

Recognition and Response to Low Fertility

- Policy Response to Low Fertility in Japan -

Hye Jung Kang^{1#}, Hyo Jin Song²⁺

¹ Center for Intergovernmental Relations, Sun Moon University, 70 Sunmoon-ro, 221 beon-gil, Tangjeong-myeon, Asan, Chungchungnamdo, Korea

² The Changwon Research Institute, 848 Wonidae-ro(Gaeumjeongdong), Seongsan-gu, Changwon, Kyongsangnamdo, Korea

Abstract

South Korea's fertility rate in 2005 fell to a record of 1.08 per woman, the lowest rate in the Korean history, which has caused many social problems such as decline in working-age population and increase in elderly population. To solve these problems, the Korean government established the policies for low fertility and aging in 2006 and in 2010, but no visible change in fertility rates has been observed. The Korean government presented the third initiative for low fertility and aging society in 2016, but it also faces criticism that the it is not so different from the former policies. Thus, this study aims to find the implications for the appropriate recognition and policy response to low fertility issues based on the experience of Japan which has coped with persistent low fertility for the past decades. By examining the experience of Japan, it is necessary to improve the top-down policy which planned and organized only by the central government in order to increase the fertility rate.

Key words: low fertility, counterplan of low fertility and aging, low fertility policy in Japan

1. 서론

1960년대 한국의 출산율은 6.0명에 이를 만큼 높아 과도한 인구증가가 산업사회로의 이전을 꺾하는 경제에 걸림돌이 될 수 있다는 우려가 생길 정도였다. 정부는 경제성장에 모든 정책적 노력을 집중하였고, 경제발전 전에 저해가 될 수 있다는 차원에서 출산율을 억제하려는 정책을 추진하기도 하였다. 그 결과, 1970년대 들어서면서 출산율은 4.0명으로 떨어졌고, 1980년대 초에

는 2.0명, 1980년대 후반에는 1.5명으로 줄어들었다. 지속적으로 하락하는 출산율은 1990년대에 들어 사회적 문제로 제기되기 시작했고, 1.0명대 이상의 출산율은 유지해야 한다는 목소리가 생겨났다. 하지만 당시만 하더라도 출산은 개인이나 가정 내의 문제로 사회나 정부가 나설 문제가 아니라는 인식이 일반적이었기 때문에 출산을 장려하기 위한 별도의 지원은 없었다.

그러다 2005년, 출산율이 사상 초유의 최저 수준인 1.08명으로 나타나자 국가 및 사회적 차원에서 저출산

[#] The 1st author: Hye Jung Kang, Tel. +82-41-530-2848, Fax. +82-41-530-2829, e-mail. ddalggi@hanmail.net

⁺ Corresponding author: Hyo Jin Song, Tel. +82-55-213-9008, e-mail. hyojinsong@naver.com

문제가 논의되기 시작했고, 1, 2, 3차에 걸친 ‘저출산·고령사회 기본계획’을 통해 다양한 정책 및 프로그램들이 이행되었다. 이에 2010년 1.22명, 2014년 1.20명으로 출산율이 다시 높아지기도 했다. 하지만 미국 중앙정보국(CIA) 월드팩트북의 조사 결과에 따르면 전 세계 224개국 중 최하위권인 220위에 해당할 정도로 한국 출산율은 다른 국가들에 비해 매우 낮은 수준이었다.

통계청의 장래인구추계에 따르면 한국 인구는 2030년까지 5,216만 명으로 증가하였다가 2050년이 되면 약 200만 명 정도가 감소한 4,812만 명이 될 것으로 추정되고 있다. 한편, 노인 인구는 2030년 1,269만 명으로 2015년(662만 명)에 비해 약 2배 정도 늘어날 것이고, 2040년에는 약 2.5배 높은 수준까지 증가할 것으로 추정되고 있다. 이렇게 되면, 전체 인구의 1/3인 32%가 노인으로 구성될 가능성이 높는데 반해, 생산가능 인구는 2016년(3,704만 명)을 기점으로 감소하여 2040년에는 약 800만 명이 감소한 2,887만 명에 불과할 가능성이 높다.¹⁾

정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 2006년 최초로 저소득층을 중심으로 한 저출산 및 고령화대책을 수립하였고 2010년에는 제2차 저출산·고령사회대책을 내놓았다. 2차 대책에서는 대상을 중산층으로까지 확대하였고, 일과 가정의 양립을 가능하게 하는 직장 내 육아 및 교육 혜택의 확충에 중점을 두었다. 그러나 정부의 이러한 노력에도 불구하고 출산율에 있어서의 가시적 변화는 나타나지 않았고, 일시적인 재정지원으로는 실질적 효과를 거두기 어렵다는 비판만 받게 되었다. 따라서 정부는 2016년 제3차 저출산·고령사회 기본계획을 통해 저출산 문제를 해결하기 위한 사회적 분위기의 조성 및 패러다임 변화를 꾀하고자 했으며, 이를 위한 제도적 기반 마련에 주력하였다. 빠르게 증가하고 있는 만혼을 저지하고, 임신부터 양육까지 전 범위 내에서의 지원을 강화하는 방식을 취했다(Chung, 2015: 113-114). 하지만, 이 역시 기존 정책과 내용상에 있어 큰 차이가 없고, 현실성이 낮다는 이유로 저출산 문제

해결 대책으로서는 역부족이라는 평가를 받았다(Chung, 2015: 128-131).

한편, 저출산 문제의 해결 노력은 지방자치단체 차원에서도 비교적 다양하게 시도되고 있다. 각 지자체는 2006년부터 정기적으로 인구정책사례집을 발간하여 인구추이변화를 관찰하고 있으며, 이에 기초하여 2007년 경기도 안산시 다자녀 학비 지원 정책을 비롯한 1,223건, 2009년에는 대구 중구 여성 친화적 환경조성 정책(임산부 공영주차장 요금 할인 등)을 비롯한 1,625건, 2010년에는 서울형 어린이집 사업, 제주시 공동육아 운동 등을 포함한 2,599건의 저출산 대책 사업을 추진하고 있다(Park, *et. al.*, 2011: 24). 그러나 지방정부에서 추진하는 사업들의 대부분 또한 중앙정부의 정책과 마찬가지로 임신, 출산, 양육 분야 중심의 재정적 지원인데다, 지역별로 큰 차이가 없고 중앙정부의 정책 변동에 따라 자주 바뀌는 등 일관성이 떨어진다. 뿐만 아니라, 정부별로 제각각 사업을 추진하다 보니, 중앙정부와의 갈등이 발생하기도 하고, 형식적이고 일회적으로 끝나는 경우가 많다(Park, *et. al.*, 2011: 29).

일본은 우리보다 먼저인 1970년대에 출산율이 줄어들기 시작했고, 심각한 ‘사회 문제’로 다뤄지게 되었다. 일본정부는 저하된 출산율을 회복시키기 위해 다각적인 정책을 마련하였고, 최근에는 ‘1억 총 활약 사회의 실현’을 국가기조로 내걸 만큼 인구 증가대책 계획을 수립하였다. 뿐만 아니라, 일본의 지방정부들은 저출산 문제의 원인이나 배경을 각 지역이 가진 특수성에서 찾고, 차별적인 전략을 수립·이행함으로써 보다 적극적인 움직임을 보이고 있다. 대표적으로 후쿠이 현은 교육, 문화, 경제가 지역 인구 감소의 주된 배경 요인이 됨에 주목하고, 이들을 유기적으로 연계한 대책 마련을 통해 저출산 문제를 해결한 성공 사례로 주목받고 있다.

이 연구는 우리의 저출산 문제를 해결하기 위한 그동안의 노력에 무엇이 부족했고, 근본적인 해결을 위해서 무엇을 어떻게 해야 할 것인지를 점검해 보고자 하는데

1) 영국 옥스퍼드 대학교 데이비드 콜먼(David Coleman)교수는 한국이 저출산으로 인한 인구소멸국가 1호가 될 것이라고 전망하기도 하였다(Weekly Hyundai, 2015. 11. 22).

서 출발한다. 구체적으로 일본 중앙정부와 지방정부(후쿠이 현)의 저출산 대책을 살펴봄으로써, 우리와의 차별점이 무엇인지, 우리에게 주는 시사점이 무엇인지 확인해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 저출산 문제의 접근 시각

19세기 유럽에서부터 시작된 저출산 문제는 이제 거의 모든 국가가 직면하고 있는 ‘위기 상황’이라 해도 과언이 아니다. 19세기 초 프랑스를 시작으로 19세기 말에는 유럽의 전 지역과 북미, 오세아니아로 저출산 문제가 확장되었고, 20세기 후반에 들어서는 아시아, 중남미, 중동, 심지어 사하라 사막 이남의 아프리카 지역의 국가들까지 저출산으로 인해 골머리를 앓고 있다 (Jeon, 2012: 98). 저출산 문제에 직면한 국가들은 이의 주된 원인을 찾아 적절한 대응책을 마련하고자 한다.

Notestein(1945, 1953)은 19세기부터 시작된 유럽의 출산율 감소 원인을 교육기회 확대와 이로 인한 합리적 사고 확산, 여성의 사회적 역할 증대, 자녀양육과 경제적 비용 등 사회경제적 변화로 인한 것이라 주장하는 인구변천이론을 정립하였다(Chung, 2009b: 165-166). 그러나 이 이론은 2차 세계대전 이후 베이비붐, 유럽 이외 지역의 저출산 현상, 저출산의 예측가능성 등을 설명하지 못하는 한계를 가졌다. 이에 McDonald(2001)은 저출산 문제에 대한 접근은 사회경제적 요인뿐만 아니라 국가의 저출산 대응정책도 중요하게 고려해야 함을 강조하였다(Chung, 2009b: 164-166).

Chung(2009b)은 현대 한국사회의 저출산 연구는 합리적 선택이론, 탈물질적 가치이론, 신 자유주의적 자유경제 논리, 양성평등이론, 그리고 선호이론 등 다양한 관점에서 접근할 수 있다고 하였다.²⁾ 먼저, 1) 합리적 선택이론에서는 출산의 문제를 효용과 비용으로 비교하며 접근하고 있으며, 2) 탈물질적 가치이론에서는 저출산 문제를 자유경제시장의 강화와 물질중심주의

(물질만능주의) 시대로의 변화에 따른 폐해로 보고 있다. 즉, 자유경제시장의 강화와 물질중심주의가 사회구성원들의 개인선호, 자아실현, 기존 기성세대 권위로부터의 자유 등을 촉진하였고, 이것이 결혼이나 가정에 대한 사회적 가치를 변화시켜 이혼율을 높이거나 결혼 없는 동거율을 높이는 등의 현상을 초래했다는 것이다. 3) 신자유주의적 자유경제 논리에서는 저출산 문제가 여성의 경제활동 참여에 기인한다고 본다. 시장경제체제에서의 지속적인 활동을 위해 결혼이나 출산보다 사회적 존재로서의 가치를 더욱 중요하게 생각하다 보니 가족을 구성하려는 활동을 포기하게 되었다는 것이다. 4) 한편, 양성평등이론에서는 남성과 여성의 평등수준이 출산율을 결정하게 되었다고 보고 있으며, 5) 선호이론에서는 저출산의 원인을 문화적 요인에서 파악하고, 일 혹은 가족에 대한 선호와 가치관에 의해 출산율이 결정된다고 보는 것이다.

Jeon(2012)은 현대사회의 저출산 현상을 진화론적으로 접근하여 분석하고, 개선 방안을 제시하고자 했다. 그에 따르면 현대사회의 출산율 급감은 첫째, 진화적으로 생소한 환경과의 불일치(부산물 가설), 둘째, 사회발전과 함께 사람들이 지니는 생각의 변화(유전자-문화공진화 가설), 셋째, 부모의 자식에 대한 투자비용 증가(적응적 산물 가설) 등에 기인한 것이다. 한편, Oh(2015)와 Kim(2008)은 일본과 한국을 비교하면서 저출산 문제의 원인은 ‘양성불평등’에 있으므로 양성평등사회의 실현이 저출산 해결에 있어 최우선 과제라고 주장하고 있다.

이밖에 저출산 문제를 이해하려는 여러 연구들에서는 저출산에 대한 접근을 구조적 차원과 사회·문화적 차원에서 하고 있다. 구조적 차원에서는 저출산의 발생 원인을 경제 환경의 변화, 여성 노동력 증가 등과 같은 경제적 측면에서 찾으려는 한편, 사회·문화적 차원에서의 접근은 여성의 인식 및 가치관 변화, 독립성 및 자율성 증대 등과 같은 요인이 저출산을 야기한다고 본다. 그러나 저출산을 해결하기 위해서는 어느 한 시각에서의 접근만으로는 충분하지 않다. 특히 저출산 문제

2) 저출산을 설명하는 다양한 이론은 Chung(2009b). 저출산에 관한 이론적 접근. 한국인구학. 32(2): 161-183. 참조.

가 어느 한 개별 요인에 의해 발생한다기보다 해당 국가나 지역이 가진 특수성, 여러 사회·환경적 요인들이 복합적으로 상호작용함에 기인한 것이기 때문에 보다 종합적이며 통합적인 관점에서의 문제 인식과 해결방안이 마련되어야 할 것이다.

2. 저출산의 주요 원인

저출산 문제를 야기하는 주요 원인에 대해서는 학자들마다 다양하게 제시되고 있다. 경제적 요인, 사회적 요인, 문화적 요인, 가치관 요인 등이 대표적으로, 이들이 개별적으로도 저출산의 주범이 될 수 있으나 많은 경우 여러 요인들이 복합적으로 얽혀 발생했다고 보는 것이 일반적 시각이다(Oh, 2013, 2015; Yoo, 2012; Yu, 2005; Chung, 2009a; Choi, 2013; Han, 2005). 한편, 지역별 또는 국가별로 상이한 원인에 의해 나타날 수 있다는 주장도 있다. 예를 들면, Oh(2015)는 저출산 원인을 한국과 일본을 비교·제시하였다. 한국은 경제적 부담과 이에 의한 결혼연령의 지연, 양성 평등적인 사회제도 및 가정문화 미정착을 가장 큰 요인으로 보았고, 일본은 결혼에 대한 가치관의 변화를 가장 중요한 요인으로 제시하였고, 가치관의 변화는 고용환경 조건, 여성의 경제참여율 상승 등에서 기인한다고 보았다.

그동안의 연구들을 통해 볼 때 저출산의 발생 요인은 크게 3가지로 제시해 볼 수 있다. 첫째, 국내외적으로 경제불황이 장기화되면서 일자리가 적어지고 비정규직이 늘어남에 따라 젊은 세대들의 불안감은 높아지게 되었다. 결국 젊은 세대들은 결혼이나 출산, 육아 보다 직업, 고용 및 사회적 안정 등에 가치를 둘 수밖에 없게 된 것이다. 특히, 1997년 IMF 외환위기를 맞으면서 노동시장체제가 급변하여 평생직장이라는 개념이 사라지고, 계약직 노동자들이 늘어남에 따라 미래에 대한 불안정성은 더욱 높아졌다. 그리고 2008년 경제위기에 따른 청년세대의 실업률은 2008년 8.0%에서 2014년 10.9%, 2016년 2월 12.5%로 계속적으로 올라가(Yonhapnews, 2016. 3.

16), 연애, 결혼, 출산을 포기하는 ‘3포 세대’, ‘5포 세대(3포 세대+내 집 마련, 인관관계 포기)’, ‘7포 세대(5포 세대+꿈, 희망 포기)’가 나타나기에 이르렀다. 이는 일본에서도 마찬가지로, 1990년대 버블 붕괴 이후 악화된 청년고용은 지금까지 지속되고 있다. 1960년대만 해도 2%에 머물렀던 청년실업률은 버블 붕괴 이후 10%대로 치솟았고, 장기 실업자의 비중은 ‘무업사회³⁾’라는 신조어가 생겨났을 정도(Pressian, 2016. 1.1)로 2003년 이미 20%대를 기록하였다(Moneytoday, 2016. 3. 15).

둘째, 여성의 교육기회 확대와 권익신장 등은 여성들의 경제활동을 증가시켰고, 이를 통해 경제적 자립성을 갖게 된 여성들은 남성에게 의존했던 과거 삶의 방식에서 벗어나게 되었다. 사회적 지위가 높아짐에 따라 결혼이나 출산보다 자아실현을 보다 중요한 삶의 가치로 여기게 되었고, 결혼을 개인의 과업이 아닌 선택의 문제로 바꾸었다. 결국 만혼이나 미혼율이 증가하게 되었고 저출산 문제로까지 이어진 것이다. 한국의 경우, 1980년대 20~30대 여성의 경제활동 참여율은 53.5%였으나, 1990년대에는 64.6%, 2008년에는 69.3%로 지속적인 상승 추이를 보이고 있다. 한편, 1980년대 여성들의 초혼 연령은 23.2세였으나 1990년대 들어서면서는 24.8세로 높아졌고, 2000년대에 들어서서는 10세가량 높아진 30대였다(2006년 30.3세, 2016년 32.7세)(Yonhapnews, 2016. 6. 21).

결혼에 대한 가치관의 변화는 일본에서도 두드러진다. 일본 여성의 초혼 연령은 1993년 26.1세였으나, 2012년 29.2세로 높아졌고 첫 아이 출산 연령도 1995년 27.5세에서 2012년 30.3세로 올랐다. 뿐만 아니라, 2010년대의 20대 미혼화는 1980년대와 비교해 볼 때, 남성의 경우 약 20%, 여성의 경우 40% 정도 높아졌으며, 평생 단 한 번의 결혼도 하지 않은 ‘생애미혼율’은 남성의 경우 8배, 여성의 경우 2배 이상 높아진 것으로 보고되었다(Choi, 2013: 220-222). 이처럼 만혼 또는 미혼율이 높아지는 것은 결혼을 바라보는 젊은 세대들

3) 무업 사회는 한번 직장을 잃으면 혹은 적정한 시기에 취업하지 못하면 그 상태를 벗어나기 매우 힘든 사회라는 의미를 담고 있다(Pressian, 2016. 1. 1).

의 시각이 달라졌음을 의미한다고 볼 수 있다.

마지막으로 일과 가정의 양립 불가능을 들 수 있다. 사회적으로 양성평등 의식이 확산되는 것과 달리 현실에서는 여전히 양육이나 가사는 여성의 일로 강요되고, 보육시설 등이 충분히 확충되지 못함⁴⁾에 따라 이중고를 겪는 경우가 많다(Oh, 2015: 407).⁵⁾ 이러한 상황으로 젊은 여성들이 결혼을 지연시키거나 회피하려는 모습이나 결혼을 하더라도 자녀출산을 꺼리는 경우를 종종 보게 된다.

III. 일본의 저출산 문제에 대한 인식과 대응 노력

1. 엔젤플랜(1995~1999), 신 엔젤플랜(2000~2004), 그리고 신신엔젤플랜(2005~2009)

일본 최초의 저출산대책인 ‘엔젤플랜(1995~1999)’은 보육 지원 중심의 정책이라 할 수 있다. 일본정부는 보육 서비스 확충 및 보육시설 기반의 정비를 우선적으로 추진하는 ‘긴급보육대책 5개년 계획’을 수립하여 취업 여성을 위한 보육 서비스 확충에 중점을 두었다. 그러나 엔젤플랜은 저출산을 사회·경제·문화 등 다양한 요인의 복잡한 상호작용에 따른 부산물이라는 인식이 부족한 상태에서 수립되었고, 제도적 기반이 마련되지 못한 상태에서 추진되어 실효성이 낮다는 비판을 받았다.

엔젤플랜 이후 일본정부는 기존 정책의 문제점을 개선하고 보다 포괄적인 분야로 정책의 범위를 확대하여 ‘신엔젤플랜(2000~2004)’을 마련하였다. 신엔젤플랜은 일본 사회 최초로 일-가정 양립을 위한 대책이었다는 점에서 의의를 가진다. 일본 출산율을 향상시키기 위해 취업여성에 대한 단순 보육지원이라는 편협한 사

고방식에서 벗어나 기업문화와 사회풍토를 개선해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 2003년 제정된 ‘소화 사회대책 기본법’을 통해 법적 근거를 확보하였으며, 내각총리대신을 의장으로 하고 모든 각료들을 위원으로 하는 ‘저출산 대책회의’를 마련하는 등 범정부 차원의 저출산 해결노력으로 평가되고 있다. 그러나 이러한 개선 노력에도 불구하고 일본의 출산율은 좀처럼 나아질 기미를 보이지 않았으며, 2005년에는 1.26명으로 최저 수준을 기록하기까지 했다.

결국 ‘저출산 문제’에 대한 새로운 시각에서의 접근이 요구되었고, 이에 일본정부는 인구중심 정책에서 벗어나 사회·경제·문화적 환경이 출산에 미치는 영향을 함께 살펴보기 시작했다. 그리고 2005년 신신엔젤플랜으로 불리기도 하는 ‘아동·육아 응원 플랜(2005~2009)’을 발표하였다. 이는 저출산 문제를 단순한 인구 감소가 아닌 일본 사회경제의 근간이 되는 ‘노동력의 감소’로 보고 있다는 점에서 기존 대책들과 차이를 가지며, 정부뿐만 아니라 기업과 개인이 모두 동참할 수 있는 방침을 토대로 제도적 기반을 확립하였다는 긍정적 평가를 받고 있다.

2. 자녀·육아비전(2010~2014)

2010년 새롭게 발표된 저출산 대책인 ‘자녀·육아비전(2010~2014)’은 편부모가정, 아동학대, 장애 및 다문화가정 등 생활양식의 변화로 특별한 지원을 필요로 하는 아동이 증가함에 따라 마련된 것이다. 이는 앞서 살펴본 신신엔젤플랜인 ‘아동·육아응원플랜’과 거의 유사하지만, 육아의 중요성을 사회전체에 확산시켜 궁극적으로 출산문제를 해결하고자 하는 목적을 지니고 있다.

일본정부는 자녀·육아비전에서 출산율 향상을 위

4) 부모들이 선호하는 보육시설인 국공립(5.7%) 및 직장보육시설(1.0%)은 전체 보육시설의 약 7% 정도만 제공하여 충분한 보육시설을 확충하지 못하고 있다. 또한 근로시간 및 근무시간을 중요시 하는 기업문화, 육아 휴직제도의 실질적 이용 제한 등과 같은 문제가 상존해 있다.

5) 예를 들어 2013년 통계청에 따르면, 한국 맞벌이 부부 중 아내가 가정영역에서 가사와 육아를 전담하는 경우가 60% 이상으로 조사되었다. 특히 맞벌이에 대한 요구는 높지만, 여성이 일을 함에도 불구하고 가사 노동은 여전히 ‘여성의 일’이라는 통념이 강했다. 이는 워킹맘의 고통지수를 증가시키는 주요한 원인으로 작용했다(Womennews, 2013, 1, 11).

해 ‘사회 전체가 자녀양육을 지원’하고, ‘일과 자녀양육에 대한 희망이 이루어질’ 수 있는 사회구현을 정책 목표로 삼았다. 이를 달성하기 위해 교육기회보장, 일하는 방식의 개선, 임신출산 지원 확충, 소아 의료체계 확충, 장애아동 지원강화, 자녀양육 네트워크 확장, 아동 안전 사회 구축, 비정규직 지원, 일·가정양립을 위한 직장환경 구축 등의 12가지의 주요 시책을 마련·추진하였다. 이 정책은 일본 저출산 문제를 개선하는데 직접적인 영향을 미치지 못했지만, 과거 결혼에 머물러 있던 저출산 대응 관점을 육아·보육으로 확대하였다는 점에서 의의가 있다. 즉, 저출산이 아이를 출산하는 문제뿐만 아니라 출산 이후 겪게 되는 다양한 문제를 함께 해결해야만 궁극적으로 개선될 수 있다는 것을 사회적으로 인식하게 하고, 이에 기초한 제도적 기반을 확립하였다는 점에서 긍정적인 평가를 받는다.

3. 1억 총 활약 사회의 실현을 향한 대응(2015)과 신 저출산(소자화) 사회대책

일본정부는 2015년 새로운 저출산 대책을 마련하였다. 이는 인구의 자연 감소와 수도권으로의 이동 등으로 지역 자체가 사라질 위험에 있는 지자체를 되살리기 위한 내용을 담고 있으며, 개인의 생애주기를 고려한 정책들을 제시하였다는 점에서 주목할 필요가 있다.

일본 내각부는 자녀·육아비전(2010~2014) 정책을 이룰 대책 마련을 위해 대대적인 제안 공모를 벌였고, 접수된 공모 내용을 정리하여 저출산 사회대책 회의를 개최하였다. 그리고 3월 20일, 국무회의를 통해 신 저출산 대책 마련을 위한 심의를 거쳐 ‘새로운 패러다임’의 도입을 꾀하였다. 이후, 2014년 11월 내각부 특명으로 담당 대신을 두고, 전문가 및 학자들을 중심으로 한 ‘신 저출산 사회대책 개요 책정을 위한 검토회’를 발족하여, 중점과제를 기본으로 한 장기적 관점에서의 저출산 대책을 강구하였다. 여기에는 첫째, 결혼, 육아하기 쉬운 환경이 되도록 사회 전반을 재검토하고 지금까지의 수준 이상으로 내실 있는 대책을 마련하고, 둘째, 개

개인이 결혼과 자녀에 대한 희망을 실현시킬 수 있는 사회를 기본 목표로 하며, 셋째, ‘결혼, 임신, 출산, 육아 전 단계의 중단 없는 지원’과 ‘지역, 기업 등 사회전체의 대응’을 양측으로 하여 구체적인 대안을 마련하고, 넷째, 향후 5년간을 ‘집중대책기간’으로 하고, 중점과제를 설정하여 효과적이고 집중적으로 이행하도록 하며, 다섯째, 장기적 관점에서 아이에 대한 자원 예산을 과감하게 배분·확충하고, 지속적이며 종합적인 대책의 추진 등 다섯 가지 과제가 담겨있다.

1) 육아지원시책의 내실화

일본정부는 가정에 실질적으로 도움이 될 수 있는 보육 및 육아 서비스를 지원하기 위한 제도 마련에 주력했다. 구체적으로 도시와 지역의 실정에 맞는 육아지원에 관한 시설, 사업 준비를 계획적으로 추진하였는데, 이는 지역의 니즈에 맞는 이용자 지원 사업, 지역 육아 지원 거점, 일시적 돌봄, 연장보육, 아픈 아이 보육 등 다양한 보육을 계획적으로 제공하기 위한 체제 정비 사업이다. 보육시설의 “양적 확충”과 보육교사의 처우 개선이라는 “질적 향상”을 동시에 추구하여, 현재보다 더 높은 수준의 육아 서비스 지원을 도모하고자 했다.

둘째, 취업을 희망하는 여성들의 잠재적 수요에 대응하기 위해 승인된 어린이집이나 보육시설, 유치원 등을 늘리고 환경을 정비하고자 했다. 보육시설의 부족으로 대기 아동수가 많아지다 보니 일하는 여성들의 불편과 불안이 늘어나 이를 해결하는데 초점을 맞추었다. 이밖에도 보육시설이나 어린이집 교사들에 대한 처우 개선, 인재 육성 등을 위해 ‘보육사 확보계획’을 세워 2029년까지 모든 대기 아동을 해소할 것을 목표로 하고 있다.

셋째, 맞벌이 가정에서 겪는 ‘소(小) 1의 벽(壁)’이라는 방안으로 이는 취학 아동의 방과 후를 지원해줄 수 있는 구체적 방안을 담고 있다. 방과 후 활동에 대한 지원 대상을 초등학교 1학년에서 6학년까지로 확대하며, 2019년 말까지 방과 후 클럽을 30만 명 이상의 아동들이 이용할 수 있도록 늘리고자 한다.

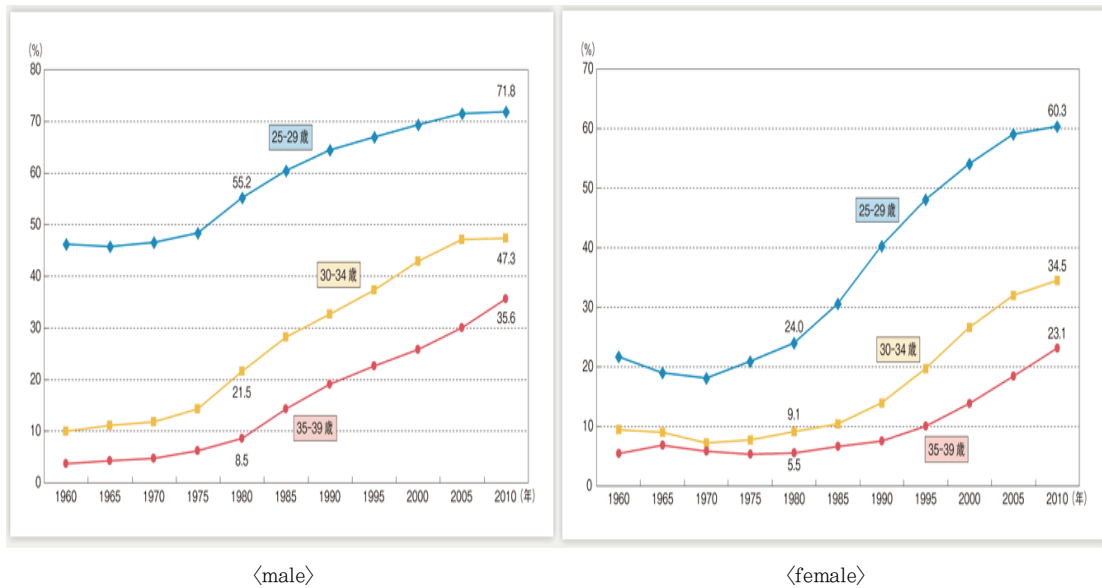


Figure 1. Unmarried rate by age

※ Source: Cabinet Office, Government of Japan Website, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/mikonritsu.html>

2) 젊은 세대의 결혼, 출산 등 희망이 실현되는 환경 정비

젊은 세대의 결혼과 출산의 희망이 실현될 수 있는 환경을 정비하고자 하는 것 또한, 저출산 문제를 해결하기 위한 구체적 대응 노력 중 하나이다. 고용 불안정으로 인해 결혼을 거부하는 젊은 세대들이 많아지는 현상에 주목하고, 이들의 경제적 기반을 안정화하여 결혼 및 출산을 지원하려는 것이다.

구체적으로는 청년 고용대책의 추진을 위한 법제도 정비를 통해 고용안정화를 꾀하며, 결혼이나 육아, 양육에 소요되는 교육자금의 일괄 증여에 대한 비과세제도⁶⁾를 신설하였다. 이밖에도 이벤트적 성격이 강하기는 하지만, 자치단체와 상공회의소 등이 협력한 결혼지원프로그램을 통해 젊은 남녀들에게 만남의 기회를 제공하는 사업을 벌이기도 한다.

뿐만 아니라, 임신기부터 육아기에 이르기까지 다양한 니즈에 대한 종합적인 상담 지원을 제공하는 원스톱 거점센터인 “육아세대포괄지원센터(子育て世代包括支援センター)”를 정비함으로써 보건사 등 전문가들이 임신부 등의 상황을 계속적으로 파악하고, 종합적이며 지속적인 관점에서의 지원을 가능하게 하는 컨트롤 타워로서의 역할을 담당하고 있다.

3) 다자녀 가구에 대한 배려

다자녀 가구에 대한 지원 방안은 육아, 보육, 교육, 주거 등의 생활비 부담을 경감시키는 방향으로 마련되어 있다. 예컨대, 유치원이나 어린이집 등의 보육료를 둘째 자녀에게는 절반 수준으로 감액, 셋째 자녀부터는 무상으로 하거나, 셋째 자녀 이상에게 아동수당⁷⁾ 급여 증액, 보육소 우선 이용권 제공, 다자녀 가구 주택우대

6) 일본정부는 젊은 세대의 결혼을 장려하고 전업주부 혹은 시간제로 일하는 세대의 소득세 부담을 경감해 주기 위해 배우자 공제제도를 시행하였다. 이는 배우자의 연소득이 103만 엔 이하일 경우 38만 엔을 매년 공제해 주는 제도로서, 이 공제 혜택을 받는 사람은 전국적으로 1,500만 명에 이르렀다. 하지만 2016년 일본정부는 맞벌이 가구가 늘어난 현실을 반영하고 사회 진출을 장려하기 위한 대책을 마련하기 위해 기존의 배우자 공제제도를 폐지하고 외벌이와 맞벌이 가구 모두 세제혜택을 받을 수 있는 부부공제 제도를 도입하기 위해 노력하고 있다.

7) 아동수당은 1972년부터 시작되었으며, 대상은 출생 이후부터 중학교 졸업(만 15세) 전 아동에 해당한다. 현재 아동수당은 3세 미만은 15,000엔, 그 이상은 10,000엔을 매달 지급하며, 셋째 자녀 이후는 초등학교까지 15,000엔이 지급되고, 중학생은 10,000엔이 지급된다.

권 등을 제공하는 내용이다. 뿐만 아니라 자치단체와 기업, 대중교통기관 등의 협력을 통해 ‘육아지원여권사업’을 이행함으로써 다자녀 가구에게 필요한 서비스를 제공해 주고 있다.⁸⁾

4) 남녀 일하는 방식의 개선

남녀의 일하는 방식을 개선하려는 과제는 일본 사회 내에 뿌리 깊이 박혀 있는 남성 중심의 사회의식과 행동을 바꾸고, 여성의 일·가정 양립을 가능하게 하려는 제도적 노력이라 할 수 있다. 일본정부는 근로방식 및 평가제도 등을 개선하여 남성의 의식 및 행동을 바꾸고, 장시간 노동을 억제하며, 부하직원의 육아를 지원하는 상사에게 긍정적인 평가를 내도록 하여 경영자 및 관리자 등의 의식을 바꾸는데 많은 노력을 기울이고 있다. 뿐만 아니라 ‘땡큐 파파 프로젝트(さんきゅうパパプロジェクト)’를 통해 남성도 아내의 출산 직후부터 육아 휴직을 사용할 수 있도록 하고 있다. 일본은 이 프로젝트를 통해 5년 후의 남성휴직 취득률을 80%까지 높이고자 한다.

이밖에도, 여성의 일과 가정 양립이 가능하도록 시간선택제의 탄력화, 원격근무의 추진 등 다양한 근로방식을 도입하고 있으며, 육아 휴직 후 원활한 복귀가 가능

하도록 지원하고 있다. 예컨대, 유기계약이나 비정규직 노동자에 대한 지원 또한 직장환경을 정비하는 방안에도 포함되어 있으며, ‘여성활약추진법안’을 마련하여 비정규직 여성도 임신/출산 후에도 경력이 단절되지 않도록 하고, 육아휴직 후 여성의 재취업에 어려움이 없도록 지원하고 있다.

5) 지역 실정에 맞는 대응 강화

일본의 저출산 대책 가운데 특히 눈에여겨봐야 할 것은 중앙정부 차원에서 저출산 해결을 위한 적극적이며 종합적인 대책을 마련하고 있는 한편, 각 지방정부 역시 각 지역만의 고유한 원인과 특성으로 기인한 저출산 문제를 해결하기 위한 나름의 방안을 고심하고 있다는 점이다.

지방정부 차원에서의 저출산 대응은 대도시와 지방 도시별로도 차이를 가진다. 아무래도 대도시의 경우에는 지방으로부터 젊은 세대들이 대거 이동하기 때문에 일자리 부족에 따른 어려움을 겪기 쉽고, 결국 경제사회적으로 불안정한 젊은 세대들은 결혼과 출산을 꺼리게 된다. 반면, 지방도시에서는 다음 세대를 생산해 낼 수 있는 젊은 세대들이 대도시로 이전하고 없는 상황에 직면하게 된다. 이는 대도시와 지방도시, 그리고 정부



Figure 2. The mark and guide book of ‘Thank you Papa’ project

※ Source: Cabinet Office, Government of Japan Website, <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/mikonritsu.html>

8) 2015년 현재 협찬 점포수가 전국 1위인 사이타마 현의 대응과 교토 부와 NPO, 기업이 연계하여 육아 가족의 나들이에 도움이 되는 정보를 집약한 스마트 폰 앱을 개발하여 활용하기도 한다.



Figure 5. Child-care support project: Child-rearing support passport project(子育て支援パスポート事業)

※ Source: Cabinet Office, Government of Japan Website,
 (http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/passport/pass_tenkai.html)

의 저출산에 대한 대응이 보편적이면서도 차별적이어야 함을 시사하고 있다.

일본정부는 이러한 맥락에서 국가 차원의 저출산대책의 보편성을 강화하면서도 지방 자체적으로 적극적인 대책을 마련하고 이행할 수 있도록 지원을 아끼지 않고 있다. 2014년 12월 국무회의를 통해 “마을, 사람, 일자리와 창생종합전략”(2015년 12월 개정)을 마련함과 동시에 종합적인 저출산 대책을 국가(중앙)와 지방 공공단체가 연대하여 추진하고 있다. “마을, 사람, 일자리와 창생종합전략”은 젊은 세대의 결혼·출산·육아의 희망을 이루는 것을 기본 목표로 내걸고, i) 저출산 대책의 “지역 어프로치”의 추진, ii) 젊은 세대의 경제적 안정, iii) 출산·육아 지원, iv) 지역의 실정에 맞는 “일하는 방식 개혁”의 추진(일·가정 양립의 실현 등)에 관한 구체적 시책을 제시하고 있다. 예를 들면, 지역 저출산 대책 강화를 위해 교부금을 지원하고 있으며, 지방 도시의 선진 사례를 찾아 확산시키고자 노력한다.⁹⁾ 또한 2013년도부터 지방 공공 단체·기업·NPO에 의한 “육아 지원 연계 사업”을 전개하고 있으며, ‘차세대

육성 지원 대책 추진 법’에 근거하여 기업들이 선진국 사례를 적용시킬 수 있도록 관련 정보를 제공하는 등 기업의 저출산 대책과 일·가정양립 지원 방안을 추진하고 있다. 끝으로 표창과 인정 마크¹⁰⁾ 보급에 참여하는 기업에 대해서는 인센티브를 부여하기도 한다.

이밖에도 사회적으로 안심하고 임신·출산·육아를 할 수 있는 분위기를 조성하기 위해 임신부 마크나 유모차 마크를 전국적으로 확대 보급하거나, 지역의 퇴직자 및 고령자들이 영유아를 돌보거나 아이들의 통학, 방과 후·주말 학습 및 생활지도 등을 돕도록 함으로써 세대 간 교류를 촉진시키는 프로그램도 마련하고 있다.

4. 일본 지방정부의 저출산 대책 사례: 후쿠이 현
 인구 79만 명의 소도시인 후쿠이 현은 일본 혼슈에 위치하고 있으며 나고야 북쪽에 위치하고 있다. 후쿠이 현의 합계 출산율은 1984년(쇼와 59년) 2.04명에서 2004년(헤세이 16년) 1.45명이라는 최저 수준으로 떨어졌고, 2012년 출생아 수는 6,712명에 불과했다(Fukui Prefecture Government, 2016: 1). 이에 후쿠이 현은

9) 일자리 창출, 관광 진흥, 이민추진 등과 관련한 저출산 대응 우수 시책을 이행하는 지방공공단체에 대해 지역주민 생활 등의 긴급지원을 위한 교부금을 제공하고 있다. 구체적으로, 결혼·임신·출산·육아의 “중단 없는 지원”의 실시를 목적으로 하여 지역 실정에 맞는 선구적 대응을 하는 지자체에 대해 2014년도 추경 예산에서 조직된 ‘지역 저출산 대책 강화 교부금’을 지원하였다. 그리고 결혼, 임신, 출산, 양육 등에 따뜻한 사회 만들기, 분위기 조성 등과 관련, 지방공공단체가 선구적인 대응을 하고 긴급히 지원이 필요한 사업들에 대해서는 2015년도 추경 예산에서 조직된 ‘지역 저출산 대책 중점 추진 교부금’을 지원한 바 있다. 이밖에도 2016년, ‘지역 저출산 대책 중점 추진 교부금’으로 지방공공단체의 우수사례 확산을 위한 사업을 벌이기도 했다.

10) 차세대 육아 지원 마크, 기업이나 법인 등이 후생노동성으로 인정받은 광고, 상품 등에 붙이는 마크이다.

젊은 세대들이 아이를 낳아 키울 수 있는 환경을 갖추고, 건강하고 힘찬 아이가 자라날 수 있도록 응원하기 위해 여러 대책을 마련하고 이행함으로써 자력갱생에 성공하였고, 일본의 다른 지자체는 물론 해외 국가와 도시로부터 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 특히, 후쿠이 현이 주목받는 것은 저출산의 문제를 단순히 출산율의 저하로만 본 것이 아니라 출생자 수가 줄어든 문제로 보고 이것이 부모 인구수의 감소와 일치시켜 보았다는 점을 주목할 만하다. 즉, 후쿠이 현의 사례는 일·가정 양립을 위한 다각적인 노력을 통해 저출산을 해결하였다는 점에서 ‘여성 취업이 출산율을 저하시키고 저출산의 문제를 야기한 원인’으로 보는 시각을 벗어나지 못한 우리에게 주는 시사점이 클 것이다. 후쿠이 현의 저출산 해결을 위한 대책과 이행 노력에 대한 구체적 내용은 다음과 같다.

1) 결혼

후쿠이 현은 결혼 지원을 위해 “메이와크 아리가타(めいわくありがた)” 결연을 추진하고 있다. 후쿠이 현 부인복지협회의 200명 결혼상담원이 현 내 12개 지구에서 월 2회 이상 월례상담을 개최하거나 가정방문, 결혼파티 등을 개최하는 등 지역의 중매쟁이 역할을 적극적으로 이행하고 있으며, 이발소 및 미용실, 꽃꽂이나 다도, 의료기관 등의 협조를 얻어 결혼상담 사업을 홍보하고 있다. 또한 자발적으로 결혼활동을 하는 사람들을 “지역중매쟁이(地域の縁結びさん)”로 등록시켰고, 결혼활동 응원 전용 포털 사이트인 “후쿠이 결혼 카페(ふくい婚活カフェ)”를 개설하기도 했다. 이 사이트는 기업 간 젊은 직원들을 교류·교제하게 하는 장을 제공하는 동시에 각종 이벤트 정보를 제공하고 있다.

한편, 온라인상에서의 만남을 오프라인으로 확대하는 체제를 구축하기도 하였다. 대표적인 예가 호텔 등 이벤트 실시 단체와 상공회의소 등의 기업 단체, 현이나 시정 등으로 구성된 “후쿠후쿠만남응원단(ふくふく出会い応援団)”으로, 다양한 지역과 업종에 종사하는 미혼남녀들에게 만남의 장이 되고 있다. 여기서는 단순

이 만남의 기회만을 제공하는데 그치지 않고, 다양한 사회생활을 영위하는데 필요한 커뮤니케이션 능력이나 매너, 자신의 매력을 높일 수 있는 방법들을 알려주는 강좌를 제공하기도 한다. 끝으로 일찍부터 결혼과 출산의 중요성을 인식시키기 위해, 고등학생을 대상으로 한 “라이프 디자인” 강의를 운영하고 있다.

2) 임신 및 출산

후쿠이 현은 지역 주민의 임신과 출산을 장려하기 위해 주산기(임신 20주 이후) 의료체제를 내실화하고, 종합 주산기 모자 의료 센터나 지역 주산기 모자의료 센터를 통해 전문적인 의료 서비스를 제공하고자 한다. 또한 불임치료를 받는 부부의 경제적 부담을 줄이고 치료 기회를 늘리기 위해 시험관 아기 및 인공수정 치료비를 지원하고, 전문 요원을 배치하여 불임/임신 등 여성의 건강에 관한 상담을 실시하고 있다.

뿐만 아니라 유아기 지원을 위해 보육서비스 강화와 양립지원 제도 내실화 대책을 추진하기도 한다. 구체적으로 i) 연장보육이나 일시 보육을 위시한 보육서비스, 아픈 아이 데이케어의 내실화 및 확충, 보육소나 보육 지원 센터 등의 보육 상담사 확보, 정기적으로 방문을 통한 질병의 조기발견 및 치료, ii) 보육사, 유치원 교사 등의 전문성 향상을 위해 연수를 실시하여 보육 방법을 교육하고, iii) “육아 마이스터” 제도를 시행하고 있다. 이는 육아 중인 주민이 아동관이나 공민관(주민센터) 등에서 양육과 관련한 고민이나 불안을 상담 받을 수 있도록 지원하는 제도로서 현재 약 500여 명이 상담사로 등록되어 있으며, 대부분 자원봉사자이다. iv) “구석구석(すみずみ, 스미즈미) 보육 서포터즈”를 실시하고 있다. 이는 보호자가 통원이나 관혼상제, 학교행사 등에 참가할 경우, NPO법인이나 실버인재센터 등이 실시하는 일시 보호서비스 또는 보육소 등을 데려다 주거나, 가사에 대한 지원, 서비스 이용료 할인(표준 이용료 700엔/시간 중 350엔/시간)이나 보험료 보전 등으로 내용으로 한다.

3) 육아

후쿠이 현은 일과 양육의 양립을 위한 지원을 아끼지 않고 있다. 구체적인 사례 및 지원 내용을 소개하면 먼저, 후쿠이 현에서는 자녀가 한 살이 될 때까지 육아 휴직을 한 경우, 해당 기업에게 장려금을 지급하고, 육아 단시간 근무이용자의 보육시간단축에 대한 보육료 부담을 줄여줌으로써 가정 내 육아를 뒷받침하고, 양육과 일의 양립을 지원하고 있다. 그리고 둘째(혹은 셋째) 아이를 출산 후 이 아이가 한 살이 될 때까지 육아휴직을 한 경우에는 풀타임 근무 당시 육아 휴직보조금과의 차액 상당부분을 지급해주고 있다.

둘째, 근로방식에 있어서도 육아를 고려하고 있다. 후쿠이 현은 자녀율이 높은 기업을 ‘양육모델기업’으로 선정하고, 현 내 기업의 직원들이 정시에 퇴근하여 가족들과 시간을 보낼 수 있도록 ‘가족시간의 날’을 제안하였으며 아버지육아지원기업¹¹⁾에 재정적으로 보조하기도 한다.

셋째, 후쿠이 현은 3명 이상의 자녀가 있는 가정에게 세 번째 이후의 자녀가 3살이 될 때까지 보육료나 ‘아픈 아이 데이 케어’, ‘일시적 돌봄’ 서비스 등을 무료로 이용할 수 있도록 하는 등 다자녀 가구의 보육 지원사업인 ‘후쿠이 3명 아이 응원 프로젝트’도 실시하고 있다.

넷째, 초등학교 3학년생까지 통원이나 입원에 필요한 비용을 지원¹²⁾하고 있고, 초등학교 전 학년이 참여할 수 있는 방과 후 아동클럽, 아이의 안전, 안심할 수 있는 방과 후 활동을 위해 아동관, 주민회관(공민관), 학교의 빈 교실을 안전하게 정비하였다.

다섯째, 소아 구급 의료, 야간/휴일 응급사태에 대응할 수 있도록 “후쿠이 현 아동급환센터”에서 소아과 의사 진료를 받을 수 있게 하고, ‘마마퍼스트(엄마우선 운동)’을 전개하여 대중교통 내 우선좌석 설정, 3명 이상의 자녀가정에 대한 할인 서비스 제공을 확대하고 있다.

이밖에도 후쿠이 현은 보호를 필요로 하는 아동에게

24시간 365일 아동상담, 양육에 따른 불안감, 고립감을 가진 보호자를 지원하고, 아동학대 등의 상담을 위해, 아동상담소에 24시간 365일 전화 상담을 실시하고 있다. 지역에 아동학대방지네트워크의 연대 강화, 복지, 보건, 의료, 교육 관계기관이 연대하여 아동을 지키는 지역네트워크 체제를 강화하고, 현/시정/관계기관이 연대해 아동학대 미연방지, 조기발견, 조기대응 할 수 있도록 힘쓰고 있으며, 밤 10시까지 여성의 상담을 받고 있다.

5. 일본의 저출산 해결 노력이 주는 정책적 시사점

일본정부는 1990년대 중반 “엔젤플랜”을 시작으로 20여 년 동안 저출산 대책을 중요한 정부정책으로 추진해 오고 있다. 오랜 기간 추진을 통해 저출산 문제가 단순한 개인의 문제가 아닌 사회 전체가 함께 공감하고 해결해 나가야 하는 문제의식을 확산시켰고, 근원적인 해결 방안을 모색하고자 노력했다. 이상의 노력이 우리에게 주는 시사점은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있겠다.

1) 저출산을 바라보는 시각의 전환: 여성의 취업 ≠ 출산율의 감소

일본정부는 저출산 문제가 다양한 원인에 의해 발생하는 현상임을 이해하고, 기존의 출산 및 육아 중심의 사고에서 벗어나고자 노력했다. 많은 경우, 저출산의 문제를 여성의 교육수준이 높아지거나 취업 등을 통한 사회활동 기회가 많아짐에 따른 것으로 접근해 왔다. 그러나 일본 후쿠이 현의 사례는 여성의 취업률이 높음에도 불구하고 출산율이 높은 지역으로 여성의 취업이 출산을 저해하는 요인이 된다는 시각에 의문을 갖게 하는데 충분하다. 후쿠이 현의 사례는 여성에게 일과 결혼과 육아, 가정 등을 균형 있게 영위할 수 있도록 보장해 줄수록 오히려 출산율이 높아질 수 있음을 보여주고 있다. 다시 말해 일본은 독립된 청년세대의 경제 안정

11) 아버지육아지원기업 제도는 배우자의 출산이나 학교행사에 맞춰 휴직할 수 있도록 촉진하거나 ‘잔업 없는 날’을 실시하는 등 아버지의 양육을 응원하는 기업으로 등록할 경우, 현의 제도대출을 이용할 경우, 보충금 전액을 지원하는 것이다.

12) 미취학 아동은 무료, 1~3학년생은 병원비 월 500엔을 지원하고, 입원시 1일 500엔(최대 8일/월)은 자기 부담을 원칙으로 하고 있다.

화 문제 등 보다 근본적인 시각에서 저출산의 원인을 규명하고자 하며, 이의 대응책 역시 경제적 불안정의 해결에서 찾고 있다. 그리고 나아가 가정이 출산 이후에 겪게 되는 문제, 기혼여성의 일과 가정의 이중부담에 따른 문제의 심각성을 인지하고 이를 개선하기 위한 제도적·사회적 방안을 찾고자 주력했다. 이처럼 다양한 시각에서 저출산 문제를 해결하고자 하는 일본의 저출산 대응 정책은 젊은 세대의 결혼과 출산을 꺼리는 원인 규명은 외면한 채, 재정적인 무상보육 지원 및 형식적인 육아휴직 제도를 마련하여 성공적으로 추진하고 있다고 자평하는 우리 정부의 저출산 정책을 반성하게 한다.

2) 지역별 특성을 고려한 맞춤형 저출산 해소 대책

일본의 저출산 대책이 가지는 두 번째 시사점은 후쿠이 현의 경우처럼 각 지자체와 지역사회가 자신들의 상황과 특성에 맞는 저출산 대책을 마련하고 이행했다는 점이다. 저출산 문제는 특정 지역만의 문제도 아니고, 국가만의 문제도 아니다. 이는 지역 문제이자 국가의 생존이 걸린 문제이기도 하므로 일반화된 해결방안의 마련도 쉽지 않으며, 마련되었다 한들 쉽게 해결되지 못한다. 국가적 차원에서의 큰 방향 제시는 필요하겠지만, 궁극적으로는 지역별 특성에 맞는 맞춤형 대책 마련이 우선되어야 할 것이다.

후쿠이 현의 경우, 지역의 현황을 정확하게 파악하고 그 특성에 맞는 방안을 마련하여 적극적으로 추진해 왔다. 이는 2006년부터 우리나라 지방자치단체별로 저출산 대응정책을 추진하고 있지만, 비특징적·비효율적·비체계적·단편적이고, 일회적인 사업 중심으로 비판받는 국내 저출산 대응정책과 추진에 시사하는 바가 크다.

3) 중앙-지방-기업-지역사회(주민)간 거버넌스를 통한 저출산 해결

일본의 저출산 대책은 모든 사회구성원들의 협업을 기반으로 추진한다는 점에서도 주목해야 한다. 일본은 저출산 문제를 개인이나 특정 지역의 문제로 여기는 것

이 아니라 사회의 문제, 국가적 문제로 여겨 중앙과 지방정부, 기업, 지역 주민 등이 모두 참여하고, 협력하여 해결할 수 있도록 하는 참여기제를 마련하고 있다. 그리고 각 주체별로 차별적인 노력을 기울이고 있는데, 예를 들어 중앙정부 차원에서는 출산율을 높이고, 질 높은 보육 및 육아가 가능한 따뜻한 사회 구현을 위한 대책을 구체적으로 마련하고 있다. 또한 지방정부에서는 지역의 실정 및 특성에 맞는 저출산 대책을 주체적이고 독립적으로 마련하여 적극적으로 추진하고 있다. 그리고 중앙정부와 지방정부는 저출산이라는 공동의 문제를 해결하기 위한 상호 협조사항을 명확하게 지정하고, 이들 간 긴밀한 협력관계를 통해 저출산 문제를 해결하고, 나아가 국가사회경제 발전에 기여하기 위한 노력을 기울이고 있다. 한편, 기업의 참여를 이끌어내기 위해 다양한 인센티브를 마련하여 제공하는 것도 눈여겨볼 만하다. 이는 중앙정부로부터의 일방적인 상향식 정책, 중앙정부와 지방정부간 대립 구도, 기업의 무관심 등을 바탕으로 분절적으로 이루어지고 있는 우리의 저출산 대책에 대대적인 시정이 필요함을 일깨워 준다.

IV. 결론

최근 들어 저출산의 문제 해결이 중앙과 지방의 공조 체계를 통해 가능하다는 데 공감대가 형성되고 있다. 지난 2016년 10월 28일에 있었던 제17회 중앙·지방 정책협의회에서 17개 시도의 부단체장들은 저출산 극복을 위한 지혜를 모았다. 제1세션에서는 복지부의 '3차 저출산 대책 추진방향'과 행정자치부의 '지자체 저출산 시책 지원계획'이 공유되고 논의되었는데, 이때 보건복지부는 지역의 저출산 대책이 출산장려금의 지원 차원에서 벗어나 고용, 주거, 교육, 일·가정 양립 등 근본적인 대책 중심으로 전환되어야 함을 강조하였다. 종전의 저출산 대책이 단기적 출산장려책을 통한 출산율 제고나 인구유입 중심이었다면, 이제는 일자리나 주거, 교육 등에 대한 근본적 개선을 통해 결혼하고, 출산하고 싶은 지역 만들기로 나아가야 한다는 것이다.

이 연구는 저출산 문제가 야기되는 원인이나 이에 영향을 미치는 환경 등을 설명하는 주요 이론들을 살펴보고, 일본의 사례를 통해 저출산에 대한 접근시각과 해결을 위한 노력에서 개선해야 할 점들이 무엇인지 고찰해 보았다. 앞서 언급했듯이 우리는 저출산 문제를 국가가 해결해야 하는 문제로 보기 시작한 것이 얼마 되지 않으며, 해결에 있어서도 출산장려금 지원과 같은 금전적·재정적 지원 위주였다. 또한, 여성의 사회적 지위가 높아지거나 경제활동의 증가가 저출산을 야기하는 원인이 된다고 보는 시각도 만연되어 있었다. 한편 일본은 저출산 문제를 젊은 세대들의 불안정한 경제 상황과 밀접한 연관이 있음에 주목하고, 저출산을 해결하기 위한 근본적인 대책방안을 결혼, 출산, 양육 등이 가능한 좋은 환경을 마련하는데 주력하고 있음을 확인하였다. 뿐만 아니라 각 지역마다 상이한 원인과 환경에 따라 발생하는 문제임을 알고 중앙정부 정책의 일방적인 추진이 아닌 지방정부와 지역사회, 기업과의 협력을 통해 지역밀착형 저출산 대책을 이행하고 있음을 볼 수 있었다.

이상의 내용을 토대로 이 연구에서는 일본의 사례를 검토함으로써 저출산 문제와 그 원인을 바라보는 우리의 시각이 편협하고 중앙정부의 집권적이고 일방향적 정책 이행으로 해결하려는 실태를 개선할 것을 제기하고자 한다. 그러나 이 연구는 일본이라는 단일 국가와 후쿠이 현이라는 단일 지역사례만을 검토하여 개선 방향을 찾고자 하였다는 점에서 한계를 갖는다. 따라서 향후 연구는 저출산 문제를 경험한 다른 국가와 지역 사례들을 좀 더 다양하게 비교분석하여 우리의 상황에 부합하고, 행정·제도적으로 적용 가능한 내용들을 세부적으로 정리해 볼 필요가 있겠다.

References

- Cabinet Office, Government of Japan. 2016. Heisei Era 28 Year Edition White Paper on Declining Birthrate Society. [http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/index.html](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2016/28pdfgaiyoh/28gaiyoh.html).
- Cabinet Office, Government of Japan Website. <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/index.html>.
- Choi, Young Jin. 2013. The Study on Low Birthrate and Family Policy in Japan. *Han Yang Law Review*. 44: 215-243.
- Chung, Sung Ho. 2015. Policy Responses to Low Fertility and Its Problems. *Korean Journal of Population Studies*. 38(2): 113-134.
- Chung, Sung Ho. 2009a. Socioeconomic Determinants of Low Fertility in Korea. *Journal of Social Science*. 48(2): 1-22.
- Chung, Sung Ho. 2009b. Review of Theoretical Approach to Low Fertility. *Journal of Korean Population*. 32(2): 161-183.
- Fukui Prefecture Government. 2016. *Child Care Support of Fukui Prefecture Government*.
- Fukui Prefecture Websites. <http://www.preffukuilg.jp/kendo/child/cat1303/index.html>
- Han, Yoo Jin. 2005. Low Fertility Problem and Child Care Policy in Korean Society. *The Journal of Humanities*. 27: 111-128.
- Jeon, Joong Hwan. 2012. Evolutionary Approaches to Low Fertility in Modern Society. *Koran Journal of Psychological and Social Issues*. 18(1): 97-110.
- Jo, Seong Ho. 2015. Low Fertility and Policy in Korea and Japan. *Health and Welfare Issue & Focus*. 1-8.
- Jo, Seong Mi. 2006. Problems of Japanese Fertility Policy. *Media Ilda*. 7: 19. <http://m.ildaro.com/a.html?uid=3243>.
- Kang, Kyung Sook, Mi Hee Byun, and Eun Mi Jung. 2005. A Study on Factor Analysis of Affecting Low Fertility Using Time-Series Data. *Koran Journal of Family Welfare*. 10(3): 127-145.
- Koh, Seon Ju. 2012. The Reinforcement for Policy to Support Child Care Work in Family as the Coping Strategy for Low Fertility Society. *Korean Journal of Psychological and Social Issues*. 18(1): 53-77.
- Moneytoday. 2016. Korean Youth Unemployment Resembles Japanese 20-year Economic Depression. 2016.03.15. <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016031511175079414&outlink=1>.
- Oh, Mi Hee. 2015. Birthrate and Gender Equality Policy in Korea and Japan. *Journal of Japanese Language and Literature*. 65: 395-420.

- Oh, Mi Hee. 2013. Reality and Virtuality of Japan's Child-raising Support Policy for Overcoming Low Fertility. *Journal of Japanese Language and Literature*. 59: 347-376.
- Park, Jong Seo, Yoo Kyung Kim, Ji Hae Lee, Han Na Kim, and Hee Sook Park. 2011. *Local Government's Response to Low Fertility and Future Issues*.
- Pressian. 2016. The Waring of Japan Where Is Defined as a Country of Youth Unemployment, "No-work Society!". 2016.01.01. <http://www.pressian.com/news/article.html?no=132166>.
- Shin, Yoon Jeong. 2009. Policy Implications of Japan's New Policy on Low Fertility. *Health and Welfare Forum*. 2009(3): 104-115.
- Song, Tae Min and Joong Soon Lee. 2010. Current Status and Measures of Low Fertility and Aging in Japan. *Health and Welfare Forum*. 2010(11): 100-116.
- Statistics Korea. 2014. *Birth Statistics*.
- Weekly Hyundai. 2015. [Intensive Analysis] Population Destruction Country No. 1, Korea. The Real Condition on Low Fertility Rate. 2015.11.22. http://www.hyundaenews.com/sub_read.html?uid=17757
- Womennews. 2013. Men Who Love Woking Together and Do Not Wan to Share Housework. 2013.01.11. <http://www.womennews.co.kr/news/view.asp?num=55794>.
- Yang, Jung Sun and Na Yeon Lee. 2015. *A Study on Establishing the 3rd Basic Plan Responsive to Low Fertility in Gyeonggi Provicne(2016-2020)*.
- Yonhapnews. 2016. First Marriage Age Male 35.8 Years Old, Female 32.7 Years Old....10 Years 2.4 Times. 2016.06.21. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/06/21/0200000000AKR20160621075700030.HTML>.
- Yonhapnews. 2016. The Unemployment Rate of Youth Is 2.5%.... The Unemployment Rate Soared to 4.9%. 2016.03.16. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/16/0200000000AKR20160316028751002.HTML>.
- Yoo, Gye Sook. 2012. Work-Family Balance Policies Responding to Low Fertility. *Korean Journal of Psychological and Social Issues*. 18(1): 111-125.
- Yu, Jong Youl. 2010. Social Theoretical Approach to Low Fertility-Focus on Perspective of Social Exchange Theory. *Social Studies Education*. 49(4): 33-47.
- Korean References Translated from the English*
- 강경숙, 변미희, 정은미. 2005. 시계열 자료를 활용한 저출산 요인분석. *한국가족복지학*. 10(3): 127-145.
- 고선주. 2012. 저출산 대응: 가족내 자녀양육지원강화. *한국심리학회지: 문화 및 사회문제*. 18(10): 53-77.
- 김현정. 2008. 양성평등 시각에서 본 1990년대 이후 일본의 저출산 대책에 관한 고찰. *차세대 인문사회연구*. 4: 219-236.
- 머니투데이. 2016년 3월 15일자. 한국 청년실업, '20년 불황' 일본 닮아간다. <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2016031511175079414&outlink=1>.
- 박종서, 김유경, 이지혜, 김한나, 박희숙. 2011. 지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구.
- 송태민, 이준순. 2010. 일본의 저출산·고령화 현황과 대책. *보건복지포럼*. 2010(11): 100-116.
- 신운정. 2009. 일본의 "새로운 저출산 정책 현황" 및 시사점. *보건복지포럼*. 2009(3): 104-115.
- 안현미. 2007. 일본의 저출산 극복을 위한 일·가정 양립 지원 정책 분석을 통한 한국 저출산정책의 함의·육아·개호 휴업법 개정내용을 중심으로. *사회복지정책* 30(9): 311-338.
- 연합뉴스 2016년 6월 21일자. 초혼연령 남 35.8세, 여 32.7세... 10년새 2.4배 ↑ <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/06/21/0200000000AKR20160621075700030.HTML>.
- 연합뉴스 2016년 3월 16일자. 청년실업률 12.5% '역대 최고'... 전체 실업률도 4.9%로 치솟아. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/03/16/0200000000AKR20160316028751002.HTML>.
- 오미희. 2013. 저출산 극복을 위한 일본의 출산양육지원 정책의 실과 허. *일어일문학*. 59: 347-376.
- 오미희. 2015. 한국과 일본의 출산율과 양성평등정책에 관한 연구. *일어일문학*. 65: 395-420.
- 오학수. 2012. 일본 저출산 문제의 심층구조 노동/고용의 시점에서. *국제노동브리핑*. 2012(11): 68-81.
- 유계숙. 2012. 저출산 대응을 위한 일·가정 양립지원정책. *한국심리학회지: 문화 및 사회문제*. 18(1): 111-125.
- 유종열. 2010. 저출산 문제에 대한 사회 이론적 접근·교환이론적 관점을 중심으로. *사회과교육*. 49(4): 33-47.
- 전중환. 2012. 현대 사회의 저출산에 대한 진화적 분석. *한국심리학회지: 문화 및 사회문제*. 18(1): 97-110.
- 정성호. 2009a. 저출산의 사회경제적 요인과 향후과제. *사회과*

- 학연구. 48(2): 1-22.
- 정성호 2009b. 저출산에 관한 이론적 접근. 한국인구학. 32(2): 161-183.
- 정성호 2015. 저출산 대책, 무엇이 문제인가. 한국인구학. 38(2): 113-134.
- 조성호 2015. 한국과 일본의 저출산 현황과 대응 정책. 보건·복지. 2015(30): 1-8.
- 주간현대. 2015년 11월 22일자. '인구소멸국가 1호' 대한민국, 저출산 충격 실태. http://www.hyundaenews.com/sub_read.html?uid=17757.
- 최영진 2013. 일본의 저출산과 가족정책. 한양법학. 44: 215-243.
- 프레스리안 2016년 1월 1일자. '청년 실업 국가' 일본의 경고 "무업 사회!" <http://www.pressian.com/news/article.html?no=132166>.
- 통계청 2014. 출생통계.
- 한유진 2005. 한국사회의 저출산 문제와 보육대책. 인문과학연구논총. 27: 111-128.

Received: Dec. 20, 2016 / Revised: Feb. 21, 2017 / Accepted: Feb. 23, 2017

저출산 문제에 대한 인식과 대응

– 일본의 저출산 대책이 주는 정책적 시사점 –

국문초록 2005년 출산율이 1.08명이라는 사상 초유의 최저 수준을 떨어지게 되자 저출산 문제의 해결이 국가 및 사회적 차원에서 논의되기 시작했다. 저출산 문제는 인구감소, 노령인구의 증가, 생산인구의 감소 등과 같은 문제를 안고 있다. 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 2006년과 2010년 두 차례에 걸쳐 저출산 및 고령화대책을 수립하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 출산율은 증가하지 않았으며, 실질적 효과를 가지기 어렵다는 비판을 받게 되었다. 이에 2016년 제3차 저출산·고령사회 기본 계획을 마련하여 저출산 문제의 해결을 위한 패러다임의 변화를 시도 하였으나 이 역시 기존 정책과 차별화된 내용이 없다는 비판에 직면하고 있다. 이 연구에서는 우리보다 먼저, 그리고 오랫동안 저출산의 장기화에 따른 문제를 경험하고, 이를 해결하기 위해 다양한 정책적 노력을 기울여 온 일본의 경험을 통해서 저출산 문제에 대한 올바른 인식과 정책적 대응을 위한 시사점을 찾아보고자 하였다.

주제어 : 저출산, 저출산 및 고령화 대책, 일본 저출산 방안

-
- Profiles **Hye Jung Kang** : She received her Ph.D. in Government at the University of Canberra, Australia, and is currently working as a researcher at the Center for Intergovernmental Relations at Sun Moon University. Her major research interests are in E-government, E-democracy, and political participation of women and citizens(ddalggi@hanmail.net).
- Hyo Jin Song** : She received her Ph.D. in Public Administration at the University of Seoul, and is currently working as a researcher at the Changwon Research Institute. Her major research interests are in City/local administration, E-government/Informatization policy, regional development and international cooperation, anti-corruption/integrity policy, and gender(female)policy(hyojinsong@naver.com).