

IJS JAPAN REVIEW



백약이 무효한 일본의 저출산 대책

이창민 | 한국외국어대 융합일본지역학부 교수

백약이 무효한 일본의 저출산 대책

국내 한 대기업이 2021년 이후 태어난 직원의 자녀에게 현금 1억 원을 지급하는 파격적인 출산 장려 대책을 내놔서 화제가 되고 있다. 직원 자녀 70명에게 출산장려금 70억 원을 지급하는 것뿐만 아니라, 셋째까지 출산하는 경우 출산장려금이나 국민주택 규모의 영구임대주택 중 하나를 선택할 수 있도록 하겠다는 방침도 발표했다. 기업이 저출산 문제 해결을 위해 내놓은 파격적인 조치에 많은 이들이 부럽다는 반응을 보였지만, 한편으로는 우리의 저출산 문제가 더 이상 물러설 곳이 없을 정도로 심각하다는 사실을 보여주는 방증이었다. 실제로 2023년 우리나라 합계출산율은 0.72명으로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중 11년째 꼴찌를 기록하고 있으며, 올해는 0.6명대까지 낮아질 것이라는 비관적인 관측이 나온다. 최근 일본 증시 활황과 함께 금융위원회는 일본을 벤치마킹한 ‘기업 밸류업 프로그램’을 내놓았는데, 이번 기회에 기시다의 ‘이차원(異次元) 저출산 대책’ 역시 벤치마킹이 필요하다는 주장에 힘이 실리고 있다. 수치상으로 합계출산율이 1.26명인 일본이 우리보다 사정이 나아 보이는 것도 사실이다. 그렇다면 정말 일본의 저출산 대책은 우리의 처방전이 될 수 있을까?

성과 없는 일본의 저출산 대책

일본의 합계출산율은 1970년대 중반에 인구 대체 수준(현재 일본에서는 2.07명) 이하로 하락하였고, 이후 50년 가까이 그 상태가 지속되고 있다. 이러한 저출산 현상은 비단 일본뿐만 아니라 1970년대 이후 구 서방 선진국, 소련 붕괴 이후 동유럽 국가, 최근에는 동아시아 선진국 그룹에 이르기까지 공통된 현상이다. 합계출산율 하락은 1970년대부터 시작되었지만 일본 사회에서 인구감소를 심각하게 받아들이기 시작한 것은 1990년대부터이다. 1989년에 합계출산율이 1.57명까지 떨어지면서 이른바 ‘1.57쇼크’로 인해 정부가 저출산 문제 해결에 본격적으로 팔을 걷어붙였다. 종전에 합계출산율이 1.58명까지 떨어진 적은 딱 한번 있었는데, 1966

년 병오(丙午)년 때였다. 일본에서는 병오년에 태어난 여자아이는 기(氣)가 강하고 팔자가 드세다는 미신이 있어서 유독 여아 출산이 급감하는데, 1966년에는 전년 대비 출생아 수가 50만 명이나 감소했다. 즉, 일본 사회에서 합계출산율 1.58명은 매우 특수한 사정이 있는 경우에만 나올 수 있는 수치인데, 1989년은 별다른 이유 없이도 1.57명을 기록했으니 말 그대로 ‘쇼크’인 셈이었다.

그 결과 ‘일과 육아의 양립이 가능한 환경’을 만들어야 한다는 결론하에 1994년에 ‘육아 지원을 위한 시책의 기본방향’이 결정되어 이른바 ‘엔젤플랜’이 책정되었다. 이듬해인 1995년부터 5년 동안 실시된 엔젤플랜은 훗날 긴급보육대책에 불과했다는 비판을 받게 된다. 표면적으로는 후생성, 문부성, 노동성, 건설성 등 네 개 부처가 참여하였지만, 예산 부족과 인식 부족으로 인해, 실제로는 후생성이 보육시설을 늘리는 것이 주요 사업이었다. 당시 정책 담당자들 사이에서는 보육시설만 늘리면 저출산 문제는 해결될 것이라는 근거 없는 낙관론이 팽배해 있었다. 5년이 지나도 합계출산율 하락과 출생아 수 감소가 멈추지 않자, 일본 정부는 보육 문제에 맞춰져 있던 정책의 방향을 고용, 모자보건, 상담, 교육 등으로 폭넓게 재정립하고, 관련 예산을 대폭 늘렸다. 기존의 네 개 부처에 더해 새로이 대장성과 자치성이 참여하는 형태로 ‘新엔젤플랜’이 책정되고, 엔젤플랜에 이어서 2000년부터 5년 동안 실시되었다.

2000년대 이후에는 거의 매년이라고 해도 좋을 만큼, 저출산 대책이 발표되었다. 큰 뼈대만 정리하면, 2003년에 제정된 저출산사회대책기본법 제7조에 기반해서 2004년 저출산사회대책대강이 각의 결정되고, 이후 5년 단위로 구체적인 실행계획이 발표되었는데, 아동-양육지원계획(2005~09년), 아동-양육비전(2010~14년), 제3차저출산사회대책대강(2015~19년), 제4차저출산사회대책대강(2020~24년)으로 이어졌다. 정책별로 세세한 차이는 있지만 대체로 ① 만혼, 비혼 감소를 위한 결혼 지원, ② 고용안정을 포함해 출산, 육아의 경제적 지원, ③ 일과 양육의 양립을 위한 지원 등이 포함된다. 그렇다면 구체적인 실행계획 발표 이후 저출산 대책의 성과는 어떠했을까? 실행계획이 시작된 2005년에 1.5조 엔에 불과했던 관련 예산은 2022년에 6.1조 엔까지 늘어났지만, 공교롭게도 2005년의 합계출산율(1.26명)은 2022년의 합계출산율(1.26명)과 정확히 일치하고, 같은 기간 출생아 수는 106만 2,530명에서 77만 747명으로 30만 명이나 줄어들었다. 17년 동안 저출산 문제는 조금도 해결되지 않았다고 볼 수 있다.

나기초(奈義町) 마법이 불러온 착각

77만 명대에 그친 2022년의 출생아 수는 일본 사회에 ‘1.57쇼크’에 버금갈 정도의 충격을 안겨 주었다. 인구통계를 집계한 1899년 이후 처음으로 출생아 수 80만 명대가 깨졌기 때문이었다. 2017년 국립사회보장·인구문제연구소 추계에 따르면, 2033년이 되면 출생아 수가 77만 명대로 하락할 것이라고 했지만, 예상보다 10년이나 앞당겨진 셈이었다. 이에 기시다 후미오(岸

田文雄) 총리는 “젊은 인구가 급격히 감소하는 2030년대에 들어갈 때까지가 저출산 트렌드를 반전시킬 수 있는 마지막 기회”라며, 이차원(異次元)의 저출산 대책을 추진하기 위한 ‘아동 미래전략방침’을 공개했다. 아동수당을 늘리고, 보육시설 이용범위를 확대하고, 육아휴직시 보조금을 지급하는 등 관련 예산을 크게 늘렸지만 큰 틀에서 지금까지의 저출산 대책과 유의미한 차이는 없었다.

그보다 시선을 끈 것은 기시다 총리가 시찰한 오카야마현(岡山県)의 나기초라는 소도시였다. 나기초의 합계출산율은 일본의 다른 지자체 평균의 두 배가 넘는데, 2019년에는 2.95명을 기록해 언론에는 ‘기적의 마을(奇跡の町)’로 소개되었다. 일본뿐만 아니라 우리나라 신문과 방송에도 시골의 작은 도시 나기초에 대한 자세한 분석이 몇 차례나 소개되었다. 나기초의 저출산 대책을 보면, 출산 축하금, 영유아 치료비, 취학지원금과 같은 경제적 지원은 물론, 모자 건강상담이나 건강교육, 공동육아시설인 나기 차일드 홈과 같은 정서적 지원에 이르기까지 출산과 육아, 교육 지원에 있어 인구 5천의 소도시가 얼마나 많은 노력을 하고 있는지 엿볼 수 있다. 다만 열거한 정책들은 딱히 특별한 내용도 없거니와 이미 많은 지자체가 실시하고 있는 정책들과 크게 다르지 않다. 그렇다면 대체 나기초의 성공 원인은 무엇일까?

결론부터 말하면 숫자의 마법이 착각을 일으키고 있는 것에 지나지 않는다. 나기초의 합계출산율을 보면 1.41명에서 2.95명까지 매년 등락폭이 커서 평균값을 알기가 어렵다. 2019년에는 2.95명까지 치솟았던 합계출산율이 2020년에는 2.2명까지 떨어지고 2021년에는 다시 2.68명으로 폭등했다. 쉽게 이해할 수 없는 부분이다. 이미 이런 문제점을 지적하는 연구자도 있다. 김광희(2023)는 경이로운 나기초의 마법은 사실 합계출산율의 계산 과정에서 발생한 착각에 불과하다고 지적한다.¹⁾ 합계출산율은 여성이 평생 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수인데, 분모는 가임기여성(15~49세)의 연령대별 수의 합이고, 분자는 가임기여성의 연령대별 출생아 수의 합이다. 분자인 출생아 수가 늘어나 합계출산율이 상승하지만, 분모인 가임기 여성의 수가 줄어도 합계출산율은 상승한다.

2005년에서 2019년에 걸쳐 나기초의 합계출산율은 1.41명에서 2.95명으로 두 배 이상 상승했지만, 같은 기간 출생아 수는 43명에서 55명으로 28%포인트 증가하는 데 그쳤다. 합계출산율 상승이 단지 아이가 많이 태어나서 올라간 것은 아니라는 뜻이다. 게다가 나기초에는 육상자위대가 주둔하고 있어서 전 인구의 10% 이상이 자위대이고, 젊은 부부 세대가 많이 거주하고 있다. 나기초가 실시하고 있는 각종 저출산 대책이 합계출산율 상승에 도움은 되었겠지만 결정적인 원인은 아닐 수 있다는 뜻이다. 문제는 우리나라 일본 할 것 없이 언론이 나기초의 저출산 정책을 앞다투어 성공 사례처럼 포장하는 바람에 정책의 효과가 실제보다 과장되었다는 데 있다.

1) 김광희, 「일본의 저출산 대응전략이 한국에 던지는 시사점: 일본 오카야마현 나기초의 사례연구를 중심으로」, 『한일경상논집』 100, 2023.

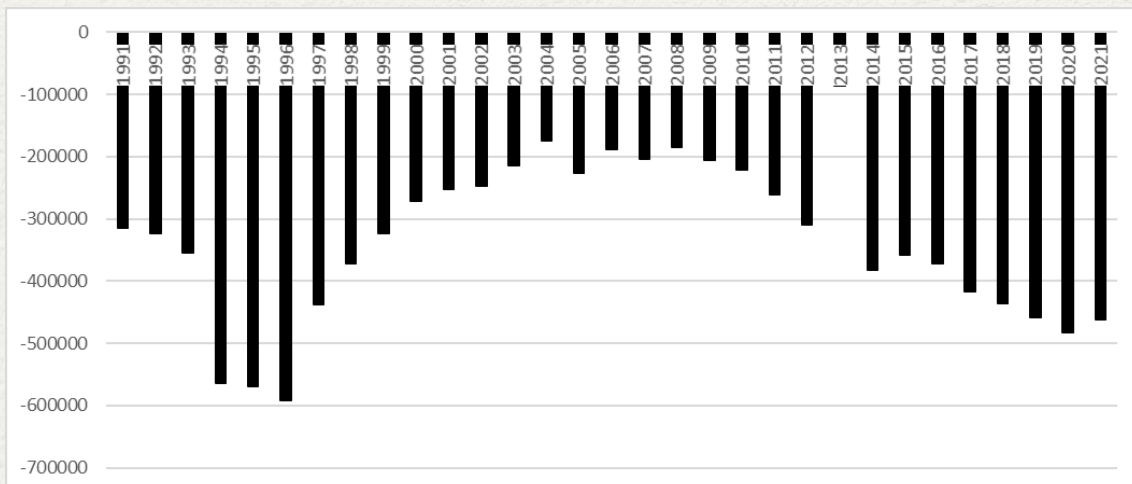
인구감소 정책의 핵심은 속도 조절

나기초의 사례는 일본 전체 합계출산율의 변화를 해석할 때도 도움이 된다. 일본의 합계출산율은 2005년에 1.26명으로 최저 수준을 기록한 이후 반등해서 2015년에는 1.45명까지 증가했다. 2000년 이후 1.3명대를 넘지 못한 우리나라 입장에서는 일본의 성공 사례를 배울 필요가 있다는 주장에 힘이 실렸다. 일본이 2005년부터 실시한 저출산대책대강의 실행계획이 효과를 보기 시작했다는 분석도 이어졌다. 그러나 이는 모두 착각이다. 일본의 합계출산율은 1996년부터 하락하기 시작해 2005년에 저점을 지나 2015년까지 상승하는 U자형을 그리는 데, 이는 가임기 여성이 감소하는 속도가 $\cap$ 자형을 그리기 때문이다(<그림1> 참조). 분자(출생아 수)가 계속 줄어드는 가운데, 분모(가임기 여성의 수)가 작아지는 속도가 변하면서 정책효과와는 상관없이 합계출산율이 요동을 친 셈이다. 2005년과 2022년은 동일한 합계출산율인 1.26명을 기록했지만 그 사이 태어난 아이는 30만 명이나 감소하였다. 더 많은 저출산 대책이 발표되고 예산이 증액된 2015년 이후에 합계출산율은 오히려 감소하고 있다. 합계출산율이라는 지표에 집착할 필요가 없다는 뜻이다.

우리가 주목해야 할 일본의 정책은 지난 아베 정부에서의 ‘1억 총활약’ 구상이다. 1억 총활약 사회는 인구감소 자체를 막을 수는 없다는 공감대에서 출발한다. 인구감소를 막을 수는 없지만, 속도를 늦추고, 일하는 사람의 숫자를 늘리는 것은 가능하다. 먼저 비노동력인구였던 전업주부들을 노동시장으로 유턴시켜 노동력 인구를 늘렸다. 생산가능인구의 범위도 확장했다. 정년을 65세로, 또다시 70세로 연장해 일하는 인구를 늘렸다. 외국인 노동자도 폭넓게 받아들이고 있다. 2019년에 새로 생긴 재류자격인 ‘특정기능 2호’는 갱신 횟수에 제한이 없고 가족 동반도 가능해, 사실상 블루칼라 노동자의 이민 창구 역할을 한다. 인구가 감소하는 속에서도 최근 10년 동안 500만 명의 노동력 인구가 증가한 이유이다.

<그림1> 가임기여성의 감소폭

(단위: 명)



출처: 정부통계 e-Stat에서 필자 작성.

아베의 1억 총활약 사회가 50년 뒤에도 인구 1억을 유지한다는 목표였다면, 기시다 정부의 인구감소 속도 조절은 좀 더 장기적인 목표를 제시하고 있다. 올해 초 인구전략회의는 2100년에 8,000만 인구를 목표로 하는 제언 ‘인구비전 2100’을 공표했다. 기시다 총리는 이 제언에 대해 국민적 공감대를 넓히고 결과를 만들어내겠다고 약속했다. 반면 우리는 어떠한가? 2020년에 정점(5,148만 명)을 지나 총인구가 감소하고 있지만, 정부가 제시하는 현실적인 착지점은 아직 보이지 않는다. 총선을 앞두고 각종 저출산 대책이 쏟아지고 있지만, 일본이 30년 동안 해봐도 큰 효과를 보지 못했다는 사실을 상기할 필요가 있다. 지금 우리에게 필요한 것은 인구감소 속도를 늦출 방법들 그리고 최종 착지점에 대한 청사진 제시이다.



이창민
한국외국어대 융합일본지역학부 교수

<IJS일본리뷰>는 서울대 일본연구소의 사회공헌 사업의 일환으로
일본이슈 및 한일현안에 대한 전문가 칼럼을 발신하고, 미래지향적인 소통의 장을 열고자 합니다.
서울대 일본연구소가 기획하고 (재)학봉장학회가 후원하고 있습니다.

※ 필진의 글은 일본연구소의 공식 입장과는 무관합니다.