



2021.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 21-07호

국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석

이채정, 이상직, 박경숙, 탁현우, 오민지, 양정윤, 육영우



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석

연구진

내부 연구진

이채정 부연구위원(연구책임)

이상직 부연구위원

외부 연구진

박경숙 교수(서울대 사회학과)

탁현우 교수(한국고통대 행정학과)

오민지 박사(서울대 정보지식정책연구소)

양정윤 자료조사인력

육영우 자료조사인력


- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

경제협력개발기구(OECD)는 2070년에 한국은 회원국 가운데 기대수명이 가장 높은 장수국가가 되지만, 출생아 수는 가장 적을 것으로 전망하였습니다. 2020년 한국의 합계출산율은 0.84명으로, 1명에 미치지 못하는 상황입니다. 이에 따라, 생산연령인구(15~64세)의 부양 부담이 OECD 회원국 중 가장 높아질 것으로 예상됩니다. 2070년 전체 인구 중 생산연령인구가 차지하는 비중은 한국이 46.1%로 가장 낮고, 생산연령인구 100명당 부양인구(유소년 및 고령인구)를 나타내는 총부양비도 116.8명으로 OECD 회원국 중 유일하게 총부양비가 세자릿수를 기록할 것으로 보입니다. 이처럼 한국은 가파른 저출생·고령사회의 파고 앞에 놓여 있습니다.

정부는 2006년부터 5년 단위로 「저출생·고령사회 기본계획」을 수립하고, 범 정부 차원에서 저출산 대책을 시행하고 있습니다. 초기 저출산 대책은 아동양육가구에 대한 지원을 중심으로 구성되었으나 현재는 그 범위가 청년, 신혼부부 등에게로 확대되었습니다. 그러나 약 15년이 지난 현재 합계출산율은 더욱 낮아졌으며, 2018년부터는 1명 아래로 떨어져 감소가 지속되는 추세입니다. 이처럼 인구의 감소 및 고령화가 가파르게 진행됨에 따라, 한국은 저출생 현상의 극복을 목표로 하기보다는 저출생·고령사회에 매끄럽게 안착할 수 있는 현실적인 준비를 세밀하게 해나갈 필요가 있습니다.

이에, 국회미래연구원은 지난 한 해 동안 ‘저출생·고령사회 적응 전략 연구’를 수행하여, 총 3권의 보고서를 발간하게 되었습니다. 제1권 『국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석』에서는 각 국가가 놓인 인구변화의 현황과 대응책으로서의 사회지출의 배분 방식을 분석하고, 개선과제 도출하였습니다. 제2권 『저출생·고령사회 정책 평가』는 개인이 전 생애주기에서 직면하게 되는 다양한 사회적 위험의 분포를 분석하고, 정부 「저출생·고령사회 기본계획」에 대한 누적된 성과평가 자료를 재분석하여 관련 정책 집행 방식의 특성을 파악한 뒤, 아동과 노인 대상 주요 사회서비스의 지역별 격차를 분석하였습니다. 제3권 『저출생·고령사회 적응 전략 연구』에서는 제1권과 제2권의 주요 내용을 바탕으로 정책유형별 저출생·고령사회 적응 전략과 저출생·고령사회 적응 전략의 전달체계 재구축 방안을 검토하였습니다.



본 연구 보고서가 국민 삶의 질 제고와 지속가능한 국가 발전을 위하여 저출생·고령사회에 직면하게 될 다양한 사회문제 해결에 관심을 갖고 계신 의원님들의 의정 활동에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2021년 12월
국회미래연구원장 김 현 곤

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 구성 및 방법	6
제2장 국가별 인구구조 비교·분석	9
제1절 인구변천의 유형	12
1. 인구변화를 둘러싼 제도적 맥락	12
2. 인구변천의 유형화	13
제2절 출산율 변화의 요인분해	22
1. 분석 자료	22
2. 합계출산율 분포 변화	24
3. 출산율 변화 요인분해	33
4. 국가별 합계출산율 추이 분석 및 요인분해	36
제3절 출산율추이로 본 인구변천의 성격과 함의	56
제3장 국가별 사회지출 비교·분석	61
제1절 OECD 국가의 특성과 사회지출	63
1. 분석개요	63
2. OECD 국가 중 우리나라의 상대적 위치	65
3. OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계	69

제2절 사회지출의 배분적 효율성 분석	74
1. 분석 방법 및 자료	74
2. 분석결과	77
3. 소결	97
제4장 정부 저출산·고령사회 기본계획 추이 검토	99
제1절 저출산·고령사회 기본계획의 흐름	101
1. 제1차 저출산·고령사회 기본계획	102
2. 제2차 저출산·고령사회 기본계획	106
3. 제3차 저출산·고령사회 기본계획	110
4. 제4차 저출산·고령사회 기본계획	116
제2절 저출산·고령사회 기본계획의 예산 변화 분석	123
1. 전체 예산 변화 추이	123
2. 생애주기별 예산 변화 분석	124
3. 정책유형별 예산변화 분석	128
4. 소결	129
제5장 결론	131
제1절 종합	133
제2절 시사점	135
참고문헌	137
1. 문헌자료	139
2. 웹 사이트	148
Abstract	149

[표 2-1] 인구규모 상위 11개 국가(2015-20년)	21
[표 2-2] 지역별(대륙-하위대륙) 국가 수	23
[표 2-3] 아프리카 지역 국가의 출산율 변화 패턴과 종교 인구 비중	55
[표 3-1] 국가별 특성 변수 및 사회지출규모	64
[표 3-2] SFA 분석을 위한 산출변수	76
[표 3-3] SFA 분석을 위한 투입변수	77
[표 3-4] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(gini)	78
[표 3-5] 소득 불평등(지니계수) 효율성 상위 20개 DMU	80
[표 3-6] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(life satisfaction) ·	82
[표 3-7] 주관적 삶의 만족도(life satisfaction) 효율성 상위 20개 DMU	84
[표 3-8] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(income)	85
[표 3-9] 소득과 부(income) 효율성 상위 20개 DMU	87
[표 3-10] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(jobs)	88
[표 3-11] 일자리(jobs) 효율성 상위 20개 DMU	90
[표 3-12] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(housing)	91
[표 3-13] 주거여건(housing) 효율성 상위 20개 DMU	93
[표 3-14] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석 (work-life balance)	94
[표 3-15] 일과 삶의 균형(work-life balance) 효율성 상위 20개 DMU	96
[표 4-1] 시기별 저출산·고령사회 기본계획 추진목표	101
[표 4-2] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(보완판)	102
[표 4-3] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	103
[표 4-4] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모	105
[표 4-5] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조	106

[표 4-6] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	107
[표 4-7] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모	109
[표 4-8] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(기본안)	111
[표 4-9] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(재구조안)	112
[표 4-10] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	113
[표 4-11] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모	115
[표 4-12] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조	117
[표 4-13] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제	118
[표 4-14] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모(잠정)	122
[표 4-15] 제1차·2차 기본계획 추진방향 변화	129
[표 4-16] 3차 기본계획 패러다임 전환 방향	130

[그림 1-1] OECD 회원국의 분야별 사회지출 추이	4
[그림 2-1] 대륙별 인구규모 변화 추이(1950-2020년)	20
[그림 2-2] 1950-1955년 세계 합계출산율 분포	24
[그림 2-3] 하위대륙별 합계출산율 분포(1950-1955년)	26
[그림 2-4] 2015-2020년 세계 합계출산율 분포	27
[그림 2-5] 하위대륙별 합계출산율 분포(2015-2020년)	28
[그림 2-6] 하위대륙별 출산율 변화량 분포(1950-1955년/2015-2020)	30
[그림 2-7] 하위대륙별 합계출산율 변화 추이(1950-2010년)	31
[그림 2-8] 세계 주요국의 합계출산율(2019년)	32
[그림 2-9] 세계 주요국의 혼외 출산 비중 변화 추이(1960-2014)	34
[그림 2-10] 유럽 지역 국가의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)	37
[그림 2-11] 유럽 지역 국가의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)	39
[그림 2-12] 아메리카 지역 국가 및 호주의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)	41
[그림 2-13] 아메리카 지역 국가 및 호주의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)	44
[그림 2-14] 아시아 지역 국가의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)	45
[그림 2-15] 아시아 지역 국가의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)	48
[그림 2-16] 아프리카 지역 국가의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)	51
[그림 2-17] 아프리카 지역 국가의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)	53
[그림 3-1] 1인당 GDP(log10 scale)와 GDP 대비 총 세수	65
[그림 3-2] 1인당 GDP(log10 scale)와 고령인구비율	66
[그림 3-3] 1인당 GDP(log10 scale)와 생산가능인구 비율	67
[그림 3-4] 1인당 GDP(log10 scale)와 출산율	68
[그림 3-5] 1인당 GDP 대비 사회지출규모	69
[그림 3-6] 총 세수 대비 사회지출규모	70

[그림 3-7] 고령인구비율 대비 사회지출규모	71
[그림 3-8] 생산가능인구 비율 대비 사회지출규모	72
[그림 3-9] 출산율 대비 사회지출규모	73
[그림 3-10] 소득 불평등(지니계수)에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	79
[그림 3-11] BLI : 주관적 삶의 만족도에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	83
[그림 3-12] BLI : 소득과 부에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	86
[그림 3-13] BLI : 일자리에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	89
[그림 3-14] BLI : 주거여건에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	92
[그림 3-15] BLI : 일과 삶의 균형에 대한 효율성 분석 결과(2017년)	95
[그림 4-1] 연도별 총 예산의 변화	123
[그림 4-2] 영유아/아동/청소년(생후~만24세) 대상 정책의 예산 추이	124
[그림 4-3] 청년(만25세~만39세) 대상 정책의 예산 추이	125
[그림 4-4] 중장년(만40세~만64세) 대상 정책의 예산 추이	126
[그림 4-5] 노년(만65세 이상) 대상 정책의 예산 추이	127
[그림 4-6] 정책유형별 예산 추이	128

요 약

1 서론

- 저출생·고령사회의 도래에 따른 인구구조 변화에 대한 국가별 현황을 비교·분석함으로써, 향후 한국의 전략에 대한 합의 도출 필요
 - 각 국가가 놓인 인구변화의 현황과 대응책으로서의 사회지출의 배분 방식을 분석하고, 한국의 인구구조 변화 적응 전략 모색을 위한 정책적 개선 과제 도출
 - 전 세계적인 출산율 추이와 대륙별 특성을 살펴보고 개별 국가를 분석단위로 요인분해를 실시하여 출산율 변화에 영향을 미치는 요인 파악
 - 국가별 인구구조 변화 추이를 고려하여 사회정책 예산 투입 규모 및 방식이 어떻게 배분적 효율성을 달성하고 있는가를 분석
 - 한국의 제1차~제4차 저출산·고령사회 기본계획의 동태적 변화 탐색

2 국가별 인구구조 비교·분석

- 1950년대 이래 70년 동안의 세계 출산율 변화 추이를 개괄하고, 지역별(대륙별) 특성을 논의
 - 인구구조 변화는 출생과 사망, 이동 등의 측면에서 비교할 필요가 있으나, 서구 선진국을 필두로 전 세계적으로 관찰되는 수명 연장(longevity)에 따른 인구 고령화는 대부분의 국가가 직면한 공통적인 요인에 해당하므로 출산율 변화를 중심으로 비교·분석

- 한국은 다른 동아시아권 국가들과 마찬가지로 출산율이 1960년대 초반부터 지속적으로 하락하는 경향
 - 1960년대부터 동아시아를 중심으로 급속한 출산율 감소가 관찰되었고, 한국은 1953년 한국전쟁 이후 1960년에 6명 수준의 출산율을 보였으나 이후 출산율이 꾸준히 하락
 - 한국의 경우 1970년대 석유 위기, 1980년대 초반 경기 침체, 1997년 경제위기 때에도 출산율 하락 관찰
- 한국의 출산율 하락은 유배우율과 유배우출산율의 하락이 모두 작용한 결과로 볼 수 있음
- 2008년 이후 유배우 여성 비율이 급격히 하락하였고, 2013년부터 2018년 사이에는 유배우율의 감소 효과가 줄었지만 동시에 유배우 출산율 상승 효과도 감소해 하락 추이 지속
 - 2003년부터 2008년까지 유배우율은 하락 추세가 유지되었으나 유배우출산율은 반등하는 시점이 관찰
 - 이에 대하여, 2006년 도입된 정부의 「저출산·고령사회 기본계획」이 일시적인 정책효과를 보인 결과로 해석하기도 함

3 국가별 사회지출 비교·분석

- OECD 회원국 사회지출의 특성을 개괄하고, 각국 사회지출의 배분적 효율성 분석
 - 사회지출은 노인, 아동, 가족, 장애인 등 지출의 대상이 명확하므로 인구 구조의 변화에 조응하는 방식으로 지출구조가 변화

- 정책 대상 규모 및 구성의 변화에 따른 사회정책 수행방식의 변화는 국민의 삶의 질을 결정하는 다양한 요인에 영향을 미치게 되는데, 국가별 사회지출의 어떠한 특성이 삶의 질 제고의 효율성을 높이는 데 기여하는가를 살펴보는 것이 목적

□ OECD 국가별 특성을 살펴본 결과, 한국은 저부담저복지 구조를 가지고 있으며, 현재 기준 생산가능인구 비율은 가장 높지만 출산율은 가장 낮은 수준

- 한국은 GDP 대비 사회지출규모가 10% 수준이며, 총세수와 사회지출규모는 강한 양의 상관관계를 가지는 것으로 분석
- 한국은 경제수준(1인당 GDP)에 비해 세수는 낮은 수준이며, 고령인구 비율과 1인당 GDP를 비교하면 일본의 고령인구 비율이 25%를 넘어 가장 높은 수준
- 한국은 유사한 경제수준의 국가 중 생산가능인구 비율이 가장 높은 수준이며, 출산율은 OECD 국가 중 가장 낮은 수준인 것으로 확인

□ 확률변경분석(SFA) 방법을 활용하여 OECD 회원국 사회지출의 효율성 분석

- 소득 불평등이나 주관적 삶의 만족도는 국가 간 편차가 크지 않고, 한국은 중위수준
- 소득과 일자리 분야의 효율성이 낮은 편이고, 주거여건과 일과 삶의 균형의 효율성은 상위권에 위치하는 것으로 분석
 - 소득과 일자리 분야의 효율성이 낮다는 것은 한국의 저출생·고령사회 정책이 소득보장과 일자리 지원을 중심으로 설계·운영되고 있는지와 해당 분야 정책의 수행방식 개편을 통해 사회지출 대비 효율성을 높이는 방안을 검토해볼 필요가 있음을 시사
 - 한국의 사회정책이 소득보장과 일자리 지원을 중심으로 추진되고 있음에도 불구하고 효율성이 낮다면 정책분야 간 조정을 하거나 개별 정책부문의 수행방식을 개편할 필요

- 주거여건과 일과 삶의 균형은 상대적으로 효율성이 높은 것으로 분석되었는데, 이는 직접적인 예산 투입이 아닌 각종 규율이나 시장기능에 의해 해당 분야의 배분적 효율성이 달성되고 있는 상태일 가능성

4 정부 저출산·고령사회 기본계획 추이 검토

□ 제1차~제4차 저출산·고령사회 기본계획의 정책 구조, 사업 내용, 예산 변화 등을 살펴봄으로써, 차수별 기본계획의 주요 내용 및 특징 탐색

- 예산구조는 전체적 규모와 영역별 규모의 추이를 살펴보고, 세부적으로 정책 대상의 생애주기와 정책유형에 따라 각 영역에 투입되는 예산 규모의 변화 분석
- 정책 구조 및 사업 내용은 5년 단위 계획의 시행을 기점으로 변화하였으나, 정권이 변화하는 경우 국정과제 및 정책방향에 부합하는 방향으로 기본계획의 목표나 방향 등이 수정되었고, 소요예산은 모든 정책분야의 예산이 매년 증가하는 경향을 보였으며, 증가율 역시 확대
 - 2차 계획 수립에 앞서 정부는 1) 정책 수요가 높은 계층에 대한 고려가 부족하였고, 2) 특정 영역의 정책에 편중되었다는 점, 3) 민간부문 참여 부족으로 효과성 제고에 한계가 있었다는 점을 1차 계획의 한계로 판단
 - 2차 계획 수립에 있어 1) 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 정책 대상을 확대하여 정책의 체감도 및 실효성을 제고하고, 2) 다각적·종합적 대책을 수립·추진하고자 하였으며, 3) 범사회적 정책공조를 추진하고자 시도
 - 3차 계획 수립에 있어 저출생·고령사회 대응 패러다임 전환을 통한 종합적이고 구조적인 접근을 시도하였고, 2019년 3차 계획의 과제 수를 줄이고 효과성을 높이는 방향으로 재구조화
 - 2021년 3월 진행된 저출산고령사회위원회 회의에서는 지속적인 인구 감소를 고려하여 대학 재정, 국방 인력, 연금 재정 등 미래의 인구구조 변화에 대응하는 정책의 필요성 제기

5 시사점

- 저출생·고령사회에 적응하기 위한 전략을 수립하고, 이를 효율적으로 수행할 수 있는 추진체계를 구축하는 데 우선순위를 두고 인구 및 사회 정책을 마련할 필요
 - 인구 감소를 야기하는 요인(유배우율 및 유배우출산율에 영향을 주는 인구 변화)이 누적되어왔기 때문에, 인구 감소는 해결해야 하는 문제가 아니라 수용해야 하는 환경
- 저부담저복지가 저출생·고령사회 현상이 심화되는 상황에서도 지속 가능한지에 대한 분석과 국가의 역할에 대한 사회적 합의를 토대로 정책 설계·수행 방식 검토
 - 한국은 저출생 현상이 가장 심각한 국가에 해당하여 생산인구의 규모가 급속하게 감소할 것으로 예상되나, 상대적으로 사회지출의 규모는 낮은 저부담저복지 국가에 해당
- 사회지출의 배분 효율성이 상대적으로 높거나 낮은 영역에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 해당 분야 사회정책 재구조화 방안 모색 필요
 - 주거여건, 일과 삶의 균형 분야는 다른 국가에 비해 예산 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 일자리와 소득에 대한 사회지출의 효율성은 낮은 수준으로 분석
 - 일자리와 소득 관련 사회정책에 대한 지출은 정부의 재정지출에 비하여 실질적인 성과가 발생하고 있다고 보기 어려운 상황이므로, 재구조화 방향 검토 필요
- 사회정책 분야의 최상위 기본계획에 해당하는 저출생·고령사회 기본계획이 효율적으로 재편되기 위해서는 개별 정책들의 우선 순위를 명확히 하고 주요 정책의 추진방식에 대한 효율화 방안을 모색하는 과정 필요

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 구성 및 방법

제 1 절

연구의 배경 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국의 2020년 기준 고령화율은 약 16%로, 아직까지 다른 OECD 회원국이나 주변국인 일본에 비해 크게 높지 않은 수준으로 볼 수 있다. 그러나 베이비붐 세대인 1955년생이 노인인구로 편입되기 시작하면서 한국은 2025년 고령인구의 비율이 20% 이상인 초고령사회에 진입할 것으로 전망된다. 이는 다른 국가들에 비해 고령화가 빠른 속도로 진행되고 있음을 의미한다. 점진적으로 이루어지는 기대수명의 증가와 인구의 고령화 경향은 급격한 출생률의 감소와 맞물려 고령인구 비율을 빠르게 증가시키고 있다.

이에 정부는 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정과 함께 대통령 직속 ‘저출산고령사회위원회’를 설치하고 저출생 및 고령화에 대한 대응을 위한 범국가적 추진체계를 구축했다(대한민국정부, 2008:14). 이후 제1차 저출산·고령사회 기본계획(‘06~’10)을 시작으로 5년 단위 저출산·고령사회 기본계획이 수립·시행되어왔으며, 2021년 현재 제4차 저출산·고령사회 기본계획(‘21~’25)이 추진 중에 있다. 그러나 15년 이상 시행된 광범위한 정책적 대응에도 불구하고, 고령화 속도는 늦춰지지 않고 있다. 특히, 저출생 현상은 급속하게 진행되어 경제 및 사회의 주요한 문제로 자리 잡게 되었다. 이에 정부 역시 기존의 출산장려 중심 접근에서 혼인 및 출산을 저해하는 사회구조적 요인에 대한 보다 근본적이고 총체적인 개입을 시도하고 있다.

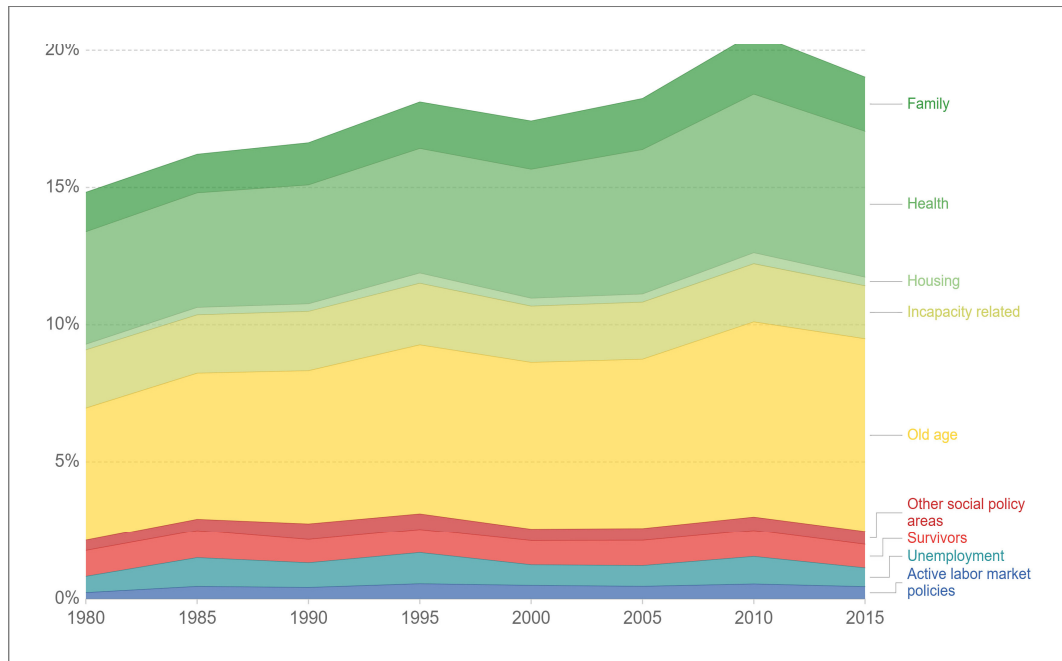
이처럼 현재의 인구 관련 정책은 변화의 기로에 놓여 있다. 이에 본 보고서는 당면한 인구구조 변화에 대한 국가별 현황을 비교·분석함으로써 향후 한국의 적응 전략에 대한 함의를 도출하고자 한다. 구체적으로, 각 국가가 놓인 인구변화의 현황과 그에 대한 대응으로서의 사회지출의 배분 방식을 분석하고자 한다.

먼저, 전 세계적으로 인구변천이 어떻게 진행되어왔는가를 살펴보고, 출산율 변화의 요인분해를 실시하여 국가별 합계출산율의 변화를 유발한 주요 원인이 무엇인가에 대하여 논의하고자 한다. 이를 위하여, UN 데이터를 활용하여 1950년대부터 최근까지의 대륙별 합계출산율의 분포 변화를 살펴보고, 국가별 유배우율과 유배우출산율을 활용하

여 국가별 합계출산을 변화의 요인을 분석하였다.

이와 함께, 본 연구는 OECD 회원국의 인구구조 변화 추이와 사회정책 예산 투입량 및 투입 방식을 함께 분석하여, 향후 어떠한 방식의 재원배분을 통해 인구구조 변화에 대한 적응 전략을 수립해야 하는가에 대한 정책적 함의를 얻고자 한다. OECD 국가의 분야별 사회지출 추이를 살펴보면, 전체적인 지출의 규모가 증가하고 있다. 그 구성을 살펴보면 고령자(old age)와 보건(health)에 대한 사회지출은 증가하는 반면, 가족, 주거, 불평등 등의 영역에 대한 지출의 비중은 정체되어 있음을 알 수 있다(그림 1-1 참조). 그러나 각국이 처한 상황은 모두 상이하며, 영역별 지출규모 역시 차이가 있다. 따라서 고령사회 도래에 따른 인구구조 변화를 고려했을 때, 어떠한 방식으로 사회지출의 배분적 효율성이 달성되고 있는가를 파악할 필요가 있다.

[그림 1-1] OECD 회원국의 분야별 사회지출 추이



자료: Our World in Data

끝으로, 본 연구는 1~4차 정부 「저출산·고령사회 기본계획」의 주요 내용과 생애주기별·정책유형별 예산 변화를 살펴봄으로써, 저출생·고령사회 돌입에 대한 정부의 대책이 국가별 비교를 통해 도출한 인구구조 변화의 특성과 사회지출 배분의 효율성 제고를 위한 정책 추진방식을 어떻게 반영하고 있는가를 파악하고자 한다.¹⁾

1) 정부 「저출산·고령사회 기본계획」에 대한 보다 구체적인 내용은 국회미래연구원이 수행한 저출생·고령사회 적응 전략 연구의 일환으로 본 보고서와 함께 작성한 「저출생·고령사회 정책 평가」에서 다루며, 전반적인 정책 추진체계 및 집행방식에 있어서의 개선 사항은 「저출생·고령사회 적응 전략 검토」에서 제시하고 있다.

제2절

연구의 구성 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 거시적인 관점에서 70여 년 동안 전 세계적인 출산율 추이와 대륙별 특성을 살펴보고 개별 국가를 분석단위로 요인분해를 실시하여 출산율 변화에 영향을 미치는 요인을 파악한 뒤, 국가별 인구구조 변화 추이를 고려하여 사회정책 예산 투입 규모 및 방식이 어떻게 배분적 효율성을 달성하고 있는가를 분석하고, 한국의 제1~4차 저출산·고령사회 기본계획의 동태적 변화를 살펴보는 방식으로 국가별 인구구조 변화를 비교·분석하여 우리나라의 인구구조 변화 적응 전략 모색을 위한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

먼저, 본 보고서의 2장에서는 국가별 인구구조 비교를 위해 1950년대 이래 70여 년의 세계 출산율 변화 추이를 개괄하고, 지역별 유형을 고찰한다. 인구구조 변화의 비교는 출생과 사망, 이동 등의 측면에서 비교·분석할 필요가 있으나, 서구 선진국을 필두로 전 세계적으로 관찰되는 수명 연장(longevity)에 따른 인구 고령화는 인구구조를 논함에 있어 대부분의 국가가 직면하는 공통적인 요인에 해당한다는 점에서 출산율 변화를 중심으로 비교·분석을 실시한다.

구체적으로, UN 자료를 활용하여 출산율 하락이 시작된 시점과 하락이 지속된 폭, 속도에 주목해 변화의 유형을 분류하고 지역별 특성 및 대응 양상에 대해 살펴보고자 한다. 이어, 그와 같은 변화 추이의 구체적 맥락을 살펴보기 위해 지역별 변화 추이에 대한 분석과 함께 요인분해를 실시하였다. 요인분해란 어떤 현상을 구성하는 요인들의 개별 영향력을 살펴보기 위한 방법이다. 본 연구에서는 요인분해를 통해 합계출산율을 구성하는 요인들의 개별 영향력을 분석하고자 한다. 구체적으로, 각국의 합계출산율 변화에 대한 유배우율 효과와 유배우출산율 효과를 나누어 분석한다.

이어서, 3장에서는 OECD 국가별 사회지출의 특성을 개괄하고, 각국 사회지출의 배분적 효율성을 분석하고자 한다. 사회지출은 노인, 아동, 가족, 장애인 등 지출의 대상이 명확하므로 인구구조의 변화에 조응하는 방식으로 지출구조가 변화하게 된다. 이러

한 정책 대상에 따른 사회정책 수행방식의 변화는 국민의 삶의 질을 결정하는 다양한 요인에 영향을 미치게 되는데, 국가별 사회지출의 어떠한 특성이 삶의 질 제고의 효율성을 높이는 데 기여하는가를 살펴보는 것이다.

이에 따라, 본 연구는 OECD 국가들에 대한 인구, 경제, 재정, 사회지출 등 주요변수를 활용한 분산도(scatter plot) 분석을 통해 OECD 국가 중 우리나라의 상대적인 위치를 파악하고자 한다. 이와 함께, OECD 국가들의 인구구조 변화 추이와 사회정책 예산 투입 규모 및 방식 등을 분석해 향후 자원배분 방식에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위하여, 확률변경분석(stochastic frontier analysis; SFA)을 적용하였다. 분석을 위한 자료는 OECD 국가별 정부의 사회지출(Social Expenditure) 데이터를 활용하였으며, 더 나은 삶 지수(Better life index; BLI)와 Worldbank에서 제공하는 지니계수를 분석의 변수로 활용하였다.

4장에서는 제1차('06~'10), 제2차('11~'15), 제3차('16~'20) 저출산·고령사회 기본계획의 동태적 변화에 대해 살펴보고자 한다. 특히, 정책 구조, 사업 내용, 예산 변화 등을 살펴봄으로써 차수별 기본계획의 주요 내용 및 특징을 개괄하고, 그에 대한 고찰을 바탕으로 정책수정 방향에 대해 논의하고자 한다. 예산구조는 전체적 규모와 영역별 규모의 변화 추이를 함께 살펴보고자 한다. 세부적으로 정책 대상의 생애주기와 정책유형에 따라 각 영역에 투입되는 예산 규모의 변화를 분석한다.

제2장

국가별 인구구조 비교·분석

제1절 인구변천의 유형

제2절 출산율 변화의 요인분해

제3절 출산율 추이로 본 인구변천의 성격과 함의

본 장은 3장과 4장 분석의 배경을 제시하는 장으로, 합계출생률 변화에 초점을 맞추어 세계적인 수준에서 인구변화 추이를 검토한다.

인구현상은 출생, 사망, 이동으로 구성된다. 따라서 인구변화를 검토하려면 이 세 사건 모두에 주목해야 한다. 그러나 세 사건 모두를 통합적으로 다루기에는 그 관계가 복잡하다. 특히 본 장의 분석과 같이 넓은 시공간 범위에서 거시적 변화 추이를 확인하는 맥락에서는 세 사건 중 한 요인에 주목하는 것이 적절하다. 이 연구에서는 출산율에 초점을 맞춘다. 출산율은 적절하게 유동적이다. 사망률 변화는 1950년대 이래 상대적으로 낮은 수준에서 큰 변화가 없다(세네, 2007). 이동률은 대규모의 이동이 있었던 근대 초기 이래 꾸준히, 역동적으로 전개되고 있으나 비교의 준거로 삼기에는 범용성이 낮다(한주성, 2015). 출산율의 변화는 지역과 국가 간 차이를 반영하면서도 역사적 추이를 비교하는 지표로 안정적이다. 국제이주의 영향력도 상당 부분 출산율 변화 추이에 반영되어 있다(몰런드, 2020). 이 연구에서 활용하는 출산율 지표는 합계출산율이다. 합계출산율은 세계 수준의 장기적 변화 추이를 포착하는 표준화된 지표로 가장 널리 쓰인다(UN, 2019).

분석 대상은 UN 인구통계국에서 1950년 이래 인구 정보를 수집한 201개 국가이다. 시간 범위는 1950년부터 2020년까지다. 그러나 분석의 맥락에 따라 일부 국가를 제외하고 분석하기도 했고, 1950-60년대를 제외하고 분석하기도 했다. 상세 내용은 본론에서 다시 언급할 것이다.

1절에서는 인구변화와 사회변화의 관계를 보는 기본 시각을 소개한다. 이어서 인구변화의 경로를 이념형적인 수준에서 크게 세 유형으로 구분해 그 성격을 기술한다. 2절에서는 1950년대 이래 70여 년의 세계 출산율 변화 추이를 개괄한다. 특히 출산율 하락이 시작된 시점과 하락이 지속된 폭, 속도에 주목한다. 변화 추이의 성격을 좀 더 상세하게 살펴보기 위해 변화량을 유배우율 효과와 유배우출산율 효과로 분해한다. 3절에서는 앞의 분석으로 도출한 주요 패턴과 사례를 인구레짐의 관점에서 해석하고 이러한 작업이 오늘날 한국 사회의 출산율 상황과 인구변동의 전망에 시사하는 바를 정리한다.

제 1 절

인구변천의 유형

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인구변화를 둘러싼 제도적 맥락

영국의 경제학자 해러드는 1930년대 출산율 감소와 연령구조의 고령화가 경제에 부정적인 영향을 미친다고 논의했다. 이는 사회에서 이상적으로 기대되는 인구구조와 실제 인구 사이의 갭을 어떻게 줄이는 것인가에 대한 고민으로도 볼 수 있다. 이러한 논의는 거시 경제에 영향을 미치는 인구를 관리, 통제하려는 관점을 보여주고 있다. 그러나 출생률의 감소는 단순히 총량적인 경제 요인이 아니라 노동, 복지 등의 공식적 제도와 개인, 가족, 젠더, 사회관계 등의 비공식 요인의 영향을 받는다. 20세기 초반에 유럽의 여러 사회의 모습을 통해 국가 수준의 인구통제와 미시 수준에서의 주체들 사이에 이해가 엇갈리는 것을 보게 된다. 국가 수준에서는 인구의 과소화가 경제력에 걱정거리가 된다고 우려하나, 이러한 관점은 개인을 둘러싼 사회적 맥락과 개인의 행태와는 유리된 것이었다. 가족구조의 변화, 젠더 관계의 변화, 그리고 여성의 독립의 욕구는 전통적인 가족 의존적인 여성의 삶과 상충하였고, 이는 출생률의 감소로 이어졌다.

인구와 생산, 발전 사이의 관계는 여전히 정리되어 있지 않다. 정책 대상인 청년층은 거시 경제 요인보다는 자신들이 직면한 실업, 주거불안, 일자리 불안, 소득의 불안에 더 큰 관심을 보인다. 그러나 일자리 문제를 해소하면 출생률이 높아질 것인지는 의문이다. 인구가 경제에 영향을 미칠 수도 있지만, 경제가 인구의 동태에 작용하는 논리가 더 강할 수 있다. 실업이 많은 이유는 보다 생산 친화적인 노동력을 선택하는 논리가 강하기 때문일 수 있다.

최근 인구와 경제사회의 중요한 변수는 4차 산업혁명이라 할 수 있는데, 급속도로 고용을 대체하는 힘으로 작용하고 있다. 대체되는 노동과 새롭게 요구되는 노동, 이 구조와 고령화된 인구 사이는 어떻게 조응, 비조응하고 있는가? 새로운 산업은 고용이나 소득창출효과가 별로 없는가? 그럼에도 불구하고 새로운 혁신은 다양하고 많은 인구로부터 파생하는가? 경제시스템에 맞추어 적정인구와 과잉인구를 관리할 것인가? 인구구조

에 맞추어 경제시스템이 조정되어야 하는가? 경제시스템과 인구 사이의 불균형이 크다. 인구가 경제의 중요한 요소임에는 틀림없으나 그 관계는 명확하게 정리되지 않는다.

출생률 변천을 이해하는 데 또 다른 주요한 요인은 가족의 변화이다. 가족 변동은 아시아 사회의 저출산과 사회변동을 설명하는 중요한 요소이다. 서구 사회에서 '1차 인구변천'은 근대적 가족의 형성과 밀접히 연관되고 '2차 인구변천'은 탈근대적, 혹은 탈가족적 생활방식, 가치관의 등장과 연관이 된다고 논의된다. 소자녀화는 전통적인 가족 중심 관계의 해체, 혹은 전통적인 가부장적 가족관계로부터 해방된 개인들의 독립적인 결합이기보다는 발전 중심 사회와 주체를 구조화하는 주요한 제도이자 관계로서 재구조화되었다. 발전주의 가족관계의 특성, 도구적이고 계층적인 특성이 점점 강화되는 것이다. 근대 가족의 세대별 시기별 변화 과정은 발전주의적 가족 전략에 내포된 긴장의 심화 과정, 가부장적 관계에 대한 젠더, 세대 간 각축 관계의 복합적인 양상으로 전개되었다.

물질적 차원에서 출생률 변화에 접근한다면 경제적 부양책의 변화가 강조되나, 출생률의 변화는 근대 발전주의 레짐의 형성 추이와 연계해 해석될 필요가 있다(박경숙, 2006). 발전 자원으로서 인구의 양과 질에 대한 관심은 여전히 크다. 이러한 관점이 형성된 맥락과 그 관점이 세계적으로 확산된 맥락을 읽는 작업이 필요하다. 최근의 인구 변동 현상을 발전 그 자체에 대한 문제 제기로 볼 수 있을지, 발전 담론의 연장선상에 있는 것으로 볼 수 있을지가 핵심 질문이 될 것이다.

2 인구변천의 유형화

가. 인구변천 유형화를 위한 분석틀

전술한 바와 같이 인구변천이 전개되는 방식에는 구조적 조건의 변화와 생활방식의 변화, 주체화의 변화가 맞물려 있다. 이를 고려해 인구변천의 유형을 세 가지로 구별하고 유형별 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 발전주의적 제도의 수준이다. 둘째, 정치·경제·사회의 특징이다. 셋째, 삶의 양식에 뿌리내린 가족, 젠더 규범이다. 이 세 차원의 조합에 따라 인구변천의 유형을 나누어 볼 수 있다.

첫 번째 유형에는 인구변천이 가장 먼저 시작된 유럽 지역이 포함된다. 유배우출산을

이 실질적으로 감소하기 전에도 혼인율은 지역과 계층에 따라 차이가 컸다. 혼인율이 낮은 집단과 지역은 자원 제약이 컸을 가능성이 높지만, 삶의 질을 개선하고 유지하기를 원하는 동기도 컸을 것으로 짐작된다. 유배우출산율이 먼저 낮아졌던 지역은 혼인율이 낮았던 지역과 겹친다. 경제, 정치, 관념의 자유를 추구한 집단에서 인구변천이 시작되어 확산되었다고 가정해볼 수 있다. 인구변화의 사회구조적 요인으로는 도시화, 산업화, 경제발전, 시민사회의 정치적 민주주의, 사망률 감소, 소자녀 가정의 실천과 관념의 확대, 자녀 교육 중시, 출산 통제의 접근성 등이 언급된다.

유럽 사회는 혼인 규범이 일반적이지 않았고, 출산율이 감소하던 시기에 경제적인 조건에 따라 혼인율이 증가하기도 했다. 1930-1960년에 걸쳐 유럽 여러 지역에서 유배우율이 증가했다. 이것이 중산층 가정 이데올로기가 확대된 배경이 된다. 이후에는 혼인, 성별화, 가족제도의 구속력이 점차 약해졌고 현재는 다양한 파트너십, 혼외 출산이 일반화되었다. 재생산의 특성이 크게 전환되었다고 논의된다.

두 번째 유형에는 적극적으로 발전을 추진한 동아시아 국가들이 포함된다. 서구 사회에서 출산 조절이 이루어졌던 사회적 조건들, 즉 공업화, 높은 경제수준, 민주주의 정치, 부부 중심 소가족 관념 등이 충분히 갖춰져 있지 않은 상황에서 출산율과 사망률이 급격하게 감소했다. 일례로 한국 사회는 다른 아시아 여러 사회와 같이 출산율 변천이 이루어진 시점에 경제수준이 낮았으나, 출산을 통제하는 행위가 발전될 수 있었던 데에는 개발의 주체화가 중요하게 작용하였다.

이후 경제가 성장하면서 출산율이 가파르게 하락한 특성을 보인다. 이는 근대화, 발전이 전개되는 방식과 그 속에서 사람들이 주체화되는 방식이 서구 사회와 달랐음을 시사한다. 아시아 사회에서 물질적이고 제도적인 발전은 누적적이고 점진적인 방식으로 추진되지 않았다. 강력한 발전의 동기에 따라 압축적으로 추진되었다. 소자녀화는 전통적 가족 중심 관계의 해체, 혹은 전통적 가부장적 가족관계로부터 해방된 개인들의 독립적인 결합을 뜻하지 않았다. 저출산은 발전 중심 사회와 주체를 구조화하는 주요한 제도로서 재구조화되었다. 특히 한국을 포함한 동북아시아 국가에서는 가부장적 가족관계 역시 중요하게 작용해 고유의 출산 통제 관념과 가족계획 관념이 발전되었다.

세 번째 유형은 정치, 경제, 사상의 개혁을 둘러싼 사회갈등과 인구변천이 진행 중인 사회들이다. 서구 중심의 근대화의 영향이 크지만, 그에 대한 저항 의식도 강하고, 사회

내부의 분열과 갈등이 심하다. 국가 권위주의의 반복된 지배와 시민의 저항이 각축하고, 전통적인 가족, 젠더 질서가 지배적인 가운데 여성들의 권리 투쟁의 목소리도 커지고 있다. 향후 정치, 경제, 사회 개혁이 어떤 식으로 이루어질지에 따라, 젠더 관계가 어떻게 구현될지에 따라 다양한 인구동태의 양상이 출현할 수 있다. 다음 장에서는 인구변천이 서로 다른 양상으로 진행된 첫 번째와 두 번째 유형을 중심으로 그 특징을 논의하고자 한다.

나. 인구변천의 유형별 특징

1) 유럽의 인구변천: 개인 단위 발전주의

유럽 사회의 출산율 감소는 오랜 시기를 통해 정치, 경제, 종교에서 주체적 자각과 실천들이 확장되었던 사회변화 속에서 이루어졌다. 유럽 사회 안에서도 출산율이 감소한 시기와 양상은 다양하다. 늦은 혼인연령, 높은 독신율, 성적 교제의 통제, 유배우출산의 통제는 작은 지역에서 실천되어 19세기를 통해 유럽 여러 지역의 문화로 자리하게 된다.

유럽의 출산율 감소의 구체적인 양상과 맥락을 이해하기 위해서 유배우율과 유배우출산율의 영향을 구분해서 살펴볼 필요가 있다(Coale and Watkins, 1986). 가장 먼저 출산율이 하락한 것으로 여겨지는 프랑스 내 여러 지역은 19세기 초반 혹은 그 이전에 유배우출산율이 감소하였다. 영국은 그보다 늦어 19세기 후반 뚜렷한 감소 경향이 나타난다. 동유럽의 여러 지역은 20세기 초반에 뚜렷한 감소 경향이 나타난다.

프랑스, 영국, 스칸디나비아 일부 지역에서 유배우출산율이 먼저 떨어진 맥락은 정치, 경제, 종교적 개혁과 시민의식의 고양과 연관될 수 있다. 출산율 하락은 산업화, 도시화, 종교적 자유, 시민혁명, 국민국가 형성, 노동자 운동이 전개된 사회 맥락과 연결된다. 이들 지역보다 사회변화가 늦었던 지역에서도 조출생률과 합계출산율이 19세기 후반부터 크게 감소하였다.

유배우출산율이 시기적 차이를 두고 감소하는 방향으로 수렴한 데 반해, 결혼율은 지역별 차이가 컸다. 특히 출산율이 전반적으로 감소한 20세기 초반에는 오히려 결혼율이 증가했다. 유럽 학계에서는 하즈넬 선이라고 알려진 지리적 경계를 두고, 서쪽은 혼인율이 낮고, 동쪽에서는 혼인율이 높은 것으로 논의되었다(Hajnal, 1965). 유배우출산율이 먼저 떨어진 지역인 서구의 일부 지역에서는 다른 지역보다 독립된 삶을 위해서 혼

인을 미루거나, 유배우출산율을 통제하는 실천이 먼저 실행되었다. 이 지역은 자본주의, 시민혁명, 복지국가, 평등주의가 먼저 발전된 지역과 겹친다. 프랑스, 스칸디나비아, 영국 지역이 일찍이 유배우율이 낮았다. 독신 비율이 높은 사람들의 직업은 성직자, 윤락 여성, 집사, 취약노동자, 이주민 등으로 다양했던 것을 통해 윤리적으로 금지되었던 것은 아님을 예측할 수 있다.

기독교의 영향으로 혼외 성관계가 터부시되어 높은 독신 비율이 인구변화의 주요한 요인으로 작용했을 가능성이 크다. 개인의 자유와 독립이 강조되는 사회에서 경제적 능력과 기회에 따라 결혼율이 변화할 수 있으나, 이는 보편적 현상이기보다는 실용적 가치가 증시된 문화특수적 현상일 수 있다.

20세기 초반인 1차 대전 기간에는 조출생률과 유배우율이 다 감소했고 1920-1930년대 베이비붐 시기에는 출생률과 유배우율이 모두 증가했다. 이후 결혼율은 안정화되거나 증가하는 가운데 출산율은 계속 떨어졌다. Coale(1986)은 출산율 감소가 뚜렷한 시기인 19세기 중후반에서 20세기 중반에 걸쳐 서구 사회에서 유배우율과 유배우출산율의 추이가 대립적인 관계였을 것으로 가정한다.

유배우율은 지역별 차이와 증감패턴을 가지다가 20세기 초반에 유배우출산율은 일관되게 감소한다. 유배우율의 추세와 유배우출산율의 추세는 인과적인 관계라기보다는 두 변화가 동시에 일어났던 사회 맥락에서 살펴보는 것이 적합한 것 같다. 자본주의, 민주주의, 복지국가라는 거시체제 전환과 함께 중산층이 성장하고, 성별화 규범이 보편화되고, 가족제도가 유럽 지역에 보편화된 것이다. 어느 정도 검증되었는지는 논의될 수 있는데 20세기 중반까지도 무배우자의 출산율은 제한되었다고 가정한다. 지역에 따라 혼인 관습은 다를 수 있지만, 혼외 성에 대한 규범적 제재가 컸던 것으로 이해된다.

출산율이 떨어지면서 유배우율이 증가한 예를 구체적으로 살펴보면, 프랑스는 1850년에서 1930년까지 유배우율이 증가하였다. 잉글랜드와 웨일스는 19세기 후반에서 1920-1930년까지 유배우율의 추이가 크게 변하지 않았지만 1930년에서 1960년 사이 유배우율이 크게 증가하였다. 스웨덴은 유배우율이 낮고 유배우출산율은 높은 특성을 보였는데, 1930년에서 1960년 사이 유배우율이 크게 증가하였다. 스웨덴에서 복지국가, 평등주의, 삶의 질이 발전된 토양은 일련의 정치, 경제적 개혁과 노동권을 제도화할 수 있는 시민사회의 특성일 수 있고, 유배우율이 낮다가 20세기 초반에 증가한 것도 비슷

한 사회개혁의 영향일 수 있다. 핀란드는 1880년에서 1920년 사이에는 유배우율이 감소하다가 이후 증가하였다. 불가리아는 19세기에 다른 지역에 비해 결혼율이 높았다 (Coale and Watkins, 1986).

1930년에서 1960년대에 유배우율이 유럽 많은 지역에서 높아진 것은 유럽 사회 전체적으로 산업화가 확대되고, 노동자의 삶의 질이 크게 향상되고, 사회복지와 시민권이 확대된 영향일 수 있다. 일부 지역에서 일어난 혁신은 계층적 장벽을 넘어 경제, 사상, 관념의 자유와 책임을 중시한 세력들의 연대와 경쟁에서 전개되었다. 국가 혹은 개인 차원에서 더 나은 삶에 대한 욕구와 관심은 19세기 후반에서 20세기 초반을 거치면서 상대적으로 보편적인 결혼과 안정된 가족, 저출산을 특징으로 하는 근대적 삶의 양식으로 구체화되었다.

1960년대 이후 서구 사회의 출산율은 이전과는 다른 사회적 요인과 연관되어 변화된 것으로 논의된다. 혼인율이 감소하고, 혼외 출산아가 점점 크게 늘어났다. 가족을 이루고 출산을 효율적으로 조절하던 방식에서 보다 다양한 파트너십에서 재생산이 선택되는 방식으로 변화하였다. 혼인이나 가족제도와 현실 생활 사이에 갭이 커지면서 일부 지역에서는 출산율이 크게 떨어지는 추이도 나타난다. 프랑스에서는 1960년대 출산장려 정책에도 불구하고 출산율이 떨어졌다(임문영, 1996). 혼인, 가족, 성별화 규범에 대한 제도 및 사회 규범적 인식의 제약 속에서도 젠더 평등에 대한 인식이 높아지면서 혼인, 가족의 규범은 점차 약화되었다. 이에 대응하여 정책도 크게 변화했다. 이렇게 전개된 20세기 후반 이후 유럽 사회의 출산양식을 일컬어 2차 인구변천으로 논의되고 있다 (van de Kaa, 2004; Lesthaeghe, 2010).

현재 유럽에서 명시적으로 출산장려 정책을 펴는 나라는 많지 않다. 자칫 국가주의, 우생학적 통제의 일환으로 인식될 수 있음을 우려하는 것으로 보인다. 그럼에도 출산율이 상대적으로 높게 유지되는 사회에서는 다양한 친밀성, 개인화된 삶의 양식에 대응하여 성평등하고 다양한 파트너십의 권리를 보장하고 적극적인 돌봄정책을 펼친다. 특히 사회 전반의 남녀평등 정도를 개선하고 일과 자녀양육의 양립을 지원하는 소득보상, 육아휴직제도, 공공보육서비스를 강조한다. 대표적으로 스웨덴은 아동을 직접적인 수당 수혜자로 설정하고, 양쪽 부모 모두에게 아동 양육의 책임을 부과한다. 일과 가정의 양립을 지원하기 위한 다양한 육아휴직, 공공보육 확대 정책을 시행하고 있다.

2) 아시아의 인구변천: 가족 단위 발전주의

아시아 지역은 20세기 이후 식민지배로부터의 해방과 사회주의, 자본주의 체제 변화를 압축적으로 겪으면서 인구변천이 다양하게 전개된 곳이다. 신흥개발국가들에 인구증가는 발전을 저해하는 요인으로 여겨져왔다. 이들 국가에서는 경제적·문화적·기술적 요인들이 급속한 발전을 이루었는데, 이와 함께 인구통제 정책, 인재 개발 및 발전 정책을 전개해나갔다. 2차 대전 이후 새롭게 독립한 국가로 탄생한 싱가포르, 대만, 한국, 중국, 인도 등은 인구과잉과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 적극적인 가족계획과 인재 개발에 총력을 기울였던 대표적인 나라들이다.

중국의 출산율은 한자녀 정책이 본격화된 1980년대 초 이후 급속하게 떨어졌다. 2010년 센서스에 따르면 합계출산율은 1.18로 추정되지만 학자들에 따라 1.6여 명으로 추정하기도 한다. 완결출산율 지표로 활용되는 45-49세 여성의 평균 자녀 수는 2000년에 2.36명에서 2010년에는 1.83명으로 집계된다(李汉东·李流, 2012). 지역별로 베이징, 톈진, 상하이와 같은 대도시의 출산율은 전국 평균보다 낮다(베이징, 0.707, 톈진, 0.913, 상하이 0.737). 이에 더해 한자녀 정책으로 인한 출생아의 성비불균형은 향후 결혼 및 출산율에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다(제나, 2017).

싱가포르는 경제발전을 위한 인구통제 프로그램과 인적자본 개발을 국가적 과제로 시행해왔다. 그러나 인구통제와 인적자본 개발 강조는 교육에 대한 과도한 투자를 낳았고, 젠더불평등한 기존 제도 문화와 어우러져 출산율을 낮추는 방향으로 작용했다. 이에 대응해 싱가포르 정부는 출산장려 정책을 시행하고 있으나 2014년 합계출산율은 1.25 수준이다. 이에 싱가포르 정부는 적극적 이민정책을 실시하고 있다. 싱가포르 전체 인구는 550만명 정도이고 2013년도 센서스에 따르면 싱가포르 인구 중 이민자의 비율이 43%를 차지하고 있다(World Bank, 2016). 그러나 이민자 정책은 고학력, 숙련 노동자에 대한 적극적 통합과 저숙련 노동자의 하층계급화와 배제의 양극화된 양상으로 나타나고 있다. 고숙련 전문 인력의 이주에 대해서는 적극적이고 개방적인 입장을 보이거나 제조업, 서비스업 및 돌봄 영역의 저숙련 노동자들은 단기 노동자로만 여겨지고 사회로 통합되지 못해 사회적 갈등의 요인으로 작용하고 있다.

한국 역시 출산율 저하로 인해 인구정책이 지속적으로 확대되어왔다. 저출산의 이면에는 다양한 요소가 복합적으로 작용해왔다. 기존의 젠더불평등과 과도한 양육비용 및

부담, 일·가정양립의 어려움 등은 여성의 출산 기피 요인으로 작용해왔으며 청년고용 문제가 심화되고 삶의 불안정성이 증가하면서 결혼 및 출산율은 지속적으로 감소해왔다. 이에 결혼과 양육 및 돌봄 부담 완화를 위한 다양한 형태의 인구정책이 시행되어왔으나 그 성과는 가시적으로 나타나지 않고 있다.

이처럼 중국, 한국, 일본, 싱가포르 등 아시아 지역에서는 급속한 경제발전을 이루었으나 인구불균형을 경험하고 있으며, 노동력 부족 및 결혼 기피 현상에 대응하기 위해 이주민 유입이 지속적으로 증가하는 추세이다. 주로 돌봄노동이주는 현지국 중산층 가정에서 필요한 돌봄노동을 확보하는 전략이 되고, 국제결혼이주는 현지국에서 가족과 돌봄을 유지하기 어려운 하층계급이 거주지역의 이점을 통해 돌봄과 재생산 노동을 확보하는 전략으로 이해되기도 한다. 그러나 저출산은 단순히 경제적 차원의 문제가 아니다. 폐쇄적인 혈연주의, 친생주의 가족문화, 성별역할분리 규범 등의 다양한 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있으며, 이에 대한 적응 과정 역시 보다 통합적인 관점을 요구한다.

3) 제3의 인구변천: 변이, 혼용, 압축적인 변천

앞의 두 유형이 상당한 물질적 발전 수준에 도달한 국가들로 구성되어 있다면, 이 유형에는 상대적으로 낮은 물질적 발전 수준에서 발전을 추구하고 있는 국가들이 포함된다. 동남아시아, 서남아시아 일부 국가와 아프리카 국가 일부가 포함된다. 정치적으로는 민주화의 흐름과 권위(독재)주의화의 흐름이 교차하면서 불안정성이 크다. 세계화에 따라 발전주의가 점차 확산되고 있지만, 식민주의와 탈식민주의의 유산이 혼종하고 있고, 혁명, 내전, 민주화 등 정치적 변동이 여전히 진행 중에 있다. 특히 국가공동체가 통합되지 못하고 내분과 전쟁이 이어지는 곳이 많다. 일례로 미얀마에서는 군부가 다시 쿠데타를 일으켜 시민들의 항쟁이 지속되고 있다. 아프가니스탄에서는 탈레반 집권 이후 박해를 피해 난민길에 오른 사람들이 많다. 방글라데시도 국가공동체가 만들어진 지가 채 50년이 되지 않는다.

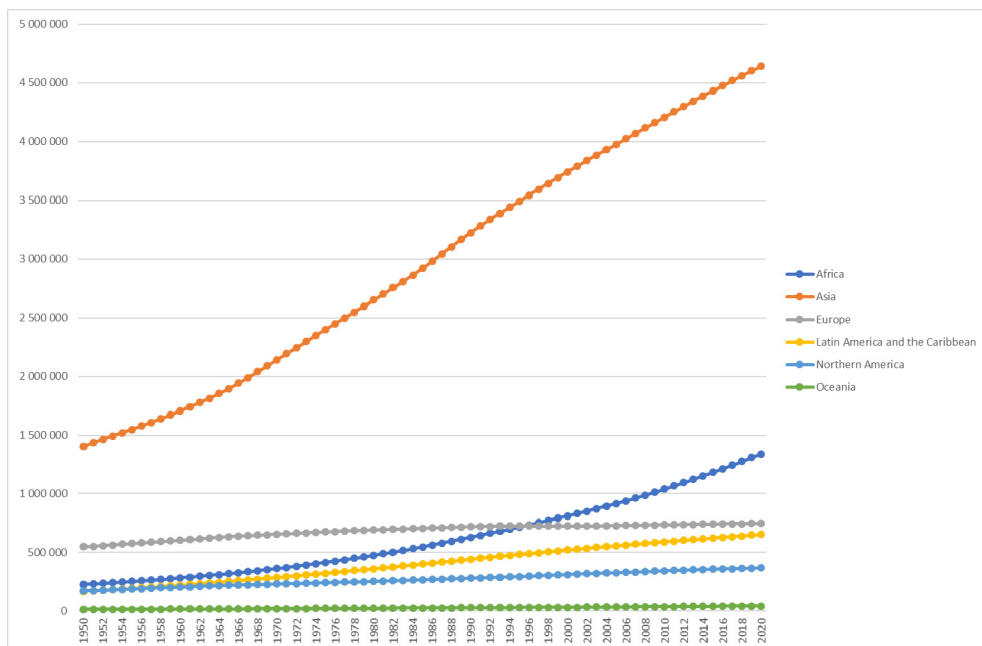
사회적으로는 기존의 가부장적 친족가족문화와 세계화에 따른 서구의 가족문화가 혼용된다. 노동시장에서도 젠더 격차가 크다. 종교의 영향도 복합적이다. 이슬람 세력이 우세한 지역이 많다. 기독교에도 많은 계파가 있듯이 세속화, 엄격성 정도에 있어 이슬람

종교의 계파도 다양하다.

이 유형에 속하는 지역에는 상대적으로 출산율의 하락이 본격화되지 않았거나 진행 중인 곳이 많다. 혼외 출산이 엄격하게 통제되는 지역이 있는 반면, 혼외 출산이 급격하게 늘어난 지역도 있다.

우리는 이들 ‘저발전’ 국가의 변화에 대해 상대적으로 무지하고 관심도 적다. 본 연구에서도 앞의 두 유형을 중심으로 기술했다. 그러나 제3의 유형은 앞으로 더욱 주목해야 할 지역이다(리비-바시, 2009; 톨레, 2011; 몰런드, 2020). 인구변동의 세계적인 추이에서 이들 국가가 차지하는 비중은 작지 않다. [그림 2-1]과 [표 2-1]은 이들 지역(아시아와 아프리카 대륙의 일부 지역)의 인구 규모가 증가 추이나 현시점의 절대 규모 면(중국, 인도, 인도네시아, 파키스탄, 나이지리아, 방글라데시의 인구는 세계 인구의 절반에 가깝다)에서 압도적인 비중을 차지한다는 점을 보여준다.

[그림 2-1] 대륙별 인구규모 변화 추이(1950-2020년)



자료: UN(2019)

특히나 근대 발전주의가 초래한 인구변천의 경로를 성찰하고, 새로운 경로를 모색하는 과정에서 이들 지역의 경험은 향후 인구변천의 방향을 결정하는 중요한 요인으로 작동할 것이다(리비-바시, 2009; 롤레, 2011; 몰런드, 2020). 서구 중심의 근대화의 영향력이 복합적으로 작동하고 있다는 점에서 이들 지역은 21세기 인간 사회의 문명이 새롭게 엮어지는 중심지가 될 가능성이 높다. 이들 지역에서 발전의 꿈이 어떻게 결실을 맺을지 주목할 필요가 있다. 그 추세에 따라 이 유형에 속한 지역들에서 제3의, 제4의 인구변천 유형이 도출될 가능성도 있다.

[표 2-1] 인구규모 상위 11개 국가(2015-20년)

순위	국가명	인구규모 (천명)	세계인구대비 비중 (%)	누적비중 (%)
1	China	1,427,648	18.71	18.7
2	India	1,352,642	17.73	36.4
3	United States of America	327,096	4.29	40.7
4	Indonesia	267,671	3.51	44.2
5	Pakistan	212,228	2.78	47.0
6	Brazil	209,469	2.75	49.8
7	Nigeria	195,875	2.57	52.3
8	Bangladesh	161,377	2.12	54.4
9	Russian Federation	145,734	1.91	56.4
10	Japan	127,202	1.67	58.0
11	Mexico	126,191	1.65	59.7

자료: UN(2019)

요컨대, 각 유형 및 국가들의 다양한 형태의 인구변천 양상이 시사하는 바는 단일한 관점으로 인구변화를 이해, 설명하기 어렵다는 점이다. 서로 다른 역사, 제도와 규범 속에서 각 국가가 택한 경로는 모두 상이하므로 경제발전의 관점에서만 인구현상을 바라볼 것이 아니라, 복합적 요인의 결과로서 이해하고 접근하려는 노력이 필요하다. 한두 지역 혹은 한두 국가의 변화로 인구변천을 일반화하지 않아야 한다. 한 국가 및 지역의 인구변화 추이는 다른 제도와 맥락과의 관계 속에서 바라볼 필요가 있다. 다음의 2절에서 해보려는 작업이 그러한 실증 작업이다.

제2절

출산율 변화의 요인분해

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 자료

본 장에서는 합계출산율을 중심으로 인구현상을 바라보고자 한다. 출생에 초점을 맞추는 것은 출생이 사망이나 이동에 비해 한 사회의 성격을 집약적으로 보여주는 지표이면서도 변화의 양상이 다양하기 때문이다. 국가나 사회 단위로 출생을 볼 때에는 결국 “한 인구의 집단에서 나타나는 출생아 수에 기초를 둔 현실적인 출산수준”(한주성, 2015:279)을 뜻하는 출산력(fertility)을 측정하고 비교한다.

분석 데이터셋은 UN 경제사회부 인구국(2019)이 수집·수정·배포한 파일에 담긴 정보(World Population Prospects 2019)를 활용해 구축했다.²⁾ 유엔은 235개의 국가, 또는 지역의 인구 정보를 제공하고 있는데, 2019년 버전의 경우 5년 단위의 합계출산율을 1950년부터 2020년(2015-20년 정보는 추정치)까지 제공하고 있다. 해당 정보는 다양한 수준(세계, 대륙, 지역, 국가 등)으로 지역을 분류하고 있는데, 본 연구에서는 국가 단위의 정보를 활용하되 지역(보통 대륙별로 구분)과 하위지역(하위대륙별로 구분) 정보를 활용했다.

대륙별로 살펴보는 것은 출산율 차이를 낳는 1차 요인을 생태(지리)학적 조건이라고 보기 때문이다. 지리적 경계에는 문화적, 종교적 경계의 의미도 있다. 아시아, 아프리카, 유럽, 아메리카, 오세아니아 대륙으로 구분했으며, 이에 속하지 않는 나라는 분석에 포함하지 않았다. 이 연구의 분석 대상 국가는 총 201개다.³⁾

아시아는 다시 동아시아와 동남아시아, 북아시아, 남아시아, 중앙아시아, 서아시아로 구분된다. 아프리카는 동아프리카, 중앙아프리카, 서아프리카, 북아프리카, 남아프리카

2) <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/CSV/>

3) 출산율 변화 추이를 전 세계적 수준에서, 그리고 지역-하위지역 수준에서 개괄할 때에는 201개국을 분석 대상에 포함하였으나 출산율 변화 추이를 국가 단위로 제시할 때에는 인구 규모가 2015-2020년 기준 500만명 미만 국가 82개를 제외한 119개 국가를 분석 대상에 포함하였다. 119개 국가의 지역별 분포는 [표 2-2]에서 괄호 안 숫자로 표시되어 있다.

로 구분된다. 유럽은 익히 알려진 것처럼 남유럽, 북유럽, 동유럽, 서유럽으로 구분된다. 아메리카는 북아메리카와 남아메리카로 나뉜다. 오세아니아는 하위 구역은 없다.

[표 2-2] 지역별(대륙-하위대륙) 국가 수

Subregion	Region						Total	
	Africa	Asia	Europe	Latin America and the Caribbean	Northern America	Oceania		
Eastern Africa	20 (13)						10.0	
Middle Africa	9 (5)						4.5	
Northern Africa	7 (6)						3.5	
Southern Africa	5 (1)						2.5	
Western Africa	16 (11)						8.0	
Central Asia		5 (5)					2.5	
Eastern Asia		8 (6)					4.0	
South-Eastern Asia		11 (9)					5.5	
Southern Asia		9 (7)					4.5	
Western Asia		18 (10)					9.0	
Eastern Europe			10 (9)				5.0	
Northern Europe			11 (5)				5.5	
Southern Europe			12 (5)				6.0	
Western Europe			7 (6)				3.5	
Caribbean				17 (3)			8.5	
Central America				8 (5)			4.0	
South America				13 (9)			6.5	
Northern America					2 (2)		1.0	
Australia/New Zealand						2 (1)	1.0	
Melanesia						5 (1)	2.5	
Micronesia						3 (0)	1.5	
Polynesia						3 (0)	1.5	
Total	57 (36)	51 (37)	40 (25)	38 (17)	2 (2)	13 (2)	201 (119)	100.0
	28.4	25.4	19.9	18.9	1.0	6.5	100.0	

주: 괄호 안 숫자는 2015-2020년 기준 인구 500만명 이상 국가 수

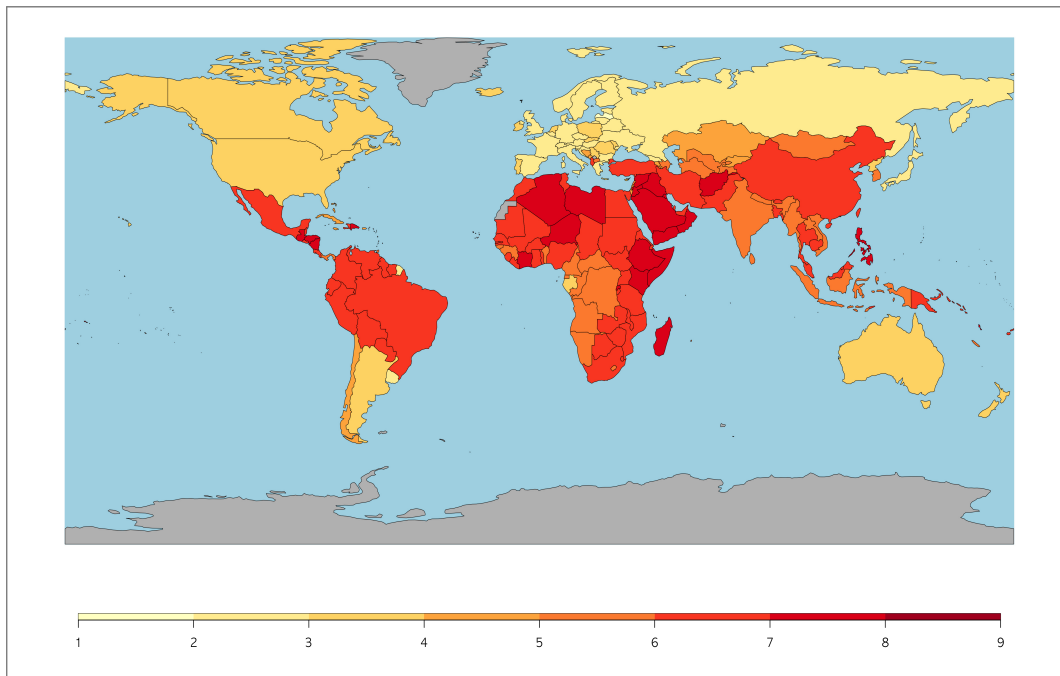
그러나 지역별 변화 추이를 해석하는 단계에서는 앞 절에서 제시한 유형화의 틀을 염두에 두고 서로 다른 지역을 묶어 기술할 것이다.

2 합계출산율 분포 변화

가. 1950-1955년 합계출산율 분포

다음 그림은 1950-55년 시점에서 세계의 합계출산율 분포를 나타낸다. 붉은색 계통의 색이 진할수록 출산율이 높고 노란색 계통의 색이 연할수록 출산율이 낮다.

[그림 2-2] 1950-1955년 세계 합계출산율 분포



자료: UN(2019)

서유럽의 주요 국가들은 3명 이하다. 룩셈부르크가 2.0으로 가장 낮다. 영국은 2.2이다. 헝가리(2.7)나 크로아티아(2.7) 등의 동유럽 국가들은 2명대를 보인다. 여기에는 러시아

(2.9)도 포함된다. 서남유럽에서는 아일랜드와 네덜란드, 포르투갈이 3.0~3.1대를 보여 조금 높다.

동유럽 국가 중에는 폴란드(3.6)나 슬로바키아(3.5), 루마니아(3.1), 몰도바(3.5), 세르비아(3.2) 등이 3명대를 보인다. 이 시기 유럽에서 눈에 띄게 출산율이 높았던 나라는 보스니아·헤르체고비나(4.8)와 북마케도니아(5.1), 알바니아(6.2)다. 서유럽 지역은 대체로 19세기 후반 이후 합계출산율이 감소했다. 유럽 이외 지역에서 출산율이 낮은 지역은 북아메리카의 캐나다(3.6), 미국(3.3)과 남아메리카의 우루과이(2.7)와 아르헨티나(3.2), 오세아니아의 호주(3.2)와 뉴질랜드(3.7)다. 이들 국가들은 모두 유럽 이주민이 인구의 다수를 차지한다는 특징을 공유한다.

남아메리카의 다른 지역은 출산율이 높다. 칠레가 4.9로 다소 높고, 나머지 국가는 6명 이상으로 높다. 브라질이 6.1명이었고 멕시코가 6.8이었다. 콜롬비아(6.5), 에콰도르, 페루, 파라과이(6.5) 등도 6명 이상 수준이었다. 우루과이와 아르헨티나의 출산율이 낮은 것은 백인 이민자의 영향으로 보인다. 아르헨티나는 인구의 90% 이상이 백인이고, 대개 독일계와 이탈리아계이다.⁴⁾ 우루과이도 아르헨티나와 문화권을 공유한다.

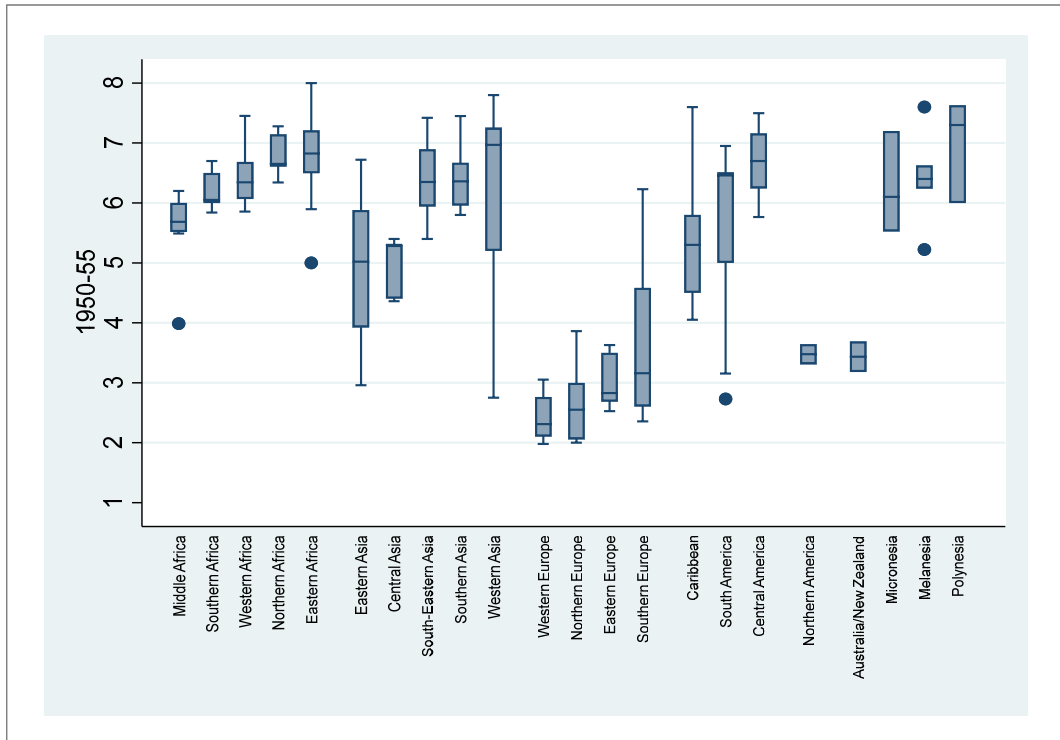
이 시기 아시아에서 유일하게 3명 이하인 국가는 일본(3.0)이었다. 나머지는 5명대와 6명대, 7명대로 구분되는 고출산율 국가다. 아시아에서 출산율이 높은 국가는 중국(6.1)과 서아시아의 대부분 국가들, 동남아시아의 일부 국가들이었다. 특히 서아시아 국가들의 출산율은 7에 가까운 정도로 높았다. 이란이 6.9, 아랍에미리트가 7.0, 사우디아라비아가 7.2였다. 인도는 상대적으로 낮은 5.9였다. 동남아시아에서는 태국(6.1), 캄보디아(6.9), 말레이시아(6.3)에서 높았다. 방글라데시도 높았다. 중앙아시아 국가들의 경우 6명대로 상대적으로 낮다. 몽골(5.6), 카자흐스탄(4.4)이 사례이다.

마지막으로 아프리카 대륙의 거의 모든 국가에서 출산율이 높았다. 알제리(7.3), 리비아(7.1)와 같은 북아프리카 지역과 에티오피아나 케냐(7.5), 소말리아(7.3)와 같은 동아프리카 지역이 높았다. 반면 서남부에 속한 국가들의 출산율이 5명대로 상대적으로 낮다. 카메룬(5.5), 중앙아프리카공화국(5.5), 콩고공화국(5.7), 콩고민주공화국(6.0), 앙골라(6.0), 나미비아(6.0)⁵⁾와 같은 나라들이다. 노예제(무역)에 따라 유럽인들과의 교류가

4) 폴 몰런드는 이렇게 말한다. “제1차 세계대전이 일어나기 전까지 35년 동안 이탈리아인 400만명이 미국으로 이민했으며 그보다 많은 숫자가 아르헨티나 등으로 떠났다. (...) 현재 미국의 유대인이 600만명에 달하고 아르헨티나 국민 60%가 스스로를 이탈리아계로 밝힌 것은 19세기 후반과 20세기 초반에 있었던 인구 이동의 결과물이다.”(2020[2019]:128)

있었다는 점이, 또는 프랑스 식민지의 영향이 요인으로 작용했을 수 있다. 남아프리카에 둘러싸여 있는 레소토⁶⁾는 이례적인 사례로 영국의 영향을 직접 받아 출산율이 낮은 것으로 짐작된다.

[그림 2-3] 하위대륙별 합계출산율 분포(1950-1955년)



자료: UN(2019)

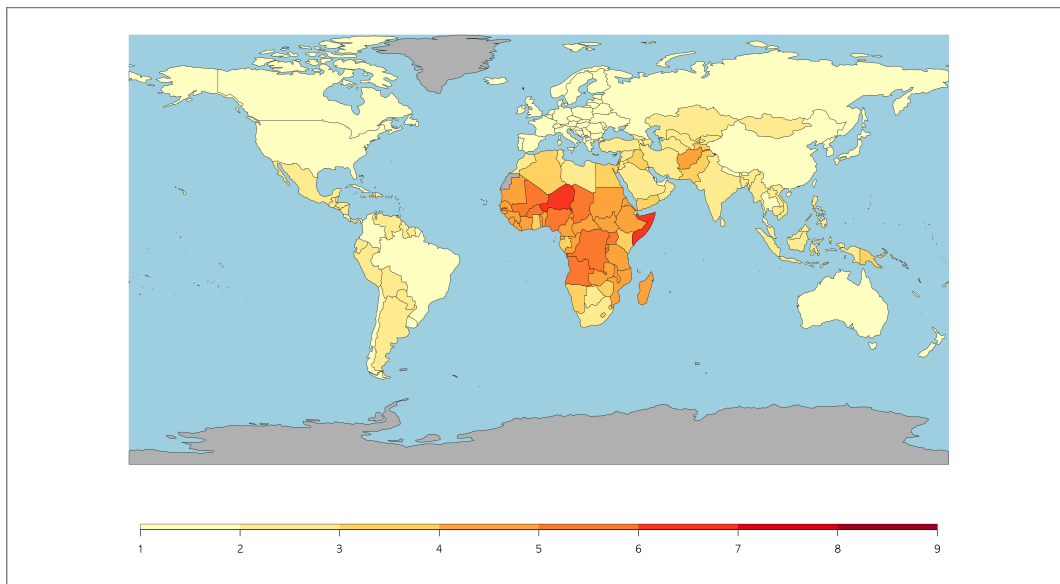
- 5) 18세기 후반 동안 영국과 네덜란드 선교사들이 방문했지만 1884년 독일령 보호국이 되었다. 1920년 국제 연맹은 그들의 법과 아파르트헤이트 정책을 강요했던, 남아프리카공화국에 나미비아를 위임시켰다. 1966년, 아프리카의 지도자들에 의한 봉기와 요구는 유엔이 그 영토에 관한 직접적인 책임을 취하도록 이끌면서, 1968년에 국가명을 나미비아로 개명했으며 1973년 나미비아족의 공식적인 대표로서 남서아프리카 인민기구(SWAPO)를 인정한다. 그러나, 나미비아는 이 시기 동안 남아프리카공화국의 통치 아래 남게 되었다. 뒤이은 내부 폭동으로 남아프리카공화국은 1985년에 나미비아에 과도 정부를 설치했다. (1994년까지 남아프리카공화국 통치 아래 남아 있던 도시인 월비스베이를 제외하고) 나미비아는 1990년 남아프리카공화국으로부터 완전한 독립을 얻었다(<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%82%98%EB%AF%B8%EB%B9%84%EC%95%84>).
- 6) 1818년 모슈슈 1세(Moshoeshe)가 여러 부족들을 통합하고 왕국을 세웠다. 보어인의 침략으로 나라가 위험에 빠지자 영국에 보호를 요청해 1868년 영국의 보호령 바수톨란드가 되었다. 남아프리카공화국이 통일하자는 요구를 거부하고 1966년에 영국 연방 내의 자치 국가로 독립했다.

종합해보면, 영국을 비롯한 주변 유럽인들이 이주 정착해 백인 인구 비중이 높은 곳에서는 출산율이 낮았다. 캐나다, 미국, 호주, 뉴질랜드, 아르헨티나와 우루과이 사례를 통해 확인할 수 있다. 아프리카 대륙의 서쪽 지역의 출산율이 상대적으로 다른 아프리카 지역의 출산율보다 낮은 것은 노예무역을 매개로 서유럽인과 교류한 맥락을 반영한 것으로 유추해볼 수 있다. 그러나 식민지배 여부만으로 출산율 차이를 설명할 수는 없다. 예컨대 인도는 영국의 식민지배를 받은 경험이 있으나 출산율이 낮지 않았고, 1960년대 시행한 가족계획도 실패한 것으로 평가된다. 결국 식민지배와 함께 이주민이 원주민을 대체하는 정도에 따라 출산율 하락 수준이 달라졌다고 볼 수 있다.

나. 2015-2020년 합계출산율 분포

65년이 지난 2010년대의 모습은 이전과 사뭇 다른 양상을 보인다. 다음 그림은 2015-2020년 시점의 합계출산율 분포를 세계지도로 나타낸 것이다. 전반적으로 붉은 색이 줄어들었는데, 이는 거의 모든 국가에서 출산율이 하락했다는 것을 뜻한다. 이 시기에 오면 세계 국가의 절반 이상의 합계출산율이 2.5명 이하로 낮아지며, 201개 국가의 합계출산율 평균은 2.7명이다.

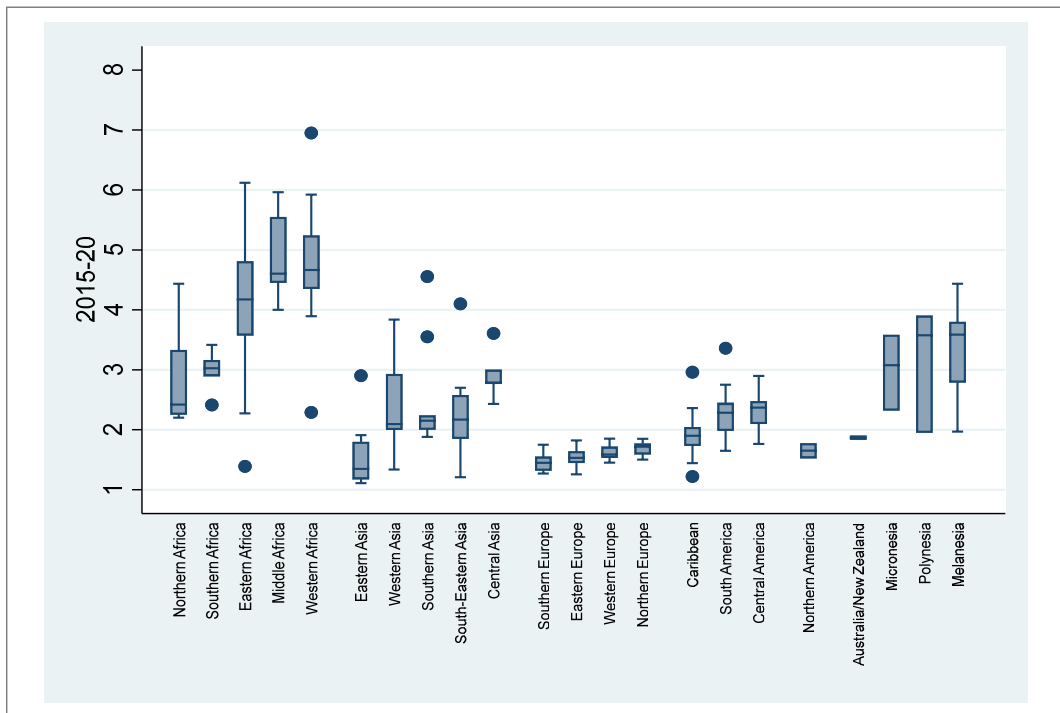
[그림 2-4] 2015-2020년 세계 합계출산율 분포



자료: UN(2019)

유럽 지역은 평균 출산율이 낮아졌고, 하위지역 간에도 국가 간에도 차이가 대폭 줄었다. 주목할 점은 평균값으로 본 하위지역 순위가 달라졌다는 것이다. 1950-55년에는 서-북-동-남부 순으로 출산율이 높았으나 2015-20년에는 남-동-서-북 순으로 출산율이 높다. 다시 말해 1950년대에 출산율이 상대적으로 낮았던 서유럽과 북유럽 국가들의 출산율이 동유럽과 남유럽 국가들의 출산율보다 높다. 북미 지역과 호주, 뉴질랜드의 출산율도 낮다. 중남미 지역의 경우 평균 출산율이 크게 하락했으며, 하위지역 간, 국가 간 차이도 줄었다. 차이가 줄어들면서 오히려 아래쪽과 위쪽에 아웃라이어와 같은 국가가 눈에 띈다. 푸에르토리코는 이 당시 출산율이 1.2였다. 반대쪽은 아이티로 3명이었다. 남미의 경우 프랑스령 기아나가 3.4로 높은 편이다. 프랑스령 기아나는 1950-55년 시점에서는 이 지역에서 출산율이 낮은 국가 중 하나였다.

[그림 2-5] 하위대륙별 합계출산율 분포(2015-2020년)



자료: UN(2019)

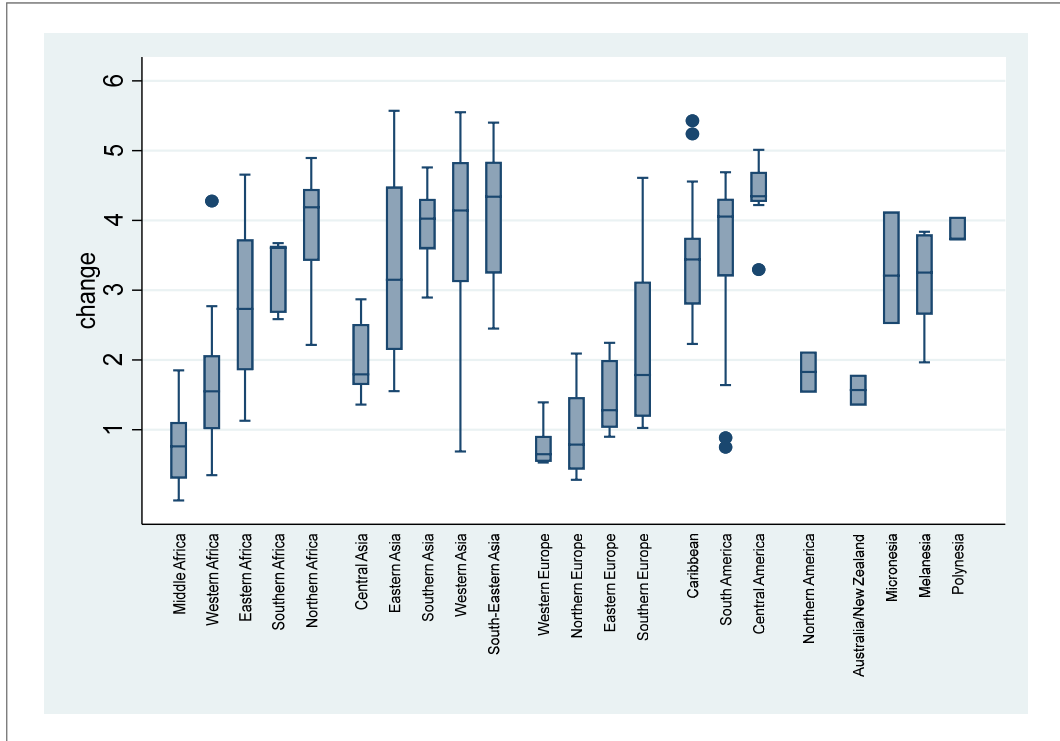
아시아에서도 하락세가 가팔랐다. 그러나 하위지역별로 수준이 달랐다. 1950년대에는 동아시아, 중앙아시아가 낮았고, 동남아시아와 남아시아가 높았으며, 서아시아가 가장 높았다. 2010년대에는 동아시아가 압도적으로 낮아진 반면 중앙아시아는 하락세가 크지 않아 이 시기에 출산율이 가장 높은 지역이 되었다. 반면 서아시아에서의 하락세가 두드러져 서아시아와 동남아시아, 남아시아의 출산율 수준이 평균 2명으로 낮아졌다. 국가 간 차이도 상당한 수준으로 줄어들었다. 물론 이런 압축 추이에서 아웃라이어로 보이는 국가도 확인할 수 있다. 일례로 동아시아에서는 몽골이 2.9명으로 그런 자리에 있다. 몽골을 제외한 모든 국가는 출산율이 1명대다. 남아시아의 경우 평균인 2명 초반대 근처에 두 나라를 제외한 모든 나라가 위치한다. 상대적으로 높은 수준을 유지한 두 나라는 각각 파키스탄(3.6)과 아프가니스탄(4.6)이다. 동남아시아에서는 동티모르가 4.1명으로 같은 지역의 다른 국가보다 상당한 수준으로 높다. 동남아시아와 서아시아는 여전히 국가 간 차이가 어느 정도 있다.

2010년대에도 가장 높은 수준을 보이는 지역은 아프리카이다. 전반적으로 낮아졌지만 하위지역 간 변화 양상이 달라 하위지역별 차이는 오히려 2010년대에 더 커졌다. 북아프리카와 남아프리카 지역의 합계출산율 수준은 2명 중후반대로 상당히 낮아졌다. 반면 남아프리카를 제외한 사하라 이남 지역의 출산율은 5명 내외로 여전히 높다. 주목할 점은, 유럽의 경우와 유사하게, 1950년대에 출산율이 높았던 북아프리카 지역의 출산율이 2010년대에는 가장 낮다는 것이다. 이것은 지난 70년의 변화가 아프리카 지역 내에서도 차등적으로 전개되었다는 점을 보여준다.

다. 변화의 양상

다음 그림은 하위지역별로 1950-55년의 출산율과 2015-20년의 출산율 차이의 분포를 나타낸다. 중위값을 기준으로 볼 때 유럽과 북미, 호주와 뉴질랜드를 제외한 세계 전 지역에서 출산율이 크게 하락했다. 하위지역으로 보면 아프리카에서는 북아프리카가, 아시아에서는 남아시아와 서아시아, 동남아시아가, 아메리카에서는 중앙아메리카와 남아메리카가, 오세아니아에서는 폴리네시아 등 작은 제도권 국가들에서 출산율이 크게 낮아졌다.

[그림 2-6] 하위대륙별 출산율 변화량 분포(1950-1955년/2015-2020)



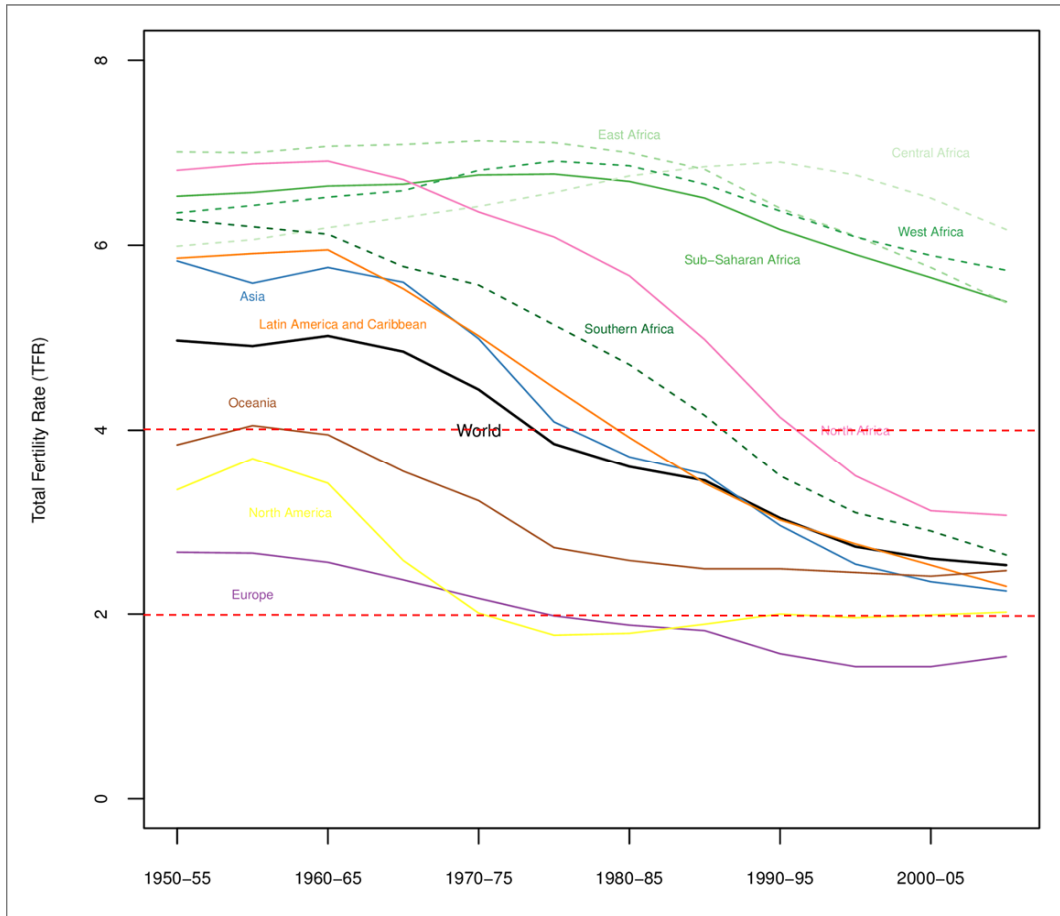
자료: UN(2019)

변화의 폭과 함께 주목해야 할 지점은 변화의 시점과 속도다. 다음 그림은 (하위)대륙별로 1950-2010년의 합계출산율 변화 추이를 나타낸다.

세계 평균으로 보면 출산율은 크게 두 시점에서 두드러지게 하락했다. 첫 번째 시점은 1960년대 후반이고, 두 번째 시점은 1980년대 후반이다. 이 추이를 파도에 비유해 본다면 첫 번째 파도는 아시아와 라틴아메리카 지역, 남아프리카와 북아프리카 지역에서 나타났다. 두 번째 파도는 이들 지역의 일부 국가들에서, 또 서아프리카와 동아프리카 등 아프리카의 주요 지역에서 나타났다.

7) 대륙별로 제시하되 출산율 변화 추이에서 이질성이 가장 큰 아프리카 대륙만 하위지역별로 제시하였다.

[그림 2-7] 하위대륙별 합계출산율 변화 추이(1950-2010년)



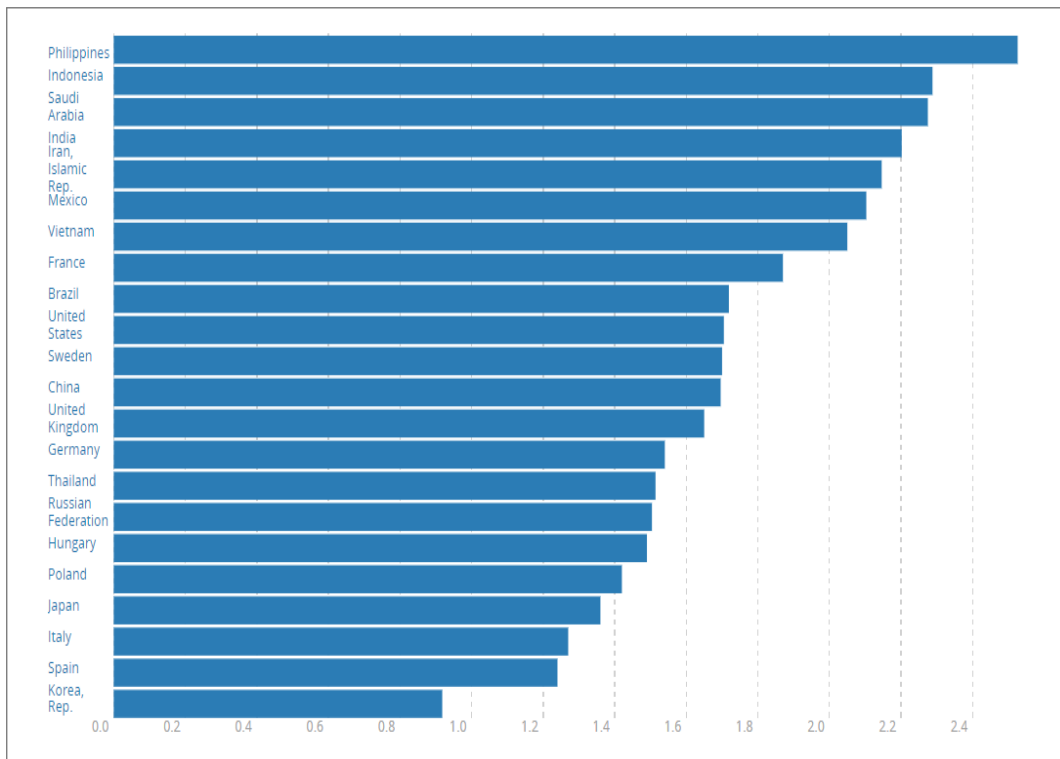
자료: UN(2019)

합계출산율이 4 미만으로 떨어진 시점과 2 미만으로 떨어진 시점에 주목해보자. 위 그림에서 붉은색 가로 점선으로 표시한 수준이다. 1950년대에 이미 합계출산율이 4 이하인 지역은 앞에서 확인했듯이 유럽과 북미, 오세아니아 지역이다. 유럽, 북아메리카, 호주와 뉴질랜드, 아르헨티나 등 주로 앵글로 색슨계가 살고 있었거나 이주한 지역이다.

순서대로 보면, 아시아가 1970년대 후반에 4 지점을 지났고, 뒤이은 1980년대 초반에 라틴아메리카가 4 지점을 지났다. 반면 서아프리카, 중앙아프리카 지역은 4 미만으로 떨어진 적이 없다.

요컨대, 출산율이 하락하는 추이는 전 세계적인 현상이지만 하락의 속도와 수준에서는 다양성이 유지되고 있다. 결과적으로 다음과 같이 2019년의 주요 국가의 합계출산율은 제각기 다르다. 이러한 변화는 출산율 변화 패턴의 사회변동론적 의미를 읽어내려면 변화의 시점과 변화의 폭, 그리고 속도를 함께 고려해야 함을 시사한다. 결국 공통의 추이와 함께 지역별, 하위지역별, 국가별 변화 추이에서 나타나는 다양성을 설명하는 것이 과제로 남는다. 이 작업을 다음 소절에서 제시한다.

[그림 2-8] 세계 주요국의 합계출산율(2019년)



자료: Worldbank

3 출산율 변화 요인분해

가. 출산율 구성 요인

앞선 장에서 국가 및 대륙별 출산율 변화 추이의 다양성을 확인했다. 이에 본 장에서는 출산율 변화를 혼인율과 유배우출산율이라는 두 요인으로 분해해 요인별 효과를 추정하고자 한다. 이렇게 구분해서 보는 이유는 인구구조 측면에서는 인구의 성·연령별 구조와 혼인연령 및 유배우율의 영향을 받기 때문이다. 이에 두 요인의 구성비에 따라 출산율 변화의 양상이 다를 수 있다. 즉, 미혼화나 만혼화와 같은 결혼 행동 변화에 의한 출산율 변화와 부부의 출산 행동 변화로 구분하려는 것이다. 전자의 경우 통상적으로 결혼 시기가 빠를수록 그리고 결혼 비율이 높을수록 출산율이 높아진다. 반면 후자의 경우 공식적인 혼인 관계에 포함되지 않는 관계와 혼외 출산 유형에 대한 고려가 함께 이루어져야 한다(Smith, 2019).

따라서 유사한 출산율을 보이는 사회라고 할지라도 출산율의 성격은 다를 수 있다. 그 성격이란 결국 그 사회의 인구레짐적 특징을 반영한다. 따라서 출산율의 성격을 파악하는 작업은 그 사회의 복합적 특징을 파악하는 작업이 된다. 이런 전제에서 이하에서는 각국의 합계출산율 추이를 요인분해한 결과를 제시한다.

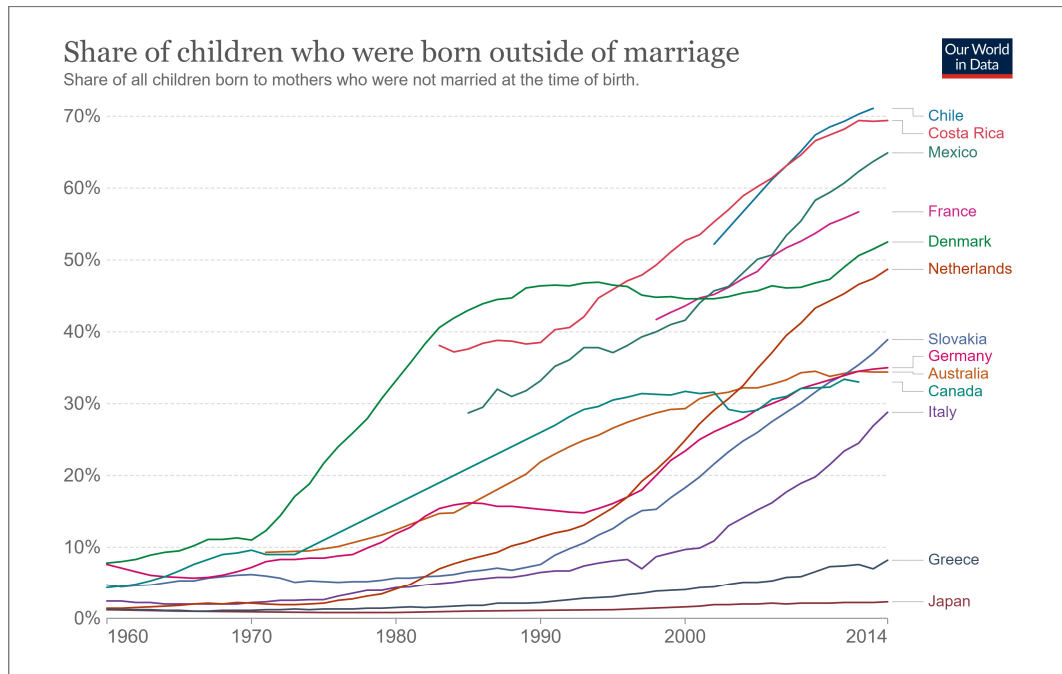
분석 결과를 기술하기에 앞서 두 가지 유의점을 언급하고자 한다. 첫째, 분석범위다. 먼저 관찰 시기의 경우 합계출산율 변화 추이는 1950년대부터 확인했다. 그러나 요인분해 분석 결과는 1970년대부터 확인했다. 요인분해 작업에 필요한 자료(연령별 혼인 상태 구성비와 연령별 출산율 정보)가 그 전 시기에는 없기 때문이다. 이에 더해, 앞서 언급했듯이, 분석 대상 국가는 2015-20년 시점에서 인구 500만명 이상인 국가들로 한정했다. 201개 국가의 분석 결과를 모두 제시하기에는 사례 수가 너무 많기 때문이다.

둘째, 동거 등 공식적인 혼인 관계에 포함되지 않는 관계와 혼외 출산의 존재를 고려해야 한다(Smith, 2019). 혼외 출산은 일반적으로 출산 시점에 어머니의 법적 혼인 지위가 결혼이 아닌 경우를 뜻한다. 어머니가 싱글인 경우, 파트너와 동거하고 있는 경우, 이혼했거나 사별한 경우, 사실혼 관계(a “common-law” or “de facto” union)에 있는 파트너와 살고 있는 경우를 포함한다. 1970년대에 오면, 서구권 국가의 맥락에서는 사실상 2차 인구변천이 일어난다. 남미권에 속하는 국가는 혼외 출산 비중이 60%를 넘고,

유럽의 주요 국가들도 40%를 넘는다.

세계 주요 국가의 혼외 출산 비중 변화 추이를 1960년대부터 2014년까지 살펴보았다. 1960년대 중반만 해도 위 그림에서 제시된 국가 모두에서 혼외 출생아 비중이 10% 미만이었다. 일부 국가에서 혼외 출생아 비중이 가파르게 늘어나기 시작한 때는 1970년대 초였다. 비중이 가파르게 증가한 덴마크를 비롯해 캐나다와 호주에서도 1970년대 초반을 기점으로 혼외 출생아 비중이 꾸준히 늘어나 캐나다는 1990년대 중반에 오면 30% 초반대로 정점에 이르고, 호주는 2000년대 중반에 30% 초반대로 정점에 이른다. 한편 칠레, 멕시코 등 남미 국가들 역시 1980년대 중반부터 혼외 출생아 비중이 가파르게 오른 수준으로 증가한다. 2000년대에 와서 정체 경향을 보였던 유럽과 영미권 국가와 달리 이들 국가에서의 혼외 출생아 비중은 지속적으로 늘어나 칠레는 2010년대 중반에 약 70%, 멕시코는 60% 중반까지 증가했다. 다만, 초기에는 혼외 출산의 증가가 혼외 출산 비중을 늘린 요인이었지만 1980년대 후반-1990년대 초반부터는 혼내 출산의 급격한 감소가 혼외 출산 비중을 늘린 요인이라고 평가된다(Smith, 2019:3).

[그림 2-9] 세계 주요국의 혼외 출산 비중 변화 추이(1960-2014)



자료: Our World Data

요인분해 분석에서 혼외 출산을 고려하려면 혼인 지위를 결혼, 동거, 싱글 등으로 다양하게 파악하고, 혼인 지위별 출산율 정보를 확인해야 한다. 그러나 현재로서는 가용 정보가 일부 유럽 국가의 제한된 시기로 국한되어 있다. 따라서 이 연구에서는 고전적인 형태로 혼인율 효과와 유배우출산율 효과로 출산율 변화량을 분해하고자 한다. 다만, 그 결과를 해석할 때에는 혼외 출산 비중이 나라마다 다르다는 점을 감안할 필요가 있다.

나. 요인분해 및 표준화 절차

요인분해란 어떤 현상을 구성하는 요인들의 개별 영향력을 살펴보기 위한 방법이다. 본 연구에서는 요인분해를 통해 합계출산율을 구성하는 요인들의 개별 영향력을 분석하고자 한다.

요인분해를 실시하기 위해 필요한 정보는 다음과 같다. 앞에서 언급한 혼외 출산까지 고려해 요인분해를 한다고 했을 때 필요한 정보는 연령별 혼인상태(혼인, 동거, 싱글) 구성비와 연령별·혼인상태별 출산율이다. 연령별 유배우출산율은 연령별 출산율(ASFR)을 연령별 유배우율로 나눈 값으로 추정할 수 있다. 이 과정에서 15~19세 여성 자료를 사용할 경우 자료에 심각한 오류가 생기기 때문에 이를 제외한 나머지 여섯 개의 연령집단(20~24세, 25~29세, ..., 40~44세, 45~49세) 자료만 사용한다.⁸⁾

유배우율(a)과 유배우출산율(b)의 인덱스의 곱으로 표현된 두 시점의 합계출산율을 TFR와 tfr라고 할 때, 전체 출산율 변화량의 요인별 변화량은 다음과 같은 식으로 계산한다(박경숙, 2017:135).

$$TFR = AB(\text{유배우율} \times \text{유배우출산율}), \quad tfr = ab(\text{유배우율} \times \text{유배우출산율})$$

$$TFR - tfr = \alpha \text{효과} + \beta \text{효과}$$

$$\alpha \text{효과}(\text{유배우율}) = (b+B)/2 \times (A-a), \quad \beta \text{효과}(\text{유배우출산율}) = (A+a)/2 \times (B-b)$$

8) 15~19세 연령집단의 혼인출산 관련 통계는 신뢰도가 떨어지고 과소 추정되는 경향이 있는데, 그대로 사용할 경우 유배우출산율의 추정값이 0~1 범위를 벗어나 1보다 큰 값을 가지거나 무한대로 나타날 수 있다.

$$\begin{aligned}
 t. - T. &= \sum_i \frac{t_i + T_i}{2} \left(\frac{n_i}{n} - \frac{N_i}{N} \right) + \sum_i \frac{\frac{n_i}{n} + \frac{N_i}{N}}{2} (t_i - T_i) \\
 &= \text{구성비 효과} + \text{비율 효과}
 \end{aligned}$$

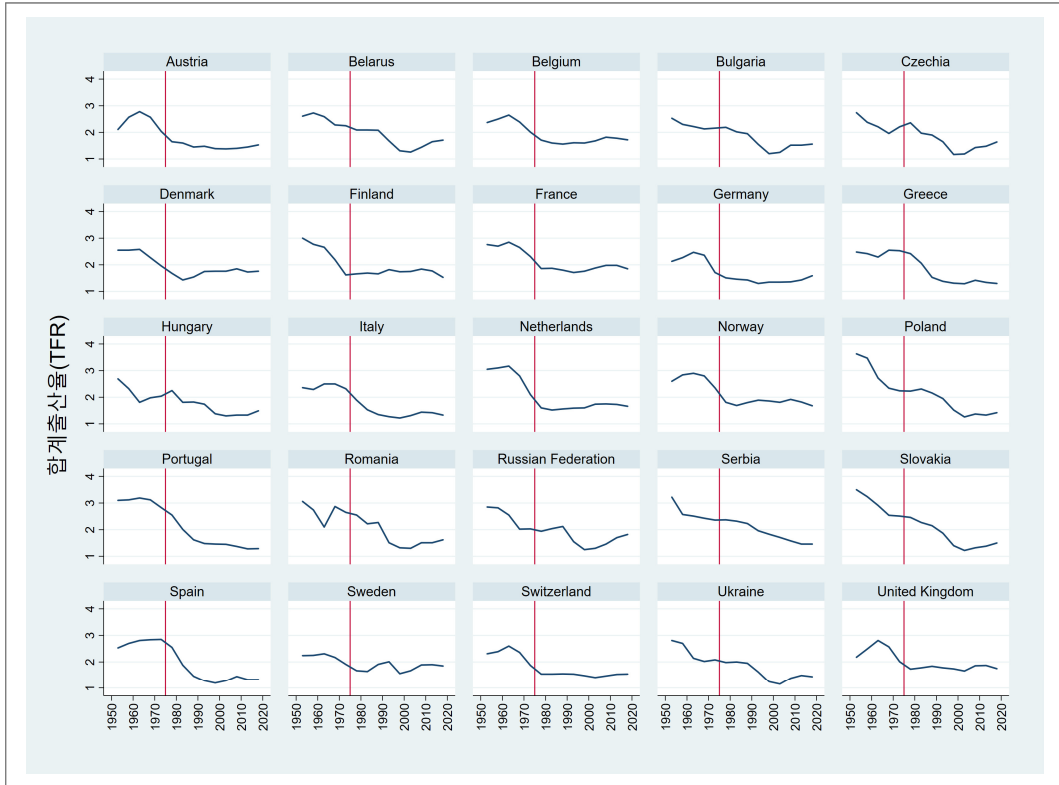
위 식에서 구성비(유배우율)효과는 연령별 비율을 두 집단의 연령별유배우 비율의 평균값으로 표준화하여 구성비에 곱하여 구한 총비율의 차이와 동일하며, 비율(유배우출산율)효과는 구성비를 두 집단의 구성비의 평균값으로 표준화하여 연령별 비율에 곱하여 구한 총비율의 차이와 동일하다. 즉 구성비효과는 두 집단의 연령별 비율을 평균값으로 동일하게 하였을 때 구성비 차이로 설명되는 총비율의 차이를 가리키며, 비율효과는 두 집단의 구성비를 평균값으로 동일하게 적용하였을 때 두 집단의 비율 차이로 설명되는 총비율의 차이를 가리킨다(박경숙, 2017:107). 여기서 구성비효과는 유배우율 효과로, 비율효과는 유배우자출산율 효과로 볼 수 있다.

4 국가별 합계출산율 추이 분석 및 요인분해

가. 유럽

1950-60년대 초중반에 베이비붐으로 출산율이 증가했으나 1960년대 중후반에는 출산율이 급감하였다. 1970년대로 오면서 출산율이 일찍 하락한 국가들의 경우 변천이 마무리되었고, 늦게 하락한 국가들은 이 시기에 급격한 변화를 맞이했다.

[그림 2-10] 유럽 지역 국가의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)



자료: UN(2019)

북부 유럽 국가들의 경우 출산율의 하락에 이어 일정 수준으로 지속되다가 2000년대에 와서 소폭 증가한다. 이는 해당 시기 이민자 집단의 출산율 증가에 따른 것으로 보인다. 한편 여성이 교육을 받고 직업을 갖기 시작하면서 출산이 늦어지는 ‘시간 효과’ 역시 작용했을 것으로 보인다. 이후에도 혼외 출산으로 일정 수준의 출산율이 유지되고 있다.

이때부터 서유럽 주요 국가에 이민자들이 증가한다. 영국은 서인도제도 출신, 인도 아대륙(인도, 파키스탄, 방글라데시, 네팔, 부탄, 스리랑카를 포함하는 남아시아 반도) 출신이 많았다. 프랑스는 2차 대전 이전의 이탈리아, 스페인, 포르투갈인을 비롯해 1945년 이후로는 북아프리카로부터 대량 이민자가 유입되었다. 독일 또한 발칸반도를 포함한 남유럽 국가 출신과 이슬람 국가 출신자가 많다. 1990년 독일 통일과 1991년

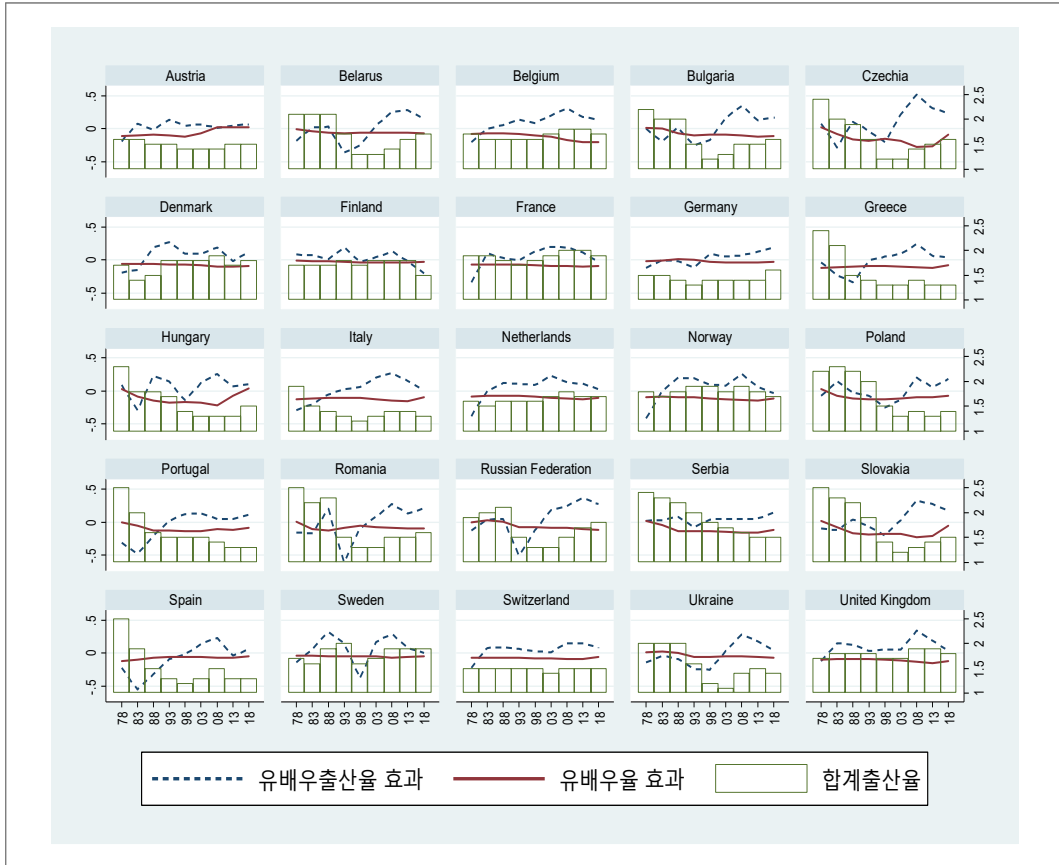
소련의 붕괴 이후 유럽의 동쪽에서 서쪽으로 대규모 인구 이동이 이루어지고 있다.

남부 유럽의 경우 가톨릭의 영향으로 혼외 출산율이 낮고 전통적인 가족, 성역할 인식을 갖고 있는데, 이는 출산율의 원인으로 꼽힌다. 몰런드는 “혼인 내 출산율은 서유럽 각국에서 두드러진 차이를 보이지 않지만 덜 보수적인 나라에서는 전체적인 출산율이 혼외 출산으로 보완이 되는 반면에 이탈리아와 스페인 같은 나라에서는 그렇지 않다(몰런드, 2020[2019]:212)”고 했다.

동유럽 국가들은 체제 전환이 있었던 1990년 전후를 기점으로 출산율이 대폭 하락했다. 가장 극적인 사례는 러시아다. 1950년대 베이비붐과 1960년대의 출산율 하락은 북서유럽 국가와 유사하다. 도시화, 여성의 교육 수준 상승, 여성의 노동시장 참여율 증가 등이 요인으로 언급된다. 1960년대의 점진적인 출산율 하락에는 낙태가 주요 요인으로 언급된다(최태강, 2002). 1970년대 중반부터 1990년까지 대략 2명대를 유지한다. 이에 정부는 1980년대 초반부터 민족 차등적인 출산장려 정책을 폈으나 효과는 크지 않았고 1990년대 초반부터 출산율이 급락한다. 1980년대 내내 이어진 소련-아프가니스탄 전쟁과 1986년 체르노빌 핵발전소 사고, 1991년 소련 해체 등에 따른 사회불안정 때문으로 해석된다. “1990년대의 출산율이 그토록 낮았던 까닭은 공산주의 붕괴의 충격은 물론 연이은 혼란과 경제적 어려움 때문이었다. 그보다 더 막연하고 수량화하기 어려운 원인으로는 인구 억제 문화를 들 수 있다.”(몰런드, 2020[2019]:257)

푸틴 정권(2000년~)은 인구 감소 추이를 위기로 인식하고 인구 증가를 가장 중요한 과제로 출산장려 정책을 적극적으로 폈다(최태강, 2002). 대책은 기본적으로 물질적 해결책으로 출산 지원금을 제공하고 직장 여성의 권리를 개선하는 내용을 골자로 했다(김성진, 2019). 실제로 1990년대 후반 1명 초반대로 떨어진 출산율은 2000년대에 들어 다소 상승해(서승현, 2011), 2010년대 중후반에는 1명 후반대에 이르고 있다. 그러나 출산율 회복이 푸틴 정부의 대책과 연관이 있는지 가늠하기는 어렵다(몰런드, 2020[2019]:264-265).

[그림 2-11] 유럽 지역 국가의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)



자료: UN(2019)

요인분해 결과를 살펴보면, 모든 국가에서 유배우율 효과는 크게 변하지 않은 반면, 유배우출산율 효과는 크게 변화했다. 1970년대 중반부터 2010년대 후반까지의 변화에서 유배우율 효과는 기본적으로 마이너스다. 상대적으로 남유럽 국가에서 유배우율의 마이너스 효과가 더 크다. 유배우출산율 효과가 상대적으로 일정하다는 점에서 출산율 변화는 상당 부분 유배우출산율 효과로 설명된다. 많은 나라에서 유배우출산율 효과는 1990년대 후반-2000년대 중후반에 걸쳐 플러스 효과로 전환되었다. 이는 각국의 출산장려 정책의 효과를 반영한 것으로 보인다. 그러나 2000년대 후반-2010년대에는 다시 하락세가 나타난다. 이것은 출산장려 정책 효과가 일정 수준에서 한계에 이른 것으로 볼 수도 있고, 유배우인구의 고령화에 따른 한계를 드러내는 것일 수도 있다.

루마니아, 헝가리, 폴란드, 러시아와 같은 동유럽 국가들은 다른 지역 국가와 다른 패턴을 보인다. 이들 국가에서는 유배우율 효과가 큰 폭으로 변화했다. 1980년대 후반-1990년대 중반의 정치경제적 사회전환과 그에 따른 국가의 출산 개입 정책의 효과에 따른 것으로 보인다. 주목할 점은 출산율의 하락 추이이다.

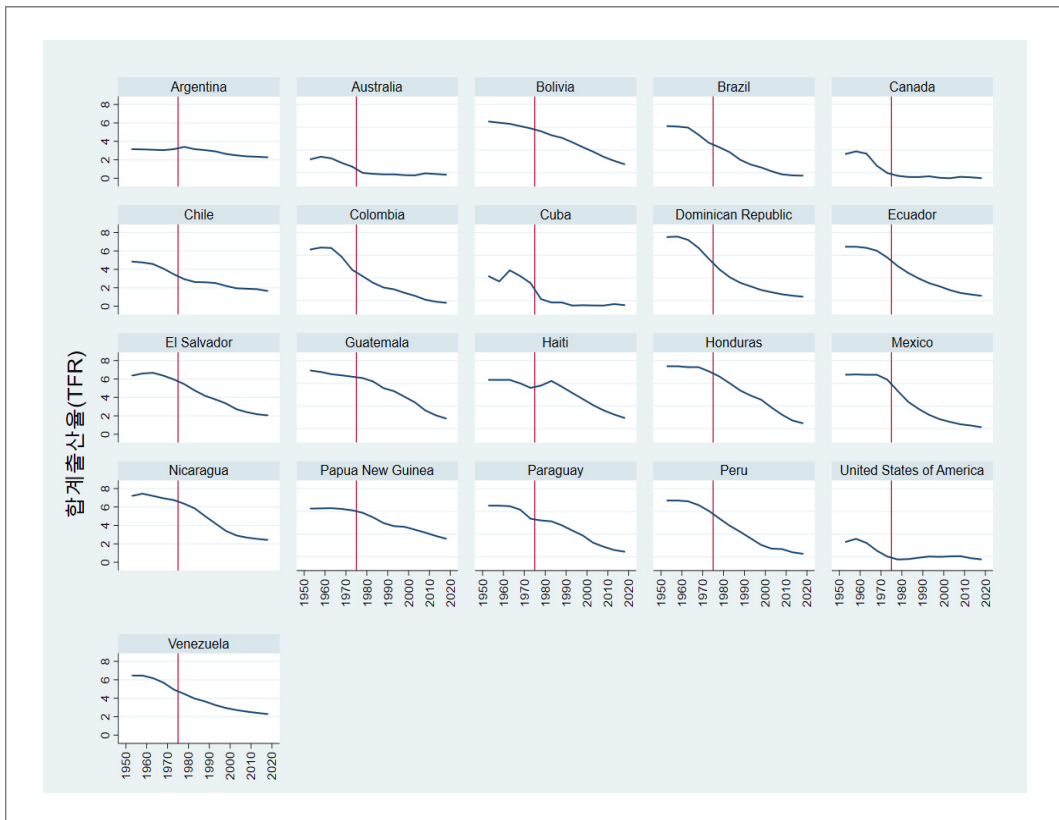
특히 러시아의 경우 유배우출산율의 출산율 감소 효과가 실질적이었다. 러시아 여성은 혼전 동거가 상대적으로 드물고 상당히 이른 나이에 혼인(출산)한다. 대부분 결혼해 아이를 한 명 낳는 것이 주된 패턴이다. 2000년대 이래 출산장려 정책이 일정 부분 효과를 보이는 것 같으나 여전히 출산율은 1.7명 수준이다. 그 밖에 동유럽 국가의 경우도 유배우율의 감소 효과가 상대적으로 크다. 벨라루스, 불가리아, 그리스, 루마니아, 세르비아, 우크라이나 등 정교회 국가 대다수는 1950년에 이미 인구 전환을 상당 부분 완료한 상태였다. 한 가지 특징은 2000년대 초반에 들어 유난히 낮은 출산율을 보였다는 것이다. 물론 대부분에서 2010년대에 들어와 다소나마 회복되었다. 여성 교육, 경제 활동 증가, 인식 변화가 있는 것과 동시에 혼외 출산을 억제하는 전통적인 가치관이 여전히 유지되고 있다.

한편 루마니아는 대부분의 국가에서 출산율이 하락한 1960년대에 대조적으로, 60년대 후반에 급등했다. 해당 시기 니콜라에 차우세스쿠 독재정권은 적극적 출산장려 정책을 시행했다. 정권은 1966년에 낙태를 법으로 금지했다(몰런드, 2020[2019]:271). 이 법에 의거하여 45세 이상(나중에는 40세 이상)이거나 현재 자녀가 4명(나중에는 5명) 이상이거나 합병증으로 생명이 위협받는 여성이거나 강간/근친상간에 의한 임신부를 제외하고 낙태 수술은 불법화되었다(Kligman, 1998, 전광희, 2018a:229에서 재인용). 루마니아에서는 낙태가 가장 일반적인 산아제한 수단이었기에 해당 조치는 출산율을 즉각 높였다. 그러나 70년대에 곧바로 하락 추이로 전환되었다. 가족에 대한 경제적 압박이 여전히 가운데 상류층을 중심으로 불법으로 피임약을 사거나 낙태수술을 하는 등의 우회 전략을 취하기 시작했기 때문인 것으로 보인다(전광희, 2018b:17-18).

나. 북중미오세아니아

미국은 1차 세계대전 이전 출산율이 하락하기 시작했고 1930년대 대공황은 그 추이를 심화했다. 이민자의 출산 감소, 피임의 확대, 도시화, 농촌과 도시 출산율 수렴 현상이 출산율 하락의 원인이었다(몰런드, 2020[2019]:195). 한편 1945년부터의 출산율 상승은 1960년대 중반까지 이어졌다. 베이비붐이 지속된 요인으로서는 경제 호황이 꼽힌다. 인구 성장은 수요 증가로 이어졌고, 이는 경제를 성장시키고 낙관적인 분위기를 고조시켰으며, 순결을 중시하는 분위기에서 이른 나이에 결혼하고 출산하는 양상이 지속됐다.

[그림 2-12] 아메리카 지역 국가 및 호주의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)



자료: UN(2019)

미국의 출산율 하락은 북서유럽의 추이보다 시점이 늦다. 1950년대 후반부터 점진적으로 하락해 1970년대 후반에는 1.75명 정도에 이르렀다. 페미니즘, 종교로부터의 세속화, 피임약 보급, 여성의 교육기간 증가 등이 주요 요인으로 꼽힌다. 출산율은 그 이후 정체되었다가 1990년대 초반부터 2명 남짓으로 회복되었다. 또한 미국은 개신교의 영향이 있었다. 근본주의 개신교가 강세인 미국 남동부 지역(바이블 벨트) 주민들이 가족과 여성 역할에 대한 전통적인 사고방식을 고수했기 때문이다(몰런드, 2020[2019]:207). 두 번째는 이민 요인이다. 1960년대에 출산율이 하락하자 미국은 1920년대부터 지속해오던 이민 억제 정책 기조를 개방 정책으로 전환한다. 이때 미국으로 온 이민자들의 다수는 멕시코를 비롯한 중남미 국가 출신이었다. 젊은 인구가 많고 출산율이 높았던 히스패닉의 출생률은 백인보다 높아 이 시기 인구 증가의 상당 부분에 기여했다(몰런드, 2020[2019]:208).

캐나다에서도 비슷한 현상이 전개되었다. 1960년대 초반에는 여성 한 명당 자녀 수가 4명을 웃돌았다. 가톨릭 문화권인 퀘벡이 산아제한을 금한 가톨릭교회의 교리를 더 오래 실천함에 따라 높은 출산율이 지속되었던 것도 한 요인으로 꼽힌다(몰런드, 2020[2019]:199). 한편 캐나다는 1960년대에 미국보다 훨씬 급격한 변화를 겪었다. 프랑스로부터 캐나다인 상당수가 급속도로 세속화된 것이 한 요인으로 꼽힌다. 1970년대에 캐나다 출산율은 미국보다 약간 더 낮은 수준으로 떨어졌고 이 시기부터는 줄곧 낮은 출산율을 유지하고 있다.

중남미 지역은 크게 멕시코와 카리브해 지역을 아우르는 ‘중미’ 지역과 남아메리카 지역인 ‘남미’로 구분된다. 대부분의 지역에서 출산율은 1960년대부터 하락했고, 1980년대에는 하락세가 가팔라졌다. 이에 따라 2000년대부터는 인구 증가율이 상당 수준 하락했다. 2010년대 후반부터 경향성에 따라 국가들이 구분되는 경향을 보인다. 크게 아르헨티나나 칠레, 쿠바와 같이 원래 낮았던 그룹과 1960년대부터 상당히 가파르게 하락해 지금은 낮은 수준을 유지하는 국가들(브라질, 페루 등), 그리고 하락세가 가파르지는 않아 여전히 상당 수준의 출산율을 유지하는 국가들(볼리비아, 과테말라, 아이티, 파푸아뉴기니 등)로 구분될 수 있다.

대표적으로 아르헨티나는 1950년대에 이미 3명대로 출산율이 낮았다. 1970년대 후반에는 약간 상승했지만 3명대라는 수준은 1980년까지 유지되었다. 1980년대 초반부터 출산율은 완만하게 감소했지만 2010년대에도 2명 초반대를 유지하고 있다. 아르헨

티나는 19세기 말에서 20세기 초에 빠른 경제성장을 이루면서 노동력 수혈의 일환으로 많은 이주민을 받아들였다. 근대화 시점이 빨랐고 이탈리아계와 스페인계 등 유럽계 백인이 인구의 다수였다는 점이 빠른 출산율 하락의 요인으로 꼽힌다. 이에 아르헨티나 정부는 1970년대 중반까지 피임도구 판매를 금지하는 등 출산억제조치를 금지하는 정책을 펼친 바 있다(박윤주 외, 2011:105). 그러나 이후 2000년대에 오기까지 금지 조치를 내렸다가 다시 해제 및 금지를 반복하는 등 일관된 방향을 유지하지 못했다(박윤주 외, 2011:107).

칠레도 아르헨티나만큼은 아니지만 1950년대에도 출산율이 4명 초반대로 상대적으로 높지 않았고 변화의 시점도 일렀다. 결과적으로 완만한 하락세를 보였고 현재 1명 후반대를 유지하고 있다. 칠레는 가족계획에 우호적이지 않은 남미의 분위기에도 불구하고 가족계획으로 출산율을 낮추는 데에 성공한 국가로 여겨진다(Sanhueza, 2009).

쿠바 또한 유럽 출신 이민자의 유입과 빠른 도시화, 세속화가 출산율 하락 시점이 이룬 요인으로 꼽힌다(Alfonso de Armas, 2009). 쿠바 출산율 변화의 주요 계기는 1959년의 ‘쿠바 혁명’이었다. 혁명 이후 다양한 현대적 피임법이 도입되고 가족계획이 시행되었다. 특히 다른 중남미 국가와 달리 1960년대 중반에 낙태를 허용했다. 비슷한 시기에 피임약, 자궁 내 피임장치 등이 보급되었다.

다른 중남미 국가들(중미: 멕시코, 도미니카공화국, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 남미: 브라질, 베네수엘라, 콜롬비아, 에콰도르, 페루)의 경우 변화 추이가 유사하다. 1960-70년대에 출산율 하락이 시작되어 1990년대까지 가파른 추이로 하락세가 지속되어 2010년대에는 2명대 초반의 출산율 수준을 유지하고 있다. 이들 중 인구 규모가 큰 멕시코의 경우 1960년 합계출산율이 6.9로 높았으나 1970년대 이후 피임법 보급을 비롯한 가족계획사업이 전개되면서 출산율이 낮아져 2000년에는 2.6으로 하락했다. 이에 비해 볼리비아, 과테말라, 아이티, 파푸아뉴기니 등은 출산율 감소세가 가파르지는 않아 2010년대에도 2-3명대의 출산율을 유지했다.

[그림 2-13] 아메리카 지역 국가 및 호주의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)



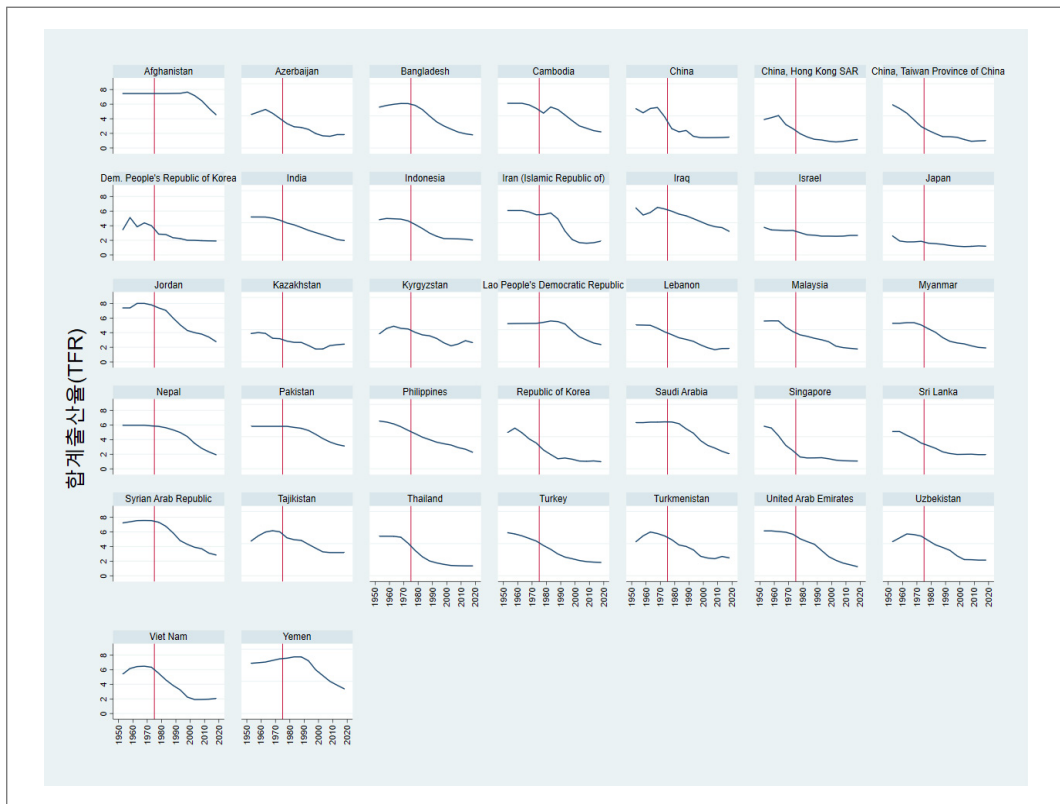
자료: UN(2019)

위 그림은 아메리카 지역 및 호주의 합계출산율 변화를 요인분해한 결과를 나타낸다. 여기에서도 유배우율 효과는 마이너스 상태에서 일정한 수준을 유지하고 있다. 이런 의미에서 국가 간 차이도 그리 크지 않다. 반면 유배우출산율 효과는 크게 변화했다. 미국과 캐나다, 호주는 유배우출산율 효과가 1980-90년대에 반등했다가 최근에 하락하는 추이를 보인다면 남미 국가들은 반대의 추이를 보인다. 그러나 합계출산율 변화의 절대량에서 확인할 수 있듯이 미국, 캐나다, 호주의 변화는 미미한 수준이다. 남미 국가들의 경우 정치적 격변기라는 상황과 근대화 경향이 맞물리면서 유배우출산율이 하락한 것으로 짐작한다. 이러한 추이는 앞서 언급했듯이 혼외 출산의 영향과도 연결되어 있을 것으로 짐작된다. 이 점에 관해서는 국가별로 좀 더 면밀한 검토가 필요하다.

다. 아시아

아시아는 폭넓은 지역을 포괄하고 그만큼 이질성이 커 동북아 및 동남아 지역을 위주로 변화를 살펴보고자 한다. 아시아에서 인구변천이 가장 먼저 일어난 지역은 동아시아로 중국, 북한, 홍콩, 일본, 한국, 대만이 포함된다. 이 중 가장 먼저 변천이 일어난 국가는 일본이다. 이후 홍콩, 북한, 한국, 대만, 중국 등이 출산율의 하락을 겪었다.

[그림 2-14] 아시아 지역 국가의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)



자료: UN(2019)

일본은 1950년대 초에 합계출산율이 이미 3명 이하로 낮아졌다. 1950년대 후반에 오면 합계출산율이 2명 초반대로 떨어지고 1970년대 후반의 약 2명에서부터 2000년대 초반의 1명 초반대까지 완만하게 하락한다. 2000년대 중반을 기점으로 약간 반등한 후 이 수준이 2010년대 중반까지 유지된다.

한국 정부는 1960년대 초반부터 1962년 시작된 경제개발 5개년 계획의 일환으로 가족계획을 본격 추진하여 1996년까지 가족계획사업을 추진하였다. 정책 시행을 위해 1962년에는 보건사회부 장관의 자문기구로 가족계획심의위원회를 두었으며, 1963년에는 모자보건반을 설치하여 관련 업무를 담당하도록 하였다. 전국에 가족계획 상담소를 설치하고, 면(面)마다 1명 이상의 가족계획 요원을 배치했다. 그럼에도 불구하고 1980년대 초반 이래 저출산 추이가 유지, 심화되면서 1990년대 중후반에 ‘억제’ 인구정책을 “인구자질” 정책으로 전환한다(경향신문 1995년 2월 22일자). 그러나 출산율 하락 추이는 2000년대 초반까지 지속되었다.

대만도 한국과 유사한 경로를 따랐다. 1950년대 초반 6명에 이르던 출산율은 1990년대 초반까지 상대적으로 가파르게 하락했다. 이후 1990년대 잠깐의 유지기를 거쳐 그 수준은 다소 낮아졌으나 하락세가 이어지고 있다.

중국은 1950년대에 6명 수준의 출산율을 유지했다. 그 결과 1950년대 후반에 정부는 산아제한을 고려하기 시작했다. 1957년에 낙태가 합법화되었고, 피임기구가 흔해졌다(몰런드, 2020[2019]:303). 그러나 곧이어 산아제한정책은 폐기된다. 인구 억제는 우파다운 행위로 비난받았다. 이 시기에 중국 정부가 급격하게 추진한 대약진 운동이 실패하면서 생활수준이 급격하게 하락했고, 그로 인해 출산율이 낮아졌다. 1960년대 초중반으로 오면 6명으로 회복되었으나 이 시기부터 출산율은 일관되게 하락한다. 1960년대 후반 6명이던 출산율은 1970년대 후반에 3명으로 하락한다. 이때부터는 점진적으로, 그러나 일관되게 하락한다. 1990년에는 2.3명을, 2000년에는 1.5명을 기록한다. 이후 지금까지 이 수준을 유지하고 있다.

대만은 1964년부터 가족계획을 실시했는데, 1965년 3.5%였던 인구 성장률은 1985년 1.55%로 급감하였다(UN인구보고서, 2017). 2010년에는 합계출산율이 0.89명으로 역대 최저를 기록했다. 중화민국인구정책강령을 수정하는 식으로 인구정책을 출산장려 기조로 전환한 때는 2006년이다(황문자·최희정, 2017:10-11).

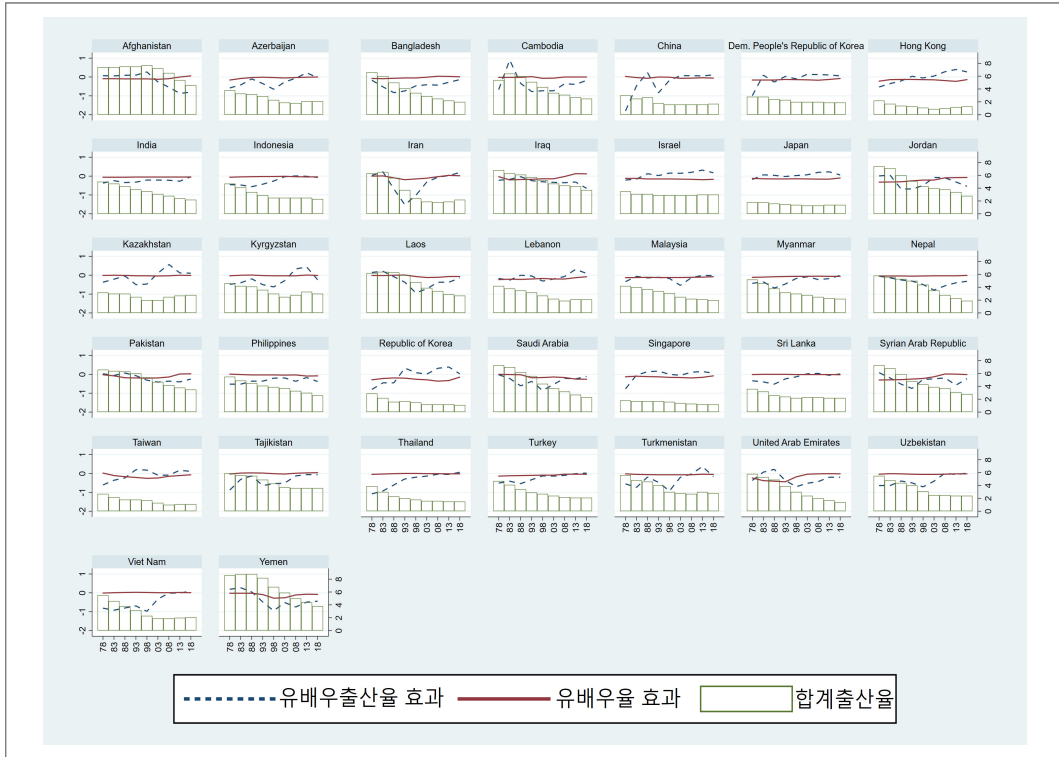
동남아시아에는 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남이 포함된다. 동남아시아 국가들은 기본적으로 동아시아 국가들이 보인 인구변천 추이를 보인다. 1975-1985년과 1995-2000년 사이에 출산율이 큰 폭으로 감소해 2000년에는 유럽 국가에 근접하는 수준으로까지 낮아졌다(정성호, 2005:201).

가장 먼저 출산율이 하락한 국가는 싱가포르다. 1950년대 말부터 급격하게 하락하기 시작해 1977년에는 인구대체수준으로 하락했다(신윤정 외, 2019:41). 싱가포르는 1960년대 중반까지 공식적인 가족계획, 또는 출산 통제 정책이 없었다(신윤정 외, 2018:153-158). 1966년에 싱가포르 가족계획인구위원회(Singapore Family Planning and Population Board)가 설립되어 1966년부터 가족계획 5개년 사업이 시행되었다. 1970년에 불임수술과 임신중절수술이 합법화되었다. 가족계획사업은 15년 뒤에 종료되었다. 1980년대 초에는 교육 수준이 높은 여성의 출산은 장려하고 교육 수준이 낮은 여성의 출산은 억제하는 선별 정책을 도입했으나 논란 끝에 1985년에 폐기된다. 그러나 이후에도 기본적으로 우생학적 관점에 바탕을 둔 선별적 출산 통제 정책이 지속된다. 2004년에는 좀 더 본격적인 출산 장려 대책이 발표된다. 그러나 출산장려의 효과는 크지 않은 것으로 평가됨에 따라 이민정책에 대한 관심이 커지고 있다.

태국은 1970년대 중후반부터 하락하기 시작해 1980년대 중반에 2명대에 이르렀고, 1991년에는 2.06명으로 대체수준 밑으로 하락했다. 이후에도 완만하지만 지속적으로 하락해 2019년에는 1.25명을 기록했다. 정부는 1970년부터 5년 내에 인구 성장률을 3%에서 2.5%로 줄이는 것을 목표로 삼아 다양한 출산억제 정책을 폈다(Rosenfield and Min, 2009). 태국의 가족계획 정책은 경제발전에 기여한 성공적인 정책으로 평가되지만 최근에는 출산율 하락에 따른 고령화 추이가 빠른 속도로 진행되는 것에 대한 우려가 크다(Jones, 2011).

인도네시아와 말레이시아는 다소 완만하게 하락하는 추이를 보인다. 인도네시아는 앞의 국가들과 비교하면 하락 이전의 출산율 수준이 5명대로 다소 낮았고, 출산율 하락이 안정세에 접어든 1990년에도 3명대를 유지했다. 2018년 기준으로는 2.3명을 유지하고 있다. 즉 1990년대부터 일정 수준을 유지하고 있다. 말레이시아는 출산율 하락의 시점은 1960년대 초로 비교적 일렀다. 그러나 1970년대 중반까지의 가파른 하락세 이후에는 상대적으로 완만하게 출산율이 하락했다.

[그림 2-15] 아시아 지역 국가의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)



자료: UN(2019)

1970년대 중반 이래 진행된 아시아 지역에서의 출산율 변화를 요인분해한 결과, 이 지역은 1970년대 중반에 어느 정도 출산율이 낮아진 동북아시아 지역 국가들과 이 시기에 출산율이 본격적으로 하락한 서아시아와 남아시아, 동남아시아의 일부 지역, 마지막으로 이 시기에도 출산율이 크게 하락하지 않은 지역으로 나뉜다.

먼저 이 시기에 어느 정도 출산율이 낮아진 동북아시아 지역의 경우 유배우율 효과가 마이너스 수준에서 일정하게 유지되는 가운데, 2000년대에 들어 유배우출산율 효과가 플러스로 전환된 패턴을 보인다. 이는 국가가 저출산을 사회문제로 인식하고 일정 부분 개입한 결과로 보인다. 이 시기에 출산율이 본격적으로 하락한 지역의 경우 출산율 하락을 추동하는 것은 유배우출산율의 하락이다. 중앙아시아와 동남아시아의 주요 국가들이 이러한 경향을 보이는 사례다. 1980년대에도 출산율이 여전히 높은 국가들(주로 서아시아 지역)의 특징은 유배우율 효과가 0에 가깝거나 플러스라는 점이다. 여전히 혼인

이 사회 규범으로 자리 잡고 있다는 것을 반영한다.

이하에서는 동북아 지역 국가들을 중심으로 출산율 변화에 대한 요인분해 결과를 살펴보고자 한다. 일본은 1970년대 후반부터 2명 초반 이하로 출산율이 하락했는데, 유배우율 효과와 유배우출산율 효과 모두 감소세를 보였다. 이후 유배우율의 마이너스 효과는 일관되게 유지된다. 가토 아키히코는 1975-2005년의 합계출산율 저하의 80%가 결혼 행동 변화에 따른 것이라고 분석했다(이미에, 2020:430에서 재인용). 유배우출산율 효과는 마이너스에서 플러스로 전환되었다. 유배우율의 마이너스 효과가 약간이나마 줄어든 때는 2010년대 중반이다. 같은 시기에 유배우출산율의 플러스 효과는 줄었다. 어쨌든 2010년대에 오면 출산율 하락 추이가 소폭 반등했다.

일본 정부가 저출산 문제를 심각하게 인식한 것은 합계출산율이 1.57명으로 떨어진 1990년이다. 최초의 저출산 대책은 1994년의 엔젤플랜이다. 보육제도 확충을 골자로 10년 계획을 설정했다. 1999년에는 신엔젤플랜이라는 이름으로, 보육서비스에 고용·모자보건·교육사업을 추가했다. 출산장려 정책에도 불구하고 2002년에 합계출산율이 1.39명 이하로 떨어지자 '저출산 대책 플러스원'을 발표했다. '남성의 일하는 법 재검토', '지역에서의 차세대 지원', '사회보장의 차세대 지원', '아이의 사회성 향상과 자립 촉진'이라는 4개 차원의 정책목표를 수립했다. 이러한 정책 수행을 뒷받침하기 위해 2003년에는「소자화사회대책기본법」을 제정했다. 그럼에도 불구하고 2005년에 합계출산율은 1.26명으로 하락했다. 2006년에는 '새로운 저출산 대책에 대하여'를 발표했다. 2007년에는 정부와 노사협의체가 '일과 생활의 조화 현장'을 발표한다. 2016년에는 2016-2025년의 10년 계획을 담은 '일본 일역 총활약 계획안'을 발표하기에 이른다.

한국은 1953년 한국전쟁 이후 1960년에 6명 수준으로 높은 출산율을 보였으나, 이후 1960년대 초반부터 꾸준히 하락한다. 특히 1970년대 세계 석유 위기 당시, 1980년대 초반 세계 경기 침체 시기와 1997년 경제위기를 겪으며 출산율이 하락했다. 요인분해 그래프를 통해 확인할 수 있듯, 출산율 하락은 유배우율과 유배우출산율의 하락이 모두 작용한 결과로 보인다. 한편 한국 정부는 지속적으로 저출산·고령사회 기본계획을 마련하고 그에 따른 정책적 개입을 해왔으나 즉각적 효과는 나타나지 않았다. 다만, 2003-2008년 시기 동안 유배우율의 마이너스 효과가 유지되었으나 유배우출산율은 플러스로 반등했는데, 이는 출산율 회복 정책이 일부 성과를 보인 것으로 해석되기도 한다. 정책의 주요 초점이었던 유배우출산율이 증가하여 합계출산율이 적어도 더 떨어

지지 않게 했다는 것이다(이철희, 2018).

이후 유배우 여성 비율의 급격한 하락으로 합계출산율이 감소했다고 지적되기도 한다(이철희, 2012). 이를 반영해 제3차 계획부터는 기혼 가구의 보육 부담 경감에 주목했던 것과 달리 일자리나 주거와 같이 비혼, 만혼의 원인으로 지목된 요인에도 주목했다. 이후 2013-2018년 사이에 유배우율의 감소 효과가 줄었지만 동시에 유배우출산율 상승 효과도 감소해 결과적으로 하락 추이가 지속되었다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획에 대해 정부는 “개인을 노동력·생산력의 관점에서 바라보는 「국가 발전 전략」에서 개인의 「삶의 질 제고 전략」으로 기본관점을 전환”했다고 밝혔다. “「모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회」를 구현한다는 비전”으로 ‘개인의 삶의 질 향상’, ‘성평등하고 공정한 사회’, ‘인구변화 대응 사회 혁신’이라는 목표를 설정했다. 이는 기존의 관점에서 벗어나 인구변화에 대한 ‘적응’과 ‘대응’의 측면을 강조한 것으로 보인다.

중국은 1979년부터 2015년까지 35년간에 걸쳐서 이른바 ‘한자녀’(獨生子) 정책을 실시했다. 그러나 출산율은 이미 1970년대부터 급감하기 시작했다. 도시화와 여성 교육 증가가 기본 요인이었고, 문화대혁명의 혼란이 어느 정도 가라앉은 1970년대 중후반부터는 피임기구도 널리 보급되었다(몰린드, 2020[2019]:306). 한자녀 정책은 1990년대부터 점차 완화된다. 1990년대 후반부터는 두 부부가 모두 외동이면 둘을 낳을 수 있도록 허용했고, 2013년부터는 두 부부 중에 한 명이라도 외동이면 둘을 낳을 수 있게 허용하면서 한자녀 정책은 사실상 폐지된다. 그리고 3년 뒤인 2016년에는 2자녀까지, 8년 뒤인 2021년에는 3자녀까지 허용하게 된다. 그러나 1990년대 후반 1.5 수준의 출산율은 지금까지 유지되고 있다. 급격한 출산율 저하 결과 중국은 고령화와 도시화, 불균형한 성비 문제를 겪고 있다.

아시아 국가들의 출산율 요인분해 결과를 통해 유배우출산율 하락의 영향력이 상대적으로 크게 작용했음을 알 수 있다. 그런데 일부 국가에서는 유배우출산율이 극적으로 반등하는 경우가 있다. 이것은 당시 사회가 급격하게 변했음을 시사한다. 한국의 경우 다른 국가들에 비해 유배우율 자체가 낮은 특징을 보인다. 유배우출산율이 올라갔다가 크게 떨어졌던 때가 2003년이였다. 이 시기에는 유배우율도 굉장히 낮았다.

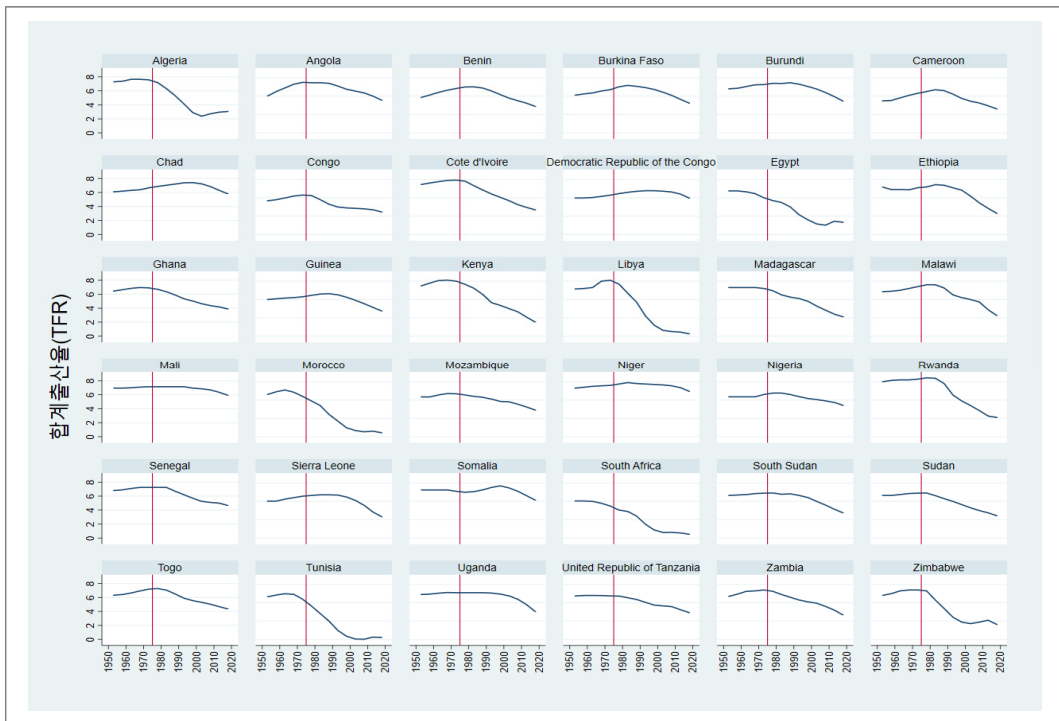
이런 맥락에서 저출산 고령화 대책으로 보육 정책의 커다란 전환이 추진되었고, 그에

따라 유배우출산율이 올라갔으나 등락을 거듭하고 있다. 그러나 가임 인구가 고령화되기 때문에 유배우출산율을 높이는 데는 한계가 있다. 그에 더해 유배우율은 지속적으로 출산율에 마이너스 영향을 미쳤다. 정리하면 출산율이 떨어질 때는 유배우출산율의 역량이 일반적으로 더 강하다. 물론 유배우출산율의 수준에는 그 사회의 제도적 맥락이 영향을 미친다.

라. 아프리카

전후에 모든 대륙에서 인구가 성장했으나 아프리카 인구 성장세는 아시아 다음으로 높다. 아프리카 인구 증가세가 가팔라진 것은 1970년대부터다. 근대화가 진행되면서 높은 출산율이 유지되는 가운데 사망률이 하락했기 때문이다. 부실한 식생활, 열악한 주거 환경과 위생 시설 문제가 여전히 있었지만 교통, 교육, 의료시설이 점차 확충되면서 인구 전환을 추동했다.

[그림 2-16] 아프리카 지역 국가의 합계출산율 변화 추이(1950-2020년)



자료: UN(2019)

넓게는 인구변천 측면에서, 좁게는 출산율 변천 측면에서 아프리카 지역은 사하라 북쪽 지역과 남쪽 지역으로 구분된다(정성호, 2008). 북아프리카 지역은 기본적으로 다른 대륙의 국가들이 겪었던 인구변천의 경로를 밟았다. 처음 시작 시점에서의 출산율이 높고 상대적으로 전환이 늦게 시작되었으나 전환 진행 속도는 빠른 것으로 분석되었다. 모로코와 튀니지, 알제리, 리비아 등이 전형적이다.

서아프리카에는 세네갈, 기니, 말리, 코트디부아르, 부르키나파소, 가나, 토고, 베냉, 니제르, 나이지리아, 시에라리온이 속한다. 다수는 인구변천이 시작되었으나 출산율이 유지되는 나라도 있다. 말리나 니제르와 같은 나라다. 그러나 이들 나라도 2010년대에 와서는 출산율 감소 추이가 나타나고 있다.

중앙아프리카에는 차드, 카메룬, 콩고, 앙골라, 콩고민주공화국이 속한다. 이들 국가는 출산율 하락의 시작 시점이 다소 늦고, 하락의 정도도 완만하지만 대부분은 변화를 겪고 있다. 차드와 앙골라, 콩고는 늦게는 2000년대까지 출산율이 완만하게 증가했다. 카메룬과 콩고는 6명에서 6.5명 정도로 증가했다.

동아프리카에는 남수단, 에티오피아, 우간다, 소말리아, 케냐, 르완다, 부룬디, 탄자니아, 말라위, 잠비아, 모잠비크, 짐바브웨, 마다가스카르가 속한다. 동아프리카 지역은 인구변천을 겪은 나라와 높은 출산율이 유지되는 나라로 구분된다.

[그림 2-17] 아프리카 지역 국가의 합계출산율 변화 요인분해 결과(1975-2020)



자료: UN(2019)

1970년대 중반 이래 진행된 아프리카 지역에서의 출산율 변화를 요인분해한 결과, 이 지역에서도 다른 지역과 공통적인 부분은 유배우율 효과의 안정과 유배우출산율 효과의 변동이다. 앞서서도 언급했듯이 출산율이 이 시기에 크게 하락한 국가와 여전히 높은 수준을 유지하는 국가로 구분된다. 높은 수준을 유지하는 국가는 유배우율 효과와 유배우출산율 효과 모두 0에 가깝다. 즉 혼인 행위와 출산 행위 모두에서 큰 변화가 없었다고 볼 수 있다. 출산율이 하락한 국가들의 경우, 다른 국가 사례에서와 같이, 출산율 하락은 유배우출산율 하락이 추동하지만, 다른 지역에 비해 유배우율 효과의 크기도 적지는 않다. 알제리, 르완다, 남아프리카공화국과 같은 나라는 유배우율 효과와 유배우출산율 효과 모두 마이너스 방향으로 크게 변화했다. 이것은 정치경제적 격변을 반영한다. 짐바브웨나 튀니지, 수단과 같은 국가에서는 유배우출산율의 하락이 출산율 하락

의 주요 동인이었다.

아프리카 대륙의 경우 하위지역별 이질성이 매우 크다. 따라서 이 지역에서 주목할 점은 왜 그 시점에 인구변천이 일어났는가와 동시에 왜 여전히 인구변천이 일어나지 않고 있는가이다. 인구변천이 다른 대륙 국가들에 비해 더딘 이유는 어느 정도 정리된다. 늘 그런 것은 아니지만 1차 요인으로 꼽히는 것이 이슬람교이다. 그러나 다산 경향은 이슬람 종교 자체의 교리에 따른 것이라기보다는 여성의 지위와 관계가 있다(몰런드, 2020[2019]:330). 일부 지역에서는 여성의 교육과 경제활동 참가가 억제된다. 여성의 문맹률도 높다. 일부다처제나 이른 결혼도 사실혼 관계에 있는 여성의 출산율을 높인다. 이렇게 볼 때 최근의 출산율 하락은 여성 지위 상승을 짐작하게 한다.

다음의 표는 이 점을 보여준다. 아프리카의 출산율 변화 추이를 크게 세 가지 패턴으로 구분해 표시하고, 각국의 종교 인구 비중을 제시했다. ○는 출산율이 뚜렷하게 하락한 국가들이다. ×는 출산율 하락이 시작되지 않았거나 최근에 시작된 국가들이다. △는 그 사이에 있는 국가들이다.

북아프리카 지역의 국가들은 모두 이슬람교 인구 비중이 압도적으로 높다. 그럼에도 아프리카 지역에서 출산율이 가장 일찍 하락하고 가장 낮게 하락한 국가군에 속한다. 변천이 진행되지 않은 국가들의 경우 상당수가 이슬람교 인구 비중이 높지만 기독교 인구 비중이 높은 국가도 있다. 그 사이에 있는 국가들도 이슬람교와 기독교가 절반 정도 씩 된다. 이러한 경향은 결국 어떤 단일 요인으로 출산율 변화를 설명하거나 해석하기 어려우며 제도 및 문화 등 복합적 요인들을 함께 이해해야 함을 시사한다.

[표 2-3] 아프리카 지역 국가의 출산율 변화 패턴과 종교 인구 비중

지역	국가	패턴	이슬람교 인구 비중	기독교 인구 비중
북아프리카	리비아	○	99.0	1.0
	모로코	○	99.1	0.9
	수단	△	97.0	3.0
	알제리	○	99.0	0.3
	이집트	○	94.7	5.3
	튀니지	○	99.0	0.4
남아프리카	남아프리카공화국	○	1.9	79.7
서아프리카	가나	△	18.0	71.0
	기니	X	86.2	9.7
	나이지리아	X	50.0	50.0
	니제르	X	98.3	1.0
	말리	X	95.0	2.4
	베냉	X	27.7	48.5
	부르키나파소	X	61.5	29.8
	세네갈	△	96.1	3.6
	시에라리온	△	78.6	20.8
	코트디부아르	△	42.9	33.9
	토고	△	20.0	29.0
중앙아프리카	앙골라	X	1.0	95.0
	차드	X	58.0	41.0
	카메룬	X	30.0	65.0
	콩고	X	1.6	79.0
	콩고민주공화국	X	15.0	78.0
동아프리카	남수단	△	20.0	60.5
	르완다	△	4.8	93.4
	마다가스카르	△	10.0	40.0
	말라위	△	20.0	79.9
	모잠비크	X	20.0	60.0
	부룬디	X	10.0	65.0
	소말리아	X	99.8	0.0
	에티오피아	△	34.0	63.0
	우간다	X	14.0	81.0
	잠비아	△	1.0	87.0
	짐바브웨	△	3.0	84.0
	케냐	○	11.0	85.0
	탄자니아	X	35.0	61.0

자료: 위키피디아(wikipedia)

제 3 절

출산율추이로 본 인구변천의 성격과 함의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 합계출산율을 지표 삼아 1950년대 이래의 인구변천의 성격을 세계적 수준에서 개괄하고, 요인분해 분석을 통해 그 성격을 확인해보았다. 1950년대는 지역별 출산율의 높고 낮음 차이가 컸다. 그러나 2010년대에는 많은 지역에서 저출산이 일반화되는 경향을 보인다. 앞 절에서 출산율 변화의 세 유형을 시론 형태로 제시한 바 있다. 그 틀에서 이 절에서 확인한 추이를 자리매김시켜보자.

먼저 전 세계적 수준에서 출산율 하락의 의미를 물을 수 있다. 모두가 경험하고 있는 큰 변화는 근대화에 따른 발전주의 레짐의 형성과 정착이다. 다만, 이 레짐이 발현한 시기와 양상은 지역별로, 나라별로 다르다.

근대화 프로젝트의 청사진과 같은 체제가 서유럽과 북미 지역 등을 중심으로 자리 잡은 때가 1950년대이다. 앞에서 언급했듯이 19세기부터 하락하던 출산율은 하락이 지속될 것이라는 예상과는 달리 20세기 초에 들어 반등한다. 그것은 전후의 근대 체제가 형성된 것을 배경으로 한다. 핵심은 유배우울의 증가다. 유럽은 동아시아 주요 사회와는 달리 혼인이 보편적이지 않았다. 혼인은 계층적으로 제한된 형태로 이루어졌다. 산업화와 생활수준 향상으로 일부 계층의 혼인 양상이 노동자 계급을 포함한 일반 대중으로 확장되었다. 많은 계층이 중산층화의 꿈을 꿀 수 있었던, 그런 의미에서 근대 가족이라는 단위가 재생산의 기본 단위로 자리 잡았던 시기였다. 이것을 첫 번째 유형이라고 말할 수 있다.

이러한 상이 국제적 수준에서의 발전 프로젝트의 한 지향을 제시했다. 1960년대부터 서구 사회를 모범으로 설정해 이른바 ‘후진국’을 발전시킨다는 과제가 정립되었다. 그럼에도 각국의 문화와 제도 등에 따라 그 양상은 다르게 나타났다. 출산율 변화 양상은 바로 그러한 체제적인 성격을 나타내는 지표다. 이런 기획에서 핵심적 수단으로 여겨졌던 것이 가족 기획이었다. 발전 계획, 경제개발 계획과 더불어서 인구통제 정책이라는 것이 정립되었다. 이것은 가족 기획이, 출산 통제가 정치경제적인 의미를 처음부터 갖

고 있었다는 점을 드러낸다. 즉 이 시기부터는 서구식 근대화 모델이 세계 각지로 전파되면서 만들어낸 혼용적 현상이 전개되었다.

먼저, 1960년대부터 굉장히 급속하게 출산율 감소가 이루어졌던 지역이 있다. 아시아권 중 특히 동아시아권이였다. 그 밖의 아시아의 경우에도 시점은 조금 늦지만 맥락은 크게 다르지 않다. 시점으로 보면 80년대 이후의 변화에도 주목할 수 있다. 냉전 체제의 해체와 함께 국제이주 양상이 급변했던 시기다. 발전의 범위와 동향이 달라지는 가운데, 가족계획의 의미도 달라졌다. 마지막으로 오늘날에도 어떤 분명한 패턴을 그리지 않는 나라들이 있다. 이들을 묶어서 세 번째 유형으로 볼 수 있다.

결국 출산율 변천의 경로는 한 사회가 어떤 발전 체제로 이행하는가, 그 환경이 어떠했는가와 긴밀하게 연결된다. 다시 말해 발전의 레짐이 어떻게 진화되었는가와 연결된다. 또 한 가지 주목해야 할 점은 이른바 인구변천이 완료되지 않았다는 것이다.

이런 문제의식은 서구에만 한정되지 않는다. 그렇다면 오늘날 출산율 감소를 발전주의 레짐의 심화로 볼 것인지, 탈발전주의 레짐으로의 변화로 볼 것인지가 쟁점이 된다. 서구의 인구변천은 상대적으로 탈발전주의 경향으로의 전환으로 설명되는 반면, 아시아의 인구변천은 발전주의 경향의 심화로 이해되고는 한다. 그러나 서구와 아시아 모두에서 두 경향은 공존하는 것으로 보인다. 서구에서도 여전히 발전주의적 논리가 유지되고 있다. 탈가족화, 개인화 경향도 기본적으로는 발전주의 체제를 부정하지 않는다. 물론 아시아에서는 여전히 발전주의 경향이 강하다. 그럼에도 불안정한 정치경제체제에서 비롯되는 사회저항의 움직임 또한 인구변화에 일정한 영향을 미치고 있다. 발전주의의 사회적 토대가 침식되는 가운데 새로운 방향을 모색하려는 움직임이, 서구와는 다른 방식으로 나타나고 있기도 하다. 아시아의 또 다른 지역, 아프리카, 남미와 같은 지역에서 확인되는 사회변화는, 저발전이라는 말로 규정될 수만은 없는, 발전주의나 탈발전주의로 환원되기 어려운 복잡성을 드러내고 있다.

이렇게 정리하면 우리가 좀 더 눈을 두어야 할 과제는 답하기가 아닌 질문하기다. 많은 사람들이 인구변천이 어디로 오고, 어디로 가느냐고 묻는다. 그러나 현재는 모범적인 방향성을 설정하기 어려운 상황에 놓여 있다. 서구라고 생각했지만 그렇지도 않다. 서구 안에 질적인 차이가 있고 변화가 있다. 다시 말해 어떤 목표가 있는 변화로 봐서는 안 된다는 뜻이다. 느리면 느린 대로 빠르면 빠른 대로 인구변화의 양상이 갖고 있

는 고유한 의미를 찾는 작업에 좀 더 관심을 가질 필요가 있다.

발전의 역설을 이해하고, 그것을 이해하는 맥락에서 인구현상을 파악하려면 국가 수준에서, 지역 수준에서, 세계 수준에서 일어나는 인구변동의 맥락이 어떻게 연결되는지에 관심을 가질 필요가 있다. 인구구조가 점차 다원화되고 불균형해지고 인구동태가 국가 수준을 넘어 다양한 글로벌 층위에서 서로 연계되어 전개되는 상황을 파악하는 것이 중요하다(박경숙, 2017b). 연결성을 보는 일은 인구현상의 거대한 추이가 있다는 것과 동시에 그 내에서 수많은 다양성이 존재한다는 사실을 인정하는 것에서 시작된다. 다양성에 대한 이해는 미래를 만들어갈 수 있는 가능성에 대한 이해로 이어진다.

몰런드는 1800년 이후 인구의 변화를 ‘혁명’이라고 규정한다. 18세기 말과 19세기 초에 “인구 역사의 연속성이 끊기는 대변혁”(2020[2019]:21)이 일어났다고 말한다. 이 시기는 “인구사에 있어서 분수령”이었고 “지리적으로나 역사적으로나 전 세계적이고 영구적인 변화가 일어난 기념비적 시대”였다(p. 22). 핵심은 빠른 인구 성장이다. 시간 측면에서는 인구가 빠르고도 지속적으로 늘었다. 공간 측면에서는 지구 전역에 전개될 패턴이 만들어졌다.

인구현상의 역설은 두 차례 있었다. 1800년경에 토머스 맬서스는 인구가 폭발적으로 증가하는 것을 우려하면서도 결국에는 생산 능력의 제약으로 (어떤 방식으로든) 억제될 것이라고 전망했다. 바로 그때 인구는 그 제약에서 벗어나고 있었다. 세계 인구는 이때부터 급격하게 증가했다. 결국 거의 모든 나라에서 인구 억제 정책을 폈다. 그런데 억제 정책을 폈을 때에는 이미 출생률이 하락하기 시작한 뒤였다. 그로부터 불과 50년 만에 많은 국가들이 인구 감소를 우려하고 있다. 그렇다면 50년 뒤의 모습은 또 어떨지 모른다.

저출산이 문제라고들 하지만 세계적 차원에서 저출산 추이는 예상되었던 인구 폭발을 막은 “조용한 기적”(코엔, 2019[2015]:122)이라고 평가되기도 한다. 지구의 입장에서 ‘녹색화’는 좋은 것이다. 그러나 대한민국이라는 국가 단위에서 보면, 더욱이 기존의 발전주의적 시각에서 보면, 인구의 감소는 큰 위기감을 불러일으킬 법하다. 몰런드가 말한 것처럼 “어떤 나라가 세계무대에서 영향력을 발휘하기 위해서는 비교적 많은 인구를 보유해야 할 뿐만 아니라 산업이 발전하여 인구 전반이 경제적으로 여유롭거나 여유로워지는 중이어야 하”(2020[2019]:138)기 때문이다. 그러나 국제적 영향력을 굳이 고집하지 않는다면, 스칸디나비아 각국과 베네룩스로 알려진 나라와 같은 위치를 지향하

는 것도 불가능한 것은 아니다.

인구 감소의 전망은 모든 나라에 공통적이다. 차이가 있다면, 언제, 그리고 어떤 속도 인가이고, 더욱 중요한 고려 지점은 그것을 어떻게 사회적으로 '승화'시키느냐일 것이다. “역사는 예측을 허용하지 않는다.”(몰런드, 2020[2019]:398) 그렇다면, 전환의 과정 자체를 의미 있는 것으로 만들어갈 필요가 있다.

지속가능한 미래는 발전의 역설의 실체를 정확히 파악하고 적절한 대응을 하는 데 달려 있다. 요컨대 발전의 논리와 삶의 질이 어떻게 모순적인 방식으로 관계 맺어 인구 및 사회구조의 불균형과 갈등을 심화하였는지 그 근본 원인을 이해하는 것이 절실하다. 일국 단위로, 경제적 효용과 생산을 목적으로 삼아, 위계적 시민권에 기반해 조직된 발전 모델이 계급, 젠더, 국적의 다양한 층위에서 불균형과 불평등을 심화하고 사회의 지속가능성과 삶의 질을 위협하는 상황들을 냉철하게 판단하고 삶의 질과 지속가능한 발전을 위한 대안적 발전 모델과 실천 과제를 세우는 것이 필요하다.

제3장

국가별 사회지출 비교·분석

제1절 OECD 국가의 특성과 사회지출

제2절 사회지출의 배분적 효율성 분석

제3절 소결

제 1 절

OECD 국가의 특성과 사회지출

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 OECD 국가별 특성과 사회지출의 구조, 자원배분의 효율성을 분석하고자 한다. 사회지출은 노인, 아동, 가족, 장애인 등 지출의 대상이 명확하므로 인구구조의 변화에 대응하는 방식으로 지출구조가 짜인다. 따라서 정책 대상 규모의 변화에 따른 사회정책 수행방식의 변화는 국민의 삶의 질을 결정하는 다양한 요인에 영향을 미치게 되는데, 국가별 경제수준, 재정여건, 인구특성, 사회지출 등의 어떠한 특성이 삶의 질 제고의 효율성을 높이는 데 기여하는가를 살펴볼 필요가 있다. 본 장에서는 우리나라를 포함한 OECD 국가의 사회지출의 배분적 효율성을 분석함으로써 사회지출의 효율성 제고를 위한 제언의 근거를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

1 분석개요

본 연구는 국가별 비교 가능성과 효율성 분석 결과 해석의 적용 가능성을 높이기 위하여, 먼저 인구구조와 경제수준 등 OECD 국가별 특성을 살펴보았다. 이러한 국가별 특성을 고려한 상태에서 각국의 사회지출규모에 대한 개략적인 관계를 분석하였다. 국가별 특성의 주요변수로는 사회지출, 경제수준, 재정여건(세수), 인구특성(총인구, 인구구성, 출생률) 등을 활용하였다.

[표 3-1] 국가별 특성 변수 및 사회지출규모

변수명		변수설명	단위
사회지출	socx	GDP 대비 사회지출(공공지출)	% of GDP
경제수준	gdp	1인당 GDP	Total, US dollars/capita
재정여건	taxrevenue1	GDP 대비 총세수(%)	Total, % of GDP
인구특성	pop	총인구수	Total, Million persons
	pop_old	고령인구 수	over 65, % of population
	pop_work	생산가능인구 수	15~64, % of population
	birth	출산율	Total, Children/woman

본 연구에서 수행하는 효율성 분석의 주요 방법론은 크게 자료포락분석(data envelopment analysis, DEA)과 확률변경분석(stochastic frontier analysis, SFA)으로 구분되며, 이들은 유사한 규모적 특성을 가지는 DMU를 비교하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 분석의 대상은 OECD 국가로 한정하여 비교 가능성을 확보한 것으로 가정하였다. 다만, 개별 국가의 경제, 재정, 인구적 차원의 특성과 사회지출 규모의 관계를 살펴보는 것을 통해 개별 국가의 특수성을 이해하고 향후 분석 결과의 해석에 이를 활용하고자 하는 목적이다.

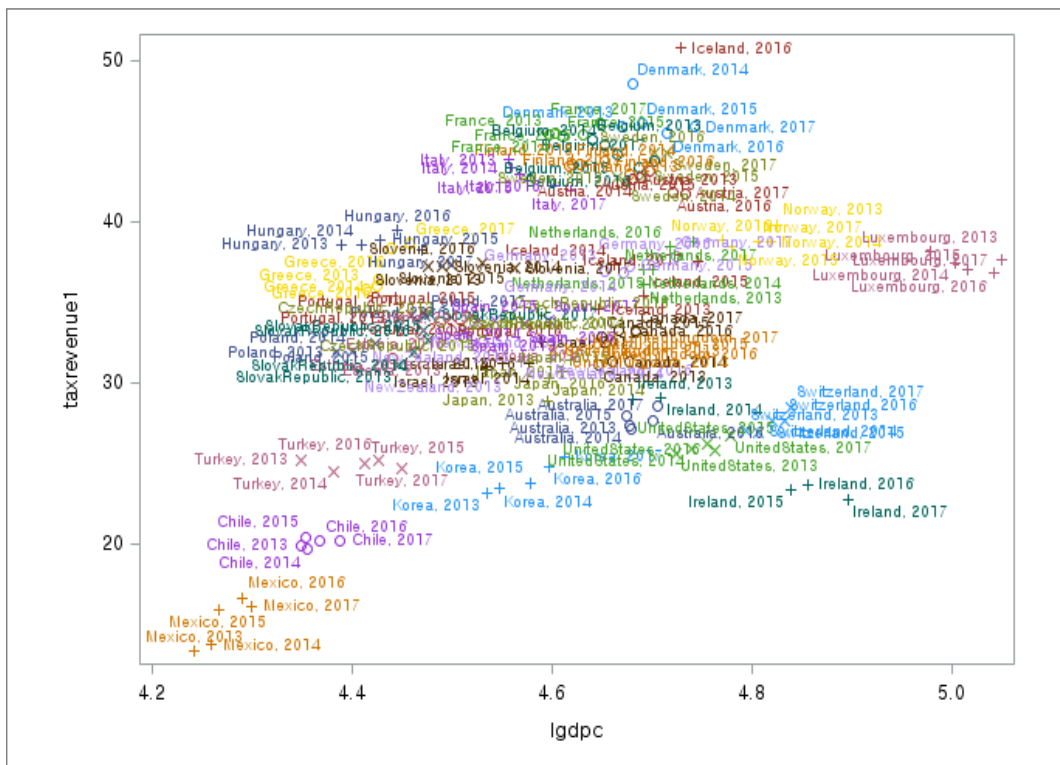
이하에서는 먼저, 인구, 경제, 재정, 사회지출 등 주요변수를 활용한 분산도(scatter plot) 분석을 통해 OECD 국가 중 우리나라의 상대적인 위치를 파악하였다. 분석에는 수집 가능한 자료 중 최근 5년간 국가별 데이터를 활용하였으며, 분산도를 작성할 때, 이들 5년간 자료를 함께 제시하였다. 해당 분석을 통해 국가 간 비교뿐만 아니라, 개별 국가의 5년간의 변화를 확인할 수 있다. 다음으로, 사회지출을 중심으로 국가별 인구, 경제, 재정을 살펴보았다. 분석 결과에 개별 데이터의 신뢰구간(CLI)을 제시하여, 전체 국가의 경향성과 함께, 우리나라의 상대적 위치를 보다 쉽게 알 수 있도록 하였다.

2 OECD 국가 중 우리나라의 상대적 위치

먼저, OECD 각 국가의 1인당 GDP와 GDP 대비 총세수를 비교 및 분석하고자 한다. 우리나라는 OECD 국가 중 1인당 GDP는 중하위에 위치하고 있으며, GDP 대비 총세수는 20% 초중반으로 하위권에 속한 것으로 나타났다. 1인당 GDP의 경우 국가 간 편차가 크기 때문에 독자가 쉽게 이해할 수 있도록 log10 scale로 변환하였다.

우리나라는 경제수준(1인당 GDP)에 비해 세수는 낮은 수준을 기록하고 있다. 경제수준이 높은 국가 중 룩셈부르크의 세수가 가장 큰 것으로 나타났다. 이에 비해 스위스와 아일랜드는 세수 규모가 낮은 수준인 것으로 분석되었다.

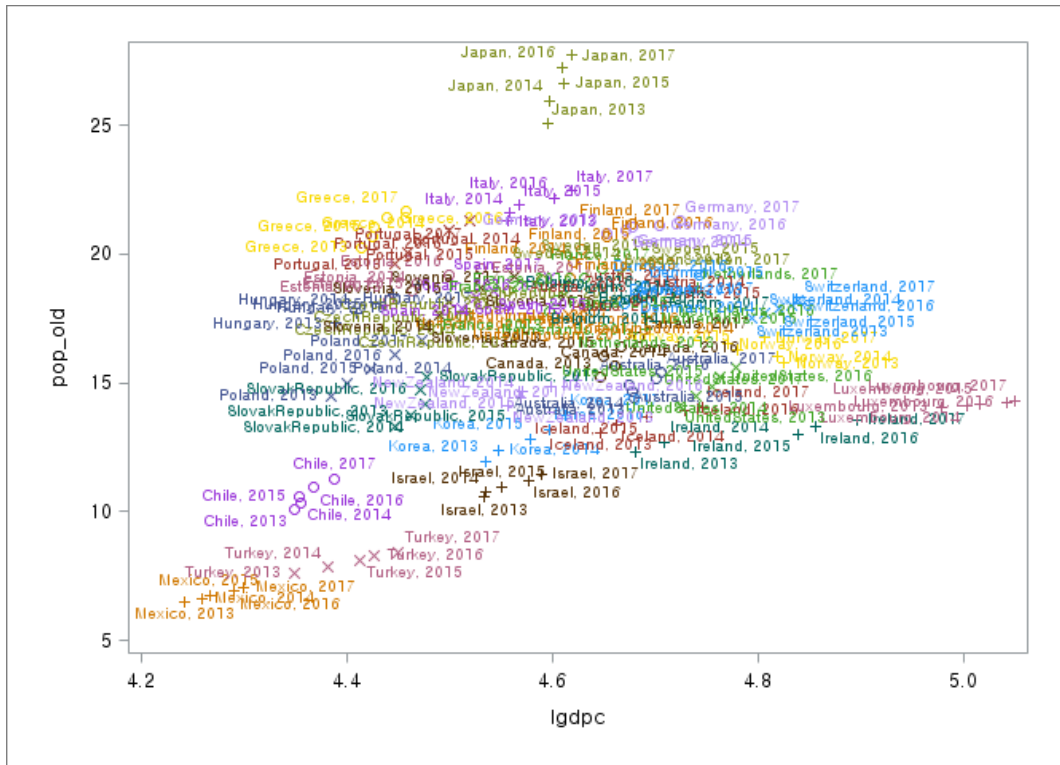
[그림 3-1] 1인당 GDP(log10 scale)와 GDP 대비 총 세수



주: lgdpc(1인당 g에, log10 scale), taxrevenue1(GDP 대비 총세수, %)

두 번째로, 1인당 GDP와 고령인구 비율을 비교한 결과는 아래 그림과 같다. 일본의 고령인구 비율이 25%를 넘어 가장 높은 수준이다. 반면 가장 낮은 국가는 멕시코, 터키, 칠레 등으로 10% 수준이다. 한편 우리나라는 2017년까지 고령인구 비율이 15% 수준으로, 이는 같은 경제수준 국가 중 낮은 수준이다.

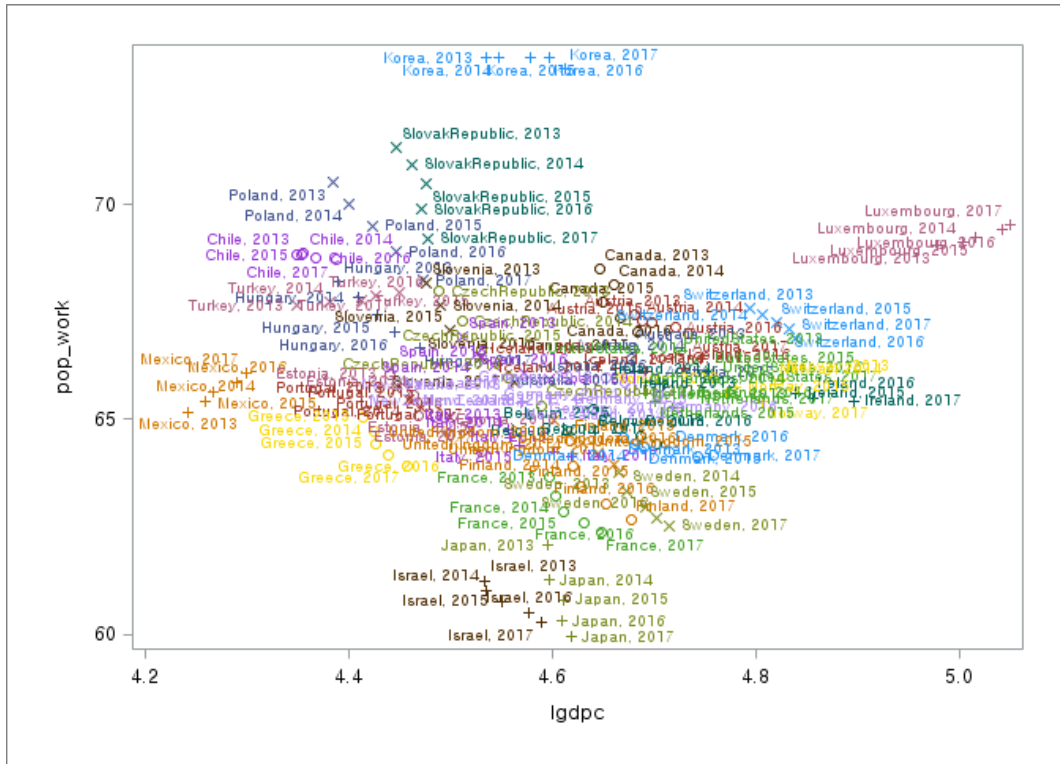
[그림 3-2] 1인당 GDP(log10 scale)와 고령인구비율



주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), pop_old(총인구 대비 고령인구 비율, %)

세 번째로, 우리나라는 유사한 경제수준을 보이는 국가 중 생산가능인구 비율이 가장 높은 수준으로 나타났다. 반면 이스라엘과 일본은 가장 낮은 수준으로 나타났다.

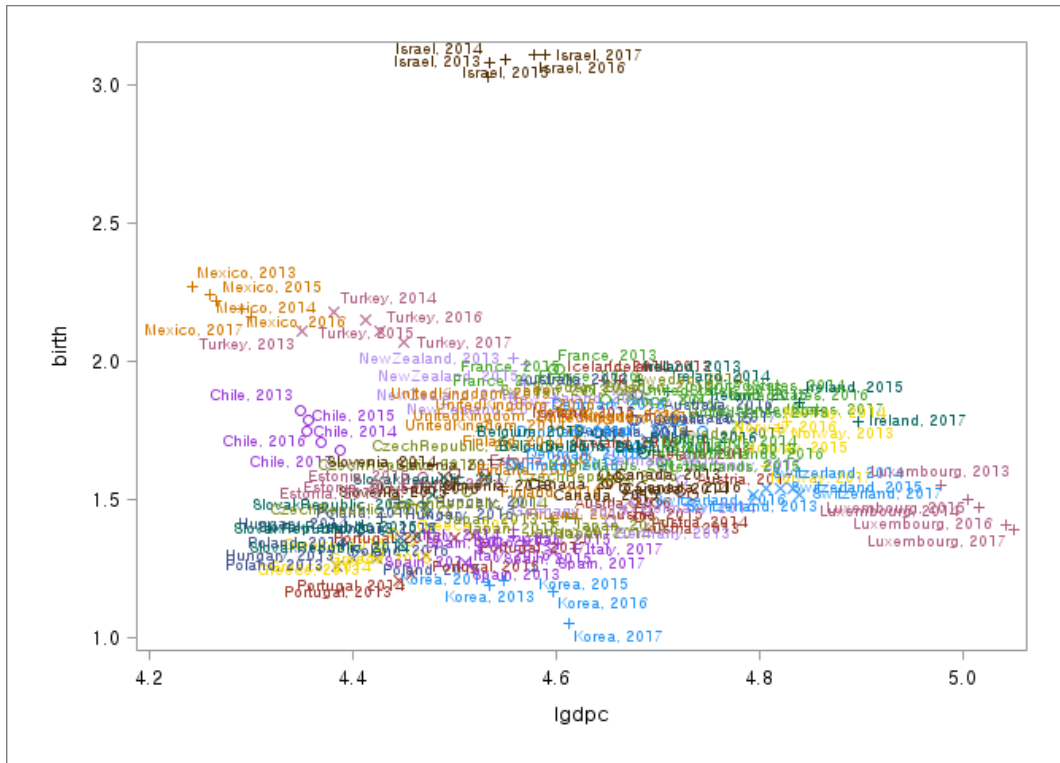
[그림 3-3] 1인당 GDP(log10 scale)와 생산가능인구 비율



주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), pop_work(총인구 대비 생산가능인구 비율, %)

네 번째로, 출산율과 경제수준(1인당 GDP)의 관계는 대부분의 국가가 인구대체수준인 2.1명 이하인 것으로 나타났다. 그중 이스라엘이 3.0명 수준으로 가장 높다. 한편, 우리나라는 2017년까지 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 1.0명대로 근접하고 있음을 확인할 수 있었다.

[그림 3-4] 1인당 GDP(log10 scale)와 출산율

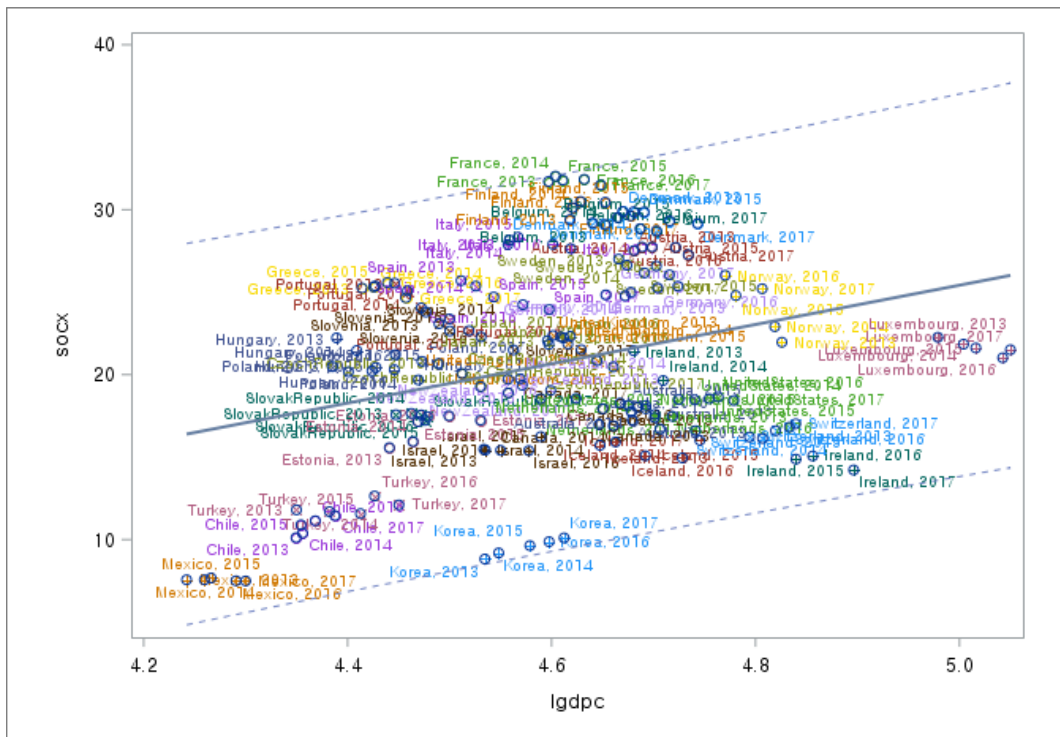


주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), birth(출산율, 명)

3 OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계

각국의 특성(인구, 재정, 경제수준)과 GDP 대비 사회지출규모의 관계를 통해 개괄적인 위치를 확인하고자 한다. 우리나라는 GDP 대비 사회지출규모가 10% 수준으로, 같은 경제수준의 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 나타났으며, 프랑스, 핀란드, 덴마크, 이탈리아 등은 높은 수준으로 나타났다. 경제수준이 높아질수록 사회지출규모는 높아지는 경향을 보이거나, 같은 경제수준 간에서도 편차가 큰 것을 확인할 수 있다.

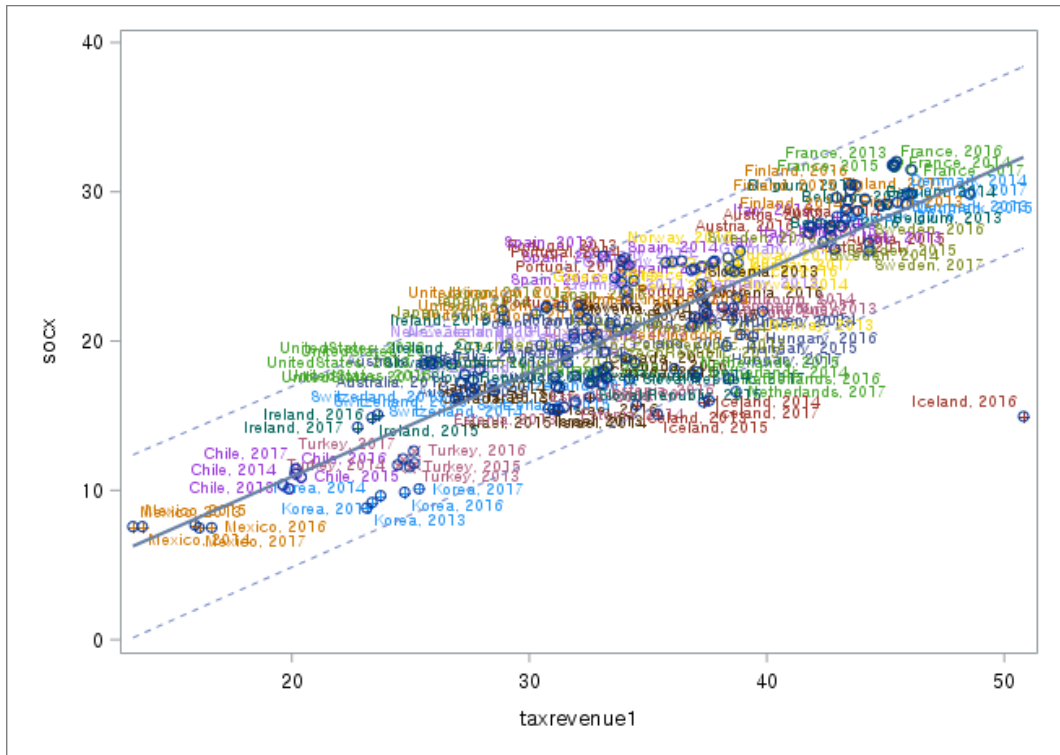
[그림 3-5] 1인당 GDP 대비 사회지출규모



주: lgdpc(1인당 GDP, log10 scale), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

다음으로, 총세수와 사회지출규모 사이에는 그림에서와 같이 강한 양의 상관관계가 나타남을 확인할 수 있었다. 대부분의 국가는 중부담중복지 국가군에 속하며, 프랑스, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등은 고부담고복지 국가군으로 나타나고 있다. 한편 우리나라는 저부담저복지 국가에 속하는 것으로 보인다.

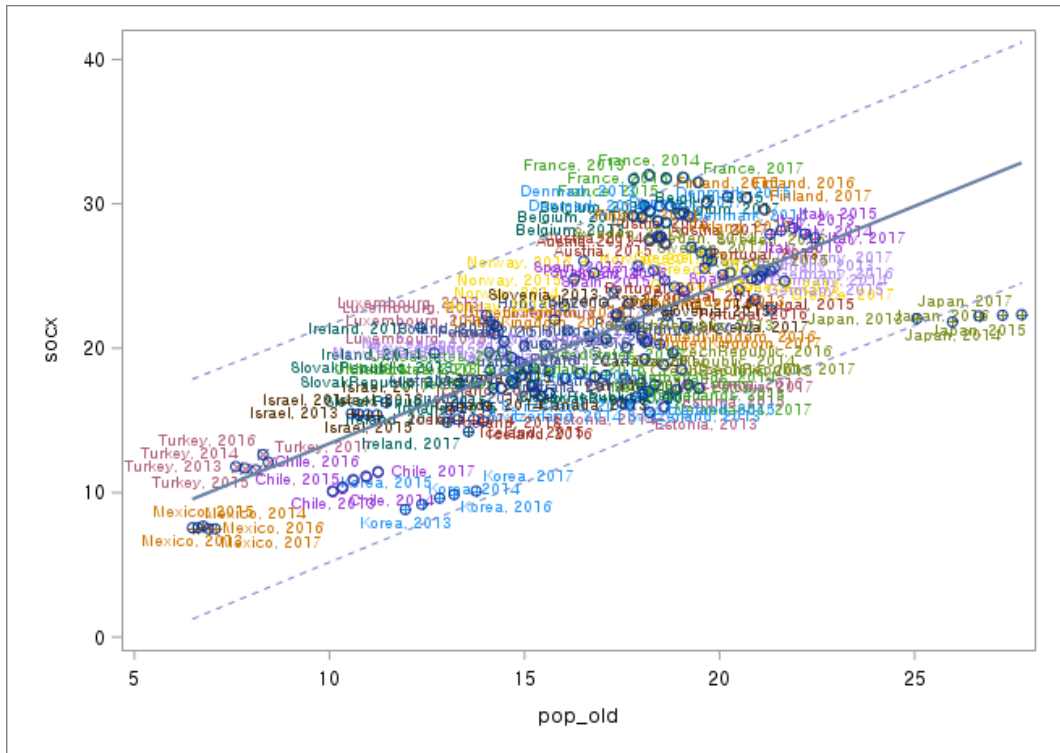
[그림 3-6] 총 세수 대비 사회지출규모



주: taxrevenue1(GDP 대비 총세수, %), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

세 번째로, 고령인구 비율은 5%에서 25%까지 분포되어 있으며, 고령인구 비율이 높을수록 사회지출규모는 정의 상관관계로 나타나고 있다. 한편, 우리나라는 고령화 속도와 별개로 타 국가에 비해 고령인구 비율은 중하위에 속하며, 같은 고령인구 비율 국가에 비해 사회지출규모는 낮은 수준이다.

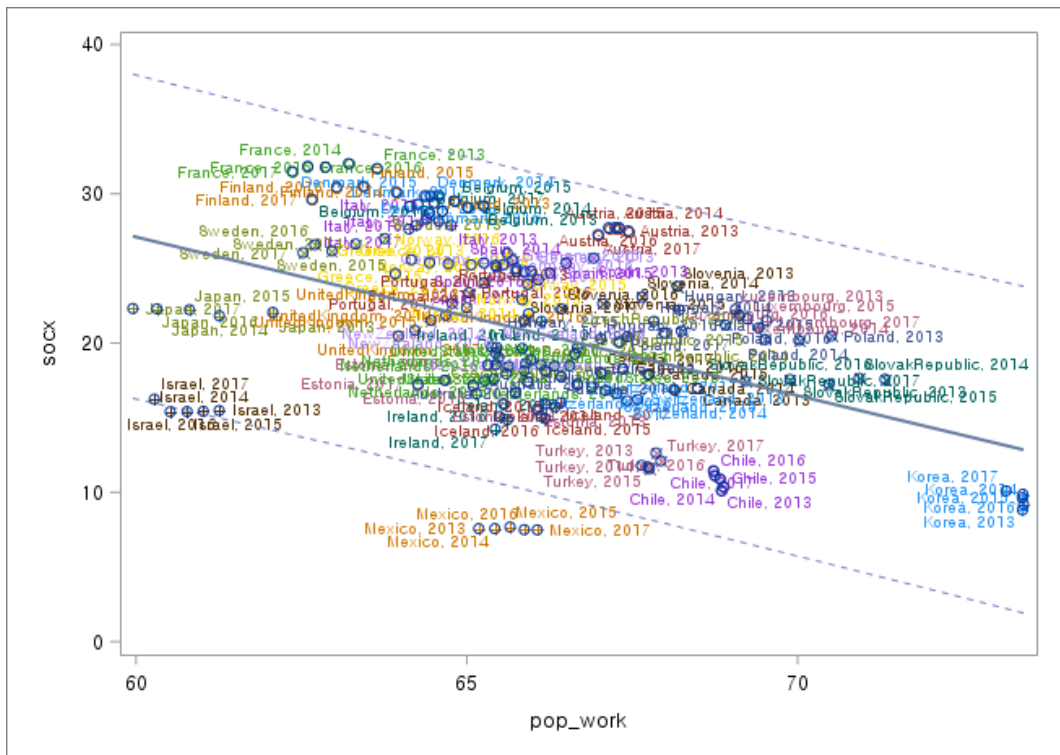
[그림 3-7] 고령인구비율 대비 사회지출규모



주: pop_old(총 인구 대비 고령인구비율, %), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

네 번째로, 생산가능인구 비율과 사회지출규모는 음의 상관관계를 가지며, 우리나라는 생산가능인구 비율이 높고 사회지출규모가 낮은 국가로 평균적인 국가와 차별성을 가진다.

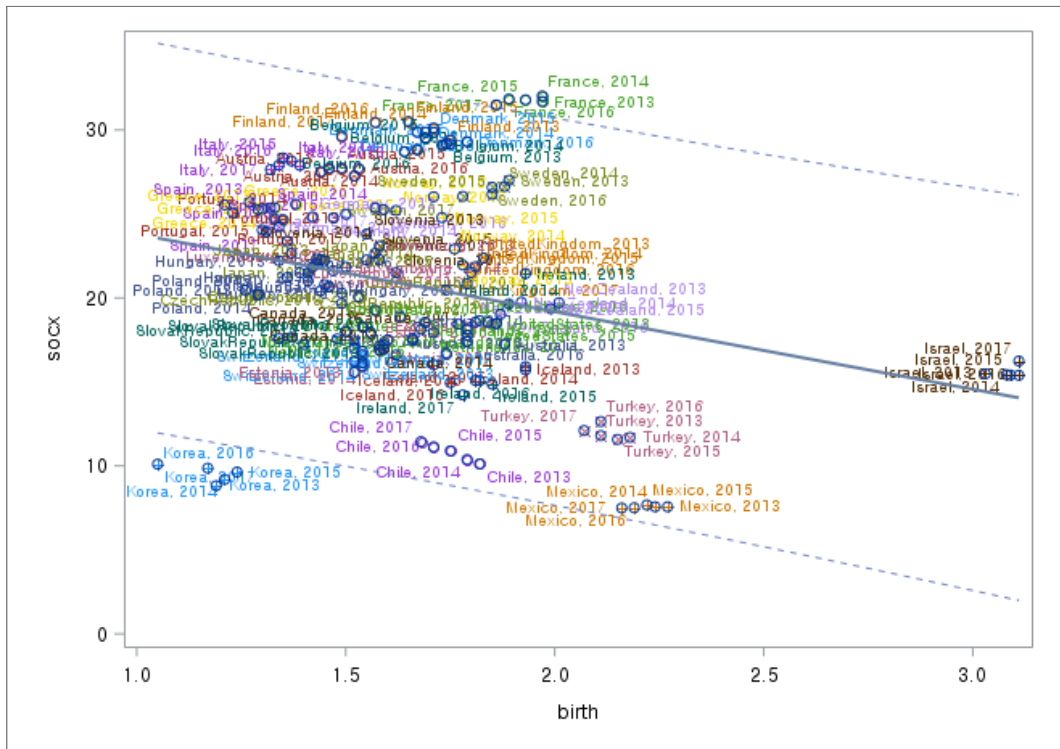
[그림 3-8] 생산가능인구 비율 대비 사회지출규모



주: pop_work(총 인구 대비 생산가능인구 비율, %), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI (confidence limit for individual)를 나타냄.

마지막으로, 출산율도 사회지출규모와 약한 음의 상관관계를 보이며, 이스라엘을 제외하면 출산율과 사회지출규모의 상관관계는 높지 않을 것으로 보인다. 우리나라는 낮은 출산율에도 불구하고, 사회지출규모는 신뢰구간을 벗어난 낮은 수준으로 나타나고 있다. 한편, 같은 출산율 국가 중 멕시코, 칠레, 터키 등은 사회지출규모가 낮고, 프랑스, 덴마크, 스웨덴, 벨기에 등은 높은 사회지출규모를 보이고 있다. 이들 국가는 출산율은 같은 수준이나, 생산가능인구 비율이 높은 국가군(프랑스, 덴마크 등)과 낮은 국가군(멕시코, 터키 등)으로 나눌 수 있다.

[그림 3-9] 출산율 대비 사회지출규모



주: birth(출산율, 명), 사회지출규모(GDP 대비 사회지출액, %), 점선은 CLI(confidence limit for individual)를 나타냄.

제2절

사회지출의 배분적 효율성 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 방법 및 자료

효율성 분석(efficiency analysis)은 투입(input)에 대한 산출(output)의 의미로 한 측면만 관련되는 것이 아니라, 양 측면의 관계에 초점을 맞춘 것으로 특정 조직의 단위에서 한정된 자원을 가장 효율적으로 활용한 결과물의 창출을 분석하는 방법이다(고길곤, 2017). 효율성을 분석하는 방법은 크게 두 가지로 구분된다.

첫 번째는 비모수적 방법인 자료포락분석(Data Envelopment Analysis; DEA)이 있다. 이는 산출 및 투입 자료를 이용하여 비모수적인 프런티어를 구축하여 실제 분석값과 비교하여 효율성을 추정하는 방법이다. 이러한 방법은 특정 연도에 발생하는 충격이 반영되어 추정된 효율성값이 과대 및 과소 분석되는 경향이 있다. 또한, 이상치에 민감하게 반응해 기술효율성과 통계적 오차를 구분할 수 없고 유의성 검증도 할 수 없다는 단점이 있다. 그러나 특정한 함수와 분포를 가정하지 않고도 다수의 산출 및 투입을 분석할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

두 번째는 모수적인 방법인 확률변경분석(Stochastic Frontier Analysis; SFA)이 있다. 이는 특정 함수를 가정하면서 산출 및 투입 자료를 이용하여 모수를 분석할 수 있는 방법이다. 비효율과 확률오차를 구분할 수 있고 유의성도 검증할 수 있다. SFA는 Aigner와 Chu(1968)가 처음 제시하였으며, Battese와 Corra(1977)가 생산 프론티어 모델을 추정하였으며, Meeusen과 Den Broeck(1977)은 Cobb douglas 생산기능의 효율성을 확률오차를 고려한 모형을 제안하였고, Stevenson(1980), Greene(1993) 등에 의해 발전되었다.

모수적 접근 방법은 사전적으로 생산함수가 특정 형태(콕-더글라스 함수, 초월대수 함수 등)를 갖는다고 가정한 후 분석 자료를 통해 모수를 추정하는 접근 방법이다. 즉, SFA는 생산함수를 이용하여 생산변경을 추정한 후 실제 관찰된 산출수준과 생산변경에서의 산출수준 거리를 이용해 효율성을 추정한다.

본 연구에서는 생산함수를 초월대수 생산함수(Trans-log function)를 가정하였다. 초월대수 생산함수는 각 독립변수로 이루어진 1차 항과 각 독립변수의 곱으로 이루어진 2차 항으로 구성된다. 초월대수 함수는 단순하고 쉽게 동차성을 부여할 수 있으며 변수들 간의 상호작용도 고려할 수 있는 장점을 가지고 있다(임승모·김명석, 2017).

$$y = \exp(\beta_0 + \sum_{i=1}^p \beta_i \ln x_i + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^p \sum_{j=1}^p \beta_{ij} \ln x_i \ln x_j + v)$$

(단, i, j는 독립변수를 구분하는 구분자, p는 독립변수의 수, v는 회귀분석 가정을 만족하는 정규오차항)

위 초월대수 함수의 양변에 로그를 취하면, 선형함수 형태로 회귀계수를 추정할 수 있다.

$$\ln y = \beta_0 + \sum_{i=1}^p \beta_i \ln x_i + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^p \sum_{j=1}^p \beta_{ij} \ln x_i \ln x_j + v$$

본 연구의 분석 자료는 2013년부터 2017년까지 5개년 동안 34개 OECD 회원국을 대상으로 수집된 통계자료를 활용하여, 국가별 소득 불평등과 삶의 질에 대한 사회지출의 효율성 분석을 실시하였다. 본 연구의 효율성 분석을 위한 산출변수로는 지니계수와 OECD의 삶의 질 지수(Better Life Index; BLI)를 활용하였다. 즉, 소득 배분 실태와 분야별 삶의 질 수준을 산출변수로 설정함으로써, 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서의 사회지출의 효율성 분석을 시도한 것이다.

지니계수는 소득의 불균형 정도를 나타내는 수치로, 소득이 어느 정도 균등하게 분배되는지를 제시한다. 지니계수는 0부터 1까지의 수치로 표현되는데, 값이 '0'(완전평등)에 가까울수록 평등하고 '1'(완전불평등)에 근접할수록 불평등하다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 World Bank가 제공하는 가처분소득 기준 지니계수를 백분율로 환산한 수치를 표준정규분포(Z분포)로 변환하여 활용하였다.

OECD의 BLI는 다양한 측면에서 삶의 질을 정량화하여 2013년부터 제시하는 자료

이다. BLI는 소득과 부(Income and wealth), 일자리와 수입(Jobs and earning), 주거여건(Housing conditions), 일과 삶의 균형(Work-life balance), 건강상태(Health status), 교육 및 기술(Education and skills), 사회적 연결(Social connections), 시민 참여(Civil engagement), 환경의 질(Environmental quality), 개인 안전(Personal security), 주관적 삶의 만족도(Subjective well-being)의 11개 분야로 구성되어 있다. 각 분야는 복수의 지표들로 구성되어 있으며, 지표별 국가 비교는 가능하지만 분야별 혹은 11개 분야를 통합하여 국가별 비교를 하는 것은 불가능하도록 체계가 구성되어 있다.

본 연구는 BLI 중 주관적 삶의 만족도, 소득과 부, 일자리와 수입, 주거여건, 일과 삶의 균형 등 정부의 사회지출 투입을 통한 정책적 개입의 직접적인 영향을 받을 수 있다고 판단되는 5개 분야에 대하여, 각 분야를 구성하는 지표별로 표준정규분포(Z분포)를 적용하여 표준화한 수치에 대한 산술평균을 구하는 방식으로 변수를 생성하였다. 즉, 주관적 삶의 만족도, 소득과 부, 일자리와 수입, 주거여건, 일과 삶의 균형 등 5개 분야별로 표준화한 값을 토대로 5개의 산출변수를 도출한 것이다.

아래 표와 같이 산출변수는 양극화와 더 나은 삶 지수(BLI) 및 그 하위지표를 표준화 지수로 변환하여 활용한다. 다만, 주관적 삶의 만족도는 다른 지표와는 달리 객관적인 지표가 아니기 때문에 전반적인 삶의 만족도에 대한 인식을 파악하는 데는 도움이 되지만, 사회지출과 주관적 삶의 만족도 간의 교란요인이 있을 수 있어 해석에 유의가 필요하다.

[표 3-2] SFA 분석을 위한 산출변수

변수명	주요 내용
Gini coefficient	between 0(=complete equality) and 1(=complete inequality)
BLI	Housing, Income, Jobs, Health, Life Satisfaction, Work-Life Balance

효율성 분석을 위한 투입변수는 OECD 회원국의 사회지출이다. OECD는 회원국의 사회지출 데이터 베이스(Social Expenditure Database; SOCX)를 사회지출의 기능별로 나누어 제공하고 있다. 본 분석에서는 해당 분류를 기준으로, 각국 사회지출 세부 항목의 GDP 대비 비중을 투입변수로 조작화하였다.

사회지출은 기능별로 노인 정책, 보훈 정책, 장애인 정책, 보건의료 정책, 가족 정책, 적극적 노동시장 정책, 실업 정책, 주거 정책, 기타 등 9개 유형으로 구분된다. 이 중, 노인 정책, 보건의료 정책, 가족 정책, 적극적 노동시장 정책, 실업 정책, 주거 정책 등 6개 분야의 사회지출을 투입변수로 설정하였다. 이처럼 6개 분야를 표준화하여 투입변수로 산출한 수치는 BLI를 구성하는 분야에 대한 직접적인 정책 개입이 가능하다고 판단되는 사회지출의 기능별 유형에 해당한다. 분석 대상 사회지출 통계 역시 표준정규분포(Z분포)를 적용하여 표준화한 값을 분석에 활용하였다.

[표 3-3] SFA 분석을 위한 투입변수

변수명	내용	단위
old	노령인구 대상 사회지출	% of GDP
health	보건의료 대상 사회지출	% of GDP
family	가족 및 자녀 대상 사회지출	% of GDP
almp	적극적 노동시장 정책 대상 사회지출	% of GDP
unemploy	실업 정책 대상 사회지출	% of GDP
housing	주거 정책 대상 사회지출	% of GDP

2 분석결과

가. 소득 불평등(지니계수)

지니계수를 산출변수로 하고, 노인, 보건, 가족, 노동, 실업, 주거 등을 투입변수로 한 반정규분포 가정하의 초월대수 함수의 SFA 분석 결과는 다음과 같다.

분석 결과, 투입변수인 사회지출이 1% 증가할수록 지니계수도 대부분 감소하는 것으로 나타났으나, 실업과 주거에 대한 사회지출은 오히려 지니계수를 높이는 것으로 나타났다. 다만, 이들 결과는 통계적으로 유의미하지는 않았다. 교호작용항에서도 주거 및 실업 정책에 대한 지출이 포함된 경우는 지니계수를 높이는 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

[표 3-4] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(gini)

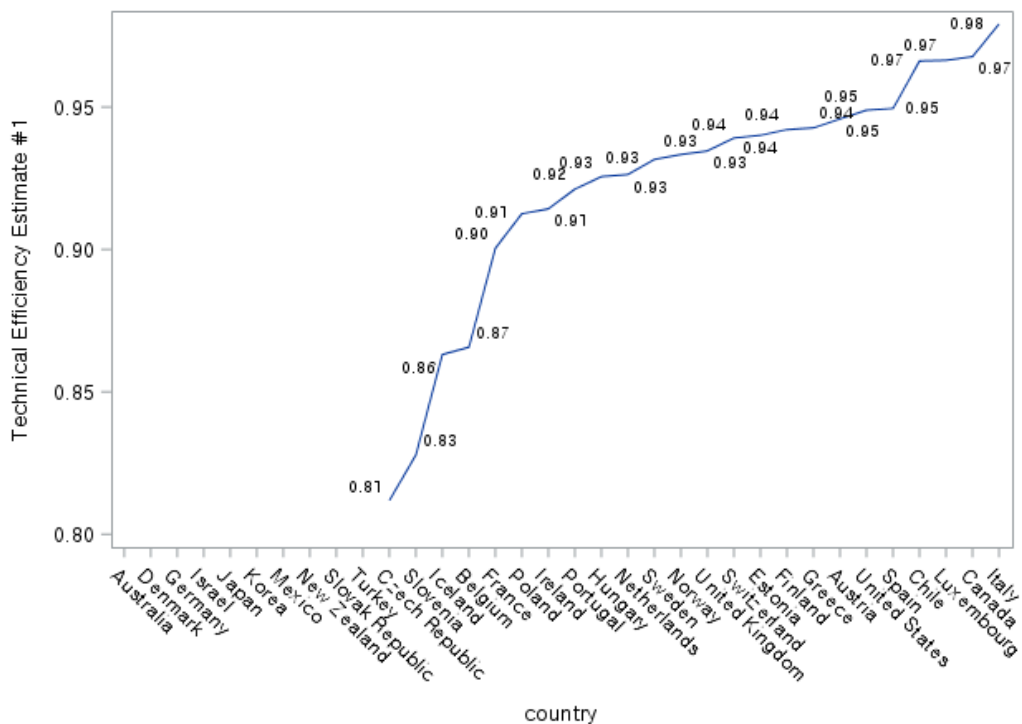
parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.175	0.032	5.430	<.0001
old	-0.041	0.041	-1.000	0.319
health	-0.022	0.060	-0.360	0.717
family	-0.034	0.051	-0.680	0.495
almp	-0.054	0.044	-1.250	0.212
unemploy	0.016	0.021	0.740	0.460
housing	0.013	0.021	0.610	0.543
ol_he	0.533	0.160	3.330	0.001
ol_fa	-0.046	0.132	-0.350	0.725
ol_al	-0.086	0.044	-1.950	0.051
ol_un	-0.011	0.052	-0.220	0.826
ol_ho	-0.024	0.030	-0.790	0.428
he_fa	-0.257	0.189	-1.360	0.175
he_al	-0.066	0.156	-0.420	0.672
he_un	0.210	0.092	2.290	0.022
he_ho	0.208	0.063	3.300	0.001
fa_al	0.177	0.080	2.210	0.027
fa_un	-0.087	0.065	-1.340	0.181
fa_ho	0.051	0.032	1.580	0.114
al_un	0.031	0.029	1.090	0.275
al_ho	-0.028	0.027	-1.010	0.313
un_ho	-0.037	0.026	-1.410	0.158
_Sigma_v	0.059	0.018	3.200	0.001
_Sigma_u	0.108	0.043	2.530	0.011

주: number of observations =131, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 146

표의 σ_v 는 무작위 오차항의 표준편차이고, σ_u 는 비효율성 변수의 표준편차에 해당한다. 추정치의 두 값을 비교했을 때, σ_u 가 더 크면 무작위한 변화보다 효율성 차이에 의한 변동이 더 큰 것으로 해석한다(고길곤, 2017:335). 지니계수의 SFA 분석 결과는 효율성 차이에 의한 변동이 무작위한 변화보다 다소 크다는 점을 알 수 있다. 즉, 사회지출의 투입이 지니계수에 미치는 영향의 설명력이 높다고 볼 수 있다.

가처분소득 기준 지니계수를 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 제시하였다. 그림을 살펴보면, 거의 모든 분석 대상 국가의 기술적 효율성 추정값이 1에 근접하고 있음을 알 수 있다.

[그림 3-10] 소득 불평등(지니계수)에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



주: worldbank에서 제시하는 2017년 gini 계수가 결측인 국가임

이러한 분석 결과는 본 연구의 분석 대상인 노인 정책, 보건의료 정책, 가족 정책, 적극적 노동시장 정책, 실업 정책, 주거 정책 등 6개 분야에 대한 정부의 자원 투입이 계

층별 가처분소득의 격차를 완화하여 소득 불평등 수준을 낮추는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

2017년 기준 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성이 가장 높은 국가는 이탈리아, 룩셈부르크, 노르웨이, 스페인, 헝가리 등으로 나타났고, 한국의 경우에는 상대적으로 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성이 낮은 국가군에 속하는 것으로 분석되었다. 이에 대하여는 국가별 사회정책의 어떠한 특성이 소득 불평등에 대한 사회지출의 효율성에 영향을 미치고 있는가에 대한 좀 더 구체적인 추가 분석이 요구된다.

[표 3-5] 소득 불평등(지니계수) 효율성 상위 20개 DMU

no.	country	year	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Italy	2017	0.55	0.10	-0.07	0.12	0.21	-2.67	0.98
2	Israel	2016	-0.49	-0.24	-0.12	-1.41	-0.96	-1.81	0.98
3	Israel	2014	-0.47	-0.25	-0.16	-1.41	-0.82	-1.41	0.98
4	Italy	2016	0.56	0.12	-0.10	0.17	0.28	-2.27	0.98
5	Italy	2015	0.58	0.13	-0.09	0.02	0.30	-2.29	0.98
6	Australia	2014	-0.41	-0.01	0.25	-0.67	-0.09	0.12	0.97
7	Canada	2015	-0.55	0.27	-0.31	-0.74	-0.17	-0.13	0.97
8	Canada	2017	-0.53	0.26	-0.25	-0.79	-0.28	-0.03	0.97
9	Canada	2016	-0.53	0.27	-0.22	-0.68	-0.13	-0.14	0.97
10	Luxembourg	2017	-0.10	-0.27	0.44	0.47	0.41	0.07	0.97
11	Chile	2017	-1.21	-0.23	-0.18	-0.60	-2.25	0.82	0.97
12	Italy	2014	0.58	0.15	-0.19	-0.26	0.32	-2.38	0.96
13	Estonia	2015	-0.10	-0.24	0.26	-0.85	-0.82	-2.59	0.96
14	Poland	2013	0.20	-0.25	-0.41	-0.01	-1.09	-1.82	0.96
15	Estonia	2014	-0.17	-0.28	0.10	-0.94	-0.93	-2.38	0.96
16	Canada	2013	-0.62	0.23	-0.58	-0.74	-0.27	-0.09	0.96
17	Poland	2014	0.20	-0.27	-0.43	-0.03	-1.30	-1.82	0.96
18	Austria	2013	0.46	0.11	0.22	0.43	0.29	-1.12	0.96
19	Luxembourg	2015	-0.13	-0.27	0.46	0.29	0.63	-0.12	0.96
20	Ireland	2013	-0.49	0.24	0.17	0.56	1.19	0.67	0.96

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

나. BLI : 주관적 삶의 만족도(life satisfaction)

더 나은 삶 지수(Better life index, BLI)는 OECD 국가에 대해 삶의 질을 구성하는 주거, 일자리, 교육, 시민사회, 삶의 만족도, 일생활균형, 소득, 커뮤니티, 환경, 보건, 안전 등의 지표에 대한 국가별 수준을 측정하여, 물질적 생활 조건과 삶의 질 영역에서 OECD가 필수적인 영역으로 식별한 11가지 주제를 기반으로 국가 간 삶의 질 수준을 비교할 수 있다. 하지만, BLI는 11개 주제 각각을 측정하고 있을 뿐, 이들을 통합한 지수를 도출할 수 없다. 따라서, 본 연구에서는 개별 주제의 값을 산출변수로 활용하여 분석을 실시하였다.

주관적 삶의 만족도를 산출변수로 하는 SFA 모형의 분석 결과는 [표 3-6]과 같다. 보건과 가족, 실업에 대한 사회지출은 주관적 삶의 만족도를 높이는 것으로 보이며, 노인, 주거, 노동시장 정책은 오히려 주관적 삶의 만족도를 낮추는 방향으로 연계되고 있다. 하지만, 교호작용항에서 부의 관계를 나타내는 계수가 다수 존재하며, 이들의 회귀계수의 크기가 개별 변수의 회귀계수보다 큰 것으로 나타나, 최종적인 효과는 교호작용항의 영향을 받을 것으로 예상된다. 그 결과, 노인과 실업, 노인과 보건, 가족과 주거 등의 회귀계수로 볼 때, 이들 투입요소의 증가가 주관적 삶의 만족도 제고에 부의 효과를 주는 것으로 분석되었다.

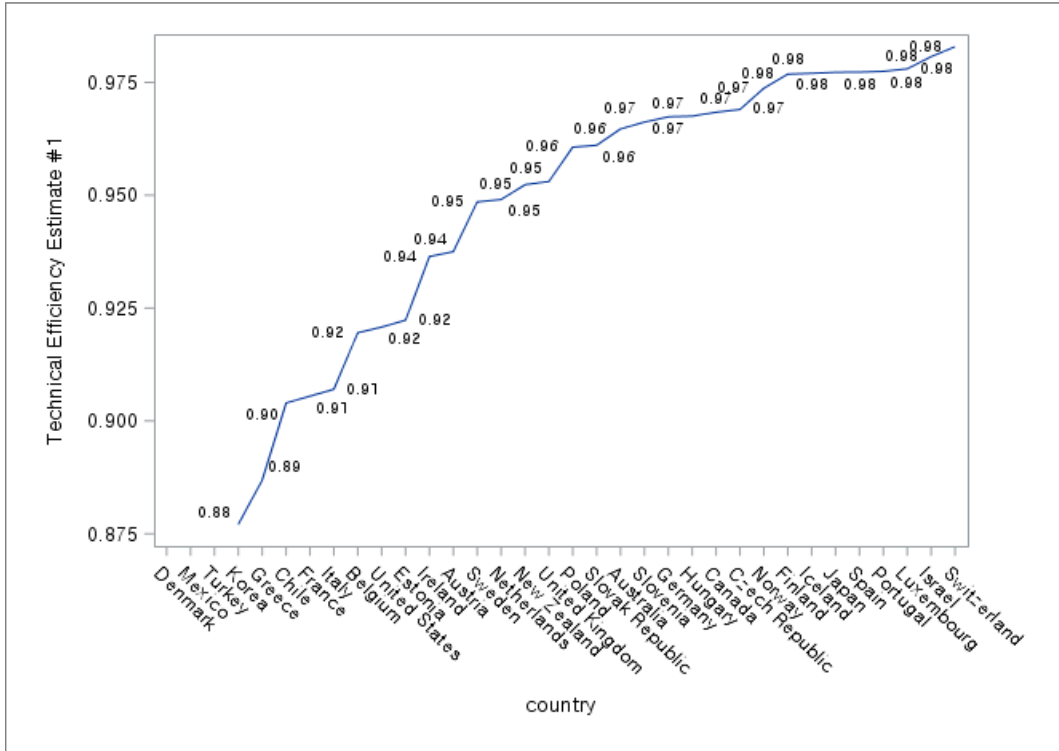
다만, 추정치의 $\text{Sigma } v$ 와 $\text{Sigma } u$ 를 비교했을 때 주관적 삶의 만족도 SFA 분석 결과는 무작위한 변화가 효율성 차이에 의한 변동보다 근소하게 크다는 점을 알 수 있다. 이러한 결과는 사회지출이 주관적인 삶의 만족도에 직접적인 영향을 미친다고 보는 데는 다소 한계가 있음을 의미한다.

[표 3-6] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(life satisfaction)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.032	0.037	0.870	0.387
old	-0.096	0.041	-2.330	0.020
health	0.050	0.071	0.710	0.479
family	0.006	0.031	0.190	0.847
almp	-0.029	0.038	-0.770	0.442
unemploy	0.082	0.017	4.730	<.0001
housing	-0.012	0.015	-0.790	0.431
ol_he	-0.239	0.140	-1.700	0.088
ol_fa	-0.151	0.099	-1.520	0.128
ol_al	0.061	0.052	1.160	0.246
ol_un	0.130	0.039	3.370	0.001
ol_ho	-0.026	0.023	-1.150	0.251
he_fa	0.780	0.173	4.520	<.0001
he_al	0.406	0.130	3.130	0.002
he_un	-0.388	0.070	-5.510	<.0001
he_ho	0.045	0.065	0.690	0.491
fa_al	0.385	0.077	5.010	<.0001
fa_un	-0.078	0.044	-1.770	0.077
fa_ho	-0.129	0.027	-4.730	<.0001
al_un	0.012	0.025	0.470	0.640
al_ho	-0.087	0.021	-4.250	<.0001
un_ho	0.042	0.020	2.080	0.038
_Sigma_v	0.055	0.025	2.180	0.030
_Sigma_u	0.054	0.028	1.910	0.056

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 144

[그림 3-11] BLI : 주관적 삶의 만족도에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



주관적 삶의 만족도를 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 분석 결과, 노르웨이와 덴마크 등 북유럽 국가의 사회지출의 주관적 삶의 만족도에 대한 기술적 효율성이 상위권에 해당하는 것으로 나타났다. 반면, 한국을 비롯한 폴란드, 벨기에, 에스토니아 등의 사회지출의 주관적 삶의 만족도에 대한 기술적 효율성은 하위권에 해당하는 것으로 추정되었다.

[표 3-7] 주관적 삶의 만족도(life satisfaction) 효율성 상위 20개 DMU

no.	country	year	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Switzerland	2014	-0.20	-0.68	-0.26	0.14	0.04	-0.30	0.98
2	Norway	2013	0.00	-0.04	0.37	0.02	-0.77	-0.99	0.98
3	Switzerland	2017	-0.16	-0.63	-0.15	0.21	0.14	-0.25	0.98
4	Switzerland	2016	-0.17	-0.66	-0.17	0.21	0.17	-0.25	0.98
5	Switzerland	2015	-0.18	-0.66	-0.17	0.17	0.09	-0.27	0.98
6	Switzerland	2013	-0.20	-0.68	-0.29	0.13	0.05	-0.29	0.98
7	Israel	2017	-0.47	-0.19	0.06	-1.24	-0.99	-1.69	0.98
8	Norway	2014	0.06	0.01	0.39	0.03	-0.68	-1.02	0.98
9	Japan	2013	0.29	0.28	-0.62	-1.04	-1.25	-1.10	0.98
10	Australia	2014	-0.41	-0.01	0.25	-0.67	-0.09	0.12	0.98
11	Japan	2014	0.27	0.28	-0.58	-1.14	-1.38	-1.11	0.98
12	Luxembourg	2017	-0.10	-0.27	0.44	0.47	0.41	0.07	0.98
13	Chile	2016	-1.22	-0.31	-0.18	-0.51	-3.61	0.87	0.98
14	Spain	2015	0.20	0.12	-0.54	0.19	1.01	-1.23	0.98
15	Australia	2015	-0.38	0.04	0.22	-0.75	-0.08	0.13	0.98
16	Poland	2015	0.19	-0.26	-0.34	-0.06	-1.48	-1.86	0.98
17	Portugal	2017	0.37	-0.01	-0.57	-0.20	-0.09	-5.16	0.98
18	Spain	2017	0.19	0.09	-0.58	0.33	0.78	-1.23	0.98
19	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.98
20	Japan	2016	0.28	0.28	-0.35	-1.22	-1.52	-1.12	0.98

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

다. BLI : 소득과 부(income)

BLI의 세부지표 중 소득을 산출변수로 한 분석 결과는 다음과 같다. 주거와 노령 분야 사회지출은 소득에 대해 부(-)의 효과를, 보건과 가족 등은 정(+)의 효과를 보인다. 노동시장 정책의 경우 정의 관계를 나타내고 있으나 그 크기는 미미한 것으로 나타났다.

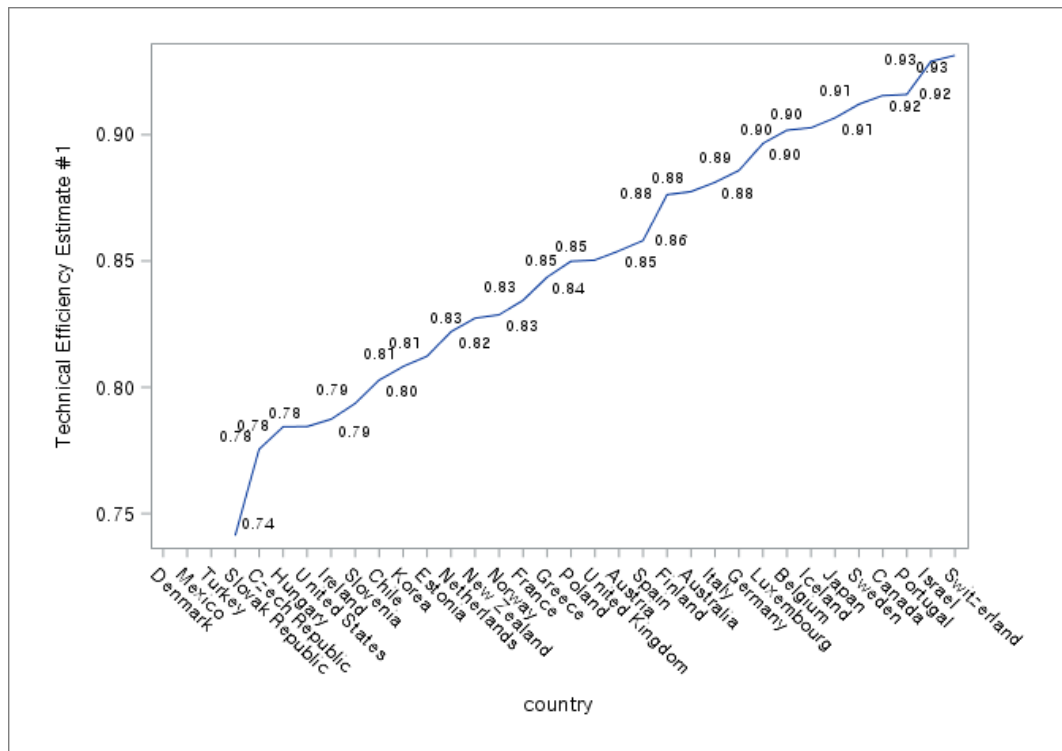
[표 3-8] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(income)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.072	0.123	0.590	0.557
old	-0.261	0.122	-2.140	0.032
health	0.426	0.141	3.030	0.003
family	0.121	0.125	0.970	0.335
almp	0.040	0.122	0.330	0.744
unemploy	0.190	0.065	2.910	0.004
housing	-0.092	0.042	-2.170	0.030
ol_he	2.042	0.404	5.060	<.0001
ol_fa	-0.935	0.350	-2.670	0.008
ol_al	0.321	0.156	2.050	0.040
ol_un	-0.264	0.137	-1.930	0.054
ol_ho	0.040	0.068	0.600	0.551
he_fa	1.286	0.434	2.960	0.003
he_al	-1.043	0.487	-2.140	0.032
he_un	-0.504	0.258	-1.950	0.051
he_ho	0.468	0.145	3.230	0.001
fa_al	0.789	0.241	3.270	0.001
fa_un	0.115	0.162	0.710	0.478
fa_ho	-0.320	0.080	-4.010	<.0001
al_un	0.054	0.072	0.740	0.458
al_ho	-0.025	0.098	-0.250	0.799
un_ho	-0.174	0.077	-2.270	0.023
_Sigma_v	0.201	0.062	3.260	0.001
_Sigma_u	0.301	0.138	2.190	0.029

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 147

소득과 부를 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 소득과 부는 가구 기준 순가처분소득과 순금융자산 지표로 구성되며, 이 두 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 3-12] BLI : 소득과 부에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 덴마크, 스페인, 노르웨이, 핀란드, 그리스 등 5개국은 사회지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 1에 근접하는 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 네덜란드, 캐나다, 에스토니아, 뉴질랜드 등은 사회지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다. 한편, 한국의 경우에는 사회지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 0.5대에 미치는 중하위권인 것으로 나타났다.

[표 3-9] 소득과 부(income) 효율성 상위 20개 DMU

no.	country	year	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Switzerland	2017	-0.16	-0.63	-0.15	0.21	0.14	-0.25	0.93
2	Israel	2017	-0.47	-0.19	0.06	-1.24	-0.99	-1.69	0.93
3	Switzerland	2016	-0.17	-0.66	-0.17	0.21	0.17	-0.25	0.92
4	Chile	2016	-1.22	-0.31	-0.18	-0.51	-3.61	0.87	0.92
5	Switzerland	2015	-0.18	-0.66	-0.17	0.17	0.09	-0.27	0.92
6	Portugal	2017	0.37	-0.01	-0.57	-0.20	-0.09	-5.16	0.92
7	Canada	2017	-0.53	0.26	-0.25	-0.79	-0.28	-0.03	0.92
8	Canada	2013	-0.62	0.23	-0.58	-0.74	-0.27	-0.09	0.91
9	Canada	2016	-0.53	0.27	-0.22	-0.68	-0.13	-0.14	0.91
10	Canada	2014	-0.60	0.23	-0.60	-0.80	-0.27	-0.12	0.91
11	Sweden	2017	0.18	0.11	0.47	0.92	-0.90	0.13	0.91
12	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.91
13	Canada	2015	-0.55	0.27	-0.31	-0.74	-0.17	-0.13	0.91
14	Poland	2016	0.19	-0.25	0.18	-0.11	-1.64	-1.90	0.91
15	Israel	2016	-0.49	-0.24	-0.12	-1.41	-0.96	-1.81	0.90
16	Iceland	2017	-0.92	-0.11	0.43	-1.94	-0.57	0.18	0.90
17	Belgium	2017	0.26	0.31	0.25	0.56	0.91	-0.34	0.90
18	Switzerland	2014	-0.20	-0.68	-0.26	0.14	0.04	-0.30	0.90
19	Israel	2015	-0.48	-0.25	-0.14	-1.45	-0.88	-1.74	0.90
20	New Zealand	2016	-0.44	0.23	0.15	-0.44	-0.86	0.76	0.90

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

라. BLI: 일자리(jobs)

일자리가 산출변수인 모형의 분석 결과에서도 보건, 가족, 노동시장 정책이 오히려 음(-)의 관계를 보이고 있다. 이러한 경향은 교호작용항에서도 유사하게 나타나고 있다. 특히, 노동시장 정책은 부(-)의 관계인 반면, 실업대책은 정(+)의 관계를 보이고 있다.

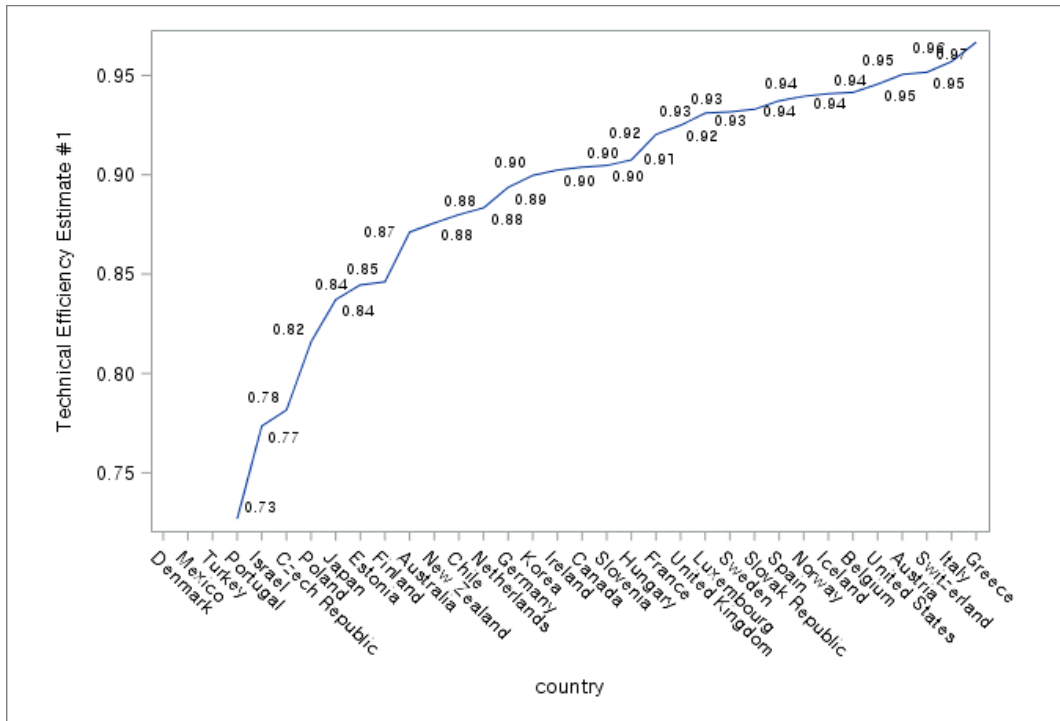
[표 3-10] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(jobs)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	0.169	0.043	3.920	<.0001
old	0.004	0.063	0.060	0.953
health	-0.113	0.085	-1.330	0.183
family	-0.125	0.071	-1.750	0.080
almp	-0.168	0.063	-2.670	0.008
unemploy	0.184	0.035	5.190	<.0001
housing	0.077	0.023	3.330	0.001
ol_he	0.110	0.263	0.420	0.675
ol_fa	-0.318	0.199	-1.590	0.111
ol_al	-0.235	0.070	-3.370	0.001
ol_un	0.137	0.069	1.980	0.047
ol_ho	-0.115	0.033	-3.490	0.001
he_fa	-0.115	0.232	-0.500	0.619
he_al	0.421	0.243	1.730	0.084
he_un	-0.006	0.128	-0.050	0.963
he_ho	-0.081	0.096	-0.840	0.401
fa_al	0.396	0.141	2.810	0.005
fa_un	-0.447	0.103	-4.340	<.0001
fa_ho	0.121	0.051	2.380	0.017
al_un	0.036	0.041	0.880	0.380
al_ho	-0.058	0.046	-1.260	0.207
un_ho	0.114	0.045	2.540	0.011
_Sigma_v	0.077	0.026	3.000	0.003
_Sigma_u	0.221	0.038	5.880	<.0001

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 147

일자리와 수입을 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 일자리와 수입은 노동시장의 불안정성, 고용률, 장기실업률, 개인별 수입 등 4개 지표로 구성되며, 이들 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 3-13] BLI : 일자리에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 스웨덴, 아이슬란드, 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가는 사회지출의 일자리와 수입에 대한 기술적 효율성이 1에 해당하는 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 터키, 벨기에, 폴란드, 한국 등은 사회지출의 소득과 부에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다. 이는 북유럽 국가의 경우 사회지출이 노동시장의 불안정성을 완화하는 데 상당 부분 기여하는 방식으로 배분되고 있음을 암시한다.

[표 3-11] 일자리(jobs) 효율성 상위 20개 DMU

no.	국가명	연도	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Slovak Republic	2016	-0.12	-0.03	-0.26	-0.68	-0.70	-2.24	0.97
2	Greece	2017	0.55	-0.18	-0.27	-0.99	-0.37	-2.85	0.97
3	Italy	2016	0.56	0.12	-0.10	0.17	0.28	-2.27	0.97
4	Iceland	2016	-1.12	-0.15	0.41	-2.73	-0.62	0.30	0.96
5	Spain	2016	0.20	0.10	-0.57	0.14	0.89	-1.21	0.96
6	Italy	2017	0.55	0.10	-0.07	0.12	0.21	-2.67	0.96
7	Slovak Republic	2015	-0.13	-0.06	-0.28	-0.93	-0.75	-2.14	0.95
8	Switzerland	2017	-0.16	-0.63	-0.15	0.21	0.14	-0.25	0.95
9	Slovak Republic	2013	-0.15	-0.04	-0.24	-0.81	-0.56	-2.21	0.95
10	Austria	2017	0.45	0.13	0.19	0.46	0.34	-1.27	0.95
11	Slovak Republic	2014	-0.11	-0.04	-0.24	-0.89	-0.76	-2.19	0.95
12	United Kingdom	2016	-0.23	0.30	0.44	-1.05	-1.55	1.41	0.95
13	Ireland	2016	-0.72	-0.07	-0.26	0.00	0.51	0.41	0.95
14	United States	2017	-0.16	0.38	-1.23	-1.55	-1.53	-0.32	0.95
15	Belgium	2016	0.24	0.30	0.26	0.37	1.17	-0.39	0.94
16	Hungary	2016	0.09	-0.18	0.28	0.62	-0.87	0.00	0.94
17	Belgium	2017	0.26	0.31	0.25	0.56	0.91	-0.34	0.94
18	Iceland	2017	-0.92	-0.11	0.43	-1.94	-0.57	0.18	0.94
19	Ireland	2015	-0.82	-0.09	-0.24	0.14	0.64	0.36	0.94
20	Switzerland	2016	-0.17	-0.66	-0.17	0.21	0.17	-0.25	0.94

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

마. BLI : 주거여건(housing)

주거여건을 산출변수로 분석한 결과, 주거 정책은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 반면 노동시장 정책은 정(+)의 효과를, 실업 정책은 음(-)의 효과를 지니는 것으로 나타났다. 다만 회귀계수의 크기는 다른 지표에 비해 작은 것으로 나타났다.

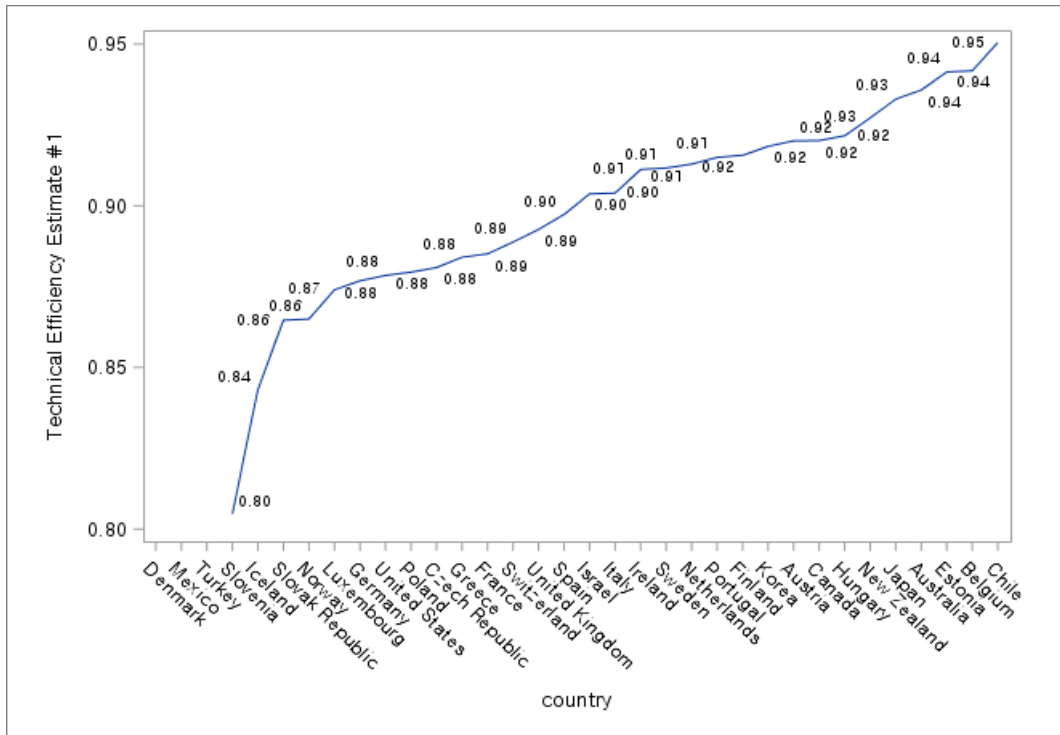
[표 3-12] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(housing)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	-0.096	0.071	-1.350	0.178
old	-0.075	0.082	-0.920	0.359
health	0.097	0.103	0.950	0.344
family	0.040	0.088	0.450	0.650
almp	0.147	0.077	1.920	0.055
unemploy	-0.178	0.040	-4.450	<.0001
housing	-0.010	0.029	-0.360	0.722
ol_he	0.540	0.275	1.960	0.050
ol_fa	0.121	0.246	0.490	0.624
ol_al	-0.054	0.091	-0.590	0.556
ol_un	-0.143	0.089	-1.610	0.107
ol_ho	0.028	0.042	0.660	0.512
he_fa	-0.706	0.297	-2.380	0.018
he_al	-0.673	0.289	-2.330	0.020
he_un	0.764	0.156	4.900	<.0001
he_ho	-0.045	0.102	-0.450	0.656
fa_al	-0.452	0.158	-2.860	0.004
fa_un	0.101	0.114	0.880	0.376
fa_ho	-0.004	0.056	-0.080	0.939
al_un	0.194	0.050	3.900	<.0001
al_ho	0.122	0.053	2.310	0.021
un_ho	-0.004	0.049	-0.080	0.932
_Sigma_v	0.173	0.022	7.780	<.0001
_Sigma_u	0.129	0.081	1.580	0.113

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 146

주거여건을 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 주거여건은 기본적인 시설이 갖추어지지 않은 주거환경 거주자의 비율, 주거 관련 지출 비중, 1인당 공간확보율 등 3개 지표로 구성되며, 이들 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 3-14] BLI : 주거여건에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 벨기에, 스웨덴, 일본 등의 국가는 사회지출의 주거여건에 대한 기술적 효율성이 1에 해당하는 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 슬로베니아, 미국, 독일, 그리스, 터키, 헝가리, 한국 등은 사회지출의 주거여건에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다.

[표 3-13] 주거여건(housing) 효율성 상위 20개 DMU

no.	국가명	연도	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Estonia	2013	-0.16	-0.29	-0.11	-0.76	-0.82	-2.19	0.96
2	Chile	2017	-1.21	-0.23	-0.18	-0.60	-2.25	0.82	0.95
3	Estonia	2014	-0.17	-0.28	0.10	-0.94	-0.93	-2.38	0.95
4	Japan	2013	0.29	0.28	-0.62	-1.04	-1.25	-1.10	0.95
5	Estonia	2016	-0.11	-0.21	0.31	-0.75	-0.77	-1.57	0.95
6	Japan	2014	0.27	0.28	-0.58	-1.14	-1.38	-1.11	0.94
7	Estonia	2015	-0.10	-0.24	0.26	-0.85	-0.82	-2.59	0.94
8	Hungary	2013	0.22	-0.18	0.33	0.57	-0.45	-0.10	0.94
9	Belgium	2017	0.26	0.31	0.25	0.56	0.91	-0.34	0.94
10	Estonia	2017	-0.15	-0.17	0.29	-0.68	-0.95	-1.65	0.94
11	Hungary	2016	0.09	-0.18	0.28	0.62	-0.87	0.00	0.94
12	Hungary	2014	0.17	-0.20	0.32	0.66	-0.73	-0.19	0.94
13	Japan	2015	0.27	0.29	-0.40	-1.18	-1.44	-1.09	0.94
14	Hungary	2015	0.11	-0.21	0.29	0.58	-0.71	-0.30	0.94
15	Belgium	2016	0.24	0.30	0.26	0.37	1.17	-0.39	0.94
16	Australia	2017	-0.44	0.04	-0.01	-1.13	-0.20	0.01	0.94
17	Japan	2016	0.28	0.28	-0.35	-1.22	-1.52	-1.12	0.94
18	New Zealand	2013	-0.47	0.26	0.29	-0.23	-0.53	0.83	0.93
19	Portugal	2013	0.47	0.05	-0.54	0.02	0.78	-4.75	0.93
20	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.93

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

바. BLI : 일과 삶의 균형(work-life balance)

일과 삶의 균형을 산출변수로 하는 분석모형의 결과, 노동시장 정책과 실업 정책의 경우 부(-)의 관계를 보이는 것으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 실제 투입과 산출의 인과관계를 보여주는 것이거나, 산출변수의 상황이 부정적인 상황에서 투입이 더 많이 일어났기 때문일 수 있다.

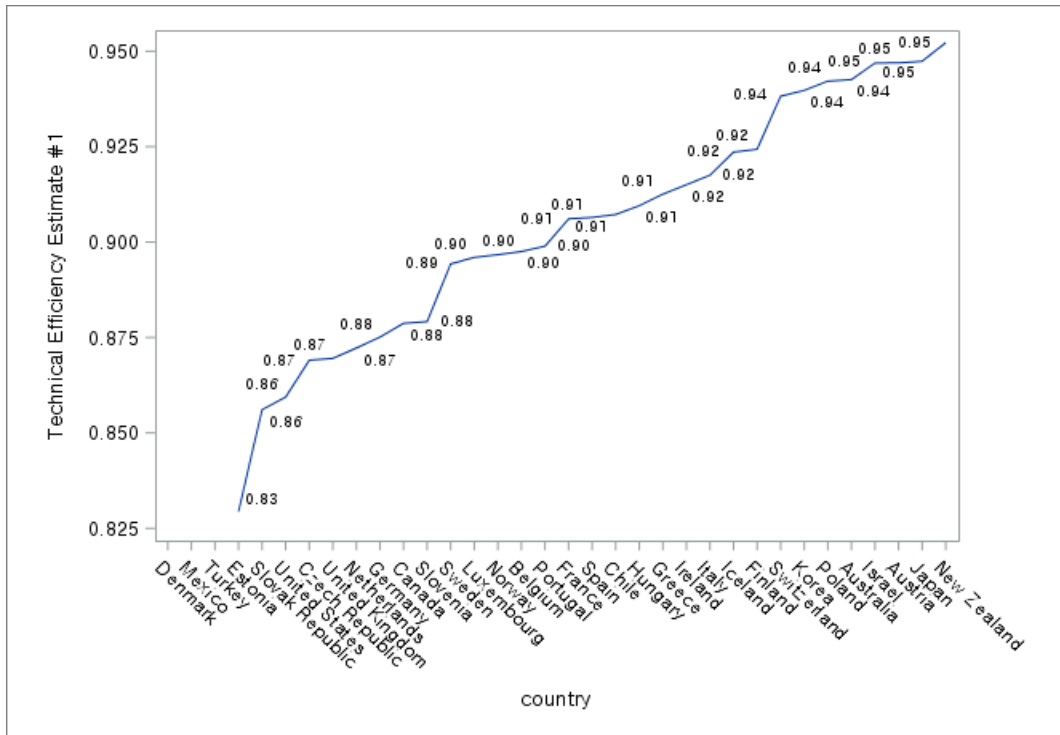
[표 3-14] 반정규분포 가정하에서 초월대수 함수를 활용한 확률변경분석(work-life balance)

parameter	estimate	SE	t Value	p Value
Intercept	-0.063	0.049	-1.290	0.198
old	0.033	0.066	0.500	0.618
health	0.137	0.083	1.660	0.097
family	0.082	0.073	1.120	0.262
almp	-0.284	0.063	-4.530	<.0001
unemploy	-0.042	0.032	-1.290	0.198
housing	0.038	0.024	1.600	0.110
ol_he	0.772	0.224	3.450	0.001
ol_fa	-0.217	0.199	-1.090	0.275
ol_al	-0.308	0.077	-3.990	<.0001
ol_un	0.000	0.072	0.000	0.999
ol_ho	0.132	0.034	3.880	0.000
he_fa	-0.157	0.249	-0.630	0.528
he_al	0.327	0.236	1.380	0.166
he_un	0.021	0.129	0.170	0.868
he_ho	0.041	0.085	0.490	0.627
fa_al	-0.079	0.129	-0.610	0.542
fa_un	0.192	0.092	2.090	0.036
fa_ho	0.208	0.046	4.540	<.0001
al_un	0.027	0.040	0.670	0.501
al_ho	-0.096	0.043	-2.230	0.026
un_ho	-0.015	0.039	-0.370	0.709
_Sigma_v	0.133	0.013	10.020	<.0001
_Sigma_u	0.128	0.044	2.880	0.004

주: number of observations = 153, optimization method=Nelder-Mead Simplex, number of iterations = 147

일과 삶의 균형을 산출변수로 설정하여, 2017년 기준 사회지출의 효율성 분석 결과를 산점도로 정리하였다. 일과 삶의 균형은 장시간 근로 노동자 비중과 여가와 개인 돌봄에 투자하는 시간 등 2개 지표로 구성되며, 이들 지표를 표준화한 값의 산술평균을 산출변수로 설정하여 분석하였다.

[그림 3-15] BLI : 일과 삶의 균형에 대한 효율성 분석 결과(2017년)



분석 결과, 네덜란드, 핀란드, 뉴질랜드, 스위스, 한국, 프랑스 등의 국가는 사회지출의 일과 삶의 균형에 대한 기술적 효율성이 1에 해당하는 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 스웨덴, 아이슬란드, 영국, 에스토니아, 슬로베니아 등은 사회지출의 일과 삶의 균형에 대한 기술적 효율성이 하위권에 해당하는 것으로 분석되었다.

[표 3-15] 일과 삶의 균형(work-life balance) 효율성 상위 20개 DMU

no.	국가명	연도	노인	보건	가족	노동	실업	주거	기술적 효율성
1	Japan	2013	0.29	0.28	-0.62	-1.04	-1.25	-1.10	0.96
2	Austria	2013	0.46	0.11	0.22	0.43	0.29	-1.12	0.96
3	Austria	2014	0.48	0.12	0.20	0.47	0.31	-1.05	0.96
4	New Zealand	2015	-0.44	0.24	0.20	-0.38	-0.76	0.80	0.95
5	New Zealand	2016	-0.44	0.23	0.15	-0.44	-0.86	0.76	0.95
6	New Zealand	2013	-0.47	0.26	0.29	-0.23	-0.53	0.83	0.95
7	New Zealand	2017	-0.46	0.20	0.14	-0.74	-0.98	0.85	0.95
8	Israel	2014	-0.47	-0.25	-0.16	-1.41	-0.82	-1.41	0.95
9	New Zealand	2014	-0.42	0.26	0.24	-0.37	-0.61	0.80	0.95
10	Austria	2015	0.47	0.12	0.22	0.41	0.36	-1.06	0.95
11	Austria	2016	0.46	0.12	0.21	0.43	0.39	-1.10	0.95
12	Poland	2016	0.19	-0.25	0.18	-0.11	-1.64	-1.90	0.95
13	Japan	2017	0.28	0.28	-0.30	-1.20	-1.57	-1.13	0.95
14	Austria	2017	0.45	0.13	0.19	0.46	0.34	-1.27	0.95
15	Israel	2017	-0.47	-0.19	0.06	-1.24	-0.99	-1.69	0.95
16	Japan	2015	0.27	0.29	-0.40	-1.18	-1.44	-1.09	0.95
17	Australia	2016	-0.41	0.03	0.12	-0.74	-0.14	0.06	0.95
18	Japan	2016	0.28	0.28	-0.35	-1.22	-1.52	-1.12	0.95
19	Australia	2014	-0.41	-0.01	0.25	-0.67	-0.09	0.12	0.95
20	Israel	2013	-0.48	-0.25	-0.07	-1.43	-0.80	-1.29	0.95

주: 개별 변수의 값은 표준화된 값이며, 기술적효율성은 0과 1사이의 값을 가지며 1에 가까울수록 효율성이 높은 것을 의미함.

제3절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

OECD 국가별 특성을 살펴본 결과, 우리나라는 경제수준(1인당 GDP)에 비해 세수는 낮은 수준이며, 고령인구 비율과 1인당 GDP를 비교하면 일본의 고령인구 비율이 25%를 넘어 가장 높은 수준이다. 또한, 우리나라는 유사한 경제수준의 국가 중 생산가능인구 비율이 가장 높은 수준으로 나타나고 있으며, 출산율은 OECD 국가 중 가장 낮은 수준인 1.0명인 것으로 확인되었다.

OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계를 파악한 결과, 우리나라는 GDP 대비 사회지출규모가 10% 수준이며, 총세수와 사회지출규모는 강한 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 우리나라는 상대적으로 저부담저복지 국가에 속하고, 고령인구 비율은 낮은 편에 해당하며, 같은 고령인구 비율을 보이는 국가에 비해 사회지출규모는 낮은 수준이다. 한편, 우리나라는 생산가능인구 비율이 높고 사회지출규모가 낮은 국가로 평균적인 국가와 차별성을 보이고 있다.

사회지출의 효율성을 파악하고자 확률변경분석(SFA) 방법을 활용하여 OECD 회원국 사회지출의 효율성을 분석한 결과, 소득 불평등이나 주관적 삶의 만족도는 국가별 편차가 크지 않은 상황에서 우리나라는 중위수준을 보이고 있으며, 소득과 일자리 분야의 효율성이 낮은 편이고, 주거여건과 일과 삶의 균형은 상위권에 위치하는 것으로 분석되었다.

소득과 일자리 분야의 효율성이 낮다는 것은 우리나라의 저출생·고령사회 정책이 소득보장과 일자리 지원을 중심으로 설계·운영되고 있는지와 해당 분야 정책의 수행방식 개편을 통해 사회지출 대비 효율성을 높이는 방안을 검토해볼 필요가 있음을 시사한다. 즉, 우리나라의 사회정책이 소득보장과 일자리 지원을 중심으로 추진되고 있음에도 불구하고 효율성이 낮다면 정책분야 간 조정이나 개별 정책부문의 수행방식 개편이 필요함을 의미한다. 한편, 주거여건과 일과 삶의 균형은 상대적으로 효율성이 높은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 투입하는 사회지출 대비 주거여건과 일과 삶의 균형을 효율성이 높다는 것으로서, 직접적인 예산 투입을 통한 정책적 개입이 아닌 각종 규율이나 시장기능에 의해 해당 분야의 배분적 효율성이 달성되고 있는 상태일 가능성이 있다고 볼 수 있다.

제4장

정부 저출산·고령사회 기본계획 추이 검토

제1절 저출산·고령사회 기본계획의 흐름

제2절 저출산·고령사회 기본계획의 예산 변화 분석

제 1 절

저출산·고령사회 기본계획의 흐름

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라는 2005년 「저출산·고령사회기본법」 제정과 함께 대통령 직속 ‘저출산고령사회위원회’가 설치되면서 저출생·고령화 문제 대응을 위한 범국가적 추진체계가 구축되었다(대한민국정부, 2008:14). 이후 제1차 저출산·고령사회 기본계획(‘06~’10)을 시작으로 5년 단위 저출산·고령사회 기본계획이 수립·시행되어왔으며 2021년 현재 제4차 저출산·고령사회 기본계획(‘21~’25)이 추진 중에 있다.

중앙부처와 각 지방자치단체는 매년 기본계획에 따라 시행계획을 수립하여 세부정책을 이행해왔다. 본 장에서는 제1차(‘06~’10), 제2차(‘11~’15), 제3차(‘16~’20) 기본계획의 동태적 변화와 흐름에 대해 살펴보고자 한다. 특히, 정책 구조, 사업 내용, 예산 변화 등을 살펴봄으로써 차수별 기본계획의 특징과 정책수정 방향에 대해 검토하고자 한다.

[표 4-1] 시기별 저출산·고령사회 기본계획 추진목표

시기	추진목표
제1차(‘06~’10)	출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축
제2차(‘11~’15)	점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립
제3차(‘16~’20)	OECD 국가 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 성공적 적응

자료: 대한민국정부 (2008: 39)

1 제1차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제1차 기본계획은 ‘출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반’을 추진목표로 4대 분야 237개 세부과제를 추진하였다(대한민국정부, 2008). 4대 분야는 ‘출산과 양육에 유리한 환경 조성’, ‘고령자의 삶의 질 향상 기반 구축’, ‘저출산·고령사회의 성장동력 확보’, 그리고 ‘저출산·고령사회 대응 사회분위기 조성’과 정책효과성 제고’이다.

[표 4-2] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(보완판)

비전	모든 세대가 함께하는 지속발전 가능 사회	
목표	2006~2010: 저출산·고령사회 대응기반 구축 2011~2020: 출산율 회복 및 고령사회 성공적 대응	
추진영역	저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성(4)	↑ 정책 추진체계의 효과성 제고
추진영역	출산과 양육에 유리한 환경 조성(96)	<ul style="list-style-type: none"> • 결혼·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화 • 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성 • 건전한 미래세대 육성
추진영역	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축(66)	<ul style="list-style-type: none"> • 노후소득보장체계 강화 • 건강하고 보호받는 노후생활 보장 • 노후준비와 사회참여기반 조성 • 고령친화 생활환경 조성
추진영역	미래 성장동력 확보(71)	<ul style="list-style-type: none"> • 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축 • 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고 • 고령친화사업 육성
기회요인	<ul style="list-style-type: none"> • 청년층의 평균 기대자녀 수 인구대체수준(2.1명)에서 유지 • 여성·고령자 경제활동 참여욕구 증대 • 양성평등 가치관 확산 	
위기요인	<ul style="list-style-type: none"> • 가족의 육아 및 노인부양 기능 약화 • 일과 가정의 양립기반 미흡 • 생산가능인구 감소로 성장기반 약화 • 사회적 부양부담 증가 	

자료: 대한민국정부 (2008: 38) 재구성

나. 사업 내용

제1차 저출산·고령사회 기본계획은 2006년 기본계획 수립 이후 변화된 정책 환경을 반영하여 2008년 11월 한 차례 수정·보완을 거쳤다(대한민국정부, 2008). 드림스타트, 기초노령연금, 노인장기요양보험 등 새로운 정책들과 신혼부부 보금자리 주택 공급, 양육지원수당, 노인일자리 창출 등 이명박 정부의 주요 국정과제가 수정계획에 반영되었다(대한민국정부, 2008:15). 각 추진영역의 과제들을 소영역 수준에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 저출생 현상 해결을 위한 추진과제는 총 96개로 1. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화, 2. 일과 가정의 양립 및 가족친화 사회문화 조성, 3. 건전한 미래세대 육성의 정책에 관한 과제들이 여기에 포함된다. 고령문제 해결을 위한 과제는 1. 노후 소득보장체계 강화, 2. 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 3. 노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성, 4. 고령친화 생활환경 조성에 관한 66개 과제로 구성된다. 미래 성장동력 확보를 위한 과제는 1. 여성, 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 2. 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고, 3. 고령친화산업 육성 등에 관한 총 71개 과제로 구성되며 국민 인식개선 분야의 경우 전략적 교육, 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도, 정책효과성 제고를 위한 추진체계 구축에 관한 4개 과제가 선정되었다.

[표 4-3] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 출산과 양육에 유리한 환경 조성
1. 결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화
1-1 신혼부부 출발 지원
1-2 자녀양육가정의 경제적, 사회적 부담 경감
1-3 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
1-4 임신·출산에 대한 지원 확대
2. 일과 가정의 양립, 가족친화 사회문화 조성
2-1 모성보호 강화
2-2 가족친화적 직장문화 조성
2-3 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성

과제명
3. 건전한 미래세대 육성
3-1 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성
3-2 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원 시스템 확립
3-3 빈곤아동의 자활·자립 지원
□ 추진영역Ⅱ. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축
1. 노후 소득보장체계 강화
1-1 공적 연금제도 체계화
1-2 사적 소득보장체계 확충
2. 건강하고 보호받는 노후생활 보장
2-1 노후건강관리 기반 조성
2-2 공적노인요양보장체계 확립
2-3 노인 권익 증진
3. 노인의 사회참여와 노후준비 기반 조성
3-1 노인일자리 창출
3-2 생산적인 여가문화프로그램 활성화 및 사회참여여건 조성
3-3 노후생활 설계 기반 조성
4. 고령친화 생활환경 조성
4-1 고령친화적인 생활환경 조성
4-2 고령친화적인 지역사회 개발
□ 추진영역Ⅲ. 저출산·고령사회 성장동력 확보
1. 여성, 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축
1-1 여성의 경제활동 참여 촉진
1-2 고령인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축
1-3 외국적 동포, 외국인력의 활용 및 사회통합 기반 조성
2. 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고
2-1 선순환적 직업능력개발 및 평생학습체계 확립
2-2 산업재해 예방을 통한 노동력 손실 방지
3. 고령친화산업 육성

과제명	
3-1	고령친화산업 육성 인프라 기반 강화
3-2	고령친화제품 기술개발 촉진
3-3	고령친화제품 표준화 확대
3-4	고령사회의 금융기반 조성
□ 저출산고령사회 대응 사회적 분위기 조성	
1. 전략적 교육	
2. 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도	
3. 정책효과성 제고를 위한 추진체계 구축	
자료: 대한민국정부 (2008: 282~295) 재구성	

다. 예산 변화

부처별로 추진되던 정책들이 제1차 기본계획의 수립과 함께 범정부적 대응체계를 구축하게 되면서 예산의 규모 역시 확대되었다(대한민국정부, 2008:35). 정부는 1차 계획이 추진되는 2006년부터 2010년까지 재정투입을 지속적으로 확대하였으며 5년 동안 총 42.2조원(국비, 지방비, 기금 포함)이 저출산·고령사회 대응을 위해 투입되었다(대한민국정부, 2011:17). 이는 당초 계획인 40.3조원의 104.7%에 해당한다. 제1차 기본계획의 연도별·분야별 예산 규모 변화는 다음과 같다.

[표 4-4] 제1차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모

(단위: 조원)

구분	'06~'10년 소요예산액					
	2006	2007	2008	2009	2010	합계
1. 출산과 양육에 유리한 환경 조성	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	19.7
2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	1.3	1.5	3.2	4.7	5.1	15.8
3. 저출산·고령사회 성장동력 확보	1.1	1.3	1.4	1.5	1.4	6.7
4. 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성	-	-	-	-	-	-
계	4.5	5.9	8.4	11	12.5	42.2

주: 4. 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성은 비예산 사업으로 구성되어 있음.

자료: 대한민국정부(2011:18; 2015:20) 재구성

2 제2차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제2차 기본계획에서는 ‘점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립’을 추진목표로 4대 분야 총 231개 세부과제를 추진하였다(대한민국정부, 2011). 이때 4대 분야는 ‘출산과 양육에 유리한 환경 조성’, ‘고령자의 삶의 질 향상 기반 구축’, ‘성장동력 확보 및 분야별 제도 개선’, 그리고 저출산·고령화 대응 사회적 분위기 조성’으로 구성된다. 사회적 분위기 조성에 관한 목표들의 경우 4대 분야 안에 포함되나 세부과제는 추진되지 않았다.9)

[표 4-5] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조

비전	저출산·고령사회 성공적 대응으로 활력있는 선진국가로 도약	
목표	2011~2015: 점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립 2016~2030: OECD 평균수준 출산율 회복 및 고령사회 효과적 대응	
추진영역 (추진과제)	출산과 양육에 유리한 환경 조성(95)	<ul style="list-style-type: none"> • 일과 가정의 양립 일상화 • 결혼, 출산, 양육 부담 경감 • 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성
	고령사회 삶의 질 향상 기반 구축(78)	<ul style="list-style-type: none"> • 베이비붐 세대 고령화 대응체계 구축 • 안정되고 활기찬 노후생활 보장 • 고령친화 사회환경 조성
	성장동력 확보 및 분야별 제도 개선(58)	<ul style="list-style-type: none"> • 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고 • 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선 • 고령친화산업 육성
추진기반	<ul style="list-style-type: none"> • 교육홍보 강화 및 민간부분의 적극적 참여 유도 • 법적·제도적·재정적 기반 강화 	

자료: 대한민국정부 (2011: 20) 재구성

9) 대한민국정부(2011:21)에 따르면 제2차 저출산·고령사회 기본계획은 본래 4대 분야로 구성되었으나 정부 보고서에 따라 3대 분야로 설명되기도 한다(대한민국정부, 2015:20 참고).

나. 사업 내용

제2차 저출산·고령사회 기본계획의 추진과제는 제1차 기본계획과 마찬가지로 크게 저출생 분야, 고령화 분야, 그리고 성장동력 분야로 구분된다. 다만, 제2차 기본계획은 제1차 기본계획의 한계와 성과를 반영해 정책을 확대·발전시켰으며(대한민국정정부, 2011:21) 세부 추진 방향에 있어 차이를 보인다. 세 개 추진영역에 해당하는 과제들을 소영역 수준에서 살펴보면 아래의 표와 같다. 먼저, 저출생 현상 해결을 위한 추진과제는 총 95개 세부과제들로 구성되었으며 1. 일과 가정의 양립 일상화, 2. 결혼·출산·양육 부담 경감, 3. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성 등에 관한 과제들이 이에 포함된다. 고령문제 해결을 위한 과제는 1. 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축, 2. 안정되고 활기찬 노후생활 보장, 그리고 고령친화적 사회환경 조성에 관한 78개 세부과제로 구성된다. 마지막으로, 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선 분야의 경우 1. 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고, 2. 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선, 3. 고령친화사업 육성 등의 총 58개 과제가 포함되어 추진되었다.

[표 4-6] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 출산과 양육에 유리한 환경 조성
1. 일과 가정의 양립 일상화
1-1 육아를 위한 휴가휴직제도 확대·개선
1-2 유연한 근무형태 확산
1-3 가족친화 직장·사회환경 조성
2. 결혼·출산·양육 부담 경감
2-1 가족형성에 유리한 여건 조성
2-2 임신·출산에 대한 지원 확대
2-3 자녀양육비용 지원 확대
2-4 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
3. 아동·청소년의 건전한 성장환경 조성
3-1 취약계층 아동 지원 강화
3-2 아동·청소년 역량 개발 지원

과제명
3-3 안전한 아동·청소년 보호체계 구축
3-4 아동·청소년 정책 추진기반 조성
□ 추진영역Ⅱ. 고령자의 삶의 질 향상 기반 구축
1. 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축
1-1 다양한 고용기회 제공
1-2 다층적 노후소득보장체계 확립
1-3 사전 예방적 건강관리체계 구축
1-4 노년기 생애 대비 노후생활 설계 강화
2. 안정되고 활기찬 노후생활 보장
2-1 일자리 사업의 내실화
2-2 노인빈곤 예방을 위한 소득보장 방안 마련
2-3 건강한 노후생활 및 의료비 지출 적정화
2-4 다양한 사회참여·여가문화기회 제공
3. 고령친화적 사회환경 조성
3-1 고령친화적 주거·교통 환경 조성
3-2 노인권익 증진 및 노인공경 기반 마련
□ 추진영역Ⅲ. 성장동력 확보 및 분야별 제도 개선
1. 잠재인력 활용기반 구축 및 인적자원 경쟁력 제고
1-1 여성의 경제활동 참여 촉진
1-2 외국 국적 동포·외국인력 활용
1-3 선순환적 직업능력 개발체계 확립
1-4 산업재해 예방을 통한 고용력 손실 방지
2. 인구구조 변화에 대응한 경제사회 제도 개선
2-1 학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도 개선
2-2 인구 고령화에 대비 주택 및 금융분야 제도 개선
2-3 중장기 재정의 지속가능성 유지를 위한 재정분야 제도 개선
3. 고령친화산업 육성
3-1 제품 및 서비스 품질 향상을 통한 산업경쟁력 확보
3-2 국내외 시장 활성화
3-3 고령자용 식품산업 기반 조성

자료: 대한민국정부(2011:229~240) 재구성

다. 예산 변화

정부는 제2차 기본계획이 시행되는 2011년부터 2015년까지 매년 재정투입을 확대하였으며 5년 동안 약 109.9조원(국비, 지방비, 기금 포함)이 투입되었다(대한민국정부, 2015:20). 이는 중기계획 수립 당시 계획인 75.8조원을 크게(약 45%) 상회하는 규모다. 정책분야별로는 저출산에 60.5조원, 고령화에 40.8조원, 성장동력에 8.6조원이 투입되었다(대한민국정부, 2015:20). 연도별·분야별 예산 규모 변화는 다음과 같다.

[표 4-7] 제2차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모

(단위: 조원)

구분	'11~'15년 소요예산액					
	2011	2012	2013	2014	2015	합계
1. 출산과 양육에 유리한 환경 조성	7.4	11	13.5	13.9	14.7	60.5
2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축	5.5	6.4	6.3	9.7	12.9	40.8
3. 저출산·고령사회 성장동력 확보	1.5	1.5	1.7	1.9	2	8.6
계	14.4	18.9	21.5	25.5	29.6	109.9

자료: 대한민국정부(2015: 20) 재구성

3 제3차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제3차 저출산·고령사회 기본계획에서는 '점진적 출산율 회복 및 고령사회 대응체계 확립'을 추진목표로 총 194개 세부과제를 추진하였다(대한민국정부, 2015). 3차 계획은 '아이와 함께 행복한 사회'와 '생산적이고 활기찬 고령사회' 두 가지를 정책목표로 두고 추진 방향과 추진 전략을 수립하였다. '청년 일자리·주거대책 강화', '난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현', '맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁', '일·가정양립 사각지대 해소', '노후 소득보장 강화', '활기차고 안전한 노후 실현', '여성, 중·고령자, 외국인력 활용 확대', '고령친화경제로의 도약'이 정책목표에 대한 중심 추진 전략에 해당한다.

문재인 정부 출범 이후 제3차 기본계획은 새 정부의 정책 로드맵 및 정책방향에 부합하는 방향으로 2019년 재구조화 및 예산 구조조정 과정을 거쳤다(대한민국정부, 2019:68). 3차 계획 재구조안은 기존 합계출산율과 노인빈곤율 중심의 정책목표를 '삶의 질 향상', '성평등 구현', '인구변화 적극 대비'의 세 가지로 수정하여 '삶의 질 제고'로 패러다임의 전환을 구체화하고자 하였으며 2021년부터 시행될 제4차 기본계획과의 연계성을 도모하고자 하였다. 추진과제 역시 '함께 돌보고 함께 일하는 사회', '함께 만들어가는 행복한 노후', '인구변화 적극 대비'의 세 영역으로 재구성되었다.

[표 4-8] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(기본안)

비전	모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현	
목표	아이와 함께 행복한 사회 합계출산율: ('14) 1.21 → ('20) 1.5명	생산적이고 활기찬 고령사회 노인빈곤율: ('14) 49.6 → ('20) 39%
추진방향 추진전략	<p>청년 일자리·주거대책 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 청년고용 활성화 • 신혼부부 맞춤형 주거지원 강화 	<p>노후 소득보장 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1인 1 국민연금을 위한 사각지대 해소 • 주택연금 등 활성화로 노후보장수준 제고
	<p>난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현</p> <ul style="list-style-type: none"> • 임신·출산에 대한 의료적 지원 확대 • 포용적 가족형태 인식 확산 	<p>활기차고 안전한 노후 실현</p> <ul style="list-style-type: none"> • 간병·치매·호스피스 등 의료·돌봄 강화 • 고령자 교통·생활안전 환경 조성
	<p>맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁</p> <ul style="list-style-type: none"> • 맞춤형 보육·돌봄 확대 • 자녀와 부모가 행복한 교육 개혁 	<p>여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> • 여성·고령친화 고용시스템 전환 • 사회통합적 외국인력 활용
	<p>일·가정양립 사각지대 해소</p> <ul style="list-style-type: none"> • 양성평등한 일·가정양립 • 중소기업·비정규직도 아이 키우기 좋은 환경 	<p>고령친화경제로의 도약</p> <ul style="list-style-type: none"> • 분야별 인구 다운사이징 대비 • 고령친화산업의 발전 생태계 조성

실행기반	<ul style="list-style-type: none"> • 민간-지역-정부 협력으로 전 사회적 대응체계 강화 • 저출산 극복을 위한 인식·문화개선 대대적 확산 • 지속적인 실행력 확보를 위한 추진 인프라 확립
------	---

자료: 대한민국정부(2015:41) 재구성

[표 4-9] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조(재구조안)

비전	모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회		
목표	삶의 질 향상	성평등 구현	인구변화 적극 대비
추진과제	함께 돌보고 함께 일하는 사회	<ul style="list-style-type: none"> • (비용) 출산·양육비 부담 최소화 • (시간) 아이와 함께하는 시간 최대화 • (돌봄) 촘촘하고 안전한 돌봄 체계 구축 • (문화) 모든 아동 존중과 포용적 가족문화 조성 • (기반) 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성 	
	함께 만들어가는 행복한 노후	<ul style="list-style-type: none"> • (소득) 다층적 노후소득 보장체계 내실화 • (준비) 新중년 새로운 인생 출발 지원 • (참여) 고령자의 다양한 사회참여 기회 확대 • (건강) 지역사회 중심의 건강·돌봄 환경 조성 • (마무리) 성숙한 노년기를 위한 기반 마련 	
	인구변화 적극 대비	<ul style="list-style-type: none"> • (사회시스템) 인구구조 변화 대응 핵심분야 대책 마련 • (지역) 지역 정책 패러다임 전환 및 인구 대응 사업 활성화 	
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 민간, 지역, 정부 협력체계 강화 • (서비스/재정) 공공서비스 안정적 제공과 국가 재정 지속가능성 확보 		

자료: 대한민국정부(2019:9) 재구성

나. 사업 내용

제3차 저출산·고령사회 기본계획 재구조안의 추진과제들을 소영역 수준에서 살펴보면 다음과 같다(대한민국정부, 2020). 먼저, 저출생 문제 해결을 위한 추진과제(추진영역 I)에는 1. 청년 일자리·주거대책 강화, 2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화, 3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁, 4. 일·가정 사각지대 해소에 관한 과제 등 총 47개 세부과제로 구성된다. 고령문제 해결에 관한 과제는 1. 노후소득보장 강화, 2. 활기차고 안전한 노후 실현, 3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대, 그리고 고령친화경제로의 도약에 관한 78개 세부과제로 이루어져 있다. 저출생·고령사회 대응기반 강화를 위한 과제에는 1. 민간·지역·정부 협력체계 강화, 2. 홍보·인식개선 활성화, 3. 중앙·지방의 추진기반 강화의 총 9개 과제가 선정되었다.

[표 4-10] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 저출산 대책
1. 청년 일자리·주거대책 강화
1-1 청년고용 활성화
1-2 신혼부부 등 주거지원 강화
2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임 강화
2-1 임신·출산 사회책임시스템 구축
2-2 다양한 가족에 대한 포용성 제고
2-3 아동이 행복하고 안전한 여건 조성
3. 맞춤형 돌봄 확대·교육 개혁
3-1 맞춤형 보육
3-2 돌봄지원체계 강화
3-3 교육 개혁 추진
4. 일·가정양립 사각지대 해소
4-1 일·가정양립 실천 분위기 확산
4-2 남성·중소기업·비정규직 등 일·가정양립 실천 여건 강화

과제명
4-3 일·가정양립 지원제도 활성화
□ 추진영역Ⅱ. 고령사회 대책
1. 노후소득보장 강화
1-1 공적연금 강화
1-2 주택·농지연금 대폭 확산
1-3 퇴직·개인연금 활성화
1-4 노후 준비 여건 확충
2. 활기차고 안전한 노후 실현
2-1 고령자 건강생활 보장
2-2 고령자 사회참여 기회 확대
2-3 세대 간 이해 증진
2-4 고령자 친화적 주거환경 조성
2-5 고령자 안전 및 권익 보장
3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대
3-1 여성 고용 활성화
3-2 중·고령자 근로기반 확대
3-3 사회통합적 외국인력 활용
4. 고령친화경제로의 도약
4-1 고령친화산업의 신성장동력 육성
4-2 인구 다운사이징 대비 강화
4-3 재정적 지속가능성 제고
□ 추진영역Ⅲ. 저출산·고령사회 대응기반 강화
1. 민간·지역·정부 협력체계 강화
2. 홍보·인식개선 활성화
3. 중앙·지방의 추진기반 강화

자료: 대한민국정부(2020:194~199) 재구성

다. 예산 변화

제3차 저출산·고령사회 기본계획('16~'20)의 총 투자 계획 규모는 약 197.5조원으로 이는 제2차 계획의 실제 투자규모(109.9조원) 대비 약 80% 증가한 규모다(대한민국정부(2015:192)). 분야별로는 저출산 108.4조원, 고령화 89.1조원이 계획되었다. 예산에는 3차 계획부터 시행되는 여러 신규 과제들이 포함된 한편 정책 관련성이 낮다고 판단되는 일부 기존 과제들의 예산(예: 글로벌청년리더 양성, 학교시설 적정수준 관리 등)은 제외되었다(대한민국정부, 2015:192). 제3차 계획 추진 동안 정부는 재정투입을 지속적으로 확대해왔다. 연차별 예산 규모 변화는 아래와 같다(국회예산정책처, 2018:24).

[표 4-11] 제3차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모

(단위: 조원)

구분	'16~'20년 소요예산액					합계
	2016	2017	2018	2019	2020	
1. 저출산 대책	20.5	21.7	21.8	22.0	22.4	108.4
2. 고령사회 대책	14.1	15.6	16.6	20.6	22.2	89.1
3. 저출산·고령사회 대응기반 강화	-	-	-	-	-	-
계	34.6	37.3	38.4	42.6	44.6	197.5

자료: 국회예산정책처(2018:24)

4 제4차 저출산·고령사회 기본계획

가. 정책 구조

제4차 저출산·고령사회 기본계획은 개인을 노동력·생산력 관점에서 보는 「국가 발전 전략」에서 나아가 개인 삶의 질을 제고하는 방향으로 전략을 전환하는 데 중점을 두었다. 기본계획의 정책 범위 역시 ‘출산장려’에서 ‘전 생애 삶의 질 제고를 위한 종합대응’으로 확장되었다(대한민국정부, 2020: 9). 제4차 기본계획은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회’를 구현한다는 비전 아래 2021년부터 4대 분야 총 177개 세부 정책과 제들이 추진되고 있다. 이때 4대분야는 ‘함께 돌보고 함께 일하는 사회’, ‘건강하고 능동적인 고령사회 구축’, ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회’, 그리고 ‘인구구조 변화에 대한 적응’에 해당한다.

[표 4-12] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 정책 구조

비전	모든 세대가 함께 행복한 지속 가능 사회		
목표	개인의 삶의 질 향상	성평등하고 공정한 사회	인구변화 대응 사회 혁신
추진과제	함께 돌보고 함께 일하는 사회(44)	<ul style="list-style-type: none"> • 모두가 누리는 워라벨 • 성평등하게 일할 수 있는 사회 • 아동돌봄의 사회적 책임 강화 • 아동기본권의 보편적 보장 • 생애 전반 성·재생산권 보장 	
	건강하고 능동적인 고령사회 구축 (50)	<ul style="list-style-type: none"> • 소득공백 없는 노후생활 보장체계 • 예방적 보건·의료서비스 확충 • 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄 • 고령친화적 주거환경 조성 • 존엄한 삶의 마무리 지원 	
	모두의 역량이 고루 발휘되는 사회(42)	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성 • 평생교육 및 직업훈련 강화 • 청년기 삶의 기반 강화 • 여성의 경력유지 및 성장기반 강화 • 신중년의 품격있고 활기찬 일·사회참여 	
	인구구조 변화에 대한 적응 (41)	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 가족의 제도적 수용 • 연령통합적 사회 준비 • 전 국민 사회안전망 강화 • 지역상생 기반 구축 • 고령친화사회로의 도약 	
추진체계	<ul style="list-style-type: none"> • 연도별 중앙부처·지자체 시행계획 수립 • 중앙·지자체 인구문제 공동대응 협의체 운영 등 중앙·지역 거버넌스 구축 		

자료: 대한민국정부(2020:43) 재구성

나. 사업 내용

제4차 저출산·고령사회 기본계획을 영역별로 살펴보면 아래와 같다(대한민국정부, 2020). 먼저, 1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성은 결혼·출산이 청년들의 생애경력에 장애나 부담으로 귀결되지 않도록 하는 총 44개 세부과제로 구성된다. 2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축은 길어진 고령단계 삶에 대한 국가책임을 증시하고 고령자 주도의 역할을 지원하는 50개 세부과제로 구성된다. 3. 모두의 역량이 발휘되는 사회는 인구구조 변화에 대응한 안정적 삶의 기반 강화, 인적자본의 양적 확충 및 역량 제고를 위한 42개 세부과제로 구성되며 4. 인구구조 변화에 대한 적응은 새로운 인구구조 변화에 적응하기 위한 사회시스템 개선에 관한 41개 과제로 구성된다.

[표 4-13] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진과제

과제명
□ 추진영역 I. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성
모두가 누리는 워라밸
1-1 일-양육 병행 가능한 노동 환경 실현
1-2 개인의 생애와 조화를 이루는 노동 환경 확립
1-3 일하는 방식 및 문화 혁신으로 워라밸 실현
2. 성평등하게 일할 수 있는 사회
2-1 성평등한 일터 조성
2-2 고용상 성차별·성희롱 피해 구제 및 예방 강화
2-3 여성 집중 돌봄노동 분야 일자리 질 개선
3. 아동돌봄의 사회적 책임 강화
3-1 촘촘하고 질 높은 돌봄 체계 구축
3-2 아동의 균등한 초등돌봄 환경 조성
3-3 아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고
4. 아동기본권의 보편적 보장
4-1 아동가구 소득보장 및 생활지원 강화
4-2 아동의 균형적 발달과 성장 보상

과제명
4-3 아동·청소년의 보호안전망 강화
5. 생애 전반 성·재생산권 보장
5-1 성·재생산권의 포괄적 보장
5-2 생애전반 생식건강 관리 및 질환 예방
5-3 건강하고 안전한 임신·출산 보장
□ 추진영역Ⅱ. 건강하고 능동적인 고령사회 구축
1. 소득공백 없는 노후생활 보장체계
1-1 노인빈곤 완화를 위한 국가책임 강화
1-2 공·사적연금의 다층노후소득보장 강화
1-3 고령친화 금융 환경 구축을 통한 안정적 노후생활 지원
2. 예방적 보건·의료서비스 확충
2-1 사전 예방적인 중고령자 건강관리 강화
2-2 거동불편 고령자를 위한 방문형 건강관리·의료서비스 활성화
2-3 치매노인에 대한 종합적 관리 및 지원
3. 지역사회 계속 거주를 위한 통합적 돌봄
3-1 고령자 중심 지역사회 통합적 돌봄 체계 완비
3-2 지역사회 복귀지원 및 입원·재입원 예방 강화
3-3 의료-요양 기능 조정 및 적정 이용 유도
3-4 장기요양시설의 서비스 질 제고
3-5 의료-요양 기능 조정 및 적정 이용 유도
4. 고령친화적 주거환경 조성
4-1 고령친화적 주택 공급 확대
4-2 고령친화커뮤니티 확산을 위한 기반 마련
4-3 고령자의 교통복지기반 구축
5. 존엄한 삶의 마무리 지원
5-1 질 높은 호스피스·완화의료 제공 및 연명의료결정제도 활성화
5-2 생애말기 자기결정권 강화를 위한 지원체계 정비
□ 추진영역Ⅲ. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회

과제명
1. 미래역량을 갖춘 창의적 인재 육성
1-1 교육의 공공성 강화와 격차 완화
1-2 미래사회에 대비한 교육 혁신
1-3 전문인재로서의 성장경로 구축
2. 평생교육 및 직업훈련 강화
2-1 체계적인 생애경력개발 지원
2-2 평생교육·직업훈련의 다양화 및 확대
2-3 누구나 평생교육·직업훈련에 참여할 수 있도록 지원 강화
3. 청년기 삶의 기반 강화: 이행기 지원
3-1 청년의 안정된 삶의 여건 조성을 위한 일자리 지원
3-2 청년가구의 주거 안정 기반 마련
3-3 안정적으로 삶을 설계하고 사회에 참여할 수 있는 기반 마련
4. 여성의 경력유지 및 성장기반 강화
4-1 여성의 경력유지 지원 정책 강화
4-2 경력단절 여성의 취·창업 지원
4-3 미래 여성핵심인력 양성 기반 구축
5. 신중년의 품격있고 활기찬 일·사회참여
5-1 주된 일자리에서 계속 일할 수 있는 환경 조성
5-2 주된 일자리 퇴직 후 전문성을 활용한 고용·창업기회 확산
5-3 신중년의 사회참여 활성화
□ 추진영역Ⅳ. 인구구조 변화에 대한 적응
1. 다양한 가족의 제도적 수용
1-1 다양한 가족의 제도적 수용 기반 마련
1-2 연령통합적 사회 준비
1-3 전 국민 사회안전망 강화
1-4 지역상생 기반 구축
1-5 고령친화사회로의 도약
2. 연령통합적 사회 준비

과제명	
2-1	연령통합 및 생애연령 기준 재정립 논의
2-2	세대 간 교류와 소통 강화를 위한 지원 방안 모색
2-3	연령통합을 위한 제도적 기반 마련
3.	전 국민 사회안전망 강화
3-1	다양한 노동을 포용하는 사회안전망 강화
3-2	개인단위 소득보장을 위한 제도 강화
3-3	중소기업·비정규직 및 다양한 노동에 대한 보호 강화
4.	지역상생 기반 구축
4-1	세대공존 지역사회 조성
4-2	생활권 중심의 상생형 지역계획 수립
4-3	인구감소지역에 대한 선별적 지원 강화
5.	고령친화사회로의 도약
5-1	기술혁신을 통한 스마트 돌봄 체계로의 진화
5-2	고령친화기업 지원 및 고령친화산업 육성 기반 마련
5-3	인구구조 변화에 따른 분야별 사회시스템 수급 조정
5-4	재정의 안정성과 지속가능성

자료: 대한민국정부(2020:194~201) 재구성

다. 예산 변화

대한민국정부(2020:193)에 따르면 제4차 저출산·고령사회 기본계획('21~'25)의 총 투자 계획 규모는 약 383.8조원이다. 이는 제3차 계획의 실제 투자규모(197.5조원) 대비 거의 두 배(약 94%) 증가한 금액이다. 분야별로는 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성에 195.8조원, 건강하고 능동적인 고령사회 구축에 130조원, 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 47.8조원, 인구구조 변화에 대한 적응에 10.3조원이 잠정 구성되었다. 연도별·분야별 예산 규모 변화는 다음과 같다.

[표 4-14] 제4차 저출산·고령사회 기본계획 연차별 예산 규모(잠정)

(단위: 조원)

구분	'21~'25년 소요예산액					합계
	2021	2022	2023	2024	2025	
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성	36.4	38.7	38.5	39.8	42.4	195.8
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축	23.2	24.7	26.0	27.3	28.8	130.0
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회	9.1	8.6	9.7	10.2	10.1	47.8
4. 인구구조 변화에 대한 적응	1.8	2.2	2.1	2.1	2.1	10.3
계	70.6	74.2	76.3	79.4	83.4	383.8

주: '21~'25년 소요재원 중 일부는 중기예산 추계 곤란으로 미반영

자료: 대한민국정부(2020:193) 재구성

제2절

저출산·고령사회 기본계획의 예산 변화 분석

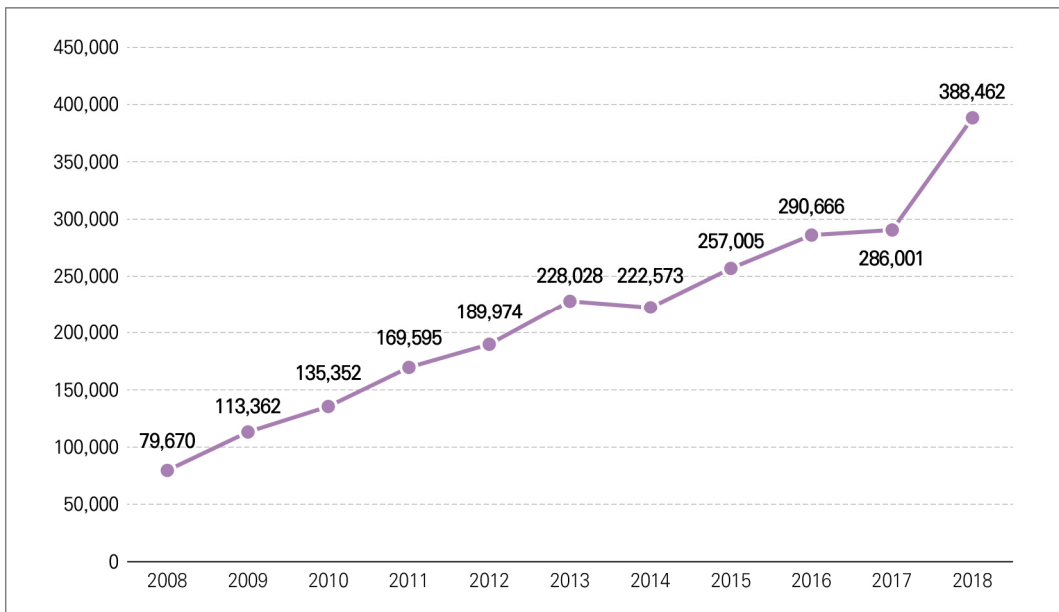
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 전체 예산 변화 추이

2008년 이후 저출산·고령사회 기본계획에 담긴 사업을 바탕으로, 연도별 예산 변화의 추이를 살펴보면 다음 그림과 같다. 2008년 7조 9천여억원으로 출발한 관련 예산은 매년 꾸준히 증가하였다. 2014년도는 전년도에 비해 일부 감소했으나, 이후에는 증가 추세가 이어졌다. 특히 2018년 기준 38조 8천여억원의 예산이 편성되어 전년도에 비해 큰 폭의 예산 증가가 나타났다.

[그림 4-1] 연도별 총 예산의 변화

(단위: 억원)

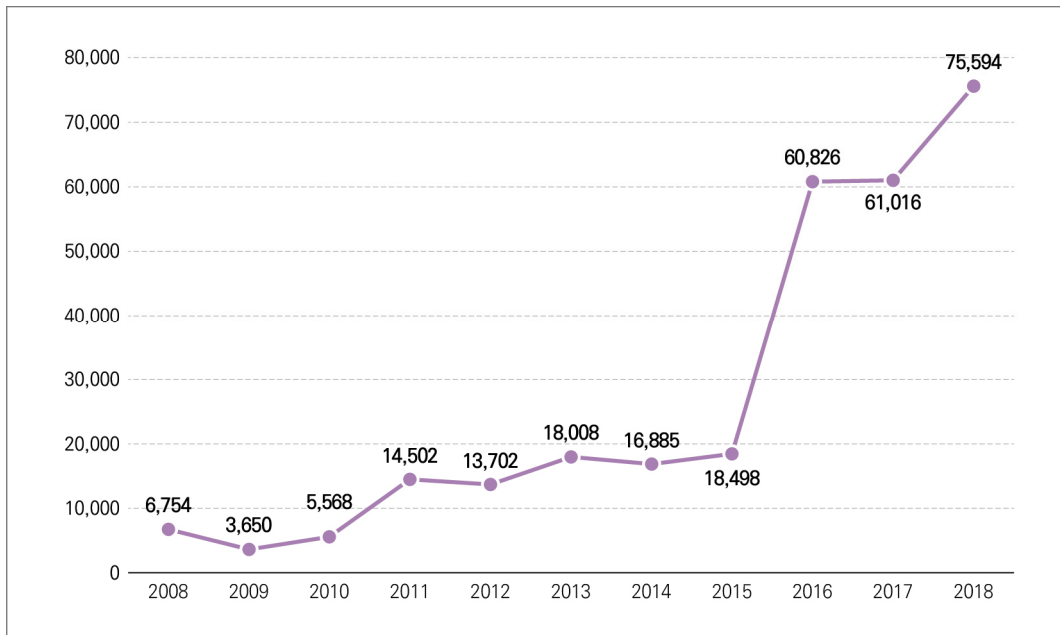


2 생애주기별 예산 변화 분석

보다 구체적으로 기본계획 사업의 예산 변화를 정책 대상의 생애주기와 정책유형에 따라 분석해보고자 한다. 먼저 정책 대상의 생애주기를 크게 영유아/아동/청소년기, 청년기, 중장년기와 노년기로 나누어 각 집단을 대상으로 한 정책들의 예산 변화를 분석하였다. 첫째, 영유아/아동/청소년을 대상으로 하는 사업은 2008년 6,754억원으로 출발하여, 2011년 1조 4천억원으로 증가하였으며, 이후 정체되었다. 2016년 6조원 규모로 크게 증가하였으며, 2018년 7조 5천억원 수준으로 증가하였다. 영유아/아동/청소년 관련 예산은 최근 크게 증가한 것으로 보이며, 아동수당과 보육지원 등 사업으로 인한 결과로 해석된다.

[그림 4-2] 영유아/아동/청소년(생후~만24세) 대상 정책의 예산 추이

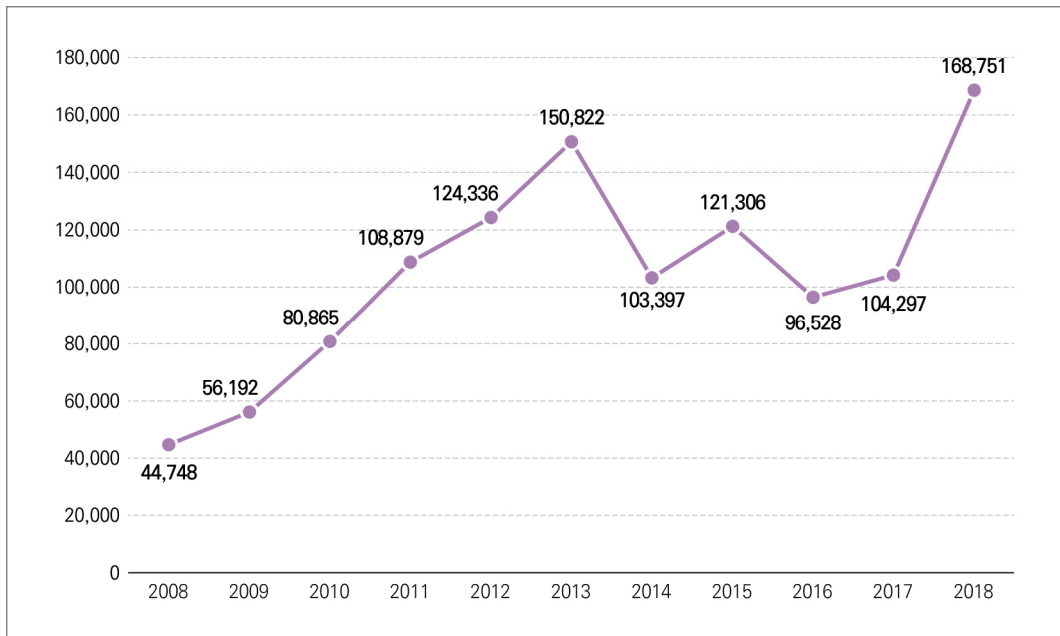
(단위: 억원)



다음으로, 청년에 대한 예산은 4조 4천여억원(2008년)으로 출발하여, 일정한 증가율을 가지면서 가파르게 증가하다가, 2013년을 정점으로 10조원 규모로 감소하였다. 2017년 이후 다시 약 17조원 규모로 크게 증가하였다. 이는 당시 중요한 쟁점으로 대두되던 청년실업의 문제에 대한 대응과정에서 나타난 결과로 보인다.

[그림 4-3] 청년(만25세~만39세) 대상 정책의 예산 추이

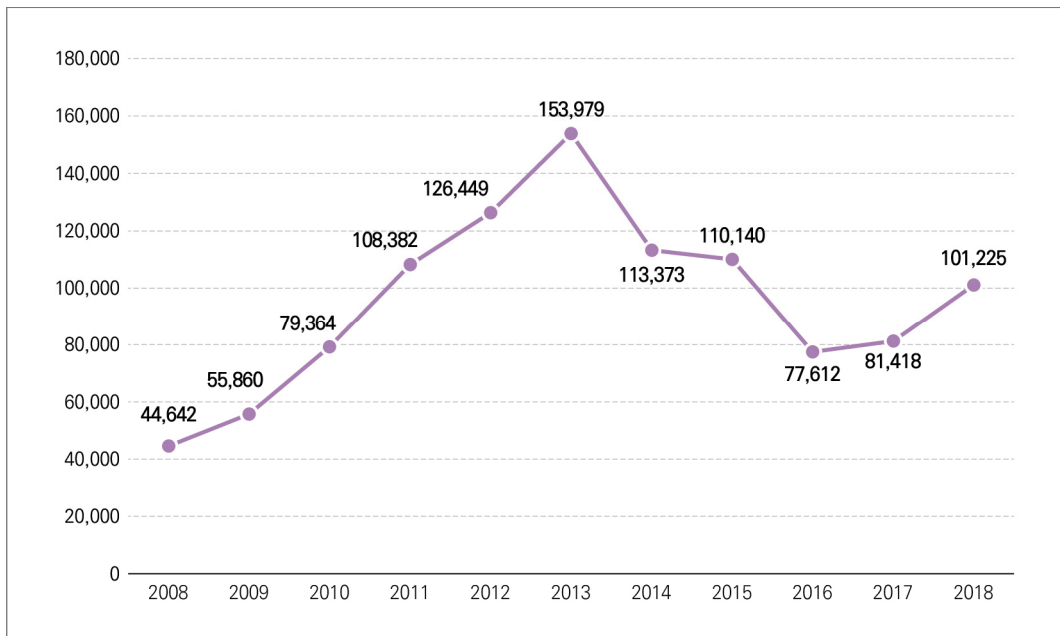
(단위: 억원)



세 번째로, 중장년을 대상으로 하는 정책의 예산 추이를 살펴보면, 2008년 4조 4,600여억원 규모로 시작하여, 2013년까지 꾸준히 증가하다가 이후 감소세를 보이고 있다. 다른 생애주기를 위한 예산은 최근 다시 급격히 상승하고 있는 반면, 중장년을 대상으로 하는 사업의 예산은 15조원 규모까지 상승했다가, 10조원 규모로 감소된 뒤 급격한 상승을 보이고 있지는 않다. 전체 예산이 꾸준히 증가한 것을 고려하면, 중장년 대상 예산이 정체를 보이고 있는 것은 저출산·고령사회 기본계획에서 중장년을 대상으로 한 사업의 규모와 비중이 다른 생애주기에 비해 상대적으로 소홀하다는 것을 확인할 수 있다.

[그림 4-4] 중장년(만40세~만64세) 대상 정책의 예산 추이

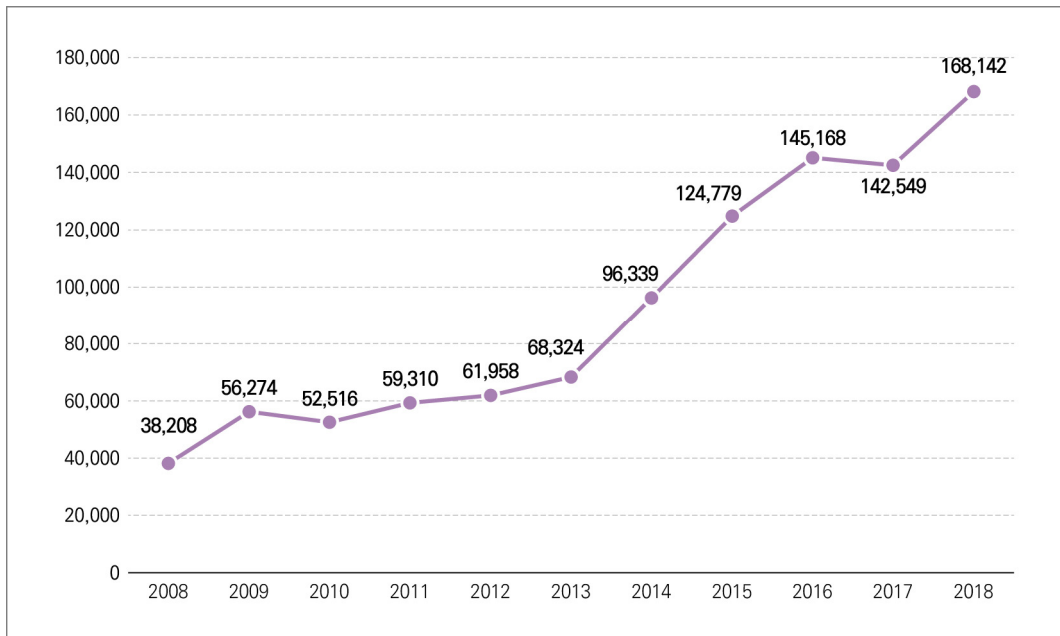
(단위: 억원)



마지막으로, 노년을 대상으로 한 예산은 3조 8천억원 수준(2008년)에서 꾸준히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있으며, 2018년 기준 16조원 규모로 증가하였다. 노년 대상 보건의료 사업의 확대, 기초연금을 비롯한 소득보장 등 대규모 재정사업이 꾸준히 추진되고 있는 결과를 반영하는 것으로 이해할 수 있다.

[그림 4-5] 노년(만65세 이상) 대상 정책의 예산 추이

(단위: 억원)

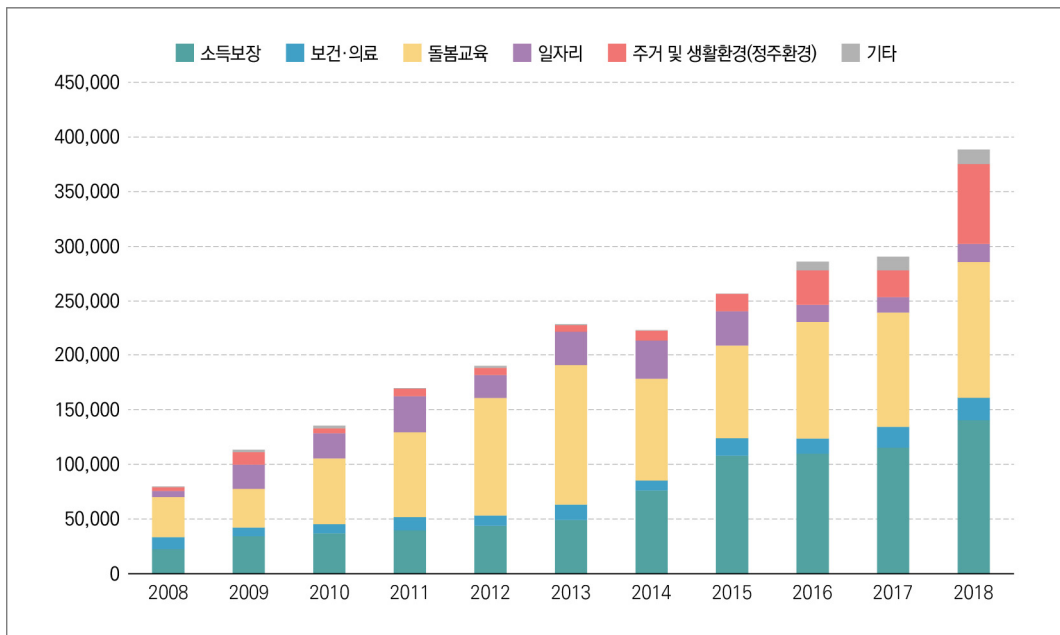


3 정책유형별 예산변화 분석

한편 관련 정책들의 정책유형을 크게 소득보장, 보건의료, 돌봄교육, 일자리, 주거 및 생활환경(정주환경), 그리고 기타 영역으로 구분해 예산 변화를 살펴보았다. 정책유형별로 예산의 변화를 살펴보면, 소득보장과 돌봄교육의 증가가 두드러지게 나타나고 있다. 2013년의 경우 돌봄교육의 비중이 크게 증가한 것을 확인할 수 있으며, 이후 소득보장 유형이 증가하고 있다. 또한, 전반적인 삶의 질을 강조하기 시작한 최근으로 올수록 주거 및 생활환경에 대한 예산 비중이 높아지고 있는 것도 주목할 만한 부분이다.

[그림 4-6] 정책유형별 예산 추이

(단위: 억원)



4 소결

15년 동안 추진된 제1차-제3차 저출산·고령사회 기본계획은 2020년에 정책성과를 가시화하는 것을 장기적 추진목표로 삼고(대한민국정부, 2008:39) 일관되게 저출생·고령사회에 대응한 단계적인 정책을 추진해왔다. 다만 정권 변화나 정책 환경의 변화에 따라 연도별, 기본계획별로 크고 작은 변화를 겪어왔다. 정책 구조 및 사업 내용의 경우 대개 5년 단위 중기계획의 시행을 기점으로 변화하였으나 정권이 변화하는 경우 새 정부의 국정과제 및 정책방향에 부합하는 방향으로 기본계획의 목표나 방향 등이 수정되었다(예: 2008년, 2019년 재구조안). 소요예산의 경우 정도의 차이는 있으나 모든 정책분야의 예산이 매년 증가하는 경향을 보였으며 증가율 역시 커지는 모습을 보였다.

구체적으로 제1-3차 기본계획의 사업 내용 변화에 대해 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 2차 계획 수립에 앞서 정부는 1. 정책 수요가 높은 계층에 대한 고려가 부족하였고, 2. 특정 영역의 정책에 편중되었다는 점, 3. 민간부문 참여 부족으로 효과성 제고에 한계가 있었다는 점을 제1차 기본계획의 한계로 판단하였다(대한민국정부, 2011:19). 이에 2차 기본계획의 수립에 있어 1. 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 정책 대상을 확대하여 정책의 체감도 및 실효성을 제고하고, 2. 다각적·종합적 대책을 수립·추진하고자 하였으며 3. 범사회적 정책공조를 추진하고자 하였다(대한민국정부, 2011:20).

[표 4-15] 제1차·2차 기본계획 추진방향 변화

구분		제1차 계획	제2차 계획
저출산	주요대상	저소득 가정	맞벌이 등 일하는 가정
	정책영역	보육지원 중심	일·가정양립 등 종합적 접근
고령화	주요대상	65세 이상 저소득 노인	50세 이상 등 베이비붐 세대
	정책영역	소득보장, 요양보호	소득·건강·주거 등 전반적 사회시스템
공통	추진방식	정부 주도	범사회적 정책공조

자료: 대한민국정부(2011:22) 재구성

제3차 기본계획의 수립에 앞서 정부는 지난 1-2차 기본계획의 수행을 출산·양육에 대한 국가·사회의 책임을 강화하고, 소득보장 등 길어진 노년 삶의 토대를 마련하는 시기로 보았으나(대한민국정부, 2015) 여전히 지속되는 초저출생 현상과 높은 노인빈곤율과 노인자살률, 기대수명과 건강수명 사이 격차 등을 해결해나가야 할 문제로 인식하였다. 이에 3차 계획 수립에 있어 저출산·고령사회 대응 패러다임 전환을 통한 종합적이고 구조적인 접근을 시도하고자 하였다(대한민국정부, 2015:37)는 점에서 기존 두 차례의 계획들과 크게 구분된다. 이후 2019년 제3차 계획은 과제 수를 줄이고 효과성을 높이는 방향으로 재구조화 과정을 거쳤다. 정책목표와 관련성이 낮은 과제는 기본계획에서 제외하여 예산을 점검하고 효과성 높은 과제에 역량을 집중하고자 하였으며 기존 과제들을 구분하여 중요도에 따라 추진 자율성을 부여하고자 하였다. 실제 총 194개 과제 중 대학등록금 부담 경감, 직업능력 개발체계 강화, 고용지원 인프라 확충 등의 과제(저출생 관련)와 농촌지역 활성화, 해외 우수 유학생 유치 확대 등의 과제(고령화) 94개가 기본계획에서 제외되었다(대한민국정부, 2019:69).

이 밖에도 2021년 3월 30일 진행된 저출산고령사회위원회 회의에 따르면, 앞으로 혼인(비혼가구) 정책과 함께 고령화 시대에 맞는 이민정책에 대한 고민 역시 필요해 보인다. 이 외에도 대학 재정, 국방 인력, 연금 재정 등 머지않은 미래의 인구구조 변화에 대응하는 정책 필요성 역시 제기되었으며 앞으로 이러한 정책들에 대한 관심이 증가할 것으로 예상된다(저출산고령사회위원회, 2021-04-07).

[표 4-16] 3차 기본계획 패러다임 전환 방향

구분	제1·2차 계획	제3차 계획
저출산	기혼가구 보육부담 경감	청년 일자리·주거대책 강화
	제도 도입·기반 조성, 비용지원 위주	사각지대 해소, 실천, 문화 개선 초점
고령화	기초연금·장기요양 등 노후 기반 마련	국민·주택연금 확대 등 노후대비 강화
	노인복지대책 위주	생산인구 확충, 실버경제 등 구조적 대응

자료: 대한민국정부(2015:37) 재구성

제5장

결론

제1절 종합

제2절 시사점

제 1 절

종합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가별 인구구조의 변화를 살펴보고 출산율 변화의 요인을 검토한 결과, 우리나라는 1953년 한국전쟁 이후 1960년에 6명 수준으로 높은 출산율을 보였으나, 이후 1960년대 초반부터 꾸준히 하락한다. 또한, 1970년대 세계 석유 위기 당시, 1980년대 초반 세계 경기 침체 시기와 1997년 경제위기를 겪으며 출산율이 하락했다. 우리나라의 출산율 하락은 유배우율과 유배우출산율의 하락이 모두 작용한 결과로 보인다. 다만, 2003-2008년 시기 동안 유배우율은 하락 추이가 유지되었으나 유배우출산율은 반등했는데, 이는 출산율 회복 정책이 일부 성과를 보인 것으로 해석되기도 한다. 이후 유배우 여성 비율의 급격한 하락으로 합계출산율이 감소했다고 지적되기도 한다. 이후 2013-2018년 사이에 유배우율의 감소 효과가 줄었지만 동시에 유배우출산율 상승 효과도 감소해 결과적으로 하락 추이가 지속되었다.

OECD 국가별 특성과 사회지출의 구조, 재원배분의 효율성을 분석한 결과, 우리나라는 경제수준(1인당 GDP)에 비해 세수는 낮은 수준이며, 고령인구 비율과 1인당 GDP를 비교하면 일본의 고령인구 비율이 25%를 넘어 가장 높은 수준이다. 또한, 우리나라는 유사한 경제수준의 국가 중 생산가능인구 비율이 가장 높은 수준으로 나타나고 있으며, 출산율은 OECD 국가 중 가장 낮은 수준으로 1.0명대에 근접하고 있다.

OECD 국가의 특성과 사회지출규모의 관계를 살펴본 결과, 우리나라는 GDP 대비 사회지출규모가 10% 수준이며, 총세수와 사회지출규모는 강한 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 우리나라는 저부담저복지 국가에 속하고, 고령인구 비율은 중하위에 속하며, 같은 고령인구 비율 국가에 비해 사회지출규모는 낮은 수준이다. 한편, 우리나라는 생산가능인구 비율이 높고 사회지출규모가 낮은 국가로 평균적인 국가와 차별성을 가지고 있으며, 이는 베이비붐 세대가 아직 은퇴하지 않았다는 점이 반영된 결과로 보인다. 우리나라는 낮은 출산율에도 불구하고, 사회지출규모는 신뢰구간을 벗어난 낮은 수준으로 나타나고 있다.

또한, 사회지출의 효율성을 파악하고자 확률변경분석(SFA) 방법을 활용하여 OECD 회원국 사회지출의 효율성을 분석하였다. 분석 결과, 소득 불평등이나 주관적 삶의 만족도는 국가 간 편차가 크지 않은 상황에서 우리나라는 중위수준을 보이고 있으며, 소득과 일자리 분야의 효율성이 낮은 편이며, 주거여건과 일과 삶의 균형은 상위권에 위치하는 것으로 분석되었다.

정부는 15년 동안 저출생·고령사회에 대응한 단계적인 정책을 추진해왔다. 다만 정권 변화나 정책 환경의 변화에 따라 연도별, 기본계획별로 크고 작은 변화를 겪어왔다. 소요예산의 경우 정도의 차이는 있으나 모든 정책분야의 예산이 매년 증가하는 경향을 보였으며 증가율 역시 커지는 모습을 보였다.

2차 계획 수립에 앞서 정부는 1) 정책 수요가 높은 계층에 대한 고려가 부족하였고, 2) 특정 영역의 정책에 편중되었다는 점, 3) 민간부문 참여 부족으로 효과성 제고에 한계가 있었다는 점을 제1차 기본계획의 한계로 판단하였다. 이에, 2차 기본계획의 수립에 있어 1) 맞벌이 가구와 베이비붐 세대로 정책 대상을 확대하여 정책의 체감도 및 실효성을 제고하고, 2) 다각적·종합적 대책을 수립·추진하고자 하였으며, 3) 범사회적 정책공조를 추진하고자 하였다.

제3차 계획 수립에 있어서는 저출산·고령사회 대응 패러다임 전환을 통한 종합적이고 구조적인 접근을 시도하고자 하였다는 점에서 기존 두 차례의 계획들과 크게 구분된다. 이후 2019년 제3차 계획은 과제 수를 줄이고 효과성을 높이는 방향으로 재구조화 과정을 거쳤다. 정책목표와 관련성이 낮은 과제는 기본계획에서 제외하여 예산을 점검하고 효과성 높은 과제에 역량을 집중하고자 하였으며 기존 과제들을 구분하여 중요도에 따라 추진 자율성을 부여하고자 하였다. 실제 총 194개 과제 중 대학등록금 부담 경감, 직업능력 개발체계 강화, 고용지원 인프라 확충 등의 과제(저출생 관련)와 농촌지역 활성화, 해외 우수 유학생 유치 확대 등의 과제(고령화) 94개가 기본계획에서 제외되었다.

제2절

시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라는 합계출산율이 1983년부터 인구대체율인 2.0명에 미치지 못하는 상황이 지속되어왔기 때문에, 현시점을 기준으로 1명에 미달하는 합계출산율이 높아진다고 하더라도 인구 감소 문제를 해소하는 데는 한계가 있다. 즉, 인구의 급속한 감소를 야기할 수 있는 요인(유배우율 및 유배우출산율에 영향을 주는 인구변화)이 누적되어왔기 때문에, 인구 감소는 해결해야 하는 문제가 아니라 수용해야 하는 기본적인 정책 환경이 된 것이다. 따라서 저출생·고령사회에 적응하기 위한 전략을 수립하고, 이를 효율적으로 수행할 수 있는 추진체계를 구축하는 데에 우선순위를 두고 인구 및 사회 정책이 마련 되어야 한다.

이에 따라, 합리적인 저출생·고령사회 적응 전략 추진 방향에 대한 정책적 합의를 도출하기 위하여 OECD 회원국을 대상으로 사회정책 분야별 효율적 자원배분 방안을 검토하였다. 우리나라의 경우 고령화가 급속하게 진행되고 있으며, 동시에 베이비붐 세대가 아직 은퇴하기 전이기 때문에 생산가능인구 규모도 높은 수준이나, 저출생의 문제는 가장 심각한 국가인 것으로 확인되었다. 그러나 다른 국가에 비해 사회지출의 규모는 낮은 수준에 머물러 있어 저부담저복지 상태에 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 저부담저복지 상황이 저출생·고령사회 현상이 심화되는 상황에서도 지속가능한지에 대한 면밀한 분석과 국가의 역할에 대한 사회적 합의를 토대로 저출생·고령사회에서 어떠한 방식으로 사회정책을 설계·수행할지에 대한 검토가 필요하다.

정책분야별 분석 결과, 주거여건, 일과 삶의 균형 분야 등은 다른 국가에 비해 예산 효율성이 높은 것으로 나타났으나, 일자리와 소득에 대한 사회지출의 효율성은 낮은 수준으로 분석되었다. 이러한 결과는 우리 정부가 주거여건과 일과 삶의 균형 분야 정책에 직접적인 재정지출을 하기보다는 법·제도 등 사회적 규율을 통해 개입하고 있기 때문에 상대적으로 주거복지나 일과 삶의 균형 분야에 대한 사회지출 비중이 높은 국가에 비하여 효율성이 높은 것으로 분석된 것으로 볼 수 있다. 반면, 일자리와 소득 관련 사회정책에 대한 지출은 정부의 재정지출에 비하여 실질적인 성과가 발생하고 있다고 보

기 어려운 상황이므로, 일자리 정책과 소득 정책에 대한 재구조화가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

우리 정부의 저출산·고령사회 기본계획 추진 현황을 분석한 결과, 정부는 지속적으로 저출산·고령사회 기본계획의 목표를 변경하고 세부적인 정책 구성을 재구조화하는 방식으로 변화하는 인구구조에 적응하기 위해 노력해왔다. 특히, 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 수립에 있어서는 다양한 정책 수행을 통한 저출생 상황 타계보다는 전반적인 국민의 삶의 질을 높이는 방향으로 정책 패러다임이 전환되었다.

이에 따라, 정책목표와 관련성이 낮은 과제는 기본계획에서 제외하여 예산을 점검하고 효과성 높은 과제에 역량을 집중하고자 하였으며, 기존 과제들을 구분하여 중요도에 따라 추진 자율성을 부여하고자 하였다. 실제로 대학등록금 부담 경감, 직업능력 개발 체계 강화, 고용지원 인프라 확충 등의 과제(저출생 관련)와 농촌지역 활성화, 해외 우수 유학생 유치 확대 등의 과제(고령화)가 기본계획에서 제외되었다. 이러한 전환은 저출산·고령사회 기본계획의 실효성을 높이는 데 기여할 수 있다는 점에서 고무적인 것으로 보인다. 다만, 우리나라 사회정책 분야의 최상위 기본계획에 해당하는 저출산·고령사회 기본계획이 정부의 모든 사회정책을 망라하는 수준에 그치지 않고, 보다 효율적으로 재편되기 위해서는 계획에 포함되는 개별 정책들의 우선순위를 명확히 하고 이러한 주요 정책의 추진방식에 대한 구체적인 효율화 방안을 모색하는 과정이 필요하다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹 사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 강문기·오정일(2013), 「메타평가를 통한 교육과학기술부 성과계획서 분석」, 『예산정책 연구』, 2(2), pp. 185~208.
- 고길곤(2017), 『효율성 분석 이론: 자료포락분석과 확률변경분석』, 문우사.
- 권태환(2001), 「한국 인구변동의 환경적 함의」, 『한국인구학』, 24(2), pp. 5~45.
- 그레고리 클라크(2009), 『맬서스, 산업혁명 그리고 이해할 수 없는 신세계』(이은주 역), 한즈미디어. (2007).
- 김경수 외(2018), 『우리나라 저출산의 원인과 경제적 영향』, 국회예산정책처.
- 김두섭(2007), 「IMF 외환위기와 사회경제적 차별출산력의 변화」, 『한국인구학』, 30(1), pp. 67~95.
- 김성진(2019), 「러시아 가족정책이 출산율에 미치는 영향: 젠더적 관점을 중심으로」, 『러시아연구』, 29(2), pp. 59~87.
- 김영정(1993), 「한국 도시 지역 경제성장의 영향 요인 분석, 1968-1985.」, 『한국사회학』, 27, pp. 189~218.
- 김영철(2018), 「브라질의 인구 고령화와 노동시장의 변화」, 『라틴아메리카연구』, 31(2), pp. 63~90.
- 김용덕(2006), 「폴란드, 체코, 슬로바키아 민족문제 연구」, 『EU연구』, 18, pp. 39~68.
- 김태현(2001), 「한국 농촌사회의 변천: 농촌 인구와 가족의 변화를 중심으로」, 『한국인구학』, 24, pp. 5~40.
- 니혼게이지아이신문사(2008), 『인구가 세계를 바꾼다』(강신규 역), 가나복스. (2008)
- 다니엘 코엔(2019), 『출구 없는 사회: 무한한 욕망의 세계사』(박나리 역), 글항아리. (2015)

국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석

- 대한민국정부(2008), 『제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)』.
- 대한민국정부(2011), 『제2차 저출산·고령사회 기본계획』.
- 대한민국정부(2015), 『제3차 저출산·고령사회 기본계획』.
- 대한민국정부(2019), 『제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정본)』.
- 대한민국정부(2020), 『제4차 저출산·고령사회 기본계획』.
- 도남희 외(2018), 『동아시아 국가(한·중·일) 저출산 쟁점과 육아정책 비교 연구(I): 한·중·일의 저출산 원인과 대응 전략의 특징』, 육아정책연구소.
- 라미아 카림(2015) 『가난을 팝니다: 가난한 여성들을 착취하는 착한 자본주의의 맨얼굴』 (박소현 역), 오월의봄. (2011)
- 류영아(2009), 「지방자치단체 메타평가 제도 정착의 영향요인: 중앙과 지방공무원의 인식을 중심으로」, 『한국행정학보』, 43(2), pp. 97~119.
- 마시모 리비-바시(2009). 『세계인구의 역사(제4판)』(송병건·허은경 역), 도서출판 해남. (2007)
- 막스 베버(2010), 『프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신』(임덕영 역), 도서출판 길. (1905)
- 박경숙(2006), 「비교 사회적 시각에서 본 저출산의 원인」, 『동아시아: 비교와 전망』, 1(4), pp. 115~136.
- 박경숙(2013), 『북한사회와 굴절된 근대-인구, 국가, 주민의 삶』, 서울대학교출판문화원.
- 박경숙(2017a), 『인구학 방법: 인구동태의 측정과 모형』, 서울대학교출판문화원.
- 박경숙(2017b), 「동북아와 아시아의 인구 네트워크와 사회문화적 영향」, 『네트워크로 바라본 아시아』, 서울대학교출판문화원.
- 박경숙·김영혜·김현숙(2005), 「남녀 결혼시기 연장의 주요 요인: 계층혼, 성역할분리규범, 경제조정의 우발적 결합」, 『한국인구학』, 28(2), pp. 33~62.
- 박상태(2007), 『인구사상과 인구정책』, 서강대학교출판부.
- 박윤주 외(2011), 『중남미 인구변동 연구』, 대외경제정책연구원.
- 박중서(2020), 『제4차 저출산고령사회 기본계획 시안 마련 지원』, 한국보건사회연구원.

- 변수정(2020), 『저출산 고령사회 정책재정 현황 분석 및 해외사례 비교를 통한 시사점 연구』, 한국보건사회연구원.
- 서승현(2011), 「현대 러시아 가족의 변화와 전망에 관한 담론 분석」, 『러시아어문학 연구논집』, 36, pp. 387~421.
- 신윤정(2019), 『초저출산 현상 장기화 추이 분석과 향후 전망』, 한국보건사회연구원.
- 신윤정 외(2018), 『동아시아 국가의 저출산 대응 전략 연구 I』, 한국보건사회연구원.
- 안계춘(1986), 「개발도상국가들의 인구정책에 관한 비교연구: 출산조절정책을 중심으로」, 『한국인구학회지』, 9(1), pp. 54~68.
- 오정화·박영실(2016). 『2030 지속가능발전의제에 대한 국가통계 대응방안 수립』, 통계개발원.
- 우치다 다쓰루 외(2019), 『인구 감소 사회는 위험하다는 착각: 저출산, 저성장 시대를 맞이하는 미래 세대를 위한 처방전』(김영주 역), 위즈덤하우스. (2018)
- 우해봉 외(2021a), 『인구변동과 지속 가능한 발전: 저출산의 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁 과제(총괄보고서)』, 경제·인문사회연구회.
- 우해봉 외(2021b), 『인구변동과 지속 가능한 발전: 저출산의 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁 과제(심층보고서)』, 경제·인문사회연구회.
- 우해봉(2020), 『인구변동과 지속가능한 발전: 저출산의 경제사회문화정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁과제』, 한국보건사회연구원.
- 우해봉·장인수(2017), 『인구변동의 국제 동향과 중장기 인구정책 방향』, 한국보건사회연구원.
- 유금록(2010), 「확률거리변경함수를 이용한 금융공공기관과 민간은행의 효율성 비교」, 『한국행정학보』, 44(4), pp. 285~315.
- 유재연(2019), 『젠더 관점에서의 인구정책 분석: 저출산 고령사회 정책을 중심으로』, 한국보건사회연구원.
- 이강호(2018), 「한·중·일 인구구조의 변화와 저출산·고령화 대응 정책 비교 분석」, 『보건복지포럼』, 262, pp. 67~81.
- 이미애(2020), 「일본의 인구 정책과 가족 변화」, 『일본어문학』, 91, pp. 419~437.

국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석

- 이병호(2020), 「제2차 인구변천 이론, 1986-2020: 특징, 논쟁, 함의」, 『한국인구학』, 43(4), pp. 37~68.
- 이성용(1996), 「행위모형에 의한 26개 비서구국가들의 성선호 유형」, 『한국인구학』, 19(2), pp. 19~45.
- 이성용(2010), 「동남아의 인구변동: 1950-2050년」, 『동남아시아연구』, 20(3), pp. 147~182.
- 이성용(2013), 「서유럽 특유의 가구형성규칙과 맬서스주의자의 항상성 모형」, 『한국인구학』, 36(2), pp. 1~26.
- 이성용(2018a), 「유럽의 세계경제체제가 아시아 인구변동에 미친 영향, 1700-1950」, 『한국인구학』, 41(1), pp. 135~178.
- 이성용(2018b), 「유럽의 세계경제체제가 유럽, 북·중미, 아프리카 인구변동에 미친 영향: 1492-1950」, 『한국인구학』, 41(4), pp. 1~38.
- 이성용(2021), 「인구학 패러다임과 인구정책에 관한 일고찰: 지피지기의 관점에서」, 『한국인구학』, 44(1), pp. 47~82.
- 이성용·이정환(2011), 「인구변천과 인구고령화: 선진국, 개발도상국, 그리고 한국의 비교 연구」, 『국제지역연구』, 15(1), pp. 549~570.
- 이용균(2018), 『인구와 사회』, 전남대학교출판문화원.
- 이진숙(2002), 「독일 가족정책의 변천에 대한 연구」, 『한국인구학』, 25(1), pp. 145~179.
- 이철희(2012), 「한국의 합계출산율 변화요인 분해: 혼인과 유배우 출산율 변화의 효과」, 『한국인구학』, 35(3), pp. 117~144.
- 이철희(2018), 「저출산고령화 대응 정책의 방향: 인구정책적 관점」, 『보건복지포럼』, 261, pp. 50~64.
- 임문영(1996), 「프랑스의 인구변천과 노령화」, 『국제학논총』, 1, pp. 139~158.
- 임승모·김명석(2017), 「확률변경모형을 이용한 지역별 에너지 효율 측정: 제조업의 구조가 에너지 효율성에 미치는 영향을 중심으로」, 『에너지경제연구』, 16(2), pp. 89~118.
- 장 클로드 세네(2007), 『인구학 입문』(박은태·전광희 옮김), 경연사. (2007)
- 재레드 다이아몬드(2005), 『총, 균, 쇠: 무기·병원·금속은 인류의 운명을 어떻게 바꿨는가 (개정증보판)』(김진준 옮김), 문학사상사. (2005)

- 저출산고령사회위원회(2018), 『“모든세대의 삶의 질 제고 및 포용 국가 실현”을 위한 저출산·고령사회 정책로드맵』, 저출산고령사회위원회.
- 저출산고령사회위원회(2021), 『4차 기본계획 21년도 중앙행정기관 시행계획』.
- 전광희(2018a), 「유럽의 인구동향 및 저출산 대응 가족정책과 한국 인구정책의 과제」, 『사회과학연구』, 29(1), pp. 219~237.
- 전광희(2018b), 「인권의 관점에서 본 인구정책」, 『한국인구학』, 41(2), pp. 1~30.
- 정경희 외(2012), 「고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가」, 보건사회연구원.
- 정대연(2006), 「환경 측면에서의 한국의 적정인구 추계」, 『한국인구학』, 29(1), pp. 269~292.
- 정령(2013), 「외래인구 유입이 상해시 연령구조의 변환에 미치는 영향」, 『한국인구학』, 36(2), pp. 121~146.
- 정성호(2005), 「개발도상국에서의 출산력 변천 추이」, 『한국인구학』, 28(2), pp. 183~203.
- 정성호(2006), 「개발도상국의 인구변천의 유형과 특성」, 『한국인구학』, 29(2), pp. 89~113.
- 정성호(2008), 「아프리카의 인구변천의 유형과 특성」, 『한국인구학』, 31(1), pp. 127~146.
- 정성호(2009a), 「산업국가에서의 제2차 인구변천」, 『한국인구학』, 32(1), pp. 139~164.
- 정성호(2009b), 「저출산에 관한 이론적 접근」, 『한국인구학』, 32(2), pp. 161~183.
- 제나(2017), 『중국 사회 결혼스퀴지(marriage squeeze) 현상의 인구학적 요인 분석』, 서울대학교 사회학과 석사학위논문.
- 조병엽·박병전·이화영(1999), 「韓國의 제2차 人口變遷의 가능성」, 『統計研究所論文誌』, 1(1), pp. 27~41.
- 조영태 외(2019), 『아이가 사라지는 세상: 출산을 제로 시대를 바라보는 7가지 새로운 시선』, 김영사.
- 조영태(2021), 『인구, 미래, 공존』, 북스톤.
- 주보혜(2019), 『국제기구와 주요 선진국가의 고령화 대응 정책 분석』, 한국보건사회연구원.
- 최우익(2010), 「소비에트 시대 러시아의 인구변천과 연방관구별 인구 변화」, 『슬라브연구』, 26(2), pp. 113~137.

국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석

- 최장호 외(2020), 『체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구』, 통일연구원.
- 최태강(2002), 「구소련 붕괴 이후 러시아 인구 문제」, 『유라시아연구』, 2(1), pp. 81~102.
- 카트린 플레(2011), 『세계의 인구』(박상은 역), 현실문화. (2010)
- 키토 히로시(2009), 『인구로 읽는 일본사』(최혜주·손병규 역), 어문학사.
- 토마스 로버트 맬서스(2011), 『인구론』(이서형 옮김), 동서문화사. (1798)
- 폴 몰런드(2020), 『인구의 힘: 무엇이 국가의 운명을 좌우하고 세계사의 흐름을 바꾸는가』
(서정아 역), 미래의창. (2019)
- 한국보건사회연구원(2007~2018), 『저출산 고령사회 정책 성과평가 연구』, 각 연도.
- 한국인구학회 편(2016), 『인구대사전』, 통계청.
- 한주성(2015), 『인구지리학(제2개정판)』, 한울.
- Aigner, D. J., & Chu, S. F.(1968), “On estimating the industry production function”, *The American Economic Review*, 58(4), pp. 826-839.
- Alfonso de Armas, Marisol(2009), “Family planning and reproductive and sexual health in Cuba”.
- Anderson, Michael(1985), “The Emergence of the Modern Life Cycle in Britain”, *Social History*, 10(1), pp. 69-87.
- Battese G. E., & Coelli T. J.(1995), “A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data”, *Empirical Economics*, 20, pp. 325-332.
- Battese, G. E., & Corra, G. S.(1977), “Estimation of a production frontier model: with application to the pastoral zone of Eastern Australia”, *Australian journal of agricultural economics*, 21(3), pp. 169-179.
- Brea, J. A.(2003), “Population Dynamics in Latin America”, *Population Bulletin*, 58(1), pp. 1-36.
- Cavenaghi, S.(ed.)(2009), *Demographic Transformations and Inequalities in Latin America: Historical Trends and Recent Patterns*, Latin American

- Population Association.
- Cheng, C. M. C. & Choo, H. Y.(2015), “Women's Migration for Domestic Work and Cross-Border Marriage in East and Southeast Asia: Reproducing Domesticity, Contesting Citizenship”, *Sociology Compass*, 9, pp. 654-667.
- Coale, A.(1969), “The Decline of Fertility in Europe from the French Revolution to World War II,” In *Fertility and Family Planning: A World View*, (S. J. Behrman and Leslie Corsa, eds., pp. 3-24), *University of Michigan Press*.
- Coale, A.(1986), “The Decline of Fertility in Europe since the Eighteenth Century As a Chapter in Demographic History”, In *The Decline of Fertility in Europe: The Revised Proceedings of a Conference on the Princeton European Fertility Project* (Coale, A. & Watkins, S., eds., pp. 1-30), Princeton University Press.
- Cook, T. D., & Gruder, C. L.(1978), “Metaevaluation research”, *Evaluation Quarterly*, 2(1), pp. 5-51.
- Cooksy, L. J., & Caracelli, V. J.(2005), “Quality, context, and use: Issues in achieving the goals of metaevaluation”, *American Journal of Evaluation*, 26(1), pp. 31-42.
- De Haas, H.(2007), “Remittances, Migration and Social development: A Conceptual Review of the Literature”, *Social Policy and Development Programme Paper*, 34.
- De Koning, A., Koster, M., & Jaffe R.(2015), “Citizenship Agendas beyond the Nation-State”, *Citizenship Studies*, 19(2), pp. 121-127.
- Díaz-Briquets, S.(2014), “Accounting for Recent Fertility Swings in Cuba”, *Population and Development Review*, 40(4), pp. 677-693.
- Gordon, A. & Stack, T.(2007), “Citizenship Beyond the State: Thinking with Early Modern Citizenship in the Contemporary World”, *Citizenship Studies*, 11(2), pp. 117-133.

- Greene, W. H.(1993), *Frontier production functions* (No. 93-20).
- Guzmán, J. M, et al.(2006), “The Demography of Latin America and the Caribbean since 1950”, *Population*, 61(5-6), pp. 519-620.
- Hajnal, J.(1965), “European Marriage Patterns in Perspective”, In *Population in History: Essays in Historical Demography* (Glass, D. V. & Eversley, D. E. C., eds., pp. 101-143), Edward Arnold.
- Herrin, A. N.(2009), “Development of the Philippines’ Family Planning Program: The Early Years, 1967-80”, In *The Global Family Planning Revolution* (pp. 277-297), The World Bank.
- Hull, T. H.(2009), “Formative Years of Family Planning in Indonesia”, In *The Global Family Planning Revolution* (pp. 235-256), The World Bank.
- Jones G.(2011), “Bearing the consequences of population policy in Thailand”, *East Asia Forum*.
- Jones, G. W.(2007), “Delayed Marriage and Very Low Fertility in Pacific Asia”, *Population and Development Review*, 33(3), pp. 453-487.
- Lesthaeghe, R.(2010). “The Unfolding Story of the Second Demographic Transition”, *Population and Development Review*, 36(2), pp. 211-251.
- Livi-Bacci, M.(1986), “Social-Group Forerunners of Fertility Control in Europe”, In *The Decline of Fertility in Europe: The Revised Proceedings of a Conference on the Princeton European Fertility Project* (Coale, A. & Watkins, S., eds, pp. 182-200.), Princeton University Press.
- Lutz, W.(2014), “A Population Policy Rationale for the Twenty-First Centuries”, *Population and Development Review*, 31(4), pp. 703-723.
- Macura, M., MacDonald, A., & Haug, W.(2005), *The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses*. United Nations.
- McDonald, P.(2008), “Explanations of low fertility in East Asia: A comparative perspective”, In *Ultra-Low Fertility in Pacific Asia* (Paulin Straughan et al), Routledge.

- Pison, G.(2020), “France has the highest fertility in Europe”, *Population and Societies*, 575, pp. 1-4.
- Portes, A.(2006), “Migration and development: A conceptual review of the evidence”, In *Migration and Development: Perspectives from the South*. Bellagio Study and Conference Centre.
- Rosenfield, A., & Min C. J.(2009), “The Emergence of Thailand’s National Family Planning Program”, In *The Global Family Planning Revolution* (pp. 221-233), The World Bank.
- Sanhueza, H.(2009), “Family Planning in Chile: A Tale of the Unexpected”, In *The Global Family Planning Revolution* (pp. 105-120), The World Bank.
- Scriven, M.(1981), *An Introduction to Meta-Evaluation*, Educ Prod Rep.
- Smith, R. D.(2019), “Marital Fertility Patterns and Nonmarital Birth Ratios: An Integrated Approach”, *Genus Journal of Population Sciences*, 75(9).
- Stevenson, R. E.(1980), “Likelihood functions for generalized stochastic frontier estimation”, *Journal of econometrics*, 13(1), pp. 57-66.
- Stufflebeam, D. L.(2000), “The CIPP model for evaluation”, In *Evaluation models* (pp. 279-317), Springer.
- Tey, N. P.(2009), “The Family Planning Program in Peninsular Malaysia”, In *The Global Family Planning Revolution* (pp. 257-276), The World Bank.
- Van de Kaa, D. J.(2004), “The True Commonality: In reflexive modern societies fertility is a derivative”, *Population Studies*, 58(1), pp. 77-81.
- World Bank(2016), *Migration and Remittances Factbook 2016*, World Bank Publication.
- Wrigley, E. A.(1985), “The Fall of Marital Fertility in Nineteenth-Century France: Exemplar or Exception?(Part I)”, *European Journal of Population*, 1(1), pp. 31-60.

王桂新·潘泽瀚·陆燕秋(2012), 『中国省际人口迁移区域模式变化及其影响因素-基于2000和2010年人口普查资料的分析』, 中国人口科学2012年第5期.

李汉东·李流(2012), 『中国2000年以来生育水平估计』, 国人口科学2012年第5期.

2 웹 사이트

위키피디아, https://en.wikipedia.org/wiki/Religion_in_Africa 저출산고령사회위원회,
<http://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/activityDetail.do?articleId=191>

Our world in Data, <https://ourworldindata.org/government-spending>
UN, Sustainable Development Goals,
(<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>)

UN, World Population Prospects 2019: Methodology of the United Nations population estimates and projections,
https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Methodology.pdf

Worldbank, https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?end=2019&locations=CN-JP-KR-VN-ID-TH-FR-DE-US-GB-BR-RU-IT-HU-IN-SE-ES-IR-MX-PL-SA-PH&name_desc=false&start=2019&view=bar

Abstract

Comparison and analysis of demographic structure and social expenditure in OECD countries

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This report examined the changes in the demographic structure of each Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) country and reviewed the factors associated with changes in fertility rates. After the Korean War in 1953, Korea showed a high fertility rate of 6 births per woman in 1960, but has steadily declined since the early 1960s. In addition, during the global oil crisis in the 1970s, the fertility rate fell due to the global economic downturn in the early 1980s, and declined again following the 1997 economic crisis. Since then, the total fertility rate has continued to drop due to a sharp decline in the proportion of married women.

Through analyzing the characteristics of each OECD country, its social expenditure structure, and its resource allocation efficiency, it was found that Korea has a lower tax revenue relative to its economic level (GDP per capita), and Japan's elderly population ratio exceeds 25%. In addition, Korea has the highest ratio of working-age people in the population when compared with countries with similar economic levels. Further, its fertility rate is the lowest among all OECD countries, approaching the 1.0 births per woman range.

As a result of examining the relationship between the characteristics of OECD countries and the amount of social expenditures, it was found that there is a strong and positive correlation between total tax revenue and social expenditure in Korea. Korea is a low-burden, low-welfare country; the ratio of the elderly population is equivalent to what is identified in middle- and low-income countries, and the size of the country's social expenditure is lower than that of other countries with the same ratio of

older adults. Meanwhile, Korea is a country with a high ratio of working-age people and has low social expenditures, which differs from the average country, and may reflect the fact that the Baby Boomers have not yet retired. Despite the low fertility rate in Korea, the scale of social expenditures is low and falls beyond the confidence interval.

In addition, in order to understand the social expenditure efficiency, the Stochastic frontier analysis (SFA) method was used to analyze the social expenditure efficiency in OECD member countries. The analysis identified that while income inequality or subjective life satisfaction did not vary greatly between countries, Korea showed a median level across both variables; further, income and job efficiency were low, and housing conditions and work-life balance were high in light of efficiency versus budget inputs.

For 15 years, the Korean government has been promoting a step-by-step policy in response to its low birth rates and aging society. However, it has undergone large and small changes each year, and basic plans have been developed based on changes in the country's regime and policies. With respect to the required budget, some differences were identified, but the budget across policy fields tended to increase each year, and the growth rate also increased.

When establishing its second basic plan, the government attempted to achieve the following: 1) expand the policy target to dual-income households and Baby Boomers to enhance satisfaction with and effectiveness of the policy; 2) establish and promote multilateral and comprehensive measures; and 3) promote pan-social policy cooperation. The third plan differs from the previous two plans in that it attempts to provide a comprehensive and structural approach by creating a paradigm shift in how to respond to the low birthrate and aging society. The third plan underwent a restructuring process, in which the number of tasks was

reduced and its effectiveness was increased. Tasks not related to policy goals were excluded from the basic plan to maintain the budget and focus on the most effective tasks; existing tasks were classified and various levels of autonomy were granted based on importance. In order to efficiently reorganize the basic plan that aims to address the low birth rates and aging society in Korea, which is the top basic plan in Korean social policy, it is necessary to clarify the priorities of individual policies and seek specific measures to enhance the efficiency of these major policies.

국가별 인구구조 및 사회지출 비교·분석

인 쇄	2021년 12월 27일
발 행	2021년 12월 31일
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	(주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2021 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-61-8 (93300)

내일을 여는 국민의 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE