

동아시아(한·중·일)의 저출산 정책 변화와 쟁점

도남희 연구위원

우리나라의 합계 출산율이 0.98로서 OECD 국가 중 유래 없는 극저출산에 다다르고 있으며 이러한 출산율 감소 현상은 한국뿐만 아니라 인접한 중국과 일본에서도 직면한 사회적 문제이다. 한·중·일의 저출산 속도는 다른 국가들보다 빠르고 심각하게 진행되고 있는데 이는 한·중·일의 총인구에도 영향을 미치고 있으며, 특히 모두 과거에 출산억제정책을 시행한 바 있는 국가들이 출산율이 낮아져 저출산의 어려움을 해결해야 하는 상황에 직면해있다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 이에 저출산을 먼저 경험한 일본의 정책적 대응과 저출산 문제가 시작되고 있는 중국의 대응 정책을 바탕으로 한국에의 정책적 함의를 도출하고자 한다.

1. 들어가는 말

최근 우리나라의 합계 출산율이 0.98로서 OECD 국가 중 유래 없는 1.0 미만이라는 보도를 하였다. 2016년 연간 출생아 수 40만6200명, 2017년 연간 출생아 수는 35만7700명으로 전년 도보다 11.9%나 감소하여 이러한 감소폭은 외환 위기 여파가 있었던 2001년 이후 가장 큰 것으로 나타났다. 2017년 합계출산율은 역대 최저인 1.05명을 기록하였다는 보도(통계청 보도자료, 2018. 8.22)¹⁾를 접한 지 일 년도 안 되어 다시 최저 합계 출산율이 경신되었다. 지난 10년간 정부 정책은 만혼과 늦은 출산 등의 인구학적 변화를 출산의 가장 중요한 원인으로 전제하고 출산

장려 정책을 시행했지만, 출산율은 회복되지 않고 있으며 1.0대의 합계출산율도 무너져버렸다.

이러한 출산율 감소 현상은 한국뿐만 아니라 인접한 중국과 일본에서도 직면한 사회적 문제이다. 한국과 중국 및 일본 3국은 과거에는 다출산 국가로서 모두 과거에 출산억제정책을 시행한 바 있는 국가들이지만 현재는 출산율이 낮아져 저출산의 어려움을 해결해야 하는 상황에 직면해있다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 그러나 각국의 저출산의 현상은 동일하지만 저출산의 원인과 정책적 대응은 각 국가의 상황에 따라 다를 수 있다.

일본은 저출산을 일찍 경험하고 다양한 인구 정책과 아동정책을 통해 저출산의 포괄적 대책을 힘쓰고 있으며 중국은 최근 '전면적 두자녀

1) 통계청 보도자료(2018. 8. 22). 2017년 출생통계(확정).

정책'으로 전환하여 저출산에 대응하고 있다. 한편 한국도 '제3차 저출산·고령화 기본계획'의 재구조화를 통해 적극적인 대처를 하고 있다. 이에 본고에서는 이러한 동아시아 국가의 저출산이라는 공동의 문제에 대한 각국의 대응전략을 검토하고 국가정책을 분석하여 향후 우리나라의 정책적 시사점을 고찰하고자 한다. 이러한 노력을 통해 동아시아적 공통성과 특수성을 고찰하여 공동의 대응 노력과 차별성 있는 향후 정책 수립에 영향을 미칠 수 있기를 바란다.

2. 중국의 저출산 정책 현황과 쟁점²⁾

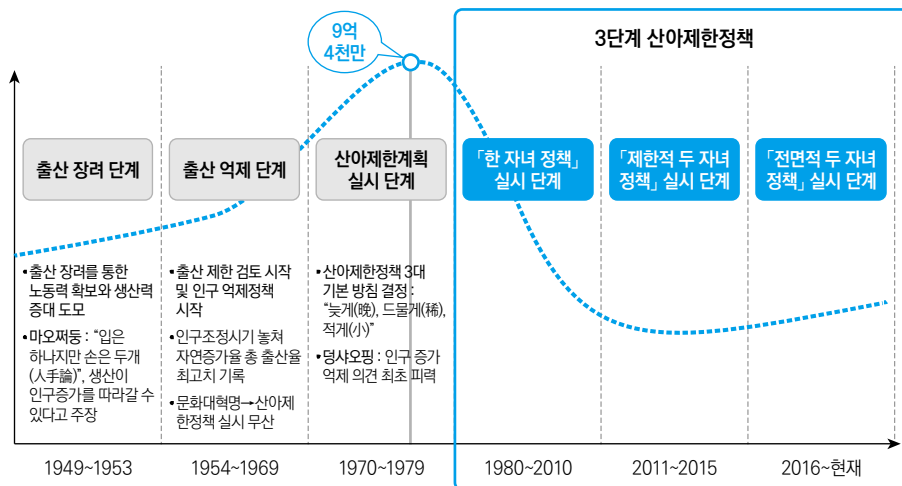
가. 중국의 저출산 정책 현황

중국의 출산정책 발전과정은 크게 1980년 산

아제한계획 전후 단계로 볼 수 있다. 1949년부터 1976년 사이에 중국 인구는 거의 두 배로 늘어 9억 4천만 명이 되었고 인구 폭발에 대한 위기감 때문에 중국은 미래의 인구 증가를 늦추려는 목적으로 1980년에 「한 자녀 정책」을 시작했다. 특히 1980년 이후 「한 자녀 정책」→「제한적 두 자녀 정책」→「전면적 두 자녀 정책」등 총 3단계에 걸쳐 실시된 산아제한 정책을 간략히 살펴보고자 한다.

1) 「한 자녀 정책」 실시 단계(1980~2010년)

1980년 중국공산당 중앙위원회에서는 산아 계획은 입법, 행정, 경제 조치의 일환으로 부부가 한 자녀를 가질 것을 권장하는 한편, 20세기 말까지 총인구를 12억 명으로 제한하기 위해 국무원은 보다 엄격한 산아제한정책을 시행하기 시작했다³⁾. 1980년 9월 전국인민대표대회 3차



[그림 1] 중국의 저출산 정책 변화

자료: 도남희·문무경·박상신·김병철·이연화(2018). 동아시아 국가(한중일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교연구(I). pp. 93-96. 내용으로 구성함.

2) 도남희·문무경·박상신·김병철·이연화(2018). 동아시아 국가(한중일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교연구(I). p. 91-103의 내용을 중심으로 정리함.

3) 田雪原(2009). 中国人口政策60年, 社会科学文献出版社.

회의에서 새로운 「혼인법」을 통과시키고 ‘부부 양측은 산아계획을 실시할 의무가 있다’고 명시했다. 1982년 12월 제5회 전국인민대표대회 5차 회의에서 「중화인민공화국 헌법」 중 국가는 산아계획을 추진하여 인구성장을 경제, 사회발전계획에 맞 맞추어야 한다고 명시했다.

그리하여 한 자녀 이상 출산한 가정에게는 벌금이 주어졌다. 출산정책을 위반한 가족들은 벌금을 지불해야만 했거나 상여금을 받지 못할 경우가 발생했다. 자녀가 태어난 해에는 사회적 수양 혹은 유지비는 한 해 도시 거주자의 가처분 소득이나 한해 농촌 순소득의 일부로 거두어졌다. 물론 이 정책이 오래 가지 못할 것이라는 징조들은 곳곳에서 나타났다. 1984년에 농촌 지역의 두 자녀를 제한적으로 허용했고, 한족이 아닌 소수민족인 경우 역시 두 자녀를 낳을 수 있었으며, 이후 베이징 등 대도시에서 외동딸 아들 부부가 두 자녀를 가질 수 있게 하는 등 점진적으로 규제를 풀어왔다. 지난 30여 년 만에 중국은 「한 자녀 정책」의 시행으로 합계출산율을 1/3수준으로 감소시켰다⁴⁾.

그러나 산아제한정책으로 인한 각종 사회적 부작용도 생겼다. 즉, 산아제한의 규제를 피해 불법적으로 둘째 아이를 낳고도 거액의 벌금을 내지 않으려고 후커우(戶口, 중국의 주민등록증)에 올리지 않은 아이인 ‘헤이하이쯔’(黑孩子)가 대규모 출현했다. 「한 자녀 정책」 시행 이후 1980년대 초부터 ‘초과 출산 벌금’, 1994년부터 ‘계획 외 출산비’, 2000년부터 ‘사회부양비’ 등으로 이름을 바꿔가며 두 명 이상의 자녀를 출산한 부부에게 적게는 수만에서 많게는 수십만 위안에 이르는 벌금을 부과했다. 중국 전역에서 걸히는 산아제한 위반 벌금만 매년 200억

위안(약 3조 7,000억원)에 달했다⁵⁾. 후커우에 오르지 못한 아이들 일부는 성인이 됐는데도 여전히 호적 없는 투명인간으로 살아가고 있어서 공교육 및 사회복지 혜택에서 벗어난 사각지대에 방치되었다. 2010년 조사된 제6차 인구센서스에서는 무호적자가 1,370만 명으로 총인구의 1%를 차지하는 것으로 조사되었다⁶⁾.

2) 「제한적 두 자녀 정책」 실시 단계 (2011~2015년)

중국은 「제한적 두 자녀 정책」의 시행을 통해 인구정책을 지속적으로 재정비했다. 2007년부터 국가인구계획출산위원회의 위탁으로 각 연구기관들은 기존의 산아제한정책 재정비를 위한 연구에 착수했다. 2010년 1월 6일 국가인구계획출산위원회는 「국가 인구발전 12차 5개년규획」을 발표하고 부모 중 한쪽이 외동딸 혹은 외동아들인 경우 둘째 아이의 출산을 허용하는 「제한적 두 자녀 정책」을 시범적으로 실시했다. 2013년 11월 15일 제18기 3중 전회에서 「한 자녀 정책」을 30여 년 만에 폐지하는 한편 「제한적 두 자녀 정책」을 정식으로 시행할 것을 결정했다.

3) 「전면적 두 자녀 정책」 실시 단계 (2016~현재)

2015년 10월 29일 폐막된 제18기 5중 전회에서 기존의 정책을 보다 개방하여 「전면적 두 자녀 정책」의 시행을 발표했다. 2015년 11월 3일 정식으로 발표한 ‘3차 5개년규획’에서는 「전면적 두 자녀 정책」 실시를 통해 인구고령화 문제를 대비하고 출산율을 높여 내수시장을 확장시키는 것

4) http://news.ifeng.com/a/20151030/46047853_0.shtml.

5) <http://news.163.com/12/0504/10/80LF69NC00014AEE.html>.

6) <http://money.163.com/16/0428/16/BLOJGHD500253B0H.html>.

이 주요 골자였다. 하지만 장기적으로 실시했던 「한 자녀정책」의 여파는 생각보다 커서 출산 효과가 지지부진하다. 2016년 1월부터 「한 자녀 정책」을 폐지한 후 출산은 물론 결혼비용까지 지원하면서 출산 장려책을 확대하고 있지만 큰 효과는 보지 못하고 있기 때문이다. 최근 중국 일부 지방 정부는 둘째 자녀를 낳는 가정에 현금을 지원하는 방안을 고려하거나, 세금교육복지 등의 혜택을 주는 방안도 모색하고 있다.

나. 중국의 저출산 쟁점

중국은 산아제한을 통해 출산을 통제해 왔고 최근 정부의 각종 노력에도 불구하고 향후 출산 전망은 그리 밝아 보이지는 않는다. 그 이유를 압축해보면 첫째는 중국의 가임 연령 여성인구가 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 구체적으로 2017년 15~49세 가임 연령 여성인구는 2016년보다 400만 명 감소했고 그 중, 20~29세 가임 연령 여성인구는 600만 명 가까이 감소했다⁷⁾. 둘째는 개별 가정의 경제적 부담 증가로서 자녀 교육비가 가계에 큰 부담으로 작용하고 있어 둘째를 갖기가 어렵다는 것이다. 셋째는 출산육아에 대한 공적 지원의 부족으로 개별 가정의 출산 의지에 부정적인 영향을 미치고 있다는 점이다. 질 좋고 신뢰할 만한 탁아소유아 원서비스를 찾기 어려우므로 3세 이하 아동은 주로 여성과 조부모가 돌보았는데⁸⁾ 조부모의 고령화와 퇴직 연령의 연장 정책으로 두 번째 자녀의 출산이 힘들다는 점이다. 마지막으로 일과 가정의 병행문제가 쉽지 않다는 점이다.

중국 여성의 경제활동참가율은 높은 편인데 “전면적 두자녀 정책”이 시행되면서 자기중심적 사고가 강한 편인 현재의 바링허우(八零後)⁹⁾부부들에게 버거운 일이기 때문이다.

3. 일본의 저출산 정책 현황과 쟁점¹⁰⁾

가. 일본의 저출산 정책 현황

일본도 일찍이 저출산이 장기간 지속되었으나 1990년대 중반에서부터 저출산에 대한 대응이 시작되었다. 1990년에 ‘1.57쇼크’를 계기로 소자화 인식이 일반화되어 1994년에 “엔젤플랜”, 1999년에 “신엔젤플랜”이 각각 수립되었으며, 2000년대에 “차세대육성지원대책추진법”과 “저출산사회대책기본법”을 제정, 저출산 문제에 대한 장기적이고 지속적인 대응을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 합계출산율이 소폭 상승하는 조짐을 보였으나 극적인 회복을 보이지 않음에 따라 2010년 이후 아동보육 관련 3법을 제정하고 결혼 임신·출산지원에 힘을 기울이고 있으며, 2016년에는 “1억 총활약 플랜”을 수립하는 등 지속적으로 추진해오고 있다.

1) 1990년대 ‘엔젤 플랜’과 ‘신엔젤 플랜’

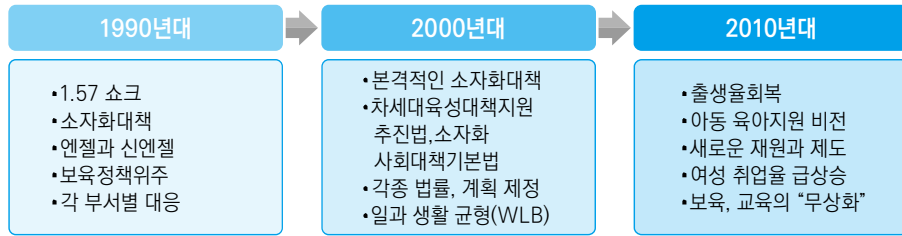
1989년의 합계출산율 1.57명에 대한 대책으로서 1994년 12월 16일에 엔젤플랜이 작성되었다. 엔젤플랜은 저출산의 원인과 배경에 대한 분석을 통해 사회 전체가 아동양육을 지원하기

7) <http://www.21jingji.com/2018/7-25/yNMDEzNzlfMTQ0MTExNQ.html>.

8) 程福財(2013). 从经济资助到照顾福利: 关于上海儿童与家庭照顾福利需求的实证调查. 中国青年研究, 第9期.

9) 중국에서 덩샤오핑이 1가구 1자녀 정책을 실시한 후인 1980년 이후 출생한 중국의 외동아들딸들을 지칭하는 말로 소형제라 불리며 모든 가족의 관심아래 부러울 것 없이 자란 세대임.

10) 육아정책연구소(2018). 제2회 동아시아 정책세미나 자료집 중 이연화교수의 발표 자료를 중심으로 기술함.



[그림 2] 일본의 시기별 주요 문제와 정책적 대응

자료: 육아정책연구소(2018). 제2회 동아시아 정책세미나 자료집. p. 25. 재구성함

위해 일과 육아를 양립할 수 있는 고용 환경의 정비, 영아보육의 확대, 지역사회에서 안심하고 아이를 낳고 양육할 수 있도록 모자보건의료체제를 정비하고 양질의 공공임대주택을 공급과 아동 및 가족들이 자연 속에서 즐겁게 생활할 수 있는 환경 제공 등을 골자로 하였다.

그리고 엔젤플랜에서 책정한 시책을 구체적으로 실시하기 위해 엔젤플랜에 기반한 긴급 보육대책 5개년 사업을 실시하여 방과 후 보육, 영아보육, 사업소 내 보육소 등을 강화하였다. 그러나 경기불황과 맞벌이 부부의 보육아동이 증가하면서 고정적인 성역할 분업과 고육 관행의 시정, 육아지원을 통한 일과 육아를 양립하도록 신엔젤플랜을 기획하였다. 신엔젤플랜은 이전의 엔젤플랜과 긴급 보육대책 등 5개년 사업을 수정한 것으로 엔젤플랜의 보육사업 부문 이외에도 고용, 모자보건, 상담, 교육 부문도 추가한 폭 넓은 내용을 담고 있다.

2) 2000년대 ‘소자화대책’에서부터 ‘일과 생활 현장’으로

‘엔젤플랜’과 ‘신엔젤플랜’이 주로 보육서비스의 확충을 중심으로 추진됨에 따라 출산율 제고 효과는 미흡한 수준에 그쳤다는 평가 하에 장기적 시각에서 종합적인 대책이 필요하다는

인식에 따라 일본 정부는 저출산 대책의 강력한 추진을 위한 법률적 근거를 마련하기 위해 2003년에 “차세대육성지원대책추진법”과 “소자화사회대책기본법”을 각각 제정하였다.

“차세대육성지원대책추진법”은 합계출산율이 지속적으로 하락하는 가운데, 일본의 다음 세대를 담당할 아동을 건강하게 육성하기 위해서는 정부와 지방자치단체 뿐만 아니라 기업도 환경 정비에 동참하여야 한다는 인식하에 제정되었다. 이전의 플랜과는 달리 지방정부 및 기업체도 중앙정부의 지침에 따라 실시 기간 및 목표 수치를 명시한 구체적인 행동계획을 작성하도록 의무화하였다.

또한 “소자화사회대책기본법”은 저출산이 국가 및 사회에 미치는 영향을 감안하여, 다음 세대를 짊어지고 나갈 아동을 양육하기 위한 환경 정비의 책임을 국가 및 지방자치단체와 기업 모두에게 있음을 명시하였다. 이후 ‘새로운 소자화대책에 관하여’라는 발표를 통해 소자화대책의 근본적인 강화와 저출산에 대한 사회 전체의 의식개혁과 모든 가정에 대한 지원을 강조하였다. 그리고 2000년 후반에는 일하는 여성의 지원에서 모든 사람의 일-생활 균형을 위해 “일과 생활 균형(WLB) 현장”을 채택하여 저출산 이슈의 변화와 확장을 시도하였다.

3) 2010년대 “아동·육아지원비전”에서 “일억 총활약 플랜”

경기침체, 저출산과 고령층의 증가에 따라 사회보장재원문제 등으로 새롭고 종합적인 시스템의 필요성이 제기되었다. 아동·육아지원비전은 아동을 양육하는 가정에 대한 경제적 지원과 함께 대기아동 해소를 위한 보육제도 개혁을 전제로 한 시책이다. 아동이 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 사회는 모든 국민이 안전하고 안심할 수 있는 사회로서, 이를 위해서는 “교육 격차”와 “빈곤 격차”가 해소되어 모든 아동이 존중받고 동등하게 성장을 확실히 보장받을 수 있는 사회의 주인공(child first)이어야 함을 밝히고 있다. 2012년 이후는 출산 정책의 구조적인 변화를 꾀하는데 출생율의 개선이나 저출산대책에서 노동력 정책으로 전환하여 여성의 취업 촉진, 대기아동문제 해결을 위한 보육원의 양적 확충, 기업 내 보육소 추진 등을 골자로 “대기아동해소 가속화플랜” “소자화 위기 돌파 긴급대책” 등을 발표하였다. 2016년에는 1억 총활약 플랜을 발표하고 향후 50년 후 인구 1억을 유지하기 위한 전 사회적인 노력을 촉구하였다. 최근에는 유아교육과 보육비의 무상화가 정치적 이슈로 등장하였다.

나. 일본의 저출산 쟁점

일본은 저출산 문제가 10년 정도 먼저 시작되었고 많은 국가 정책이 마련되었지만 상당히 점진적으로 진행되고 있다고 볼 수 있다. 저출산 대책은 소자화 쇼크 10년 후였고 제도의 변경과 지출도 2010년대에 두드러져 보인다. 그리고 보육의 시장화도 매우 제한적이어서 대기

아동의 수는 줄지 않고 있는 실정이다. 그리고 가족정책을 통해 국가가 개입하고 출생률에 주력해 왔지만 최근 청년의 경제적 지위와 고용 안정에 더 주력하고 있다. 이러한 일본의 저출산 배경에는 첫째 일본의 젠더체제와 가족형성에 뿌리를 두고 있다. 일본은 선진국 중 성별 격차도 심하고 성 역할 분업이 강하여 결혼과 가족 형성의 장벽을 높여왔다. 둘째는 앞서 지정한 젠더체제와 불가분의 관계를 갖고 있는 일본 특유의 고용시스템으로서 남성노동자들의 장시간 근무, 빈번한 전근 등이다. 일본에서도 육아 휴직제도 등이 도입되었음에도 결혼과 출산 후 직업 생활과 가정을 동시에 하는 일이 어렵고 여성이 그만두는 구조도 크게 않았다.¹¹⁾ 셋째는 고령자 중심의 사회보장제도로써 고령자를 대상으로 한 재정압력은 저출산대책 등 새로운 예산의 확보를 어렵게 하였다.

4. 한국의 저출산 정책 현황과 쟁점

가. 한국의 저출산 정책 현황

한국의 정책 흐름은 초기의 출산 억제에서 저출산과 가족의 기능 약화로 인한 사회 변화에 대응하기 위하여 출산 장려로 추진 계획이 변화하였다고 볼 수 있다. 또한, 건강가정기본계획, 저출산·고령화 기본계획, 중장기보육계획 등 다양한 정책들이 시도되었다. 특히 2006년 이후에는 여가부, 복지부, 교육부, 기재부 등의 부처가 합동 계획을 수립하여 가족의 기능 회복을 위한 다양한 지원 정책을 추진하였으며, 취약한 계층을 중심으로 이루어지던 초기의 지원 방향에서 보편적인 가족으로 범위가 확대되어왔다.

11) 첫아이 출산 후 고용을 유지한 여성의 비율은 2005~2010년의 28.9%에서 2010~14년의 38.3%로 증가하였음.

1) 제1차 저출산·고령화 기본계획

2006년에 1차 저출산·고령사회 기본계획¹²⁾의 5개년 단위 기본계획이 처음 수립되어 ‘가족의 기능 회복’과 ‘출산과 양육을 독려하는 사회 환경 조성’을 강조하였다. 보육의 내실화로 저출산을 해결하려고 하여 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위한 마련을 위한 보육서비스의 인프라 구축과 공급 정책으로서 출산과 양육의 사회적 책임, 가족친화, 양성 평등 사회문화 조성 및 건전한 미래세대 육성을 세부과제로 하였다.

지역사회의 의식 변화를 목표로 수립하였다. 특히, 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위하여 부모가 직장생활과 자녀 양육을 조화롭게 할 수 있도록 일-가정 양립 활성화를 통한 가족친화적 제도 개선과 사회문화 조성, 결혼과 자녀 양육에 따른 경제적 부담 경감 추진, 미래세대인 아동·청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반 마련을 위해 노력하였다. 특히 일하는 여성을 위한 맞벌이 자녀양육 가정의 정책 수요에 적극적으로 대응하였다.

2) 제2차 저출산·고령화 기본계획

2011에서 2012년은 2차 저출산·고령사회 기본계획¹³⁾이 수립·실행된 시기로 출산과 양육에 유리한 환경 조성을 위해 부모 맞춤형 지원과

3) 제3차 저출산·고령화 기본계획

3차 기본계획¹⁴⁾에서는 급격한 저출산·고령화 속도로 인하여 지난 10여 년간 시행하였던 1차와 2차 저출산·고령화사회 기본계획에 대해 미흡

구분	1차 (2006~2010)	2차 (2011~2015)	3차 (2016~2020)
비전	출산과 양육에 유리한 환경조성	점진적 출산을 회복 기반 구축	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현
목표	1. 출산 및 양육 장애요인 제거 2. 아동·청소년의 건강한 성장을 위한 사회적 지원망 확충	1. 일·가정 양립 일상화 2. 결혼·출산, 양육부담 경감 3. 아동·청소년의 건전한 성장 환경조성	1. 아이와 함께 행복한 사회 2. 생산적이고 활기찬 고령사회
추진 배경	•자녀양육 및 교육비 부담 •일·가정 양립 어려움 •육아지원 시설 등 자녀양육 환경의 미흡	•인구 감소 및 고령사회 본격 전환 •사회·경제적 요인에 따라 결혼과 출산 연기 지속	•급격한 저출산 및 고령화 속도를 고려한 정책적 대응 여전히 미흡(인구구조변화에 대한 근본적 문제의식 강화 및 장기적인 정책 안목 요구) •인구절멸 위기 대응을 위한 전 사회적 역량 집중 필요

[그림 3] 1~3차 저출산·고령사회 기본계획 개요

자료: 관계부처합동(2006). 저출산·고령사회 기본계획 시안(요약본).
 관계부처합동(2010). 제2차 저출산·고령사회(2011~2015) 기본계획 시안 주요내용.
 보건복지부(2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020).

12) 관계부처합동(2006). 제1차 저출산·고령사회 기본계획 시안(요약본).

13) 보건복지부(2011). 제2차 저출산·고령사회 기본계획(2011~2015).

14) 보건복지부(2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020).

하다고 판단하고 근시안적인 접근에서 벗어나
거시적이고 장기적인 관점에서 저출산 문제를
바라보고자 하였다. 구체적으로 사회구조적 원
인(고용·교육·주거 등)을 파악하고 이를 개선하
기 위한 노력으로서 청년을 대상으로 일자리와
주거대책 필요성을 강조하였다. 특히 가정양육
지원을 확대하면서 국공립 등의 공보육을 확충
하면서 안심하고 양육할 수 있는 환경 조성에
중점을 두고 있다. 2018년에는 제3차 기본계획
의 기본취지를 유지하면서 재정립하고자 삶의
질을 기반으로 재구조화를 시도하였다.¹⁵⁾

나. 한국의 저출산 쟁점

종합해 보면, 지난 10년간 출산양육에 대한
국가 사회적 책임을 강화해오고 있으며 구체적
인 저출산 대응 정책으로서 결혼지원, 임신출산
의료비 지원, 출생에 대한 사회적 보호, 보육·
돌봄, 일·가정 양립 지원 등으로 다방면에 걸친
정책을 추진해왔다. 그러나 막대한 예산과 노력
에도 불구하고 출산율은 지속적으로 하락하고
회복될 여지가 없어 보인다.

그러나 이러한 저출산의 배경에는 많은 지적
을 받았듯이 그동안의 출산율을 목표로 한 국가
주도의 출산장려정책의 한계이기도 하지만 우리
사회의 변화와 정책수요자의 요구에 부응하지
못한 것일 수도 있다. 즉, 우리사회의 인구학적
변화로서 가임여성의 감소이다. 가임여성의 감
소는 결혼가치관의 변화에서 비롯되었다고 볼
수 있으며 결혼 가치관의 변화는 비혼과 만혼으
로 연결되어 있다. 또한 우리사회의 교육수준과
소득수준의 향상과 같은 사회경제적인 요인이
다. 전반적으로 교육수준이 높아 소득수준에 대
한 기대도 높는데 이에 부응하는 취업이나 경제

활동을 유지할 수 없는 경우는 결혼과 출산은
결정하기 힘들기 때문이다. 즉, 결혼과 출산 모
두 비용과 관련된 경제적인 요인에 의해 영향을
받는다. 그러므로 이러한 경제적인 문제가 해결
되기 전에는 결혼과 출산을 꺼릴 수밖에 없다.

5. 맺는말

동아시아(한·중·일)의 저출산 정책은 저출산
상황과 사회문화적인 배경에 의해 변화해왔다.
이러한 변화의 보편적인 요인으로서 교육수준의
향상, 생활비용의 증가, 가치관의 변화 등을 들
수 있으며 특수요인으로 인적자본 중시와 치열
한 경쟁, 양육비와 교육비의 부담, 전통적인 가
치관과 성불평등, 사회보장제도의 격차 등이다.

앞서 논한 바와 같이 한·중·일은 인구 구조
적인 변화에 새롭게 대응하기 위해 다각도의 노
력을 기울이고 있으나 인구학적 구조에 큰 변화
를 전망하기는 쉽지 않다. 중국도 현재 심각한
저출산을 보이고 있지는 않으나 합계출산율이
지속적으로 하락하고 있는 시점에서 미래지향적
인 전략이 필요하고, 일본은 점진적인 정책으로
초저출산은 면한 상태이나 지속적인 노력이 필
요하다. 한편 한국은 가장 심각한 수준으로서
합계출산율이나 미혼율을 고려할 때 향후 전망
도 그리 밝아 보이지 않는다.

그럼에도 불구하고 3차 저출산 기본계획의
'사람중심'의 패러다임 전환이 향후 저출산을
극복하고 종합적인 대책으로서 사회 구성원의
삶의 질을 높이는데 기여하길 바란다. 이러한
삶의 질의 결과가 결혼과 임신 및 출산으로 확
장되어 미래사회의 주역이 될 새로운 세대의 탄
생을 기대해 본다.

15) 김중훈(2018). 저출산고령화사회 기본계획 어떻게 재구조화할것인가? 한국보건사회연구원.