-2011)』.

대한민국 정부(2012). 『국가인권정책기본계획(2012-2016)』.

대한민국 정부(2018). 『국가인권정책기본계획(2018-2022)』.

민보경·이채정·이상직·조해인·정훈·김은아(2021). 『미래사회 대응지표 체계 및 모니터링 방안 연구』. 국회미래연구원.

- 민보경·김은아·김태경·유희수·이상직·이선화·이채정·정훈·허종호·최지선·이종혁
(2022a). 『데이터로 보는 미래사회 리포트』. 국회미래연구원.
- 민보경·이채정·이선화·이상직·허종호·탁현우·박소정(2022b). 『정부의 미래대응 정책
모니터링』. 국회미래연구원.
- 법무부(2023). 『2023-2027 제4차 국가인권정책기본계획 추진과제(초안)』.
- 서호철(2011). 「연구개관」. 김병조 외. 『한국의 다문화 상황과 사회통합』. 한국학중앙연
구원출판부.
- 설동훈(2015). 「한국의 인구고령화와 이민정책」. 『경제와사회』 106:73-114.
- 설동훈(2017). 「한국의 이민자 수용과 이민행정조직의 정비」. 『문화와정치』
4(3):85-122.
- 여성가족부(2010). 『제3차 다문화가족지원정책 기본계획(2018-2022)』.
- 여성가족부·관계부처합동(2012). 『제2차 다문화가족지원정책 기본계획(2013-2017)』.
- 외국인정책위원회(2008). 『제1차 외국인정책기본계획(2008~2012)』. 법무부 출입국·
외국인정책본부.
- 외국인정책위원회(2012). 『제2차 외국인정책기본계획(2013~2017)』. 법무부 출입국·
외국인정책본부.
- 외국인정책위원회(2018). 『제3차 외국인정책기본계획(2018~2022)』. 법무부 출입국·
외국인정책본부.
- 외국인정책위원회(2022a). 『2022 중앙행정기관 외국인정책 시행계획』. 법무부 출입국·
외국인정책본부.
- 외국인정책위원회(2022b). 『2022 중앙행정기관 외국인정책 시행계획』. 법무부 출입국·
외국인정책본부.
- 외국인정책위원회(2022c). 『2022 중앙행정기관 외국인정책 시행계획』. 법무부 출입국·
외국인정책본부.
- 유민이·이혜경(2019). 『분권의 시각에서 본 지방자치단체의 이민정책 현황』. 이민정책연구원.

- 유민이·김도원·박성일(2020). 『이민정책 재정지출구조 분석: 중앙정부 세부사업 예산을 중심으로』. 이민정책연구원.
- 유민이·박민정·김도원·이창원·박형준·이병하·장봉진(2021). 『이민통합정책 평가지표 개발 및 지수 측정』. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 유혁수(2023). 「일본의 외국인 정책과 법제: 다문화공생 정책을 중심으로」. 『일본비평』 29:84-113.
- 이규용·김기선·정기선·최서리·최홍엽(2015). 『이민정책의 국제비교』. 한국노동연구원.
- 이병하(2014). 「국제인권규범과 한국의 이주민 인권」. 『21세기정치학회보』 24(1):269-290.
- 이상직(2022). 「이민 분야」. 민보경 외. 『정부의 미래대응 정책 모니터링』. 국회미래연구원.
- 이상직(2023a). 「한국사회는 외국인과 어떻게 관계 맺고 있는가: 이민 정책 방향 모색을 위한 시론」. 『국가미래전략 Insight』 76:1-28.
- 이상직(2023b). 「저출산 대응 정책 거버넌스」. 박선권 외. 『초저출산 장기지속 시대의 인구위기 대응 방향』. 대한민국 국회.
- 이주영(2023). 「발제문: 사회권 분야 평가 및 제언」. 제4차(’23.~’27.)국가인권정책기본 계획 수립을 위한 공청회 자료집(8.29.).
- 이혜경(2008). 「한국 이민정책의 수렴현상: 확대와 포섭의 방향으로」. 『한국사회학』 42(2):104-137.
- 이혜경(2011). 「이민정책사」. 정기선 엮음. 『한국 이민정책의 이해』. 백산서당.
- 이혜경·한경구·전주상·한승준·정연정(2009). 『외국인정책 추진실적 평가체계 구축방안』. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 장혜경·김이선·김소영·김혜영·김필숙(2014). 『다문화가족정책 기본계획 이행점검 및 성과평가연구』. 여성가족부·한국여성정책연구원.
- 정기선(2015). 「이탈리아의 이민정책」. 이규용 외. 『이민정책의 국제비교』. 한국노동연구원.
- 정기선·은기수·김석호·강동관·이정우·최서리(2011). 『인구구조 변화 등에 대비한 이민 및 사회통합 정책방향 연구』. 법무부 출입국·외국인정책본부.

- 정기선·조영희·이창원·최서리·오정은·강동관(2015). 『외국인정책 시행계획 세부추진 과제의 성과지표 적절성 및 정책효과성 분석 방안 연구』. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 정동재·김지영·한창목(2019). 『사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구』. 한국행정연구원.
- 정동재·윤영근·염지선(2022). 『데니즌십(Denizenship)을 통한 체류 외국인의 사회통합 방안』. 한국행정연구원.
- 정동재·윤영근·염지선·류현숙·김태희(2022). 『외국인 주민의 지역사회 통합을 위한 정책방안 설계』. 한국행정연구원.
- 정정훈(2011). 「외국인 인권」. 정기선 엮음. 『한국 이민정책의 이해』. 백산서당.
- 정혜실(2023). 『우리 안의 인종주의: 이주 인권 현장에서 본 한국 사회』. 메멘토.
- 조영관(2023). 「토론문: 이주분야」. 제4차(‘23.~’27.)국가인권정책기본계획 수립을 위한 공청회 자료집(8.29.).
- 조영희 외(2021). 『제4차 외국인정책기본계획 수립을 위한 연구』. 법무부 출입국·외국인정책본부.
- 조영희·이혜경·고상두(2021). 『이민정책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체 외국인주민 행정 수직·수평적 협력거버넌스』. 이민정책연구원.
- 최윤철(2023). 「외국인의 법적 지위」. 이철우 외. 『이민법』(제2판). 박영사.
- 한건수(2022a). 「이민행정 제도 및 조직」. 이해경 외. 『이민정책론』. 박영사.
- 한건수(2022b). 「이민과 사회통합」. 이해경 외. 『이민정책론』. 박영사.
- 한준성(2022). 『이주와 정치: 다문화사회의 이민정치와 이주평화학의 모색』. 당대.
- 허준영·오정은·정준호(2017). 『국가발전과 통합 제고를 위한 이민행정체계 구축방안』. 한국행정연구원.
- UN(1998). International Migration Policies. New York: United Nations.

5장

관계부처 합동·농어업인 삶의질 향상 위원회. (2020). 제4차 농어업인 삶의질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 계획(2020-2024)

국토교통부. (2022). 2023년 정부 성과계획서, 국토교통부

김태환·김은란·민성희·신휴석·이차희·박미래. (2020). 인구 및 국토공간구조의 변화와 전망, 균형발전 모니터링 & 이슈 Brief, 제3호, 국토연구원 국가균형발전지원센터.

김현호. (2021). 지방소멸, 어떻게 방지할 것인가, 지방자치 정책브리프 제131호, 한국지방행정연구원.

농림축산식품부. (2022). 2023년 정부 성과계획서, 농림축산식품부.

농림축산식품부. (2023). 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2023-2027).

민보경·이채정·이선화·이상직·허종호·탁현우·박소정. (2022). 정부의 미래대응 정책 모니터링, 국회미래연구원.

지방시대위원회. (2023a). 지방시대 비전과 전략, 지방시대위원회(2023.9.14.)

지방시대위원회. (2023b). 제1차 지방시대 종합계획(2023-2027).

행정안전부. (2022). 2023년 정부 성과계획서, 행정안전부.

Dent, H.S. (2014). The demographic cliff: How to survive and prosper during the great deflation of 2014-2019. Penguin.

2 웹사이트

3장

병역자원 감소 직면 군, 상비병력 목표 50만 명 삭제, 2023. 10. 15 접근,
(https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202307081923228348)

2040년 ‘국군 36만 시대’...군병력 30%가 사라진다 [저출산 0.8의 경고], 2023. 10. 15
접근, (<https://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20230217000639>)

Abstract

Future response policy: Medium to long-term strategy for Population change and government

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Previously unexperienced demographic changes, such as population decline and rapid aging, are presenting new challenges for South Korea. Are we adequately prepared for the future amid these rapid changes? Is the government effectively addressing these issues from a medium to long-term perspective? This study aims to examine the government's medium to long-term strategy related to population changes and derive insights by investigating policies related to elderly health, defense personnel, immigration, and regional policies for population decline.

In examining the policies for an aging society and elderly health, the study finds that national-level medium to long-term plans provide fundamental policy directions for establishing a healthy and humane aging society and can be linked to indicators for future society response. Looking into population decline and defense personnel policies, the study observes that the basic defense reform plan can be influenced by changes in administration and the target of maintaining a standby military force size of 500,000 in the mid-term defense plan is practically challenging to achieve.

Regarding population decline and immigration policies, a significant portion of the budget is being used for multicultural family support, while policy considerations for foreign laborers and other related aspects have been inadequate. An examination of regional policies for population decline reveals that they primarily focus on economic aspects in responding to population decline, highlighting the need for a more multifaceted strategy. While it is possible to link the government's medium to long-term strategies

through a framework of indicators for future society response, it is also necessary to establish a more detailed and multi-dimensional framework for evaluating government policies. From the perspective of long-term future readiness, it is essential to strengthen the government's planning and systematic approach in allocating budgets related to population changes, such as population decline and aging. Furthermore, establishing a mechanism for monitoring the national medium to long-term strategy at the legislative level is required.

미래사회 대응 정책:
인구변화와 정부 중장기 전략

발 행 2023년 12월 31일
발 행 인 김 현 곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2023 국회미래연구원

ISBN 979-11-986102-9-4 (95350)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE