

# Issue Brief

JEJU WOMEN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.72]

발행처 : (재)제주여성가족연구원 | 발행일 : 2023. 7. 31. | 발행인 : 문순덕

## 제주지역 저출생 추이 분석과 대응 과제

고 지 영 선임연구위원

### 목 차

1. 연구 목적
2. '저출생 함정 가설'과 저출생 추이 분석
3. 제주지역 주요 연령대(20~39세)의 인구 변화
4. '저출생 함정' 탈피를 위한 대응 과제



## 1. 연구 목적

- 우리 사회는 저출생 문제 대응을 위해 2005년 저출산·고령사회기본법을 제정(2005.5.18.)하고, 네 번에 걸쳐 저출산·고령사회 기본계획을 수립·추진해 왔음. 그러나 전국의 합계출산율은 2005년 1.085명에서 2022년 0.780명으로, 제주는 1.310명에서 0.920명으로 하락하였음
- 그동안 인구학자들은 국가의 출산율이 초저출생(합계출산율 1.3명 이하) 수준이 되면 다시 올라가기 어렵다는 것을 이야기해 왔고, 오스트리아의 인구학자 볼프강 러츠(Wolfgang Lutz)는 초저출생의 ‘함정(trap)’에 걸리면 쉽게 빠져나올 수 없다는 ‘저출생 함정 가설(low fertility trap hypothesis)’을 이야기하였음(Lutz & Skirbekk, 2005; Lutz et al, 2006; 엄동욱, 2009, 김형구 외, 2023 참조)
- 해외사례들을 보면, 프랑스, 스웨덴, 독일, 일본 등 여러 나라에서 저출생 문제에 당면하여 적극적인 정책을 펼친 결과, 출산율 반등 또는 유지에 성공한 것을 알 수 있음(김형구 외, 2023). 국가정책을 통해서 저출생 문제를 해소해 나간 해외사례들을 보면, 한국의 저출생 심화에는 정책의 낮은 실효성 문제, 나아가 저출생 문제가 심각하다고는 하지만 이에 대한 국가적 위기 인식이 여전히 낮은 것은 아닌지 되돌아보게 함
- 본 연구에서는 저출생 문제를 ‘저출생 함정’의 시각에서 국가 비상사태로 바라볼 필요가 있다는 최근 연구(김형구 외, 2023)의 문제 제기에 공감하면서, 저출생과 인구변화 추이 분석을 통하여 향후 대응 과제에 대해 논의하고자 함

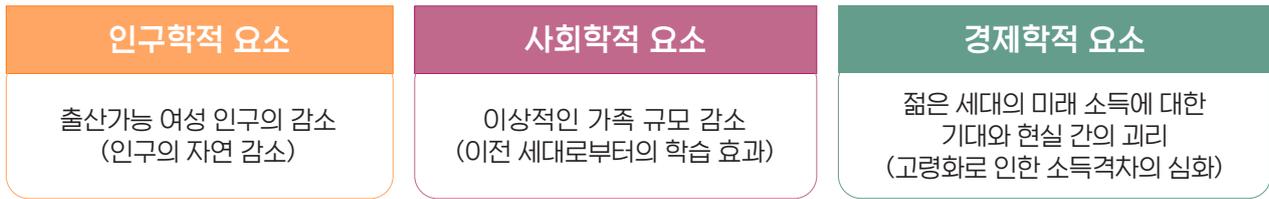
## 2. ‘저출생 함정 가설’과 저출생 추이 분석

### 가. 저출생 함정 가설(low fertility trap hypothesis)

#### “정부의 즉각적이고 효율적인 개입이 없이는 회복 불가능”

- ‘저출생 함정 가설’(low fertility trap hypothesis)은 인구학자 볼프강 러츠 등이 2005년 처음 언급하고, 2006년에 재발표한 이론으로, 국가의 합계출산율이 초저출생 수준(1.3명)으로 한 번 내려가면 국가의 즉각적이고 효율적인 정책 개입 없이는 회복이 불가능하거나 거의 어렵고, 따라서 1.3명으로 내려가지 않도록 1.5명 수준을 유지하는 노력이 중요하다는 주장임(Lutz & Skirbekk, 2005, p.700 ; Lutz et al, 2006)
- 러츠 등이 설명하는 저출생 함정은 인구, 사회, 경제학적인 세 가지 요소를 지니는데, 각각은 저출생을 유발하며, 만약 각 요소들이 한 사회에서 작동한다면 저출생 함정 위험이 있고, 정부의 즉각적인 개입이 필요하다는 것임. 그 요소들은 [그림 1]과 같음

【 그림 1 】 ‘저출생 함정’ 3요소



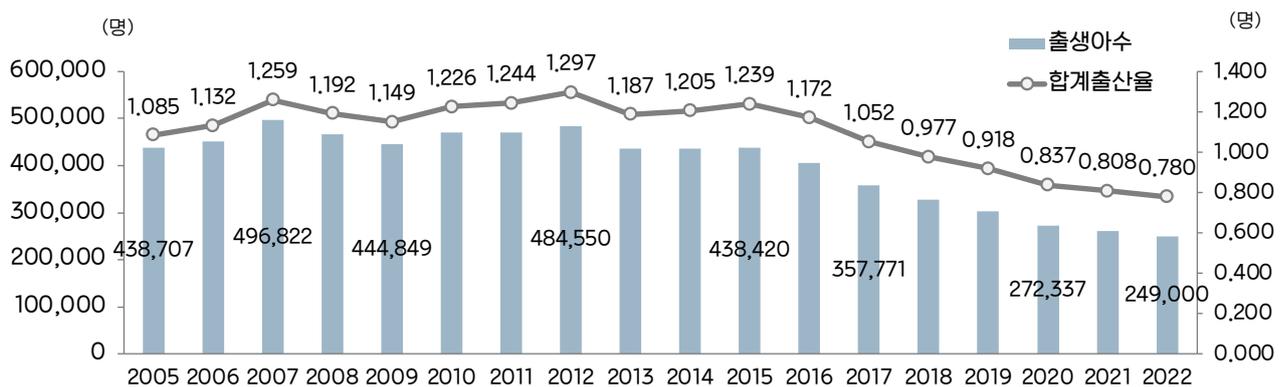
주 : Lutz et al., 2006에서 정리

- 러츠 등은 저출생 극복을 위해 인구학적으로 가장 중요한 관점으로써 ‘템포 효과’(tempo effect), 즉 ‘임신 시기’(timing of childbearing)의 효과를 강조함(Lutz et al, 2005). 즉 임신과 출산 시기를 앞당기는 것은 기간 합계출산율(period fertility)을 높임으로써 여성들이 평생 가임 기간 동안에 낳는 자녀 수(코호트 합계출산율, cohort fertility)를 높이는 결과를 가져올 수 있다는 것임<sup>1)</sup>
- 한국의 출생아수와 합계출산율이 지속적으로 하락하고, 0.780명이라는 초유의 수치에 이른 지금, 저출생 함정 가설을 다시금 환기하지 않을 수 없음. 아래에서는 저출생 함정의 요소 중 인구학적 측면인 출생, 혼인, 인구구조를 중심으로 살펴본 후, 저출생 함정 탈피를 위한 대응 과제에 대해 논의하고자 함

## 나. 저출생 추이 분석

### 1) 출생아수 및 합계출산율

【 그림 2 】 전국 출생아수 및 합계출산율(2005~2022)



자료 : 통계청, 「인구동향조사」, 각 연도

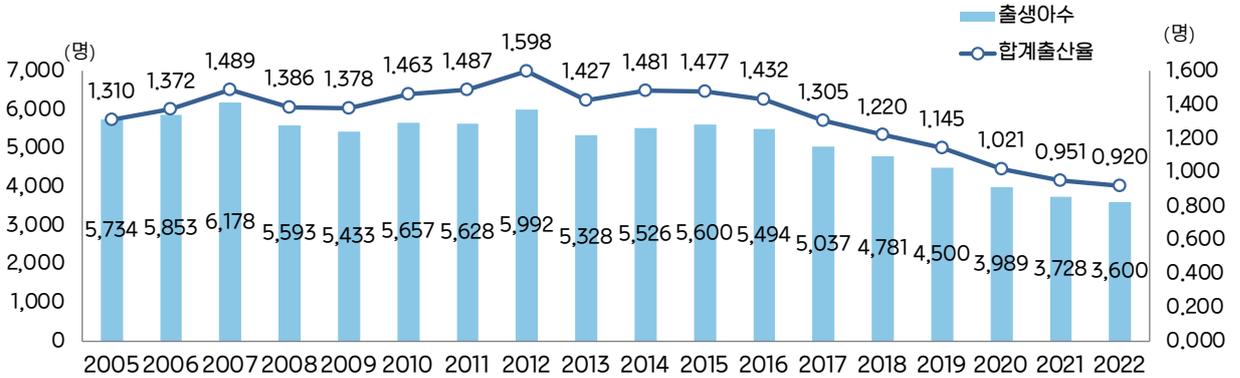
- **전국** 출생아 수는 2022년 249,000명으로 2005년 대비 약 -19만명(-43.2%), 합계출산율은 2022년 0.780명으로 2005년 대비 -0.305명(-28.1%)의 감소폭을 나타냄. 전국의 합계출산율은 2015년까지는 등락이 있었으나 2015년 1.239명을 기록한 이후 반등 없는 내림세를 보임

1) 기간 합계출산율과 코호트 합계출산율에 대한 이론적 논의 및 한국의 코호트 합계출산율 분석에 대해서는 신윤정(2020) 참조



- **제주특별자치도**의 출생아수는 2005년 5,734명에서 2022년 3,600명으로 약 2천명(37.2%) 감소하였고, 합계출산율은 같은 기간 1.310명에서 0.920명으로 0.390명(29.8%) 감소하여 감소폭이 전국 평균보다 높은 수준임. 제주의 합계출산율은 2014년까지는 등락이 있었으나 2015년 1.481명을 기록한 이후 반등 없이 지속해서 내림세임

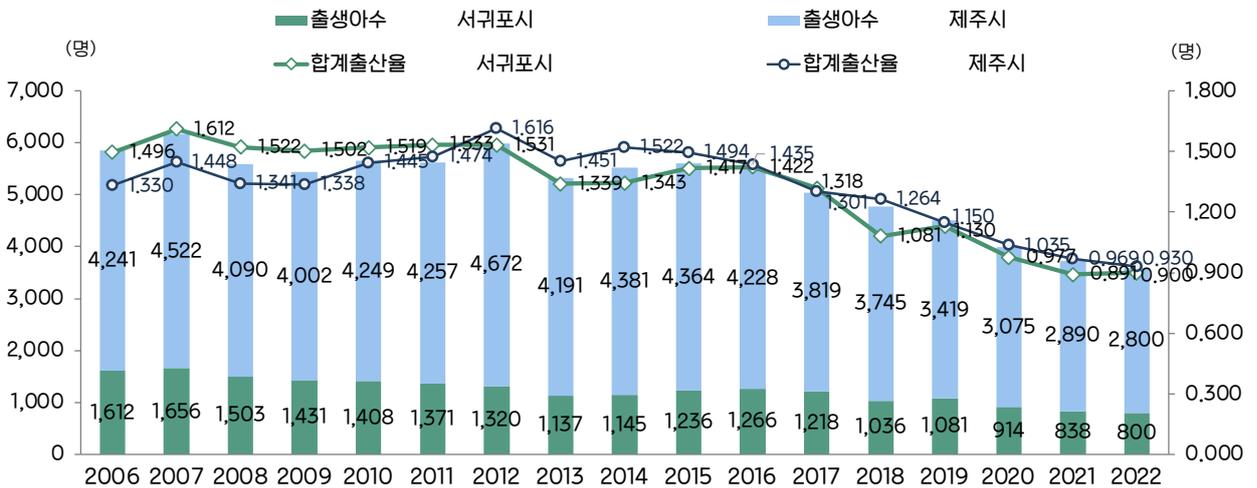
【 그림 3 】 제주특별자치도 출생아수 및 합계출산율(2005~2022)



자료 : 통계청, 「인구동향조사」, 각 연도

- **제주도내 행정시** 추이를 보면, 제주시의 출생아 수는 2006년 4,241명에서 2022년 2,800명으로 약 14백명(33.0%), 합계출산율은 같은 기간 1.330명에서 0.930명으로 0.400명(30.1%) 감소함. 서귀포시의 출생아 수는 2006년 1,612명에서 2022년 800명으로 755명(48.6%) 감소하였고, 합계출산율은 같은 기간 1.496명에서 0.900명으로 -0.596명(39.8%)의 감소폭을 나타냄

【 그림 4 】 제주도내 행정시 출생아수 및 합계출산율(2006~2022)



주 : 제주시와 서귀포시의 합계출산율 통계는 2005년까지 북제주군, 남제주군 통계가 별도로 집계되고, 2006년부터 통합되었음.  
 자료 : 통계청, 「인구동향조사」, 각 연도

- 제주시와 서귀포시의 합계출산율을 비교하면 2006년에서 2011년까지는 서귀포시의 합계출산율이 제주시보다 높았지만 이후 역전 추세를 보이면서 2017년을 제외하고는 반등이 없음. 양 행정시를 비교하면 서귀포시의 저출생 현상이 좀 더 심화되었다고 볼 수 있음

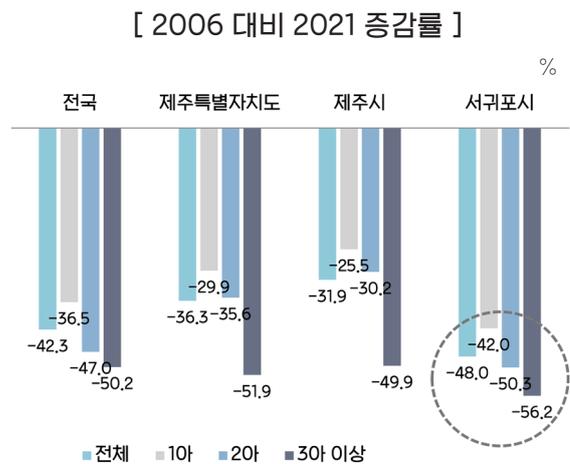
## 2) 출산순위 및 모의 연령별 출생

- **[출산순위]** 출산순위별 출생아수 추이를 보면, 전국과 제주지역 모두 모든 순위에서 출생아 수가 감소하였음. 2006년 대비 2022년 증감률을 보면 전국은 1아 -36.5%, 2아 -47.0%, 3아 이상 -50.2% 감소하였고, 제주특별자치도는 각각 -29.9%, -35.6%, -51.9% 감소하였음. 이는 출생아수의 감소는 둘째 자녀 이상의 감소뿐만 아니라 첫째 자녀 출산의 감소, 바꿔 말하면 자녀를 갖지 않는 여성의 증가를 말해 주고 있음
- **[행정시별 차이]** 출산순위별 출생아수 감소에서 제주시와 서귀포시의 차이가 두드러짐. 제주시는 2006년 대비 2021년 1아 -25.5%, 2아 -30.2%, 3아 이상 -49.9% 감소하였고, 서귀포시는 각각 -42.0%, -50.3%, -56.2% 감소하여 서귀포시의 감소폭이 모든 출산 순위에서 제주시보다 높음. 나아가, 서귀포시의 감소폭은 전국 평균을 월등히 상회하여, 지역별 특성에 대한 고려가 필요함

【 표 1 】 전국, 제주특별자치도 출산순위별 출생아수(2006, 2021)

(단위 : 명, %)

		2006	2021	증감	증감률
전국	합계	451,759	260,562	-191,197	-42.3
	1아	233,161	147,950	-85,211	-36.5
	2아	172,181	91,287	-80,894	-47.0
	3아 이상	42,634	21,236	-21,398	-50.2
제주도	합계	5,853	3,728	-2,125	-36.3
	1아	2,618	1,834	-784	-29.9
	2아	2,194	1,413	-781	-35.6
	3아 이상	999	481	-518	-51.9
제주시	합계	4241	2890	-1351	-31.9
	1아	1909	1423	-486	-25.5
	2아	1605	1120	-485	-30.2
	3아 이상	693	347	-346	-49.9
서귀포시	합계	1612	838	-774	-48.0
	1아	709	411	-298	-42.0
	2아	589	293	-296	-50.3
	3아 이상	306	134	-172	-56.2

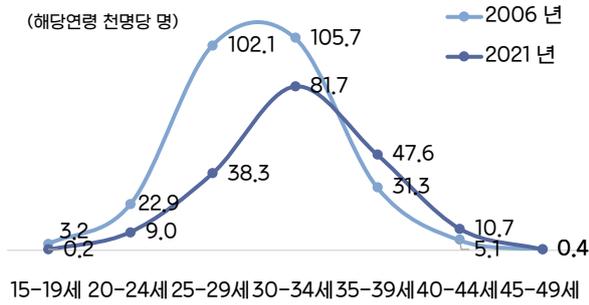


자료 : 통계청, 「인구동향조사」, 각 연도

- **[모의 연령]** 제주특별자치도의 2006년과 2021년의 출생아수를 모의 연령대별로 살펴보면, 15-34세, 45-49세 연령대에서 감소하고, 35-44세 연령대에서 소폭 증가하였음. 25-29세 연령대의 감소폭이 가장 크고, 다음으로 30-34세로 나타남. 35-44세 출산율이 소폭 증가한 것은 만혼과 만산에 의해 출산 시기가 이동한 것으로 보는 것이 타당할 것임
- **[행정시별 차이]** 제주시와 서귀포시의 2021년 모의 연령별 출산율을 비교하면, 19세 미만과 40-44세 연령대를 제외한 모든 연령대에서 서귀포시의 출산율이 낮음

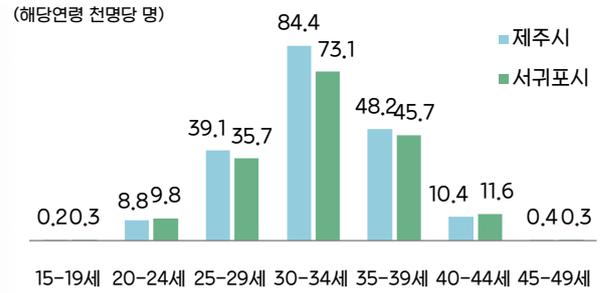


【 그림 5 】 제주특별자치도 모의 연령별 출산율(2006, 2021)



[ 제주특별자치도 ]

자료 : 통계청, 「인구동향조사」, 각 연도

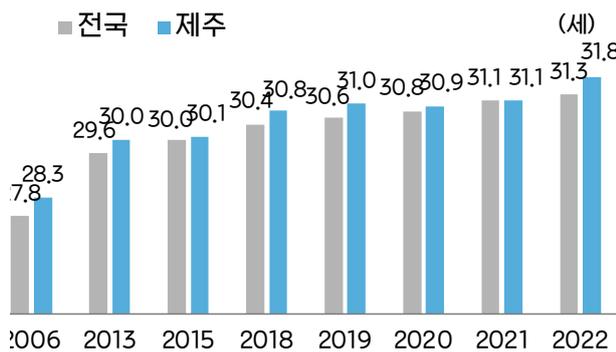


[ 제주시, 서귀포시 ]

### 3) 여성의 혼인 및 출산 연령

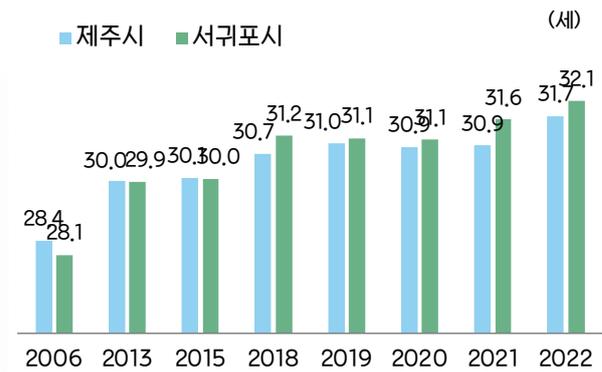
- **[여성의 초혼 연령]** 출산이 대체로 결혼을 통해서 이루어지는 우리나라의 문화에서 여성의 혼인과 출산 연령은 출생아수에 영향을 미치는 직접적인 인구학적 요인이 됨. 제주 여성의 평균 초혼 연령은 대체로 전국 평균보다 높은 추세로, 2022년 제주 31.8세, 전국 31.3세로 나타남
- 제주시와 서귀포시의 초혼 연령을 비교하면, 2015년까지는 서귀포시가 제주시보다 낮았으나 이후 반전을 보이면서 2022년 서귀포시 32.1세, 제주시 31.7세로 나타남

【 그림 6 】 전국 및 제주지역 여성의 초혼 연령(2006-2022)



[ 전국, 제주 ]

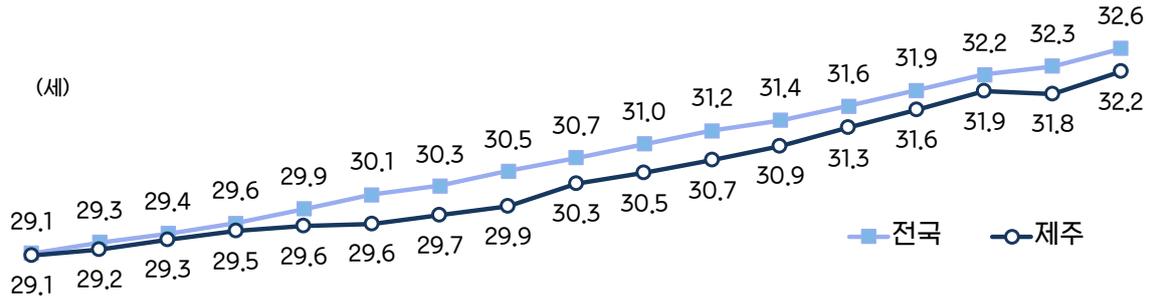
자료 : 통계청, 「인구동향조사」, 각 연도



[ 제주시, 서귀포시 ]

- **[여성의 첫 자녀 출산 연령]** 여성의 첫 자녀 출산 연령은 2005년 전국과 제주가 같은 수준(29.1세)이었으나 전국의 초산 연령이 제주지역보다 지속해서 높게 나타나면서 2021년 전국 32.6세, 제주 32.2세로 나타남. 그러나 전국과의 차이 폭이 점차 작아지는 것을 볼 때(2012년 0.6세, 2019년 0.3세) 제주의 만혼 추이가 계속된다면 전국과의 차이는 점차 미세해질 것으로 유추됨

【 그림 7 】 전국 및 제주특별자치도 여성의 첫 자녀 출산 연령



2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020 2021

자료 : 통계청, 「인구동향조사」, 각 연도

### 3. 제주지역 주요 연령대(20~39세)의 인구변화

#### 가. 제주지역 인구소멸위험과 20~39세 여성 인구의 변화

- **[인구소멸위험]** 저출생과 관련하여 주목해야 할 중요한 인구층은 20~39세 여성 인구임. 최근 행정안전부가 '지방인구소멸지수'에 기반하여 '인구감소지역 지정' 정책을 추진하고 있는데, '지방인구소멸지수'는 20~39세 여성 인구 대비 65세 이상 인구비로 측정함<sup>2)</sup>
- 제주특별자치도의 2022년 인구소멸지수는 제주시 0.8, 서귀포시 0.5로 나타남. 인구소멸지수가 0.5 미만이면 '인구소멸위험' 지역으로 분류되는데, 서귀포시는 위험지역에 근접해 가고 있음. 43개 읍면동 중 '인구소멸위험' 지역은 2022년 기준 20곳으로 이 중 12곳이 서귀포시에 속함<sup>3)</sup>

【 표 2 】 전국 및 제주지역 20~39세 인구 및 인구소멸지수 현황(2022)

(단위 : 명, %)

	전체인구	20~39세 여성 인구	65+ 인구	인구소멸지수	65+ 인구 비율
전국	51,439,038	6,242,239	9,267,290	0.7	18.0
제주특별자치도	678,159	76,910	115,768	0.7	17.1
제주시	493,389	58,898	77,364	0.8	15.7
서귀포시	184,770	18,012	38,404	0.5	20.8

자료 : 행정안전부, 「주민등록인구현황」

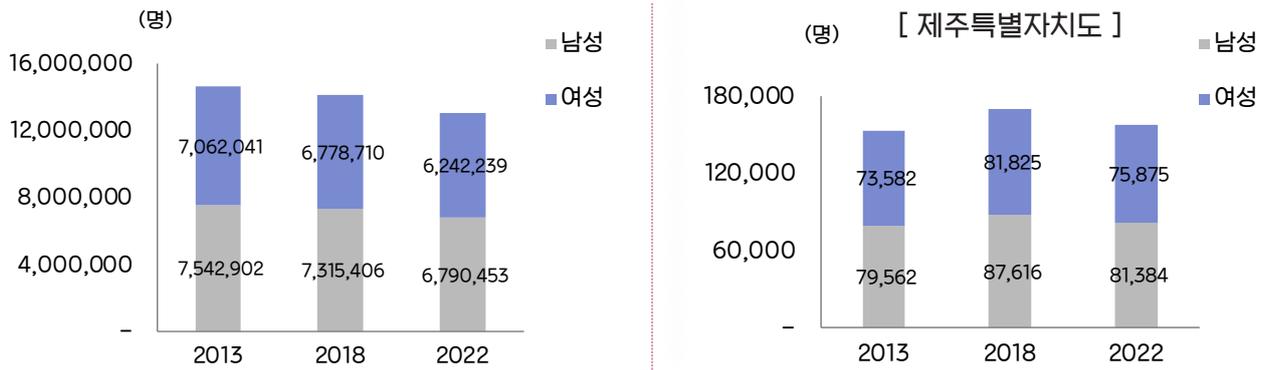
- **[20~39세 인구수 감소]** 전국적으로 20~39세 인구는 감소추세임. 전국의 20~39세 여성 인구는 지속해서 감소추세이고, 2022년 약 7백80만 명으로 2013년 대비 약 80만 명 감소함(-11.6%)
- 제주특별자치도의 2022년 20~39세 여성 인구는 75,875명으로 제주도의 인구가 60만을 돌파한 2013년과 비교하면 소폭 증가하였지만, 제주의 인구가 최고치를 기록했던 2018년 대비 -5,950명(-7.3%)의 감소폭을 나타냈고, 2018년 이후 지속해서 감소추세임

2) '출생'과 직접적으로 연동되는 인구는 가임 연령대(통상 15~49세) 여성 인구로, 제주지역의 15~49세 여성 인구는 2022년 146,555명으로 전체 인구의 21.6%를 차지함. 이는 제주도의 인구가 60만을 상회하기 시작한 2013년(144,430명) 대비 약 2천명 증가(1.5%)한 수치이지만 전체 인구 중 가임기 여성 인구의 비중은 2013년(24.3%) 대비 감소한 것으로 나타남(행정안전부, 「주민등록인구현황」)

3) 출처 : 뉴스1 보도, 2023.3.6 (<https://www.news1.kr/articles/?4969620>)



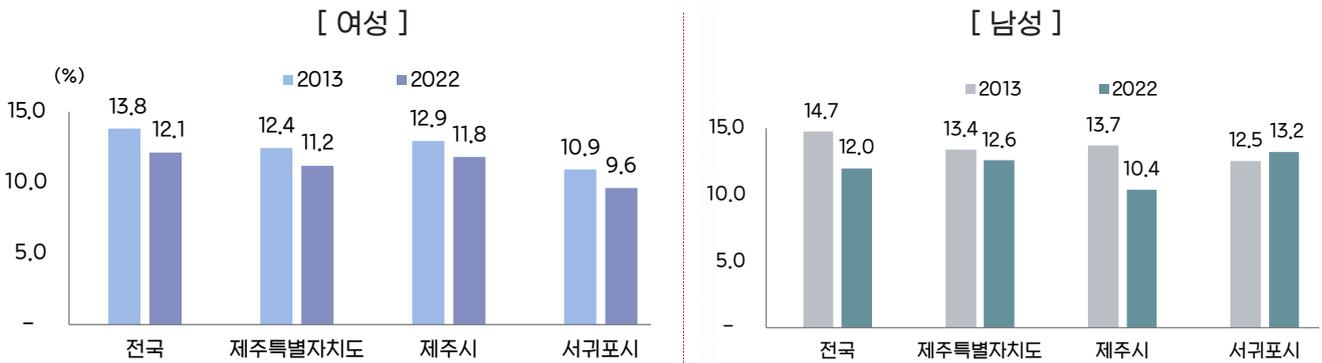
【 그림 8 】 전국 및 제주특별자치도 성별 20~39세 인구(2013, 2018, 2022)



자료 : 행정안전부, 「주민등록인구현황, 각 연도

- **[20~39세 인구 비중 감소]** 20~39세 여성 인구가 총인구에서 차지하는 비중은 전국 및 제주지역 모두 감소추세로, 2022년 기준 전국 12.1%로 나타남. 제주특별자치도는 전국보다 낮은 11.2%로 나타나고, 제주시 11.8%, 서귀포시 9.6%로 나타남. 서귀포시의 20~39세 여성 인구의 비중은 남성 인구비(13.2%)와 비교하여 -3.6%p, 제주시와 비교하면 -2.2%p, 전국 평균과 비교하면 -2.5%p의 격차가 남

【 그림 9 】 전국 및 제주특별자치도 성별 20~39세 인구 비중(2013, 2022)



주 : 해당 지역 총인구 중에서 해당 성별의 20~39세 인구가 차지하는 비중임 : (총인구/해당 성별의 20~39세 인구×100)

자료 : 행정안전부, 「주민등록인구현황, 각 연도

## 나. 제주지역 행정시 및 성별 20~39세 인구의 순이동

- 제주지역 인구 이동은 2010년 순유입으로 전환된 이후 빠르게 증가하면서 2013년 제주 인구 최초로 60만대 돌파를 견인하고 2017년까지 증가하다가 이후 증가세가 크게 둔화하는 실정임
- **[20~39세 순유출]** 2022년 제주지역 가임연령대(15~49세)의 순이동 인구는 784명(여성 475명, 남성 309명)으로 나타남. 반면 20~39세의 순이동 인구는 -18명(여성 99명, 남성 -117명)으로 순유출이 크며, 특히 20~30대 남성의 순유출이 큰 것으로 나타남. 저출생 문제의 접근과 대응에서 20~30대 연령대에 집중하는 전략이 필요함

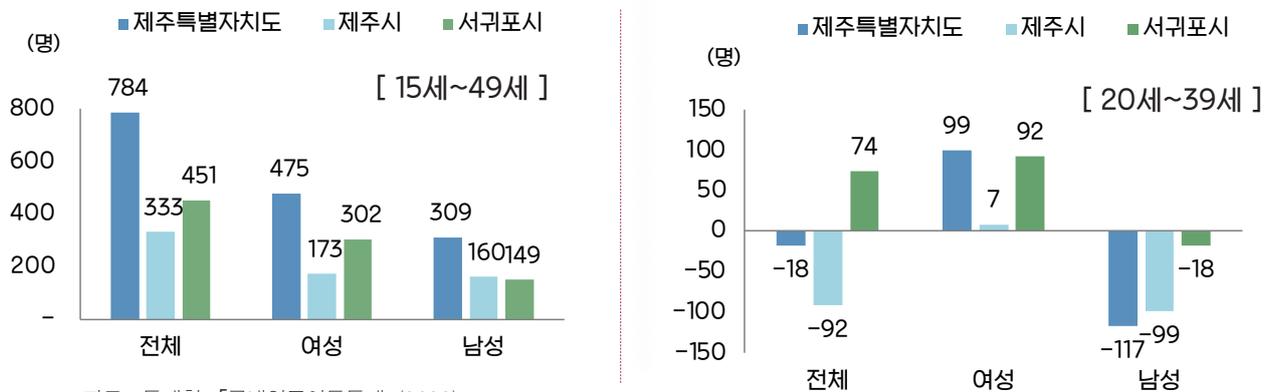
【 표 3 】 제주특별자치도 성별 · 연령대별 순이동 인구(2013, 2022)

		2013			2022		
		전체	여성	남성	전체	여성	남성
제주특별자치도	전체	7,823	3,582	4,241	3,148	1,771	1,377
	15~49세	4,229	1,932	2,297	784	475	309
	20~39세	2,381	1,214	1,167	-18	99	-117
제주시	전체	6,370	2,951	3,419	1,276	727	549
	15~49세	3,659	1,687	1,972	333	173	160
	20~39세	2,311	1,185	1,126	-92	7	-99
서귀포시	전체	1,453	631	822	1,872	1,044	828
	15~49세	570	245	325	451	302	149
	20~39세	70	29	41	74	92	-18

자료 : 통계청, 「국내인구이동통계, (2013, 2022)」

- **[행정시 및 성별 20~39세 순이동]** 2022년 가임 연령대 인구의 순이동을 살펴보면, 15~49세 인구는 제주시와 서귀포시 남녀 모두 순유입으로 나타남(전체 여성 475명, 남성 309명). 20~39세 순이동 인구는 여성 99명, 남성 -117명으로 나타남. 여성은 제주시(7명)와 서귀포시(92명) 모두 약간의 순유입을 보이고, 남성은 제주시(-99명), 서귀포시(-18명) 모두 순유출이 큰 것으로 나타남

【 그림 10 】 행정시 및 성별 15~49세, 20~39세의 순이동 인구(2022)



자료 : 통계청, 「국내인구이동통계, (2022)」

## 4. ‘저출생 함정’ 탈피를 위한 대응 과제

- 제주지역의 저출생 추이를 종합하여 볼 때, 출생아수의 지속적 감소, 결혼과 출산 연령의 지속적 상승, 인구소멸위험 관점에서 핵심 인구인 20~39세 여성 인구의 지속적 감소 등은 저출산 함정 가설의 인구학적 요소를 뚜렷이 드러내고 있음
- 최근 국가예산정책처에서 발간한 한 연구에서는 지금의 저출생 문제를 저출생 함정 시각에서 국가 비상상태로 바라보면서, ‘초저출생 극복 국가 비상대책’이 필요하다고 강조함(김형구 외, 2023). 동 연구의 문제의식과 비상대책으로 제시하는 대부분의 장단기 국가 과제들에 대해 공감하면서, 국가 차원의 대응 과제로 공유하고자 함



## 가. 저출생 함정 극복을 위한 국가 비상대책 마련(김형구 외, 2023)

- 저출생 총괄부서 설립 : 저출생과 고령사회 대책 분리,
- 아동수당 18세까지 보편지원 확대
- 유아·초등돌봄 종합지원체계 확립 : ‘방과 후 공적 보육기관’ 설립, 사교육 과열 경쟁 방지를 위한 자치구별 예체능교육 ‘자치구 종합문화센터’ 설립
- 출산비용·난임시술 의료보험 적용 : 의료보험 적용, 신생아 미숙아 의료비 지원 확대
- GDP 대비 가족예산 증액 : GDP 대비 가족예산 3% 확보
- 공공임대주택 신혼부부 100% 지원 : 기존 입주 소득 조건 폐지, 25평형 기준 장기저리대출 지원
- 돌봄문화 혁신 및 정착 : 일·가정 양립을 위한 남성 돌봄 의무화 제도적 혁신 추진, 스웨덴식 Vabba 문화(사회적 안심 돌봄문화 정착 지원) 등

## 나. 청년의 비자발적 비혼, 혼인·출산 연기 예방을 위한 정책 중점 및 2030 인구정책 강화

- 저출산 함정 탈피를 위해서 가장 시급한 대응은 정부와 지자체 모두, 청년들의 비자발적인 비혼과 혼인 연기를 막고 기혼여성들이 자녀 출산을 계속해서 미루지 않도록 하는 데 중점을 두는 것임. 제주지역 인구정책의 중점 축으로 저출생 대응과 2030 인구 순유입 확대를 위한 전방위적 대책 마련이 필요함
- 한편, 신윤정(2020)의 연구에서 지적하듯이, 적극적인 국가정책을 통해서 2000년대 기간 합계출산율의 반등이 이루어진 유럽 국가들의 경우, 출산 연령 상승으로 이루어진 출산이 여성들의 가임 기간에 실현되도록 국가의 정책이 도움이 되었다고 볼 수 있음
- 그러나 우리나라의 경우, 연기된 출산 대부분이 비혼에 따른 것이고, 비혼인 상태에서 출산을 기대하기 어려운 문화, 그리고 기혼여성이라 할지라도 출산시기를 계속해서 연기하는 경우 무자녀로 귀결될 가능성이 크며(신윤정, 2020, p.556~557), 첫 자녀 출생아수의 지속적인 감소는 이러한 경향을 보여줌
- **국가와 지자체의 청년세대에 대한 정책 비전 확립** : 따라서 청년 중점 저출생 대응 정책의 선결 과제는 청년들이 자신의 미래가 현재보다 나아질 것이라는 기대감, 나아가 자신의 자녀 세대가 마주할 미래에 대한 기대와 안정감을 가지고 생애 설계를 긍정적으로 꾸려나갈 수 있도록, 국가와 지역사회가 청년세대에 대한 정책 비전과 철학을 확고히 하는 것임
- **청년의 정책 이용에 있어서 모순이나 사각지대가 없도록 정책 설계 및 점검** : 청년층 대상 저출생 대응에 있어서 정책은 있으나 사용이 어려운 모순을 없애야 하고, 이러한 모순과 사각지대에 대한 종합적인 검토와 개선이 필요함. 예컨대, 청년 일자리정책의 경우 불안정 고용, 한시적 고용이 아닌 정규직 고용 확대 및 임금 현실화, 청년들의 선택권이 제한되지 않는 일자리 정책으로의 개선, 단순·단기 일자리가 아닌 경력으로 이어질 수 있는 양질의 일자리 정책 등이 필요함. 또한, 일·생활 균형을 위한 휴직제도, 유연근무제도가 마련되어 있지만, 영세 사업장, 비정규직 고용, 고용보험의 사각지대에 있는 상당수 청년의 실질적 이용은 어려운 실정임. 나아가, 모성보호제도나 유연근무제도는 많지만, 육아기 근로시간

단축, 탄력적 근로, 재량 근로, 원격근무 등 상당수의 제도들의 이용 가능성은 낮고, 사용에 대한 직장내 차별 문화도 높음(이재희, 2019). 이처럼 정책은 있으나 사용하지 못하거나 동기부여가 낮은 정책들을 조정하고, 청년 누구나 사용 가능한 보편적 정책으로의 저출생 대응이 이루어져야 함

- **제주지역 인구정책의 2030 \*지역 균형 정책 중점** : 제주특별자치도는 자체적인 인구정책 기본조례 제정, 담당팀 설치, 위원회 운영, 종합계획 수립, 연도별 시행계획 수립 등 적극적인 대응을 하고 있음. 제주의 저출생 함정 탈피를 위해서는 20~30대 청년 삶의 질 강화를 통한 청년 인구의 순유입 확대 등 ‘청년’ 관점을 인구정책의 핵심 가치로 구성할 필요가 있음. 한편, 혼인·출산·인구 이동의 성별 및 지역별 특성을 고려할 때, 인구정책의 성인지 및 지역 균형 관점이 요구됨

## 다. ‘자녀 수’ 기준에서 여성(부모) 연령 기준의 정책 전환 (템포 효과, tempo effect)

- 현재 합계출산율이 1명이 되지 않는 상황에서, ‘다자녀’, ‘2자녀 이상’ 등 자녀 수에 기준을 둔 각종 현금, 현물, 주거 지원 등의 저출생 정책들이 합리적인지에 대해 논의가 필요함
- 앞서도 논의했듯이, 인구학자들은 저출생 함정에서 탈피하기 위하여 ‘템포 효과’(tempo effect), 즉 임신과 출산 시기를 미루지 않도록 하는 정책의 중요성을 강조하며, 템포 효과 관점에서 보면, 가급적 이른 연령에 결혼, 임신, 출산이 이행된 여성과 그 가정에 대한 정책 지원이 중요할 것임
- 따라서 일정 시기, 예컨대 평균 초혼, 초산 연령 이전에 혼인과 출산을 이행한 여성과 부모들에 대해서는 소득 기준 등의 규제를 완화하고 현금·서비스·주택 지원 우대 등의 적극적 행정이 필요함. ‘20대 혼인, 출산’, ‘20대 첫 자녀’, ‘청년부모 지원’ 등 좀 더 20~30대에 초점을 둔 정책 마련을 통해 청년의 혼인과 출산을 적극적으로 지지하는 사회정책적 의지와 분위기 조성이 필요함

## 라. 저출생 대응정책 추진체계 강화

- 제주지역의 저출생 대응 정책은 「제주특별자치도 출산영향평가 및 출산장려지원 조례」(2011.5.11. 제정)에 근거하고, 복지가족국-복지정책과-가족친화팀에서 2명의 담당자가 다른 가족친화정책 업무와 더불어 저출생 업무를 맡고 있음
- 제주지역의 합계출산율이 1명 미만으로 떨어진 현재, 저출생 함정에서 탈피하기 위해서는 저출생 대응을 위한 정책 추진체계가 강화되어야 함. 구체적으로는 조례에 명시된 출산영향평가 실시 및 출산영향평가자문위원회 운영 상황 점검 및 추진, ‘저출생’ 담당 부서와 인력 강화, 인구·가족 관련 통계 생산 강화 등이 필요함

4) 2023년 제주특별자치도 인구정책은 ① 아이와 부모가 행복한 제주(저출생 대응), ② 사회적 성취와 안정적인 삶(경제인구 확충), ③ 건강하고 능동적인 고령사회(고령사회 대응), ④ 다양성 포용과 균형발전 조화(지역공동체 조성)의 4개 전략, 66개 사업으로 이루어짐(제주특별자치도, 2023)

## ■ 참고문헌 ■

김형구 외(2023), 『초저출산 탈피 해외사례 검토 및 국내 적용방안 연구』, 국회예산정책처.

신윤정(2020). 「국내 코호트 합계출산율의 장기 추이 분석」, 『보건사회연구』, 40(3), 534-562.

엄동욱(2009), 「우리나라는 저출산함정에 빠진 것인가? - 저출산함정 가설의 검증과 함의」, 『한국인구학』, 32(2), 141-159.

이재희(2019), 「일·가정양립 사각지대의 현황과 해소 방안」, 『육아정책포럼』, 2019.9.30.,16-24, 육아정책연구소.

제주특별자치도(2023), 『2023 제주특별자치도 인구정책 시행계획』.

보건복지부 & 육아정책연구소(2022), 『지방자치단체 출산지원정책 사례집』.

뉴스1(2023.3.6.), 강승남 기자, 「한 달 살이 · 1년 살이 유행이지만...제주도민은 ‘소멸’ 위험」, <https://www.news1.kr/articles/?4969620>, 2023. 7.27. 인출.

Lutz, Wolfgang, Vegard Skirbekk, and Maria Rita Testa(2006), “The Low-Fertility Trap Hypothesis : Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe”, *in Vienna Yearbook of Population Research*, December, 4, 167-192.

Lutz, Wolfgang & Vegard Skirbekk(2005) “Policies Addressing the Tempo Effect in Low-Fertility Countries”, *Population and Development Review*, 31(4), 699-720