

## 일본의 저출산·고령화 대책

- 새로운 세 개의 화살에 의한 '1억총활약사회' 실현 -

박동욱 연구위원(국민경제연구센터/도시사회공학박사)

### <요약>

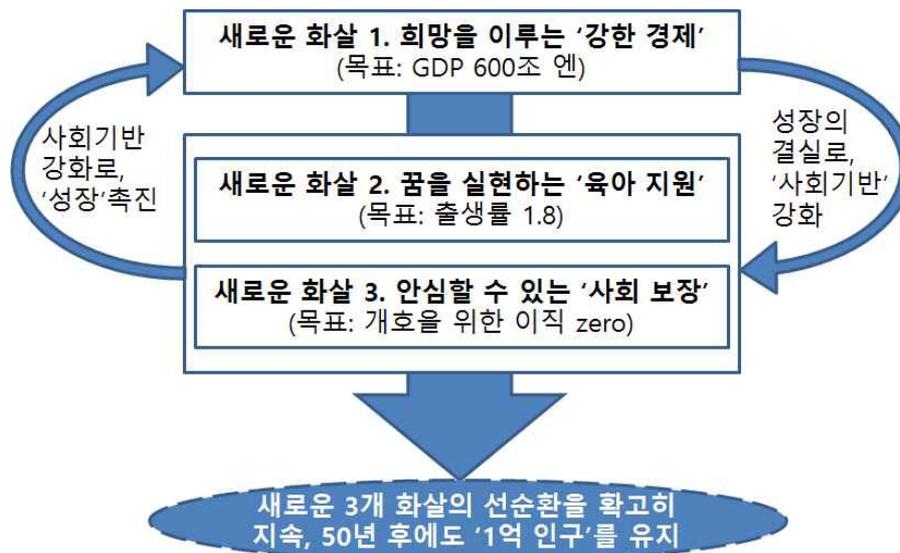
- ◎ 일본은 우리나라보다 앞서 저출산·고령화 문제를 겪고 있으며, 이에 대응하기 위해 2015년 10월 1억총활약 담당상(장관)을 신설하여 임명함
- ◎ 향후 50년 후에도 일본인구 1억명을 유지하겠다는 1억총활약사회 실현(一億総活躍社会の實現)을 위해 구체적으로 아베노믹스 2탄으로 불리는 '새로운 세 개의 화살'을 목표로 제시하였고, 이는 경제활성화를 위해서도 인구 문제를 해결해야 한다는 기초에서 비롯된 것임
- ◎ 아베노믹스의 새로운 세 개의 화살은 ① 희망을 이루는 강한 경제, ② 꿈을 실현하는 육아 지원, ③ 안심할 수 있는 사회보장으로 구성되어 있음
- ◎ 최근 일본정부는 1억총활약사회 실현을 위해, 비정규직 처우개선을 위한 동일노동 동일 임금 정책, 보육 및 개호에 관련한 인력과 시설에 대한 지원, 최저임금 1,000엔 인상을 중점적으로 추진하며, 기존 추구하였던 기업 중심 정책에서 가계와 소득 중심 정책으로 경제활성화 기초에 변화를 주고 있음
- ◎ 우리나라는 지난 10년 간 1, 2차 저출산·고령화 기본계획이 실시되었고 100조원 이상의 예산을 투입하였음에도 출산율이 여전히 OECD 최저수준에 머물고 있는 상황으로, 동일한 국가적 난제를 대응함에 있어 전담 장관직과 조직을 신설한 일본 사례는 좋은 참고 자료가 될 것임

### <1억총활약사회 배경과 개념>

- 2015년 10월 일본 아베총리는 저출산·고령화 문제에 대응하기 위해 카토 카츠노부(加藤勝信)를 1억총활약 담당상(장관)에 임명함. 이는 향후 50년 후에도 일본의 인구를 1억 명 정도로 유지하기 위해, 현재 1.4명인 합계출산율을 1.8명으로 끌어올리기 위함임
- 지난 3년 간 추진된 아베노믹스의 '세 개의 화살'은 금융완화정책, 재정정책, 성장전략으로, 경제 활성화를 위한 '디플레이션에서 탈출'이라는 목표에 일정부분 성과를 이루었음
  - 기업 경상이익은 과거 최고수준인 19.2조 엔 (2015년 2/4분기 기준)

- 임금인상률은 2.2%로 17년 만에 최고치
  - 유효구인배율은 1.24배로 23년 만에 최고치 (2015년 9월 기준)<sup>1)</sup>
- 하지만 저출산·고령화에 따른 노동공급량 감소와 미래에 대한 불안함 등 경제성장에 있어 근본적인 인구문제가 여전히 존재하며, 기존 아베노믹스 정책만으로는 경제를 활성화함에 회의적이라고 전망하였음
- 고령화율은 1984년 9.9%에서 2014년 26.0%로 상승하여 인구감소의 추세는 증가됨
  - 향후 50년 후 인구는 8,000만 명, 향후 100년 후 인구는 4,000만 명으로까지 추정됨
  - 생산연령인구는 1995년 8,726만 명으로 최고점이었으나 2014년 7,785만 명까지 감소하여 일손부족이 표면화됨
  - 개인 소비의 개선은 속도가 늦음 (전월대비 소비종합지수 상승률: 2015년 7월 0.0%, 2015년 8월 0.6%, 2015년 9월 0.0%)<sup>2)</sup>
  - 최근 향상된 기업수익에 대비하여 설비투자는 여전히 낮음 (1990년 중반 3년 간 약 72조 엔 vs 최근 3년 간 약 68조 엔)
- 지난 3년 간 아베노믹스로 실행한 성과가 조금씩 나오고 있는 현 시점에서, ‘새로운 세 개의 화살’을 발표하고 미래 문제에 정면으로 대응하여, 포섭과 다양성이 있는 지속적인 성장과 분배의 선순환을 강조하였음<sup>3)</sup>
- 새로운 세 개의 화살은 ① 희망을 이루는 강한 경제, ② 꿈을 실현하는 육아 지원, ③ 안심할 수 있는 사회보장으로 구성됨
  - 새로운 세 개의 화살에 관한 구체적인 목표수치는 ① 2020년까지 GDP 600조엔의 경제 규모 달성, ② 출생률 1.8, ③ 개호를 위한 이직 zero 임<sup>4)</sup>
  - 2015년 11월 26일, 아베노믹스의 새로운 세 개의 화살과 목표점이 명시된 ‘성장과 분배의 순환을 위한 1억총활약사회 실현 긴급대책’을 발표하며 세부적인 정책계획을 제시함

[그림 1] ‘1억총활약사회’ 실현을 위한 아베노믹스의 ‘새로운 세 개의 화살’ 순환 개념



1) 신규구인배율로도 불림. ‘유효구인배율 = 월간 유효구인수 / 월간 유효구직자수’  
 2) 소비종합지수는 일본 개인소비동향의 실태를 보다 정확히 파악하기 위해 만든 지표로 내각부에서 사용하는 지수로, 수요와 공급 양측의 통계에서부터 작성하여 월별 개인소비의 움직임을 종합적으로 파악하는 지표임  
 3) 새로운 세 개의 화살(矢)이라고 하나, 화살의 과녁 또는 목표(的)라고 하는 것이 타당하다는 일본 언론 내용도 있음  
 4) 내용의 의미에 맞춰 노인요양, 부모부양 등으로 해석할 수 있으나, 혼돈을 막기 위해 개호(介護)라는 일본단어를 그대로 씀

## <1억총활약사회 내용>

- 1억총활약사회에 대한 내용은 앞서 언급한 새로운 세 개의 화살(① 희망을 이루는 강한 경제, ② 꿈을 실현하는 육아 지원, ③ 안심할 수 있는 사회보장)에 더하여, ④ 민간 참여, ⑤ 예산 확보까지 총 5가지로 나누어짐
- 희망을 이루는 강한 경제를 위해서 ‘GDP 600조 엔’ 실현과 모두가 활약할 수 있는 사회를 만들어야하고, 경제적인 기반강화가 필요함
  - 지난 3년 간 실시한 세 개의 화살과 연계된 경제정책을 한층 강화하여 잠재성장률을 높임
  - 지속적인 소득 확보와 최저임금 인상을 통해서 소비 개선, 다양성으로 혁신을 창출, 사회자본 정비 추진, 지방자원 활용 등 다양한 방법으로 경제 활성화를 추구함
- 꿈을 이루는 육아 지원을 위해서는 ‘희망출산율 1.8’을 실현해야하고, 결혼-출산-육아의 어려움에 대한 근본적인 원인 해결책을 마련하여 현 상황이 개선되도록 지원해야함
  - 청년층의 채용과 경제적 기반을 개선하기 위해, 취업지원과 비정규직 근로자의 처우개선 등 고용안정과 소득향상에 대해 조치함
  - 일과 가정이 양립할 수 있는 환경을 만들기 위해, 여성이 일할 수 있는 환경을 정비하고 장시간 노동을 시정함
  - 보육원 대기 아동을 줄이기 위해 종합적인 지원을 추진하며, 유아 교육의 무상화 및 부담경감 등 교육기회 제공을 확대함
- 안심할 수 있는 사회보장을 위해서 ‘개호를 위한 이직 zero’를 목표로 관련 서비스 확보에 다양한 지원을 추진해야함
  - 고령자 및 현역 세대를 포함하여, 누구나 안심하며 생활할 수 있도록, 연금, 의료, 개호 등 사회보장 제도의 개혁을 추진함
  - 근로 및 생활 방식에 근거한 다양하고 유연한 근무방식을 추진하고, 개호 휴업과 휴가가 쉬운 직장 환경 만들기를 진행함
- 1억총활약사회 실현을 위해서는 정부 노력과 공공서비스 대응만으로 한계가 있으므로 주민 참여를 비롯한 민간 참여가 요구됨
  - 비정규 근로자 정규직 전환, 근로자 임금인상 및 처우개선, 여성활동 증대 등이 조속히 이루어질 수 있도록 산업계에 촉구함
  - 기업들은 지난 3년 간 아베노믹스의 성과로 사상 최대 수익을 올리고 있으므로, 시설, 연구개발, 인력 등에 대한 과감한 투자를 촉구함
- 1억총활약사회 구축을 위한 장기적이고 지속적인 정책을 진행해야 하며, 이를 위해 안정적인 재원의 확보가 필수적임

## <저출산·고령화 문제해결을 위한 긴급대책>

- 저출산·고령화 문제는 향후 1억총활약사회 달성에 있어 불안요소이자 일본의 소비와 투자가 부진해지는 근본 원인으로, 이를 해결하기 위해 추진하는 새로운 세 개의 화살에 관한 긴급대책의 내용은 다음과 같음

- ‘GDP 600조 엔’의 강한 경제 실현을 위한 긴급대책
  - 법인세율 인하, 규제개혁, 투자촉진, 생산성 향상, 파급효과 높은 소비 장려 등으로 투자 촉진과 생산성 혁명을 실현
  - 최저임금을 연 평균 3% 인상, 2020년까지 전국가중평균 1,000엔으로 상향하는 것을 목표로 하며, 저소득 연금수급자에게는 보조금(2016년 3만 엔으로 결정)을 지원하는 등 최저임금과 임금인상을 통해 소비를 개선
  - 여성, 청년, 고령자, 장애인 등 가능한 모든 국민의 활약을 촉진하기 위해, 국민들 간 형평성을 감안한 대응 방침을 검토
  - 지방 지역에 대해서 방재 강화, 관광 활성화, IT 환경구축 등 부가가치 창조에 역량 강화
- ‘희망 출산율 1.8’에 직결된 긴급대책
  - 결혼과 육아가 가능하기 위해, 청년층의 원활한 취업을 지원하고 비정규직 처우 개선
  - 불임 지원, 만남기회 제공, 신혼 주거부담 경감 등 결혼에서 임신과 육아까지 각 단계에 걸쳐 지원
  - 지역 상황에 따라 다양한 근무형태가 가능하도록 개혁 추진
  - 보육원에 관련한 근로자 환경을 개선하고 시설을 정비하여, 2017년까지 보육원에서 아동 50만 명을 추가로 수용할 수 있도록 함. 이를 통해 출산 후에도 육아와 취업 양립이 가능하도록 보육서비스를 확충
  - 육아를 가족 단위에서 지원할 수 있도록, 3세대 동거와 인접 주거가 가능한 환경을 조성
  - 유아교육 무상화, 소득연동반환형 장학금 등 새로운 제도 도입으로, 가정의 경제상황에 관계없이 원하는 교육을 받을 수 있도록 함
  - 한부모 가정과 같이 육아가 어려운 가정에 아동부양 수당과 민간기금 활용 등으로 가족과 자녀를 배려하는 대책을 보다 강화함
- ‘개호를 위한 이직 zero’에 직결된 긴급대책
  - 2020년까지 개호서비스 공급량을 확대하여 50만 명을 추가로 돌볼 수 있도록, 용지 확보 부담경감 및 시설규제 완화 등으로 시설정비를 촉진하여 개호서비스 기반을 확보함
  - 개호서비스 업종 관련하여, 기존 직원의 재취업지원 및 관련 전공학생의 장학금지원 확대 등으로 인재 육성과 확보에 집중
  - 개호서비스를 이용하는 가족을 위한 상담 기능을 강화하고, 개호와 일의 양립이 가능하도록 지원센터 등 체제 정비
  - 개호를 위한 휴업과 휴가가 용이하도록 직장 환경을 정비
  - 건강한 노후가 가능하도록 건강수명 연장 노력
  - 노인의 경제적 자립과 취업기회의 확대를 위해, 필요한 법제를 포함한 제도 검토

#### <1억총활약사회 실현을 위한 세대별 정책계획>

- 1억총활약사회라는 것은 50년 후에도 일본 인구 1억 명을 유지하며 다양한 세대가 가정과 직장 및 거주하는 마을에서 생활을 유지할 수 있는 사회를 뜻함
- 1억총활약사회를 위한 아베노믹스의 새로운 세 개 화살은 세부적으로 일본의 여러 세대와

관련되어 있으며, 세대별로 대응되는 정책은 [표 1]과 같음

- 대표적으로 육아 및 개호와 병행하여 직장에서 일을 하는 것이 가능하도록 보육 및 개호 시설 정비를 시행하는 것과 근로자 전체 소득을 높여 소비가 촉진되도록 2020년경 최저임금을 1,000엔까지 인상한다는 것을 들 수 있음

[표 1] 1억총활약사회 실현을 목표로 한 정책과 관련 세대

새로운 세 개의 화살의 목표	세부 정책	관련 세대
출생률 1.8의 실현	결혼을 위한 지역별 만남장소 제공	청년세대
	비정규노동자의 정규직 전환촉진	
	불임치료에 보조금 확충	육아세대
	인가받은 보육원 정비 등으로, 2017년까지 보육아동 50만 명의 추가적 수용 실현	
	출산전후 시기에 보험료 면제	
	아동부양수당 확충	
	유아교육 무상화의 단계적 실시	
	3세대 동거를 위한 주택의 건설과 지원	
GDP 600조엔	중소기업의 파트타임직도 연금가입	고령자
	산업계에도 일정부분 책임을 넘겨, 임금정책을 촉진함	
개호를 위한 이직 zero	매년 3% 최저임금인상으로, 2010년 경 전국가중평균 1,000엔을 목표함	현역세대
	개호서비스 공급을 50만 명 추가 확대하여, 대기 중인 고령자의 추가적 수용 실현	
	개호관련 휴업을 몇 번에 나눠서도 가능하게 함. 휴업 중 보조금도 인상함	
	개호사업자에게 도시부의 국유지 대여료를 경감. 시설정비의 규제도 완화	
	재취직지원 등으로 개호인력 부족 해소	
	65세 이상 채용관련 보험적용 확대	고령자
저소득 연금수급자에게 보조금을 지급		

(출처: 2015년 11월 27일자 일본경제신문)

### <1억총활약사회 관련 이슈>

- 일본 정부와 여당이 기존에 추구하였던 기업지원 중심에서 가계와 소득지원 중심으로 경제활성화 정책의 기초를 바꾼 것은 큰 변화로 보임
- 비정규직 처우개선을 위한 동일노동 동일임금 정책, 보육 및 개호에 관련한 인력과 시설 지원, 최저임금 1,000엔 인상 등으로 그 예를 들 수 있음
- ① 비정규직 처우개선을 위한 동일노동 동일임금 정책<sup>5)</sup>

5) 일본경제신문 조사(2016.1.28)에 의하면, 비정규직 처우개선을 위한 '동일노동 동일임금'에 대한 찬성율은 71.3%로 높은 수준임.

- 일본 비정규직 근로자의 임금이 정규직에 비해 57%에 불과하여 프랑스(89%)와 독일(79%) 등 유럽 선진국과 비교할 때 큰 차이가 있음
- 이에 비정규직 근로자의 임금을 높이지 않고 소비개선 효과를 이루지 못한다는 결론에 이르렀고, 이에 동일노동 동일임금 정책을 추진함
- 하지만 기존 연공서열식 급여체계와 더불어 정규직의 역차별 등 이번 정책에 대해 우려하는 의견도 있음

② 보육 및 개호에 관련한 인력과 시설에 대한 지원<sup>6)</sup>

- 보육원 근로자 환경개선을 위해, 2017년부터 보육사 임금을 월 1.2만 엔으로 상향하고 개호직원도 월 1만 엔 상향하기로 결정함 (2016년 4월 22일)
- 보육원에서 근로자의 처우개선을 위해 정기 승급을 도입할 경우, 지원금 지급함
- 관련 인력과 시설이 확충되면 더 많은 근로자들이 일에 매진할 수 있기에, 일본 정부는 보육과 개호에 관해 매우 시급히 지원하고자 함

③ 최저임금 1,000엔으로 인상

- 저임금 근로자의 임금인상으로 소비를 개선시키며 내수경제 활성화를 촉진하겠다는 의도로, 최저임금을 연평균 3% 증가시켜 2020년경 전국가중평균 1,000엔 수준으로 높임
- 임금 인상을 위한 제도 정비와 더불어, 최근 수익이 높아진 기업군에게 근로자 임금 인상을 실행하도록 촉구함

○ 1억총활약사회 실현의 목표가 현실적으로 이루어지기는 회의적이라는 여론도 있음

- 출산 후에도 지속되는 여성 취업률은 38%에 불과, 2013년부터 2년 간 보육원 확충에 집중하였음에도 약 22만 명의 어린이가 더 사용할 수 있는 정도밖에 확대하지 못함
- 개호서비스는 앞으로 5년 안에 50만 명을 추가로 돌볼 수 있도록 하겠다고 했지만, 2015년 개호서비스 총 이용자가 124만 명으로 확대 목표치가 너무 높음. 또한 현재 개호휴업 이용률은 3.2%에 불과함
- 2020년경 최저임금을 1,000엔으로 인상하겠다는 목표는, 현재 최저임금이 798엔인 상황을 감안할 때 증가폭이 심하게 높음

<우리나라 저출산·고령화 정책에 대한 의미>

- 우리나라의 저출산·고령화 문제는 일본과 약간의 시간 차이만 두고 더 빠른 속도로 대두되고 있지만 지난 10년 간 여전히 문제해결을 못하고 있는 상황에 있으며, 같은 문제를 더 오래 겪어온 일본 정책의 최근 변화들은 좋은 참고가 될 수 있음
- 2015년 일본 정부는 저출산·고령화 문제에 대한 대응 방식을 기존 부처 간 업무협력 방식에서 탈피하여, 문제 해결을 전담하는 장관직과 조직을 신설하였음
- 우리나라도 10년 전부터 저출산·고령화 문제의 심각성을 인식하고 관련 위원회가 출범하여 1, 2차 저출산·고령화 기본계획을 만들고 100조원이 넘는 관련 예산을 투입하였지만, 여전히

실제 동일노동 동일임금이라고 하지만, 비정규직 급여수준을 유럽수준(정규직의 70-80%)까지 높이는 것이 일차 목표임

6) 일본도 보육원 부족은 큰 사회적 문제임. 2016년 2월 말, 일본 익명블로그에서 '보육원에 떨어졌다. 일본 죽어라. (保育園落ちた.日本死ぬ。)'라는 글이 큰 반향을 일으켰음. 하지만 아베총리가 언론에서 "그것은 익명의 글이므로 진실인지 확인이 불가하며, 정부는 보육원을 증설에 노력하고 있다"라고 관행적인 대답을 하여, 아베정부의 현실과악이 미흡하다는 비판 여론이 높았던 일이 있음

- 히 출산율은 OECD 최저수준에서 벗어나지 못하고 있음
- 2016년부터 제3차 저출산·고령화 계획이 시행되고 있지만, 유명무실한 현 시스템으로는 저출산 위기에서 벗어나기 힘들다는 전문가들의 지적이 많음
- 일본 정부는 저출산·고령화 문제 해결을 위해 가계소득 중심으로 경제정책 기조를 바꾸었으며, 이는 여전히 기업 우선의 경제정책을 고집하는 우리 정부에게 시사점을 제시함
  - 일본 정부에서도 경제 활성화를 위한 소비개선과 저출산 문제 모두를 해결하기 위해서 가계 소득에 비중을 두지 않을 수 없었음
    - 최저임금 인상과 비정규직 처우개선을 위한 동일임금 동일노동 정책은 중산층과 저소득층을 위한 가계지원 정책이며, 소비를 일으켜 기업수익을 개선한다는 방향성을 가진 일본 민주당이 지속적으로 추진하던 정책이었음
    - 여당인 자민당에서 그 내용을 어느 정도 받아들일 수밖에 없는 상황이 된 것임
  - 우리나라는 낮은 출산율로 걱정하는 일본보다 더 낮은 출산율을 보여 상황이 매우 심각하며, 향후 일본의 정책 변화와 그 파급효과를 면밀히 주시할 필요가 있음
    - 우리나라는 일본보다 최저임금(2016년 6,030원)이 더 낮고 정규직 대비 비정규직 임금 비율(2015년 54%)도 더 낮음
    - 또한 일본보다 우리나라의 출산율(2015년 1.2)은 더 낮음. 이러한 점은 우연의 일치라고만 볼 수는 없음
  - 우리 더불어민주당은 지난 8년 동안 계층 간 격차 및 가계·기업 간 격차가 심화되고 재정의 소득재분배 기능이 악화되었다는 점을 지적하며, 더불어민주당을 기조로 가계와 소득 중심의 정책안을 지속적으로 추진해왔음
  - 더불어민주당이 20대 총선에서 제시한 공약은 청년경제 및 서민경제 활성화, 비정규직 차별철폐, 최저임금 인상, 동일노동 동일임금 적용 등 서민과 중산층 중심의 경제활성화가 주내용이었음. 이는 저출산·고령화 문제 해결을 위해서도 중요한 과제임
    - 20대 국회는 여·야의 협력으로 국가경제가 아래에서부터 활성화되어 저출산·고령화 문제 해결을 위한 기반을 다져야 할 것임

♣ 글의 내용은 집필자의 의견이며, 국민경제연구센터의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.