

일본의 과소지역 대책 입법동향과 시사점

- 「과소지역의 지속적 발전 지원에 관한 특별조치법」(2021.4.1. 법률 제19호) 제정을 중심으로 -

과소대책 입법의 배경과 제정 경위

이촌향도 현상에 의한 농어촌지역의 과소문제 발생

- 1960년대 후반 일본에서는 고도의 경제성장으로 농어촌 인구가 대도시로 이동하면서 심각한 과소문제가 나타나기 시작했고, 지역의 인구감소 대응을 위해 과소지역*의 발전 지원과 관련한 정책을 추진
- * 과소(過疎, depopulation)란 지역의 인구가 감소해 주민들의 생활 수준과 생산 기능을 유지하기 어려운 상태를 말하며, 과소지역은 이러한 문제가 발생한 지역을 의미
- 과소지역에서 인구감소와 고령화가 지속적으로 진행되고 지역경제의 침체와 농어촌의 경우 황폐화가 일어나며 그 결과 사회기반시설이 도시지역과 비교해 큰 격차가 발생

5차례 걸친 과소지역 대책 법률의 제·개정

- 위와 같은 배경으로 국가 차원에서 과소대책 필요성을 인식해 1970년 「과소지역대책긴급조치법」이 제정
- 이후 10년을 주기로 1980년 「과소지역진흥특별조치법」, 1990년 「과소지역활성화특별조치법」, 2000년 「과소지역자립촉진특별조치법」(구법)으로 당시의 주된 상황과 대응 대책에 따라 법률이 개정
- 최근에는 2021년 3월 말 구법의 만료와 함께 과소지역에 대한 종합적·계획적인 대책을 실시하기 위하여 「과소지역의 지속적 발전 지원에 관한 특별조치법」(過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法, 이하 '특별조치법')이 새롭게 제정
- * 2021년 4월부터 2031년 3월까지 10년간 시행(특별조치법 부칙 제1조, 제3조)

과거 과소지역 4법에 규정된 과소지역 선정 기준

법률명	법 제정(개정) 시 과소지역의 요건	공시 시·정·촌 수
① 과소지역대책 긴급조치법 (1970~1979)	인구요건 • 1960~1965년(5년간) 인구감소율 10% 이상 재정력 요건 • 1966~1968년 재정력지수 0.4 미만	• 당초(1970.5.1.) : 776/3,280 • 최종 : 1,093/3,255
② 과소지역진흥 특별조치법 (1980~1989)	인구요건 • 1960~1975년(15년간) 인구감소율 20% 이상 재정력 요건 • 1976~1978년 재정력지수 0.37 이하 • 공영경기수익 10억엔 이하	• 당초(1980.5.1.) : 1,119/3,255 • 최종 : 1,157/3,245
③ 과소지역활성화 특별조치법 (1990~1999)	인구요건 (다음 중 하나) ① 1960~1985년(25년간) 인구감소율 25% 이상 ② 1985년 고령자(65세 이상) 비율 16% 이상 ③ 1985년 젊은이(15세 이상 30세 미만) 비율 16% 이하 *②~③은 1960~1985년(25년간) 인구감소율 20% 이상 재정력 요건 • 1986~1988년 재정력지수 0.44 이하 • 공영경기수익 10억엔 이하	• 당초(1990.4.1.) : 1,143/3,245 • 최종 : 1,230/3,229

④ 과소지역자립촉진 특별조치법 (2000~2020) ¹ <2000.4.1.>	인구요건 (다음 중 하나)	① 1960~1995년(35년간) 인구감소율 30% 이상 ② 1995년 고령자 비율 24% 이상 ③ 1995년 젊은이 비율 15% 이하 ④ 1970~1995년(25년간) 인구감소율 19% 이상 *①~③은 1970년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외, ②~③은 1960~1995년(35년간) 인구감소율 25% 이상	• 당초(2000.4.1.) : 1,171/3,229 • 추가 : 1,210/3,218 • 법연장 전(2010.3.31.) : 718/1,727
	재정력 요건	• 1996~1998년 재정력지수 0.42 이하 • 공영경기수익 13억엔 이하	
<2010.4.1.> *새롭게 추가	인구요건 (다음 중 하나)	① 1960~2005년(45년간) 인구감소율 33% 이상 ② 2005년 고령자 비율 29% 이상 ③ 2005년 젊은이 비율 14% 이하 ④ 1980~2005년(25년간) 인구감소율 17% 이상 *①~③은 1980년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외, ②~③은 1960~2005년(45년간) 인구감소율 28% 이상	• 법연장 당초 (2010.4.1.) : 776/1,727 • 2013.4.1. 현재 : 775/1,719
	재정력 요건	• 2006~2008년 재정력지수 0.56 이하 • 공영경기수익 20억엔 이하	
<2014.4.1.> *새롭게 추가	인구요건 (다음 중 하나)	① 1965~2010년(45년간) 인구감소율 33% 이상 ② 2010년 고령자 비율 32% 이상 ③ 2010년 젊은이 비율 12% 이하 ④ 1985~2010년(25년간) 인구감소율 19% 이상 *①~③은 1985년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외, ②~③은 1965~2010년(45년간) 인구감소율 28% 이상	• 법개정 당초 (2014.4.1.) : 797/1,719
	재정력 요건	• 2010~2012년 재정력지수 0.49 이하 • 공영경기수익 40억엔 이하	
<2017.4.1.> *새롭게 추가	인구요건 (다음 중 하나)	① 1970~2015년(45년간) 인구감소율 32% 이상 ② 2015년 고령자 비율 36% 이상 ③ 2015년 젊은이 비율 11% 이하 ④ 1990~2015년(25년간) 인구감소율 21% 이상 *①~③은 1990년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외, ②~③은 1970~2015년(45년간) 인구감소율 27% 이상	• 법개정 당초 (2017.4.1.) : 817/1,718
	재정력 요건	• 2013~2015년 재정력지수 0.5 이하 • 공영경기수익 40억엔 이하	

주 : ¹ 법 제정 당초 기한(2009년)에서 11년 연장
 자료 : 総務省 地域力創造グループ過疎対策室(2021: 224)의 재구성

'과소지역의 지속적 발전 지원에 관한 특별조치법' 주요 내용

법률의 구성 및 목적

- 2021년 4월부터 새롭게 시행되는 특별조치법은 법률의 목적(제1조)으로 시작해 과소지역의 조건(2~3조, 41~43조), 과소지역 대책의 목표(4조), 지원조치(12~40조) 등에 이르기까지 총 46조로 구성
- 법률의 목적은 '인구의 현저한 감소에 따라 지역사회의 활력이 저하되고 생산기능 및 생활환경 정비 등이 다른 지역에 비해 낮은 수준인 지역에 대해 종합적·계획적인 특별조치를 강구하여, 지역의 지속적인 발전을 지원하고 인재 확보 및 육성, 주민복지 향상, 지역격차 시정 및 아름답고 품격 있는 국토 형성에 기여하는 것'에 있음

과소지역 선정 시·정·촌 기준은 크게 인구요건과 재정력요건 등으로 구분하여 규정(제2조)

- 인구요건은 인구감소율, 고령자(65세 이상) 비율, 젊은이(15세 이상 30세 미만) 비율 등의 지표를 고려해 다음 네 가지 기준 중 하나에 해당하는 시·정·촌에 대해 과소지역으로 선정
 - ① 1975~2015년(40년간) 인구감소율 28% 이상
 - ② 1975~2015년(40년간) 인구감소율 23% 이상, 2015년 고령자 비율 35% 이상
 - ③ 1975~2015년(40년간) 인구감소율 23% 이상, 2015년 젊은이 비율 11% 이하
 - ④ 1990~2015년(25년간) 인구감소율 21% 이상
- 재정력요건으로는 재정력지수를 기준으로 2017~2019년 동안 평균 0.51 이하에 해당하는 지역을 과소지역의 선정 대상이 될 수 있도록 규정

※ 특별조치법상 과소지역 선정 기준의 주요 특징

- ① 장기 인구감소를 기준년을 재검토해 과소지역 4법에서 오랫동안 사용되어왔던 기준연도 1960년을 1975년으로 변경
- ② 재정력이 낮은 시·정·촌에 대해서는 장기 인구감소율의 요건을 28%에서 23%로 완화
- ③ 합병 시·정·촌의 '일부 과소지역'에 대해 재정력지수가 시·정·촌 평균(0.51) 이하가 아닌, 시 평균(0.64) 이하를 충족하는 요건으로 설정
- ④ 구법의 과소지역을 대상으로 장기 인구감소율의 기준년(1960년)을 병용함으로써 '간주 과소지역'에 대한 조치를 지속

「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」에 규정된 과소지역 선정 기준

종류	지표	기본적 요건 (제2조)		기준년의 재검토에 따른 격변 완화 조치 (제41조) ⁶	
		기간	기준치	기간	기준치
인구 요건 (다음 ①~④ 중 하나)	① 인구감소율 ¹ (장기)	1975~2015년 (40년간)	인구감소단체 평균 (28% 이상 감소) ⁵	1960~2015년 (55년간)	인구감소단체 평균 (40% 이상 감소)
	② 고령자 비율 (65세 이상)	2015년	인구감소단체 평균 (35% 이상)	2015년	인구감소단체 평균 (35% 이상)
	③ 젊은이 비율 (15~29세)	2015년	인구감소단체 평균 (11% 이하)	2015년	인구감소단체 평균 (11% 이하)
	인구감소율 ² (장기)	1975~2015년 (40년간)	23% 이상 감소	1960~2015년 (55년간)	30% 이상 감소
	④ 인구감소율 ³ (중기)	1990~2015년 (25년간)	인구감소단체 평균 (21% 이상 감소)	-	-
재정력요건 ⁴	재정력지수	2017~2019년	시·정·촌 전체 평균 (0.51 이하)	2017~2019년	시·정·촌 전체 평균 (0.51 이하)

주 : ¹ 25년간 인구증가율 10% 이상 제외
² ② 고령자 비율, ③ 젊은이 비율 등의 지표에 공통적으로 적용되는 인구요건
³ 고령자 비율 또는 젊은이 비율을 충족하는 경우 인구감소율의 기준치를 완화, 25년간 인구증가율 10% 이상 제외
⁴ 공영경기수의 40억엔 초과 제외
⁵ 재정력지수가 시·정·촌 전체의 평균(0.40) 이하인 경우 '23% 이상 감소'로 완화(재정력이 낮은 시·정·촌에 대한 인구감소율 요건 완화)
⁶ 구법의 과소지역에 한정해 적용하며, 2020년과 2025년 인구조사 시 과소지역이 추가될 경우 격변 완화 조치는 마련하지 않음
 자료 : 総務省 過疎対策 웹페이지 https://www.soumu.go.jp/main_content/000753093.pdf(검색일 : 2021년 8월 30일), 재구성

과소지역 선정 지표의 기준값은 지표별 평균으로 접근

- 인구 및 재정력요건을 각각 인구감소단체 평균과 시·정·촌 평균으로 산정해 과소지역 선정 지표별 기준값을 설정
 - * 이는 인구감소단체의 평균인구감소율 이상으로 인구가 감소하고 재정력이 약한 시·정·촌이 과소지역으로 지정됨을 의미
- 그 결과 2021년 4월 1일 현재 전국 1,718개 중에서 약 47.7%에 해당하는 820개 시·정·촌이 과소지역으로 지정
 - * 이들 시·정·촌의 인구는 약 1,131만여 명으로 전국 인구의 8.9%에 불과하지만, 면적은 일본 국토의 59.9%를 차지

과소지역의 지속적 발전 도모를 위해, 도·도·부·현의 「과소지역 지속적 발전방침」(이하 '발전방침') 책정을 규정(제7조)

- 발전방침에는 과소지역의 지속적 발전에 관한 기본적인 사항뿐만 아니라 과소지역의 지속적 발전을 위해 실시해야 할 시책*에 관한 사항들이 포함
 - * 과소지역의 이주 및 정주, 지역 간 교류 촉진 및 인재 육성, 산업진흥 및 관광개발, 정보화, 교통시설 정비 및 교통수단 확보, 생활환경 정비, 육아 환경 확보, 고령자 등의 건강·복지 향상 및 증진, 의료 확보, 교육 진흥, 취락 정비, 지역문화의 진흥, 재생 가능 에너지의 이용 추진 등

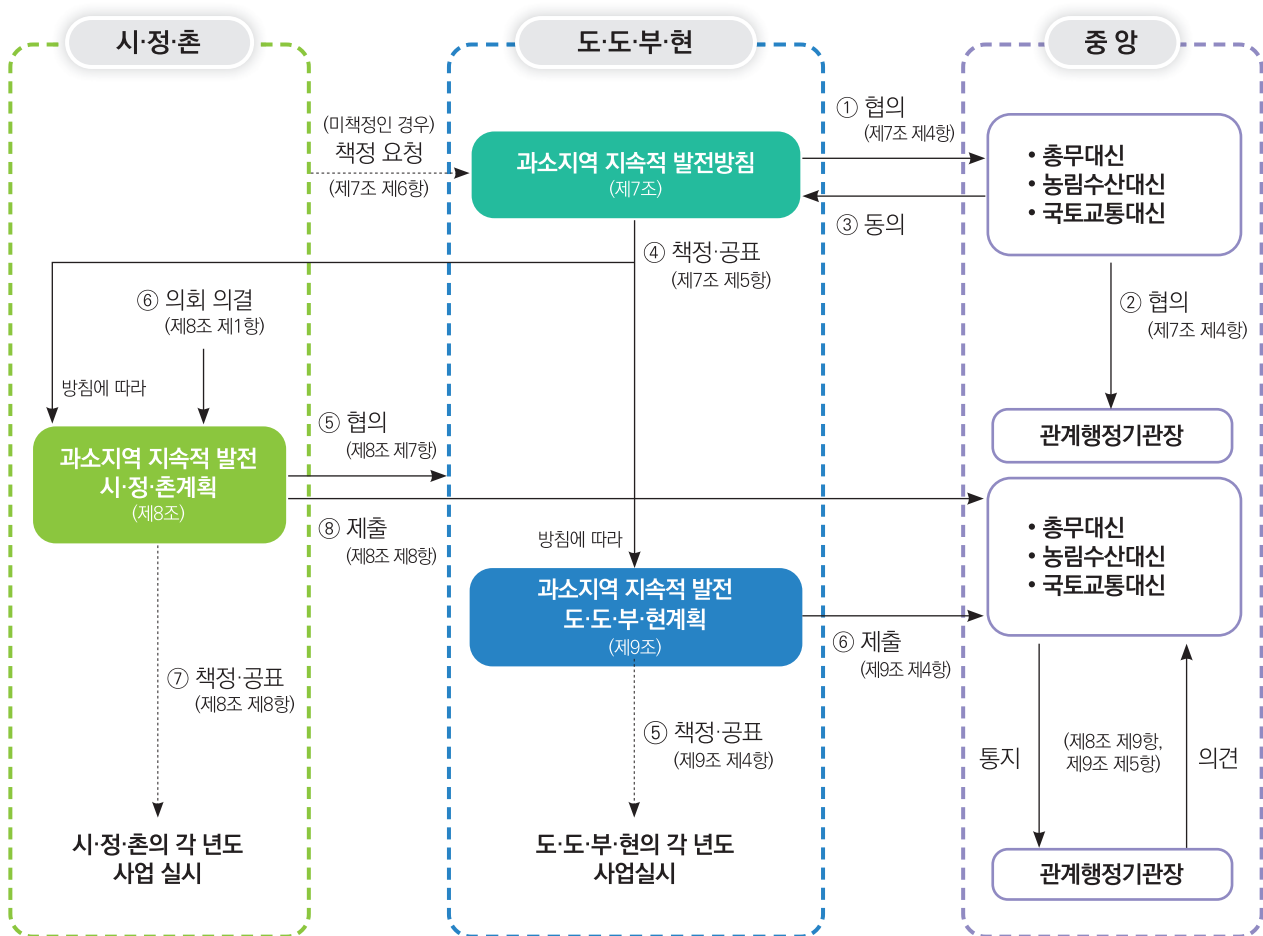
- 발전방침을 작성하는 경우 도·도·부·현이 과소지역을 광역적인 경제사회생활권의 정비체계에 통합하도록 배려해야 함에 대해 명시
- 발전방침을 정하고자 할 때 총무대신, 농림수산대신, 국토교통대신 등의 주무대신과 사전 협의·동의를 얻도록 규정

과소지역은 시·정·촌 의회 의결로 「과소지역 지속적 발전 시·정·촌계획」(이하 '시·정·촌계획')을, 도·도·부·현도 발전방침에 따라 「과소지역 지속적 발전 도·도·부·현계획」(이하 '도·도·부·현계획')을 수립할 수 있음(제8조, 제9조)

- 시·정·촌계획과 도·도·부·현계획이 수립된 경우, 해당 단체가 이들 계획을 주무대신들에게 제출하고 이들은 그 내용을 관계행정기관장에게 통보해야 하며 이들 기관장에게 해당 시·정·촌계획에 관한 의견을 들을 수 있음
- 주무대신은 시·정·촌계획 또는 도·도·부·현계획의 실시에 관해 필요한 경우 관계행정기관장에게 관계지방공공단체에 대한 조원과 기타 협력을 요청할 수 있으며(제10조), 과소 지역의 지속적인 발전 도모를 위해 관계지방공공단체에 대한 조사를 실시할 수 있음(제11조)
- 도·도·부·현이 발전방침을 책정하지 않으면 과소지역의 시·정·촌이 계획을 수립할 기회가 없는 문제에 대비하여, 특별조치법에 과소지역의 시·정·촌이 도·도·부·현에 발전방침을 정하도록 요청할 수 있고 이러한 요청을 받은 도·도·부·현은 신속하게 발전방침을 정하도록 명시(제7조 제6항, 제7항)

* 구법에서는 발전방침과 시·정·촌계획, 도·도·부·현계획 등의 수립을 의무화하도록 규정하였으나, 2009년 지방분권개혁 추진계획으로 의무규정이 임의규정으로 개정

- 과소지역 관련 계획이 임의규정이지만 특별조치법에 제시된 재정상의 특별조치 등을 받기 위해서는, 이들 조치와 관련한 사항이 반영된 계획을 수립할 필요가 있음



과소지역의 지속적 발전 시·정·촌 계획 등 책정 흐름도

시사점

5차에 걸친 법률의 재·개정 등 과소지역 대책을 50년 넘게 꾸준히 추진

- 1970년 「과소지역대책긴급조치법」 제정 당시 과소지역의 요건으로 설정한 ‘인구요건’과 ‘재정력요건’은 50년이 넘도록 현재까지도 일관되게 지속하여 사용하고 있으며, 주무 부처인 총무성은 이들 요건을 만족하는 과소지역의 현황을 매년 발표해오고 있음
- 과소지역의 선정 지표는 인구감소율, 재정력지수 등으로 간결하게 구성되었으나, 보완 지표로 고령자 비율과 젊은이 비율을 사용함으로써 지역 선정에 대한 공감도를 증진
 - * 인구요건의 경우 네 가지 기준 가운데 하나에 해당하면 과소지역에 선정될 수 있도록 규정하여, 인구감소율 기준에 다소 미충족하더라도 고령자 비율이 높거나 젊은이 비율이 낮으면 과소지역에 선정되도록 보완책을 마련
- 지표의 구성이 간단명료하면서도 현상의 설명력이 높은 점은 과소지역 선정 지표가 갖는 매력으로 작용하며, 관련 정책 지표를 개발할 때 좋은 참고 사례가 될 수 있음
 - * 지표가 많다고 해서 현상을 잘 설명하는 것은 아니며 지표를 개발할 때 많은 사람이 이해하기 쉽도록 설명력 높은 대표 지표 중심으로 복잡하지 않게 구성하는 것이 중요함을 시사

과소지역 선정 지표 기준의 평균 설정은 관련 정책 지역 선정 시 기준값 마련에 좋은 접근법이 될 수 있음

- 일본에서 과소지역 선정의 큰 방향성은 ‘인구감소단체의 평균인구감소율 이상으로 인구가 감소하고 재정력이 약한 시·정·촌을 지정’하는 데 있음
 - * 즉 과소지역 선정의 두 요건인 인구와 재정력에 대해 각각 인구감소단체의 평균과 시·정·촌 전체 평균으로 산정하여 과소지역 선정 지표별 기준 비율을 설정
- 평균으로 지표의 기준값을 하다보니, 그 값이 인위적이지 않고 28%(장기인구감소율), 11%(젊은이 비율), 21%(중기인구감소율), 0.51(재정력지수) 등처럼 끝자리 숫자는 대부분 지표에서 ‘0’ 또는 ‘5’ 단위가 아닌 값으로 산출
- 반면에 우리 인구감소지역 선정 지표의 기준값은 -5%(인구증감율), 20%(고령인구비율), 30%(생산인구비율) 등으로 설정된 경우가 있었는데, 이때 기준값이 왜 -5, 20, 30인지 그 근거를 객관적으로 답하기 어려운 문제가 발생
- 평균의 가장 큰 장점은 자료의 ‘무계중심’ 역할을 할 뿐만 아니라 버리는 자료 없이 모든 자료의 값을 표현하고 있다는 점을 들 수 있음
- 또한 자료의 값들이 반영된 무계중심에 따라 등급 간 자료의 수에도 영향을 미치게 하는 특징이 있는데, 이는 평균을 흔드는 이상값(outlier)이 자료에 존재하지 않을 때 유의미
 - * 기준값을 사분위수, 중앙값 등으로 설정하는 경우 등급별 자료의 수는 값이 크고 작음에 관계없이 균등하게 배분되는 약점이 있음
- 위와 같은 이유에서 기준값으로 평균을 적용하는 방안은 보다 과학적·객관적인 접근 방법이 될 것으로 기대

내용문의 김도형(한국지방행정연구원 부연구위원, enscape@krila.re.kr, 033-769-9895)

지난호 마을공동체 활성화 기본법(안)의 쟁점과 의의(전대욱 연구위원)

