

일본의 1억총활약이란 무엇인가 - 저출산 대책을 중심으로 -¹⁾

2015년 10월 7일에 수립된 제3차 아베 내각에서의 핵심적인 개념은 「1억총활약」이라고 할 수 있다. 1억총활약은 50년 뒤에도 인구 1억명을 유지한다는 것을 골자로 하며, 젊은이도 고령자도, 여성도 남성도, 장애를 가진 이도 난치병을 가진 이도, 한 번 실패를 경험한 이도 모두 포용하여 활약할 수 있는 사회를 의미한다. 1억총활약은 새로운 아베노믹스와 연결되며, 이것은 경제정책, 저출산 대책, 고령화 대책으로 구성된다. 이 중에서 저출산 대책을 중심으로 1억총활약의 배경 및 개념에 대하여 알아보았다. 또한 1억총활약 사회 실현을 위한 행정 체계에 대해서도 살펴보았다.

KIHASA
한국보건사회연구원

발행일 2016. 3. 21

발행인 김상호

발행처 (30147)

세종특별자치시 시청대로 370

세종국책연구단지 사회정책동

(1층~5층)

정리·편집 조성호 sungho-cho@kihasa.re.kr

TEL 044)287-8187

FAX 044)287-8052

www.kihasa.re.kr

1억총활약의 배경 및 개념

2015년 10월 7일, 아베 정권은 제3차 개각을 단행하였다.²⁾ 제3차 개각에서의 핵심적인 개념은 「1억총활약」이며, 개각 이후 첫 각의(국무회의)에서 아베총리는 “1억총활약이라는 깃발을 높이 들고 내각이 하나가 되어, 오랫동안 현안으로 되어 왔던 저출산·고령화라는 구조적 문제를 정면으로 돌파하여, 새로운 나라를 만들어야 하는 시기가 왔다”라고 천명하였다. 본고에서는 제3차 아베 내각에서 새로운 개념으로 제시된 1억총활약에 대하여 자세히 알아보았다. 1억총활약은 「신·세 개의 화살」 정책으로 연결되며, 이것은 경제정책, 저출산 대책, 고령화 대책으로 나눌 수 있는데, 본고에서는 저출산 대책에 초점을 맞추려 한다.

| 1억총활약의 배경

아베노믹스의 추진으로 기업의 경상이익은 과거 최고수준(19.2조엔: 2015년 2사분기)에 달하고, 임금은 2년 연속 상승하였고(2.20%: 17년만의 최고 수준), 유효구인배율(1.24배: 2015년 9월)³⁾은 23년 만에 최고 수준을 기록하고 있는 등 일본 경제는 디스플레이션 탈출을 목전에 두고 있다.

그러나 개인 소비의 개선 속도가 느려지고 있고(소비종합지수(전월비): 2015년 7월 0.0%, 8월 0.6%, 9월 0.0%), 설비투자도 감소세에 있으며(민간기업 설비: 90년대 중반 3년 평균 72조 엔, 최근 3년 평균 약 68조 엔), 실질 GDP 성장률은 2분기 연속 마이너스로, 전체적인 경제상황은 약간 회복기조에 있지만, 특정 지표로 판단하면 그러한 경향이 보이지 않기 때문에, 유연한 경제재정 운영이 계속적으로 필요한 실정이다. 한편, 경기회복에 의한 유효구인배율의 상승과 생산연령인구의 감소(가장 높았던 1995년에 8,726만 명, 2014년에 7,785만 명: 941만 명 감소)로 노동력 부족이 현저하게 나타나고 있다.

따라서 지금까지의 아베노믹스 「세 개의 화살」을 묶어 한 층 더 강화시킨 새로운 첫 번째 화살(희망을 가져오는 강한 경제)을 쓰는 것으로, 임금인상을 통한 소비 확대, 생산성 혁명에 의한 민간투자의 확대 등에 주력할 필요가 있다.

동시에 경제성장을 지체시키는 근본적인 이유는 저출산·고령화라는 구조적인 문제라고 할 수 있다. 지난 30여 년간, 합계출산율이 대폭 하락하였고(1984년의 1.81에서 2005년의 1.26까지 하락한 후 1.3~1.4에서 변동), 고령화율은 상승해 왔다(1984년 9.9%에서 2014년 26.0%). 또한 2008년을 피크로 인구감소 국면에 접어들었고, 인구감소가 이대로 진행된다면 50년 후의 총인구는 8,000만 명 정도가 되고, 100년 후에는 약 4,000만 명이 될 것으로 추계된다. 이러한 저출산·고령화의 진행은 노동공급의 감소뿐만

지금까지의 아베노믹스 「세 개의 화살」을 묶어 한 층 더 강화시킨 새로운 첫 번째 화살(희망을 가져 오는 강한 경제)을 쏘는 것으로, 임금 인상을 통한 소비 확대, 생산성 혁명에 의한 민간투자의 확대 등에 주력할 필요가 있다.

국민 모두가 활약할 수 있는 사회를 만들기 위한 가장 중요한 과제 중의 하나는 결혼·육아에 대한 희망이 실현되는 사회를 만드는 것이다. ...

성장과 분배의 선순환을 강화하고 지속시키면 50년 후에 인구 1억 명을 유지할 수 있고, 일본이 지향하는 전원 참가형 경제사회인 1억총활약 사회를 이룰 수 있다는 것이다.

청년 고용 및 경제적 기반의 개선, 일·가정을 양립할 수 있는 환경 만들기, 결혼에서 임신·출산·육아 전반에 대한 끊임없는 지원이 필요

아니라 장래의 경제규모 감소 및 생활수준 하락을 불러올 것이고, 경제의 지속가능성에 대한 위험이 미래에 대한 비관적인 생각과 연결될 것이다. 저출산·고령화는 구조적인 문제로 하루 아침에 극복할 수 있는 문제가 아니다. 따라서 아베노믹스에 의한 경제성장의 성과가 조금씩 나타나는 지금이야말로 이러한 문제에 대하여 정면으로 승부할 때라고 할 수 있다.

| 1억총활약의 개념

젊은이도 고령자도, 여성도 남성도, 장애를 가진 이도 난치병을 가진 이도, 한 번 실패를 경험한 이도 모두 포용하여 활약할 수 있는 사회, 그것이 1억총활약 사회이다. 즉, 개인의 개성과 다양성을 존중하여 가정, 지역, 직장에서 각자의 희망이 실현되고, 각자의 능력을 발휘하고, 각자가 삶의 의미를 찾을 수 있는 사회를 만드는 것이다. 이를 위해 이들의 희망을 좌절시키는 제약을 모두 제거해야 한다.

국민 한 명 한 명이 안심하고 미래에 대한 희망을 품을 수 있을 때 비로소 소비가 증가하고, 투자가 확대되어 경제의 선순환이 한층 강화될 것이다. 또한 개인의 다양한 능력이 충분히 발휘되어 다양성이 인정되는 사회를 실현하는 것으로서, 새로운 이노베이션 창출을 통하여 생산성 향상을 이루어 내고, 이로 인하여 경제성장이 가속화 될 것으로 기대된다.

국민 모두가 활약할 수 있는 사회를 만들기 위한 가장 중요한 과제 중의 하나는 결혼·육아에 대한 희망이 실현되는 사회를 만드는 것이다. 2014년의 합계출산율은 1.42로 개인의 결혼, 출산, 육아에 관한 희망이 모두 실현된다면, 희망 합계출산율 1.8⁴⁾을 실현할 수 있다. 또 하나의 중요한 과제는 고령화가 진행되고 있는 상황에서 고령자 돌봄과 일 양립이 힘든 환경을 극복하는 것이다. 가족의 돌봄·간호를 이유로 이직 및 전직한 이가 2011년 10월~2012년 9월까지 10.1만 명에 달하고, 앞으로 고령화가 더 진행되면 고령자 돌봄과 일 양립에 대한 문제가 주요한 당면 과제가 될 것이다.

그래서 1억총활약사회의 실현을 위하여 새로운 두 번째 화살(꿈을 실현시키는 육아 지원), 세 번째 화살(안심할 수 있는 사회보장)을 희망 합계출산율 1.8, 고령자 돌봄에 의한 실업 제로라는 목표를 향하여 쏘는 것이다. 첫 번째 화살인 강한 경제를 실현하여 두 번째, 세 번째 화살인 육아 지원, 사회 보장의 기반을 강화하고자 한다. 이 정책이 성공적으로 추진되면 육아 및 고령자 돌봄에 대한 부담이 해소되고, 이것은 미래에 대한 밝은 인식으로 이어져 소비 확대를 유도할 것이다. 또한 육아 및 고령자 돌봄과 일 양립이 가능한 사회가 실현되면, 다양한 인재가 시장에서 활약하게 되며, 이는 사회의 다양성으로 연결된다. 이것은 경제활동 참가율의 증가뿐만 아니라, 이노베이션을 통한 생산성 향상을 촉진하여 경제의 선순환을 강화시킨다.

이러한 성장과 분배의 선순환을 강화하고 지속시키면 50년 후에 인구 1억 명을 유지할 수 있고, 일본이 지향하는 전원 참가형 경제사회인 1억총활약 사회를 이룰 수 있다는 것이다.

꿈을 실현시키는 육아 지원(두 번째 화살)

결혼을 하고 싶은데 하지 못하거나 자녀를 갖고 싶은데도 갖지 못하는 상황을 근본적으로 개선 하기 위해서는, 청년 고용 및 경제적 기반의 개선, 일·가정을 양립할 수 있는 환경 만들기, 그리고 결혼에서 임신·출산·육아 전반에 대한 끊임없는 지원이 필요하며, 이것이 성공적으로 시행되었을 때 비로소 「희망 합계출산율 1.8」이 실현될 수 있을 것이다. 제3차 아베 내각의 1억총활약은 「신·세 개의 화살」 정책으로 구체화 되었다고 할 수 있는데, 여기서 그 중에서 저출산 대책이라고 할 수 있는 두 번째 화살, 꿈을 실현시키는 육아 지원(간접히 시행해야 할 정책)⁵⁾을 설명하겠다.

| 결혼·육아에 대한 희망을 실현시키는 기반이 되는 청년의 고용안정·처우개선

- 불안정한 고용과 저소득 때문에 결혼하지 못하는 청년의 희망을 실현시키기 위하여, 졸업자와 중퇴자의 고용기회 확보 등을 통하여 청년에 대한 원활한 취업 지원과 함께 비정규직 근로자의 정규직 전환 및 처우개선을 추진한다.
- 비정규직 근로자가 육아휴직을 하고 지속적으로 고용될 수 있도록 제도 개선을 검토한다.
- 임신·출산·육아휴직에 기인하는 부당한 처우를 방지하기 위하여 규정을 포함한 대응책을 검토한다.

- 자영업자와 단시간 노동자 등에게 발생할 수 있는 산전산후 기간의 경제적 부담을 줄이기 위하여 국민연금의 보험료 면제 등을 검토한다.
- 중소기업에 대한 고용보험 적용 확대를 위하여 제도적 조치를 강구한다.

지역의 다양한 만남 기회 제공, 신혼 부부의 주거부담 완화 등 결혼 관련 활동 및 생활을 지원

| 결혼·임신·육아에 따른 부담·고민·불안을 해소하기 위한 지원

- 불임으로 고민하고 있는 부부의 임신·출산에 대한 희망을 실현시키기 위하여 불임치료에 대한 지원을 확충한다. [특히 긴급한 대응이 필요]
- 지역의 다양한 만남 기회 제공, 신혼부부의 주거부담 완화 등 결혼 관련 활동 및 생활을 지원한다.
- 임신·출산·육아에 대한 불안을 해소하기 위하여 「육아세대 포괄지원센터」를 중심으로 임신기부터 육아기까지 끊임없는 지원 시스템을 구축한다.

| 지역 실정에 맞는 근무 패턴 개혁

- 지역에 따라 출산율에 차이가 있고, 출산율에 영향을 미치는 근무 패턴도 다양하기 때문에, 각 지역에 자치단체나 노사 등으로 이루어진 회의체를 설치하여, 일하는 방식에 대한 개혁을 관계부처가 공동으로 추진해 나간다.

보육교사 확보를 위하여 자격 취득 지원을 하고, 보육 보조자를 고용함으로써 근무환경을 개선하며, 보육 일을 하지 않는 보육교사의 재취업 지원

| 육아기간에도 취업이 가능한 다양한 보육 서비스 확충

- 대기 아동 문제 해소를 위하여 2017년 말까지 보육소 정원 증가수를 예정되어 있던 40만 명에서 50만 명으로 확대하고, 「대기아동해소 가속화플랜」에 기초하여 인가보육소 등의 정비를 예정보다 앞당겨 실시한다. [특히 긴급한 대응이 필요]
- 자녀·육아 신제도⁶⁾ 하에서 새로운 소규모 보육 사업소의 정비를 지원하고, 인가보육소 이외의 다양한 보육 서비스 공급을 추진한다. 또한, 주변 주민을 위한 방음대책을 수립한다. [특히 긴급한 대응이 필요]
- 사업소 내의 보육소 등 기업 주도형의 보육소를 정비 및 운영할 예산에 관한 내용을 2016년도 예산 편성과정에서 검토한다.
- 보육교사 확보를 위하여 자격 취득 지원을 하고, 보육 보조자를 고용함으로써 근무환경을 개선하며, 보육 일을 하지 않는 보육교사의 재취업 지원 등을 행한다.

| 가족이 육아를 지원하는 환경 구축

- 3세대(조부모, 부모, 자녀)의 동거 및 근처에 거주할 수 있는 환경을 만들기 위하여 3세대 동거를 위한 주택 건설, UR⁷⁾ 임대주택을 활용하여 지원한다. [특히 긴급한 대응이 필요]

왕따나 발달장애 등의 다양한 원인으로 학교에 적응하지 못하는 아동에게 자존감을 불어 넣어줄 수 있도록, 특히 경제적으로 빈곤한 가정의 아동을 위하여 다른 체계의 교육 제도를 검토한다.

| 교육을 희망하는 대로 받을 수 있도록 경제적 제약 극복

- 가정의 경제상황에 좌우되지 않고, 누구든지 희망하는 교육을 받을 수 있도록 유아교육의 무상화를 실시한다. 이를 위하여 재원을 확보한 이후 단계적으로 추진하며, 동시에 학업 성취가 낮은 학생을 위한 보습사업을 추진한다.
- 고등교육과 관련된 장학금에 대해서는 마이 넘버⁸⁾를 활용하며, 장학금의 월간 상환액을 졸업 후의 소득과 연동하는 「소득 연동 반환형 장학금 제도」의 도입을 검토한다. ⁹⁾
- 왕따나 발달장애 등의 다양한 원인으로 학교에 적응하지 못하는 아동에게 자존감을 불어 넣어줄 수 있도록, 특히 경제적으로 빈곤한 가정의 아동을 위하여 다른 체계의 교육 제도를 검토한다.

| 육아가 곤란한 상황에 있는 가정·아동에 대한 배려·대책 등의 강화

- 빈곤 아동에 대한 대책으로 「한 부모 가정·다자녀 세대 등 자립 응원 프로젝트」를 착실히 추진하면서, 동시에 실효성을 높이기 위하여 민간 자금 활용, 지방 공공 단체 등을 통한 지원을 한다.

- 한 부모 가정을 지원하기 위하여 자치단체 창구의 원 스톱화, 자녀의 학습지원 및 아이들이 있을 수 있는 공간 만들기를 추진한다. 또한 한 부모의 자립을 돕기 위하여 대부제도를 긴급히 마련하고, 부모의 취직을 촉진하기 위한 자격 취득 지원을 확대한다.
- 아동 상담소 기능 보완을 필두로 하여 아동 학대 방지책을 강화한다.

1억총활약 사회 실현(저출산 대책)을 위한 행정 체계

1억총활약을 진두 지휘하는 수장으로 카토 카츠노부(加藤勝信) 장관¹⁰⁾이 임명되었으며, 동시에 1억총활약 사회를 구축하기 위하여 내각관방¹¹⁾에 「1억총활약 추진실」을 설치하였다. 또한 2012년 8월 국회에서 통과된 자녀·육아 관련 3법에 따라 설치된 저출산 관련 정책을 총괄하는 자녀·육아 본부의 체계에 대하여 알아본다.

1억총활약 실현실은 실장, 실장대리, 실장대리보, 차장, 심의관, 참서관, 기획관 및 그 외 실원으로 구성된다.

| 1억총활약 실현실

1억총활약 실현실은 실장, 실장대리, 실장대리보, 차장, 심의관, 참서관, 기획관 및 그 외 실원으로 구성된다. 내각관방 부장관이 실장을 겸임하며, 추진실의 사무를 관장한다. 내각관방 부장관보는 실장대리를 겸임하며, 실장의 사무를 대리한다. 실장대리보는 실장을 보좌하는 일을 한다. 차장은 추진실의 소관업무에 관한 중요사항의 기획 및 입안, 그리고 조정에 관한 사무를 총괄한다. 심의관은 중요사항의 기획 및 입안에 참가하여 관련 사무를 총괄한다. 참서관은 중요사항의 기획 및 입안을 담당한다. 기획관은 특정사항의 기획과 입안에 관한 사무에 종사한다.

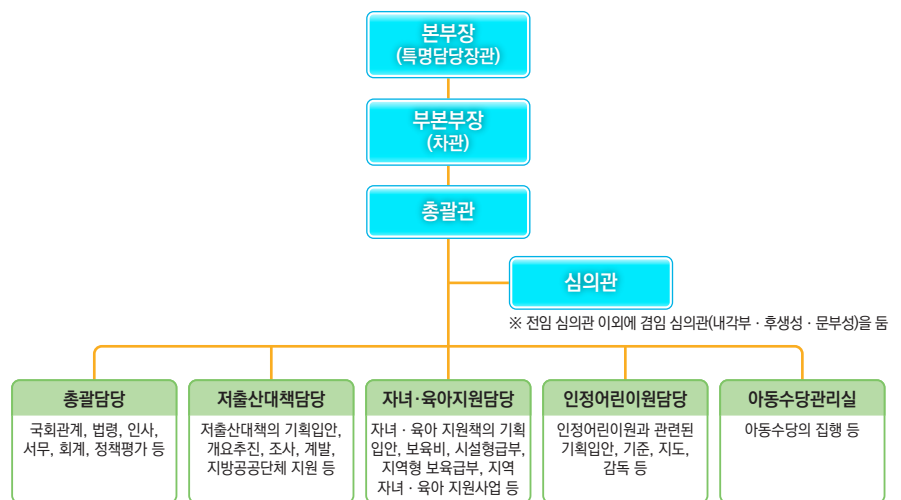
자녀·육아 본부는 내각부에 설치되어 있으며, 소관업무는 저출산 대책 및 자녀·육아 지원책에 관한 기획·입안 및 종합조정, 「소자녀화 사회 대책 개요」의 작성 및 추진, 자녀·육아 지원법에 따른 급여 등의 실시, 아동수당의 집행, 인정 어린이원 법에 근거한 제도의 운용, 그리고 후생노동성과 문부과학성과의 종합적 의견 조율 등이다.

| 자녀·육아 본부

자녀·육아 본부는 내각부에 설치되어 있으며, 소관업무는 저출산 대책 및 자녀·육아 지원책에 관한 기획·입안 및 종합조정, 「소자녀화 사회 대책 개요」의 작성 및 추진, 자녀·육아 지원법에 따른 급여 등의 실시(시설형 급여, 지역형 보육급여, 지역 자녀·육아 지원사업 등), 아동수당의 집행, 인정 어린이원 법에 근거한 제도의 운용, 그리고 후생노동성과 문부과학성과의 종합적 의견 조율¹²⁾ 등이다.

자녀·육아 본부는 본부장(내각부 저출산 특명 담당 장관), 부분부장(내각부 차관), 총괄관(정무 총괄관 공생사회정책 담당), 심의관 2명, 참서관 4명(총괄 담당, 저출산 대책 담당, 자녀·육아 지원 담당, 인정 어린이원 담당), 아동수당 관리실(실장 1명), 기획관 2명으로 총 직원 수는 47명(2015년 5월 1일 현재)으로 구성된다(그림 1 참조).

그림 1 자녀·육아 본부 조직도



-
- 1) 본고는 일본 내각부의 “1억총활약사회의 실현을 위하여 긴급히 실시해야 하는 대책 - 성장과분배의 선순환 형성을 향하여 -”, 총리관저 홈페이지의 “1억총활약사회의 실현” 부분을 정리한 것임.
 - 2) 공식적으로는 제3차 개조 내각이라 할 수 있지만 편의상 제3차 내각으로 표시함.
 - 3) 구직자 한 사람당 몇 건의 구인이 있는지를 보여주는 지표이다.
 - 4) 희망 합계출산율 = (유배우 비율 × 부부의 예정 자녀수 + 미혼 비율 × 미혼자 중 결혼을 희망하는 비율 × 미혼자의 희망 자녀수) × 이혼 및 사별의 영향 = $(34\% \times 2.07\text{명} + 66\% \times 89\% \times 2.12\text{명}) \times 0.938 = 1.83 \approx 1.8$
 - 5) 이 대책은 1억총활약 국민회의(이하 국민회의)를 거쳐서 논의된 결과이며, 국민회의는 총리가 의장, 1억총활약담당상이 의장대리, 그리고 각 부처 장관 및 자문(민간) 위원으로 구성되어 있음. 현재까지 3회 개최되었으며, 「신·3개의 화살」 정책과 관련된 내용에 대한 자문위원들의 발제, 그리고 별도로 추진된 간담회의 내용을 검토하는 형태로 진행되고, 2016년 상반기에 긴급히 추진해야 할 현안을 정리하여 「일본 1억총활약 플랜」으로 발표할 예정임.
 - 6) 일본의 유치원과 보육소는 한국과 마찬가지로 각각 문부과학성과 후생노동성 관할로 되어있으나, 유치원이 연장보육을 실시하게 되면서 보육소와의 차이가 사라지게 되었고, 유치원의 폐쇄가 속출하고 있음에도 대기아동은 증가하고 있는 상황 하에 보육의 효율성 관점에서 유보통합을 시작하게 되었음. 이러한 통합에 대한 규정을 정한 것이 자녀·육아 신제도로 더욱 상세한 내용은 조성호(2014) “일본의 유치원과 보육소 통합현황과 시사점”, 보건복지포럼 제 208호, 87-97 참조.
 - 7) 독립행정법인 도시재생기구(Urban Renaissance Agency: UR)로서 한국토지주택공사와 유사한 기구임.
 - 8) 2015년 10월부터 시행된 제도로 사회보장을 포함한 행정업무의 효율화를 위하여 국민 모두에게 번호를 부여한 제도임.
 - 9) 일본에서는 대부분의 장학금이 반환형 장학금 형태임.
 - 10) 카토 카츠노부 장관은 내각부 저출산 특명 담당 장관도 겸임하게 되어 「1억총활약 실현」을 위한 저출산 정책(두 번째 화살: 꿈을 실현시키는 육아 지원)을 포함하여 일본 전체의 저출산 정책을 총괄하는 장관의 역할을 맡고 있다고 할 수 있음.
 - 11) 내각관방은 총리를 보좌하는 기관으로 우리나라의 국무총리 비서실과 유사함.
 - 12) 주 6)에서 언급한 것처럼 유치원과 보육소의 관할부처가 다르기 때문에 두 부처 간의 조율이 필요하게 되었음.