

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 298호 (2015-30) 발행일 : 2015. 11. 09

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

한국과 일본의 저출산 현황과 대응 정책

한국과 일본의 합계출산율이 인구대체수준 이하로 감소한 시점과 저출산 대응 정책의 시작은 모두 10년 정도의 차이를 두고 일본에서 먼저 시작되었으며, 정책 시작 시점의 합계출산율은 한국이 1.13, 일본은 1.42이며, 현재(2014)의 합계출산율은 한국이 1.21, 일본이 1.42로 나타나고 있음

출산율 제고를 위해서는 출산장려금 같은 일회성 지원이 아닌 지속적으로 경제적 부담을 완화시킬 수 있는 정책을 마련하여, 자녀를 국가에서 양육한다는 인식을 국민들에게 심어주는 등의 획기적인 처방이 필요함

GDP 대비 저출산 대응 지출 비율이 OECD 국가에 비해 상대적으로 작은 한국과 일본은 삶의 단계마다 지원이 이루어져야 하고, 만혼 및 결혼 후 출산 지연 현상이 일본보다 심각한 한국은 청년층을 위한 정책을 우선적으로 시행하는 것이 중요함



조 성 호
인구정책연구실 부연구위원

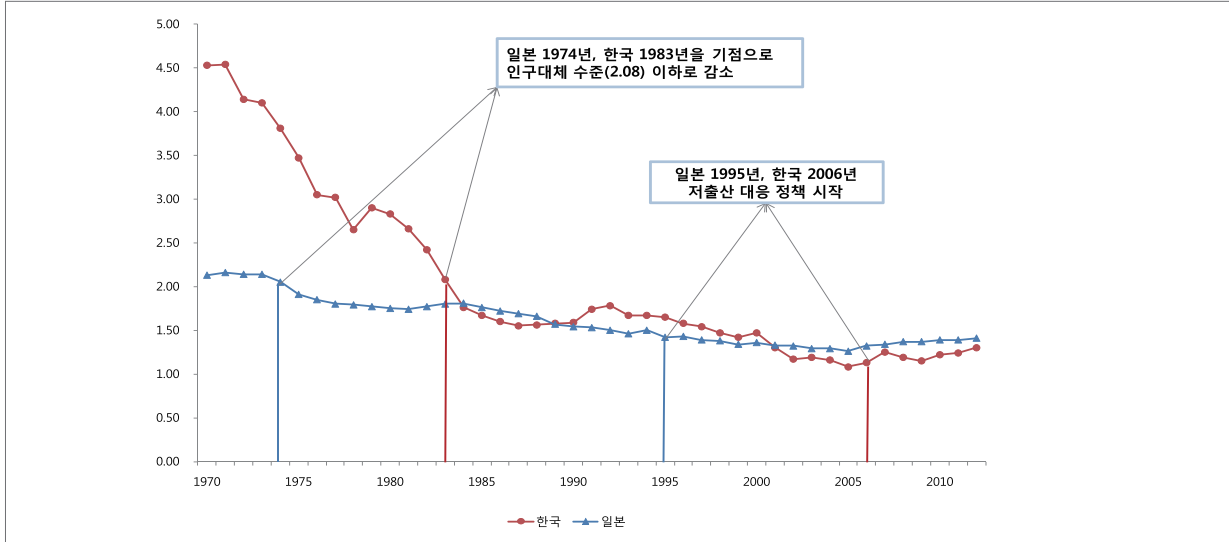
1. 배경

- 합계출산율(Total Fertility Rate: TFR)이 인구대체수준(Population Replacement Level) 이하로 감소한 시점은 일본이 1974년, 한국이 1983년이었음(그림 1)
 - 한국은 2006년 「제 1차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지 플랜)」(이하, 기본계획), 일본은 1995년 「앞으로의 육아 지원을 위한 시책의 기본방향에 대하여(엔젤 플랜)」(이하, 엔젤플랜)를 시작으로 저출산 대응 정책이 시작되었음
 - 양국의 합계출산율 감소와 저출산 대응 정책의 시작은 약 10년의 차이를 보임
 - 한국은 합계출산율 1.13, 일본은 1.42였을 때 저출산 대응 정책이 시작되었으며, 현재(2014)의 합계출산율은 한국이 1.21, 일본이 1.42로 나타나고 있음
- 한국의 합계출산율 목표는 2020년 1.5이며, 일본은 목표 기간을 명시하지 않은 채 1.8로 설정하고 있음
 - 한국의 합계출산율 목표의 근거는 최근의 출산율 추세와 OECD 국가 중 저출산 국가의 출산율 반등세

1) 인구대체수준은 일반적으로 2.1이라 정의 함

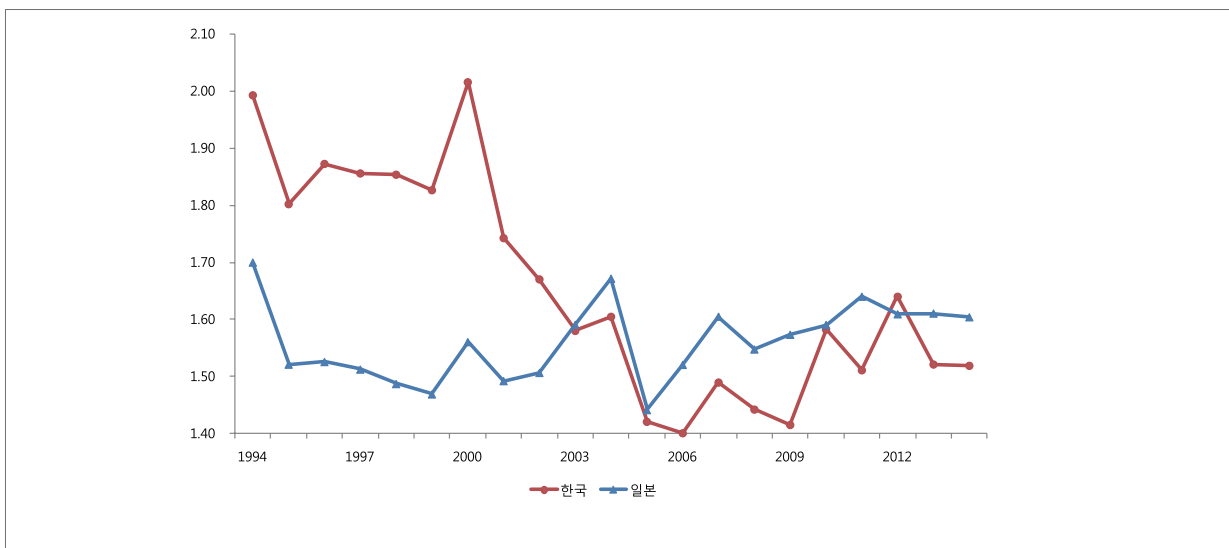
추이 등을 고려한 것이며²⁾, 일본은 OECD 국가의 과반수가 1.8 이상³⁾이기 때문이라 하고 있어 근거에 대한 설득력이 부족한 편임

(그림 1) 한국과 일본의 합계출산율 추이



자료: 국립사회보장·인구문제연구소 「인구통계자료집」(일본), 「인구동태통계연보」 각 연도(한국)로부터 필자 작성

(그림 2) 한국과 일본의 조정 합계출산율 추이



주: 1) 5세 간격의 인구와 셋째 아 이상을 포함한 출산 연령으로 계산하였기 때문에 약간의 오차가 발생할 수 있음
 자료: 한국은 각 연도의 주민등록인구, 인구동태통계, 일본은 각 연도 추계 인구, 인구동태통계 자료로부터 필자가 계산하여 작성

■ 조정 합계출산율(adjusted TFR; Bongaarts and Feeney, 1998)⁴⁾은 만혼 및 결혼 후 출산 지연으로 인한 효과를 보정한 합계출산율이며, 템포 조정 합계출산율이라고도 함(그림 2)⁵⁾

- 한국의 경우, 2000년 경까지의 조정 합계출산율은 1.8~2.0 사이에서 변동되고 있으나, 그 이후 감소를 거듭함
 - 그러나 2000년대 중반부터는 1.5를 넘어서고 있어서 한국의 출산율 1.5 달성은 만혼 및 결혼 후 출산 지연에 대한 대응에 따라 달라질 수 있음

2) 제3차 저출산·고령사회 기본계획 공청회 발표자료

3) 2015년 소자화 백서, 내각부

4) Bongaarts, John and G. Feeney (1998) "On the Quantum and Tempo of Fertility," Population and Development Review 24(2): 271-291

5) $TFR_i = \sum_x f_i(x)$, $ATFR_i = \frac{TFR_i}{(1-r_i)}$ $f_i(x)$ 는 출생순위(i)에 따른 연령별 출산율, r_i 는 평균 출산 연령의 연간 변화율을 나타냄

- 1990년대 초중반의 조정 합계출산율은 일본이 한국보다 낮은 경향을 보이고 있으나 2003년을 기점으로 일본이 한국보다 높아지고 있음
- 합계출산율과 조정 합계출산율의 차이를 도출하여 만혼 및 결혼 후 출산 지연 정도의 차이를 비교할 수 있음(표 1)
 - 모든 연도에 걸쳐 한국의 차이가 일본보다 크다는 것을 알 수 있어, 한국의 만혼 및 결혼 후 출산 지연의 정도가 일본보다 크다고 할 수 있음

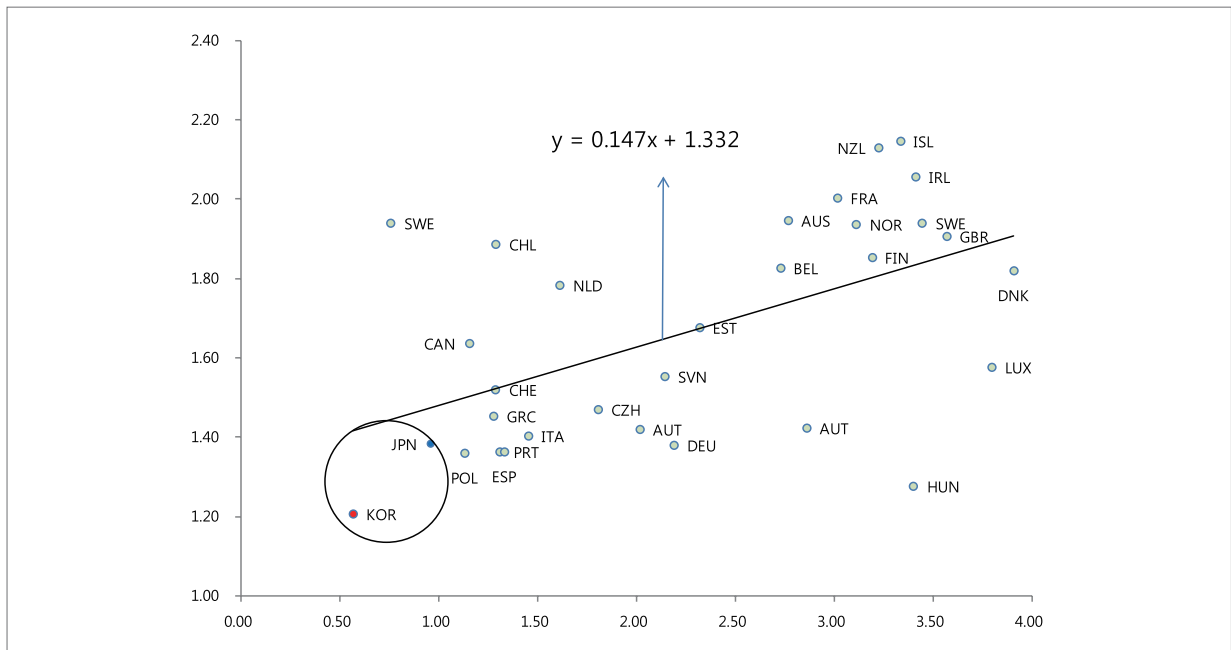
〈표 1〉 합계출산율과 조정 합계출산율의 차이

	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2014
한국	0.34	0.32	0.54	0.41	0.30	0.27	0.34	0.32
일본	0.23	0.15	0.22	0.32	0.23	0.24	0.24	0.22

자료: 〈그림 2〉 와 동일.

- OECD 국가의 가족정책 관련지출⁶⁾이 GDP에서 차지하는 비율과 합계출산율은 양(+)의 상관관계를 보임(그림 5)
 - 즉, 저출산 대응 정책 관련 지출이 GDP에서 차지하는 비율이 클수록 합계출산율은 증가하는 경향이 있음
 - 한국과 일본은 좌측 하단에 위치하고 있으나, 특히 한국이 더 낮은 곳에 위치하고 있음(OECD평균: 2.18, 한국: 0.57, 일본: 0.96)
 - 이것은 두 국가의 GDP 대비 저출산 대응 정책 관련 지출이 OECD 국가 중에서도 낮은 편에 속한다고 할 수 있고, 동시에 합계출산율도 낮다는 것을 의미하고 있음

〈그림 3〉 OECD 국가의 가족정책 관련 지출 비율과 합계출산율과의 상관관계



주: 1) x축이 가족정책 관련지출 예산비율, y축이 합계출산율임. 2) 2009~2011년의 지출과 합계출산율을 평균한 값으로 도출.
 자료: OECD SOCX, Family data base

6) 가족정책 관련지출에는 가족수당(family allowance), 산전후 휴가(maternity and parental leave), 그 외 현금급여(other cash benefits), 영유아 보육(early childhood education and care), 장기요양 서비스(home help/accommodation), 그 외 현물급여(other benefits in kind)로 나뉘어 있음. 엄밀하게 가족관계 관련지출은 저출산 대응 정책 지출과 개념이 다를 수 있으나, 둘 사이에 많은 부분이 중복되어 있으므로 광의의 저출산 대응 정책 지출이라 볼 수 있을 것임

2. 한국과 일본의 저출산 대응 정책 흐름

가. 제 1차 기본계획과 엔젤 플랜

- 한국은 제 1차 기본계획(2006~2010), 일본은 엔젤 플랜(1995~1999)을 실시함
 - 한국은 결혼·출산·양육에 대한 지원에 우선순위를 두고 있는 반면, 일본은 일·가정 양립을 위한 고용환경 정비를 우선적으로 추진하였음
 - 특히 일본은 일·가정 양립의 어려움과 육아로 인한 경제적·육체적 부담이 큰 것을 출산율 감소의 중요 원인이라 인식하고 「긴급보육대책 5개년 계획」을 동시에 추진하여 보육시설의 양적 확충을 도모하였음

나. 제 2차 기본계획과 신엔젤 플랜

- 한국은 제 1차 기본계획 종료 후 제 2차 기본계획(2011~2015), 일본은 엔젤 플랜 종료 후 신엔젤 플랜(2000~2004)을 실시함
 - 일본은 엔젤 플랜의 기초를 그대로 따라가며 보육 측면을 더욱 전면에서 부각시킨 반면, 한국은 제 1차 계획에서 중점을 뒀던 결혼·출산·양육부담 경감보다 일·가정 양립으로 정책 방향을 선회 함
 - 한국은 제 2차 계획 추진 중 무상 보육 및 급식 등이 시작되어 보육정책이 차지하는 비중이 더욱 커짐

다. 제 3차 기본계획과 신신엔젤 플랜

- 한국은 제 2차 기본계획이 종료 되면 제 3차 기본계획(2016~2020)이 시작될 예정이고, 일본은 엔젤 플랜 종료 후 신신엔젤 플랜(자녀·육아 응원 플랜, 2005~2009)을 실시하였음
 - 한국은 젊은이들의 미혼·만혼화가 출산율 저하의 큰 이유라 인식하고, 젊은이들이 결혼하기 좋은 여건을 만드는 것을 우선하는 계획을 수립 중임
 - 일본 역시 젊은 층의 경제적 자립이 가족 형성에 중요한 요인임을 인지하고 그들의 자립을 돕기 위한 정책을 펼치기 시작하였으나 그 비중은 작았으며 여전히 보육이 중심이라고 할 수 있음

3. 최근 일본의 저출산 대응 현황

가. 신신엔젤 플랜 이후 일본의 저출산 대응 정책

- 신신엔젤 플랜 이후, 자녀·육아 비전(2010~2014)을 실시하였으나, 신신엔젤 플랜과 대부분 유사함
- 지방 창생 및 소자화사회 대책 개요 책정
 - 2014년 12월에 지방 창생 대책, 2015년 3월 소자화사회 대책 개요를 책정하였음
 - 인구 감소로 인한 지방의 과소화에 대비하여 지방 고유의 적극적인 저출산 정책 추진과 결혼·임신·출산·육아에 대한 끊임없는 지원을 목표로 함

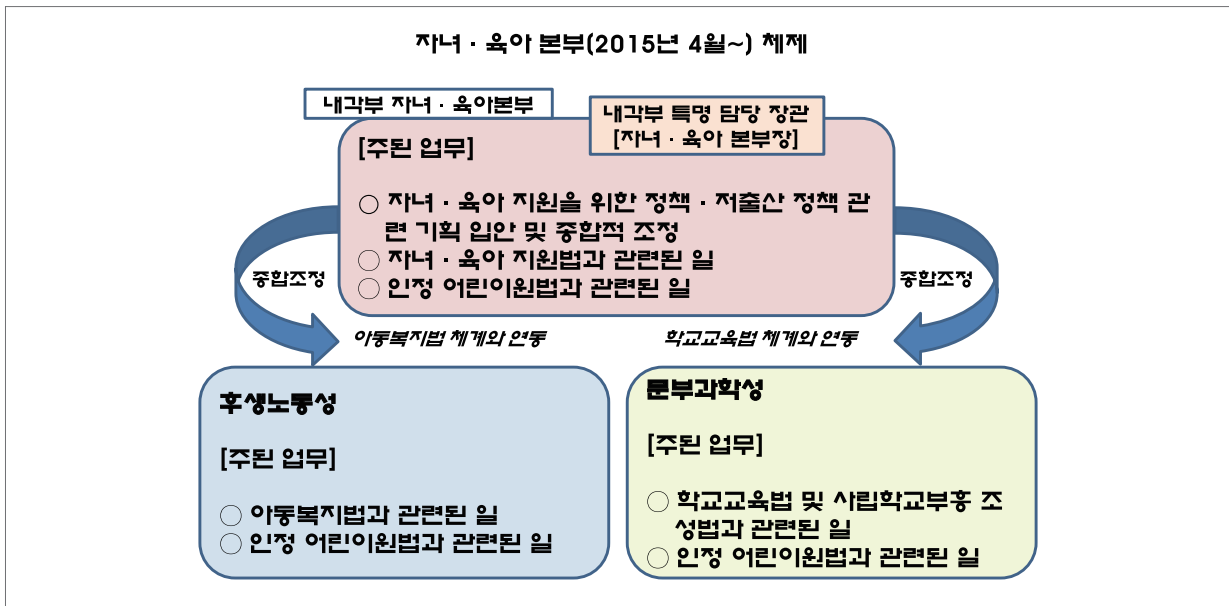
- 2015년 4월부터 자녀·육아 지원 신제도가 시작되었음
 - 유치원과 보육소를 통합하여, 각각 독립되어 있던 재원을 일원화 함과 동시에 보육의 양적·질적 향상을 추구함

나. 저출산 대응 정책 책임자 및 전담부처 신설

- 2003년 저출산 현상의 심화와 함께 코이즈미 내각은 저출산 대응 정책을 전담하는 책임자인 내각부 특명 담당 장관(저출산 담당)을 임명함
 - 2003년 당시에는 저출산 대응 정책과 청소년 정책을 함께 담당하였으나, 2007년부터는 저출산 대응 정책만을 담당하게 됨
 - 그 결과 저출산 정책만을 중점적으로 기획 및 추진할 수 있게 되었으며, 현안에 신속하게 대응할 수 있는 장점이 있음
- 저출산 지속으로 인한 인구 감소를 멈추고 출산율을 증가시켜 1억 명의 인구를 유지시키는 것과 동시에 '잃어버린 20년'이라 불리는 경제 불황을 타파하기 위한 '1억총활약'의 개념을 도입하여, 2015년 10월 '1억총활약담당 장관(一億総活躍担当大臣)'을 임명하였음⁷⁾
 - '1억총활약담당 장관'에는 카토 카츠노부(加藤勝信) 장관이 임명되었으며, 내각부 특명 담당 장관(저출산 담당)도 겸임하게 되었음
 - '1억총활약'은 2015년 10월 7일 제 3차 개각에서 내건 캐치프레이즈로서 아베노믹스의 '세 개의 화살'에 이은 '신(新)·세 개의 화살' 정책으로 연결되며, 정책 시행의 책임은 총리와 함께 '1억총활약담당 장관'이 맡고 있음
 - 첫 번째 화살은 「희망을 가져오는 강한 경제」로 GDP 600조 엔을 실현하는 것이며(2014년: 490조 엔), 두 번째 화살은 「꿈을 실현시키는 육아 지원」으로 출산율 1.8을 달성하는 것, 그리고 세 번째 화살은 「안심할 수 있는 사회보장」으로 장기요양으로 인한 실업을 방지하고, 지속적인 취업이 가능한 사회를 구축하는 것임
 - 이것을 실현하기 위하여 '일억총활약사회 실현본부'를 후생노동성에 설치하였으며, 그 이유로는 두 번째와 세 번째 화살이 주로 후생노동성 소관이기 때문에 후생노동성에 본부를 설치한 것으로 보임
- 저출산 대응 정책이 여러 부처에 걸쳐 있고, 유치원과 보육소를 통합하는 컨트롤 타워가 필요해짐에 따라 2015년 4월부터 내각부에 「자녀·육아 본부」를 설치함(그림 3)
 - 주된 업무는 자녀·육아 지원을 위한 정책과 저출산 대응 관련 정책 기획 입안 및 종합 조정하는 일이며, 저출산 대응 정책 추진의 컨트롤 타워라 할 수 있음
 - 또한 유치원과 보육소 통합과 관련된 후생노동성과 문부과학성과의 의견을 종합적으로 조율함
 - 이는 그동안 유치원과 보육소가 각각 문부과학성과 후생노동성이 관할했기 때문에, 이를 통합함에 있어서 컨트롤 타워가 필요하기 때문임
 - 1억 총활약담당 장관이 내각부 특명 담당 장관(저출산 담당)과 「자녀·육아 본부」의 장까지 겸임하고 있음

7) 후생노동성(2015) "제1회 후생노동성 일억총활약사회 실현본부 자료" (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000101520.html>)

(그림 4) 자녀·육아 본부의 체제



자료: 2015년 소자화 백서, 내각부

4. 한국과 일본의 저출산 대응 정책의 비교 및 평가

가. 저출산 대응 정책 비교

- 한국의 1, 2차 기본계획과 일본의 엔젤 플랜부터 신엔젤 플랜까지는 주로 보육 서비스의 확충 등에 치중하였으며, 이것은 기혼부부 중심의 지원이라고 할 수 있음
 - 따라서 그 후의 정책에서는 양국 모두 미혼 인구에 대한 정책을 계획함
- 반면, 한국은 무상보육(양육수당 지급 포함)을 실시하고 있다는 것과 일본은 저출산 대응 정책과 관계없이 1972년부터 아동수당이 보편적으로 지급되고 있다는 것이 상이함
 - 한국은 2012년 0-2세, 2013년 미취학 자녀 모두에게 소득과 관계없이 무상 보육을 추진함
 - 일본의 아동수당은 1972년부터 시작되어 현재 3세 미만은 15,000엔, 그 이상은 10,000엔이 지급되고 있으며, 중학교 졸업 전(만 15세)까지 매월 지급됨⁸⁾

나. 저출산 대응 정책 평가

- 일본의 저출산 대응 정책은 1996년 엔젤플랜부터 시작된 것으로 되어 있으나, 저출산 대응 정책 추진에 대한 정부의 의지는 부족하였으며, 본격적인 저출산 정책의 시작은 2003년 「소자화사회대책기본법」이 제정된 이후라고 할 수 있음(표 2)
 - 엔젤 플랜 수립 당시 각 부처들은 저출산 대응 정책과 직접적으로 관련이 없는 사업을 억지로 저출산 대응 정책과 연결시켜 정책의 집중성을 감소시킴
 - 예를 들어 문부과학성의 아이들을 위한 교육정책 및 이지메 방지 대책, 그리고 아이들뿐만 아니라

8) 셋째 아 이후일 경우 15,000엔이 지급되나 중학생이상일 경우는 10,000엔이 지급됨

고령자 및 장애인의 통행을 원활히 하기 위하여 추진하는 국토교통성의 배리어 프리(barrier-free) 관련 정책 또한 저출산 대응 정책에 포함되어 있음

- 그동안 저출산 대응 정책을 담당하는 장관의 겸임업무가 많아 정책 수행에 있어서 효율성을 떨어뜨린다는 지적이 있어왔음에도 불구하고, 이번에도 저출산 담당 장관을 '1억총활약 담당장관'이 겸임하게 되었기 때문에 그러한 지적에서 자유로울 수 없을 것이며, 정책 추진 동력이 약화될 가능성이 있음
 - 현재 1억총활약담당의 카토 카츠노부 장관은 1억총활약담당 이외에도 여성활약담당, 납치문제담당 등 6가지 장관을 겸하고 있음

〈표 2〉 한국과 일본의 저출산 정도 및 정책 개입 정도

		1996	2003	2006
국가의 저출산 정도	한국	적절한 수준	낮은 수준	낮은 수준
	일본	낮은 수준	낮은 수준	낮은 수준
정책 개입 정도	한국	개입하지 않음	출산율 증가 정책 실시	출산율 증가 정책 실시
	일본	개입하지 않음	출산율 증가 정책 실시	출산율 증가 정책 실시

자료: World Population Policies (2004, 2007): United Nations

- 한국 정부의 저출산 대응 정책의 문제점은 출산·보육 지원 등 기혼가정에 중점을 두었다는 점과 정책 규모의 크기가 작았던 것을 들 수 있음
 - 예를 들어, 보육 정책의 경우 민간에 대한 지원과 함께 국공립 어린이집을 대폭 증가시킬 필요가 있었으며, 그러기 위해서는 예산의 대폭적인 확충이 필요하였을 것임
 - 또한, 미혼 인구에 대한 정책이 미흡했다는 점과 저출산 대응 정책의 시작(TFR=1.13)이 너무 늦은 점도 문제점이라고 할 수 있음
- 양국의 저출산 대응 정책에서 무엇보다도 필요한 것은 자녀에게 투입되는 비용을 감소시키는 것인데 이러한 측면의 정책이 부족함
 - 양국의 조사 결과 단산의 이유가 자녀의 양육비용 등의 경제적인 이유가 수위를 차지하고 있고, 한국의 경우 양육의 경제적 지원이 정책 선호에서 가장 높은 순위를 차지하고 있음
 - 또한 한국의 경우 양육의 경제적 지원이 정책 선호에서도 가장 높은 순위를 차지함

5. 요약 및 정책적 시사점

- 한국과 일본의 합계출산율이 인구대체수준 이하로 감소한 시점과 저출산 정책의 시작은 모두 10년 정도의 차이를 두고 일본에서 먼저 시작됨
 - 저출산 대응 정책 시작 지점에서의 합계출산율은 한국이 1.13, 일본이 1.42이며, 현재의 합계출산율은 한국이 1.21인 반면, 일본은 1.42로 나타나고 있음
 - 따라서 한국의 저출산 대응 정책의 효과가 전혀 없다고 할 수는 없으나, 아직 초저출산 국가⁹⁾에서 벗어나고 있지 못하고 있다는 점에서 저출산 대응 정책 효과에 대한 평가가 어려움

9) 합계출산율 1.3미만으로 정의됨

- 일본 또한 단기적으로 초저출산 국가에 진입하였다가 벗어난 경험이 있기 때문에 저출산 대응 정책의 효과를 일률적으로 평가하기 어려움
- 한국과 일본의 저출산 대응 정책은 대부분 유사하나, 한국은 무상보육(양육수당 지급 포함)을 실시하고 있고 일본은 아동수당이 보편적으로 지급되고 있다는 것이 상이함
 - 정책 대상 범주에 있어서 한국의 무상보육은 미취학 자녀의 가정이 대상인 반면, 일본의 아동수당은 고등학교 입학 이전 자녀가 있는 가정임
 - 저출산 대응 정책의 대상 범주는 넓으면 넓을수록 바람직할 것이며, 정책 선호도를 고려할 때, 자녀를 키우는 가정의 경제적 부담을 대폭 완화시킬 수 있는 정책이 필요함
 - 특히 다자녀 가정의 경제적 부담을 완화시켜 주는 것이 필요하며, 출산 장려금 같은 일회성 지원이 아닌 지속적으로 경제적 부담을 완화시킬 수 있는 정책을 마련해야 함
 - 이를 위해서 앞으로는 다자녀 출산 혜택을 둘째 아 지원으로 확대하여 둘째 아 출산을 유도할 필요성이 있음
 - 출산율 제고에 기여하기 위해서는 자녀를 국가에서 양육한다는 인식을 국민들에게 심어주는 등의 획기적인 처방이 필요함
- 일본은 2003년부터 저출산 대응 정책을 전담하는 장관을 임명하고 있으며, 2015년 4월부터 저출산 정책을 총괄하는「자녀·육아 본부」를 설치하여 컨트롤타워를 마련하였음
 - 우리나라도 여러 부처에 걸쳐 시행되고 있는 정책을 총괄하고, 현안에 신속하게 대응할 수 있는 장점을 가진 강력한 컨트롤타워 설치가 필요함
 - 「자녀·육아 본부」가 설치된 일본의 내각부는 우리나라의 국무조정실과 역할이 유사하므로 국무조정실 산하에 설치하는 것을 고려해볼 수 있음
- GDP 대비 저출산 대응 정책 지출 비율이 OECD 국가에 비해 상대적으로 작은 한국과 일본은 삶의 단계마다 지원이 이루어지도록 저출산 대응 정책에 대한 투자 증대를 생각해 볼 수 있음
 - 일본 ‘소자화사회 대책 개요’에서 이미 제시된 목표(결혼·임신·출산·육아에 대한 끊임없는 지원)와 같이 본인의 교육·취업에서 결혼·임신·출산, 그리고 자녀의 보육·교육까지 순환되는 삶의 매 단계에 연계되는 구조 하에서 투자가 이루어졌을 때 정책 효과를 기대할 수 있을 것임
 - 다만, 일본보다 만혼 및 결혼 후 출산 지연 현상이 더욱 심각하다고 할 수 있는 한국은 제 3차 기본계획에 담겨있는 청년층을 위한 정책을 우선적이고 적극적으로 시행하는 것이 중요할 것임

집필: 조성호 (인구정책연구실 부연구위원) 문의: 044-287-8187

발행인 | 김상호 발행처 | 한국보건사회연구원

(30147)세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1층~5층) | TEL 044)287-8000 | FAX 044)287-8052 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>