

일본 제2기 지방창생, 도쿄권으로의 일극집중 시정의 의미

2017년부터 수도권 순유입 증가추세, 지역격차 확대

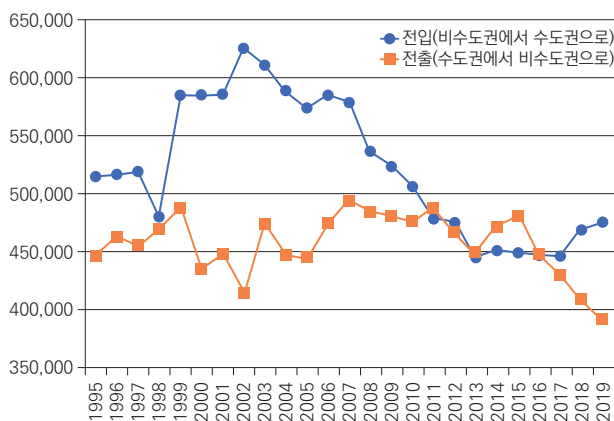
전후 우리나라는 신속한 경제부흥을 위해서 정부주도로 '성장거점' 중심의 투자효율성을 도모하는 정책을 꾸준히 시행해 왔음

- 그 결과 국가의 경쟁력은 급격히 상승했으나 집적의 힘은 새로운 집적의 상승효과를 유발하여 수도권의 과도한 집중문제와 지역격차 문제를 야기

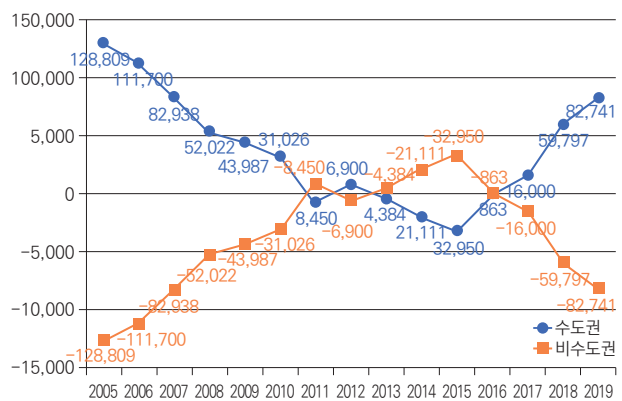
이에 2000년대 들어서 집적이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위한 균형발전정책을 추진하기 시작

- 그럼에도 불구하고 2019년 말부터 수도권 인구는 역사상 처음으로 비수도권 인구를 역전, 2017년부터 뚜렷하게 비수도권에서 수도권으로의 인구이동이 순유입으로 전환

〈그림 1〉 수도권과 비수도권의 인구이동 양상



〈 수도권과 비수도권의 인구이동 양상(1995~2019년) 〉



〈 수도권으로의 순유입 추세(2005~2019년) 〉

2 일본에서는 도쿄 일극집중을 시정하는 지방창생 추진

지방의 인구유출 문제는 저출산·고령화 문제와 함께 우리나라보다 일본이 한걸음 앞서 직면하고 있는 사회문제임

- 2014년 5월, 마사다 히로야의 소멸 자치단체 리스트가 공표되자마자 일본정부는 즉각적으로 50년 후 1억명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 목표를 세우고 마을·사람·일 지방창생정책을 추진하기 시작

지방창생정책을 추진하는 목적은 도쿄 일극집중 시정과 청년세대의 취업·결혼·육아 희망 실현, 특성에 맞춘 지역과제 해결 등 3가지임

- 2008년에 1억 2,808만 명을 정점으로 감소하기 시작한 국가 인구를 2060년에 약 1억명 정도를 유지하기 위해서는 급속한 저출산·고령화의 진전 대응과 도쿄권의 과도한 인구집중 시정이 동시에 필요하다고 본 것
- 2018년 기준 도쿄권의 인구는 3,658만 3천명으로, 우리나라의 수도권 비중 50.002%에 비하면 전체인구의 약 30%가 집중되어 있을 뿐임¹⁾

1) 총무성(2019년 4월 12일 공표), 「인구추계」

이에 제1기 지방창생 종합전략(2015~2019)에서 일본은 구체적으로 도쿄권과 지방인구의 전출입을 균등화하는 것을 성과지표로 채택하여 도쿄권 일극집중 시정 추진

- 지방에 새로운 사람의 유입을 촉진하기 위하여 2020년까지 도쿄권에서 지방으로 전출 4만명을 증대시키고 2020년까지 지방에서 도쿄권으로 전입 6만명을 감소시키겠다는 성과지표(KPI)를 설정

〈그림 2〉 일본의 제1기(2015~2019)와 제2기(2020~2024) 지방창생 비전과 기본목표

제1기(2015~2019)

국가

장기비전
2060년에 약 1억명의 인구를 유지하는 중장기 전망을 제시

종합전략
제1기의 정책목표·시책 책정

2014. 12. 책정

지방

지방인구비전
각 지역의 장래인구추계의 분석과 중장기적 장래전망 제시

지방관 종합전략
각 지역의 인구동향과 산업실태를 토대로 제1기의 정책목표·시책 책정

모든 도도부현, 1,740시정촌 책정 완료

4가지 기본목표와 지방창생판·세 개의 화살

1. 지방의 안정된 고용 창출
2. 지방으로의 새로운 사람의 흐름
3. 젊은 세대의 결혼·출산·육아의 희망 실현
4. 시대에 걸맞는 지역을 만들고, 안심할 수 있는 삶을 지키면서 지역과 지역의 연계

[지방창생판·세 개의 화살] 정보·인재·재정지원

제2기(2020~2024)

제1기 지방창생에 이어
한층 더 총실·강화

4가지 기본목표와 지방창생판·세 개의 화살

〈4가지 기본목표〉

- 제1기의 체계를 계승하여 필요한 항목 강화
 - '지방으로의 새로운 사람의 흐름' 강화
 - '젊은 세대의 결혼·출산·육아의 희망 실현' 항목 중 육아본부와 연계
- '인재 육성', '누구나 활약할 수 있는 지역사회 만들기' 추가
- 새로운 시점에 중점을 두고 추진

〈지방창생판·세 개의 화살〉

- 제1기의 체계 계승
- 지방창생 관계 교부금에 대해서 필요한 항목 재검토

내각부 지방창생추진사무국(2019.6), 「마을·사람·일 창생기본방침 2019에 대하여」.

○ 제2기 지방창생(2020~2024)의 새로운 시작

지방창생은 국가의 인구를 유지하기 위하여 지방에 ‘사람’을 만들고, ‘사람’이 ‘일자리’를 만들고, ‘마을’을 만든다는 선순환을 확립하는 정책임

- 제1기 창생종합전략의 성과와 과제에 입각해 제2기 창생종합전략(2020~2024)에서는 지방으로의 사람·자금의 흐름을 강화하고, 인재육성과 누구나 활약할 수 있는 지역사회 만들기를 강조하고 있음
- 지방으로의 사람·자금의 흐름을 강화하기 위하여 제1기에서의 지방이주를 직접적으로 추진하는 시책과 더불어 ‘관계인구’의 창출·확대를 추진

〈표 1-1〉 제1기와 제2기 지방창생종합전략의 기본목표와 성과지표(KPI) 비교

기본목표	성과지표(KPI)	
	제1기 종합전략(2015~2019)	제2기 종합전략(2020~2024)
1. 지방에 안정된 고용창출	<ul style="list-style-type: none"> • 청년고용창출 5년간 30만 개 (2016년 기준 18.4만 명 창출) • 여성(25~44세) 취업률향상 : 77% (2013년 69.5% →2017년 74.3%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 취업자증가수 : 6년간 100만 인 • 청년세대(15~34세) 정규직 고용노동자 비율 : 95.9% (전 세대 비율 95.4%) • 여성(25~44세) 취업률향상 : 82%(2018년 76.5%)
2. 지방에 새로운 사람의 유입 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 도쿄권과 지방인구의 전출입을 균등화 <ul style="list-style-type: none"> - 2020년까지 도쿄권에서 지방으로 전출 4만 명 증대 - 2020년까지 지방에서 도쿄권으로 전입 6만 명 감소 (2013년 연간 10만 명, 2017년 12만 명 도쿄권 유입) 	<ul style="list-style-type: none"> • UIJ된 창업, 취업자수 : 6년간 6만 인 • 공립고등학교의 '고향교육' 등의 추진방침을 교육진흥 기본계획으로 책정하는 학교 비율 : 100% • 도쿄권 밖에서 도쿄권 내의 대학에 입학하는 학생 비율 : 2019년도 대비 감소(2019년 15.7%) • 관계인구 창출, 확대를 추진하는 지방공공단체 수 : 1000 단체

〈표 1-2〉 제1기와 제2기 지방창생종합전략의 기본목표와 성과지표(KPI) 비교

기본목표	성과지표(KPI)	
	제1기 종합전략(2015~2019)	제2기 종합전략(2020~2024)
3. 젊은세대의 결혼·출산·육아의 희망실현	<ul style="list-style-type: none"> • 첫 아이 출산 전후 지속취업률 55%로 향상 (2010년 38.0% →2015년 53.1%) • 주노동시간 60시간 이상의 고용자 비율 : 5%로 감축 (2013년 8.8% →2017년 7.7%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 첫 아이 출산 전후 여성 지속취업률 : 70% (2015년 53.1%) • 결혼희망실적지표 : 80%(2015년 68%) • 부부자녀수 예정실적지표 : 95% (2025년 젊은 세대 : 80%) • 2015년 93%(젊은 세대 : 77%)
4. 시대에 맞는 지역만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 입지적정화계획작성 시정촌 : 300개 도시(150개에서 변경됨) (2016년 9월 말 4개 도시→2018년 3월 말 142개 도시) • ‘작은 거점’ 등 지역운영조직 형성 - 5천 단체(3천 단체에서 변경) (2014년 1,656단체→2017년 4,177단체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌 내 인구에 대해 거주유도구역 내의 인구 비율이 증가하는 시정촌수 : 평가대상도시의 2/3 (2019년 100/141도시)

○ 도쿄권으로의 일극집중 시정의 의미

마을·사람·일자리의 창조와 선순환을 통해 지방을 되살리고 도쿄 일극집중을 해소하여 지역균형발전을 도모하는 일본의 지방창생정책은 우리나라에 시사하는 바가 적지 않음

- 특히, 지방창생은 지방의 일자리가 사람을 불러모으고, 사람이 다시 일자리를 불러모으는 전략에 포커스를 맞추고 있으며, 젊은 청년세대의 지방유입과 정착을 위한 다양한 정책과 시책들이 반영되어 있음

지방의 인구유출, 지역 간 인구이동을 국가 전체 차원에서 제로섬게임으로 인식할 것이 아니라 지방으로 새로운 사람의 흐름을 창출하는 지역의 정책을 지원하는 적극적인 국가정책이 필요함

- 저출산·고령화에 제동을 걸어 지역의 인구감소를 저지하고, 지역경제의 축소를 극복함으로써 장기적인 성장력 확보 도모
- ‘청년’을 핵심고리로 하는 지방인구감소 대응정책을 지원하여 지역의 격차를 해소할 수 있는 정책을 마련

‘지방에서 개인의 꿈이 실현될 수 있게 한다’는 질적인 측면은 물론 ‘지방의 인력 확보’라는 양적인 측면의 두 가지 관점에서 청년들이 꿈과 희망을 가지고 지방으로 이주하려고 하는 움직임을 가속화하는 전략 추진 필요

- 첫째, 지역에 청년 및 인구를 유입시키고 정착시키기 위하여 지방과의 관계를 구축하는 전략, 그리고 미래의 지방이주로 이어질 수 있도록 끊임없이 지역과의 인연을 만드는 전략 마련
- 둘째, 관계인구의 창출 및 확대를 위해 UU턴에 의한 창업과 취업을 장려하고, 도시와 지방의 교류체제 구축
- 셋째, 지방의 고등학교 기능 강화, 지방대학의 진흥, 외부인재 활용 등 지역의 인재력 육성에 포커스를 맞춘 정책 추진
- 넷째, 포스트 코로나, 제4차 산업혁명시대, AI, IoT 등의 신기술과 데이터를 활용하여 지역이 공간을 고도화하고 인력을 유치하는 전략 마련

▶ 참고자료 : 박진경·김현호·김상민·임태경(2019), 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」, 한국지방행정연구원 [원문보기](#)

▶ 내용문의 : 박진경(한국지방행정연구원 연구위원, jkpark@krila.re.kr, 033-769-9892)

▶ 지남호 : ‘더 나은 삶’과 사회적 관계망, 그리고 공공정책의 대응전략(김상민 부연구위원)

[원문보기](#)

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 화신해주시기 바랍니다.