

인구감소로 인한 지역소멸 대응을 위한 법적 과제

- 일본의 「과소지역자립촉진특별조치법」을 중심으로-

조진우*

〈국문초록〉

우리나라는 지속적인 저출산·고령화와 수도권 중심의 경제성장으로 인하여 인구가 편중되었고 지방에는 인구감소의 위기가 제기되고 있다. 인구감소에 대해 이미 오래전부터 어려움을 겪고 있는 일본은 인구가 줄어드는 과소지역에 대해 특별법을 마련하여 과소지역을 선정하여 많은 특례를 부여하여 지역경제 활성화 등 자립을 유도하고 있다. 지역경제 활성화를 위한 지원은 기존의 공장 건설이 아니라 보육, 교육 등 실제 생활에 관련된 지원을 규정하여 지역의 인구 감소를 억제하고 지역이 지속가능할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 또한 과소지역 주민들을 중심으로 지역 활성화를 위한 계획을 마련하여 이를 정부가 승인하는 상향식 계획을 수립하고 있다.

우리나라도 이와 유사하게 특별법을 제정하거나 지방자치법을 개정하는 등의 입법이 추진되고 있다. 과소지역의 활성화를 위해서는 관련 특별법의 제정과 인구감소 중심으로 계획법제에 대한 재검토가 요구된다. 또한 도시계획 수립시 계획인구 설정을 현실화하고 과소지역 선정을 위한 보다 명확한 기준이 마련되어야 한다. 지역 활성화 대책을 지역 주민이 중심이 되어 수립하는 상향식 계획수립이 이루어져야 한다. 또한 과소지역 지방자치단체 상호간, 그리고 중앙정부와의 유기적인 협력 체계가 마련되어야 할 것이다. 이를 통해 급격하게 감소하는 인구감소로 인한 지역소멸 위기를 보다 서둘러 극복하여야 한다. 또한 과소지역의 위기를 넘어 지역이 자립하여 지역균형발전을 도모할 수 있는 기반이 마련되어야 할 것이다.

주제어 : 인구감소, 지역소멸, 과소지역, 도시계획, 과소지역자립촉진특별조치법

• 투고일 : 2019.12.26. / 심사일 : 2020.01.22. / 게재확정일 : 2020.01.28.

I. 서론

우리나라는 경제성장 과정에서 기하급수적인 인구 증가가 장기적으로는 경제성장의 장애요인이 될 수 있다는 판단 하에 정부주도의 출산억제 정책이 추

* 도로교통연구원 책임연구원, 법학박사

진되었다. 국가차원의 강력한 출산억제정책으로 인해 60년대 5명 이상의 높은 출산율¹⁾은 지속적으로 감소하여 2000년대 초반에는 1명 정도의 수준으로 급격하게 하락하였고 지난 2018년의 출산율은 1명에도 미치지 못하는 0.98명 이었다. 이러한 급격한 출산율 하락과 그로 인한 문제점이 대두되자 이를 예상하지 못한 정부는 서둘러 출산장려로 정책을 선회하였지만 한번 하락하던 출산율은 매년 심각한 상황으로 나빠지고 있는 상황이다. 또한 급속한 경제성장과정에서 헌법에서 규정하고 있는 국토균형발전은 사실상 수도권 중심 발전이 되면서 수도권으로의 인구 쏠림 현상은 심각한 상황에 이르고 있다. 수도권 중심의 불균형적 발전이 지속되면서 저출산·고령화에 직면하면서 지방은 이를 해소할 별다른 성장 동력을 찾지 못하면서 생존의 위협을 느끼고 있는 상황이다. 인구가 줄어드는 것을 넘어 인구절벽에 직면하고 있는 지금에 있어서는 인구감소 지역에 대한 방안 마련이 시급하게 논의되어야 할 상황이다.²⁾ 일본의 경우에는 인구감소를 넘어 인구절벽에 직면하면서 지역인구의 감소에 대한 대응까지 논의되고 있으며 이를 위한 정책이 추진되고 있다. 특히 인구가 급격하게 감소하는 지역에 대한 행정·재정상 지원을 통해 지역의 성장을 유도하는 「과소지역자립촉진특별조치법」(過疎地域自立促進特別措置法)을 마련하고 있다.

우리나라에서도 일본과 같이 인구가 급격하게 감소하는 지역에 대한 특별 혜택을 부여하는 법안이 제시되고 있다. 여기에서는 일본과 우리의 인구감소와 그로 인한 지역의 변화를 살펴보고 일본의 과소지역자립촉진특별법의 내용을 살펴보고자 한다. 이를 토대로 우리나라의 입법 현황을 살펴보고 우리의 과소 지역 활성화를 위한 법제 방안을 논의하고자 한다.

II. 일본과 우리나라의 인구변화와 지역소멸

1. 일본의 인구변화와 지역소멸

-
- 1) (합계)출산율은 16세에서 49세까지의 가임기 여성이 평생 낳는 아이 수를 의미한다. 한 국가가 현재의 인구를 현재 상태 그대로 장기적으로 유지하기 위해서 필요한 합계출산율은 2.1명으로 여기서의 0.1명은 사고, 질병 등으로 평균수명을 마저 채우지 못하는 경우를 반영한 것이다.
 - 2) 미국의 경제학자 Harry Dent, Jr.는 『The Demographic Cliff』(2014)에서 15세 이상 64세 미만의 생산가능인구의 비율이 절벽처럼 급속도로 줄어드는 현상을 “인구절벽”이라는 개념으로 제시하였다. Harry Dent는 2015년 서울에서 개최된 세계지식포럼에서 2018년에는 한국도 인구절벽에 직면할 가능성이 높아 이에 대한 대비를 서둘러야 한다고 주장하였다.

일본의 인구문제는 단순한 개인의 문제를 넘어 국가차원으로 인식되어 오고 있으며 고령화가 가속화되면서 이에 대한 보다 구체적인 방안 마련이 다각적으로 이루어지고 있다.

2018년 일본 후생노동백서에 의하면 일본 인구는 전후 직후인 1945년에 7,215만 명 정도인 인구는 지속적으로 증가하면서 1967년에는 일본 인구가 1억 명을 돌파하였다. 하지만 일본 인구는 2008년 1억 2,808만 명으로 정점에 이른 이후에는 감소국면으로 전환되어 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다. 국립사회보장·인구문제연구소(國立社會保障・人口問題研究所)의 예측에 의하면 장래 일본 인구는 2065년에 8,808만 명으로 하락하고 고령화율은 약 38%에 달하는 것으로 예측되고 있다.³⁾ 또한 현재 일본의 합계출산율은 2005년 1.26명이 된 이후 다소 증감을 보이다가 2017년에는 1.43명에 이르고 있다.⁴⁾

일본에서 인구감소는 오랜 문제였으나 위기감이 부각된 계기는 2014년 ‘일본창성회의’의 의장인 마스다 히로야(増田寛也)가 발표한 마스다 보고서였다.⁵⁾ 일본의 3대 대도시를 제외한 지역이 인구가 부족하여 사라지게 될 것이라는 이 보고서의 경고에 일본 내에서 그동안의 인구문제 대응을 넘어 국가차원의 보다 종합적인 접근이 시급하다는 공감대가 형성되었다. 그에 따라 일본 정부는 마을·사람·일자리창생본부(まち・ひと・しごと創生本部)를 마련하고 인구감소에 대응하기 위한 다양한 방안을 추진하고 있다.

일본은 인구감소나 지방자치단체의 역할 변화에 따라 지속적으로 시정촌 합병을 추진하여 왔으며,⁶⁾ 이와 별도로 과소지역을 정하여 지원을 하고 있는데 2017년 기준으로 과소지역은 817개에 이르는 등 지속적으로 증가하고 있는 경향을 보이고 있다. 과소지역에서는 의료시설과 상점 철수, 운전불가 고령자 및

3) 國立社會保障・人口問題研究所, 『日本の将来推計人口(平成 29年 推計)』, 2017, 2面.

4) 일본 厚生労働省의 최근 발표(2019.11.28)에 의하면 일본의 2018년 합계출산율은 1.42명이다.

5) 이 보고서는 지방에서 대도시로의 인구 유입이 앞으로도 지속될 것을 전제로 하여 기존의 인구 관련 연구를 바탕으로 인구 변화를 예측한 결과 2040년이 되면 후쿠시마 현을 제외한 약 1800개 시정촌 중에서 젊은 여성 인구가 현재의 절반 이하로 줄어들게 되어 사라지게 되는 시정촌이 896개에 달할 것이며 이 가운데 523개는 인구 1만 명 이하가 될 것이라고 예측하였다. 마스다 히로야(김정환 역), 『지방소멸』, 와이즈베리, 2015.

6) 일본의 시정촌은 총 3회의 큰 합병이 있었다. ‘町村 대합병’(1888-1889년)으로 71,314개의 시정촌이 15,859개로 재편되었다. 1889년 이후에도 9,868개로 지속적으로 감소하였다. 일본에 일본국 헌법이 1946년 제정되고 1947년 지방자치법이 제정되면서 시정촌의 역할이 강화됨에 따라 ‘소화 대합병’(1953-1961년)이 이루어졌다 이로 인해 1953년 9,868개이던 시정촌 수는 약 3분의 1로 줄어들었다. 이후 1999년부터 2010년까지 ‘평성 대합병’이 이루어져 전국 시정촌수는 1,727개로 재편되었다. 이하는 이순태, “시·군의 통합방법·절차와 외국 사례-일본의 시정촌 합병을 중심으로-”, 『지방자치법연구』 제11권 제4호, 한국지방자치법학회, 2011, 87-90면 참고.

독거여성 증가로 인하여 주민들의 공조를 통한 공공기능이 악화된다. 주민들이 서로 도와 공공서비스를 자급자족하는 ‘생활공조기능’, 농림어업 등 지역 생산 활동을 유지·향상시키는 ‘생산보완기능’, 지역 고유의 자원과 문화 등 지역자산을 유지하고 관리하는 ‘자산관리기능’ 등 공공기능 유지의 최소단위인 집락해체가 가속화되고 있는 것이다.⁷⁾

2. 우리나라의 인구변화와 지역소멸

우리나라는 정부의 강력한 출산 억제 정책으로 인해 출산율이 지속적으로 줄어들고 있다. 이후 정부는 출산 장려 정책으로 변화하였지만 낮아지는 출산율로 인해 이미 우리나라는 저출산 국가에 진입하였고 이제는 2018년 출산율은 통계청에 의하면 1명 선이 무너져 0.98명에 불과한 상황에 직면하고 있다. 또한 전체 출생아수에 있어서도 2000년대에 지속되던 40만 명 선이 2017년에 35만 명으로 무너진 이후 계속 줄어들어 2019년에는 30만 명을 유지하는 것도 힘들 것으로 전망될 정도로 심각해지고 있는 상황이다.

일본의 인구감소 논쟁을 촉발한 마스다 히로야가 제시한 방안을 기반으로 주민등록인구통계 자료를 활용하여 소멸위험지수⁸⁾를 산정하여 우리나라 지방의 소멸 여부를 판단한 연구에 의하면 2018년 6월 기준 전국 수준이 소멸위험지수는 0.91명으로 비수도권의 모든 ‘도’지역은 모두 소멸위험지수가 1.0 미만인 소멸주의 단계에 진입하였고 무엇보다 전남의 소멸위험지수는 0.47로 전국 최저 수준을 기록한 것으로 나타났다.⁹⁾ 또한 읍면동 기준 소멸위험지역은 1,503개로 43.4%에 이르고 있으며 비수도권의 소멸위험지역 비중은 57.8%에 달하는 것으로 나타났다.¹⁰⁾

비수도권 지역의 인구유출입을 살펴보면 2013년에서 2017년의 기간 동안 소멸위험지역에서는 26만 명의 인구 순유출이 발생하는 것을 나타났다. 연령별로는 30대 이하의 순유출 인원은 34만 명에 이르고 20대의 경우만을 보아도 전

7) 임상현·변필성, “일본의 과소지역 정책동향과 시사점”, 국토정책 Brief 제492호, 국토연구원, 2014, 2면.

8) 소멸위험지수는 20세에서 39세 여성인구수를 65세 이상 고령인구수로 나눈 것으로 소멸위험지수 값이 1.0 이하인 경우에는 그 지역은 인구학적인 쇠퇴위험 단계에 진입하게 되었다는 것이며 만일 이 지수가 0.5 이하(20~39세 여성인구가 65세 고령인구의 절반 미만)일 경우, 극적인 전환의 계기가 마련되지 않는다면 소멸위험이 크다는 것을 의미한다.

9) 이상호, “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로”, 「고용동향 브리프」, 한국고용정보원, 2018. 7, 6면.

10) 이상호, 앞의 논문, 8면.

체 이동 중 수도권으로의 유출이 37.4%에 이르는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 결국 지역의 고령화는 더욱 가속화되고 고령화로 인하여 지역 성장을 추진할 동력을 찾기 힘든 악순환이 발생하고 있는 것이다.

Ⅲ. 일본의 과소지역자립 촉진을 위한 법제의 주요내용

1. 「과소지역자립촉진특별조치법」의 제정 경위

일본의 경우 우리와 마찬가지로 산업화 이후 도쿄, 오사카, 나고야의 3대 도시권으로 인구가 과도하게 집중되었다. 이로 인해 3대 도시권에서는 인구 집중으로 인한 과밀 문제가 발생하고 있지만 이를 제외한 일본의 다른 지역의 경우에는 인구가 급격하게 줄어들어 지역이 낙후되고 과소화 되어 기초적인 생활 조건의 확보에 지장을 초래하는 현상이 발생하였다.

과소(過疎, depopulation)란 지역의 인구가 감소하여 그 지역에 사는 주민들의 생활수준 및 생산기능을 유지하기 어려운 상태를 의미하고, 이러한 상태가 발생한 지역을 과소지역이라 한다. 과소지역은 지속적인 인구감소와 고령화가 진행되고, 지역산업경제의 침체와 농어촌의 경우 황폐화가 일어나며, 이에 따라 사회기반시설이 도시지역과 비교해 큰 격차를 보이는 특징이 있다.

1960년대 후반 일본의 고도 경제성장에 따라 농어촌 지역의 인구가 대거 대도시로 이동하면서 과소문제가 심각해졌다. 이에 따라 관련 도도부현을 중심으로 국가에 대해 과소대책을 조기에 확립하여 달라는 요청이 증가하였고 이에 따라 1970년에 ‘과소지역대책긴급조치법(過疎地域對策緊急措置法)’이 제정되었다. 이후 ‘과소지역진흥특별조치법(過疎地域振興特別措置法)’(1980년-1989년), ‘과소지역활성화특별조치법(過疎地域活性化特別措置法)’(1990년-1999년) 으로 개정되었고 2000년에는 「과소지역자립촉진특별법(過疎地域自立促進特別措置法)」이 의원입법의 방식으로 개정되었다.

1970년 이후 일본의 산업구조는 제2차 산업에서 제3차 산업으로 고도화되면서 완만한 경제성장을 보이게 되었다. 하지만 이 과정에서 많은 지역에서 기반정비가 지연되고 1차산업이 쇠퇴하면서 인구가 유출되었고 이는 지역 사회의 기능 저하가 가속화시켰다. 이에 따라 생활수준 및 생산 기능이 다른 지역에

11) 이상호, 앞의 논문, 11면.

비해 과소지역이 낮다는 점이 지역의 과제로 인식되었고, 고령화 대책 등에 중점을 둔 지역의 진흥 정책으로 변화하게 되었다. 이에 따라 1980년에는 지역이 고용을 증대하고 지역격차를 줄이는 것을 목적¹²⁾으로 기존의 과소지역대책긴급조치법을 과소지역진흥특별조치법으로 개정하였다.

이후 일본에서는 경제·사회가 성숙하는 과정에서 각종 기반의 정비는 이루어졌지만, 과소지역 주민의 자부심과 의욕이 감퇴하는 ‘마음의 과소’가 문제되었다. 과소지역의 생활환경과 삶의 질이 거주에 부적합하지는 않지만 다른 지역에 비해 상대적인 박탈감이 발생한 것이다. 이에 의하면 과소지역의 생활환경은 상대적인 것이기 때문에 과소지역의 개념 자체도 상대적인 개념으로 파악하였다. 따라서 과거 생활환경정비, 도시발전의 균형적 진흥에서 국토 이용의 전체적 맥락에서 도시와 농촌간 교류의 문제로 변화하였다. 이러한 변화에 따라 1990년 과소지역활성화특별조치법으로 개정되었는데 과소지역의 극복을 산업 경제 진흥 대책에 중점을 두고, 전통문화와 자연환경 지역 자원에 의한 지역 활성화를 지원하는 것으로 정하였다. 그러나 기존의 과소지역진흥특별조치법에서 정하고 있는 국가보조사업이나 특별조치에 대한 내용에 있어서는 별다른 차이가 없었다.

이후 2000년에 들어오면서 전국적인 관점에서 과소 지역의 새로운 가치와 중요성이 부각되었다. 지역산업과 지역문화의 진흥 등에 의한 개성이 풍부하고 자립적인 발전을 도모하기 위하여 「과소지역자립촉진특별조치법(過疎地域自立促進特別措置法)」으로 개정하였다. 이는 당시의 ‘아름답고 품격 있는 나라 만들기’라는 일본 전역의 정책과제를 고려하도록 하였기 때문에 ‘자립’ 뿐만 아니라 ‘아름답고’, ‘품격 있는’이라는 문제를 어떻게 실현할 것인지에 중점을 두었기 때문이다.¹³⁾

결론적으로 일본의 과소지역은 1970년부터 10년 정도의 주기로 많은 관심의 대상이 되었고 당시 주된 상황과 대응 대책에 따라 법률이 개정되었다. 그러나 기본적으로 과소지역의 주민 복지를 향상하고 고용증대, 지역격차를 해소하고자 하는 입법 방향은 유지되고 있다.

12) 과소지역진흥특별조치법(過疎地域振興特別措置法)에서는 인구가 현저히 감소함으로써 지역 사회의 기능이 저하되고, 생활수준 및 생산 기능이 다른 지역에 비해 낮은 지역에 대한 생활환경, 산업 기반 등의 정비에 관한 종합적이고 계획적인 대책을 실시하기 위해 필요한 특별한 조치를 강구하여 지역의 진흥을 도모하고 주민 복지의 향상, 고용 증대 및 지역 격차의 시정에 기여하는 것을 목적으로 한다고 규정하였다.

13) 채성주, “일본 과소지역의 자립촉진방침과 자립촉진계획”, 『충북 FOCUS』 제17호, 충북개발연구원, 2010, 4면.

2. 「과소지역자립촉진특별조치법」의 주요 내용

1) 개관

이 법은 “인구의 현저한 감소에 따라 지역 사회의 활력이 저하되고, 생산 기능 및 생활환경의 정비 등이 다른 지역에 비해 낮은 지역에 대한 종합적이고 계획적인 대책을 실시하는 데 필요한 특별한 조치를 강구하여 이 지역의 자립 촉진을 도모하고, 가지고 주민 복지의 향상, 고용 증대, 지역 격차의 시정 및 아름답고 품격 있는 국토의 형성에 기여하는 것”을 목적으로 하고 있다.¹⁴⁾ 따라서 이 법은 기본적으로 활력이 저하되고 생산 및 생활환경이 저하된 지역에 대해 대책을 추진하는 근거가 되지만 일본 전체의 과제인 ‘아름답고’, 품격 있는, ‘자립’을 포함하여 일본전체의 차원에서 접근하고 있음을 보여주고 있다.

가장 중요한 과소지역으로 선정되는 시정촌의 기준에 대하여 인구 기준과 재정 기준으로 구분하여 규정하고 있다(법 제2조). 우선 인구 기준을 살펴보면 인구감소율, 고령자비율(65세 이상), 15세 이상 29세 인구비율의 세 가지 요소를 고려하여 정하게 된다. 기간은 1960년~1995년(35년간, 제1호), 1960년~2005년(45년간, 제2호), 1965년~2010년(45년간, 제3호)의 세 가지를 규정하여 각각 ① 인구감소율이 33% 이상인 경우, ② 인구감소율이 28% 이상으로 고령자비율이 29% 이상인 경우, ③ 인구감소율이 28% 이상으로 15세 이상 30세 미만의 인구비율이 14% 이하인 경우 중 하나에 해당하는 경우에 과소지역으로 선정되는 요건으로 규정하고 있다.¹⁵⁾ 재정 기준으로는 재정력 지수¹⁶⁾를 기준으로 하여 기간 내 평균 재정력 지수가 0.56 이하인 경우로 규정하고 있다.

과소지역선정 요건은 최근 2017년 법 개정으로 제4호가 신설되었는데 기간을 1970년~2015년(45년간)으로 하는 인구기준이 추가되었다. 또한 이 기간 동안 세부요건으로 ① 인구감소율 32%이상, ② 인구감소율이 27% 이상이고, 2015년 고령자 비율이 36% 이상, ③ 인구감소율이 27% 이상이고, 2015년 15세 이상 30세 미만의 인구비율이 11% 이하인 경우, ④ 1990년~2015년(25년)간 인구감소율이 21% 이상인 경우가 추가되었다. 이는 과거에 비해 인구감소율 비율이 1% 낮아졌지만 고령자나 15세 이상 30세 미만 요건이 보다 높아졌

14) 과소지역자립촉진특별조치법 제1조.

15) 다만 이 경우 기간 내 인구가 10% 이상 증가한 지역은 제외하도록 하고 있다.

16) 재정력지수는 지역의 표준 행정에 필요한 경비에 대한 세금 등의 자기재원 비율을 의미한다. 과소지역자립특별조치법에서는 지방교부세법 제14조 규정에 의하여 산정한 시정촌의 기준 재정 수입금액을 지방교부세법 제11조 규정에 의하여 산정한 당해 시정촌의 기준 재정 수요 금액을 제외하여 얻은 수치로 정하고 있다.

는데 이는 일본의 저출산·고령화가 심화되면서 기존의 요건을 충족하는 시정촌이 증가하여 그 대상이 증가하고 있다는 점이 고려된 것이다. 이 법에 따라 과소지역으로 지정된 시정촌은 2019년 4월 기준으로 817개로 전국 시정촌의 47.5%에 이르고 있다.¹⁷⁾

「과소지역자립촉진특별조치법」은 과소지역자립촉진을 위한 대책의 목표로 산업의 진흥, 안정적인 고용 증대, 과소지역과 기타 지역과의 연락 및 교류 촉진, 주민의 생활 안정과 복지 향상, 개성 넘치는 지역 사회 형성 및 지역 사회의 재구성 촉진을 규정하고 있다.¹⁸⁾

2) 과소지역 자립촉진 계획

도도부 현은 해당 도도부 현의 과소지역 자립촉진을 도모하기 위해서 ‘과소지역자립촉진정책(이하 ‘자립촉진 방침’이라고 함)을 정할 수 있도록 하고 있다(법 제5조). 자립촉진방침에는 과소지역 자립촉진에 관한 기본적인 사항 이외에 과소지역의 산업의 진흥 및 관광 개발에 관한 사항, 기타지역과 연락하는 교통통신체계의 정비, 과소화 지역 정보화 촉진, 생활환경 정비, 고령자 등의 건강과 복지의 향상 및 증진, 의료의 확보, 교육의 진흥, 지역 문화의 진흥, 취락의 정비에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다. 이에 따른 자립촉진정책을 작성하는 경우에는 도도부현은 광역적인 경제사회생활권의 정비체계에 통합하도록 배려하도록 하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 자립촉진방침을 정하고자 하는 경우에 도도부현은 사전에 총무대신, 농림수산대신 및 국토교통대신과 협의하여 동의를 얻도록 하고 있다.

자립촉진방침이 마련된 후 과소지역은 지역 의회의 의결을 거쳐 ‘과소지역자립촉진시정촌계획’(이하 ‘시정촌 계획’이라 함)을 정할 수 있다.²⁰⁾ 시정촌 계획은 자립촉진방침에서의 내용을 시정촌 단위에서 구체화하는 것으로 이러한

17) 總務省, 『過疎対策の現況』, 平成30年, 23面.

18) 과소지역자립특별조치법 제3조에서 구체적인 목표로 ① 산업 기반의 정비, 농림 어업 경영의 근대화, 중소기업 육성, 기업의 도입 및 창업 촉진, 관광 개발 등을 도모하여 산업을 진흥하고, 아울러 안정적인 고용 증대, ② 도로 기타 교통 시설, 통신 시설 등의 정비를 도모하는 등으로 과소 지역과 기타 지역과 과소 지역의 교통 통신 연락을 확보함과 동시에 과소 지역의 정보화를 도모 및 지역 간 교류를 촉진, ③ 생활환경의 정비, 고령자 등의 건강과 복지의 향상 및 증진, 의료 보장 및 교육의 진흥을 도모함으로써 주민의 생활 안정과 복지 향상 도모, ④ 아름다운 경관의 정비, 지역 문화의 진흥 등을 도모함으로써 개성 넘치는 지역 사회 형성, ⑤ 취락의 정비 및 적정 규모 취락의 육성을 도모함으로써 지역 사회의 재구성을 촉진을 정하고 있다.

19) 과소지역자립특별조치법 제5조 제3항.

20) 과소지역자립특별조치법 제6조.

사항은 계획을 마련하는 과정에서 미리 도도부현과 협의하도록 하고 있다. 수립된 시정촌 계획은 총무대신, 농림수산 대신 및 국토교통대신에게 제출하도록 하고 있고 이들은 이를 관계 행정기관장에게 통보하도록 하고 있다.²¹⁾ 도시지역의 경우에는 자립촉진방침에 따라 ‘과소지역자립촉진도시계획’(이하 ‘과소도시계획’이라 함)을 정할 수 있는데 그 사항은 도도부현과 동일하다. 총무대신, 농림수산대신 및 국토교통대신은 ‘시정촌 계획’ 또는 ‘과소도시계획’의 실시에 관하여 필요한 경우 관계 행정기관의 장과 지방 공공단체에 협력을 요구할 수 있으며 필요한 경우 관계 지방공공단체에 대한 조사를 실시할 수 있다.²²⁾

도도부 현이 작성하는 자립촉진방침과 시정촌 계획, 과소도시계획은 과거 과소지역자립특별조치법에서는 계획수립을 강제하였다. 하지만 2009년 지방분권개혁 추진계획에 따라 강제규정은 임의규정으로 개정되었다. 이는 도도부 현 또는 시정촌의 자체적인 판단에 따라 도도부현 계획이나 시정촌 계획을 수립할지 여부를 선택하게 하여 계획에 정해진 사항을 단순히 그대로 수용하는 것이 아니라 임의로 선택할 수 있도록 하였다. 계획수립이 강제규정에서 임의규정으로 개정됨에 따라 과소 지역의 시정촌의 요구와는 달리 계획수립이 이루어지지 않는 경우가 발생할 우려에 대해 과소 지역의 시정촌은 자립 촉진 방침이 정해져 있지 않은 경우에는 도도부현에 대해 자립 촉진방침을 정하도록 요청할 수 있고 이러한 요청이 있는 경우 도도부현은 신속하게 자립촉진 방침을 정하도록 근거를 마련하고 있다.²³⁾

과소지역과 관련한 계획은 임의규정이지만 「과소지역자립촉진특별조치법」에 근거한 재정상의 특별조치 등을 받기 위해서는 이러한 조치와 관련된 사항이 반영된 계획이 지속적으로 수립되어야 한다.

3) 과소지역자립촉진을 위한 재정상 특별조치

「과소지역자립촉진특별조치법」의 중요한 내용 중 하나는 과소지역에 대해 재정상의 특별조치를 취할 수 있다는 점이다. 이 법에 의하여 교육시설 중 공립 초·중학교의 통합에 따른 학교 교사 또는 실내 운동장의 신·증축, 아동복지시설 중 보육 또는 보유 제휴형 어린이 시설의 신설, 수리, 확장 또는 정비, 소방시설에 있어서 기계기구 및 설비의 구매 또는 축진에 필요한 경비에 대해서는 기존의 국고보조금에 관한 규정에도 불구하고 별도의 국고보조금을

21) 과소지역자립특별조치법 제6조 제5항, 제6항.

22) 과소지역자립특별조치법 제8조, 제9조.

23) 과소지역자립특별조치법 제5조 제5항, 제6항.

지급하도록 규정하고 있다.²⁴⁾

과소지역의 시정촌은 과소지역자립촉진을 위한 지방채를 발행할 수 있으며 지방채의 대상 경비에 있어서 교통의 확보 또는 산업 진흥을 위해 필요한 시정촌 도로, 항만, 지역 산업 진흥에 이바지하는 시설, 중소기업 육성이나 기업 홍보를 위한 공장 및 사무실, 주민 교통수단 확보 및 지역 교류 촉진을 위한 철도, 전기통신, 하수처리, 화장터, 소방시설, 노인복지시설 등을 규정하고 있다. 특히 2017년 3월 개정을 통해 시정촌에 설립되어 있는 공립유치원, 공립 초·중·고등학교, 공립전수학교²⁵⁾ 등을 정비하는데 필요한 경비도 지방채의 대상 경비로 추가되었다.²⁶⁾

과소지역자립촉진 방안 중 특징적인 부분 중 하나는 시정촌 계획에 따라 실시하는 각종 지역 산업과 관련되는 사업 또는 관광 등에 필요한 재원으로 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다는 점이다.²⁷⁾ 이러한 시설은 교통의 확보 또는 산업의 진흥을 도모하기 위해 필요한 시정촌도, 지역산업의 진흥에 이바지하는 시설, 관광 시설, 주민교통 및 지역 간 교류 촉진을 위한 철도 관련 시설, 전기통신, 하수처리, 소방, 노인 및 보육시설이었다. 최근 2017년 개정을 통해서 해당 시정촌에 설립되어 있는 ‘공립의 초등학교, 중학교 및 의무 교육 학교 및 시립 유치원, 고등학교, 중등 교육 학교 및 특별 지원 학교’와 ‘시립 전수학교’의 정비에 대해서도 필요 경비를 위해 지방채 발행을 허용하였다.

4) 과소지역 자립촉진을 위한 기타 특별조치

과소지역의 핵심적인 시정촌도 및 시정촌이 관리하는 핵심적인 농도, 임도 및 어항 관련 도로의 신설 및 개축에 대해서는 다른 법률의 규정에도 불구하

24) 과소지역자립촉진특별조치법 제10조, 제11조. 이와 관련하여 별표에서 교육시설, 아동복지 시설, 소방시설에 대한 국고보조율 인상비율을 규정하고 있다. 교육시설의 경우에는 “의무교육제 학교 등의 시설비의 국고 부담 등에 관한 법률(義務教育諸學校等の施設費の國庫負担等に関する法律)” 제2조에서 규정하고 있는 공립 초·중학교에 있어서 통합에 따른 학교 교사 및 실내 체육관의 신·증축의 경우에는 기존 50%에서 55%로, 시설의 정비(위험건물의 개축, 부적격 건물 개축)의 경우에는 1/3에서 55%로 인상하도록 하고 있다. 아동복지시설의 경우에는 아동복지법(兒童福祉法) 제17조 제1항에서 규정하고 있는 시설에 있어서 보육원의 신설, 개조의 경우에는 기존 50%에서 공립의 경우 55%, 민간의 경우 2/3으로 인상하도록 하고 있다. 소방시설의 경우에는 소방시설강화촉진법(消防施設強化促進法) 제3조의 규정에 의한 소방 관련 기구 및 설비의 구매·설치에 있어서는 기존 50%에서 55%로 인상하도록 하고 있다.

25) 일본의 전수학교는 1976년 마련된 제도로 직업 관련 전문기술 교육과 자격취득 지도를 중심으로 학교교육법 제124조에 의해 고등교육기관으로 규정되어 있다.

26) 과소지역자립촉진특별조치법 제12조 제1항, 제18호, 제19호.

27) 과소지역자립촉진특별조치법 제12조.

고 도시계획에 따라 도도부현이 할 수 있도록 하고 있고 이 경우 도도부현이 시정촌의 권한을 대신하여 실시하는 것으로 하고 있다.²⁸⁾ 이 경우 도로의 신설 및 개축에 필요한 경비는 해당 도시(시정촌)가 부담하게 되는데, 이를 부담하는 도시가 ‘후진지역의 개발에 관한 공공사업에 관한 국가의 부담비율의 특례에 관한 법률(後進地域の開發に關する公共事業に係る國の負擔割合の特例に關する法律)’ 제2조 제1항에서 규정하고 있는 도시인 경우에는 기간 도로 정비사업을 이 법에서의 개발지정사업으로 간주하여 이 법을 적용하도록 하여 재정 부담을 완화해주고 있다.²⁹⁾

또한 과소지역의 시정촌이 관리하는 공공하수도 중 광역의 차원에서 설치하여야 하는 것은 도시계획에 따라 시가 설치할 수 있으며, 도도부현은 진료서 및 의료진 확충 등의 사업을 실시하도록 하고 있다.³⁰⁾

그 외에도 과소 지역의 노인복지 증진을 위한 시설 건설 보조(법 제19조), 교통시설의 확충(법 제20조), 정보유통의 원활화 및 통신체계의 확충(법 제21조), 지역문화 진흥 노력(법 제23조)를 규정하고 있다. 또한 해당 시정촌의 경우에 시정촌 계획의 이행을 촉진하기 위해서 국유임야의 활용 특례를 규정하고 있다(법 제25조).

과소지역 이외의 지역에 있는 사업용 자산을 양도하고 과소 지역에 있는 사업용 자산을 취득한 경우 과세특례를 부여하고 있으며(법 제29조), 과소 지역 내 생산, 농림수산물 등의 판매업, 숙박 관련 시설의 신설 또는 증설의 경우에는 조세특별조치법에 따라 특별상각 및 지방세 과제를 면제 할 수 있도록 하고 있다(법 제30조, 제31조).³¹⁾

5) 과소지역 특별법의 평가

과소지역에 대한 특별법상의 각종 조치들의 결과로 인해 도쿄, 나고야, 오사카의 3대 도시권에서 과소지역으로의 전입자는 2000년 인구조사에서는 약 27만 명, 2010년 인구조사에서는 약 19만 명, 2015년 인구조사에서는 약 17만 명으로 조사되었다. 2000년 인구조사에 비해 2010년 인구조사에서 도시에서의 이주가 증가하는 과소지역은 108개 지역(전체 과소지역의 7.1%)이었으며 2010년

28) 과소지역자립촉진특별조치법 제14조 제1, 2항.

29) 과소지역자립촉진특별조치법 제14조 제3, 6항.

30) 과소지역자립촉진특별조치법 제15조, 제16조.

31) 과거 정보통신기술이용사업을 감가상각 특례와 지방세 과세면제 대상으로 규정하고 있었으나 2017년 개정으로 삭제되고 농림수산물 등 판매업이 추가되었다.

인구조사에 비해 2015년 인구조사에서 증가하는 지역은 397개 지역(전체의 26.1%)에 이르고 있는 것으로 나타나, 도시지역에서의 이주가 증가하고 지역도 확대하고 있는 것으로 나타났다.³²⁾

일본의 경우 「과소지역자립촉진특별조치법」을 시행하면서 1988년부터 “전국 과소문제 심포지엄”을 개최하여 전국에서 과소문제와 관련한 지방자치단체 및 활동가들의 교류를 유도하고 있다. 이와 관련하여 총무성은 매년 과소 지역 자립 촉진에 이바지하기 위해 창의력을 통해 지역 활성화를 도모한 우수사례를 선정하여 표창하고 있다.³³⁾ 2019년 총무대신상을 수상한 오오모리현 오 와니 정(靑森縣 大鰐町)의 경우에는 전체인구는 1960년부터 감소하기 시작한 지역으로 1960년 18,777명에서 2015년에는 9,676명으로 지속적으로 감소하였다. 이는 일본 인구 전체의 인구가 감소하고 있기 때문에 전체 숫자를 늘리는 것은 한계가 있고 오히려 감소폭이 줄어들어 가는 것이 제도의 효과로 보아야 할 것이다. 이러한 관점에서 이 지역의 인구증가율을 보면 1960년의 -48.5%에서 1950년에는 11.9%로 인구감소폭이 급격하게 줄어들고 있음을 알 수 있다.³⁴⁾ 또한 와카야마현 가쓰라기정(和歌山縣 かつらぎ町)의 경우에도 1960년의 전체인구는 26,411명에서 2015년에는 16,992명으로 지속적으로 줄어들었지만 인구증가율은 1960년의 -35.7%에서 2015년에는 -6.8%로 급격하게 감소하였다.³⁵⁾ 이를 통해 과소지역특별법을 통해 수립된 지역자립으로 인해 지역의 인구감소를 줄이고 도시의 활력을 얻으려는 입법목적이 어느 정도는 실현되고 있음을 알 수 있다. 오히려 일본 전체 인구가 감소하고 있다는 점을 고려하면 인구 감소폭이 크게 줄어들고 있다는 것은 과소지역이 성장 동력을 찾아가고 있다고 볼 수 있을 것이다.

32) 總務省 地域力創造グループ 過疎對策室, 「過疎地域の社會的価値に關する調査研究 報告書」, 平成31年, 52面.

33) 2019년 10월 31일 아오모리에서 개최된 “전국 과소문제 심포지엄”에서는 아오모리 현 오 와니 정(靑森縣 大鰐町)과 와카야마 현 가쓰라기 정(和歌山縣 かつらぎ町) 등의 4개 지역이 총무대신상을 수상하였다.

34) 總務省地域力創造グループ過疎對策室, 『過疎地域自立活性化 優良事例表彰(令和元年度)』, 6面.

35) 總務省地域力創造グループ過疎對策室, 『過疎地域自立活性化 優良事例表彰(令和元年度)』, 10面.

IV. 우리나라 과소지역 자립을 위한 과제

1. 현행 과소지역 자립 관련 입법 동향

1) 개관

우리나라도 저출산·고령화로 인한 인구감소 문제가 심각한 사회문제로 제기됨에 따라 이에 대한 입법적 대응 논의도 이루어지고 있다. 지역의 균형발전 차원에서는 「국가균형발전특별법」이 있으며 인구감소 대응을 위한 정책을 총괄하는 「저출산·고령사회 기본법」이 제정되어 있다. 국가균형발전특별법은 특수상황지역에 대해서 일정기간 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원조치를 할 수 있도록 규정하고 있다.³⁶⁾ 하지만 여기서의 특수상황지역은 지리적인 환경이거나 분단으로 인한 사회적인 환경으로 인해 성장에 한계가 있는 지역을 의미하기 때문에 이를 과소지역을 포함한다고 보기는 어렵다고 할 것이다. 또한 「저출산·고령사회 기본법」의 경우 중앙정부나 지방자치단체의 저출산·고령화에 대응하는 정책들의 근거가 되고 있으나 인구가 급격하게 감소하는 과소지역을 한정하여 집중적으로 지원하는 내용은 별달리 담고 있지 못하다.

다른 지역에 비해 급격하게 인구가 감소하는 지역을 별도로 구분하고 집중 지원하여 소멸의 위험에서 벗어나도록 새로운 성장 동력을 마련하기 위한 별도의 입법이 추진되고 있다. 이러한 입법은 기존의 지방자치법을 개정하는 방식과 일본과 같이 특별법을 제정하는 방식으로 구분할 수 있다.

2) 지방자치법 개정 방안

현행 지방자치법에서 대도시에 대한 특례를 인정하고 있는데³⁷⁾ 이를 기반으

36) 국가균형발전특별법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. "특수상황지역"이란 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.

가. 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역

나. 「도서개발 촉진법」 제4조제1항에 따른 개발대상도서. 다만, 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외한다.

다. 그 밖에 가목과 나목에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

37) 지방자치법 제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

로 하여 과소지역을 특례군(郡)으로 지정하고 지원 방안을 마련하는 방안이다.

이후삼 의원이 대표발의한 지방자치법 개정안에 의하면 인구 3만 명 미만이거나 인구밀도(인구수/km²) 40명 미만인 군(郡)에 대하여 특례군(郡)으로 지정할 수 있도록 하고, 행정안전부장관이 관계 중앙기관장과 협의하여 특례군의 지원 및 균형발전을 위한 시책을 수립·추진할 수 있도록 하고 있다. 또한 박덕흠 의원이 대표발의한 지방자치법 개정안에 의하면 농어촌 군으로서 65세 이상 인구의 비율이 100분의 20을 초과하고, 재정자립도³⁸⁾가 농어촌 군 전체의 평균 미만이며, 소멸위험지수³⁹⁾가 0.5 미만인 군은 특례군 으로 지정하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 하고 행정안전부장관은 특례군의 지원 및 균형발전을 위한 시책을 수립하고 추진하도록 정하고 있다.

3) 과소지역 특별법 제정 방안

우리나라에도 일본과 같이 과소지역에 대해 별도의 특별법을 제정하는 방안도 제시되고 있는데 대표적으로 강석호 의원이 대표발의 한 ‘인구감소지역 발전 특별법안’이 있다. 이 법률안은 적용범위를 다른 일반적인 법률과 달리 수도권, 광역시, 특별자치시 및 제주특별자치도를 적용 지역에서 제외하고 있다(안 제3조), 또한 행정자치부장관은 인구감소지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충하기 위하여 5년마다 인구감소지역발전기본계획을 수립·시행하고, 도지사 및 시장·군수는 기본계획에 따라 매년 인구감소지역발전시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다(안 제7조, 제9조). 인구감소지역의 정주여건의 조성, 주민생활기반의 확충 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속으로 인구감소지역 발전위원회를 두도록 하고 있다(안 제10조). 또한 위원회 사무 처리를 위해 위원회 소속으로 지역발전기획단을 두고, 도지사 소속으로 인구감소지역발전지원단을, 시장·군수 소속으로 인구감소지역발전지원팀을 두도록 하고 있다(안 제11, 12조). 도지사는 인구가 감소하고 지역경제가 침체되어 있는 시·군 지역의 발전을 위해 해당 시장·군수의 의견을 들어 행정자치부장관에게 인구감소지역의 지정을 신청할 수 있고, 행정자치부장관은 인구감소지역을 지정하고, 목적을 달성하거나 달성할 수 없다고 인정되는 때에는 인구감소지역의 지정을 해제할 수 있도록 정하고 있다(안 제13, 14, 15조). 행정자치부장관과 도지사는 인구감소지역의 정주 공간 현대화와 주

38) 여기에서의 재정자립도는 $\{(\text{지방세} + \text{세외수입} - \text{지방채}) \div \text{일반회계예산}\} \times 100$ 으로 산정한다.

39) 소멸위험지수는 20세부터 39세까지의 여성인구수를 65세 이상의 인구수로 나눈 값으로 규정하고 있다.

민 생활기반의 확충에 필요한 기반조성 시책을 수립·시행하여야 하고, 관련 전문 인력을 양성하도록 하고 있으며(안 제16조 및 제17조), 국가 및 지방자치단체는 개발사업의 시행자에게 필요한 자금을 보조·융자 등을 할 수 있고, 주민의 부담 경감 등을 위하여 조세감면 등 세제상의 지원을 할 수 있도록 하고 있다(안 제18조 및 제19조). 국가 및 지방자치단체는 인구감소지역에 대하여 사회기반시설의 설치·유지 및 보수를 우선적으로 지원할 수 있고, 노후 주택의 개량 지원, 교육·문화·관광시설에 대한 지원, 농림·해양·수산업에 대한 지원을 할 수 있도록 하고 있다(안 제20조~제23조).

2. 과소지역 활성화를 위한 법적 과제

1) 과소지역 활성화를 위한 특별법 제정

현재 저출산·고령화에 따른 사회 변화에 대응하기 위하여「저출산·고령사회 기본법」이 제정되어 있다. 그러나 여기에는 국가 및 지방자치단체는 인구정책, 인구교육 등의 시책을 강구하도록 하고 있을 뿐이다. 특히 정부가 5년마다 저출산·고령사회기본계획을 수립하고 이에 기초하여 지방자치단체가 연도별 시행계획을 수립하도록 하고 있다.⁴⁰⁾ 하지만 이는 기존의 인구 관련 정책들을 단순히 모아 놓은 수준에 불과하여 기본계획의 실효성에 대해 많은 비판이 제기되고 있다. 또한 이는 모든 지방자치단체들이 수립하도록 하는 것으로 인구변화에 따른 과소지역의 경우 차별적인 정책을 수립할 수 있는 근거가 부족한 상황이다. 결국 일반적인 인구변화 관점의 정책 수립의 근거가 될 수 있을 뿐 과소지역의 문제를 해결하기 위한 각종 정책을 수립하고 지원하는데 근거가 되기에는 부족하다. 따라서 과소지역의 활성화를 위해서는 과소지역에 대한 세 부적인 지원 사항을 규정한 특별법 마련이 고려되어야 한다. 지방자치법의 특례 규정에 과소지역을 규정하는 경우 실제 과소지역의 선정과 지원에 대한 세 부적인 사항에 대해서 별도의 법률이 추가적으로 마련되어야 한다.⁴¹⁾

40) 저출산·고령사회 기본계획 제20조(저출산·고령사회기본계획) ①정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.

제21조(연도별 시행계획) ①중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

41) 현재 지방자치법 제175조의 대도시에 대한 특례 규정에 따라 서울특별시 행정특례에 관한 법률, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 등이 제정되어 있다.

현행 지방자치법에서 규정하고 있는 인구 50만 이상의 특례 규정은 인구에 따른 행정수요에 대응한 실질적 지방자치 구현을 위한 것이다. 즉 지방자치법상의 인구 50만이라는 특례상의 기준은 주로 지방자치단체의 자치권의 확보 차원에서 행정체제의 특수성을 고려한 것으로 과소지역의 활성화에서 이야기하는 행정적·재정적 지원과는 성격이 다르다.

사실상 10만 이상인 기초자치단체와 동일하게 50만 이상 또는 100만 이상 대도시를 기초지방자치단체로서 동일시하는 것은 해당 지역의 사회적, 경제적, 문화적 특성을 고려하지 않았을 뿐만 아니라 인구수에 따른 행정수요를 반영하지 못하여 실질적 지방자치구현에 저해를 초래하고 있다. 따라서 인구가 50만 이상 또는 100만 이상인 대도시에 대하여 해당 지역의 지방자치단체의 지방분권과 지방자치가 실질적으로 부여하기 위하여 대도시 특례시제도의 도입이 필요하다.⁴²⁾ 하지만 과소지역의 경우 이러한 행정수요에 의한 것이 아니라 지역소멸을 막기 위한 각종 지원을 목적으로 하는 것으로 특례의 취지와도 부합하기 곤란하다. 그렇다면 오히려 과소지역의 범위를 법률에서 구체적으로 정하고 그에 따른 세부적인 방안을 법률에서 마련하는 특별법 제정이 타당하다고 할 것이다.

2) 인구와 지역 성장 중심의 계획법제 개편 필요

지역 간의 다양한 영역에 있어서의 격차(특히 서울이나 수도권과 지방의 격차)는 평등의 이념은 물론이고 정의의 원리에도 과연 합치하지 않는다.⁴³⁾ 그동안 수도권에는 규제를 강화하고 지방에는 각종 신도시개발을 추진하는 국토·도시계획이 마련되어 왔다. 그러나 내용적으로, 공간적으로 중첩되고 복잡한 지역 종합계획체계는 각종 계획들 간의 내용적 연계성에 있어서나 계획내용의 명료성에 있어서, 그리고 상위계획과 하위 계획 간의 구속력문제에 있어서 적지 아니한 혼동과 함께 업무상의 난맥을 가져오고 말았다.⁴⁴⁾

42) 김남욱, “실질적 지방자치의 실현을 위한 법제로서 특례시 제도의 법적 쟁점”, 『지방자치법연구』 제19권 2호, 한국지방자치법학회, 2019, 85면.

43) 이병규, “지역균형발전의 헌법적 고찰”, 『공법학연구』 제16권 제2호, 한국비교공법학회, 2015, 40면.

44) 황해봉, “기업도시, 혁신도시 및 행정중심복합도시 법제에 대한 토지공법적 검토”, 『토지공법연구』 제37집 제2호, 한국토지공법학회, 2007, 120면. 수많은 특별법에 의거한 개발계획의 추진은 당해지역 및 그 주변 지역에서의 지역개발계획 기본적인 내용에 급격한 변동을 초래하고, 그 주변지역에서의 지속적 이고 예측이 가능한 지역개발사업의 추진에 큰 혼동을 가져다준다. 김해룡, “국토계획 및 개발법제의 회고와 전망, 개선방안”, 『토지공법연구』 제60집, 한국토지공법학회, 2013, 10면.

우선 인구감소시대에 접어든 과거의 인구 성장을 기반으로 한 계획법제의 재검토가 필요하다. 일본의 인구감소에 대한 각종계획과는 달리 아직도 우리의 계획법제는 인구 증가를 전제로 한 경우가 많다. 신도시를 만들어 놓으면 전처럼 사람들이 이주하고 인구도 늘어날 것으로 보고 있지만 현실은 전혀 그렇지 못하다. 또한 수도권의 성장 동력 일부를 비수도권으로 이동시켜 비수도권의 성장을 도모하는 기존의 방식을 버리고 지역의 자생적 발전전략을 기반으로 하는 계획법제 마련이 필요하다. 과거 지역의 성장이라는 성장 중심 패러다임에서 벗어나지 못하면서 단순히 수도권의 성장 동력을 비수도권으로 이전시키고 약간의 지원정책을 가미하는 것으로 지역균형발전을 도모하려는 정책만으로는 지역의 인구감소에 대응하는데 한계가 있다.

장기적으로는 인구감소를 고려한 지역발전의 장기적인 계획수립이 필요하다. 일본의 경우 일본전체의 인구감소를 전제로 ‘국토 그랜드디자인 2050: 대류촉진형 국토의 형성(國土のグランドデザイン 2050～対流促進型国土の形成～)’을 수립하고 실현방안으로 2015년에 제2차 국토형성계획을 수립하였다. 최근 우리도 제5차 국토종합계획(안)에서는 인구감소에 대응한 유연한 도시개발·관리를 전략으로 제시하면서 인구감소 등에 따른 새로운 위기 지역 발굴·예방을 세부 전략으로 제시하고 있다는 점에서 고무적이다.⁴⁵⁾ 다만 이에 대한 구체적인 방안에 대해서는 보다 많은 논의가 이어져야 할 것이다.

3) 도시계획에서 계획인구 설정의 적정성

지방자치단체가 인구감소에 대응하기 위해서는 현재의 인구감소의 상황을 정확하게 인식하는 것이 중요하다. 그러나 지방자치단체는 아직도 인구가 증가할 것이라는 청사진을 제시하는 경우가 대부분이다.

대구광역시의 경우 2015년 대구장기발전종합계획에 의하면 통계청 추계인구는 지속적으로 감소하지만 대구시의 주요 프로젝트 추진과 산업단지 조성 등으로 인해 오히려 인구는 증가할 것으로 예측하고 있었다.⁴⁶⁾ 하지만 예측과는

45) (수도권·강원권)2020~2040 제5차 국토종합계획(안) 공청회, 국토교통부, 2019, 31면.

46) 대구광역시, 『대구장기발전종합계획』, 2014 93면. 이에 의하면 통계청은 대구광역시의 인구는 2010년 247만 명에서 2020년에는 242만 명으로, 2025년에는 238만 명으로 지속적으로 감소하여 2030년에는 234만 명까지 감소할 것으로 예상하였다. 하지만 종합계획에서는 대구광역시의 인구는 지속적으로 증가하여 2015년 249만 명, 2020년 252만 명, 2025년 256만 명, 2030년 259만 명이 될 것으로 예측하고 있다. 결국 대구광역시는 자연적인 인구감소에도 불구하고 사회경제적 요인으로 인해 2030년에는 통계청의 추계보다 인구가 54만 명이나 더 많을 것으로 예측하고 도시계획발안을 수립한 것이다.

달리 지금에 있어서는 자연감소와 사회적 감소의 이중고로 시급히 인구유출에 대한 방안 마련이 필요하다는 지적이 제기되고 있다.⁴⁷⁾

이러한 지방자치단체의 인구 부풀리기에 대해 최근제동이 걸리고 있다. 국토교통부는 지방자치단체로 하여금 정밀한 도시계획 수립을 유도하기 위하여 시장·군수는 도시·군기본계획의 타당성 재검토에 계획인구의 적정성을 명시하고 목표연도 인구추계치가 통계청 추계치의 105%를 초과하지 못하도록 2017년에 도시·군기본계획수립지침을 개정하였다.⁴⁸⁾ 하지만 평택시의 경우에도 2035 평택도시기본계획 수립 과정에서 목표인구를 과도하게 설정하여 재설정 통보가 있었으며,⁴⁹⁾ 전주시도 2035 전주시 도시기본계획안 마련과정에서도 목표인구를 현재 65만 명에서 2035년까지 83만 명으로 늘리겠다고 하여 재설정 통보가 있었다.⁵⁰⁾

이렇게 지방자치단체는 지침변경에도 불구하고 계량하기 힘든 사회·경제적 요인을 근거로 계획인구를 최대한 높게 정하고 있다. 이는 과거 인구증가시대에 인구수에 따라 개발의 규모가 변화하였기 때문에 인구를 과도하게 높게 잡는 것이 지역을 활성화하기 위한 방법으로 활용되어 왔고 인구는 성장하고 있었기 때문에 지방자치단체의 입장에서는 과도한 목표 자체가 큰 문제가 되지 않았기 때문이다.

그러나 지역계획에서의 목표인구는 지역의 계획목표로서의 그 취지를 존중하여야 하는 것이 타당하겠지만, 특정지역에서 감당하기 어려운 터무니없는 숫자늘음은 해당지역의 지속가능성에 큰 도움이 되지 않는다.⁵¹⁾ 그렇기 때문에 우선 지방자치단체는 자신들의 지역에서 과소지역의 발생할 수 있다는 현실적인 위기감을 공유할 필요가 있다. 과소지역의 문제는 다른 지역의 문제라는 인

47) 대구경북의 인구문제의 현황과 대안의 구체적인 내용은 안성조, “수도권 인구 50%, 대구 경북의 대응방안은?”, 대경 CEO Briefing 제591호, 대구경북연구원, 2019 참고.

48) 도시·군 기본계획수립지침 2-2-2. 시장·군수는 5년마다 목표연도 계획인구의 적정성 등 도시·군기본계획의 타당성을 전반적으로 재검토하여 이를 정비하고, …(이하 생략) 4-2-5. 인구 (1) (생략) …목표연도 인구 추계치는 특별한 사유가 없는 한 해당 시·군의 도종합계획 상 인구지표와 통계청 인구추계치의 105퍼센트 이하로 하여야 한다.

49) 2035년 평택도시기본계획에서 2035년 평택인구는 초기 120만 명으로 제시되었으나 재설정통보로 인해 90만 명으로 최종 조정되었다. 평택시, 『2035 평택도시기본계획』, 2018, 96면. 하지만 기본계획에 의하면 평택시는 자연적 증가인구와 사회적 증가인구 모두 증가한다고 예측하고 있는데 현실과는 괴리가 있다. 오히려 국토교통부가 재설정 통보에서 제시한 30만 명 감축을 그대로 반영한 것이라고 보아야 할 것이다.

50) “전주 뺑뺑이 인구 목표 수정 필요”, 전라일보, 2019.7.12.

51) 한국지역학회, 『지역·도시정책의 이해』, 홍문사, 2019, 80면.

식은 과소지역 상호간의 역량 공유를 저해할 뿐만 아니라 기본계획에서 가장 기본이 되는 인구예측이 현실과 보다 괴리되는 악순환을 반복시킬 것이다. 이러한 인식을 기반으로 과거 인구증가 시대와 같은 과도한 수요 전망 때문에 시가화 예정용지나 도시계획시설의 미집행률이 높아지고 있으므로 효율적인 토지이용을 위해서는 적정한 수요추정이 필요하고, 지역 내 유희시설의 용도 전환 및 공유경제 촉진 등 효율적인 토지이용 방안 마련이 이루어져야 한다.⁵²⁾ 따라서 기본계획 수립에 있어서 단순히 통계청의 인구추계치의 105%를 넘지 못하게 하는 정도에 그칠 것이 아니라 사회적 요인 등으로 인한 인구 변화에 대해 보다 보수적인 예측을 유도하고 지역의 과소지역 발생 가능성과 그에 대한 사전 대응 방안을 마련하도록 기본계획에 포함하는 방안도 고려될 필요가 있다.

4) 인구감소지역의 단계적 설정

인구감소지역 특별법 제정에서 가장 중요한 것은 인구감소지역, 즉 과소지역을 어떠한 기준으로 규정할 것인가의 문제이다. 인구감소 지역이 점차 확대될 상황에서 이들에 대한 특별법상의 지원을 하는 것은 한계가 있기 때문이다.

우리나라의 관련 입법안을 살펴보면 과소지역 지원의 대상이 되는 지역에서 수도권, 광역시 등을 제외하고 있지만⁵³⁾ 과소지역은 일반적인 인구기준에 적합하지 여부로 판단되어야 하지 수도권이나 광역시를 제외하는 것은 적절하지 못하다. 일본의 경우도 인구감소가 가속화되면서 과소지역의 요건에 해당하는 시정촌이 증가하고 있는데 해당 시정촌을 줄이는 과정에 있어서 대도시를 제외하는 등의 지역을 한정하는 방식이 아닌 인구감소율을 보다 높게 규정하는 방식을 취하고 있다.⁵⁴⁾ 또한 최근의 인구감소는 단순히 과거의 농어촌에 국한되는 것이 아니라 도청 소재지, 산업도시, 광역대도시로 확산되는 경향을 보이고 있다.⁵⁵⁾ 대도시의 경우라고 하여도 인구감소가 급격하여 요건에 해당한다

52) 민성희, “인구감소 시대의 국토계획”, 『국토』 제435호, 한국국토연구원, 2018, 27면.

53) 인구감소지역 발전 특별법안(강석호 의원 대표발의) 제3조(적용 범위) 이 법은 수도권(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 말한다), 광역시, 특별자치시 및 제주특별자치도 외의 지역에 적용한다.

54) 일본의 과소지역자립촉진특별대책법의 2017년 개정으로 과소지역의 기준은 기존에 비해 인구감소율은 1% 정도 완화되었지만 고령자의 비율은 29%에서 36%로, 15세 이상 30세 미만의 인구비율은 14%에서 11%이하로 변경되어 보다 엄격해졌다. 이는 지속적인 인구감소의 가속화로 과소지역에 해당하는 지역이 갈수록 급증하고 있다는 점을 고려한 것이다.

55) 지방 제조업의 위기는 지역의 산업기반을 붕괴시키면서 지방의 인구유출을 더욱 가속화하는 방아쇠 역할을 하고 있다. 또한 부산과 같은 광역 대도시에서도 원도심 쇠퇴 및 정주여

면 지원 대상에 포함하는 것이 타당할 것이다. 일본의 대표적인 대도시인 오사카 시의 경우에도 지하야아카사카촌(千早赤阪村)이 2014년 과소지역으로 지정되어 과소지역 자립촉진지침을 마련하였다는 점을 감안하면 대도시를 제외할 별다른 이유는 없다고 할 것이다.⁵⁶⁾

또한 일본과 마찬가지로 과소지역 선정을 위해서는 인구감소율과 재정 감소율을 기준으로 마련할 필요가 있다. 이에 대해서 입법안에서 제안하는 내용보다 엄격한 기준이 마련되어야 한다. 단순히 인구가 줄어드는 지역을 보호하는 것이 아니라 그러한 지역 중에서 가장 어려운 지역의 자립을 지원하는 것이 입법목적이기 때문이다. 따라서 인구기준으로 농어촌 군으로서 65세 이상 인구의 비율이 100분의 30을 초과하고, 20세부터 39세까지의 여성인구수를 65세 이상의 인구수로 나눈 값인 소멸위험지수가 0.5 미만인 지역이어야 하며 재정자립도⁵⁷⁾가 농어촌 군 전체의 평균 미만인 하위 20%미만인 경우 등 보다 엄격한 기준이 마련될 필요가 있다.⁵⁸⁾

이와 관련하여 과소지역을 시범적으로 선정하고 지원하는 방안도 고려될 필요가 있다. 초기에는 중앙정부에서 과소지역으로 승인할 지역의 숫자를 제한하고 지원을 통한 효과성을 분석하고 난 후 이를 기반으로 대상을 확대하는 단계적인 방안이다. 인구가 줄어든다는 문제만으로 지방자치단체의 지원이 급증할 우려가 있으며 실제 법률을 통한 각종 지원의 효과성에 대해서 논란이 있을 수 있다는 점에서 이를 시범 실시하고 문제점을 개선하여 이를 확대하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

5) 생활 인프라 확충 중심의 지원 규정 마련

일본의 과소지역대책특별조치법은 과소지역에 대해 산업을 활성화시키는 내용보다는 정주여건을 확충하고 개선하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 또한 특례의 상당부분이 유치원이나 학교 등 보육이나 교육관련 시설의 확충이나 개선에 관한 사항이다. 이는 과소지역의 해결이 노년층에 대한 정책도 중요하지만 무엇보다 청년층을 대상으로 이들의 정주여건을 강화하는데 치중되어 있

건 악화로 인한 청년층의 유출로 소멸위험을 증가시키고 있다. 이상호, 앞의 논문, 16면.

56) 大阪府, 『大阪府過疎地域自立促進方針』, 2014, 2面.

57) 여기에서의 재정자립도는 $\{(\text{지방세} + \text{세외수입} - \text{지방채}) \div \text{일반회계예산}\} \times 100$ 으로 산정한다.

58) 단기간에 인구가 급격하게 줄어드는 지역은 대부분 도시의 대규모 기업의 도산이나 구조조정 등으로 인한 고용안정에 중대한 문제가 발생한 경우이다. 이러한 지역은 고용정책기본법 제32조의2에 의하여 고용재난지역이 선포되어 행정상·재정상·금융상의 특별지원이 포함된 종합대책이 수립되어 지원을 받을 수 있다.

기 때문이다.

일본의 과소지역 정책도 1980년에 지역격차를 완화하기 위한 하드웨어 중심의 정책으로 시작하였다. 이는 1970년대 일본의 고도 성장기에 3대 대도시권(도쿄, 나고야, 오사카) 중심으로의 인구집중으로 인해 지역의 인구가 급격하게 감소하면서 성장 동력 자체가 붕괴되는 지역이 발생하면서 논의되었다. 하지만 지금에 있어서는 단순히 시설을 구비하는 하드웨어 중심에서 주거여건 개선, 공공서비스 공급 등의 소프트웨어 지원으로 변화하였다. 과소지역에 대한 주거환경정비 중심의 하드웨어 중심은 단기간에는 성과를 낼 수 있을 수 있어도 장기적으로 보면 지역에서 자체적으로 소득과 일자리, 부가가치를 창출하여야 한다는 과제를 해소하지 못하였기 때문이다. 이 때문에 과소지역특별법도 과거의 단순 건설 중심 일변도의 지원과는 달리 주거 중심의 사회기반시설 확충에 치중하고 있다.

인구감소가 지역의 특성에 따라 다르게 나타나므로 지역의 크기, 위치 등을 고려한 맞춤형 계획 수립을 유도하는 것은 고려될 수 있을 것이다. 대도시는 글로벌 경쟁력 강화를 위한 계획이, 중소도시는 지역거점 역할을 통한 인구유출 방지를 위한 계획이, 농산어촌에서는 최소한의 삶의 질 확보를 위한 기초생활 인프라 공급을 위한 계획이 필요하다.⁵⁹⁾

지역의 활성화를 위해서는 일정한 삶의 질이 담보되어야 하는데 이는 사회기반시설, 즉 생활 인프라가 일정수준 마련되어야 한다. 현재 부처별 생활인프라 최소기준을 도입하였으나 지원하는 지역, 시설 등이 구분되어 생활인프라 전반에 대한 지원이 미흡한 실정이다. 그러므로 지역적정기준(Local Optimum) 설정을 위한 가이드라인 제시가 필요하다. 지역의 규모, 인구학적 구성, 공간적 특성 등에 적합한 공공서비스 분야 및 기준을 마련하고 지역별로 적정 기준을 마련할 수 있는 최소기준과 지역적정기준 설정 가이드라인 제시가 필요하다.⁶⁰⁾ 또한 산업기반 마련, 사회간접자본 확충, 생활환경 정비 등 기존에 추진 중인 지역발전사업 뿐만 아니라 의료, 교육, 지역문화 등 소프트한 분야의 사업에 대한 종합적인 지원 대책 마련이 필요하다.⁶¹⁾

어떠한 시책들을 규정할 것인가 하는 문제도 중요한 사안이지만, 구체적으로 그러한 시책을 실효적으로 관철시킬 수 있는 구속력 있는 규정에 의하여 뒷받침되지 못한다면, 이는 단순한 구호에 그치고 말 것이다.⁶²⁾ 따라서 과소지

59) 민성희, 앞의 논문, 26면.

60) 민성희, 앞의 논문, 28면.

61) 채성주, 앞의 논문, 14면.

역에 관한 각종 시책들을 단순히 “필요한 대책을 수립하여야 한다.”는 식으로 규정하여 계획 수립을 규정하는 것만으로는 실질적인 시책 수립은 물론 그 실효성도 약화될 수밖에 없다. 따라서 단순히 지침을 넘어 법률에서 어떠한 분야의 지원이 이루어져야 하고 대책이 수립되어야 하는지에 대해 규정될 필요가 있다. 이와 달리 일본의 과소지역대책특별조치법에서 각각의 지원 사항을 정하고 있으며 과소지역으로 선정된 지역에서 수립하는 계획은 법에서 규정하고 있는 각각의 지원방안에 대해 조문의 순서대로 목표와 구체적인 추진방향을 정하고 있다. 이를 통해 과소지역은 상호간에 동일한 기준 하에 각각의 대책을 상호 비교할 수 있으며 대책에 대한 이해를 높이고 지역에 보다 적합하고 실질적인 대책을 마련할 수 있다는 장점이 있다.

무엇보다 전제되어야 할 것은 정주여건의 개선은 그 차제만으로 인구 유출이 줄어들거나 인구 유입이 되는 것이 아니라 인구변화를 유도하는 계기에 불과하다는 점이다. 출산수당이 매우 높은 고령군이 소멸가능성이 높다는 점은 기존 법률에서의 단순한 지원만으로 지역의 인구감소 문제가 해결되지 않는다는 것을 보여주는 것이다.⁶²⁾

6) 지역주민 참여 기반의 상향식 대책 수립

일본의 「과소지역자립촉진특별조치법」의 특징 중 하나는 중앙정부 차원의 대책을 마련하여 이를 지방자치단체가 수행하는 것이 아니라 각 시정촌의 주민들이 스스로 구체적인 의견을 세우고 중앙정부의 승인을 받아 지원을 받는 상향식 구조라는 점이다. 중앙정부의 하향식 정책수립은 지역의 현실에 적합하기 어려우며 오히려 지역 현실에 보다 적합하기 위해서는 지역 스스로 특색 있는 계획과 정책을 수립하게 하는 것이 타당하다. 일본은 법을 통해 선택할 수 있는 지원 분야를 명확하게 규정하고 지역에서 세부적인 사항을 자율적으로 정하도록 하고 중앙정부가 승인을 하도록 하여 예산지원의 범위를 보다 명확하게 하면서도 과소지역별로 특색을 살리며 발전을 모색하고 있는 것이다.

현행 지방자치단체는 계획고권을 가지고 있지만 실질적으로는 계획의 수립·승인과 입안·결정에서의 사무처리 정도의 역할에 머물러 있을 뿐이라고

62) 김남철, “지역균형발전의 법적 문제”, 『공법학연구』 제4권 제1호, 한국비교공법학회, 2002, 20면.

63) 고령군은 「고령군 출산장려 및 양육비 지원에 관한 조례」 제5조 제1항에 따라 첫째아와 둘째아의 경우에는 480만원, 셋째아의 경우에는 720만원, 넷째아 이상의 경우에는 1,440만원으로 양육비를 차등지원하고 있으며 셋째아 이상 출생아의 돌맞이 축하금 50만원을 별도로 지급하도록 하고 있다.

할 수 있다.⁶⁴⁾ 상급계획과 지방자치단체의 “계획권한의 문제는 궁극적으로 조화의 원칙에 근거하여 해결되는 것이 필요”하다.⁶⁵⁾ 따라서 과소지역의 지방자치단체는 과소지역에 대한 계획수립을 위해 실질적인 계획권한이 마련되어야 한다. 또한 과소지역의 계획은 무엇보다 지역주민들의 실질적인 참여를 토대로 하여 지역에서 실제 실현 가능한 정책이 수립되어야 한다.⁶⁶⁾ 해당 지역 주민들의 참여가 기반이 되어야 해당 지역만의 특성을 살린 산업이나 분야를 활용하여 보다 단기간에 활성화 도모를 기대할 수 있기 때문이다.⁶⁷⁾

따라서 과소지역 특별법에서는 기본적으로 해당 지역 주민들과 지방자치단체가 주도하고 중앙정부는 이를 검토하여 지원하는 상향식 계획 수립체계가 마련되어야 한다.

또한 계획 수립과 실행에 있어서 지방자치단체의 공무원이나 지역 전문가, 주민들의 역량이 중요한 요소이기 때문에 이들에 대한 교육과 연구에 대한 지원규정이 마련되어야 한다. 인구감소에 직면하는 지방자치단체 스스로가 과소지역문제를 해결하기 위한 역량을 확보하는 것은 현실적으로 불가능하다. 일본의 과소지역특별조치법에서는 교육이나 연구지원이 규정되어 있지 않는데 이는 오랜 기간 고령화로 인한 문제가 논의되었다는 점에서 역량 확보의 필요성이 적을 수 있다는 것에 기인한다. 하지만 우리는 급속한 인구감소와 수도권 중심의 인구 편중으로 인한 인구감소가 급격하게 이루어지고 있다는 점에서 역량을 확보하기 위한 별도의 규정을 마련하는 것이 적절할 것이다.

7) 지방자치단체의 유기적 연계 · 협력

과거 도시는 주변의 다른 도시들에 비해 더 경쟁적으로 성장하려고 과도한 계획을 수립하여 왔다. 그러나 하나의 도시가 다양한 도시의 기능을 모두 보유하는 것은 인구감소시대에는 한계가 있으며 특히 과소지역의 경우에는 기존의

64) 장교식/이진홍, “지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰”, 『법학연구』 제54집, 한국법학회, 2014, 203면.

65) 임현, “독일의 토지계획법제”, 『토지공법연구』 제50집, 한국토지공법학회, 2010, 37면.

66) 도시재생의 경우에도 주민참여를 규정하고 있지만 실제 참여로 이어지지 못하고 있다. 도시재생에 있어서 도시재생지원센터 설치의 임의적 규정이며, 주민의견 청취 또한 형식화될 우려가 제기되고 있다. 김상목/황종술, “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안”, 『법학연구』 제60집, 한국법학회, 2015, 100면.

67) 지역의 자연환경과 특산물을 활용하여 지역에 특화된 사업을 추진하는 도시재생사업은 지역주민에게 친숙하고 사업의 시간과 비용을 줄일 수 있기 때문에 주민의 재정착 및 거부감, 외부의 특별한 간섭이 없이도 지역만의 독특한 문화를 유지할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 점은 과소지역에도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

시설을 유지하기도 어려운 상황이다. 따라서 지방자치단체가 상호 경쟁을 탈피하고 유기적인 연계와 역할분담이 필요하다.

예를 들면 의료시설의 경우 자치단체가 비슷한 시설을 갖는 것이 아니라 중추도시에는 고차 기능을 배치하고, 그 주변 지역에는 다른 자치단체가 갖고 있지 않은 의료시설을 갖추는 것이 권역 전체로 보면 보다 다양한 의료서비스를 받을 수 있는 방법을 들 수 있다.⁶⁸⁾ 이러한 도시간 연계를 위해 지방자치단체 상호간에 연계협력을 도모하거나 중앙정부 차원에서 지원으로 이를 유도하는 방안이 필요하다. 서울시의 주민센터 통폐합사례나 문경시의 상수도 여유분을 상주시에 공급하는 상수도 연계 사례 등은 연계와 협력으로 기존 시설을 보다 효율적으로 사용할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

특히 주변에 대도시가 없는 지역의 지방자치단체들은 영향을 가진 특별시나 광역시가 없고 인구감소의 위기를 겪는 도시들이 인접해 있는 경우에는 이들 지방자치단체가 생존을 위하여 각각 가지고 있는 시설과 역량을 공유하여 하나의 통합적인 도시계획을 수립하여 인구감소에 대응하는 방향으로 나아가야 한다.⁶⁹⁾ 세부적으로는 도시계획에서 도시간 기능분담계획을 수립할 수 있도록 하는 방안이 제도화될 필요가 있다.

V. 결론

1970년대 이후에 급격하게 하락한 출산율은 이제는 국가의 존폐를 위협할 정도의 낮은 출산율을 기록하고 있다. 낮은 출산율과 수도권 중심의 인구가동이 결합하면서 지방에서는 이미 지역 소멸의 위기감이 커져가고 있다. 최근에는 지역균형발전협의회가 인구유출지역의 활력 증진을 위하여 인구소멸지역 지원 특별법 제정을 건의하였다.⁷⁰⁾

우리보다 앞서 인구문제를 경험하고 있는 일본은 인구감소에 대응하기 위하여 시정촌을 합병하였다. 이와 별도로 과소지역의 발생에 적극대처하기 위하여

68) 원광희/채성주/송창식, 『인구감소시대 축소도시 활성화 전략: 한국의 중소도시를 대상으로』, 충북개발연구원, 2010, 51면.

69) 최봉문 외, “인구감소와 여건변화에 대응한 도시계획체계 개편방안”, 도시정보 제444호, 2019, 10-11면.

70) 지역균형발전협의회는 지역균형발전과 지역발전 저해 각종 규제철폐, 수도권 규제완화에 대한 체계적 대응으로 국가균형발전을 도모하기 위해 2006년 만들어진 비수도권의 14개 시·도지사 및 국회의원이 참여하는 협의체이다.

「과소지역자립촉진특별조치법」을 마련하였다. 이 법에서는 과소지역의 주민들이 주도가 되고 중앙정부에서 실제 생활과 자립을 위한 방안을 지원하여 과소지역의 자립을 촉진하도록 하고 있다. 일본은 증가하는 과소지역에 대해 지원에 그치는 것이 아니라 실제 인구증가를 통한 생존의 위협에서 벗어날 수 있도록 법제와 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 전쟁이나 재해 등이 없는 평화상태임에도 불구하고 출산율이 1명이 채 되지 않는 지금의 우리나라의 상황에서 생존을 걱정해야 하는 지방자치단체는 급증할 것이 명백하다. 이에 대응하기 위하여 지방자치단체의 통합 논의도 보다 활발해질 것으로 예상되는 가운데 이와 별도로 급격하게 줄어드는 지역에 대하여 일본의 과소지역자립촉진특별법을 교훈으로 삼아 지방소멸이 현실화되지 않도록 하는 법제 마련이 보다 논의되어야 할 것이다.

[참고문헌]

- 국토교통부, 「2020~2040 제5차국토종합계획(안)공청회(수도권·강원권)」, 2019.
- 김남욱, “실질적 지방자치의 실현을 위한 법제로서 특례시 제도의 법적 쟁점”, 「지방자치법연구」 제19권 2호, 한국지방자치법학회, 2019, 85면.
- 김남철, “지역균형발전의 법적 문제”, 「공법학연구」 제4권 제1호, 한국비교공법학회, 2002.
- 김상목/황종술, “도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 문제점과 개선방안”, 「법학연구」 제60집, 한국법학회, 2015.
- 김해룡, “국토계획 및 개발법제의 회고와 전망, 개선방안”, 토지공법연구 제60집, 한국토지공법학회, 2013.
- 대구광역시, 『대구장기발전종합계획』, 2014 .
- 마스다 히로야(김정환 역), 『지방소멸』, 와이즈베리, 2015.
- 민성희, “인구감소시대의 국토계획”, 「국토」 제435호, 한국국토연구원, 2018.
- 안성조, “수도권 인구50%, 대구경북의 대응 방안은?”, 「대경 CEO Briefing」 제591호, 대구경북연구원, 2019.
- 이상호, “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로”, 「고용동향브리프」 2018년 7월호, 한국고용정보원, 2018.
- 이순태, “시·군의 통합방법·절차와 외국 사례-일본의 시정촌 합병을 중심으로-”, 「지방자치법연구」 제11권 제4호, 한국지방자치법학회, 2011.
- 임상현·변필성, “일본의 과소지역 정책동향과 시사점”, 「국토정책 Brief」 제492호, 국토연구원, 2014.
- 임현, “독일의 토지계획법제”, 「토지공법연구」 제50집, 한국토지공법학회, 2010.
- 원광희/채성주/송창식, 『인구감소시대 축소도시 활성화 전략: 한국의 중소도시를 대상으로』, 충북개발연구원, 2010.
- 장교식/이진홍, “지방자치단체의 도시계획고권에 관한 고찰”, 「법학연구」 제54집, 한국법학회, 2014.
- 채성주, “일본 과소지역의 자립촉진 방침과 자립촉진 계획”, 「충북 FOCUS」 제17호, 충북개발연구원, 2010.
- 하혜영, “일본 인구감소지역대책 입법동향”, 「외국입법 동향과 분석」 제4호, 국회입법조사처, 2019.
- 한국지역학회, 『지역·도시정책의 이해』, 홍문사, 2019.
- 황해봉, “기업도시, 혁신도시 및 행정중심복합도시 법제에 대한 토지공법적 검토”,

「토지공법연구」 제37집 제2호, 한국토지공법학회, 2007.

Harry Dent, Jr., 『The Demographic Cliff』, Penguin Random House, 2014.

國立社會保障・人口問題研究所, 『日本の將來推計人口(平成29年推計)』, 2017.

大阪府, 『大阪府過疎地域自立促進方針』, 2014.

總務省, 『過疎對策の現況』, 平成30年.

總務省 地域力創造グループ 過疎對策室, 『過疎地域の社會的価値に關する調査研究報告書』, 平成31年.

總務省 地域力創造グループ 過疎對策室, 『過疎地域自立活性化 優良事例表彰』, 令和元年度.

“전주 뽕튀기 인구 목표 수정 필요”, 전라일보, 2019.7.12.

[Abstract]

A Study on the Legal Tasks for Responding
to Regional Destruction Due to Population Reduction
- Focusing on the Special Act of Independence
of Under-Region in Japan-

Cho, Jin-Woo*

In Korea, due to continuous low fertility and aging and economic growth centered on the metropolitan area, the population is biased, and the crisis of population decrease is being raised in rural areas. Japan, which has long struggled with the decrease in population, has established special laws for the under-reduced areas of the population, selecting under-regions and granting them many special cases to encourage independence. The support for revitalization of the local economy defines the support related to real life, such as childcare and education, rather than the construction of existing factories, suggesting ways to suppress the decline of the population and to make the region sustainable. In addition, a plan for revitalization of the region is prepared by focusing on the underprivileged and a bottom-up plan approved by the government.

Similarly, legislation is being promoted in Korea, such as enacting special act or amending local autonomy act. In order to revitalize the underprivileged areas, it is necessary to enact related special act and review the planned legislation focusing on population reduction. In addition, when establishing a city plan, a clearer standard for establishing a planned population and selecting undersized regions should be established. Bottom-up planning should be carried out with local revitalization measures centered on local residents. In addition, an organic cooperation system should be established between the local governments of the underprivileged and with the central government. Through this, we must overcome the crisis of extinction due to the rapidly

* Senior Researcher, Research Institute of KEC. Ph.D

decreasing population. In addition, the foundation should be prepared to promote balanced regional development by overcoming the crisis of underestimated regions.

Keywords : Population Reduction, Regional Extinction, Under-Region, Urban Planning, Under-Region Independence Special Act

