일본 저출산 정책의 새로운 패러다임에 대하여[1)]

On Japan's New Paradigm of Policies on Low Fertility

조성호 한국보건사회연구원 부연구위원

1. 들어가며

일본의 합계출산율(Total Fertility Rate: TFR)은 1970년대 초중반부터 인구대체 수준 이하로 감소하다가 2005년을 기점으로 점차 상승하고 있으나 여전히 낮은 수준을 유지하고 있다(그림 1). 저출산 현상의 지속으로 인하여 2005년의 자연감소를 시작으로 2008년부터 본격적인 인구감소 시대에 접어들었다. 일본 정부는 이러한 인구감소와 저출산 및 고령화 현상이 개인·지역·기업·국가에 매우 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 사회경제의 근간을 흔들 수 있다는 위기적 상황이라 판단하고, 이에 대한 대책을 지속적으로 발표하고 있다.

최근 일본의 저출산 정책은 개인의 생애주기에

그림 1. 일본의 합계출산율 추이

자료: 일본 국립 사회보장 · 인구문제 연구소(2015) 「인구통계자료집」

1) 본고는 일본 2015년 소자화 백서의 내용을 번역 · 정리한 것임(内閣府(2015)「少子化の状況及び少子化への対処施策の概況」, 내각부(2015) 「소자화의 상황 및 소자화 대처시책의 개황」).

따른 정책과, 인구감소 및 수도권으로의 인구 이동 등으로 인하여 앞으로 소멸 가능성이 있는 지자체가 지속발전 하기 위한 정책으로 크게 나눠볼 수 있다. 전자는 2015년 3월에 발표한 '소자화(少子化) 사회 대책 개요'(이하, 개요)로 구체화되었고[2], 후자는 2014년 12월에 '마을 · 사람 · 일자리 창생(創生)[3]을 위한 장기비전'(이하, 장기비전)과 '마을 · 사람 · 일자리 창생을 위한 종합전략'(이하, 종합전략)으로 발표되었다.

상기의 두 가지 정책은 인구 감소에 대한 일본의 위기감이 '2014년 골태방침[4]' 보다 더욱 강조된 정책이라고 할 수 있으며, 본고에서는 이 두 정책의 내용과 우리나라에 적용시킬 수 있는 시사점에 대하여 알아본다. 비록 일본이 저출산 국가이며 지금까지의 일본의 정책은 성공했다고 평가되는 것에는 무리가 있으나, 이러한 일본은 10년 이상 합계출산율 1.3 이하에서 벗어나지 못하는 우리나라보다는 좋은 상황이며 우리나라의 저출산 정책이 일본과 같은 평가를 받지 않도록 반면교사 및 타산지석으로 삼아 우리나라의 저출산 정책의 기조 설정과 관련하여 참고할 만한 가치는 충분히 있을 것이라 생각된다.

2. 소자화 대책 개요

1) 기본 5가지 사항

2015년 3월에 발표된 소자화 대책 개요는 '소자화 사회 대책 기본법'에 의하여 책정되는 지침이라 할 수 있으며, 2004년 6월, 2010년 1월에 이미 두 번의 발표가 있었다. 2004년 6월에는 '자녀 · 육아 응원 플랜', 2010년 1월에는 '자녀 · 육아 비젼'이라는 이름으로 발표되었으며[5], 이번에는 '소자화 사회 대책 개요의 책정을 위한 제언'으로 발표되었다. 소자화 대책 개요는 다음 5가지 사항을 기본적 배경으로 한다.

(1) 결혼 및 육아를 쉽게 할 수 있는 환경 제공과 저출산 대책 보완

저출산 사회는 결혼을 하고 싶거나 출산을 희망하는 개인이 현실적인 벽에 부딪혀 그것이 실현되지 못하고 있는 사회라 할 수 있고, 또한 지역 사회의 인구 감소, 젊은 세대 부담의 증가, 경제 규모 축소 및 경제 성장률 감소 등 일본 사회에 큰 영향을 미치는 심각한 문제라고 할 수 있다. 지금까지의 저출산 정책은 주로 육아지원에 중점을 두고 추진해 왔으나, 종래와는 다른 결혼 및 교육 지원에 대한 보완을 통하여 사회 전반에 걸친 제도와 시스템을 개선한다. 즉, 개개인이 결혼과 육아를 쉽게 할 수 있는 사회를 만드는 것이 필요하다.

(2) 개개인이 결혼이나 자녀에 대한 희망을 실현시킬 수 있는 사회 구현 목표

개개인의 희망이 실현되고, 안심하고 아이를 낳고 키울 수 있는 환경을 정비하게 되면 희망 자녀

2) 소자화 대책은 저출산 대책과 동일 의미로 사용될 수 있으나, 공식적인 정책의 타이틀이기 때문에 원문 그대로 하였음.
3) 창생이란 무엇인가를 새롭게 만들어 내는 것을 뜻함.
4) '2014년 골태방침'에 대해서는 조성호(2015), 최근 일본의 저출산 정책 동향, 보건복지포럼, 214호(2014년 8월), pp.80~88.
5) '자녀 · 육아 응원 플랜'과 '자녀 · 육아 비젼'에서 자녀의 일본어는 '子ども(코도모)'라 하는데, 이것은 자녀 이외에 아이, 아동 등으로 적절히 번역될 수 있으며, 주(4) 문헌의 '어린이 · 육아 비젼'과 동일함.

수도 증가할 가능성이 있으며, 그렇게 된다면 저출산 사회가 지속되는 것을 완화시킬 수 있을 것이다. 그러나 결혼 및 출산은 개인의 선택 문제이기 때문에, 개개인의 결정에 특정 가치관을 강요하거나, 부담을 주는 것은 있어서는 안 될 것임에 유의한다.

(3) 결혼 · 임신 · 출산 · 육아의 각 단계에 걸친 끊임없는 지원 및 지역 · 기업의 협조

저출산 사회의 지속은 미혼 · 만혼화의 진전 및 첫째 자녀 출산 연령의 상승, 장시간 노동, 산모의 육아에 의한 고립감이나 부담감 등이 복잡하게 얽혀서 발생하는 현상이기 때문에, 지금보다 더욱 꼼꼼한 정책 추진이 요구된다. 따라서 결혼 · 임신 · 출산 · 육아, 더 나아가서는 교육과 일자리에 있어서도 개개인의 생애주기에 따른 단계별 지원이 끊임없이 행해져야 하며, 정부뿐만 아니라 지역과 기업의 협조도 필요하다.

(4) 집중 시행 기간 설정 및 정책 집중 투입

현재 일본은 매우 위기의 상황에 놓여 있고, 저출산에 대한 대책이 늦으면 늦을수록 앞으로 일본 사회가 받을 타격이 더욱 커질 수 있다. 그러나 조금이라도 빨리 저출산 정책을 집중적으로 시행하면 저출산의 추이를 바꾸는 것이 가능할 것이다. 이를 위하여 앞으로 5년간을 '소자화 대책 집중 시행 기간'으로 정하고, 필요한 재원을 확보하며 정책을 시행해 나가는 것이 중요할 것이다. 또한, 지금까지 행해왔던 정책을 평가함과 동시에 중점과제를 설정하여, 선택과 집중을 도모하여 효과적이며 집중적인 정책을 시행한다.

(5) 지속적이고 종합적인 저출산 정책 추진

프랑스나 스웨덴은 육아지원 정책 및 일 · 가정 양립 지원 정책 등 장기적이고 종합적인 저출산 정책(가족 정책)을 시행함으로써 출산율 회복을 달성하였다. 이러한 국가들은 가족관련 정책에 대한 지출이 GDP 대비 약 3% 이상이다. 물론 국민 부담률 등이 다르기 때문에 단순 비교는 불가능하지만 이런 국가들의 정책을 참고할 필요성이 있다. 따라서 장기적 저출산 대책이 가능하도록 예산 확보 측면을 염두에 두고, 무엇보다도 현물급여 등의 육아지원 보완이 필요할 것으로 보인다. 또한, 젊은 세대뿐만 아니라 전 세대가 안심하고 납득할 수 있는 사회보장체제 확립을 위하여 육아지원 정책에 보완할 점을 찾을 필요가 있다. 세제 개편 검토 또한 육아지원 및 저출산 대책의 관점에서 고려하는 것이 중요하다.

2) 중점과제

소자화 대책 개요에서는 앞에서 다룬 5가지 사항을 바탕으로 5가지의 중점과제를 설정하고 있는데, 본 항에서는 중점과제와 이와 관련된 구체적인 정책을 소개한다.

(1) 육아지원 정책의 충실한 보완

핵가족화의 진전, 맞벌이 가정의 증가, 일하는 형태의 다양화, 지역 네트워크의 약화 등 육아를 둘러싼 환경이 크게 변해가고 있는 상황에서, 자녀를 키우는 가정에서 생길 수 있는 수요에 적절히 대응하고, 동시에 모든 아이들이 건강하게 자랄 수 있게 지원하는 것이 가장 중요하다. 이러한 지원을

통하여 젊은 세대들이 결혼 · 출산 · 육아를 쉽게 할 수 있는 사회를 만들 수 있을 것이다.

<구체적인 정책>

• '자녀 · 육아지원 신제도'[6]의 원활한 시행을 통하여 유아교육 · 보육 · 육아지원의 「양적 확충」 및 「질적 향상」을 도모함. 시정촌은 주민의 수요를 파악하여 지역의 실정에 맞는 이용자 지원 사업, 지역 육아지원 거점, 일시적 돌봄, 연장보육 및 아픈 아이 보육 등 다양한 보육에 대한 계획적인 제공체제를 정비함. 이에 필요한 1조 엔 정도의 재원은 소비세 재원으로부터의 0.7조 엔을 포함하여 적절히 조달함[7].

• '대기아동 해소 가속화 플랜'의 시행을 통하여 취업 희망 여성의 잠재적 수요에 대응하고, 보육소 등의 정비 및 지역형 보육사업의 활용을 포함하여, 2015년부터 2017년까지 3년 동안 약 20만 명분의 보육 수요를 소화함으로써 대기아동을 해소함. 이와 함께 새로 필요하게 될 보육교사를 확보하기 위하여, 그들의 처우 개선과 인재육성을 포함한 '보육사 확보 플랜'을 추진함.

• '방과 후 아동 종합 플랜'의 시행을 통하여, 맞벌이 가정 등에서 겪는 '초등학교 1학년의 장애'[8]를 타파함과 동시에 차세대 인재 육성을 위하여 2019년도 말까지 방과 후 클럽 이용 아동 수 30만 명분을 정비하여 이용 아동수의 확충을 도모함.

(2) 젊은 층의 결혼 · 출산 등 희망이 실현되는 환경 정비

초혼연령 및 첫째 자녀 출산연령의 상승, 젊은 세대의 미혼율 증가가 저출산의 큰 요인이라 할 수 있다. 특히 비정규직 노동자의 미혼율이 남성의 경우 높은 경향이 있다. 현재 결혼을 희망하는 미혼자가 90% 이상임에도 불구하고, 경제적 이유 및 연령 · 신체적 이유로 인하여 희망 자녀수만큼 자녀를 갖지 못하는 상황을 타파하는 것이 무엇보다 필요하다. 즉, 젊은 층의 경제적 안정을 도모하게 하는 것과 결혼 지원 정책을 통하여, 조금이라도 젊을 때 결혼을 하여 출산할 수 있는 환경을 만들 필요가 있다.

<구체적인 정책>

• 젊은 층에 대한 취업 지원이나 비정규직 고용대책 추진을 통하여 젊은 층의 고용 안정을 도모하고, 부모의 결혼 · 육아 비용 및 교육자금의 일괄증여와 관련하여 부과되는 증여세의 비과세제도 실시를 통하여 노인 세대에서 젊은 세대로의 경제적 지원 촉진. 젊은 층 및 저소득자의 경제적 부담 경감을 통하여 젊은 층의 경제적 기반 구축을 도모.

6) 조성호(2014). 일본의 유치원(幼稚園)과 보육소(保育所) 통합현황과 시사점, 보건복지포럼, 208호(2014년 2월), pp.87~97.

7) 일본의 소비세는 5%였으나 2012년에 10%의 소비세 인상이 결정되었음. 그러나 갑작스런 5%의 인상은 일본 경제에 좋지 않은 영향을 미칠 것이라 판단하여 2014년 4월에 3%(5→8%)를 인상하고, 2015년 10월에 나머지 2%(8→10%)를 인상하여, 총 10%로 인상하는 두 번에 걸친 인상안을 제시함. 그 후 2014년 4월에 예정대로 8%로 인상되었으나, 2015년 10월 인상은 시기적으로 적절하지 못하다는 판단에 2017년 4월로 연기된 상태임.

8) 미취학 아동이 이용할 수 있는 보육관련 시설과 취학 이후 이용할 수 있는 시설의 공급 차이로 인하여, 초등학교 입학 이후 자녀를 돌봐줄 시설을 찾기 힘들어 엄마들이 취업을 단념하는 등, 엄마들의 취업에 장애가 생기는 현상을 지칭함.

(3) 다자녀 세대에 대한 지원을 통하여 3명 이상의 자녀를 가질 수 있는 환경 조성

부부의 절반 정도가 3명 이상의 자녀를 이상적으로 생각하고 있음에도 불구하고, 실제로 3명 이상의 자녀를 갖고 있는 부부의 비율은 크게 감소하고 있다. 이러한 원인 중 하나는 자녀에게 지출하는 비용이 크다는 것에 있다. 현재, 유아 교육 · 보육에 들어가는 비용의 부담을 경감시키는 정책(둘째 자녀: 반액, 셋째 자녀: 무료)과 아동수당에서 셋째 자녀 이상에 대한 급여 증액 등을 실시하고 있지만, 이를 더욱 보완하여 셋째 이상 자녀를 낳고 싶은 세대(여성)를 지원한다.

<구체적인 정책>

• 셋째 이상 자녀가 유치원, 보육소 등에 들어가는 비용의 무상화 대상 확대 등에 관한 정책 검토, 다자녀 또는 셋째 자녀 이상 가구의 보육소(유치원 등) 우선 이용, 주택 정책에서의 다자녀 가구에 대한 우대를 포함하여, 육아, 보육, 교육, 거주 등의 여러 측면에서 육아 부담 경감을 추진함.

• 육아지원 패스포트[9] 등의 사업을 보완하고 공공교통수단 사용에 대한 부담 경감 요청 등을 통하여 사회의 여러 구성원에 의한 다자녀 세대에 대한 배려를 촉진함.

(4) 남 · 녀의 일하는 형태 개혁

남성의 가사 · 육아 참여가 적은 것이 저출산의 한 요인이고, 이것은 장시간 노동 때문에 일어나는 것이기 때문에, 지금까지의 일하는 방식은 물론 그에 관한 의식 및 가치관 등에 대한 개혁이 필요하다. 또한 '일 · 가정 양립', '여성의 활약' 정책의 추진을 통하여 남 · 녀 모두 계속 일을 하면서 육아가 가능한 다양한 라이프 스타일을 선택할 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요하다.

<구체적인 정책>

• 장시간 노동의 개혁, 연차 유급휴가의 사용촉진, 인사평가제도의 개혁 등 경영자 · 관리직의 의식 개혁, 육아를 존중하는 기업문화 양성을 통하여 일하는 방식의 개혁을 추진하고 또한, 남성의 육아휴직 사용촉진과 더불어 남성의 가사 · 육아를 촉진함.

• 일 · 가정 양립제도를 이용하기 쉬운 직장환경 정비, 육아휴직 사용에 의한 불이익 방지, 육아휴직 후의 원활한 복귀 지원, 유기 계약 등의 비정규직 노동자에 대한 지원, 원격 업무 지원을 통한 '일 · 가정 양립'을 추진함.

• 여성의 원활한 사회생활을 위한 법적인 틀의 정비, 정규 · 비정규직에 관계없이 임신 · 출산 전후의 지속적 취업 지원, 육아 휴직 후 여성의 재취업 지원함.

(5) 지역의 실정에 맞는 지원을 강화

저출산 상황 및 원인은 도시와 지방 등의 지역에 따라 다르다. 또한 결혼 · 임신 · 출산 · 육아는 그 자체가 사람의 삶이라고 할 수 있다. 따라서 실효성 있는 저출산 정책을 추진함에 있어서 중요한 점은, 지방 자체가 저출산 정책의 주역이라는 관점

9) 사업의 대상은 임신 중 및 18세 미만의 자녀가 있는 가구에 패스포트를 발급하고 이를 제시하면 할인이나 우대 서비스를 제공 받음.

에서 지역의 실정에 맞는 정책을 추진해 나가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역의 강점을 살린 정책을 지원해야 할 것이다. 그리고 저출산 정책은 지방 창생 달성에 매우 중요한 정책으로 지방 창생과 더욱 연계시킨 정책을 추진한다.

3) 핵심과제

핵심과제는 중점과제에 더하여 장기적인 관점에서 더욱 세부적으로 저출산 정책을 종합적으로 추진하는 것으로, ① 결혼· 임신 · 출산 · 육아의 각 단계에 따른 지원, ② 사회전체가 함께 하는 저출산 정책 추진이라는 2개의 큰 축으로 이루어져 있다.

가. 결혼 · 임신 · 출산 · 육아의 각 단계에 따른 지원

⑴ 결혼

젊은 층의 결혼 이행을 원활하게 하기 위해서는 중점과제에서도 언급한 '경제적 기반의 안정' 뿐만 아니라 '종합적인 결혼지원'이 중요하다. 또한 교육 · 정보제공 및 컨설팅 등을 통하여 결혼 · 출산 · 육아와 일의 양립에 관하여 개개인이 더욱 구체적이고 현실적인 계획을 세울 수 있도록 지원한다. 그와 더불어 결혼과 육아에 관한 정보를 알기 쉽고 효과적으로 전달하는 체계를 정비한다. 또한, '가족의 날'(11월 셋째 일요일), '가족 주간'(가족의 날 전후 1주일) 등을 통하여, 가족 및 지역의 중요성에 대한 이해를 도모한다.

⑵ 임신 · 출산

산모와 아이의 리스크를 경감시키고, 안심하고 임신 · 출산을 할 수 있는 환경을 정비하는 것이 매우 중요하며, 주산기 의료 확보 및 보완, 출산 휴가 등의 부담 경감 및 산후 케어를 보완한다. 그리고 '육아 세대 포괄 지원센터'의 정비 등을 통하여 임신부터 육아까지의 끊임없는 지원체제를 구축해 나간다. '육아 세대 포괄 지원센터'는 임신기부터 육아기에 걸쳐서 다양한 니즈(needs)에 대한 종합 상담 지원을 제공하는 원스톱 거점으로, 동 센터에서는 보건사 등의 전문직들이 임산부 등의 상황을 계속적으로 파악하고 필요에 따라서는 지원 계획을 세워서 임산부에 대한 끊임없는 지원을 한다.

또한, 임신 중이나 출산 후에도 직장 등에서 필요한 지원을 받으며 일을 해나가는 것이 임신 및 출산을 안심하게 할 수 있도록 도와주기 때문에, 임산부 부당대우(maternity harassment)[10] 방지 제도를 만든다.

불임치료 등에 관한 정보제공이나 상담 체제를 강화시키기 위한 불임전문 상담센터의 정비, 불임치료와 관계된 경제적 부담의 경감을 도모하기 위한 자금 조성 등의 불임치료에 대한 지원을 행한다.

⑶ 육아

육아에 대한 불안이 커지는 것이 저출산의 한 요인이며, 이러한 불안이나 부담을 경감시켜 아이를 키우는 모든 가정이 안심하고 자녀를 양육할 수

10) 임신을 이유로 해고를 하는 등의 직장에서 있을 수 있는 임산부에 대한 불합리한 조치를 통틀어서 말함.

있는 환경을 정비하는 것이 중요하다. 이를 위하여 앞서 중점과제에서 언급한 '자녀 · 육아지원 신제도' 등의 저출산 정책, 다자녀 가구에 대한 지원 등을 행한다.

또한, 3세대(조부모, 부모, 자녀)의 동거 및 근처에 거주하는 것의 촉진, 그리고 특정 비영리 활동법인, 기업 등 다양한 주체에 의한 자녀 및 손자 돌봄을 지원하여 아이를 키우기 쉬운 환경을 정비한다. 이에 더하여, 아이를 키우기 쉬운 주택 정비, 소아과 의료 확충, 지역 안전 향상을 위한 정책에 의하여 아이들을 안전한 곳에서 안심하고 키울 수 있는 환경을 정비한다.

그 외에 빈곤한 아이들에 대한 지원, 편부모 가정 지원, 아동 학대 방지와 사회적 보호 지원, 장애 있는 아이들에 대한 지원, 니트(NEET), 은둔형 외톨이(히키코모리) 아동 및 청년에 대한 지원 등을 추진한다.

⑷ 교육

결혼 · 임신 · 출산 · 육아 · 일자리를 포함한 장래의 라이프 디자인을 개인이 원하는대로 그릴 수 있도록 하기 위해서 전제되어야 할 것은 지식과 정보를 적절한 시기에 알 수 있도록 하는 것이다. 이러한 지식과 정보는 매우 중요함에도 불구하고, 가임 여성들의 임신 등에 관한 지식이 다른 선진국보다 낮다는 조사결과가 있다. 아이를 낳고 키우고 싶은 사람들이 바라는 것을 채워줄 수 있도록, 임신이나 출산 등에 관한 바른 의학적 지식을 학교교육을 통하여 심어주고, 교직원의 연수뿐 아니라 가정이나 지역에서의 교육, 혼인신고 및 성인식 때를 이용하여 정규 교육을 마친 사회인들에 대한 정보제공이 가능하도록 하는 것이 중요하다.

⑸ 일자리

결혼 · 임신 · 출산 · 육아의 어느 단계에서나 일을 하고 싶을 경우에 일을 할 수 있는 환경을 만드는 것이 중요하다. 또한 젊은 세대가 안심하고 일을 할 수 있는 직장을 만들어 나가는 것도 필요하다. 이를 위하여 개개인의 요구를 반영한 정규직화 촉진이나 처우개선, 일 · 가정 양립의 롤 모델 개발, 지방 창생과 연계한 지역 고용 창출 등을 추진한다.

나. 사회 전체가 함께 하는 저출산 정책 추진

⑴ 결혼, 임신, 출산 · 육아에 온정적인 사회 만들기

안심하고 임신 · 출산, 육아를 할 수 있게 하기 위해서는 임신 중이나 아이를 데리고 외출할 경우에 생기는 여러 가지 장애를 제거하는 것이 중요하다. 이러한 정책으로 인하여 젊은 세대들이 임신 · 출산, 육아에 대하여 조금 더 긍정적인 생각을 할 수 있게 될 것이다. 이를 위하여 임산부 마크, 유모차 마크의 보급 등을 통하여 임신 중인 경우나 육아과정에서의 장애를 제거하고, 지역에서는 아이를 데리고 외출하는 사람들에게 할인 및 무료 서비스를 제공하는 것을 전국적으로 시행한다. 이러한 정책을 통하여 일본이 아이를 키우기 좋은 나라라고 생각하는 비율을 상승시키는 것이 가능할 것이다. 2013년의 비율은 19.4%이나, 이것을 50%까지 올리는 것을 목표로 하고 있다.

⑵ 기업의 지원

저출산 정책 추진에 있어서 기업의 역할은 매우 크다. 사원들이 안심하고 결혼하여, 자녀를 낳고

표 1. 2020년까지의 주된 정책 목표

육아지원	목표	현 상황
인가보육소 정원	267만 명(2017년도)	234만 명(2014년 4월)
⇒ 대기아동	제로 목표	21,347명(2014년 4월)
방과 후 아동 클럽	122만 명	94만 명(2014년 5월)
⇒ 대기아동	제로 목표	9,945명(2014년 5월)
지역 육아지원 거점사업	8,000 곳	6,233 곳(2013년)
이용자 지원 사업	1,800 곳	291 곳(2014년)
일시 돌봄 사업	1,134만 명	406만 명(2013년)
아픈 아이 돌봄	150만 명	52만 명(2013년)
양육지원 방문사업	모든 시정촌	1,225 시정촌(2013년 4월)
육아 세대 포괄 지원센터	전국	지원 요구가 있을 경우만 실시
일 · 가정 양립		
배우자 출산 직후의 남성 휴가 사용율	80%	–
첫째 자녀 출산 전후의 여성 취업 유지율	55%	38%(2010년)
남성의 육아휴직 취득율	13%	2.03%(2013년)
교육		
임신 · 출산에 관한 바른 의학적 지식의 이해도 비율	70%	34%(2009년, 선진국 평균: 64%)
결혼 · 지역		
결혼 · 임신 · 출산 · 육아의 각 단계별로 종합적 저출산 정책을 실시하는 지자체 비율	70% 이상	약 14%(2014년)
기업		
육아지원 패스포트 사업 협찬 점포수: 44만 점포	44만 점포	22만 점포(2011년)
결혼, 임신, 자녀 · 육아에 대하여 온정적인 사회		
결혼, 임신, 자녀 · 육아에 대하여 온정적인 사회가 되어가고 있다고 판단한 사람의 비율	50%	19.4%(2013년)

키우며 동시에 일도 할 수 있는 환경을 정비하는 것도 중요하지만, 기업이 지자체나 특정 비영리 활동 법인과 연계하여 저출산 정책을 시행하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위하여 '차세대 육성지원 대책 추진법[11]'을 활용하여 기업의 저출산 정책과 일 · 가정 양립 지원 정책의 활성화, 선진국 사례를 타 기업에 적용시키기 위한 정보제공을 추진함과 동시에 기업이 저출산 정책에 적극적으로 인센티브를 부여하는 방안을 추진한다.

11) 이 법은 2005년 4월 1일부터 10년을 시한으로 시행하였으나, 2014년 개정되어 2015년 4월 1일부터 다시 10년을 기한으로 연장되었음.

4) 정책 추진 체제

소자화 대책 개요를 기본으로 책정된 '소자화 대책 집중 시행 기간(2016~2020년)'에 국가는 내각총리를 중심으로 정부가 합심하여 빠른 시기에 집중적으로 저출산 대책을 실시한다. 또한, 2015년 4월부터 발족하는 '자녀·육아 본부'(내각부)를 중심으로 모든 부처가 적극적으로 저출산 대책을 실시할 수 있는 체제를 구축한다.

그리고 저출산 대책 성과를 철저하게 검증 및 평가하기 위하여 국민들에게 알기 쉽게 설명하고, 개별 시책들은 2020년까지 목표 수치 달성을 위해 노력한다(표 1). 그리고 소자화 대책 개요는 5년 후 상황에 맞게 다시 수정한다.

3. 지방 창생(마을·사람·일자리 창생)

일본의 인구는 2008년을 정점으로 감소하여 앞으로 더욱 급속히 감소할 것으로 예상되고 있다. 그러나 인구 감소 정도와 요인은 지역에 따라 다르다. 지방에서는 출산율 저하와 함께 3대 도시권, 특히 동경권[12]을 향한 젊은 층의 이동으로 인하여, 15세 미만 인구의 감소가 가속화되고 있다. 게다가 과소지역에서는 이미 고령자조차 감소하고 있는 지역이 생기고 있다. 다른 한편으로, 대도시권에서는 출산율이 지방보다 낮은 경향이 있으며, 젊은 층의 대도시권 집중이 인구 감소를 더욱 진행시키고 있다. 이렇게 지방이 약해지게 되면, 언젠가는 도시로의 인구유입도 사라질 것이기에 지방과 도시가 함께 쇠퇴하게 될 위험성이 있다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 '동경일극집중(東京一極集中)[13]'을 완화하고, 지방이 자발적으로 정책을 펼치며 지역 특성에 맞는 해결법을 찾는 것이 필요하다. 또한 젊은 세대가 취업·결혼·육아하기 쉬운 환경을 만들 필요가 있다. 우리에게 남은 시간과 선택할 수 있는 옵션은 그다지 많지 않은 상태이며, 국민 전체가 위기감을 공유하며 지방 창생에 적극적으로 참여하여 이 문제에 대한 해답을 도출해야 할 것이다. 지방 창생 관련 정책에는 서두에 언급한 바와 같이 장기비젼과 종합전략이 있다.

1) 마을·사람·일자리 창생을 위한 장기비젼

장기비젼에서는 먼저 인구 문제에 대하여 국민들이 서로 공유하는 것이 중요하며, 인구 감소 문제는 ① '동경일극집중'을 해소하고, ② 젊은 세대의 취업·결혼·육아의 희망을 실현하며, ③ 지역 특성에 맞게 지역의 문제를 해결하는 것, 세 가지를 기본적 고려 사항으로 하고 있다. 또한, 정책 추진의 기본 방향은 활력있는 일본 사회를 유지하는 것이고, 그것을 실현하기 위하여 인구 감소를 막아야 한다고 하고 있다. 이 정책이 성공한다면 출산율이 1.8 정도로 증가할 것이다. 이어 2030~2040년경에 인구대체수준까지 회복한다면, 2060년에는 총 인구 1억 명 정도를 확보하게 될 것이고, 그 후 2090년에는 그 수준이 안정적으로 유지될 것으로 보인다.

12) 동경(도쿄)도, 사이타마·치바·카나가와·이바라키 현을 포함한 수도권을 지칭함.
13) 동경(도쿄)을 중심으로 모든 것(인구, 산업 등)이 몰리는 현상을 지칭함.

2) 마을 · 사람 · 일자리 창생을 위한 종합전략

지역경제 · 고용대책 및 저출산 정책은 지금까지 그때 그때의 상황에 맞춰 실시되어 왔으며, 개별 정책으로서는 어느 정도 성과가 있었으나, 전체적으로 지방의 인구 유출은 멈추지 않았고, 저출산 추이도 계속적으로 유지되고 있다. 이러한 문제의식 하에 2014년 10월 마을 · 사람 · 일자리 창생 본부 사무국내에 기본정책 검토 팀을 설치하여 각 부처 담당자뿐만 아니라 지자체 관계자와 전문가들의 자문회의를 개최하여 기존 정책을 검토하였다. 그 결과로서 ① 각 부처 · 제도에 있어서 협력 부족, ② 지역특성을 고려하지 않은 천편일률적인 정책, ③ 효과검증을 동반하지 않은 선심성 정책, ④ 지역에 녹아들지 않은 표면적인 정책, ⑤ 단기적 성과만을 고려한 정책이 그 요인으로 제시되었다. 이러한 문제점를 바탕으로 마을 · 사람 · 일자리 창생 정책의 5원칙을 정하였다.

가. 「마을 · 사람 · 일자리 창생」 정책의 5원칙

'마을 · 사람 · 일자리 창생' 정책에는 자립성, 장래성, 지역성, 직접성, 성과중시의 다섯 가지 원칙을 상정하고 있다. 먼저, 자립성을 살펴보면, 각 시책이 일회성 처방이 아닌 구조적인 문제를 해결하는 방향으로 나아가야 하며, 지방 정부, 민간 사업자, 개인이 자립적으로 문제를 해결할 수 있도록 유도해야 한다는 것이다. 장래성은 지방 정부가 자주적이며 주체적으로 정책의 큰 그림을 그릴 수 있도록 지원하는 것에 중점을 두는 것이다. 그리고 지역성은 국가에 의한 획일적인 방법이나 각 부처 간에 협의가 필요한 사항임에도 각자 추진해 나가는 것이 아닌 서로 협의 하에 각 지역에 맞는 적절한 시책을 지원하는 것이고, 직접성은 제한적 재원과 시간을 이용하여 그 효과를 최대화하기 위해서 사람의 전입, 일자리 창출이나 시가지 정비를 집중적으로 실시하는 것이다. 마지막으로 성과중시는 효과 검증 방법을 동반하지 않는 선심성 시책은 지양하고, PDCA 메카니즘[14]에 입각하여 단기 · 중기의 구체적인 수치 목표를 세우고, 정책 효과를 객관적인 지표에 의하여 검증하고 필요에 따라서 개선을 행하는 것이다.

나. 기본 목표

'마을 · 사람 · 일자리 창생' 정책의 기본 목표는 첫째, 2020년까지 5년간 청년고용을 30만 명 창출함으로써 지방의 안정적 고용을 창출하는 것이다. 두 번째는 현재 동경권에는 10만 명의 전입초과가 발생하고 있는데, 2020년까지 이러한 경향을 변화시키기 위하여, 지방 이주 및 동경에 있는 지방 출신자들이 자기 연고지로 유턴 취업할 수 있게 유도하는 것 등을 통하여 지방의 새로운 흐름을 만드는 것이다. 세 번째로는 젊은 세대의 경제적 안정과 장시간 노동 지양 등의 '일하는 형태의 개혁', 결혼 · 임신 · 출산 · 육아에 대한 끊임없는 지원으로 젊은 세대의 결혼 · 출산 · 육아를 촉진하는 것이다. 이 세 가지 기본 목표와 앞서 살펴보았던 정책의 5원칙을 반영하여 정책 패키지를 작성하였다.

14) PDCA란 생산관리 또는 품질관리를 하기 위한 방법 중의 하나로, Plan, Do, Check, Act의 약자. 즉, 이전의 실적 및 예측 등을 기초로 앞으로의 업무계획을 작성하는 Plan, 앞에서 작성된 계획에 따라 업무를 행하는 Do, 그리고 업무가 계획한대로 원활히 진행되고 있는지 확인하는 Check, 계획에 의한 것이 아닌 부분을 찾아 처리하는 Act, 의 순으로 업무를 계속적으로 개선하는 방법을 말함.

다. 정책 패키지

지방 창생을 위한 중앙과 지방 정부의 장기적인 정책을 정리한 것이 종합전략이며, 이것은 중앙과 지방 정부가 약간 다른 형태로서 중앙은 '정책 패키지', 지방은 '지방판 종합전략'이라는 것이 있다. '젊은 세대들의 결혼 · 출산 · 육아에 대한 희망을 실현한다'라는 기본 목표는 ① 젊은 세대의 경제적 안정, ② 임신 · 출산 · 육아에 대한 끊임없는 지원, ③ 자녀 · 육아지원의 보완, ④ 일 · 가정 양립의 실현이라는 4가지 분야에서 2020년까지 달성해야 할 중요 업적평가지표(Key Performance Indicator: KPI)와 주된 정책을 담고 있다. 각 분야별 주된 정책을 살펴보면, 첫 번째 젊은 세대의 경제적 안정에는 청년 고용 대책 추진 및 '정규직 실현 가속 프로젝트'를 추진하고, 두 번째 임신 · 출산 · 육아에 대한 끊임없는 지원에는 '육아 세대 포괄 지원 센터'의 정비하고 주산기 의료를 확보한다. 세 번째의 자녀 · 육아지원의 보완은 '아동 · 육아지원 신제도'의 원활하고 지속적인 실시, 기업을 포함한 사회 전체가 자녀를 키우는데 필요한 비용을 부담하게 되는 시스템 구축, 교육비 부담의 완화(유아교육의 무상화 등), 다자녀 지원, 3세대(조부모, 부모, 자녀)의 동거 및 근처에 거주하는 것의 촉진 등이 있다. 마지막으로 일 · 가정 양립의 실현에는 장시간 노동의 개선, 육아 휴직 취득 촉진, 연차 유급 휴가 사용 촉진 등이 있다.

라. 지방의 마을 · 사람 · 일자리 창생 정책 지원

지방 정부는 중앙 정부가 작성한 '장기비전' 혹은 '종합전략'를 참고하여 '지방 인구 비전' 혹은 '지방판 종합전략'을 책정하여 실시해 나간다. 지방 정부가 책임감을 갖고 정책을 성실히 추진할 수 있도록 중앙 정부는 '지역 경제 분석 시스템'에 의한 '정보지원', '지방 창생 인재지원 제도'와 '지방 창생 컨설팅 제도'에 의한 '인적 지원', '지역 주민 생활 등 긴급 지원을 위한 교부금', 세제 · 지방재정조치에 의한 '재정 지원'을 행한다. 이 지역 주민 생활 등 긴급 지원을 위한 교부금은 2014년 추경 예산에서 4,200억 엔이 계상되었는데, 생활지원(다자녀 지원 등)에 2,500억 엔, 지방 창생(저출산 정책 등)에 1,700억 엔이 책정되어 있다.

4. 나가며

2020년 초반부터 매년 60만 명 정도의 인구가 감소하기 시작할 것이라는 장래인구추계의 발표와 함께 최근 일본은 인구 감소 및 인구의 수도권 이동으로 인한 지방의 과소화를 매우 우려하고 있다. 이에 따라, 2014년 7월에는 전국 도지사 회의가 열려서 저출산이 국가적 위기를 초래하는 문제라는 인식을 다시 한 번 재정립하고, 중앙과 지방이 힘을 합쳐 저출산 대책을 실시하여 저출산 현상을 근본적으로 해결해야 한다는 '소자화 비상 사태 선언(少子化非常事態宣言)'을 하였다. 이러한 배경에서 본고에서는 일본 저출산 정책의 새로운 패러다임을 주제로 하여 최근 발표된 저출산 정책을 중심으로 그 내용을 살펴보았다. 특히 이번에는 '지방 창생'이라는 이름으로 지자체의 저출산 대책을 더욱 적극적으로 추진하려는 일본 정부의 움직임이 포착되고 있으며, 이것은 2014년 6월에

발표된 '골태방침 2014'에서 언급한 2060년에 인구 1억 명 정도를 확보하려는 계획[15]의 후속 조치로 줄이된다.

그와 더불어 새로운 저출산 정책이 구체화되어 발표된 것이 '소자화 사회 대책 개요의 책정을 위한 제언'인데, '골태방침 2014' 이후, 앞으로 미혼 인구와 신혼세대에 대한 정책이 강화될 것이라고 예상했었지만[16], 예상과는 다르게 그들에 대한 직접적인 정책이 구체화 되지는 않았다[17]. 그러한 이유 중의 하나는 소자화 대책 개요의 기본 5개 사항 중 두 번째에서 언급된 것과 같이, 결혼과 출산은 개개인의 선택에 의한 것으로 이러한 것을 강요하거나 부담을 주면 안된다고 규정하고 있기 때문인 것으로 생각된다.

일본 정부는 젊은 세대의 미혼화 및 만혼화가 그들의 경제적 불안정으로 인하여 발생하는 현상이라 인식하고, 젊은 세대의 비정규직 문제 해결과 같이 고용 안정에 초점을 맞추는 등 현상적 문제에 대한 대처보다는 사회 구조적인 문제 해결을 위한 접근을 하고 있다. 이러한 정책은 최근 아베노믹스로 인한 경제의 활성화가 대졸 취업률 증가로 이어지고 있기 때문에 더욱 탄력을 받을 것으로 보여진다.

이러한 일본의 행보는 우리나라의 저출산 정책에도 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다. 현재와 같은 출산율이 유지된다면, 2016년부터 생산가능인구감소와 2030년부터 총인구 감소를 경험하게 될 우리나라도 더욱 적극적인 대응을 펼쳐 나가야 할 필요가 있다. <표 2>는 1980년의 인구를 100으로 하여 그 변화율을 도출한 것이다. 2010년까지는 실제 수치이며 2020년부터는 장래인구추계의 수치를 사용하였다. <표 2>를 보면, 충청북도

표 2. 지방의 인구 추이

(단위: %)

	1980년	1990년	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년
강원도	100.0	88.2	83.0	82.2	85.4	88.0	89.0
충청북도	100.0	97.6	103.0	106.2	112.0	117.4	119.4
충청남도	100.0	68.1	62.4	68.6	73.4	78.6	80.8
전라북도	100.0	90.5	82.6	77.7	79.0	79.8	79.5
전라남도	100.0	66.3	52.8	46.1	46.1	45.9	45.7
경상북도	100.0	57.7	55.0	52.5	53.4	53.6	52.7

주: 1980년을 100%로 했을 때의 변화를 표기하고 있음.
자료: 인구주택 총조사 각 년도, 2020년부터는 KOSIS(통계청, 장래인구추계), 2015.2.13.

15) 최근 아베 내각은 이와 관련된 업무를 총괄하는 '1억 총활약 담당장관(一億総活躍担当)'을 임명하였음.
16) 주(4) 참조.
17) 이러한 직접적인 정책으로서 '종합적인 결혼지원'이 있는데, 저출산 대책에서 상세하게 설명되지 않았음. 그 이유는 각 지자체 별로 이미 매칭 사업 등의 결혼지원센터를 설치하여 운영하는 곳이 상당한 수가 되기 때문이라고도 할 수 있음.

를 제외하고 지방의 인구가 점점 줄어들고 있고, 2040년에는 1980년 인구의 절반도 되지 않는 지역이 생기는 것처럼 우리나라의 지방도 과소화가 이미 시작되고 있기 때문에 일본의 지방 창생과 같은 지방 살리기 정책과 함께 지자체 고유의 저출산 정책에도 힘을 쏟아야 할 것이다. 또한 우리나라도 경제적인 이유가 저출산의 주요한 요인으로 작용하고 있는 상황에서 기혼인구에 대한 육아지원뿐만 아니라 청년 고용 대책을 저출산 정책의 틀 안에서 큰 비중을 두고 고민해야 할 것이다. 최근 공개된 「제 3차 저출산 고령사회 기본계획 시안」에 '청년 고용 활성화'와 관련된 정책들이 포함되어 있는 것은 바람직한 방향이며, 이러한 정책은 다른 어떤 정책보다도 우선적이고 적극적으로 시행되어야 할 것이다.