

지방지자체 인구감소 문제의 대응전략

- 일본 지방창생(地方創生) 정책의 내용과 시사점 -

박동욱 연구위원(국민경제연구센터/도시사회공학 박사)

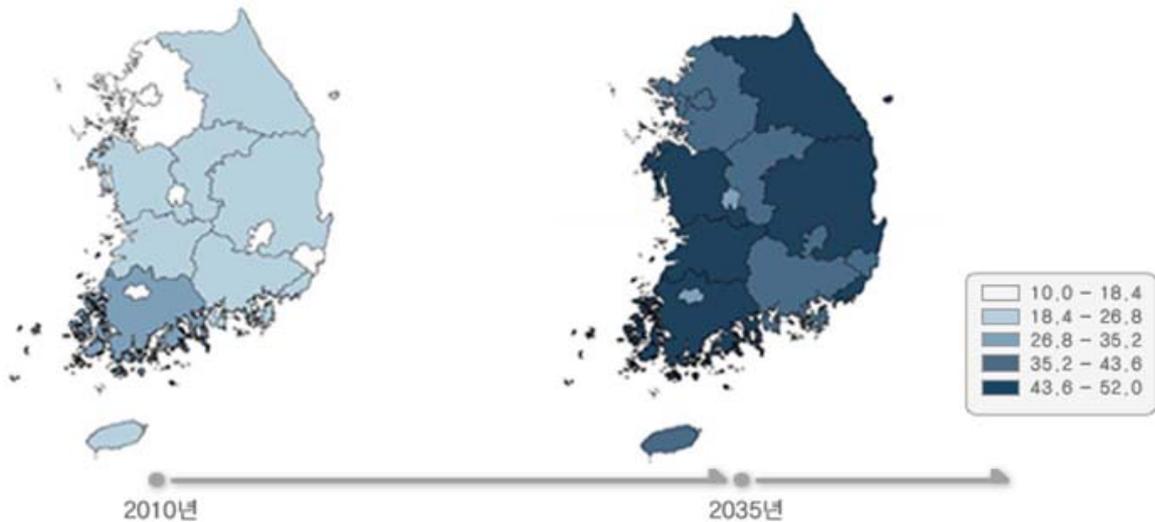
<요약>

- ◎ 일본의 인구감소와 고령화 현상은 지방에서 더욱 심각하여 지역사회 존립자체가 위협 받고 있으며, 2014년 5월 마스다히로야의 일본창성회 인구예측보고서에 의하면 일본전체 지방자치단체(시정촌) 중 거의 절반에 가까운 수가 인구감소로 사라진다고 예측됨
- ◎ 일본 정부는 인구감소와 고령화를 정부차원에서 대응하여, 각 지역에 특성에 맞는 자율적이고 지속적인 사회를 만드는 것을 목표로 한 '지방창생'을 아베노믹스의 주요과제로 선정함
- ◎ 지방창생을 담당하는 정부기관인 '마을·사람·일자리 창생본부(まちひと・しごと創生本部)'를 신설, 자민당 이시바시게루 중의원을 장관으로 임명하고 장기비전과 종합전략을 세워, 지방창생에 대한 예산신설과 정책사업을 진행 중임
- ◎ 2060년까지 전체 인구 1억명 유지와 2050년까지 1.5~2% GDP성장률 확보를 장기비전으로 제시, 일자리 창출을 통해 지방으로 인구유입을 유도하여 지방마을 활성화를 도모하는 5개년 종합전략을 2015년에 제시함
- ◎ 인구감소와 고령화 현상이 일본과 매우 흡사한 우리나라의 경우, 냉정한 상황인식과 적극적인 대처로 인구 유지와 경제성장률 확보를 도모해야 함

<고령화 시대의 도래>

- 우리나라는 OECD 국가 중 가장 빠른 인구 고령화 속도를 보여 고령사회의 문제점이 점차 대두되고 있으며, 또한 일본과 매우 유사한 인구 흐름을 보이기 때문에, 현재 일본에서 진행되고 있는 고령사회 문제에 대한 대응정책을 살펴보는 것은 큰 의미가 있음
- 신용평가기관 무디스에 따르면, 우리나라가 2030년 초고령사회로 진입한다고 예측하고 있음
 - 고령화가 높아지면, 사회적 부담이 증가되고 장기적인 경기침체를 일으킬 확률이 높아짐
 - [그림 1]의 고령인구 전망처럼 대도시지역보다 지방에서 고령화가 더욱 빠르게 진행될 것이므로, 지방 지역에 더욱 중점을 두어 미래 고령사회에 대한 준비를 할 필요가 있음

[그림 1] 우리나라 광역지자체 별 고령인구비율 전망 (통계청 SGIS자료 인용)



- 우리나라와 유사한 인구 구성 흐름을 앞서 겪고 있는 일본의 현상과 대응책을 살펴봄으로써 정책의 시사점을 얻고자 함.

<일본 지자체 - 절반의 소멸전망>

- 일본은 인구감소의 시대, 지역소멸의 시대의 도래를 전망하고 있음.
- 현 일본의 저출산율과 고령화의 상황이 변화가 없을 경우, 일본의 절반에 해당하는 지방자치단체(시정촌)이 소멸한다는 향후 전망이 제시됨 (마스다 보고서, 2014.5)
 - [표 1]에 나타난 것처럼, 2008년 12,808만명으로 최고점에 달한 일본 인구는 현 인구추이의 변화가 없을 시, 45년 후인 2060년 전체인구의 3할 이상이 사라져 8,700만명까지 감소할 것으로 전망됨
 - 2020년까지 매년 60만명, 그 후 2040년까지 매년 100만명의 감소가 있을 것을 예상됨

[표 1] 일본의 인구 추계

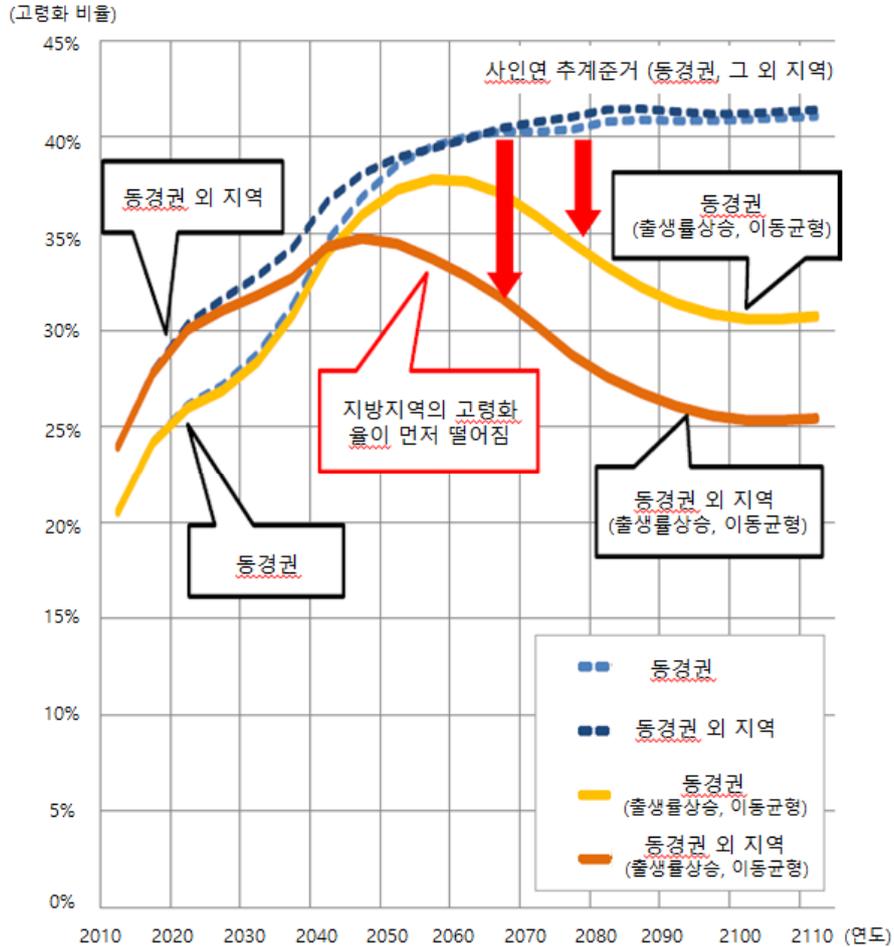
	2010년	2040년	2060년	2090년	2110년
총 인구	12,806	10,728	8,674	5,727	4,286
고령자 인구 (65세 이상)	2,948	3,868	3,464	2,357	1,770
고령화율 (%)	23.0	36.1	39.9	41.2	41.3
생산연령인구 (15-64세)	8,174	5,787	4,418	2,854	2,126
유소년 인구 (0-14세)	1,684	1,073	792	516	391

(자료: '지방소멸' 번역본 내용 일부, 중위추계합계 특수출산율 1.35 가정, 단위: 만 명)

- 중장기적으로 인구집중 현상이 유지되는 동경권과 대조적으로, 동경권 외 지방지역은 지역사회의 존립이 위태로운 상황에 직면하게 됨

- 현 상황 지속 시, 35년 후인 2050년 지방은 20%에 해당하는 지역에서 거주민이 모두 사라지고 60%의 지역에서 현 거주민 수의 절반 이상이 감소하게 될 것으로 예상함([그림 2] 참조)
- 25년 후인 2040년의 전국인구 추계상황을 보면, 동경권은 6% 인구감소가 있으나, 인구 5만 이하의 지방도시는 28%, 과소지역에서는 40%의 인구급감의 사태를 맞게 됨

[그림 2] 일본의 동경권과 그 외 지역의 고령화를 추이 (2010~2110년)



(자료: 마을·사람·일자리 창생종합전략)

- 일본은 2000년 대 이미 초고령화 사회에 진입하였지만, 고령인구 비율이 향후 50년 동안 더욱 급속히 증가할 예정으로 대책마련에 고심 중임
- 현 상황이 유지될 경우 2060년경 고령인구 비율이 40%를 초과(70세 이상 인구도 30%에 근접)하게 되며, 2070년 이후부터는 동경권이나 지방지역에 상관없이 거의 모든 지역에서 고령인구 비율이 약 41%를 유지할 것으로 예상됨
- 하지만 만약 전국 평균출산율이 2.07 정도까지 상승할 경우 고령인구 비율을 보면, 동경권에서 2045년까지 약 35% 상승이 추정되고, 그 외 지역은 2055년까지 약 38% 상승을 추정되어, 비관적인 일본의 인구추이를 방지할 수 있음

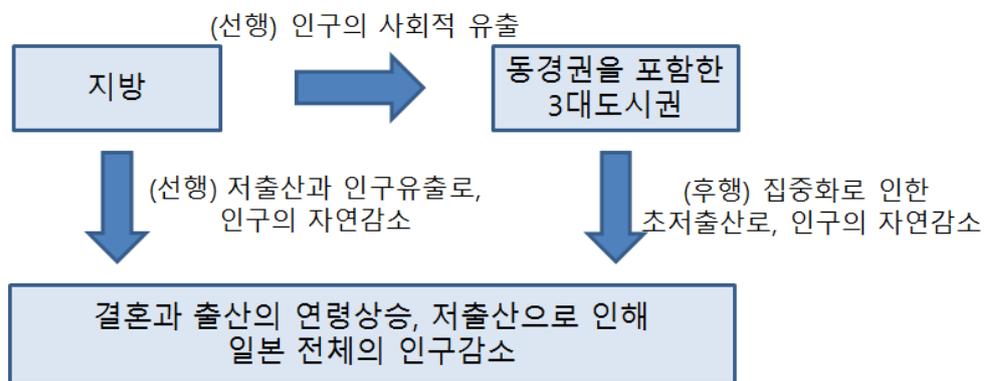
<일본 지방소멸의 대응전략 - 지방창생>

□ 지방창생은 무엇보다 현 일본의 인구 현황과 장래 모습을 직시, 인구문제에 관한 국민적인

인식공유를 통해 앞으로 나아가야 할 미래방향을 제시하고 대응책을 추진하는 것임

- 무엇보다 인구감소의 시대로 진입함과 더불어 경제사회적 파장이 큰 점을 알리고 공유함
 - 인구감소와 고령화의 결과로 인해, 경제규모가 축소되고 GDP도 저하된다는 점을 알림
 - 향후에도 지속될 것으로 예상되는 동경권의 인구집중은, 통근시간 연장, 주택가격 상승, 육아의 어려움을 상승시켜 동경권 출산율을 낮추게 됨
 - [그림 3]에서 보듯이 지방의 인구가 장기적으로 계속해서 줄어들면, 동경권조차 자체 출생율 감소와 함께 지방으로부터의 사회적 유입마저 줄어들어, 최종적으로 일본 전 지역의 인구감소로 이어지는 결과가 나온다는 점을 알림
 - 세 가지 기본 대처방안으로, ① 동경일극집중의 시정, ② 젊은 세대의 취업·결혼·육아에 대한 희망 실현, ③ 지역특성에 맞춘 지역과제의 해결을 제시함

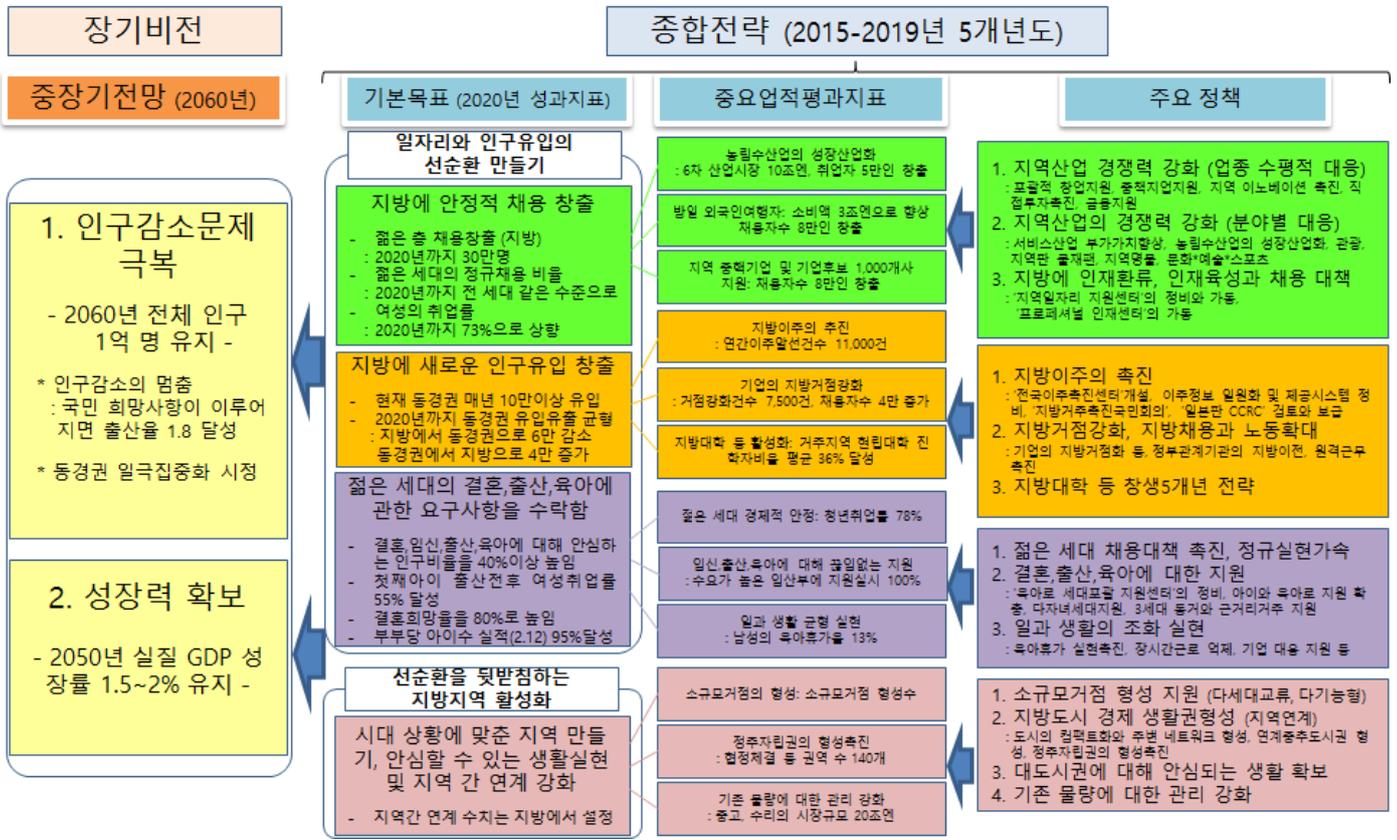
[그림 3] 일본 인구감소의 흐름



(자료: '지방소멸' 번역본 내용 편집)

- 미래의 목표 방향에 대해서, 일본사회 활력유지와 지방창생 파급효과를 언급함
 - 일본사회 활력을 유지시키기 위해, 젊은 세대의 희망실현으로 출산율을 약 1.8로 향상시키며, 인구가 줄어드는 상황에서도 2060년 약 1억 명의 인구를 확보하고, 젊은 세대를 지방으로 유입시켜, 인구 안정과 생산력 향상을 통해 2050년 GDP성장률 1.5~2%유지를 목표로 함
 - 또한 지역자원을 활용해서 다양한 지역사회를 형성하고, 창생을 통해 지방을 젊은 지역으로 만들며, 동경권을 국제도시로 발전시켜, 지방창생으로 일본 전역의 창생을 도모함
- 지방소멸에 대한 대응전략으로 지방창생을 만들었고, 이에 대한 종합전략을 장기비전과 연계하여 5년 후의 단기적 목표달성을 위한 구체적인 정책을 진행함 (그림 4 참고)
- 지방창생의 중장기비전은 인구 규모와 GDP 성장률 두 가지의 적정선 유지로 정함
 - 출산율 1.8달성과 동경권 집중화 해소를 통해, 2060년 인구 1억 명 유지를 목표로 함
 - 2050년 실질 GDP 성장률 1.5~2% 유지를 목표로 함
- 인구감소와 지역경제 축소를 극복하여, '마을·사람·일자리 창생'과 선순환을 확립함
 - 지방에 양질의 일자리를 만들어 젊은 층의 유입을 피하며, 이를 지역이 뒷받침하는 것임
 - 구체적으로 젊은 세대가 인심하고 일할 수 있는 좋은 일자리를 중시하는 대책으로 일자리를 창생하고 새로운 가구의 이주 및 정착을 촉진하며, 결혼·출산·육아에 대해 안심할 수 있도록 가능한 지원을 실현시켜, 지방에서 안심하고 생활할 수 있도록 각 지역 특성에 맞춰서 과

[그림 4] '마을·사람·일자리 창생'의 장기비전과 종합전략 구상도



(자료: 마을·사람·일자리 창생종합전략)

- 종합전략의 4대 기본목표는 ① 지방에 안정적 채용 창출 (: 2020년까지 5년간 지방에 젊은 세대 30만 인 채용), ② 지방에 새로운 인구유입 창출 (: 2020년까지 동경권에서 지방으로 전이인구 4만 명 증가, 지방에서 동경권으로 전이인구 6만 명 감소), ③ 젊은 세대의 결혼·출산·육아에 관한 희망사항 실현, ④ 시대 상황에 맞춘 지역 만들기, 안심할 수 있는 생활실현, 지역 간 연계 강화로 구성되어 있음
- 종합전략의 5대 정책원칙은 기존 정책의 특징이었던 종단적인 제도구조, 일률적인 적용대책, 효과검증 없는 선심성 대책, 표면적인 정책시행, 단기성과 등에서 탈피하기 위해, ① 자립성, ② 장래성, ③ 지역성, ④ 직접성, ⑤ 결과중시로 정하여, 중요업적 평가지표와 주요 정책의 결정 기준이 됨

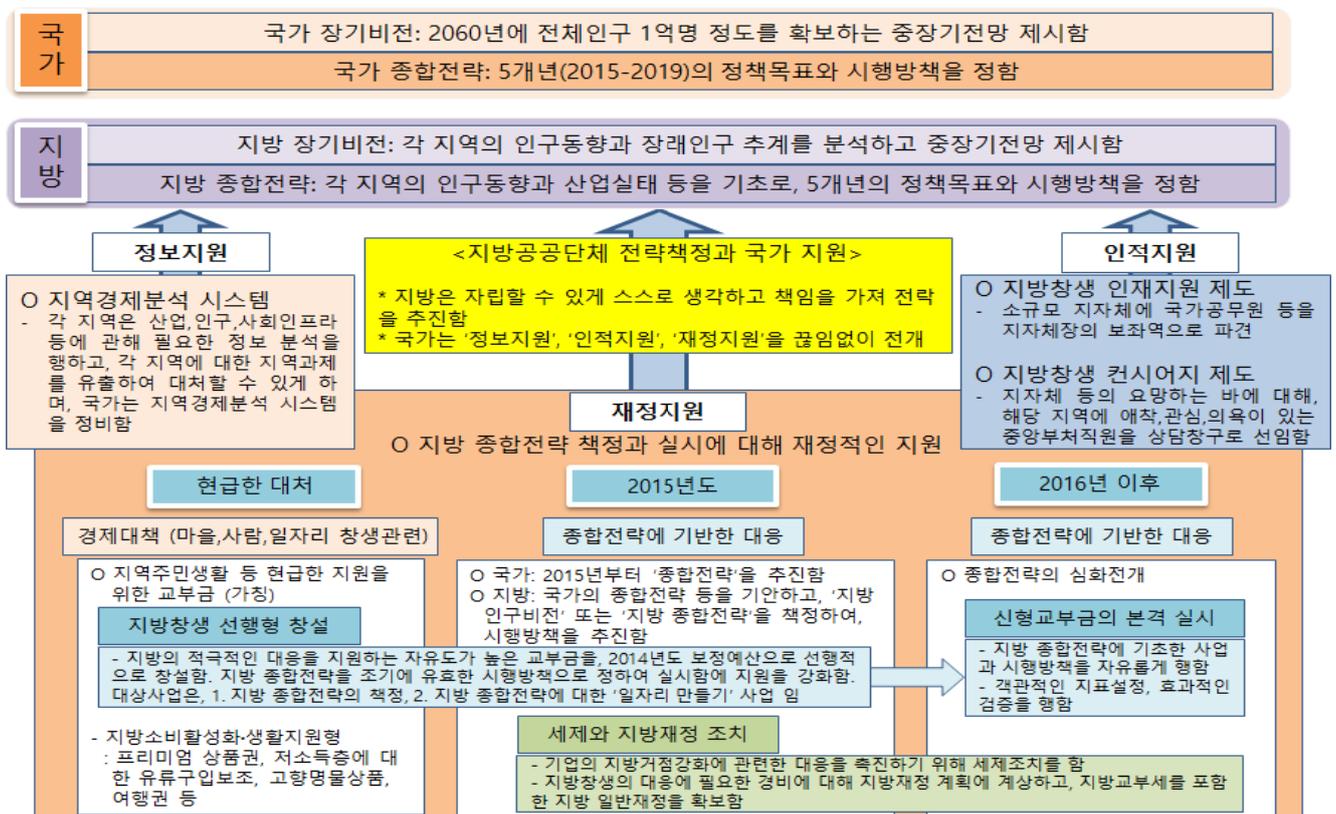
<지방지역에 대한 다양한 지원정책 전개>

- 국가와 지방 지자체는 각각 장기비전과 종합전략을 연계하여 만들고, 지방에 끊임없는 정책을 전개하겠다고 발표함 ([그림 5] 참고)
- 국가에서는 2060년 약 1억 명의 인구확보를 하겠다는 장기비전을 제시함
 - 지방지역에서는 각 지역 인구동향을 분석하여 중장기 미래전망을 제시할 계획임
 - 각 지방지자체는 지방지역의 종합전략으로 인구동향과 산업실태를 파악하여 향후 5개년 정

책목표를 설정할 예정임

- 자립적으로 구상하고 책임을 지는 전략을 지방 공공단체에서 추진하는 동시에, 국가에서는 정보, 인적자원, 재정의 세 가지 분야에 대해 끊임없는 지원을 약속함
- 정보 지원으로, 지역경제분석시스템(RESAS)를 구축함
 - 각 지역에 대해 산업, 인구, 사회인프라 등 필요한 정보를 구축하고 분석하여, 각 지역의 문제를 도출하고 대처가능하게 국가가 RESAS를 정비함
- 인적 지원으로, 지방창생 인적지원제도와 지방창생 컨시어지(concierge)제도를 구축함
 - 작은 지방지역에 국가공무원을 단체장 보좌역으로 파견하고, 지방지역 요구사항에 대해 해당지역에 애착과 의욕을 지닌 정부부처직원을 상담창구역할로 담당하도록 선임함
- 재정 지원으로, 지방지역 종합전략을 만들어 시행할 수 있도록 재정지원을 함
 - 2015년까지 지방창생의 선행모델을 만들어 일자리만들기와 같은 사업을 추진하고, 2016년 이후부터는 지방지역 종합전략에 기초한 사업과 정책이 자유롭게 시행될 수 있도록 신형 교부금 지원을 본격 실시할 계획임
 - 2015년부터 기업의 지방거점화를 촉진하는 세제를 지원하고, 지방창생에 필요한 경비에 대해 지방재정계획에 계상하여 지방교부세 등 일반재원을 확보하는 등, 세제와 지방재원에 대해 조치를 취함
 - 현재, 지방소비활성화·생활지원형으로 약 2조 5천억 원(약 2,500억 엔), 지방창생 선행형으로 1조 7천억 원(약 1,700억 엔)이 교부금으로 배정되어있음

[그림 5] 지방에 대한 다양한 지원정책 전개 구상도



(자료: 마을·사람·일자리 창생종합전략)

<지방지자체 인구감소에 대한 대책>

- 일본과 유사한 인구흐름을 보이는 우리나라에서도, 향후 인구가 급속하게 감소할 것으로 보이는 지방 지역을 중심으로 대책을 마련할 필요가 있음.
- 현 고령화사회인 우리나라는 2018년 고령사회에 진입할 것으로 예상
 - 2005년 우리나라 정부에서는 인구감소와 고령화에 대한 대응체계를 구축하기 위해 복지부를 중심으로 범정부차원의 ‘저출산·고령사회 정책본부’를 신설한 바 있으나, 아직 성과가 미진함
 - 고령화에 의해 지역 황폐화 가능성이 높은 지방 지자체부터, 지역사회의 유지를 위해 보다 적극적인 인구감소 대책을 마련해야 할 것임
- 고령화가 가속되고 있는 우리나라의 문제 중 하나는, ‘노인이 살기 좋은 나라’가 아니라는 점
 - 국제노인인권단체 헬프에이지 인터내셔널 발표 (HelpAge International, 2015.9.8)에 따르면, 60세 이상 노인복지 현황조사의 결과 우리나라는 60위로 아시아권 나라에서도 하위권에 포진됨 (1위 스위스, 2위 노르웨이, 3위 스웨덴, 일본 8위, 베트남 41위, 중국 52위, 한국 60위)
 - 이는 노인의 소득안정성과 건강상태, 취업가능성, 대중교통 편의성, 사회적 연결정도 등 13가지 요소를 기준으로 산출한 결과로, 각 부문 별 조속한 대처가 필요함
- 지방소멸을 일으키는 인구감소 문제해결을 위해 대안을 모색 중인 일본의 다양한 사례와 대책에 대해 보다 자세한 연구가 필요함
- 일본 인구예측보고서를 만든 마스다히로야는 인구를 유지시키는 해결책으로, 유럽 국가의 저출산 대책을 제안함
 - 저출산 현상 극복을 위해 육아 지원책 등 정책대비가 미비했던 일본에 비해, 저출산 대책에 있어 성공을 거둔 유럽국가의 정책의 적극적인 도입을 고려할 필요가 있음
 - 스웨덴은 2000년에서 2010년 사이의 10년간 출산율이 1.5명에서 2.0명으로 상승하였으며, 이는 양성평등 정책과 전 사회부문의 전방위적인 육아지원 정책이 실현되었기 때문임
- 마스다히로야는 무엇보다 상당기간 인구 정체 및 감소가 지속된다는 점을 국민 전체가 인지하고, 지방의 인구유지를 위해 모든 지역에 자원 투자가 불가하다는 점을 인정해야 한다는 점을 강조함
 - 각 지역마다 지방 중핵도시를 설정해서 주민 이주가 이 지역을 벗어나지 않도록 산업, 교육, 의료 등 지역주민 수요를 해결할 수 있는 환경을 만들자는 의견을 하나의 대안으로 제시함
 - 현재 일본은 각 지역별 특색에 따라 생활기반시설을 일부 지역에 집중하여 생활서비스 제공의 효율성을 높이기 위해, 정주자립권(定住自立圏)이라는 지방지역의 중핵도시 중심의 권역을 구상하여 추진하고 있음
- 사전에 준비할수록 효과가 크므로, 한국 역시 이에 대한 연구와 적극적 정책 수립 및 시행을 추진해야 할 것임.