DOI https://doi.org/10.35506/jspace.2024..35.002

일본의 인구감소·지방위기 대응을 위한 저출산 대책의 전환

: 사노시(佐野市)와 나고야시(名古屋市)의 사례 연구*

이지영 _ 국립창원대학교 사회과학연구소 전임연구원

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 일본 사례연구의 유효성
Ⅲ. '1.57쇼크'와 저출산대책
Ⅳ. 지방위기와 저출산대책
Ⅴ. 지역밀착형 저출산대책, 사노시
Ⅵ. SDGs와 저출산대책, 나고야시
Ⅶ. 나오며

국문초록

본 글은 일본의 저출산대책의 전환에 대하여 사노시와 나고야시의 사례를 통해 고찰하였다. 두 사례를 통해 일본은 중앙 정부 주도의 저출산대책에서 지역 주도의 지역의 실정에 맞춘 저출산대책으로 그 중심을 옮기고 있음을 알 수 있었다. 분석 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째는 일본은 보다 장기적인 관점에서 인구규모와 지역 균형을 고려하고 있으며, 중앙 정부는 방향 설정과 지원, 대도시는 권역 차원의 인구감소 대응을 위한 저출산대책의 수립과 추진, 중소도시는 증거 기반 정책

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2022S1A5C2A03093617).

www.kci.go.kr

수립 EBPM에 의한 지역밀착형 저출산대책의 추진 등 각각의 행위자가 역할과 기능을 하고 있다. 둘째는 각 지역이 저출산의 원인을 면밀히 분석하고 그에 대한 대책을 체계적으로 수립, 시행하고 있다. 사노시는 저출산대책지역평가틀을 이용하여 출산비용의 경감과 주거공간 개선을 추진하고 있으며 기존의 저출산대책을 총 점검하여 개선점을 파악하고 정책의 우선순위를 결정하고 있다. 나고야시는 출산–육아–어린이집–유치원–초 · 중 · 고교까지 생애주기별 연계 지원 강화와 청년인구의 도쿄 유출에 대한 대응책으로 정주 환경 정비에 힘을 기울이고 있다. 셋째는 저출산대책에 대한 지지 동원과 합의 도출을 위해 각각의 전략을 구사하고 있다. 사노시는 지자체 차원의 합의와 문제의식 공유를 위해 워크숍과 저출산대책추진본부회의를 적극 활용하였고, 나고야시는 지속가능개발목표 SDGs를 활용하고 있다. 넷째는 추진체계의 구축이다. 사노시는 부서횡단적 추진체계 구축에 성공했으며, 나고야시는 권역차원의 저출산대책, 인구감소 위기 대응 추진을 위해 특별자치시의 신설을 장기 목표로 지속적으로 정부에 요구하고 있다. 저출산 문제는 기존의 가정, 아동관련 부서 차원에서만 대응할 수 없는 문제이며 한 도시에서만 대응해서는 한계가 있기 때문이다. 다섯째, 제조업 중심의 산업도시에서는 여성 청년인구의 유출이 지속적으로 증가하고 있는 현상이 공통적으로 나타나고 있다. 이에 대한 지역 산업과 일자리, 가치관, 지역사회의 문화 등 다양한 분야에서의 논의와 제고가 필요하다.

주제어
지역밀착형, 저출산대책, 인구감소, 사노시, 나고야시

Ⅰ. 들어가며

1960년 합계출산율[1](이하 출산율) 6.0을 기록하며 고출산 국가였던 한국은 1962년 이래 강력한 출산억제정책을 실시했다. 출산억제정책은 1995년까지 이어지면서 높은 성과를 나타냈고, 출산율은 지속적으로 하락하여 1983

1) 합계출산율(total fertility rate, TFR)은 여성 한 명이 가임기간(15~49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수를 나타낸 지표로 연령별 출산율의 총합이며, 출산력 수준을 나타내는 대표적 지표로 사용되고 있다.

www.kci.go.kr

년에는 2.08로 이미 인구대체출산율[2] 이하로 떨어졌다. 한국 사회는 새로운 인구안정기로 접어들 것이라는 예측과는 달리 이후로도 급속한 출산율 하락으로 2001년부터 출산율 1.3이하의 초저출산 사회로 진입했다. 2023년 현재 출산율은 세계 최저 수준인 0.72를 기록했다. 불과 60여 년 사이에 한국은 고출산 사회에서 초저출산 사회로 급격히 변화한 것이다.[3]

이러한 변화는 인구감소와 지방의 위기를 초래하고 있다. 지방의 위기는 단적으로 1960~1970년대 이후 국가 주도의 산업단지 형성을 계기로 발전하며, 제조업 생산 공장을 중심으로 수십 년간 지방광역권의 거점도시 역할을 담당해온 울산, 창원, 마산, 포항, 구미, 광양 등 산업도시들조차 저출산과 인구유출, 제조업 위기가 심화되면서 지속가능한 발전이 어려운 과제가 되었다는 것에서 알 수 있다. 창원을 예로 들면, 창원은 지난 50년 간 국가 산업단지 조성으로 일자리를 창출하고 인구가 증가하며 산업단지가 성장하는 만큼 지속적으로 팽창해왔다. 그러나 창원은 2012년부터 2022년까지 최근 10년간 1,106,081명에서 1,035,475명으로 10만 명 이상 인구가 감소했다. 또한 출생아수는 11,627명에서 5,213명으로, 혼인건수는 7,256쌍에서 3,341쌍으로 각각 40% 이상 급감했으며, 그 가운데 청년인구의 유출은 증가하고 있다.[4] 창원의 이러한 저출산·인구감소는 산업도시로서의 지속가능한 발전을 전망할 수 없게 하는 위기 요인의 하나이다.

지금까지 중앙 차원뿐 아니라 지방 차원에서도 저출산대책은 주요 과제

2) 인구대체출산율은 현재의 인구를 유지하는 데 필요한 합계출산율을 의미하는 것으로 세계 대체출산율은 약 2.2이고, 선진국은 2.1이다. 합계출산율이 인구대체출산율 이하일 경우를 저출산, 1.3 이하면 초저출산이라고 한다.

3) 최정원, 「한국 초저출산과 여전히 남아 있는 성역할 분리 문화」, 김민정 외, 『저출산 시대의 가족정책 젠더, 가족, 그리고 국가』, 한울아카데미, 2019, p.276.

4) 창원시, 「연도별 인구동태」, https://bigdata.changwon.go.kr/portal/statUse/stat/useCwStatPop.do (검색일: 2024. 3. 17).

www.kci.go.kr

로서 추진되어왔고 많은 재원이 투입되어왔다. 그러나 직접적 재정지원을 통한 출산장려와 육아지원 등 출산율 끌어올리기에 정책이 집중되어 유효한 결과는 얻지 못하고 있고, 인구감소는 심화되어 '지방소멸론'까지 대두되고 있는 상황이다. 이제 저출산대책을 재구조화해야할 시점에 와있다. 그 재구조화의 주체는 중앙이 아닌 각각의 문제를 안고 있는 지역이 되어야 할 것이다. 저출산의 문제는 전국적으로 동일하지 않다. 지역마다 저출산의 원인과 양상이 다르고 따라서 그에 대한 대책도 달라져야 한다.

이에 본 글은 한국보다 먼저 유사한 문제로 고민하고 대책을 강구하고 있는 일본의 지방 도시에 대한 사례연구를 통해 한국의 저출산대책의 재구조화에 시사점을 도출하고자 한다. 일본은 1989년도의 출산율 1.57을 쇼크로 인식하며 1991년부터 약 30년간 저출산대책을 추진해왔다. 특히 인구위기를 '지방소멸'로 담론화하며 2014년부터 일본 전체의 자연감소와 지방의 사회감소를 멈추기 위해 지방창생정책을 국가전략으로 추진하고 있다. 2014년에 제정된 '마을·사람·일 창생법(まち·ひと·しごと創生法)'에 따라 지자체는 2015년부터 제1기 '마을·사람·일 창생 종합전략(まち·ひと·しごと創生総合戦略)' (이하 종합전략)을 시행했다. 이때부터 일본의 저출산대책은 지방창생의 핵심으로 정위되었다. 제1기에는 주로 출산율 증가를 목표로 교부금 확대를 통한 결혼매칭이나 출산, 양육 지원 등의 시책들이 추진되었지만 대다수의 지자체에서 자연감소는 지속되고 있다. 이에 2020년부터 시행한 제2기 종합전략에서는 지금까지의 중앙 정부의 이니셔티브로 양적 측면에서 접근했던 저출산대책을 지역밀착형으로 전환하고 있다. 지역에 따라 출산율이 다르고 저출산의 주요 원인도 다르기 때문이다. 2020년 일본 전체 출산율은 1.34였지만 가장 높은 오키나와(沖縄) 1.86부터 가장 낮은 도쿄의 1.13까지 지자체 간 차이가 있다. 미혼율·초혼연령이 높지만 유배우 출산율이 높은 오

www.kci.go.kr

키나와, 미혼율·초혼연령이 높고 유배우 출산율도 낮은 도쿄, 미혼율·초혼연령이 낮지만 유배우 출산율이 낮은 아키타(秋田), 미혼율·초혼연령이 낮지만 유배우 출산율 모두 낮은 미야자키(宮崎) 등 출산율에 직접적인 영향을 미치는 요인에서도 차이를 확인할 수 있다.[5)]

본 글은 지역밀착형 저출산대책을 추진하고 있는 도치기현(栃木県)의 사노시(佐野市)와 아이치현(愛知県)의 나고야시(名古屋市)의 사례연구를 통해 두 도시의 저출산 요인과 문제, 그에 대응한 시책이 무엇인지, 어떻게 추진하고 있는지를 분석하여 한국의 저출산대책의 재구조화에 유의미한 함의를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 일본 사례연구의 유효성

21세기 저출산 문제는 한국이나 일본만의 문제가 아닌 탈산업사회의 공통적인 현상이라고 할 수 있다. 2021년 OECD 주요 국가들의 출산율을 보면 프랑스 1.80, 호주 1.70, 스웨덴 1.67, 미국 1.66, 네덜란드 1.62, 독일 1.58, 영국 1.56, 캐나다 1.43, 이탈리아 1.25[6)]로 모두 인구대체율 2.1 이하를 나타내고 있다. 제조업에서 서비스업, 지식정보산업으로의 산업구조의 변화와 가치의 다양화, '남성은 일, 여성은 가정'의 성역할분업의식을 기반으로 하는 남성생계부양자형 전통적 가족 개념의 해체를 특징으로 하는 탈산업사회에서 생물학적 재생산만으로는 인구감소는 피할 수 없는 미래이다. 이러한 가운데 각국의 저출산 문제 대응은 다양한 양상을 나타내고 있다. 우선 영국과 미국, 호주는 COVID-19 이전까지 장기적으로 안정적인 출산율을 유지해왔

5) 内閣官房, 「地域少子化·働き方指標(第5版)」, https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r04-12-26-shihyou5.pdf (검색일: 2024. 4. 20).
6) OECD, 「Fertility rates (indicator)」, https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm (검색일: 2024. 4. 20).

www.kci.go.kr

기 때문에 차별화된 저출산대책이 없는 경우이다. 한편 스웨덴, 프랑스, 네덜란드는 출산율이 저하되었다가 적극적인 저출산대책을 통해 출산율을 상승시키고 있다. 그리고 독일, 이탈리아, 캐나다는 이민의 수용으로 저출산 문제에 대처하고 있다.[7] 따라서 주로 프랑스와 스웨덴의 사례가 한국의 저출산대책의 모델로서 연구되고 소개되어왔다.[8]

그러나 프랑스나 스웨덴의 성공적인 저출산대책을 한국에 도입한다고 해서 효과를 거두기는 쉽지 않다. 그 이유는 첫째, 저출산의 원인이 다르다는 것을 들 수 있다. 한국의 경우 저출산의 직접적 원인 중 하나가 미혼율의 증가이다. 한국에서는 혼인 관계에서의 출산만이 사회적으로 정당화되어 혼외자의 출생이 매우 적기 때문이다. 2020년 현재 한국의 혼외자 비율은 2.5%로 EU와 OECD의 평균인 41.9%에 비해 극히 낮다. 혼외자 비율이 62.2%인 프랑스나 55.2%인 스웨덴[9]에서는 미혼률의 증가가 저출산으로 직결되지는 않는다. 둘째는 저출산대책의 핵심인 일·가정 양립의 제도적 맥락이 상이하다는 것이다. 프랑스나 스웨덴 등 유럽 각국의 일·가정 양립은 동일노동동일임금과 노동의 유연안전성(flexicurity)의 제도화를 기반으로 하고 있다. 경제적으로나 시간적으로 남성의 육아 참여가 가능하고 출산·육아 부담으로 인한 여성의 경력단절을 회피할 수 있는 제도설계이다. 동일노동동일임금과

7) 山田昌弘, 『日本の少子化対策はなぜ失敗したのか?』, 光文社新書, 2020, pp.61~63.
8) 조희연, 「저출산과 프랑스 영유아 교육·보육 협력 사례 연구」, 『여성연구』 70호, 2011, pp.237~269; 정상천, 「저출산 문제 극복사례 프랑스 사례연구」, 『한국정치외교사논총』 35권 2호, 2014, pp.327~359; 이문숙, 「프랑스의 저출산 문제 해소 요인」, 『한국콘텐츠학회논문지』 16권 1호, 2016, pp.558~567; 장선화, 「일-가정 균형정책과 지속가능한 발전: 스웨덴 사례를 중심으로」, 『유럽연구』 36권 2호, 2018, pp.55~186; 강수돌, 「스웨덴 남성의 육아휴직 경험과 윤리경영」, 『윤리경영연구』 20권 1호, 2020, pp.33~66.
9) 혼외자 비율의 수치는 OECD, 「Chart SF2.4.A. Share of births outside of marriage」, https://www.oecd.org/els/family/database.htm (검색일: 2024. 4. 20).

www.kci.go.kr

노동의 유연안전성의 제도화가 미흡한 한국에서 일·가정 양립은 기업의 재량에 의존하는 바가 크고 기업이 효율성과 비용을 중시할수록 일·가정 양립은 현실적으로 작동하지 않게 된다.

이에 비해 일본은 한국과 마찬가지로 2020년 혼외자 비율이 2.4%로 낮아서 미혼율이 저출산의 직접적 원인의 하나이다. 또한 일·가정 양립의 제도적 맥락이 유사하다. 이러한 일본은 전후 최저 출산율 '1.57쇼크'로 명시적인 저출산대책을 추진한 이래 2023년 현재 출산율 1.20으로 초저출산 사회로 진입했으나 한국의 급격한 출산율 저하와 비교할 때 완만한 하락세를 나타내고 있어, 일본의 저출산대책은 일정 정도 유효하다고 평가할 수 있다. 일본의 저출산대책에 대해서는 우선 30년에 걸친 저출산대책의 확대와 변화의 궤적을 그린 연구가 진행되었다.[10] 또한 1.57쇼크의 담론정치를 구사하고 저출산대책을 국가의 주요 정책으로 의제설정하며 저출산대책을 주도한 후생성의 정책이념과 역할을 강조한 연구도 추진되었다.[11] 그리고 2005년 1.26까지 떨어진 출산율이 2015년 1.45까지 회복되면서 일본의 저출산대책을 긍정적으로 평가하는 연구가 이어졌고,[12] 육아지원, 보육정책, 인구감소와 지방위기 대응 차원의 저출산대책 등 다양한 정책내용이 분석되었다.[13] 한편 일본의

10) 阿藤誠, 「日本の「少子化対策」ー20年の軌跡とその評価」, 『人口科学 研究』 第23巻 第2号, 2010, pp.187~207; 守泉理恵, 「第４次少子化社会対策大綱と日本の少子化対策の到達点」, 『日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究 令和２年度 総括研究報告書』, 2021, pp.46~56; 桐原康栄, 「少子化の現状と対策」, 『調査と情報―ISSUE BRIEF―』 No. 1163, 2021, pp.1~10.

11) 西岡晋, 『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制 家族政策の「少子化対策」化』, ナカニシヤ出版, 2021.

12) 兼田健司, 「少子化対策の政策評価：次世代育成支援推進法に基づく行動計画の評価を中心に」, 高橋重郷·大淵寛, 『人口減少と少子化対策』, 原書房, 2015, pp.199~232; 増田雅暢, 「2006年の35年ぶり出生率反転 妊娠·出産時の費用負担軽減が奏功」, https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20180911/se1/00m/020/003000c (검색일: 2024. 4. 20).

13) 김희정, 「일본 보육정책의 최근 동향 : 1990년~2005년을 중심으로」, 『유아교육학

www.kci.go.kr

저출산대책에 대한 비판적 고찰도 이루어졌다. 일본의 저출산대책은 저출산의 원인인 미혼화와 청년층의 경제력 격차의 확대를 간과하여 실패했다는 주장[14]과 젠더적 관점에서 일본 사회의 성역할분업과 그 의식의 견고함, 저출산대책의 수혜에 있어서 여성의 계층화를 비판한 연구[15]가 그것이다.

이러한 선행연구는 일본 정부 차원의 정책을 주로 분석하고 있어 지역마다 다른 저출산 문제를 진단하고 그에 대한 대응을 탐구하기에는 한계가 있다. 본 글은 그러한 선행연구의 한계를 극복하기 위해 지역밀착형 저출산대책에 관한 최초의 일본 사례 분석으로, 한국의 저출산대책의 재구조화에 유의미한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

분석 대상은 사노시와 나고야시이다. 두 시는 지방의 중소도시와 대도시라는 차이는 있지만 모두 지역의 일자리를 창출하고 인구를 유지, 또는 흡수하며 성장해온 산업도시라는 공통점이 있다. 또한 두 시 모두 산업구조의 재편 가운데 저출산과 인구감소, 수도권, 특히 도쿄로의 인구유출 문제를 겪으며 이에 대한 대응으로 지역밀착형 저출산대책을 추진하고 있다. 본 글은 이러한 두 시의 사례연구를 통해 일본의 중앙 차원이 아닌 지역의 산업도시 차원의 저출산 원인과 대책에 대한 새로운 지역 데이터를 생산함으로써 저출산 문제에 대한 연구를 심화시키는데 기여하고자 한다. 또한 지방의 중소도시와 대도시를 함께 살펴봄으로써 지역의 인구 규모, 지자체 규모에 따른 지역밀

논집』 9권 4호, 2005, pp.261~275; 안현미, 「일본의 저출산 극복을 위한 일·가정 양립 지원정책 분석을 통한 한국 저출산정책의 함의 : 육아·개호휴업법 개정내용을 중심으로」, 『사회복지정책』 30집, 2007, pp.311~338; 장경희, 「일본 보육정책의 최근 동향과 과제」, 『日本研究論叢』 43호, 2016, pp.31~64; 전대욱, 「저출산·고령화에 따른 지역발전의 영향과 향후 대책 : 일본 로컬아베노믹스와 지방창생전략의 시사점」, 『지방행정연구』 31권 1호, 2017, pp.63~84.

14) 山田昌弘(2020).

15) 이지영, 「일본의 출산정책의 변화와 젠더적 함의」, 『日本學報』 118호, 2019, pp.379~403.

www.kci.go.kr

착형 저출산대책의 다양성과 특성을 파악함으로써 한국의 지역밀착형 저출산대책에 대한 정책적 함의성을 높일 수 있기를 기대한다.

일본의 지역밀착형 저출산대책에 관한 연구는 이제 시작된 단계여서 이 두 시의 사례연구를 위해서는 현지조사가 필수이다. 본 글은 사노시와 나고야시의 사례분석을 위해 각 시의 저출산대책 담당자들과 심층면접을 실시하였으며 관련 자료를 제공받았다. 다음 〈표 1〉은 심층면접 대상자이다.

〈표 1〉 심층면접 대상자

	일시	대상	장소
사노시	2024년 2월 1일 오전 10시	종합전략추진실 저출산대책·여성활약추진 담당 오제키 미츠루(小関満)	사노 시청
		종합전략추진실 저출산대책·여성활약추진 담당 구리하라 타구야(栗原卓也)	
		종합정책부 행정실무연수원 미즈시마 유키(水島優木)	
		정책조정과 지역활성화 담당 유자와 아키히로(湯沢昭啓)	
나고야시	2024년 2월 2일 오전 10시	총무국 기획부기획과 하기노 아키오(萩野晃央)	나고야 시청
		총무국 기획부기획과 니이나이 마사노리(二井内政典)	
		총무국 기획부기획과 모리 가쓰야(森活也)	

출처: 필자 작성

우선 두 시의 사례 분석에 앞서 지역밀착형으로 전환되기까지의 일본의 저출산대책에 대해 개괄하고자 한다. 여기서는 시기별로 저출산대책의 주요 내용을 제시할 뿐만 아니라 어떻게 저출산 문제가 의제설정 되었는지를 이해하는 데 주안점을 둔다.

Ⅲ. '1.57쇼크'와 저출산대책

일본은 1937년 중일전쟁을 일으키면서 1938년 국민총동원법을 성립시킴과 더불어 육군의 요청으로 인구문제연구소를 설치하였다. 1941년에

www.kci.go.kr

1960년 일본 본토 인구 1억 명을 목표로 출생증가를 위한 방책이 포함된 인구정책확립요강을 발표한 일본은 패전할 때까지 출산장려를 통한 인구증가를 꾀하였다. 그러나 패전 후 식민지와 점령지, 전선으로부터 일본인이 대거 귀환하고 제1차 베이비붐(1947~1949년)으로 연간 260만 명 이상 출생하면서 일본은 기존의 출산장려에서 산아조절을 통한 인구억제로 선회, 1957년까지 출산율이 4.3에서 2.0까지 급격히 낮아졌다. 그럼에도 불구하고 제2차 베이비붐(1971~1974년)이 도래하고 매년 200만 명 이상이 출생하자 인구는 자연증가하는 것, 인구증가는 경제성장의 위협이 되는 것으로 인식하였다. 이때의 과제는 어떻게 하면 적정 수준에서 인구증가를 정지시킬 수 있을까 하는 '인구정지론'으로 수렴되었다.[16]

한편 고도경제성장기를 거치면서 일본 사회에 새롭게 등장한 과제는 고령화였다. 1957년에 이미 2.0까지 낮아진 출산율이 고도경제성장기에 지속되면서 급속한 고령화가 진행된 것이다. 그러나 저출산에 대한 문제의식은 전혀 없었다. 고도경제성장기 혁신지자체는 노인의료무료화 등 고령화대책을 주도했고 복지원년으로 일컬어지는 1973년에는 정부 차원에서도 연금, 건강보험 등 고령화에 대한 대응이 제도화된다.[17] 1980년대에도 이어지는 출산율 저하는 저출산이 아닌 고령화의 문제로 인식되었고 고령화대책에 중점이 두어졌다. 인구는 여전히 자연증가하는 것으로, 출산율 저하는 일시적인 현상이며 곧 회복될 것이라는 낙관론이 지배적이었다.[18]

그러나 1990년대에 접어들면서 선진국을 중심으로 저출산이 새로운 사회문제로 등장했다. 저성장과 탈산업사회가 본격적으로 진행된 것이다. 일본에서는 인구낙관론과는 달리 제3차 베이비붐은 오지 않았고, 1989년에 출산

16) 이지영(2019), pp.383~385.
17) 西岡晋(2021), pp.136~139.
18) 西岡晋(2021), pp.140~143.

www.kci.go.kr

율이 최저치였던 1966년의 1.58을 밑도는 1.57을 기록했다. 후생성과 언론은 이를 '쇼크'로 받아들였고, 일본 사회에 1.57쇼크가 확산되었다. 이 1.57쇼크로 인해 저출산은 사회문제로 인식되었고 정책과제에 고령화와 더불어 저출산 대응이 새로 추가되게 되었다. 이제 인구에 대한 낙관론은 위기론으로 변화되었다. 〈표 2〉는 최초의 저출산대책인 엔젤플랜 이후 현재 추진 중인 제4차 저출산사회대책대강과 '차원이 다른 저출산대책'에 이르는 일본의 저출산 대책의 주요 내용을 정리한 것이다.

〈표 2〉 일본의 저출산대책의 주요 내용[19]

	명칭	주요 내용
1994	향후의 육아 지원을 위한 시책의 기본적 방향에 대해서(엔젤플랜)	일과 육아의 양립을 위한 고용환경 정비, 다양한 보육서비스 충실화, 모자보건의료체제의 충실화, 주거·생활환경 정비
	긴급보육대책 등 5개년 사업	저연령 아동·연장 보육 등 확대, 지역육아지원센터 정비
1999	저출산대책추진기본방침	고정적 성역할분업이나 직장우선의 기업풍토 시정, 일과 육아의 양립을 위한 고용환경 정비, 가정이나 지역의 환경 조성
	중점적으로 추진해야 할 저출산대책의 구체적 실시 계획에 대해서(신엔젤플랜)	보육 서비스뿐만 아니라 고용, 모자보건, 상담, 교육 사업도 추가한 실시계획
2001	대기아동제로작전	어린이집, 보육맘, 유치원 위탁보육 활용, 대기아동 해소
2002	저출산대책플러스원	남성도 포함한 근로방식 재검토, 지역 내 육아지원
2003	차세대육성지원대책추진법	지자체와 기업에 행동계획 수립을 의무화
	저출산사회대책기본법	저출산사회대책회의 설치, 저출산대책대강 책정, 국회보고
2004	저출산사회대책대강(제1차 대강)	저출산 흐름을 바꾸기 위한 시책을 강력하게 추진
	저출산사회대책대강에 근거한 중점시책의 구체적 실시계획에 대하여(아동·양육응원플랜)	일·가정 양립지원에 더해 청년취업 지원, 근로방식 재검토, 불임치료 지원 등도 포함한 폭넓은 분야의 구체적 목표치를 설정

19) 桐原康栄(2021), p.5. こども家庭庁, 「こども·子育て政策の強化について(試案)−次元の異なる少子化対策の実現に向けて−」, 2023을 바탕으로 작성하였다.

www.kci.go.kr

	명칭	주요 내용
2006	신 저출산대책에 대하여	가족·지역의 유대 재생이나 사회 전체의 의식개혁을 도모하기 위한 국민운동의 추진, 연령 진행별 육아지원책
2007	'아동과 가족을 응원하는 일본' 중점전략	근무방식의 재검토에 의한 일과 생활의 조화 실현, 포괄적 차세대육성 지원의 틀 구축
2008	신 대기아동제로작전	보육서비스의 양적 확충·다양화, 초등학교 취학 후까지 대상 확대
2010	아동·육아비전(제2차 대강)	사회 전체적으로 육아를 지지하고, 생활과 일과 육아의 조화를 목표로 함
2012	아동·육아 관련 3법	유아기의 학교 교육·보육, 지역의 아동·육아 지원을 종합적으로 추진, 소비세율 인상에 의한 세수 증가분의 일부를 충당
2013	대기아동해소가속화플랜	약 40만 명분의 보육 확보를 위해 지방공공단체를 지원
	저출산위기돌파를 위한 긴급대책	결혼·임신·출산의 연속적 지원
2014	방과후아동종합플랜	방과후아동학교 및 방과후아동교실 정비·확충
2015	저출산사회대책대강(제3차 대강)	결혼지원 추가, 육아지원책의 내실화, 청년층의 결혼·출산 희망 실현, 다자녀가정 배려, 근로방식 개혁, 지역 실정에 맞는 저출산대책
2016	일본1억총활약플랜	'희망 출산율 1.8' 실현을 위한 청년 고용안정·대우 개선, 다양한 보육서비스의 내실화, 근로방식 개혁 추진
2017	양육안심플랜	여성취업률 80%에도 대응할 수 있는 32만 명분의 보육 시설 정비
	신 경제정책패키지	유아교육·보육 무상화, 대기아동 해소, 고등교육 무상화
2018	신 방과후아동종합플랜	'초등학교 1학년의 벽'[20] 타파, 방과후학교 대기아동 해소
2020	저출산사회대책대강(제4차 대강)	'희망출산율 1.8' 실현을 위한 생애주기별 종합 대책
2023	차원이 다른 저출산대책	청년세대의 소득 증가, 사회 전체의 구조·의식 변화, 전 양육세대의 연속적 지원

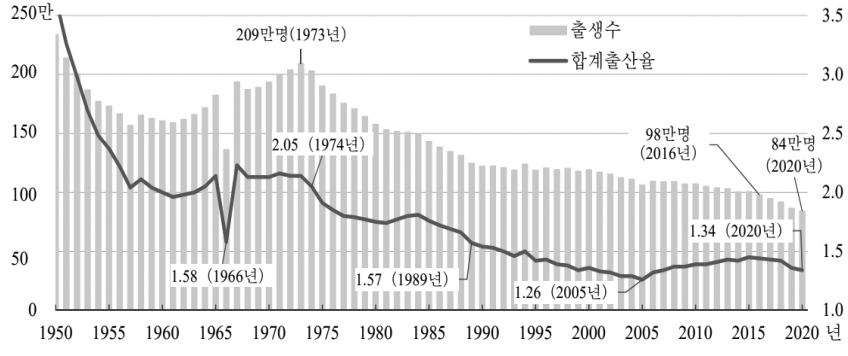
20) 여성이 자녀의 초등학교 입학을 계기로 노동시장에서 퇴출, 경력이 단절되는 것을 일컫는다.

www.kci.go.kr

Ⅳ. 지방위기와 저출산대책

현 기시다(岸田) 내각에서는 '차원이 다른 저출산대책'을 추진하기 위해 아동가정청을 신설했다. 앞의 〈표 2〉에서도 나타나듯이 일본의 저출산대책은 육아지원 → 일·가정 양립지원 → 결혼·출산의 직접적 지원으로 그 중심이 변화해 온 것을 알 수 있다. 지원 대상은 일하는 엄마 → 맞벌이가정 → 청년으로 확대되어왔다. 이러한 저출산대책의 확대, 변화는 〈그림 1〉에서 제시되는 바와 같이 좀처럼 회복되지 않는 출산율과 지속적인 출생아수의 감소로 인한 인구감소 위기에 대한 대응이었다. 1.57쇼크 이후 출산율은 2005년에 1.26까지 떨어졌다가 2015년 1.45로 회복, COVID-19를 거쳐 2022년에는 다시 1.26으로 저하, 좀처럼 회복세를 유지하지 못하고 있다. 문제는 출산율이 회복되어도 인구증가로 이어지기는 쉽지 않다는 것이다. 1949년 269만 명 이상을 기록했던 출생아수가 1973년의 209만 명을 정점으로 하락하기 시작하여 2020년에는 84만 명으로 축소했기 때문이다. 이러한 출생아수 축소의 배경에는 출산기능을 담당하는 여성인구 자체의 감소와 미

〈그림 1〉 일본의 출생수 및 합계출산율의 추이(1950~2020년)



출처: 桐原康栄(2021), p.1.

www.kci.go.kr

혼율의 증가가 있다. 2020년 15~49세의 여성인구는 2,430만 명으로 1990년의 3,139만 명에서 20% 이상 감소한 것이다.

그리고 미혼율은 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 전 연령대에서 남성이 여성보다 높고, 큰 폭으로 증가하고 있어 일본의 저출산의 직접적 원인임을 알 수 있다. 일하는 엄마와 맞벌이가정의 육아지원이나 일·가정 양립지원 중심의 저출산대책으로는 한계가 있는 구조인 것이다. 게다가 1990년대 말부터 일본 사회 전역으로 확산된 젠더역풍도 저출산대책의 실시에 난제로 작용했다. 정부의 일하는 여성의 육아지원이나 일·가정 양립지원이 '남성은 일, 여성은 가정'이라는 성역할분업을 기반으로 한 전통적 일본의 가족을 해체하고 전업주부의 가치를 저하시킨다는 보수 정치가와 시민단체의 주장은 실제 보수운동으로 이어졌으며 지방소멸론이 등장하기 전까지 확대, 재생산 되었다.[21]

〈표 3〉 일본의 연령별·성별 미혼율의 추이 (단위: %)

	남성			여성		
	1980	2000	2020	1980	2000	2020
25~29	55.2	69.4	72.9	24.0	54.0	62.4
30~34	21.5	42.9	47.4	9.1	26.6	35.2
35~39	8.5	26.2	34.5	5.5	13.9	23.6
50	2.6	12.6	25.7	4.5	5.8	16.4

출처: 桐原康栄(2021), p.2.

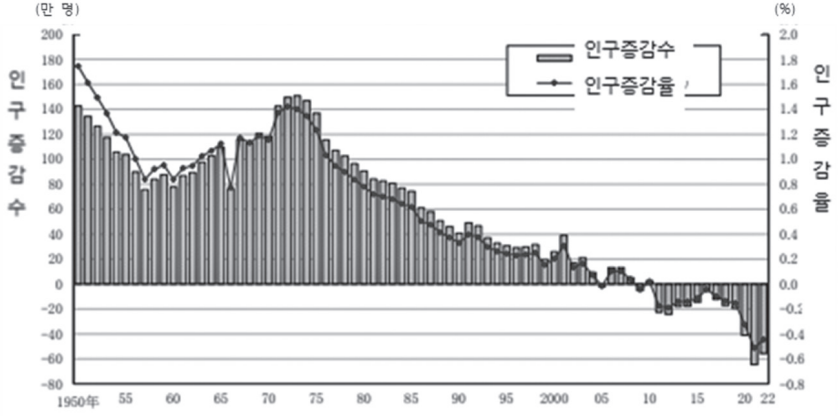
실제로 일본의 총인구는 다음의 〈그림 2〉에서 나타나듯이 2010년 이후 감소하고 있다. 이러한 인구감소 위기는 1.57쇼크 이후 2010년대 초에는 주로 사회보장제도의 지속 곤란, 노동력과 소비의 감소로 인한 국력 저하, 고

21) 이에 대해서는 이지영, 「일본에서의 젠더프리 개념의 형성과 쇠퇴」, 『日語日文學研究』, 2009, pp.547~564와 이지영(2019)를 참조.

www.kci.go.kr

령자에 편향된 정치의 차원에서 논의되어왔다.[22] 그러나 2014년부터 지역사회 구성원의 감소로 인한 지역사회 존속의 위기, 즉 지방소멸의 위기로 논의되기 시작했다. 지방소멸론은 1.57쇼크 이상으로 일본 사회에 인구감소에 대한 위기의식을 확산시켰고, 특히 중앙 정부와 지자체의 정책 담당자에게 지대한 영향을 미쳤다. 지방소멸론의 발신처인 민간 싱크탱크 일본창성회의가 20~39세 여성의 수를 지표로, 2040년까지 20~39세 여성의 수가 50% 이하로 감소하는 지자체를 '소멸가능성도시'로 분류하여, 전체 1,799개 시정촌(市町村)의 약 절반에 달하는 896개 시정촌의 리스트를 공개했기 때문이다.[23] 이 지방소멸론은 아베(安部)내각에 수용되어 아베내각의 핵심 정책 가운데 하나인 지방창생 추진의 기반이 되었다. 2015년부터 제1기 종합전략이 추진되었고 2020년부터는 제2기 종합전략이 추진 중이다.

〈그림 2〉 총인구의 인구증감수 및 인구증감율의 추이[24]



22) 松田茂樹, 『少子化論 続』, 学文社, 2021, pp.17~22.
23) 増田寛也, 『地方消滅』, 中公新書, 2014.
24) 総務省統計局, 「総人口の人口増減数及び人口増減率の推移」, https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2022np/index.html (검색일: 2024. 4. 28).

www.kci.go.kr

이제 일본의 저출산대책은 인구감소와 지방위기 대응을 위한 정책과제로 자리매김되어 중앙 주도에서 지역 주도의 지역밀착형으로 전환을 꾀하고 있다. 지역밀착형 저출산대책은 각 지역의 저출산 문제의 원인과 현황을 분석하고 그 분석 자료에 근거한 대책의 수립과 실시를 통하여 지방의 지속가능한 발전을 실현하고자 하는 것이다. 이때 강조되는 것은 지자체가 주요 행위자로서 부서의 벽을 넘어 저출산 문제가 지자체 전체의 긴급한 과제라는 인식을 공유하고 부서횡단적 추진체계를 구축하는 것, 그리고 적극적으로 대학, 기업, 주민단체 등 다양한 지역사회의 행위자의 역량과 자원을 연계하여 함께 저출산대책을 추진하는 것이다.[25]

내각관방은 지역밀착형 저출산대책으로의 전환을 위해 2021년부터 심포지엄을 시작으로 3개 부현(府県)의 6개 지자체를 선정하여 '지역밀착형 저출산대책 추진에 관한 조사연구사업'(이하 시범사업)을 실시했고, 2022년부터는 5개 지자체를 대상으로 본격적으로 실시하였다.[26] 내각관방은 본 사업 실시에 앞서 2020년에 각 지자체가 지역의 저출산 문제의 원인을 분석할 수 있는 분석틀인 '저출산대책지역평가틀'(이하 평가틀)을 개발하여 제공하였다. 이 평가틀은 생활환경, 가족·주거, 지역커뮤니티, 의료·보건환경, 양육지원 서비스, 일·가정 양립과 성평등, 경제·고용 등 지역사회의 다양한 분야의 지

25) 内閣官房, 「地域アプローチによる少子化対策の推進」, https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiikiapproach/index.html (검색일: 2024. 1. 10).

26) 2021년에는 니가타현(新潟県)의 조에쓰시(上越市)와 가모시(加茂市), 교토부(京都府)의 우지시(宇治市)와 미야즈시(宮津市), 고치현(高知県)의 아키시(安芸市)와 도사초(土佐町)가 시범사업의 대상이었다. 2022년에는 도치기현의 사노시와 닛코시(日光市), 나가노현(長野県)의 우에다시(上田市), 지쿠마시(千曲市), 미에현(三重県) 나바리시(名張市)가 시범사업을 추진했다. 2023년에는 이바라키현(茨城県)의 히타치오미야시(常陸大宮市)와 이시오카시(石岡市), 도쿄도(東京都) 하치오지시(八王子市), 시즈오카현(静岡県)의 누마즈시(沼津市)와 후지미야시(富士宮市)가 시범사업을 진행하고 있다.

www.kci.go.kr

표와 출산율, 유배우 출산율, 미혼율 등 출생에 관한 지표로 구성되었다.[27] 내각관방은 시범사업 실시에 있어 전 단계에 걸쳐 지자체를 지원했으며 통계적, 기술적 어려움에 대해 조언을 하였고 의견교환회를 개최하여 시범사업의 중간점검을 추진하였다. 의견교환회에는 시범사업을 실시하는 모든 지자체가 함께 참여하였으며 시범사업 이후에는 각 지자체의 시범사업 사례와 동영상을 내각관방 지방창생 홈페이지에 공개, 지역밀착형 저출산대책의 확산을 꾀하고 있다.[28]

이러한 일본의 지역밀착형 저출산대책에 대해 사노시의 사례부터 구체적으로 살펴보고자 한다.

Ⅴ. 지역밀착형 저출산대책, 사노시

도쿄에서 북쪽으로 70km 떨어진 곳에 위치한 사노시는 4개의 인터체인지가 있는 교통의 요충지로 북부는 농업지대, 남부는 주택지와 8개의 산업단지가 집적된 산업도시이다. 인구 116,228명(2020년)에 출산율(2019년)은 전국 평균 1.36과 도치기현 평균 1.39에 못 미치는 1.33을 기록하였다. 유배우자율은 57.26%(2020년), 유배우 출산율은 75.3%(2015년)을 나타냈다.[29] 사노시의 산업은 전통적인 섬유·주물 공업 중심에서, 플라스틱 제품 제조업 중심의 시기를 거쳐, 기계·식품 중심으로 변화해왔다.[30] 그러나 사노시는 제조

27) 内閣官房,「少子化対策地域評価ツール」, https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiikiapproach/pdf/rchiikihyoukatool_zentai.pdf (검색일: 2024. 1. 10).
28) 内閣官房,「地域アプローチによる少子化対策の推進」, https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiikiapproach/index.html (검색일: 2024. 1. 10).
29) 内閣官房,「地域アプローチによる少子化対策の 取組プロセスの"実践例"」, https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiikiapproach/pdf/rchiikihyoukatool_jissenrei.pdf(검색일: 2024. 1. 10).
30) 佐野市,「産業」, https://www.city.sano.lg.jp/soshikiichiran/sougou/toshibrandsuishin/gyomuannai/koho/5/4745.html (검색일: 2024. 1. 10).

www.kci.go.kr

업이 견인하던 경제 성장이 둔화하고 인구가 지속적으로 감소하자 이에 대한 대응으로 2022년에 시범사업에 응모하여 지역밀착형 저출산대책을 추진하고 있다.

사노시가 2022년에 시범사업에 응모한 데에는 내각부에서 사노시로 파견된 행정실무연수원의 역할이 컸다.[31] 그에 따르면 사노시로 파견와서 처음 느낀 것은 중앙과 지방의 저출산 문제에 대한 인식의 차이였다고 한다. 중앙에서는 위기의식을 가지고 종합적인 시책을 강구하고 실시하고 있지만 지자체 차원에서는 저출산 문제에 대한 인식이 공유, 확산되지 못하고 있다는 것이었다. 사노시도 당시 출산율은 전국 평균과 도치기현 평균을 하회하고 있었고, 인구는 1999년의 12만 명을 정점으로 지속적으로 감소, 지역 경제를 견인해온 제조업 경기도 후퇴하고 있는 상황이었으나 시청 내에도 지역사회에도 위기의식은 그다지 없었다. 이에 행정실무연수원은 내각관방의 시범사업을 소개하고 시범사업에 응모하기 위해 지지와 동의를 획득해나갔다.[32]

사노시는 시범사업을 시작하면서 제1단계로 사무국과 A, B, C, D 4개 팀의 부서횡단적 추진체계를 구축하였다. 처음에는 부서별로 팀 구성에 참여를 촉구하였으나 저출산대책은 기존의 아동과나 학교교육과에서 담당하면 된다는 인식과 더불어 자신의 고유업무에 저출산대책이 추가 업무로 부과되는 것에 대한 부담이 커서 총 23명 모집에 5명만이 응했다. 참여가 저조하자 공동체의 재생이 우선이므로 업무 부담이 과중되지 않도록 하겠다는 시장의 촉구로 팀 구성이 본격화되었다. 사무국은 종합정책추진실과 정책조정과가 담당했는데, 사노시의 저출산 문제에 대한 인식, 소통, 정책적 능력이 높고 의욕적인 인재들이 배치되었다. 참여자의 평균 연령은 32.4세, 재직 연수는

31) 오제키 인터뷰 내용.
32) 미즈시마 인터뷰 내용.

www.kci.go.kr

8.52년으로 시청에서도 중견급 직원의 참여가 높았음을 알 수 있다. 여성 11명, 남성 12명으로 성비도 고려되었다. 인적 구성은 시범사업 추진뿐 아니라 시범사업을 통해 문제의식을 공유하고 지역밀착형 저출산대책의 정책과정에 중요한 역할을 하는 인재를 양성해 지자체의 역량 강화를 꾀하겠다는 시장의 리더십 발휘의 결과였다.[33] 〈그림 3〉은 사노시의 지역밀착형 저출산대책의 추진체계이다. 이 추진체계는 보육, 교육 관련뿐만 아니라 재정, 산업, 도시 관련 부서가 함께 조직을 이뤄 부서 간 섹셔널리즘을 극복하고 저출산대책의 조정과 연계를 가능하게 하는 구조이다.

〈그림 3〉 사노시 지역밀착형 저출산대책 추진체계[34]

팀	부서	성별
A	재정과	남(리더)
	행정경영과	남
	산업정책과	여
	도시계획과	남
	보육과	여
	농업위원회	여

팀	부서	성별
C	장애복지과	여(리더)
	자산세과	남
	시민활동촉진과	남
	산업정책과	여
	도시계획과	남
	학교교육과	여

팀	부서	성별
B	행정경영과	남(리더)
	건강증진과	여
	산업정책과	남
	건축주택과	남
	의사과	여

팀	부서	성별
D	회계과	여(리더)
	홍보브랜드추진실	여
	인사과	남
	기업유치과	여
	기업경영과	남
	생애학습과	남

	부서	성별
사무국	종합전략추진실	남
	종합전략추진실	남
	종합전략추진실	남
	정책조정과	남

다음 단계로 평가틀을 이용한 사노시의 저출산 문제의 원인과 현황 파악이 이어졌다. 사노시의 경우, 출생에 관한 지표에서는 미혼율이 낮으나 유배우 출산율도 낮은 도치기현의 특성과는 달리 미혼율이 낮고 유배우 출산율

33) 오제키 인터뷰 내용.
34) 佐野市, 「地域の実情に応じた"オーダーメイド型"の少子化対策の実践に向けて」, 2023a, p.2를 바탕으로 작성하였다.

www.kci.go.kr

은 높은 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 25~39세 여성의 미혼율은 53.5%, 남성의 경우는 55.4%였고, 유배우 출산율은 75.3%였다. 그럼에도 출산율이 전국 평균과 도치기현 평균 보다 낮은 이유는 20~29세의 여성 청년인구의 유출이 많고, 첫째 자녀 출산율과 셋째 자녀 출산율이 낮기 때문인 것으로 파악되었다. 한편 다른 분야의 지표는, 가족·주거에서는 아이를 돌봐줄 사람이 주위에 적고, 자녀 3명 이상을 키우기에 주거공간이 좁은 것으로 나타났다. 의료·보건환경에서는 보건 전문인력이 부족하고 양육의 불안과 스트레스에 대해 상담할 기회가 많지 않았다. 일·가정 양립과 성평등에서는 일·가정 양립이 가능한 직장이 적고, 경제·고용에서는 경제적 불안으로 결혼·출산에 소극적은 것으로 분석되었다.[35]

이러한 사노시의 저출산 문제를 지자체 차원에서 공유하고, 4개 팀별로 기존의 저출산대책의 평가와 개선, 신규 시책의 제안을 위해 2022년 5월부터 2023년 3월까지 총 13회에 걸친 워크숍을 개최하였다. 사무국은 워크숍을 적극 활용하여 사노시의 저출산 문제를 명확히 하고, 저출산대책이 일과성 시범사업이 아니라 사노시가 긴급히 그리고 지속적으로 추진해야 하는 정책의제라는 것을 확산시키며 저출산대책에 대한 지지와 동의를 획득해갔다.[36] 다음 〈표 4〉는 4개 팀별로 제시한 기존의 저출산대책의 개선안과 신규 시책의 내용이다.

35) 佐野市(2023a), p.8.
36) 佐野市,「令和4年度 地域アプローチによる少子化対策に関する調査研究事業 佐野市ワークショップ最終報告書」, 2023b, p.7~9.

www.kci.go.kr

〈표 4〉 팀별 저출산대책 개선안과 신규 시책[37]

팀		사업명	제안 개요	부서
A	신규	출산·육아 동영상 배포 서비스 사업	출산·육아 동영상을 모집·배포, 출산·양육에 대한 불안 해소	건강증진과
A	신규	출산축하금 지급 대상 확대 사업	낮은 첫째 자녀의 출산율을 제고하기 위해 출산축하금을 10만엔 지급	아동과
B	신규	가족친화적인 노동환경 확대 프로젝트	가족친화기업으로 인정된 기업에 장려금 교부, 육아 중인 여성의 취로환경 개선, 남성의 육아휴가 촉진	산업정책과
B	신규	육아 준비 ! 파이낸셜 클리닉 사업	신혼부부의 임신·출산·육아에 따른 자금 계획을 지원, 육아 불안을 해소	아동과
C	신규	신·어린이나라 계획 (3세대 교류의 장)	어린이나라에서 부모, 조부모와의 교류 촉진, 육아 부담 완화, 세대 간 교류 촉진, 출산율 향상	아동과
C	신규	빈집 활용 육아 응원 사업	빈집을 활용해서 거주하는 육아 세대에 대해 수리비용의 2/3, 내진비용의 1/2을 보조	건축주택과
D	신규	만남과 연결 (ツナグをツムグ)	청년층의 취미나 기호에 특화된 이벤트에 만남의 장소를 제공, 만남·결혼으로 이어감	아동과
D	신규	미래학교	시내 중·고교, 대학생, 청년층이 결혼 후의 자산 형성을 배우고 결혼이나 출산에 대해 긍정적으로 생각하게 함	아동과
A	개선	산후지원 사업	산후조리나 지원 대상을 남편·조부모로 확장, 가족 전체의 협력 체제 강화	건강증진과
A	개선	사노시 장학금 조성 사업	사노시 정주자를 대상으로 현재 연 2.5만 엔×5개년 상한에서 연 5만 엔×5개년 상한으로 확충	교육총무과
B	개선	기업 입지 지원 사업	공업단지에 공장을 신설·개증축으로 장려금을 받는 기업이 가족친화기업 인정을 획득하거나 기업내 보육시설을 설치하면 장려금 요건을 완화하고 장려금액을 확충	기업유치과
B	개선	수유실 위치 정보	민간 사업자와 연계하여 수유실이나 기저귀교환대가 설치된 시설의 위치와 정보를 어플화	아동과
B	개선	육아세대포괄지원센터 운영 사업	현재의 전화, 창구상담업무를 모자수첩 어플이나 LINE을통해 자택에서 언제든지 상담업무를 할 수 있는 체제정비	건강증진과
C	개선	공원시설 사업	154개 도시공원에 대해「선택과 집중」으로 다세대가 이용할 수 있는 공원으로 재편, 세대간 교류나 육아에 대한 이해를 심화	도시정비과
C	개선	고령자교류살롱 사업	고령자교류살롱의 이용 대상자에 육아세대나 학생을 추가, 3세대 동거를 대체하는 세대 간 교류를 확대, 지역사회에서 육아하는 기운을 고조	생생고령과
C	개선	이주체험 숙박촉진 사업	시범주택 이용 시, 이주체험에 육아지원(육아시설 무상화 등)을 추가, 육아세대의 시설 이용과 이주 촉진	종합전략 추진실
D	개선	결혼활동 추진 사업	시가지에 청년층이 모이기 쉬운 장소 마련, 시가지의 음식점 등에서 이벤트 실시, 자연스러운 만남의 장을 제공	산업정책과
D	개선	커리어교육 추진 사업	학습내용에 일뿐만 아니라 결혼, 육아, 자산형성 등을 추가, 장래 희망을 갖고 사노시에 정착할 수 있게 함	학교교육과

37) 사노시 내부자료.

www.kci.go.kr

이렇게 결정된 개선안과 신규 시책은 시장과 부장급 간부들이 참석한 사노시저출산대책추진본부회의에서 발표되었다. 사무국은 이 회의를 의사결정의 주요 기관으로 상정하고, 시장과 각 부장이 저출산대책의 개선점과 신규 시책에 대해 파악하게 하며 지역밀착형 저출산대책의 추진에 대해 정책의지를 강화하게 하는 기회의 장으로 활용하였다. 다음 단계는 제안된 개선안과 신규 시책을 사무국에서 검토하고 추진에 있어서 우선순위를 결정하는 것이다. 신규 시책에서 최우선 순위로 선정된 것은 '출산축하금 지급대상 확대 사업'과 '빈집으로 양육응원 사업'이다. 전자는 지금까지 셋째 자녀부터 지급되던 출산축하금을 첫째, 둘째 자녀에 대해서도 지급하는 것이며, 후자는 기존의 '빈집 개수비용 보조금'제도를 개선하여 그 대상을 확대해 자녀양육 세대가 보다 정비된 주거공간을 확보할 수 있도록 하는 것이다. 양자는 사노시의 저출산의 원인으로 분석된 첫째 자녀의 낮은 출산율과 좁은 주거공간에 대응한 시책이었다. 우선순위가 결정되자 정책조정과와 사업주관부서가 정책회의를 열어 협의를 통해 시책을 구체화하고 실현가능성을 높여나갔다. 그리고 재정과와 예산을 협의하고 합의를 형성했다. 이로써 2023년도 예산화, 사업화가 이루어지게 되었다. 마지막은 저출산대책추진본부회의에서 최종보고회를 개최하여 사노시의 지역밀착형 저출산대책의 실효성을 확보는 단계이다.

이 모든 정책과정에는 객관적 데이터에 기반하여 정책을 수립하는 EBPM(Evidence-based Policymaking) 수법이 활용되었다. EBPM에 의한 정책 수립과 예산 편성으로 새로운 지역밀착형 저출산대책에 대한 신뢰가 향상되었고, 무엇보다 부서횡단적 협의와 합의를 이뤄내는데 유효했다.[38] 사노시는 지역밀착형 저출산대책의 시범사업을 실시한 사례 가운데 모범사례로 평가받고 있다.

38) 佐野市(2023), 오제키 인터뷰 내용.

www.kci.go.kr

그러나 해결해야 할 과제도 남아있다. 우선 지역사회의 다양한 행위자의 참여가 활발하지 못하다는 점이다. 지자체 차원에서 범부서적 추진체계를 구축하고 지자체의 역량 강화를 우선시하며 원활하고 효율적으로 추진된 지역밀착형 저출산대책이지만 각각의 역량을 지닌 지역사회의 주체들이 정책과정에 적극적으로 참여하지 못함으로써 사노시의 인구감소에 대한 문제의식 공유나 지역밀착형 저출산대책에 대한 인지도는 아직 높지 않다. 향후 지역밀착형 저출산대책이 시행, 평가의 정책과정을 거쳐 공고화하고 지방위기를 극복할 정책수단이 되기 위해서는 지역의 다양한 구성원들의 참여와 각각의 역량을 연계할 필요가 있다. 그리고 지역사회의 역량을 강화하기 위한 연구기능이 약하다는 것도 과제이다. 사노시에는 사노단기대학이 있지만 지자체나 산업단지와 함께 지역의 문제를 해결하기 위한 연구, 협업은 활발히 이루어지지 않고 있다. 지역의 대학을 거점으로 지자체, 산업, 주민조직 등이 지역의 저출산 문제를 논의하고 인구감소와 지역의 쇠퇴를 극복하며 지속가능한 지역사회 실현을 위한 연구기능을 강화할 수 있는 체제를 정비해야 나가야 할 것이다. 여기에는 젠더적 관점이 필요하다. 여성 청년의 전출이 지속적으로 발생하고 있음에도 그에 대해서는 문제 의식이 약하거나 문제로 인식해도 원인 규명이나 심도있는 논의는 취약하다.[39)]

지금부터는 도쿄수도권, 오사카(大阪)도시권과 함께 일본 3대 도시권의 하나인 나고야도시권의 거점도시이며, 정령지정도시(政令指定都市)인 나고야시의 지역밀착형 저출산대책에 대해 검토한다.

39) 인터뷰 내용.

www.kci.go.kr

Ⅵ. SDGs와 저출산대책, 나고야시

나고야시는 일본의 대도시제도의 하나인 정령지정도시이다. 정령지정도시는 정령으로 지정하는 인구 50만 이상의 시로, 기초자치단체인 시정촌(市町村)이나 중핵시(中核市)보다 광역자치단체인 도도부현(都道府県)으로부터 많은 권한이 이양된다. 이러한 정령지정도시는 2022년 현재, 북으로는 홋카이도(北海道)의 삿포로시(札幌市)에서 남으로는 구마모토현(熊本県)의 구마모토시(熊本市)에 이르기까지 20개인데, 일본 인구의 20% 이상이 정령지정도시에 집중되어있다.[40] 정령지정도시는 지역의 경제 성장을 주도하고 고용을 창출하며 지속적인 인구증가를 기록해왔으나 최근 도쿄수도권으로의 인구유출 증가와 저출산으로 인구감소가 시작되고 있으며 지역의 거점도시로서의 인구집적 효과가 약화되고 있는 것이 우려되고 있다. 일본에서 지방소멸론이 등장하게 된 배경의 하나이다. 나고야시는 일본의 고도경제성장을 이끈 섬유산업과 자동차산업의 발상지로서 풍부한 제조업 일자리와 청년층의 전입 증가로 COVID-19 이전까지 사회증가가 이어졌고, 특히 2005년 아이치박람회를 계기로 나고야도시권뿐 아니라 도쿄를 제외한 전 지역에서 인구를 흡수하며 현대적 도시로 성장해왔다. 정주인구와 유동인구가 많고 38개 대학이 위치한 나고야시는 개방적이고 활력있는 지방의 대도시로서 나고야도시권의 중심도시이다.

그러나 〈표 5〉의 나고야시의 출산율과 자연증감수에서 나타나는 바와 같이 출산율은 저하하고 자연감소도 확대되고 있다.

40) 「政令指定都市は全部で20 : 最大は横浜372万人､最小は静岡70万人」, https://www.nippon.com/ja/japan-data/h00854/ (검색일: 2024. 4. 28).

www.kci.go.kr

〈표 5〉 나고야시의 출산율과 자연증감수[41]

연도	합계출산율		출생수	사망수	자연증감수
	나고야	전국			
1985	1.70	1.76	26,000	11,551	14,449
1989	1.48	1.57	22,974	12,743	10,231
1995	1.34	1.42	21,013	14,353	6,660
2000	1.26	1.36	20,760	15,143	5,617
2005	1.21	1.26	19,046	17,396	1,650
2010	1.36	1.39	20,125	19,014	1,111
2015	1.42	1.45	19,606	20,968	△ 1,362
2020	1.34	1.33	17,538	23,120	△ 5,582
2021	1.30	1.30	17,121	24,029	△ 6,908
2022	1.25	1.26	16,325	26,126	△ 9,801

또한 2020년까지 24년 연속 증가한 정주인구도 2021년부터 감소하기 시작했고 나고야시의 인구수는 2022년 현재 2,325,778명이다.[42] 주요 정령지정도시 가운데 나고야시의 전입초과수는 2022년에 가장 많은 오사카시 11,379명, 후쿠오카시(福岡市) 9,712명, 삿포로시 8,977명, 사이타마시(さいたま市) 8,608명, 요코하마시(横浜市) 6,706명에 이은 6위로, 4,096명이다.[43] 전입초과로 유입인구의 총 수가 증가하면서 그 증가세가 약화되는 가운데에도 문제의식은 가지지 못했던 나고야시가 적극적인 지역밀착형 저출산대책을 추진하게 된 것은 COVID-19 이후 IT, 서비스산업 중심으로 빠르게 재편되는 산업구조와 디지털전환으로 도쿄로의 청년인구 유출이 지속적

41) 名古屋市, 「出生数, 死亡数の推移」, 「合計特殊出生率の推移」, https://www.city.nagoya.jp/somu/page/0000051424.html 의 통계를 바탕으로 작성하였다. (검색일: 2024. 4. 28).
42) 名古屋市, 「名古屋市次期総合計画中間案」, 2023, p.17.
43) 名古屋都市センター, 「広域の人口移動から見た名古屋市·愛知県の現状と課題」, 2023, p.2.

www.kci.go.kr

으로 확대되고 있기 때문이다. 나고야시로의 인구유입 내역을 보면 가장 높은 비율을 차지하는 것은 국외로부터의 이주민 유입이다. COVID-19의 영향이 컸던 2019~2021년을 제외하고 2015년부터 국외로부터의 전입은 사회증가에서 1위였으며, 2018년 약 12,000명을 정점으로, 2022년에는 10,692명까지 회복되었다.[44]

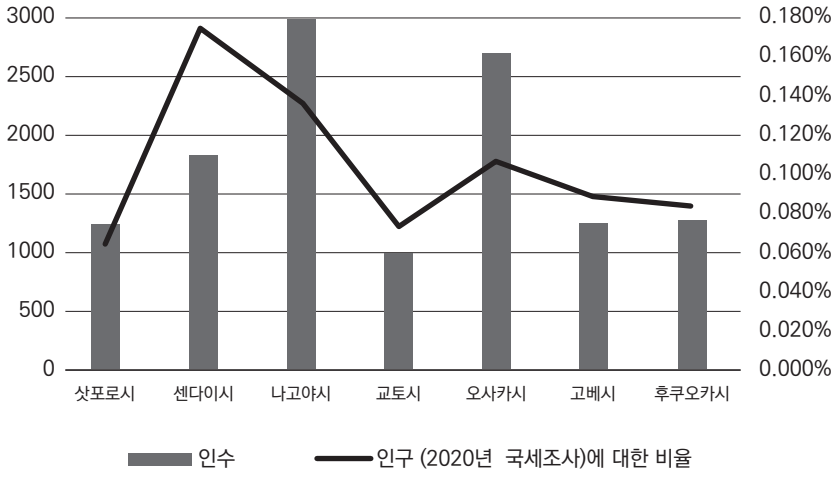
한편 일본 국내에서의 나고야시로의 인구유입은 과거와는 달리 나고야도시권 내에서만 발생하고 있으며 2008년 미국발 금융위기와 COVID-19의 영향으로부터 좀처럼 회복되지 못하고 있는 반면 나고야시에서 도쿄로의 20~24세 여성 청년과 25~29세 남성 청년의 인구유출은 지속적으로 증가하고 있다. 다음 〈그림 4〉는 2022년의 주요 정령지정도시의 도쿄로의 전출 수를 나타낸 것이다. 삿포로시, 센다이시(仙台市), 교토시(京都市), 오사카시, 고베시(神戸市), 후쿠오카시에 비해 나고야시에서 도쿄로의 전출 규모는 두드러진다. 오사카시에서 도쿄로의 전출인구도 많지만 오사카시의 경우는 오사카도시권뿐 아니라 도쿄수도권, 나고야도시권으로부터의 전입 인구도 많고, 오사카도시권 내의 인구이동도 활발하다. 무엇보다 오사카시는 미국발 금융위기나 COVID-19의 영향에서 벗어나 전입인구가 증가하고 있다는 것이다.[45]

이에 나고야시는 저출산과 청년인구의 도쿄 유출에 따른 향후 인구감소에 대응하고 공동체의 활력을 유지하며 지속가능한 나고야시의 발전을 위해 지역밀착형 저출산대책을 추진하고 있다. 나고야시의 특징은 개별적인 출산, 양육지원 정책보다는 도시 전체의 기능, 역량, 매력을 강화하여 도시브랜드를 향상시켜 누구나가 살고 싶은 정주도시로 선택하게 한다는 거시적인 목표

44) 名古屋市,「まち·ひと·しごと創生総合戦略 改訂版」, 2020a. p.17; 名古屋市(2023), p.17.
45) 名古屋都市センター(2023), pp.11~14.

www.kci.go.kr

〈그림 4〉 2022년의 주요 정령도시의 도쿄로의 전출 초과



에 따라 저출산대책의 수립 및 시행에 주력하고 있다는 점이다. 구체적으로는 출산–육아–어린이집–유치원–초·중·고교까지 생애주기별 연계 지원을 강화함으로써 안심하고 자녀를 출산, 양육, 교육할 수 있는 정주 환경을 정비하는데 힘을 기울이고 있다.[46]

이러한 나고야시의 생애주기 연계형 저출산대책은 나고야아동권리조례를 기반으로 한다. 나고야아동권리조례는 2010년에 시행된 나고야아동조례를 2020년에 개정한 것으로 아동의 권리를 명시하고 있다. 개정 내용 중에 주목을 끄는 것은 학대, 체벌, 학교폭력 등 모든 폭력과 범죄로부터 보호받을 권리를 명확히 했다는 것이다. 또한 청소년 자살문제에 대한 대응이 강화되었다. 여기에는 단 1명의 생명도 자살로 잃게 해서는 안 된다며 청소년 자살문제에 대한 대응을 시의 주요 정책으로 추진하고자 하는 시장의 리더십이

46) 모리 인터뷰 내용.

www.kci.go.kr

강하게 작용했다. 현재 110개 시립중학교에 상담전문가가 배치되어있다.[47] 나고야아동권리조례에 따라 2020년에 아동에 관한 종합계획 '나고야 아동·양육 두근두근 플랜 2024'(なごや子ども·子育てわくわくプラン2024)가 책정되었는데 이 종합계획이 나고야시의 저출산대책의 중심이라고 할 수 있다. 〈표 6〉은 그 주요 내용으로 20개 시책, 229개 사업으로 구성되어 있다.

〈표 6〉 나고야시 아동에 관한 종합계획[48]

	시책	사업
시책 1	**아동의 권리 보호에 대한 지원**	10
	나고야아동권리조례 추진, 다양한 삶의 방식에 대한 이해 촉진, 나고야인권계발센터 운영, 학교에서의 인권 교육 등	
시책 2	**아동의 건강 지원**	17
	영유아 건강검진, 신생아 방문지도, 아동의료비 조성, 소아과간급의료 체제 확충, 사춘기 보건사업, 청년 자살대책 세미나 등	
시책 3	**안전 지원**	10
	아동클럽·육성회 사업, 아동식당 추진사업 조성, 통학로 안전대책, 등하교 안전대책 추진, 재난방지 교육 등	
시책 4	**학습 지원**	18
	성평등 강좌, 소비자교육 추진, 나고야 스쿨 이노베이션 사업, 기초기본 학습 지원, 외국어교육 확충, 학력향상 지원 사업, 시립고등학교의 산업계·대학·지역 연계 등	
시책 5	**다양한 교류와 체험 지원**	21
	아동회 활동 지원, 아동관에서의 아동 육성, 청소년교류플라자에서 청소년 육성, 문화센터에서 육아 지원, 나고야에코키즈 추진, 나고야에코스쿨 추진 등	
시책 6	**자녀·부모 종합 지원**	15
	가정방문 상담 지원, 나고야형 청년 취업 지원, 나고야형 청년 자립 지원, 장애자 취로 지원 창구 운영 등	
시책 7	**안심 출산, 부모 성장 지원**	17
	불임·난임 지원, 나고야임신SOS, 부모교실, 임산부 건강검진, 산전산후 지원 사업, 육아포괄지원센터, 양육지원 도우미 사업 등	

47) 모리 인터뷰 내용.

48) 名古屋市,「なごや子ども·子育てわくわくプラン2024」, 2020b를 바탕으로 작성하였다.

www.kci.go.kr

	시책	사업
시책 8	**경제적 부담 경감** 어린이집 이용 부담액 경감, 아동수당 지급, 취학 지원, 사립고등학교 수업료 보조, 고등학교 입학 준비금 사업, 나고야시장학금 지급 등	8
시책 9	**지역 전체가 양육 지원** 지역 양육지원 거점 사업, 지역 양육 지원 네트워크, 일시탁아사업, 지역 지원 어린이집 사업	12
시책 10	**아동·양육 가정이 쾌적하고 안전하게 지낼 수 있는 환경 정비** 복지도시 환경 정비, 중점정비지구 배리어프리, 다자녀세대 주택 입주 사업, 정주 촉진 주택 제공 및 육아 지원, 공원 정비, 지하철역 엘리베이터 정비 등	17
시책 11	**다양한 근무방식에 대응할 수 있는 환경 정비 촉진** 양육지원기업인증·표창 제도, 여성의 재취업 지원, 일가정 양립 가능한 직장 환경 정비, 이노베이션 거점 운영 등	8
시책 12	**질 높은 영유아기의 교육·보육의 종합적 제공** 어린이집 대기아동 대책, 휴일보육 사업, 연장보육 사업, 야간보육 사업, 어린이집 입소 예약 사업, 병아(病兒)·병후아(病後兒)의 돌봄 사업 등	17
시책 13	**사회적 자립이 어려운 아동·청년에 대한 종합 지원** 은둔형 외톨이·부등교 아동 대책 사업, 아동·청년 지원 지역협의회, 청년 취업 지원 등	7
시책 14	**아동학대 등 대응** 나고야시 아동을 학대로부터 보호하는 조례 추진, 나고야아동SOS, 아동상담소 체제 강화, 학대 아동·가정 지원, 사회복지사무소 기능 강화, 학대 방지 관계 기관 연계 등	15
시책 15	**한부모 가정과 아동 지원** 한부모 가정 의료비 조성, 한부모 가정 자립 지원 센터, 자립지원급부금 사업, 한부모 가정 복지자금 대출 등	17
시책 16	**학교폭력의 미연 방지와 조기 발견·해결 대응** 학교폭력 대책 추진, 학생상담 지원 확충, 나고야아동응원위원회 운영 등	5
시책 17	**사회적 양육이 필요한 아동 지원** 입양 위탁 추진, 아동양호시설 입소 아동 돌봄 확충, 아동양호시설 기능 강화	5
시책 18	**장애·발달지연 아동과 가정 지원** 장애아 통원지원 사업, 장애아 상담지원 사업, 발달장애아와 부모 지원, 아동발달 지원에 관한 체계적 연수 실시, 장애아 보육, 중도심신장애아 시설 운영, 의료적 돌봄이 필요한 유아·아동·학생 지원 등	20
시책 19	**이주민 아동과 가정 지원** 이주민 아동 상담, 고교생 학습 지원, 어린이 일본어 교실, 이주민 아동과 보호자를 위한 진로 안내 등	10
시책 20	**아동의 빈곤 대책** 아동 학습 진학 지원, 사회체험 기회 제공, 고등학교 입학 준비금 사업, 시립고등학교 입학료 면제, 고등학교 급부형 장학금 지원 등	36

www.kci.go.kr

이 가운데에서도 시민들로부터 평가가 높은 시책은 자녀를 맡길 어린이집이나 유치원이 없어서 입소 순서를 기다리는 대기아동을 없애는 대기아동 대책, 18세까지 의료비를 조성하는 등 각종 육아 비용의 경감 조치, 놀이터와 공원 조성, 학교에 상담전문가 배치 등이다.[49]

이러한 아동권리조례의 개정이나 아동에 관한 종합계획의 수립, 평가 등 저출산대책의 정책과정에는 시민과 다양한 민간 주체가 적극 참여하고 있다. 나고야시는 1999년의 '쓰레기비상사태선언'을 계기로 시민과 함께 쓰레기 처리량을 대폭 감소시키는 등 지역의 다양한 과제에 대응하는 체제와 자치 역량을 육성해왔다.[50]

나고야시가 저출산대책에서 중시하고 있는 또 다른 하나는 청년의 도쿄 유출이다. 나고야시는 특히 다른 연령대에 비해 돌출된 20~24세 여성 청년의 도쿄 유출에 주목하고 있다. 여성 청년의 도쿄 유출 증가는 정주인구의 감소와 저출산으로 이어지기 때문이다. 나고야시의 조사에서 여성 청년의 선호가 높은 패션이나, IT, 디자인 등의 분야의 일자리가 도쿄보다 적고, 전체 취업설명회 등의 기회도 도쿄나 오사카에 비해 적은 것이 여성 청년의 도쿄 유출의 원인으로 나타났다.[51] 그러나 나고야시는 여성 청년을 대상으로 특화된 정책을 수립하기 보다는 보다 보편적인 정책을 통한 접근을 하고 있다. 양질의 일자리가 많고, 취업의 미스매치가 적은 것이 더 중요하다고 인식하고 있다. 나고야도시권은 자동차, 공작기계, 항공우주, 세라믹 등 제조업의 세계적인 집적지이지만 나고야도시권의 거점도시 나고야시는 현재 서비스업이 중심 산업으로 비즈니스 거점 기능, 국제교류 거점 기능의 중요한 역할을 하고 있다. 그럼에도 여전히 제조업 중심의 산업도시 이미지가 강한 것을 해소

49) 인터뷰 내용.
50) 名古屋市(2020a), p.10.
51) 名古屋市(2020a), p.21.

www.kci.go.kr

하기 위해 나고야 소재 다양한 기업들의 정보를 대학에 발신하기 위해 힘쓰고 있다. 양질의 일자리가 더 많이 발굴되고, 정보의 비대칭이 개선되어, 취업 미스매치가 해소되는 것을 지향하는 것이 단발성의 특정 정책보다 청년인구의 정주 의욕을 높인다는 이념이 강하다. 또한 유입인구의 가장 높은 비율을 차지하고 있는 이주민도 정주하고 싶은 도시로서 다양성이 존중되고 포용성이 높은 도시를 지향하고 있다.[52]

나고야의 도시 브랜드를 높임으로써 도쿄수도권, 오사카도시권으로 인구가 유출되지 않고, 결혼·출산·육아·정주하고 싶은 도시로 선택받는다는 구상인데, 이때 도시 브랜드를 높이는 전략이 지속가능발전목표, SDGs(Sustainable Development Goals)이다. SDGs는 〈표 7〉과 같이 인류의 보편적 문제와 지구 환경문제, 경제 사회문제를 2030년까지 17가지 목표와 169개 세부목표로 해결하고자 이행하는 국제적 공동목표로 2015년 유엔 총회에서 채택되었다. 일본은 SDGs의 우수 이행 도시를 'SDGs미래도시'[53]로 선정하고 있는데, 나고야시는 2019년에 선정되었다. 주요 저출산대책의 하나인 일·가정 양립지원은 나고야시가 솔선하여 시행하고 나고야 소재 기업이 이를 수용할 수 있도록 지원하고 있다. 지자체 차원에서 일·가정 양립 지원은 확충되고 있고 직원들의 만족도도 높은 편이다. 주목할 만한 것은 일·가정 양립을 지원하는 데 있어 성평등이나 성역할분업 해소 차원에서 주장하기보다 SDGs 차원에서 설명되고 시행된다는 것이다.

〈표 7〉 지속가능발전목표 SDGs

목표 1	모든 형태의 빈곤 종결
목표 2	기아해소, 식량안보와 지속가능한 농업발전

52) 인터뷰 내용.
53) 2023년 5월까지 182개 도시가 선정되었다.

www.kci.go.kr

목표 3	건강 보장과 모든 연령대 인구의 복지증진
목표 4	양질의 포괄적인 교육제공과 평생학습기회 제공
목표 5	성평등 달성과 모든 여성과 여아의 역량강화
목표 6	물과 위생의 보장 및 지속가능한 관리
목표 7	적정가격의 지속가능한 에너지 제공
목표 8	지속가능한 경제성장 및 양질의 일자리와 고용보장
목표 9	사회기반시설 구축, 지속가능한 산업화 증진
목표 10	국가 내, 국가 간의 불평등 해소
목표 11	안전하고 복원력 있는 지속가능한 도시와 인간거주
목표 12	지속가능한 소비와 생산 패턴 보장
목표 13	기후변화에 대한 영향방지와 긴급조치
목표 14	해양, 바다, 해양자원의 지속가능한 보존노력
목표 15	육지생태계 보존과 삼림보존, 사막화방지, 생물다양성 유지
목표 16	평화적, 포괄적 사회증진, 모두가 접근가능한 사법제도와 포괄적 행정제도 확립
목표 17	이 목표들의 이행수단 강화와 기업 및 의회, 국가 간의 글로벌파트너십 활성화

출처: 필자 작성

SDGs의 5번째 목표가 성평등 달성과 모든 여성과 여아의 역량강화이고 10번째 목표가 국가 내, 국가 간의 불평등 해소, 16번째 목표가 평화적, 포괄적 사회증진, 모두가 접근 가능한 사법제도와 포괄적 행정제도 확립이지만 개별 목표를 강조하기보다 SDGs를 하나의 이미지 전략으로 활용하고 있다. 일본은 선진국으로서 세계 공통의 목표를 성실히 이행하고 있고 나고야는 그러한 일본의 선진도시, 세련된 도시로서 SDGs를 이행해야 한다고 제시한다. 일·가정 양립지원도 이주민 아동과 가족에 대한 지원도, 청년세대의 정주를 촉진하기 위한 시책도 SDGs의 일환이다. 1990년대 말부터 2010년대 중반까지 일본 사회에 확산되었던 젠더역풍과 배외주의[54]를 회피하고 주민들의 참여와 지지를 동원하여 저출산대책의 유효성을 확보하기 위한 리스크 회피전

54) 일본의 배외주의의 확산에 대해서는 이지영, 「일본의 다문화공생사회와 재일코리안의 역할」, 『정치·정보 연구』 23권 3호, 2020, pp.169~203 참조.

www.kci.go.kr

략으로도 설명할 수 있을 것이다. 2010년대 중반 이후 2020도쿄올림픽 개최에 즈음하여 젠더역풍과 배외주의는 수그러들었지만 그 영향은 보수 우파뿐 아니라 일반 시민과 청년 세대에게도 크게 작용했다. 성평등, 성역할분업 해소, 다문화주의, 다문화공생이라는 용어는 회피하면서 표방하는 것은 "우리 모두의 SDGs" 이다.

SDGs 전략으로 도시 전체의 역량을 향상시켜 도시 브랜드로 승부하겠다는 나고야시는 인구감소, 지방위기에 대해 권역 차원에서 대응한다는 구상을 가지고 있다. 일본의 자치제도에서 권역 개념이 등장한 것은 지방의 과소화와 재정난에 대응하기 위한 행재정개혁의 일환으로 1999년부터 전국에서 운동 차원으로까지 강력하게 진행된 지자체간 합병, 이른바 '헤세(平成)의 대합병'이 2010년 일단락되면서이다. 총무성은 지자체의 지속가능성을 위해 지자체가 연계해서 행정서비스를 제공하는 체제 정비를 추진했는데 2014년 지방자치법 개정으로 새로운 광역 연계 제도가 정비되었다. 권역은 지자체 간의 기능의 집약과 연계를 통해 형성된다.[55] 나고야시는 나고야도시권의 거점도시이지만 타 정령지정도시에 비해 도쿄로의 인구유출이 지속적으로 이어지고 있고, 나고야시 이외의 중소도시에서는 매년 나고야시로 5,500~6,000명 수준의 인구유출이 발생하고 있다.

한 지자체가 현물, 현금의 직접 지원을 대폭 강화한 저출산대책에서 효과를 거둔다고 해도 결국 인근 지자체로부터 인구를 끌어온 것으로, 인구가 유출된 지자체는 공동화된다. 2027년에 일부 개통, 2037년에 전선 개통을 계획하고 있는 초고속 리니어중앙신칸센은 도쿄, 오사카, 나고야 3대 도시권을 1시간에 연결해 인구 7,000만의 대규모 교류권이 형성될 것으로 전망된

55) 伊藤正次, 「人口減少社会の自治体間連携ー三大都市圏への展開に向けて」, 『都市とガバナンス』 23, 2016, pp.1~3.

www.kci.go.kr

다. 나고야시는 이 리니어중앙신칸센의 개통에 따른 대규모 교류권 형성으로 도쿄수도권으로의 인구유출이 더욱 가속화될 것을 우려한다.[56] 결국 나고야시가 나고야도시권의 중소도시로부터 인구를 모아 도쿄로 내보내는 이른바 '흡수 펌프'로 기능할 수도 있기 때문이다. 나고야시만의 저출산대책으로는 인구유출, 지방위기에 대응하는 것에는 한계가 있다고 인식하는 이유이다.

나고야시는 권역 차원에서의 지속가능한 발전, 저출산대책을 구상하기 위해 지자체간 협력과 연계에 힘을 기울이고 있다. 그러나 권역 차원의 지자체간 협력과 연계에 있어 현행 정령지정도시제도는 행정상의 제약이 많아, 자치 권한과 재정자립도를 높일 수 있는 특별자치시제도의 신설을 장기적인 목표로 지속적으로 정부에 주장하고 있다.[57]

Ⅶ. 나오며

지금까지 본 글은 일본의 저출산대책의 전환에 대하여 사노시와 나고야시의 사례를 고찰하였다. 두 사례를 통해 일본은 중앙 정부 주도의 저출산대책에서 지역 주도의 지역의 실정에 맞춘 지역밀착형 저출산대책으로 그 중심이 옮겨가고 있음을 알 수 있었다. 분석 결과 다음과 같은 시사점을 제시하고자 한다.

첫째는 일본은 보다 장기적인 관점에서 인구 규모와 지역 균형을 고려하고 있으며, 중앙 정부는 방향 설정과 지원, 대도시는 권역 차원의 인구감소 대응을 위한 저출산대책의 수립과 추진, 중소도시는 증거 기반 정책수립 EBPM에 의한 지역밀착형 저출산대책의 추진 등 각각의 행위자가 역할과 기능을 하고 있다. 둘째는 각 지역이 저출산의 원인을 면밀히 분석하고 그에 대

56) 名古屋市(2020a), p.46. 인터뷰 내용.
57) 名古屋市(2020a), p.50.

www.kci.go.kr

한 대책을 체계적으로 수립, 시행하고 있다. 사노시는 저출산대책지역평가틀을 이용하여 출산비용의 경감과 주거공간 개선을 추진하고 있으며 기존의 저출산대책을 총 점검하여 개선점을 파악하고 정책의 우선순위를 결정하고 있다. 나고야시는 출산–육아–어린이집–유치원–초·중·고교까지 생애주기별 연계 지원 강화와 청년인구의 도쿄 유출에 대한 대응책으로 정주 환경 정비에 힘을 기울이고 있다. 셋째는 저출산대책에 대한 지지 동원과 합의 도출을 위해 각각의 전략을 구사하고 있다. 사노시는 지자체 차원의 합의와 문제의식 공유를 위해 워크숍과 저출산대책추진본부회의를 적극 활용하였고, 나고야시는 지속가능개발목표 SDGs를 활용하고 있다. 넷째는 추진체계의 구축이다. 사노시는 부서횡단적 추진체계 구축에 성공했으며, 나고야시는 권역차원의 저출산대책, 인구감소 위기 대응 추진을 위해 특별자치시의 신설을 장기 목표로 지속적으로 정부에 요구하고 있다. 저출산 문제는 기존의 가정, 아동관련 부서 차원에서만 대응할 수 없는 문제이며 한 도시에서만 대응해서는 한계가 있기 때문이다. 다섯째, 제조업 중심의 산업도시에서는 여성 청년인구의 유출이 지속적으로 증가하고 있는 현상이 공통적으로 나타나고 있다. 이에 대한 지역 산업과 일자리, 가치관, 지역사회의 문화 등 다양한 분야에서의 논의와 제고가 필요하다.

본 글에서는 사노시와 나고야시의 두 사례를 다루었는데, 향후 보다 많은 사례를 분석하여 저출산대책의 재구조화와 지역밀착형 저출산대책에 대한 연구를 심화시키는 것이 본 글의 과제로 남아있다.日本空間

논문 투고일 : 2024년 5월 20일
논문 심사일 : 2024년 5월 26일
게재 확정일 : 2024년 5월 27일

www.kci.go.kr

참고문헌

강수돌, 「스웨덴 남성의 육아휴직 경험과 윤리경영」, 『윤리경영연구』 20권 1호, 2020.

김희정, 「일본 보육정책의 최근 동향 : 1990년~2005년을 중심으로」, 『유아교육학논집』 9권 4호, 2005.

안현미, 「일본의 저출산 극복을 위한 일·가정 양립 지원정책 분석을 통한 한국 저출산정책의 함의 : 육아·개호휴업법 개정내용을 중심으로」, 『사회복지정책』 30집, 2007.

이문숙, 「프랑스의 저출산 문제 해소 요인」, 『한국콘텐츠학회논문지』 16권 1호, 2016.

이지영, 「일본에서의 젠더프리 개념의 형성과 쇠퇴」, 『日語日文學研究』 69집 2권, 2009.

_____, 「일본의 출산정책의 변화와 젠더적 함의」, 『日本學報』 118호, 2019.

_____, 「일본의 다문화공생사회와 재일코리안의 역할」, 『정치·정보 연구』 23권 3호, 2020.

장경희, 「일본 보육정책의 최근 동향과 과제」, 『日本研究論叢』 43호, 2016.

장선화, 「일-가정 균형정책과 지속가능한 발전: 스웨덴 사례를 중심으로」, 『유럽연구』 36권 2호, 2018.

조희연, 「저출산과 프랑스 영유아교육·보육 협력 사례 연구」, 『여성연구』 70호, 2011.

전대욱, 「저출산·고령화에 따른 지역발전의 영향과 향후 대책 : 일본 로컬 아베노믹스와 지방창생전략의 시사점」, 『지방행정연구』 31권 1호, 2017.

www.kci.go.kr

정상천, 「저출산 문제 극복사례 프랑스 사례연구」, 『한국정치외교사논총』 35권 2호, 2014.
최정원, 「한국 초저출산과 여전히 남아 있는 성역할 분리 문화」, 김민정 외, 『저출산시대의 가족정책 젠더, 가족, 그리고 국가』, 한울아카데미, 2019.

阿藤誠, 「日本の「少子化対策」ー20年の軌跡とその評価」, 『人口科学 研究』 第23巻 第2号, 2010.
伊藤正次, 「人口減少社会の自治体間連携ー三大都市圏への展開に向けて」, 『都市とガバナンス』 23, 2016.
兼田健司, 「少子化対策の政策評価：次世代育成支援推進法に基づく行動計画の評価を中心に」, 高橋重郷·大淵寛, 『人口減少と少子化対策』, 原書房, 2015.
桐原康栄, 「少子化の現状と対策」, 『調査と情報—ISSUE BRIEF—』 No. 1163, 2021.
こども家庭庁, 「こども·子育て政策の強化について(試案)ー次元の異なる少子化対策の実現に向けてー」, 2023.
佐野市, 「地域の実情に応じた”オーダーメイド型”の少子化対策の実践に向けて」, 2023a.
_____, 「令和4年度 地域アプローチによる少子化対策に関する調査研究事業 佐野市ワークショップ最終報告書」, 2023b.
名古屋市, 「まち·ひと·しごと創生総合戦略 改訂版」, 2020a.
_____, 「なごや子ども·子育てわくわくプラン2024」, 2020b.
_____, 「名古屋市次期総合計画中間案」, 2023.

www.kci.go.kr

名古屋都市センター,「広域の人口移動から見た名古屋市·愛知県の現状と課題」, 2023.
西岡晋,『日本型福祉国家再編の言説政治と官僚制 家族政策の「少子化対策」化』, ナカニシヤ出版, 2021.
増田寛也,『地方消滅』, 中公新書, 2014.
松田茂樹,『少子化論 続』, 学文社, 2021.
守泉理恵,「第４次少子化社会対策大綱と日本の少子化対策の到達点」,『日中韓における少子高齢化の実態と対応に関する研究 令和２年度 総括研究報告書』, 2021.
山田昌弘,『日本の少子化対策はなぜ失敗したのか?』, 光文社新書, 2020.

창원시,「연도별 인구동태」, https://bigdata.changwon.go.kr/portal/statUse/stat/useCwStatPop.do (검색일: 2024. 3. 17).
OECD,「Fertility rates (indicator)」, https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm (검색일: 2024. 4. 20).
OECD,「Chart SF2.4.A. Share of births outside of marriage」, https://www.oecd.org/els/family/database.htm (검색일: 2024. 4. 20).
佐野市,「産業」, https://www.city.sano.lg.jp/soshikiichiran/sougou/toshibrandsuishin/gyomuannai/koho/5/4745.html (검색일: 2024. 1. 10).
名古屋市,「出生数, 死亡数の推移」,「合計特殊出生率の推移」, https://www.city.nagoya.jp/somu/page/0000051424.html (검색일: 2024. 4. 28).
「政令指定都市は全部で20 ： 最大は横浜372万人､最小は静岡70万人」

www.kci.go.kr

https://www.nippon.com/ja/japan-data/h00854/ (검색일: 2024. 4. 28).

総務省統計局,「総人口の人口増減数及び人口増減率の推移」, https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2022np/index.html (검색일: 2024. 4. 28).

内閣官房,「地域アプローチによる少子化対策の推進」, https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiikiapproach/index.html (검색일: 2024. 1. 10).

内閣官房,「地域アプローチによる少子化対策の取組プロセスの"実践例"」, https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiikiapproach/pdf/rchiikihyoukatool_jissenrei.pdf (검색일: 2024. 1. 10).

内閣官房,「地域少子化·働き方指標(第5版)」, https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/r04-12-26-shihyou5.pdf (검색일: 2024. 4. 20).

増田雅暢,「2006年の35年ぶり出生率反転 妊娠·出産時の費用負担軽減が奏功」, 2018/9/3 https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20180911/se1/00m/020/003000c (검색일: 2024. 4. 20).

www.kci.go.kr

Abstract

Shift in Policy Responses to Low Fertility and Population Decline Crisis in Japan
: Focused on local-approaching cases of Sano City and Nagoya City

Ji-Young Lee

This article examines the shift in policy responses to low birth rate and population decline crisis focused on local-approaching cases of Sano City and Nagoya City. As a result of the analysis, the following implications were obtained. First, Japan considers population size and regional balance from a longer-term perspective, with the central government setting direction and support, large cities establishing and promoting measures to respond to low birth rate and population decline at the regional level, and small and medium-sized cities promoting local based policy responces throug Evidence-Based Policies Making. Each actor has a role and function. Second, each city is carefully analyzing the causes of low birth rates and systematically establishing and implementing countermeasures. Sano City is using the tools for local low birth rate to reduce childbirth costs and improve residential space, and is conducting a comprehensive review of existing policy responses to low birth rate to identify contents for improvement and determine policy priorities. Nagoya City is focusing on strengthening the linkage support for each life cycle from childbirth - childcare - daycare - kindergarten - elementary, middle and high school, and improving the residential environment as a response to the outflow of the youth population to Tokyo. Third, each strategy is being

www.kci.go.kr

used to mobilize support and reach consensus on policy responces to low birth rate. Sano City actively utilized workshops and headquarters meetings for policy responces to low fertility to reach consensus and share awareness of the problem at the local government level and Nagoya City is utilizing the Sustainable Development Goals (SDGs). Fourth is the establishment of a policy promotion system. Sano City has succeeded in establishing a cross-departmental promotion system, and Nagoya City is continuously requesting the government to establish a new special autonomous city as a long-term goal in order to respond to the low birth rate and population decline crisis at the regional level. This is because the low birth rate problem cannot be addressed solely at the level of existing families or child-related departments, and there are limitations in responding to it only in one city. Fifth, a common phenomenon is that the outflow of the female youth population is continuously increasing in industrial cities centered on manufacturing. This requires discussion and improvement in various fields, including local industries, jobs, social values, and local community culture.

Keywords

local-approching, policy responses to low fertility, population decline crisis, Sano City, Nagoya City.

www.kci.go.kr