

# 일본의 관계인구 정책과 청년이 주도하는 지방창생

임화진  
도쿄도시대학교  
도시생활학부 부교수

## 지방창생과 지역부흥협력대

지방소멸, 합계인구출산율의 저하로 인구를 유지하지 못하고 소멸하는 지방자치단체를 분석하고 문제를 제시한 ‘마스다 보고서’ 이후 10년 가까운 시간이 흘렀다. 마스다 보고서가 발표된 이후 2014년부터 본격적으로 시작된 일본의 지방창생지방활성화 정책은 저출산 고령화로 인한 일본의 지역경제 침체를 타파하고자 전국 지자체를 대상으로 다양한 정책 메뉴를 마련하고 데이터 기반 등 중앙정부의 정책을 마련한 계기가 되었다. 아베 정권의 경제완화 정책과는 사뭇 다르게 보이는 지방창생은 관광입국과 지역마케팅 등 지역의 경쟁 구도를 도입한 정책으로도 볼 수 있다. 다시 말하면 지방창생은 일본판 지역재생 정책이며, 크게는 데이터 기반 구축과 지역재생 보조금을 통한 다양한 시책으로 지역재생을 장기적으로 추진하는 방향성을 제시하는 데 큰 역할을 하였다고 할 수 있다.

한편 내각부가 추진한 지방창생 정책에 앞서 2009년부터 총무성이 실시한 지역부흥협력대는 10년간 5,300명의 청년을 전국의 농어촌과 지방도시로 파견하여 청년들이 지역재생을 주도할 수 있도록 실시한 사업이다. 파견 기간 내내 총무성에서 이들에게 일정 금액을 지원해주고 자유롭게 파견지역에서 생활하며 새로운 시도를 추진할 수 있도록 지원하였다. 이를 통해 청년들이 각 지역에 정착하는 계기를 만들고, 지역에서 새로운 아이디어나 인재를 발굴하는 기회를 마련한 정책이었다.

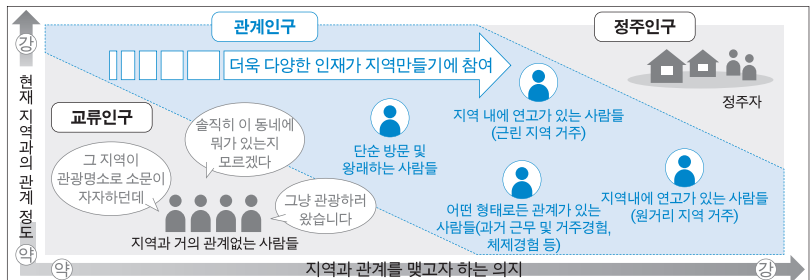
지역부흥협력대가 본격적으로 활동하게 되면서 최근 들어 주목을

받게 된 것이 지역의 관계인구 증진 정책이다. 관계인구라는 개념은 특정 지역에 지속적으로 다양한 형태로 관여하는 인구(제2기 마을·사람·일 자리 창생 종합전략, 2020년 개정판 p.50)를 뜻한다. 구체적으로는 겸업이나 부업을 통해 외부에서 거주하는 사람들이 지역의 일을 추진하거나 지역축제 또는 이벤트를 함께 운영하고 즐기며 교류를 증진하는 등 여러 형태를 일컫는다. 관계인구를 늘리기 위해서는 지역에서 활약할 수 있는 장을 마련하고 중간지원조직 등을 통한 외부와의 연결고리를 구축하는 것이 중요하다.

이 글에서는 지역재생을 논할 때 함께 논의되는 지방창생 정책과 지역부흥협력대에 관련된 공통점 및 차이점을 정리하고, 청년이 주도하는 지역재생 사업인 지역부흥협력대와 관계인구 도입에 대해 살펴 지금까지의 성과와 과제를 통해 시사점을 제시하고자 한다.

**지방창생 정책의 전환기:  
관계인구 개념 도입과  
코로나19의 영향**

관계인구가 주목받게 된 것은 2016년 총무성에서 개최한 ‘앞으로의 이주 및 교류 시설의 바람직한 방향에 관한 검토회(これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会)’에서였다. 검토회에서는 지역에 거주하는 정주민이나 관광으로 찾아온 교류인구가 아닌, 지역 및 지역민들과 다양하게 교류하는 사람들을 뜻하는 관계인구에 주목하였고, 여기에서 지역 재생을 추진해야 하는 중요성을 강조한 것이 정책 추진의 시발점이 되었다. 이후 2018년부터 관계인구 창출 및 확대 사업의 모델을 만들게 된 것이 본격적인 관계인구 중심 정책의 시작이다.



관계인구의 정의와 개념

출처: 総務省, 関係人口ポータルサイト, '関係人口とは', <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html> (검색일: 2022.3.9.)

이후 관계인구는 새로운 국면을 맞이하게 된 지방창생을 논의하는 데 중요한 역할을 하게 된다. 2014년 시작한 지방창생은 2019년에 제2기를 맞이하면서 마을·사람·일자리 창생 종합전략으로 장기 비전과 종합전략이 수립되었다. 이와 함께 지난 5년간의 반성도 이루어졌는데, 각종 사업 간의 관계성이 희박하고 전체적인 방향성이 명확하지 않다는 지적이 있었다. 또한 KPI 핵심성과지표로 도쿄 집중을 완화하는 기본목표를 달성한 이후에야 지방의 재정적인 문제 및 정보, 인재 지원 등에 관한 검토가 이루어졌다.

2016년부터 총 1,000억 엔(약 1조 230억 원)이 넘는 지방창생추진 교부금과 연간 600억~900억 엔의 지방창생거점정비교부금은 각 도도부현과 시정촌이 계획서를 제출하여 전문가가 참여한 심사과정을 거쳐 채택되는 사업이었다. 이를 통해 채택된 지방자치단체는 보조금을 지원받게 된다. 중앙정부는 이 사업을 추진하며 기존의 국토정책과는 달리 의욕이 있는 지방자치단체에만 지원하겠다는 의지를 드러냈다. 또한 이 사업을 통해 기업의 지방 이주를 장기적인 목표로 삼았다.

그러나 당초 기대와는 달리 2015년에 시작된 지방거점강화세제를 활용하여 지방으로 이전하는 기업은 거의 없었고, 교부금은 주로 단기적인 효과를 낼 수 있는 분야로 집중되었다(森川, 2020). 결론적으로 지방창생 정책의 최종적인 목표인 ‘2020년 도쿄권과 지방권과의 전출입 초과를 0으로 수렴하도록 한다’는 목표는 실현되지 못했다. 하지만 지방창생 정책을 지지하는 의견 중에는 이 정책이 관계인구와 관광산업 진흥에 기여하여 내생적 발전을 이루고, 일촌일품운동처럼 일부 지역에 경제 활성화를 가져왔다는 성과를 평가해야 한다는 주장도 존재하였다(月尾嘉男, 2017). 이 밖에 도쿄권 집중을 문제 삼으며 정책 자체를 비판하는 의견도 있었다. 이렇듯 지방창생 정책은 정책성과를 어떻게 평가해야 하는지 평가기준이 확실하지 않은 상태에서 코로나19 사태를 맞이하며 지방창생 전략의 갱신 시기가 도래하게 되었다.

2020년부터 시작된 지방창생 제2기의 주요 키워드는 미래기술, 인재 및 조직의 육성과 관계인구, 지역경제사회 시스템과 일자리 창출 및 인터넷 환경, 저출산대책, 전체 세대가 활약하는 마을만들기 등으로 각 분야의 소위원회를 통해 종합전략이 수립되었다. 2기에 들어선 지방창생에서는 여전히 도쿄권 집중을 완화하는 것이 가장 큰 목표였으며, 활력 있는 지역

사회를 실현한다는 중장기 목표 아래 지역 외부에서 경제 가치를 창출하는 것과 지역 내 경제순환을 실현하는 지역경제의 방향성이 제시되었다. 이는 국가 전체의 성장률만 언급한 1기와는 확연히 다른 방침이었다.

이러한 기본방침이 수립된 직후 코로나19의 영향으로 2020년 7월에 개최된 마을·사람·일자리 창생회의에서는 기본방침의 안을 대폭 수정하게 되었고, 디지털 트랜스포메이션(DX) 추진을 큰 목표로 도쿄집중완화 및 인구감소와 저출산·고령화에 대응하여 관련 사업을 강력히 추진하는 방향을 제시하였다. 코로나19 이후 중앙정부는 지방창생임시교부금(3조 엔)을 활용하여 코로나19 대책과 함께 새로운 소비와 투자를 촉진하는 방향으로 새로운 일상을 준비하는 사업들을 시작한다는 전략을 발표하였다. 특히 코로나19로 인해 도쿄권으로 유입되는 인구가 대폭 줄어들었는데, 이는 지방창생에도 새로운 기회로 인식되었다.

현재의 지방창생 정책은 DX와 함께 탈탄소사회, 지방창생을 위한 원격근무, 지방 대학의 경쟁력 증진, 온라인을 통한 다양한 관계인구 유입, 기업관 후루사토(고향) 납세, 슈퍼시티 구상 등을 종합적으로 추진하는 그림을 제시하고 있다. 즉 현재의 지방창생 정책은 코로나19로 인해 대도시권보다 지방이 상대적으로 주목을 받을 것이라는 기대와 함께, 코로나19 이후 생활에 정착된 디지털 기술을 더욱 활용하여 관계인구를 다양한 채널을 통해 늘리는 방향으로 추진되고 있다.

## 지역부흥협력대의 성과와 과제 및 관계인구

지역부흥협력대는 개인의 능력을 최대한으로 활용하여 지역에 공헌하려는 사업으로, 지방창생 정책과는 확연히 다른 방향성과 실시체계를 가지며, 추진하는 부처 등도 다르다. 10년간 지역부흥협력대에 참여하고 임기가 만료된 대원들을 대상으로 실시한 조사\*를 살펴보면 특징이 잘 나타난다.

참여한 청년들은 남성이 약 60%, 여성이 약 40%였으며 70% 이상이 20대와 30대였다. 임기 만료 후 거주지를 살펴보면 약 60%의 청년들

\* 総務省地域力創造グループ地域自立応援課(2020)

이 동일 지역이나 인근 지역에 정착한 것으로 나타났다. 일자리 측면에서 보면 참여 인원 중 약 30%가 창업을 선택하였고 43%가 취업을 선택하였다. 주요 창업업종은 음식 서비스업이 가장 많았으며, 예술활동이나 아티스트 및 사진영상과 숙박업이 그 뒤를 이었다. 상대적으로 제조업은 많지 않았다. 사업을 계승한 청년도 일부 존재하였으나 전체에서 11명뿐이었다.

취업한 청년 중에서는 공적 영역으로 취업한 사람들이 가장 많았으며, 다음으로 숙박을 포함한 관광업과 농림어업이 뒤를 이었다. 농업에 종사하게 된 청년도 음식점 창업과 거의 비슷한 수준이었다. 정착률에서는 지역 차가 뚜렷하였다. 가장 많은 청년이 파견된 홋카이도(北海道, 704명)는 70%가 넘는 정착률을 기록하였으나, 당초 주목을 많이 받았던 오키나와(沖縄)나 규슈(九州) 지역은 약 50%의 정착률을 보였다. 가장 정착률이 높은 지역은 시즈오카(静岡)현으로 83.3%를 기록하였다. 이를 살펴보면 전체적으로 대도시권과 가까우면서 기후가 온화하고 관광산업과 1차산업 기반이 확실한 지역에서 청년들의 정착률이 높은 경향을 나타냈다.

한편 지역 관계인구는 2016년부터 2017년에 퍼진 개념이다. 이때 관계인구 개념을 처음 소개하는 자료들이 발표되었고,\* 그 이후 사회에 널리 퍼지면서 총무성의 정책 기조로도 채택되었다. 정주인구를 늘리는 목표를 세우고 이를 평가해야 했던 지자체의 인구 비전에 대해 명확한 대안을 제시한다는 점에서 총무성의 주장이 큰 반향을 불러일으켰다고 할 수 있다. 특히 관계인구는 ‘관광 이상, 이주 미만’이라는 슬로건을 내걸고 정주인구와 교류인구 사이 ‘중간의 인구’를 정의함으로써 필요한 개념을 제시해 주었다. 관계인구가 정책적으로 양적인 측면에서 정주인구를 보완하는 기능과 질적인 측면에서의 도시·농촌 관계론적인 기능 및 로컬 이노베이션 기능을 커버할 수 있다고 기대하고 있다(作野広和, 2019).

\* 高橋博之(2016), 指出一正(2016), 田中輝美(2017) 이상 세 개의 문헌에서 등장한 것이 관계인구 등장과 연관이 있다.

관계인구 관련 정책과 관계인구의 기능별 분류

중시하는 관계인구 유형	A. 지역 지원 지향형	B. 슬로 라이프 지향형	C. 지역 공헌 지향형	D. 비거주 지역 유지형	
중점적인 타깃 공간	농산어촌지역	도시지역	도시지역	농산어촌지역	사업 수
중시하는 요소	가치창출	가치창출	생활유지	생활유지	
관계인구가 보유하는 기능	가) 정주인구 보완기능		후루사토 워킹 홀리데이 관계안내소	수정확대가족	2
	나) 도시·농촌관계론적 기능	도시·농촌 교류사업 후루사토 주민표 제도 후루사토 기금	후루사토 납세 후루사토 응원단	후루사토 서포터스 클럽 응원시민학교 후루사토 지원요원	20
	다) 로컬 이노베이션 기능	시험적 위성 오피스 후루사토 네트워크 응원시민제도 플래티나 국민			8
사업 수	13	7	10	0	30

\* 총무성 2018년도 관계인구 창출사업 사업신청서를 바탕으로 작성

\*\* 사업명은 채택된 모델사업과 총무성 등의 정책을 일부 제시하고 있으며, 사업 수는 2018년도에 채택된 모델사업의 총수를 나타냄

출처: 作野広和(2019, p.18)를 바탕으로 저자 번역

기능별·유형별로 중앙 및 지방자치단체의 관계인구 정책을 살펴보면 매우 다양한 유형이 존재하나 크게는 도시지역과 농촌지역을 기반으로 하는 산업으로 나뉘볼 수 있다. 또한 다양한 목적과 메뉴가 존재하나 도농 관계 구축 면과 청년이 지역사회에서 활약할 수 있는 사업이 가장 적극적으로 추진되고 있다.

**청년이 주도하는  
지역재생 실현을 위한  
일본 사례의 시사점**

이 글에서는 우리나라에서 함께 논의되는 지방창생, 지역부흥협력대, 관계인구에 대해 각각의 정책 흐름과 정의 및 의의를 다시 짚어보고 각 정책이 전혀 다른 방법과 관할 부처 등을 구성하고 있다는 점을 분석하여 제시하였다. 이들 정책은 궁극적으로는 지역진흥을 목표로 하나 다양한 측면에서 새로운 정책을 제시하고 있으며, 때로는 이들 정책이 혼선을 빚는 일도 존재할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리가 참고해야 할 부분에 대해 마지막으로 논의하고 글을 마무리하고자 한다.

먼저 이들 정책이 주는 시사점으로 예산 및 지원 메뉴의 다양성을 꼽을 수 있다. 지방자치단체가 주도하는 지역진흥으로 자발적인 응모를 통해 의욕 있는 지자체를 우선적으로 지원할 수 있다. 또한 인재, 기반 정비, 후루사토 납세와 같은 세금 제도 개편 등 다양한 메뉴로 다층적인 지원을 실시하고 있다는 점도 주목할 만하다.

한편 이들 정책의 한계 또한 존재한다. 지역부흥협력대나 다른 측면에서 본래 정주인구를 늘리려는 시도가 있었고, 이를 위해 적극적으로 추진한 정책임에도 불구하고 예상만큼 정주인구를 확보하기가 쉽지 않았다. 이러한 배경하에서 구세주처럼 등장한 것이 관계인구라고도 할 수 있다. 정주인구나 교류인구(관광으로 찾아오는 방문객 등)가 아닌, 그 사이의 인구를 정책적으로 정의함으로써 현실 자체는 변하지 않으나 목표를 재설정하여 정책 달성도를 올리려고 한 시도라고도 할 수 있다.

다만 사실상 우수사례로 볼 수 있는 성공한 지역은 극히 일부로, 이 성공에 정책 지원이 긍정적인 영향을 주었는지 여부에 대해서는 논란이 분분하다.

그리고 도쿄집중을 완화하기 위해 청년층의 지방이주와 지역 활동에 대한 정책적 지원이 이루어졌으나 리얼리티 쇼크(Reality Shock),\* 즉 현실과의 인식차가 좁혀지지 않아 지역사회에서 고립되어 결국은 정착하지 못하는 사례도 적지 않았다. 사업종료 이후 창업을 통해 지역에 남는 청년들도 계속 경제적인 자립에 대해 고민하고 있다. 이러한 과제에는 특효약이 없으며, 각 지역에 맞는 현황과 특색을 정확하게 파악하고 관계주민과의 협의와 중간지원단체의 적절한 지원을 통한 동적인 지원이 불가피하다. 즉 단순한 보조금, 단기적인 인재 파견, 실체 없는 교류사업만 지속해서는 장기적인 지역재생을 실현할 수 없다. 또한 단기적으로 지역활력을 가져오는 인재로만 청년층을 인식해서는 상호 발전도 기대할 수 없다. 지역사회에서 환영받고 청년 또한 독자적인 기반을 구축해 나갈 수 있는 새로운 정책시도가 시급한 시점이다.

\* 柴崎浩平 외(2018)

## 참고문헌

- 1 松原宏. (2021). 第2期における地方創生に向けた考え方と地域学 学術の動向.
- 2 日本学術会議地域研究委員会, 人文・経済地理学分科会. (2020). 国土構造の将来像を踏まえた第2期地方創生施策の実施に向けて. <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-24-t294-5.pdf>(검색일: 2022.3.9.)
- 3 月尾嘉男. (2017). 転換日本—地域創成の展望—. 東京大学出版会.
- 4 総務省地域力創造グループ地域自立応援授業. (2020). 令和元年度 地域おこし協力隊の定住状況等に係る調査結果.
- 5 高橋博之. (2016). 都市と地方をかきまぜる：食べる通信の奇跡.
- 6 指出一正. (2016). ほくらは地方で幸せを見つける.
- 7 田中輝美. (2017). 関係人口をつくる.
- 8 作野広和. (2019). 人口減少社会における関係人口の意義と可能性. 経済地理学年報, 65, 10-28.
- 9 柴崎浩平, 中塚雅也. (2018). 地域おこし協力隊のリアリティ・ショックと克服過程. 農林業問題研究, 54(2), 25-35. <https://doi.org/10.7310/arfe.54.25>
- 10 総務省, 関係人口ポータルサイト, '関係人口とは'. <https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html>(검색일: 2022.3.9.)