

외국입법 동향과 분석

Foreign Legislation : Trends and Analysis

외국입법 동향과 분석 | 제4호 | 2019년 9월 4일(매주 수요일 발행) | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 김하중 | www.nars.go.kr

일본 인구감소지역 대책 입법동향

「과소지역자립촉진특별조치법」의 제정 및 최근 개정을 중심으로

하 혜 영*

01. 들어가며

일본은 그동안 저출산·고령화 문제와 함께 지역인구의 감소에 대한 심각성을 인식하고 이에 대응하기 위해 다양한 입법 및 정책을 마련해 오고 있다. 이 중 대표적인 사례로 「과소지역자립촉진특별조치법(過疎地域自立促進特別措置法)」이 있는데, 이 법은 인구가 급격히 감소하는 지역을 선정해서 행정·재정·금융·세제 등 각종 혜택을 지원해 지역의 성장 및 활성화를 유도하기 위하여 제정되었다.

과소(過疎, depopulation)란 지역의 인구감소로 인하여 그 지역에 사는 사람들의 생활수준 및 생산기능의 유지가 어려운 상태를 의미하며, 이와 같은 지역을 과소지역이라 부르고 있다. 과소지역은 지속적인 인구감소와 고령화가 진행되고, 지역산업경제의 침체와 농어촌의 경우 황폐화가 일어나며, 이에 따라 사회기반시설이 도시 지역과 비교해 큰 격차를 보이는 특징이 있다¹⁾

1) 금창호·권오철, 『과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구』, 한국지방행정연구원, 2016, pp.90~92.

일본의 과소 시정촌(市町村)²⁾은 2018년 4월 1일 기준 817개로 전국 1,719개 시정촌 중에서 약 47.5%에 해당되며, 과소 시정촌의 인구는 약 1,087만여명으로 전국 인구의 8.6%에 불과하지만, 면적은 일본 국토의 59.7%를 차지하고 있다.³⁾

[표 1] 일본의 시정촌 현황(2018.4)

구분	시정촌수	인구	면적
과소지역	817개 (47.5%)	10,878,797명 (8.6%)	225,468km ² (59.7%)
비과소지역	902개 (52.5%)	116,215,948명 (91.4%)	152,503km ² (40.3%)
전국	1,719개 (100%)	127,094,745명 (100%)	377,971km ² (100%)

주1: 시정촌수는 2018년 4월 1일 기준이며, "과소 시정촌"의 수는 ① 과소지역 시정촌, ② 과소지역으로 간주되는 시정촌, ③ 과소지역으로 간주되는 구역이 있는 시정촌을 모두 포함한 수치임

주2: 인구와 면적은 2015년 국세조사자료임

우리나라도 일본과 마찬가지로 심각한 지역인구의 감소 문제에 직면하고 있다. 통계청은 올해 3월 발표한 장래 인구특별추계(2017~2067년)를 통해 인구의 자연감소가 올해부터 시작된다고 전망했다.⁴⁾ 특히 비수도권 지역의 인구감소 속도가 더욱 빨라서, 이제는 지역인구 소멸까지 우려해야 할 시점이다. 따라서 이 글에서는 일본 「과소지역자립촉진특별조치법」의 제·개정 내용을 살펴보고, 국내의 입법동향과 시사점을 제시하고자 한다.

02. 「과소지역자립촉진특별조치법」의 제정 경과 및 주요 내용

(1) 법률 제정의 경과

일본은 1955년 산업화가 본격화된 이래 1960년 이후부터 동경권으로 인구가 과도하게 집중되자 동경권을 제외한 지역이 낙후·과소화 되는 현상을 방지하고, 지역사회의 기반을 강화하기 위해 낙후지역 개발사업을 추진하게 되었다. 이를 위해 1970년 「과소지역대책긴급조치법」을 제정했고, 1980년에는 「과소지역진흥특별조치법」으로, 1990년에 「과소지역활성화특별조치법」으로, 2000년에는 「과소지역자립촉진특별조치법」으로 법령을 개정하고 지원정책을 추가해 지역활성화 시책을 추진하고 있다.⁵⁾

「과소지역자립촉진특별조치법」은 인구의 현저한 감소에 따라 지역사회의 활력이 저하되고 생산기능 및 생활환경 정비 등이 다른 지역에 비해 낮은 수준인 지역에 대해 종합적이고 계획적인 특별조치를 강구하고, 해당 지역들의 자립을 촉진함으로써, 주민복지 향상, 고용 증대, 지역격차 시정 및 아름답고 품격있는 국토 형성에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조).

2) 일본에서 지방자치단체는 도도부현과 시정촌의 2층 구조를 취하고 있으며, 시정촌은 기초 지방자치단체이고, 도도부현은 시정촌을 포괄하는 광역 지방자치단체로 이해할 수 있다.

3) 総務省, 『過疎対策の現況』, 2018.12.

4) 통계청, 『장래인구특별추계: 2017~2067년』, 2019.

5) 이소영, 『(가칭) '지방소멸대응지역활력 특별법' 연구』, 행정안전부 연구용역보고서, 한국지방행정연구원, 2017, p.17.

해당 법률은 총 34조로 구성되며, 과소지역의 요건(제2조), 과소지역자립촉진계획(제5조~제9조), 과소지역자립촉진을 위한 재정상의 특별조치(제10조~제13조), 그리고 과소지역자립촉진을 위한 각종 특별조치(제14조~제31조)가 규정되어 있다. 이 법에서 제시하고 있는 특별조치를 행정지원, 금융지원, 세제지원으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 행정지원의 경우 도로의 정비, 공공하수도 정비, 의료의 확보, 고령자 복지증진, 교통 확보, 교육의 내실화, 지역문화진흥, 국유임야의 활용 등이 있고, 금융지원은 농림어업공고(公庫)와 주택금융공고에서 자금대부, 중소기업에 대한 자금대부 등이 있으며, 세제지원으로 지방세의 과세면제 등이 있다.

(2) 최근 법률 개정의 주요 내용

일본은 2017년 3월 31일자로 「과소지역자립촉진특별조치법」을 일부개정하여 공포하였다. 과소지역 지원의 실시 상황을 감안하여 과소지역의 선정 요건을 추가하고, 지원정책을 일부 변경 및 추가하였다.⁶⁾

첫째, 과소지역의 선정 요건을 추가했다(법 제2조 제1항 제4호 신설). 기본적으로 과소지역의 선정기준은 인구(인구감소율, 고령자비율, 15세~29세 인구비율)와 최근 3년간 평균 재정력지수다. 법에서는 구체적으로 과소지역의 선정시 적용되는 기간을 명시했는데, 이번 개정을 통해 최신 연도가 추가됐다. 기존의 제1호는 1960~1995년(35년간), 제2호는 1960~2005년(45년간), 제3호는 1965~2010년(45년간)을 대상으로 과소지역을 선정했으며, 이번에 신설된 제4호에서는 1970~2015년까지 45년간을 적용범위로 정했다.

[표 2] 과소지역의 추가 선정 요건(2017년 3월 개정)

<p><법 제2조 제1항 제4호 신설></p> <p>다음의 ① 인구요건(가~라 중 하나에 해당) 및 ② 재정력 요건에 해당되는 시정촌은 과소지역으로 선정</p> <p>① 인구요건 : 1970~2015년까지 45년간 인구감소율 기준으로서</p> <p>가) 인구감소율 32% 이상</p> <p>나) 인구감소율 27% 이상이고, 2015년 65세 이상 고령자비율이 36% 이상</p> <p>다) 인구감소율 27% 이상이고, 2015년 15세 이상 30세 미만의 인구비율이 11% 이하</p> <p>라) 1990~2015년(25년)간 인구감소율 21% 이상인 지역</p> <p>※ 단, 가), 나), 다)의 경우 1990~2015년(25년)간 인구가 10% 이상 증가한 지역은 제외</p> <p>② 재정력 요건 : 2013년~2015년간 평균 재정력지수 0.5 이하</p>

둘째, 과소지역의 자립촉진을 위한 지방채의 대상 경비에 시정촌에 설립되어 있는 학교나 전문대학 등을 정비하는 데 필요한 경비를 추가하였다(법 제12조 제1항 제18호, 제19호 신설). 제18호는 ‘공립 초등학교, 중학교 및 의무교육 학교 및 공립 유치원, 고등학교, 중등교육학교 및 특별지원학교’이고, 제19호는 ‘공립 전수학교⁷⁾ 및 각종 학교’이다.

셋째, 감가상각(減価償却) 특례 및 지방세 과세면제 등의 조치 대상이 되는 업종으로 정보통신기술이용사업은 폐지하고, 농림수산물 등 판매업을 추가하였다(법 제30조, 법 제31조 개정). 농림수산물 등 판매업이란 과소지역 내에서 생산된 농림수산물 또는 해당 농림수산물을 원료로 제조·가공 또는 조리한 것을 매장에서 판매하는 사업을 말한다.

6) 日本 官報, 平成 29年 3月 31日(<http://kanpou.npb.go.jp>)

7) 일본의 전수학교(Professional Training School)는 직업관련 전문기술을 실기 중심으로 교육하는 전문교육기관(우리나라 전문대학 수준의 정규학교)을 의미한다.

03. 우리나라 인구감소지역 지원 관련 입법 현황

지역인구감소는 우리나라에서도 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 이제 인구감소를 넘어 일부 지역의 경우 인구소멸 위험지역⁸⁾으로 분류되고 있어 이에 대한 입법 및 정책적 대응방안 마련이 시급한 실정이다. 현재 개별 법률차원에서 인구감소지역에 대한 성장촉진이나 지역활성화 관련 규정 등을 포함하고 있으나, 일본과 같이 인구감소지역에 대한 종합적인 지원책을 담은 별도의 법률은 아직 제정되지 않았다.

제20대 국회의 관련 입법동향을 보면, 「인구감소지역 특별법안」이 강석호의원 대표발의(2017.6.30.)로 제출되어 현재 국회에 계류 중에 있다. 여기서 인구감소지역이란 인구감소 수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 높아 지역의 낙후도가 심한 지역으로 행정안전부장관이 지정한 지역이 해당된다. 법안은 해당 지역을 대상으로 지역발전계획수립과 더불어 각종 행정·재정 지원 등을 내용으로 하고 있다.

한편, 「지방자치법」 개정을 통해 특례군(特例郡)을 신설해, 인구가 적은 군 지역을 체계적으로 지원하자는 법안이 2건 발의되어 현재 국회에 계류 중에 있다. 이후삼의원 대표발의안(2019.4.15.)은 인구 3만명 미만이거나 인구밀도(인구수/km²) 40명 미만인 군을 특례군으로 정했다. 그리고 박덕흠의원 대표발의안(2019.7.26.)은 농어촌 군으로서 65세 이상 인구의 비율이 20%를 초과하고, 재정자립도가 농어촌 군 전체의 평균 미만이며, 인구소멸위험지수⁹⁾가 0.5 미만인 군을 특례군으로 정하도록 했다.

04. 나가며

지역인구 정책은 중앙부처와 지방자치단체가 계속 추진해 오고 있으나, 아직까지 그 효과가 가시적으로 나타나지 않아서 실효성 있는 대안 마련이 필요하다는 지적이 지속되고 있다. 단순히 특정 사업에 대한 지원만으로 지역인구 감소 문제를 해결하는 데는 한계가 있다. 지역의 지속적인 성장·발전을 위해서는 행정·재정·세제 등 다양한 지원정책을 수립하고, 체계적으로 운영하기 위한 제도설계가 필요하다. 이런 점에서 일본의 「과소지역자립촉진특별조치법」은 국내에 주는 시사점이 크다. 우리나라에서도 과소지역을 국내 실정에 맞춰 선정하고, 지역발전종합계획을 수립하며, 정부의 다양한 지원을 체계화하기 위한 입법이 필요할 것으로 보인다.

「과소지역자립촉진특별조치법」 전문은 아래 일본 정부의 법령검색 사이트를 참고 바랍니다.

過疎地域自立促進特別措置法

e-Gov法令検索 (<https://elaws.e-gov.go.jp>)

8) 한국고용정보원의 보고서에 따르면, 2018년 6월 시군구 기준으로 인구소멸위험지역은 228개 지역 중에서 89개(39%), 읍면동 기준으로는 위험지역이 1,503개(43.4%)가 있다고 추계하였다(이상호, 「한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로」, 고용동향브리프, 한국고용정보원, 2018).

9) 여기서 소멸위험지수는 20세부터 39세까지의 여성인구수를 65세 이상의 인구수로 나눈 값을 말한다.