

일본의 아동빈곤 현황 및 정책 동향

Current Status and Policy Trends of Child Poverty in Japan

배준섭(고베대학교대학원 법학연구과 교수)
Bae, Junsob(Kobe University)

1. 들어가며

일본 정부는 2021년 11월 19일 78조 9000억 엔에 달하는 역대 최대 규모의 경제대책을 내놓았다. 역대 최대 규모의 경제대책이 된 주된 이유는 18세 이하 아동¹⁾을 대상으로 한 10만 엔의 급부정책 때문이다. 이 정책안은 ‘보편적 지급이나 선별적 지급이냐’, ‘왜 18세 이하로 연령 제한을 두는가’를 둘러싸고 커다란 논쟁을 불러일으켰다. 이 글에서는 18세 이하의 연령 제한이 등장하게 된 중요 요인이기도 한 아동빈곤 문제에 대해 일본 중앙정부가 어떠한 정책 대응을 시도하여 왔는지에 대해 관련 법률 및 정책 대강의 변화를 중심으로 알아본다.

2. 사회문제로서 아동빈곤 문제의 등장

일본에서 아동빈곤 문제가 본격적으로 주목받게 된 것은 2000년대 이후이다. 2008년에는 부모가 의료보험료를 납부할 수 없어서 아동이 국민건강보험의 혜택을 받을 수 없는 사례가 주목을 받았다. 이후에 아동빈곤을 주제로 한 서적도 다수 발간되었다(堀内, 2019). 2009년에는 후생노동성이 처음으로 일본 정부 차원에서 상대적 빈곤율 조사 결과를 공표하였다(朝日新聞, 2009. 10. 20.; 厚生労働省, 2009). 경제협력개발기구(OECD) 가맹 30개국 중 네 번째로 높은 상대적 빈곤율의 수치(15.7%)와 더불어 한 부모가족 아동의 경우 58%에 달하는 상대

1) 이 글에서 사용하는 ‘아동’의 개념은 18세 미만을 대상으로 한다.

적 빈곤율의 수치가 확인된 것이 사회문제로서 아동빈곤 문제를 결정적으로 위치 짓게 하는 계기가 되었다.²⁾

아동빈곤 문제가 2000년대 후반에 사회 문제로 등장하게 된 그 밖의 배경 요인으로 는 생활보호제도에 대한 예산 삭감을 들 수 있다. 생활보호 기준의 적정화가 이루어지면서 취학원조제도 등 경제적으로 곤궁한 아동을 경제적으로 지원하기 위한 제도를 이용할 수 없게 되는 사례가 발생해 연속적으로 아동빈곤 문제에도 영향을 미치게 되었다(近藤, 2013).

이와 같이 아동빈곤 문제가 사회문제로 주목받게 되면서 시민사회 차원에서도 ‘없애자! 아동의 빈곤’ 전국 네트워크, ‘아시나 가육영화’ 등의 단체를 중심으로 아동빈곤 문제 대책을 위한 입법을 요구하는 운동이 전개되었다(鳳, 2017).

3. 일본의 정책 대응

가. 「아동빈곤 대책의 추진에 관한

법률」의 제정

일부 국회의원을 중심으로, 시민사회로부

터 제기된 아동빈곤 문제 대책을 위한 입법 요구에 반응하여 2013년 「아동빈곤 대책의 추진에 관한 법률」이 제정되었다.³⁾ 2014년 8월 29일에는 동법 제8조⁴⁾에 의거하여 「아동빈곤 대책에 관한 대강」을 각의 결정하였다. 대강은 중점 시책으로 (1) 교육 지원, (2) 생활 지원, (3) 보호자에 대한 취로 지원, (4) 경제적 지원 등을 설정하였다. 이후의 사회 경제 정세 변화 및 정책의 실시 상황 등을 고려하여 5년마다 수정을 검토하기로 하였다.

교육 지원 항목의 구체적 시책으로는 학교 사회복지사 배치 충실, 소득연동 반환형 장학금제도 도입 등이 제시되었다(堀内, 2019). 생활 지원 항목과 관련하여서는 생활 곤궁자에 대한 포괄적인 상담 지원 사업 마련, 아동의 방과후 거처 기능 충실, 체험 장소 제공 등의 시책이 제시되었다. 보호자에 대한 취로 지원과 관련하여서는 생활 곤궁자를 위한 직업훈련 사업 마련, 모자가정 등의 취업·자립 지원 사업 실시 등의 시책이 제시되었다. 경제적 지원과 관련하여서는 아동부양수당의 지급⁵⁾과 모자과부복지

2) 아동의 상대적 빈곤율은 2007년 기준 14.2%.

3) 법률 제정 후 2014년 1월 17일부터 시행됨.

4) 제8조 '정부는 아동빈곤 대책을 종합적으로 추진하기 위하여 아동빈곤 대책에 관한 대강을 정하지 않으면 안 된다'.

5) 2016년 제190회 국회에서는 아동부양수당에 대해서 제2차 이후의 가산액을 배증하는 것을 주된 내용으로 하는 「아동부양수당법의 일부를 개정하는 법률」이 성립하였다. 이후 2019년 11월부터는 연 6회 지급이 되었다.

대부금 및 생활복지자금 대부 등의 시책이 제시되었다(近藤, 2013).

나. 민관 협력

한편 일본 정부는 2015년 4월 민관 공동에 의한 '아동의 미래응원국민운동'을 시작한다고 발표하였다. 아동을 지원하고 싶은 사람 및 기업을 실제로 현장에서 아동들을 지원하고 있는 비영리단체(NPO) 등과 연결시켜 중앙정부 및 지방공공단체가 행하는 시책을 촉진하고자 함을 목적으로 하고 있다.

이와 더불어 2015년 10월에는 '아동의 미래응원기금' 모금을 시작하였다. 이는 아동빈곤 대책을 추진하기 위한 민관 연계 프로젝트의 하나로, 기업 및 개인의 기부금을 모아 현장에서 아동들을 지원하는 단체의 활동을 지원하고자 하는 것이다.

다. 법률 개정

2019년 1월 법 시행 후 5년이 경과한 것을 계기로 초당파 의원연맹은 아동빈곤 대책법 개정에 관한 검토를 시작하였다(堀内, 2019). 같은 해 제198회 국회에서 이루어진 법 개정의 주요 내용은 이하와 같다. 우선 법률의 목적에서 아동의 '장래'뿐만 아니라 아동의 '현재'도 정책의 대상으로 하는 것을 명시하였다. 또한 구체적 시책의 취지

를 명확히 하였다. 교육 지원의 경우에는 교육 기회균등의 취지를 명확히 하였고, 생활 지원의 경우에는 아동에 대한 직접적인 지원 이외의 지원도 포함된다는 취지를 강조하였다. 취로 지원과 관련하여서는 취로 후의 직업생활도 지원 대상이 되도록 한다는 취지를 분명히 밝혔고, 조사연구와 관련하여서는 지표에 관한 연구를 행한다는 취지를 명확히 하였다. 이와 더불어 아동빈곤 대책에 대한 계획의 책정에 관한 노력 의무가 도도부현에 더하여 각 시정촌에도 부과되게 되었다(内閣府, 2019).

법률 개정과 함께 「아동빈곤 대책에 관한 대강」도 개정이 이루어졌다. 기본 방침의 경우 (1) 아동의 라이프스타일에 따라서 조기에 과제 파악, (2) 목소리를 낼 수 없는 아동 및 가정의 조기 발견과 지원의 다양화, (3) 계획 책정 및 노력의 충실, 시정촌 등이 보유하는 정보의 활용 촉진이 강조되었다.

이와 더불어 정책 지표에 관한 문제 제기에 대응하기 위하여 기존의 지표를 대폭 확충하였다. 기존 대강의 지표는 교육에 관한 지표, 직원 배치 및 제도의 홍보 상황에 관한 지표, 한부모 취로 상황의 지표, 소득에 관한 지표 등으로 주로 구성되어 있었다. 이에 대한 문제로 (1) 가정의 생활수준 및 건강에 관한 지표가 부족하다, (2) 시책의 충실도

등 실제로는 아동의 현황을 나타내는 지표가 아닌 것이 포함되어 있다. (3) 생활보호수급세대, 한부모가정, 아동보호시설의 아동에 관한 지표가 많아서 이 외의 아동에 관한 지표가 부족하다는 점이 지적되었다. 이와 같은 문제 제기에 대하여 일본 정부는 지표를 체계화하였다. 관계 시책의 실시 상황 및 대책의 효과 등을 검증·평가하기 위한 지표로 한부모의 정규 고용 비율, 식료품 또는 의복을 구입할 수 없었던 경험 등을 추가하였다. 지표를 기존 25항목에서 39항목으로 늘림으로써 보다 정확하게 정책 효과를 파악할 수 있도록 하였다.

는 데 사용된다. 2020년도 예비비 531억 엔을 책정하여 학생지원긴급부금을 창설하였다. 이를 통해 코로나로 인해 아르바이트 수입이 대폭 감소하여 학업을 지속하기가 곤란한 학생들을 지원하였다. 학습 보장에 필요한 인적 체제의 확보를 위하여는 2020년 제2차 보정예산 318억 엔을 책정하였다. 이를 통해 임시휴업의 장기화 및 단계적인 학교 재개를 감안하여 퇴직 교원 및 교직 과정의 학생을 비롯한 대학생 등 폭넓은 인재를 고용하여 긴급히 추가 배치함으로써 모든 학생들에게 배움의 기회를 보장하고자 하였다.

라. 코로나 감염 확대 후의 아동빈곤 대책에 관한 주요 시책⁶⁾

1) 교육 지원

코로나로 인해 가계가 급변한 세대의 학생에 대한 수업료 감면 등을 지원하기 위하여 2020년 제1차 보정예산 7억 엔을 책정하였다. 또한 곤궁 학생 등을 지원하기 위해 2020년 제2차 보정예산 153억 엔을 책정하였다. 이 예산은 각 대학 등이 행하는 독자적인 수업료 등의 경감 조치 경비를 지원하

2) 생활 안정을 위한 지원

방과후 아동클럽 등의 체제 강화 등을 위해 2020년 제1차 보정예산 165억 엔을 책정하였다. 방과후 아동클럽 등에 대해서는 오전부터 개방할 수 있도록 하고, 이 때문에 추가적으로 발생하는 경비에 대해서는 보조를 하였다. 이와 동시에 초등학교의 임시휴업 등에 따른 패밀리 서포트센터 사업을 이용할 때의 이용료 감면분도 보조하였다. 또한 생활 곤궁자 등에 대한 지원을 강화하기

6) 이하의 내용은 内閣府(2020)「新型コロナウイルス感染症拡大を踏まえた子供の貧困対策に資する主な施策について(概要)」를 바탕으로 하여 기술하였다.

위하여 2020년 제2차 보정예산 65억 엔을 책정하여 자립 상담 지원 기관의 인원 체제 강화, 전화·메일·SNS 등을 활용한 상담 지원 등 환경을 정비하고, 복지사무소 면접 상담 등의 체제를 강화하였다.

3) 보호자에 대한 직업생활 안정과 향상을 위한 취로 지원

초등학교휴업등대응조성금·초등학교휴업등대응지원금을 위해 2020년 제1차 보정예산 1673억 엔, 2020년 제2차 보정예산 46억 엔을 책정하여 아동 보호자가 휴직에 따른 소득 감소 문제를 안게 되었을 때, 이에 대응하기 위하여 정규직·비정규직과 관계없이 유급의 휴가(노동기준법상의 연차 유급휴가는 제외)를 준 기업에 대한 지원을 실시하였다. 또한 아동 돌봄으로 인하여 계약한 일을 할 수 없게 된 보호자에게 지원금을 지급하였다.

4) 경제적인 지원

육아 세대에 임시특별급부금을 지급하기 위하여 2020년 제1차 보정예산 1654억 엔을 책정하였다. 이를 통해 아동수당(본칙급부)을 수급하는 세대에 대하여 대상 아동 1명당 1만 엔의 임시특별급부금(일시금)을 지급하였다. 또한 저소득 한부모세대에 임

시특별급부금을 지급하기 위하여 2020년 제2차 보정예산 1365억 엔을 책정하여 육아와 일을 혼자서 해내야 하는 저소득 한부모세대의 육아 부담 증가 및 수입 감소에 대한 지원을 하였다.

4. 나가며

일본의 아동빈곤율은 여전히 선진국 중 높은 수준을 유지하고 있다. 후생노동성이 2020년에 공표한 국민생활기초조사 결과를 보면 아동빈곤율은 2018년 시점에 13.5%로 이전 조사인 2015년 13.9%보다 소폭 낮아졌다고는 하지만, 이는 여전히 일본의 아동 7명 중 1명은 빈곤 상태에 놓여 있다는 것을 의미한다.

일본은 지금까지 아동을 포함한 가족 지원에 대한 정부 지출 규모가 대단히 적은 국가였다. 2019년에 일본 정부가 가족 지원에 지출한 금액은 9조 6730억 엔으로(国立社会保障, 人口問題研究所, 2021), 국내총생산(GDP) 대비 1.73% 수준이다. 이는 스웨덴과 영국이 3% 전후의 수준임을 감안하면 매우 낮은 것이라고 할 수 있다. 이에 대한 비판은 연구자를 중심으로 지속적으로 제기되어 왔으며, 사회적으로도 문제가 되어 왔다. 이러한 영향을 받아 최근 실시된 자민당 총재 선거 및 중의원 선거에서 주요 후보자 및

정당들은 아동청 신설, 아동수당의 대폭 확대 등 아동을 정책 대상으로 하는 공약들을 적극 개진하였다.

한편 막대한 재정 지출을 동반한 일본의 주요 정책은 필연적으로 재원 문제를 낳게 하는데, 2020년 스가 정권은 고소득층에 대한 아동수당 제도를 폐지하고 이를 보육소 대기 아동 해소를 위한 재원으로 활용하는 것을 결정하였다. 이는 육아 지원 정책 내부에서 한정된 재원을 이동시킴으로써 현역 세대 내부에서의 갈등을 초래할 가능성이 높다고 할 수 있겠다(末富, 2021. 7. 29.).

일본 정부가 지금까지 실시해 온 아동빈곤 문제와 관련한 정책 동향은 비록 짧은 기

간이기는 하지만 정책 분석 지표의 세밀화를 통한 정책 효과의 향상을 목표로 하는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 「아동빈곤 대책의 추진에 관한 법률」이 제정될 당시부터 시민사회가 주장해 왔던 아동빈곤율 등에 관한 구체적인 수치 개선 목표의 설정은 개정법안에도 반영되지 못하였다. 가능한 촘촘하게 지표를 구축하려는 노력은 정책 목표 달성을 위하여 필요한 요소이다. 하지만 노동시장의 변화로 대표되는 사회구조의 급격한 변화가 기존 지표만으로는 정책 수요 파악이 곤란한 부분을 지속적으로 만들어 내는 것은 아닌지 신중히 고려해 볼 필요가 있다.

참고문헌

- 朝日新聞. (2009. 10. 20.). **貧困率 07年は 15.7% 政府算出 初めて公表**.
- 鳥咲子. (2017). 子どもの貧困対策 - 制度化の経緯と今後の課題 -. **日本労働年鑑**, 87, 38-66.
- 厚生労働省. (2009). 相対的貧困率の公表について. <https://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/10/h1020-3.html>에서 2021. 11. 26. 인출.
- 国立社会保障、人口問題研究所. (2021). **令和元年度社会保障費用統計**.
- 近藤裕. (2013). 教育を受ける機会を保障し、貧困の連鎖を断ち切るための子どもの貧困対策法の制定. **時の法令**, 1938, 23-35.
- 末富芳. (2021. 7. 29.). 子供をもつほど家計が苦しくなる「菅政権はいつまで“子育て罰”を続けるのか」. **PRESIDENT Online**.
- 内閣府. (2019). 子どもの貧困対策の推進に関する法律 改正概要. https://www8.cao.go.jp/kodomonohinon/yuushikisya/k_13/pdf/s2.pdf에서 2021. 11. 26. 인출.
- 内閣府. (2020). **新型コロナウイルス感染拡大を踏まえた子供の貧困対策に資する主な施策について(概要)**. https://www8.cao.go.jp/kodomonohinon/yuushikisya/k_16/pdf/s2.pdf에서 2021. 11. 26. 인출.
- 堀内雄斗. (2019). 子どもの貧困の把握と対策. **調査と情報 ISSUE BRIEF**, 1061, 1-12.