

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 492

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

## 일본의 과소지역 정책동향과 시사점 - 작은 거점 만들기와 향토집락생활권 형성을 중심으로 -

임상연 국토연구원 책임연구원, 변필성 국토연구원 연구위원

### 요 약

- ① 일본은 초고령화와 지방침체로 과소 시·정·촌의 수가 증가하고 생활여건도 지속적으로 악화
  - 2014년 4월 1일 기준, 전국 1,719개 중 46.4%인 797개 시·정·촌이 인구·재정력 요건이 취약한 과소(過疎)지역으로 집계됨
  - 과소지역에서는 급격한 인구감소로 최소생활 유지를 위한 주민 간 상호부조기능 유지가 어려워져, 해체의 수순을 밟는 마을이 늘어남
- ② 일본은 과소지역 주민의 기본적 삶의 질 유지 차원에서 ‘작은 거점·향토집락생활권’ 정책 추진
  - 국토교통성은 2010년 여건이 악화되고 있는 과소지역에서 기본적인 생활서비스를 효율적으로 공급하기 위한 전략으로 ‘작은 거점’ 만들기를 제안함
  - 2014년부터는 접근성이 양호한 장소에 일상생활 관련 서비스가 집중된 작은 거점을 만들고 이용자 중심형 대중교통 제공을 통해, 작은 거점과 주변집락을 연결하는 ‘향토집락생활권’ 형성을 추진함
- ③ 향후 우리나라 과소지역 정책은 효율성 측면에서 중심지의 서비스 집적과 함께 주민복지 차원에서 이용자 접근성의 제고가 병행 추진되어야 함
  - 현행 국토계획체계에서 중심지와 주변마을로 구성되는 소생활권을 형성할 수 있는 제도 마련 필요
  - 과소지역 마을단위의 현황조사를 통해, ‘과소마을 생활권(가칭)’을 중심으로 효율적인 서비스시설의 집적과 접근성 개선을 위한 정책이 추진되어야 함

### 정 책 방 안

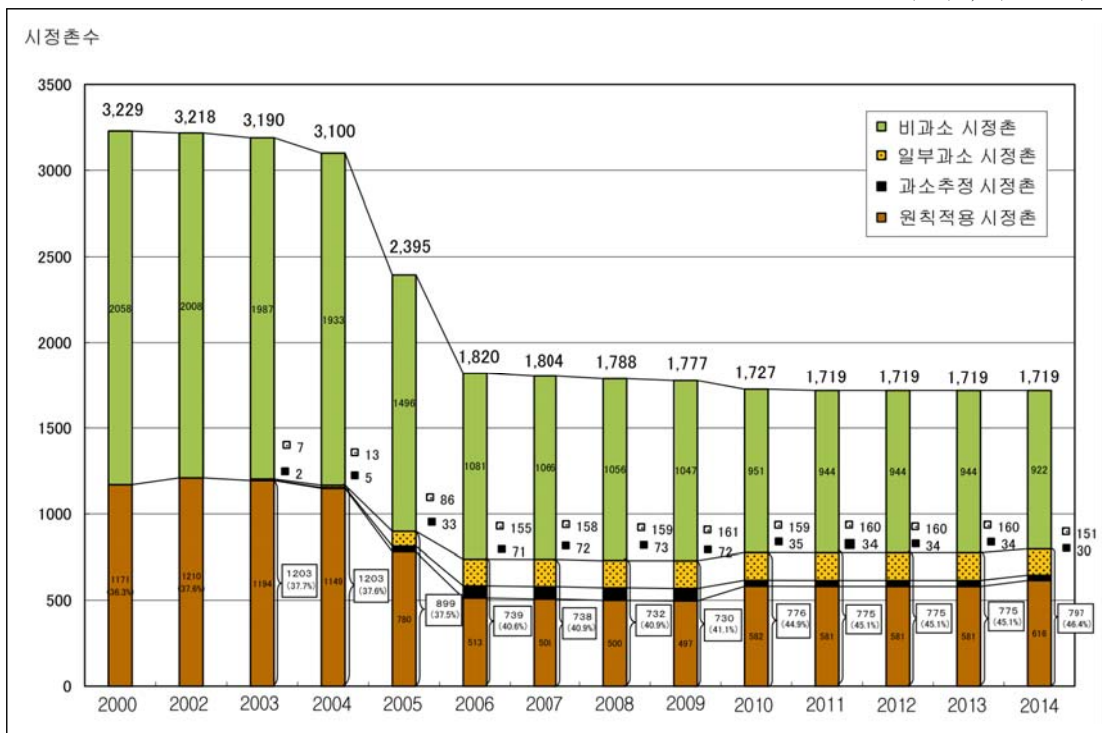
- ① 인구가 지속적으로 줄어드는 낙후지역을 대상으로 중·장기적 지역관리정책 도입
- ② 과소지역 중심지와 주변마을로 구성되는 ‘과소마을 생활권(가칭)’ 육성을 위한 공간계획 및 제도 마련
- ③ 과소지역 마을단위의 현황조사를 통해 기초데이터를 구축하고, 이를 토대로 주민체감의 정책수단 마련
- ④ 지속가능한 과소지역 유지를 위한 시범사업을 실시하고 결과를 모니터링하는 환류체계 구축

## 1. 일본의 과소지역 현황

- 일본 과소지역은 「과소지역자립촉진특별법조치법(過疎地域自立促進特別措置法, 2000)」에 따라 인구 및 재정력 요건을 충족하는 시·정·촌(市町村)을 대상으로 지정됨
  - 과소지역으로 지정된 시·정·촌 수는 2006년 전체 1,820개 중 739개(40.6%)였으나, 2014년에는 전체 1,719개 중 797개(46.4%)로 비율과 수가 모두 증가함
  - 2006년과 2014년 사이에 시·정·촌 합병이 거의 마무리되었다는 점을 감안하더라도 과소지역의 규모가 지속적으로 확대된 것으로 해석됨

그림 1 일본 시정촌 수 및 과소 시정촌 수의 변천(2000~2014)

(단위: 개소, 매년 4.1 기준)



주: 전체 797개 과소지역 시·정·촌(2014년 기준) 중 151개 '일부과소' 시정촌과 30개 '과소추정' 시정촌은 2010년 4월 1일을 기준으로 한 시·정·촌 합병으로 인하여 일부 요건이 조정됨에 따라 법적 분류가 바뀌어졌으나, 통상적인 과소지역에 포함됨.

자료: 일본 총무성 홈페이지 [http://www.soumu.go.jp]



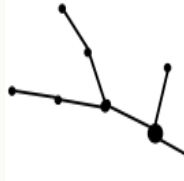

- 과소지역 수의 증가와 함께 과소 집락(集落<sup>1)</sup> 내에서도 인구감소는 의료시설과 상점 철수, 운전불가 고령자 및 독거여성 증가는 마을 주민들의 공조를 통한 공공기능 약화를 초래함
  - 주민들이 서로 도와 공공서비스를 자급자족하는 '생활공조기능', 농림어업 등 지역 생산활동을 유지·향상시키는 '생산보완기능', 지역고유의 자원과 문화 등 지역자산을 유지하고 관리하는 '자산관리기능' 등 공공기능 유지의 최소단위인 집락 해체가 가속화되고 있음

1) 일본의 집락은 대략 우리나라의 행정리에 가깝다고 볼 수 있음.

## 2. 일본의 과소지역 정책방향 변화

- 일본의 과소지역 정책은 1980년대의 지역격차 완화를 위한 하드웨어 중심 정책에서, 2000년대에는 소프트웨어를 포함한 종합적 과소지역 진흥책으로, 그리고 2010년 이후에는 최소한의 기능유지를 위한 작은 거점과 향토집락생활권 구성 정책으로 지속적인 변화를 보이고 있음
- 일본은 1970년대 고도성장기를 거치면서 대도시권을 제외한 전국 각지에서 지역개발이 활발히 이루어지는 지방의 전성시대를 지난 후, 장기적인 경기침체와 지역격차 확대를 경험해왔음
  - 그러나 1990년대 이전까지 추진되었던 지역격차 완화시책이 성과를 내지 못함에 따라 결과균등에서 기회균등으로 정책 방향이 변해야 한다는 여론이 우세해짐
- 1990년대 이후 일본에서 논의되고 있는 과소지역 정책의 가장 중요한 화두는 어떻게 기초 생활서비스를 확보·공급할 것인가에 대한 문제임<sup>2)</sup>
  - 이후 하드웨어 중심으로 추진되던 과소대책이 소프트웨어 지원을 포함하는 종합대책으로 확대되었고, 집락문제도 주거여건 개선, 공공서비스 공급, 지역활력 및 기본기능 유지의 관점으로 전환됨
- 그럼에도 과소지역이 지속적으로 확대됨에 따라, 일본 총무성과 국토교통성은 2000년대 초반부터 과소지역 집락의 현황과 구체적인 문제과약을 통해 효과적인 집락대책 실시를 위하여 조사에 착수함
  - 그 결과, 국토청(1999, 現 국토교통성)은 과소지역의 집락구조를 ① 네트워크를 포함한 트리(tree)형, ② 네트워크형, ③ 트리(tree)형, ④ 트리(tree)를 포함한 네트워크형 등 4가지로 분류하고 유형별 집락강화 대응전략을 제시함

표 1 과소지역 집락구조의 특성

구분	네트워크를 포함한 트리형	네트워크형	트리형	트리를 포함한 네트워크형
집락 구조				
대응 전략	트리상 기간집락에서 부족한 요소 투입	네트워크에 부족한 요소 투입	결절점 기간집락에 부족한 요소 투입	트리를 포함한 결절점에 부족한 요소 투입

자료: 국토청, 1999. 과소지역 등의 중심집락 진흥과 집락정비에 관한 조사보고서.

- 이후 2008년 국토교통성에서 실시한 조사에서도 집락의 중심성 상실과 주변지역화가 과소지역의 가장 심각한 문제로 지적되었으며, 이를 해결하기 위한 정부의 보다 적극적인 대응이 필요해짐

2) 1980년대 말 사회학자 오노 아키라는 “한계집락론”에서 집락의 한계성이 고령화율의 상승과 함께 높아지며 이러한 현상이 멈추지 않으면 집락이 소멸될 것이라고 주장하였으며, 집락이 소멸할지도 모른다는 위기의식에 대한 공감대가 사회 전반에 형성됨.

### 3. 작은 거점 및 향토집락생활권의 도입

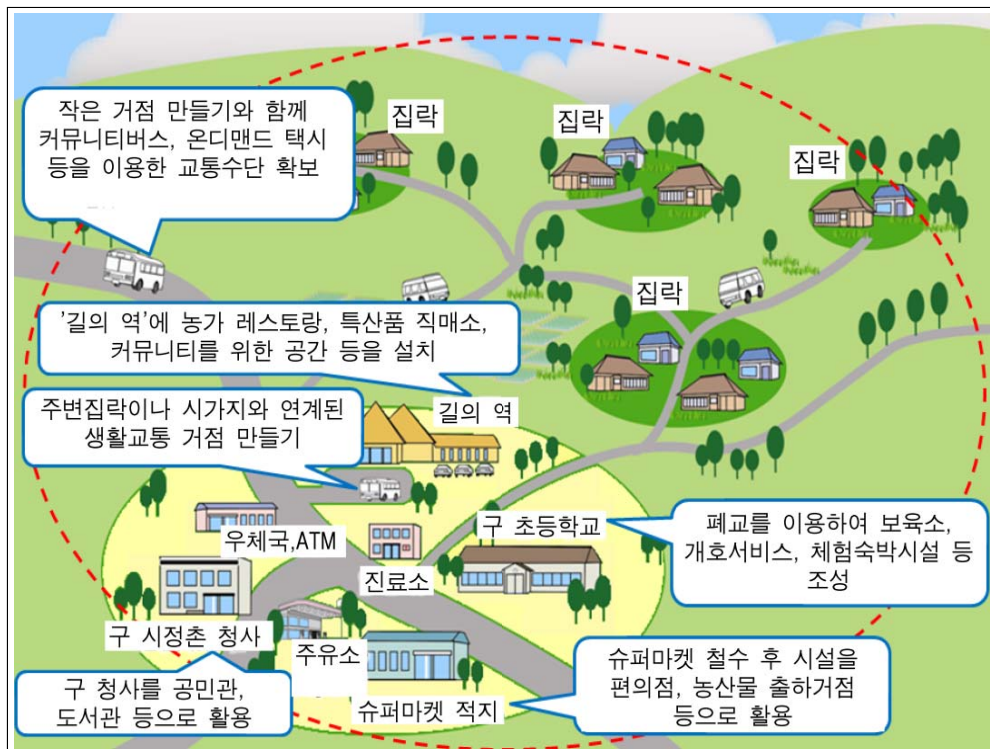
- 2000년대 초반부터 논의되어온 과소지역 집락재편이 실질적 성과를 거두지 못하자 일본 정부는 연구회, 위원회 등을 통해 집락기능 유지를 위한 방안으로 ‘작은 거점(小さな拠点)’ 대책을 발표함
  - 2010년 1월 국토교통성 국토심의회 집락과제검토위원회는 여건이 점점 악화되는 과소지역에서 최소한의 생활서비스를 보다 효율적으로 전달하기 위한 방안으로 ‘작은 거점’을 제안함
  - 이후 2012년 7월 각의결정된 일본재생계획상 국토·지역전략에서도 지속가능하고 활력 있는 국토 및 지역만들기를 위하여 작은 거점 만들기의 촉진을 강조하는 등 제도적 기반을 강화함
- 작은 거점 만들기는 집락의 인구 감소 및 고령화가 급속히 진행되는 상황에 대응하여 일상생활 관련 서비스 기능을 집약시켜 접근성이 양호한 장소에 조성·운영하는 전략임
  - 작은 거점의 역할은 생활서비스의 원스톱 거점, 주민 방범 거점, 지역활동 및 고용촉진 등을 통한 지역 내 다세대 교류 거점, 역외로부터의 새로운 인재수용 거점 등으로 다양함
  - 특히, 자가 운전이 어려운 고령자도 한 번에 일상 업무를 처리할 수 있도록 도보 이동이 가능한 범위 내에 진료소, 개호시설, 식료품·일용품 취급 상점, 금융기관 등의 기능을 ‘길의 역(미치노에키, 道の駅)<sup>3)</sup>과 같이 교통이 편리한 장소에 집중적으로 배치함
  - 작은 거점 만들기 계획 등을 수립한 집락은 폐교 등 기존 공공시설을 개보수하여 공익서비스를 집약화시키는 ‘집락활성화추진사업’을 추진하는 경우, 작은 거점 만들기 사업을 집락활성화추진사업의 대상에 포함시킬 수 있음
- 일본 국토교통성은 2014년부터 작은 거점을 중심으로 향토집락생활권(ふるさと集落生活圏) 형성 전략도 함께 추진 중임
  - 향토집락생활권이란 역내·외로부터의 접근성이 양호한 장소에 작은 거점을 만들어 의료, 복지, 쇼핑 등의 일상생활 관련 시설을 집적화시키고, 이용자 중심형 대중교통 등 접근수단을 통해 작은 거점과 주변 집락을 연계시킴으로써 형성되는 생활권을 의미함
  - 예산현황을 살펴보면, 2014년도에 작은 거점을 중심으로 하는 향토집락생활권 형성에 8,900만 엔(전년도 5500만 엔), 집락활성화추진사업에 3억 3천만 엔(전년도 2억 9000만 엔) 등이 책정되어 있어, 향토집락생활권 형성에 대한 지원이 확대될 전망이다

3) ‘길의 역’은 도로 이용자의 휴식, 지역정보 제공 및 지역연계의 장으로서 1990년대 초반부터 제도가 시행되었음. 2014년 11월 현재 일본 전역에 1,040여 개 이상의 도로역이 등록되어 있으며, 전국 길의 역 연간매출액은 약 2,000억 엔 규모임. 제도 도입 초기에는 한국의 도로변 휴게소와 마찬가지로 도로이용자에 대한 서비스 제공이 중심이었으나, 최근에는 농업·관광·복지·방재·문화 등 지역의 개성과 매력을 살린 다양한 특산물 직매장, 문화공간 등의 시설이 존재함.



- 2014년에는 ‘생활권 형성 프로그램 수립 조사’를 실시하여 향토집락생활권 형성에 필요한 생활서비스 분야를 횡단적으로 집합시킨 ‘생활권 형성 프로그램’ 수립 계획을 구체화함
  - 대상지역은 ① 과소지역 등에서 인구감소와 고령화가 진행되는 마을이 여러 개로 흩어져 있는 초등학교구, ② 작은 거점 만들기를 위한 합의 형성 플랜 수립에 의욕적이고 2014년에 합의형성 플랜 만들기의 본격적인 검토가 가능한 지역 등임
  
- 2014년 하반기에는 12건의 조사지역을 선정하여, 향토집락생활권 형성 모니터링을 실시할 예정임
  - 모니터링 지역에서는 ① 작은 거점 만들기 검토를 위한 시스템(협의회 등) 구축, ② 취락의 생활서비스, 지역 활동 실태·주민 요구 파악, ③ 작은 거점 만들기 계획(활동내용, 장소·시설 운영 방법, 구체화 방법 등) 검토, ④ 작은 거점과 주변 집락을 연결하는 교통수단(커뮤니티 버스, 과소지 유상운송, 택배서비스 등) 검토, ⑤ 기타 작은 거점 만들기를 위한 합의 형성 노력 파악, ⑥ 2회의 모니터링 보고서 작성 등을 실시할 계획임
  - 일본 국토교통성은 2012년까지 작은 거점 사례의 수집·정리 및 정보 제공이 상당부분 이루어졌고 금년까지 작은 거점과 향토집락생활권 관련 구상을 마련했기 때문에, 2015~2020년까지는 작은 거점의 형성 촉진과 관계 정부부처 간 연계협력 도모를 목표로 정책을 추진할 예정임

그림 2 작은 거점 및 향토집락생활권의 이미지



주: ‘작은 거점’은 노란 원 안의 부분으로, 여러 개의 집락이 산재한 지역에서 상점, 의료시설 등 일상생활에 필수불가결한 시설·기능 또는 지역 활동을 위한 시설을 도보로 이동할 수 있는 범위 내에 집적시킨 거점을 가리킴. ‘향토집락생활권’은 빨간색 점선 안의 부분으로, 작은 거점과 주변의 집락을 커뮤니티 버스 등으로 묶은 권역을 의미함.

자료: 일본 국토교통성, 2014.

## 4. 정책적 시사점

- 인구가 계속 줄어드는 낙후지역을 대상으로 중·장기의 지속적 지역관리 전략이 필요함
  - 일본의 집락재편정책 사례에서 보듯이, 집락의 인위적 재배치를 통해 주민을 특정 거점에 집중시키는 공간축소 전략은 실효성이 낮은 것으로 나타남
  - 따라서, 과소지역 집락의 중·장기적인 추이에 대한 예측을 토대로 집락소멸에 따른 환경문제 대처, 주민의 생활감각 유지 등을 위한 중·장기적 구상이 필요함
- 과소지역 중심지와 주변마을로 구성되는 ‘과소마을 생활권(가칭)’을 육성할 수 있는 공간계획·제도를 마련함
  - 중심지와 주변마을로 구성되는 소생활권을 현행 국토계획체계, 즉 「국토기본법」의 도종합계획, 도시·군기본계획에서 포함하는 제도를 마련함
  - 시·군 단위 연계협력사업에 초점을 맞추고 있는 현행 지역행복생활권 구상 보완을 위하여, 과소지역의 생활서비스 집적시설 조성 및 이용자 중심형 연계교통망 확충에 대한 구체적인 지침과 사례를 마련하여 제공함
- 과소지역 마을단위의 현황조사를 통해 기초데이터를 구축하고, 이를 토대로 한 대책 마련이 필요함
  - 일본의 과소지역 집락 현황조사와 같이, 우리 실정에 맞는 과소지역 마을에 대한 개념을 정립하고, 마을의 현황 및 구조특성, 서비스 시설 수요 등 조사를 통해 읍·면·동 단위의 기초데이터를 구축함
  - 마을단위로 축적된 기초데이터를 토대로 정책 타겟(target)을 정하여, 실제 주민들이 체감하고 편리하게 이용할 수 있는 공공서비스 시설과 교통시스템 구축사업을 추진함
- 지속가능한 과소지역 유지를 위한 시범사업을 실시하고, 결과를 모니터링하는 환류체계를 구축함
  - 기존 지역행복생활권에서 이미 거점 형성과 연계교통망 확충이 이루어졌거나, 향후 이루어질 가능성이 있는 지자체를 대상으로 ‘과소마을 생활권(가칭)’ 구축을 위한 시범사업을 추진함
  - 시범사업 실시지역에서는 협의체 구축, 생활서비스 개선 실태, 교통연계망 구성 방안, 지역주민 간 합의노력 등에 관한 환류체계를 구축함
  - 이와 별개로, 낙후지역 지원차원에서 기존 성장촉진지역 지정지역 등도 시범사업 가능 대상지역으로 포함하여 우수사례 발굴 및 시범사업 실시와 모니터링을 추진함

임상연 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(sylim@krihs.re.kr, 031-380-0230)

변필성 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구위원(drbyun@krihs.re.kr, 031-380-0146)