



끝없는 출산율 하락, 대안은 있는가

김태헌 | 아태인구연구원 원장
한국교원대학교 명예교수

최근 통계청에서 발표한 2017년 1~3월 인구 동향¹⁾이 지속된다면 금년의 출생아 수는 약 36만 명으로 역사상 가장 적을 것이고, 합계출산율은 최저 수준이었던 2005년의 1.08에 근접할 것으로 보인다.²⁾ 출산의 선행 지표인 결혼 건수도 함께 감소하고 있으므로 내년의 출산 회복 또한 기대하기 어렵다. 이러한 상태인데도 사회는 아직 위기를 느끼지 못하는 것 같다. 대부분의 선진국은 오래전에 고령사회(노년인구가 총 인구의 14% 이상)에 도달하였고 가까운 일본은 10여 년 전에 초고령사회(20% 이상)에 접어들

었는데, 우리는 고령화 속도가 훨씬 빠르는데도 아직 여유가 있다고 안주하기 때문인 것 같다.³⁾ 지금 발등에 불 떨어진 당면 과제가 많은데 출산율 회복에만 매달려 있겠는가? 더욱이 인구가 줄거나 노동력이 부족하면 이민을 받으면 되고, 통일되면 고령화 문제가 해결되는데, 효과가 미미한 결혼과 출산에 엄청난 자금을 투입할 필요가 있는가, 하는 주장이 끊이지 않고 있다.

인구변동은 장기간에 걸쳐 나타나는 결과이다. 출산율이 1984년 이후 대체수준⁴⁾ 밑으로 낮아진 저출산 현상이 30년 이상 지속되었고 2001

1) 통계청 보도자료(2017. 5. 24.). 2017년 3월 인구 동향.

2) 출생아 수는 가장 낮은 수준으로 감소하는데 출산율은 2005년의 1.08과 유사할 것으로 보는 이유는 그동안 출산을 하는 기임 연령기의 여성 인구가 감소하였기 때문이다.

3) 세계에서 고령화 속도가 가장 빠른 일본은 고령화사회(1970)에서 초고령사회(2006)에 이르는 데 걸린 시간이 36년이었으나 우리는 2000년에 고령화사회에 진입한 뒤 불과 25년 만인 2025년에 초고령사회가 된다. 이러한 속도로 2050년대가 되면 일본을 제치고 세계에서 가장 고령화가 심한 국가가 될 것이다.

년에 기록한 초저출산수준(1.3 미만)이 16년간 지속되었음에도 여전히 인구는 증가하고 있으며, 앞으로도 십수 년이 지나야 감소할 것이다. 이것을 ‘인구의 타성’이라고 한다. 반대로 출산 장려 정책이 성공하여 앞으로 출산율이 높아져도 그간의 인구 감소와 고령화의 심화로 인구 감소는 수십 년간 지속될 수밖에 없다. 노동력의 이민과 통일은 고령화를 일시적으로 완화하는 효과⁵⁾는 있지만 이것이 현재의 출산율을 높일 것으로 기대하지는 못한다.⁶⁾ 결국 출산율을 회복하려면 스스로 노력하는 길밖에 없다.

초저출산 현상으로 젊은 층 인구의 급감, 고령 인구 부양 부담 증가, 노동력 인구의 고령화, 생산성 감소 등으로 사회의 지속적인 발전이 어렵게 될 때에는 이미 구령텅이로 떨어져 회복이 어려워진 상태이다. 그러니 선진국들이 인구변동에 관심을 갖고 적정 인구 규모와 출산율 유지를 위한 노력을 오래전에 시작하였고, 지금도 다른 현안보다 우선하여 적극적으로 대처하고 있는 것이다.

정부는 2006년부터 10년간 제1, 2차 저출산·고령사회기본계획을 도입하여 출산율 회복과 고령화 대응을 모색하였으나 출산율 회복에서 가시적인 효과를 얻지 못했다.⁷⁾ 2016년부터 적용하고 있는 제3차 5개년 계획에서는 ‘배수의 진’이라고 할 수 있는 목표출산율을 제시하였다. 즉, 2020년에 합계출산율 1.5를 달성하겠다는 것이다. 그러면 우리 미래 사회의 지속 발전을 기대할 수 있다는 것이다. 그러나 앞에서 본 현실은 1.5는 고사하고 우리 역사상 가장 낮은 수준이었던 1.08(2005)을 지키기도 어렵다는 것이다.

출산율 감소에 직접 영향을 미치는 요인은 ‘양의 효과(Quantum Effects)’와 ‘속도의 효과(Tempo Effects)’이다.⁸⁾ 우리나라의 출산은 대부분 혼내 출산이므로 결혼이 감소하거나 증가하면 출생아 수가 줄거나 늘어나고, 언제 결혼하느냐에 따라 ‘속도의 효과’가 나타난다. 제3차 기본계획에서는 목표출산 수준(2020년 합계출산율 1.5)을 달성하기 위해 결혼을 늘리고 조

4) 어떤 시점의 연령별 출산율이 일정하게 유지된다고 할 때 한 여성이 일생 동안 출산하는 평균 자녀 수를 합계출산율이라고 한다. 이 합계출산율이 2.1명으로 장기간 지속된다면 인구는 늘지도 줄지도 않는다. 이 출산수준을 ‘대체출산수준’이라고 한다.
 5) 통일을 가정할 경우 고령사회로 진입하는 시기를 불과 4년 늦추는 효과에 그칠 것이다(제3차 저출산·고령사회기본계획, p.49 참조)
 6) 선진국으로 이민하는 사람은 일반적으로 현 주민과 같은 생활을 하겠다는 욕구가 강하므로 결혼을 늦추고 출산을 줄이는 것이 일반적이다. 독일 통일 전에는 동독의 출산율이 서독보다 높았으나 통일 후에는 동독 출신의 출산율이 단기간에 서독보다 낮아졌으며 20여년이 지난 후에는 서독 출신과 비슷해졌다. 이민 사회의 예와 같은 이유라고 할 수 있다.
 7) 합계출산율은 2005년 1.08에서 2015년에 1.24로 상승하였지만 여전히 초저출산수준(1.3 미만)을 벗어나지 못하였고, 그 후 다시 낮아지고 있다. 정부는 이것을 제2차 기본계획 평가에서 한계로 지적하고 있다.
 8) 과거 3~4명씩 낳던 자녀 수가 2명, 1명으로 줄어들면 출산율이 떨어진다. 이것을 ‘양의 효과’라고 하는 반면, ‘속도의 효과’는 동일한 수의 자녀를 낳더라도 늦게 낳음으로써 특정 시기의 출생아 수가 감소하는 효과이다. 반대로 출산율을 회복하자면 개인의 출산 자녀 수를 한 명이라도 늘리는 동시에 하루라도 빨리 낳을 수 있도록 시간을 당기면 된다.

기 결혼을 장려하는 정책을 도입하고, 임신·출산·양육을 위한 정부와 사회의 책임을 강화하고 있다. 특히, 제3차 기본계획에서 강조하는 결혼 지원 정책으로 ‘일자리 창출’, ‘주거 마련’ 그리고 ‘작은 결혼 문화 형성’을 달성하여 결혼을 늘리고 시기를 당기는 양과 속도의 효과를 높이기 위해 대책을 강구하고 있다. 한편, ‘양의 효과’를 얻기 위해 정부는 임신·출산·보육을 위한 책임(재정 지원, 제도 개선 등)을 강화하고 있다. 임신과 출산에 필요한 보건의료적 서비스를 사각지대 없이 개개인의 의료적 필요를 충족할 수 있도록 늘리고 있다. 난임 부부 지원과 자녀 양육 지원 정책을 강화하여 직접적인 출산 지원과 자녀 보육·교육 지원을 늘리는 한편 여성의 사회 진출을 안정적으로 보장하기 위한 일·가정 양립 정책(출산휴가 및 육아휴직제도 등)을 강화하고 있다.

제3차 5개년 계획에 나열한 개별 정책은 과거 제1, 2차 기본계획의 경험과 그동안의 연구 결과를 바탕으로 제시한 것이며, 도입 가능한 거의 모든 정책을 포함하고 있다. 이 정책의 성공을 위해 정부는 연간 20조 원에 가까운 자금을 투입하면서 출산을 회복을 기대하고 있다. 그러나 결과는 회의적이다. 출산을 회복은 제도 개선과 재정 지원으로 효과가 바로 나오는 것이 아니기 때문이다. “아이 낳고 기르기가 좋은 환경”을 반드시 만들어야 하지만 개인이 결혼하고 부모 됨을 선택하지 않는다면 출산을 회복을 기대할 수 없다. 즉, 환경 조성을 위한 정부의 재정 지원과 제도 개선을 출산을 회복을 위한 ‘필요조건’이라고 한다면 개인이 자신의 행복을 위해

결혼과 부모 됨을 선택하는 것은 출산을 회복을 위한 ‘충분조건’이라고 할 수 있다. 이 ‘필요조건’과 ‘충분조건’이 함께할 때 출산을 회복을 기대할 수 있다. ‘필요조건’은 정부의 의지로 비교적 단기간 내에 추진할 수 있지만 ‘충분조건’인 개인의 가치와 태도 변화는 교육과 홍보를 통한 장기간의 노력이 필요하다. 강한 실천 의지를 가지고 위의 ‘필요·충분조건’을 지속적으로 추진할 때 출산을 회복을 기대할 수 있다.

저출산 대책의 실효성을 극대화하기 위해서는 전 국민이 참여하는 환경·문화 조성의 함께, 결혼을 하고 부모가 되는 과정을 통해 개인이 새로운 행복을 얻게 된다는 국민의 인식과 태도의 변화가 필요하다. 그러나 지금의 상황은 밝지 않으며 앞으로 더욱 악화될 것으로 예상되므로 저출산 현상을 되돌리는 데 도움이 되는 대안 몇 가지를 다음에 제시하였다.

먼저 지도자의 인식과 실천 의지이다. 이는 행정기관을 비롯한 각급 기관이나 기업, 국민 개인에게 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문이다. 대통령이 출산 현황에 관심을 갖고 지역별 출산율을 정기적으로 확인한다면 이것만으로도 전 국민의 참여나 노력을 유도하는 계기가 될 것이다. 특히, 행정기관장의 능동적인 참여와 실질적인 노력을 기대할 수 있기 때문이다.

다음은 유치원부터 고령층까지 전 국민의 눈높이에 맞는 ‘행복 교육’의 실시이다. 지금의 저출산·고령화 실태와 미래 우리 삶의 변화를 이해하고 국민 개개인이 결혼·출산·보육을 위한 정부의 지원을 받으며 결혼과 부모 됨을 통해 새로운 행복을 키울 수 있어야 한다. 이것은 현

재의 공교육이 중심이 되어야 하지만 이것만으로는 충분하지 않고 각종 채널을 통한 노력으로 일상생활 속에서 새로운 가치와 태도가 형성될 때 가능할 것이다.

그리고 연구 기능 강화와 전문가 양성을 위한 '인구 중심 국책연구기관'과 '인구 전문가 양성 기관'의 설립이다. 제3차 기본계획에 포함된 저출산 대책의 과제는 무려 50여 가지이고, 연간 예산은 약 20조 원이나 된다. 목적은 출산율을 회복하여 국민의 삶의 질을 높이는 것이다. 그러나 과제 하나하나의 기능과 효과에 대한 연구는 매우 제한적이다. 인구변동과 영향, 사회적 인과관계에 대한 연구 능력을 가지고 있는 전문가도 절대적으로 부족하다. 특히 인구정책 연구는 다학문적인 접근이 필요하므로 기획과 연구 경영이 가능한 중심 연구기관을 설립하고 충분한 전문가를 확보할 때 가능할 것이다. 이것은 한정된 예산으로 출산율 회복 효과를 극대화하기 위한 필수 과정이기도 하다.

끝으로, 구체적인 대안을 제시하고 실천하는 확실한 정책 운영이다. 예를 들면 산전후휴가나 육아휴직의 사각지대인 중소기업이나 자영업자를 위한 공립 인력대체회사의 설립과 운영, 유치원의 공교육화와 초등 저학년의 보육 사각지대 해소를 위한 교육과정 개편, 적극적인 대국민 홍보에 따른 국민 인식과 태도 변화 정착(예: 임신부석 비워 두기 실천 등), 지도층의 작은 결혼문화 실천 선도, 난임 부부의 시술비 무한 지원 등과 같은 구체적인 대안을 하나하나 실천한다면 느리지만 확실한 출산율 회복을 기대할 수 있을 것이다.

고령화가 빠르게 심화되는 우리 사회에서 출산율 회복은 장기적인 인구구조의 변화와 사회의 안정을 기약할 수 있는 핵심적인 요인이다. 개인은 자신의 새로운 행복을 위해 결혼과 부모됨을 선택하고, 정부와 사회는 미래 사회의 지속적인 발전을 위해 적극적인 제도 개선과 재정 지원(장기적 투자)을 할 때 가까운 미래에 출산율 회복이 가시화될 것이다. 지속 가능한 사회 발전을 이룰 때 개인의 삶의 질을 높일 수 있고, 개인의 삶의 질을 높일 때 사회의 지속 발전이 가능하기 때문이다. ■