



발행일 2020년 11월 11일
 발행처 국회입법조사처
 발행인 김만홍 국회입법조사처장
 www.nars.go.kr

제172호

NARS

현안분석

국민의 정책수요 관점에서 본 저출산 대응의 한계 및 시사점

박선권*

- 01 I. 들어가며
- 02 II. 국민의 결혼·출산 정책수요
- 05 III. 국민의 결혼·출산 정책수요 관련 지표 추이
- 10 IV. 정부의 결혼·출산 정책수요 대응 추이
- 12 V. 평가 및 시사점

요약

- **한국의 합계출산율은 OECD 국가들과의 비교에서나 최근의 추이에서나 특이점에 도달한 상태임**
 - 2018년에는 1.0명 이하로 낮아졌고, 2020년에는 0.8명대로 진입하여 OECD 평균의 ½ 수준에 머물 것으로 보임
- **국민의 저출산 대응 정책수요는 주거문제 해결이 일차적인 가운데, 결혼을 위해서는 고용문제 해결을, 출산을 위해서는 양육비용 해결을 상대적으로 강조하는 경향이 있음**
 - 그러나 국가적인 저출산 대응이 시작된 2006년 이후에도 고용, 주거, 사교육 관련 사회지표들은 줄곧 악화되어 왔음
- **이와 같은 사회지표들의 지속적인 악화 추세에도 불구하고 지금까지의 저출산 대응은 국민의 정책수요에 부응하지 못하고 있음**
 - 바닥이 확인되지 않고 있는 한국의 저출산 현상은 지난 15년간 시행되어 왔던 국가적인 저출산 대응이 국민의 정책욕구와는 간극이 있었음을 시사함
- **따라서 향후 한국의 저출산 대응은 미시적인 출산·양육 지원 확대에서 국민의 정책수요인 고용, 주거, 사교육에 대한 사회구조적 대응으로의 전환이 필요할 것으로 보임**
 - 이는 고용형태에 따른 소득 및 안정성에서의 차별 해소, 주택가격의 하향안정화, 불공정 경쟁을 통해 불평등을 재생산하는 기제인 사교육 규제 등을 포함해야 할 필요가 있음

* 사회문화조사실
 보건복지여성팀 입법조사관
 02-6788-4724
 skp2016@assembly.go.kr

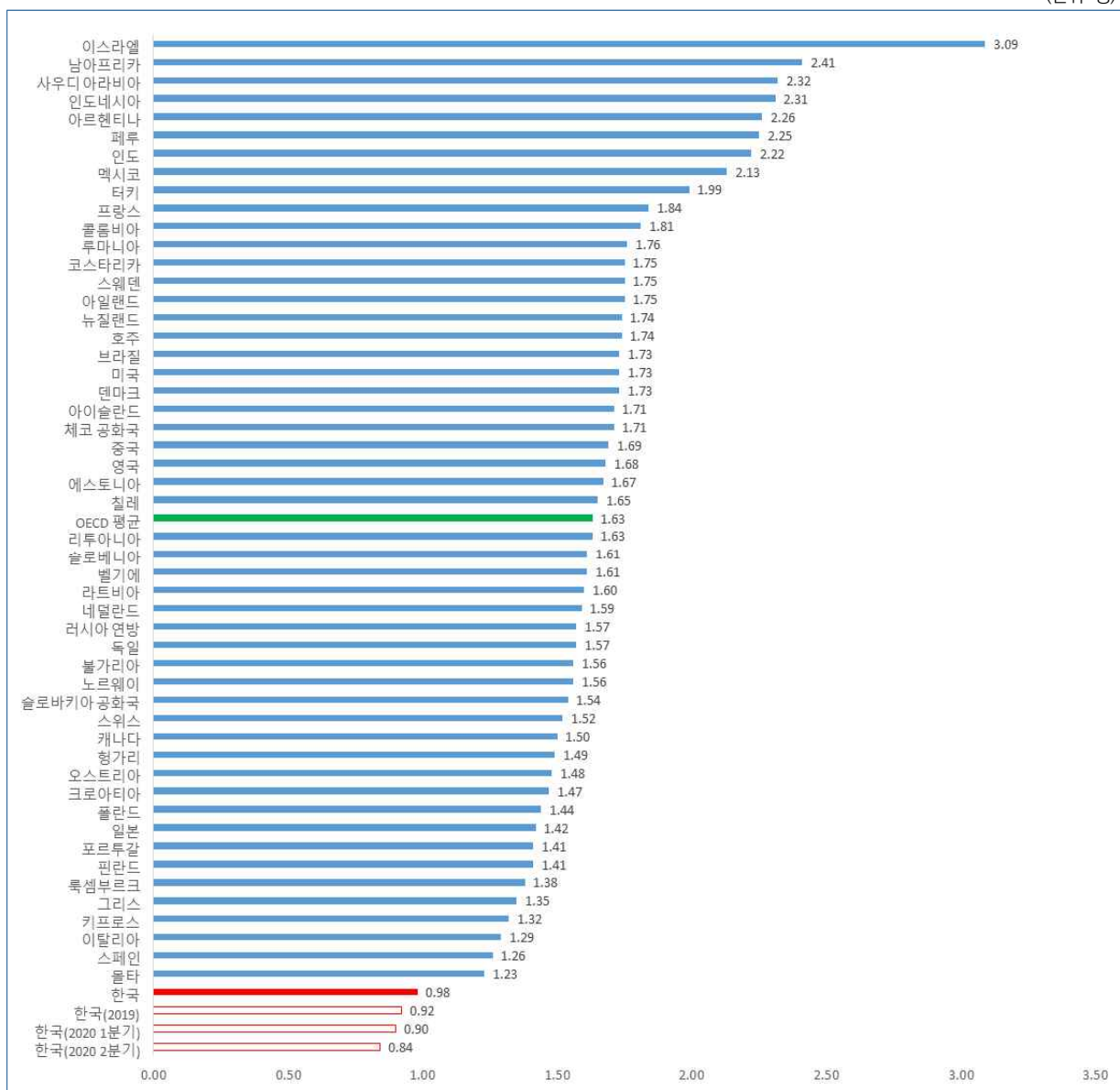
I. 들어가며

□ 한국의 합계출산율은 자료가 확인되는 52개국 중 가장 낮음

- 2018년 기준 한국의 합계출산율은 0.98명으로 OECD 평균 1.63명에 비해 0.65명이 낮음
 - 유사한 인구규모를 갖고 있으면서 초저출산 상태에 있는 스페인의 1.26명과 이탈리아의 1.29명에 비해서도 0.28명과 0.31명이 낮음
- 2019년 0.92명, 2020년 1, 2분기 각각 0.90명, 0.84명으로 급격한 하락세가 지속되고 있음

[그림 1] 국가별 합계출산율(2018)

(단위: 명)



※ 자료: OECD, OECD Family Database, 2020.9.4. 검색 ; 통계청 보도자료, 「2020년 6월 인구동향」, 2020.8.26. p.3.

- 이에 보고서는 15년째 시행되고 있는 국가적인 저출산 대응에도 불구하고 초저출산 상태가 오히려 심화되고 있는 현실을 1) 국민의 결혼·출산 정책수요, 2) 정책수요 관련 사회지표 추이, 3) 정책수요 관련 대응 정책 등의 측면에서 점검하고, 국민의 결혼·출산 선택을 지지하기 위해 요구되는 저출산 대응 방향에 대한 시사점을 도출해 보고자 함

II. 국민의 결혼·출산 정책수요

가. 미혼 남녀

- 2015년 미혼남녀(20~44세)의 결혼 지원 정책수요는 고용과 주거였음¹⁾
 - 미혼남성의 경우 청년고용 안정화(32.6%), 신혼집 마련 지원(27.4%), 청년실업 해소(23.0%) 등이었음
 - 미혼여성의 경우 청년고용 안정화(28.6%), 신혼집 마련 지원(24.1%), 결혼으로 인한 직장 내 불이익 제거(20.3%), 청년실업 해소(16.5%) 등이었음
- 2015년 미혼남녀의 출산양육 지원 정책수요는 교육과 주거였음²⁾
 - 미혼남성의 경우 신혼부부대상 주택공급(26.2%), 자녀교육비 지원(21.5%), 자녀보육·유아교육비 지원(14.3%) 등이었음
 - 미혼여성의 경우 자녀교육비 지원(17.1%), 신혼부부대상 주택공급(14.0%), 다양한 보육서비스(13.3%) 등이었음

나. 기혼 여성

- 2018년 기혼여성(15~49세)의 결혼 지원 정책수요는 고용과 주거였음
 - 기혼여성의 경우 신혼집 마련 지원(39.3%), 청년고용 안정화(20.8%), 청년실업 해소(20.5%) 등이었음³⁾
- 기혼여성의 출산양육 지원 수요는 양육의 경제적 지원이었고, 주요 부담은 사교육비였음
 - 2015년 기혼여성(15~49세)을 대상으로 가장 도움이 되는 출산양육 지원(영역)을 질문한 결과는 양육의 경제적 지원(45.9%), 일-가정 양립 지원(19.3%), 양육 인프라 확대 및 프로그램 다양화(14.1%) 등이었음⁴⁾
 - 2015년 출산양육 사회여건 1순위에 대하여 질문한 결과는 사교육비 경감(17.9%), 안전한 양육 환경 조성(15.9%), 질 높은 보육·육아지원시설 확충(12.4%), 공교육 강화(8.5%) 등이었음⁵⁾
 - 2018년 출산양육 사회조건 1순위에 대하여 질문한 결과는 양육비용⁶⁾(양육비용부담 해소 14.8%, 사교육비 경감 3.5%), 안전한 양육환경 조성(15.3%), 질 높은 보육·육아지원 시설 확충(14.8%), 경기활성화(고용안정)(8.6%), 교육체계 개편(7.0%), 공교육 강화(6.6%) 등이었음⁷⁾

1) 이삼식 외, 「2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2015.12. pp.400-403.

2) 이삼식 외, 「2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2015.12. pp.446-448.

3) 이소영 외, 「2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2018.12. p.278.

4) 이삼식 외, 「2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2015.12. pp.318-319.

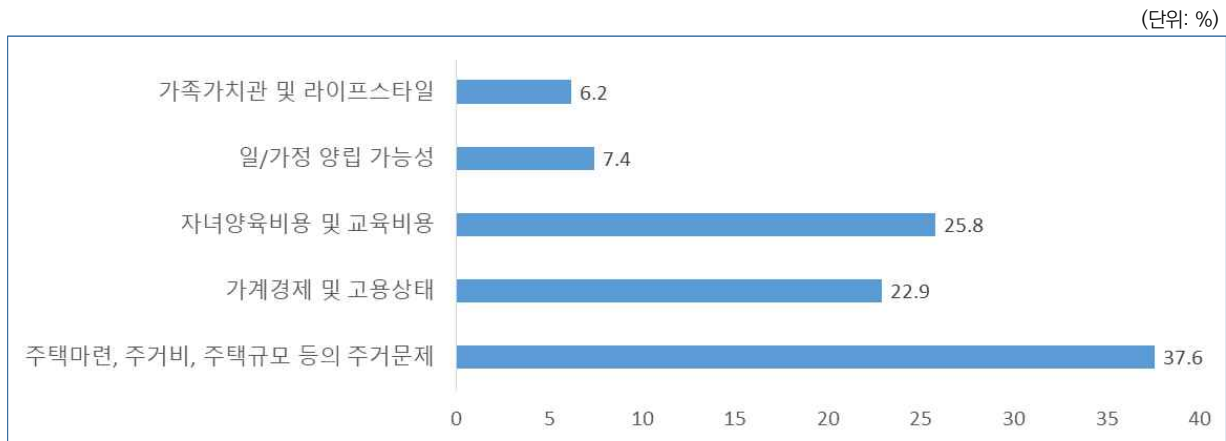
5) 이삼식 외, 「2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2015.12. pp.320-321.

6) 2015년 조사표에서는 사교육비 항목으로 2018년 조사표에서는 사교육비 항목 외에 양육비용부담 해소 항목이 추가되어 있음

다. 신혼부부

- 2019년 신혼부부 가구가 가족계획 시 중요하게 고려하는 사항은 주거, 양육(교육)비용, 고용 등이었음 (|그림 1| 참조)
 - 전국적으로 1순위는 주거문제(37.6%), 양육(교육)비용(25.8%), 고용(22.9%) 등의 순이었음

|그림 2| 가족계획 시 고려사항_1순위(전국)(2019)



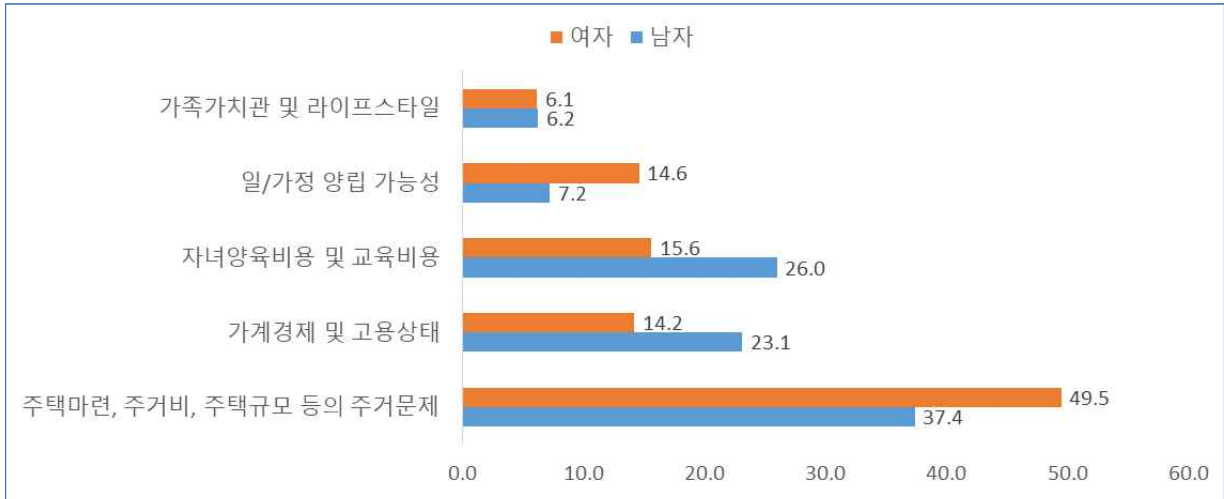
※ 자료: 국토교통부, 「2019년도 주거실태조사-통계보고서-」, 2020.3. p.399.

- 가구주 성별로는 모두가 주거를 가장 중요하게 고려하는 것으로 나타났고, 그 다음으로 남성은 양육(교육)비용과 고용을, 여성은 양육(교육)비용과 일가정양립을 강조하는 경향이 있었음(|그림 2| 참조)
 - 즉, 남성은 주거문제(37.4%), 양육(교육)비용(26.0%), 고용(23.1%) 등이었고, 여성은 주거문제(49.5%), 양육(교육)비용(15.6%), 일가정양립(14.6%), 고용(14.2%) 등이었음
- 경상소득 분위별로는 모든 분위에서 주거가 일차적이었고, 고용과 양육(교육)비용이 유사한 비중을 보였음 (|그림 3| 참조)
 - 경상소득 1,2분위와 3,4분위는 주거문제에 대해 각각 58.2%, 46.0%로 응답하여 저소득층일수록 주거를 가장 큰 부담으로 인식하고 있었음

7) 이소영 외, 「2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2018.12. p.280.

[그림 3] 가구주 성별 가족계획 시 고려사항_1순위(2019)

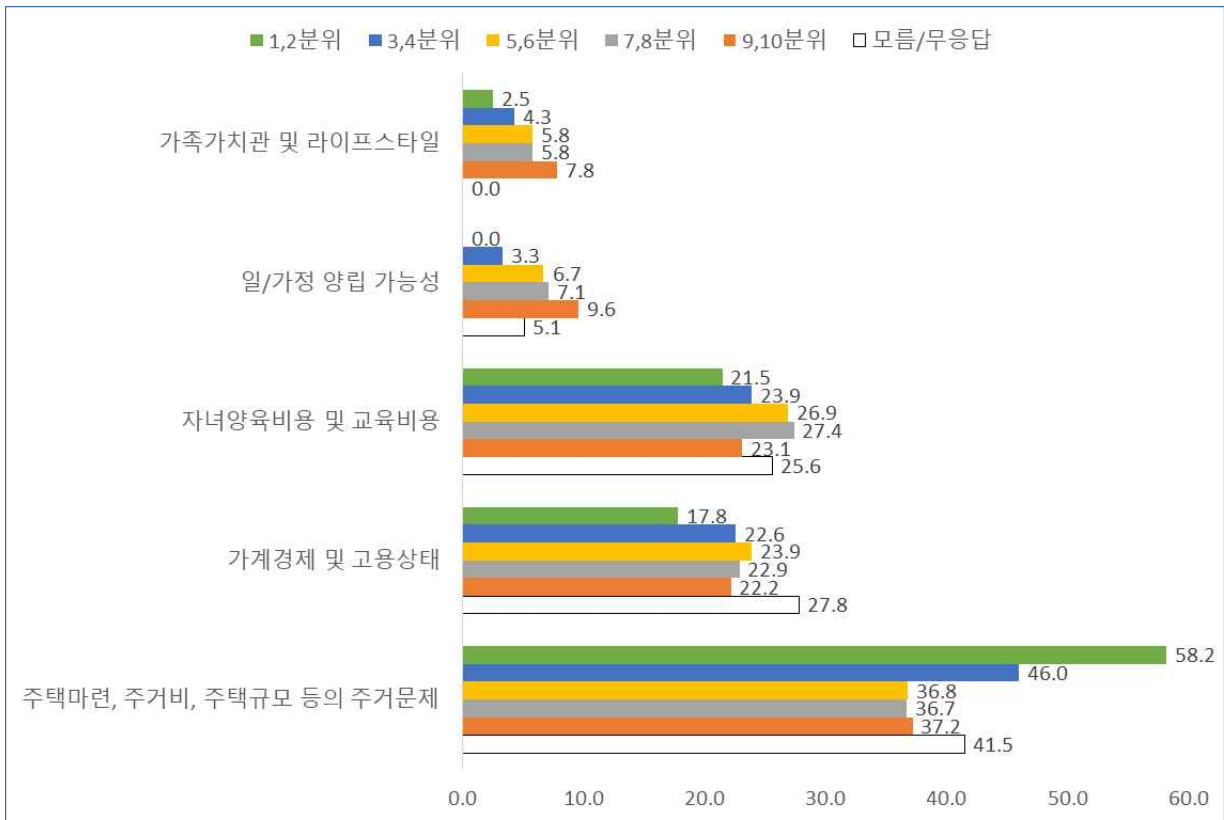
(단위: %)



※ 자료: 국토교통부, 「2019년도 주거실태조사-통계보고서-」, 2020.3. p.400.

[그림 4] 경상소득 분위별 가족계획 시 고려사항_1순위(2019)

(단위: %)



※ 자료: 국토교통부, 「2019년도 주거실태조사-통계보고서-」, 2020.3. p.400.

Ⅲ. 국민의 결혼·출산 정책수요 관련 지표 추이

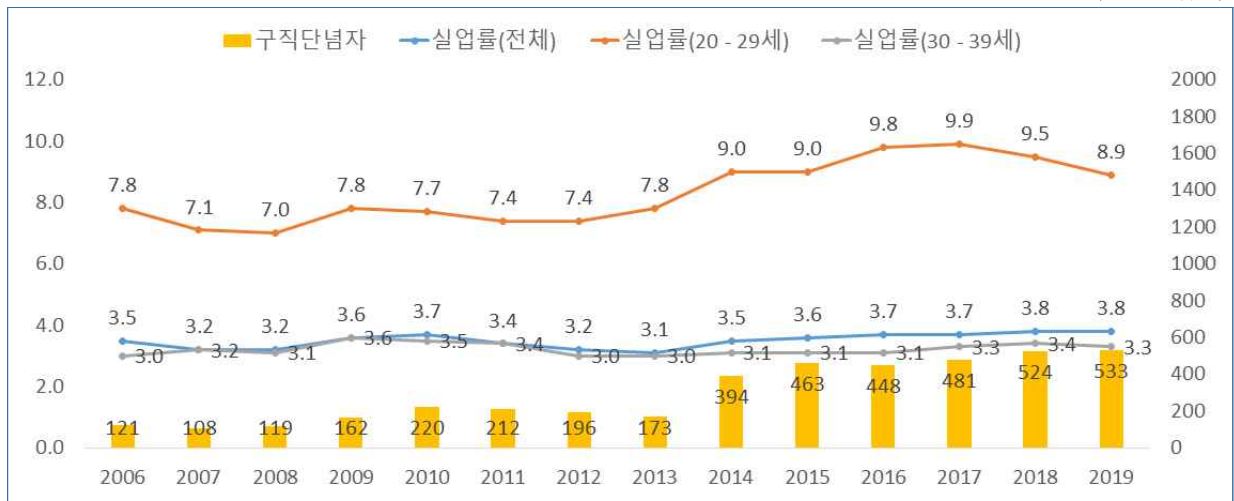
가. 고용 및 고용안정성

□ 2006년 이후 실업률 지표와 구직단념자 지표 모두 개선되지 못하고 있음(그림 4 참조)

- 실업률은 3% 대에서 등락을 보이면서도 다소 높아지는 경향이 있음
 - 연령계층별로 보면, 30대의 경우 전체 실업률과 유사한 추세를 보이면서도 다소 낮은 수준이었던 반면 20대의 경우 7% 대에서 9% 대로 상대적으로 크게 높아지고 있음
- 구직단념자는 지속적인 증가세를 보임
 - 2006~2013년간 10만명대에서 20만명 전후로 상승하였고, 2014~2019년간 40만명대에서 50만명대로 상승하였음
 - 이러한 구직단념자의 다수는 청년층이라는 것이 일반적인 평가임. 즉, 2020년 8월 기준 전체 구직단념자 68만2천명 중 20대는 24만9천명, 30대는 11만명에 달했음⁸⁾

[그림 5] 실업률 및 구직단념자 추이(2006-2019)

(단위: 천명, %)



- ※ 주: 1) 실업률은 취업을 희망하지만 취업하지 못한 사람들의 비율로서 경제활동인구(취업자+실업자) 중 실업자의 비중을 의미
 2) 구직단념자는 취업의사와 능력은 있으나 경력이 맞는 일자리가 없는 등 노동시장적 사유로 지난 4주간 구직활동을 하지 않았으나 지난 1년 내에는 구직경험이 있었던 자를 의미. 구직단념자는 비경제활동인구로 분류되므로 경기악화시 구직단념자가 증가하더라도 실업률이 거의 증가하지 않을 수 있음. 실업률 지표가 체감 실업을 정확히 포착하지 못하는 한계를 보완하기 위해 '99.6월부터 실업률 보조지표로 작성·활용. 구직단념자 일부 조건인 취업희망과 취업가능성의 개념이 확대·변경되었으므로 2014년 이전 자료와 비교시 유의

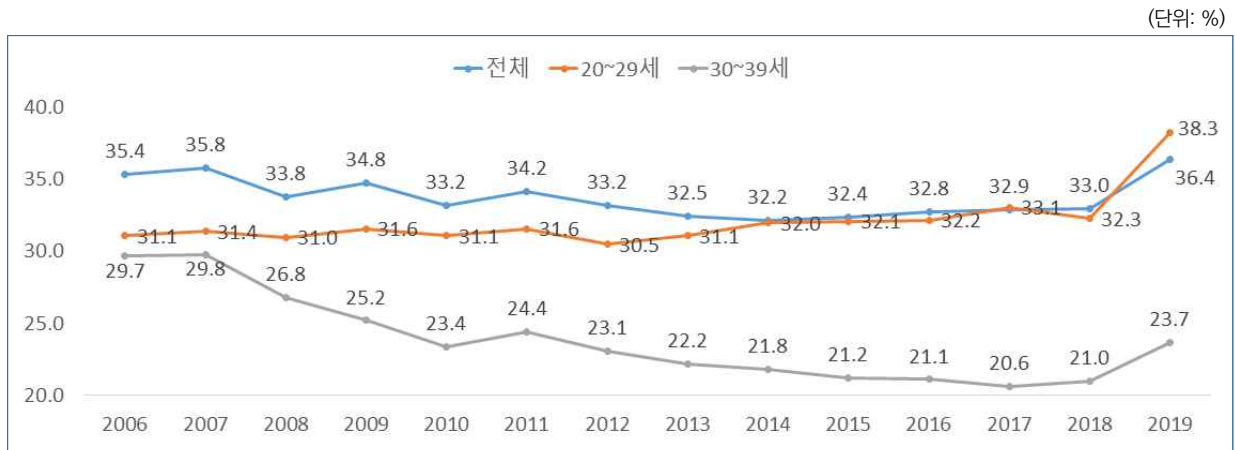
※ 자료: 통계청 e-나라지표, "일반고용동향", 2020.9.23. 검색 재구성

8) 연합뉴스, "[그래픽] 연령별 구직단념자 현황", 2020.9.13.

□ 2006년 이후 비정규직 지표는 점진적으로 개선되어 오다가 2018년부터 악화되고 있음(그림 5 참조)

- 전체 비정규직 지표는 35% 대에서 미미한 하락세를 보이다가 2019년 36% 대로 상승하였음
- 연령계층별로 보면, 30대의 경우 전체에 비해 낮은 20%대 후반에서 전반으로 하락세를 보이다가 2018년부터 상승세가 나타나고 있고, 20대의 경우에는 전체 보다 낮은 31% 전후에서 등락을 보이다가 2014년부터 전체와 유사한 수준으로 상승한 뒤 2019년에는 넘어서고 있음

그림 6 비정규직 비중 추이(2006-2019)



※ 주: 1) 비정규직근로자 = 한시적근로자(기간제근로자 포함) U 시간제근로자 U 비전형근로자
 2) 한시적근로자 : '고용의 지속성'을 기준으로 분류한 비정규직이며, 근로계약기간을 정한 자 또는 정하지 않았으나 계약의 반복갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 자로 나뉘어짐
 3) 시간제근로자 : '근로시간'을 기준으로 분류한 비정규직이며, 근로시간이 짧은 근로자(파트타임근로자)
 4) 비전형근로자 : '근로제공방식'을 기준으로 분류한 비정규직이며, 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로자, 가정내 근로자(재택,가내), 일일(호출)근로자로 분류됨

※ 자료: 통계청 e-나라지표, "연령계층별 비정규직 분포", 2020.9.23. 검색 재구성

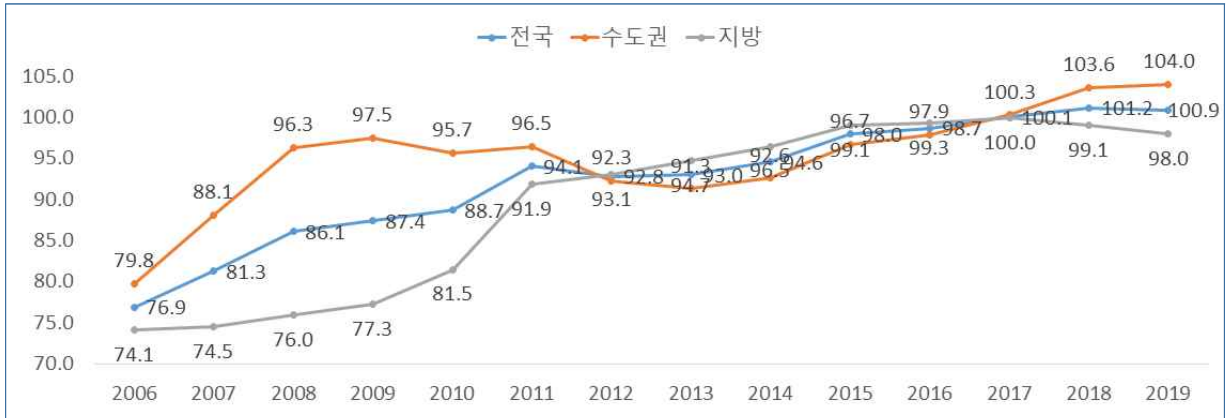
나. 주거

□ 2006년 이후 주택매매가격은 지속적으로 높아지고 있음(그림 6 참조)

- 전국의 주택매매가격변동률은 2006~2018년간 일관된 상승세를 보였는데, 수도권과 지방의 급등으로 이어지는 경향이 있었음
 - 수도권은 2006~2008년간 급격한 상승세를 보이다가 2009년을 거치면서 2013년까지 약간의 하락 이후 다시 상승세에 있음
 - 지방은 2009년 이후 급격히 상승했고 2012년부터 수도권을 넘어 상승하다가 2018년부터 다소 둔화된 상태임

[그림 7] 전국, 수도권 및 지방 주택매매가격변동률 추이(2006-2019)

(단위 : 2017.11=100)



※ 주: 1) 주택매매가격변동률은 기준 시점(2017년 11월) 주택매매가격을 100으로 했을 때 해당 시점(각 연도 12월) 주택매매가격의 비임
 2) 1986-2002년은 KB국민은행 변동률 반영, 2003-2011년은 KB국민은행 표본을 이용하여 개선된 방식(기존 Carli 지수를 Jevons 지수로 변경)으로 작성, 2012년 이후는 한국감정원 표본으로 작성
 3) 수도권은 서울, 인천, 경기 지역이고, 지방은 그 외 시도 지역임
 ※ 자료: 한국감정원, 「전국주택가격동향조사」 각 연도 12월, 2020.9.23. 검색 재구성

□ 2006년 이후 주택전세가격은 지속적으로 높아지고 있음([그림 7] 참조)

- 전국과 수도권의 주택전세가격변동률은 2006~2017년간 일관된 상승세를 보이다가 2018년부터 약간의 하락세가 나타남
- 지방의 주택전세가격변동률은 2006~2016년간 일관된 상승세를 보이다가 2018년부터 약간의 하락세가 나타남

[그림 8] 전국, 수도권 및 지방 주택전세가격변동률 추이(2006-2019)

(단위 : 2017.11=100)



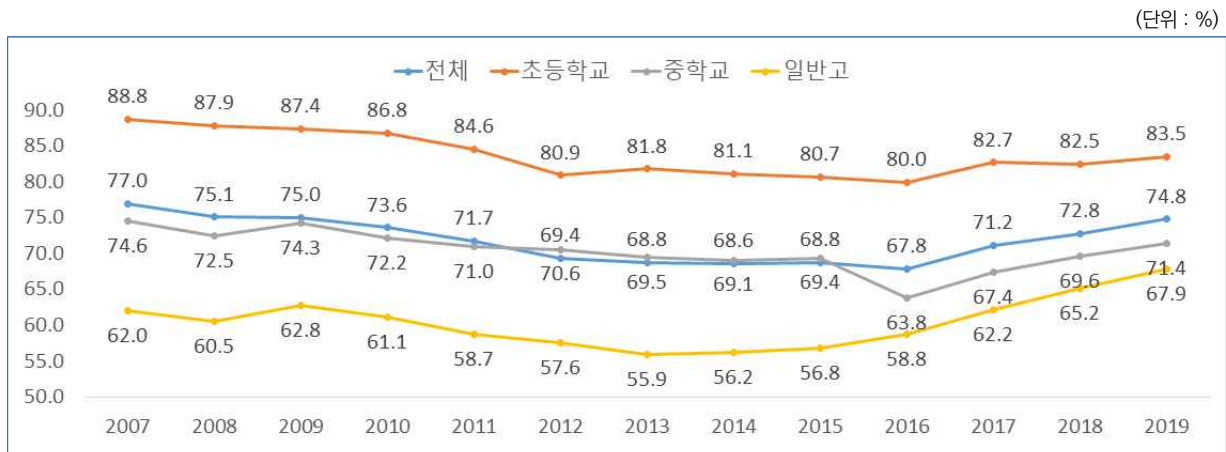
※ 주: 1) 주택전세가격변동률은 기준 시점(2017년 11월) 주택전세가격을 100으로 했을 때 해당 시점(각 연도 12월) 주택전세가격의 비임
 2) 1986-2002년은 KB국민은행 변동률 반영, 2003-2011년은 KB국민은행 표본을 이용하여 개선된 방식(기존 Carli 지수를 Jevons 지수로 변경)으로 작성, 2012년 이후는 한국감정원 표본으로 작성
 3) 수도권은 서울, 인천, 경기 지역이고, 지방은 그 외 시도 지역임
 ※ 자료: 한국감정원, 「전국주택가격동향조사」 각 연도 12월, 2020.9.23. 검색 재구성

다. 사교육⁹⁾

□ 2007년 이후 전체 사교육 참여율은 점진적인 하락세를 보이다가 2010년대 중반부터 상승세로 반전되고 있는데 2019년에는 전체 학생의 3/4에 달함(그림 8 참조)

- 초등학교는 2007년 88.8%에서 2016년 80.0%로 하락했다가 2019년 83.5%로 다시 상승함
- 중학교는 2007년 74.6%에서 2016년 63.8%로 하락했다가 2019년 71.4%로 다시 상승함
- 일반고는 2007년 62.0%에서 2013년 55.9%로 하락했다가 2019년 67.9%로 다시 상승함

[그림 9] 학교별 사교육 참여율(2007-2019)



※ 주: 2016년 2월 통계명칭 변경(사교육비조사 -> 초·중고 사교육비조사). 2017년부터 진로·진학 학습상담 비용이 사교육비에 포함됨 (2017년 자료 소급 보정하여 수치 변경함/19.3.)

※ 자료: 통계청 e-나라지표, “우리나라 초·중·고 학생의 사교육 현황”, 2020.9.7. 검색 재구성

□ 2007년 이후 참여학생 1인당 월평균 사교육비는 일관된 증가세를 보였는데 상급학교로 갈수록 급격한 증가세를 보였음(그림 9 참조)

- 초등학교는 2007년 25.6만 원에서 2019년 34.7만 원으로 증가하여 35.6% 높아졌음
- 중학교는 2007년 31.4만 원에서 2019년 47.4만 원으로 증가하여 51.0% 높아졌음
- 일반고는 2007년 38.8만 원에서 2019년 62.6만 원으로 증가하여 61.3% 높아졌음

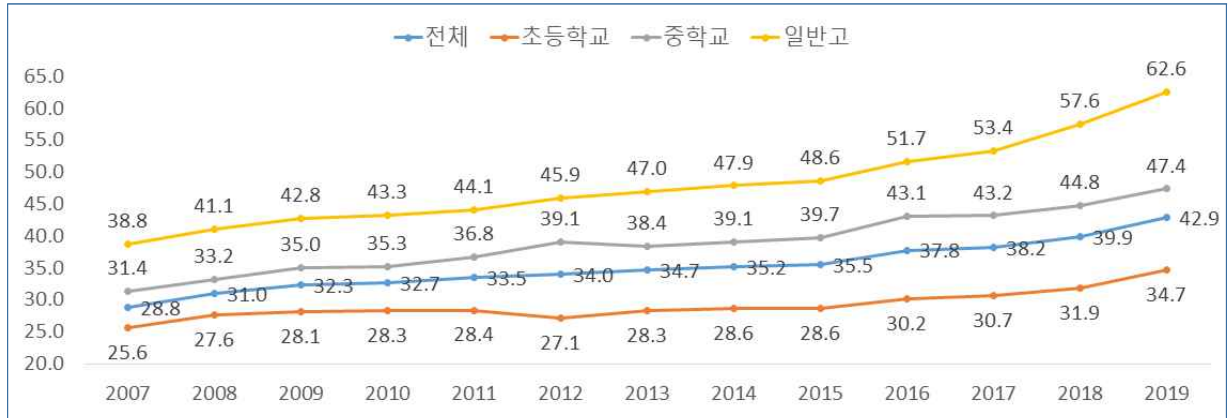
□ 2019년 현재 가구의 소득수준이 높을수록 월평균 사교육비 및 참여율이 비례해서 높았음(그림 10 참조)

- 월평균 사교육비는 800만 원 이상 가구가 53.9만 원으로 200만 원 미만 가구 10.4만 원의 5.18배에 달했음
- 사교육 참여율은 700~800만 원 미만 가구가 87.0%로 200만 원 미만 가구 47.0%의 1.85배에 달했음

9) ‘저출산·고령사회 기본계획’이 시행된 이래, 돌봄 서비스 확충과 함께 2013년 무상보육, 2018년 아동수당, 2019년 고교 무상교육 등 공적 양육비용 지원이 확대되어 왔던 반면 양육가구가 가장 큰 부담으로 지적해 왔음에도 불구하고 정책적 공백이 있었던 점을 감안하여 사교육 지표를 조사함

[그림 10] 학교별 참여학생 1인당 월평균 사교육비(2007-2019)

(단위: 만 원)

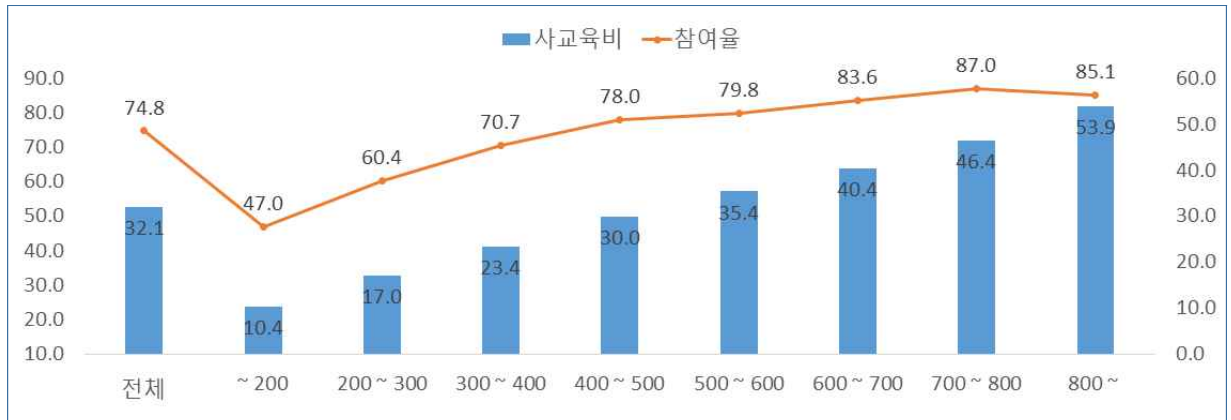


※ 주: 2016년 2월 통계명칭 변경(사교육비조사 -> 초중고 사교육비조사). 2017년부터 진로·진학 학습상담 비용이 사교육비에 포함됨 (2017년 자료 소급 보정하여 수치 변경함/19.3.)

※ 자료: 통계청 e-나라지표, 우리나라 초·중·고 학생의 사교육 현황, 2020.9.7. 검색 재구성

[그림 11] 가구 소득수준별 전체학생 1인당 월평균 사교육비 및 참여율(2019)

(단위: 만 원, %)



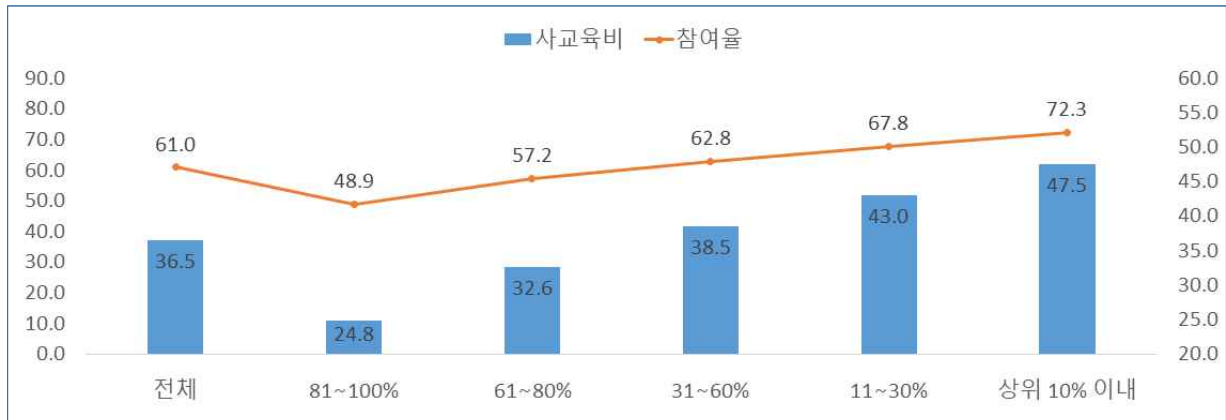
※ 자료: 통계청, 「2019년 초중고 사교육비조사 결과」, 2020.3.10. p.13. 재구성

□ 2019년 현재 성적이 높을수록 고등학생 1인당 월평균 사교육비 및 참여율이 비례해서 높았음(그림 11 참조)

- 성적 구간별 월평균 사교육비는 상위 10%가 47.5만 원으로 하위 81%이하 24.8만 원의 1.92배였음
- 사교육 참여율은 상위 10%가 72.3%로 하위 81%이하 48.9%의 1.48배였음

[그림 12] 성적 구간별 전체 고등학생 1인당 월평균 사교육비 및 참여율(2019)

(단위 : 만 원, %)



※ 자료: 통계청, 「2019년 초·중고 사교육비조사 결과」, 2020.3.10. p.14. 재구성

IV. 정부의 결혼·출산 정책수요 대응 추이

- 정부는 2005년 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고, 2006년부터 5개년 ‘저출산·고령사회 기본계획’을 수립하여 이에 따른 세부 정책들을 마련하여 시행해 왔음
 - 제1차~제3차 ‘기본계획’은 출산·양육 지원, 일·가정 양립 지원 등을 대응정책의 골간으로 하여 정책대상을 확대하고 지원을 세밀화 하는 방식으로 이루어져 왔음
 - 이 과정에서 제1차·제2차 ‘기본계획’의 시행에도 불구하고 세계 최저수준의 출산율을 벗어나지 못했던 것은 정책적 대응이 여전히 미흡했기 때문이라는 평가가 있었음¹⁰⁾
- 이에 제3차 ‘기본계획’은 저출산 대응 패러다임의 전환을 선언하고, ‘사회구조적 대응’을 새로운 정책방향으로 제시하였음
 - 이는 무엇보다도 고용·주거·교육 등 사회구조적인 저출산 요인을 근본적으로 해소하기 위한 대책이 시급하다는 판단이었고, 2016년도 중앙부처 시행계획에 다음과 같이 반영된 바 있음(표 11 참조)
 - 고용에서는 구직 기회확대와 정보제공, 창업지원 등을, 주거에서는 공급확대와 대출지원 등을, 교육에서는 학기제개선과 선행학습 영향평가·규제계획 등을 세부과제로 제시하였음
- 하지만 저출산 현상이 계속해서 심화되자 정부는 최근의 3차 ‘기본계획 수정’을 통해 저출산 대응 패러다임을 ‘삶의 질 제고’로 변경하였음¹¹⁾
 - 이는 정책방향을 출산 장려에서 모든 세대의 삶의 질 보장과 미래세대에 대한 사회투자 확대로 전환하고 기존 과제의 정비와 핵심과제의 발굴로 나아가겠다는 것으로, 2020년도 중앙부처 시행계획에 다음과 같이 반영되어 있음(표 21 참조)

10) 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」, 2015. p.8.

11) 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획[수정본]」, 2019.2. p.6.

- 고용에서는 고용보험 사각지대 해소, 성평등한 고용 및 경력단절 방지 등을, 주거에서는 공급확대와 대출 지원, 임대주택 양육인프라 조성 등을, 교육에서는 고교무상교육과 교육급여 개선 등을 세부과제로 제시하고 있음

표 1 | 청년일자리·주거대책강화, 교육개혁

추진분야	세부과제
청년고용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동개혁 5대 입법, 노동개혁 실천을 위한 「공정인사·취업규칙 지침」(‘16.1) 이행 등을 통한 청년일자리 기회 확대 ○ 강소·중견 기업 청년인턴 채용 확대 ○ 진로설계·상담, 역량 강화, 취업 알선 등 전 과정을 원스톱으로 지원하는 청년내일찾기 패키지 지원 확대 ○ 대학창조일자리센터 전국 확대, 창조경제혁신센터와 연계 강화 ○ 청년의 기술창업을 지원하는 상생서포터즈 사업 추진
신혼부부 등 주거지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신혼부부 맞춤형 행복주택 확대 ○ 신혼부부 전세임대주택 입주 소득기준 완화, 공급량 확대 ○ 주택자금 대출 지원 강화
교육개혁 : 사교육 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자유학기제 전체 중학교 확산 및 제도운영 내실화 ○ 대학별 고사 선행학습 영향평가* 실시, 「공교육정상화촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」개정** 등을 통한 사교육 부담 경감 추진 * 대학별 전형 → (대학) 영향평가 및 다음연도 전형 반영계획 수립 → (교육부) 대학별 영향평가 결과 분석 → 교육과정정상화심의회 심사·의결 및 후속조치 * △방과후학교 선행교육 제한 완화, △대학별 ‘입학전형영향평가위원회’ 설치 등 법 시행(‘14.9) 이후 나타난 미비점 보완

※ 자료: 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2016년도 시행계획」, pp.7-9, 12.

표 2 | 2040세대 안정적인 삶의 기반(일·주거·교육) 조성

추진분야	세부과제
안정적이고 차별없는 일자리	<ul style="list-style-type: none"> ○ (고용보험 사각지대 해소) ▲ 고용보험 가입대상 확대 ▲ 두루누리사업 사회보험료 지원대상 확대(월보수 기준 인상 : 210만 원→215만 원) ○ (적극적 고용개선 조치) ▲ AA 적용 부진 사업장 명단 공표 실시 ▲ 채용 공정성 강화(채용 구인 사이트 모니터링 후 위반사항 조치) ○ (경력단절 예방) 임신 출산으로 인한 비자발적 퇴사 근절 추진
청년 신혼부부 등 맞춤형 주거지원 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○ (청년 지원) ▲ 행복주택* 공급 ▲ 전세임대주택 9천호 및 매입임대주택 6천호 공급 등 ▲ 청년전용보증부월세대출 등 금융지원 지속 * 신혼부부대상 물량과 합산(청년 등 포함) 하여 총 2.5만호 입주자 모집(‘20년) ○ (신혼부부 지원) ▲ 전세임대주택 1.2만호 및 매입임대주택 1만호 공급 ▲ 신혼부부 주택구입 전세자금대출 지속 지원, ▲ 신희희망타운* 등 공공분양주택 공급 추진 * 신희희망타운 3만호 사업승인, 공공분양 2.9만호 착공 (‘20년) ○ (아이키우기 좋은 주거 인프라 조성) 신혼부부 매입임대주택 내 아이 돌봄공간 설치 확대(‘19년 10개소 → ‘20년 20개소)
교육혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ (교육부담 경감) ▲ 고교 무상교육* 추진 ▲ 교육급여 최저보장수준 인상** ▲ 효율적인 교육급여 지원을 위한 교육급여 개편방안 마련 * (‘19.2학기) 3학년 → (‘20) 2, 3학년 → (‘21) 소학년으로 단계적 확대 ** 물가상승률 반영(1.4%인상), 고등학교 부교재비 현실화(60% 인상)

※ 자료: 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획」, p.10.

V. 평가 및 시사점

- 한국의 합계출산율은 OECD 국가들과의 비교에서나 최근의 추이에서나 특이점에 도달한 상태임
 - 2018년에는 1.0명 이하로 낮아졌고, 2020년에는 0.8명대로 진입하여 OECD 평균의 ½ 수준에 머물 것으로 보임
 - 2021년에는 COVID-19에 따른 결혼·출산 여건 악화로 더 낮아질 가능성이 있음
 - 이는 대체출산율(합계출산율 2.1명) 이하를 의미하는 ‘저출산’이라는 용어는 물론이고 합계출산율 1.3명 이하를 나타내는 ‘초저출산’이라는 용어의 범주로도 파악되기 어려운 수준임
- 국민의 저출산 대응 정책수요는 주거문제 해결이 일차적인 가운데, 결혼을 위해서는 고용문제 해결을, 출산을 위해서는 양육비용 해결을 상대적으로 강조하는 경향이 있음
 - 결혼 지원 정책수요는 미혼남녀와 기혼여성 모두 고용과 주거였음
 - 출산양육 지원 정책수요는 미혼남녀가 교육과 주거였고, 기혼여성은 양육의 경제적 지원과 사교육비 경감이었음
 - 신혼부부의 가족계획 정책수요는 주거, 양육(교육)비용, 고용 순이었음
 - 특히 주거문제 해결은 가구주 성별에 관계없이 일차적이었고, 저소득층일수록 그 비중이 컸음
- 그러나 국민의 정책수요 관련 사회지표들은 국가적인 저출산 대응이 시작된 2006년 이후에도 줄곧 악화되어 왔음
 - 2006년 이후 실업률 지표와 구직단념자 지표가 개선되지 못하고 있고, 비정규직 지표도 점진적 하락세에서 재상승하고 있는데 이러한 추세는 20대 청년층에서 보다 급격했음
 - 2006년 이후 주택매매가격과 주택전세가격은 일관된 상승세를 보였음
 - 2007년 이후 사교육 참여율은 점진적 하락세를 보이다가 상승세로 반전되고 있고, 월평균 사교육비는 일관된 증가세를 보이는 가운데 상급학교일수록 급격했음
 - 2019년 현재 소득수준이 높을수록, 성적이 높을수록 사교육비와 참여율이 비례해서 높았음
- 이와 같은 사회지표들의 지속적인 악화 추세에도 불구하고 지금까지의 저출산 대응은 국민의 정책수요에 부응하지 못하고 있음
 - 제3차 ‘기본계획’의 패러다임 전환은 저출산 요인에 대한 ‘사회구조적 대응’의 필요성에 주목했다는 점에서 획기적이었지만 그 세부과제들이 소득·고용안정이 있는 적정일자리 보장, 가족형성 초기가구의 주거불안정 해소, 세대간 불평등을 재생산하는 불공정한 경쟁교육 해소 등을 촉진하기에는 실효성이 부족했음¹²⁾
 - 또한 최근의 3차 ‘기본계획 수정’은 본래의 ‘사회구조적 대응’ 패러다임을 ‘삶의 질 제고’ 패러다임으로 대체하였으나 국민의 정책수요에 대한 전면적인 대응으로 나아가지 못하고 있음

12) 박선권, 「제3차 저출산·고령사회기본계획」의 문제점과 개선방향, 국회입법조사처 현안보고서, 2017.1. pp.21-29.

- 이상의 맥락에서 볼 때, 바닥이 확인되지 않고 있는 한국의 저출산 현상은 지난 15년간 시행되어 왔던 국가적인 저출산 대응이 국민의 정책수요와는 간극이 있었음을 시사함
 - 세계 최고 수준의 고등교육 이수율을 보이고 있는 청년들의 높은 성찰성을 고려할 때, 양극화 사회에서 생애과정 내내 누적되는 격차를 경험하면서 성장해 왔던 청년들이 '자기 유지'마저도 불확실한 상황에서 결혼·출산 선택을 자신은 물론이고 세대 간에도 전승될 '위험'(risk)과 '비용'(cost)으로 간주하는 것은 자연스럽고 합리적인 현상임
 - 지속적인 합계출산율 하락은 현행의 미시적인 출산·양육 지원 위주의 정책들이 제공하는 혜택이 결혼·출산 선택시 예견되는 고비용을 상쇄하는 데 실패해 왔음을 의미하는 것으로 청년들의 결혼·출산 선택의 빈곤이 아니라 국민의 핵심 정책수요에 대한 국가적 대응의 빈곤에 기인하는 것으로 보아야 할 것임
- 따라서 향후 한국의 저출산 대응은 미시적인 출산·양육 지원 확대에서 그간 회피되어 왔던 국민의 정책수요인 고용, 주거, 사교육 등에 대한 사회구조적 대응으로의 전환이 필요할 것으로 보임
 - 이와 같은 대응은 고용형태에 따른 소득 및 안정성에서의 차별 해소, 주택 가격의 가시적인 하향안정화, 불공정 경쟁을 통해 고용을 비롯한 삶의 모든 영역에서 불평등을 재생산하는 기제인 사교육 규제 등을 포함해야 할 필요가 있음
 - 이는 제3차 '기본계획'의 '사회구조적 대응'과 다르지 않은 만큼 이미 국민의 정책수요에 정확히 부합하는 정책방향을 마련해 놓고도 국민이 체감할 만한 실효성 있는 세부과제들을 제시하는 데에 미흡했다는 평가 위에서 추진되어야 할 것임

참고문헌

- * OECD, OECD Family Database.
- * 국토교통부, 「2019년도 주거실태조사-통계보고서-」, 2020.3.
- * 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획[수정본]」, 2019.2.
- * 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」, 2015.
- * 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2016년도 시행계획」.
- * 대한민국정부, 「제3차 저출산·고령사회기본계획 2020년도 시행계획」.
- * 박선권, 「‘제3차 저출산·고령사회기본계획’의 문제점과 개선방향」, 국회입법조사처 현안보고서, 2017.1.
- * 연합뉴스, “[그래픽] 연령별 구직단념자 현황”, 2020.9.13.
- * 이삼식 외, 「2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2015.12.
- * 이소영 외, 「2018년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」, 한국보건사회연구원, 2018.12.
- * 통계청 e-나라지표, “연령계층별 비정규직 분포”, 2020.9.23.
- * 통계청 e-나라지표, “우리나라 초·중·고 학생의 사교육 현황”, 2020.9.7.
- * 통계청 e-나라지표, “일반고용동향”, 2020.9.23.
- * 통계청 보도자료, 「2020년 6월 인구동향」, 2020.8.26.
- * 통계청, 「2019년 초중고 사교육비조사 결과」, 2020.3.10.
- * 한국감정원, 「전국주택가격동향조사」 각 연도 12월, 2020.9.23.

R E P O R T · L I S T

NARS 현안분석 발간 일람

호수	제목	발간일	집필진
제171호	K-MOOC(한국형 공개 온라인 강좌)의 현황과 개선과제	2020.11.2.	조인식
제170호	SIFI 회생·정리제도의 해외도입 동향과 입법 과제	2020.10.20.	김경신
제169호	방위산업 수출 지원체계 현황 및 개선방안	2020.10.16.	김도희
제168호	장애부모의 자녀 양육지원 제도 현황 및 개선과제	2020.10.15.	허민숙 박진우
제167호	영유아건강검진 제도의 현황과 개선방안	2020.10.14.	김은진
제166호	댐의 홍수방어 능력 강화를 위한 비구조적 대책	2020.10.8.	김진수
제165호	식품·외식산업의 온라인유통 동향과 과제	2020.10.7.	장영주
제164호	커피찌꺼기 수거체계 확립을 통한 바이오에너지 연료자원화 방안	2020.9.28.	김경민 박연수
제163호	국민연금제도의 사각지대 현황과 입법화 동향	2020.9.22.	원시연
제162호	잊힐 권리(Right to be forgotten)법제화에 대한 검토	2020.9.7.	최진웅
제161호	디지털 아동·청소년성착취 근절 제도개선 현황 및 과제	2020.9.4	전윤정
제160호	양육비 이행률 제고를 위한 해외의 출국금지 및 신상공개 제도 운영 현황 및 시사점	2020.8.21.	허민숙
제159호	코로나19 대응 대학입학전형 변경과 시행을 위한 과제	2020.8.5.	조인식
제158호	청년추가고용장려금 사업의 현황 및 과제	2020.7.28.	한인상
제157호	실업급여 보장성 강화 경과 및 향후 과제	2020.7.27.	김진선
제156호	국제항공 온실가스 감축·관리체계 도입을 위한 향후 과제	2020.7.22.	구세주
제155호	중앙-지방간 지방세납부시스템 비교분석과 개선과제	2020.7.14.	류영아
제154호	안전체험관 사업의 운영실태와 개선방향	2020.7.7.	배재현
제153호	코로나19 이후 수산물 온라인 유통 활성화의 필요성과 향후 과제	2020.7.3.	유제범
제152호	해외 주요국 공휴일 제도와 국내 공휴일 법제화 논의	2020.6.30.	이승림
제151호	학교 밖 청소년 지원사업 현황과 개선과제	2020.6.22.	허민숙

호수	제목	발간일	집필진
제150호	과수화상병(果樹火傷病) 재발 현황과 과제	2020.6.18.	장영주
제149호	국가수사본부 설치 논의의 쟁점	2020.6.18.	최미경
제148호	주민자치회 설치·운영 현황 및 향후 개선과제	2020.6.16.	하혜영
제147호	대학의 원격수업 관련 쟁점과 개선과제	2020.6.16.	조인식
제146호	위치정보추적수사 현황과 개선방안	2020.6.16.	박혜림
제145호	극초음속 무기체계 국제개발동향과 군사안보적 함의	2020.6.9.	형혁규
제144호	제20대 국회의 허위조작정보 관련 입법 현황 및 쟁점	2020.6.4.	김여라
제143호	어린이 보호구역 내 어린이 교통사고의 처벌 및 예방 관련 법적 쟁점과 과제 - 민식이법을 중심으로-	2020.6.4.	박준환
제142호	「금융거래지표의 관리에 관한 법률」 제정의 의미 및 향후 과제	2020.6.3.	조서연
제141호	건설산업 혁신방안 추진 경과 및 향후과제	2020.5.30.	김진수
제140호	전기저장시스템(ESS) 보급 정책의 문제점과 개선방안	2020.5.30.	유재국
제139호	소재·부품·장비 산업 경쟁력 강화를 위한 투자촉진세제 개선과제	2020.5.30.	문은희
제138호	금융 산업 구조 측면에서의 디지털금융 혁신의 동향과 향후과제	2020.5.30.	조영은
제137호	예술인 고용보험 도입의 현황과 과제	2020.5.29.	노성준
제136호	보험설계사의 고지(告知)의무 수령과 관련한 문제점 및 개선과제	2020.5.27.	김창호
제135호	지방자치단체 사회복지시설의 민간위탁 현황 및 개선과제	2020.5.19.	최병근
제134호	조손가정 지원을 위한 미국의 네비게이터 프로그램 운영사례 및 시사점	2020.5.4.	허민숙
제133호	노후건축물 현황과 향후과제	2020.4.28.	김예성
제132호	우정사업본부의 우편사업 경영 현황과 향후 과제	2020.4.7.	정준화
제131호	자치경찰 도입의 쟁점과 방향	2020.4.3.	최미경
제130호	장애인 소득보장 급여수준의 현황과 개선방향	2020.4.2.	박진우
제129호	환경친화적 축산환경 조성의 문제점과 개선방안	2020.4.1.	김경민

호수	제목	발간일	집필진
제128호	국회입법조사처 조사회답 공개의 법적 쟁점과 개선과제	2020.3.30.	조규범 이재영 배정훈
제127호	적합성평가산업의 문제점 및 개선방안	2020.3.30.	김종규
제126호	농축수산물 생산단계 안전관리체계의 문제점과 개선방안	2020.3.25.	장영주
제125호	고액·상습체납자의 은닉재산에 대한 신고포상금 제도의 개선방안	2020.3.23.	임언선
제124호	2020년 상장회사 정기주주총회 관련 주요 쟁점과 과제	2020.3.18.	황현영
제123호	커뮤니티케어 '케어안심주택' 사업계획의 쟁점 및 과제	2020.3.9.	이만우
제122호	자녀양육 청소년 부모 지원 현황, 해외 사례 및 시사점	2020.3.5.	허민숙
제121호	미혼부의 자녀출생신고 관련 개선과제: 「민법」상 친생자추정 규정 개정을 중심으로	2020.3.3.	허민숙
제120호	검정고시제도의 운영 현황 및 개선방향	2020.3.2.	이덕난
제119호	탄핵제도의 주요 쟁점과 입법개선방안	2020.2.24.	김선화
제118호	수산부산물(水産副産物) 발생 및 처리 관련 문제점과 개선 방향	2020.2.20.	유제범 김경민
제117호	고령운전자 등의 운전면허 관리체계 분석 및 개선방안	2020.2.12.	최미경
제117호	고령운전자 등의 운전면허 관리체계 분석 및 개선방안	2020.2.12.	최미경
제116호	「국방개혁 2.0」의 평가와 향후과제	2020.2.6.	형혁규
제115호	여성 정치대표성 강화방안: 프랑스·독일의 남녀동수제 사례분석	2020.1.23.	이정진 김종갑
제114호	한국의 조약체결 현황과 개정의 필요성	2020.1.22.	정민정
제113호	군 사법제도 개선논의 및 향후과제	2020.1.17.	백상준
제112호	국가연구개발사업 예비타당성조사 제도의 현황과 개선방향	2020.1.15.	권성훈
제111호	방위사업청 자체평가 시행 분석 및 개선과제	2019.12.31.	김도희

제172호

NARS

현안분석

국민의 정책수요
관점에서 본 저출산
대응의 한계 및 시사점

