
일본 지자체 저출산 파급효과 및 정책대응 파악을 위한 출장보고서

2015. 12.

이상림

☐ 출장 배경 및 목적

- 지역 단위에서 저출산 고령화 등의 인구구조 변화는 전국 단위의 변화와는 그 수준, 속도 및 원인에 있어서 차이가 있으므로 구분된 접근이 필요
- 지역의 고령화는 지역 경제의 침체를 낳고 이는 다시 젊은 인구의 유출로 이어지는데, 이렇게 지역 단위의 인구이동은 지역의 고령화 수준을 더욱 가속화시키는 악순환을 초래
- 최근 일본에서는 지역의 인구이동으로 인하여 1/3 가량의 기초 지자체가 인구붕괴 수준을 경험하게 될 것이라는 예측 보고서가 발간되었으며, 지자체 차원에서는 인구 안정을 위한 다양한 정책을 실행하고 있음

☐ 출장지역

- 일본 기초 지자체 3개 지역
- 사이타마(埼玉)현 하토야마 뉴타운, 이시카와(石川)현 노미(能美)시, 시마네현 하마다시

☐ 기간 : 4박 5일(12월 1일- 12월 5일)

☐ 방문기관 면담 및 자료수집 내용



지역 자치단체 담당자 인터뷰 내용 정리

☐ 12월 1일/ 사이타마(埼玉)현 하토야마 뉴타운

- 일본은 최근 수도권 뉴타운 등의 공동화가 시작됐다는 점에 주목. 예컨대 고도성장기 개발돼 베드타운 역할을 했으나 이제는 빈집 증가와 주민의 고령화가 현저하며, 주민의 전출이 심각해 16호 중 4호가 빈 집이라는 얘기도 있음

- 일본 재건이니셔티브가 올해 펴낸 '인구증발 5000만명 국가 일본의 충격'에서 예를 든 곳은 도쿄 이케부쿠로역에서 지하철로 1시간 거리의 사이타마현 중앙부 하토야마(鳩山)초(町)의 하토야마 뉴타운
- 지난 1일 찾은 하토야마(鳩山)뉴타운의 한 초등학교 부지에는 수영장 등의 남아 있는 건물을 부수고 땅을 고르는 공사 중. 점점 늘고 있는 노인 인구의 의료수요에 부응해 2017년까지 병상 100개가 놓이는 노인 홈을 만든다는 목표. 더 이상 입학생들이 크게 늘지 않는 초등학교 건물의 수영장은 부수는 대신 요양원 건물을 올리는 작업이
- 뉴타운이 처음 생겨난 건 1974년에 처음이며 뉴타운의 인구는 1995년 피크를 찍은 1만7967명을 기록. 1980년만 해도 이 지역에서 노인 인구 비율은 8%에 불과했으나, 2015년 현재 전체 인구 1만4665명 중에서 고령자(65세 이상)이 37.9%를 차지
- 하토야마초의 자체 조사에 따르면 2015년 고령자의 비율은 37.9%에서 2040년이면 53%까지 올라갈 전망. 특히 2040년이 되면 하토야마초 여성의 57.7%는 65세 이상이 될 것으로 예상. 하토야마초에는 현재 5927세대가 있다. 1세대에 채 2명이 안 산다는 계산.
- 노하라 마코토(野原誠 43)하토야마(鳩山)초 사회복지 담당자는 “하토야마 뉴타운은 사이타마현에서 고령자 비중이 1위”라고 설명. 원래 이 곳은 젊은 직장인들의 베드타운이었는데, 도쿄 이케부쿠로 역에서 1시간 정도 걸리는 곳으로 대기업인 도쿄 전력, 도쿄 가스, KDD 등에 다니는 이들이 하토야마 뉴타운을 ‘베드타운’으로 설정. 다소 도심과는 떨어져 있지만 하토야마 뉴타운에 살면서 도쿄까지는 버스나 열차로 통근하는 직장인들이 많았음
- 뉴타운에는 빈집이 많은데, 25% 이상이라는 잠정 수치가 있지만 빈집 문제를 해결하기 위해 올해 예산을 따로 편성해 조사할 예정. 젊은이들은 주로 JR선이 달는 가와고에(川越)나 사카도(坂戸) 지역에 주로 거주. 하토야마초에는 JR이나 지하철 역이 없음.
- 하토야마 뉴타운에서 태어나 중학교까지 하토야마에서 나왔지만 고등학교는 다른 지역에서, 대학교는 도쿄 와세다 대학을 나와 고향인 하토야마에 돌아와 건강복지과에서 근무하고 있는 사토 료헤이(齋藤 亮平 27)의 자기 경험에 따르면, 그는 하토야마 초등학교와 중학교까지 나왔지만 그 다음

부터는 교육환경을 찾아 다른 곳으로 나간 사례

- 하토야마 뉴타운에는 병원을 가기 위한 특별 서비스 운영. 하토야마 뉴타운은 인구 손실을 막기 위해 임산부에게 유리한 서비스나 제도를 시행하기 위해 노력 중. 새로 태어나는 아이 숫자도 뉴타운에서 직접 관리하며, 10월에는 하토야마 뉴타운에 아기 2명이 태어났음
- 마을 자체에서 주부들이 커뮤니티를 형성해 무료로 키즈 카페를 이용할 수 있는 공간을 마련. 아이들을 데려와서 엄마가 같이 놀 수 있고 도시락 등을 먹을 수도 있음. 보육사가 바로 옆에 있어 언제든지 상담도 받을 수 있음. 여기에는 하루에 40여명 이상이 이용
- “이제부터 태어나는 아이를 위해” 풍진 항체검사를 임신 초기의 여성이 무료로 검사를 받을 수 있음. 사이타마현에서는 임신 초기에 풍진 항체가 있는지 검사해주는 게 무료. 의료비의 경우 중학교 졸업 때까지 무료.
- 3세에서 초등학교 전까지 학생들이 153명이 있으며 0~3세 아이들은 75명이 보육원에 다니고 있음. 초등학교 이하 어린이들의 50%는 사립 보육원을 이용하고 있으며 나머지는 별도의 기관을 거치지 않고 집에서 교육. 사립 보육원에서 1명의 아이를 돌보는데 15만엔 가량이 월 들어가는데 이 중에서 부모의 부담은 최고가 6만엔 정도. 만약 생활보호 대상자여서 수입이 적은 경우는 자가 부담이 전혀 없음
- 주민들의 교통 불편을 줄이기 위해 하토야마초에서 부담하고 마을 사람들은 1회에 100엔만 내면 되는 수요에 의해 움직이는 착한 택시인 ‘디맨드 택시’를 운영. 사람 수에 상관 없이 택시 1회를 이용할 때 드는 비용이며 2009년부터 운영되어 왔음. 또 더 큰 지역에서 병원 등을 이용하는 사람들을 위해 사이타마 현 바깥이라도 원하는 병원이 있다면 500엔에 가는 디맨드 택시를 운영 고려화에 대응한 마을의 정책
- 방과후 학교를 이용하는 아이들은 40명 정도이며 선생님은 5명 정도. 20대에는 도쿄에 나가서 살다가도 조건을 보고 간혹 하토야마 뉴타운으로 다시 유턴하는 30대 부부의 경우도 점차 늘고 있다는 게 하토야마 뉴타운 담당자의 설명

하토야마 마쓰야마 시게키, 松山茂喜 72 (뉴타운 설립 당시 이주)

- “원래 뉴타운의 거주민 중 60~70%는 도쿄의 직장인이었다”며 “이제는 은

되자들의 마을이 됐다”고 증언

- 그는 “이 곳의 사람들이 대부분 70~80대가 많아 소위 쇼핑 난민(買い物難民)으로 불리는 사람들이 많다”고 소개. 쇼핑 난민이란 식료품이나 의류 등 생필품을 사러 가야 하지만 체력이 저하돼 움직일 수 없는 고령층을 지칭. 시게키는 본인도 70대이지만 쇼핑 난민을 대신해 이들을 위해 대신 물건을 사다주는 등 데이케어 서비스를 소일거리로 하면서 약간의 보조금을 받고 있음.

야마다 미사코(83 山田美佐子)

- 남편을 따라 들어온 뒤 하토야마 뉴타운에 40년째 살고 있음. 현재는 남편과 사별. “이 동네에서 10명의 주부들과 함께 독서 클럽을 하고 있는데 주부 독서 클럽 중에도 미망인들이 제법 된다”
- 그는 그나마 외동딸이 홀로 남겨진 어머니를 걱정해 하토야마 뉴타운 근처에 살고 있지만 대부분의 주민들은 홀로 남겨져 있거나 노인 부부 둘만 남은 경우가 많아 쓸쓸한 마음이 들 때가 있다고 증언

□ 12월 2일 이시카와(石川)현 노미(能美)시

- 도쿄에서 신칸센을 타고 2시간반의 거리. 인구 4만9654명의 노미시에는 보육원이 16곳 운영. 데라이 보육원의 경우 아이 104명에 보육교사는 27명. 선생님 한 명당 아이 3.8명
- 부부가 맞벌이든 아니든 아이를 오전 7시30분부터 저녁 7시까지 맡길 수 있음. 소득별 차등은 있지만 0~1세는 한 달에 3만4000엔, 3세부터는 2만4000엔을 납부.
- 보육원을 다니지 않는 아이는 ‘후레아이(触れ合い 마음이 통하는) 플라자’를 이용. 부모가 자유롭게 아이를 데려와 이유식을 영양사에게 배워 만들어 먹이고 수유와 기저귀 갈기도 할 수 있으며 무료로 운영
- 초등학교 이상 아이들은 ‘아동관’에서 야구를 하거나 축제. 노미시는 올해 도요(東洋) 경제신문에서 선정한 813개 일본 시 중에서 살기 좋은 고장 3위에 선정. 아이를 키우기 좋고 보건복지 서비스가 우수한 도시로는 일본 니혼게이자이 선정 5위에 선정. 100위권 밖이었던 노미시의 순위는 최근

공격적 출산 지원 정책으로 그 순위가 크게 상승

사카이 테지로(酒井悌次郎 62) 노미시 시장 인터뷰

- “아이 기르기 좋은 도시라는 모토를 10년간 이어온 게 지금 빛을 발하고 있다”고 말함. 그는 2005년 노미시 초대 시장으로 당선돼 3선 연임 노미시는 2005년 네아가리초, 도예로 유명한 데라이 초, 다쓰노쿠치 초의 세 고장이 합병해 탄생한 신생도시
- 노미시의 출산율은 1.67로 지난 5년전(1.51)에 비해 올랐고 전국 평균(1.4)보다도 높고, 노미시의 65세 이상 고령화 비율은 24%로 다른 도시(30% 이상)에 비해 현저히 낮음. 젊은이들이 아이를 기르기 좋다는 인식이 퍼지며 외부 전입자가 증가했고 엄마들도 아이를 낳겠다는 생각이 늘었다고 평가.
- 노미시는 육아 친화 도시로 예비엄마의 임신중 병원비는 전부 노미시가 지원. 노미시는 0~18세까지 병원비가 무료.
- 불육증(임신해도 유산·조산·사산하는 증상) 부부는 연간 30만엔을 치료비로 지급. 노미시 아기 ‘무력무력 키우기’ 사업에선 종이 기저귀, 분유 구매 상품권도 제공. 첫 아기는 1만2000엔, 셋째까지 낳으면 4만8000엔을 지원. 3세대가 같이 살면 지원금 45만엔.
- 복지사인 나카 도시에(中 敏江 58)은 “부모가 갑자기 일이 생겨 아이를 픽업하지 못하는 경우 패밀리 서포트 센터에 돌봄이 업무를 하는 어르신 자원봉사자들이 아이들을 돌본다”.
- 마을 구석구석을 도는 노미 버스는 몸이 불편한 어르신과 아이들도 쉽게 탈 수 있는데 이용료는 전구간 100엔에 불과. 사카이 시장은 “연간 노미시의 세수(稅收)는 230억엔이 걸히는데 3분의 1은 반드시 육아와 고령자 복지를 위해 쓴다”고 말함. 기업 유치 등을 통해 걷힌 세수가 주민 복지 몫으로 돌아간다는 설명.
- 사카이 시장은 지원의 지속성과 관련하여 “기업유치로 일자리가 생겼고 젊은이들이 모여면서 육아 환경도 크게 개선됐다”며 “안정된 일자리를 기반으로 한 육아 정책이라 지속가능하다”고 설명.
- 노미시는 도시바, 저팬 디스플레이, 탄소섬유를 만드는 기업인 도레이, 건설기계 중장비 세계 2위업체 고마쓰(小松) 제작소와 고마쓰의 1,2차 협력

사들을 유치. 지진, 쓰나미 등 자연 재해가 적다는 장점을 강조. 360년 이상 도예업으로 유명했던 데라이 초를 합병한 덕에 노미시는 모노즈쿠리(ものづくり 제조)가 가능한 고급 노동력이 풍부.

- 사카이 시장은 “노미시는 지하수가 풍부해 공장용수를 마음껏 쓸 수 있다는 점도 기업에 적극 알렸다”고 말함. 기업 유치로 시는 활기를 띄기 시작했고 경제도 살아났는데, 노미시 제조업체들의 제품출하액은 연간 2967억엔에 달함.
- 소도시 3곳을 통합한 것도 복지지원과 인구구조 개선에 도움을 줬는데, 시장 3명이 1명으로 줄어드는 등 공무원 조직은 슬림화됐지만 주택, 병원, 양로원의 선택권은 늘어난 셈이라 혜택은 확대
- 노미시는 고급 교육기관도 유치. 노미시에 위치한 호쿠리쿠 첨단기술대학은 석박사급 인재를 육성하는 특수 대학원으로 학생수가 1000명 가량. 30%는 한국 베트남 태국 인도네시아 방글라데시 등에서 온 외국인. 기업체의 엔지니어들도 이 대학원에 다니며 노미시 주민으로 편입.
- 결국 노미시는 일자리 창출->인구 증가->저출산 타개라는 선순환구조를 구성. 사카이 시장은 “아베 총리가 공언한 2025년 출산율 1.8이라는 목표를 노미시에서는 5년 먼저 달성할 것이다”고 말함

□ 12월 4일 시마네 현 하마다시

- 시마네 현 미사토 초에는 청년 정착 주택제도를 운영. 40 세 이하이며 초 등학생까지의 어린이 (임신중인 경우도 가능)을 가진 육아 세대를 위한 임대주택. 비용은 월 3 만엔이며 20년 이상 살아야 하는 조건. 20년을 살면 주택을 무상 양도하며 25년 이상 살면 택지를 무상 양도.
- 37개동 뉴타운이 이미 건설되었고 계속 조성 중. 노이(野井) 뉴타운의 건물은 목조 단층 건물로 건평은 95m2(28평). 이 고장에는 결혼 출산 등에는 현금성 포인트를 제공.
- 40세 이하의 외부 전입자(5포인트, 50만원)가 마을 안에서 취업(20포인트, 200만원)하면 소득 수준은 200만원 정도. 마을 밖에서라도 취업하면 10포인트(100만원). 결혼은 30포인트(300만원). 초혼/재혼 무관.
- 미사토초에 아이를 낳으면 30포인트를 제공. 부모 연령에는 제한이 없음. 즉, 미사토 마을에 들어와서, 마을에서 취업한 뒤, 결혼해서 아이가 태어

- 나면 85포인트로 85만엔, 우리돈으로 850만원을 얻는 셈
- 거주 정책 이유: 2007년 인구 5981명이던 미사토는 2015년 11월 미사토(美郷)의 인구는 5121명으로 감소. 고령화 비율은 무려 44.6%으로 시마네현 안에서 가장 고령자 많은 동네 상위 3위. 1955년에는 92만9000명 가량 되던 시마네현은 2014년 69만7000명으로 줄어 전체 인구의 25%가 감소
 - 시마네현의 3대 도시인 하마다시는 농어촌마을로 크기는 도쿄와 비슷하지만 인구는 5만7326명에 불과. 6만명이면 도쿄돔 하나에 다 들어갈 만큼의 인구. 1950년에는 9만명이었던 인구는 점차 감소하여, 지난 10년전 4개의 마을이 합쳐져 하마다시로 재탄생
 - 출산율은 1.65로 전국 평균보다는 높지만 인구유출의 영향으로 고령화 수준은 매우 빠름. 80년대만 해도 고령자 비율은 전체 인구의 7%였으나 현재는 34%
 - 저출산 문제를 타개하기 위해 시마네현 하마다시는 여러 정책을 쓰고 있는데, 먼저 결혼하기 위한 짝찾기 활동부터 시에서 나서며, 내년 1월 하마다시에는 콘카츠(婚活 결혼을 위한 짝찾기 활동)를 위한 인연맺기(縁結び) 센터가 설립
 - 현재 하마다시에는 콘카츠 과장을 따로 두고 있으며, 섬의 미혼남녀의 짝을 찾아주는 시마콘(島婚)의 일환. 40대 이하 미혼남녀는 무료로 등록할 수 있음. 정책기획과에서 정주와 ‘콘카츠’ 추진 과장을 맡고 있는 오오야카즈유키(大屋一幸)과장은 “대부분이 무료이며 차나 식사를 위한 적은 실비만으로도 만남을 추진하고 있다”며 5일 남성 18명과 여성 12명의 콘카츠가 열린다고 소개. 농업이나 어업 고장에서 독신들이 많기 때문에 국가로부터 ‘맞선 예산’을 받기도 한다는 설명
 - 하마다시에서 올해 5월부터 새롭게 시작한 제도로 임신부터 출산후 1년까지 집안일이나 청소 등 필요한 서비스를 센터에서 파견해주는 제도가 운영. 예약하면 1번에 2시간이며 이용료가 불과 400엔. 올해 5월부터 시행한 제도로는 의류 세탁/집 청소 및 정리, 생활 필수품 쇼핑 등을 도와주는데 특이한 점은 실버센터에서 파견한 사람이 출산한 여성을 돕는다는 것. 즉, 아이를 위해서라면 할머니 등 어르신들의 참여를 활용. 하마다시 건강복지부 육아지원과장 아리후쿠 오사무(有福修)는 “육아를 돕기 위해

출생 1~3개월이 된 아이가 있는 모든 집에 간호사 자격증을 가진 보건사가 방문해 건강을 체크하는 서비스가 있다”고 소개 - 일명 ‘출산 축하’ 유아건강검진

- 하마다시에는 육아 품앗이 제도도 운영하는데, 육아 경험이 풍부한 여성과 육아 초보인 엄마들을 연결해주는 건 하마다시의 몫. 엄마들은 평일은 300엔, 야간이나 휴일은 400엔을 내면 아이를 돌봐주는 ‘맡겨주세요 도우미’ 서비스가 이용가능. 도우미 역시 소일거리이자 수입이 될 수 있기 때문에 적극적. 면접을 통해 누구에게 아이를 맡길지도 선택할 수 있음.
- 국가가 정하는 보육료가 있는데 하마다시에서는 60% 정도만 내고 나머지는 시에서 제공할 수 있도록 함. 아이가 3명인 경우에는 셋째 아이는 무료. 의료비의 경우 중학교 3학년까지는 통원하는 경우는 최대 1000엔, 입원한 아이의 경우는 하루에 최대 2000엔까지만 납부. 나머지는 시의 지원으로 해결.
- 이런 정책 덕에 하마다시 여성 20세~55세의 75% 이상이 취업상태. 일명 경력단절 여성이 생기는 도심과는 사뭇 다른 분위기. 오사무 과장은 “젊은 여성이 일을 그만두지 않게 하는 게 중요하다”고 말함. 하마다에는 수산물 가공업 등에서 노동력이 필요. 결혼 후에도 파트타임 일을 구할 수 있는 기회가 있음. 보통 경력이 단절됐다가 다시 일자리를 구하는 여성이 많아 도시에서는 여성 취업률 그래프가 M자를 그리지만 하마다시는 결혼 후에도 경력이 단절되지 않고 계속 일을 하기 때문에 N자 유형
- 0세부터 1세가 되기 전까지의 아이를 가진 여성의 80%가 일을 하고 있음. 그렇게 할 수 있는 배경에는 0세부터 맡길 수 있다는 의미로 하마다시는 ‘보육원 대기 0’

구보타 쇼이치(久保田 章市 64) 하마다시 시장 인터뷰

- “저출산은 일본 최대의 문제”라며 “일자리, 사람, 마을의 세 가지가 모두 줄고 있다”고 지적. 그는 “먼저 일자리를 만들어 사람이 살게 해야 그 결과 마을 조성이 가능해진다”고 강조
- 하마다시는 일본에서 최초로 내놓은 독특한 정주 프로그램으로 주목받았음. 싱글맘이나 싱글파더를 간호 인력으로 일하는 조건으로 하마다시에

살게 하려는 아이디어는 하마다시 여성 공무원의 제안으로 이뤄졌음. 혼자 아이를 키우는 아버지나 어머니 중에서 고교생 이하의 자녀와 하마다시에 이주를 희망하는 사람은 하마다시가 지정하는 간병 서비스 사업장에 취직하는 조건. 간병 경험이나 자격은 묻지 않음.

- 간병 서비스를 배우면서 월 15만엔의 월급을 1년간 받음. 월 3만엔은 고교생 이하의 자녀의 양육 지원비로 1년간 지원. 연수 종료시에 100만엔이 지급되고 중고자동차도 무상제공. 중고자동차는 하마다시의 자동차 판매상이 무상으로 기부한 것. 예를 들어 싱글맘은 1년에 약 400만엔 정도의 경제적인 대우를 받게 된다는 파격적인 조건.
- 1기생으로 4가족(9명)이 하마다시에 실제 와서 거주 중 4가족 모두 싱글맘으로 두 명은 간사이, 두 명은 나고야 출신. 구보타 시장은 “고령자가 많아서(34%) 간병 서비스가 필요하지만 늘 간병인력이 부족한 게 문제였다”며 “한편 도쿄 등 대도시에서는 편부모가 아이를 키우는 경우가 늘고 있지만 이들은 육아와 일 사이에서 경제적으로 곤란한 경우가 많다”고 설명.
- 대도시에 비해 하마다시는 직장 and 집 간의 거리도 짧고 아이와 함께 하는 시간을 늘릴 수 있다는 강점을 어필해 주목을 받음. 1년간 연수생으로서 지내면 ‘헬퍼(helper)’라고 부르는 간병보조원 자격증을 얻고 안정적인 취업도 가능. 구보타 시장은 “향후에는 간병사나 보육사 역시 부족하기 때문에 이같은 외부 지역에서 하마다시에 정주하는 조건으로 오는 제도 시행을 검토하고 있다”고 설명. 매년 하마다시에는 450명이 태어나고 있는데 하마다시에서 일하는 보육사는 350여명이며, 보육원은 26곳이 운영 중
- 도시 소멸을 막기 위한 일환으로 시마네현 하마다시는 7년전 2000여명이 수감되는 형무소를 도시에 유치했는데, 교정 인력이 하마다시에 들어오면서 가족들도 늘었고 소비도 늘어나기 시작. 수감자 중에서는 대체 노동력으로 수산업 가공업이나 계단식 논에서 포도 배 감 농사 등을 짓는데 참여해 지역 경제에 보탬이 되는 경우도 있음. 인구 소멸중인 지방을 살리기 위한 노력한 사례.
- 구보타 시장은 “형무관이나 형무소 안에서 세탁이나 식사 서비스를 제공하는 인력이 540명으로 이들의 가족까지 더하면 약 1500여명의 인구 증가 효과가 생겨났다”고 설명