

G!O!B!A! T!R!E!N!D

세계지방자치동향

일본 | 인구감소시대, 일본의 지역의료 재편

네덜란드 | 인구감소시대의 대응: 인구를 늘릴 것인가, 삶의 질을 지킬 것인가

프랑스 | 인구감소시대의 지방공공서비스: 프랑스의 공유화와 제도적 대응

미국 | 미국 농촌지역의 상하수도 서비스 제공과 정책적 시사점

한국 | 순화하는 공공서비스: 읍·면 보건지소는 어떻게 유지되는가





인구감소시대의 대응: 인구를 늘릴 것인가, 삶의 질을 지킬 것인가

1. 정책 도입 배경

- ▶ 인구감소는 단순한 통계적 변화가 아니라 지방공공서비스의 공급 방식과 자원 배분체계, 중앙과 지방 간 거버넌스 구조 전반을 재설계하도록 요구하는 구조적 과제임
 - » 네덜란드의 경우 유럽에서 가장 먼저 인구감소 정책을 체계화한 국가 중 하나로서 1980년대부터 인구 감소 추세를 발견하고, 2009년 정부 간 행동계획(Krimpen met Kwaliteit)을 시작으로 15여 년간의 정책 경험을 축적해 오고 있음
 - » 네덜란드의 전체 인구는 2070년경 2,050만 명에 이를 것으로 전망됨. 물론 여전히 성장 기조를 유지하고 있으나, 지방 소도시를 필두로 구조적 인구감소가 진행 중임(CBS, Statistics Netherlands)
- ▶ 이에 대응하여 네덜란드 정부는 지방 공공서비스 재설계를 위해 2단계에 걸쳐 2009년부터 2019년까지 선제적으로 정책적 실행 방안을 모색하였음

2. 쇠퇴 관리 시스템 구성

- ▶ 선제적 대응 기초
 - » 네덜란드 인구구조는 한국과 같이 가파른 속도의 저출산·고령화 현상을 보이고 있지는 않지만, 꾸준히 감소하고 있으며 2040년에는 전체 인구의 4분의 1이 65세 이상이 될 것으로 예상됨
 - » 본 추세에 대응하여 이미 2009년, 범정부 차원에서 인구감소에 대응한 지방공공서비스 재설계를 위한 실행계획을 세우고 인구쇠퇴 문제는 무엇보다 ‘공간적 불균등’이라는 부정적 영향을 미친다는 점에 주목하고 있음
 - » 이들 대부분은 특히 북부(Friesland, Groningen, Drenthe)와 남동부(Limburg) 지역에서 시작되었고 이미 1980~90년대부터 지방 소도시를 중심으로 인구감소 현상이 시작됨

▶ 정책프레임의 전개: 2009~2019

① 제1차 정부 간 행동계획(2009~2015): 의제화와 인식제고

- » 2009년 2월, ‘새로운 성장은 쇠퇴로 지칭된다(De nieuwe groei heet krimp)’ 라는 주제로 열린 회의에서 주택지역사회통합담당 반데르 란(Eberhard van der Laan) 장관은 쇠퇴를 국가 차원의 과제로 상정하였고, 같은 해 중앙정부와 네덜란드 지자체 협의회(VNG)가 공동으로, ‘쇠퇴를 정성적 차원에서 다루기 위한 정책(Krimpen met Kwaliteit)’이라는 정부 간 행동계획을 시작함

- » 본 행동계획은 구조적 인구감소를 되돌릴 수 없는 과정으로 규정하고 성장 회복보다 쇠퇴의 결과에 대응하는 데 초점을 둠
- » 따라서 대응 정책의 패러다임이 '쇠퇴와의 싸움'의 논리에서 '수용과 관리'의 논리로 전환되었음
- » 본 정책사업의 핵심 전략은 지역 간 공간구조의 불균등을 조정하기 위한 재집중임. 각 지자체가 독자적으로 주민과 기업 유치 경쟁을 벌여 공실과 비수익적 투자가 발생하지 않도록 상권·주택·산업단지의 유치 및 확장을 중앙정부와 광역 단위에서 조정하도록 제언함
- » 특히, 공공서비스에 대한 주민의 접근성이 떨어져서 지역이 쇠퇴한다는 논리는 시대착오적이라는 점을 발견함. 따라서, 지역 공공서비스의 감소가 반드시 정주매력 하락이나 인구감소로 이어지지 않는다는 점을 정책사업실행을 통해 경험하면서 체감행정관리에 집중하는 방안을 검토함(PBL, 2012)

② 제2차 실행계획 (2015~2019): 프로그램화와 사업 집행

- » 제2차 정책실행계획 단계에서는 인구감소 현안을 주택, 공간, 모빌리티, 교육, 보건, 경제활력, 노동시장, 편의시설 등 포괄적인 정책 주제 안에서 다룸
- » 예컨대, 민간소유주택 재고의 공급과잉 문제, 다양한 유형의 부동산 공실 문제에 대한 통합적 접근 및 실효성 있는 대중교통정책, 학교 통폐합 운영, 현실적인 산업단지 재구조화 등 인구감소로 인한 파급 효과를 통합적 대응과제로 제시함
- » 특히, 가구 수 감소를 기준으로 생산가능인구 감소를 겪는 지역의 생활 여건 개선이 핵심 목표이며 도서 지역 또는 도시 축소 등 지역 간 상이한 여건을 반영한 맞춤형 대응을 추구함
- » 단계적으로 국가개입을 축소하고 한시적으로 시행된 지자체 기금 지원도 본 단계에서 종료함. 제2차 실행계획 종료와 더불어 인구감소 문제를 국가적 과제에서 지방정부의 과제로 재정의하고, 광역 단위 및 지자체, 주택조합, 교육 및 의료기관, 기업, 주민 등 협력적 거버넌스로 공동대응체계를 구축함

▶ 수용 및 관리를 위한 거버넌스 재설계: '인구의 희소성'에 집중

- » 마중물 역할을 했던 중앙정부 주도의 정책 이후, 구조적으로 지자체가 주도적인 권한을 가지는 동시에 정책 결과물에 대한 책임도 지는 장기적 관점의 프레임으로 진행됨
- » 2023년 정책자문기관(국토환경인프라위원회, 보건복지사회위원회, 공공행정위원회)의 보고서 '모든 지역이 중요하다(Elke region telt)'에 따르면, 지역 간 바람직하지 않은 격차는 예방하거나 축소하는 것이 중요하다고 강조함
- » 특정 지역을 보상하는 데 그치기보다는 정책 도입의 마중물 역할을 하던 단기 인센티브 제공 단계에서 장기구조 개발 프로그램으로의 도약을 위해 2024년 3월, 내무장관은 자문 보고서의 내용을 반영한 지자체의 정책사업이 기획될 수 있도록 의회에 지시함

▶ 지역활력 프로그램(NPVR, National Programma Vitale Regio)

- » 지역활력 프로그램은 2025년부터 시행되어 인구감소를 비롯한 의료, 교육, 접근성 사각지대에 있는 지자체들(주로 국경지대)의 사회적, 공간적 문제를 개선하기 위해 도입됨

- » 본 프로그램에는 83개 지자체(대상 인구 약 320만 명)가 포함되었으며 이는 네덜란드 전체 인구의 약 18%에 해당하는 규모임. 대상지역은 노드홀란드 북단(Kop van Noord-Holland), 호로닝언 북동부(Noord-en Oost-Groningen), 프리슬란드 남동부(Zuidoost Friesland), 노아르트프리슬란(Noord-Fryslan), 드렌테 남동부(Zuid-en Oost-Drenthe), 트벤터(Twente), 아흐터훅(Achterhoek), 림버그 일대(Noord-midden en Zuid-Limburg), 제일란트플란데렌(Zeeuws-Vlaanderen)임
- » 이를 위해 2024년 11월, 모든 지역에서 공무원, 유관부처 및 지역행정가들이 참여하는 대화세션(dialogsessies)이 마련되었으며, 2025년에는 각 지역과 함께 지역별 계획 및 실행방안을 수립하였음. 이 과정에는 지방정부, 시민사회 파트너, 각 지역 주민이 참여하였고, 약 1,300만 유로 규모의 지역협약(Regio Deal, 2025~2029)과 같은 제도적 뒷받침을 통해 추진됨
- » 본 정책이 인구감소문제를 시장논리의 단순한 금전적 지원 또는 단일항목으로 다루지 않고 통합적인 지자체 기반 공공서비스 패키지 재설계 안으로 도입하여, 양적인 확대보다는 당면한 상황을 수용하여 사회적·공간적·질적인 생활환경 개선으로 기획되었다는 점에서 인구감소에 대응하는 타 지역정책에 많은 시사점을 줌

3. 문제의 본질에 따른 정책적 차별성 적용

▶ 차별화된 대응 철학: 수용과 관리의 관점 vs 인구 유입 및 소멸 방지의 관점

- » 네덜란드 정책 사례에서 발견되는 가장 중요한 시사점은 정책철학에 있음. 네덜란드는 구조적 인구감소를 '돌이킬 수 없는 과정'으로 규정하고, 인위적인 인구수 늘리기 및 회복에 초점을 두기보다 쇠퇴를 시대의 흐름으로 수용하고 결과에 합리적으로 대응하는 관리적 접근방식을 취함
- » 특히, 성급한 정책 프로그램 시행보다는 단계적인 현황 파악을 통해, 실질적으로 주민의 이동성과 정주 조건 간 연관성이 뚜렷하지 않다는 점에서 지역 공공서비스의 양적인 접근성보다 질적인 접근성에 주목하고, 지역별 특성에 따른 사회적·공간적 자원의 효율적 사용을 위한 조정 및 균형잡기에 무게를 두었음

▶ 행정단위와 조정메커니즘

- » 네덜란드 정부는 쇠퇴가 개별 시가 아닌 지역(region)에 영향을 미친다는 점에서 단일 기초자치단체를 넘어선 광역적 연계의 중요성을 강조함. 앞서 기술된 바와 같이 광역 및 시 차원에서 상권, 주택, 산업 단지의 건설 및 재개발 계획을 조정하도록 권고함
- » 본 정책사업 추진 시, 중앙정부의 지원만 바라기보다는 지자체 간의 협력이 자발적으로 이루어졌다는 점에서 지자체가 공생관계의 네트워크 구축 및 거버넌스 체계에 있어 주축이 될 수 있었다는 점이 주목됨
- » 재정 측면에서 네덜란드의 관련 기금은 한국의 지방소멸대응기금에 비해 규모가 상당히 제한적임. 그럼에도 불구하고 중앙정부는 마중물 개념의 지원자의 입장을 취하고, 다층적 자원 운영, 사업과 평가 권고사항을 현실적으로 반영하여 종료 시점을 두고 정책사업을 진행하였다는 점에서 한계를 처음부터 명시하고 정책기획을 추진함

➡ 정책의 제도화와 지속성

- ≫ 네덜란드 사례의 중요한 교훈은 국가 차원의 지원정책에 명시적인 종료 시점을 두고, 인구감소정책을 독립적인 단일 정책으로 유지하기보다 포괄적인 사회통합정책에 흡수했다는 점임. 이는 한국사례에 두 가지 교훈을 제공하는 바, 첫째, 인구감소 정책이 단일 부처와 단일 프로그램에 과도하게 의존하게 되면 지속성이 위협받을 수 있음. 둘째, 명시적으로 중앙정부 차원의 정책이 종료된 이후에도 지역 차원의 거버넌스와 재원이 유지될 수 있도록 제도적인 흡수가 중요함
- ≫ 이를 위해 지역이 직면한 문제의 성격을 진단하여 정책프로그램을 차별화하고, ‘빈곤·실업 등 사회문제가 특정 지역에 집중되는 문제’와 ‘인구감소로 공공서비스의 지속적인 제공이 어려워지는 문제’를 구분하여 장기적인 후속정책을 개발함

[표 1. 네덜란드의 인구감소 대응 정책 비교]

구분	지역활력(NPVR)	생활환경 개선 및 안전(NPLV)
시행시기	2025년	2022년
문제의 성격	인구감소 지역에 초점을 두고 지방공공서비스 재설계	도시취약지역의 복합적 사회문제 중심으로 접근
지리적 특성	네덜란드 인구 및 가구감소지대 (지방 소도시, 주변부 국경지대)	중소도시 및 대도시 내 특정 취약지역 (인구가 감소하지 않는 성장도시도 포함)
대상규모	83개 지자체(약 320만 명 대상)	19개 지자체(약 116만 명 대상)
정책계보	기존 쇠퇴지역, 선제대응지역 정책과 주변부 쇠퇴지역 대응정책을 통합	도시재생 및 낙후지역 정책 계보로 하여 독자적으로 인구감소 문제에서 분리하여 신설
거버넌스	내무부, 지역별 맞춤형 협력구조	국토부, 내무부, 법무부, 교육문화과학부, 노동부, 보건복지체육부
핵심목표	지속가능한 지방공공서비스재설계 및 생활 여건 개선	주거환경개선, 주민 사회참여 확대, (청소년)범죄 예방
정책수단	지역별 대화세션, 지역계획 및 실행의제 수립, 지역별 협약(Regio Deal) 등 지역 맞춤형 지원	주택건설 및 리모델링, 방과 후 학습지원, 청년 취업 보장, 청소년 범죄 예방 등

출처: 저자구성(자료출처: Rijksoverheid.nl, 'Leefbaarheid en veiligheid wijken en gebieden verbeteren', 'Bouwen, verduurzamen en baangaranties helpen de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren', 'Top-down analyse financiële opgave Nationaal Programma Vitale Regio's')

4. 시사점 및 정책제언

- ➡ 다양한 해외 사례를 한국의 정책설계에 그대로 적용할 수 있는 것은 아니지만, 선행사례들을 통해 한국의 관련 정책개발에 시사점을 제공할 수 있으며, 특히, 일반적으로 알려진 ‘공공서비스 감소=지역쇠퇴’라는 접근방식을 재검토할 필요가 있음
- ➡ 유럽에서 가장 먼저 인구감소대응정책을 추진한 네덜란드 사례를 통해 양적인 확대보다 질적인 측면에서의 접근성 향상이 중요하다는 점에서, 평가지표 개발에 있어서도 공공서비스의 양적 확대보다 질적 향상에 주목할 필요가 있음

- ▶ 한국의 경우, 주로 ‘인구유입과 소멸방지’에 1차적 목표를 둔다는 점에서 네덜란드와 정책목표에 차이가 있다고 볼 수도 있으나, 1980년대부터 인구감소 현상에 주목하였고 선제적으로 단계적 정책을 개발한 선행 사례를 정책적 타산지석의 모델로 참고할 수 있음
- ▶ 인구 유입을 단기적 성과지표로 과도하게 강조하게 될 경우, 본질적으로 인구 감소가 불가피한 지역에서는 실질적 삶의 질 개선이 소홀해질 위험이 있어 평가지표 구성에서 인구지표를 넘어 광범위 통합적 번영의 개념으로 다원화할 필요가 있음. 또한 단일대형기금 의존보다 세제 인센티브를 확대하는 다층적 자원체계의로의 전환이 보다 장기적인 관점으로 정책사업의 가능성을 확보할 수 있음을 시사함
- ▶ 궁극적으로 인구감소시대에 정책 개발에 있어 ‘소멸방지’보다 ‘쇠퇴기에도 살 만한 지역’이라는 관리적 패러다임으로의 전환이 현실적인 정책 실행계획을 구성하는데 주요한 기반을 제공하였음에 주목할 필요가 있음

5. 참고문헌

- ▶ Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). 「Actieplan Bevolkingsdaling」.
- ▶ BZK. (2026) 「Top-down analyse financiële opgave Nationaal Programma Vitale Regio's」 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1234073.pdf>
- ▶ Geemente Achtkarspelen. (2025). <https://achtkarspelen.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/620ffd92-189e-4fa5-a0cf-bbddd8ff92f>
- ▶ Planbureau voor de Leefomgeving. (2010). 「Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland Beleidsstrategieën voor huidige en toekomstige krimpregio's」.
- ▶ Regio Deal. (2025). 「ZEEUWSE AANPAK VITALE REGIO'S」 Zeeuw-Vlaanderen/Zeeland 2025-2029 <https://repository.officiele-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2026-14047/currentitem>
- ▶ Rijksoverheid. (2024). 「Nieuw Nationaal Programma voor Vitale Regio's」 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/20/nieuw-nationaal-programma-voor-vitale-regios>

원 윤 선 글로벌 지방행정 리포터

Lecturer and Researcher (Urban Transformation Course Coordinator)
Erasmus University Rotterdam
won@eshcc.eur.nl