

세미나 강의자료

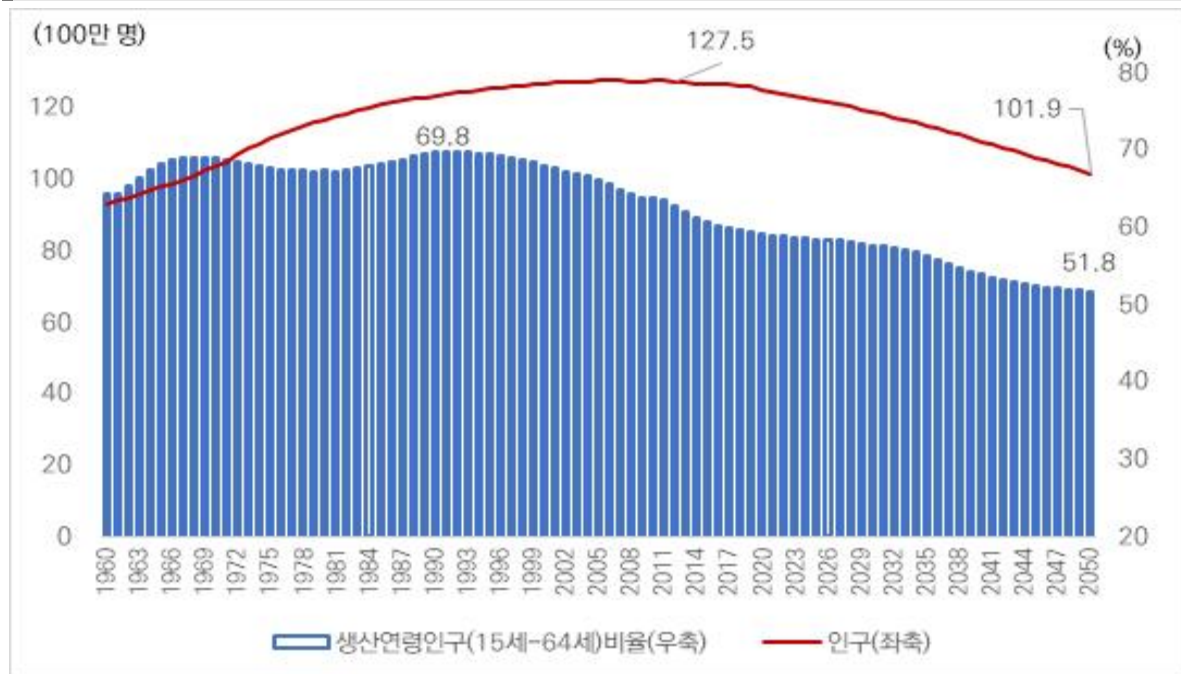
일본정부의 저출산대책

2024.9

1. 일본 정부의 위기 의식

- 일본은 2005년 세계 최초로 65세 이상 인구가 총인구의 20%를 넘는 ‘초고령사회’로 진입하면서 정부차원에서 인구감소가 초래할 ‘국력쇠퇴’에 대한 우려가 확산
- NIRA 종합연구개발기구는 2004년 인구가 감소하면 결국 국력이 쇠퇴할 수 밖에 없을 뿐더러 경제규모의 축소→종합국력* 쇠퇴→미래에 대한 불안 고조→저출산·인구감소의 악순환을 초래할 것이라고 경종을 울림.(小林陽太郎·小峰隆夫編, 2004)
- * 국력이라는 개념은 경제규모, 인구규모 등 규모를 중시하는 반면, 종합국력은 국민 개인의 생활·복지 수준, 기업의 가치창조능력, 국제사회대응력을 반영한 새로운 국력개념.
- 일본정부가 인구감소에 대한 위기의식을 공식적으로 표출한 시점은 2014년인데, 당시 아베내각은 50년 후인 2065년의 인구 목표를 1억 명으로 설정(内閣府, 2014)

그림 1. 일본의 미래 인구추계

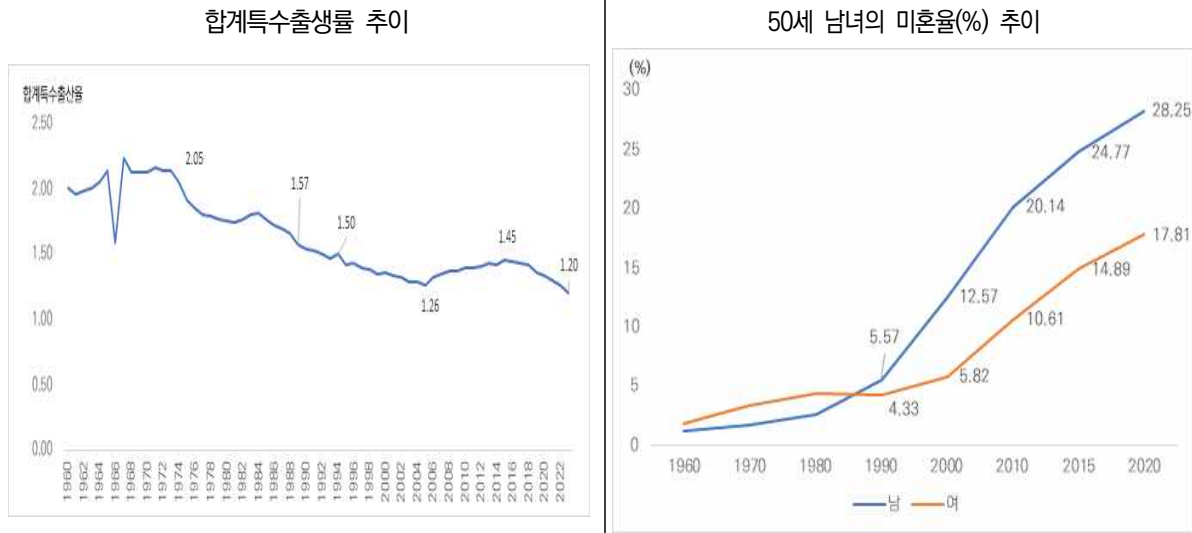


자료: 国立社会保障人口問題研究所, 「日本の将来推計人口 (令和5年推計)」

- 일본의 출산 관련 지표를 보면, 합계특수출산률*은 소위 1990년의 ‘1.57 쇼크’를 거쳐 2005년에는 1.26까지 하락하다가 2015년 1.45, 2023년 1.20 등 등락을 거듭하고 있음.
- 최근 일본에서는 1990년대 이후 50세 미혼율이 급증하고 있는 점, 2022년을 기점으로 연간 출생자 수**가 80만명 아래로 떨어진 점 등이 주요 뉴스로 등장
- * 합계특수출산률: 특정 년도의 15세~49세에 해당하는 여성의 연령별 출생률을 산출한 다음, 이들 각 연령의 출생률을 합계한 값.

** 2004년 111.1만명→2014년 100.4만 명. 2018년 91.8만 명→2022년 79.9만 명

그림 2. 일본의 저출산 관련 지표



자료:国立社会保障人口問題研究所. 「人口統計資料集」

2. 일본정부의 주요 저출산대책

가. 경위

- 일본 정부가 저출산대책의 필요성을 체감한 계기는 1990년 소위 ‘1.57 쇼크’¹⁾인데, 당시 저출산대책은 워라밸(일과 가정의 양립) 지원, 어린이집(保育所) 대기아동문제 해소에 초점
 - 1994년 12월 ‘엔젤플랜’(양육지원 종합계획)과 함께 ‘긴급보육대책 5개년 계획’을 발표하였고, 그 후에도 ‘대기아동제로작전’(2001.7월 각의결정), ‘신대기아동제로작전’(2008.2월), ‘대기아동해소가속화플랜’(2013.4월), ‘육아안심플랜’(2017.11월)을 발표·시행
 - 아베내각 출범(2012.12월) 이후 일본에서 대기아동문제는 거의 해소
- 2000년대에 들어서도 출생률이 저하가 멈추지 않자 그간의 워라밸 지원책 외에도 정부가 직접 양육에 필요한 비용을 부담해야 한다는 여론이 비등하자, 일본 정부는 「저출산사회대책기본법」(2003년)과 「차세대육성지원대책추진법」(2005년)을 제정하여 양육세대에 대한 가계지원에 나섬
 - 처음에는 「차세대육성지원대책추진법」에 근거하여, 근로자의 워라벨을 보장하도록 ‘일정 요

1) 1966년 말때 미신으로 당시 출생률이 1.58로 급락하였는데 그때보다 낮아지자 일본사회가 큰 충격에 휩싸임.

건'을 충족한 기업에게 공공공조달 시 가산점 부여, 양립지원조성금 지원 등 정책적 인센티브를 부여하는 방식으로 운용

- 민주당정권이 2010년 어린이수당(こども手当) 제도를 도입한 이후 정권을 재탈환한 자민당 정권은 아동수당(児童手当)으로 이름을 바꾸고 보편적 복지정책(현금급부)으로 탈바꿈.
- 현 기시다내각은 '차원이 다른 저출산대책' 일환으로 2024년 3월 「어린이·양육지원법」을 개정하여 오는 10월부터 아동수당의 소득제한을 철폐하고 급부액도 상향조정

□ 아베내각은 2014년 '일하는방식(働きの型)의 개혁'을 통해 출생률을 제고하는데 초점

- 일본에서의 일하는방식 개혁은 아베노믹스의 일환으로서 시간외근로 시간 규제, 근로시간제의 다양화, 여성활약추진책을 주축으로 본격화되었고, 그 이후에는 육아휴직 제도 충실화 쪽으로 무게중심이 이동(후술)
- 일본 정부는 2015년 젊은 세대의 결혼과 출산에 대한 기대가 충족되었을 경우의 출산율을 '희망출산율'로 정의하고 목표치를 1.8로 설정. 그러나 현재는 1.6수준에 그침.

□ 현 기시다 내각은 이차원(異次元) 저출산대책의 일환으로서 2023년 4월 어린이가정청(Children and Families Agency)을 신설하였고, 2023년 12월에는 어린이미래전략(こども未来戦略)을 발표

- 기시다 내각은 2023년 출생자수가 72.7만 명으로 과거최저치를 갱신함과 동시에 출생률도 1.20로서 8년 연속 하락기조에서 벗어나지 못하자, 이차원의 저출산대책을 강구
- 기시다 내각은 3대 저출산대책으로서 △아동수당 등 경제적 지원의 강화, △보육서비스(학동보육, 병아보육, 산후케어 등)의 지원확충, △일하는방식 개혁의 추진을 제시(상세는 후술)

나. 저출산대책으로서 '일하는방식의 개혁'

□ 2014년 아베노믹스의 일하는방식* 개혁 가운데 저출산대책과 관련이 깊은 것은 시간외근로 시간 규제, 근로시간제의 다양화, 여성활약추진책 3가지라 할 수 있음.

- (시간외근로 시간 규제) 2018년 노동기준법 개정을 통해 2019년 4월부터 시간외근로(잔업) 시간의 상한*을 월 45시간, 연 360시간으로 규제. 위반 시 6개월 이하의 징역 또는 30만엔 이하를 벌금을 부과. 다만 중소기업은 2020년 4월부터, 건설업, 자동차운전 업무, 의료업에 종사하는 의사 등에 대해서는 2024년 4월부터 적용. 일본의 건설업계는 이를 '2024년 문제'로 부름.

* 일본은 2018년 노동기준법 개정 이전까지는 기업이 노조 또는 노동자 대표와 소위 '사부로쿠 협정'(노동기준법 36조의 예외조항)을 체결하여 노동기준감독서에 제출하면 상기 법정근로시간의 예외조치를 허용함. 다만 시간외근로시간은 월 45시간, 연간 360시간을 초과할 수 없음. 결국 2018년 노동기준법 개정은 사부로쿠 협정 체결의 '무력화'를 의미

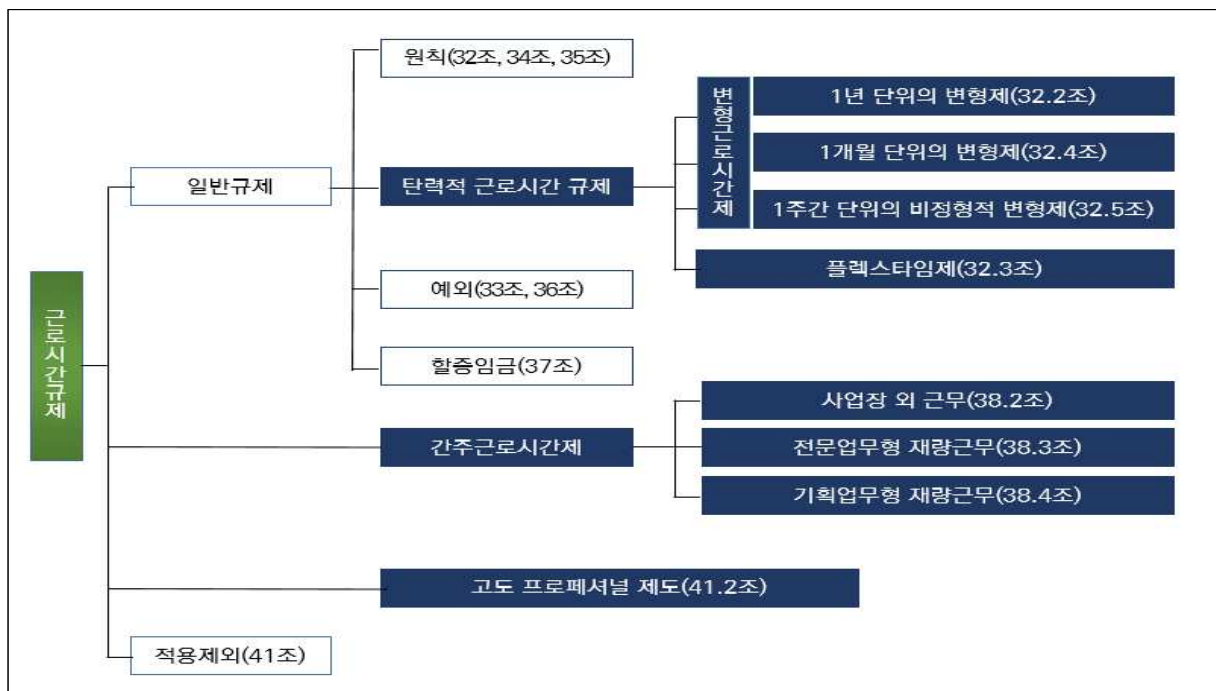
* 장시간 노동 문제와 관련하여 일본 근로자의 연간 총노동시간은 2010년 1,733시간에서 꾸준히 감소하여 2022

년 1,607시간을 기록. 2022년 기준, 한국 1,901시간, OECD 평균 1,752시간보다는 낮지만, 독일(1,341시간), 스웨덴(1,440시간), 프랑스(1,511시간), 영국(1,532시간) 등 유럽국가보다는 높음.

- (근로시간제의 다양화) 근로시간제의 다양화* 시책 가운데 기업의 저출산대책과 관련이 깊은 것은 탄력적 근로시간 규제, 즉 소위 유연근무제의 확산이라 할 수 있음.

* 일본의 근로시간규제 관련 제도는 노동기준법에 의거한 △일반규제-탄력적 근로시간 규제, △간주근로시간제, △고도 프로페셔널제도 등이 있음.

그림 3. 일본의 근로시간규제(노동기준법)



주: 1) 변형근로시간제: 일정 기간(변형기간)을 평균하여 원칙상 1주일간의 근로시간을 40시간 이내로 특정함으로써 업무의 성격이나 계절적 요인 등을 감안하여 근로시간을 배분할 수 있도록 하는 제도. 단 1주간 단위의 변형제는 소매업, 여관, 음식점 중 근로자 수가 30명 미만인 사업장이 대상
 2) 플렉스타임제(유연근무제): 노사가 일정 기간(단, 3개월 이내)의 총근로시간을 정한 다음, 근로자가 그 범위내에서 하루하루의 근로 시작 및 종료 시간을 자유롭게 정할 수 있는 제도
 3) 간주근로시간제: 근로시간 산정이 곤란한 사업장 외 근무와 일부 전문직(변호사, 공인회계사 등), 기업본사의 경영계획이나 재무계획 업무 수행자를 대상으로 실제 근무한 시간과 관계 없이 일정 시간 근무하였다고 간주하는 제도
 4) 고도 프로페셔널제도: 금융상품 개발, 펀드메니저, 딜러, 증권어널리스트, 컨설턴트 등 고도 전문직에 대해 근로시간 규제를 적용하지 않는 제도

자료: 厚生労働省(2024.1.)

◦ 탄력적 근로시간 규제는 변형근무시간제(1년, 1개월, 1주간 단위의 변형근로시간제)와 플렉스타임제(유연근무제) 2가지 형태로 운용

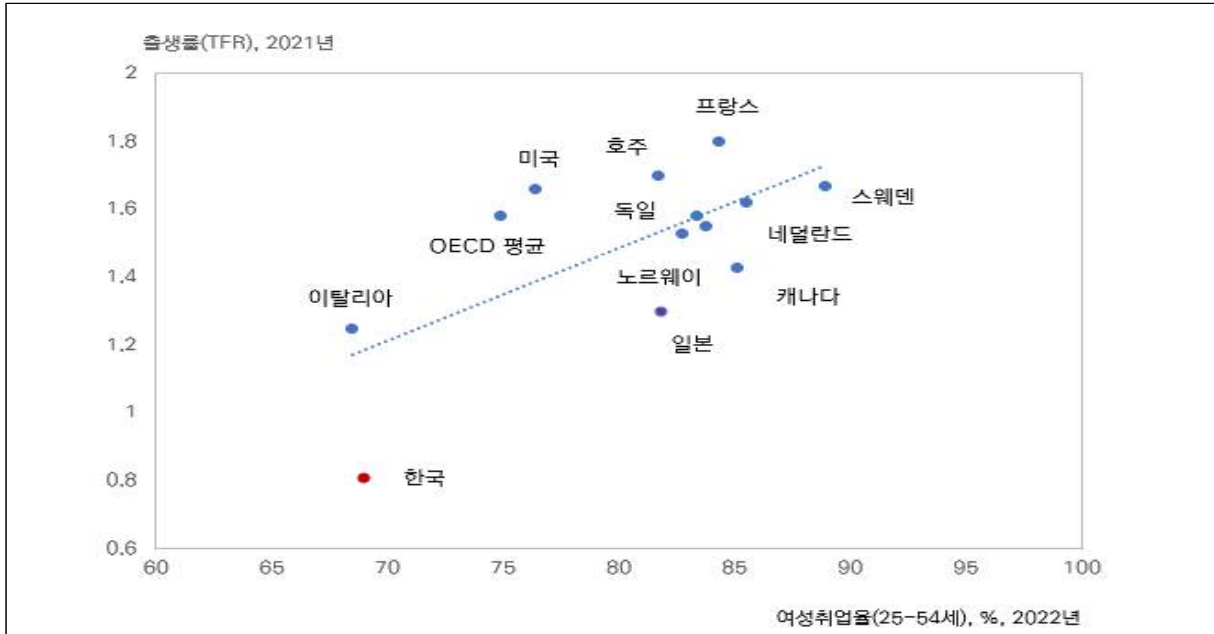
* 2022년 기준, 탄력적 근로시간제를 도입하고 있는 기업 비율은 59.3%이고 유형별로 보면, 1년 단위의 변형제를 도입하고 있는 기업이 31.5%, 1개월 단위의 변형제는 24.0%, 플렉스타임제는 6.8%로 나타남.

- (여성활약추진책) 일본정부는 2015년 8월 「여성활약추진법」을 제정하여 국가 및 지방공공단체, 대기업에 대해 여성활약 상황과 과제를 파악하고 이를 개선하기 위한 행동계획을 작성하여 공개할 것을 규정. 인증마크 제도와 연계하여 세제혜택도 부여
- 일본정부는 2000년대 들어 여성의 사회진출이 증가하고 있으나 출산, 육아로 이직이 많고 여성관리직 비율도 낮는 등 남녀간 근로조건의 차이가 심각하다고 인식. 더군다나 노동력부족이 예상되는 가운데 여성도 사회에서 ‘활약’할 수 있는 환경을 조성해야 한다는 취지에서 「여성활약추진법」을 2015년 제정
 - * 2020년 법 개정에서는 여성활약에 관한 정보공개를 강화함과 동시에 플래티넘 에루보시 인증마크 제도(4단계)를 도입. 2022년에는 행동계획의 수립과 정보공개 의무 대상을 근로자 101인 이상의 기업으로 확대
 - * 2024년 세제개혁에서는 종업원 수 2,000명 이하의 대기업이 3단계 이상의 인증마크를 획득한 경우 법인세 세액공제율을 5% 가산하였고, 2단계 이상의 인증마크 획득한 중소기업의 경우는 교육훈련비에 대한 세액공제율을 5% 가산함.
- 2023년 12월 일본 정부는 “2025년까지 여성임원의 비율을 19%, 2030년까지는 30%로 끌어올린다는 방침 발표.(내각부 남녀공동참여추진본부)
 - * 기업 임원 중 여성 비율을 보면 2022년 기준, G7(일본제외)은 38.8%, OECD 29.6%, 일본(프라이머리기업) 11.4%. 일본의 경우 전체 취업자 수에서 여성 비율이 44%(2020년)로 세계 주요국과 비슷하지만 유독 여성임원 비율이 낮은 이유에 대해 ”여성이 장기적으로 일할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않는 점, 직장에서도 남녀간 역할분담 의식이 뿌리깊은 점“을 지적(PASONA. 2024.3.12.)

□ 최근 일본 정부는 기업의 저출산대응으로서 남성의 육아휴직제도를 주목하기 시작

- 일본 기업의 여성활약추진책과 남성의 육아휴직 활성화는 2000년대 들어 여성취업률이 크게 증가하면서 여성의 노동시장 참여가 출생률을 저하시키는 요인으로 작용하지 않도록 이를 보완하는 장치로서 의의가 큼.
 - 스웨덴, 프랑스 등 유럽국가에서는 1990년대에 이미 여성의 노동시장 참여율과 출생률간에 정(正)의 비례관계가 관찰된 반면, 일본에서는 그렇지 않은 이유는 육아를 둘러싼 남녀 역할분담 의식*이 뿌리깊기 때문임.
 - * 히구치요시오(樋口美雄) 노동정책연구·연수기구 이사장은 일본의 출생률이 낮은 이유 중 하나로서 뿌리깊은 남녀 역할분담 의식과 규범을 지목. 남성의 일하는 방식 개혁이 필요함을 시사
 - * 남녀역할분담 의식이란 남성은 밖에서 일하고 여성은 집에서 가사·육아를 담당해야 한다는 의식을 의미. 단 이러한 의식은 여성의 교육기회 확대, 성평등인식 고양 등 사회환경 변화에도 불구하고 여성에 가사나 육아부담을 떠안기는 결과를 초래

그림 4. 여성취업률과 출산율 관계



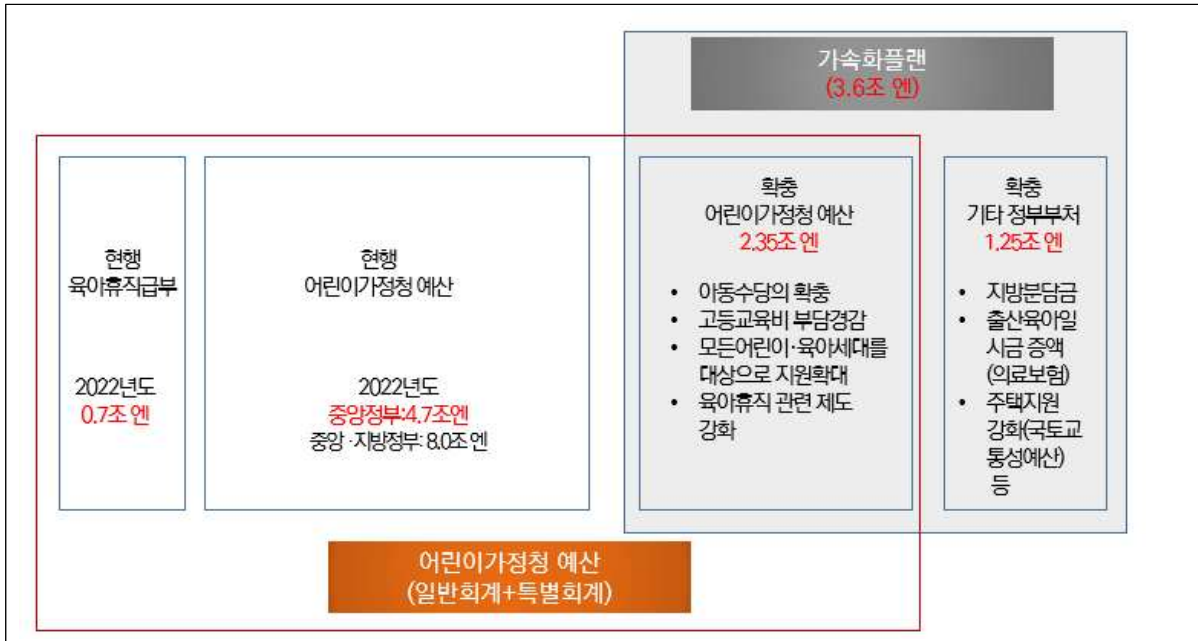
자료:OECD.Stat. Family Database

- 일본의 일하는방식 개혁은 지금까지 시간외근무(잔업) 시간 축소, 근로시간제의 다양화, 여성활약추진을 중심으로 추진되었는데, 남녀간 성별역할 의식이 근본적으로 변해야 하는 단계에 와 있음을 의미 후술. 현 기시다 내각의 3대 저출산대책 중 하나인 ‘일하는 방식의 개혁’ 참조

다. 기시다 내각의 ‘차원이 다른 저출산대책’

- 기시다내각의 이차원 저출산대책은 2023년 12월의 어린이미래전략(こども未来戦略)과 2024년 6월 성립한 「저출산대책관련법」에 집대성
 - 어린이미래전략(こども未来戦略)은 어린이·육아정책에 관한 기본이념과 구체적 시책(소위 가속화플랜과 이의 재원확보책)을 밝히고 있다는 점에서 의의
 - *가속화플랜:아직 확정적이지 않으나 2024년도부터 3년간을 집중기간으로 설정한 다음, 이 기간 중에 아동수당 확충, 고등교육비 부담경감, 육아휴직 관련 제도 강화, 출산육아일시금 증액, 주택지원 강화 등 일련의 저출산대책 정책 패키지를 가동하겠다는 계획

그림 5. 기시다내각의 저출산대책:가속화플랜



주: 관련 예산액은 연간 단위임.

자료:財務省財政制度等審議會(2023.9.27.)

- 「저출산대책관립법」은 상기 가속화플랜의 핵심시책으로서 아동수당의 확충*과 보육서비스 강화**를 제시함과 동시에 재원확보책으로 ‘어린이·육아지원금’(2026년도부터 공적의료보험과 함께 징수) 창설을 명시

*아동수당은 기본적으로 소득제한을 철폐하고, 지급대상을 현행의 ‘중학생까지’를 ‘고교생까지’로 확대 및 세 번째 자녀이후는 월 3만엔으로 배가. 현행 제도에서는 중학생까지 1인당 최대 1.5만 엔을 지급하고 있으나 신제도에서는 최대 3.0만 엔으로 확충

**부모의 취업여부와 상관없이 어린이를 맡길 수 있는 “어린이라면 누구라도 통원할 수 있는 제도”를 2026년 4월부터 전국에서 개시. 보육서비스 내용도 확충

- ‘어린이·육아지원금’은 2026년 도입 시 1인당 사회보험료 부담을 연간 3,000엔~5,400엔 증액시킬 것으로 추정(미쓰비시UFJ은행)

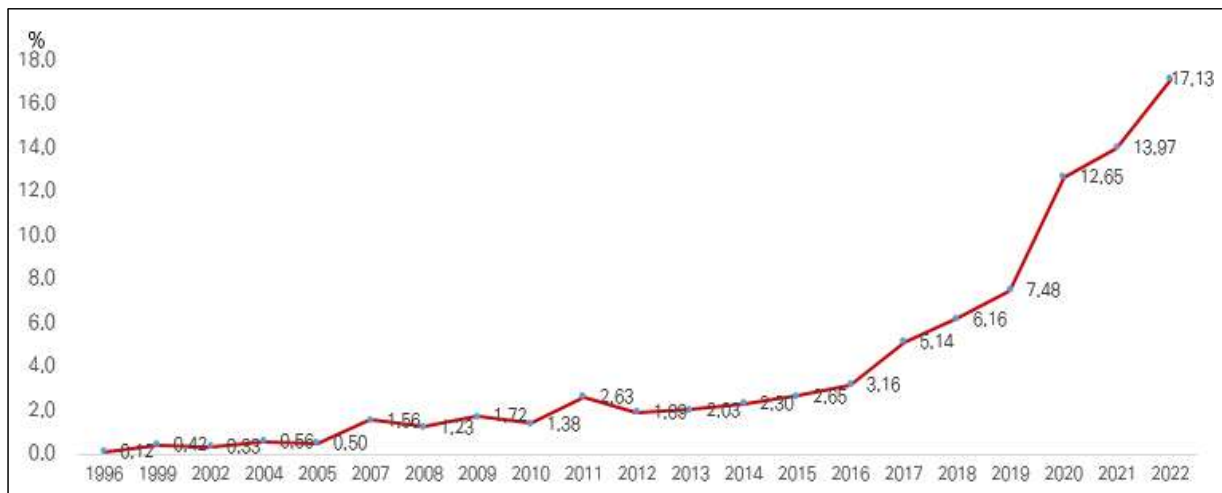
□ (일하는방식 개혁) 기시다 내각은 남성의 육아휴직 활성화를 위해 2022년 4월 「육아·간병 휴업법」(2010년 제정)을 개정. 여성의 경제활동 지속과 두 번째, 세 번째 자녀 출산 의욕 고취가 법개정 목적

- 남성의 육아휴직에 대해 출산 후 8주 이내에는 산후 육아휴직(‘산후파파육아휴직:産後パパ育休’)을 2회 분할하여 4주간 사용할 수 있게 함과 동시에, 자녀가 2세가 되기까지는 부부가 육아휴직을 교대로 사용할 수 있는 기회를 확대
- 법률 개정 이전에는 남성의 경우 출산 후 8주 이내에 육아휴직을 취득(‘파파휴직’)하면 자녀가 1세 이전까지 두 번째 육아휴직은 가능하나 세 번째 육아휴직은 불가. 자녀가 1세

이후에는 사유가 있는 경우 남성의 육아휴직 취득이 가능하나 개시시점이 자녀가 1세 또는 1.5세되는 시점으로 제한되어 부부의 육아휴직 교대 사용이 불가능

- 2022년 10월 개정법률 시행과 함께 일본 정부(후생노동성)는 육아휴직급부금 지급과 사회보험료 면제를 통해 임금의 최대 80%를 보장하고 2025년도부터는 실질적으로 100% 보장한다는 방침
- 일본은 육아휴직 임금 보전율을 “휴직개시부터 180일 이내에는 휴직 개시 전 6개월간 평균 임금(daily)에 지급 일수를 곱한 값의 67%, 휴직개시부터 181일 이후에는 50%”로 설정하고 있음. 상한은 2024년 7월말까지 휴직에 들어가는 경우, 휴직개시부터 180일 이내에는 31만 143엔(30일 기준), 181일 이후에는 23만 1,450엔(30일 기준)임. 하한은 휴직개시부터 180일 이내에는 5만 5,194엔(30일기준), 181일 이후에는 4만 1,190엔(30일 기준)임.
- 기업에는 출산을 앞둔 근로자에 대한 육아휴직제도의 개별 주지 및 육아휴직 의향 확인을 의무화
- 상장기업에는 2023년 4월부터 유가증권보고서에 남성육아휴직 취득률의 공시를 의무화

그림 6. 일본 남성의 육아휴직 취득률 추이



주: 후생노동성이 매년 약 6,000개 기업 및 사업소를 대상으로 실시한 설문조사 결과임. 회답률은 약 50%.

자료: 厚生労働省, 『雇用均等基本調査(女性雇用管理基本調査)』.

3. 기시다 내각의 저출산대책에 대한 평가

□ 일본종합연구소(NRI, 2024.6)는 기존 저출산 대책 중 아동수당에 대해 출생률 제고 효과가 없었다고 보고, 기시다 내각의 아동수당 확충에 대해서도 충분한 정책효과 검증 없이 ‘정치적’ 논리로 결정하였다고 비판

- 첫째, 일본의 저출산 문제는 육아 부담이 여성에 편중됨에 따라 여성의 워라밸이 곤란하

고, 여성의 출산이나 육아휴직이 캐리어에 장애가 되고 있는 데서 비롯되고 있다고 지적하면서, “단순한 경제적 지원만으로는 일본의 저출산 문제는 해결되지 않을 것”으로 단언

- 육아휴직 취득률을 성별로 나누어 보면 여성이 80%를 넘고 있는 반면 남성은 14% 정도에 불과하고 취득기간도 대부분 2주간 미만으로 짧다고 지적
- 둘째, 일본 정부의 저출산대책은 여전히 기혼자에 대한 지원에 편중되고 있음을 지적하고, 혼인을 제고에 정책적 배려가 필요하다고 지적. 2000년대에는 출생수가 연간 120만 명 정도였으나, 2023년 혼인수가 47.5만쌍으로 매년 감소 추세를 감안하면, 그 세대가 결혼 적령기를 맞이하는 2030년경에는 출생수가 더욱 감소할 가능성이 농후하다는 것.

□ 다이와종합연구소(大和総研, 2024.8)도 2017년 이후 출생률 저하의 기여도 분석을 통해 유배우율(有配偶率)의 감소(혼인의 감소)의 기여율이 약 60%, 유배우 출생률 저하의 경우는 약 40%로 추계하는 등 일단 저출산대책의 지원대상을 미혼자의 결혼쪽으로 방향타를 전환할 것으로 주문

- 첫째, 기혼자(유배우)의 출생률이 저하되고 있는 요인을 △출생률이 낮은 피보험자(여성) 비율이 상승하고 있는 부분과 △피부양자(여성) 출생률이 저하하고 있는 부분으로 분해한 후, 각각에 대해

- 출생률이 낮은 피보험자(여성)는 출산연령 정점이 30대 전반이어서 둘째를 출산하기에는 시간적 제약이 심하다는 점을 감안하여, 기존의 워라밸 관련 시책 외에도 연령이나 건강상의 이유에 대처하는 정책적 배려가 중요하다고 지적. 예. 스웨덴의 Speed Premium 제도

- 피부양자(여성)의 출생률이 2018년 이후 급락하고 있는 이유를 피부양자(여성)가 (여성이 피부양자인) 다른 세대와의 소득격차를 크게 의식하고 있는데서 찾고, 이들의 출생률 향상을 위해서는 현금급부가 효과적이라고 결론.

*다이와종합연구소는 여성이 피부양자이면서 일정 소득 이하의 세대에는 현금급부가 출생률에 정(正)의 효과가 있음을 검증. 예. 일본의 일부 지자체가 도입중인 주택육아수당은 이러한 세대에 비용대비효과가 큰 핀포인트 정책이라고 제언

- 둘째, 기시다내각의 가속화플랜에 대해서는 효과가 낮은 시책에 대한 예산배분이 과다하는 등 예산재분배가 필요하다고 주장

- 다이와종합연구소는 비용대비효과가 큰 시책은 워라밸지원·일하는방식 개혁 지원(남성육아휴직 활성화, 유연한 일하는 방식 도입)과 피부양자의 소득향상(연간소득의 벽(예, 106만 엔의 벽) 대응 등)이라고 결론. 낮은 시책은 일률적 급부확충(아동수당의 확충 등)