

DOI: 10.23063/2024.12.8

일본의 지방소멸 대응 정책과 사례¹⁾

Japan's Policy Responses to Municipalities at Risk of Extinction

조성호 (한국보건사회연구원, 부연구위원)

Cho, Sungho (Korea Institute for Health and Social Affairs)

일본은 1960년대 수도권으로 인구 이동이 집중됨에 따라 지방의 과소지역 및 한계마을 대응 측면에서의 지방소멸 대응 정책이 추진되었다. 한계마을 발생 이후 일본의 지방소멸 대응 정책 방향은 지역 커뮤니티 재생 및 강화, 지역 인재 확보 등 지방에 활력을 불어넣는 것이었고, 초기에는 지자체를 중심으로 정책이 추진되었으나 2014년 '마사다 레포트(지방소멸)'가 발표된 이후로 범국가 차원에서 지방소멸에 대응하는 정책이 추진되었다. 이 글에서는 일본의 지방소멸 대응 정책이 시작된 경위와 최근의 상황, 그리고 다양한 지방소멸 대응 정책 중에서 인재를 지방에 파견하는 사례를 중심으로 살펴보았다.

1. 들어가며

일본의 출산율은 1970년 초반 인구 유지를 위한 인구대체수준의 출산율²⁾보다 낮아진 이후, 지속적으로 감소하여 2023년에는 사상 최저인 1.20을 기록하였다. 지속적인 출산율 감소에 따라 일본의 전체 인구는 2008년부터 본격적으로 감소하기 시작하였는데, 2023년의 자연적 증감수(사망자 수-출생아 수)는 85만 8728명으로 나타났다(厚生労働省, 2024)³⁾.

저출산으로 인한 인구의 감소는 인구구조적 측면에서 볼 때, 생산연령인구 감소와 고령화를

1) 이 글은 이상진, 김연중, 김용렬, 최재현, 김문길, 조성은, 조성호, 우선희, 김남훈. (2023). 농촌과 청년: 청년세대를 통한 농촌의 지속가능성 제고 방안(한국농촌경제연구원)의 일부 내용을 대폭 수정 및 보완한 것이다.

2) 보통 인구학에서는 2.1명으로 정의한다.

3) 2024년 10월 주민등록인구를 기준으로 하면, 충청북도 청주시 규모의 인구가 매년 사라지고 있다고 볼 수 있다(행정안전부, 2024).

촉진한다. 인구의 구조적인 변화는 사회와 경제 전반에 걸쳐 다양한 영향을 미치는데, 우선 생산연령인구가 감소함에 따라 생산성이 감소하고, 이는 경제 성장을 둔화시킨다(Bloom et al., 2011). 그리고 의료 및 사회 복지 비용이 증가하여 정부와 개인이 부담해야 할 의료, 연금, 복지 비용이 증가하고, 이는 이들의 경제적 부담을 가중시킬 가능성이 있다(Okamoto & Komamura, 2022). 또한 고령자의 증가와 함께 이들에게 집중되는 복지 정책으로의 변화가 청년층의 경제적 부담을 증가시키고, 세대 간 경제적 불평등 심화 및 사회적 갈등을 유발할 가능성도 있다(Hess et al., 2016). 그러나 무엇보다 중요한 문제는 인구의 감소가 농촌과 소도시에서 더 심각하게 나타나며, 젊은 층의 대도시 집중 현상으로 인해 지방 경제가 위축되고, 일부 지역은 장기적으로 소멸할 가능성이 높아진다는 점이다(Kato, 2014; 増田寛也, 2014).

다만, 지방의 소멸은 인구의 감소뿐만 아니라 인구의 이동으로도 발생한다. 앞서 언급한 바와 같이 일본의 출산율 감소는 1970년대 초반, 전체 인구의 감소는 2008년부터 시작되었으므로 1960~70년대 지방의 인구감소는 인구 이동의 영향이 큰 것으로 생각해 볼 수 있다. 실제로 같은 시기 일본 지방의 인구감소는 자연적 증가보다 사회적 감소(인구 이동 등)로 인한 영향이 큰 것으로 분석되고 있다(国立社会保障・人口問題研究所, 2024). 일본의 인구 이동, 특히 지방에서 대도시로의 이동에서는 1960년대 이후 세 번의 특징적인 시기가 나타난다(増田寛也, 2014). 첫 번째 시기인 1960~1970년대 초반의 고도경제성장기에는 지방에서 중화학공업이 밀집한 대도시로 이동하였고, 두 번째 시기인 1980~1993년은 중화학공업이 쇠퇴하기 시작한 지방⁴⁾에서 서비스업과 금융업이 급격하게 성장하는 수도권으로 이동하였다. 세 번째 시기인 2000년 이후는 지방의 경제 및 고용 상황이 악화되어 수도권으로 이동하는 경향이 나타났다.

이러한 배경에서 일본 정부는 일찌감치 지방의 인구감소에 대응하기 위한 지방소멸 대응 정책을 추진해 왔다. 이 글에서는 일본의 초기 지방소멸 대응 정책(과소지역 및 한계마을 대책)부터 최근의 지방창생(地方創生) 정책을 개괄하고, 지방의 인구감소가 지방에서 대도시로 인구가 이동하는 등의 사회적 감소 요인이 크기 때문에, 역으로 대도시에서 지방으로 인재를 파견⁵⁾하여 지방의 활력을 도모하고자 하는 사례를 소개하고자 한다.

4) 첫 번째 시기의 중화학공업은 제1차 석유파동으로 인하여 지방으로 분산되었다(増田寛也, 2014).

5) 일본 원어에서 파견으로 표현하고 있고, 파견이라는 단어가 '어떤 개인이나 단체에게 일정한 임무를 주어 임지로 보냄(다음 국어사전 참조)'이라는 뜻을 갖고 있으므로, 지방 활성화를 위해 특정 인재들을 지방으로 보내는 의미로 사용해도 무방할 것이다.

2. 일본의 지방소멸 대응 정책

가. 과소지역 및 한계마을 대책

일본의 지방소멸 대응 정책은 1970년 ‘과소지역대책 긴급조치법(過疎地域対策緊急措置法)’이 제정되면서부터 시작된 것으로 볼 수 있다. 이 법에서는 5년간의 인구감소율이 10% 이상, 재정지수가 0.4 미만인 지역을 과소지역으로 정의하였고⁶⁾, 1960년 5월의 과소지역은 전국 3,280개 지자체 중 23.7%인 776개로 나타났다(総務省, n.d.a). 이후 일본의 지방소멸 대응과 관련하여 변화의 계기가 마련된 것은 1991년 ‘한계마을(限界集落)’의 개념이 발표된 이후라고 할 수 있다(大野晃, 1991). 한계마을이란 일본의 중산간 지역 및 낙도지역에서 인구 및 세대의 급감과 더불어 고령화가 급격하게 진행되어 마을의 기능이 저하되고, 이에 따라 마을의 사회공동체적 유지가 어려워져 결국에는 마을이 소멸되어 가는 과정에 있는 마을을 의미한다. 다만, 이미 한계마을 이전에도 65세 이상 고령자가 지자체 전체 인구의 절반을 넘어서는 상태를 ‘한계 지자체’로 정의한 바 있으며, 이를 마을 단위로 세분화한 것이 한계마을이라고 할 수 있다.⁷⁾

한계마을은 농업과 공업 간 불균형 발전에 따른 산업 격차에 의해 초래되며, 대도시 지역과 농산어촌, 낙도를 포함하는 지역 간 격차가 확대되는 과정에서 발생한 문제라고 할 수 있다. 즉, 이것은 산업구조에 따른 구조적인 지역 간 격차가 원인이라고 할 수 있으며, 임금 격차를 포함하여 취업 기회의 격차, 의료, 개호 및 복지 격차, 교육에 있어서 학교 간 격차의 다층화 등이 사람들의 생활에 영향을 미치게 되고, 더 나은 지역에서의 삶을 찾아 나선 결과, 지역 간 인구 이동이 활발히 이루어져 나타나게 되었다고 할 수 있다.

이 시기에는 중앙정부보다 지방정부에서 한계마을에 대한 대처가 신속하게 이루어졌고, 1996년 돗토리현의 지즈초(鳥取県智頭町) 지역에서 추진된 ‘일본 1/0 마을부흥운동’은 타 지역보다 일찍 마을 부흥을 위한 사업을 실시한 사례라고 할 수 있다(小田切徳美, 2015). 이 운동은 마을의 모든 주민으로 조직된 ‘마을진흥협의회’가 10년 후 마을의 모습을 설정하고, 마을 차원에서 이 목표를 달성하기 위해 주민자치, 지역경영, 교류·정보라는 3개의 큰 축에서 계획을 세운다. 그리고 지방정부는 전문가 및 공무원 등의 자문을 지원한다. 무엇보다 이 사업은 마을이 자발적으로 기획 및 추진하며, 용도가 비교적 자유로운 교부금 지급을 통해 추진되는데, 그동안

6) 인구감소율은 1960년부터 1965년까지 5년간, 재정지수는 1966년부터 1968년까지 3년간을 기준으로 한다(総務省, n.d.a).

7) 한계마을도 지역 내에 65세 이상 고령자가 절반 이상인 경우로 정의한다.

의 관례였던 1년 지원이 아닌 10년 동안 지원함으로써 장기적인 안목을 갖고 안정적으로 사업이 운영될 수 있도록 한 것이 특징이다.

총무성은 2004년부터 지역종합정비재단과 연계하여 ‘지역재생 매니저’라는 사업을 시작하였는데, 이 사업은 전문가가 지역에 3년에 걸쳐 상주하며 지역 만들기에 전념할 수 있도록 하는 것이다. 이후 이 사업은 상주까지는 아니지만 연간 수회에 걸쳐 지역에 들어가 지역 만들기를 하는 형태로 많은 부처(내각부, 총무성, 농림수산성, 국토교통성, 중소기업청 등) 및 도도부현 등에서 추진되어 일반화되었다. 또한 전문적인 기술 및 지식을 갖고 있지 않더라도 지역과 밀착하여 지원하는 것이 강조되어, 농림수산성에서 발표한 ‘농촌정책추진의 기본방향’에 따라 농림수산성의 ‘시골에서 일하고 싶은대!’(田舎で働きたい⁸), 총무성의 ‘지역부흥협력대’(地域おこし協力隊)⁹ 등이 추진되었다.

일본의 지방소멸과 관련된 정책의 큰 전기는 2014년 5월에 ‘마스다 레포트(지방소멸)’가 발표되면서부터이다. 이를 계기로 중앙정부는 지방소멸 대응 정책을 강력하게 추진하였고, 그 결과 2014년 11월 내각부 주도로 ‘마을·사람·일자리 창생법(이하 지방창생법)’이 제정되었다. 상기 레포트는 지방에서 청년층이 수도권으로 이동하여 지방에는 청년층이 부족해지고, 수도권은 과밀 상태가 되어 가지만, 현재 수도권으로 청년층을 공급하는 지방에서조차 청년층이 부족해져 공급이 중단되면 지방뿐만 아니라 수도권도 쇠퇴하게 될 것이라는 논리를 담고 있다(増田寛也, 2014).

나. 지방창생 정책

지방창생법은 ‘저출산·고령화 문제에 효과적으로 대응하여 인구감소를 완화하는 것’과 ‘도쿄권으로의 인구 집중을 방지하고 각 지역에 살기 좋은 환경을 조성하는 것’을 목표로 한다. 즉, 이 법은 ‘인구감소 완화’와 ‘도쿄 일극 집중 시정(東京一極集中是正⁹)’으로 요약될 수 있다. 또한 지방창생법에 따라 모든 지자체는 5년마다 ‘마을·사람·일자리 창생 종합전략(이하 종합전략)’과 ‘마을·사람·일자리 창생 장기비전(이하 장기비전)’을 수립해야 한다.

종합전략은 ‘일자리가 사람을 부르고, 사람이 일자리를 부르는’ 선순환 구조를 만들어 마을

8) 타 문헌에서는 ‘시골에서 일하는 모임’ 등으로 번역하고 있으나(나성인, 2021), 여기에서는 원어의 느낌을 최대한 살리며 번역하려 하였다. 隊(대)는 일본어로 ‘타이’로 발음되며, 동사 뒤에 붙을 경우 ‘~하고 싶다’라는 의미를 가진다. 원어인 働きたい는 ‘하타라키타이’로 발음되며, ‘일하고 싶다’는 의미를 가지므로 ‘일하고 싶은대’로 번역하였다.

9) 도쿄로 인구가 집중되는 현상을 완화시키는 것을 말한다.

에 활력을 불어넣는 것을 목표로 하고 있으며 일자리 창출, 사람 창출, 마을 창출의 세 가지 축으로 구성된다(内閣府, 2014b). 일자리 창출은 청년 세대가 안심하고 일할 수 있도록 적절한 임금, 안정된 고용, 삶의 의미를 찾을 수 있는 일자리, 즉 '고용의 질'을 중시한다. 사람 창출은 청년들이 지방에서 취업하고 정착할 수 있도록 돕는 것을 목표로 하며, 마을 창출은 각 지역의 특성에 맞춰 중산간 지역, 지방 도시, 대도시권 등의 현안을 해결하여 주민들이 안심하고 거주할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 이러한 전략들은 저출산·고령화 문제 해결을 위한 정책들 과도 연계되어 있다.

장기비전은 일본의 현재 인구 상황과 향후 전망을 제시하며, 인구 문제에 대한 국민적 인식을 공유하고 나아갈 방향을 제시한 것으로, 일본의 현재 인구 상황과 그 지속이 경제·사회에 미칠 영향을 설명하며, 도쿄권으로의 인구 집중 문제를 강조한다(内閣府, 2014a). 이를 해결하기 위해 ① '도쿄 일극 집중'의 시정, ② 청년 세대의 취업·결혼·양육 희망 실현, ③ 지역 특성에 맞는 지역 현안 해결이라는 3대 과제를 제시하고 있다. 장기비전은 '활력 넘치는 일본 사회'의 유지를 목표로 설정하였고, 이 목표를 위한 정책들이 일본 사회에 큰 변화를 가져올 것으로 기대하고 있다.

지방창생 정책은 2024년에 정책 추진 10년을 맞이하여 그동안 추진했던 정책 성과를 되돌아보고, 남아 있는 과제 및 앞으로 해야 할 과제를 제시하고 있다(内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局 内閣府地方創生推進事務局, 2024). 일부 지역에서는 인구가 증가하는 등 성과도 있었지만, 국가 전체적으로는 여전히 인구감소와 도쿄 일극 집중의 큰 흐름을 바꾸는 데에는 이르지 못했다고 평가하였다. 따라서 인구감소와 도쿄 집중 문제를 완화하기 위한 대책은 국가 전체가 전략적으로 접근해야 하며, 인구감소를 유발하는 자연적, 사회적 요인에 대한 적절한 대책을 마련해야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 인구감소 문제를 이미 겪은 외국 사례를 참고하는 것이 효과적일 수 있다는 의견도 제시되었으며, 작은 지자체부터 국가의 세심한 지원을 통해 국민과의 신뢰를 구축하고 대화를 나누며, 지방창생을 위한 국민적 논의를 병행하면서 인구감소 및 도쿄 집중 문제를 해결해 나가야 한다고 지적하였다. 이러한 과정에서 개개인의 행복을 추구하는 것이 중요하다는 것도 강조하였다.

지난 10년 동안의 지방창생 정책 성과로는 지역 관계자들의 의식과 행동 변화, 지방 이주에 대한 관심 증가, 이주자 수의 증가 등이 있었다. 하지만 여전히 해결해야 할 과제가 남아 있다. ① 도쿄권으로의 과도한 인구 집중에 대한 대응, ② 저출산 문제 해결, ③ 지역의 생산연령 인구

감소에 대한 대응, ④ 지역의 자원을 활용한 산업 및 사업 창출, ⑤ 지역의 일상 지속 가능성 저하 요인에 대한 대응, ⑥ 도시와 지방 간의 연계 기회 확대, ⑦ 대규모 재해 복구 노력, ⑧ 지방 창생 대책에 어려움을 겪는 지자체에 대한 세밀한 지원, ⑨ 디지털 기술을 활용한 지방창생 대책 촉진, ⑩ 지역사회 현안 해결을 위한 규제 및 제도 개혁이다. 이를 해결하기 위해 지자체와 전문가뿐만 아니라 국민과 현안을 함께 논의하며, 정책의 효과성을 검증하고 모범 사례를 확산시켜 각 지자체가 지방창생 대책을 주체적으로 추진할 수 있도록 국가가 적극 지원해야 한다고 강조하였다.

3. 일본의 지방창생 정책 사례

앞서 언급한 바와 같이 지방소멸의 요인 중 하나는 지방에서 대도시로 인구가 이동하는 것이므로, 이 절에서는 반대로 대도시에서 지방으로의 인구이동을 촉진할 수 있는 정책 사례를 살펴보기 위하여 한다. 일본의 지방창생 정책은 매우 다양한 정책이 패키지로 한데 묶인 것이지만 그중에서도 사람을 지방으로 파견하여 지방의 활성화를 목적으로 하는 사례를 중심으로 소개하려 한다.

가. 마을지원 보조원(集落支援員) 사업¹⁰⁾

과소지역의 마을은 거주뿐만 아니라 생산활동 및 교류의 장으로서의 기능, 지역의 전통문화 유지, 농지 관리 및 삼림 보전 등의 자연환경 보전, 상수원 보호에 있어서 큰 역할을 해 왔다. 그러나 과소지역의 마을 대부분은 인구감소와 고령화를 경험하고 있고, 생활기능 감소, 교통수단 부족, 빈집 증가, 삼림 황폐, 유허 경작지 증가 등의 문제가 발생하고 있다. 고령화가 앞으로도 지속될 것으로 예상됨에 따라 이러한 문제는 더욱 심각해질 것으로 보인다. 이러한 상황에서 마을의 가치에 대해 재검토해야 할 필요성이 있으며, 무엇보다 마을의 주민 스스로가 마을의 현안을 찾아내고, 지자체가 이를 충분히 서포트하면서 대책을 추진하는 것이 중요하다고 지적되었다. 즉 이는 주민과 행정 당국의 긴밀한 연계를 통해 추진되어 나가야 할 필요가 있는 것을 의미한다.

10) 마을지원 보조원 제도 홈페이지 참조. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jjichi_gyousei/c-gyousei/bunken_kaikaku/02_gyosei08_03000070.html. 한국의 이장 및 청년회장 등과 유사하다고 할 수 있으나, 일본의 유사한 직책은 촌장(村長) 등으로 마을지원 보조원은 인구감소에 따른 지역의 현안을 해결하기 위한 자리다.

마을지원 보조원 사업은 이러한 배경에서 탄생되었다. 이 사업은 총무성 관할로 2008년부터 시작되었으며, 지역 사정에 대해 잘 알고, 마을 현안에 대한 해결책 및 대책 추진에 관한 지식 등을 가진 인재를 지자체가 위촉한다. 이들은 시정촌 위원과 연계하여 마을의 현안 해결을 위하여 마을의 현황 파악 등의 일을 한다¹¹⁾. 지자체는 마을지원 보조원을 배치하고, 이들과 연계 및 협력하여 마을의 현안을 해결하기 위한 대책을 추진한다.

아오모리현 나카도마리마치(靑森県中泊町)에는 2명의 전임 마을지원 보조원이 있고, 두 명이 팀을 이루어 지역자치조직과 함께 활동하고 있는데, 지역주민과의 논의 등을 통하여 지역의 매력과 현안을 발굴하고, 빈집·빈땅 문제 해결 및 고령자 모니터링 등을 하고 있다. 또한, 빈집이나 인구·세대 조사 등 지역 현안을 파악하기 위한 조사, 고령자 모니터링, 빈집·빈땅 정보를 DB화하였다. 이외에 동네별 간담회를 월 1회 개최하고 있다. 이 지역의 마을지원 보조원 2명 모두가 지역 출신이라는 특징이 있으며, 따라서 지역주민의 신뢰가 두텁다는 것이 마을의 현안을 원활하게 파악할 수 있는 요인으로 파악된다.

미야기현 케센누마시(宮城県気仙沼市)에는 5명의 마을지원 보조원(전임: 4명)이 있으며, 시내 5곳의 마을 만들기 협의회에 1명씩 배치하였다. 이들은 주로 마을 만들기와 관련된 현안 조사 및 해결을 위한 대책 등을 지원한다. 이외에 지역 현안 파악 및 주민과의 회의, 3.11 동일본 대지진 피해자와의 교류 행사, 산책, 지역 축제, 아이들 체험학습 등의 마을 만들기와 관련된 기획 등을 하고 있다. 이들은 마을 만들기 협의회를 활동 거점으로 삼아, 청년층을 포함한 지역주민과 원활하게 융화되어 지속적인 활동을 펼치고 있다.

나. 시골에서 일하고 싶은대!(田舎で働き隊!) 사업¹²⁾

농촌지역의 활성화는 이를 담당하는 인재가 중요하다는 것이 주지의 사실이지만, 농촌지역에는 고등교육기관이나 안정된 취업을 할 수 있는 곳이 적어 청년층이 도시로 유출되고, 이로 인해 지역이 정체되며 지역을 활성화시킬 수 있는 인재가 부족해 지는 구조적인 문제를 안고 있다. 따라서 농촌지역을 활성화할 수 있는 도시의 젊은 인재 활용을 주목적으로 하는 인재 육

11) 2022년 10월 31일 시점에서 전임 마을지원 보조원은 1,995명이며, 자치회장 등의 겸무를 하고 있는 경우를 포함하면 3,183명이 활동하고 있다. 전임의 성별 구성은 남성이 53%, 여성이 46%이지만, 20~50대에서는 여성의 비율(60~70%)이 많은 것으로 나타난다. 연령 구성은 20~30대가 16.5%, 40~50대가 34.4%, 60대 이상이 49.1%로 대부분 연령대가 높은 편이다. 여기에 겸임을 포함하면 성별 구성은 남성이 82.3%, 여성이 17.7%, 연령대는 60대 이상이 77.3%로 비교적 연령이 높은 이들이 다수를 이루고 있다(総務省, 2023).

12) NPO法人ふるさと回帰支援センター(2011) 참조.

성 시스템 구축과 도시와 농촌의 가교역할을 할 수 있는 기관을 지원할 필요가 있다는 배경에서 '시골에서 일하고 싶은대!' 사업이 시작되었다.

이 사업은 농림수산업 관할로 2008년부터 시작되었고, 총 2개의 사업으로 이루어져 있는데, 하나는 인재매칭지원 사업, 또 하나는 농촌인재파견 사업이다. 인재매칭지원 사업은 인재를 육성하는 기관을 지원하는 것으로 농촌 현황 분석을 통하여 수요를 파악하고, 농촌에서 일하고 싶은 인재를 도시에서 모집하여, 이들의 적성과 기술을 파악해 필요에 따라 직업능력 향상 교육 이후 농촌지역과 인재를 매칭한다. 농촌인재파견 사업은 인재 육성 기관의 중개를 통해 연수생 등을 받아들여 이들에게 직업능력교육을 하는 형태로서, 지역자원을 활용한 사업 등에 종사하도록 한다. 또한 전문적인 지식이 필요한 농촌의 수요 및 현안에 따른 파견도 이루어진다. 사업 실시의 주체는 민간단체로서 비영리조직(NPO) 법인, 대학, 관광협회, 농업협동조합, 산림조합, 수산업협동조합, 지자체 출연 단체 등이다.

초기 시범사업 결과, 도시가 아닌 농촌 등에서의 생업을 찾고 싶어 하는 이들에게 농촌에 접근할 수 있는 직접적인 계기를 만들 수 있었고, 연수 지역에서 정주가 이루어지면서 창업하는 이들에게 생기는 효과가 있었다(NPO法人ふるさと回帰支援センター, 2011a, 2011b). 즉 이들을 받아들인 농촌 지역은 외부 사람이 유입되어 지역에 자극이 되고, 이것이 변화를 발생시켰으며, 그동안 이용되지 않았던 자원을 이용하여 6차 산업의 가능성까지 확인해 볼 수 있는 효과가 있었다고 볼 수 있다.¹³⁾ 그러나 다음에 서술하는 지역부흥협력대 사업(총무성)과의 유사성으로 인하여 2016년 지역부흥협력대 사업으로 통합되었다.

다. 지역부흥협력대(地域おこし協力隊) 사업¹⁴⁾

지역부흥협력대는 도시지역에서 과소지역 등으로 주민등록을 이전하여 지역 브랜드 및 지역 특산물 개발·판매·PR 등의 지역부흥 지원이나 농림수산업 종사, 주민 지원 등의 지역부흥 활동을 하면서, 해당 지역에 정주 또는 정착을 도모하는 사업이다. 각 지자체의 위탁으로 대원을 모집하며, 임기는 약 1~3년이다. 구체적인 활동 내용 및 조건, 대우 등은 지자체에 따라 다

13) 이 사업에 응모한 이들의 성별은 남성이 76.5%, 여성이 23.5%, 연령대는 20~30대가 59.7%, 나머지가 40대 이상이었으며, 이들 중 선정된 이들의 연령대는 20~30대가 79.5%로 대부분이 청년층인 것으로 나타났다. 또한 응모한 이들의 직업 분포는 '무직·구직 중'이 45.0%, 회사원 18.5%, 자영업 12.6%, 아르바이트 12.2%로 나타났다.

14) 총무성 지역부흥협력대 홈페이지 참조. https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/02gyosei08_0300066.html

양하지만, 총무성 기준에서는 지역부흥협력대 활동에 필요한 경비로 대원 1인당 480만 엔을 상한으로 지원한다. 또한 임기 중에는 서포트 데스크 및 선배 대원 네트워크를 통한 상담 및 각종 연수 등의 지원을 받을 수 있다. 임기 만료 후에는 창업 및 사업 계승을 위한 지원도 이루어진다. 2022년 시점에서 보면, 6,477명의 대원이 전국에서 활동하고 있으며, 총무성은 지방에 새로운 흐름을 창출하기 위하여 2026년까지 1만 명의 대원 확대를 목표로 하고 있다. 또한 지역협력부흥대에는 어드바이저 파견이라는 사업이 존재하는데, 이 사업은 지역협력부흥대 사업을 잘 아는 관계자, 대학교수, 지역협력부흥대 경험자 등의 전문가를 위촉하여 각 지역에 컨설팅을 제공하는 것이다(総務省, n.d.b). 자문은 연간 10시간 이내로 지자체 등의 요청이 있을 경우 수시로 컨설팅을 제공할 수 있도록 하고 있다.

2023년 지역부흥협력대 정주 상황 등을 조사한 결과에 따르면, 임기 만료 후 약 65%가 활동한 지자체 및 인근 지자체에 정주하는 것으로 나타났다(総務省, 2024). 동일 지역 내에 정주한 이들 중 약 30%가 창업한 것으로 나타났는데, 오래된 집을 리모델링한 카페, 농가 레스토랑 등 음식점 및 게스트하우스 등의 숙박업, 지역 특산 식품 가공업 등에 종사하고 있다. 또한 취업한 이들은 기존에 본인이 해 왔던 행정 관계의 일을 하거나 관광업 및 농림어업, 지역 및 마을 만들기 지원 사업 등 지역과 관련된 업무에 종사하는 이들이 많았고, 지역부흥협력대라는 직함이 없어져도 지역을 부흥시키는 역할을 충분히 하는 것으로 나타났다.¹⁵⁾

니가타현 도카마치시(新潟県十日町市)는 인구감소로 인하여 한계마을이라 불리는 작은 마을이었는데, 도쿄에서 경영 컨설턴트로 일하던 청년이 이 지역의 대원으로 와서, 지역의 주요 생산물 이던 쌀의 직판 및 상품개발을 통하여 브랜드화에 성공했다. 게다가 대원 본인 및 이후 이주자들의 자녀 출산 등으로 인하여 한계마을에서 벗어나 ‘기적의 마을’로 불리기 시작하였다. 또한 마을의 인구 구성 측면에서도 긍정적으로 변화되었고, 지금은 이주자 대상으로 일시 거주 체험도 제공하고 있다. 이처럼 한 명의 대원이 지역주민과 협동하여 다양한 활동을 함으로써 대원과 지역과의 신뢰 관계가 구축되고, 지역주민의 자주성도 함양되었다고 볼 수 있다. 또한 지역 만들기를 지역과 협동으로 추진한 결과, 대원의 지역에 대한 애착도 발생하여 해당 지역에 정주를 결정하게 되고, 임기 만료 후에도 지역에서의 활동을 지속해 나가게 되었다. 물론 지역에 정착하지 않는 경우도 있으나, 그렇다 해도 지역과의 관계가 끊어지는 것이 아닌 외부 서포터

15) 2017년 조사에서 지역부흥협력대의 성별 구성은 남성이 63%, 여성이 37%, 연령대는 20~30대가 77%, 나머지가 40대 이상으로 나타났다(正岡利朗, 2018).

로서 지역과의 관계는 지속되는 경우도 많은 것으로 나타났다.

라. 지방창생 인턴십 사업¹⁶

2018년 기준 지방에서 도쿄로의 이동 인구수는 약 13만 6000명으로 도쿄로의 전입 초과 상황에 있으며, 이 중 취업을 목적으로 전입한 것으로 보이는 20~24세 청년층이 약 7만 5000명으로 전체의 절반 이상으로 나타났다. 이러한 배경에서 지방의 산관학이 연계하여 지방기업의 인턴십을 실시할 수 있도록 지원하는 사업을 구상하였는데, 특히 도쿄권(도쿄도, 사이타마현, 지바현, 가나가와현)에 거주하는 지방 출신 학생 등의 지방으로의 정착을 촉진하기 위한 목적으로 지방창생 인턴십 사업이 추진되었다.

인턴십은 인재 육성 관점뿐만 아니라 지역기업의 인재 확보 지원, 산업진흥, 이주·정주 촉진, 마을 만들기, 관계 인구 창출 등 지자체의 다양한 사업과 관련되어 있다. 지역에서 인턴십을 하는 것은 ‘인턴십을 하면, 지역기업 및 지역의 일자리에 대한 이해가 깊어지고, 지역기업의 취업과도 연결된다’는 UJ턴¹⁷ 추진의 의미가 강하다고 할 수도 있으나, 실제로는 이주·정주 촉진에 그치지 않고 지역부흥 및 지역기업 지원, 지역주민이 안고 있는 현안 해결 등에 학생들의 유연한 발상과 행동력이 가미되어 좋은 결과를 도출한 사례도 있는 것으로 나타났다. 또한 학생들이 일정 기간 지역에 머물면서 인턴십을 하게 되면, 기업의 장점뿐만 아니라 지역 생활의 장점에 대한 이해도 깊어질 것으로 기대된다.

인턴십은 ① 업무체험형, ② 문제해결형, ③ 사업창조형, ④ 업무이해형의 4가지로 나뉜다. 업무체험형은 학생이 직원으로서 기업의 통상적인 업무를 체험하는 것으로 주로 5일~2주 정도 이루어진다. 문제해결형은 기업 및 지역이 안고 있는 현안에 대하여 학생 스스로 조사 및 제안하여 현안을 해결하는 것으로 2주~1개월 정도 이루어진다. 사업창조형은 학생이 기업의 신규 사업 및 사내 변혁 프로젝트에 참가하여, 사업창조 과정을 체험하는 것으로 2주~6개월 정도 이루어진다. 업무이해형은 인턴십을 통하여 학생의 지역 기업·업계에 대한 이해를 촉진하는 것으로 5일~2주 정도 이루어진다.

2017년의 조사 결과, 전국 47개 광역지자체 중 43개 지자체가 이 사업을 추진하고 있으며,

16) 内閣府(2019) 참조.

17) 청장년층의 지방 이주를 촉진하기 위한 일본의 정책. U턴은 학업이나 일 때문에 지방에서 대도시로 이주한 후 다시 출신 지역으로 돌아오는 것, I턴은 도쿄 등 대도시 인구가 지방으로 이주하는 것, J턴은 지방에서 대도시로 이주한 후 출신 지역 인근 중소도시로 돌아오는 것을 의미한다(나성인, 2021).

7,082개의 기업이 참여하고 있는 것으로 나타났다. 타 조사에 따르면 지방 출신 대학생의 약 60%가 지방에서 취업하는 것에 관심을 가지고 있었는데, 지방 인턴십 참가 경험이 있는 학생에 대해서 조사한 결과, 이들의 약 60%는 인턴십을 계기로 지방 취업에 관한 관심이 높아졌다고 응답하여 어느 정도 효과가 있는 것으로 나타났다.

4. 나가며

이 글에서는 일본의 지방소멸 대응 정책이 제정된 경위와 사례에 대해 살펴보았다. 지방소멸 대응 정책은 매우 다양한 영역에 걸쳐 있지만, 지방소멸의 요인 중 하나가 지방에서 대도시로 인구가 이동하는 것이므로 역으로 인력을 지방에 파견하여 지방을 활성화하는 사례를 중심으로 살펴보았다. 일본은 고도경제성장기 대도시로의 인구 이동, 그리고 저출산고령화 현상이 여타 선진국보다 짧은 시간에 빠르게 진행되었고, 이로 인한 지방의 과소지역 및 한계마을 등에 대응하는 측면에서의 정책이 추진되었다. 한계마을 발생 이후 일본의 지방소멸 대응 정책의 방향은 지역 커뮤니티 재생 및 강화, 지역 인재 확보 등 지방에 활력을 불어넣는 것이었다. 돗토리현의 지즈초에서 추진된 '일본 1/0 마을부흥운동'은 비교적 초기에 추진된 사업으로서 마을의 자발적인 기획 및 추진, 용도가 비교적 자유로운 교부금 지급을 10년 동안 장기적으로 지원한 것이 특징인 것을 알 수 있었다. 그리고 마을지원 보조원 사업도 마을의 주민 스스로가 마을의 현안을 찾아내고, 지자체가 이를 충분히 서포트하면서 대책을 추진하는 것을 목적으로 추진된 사업이라고 볼 수 있다. 반면, 시골에서 일하고 싶은데! 사업 및 지역부흥협력대 사업은 지방에 인재를 보내 지역을 활성화하는 사업이라고 할 수 있다.

일본 지방소멸 대응 정책의 큰 변화는 2014년 5월의 '마스다 레포트(지방소멸)' 발표 이후이며, 이를 계기로 보다 적극적으로 중앙정부가 주도하는 지방 정책(지방 창생)이 추진되었다. 지방 정책 추진의 목적은 무엇보다 지방에서 수도권으로 이동하는 청년을 억제하기 위함이며, 이를 위하여 취업·주거를 포함하여 지방에서 안정적인 생활을 할 수 있도록 하는 정책이 활발하게 추진되었다. 그중에서 지방창생 인턴십 사업은 지방 출신 학생 등의 지방 정착을 촉진하기 위한 목적으로 추진되었으며, 실제 사업에 참여한 청년들의 지방 취업에 대한 관심이 높아지는 효과가 있었다. 그리고 시골에서 일하고 싶은데! 사업은 지역부흥협력대 사업과의 유사성으로 인하여 지역부흥협력대 사업으로 통합되었지만, 마을지원 보조원 사업과 함께 지방에 활력을

불어넣기 위한 정책은 이전보다 더욱 활발하게 추진되고 있고, 일정 정도 성과를 올리고 있는 것으로 나타났다.

이 중에서 일본의 지방창업 인턴십 사업은 한국에서도 추진을 고려해도 좋은 사업이라고 생각되는데, 예를 들어 부산의 20~30대 구직자의 경우 부산에서 취업을 희망하는 비율이 77.5%에 이를 정도로 높으므로(부산상공회의소, 2022), 본인들이 익숙한 지역에서 일자리를 경험하고, 이를 바탕으로 지속적인 거주로 연결될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 다만, 취업을 희망하는 비율이 높다 해도 지역에 일자리가 없으면 일자리가 있는 수도권 등으로 이동할 수밖에 없으므로 일자리 창출도 중요하다고 생각된다.

최근 한국도 지방 활성화를 위한 다양한 정책을 추진하고 있는데, 예를 들어 행정안전부가 시행 중인 ‘지방소멸기금’은 2021년 10월에 지정된 인구감소지역 89개, 관심지역 18개의 시군구에 매년 약 1조 원의 교부금을 분배하고 있다. ‘지방소멸기금’ 예산 배분의 특징은 지방이 제출한 투자계획서를 심사하여 등급에 따라 차등 배분하는 것인데, 이는 지방에서 필요한 사업을 중앙정부에 제안하는 ‘보텀업(bottom-up)’ 방식이라 할 수 있다. 물론, 지방 담당자들이 중앙정부 담당자보다 지역 현안에 대해 더 잘 알고 있다는 점은 분명하다. 그러나 현안을 인식하는 것과 그것을 구체적인 사업으로 구현하는 능력은 별개의 문제라고 볼 수 있다. 이에 따라 2023년부터는 투자계획서 심사에서 낮은 등급을 받은 지자체를 대상으로, 투자계획서 작성에 관한 컨설팅을 지원하고 있다. 이러한 컨설팅은 지자체에 큰 도움이 되겠지만, 현재 회당 2시간씩 2회를 제공하는 것과 같은 일시적인 지원만으로는 한계가 있고, 투자계획서 작성이 이루어지는 시점에 컨설팅이 이루어지는 측면에서 시간적인 여유가 부족하다는 문제점이 있다. 또한 컨설팅이 주로 투자계획서를 쓰는 방법에 대해서만 이루어진다는 지적도 있다(국회예산정책처, 2024). 따라서 일본의 지역협력부흥대 어드바이저 파견과 같이 장기간에 걸쳐 수시로 컨설팅을 할 수 있는 환경을 만드는 것, 그리고 투자계획서 작성에 대한 컨설팅과 해당 지자체의 현안 및 사업을 발굴하는 컨설팅으로 나누어 진행하는 것도 하나의 방법이라고 생각된다.

또한 일본 니가타현 도카마치시의 사례는 의도한 바는 아니었지만, 경영 쪽의 전문가라고 할 수 있는 청년이 마을에 들어온 뒤의 변화라고 볼 수 있다. 따라서 전문가 등이 지방에서 장기간 거주하며 마을의 현안에 대해 고민하고 해결하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

| Abstract |

Japan's policy efforts to prevent local depopulation date back to the 1960s, when, as migration to the capital region intensified, other parts of the country became increasingly under-inhabited. Later, with the emergence of 'marginal villages,' policy priorities shifted to instilling vitality into local communities, reanimating and renovating them, and helping them secure skilled human resources. Initially implemented by municipalities, these policies were later, following the publication of the "Masuda Report" in 2014, taken over by the national government. In this article, I trace the origins of Japan's policies on local population decline and examine the current state of these policies, with a particular focus on the policy of dispatching human resources to local areas.

참고문헌

- 국회예산정책처. (2024). 결산분석시리즈 III 2023회계연도 결산 위원회별 분석. 행정안전위원회.
- 나성인. (2021). 일본 지자체의 이주지원정책. 세계지방자치동향. 5월호(제22호). 한국지방행정연구원.
- 마상진, 김연중, 김용렬, 최재현, 김문길, 조성은, 조성호, 우선희, 김남훈. (2023). 농촌과 청년: 청년세대를 통한 농촌의 지속가능성 제고 방안. 한국농촌경제연구원.
- 부산상공회의소. (2022). 부산지역 MZ세대 구직자와 기업의 일자리 인식 조사.
- 행정안전부. (2024). 2024년 10월 기준 주민등록인구 현황.
- 大野晃. (1991). 山村の高齢化と限界集落. 経済 1991年 7月号. 新日本出版社.
- 小田切徳美. (2015). 農村政策の展開と到達点. 食農資源経済学会 66(1), 1-11.
- 厚生労働省. (2024). 令和5年(2023)人口動態統計(確定数)の概況: 結果の概要. https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakut ei23/dl/02_kek.pdf
- 国立社会保障・人口問題研究所. (2024). 人口統計資料集. 「XII. 都道府県別統計, 表12-5 都道府県別社会増加率: 1960-2020年」.
- 総務省. (2023). 令和4年度集落支援員に関するデータ分析. 総務省 地域力創造グループ 過疎対策室.
- 総務省. (2024). 地域おこし協力隊ハンドブック. https://www.soumu.go.jp/main_content/000943959.pdf
- 総務省. (n.d.a). 過去の過疎対策法について. https://www.soumu.go.jp/main_content/000753094.pdf
- 総務省. (n.d.b). 地域おこし協力隊アドバイザー派遣事業 実施要綱. https://www.soumu.go.jp/main_content/000884436.pdf
- 内閣府. (2014a). まち・ひと・しごと創生長期ビジョン
- 内閣府. (2014b). まち・ひと・しごと創生総合戦略
- 内閣府. (2019). 地方創生インターンシップ推進に向けた取り組みのヒント集(第2版).
- 内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局 内閣府地方創生推進事務局. (2024). 地方創生10年の取組と今後の推進方向.
- NPO法人ふるさと回帰支援センター. (2011a). 平成20-22年度田舎で働き隊の分析, 田舎で働き隊!の成果報告書.
- NPO法人ふるさと回帰支援センター. (2011b). 田舎で働き隊!の成果報告書(平成20~22年度田舎で働き隊)の分析).
- 増田寛也. (2014). 地方消滅. 中央公論社.
- 正岡利朗. (2018). 地域おこし協力隊の現状と課題. 高松大学・高松短期大学研究紀要69号, 1-11.
- Bloom, D., Canning, D., & Fink, G. (2011). Implication of Population Aging for Economic Growth. *NBER Working Paper* 16705.
- Hess, M., Nauman, E., & Steinkopf, L. (2016). Population Ageing, the Intergenerational Conflict, and Active Ageing Policies – a Multilevel Study of 27 European Countries. *Journal of Population Ageing* 10, 11-23.
- Kato, H. (2014). Declining Population and the Revitalization of Local Regions in Japan. *Meiji Journal of Political Science and Economics* 3, 25-35.
- Okamoto, S., & Komamura, K. (2022). Towards Universal Health Coverage in the Context of Population Ageing: a Narrative Review on the Implications from the Long-term Care System in Japan. *Archives of Public Health* 80, 210. <https://doi.org/10.1186/s13690-022-00970-8>