



## ‘초저출산국’ 대한민국, 정책 평가와 제언

2015.12.18 | 최정은\_새사연 연구원 | jechoi@saesayon.org

우리는 지난 15년간 초저출산국의 그늘에서 벗어나지 못하고 있다. 장기적으로 유소년 인구가 줄어들고, 고령사회로 가속화되는데 따른 사회적 부담은 크게 느끼고 있으나, 이에 걸맞은 정책은 내놓지 못하고 있다. 최근 제3차 저출산 기본계획이 발표되었다. 청년 고용과 주거의 문제로 관점을 확대한 의미는 있으나, 근본 해결책으로는 미흡하다. 저출산은 또 다른 재앙의 씨앗이 될 수 있다. 국가가 책임을 높여 복지와 사회 안전망 구축에 적극 나서야 한다.

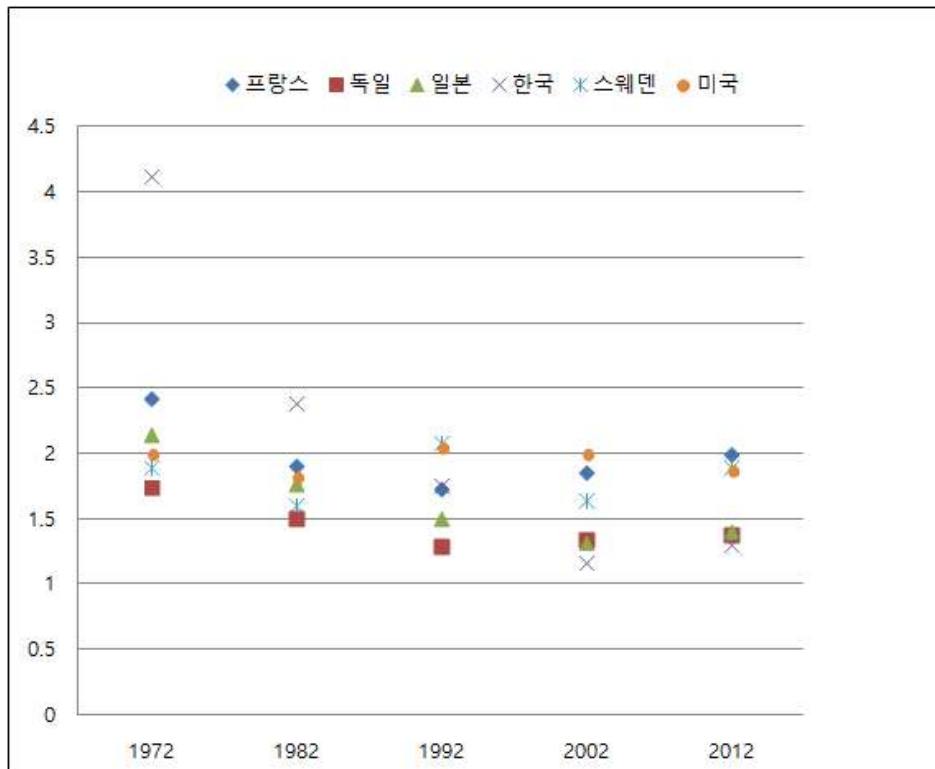
2016년을 앞둔 대한민국은 초저출산국이라는 암울한 그림자에서 벗어나지 못하고 있다. 2000년대부터 지금까지 15년 동안 우리의 합계출산율이 1.3명 이하로 낮아져 그야말로 저출산의 ‘딿’에 걸려있다. 1980년대만 해도 ‘둘만 낳아 잘 기르자’며 자녀 출산을 제한하기도 했었다. 그러나 1990년대 들어서면서 ‘자녀에게 큰 선물은 동생입니다’라며 이전과 달라진 출산 장려 구호가 널리 퍼졌다. ‘황금돼지해’, ‘백호해’ 등 아이 낳기 좋은 해라는 이러저러한 홍보에도 대한민국은 세계에서 가장 낮은 출산국으로 전락해왔다.

1970년대부터 2012년까지 지난 40여 년간 주요국들의 합계출산율을 비교해보더라도 우리만큼 출산율이 급격히 감소한 나라도 드물다. 1990년대 초에 저출산 위기에 직면한 프랑스, 독일, 일본 등도 자구책을 마련하면서 반등의 발판을 마련했지만, 우리는 계속 최하위 수준에서 정체되어 있다(그림1 참고).

초저출산국 대한민국에서 가장 먼저 나타나는 현상은 인구 구조의 변화다. 전 연령대에서 가장 두터운 경제활동인구층이 점점 줄어들고, 노령인구가 가파르게 상승하는 사회에서 가장 큰 숙제는 사회보장 문제다. 취약한 유소년이나 노령인구에 대한 지원을 현 세대가 어느 정도 감당할 수 있을지에 따라 그 범위와 수준을 결정하기 때문이다(그림2 참고). 2015년 상반기에 국민연금 소득대체율을 현행보다 10%p 올리는 안에 대해 정부가 대립각을 세운 논거도 미래 세대가 감당해야할 재정난이었다.



그림1. 주요국 합계출산율 추이 비교



자료: OECD Fertility rates(2015).

1970년대부터 지금까지 우리의 전체 인구 구조는 크게 달라졌다. 현재 전체 인구수는 5천만 명 가까이 증가해왔으나, 유소년인구(15세 이하) 비율은 40%대에서 10%대로 감소하고, 노령인구(65세 이상)는 10%대를 넘어서 두 층의 인구수가 비슷해졌다. 장래인구전망<sup>1)</sup>에 따르면 향후 15년 이내에 고령인구가 유소년인구의 2배를 넘어설 전망이다.

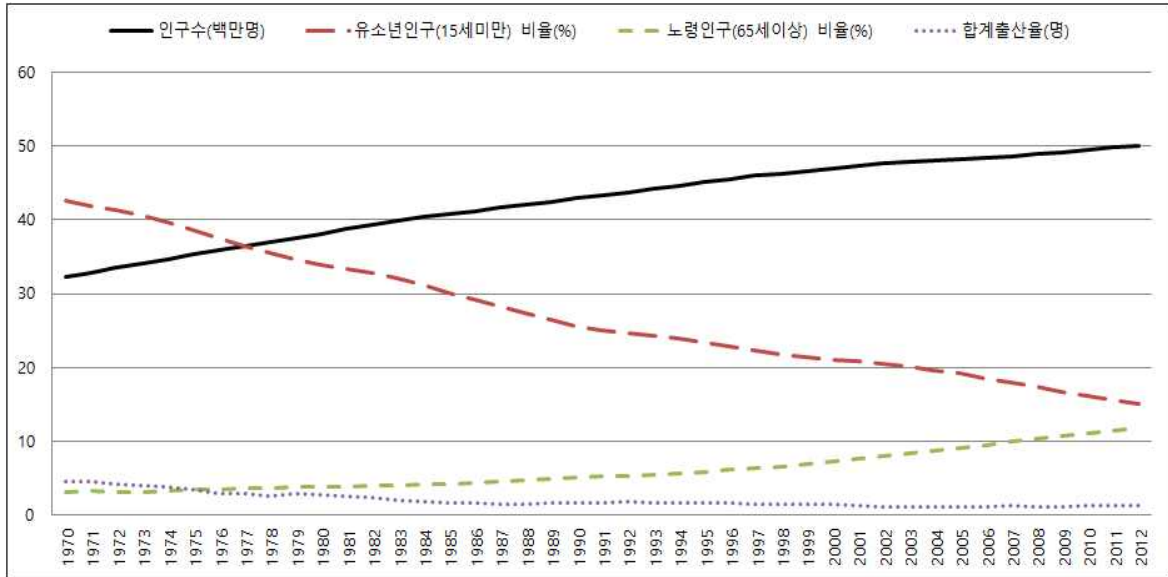
지금처럼 출산율이 정체되고 고령사회 속도가 가속화된다면 가까운 일본이 먼저 경험한 ‘잃어버린 20년’이나 ‘식물경제’에 빠질 수 있다는 우려도 가시화될 수 있다. 저출산이 지속된다면 소비와 투자를 이끄는 중년층이 협소해지면서 장기적으로 경제에도 악영향을 줄 수 있다는 ‘인구절벽’<sup>2)</sup>론도 등장했다.

1) 국회입법조사처(2012).

2) 인구절벽은 한 세대의 소비가 정점을 치고 감소해 다음 세대가 소비의 주역으로 출현할 때까지 경제가 둔화되는 것을 말한다. 해리 덴트(2015).



그림2. 한국의 유소년과 노령인구의 변화 추이(1970~2012년)



자료: OECD data demography(2015).

그렇다면 우리 사회와 경제의 지속가능성을 높이려면 어느 정도의 인구가 적정한가 라는 논의들에 눈길이 갈 수밖에 없다. 경제협력개발기구(OECD)에서는 현 세대와 미래 세대가 균형 잡힌 수준을 유지하려면 적어도 합계출산율이 2.1명은 유지되어야 한다고 권고한다.

국내 연구자들도 적정인구를 바라보는 시각이 조금씩 다르긴 하다. 적정인구는 ‘인구학적 부양비를 최소화할 수 있는 인구규모’로 보거나, ‘한 사회의 기술, 자본, 노동 등 생산요소의 선택 가능한 경로 위에서 사회후생수준을 극대화하는 인구경로’로 정의하거나, ‘국가의 경쟁적 위상을 유지하고 국내 성장이 지속되고 복지수준이 안정화되는 수준’으로 보고 있다.<sup>3)</sup> 결국 적정인구와 관련한 논의들은 현 사회가 감당할 수 있는 수준으로 상정하고 있다. 또 이를 뒷받침할 합계출산율은 적어도 1.8~2명 정도여야 한다는 입장이라 비슷하다.

### 한국의 저출산 대책과 한계

우리 정부도 2000년대 초반부터 저출산 현상에 위기감을 느끼고 대응책 마련에 부심했다. 2005년에 대통령 직속으로 저출산고령사회위원회를 신설해 5년마다 ‘저출산고령사회 기본계획’을 수립해오고 있다. 제1차(2006~2010), 제2차(2011~2015) 새

3) 최슬기(2015) 재인용.



로마지플랜에 이어 얼마 전에 3차(2016~2020) 브릿지 플랜이 발표되었다. 저출산 해소에 쏟는 총 재정도 제1차 19.2조원, 제2차 39.7조원에 이어 제3차 108.4조원으로 급증해오고 있다(그림3 참고).

그림3. 한국의 저출산 기본계획 예산 추이(2006~2020년)(단위:조원)



자료: 관계부처합동(2005); 보건복지부(2010); 저출산고령사회위원회(2015).

제1차, 2차 저출산 기본계획은 출산양육 환경 개선, 부모의 양육 부담 경감, 일가정 양립 제도 개선 등의 큰 틀에서 지원 대상을 저소득층에서 맞벌이로 확대한데 의미가 있다. 그러나 매해 80~90여개의 많은 과제들이 나열된 채 내실 있게 실행되지 못하고, 그러기에는 예산도 충분하지 않았다.<sup>4)</sup> 저출산에 배정된 예산의 70% 이상이 보육과 양육비에 쓰인 한계도 남는다. 출산 전반에 영향을 주는 노동시장의 불안전성과 여성의 일가정 병행이 어려운 양육 환경이 이전과 크게 달라지지 않아 합계출산율은 낮은 수준에 머물러 있다.

최근 제3차 기본계획에는 결혼 시기가 늦어지면서 출산율도 정체된다는 진단에 기초해 세부 정책들을 담았다. 이번 대책은 저출산 문제를 청년층 일자리나 주거 문제로까지 관점을 확대한데는 의미가 있다. 그간 저출산의 문제를 아이들의 양육비 지원에만 집중한 한계도 있었기 때문이다. 이에 결혼을 포기할 수밖에 없는 청년층 고용 문제와 주거 불안을 해소하는 방향에서 정책적인 고민을 시작한 건 고무적이다.

하지만 이런 고민에 걸맞은 정책을 담았는가에 대해서는 의문이다. 제3차 기본계획 시

4) 최정은(2011).



안에는 청년층의 단체미팅 주선, 작은결혼 문화 확산, 초등 입학 시기를 앞당겨 졸업과 청년층 취직도 일찍 시키자는 안이한 발상만 난무해 사회적인 공분을 사기도 했다.

또한 3차 저출산 대책의 예산이 이전보다 2~3배로 댔 이유도 석연치 않다. 이전에 포함되지 않았던 청년고용, 반값등록금, 주거 등의 예산까지 포함돼 부풀려졌다. 물론 저출산을 바라보는 시각을 확대한 점은 좋으나, 각 부처의 사업들을 그냥 이번 저출산 예산에 갖다 붙인 의미 그 이상을 찾아보기는 어려웠다.

표1. 1~3차 저출산 기본계획 주요 내용

시 기	추진 목표	주요 정책 방향	세부 정책	자체 평가
제1차 새로마지플랜2 010 ( ' 06-' 10)	출산양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축	3대분야 80과제  <ul style="list-style-type: none"> <li>출산양육의 사회적 책임강화</li> <li>일가정 양립가능 사회시스템 구축</li> <li>가족친화-양성평등 사회문화 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양육비 지원범위 확대</li> <li>국공립어린이집 30%로 확대</li> <li>만3세미만 자녀 육아휴직</li> </ul>	저소득층 지원 한계
제2차 새로마지플랜2 015 ( ' 11-' 15)	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립	3대분야 95과제  <ul style="list-style-type: none"> <li>일가정 양립 일상화</li> <li>결혼출산양육 부담 경감</li> <li>아동청소년의 건전한 성장환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>육아휴직급여 정률제 도입</li> <li>보육교육비전액 지원확대 (상위30%제외), 양육수당확대</li> <li>근로자 서민전세자금 대출소득 요건 완화</li> <li>비정규직 여성 고용보험 가입확대, 계속고용기업 인센티브 제공</li> <li>직장보육시설 설치기준 완화, 공공형어린이집시범사업, 지역 유희시설 공동육아나눔터 설치운영</li> </ul>	맞벌이가구로 지원대상 확대
제3차 브릿지플랜 2020 ( ' 16-' 20)	OECD 국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응		<ul style="list-style-type: none"> <li>일자리: 임금피크제, 근로시간 단축, 고용관계 개선 등 노동개혁으로 향후 37만개 청년일자리 창출</li> <li>주거: 신혼부부투룸형 행복주택 등 13,5만호 전월세 임대주택 공급</li> <li>육아휴직, 육아기 근로시간 단축</li> </ul>	합계출산율 1.5명을 목표, 미혼과 비혼에 초점을 둔 저출산 대책 패러다임 전환

자료: 관계부처합동(2005); 보건복지부(2010); 저출산고령사회위원회(2015).

근본적으로 우리 사회의 문제를 성찰하지 못하고 있다. 청년들 일자리도 없는데 아  
이만 낳아서 뿔하냐는 질문도 자주 접한다. 사실 청년 고용 문제는 비정규직이나



시간제 일자리만 양산되는 노동시장의 문제를 개선하지 않고서는 풀기 어려운 상황이다. 저임금의 불안한 일자리로 나와 미래를 꿈꿔보라는 건 억지스럽다. 또한 천정부지로 뛰는 전월세 대책을 세우지 않고서는 주거 문제는 해소되지 않는다. 국민임대주택 공급은 늘지 않으면서 고가의 기업형 임대주택을 신혼부부에게 준다고 한들 이를 부담할 청년들이 얼마나 되겠는가.

### 미래를 위한 복지과 사회 안전망 투자가 우선

저출산은 우리 사회의 여러 불안감을 총체적으로 드러내는 중요한 현상이다. 현 사회의 결과물임에도, 저출산은 개인의 문제로만 다뤄지고 있다. 태어나 교육을 받고, 일을 시작하고, 연애를 하거나 결혼을 하고, 가족을 꾸리고, 노후를 보내는 자연스러운 생애 과정이 행복하게 이어지지 않는 문제를 깊이 고민해야 한다.

우리 사회의 총체적인 불안감은 또 다른 재앙의 씨앗이 될 수 있다는 사실도 간과되고 있다. 아이를 낳아도 잘 키울 수 없는 양육 환경, 일과 가정을 병행하기 어려운 여성의 노동 환경, 사교육비 부담만 키우는 교육, 질 낮은 일자리에 꿈과 기대를 포기한 청년 니트층 확산, 국민임대주택 대신 고가의 주택 공급으로 전월세 부담 상승, 정년을 기약하기 어려운 불안한 일자리, 경제력을 상실한 노령 세대를 뒷받침할 국가 안전망 부재 등을 염두에 뒀야 한다.

저출산은 비단 우리만의 문제가 아니다. 저출산을 국가적인 위기로 받아들여 정부가 나서서 적극적으로 대책을 마련한 경험들이 있다. 이들 중 20여년이 넘는 기간 동안 여성복지, 여성고용, 가족복지에 공을 들여 출산율을 회복한 나라도 있다. 스웨덴은 사회와 국가의 책임으로 성평등한 육아환경과 고용, 가족복지를 안착시켰다. 프랑스는 육아환경과 여성의 고용 선택권을 확대해 가족의 안전망을 구축하는데 아낌없이 나섰다. 독일은 가족에 대한 현금 지원과 인프라 구축에 적극 나서고 있으나 자녀를 둔 여성의 고용문제는 풀어야 할 숙제다. 가까운 일본은 우리보다 10년 앞서 저출산 대책을 세워 대응하고 있으나, 우리 사회와 유사한 문제를 안고 있다 (표2 참고).



표2. 주요국 저출산 정책 비교

주요국	합계출산율 추이	가족정책 지원 수준(GDP 대비)	정책 방향
스웨덴	1.50( '99)→1.89( '13)	3.64 (현금1.49, 서비스2.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회 전체의 책임이라는 인식 확산</li> <li>○ 성평등 관점에서 여성고용과 여성복지, 가족복지 등 총체적으로 지원</li> </ul>
프랑스	1.66( '94)→1.98( '14)	3.61 (현금1.57, 서비스1.36, 세제혜택0.68)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가족수당 등 경제지원 중심에서 자녀양육 환경과 여성취업의 선택 확대로 방향 전환</li> </ul>
독일	1.24( '94)→1.41( '13)	3.05 (현금1.21, 서비스 0.97, 세제혜택 0.87)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2001년 출산장려정책에서 일가정 양립으로 지원방향 전환</li> <li>○ 아동수당(25세까지), 부모수당(1년, 세후 평균소득의 67%), 부모시간(1년) 확대</li> <li>○ 영아보육시설 부족, 다자녀 여성 취업을 낮은 한계</li> </ul>
일본	1.26( '05)→1.43( '13)	1.74 (현금0.88, 서비스 0.47, 세제혜택0.38)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 20년간 저출산 대책 시행</li> <li>○ 보육지원 중심, 공보육시설 부족, 성역할 고착, 선별적 재정지원, 교육비 부담, 여성의 열악한 취업환경 한계</li> </ul>
한국	1.08( '05)→1.19( '13)	1.16 (현금0.05, 서비스0.89, 세제혜택0.22)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 10년간 저출산 대책 시행</li> <li>○ 불안정한 노동시장과 전월세 부담으로 개인들의 경제적 부담 고조</li> <li>○ 공보육시설 부족, 사교육비 부담 증가, 30대 경력단절여성 증가, 남성의 육아참여 부족, 기업과 국가의 책임 인식 부족 한계</li> </ul>

자료: OECD Fertility rates(2014); Social Expenditure Database(2014);

이진숙 · 김태원(2014); 오미희(2013).

향후 야기될 재정난만 앞세워서는 저출산을 해소할 근본적인 해결책을 내놓기는 쉽지 않다. 앞선 해외의 경험이 우리 정부의 책임을 더 요청하고 있다. 국가 책임을 후순위로 미룬다면 산적한 현실의 실타래를 풀지 못해 더 큰 문제에 부딪힐 수 있다. 지금부터라도 우리 사회의 근본 문제에 주안을 둔 올바른 저출산 대책 마련을 시작해야 한다.

**[참고자료]**

- 관계부처합동, “제1차 저출산고령사회기본계획(안) 2006~2010”, 2005.
- 국회입법조사처, “장기인구 및 가구구조의 변화와 전망”, 2012.
- 보건복지부, “제2차 저출산고령사회 기본계획(‘11~’15) 국무회의 심의의결”, 2010.
- 오미희, “저출산 극복을 위한 일본의 출산양육지원 정책의 실과 허”, 2013.
- 이진숙 · 김태원, “독일의 저출산문제와 최근 대응의 변화”, 2014.



저출산고령사회위원회, “제3차 저출산고령사회 기본계획(2016~2020) 브릿지 플랜 2020 수립”, 2015.  
 최슬기, “한국사회의 인구변화와 사회문제”, 경제와사회, 2015.6.  
 최정은, “2011년 저출산 시행계획 및 예산 평가”, 새사연 보고서, 2011.3.  
 해리 렌트, 『2018 인구 절벽이 온다』, 청림출판, 2015.  
 OECD Demography, 2015.  
 OECD Fertility rates, 2015.  
 OECD Social Expenditure Database, 2014.

## 2015년 새사연 발간 보고서

2015년 11월 18일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
한국경제	1/8	‘가상의 적’ 앞세운 구조개혁의 속살	정태인
세계경제	1/12	약 엔, 강 위안, ‘슈퍼 달러’ 의 시대 도래?	박형준
고용,노동	1/15	노동시장 유연화, 만능 열쇠가 될 수 있을까?	김수현
주거	1/22	소수자가 된 무주택 서민의 미래는?	강세진
돌봄	1/26	‘좋은 돌봄’, 현 상황에서는 불가능	최정은
복지	2/3	복지 없는 노후는 ‘재앙’ 이다	이은경
잇:북	2/11	2015년 전망보고서 종합 : 침체의 지속, 복지 축소 정책의 위기	미디어팀
고용,노동	2/16	허점투성이 월급으로 은폐되는 ‘장시간 노동’	이정아
고용,노동	2/24	월간 노동시장 모니터 : 2015년 1월 노동시장 분석	김수현
경제	2/27	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:①자본주의 다양성 모델들	박형준
경제	3/5	복지국가로 가는 길, 한국은 지금 어디에?:②한국사회경제모델의 나아갈 길	박형준
돌봄	3/9	아동학대와 CCTV 논란, 보육정책 방향	최정은
고용,노동	3/16	노인을 위한 나라가 아니다	이정아
고용,노동	3/19	월간 노동시장 모니터 : 2015년 2월 노동시장 분석	김수현
주거	3/23	주택시장동향분석(5) : 아파트 실거래가 동향	강세진
보건,의료	4/9	의료급여와 노인환자가 재정위기의 주범?	이은경
경제	4/13	‘생활’ 과 ‘생명’ 사이	이정아
고용,노동	4/16	월간 노동시장 모니터 : 2015년 3월 노동시장 분석	김수현
고용,노동	4/21	끝없는 최저임금 논쟁, 출산·양육 가능한 최저임금은 “최소 7,466원”	새사연
경제	4/24	법인세의 모든 것 : ① 분배의 민주주의를 위하여	이상동
고용,노동	4/28	감춰진 제3의 지표, ‘체감 실업률’	송민정
경제	5/7	법인세의 모든 것 : ②대기업들의 합법적 탈세비법 세 가지	이상동
주거	5/14	기업형 임대주택(New Stay) 사업, 아직은 시기상조	진남영
고용,노동	5/18	2015년 4월 노동시장 분석 : 불안정 노동자의 개념 및 규모	김수현
고용,노동	5/21	노동자가 소비자다 : 떠오름과 빈곤의 역학	이정아
주거	6/5	동아시아 주거복지 컨퍼런스 후기① 더 많은 사람들의 주거권 보장을 위하여 : 새로운 주체의 발견과 청년의 사회혁신	민달팽이 유니온
주거	6/8	주거문제의 혁신, 해답은 ‘현장’ 에 있다	민달팽이 유니온
지역,사회	6/12	센서스로 살펴보는 우리 사회 (1) : 인구기초통계 ①	강세진
경제	6/15	죽을 때까지 저축하는 이유	이정아

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.  
 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.





복지	6/19	국민연금 적정선 논의, '현실' 에서부터 시작되어야	최정은
고용,노동	6/23	열심히 일해도 가난한 '근로빈곤층'	송민정
고용,노동	6/25	2015년 5월 노동시장 분석 : 최저임금제, 도입 목적에 맞게 운영해야	김수현
복지	6/29	공무원 연금 개정안으로 열린 '기회의 창'	이은경
고용,노동	7/3	가구생계비로서의 최저임금	이정아
주거	7/6	주택가격, 미래세대의 희생으로 쌓는 사상누각	강세진
고용,노동	7/20	공유지식 혹은 상징폭력 : 최저임금의 고용효과	이정아
고용,노동	7/24	2015년 6월 노동시장 분석 : 계속되는 청년고용문제, 출구는 있을까	김수현
지역,사회	7/27	센서스로 살펴보는 우리 사회 (2) : 인구기초통계 ②	강세진
고용,노동	8/3	서비스 · 판매 종사자를 통해 본 감정노동	송민정
주거	8/10	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안①	강세진
주거	8/17	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안②	강세진
주거	8/21	공동체주거 : 공동체 기반의 사회주택 실현 방안③	강세진
고용,노동	8/24	2015년 7월 노동시장 분석 : 늘어나는 여성 노동자, 계속되는 성별 격차	김수현
경제	8/31	빈곤의 정의와 측정	송민정
복지	9/7	한국형 '마더센터' 의 성장 가능성 탐색 ① 독일 마더센터는 왜 시작되었나?	최정은
복지	9/11	한국형 '마더센터' 의 성장 가능성 탐색 ② 모두의 '공동거실', 독일 마더센터	최정은
주거	9/22	신용보증 정책의 효과 : 경제활성화? 부채증가?	강세진
고용,노동	9/24	2015년 8월 노동시장 분석 : 20대 청년 니트(NEET)의 개념과 규모	김수현
고용,노동	10/5	휴일무일	이정아
주거	10/19	센서스로 살펴보는 우리 사회 (3) 쇠퇴지역	강세진
고용,노동	10/27	2015년 9월 노동시장 분석 : 여성 비정규직 노동자의 규모와 특성	김수현
복지	10/30	한국형 '마더센터' 의 성장 가능성 탐색 ③ 독일 하노버시 마더센터 탐방	배지영
고용,노동	11/2	니트족 양산하는 '재탕' 청년정책	송민정
경제	11/12	생활비, 어디부터 줄일까요?	이정아
고용,노동	12/3	2015년 10월 노동시장 분석 : 금융위기 이후 한국 노동시장의 변화	김수현
복지	12/18	초저출산국 대한민국, 정책 평가와 제언	최정은