기획예산처-국회미래연구원 공동 세미나

인구구조 변화, 대한민국의 미래와 대응 방향

기획예산처 국회미래연구원 KDI 한국개발연구원

목 차

| 프로그램 | 5

| 개회사 | **박 홍 근** 기획예산처 장관 6

| 축 사 | **조 정 식** 국회의장 10

| 환영사 | **김 기 식** 국회미래연구원 원장 12

| 발표 1 | **인구절벽의 현실: 출생아 수 감소와 데이터로 본 사회 변화**
민 보 경 국회미래연구원 연구기획실장 17

| 발표 2 | **인구구조 변화와 노동시장의 구조적 전환: 청년기 노동경로 분석을 중심으로**
안 수 지 국회미래연구원 인구센터 부연구위원 29

| 발표 3 | **인구구조 변화, 위기를 넘어 대전환의 기회로**
김 지 운 홍익대학교 경제학부 교수 43

| 종합토론 | **장 문 선** 인구전략위원회 저출생대응국장 59

최 슬 기 한국인구학회 회장 61

한 요 셉 KDI 교육·노동혁신연구팀장 65

프로그램

개회식
9:10~9:30

개 회 사	박 홍 근	기획예산처 장관
축 사	조 정 식	국회의장
환 영 사	김 기 식	국회미래연구원 원장
기념촬영		

발표
9:30~10:30

발 표 1	**인구절벽의 현실: 출생아 수 감소와 데이터로 본 사회 변화**	
	민 보 경	국회미래연구원 연구기획실장
발 표 2	**인구구조 변화와 노동시장의 구조적 전환: 청년기 노동경로 분석을 중심으로**	
	안 수 지	국회미래연구원 인구센터 부연구위원
발 표 3	**인구구조 변화, 위기를 넘어 대전환의 기회로**	
	김 지 운	홍익대학교 경제학부 교수

종합토론
10:40~11:40

좌 장	김 기 식	국회미래연구원 원장
토 론	송 재 봉	더불어민주당 국회의원
	장 문 선	인구전략위원회 저출생대응국장
	김 현 숙	보건복지부 인구아동정책관
	최 슬 기	한국인구학회 회장
	한 요 셉	KDI 교육·노동혁신연구팀장

개회사

존경하는 조정식 국회의장님, 김기식 국회미래연구원장님,
그리고 이 자리에 함께해 주신 내외 귀빈 여러분.

안녕하십니까. 기획예산처 장관 박홍근입니다.

오늘 이 자리는 2045 국가발전전략 수립의 일환으로
인구구조 변화에 따른 미래 모습을 전망하고,
그 대응 방향을 모색하기 위해

중장기 국가발전전략을 총괄하는 기획예산처와
국회의 미래 전략 싱크탱크인 국회미래연구원이
함께 마련한 논의의 장입니다.

대한민국의 미래를 위해 입법부와 행정부가 함께 지혜를 모으는 만큼,
오늘 논의가 국가적 공감대를 넓히는 계기가 되기를 기대합니다.

<상황 인식 : '사람의 힘'을 잃어가는 나라>

지난 수십 년간 대한민국을 이끌어 온 가장 큰 원동력은
우리 국민, 사람이었습니다.
그러나 지금 우리는 과거와는 전혀 다른 차원의 도전에 직면해 있습니다.

1970년 100만 명을 넘었던 한 해의 출생아 수는 이제 25만 명,
4분의 1 수준으로 급감하였습니다. 나아가, 2045년에는 국민 세 명 중 한 명이
65세 이상인 사회가 될 것으로 전망됩니다.

이는 단순히 인구가 줄고 고령자가 늘어나는 문제에 그치지 않습니다.

지금은 일하는 인구 1명이 0.3명의 고령자를 부양하고 있지만,
20년 뒤에는 0.7명, 40년 뒤에는 1명 이상을 부양하는 부담을 지게 됩니다.

아이들이 줄어든 교실, 활력을 잃어가는 지방, 결혼과 출산을 망설이는
청년들의 모습은 더 이상 낯선 풍경이 아닙니다.

이처럼 인구구조 변화는 어느 한 분야에 국한된 문제가 아닙니다.
일자리, 교육, 국방, 복지, 국가 균형발전에 이르기까지
우리 사회 전반의 지속가능성이 걸린 생존의 문제입니다.

<인구 대전환의 시기, 정부와 사회의 역할>

이제는 인구구조 변화를 바라보는 인식과 접근 방식도 달라져야 합니다.

단순히 인구 규모 확대에 초점을 둔 양적 성장을 넘어
질적 성장을 중심으로 하는 인구 전략의 대전환이 필요합니다.

이를 위해 국민 삶에 영향을 미치는
모든 분야의 사회·경제 시스템을 근본적으로 재설계해 나가겠습니다.

과거 인구 증가를 전제로 만들어진 제도와 관행이
앞으로도 지속 가능할지 다시 살펴보아야 합니다.

일하는 사람이 줄더라도 경제의 활력을 유지하고, 고령자가 늘어나더라도
모든 세대가 안정적인 삶을 누릴 수 있어야 합니다.

인구 감소로 인한 공백을 해소하기 위해
AI 등 첨단기술을 적극 활용하고,
이민 정책도 현실적으로 정비해 나가야 합니다.

나아가, 이러한 대전환의 궁극적인 목표를 대한민국 국민 한 사람
한 사람의 삶이 나아지는 데 두겠습니다.

아이를 낳고 기르는 일이 가족 구성원만의 부담이 되어서는 안 되며,
고령층도 사회의 당당한 구성원으로 활약할 수 있어야 합니다.

인구가 감소하더라도 사회적 기회는 넓어지고, 세대, 지역과 관계없이
더 나은 삶을 누릴 수 있는 사회를 만들어야 합니다.

다만, 이러한 변화는 정부의 노력만으로 이루어질 수 없습니다.

인구구조 변화는 세대와 계층, 지역마다 서로 다른 영향을 미치고,
때로는 이해관계의 충돌을 가져올 수 있습니다.

변화에 따른 부담을 공정하게 나누고, 그 성과와 기회를 함께
누릴 수 있도록 사회적 합의를 만들어 가야 합니다.

당장의 부담을 덜기 위한 선택이
다음세대에 더 큰 짐으로 남아서도 안 될 것입니다.

그렇기에 국민의 대표기관인 국회와 협력하는 이 자리가
더욱 의미 있다고 생각합니다.

대통령께서도 인구 문제는
“대한민국의 운명이 달린 중요한 과제”라고 강조하신 바 있습니다.

인구구조 변화는 단순한 불확실성이 아니라,‘예견된 미래’입니다.
위기는 준비하지 않는 이에게는 위협이지만,
준비하는 이에게는 새로운 기회가 될 수 있습니다.

산업화와 민주화를 한 세대 만에 이뤄낸 우리 국민이라면
인구구조 변화의 파고를 당당히 헤쳐나갈 수 있다고 믿습니다.

정부 역시 국민의 목소리에 귀 기울이고,
미래를 위한 사회적 대화와 합의를 이끌어 나가겠습니다.

오늘 이 자리가 대한민국의 미래를 향해
지혜와 의지를 모으는 뜻깊은 출발점이 되기를 희망합니다.

다시 한 번 귀한 자리 마련해 주신 국회미래연구원과
참석해 주신 모든 분께 감사드립니다.

2026년 10월 29일
기획예산처 장관 **박 홍 근**

축 사

반갑습니다. 국회의장 조정식입니다.

기획예산처와 국회미래연구원이 주최하고, 한국개발연구원(KDI)이 주관하는 「인구구조 변화, 대한민국의 미래와 대응 방향」 공동세미나 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해 주신 박홍근 기획예산처 장관님과 김기식 국회미래연구원장님, 김세직 KDI 원장님을 비롯한 임직원 여러분의 노고에 감사드립니다. 발표와 토론을 맡아주실 전문가 여러분과 정책 입안을 위해 참석해주신 공직자와 관계기관 여러분께도 환영의 말씀을 드립니다.

인구구조 변화라는 '확정된 미래'는 우리 사회에 중대한 위기이자 동시에 새로운 전환의 기회를 안겨주고 있습니다.

2015년 43만 8천 명이던 출생아 수가 2023년 23만 명으로 절반 가까이 줄었습니다. 최근 출생아 수가 반등 흐름을 보이고 있으나, 이미 지난 10여 년간 누적된 축소의 여파는 생애주기를 따라 학교와 군대, 노동시장에 차례로 나타나며 우리 사회의 전반을 규정하고 있습니다.

변화가 가장 빠른 곳은 일터입니다. 2045년까지 생산가능인구는 900만 명 이상 줄어들 전망입니다. 이는 산업구조의 변화와 맞물려 국가 성장의 지속가능성과 노동의 안정성을 위협하는 구조적 요인이 되고 있습니다.

이 거대한 전환은 피할 수 없는 도전인 동시에, 그동안 인구 팽창기에 설계되었던 사회·경제시스템을 현실에 맞춰 재구조화할 수 있는 기회이기도 합니다. 생애주기에 맞춘 촘촘한 사회안전망을 구축하고, 국가의 성장동력을 새롭게 다지는 것이야말로, 우리가 마주한 현실을 능동적으로 돌파하는 지혜입니다.

인구 위기 극복은 어느 한 부처나 기관만의 과제가 아닙니다. 오늘처럼 정부와 국회의 싱크탱크가 모여 국가적 아젠다를 함께 고민하는 자리가 매우 뜻깊고 절실한 이유입니다.

국회는 국정운영의 일 주체로서, 입법과 예산, 제도 개선을 통해 위기를 기회로 전환하는 데 앞장서겠습니다. 정파와 이념을 뛰어넘어 미래 세대를 위한 초당적 합의와 정책적 뒷받침에 최선을 다하겠습니다.

오늘 세미나에서 모아진 고견들이 대한민국이 나아갈 실효성 있는 나침반이 되기를 기대하며, 함께해 주신 모든 분의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 10월 29일

국회의장 **조 정 식**

환영사

안녕하십니까?

국회미래연구원장 김기식입니다.

「인구구조 변화, 대한민국의 미래와 대응 방향」을 주제로 열리는 공동 세미나에 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

먼저, 바쁘신 일정에도 불구하고 축사를 위해 함께해 주신 조정식 국회의장님께 깊이 감사드립니다. 또한 이번 세미나를 공동으로 마련해 주신 박홍근 기획예산처 장관님과 관계자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 바쁜 의정활동 중에도 토론자로 참석해 주신 송재봉 의원님께 감사드리며, 행사를 주관하고 준비에 힘써주신 KDI 관계자 여러분, 그리고 발제와 토론에 참여해 주신 전문가 여러분께도 감사드립니다.

이번 세미나는 인구구조 변화가 우리 사회에 미치는 영향을 살펴보고, 이에 대응하기 위한 중장기 전략을 모색하고자 마련되었습니다.

우리나라의 합계출산율은 2018년 0.98명으로 처음 1명 아래로 떨어진 이후 줄곧 0명대에 머물러 있습니다. 2025년에는 0.80명으로 다소 반등하였으나 여전히 세계 최저 수준이며, 고령화 또한 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있습니다.

이러한 인구구조의 변화는 이미 국민의 삶과 밀접한 영역에서 뚜렷하게 나타나고 있습니다. 그 영향이 가장 먼저 드러나는 분야는 교육입니다. 초등학령인구는 2019년 277만명에서 2031년 150만명 수준으로 줄어들 것으로 전망됩니다. 이에 따라 교원과 학교시설의 중장기 수급을 종합적으로 검토할 필요가 있습니다.

출생아 수 감소의 영향은 생애주기를 따라 노동시장으로 이어지고 있습니다. 생산연령인구는 2018년을 정점으로 이미 감소세에 접어들었으며, 경제활동인구 역시 2027년 2,949만명을 정점으로 감소할 것으로 전망됩니다.

노동시장에 진입하는 청년들의 여건도 달라지고 있습니다. 첫 일자리를 비정규직으로 시작하여 10년 이내에 정규직으로 전환한 청년의 경우, 전환에 걸린 기간이 외환위기 세대의 평균 45.7개월에서 저성장 세대의 57.7개월로 길어졌습니다. 일할 사람은 줄어드는 데, 청년이 안정된 일자리에 자리 잡기까지의 시간은 오히려 길어지고 있는 것입니다.

더욱이 이러한 변화는 세대와 지역에 따라 그 양상이 서로 다르게 나타나고 있어 보다 세심한 대응이 요구됩니다. 학령인구가 줄어드는 속도는 지역마다 다르며, 청년이 마주하는 고용 여건 또한 세대와 지역에 따라 차이를 보입니다. 따라서 인구구조 변화에 대한 대응은 개별 분야의 대책에 그쳐서는 안됩니다. 교육과 일자리, 산업, 지역을 아우르는 중장기 인구 전략 속에서 각 분야의 정책이 서로 유기적으로 맞물려 추진될 필요가 있습니다.

오늘 이 자리에는 정책을 기획하고 집행하는 정부, 이를 제도로 뒷받침하는 국회, 그리고 현장을 연구하는 전문가분들이 함께 모였습니다. 오늘의 논의가 연구를 통해 확인된 과제를 정책과 입법으로 연결하고, 현장에서 제기되는 질문을 다시 후속 연구로 이어가는 출발점이 되기를 바랍니다.

나아가 인구구조 변화에 대응하는 실효성 있는 방안을 마련하고, 기획예산처와 국회미래연구원, KDI를 비롯한 참여 기관 간의 지속적인 협력으로 이어지는 소중한 계기가 되기를 기대합니다.

다시 한번 바쁘신 가운데 함께해 주신 모든 분께 감사드리며, 여러분의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 10월 29일

국회미래연구원장 **김 기 식**

기획예산처-국회미래연구원 공동 세미나

인구구조 변화,
대한민국의 미래와 대응 방향



발표

| 발표1 |

인구절벽의 현실: 출생아 수 감소와 데이터로 본 사회 변화

민 보 경 국회미래연구원 연구기획실장

| 발표2 |

인구구조 변화와 노동시장의 구조적 전환: 청년기 노동경로 분석을 중심으로

안 수 지 국회미래연구원 인구센터 부연구위원

| 발표3 |

인구구조 변화, 위기를 넘어 대전환의 기회로

김 지 운 홍익대학교 경제학부 교수

기획예산처-국회미래연구원 공동 세미나

인구구조 변화,
대한민국의 미래와 대응 방향

발표 1

인구절벽의 현실:
출생아 수 감소와 데이터로 본 사회 변화

민 보 경 국회미래연구원 연구기획실장



2026. 10. 29.

민보경(국회미래연구원 연구기획실장)



Ⅰ 서론: 인구구조 변화에 따른 사회 시스템 전환의 필요성
Ⅱ 인구 변화 현황
Ⅲ 인구구조 변화의 가속화와 미래사회 과제
Ⅳ 결론: 데이터로 본 인구절벽의 현실

서론: 인구구조 변화에 따른 사회 시스템 전환의 필요성

2018년 이후 합계출산율 0명대 지속, 초저출생 추세의 장기화

- 2018년 합계출산율이 0.98명으로 떨어진 이후 0명대 출산율이 수년째 이어지고 있음
- 2020년에는 연간 출생아 수가 20만 명대로 떨어지는 등 출생아 수 자체도 크게 감소

2020년, 출생아 수가 사망자 수를 밑도는 '인구 자연감소(이른바 Dead Cross)'가 발생

- 이에 따라 2020년 주민등록인구는 전년 대비 약 2만여 명이 감소하여 처음으로 감소세를 기록

2024년 12월, 65세 이상 인구 비율이 전체 인구의 20%를 넘는 초고령사회 진입

- 지속적인 저출생과 급속한 고령화로 인한 인구구조 변화는 노동력 감소, 경제성장 둔화, 재정부담 증가 등 다양한 사회적 과제로 이어질 수 있음

인구구조 변화의 영향을 완화하기 위해서는 사회 구조 전반의 패러다임 전환 필요

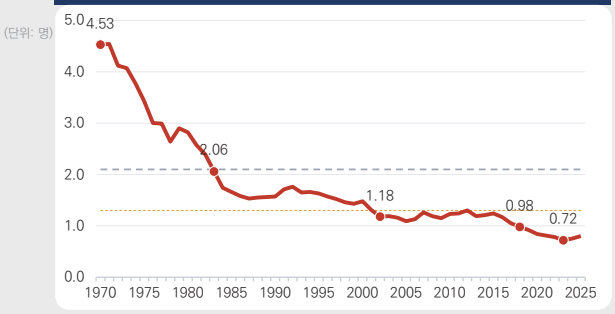
- 기존의 성장 중심 정책 패러다임을 넘어, 인구 감소 시대와 인구구조 변화에 적합한 국가 발전 전략과 사회 시스템의 재설계를 논의할 필요가 있음

인구 변화 현황: 합계출산율

초저출생 추세의 장기화

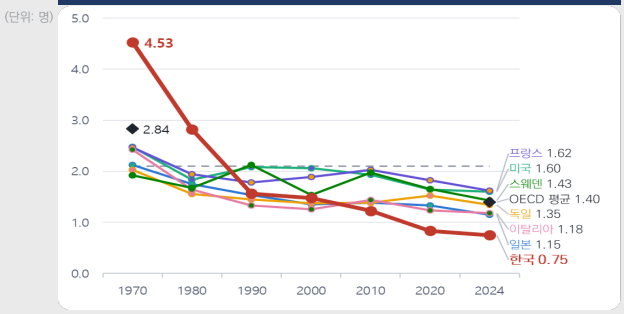
- 합계출산율은 1970년 4.53명에서 2024년 0.75명으로 감소
- 2000년대 초반 이후 1.1-1.3명을 유지하던 합계출산율은 2018년 이후 1.0명 미만으로 추락 (※ 인구대체수준 합계출산율: 2.1명)

대한민국 합계출산율 추이: 1970-2025년



자료: 국가데이터처, 「인구동향조사」 자료를 이용하여 재작성

대한민국 포함 OECD 주요 회원국 합계출산율 추이: 1970-2024년

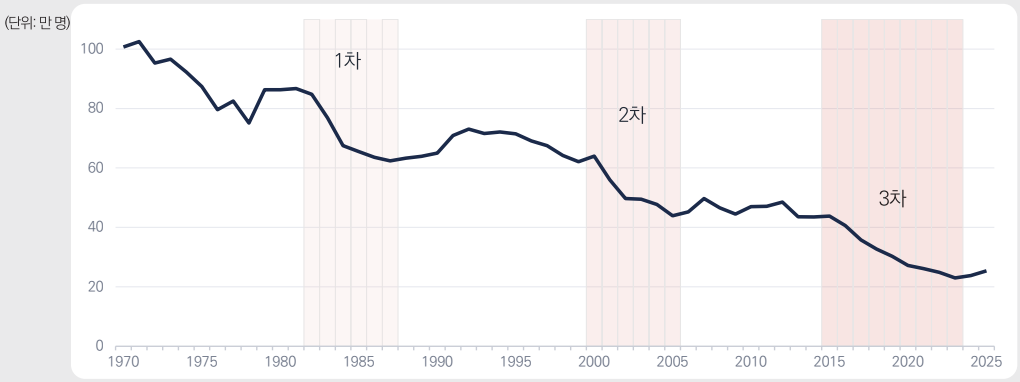


자료: OECD, 「OECD Family Database」 자료를 이용하여 재작성

인구 변화 현황: 출생아 수

1970년 이후 출생아 수는 세 차례 급감기, 즉 인구절벽

- 연간 출생아 수는 1970, 1971년 100만 명을 넘었으나 2023년 23만 명까지 줄어든 뒤 소폭 증가하여 2025년 25만 명 수준
- 인구절벽(출생아 수가 단기간에 급감한 시기):
  1차(1982-1987) 85만→62만 명(-26%), 2차(2000-2005) 64만→44만 명(-31%), 3차(2015-2023) 44만→23만 명(-48%)

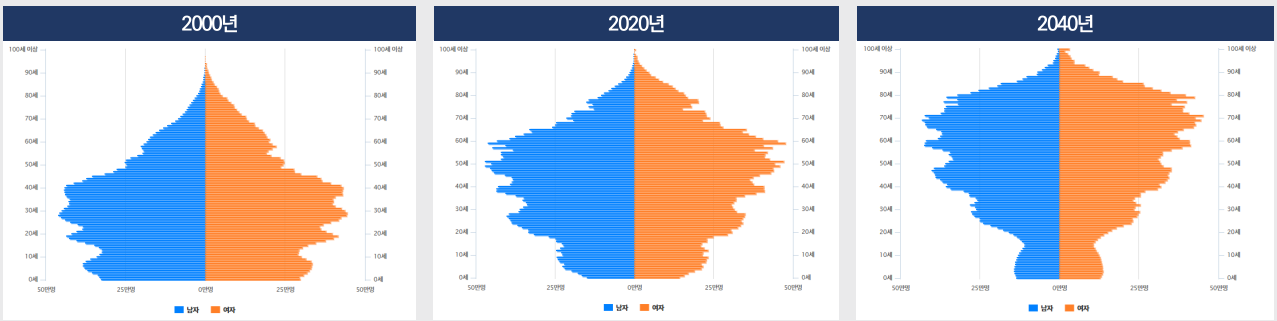


자료: 국가데이터처, 「인구동향조사」 자료를 이용하여 재작성

인구 변화 현황: 인구 피라미드

저출생, 고령화로 인한 인구피라미드 역전

- 빠른 고령화로 인해 전체 인구 대비 65세 이상 고령인구의 비중이 급격히 증가: 2050년, 우리나라 국민 10명 중 4명이 65세 이상 인구
- 생산연령인구(15-64세)는 2018년을 정점으로 감소세로 전환



자료: 통계청, 통계지리서비스, https://sgis.kostat.go.kr/jsp/pyramid/pyramid1.jsp

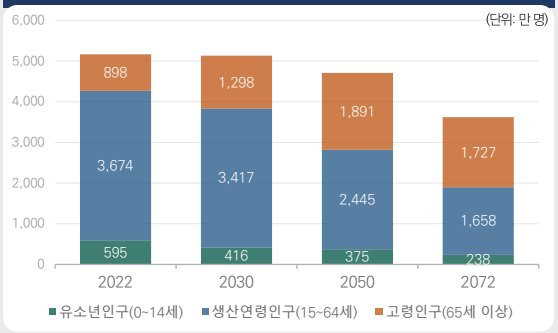
인구추계(중위값)

인구 변화 현황: 연령별 인구구조

인구구조의 급격한 변화

- 노년부양비(생산연령인구 100명당 65세 이상 인구)는 2025년 29.3명에서 2072년 104.2명으로 약 3.6배 증가할 것으로 전망
- 노령화지수(15세 미만 인구 100명당 65세 이상 고령인구 비율)는 2024년 기준 181.2에서 2040년 442.2, 2072년에는 726.8로 높아질 것으로 전망

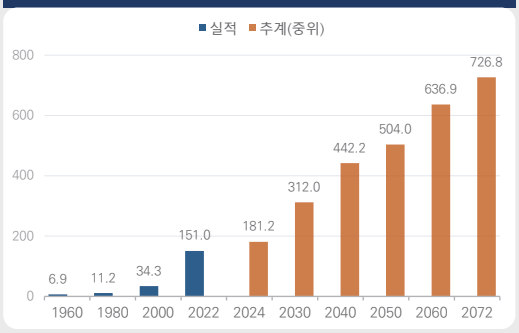
연령별 인구구조: 2022-2072년



주) 2023년 이후는 추계치

자료: 국가데이터처, 「장래인구추계: 2022~2072년」(2023.12) 자료를 이용하여 재작성

대한민국 노령화지수 예측 추이: 1960-2072년



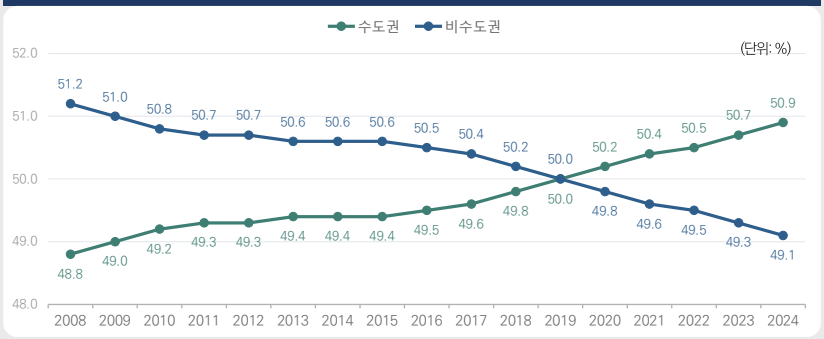
자료: 국가데이터처, 「장래인구추계」 자료를 이용하여 재작성

인구 변화 현황: 인구 이동

수도권 인구 집중과 비수도권 농산어촌의 청년 유출·고령화 심화

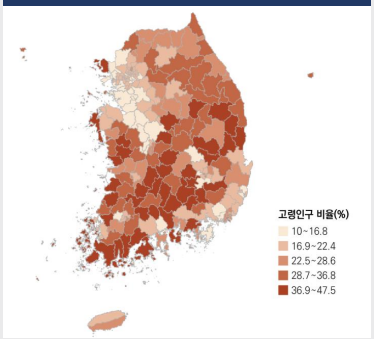
- 수도권과 비수도권 간 격차가 확대되면서 수도권 인구 집중이 지속됨
- 일자리, 진학 등을 이유로 수도권으로 유입된 20-30대 청년층의 순이동 인구는 2010년 47,931명에서 2020년 93,430명으로 증가

수도권과 비수도권의 인구 비율



자료: 행정안전부, 주민등록인구 통계, 각년도.

시군구 고령인구비율



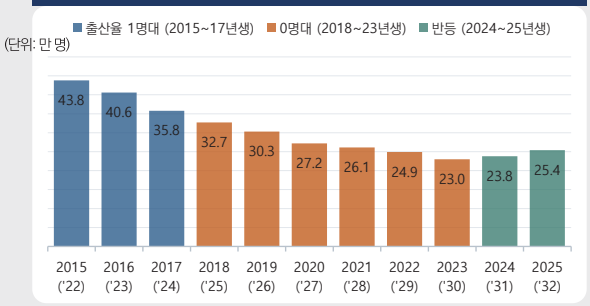
자료: 통계청 KOSIS, 행정안전부(주민등록인구통계, 2024)
자료 활용하여 작성

인구구조 변화의 가속화와 미래사회 과제

학령인구의 감소: 12년 만에 초등학령인구 약 46% 감소 전망

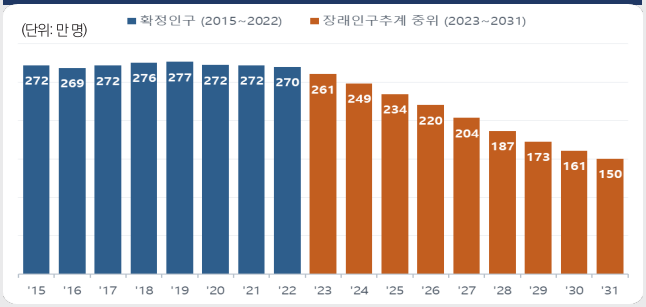
- 합계출산율이 0명대로 떨어진 2018년 이후 출생아가 입학하면서 2026년 초등학교 입학생이 처음 30만 명 미만으로 감소
- 초등학령인구(만6-11세)는 2019년(277만 명) 이후 지속적으로 감소하여 최근 3년간 매년 12만-15만 명씩 감소

연간 출생아 수와 초등학교 입학연도(괄호 안)



자료: 국가데이터처 출생통계(2015-2025), 교육부 2025년 초중고 학생수 추계 보정 결과(2026.1) 활용하여 재작성

초등학령인구(만6-11세) 추이(2015-2031)



자료: 국가데이터처 장래인구추계(2023.12 공표, 중위) 활용하여 재작성

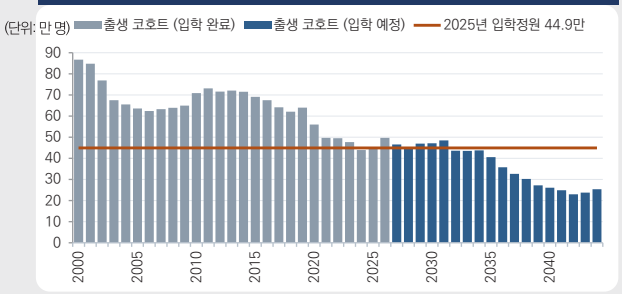
인구구조 변화의 가속화와 미래사회 과제

대학 입학 자원: 2026년 49.7만 명에서 2042년 23.0만 명으로 감소

- 2000학년도(1981년생) 86.7만 명 → 2034학년도(2015년생) 43.8만 명 → 2042학년도(2023년생) 23.0만 명
- 2040년 입학생, 수도권 대학 정원 수준으로 감소 (*2024년 진학률 73.6% 일률 적용하여 계산)

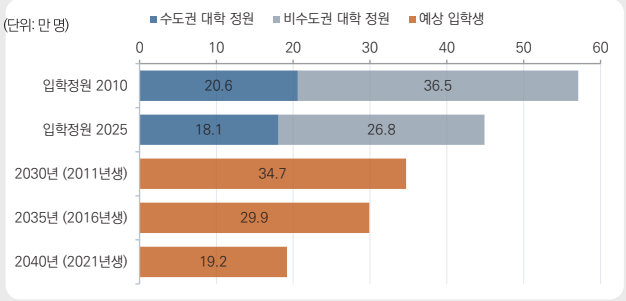
*대학진학률: 당해연도 고등학교 졸업자 중 국내외 상급학교에 진학한 사람의 비율(재수생 미포함)

대학 입학 자원(2000-2044)



자료: 국가데이터처 출생통계(1981-2025), 대학교육연구소(2025년 입학정원 44.9만, 중앙일보 2025.10.30 보도)
주) 가로축은 대학 입학연도, 입학연도=출생연도+19년

대학 입학 정원 및 예상 입학생



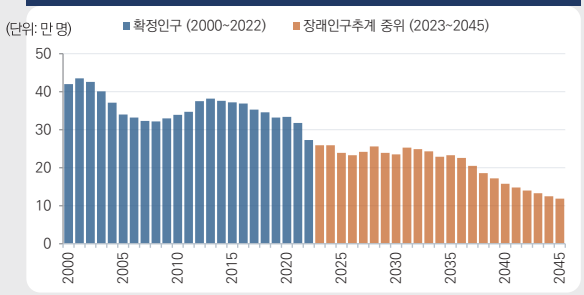
자료: 교육부·KEDI 교육통계(2024 진학률), 출생통계, 2026 교육기본통계, 대학교육연구소(중앙일보 2025.10.30)
주) 예상 입학생 = 입학연도-19년 출생아 x 73.6%

인구구조 변화의 가속화와 미래사회 과제

병역자원의 감소: 20세 남성 43.5만 명(2001) → 11.9만 명(2045)

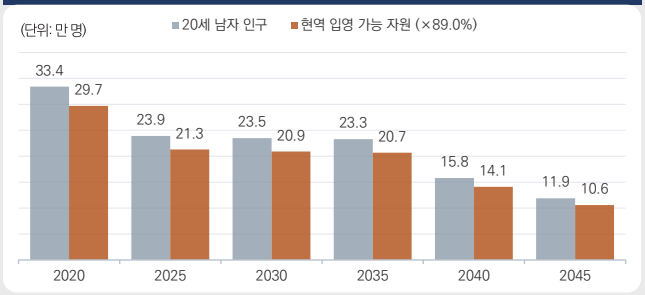
- 20세 남성 감소: 2001년 43.5만 명(1981년생) → 2022년 27.3만 명(2002년생) → 2038년 18.6만 명(2018년생)
- 2040년 현역 입영 가능 자원은 14.1만 명 (* 2차 국방개혁, 2040년 목표: 병사 37: 간부 63, 총인력 50만 명)

20세 남자 인구 추이(2000-2045)



자료: 국가데이터처 장래인구추계 (2023.12 공표, 중위)를 활용하여 재작성

현역 입영 가능 자원(2020-2045)



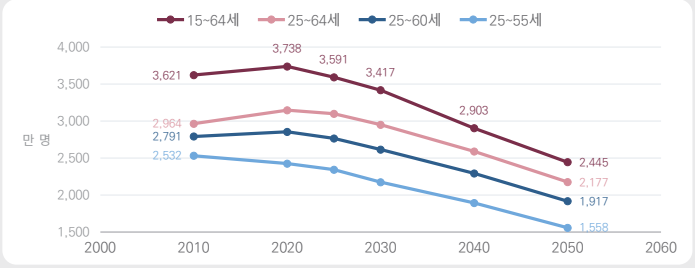
자료: 국가데이터처 장래인구추계(2023.12 공표, 중위) 활용하여 재작성
주) 입영 가능 자원은 2025년 병무청 현역 판정률(89.0%)을 일괄 적용하여 계산

인구구조 변화의 가속화와 미래사회 과제

노동시장: 노동 공급 감소와 경제활동인구 고령화

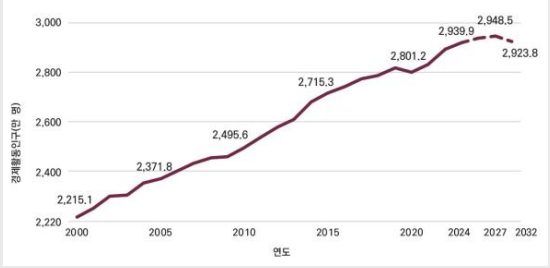
- 생산연령인구(15-64세 인구)의 감소는 총 노동 투입량을 제약하는 가장 근본적 요인
- 생산연령인구는 2018년 약 3,680만 명으로 정점에 이른 뒤 감소세로 전환하여 2024년에는 약 3,562만 명으로 2015년(3,671만 명) 대비 약 10년간 약 110만 명 감소
- 경제활동인구(만 15세 이상 인구 중 취업 중이거나 구직활동을 하는 사람)는 2027년 2,949만 명까지 증가한 후 점차 감소할 것으로 전망되며, 그간의 증가는 주로 고령 경제활동인구 증가에 기인

생산연령인구 수 추계(2010-2050)



자료: 통계청, 「장래인구추계, 성 및 연령별 추계인구」 자료 활용, 국회미래연구원 인구통계 Brief 25-2호, p.2

경제활동인구 추이(2000-2032)



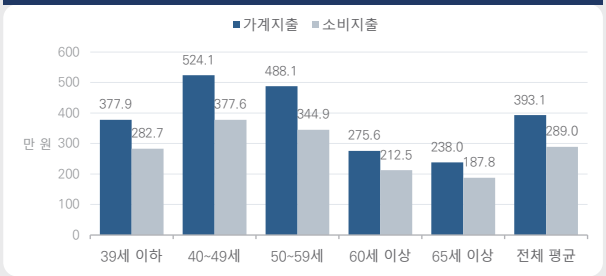
자료: 통계청, 「경제활동인구조사, 경제활동인구총괄」 자료 활용, 국회미래연구원 인구통계 Brief 25-2호, p.6

인구구조 변화의 가속화와 미래사회 과제

산업: 내수시장 축소와 혁신 인재 기반 약화 우려

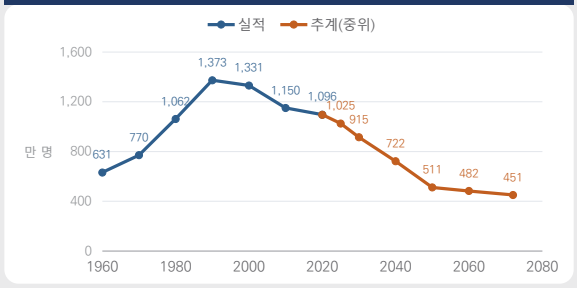
- 소비 인구 감소와 고령화로 내수시장이 구조적으로 축소될 가능성
- 2024년 가구당 월평균 가계지출은 약 393만원, 60세 이상 가구는 276만원, 65세 이상 가구는 238만원 수준
- 청년 인구 감소는 기술 혁신을 이끌 인재 풀(pool)의 축소를 의미: 청년층(19-34세)은 2020년 약 1,096만 명에서 2072년에는 약 451만 명으로 약 58.9% 감소할 것으로 전망

대한민국 가구주 연령별 월평균 가계지출 규모: 2024년



자료: 통계청, 「가계동향조사」 자료를 이용하여 재작성

대한민국 청년(19-34세) 인구 수 추이: 1960-2072년



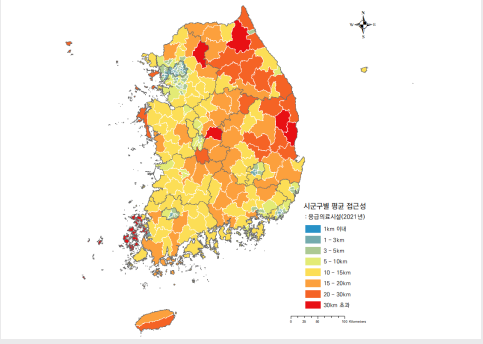
자료: 통계청, 「장래인구추계」 자료를 이용하여 재작성
주: 2025-2072년은 추정치로, 중위 추계 기반임

인구구조 변화의 가속화와 미래사회 과제

지역불균형과 지역소멸 우려

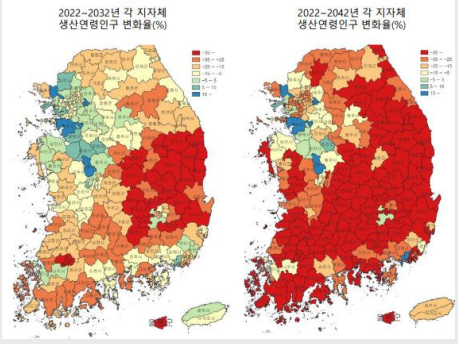
- 생활사막(life desert, 생활 인프라 접근성이 낮은 지역)의 증가
- 인구 변화에 따라 인력 공급과 생활 인프라 서비스의 지역 간 격차 확대

시군구별 의료시설(응급의료시설) 접근성(2021년 기준)



자료: 민보경 외(2023), p.68

시군구별 생산연령 인구 변화율



자료: 국회미래연구원 축소사회와 심중전환 세미나 자료집(이철희, 노동수급 불균형 전망과 대응 과제, p.33)

결론: 데이터로 본 인구절벽의 현실

이미 태어난 세대의 규모가 미래 사회의 모습을 상당 부분 결정한다

초등학교
- ✓ 2027년 초등학교 전 학년이 2015년 이후 출생아로 구성
- ✓ 초등학령인구 277만(2019) → 150만(2031)

대학
- ✓ 대학 입학 자원 49.7만(2026) → 23.0만(2042)
- ✓ 2040년 예상 입학생 19.2만 명, 수도권 대학 정원과 비슷한 수준

병역
- ✓ 20세 남성 20만 명 미만으로 감소(2038)
- ✓ 현역 입영 가능 자원 14.1만(2040)

노동
- ✓ 생산연령인구 2018년 정점 후 감소
- ✓ 경제활동인구 2027년 정점(2,949만) 이후 감소 전망

산업·지역
- ✓ 청년층 1,096만(2020) → 451만(2072)
- ✓ 청년 수도권 집중
- ✓ 생활사막 확대

- 2015-2023년 출생아 수는 43.8만 명에서 23.0만 명으로 약 **48% 감소**했으며, 그 영향은 생애주기를 따라 학교 → 대학 → 군 → 노동시장 순으로 나타날 전망
- 2024-2025년 출생아 수 반등은 긍정적인 신호이나, 이미 태어난 출생 코호트의 규모는 바뀌지 않으므로 그 영향은 상당 부분 예정되어 있는 **'확정된 미래'**임

결론: 인구구조 변화 영향의 세 가지 특성

영역별 영향은 개별적으로 나타나지 않고 순차적·연쇄적·불균등하게 나타난다

순차성
- ✓ 영향이 생애주기에 따라 시차를 두고 나타남
- ✓ 초등(2027) → 대학(2034) → 병역(2038) → 노동시장(2040년대)
- ✓ 영역마다 대응을 마련하기 위해 활용할 수 있는 시간이 다름

연쇄성
- ✓ 줄어든 청년 인구를 두고 대학·군·산업 간 인력 확보 경쟁
- ✓ 학령인구 감소 → 대학 운영 여건 약화 → 지역 청년 유출 → 지역 산업 약화
- ✓ 한 영역의 대응이 다른 영역에 영향을 미침

불균등성
- ✓ 대학 정원 감축(2010~2025)의 80%가 비수도권에 집중
- ✓ 20~30대 수도권 순유입 2010년 4.8만 → 2020년 9.3만
- ✓ 비수도권 농산어촌을 중심으로 생활사막 확대 및 지역소멸 우려 확대

- 인구구조 변화 대응은 개별 부처의 사업 조정을 넘어 교육·국방·노동·산업·지역을 아우르는 **국가 시스템 차원의 재설계**로 전환할 필요
- 영역별로 영향이 나타나는 시점과 정책 효과의 시차가 다른 만큼, 대응 시한을 고려해 우선순위를 정하고, 이를 바탕으로 적응 전략에 대한 사회적 합의 필요



인구절벽의 현실: 출생아 수 감소와 데이터로 본 사회 변화

기획예산처-국회미래연구원 공동 세미나
인구구조 변화,
대한민국의 미래와 대응 방향

발표 2

인구구조 변화와 노동시장의 구조적 전환: 청년기 노동경로 분석을 중심으로

안 수 지 국회미래연구원 인구센터 부연구위원

기획예산처 – 국회미래연구원 공동 세미나

인구구조 변화와 노동시장의 구조적 전환: 청년기 노동경로 분석을 중심으로

국회미래연구원
안수지

2026. 10. 29.

목 차

I. 서 론

II. 청년 노동시장의 거시적 변화

III. 노동패널(KLIPS)로 본 청년 노동경로 분석
- 세대별 첫 일자리 특성
- 세대별 청년 노동경로 추적
- 첫 일자리 특성이 이후 노동경로에 미치는 영향
- 개인별 일자리 이동유형 분석
- 청년의 일자리에 대한 인식 변화

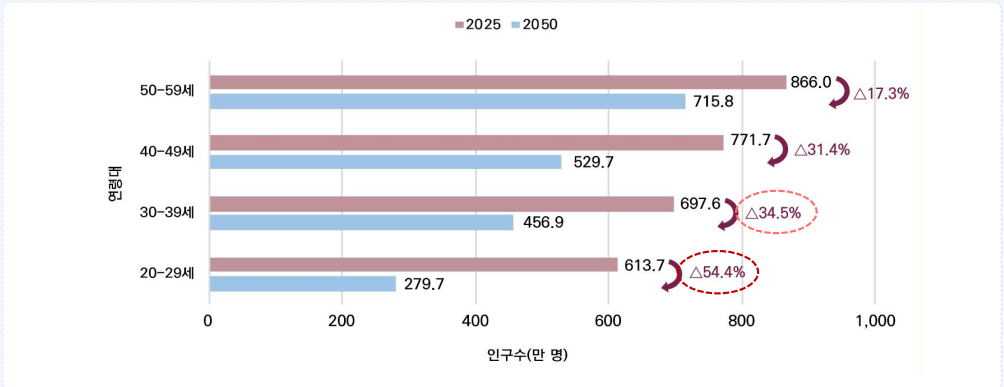
IV. 정책적 시사점

I. 서 론

노동시장 인구구조의 변화 : 줄어드는 청년, 축소되는 노동공급 기반

생산연령인구의 감소는 **청년층에서 더욱 가파르게** 진행될 것으로 예상

그림 1 **연령대별 생산연령인구 감소분 (2025-2050년)**

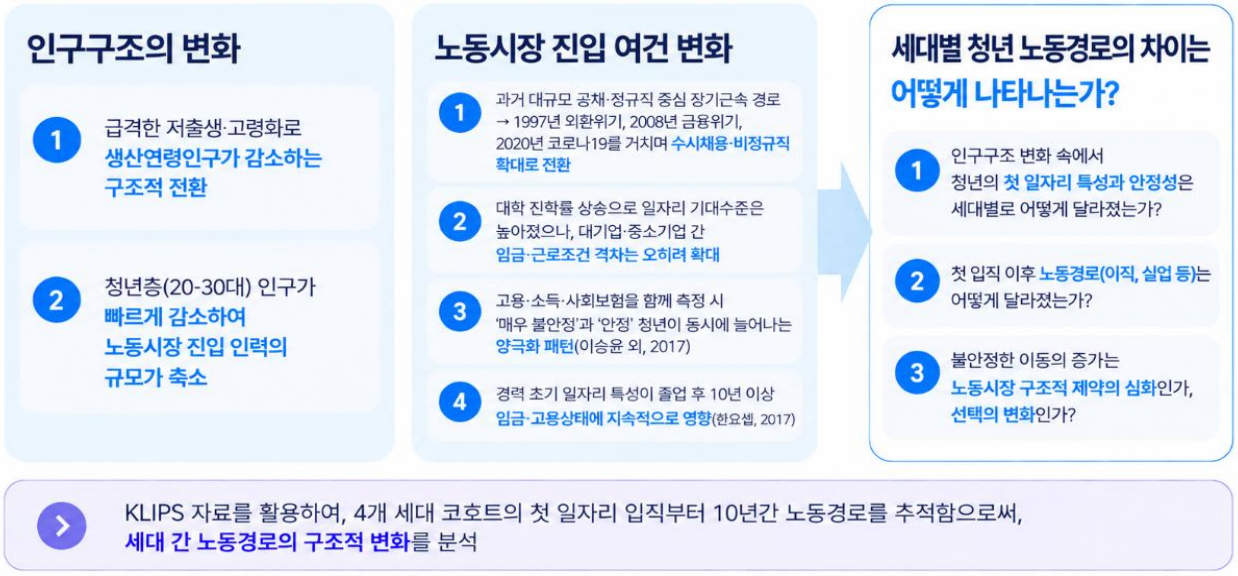


자료: 국회미래연구원(2025), 『노동시장의 인구구조 변화와 적극적인 고령노동 정책의 필요성』 (원자료: 국가데이터처, 「장래인구추계, 성 및 연령별 추계인구」)

→ 생산연령인구 중 청년층의 감소가 큰 만큼, 노동시장에 진입한 **청년층이 어떤 경력을 형성하고, 노동시장에 얼마나 안정적으로 머무를 수 있는가**가 더욱 중요

4

Ⅰ. 서 론



5

Ⅱ. 청년 노동시장의 거시적 변화

II. 청년 노동시장의 거시적 변화

노동 참여지표는 개선, 내부 구성은 악화

여성의 노동시장 참여 확대가 평균 지표를 끌어올림

- 경제활동참가율은 완만히 상승, 주된 요인은 여성의 노동시장 참여 확대

그림 2 청년(20-39세) 경제활동참가율

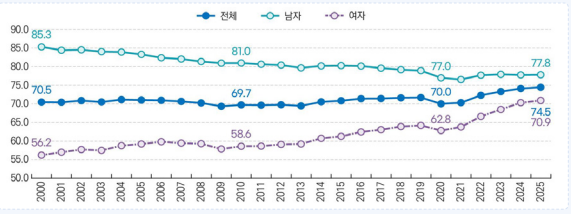
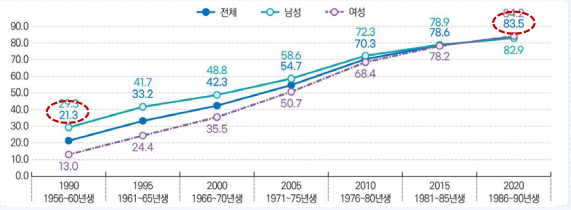


그림 3 학력수준 : 코호트별 초대졸 비율(30-34세 시점)



- 취업자 중 임금 근로 비율 약 90%로 상승, 그 중 정규직 비중은 하락 추세

그림 4 청년(20-39세) 취업자 중 임금근로자 비중

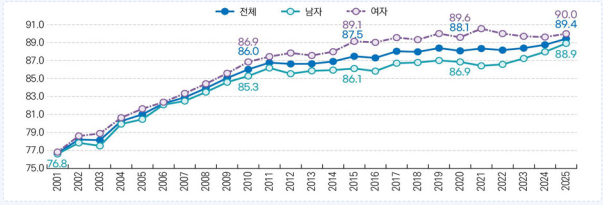
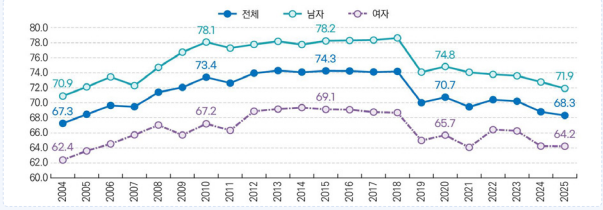


그림 5 임금근로자 중 정규직 비중(20-39세)

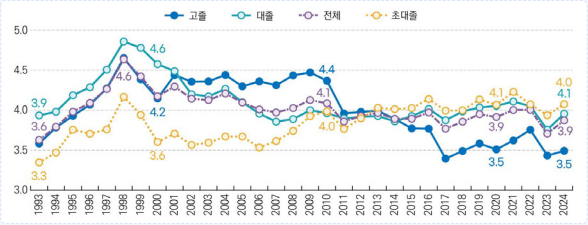


II. 청년 노동시장의 거시적 변화

평균 근속연수 하락, 정규직-비정규직 격차 확대

- 전체 평균근속연수는 전반적으로 하락하는 추세, 그중에서도 2010년 이후 고졸의 하락이 두드러짐

그림 6 학력수준별 평균 근속연수 변화(20-39세)



- 정규직 대비 비정규직 임금비율 2009년 **69.1%** → 2024년 **56.0%** 로 하락하여 임금 격차 확대 (단, 이는 시간당 임금을 고려하지 않은 비교이나, 평균 근로시간으로 단순히 계산하였을 때에도 정규직-비정규직 간 임금비율은 소폭 하락)
- 국민연금 가입률(2024년)은 정규직 **95.3%** vs 비정규직 **49.8%** 으로 제도적 보호 격차는 확대되는 경향

→ 청년 노동시장은 전반적 성과 악화와 더불어, 진입 경로에 따른 격차도 확대

그림 7 월임금 및 정규직 대비 비정규직 임금비율(15-29세)

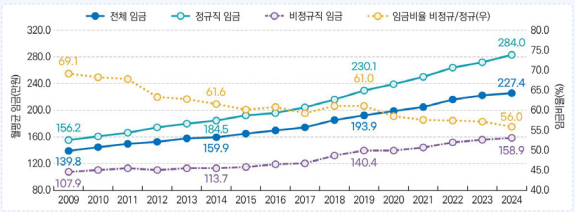
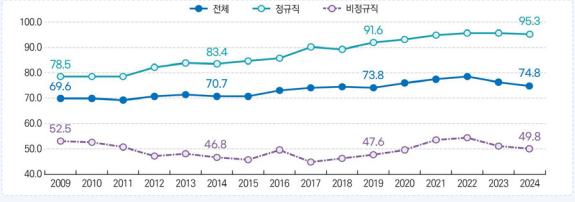


그림 8 고용형태별 국민연금 가입률(15-29세)



III. 노동패널(KLIPS)로 본 청년 노동경로 분석

III. 청년 노동경로 분석 - (1) 분석내용 및 자료 구성

주요 경제 변곡점을 기준으로 구성한 4개 코호트

노동시장 진입 시점의 조건이 이후 경력 전체에 구조적 흔적을 남긴다는 가정하에, 주요 경제 상황 변화를 기준으로 4개 코호트 구성

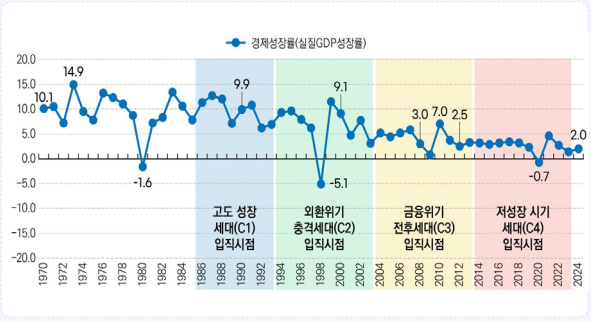
- 한국노동패널 1-27차(1998-2024) 자료, 직업력 자료
- 15-34세 사이 첫 일자리에 입직한 경험이 있는 응답자 대상으로, **입직 후 10년 간의 노동경로**를 추적 (총 14,241명)

표 1 분석대상 샘플 구성

코호트	출생연도	24세 시점	전체(명)	남성비율
C1 고도성장세대	1962–1968	1986-1992	2,324	57.7%
C2 외환위기충격세대	1969–1978	1993–2002	4,782	55.2%
C3 금융위기전후세대	1979–1988	2003–2012	4,435	51.2%
C4 저성장시기세대	1989–1998	2013–2022	2,700	49.9%

자료: 국회미래연구원(2026), 『세대 간 청년기 노동 경로의 구조적 변화와 정책적 시사점』

그림 9 각 코호트의 시기별 타임라인



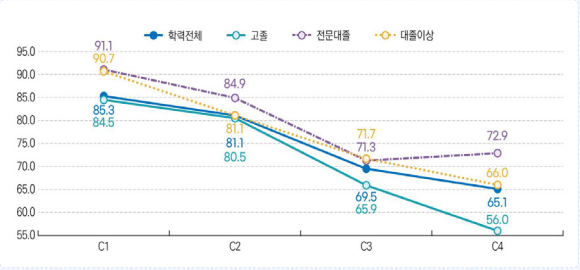
10

III. 청년 노동경로 분석 - (2) 세대별 첫 일자리 특성

정규직, 전일제 비중 전반적으로 감소

- 첫 일자리 종사상 지위 중 정규직 비중은 최근 코호트로 갈수록 감소, 전문대졸은 C4에서 정규직 비중 소폭 상승, 고졸 및 대졸이상에서는 지속 하락
- 임금근로자 전일제 비중, 주당 근로시간 또한 감소

그림 10 첫 일자리(임금근로자)의 정규직 비중



→ 첫 일자리 질은 세대를 거치며 저하

그림 11 첫 일자리(임금근로자)의 전일제 비중, 주당 근로시간



III. 청년 노동경로 분석 - (3) 세대별 청년 노동경로 추적

짧아지는 첫 일자리, 장기근속 비율의 감소

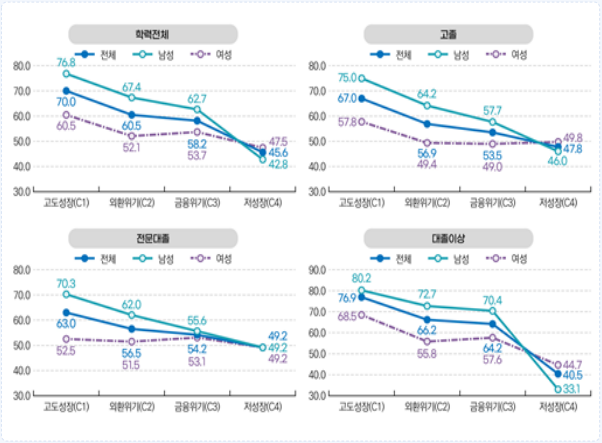
- 첫 일자리 유지기간 C1 **70.0개월** → C4 **45.6개월**(△24.4개월, 34.9%↓)
- 첫 일자리 유지기간 성별 역전: C1세대 **남성** > 여성(**76.8** vs 60.5개월) → C4세대 남성 < **여성**(42.8 vs **47.5**개월)
- 특히 대졸 이상에서 첫 일자리 유지기간 감소폭 최대(76.9→40.5개월), 고학력층 안정성 약화가 뚜렷
- 첫 일자리 10년 이상 유지비율은 C1 **35.6%** → C4 **18.3%**로 감소

표 4 코호트별 첫 일자리 유지기간·이직비율(전체)

코호트	유지기간(월)	3년내이직	5년내이직	10년+유지
C1	**70.0**	31.5%	45.9%	35.6%
C2	60.5	41.6%	54.8%	30.0%
C3	58.2	45.7%	56.7%	29.1%
C4	**45.6**	**58.1%**	**69.7%**	**18.3%**

자료: KLIPS · 입직 후 10년 경과 대상자 기준

그림 12 학력별 성별 첫 일자리 유지기간(월)



III. 청년 노동경로 분석 - (3) 세대별 청년 노동경로 추적

늘어나는 일자리 이동, 늘어나는 실업

- 10년 내 평균 일자리 수 C1 **1.8개** → C4 **2.7개**로 증가, 이동성 확대
- 10년 내 실업 경험비율 C1 **49.7%** → C4 **70.9%**로 급증, 전반적으로 모든 학력에서 여성보다 남성에서 악화되는 경향, 특히 대졸이상 남성에서 악화
- 실업기간은 C1 **19.1개월** → C4 **22.2개월**로 함께 증가하였는데, 성별로는 반대방향 : 여성은 실업기간 감소, 남성은 최근 크게 증가

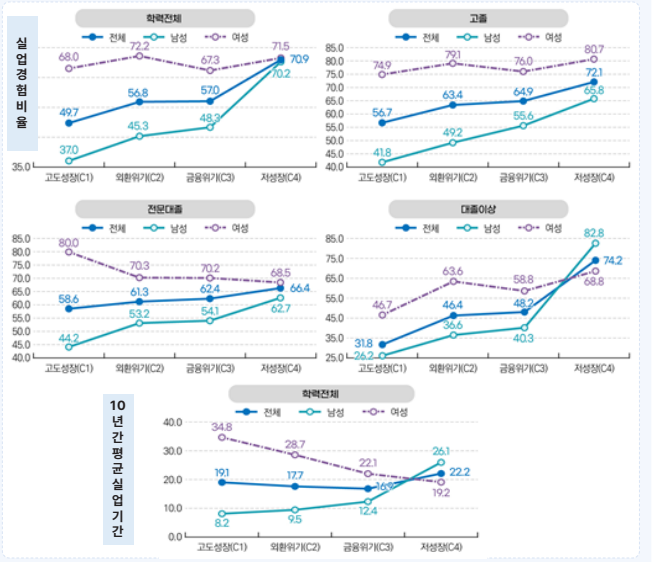
표 5 코호트별 입직 후 10년 내 노동경로 지표(전체)

코호트	평균 일자리수	실업경험비율	평균 실업기간
C1	1.8개	49.7%	19.1개월
C2	2.3개	56.8%	17.7개월
C3	2.3개	57.0%	16.9개월
C4	**2.7개**	**70.9%**	**22.2개월**

주: 실업은 2개월 이상의 무직상태를 의미함(비경제활동 여부는 구분할 수 없음)
자료: KLIPS · 입직 후 10년 경과 대상자 기준

→ 최근 세대의 **실업 동반 이동이 증가**

그림 13 입직 후 10년간 실업경험 비율(%) 및 평균 실업기간(개월)

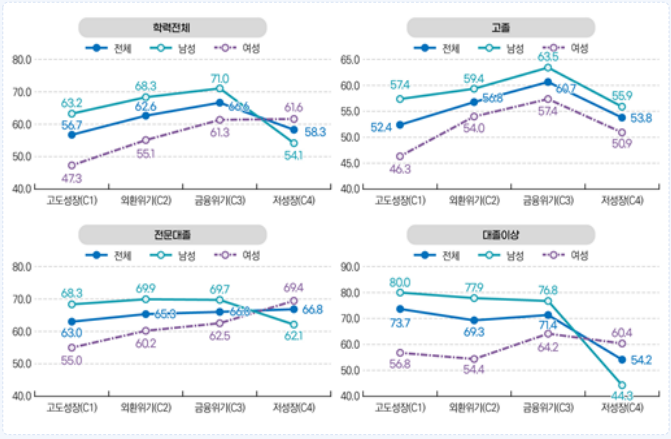


III. 청년 노동경로 분석 - (3) 세대별 청년 노동경로 추적

'표준노동 비율'은 최근 코호트에서 급격히 하락

- **표준노동 비율** (10년 노동경로에서 정규직 전일제 근로한 비율)은 C1 56.7%에서 C3 66.6%까지 상승하다, C4 58.3%로 **하락**
- 대졸 이상 남성 표준노동 비율 최근 C3 **76.8%** → C4 **44.3%**로 급락(△32.5%p)
- 반면, 대졸 이상 여성 표준노동 비율은 C3 64.2% → C4 60.4%로 비교적 안정적 유지
- 앞서, 대졸 이상 남성 평균 실업기간에서도 C4 36.3개월로 대폭 증가 - '구직 지체' 현상과 연결됨
- 여성에서의 상승/유지는 혼인·출산 지연, 일·가정 양립 지원 확대 등이 노동참여 지속성에 복합적으로 작용했을 가능성이 있음

그림 14 학력별 성별 표준노동(정규직 전일제) 비율



III. 청년 노동경로 분석 - (4) 첫 일자리 특성이 이후 노동경로에 미치는 영향

첫 일자리 고용형태의 경로 의존성

- 표준노동 비율 격차 C1 61.0%p → C2 50.4%p → C3 50.9%p → C4 51.0%p로 **축소 없이 유지**
- **비정규직** 출발 평균실업기간 C1 20.6개월 → C4 35.6개월로 증가, **정규직** 출발 C1 21.2개월 → C4 10.8개월로 감소 **(24.8개월 격차)**
- 학력별로 보더라도, 정규직·비정규직 출발 간 표준노동 비율 격차는 모든 학력 구간에서 유지

표 6 첫 일자리(임금근로자) 종사상 지위에 따른 10년 내 경로 비교

코호트	첫 일자리 종사상 지위	평균 실업기간	평균 일자리수	표준노동 비율	표준노동 비율 격차
C1(고도성장세대)	정규직 출발	21.2	1.9	74.5	61.0
	비정규직 출발	20.6	2.1	13.5	
C2(외환위기세대)	정규직 출발	17.0	2.2	76.6	50.4
	비정규직 출발	24.1	2.9	26.2	
C3(금융위기세대)	정규직 출발	12.1	2.0	83.3	50.9
	비정규직 출발	29.9	3.2	32.4	
C4(저성장세대)	정규직 출발	10.8	2.3	82.1	51.0
	비정규직 출발	35.6	3.2	31.1	

→ 첫 일자리는 이후 10년 경로의 방향에 지속적 영향을 미침

그림 15 첫 일자리 종사상 지위별 표준노동비율 추이 및 격차

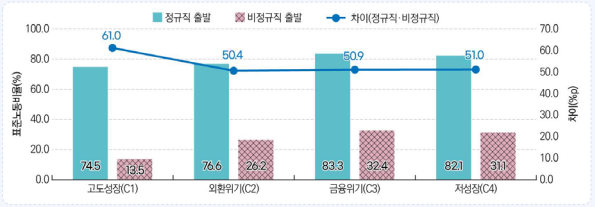
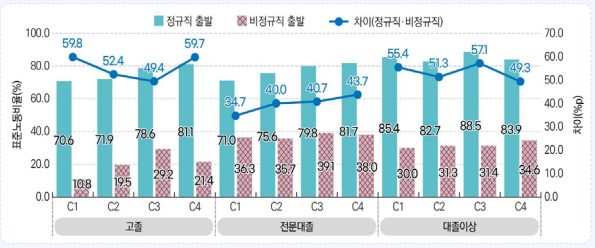


그림 16 학력별 첫 일자리 종사상 지위별 표준노동비율 추이 및 격차



III. 청년 노동경로 분석 - (4) 첫 일자리 특성이 이후 노동경로에 미치는 영향

비정규직의 정규직 전환은 늘었지만, 전환에 소요되는 기간 증가

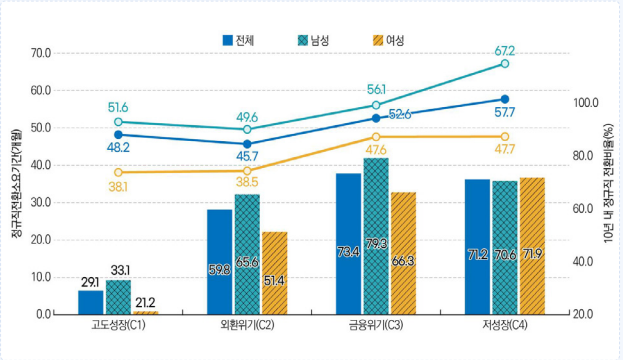
- 비정규직 출발자의 정규직 **전환비율** C2 59.8% → C3 73.4% → C4 71.2%로 정체
- **정규직 전환 소요기간은** C2 45.7개월 → C3 52.6개월 → C4 57.7개월로 지속 장기화
- 정규직 전환 소요기간은 C4에서 남성 67.2 vs 여성 47.7개월로, 성별 격차는 19.5개월. C3의 8.5개월 대비 두 배 이상으로 길어짐

표 7 비정규직 출발자의 정규직 전환 현황

코호트	전환비율	소요기간	남성	여성
C2 외환위기	59.8%	45.7개월	49.6개월	38.5개월
C3 금융위기	73.4%	52.6개월	56.1개월	47.6개월
C4 저성장	**71.2%**	**57.7개월**	**67.2개월**	**47.7개월**

→ 정규직 전환에 걸리는 시간은 길어지는 중, 노동시장 이중구조 심화 추세

그림 17 비정규직 출발자의 정규직 전환비율 및 정규직 전환 소요기간



III. 청년 노동경로 분석 - (5) 개인별 일자리 이동유형 분석

노동경로 이동유형의 변화 : 안정형은 줄고, 불안정형은 증가

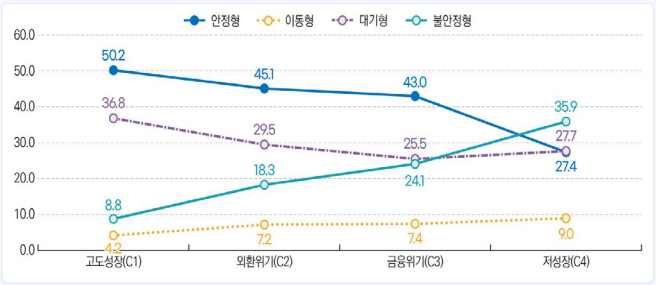
<분류 기준> 일자리 수 중앙값 2개 · 실업기간 중앙값 1개월

대기형 이동 적음(일자리 2개 이하) · 실업 있음	**불안정형** 이동 많음(일자리 3개 이상) · 실업 있음
안정형 이동 적음(일자리 2개 이하) · 실업 없음	**이동형** 이동 많음(일자리 3개 이상) · 실업 없음

표 8 코호트별 입직 후 10년 내 이직유형별 분포

코호트	안정형	이동형	대기형	불안정형
C1 고도성장	50.2	4.2	36.8	8.8
C2 외환위기	45.1	7.2	29.5	18.3
C3 금융위기	43.0	7.4	25.5	24.1
C4 저성장	**27.4**	**9.0**	**27.7**	**35.9**

그림 18 코호트별 이직유형 분포의 변화



- **안정형** 비중 50.2% → 27.4%(△22.8%p), **불안정형** 8.8% → **35.9%** (+27.1%p)로 C3→C4에서 역전에 가깝게 교차
- **대기형** 비중은 36.8% → 25.5%로 감소 후 최근 C4에서 27.7%로 반등
- **이동형** 비중은 4.2% → 9.0%로 완만히 증가

→ 세대 간 격차는 단순히 이동의 증가가 아니라 '실업을 동반한 이동'의 증가로 요약

III. 청년 노동경로 분석 - (5) 개인별 일자리 이동유형 분석

실업을 동반한 경우, 안정형과의 격차가 벌어짐

그림 19 이직유형별 첫일자리 정규직 비율, 정규직 종사기간(안정형=100)

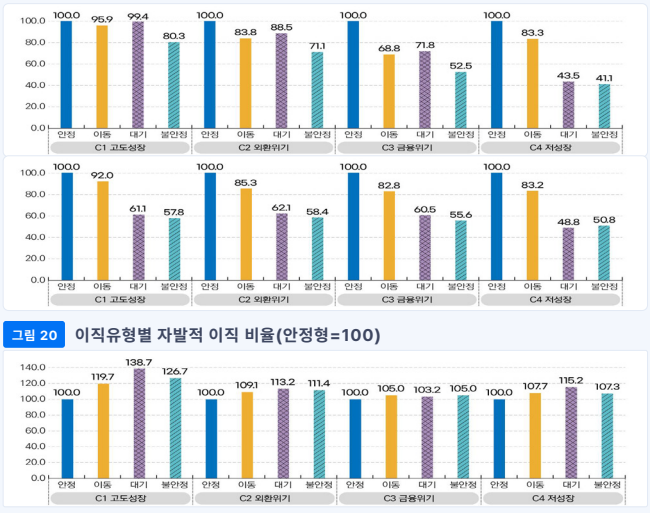


그림 20 이직유형별 자발적 이직 비율(안정형=100)

(C3→C4 기준으로,)

- **이동형**은 첫입직 정규직 비율지수 C3 68.8 → C4 83.3, 정규직 종사기간 지수 C3 82.8 → C4 83.2로, **안정형과의 격차가 감소하거나 유지**

  대기형은 정규직 비율 C3 71.8 → C4 43.5로 하락, 정규직 종사기간 지수 C3 60.5 → C4 48.8로 하락하여, **안정형과의 격차 확대**

  불안정형은 정규직 비율 C3 52.5 → C4 41.1로 하락, 정규직 종사기간 지수 C3 55.6 → C4 50.8로 하락하여, **안정형과의 격차 확대**

- 한편, 취약집단인 **불안정형**은 안정형에 비해 **'자발적으로 이직했다'**고 응답한 비율이 오히려 높게 나타남

  → 자발적 이직이라고 해서 '더 나은 일자리'로의 이동을 의미하지 않을 수 있으며, 실제 이행 결과를 함께 살펴볼 필요가 있음

  Q. 잦은 이동&실업은 실제로 노동시장 불안정이 반영된 것인가? 아니면 더 나은 일자리로의 이동을 위한 과정인가?

→ 최근 세대의 '실업이 없는' 이동유형은 정규직 입직 비율 높고, 정규직 종사기간 증가. Vs. '실업을 동반한' 이동유형은 전반적 지수 하락

III. 청년 노동경로 분석 - (5) 개인별 일자리 이동유형 분석

불안정 정도에 따라 노동 성과는 달라짐

표 9 불안정형 그룹의 유형별 세부 특성

코호트	유형	실업횟수	실업기간	첫입직 정규직	정규직 종사기간	자발적 이직	실질임금 상향 비율
C4	**불안정형(전체)**	**2.1**	**23.6개월**	**37.4%**	**56.7개월**	**86.1%**	**90.6%**
	일자리 3개	1.7	31.1개월	42.2%	56.1개월	83.1%	89.1%
	일자리 4개+	2.5	16.4개월	32.8%	57.3개월	87.7%	**91.9%**
	실업 3회이상	3.4	15.4개월	30.0%	52.7개월	86.2%	**92.1%**
	실업 4회이상	4.3	15.5개월	8.3%	37.7개월	88.0%	81.8%

주: '불안정형'은 일자리 3개이상이면서 실업을 1개월 이상 경험한 자를 의미함. 첫 일자리와 마지막 일자리 임금을 CPI(2020년 기준)로 환산. 실업 4회+ 집단은 표본이 소규모로, 해석에 주의 필요

- C4의 일자리 4개이상, 실업 3회이상 집단의 실질임금 상향비율은 91.9%, 92.1%로 불안정형 평균(90.6%)을 오히려 상회 - 반복 이동이 더 나은 조건 탐색에 가까웠을 가능성 (* 단, 첫 입직 정규직 비율이 전반적으로 낮은것을 고려하면, 평균적으로 초기 일자리의 질이 낮았을 가능성도 배제하기는 어려움)
- 반면 실업 4회이상 집단은 첫입직 정규직 비율 **8.3%**, 정규직 종사기간 37.7개월, 실질임금 상향비율 81.8%로 주요 지표에서 평균을 하회
- 같은 '불안정형' 내에서도 **반복 이직 중심**의 **'탐색적 이동형'**과 **반복 실업 중심**의 **'취약형'**이 혼재

→ 정책 대상으로서의 불안정형은 균질한 집단이 아님

19

III. 청년 노동경로 분석 - (5) 개인별 일자리 이동유형 분석

최근 코호트에서 뚜렷해진 탐색형의 존재

표 10 코호트별 불안정형 세부 집단의 실질임금 상향비율

구분	C2 세대	C3 세대	C4 세대	C3→C4 증감
불안정형(전체)	**70.6%**	**80.3%**	**90.6%**	**+10.3%p**
일자리 3개	74.6%	80.9%	89.1%	+8.2%p
일자리 4개+	67.9%	79.8%	91.9%	+12.1%p
실업 3회이상	70.4%	77.6%	92.1%	+14.5%p
실업 4회이상	61.9%	69.0%	81.8%	+12.8%p

주: 첫 일자리와 마지막 일자리 임금을 CPI(2020년 기준)로 환산

- 불안정형 전체의 실질임금 상향비율은 C2 70.6% → C3 80.3% → C4 90.6%로 세대를 거치며 상승
- C2세대, C3세대에서는 일자리 4개+·실업 3회+ 집단이 불안정형 평균보다 낮았으나(C3 평균(80.3%) 대비 79.8%·77.6%), C4에서는 평균(90.6%)을 상회하는 **역전**(91.9%, 92.1%)이 나타남
- 즉, 최근 코호트의 경우 잦은 이직 유형에서 경력 탐색의 성격을 띠는 이동이 증가하고 있음
- 반면 실업 4회+ 집단은 세 코호트 모두 가장 낮은 상향비율을 기록
- C4에서 반복 이직이 상향 탐색으로 기능하는 비중은 커졌으나, 실업이 4회 이상 누적되는 소수는 여전히 취약성이 존재

→ 반복 이직 자체보다 반복 실업의 누적 여부가 노동경로의 질을 가름

20

III. (사회조사) 청년의 일자리에 대한 인식 변화

안정성보다 수입, 대기업을 택하는 청년

직업 선택 요인과 선호 직장의 변화(사회조사, 2009~2025)

그림 21 청년층(20-39세) 직업 선택 요인

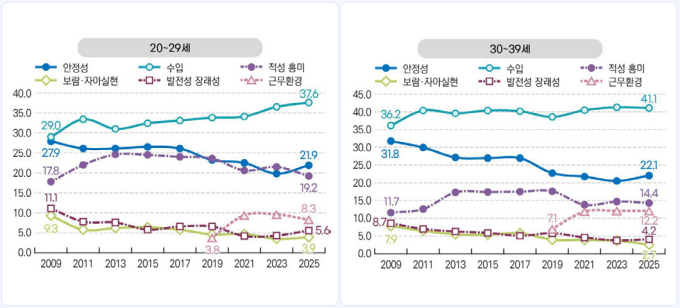
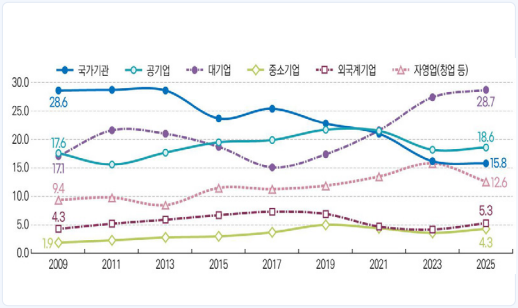


그림 22 청년·청소년(13~34세) 선호 직장 변화



- 20대 '수입' 29.0% → **37.6%**, '안정성' 27.9% → 21.9% / 30대는 수입 36.2% → 41.1%, 안정성 31.8% → 22.1%
- '보람·자아실현'(20대 9.3% → 3.9%)과 '발전성·장래성'(11.1% → 5.6%)은 일관된 하락, 2019년 신설된 '근무환경'은 3.8% → 8.3%로 상승
- 선호 직장은 2009년 국가기관 28.6% 1위 → 2025년 대기업 **28.7%** 1위, 국가기관 15.8%로 3위, 자영업(창업)도 9.4% → 12.6%

21

IV. 정책적 시사점

Ⅳ. 정책적 시사점

인구감소 시대, 청년 노동경로의 안정성과 지속성 제고

노동공급 양적 축소에 대응하여 경력 형성, 이동, 사회보장의 연속성을 강화할 필요

① 단기 취업 성과에서 중장기 노동경로 관리로

- 취업자수, 취업률 중심 평가에서 입직 후 3·5·7년 시점의 고용경로 질까지 반영하여 관리
- 저임금·무직·재취업이 반복되는 경로를 행정데이터로 포착해 맞춤 지원과 연계

② 노동이동의 이질성을 고려한 맞춤형 지원

- 탐색적 이동 집단 — 직무이력 인정체계와 이동 과정의 훈련 연계 지원
- 반복 실업 집단 — 재취업 연계보다 고용가능성 회복을 위한 집중훈련·소득보전 우선

③ 직무연계 강화, 재직자 훈련 확대

- 학력 과잉비율 31%, 전공 미스매치 49%(이수현·김재은, 2025) - 직업계고·전문대와 산업수요 연계 강화
- 재직자 훈련체계 확대로 입직 이후 이동이 경력 손실이 아닌 자산 축적으로 이어지도록(AI 직무 대체 및 인력공급 구조 변화에 대응)

④ 노동경력의 불안정이 생애 사회보장 격차로 이어지지 않도록

- 반복적 실업·비정규직 이력은 국민연금 가입공백으로 이어져 노후소득에 영향
- 국민연금 실업크레딧 적용대상 확대, 구직급여 미수급 청년까지 포괄하는 기여지원 검토

청년기의 안정적인 경력 형성과 경제적 자립 지원은 노동력 활용의 효율성을 높이는 동시에, 사회보장의 지속가능성을 뒷받침하며, 혼인·출산 등 이후 생애 이행 기반을 강화한다는 점에서 중요한 정책과제임

23

감사합니다

발표 3

인구구조 변화,
위기를 넘어 대전환의 기회로

김 지 운 홍익대학교 경제학부 교수

기획예산처 · 국회미래연구원 공동 세미나 2026. 10.

인구구조 변화, 위기를 넘어 대전환의 기회로

지속가능한 성장과 세대 상생의 대한민국

김지운 교수 (홍익대학교 경제학부)

문제 인식

줄어드는 일하는 사람, 늘어나는 부양 인구

생산가능인구 (15~64세)

−926만 명

2025년 3,591만 → 2045년 2,665만
현재의 74.2% 수준

노년부양비

2.3배

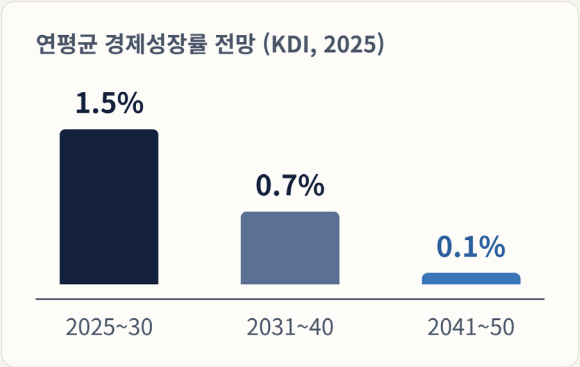
생산가능인구(15-64세) 100명당 65세 이상 고령자
29명 → 68명

> **2045년, 국민 세 명 중 한 명이 65세 이상인 초고령사회 본격화**

2

문제 인식

인구 충격에 따른 성장 잠재력의 직접적 제약



성장률의 구조적 하락
2040년대 연 0%대 초반까지 하락 전망

양적 투입 모델의 한계
인력 투입 중심 성장 방식의 한계

3

관점의 전환

인구구조 변화: 피할 수 없는 위기가 아닌 국가적 대전환의 기회

양적 투입 중심 성장
→ 1인당 생산성의 질적 성장

경쟁 위주 제도
→ 사람과 삶의 질 중심 사회

축소와 쇠락의 불안
→ 선제적 개혁과 대도약

4

비전

2045년, 우리가 도달하고자 하는 목적지

인구구조 변화에 능동적으로 대응해 지속가능한 성장과 국민 삶의 질 향상을 실현하고, 영유아·청년·중장년·고령층 모든 세대가 함께 성장하는 포용사회 구현

지속가능한 성장

인구가 줄어도 경제 역동성 유지, 1인당 생산성 중심의 질적 성장

포용사회 구현

영유아부터 청년, 중장년, 고령층까지 기회와 희망을 함께 누리는 세대 상생의 공동체

5

목표 체계

비전을 실현하는 네 개의 기둥

인구감소 속도 완화

감소 속도를 늦추고 반등 기반 마련

인적자원 활용 강화

인재의 참여 확대와 생산성 제고

국가 시스템 개편

교육·국방을 새 인구 규모에 맞게

초고령사회 대응

존엄한 노후와 실버경제 성장

6

전략 체계

목표와 분야별 전략

인구감소 속도 완화	저출생 대응 · 외국인 인력 및 이민 대응
인적자원 활용 강화	여성 인력 활용 · 중장년·고령 인력 활용 · 산업별 효율적 인력 활용 · 노동·교육개혁을 통한 생산성 제고
국가 시스템 개편	교육제도 개편 · 국방 인력 정책 개편
초고령사회 대응	다층적 노후소득보장 · 노인돌봄 체계 · 고령친화산업 육성

7

목표 1

인구감소 속도 완화

2045년까지 불가피한 인구감소, 그 기울기의 완만화
적응할 시간 확보와 장기적 반등 기반 마련

저출생 대응
아이를 낳고 키우는 일이 행복이자 축복이 되도록

외국인 인력 및 이민 대응
단기 취업·유학 중심에서 함께 사는 정주형으로

8

인구감소 속도 완화 › 저출생 대응

출산과 양육이 행복과 축복이 되도록, 사회가 함께

아동수당 하나로
흩어진 수당 통합, 18세까지 지원

모든 부모에게 돌봄시간
직장·고용형태와 관계없이 보장

빈틈없는 아이 돌봄
출생부터 초등학교 졸업까지

결혼·출산 불이익 해소
주거·대출·커리어 걱정 없이

9

인구감소 속도 완화 › 외국인 인력 및 이민 대응

잠시 머무는 일손에서, 함께 사는 이웃으로

	지금	앞으로
분야	제조업 중심	인력이 부족한 서비스업, 돌봄 등의 분야도 포함
체류	단기 취업·유학	정주, 나아가 영주
인재	까다로운 요건	유학생·첨단 인재 정착, 영주 패스트트랙
통합	체류 관리	공동체의 일원으로 함께 성장

10

목표 2

인적자원 활용 강화

일할 청년이 줄어드는 시대, 가장 확실한 성장 전략은
이미 우리 곁에 있는 인재의 역량 발휘

양적 측면 더 많은 노동시장 참여

여성 | 중장년·고령 | 산업별 효율적 인력 활용

질적 측면 더 높은 생산성

노동개혁 | 교육개혁

11

인적자원 활용 강화 › 여성, 중장년·고령 인력

누구도 일터에서 밀려나지 않도록

여성 경력단절 없는 일터

휴직보다 근로시간 단축
· 일과 육아의 병행

아빠 육아 참여 보편화
· 돌봄은 부모 모두의 권리

유리천장 해소
· 여성 리더십 확대

중장년·고령 더 오래, 안정적으로

조기퇴직 방지
· 주된 일자리에서 더 오래

정년의 점진적 연장
· 임금체계 개편과 병행

청년 일자리와 조화
· 세대가 함께 일하는 일터

12

인적자원 활용 강화 › **산업별 인력, 노동·교육개혁**

숙련의 계승과 일하는 방식의 혁신

산업 현장 은퇴 전에 숙련 전수

산업별 은퇴 시점 진단
· 세대교체에 선제 대응

숙련공과 청년이 함께 일하기
· 은퇴 전 노하우 전수

자동화·자영업 승계 지원
· 생산과 상권의 공백 방지

노동·교육개혁 한 사람의 생산성 높이기

직무·성과 중심 임금
· 연공서열에서 일의 가치로

유연한 근로시간
· 선택권 확대와 건강권 보장

대학 개편과 평생교육
· 언제든 다시 배우는 사회

13

목표 3

국가 시스템 개편

인구 팽창기에 만들어진 교육·국방 시스템
새 인구 규모에 맞는 재설계

교육제도 개편
학령인구 감소에 맞춘 재정·학교·공간의 재편

국방 인력 정책 개편
병력은 줄어도 강한 과학기술 국방

14

국가 시스템 개편 › 교육제도, 국방 인력 정책

줄어든 인구에 맞춘 교육과 국방

교육 학령인구 감소에 대응

인구구조 변화에 맞춘 교육재정
· 영유아·초중고·대학·평생교육에 고르게

소규모 학교는 거점학교로 통합
· 통학 여건 개선과 함께

남는 학교·캠퍼스 활용
· 중장년·고령층 평생교육, 복합 커뮤니티

국방 병력은 줄어도 강한 국방

과학기술군으로 전환
· 병력 숫자에서 AI·무인체계로

정예 간부 중심 구조
· 숙련 인력의 장기 복무

민간인력·예비군 활용
· 현역은 작전에 집중

15

목표 4

초고령사회 대응

2045년, 국민 세 명 중 한 명이 65세 이상
존엄한 노후를 위한 안전망과 고령친화산업 육성

다층적 노후소득보장
빈곤 없는 노후를 위한
연금 안전망

노인돌봄 체계
사람과 기술이 함께하는 존엄한
돌봄

고령친화산업 육성
고령화를 새로운 성장동력으로

16

초고령사회 대응 › 노후소득, 노인돌봄, 고령친화산업

성장을 이끈 세대에게 존엄한 노후를, 고령화를 성장동력으로

노후소득
빈곤 없는 노후

연금 3층 보장 강화
· 국민·퇴직·주택연금

일해도 깎이지 않는 연금
· 노령연금 감액제도 개선

기초연금 지원 강화
· 더 필요한 분께 더 두텁게

노인돌봄
존엄한 돌봄

요양보호사 처우 개선
· 일자리의 질 향상

외국인 등 돌봄인력 양성
· 지역에 정착하는 인력

돌봄로봇 활용
· 사람·기술 협업 돌봄

고령친화산업
새로운 성장동력

부처 칸막이 해소
· 복지와 산업의 연계

고령친화 기술 육성
· 돌봄로봇·헬스케어 등 산업화

시니어 케어 수출
· 해외 시장 진출

17

2045년의 대한민국

인구는 다소 줄어도, 한 사람의 역량과 삶의 가치는 가장 높은 나라

아이들의 꿈
행복하게 배우며 꿈을 키우는 사회

청년의 열정
실패를 두려워하지 않는 사회

부모의 미소
아이를 낳고 키우는 일이 축복이 되는 사회

중장년의 활력
더 오래 일하며 숙련을 다음 세대로 잇는 사회

어르신의 지혜
존엄한 노후 속에 경험이 존중받는 사회

18

감사합니다

모든 세대가 함께 행복을 누리는 지속가능한 포용 대한민국

김지운 교수 (홍익대학교 경제학부)

기획예산처-국회미래연구원 공동 세미나

인구구조 변화,
대한민국의 미래와 대응 방향



종합토론

| 좌장 | 김 기 식 국회미래연구원 원장

| 토론 | 송 재 봉 더불어민주당 국회의원

장 문 선 인구전략위원회 저출생대응국장

김 현 숙 보건복지부 인구아동정책관

최 슬 기 한국인구학회 회장

한 요 셉 KDI 교육·노동혁신연구팀장

기획예산처-국회미래연구원 공동 세미나

인구구조 변화,
대한민국의 미래와 대응 방향

종합토론

장 문 선 인구전략위원회 저출생대응국장

최 슬 기 한국인구학회 회장

한 요 셉 KDI 교육·노동혁신연구팀장

미래 사회를 위한 新인구전략
- 인구위기를 대전환의 기회로 -

장 문 선 인구전략위원회 저출생대응국장

2023년 합계출산율이 전세계에서 유례 없이 낮은 수준인 0.72명을 기록한 이후 최근 3년 동안 지속적으로 반등하여 금년에는 0.9명 이상이 될 것으로 예상되고 있다. 이러한 추세전환은 미래에 대한 긍정적 신호이지만, 인구위기는 현재 진행형이다. 그 이유는 합계출산율이 현재 인구 수준을 유지하기 위한 2.1명에 크게 미치지 못할 것으로 예상되고 있으며, 설사 그 이상 올라간다고 하더라도 앞으로 20년 이후의 일이다. 다시 말하면, 향후 20년 동안 고령인구 비중은 지속적으로 증가할 것이며, 경제활동에 참여할 수 있는 생산연령인구는 계속 감소하는 것은 고정된 미래이다. 인구위기는 진행 중이며, 지금이 미래를 위해 사회·경제시스템을 전환해야 할 적기의 골든타임이다.

지난 9월 10일 인구전략기본법 시행에 따라 대통령직속 인구전략위원회가 출범한 이후 10월 14일 인구전략 비전선포식 및 제1차 인구전략위원회를 개최, 10월 27일 2030년까지 인구전략 추진계획이 발표되었다. 그간의 인구대응이 저출산·고령화 중심으로 진행되어 왔다면, 앞으로는 초저출산·초고령화 대응을 바탕으로 수도권 집중해소, 노동시장 이중화 극복, 이주민 정책 등 포괄적 인구전략으로의 전환이 공식화된 것으로 평가할 수 있다. 국가인구전략의 비전은『세대와 경계를 넘어, 함께 도약하는 대한민국』이며, 개인의 삶의 질 제고와 사회의 지속가능성 확보를 목표로 ①완화(Mitigation), ②적응(Adaptation), ③도약(Leap)의 3개 전략의 바탕위에 117개 기본 정책과제로 구성되어 있다. ①완화는 현재 급격한 인구변화 속도를 늦추는 것이며, ②적응은 변화된 인구환경을 인정하고 최적의 정책을 마련하는 것이며, ③도약은 이러한 인구위기를 성장발전의 계기로 전환하여 새로운 시대에 맞추어 신산업 역량 등을 갖추어 가는 것이다. 금번 제1차 인구전략계획은 인구와 관련된 모든 기본과제를 망라해 놓았다고 해도 과언이 아니다. 이제 중요한 것은 이러한 전략계획 수립이 계획에 그치지 않고, 얼

마나 실천적인 정책으로 구현되느냐가 관건이다.

인구는 이제 단순한 숫자가 아니다. 국가의 기본 바탕이자 국가설계의 기본이며, 국가경쟁력을 가늠하는 척도이다. 이제 우리는 인구가 감소하는 시대에 살고 있다. 이에 맞추어 국가정책 추진방향도 바뀌어야 할 때이다. 수도권과 지방, 이주민, 비혼, 1인가구 등 새롭게 부상하는 이슈도 숙고하여 사회적 논의를 통해 해법을 찾아야만 하며, 주거와 교통, 교육, 의료. 돌봄 등 기존의 낡은 체제도 새로운 변화와 전환이 필요하다. 지금의 변화가 미래의 국가운명을 결정할 것이다.

종합토론문

최 슬 기 한국인구학회 회장

앞으로 한 세대에서 두 세대에 걸친 인구변화는 이미 상당 부분 정해져 있다. 1983년 합계출산율이 인구대체수준 아래로 떨어진 이후 저출산이 지속되었고, 2002년에는 초저출산 단계에 진입하였다. 2018년부터는 합계출산율이 1.0 아래로까지 떨어졌다. 그 사이 인구증가를 뒷받침하던 양(+)의 인구 모멘텀(positive momentum)은 소진되었고, 이제는 음(-)의 인구 모멘텀(negative momentum)이 축적된 상태이다. 앞으로 인구감소와 고령화는 피하기 어려우며, 그 진행 방향은 물론 속도까지도 상당히 구체적으로 예측할 수 있다. 예를 들어 20년 후 병역자원이 될 21세 남성 인구가 얼마나 될지도 비교적 정확하게 전망할 수 있다.

그러나 인구변화가 상당 부분 정해져 있다는 것이 우리 사회의 미래까지 정해져 있다는 의미는 아니다. 오히려 예측 가능한 인구정보를 바탕으로 우리 사회를 어떻게 변화시켜 나갈 것인지 미리 준비해야 한다는 뜻이다. 인구감소와 고령화에 따른 문제가 현실화된 이후 수동적이고 소극적으로 대처할 것이 아니라, 미리 능동적이며 적극적으로 대응해야 한다.

역사적으로도 급격한 인구감소가 반드시 동일한 사회적 결과로 이어진 것은 아니다. 흑사병으로 급격한 인구감소가 진행되는 과정에서 중세 유럽은 농노제를 강화한 동유럽과 시장의 발달로 나간 서유럽으로 나뉘어졌다. 물론 이는 당시의 다양한 역사적 조건이 빚어낸 결과이지, 의도된 선택은 아니었다. 그러나 2026년 한국이 지향해야 할 방향은 분명하다. 인구감소와 고령화가 우리 사회의 침체와 후퇴로 이어지는 것이 아니라, 새로운 도약의 계기가 되도록 해야 한다. 이것이 인구전략의 궁극적인 목표가 되어야 한다.

미래 인구변화는 이미 상당 부분 정해져 있지만, 그것이 인구변화가 우리 사회에 미치는 영

향 또한 정해져 있다는 의미는 아니다. 2000년까지 연간 60만 명을 넘었던 출생아 수는 2001년 55만 명, 2002년 49만 명으로 급격히 감소하였다. 이들이 대학 진학 연령에 도달하면서 대학의 신입생 충원 문제가 본격화되었다. 그렇다면 이들이 노동시장에 진입할 때 신규 노동력의 공급도 같은 폭으로 줄어들 것인가? 반드시 그렇지는 않다. 청년 인구의 감소가 곧바로 경제활동인구의 동일한 감소를 의미하는 것은 아니기 때문이다. 청년의 취업 기회를 확대하고 여성의 경력단절을 줄인다면 실제 노동력 공급 규모는 달라질 수 있다.

고령화도 마찬가지이다. 최근 65세 이상 인구 비중은 과거보다 훨씬 빠르게 증가하고 있다. 2010년에는 연간 증가 폭이 0.3%p에 불과했지만, 이후 점차 빨라져서 2024년부터는 한해 1%p에 가량 증가하고 있다. 이러한 추세는 2040년까지 이어질 것으로 전망된다. 그러나 고령인구의 증가가 동일 규모의 노쇠하거나 돌봄이 필요한 인구 증가를 의미하지는 않는다. 건강수명을 연장하고 일자리와 사회참여 기회를 확대한다면 고령임에도 피부양인구가 아니라 활력 있는 사회구성원이 많아질 수 있다.

이처럼 인구변화 자체는 발생하더라도, 그에 따른 부정적인 사회경제적 영향은 우리 사회의 대응에 따라 완화될 수 있다.

변화하는 인구구조에 맞추어 기존의 제도와 시설도 재편해야 한다. 과거 연간 출생아 수가 60만 명이던 시기, 혹은 40만 명이던 시기에 맞추어 설계된 제도와 시설을 새로운 인구구조에 맞게 바꾸어야 한다. 특히 주목해야 할 것은 인구 규모의 감소뿐 아니라 변화의 속도와 시점이다.

2000년 64만 명이었던 출생아 수는 불과 5년 뒤인 2005년 43만 명으로 줄었다. 2015년 43만여 명이었던 출생아 수 역시 2020년에는 27만여 명으로 급감하였다. 이처럼 짧은 기간에 출생아 수가 크게 달라지면, 해당 출생 코호트가 성장하면서 특정 연령대를 대상으로 설계된 제도와 시설은 연쇄적으로 큰 충격을 받게 된다.

이러한 변화는 이미 여러 분야에서 현실화되고 있다. 2018년까지만 해도 60만 명 규모를 유지하던 군 병력은 어느새 45만 명 수준으로 감소하였다. 2013년 2만 3천여 개에 달했던 가정어린이집도 2025년 말에는 8천여 개로 줄었다. 국방과 보육뿐 아니라 교육, 의료, 돌봄 등 다양한 분야에서 인구구조 변화의 영향이 나타나고 있다. 어떤 분야에서는 인력 공급의 감소가, 다른 분야에서는 서비스 수요의 감소나 구성의 변화가 핵심 과제로 등장하고 있다.

이러한 과제는 미래의 문제가 아니다. 인구변화가 언제, 어떤 분야에서, 어느 정도의 영향을 미칠지 예측할 수 있다면 그에 맞추어 대응 시점과 정책 추진 일정을 구체화할 수 있다. 바람직한 미래의 모습을 설정하고, 이를 실현하기 위해 필요한 변화와 준비 기간을 역산한다면 지금 당장 추진해야 할 과제가 드러난다. 인구전략은 먼 미래에 대한 추상적인 구상이 아니라, 장기적인 로드맵 속에서 현재 무엇을 해야 하는지를 제시하는 당면과제이어야 한다.

우리 사회에는 이해관계자 간의 충돌로 좀처럼 진전되지 못하고 있는 개혁과제들이 있다. 인구정보는 미래의 인구 규모와 연령구조를 비교적 구체적으로 보여주기 때문에, 무엇을 언제까지 바꾸어야 하는지에 관한 논의를 추상적인 주장에 머물지 않게 한다. 변화의 불가피성과 준비의 시급성을 함께 인식하도록 함으로써 합리적인 선택과 사회적 합의를 촉진할 수 있다.

인구감소와 고령화는 분명 우리 사회가 마주한 어려운 도전이다. 그러나 그 결과가 반드시 우리 사회의 쇠퇴로 이어지는 것은 아니다. 중요한 것은 우리가 어떤 선택을 하고, 얼마나 일찍 준비하며, 어떤 방향으로 사회를 변화시켜 나가는가에 달려 있다. 인구변화에 적응하는 과정이 우리 사회가 한 단계 도약하는 기회가 되도록 전략을 수립하는 것이 필요하다.

종합토론문

한 요 셉 KDI 교육·노동혁신연구팀장

□ 세계 주요국에서 인구규모를 유지하는 수준 이하로 출산율이 하락하면서 그 경제·사회적 함의에 대한 논의가 이어지고 있음.

◦ 예컨대, 지식기반 경제에서는 인구 규모, 특히 청년층 인구 규모가 아이디어 창출과 혁신에 영향을 미치는데, 인구가 감소하는 사회에서는 지식의 창출이나 기업 역동성이 둔화되면서 (1인당 GDP와 같은) 경제적 수준이 정체될 수 있음(Jones, 2022; Peters & Warsh, 2026).

◦ 하지만, 실증적으로 살펴보면 과거(1950) 낮은 출산율을 보인 국가/지역에서 이후 반세기 동안(1970-2020) 높은 임금 상승이 나타났고 기업은 예상된 인력부족에 대응하여 노동절약적 기술에 대한 투자를 높이면서 결과적으로 경제총량에 대한 부정적 영향은 분명하지 않았음(Acemoglu et al., 2026).

- 한편, 과거 전쟁(WW1)으로 청년층 인구 감소시 지역내 혁신 역량에 따라 기술에 의한 대응력의 차이 발생(Bergeaud et al, 2025)

□ 서로 다른 시각에서의 논의들이 공통적으로 강조하는 점은 혁신 역량

◦ 청년층 인구 감소로 인해 신규기업 진입과 혁신 역량이 약화될 경우 경제에 대한 부정적 영향이 예측됨.

◦ 반대로 전쟁으로 인한 청년층 인구 감소 등에 대응하여 기업의 혁신 투자가 강화되는 상황에서는 총량적 감소 극복도 가능

◦ 저출산 대응도 필요하지만, 주어진 상황에 대한 적응력을 높이려면 노동-교육 개혁, 신기술 도입과 활용 등 혁신 역량을 강화하는 접근이 중요

◦ 주어진 인적자원 활용을 제대로 활용하고 새로운 인적자본 형성을 촉진하려면, 노동시장과 교육의 경직성 극복 필요

- 우리나라 현실에서는 아직까지 청년 구직난이 오히려 더 큰 문제
- 청년은 물론 중장년, 여성 등 소중한 인적자원의 저활용 상태를 극복하려면 일하는 방식과 보상의 혁신 필요(한요셉 외, 2024)
- 시대적 변화를 선도하는 새로운 교육으로의 전환 필요

◦ 기술 도입을 통한 인구감소 대응에 대해서도 본격적으로 논의할 필요

- AI-로봇의 경우 모니터링과 안전장치도 필요하지만, 기회 요인이기도 함.
- 향후 인력난이 예상되는 분야에서 신기술 개발과 도입을 위한 환경 조성

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO