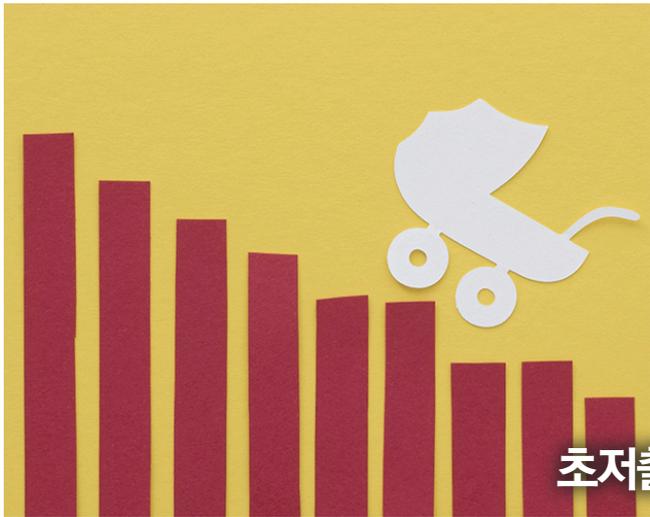


아시아브리프

Current Issues and Policy Implications



초저출산현상 극복과 인구구조 변화 대응

〈그림 1〉 출산율 감소와 신생아 수를 넘어선 고령인구

Summary Of Article

#이삼식 한양대학교

한국의 합계출산율은 2022년 0.78명으로 장기간 초저출산현상 지속은 인구의 지속가능성에 위협이 되고 있다. 저출산 대책은 다양한 복합적인 원인들을 해소할 수 있도록 종합적으로 장기간 일관성 있게 추진되어야 한다. 학령인구 감소, 노동력 부족, 사회보장 부담 증가 등 인구구조 변화에 대한 철저한 대응이 필요하다. 출산율 회복과 인구구조 변화에 대한 적응은 양자택일의 문제가 아니라 동시에 추구하여야 할 사회 목표들인 것이다.

한국의 출산율은 어디가 바닥인가?

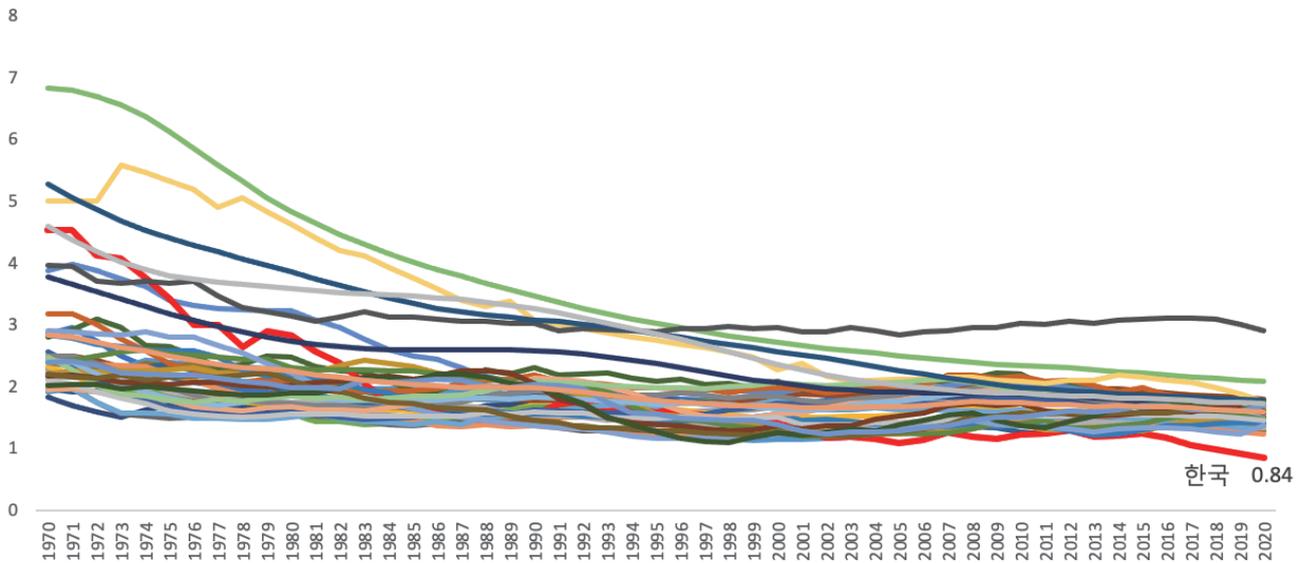
0.78명! 2022년 대한민국의 합계출산율이다. 인구가 증가나 감소하지 않고 고령화도 되지 않는 이른바 안정인구(Stable Population)를 보유하기 위해서는 합계출산율이 인구대체수준인 2.1명에서 장기적으로 유지되어야 한다. 그런데 1/3 정도만 인구를 대체할 수 있는 출산율이 장기적으로 지속된다면 그만큼 우리나라 인구는 급속하게 감소하고 고령화될 것이다.

이와 같은 인구학적 재생산(Reproduction) 붕괴는 저절로 회복되지 않는다. 이론들에 따르면 출산율이 0명에 이를 수도 있다. 대표적으로 이스터린(Easterlin, 1978)의 상대적 소득가설(Relative Income Hypothesis)에 의하면, 부부가 충분한 자원을 가지고 있지 못한 경

우 출산을 주저하게 되는데, 기대되는 상대적인 소득과 자원에 따라 출산율은 0명까지 감소할 가능성을 배제할 수 없다. 베커의 신가정경제출산력모형(New Home Economics Model of Fertility)에 따르면, 자녀에 대한 만족은 자녀의 수가 아닌 자녀의 질을 통해 추구하는데 자녀 양육에는 보다 많은 시간 투입이 요구된다. 인적자본이 중시되는 현대사회에서 개인은 시간가치를 증가시키기 위해 자녀 양육보다 시간이 덜 소요되는 것들을 선호하게 된다.

한국 초저출산의 원인구조

한국에서 재생산 위기는 '결혼'에서부터 시작된다. 한국은 세계 경제 10위권, IT(Information Technology) 강국 등으로 알려져 있지만,



〈그림 2〉 OECD 국가의 합계출산율 추이

출처: OECD (2023), Fertility rates (indicator), doi: 10.1 787/8272fb01-en (Accessed on 09 May 2023)

주) 한국은 합계출산율을 2022년까지 발표하였으나, OECD 국가 대부분 2020년까지 발표하였음. 따라서, 2020년 OECD 기준 한국의 합계출산율은 0.84인.

전통적인 가부장적 유교문화의 영향이 지속되고 있어 법률에 따르지 않는 가족 형성은 인정되지 않고 있다. 따라서 출산은 법률혼을 전제로 발생한다. 그런데 한국 사회에서 결혼은 각종 조건을 충족시킬 때 가능하다. 학력, 학벌, 안정적 직장, 주거 등이 갖추어져야 결혼을 할 수 있고, 결혼 후에도 안정적인 가족생활이 가능하다. 그만큼 청년들은 ‘출산’에 앞서 ‘결혼’의 어려움을 직면하고 있다. 결혼의 관문을 통과하기 어려워지면서 만혼 경향이 증가하고, 결혼 자체를 기피하는 비혼도 증가하고 있다.

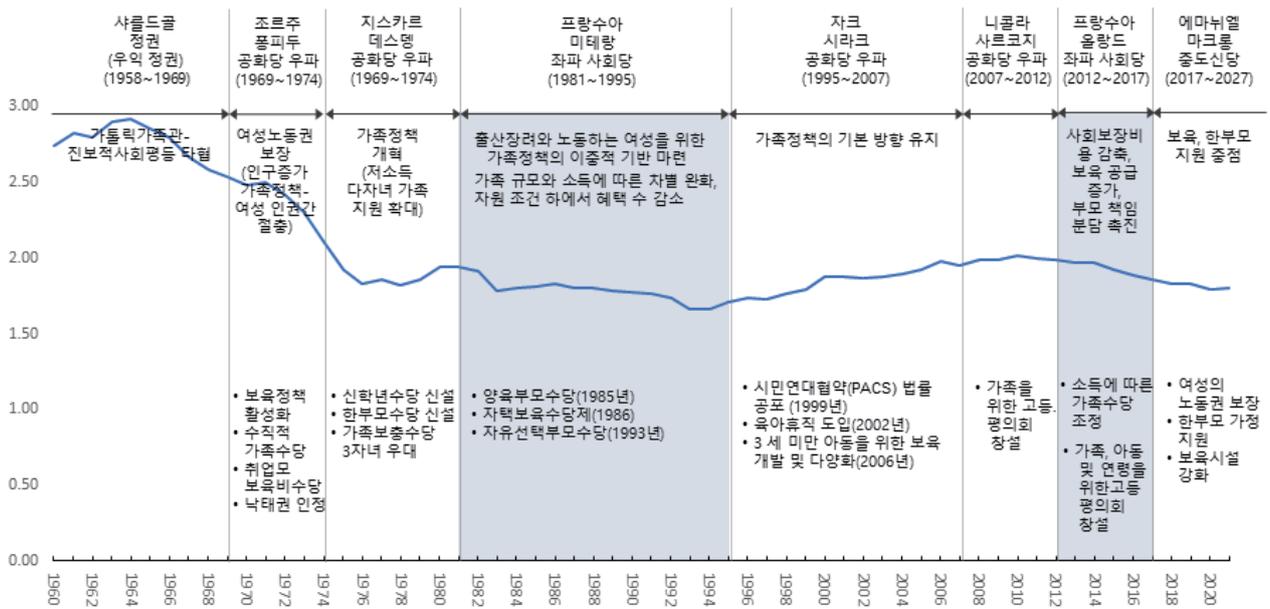
과거와 달리 결혼과 출산 간 연계도 점차 약화되고 있다. 결혼이 반드시 출산으로 이어지지 않고 있는 것이다. 덩크족(Double Income Not Kids)과 같이 결혼생활이 자녀 중심에서 부부 중심으로 변화하는 경향도 있지만, 무엇보다도 자녀 양육에 비용이 발생하여 큰 부담으로 인식되고 있기 때문이다. 자녀 양육 비용은 의료·보육·(사)교육 등에 관한 서비스를 구매하기 위한 경제적 비용, 돌봄, 일-가정 양립 등을 위한 시간 비용, 출산·양육으로 인한 고용 등에서 기회비용 등을 포함한다. 이러한 미시적인 원인들은 개인 또는 부부가 출산을 결정하는 데 직접적인 영향을 미친다. 출산은 미시적인 원인들 뿐 아니라 거시적인 사회구조에 의해서도 영향을 받는다. 일자리 부족과 고용 불안정, 높은 주거비용, 과도한 교육 경쟁(학력주의와 학벌주의의 만연), 양성 불평등, 사회규범 및 가치관의 변화 등이 출산에 영향을 미치는 거시적인 요소들이다. 미시적인 요인들 대부분 거시적 요인들에 의해 영향을 받는다. 예를 들어, 고용에서 학력주의와 학벌주의의 만연은 사교육비를 증가시켜 자녀 양육의 경제적 부담을 높이고 있다.

출산을 회복에 성공한 국가로부터의 교훈

이와 같이 저출산의 원인들이 명백하게 규명되고 있다는 점에서 저출산은 극복이 가능한 현상으로 간주할 수 있다. 실례로 서구 국가들 중 프랑스, 스웨덴, 영국 등은 저출산 현상을 극복한 국가들로 알려져 있다. 우리나라는 15년 이상 저출산 대책이 추진되고 있음에도 불구하고 출산율은 오히려 더 낮아져 최근에는 0명대를 기록하고 있다. 저출산 대책은 다양한 복합적인 원인들을 해소할 수 있도록 종합적으로 그리고 장기간에 걸쳐 일관성 있게 추진되어야 한다. 그러나 우리나라 저출산 대책에는 반드시 필요한 정책들이 누락되어 있는 문제, 필요한 정책들이 포함되고 있을지라도 사각지대가 크거나 급여 등이 충분하지 않은 문제들을 가지고 있다.

이와 관련, 초저출산현상을 멈추기 위해서는 세 가지의 근본적인 노력이 필요하다.

첫 번째로 과도한 경쟁사회를 지양하기 위하여 노동시장을 개혁하여야 한다. 사실 한국 사회에서 만연하는 저출산 원인들은 다소 차이가 있을지라도 OECD 국가나 동유럽 국가들 일부도 직면하고 있다. 그럼에도 불구하고, 유독 한국 사회에서 합계출산율이 0명대로 치달고 있는 점은 직접적인 저출산 원인들 이외의 요소가 작동하고 있는 것으로 설명할 수 있다. 대표적으로 단기간에 이룩하였던 고도 경제성장의 후유증으로 삶의 목표가 성공이나 물질적인 것을 추구하는 데 집중되었으며, 이를 위해 어린 시절부터 무한 경쟁사회 속에서 살아가면서 여유 없이 쫓기고 있다. 이로 인해 자녀 양육은 무한 경쟁의 연속선상에서 막대한 비용을 들여야 한다는 강박관념 때문에 행복보다는 부담으로 인식되고 있다. 따라서 노동 개혁을 통해 그간 관행으



〈그림 3〉 프랑스 합계출산율 추이와 대책 변천

로 고착화된 학력, 학벌, 젠더, 출신 지역 등에 따른 불합리한 차별을 불식시키도록 해야 한다. 구체적으로 학력이나 학벌 등을 이유로 한 고용기회나 승진 및 임금 등에서 차별을 없애고, 대신 능력을 우선시 하는 원칙이 통용되도록 한다.

두 번째로 자녀 양육의 생애주기와 연계된 사회구조 및 관행(문화)을 개선하는 것이다. 주택가격을 안정화하고, 초장기 저리 공공주택의 공급을 늘려 자기 집 마련이 인생의 목표가 되지 않도록 하여야 한다. 노후가 보장되도록 공적보장체계를 강화하여 생애과정에서 자녀 양육과 노후 대비가 충돌하지 않도록 할 필요가 있다. 사회문화 및 규범에 관한 접근도 중요하다. 교육과 경제활동 참여도가 높아진 데다가 고용 불안정, 결혼에 따른 노동시장에서의 차별, 가치관 변화 등으로 인해 결혼이 더욱더 지체되면서 미혼 기간이 길어지고 있다. 이로 인해 동거 등 사실혼적 관계가 증가하고, 이들로부터 출산이 발생하기도 한다. 서구 국가들은 오래전부터 비혼 출산에 대한 사회적 보호를 강화하기 위한 법들을 제정, 시행해오고 있다. 프랑스의 시민연대계약(pacte civil de solidarité, PACS), 독일의 생활동반자관계법(Lebenspartnerschaftsgesetz), 스웨덴의 삼보법(samboavtal), 네덜란드의 동반자등록(geregistered partnerschap) 등이 대표적이다. 우리나라에서도 동거 커플의 권리와 의무를 규정하는 법령을 제정할 필요가 있다. 이는 동거 커플이 법률혼으로 이행하는 데 긍정적인 역할을 할 뿐 아니라 인공임신중절 예방, 영유아 유기·학대, 아동 빈곤의 세습화 등을 예방하는 데에도 중요하다.

세 번째로 미시적인 접근에도 충실해야 한다. 미시적인 접근에는 필요한 정책들을 신규 도입하는 것은 물론 기존 정책들의 수준을 현실

화하여야 과제들이 포함된다. 우선 자녀 양육 지원은 대부분 미취학 시기에 집중되어 있다. 임신·출산 의료지원, 출산전후휴가, 육아휴직, 돌봄, 보육 등이 해당된다. 최근 들어 초등학교 저학년까지 돌봄이 확대되고 아동수당이 지급되고 있으나, 이후 양육에 소요되는 비용 등에 대한 지원은 단절된 상태이다. 서구사회에서와 같이 자녀 양육을 아동의 생애주기에 따라 체계적으로 지원하기 위하여 아동수당, 교육수당 등을 16세 또는 18세까지 연장할 필요가 있다. 아동수당도 월 10만 원에서 2~3배를 증액하여 물가 등과 연동하여 현실화할 필요가 있다.

현행 일가정양립 지원정책은 사각지대, 충분성 결여, 연계성 부족 등의 문제점으로 인해 효과성을 담보하기 곤란한 실정이다. 즉, 부모의 시간에 대한 지원을 보다 확대할 필요가 있다. 출산전후휴가나 육아휴직을 이용할 수 있는 대상은 공무원이나 고용보험 가입자에 한정된다. 1인 사업자, 특수형태 근로자 및 자유계약자(출산 전 18개월 중 3개월 이상 소득 활동을 한 경우) 등 일정한 고용보험 미적용자에 대해서는 출산 급여(50만 원, 3개월)를 지급하고 있다. 그러나 근본적인 방법으로 근로 방식이나 계약 형태와 관계없이 일하는 모든 부와 모가 육아휴직 등을 이용할 수 있도록 부모보험을 도입할 필요가 있다. 육아휴직 이용 기간을 6개월, 9개월, 12개월, 18개월 등으로 구분하고, 이용 기간에 따라 육아휴직 급여율을 차등적으로 적용하여 이용자가 자신의 상황에 따라 자유로이 선택할 수 있도록 한다. 육아휴직 등 직장 경력의 공백을 전제로 하는 제도들 이외에 일하면서 육아를 할 수 있는 육아기근로시간단축제, 육아재택제도 등을 활성화하여 돌봄 공백과 경력단절의 두려움을 해소해주도록 한다. 이러한 제도들과 어린이집 이용 시간 등 간 연계를 강화하여 시간의 사각

지대를 없애도록 한다. 무엇보다도 출산과 양육에 친화적인 직장문화를 조성하여야 한다.

인구구조 변화에 대응해야

우리나라는 이미 20년 이상 동안 초저출산현상(합계출산율 1.3명 이하)을 겪고 있다. 적어도 당분간 '저출산의 덫'에서 빠져나올 수 있을 것으로 기대하기 어렵다. 저출산 대책들이 실효성을 거두기 시작할지라도 언제부터 얼마나 빠른 속도로 어느 수준까지 출산율이 높아질 것으로 예상하기도 어렵다. 결국 우리나라 인구는 급속하게 감소하고, 고령화될 것이다. 따라서 저출산 대책을 더욱 강화하는 동시에 인구감소 및 고령화에 대해서도 철저히 대응하여야 한다. 인구감소 및 고령화가 사회에 미치는 파장은 크게 학교 붕괴, 병력자원 부족, 노동력 부족, 사회보장 부담 증가 등을 들 수 있다.

학령인구 감소에 따른 학생 수 감소는 초등학교, 중학교, 고등학교 및 대학교에까지 영향을 미치고 있다. 과거 고출산 시기에 태어난 세대를 위해 건립하였던 학교 시설과 교사 양성 인프라(교육대학 등)는 과잉 시설이 되면서 통폐합이 진행되고 있다. 폐교는 단순하게 잉여 시설의 처분만을 의미하지 않는다. 폐교로 아동이 있는 가족은 그 지역으로 이주해오지 않을 것이며, 아동들을 상대로 하는 가게나 시설 역시 폐쇄하거나 다른 지역으로 떠날 수밖에 없다. 이와 같이 폐교는 지방소멸을 유발하고 가속화시키는 주요한 요인이 된다. 학생들의 사회성 발달, 교육행정 효율성 등에 불리한 학생회소학교의 문제를 최소화하기 위해 초·중 또는 중·고 통합학교나 학교 간 통합수업을 활성화해야 한다. 지방대학의 경쟁력을 확보하기 위해 교육부의 권한을 지자체에 이양하는 동시에 중앙정부 차원에서 지방대학과 산업 간 연계를 강화하기 위한 투자를 과감하게 늘릴 필요가 있다. 종합대학이 보편적인 대학 체계를 일부 단과대학 중심의 특성화 대학으로 전환하여 학생 수가 적으나 강한 대학들이 지역적으로 균등하게 배치될 필요가 있다.

출생아 수 감소는 징병 대상 인구의 감소를 가져와 병력자원 부족을 초래한다. 이에 대응하기 위하여 4차 산업혁명 핵심기술 등을 이용하여 병력 대체용 첨단 무기(전방 감시 등)를 개발하고, 기술병 등 일정한 자원에 대해서는 모병제를 도입하는 이른바 혼합병제를 채택할 필요가 있다.

생산가능인구(15~49세)가 감소하여도 베이비붐세대(1955~1974년 출생 인구)가 여전히 노동시장에서 활동하고 있어 당분간 노동력은 공급과잉 상태를 유지할 것이다. 그러나 베이비붐세대 대부분이

노동시장에 이탈하는 2030년대 중반경부터 수요에 비해 노동력 공급이 본격적으로 부족하기 시작할 것이다. 노동인구의 구매력이 노인인구에 비해 상대적으로 높다는 점에서 노동력 부족은 생산 인구 부족뿐 아니라 소비 인구 부족 즉, 내수 위축으로도 이어져 경제성장을 둔화시킬 것이다. 노동력 부족에 대응하기 위해서는 근본적으로 출산율 회복이 필수적이다. 다른 한편으로 잠재 인력의 활용을 극대화할 필요가 있다. 50%대에 머물고 있는 여성 고용률을 스웨덴 등 선진국의 수준(70~80%대)으로 높이도록 한다. 이를 위해서는 노동시장에서의 젠더 차별 불식, 일가정양립 환경 조성 등이 선결되어야 할 것이다. 고령화가 빠르게 진행되고 있으나 고령인구의 학력과 직업력이 높아지고 건강이 개선되고 있다는 점에서 정년 연장 내지 폐지를 통해 고령인구가 보다 오랫동안 노동시장에 남아서 역할을 하도록 한다. 외국인 노동력 유입도 노동력 부족에 대처하기 위한 중요한 전략이 될 수 있다. 이미 중소기업, 농업 등에서는 내국인의 3D 업종 기피 등으로 인하여 노동력이 부족하며, 이러한 빈자리를 단기 외국인 노동자로 해소하고 있다. 미래에는 단기 외국인 노동자들도 확보하기 어려울 수 있다. 동남아 국가 등도 이미 저출산과 고령화가 시작되어 장기적으로 우리나라에 자국의 노동자들을 보낼 수 있는 여력이 없어질 것이기 때문이다. 일부에서는 영주 목적의 장기 이민자의 유입이 필요하다는 주장이 제기되기도 한다. 최근의 초저출산현상이 장기적으로 지속된다면 여성인력이나 고령인력만으로 필요 인력 내지 안정적인 인구구조를 유지하기 어려울 것이기 때문에 일면 타당하다고 할 수 있다. 그러나 미래로 갈수록 노동집약적 산업 중심에서 지식기반 산업 중심으로 산업구조가 변화할 것이라는 사실이다. 이민자들도 한국 사회의 저출산현상에 편승하고 자신들은 고령화된다면 오히려 인구구조에 부정적인 영향을 미친다는 점이다. 그리고 사회통합 비용이 높을 수 있다는 점에서 인구감소 및 고령화에의 대응을 목적으로 하는 장기 이민자 유입에 대해서는 신중할 필요가 있다. 서구의 많은 연구들은 인구 고령화에 대응하기 위한 이민정책은 실효성이 높지 않음을 지적해왔다. 실제 서구 국가들은 제조업 중심의 외국인 노동력 유입을 억제하고, 우수 인력 중심으로 이민을 선별적으로 허용하고 있다.

생산가능인구는 감소하나 이들이 부양해야 할 노인인구는 급격하게 증가하여 사회보장 부담이 크게 높아질 것이다. 대표적으로 노인인구 증가로 연금 수령 인구는 증가하나 연금보험료를 납부할 인구는 줄어들어 장기적으로 연금기금은 고갈될 것이다. 건강보험이나 장기요양보험 역시 보험료 이용자는 증가하나 납부자는 감소하여 보험재정의 지속가능성이 악화될 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 보험료율과 소득대체율 등을 조정하여야 하나, 보다 근본적인 방법

으로 인구고령화 수준이 30% 등 일정 수준을 넘지 않도록 출산율을 회복하는 노력이 중요하다. 이와 동시에 청년 연장을 통해 적어도 60대 인구가 연금, 건강보험 등 사회보장의 수급자격 위치에서 납부자격 위치로 전환할 필요가 있다.

출산율 회복과 인구구조 변화 대응은 양자택일이 아닌 양자병행 과제

최근 한국 사회에서 출산율이 0명대로 급락하면서 출산율 회복에 대한 회의감이 증가하고 있다. 그 영향으로 출산율 회복을 위한 의지와

노력이 약화되고 대신 인구감소 및 고령화에 적응하여야 한다는 논의가 활발하다. 그러나 출산율 회복 없는 인구변화에 대한 대응은 높은 비용과 고통을 수반할 것이다. 그렇다고 출산율이 단기간 내 급격하게 회복할 수 없다는 점에서 인구변화에 대한 적응을 소홀히 할 수 없다. 결국 출산율 회복과 인구변화에 대한 적응은 양자택일의 문제가 아니라 동시에 추구하여야 할 사회 목표들인 것이다. 출산율 회복은 인구변화 적응 비용을 줄이며, 인구변화에 대한 성공적인 적응(예를 들어, 노후 보장 등)은 출산율 회복에 긍정적인 역할을 하는 시너지 효과가 날 것이다.

최신 관련 자료

- 이삼식 외 (2021). “저출산·고령사회의 효율적 대응을 위한 추진체계 구축방안.” 대통령직속 저출산고령사회위원회. 한양대학교 고령사회연구원.
- 이삼식 외 (2020). “저출산에 따른 재정부담 분석 및 대응.” 기획재정부. 한양대학교 고령사회연구원.
- 이삼식 (2020). “한국 인구정책 변천과 시대적 함의.” 기획재정부. KDI 글로벌지식협력단지.
- 이삼식 외 (2018). “대한민국 중장기 인구정책 방향.” 보건복지부. 한양대학교 고령사회연구원.
- 이태훈 (2019). “프랑스 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미친 가족정책.” 『국제노동브리프』 12월호, 한국노동연구원.

Tag: 초저출산, 미시적 접근, 사회구조, 고령화, 인구구조

이삼식(lss2323@hanyang.ac.kr)

현) 한양대학교 고령사회연구원 원장, 인구보건복지협회 회장, 국회 저출생 및 인구절벽대응 포럼 자문위원.

전) 한국보건사회연구원 저출산고령화대책기획단 단장, 대통령직속 저출산고령사회위원회 정책운영위원회 위원(세대공감분과 위원장), 한국인구학회 회장.

주요 논문과 저서: “Working Conditions Affecting Home Care Workers' Stress and Turnover Intention.”

Journal of Applied Gerontology 42(4), 2023.

“Impact of older adults' mobility and social participation on life satisfaction in South Korea.”

Asian Social Work and Policy Review, 2019.

“The National Reproductive Crisis: South Korea's Fertility Shock.” *Korea Journal of Sociology* 49(3), 2015.

Issues of Aging and Age Dependency in Post-industrial Societies. *Low Fertility Regimes and Demographic and Societal Change*. Springer International Publishing, 2018.

Lowest-low fertility and policy responses in South Korea. *Low and lower fertility: Variations across developed countries*. Springer International Publishing, 2015.

발행처: 서울대학교 아시아연구소, HK+메가아시아연구사업단

발행인: 박수진 편집위원장: 박수진 편집위원: 이명무, 김윤호

편집간사: 김정희 편집조교: 박효진, 전민규, 민보미, 최태수, 김용재 디자인: 박종홍

연락처: 02-880-2087, snuac.issuebrief@gmail.com

아시아브리프의 목표

- 아시아의 현안 분석과 정책적 함의 제시
- 한국의 아시아 진출 전략 개발
- 메가아시아 건설을 위한 공론장