

국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발

김현호 · 이제연 · 김도형



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발

연구진 김 현 호 (선임연구위원)
이 제 연 (부연구위원)
김 도 형 (부연구위원)

발행일 2021년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 문화공감 02-2266-1897~8

ISBN 978-89-7865-507-1

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.



서문

PREFACE

현재 지방소멸이 우리나라의 이슈 중 하나가 되고 있다. 소멸되는 지역에 대해서는 인구 감소로 인해 상권 붕괴를 유발하고 나아가 지역 공동체의 존립 자체를 위협하게 된다. 그리고 우리나라처럼 소멸된 지역을 떠나 대부분이 서울 등 수도권으로 인구가 집중되는 경우, 수도권의 주택 및 일자리 등의 생활여건을 악화시켜 수도권의 초저출산을 불러일으킨다. 그러면 결국 이런 과정을 거쳐 우리나라 전체의 인구가 감소하는 문제를 야기시키게 된다.

더군다나 지방소멸은 인구감소 문제에 그치지 않는다. 수도권 인구집중은 수도권은 물론이고 전국의 주택 문제를 발생시키고 나아가 청년층의 실업 및 좌절 등 부정적인 문제, 우리 사회의 건강성까지 해칠 수 있기 때문이다.

지방소멸이 전국적인 문제를 낳기 때문에 이를 방지하기 위해 현재 7개 특별법안이 국회에 발의되어 있다. 신문이나 방송을 포함한 각종 매체 등에서도 더 이상 지방소멸을 방치해서는 안된다고 하고 있다.

이런 맥락에서 본 연구는 국가의 위기를 초래할 수 있는 지방소멸을 방지하기 위해 필요한 전략을 개발하고 있다. 본 연구에서 선정하고 있는 지방소멸 위기 지역, 법률적 용어로서의 ‘인구감소지역’은 정부 정책 추진의 토대가 되고 있어서 적지 않은 의미를 지니고 있다.

특히, 본 연구는 기존의 시책을 종합적으로 검토한 다음, 지자체가 추진할 수 있는 다양한 시책을 제시하고 있기도 하다. 정책 시행의 ‘메뉴판’이라고 할 수 있다. 아무쪼록 본 보고서가 제시하는 대안들이 위기에 처한 지자체들로 하여금 각자의 특성에 적합한 시책을 선택, 적용해서 하루빨리 지방소멸의 위기에서 벗어나 활력과 생기, 온기가 넘치는 살기 좋은 지역이 되는 길잡이가 될 것을 소망해 본다.

끝으로 방대한 분야에 걸쳐서 지방소멸 위기 해소를 위해 유용성 있고 적실성이 높은 대안을 개발·제시해 준 연구진에게 고마움을 전한다.

2021년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재



요약

본 연구는 국가 위기를 야기하고 있는 지방소멸을 방지하기 위한 대응 전략을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다.

2장에서는 지방소멸에 대한 이론적 논의와 기존의 선행연구를 검토했다. 지방소멸에 대한 이론적 논의를 통해서 우선, 지방소멸을 '특정한 지역의 인구감소와 그것이 지역 공동체 기능 수행에 상당한 정도의 장애가 되는 상태'로 정의했다. 그리고 지방소멸을 불러일으키는 여러 가지 요인을 검토한 다음, 여기에는 인구의 사회적 이동이 중요하며, 이를 유발시키는 것은 지역이 인구를 유치하거나 이탈시키는 지역의 매력 요소, 즉 일자리와 교육 등이 중요한 것으로 파악했다. 인구소멸을 방지하기 위한 처방은 다양한 관점에서 접근될 수 있지만 기존의 연구와 논의들은 특정한 지역으로 인구를 끌어들이거나 현재의 인구를 유지시킬 수 있는 힘인 고용과 일자리, 양질의 생활여건 등임을 확인할 수 있었다. 기존 연구는 상당수가 지방의 소멸을 방지하기 위해서는 출산율을 향상시켜야 한다는 것을 제시하고 있었으며, 지방소멸 지역의 선정에 있어서도 인구의 유·출입인 사회적 이동을 고려하지 않고 지역의 재생산력에 의존한 지표 등을 선택하는 한계가 있었다.

3장은 크게 두 개의 파트로 구성된다. 먼저 우리나라 지방소멸 위기지역을 선정하기 위해 지방소멸을 측정할 수 있는 지표를 구성하고, 이들 지표의 가중치를 산출했다. 최종적으로 8개의 지표를 가지고 지표를 표준화한 다음, 이들의 종합지수를 산출했다. 그리고 229개 시·군·구를 대상으로 산출한 종합지수에 의해 지방소멸 위기 지역을 선정, 제시했다.

다음으로는 선정된 지방소멸 위기 지역의 특성을 분석했다. 소멸 위기 지역의 인구변화율, 출산율, 유소년인구 특성분 아니라 강원도 지역을 대상으로 강원도의 '인구댐' 기능을 할 수 있는 지역을 식별하고 이들 지역을 중심으로 한 인구의 사회적 이동상황 등을 분석했다. 이런 분석은 지방소멸 지역을 선정함에 있어서는 인구의 사회적 이동 등이 대단히 중요하며, 지역의 인구댐 기능을 할 수 있는 거점도시를 육성하는 것이 중요하고, 지방소멸 위기 지역에 적합한 특성화된 시책을 개발, 추진함이 중요한 것을 시사하고 있다.

4장은 지방소멸 대응에 관한 지방자치단체 사례를 분석하고 있다. 상대적으로 다른 지자체에 비해 지방소멸 대응 시책을 잘 추진하고 있는 경남 함양과 전남 곡성을 사례로

선택했다. 경남 함양의 경우, 서하초등학교를 중심으로 초등학생과 학부모를 유치하기 위해 이들에게 교육, 일자리, 주거, 공동체 등을 제공하는 패키지 전략을 추진해서 성과를 창출하고 있었다. 이른바 지방소멸 대응에 있어서의 ‘player model’인 셈이다. 전남 곡성은 지역의 매력을 향상시키기 위한 특화산업으로 드론산업을 선정하여 이와 연관된 다양한 시책을 추진하고 있었다. 아울러 귀농자 등에게 다양한 인센티브를 제공하는 시책 추진을 통해 성과를 창출하고 있었다. 두 사례에서 지역의 특성에 적합한 시책을 개발, 추진해야 한다는 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

5장은 국내의 지방소멸과 관련된 정책을 분석했다. 국내에서는 아직도 저출산, 고령화 대응 시책이 주류를 형성하고 있어, 인구의 사회적 이동이 핵심인 지방소멸과는 적지 않은 거리가 있는 시책을 추진하고 있는 한계를 보이고 있었다.

외국의 경우, 일본과 독일 등 유럽의 시책을 분석했다. 일본의 경우 지방소멸 방지와 인구 1억 명 유지라는 목표 아래, 제1기와 제2기에 이르는 지방창생정책을 추진하고 있었다. 지방자치단체 주도로 중앙정부가 제시하고 있는 정책 메뉴를 지역 실정에 적합하게 패키지로 선택해서 시책을 추진하고 있었다. 60여 년에 걸친 과소지역정책에서는 지역의 인구와 재정 여건을 고려해서 낙후지역을 선정하고 이들 지역에 대해 중앙은 협력적으로 정책을 지원하는 특징이 있었다.

6장에서는 종래의 저출산 고령화 시책 위주의 인구·사회학적 접근의 정책기조에서 벗어나 지역의 인구 유지와 인구 창출을 위한 매력 창출이라는 지역개발적 접근으로의 이동 내지 통합으로의 정책 전환 아래, 이를 추진하기 위한 시책들을 제시하고 있다.

지방소멸을 방지하기 위한 시책은 인구, 경제, 공간, 융복합, 제도 혁신의 다섯 가지 분야에서 지방소멸 지역이 선택, 추진할 수 있는 주요한 시책들을 개발, 제시하고 있다. 이는 지방소멸 지역의 특색에 입각한 지역의 자율성을 강화하기 위한 취지이다.

정책의 효과를 창출하기 위해서는 중앙정부나 지자체 혼자서는 감당할 수 없다. 중앙정부의 경우도 어느 일방의 부처 하나로서는 정책의 효과를 달성할 수 없다. 지방소멸의 원인이 다면성을 띠고 있기 때문이다. 그래서 중앙부처-지자체뿐 아니라 민간, 다양한 부

• SUMMARY

처가 협력하는 통합적 추진체계를 새롭게 구축, 제시하고 있다.

또 지방소멸 위기의 국가적 중요성을 고려하여 보다 안정적이고 증가된 지방소멸 특별 재원을 설치, 운영할 것을 제시하고 있으며, 현재의 지방소멸 위기지역에 대한 지원 등을 규정하고 있는 「국가균형발전특별법」의 미흡한 점을 수정하기 위해 ‘지방소멸대응특별법’을 신속히 제정할 것을 제안하고 있다.



차 례

CONTENTS

제1장 서론 1

제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	6
제2절 연구의 범위와 방법	7
1. 연구의 범위	7
2. 연구의 방법	8
제3절 선행연구와 본연구의 차별성	11
1. 선행연구 현황	11
2. 본 연구와의 차별성	14

제2장 지방소멸에 대한 이론적 논의 17

제1절 지방소멸 대응의 중요성	19
1. 지역 측면	19
2. 국가 측면	25
제2절 지방소멸의 개념 및 특성	28
1. 지방소멸과 공간의 사용	28
2. 지방소멸의 개념 및 특성	32
3. 소멸 지역의 측정 및 선정	46
제3절 지방소멸의 원인 및 대응	52
1. 지방소멸의 원인	52
2. 지방소멸의 대응	58
제4절 지방소멸 논의의 비판, 성과, 한계	64
1. 비판	64
2. 성과와 한계	65

제3장 지방소멸지역 선정 및 특성 분석 **67**

제1절 분석 개요	69
1. 지방소멸 지표의 구성	69
2. 지방소멸종합지수의 산출	75
제2절 지방소멸지역 선정	80
1. 선정 기준	80
2. 선정 결과	81
제3절 지방소멸지역의 실태 및 특성	84
1. 지방소멸지역의 실태	84
2. 지방소멸지역의 특성	95
제4절 분석의 시사점	105

제4장 국내 사례분석 **107**

제1절 분석의 개요	109
제2절 경남 함양군	110
1. 지역 개요	110
2. 사업 추진배경	114
3. 세부 추진내용	116
4. 정책 추진체계 및 지원체계	121
제3절 전남 고흥군	124
1. 지역 개요	124
2. 시책의 필요성과 배경	127
3. 시책 세부내용	130
제4절 정책적 시사점	145

제5장 지방소멸 대응 국내·외 정책분석 151

제1절 한국	153
1. 저출산·고령사회 대응	153
2. 인구감소문제 대응	155
3. 인구감소지역 지원사업	163
제2절 일본	169
1. 저출산·고령사회 대응	169
2. 지방창생정책	175
3. 과소지역발전지원정책	188
4. 인구급감지역의 특정정책	197
5. 지방판 창생정책	201
제3절 독일	218
1. 인구감소문제	218
2. 인구감소 대응 정책	220
제4절 정책적 시사점	229

제6장 지방소멸 대응전략의 개발 231

제1절 기본방향	233
제2절 정책목표와 전략	244
1. 정책목표	244
2. 추진전략	246
제3절 추진과제	253
1. 인구 활력	253
2. 경제 활력	264

• CONTENTS

3. 공간·장소 활력	271
4. 융·복합 혁신	278
5. 제도 혁신	284
제4절 추진체계	289
1. 기본방향	289
2. 주체의 역할	291
3. 통합적 추진체계 구축	299
제5절 자원 지원 및 제도개선	304
1. 자원 지원	304
2. 제도개선	311
참고문헌	317
부록	322
Abstract	347



표목차

〈표 1-1〉 연구의 방법	10
〈표 1-2〉 주요 선행연구	12
〈표 2-1〉 2021년도 대학총원율	22
〈표 2-2〉 기존의 지방소멸과 관련된 개념	36
〈표 2-3〉 발의 된 지방소멸·인구소멸 위기지역 자원특별법의 지방소멸위기 지역 정의	37
〈표 2-4〉 축소도시의 개념	38
〈표 2-5〉 한계화 수준에 따른 마을의 구분	39
〈표 2-6〉 지방소멸 지역의 측정지표와 방법	48
〈표 2-7〉 지방소멸지역 측정 부문 및 구성지표	50
〈표 2-8〉 인구이동에 영향을 주는 압출-흡인 요인	53
〈표 2-9〉 거시적 차원의 지역간 인구이동	55
〈표 2-10〉 홋카이도 인구감소 시정촌의 인구이동 영향	59
〈표 2-11〉 인구증감의 진단과 대응 시나리오	60
〈표 2-12〉 선행연구의 제시 시책(국책연구원)	62
〈표 2-13〉 선행연구의 제시 시책(시도연구원)	63
〈표 3-1〉 지방소멸지역 선정기준 비교	70
〈표 3-2〉 지방소멸지역 선정 지표(안)과 법적 요건의 관련성 검토	73
〈표 3-3〉 지방소멸 지표 후보군 간 상관관계	73
〈표 3-4〉 지방소멸지역 선정을 위한 최종 지표 및 산출식	74
〈표 3-5〉 지방소멸종합지수 산출을 위한 가중치 결과	78
〈표 3-6〉 행정구역별 지방소멸종합지수 기초통계	78
〈표 3-7〉 지방소멸 위기지역 현황	82
〈표 3-8〉 선정지역의 시·군·구 현황	83
〈표 3-9〉 지방소멸 위기지역의 총인구(2020)	84
〈표 3-10〉 도시 규모별 지방소멸 위기지역 현황(2020)	85

• CONTENTS

〈표 3-11〉 지방소멸 위기지역의 면적(2020)	86
〈표 3-12〉 지방소멸 위기지역의 인구밀도(2020)	86
〈표 3-13〉 지방소멸 위기지역의 인구변화(2001~2020)	87
〈표 3-14〉 지방소멸 위기지역의 인구변화(2016~2020)	88
〈표 3-15〉 지방소멸 위기지역의 고령화 비율(2020)	89
〈표 3-16〉 지방소멸 위기지역의 유소년비율(2020)	90
〈표 3-17〉 지방소멸 위기지역의 조출생률(2019)	90
〈표 3-18〉 지방소멸 위기지역 인구의 자연적 증감과 사회적 증감(2020)	91
〈표 3-19〉 지방소멸 위기지역의 청년순이동률(2020)	92
〈표 3-20〉 지방소멸 위기지역의 주간인구(2020)	93
〈표 3-21〉 지방소멸 위기지역의 재정자립도(2020)	94
〈표 3-22〉 인구변화에 대한 자연적 증감량과 사회적 증감량 상관분석 결과	95
〈표 3-23〉 인구의 자연적·사회적 증감의 영향도 점수 산정기준	96
〈표 3-24〉 인구변화 영향도에 따른 유형 구분	97
〈표 3-25〉 자연적·사회적 요인에 의한 강원도 18개 시·군의 인구변화량('01년 대비 '20년) ..	98
〈표 3-26〉 자연적·사회적 증감에 따른 강원도 시·군별 인구변화 영향도('01년 대비 '20년) ·	100
〈표 3-27〉 강원도 18개 시·군별 순유입 인구 현황(2020년 기준) ❶	103
〈표 3-27〉 강원도 18개 시·군별 순유입 인구 현황(2020년 기준) ❷	104
〈표 4-1〉 함양군의 인구구조 및 인구의 자연적 증감 현황(2000~2020년)	112
〈표 4-2〉 함양군의 인구이동 특성(2000~2020년)	114
〈표 4-3〉 농촌 유토피아 1단계 사업 현황	116
〈표 4-4〉 고흥군 연령별 인구구조와 인구증감 요인 변화	126
〈표 4-5〉 전국 고령인구비율 상위 10개 지자체 현황(2021년 4월 기준)	128
〈표 4-6〉 고흥군 청년발전 기본 조례에서 밝히고 있는 청년정책의 기본 방향	131
〈표 4-7〉 '명문학교 육성을 위한 5개년 계획' 세부 시책 내용	137
〈표 4-8〉 고흥군 고령사회 분야 인구 정책	141

〈표 5-1〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 연차별 소요자원 추계(잠정)	155
〈표 5-2〉 지방소멸 위기 대응 관련 발의 법안별 주요 내용	161
〈표 5-3〉 인구감소지역 통합지원사업의 연도별 사업비 및 선정 지자체(2017~2021년)	164
〈표 5-4〉 인구감소지역 통합지원사업의 5가지 유형별 주요 내용(2018년)	165
〈표 5-5〉 인구감소지역 프로그램 지원사업의 선정 지자체 및 사업 내용(2020년)	167
〈표 5-6〉 제1기 마을·사람·일자리 창생종합전략(2015~2019)의 4가지 기본목표 및 주요 시책	179
〈표 5-7〉 제2기 창생종합전략의 정책목표 및 추진시책	183
〈표 5-8〉 제1기와 제2기 창생종합전략의 기본목표와 성과지표(KPI) 비교	187
〈표 5-9〉 제2기 창생종합전략의 횡단적 목표의 성과지표(KPI)	187
〈표 5-10〉 「과소지역의지속적발전지원에관한특별조치법」과 과거 과소지역 4법의 개요	189
〈표 5-11〉 과거 과소지역 4법에 규정된 과소지역 선정 기준	189
〈표 5-12〉 「과소지역의지속적발전지원에관한특별조치법」에 규정된 과소지역 선정 기준	191
〈표 5-13〉 「과소지역의지속적발전지원에관한특별조치법」 제정 전 과소지역	192
〈표 5-14〉 일본의 과소지역 시·정·촌 현황(2021년 4월 1일 기준)	193
〈표 5-15〉 과소대책사업체의 대상 사업	196
〈표 5-16〉 제2기 도카마치시 지방창생 종합전략의 기본목표별 방향 및 시책	205
〈표 5-17〉 ‘제2기 도카마치시 지방창생 종합전략’ 기본목표 1에 대한 중요업적평가지표(KPI)와 목표수치	209
〈표 5-18〉 ‘제2기 도카마치시 지방창생 종합전략’ 기본목표 2에 대한 중요업적평가지표(KPI)와 목표수치	212
〈표 5-19〉 ‘제2기 도카마치시 지방창생 종합전략’ 기본목표 3에 대한 중요업적평가지표(KPI)와 목표수치	215
〈표 5-20〉 ‘제2기 도카마치시 지방창생 종합전략’ 기본목표 4에 대한 중요업적평가지표(KPI)와 목표수치	217
〈표 6-1〉 저출산·고령화 대응과 인구감소지역 대응 정책의 차이	236
〈표 6-2〉 일본 지방창생의 부처간 협력(제1기 정책)	243

• CONTENTS

〈표 6-3〉 지방소멸 방지정책의 가치	245
〈표 6-4〉 국내 주요 연구의 제시 전략	248
〈표 6-5〉 일본 지방창생의 제시 전략	248
〈표 6-6〉 추진전략의 부문 설정	249
〈표 6-7〉 새로운 인구의 유입 및 정착 촉진(인구 활력 예시)	254
〈표 6-8〉 경북 도시청년시골파견제의 지원금 구성	256
〈표 6-9〉 일본의 지역부흥협력대	257
〈표 6-10〉 관계인구 활용 인구흐름 강화시책의 단계	259
〈표 6-11〉 화천군 생애 전(全) 단계 지원사업	263
〈표 6-12〉 인구 유입의 토대인 소득·일자리 창출(경제 활력 예시)	265
〈표 6-13〉 향토자원의 활용 유형	270
〈표 6-14〉 공간 플랫폼의 유형화	272
〈표 6-15〉 인구 유입의 고품질 매력적인 공간 및 장소 창출(공간 활력 예시)	273
〈표 6-16〉 스마트 빌리지(Smart Village) 구축 전략	275
〈표 6-17〉 사업의 내용 주제 지역간의 연계, 협력(융·복합 혁신 예시)	279
〈표 6-18〉 Player 모델 비교	283
〈표 6-19〉 소멸 방지 규제 및 시책 도입(제도혁신 분야 예시)	285
〈표 6-20〉 독일 노르트라인-베스트팔렌 주의 복수 주소 도입의 지역별 인구변화	287
〈표 6-21〉 일본 지방창생의 부처간 협력	290
〈표 6-22〉 추진체계 구축의 기본방향	290
〈표 6-23〉 인구감소지역의 법률적 규정	293
〈표 6-24〉 군특법의 인구감소지역 관련 행안부 사무	294
〈표 6-25〉 인구감소지역 시책 지원 관련 부처(예시)	296
〈표 6-26〉 지자체 인구 활력 계획(예시)	298
〈표 6-27〉 인구감소지역 통합지원사업의 연도별 사업비 현황(2017~2021년)	304
〈표 6-28〉 「지방자치단체 기금관리기본법」 일부개정(안)	313
〈표 6-29〉 지방자치법 규정의 지방소멸위기 고려 특례 규정	315
〈표 6-30〉 정책 지원 및 시책추진 가이드라인 포함내용(예시)	316



그림목차

CONTENTS

〈그림 1-1〉 지방소멸과 국가의 위기	5
〈그림 1-2〉 연구의 구성과 흐름	15
〈그림 2-1〉 일본 시코쿠 나고로 마을	20
〈그림 2-2〉 대학입학 정원과 입학 인원 추계현황	22
〈그림 2-3〉 2021년 권역별 대학총원을	23
〈그림 2-4〉 일본 히로시마의 쇼핑 난민을 위한 이동식 상점	24
〈그림 2-5〉 지역 인구감소의 영향 매카니즘	24
〈그림 2-6〉 지방소멸과 국가인구감소, 국가 경제의 관계	25
〈그림 2-7〉 수도권외의 국가경제에 대한 기여도	26
〈그림 2-8〉 인구의 수도권 집중	27
〈그림 2-9〉 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역 집중도 변화(미국)	30
〈그림 2-10〉 Spiky World와 고용, 인구	30
〈그림 2-11〉 2015~2020 수도권과 비수도권의 사업체(좌) 및 종사자(우) 증가율	31
〈그림 2-12〉 일본의 지방소멸 지역	33
〈그림 2-13〉 마을 한계화의 3단계 과정	42
〈그림 2-14〉 마스다 히로야의 인구감소 3단계	43
〈그림 2-15〉 인구 유출의 매카니즘	43
〈그림 2-16〉 세계의 공간적 집중도	44
〈그림 2-17〉 2010~2020 국내 인구이동 현황	44
〈그림 2-18〉 2018년과 2020년 권역간 인구이동	45
〈그림 2-19〉 2010년과 2020년 권역간 인구이동	46
〈그림 2-20〉 발전지역과 저발전지역의 사회적 인구이동 특성	56
〈그림 2-21〉 저발전 지역의 인구와 사회적·자연적 증감의 관계	56
〈그림 2-22〉 시·군·구 인구밀도와 출산율의 상관관계(2019년)	57
〈그림 2-23〉 지방소멸의 악순환 구조	58
〈그림 2-24〉 인구 영향의 강도와 대응 시책의 관계	60

• CONTENTS

〈그림 2-25〉 잘못된 정책적용의 개념도	61
〈그림 3-1〉 지방소멸지역 지표 선정의 접근	69
〈그림 3-2〉 전국의 지방소멸종합지수 분포	79
〈그림 3-3〉 229개 시·군·구 지방소멸종합지수 분포	80
〈그림 3-4〉 행정구역별(시·군·구) 지방소멸종합지수 분포	81
〈그림 3-5〉 지방소멸 위기지역 분포	83
〈그림 3-6〉 행정구역별 인구 비율(2020)	84
〈그림 3-7〉 도시 규모별 지방소멸 위기지역 현황(2020)	85
〈그림 3-8〉 행정구역별 면적 비율(2020)	86
〈그림 3-9〉 행정구역별 인구밀도(2020)	87
〈그림 3-10〉 행정구역별 연평균 인구변화(2001~2020)	87
〈그림 3-11〉 행정구역별 연평균 인구변화(2016~2020)	88
〈그림 3-12〉 행정구역별 고령화비율(2020)	89
〈그림 3-13〉 행정구역별 유소년비율(2020)	90
〈그림 3-14〉 행정구역별 조출생률(2019)	91
〈그림 3-15〉 행정구역별 자연적 증감과 사회적 증감(2020)	92
〈그림 3-16〉 행정구역별 청년순이동률(2020)	93
〈그림 3-17〉 행정구역별 주간인구 비율(2020)	93
〈그림 3-18〉 행정구역별 재정자립도(2020)	94
〈그림 3-19〉 인구변화에 대한 자연적 증감량과 사회적 증감량 간의 상관성	96
〈그림 3-20〉 인구변화 영향도 산출 예시	97
〈그림 3-21〉 자연적·사회적 요인에 의한 강원도 시·군의 인구변화량	99
〈그림 3-22〉 인구변화 영향도에 따른 유형 구분 결과(강원도 18개 시·군)	101
〈그림 3-23〉 권역별(거점도시+주변지역) 인구이동(순유입) 현황(2020년 기준)	102
〈그림 3-24〉 강원도 18개 시·군별 순유입 인구 현황(2020년 기준)	103

〈그림 4-1〉 함양군의 위치와 행정구역 현황	110
〈그림 4-2〉 함양군의 인구변화 추세(1970~2020년)	112
〈그림 4-3〉 서하초등학교 모습	115
〈그림 4-4〉 서하초 매입형 임대주택 1차(12호) 사업대상지	117
〈그림 4-5〉 서하초 매입형 임대주택	118
〈그림 4-6〉 매입형 임대주택의 특화설계	119
〈그림 4-7〉 함양 청년레지던스 플랫폼 조감도	120
〈그림 4-8〉 함양군 농촌 유토피아 사업 단계별 추진계획	121
〈그림 4-9〉 함양군 농촌 유토피아 추진체계	122
〈그림 4-10〉 전남 고흥군 위치와 행정구역	124
〈그림 4-11〉 고흥군 시기별 인구변화 추이	126
〈그림 4-12〉 '고흥군 청년발전 기본 조례' 관련 군수의 업무 사항	130
〈그림 4-13〉 '고흥군 청년발전 기본 조례'의 목표와 방향성	132
〈그림 4-14〉 고흥군 인구정책 목표 일람	134
〈그림 4-15〉 전남 고흥군 출산장려금 관련 언론보도	135
〈그림 4-16〉 2019년 '고흥애 선다방' 프로젝트	136
〈그림 4-17〉 서울시 강서구 내발산동에 위치한 고흥학사	140
〈그림 4-18〉 고흥군 귀농귀촌 행복학교 5기 수료 기념 사진	142
〈그림 5-1〉 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 정책체계도	154
〈그림 5-2〉 일본의 출생수 및 합계특수출산율의 변화추이(1947~2019년)	169
〈그림 5-3〉 일본의 총인구 및 인구구조 추이와 전망	170
〈그림 5-4〉 일본 저출산·고령화 대응 정책의 연혁(2017.12.~2021.2.)	174
〈그림 5-5〉 일본의 인구추이 및 장래인구 전망(1960~2160년)	176
〈그림 5-6〉 일본의 인구증감지역과 무거주지역화 전망(1960~2160년)	176
〈그림 5-7〉 마을·사람·일자리 창생정책의 추진경위	177
〈그림 5-8〉 일본 마을·사람·일자리 창생본부의 추진체계	178

• CONTENTS

〈그림 5-9〉 제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략의 정책목표	183
〈그림 5-10〉 관계인구 개념도	186
〈그림 5-11〉 과소지역의 지속적 발전 시·정·촌계획 등 책정 흐름도	194
〈그림 5-12〉 특정지역만들기 사업 협동조합 제도와 관련 시책과의 관계	199
〈그림 5-13〉 특정지역만들기 사업 협동조합에 대한 시·정·촌 및 도·도·부·현의 지원	201
〈그림 5-14〉 일본 니가타현 및 도카마치시의 지리적 위치	202
〈그림 5-15〉 도카마치시의 연령대별 추계인구(1920~2065년)	202
〈그림 5-16〉 도카마치시의 연령대별 추계인구 비중(1960~2065년)	203
〈그림 5-17〉 도카마치시의 출생자·사망자 수 변화 추이(1985~2018년)	203
〈그림 5-18〉 도카마치시의 전입·전출 수 변화 추이(1985~2018년)	204
〈그림 5-19〉 도카마치시의 합계출산율과 출생수 변화 추이(1995~2018년)	204
〈그림 5-20〉 독일의 인구피라미드 변화 추이(1990년, 2020년, 2050년)	219
〈그림 5-21〉 도시재개발(Stadtumbau Ost) 정책사업 실행 대상지 현황	221
〈그림 5-22〉 Prenzlau 시청 앞 광장 개선 사업(좌)과 Prenzlau 시의 Markberg 주거단지 철거 사업(우)	223
〈그림 5-23〉 도심의 역사성과 장소성 회복을 위한 Aufwertung 수법	224
〈그림 5-24〉 대규모 주거단지의 빈집의 철거 및 도시 재구조화의 Rueckbau 수법	225
〈그림 5-25〉 Rueckbau 수법의 적용 전·후 비교	226
〈그림 5-26〉 ‘도시재개발-동독 사업’(Stadtumbau Ost)의 추진과정	227
〈그림 6-1〉 지방소멸지역과 대도시 등의 인구증감 현황	234
〈그림 6-2〉 지방소멸 지역의 정책 처방의 문제 현황	235
〈그림 6-3〉 지방소멸 방지정책 대상 지역과 인구사회정책 대상 지역	237
〈그림 6-4〉 매력도와 지방소멸 지역 인구의 관계	238
〈그림 6-5〉 지역 주도의 자율적 시책 추진	239
〈그림 6-6〉 지방소멸 정책 대상자 비율	242
〈그림 6-7〉 인구감소지역 통합지원 사업의 내용	243

〈그림 6-8〉 지방소멸 방지전략의 목표	245
〈그림 6-9〉 일자리, 교육 등 매력 요소와 인구 이동의 선순환 구조	246
〈그림 6-10〉 유입 및 정착 대상의 정주 및 관계 인구	250
〈그림 6-11〉 추진전략의 구성	251
〈그림 6-12〉 지방소멸 방지 정책	252
〈그림 6-13〉 도시청년시골파견제 대표 사례 문경시 화수현	257
〈그림 6-14〉 관계인구의 유형화	258
〈그림 6-15〉 전국 폐교 현황	260
〈그림 6-16〉 서하초등학교	261
〈그림 6-17〉 학부모 임대주택	261
〈그림 6-18〉 도쿠시마현 가미야마정의 위성 오피스	267
〈그림 6-19〉 전남 구례 자연드림파크	269
〈그림 6-20〉 지역상생형 일자리 사례	269
〈그림 6-21〉 서울시 추진 넥스트로컬 시책	271
〈그림 6-22〉 서천군 살기술학교	277
〈그림 6-23〉 공간 플랫폼 개념도	277
〈그림 6-24〉 지방소멸지역과 그 외 지역의 재정자립도	278
〈그림 6-25〉 영국의 생활기본서비스 유형	281
〈그림 6-26〉 영국 생활기본서비스 시책 장점	282
〈그림 6-27〉 일본 정주자립권 구상	284
〈그림 6-28〉 일본 지방창생의 RESAS	295
〈그림 6-29〉 일본 지역창생정책의 지자체 시책 선택 방식	299
〈그림 6-30〉 주체의 역할에 따른 통합적 추진체계 구축	300
〈그림 6-31〉 단기적 추진체계	301
〈그림 6-32〉 중기 추진체계	303
〈그림 6-33〉 지방소멸대응기금의 운용 절차	306
〈그림 6-34〉 지방소멸대응기금조합의 구성(안)	307

• CONTENTS

〈그림 6-35〉 지방소멸대응기금의 기본 원칙	308
〈그림 6-36〉 2020년 시·도별 재정자립도 현황	310
〈그림 6-37〉 인구감소지역 추진사업과 재원회계 불일치	312



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제3절 선행연구와 본연구의 차별성



국가위기 대응을 위한
지방소멸 방지전략의 개발

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

우리나라 인구의 문제는 두 가지 관점에서 파악할 수 있다. 하나는 인구의 양적 측면이며, 다른 하나는 인구의 불균형 측면이다. 인구의 양적 측면에서 가장 큰 문제는 우리나라 전체 인구가 감소하는 것이라고 할 수 있다. 2020년 합계출산율 0.92, 21년 합계 출산율 0.84로 우리나라가 세계에서 가장 적은 출산율을 보이면서 출생자에 비해 사망자가 더 많은 인구의 데드크로스 상황이 발생하고 있다. 인구 불균형 측면의 문제는 다시 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 인구구조 상의 불균형 문제로, 고령인구가 점점 더 많아지는 것이며, 다른 하나는 지역 간의 인구 불균형 문제로 특정 지역으로 인구가 집중되는 것, 반대로 특정 지역의 인구가 감소하는 것이라고 할 수 있다.

지역간 인구의 불균형 문제의 가장 대표적인 지방소멸이라고 할 수 있다. 지방소멸을 가장 잘 대변해주고 있는 말이 이제 “우리나라의 두 번째 분단”이 일어나고 있다는 것이다.¹⁾ 비수도권에 비해서 인구, 경제력 등이 집중되고 있는 수도권의 불균형 발전을 두고 6.25 이후의 남북 분단에 이어서 이제 두 번째 분단이 일어나고 있다는 것이다. 일자리, 취업, 주택, 교육 문제를 비롯해 우리 사회의 거의 모든 문제가 수도권 일극 집중과 연관이 있다고 해도 과언이 아니다. 수도권 지역은 일자리, 주택, 교통 인프라 등 지역발전의 거의 모든 요소가 집중되어 있는 반면, 비수도권 지역, 특히 지방은 산업이 쇠퇴하고 일자리가 부족해지고 있으며, 교통 및 문화인프라 등도 부족한 상황이다.

청년을 포함해서 다수의 사람들이 일자리와 교육 등의 기회를 찾아 수도권으로 몰려들

1) “두 번째 분단”이라는 관점에서 경향신문은 21년 10월 6일부터 10회의 걸쳐 지방소멸 기획 기사를 다루고 있다. 보다 자세한 내용은 경향신문 참조.

고 있다. 특히 청년의 경우, 취업·주거난으로 인해 결혼과 출산은 엄두도 내지 못하고 있다. 사정이 이러한데도 불구하고 안 그래도 과밀인 수도권에 다시 수십조 원을 투자해서 광역급행철도(GTX)와 신도시 등의 건설에 투자하고 있기도 하다.²⁾

지방소멸의 징후는 여러 곳에서 확인할 수 있지만, 국내 30대 그룹 중 본사 입지 상황을 보아도 그것을 확인할 수 있다. 30대 그룹 가운데 본사가 지방인 기업은 포스코(경북 포항), 현대중공업(울산), 카카오(제주), 하림(전북 익산) 4개뿐이다. 삼성중공업, 현대중공업, 두산중공업, SK케미칼, 한화테크윈 등은 이미 판교 등으로 R&D 기능을 옮기고 있다. 연구소뿐 아니라 대기업의 제조 공장마저 지방을 떠나 수도권으로 향하고 있다.³⁾ 포스코 및 광양항만공사 등 우수한 일자리에 취직한 청년의 경우도 서울에 발령이 나지 않는다고 해서 직장을 포기하기도 한다.⁴⁾ 그 결과 판교, 기흥에는 DMZ에 버금가는 관참은 일자리의 ‘취업 남방한계선’이 그어지고 있다. 전국의 관점에서 보면 비수도권이 새롭게 성장하는 대신 수도권만이 팽창을 하고 있는 셈이다.

수도권으로 인구를 흡인하는 수도권의 팽창은 지방소멸을 심화하는 요인이 되고 있기도 하다. 대표적으로 21년도 신입생 모집에서 지방대학의 충원율은 89.2%에 그쳐서 입학 정원의 90%도 넘기지 못하는 사태가 벌어지고 말았다(교육부, 2021). 그에 따라 비수도권 지역의 폐교도 증가하고 있다. 2000년 이후 폐교한 대학 대부분을 지방이 차지하고 있다.⁵⁾

이런 상황과 맞물려 우리나라의 출산율도 쪼글쪼글하다. 2020년 우리나라는 세계 최저수준의 출산율(0.84명)을 기록했다. 우리나라의 출산율은 경제협력개발기구(OECD) 회원국의 평균(1.63명)에도 미치지 못할 뿐 아니라 초(超)저출산의 기준인 1.3명보다도 훨씬 낮은 수치이다. 전쟁을 빼고 세계 어느 나라에서도 유례를 찾아볼 수 없는 상황이다.⁶⁾

2) 지방에 거주하는 상당수 사람들은 “GTX처럼 국민의 세금으로 투자하는 수도권 광역 고속 철도망에 대해 동의해준 바가 없다”면서 불만을 하고 있기도 하다.

3) 본사와 공장이 경기 이천으로 이른바 ‘기흥 라인’ 외곽이었던 SK하이닉스가 2019년 120조 원 규모의 공장을 용인에 짓기로 한 것은 결정타였다고 할 수 있다.

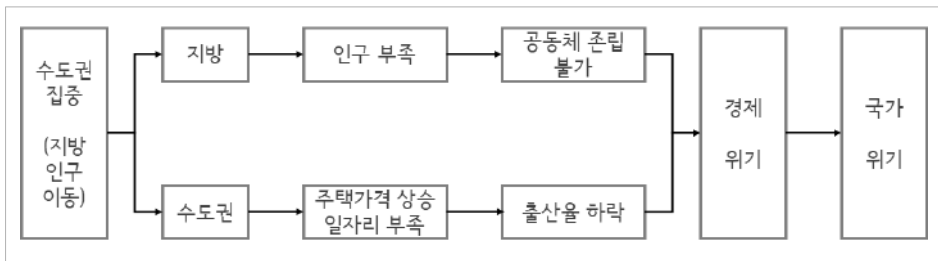
4) 경쟁률이 엄청난 국내 대기업인 포스코에 취직을 하면 최소 몇 년은 포항에서 근무를 하는데 나중에 서울로 발령을 내주지 않는다고 그만두는 사람들이 많다고 하며, 선망의 대상 중의 하나인 공기업인 광양항만공사 같은 경우도 같은 현상이 일어나고 있다고 한다.

5) 교육부가 발표한 21년 전국 “재정지원 제한대학” 18개 가운데 16개가 비수도권에 소재하고 있는 대학이다(교육부, 2021).

엮힌 데 뉘친 격으로 수도권과 지방의 인구 격차도 증가하고 있다. 2019년 12월 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월했지만, 그 추세가 언제 멈출지도 알 수가 없다.

이처럼 지방소멸이 초래하는 폐해가 다방면에 걸쳐 있으며 그것이 막대하다. 그럼에도 불구하고 그동안의 지방소멸에 대한 대응은 적절하지 못한 측면이 많았다. 저출산, 고령화 사회 대응이 지방소멸을 방지해 줄 것이라는 믿음에 가려서 국가 차원에서 이렇다 할만 전략과 대응이 없었다. 지역의 인구감소 문제는 국가적 차원에서 추진하고 있는 저출산 고령화 시책이 성과를 낸다면 이것과 연동해서 자연스럽게 해결될 것이라고 생각했던 것이다. 그러다 보니 성과도 거의 없었다. 출산율을 향상시키면 지방소멸이 방지될 것이라는 잘못된 판단의 결과 지방소멸이라는 초라한 성적표를 받아들었다.

그림 1-1 지방소멸과 국가의 위기



이런 상황에서 근자에 들어 심화되고 있는 인구의 수도권 집중이 지방의 존립을 더욱 위협하고 있다. 우리나라의 많은 문제의 해결이 어떻게 하면 지방의 소멸을 방지하는가에 달려있다고 해도 과언이 아닌 상황이 되고 있다. 2021년에 들어 1년 동안 내내 계속해서 지방소멸 대응 법안들이⁶⁾ 발의되고 있는 것도 이를 반영하고 있다. 저출산·고령사회 대책

6) 앞으로 10년 동안 일하는 인구로만 현재의 부산시(337만 명)에 해당하는 인구가 사라질 수 있고, 한국경제연구원에 따르면 2020년 태어난 아이가 40세가 되는 2060년에는 우리나라의 인구가 3,000만 명 아래로 떨어질 수 있다고 한다(중앙일보, 2021.7.7.).

7) 여당은 21년 11월 15일 서영교 의원 등 89명이 공동으로 발의한 “지방소멸대응특별법안”을, 야당은 21년 11월 18일 추경호 의원 등 42명이 공동으로 발의한 “지방소멸위기대응특별법안”을 발의했다(의안정보시스템 참조). 지방소멸 대응 특별법안 마련에 여의원 131명이 발의한 것을 보면 지방소멸 대응의 심각성을 알 수 있다.

중심의 정책, 즉 국가 총인구를 증가시키기 위한 저출산 대응에 의존해서는 지방소멸에 대한 답이 없음을 인식하기 시작한 것이라고 할 수 있다. 지방소멸은 저출산·고령화 대응과 다른 방향과 전략이 필요함을 늦게나마 인식하기 시작한 것이다.

지역의 인구감소를 방지하기 위해 2020년 12월 「국가균형발전특별법」이 개정되었고, 21년 4월에는 동법 시행령이 개정되어 인구감소지역에 대한 지원 규정을 추가하는 진전이 있기도 했다. 그럼에도 불구하고 아직까지 소멸 위기 지역을 어떻게 선정하고, 이들 지역이 어떤 특성을 보유하고 있으며, 어떤 정책을 추진해야 하는지에 대한 밑그림이 개발, 제시되고 있지 못하는 상황이다.

2. 연구의 목적

본 연구는 국가적으로 중요한 과제가 되고 있는 지방소멸을 방지하기 위한 전략을 개발, 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 성과 창출이 미흡할 수밖에 없었던 그동안의 저출산 고령화 대응 전략 위주에서 벗어나 지방소멸 위험을 저감 내지 방지, 해소하고 이들 지역의 인구성장과 활력을 보다 체계적으로 지원할 수 있는 방안을 개발, 제시하는 것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다.

본 연구가 겨냥하고 있는 보다 세부적인 목표는 세 가지라고 할 수 있다. 우선, 현재 국가적인 이슈와 문제가 되고 있고 지방소멸에 대한 개념 등과 관련된 이론적 관점과 수준 등을 명확히 하는 것이다. 엄밀한 의미에서 “지방소멸”이 학문적인 개념이라기 보다는 정책적으로 채택한 용어이다 보니 지방소멸의 존재, 개념, 지방소멸의 원인과 영향 등에 대해 이론적 논의가 명확하지 않은 측면이 상당하기 때문이다.

둘째, 지방소멸 위기 지역을 식별하는 것이다. 이는 지방소멸과 관련된 정책 추진과 지원의 대상이 되는 소멸 위기 지역을 식별·선정하는 것과 관련이 많다.

셋째, 인구감소 지역의 선정기준 개발을 포함해서 이들 지역의 소멸을 방지하기 위한 전략과 방안을 개발할 것이다. 특히 부처 이기주의를 떠나 중앙부처와 지방, 범정부 차원에서 위기 지역을 지원하고 나아가 성과를 창출할 수 있는 종합적인 전략을 개발할 것이다. 아울러, 정책추진을 위한 거버넌스 및 추진체계 구축과 함께 자원, 제도 정비사항 등도 제시할 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위한 본 연구의 범위는 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 먼저, 지방소멸에 대한 그간의 이론적 논의 수준에 대한 검토이다. 이론적 논의를 살펴봄에 있어 지방소멸 논의에 한정하지 않고 이와 유사한 개념인 축소도시, 지역의 인구변동까지 살펴볼 것이다. 그 이유는 이들이 상호 연관성을 지니고 있으며 국내외 연구 경향이 약속은 하지 않았지만, 일종의 유행처럼 특정 기간 동안에는 쇠퇴도시에 대한 연구를, 그다음은 지방소멸에 대한 연구를 하는 등 ‘연구의 시간적 경향성’을 지니고 있기 때문이다. 지방소멸과 관련된 보다 넓은 범위의 이론을 조망함으로써 보다 온전하고 포괄적인 관점에서 지방소멸의 개념과 지방소멸 지역의 식별뿐 아니라 지방소멸의 원인과 영향, 지방소멸 대응 시책에 이르기까지 보다 의미 있는 시사점을 얻을 수 있기 때문이다.

둘째, 정책적 시사점을 도출하기 위한 국내외 지방소멸을 방지하기 위해 제도나 시책을 검토한다. 국내의 경우 가급적 지방소멸과 관련성을 지니고 있는 시책에 한정할 것이다. 여기에는 정부나 지방자치단체가 추진하고 있는 저출산·고령화 시책, 지방소멸 관련 시책 등이 검토 범위가 될 것이다. 외국의 경우, 보다 넓은 관점에서 시사점을 도출하기 위해 그간의 연구들이 주로 우리보다 앞서서 지방소멸을 경험했던 일본에 치우쳐 있던 데서 벗어나 유럽 등의 지역까지 범위를 확대할 것이다.

셋째, 지방소멸 지역 선정에 있어서는 국가 전체적인 관점에서 볼 때, 과연 소멸을 방지해야 할 공간적 대상이 어디인가의 논쟁이 있을 수 있다. 수도권에 대비한 비수도권의 소멸을 방지하게 할 것인지, 17개 광역지자체 가운데, 수도권과 소멸이 심하지 않은 지역을 제외한 나머지 광역지자체를 대상으로 해야 할 것인지, 아니면 시·군·구가 대상이 되어야 할 것인지 등의 문제가 있다. 심지어 읍면동 단위의 공간인지, 아니면 마을이라는 공간 단위인지 등이 문제가 될 수 있다. 수도권에 대비한 비수도권으로 보기에 비수도권의 단위가 너무 클 뿐 아니라 과연 비수도권의 모든 지역을 소멸지역의 공간적 범주로 간주할

수 없는 문제가 있다. 시·도 단위에서의 소멸지역을 선정하는 것도 시·도 간의 편차뿐 아니라 시·도 내의 시·군·구 간에서도 소멸의 정도가 다양할 수 있기 때문에 정책적 유용성이 떨어진다고 할 수 있다. 물론 읍면동 단위까지 확대해서 소멸지역을 세세하게 선정, 관리하는 방안은 소멸 대상 지역 식별의 구체성을 지닐 수 있는 장점은 있을 것이다. 하지만 우리나라 전체 인구가 감소하고 있고, 이촌향도 등으로 상당수 면 지역의 인구가 이미 줄어든 상황에서 읍면동 지역을 대상으로 소멸지역을 선정하는 것은 정책적 실익이 크지 않을 뿐 아니라 유용성도 떨어질 것이다. 이런 판단 아래, 본 연구에서는 정책적 유용성에 초점을 두고 시·군·구를 공간적 단위로 하여 소멸지역을 선정할 것이다. 이는 개정된 「국가균형발전특별법」과의 정합성도 확보할 수 있는 접근이 된다.

넷째, 지역분석을 토대로 정책개발의 시사점을 추출하기 위해 소멸지역으로 선정된 지역의 인구 등 일반적 특성에 더해, 인구소멸 특성을 분석할 것이다. 여기서는 인구감소에 영향을 미치는 인구의 사회적 증감과 자연적 증감의 지역별 강도뿐 아니라 지역의 인구담기능까지도 식별하는 역할을 한다.

다섯째, 지방소멸 방지전략의 범위는 기본방향과 전략의 프레임을 제시한 후 이를 실현하기 위한 시책 및 사업의 개발뿐 아니라, 부처나 지자체가 관련되는 추진체계, 재원 및 행정지원, 제도개선 등의 내용을 살펴볼 것이다. 특히 지방소멸을 방지하기 위해 추진해야 할 시책을 제시하는 부문에서는 지방소멸 대응 전략이 지자체 각각의 특성과 여건에 따라 다양할 수 있음을 고려하여 가급적 지자체가 기획, 선택할 수 있는 거의 모든 시책을 개발, 제시할 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 이론검토, 통계분석, 국내외 지방소멸 방지 정책분석까지 다양한 방법론을 동원할 것이다. 그렇지만 기본적으로는 그간에 이루어졌던 기존의 지방소멸 관련 연구나 정책보고서 등에서 제시하고 있는 이론 및 대안 등에 대한 종합적인 검토, 비판, 판단을

추출한 후, 본 연구에서 분석한 지방소멸지역의 특성, 대표적인 사례의 시사점, 국내 정책의 한계점 등을 종합한 다음 본 연구의 방안을 개발하는 접근을 취할 것이다.

이런 기초 아래, 문헌 검토에서는 지방소멸의 원인과 실태, 이에 대한 대응 시책 등을 검토한 다음 기존 논의의 한계점 등을 추출할 것이다. 특히, 지방소멸이나 지방소멸과 연관된 쇠퇴도시 등에서 언급하는 지역 인구의 감소, 지방소멸의 정의, 지방소멸의 측정 및 소멸지역의 선정 등에 대한 논의와 한계 등을 비판적으로 검토한 후 본 연구의 준거(準據)로 삼을 것이다.

소멸지역의 선정과 이들 지역의 특성을 밝히는 통계분석에서는 측정 방법의 정확성, 선정의 타당성, 결과의 신뢰성 향상을 위해 인구 및 지방소멸에 관계된 통계 전문가 등을 대상으로 자문을 시행할 것이다. 자문의 초점은 지표 선정뿐 아니라 지표의 가중치, 종합 지수의 산정, 소멸지역 선정의 적합성 등이 될 것이다.

지방소멸 대응 지자체에 대한 사례분석에서는 국내에서 비교적 모범적인 지자체를 대상으로 이들 지역의 시책, 시책의 특성, 정책효과를 발휘하게 하는 요소를 분석하고, 정책적 시사점을 도출할 것이다. 이를 위해 해당 지자체의 홈페이지뿐 아니라 지자체가 발행하는 각종 보고서나 시책 등을 활용한다. 그리고 지자체 시책 담당자에게 유선 등을 통해 필요한 내용을 문의하고 필요한 정보를 확보할 것이다.

국내외 시책을 분석함에 있어서는 해당 국가나 지역의 홈페이지나 유관 정책자료를 참고할 것이다. 이를 통해 지방소멸을 방지하기 위해 일본이나 유럽 등에서 추진하고 있는 정책의 특성과 한계뿐 아니라 본 연구를 위한 정책적 함의를 도출할 것이다.

마지막으로 지방소멸 방지전략을 개발하는 파트에서는 제시하는 대안에 대한 연구자의 주관적 편향과 객관성 결여를 보완하고 대안의 합리성을 보다 강화하기 위해 관련 분야 전문가들의 숙의를 활용할 것이다.

표 1-1 연구의 방법

구분	내용	비고
이론적 검토	- 지방소멸의 개념, 실태, 원인, 처방에 대한 논문, 서적, 정책 보고서 등 분석	- 준거 도출
지방소멸 지역 통계분석	- 시·군·구별 통계 Data 구축 • 인구, 출생, 재정 등 - 지표 가중치 및 종합지수 산출 - 지방소멸 위기 지역 선정 • 전문가 자문, 검증 - 지방소멸 위기 지역 특성 분석	- 지표 선정 지표 가중치, 지수 값 산출
사례지역 분석	- 지방소멸 시책을 비교적 모범적으로 추진하고 있는 지역 대상으로 시책의 특성분석, 시사점 도출	- 모범지역
지방소멸 시책 분석	- 국내 : 부처 자료, 정책 보고서 등 분석 - 외국 : 서적, 홈페이지, 보고서 등 분석	- 시사점 도출
전략 및 시책 개발	- 전문가 숙의 시행 * 지방소멸, 인구정책 관련 전문가 참여	- 총 3회

제3절 선행연구와 본연구의 차별성

1. 선행연구 현황

지방소멸 대응전략 개발과 관련이 있는 선행연구들은 인구학, 보건복지, 고용·노동, 사회학, 도시 및 지역개발 등에서 이루어지고 있다. 그런데 이들의 연구는 각 분야의 목적과 취지, 관심, 그리고 논의의 초점이 다르다. 가령 인구학에서는 특정지역의 인구밀도가 높아지면 출산율이 떨어지게 된다는 식이다(조영태, 2020).

그 가운데 도시 및 지역개발 분야에서의 연구는 크게 ① 쇠퇴 및 축소도시에 관한 연구, ② 지방소멸위험지수 개발과 지역선정에 관한 연구, ③ 지방소멸의 영향요인 연구, ④ 인구감소지역의 대책에 관한 연구, ⑤ 지방소멸 방지를 위한 법률 제정 등 토대 구축에 관한 연구로 구분할 수 있다.

먼저, 축소 및 쇠퇴 도시에 대한 연구들(강은택, 2020; 이희연 외, 2010; 구형수 외, 2010)은 주로 쇠퇴도시의 개념, 쇠퇴도시를 식별하기 위한 지표를 구성해서 쇠퇴지역을 도출한 다음, 이들 지역의 쇠퇴 및 축소 정도, 유형 등을 제시하고 있다.

둘째, 소멸지역을 선정하는 부류의 연구가 있다(마스다 히로야, 2014; 이상호, 2016; 박승규 외, 2017; 정성호, 2019). 소멸지역을 선정하기 위한 지표나 지수 구축⁸⁾을 통해 소멸지역을 선정하고 이들 지역의 특성을 분석하는 것이 주요 내용을 이루고 있다.

셋째, 지방소멸에 영향을 미치는 요소를 파악하는 부류의 연구가 있다(이상림 외, 2018; 유한별 외, 2021; 고문익·김걸, 2021 등). 이들은 주로 회귀분석의 방법을 통해 지방소멸에 영향을 주는 요소를 밝히고 있는데, 여기서 밝힌 요인들은 경제 요소, 인구 요소 등이며, 동시에 이들 요인의 영향력의 경중을 분석하고 있다.

넷째, 인구감소 및 지방소멸에 관한 대책을 연구하는 부류이다(구형수 외, 2016; 박진경 외, 2019; 김현호 외, 2019 등). 이들은 현재 추진하고 있는 정부 시책의 개선방안(김현호 외, 2019)이나 범부처 차원의 종합적인 대책을 위한 법률 제정 방안(박진경 외, 2019), 공간 및 경제, 복지 부문의 대책(구형수 외, 2016) 등을 다루고 있다.

8) 후술하겠지만 소멸지수를 구성하는 방법은 크게 ‘히로야 마스다류의 방법’, ‘이상호 류의 방법’, ‘종합지수화하는 방법’ 등으로 나눌 수 있다.

마지막으로 지방소멸 법제화를 위한 연구가 있다(이소영 외, 2017; 박진경 외, 2020). 이 부류의 연구는 지방소멸 대응을 위한 특별법을 제정해야 할 논거를 개발하고, 제정되는 법률이 담아야 할 내용, 추진체계 등을 다루고 있다.

표 1-2 주요 선행연구

구분	선행연구	연구내용
쇠퇴 도시 / 축소 도시	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 축소도시 주민들의 삶의 만족도에 관한 연구(강은택, 2020) • 연구목적 : 인구변화에 따른 도시별 유형별 거주자 삶의 만족도 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 4가지 유형(지속적 축소도시, 일시적 축소도시, 일시적 성장·안정도시, 지속적 성장·안정도시) • 지속적 축소도시에 거주하는 사람에 비해 일시적 성장·안정도시에 거주하는 사람들의 삶의 만족도가 더 높음
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 도시 내부의 쇠퇴실태와 공간패턴(이희연 외, 2010) • 연구목적 : 도시 내부의 쇠퇴·실태를 분석하는 방법론을 모색한 후, 이를 토대로 도시 내부의 쇠퇴실태를 비교 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 2171 동·읍, 통계분석(지수산출, 유형화, 민감도 분석) • 복합쇠퇴지수 분석 결과 쇠퇴상위 30%에 광역시의 동·읍이 포함된 것으로 미루어, 도시 내부의 쇠퇴가 심각
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 저성장시대의 축소도시 실태와 정책방안(구형수 외, 2010) • 연구목적 : 도시축소실태 및 매카니즘 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 설문, 경로분석 : 전국 78개시를 고착형, 점진형, 급속형 도시로 유형화 • 외국정책 사례조사 • 관련정책 평가 및 개선방안 개발
지방소멸 지역선정	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 지방소멸(마스다 히로야, 2014) • 연구목적 : 지방소멸위험지역 선정, 분석, 방안제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 2010-2040년 동안의 인구 추계, 창성회의 개최 및 의견 수렴 • 20-39세의 젊은 여성의 감소율이 50% 이상인 지역 869개 지방소멸도시 선정
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 지방소멸에 관한 7가지 분석(이상호, 2016) • 연구목적 : 지방소멸위험지수 측정지표 개발 및 지역선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 소멸지수 : 20-23세 여성인구수÷65세 이상 고령자수의 비율 • 89개의 지역이 지방소멸 대상지역 해당
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 강원지역 소멸가능성 연구(정성호·홍창호, 2018) • 연구목적 : 강원도 자체 소멸위험지역 선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 이상호 지수 원용해서 18개 지역 소멸지역 분석 • 춘천, 원주, 화천, 양구 외 모든 지역이 2045년 소멸지역 도출
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구(박승규·이제연, 2017) • 연구목적 : 인구감소지역 측정지표 구축 및 대상지역 선정 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구감소율, 고령인구비율, 생산연령인구비율, 주민세, 재정자립도 적용 • 시뮬레이션에 의해 6가지 대안 도출

구분	선행연구	연구내용
지방소멸 영향요인	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 지역 인구공동화 전망과 정책적 함의(이상림 외, 2018) • 연구목적 : 인구감소에 영향을 미치는 요인 파악 	<ul style="list-style-type: none"> • 이상호 지수 원용해서 지방소멸지역 분석 • 회귀분석 결과 지방소멸에 영향을 미치는 요소는 고용율, 출산율임
지방 소멸 영향 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 한국 지방소멸 요인과 극복 방안 에 관한 연구(유한별 외, 2021) • 연구목적 : 소멸 위험에 영향을 미치거나 지역의 매력도에 영향을 미치는 요인을 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 유치원 수, 혼인 건수, 인구증가율, 유치원 아 수, 문화기반시설 수, 부동산업 종사자 수, 유치원 교원 수, 주택 수가 소멸위험 에 높은 영향 • 경제시설, 문화시설, 의료시설은 지역 매 력도 향상
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 한국의 지방소멸위험에 대한 설명인자 연구(고문익·김결, 2021) • 연구목적 : 지방소멸위험에 대한 설명인자 를 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 250개의 시·군·구 대상 주성분분석, 회귀 분석 • 지방소멸위험지수는 자연적증감률, GRDP, 재정자립도와 강한 양의 상관관계를, 독거 노인가구 비율, 보험료부담 대비 급여비 비율, 기초연금 수급률과 강한 음의 상관 관계
인구 감소 지역 대책	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 지역인구감소 대응을 위한 종합 대책 마련 연구(박진경 외 2019) • 연구목적 : 종합대책 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 균특법 개정 인구감소위기지역 선정방법, 지원내용 등에 대한 조항 신규 설치 • 균특회계 인구 감소지역 전담 계정 설치 및 국고 보조율 인센티브 제공
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발(김현호 외, 2019) • 연구목적 : 인구감소통합지원사업 개선방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구사회정책 대신 지역개발정책으로의 지역인구감소 대책의 패러다임 전환 제시 • 행안부 통합지원사업의 개선방안 제시 및 인구감소지역 법제화 방안 제시
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략(구형수 외, 2018) • 연구목적 : 소멸위기 극복을 위한 정책 로드맵 작성 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토·공간부문, 산업·일자리부문, 출산·양육부문 로드맵 작성 • ‘소멸위기지역특별대책법’ 제정 추진 • 소멸위기지역 지원 특별회계 설치
법률 제정 토대 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 지방소멸대응지역 활력특별법 연구(이소영 외, 2017) • 연구목적 : 지방소멸대응 법률의 내용 및 제정 방안연구 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구, 소득·재정 고려 지방소멸 위기지역 선정 • “인구감소지역활력증진기획단” 구성 • 국가 인구 및 지역활력 종합계획 수립 • 특별법 제정, 특별회계 및 기금설치, 인구 지역활력 교부금 설치
	<ul style="list-style-type: none"> • 과제명 : 지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구(박진경 외, 2020) • 연구목적 : 지방소멸위기 지역지원을 위한 특별법 설치 기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구활력, 경제활력, 공간혁신 방안 개발 • 지방소멸위기지역 활성화 종합계획 수립 • 지방소멸위기지역 지원특별법안 마련, 특별회계설치 및 차등보조, 특례지원 도입

2. 본 연구와의 차별성

지역 소멸과 관련된 연구는 지역쇠퇴나 축소도시 논의에서 지역의 인구감소와 지방소멸에 대한 연구로 흐름이 옮겨오면서 이 분야의 연구가 축적되어 왔다. 하지만 아직까지 본 연구가 주목하는 지방소멸 방지를 위한 전략 개발에 관한 연구는 많지 않은 상황이다.

그나마 본 연구와 관련성이 많은 연구는 지방소멸에 대한 종합적인 조망을 가지고 접근하고 있는 연구(박진경 외, 2019; 김현호 외, 2019)라고 할 수 있겠다. 그런 시도에도 불구하고 이들 연구는 본 연구와 다음의 점에서 차별성을 지니고 있다.

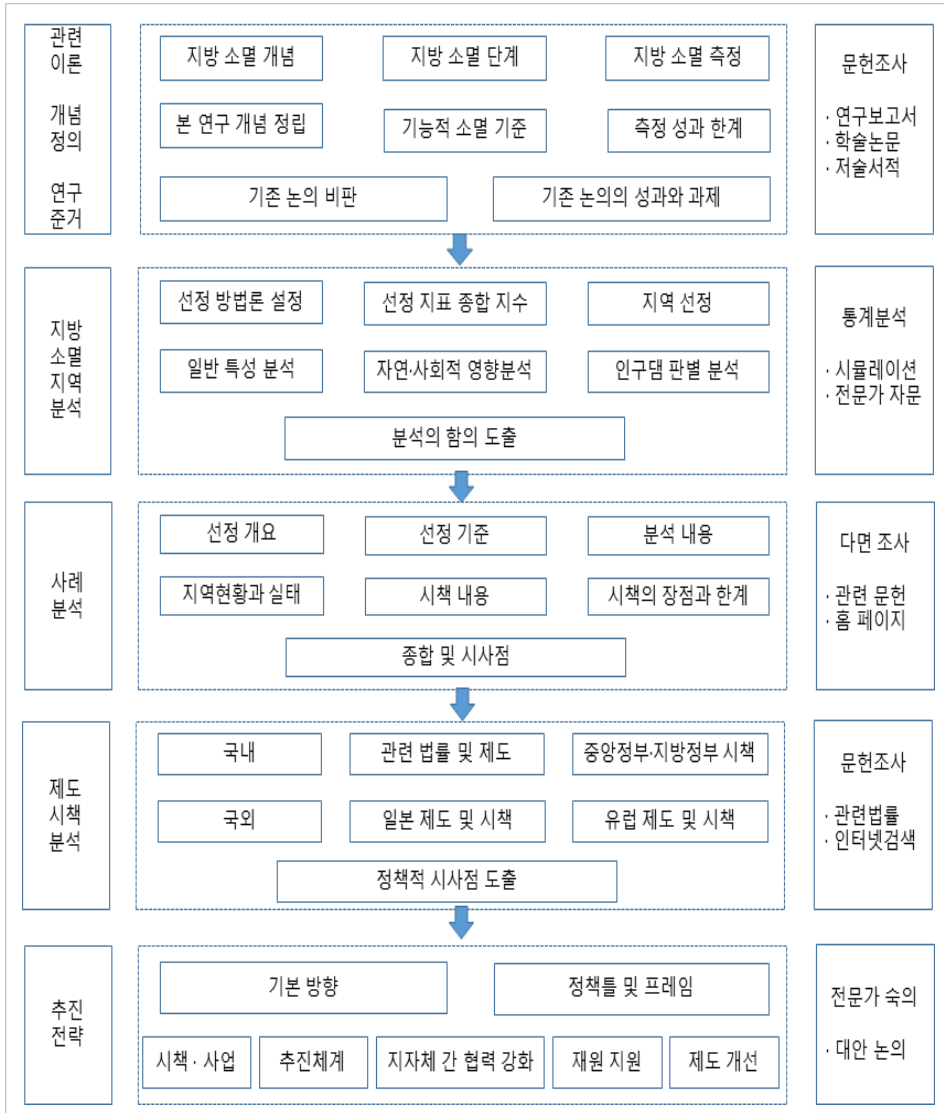
첫째, 지방소멸이나 인구감소위기지역을 식별할 수 있는 기존의 측정지표에 대한 종합적인 검토를 토대로 측정지표를 설정할 뿐 아니라 지역의 분석에 있어서도 기존 연구들이 다루지 않은 개별 지역의 인구변화에 대한 사회적 증감과 자연적 증감의 영향을 식별하고 이를 정책 방안으로 연결시키는 점이다. 또 여기서 한 걸음 더 나아가 광역 단위에서 인구담 기능을 하는 지역을 판별하고 그 정도를 분석할 것이다.


둘째, 기존의 종합적인 대책을 개발하기 위한 연구들이 특별법 제정을 목표로 두고 접근하다 보니 표방하는 바와 달리 종합적인 대안 개발이 부족한 점이 적지 않았다. 본 연구는 기존의 연구가 결여하고 있는 중앙정부뿐 아니라 지자체를 아우르는 포괄적인 정책을 설계하고 이를 달성할 수 있는 사업이나 시책, 자원, 거버넌스, 제도개선 등을 제시하는 점에서 차별성을 지니고 있다.

셋째, 방법론적으로는 기존의 연구가 각 분야에 대한 연구가 주류였던 점을 탈피하고 균특법과 동법의 시행령이 개정되어 정책추진의 토대가 만들어졌음에도 불구하고 정부차원의 종합적인 대책이 아직까지 마련되지 않은 문제점을 해결하기 위한 접근이라는 점에서 기존의 연구와 차별성을 보유하고 있다.

앞서 언급한 내용과 이를 실현하기 위한 방법론에 입각하고, 선행연구와 차별성을 지닌 본 연구는 다음의 내용으로 구성될 것이다. 아울러 본 연구에서 제시하고 있는 방안은 향후 정부가 지방소멸에 대응한 정책과 전략을 설계, 입안하는 데 보다 높은 유용성을 지니게 될 것이다.

그림 1-2 연구의 구성과 흐름





제2장

지방소멸에 대한 이론적 논의

제1절 지방소멸 대응의 중요성

제2절 지방소멸의 개념 및 특성

제3절 지방소멸의 원인 및 대응

제4절 지방소멸 논의의 비판, 성과, 한계



국가위기 대응을 위한
지방소멸 방지전략의 개발

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제2장

지방소멸에 대한 이론적 논의

제1절 지방소멸 대응의 중요성

1. 지역 측면

지방소멸을 가장 극적으로 대변해주는 내용이 몇 년 전 지상파 TV에 방영되었다.⁹⁾ 일본 남부 시코쿠에 자리하고 있는 나고로(天竺) 마을이다. 이 마을 65여 년 전 인구가 350여 명이었으나 이제 겨우 30여 명이 살고 있을 정도로 공동체가 붕괴되었다. 주민이 텅 빈 동네가 싫어서 인형으로 채우고 있다. 지난 12년 동안 마을을 떠났거나 사망한 주민들이 발이나 눈에서 일하는 사람의 모습, 마을에서 버스를 기다리는 사람의 모습, 학교에서 복도에 가득한 학생, 교실에서 공부하고 가르치는 학생과 선생의 모습 등을 인형으로 채워 놓았다.

지방소멸이 가져오는 암울한 상황은 비단 일본에 한정된 것이 아니라 우리나라에서도 이미 사회적인 문제가 되고 있다. 더구나 지방소멸은 이제 해당 지역에 국한된 문제가 아니라 국가 전체적인 문제로 부각되고 있기도 하다.

먼저, 지방소멸로 인한 인구 유출은 해당 지역의 존립 자체를 위협하게 된다. 일본의 사례에서 알 수 있듯이 인구가 줄어들게 되면 지역경제의 활력을 떨어뜨리고 침체시키게 된다(김선기 외, 2016). 생산인구가 감소하고 고령인구가 증가하는 지역은 인적 역량이 저하되어 이것이 지역의 생산성 하락에 영향을 미치게 된다. 이점은 국가라는 공간 단위에서도 예외가 아니다.

이영성(2008)의 연구에 따르면 고령인구가 1% 증가할 때마다 노동자 1인당 생산량은 0.719% 감소한다고 한다. Maestas, Mullen, Powell(2016)은 60세 이상 인구가 10% 증가할

9) MBC(https://imnews.imbc.com/replay/worldreport/3669403_29915.html) 2015년 3월 21일자 뉴스이다. 도시로 떠난 사람들을 그리워하며 마을 주민이 인형 350여 개를 만들었다는 것이다.

때 1인당 GDP 성장률을 5.5%씩 감소시킨다는 연구 결과를 제시하고 있다. 인구감소, 특히 그중에서도 생산가능인구(15~64세)가 줄어들게 되면 지역경제가 위축된다. 2019년 5월 29일 국회예산정책처가 내놓은 「산업동향과 이슈」 보고서에 따르면 65세 이상 고령인구 비율이 늘어난 지역은 GRDP가 줄어든 반면, 생산연령인구의 비율이 늘어난 지역의 GRDP는 증가하고 있음을 밝히고 있다.

그림 2-1 일본 시코쿠 나고로 마을



출처 : https://imnews.imbc.com/replay/worldreport/3669403_29915.html

또 인구가 줄어들게 되면, 가계 소비뿐 아니라 저축률도 감소하고 자본축적도 감소해서 국가경제에 부정적인 영향을 미치게 된다. 고령인구의 증가도 소비를 위축시켜 산업이나 경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.¹⁰⁾

인구감소는 복지와 지역 재정에도 부정적인 영향을 미친다. 스스로 걱정 또는 최저수준의 복지서비스를 향유할 수 있는 사람들은 시장기능을 통해 복지서비스를 조달하지만 그럴 능력이 없는 사람들에 대해서는 정부가 개입해서 주민이 필요로 하는 복지서비스 혜택을 제공하는 것이 바람직하다. 인구감소 특히 고령자의 증가는 여기에 필요한 조세 등을 통한 재원의 확보에 부정적인 영향을 미치는 대신 복지 수요를 증가시키고 결국 이것은

10) 평균 기대수명이 길어짐에 따라 은퇴 후에도 생계를 유지할 수 있는 소득이 필요하지만 고령인구가 쉽게 일자리를 구할 수 없는 경직된 노동시장구조이기 때문에 미래 소득에 대한 불확실성이 매우 높아지고, 소득이 불안정한 고령가구는 소비를 줄일 수밖에 없다고 한다(김선기 외, 2016).

다시 지자체의 복지부담을 가중시키는 결과를 가져올 것이다.¹¹⁾ 특히, 현재의 사회보장제도는 현역 세대가 은퇴 세대를 부양하는 구조를 지니고 있는데 인구가 감소하고 고령화가 심화될수록 청장년층의 조세부담이 증가할 것이다.¹²⁾

인구가 감소하는 지역과 그렇지 못한 지역 간에 삶의 질 격차도 증가할 것이다. 2015년을 기준으로 우리나라에서 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설(어린이집)이 없는 읍면은 412개, 응급의료기관이 없는 군은 10개 등이라고 한다(국가균형발전위원회, 2015). 인구가 급격히 감소하는 지역의 삶의 질 수준이 열악함을 보여주고 있는 수치이다. 그런데 문제는 지역의 인구감소가 유발시킨 교육·의료·보육 등 기본적 생활 여건의 부족이 여기에서 그치지 않고 이것이 다시 인구 유출을 가속시키는 악순환을 초래한다는 것이다.

일본 홋카이도 유바리(夕張)가 대표적인 경우이다(김현호, 2015). 유바리는 과거 30여년간 무리한 지역개발 투자와 방만한 재정 운영을 통해 재정의 회생이 거의 불가능한 지경에 빠지게 되었다. 2006년에는 무려 257억 엔의 적자를 기록했다. 그 결과 2006년 1만 3,000명이던 인구는 2014년 9,000여 명으로 줄었으며 공무원과 의원 수도 대폭 감소했다.¹³⁾ 주민도 적지 않은 고통을 겪고 있다. 초등학교 7개와 중학교 4개가 각각 1개로 통합됐고, 대중교통, 상수도 요금 등 각종 공공요금이 줄줄이 인상되어 많은 사람들이 정돈 고향을 등지고 다른 지역으로 이주해야 했기 때문이다. 지자체가 공공서비스를 제대로 공급할 수 없게 되어 주민들의 삶의 질 하락은 물론이고 보육, 대중교통, 요양, 학교뿐 아니라 심지어 생업조차 위협을 받게 되었다.

지역의 인구감소에 따라 앞으로 지방의 교육기관, 특히 지방대학의 존립이 큰 문제에 직면하게 될 것이다. 대학의 경우, 지난 시간 동안은 학령인구가 대학 입학정원을 초과했었다. 그러다 보니 대학의 경쟁률도 높았다. 특히 2000년대 이전이 그러했으며, 2009년에서 2019년까지도 학령인구가 대학의 정원보다 많았다. 그러나 21년부터는 사정이 달라져서 학령인구가 입학정원보다 적었다(그림 2-2).

11) 향후 복지업무의 지방 이양이 보다 심화되면 지자체의 복지 관련 재정수요가 지금보다 더 증가하여 지방 재정을 압박하게 될 것이다.

12) 생산연령인구(15~64세) 100명에 대한 고령(65세 이상) 인구의 비율인 노년부양비는 2015년 17.5명에서 2065년 108.7명으로 약 3배가 증가할 전망이다(E-나라지표, 2021).

13) 직원 수는 2006년 4월 269명이었던 것을 2007년 4월 140명으로 129명(48%)이 퇴직할 수밖에 없었으며, 2009년 134명, 2010년에는 103명으로 감축할 수밖에 없었다.

그림 2-2 대학입학 정원과 입학 인원 추계현황



출처: 교육부, 대학의 체계적 관리 및 혁신지원 전략, 2021.5.20.

이런 사정이 반영되어 21년은 전국 대학의 모집인원 473,189명 가운데 432,603명이 충원되어 충원율이 91.4%에 머물렀다. 특히, 비수도권 대학의 충원율이 저조하여 충원율이 89.2%로서 90%도 넘기지 못했다. 그 결과 운영이 어려워져서 재정적으로 곤란을 겪는 대학도 증가하게 되었다(교육부, 2021).¹⁴⁾

표 2-1 2021년도 대학충원율

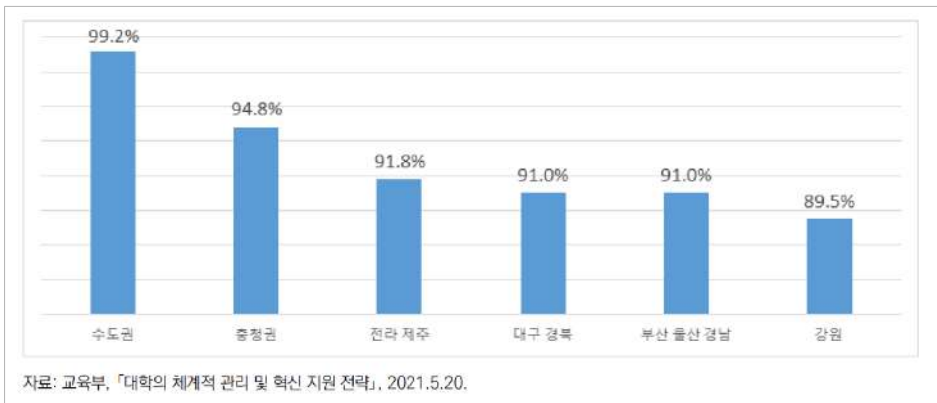
구분	전체			일반대			전문대		
	모집 인원	입학인원 (충원율)	미충원 (미충원율)	모집 인원	입학인원 (충원율)	미충원 (미충원율)	모집 인원	입학인원 (충원율)	미충원 (미충원율)
전국	473,189	432,603 (91.4)	40,586 (8.6)	318,013	301,617 (94.8)	16,396 (5.1)	155,176	130,986 (84.4)	24,190 (15.6)
수도권	190,066	179,938 (94.7)	10,128 (5.3)	122,065	121,036 (99.2)	1,029 (0.8)	68,001	58,902 (86.6)	9,099 (13.4)
비수도권	283,123	252,665 (89.2)	30,458 (10.8)	195,948	180,581 (92.2)	15,367 (7.8)	87,175	72,084 (82.7)	15,091 (17.3)

출처: 교육부, 대학의 체계적 관리 및 혁신지원 전략, 2021.5.20.

14) 2000년대 이후 폐교한 대학이 비수도권에서 20개에 달하고 있으며, 2021년의 경우, 교육부가 발표한 재정지원 제한대학 18개 가운데 16개가 비수도권 대학이다(교육부, 2021b).

권역별로 볼 때도 비수도권의 사정이 좋지 않다. 강원은 89.5%, 부산-울산-경남이 91.0%, 대구-경북이 91.0%, 전라-제주가 91.8%, 충청권 대학의 충원율이 94.8%를 보였다. 서울과 인천, 경기에서 멀어질수록 지방대학의 충원율이 낮았다.

그림 2-3 2021년 권역별 대학충원율



정원을 채우지 못하면 결국 대학의 존립이 위태로워질 수 있다. 그렇게 되면 우선적으로 학생들이 주요 소비자인 지역의 상권이 타격을 입게 된다. 음식 숙박업뿐 아니라 자취나 하숙을 통한 주택 임대료 수입이 감소하고 지역의 소매상, 심지어 지역의 대중교통업까지 연쇄적으로 타격을 받게 된다.

인구감소로 인한 지방대학의 소멸은 여기에서 그치지 않고, 지역 중고등학교 폐교로 이어지고, 지역 상권이 소멸하면서 생활 난민을 발생시키고, 지역 공공서비스가 공급 불가능하게 되고 이것이 다시 추가적으로 인구를 이탈시킬 소지가 있다.

일본 히로시마의 경우, 인구가 감소하면서 상권이 쇠퇴해서 자유롭게 물건을 구할 수 없는 사람들, 이른바 ‘쇼핑 난민’이 늘게 되자 이들을 위한 이동식 상점까지 등장하고 있기도 하다.

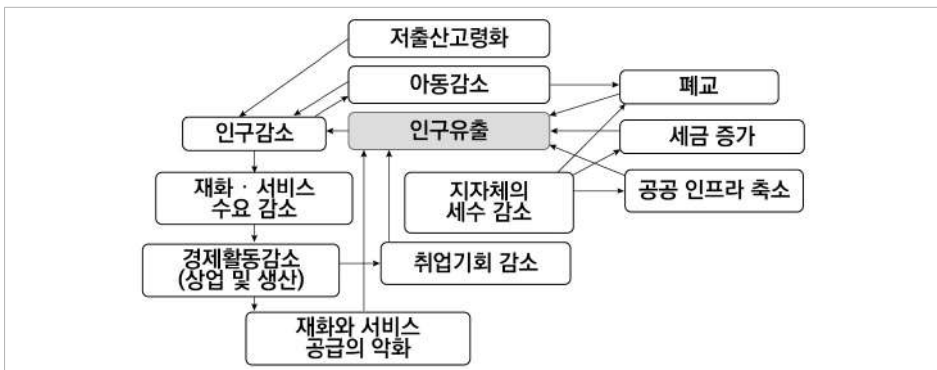
그림 2-4 일본 히로시마의 쇼핑 난민을 위한 이동식 상점



출처: 동아일보, 2121년 3월 14일자

결국 Elis(2008)가 언급하듯이 지역의 인구감소는, 상업 및 경제활동의 위축을 가져오고, 이것이 재화와 서비스에 대한 공급을 약화시킨다. 그리고 이것은 다시 취업 기회의 축소 및 세수 및 공공서비스 감소를 가져오고, 인구유출을 가속화하게 된다. 인구가 줄어들게 되면 소비 위축 → 생산 위축 → 지역 경제 쇠퇴 → 다시 소비 위축 → 생산 위축 → 지역 경제를 쇠퇴시키는 악순환의 '수렁'에 빠지게 되는 것이다.

그림 2-5 지역 인구감소의 영향 매카니즘



출처: Elis, V. (2008). The impact of the ageing society on regional economies. *The demographic challenge: A handbook about Japan* (pp. 861-878) Brill에서 수정 후 재작성

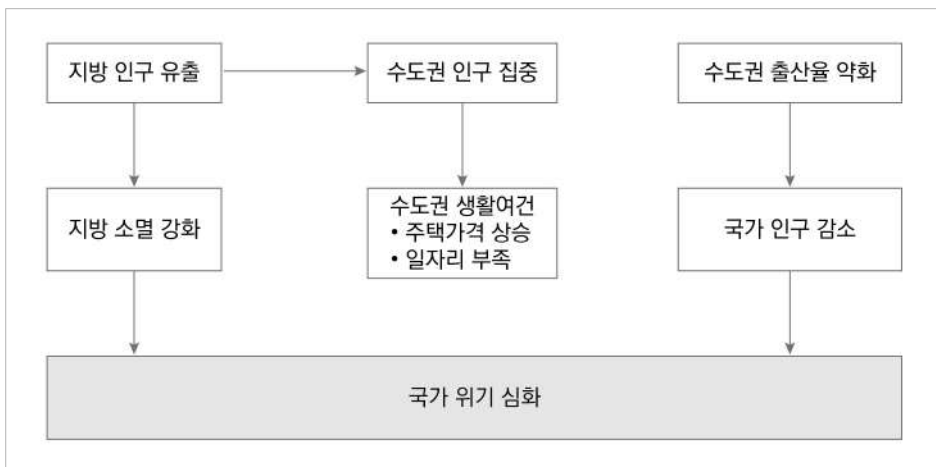
2. 국가 측면

그런데 더욱 심각한 것은 지방소멸이 그 자체로 끝나지 않는다는 데 있다. 지방소멸은 국가의 위기와 상당히 밀접한 관련을 지니고 있기 때문이다. 지방의 급격한 인구유출, 즉 지방소멸은 지방의 문제에서 그치지 않고 결국 우리나라 전체의 인구의 급격한 감소를 발생시킨다.

지방에서 빠져나간 인구, 특히 청년층의 대다수는 가뜩이나 다른 지역에 비해 출산율이 낮은 서울 등 수도권 지역으로 이동한다. 이들은 혼잡도를 높여서 이 지역의 주택가격 및 일자리 사정을 더욱 어렵게 만들고 생활여건을 악화시키게 된다. 안 그래도 출산율이 낮은 이들 지역의 출산율을 더욱 떨어뜨리게 된다. 그야말로 초저출산 지역을 만들게 되는 것이다.

우선, 이렇게 되면 국가 전체적으로 볼 때 이전보다 인구가 더욱 감소하게 되는 결과가 초래된다. 지방소멸로부터 시작된 부정적인 영향은 지방의 인구감소와 지역경제 악화를 불러오는데 머물지 않고 국가 경제 전체에도 다양한 채널을 통해 나쁜 영향을 끼치게 되는 것이다. 지방소멸의 국가 전체적인 부정적 연쇄효과가 아닐 수 없다.

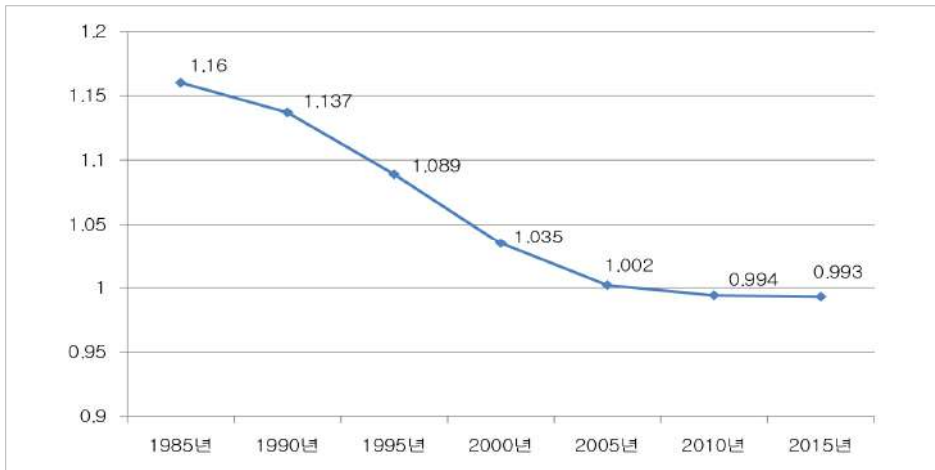
그림 2-6 지방소멸과 국가인구감소, 국가 경제의 관계



둘째, 지방과 수도권 모두에게 즉 국가 전체적으로 좋지 않은 결과를 가져온다. 지방은 인구감소로 인한 공동체 소멸의 문제에 봉착하게 되고, 수도권은 수도권대로 집적 불경제가 발생되어 국토 전체 어느 곳에서든지 바람직하지 못한 결과가 발생하게 되는 것이다.

특히, 수도권의 집적 불경제로 인한 폐해는 GRDP를 통해서도 확인이 되고 있다(강현수, 2018). 과거에 비해 수도권이 국가경제에 기여하는 비율이 1985년부터 점점 떨어져 2015년은 1.0 이하인 0.993이다. 이런 형편에서 수도권으로의 인구 집중은 국가경제에 대한 기여율을 더욱 떨어뜨리게 될 것이다.

그림 2-7 수도권의 국가경제에 대한 기여도



출처: 강현수(2019)

셋째, 지방소멸은 지역균형발전 측면에서도 소망스럽지 못한 결과를 가져올 수 있다. 지역균형발전은 전국 어디에 살거나 고른 삶의 질을 누릴 수 있는 것을 지향하고 있는데, 만약 지역 공동체의 존립이 어렵게 된다면 그것 또한 국가적인 부담이 될 수밖에 없다. 국민통합 차원에서 지방소멸 지역에 대한 정부지출도 자연히 증가할 것이다.

이같은 부정적인 영향은 2019년 12월을 기해서 수도권의 인구가 국가 전체 인구의 50% 이상을 차지하게 되고, 서울, 인천, 경기를 포함한 수도권 3개 광역 지자체가 나머지 14개 지자체를 넘어서는 지경이 되면서 더 높아지고 있다. 더욱 우려스러운 점은 이런 경향이

언제 어디서 그칠지 예견할 수 없다는 것이다. 현대 문명의 디지털 전환과 맞물려 특단의 조치가 필요한 상황이 되고 있다.

그림 2-8 인구의 수도권 집중



출처: 김현호, 2019(좌), 통계청, 2021(우)

이런 상태는 우리나라 「헌법」이 규정하고 있는 지역균형발전의 가치에도 정면으로 배치된다. 헌법 전문에서는 “국민 생활의 균등한 향상을 도모할 것”을 규정하고 있으며 제 119조, 제120조, 제122조 등은 “국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발” 등을 규정하고 있다. 이를테면 헌법은 국민들로 하여금 거주 지역의 지역적 소재를 떠나 지역 간의 동등한 생활여건과 삶의 질 향유를 제공할 것을 규정하고 있다.

헌법의 지역균형발전 관련 규정 조항

- “..... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수하게 하여, 안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고...” (헌법 전문)
- “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.” (헌법 제120조 2항)
- “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용 개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.” (헌법 제122조)
- “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.” (헌법 제123조 2항)

제2절 지방소멸의 개념 및 특성

1. 지방소멸과 공간의 사용

인간의 행위는 장소나 공간과 불가분의 관계를 지니고 있다. 인간의 행위는 장소나 공간을 벗어나서 이루어질 수 없고 공간 위에서 발생하고 있기 때문이다. 그런 의미에서 인간의 행위는 장소나 공간을 생산하고 소비하면서 이루어지고 있다고 할 수 있다(르페브르, 2011).

장소를 생산하고 소비하는 인간의 행위를 경제활동이라고 할 수 있는데, 경제활동을 위해 사람이 공간을 사용하게 된다는 것이다. 그런데 이런 경제활동의 내용과 속성에 따라 그러한 공간의 사용과 그 형태가 달라질 수밖에 없다.

만약 특정한 장소에서 경제활동이 왕성하게 일어난다면 그 장소나 공간은 경제활동에 유리한 장소가 되고 따라서 이들 지역으로 사람의 이동이 이루어지게 된다. 이들 지역은 성장을 하거나 발전하고 사람들이 모여들게 된다. 반대로 그렇지 못한 경우는 거주나 통근, 소비 및 생산 등 인간의 경제활동에서 배제되어 발전이나 성장을 달성하지 못하는 지역이 될 것이고, 자연히 사람의 흐름도 적어지게 될 것이다.

이때 특히, 인구가 증가하는 지역은 삶의 총체적 기회에서 이점을 지닌 곳일 수 있다. 그것이 일자리나 교육이 되었던, 주거나 문화, 어메니티가 되었던, 또 이들의 조합이나 총체가 될 수도 있을 것이다.

그런데 이런 공간의 생산과 소비, 그리고 인구의 증감은 문명의 변화와 밀접한 관련을 지니고 있다. 3차 산업혁명 시대에 성장과 발전을 구가해서 사람들이 모이던 장소나 지역이 4차 산업혁명 시대에는 쇠락하는 지역이 되는 경우도 있고 또 그렇지 않은 경우가 있는 것도 바로 이런 이유 때문이다.¹⁵⁾

알고리즘, AI, 데이터, 센서 등이 주도하는 이른바 4차 산업혁명 시대에도 이러한 점은 더욱 분명하다. “문명 패러다임을 주도하고 있는 복잡기술 활동”(Complex activities) 관련

15) 대표적으로 한때 자동차 산업의 중심지로 각광을 받고 성장을 해서 인구를 끌어들이던 미국의 러스트벨트 지역에 자리하고 있는 디트로이트, 클리브랜드, 세인트루이스 등이 전자의 경우라면 후자의 경우는 미국 서부 실리콘밸리 지역이 대표적인 곳이라고 할 수 있다.

산업이나(Florida, 2017), “에너지(Energy), 의사소통(Communication), 이동성(Mobility) 등 사회 전반적인 변화를 이끌고 있는 범용기술의 변화를 통한 거대한 전환”을 주도하고 있는 활동(제레미 리프킨, 2020), 그리고 “생명기술과 디지털 기술이 주도하는 문명전환의 요체”(유발하라리, 2019)가 되고 있는 활동의 입지 여부에 따라 지역과 공간의 명암이 갈라질 것이다.

물론 이들 활동과 관련해서는 의견이 나뉘어지고 있는 것처럼 보이기도 한다. 프리드만(Friedman, 2006)과 플로리다(Florida, 2018)의 입장이 대표적이다. 프리드만은 인터넷 및 정보기술의 비약적인 발달에 따라 세계가 이전에 비해 훨씬 더 평평(flat)하게 되었다¹⁶⁾는 견해를 가지고 있다. 이와는 달리 플로리다는 세계의 지역들은 발전과 성장, 그에 따른 고용과 인구 측면에서 평평하지 않고 더욱 더 골짜기와 산맥이 있는 모양으로 이전보다 “뾰족(spiky)해졌다”고 한다.¹⁷⁾ 성장과 발전이 지역에 따라 차이가 있고 그에 따라 인구증감도 차이가 더 심해지고 있다는 것이다.¹⁸⁾

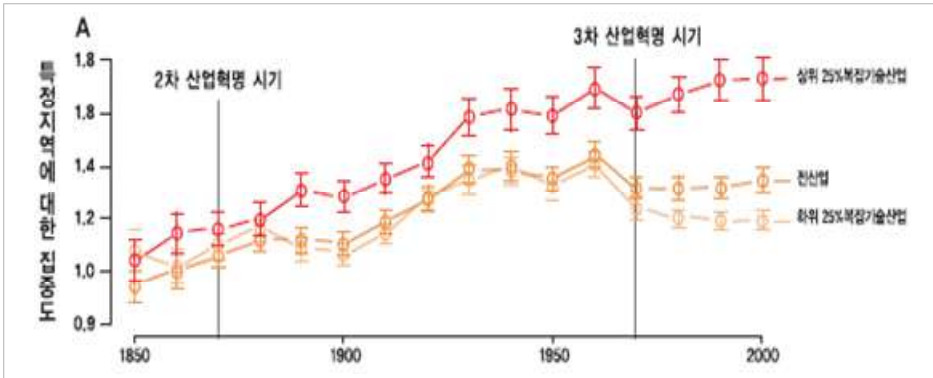
발란트(Balland et al., 2020) 등은 실증적 연구를 통해 플로리다와 견해를 같이하고 있기도 하다. 그는 1차 산업혁명이 일어난 1850년부터 2000년의 150년 동안에 걸쳐서 신기술 산업, 이른바 ‘복잡기술 산업’의 공간적 입지를 분석했다. 그 결과 복잡도 상위 25%의 산업들의 공간적 집중도는 이전보다 점점 더 증가하고 있는 반면, 복잡도 하위 25%의 산업들의 공간적 집중은 오히려 감소하고 있다고 한다. 특히 IT에 의한 디지털 문명이 지배적인 패러다임이 되고 있고, 인공지능, 알고리즘 등이 신기술을 주도하고 있는 현대에 들어와서 그러한 격차는 오히려 증가하고 있다고 한다.

16) “The World is Flat” 해지고 있다는 견해를 피력하고 있다.

17) “The World is Spiky” 해지고 있다는 견해를 밝히고 있다.

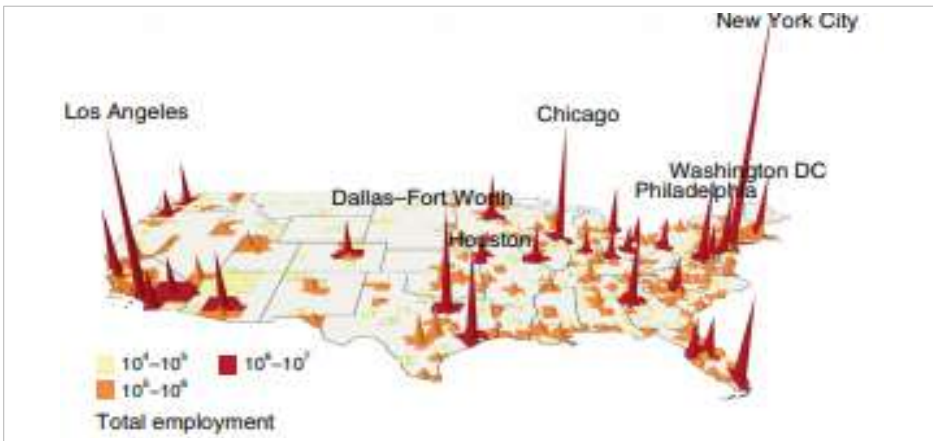
18) Florida(2017)는 이것이 결국 지배적인 경제활동을 소수의 “수퍼 도시(Super Cities)가 독식할 수 있는 “승자 독식 도시주의”(Winner-take-all-Urbanism) 현상이 발생할 수 있다고까지 설명하고 있다.

그림 2-9 산업혁명 시기별 복잡기술산업의 특정지역 집중도 변화(미국)



출처: Balland et al., 2020

그림 2-10 Spiky World와 고용, 인구



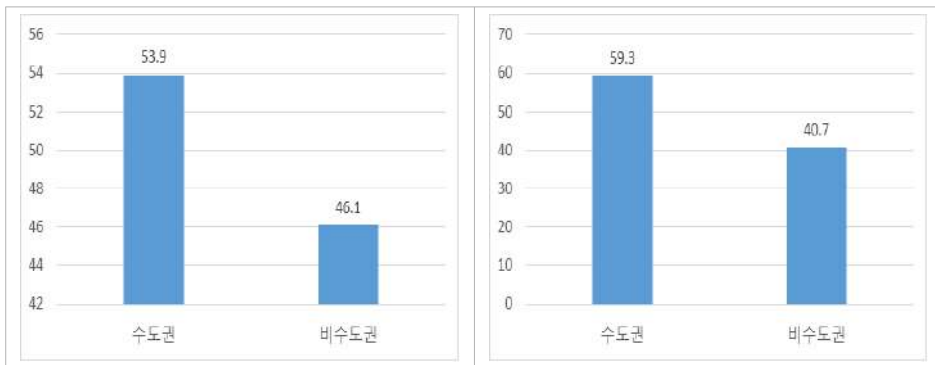
출처: Balland et al., 2021

이는 지방의 소멸에 복합적인 메시지를 던져주고 있다. 하나는 현대문명 전환을 주도하고 있는 기술과 산업의 공간적 입지에 적합한 여건을 만들어 내지 못하는 지역은 고용이나 인구 유치나 유지도 어려워진다는 것이다.¹⁹⁾ 다른 하나는 이제 인공지능을 탑재한 기계가

인간의 근육노동을 넘어 지식노동의 영역까지 침범하고 있고 또 그 범위를 확장함에 따라 향후 사회적으로 쓸모가 없는 “무용계급”(useless class)의 증가가 예견되고 있는 상황에서 (유발하라리, 2019) 특정한 지역의 인구가 감소하는 지방소멸 가능성은 지금보다 훨씬 더 높아질 수 있다는 것이다.

이런 현상은 우리나라에서도 진작부터 나타나고 있다고 볼 수 있다. 통계청이 밝힌 자료에 의하면 2015년에서 2020년 5년 동안 우리나라 고용증가의 대부분을 수도권이 차지하고 있다. 5년 동안 사업체 증가율의 경우 수도권이 53.9%, 비수도권이 46.1%를 나타내고 있으며, 종사자 증가율의 경우는 사업체보다 더 격차가 심해 수도권이 무려 59.3%임에 비해 비수도권은 40.7%를 나타내고 있다.

그림 2-11 2015~2020 수도권과 비수도권의 사업체(좌) 및 종사자(우) 증가율



출처: 통계청, 각 연도

이렇게 보면 현재 우리가 목도하고 있는 수도권의 과도한 집중과 그로 인한 지방의 소멸 우려는 기우가 아님을 짐작할 수 있다. 특히, 한국적인 상황은 그간의 수도권 집중의 유발남뿐 아니라 문명의 패러다임 전환에 우리나라가 다른 나라보다 적극적인 것과 맞물려 (Storper, 2017) 지방소멸과 지역적 불균형 발전이 보다 심화될 수 있는 소지를 안고

19) 이러한 현상을 일러 “공간의 미인 선발대회”, “장소전쟁”(place war)“, 혹은 국가의 역할에 비해 해당 지역 각자의 역할이 중요해지는 “신중세 시대의 도래”, “다투는 장소들의 폭발” 등으로까지 언급하고 있기도 하다(후쿠야마, 2001; Jessop, 1998; Heider, 1998; Porter, 2001).

있다. 특히 지금 우리 앞에서 벌어지고 있는 디지털 문명과 그것이 만들고 있는 공간적 불균형 발전으로 인해 이전보다 인구가 증가해서 발전하거나 반대로 인구가 줄어들어 소멸이 우려되는 지역의 고착화가 강화될 가능성이 크다.

2. 지방소멸의 개념 및 특성

1) 지방소멸의 개념

그동안 지역의 인구감소를 지칭한 용어는 더러 있었지만, ‘지방소멸(地方消滅)’이란 용어는 일본창성회의(日本創成會議)²⁰⁾ 의장을 지낸 마스다 히로야(増田寛也)로부터 유래했다. 그는 2014년 6월 「중앙공론」(中央公論)에 수록된 창성회의 보고서인 「성장을 이어가는 21세기를 위하여: 저출산 극복을 위한 지방활성화전략」(成長を続ける21世紀のために: ストップ少子化・地方元氣戦略), 통칭 「마스다 보고서」라고 불리는 글에서 지방소멸 가능지역을 발표했다. 그 후 2014년 「지방소멸」이란 책을 출간했다(정성호·홍창수, 2018; 박승현, 2017).

이 책에서 마스다 히로야는 일본이 향후 25년간 지방인구가 급감하면서 절반의 지자체가 소멸할 수 있다는 연구 결과를 발표했다. 이를테면 2014년부터 2040년 사이에 현재의 인구감소 추세로라면, 20~39세의 여성인구가 50% 이하로 감소해서 일본의 시·구·정·촌의 49.8%에 달하는 869개 지역이 소멸할 것이라고 했다.

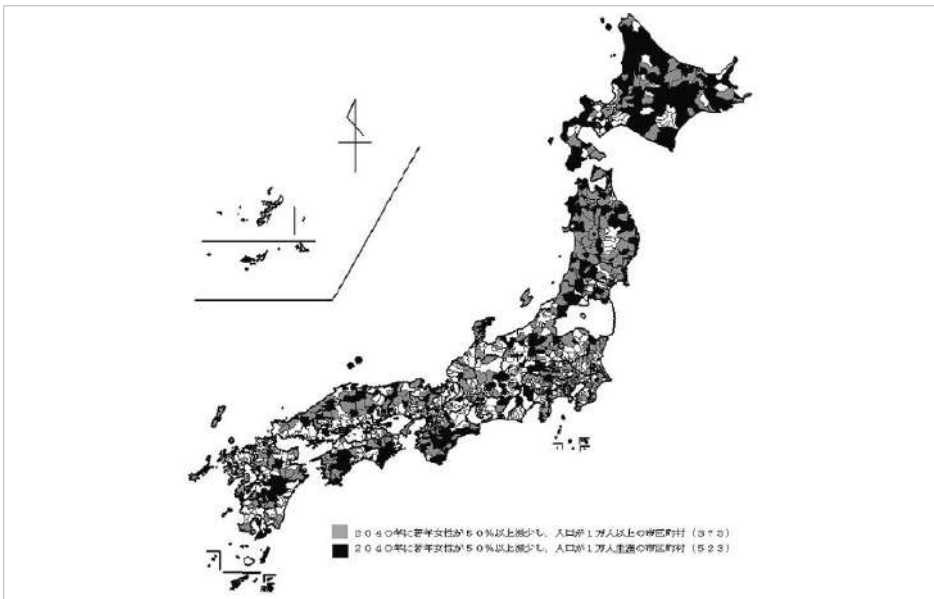
“지방소멸”이란 말은 학술적 용어가 아니다. 그런데도 불구하고 “지방소멸”이라는 말이 단번에 일본 사회의 주목을 끌게 된 데는 몇 가지 요인이 있었다. 우선, 마스다 히로야가 소멸 대상 지역의 명단을 제시함으로써 거의 모든 지역과 주민들을 지방소멸의 이해 관계자가 되게 했다. 특히, 지방소멸이라는 간절하고 자극적인 용어가 보다 많은 관심을 끌게 하는 요소가 되었다(정성호, 2019: 24). 그동안의 인구감소 위협에 대비해야 한다는 산발적이고 막연한 언급을 뛰어넘어 일본의 상당수 지역에게 지방소멸 지역이라는 꼬리표를

20) ‘일본창성회의’는 동일본대지진으로부터 부흥, 도후쿠 지방의 창생을 일본창생의 계기로 삼자는 취지에서 일본생산성본부가 2011년 5월에 발족한 민간회의체로, 일본의 에너지 문제, 인구문제에 대해 정책 조언을 하는 기관이다.

붙여 이들 지역의 생존 자체를 걱정하게 하는 위기의식을 불러일으켰던 것이다.

그 여파를 타고 우리나라에서도 “지방소멸”이라는 용어가 널리 퍼지게 되었다. 2014년 마스다 히로야의 책이 우리나라에서도 번역, 발간되었을 뿐 아니라,²¹⁾ 마침 이상호(2014)가 전국의 지방소멸 지역을 발표했고 이것을 언론이나 방송 등이 전파함으로써²²⁾ 여기에 나온 지역뿐 아니라 다른 지역들도 소멸할지 모른다는 우려를 유발했다.

그림 2-12 일본의 지방소멸 지역



출처: 국토교통성, 국토교통국, 2014

마스다 히로야는 소멸 가능성을 측정하는 확실한 지표는 없다는 관점에서 인구의 재생산력 관점에서 지방소멸을 파악하고 있다. 특히, 인구 재생산에 중요한 기여를 하는 20-39세 여성인구에 주목하고 있다. 출생아의 95%가 20-39세 여성에게서 태어나기 때문에²³⁾

21) 김정환 역(2014), 「지방소멸: 인구감소로 연쇄 붕괴하는 도시와 지방의 생존전략」, 와이즈 베리.

22) 이상호(2014), “한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석,” 「지역 고용동향 브리프」, 2016년 봄호, 4-17.

23) 물론 마스다는 인구의 재생산력을 나타내는 지표에는 출산 가능 연령인 여성이 다음 세대의 여아를 어느

이 인구가 지속적으로 감소하는 한 지역의 인구 재생산력은 계속해서 떨어질 수밖에 없다고 한다. 마스다 히로야는 2010~2040년 동안 후쿠시마를 제외한 전국 시·정·구·촌 1,800개 가운데 20~39세 여성인구가 50% 이하로 감소하는 지역을 “소멸가능 지역”, 즉 지방소멸 지역으로 파악하고 있다. 그에 의하면 지방소멸을 일으키는 인구감소가 전국에서 고루 일어나지 않고 먼저 젊은 층이 대도시로 이동하고, 지방은 인구의 재생산이 일어나지 않게 되면서 지자체로서의 기능이 떨어지고 인구가 공동화되는 소멸 현상이 일어난다는 것이다(정성호, 2019).

한국에서 지방소멸 논의를 촉발시킨 이상호(2016, 2018)도 지역의 인구재생산력에 의해 소멸지역을 파악하는 접근을 취하고 있다. 하지만 그의 방법론은 마스다 히로야와 다르다. 그는 과연 지방소멸은 우리나라에서 시기상조에 불과한 것인지, 아니면 머지않아 우리 사회의 근간을 위협할만한 심각한 문제가 될 것인지에 대한 의문에서 마스다 히로야가 사용한 방식을 차용·변용하여 지방소멸 가능성을 측정하고 있다. 지방의 소멸 가능성을 고령인구 대비 ‘20~39세 여성인구 비중’으로 파악하고 있는데, 보다 구체적으로 지역 내의 65세 이상 고령인구와 20~39세 여성인구의 비율로 지방소멸을 파악하고 있다(이상호, 2016).

그러나 대부분의 국내 연구에서는 지방소멸을 특별하게 정의하고 있지는 않다. 대개 지방소멸은 피할 수 없는 것으로 인식하고, 소멸 대상 지역을 선정하거나 이들 지역을 활성화하기 위한 방안을 제시하고 있다(강동우 외, 2017; 강동우, 2019; 구형수 외, 2017; 박승현 2018; 박진희 외, 2020; 한국은행, 2017; 유한별 외, 2021). 그럼에도 불구하고 일부 연구에서는 지방소멸의 개념을 명시적, 묵시적으로 제시하고 있기도 하다.

이상립(2019: 23)은 인구가 급격히 감소하는 지역을 연구의 목적에 따라 지방소멸, 인구감소지역 등으로 다양하게 정의하고, 지방인구 감소의 관점에서 인구 공동화와 대응 방안을 언급하고 있다. 정성호(2019: 24)는 고령자는 많아지고 아이를 낳을 수 있는 젊은 여성이 줄어 결국 지역이 사라질 위험에 처한 상황으로 지방소멸을 이해하고 있다. 정성호·홍창수(2018)는 ‘인구가 지속적으로 감소하게 되어 사람이 살지 않게 되고, 개별적인

정도 재생산하는지를 나타내는 “총재생산율”, 출생한 여아의 사망률까지 고려한 “순재생산율”으로 구분하고 있기도 한다(김정환 역, 2014: 31).

생활 관련 서비스가 유지될 수 없는 인구 규모'로 지방소멸을 정의하고 있다.

인구감소지역과 관련된 연구에서는 지방소멸이라는 용어보다는 “인구감소지역” 혹은 “인구감소관리지역”이라는 용어를 사용하면서 연구의 목적에 부합하게 인구감소지역을 정의하고 있기도 하다. 김현호 외(2019: 206)는 인구감소통합지원 사업의 지원에 대한 연구에서 인구감소관리지역이라는 용어를 사용하면서, ‘인구감소의 수준이 다른 지역에 비해 현저하게 높아 주민의 삶의 질 유지뿐 아니라 지역공동체 유지 자체도 우려되어 지역의 인구·경제·공간적 역량 강화를 위해 국가와 지자체의 지원이 필요한 지역’으로 인구감소관리지역을 정의하고 있다.

박진경 외(2019: 211-212)는 지역 인구감소 종합대책 연구에서 ‘단순히 지역의 인구가 감소하는 지역으로 정의할 것이 아니라 인구감소로 인해 문제가 발생하여 인구감소대책이 시급한 지역’으로 인구감소지역을 정의하고 있다. 특히 인구감소지역은 출산·고령화·인구 유출 등으로 인구가 현저하게 감소함에 따라서 지역의 활력이 저하되어 타 지역에 비해 삶의 질 수준이 낮아서 지원이 필요한 지역을 의미한다고 한다.

현재, 관련 법령에서는 “지방소멸”이라는 용어와 “인구감소지역”이란 용어가 동시에 규정되어 있다. 2021년 4월에 개정된 「지방자치법」 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)에 따르면 “서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다”라고 규정하고 있으며, 그럼에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있음을 규정하고 있다. 여기서는 지자체 대상 특례지역을 선정하는 고려 요소 중의 하나로 지방소멸위기를 규정하고 있지만 지방소멸지역의 개념은 따로 정의하지 않고 있다.

2020년 12월에 개정된 「국가균형발전특별법」 제2조는 ‘인구감소로 인해 지역소멸이 우려되는 시(특별시 제외)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년 인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역’을 인구감소지역으로 규정하고 있다. “인구감소”와 “소멸 우려”에 초점을 두고 인구감소지역을 정의하고

있다. 그러나 ‘지역의 소멸이 우려되는 정도’가 과연 어떤 수준인지가 명확하지 않을 문제가 있다. 소멸이라는 것이 개별 지역의 절대적인 수준이기도 하지만 다른 지역에 대비한 상대적인 수준이라는 것도 고려해야 하기 때문이다.

이렇게 보면 인구감소지역과 관련된 개념 정의는 사람에 따라 다를 수 있다. 마스다 히로야 및 이상호가 인구 재생산에 기초하여 지방소멸 위험의 개념을 설명하는 데 비해, 인구감소지역과 관련된 논의들은 암묵적으로 인구가 급격히 감소한 지역들에 대한 국가나 지자체의 지원 등 정책적인 목적이나 그 범위를 염두에 두고 지역의 인구감소에 접근하고 있는 셈이다.

표 2-2 기존의 지방소멸과 관련된 개념

구분		내용
지방 소멸	마스다 히로야 (2014)	- 20~39세 여성인구가 50% 이하로 감소하는 지역 - 인구가 지속적으로 감소하여 더이상 사람이 살기 어렵고, 공동체의 기능 유지가 어려운 상태의 지역
	이상호 (2016)	- 65세 이상 고령인구와 20~39세 여성인구 비가 0.5 이하 지역, 가임여성 대비 고령자 비율이 낮아 지속성이 떨어지는 지역
	정성호·홍창수 (2018)	- 인구가 지속적으로 감소하게 되어 사람이 살지 않게 되고, 개별적인 생활 관련 서비스가 유지될 수 없는 인구 규모
	유선종·노민지 (2018)	- 인구구조뿐만 아니라 사회를 구성하는 단위인 가구구조의 변화와 생활의 터전을 이루는 공간인 주택의 노후도 등이 높아서 생활에 어려움이 초래되는 지역
	강동우(2019), 구형수 외(2017) 등	- 지방소멸에 대한 개념적 정의를 65세 이상 고령인구와 20~39세 여성인구 비가 0.5 이하 지역으로 이상호(2016)를 따르고 있음
인구 감소 지역	기정훈 외 (2011)	- 우리나라의 시, 군, 자치구 별로 15년간의 평균 인구의 증감을 대비 상대적으로 인구 증가율이 낮은 지역
	김현호 외 (2019)	- 인구감소의 수준이 다른 지역에 비해 현저하게 높아 주민의 삶의 질 유지뿐 아니라 지역공동체 유지 자체도 우려되어 지역의 인구·경제·공간적 역량강화를 위해 국가와 지자체의 지원이 필요한 지역
	박진경 외 (2019)	- 지역의 인구감소가 공동체의 존립 자체를 위협할 정도로 현저하여 지역의 인구활력, 경제회복, 공간혁신 등을 위해 정부의 특별한 지원이 필요한 지역
	국가균형발전 특별법 ('20개정)	- 인구감소로 인해 지역소멸이 우려되는 시(특별시 제외)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역
	지방자치법 ('21개정)	- 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 실질적인 행정구역, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 대도시 특례지역을 선정할 수 있음

'21년 말 현재 지방소멸특별법 제정과 관련해서 적지 않은 법률안이 발의되어 있다. 법안의 명칭도 “지방소멸위기지역지원특별법,” “인구소멸위기지역지원특별법”으로 각기 다르다. 이만희·김승남·김형동 의원은 ‘자연적 및 사회적 요인으로 인한 인구 감소로 지역의 존립 자체가 위태로울 수 있는 지역으로서 행정안전부장관이 지정한 지역’으로 지방소멸위기지역을 정의하면서 인구감소로 인해 존립이 위태로운 지역을 지방소멸위기지역으로 인식하고 있다. 이원택 의원은 지방소멸위기지역을 ‘인구감소 수준이 다른 지역에 비하여 현저히 높고, 해당 지역의 면적 대비 인구 비율이 다른 지역보다 낮아 지역의 발전 및 낙후도가 심한 곳으로 행정안전부장관이 지정한 지역’으로 정의하고 있다. 상대적인 지역의 인구뿐 아니라 지역의 낙후도까지 고려하고 있다. 서삼석 의원은 인구소멸위기지역을 ‘인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 제주도 행정시)·군·구를 대상으로 행정안전부장관이 지정한 지역’으로 정의하면서, 인구와 지역소멸의 우려에 무게를 두고 있다.

표 2-3 발의 된 지방소멸·인구소멸 위기지역 지원특별법의 지방소멸위기 지역 정의

구분	내용
지방소멸위기지역 지원특별법 (이만희 / 김승남 / 김형동)	- 자연적 및 사회적 요인으로 인한 인구의 감소로 지역의 존립 자체가 위태로울 수 있는 지역으로서 행정안전부장관이 지정한 지역
지방소멸위기지역 지원특별법 (이원택)	- 인구감소 수준이 다른 지역에 비하여 현저히 높고, 해당 지역의 면적 대비 인구 비율이 다른 지역보다 낮아 지역의 발전 및 낙후도가 심한 곳으로 행정안전부장관이 지정한 지역
인구소멸위기지역 지원특별법 (서삼석)	- 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 제주도 행정시)·군·구를 대상으로 행정안전부장관이 지정한 지역

출처 : 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

지방소멸과 유사한 개념으로는 “과소”(過疎)나 “도시축소”가 있기도 하다. 과소는 기존의 생활 패턴의 유지가 곤란한 상태를 의미한다(經濟審議會地域部會, 1976). 과소의 논의에서는 인구론적 과소와 지역론적 과소가 있지만(渡邊, 1969) 지역인구가 감소하고 의료, 교육, 방재 등 지역에서의 기초적 생활 조건의 확보에 지장을 주면서 그 지역에서 생활하는

주민의 생활수준이나 생산기능의 유지가 곤란한 상태를 지칭한다고 한다(高見, 2010).²⁴⁾

축소도시는 지방소멸과 다소간의 차이가 있는데, 탈산업화의 결과로 나타난 독일 도시의 인구 및 경제적 쇠퇴현상을 묘사하기 위한 것에서 출발한 개념이라고 할 수 있다(구형수 외, 2016)²⁵⁾ 특히, 축소도시는 강조하는 내용에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 인구경제적 측면에 초점을 두고 경제적 변화에 따라 인구감소, 경기침체, 고용감소, 사회문제를 겪고 있는 지역이 해당된다. 2004년 미국 버클리대학의 도시·지역개발연구소를 중심으로 한 ‘축소도시국제연구네트워크’(SCiRN: Shrinking Cities International Research Network)가 대표적이다. 다른 하나는 공간적 측면도 함께 고려하는 것으로서 Shilling & Logan(2008), Hollstein(2014)가 대표적이다. Shilling & Logan(2008)은 축소도시를 지속적인 인구손실로 방치된 건조환경이 증가하고 있는 오래된 산업도시로 정의하고 있으며, Hollstein(2014)은 인구감소와 공실의 발생이 축소도시와 관련이 많다고 한다.

이렇게 보면 축소도시는 지속적이고 심각한 인구감소로 인해 지역의 물리적 스톡의 공급과잉이 일어나면서 여러 가지 문제가 발생하는 도시로 정의할 수 있다. 인구감소가 가져오는 토지 및 건물 등 건조환경의 방치 및 폐기, 축소에 초점을 둔 개념이라고 할 수 있다.

표 2-4 축소도시의 개념

구분		내용
인구·경제 측면	SCiRN(Pallagst, 2008)	- 2년 이상 인구감소, 구조적인 측면의 경제적 변환, 인구 1만 이상의 밀집 도시지역
	Martinez-Fernan dez. et al.(2012)	- 구조적 측면에서 인구감소, 경기침체, 고용감소, 사회문제 겪고 있는 지역
공간 측면 추가	Schilling & Logan(2008)	- 지속적이고 심각한 손실로 방치된 건조환경 증가하는 구 산업도시
	Hollstein(2014)	- 도시경계, 기반시설은 동일하나 인구, 경제측면에서 심각한 감소, 방치 건조환경 증가

출처: 구형수 외(2016: 15)

24) 즉 과소문제의 본질은 인구감소 자체보다 인구감소나 인구밀도의 저하가 사회적 문제로 변화하는 구조적 맥락에 있다는 것이다(金料哲, 1998).

25) 축소도시(Schrumpfende Städte)라는 용어는 HauBermann & Siebel(1988)이 독일 도시의 상황을 묘사하기 위해 처음으로 사용하였다고 한다(구형수, 2016: 13).

특히, 인구의 도시집중이 지방의 지속가능성을 위협하는 것으로 인식하기 시작한 것은 보다 최근이며 1990년대에 오노 아키라(大野晃)의 ‘한계집락’(限界集落) 논의는 이에 대한 문제의식을 본격화했다. 오노 아키라는 ‘마을’을 대상으로 지방소멸을 파악하면서 ‘한계(限界)마을’이라는 개념을 도입했다. 그는 마을을 4단계로 파악하고 있다. ‘65세 이상 인구가 50% 이상으로 고령화가 진행되어서 공동체의 기능 유지가 한계에 도달한 취락’을 ‘한계마을’로 정의하였다. 그리고 65세 이상 고령자의 비율로 나타낸 마을의 한계화, 즉 지속가능성의 정도에 따라 ‘존속마을’, ‘준한계마을’, ‘한계마을’, ‘소멸마을’로 구분했다. 한계집락은 65세 이상의 고령자가 집락생활자의 과반수를 넘고, 독거노인 세대가 증가하여, 사회적 공동생활을 유지하기 어려운 상태에 놓인 촌락을 가리키는데, 이 상태의 한계를 넘으면, 집락이 소멸에 이른다는 것이다(정성호, 2019). 마을이라는 공동체가 존속하기 위한 조건으로 공동체와 구성원의 협력 관계의 지속과 유지, 그리고 후속 세대의 지속을 제시하고 있다(조영재 외, 201; 大野晃, 2008).

표 2-5 한계화 수준에 따른 마을의 구분

구분	기준	내용
존속마을	55세 미만 인구비율이 50% 이상	- 후계자 확보되어 있고 공동체 기능이 계승
준한계마을	55세 이상 인구비율이 50% 이상	- 현재 공동체 기능이 유지되고 있지만 후계자 확보가 어렵고 한계마을화가 예상
한계마을	65세 이상 인구 비율이 50% 이상	- 고령화 진행되어 공동체 기능유지 한계 도달
소멸마을	인구, 세대수 0	- 무거주지가 되어 마을이 소멸된 상태

출처 : 오노아끼라(大野晃), 2008; 조영재 외, 2013 수정 작성

일본에서는 지방소멸에 대한 반대 견해도 없지 않다. 후지나미 다쿠미(藤波匠, 2018)는 지방소멸 자체가 과장된 측면이 있다고 비판한다. 일본 정부가 지난 2006년 조사한 결과에 따르면, “10년 이내에 소멸한다”고 예상한 마을이 423곳이었지만 4년 후에 재조사한 결과 35곳만 소멸했고, 오히려 10년 이내에 소멸 예상지역이 아닌데도 불구하고 93곳이 소멸했다고 한다. 더구나 같은 기간 새로 생겨난 마을이 소멸한 마을의 10배인 928곳이었

음을 실증적으로 밝히고 있다.

야마시타 유스케(山下祐介)는 마스다 히로야가 제시한 지방소멸론은 농촌 등 인구가 감소하는 지역에 대해 더 이상 정부의 지원이나 시책을 제공할 필요가 없는 신자유주의적 접근이라고 비판한다. 지방소멸론은 ‘선택과 집중’에 의해 도쿄 등 일부 대도시권의 성장과 발전에 집중하고 나머지 지역은 포기하려는 의도가 깔려있다는 것이다. 특히, 한계 집락의 소멸 위기에 대한 떠들썩한 보도에도 불구하고, 실제로는 소멸한 마을이 거의 없다고 주장하고 있다.²⁶⁾

어쨌든 지역의 인구가 감소해서 공동체의 생활에 애로를 초래하는 현상에 대해 지방소멸, 소멸 가능성이 있는 지역, 인구감소지역, 지방소멸위기지역 등으로 목적과 의도에 따라 다양한 용어가 사용되고 있다. 그리고 지방소멸 대응의 필요 및 불필요뿐 아니라 여기에 대해서 부정 및 긍정적인 시각이 존재하고 있는 것도 부인할 수 없다.

용어가 무엇이든지 간에 지방소멸에 나타나 있는 ‘지방’이 과연 무엇을 의미하는지에 대해서도 논란이 있다. 지방 대신 지역이 보다 적절한 용어가 아닌가에 대한 문제제기도 있다. 가치중립적인 용어인 지역이 오히려 적절하다는 논의도 있지만 암묵적으로 지방은 현재 벌어지고 있는 비수도권 지역의 지자체를 의미한다고 볼 수 있다.²⁷⁾ 그렇게 되면 수도권을 제외한 지자체 소멸의 의미가 되고 공동체 유지를 위해 수행해야할 기능을 포함할 수 있는 장점도 있다. “지방소멸위기지역”은 “소멸”이라는 현상의 의미와 “위기”라는 판단의 의미가 동시에 포함되어 있는 반면, “인구감소지역”에서는 다른 지역에 비해 상대적으로 인구가 감소한 지역이라는 의미를 지니고 있는 점에서 다소 간의 차이가 있기도 하다.

이런 차이에도 불구하고 앞의 논의는 소멸 위기에 처한 지역은 현상적 측면과 기능적 측면의 관점에서 ① 인구의 급격한 감소, ② 공공서비스 및 생활편의 등 생활의 위협과 애로, ③ 지역공동체 존립의 위기라는 공통점을 지니고 있다.

본 연구에서는 지방소멸의 이러한 점에 주목하고 여기에 대한 대응의 필요성에 보다

26) 여기에 더해 오다기리 도쿠미(小田切 徳美)는 2009년 『농산촌재생』(農山村再生)이라는 저서를 통해, 한계집락이라는 용어가 널리 쓰이게 되면서 집락의 현장에 대한 이해없이 고령화율만으로 안이하고 피상적으로 촌락의 현실을 파악하게 되었다고 비판한다.

27) 물론 “지방에 산다”나 “지방에 부족한 일자리를 찾아서 수도권으로 간다”처럼 지방이 서울과 수도권을 벗어난 지역의 의미로 일상의 언어에서 쓰일 수 있다. 하지만 보다 엄밀한 의미에서는 지자체가 보다 합당하다고 볼 수 있다.

많은 무게를 두어, 지방소멸을 “지역의 인구가 급격히 감소하고 그것의 지속이 예상되어 지역주민의 생존뿐 아니라 지역 공동체의 존립 자체가 위협을 받아서 정책적 처방이 필요한 상태”로 정의할 것이다. 이는 현재의 인구감소지역과 소멸위기지역 모두를 포괄하는 개념인 셈이다. 물론 소멸 위기 지역에서도 그 정도의 차이가 있어서 지역 인구감소의 정도가 심각한 지역과 그보다 사정이 나은 지역이 있음을 부인할 수 없다.

2) 지방소멸의 단계와 패턴

지역의 인구는 증가할 수도 있고 감소할 수도 있다. 그러나 지방소멸은 지역의 인구가 줄어들기 때문에 발생하는데 지역의 인구감소 정도와 그 폭은 지역의 인구 및 산업구조, 지리적 위치, 역사적 맥락, 사회·경제적 여건, 심지어 환경적 요소 등에 따라 그 모습을 달리할 수 있을 것이다.

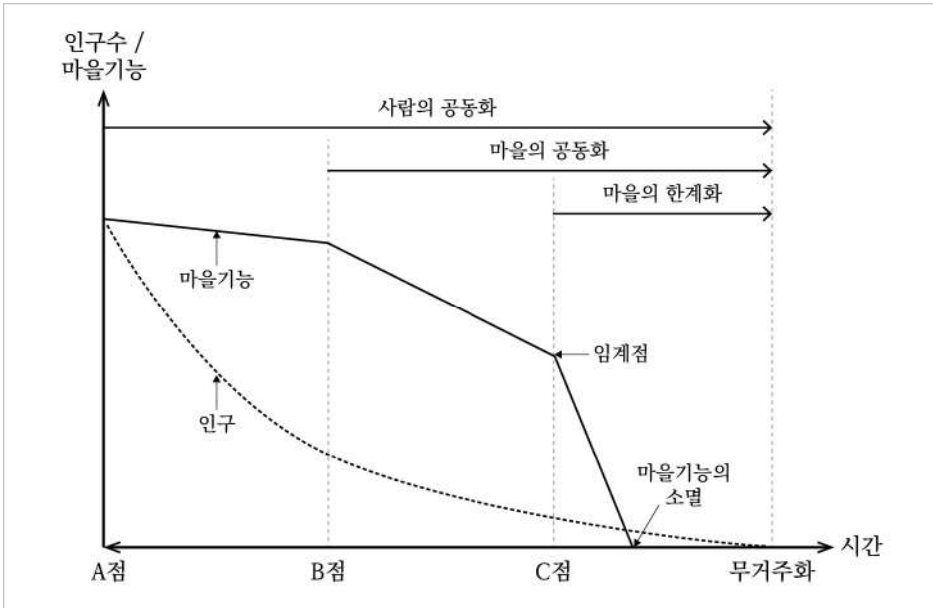
오다기리 도쿠미(小田切 徳美, 2008)는 마을을 대상으로 3단계를 거쳐서 지역이 소멸하고 있음을 밝히고 있다.²⁸⁾ 첫째는 ‘사람의 공동화’ 단계다. 이 단계는 사회적, 자연적 감소에 따른 인구의 급격한 감소에도 불구하고 마을 기능에는 눈에 필만한 변화가 없지만 마을의 직무 통합과 폐지, 마을 내 조직재편 등으로 대처하는 단계라고 한다(A→B단계). 둘째는 ‘마을의 공동화’ 단계다. 이는 사람의 공동화 이후 연쇄적으로 일어나는 단계로 자연감소가 중심이 되어 인구의 감소 속도는 떨어졌지만 후계자 부족 등 마을 기능의 저하가 현저해지는 단계이다. 부모 세대가 농업 퇴직기로 접어들면서 마을 기능은 떨어졌지만 아직은 어떻게든 마을이 기능을 해 나갈 수 있는 단계라고 할 수 있다(B→C단계). 셋째 ‘마을의 한계화’ 단계이다.²⁹⁾ 그나마 농촌에 남아있던 고령자가 사망하거나 도시에 있는 자녀 곁으로 떠나면서 인구감소는 더 진행되고, 마을 기능이 급격히 쇠퇴하면서 결국 소멸에 이르게 되는 단계이다(C 이후).³⁰⁾

28) 오다기리 도쿠미는 일본의 농산촌에서 여러 가지 공동화 현상이 진행되고 있는데 이를 극단적으로 논한 것이 지방소멸론이라고 말할 수 있다고 한다(부혜진 외 역, 2018 : 39).

29) “과소”라는 용어는 이런 실태를 잘 전달하지 못하기 때문에 강조 차원에서 “한계”라는 용어를 쓴다고 한다(하동현, 2019 : 27).

30) 오다기리 도쿠미는 ‘마을’을 행정리로 정의하면서 사람 공동화는 1970년대, 마을 공동화는 1980년대 말, 마을의 한계화는 1990년대 초반부터 나타나기 시작한다고 보고 있다(부혜진 외, 2018 : 29-38).

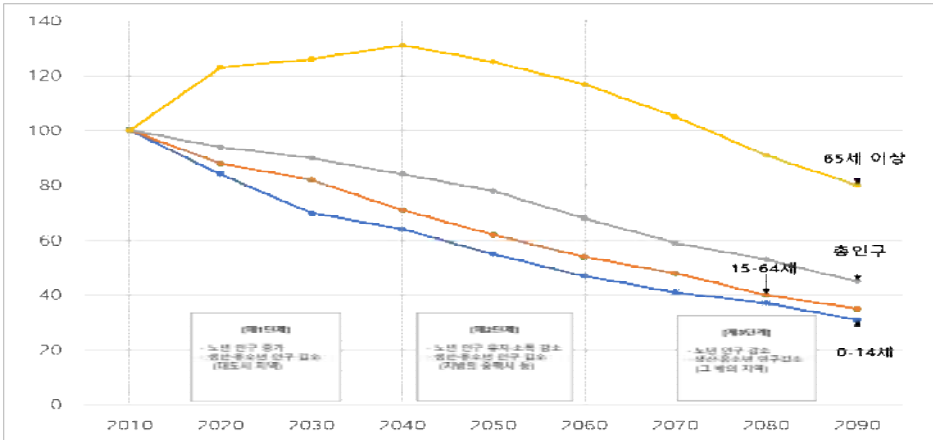
그림 2-13 마을 한계화의 3단계 과정



출처: 부혜진 외 역, 小田切徳美, 2018: 41

이와는 달리 마스다 히로야는 일본의 경우, 지역의 인구감소가 3단계를 거치며 진행할 것이라고 한다(김정환 역, 2018: 24-28). 제1단계는 2040년까지로 노년인구 증가와 생산·유소년 인구가 감소하며, 제2단계는 2040~2060년까지로 노년인구 유지·소폭 감소와 생산·유소년 인구의 감소, 제3단계는 2060년 이후로 노년인구와 생산·유소년 인구가 동시에 감소하는 단계라고 한다. 이것은 일본 전체를 나타낸 것이어서 지역별로 보면 그 양상이 달라지고 있다고도 한다. 가령, 현청 소재지 등 중핵 도시는 제1단계이지만, 지방의 경우는 상당수 지역에서 빠른 인구감소가 진행되어 이미 제2단계나 제3단계에 접어들었다고 한다. 특히 이런 현상은 2000년 이후 엔화강세에 따른 제조업의 타격, 공공사업의 감소, 인구감소 등으로 지방경제와 고용상황이 악화된 것이 원인이 되어 젊은 층을 중심으로 또다시 지방에서 도쿄권으로의 인구이동이 주요한 요소가 되고 있다고 한다(김정환 역, 2018: 27).

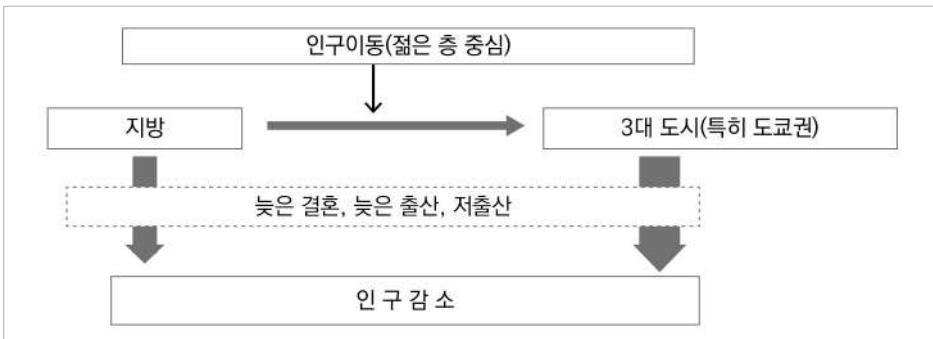
그림 2-14 마스다 히로야의 인구감소 3단계



출처: 김정환 역, 2014 : 24

특히, 마스다 히로야는 지방과 3대 도시권과의 관계에서 일본의 지역인구가 감소하는 메커니즘을 제시하고 있기도 하다. 인구 재생산력을 지닌 젊은 층이 지방에서 3대 도시권으로 이동하면 지방은 인구감소가 가속화되고, 인구가 유입된 대도시권은 생활여건이 악화되어 결국 지역의 출산율을 떨어뜨려 국가 전체의 인구감소를 가속화시키는 결과를 가져온다고 한다.

그림 2-15 인구 유출의 매카니즘



출처: 김정환 역, 2014 : 30

이 같은 사실은 우리에게 시사하는 바가 많다. 우리나라 지역의 인구감소는 극심한 수도권 집중과 무관하지 않기 때문이다. OECD(2015)가 밝힌 국가별 집중도 있어, 우리나라는 헝가리와 칠레에 있어 세계 3위를 차지하고 있다. 그리고 2010~2020년까지 인구이동도 수도권 집중은 더욱 더 심화되고 있다.

그림 2-16 세계의 공간적 집중도

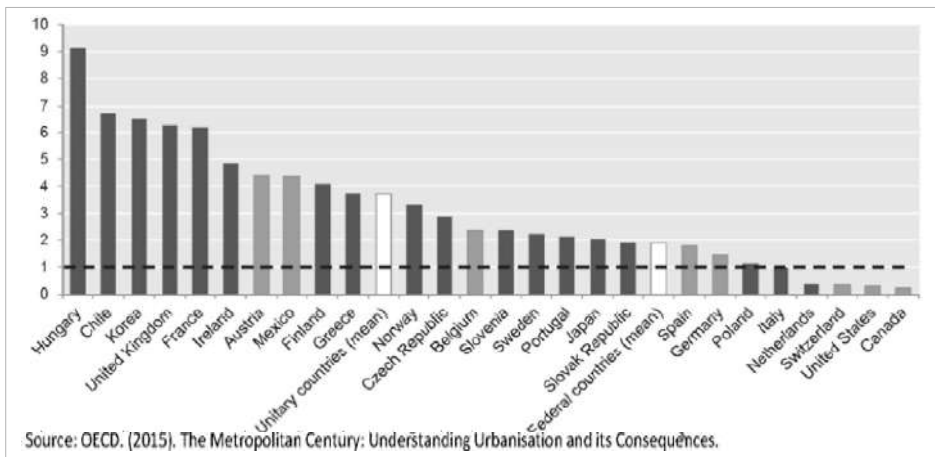
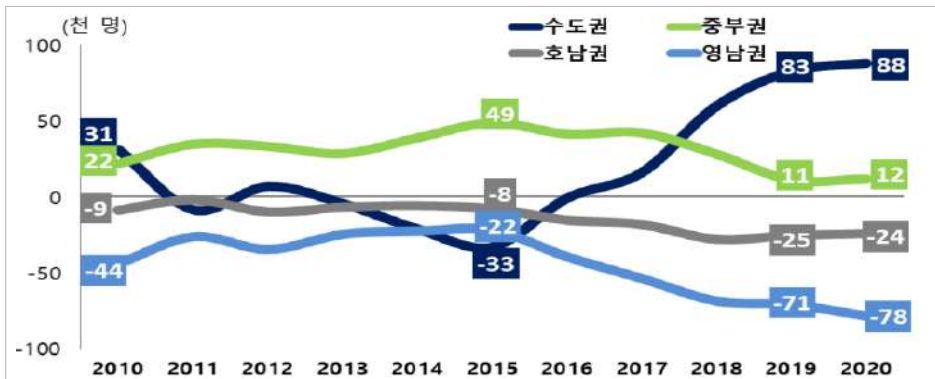
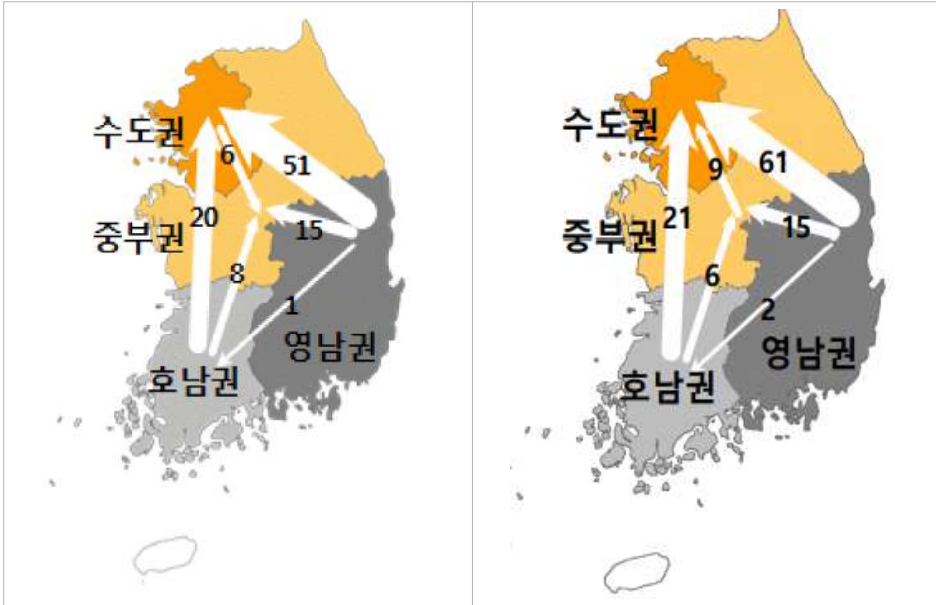


그림 2-17 2010~2020 국내 인구이동 현황



출처: 통계청, 2021

그림 2-18 2018년과 2020년 권역간 인구이동

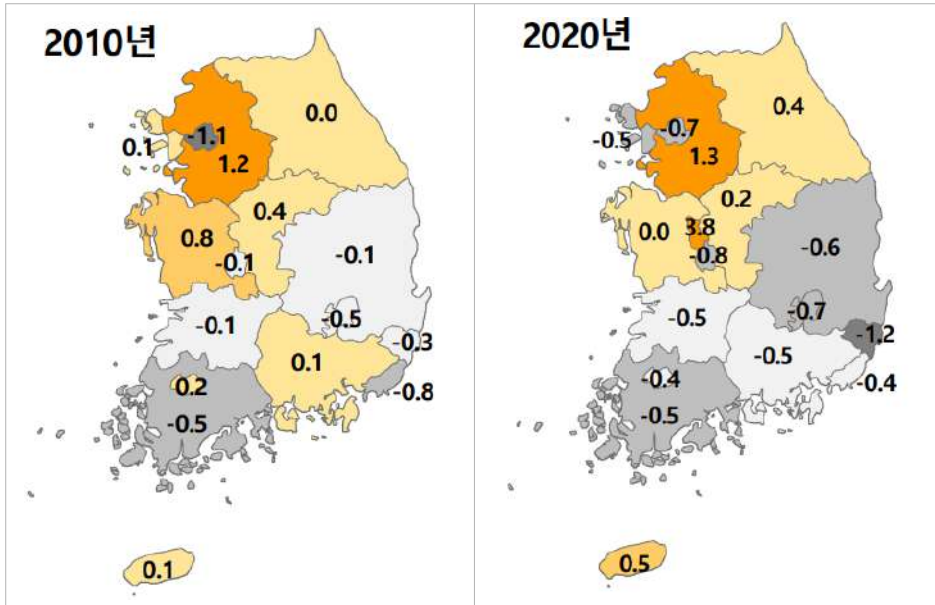


출처 : 통계청, 인구이동통계, 2019, 2021년

보다 구체적으로 2010년부터 떨어지고 있던 수도권 집중도가 2016년부터 다시 증가하고 있다. 2018년과 2020년의 인구이동 통계를 비교해 보았을 때, 2018년에는 그나마 수도권에서 충청권으로 인구이동이 있었으나 2020년에는 예외 없이 전국의 모든 권역에서 수도권으로 사람들이 모여들고 있다(통계청, 2019, 2021).

인구의 지역간 불균형 문제는 2010년과 2020년의 인구의 순이동률(전입-전출)을 살펴 보아도 명확해진다. 2010년에 비해 2020년은 충청권 이남 거의 모든 지역에서 전입에 비해 전출이 많아지고 있다.

그림 2-19 2010년과 2020년 권역간 인구이동



출처 : 통계청, 인구이동통계, 2021년

3. 소멸 지역의 측정 및 선정

「국가균형발전특별법」은 인구감소지역을 규정하고, 동법 시행령(제2조)에 행정안전부장관이 “65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려해서 인구감소지역을 지정”하도록 하고 있다.³¹⁾ 그러나 현재 이처럼 지방소멸 위기지역을 측정하는 지표의 사례와 선정에 대한 법률적 조항은 마련되어 있지만, 아직까지 이를 위한 보다 구체적인 지표와 측정 방법 등이 개발되어 있지 못한 상황이다.

31) 동법 시행령에 행정안전부장관이 인구감소지역을 지정할 때, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의해야 하고 시·도지사는 인구감소지역 지정을 위한 의견을 제출하려는 경우에는 미리 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 함을 규정하고 있다.

〈국가균형발전특별법 시행령〉

제2조의3(인구감소지역의 지정 등) ① 법 제2조제9호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다

그런데 지방소멸 지역을 선정하는데 있어 근본적인 문제는 마스다 히로야의 언급처럼 아직까지 소멸지역을 측정하는 정확한 지표가 없다는 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해 지방 소멸지역 선정에 관한 논의를 살펴 볼 필요가 있다. 지금까지 제시된 소멸위험 지역을 측정하고 선정하기 위한 시도들은 측정지표나 측정 방법에 따라 몇 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 인구의 재생산력을 중심에 두고 지방소멸지수를 개발하고 주로 인구 추계에 의해 해당 지역을 분류하는 접근이다. 마스다 히로야(2014), 이상호(2016, 2018), 정성호(2019) 등이 해당된다. 동원하는 지표는 출산 연령대 여성의 수와 고령자의 수이다. 이 가운데 마스다 히로야는 인구재생산력에 초점을 두고 2010-2040년까지 30년 동안 20-39세 여성 인구의 감소율이 50% 이상인 지역을 소멸위험지역으로 판단하고 있다. 20~39세 여성의 인구를 토대로 이 연령의 여성이 감소하는 한 인구 ‘재생산력’의 저하, 즉 총인구수의 감소는 막을 수가 없기 때문에 출산가능연령 여성의 인구 추이를 해당 지역의 ‘소멸가능성’을 측정하는 지표로 삼고 있다.³²⁾

이와는 달리 이상호(2016)는 마스다 히로야의 지수를 차용 및 변용하여 20-39세 여성 인구수를 65세 이상의 인구수로 나눈 값으로 지방소멸 위험 정도를 측정하고 있다. 마스다 히로야의 소멸지수와 차이가 있다. 여성인구수가 고령인구수의 절반이 되는 0.5 미만이면 소멸위험이 크다고 하고, 특히, 0.2 미만이 되면 소멸 고위험 지역으로 판단하고 있다. 국내

32) 그에 의하면 가입여성 90%가 속한 20-39세 여성이 많을수록 출산율이 높은 데 이들이 줄고 65세 이상의 인구가 늘어나는 상황이 되면 지역은 소멸될 수밖에 없다는 것으로 해석할 수 있다. 2010년부터 2014년까지의 ‘20-39세’의 여성 인구감소율이 50%를 넘는 896개 자치단체를 ‘소멸가능성 도시’로, 이 중에서 2040년에 인구가 1만 명 미만으로 추계되는 523개 자치단체를 ‘소멸가능성이 높은 도시’로 분류한다.

의 경우 대부분 이상호의 지방소멸지수를 그대로 사용하여 소멸 지역을 식별하고 있다.



둘째, 앞과 비슷한 관점에서 지역의 재생산력에 초점을 두고 향후 지역의 재생력과 차세대 생산력을 측정하는 접근이 있다. 한국농촌경제연구원의 지역재생잠재력 지수(2020)와 우치다 다쓰루(内田樹, 2018)의 ‘차세대재생력 지수’ 등이 여기에 해당된다. 출산가능연령대 여성, 25~39세 신세대 인구수, 출생율, 유아의 수 등이 주요한 지표로 사용되고 있다.

셋째, 인구감소를 등 일정한 조건을 충족하는 경우 소멸위험으로 분류하는 접근이다. 이를 통해 인구감소지역(박승규·이제연, 2017; 행안부 2018, 2020; 김현호·박진경, 2019; 박진경 외, 2020; 구형수 2018; 변필성, 2014), 지방소멸 위험지역(하혜수, 2017), 과소지역(충무성, 2020)을 선정하고 있다. 여기서는 주로 인구 측면의 지표(인구감소율, 고령자 비율, 청년 비율, 생산인구비율, 젊은 여성인구비율 등)와 재정 측면의 지표(재정력지수, 재정자립도, 지방소득세, 1인당 주민세 등)가 지방소멸 지역을 식별하는 데 활용되고 있다.

표 2-6 지방소멸 지역의 측정지표와 방법

구분	측정지표	비고	
마스다 히로야 (2014)	- 20~39세 여성인구의 감소율 50% 이하 지역 * 인구 재생산력 초점 부여 / 지방소멸지역 선정	지역 재생 산력 접근 방식	추계 방식
정성호 (2019)	- 20~39세 여성인구의 감소율이 50% 이하 지역 - 20~39세 여성인구 대비 65세 이상 인구의 비율 * 지방소멸지역 선정		
이상호 (2016)	- 20~39세 여성인구수 ÷ 65세 이상 인구수 * 마스다 히로야 방식의 차용-변용 / 지방소멸지역 선정 강동우 외(2018), 육동환 외(2017), 김경근 외(2017), 한주성(2018), 구형수(2018), 김대성·신동훈(2016) 등	지역 재생 산력 접근 방식	비율 산출

구분	측정지표	비고	
한국농촌경제 연구원(2021)	- 2자녀 이상 출생을 대비 출산 가능 인구 비율 * 지역재생잠재력 파악	지역 재생 산력 접근 방식	비율 산출
우치다 다쓰루 (内田樹, 2018)	- 25~39 신세대 인구수 대비 0~4세 유아 인구수 비율 * 신세대 300명 당 유아 100명 존재여부 / 차세대재생력		
日총무성 (2020)	- 인구요건(인구감소율, 고령자비율, 청년비율), 재정요건(재정력지수) / 과소지역 선정	요건 충족 방식	1단계 요건
박승규·이제연 (2017)	- 인구(인구증감률, 고령인구비율, 생산인구비율, 젊은 여성인구비율) 소득·재정(소득할주민세, 재정자립도) * 인구감소지역 선정		
행안부 (2018,2020)	- 인구증감율, 고령인구비율, 생산인구비율, 20~39세 여성인구비율 (18년), 20~39세 청년인구비율(20년) * 인구통합지원사업 대상지역 선정 / 인구감소지역 선정		
박진경 외(2020)	- 00~19년 인구감소율 -10% 이상, 최근 5년간 고령인구비율 20% 이상, 최근 5년 15~64세 인구비율 하위 50% 이상 지역 * 인구감소지역 선정		
구형수 (2018)	- 인구증감율 -15% 미만, 65세이상 인구비율 20% 이상, 가구밀 도 10호 / ha 미만 * 소멸위기 근린지역 선정		
김현호·박진경 (2019)	- 1단계 : 1인당주민세, 재정력지수(하위 50%) - 2단계 : 인구감소율, 고령인구비율, 생산인구비율, 20~39세 청년 인구비율 / 인구감소지역 선정		2단계 요건
변필성 (2014)	- 1단계 : 인구변화율(00~10년) 1% 미만 - 2단계 : 재정력지수, 재정자립도, 65세 이상 인구비율, 20~39세 인구비율 및 변화율 / 인구과소지역 선정		
임서현·홍성진 (2019)	- 인구증감율, 고령화 비율, 재정자립도, 교통공급수준 * 소멸위기 심각지역	지수방식	

넷째, 종합지수를 산출하는 접근이다. 임서현·홍성현(2019)이 대표적인데, 인구와 재정, 교통공급을 주요 지표로 사용하고 있다. 이외에도 「국가균형발전특별법」 규정에 따라 5년마다 국토부장관과 행안부장관이 지정하는 '성장촉진지역'처럼 연평균인구변화율, 소득수준, 재정자립도, 접근성을 고려해 종합지수를 산출하는 방법도 있다.

결국 지방소멸을 측정하기 위한 지표들은 인구 지속·유지 측면의 요소, 지역 고용 측면

의 요소, 공공 서비스나 생활편의 등을 지원하여 공동체를 유지하고 소멸 가능성을 저감시킬 수 있는 재정적 요소로 구분할 수 있다.

표 2-7 지방소멸지역 측정 부문 및 구성지표

요소	내용	비고
인구 유지·재생	- 인구감소율, 출산연령(여성)인구비율, 고령인구비율, 유아인구수, 출생율 등	- 인구재생
지역 고용·경제	- 생산연령인구비율, 청년인구비율 등	- 고용창출
재정	- 재정력 지수, 재정자립도, 지방소득세 등	- 소멸가능성 저감

그런데 이들은 각각 장점과 한계를 지니고 있다. 우선, 지역재생산력 접근 방식의 경우 지방소멸 지역을 식별, 판별하는 수치가 명확하게 제시되어 이해의 명확성과 수치 해석의 용이성을 지니고 있는 장점이 있다. 반면 마스다 히로야의 경우 인구의 사회적 이동을 고려하지 못하는 점과 추세방식으로 인한 예측의 정확성을 담보하지 못한다는 한계가 있다. 이상호의 접근 역시 마스다 히로야와 마찬가지로 지역 인구의 사회적 이동을 고려하지 못한다는 점, 특정한 수치를 기준으로 소멸위험과 그렇지 않은 지역으로 구분하는 판단의 근거가 불명확한 문제가 있다.

요건충족 방식의 경우도 개별 조건이 제시하는 수치의 기준에 대한 근거가 부족하다는 한계를 지니고 있다. 가령, 행안부의 인구감소지역 선정(2020)을 위한 4개 지표는 ① 2000~2019년간의 인구증감률 -5%, ② 2014~2018년 평균 고령인구 비율 20% 이상인 지역, ③ 2014~18년 평균 생산인구비율 하위 30%, ④ 2013~17년 평균 20~39세 청년인구비율이 30% 이하인 지역을 제시하고 있는데, 이때 왜 5%, 20%, 50%가 판단의 기준이 되어야 하는가에 대한 근거가 불분명한 한계가 있다. 이는 지방소멸 지역을 판단하는 데 사용되는 지표가 많으면 많을수록 각각의 지표에 대해서 제기되는 문제점이기도 하다.

반대로 개별 지표를 표준화해서 종합지수를 구해서 지방소멸 지역을 식별하는 경우는 비록 지역별 인구특성을 나타내는 지표가 여러 개일지라도 지역마다 하나의 지수가 산출되는 점과 요건방식처럼 개별 지표에 대해서 각각의 기준에 대한 근거를 제시할 필요가

없는 장점을 지니고 있기도 하다. 그러나 최종적으로 산출한 종합지수의 값 중에서 특정 값을 기준으로 소멸위험 지역을 판단·식별하는 경우, 종합지수의 특정한 값에 대해 왜 그 기준이 되는가에 대해서 이유와 근거를 제시해야 하는 과제를 안고 있다.³³⁾

33) 인구감소 위기지역은 구체적인 정량적 기준을 설정하기가 쉽지 않다. 물론 지역의 인구가 적든 많은 인구가 줄어든다는 것 자체가 하나의 기준이 될 수 있지만(임석희, 2020), 그러나 단지 인구가 감소하였다는 사실만으로 소멸 위험 개념을 적용할 수 있느냐는 것이다. 즉, 주어진 기간 동안 인구감소율이 어느 정도이어야 지방소멸 위험이 있는 것으로 볼 수 있는가이다. 사실 이것에 대한 합의된 기준 역시 없다. “최소 5년간 연평균 0.15% 이상”, “40년간 총 25% 이상”, “50년간 총 10% 이상 또는 연평균 1% 이상” 등 다양하다. 참고로 구형수 등(2016)은 우리나라 축소도시에 관한 연구에서 Wiechmann and Wolff(2013)의 기준을 참고로 최근 20년간 인구변화율 -0.15% 미만이며 축소, -0.15% 이상이면 성장·안정 유형의 도시로 구분하고 있지만, Wiechmann and Wolff의 기준 외에 성장·안정과 축소의 구분점이 왜 “-0.15%”인지에 대하여 어떤 근거를 제시하고 있지는 않다고 한다(임석희, 2018). 사실 이러한 문제는 EU의 지원지역에 있어서도 EU 평균 GNI의 25% 이하의 지역을 구조기금으로 지원하는 지역이라고 할 때, 근거의 부재 문제에 봉착한다. 참고로 2004년 현재 규특법 제2조에 의한 성장촉진지역의 전신인 신활력지역을 선정함에 있어 이런 지수방식의 문제를 해결하기 위해 당시 총 지원 재원 2,100억 원 정도를 두고 정책적 접근을 채택한 바 있다. 여기서는 먼저 한 지역당 30억 원씩 지원하는 것을 우선 정하다 보니 지원해야 할 지역의 개수 70개가 정해졌고, 결국 지자체 가운데 발전도 하위 70개를 선정하는 것으로 문제를 해결한 경험이 있기도 하다.

제3절 지방소멸의 원인 및 대응

1. 지방소멸의 원인

인구는 지역발전의 요인이자 결과이기도 하다. 인구가 증가해서 지역이 발전할 수도 있고 발전의 총체적 결과물로서 인구가 증가할 수도 있기 때문이다. 지역의 인구증감에 영향을 미치는 요소는 개인의 선호, 경제적 요인, 사회 및 문화적 요인까지 다양하다. 그럼에도 불구하고 지역의 인구증감은 인구이동이라는 사회적 증감과 출생과 사망이라는 자연적 증감의 두 가지 요소에 의해 결정된다고 볼 수도 있다.

국가의 인구규모는 저출산·고령화, 특히 인구의 자연적 증감에 크게 영향을 받지만,³⁴⁾ 지역의 인구규모를 좌우하는 것은 지역간 인구이동, 특히 전입과 전출에 의한 사회적 증감에 보다 큰 영향을 받는다. 지역의 인구증감이 인구의 사회적 이동에 보다 많은 영향을 받고 있음을 고려할 때, 국가 차원의 인구감소에 대비하기 위해서는 단순히 출산율 제고에 초점을 두고 국가 전체의 인구증가 관점에서 접근하는 것은 적절하지 않은 측면이 많다. 인구 증감의 공간적 불균형을 고려할 때 인구이동 원인에 대한 잘못된 진단을 통해서 바람직하지 못한 처방을 제시할 소지가 많기 때문이다.

그러면 지역 인구이동의 원인은 무엇일까. 여기에 대해서는 수많은 논의가 있다. 인구이동의 중요한 동기 중의 하나는 삶의 질 향상에 대한 가능성이라고 할 수 있다. 구체적으로는 현 거주지의 여건이 좋지 않거나 반대로 전입지의 여건이 좋아서 이동하는 것이다(이희연, 2008).³⁵⁾ 전통적인 압출-흡인 모형이 바로 이것이다(Lee, 1966; Knapp, 1989; 이희연, 2008). 여기서 인구를 지역으로 끌어들이는 흡인요인(pull factors)은 유입지의 매력적인 요소가 되며, 반대로 지역에서 밀어내는 압출요인(push factors)은 유출지의 부정적인 요소가 해당된다. Knapp(1989)은 대표적인 압출요인으로 높은 실업률, 열악한 주거환경, 안전의 위협, 다양한 갈등 등이 해당된다고 하고, 흡인요인으로는 고용의 기회, 높은 임금, 풍부한 교육·의료·문화시설, 쾌적한 환경 등이 해당된다고 한다. 이 모형은 전출지와 전입

34) 국내외로의 이민을 고려하지 않으면, 국가 전체의 사회적 증감은 Zero가 된다.

35) 물론 보다 구체적으로는 전출지의 특징보다 전입지의 특성이 더 많은 영향을 미친다고 한다(이희연, 2008).

지의 압출과 흡인요소에 대한 인식은 개인에 따라 달라질 수 있기 때문에 인구이동에 대한 기술적인 도구로 평가받기도 하는 한계가 있다(이희연, 2008; 박진경·김도형, 2020).

표 2-8 인구이동에 영향을 주는 압출-흡인 요인

구분	압출요인	흡인요인
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 심한 노동 - 높은 실업 - 나쁜 주거환경 - 다양한 갈등 - 기근 - 불안정한 환경 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 수월한 노동 - 높은 임금 - 양호한 주거환경 - 안정된 생활 - 쾌적한 환경 - 지역 안전 등

출처 : 이희연(2008) 수정

고전적 모형을 필두로 개인의 인구이동을 설명하는 데는 양 지역의 임금 격차가 있을 경우, 두 지역 간에 임금 격차가 없어질 때까지 임금이 낮은 지역의 인구가 높은 지역으로 이동한다는 Hicks(1957)류의 '신고전적 인구이동 모델'을 비롯해서 지방공공재 사정이 나쁜 지역에서 좋은 지역으로 이동한다는 Tibout(1956)의 이론이 있기도 하다. 또 최근에는 지역의 여가·문화·편의시설 등 양질의 어메니티를 보유한 지역이 지식 및 신기술에 종사하는 사람들을 끌어들이는 '어메니티 기반 인구이동' 논의(Glaser, 2020; Gottlieb, 2008; Schneider, 1999)가 있기도 하다.³⁶⁾

인구의 이동은 개인의 생애주기에 따라서도 패턴을 달리할 수 있지만, 인구이동이 모든 연령에 동일하게 일어나지 않는 연령 선택성을 띠기도 한다(Rink, 2009; Fol, 2012). 이를 테면 연령대를 기준으로 볼 때, 일반적으로 인구의 사회적 감소, 즉 인구의 유출은 인구의

36) 대체로 이 부류의 논의는 어메니티가 아이디어, 창의성, 혁신적 생각 등이 생명인 지식 노동자의 창의성과 아이디어, 창조적 사고를 위한 토대가 되어 이들을 끌어들이는 접근(Gottlieb)과 장소가 주는 즐거움이나 생활편의시설이 인구를 끌어들이는 접근(Glaeser) 두 가지로 구분할 수 있다. 전자는 산업적 관점이라고 할 수 있으며 후자는 소비적 관점의 접근이라고 할 수 있다. 후자의 관점에 속하는 Gleaser(2011, pp.242-243)는 생활편의시설 수준 지수 상위 25%에 속한 카운티의 인구는 40%가 증가한 반면, 생활편의시설 수준 지수 하위 25%에 속한 카운티의 인구는 증가하지 않았다고 한다. 물론 Gleaser는 이들 요소를 보유한 지역이 인간의 창의성을 극대화시켜 주고 그곳이 바로 '도시'에 해당된다고 하고 있기도 하다(Gleaser, 2011 : 222).

재생산력이 높은 청장년층부터 일어난다는 것이다. 이런 현상이 일어나는 지역은 젊은 층의 유출로 인해 출산율이 더 낮아지는 하향적 악순환에 빠질 소지가 많다는 것을 시사하고 있다(임석희, 2019 : 68).³⁷⁾

그러나 많은 논의에도 불구하고 인구이동의 사회적 요인에는 고용이나 일자리, 공공재 및 서비스 요인, 주택, 교육, 생활환경, 문화 및 어메니티(Amenity), 범죄, 세금, 직주 근접, 심지어 장소적 위신까지 경제적, 사회적, 문화적, 환경적, 심미적 부문의 요인이 존재하고 있음을 부인할 수 없다. 특히 현대에 들어서는 경제적 요인에 더해 비경제적 요소의 중요성이 증가하고 있다는 연구가 제시되고 있다(이희연, 2008). 물론 지방소멸을 가져오는 요인에는 이들 외에도 출산율 등이 포함된다.³⁸⁾

보다 거시적 관점에서 인구이동의 공간적 불균형과 관련해서 도시나 지역의 규모나 발전단계에 따라 차별적인 인구이동을 설명하기도 한다(Berg et al., 1982; Berry, 1977; Pacione, 2009; 이희연, 2008; 임석희, 2019). Berg et al.(1982 : 36)은 도시의 발전 단계를 도시화(Urbanization)-교외화(Suburbanization)-탈도시화(Deurbanization)-재도시화(Rurbanization)의 4단계로 구분하고 도시화 단계에서는 도시 전체(중심, 교외지역)의 인구가 증가하고, 교외화 단계에서는 도시 전체의 인구가 증가하는 대신 중심지역(Core)의 인구가 교외지역(Ring)으로 이동한다고 한다.³⁹⁾ 탈도시화 단계에서는 중심지역과 교외지역 모두에서 인구는 줄어들고, 재도시화 단계에서는 다시 도시의 인구가 증가한다고 한다.

Pacione(2009)는 도시규모의 관점에서 인구이동을 접근하고 있기도 하다(임석희, 2019 : 69). 여기에 따르면 도시체계를 구성하는 지역의 첫째 국면에서는 대도시는 인구가 유입되어 증가하지만, 중간급이나 소도시는 인구는 유출된다. 둘째 국면에서는 인구집중의 반전으로 소도시는 여전히 인구가 유출되지만 대도시로의 인구유입은 줄어들면서 대신 중규모 도시의 인구가 증가한다. 세 번째 국면은 소도시는 인구유입이 일어나지만 대도시와 중규모 도시는 순유출이 발생해서 인구가 줄어든다고 한다.

37) 젊은 층의 지역 유출이 인구유출의 1단계인 경우 다른 연령의 추가적인 유출을 가져와 이 지역의 인구감소는 우려할만한 수준이 될 수도 있다.

38) 통계청의 '2021년 국내인구이동통계'에 의하면 우리나라에서 국내 인구이동의 요인은 주택 요인이 74.2%, 가족 요인 21.7%, 직업 요인 14.7%, 교육 등이 16.4%인데 비해, 시·도간 이동에는 직업요인이 34.3%로 가장 많고 그다음은 가족 26.3%, 주택 21.7% 등이라고 한다.

39) 물론 이때도 도시 전체의 인구는 여전히 증가한다고 한다.

그리고 Rieniets(2009)에 따르면 산업구조의 변화에 의한 탈산업화에 따라 발전하는 도시로 인구가동이 일어나는 반면, 산업구조가 현대의 흐름에 맞게 변화하지 못하고 쇠퇴하는 도시는 인구가 유출된다고 한다.

표 2-9 | **거시적 차원의 지역간 인구이동**

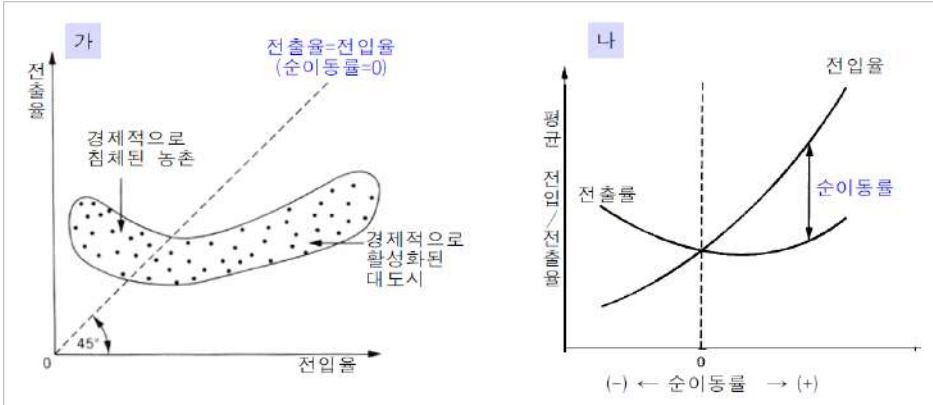
구분	내용
Berg et al. (1982)	- 도시발전단계에 따라 도시화는 인구증가, 교외화는 교외지역이, 탈도시화 단계는 도시인구감소, 재도시화 단계는 도시의 인구가 다시 증가
Pacione (2009)	- 도시나 지역의 체계 상에서 초기는 대도시의 인구성장 → 중규모 도시 인구 증가 → 소규모 도시 인구증가의 단계를 그림
Rieniets (2009)	- 기술발달에 의한 산업구조 변화의 탈산업화가 지역의 성장과 쇠퇴를 결정하고 이들 지역으로 인구의 증감을 유발(디트로이트, 클리브랜드)

출처: 임석희(2019), Berg et al.(1982)

지방의 인구감소가 사회적 이동과 높은 상관성을 지니고 있으면서, 경제적으로 성장하는 지역과 침체된 지역의 전입과 전출을 실증 분석한 연구도 있다. Beale(1969)은 인구 규모에 따른 전입과 전출의 관계가 비대칭적인 바나나형을 보인다고 하면서 대도시는 전입이, 그렇지 못한 지역은 전출이 많다고 한다(이희연, 2008). 이와는 달리 우리나라를 사례로 인구가 감소하고 있는 지역을 대상으로 지역의 인구감소와 지역의 사회적 이동과 자연적 이동의 관계를 분석해서 이들 지역의 인구감소가 사회적 이동과 높은 상관성을 지니고 있음을 밝히고 있기도 하다(김현호 외, 2019; 박진경 외 2017).

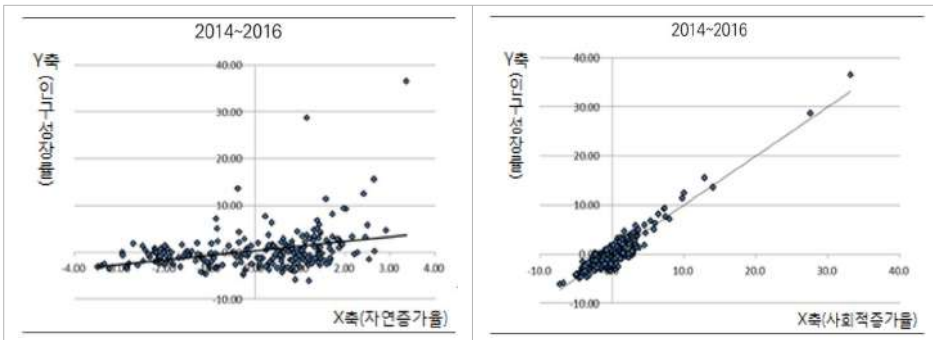
그런데 문제는 인구가 유입되고 있는 서울 등 수도권 지역의 출산율이 인구가 유출되고 있는 비수도권 지역, 특히 군 지역에 비해 낮다는 것이다. 젊은 층의 유입으로 인해 가임여성의 수는 수도권 지역이 그렇지 못한 지역에 비해 많지만 수도권 지역의 인구증가에는 별로 도움이 되지 못하는 결과를 가져오고 있음을 시사하고 있다. 도시 규모에 비례해서 가임여성의 수는 증가하지만, 출산율은 오히려 도시 규모와 반비례의 관계를 보여주고 있다.

그림 2-20 발전지역과 저발전지역의 사회적 인구이동 특성



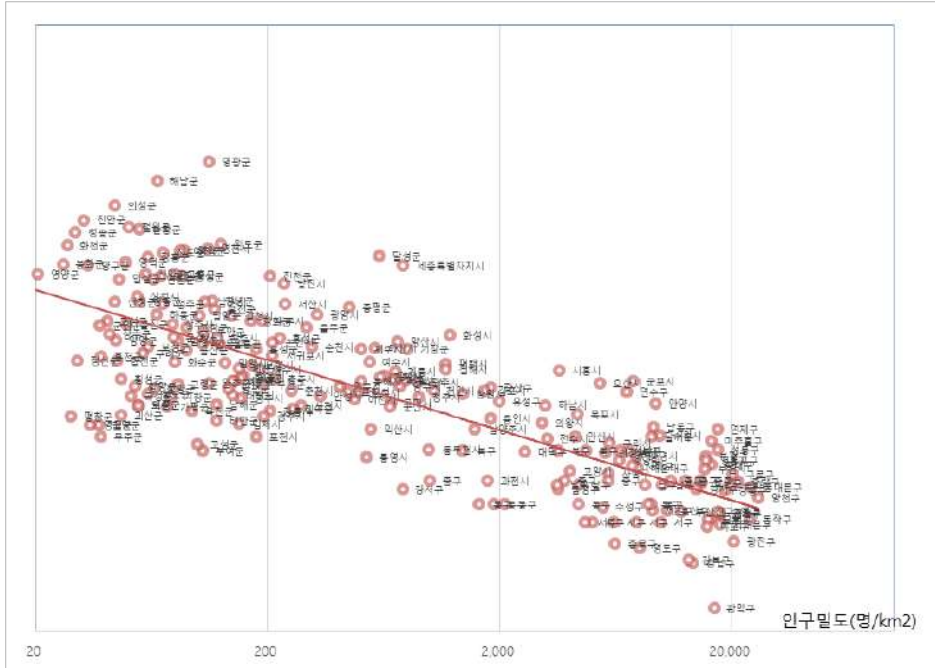
출처: 이희연, 2008

그림 2-21 저발전 지역의 인구와 사회적·자연적 증감의 관계



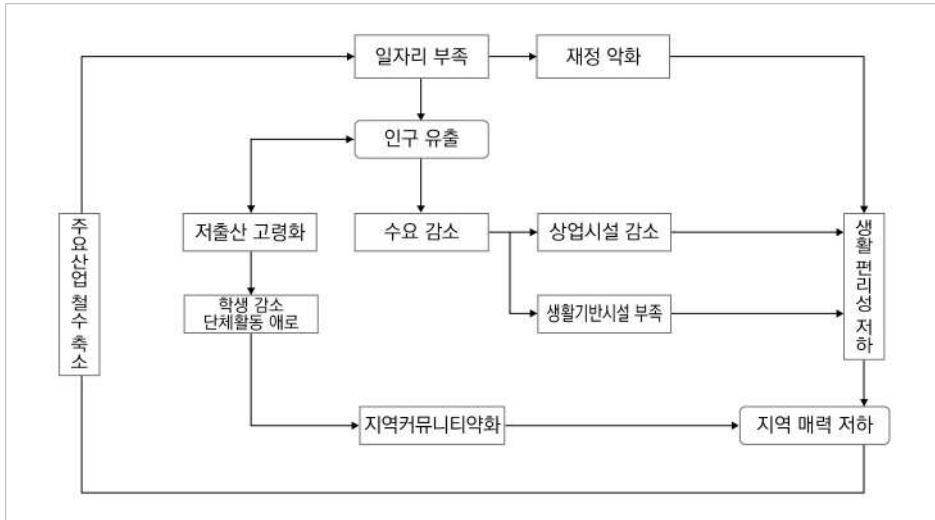
출처: 이상림, 2017

그림 2-22 시·군·구 인구밀도와 출산율의 상관관계(2019년)



또 하나 우려스러운 점은 지방소멸에 영향을 미치는 지역 일자리 감소, 지역경제 쇠퇴, 생활여건 악화, 의료·교육 환경의 열악, 고령화, 재정 악화 등의 다양한 사회경제적 요인이 상호 영향을 미치면서 생활편리성과 지역 매력을 악화시켜 지역의 인구감소를 유발하는 악순환 구조를 형성한다는 점이다.

그림 2-23 지방소멸의 악순환 구조



2. 지방소멸의 대응

지역의 소멸을 방지해서 인구 위기가 가져오는 제반 문제를 해결하기 위해서는 인구감소에 대한 정확한 진단이 선행될 필요가 있다.⁴⁰⁾ 결국 지역의 인구증감은 인구이동이라는 사회적 증감과 출생·사망이라는 인구의 자연적 증감 두 가지에 따라 결정되기 때문이다.

이런 관점에서 마스다 히로야는 홋카이도의 31개 시정촌을 대상으로 각 지역의 인구이동에 대한 자연적 증감도와 사회적 증감도의 영향력을 분석해서 각각의 지역들에 어떤 시책이 필요한지를 밝히고 있다. 그 결과 홋카이도 31개 시정촌의 경우 인구 10만 명 이하 시정촌에서 사회적 증감의 영향도가 큰 곳이 51%(86곳)인데 비해 자연적 증감도가 큰 곳

40) 마스다는 이를 인구를 2단계로 분석하는 것을 의미한다고 한다(김정환 역, 2015 : 107-110). 1단계는 지역의 인구를 “전체적”으로 분석하는 것인데, 이는 과거인구 동태 및 추이, 현재 상황, 미래의 모습을 시간 순서에 따라 파악하는 것이라고 한다. 2단계는 “중층적”으로 분석하는 것인데, 시정촌 단위부터 시작해 지역의 거점도시와 주변 시정촌으로 구성되는 지역권, 그리고 그 지역에 큰 영향을 미치는 대도시권으로 분석대상을 확대해나가는 것이라고 한다.

이 17곳(10%)으로 나타나고 있다. 상당수 시정촌에서 지역의 인구 유출이 인구감소의 주요한 요인이라는 것을 확인할 수 있다.⁴¹⁾

만약, 사회적 증감의 영향력이 큰 지역이라면 타지역으로 인구 유출을 방지하고 유입을 촉진시킬 수 있는 “지역집적구조 정책”이 효과가 높을 것이며, 반대로 자연적 증감의 영향력이 높다면 출산을 향상이라는 “저출산 대책”이 오히려 효과적이라고 한다(마스다 히로야, 2015 : 109-110).

표 2-10 홋카이도 인구감소 시정촌의 인구이동 영향

구분	사회적 증감의 영향도가 큰 경우	자연적 증감의 영향도가 큰 경우
지자체수(개)	86	17
비율(%)	51	10

출처: 김정환 역, 2015 : 112를 토대로 작성

이를 보다 일반화시키면 지역의 사회적 인구이동의 영향력과 자연적 인구이동의 영향력에 따라 사회적 영향력이 큰 지역과 자연적 인구증감의 영향력이 큰 지역을 구분할 수 있을 것이다. 두 요소 중 어느 것의 영향력이 큰 지역인지를 식별한 다음, 사회적 영향이 크다면 인구유출을 방지하고 보다 많은 인구를 유입시킬 수 있는 시책을 중점적으로 추진해야 하며, 반대의 경우라면 출산을 향상과 관련된 인구사회정책을 추진하는 것이 지방소멸을 방지하는데 효과가 높을 것이다. 물론 양 요소의 영향력이 비슷하다면 두 가지 시책을 혼합해서 정책을 추진해야 할 것이다.

41) 일본의 경우 그동안 일정부분 저출산 대책에 무게를 두면서 문제가 되고 있는 사회적 증감은 고용상황이 변하면 자연히 진정될 것으로 생각해 왔지만 상황은 그렇게 되지 못했다. 이는 사회적 증감을 염두에 두고 시책을 추진해야 함을 시사한다.

그림 2-24 인구 영향의 강도와 대응 시책의 관계

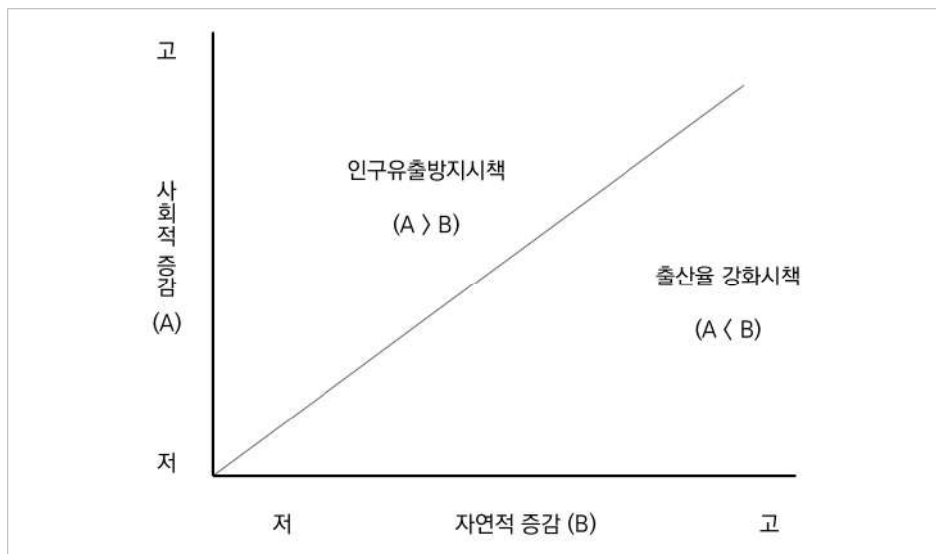
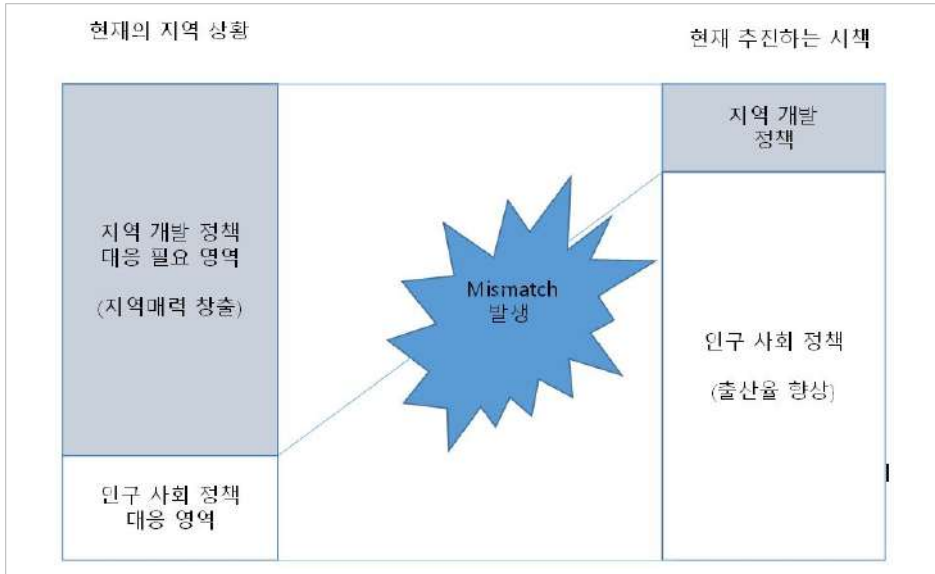


표 2-11 인구증감의 진단과 대응 시나리오

진 단		처 방
출산율 문제 (자연적 증감)	⇒	- 출산율 향상 정책 관련 • 결혼, 출산, 육아 관련 지원
복합적 문제 (자연+사회)		- 양자 병행 정책 • 출산율 향상+유입 촉진
유출의 문제 (사회적 증감)		- 인구 유출방지, 유입촉진 관련 정책 • 지역 매력도 향상

그런데 진단 결과, 현재의 지역 상황이 출산율에 초점을 둔 정책보다는 일자리, 교육 등 지역의 매력 요소의 경쟁력을 향상시켜 인구 유출을 방지하고 유입을 촉진시켜야 할 상황인데도 불구하고 출산율 향상과 관련된 시책을 추진하고 있다면, 지역의 인구활력을 향상시키기 위한 처방이 적합하지 않은 것이다. 필요한 정책과 해답으로 제시하는 처방 사이에 불일치가 발생하게 된다(김현호, 2021).

그림 2-25 잘못된 정책적응의 개념도



출처: 김현호, 2021

또 다른 관점 에서 마스다 히로야는 인구감소지역이나 지방소멸지역에서 추진해야할 시책으로 ‘적극적 정책’과 ‘조정적 정책’을 제시하기도 한다(김정환 역, 2015 : 51-52). 전자는 현재 인구감소의 흐름을 막고 인구의 유지 및 반전을 지향하는 동시에 지방이 지속가능한 인구, 국토 구조를 구축하는 전략이다. ① ‘인구의 유지 및 반전’을 지향하는 결혼, 임신, 출산, 육아 지원, ② 대도시권으로 인구의 흐름을 바꾸는 ‘인구의 재배치’, ③ 인재의 육성이 해당되며 이는 정책효과 창출에 장시간이 소요된다고 한다. 반면, 후자는 인구감소에 따른 경제·고용 규모의 축소나 사회보장 증대 등 부정적 영향을 억제하는 정책이라고 할 수 있다.⁴²⁾ 이는 더 이상 지방에서 인구가 유출되는 것을 방지하기 위한 이른바 ‘지혈정책’에 해당되고, 지방의 고용을 창출하기 위한 지방산업 육성정책, 대학 등 교육기관의 분산정책 등이 여기에 해당된다.

42) 이 같은 정책은 환경정책 등에서 언급하고 있는 ‘방지정책’과 ‘적응정책’과도 유사한 측면이 있다.

어쨌든 지금까지의 지방소멸 방지와 관련된 국내의 연구에서 암묵적, 혹은 명시적으로 제시된 시책들은 문화 및 여가에서 산업 및 경제, 교육, 정주환경 등으로 광범위하고 다양한 영역에 걸쳐 있다. 주체의 관점에서 볼 때도 학술 및 연구논문을 포함해서 국책 및 시도연구원 등의 정책보고서, 기타 서적 등에 걸쳐 있기도 하다. 이들을 부문별로는 다음과 같이 정리할 수 있겠다.⁴³⁾

표 2-12 선행연구의 제시 시책(국책연구원)

시책 분야	내용	이상호 (16)	구형수 (18)	민성희 외(17)	박세훈 외(17)	구형수 외(18)	조기현 외(17)	이제연 외(18)	이소영 (17)	박진경 외(19)	김현호 외(19)	박진경 외(17)
정주 여건 개선	문화여가시설	●		●	●							
	주거환경	●		●	●	●		●	●	●		●
	보육	●				●				●	●	●
	교육	●				●				●	●	●
	의료요양											●
	유희공간		●	●	●	●			●			●
지역 개발	공동주거		●			●						
	압축개발		●	●		●		●				●
	지역연계		●	●	●	●		●	●	●	●	●
	이주		●			●						
지원 정책 법제 화	세금제도					●	●					
	보조금						●		●			
	세금공유				●		●			●		●
	특별회계						●		●	●	●	●
	특례						●		●	●	●	
	특별법								●	●	●	●
산업 육성 경제 활성화	산업단지				●						●	
	상업지역				●							
	일자리		●		●	●			●			●
	특산품판매								●		●	●
	관광화								●		●	●

* 괄호() 안은 연도임

43) 심지어 언론이나 방송 등 매스컴까지 포함하면 실로 다양한 관점에서 수많은 해법들이 제시되어 있다. 여기서는 그 가운데 국책 및 시도연구원 등이 제시한 시책 등을 제시하고 있다. 보다 세부적인 내용은 <부록>을 참조

표 2-13 선행연구의 제시 시책(시도연구원)

시책 분야	내용	박은선 (20)	최정수 (20)	정희훈 (20)	박진경 (20)	안성조 (20)	조상필 (20)	김세나 (18)	신동훈 (18)	손동기 외(18)	원광희 (18)	최용환 (18)	이주영 (18)	정성훈 (16)	김동영 (16)
정주 여건 개선	주거				●		●			●		●	●		
	보육	●	●		●		●	●	●			●			●
	교육		●		●		●		●						
	의료요양		●		●				●	●					
	유희공간				●								●		
지역 개발	압축개발	●	●	●	●						●	●		●	
	지역연계			●		●				●	●				●
지원 정책	이주	●	●											●	
	보조금		●											●	
	인구정책					●									●
산업 육성	산업단지				●		●	●		●					
	상업지역				●			●		●					●
	일자리	●	●	●	●				●					●	

* 괄호() 안은 연도임

제4절 지방소멸 논의의 비판, 성과, 한계

1. 비판

지금까지의 살펴본 지방소멸에 대한 비판은 다양한 측면에서 제기되고 있기도 하다. 한국과 일본에서 비판의 초점이 다르기도 하다. 하지만 이들은 크게 지방소멸의 존재 자체에 대한 것과 지방소멸의 측정 방법에 관한 것, 그리고 관련 정책에 대한 것으로 나눌 수 있다.

한국에서는 지방소멸의 측정 방법에 대한 비판이 주류를 형성하고 있다. 특히, 그것은 이상호가 제시하고 있는 지방소멸위험 지수에 관한 것이라고 할 수 있다. 먼저, 하나는 이상호의 방법론이 한국과 동일하지 않은 일본의 출산율을 고려하지 못하고 있다는 것(이상립, 2018; 정성호, 2018 등)이며, 다른 하나는 소멸 위험이 높은 지역의 경우 이것이 인구의 사회적 이동 때문에 유발되고 있음에도 불구하고 이를 제대로 반영하지 못한다는 것이라고 할 수 있다(이상립, 2018; 정성호 2018). 또 이상호의 방법과 마스다 히로야의 방법을 비교해 적용해 볼 때, 이상호의 방법에서는 소멸 지역에 해당되는데도 불구하고 마스다 히로야의 방법을 적용해보면 소멸지역이 아닌 것으로 밝혀지고 있음을 지적하기도 한다(정성호 2018). 그리고 실제 인구가 0(零)이 되어 소멸하는 지역이 없다고 비판하기도 한다(정성호, 2019; 박진희·이정아, 2020).

일본에서는 주로 마스다 히로야가 제시한 지방소멸의 의도를 주로 비판하고 있다.⁴⁴⁾ 그 핵심은 마스다 히로야의 지방소멸 리스트와 전략이 자유주의적 관점에서 ‘선택과 집중’에 의해 인구가 희박한 지역에 대한 더 이상의 투자를 하지 않고, 대신 지방 거점도시에 투자를 집중하기 위한 불순한 의도의 전략이라는 것이다(山下祐介, 2014; 小田切 徳美, 2014). 소멸 지역 죽이기 전략이라고 의심하고 있다. 또 다른 측면에서는 경험적으로 볼 때 마스다 히로야가 제시한 소멸지역의 상당수는 시간이 지나도 소멸하지 않고 오히려 인구가 성장하는 지역도 많다는 것을 지적하고 있기도 하다. 여기에 더해 유배우자 여성의 출산율은 증가함에도 불구하고 가임 여성만을 마스다 히로야가 고려하는 오류를 범했다는

44) 일본에서 지방소멸을 비판하는 사람들은 다양한 관점에서 분류해 볼 수 있지만, 크게 보아 농촌사회학자, 지역사회학자 등이 주류를 형성하고 있다고 할 수 있다.

것을 비판하기도 한다(金子勇, 2016).

정책처방에 대한 비판은 세 가지로 정리할 수 있다. 하나는 현재 저출산·고령사회위원회가 추진하고 있는 정책이 지방소멸을 막기 위한 정책인데 새삼스럽게 지방소멸을 방지하기 위한 정책을 추진할 필요가 없다는 것이다. 하지만 이는 저출산·고령화위원회가 추진하고 있는 정책은 2005년 이후 지속적으로 막대한 재원을 투자해왔음에도 불구하고 정책의 실효성이 크지 않다는 점에서 설득력이 떨어진다. 다른 하나는 비슷한 맥락에서 기존의 저출산 고령화 시책의 추진이 국가 전체의 인구감소에는 효과가 있었는지 모르겠지만 지방소멸을 방지하는 데는 별로 효과가 없었다는 점을 비판하고 있기도 하다(김현호 2019, 2020; 이상림, 2018). 또 다른 하나는 지금까지 산업부, 국토부, 농식품부, 교육부 등이 추진해온 정책이 바로 지방소멸을 방지하기 위한 정책이었는데 새롭게 지방소멸을 방지하기 위한 시책을 개발, 추진할 필요가 없다는 식의 비판이라고 할 수 있다.⁴⁵⁾

여기서 한 걸은 더 나아가 지방소멸 방지전략이 국가 전체적으로 볼 때는 지역간의 제로섬 게임이 아니냐는 비판도 있다. 그리고 지방소멸 방지를 심분 인정하다고 할지라도 과연 소멸하는 지역의 적정한 인구가 얼마냐에 대한 문제제기도 있다.

2. 성과와 한계

지금까지 살펴 본 지방소멸 논의는 방법론과 지방소멸의 발생 여부, 전략 추진(일본)에 대한 논란에도 불구하고 수도권(서울, 도쿄권)으로 인구가 집중하면서 인구가 급격하게 감소해서 소멸이 우려되는 지역이 발생하게 되는 메커니즘에 대한 이해와 지방소멸에 대해서 많은 관심을 환기하는데 기여했다. 다양한 논의를 통해 지방소멸의 패턴과 대응의 중요성에 대해서 인식을 환기시키는데도 기여했다.

45) 이런 비판이 가장 극명하게 표출된 경우가 사회적으로 비등해지고 있는 지방소멸 대응 시책의 요구에 부응해서 부처를 모아서 의견을 듣는 때라고 할 수 있다. 국토부, 산업부, 교육부, 농식품부 등은 이구동성으로 현재 해당 부처가 추진하고 있는 시책이 바로 지방소멸을 방지하기 위한 시책이라고 했다. 물론 이 견해는 해당 부처의 시책들이 지방소멸 방지를 위한 시책과 전혀 무관하다고 할 수 없기 때문에 전혀 아니라고 할 수는 없지만 시책 개발의 목적과 취지 그리고 내용이 직접적으로 지방소멸 방지를 겨냥하고 있지 않다는 점에서 전적으로 타당하다고 할 수도 없다.

기존의 논의들은 공통적으로 제시하는 핵심적 요소에 대한 정책 대응의 필요성을 제기하기도 했지만, 보다 합리적인 방법을 통한 지방소멸 위험지역의 식별뿐 아니라 이들 지역의 인구감소에 영향을 미치는 요소를 판별하고, 인구 유출과 유입의 강도 등에 의해 지역을 구분한 다음 이들 지역의 특성에 부합하는 처방이 아직 개발, 제시되고 있지 못하는 한계가 있다.

특히 우리나라의 경우 수도권이나 비수도권, 심지어 출산율이 비교적 높은 군 지역까지 지역의 인구의 자연감소를 방지하기 위해 출산율 향상 정책을 추진하고 있는 것이 현실임을 고려할 때, 기존의 논의는 무엇보다 현상과 실태 진단이 선행되고 여기에 타당한 처방을 제시해야 함을 시사하고 있다. 지방소멸의 특성에 대한 정확한 진단이 필요하다는 것이다.

특히, 지금까지의 이론적 검토와 한계는 본 연구에서 기존의 이론적 검토에서 확인되거나 제기된 요소나 문제점 등을 종합적으로 고려해서 이러한 문제 제기에 보다 적실하고 합당한 해답을 도출해 줄 수 있는 지방소멸의 특성 분석과 접근이 필요함을 시사하고 있다.



제3장

지방소멸지역 선정 및 특성 분석

제1절 분석 개요

제2절 지방소멸지역 선정(안)

제3절 지방소멸지역의 실태 및 특성

제4절 분석의 시사점



국가위기 대응을 위한
지방소멸 방지전략의 개발

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제3장

지방소멸지역 선정 및 특성 분석

제1절 분석 개요

1. 지방소멸 지표의 구성

1) 지표 선정의 접근

지방소멸지역을 선정하기 위해서는 이를 위한 지표개발이 필요하다. 지방소멸 지역 선정과 관련한 지표는 두 가지 사항을 종합적으로 고려하였다. 우선 개념적 요건으로서 지역 인구의 감소와 공동체 유지 여부의 정도, 주민에게 원활한 생활서비스를 제공하고 행정수요에 대응할 수 있는 정도를 나타낼 수 있어야 한다.

다른 한편으로는 법률적 제약 요소로서 군특법 제2조9호와 동법 시행령 제2조의3에 명시된 인구감소지역 지정 제외지역(서울)과 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구, 생산연령인구의 수 등을 반영해야 한다. 본 연구에서 최종적으로 선정할 지표는 법적 제약 요소와의 정합성을 가져야 한다는 것이다.

그림 3-1 지방소멸지역 지표 선정의 접근



2) 선정 지표 및 기준 검토

그간 논의된 소멸위기지역의 요건 또는 선정에 관한 연구를 살펴보면, <표 3-1>처럼 지역의 인구증감과 인구구조를 나타내는 인구변화율, 가임여성 및 고령자 비율을 공통적으로 사용하여 소멸위험지역을 도출하고 있음을 알 수 있다. 그리고 최근 들어서는 인구변화와 구조뿐 아니라 지역의 재정여건까지를 포함하여 소멸위기지역을 선정하는 연구들도 제시되고 있다.

인구변화를 나타내는 지표로는 단순 인구변화율 및 연평균 인구변화율(민성희 외, 2017; 박승규 외, 2017; 구형수, 2018; 임서현 외, 2019; 행정안전부, 2020), 일정 기간 인구감소의 지속 여부(군특법 시행령 제2조의3), 출생률(한국농촌경제연구원, 2021) 등이 사용되었다.

해당 지역의 인구구조를 나타내는 지표로는 여성인구 감소율(마스다 히로야, 2015), 고령자 대비 젊은 여성인구 비율(이상호, 2016), 고령자비율(박승규 외, 2017; 구형수, 2018; 행정안전부, 2020), 생산연령인구비율(박승규 외, 2017; 행정안전부, 2020), 젊은 여성인구 비율(박승규 외, 2017) 등이 존재한다.

지역의 재정여건을 나타내는 지표에는 재정자립도(박승규 외, 2017; 임서현 외, 2019)를 활용하고 있으며, 이 외에도 공동체의 기능이나 교통공급수준을 지표로 활용하는 경우도 있다.

표 3-1 지방소멸지역 선정기준 비교

연구자	선정지역	선정기준			비고
		인구변화	인구구조	재정여건	
마스다 히로야 (2015)	소멸가능도시		• 향후 20년간 20~39세 여성인구 50% 감소		
이상호 (2016)	소멸지역		• 고령자 대비 여성인구 비율(20~39세 여성 / 65세 이상 인구) 0.5 미만		

연구자	선정지역	선정기준			비고
		인구변화	인구구조	재정여건	
민성희 외 (2017)	인구감소지역	• 장기 연평균 인구 변화율(40년간), 최근 연평균 인구 변화율(15년간)			
박승규· 이제연 (2017)	인구감소지역	• 인구감소율(15년간) 5% 이하	• 고령자비율 20% 이상 • 생산연령인구비율 & 젊은여성인구비율(3년간) 하위 50%	• 소득·재정(3년간) 하위 50%	
구형수 (2018)	소멸위기지역	• '00~'05년, '05~'10년, '10~'15년 세 기간 연속 연평균 인구변화율 -0.15% 미만	• 65세 이상 인구비율 20% 이상		• (공동체 기능 붕괴)가구밀도 10호/ha 미만
임서현· 홍성진 (2019)	소멸위기도시	• 연평균인구증감률('00~'18년)	• 고령화비율(2018)	• 재정자립도(2018)	• (교통) 정류장 이격거리, 1일 평균 배차횟수
행정안전부 (2020)	인구감소지역	• '00~'19년 인구감소율 10% 이상	• 최근 5년 평균 고령인구비율 20% 이상 또는 • 최근 5년 평균생산연령인구비율 하위 50%		
한국농촌경제연구원 (2021)	인구감소지역		• 2자녀 이상 출생률 / 출산가능인구비율		
균특법 시행령 제2조의3 (2021.6. 개정)	인구감소지역	• 인구감소율 • 출생률 • 인구감소 지속성 • 인구이동 추이	• 65세 이상 고령자 • 14세 이하 유소년인구 • 생산연령인구	• 재정 여건	

다른 연구에서는 복합적인 조건을 충족할 경우 인구감소지역으로 선정하기도 한다. 예컨대, 2020년 행정안전부에서 추진한 인구감소지역 통합지원사업의 경우 20년간('00~'19년) 인구감소율이 10% 이상인 지역 중에서 5년('15~'19년) 평균 고령자(65세 이상) 비율이

20% 이상인 지역이거나 5년(15~19년) 평균 생산연령인구(15~64세) 비율이 하위 50%인 지역을 인구감소지역으로 식별하고 있다. 박승규·이제연(2017) 연구에서도 15년간 인구 감소율이 -5% 이상인 지역 중에서 고령자 비율이 20% 이상이고, 3년간 생산 연령 인구 비율 또는 젊은 여성인구 비율이 하위 50%이면서 3년간 재정자립도가 하위 50%인 지역을 인구감소지역으로 파악하고 있다.

3) 지방소멸지역 선정의 지표

본 연구에서는 지방소멸지역을 선정하기 위해 몇 가지 사항을 복합적으로 고려하여 지표를 구성하였다. 우선, 선행연구들의 지표 검토를 토대로 최종적으로 본 연구가 선정하는 지표가 법적 제약요건과의 정합성을 가져야 하며, 둘째, 정량적인 측정이 가능한 지표이어야 한다. 마지막으로 승인통계 등 공신력 있는 자료이어야 한다. 이러한 점을 고려하여 연평균인구증감률, 유소년인구비율, 생산 연령 인구 비율, 고령화 비율, 합계 출산율, 조출생률, 재정 자립도, 재정력 지수, 순이동, 청년 순이동, 주간 인구, 인구 밀도를 후보 지표로 구성하였다(표 3-2).

공동체 기능의 유지와 인구감소 방지 등의 측면에서 보았을 때 총 인구감소, 고령화, 저출산, 인구밀도 등 지역의 인구 요소가 가장 중요한 지표가 되겠지만, 지역의 소득이나 재정 여건이 양호할 경우 지방소멸의 가능성을 줄여줄 수 있는 요소로 소득·재정지표를 추가로 활용하는 것이 바람직하다. 그리고 현재 지역의 인구는 자연적 증감보다는 사회적 이동에 의한 영향력이 크므로 이 역시 고려할 필요가 있다. 또 비록 정주 인구가 감소하더라도 낮 동안 해당 지역에서 활동하는 인구가 많다면 지역에서의 생산과 소비 등 경제활동이 활발하게 이루어져서 지역의 활력을 유지할 수 있으므로 주간인구도 고려하였다.

이 가운데 지역의 재정 상황을 반영하는 재정력 지수를 제외한 11개의 지표 후보군은 자료의 수집이 가능하고, 대표성, 객관성, 정량성을 확보하고 있다. 다만 소멸지역지수를 산출하기에 앞서 지표 간의 상관관계를 분석했다. 이를 통해 지표 간의 공선성이 매우 높은(상관계수 0.9 이상) 순이동률과 생산연령인구비율을 제거하였다. 합계출산율의 경우 다른 지표와 공선성은 존재하지 않았지만, 출산율이 높으면 생산연령인구비율과 주간인구, 인구밀도, 재정자립도가 낮아지는 관계를 갖기 때문에 합계출산율을 제거함으로써 8

개의 최종 지표를 선정하였다(표 3-4).

표 3-2 지방소멸지역 선정 지표(안)와 법적 요건의 관련성 검토

지표(안)	제약 요소	상관관계
• 연평균 인구증감률(20년간, 5년간)	• 인구감소율, • 인구감소 지속성	+
• 유소년인구비율	• 14세 이하 유소년인구, • 생산연령인구	+
• 생산연령인구비율		
• 주간인구		
• 합계출산율	• 출생률	+
• 조출생률		
• 고령화비율	• 65세 이상 고령자	-
• 순이동률	• 인구이동 추이	+
• 청년순이동률		
• 재정자립도	• 재정여건	+
• 재정력지수		
• 인구밀도		+
	• 서울특별시 제외	

* 상관관계의 부호가 (+)이면, 인구증가에 긍정적인 영향을 주어 지방소멸의 가능성이 낮음을 의미

표 3-3 지방소멸 지표 후보군 간 상관관계

	연평균 증감률 (20년간)	연평균 증감률 (5년간)	고령 화율	합계 출산율	조출 생률	유소년 비율	생산 연령 비율	순 이동률	청년순 이동률	주간 인구	재정 자립도	인구 밀도
연평균 증감률 (20년간)	1											
연평균 증감률 (5년간)	.822**	1										
고령 화율	-.573**	-.382**	1									
합계 출산율	.158*	.171**	.294**	1								
조출 생률	.693**	.548**	-.714**	.353**	1							

	연평균 증감률 (20년간)	연평균 증감률 (5년간)	고령 화율	합계 출산율	조출 생률	유소년 비율	생산 연령 비율	순 이동률	청년순 이동률	주간 인구	재정 자립도	인구 밀도
유소년 비율	.766**	.598**	-.808**	.163*	.839**	1						
생산 연령 비율	.403**	.227**	-.959**	-.475**	.559**	.608**	1					
순 이동률	.729**	.970**	-.172**	.230**	.386**	.447**	.017	1				
청년순이 동률	.735**	.829**	-.662**	-.119	.680**	.625**	.592**	.717**	1			
주간 인구	.401**	.276**	-.649**	-.333**	.436**	.479**	.644**	.134*	.496**	1		
재정 자립도	.637**	.544**	-.755**	-.238**	.618**	.660**	.700**	.393**	.712**	.770**	1	
인구 밀도	-.081	-.121	-.402**	-.625**	.104	-.026	.554**	-.247**	.300**	.406**	.272**	1

** 상관관계가 0.01 수준에서 유의함(양측)

표 3-4 지방소멸지역 선정을 위한 최종 지표 및 산출식

(단위 : %, 명)

지표	산출식(단위)	출처	기간	비고
연평균 인구증감률 ¹⁾	$\left(\frac{2020\text{년 인구}_i}{2001\text{년 인구}_i} \right)^{1/19} - 1$	통계청 주민등록인구 현황	'01년~'20년 (20년간)	positive
	$\left(\frac{2020\text{년 인구}_i}{2016\text{년 인구}_i} \right)^{1/4} - 1$		'16년~'20년 (5년간)	positive
유소년 인구비율	$\frac{\sum_{2016}^{2020} 14\text{세 이하 인구}_i}{\sum_{2016}^{2020} \text{총 인구}_i}$	통계청 주민등록인구 현황	'16년~'20년	positive
고령화 비율	$\frac{\sum_{2016}^{2020} 65\text{세 이상 인구}_i}{\sum_{2016}^{2020} \text{총 인구}_i}$	통계청 주민등록인구 현황	'16년~'20년	negative

지표	산출식(단위)	출처	기간	비고
조출생률	$\left(\frac{\sum_{2015}^{2019} \text{출생아수}_i}{\sum_{2015}^{2019} \text{연앙인구수}_i} \right) \times 1,000$	통계청 인구동향조사	'15년~'19년	positive
청년 순이동률	$\left(\frac{\sum_{2016}^{2020} \text{청년 순이동자수}_i}{\sum_{2016}^{2020} \text{청년 연앙인구수}_i} \right)$	통계청 국내인구이동 통계	'16년~'20년	positive
인구밀도	$\left(\frac{\sum_{2016}^{2020} \text{총 인구}_i}{\sum_{2016}^{2020} \text{행정구역면적}_i} \right)$	통계청 행정구역현황	'16년~'20년	positive
재정자립도	$\left(\frac{\sum_{2016}^{2020} \text{자체수입}_i}{\sum_{2016}^{2020} \text{지자체 예산규모}_i} \right) \times 100$	통계청 재정자립도	'16년~'20년	positive
주간인구 ²⁾	상주인구 _i + (주간유입인구 _i - 주간유출인구 _i)	국가교통DB	2020년	positive

주 : ¹ 세종시의 경우 2012년에 출범하여 '12년~'20년(9년간) 연평균 인구증감률을 사용

² 상주인구는 주민등록인구, 주간유입·유출은 국가교통DB의 목적별 OD 중 통근·통학·업무 통행을 추출

2. 지방소멸종합지수의 산출

1) 종합지수 산출 과정

(1) 지표의 표준화

지역이 소멸될 우려가 있는지를 파악하기 위해 선정된 8개의 지표는 측정 단위가 서로 상이해서 지수산출을 위해서는 측정 단위를 동일한 척도로 변환하는 표준화 과정이 필요하다. 표준화 방법에는 Z값(Z-score), 순위부여(Ranking), 스케일조정(Re-scale) 등 다양한 방법이 있지만, 본 연구에서는 선형변형방법(linear scale transformation) 중 점수범위화

방법을 사용하였다(식 3-1). 이는 원자료의 값을 0과 1 사이의 값으로 변환하여 자료 내에 특정 자료가 가지는 위치가 어느 정도인지 즉, 상대적 위치를 파악할 수 있다는 장점이 있다.

$$X'_{ij} = \frac{X_{ij} - X_j^{\min}}{X_j^{\max} - X_j^{\min}}, \quad (0 \leq X'_{ij} \leq 1) \quad (\text{식 3-1})$$

* 여기서, X'_{ij} 는 i지역의 j지표의 표준화 점수, X_j^{\min} 은 j지표의 최소값, X_j^{\max} 은 j지표의 최대값, $X_j^{\max} - X_j^{\min}$ 은 자료의 범위를 의미

(2) 가중치 산정 및 지방소멸종합지수 도출

표준화된 지표를 종합하여 하나의 지수로 산출할 때는 지표 간의 상대적 중요도나 영향력이 다를 수 있어 가중치를 부여할 필요가 있다. 가중치를 산정하는 방법에는 순위합계법(rank sum method), 비율화 방법(rating method), 쌍별 비교법(pairwise comparison method), 요인분석(factor analysis)을 이용한 방법 등 다양하나 본 연구에서는 요인분석을 이용한 방법을 사용하였다.

순위합계법은 의사결정자의 선호도에 따라 평가 기준을 순위로 나타내는 방법으로 가장 단순하게 가중치를 도출할 수 있다는 장점이 있지만, 지표수에 의해 제한을 받으며 이론적 기초가 부족하다는 한계를 지니고 있다.

비율화 방법은 의사결정자가 이미 결정해 놓은 척도에 근거하여 가중치를 산정하는 것으로 점수할당(point allocation) 방법과 비율추정과정(ratio estimation procedure) 방법이 주로 사용된다. 의사결정자가 각 지표에 0에서 100까지 범위의 점수를 할당하여 점수가 높으면 상대적인 비중이 더 크다는 것을 의미한다. 가장 비중이 큰 평가기준에 임의로 100을 부여한 다음, 비율적으로 그 다음 순위의 평가기준에 낮은 가중치를 할당하는 방법이다. 그러나 각 평가기준에 가중치를 합리적으로 할당하는 것이 어려우며 이론적 근거가 부족하다는 한계를 가진다.

쌍별 비교법은 분석적 계층과정(Analytic Hierarchy Process; AHP)에 의해서 고안된 방

법으로 불분명한 선택 문제에 있어 계층적으로 분석·평가하고 정성적인 특성들을 정량적인 판단기준에 따라 평가하는 객관적이고 일관성 있는 가중치를 산출하는 방법이다. 2가지 평가기준에 대한 상대적인 선호도를 파악하기 위해 1에서 9까지의 척도를 사용하여 가중치를 산출하고, 쌍별비교가 어느 정도 일관성 있게 비교되었는가를 검증 가능하므로 가장 많이 사용되고 있다. 그러나 전문가의 주관적 판단에 전적으로 의존하기 때문에 전문가의 구성에 따라 가중치 값이 오류를 포함하여 편중된 결과를 도출할 수 있다는 한계도 있다.

요인분석은 변수를 종속변수와 독립변수로 구분하지 않고 전체 변수들 간의 동일한 분산구조(공통분산)를 가지는 지를 살펴 이를 요인으로 분류하는 기법이다. 이때 고유치(eigenvalue)가 1보다 큰 요인들을 추출하여 각 요인들의 공통분산을 토대로 각 지표의 가중치를 산정할 수 있다. 지표들의 변동을 가장 잘 설명해 주는 방법으로 지표 값의 정확도가 높다면 쌍별 비교 방법보다 객관적인 가중치를 산출할 수 있는 이점이 있다.

요인분석에 의해 도출된 지표별 가중치와 지표 간의 가중선형결합방법(weighted linear combination method)을 적용하여 최종적으로 지방소멸종합지수를 도출한다(식 3-2).

$$\text{지방소멸종합지수} = \sum_{i=1}^n W_i X_i \quad (\text{식 3-2})$$

여기서, W_i : i지표에 대한 가중치, X_i : 표준화된 i지표임

(3) 가중치 및 지방소멸종합지수 산출

표준화된 지표로 지방소멸종합지수를 산출하기 위해 요인분석으로 얻은 지표별 공통성과 고유치를 계산하여 가중치를 도출하였다. 공통성은 지표별 요인부하량의 제곱합으로 산출하고, 고유치는 개개 지표들의 부하량 제곱을 합계한 것이다. 각 지표의 가중치는 지표별 공통성을 고유치 합계로 나누어서 구할 수 있다(표 3-5).

표 3-5 지방소멸종합지수 산출을 위한 가중치 결과

지표	가중치
연평균 인구증감율(20년간, 5년간)	0.234
유소년비율(5년평균)	0.113
조출생률(5년평균)	0.102
청년순이동률(5년평균)	0.108
고령화비율(5년평균)	0.114
주간인구(5년평균)	0.105
인구밀도(5년평균)	0.110
재정자립도(5년평균)	0.114
계	1

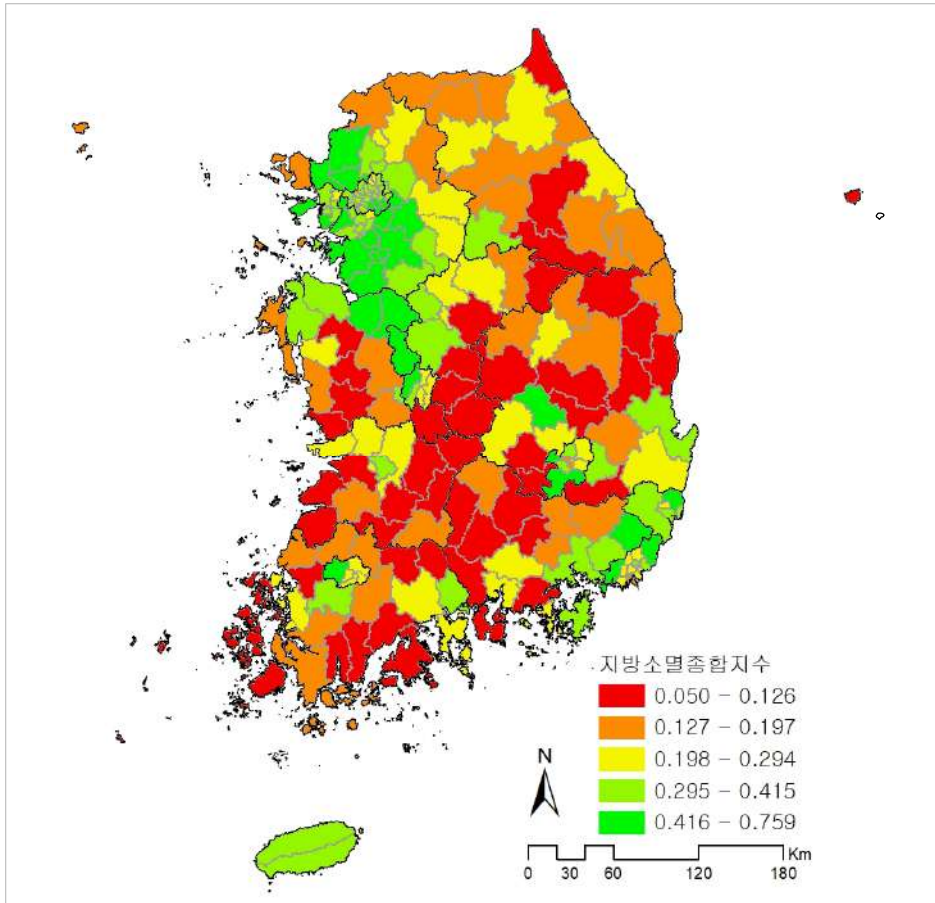
표준화된 지표와 지표별 가중치를 가중선형결합방법으로 각 지자체별 지방소멸종합지수를 산출하였다. 지방소멸종합지수는 0에서 1 사이의 값을 가지며, 0에 가까울수록 지방이 소멸될 가능성이 큼을 의미한다.

도출된 229개 지자체의 지방소멸종합지수의 평균은 0.257, 중앙값 0.241, 최소값 0.050, 최대값은 0.759이다. 자치구와 시 지역의 평균 종합지수는 0.318과 0.322로 유사하지만 82개의 군 지역은 0.143으로 상대적으로 낮다.

표 3-6 행정구역별 지방소멸종합지수 기초통계

	평균	중앙값	표준편차	최소	최대
구(69개)	0.318	0.292	0.090	0.130	0.597
시(78개)	0.322	0.284	0.133	0.117	0.759
군(82개)	0.143	0.230	0.079	0.050	0.468
전체(229개)	0.257	0.241	0.134	0.050	0.759

그림 3-2 전국의 지방소멸종합지수 분포



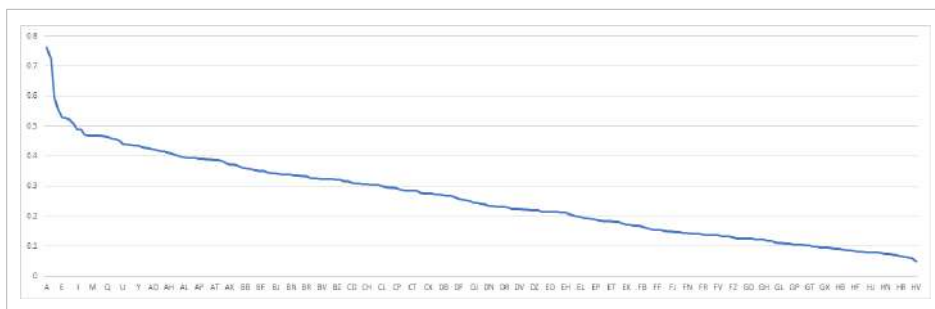
제2절 지방소멸지역 선정

1. 선정 기준

본 연구에서는 행정구역별 종합지수의 분포를 파악하여 지수 값이 하락하는 지점을 기준으로 소멸지역을 선정하였다.

우선, 모든 시·군·구의 종합지수를 순위대로 정렬하여 그래프를 도출한 후 종합지수가 급격히 떨어지는 지점이 있는지 검토하였다. 그 결과 <그림 3-3>과 같이 종합지수값이 가장 높은 10개 지역 부근에서 급감한 다음 부드러운 우하향 곡선을 이루고 있어 소멸지역 선정을 위한 특정 지점을 찾기에 어려움이 있다.

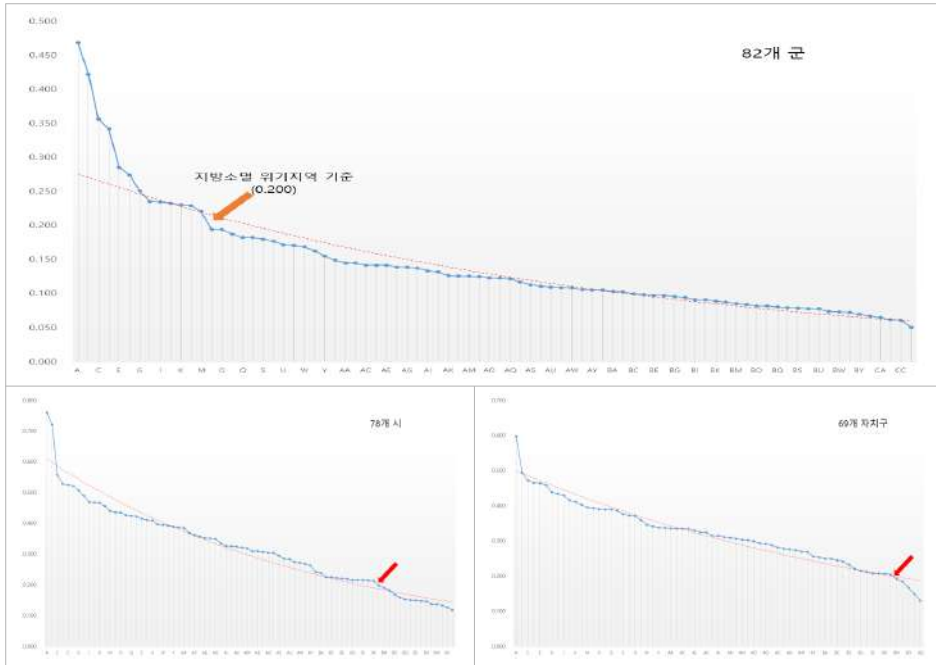
그림 3-3 229개 시·군·구 지방소멸종합지수 분포



이에 행정구역별(자치구, 시, 군)로 종합지수 분포를 추가적으로 분석하여 급감하는 지수값이 나타나는지를 살펴보았다. 지방소멸은 자치구나 시 지역보다는 군 지역에서 나타날 가능성이 크고, 실제 종합지수의 산점도(scatter plot)에서도 급감하는 지점이 뚜렷하게 나타남을 확인할 수 있었다(그림 3-4).

따라서 지방소멸지역은 82개 군 지역의 종합지수 산점도와 지수의 패턴을 가장 잘 설명해 주는 추세선을 도출하여 서로 교차하는 지점을 기준으로 삼아 선정하였다. <그림 3-4>와 같이 종합지수 그래프와 추세선이 1차적으로 교차하는 지점은 종합지수 0.2로 이를 기준으로 지방소멸 위기지역 여부를 구분하였다.

그림 3-4 행정구역별(시·군·구) 지방소멸종합지수 분포



2. 선정 결과

지방소멸종합지수가 급격히 하락하는 지점인 0.2를 기준으로 이보다 작은 지역은 총 89개이며, 상대적으로 다른 지자체보다 지방소멸 위기에 처해있다고 볼 수 있다. 하지만, 이러한 지역 중에서도 더 심각한 위기에 처한 지역이 있을 수 있는데, 89개 지방소멸 위기 지역 중 종합지수가 급격히 하락하는 두 번째 지점을 찾아 그 이하인 지역을 고위험지역으로 구분하는 것도 가능하다. 또한 인구감소에 대응에 지속적 관심과 지원을 위해 2.0을 초과하는 지역을 추가로 지정할 수도 있을 것이다.

지방소멸 위기지역으로 선정된 지역은 광역시 5곳(부산 3개, 대구 2개), 경기도 2곳(연천군과 가평군), 강원도 12곳, 충북 6곳, 충남 9곳, 전북 10곳, 전남과 경북 각각 16곳, 경남 11곳이다.

표 3-7 지방소멸 위기지역 현황

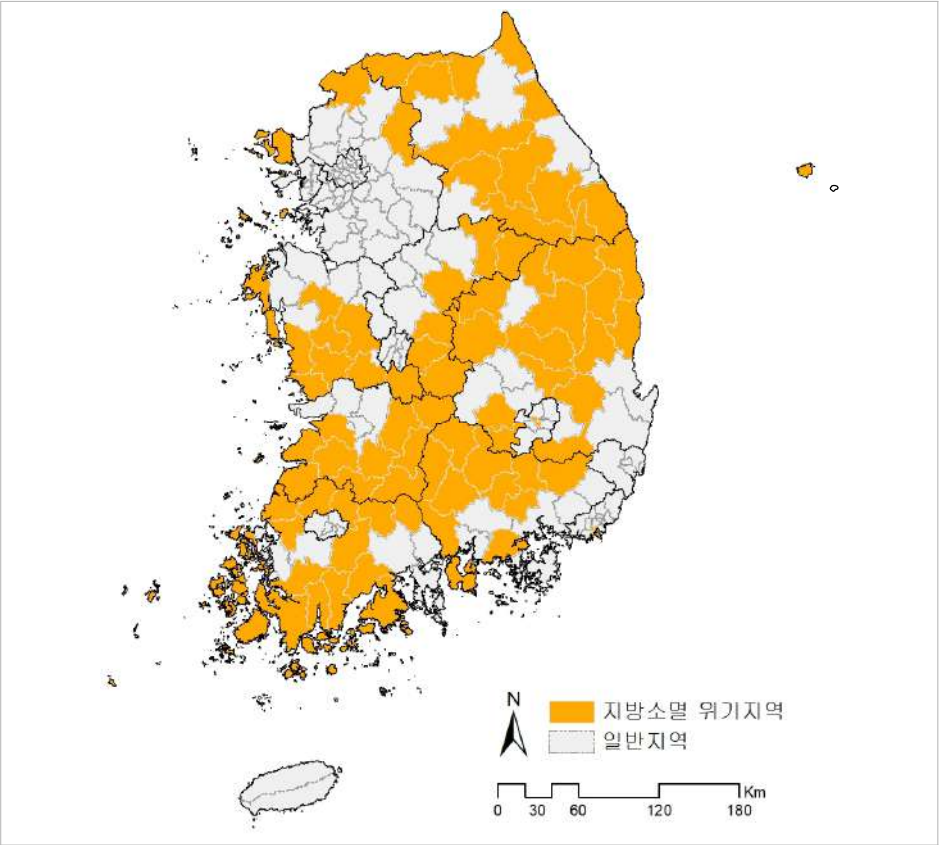
광역시·도	시·군·구	광역시·도	시·군·구	광역시·도	시·군·구
부산 (3)	서구		금산군		진도군
	동구		부여군		신안군
	영도구		서천군		안동시
대구 (2)	서구		청양군	경북 (16)	영주시
	남구		예산군		영천시
인천 (2)	강화군		태안군		상주시
	옹진군		정읍시		문경시
경기 (2)	연천군		남원시		군위군
	가평군		김제시		의성군
강원 (12)	태백시	전북 (10)	진안군		청송군
	삼척시		무주군		영양군
	홍천군		장수군		영덕군
	횡성군		임실군		청도군
	영월군		순창군		고령군
	평창군		고창군		성주군
	정선군		부안군		봉화군
	철원군		담양군		울진군
	화천군	전남 (16)	곡성군	경남 (11)	울릉군
	양구군		구례군		밀양시
	고성군		고흥군		의령군
	양양군		보성군		함안군
충북 (6)	제천시		화순군		창녕군
	보은군		장흥군		고성군
	옥천군		강진군		남해군
	영동군		해남군		하동군
	괴산군		영암군		산청군
	단양군		함평군		함양군
충남 (9)	공주시		영광군		거창군
	보령시		장성군		합천군
	논산시		완도군		

이는 다시 자치구 5개, 시 지역 15개, 군 지역 69개 지역으로 구분할 수 있다. 선정된 지역은 군 지역이 77.5%, 시 지역이 16.9%, 자치구가 5.6%를 차지하고 있다.

표 3-8 선정지역의 시·군·구 현황

구분	자치구	시	군	계
개수	5	15	69	89
비율(%)	5.6	16.9	77.5	100.0

그림 3-5 지방소멸 위기지역 분포



제3절 지방소멸지역의 실태 및 특성

1. 지방소멸지역의 실태

1) 인구 규모

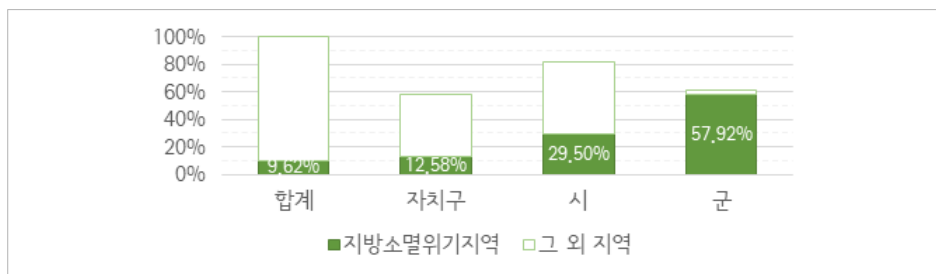
2020년 기준 지방소멸 위기지역의 인구는 4,988,175명으로 우리나라 전체 인구의 9.62%를 차지하고 있다. 이 중 자치구는 약 63만 명(12.58%), 시 지역은 약 147만 명(29.50%), 군 지역은 약 289만 명(57.92%)이 거주하고 있다.

표 3-9 지방소멸 위기지역의 총인구(2020)

(단위 : 명, %)

구분	지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
인구	구	627,710(12.58)	21,097,756(45.04)
	시	1,471,555(29.50)	24,274,274(51.82)
	군	2,888,910(57.92)	1,468,818(3.14)
	계	4,988,175(9.62)	46,840,848(90.38)
			51,829,023(100.00)

그림 3-6 행정구역별 인구 비율(2020)



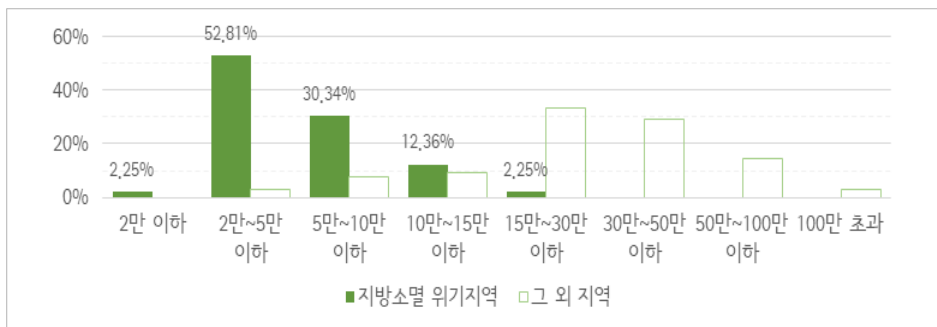
도시 규모로 살펴보면, 소멸위기지역의 절반 이상이 인구 5만 명 이하(49개 지역, 55.06%)인 소도시에 해당하고, 10만 명 이하인 지역은 27개(30.34%), 10만 명을 초과하는 지역(최대 17만 명)은 13개(14.6%) 지자체로 나타났다.

표 3-10 도시 규모별 지방소멸 위기지역 현황(2020)

(단위 : 개, %)

		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
도시 규모	2만 이하	2(2.25)	0(0)	2(0.87)
	2만~5만 이하	47(52.81)	4(2.86)	51(22.27)
	5만~10만 이하	27(30.34)	11(7.86)	38(16.59)
	10만~15만 이하	11(12.36)	13(9.29)	24(10.48)
	15만~30만 이하	2(2.25)	47(33.57)	49(21.4)
	30만~50만 이하	-	41(29.29)	41(17.9)
	50만~100만 이하	-	20(14.29)	20(8.73)
	100만 초과	-	4(2.86)	4(1.75)
	계	89(100.00)	140(100.00)	229(100.00)

그림 3-7 도시 규모별 지방소멸 위기지역 현황(2020)



2) 면적

지방소멸 위기지역의 면적은 총 59,641km²로 우리나라 전체 면적의 59.4%를 차지하며, 국토면적 절반 이상에 9.62%의 인구만이 거주한다.

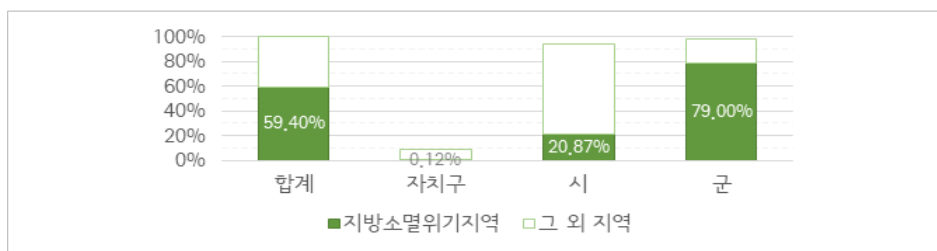
소멸위기지역의 면적을 행정구역별로 보면, 자치구가 73km²(0.12%), 시 지역은 12,449km²(20.87%), 군 지역은 47,120km²(79.00%)로 군 지역의 면적이 가장 큰 것을 알 수 있다.

표 3-11 지방소멸 위기지역의 면적(2020)

(단위 : km², %)

구분		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
면적	구	73(0.12)	3,367(8.26)	3,439(3.43)
	시	12,449(20.87)	29,638(72.69)	42,087(41.91)
	군	47,120(79.00)	7,767(19.05)	54,887(54.66)
	계	59,641(59.40)	40,771(40.60)	100,413(100.00)

그림 3-8 행정구역별 면적 비율(2020)



3) 인구밀도

지방소멸 위기지역의 인구밀도는 약 84명/km²로 우리나라 전체 인구밀도인 516명/km²의 약 1/6 수준에 있다. 이는 대부분 인구밀도가 낮은 군과 시가 해당하기 때문이다.

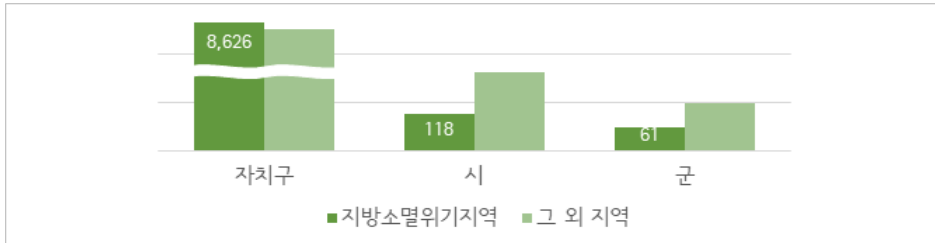
소멸위기지역의 인구밀도를 행정구역별로 보면, 자치구가 8,626명/km², 시 지역은 118명/km², 군 지역은 61명/km²로 군 지역의 인구밀도가 가장 낮음을 알 수 있다.

표 3-12 지방소멸 위기지역의 인구밀도(2020)

(단위 : 명 / km²)

구분		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
인구 밀도	구	8,625.72	6,266.69	6,316.60
	시	118.21	819.04	611.73
	군	61.31	189.11	79.40
	계	83.64	1,148.87	516.16

그림 3-9 행정구역별 인구밀도(2020)



4) 인구변화

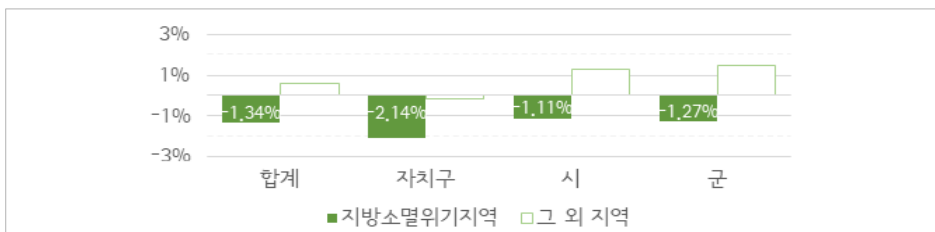
지난 20년 동안 우리나라의 인구는 매년 0.36%씩 증가하였지만, 지방소멸 위기지역은 매년 1.34%씩 감소하였다. 소멸위기지역에 속한 시 지역과 군 지역은 매년 1.11%와 1.27%씩 감소하였지만, 자치구의 경우에는 매년 2.14%씩 감소하여 행정구역 상 가장 크게 감소한 특징을 보인다.

표 3-13 지방소멸 위기지역의 인구변화(2001~2020)

(단위 : %)

구분		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
20년간 연평균 인구 변화	구	-2.14	-0.16	-0.23
	시	-1.11	1.28	1.10
	군	-1.27	1.44	-0.51
	계	-1.34	0.58	0.36

그림 3-10 행정구역별 연평균 인구변화(2001~2020)



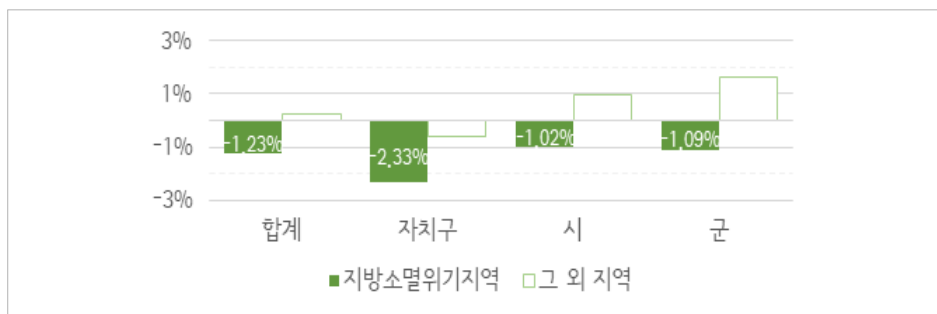
최근 5년간 인구변화를 보면, 지난 20년 동안의 인구변화와 비슷한 양상으로 나타났다. 지방소멸 위기지역의 전체 인구는 지난 5년간 매년 1.23%씩 감소한 것으로 나타났으며, 자치구는 매년 2.33%, 시 지역은 1.02%, 군 지역에서는 1.09%씩 인구가 감소하였다.

표 3-14 지방소멸 위기지역의 인구변화(2016~2020)

(단위 : %)

구분		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
최근 5년간 연평균 인구변화	구	-2.33	-0.61	-0.66
	시	-1.02	0.99	0.87
	군	-1.09	1.63	-0.21
	계	-1.23	0.27	0.12

그림 3-11 행정구역별 연평균 인구변화(2016~2020)



5) 고령화 비율

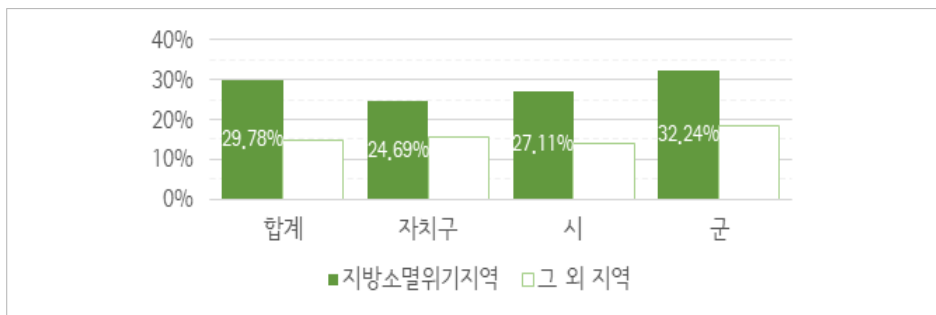
지방소멸 위기지역의 고령화율은 29.78%이며, 이는 소멸위기지역이 아닌 지역의 평균(14.97%)뿐 아니라 전국 평균(16.39%)보다 상당히 높은 수치이다. 소멸위기지역의 자치구는 24.69%, 시 지역 27.11%, 군 지역은 32.24%로 군 지역의 고령자 비율이 가장 높다.

표 3-15 지방소멸 위기지역의 고령화 비율(2020)

(단위 : %)

구분		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
고령화 비율	구	24.69	15.71	15.97
	시	27.11	14.12	14.86
	군	32.24	18.32	27.55
	계	29.78	14.97	16.39

그림 3-12 행정구역별 고령화비율(2020)



6) 14세 이하 유소년비율

2020년 기준 지방소멸 위기지역의 14세 이하 유소년비율은 17.19%로 전국(24.34%)과 소멸위기지역을 제외한 지역(25.1%)에 비해 7%p 이상 낮은 것으로 나타났다.

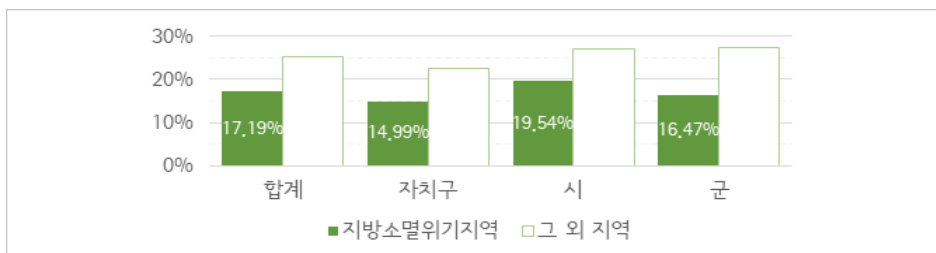
소멸위기지역의 행정구역별로 보면, 자치구의 유소년비율은 14.99%, 시 지역은 19.54%, 군 지역에서는 16.47%로 자치구의 유소년비율이 가장 낮은 것으로 확인되었다. 또한 자치구는 소멸위기지역 포함 여부와 상관없이 시·군에 비해 인구구조 상 유소년의 비중이 적은 특징을 보인다.

표 3-16 지방소멸 위기지역의 유소년비율(2020)

(단위 : %)

구분	지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
고령화 비율	구	22.63	22.41
	시	27.12	26.69
	군	27.27	20.11
	계	25.10	24.34

그림 3-13 행정구역별 유소년비율(2020)



7) 조출생률

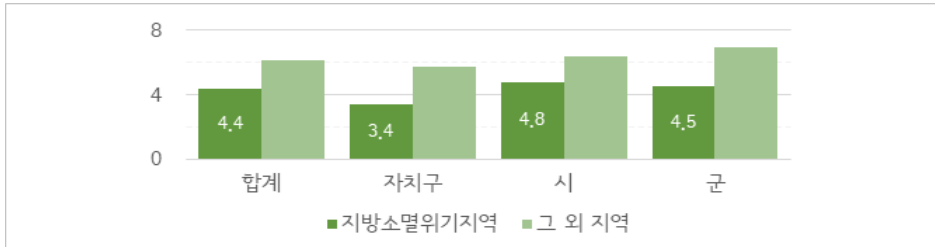
인구 규모가 다른 지역별 출산 수준을 나타내는 조출생률은 전국이 5.9명 수준이고, 지방소멸 위기지역에서는 4.4명으로 나타났다. 지방소멸 위기지역에 속한 자치구는 평균 3.4명, 시 지역 4.8명, 군 지역은 4.5명 수준으로 전국 평균뿐 아니라 그 외 지역에 비해 조출생률이 더 낮은 것을 알 수 있다.

표 3-17 지방소멸 위기지역의 조출생률(2019)

(단위 : 명 / 천 명)

구분	지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
고령화 비율	구	5.7	5.6
	시	6.4	6.3
	군	6.9	5.3
	계	6.1	5.9

그림 3-14 행정구역별 조출생률(2019)



8) 인구의 자연적 증감과 사회적 증감

2020년 기준 소멸위기지역이 아닌 지역에서는 사망보다 출생이 많아 7,103명이 자연적으로 증가하였다. 이와 반대로 소멸위기지역에서는 사망자가 출생아보다 월등히 많아 39,714명이 자연적으로 감소하였고, 그 결과 국내 인구는 총 32,611명의 자연적 감소가 일어났다. 자연적 증감을 행정구역별로 보면, 자치구에서는 3,993명, 시 지역은 9,790명, 군 지역에서는 25,931명이 자연 감소하였다.

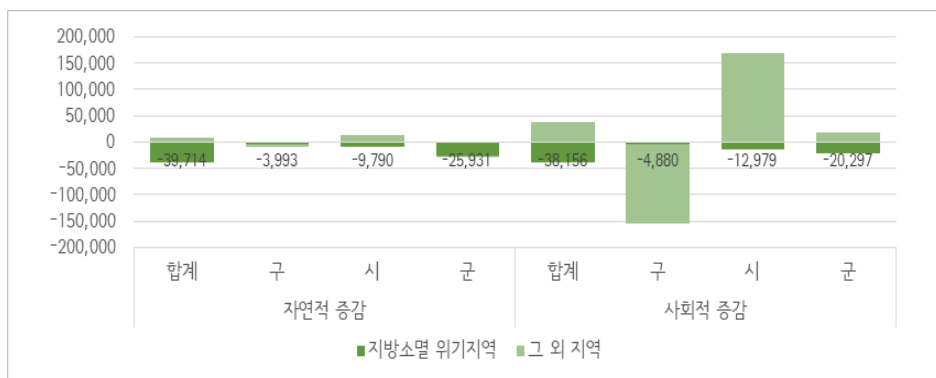
반면, 인구의 유입과 유출에 의한 증감을 우리나라 전체로 보았을 때는 0명이며, 지방소멸 위기지역에서는 총 38,156명의 순유출이 발생하였다. 행정구역별로 보면, 자치구에서는 순유출 4,880명, 시 지역 12,979명, 군 지역은 20,297명이 발생하였다.

표 3-18 지방소멸 위기지역 인구의 자연적 증감과 사회적 증감(2020)

(단위 : 명)

구분		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
자연적 증감	구	-3,993	-4,587	-8,580
	시	-9,790	13,477	3,687
	군	-25,931	-1,787	-27,718
	소계	-39,714	7,103	-32,611
사회적 증감	구	-4,880	-148,888	-153,768
	시	-12,979	169,248	156,269
	군	-20,297	17,796	-2,501
	소계	-38,156	38,156	0

그림 3-15 행정구역별 자연적 증감과 사회적 증감(2020)



9) 청년순이동률

2020년 기준 지방소멸 위기지역에서 만 19세에서 34세까지의 청년인구는 6.42% 순유출되었다. 그 외 지역의 청년은 0.49%가 순유입하여 소멸위기지역에서 더 많은 청년들이 타 지역으로 이동하고 있음을 알 수 있다.

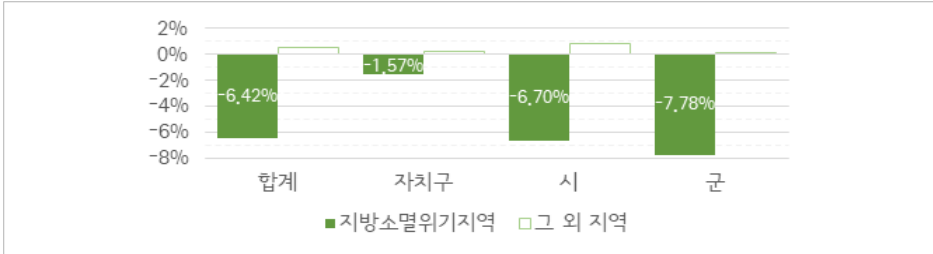
행정구역별로 청년의 순이동률을 보면, 자치구, 시, 군의 경우 각각 1.57%, 6.70%, 7.78%의 청년이 다른 지역으로 순유출하고 있으며, 군 지역에서의 순유출이 크게 발생함을 확인 할 수 있다.

표 3-19 지방소멸 위기지역의 청년순이동률(2020)

(단위 : %)

구분		지방소멸 위기지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
청년 순이동 률	구	-1.57	0.20	0.15
	시	-6.70	0.80	0.48
	군	-7.78	0.03	-4.67
	계	-6.42	0.49	0.03

그림 3-16 행정구역별 청년순이동률(2020)



10) 주간인구

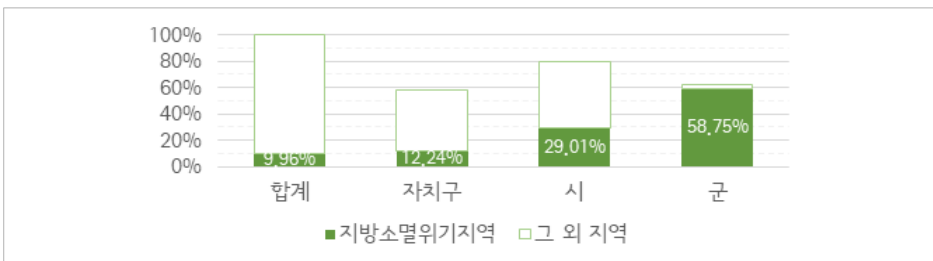
2020년 지방소멸 위기지역의 주간인구는 약 516만 명으로 전국 총인구의 9.96%에 해당하며, 소멸위기지역에 속한 자치구, 시, 군 지역에서는 각각 63만 명, 150만 명, 197만 명 가량이 낮 동안 업무 및 학업 활동을 하는 것으로 나타났다.

표 3-20 지방소멸 위기지역의 주간인구(2020)

(단위: 명, %)

구분		지방소멸지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
주간 인구	구	631,826(12.24)	21,557,436(46.19)	22,189,263(42.81)
	시	1,497,423(29.01)	23,625,911(50.63)	25,123,335(48.47)
	군	3,032,655(58.75)	1,483,770(3.18)	4,516,426(8.71)
	계	5,161,905(9.96)	46,667,118(90.04)	51,829,023(100.00)

그림 3-17 행정구역별 주간인구 비율(2020)



11) 재정자립도

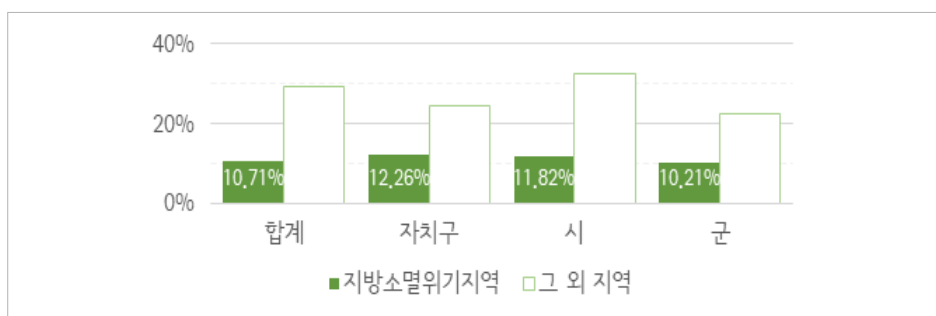
지방소멸 위기지역은 기업체의 규모가 작고, 지속적으로 인구가 감소하여 지방세와 세외수입 등 자체 재원을 마련하기 힘든 여건이다. 따라서 2020년 지방소멸지역의 재정자립도는 10.71%로 전국 재정자립도의 평균인 24.53%에 비해 상당히 낮다. 소멸위기지역의 자치구, 시, 군 지역의 재정자립도는 각각 12.26%, 11.82%, 10.21%로 그 외 지역의 행정구역별 재정자립도와는 대조를 이룬다.

표 3-21 지방소멸 위기지역의 재정자립도(2020)

(단위 : %)

구분		지방소멸지역(89개)	그 외 지역(140개)	전국(229개)
주간 인구	구	12.26	24.32	23.81
	시	11.82	32.51	29.92
	군	10.21	22.28	12.50
	계	10.71	29.41	24.53

그림 3-18 행정구역별 재정자립도(2020)



2. 지방소멸지역의 특성

1) 인구변화에 대한 자연적 증감과 사회적 증감의 관계

지역의 인구변화는 출산과 사망에 의한 자연적 증감과 유입과 유출에 따른 사회적 증감으로 구분된다. 소멸위기지역에서의 자연적 증감과 사회적 증감의 특성을 파악함으로써 인구증가를 위한 출산을 제고 정책이 필요한지 아니면 인구 유출을 최대한 억제하면서 유입을 꾀하는 정책이 적합한지를 판단해 보고자 한다.

지방소멸지역에서 자연증감과 사회적 증감이 인구성장(감소)과 어떠한 상관성이 있는 지 보기 위해 지난 20년 동안의 인구변화와 자연적 증감, 사회적 증감 간의 상관관계를 분석하였다. 도출된 89개 지방소멸지역에서의 상관분석 결과, 2001년 이후 현재까지 지역의 총인구변화는 자연적 증감보다는 사회적 증감에 크게 정(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

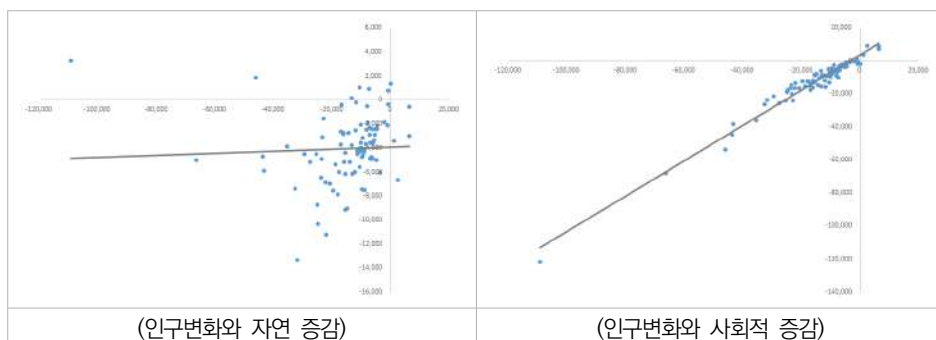
자연적 증감과 인구변화 간에는 상관관계가 존재하지 않으며, 사회적 증감과의 상관계수는 0.981로 1에 가까운 매우 강한 선형관계가 성립하여 인구변화의 상당 부분이 인구가동에 의한 것으로 해석할 수 있다.

표 3-22 | 인구변화에 대한 자연적 증감량과 사회적 증감량 상관분석 결과

구분		인구변화량	자연적 증감량	사회적 증감량
인구 변화량	상관계수	1	0.045	0.981**
	유의확률(양측)		0.676	0.000
자연적 증감량	상관계수	0.045	1	-0.127
	유의확률(양측)	0.676		0.237
사회적 증감량	상관계수	0.981**	-0.127	1
	유의확률(양측)	0.000	0.237	

주 : *는 95% 수준에서, **는 99% 수준에서 상관관계가 유의함

그림 3-19 인구변화에 대한 자연적 증감량과 사회적 증감량 간의 상관성



2) 인구변화에 대한 자연적·사회적 요인의 영향도

한편, 지자체마다 인구변화에 대한 자연적 요인과 사회적 요인의 영향력은 다를 것이기에 지역의 인구 변동을 이해하기 위해서는 각 요인이 인구증감에 어느 정도 영향을 끼치고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이는 소멸위기에 처해 있는 지역에 올바른 정책적 처방을 내리기 위한 진단의 수단으로도 활용할 수 있을 것이다.

인구의 자연적 증감과 사회적 증감의 영향도는 2020년을 기준으로 2001년 대비 인구의 변화량에서 각 요인이 차지하는 비율을 토대로 1~5점 사이의 리커트(Likert) 점수를 부여하였다.

표 3-23 인구의 자연적·사회적 증감의 영향도 점수 산정기준

범위	부여 점수
0% ~ 20%	1
21% ~ 40%	2
41% ~ 60%	3
61% ~ 80%	4
81% ~ 100%	5

그림 3-20 인구변화 영향도 산출 예시



총인구변화는 사회적 이동에 의한 결과로 나타나기 때문에 인구변화에 대한 영향도는 사회적 영향도에서 자연적 영향도를 뺀 값으로 계산하고, 영향도의 부호에 따른 유형을 구분하였다.

인구변화 영향도의 범위는 -4점부터 4점이며, 양(+)의 값은 사회적 증감의 영향력이 자연적 증감보다 크기 때문에 총인구가 증가하는 지역에서는 인구유출 방지 정책을 강화해야 하고, 총인구가 감소하는 지역에서는 유입을 장려하는 정책이 필요한 유형(I 유형)이라 할 수 있다. 음(-)의 값은 자연적 증감의 영향력이 큰 지역으로 인구재생산 정책을 강화해야 하는 유형(III 유형), 0의 값은 두 요인의 영향력이 유사하여 인구 유입과 재생산 정책을 균형 있게 추진해야 하는 유형(II 유형), 이상 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

표 3-24 인구변화 영향도에 따른 유형 구분

인구변화 영향도 값	유형
+ 4점	I 유형 (유출 방지 및 유입 강화)
⋮	
0점	II 유형 (유출 방지 및 재생산 혼합)
⋮	III 유형 (인구재생산 강화)
- 4점	

이상의 인구변화의 영향도 분석 방법을 통해 강원도 18개 시·군을 대상으로 영향도를 측정해 보았다. 우선 인구변화의 영향도를 측정하기 위하여 2001년과 2020년의 자연적

+증감과 사회적 증감으로 인한 인구변화량을 계산한 뒤, 자연적 증감과 사회적 증감의 변화량이 차지하는 비율을 산출하였다(표 3-25).

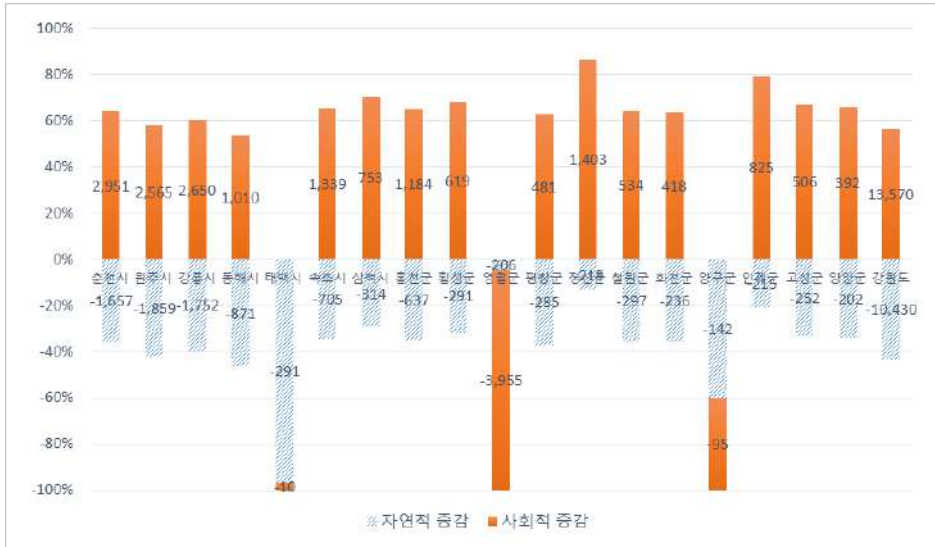
2001년 대비 2020년의 자연적 증감의 변화량은 모두 음(-)의 값으로 모든 시·군에서 테드크로스로 인한 인구의 자연 감소가 일어남을 확인할 수 있다. 반면, 태백시, 영월군, 양구군을 제외한 모든 지자체에서는 인구이동에 의한 사회적 증가(순유입)가 발생하여 전체 인구가 증가했음을 알 수 있다.

표 3-25 자연적·사회적 요인에 의한 강원도 18개 시·군의 인구변화량('01년 대비 '20년)

(단위: 명)

시·군	자연적 증감			사회적 증감			인구 증감		
	2020년	2001년	변화량	2020년	2001년	변화량	2020년	2001년	변화량
강원도	-4,347	6,083	-10,430	5,457	-8,113	13,570	1,110	-2,030	3,140
춘천시	-288	1,369	-1,657	1,682	-1,269	2,951	1,394	100	1,294
원주시	-57	1,802	-1,859	5,161	2,596	2,565	5,104	4,398	706
강릉시	-759	993	-1,752	612	-2,038	2,650	-147	-1,045	898
동해시	-298	573	-871	355	-655	1,010	57	-82	139
태백시	-198	93	-291	-952	-942	-10	-1,150	-849	-301
속초시	-197	508	-705	1,075	-264	1,339	878	244	634
삼척시	-275	39	-314	-1,717	-2,470	753	-1,992	-2,431	439
홍천군	-454	183	-637	548	-636	1,184	94	-453	547
횡성군	-357	-66	-291	251	-368	619	-106	-434	328
영월군	-281	-75	-206	-185	3,770	-3,955	-466	3,695	-4,161
평창군	-303	-18	-285	-136	-617	481	-439	-635	196
정선군	-240	-22	-218	-153	-1,556	1,403	-393	-1,578	1,185
철원군	-90	207	-297	-810	-1,344	534	-900	-1,137	237
화천군	-55	181	-236	-12	-430	418	-67	-249	182
양구군	-34	108	-142	-463	-368	-95	-497	-260	-237
인제군	-14	201	-215	34	-791	825	20	-590	610
고성군	-231	21	-252	-267	-773	506	-498	-752	254
양양군	-216	-14	-202	434	42	392	218	28	190

그림 3-21 자연적·사회적 요인에 의한 강원도 시·군의 인구변화량



강원도 18개 시·군별 인구변화에 영향을 미친 자연적·사회적 증감의 비중을 통해 각각의 영향도를 도출하고, 전체 인구변화에 대한 영향도와 유형 분류 결과는 <표 3-26>과 <그림 3-22>와 같다. 강원도 전체의 인구 증감에 대한 영향도는 '0'의 값으로 자연적 증감과 사회적 증감이 동일하게 영향을 미친 결과로 나타났으며, II유형에 속한다.

개별 시·군의 인구증감 영향도를 보면, 18개 시·군 중 13개(72.2%) 지자체가 I유형에 속하며 영월군을 제외한 12개 시·군은 2001년에 비해 총인구가 증가하였는데, 이러한 결과는 데드크로스가 발생했음에도 불구하고 사회적 증가(순유입)의 영향력이 컸기 때문이다. 영월군의 경우에는 2001년에 비해 총인구가 감소(3,955명)하였는데, 이는 자연적 감소보다 순유출이 더 많이 발생하여 사회적 감소의 영향력이 더 큰 결과이다. 결국 I 유형에 해당하는 지자체의 총인구가 증가 또는 감소한 것은 자연적 증감보다 사회적 증감의 영향력이 더 큰 유형이며, 이러한 지역에서는 출산율을 제고하는 인구학적 정책보다는 타지역으로 유출되는 것을 방지하는 댐 기능이나 유입시키는 펌프 기능을 강화하는 정책이 필요한 지역이라 할 수 있다.

표 3-26 자연적·사회적 증감에 따른 강원도 시·군별 인구변화 영향도('01년 대비 '20년)

(단위: 명, %, 점)

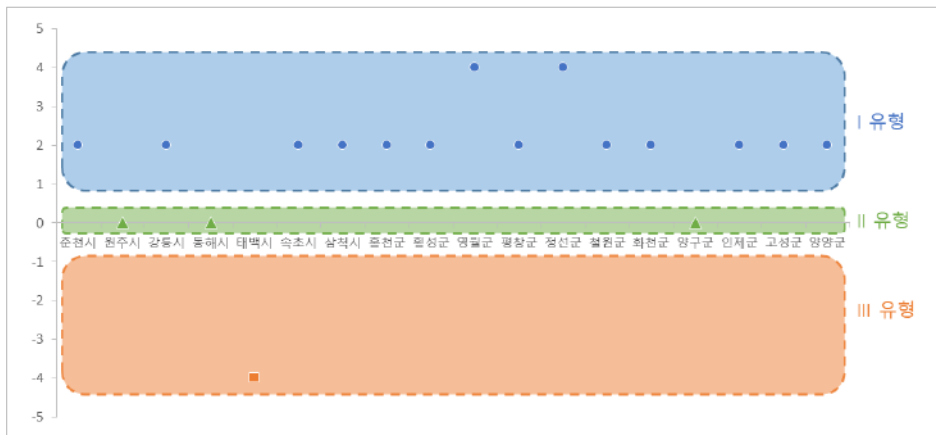
시·군	자연적 증감			사회적 증감			인구 증감			유형
	변화량	비중	영향도 (a)	변화량	비중	영향도 (b)	변화량	비중	영향도 (c=b-a)	
강원	-10,430	43.5	3	13,570	56.5	3	3,140	100	0	Ⅱ
춘천	-1,657	36.0	2	2,951	64.0	4	1,294	100	2	Ⅰ
원주	-1,859	42.0	3	2,565	58.0	3	706	100	0	Ⅱ
강릉	-1,752	39.8	2	2,650	60.2	4	898	100	2	Ⅰ
동해	-871	46.3	3	1,010	53.7	3	139	100	0	Ⅱ
태백	-291	96.7	5	-10	3.3	1	-301	100	-4	Ⅲ
속초	-705	34.5	2	1,339	65.5	4	634	100	2	Ⅰ
삼척	-314	29.4	2	753	70.6	4	439	100	2	Ⅰ
홍천	-637	35.0	2	1,184	65.0	4	547	100	2	Ⅰ
횡성	-291	32.0	2	619	68.0	4	328	100	2	Ⅰ
영월	-206	5.0	1	-3,955	95.0	5	-4,161	100	4	Ⅰ
평창	-285	37.2	2	481	62.8	4	196	100	2	Ⅰ
정선	-218	13.4	1	1,403	86.6	5	1,185	100	4	Ⅰ
철원	-297	35.7	2	534	64.3	4	237	100	2	Ⅰ
화천	-236	36.1	2	418	63.9	4	182	100	2	Ⅰ
양구	-142	59.9	3	-95	40.1	3	-237	100	0	Ⅱ
인제	-215	20.7	2	825	79.3	4	610	100	2	Ⅰ
고성	-252	33.2	2	506	66.8	4	254	100	2	Ⅰ
양양	-202	34.0	2	392	66.0	4	190	100	2	Ⅰ

Ⅱ유형에는 원주시, 동해시, 양구군 이상 3개 시·군이 해당하며, 2001년 대비 총인구변화가 크지 않은 곳으로 볼 수 있다. 원주시와 동해시는 자연적 감소보다는 순유입으로 인해 전체 인구가 조금 증가한 지역이며, 양구군은 자연적 감소와 순유출로 인한 총인구가 감소한 특징을 가진다. 다만, 인구증감의 요인별 영향도가 비슷하기 때문에 인구의 재생산 및 유출 방지 정책이 고르게 적용되어야 할 필요성이 있다.

마지막으로 태백시가 강원도에서 유일하게 Ⅲ유형에 속해 자연적 감소에 따른 총인구가 크게 감소한 지역이다. Ⅲ유형에 속하는 지역에서는 인구의 재생산을 위한 결혼 장려

및 출산·보육 등의 정책이 유력해 보이지만, 신중한 접근이 필요하다. 이미 타지역으로 이동하여 더 이상 사회적 감소가 이전만큼 많이 발생할 환경이 아닐 수 있고, 그로 인한 결혼 적령기인 인구 자체가 적고 고령자가 많아 사망률이 높은 지역이 다수이기 때문이다. 그리고 대개 출산률도 높다. 따라서 지방소멸지역에서 추진할 정책은 지자체별 인구구조도 함께 고려해야 할 필요가 있다.

그림 3-22 인구변화 영향도에 따른 유형 구분 결과(강원도 18개 시·군)



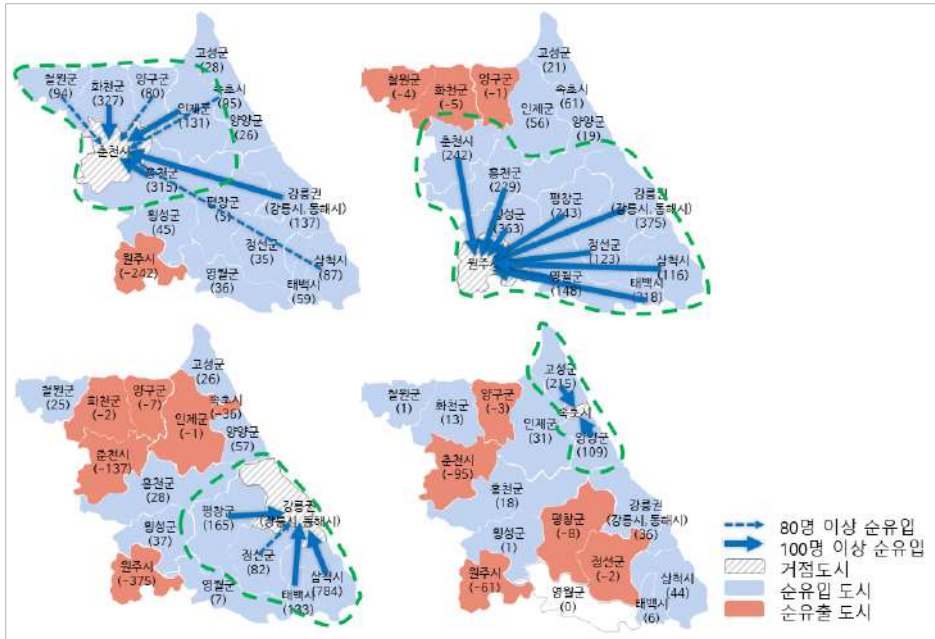
3) 인구 유출 방지책 기능

지역의 거점도시와 주변 지역으로 구성된 권역에 따라 주변지역에서 인구를 끌어들이는 거점도시가 있을 수 있다. 이는 권역이 인구 유출을 막거나 다시 불러들이는 ‘댐 기능’의 여부를 나타낸다. 댐 기능 실태를 좀 더 자세히 파악하기 위해 강원도 18개 시·군을 대상으로 분석하였다.

우선 2020년을 기준으로 강원도 내에서의 인구이동을 통해 순유입이 발생한 4개의 거점도시(춘천시, 원주시, 강릉권⁴⁶⁾, 속초시)를 도출할 수 있으며, 이 지역을 중심으로 100명 이상 순유입된 주변지역을 권역으로 설정할 수 있다(그림 3-23).

46) 강릉권은 강릉시와 동해시로 구성

그림 3-23 권역별(거점도시+주변지역) 인구이동(순유입) 현황(2020년 기준)



〈그림 3-24〉는 다른 지역에서 각 도시로 유입된 인구와 각 도시에서 다른 지역으로 유출된 인구의 차를 그래프로 나타난 것이다. 하얀색 동그라미는 강원도 내에서, 삼각형은 타시도까지 포함한 순유입과 유출을 나타내는데, 0보다 위에 있으면 해당 지자체가 순유입으로 인한 인구 증가를 뜻하고, 0보다 아래에 있으면 순유출로 인구가 감소함을 의미한다.

강원도 내에서의 인구이동만을 보았을 때, 거점도시인 춘천시, 원주시, 강릉권(강릉시, 동해시), 속초시가 댐 기능이 작동하고 있음을 알 수 있다. 강원도 안에서뿐만 아니라 다른 시·도로 유출을 막고 인구를 다시 불러들이는 지자체는 4개 거점도시에 더해 홍천군, 횡성군, 인제군, 양양군이 추가로 댐 기능을 수행하는 것으로 나타났다.

그림 3-24 강원도 18개 시·군별 순유입 인구 현황(2020년 기준)

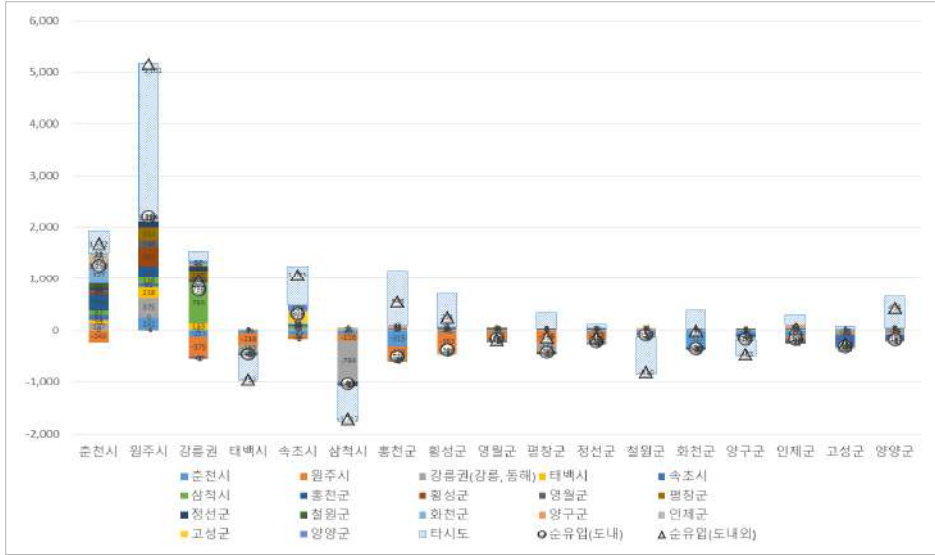


표 3-27 강원도 18개 시·군별 순유입 인구 현황(2020년 기준) ①

O/D	춘천시	원주시	강릉권 (강릉, 동해)	태백시	속초시	삼척시	홍천군	횡성군	영월군
춘천시	0	242	-137	-59	-95	-87	-315	-45	-36
원주시	-242	0	-375	-218	-61	-116	-229	-363	-148
강릉권 (강릉, 동해)	137	375	0	-133	36	-784	-28	-37	-7
태백시	59	218	133	0	6	28	-4	4	15
속초시	95	61	-36	-6	0	-44	-18	-1	0
삼척시	87	116	784	-28	44	0	13	2	2
홍천군	315	229	28	4	18	-13	0	7	6
횡성군	45	363	37	-4	1	-2	-7	0	3
영월군	36	148	7	-15	0	-2	-6	-3	0
평창군	5	243	165	0	-8	-4	2	25	17
정선군	35	123	82	-4	-2	-8	0	11	-20
철원군	94	-4	25	1	1	-6	4	-4	2
화천군	327	-5	-2	0	13	-1	21	-2	2

O/D	춘천시	원주시	강릉권 (강릉, 동해)	태백시	속초시	삼척시	홍천군	횡성군	영월군
양구군	80	-1	-7	3	-3	7	33	-1	-8
인제군	131	56	-1	-2	31	-10	15	11	3
고성군	28	21	26	4	215	5	-6	8	-2
양양군	26	19	57	-9	109	2	6	2	-7
타시도	424	2,957	181	-486	770	-682	1,067	637	-7
순유입 (도내)	1,258	2,204	786	-466	305	-1,035	-519	-386	-178
순유입 (도내외)	1,682	5,161	967	-952	1,075	-1,717	548	251	-185

표 3-27 강원도 18개 시·군별 순유입 인구 현황(2020년 기준) ②

O/D	평창군	정선군	철원군	화천군	양구군	인제군	고성군	양양군
춘천시	-5	-35	-94	-327	-80	-131	-28	-26
원주시	-243	-123	4	5	1	-56	-21	-19
강릉권 (강릉, 동해)	-165	-82	-25	2	7	1	-26	-57
태백시	0	4	-1	0	-3	2	-4	9
속초시	8	2	-1	-13	3	-31	-215	-109
삼척시	4	8	6	1	-7	10	-5	-2
홍천군	-2	0	-4	-21	-33	-15	6	-6
횡성군	-25	-11	4	2	1	-11	-8	-2
영월군	-17	20	-2	-2	8	-3	2	7
평창군	0	-9	-5	3	2	3	-5	0
정선군	9	0	-1	-1	0	4	-2	1
철원군	5	1	0	-3	-13	-3	-13	4
화천군	-3	1	3	0	-8	12	-8	8
양구군	-2	0	13	8	0	51	5	0
인제군	-3	-4	3	-12	-51	0	-7	11
고성군	5	2	13	8	-5	7	0	-9
양양군	0	-1	-4	-8	0	-11	9	0
타시도	298	74	-719	346	-285	205	53	624
순유입 (도내)	-434	-227	-91	-358	-178	-171	-320	-190
순유입 (도내외)	-136	-153	-810	-12	-463	34	-267	434

제4절 분석의 시사점

지방소멸지역을 선정하기 위해 선행연구를 비롯하여 균특법에 명시된 지표를 검토하여 8개의 지표로 구성된 지방소멸종합지수를 도출하였다. 일본의 마스다 히로야가 언급했듯이 인구감소와 그에 따른 소멸가능성을 측정하는 확실한 지표는 존재하지 않지만, 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 인구감소의 원인을 가장 잘 설명할 수 있고, 객관적으로 측정할 수 있는 지표와 방법을 사용하였다.

지표 구성에 있어 기존 연구들과 가장 큰 차별성은 현재 우리 사회에서 일어나고 있는 인구감소의 주된 원인이 청년들의 사회적 이동을 포함한 인구이동에 기인한다는 점을 반영하였고, 정주 인구뿐 아니라 주간 인구를 포함해 지역의 활력을 고려하였다는 점이다. 또한 지수산정에 있어 지표 간 가중치의 주관성으로부터 자유롭지 못했던 그간의 방법들(조건방식, 비율화, AHP 등) 대신 복수의 지표를 사용한 요인분석을 통해 가중치 도출의 객관성을 담보할 수 있었다.

종합지수를 통해 전국 지자체의 38.9%인 89개 지역을 지방소멸 위기지역으로 도출하였으며, 자치구 5개(5.6%), 시 지역 15개(16.9%), 군 지역 69개(77.5%)로 대부분 군 지역의 소멸 위험성이 큼을 확인할 수 있었다. 다만, 소멸위기지역 중에서도 소멸 가능성의 정도가 다를 수 있기에 단계를 세분화한 정책적 지원이 가능하며, 89개 이외의 지역 역시 인구 감소 대응을 위한 지원이 필요하므로 차등적 정책 마련이 필요할 것이다.

소멸위기지역으로 도출된 지역을 대상으로 인구변화 및 구조, 재정여건의 실태를 분석한 결과, 지방소멸지역의 면적은 전 국토의 절반 이상(59.4%)을 차지하고 있었으며, 전체 인구의 약 9.6%가 거주하고 있었다. 인구밀도(약 84명/㎢)는 소멸위기지역이 아닌 지역(약 1,149명/㎢)에 비해 매우 낮았다. 그뿐만 아니라 인구변화율, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 사회적 증감, 청년순이동, 주간인구, 재정자립도 등 모든 지표에서 소멸위기지역이 아닌 지역과 비교해 낮은 수준을 보이는 실정이다.

한편, 지방소멸 위기지역에 올바른 정책적 처방을 내리기 위해 지역마다 인구변화에 대한 자연적, 사회적 요인의 영향도를 파악할 수 있는 분석틀을 만들어 강원도 18개 시·군을 대상으로 진단한 결과, 인구 유출을 방지(댐 기능)하고 유입을 강화(펌프 기능)하는 정

책이 우선 필요한 I 유형(13개 시·군)과 유출을 방지하고 유입에 근거해서 인구 재생산 정책을 추진해야 하는 II 유형(3개 시·군), 출산률은 높지만 젊은 층 인구가 적어서 인구 유입을 통한 젊은 층 확보가 전제된 다음 인구 재생산 정책을 추진해야 하는 III 유형(1개 시)으로 구분할 수 있었다.

이러한 분석들은 강원도뿐 아니라 우리나라 전 지자체에서 보다 합리적인 지방소멸대응 정책을 마련하는데 참고할 수 있을 것이다. 다만, III유형에 속한 지자체는 일견 결혼 장려와 출산·보육 정책이 적실할 것으로 보이지만, 실상 더 이상 다른 지역으로 유출될 가능성이 있는 연령대 또는 젊은 인구 자체가 적을 수 있어서 해당 지역의 인구구조를 고려하는 신중한 접근이 필요할 것이다.



제4장

국내 사례분석

제1절 분석의 개요

제2절 경남 함양군

제3절 전남 고흥군

제4절 정책적 시사점



국가위기 대응을 위한
지방소멸 방지전략의 개발

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제4장

국내 사례분석

제1절 분석의 개요

지방소멸 위기에 처한 지역에 인구 유출을 방지하고, 유입을 촉진하는 정책적 시사점을 도출하기 위하여 국내 지방자치단체의 사례를 분석하였다. 사례분석에 있어 중점사항은 자치단체가 인구 유입정책을 추진해야만 했던 지역의 특성과 정책의 추진배경, 세부 추진 내용, 정책의 추진 및 지원체계를 살펴보고 심각한 인구감소에 처해 있는 지자체에서 인구 유입 촉진과 유출 방지에 활용할 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

본 연구에서는 지방소멸지역으로 지정되었지만, 혁신적인 사고의 전환으로 새로운 정책을 도입함으로써 인구감소에 대응하고 지역의 활력까지 되찾아 가고 있는 비교적 모범적인 지역을 사례로 선정했다. 분석의 주요 내용은 정책의 추진 배경, 세부 추진내용, 추진 체계 및 지원체계, 정책적 시사점 등으로 구성했다.

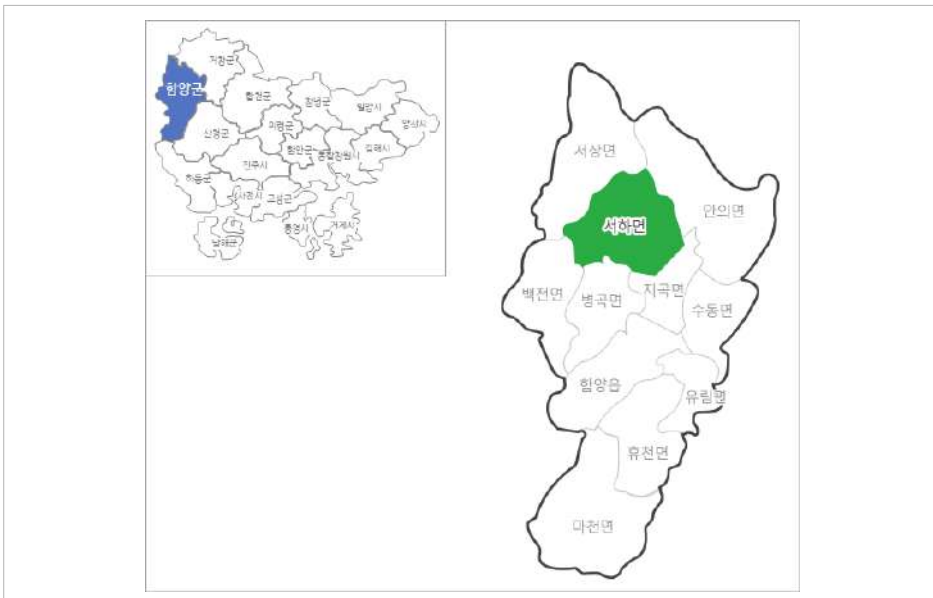
제2절 경남 함양군

1. 지역 개요

1) 일반현황

함양군은 경남 18개 시·군의 서북단에 위치하고 있으며, 동쪽으로는 산청군, 서쪽으로는 전라북도 남원군과 장수군, 남쪽으로는 하동군, 북쪽으로는 거창군에 연접하고 있다. 교통편은 통영대전고속도로가 남북으로 유림면, 수동면, 함양읍, 지곡면, 서하면, 서상면을 지나고, 광주대구고속도로가 백천면, 병곡면, 함양읍, 지곡면, 수동면을 동서로 가로지르고 있다. 두 개의 고속도로는 함양 분기점에서 교차하고 있으며, 해당 고속도로를 이용하면 서울까지 약 3시간이면 도달할 수 있다. 또한 현재 건설 중인 함양울산고속도로가 2024년경 개통될 예정으로 향후 함양군의 접근성이 크게 개선될 것으로 보인다.

그림 4-1 함양군의 위치와 행정구역 현황



출처 : 함양군 홈페이지, <https://www.hygn.go.kr/country/00780/00836.web>

전체면적은 725.49km²로서 남한 전 국토 면적의 약 0.72%에 해당하며, 경상남도 면적의 약 6.9%를 차지한다. 지목별로는 임야가 558.4km²(77.2%)로 가장 많고, 농경지가 98.6km²(13.6%), 도로가 19.1km²(2.6%), 하천이 14.4km²(2%)의 순이다. 군내에서는 마천면이 가장 넓고(107.5km²), 유림면이 29.5km²로 가장 좁다.

함양군은 남북으로 길게 늘어진 모양을 하고 있으며, 1개 읍, 10개 면, 103개 리, 259개의 마을로 구성되어 있다. 농업을 주업으로 하고 있으며, 특산품으로 양파, 여주, 사과, 꽃감 등이 있다. 임야 면적이 넓은 지형적 조건을 이용하여 인삼, 참깨 등의 특용작물도 재배하고 있다. 함양군청, 함양경찰서, 함양군법원 등이 위치한 함양읍은 함양군의 중심지로 기능해 왔다. 특히 함양읍은 군 인구의 절반가량에 해당하는 인구가 거주하는 지역이자 함양군을 통과하는 두 개의 고속도로 결절점과 연결해 있다.

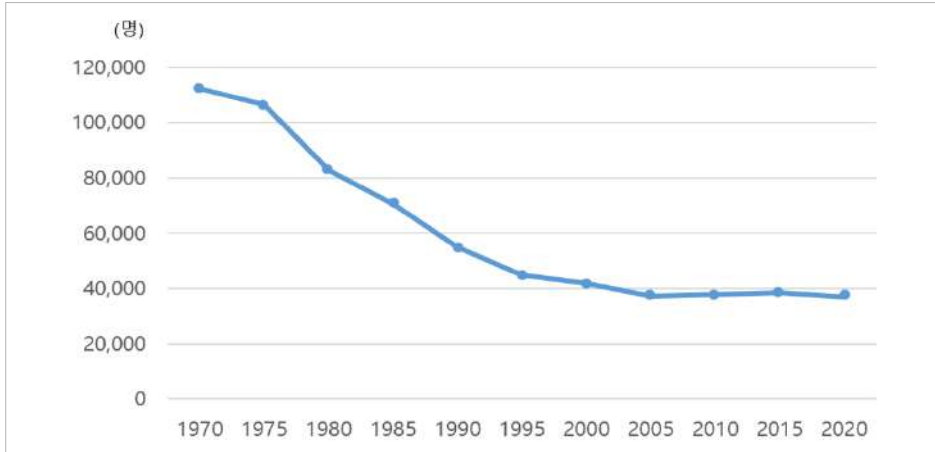
2) 인구특성

2020년 기준 함양군의 인구는 37,114명으로 1970년 112,279명 대비 66.9%가 감소하였다. 급격한 인구감소는 지역의 발전은 물론이고 지속가능성을 저해하는 가장 큰 영향요인으로 작용하게 된다. 함양군의 인구감소는 1975년부터 2000년까지 가파르게 진행되어왔으나 2005년 이후 둔화세를 보인다. 지난 1970년부터 1995년까지는 급격한 도시화로 인해 인구유출 및 감소가 뚜렷했으나 인구감소 해소를 위해 군 차원에서 다양한 인구증가 방안을 내놓으면서 2005년 이후 총인구 약 3만 7천 명 대를 유지하고 있다.

그러나 연령별 인구구조 변화를 보면 지속가능성 측면에서 우려되는 부분을 확인할 수 있다. 경제활동이 가능한 생산연령인구는 2000년 기준 총인구 대비 63.4%에서 2020년 기준 57.7%로 5.7%p 감소하였으며, 특히, 향후 생산가능인구가 될 유소년의 인구수는 2000년 15.4%에서 2020년 기준 8.4%로 약 절반가량이 감소하였음을 확인할 수 있다. 20~30대 청년 비중 또한 21.3%에서 14.3%로 감소하는 등 유소년과 청년층의 급격한 감소는 지역의 인구활력이 저하되고 인력 공급 측면에서 크게 흔들리는 상황에 직면하였다고 볼 수 있다. 반면 65세 이상의 고령화율은 2000년도 21.2%에서 2020년 33.9%로 크게 증가하였고, 이미 2000년에 초고령사회(super-aged society)에 진입하였음을 보여준다. 이렇듯 함양군의 고령화 문제의 심각성은 미래 도시의 활력과 지속가능성을 약화하는 주요

요인으로 작용하게 된다.

그림 4-2 함양군의 인구변화 추세(1970~2020년)



출처 : 통계청(각년도), 인구총조사

한편 함양군 인구의 자연적 증감을 살펴보면, 출생아보다 사망자가 더 많은 데드크로스 (dead cross) 현상이 지속되고 악화되고 있음을 확인할 수 있다. 2000년에는 1명이 출생할 때 1.30명이 사망했으나 2020년에는 1명이 출생할 때 5.31명이 사망한 것으로 나타났다. 고령화를 증가와 더불어 출생과 사망의 불균형 심화는 자연인구의 감소로 이어져 지방소멸이라는 극단적인 상황에 처할 가능성을 높여줄 것이다.

표 4-1 함양군의 인구구조 및 인구의 자연적 증감 현황(2000~2020년)

(단위 : 명, %)

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년
총인구	41,869	37,131	37,729	38,454	37,114
유소년 (15세미만)	6,465 (15.4%)	5,394 (14.5%)	4,842 (12.8%)	4,000 (10.4%)	3,135 (8.4%)
생산연령인구 (14~64세)	26,540 (63.4%)	21,220 (57.1%)	21,181 (56.1%)	22,618 (58.8%)	21,411 (57.7%)

구분	2000년	2005년	2010년	2015년	2020년
고령자 (65세이상)	8,864 (21.2%)	10,517 (28.3%)	11,706 (31.0%)	11,836 (30.8%)	12,568 (33.9%)
청년층 (20-30대)	8,921 (21.3%)	6,444 (17.4%)	5,910 (15.7%)	5,975 (15.5%)	5313 (14.3%)
자연적 증감 (출생-사망)	-134	-214	-193	-285	-453
출생자	446	270	276	209	105
사망자	580	484	469	494	558

출처 : 통계청(각년도), 인구총조사와 인구동향조사

2000년 이후 함양군의 인구이동 특성을 살펴보면 2000년대 초반 가장 많은 인구가 유출되었으나 유출폭은 점차 감소세를 나타내다가 2010년을 기점으로 지속적인 순유입 현상이 나타나고 있다. 20~30대 청년의 경우 2000년 초반에 유출 현상이 심각했으나 2005년 이후 유출 흐름이 저하되었으며, 40~64세의 경우 2000년 이후로부터 순유입이 지속적으로 증가하면서 2015년 이후에는 그 증가추세가 최대치에 이르고 있다.

지난 20년간 함양군의 인구는 총 3,666명이 유출되었다. 여느 지자체와 유사하게 20대의 유출이 타 연령대에 비해 심각한 수준인 점을 주목할 필요가 있다. 보통 20대는 대학진학을 목표로 인구유출이 이뤄지고 있지만, 가장 큰 이유는 지역 내 양질의 일자리 부족으로 인해 구직을 위한 인구유출이라고 판단할 수 있다. 양질의 일자리는 수도권과 광역 대도시에서 집중되어 있으며, 주요기업의 70%가 넘는 회사들 또한 수도권에 집중되어 있다. 그뿐만 아니라 업종의 다양성 측면에서도 지방과 수도권의 격차는 확연해지는 실정이다(뉴스토마토, 2021년 9월 13일). 다양한 문화예술 및 여가 환경의 부재 역시 삶의 질을 중요시하는 20~30대의 니즈에 부합되지 않아 유출을 더욱 가속화 하는 요인으로 작용할 것이다.

한편 40~64세의 중장년층은 청년층과는 다르게 순유입이 대폭 증가하고 있다. 2000년 초반에는 130명이었던 중장년층의 순유입이 최근 들어서는 1,900명대로 2000년 초반 대비 약 15배 정도가 증가한 것이다. 이미 해당 지역에서 기반을 쌓아 생활하고 있음과 동시에 은퇴 이후 지방으로 귀촌하는 인구가 꾸준히 늘고 있다는 사실 또한 이러한 현상을 대변할 수 있다. 특히 함양군은 귀농·귀촌을 희망하는 연령층을 대상으로 신규 귀농인

휴경농지 정비 지원사업, 귀농인 안정정착 지원사업, 빈집 리모델링 등 인구 늘리기 시책을 펼쳐 인구감소에 대응하고 있다. 또한 경남 최초 체류형 귀농귀촌센터인 ‘더 함양 빌리지’와 같은 시책을 통해 안정적으로 정착할 수 있도록 함양읍 농업기술센터 농업타운 부지에 30가구가 생활할 수 있는 주택을 제공하여 함양군 인구증가를 위한 다각도의 노력을 기울이고 있다(경남공감, 2018년 9월 보도).

표 4-2 함양군의 인구이동 특성(2000~2020년)

(단위: 명)

구분	00~04년	05~09년	10~14년	15~20년(6년)	00~20년
전체 순이동	-4,716	-443	837	656	-3,666
20~30대 순이동	-3,748	-1,416	-960	-1,376	-7,500
20대	-3,375	-1,553	-936	-1,165	-7,029
30대	-373	137	-24	-211	-471
40~64세 순이동	130	1,061	1,547	1,942	4,680

출처: 국가통계포털(각 년도) 국내인구이동통계

2. 사업 추진배경

경상남도 함양군의 농촌 유토피아 사업은 2019년 2월 6학년 4명이 졸업하면서 전교생이 3학급 13명으로 감소해 폐교위기에 몰린 함양군 서하초등학교를 살리기 위한 ‘학생모심위원회’의 활동에서 시작되었다.

서하초등학교는 1931년에 개교한 작은 학교이지만 20명이 넘는 학생이 항상 유지되어 온 학교였다. 그러나 지역의 계속된 고령화로 인해 2019년 총학생 수 13명(유치원 3명, 1학년 0명, 2학년 3명, 3학년 0명, 4학년 2명, 5학년 4명, 6학년 1명)으로 4학년과 6학년은 복식학급으로 운영되어야 할 만큼 학생 수가 줄게 되었다.

인구감소에 따른 서하초등학교의 폐교위기를 벗어나기 위해 서하면의 지역 인사, 서하초등학교 교직원·학부모·동창회, 함양교육지원청, 함양군청, 함양군의회, 서하면 향우회 등이 모여 ‘서하초학생모심위원회’를 구성하였다. 한 달간의 짧은 학교 살리기 프로젝트였

지만 학생모심위원회는 학부모에게 초점을 맞춰 서하초등학교 전·입학 세대에 집과 일 자리를 주고, 전교생에게 해외 어학연수와 장학금 지급을 약속하였다. 이를 위해 학교 살리기 기금 1억 2천만 원을 모금하고 함양군과의 협의를 통해 빈집 수리비를 지원하고 마련했다.

또한, 지역기업체인 에디슨모터스(주)와의 협약을 통해 학부모에게 일자리를 제공하고, 학교에서는 마련한 기금을 활용하여 영어 원어민 선생님과 진로교육 상담프로그램, 연극과 미술, 창의놀이, 풋살 등 다양한 방과후 학교를 무료로 운영하는 동시에 오후 4시 30분까지 학생 돌봄 프로그램을 운영하는 등 부모가 직장에 있을 동안 학교에서는 시골 농촌지역에서 부족한 사교육과 보육을 책임지도록 기획하였다(보은사람들, 2021년 6월 17일 보도).

그림 4-3 서하초등학교 모습



출처 : 네이버 지도(검색일 : 2021. 9. 26.)

2019년 12월 19일 ‘학생모심을 위한 학교설명회’를 통해 다양한 도시지역 75가구 144명의 학생들이 전학신청서를 제출했고 함양군이나 경상남도에 거주하는 등의 이유로 지원 자격에서 제외된 학생들까지 합하면 약 300명이 전학을 희망하는 등의 성과를 이뤄냈다. 서하초등학교의 ‘학생모심위원회’ 활동을 통한 첫 수혜자로 다섯 가정이 함양군에서 제공한 살림집으로 이사했고, 두 가정은 별도의 집을 구해 전입함으로써 2020년 서하초의 학생은 총 32명으로(유치원 5명, 1학년 5명, 2학년 5명, 3학년 5명, 4학년 3명, 5학년 6명, 6학년 3명) 늘어났다.

서하초 학생모심위원회에서는 해당 프로젝트를 ‘아이토피아(아이+유토피아, ITOPIA)사업’이라고 명명하였다. 이는 2018년부터 국무총리산하 경제·인문사회연구회와 한국농촌

경제연구원이 협동연구과제로 진행하던 '농산어촌 유토피아 구상'과 함께 만나 '함양군 농촌 유토피아 사업'으로 확장되게 된다(장원, 2021).

3. 세부 추진내용

1) 1단계 사업

함양군 농촌 유토피아 사업은 3단계로 구성된다. 2020년부터 2023년 12월까지로 계획된 1단계 사업은 '서하초 전·입학생 공공주택마을정비형 공공주택사업'으로 LH가 주관하여 공공임대 아파트를 100호 공급하게 된다. 재원은 함양군에서 15%, 나머지는 LH에서 부담한다. 총 2차로 나눠서 공급될 예정이며 2021년 9월 현재 시범사업인 12호 임대주택의 입주가 완료되었다. 상세 추진현황을 살펴보면 다음과 같다.

표 4-3 농촌 유토피아 1단계 사업 현황

일시	내용
2019. 11. 15.	농촌 유토피아 구상 현장 워크숍(지곡면사무소, 장차관급 30여 명)
2019. 12. 19.	서하초등학교 학생모임을 위한 학교설명회 개최(함양군수, 서울시 교육감, 서울시장 등)
2020. 04. 07.	농촌 유토피아 선도적 실행을 위한 기본협약(경남도, 함양군, LH, 농경연, 학생모임위)
2020. 05. 18.	서하초 매입형임대주택 조성을 위한 업무협약(함양군, LH) (조성현황) 서하면 송계리 857번지 / 단독주택 12호, 다목적 홀 1동, 정자 1동
2020. 08. 10.	서하초 매입형 임대주택 1차(12호) 착공
2021. 02. 16.	'함양농촌유토피아 선도사업 추진성과와 향후 과제' 대통령 업무보고(대통령, 국무총리, 장·차관, 당 원내대표, 정책위 의장 등)
2021. 02. 27.	서하초 매입형 임대주택 입주 기념행사(국무총리, 경남도지사, 국토교통부장관 등)

출처: 함양군 2020년 군정 주요업무 추진시책을 활용하여 재구성

시범사업으로 진행된 1차 12호 주거플랫폼 사업은 LH에서 사업비의 75%를 부담하고 함양군이 25%를 부담하여 총 25억 9천만 원이 투입됐다. 이를 통해 서하초등학교 인근 서하면 송계리 857번지에 2층짜리 6개 동으로 다자녀 가정 10가구, 저소득가정 2가구로

총 12가구가 살 수 있는 공공임대주택을 지었고 기존의 아이토피아 프로젝트의 일자리, 돌봄, 장학금 사업과 연계하여 사업을 확대하였다.

그림 4-4 서하초 매입형 임대주택 1차(12호) 사업대상지



출처: 함양군 지역수요 맞춤형 다자녀 매입임대 공급주택 공고

다자녀형 10가구의 입주자격으로는 두 명 이상의 미성년 자녀를 양육하는 무주택 구성원이면서 해당 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 70% 이하이고, 국민임대자산 기준을 충족(총자산 2억 8천 8백만 원, 자동차 2천 468만 원 이하)인 가구이다. 저소득형 2가구의 입주자격으로는 함양군민 중 무주택자로 1순위는 생계·의료수급자, 법정 한부모가족, 월평균 가구소득 70% 이하 장애인 등이며, 2순위는 월평균 가구소득 50% 이하인 자와 월평균 가구소득 100% 이하 장애인, 3순위는 월평균 가구소득 70% 이하인 가정이다(함양투데이, 2020년 9월 9일 보도).

임대료는 다자녀형은 보증금 875만 원에 한 달 임대료를 20-21만 원, 저소득형은 보증금 629만 원에 한 달 임대료 9만-10만 원으로 책정됐으며 보증금 액수에 따라 임대료를

올리거나 줄일 수 있도록 했다. 계약 기간은 2년이지만 9차례까지 연장할 수 있도록 하여 이곳에서 태어난 아이가 고등학교를 졸업할 때까지 안심하고 살 수 있도록 계획되었다.

그림 4-5 서하초 매입형 임대주택



출처: 매일경제, 2021년 2월 24일 보도, 함양군 지역수요 맞춤형 다자녀 매입임대 공급주택 공고

임대주택은 세대당 전용면적 75㎡, 공용면적 15㎡, 서비스면적 25㎡로 세대당 3개의 방과 거실로 구성된다. 주차장은 단지 입구에 배치하여 주거공간과 차량이 분리되어 아동 교통사고 위험을 방지했다. 임대주택단지는 농촌지역 특성을 반영해 제로 에너지 특화설계를 적용하고, 자연체험이 가능하도록 세대당 약 16.5㎡의 미니 텃밭을 비롯해 어린이도서관, 공유부엌과 다목적실 등 주민 커뮤니티시설을 갖추고 있다.

그림 4-6 매입형 임대주택의 특화설계

<p>스마트팜 54평</p>  	<p>제로에너지 단열성능 극대화 및 신재생 에너지를 통한 에너지 절감</p>   <p>태양광 패널</p> <p>고성능단열</p>
<p>청년스타트업 공간 45평</p>  	<p>텃밭 전세대 자연체험 텃밭 제공 가구당 16.53㎡(5평)</p>  
<p>쉐어하우스 복층, 65평</p>  	<p>커뮤니티시설</p>   <p>돌봄센터</p> <p>커뮤니티 공간</p>

출처 : 한국농촌경제연구원(2020), 도농상생 유토피아 실현 모델, 현장에서 답을 찾다

2) 2단계 사업

확산기인 2단계 사업은 2021년 시작되며 생활 SOC와 지역 단위사업을 결합하는 것으로 함양군이 LH에 위탁하여 진행하게 된다. 재원은 국비와 지방비로 충당하게 된다. 2단계 사업은 청년들의 농촌 정착과 창업을 지원하기 위해 대·중소기업·농어업협력재단에서 농어촌상생협력기금을 지원받아 청년공간·스마트팜·쉐어하우스 등으로 구성된 ‘서하다움 팜스테이 플랫폼(가제)’을 조성하여, 서하초 임대주택과 연계해 ‘미니 복합타운’으로 확대될 예정이다(이로운넷, 2020년 8월 11일 보도).

그림 4-7 함양 청년레지던스 플랫폼 조감도



출처: 함양군, 함양군 청년레지던스 플랫폼 조성 착수. 2021년 3월 10일 보도자료

3) 3단계 사업

완성기인 3단계 사업은 LH와 함양군이 연계하여 장기적인 관점에서 귀농·귀촌·청년 창업지원 및 단기거주공간 조성, 투자선도지구 공모 및 6차 산업단지 조성, 일자리 연계형 지원주택 조성, 은퇴자 주거복합단지 조성 등을 추진한다. 이를 위해 장기임대주택 500호 및 6차 산업단지가 건설될 예정이다.

그림 4-8 함양군 농촌 유토피아 사업 단계별 추진계획



출처: 경상남도, 와! 폐교위기 함양 서하초가 살아난다. 2020년 4월 7일 보도자료

4. 정책 추진체계 및 지원체계

1) 추진체계

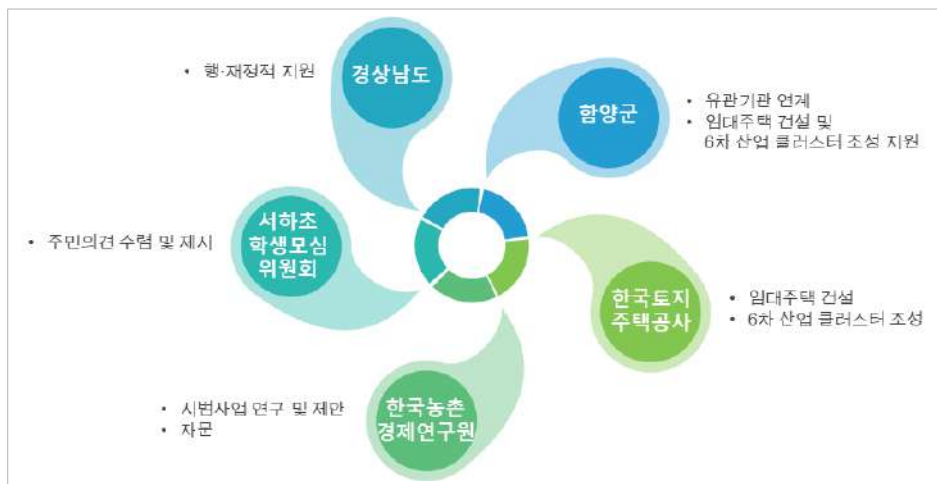
2020년 4월 7일 체결된 농촌 유토피아 선도적 실행을 위한 기본협약을 통해 경상남도, 함양군, LH, 한국농촌경제연구원, 서하초학생모심위 5개 기관 및 단체가 농촌 유토피아

전국시범사업에 참여하고 있다. 협약에 따르면 경상남도는 시범사업을 도정에 반영하고 각종 행·재정적 지원을 담당하며, 함양군은 LH의 임대주택 건설 및 6차산업 클러스터 조성을 지원한다.

함양군에서는 ‘혁신전략담당관’의 미래전략담당 부서(담당자 3명)를 통해 농촌 유토피아 사업 실무를 담당하고 있다. LH는 주민, 근로자, 귀농귀촌인, 은퇴인 등의 주거 안정을 위한 임대주택 건설과 일자리 창출을 위한 6차 산업 클러스터 조성 등을 담당한다. 한국농촌경제연구원도 함양군의 지역 특성을 고려한 다양하고 창의적인 시범사업을 연구·제안하고 전문분야에 대한 자문 등 싱크탱크의 역할을 한다.

마지막으로 서하면의 지역 인사, 서하초등학교 교직원·학부모·동창회, 함양교육지원청, 함양군청, 함양군의회, 서하면 향우회가 소속된 서하초 학생모심위원회는 민·관 협치 조직으로서 주민들의 의견과 지자체의 의견을 조율하여 다른 단체와 소통하는 역할을 수행한다.

그림 4-9 함양군 농촌 유토피아 추진체계



2) 지원체계

(1) 조례

함양군의 인구 관련 사업 지원근거로는 ‘함양군 인구늘리기 지원 조례(제정 : 2008년 10월 13일 조례 제1821호, 일부개정 2020년 11월 19일 조례 제 2491호)’가 유일하다. 해당 조례는 저출산, 고령화 등으로 인한 함양군의 인구감소를 줄이고 인구를 늘리기 위한 정책 추진에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다.

조례 제3조제2호에 따르면, 전입일로부터 6개월 이상 거주하는 전입세대에게 1인 세대 20만 원, 2인 세대 40만 원, 3인 세대 70만 원, 4인 세대 이상은 100만 원의 전입정착지원금을 지원하며 빈집수선자금 및 주택설계비로 각각 500만 원, 200만 원 범위 내에서 총 700만 원을 지원할 수 있다. 함양군에서는 해당 조례를 통해 아이토피아 사업 시 전입장려 지원금 지급 및 빈집수리비용을 보조한 바 있다.

그러나 다양한 기관이 참여하여 광범위한 영역에서 진행되는 함양군 농촌 유토피아 등의 사업들에 대한 법적 지원근거가 미비하여 향후 원활한 사업 추진과 체계적인 지원을 위해 법적 근거를 마련할 필요가 있어 보인다.

(2) 기금 및 재원

아이토피아사업으로 조성된 1억 2천만 원의 민간기금은 장학사업 관련 기금이며, 농촌 유토피아 1단계 1차 사업은 임대주택 12호 조성에 약 30억 원으로 LH가 85%, 함양군 15%로 분담하였다. 향후 1단계 2차 사업은 총 100호의 임대주택 조성으로 경상남도의 지원이 추가로 예정되어 있으나 대규모 자금이 요구되는 2단계, 3단계 사업을 위한 재원 확보 방안은 미비하므로 장기적인 관점에서 예산 계획을 수반한 사업 구상이 필요할 것으로 판단된다.

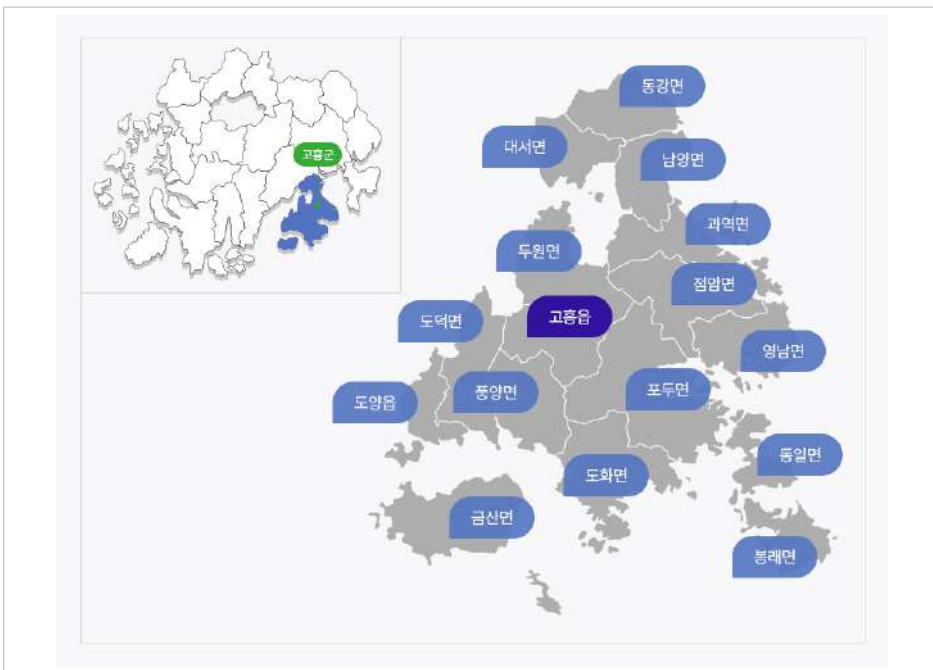
제3절 전남 고흥군

1. 지역 개요

1) 일반현황

고흥군은 한반도의 서남부 끝자락인 전라남도 남해안에 위치하며 고흥반도와 그 부속 도서로 구성되어 있다. 북쪽으로 전남 보성군과 유일하게 육상 경계를 맞대고 있으며 서쪽으로 장흥군과 완도군, 동쪽으로 여수시와 바다를 사이로 마주해 있다. 여수시와는 최근 77번 국도의 연도교가 개통되어 고흥군은 현재 도로교통으로 연결된 유일한 이웃 지역으로 보성군과 여수시를 두고 있다.

그림 4-10 전남 고흥군 위치와 행정구역



출처: 고흥군청 홈페이지, <https://www.goheung.go.kr/index.do>

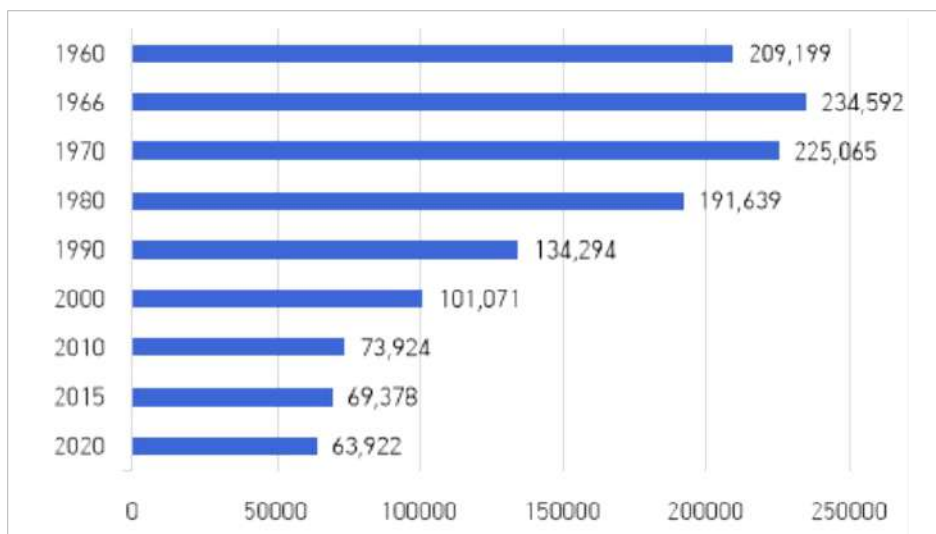
한반도 남쪽 바닷가의 반도에 자리하여 태풍이 자주 찾아오며 전반적으로 따뜻하고 습윤한 기후를 보인다. 전체 면적 807.35㎢ 중 육지는 674.11㎢, 유인도와 무인도를 포함한 부속 도서는 133.24㎢를 차지한다. 전형적인 1차 산업 위주의 농촌지역으로서 2개의 읍(고흥읍, 도양읍)과 14개의 면(동강면, 대서면, 남양면, 과역면, 두원면, 점암면, 도덕면, 영남면, 풍양면, 포두면, 도화면, 동일면, 금산면, 동래면), 131개의 법정리로 이뤄져 있다.

반도와 촌락으로 구성된 지리적 여건은 이 지역에 철도 교통이 닿지 않은 주된 요인으로 작용한다. 타지역에서 고흥군으로 이동하기 위해서는 전면적으로 도로교통에 의지해야 하며 그마저도 관내 유일한 고속도로 출입구인 남해고속도로 장흥 나들목은 군의 최북단 동강면 끝에 위치한다. 이는 고속도로를 이용하기 위해 고흥군 대부분 지역에서 수십 km에 걸친 이동 거리를 감수해야 함을 의미한다. 군청 소재지인 고흥읍에서 광주광역시까지는 도로교통으로 2시간가량 소요된다. 도로교통을 통해 전남 기타 지역으로 이동하는 과정에서 거쳐야 하는 보성군 별교읍과는 교육, 교통, 경제 등 여러 면에서 교류가 많은 편이다.

2) 인구특성

고흥군은 대표적인 인구감소지역으로 지속적인 인구 유출과 고령화가 동시에 진행되고 있다. 현재 인구는 2021년 8월 기준으로 63,124명을 기록하고 있으며 이는 2020년 동기간 64,198명에 비해 1,074명 감소한 수치이다. 1960년대 베이비붐이 일던 시기 고흥군의 인구는 농촌임에도 가파른 상승 곡선을 그리며 1966년 234,592명으로 최고점을 찍기도 했으나 이후 산업화에 따른 이촌 향도와 상대적으로 다른 지역에 비해 개발에 더뎠던 호남지역의 상황이 겹쳐져 빠른 속도로 인구감소가 진행되었다. 1980년 이미 20만 명대가 무너진(191,639명) 이후 20년 뒤인 2000년 101,071명으로 10만 명대를 겨우 넘겼으며 현재 6만 명대 수준에서 지속적인 하락세를 보여주고 있다. 그나마 긍정적인 신호는 2010년까지 급격한 인구감소를 나타내던 흐름이 2010년대 이후로는 완만한 감소 패턴을 보여준다는 점이다.

그림 4-11 고흥군 시기별 인구변화 추이



출처: 통계청 인구주택총조사

표 4-4 고흥군 연령별 인구구조와 인구증감 요인 변화

구분		1985	1995	2005	2015	2018
연령별	0-14세 (%)	52,667 (32.7)	18,224 (18.1)	9,274 (12.8)	5,025 (8.04)	4,376 (7.2)
	14-64세 (%)	94,933 (59.0)	65,553 (65.0)	40,171 (55.3)	33,734 (54.0)	32,293 (53.2)
	65세 이상 (%)	13,249 (8.2)	17,097 (16.9)	23,133 (31.9)	23,718 (38.0)	23,995 (39.6)
자연적 변화	출생	2,959	1,014	500	236	219
	사망	2,047	1,558	1,106	1,066	1,048
사회적 변화	전입	13,915	6,665	5,629	4,123	4,255
	전출	19,654	10,781	7,951	4,351	4,398
	순이동	-5,739	-4,116	-2,322	-228	-143

출처: KOSIS 국가통계포털

하지만 이러한 인구감소 추이는 센서스의 세부적인 특성을 고려했을 때 향후 고흥군의 인구 전망이 결코 긍정적이지 않음을 알 수 있게 한다. 일단 연령별 인구구조 변화를 살펴 보면 고흥군의 인구절벽이 갈수록 심화하고 있다는 사실을 알 수 있다. 65세 이상 인구 비율은 1985년 8.2%로 비교적 적은 비율에 그쳤으나 2018년에는 그 비율이 40%에 육박하는 등 군내 인구 대부분이 고령화에 진입했음이 드러난다. 생산인구에 속하는 14-64세 인구는 비율상으로 50%대를 유지하고 있으나 절대 인구수가 1985년 10만 명에서 2018년 3만 명대로 감소했으며 14세 이하 인구 비율은 동 기간 32.7%에서 7.2%로 급격히 하락했다. 이와 함께 출생과 사망자 비율 및 전입·전출 비율의 심각한 불균형은 고흥군의 인구가 향후 지역 내 생산과 서비스 공급을 제대로 뒷받침할 수 있을지에 대한 우려를 자아내게 한다.

2. 시책의 필요성과 배경

1) 지방소멸의 문제점

지금까지 살펴본 고흥군의 현황과 인구변화를 통해 알 수 있는 사실은 산업적으로나 인구 구성 측면에서 향후 고흥군의 지방소멸이 가속화될 우려로 연결된다는 점이다. 지역의 산업활동이 유지되기 위해서는 일정한 수준의 인구가 뒷받침되어야 한다. 또한 15세부터 60대 이전까지 생산 활동에 참여하는 인구의 비율이 꾸준히 유지되어야 지역의 경제 활력 또한 지속될 수 있다. 하지만 현재 고흥군은 절대 인구수가 부족한 상황에서 생산 활동 참여 인구 비율의 감소가 복합적으로 일어나고 있다는 점이 문제로 제기된다.

〈표 4-5〉에서 드러나듯이 고흥군은 기초단체 중 고령인구 비율이 전국 최고 수준인 41.5%에 이른다. 한국고용정보원에서 2018년 발표한 ‘한국의 지방 소멸 2018’ 보고서에 따르면 소멸 위험 가능성이 높은 전국 89개 지자체 중 고흥군은 2위에 기록되었다. 이러한 상황에서 2018년 한 해 고흥군에서 태어난 신생아 수는 고작 219명에 불과했다. 급격한 고령화와 인구소멸의 흐름을 저지할 출산율의 급격한 저하는 인구 유지와 관련한 고흥군의 어두운 미래를 반영한다. 부족한 출산율은 지역의 산부인과와 같은 기초적 의료서비스

시설의 존립을 위태롭게 한다. 부족한 인구는 지역 경제를 유지하고 이끌어 갈 노동력과 시장 규모의 축소라는 결과를 불러온다. 이는 일자리와 사회기반시설을 찾아 도시로 향하는 인구를 더 많이 양산하게 한다.

표 4-5 전국 고령인구비율 상위 10개 지자체 현황(2021년 4월 기준)

광역단체	기초단체	고령인구 비율(A÷B)	65세이상인구 (A)(명)	전체인구(B)(명)
경상북도	의성군	42.2	21,679	51,380
전라남도	고흥군	41.5	26,387	63,508
경상북도	군위군	41.4	9,539	23,063
경상남도	합천군	40.1	17,505	43,617
전라남도	보성군	39.0	15,666	40,179
경상북도	영덕군	38.5	13,839	35,962
경상북도	청도군	38.5	16,221	42,085
경상남도	남해군	38.3	16,344	42,688
경상북도	청송군	38.0	9,463	24,904
경상북도	영양군	38.0	6,283	16,516

결국 지역의 인구가 빠르게 감소하는 현상은 남겨진 지역 주민들에게도 상당한 생활의 불편함과 생계유지의 어려움을 불러온다. 한 지역의 산업 생태계와 생활 서비스 공급이 유지되기 위한 시장 규모는 역내 인구의 유지와 중심지로의 인구 집적을 통해 가능하다. 하지만 고흥군은 2021년 8월을 기준으로 역내 중심지인 고흥읍과 도양읍의 인구가 각각 12,430명, 9,649명에 불과하여 군 내 경제활동과 서비스 공급지로서의 역할을 기대하기 어렵다. 고정 시장의 취약한 인구 규모로 인해 고흥군 주민들은 교육, 의료, 금융, 행정 등과 같은 서비스를 얻는 과정에서 인근 여수, 순천, 더 멀게는 광주 등의 지역 중심도시에 의존할 수밖에 없다. 이러한 경제적·사회적 불편함의 초래는 역내 인구의 이탈을 가속화하여 지방소멸로 이어지는 악순환을 되풀이하게 한다. 따라서 인구감소와 지방소멸 추세를 막고 지역 활력 유지와 주민 생활 안정을 위한 정책 마련이 시급하다.

2) 지방소멸 방지정책 목표

지방소멸을 방지하기 위한 정책의 목표는 크게 기존의 고흥군 인구를 보존·부양하고 역외 인구를 유치하는 2가지의 방향성을 지닌다. 지역의 절대 인구수가 유지되고 생산 가능 인구가 증가하기 위해서는 생산과 소비의 핵심 연령대인 청년층의 생활과 일자리 기반이 지역 내에 자리 잡아야 한다. 이러한 정책목표 달성을 위해 고흥군은 2017년 정책 실무자 42명을 묶어 인구정책 실무추진단을 구성했으며 ‘2022년까지 고흥 인구감소율 제로화’를 전략목표로 설정했다(한국노동연구원, 2018: 50).

전략목표를 달성하기 위해 고흥군은 2017년 ‘고흥군 청년발전 기본조례’를 제정하여 청년 지원과 지역 정착을 위한 정책적 토대를 마련했다. 해당 조례와 함께 지역 내 49세 이하 청년 27명을 중심으로 ‘청년정책협의체’를 구성하여 청년 지원정책을 펼치는 데 있어 지역 청년들의 고충을 경청하는 자리도 마련하였다. 고흥군 지역 정착에 있어 일자리와 생계 문제는 청년들에게 가장 걸림돌이 되는 문제이다. 고흥군은 주로 농어업을 중심으로 1차산업에 집중된 경제구조를 지니기 때문에, 청년들이 선호하는 일자리와 고소득 직종이 부족하다는 지역 이미지를 가지고 있다. 따라서 이러한 지역 고정관념을 극복하고 청년들에게 살기 좋은 고장으로서의 고흥군을 부각하기 위하여 다양한 일자리 경험을 제공하고 있다. 또한 지역 정착에 가장 기본적으로 해결되어야 할 주거 지원과 지속적 경제활동 유지를 위한 창업지원 정책을 시행하고 있다.

고흥군은 일자리 문제 해결을 통한 사회적 인구 유입과 더불어 자연 인구 증가를 장려하기 위한 출산 지원도 시행하고 있다. 2018년 고흥군에서 태어난 신생아 숫자는 219명에 불과할 만큼 저조하며 이는 급격한 고령화와 더불어 고흥군 인구의 자연 증가에 어려움을 겪게 하는 요인이다. 이에 대한 문제 인식에 따라 고흥군은 출산·육아용품, 의료서비스, 돌봄 시설 등에 대한 지원과 함께 교육인프라 강화에도 힘쓰고 있다. 이러한 정책은 궁극적으로 고흥군 내 출산 독려와 청년층의 지역 정착을 목적으로 시행하는 것이라 볼 수 있다.

3. 시책 세부내용

고흥군의 인구 부양 정책은 크게 청년의 지역 정착과 출산율 제고에 집중된다. 고흥군 및 타지역 청년들의 지역 정착을 위해 기본적으로 필요한 조건은 일자리 문제 해결이라 보고 이에 맞춘 다양한 취업 지원 정책을 실시하고 있다. 고흥군에 존재하는 일자리 홍보를 위해 만 14-39세 청년들을 초청하여 일자리 경험 기회를 제공하고 창업 지원을 위한 다양한 정책들이 시행 중이다. 또한 청년들의 지역 내 출산과 양육 지원을 위해 의료, 교육, 주거 등 다양한 분야에서의 정책을 개발하며 시행하고 있다.

1) 고흥군 청년발전 기본 조례 제정

고흥군 청년발전 기본 조례는 2017년 6월 27일 전라남도고흥군조례 제2539호로 지정되어 현재까지 이어지고 있다. 해당 조례의 기본 목적은 고흥군 청년의 지역 정착을 위한 다양한 기회에서의 참여 보장과 지역사회 발전 기여를 골자로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 조례는 군수의 역할을 <그림 4-12>와 같이 정의하고 있다.

그림 4-12 ‘고흥군 청년발전 기본 조례’ 관련 군수의 업무 사항



해당 조례에서 군수의 주관하에 조직과 운영을 명시한 단체는 제11조부터 제19조에 이르는 실천 사항들이 원활하게 이뤄질 수 있도록 계획 수립과 시행을 지속적으로 유지해야 한다.

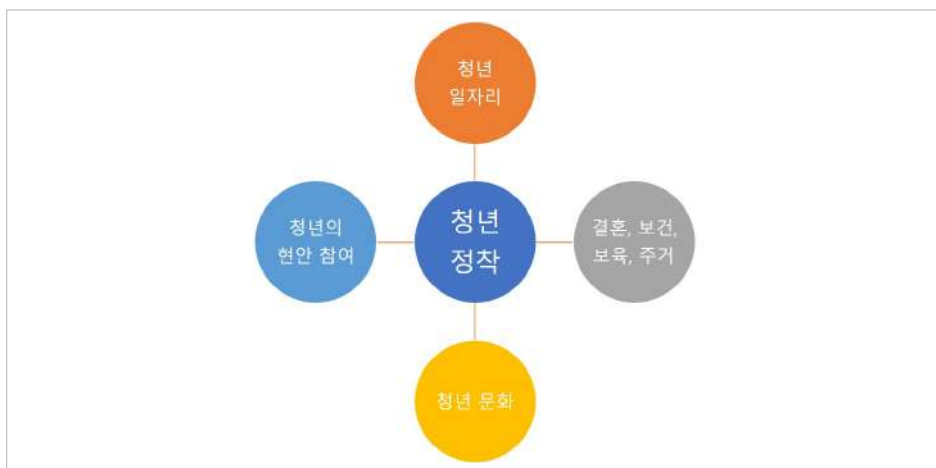
표 4-6 고흥군 청년발전 기본 조례에서 밝히고 있는 청년정책의 기본 방향

조항	제목	내용
제11조	청년의 참여확대 등	① 군수는 청년정책 수립과 시행에 청년의 참여를 확대하고 청년의 학습과 경험을 지원하기 위해 노력하여야 한다. ② 군수는 고흥군의 각종 위원회와 정책결정 과정에서 청년의 의사를 반영하고 청년의 참여를 보장하기 위해 노력하여야 한다.
제12조	청년의 능력개발 등	① 군수는 취업을 비롯한 사회·경제·문화적으로 어려움을 겪는 청년의 역량개발을 위해 노력하여야 한다. ② 군수는 창의적·전문적 우수인재 양성을 위한 교육과정의 개발과 운영을 지원할 수 있다.
제13조	청년의 고용확대 등	① 군수는 관계 법령에 따라 청년고용을 확대하기 위한 대책을 수립·시행하여야 한다. ② 군수는 청년고용의 확대를 위해 구직자의 직업역량 강화 및 취업 지원 방안을 강구하여야 한다. ③ 군수는 청년창업을 육성하기 위해 창업환경 개선과 안정적인 창업기반 조성 대책을 강구하여야 한다. ④ 군수는 청년 비정규직에 대한 고용차별을 개선하고 일자리의 질을 향상시키기 위한 방안을 강구하여야 한다.
제14조	청년의 생활안정	① 군수는 청년의 생활안정을 위한 방안을 강구하여야 한다. ② 생활안정을 위한 방안에는 보건 및 안전, 결혼 및 보육, 주거 등의 지원이 포함된다.
제15조	청년 문화의 활성화 등	① 군수는 청년 문화를 활성화하기 위한 방안을 강구하여야 한다. ② 군수는 창의적 청년문화 형성을 위해 청년 문화예술인의 창작 활동을 지원하고 청년의 문화예술 향유기반을 확대하기 위해 노력하여야 한다.
제16조	청년의 권리보호 등	① 군수는 청년의 권리보호를 위하여 사회적 인식 개선 및 환경조성 방안을 강구하여야 한다. ② 군수는 청년의 권리보호를 위해 다양한 매체를 활용하여 교육·홍보를 실시하거나 청년이 교육을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.
제17조	청년시설의 설치·운영	① 군수는 청년시설을 설치·운영하거나 지원할 수 있으며, 예산의 범위 내에서 그 운영과 활동에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다. ② 군수는 청년시설을 설치·운영하거나 지원할 때에는 청년의 참여와 자유로운 활동이 보장되도록 노력하여야 한다.

조항	제목	내용
제18조	실비보상	군수는 청년발전위원회, 청년정책협의체 위원회 회의 등에 참석하였을 때에는 예산의 범위에서 「고흥군 각종위원회 실비변상 조례」에 따라 실비를 지급할 수 있다.
제19조	재정지원	군수는 청년정책의 시행에 기여한 사람 또는 기관·단체에 다음 각 호에 해당하는 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 1. 청년 역량강화를 위한 교육이나 워크숍, 선진지 견학 경비 2. 청년 화합을 위한 체육대회, 문화공연 등 행사 경비 3. 그 밖에 청년정책 추진과 지역사회 발전에 기여할 수 있다고 인정하는 경비

해당 조례의 실시 사항들을 살펴보면 고흥군은 군수를 중심으로 다양한 주체가 참여하는 협의체를 통해 청년 인구의 정착과 출산을 장려하는 정책적 시도를 행하고 있음을 알 수 있다. 고흥군과 같이 전형적으로 인구가 희박한 농촌지역에서 청년들이 정착하기를 꺼리는 원인은 문화, 교육, 일자리, 의료 등과 관련한 인프라의 미비에 기인한다고 볼 수 있다. 이는 지역 내 청년들의 결혼과 출산에도 악영향을 주어 결국 인구감소와 지방소멸의 악순환으로 이어지는 것이다. 이를 방지하기 위해 해당 조례에서 집중하는 목표는 아래와 같이 정리될 수 있다.

그림 4-13 ‘고흥군 청년발전 기본 조례’의 목표와 방향성



해당 기본 조례 이후 마련된 ‘고흥군 일자리 창출 지원에 관한 조례(2019년 11월 4일 시행, 전라남도고흥군조례 제2747호)’, ‘고흥군 인구정책 지원 조례(2021년 8월 9일 시행, 전라남도고흥군조례 제2862호)’ 등은 공통적으로 일자리 확대와 관련 장려금 지원 정책에 관한 내용을 담고 있다. 이는 주로 청년 인구 정착과 흡수를 위한 목적에 초점이 맞춰져 있으며 일자리지원센터 및 일자리창출위원회의 설치를 통해 정책 추진을 보다 구체화하려는 움직임으로 연결된다. 일자리 창출 지원에 관한 조례를 통해 고흥군은 다음과 같은 9개 분야의 일자리 창출 사업을 추진하고 있다.

1. 지역산업육성과 기업유치를 통한 일자리 창출 사업
2. 여성, 실업자, 장애인, 노인, 저소득 주민 등 취약계층 일자리 창출 사업
3. 청년 창업 등 일자리 창출 사업
4. 관내 공공기관 및 기업 등과 상호 협력하는 일자리 창출 사업
5. 구인·구직 정보제공 및 취업알선, 일자리지원센터 설치·운영 등 취업서비스 지원을 통한 일자리 창출 사업
6. 산업별 직업훈련 및 인력양성을 위한 일자리 창출 사업
7. 청년 일자리 창출 기업체에 대한 장려책 마련, 중소기업 지원을 통한 일자리 창출 사업
8. 관내 제조·서비스업 등록업체의 근무환경 개선 및 생산·복지시설 확충 등을 통한 일자리 창출 사업
9. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 일자리 창출 사업

조례 제정을 통한 고흥군의 인구정책은 초고령화에 대비한 청년 인구의 유입을 목표로 하지만 위 내용과 같이 다양한 취약계층을 포괄하면서 지역사회의 구성원이 함께 어울릴 수 있는 방향성을 지향한다. 이를 통해 다양한 연령대의 지역 내 정착을 유도하고 이에 따라 지역 활성화가 어느 한 세대에게만 치우치지 않게 이뤄지는 것을 목표로 한다. 고흥군 조례와 관련하여 지금까지 계획되거나 추진된 인구정책은 다음과 같은 목표에 집중된다(그림 4-14).

그림 4-14 고흥군 인구정책 목표 일람

출산장려	교육정책	고령사회 정책	귀농귀촌 정책	일자리 정책
<ul style="list-style-type: none"> • 신혼·예비부부 건강검진 • 출산 및 육아지원 • 육아용품 지원 • 돌봄지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 우수영문고 및 특성화고 지원 • 고흥무지개학교 • 산여촌 작은학교 살리기 	<ul style="list-style-type: none"> • 어르신 공동생활관 시설 개선 • 문화봉사 • 목욕지원 • 건강돌봄 • 노인교육 	<ul style="list-style-type: none"> • 농가주택 수리 지원 • 영농교육 • 교통환경 개선 • 귀향청년 정착 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 비행·드론 관련 산업 진흥 정책 • 스마트 농복합 사업 • 관광 진흥 사업

2) 출산 장려를 위한 시책 발굴 및 추진

현재 고흥군 내 신생아 수는 해가 갈수록 큰 폭으로 감소하고 있으며 이는 지방소멸에 대한 위기감을 가중시키는 원인으로 작용하고 있다. 이에 따라 고흥군은 2018년 11월 8일 ‘고흥군 인구정책 지원 조례’를 제정하였으며 2020년 11월 5일, 2021년 8월 9일 두 차례에 걸쳐 해당 조례를 개정하였다. 고흥군은 2018년 민선 7기를 시작하면서 인구정책 과를 신설하고 출산장려계를 통해 전담 인력 2인을 배치하여 인구정책의 발굴과 원활한 집행을 추진하고 있다. 인구정책 지원 조례 개정을 통해 고흥군은 2021년 1월 신생아 출산 시 기존 둘째까지만 매월 20만 원을 지원했던 정책에서 셋째까지 30만 원을 지급하는 것으로 양육비 금액을 상향 조정했다.

그림 4-15 전남 고흥군 출산장려금 관련 언론보도



출처: 연합뉴스, 2021. 01. 06.

이와 더불어 고흥군은 현재 지역 내 청년들의 연애, 결혼, 출산, 양육 등 인구의 자연 증가와 관련한 분야에 일괄적인 지원정책을 수립·시행 중이다. 먼저 청년들의 역외 이탈을 방지하고 지역 내 결혼을 독려하기 위해 청년들의 만남부터 주선하는 일은 이례적이다. 일명 '고흥애(愛) 선다방' 프로젝트는 군 내 청년 남녀 30명을 초청하여 2019년 6월 20-21일 동일면 포스코 수련원에서 개최되었다(그림 4-8). 해당 프로그램은 다양한 레크레이션 프로그램을 통해 고흥군 청춘 남녀가 바쁜 와중에도 서로를 알아가고 결혼으로 이어질 수 있도록 기획되었다.

그림 4-16 2019년 ‘고흥애 선다방’ 프로젝트



출처 : 고흥군 홈페이지, <https://www.goheung.go.kr/index.do>

고흥군은 기존 결혼장려금 300만 원 지급에서 2021년 7월부터 400만 원으로 확대 지원하는 파격적인 정책을 내놓았다. 이밖에도 고흥군은 신혼(예비) 부부, 임산부, 신생아 등 결혼부터 출산까지 일괄적 무료 건강 검진 의료서비스를 제공하고 있다. 또한 출산을 독려하기 위해 신생아 출생 시 소고기, 쌀, 미역 등이 포함된 5만 원 상당의 축복꾸러미, 10만 원 고흥사랑 상품권, 20만 원 어치의 백일사진 촬영권 등을 선물한다. 셋째 아이 출산 시에는 돌맞이 축하금 50만 원을 지급한다. 출산 이후에도 청년 부부들이 지역에서 안심하고 양육과 생계를 이어갈 수 있도록 육아용품 무료 대여와 셋째 아이 어린이집 보육료

지원, 아이돌봄 종합지원센터 운영, 육아공동체 지원사업 등을 시행하고 있다. 이러한 출산·육아 지원정책은 ‘고흥군 출산장려 및 양육비 지원에 관한 조례(전라남도고흥군조례 제2793호, 시행 2020.8.3.)’에 근거한다.

3) 교육 인프라 강화

고흥군은 지역 내 부족한 교육시설로 인해 청년 부부의 자녀들이 중·고등학교를 진학할 나이가 되면 인근의 중소도시 및 수도권으로 이주한다는 사실에 문제를 인식하고 이를 해결하기 위한 교육 지원과 인프라 강화 정책을 시행하고 있다. 교육이 정주 여건의 중요한 부분을 차지하는 한국의 현실에서 지역 내 교육 인프라의 부족은 인구 감소와도 직접적으로 연결되는 부분이다. 이를 해결하기 위해 고흥군은 ‘우수명문고 육성 및 특성화고 취업프로그램 지원’, ‘고흥무지개학교 교육지구 운영지원’, ‘산어촌 작은 학교 살리기’ 등의 프로그램과 정책을 개발하여 시행 중이다.

(1) 우수명문고 육성 및 특성화고 취업프로그램 지원

고흥군은 민선 7기를 맞아 2020년 3월 ‘명문학교 육성을 위한 5개년 계획’을 수립하고 중점과제와 세부 시책을 발굴·시행하고 있다. 이 사업을 위해 향후 5년 동안 총 174억 원(연간 35억 원)의 예산이 소요된다. 해당 사업은 지역 학생에게 학업 동기부여를 고취하기 위해 우수 학생 장학금 지급, 학생 중심 교육 지원, 우수 교사 양성 등으로 구성된다. 5개년 계획에 속한 세부 시책은 아래 <표 4-7>과 같다.

표 4-7 ‘명문학교 육성을 위한 5개년 계획’ 세부 시책 내용

과제		내용
장학금 제도	우수 학생 장학금 지급	군 내 학업성취도가 높은 우수 학생을 선발하여 학기별로 50만 원을 수여
	학력평가 장학금	전국 연합 학력평가에서 우수한 성적을 거둔 학생에게 고흥군의 높은 교육 수준을 드높인 공로를 인정하여 장학금 지급
	관내 고교 진학 장학금	고흥군 내 고등학교 진학 예정자 중 상위 10% 학생에게 연말 100만 원의 장학금을 지급하고 관내 진학하는 모든 중학생에게 입학축하금 30만 원 지급

과제		내용
	특별 장학금	다자녀·다문화 가정의 자녀 중 성적이 우수한 학생을 선발하여 장학금을 지급하고 귀향인 자녀에게 새 학교에서의 적응 격려를 위한 어울림 장학금 30만 원 지급
	대학 신입생 성적 우수 장학금	고흥군 지역 출신으로서 타지역의 대학교에 우수한 성적으로 입학한 학생에게 장학금 지급
학생 중심 교육지원	학력 향상 지원	창의력 프로그램에 참여하는 학생들의 체험 활동을 지원하고 멘토링과 방과 후 학습비, 각종 경시대회, 인터넷 강의 수강료 등 지원
	바른 인성 함양 지원	중학생 국제교류와 고등학생 해외 체험, 역사문화 탐방을 통한 인성 함양 등 활동 지원
	교육 복지 지원	중·고등학교 교복비 및 학생 기숙사비 지원과 청소년 상담 복지센터 운영
	취업 지원	지역 내 고충산업과학고, 전자 분야 특성화 학교인 고흥도화고등학교 등 특성화고 학생들의 취업을 대비하도록 지원하고 진로와 진학 알선을 주도
교사 지원	담임교사 수당	촌락 지역 담임교사의 노고를 위로하고 처우 개선을 위해 담임교사 수당으로 10만 원 지급
	우수 교사 양성 지원	교직원 해외 체험 지원과 교사의 날(힐링데이) 운영, 우수교원을 선발하여 표창하는 등의 지원 사업 시행

출처 : 고흥군 홈페이지, <https://www.goheung.go.kr/index.do>)

해당 사업을 통해 고흥군은 지역 학생들이 관내 학교로 진학하는 것을 유도하고 우수한 교사들이 양성되어 명문 중·고등학교로의 성장을 기대하고 있다. 또한 지역 학생들의 학업성취도가 향상되어 대학 진학률을 상승시킴으로써 타지역 학부모들의 고흥군 유입을 도모하고자 한다.

또한 고흥산업과학고등학교, 고흥도화고등학교 등 특성화고 학생들의 교육비를 지원하고 드론, e-비즈니스, 식품 가공, 전자 산업 등 유망한 직종의 학과를 육성하여 학생들의 진학과 취업이 동시에 이뤄질 수 있는 프로그램을 시행하고 있다. 지역 내 학생들의 대학 진학과 취업 활성화는 학부모들의 고흥군 교육에 대한 신뢰를 심어줌으로써 지역이탈 방지와 인구 구성의 균형을 불러올 것으로 고흥군은 기대하고 있다.

(2) 고흥무지개학교 교육지구 운영지원

2017년부터 시작된 고흥무지개교육지구 공모사업은 ‘배움, 나눔, 향유’라는 키워드를 바탕으로 전원 환경에서만 제공할 수 있는 대안적 학교 모델을 제시함에 목적을 둔다.

이를 위해 공모사업 성과발표회, 우수사례 공유, 네트워크 강화 연수, 수업 멘토링 프로그램 개발 등을 추진한다. 고흥 지역 무지개학교 프로그램을 운영 중인 곳은 도화중학교, 포두중학교, 도덕중학교, 녹동중학교, 백양중학교, 도화고등학교 등 총 6개교이다. 해당 사업을 통해 고흥군은 기존의 교과과정 재구성, 인간성 회복에 집중된 생활교육, 새로운 교육 패러다임 제시, 학생 참여를 통한 교육과정 성찰과 나눔, 교육 권위주의 탈피와 혁신에 초점을 둔 교사 리더십 등을 목표로 설정한다. 사업의 활성화를 위해 고흥군은 공모 담당 교사들의 워크숍을 주기적으로 개최하고 프로그램 개발에 대한 최적의 실천 사항들을 공유한다. 해당 사업은 경쟁에 지친 현대 사회의 중·고등 학생들에게 협력, 공동체 복원, 소통 등의 가치를 강조한 새로운 대안적 교육프로그램을 제공하는 일에 고흥군이 앞장섬으로써 학부모들에게도 새로운 교육의 가능성을 제시한다. 이는 궁극적으로 대안 교육을 통해 고흥군과 타지역 학부모들을 지역에 정착시키는 인구정책으로도 연결된다.

(3) 농산어촌 작은 학교 살리기

고흥군은 광역시급의 면적을 차지하지만, 인구는 6만여 명에 그쳐 지역 내 학생 대부분이 먼 통학 거리를 이동해야만 한다. 이에 불편을 느낀 많은 학부모들은 자녀들이 중·고등학교에 진학함에 따라 외지에 있는 학교로 유학을 보내곤 한다. 인구감소와 관련하여 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해 고흥군은 관내 초·중학교에 통학하는 학생들의 교통비(택시비)를 지급하고 제한적 공동학구제를 활성화시켜 학생들 간의 공동체성을 회복하는 정책을 시행하고 있다. 또한 작은 학교에서만 가능한 수요자 중심의 교육프로그램을 운영함으로써 대안 학교로서의 가능성과 매력 향상을 타진하고 있다. 농산어촌 작은 학교 살리기 사업으로 선정된 풍납초등학교는 지역사회와 함께 작은 학교 살리기 지역협의체를 구성하고 협력 네트워크를 구축하여 농업, 어업, 임업 등 다양한 1차산업이 활발히 벌어지고 있는 지역 특색을 살린 프로그램을 개발한다. 또한 고령인구가 많은 지역 특성도 반영하여 취약계층 지원과 연계한 교육 프로그램을 마련함으로써 자라나는 학생들에게 바른 인성과 협력에 대한 살아있는 교육을 지향한다.

농산어촌 작은 학교 살리기 사업은 인구 규모가 작은 고흥군의 지역성으로 인해 학교의 규모가 작을 수밖에 없다. 따라서 작은 학교의 특성에 맞춘 교육 프로그램 개발이 불가피하다. 고흥군은 이를 새로운 기회로 받아들여 농업, 어업, 임업 등이 복합적으로 어우러진

지역 특성을 교육 프로그램에 적용하여 경쟁력 있는 학교들을 육성하고 이에 따라 고흥군 뿐만 아니라 타지역에 있는 학부모들도 유입시키는 효과를 기대하고 있다.

(4) 고흥학사 운영

고흥군은 지역 출신의 대학 진학 학생들이 타지에서 안정적으로 주거 환경을 마련할 수 있는 정책을 시행하고 있다. 이는 고흥 지역 학부모들의 자녀 학업과 주거 부담을 덜어 줌으로써 생산 인구가 본업에 집중하고 지역 경제를 활성화시키는 목적으로 연결된다. 해당 정책을 위해 고흥군과 서울시를 포함한 8개 지방자치단체들은 서울시 강서구 내발산동에 공공기숙사 ‘고흥학사’를 건립하여 서울, 인천, 경기 지역에 재학 중인 고흥 출신 대학 재학생들의 주거 부담을 덜어주고 있다. 고흥학사에 입사한 학생들은 고흥군이 1인당 연간 250만 원을 지원해줌에 따라 월 12만 원의 입사비만 지불하면 공공기숙사에 안정적으로 거주할 수 있다. 고흥학사는 2014년 3월 완공하여 농어촌 지역 출신 학생들이 수도권 대학에 안정적으로 재학할 수 있는 환경을 조성하고 이에 따라 지역 학부모들의 경제적 부담을 덜어주어 고흥군 인구 유출을 막는 효과로도 이어지고 있다. 해당 사업은 2015년 1월 1일 시행된 ‘고흥군 고흥학사 설치 및 운영에 관한 조례’를 근거로 진행되고 있다.

그림 4-17 서울시 강서구 내발산동에 위치한 고흥학사



출처 : 고흥군 홈페이지, <https://www.goheung.go.kr/index.do>

4) 고령사회 지원 정책

고흥군은 전국에서 가장 높은 수준의 초고령화 사회로 진입함에 따라 이에 효과적으로 대응할 정책 마련이 필요한 상황이다. 청년정책과 더불어 고령 인구에 대한 지원을 유지하는 것은 지역 내 계층 간 조화를 모색하고 공동체성을 회복함으로써 살기 좋은 지역사회를 만들어가는 것을 목적으로 한다.

해당 정책은 크게 노년층에 대한 경제적 지원, 건강 관리, 문화생활 지원, 노년 일자리 제공 등을 골자로 한다. 이러한 세부 시책은 고흥군 인구의 많은 비율을 차지하는 노년층의 생활 안정을 이끌어냄으로써 지역 경제 활성화와 지역 사회의 활력을 유지하는 효과를 유도하도록 한다. 각 시책 항목에 대한 내용은 아래 <표 4-8>과 같다.

표 4-8 고흥군 고령사회 분야 인구 정책

항목	내용
경제 지원	노후 생활의 안정을 위한 기초연금 지급
건강 관리	이·미용 및 목욕 봉사, 공중목욕장 설치, 고독사 지킴이단 운영, 보건소의 치매 관리 강화
문화생활 지원	경로당 리모델링, 어르신 오케스트라 프로그램
노년층 일자리	커피 바리스타, 요양보호사, 요리사 자격증 교육, 공공일자리 제공

출처 : 한국노동연구원, 2018

5) 귀농·귀촌 정착 지원

고흥군은 민선 7기를 맞아 시행된 인구정책과 신설과 귀농에 대한 적극적 지원정책을 펼쳐 현재 전국에서 가장 많은 귀농 인구를 확보하고 있다. 정책이 시행된 2017년 이후 2018년 168명, 2019년 176명에 이어 2020년에는 180명이 고흥군으로 귀농하여 해마다 증가하는 추세를 나타내고 있다. 이러한 정책적 노력에 힘입어 인구정책이 시행된 지난 3년 남짓 동안 2021년 7월을 기준으로 3,057가구 4,245명의 인구가 고흥군으로 전입하는 성과를 거뒀다.

(1) 귀농귀촌 행복학교 운영

고흥군 귀농귀촌 행복학교는 폐교한 망주초등학교를 리모델링하여 2019년부터 운영되고 있는 귀농귀촌 교육시설 및 프로그램이다. 해당 프로그램은 2019년 이후 총 8기에 걸쳐 귀농귀촌을 희망하는 270명의 수료생을 배출했다. 한 기수당 5일간 교육프로그램 운영을 통해 전문 농가 강사의 농업 교육과 실습 기회를 제공한다. 또한 성공적으로 귀농한 농가와와의 만남과 파티 주선을 통해 기존의 농업인과 새롭게 귀농한 사람들과의 네트워크를 다지는 노력도 기울이고 있다.

그림 4-18 고흥군 귀농귀촌 행복학교 5기 수료 기념 사진



출처 : 고흥군 홈페이지, <https://www.goheung.go.kr/index.do>

(2) 농업창업 지원사업

도시지역에서 다른 산업에 종사하다가 고흥군으로 귀농하고자 하는 인구를 대상으로 하며 농작물 재배뿐만 아니라 농식품 가공, 제조, 유통 등을 포괄하는 창업을 희망하는 귀농가에 용자를 제공하는 사업이다. 고흥으로 전입한 지 1년이 지난 농가를 대상으로

하지만 직업군인과 새터민은 제한이 없다. 농림수산물부, 농촌진흥청 및 지자체가 주관하는 귀농 교육을 100시간 이상 이수해야 용자 신청 자격이 부여된다. 용자 자금은 농지 구입, 축사 신축, 농기계 구입 등 재배 기반 마련과 농식품 가공 및 생산 시설 구축에 투입되어야 한다. 연리 2%로 5년 거치 10년 분할 상환을 원칙으로 한다.

(3) 주택 구입 지원사업

고흥군으로의 귀농 인구를 대상으로 주택(대지포함) 구입, 신축, 증·개축 등을 위한 용자 지원을 골자로 한다. 세대 당 7천 5백만 원의 한도로 연리 2%의 5년 거치 10년 분할 상환 조건으로 대출이 이뤄진다. 해당 사업은 농업창업 지원사업과 마찬가지로 도시지역에서 농업 외 다른 일에 종사하다가 농업으로 생계 수단을 바꾼 귀농 가구를 대상으로 한다. 두 사업 공통적으로 편법 수혜자를 막기 위해 귀농 이전 농촌 외 도시지역에 최소 1년 이상 거주했는지를 확인한다.

(4) 귀농인의 집 운영

고흥군으로 귀농하는 가구가 처음 이주 시 임시로 거처할 수 있는 공간을 제공하기 위한 사업이다. 거주 기간 귀농 희망자에게 농작물 재배와 관련한 기술을 습득할 수 있도록 교육 기회 또한 제공하고 기타 정착 정보를 알려주는 등의 편의를 제공한다. 임시 거처는 주로 폐 학교를 원룸으로 리모델링한 건물이나 프로그램에 참여한 일반 농가를 리모델링하여 제공된다. 1인 입주자는 대상에서 제외되며 신청일 전 고흥군 외 지역에서 거주했던 가구로 이용기간은 3개월이다.

(5) 농가(빈집) 수리비 지원사업

고흥군은 현재 인구가 감소하는 가운데 빈집들도 늘어나고 있는 상황이다. 따라서 이러한 빈집을 귀농 가구가 매입하거나 임차할 시 수리비를 일부 지원하는 사업을 진행하고 있다. 귀농한 사람이라 해도 수도권이나 부동산투기 지정지역으로부터 이주한 사람은 지원대상이 될 수 없다.

(6) 선도농가 현장실습교육 지원사업

고흥군으로 이주한 40세 이하의 청년 귀농인을 대상으로 성공적인 귀농 정착을 지원하

기 위해 교육훈련비를 지급하고 선도농가와의 매칭을 알선하여 농작물 재배와 IT 기술을 접목한 첨단 농법을 전수받을 수 있도록 하는 사업이다. 선도농가에게도 연수생 1인당 월 40만 원의 멘토수당을 지급하여 귀농인의 학습과 선도농가의 교육이 적절한 동기부여가 될 수 있도록 설계되었다.

(7) 기타 지원 사업

이 밖에도 농기계 임대, 귀향 청년 U-turn(플러스) 정착 장려금(청년 1,000만 원, 청년 부부 1,500만 원) 지급, 귀향 청년 주택 화재보험 가입 지원 등이 귀농인에게 제공된다.

6) 신산업 기반 일자리 생태계 구축

고흥군은 전통적인 농어촌 기반의 1차 산업뿐만 아니라 국가종합비행성능시험장, 우주항공첨단소재센터 등의 유치를 통해 신산업을 기반으로 한 산업구조의 다각화를 모색하고 있다. 또한 지역 내 특성화고인 고흥산업과학고등학교, 고흥도화고등학교 등과 교육 프로그램을 연계하여 드론 전문인력 양성과 기업 유치를 진행하고 있다. 농어업 중심의 1차 산업을 ICT 융복합 기술과 접목하여 스마트팜 단지 조성, 스마트 수산 양식 시범 등과 같은 사업을 추진 중이며 이를 통해 6차 산업 기반을 조성하기 위한 노력을 기울이고 있다.

산업구조 다각화를 위한 이러한 노력들은 귀농 지원 정책과 더불어 고흥군의 지역 경제와 생계 수단을 다양하게 구성하고자 하는 정책적 시도라고 볼 수 있다. 산업의 다양화와 고도화는 곧 인구 구성의 다양화로 연결될 수 있다는 점에서 향후 고흥군의 신산업 기반 일자리 생태계 구축은 지방소멸의 방지와도 연결된다.

제4절 정책적 시사점

이상으로 함양군과 고흥군 지역을 통해 저출산, 고령화 사회의 심각한 문제로 인식되는 지방도시의 인구감소 대응 사례를 살펴보았다. 우선 함양군의 농촌 유토피아 사례를 통해 몇 가지 긍정적인 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 교육·일자리·주거를 동시에 제공함으로써 외부에서 함양군으로의 이주의 기회를 확대했다는 점이다. 지방 도시로의 이주를 망설이게 하는 가장 큰 문제는 양질의 일자리가 절대적으로 부족하고, 교육 및 주거 등의 문제로 삶의 질이 낮다는 것이다. 함양군에서는 이와 같은 문제를 인식하여 학생들에게 다양한 교육적 혜택을 제공하고 동시에 빈집수리 및 임대주택 건설을 통해 양질의 주거환경을 보장하고, 지역 기업들과의 협약을 통해 일자리를 확보하였다. 함양군의 농촌 유토피아 사업은 사람들이 이주를 망설이게 되는 문제들을 직접적으로 해결해줌으로써 청·장년층을 성공적으로 유입시킬 수 있었다.

두 번째로 다양한 기관의 협조 및 협업을 통해 시너지를 일으켰다는 점이다. 아이토피아 사업은 초기 공공영역의 지원 없이 지역주민, 학교관계자, 전문가 등 순수 민간 중심의 협의체(학생모심위원회)를 구성하여 추진한 것이 특징이며, 이를 기반으로 사업을 추진하는 과정에서 지자체 및 공공기관(경상남도, 함양군, 한국토지주택공사, 한국농촌경제연구원), 관내 기업 등 다양한 주체들의 협력과 이를 지원하는 협의체를 운영한 것이 오늘날의 성과를 창출할 수 있었던 요인으로 판단된다. 경상남도와 함양군은 행정 및 재정적 지원을 맡았으며, 한국토지주택공사는 시행사로서 양질의 주택을 건설하여 이주자들에게 제공하였고, 한국농촌경제연구원은 사업에 관한 연구 및 제안을 위한 싱크탱크의 역할을 수행하였다. 마지막으로 서하초 학생모심위원회는 주민들의 요구와 필요를 수렴하고 각 기관에 전달하여 사업의 성공을 이끌었다.

세 번째로 함양군 사례의 성공은 언론을 통한 적극적인 홍보를 통해 가능했다고 평가할 수 있다. 경상남도와 함양군은 인구감소 해소에 대한 강한 의지를 가지고 적극적인 홍보를 통해 이주 대상자들을 모집했으며, 사업의 경과를 다른 지방자치단체 및 정부에 홍보하였다. 이를 통해 대통령보고 등의 성과를 이뤄냈으며 정책의 향후 지속가능성을 위한 지원을 약속받을 수 있었다.

이렇듯 함양군 농촌 유토피아 사업은 인구소멸 위기에 처한 지방 도시가 시행한 인구 유입정책의 성공적인 사례로 판단할 수 있다. 다만 아직까지 체계적인 법적 근거 및 재원 마련방안이 존재하지 않기 때문에 근시안적 시야가 아닌 장기적 관점에서의 구체적인 지원방안 마련이 시급한 것으로 판단된다. 향후 비슷한 문제를 겪고 있는 다른 지방 도시들도 인구소멸 관련 대책을 위해 이러한 부분을 보완하여 함양군의 사례를 참고하여 대응할 필요가 있겠다.

다음으로 전남 고흥군 지역의 지방소멸 대응 정책들은 인구감소에 따른 지방소멸의 위기가 점점 현실로 다가오는 상황에서 하나의 지역을 유지하고자 하는 절박함으로부터 비롯되었다. 한반도 남해안 끝의 고흥반도와 부속 도서로 구성된 지리적 조건은 고흥군이 고속도로와 철도의 수혜를 거의 받지 못하게 하는 요인으로 작용하였다. 이는 기업 유치와 지역 경제 활성화에 큰 걸림돌로 작용하면서 동시에 지역의 쇠퇴와 인구의 감소를 불러오게 한다. 또한 전통적으로 농업, 어업 등에 의존했던 지역 경제구조와 일자리 시장은 더욱 젊은 청년층으로부터 외면받게 되면서 고흥군에는 노년층이 대부분인 초고령화 지역으로 남게 되었다.

이러한 상황을 극복하기 위해 고흥군은 민선 7기가 시작된 2018년부터 전국 지자체 중 최초로 '인구정책과'라는 지방소멸 대응 전담부서를 설치하였다. 이를 통해 고흥군은 지역 내 인구와 타지역에서 귀농한 청년 인구의 정착을 지원하는 다양한 사업을 펼치게 되었고 교육기관의 육성, 고차산업 생태계 구축 등 지역의 교육 및 경제 여건을 개선하고 다각화하려는 노력을 동반하게 되었다.

고흥군 인구감소에 있어 가장 심각한 문제로 꼽혔던 현상은 노년층 인구 비율의 급증에 따른 인구구조의 초고령화와 청년 인구의 부족이었다. 청년 인구가 감소한다는 것은 지역 내 생산과 소비를 책임질 인구가 절대적으로 부족해진다는 사실을 의미한다. 이는 지역 경제의 침체와 청년 인구 이탈이라는 악순환을 가속화시키는 주된 원인으로 작용한다. 따라서 지역 내 청년 인구의 보존과 타지역 청년 인구의 유치는 고흥군 인구정책의 가장 핵심적인 부분이 될 수밖에 없었다. 농어촌지역의 특성으로 인해 청년 인구 유치의 한계를 보이긴 했지만 고흥군의 접근은 정책의 다각화를 통해 이를 극복하자는 취지로 이어지게 되었다. 따라서 고흥군은 귀농 지원뿐만 아니라 교육, 산업, 의료, 문화 등 지역의 전반적

인 현안과도 연결되는 경향을 보였다. 고흥군의 인구정책은 여러 사회경제 분야에 걸친 포괄적 성격을 가지게 되었으며 이를 통해 고흥군의 지역성에 최적화한 인구정책을 찾는 과정으로 연결되었다. 각 분야에 걸친 인구정책은 다음과 같은 시사점을 지닌다.

첫째로, 귀농과 관련한 지원은 인구정책과 관련하여 가장 직접적이고 핵심적인 접근이라 볼 수 있다. 고흥군의 현실적인 산업 기반은 농업과 어업에 집중되어 있기 때문에, 귀농을 장려하는 정책은 이러한 실질적 조건을 고려한 것이라고 볼 수 있다. 귀농을 현실화하기 위해 고흥군은 도시 출신의 귀농인이 고흥군으로 전입하는 과정에서 부딪힐 수 있는 주거, 농작물 재배, 창업, 공동체 적응 문제 등의 부담을 덜 수 있는 각종 경제적, 교육적, 사회적 지원을 아끼지 않고 있다. 이러한 귀농 지원 중심의 정책은 나름대로 효과를 거두어서 해마다 고흥군으로의 귀농인이 증가하고 있으며 농어촌지역 중 전국 1위의 귀농 전입 인구를 기록하는 성과를 보이기도 했다.

두 번째로 주목할 정책은 결혼과 출산 관련 지원이다. 고흥군은 해가 갈수록 떨어지는 출산율을 반등시키기 위해 지역 내 청년 남녀들의 만남 자리부터 주선하였다. 일명 '고흥애(愛) 선다방' 프로젝트는 2019년 첫 번째로 개최된 이후로는 더 이상 열리지 않는다는 사실을 비춰봤을 때 이는 그다지 성공적이지 않았음을 유추할 수 있다. 남녀 간의 만남은 사회경제적 활동 속에 자연스럽게 이뤄져야 한다는 사실을 다시 한번 일깨워준 시도였지만 결혼과 출산 지원에 관해서는 고흥군의 아낌없는 지원정책이 계속되고 있다. 신혼(예비)부부의 가임 여부를 확인하고 출산에 최적화된 신체 상태를 확인하는 무료 검진 서비스와 출산 시 지급되는 각종 지원금(축하금, 장려금)은 출산 부부의 경제적 부담을 덜어준다는 점에서 긍정적 반응을 얻고 있다. 고흥군은 출산 이후 농어촌지역에서의 양육 부담을 덜어주기 위해 어린이집 보육비 지원, 아이돌봄센터 운영, 육아공동체 조직 등 다양한 방법으로 지원사업을 수행하고 있다. 이는 출산 이후에도 부모가 경제적 활동을 지속하는 가운데 자녀 양육을 이어갈 수 있도록 배려하는 정책이라고 볼 수 있다.

세 번째로 주목할 정책은 교육과 관련한 사업이다. 농어촌지역에서 자녀 양육을 지속하는 과정에서 가장 치명적인 약점은 아무래도 교육 문제일 것이다. 자녀 양육은 유아기를 거쳐 초등학생의 나이까지는 농어촌지역에서 어느 정도 버틸 여유가 있지만, 본격적인 진학을 고민해야 하는 중·고등학교에 입학하게 되면 학부모들은 완전한 지역 기반이 뿌리

내리지 않았다면 웬만해서 도시지역으로 이주하게 된다. 고흥군도 이와 비슷한 고민거리를 늘 안고 있으며 이에 대한 문제를 해결하기 위해 '명문학교 육성을 위한 5개년 계획'을 수립하기에 이른다. 해당 정책은 학생들의 역량 계발 지원과 학업성취도 향상에 대한 동기 부여를 고취하기 위한 장학금 지원, 교사 역량 강화를 위한 해외 체험 기회 제공, 특수지 근무 수당 지원, 취업 특성화고 육성과 대학 진학 학생들에 대한 각종 금전, 주거 지원 등이 포함되어 있다. 또 하나 주목할 만한 정책은 '작은학교 살리기 사업'이다. 농어촌지역의 특성상 학교는 소규모로 운영될 수밖에 없는데 이는 학부모들이 선호하지 않는 교육환경이라 볼 수 있다. 작은학교 살리기 사업은 이에 대한 역발상이라 볼 수 있으며 작은 학교만이 제공할 수 있는 대안적 교육프로그램을 개발하고 지역사회와 연계된 살아있는 학습 환경을 조성하는 사업은 나름의 의미를 가진다고 볼 수 있다. 하지만 전반적으로 대학진학에 초점이 맞춰진 한국의 교육 현실에서 이에 대한 효과가 얼마만큼 거둬질 수 있는지는 아직 명확하지 않다.

네 번째로 정리될 수 있는 정책은 일자리 부분과 관련한 사업이다. 귀농 지원도 궁극적으로는 일자리 사업의 일환으로 볼 수 있지만 이는 1차산업 위주의 접근이라고 볼 수 있다. 고흥군은 농어촌 위주의 산업구조를 탈피하고 경제적 다각화를 모색하기 위해 국가 종합비행성능시험장, 우주항공첨단소재센터 등 신산업 위주의 시설을 유치하고 있다. 또한 취업 특성화고를 육성하여 인근의 기업과 취업 협약 파트너십을 이어가는 등의 정책을 취하고 있다. 또한 농업과 양식산업에 ICT 기술을 접목한 6차산업 육성을 진행하고 있다. 다만 이 부분은 아직 활성화 단계에 있다고 볼 수준은 아니다.

마지막으로 언급할 수 있는 인구정책은 고령사회에 대한 대응이다. 고흥군은 이미 초고령 지역사회에 진입했으며 노년층에 대한 지원이 없으면 지역 경제와 공동체 사회의 활력이 매우 떨어질 것이 우려된다. 그리고 인구증가를 위해 청년층 지원과 출산 정책에만 행정 역량이 집중되면 정책의 형평성 논란에도 휩싸일 수 있다. 따라서 고흥군은 지역사회의 고른 발전을 위해 노년층 지원에도 힘쓰고 있으며 건강 관리, 문화생활 체험, 경로당과 마을회관 개선을 통한 노년 공동체 지원 등을 고령사회 대응 정책에 포함시키고 있다.

인구정책과 관련하여 고흥군의 이러한 종합적 접근은 2020년 한해 180명의 귀농 인구와 2021년 기준으로 지난 3년 남짓 동안 3,057가구 4,245명의 인구가 고흥군으로 전입하

는 등의 성과를 거두었다. 하지만 2018년 한국노동연구원이 발간한 ‘인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구’에서도 드러나듯이 고흥군과 같은 농어촌 지역의 청년 인구가 마주하는 가장 큰 고민은 현대사회 생활 기준에 턱없이 모자라는 정주 여건임을 고민할 필요가 있다. 많은 청년 인구는 저녁 일찍 문을 닫는 각종 서비스 업종들, 부족한 문화시설, 열악한 교육여건과 자녀 대학진학에 대한 우려 등이 복합적으로 작용하여 고흥군에 정착했더라도 언젠가는 떠나야 할 곳임을 염두에 두고 있다. 이를 근본적으로 해결하기 위해서는 고흥군 지역 내에 서비스와 정주 여건을 책임질 경쟁력 있는 중심지를 형성해야 할 필요성이 제기되며 이를 위해서는 살기 좋은 도시 공간조성에 대한 연구, 해외 농어촌지역 중심지 사례 참조 등과 같은 학술적 노력이 뒤따라야 할 것으로 판단된다.



제5장

지방소멸 대응 국내·외 정책분석

제1절 한국

제2절 일본

제3절 독일

제4절 정책적 시사점



국가위기 대응을 위한
지방소멸 방지전략의 개발

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제5장

지방소멸 대응 국내·외 정책분석

제1절 한국

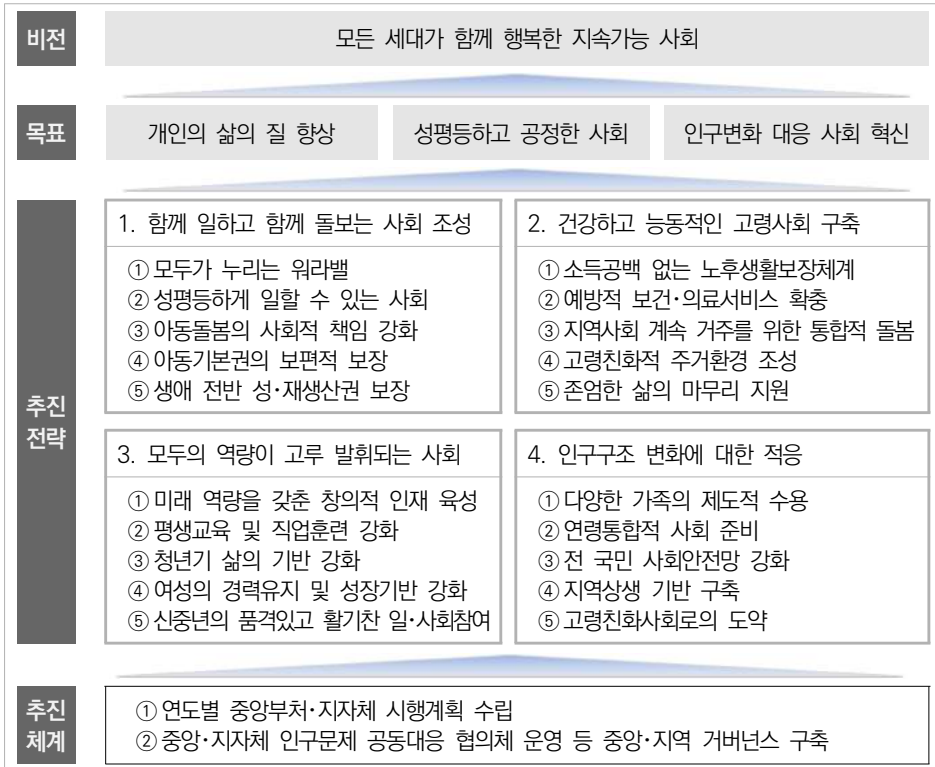
1. 저출산·고령사회 대응

지방소멸은 저출산·고령사회와 연결된 문제로, 이에 대한 정책적 대응은 2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」(이하 ‘기본법’)이 제정됨으로써 그 토대가 마련되었다고 볼 수 있다. 기본법에서는 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 명시하고 있는데, 이를 통해 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

기본법의 내용을 살펴보면 크게 ‘저출산대책’과 ‘고령사회정책’ 등으로 구성되며, 정부는 「저출산·고령사회기본계획」(이하 ‘기본계획’)을, 국가 및 지방자치단체는 기본계획을 고려해 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 규정되어 있다. 기본계획안은 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 작성하고, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하게 된다.

위와 같은 기본법의 규정과 절차에 따라 2006년부터 2020년까지 5년 단위로 3차례 걸쳐 기본계획을 수립·추진해왔으며, 현재는 제4차 기본계획이 2020년 12월에 수립되어 2021년부터 추진되기 시작하였다. 제4차 기본계획은 개인을 노동력·생산력의 관점에 바라보는 ‘국가발전 전략’에서 개인의 ‘삶의 질 제고 전략’으로 기본관점을 전환한 점이 특징이다(관계부처합동, 2020 : 35). 핵심정책에 대한 투자를 통해 청년층과 아이를 키우는 부모의 정책체감도를 제고하고, 저출산이 ‘사회·경제·구조적 요인과 가치관 변화의 총체적 결과’라는 사실을 인식해 거시적 접근의 병행을 시도하였다. 또한 베이비붐 세대의 본격적인 은퇴를 앞두고 능동적 주체로서의 역할을 지원하는 접근의 중요성을 반영하기도 했다.

그림 5-1 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 정책체계도



출처: 관계부처합동(2020:38)

위와 같은 내용의 기본방향에 기초하여 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속가능 사회’를 구현한다는 비전을 제시하고, ‘개인의 삶의 질 향상’, ‘성평등하고 공정한 사회’, ‘인구변화 대응 사회 혁신’ 등 세 가지 목표를 설정하였다. 그리고 저출산·고령화에 대한 대응과 적응이라는 두 측면의 접근을 균형 있게 병행할 필요성에 기초해 다음과 같은 추진전략을 마련하였다. 즉 ‘저출산·고령화에 대응한 개인의 권리 보장’과 ‘인구구조 변화에 대한 사회의 대응력 제고’를 위해 각각 2개의 추진전략이 도출되었는데, 전자는 ‘함께 일하고 함께 돌보는 사회조성’, ‘건강하고 능동적인 고령사회 구축’ 등이, 후자는 ‘모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 조성’, ‘건강하고 능동적인 고령사회 구축’ 등이 이에 해당한다.

기본계획에 의하면 예산의 투자 규모는 2020년 62.6조 원에서 2025년 83.4조 원으로, 연평균 5.9% 증가하여 5년간 약 21조 원 증가할 것으로 예상된다. 이를 위해 재원의 마련은 2019년 통계청 장래인구 특별추계(중위추계)에 기초해 기존 저출산 예산의 절감분을 저출산 대응에 재투자하며, 직접지원 사업을 중심으로 예산투입 우선순위를 조정하고 예산 절감분과 사업의 효율성을 고려해 재구조화를 추진할 계획이다.

표 5-1 제4차 저출산·고령사회 기본계획의 연차별 소요재원 추계(잠정)

단위: 억 원

4대 추진전략별	연도별	2020 ¹	2021~2025년 소요예산액 ²					계
			2021	2022	2023	2024	2025	
1. 함께 일하고 함께 돌보는 사회 조성		333,112	364,027	386,820	385,123	398,045	423,516	1,957,531
2. 건강하고 능동적인 고령사회 구축		205,716	232,130	247,025	259,662	272,941	287,795	1,299,552
3. 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회		73,986	91,261	85,645	97,492	102,078	101,385	477,861
4. 인구구조 변화에 대한 적응		13,653	18,185	22,229	20,967	20,907	20,926	103,214
계		626,467	705,603	741,719	763,244	793,971	833,622	3,838,158

주: ¹ 2020년 소요재원은 「제4차 기본계획 과제」를 기준으로 산출

² 2021~2025년 소요재원 중 일부 과제의 경우 중기예산 추계 곤란으로 미반영

출처: 관계부처합동(2020: 211)

2. 인구감소문제 대응

저출산·고령화와 함께 인구의 유출이 심각한 사회 현상으로 나타나면서, 지역에서는 인구감소 위기를 넘어 지방소멸 문제에 직면하고 있다. 인구의 감소는 교육·의료·보육 등 기초생활 인프라에 대한 접근성 저하뿐만 아니라 행정사각지대 발생, 관리비용의 증가, 지역 공동체 및 자치기반의 붕괴, 지역경제 쇠퇴 등의 문제로 이어질 수 있으며, 지역 간 불균형으로 사회적 갈등을 심화시킬 수 있다. 또한 생활기반 및 지역경제의 악화, 삶의 질 수준 하락 등의 문제와도 직결되므로, 이와 같은 악순환을 단절하기 위해서라도 대책 마련이 절실히 요구되는 실정이다. 이러한 배경에서 인구감소지역을 선정하고 이들 지역

에 대한 대책을 마련·지원하기 위해 2020년 12월에 「국가균형발전특별법」(이하 ‘특별법’)이 일부 개정되었다. 즉 지역의 정주 여건을 조성하고 생활기반을 확충하여 인구감소에 따른 위기를 극복하고 국가균형발전을 도모하는 데 특별법의 목적이 있다.

특별법에서 인구감소지역과 관련하여 신설된 조항의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 인구감소로 인해 지역소멸이 우려되는 광역시, 특별자치시, 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 인구감소지역을 선정할 수 있으며, 절차상 이들 지역에 대해 국가균형발전위원회가 심의한 후 행정안전부장관이 지정·고시하게 된다. 선정된 인구감소지역에 대해서는 국가와 지방자치단체가 생활서비스의 적정공급, 생활서비스 여건 개선 및 확충, 교통·물류망 및 통신망 확충, 일자리 창출, 청년 인구 유출 방지 및 유입 촉진, 주민 및 지역 역량 강화, 공공서비스 전달체계 개선 등에 관한 시책을 추진해야 한다. 또한 사회간접자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충, 농림·해양·수산업 지원, 주택건설 및 개량, 산업단지 지정특례에 관한 사항 등에 대해 행·재정의 지원이 이루어질 수 있도록 특별법에 규정하고 있다.

위와 같이 인구감소지역의 정책적 지원을 위해 특별법이 일부 개정되었지만, 지방소멸 위기에 대응하기 위해 이를 지원하는 내용의 법안들이 2020년 이후 꾸준히 발의되어오기도 했다. 그 결과 2021년 6월 현재 특별법 형식의 제정안 5건이 국회에 계류되어있는 상황이다. 이들 제정안은 지방소멸위기지역 혹은 인구소멸위기지역을 지정하고, 이들 지역을 대상으로 세제지원이나 사회기반시설 확충 등과 같은 지원시책을 시행하며 보조금 또는 특별회계 등의 형식으로 재원을 마련하는 방안이 주요 내용이다.

「국가균형발전특별법」에 신설된 ‘인구감소지역’ 관련 규정(2020.12.8. 일부개정)

제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. ‘인구감소지역’이란 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

시행령 제2조의 3 (인구감소지역의 지정 등)

- ① 법 제2조 제9호에서 '대통령령으로 정하는 지역'이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.
- ② 행정안전부장관은 제1항에 따라 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의해야 한다.
- ③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

제4조 (국가균형발전 5개년계획의 수립)

- ② 국가균형발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 16. 인구감소지역의 지정, 인구감소지역에 대한 시책추진 및 지원에 관한 사항

제7조 (시·도 발전계획의 수립)

- ② 시·도 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 10. 인구감소지역의 지정, 인구감소지역에 대한 시책추진 및 지원에 관한 사항

제9조 (시행계획의 평가 등)

- ① 국가균형발전위원회는 매년 부문별 시행계획, 시·도 시행계획, 제18조의 3에 따른 국가혁신융복합단지의 추진 실적 및 제16조의 2에 따른 인구감소지역에 대한 시책의 추진 실적을 평가하여야 한다.

제16조의 2 (인구감소지역에 대한 시책추진)

- 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에서 다음 각 호의 시책을 추진하여야 한다.
1. 교육·의료·복지·문화 등 인구감소지역의 생활서비스 적정공급기준에 관한 사항
 2. 지역 간 생활서비스 격차의 해소 등 생활서비스 여건 개선 및 확충에 관한 사항
 3. 교통·물류망 및 통신망 확충에 관한 사항
 4. 기업유치, 지역특화산업 육성 등 일자리 창출에 관한 사항
 5. 청년 창업 및 정착 지원 등 청년 인구 유출 방지 및 유입 촉진에 관한 사항
 6. 공동체 자립기반 조성 등 공동체 지원 및 활성화에 관한 사항
 7. 주민의 자율적인 교육 및 훈련 지원, 마을·공동체 전문가 양성 등 주민 및 지역 역량 강화에 관한 사항
 8. 자치단체 간 시설 및 인력 공동 활용, 행정기관 기능 조정 등 공공서비스 전달체계 개선에 관한 사항
 9. 그 밖에 인구감소지역 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

제12조 (부문별 시행계획 등의 자체평가)

- ① 국가균형발전위원회는 법 제9조 제1항에 따라 다음 각 호의 사항을 포함하는 부문별 시행계획, 시·도 시행계획, 법 제16조의 2에 따른 인구감소지역에 대한 시책 및 법 제18조의 3에 따른 국가혁신융복합단지(이하 '부문별 시행계획 등'이라 한다)의 추진 실적을 평가하기 위한 계획을 세우고, 매년 1월 15일까지 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통지해야 한다.
 1. 대상 사업
 2. 제출 자료
 3. 평가지표
 4. 그 밖에 효율적인 평가를 위하여 필요한 사항
- ② 관계 중앙행정기관의 장은 전년도 부문별 시행계획, 법 제16조의 2에 따른 인구감소지역에 대한 시책 및 법 제18조의 3에 따른 국가혁신융복합단지의 추진 실적을 자체평가하고, 그 결과를 매년 2월 말일까지 국가균형발전위원회에 제출해야 한다.
- ③ 시·도지사는 전년도 시·도 시행계획 및 법 제16조의 2에 따른 인구감소지역에 대한 시책의 추진 실적을 자체평가하고, 그 결과를 매년 2월 말일까지 관계 중앙행정기관의 장 및 국가균형발전위원회에 제출해야 한다.

제16조의 3 (인구감소지역에 대한 지원)

- ① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 사회간접자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충, 농림·해양·수산업 지원, 주택건설 및 개량, 산업단지 지정특례에 관한 사항 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.
- ② 인구감소지역에 입주한 사업자는 다음 각 호의 승인·허가 신청 사무에 대한 지원을 제28조 제2항에 따른 시·도 지역혁신지원단에 요구할 수 있다. 이 경우 시·도 지역혁신지원단은 대통령령으로 정하는 절차·방식에 따라 해당 사무를 지원하여야 한다.
 1. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 같은 법 제22조에 따른 건축물의 사용승인
 2. 「대기환경보전법」 제23조에 따른 대기오염물질배출시설의 설치 허가
 3. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조 제1항에 따른 공장설립 등의 승인
 4. 「중소기업창업 지원법」 제33조에 따른 사업계획의 승인
- ③ 인구감소지역에 입주한 사업자로부터 제2항 각 호의 승인·허가 신청을 받은 기관의 장은 다른 법령에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기간 내에 이를 처리하여야 하며, 기간 내에 처리하지 아니한 경우에는 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 승인·허가를 한 것으로 본다.

시행령 제15조의 11 (인구감소지역에 대한 지원)

- ① 국가와 지방자치단체는 법 제16조의 3 제1항에 따라 인구감소지역에 다음 각 호의 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.
 1. 교통시설, 상하수도 시설, 생활인프라 등 기반시설의 설치·유지 및 보수 등을 위한 지원
 2. 각급 학교, 문예회관·도서관·박물관 등을 포함한 문화시설, 관광·숙박·위락 시설, 체육시

설의 설치·유치 지원

3. 농림·해양·수산업 생산기반 확충, 농축수산물 등 특산품의 홍보·판매촉진 등을 위한 지원
 4. 노후화된 주택의 개선을 위한 신축, 주택 개수·보수 등에 드는 비용의 일부 지원
 5. 인구감소지역 지원 사업의 데이터 기반 행정 활성화를 위한 데이터의 연계·제공·활용·분석, 의사결정 및 협업에 관한 업무 지원
 6. 그 밖에 인구감소지역의 발전을 위해 필요한 지원
- ② 국가와 지방자치단체는 제1항 각 호와 관련된 사업을 공모의 방법으로 추진하는 경우 해당 사업의 일정 부분을 인구감소지역에 우선 배정할 수 있다.
 - ③ 국가와 지방자치단체는 제1항 각 호의 사업들이 상호 연계성을 갖고 추진될 수 있도록 해야 한다.
 - ④ 법 제28조 제2항에 따른 시·도 지역혁신지원단(이하 '혁신지원단'이라 한다)은 인구감소지역에 입주한 사업자로부터 법 제16조의 3 제2항 각 호의 승인·허가(이하 이 조에서 '허가' 등이라 한다) 신청 사무에 대하여 문서로 지원을 요청받았을 때에는 접수증을 발급해야 한다. 다만, 즉시 처리가 가능한 경우에는 접수증을 발급하지 않을 수 있다.
 - ⑤ 혁신지원단은 제4항에 따라 접수된 지원요청에 대한 처리를 완료했을 때에는 요청자에게 문서로 결과를 통지해야 한다. 다만, 신속한 처리가 필요한 요청의 경우에는 구술 또는 전화로 통지할 수 있다.
 - ⑥ 법 제16조의 3 제3항에서 '대통령령으로 정하는 기간'이란 별표 1의 처리기간을 말한다.
 - ⑦ 허가 등의 신청을 받은 기관의 장은 별표 1에 따른 처리기간 내에 허가 등의 신청을 처리할 수 없는 합리적이고 객관적인 사유가 있다고 인정되는 경우에 한 차례만 그 처리기간을 연장할 수 있다. 이 경우 해당 허가 등의 신청인에게 그 사유 및 처리에 걸릴 것으로 예상되는 추가기간을 정하여 통보해야 한다.

제22조 (국가균형발전위원회의 설치)

- ② 국가균형발전위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.
12. 인구감소지역에 대한 시책추진 및 지원에 관한 사항

제28조 (시·도 지역혁신협의회 등)

- ① 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 시·도 지역혁신협의회(이하 '시·도협의회'라 한다)를 둔다. 이 경우 시·도협의회는 심의결과를 국가균형발전위원회에 제출하여야 한다.
5. 관할 시·도 내 인구감소지역의 발전에 관한 사항

제29조 (시·군·구 지역혁신협의회)

- ① 시장·군수·구청장은 관할 시·군·구가 추진하는 국가균형발전시책의 시행, 인구감소지역의 발전 및 지역혁신 등과 관련된 중요 사항의 협의·조정 등을 위하여 시·군·구 지역혁신협의회를 둘 수 있다.

먼저 이만희 의원이 대표 발의한 ‘지방소멸위기지역 지원 특별법안’은 지방소멸위기지역 활성화를 위한 기본계획 등의 수립과 대통령 소속으로 지방소멸위기지역 활성화지원위원회의 설치를 규정하고 있다. 또한 행정안전부장관이 지방소멸위기지역을 지정하면, 지역 활성화를 위해 산업단지 지정, 외국인 체류, 주택공급 및 토지수용을 가능하게 하고 농림·수산업의 생산기반 육성을 지원할 수 있도록 하며 주민건강을 위해 의료기관 개설 여부와 상관없이 의료인이 의료업을 할 수 있도록 명시하였다.

둘째, 김승남 의원이 대표 발의한 ‘지방소멸위기지역 지원 특별법안’에서는 지방소멸위기지역 활성화 기본계획·종합계획 등의 수립과 대통령소속 지방소멸방지 중앙위원회, 지방자치단체의 장 소속 지방소멸방지 지방위원회의 설치 등에 대해 규정하고 있다. 그리고 행정안전부장관이 지방소멸위기지역을 지정하면, 해당 지역의 중소기업에 대한 조세 감면, 산업단지에 대한 조세 특례를 정하고 지방소멸위기지역에서 주택을 구입하는 경우 종전 주택에 양도소득세를 비과세하는 등의 지원시책을 명시하였다.

셋째, 김형동 의원이 대표 발의한 ‘지방소멸위기지역 지원 특별법안’은 지방소멸위기지역 활성화 구역을 지정해 외국인 청년을 포함한 청년 창업의 지원, 지역 특화산업의 육성, 지역 내 중소기업에 대한 취득세 및 재산세 감면, 외국인 체류규제 완화 등 경제 활성화를 위한 지원책 등을 중심으로 시책을 규정하고 있다.

넷째, 배준영 의원이 대표 발의한 ‘인구감소지역 발전 특별법안’은 인구감소지역 발전을 위한 기본계획의 수립과 국무총리 소속으로 인구감소지역발전위원회의 설치를 규정하고 있다. 그리고 행정안전부장관이 인구감소지역을 지정하면, 해당 지역 주민에 대한 조세감면 등 세제상의 지원, 개발사업 시행자에 대한 부담금 등의 감면, 사회기반시설 설치·유지 및 보수에 대한 우선적 지원, 노후화된 주택 개선을 위한 신축 및 주택 개수·보수에 대한 지원 등의 시책을 명시하였다.

다섯째, 이원택 의원이 대표 발의한 ‘지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법안’은 시장·군수가 지방소멸위기지역으로 이주를 희망하는 사람이나 이주한 사람을 지원하기 위해 이주민지원센터를 설치할 수 있도록 명시하고 있다. 또한 시·도지사는 취업이나 창업에 필요한 정보 제공 등에 필요한 업무 지원을 위해 청년일자리지원센터를 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있다.

여섯째, 서삼석 의원이 대표 발의한 ‘인구소멸위기지역 지원 특별법안’에서는 국가 및 지방자치단체가 인구소멸위기지역에 대해 도로망 확충, 산업단지 지정, 학교 신설을 위한 특례를 둘 수 있도록 명시하고 있다. 그리고 보건의로 인프라를 구축하기 위하여 지역거점 의과대학과 부속종합병원을 설치할 수 있도록 규정하기도 했다.

표 5-2 지방소멸 위기 대응 관련 발의 법안별 주요 내용

법안명 및 대표 발의자	법의 목적 및 주요 용어 정의	주요내용
<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 지원 특별법안(2021.6.18.) 이만희 등 11인 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 주민의 삶의 질 개선 및 지역활력증진을 통한 국토 균형발전을 통한 지방소멸위기지역 : 자연적·사회적 요인으로 인한 인구 감소로 지역의 존립이 위태로운 지역 경제활동인구 : 16세 이상 65세 이하 주민으로 해당지역 1년 이상 거주자 청년 : 16세 이상 40세 이하인 사람 	<ul style="list-style-type: none"> 행안부장관은 지방소멸위기지역 활성화를 위한 기본계획을 5년마다 수립 대통령 소속으로 지방소멸위기지역 활성화지원위원회를 두도록 함 행안부장관은 지방소멸위기지역을 지정할 수 있음 지역활성화를 위해 산업단지 지정, 외국인 체류, 주택공급 및 토지수용을 가능하게 함 농림·수산업의 생산기반 육성 지원 주민건강을 위해 의료인은 의료기관 개설여부와 상관없이 의료업을 할 수 있도록 함 지역경제 활성화를 위한 지방소멸위기지역 발전 특별회계 설치
<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 지원 특별법안(2020.9.2.) 김승남 등 28인 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 주민의 삶의 질 개선 및 지역활력증진을 통한 국토균형발전을 통한 지방소멸위기지역 : 자연적·사회적 요인으로 인한 인구 감소로 지역의 존립이 위태로운 지역 경제활동인구 : 16세 이상 65세 이하 주민으로 해당지역 1년 이상 거주자 청년:16세 이상 40세 이하인 사람 지역활력 : 특정 지역의 내재적 역량으로 주민들이 적정 수준의 삶을 영위할 수 있는 역량 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 활성화 기본계획 수립·시행 및 평가 등을 규정 대통령 소속 지방소멸방지 중앙위원회, 지방자치단체의 장 소속으로 지방소멸방지지원위원회를 설치·운영 행안부장관이 지방소멸위기지역을 지정 청년일자리, 지역활력산업 관련 조세특례, 보조금지원, 국책사업을 위한 우대정책 및 예비타당성 평가 면제 등의 지원사업 규정

법안명 및 대표 발의자	법의 목적 및 주요 용어 정의	주요내용
<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 지원 특별법안(2020.9.1.) 김형동 등 14인 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 주민의 삶의 질 개선 및 지역활력증진을 통한 국토 균형발전 지방소멸위기지역 : 자연적·사회적 요인으로 인한 인구감소로 지역의 존립이 위태로운 지역 경제활동인구 : 16세 이상 65세 이하 주민으로 해당지역 1년 이상 거주자 청년 : 16세 이상 40세 이하인 사람 지역활력 : 특정 지역의 내재적 역량으로 주민들이 적정 수준의 삶을 영위할 수 있는 역량 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 기초자치단체 및 광역자치단체의 장은 5년마다 지방소멸위기지역 활성화 기본계획을 수립하고, 이를 바탕으로 행안부 장관이 종합계획을 수립하되 중앙정부의 각급 균형발전계획과 저출산 고령화 관련 계획과 조화를 이루도록 함 대통령 소속 지방소멸방지 중앙위원회 설치 및 지방자치단체의 지방위원회 설치 청년취업, 지역활력 산업 등 다양한 지원시책 규정 지방소멸위기지역 재원 마련을 위해 특별회계 설치
<ul style="list-style-type: none"> 인구감소지역 발전 특별법안(2020.8.21.) 배준영 등 10인 	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충함으로써 지역경제 활성화와 국토의 균형 있는 발전에 이바지 인구감소지역 : 인구감소 수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 높아 지역의 발전 및 낙후도가 심한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> 행안부장관은 5년마다 인구감소지역 발전을 위한 기본계획을 수립 국무총리 소속 인구감소지역발전위원회 설치 인구감소지역 주민 등에 대한 조세감면 등 세제상의 지원을 규정 인구감소지역 개발사업 시행자에 대한 부담금 등 감면 인구감소지역에 사회기반시설 설치·유지 및 보수를 우선적으로 지원 인구감소지역에 노후화된 주택의 개선을 위한 신축 및 주택 개수·보수 등에 소요되는 비용의 일부를 지원
<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법안(2020.7.20.) 이원택 등 29인 	<ul style="list-style-type: none"> 지방소멸위기지역에 대한 지원을 통한 주민의 정주여건 및 생활기반 개선을 통해 지역경제 활성화와 지역 간 균형발전에 이바지 지방소멸위기지역 : 인구감소 수준이 다른 지역에 비하여 현저히 높고, 해당 지역의 면적 대비 인구 비율이 다른 지역보다 낮아 지역의 발전 및 낙후도가 심한 곳으로 행안부장관이 지정한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> 행안부장관은 인구감소로 인하여 지역경제 침체 및 지방소멸위기가 있는 지역을 지방소멸위기지역으로 지정 행안부장관은 정주여건과 생활여건, 삶의 질을 높이기 위하여 5년마다 기본계획을 수립 대통령 소속 지방소멸위기지역발전위원회 설치 시장·군수는 이주민지원센터를 설치 국가 및 지방자치단체는 소멸위기지역에 사회기반시설을 설치·유지 및 보수하는 것을 우선적으로 지원 외국인의 사증 발급과 체류 기간에 대한 특례 규정

법안명 및 대표 발의자	법의 목적 및 주요 용어 정의	주요내용
<ul style="list-style-type: none"> • 인구소멸위기지역 지원 특별법안(2020.6.1.) • 서삼석 등 21인 	<ul style="list-style-type: none"> • 인구소멸위기지역의 정주여건 개선, 삶의 질을 높여 지역경제 활성화와 국토의 균형발전에 이바지 • 인구소멸위기지역 : 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시를 대상으로 행안부장관이 지정한 지역 	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도지사는 청년일자리지원센터를 설치·운영 • 교육행정특별위원회를 설치하여 교육·학예에 관한 협업 및 사무를 처리 • 국가와 지방자치단체는 육아종합지원센터를 설치 • 국가의 재정지원을 위하여 지방소멸위기지역 지원 특별회계를 설치
		<ul style="list-style-type: none"> • 시장·군수·구청장 및 시·도지사는 5년마다 인구소멸위기지역 지원계획을 수립·시행하고 행안부장관은 5년마다 인구소멸위기지역 지원을 위한 기본계획을 수립·시행 • 대통령 소속 인구소멸위기지역지원위원회 설치, 시장·군수·구청장 및 시·도지사 소속 인구소멸위기지역지원지방위원회 설치 • 국가 및 지방자치단체는 이주교류정보를 통합 제공하기 위한 센터를 운영 • 국가는 중소기업에 대한 법인세 감면 및 국민건강보험료의 일부를 지원 • 국가 및 지방자치단체는 도로망 확충, 산업단지 지정, 학교신설, 문화시설 설치를 위한 특례를 둘 수 있고, 교육여건 개선을 위한 재정지원과 보건의료 인프라 구축을 위한 지역거점 의과대학과 부속 종합병원을 설치 • 국가 보조금은 보조율을 인상하여 지원하도록 하고, 예비타당성조사 대상에서 제외될 수 있도록 하며 국가의 재정지원을 위한 특별회계를 설치

3. 인구감소지역 지원사업

행정안전부는 인구감소의 위기에 대응하고 이로 인한 행정서비스 사각지대 발생, 공동체 및 자치 기반 붕괴, 관리비용 상승 등 지역의 다양한 문제를 해결하기 위해 2017년부터 ‘인구감소지역 통합지원사업’을 실시해오고 있다. 지난 5년 동안 청년 창업 및 일자리 공간 조성, 보육·문화·복지 등 정주여건 개선, 도시민의 귀촌 사업, ICT 기반 스마트타운 조성 등 총 36개 지역에 437억 원이 투자되었다.

표 5-3 인구감소지역 통합지원사업의 연도별 사업비 및 선정 지자체(2017~2021년)

단위 : 억 원, 개(시·군)

구 분		2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	계
사업비	특별교부세	88	90	20	20	30	248
	지방비	59	60	20	20	30	189
	계	147	150	40	40	60	437
선정지역	강원도	평창군	화천군, 인제군	정선군	고성군	-	5
	충청북도	음성군	-	-	-	괴산군	2
	충청남도	예산군	보령군, 서천군	홍성군	부여군, 청양군	-	6
	전라북도	정읍시, 고창군	김제시, 임실군	순창군	남원시	진안군	7
	전라남도	강진군	곡성군, 보성군	영암군	-	화순군, 곡성군	6
	경상북도	영양군	문경시, 봉화군	청도군	군위군	예천군	6
	경상남도	하동군, 합천군	함양군	-	-	하동군	4
	지자체 수	9	11	5	5	6	36

주 : 2020년 선정지역은 '인구감소 및 저출산 대응 공모사업'에서 인구감소 대응 분야에 선정된 5개 지자체에 해당하며, 다른 분야인 저출산 대응의 경우도 5개 지자체가 선정

출처 : 행정안전부 보도자료(2017.6.29.; 2018.4.17.; 2019.7.16.; 2020.6.16.; 2021.5.11.)

2017년 이 사업이 처음 시행되었을 때의 사업명은 '인구급감지역 통합지원사업'으로, '인구감소'가 아닌 '인구급감'의 명칭이 사용되었다. 당시에 행정자치부는 지방자치단체를 대상으로 사업 공모를 실시해 모두 70개 지자체로부터 사업 신청을 받았으며, 이후에 서면 심사와 현장평가, 발표심사 등 3단계 심사를 거쳐 최종적으로 9개 지자체를 사업지역으로 선정하였다. 이들 지역에 특별교부세 88억 원, 지방비 59억 원 등 총 147억 원의 사업비가 투입되었고, 중앙부처, 민간기업, 금융기관 등 관련 사업을 일괄 지원하여 사업의 동반 상승효과를 극대화하는 방향으로 사업이 추진되었다. 특히 (주)KT와 함께 민·관 협업으로 추진된 강원도 평창군의 대관령 의아지마을에서는, 5G 네트워크와 증강현실(AR), 홀로그램 등 첨단 ICT를 체험할 수 있는 '꽃밭양지 카페'가 개소되었고 유해동물 퇴치 시스템과

무인택배 시스템 등이 설치되었다. 이를 통해 주민들의 삶의 질이 향상되었고, 올림픽 기간에는 세계 최초의 5G 시범 마을로 알려져 2,100여 명의 방문객들이 찾는 관광지로 발전하였다.

2018년에는 사업을 생활여건 개선, 공공서비스 전달체계 개선, 지역활력 제고, 공동체 활성화, ICT 기반 스마트타운 조성 등 5가지로 유형화하여 인구가 감소하고 있는 155개 기초자치단체를 대상으로 공모신청을 받아 이들 가운데 11개 지자체를 최종 선정하였다. 이들 지역에 특별교부세 90억 원을 교부하여 지자체별로 7억 원에서 8억 5천만 원을 지원하고, 지방비 60억 원을 더해 총 150억 원의 사업비를 투입하였다.

표 5-4 인구감소지역 통합지원사업의 5가지 유형별 주요 내용(2018년)

구 분	사업의 내용
① 생활여건 개선	• 특화마을 조성 및 거점마을 중심의 생활서비스 개선, 폐교 등 유휴시설을 활용한 주민 삶의 질 개선 등 관련 사업
② 공공서비스 전달체계 개선	• 공공시설의 다기능화, 지자체 간 공공시설의 공동 설치·활용 등 공공서비스 기능 확대·개선
③ 지역활력 제고	• 지역의 자원·특산물·전통산업 활용, 경제자립기반 확대, 일자리 창출 등 민·관 협업에 의한 지역활력 사업
④ 공동체 활성화	• 지역 내에 거주하는 청소년, 여성, 농·어민, 노인 등 공동체 중심의 활성화 지원
⑤ ICT 기반 스마트타운 조성	• ICT 기술을 활용한 복지, 교통, 환경, 안전 등의 분야에 스마트 타운 서비스 발굴·지원

출처 : 행정안전부 보도자료(2018.4.16.)

2019년에는 인구감소지역에 청·장년 유입과 귀촌 활성화 등 새로운 인구흐름을 촉진하기 위해 청·장년 및 귀촌인의 창업 및 정착에 중점을 두고 사업을 추진하고 있다. 이는 수도권 지역과 대도시에 비해 지역의 출산율이 높음에도 청년층 유출로 인구가 감소하고 있다는 문제 인식에서 출발하였다. 이러한 방향성에 따라 사업도 청·장년과 귀촌인들의 지역 자원을 활용한 창업공간, 창업 컨설팅·교육·실습실 등 창업지원시설, 정보교류·쉼터와 문화·예술 창작공간 등 소통·교류 공간의 조성 등으로 유형화하였고, 지자체 대상으로 공모를 실시한 결과 강원 정선군, 충남 홍성군, 전북 순창군, 전남 영암군, 경북 청도군

등 모두 5개 지역을 최종 사업지로 선정하였다.

2020년에는 지역의 인구감소 위기에 대응하고 저출산 문제를 극복하기 위해 ‘인구감소 및 저출산 대응 공모사업’을 실시하였다. 특별교부세 40억 원, 지방비 40억 원 등 총 80억 원이 투입되었으며, 전국 34개 지자체로부터 신청서를 접수받아 서류심사, 현장실사, 발표평가 등의 절차를 거쳐 임신·출산·보육 서비스 제공 및 일·가정 양립을 지원하는 저출산 대응 분야에 충북 괴산군, 충청남도(본청), 전남 고흥군, 전남 강진군, 경남 거제시 등 5개 지역이, 지역 활력의 핵심 주체로서 청·장년의 정착과 공동체 활성화를 도모하는 인구감소 대응 분야에는 강원 고성군, 충남 부여군, 충남 청양군, 전북 남원시, 경북 군위군 등 5개 지역이 최종 선정되었다. 저출산 대응 분야의 사업을 선정할 때 ‘인구감소지역 공모 할당제’가 적용되기도 하여 5개 중 3개 지자체가 인구감소지역으로 배정되었다. 그 결과 최종 사업지로 선정된 지역은 청·장년의 정착과 공동체 활성화를 도모하는 인구감소 대응 분야의 5개 지역을 포함해 모두 8개 지자체가 인구감소지역에 해당하는 곳으로 나타났다. 공모 할당제의 취지는 지역의 인구감소 위기 극복을 위해 공모사업 추진 시 일정 비율을 인구감소지역에 우선 배분하여 안정적인 정책 지원을 도모하는 데 있다. 여기에서 할당제의 대상이 되는 지자체는 2000년 대비 2019년 인구가 줄어든 인구 10만 명 이하 지자체 중에서 인구감소를 10% 이상, 최근 5년간 고령인구비율 20% 이상, 최근 5년간 생산가능인구비율 하위 50% 중 하나 이상의 조건을 충족하는 지역을 의미한다.

이듬해 2021년에는 인구감소지역 지자체를 대상으로 인구활력, 경제회복, 공간혁신, 기타 인구유입 및 활력에 도움이 되는 아이디어 공간 조성 등 4개 분야로 공모를 진행하였다. 그 결과 총 19건의 사업계획서가 접수되었고, 서류심사, 현장실사, 발표심사를 거쳐 충북 괴산군, 전남 화순군, 경북 예천군, 경남 하동군, 전북 진안군 등 5개 지자체와 지역사회 활성화계획 대상 사업지로서 전남 곡성군을 포함해 모두 6개 지역이 선정되었다.

충북 괴산군은 수목정 관광지의 풍부한 자원과 문화 콘텐츠를 활용하여 청년관광활력 특화사업을 추진하고, 전남 화순군에서는 ‘청년이 행복한 화순, 청년 ZZZang 프로젝트’를 추진해 청년들에게 단계별 거주기회를 제공하고 청년정착을 유도하며, 경북 예천군의 경우 ‘금당실 청년리 지켜줄게 마을조성사업’을 추진해 코로나 19로 침체된 마을에 콘텐츠 중심의 지속가능한 사업을 접목하여 청년 유입과 마을공동체 보존으로 지역경제를 활성화

하고자 한다. 또한 전북 진안군은 청년거주와 창업공간인 ‘청년 with 꿀벌집’ 조성사업으로 청년들이 거주하며 창업할 수 있는 환경을 구축하는 데 주력하며, 전남 곡성군에서는 지역인구와 농촌 작은학교를 살리는 도담도담 마을 만들기 사업을 추진해 지자체·교육기관·민간이 협업체계 구축으로 인구감소 위기를 극복하고 지역을 활성화할 계획이다. 사업지로 선정된 이들 지역에는 특별교부세 30억 원, 지방비 30억 원 등 총 60억 원의 사업비가 투입된다.

표 5-5 인구감소지역 프로그램 지원사업의 선정 지자체 및 사업 내용(2020년)

지자체명	사업명	사업내용
강원	정선군	개척자 콜로키움 • 청년문화(꽃차 소믈리에, 커피센서링 교육) 여성힐링(힐링, 스토리텔링 교육) 마을공예(역새공예, 목공 교육)
	동해시	막걸리 익는 홍월평 • 막걸리학교(막걸리, 인문학, 창업, 디자인 교육) 막걸리 창업지원, 막걸리 아카이브, 청년 막걸리 DIT, 매거진, 오픈 테이블 등
충북	옥천군	옥천으로 OCU(오슈) 프로젝트 • 오아시스(청년 취창업 교육, 묘목대학 등) 시작하다(청년 자립학교, 사회적경제 인큐베이팅) 유익하다(공동체 장터, 청년콘서트)
충남	청양군	청년소통을 위한 청춘거리 활성화 • 청년 네트워크 역량강화 아카데미, 누구나 가게(청년 LAB 공간, 멘토링), 청춘 문화예술, 축제거리 조성
전북	고창군	한옥전문인 양성, 지역자원을 활용한 인구유입 • 목조건축 교실(1개월 단기교육), 집수선 건축교실(4개월), 한옥건축 전문기술 장기교육(8개월)
	김제시	젊어지는 농촌, 「청년창업(농부) 지역정착 솔루션」 • 청년 창업농과 전문가 멘토-멘티 컨설팅, 청년창업 역량강화 프로그램, 청년동아리 활동지원, 청년농 메이커페어(상품, 아이템 페어)
전남	고흥군	우리동네 청년 행복브릿지 프로젝트 • 청년창업 아카데미, 드론스쿨, 청년유턴 사관학교, 청년협업체 동아리, 예술창작활동
경북	군위군	군위(WE) 잘-살아볼클래스 • 빈둥빈둥 캠프(군위와 외지청년 교류캠프) 잘살기 연구회(지역정착교육, 창업 아이템 경진대회), 작은성공(지역순환경제), 소셜ON(취창업 교육)
	문경시	청년의 꿈을 수확하는 곳, 청춘교역소 • 청년배움터, 청년연구소, 문화예술 원데이 클래스, 청어람 게스트하우스, 청년소통 네트워킹, 청년사업가 교류
경남	하동군	악양마을마켓 • 생활·문화복합형 플리마켓 운영, 악양청년 유랑단 운영, 청년 공예인 지원 등

출처 : 행정안전부 보도자료(2020.5.17.)

한편 행정안전부는 대도시에 비해 출산율이 높음에도 청년인구의 유출로 인구감소 문제를 해결해 보고자 인구감소지역의 활력을 높이기 위한 콘텐츠를 주민이 주도적으로 개발할 수 있도록 ‘인구감소지역 프로그램 지원사업’을 기획하였고, 이를 위해 국비 8억 원과 지방비 8억 원을 포함한 총 16억 원의 사업비를 2020년 일반회계 예산으로 새롭게 편성하기도 했다. 지역이 필요로 하는 콘텐츠를 개발할 수 있는 사업 특화 예산으로 지역사회에 활력을 불어넣는 청년 네트워킹 활동, 가족들이 즐길 수 있는 가족 친화 사업, 기존에 구축한 하드웨어를 새로운 프로그램과 연계하는 사업 등이 이에 해당하며, 사업의 유형으로는 청년들이 배우고 만나고 소통할 수 있는 인구활력형, 청년들의 지역사회 정착을 위한 특화산업 육성 및 지역경제 활성화를 위한 경제회복형, 지역공동체 거점공간 조성 및 기존 공간의 활용도를 높이는 공간혁신형 등이 있다.

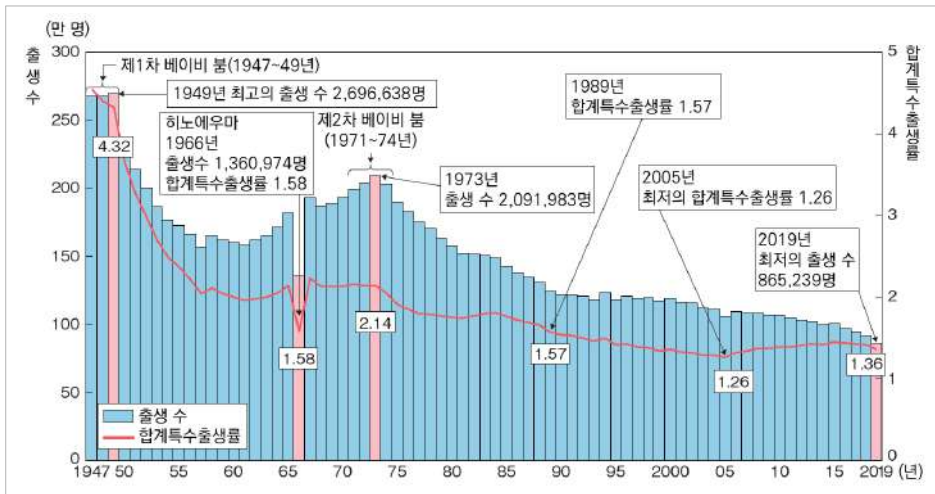
행정안전부는 2020년 3월 인구감소지역에 해당하는 지자체를 대상으로 공모를 실시해 31개 지자체로부터 신청을 받았고, 서류심사, 현장실사, 발표평가를 통해 같은 해 5월 10개 지역의 사업을 최종 선정하였다. 이들 사업은 시설 건립 위주의 하드웨어 사업과 병행해 지역 활력의 핵심 주체인 청·장년의 정착과 지역공동체를 활성화하는 프로그램의 개발에 중점을 둔 점이 특징이다.

제2절 일본

1. 저출산·고령사회 대응

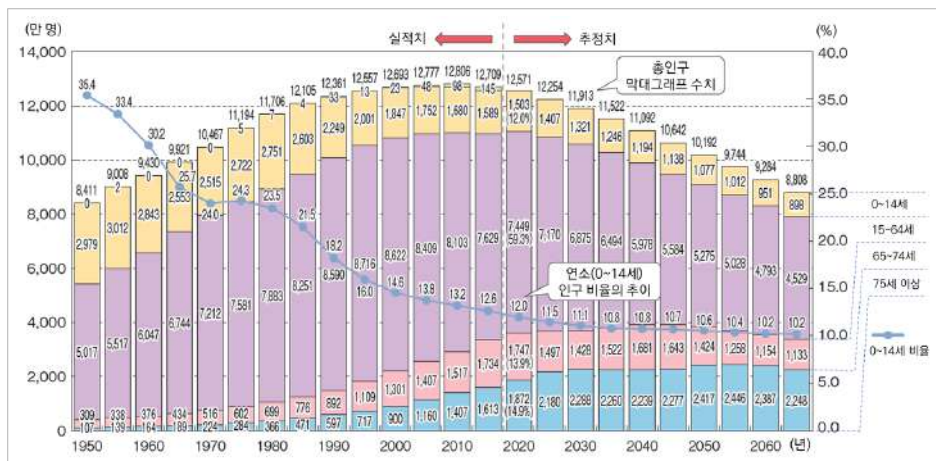
일본에서는 1990년 ‘1.57 쇼크’를 계기로 출산율과 아동 인구가 감소하는 현상을 문제로 인식하고, 일과 육아의 양립 지원 등 아이를 낳아 키우기 좋은 환경을 조성하기 위한 대책에 대해 검토하기 시작했다. 당시의 1.57 쇼크는 전년도(1989년)의 합계출산율 1.57과 ‘히노에우마(ひのえうま)’라는 특수 요인이 작용한 과거 최저치 1966년의 합계출산율 1.58을 밑돈 것으로 판명되었을 때의 충격을 말한다. 일본에서는 병오년(丙午年)이 ‘히노에우마’로 읽히는데, 병오년이던 1666년에 ‘불이 나면 사랑하는 사람을 만날 수 있다’는 생각에 한 여인이 동경 시가지에 불을 질렀고 이때의 방화 사건을 계기로 병오년생 여자가 남편의 명을 단축하게 한다거나 남편을 잡아먹는다는 이야기가 전한다. 이러한 미신을 해당 연도의 출산 기피에 영향을 끼치기도 했는데, 히노에우마 특수 요인은 이러한 현상을 지칭한다.

그림 5-2 일본의 출생수 및 합계특수출산율의 변화추이(1947~2019년)



출처: 후생노동성 〈인구동태통계〉를 바탕으로 작성; 内閣府(2021:5)에서 재인용, 재구성

그림 5-3 일본의 총인구 및 인구구조 추이와 전망



출처 : 2015년까지는 총무성의 <국세조사>, 2020년은 총무성의 <인구추계>(2020년 10월 1일 현재; 2015년 국세 조사 기준 추계치), 2025년 이후에는 국립사회보장·인구문제연구소의 <일본의 장래추계인구(2017년 추계)>에서 출생증위·사망증위 가정에 의한 추계 결과를 바탕으로 작성; 内閣府(2021:2)에서 재인용, 재구성

일본의 내각은 저출산·고령화라는 최대 난제에 대응하기 위해 2017년 12월 ‘사람 만들기 혁명’과 ‘생산성 혁명’을 수레의 양 바퀴로 하는 「새로운 경제 정책 패키지」를 각의 결정하였다. ‘사람 만들기 혁명’은 유아 교육의 무상화, 대기 아동의 해소, 고등 교육의 무상화 등 2조엔 규모의 정책을 담아서 육아 세대 아동들에게 정책 자원을 과감하게 투입하여 사회보장제도를 전 세대형으로 개혁하기로 했다. 또한 이러한 시책의 안정 재원으로 소비세율 10% 인상(2019년 10월~)에 의한 재원을 활용하고 아동·육아 지원금을 0.3조엔 증액하기로 했다.

2018년 정기국회(제196회 국회)에서 보육 수요의 증대 등에 대응하기 위해 일반 사업주로부터 징수하는 기부금 비율의 상한을 높이고 해당 기부금을 아동을 위한 교육·보육 급여 비용의 일부에 충당하게 하는 등 「아동·육아 지원법」을 개정했으며 같은 해 4월에 시행되었다.

인생 100년 시대의 경제·사회시스템 실현을 위한 정책의 그랜드 디자인에 대해 검토하는 ‘인생 100년 시대 추진 구상 회의’에서 2018년 6월 「사람 만들기 혁명 기본구상」을

마련하고 그 내용이 「경제재정 운영과 개혁의 기본방침 2018」(2018년 6월 15일 각의 결정)에 포함되었다. 구체적으로는 유아교육의 무상화에 대해 2019년 10월부터 전면적인 실시를 목표로 하고, 대상자·대상 서비스의 상세 내용 등이 제시되었다.

2018년 정기국회(제196회 국회)에서는 노동자들이 각각의 사정에 따라 다양한 근로 방식을 선택할 수 있는 사회를 실현하는, 근로 방식의 개혁을 종합적으로 추진하기 위해 「근로 방식 개혁을 추진하기 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률」(2018년 법률 제71호)이 제정되었다. 이 법률에는 장시간 노동의 시정, 다양하고 유연한 근로 방식의 실현, 고용 형태에 관계없는 공정한 대우의 확보를 위한 조치 등이 포함되었다.

2014년 7월에 책정된 「방과 후 아동종합계획」의 진척 상황과 아동복지나 교육 분야의 시책 동향도 감안하여 지금까지의 방과후 아동대책의 대응을 더욱 추진하기 위해 2019년부터 5년간을 대상으로 하는 「새로운 방과후 아동대책플랜」을 문부과학성과 후생노동성이 공동으로 책정했다. 이 플랜의 내용에는 방과후 아동 클럽에 대한 대기 아동의 조기 해소, 방과후 아동 클럽과 방과후 아동교실의 일체적 실시의 추진 등에 의한 모든 아동의 안전·안심하는 자리 확보를 도모하는 것 등이 포함되었다. 방과후 아동 클럽에 대해서는 2021년까지 약 25만 명 보육이 가능하도록 정비하고 이후에도 여성 취업률 상승을 토대로 2023년까지 합계 약 30만 명의 보육이 가능하도록 정비하는 것을 목표로 하고 있다.

「새로운 경제 정책 패키지」(2017년 12월 8일 각의 결정)의 결정에 따라 교육 무상 급식 실시를 위해 2019년 정기국회(제198회 국회)에서 「아이·육아 지원법의 일부를 개정하는 법률」(2019년 법률 제7호)과 「대학 등에서 수학(修學)의 지원에 관한 법률」(2019년 법률 제8호)이 제정되었다. 이들 법률에 근거해 유아교육·보육의 무상화(2019년 10월~), 저소득자 가구에 대한 고등교육의 수학지원 신제도(2020년 4월~)가 실시되고 있으며, 이에 대한 재원은 소비세율 10% 인상(2019년 10월~)을 통해 마련되고 있다.

2019년 12월에는 「마을·사람·일자리 창생 장기비전」(2019년 개정판)과 5개년(2020~2024년) 목표, 추진 시책의 방향성 등을 정한 제2기 「마을·사람·일자리 창출종합전략」이 각의 결정되었다. 장래에 ‘활력 있는 지역사회’의 실현과 ‘동경권 일극 집중’의 시정을 목표로, ‘결혼·출산·육아의 희망 이루기’를 포함한 네 개의 기본목표와 두 개의 횡단목표 하에 지방창생 시책을 더욱 강화한다.

‘선택하는 미래’ 위원회가 정리한 ‘미래의 선택’(2014년 11월) 보고서에는 ① 저출산의 흐름의 전환 ②생산성 향상 ③ 지역활성화 등의 세 가지 목표가 제시되어, 2020년대 초까지 저출산 대책의 배증, 생산성의 비약적 향상, 지방창생을 일체적으로 추진하는 점프스타트가 제안되어 있다. 이들의 진척 상황에 대해 검증을 실시하고, 향후 필요한 대응 검토에의 기여를 목적으로 ‘선택하는 미래 2.0’이라는 이름의 전문가 간담회가 2020년 3월부터 개최되기 시작해 같은 해 7월에 중간보고가 정리되었다.

새로운 제4차 대강을 책정하기 위해 2019년 2월에는 내각부 특명담당대신(저출산 대책) 산하에 전문가로 구성된 ‘제4차 저출산 사회 대책 대강 책정을 위한 검토회’를 설치하고 검토를 진행하였다. 검토회에서는 2019년 12월에 제안을 정리하였고 내각에서는 이 제안을 진지하게 받아들여 대강을 검토하고 저출산사회대책회의를 거쳐 다음 해(2020년) 5월 새로운 제4차 「저출산 사회 대책 대강」을 각의 결정하였다. 제4차 대강에서는 ‘희망 출산율 1.8’ 실현을 위해 ‘결혼·육아 세대가 미래의 전망을 그릴 수 있는 환경의 조성’, ‘다양화하는 육아 가정의 다양한 요구에 부응’, ‘지역의 실정에 적합한 면밀한 대책의 추진’, ‘결혼·임신·출산, 아동·육아에 따뜻한 사회를 만들기’, ‘과학 기술의 성과 등 새로운 자원의 적극적인 활용’ 등 다섯 가지 기본 개념을 토대로 사회 정세의 변화 등을 고려하여 새로운 시대에 적절하게 정책 수요자 눈높이의 저출산 대책을 추진하기로 했다. 한편 신종 코로나 바이러스 감염증의 유행은 결혼, 임신·출산, 육아의 당사자에게도 큰 영향을 주고 있어 안심하고 아이를 낳아 키울 수 있는 환경 정비의 중요성을 재차 강조하였다. 이러한 배경으로 향후 사태의 추이를 지켜보고 필요에 따라 유연하게 대응하여 사태 수습 후 예상되는 사회 경제와 국민 생활의 변화를 전망하면서 종합적인 저출산 대책을 추진하기로 했다.

2019년 9월부터는 내각총리대신을 의장으로 하는 ‘전세대형 사회보장 검토회의’가 개최되기 시작하였다. 이 회의에서는 인생 100년 시대의 도래에 대응해 노인뿐만 아니라 아이들, 육아 세대, 현역 세대들이 안심하며 살 수 있도록 연금, 노동, 의료, 간병, 저출산 대책 등 사회보장 전반에 걸쳐 지속 가능한 개혁에 대한 검토를 진행하여, 2019년 12월 중간보고, 2020년 6월 제2차 중간보고를 거쳐 같은 해 12월 ‘전세대형 사회보장 개혁방침’을 정리해 같은 해 12월 각의 결정하였다. 「전세대형 사회보장 개혁방침」에서는 불임 치료에 대한 보험 적용의 조속한 실현, 대기 아동의 해소를 위한 새로운 계획의 책정, 남성의

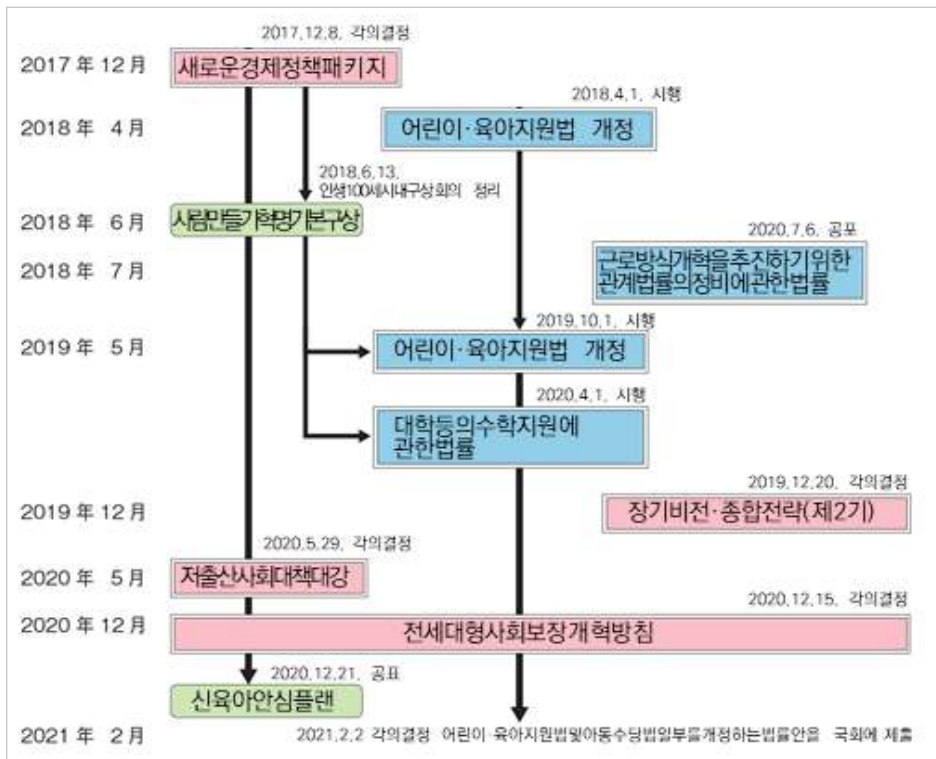
육아 휴업의 취득 촉진 등 종합적인 형태의 저출산 대책이 마련되었다. 우선 불임 치료에 대한 보험 적용에 대해서는 2021년도 중에 세부 사항을 결정해 2022년 초부터 보험을 적용하기로 하고, 공정표에 따라 보험 적용까지의 작업을 추진하기로 했다. 보험 적용까지는 현행 지원제도에 대한 소득 제한을 철폐하고, 지원액을 증액(1회 30만엔)하는 등 대폭 확충해 경제적 부담의 경감을 도모하였다. 그 밖에 부육증(不育症) 검사에 대해 새롭게 지원할 수 있으며, 불임 치료와 일의 양립에 대해 사회적 분위기를 조성하는 동시에 사업주의 직장 환경 정비를 위해 필요한 조치를 마련하는 방안 등이 포함되었다. 또한 대기 아동의 해소를 목표로 여성의 취업률 상승에 대비한 보육 여건의 정비, 유치원이나 베이비시터를 포함한 지역의 육아 자원을 활용하기 위해 2020년 말까지 「신육아 안심플랜」을 기획하기로 했다. 새 계획의 재원에 대해서는 사회 전체에서 육아를 지원하겠다는 큰 방향성 하에 공공자금과 함께 경제계에 협조를 구해 안정적인 재원을 확보하기로 했다. 이때 아동수당에 대해서는 「저출산 사회 대책 대강」(2020년 5월 각의 결정) 등에 기초해 고소득의 주된 생계 유지자(두 자녀와 연 수입 103만엔 이하의 배우자 기준으로 연 수입 1,200만엔 이상의 사람)를 특례 혜택의 대상에서 제외하였다. 2022년 10월부터 지급될 수 있도록 2021년 정기국회에 필요한 법안의 제출을 도모하였고, 그 결과 2020년 12월에 「신육아 안심플랜」을 공표하고 2021년 정기국회(제204회 국회)에서는 「아동·육아 지원법 및 아동수당법의 일부를 개정하는 법률안」이 제출되었다. 또한 남성의 육아 참여를 추진하기 위해 2020년부터 남성 공무원에게 1개월 이상 육아 휴업 등을 보장하고 있으며, 민간기업에서도 남성들의 육아 휴업이 촉진되도록 방안을 검토하고 노동정책심의회에서 결론을 정리하여 2021년 정기국회(제204회)에 「육아휴직, 간병 휴업 등 육아 또는 가족 간병을 하는 노동자의 복지에 관한 법률 및 고용보험법의 일부를 개정하는 법률안」을 제출하였다.

2020년 12월에는 후생노동성이 「신육아플랜」을 공표하였다. 이 플랜에서는 2021년부터 2024년까지 4년 동안 약 14만 명의 보육 수요를 정비하고, ① 지역의 특성에 따른 지원 ② 매력 향상을 통한 보육사의 확보 ③ 지역의 모든 육아 자원의 활용 등을 핵심으로 하고 있다. 그리고 각종 대응을 추진함으로써 최대한 신속하게 대기 아동의 해소를 목표로 하며 25~44세 여성의 취업률 상승에도 대응하기로 하였다.

2021년 정기국회(제204회 국회)에서는 종합적인 저출산 대책의 일환으로 보육의 수요

증가에 대응하여 아동·육아 지원의 효율성을 위해 만 3세 미만 어린이집 등 운영비 가운데 일반 사업주로부터 징수하는 출연금을 충당할 수 있는 비율의 인상 등을 추진하였다. 그리고 아동수당의 특례 혜택 대상자 중 소득액이 일정액 이상의 사람을 지급 대상에서 제외하는 등의 조치를 강구하도록 규정한 「아동·육아 지원법 및 아동수당법의 일부를 개정하는 법률안」을 제출하였다.

그림 5-4 일본 저출산·고령화 대응 정책의 연혁(2017.12.~2021.2.)



출처: 内閣府(2021:46)의 재구성

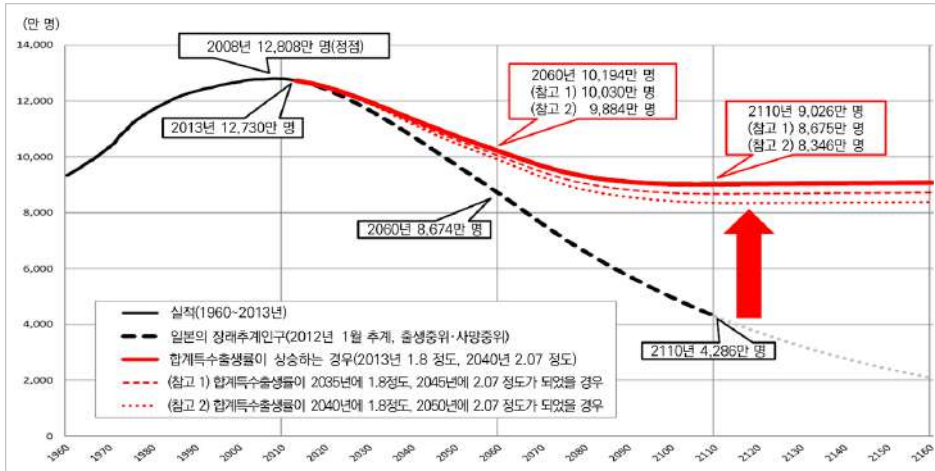
2. 지방창생정책

일본은 동경권의 인구집중과 지역의 인구감소 문제를 해소하기 위해 지방창생(地方創成) 전략을 국가의 주요 과제로 설정하여, 근거 법률을 제정하고 별도의 추진 조직을 설치·추진하고 있다. 여기에서 ‘창생’이란 ‘새롭게 만들다’를 의미하며, 지방이 근본적으로 변화하지 않으면 소멸될 수 있다는 위기의식을 표현한 것으로 이해된다(국회입법조사처, 2020:22).

실제로 2012년 국립사회보장·인구문제연구소는 일본의 인구가 2008년 1억 2,808만 명을 정점으로 2013년 1억 2,730만 명, 2060년에는 30%가 감소한 8,674만 명(고령화율 39.9%), 2110년에는 50%가 감소한 4,286만 명이 될 것으로 예측·발표하였다. 또한 2014년 일본생산성본부 산하 일본창생회의·인구감소문제검토분과회 마스다 히로야는 지방에서 대도시로 인구 유입이 지속될 것이라는 전제하에 후쿠시마현을 제외한 1,727개 시·정·촌의 소멸 가능성이 있는 지역을 분석하였으며, 그 결과 896개가 소멸되고 이들 가운데 523개는 인구 1만 명 이하 지역에서 나타날 것으로 전망하였다. 이 발표는 일본 사회에서 지방소멸론을 확산하는 계기가 되었고, 지방창생정책을 추진하게 되는 주요 동기로 작용하였다고 볼 수 있다. 국토교통성에서도 2014년 7월 「국토의 그랜드 디자인 2050」을 공표하면서 2050년까지 현재 사람이 거주하고 있는 지역의 19%가 무거주화 지역이 되고 이 지역을 포함해 장래 인구가 절반 이하로 감소하는 지역의 경우 현재 거주지역의 약 63%가 될 것으로 예측하기도 했다.

인구감소·고령화가 본격화되면서 그 심각성을 인식한 일본의 내각은 ‘일본창생=지방창생’이라는 인식과 함께 지방소멸에 대한 대응책으로 지방창생정책을 도입하였다. 지방소멸의 원인은 급속한 저출산과 고령화에 의한 것이고 대도시에 인구가 흘러나가는 사회구조 때문에 특히 지방에서 문제가 심각하다고 판단하여, 지역경제사회의 기능 저하를 일으키고 국가경제 침체를 유발하는 인구감소문제에 대응하기 위해 ‘지방창생’을 국가 차원에서 추진하게 된 것이다. 2019년 내각이 발표한 제2기 마을·사람·일자리 창생전략에서는 ‘지방이 쇠퇴하는 것을 방지하면 나라의 미래가 없다. 저출산·고령화의 최전선인 지방에서 생산성 혁명과 인재 만들기 혁명을 실현해 일자리가 사람을 부르고, 사람이 일자리를 불러들이는 선순환을 확립하는 것이 중요하다.’는 내용이 언급되기도 했다.

그림 5-5 일본의 인구추이 및 장래인구 전망(1960~2160년)



주: ¹ 실적은 총무성 통계국의 <국세조사> 등에 의함(매년 10월 1일 현재 인구), 국립사회보장·인구문제연구소의 <일본의 장래추계인구(2012년 1월 추계)>는 출생중위(사망중위) 가정에 따름, 2110~2160년의 점선은 2110년까지의 가정 등을 기초로 마을·사람·일자리창생본부 사무국에서 기계적으로 연장한 것임

² '합계특수출산율이 상승한 경우'는 경제재정자문회의 전문조사회 '선택하는 미래' 위원회의 인구장래추계를 참고하면서 합계특수출산율이 2035년에 1.8 정도, 2040년에 2.07 정도(2020년에는 1.6 정도)가 된 경우에 대하여 마을·사람·일자리창생본부 사무국에서 추계한 것임

출처: 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」(閣議決定, 2014:17), 재구성

그림 5-6 일본의 인구증감지역과 무거주지역화 전망(1960~2160년)



출처: 内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局; 2015; 차미숙(2016:2), 재인용

지방창생정책의 목적은 동경권 인구의 집중 문제를 해소하고, 청년세대의 취업·결혼·육아 등에 희망을 실현하며, 지역의 특성에 적합한 과제를 추진하는 데 있다. 특히 지방창생전략의 추진 방향은 마을·사람·일자리 창생 및 선순환 확립으로, 일자리가 사람을 부르고 사람이 일자리를 부르는 선순환 구조를 확립하며 이러한 선순환이 이루어짐으로써 지역에 활력을 가져다주도록 하는 것이다.

우선 지방창생정책의 원활한 추진을 위해 근거가 되는 법률로서 「마을·사람·일자리 창생법」(이하 ‘창생법’)을 제정하였다. 2014년 9월 법안이 의회에 제출되어 같은 해 11월 참의원 본회의에서 가결되었고 법률로 공포되었다. 창생법에는 지방창생정책의 기본이념, 국가책무, 지방창생종합전략의 작성과 실행, 지방창생본부의 설치 등이 규정되어 있고, 출산·고령화 및 지방도시의 과소화, 대도시의 과밀화를 지역활성화와 연계하여 해결하고자 하는 데 그 목적이 있다. 즉 급속한 저출산·고령화의 진전에 대응해 인구감소에 제동을 걸고, 동경권의 과도한 인구집중을 시정하여 각 지역에서 살기 좋은 환경을 확보하며, 향후에도 활기찬 일본 사회를 유지하는 데 목표를 두고 있다. 이를 위해 창생법에는 국가가 마을·사람·일자리 창생시책을 종합적·계획적으로 수립하고, 지자체는 기본이념에 따라 국가와의 역할분담 하에서 지역의 실정에 맞는 자율적인 마을·사람·일자리 창생시책을 추진하도록 규정하고 있다. 또한 마을·사람·일자리 창생 ‘국가장기비전’과 ‘국가종합전략’의 마련, ‘지방인구비전’에 따른 ‘지방판 종합전략’의 수립 및 추진 등 각각 국가와 지자체의 역할에 대해 명시하고 있다.

그림 5-7 마을·사람·일자리 창생정책의 추진경위



주: U턴은 출신지로, J는 출신지 언저리 도시로, I는 연고 없는 지역으로의 이주를 말함
출처: 内閣官房まち.ひと.しごと創生本部(2019); 차미숙(2020:2), 재인용

그림 5-8



출처 : 국가규형발전위원회(2019:161)

2014년 9월에는 창생법에 따라 정책의 추진을 위해 ‘마을·사람·일자리 창생본부’(이하 ‘창생본부’)를 내각에 설치하였다. 창생본부는 총합전략의 입안 및 실시·검증, 기타 지방창생 관련 시책을 기획·입안, 종합·조정하는 최고 의사결정기구로서, 내각총리대신을 본부장으로 하고 내각관방장관과 함께 지방창생 담당대신을 본부부장으로 임명하며 기타 모든 대신을 본부원으로 위촉하여 구성된다. 그리고 자문기구인 ‘마을·사람·일자리 창생회의’(이하 ‘창생회의’)는 내각총리대신(의장), 지방창생담당대신, 내각관방장관(이상 부의장), 창생회의의 구성원으로 지명된 국무대신 및 민간전문가로 구성된다.

창생본부의 사무국은 내각관방에 ‘마을·사람·일자리 창생본부 사무국’이라는 이름으로 설치되었고, 주로 총합전략 관련 업무를 수행하고 있다. 이외는 별도로 2016년 1월 내각부에 ‘지방창생추진사무국’을 설치하였고, 지방판 총합전략 수립 지원, 중심시까지 활성화, 도시재생, 지역재생, 특구 등의 지역활성화 관련 업무를 수행하고 있다. 그리고 내각관방과 내각부 이외의 중앙부처는 부처별로 지자체 대상 지방창생 상담창구 등을 운영하고 있다.

창생법에 따라 중앙정부는 마을·사람·일자리 창생종합전략을 수립하고 있으며, 2014년에 제1기 창생종합전략(2015~2019년)을, 2019년에는 제2기 창생종합전략(2020~2024년)을 발표하였다. 먼저 제1기의 전략을 살펴보면, 정책의 기본방향은 마을·사람·일자리의 창생과 선순환의 확립으로 설정되었다. 지방창생의 장기비전은 2060년까지 약 1억 명의 인구를 확보하여 인구안정과 생산력을 향상시켜 2050년까지 GDP성장률을 1.5~2.0%로 유지하는 것을 목표로 삼고 있으며, 다음과 같이 네 가지 정책목표를 제시하였다.

표 5-6 제1기 마을·사람·일자리 창생종합전략(2015~2019)의 4가지 기본목표 및 주요 시책

정책 패키지	기본목표	KPI	주요 시책
사람과 일자리 창생의 선순환	• 지방의 안정된 고용창출	• 젊은 층 고용창출 수, 여성 취업률, 재일 외 국인 관광소비액 등	• 지역산업의 경쟁력 강화(업종확산) • 지역산업 경쟁력 강화(분야별) • 지방에 인재환원, 지방인재육성 및 고용대책
	• 지방으로 새로운 사람의 흐름	• 지방이주 건수, 기업의 지방거점 및 고용 자수, 지방대학 진학률 등	• 지방이주의 추진 • 지방거점 강화, 지방채용·취업 확대 • 지방대학 등 창생 5개년 전략
	• 젊은 세대의 결혼·출산·육아의 희망실현	• 젊은 세대 취업률, 남 성육아 휴업률, 첫째 자녀 출산 후 여성계 속 취업률 등	• 젊은 층 고용대책 추진, 정규직 실현 촉진 • 임신, 출산, 자녀교육 지원 • 일과 생활의 조화 실현(일하는 방식의 변화)
선순환 지원, 마을 활성화	• 시대에 맞는 지역만들기	• 작은 거점수, 정주자 립권 협정체결, 입지 적정화 계획 수립, 중 고·리폼시장 규모 등	• 작은 거점(다세대교류, 다기능형)의 형성 지원 • 지방도시 경제·생활권의 형성(지역연계) - 콤팩트화와 네트워크 형성, 연계중추도시권 의 형성, 정주자립권의 형성 촉진 • 대도시권의 안심생활 기반 확보 • 기존 스톡(stock)의 관리 강화

출처 : 内閣府 地方創生 웹페이지 <https://www.chisou.go.jp/sousei/info/pdf/20141227siryou1.pdf>(검색일 : 2021년 11월 30일), 재구성

첫째, 지방에 일자리를 만들어 안심하고 일할 수 있도록 한다. 이를 위해 지역경제 고용 전략의 기획·실시 체제를 정비하고, 지역산업의 경쟁력을 강화하며, 지방에 인재 교류와 인재 육성 등의 정책을 추진한다. 둘째, 지방에 새로운 사람의 흐름을 만든다. 이를 위해서 지방이주 희망자에 대해 지원하고 기업의 지방거점을 강화하며, 지방채용·취업을 확대하

고 지방대학을 활성화한다. 셋째, 젊은 세대의 결혼·출산·육아의 꿈을 이룰 수 있도록 한다. 이를 위해서 젊은 세대의 경제적 안정을 도모하고, 임신·출산·육아를 지속적으로 지원하며, 근로 방식의 개혁을 통한 일과 생활의 조화 실현 등을 추진한다. 넷째, 시대에 맞는 지역을 만들어 안심하는 삶을 추구함과 동시에 지역과 지역을 연계한다. 이를 위해 중산간지역 등 작은 거점을 형성하고, 지방도시의 경제·생활권을 형성시키며, 대도시권에 서의 안심 생활을 확보하고 지역연계에 의한 경제·생활권 형성 등의 전략을 추진한다.

2019년에 발표된 제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략은 ‘활력 있는 지역사회’의 실현과 ‘동경권으로의 일극 집중’의 시정을 달성하기 위해, 제1기 전략의 성과와 과제 등을 근거로 정책체계를 재검토하여 다음과 같이 네 가지 기본목표와 두 가지의 횡단적인 목표를 수립하였다. 우선 첫 번째 목표는 돈 버는 지역을 만드는 동시에 안심하고 일할 수 있도록 하는 것이다. 국가 전체적으로 인구감소가 진행되고 특히 지방에서 노동력 인구의 감소, 소비시장의 축소가 우려되는 가운데 사람이 찾아와 계속 살고 싶다고 생각되는 지역을 실현하기 위해서는, 지역이 벌어들이는 힘을 높이고 보람을 느낄 수 있는 매력적인 일·고용의 기회를 충분히 창출하며, 누구나 안심하고 일할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

이러한 배경에서 지역기업의 생산성을 전반적으로 끌어올릴 필요가 있으며, 기술 개발, IT 투자 및 판로 개척 등에 대한 지원을 강력하게 추진한다. 지역의 특색과 강점을 살린 산업을 진흥시키고, 기업의 경쟁력 강화를 도모하며, 효과적으로 역외에서 벌어 효율적으로 역내에서 부를 순환시키는 지역경제 구조를 구축한다. 또한 생산성 향상과 혁신 창출의 기반이 되는 시장경쟁 촉진을 위해 지역기업의 신진대사를 촉진하고 지역 금융기관과의 협력으로 중소기업이 과감한 경영 혁신과 도전할 수 있는 환경의 정비 등을 추진한다. 이러한 활동을 통한 지역경제 활성화 추진에 있어 가장 중요한 요소는 사람이므로 지역기업의 성장전략 실현을 위해 필요한 전문 지식과 노하우, 경험을 가진 인재의 육성 및 확보를 위해 더욱 노력한다.

두 번째 목표는 지방과의 관계를 구축하고 지방에 새로운 사람의 흐름을 만드는 것이다. 전국적인 경기 회복이 지속되는 가운데 동경권으로의 일극 집중의 경향은 계속 진행되고 있으며, 2018년에는 동경권으로의 전입이 13만 6천 명을 초과했다. 전입 인구의 대부분은 젊은 층으로, 이들 대부분이 진학과 취업의 기회를 찾고자 동경권에 모여들고 있는 것으로

판단된다. 동경권으로의 일극 집중을 해소하고 지방에 사람의 흐름을 만들기 위해, 젊은이들이 ‘지방이야말로 기회가 있다’라는 꿈과 희망으로 지방에의 이주를 지원하고 지방에 방문해 계속 살고 싶다는 희망을 실현하도록 노력한다. 또한 지방에서 동경권에 인구가 유출하는 요인의 하나로 지방에 매력 있는 일이 부족한 데 더해 수요자 요구를 만족시키는 고등 교육기관이 부족하다는 점도 한몫하고 있어, 매력 있는 배움의 장소를 만듦으로써 지방으로의 젊은이 정착을 촉진한다. 이를 위해 제1기 전략에서 추진해 온 지방이주 촉진 시책을 지속하고, 장래의 이주로도 이어질 수 있도록 지방과의 관계를 구축하며 지방에 새로운 사람의 흐름을 만들기 위해 노력한다. 즉 특정 지역에 다양한 형태로 관련된 관계 인구의 창출·확대를 위해 노력하고, 기업이나 개인이 지방에 기부·투자 등으로 지방창생에 대한 적극적인 참여를 독려하는 등 지방으로 자금 흐름의 창출·확대를 도모한다.

세 번째 목표는 결혼·출산·육아의 희망을 이루어주는 것이다. 일본의 출생수는 계속 감소하고 있어 합계특수출산율이 2018년 현재 1.42를 기록했다. 저출산의 진행은 젊은 세대의 미혼율 증가와 만혼화에 따른 첫 아이 출산연령의 상승, 취업상황의 변화에 따른 결혼·출산·육아에 대한 경제적 부담감이나 육아와 일의 양립하기 어려운 등의 요인들로 복잡하게 얽혀 있다. 또한 이러한 요인은 도시나 지방 등 지역에 따라 다르며, 그 결과 출생률과 관련된 각종 지표의 상황에 지역의 차이가 발생하는 것으로 판단된다. 이러한 배경에서 지역이나 기업 등 사회 전반적으로 남녀 모두 결혼, 육아, 일을 하기 좋은 환경 정비가 이루어지도록 어린이·육아 본부 등과 마을·사람·일자리 창생본부가 일체가 되어 실효성 있는 저출산 대책을 종합적으로 추진한다. 구체적으로는 결혼·출산·육아의 지원, 일과 육아의 양립과 관련한 국가 전체 제도 등의 활용을 촉진할 뿐만 아니라 각 지방공공단체의 결혼 희망 실현을 위한 추진, 육아 지원 체제, 남녀의 일하는 방식 등 지역 실정에 맞는 저출산 대책을 추진한다. 이때 지방창생과 저출산 대책의 관계부처가 일체적으로 시책의 기획·입안과 실행을 진행하도록 지방공공단체를 적극적으로 독려한다.

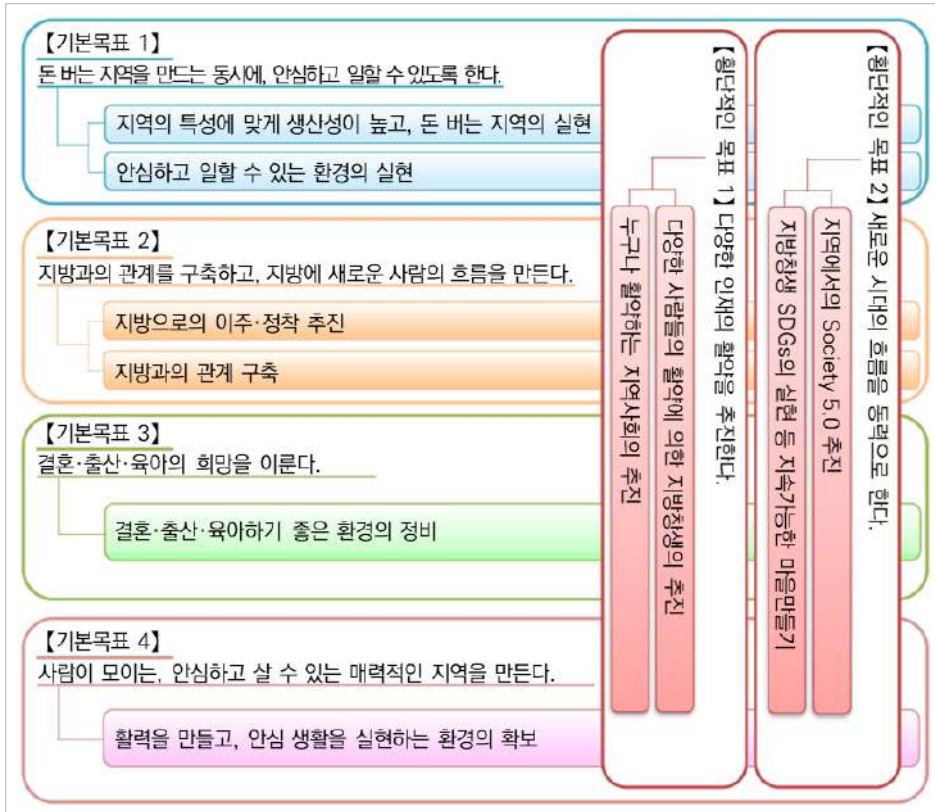
네 번째 목표는 사람이 모이는, 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역을 만드는 것이다. 방문하고 싶고 계속 살고 싶다고 생각되는 지역을 만들기 위해서는 도시 기능, 일상생활 서비스 기능을 유지·확보하고, 지역 자원을 최대한으로 활용해 지역에 부가가치를 갖게 함으로써 매력적인 지역 만들기를 추진할 필요가 있다. 이를 위해 콤팩트 플러스 네트워크

와 지역 교통의 유지·확보를 추진하고, 기존의 공공시설·부동산 등의 자산을 최대한 활용하는 등 질 높은 생활을 위한 마을 기능의 내실화를 도모하며, 풍부한 자연, 관광자원, 문화, 스포츠, 지역 에너지 등 지역의 특색 있는 자원을 최대한으로 살려 지역을 활성화시키고 매력을 향상시킨다. 급속한 고령화에 대응하고 사람들이 지역에서 안심하고 살 수 있도록, 의료·복지 서비스 등의 기능을 확보해 평생 현역 사회 만들기를 추진하는 동시에 지역에서의 방재 및 지역의 교통안전 확보를 도모한다.

제2기 창생종합전략에 추가된 횡단적인 목표에서 첫 번째 목표는 다양한 인재의 활약을 추진하는 것이다. 지방창생의 대응은 이를 담당하는 인재의 활약으로 비로소 실현된다. 지방창생을 더욱 추진하기 위해서는 지방창생의 기반을 이루는 다양한 인재에 초점을 맞추고, 그 활약을 추진하는 것이 중요하다. 이러한 배경에서 다양화·복잡화되는 지역의 과제를 해결하기 위해 지방공공단체뿐만 아니라 기업, NPO, 주민 등 지역과 관련된 개개인이 지역의 담당자로서 스스로 적극적으로 참여할 수 있도록 다양한 사람들이 활약할 수 있는 환경 조성을 적극적으로 추진한다. 또한 여성, 고령자, 장애인, 외국인 등 누구나 활약하여 다양성이 풍부한 지역사회를 만드는 것이 중요하다. 이를 실현하기 위해서는 공조(共助)와 상조(相助)의 개념을 토대로 다양한 사람들과 교류하면서 서로 협력하는 체제를 구축하는 것이 중요하며, 이러한 유대나 장의 형성은 새로운 발상이나 비즈니스를 창출하는 힘으로도 기대된다.

두 번째 횡단적인 목표는 새로운 시대의 흐름을 동력으로 하는 것이다. 미래 기술은 지역 특성에 따라 효율적으로 활용함으로써 지역이 안고 있는 과제를 해결할 뿐만 아니라, 물건과 서비스의 생산성·편리성을 비약적으로 높이고 산업과 생활 등의 질을 크게 변화시켜 지역의 매력을 향상시킬 것으로 기대된다. 그러므로 지역에서의 Society 5.0 추진을 위해 지역의 정보통신 기반 등의 환경 정비를 추진한 후 미래 기술 활용에 의한 지역 과제의 해결, 지역의 매력 향상을 도모한다. 또한 지속 가능한 마을만들기와 지역 활성화 추진에 있어, SDGs의 이념에 따라 진행하여 정책 전체의 최적화, 지역 과제 해결의 가속화 등과 같은 상승효과를 기대할 수 있고 지방창생을 위한 노력에 한층 더 충실·심화로 이어질 수 있다. 이러한 배경에서 SDGs를 원동력으로 한 지방창생을 추진한다.

그림 5-9 제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략의 정책목표



출처: 「第2期 まち・ひと・しごと創生総合戦略」(閣議決定, 2019:23), 재구성

표 5-7 제2기 창생종합전략의 정책목표 및 추진시책

정책목표	주요 추진시책
(기본목표 1) 돈 버는 지역을 만드는 동시에, 안심하고 일할 수 있도록 한다	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역의 특성에 맞게 생산성이 높고 돈 버는 지역의 실현 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 자원·산업을 활용한 지역의 경쟁력 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 지역기업의 생산성 혁명 실현 - 지역경제를 견인하는 기업에 대한 집중적인 지원 - 농림수산업의 성장산업화 - 지역 매력의 브랜드화와 해외의 힘 활용 - 지속적인 지역발 이노베이션 등의 창출

정책목표	주요 추진시책
	<ul style="list-style-type: none"> - 지역산업의 신진대사 촉진 및 활성화 - 지역금융기관 등과의 연계에 의한 경영개선·성장자금의 확보 등 • 전문 인재의 확보·육성
■ 안심하고 일할 수 있는 환경의 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 일하기 좋은 매력적인 취업환경 및 담당자의 확보
(기본목표 2) 지방과의 관계를 구축하고, 지방에 새로운 사람의 흐름을 만든다.	
■ 지방으로의 이주·정착 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 지방이주의 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 지방이주의 촉진 - 지방이전의 촉진 • 청년의 수학(修學)·취업에 의한 지방으로의 정착 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 지방대학의 진흥 등을 통한 지역산업의 인력 육성 - 고등학교의 기능 강화 등
■ 지방과의 관계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 관계인구의 창출·확대 <ul style="list-style-type: none"> - 관계인구가 되는 계기 및 토양 만들기 - 받아들이는 지역에서의 대응 • 지방으로 자금 흐름의 창출·확대
(기본목표 3) 결혼·출산·육아의 희망을 이룬다.	
■ 결혼·출산·육아하기 좋은 환경의 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 결혼·출산·육아 지원 • 일과 육아의 양립 <ul style="list-style-type: none"> - 일과 생활의 조화(워크·라이프·밸런스)의 실현 - 여성 활약의 추진 • 지역의 실정에 맞는 대응(지역 어프로치)의 추진
(기본목표 4) 사람이 모이는, 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역을 만든다.	
■ 활력을 만들고, 안심 생활을 실현하는 환경의 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 질 높은 생활을 위한 마을 기능 충실 <ul style="list-style-type: none"> - 매력적인 지방도시생활권의 형성 - 매력적인 집락생활권의 형성 - 국제경쟁력 강화에 의한 매력적인 도시의 형성 - 지역 간 연계에 의한 매력적인 지역권의 형성 • 지역자원을 활용한 개성 넘치는 지역의 형성 <ul style="list-style-type: none"> - 지역자원을 활용한 농산어촌 만들기 - 관광지역 만들기 - 문화에 의한 마을 만들기 - 스포츠·건강 마을 만들기 - 지역의 에너지 자원을 활용한 마을 만들기 • 안심하고 살 수 있는 마을 만들기 <ul style="list-style-type: none"> - 의료·복지 서비스 등의 기능 확보 - 지역방재의 확보 - 지역의 교통안전 확보

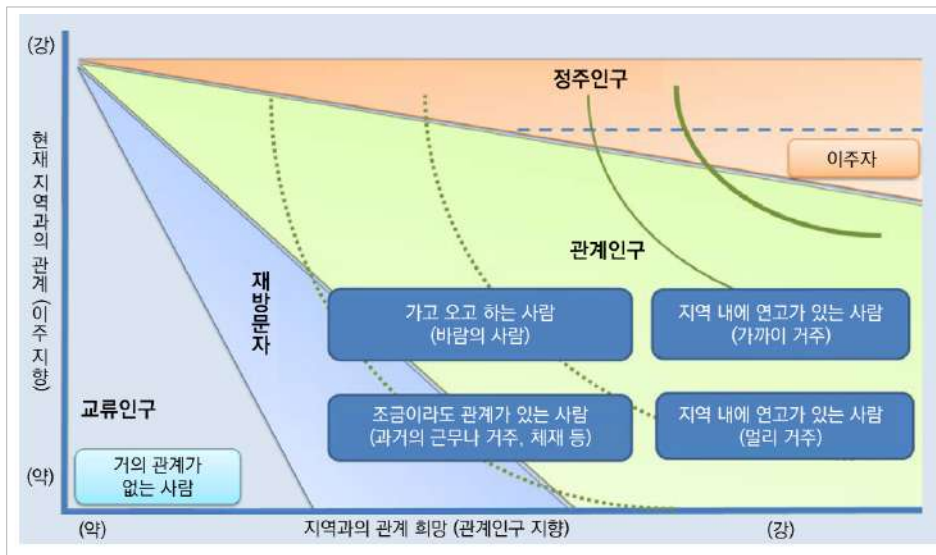
정책목표	주요 추진시책
(횡단적인 목표 1) 다양한 인재의 활약을 추진한다.	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 다양한 사람들의 활약에 의한 지방창생의 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 한 사람 한 사람이 지역매력 만들기의 주체가 되는 지방창생 • 지방공공단체 등에서 다양한 인재의 확보 • 지역 커뮤니티의 유지·강화
<ul style="list-style-type: none"> ■ 누구나 활약하는 지역사회의 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 누구나 거주지와 역할을 가진 지역사회의 실현 • 지역 다문화 공생의 추진
(횡단적인 목표 2) 새로운 시대의 흐름을 동력으로 한다.	
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역에서의 Society 5.0 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 정보통신기반 등 환경 정비 • 미래기술을 활용한 지역과제의 해결, 지역의 매력 향상
<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방창생 SDGs의 실현 등 지속가능한 마을만들기 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방창생 SDGs의 실현 등 지속가능한 마을만들기

출처: 「第2期 まち・ひと・しごと創生総合戦略」(閣議決定, 2019:27; 39; 49; 55; 65)의 재구성

제2기 지방창생정책의 방향과 특징을 살펴보면, 먼저 인구감소와 동경권 일극 집중 문제는 제1기 때와 동일하게 지속적인 정책현안 문제로 인식하고 있다는 점을 들 수 있다. 인구감소의 완화, 지역 외부로부터 돈 버는 역량 강화 및 지역 내 경제순환의 실현, 인구감소에 적응하는 지역 만들기 등을 통해 ‘미래에도 활력 있는 지역사회의 실현’을 정책목표로 설정했으며, 지방창생정책 추진의 5대 원칙은 자립성, 장래성, 지역성, 종합성, 결과중시 등으로 제1기 때와 일관되게 유지하였다. 그리고 제1기의 네 가지 목표를 대체로 유지하면서 ‘다양한 인재의 활약’과 ‘새로운 시대의 흐름을 동력으로 활용’ 등 두 가지 횡단적 목표를 새롭게 추가하였고, 제1기 때와 마찬가지로 ① 정보 ② 재정 ③ 인력지원 등 세 개의 화살과 지원제도를 지속·개선하고자 한 점이 특징이다. 여기에서 ‘세 개의 화살’이란 ‘화살 한 개는 쉽게 부러지지만 세 개를 한 번에 부러뜨리는 것은 어렵다’는 의미로, 아베 총리가 취임할 당시 핵심 경제정책인 아베노믹스 추진을 위해 금융·재정·성장전략을 동시에 추진하겠다고 밝히면서 불리게 된 용어다. 한편 지방으로 사람·자금의 유입을 강화하기 위한 관계인구의 창출·확대 등 새로운 인구의 개념을 도입하고 활용을 확대하였다. U·I·J 등 이주에 의한 ‘정주인구’, 관광을 통한 ‘체류인구’ 확대를 넘어, 지방과 다양한 연계를 갖는 ‘관계인구’의 창출·확대를 강조하였다. 관계인구는 지역 이주자나 관광 체류자가 아닌, 특정 지역과 인연을 맺고 지속적이고 다양한 형태로 지역문제의

해결을 도모하는 인구를 지칭하며, 농산어촌 체험, U·I·J턴에 의한 창업·취업자 창출, 기업 인재육성사업 등에 의해 만들어지고 관계 심화형(연고형, 고향납세형), 관계 창출형, 주변 확대형, 주변 확대(외국인)형 등 네 가지로 유형화하여 추진·지원하고 있다. 그 밖에 제2기 전략에 연계시책이 추가된 점도 특징이다. 지방창생을 위한 국가전략특구제도 등을 추진하고, 규제개혁·지방분권개혁과 연계해 정책을 추진하며, 동일본대지진 피해지역의 지방창생을 가속화하고, 국토 강화 등과의 시책과 연계해 지방창생전략을 추진한다. 또한 제2기에서는 민간의 활동에 더욱 집중하기 위해 지방공공단체를 주체로 하는 시책과 함께 민간의 주체적 시책과도 연계를 강화하였다.

그림 5-10 관계인구 개념도



출처: 「第2期 まち・ひと・しごと創生総合戦略」(閣議決定, 2019:44), 재구성

표 5-8 제1기와 제2기 창생종합전략의 기본목표와 성과지표(KPI) 비교

기본목표	성과지표(KPI)	
	제1기 종합전략(2015~2019)	제2기 종합전략(2020~2024)
지방에 안정된 고용창출	<ul style="list-style-type: none"> • 청년고용 창출 5년간 30만 개 (2016년 기준 18.4만 명 창출) • 여성(25~44세) 취업률 향상 : 77% (2013년 69.5% → 2017년 74.3%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 취업자 증가 수 : 6년간 100만 명 • 청년세대(15~34세) 정규직 고용 노동자 비율 : 95.9%(전 세대 비율 95.4%) • 여성(25~44세) 취업률 향상 : 82%(2018년 76.5%)
지방에 새로운 사람의 유입 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 동경권과 지방인구의 전출입을 균등화 - 2020년까지 동경권에서 지방으로 전출 4만 명 증대 • 2020년까지 지방에서 동경권으로 전입 6만 명 감소(2013년 연간 10만 명, 2017년 12만 명 동경권 유입) 	<ul style="list-style-type: none"> • UIJT 취업, 취업자 수 : 6년간 6만 명 • 공립고등학교의 '고향교육' 등의 추진방침을 교육진흥기본계획으로 책정하는 설치자 비율 : 100% • 동경권 밖에서 동경권 내의 대학에 입학하는 학생 비율 : 2019년도 대비 감소 (2019년 15.7%) • 관계인구 창출, 확대를 추진하는 지방공공단체 수 : 1000단체
젊은 세대의 결혼·출산· 육아의 희망 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 첫 아이 출산 전후 지속 취업률 55%로 향상(2010년 38.0%→ 2015년 53.1%) • 주 노동 시간 60시간 이상의 고용자 비율 : 5%로 감축(2013년 8.8% → 2017년 7.7%) 	<ul style="list-style-type: none"> • 첫 아이 출산 전후 여성 지속 취업률 : 70%(2015년 53.1%) • 결혼희망실적지표 : 80%(2015년 68%) • 부부 자녀 수 예정실적지표 : 95%(2025년 젊은 세대 : 80% 2015년 93%(젊은 세대 : 77%))
시대에 맞는 지역만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 입지적정화계획작성 지정촌 : 300개 도시(150개에서 변경)(2016년 9월 말 4개 도시 → 2018년 3월 말 142개 도시) • '작은 거점' 등 지역운영조직 형성 - 5천 단체(3천 단체에서 변경)(2014년 1,656단체 → 2017년 4,177단체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지정촌 내 인구에 대해 거주유도구역 내의 인구 비율이 증가하는 지정촌수 : 평가대상 도시의 2/3(2019년 100/141도시)

출처 : 강동우 외(2018)와 내각관방(2019.12.20), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」, 박진경·김도형(2020:54)에서 재인용

표 5-9 제2기 창생종합전략의 횡단적 목표의 성과지표(KPI)

기본목표	제2기 종합전략(2020~2024) 성과지표(KPI)
횡단적 목표1 다양한 인재의 활약 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 지역재생법에 근거하여 지정한 NPO 법인 수 : 150단체(2019년 110단체) • 여성(25~44세) 취업률 : 82%(2018년 76.5%) • 65~69세 취업률 : 51.6%(2018년 46.6%) • 장애인 취업률 : 2.3%(2018년 2.05%)

기본목표	제2기 종합전략(2020~2024) 성과지표(KPI)
횡단적 목표2 새로운 시대의 흐름을 힘으로	<ul style="list-style-type: none"> 미래기술을 활용하여 지역과제를 해결, 개선한 지방공공단체의 수 및 그 과제해결, 개선사례 수 : 600단체, 600건(현황 33단체, 72건) SDGs 달성을 추진하는 도도부현 및 시구정촌 비율 : 60%(2019년 13%)

출처 : 내각관방(2019.12.20), 「제2기 마을·사람·일자리 창생종합전략」; 박진경·김도형(2020:54)에서 재인용

일본에서는 그동안 지방창생정책에 다양한 재정지원책을 도입·실시해왔다. 지방창생관계교부금이 지방자치단체에 지속적으로 지원되고 있으며, 마을·사람·일자리 창생사업비의 경우 2015년부터 2020년까지 지방재정계획의 세출에 1조 엔을 계상했는데, 2021년에도 계속하여 예산이 유지되도록 했다. 그 외 세금 제도의 개편으로 고향세, 지방거점 강화세제 등을 통해 지역활성화 방안을 유도하고 있다.

3. 과소지역발전지원정책

일본은 지역인구의 감소에 대응하기 위해서 과소지역의 발전지원과 관련한 정책을 추진하고 있다. 과소지역은 지역의 인구가 감소해 주민들의 생활 수준과 생산 기능을 유지하기 어려운 상태가 발생한 지역으로, 인구감소와 고령화가 지속적으로 진행되고 지역경제의 침체와 농어촌의 경우 황폐화가 일어나며 그 결과 사회기반시설이 도시지역과 비교해 큰 격차를 나타낸다(조진우, 2020 : 149).

일본의 과소문제는 1960년대 후반에 고도의 경제성장으로 농어촌 지역의 인구가 대도시로 이동하면서 더욱 심각해졌고, 국가 차원의 과소대책 필요성이 제기되어 1970년 이후 다섯 번에 걸쳐 의원입법으로 과소지역대책 관련 법률이 제·개정되었다. 1970년에 「과소지역대책긴급조치법」이 제정되었고, 이후 10년을 주기로 해서 1980년 「과소지역진흥특별조치법」, 1990년 「과소지역활성화특별조치법」, 2000년 「과소지역자립촉진특별조치법」(구법)으로 당시의 주된 상황과 대응 대책에 따라 법률이 개정되어왔으며, 최근에는 2021년 3월 말 구법의 만료와 함께 과소지역에 대한 종합적·계획적인 대책을 실시하기 위하여 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」(이하 ‘특별조치법’)이 개정되었다. 이 법은 2021년 4월부터 2031년 3월까지 10년간 시행된다(특별조치법 부칙 제1조, 제3조).

표 5-10 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」과 과거 과소지역 4법의 개요

법 률 명	제·개정경위	시행기간	목 적
과소지역대책긴급조치법 (1970년 4월 24일 법률 제31호)	의원입법 (만장일치)	1970~1979년	<ul style="list-style-type: none"> • 인구의 과도한 감소 방지 • 지역사회 기반 강화 • 주민복지 향상 • 지역격차 시정
과소지역진흥특별조치법 (1980년 3월 31일 법률 제19호)	의원입법 (만장일치)	1980~1989년	<ul style="list-style-type: none"> • 과소지역의 진흥 • 주민복지 향상 • 고용 증대 • 지역격차 시정
과소지역활성화특별조치법 (1990년 3월 31일 법률 제15호)	의원입법 (만장일치)	1990~1999년	<ul style="list-style-type: none"> • 과소지역 활성화 • 주민복지 향상 • 고용 증대 • 지역격차 시정
과소지역자립촉진특별조치법 (2000년 3월 31일 법률 제15호)	의원입법 (만장일치)	2000~2020년 * 법 제정 당초 기 한(2009년)에서 11년 연장	<ul style="list-style-type: none"> • 과소지역의 자립 촉진 • 주민복지 향상 • 고용 증대 • 지역격차 시정 • 아름답고 품격 있는 국토의 형성
과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법 (2021년 4월 1일 법률 제19호)	의원입법 (만장일치)	2021년 4월 ~2031년 3월	<ul style="list-style-type: none"> • 과소지역의 지속적 발전 지원 • 인재 확보 및 육성 • 고용기회 확충 • 주민복지 향상 • 지역격차 시정 • 아름답고 품격 있는 국토의 형성

출처: 総務省 地域力創造グループ過疎対策室(2021:224)의 재구성; e-GOV 法令検索(<https://elaws.e-gov.go.jp>)

표 5-11 과거 과소지역 4법에 규정된 과소지역 선정 기준

법 률 명	법 제·개정 시 과소지역의 요건		공시 시정촌 수
과소지역대책 긴급조치법 (1970~1979)	인구요건	• 1960~1965년(5년간) 인구감소율 10% 이상	<ul style="list-style-type: none"> • 당초(1970.5.1.) : 776 / 3,280 • 최종 : 1,093/3,255
	재정력 요건	• 1966~1968년 재정력지수 0.4 미만	
과소지역진흥 특별조치법 (1980~1989)	인구요건	• 1960~1975년(15년간) 인구감소율 20% 이상	<ul style="list-style-type: none"> • 당초(1980.5.1.) : 1,119 / 3,255 • 최종 : 1,157 / 3,245
	재정력 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 1976~1978년 재정력지수 0.37 이하 • 공영경기수익 10억엔 이하 	

법 률 명	법 제·개정 시 과소지역의 요건		공시 시정촌 수
과소지역활성화 특별조치법 (1990~1999)	인구요건 (다음 중 하나)	① 1960~1985년(25년간) 인구감소율 25% 이상 ② 1960~1985년(25년간) 인구감소율 20% 이상 이고 1985년 고령자(65세 이상) 비율 16% 이상 ③ 1960~1985년(25년간) 인구감소율 20% 이상 이고 1985년 젊은이(15세 이상 30세 미만) 비 율 16% 이하	• 당초(1990.4.1.) : 1,143 / 3,245 • 최종 : 1,230 / 3,229
	재정력 요건	• 1986~1988년 재정력지수 0.44 이하 • 공영경기수익 10억엔 이하	
과소지역자립촉진 특별조치법 (2000~2020) 1 〈2000.4.1.~〉	인구요건 (다음 중 하나)	① 1960~1995년(35년간) 인구감소율 30% 이상 ② 1960~1995년(35년간) 인구감소율 25% 이상 이고 1995년 고령자 비율 24% 이상 ③ 1960~1995년(35년간) 인구감소율 25% 이상 이고 1995년 젊은이 비율 15% 이하 ④ 1970~1995년(25년간) 인구감소율 19% 이상 * ①~③은 1970년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외	• 당초(2000.4.1.) : 1,171 / 3,229 • 추가 : 1,210 / 3,218 • 법연장 전 (2010.3.31.) : 718 / 1,727
	재정력 요건	• 1996~1998년 재정력지수 0.42 이하 • 공영경기수익 13억엔 이하	
〈2010.4.1.~〉 * 새롭게 추가	인구요건 (다음 중 하나)	① 1960~2005년(45년간) 인구감소율 33% 이상 ② 1960~2005년(45년간) 인구감소율 28% 이상 이고 2005년 고령자 비율 29% 이상 ③ 1960~2005년(45년간) 인구감소율 28% 이상 이고 2005년 젊은이 비율 14% 이하 ④ 1980~2005년(25년간) 인구감소율 17% 이상 * ①~③은 1980년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외	• 법연장 당초 (2010.4.1.) : 776 / 1,727 • 2013.4.1. 현재 : 775 / 1,719
	재정력 요건	• 2006~2008년 재정력지수 0.56 이하 • 공영경기수익 20억엔 이하	
〈2014.4.1.~〉 * 새롭게 추가	인구요건 (다음 중 하나)	① 1965~2010년(45년간) 인구감소율 33% 이상 ② 1965~2010년(45년간) 인구감소율 28% 이상 이고 2010년 고령자 비율 32% 이상 ③ 1965~2010년(45년간) 인구감소율 28% 이상 이고 2010년 젊은이 비율 12% 이하 ④ 1985~2010년(25년간) 인구감소율 19% 이상 * ①~③은 1985년부터 25년간 인구가 10% 이 상 증가한 단체는 제외	• 법개정 당초 (2014.4.1.) : 797 / 1,719
	재정력 요건	• 2010~2012년 재정력지수 0.49 이하 • 공영경기수익 40억엔 이하	

법 률 명	법 제·개정 시 과소지역의 요건	공시 시정촌 수
〈2017.4.1.~〉 * 새롭게 추가	인구요건 (다음 중 하나) ① 1970~2015년(45년간) 인구감소율 32% 이상 ② 1970~2015년(45년간) 인구감소율 27% 이상 이고 2015년 고령자 비율 36% 이상 ③ 1970~2015년(45년간) 인구감소율 27% 이상 이고 2015년 젊은이 비율 11% 이하 ④ 1990~2015년(25년간) 인구감소율 21% 이상 * ①~③은 1990년부터 25년간 인구가 10% 이상 증가한 단체는 제외 재정력 요건 • 2013~2015년 재정력지수 0.5 이하 • 공영경기수익 40억엔 이하	• 법개정 당초 (2017.4.1.) : 817 / 1,718

주: ¹ 법 개정 당초 기한(2009년)에서 11년 연장
 출처: 総務省 地域力創造グループ過疎対策室(2021:224)의 재구성

표 5-12 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」에 규정된 과소지역 선정 기준

종 류	지 표	기본적 요건(제2조)		기준년의 재검토에 따른 격변 완화 조치(제41조) ⁵	
		기 간	기준치	기 간	기준치
인구요건 (장기 ①) ¹	인구감소율 (장기)	'75년 → '15년 (40년간)	인구감소단체 평균 (28% 이상 감소) 4	'60년 → '15년(55년간)	인구감소단체 평균 (40% 이상 감소)
인구요건 (장기 ②) ²	고령자비율 (65세 이상)	2015년	상동(35% 이상)	2015년	상동(35% 이상)
	젊은이비율 (15~29세)	2015년	상동(11% 이하)	2015년	상동(11% 이하)
	인구감소율 (장기)	'75년 → '15년 (40년간)	23% 이상 감소	'60년 → '15년(55년간)	30% 이상 감소
인구요건 (중기)	인구감소율 (중기)	'90 → '15년 (25년간)	인구감소단체 평균 (21% 이상 감소)		
재정력요건 ³	재정력지수	2017~2019년	시·정·촌 전체 평균(0.51 이하)	2017~2019년	시·정·촌 전체 평균(0.51 이하)

주: ¹ 25년간 인구증가율 10% 이상 제외

² 고령자비율 또는 젊은이비율을 충족하는 경우 인구감소율의 기준치를 완화, 25년간 인구증가율 10% 이상 제외

³ 공영경기수익 40억엔 초과 제외

⁴ 재정력지수가 시·정·촌 전체의 평균(0.40) 이하인 경우 '23% 이상 감소'로 완화(재정력이 낮은 시·정·촌에 대한 인구감소율 요건 완화)

⁵ 기준년의 재검토에 따른 격변 완화 조치는 구법의 과소지역에 한정해 적용하며, 2020년과 2025년 인구조사 시 과소지역이 추가될 경우 격변 완화 조치는 마련하지 않음

출처: 総務省 過疎対策 웹페이지 https://www.soumu.go.jp/main_content/000753093.pdf(검색일: 2021년 8월 30일), 재구성

특별조치법은 '인구의 현저한 감소에 따라 지역사회의 활력이 저하되고 생산기능 및 생활환경 정비 등이 다른 지역에 비해 낮은 수준인 지역에 대해 종합적이고 계획적인 특별 조치를 강구하여, 지역의 지속적인 발전을 지원하고 인재의 확보 및 육성, 주민복지의 향상, 지역격차의 시정 및 아름답고 품격 있는 국토의 형성에 기여하는 것'을 목적으로 하고 있다(제1조). 이 같은 법률의 목적으로 시작해 과소지역의 조건(2~3조, 41~43조), 과소지역 대책의 목표(4조), 지원조치(12~40조) 등에 이르기까지 총 46조로 구성되어 있다.

과소지역으로 선정되는 시·정·촌의 기준에 대해서는 크게 인구요건과 재정력요건 등으로 구분하여 규정하고 있다(제2조). 먼저 인구요건은 인구감소율, 고령자(65세 이상) 비율, 젊은이(15세 이상 30세 미만) 비율 등의 지표를 고려해 ① 1975~2015년(40년간) 인구감소율 28% 이상, ② 1975~2015년(40년간) 인구감소율 23% 이상이고 2015년 고령자 비율 35% 이상, ③ 1975~2015년(40년간) 인구감소율 23% 이상이고 2015년 젊은이 비율 11% 이하, ④ 1990~2015년(25년간) 인구감소율 21% 이상 등 이들 네 가지 기준 중 하나에 해당하는 시·정·촌에 대해 과소지역으로 선정할 수 있다. 또한 재정력요건으로는 재정력지수를 기준으로 2017~2019년 동안 평균 0.51 이하에 해당하는 지역을 과소지역의 선정 대상이 될 수 있도록 규정하고 있다.

표 5-13 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」 제정 전의 시·정·촌 합병 (1999년 4월 이후)과 관련된 일부 과소지역 및 간주 과소지역의 요건

종 류	단 위	요 건
일부 과소지역 * (제3조)	합병 전 구 시·정·촌	<ul style="list-style-type: none"> • 구 시·정·촌 단위로 과소지역 선정 기준에 의한 인구요건 중 하나를 충족 • 현재 시·정·촌이 재정력요건(재정력지수가 전체 시 평균 0.64 이하)을 충족
간주 과소지역 * (제42조)	합병 후 신 시·정·촌	<ul style="list-style-type: none"> • 구법으로 전부 과소 또는 간주 과소지역인 시·정·촌에 대해서, 다음의 사항을 모두 충족(주무 성령으로 규정) [규모요건] 일부 과소구역의 인구가 1/3 이상 또는 면적이 1/2 이상 [인구요건] 시·정·촌 인구가 장기(40년간, 55년간), 중기(25년간) 모두 감소 [재정력요건] 시·정·촌 재정력지수 0.51 이하

주 : * 2020년과 2025년 인구조사에 따른 과소지역 추가는 일부 과소지역에만 해당되며, 간주 과소지역은 미포함
출처 : 総務省 過疎対策 웹페이지 https://www.soumu.go.jp/main_content/000753093.pdf(검색일 : 2021년 8월30일), 재구성

위와 같은 과소지역의 선정 기준이 구법(과소지역자립촉진특별조치법)에서의 요건과 다른 주요 특징을 들면 다음과 같다. 우선 장기 인구감소율 기준년이 재검토되었다. 과소 지역 4법에서 오랫동안 사용되어왔던 기준연도 1960년이 1975년으로 변경되었다. 둘째, 재정력이 낮은 시·정·촌에 대해서는 장기 인구감소율의 요건을 28%에서 23%로 완화하였다. 셋째, 합병 시·정·촌의 '일부 과소지역'에 대한 요건이 설정되었다. 즉 재정력지수가 시·정·촌 평균(0.51) 이하가 아닌, 시 평균(0.64) 이하를 충족하면 된다. 넷째, 구법의 과소 지역을 대상으로 장기 인구감소율의 기준년(1960년)을 병용해 '간주 과소지역'에 대한 지속적인 조치가 이루어졌다(梶元伸, 2021 : 5).

과소지역 선정 지표별로 기준이 되는 값은 인구요건과 재정력요건이 각각 인구감소단체의 평균과 시·정·촌 전체 평균으로 산정되었는데, 이는 인구감소단체의 평균인구감소율 이상으로 인구가 감소하고 재정력이 약한 시·정·촌이 과소지역으로 지정됨을 의미한다. 그 결과 과소지역으로 지정된 시·정·촌의 수는 2021년 4월 1일 기준으로 전국 1,718개 중에서 약 47.7%에 해당하는 820개로 나타났다. 이들 시·정·촌의 인구는 약 1,131만여 명으로 전국 인구의 8.9%에 불과하지만, 면적은 일본 국토의 59.9%를 차지한다(梶元伸, 2021 : 3).

표 5-14 일본의 과소지역 시·정·촌 현황(2021년 4월 1일 기준)

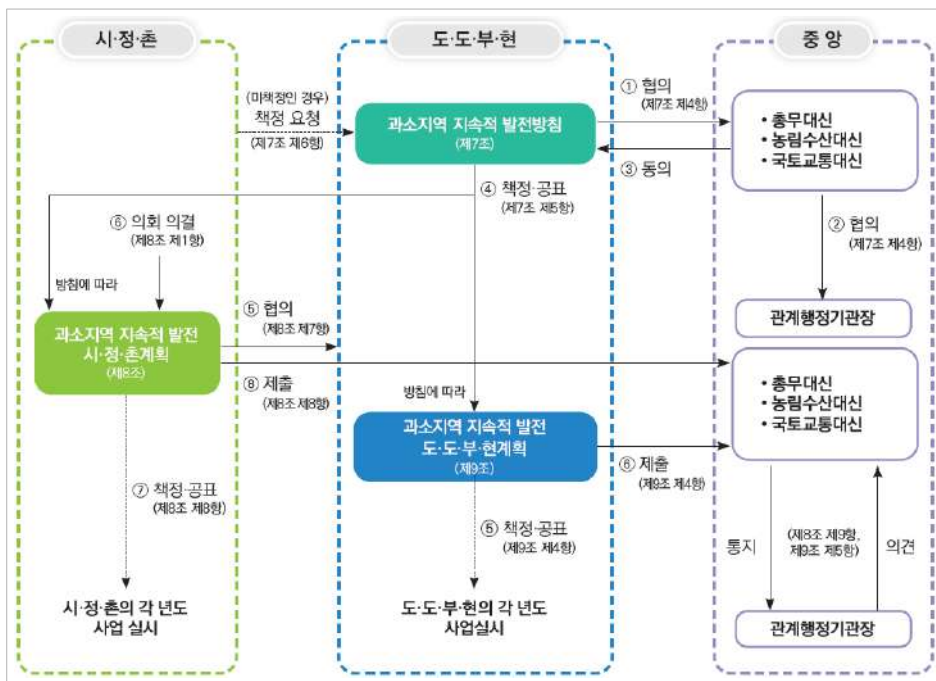
구 분	과소지역 관련 시정촌	전 국	과소지역 비율(%)
관련 시정촌 수(2021.4.1.)	820	1,718	47.7
인구(2015, 만 명)	1,131	12,709	8.9
면적(2015, km ²)	226,560	377,971	59.9

주 : '과소지역 관련 시·정·촌'은 ① 과소지역 시·정·촌, ② 과소지역으로 간주되는 시·정·촌, ③ 과소지역으로 간주되는 구역이 있는 시·정·촌 등을 모두 포함
출처 : 梶元伸(2021:16)의 재구성

특별조치법에서는 도·도·부·현이 과소지역의 지속적인 발전을 도모하기 위해, 「과소지역지속적발전방침」(이하 '발전방침')을 책정할 수 있도록 규정하고 있다(제7조). 발전방침에는 과소지역의 지속적 발전에 관한 기본적인 사항뿐만 아니라 과소지역의 이주 및 정주,

지역 간 교류 촉진 및 인재 육성, 산업진흥 및 관광개발, 정보화, 교통시설 정비 및 교통수단 확보, 생활환경 정비, 육아환경 확보, 고령자 등의 건강·복지 향상 및 증진, 의료 확보, 교육 진흥, 취락 정비, 지역문화의 진흥, 재생 가능 에너지의 이용 추진 등에 대한 사항이 포함된다. 이러한 발전방침을 작성하는 경우에는 도·도·부·현이 과소지역을 광역적인 경제사회생활권의 정비체계에 통합하도록 배려해야 한다. 또한 발전방침을 정하고자 할 때는 사전에 총무대신, 농림수산대신, 국토교통대신 등의 주무대신과 협의하여 동의를 얻어야 한다.

그림 5-11 과소지역의 지속적 발전 시·정·촌계획 등 책정 흐름도



출처: 梶元伸(2021: 19)의 재구성

위와 같은 절차로 도·도·부·현의 발전방침이 마련되면 각 과소지역은 시·정·촌 의회의 의결을 거쳐 「과소지역지속적발전 시·정·촌계획」(이하 '시·정·촌계획')을 정할 수 있으며

(제8조), 도·도·부·현에서도 발전방침에 따라 「과소지역지속적발전 도·도·부·현계획」(이하 '도·도·부·현계획')을 세울 수 있다(제9조). 이들 계획이 수립된 경우 해당 단체는 이를 주무대신에게 제출해야 하는데, 이들 대신은 그 내용을 관계행정기관장에게 통보해야 하며 이들 기관장에게 해당 시·정·촌계획에 관한 의견을 들을 수 있다. 주무대신은 시·정·촌계획 또는 도·도·부·현계획의 실시에 관해 필요한 경우 관계행정기관장에게 관계지방공공단체에 대한 조언과 기타 협력을 요청할 수 있으며(제10조), 과소지역의 지속적인 발전 도모를 위해 관계지방공공단체에 대한 조사를 실시할 수 있다(제11조).

특별조치법 이전의 「과소지역자립촉진특별조치법」에서는 발전방침과 시·정·촌계획, 도·도·부·현계획 등의 수립을 의무화하도록 규정하였으나, 2009년 지방분권개혁 추진계획으로 의무규정이 임의규정으로 개정되었다(조진우, 2020: 153). 이러한 연유로 도·도·부·현이 발전방침을 책정하지 않으면 과소지역의 시·정·촌이 계획을 수립할 기회가 없는 문제가 나타날 수도 있는데, 특별조치법에 과소지역의 시·정·촌이 도·도·부·현에 발전방침을 정하도록 요청할 수 있고 이러한 요청을 받은 도·도·부·현은 신속하게 발전방침을 정하도록 명시함으로써 발전방침 미수립 시 발생할 수 있는 우려에 대한 제도적 장치를 마련하였다(제7조 제6항, 제7항). 과소지역과 관련한 계획이 임의규정이지만 특별조치법에 제시된 재정상의 특별조치 등을 받기 위해서는, 이들 조치와 관련한 사항이 반영된 계획을 수립할 필요가 있다.

시·정·촌계획에 따라 추진하는 사업들은 기존의 국고보조금에 관한 법령의 규정에도 불구하고 별도의 국고보조금을 지급하도록 특별조치법에 그 비율을 규정하고 있다(제12조, 제13조). 우선 교육시설은 「의무교육제 학교 등 시설비의 국고 부담 등에 관한 법률」에서 규정한 공립초등학교, 중학교 또는 의무교육학교들이 적정 규모에 대한 통합으로 학교 교사 또는 실내운동장을 신축하거나 증축하는 경우 국고보조율을 기존 50%에서 55%로 인상하였다. 「아동복지법」에서 규정한 아동복지시설 중 보육 또는 보육제휴형 어린이집에 대해서도 신설, 수리, 확장 또는 정비 등이 이루어질 때 공립은 기존 50%에서 55%로, 공립 이외의 경우는 2/3로 인상하였다. 또한 「소방시설강화촉진법」에서 규정하는 소방 관련 기계기구 및 설비의 구매·설치에 필요한 경비는 기존 1/3에서 55%로 인상하였다.

표 5-15 과소대책사업채의 대상 사업

구 분	대상 사업
하드웨어 사업	(산업진흥시설 등) <ul style="list-style-type: none"> • 지역산업, 관광, 레크리에이션 관련 사업을 하는 법인에 대한 출자 • 산업 진흥을 도모하기 위해서 필요한 시정·군도로, 농도로, 임도로, 어업항구관련 도로 • 어업 항구, 항만시설 • 지역산업의 진흥에 이바지하는 시설 • 중소기업의 육성 또는 기업의 도입이나 창업 촉진을 위해서 시정촌이 개인 또는 법인, 기타 단체에 사용하게 하기 위한 공장, 사무소 • 관광, 레크리에이션 관련 시설 • 산업의 진흥을 도모하기 위해서 필요한 시정촌이 관리하는 도도부현도 • 임업용작업로 • 농림 어업 경영 근대화를 위한 시설 • 상가 진흥을 위해 필요한 공동이용시설
	(교통통신시설) <ul style="list-style-type: none"> • 교통 확보를 도모하기 위해서 필요한 시정·군도, 농도, 임도, 여항 관련도 • 전기통신 관련 시설 • 주민의 교통수단 확보 또는 지역간 교류를 위한 철도시설 및 철도차량과 궤도시설 및 궤도차량 • 교통의 확보를 도모하기 위해서 필요한 시정촌이 관리하는 도도부현도 • 주민 교통편 제공을 위한 자동차, 도선시설 • 세설기계
	(교육문화시설) <ul style="list-style-type: none"> • 마을회관 기타 집회시설 • 공립 초등학교, 중학교 및 의무교육학교 및 시정촌립유치원, 고등학교, 중등교육학교 및 특별지원학교 • 시정촌립 의전문학교, 각종학교 • 도서관 • 지역문화의 진흥 등을 도모하기 위한 시설 • 공립 초등학교, 중학교 또는 의무교육학교 또는 시정촌립 중등교육학교의 전기과정 또는 특별지원학교의 학교급식시설·설비 • 공립 초등학교, 중학교 또는 의무교육학교 또는 시정촌립 고등학교, 중등교육학교 또는 특별지원학교의 교직원 주택
소프트웨어 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 일상적인 이동을 위한 교통수단 확보, 지역의료 확보, 집락 유지 및 활성화, 기타 주민이 장래에 걸쳐 안전하게 안심하고 살 수 있는 지역사회 실현을 도모하기 위해 특별히 지방채를 재원으로 하는 것이 필요하다고 인정되는 사업(기금 적립 포함)

주 : 과소대책사업채는 과소 시정촌이 시정촌계획에 의거해 실시하는 사업의 재원으로서 특별히 발행이 인정된 지방채를 의미

출처 : 総務省(2021 : 226)의 재구성

특별조치법에는 과소지역의 시·정·촌이 시·정·촌계획에 따라 실시하는 지역산업 관련 사업이나 관광·휴양 사업 등에 필요한 재원 마련을 위해 지방채를 발행할 수 있도록 규정하고 있다(제14조). 총당률은 100%이며 그 원리상환금의 70%는 보통교부세의 기준 재정 수요액으로 산정되는데, 2021년 지방채의 계획액은 5천억 엔으로 작년보다 3백억 엔이 증가하였다. 대상 사업은 산업진흥시설, 교통통신시설, 후생시설, 교육문화시설 등을 포함한 하드웨어 사업과 소프트웨어 사업 등으로, 특별조치법 제14조에 각각 제1항과 제2항에 사업의 범위를 명시하였다.

4. 인구급감지역의 특정정책

일본은 인구가 급감하는 지역의 활성화를 위해 2019년 12월 「지역인구 급감에 대처하기 위한 특정지역만들기 사업 추진에 관한 법률」(이하 ‘특정지역법’)을 제정·공포하였고 2020년 6월부터 시행되고 있다. 이 법률이 제정된 계기는 지역 인구의 급감에 직면한 지역에서 지역사회 및 지역경제의 중요한 담당자인 지역만들기 인재가 안심하고 활약할 수 있는 환경을 정비하는 것이 매우 중요한 과제라는 인식에서 출발하였다(제1조). 여기에서 ‘지역 인구의 급감’은 ‘일정한 지역에서 지역사회의 유지가 현저히 곤란해질 우려가 생기는 정도까지 인구가 급격히 감소하는 상황’을 말하고, ‘지역만들기 인재’란 ‘지역 인구의 급감에 직면하고 있는 지역에서 취업과 그 밖의 사회적 활동을 통한 지역사회의 유지 및 지역경제활성화에 기여하는 인재’를 의미한다(제2조).

특정지역법에서는 지역일자리 창출을 위해 특정지역만들기 사업을 추진할 수 있는 협동조합의 설립과 운영에 주목하여, ‘특정지역만들기 사업 협동조합’(이하 ‘협동조합’)의 설립·운영, 지원 등과 관련된 사항을 규정하고 있다. 협동조합을 설립함으로써 조합에 가입한 사람들을 해당 조합에 출자한 지역의 사업장에 근로자로 파견할 수 있는데, 이를 통해 지역경제의 활성화를 도모하는 데 특정지역법의 목적이 있다(하혜영, 2020: 3). 이 법률에서는 대상 지역을 구체적으로 명시하지 않았지만, 총무성이 발표한 자료(2021년 6월 기준)에 의하면 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」에 따른 과소지역, 이와 동일

한 정도의 인구감소가 발생하는 지역, 그리고 최근의 인구동향, 고령화의 진행, 젊은층의 감소, 인구밀도나 지역의 사업소 수 등 다양한 관점에서 지역의 실정을 파악하고 도·도·부·현 지사가 적절하다고 인정하는 지역 등이 이에 해당하는 것으로 판단된다.

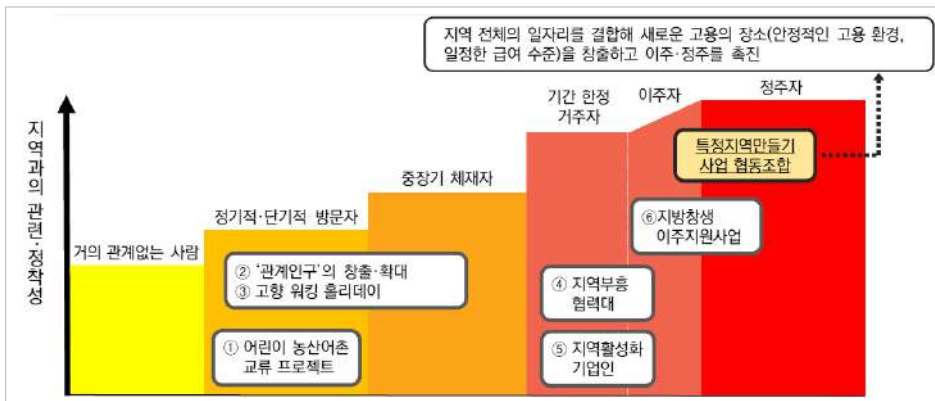
‘특정지역만들기 사업’이란 협동조합이 수행하는 사업으로(제2조 제4항), 지역만들기 인재가 지역사회 및 지역경제의 중요한 담당자로서 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 협동조합의 사업에 참여의 기회를 제공한다. 또한 지역에서 활약하는 지역만들기 인재를 확보·육성하고, 활약 추진을 위한 사업에 대해 기획·실시할 수 있다(제10조). 이때 특정지역만들기 사업을 실시하고자 하는 협동조합은 도·도·부·현 지사의 인정을 받은, 「중소기업등협동조합법」에 규정된 협동조합을 의미한다(제2조 제3항). 우선 도·도·부·현 지사의 인정을 받고자 하는 협동조합은 신청서와 서류를 첨부해 지사에게 제출해야 하고(제3조 제2항), 지사는 이를 인정하고자 할 때 협동조합의 지구를 그 구역에 포함한 시·정·촌 장의 의견을 들어야 한다(제3조 제5항).

인정을 받고자 신청한 협동조합은 다음의 기준에 모두 적합한 경우 도·도·부·현 지사의 인정을 받을 수 있다(제3조 제3항). 첫째, 지구의 측면에서 살펴보면 하나의 도·도·부·현 구역을 넘지 않는 지역으로 자연적·경제적·사회적 조건에 봤을 때 하나의 지역으로 인정되는 지구여야 하고, 인구 규모, 인구밀도와 사업소 수와 함께 경제적·사회적 상황에 비추어 지역만들기 인재 확보에 특히 지원의 필요성이 인정되는 지구여야 한다. 둘째, 실시하고자 하는 특정지역만들기 사업의 측면에서는 특정지역만들기 사업이 적절하게 수행되도록 보장하는 관점에서 실시계획이 적당하고 협동조합 직원의 근무 조건에 대한 충분한 배려가 인정되어야 하며 협동조합의 지구에서 지역사회 유지 및 지역경제 활성화에 특히 기여하고 있음이 인정되어야 한다. 셋째, 특정지역만들기 사업을 안정적으로 수행하기에 충분한 경제적·기술적인 기초가 있음이 인정되어야 한다. 넷째, 특정지역만들기 사업과 협동조합 직원의 주거 및 좋은 육아 환경의 확보를 위한 시책과 관련하여 협동조합 그리고 이와 관계된 사업자단체, 협동조합의 지구를 해당 구역의 시·정·촌 간 충분한 연계·협력 체계가 확보되어야 한다.

도·도·부·현의 인정을 받은 협동조합은 유효 기간이 인정일로부터 10년이고, 기간이 만료된 이후에도 특정지역만들기 사업을 계속 수행하기 위해서는 유효 기간의 갱신을 받

아야 한다(제6조 제1항, 제2항). 협동조합이 도·도·부·현의 인정을 받았다 하더라도 유효기간의 경과, 사업의 폐기 신고, 조합의 해산, 특정지역만들기 사업 외 협동조합과의 합병 등 특정한 사유가 발생하는 경우 인정의 효력을 잃을 수 있고, 부정한 수단에 의한 방법이나 규정을 위반한 사항이 있는 경우 도·도·부·현 지사에 의해 인정이 취소될 수 있다(제9조 제1항, 제2항). 인구급감지역에서 협동조합의 인정을 받게 되면, 지역 내외의 사람들이 조합에 가입할 수 있고 조합에 출자한 지역의 사업장으로 파견될 수도 있다(하혜영, 2020: 6). 이러한 경우 협동조합은 특례에 따라 「노동자파견법」의 규정에도 불구하고, 노동자 파견 사업을 허가가 아닌 신고로 실수할 수 있다(제18조).

그림 5-12 특정지역만들기 사업 협동조합 제도와 관련 시책과의 관계



출처: 総務省 特定地域づくり事業協同組合制度 웹페이지, https://www.soumu.go.jp/main_content/000734004.pdf
(검색일: 2021년 9월 18일)

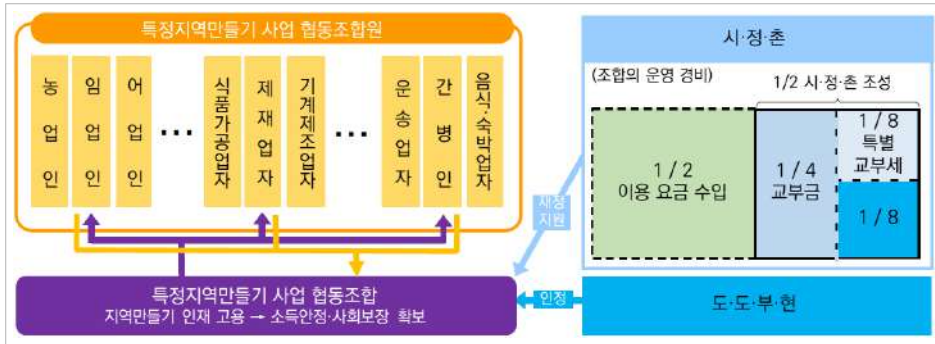
협동조합이 수행하는 '특정지역만들기 사업'은 지역 전체의 일자리와 결합해 새로운 고용을 창출하고 이주 및 정주를 촉진한다. 또한 단기 방문자부터 시작해 중장기 체재자, 기간 한정 거주자, 이주자, 정주자 등에 이르기까지 다음과 같은 다양한 중앙정부의 시책과 관련이 있다. 우선 '어린이 농산어촌 교류 프로젝트'(내각관방, 총무성, 문부과학성, 농림수산성, 환경성)는 농산어촌 숙박체험 활동에 해당하고, '관계인구의 창출·확대'(총무성)는 이주한 '정주인구'도 아니고 관광하러 온 '교류인구'도 아닌, 지역과 다양하게 관련된

‘관계인구’가 지역과 지속적인 유대를 갖도록 하는 계기를 마련하며, ‘고향 워킹홀리데이’(총무성)는 몇 주 또는 1개월 정도 지역에서 일하면서 체류하며 지역 주민과의 교류 등을 통해 지역에서의 생활을 체감하도록 기회를 제공하고 있다. ‘지역부흥협력대’(총무성)는 최장 3년간 도시에서 지방으로 이주해 지역협력활동에 종사하게 되며, ‘지역활성화 기업인’(총무성)도 최장 3년간 3대 도시권에 소재하는 기업 등의 사원이 지방공공단체에서 지역 독자적인 매력과 가치 향상, 지역경제 활성화 등을 도모한다. 또한 ‘지방창생 이주지원 사업’(내각부)은 지방공공단체가 동경에서 U턴하여 해당 지방공공단체가 선정한 중소기업 등에 취업하는 사람에게 최대 100만 엔을 지급하는 방안을 지방창생추진교부금으로 지원하고 있다.

협동조합은 매 사업연도 총무성령으로 정하는 바에 따라 특정지역만들기 사업에 관한 사업계획과 수지 예산을 도·도·부·현 지사에게 제출하고, 사업이 종료된 후에도 사업 보고서와 결산서를 지사에게 제출해야 한다(제11조). 그리고 도·도·부·현 지사는 협동조합이 법에서 규정한 인정 기준(제3조 제3항)에 부합하지 않은 것으로 판단하는 경우, 해당 기준에 부합하기 위한 조치를 취할 것에 대해 명할 수 있다(제13조 제1항). 또한 지사는 협동조합 또는 그 임원이나 직원이 업무 수행과 관련해 법의 규정을 위반했다고 인정되는 경우나 협동조합의 적절한 업무 운영을 위해 필요하다고 인정되는 경우 개선에 필요한 조치를 취할 것에 대해 명할 수 있고(제13조), 법에서 규정한 위반 사항(제9조 제2항)에 해당하는 경우 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다(제14조 제1항).

국가 및 지방공공단체는 협동조합에 특정지역만들기 사업 운영에 대해 필요한 정보를 제공하고, 조언이나 교육, 기타 지원을 실시할 수 있다(제15조 제1항). 그리고 협동조합의 안정적인 운영을 보장하기 위해 필요한 재정상의 조치 등에 대해 강구할 책임이 있다(제16조). 이러한 배경으로 협동조합은 내각부가 계상하고 총무성이 집행하는 ‘특정지역만들기 사업 추진 교부금’을 통해 협동조합 운영비의 1/2 범위 내에서 지원을 받을 수 있으며, 국가와 시·정·촌이 1/2씩 부담하게 된다. 교부금의 2021년 예산은 5억 엔으로 파견 직원 인건비와 사무국 운영비 등의 경비를 대상으로 하며, 이들 경비의 연 상한액은 각각 인당 400만 엔과 600만 엔으로 규정하고 있다.

그림 5-13 특정지역만들기 사업 협동조합에 대한 시·정·촌 및 도·도·부·현의 지원



출처: 総務省 特定地域づくり事業協同組合制度 웹페이지, https://www.soumu.go.jp/main_content/000734004.pdf (검색일: 2021년 9월 18일)

5. 지방판 창생정책

도카마치시(十日町市)는 일본 주부지방(中部地方)의 니카타현(新潟県)에 위치한 도시로, 2005년 가와니시정(川西町), 나카사토촌(中里村), 마쓰노야마정(松之山町), 마쓰다이정(松代町) 등 4개의 시·정·촌이 옛 도카마치시와 함께 통합해 새롭게 출범하였다. 일본의 전통 의복인 기모노의 산지로 잘 알려져 있고, 양질의 쌀 산지 중 하나이며, 계단식 논에 의한 아름다운 농·산촌의 모습도 일본 내에서 유명한 지역이다. 또한 겨울에는 보통 2~3m 정도의 적설량을 보이고 있으나 4m 이상 쌓이는 곳도 나타나는 등 일본에서 가장 눈이 많이 내리는 특별호설지대에 해당한다.

도카마치시의 총인구는 1950년 104,318명을 정점으로 감소 추세에 있으며, 2015년 현재 1950년의 52.6% 수준인 54,917명을 나타냈다. 국립 사회보장·인구문제연구소는 도카마치시의 인구가 2045년에 32,674명, 2065년에는 20,963명으로 감소하는 것으로 전망하였다(十日町市, 2019: 2에서 재인용). 연령대별로 살펴보면 0~14세 인구와 생산연령인구(15~64세 인구)는 계속 감소하는 한편, 65세 이상 인구는 지속적인 증가로 1990년에 0~14세 인구를 역전하다가 2020년을 정점으로 감소하는 것으로 추계되었다.

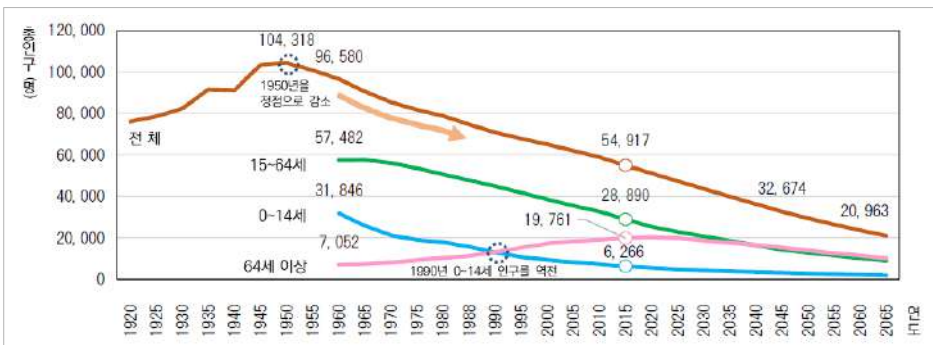
- 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발

그림 5-14 일본 니가타현 및 도카마치시의 지리적 위치



출처 : https://www.doopedia.co.kr/doopedia/master/master.do?_method=view&MAS_IDX=101013000936050
(검색일: 2021년 9월 30일)

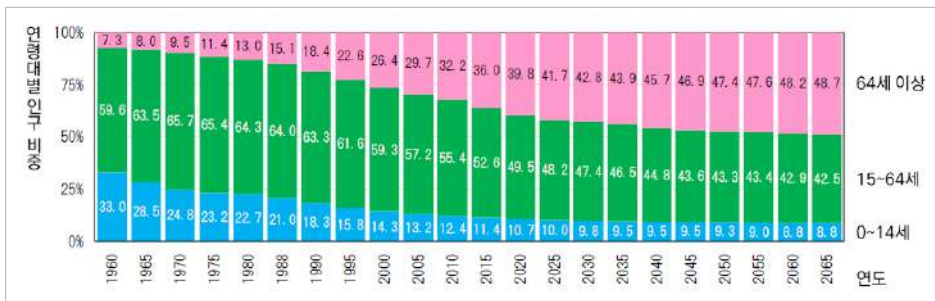
그림 5-15 도카마치시의 연령대별 추계인구(1920~2065년)



출처 :新潟県 十日町市(2015: 2; 2019: 2)의 재구성

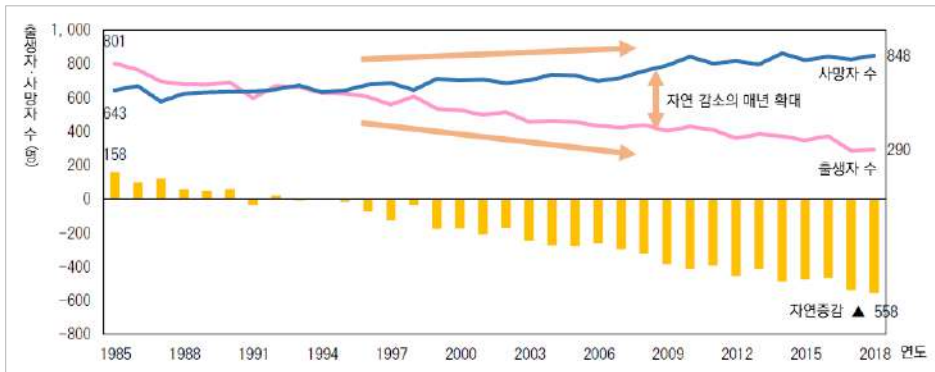
도카마치시의 인구는 1993년 출생자 수가 사망자 수를 밑돈 이후 자연감소 상태가 되어 그 폭이 매년 확대되고 있다. 출생자 수는 꾸준히 감소해 2018년 현재 1985년의 약 1/3 수준인 290명을 나타냈다. 한편 사망자 수는 계속 증가하여 2018년 848명을 기록했는데, 이는 1985년 사망자 수의 약 1.3배이고 2018년 출생자 수의 약 3배에 해당하는 수치다.

그림 5-16 도카마치시의 연령대별 추계인구 비중(1960~2065년)



출처:新潟県 十日町市(2019:2)의 재구성

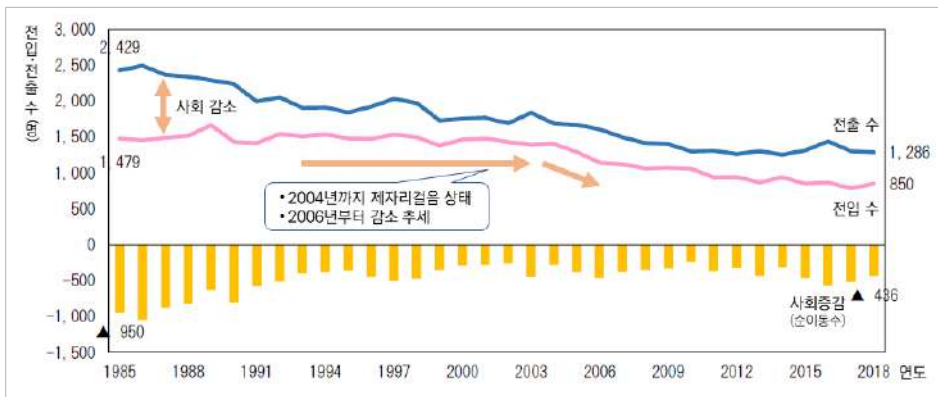
그림 5-17 도카마치시의 출생자·사망자 수 변화 추이(1985~2018년)



출처:新潟県 十日町市(2015:5; 2019:7)의 재구성

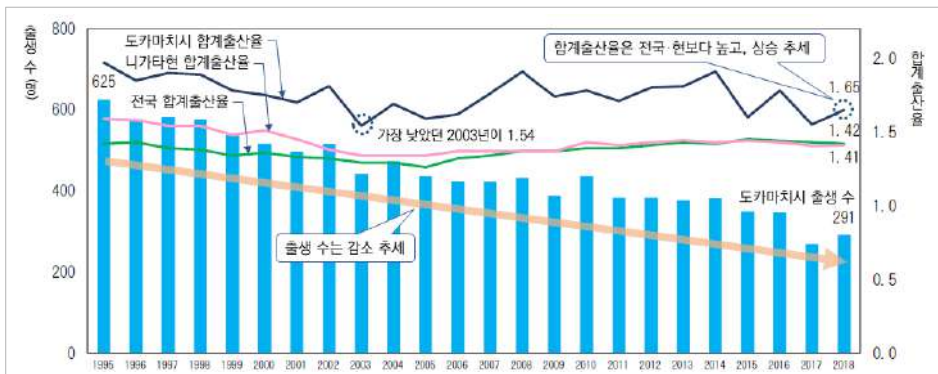
지역의 인구 유출 및 유입에 의한 인구변화는 사회적 감소 상태가 지속되고 있다. 사회적 인구의 감소 폭은 2000년부터 2010년까지 대체로 제자리걸음을 보였지만, 최근에는 그 폭이 확대되는 경향을 나타내고 있다. 이는 유출 인구수가 최근 정체 추세를 보이는 한편, 유입 인구수는 감소 추세에 있기 때문이다.

그림 5-18 도카마치시의 전입·전출 수 변화 추이(1985~2018년)



출처:新潟県 十日町市(2015: 5; 2019: 7)의 재구성

그림 5-19 도카마치시의 합계출산율과 출생수 변화 추이(1995~2018년)



출처:新潟県 十日町市(2015: 7; 2019: 11)의 재구성

도카마치시의 인구합계출산율은 해에 따라 편차를 보이지만 전국 또는 니가타현의 수치보다는 항상 높은 수준을 나타내고 있다. 다만, 최근에 저하 추세를 보이고 있다.

표 5-16 제2기 도카마치시 지방창생 총합전략의 기본목표별 방향 및 시책

기본목표	기본방향	구체적인 시책
Ⅰ. 안정적인 일자리 증대, 인재 육성 및 활약 지원	① 농업 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 농업인의 육성·확보·지원 • 농축산물 고부가가치화·6차 산업화
	② 지역산업 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 지역산업의 진흥 • 기모노 산업의 계승 • 도카마치 산품의 판매력 강화
	③ 신규 창업·신분야에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 창업자의 육성·지원 • 신분야 진출에 대한 지원
	④ 지역의 기반이 되는 인재·조직의 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 기반이 되는 조직과의 협동 추진 • 고등학교 등에서 캐리어교육과의 연계
Ⅱ. 지역의 매력을 살려 선택받는 마을을 지향	① 도시지역에서의 이주·정주 촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 젊은 세대의 UIJ턴 촉진 • 지역부흥협력대의 활용 추진 및 정주 촉진
	② 지역의 매력을 살린 교류 촉진 및 국제 홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 외국인 관광객 유치 • 체험형 관광 및 광역 관광의 추진 • 다양한 문화를 접할 수 있는 마을만들기 추진 • 스포츠 교류 촉진 • 대지 예술제 추진
	③ 향토애의 육성·도카마치 팬덤의 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 고향을 사랑하는 지역교육의 충실 • 관계인구의 창출 및 확대 • 고향에 대한 기부·투자 등의 추진
Ⅲ. 결혼·출산·육아 환경의 충실, 누구나 활약할 수 있는 사회를 실현하기	① 남녀의 만남과 결혼 지원의 충실	<ul style="list-style-type: none"> • 남녀의 만남과 결혼을 후원하는 환경 조성
	② 출산·육아 환경의 정비·충실	<ul style="list-style-type: none"> • 보육 서비스 및 육아 환경의 충실 • 출산·육아 지원 제도·체제의 충실
	③ 누구나 활약할 수 있는 사회의 실현	<ul style="list-style-type: none"> • 워크 라이프 밸런스의 추진 • 고령자나 장애인도 활약할 수 있는 사회의 실현 • 외국인이 활약할 수 있는 사회의 실현
Ⅳ. 안심하고 살 수 있는 시대에 적합한 지역 만들기	① 새로운 시대의 지역 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • SDGs를 지표로 한 지방창생 • 미래 기술을 활용한 새로운 대응 추진
	② 안심하고 살 수 있는 지역 만들기	<ul style="list-style-type: none"> • 폭설 대책의 추진 • 지역 포괄 케어 시스템의 추진

출처: 新潟県 十日町市(2020: 4)의 재구성

출생수는 꾸준히 감소해 2018년에는 1995년의 4할대 중반 수준인 291명을 기록했다. 도카마치시의 인구 규모와 비슷한 도시나 인근 도시의 합계출산율 추이를 비교하면, 같은 현의 사도시(佐渡市)와 우오노마시(魚沼市), 오지야시(小千谷市)를 밀도는 해가 있기도 하지만, 매년 모두 합쳐서 다른 시에 비해 높게 나타났다.

도카마치시는 2015년에 책정한 ‘제1기 도카마치시 인구비전’에서 인구동향 추세치와 실제 인구에 차이가 발생하여 그 요인을 분석하며 2019년에 ‘제2기 도카마치시 인구비전’을 새롭게 책정하였다. 그리고 현재 상황에 적합한 인구의 미래 전망과 함께 국가의 ‘제2기 마을·사람·일자리 창생총합전략’을 바탕으로 2020년 2월 ‘제2기 도카마치시 마을·사람·일자리 창생총합전략’(이하 ‘총합전략’)을 책정하였다. 이 총합전략은 도카마치시의 최상위 계획으로, 2020년부터 2024년까지 시행되며 인구감소대책에 실천적으로 대응하고자 중점적으로 추진하기 위한 5개년 계획에 해당한다. 총합전략에서는 ‘안정적인 일자리 증대, 인재 육성 및 활약 지원’, ‘지역의 매력을 살려 선택받는 마을을 지향’, ‘결혼·출산·육아 환경의 충실, 누구나 활약할 수 있는 사회를 실현하기’, ‘안심하고 살 수 있는 시대에 적합한 지역 만들기’ 등 모두 네 가지 기본목표를 설정하고 있는데, 이들 목표별로 제시된 기본방향에 대해 살펴보기로 한다.

1) 기본목표 1 : 안정적인 일자리 증대, 인재 육성 및 활약 지원

첫 번째 기본목표는 국가가 ‘제2기 마을·사람·일자리 창생총합전략’에서 제시한, 첫 번째 기본목표인 ‘돈 버는 지역을 만드는 동시에 안심하고 일할 수 있는’ 환경의 조성과의 연계되며, 성과지표로 ‘취업률’을 설정하였다. 20~64세 취업률을 2025년까지 86% 달성하는 것으로 목표로 삼았는데, 이는 2019년 목표(85%)보다 1% 높은 수치에 해당한다. 이러한 목표를 이루기 위해 기본방향으로 ‘농업경쟁력 강화’, ‘지역산업 활성화’, ‘신규 창업 지원’ 등이 제시되었다. 이들 기본방향별로 구체적인 시책을 살펴보면 다음과 같다.

우선 ‘농업경쟁력 강화’는 농업인의 고령화와 후계자 부족 문제를 해소하기 위해 농업인 인정 제도 등을 활용하고, 의욕이 있는 취농 희망자에 대한 지원 등을 실시한다. 지역에 적합한 영농 체계의 정비를 도모하여 관계 기관과의 제휴에 의한 지역 담당자 확보를 위해서도 노력한다. 새로운 취농 희망자에게는 농업 연수나 취농 시 경제적 지원, 취농 후

후속조치 등 단계별로 적합한 지원을 지속하며, 농지 집적이나 집약화를 가속화하기 위해 사람·농지 플랜을 현실에 적합한 구체적인 플랜으로 재검토하고 담당자가 스마트 농업을 추진할 수 있도록 지원한다. 계단식 논은 보전함과 동시에 이러한 지역이 갖는 다면적 기능의 유지를 증진해 지역의 지속적 발전에 기여하고, 「계단식 논 지역 진흥법」에 의한 지원을 최대한 활용함으로써 중간산 지역의 활성화, 담당자 육성 등을 위해서도 노력한다. 또한 농업소득 향상을 위해 원예작물 등과의 복합영농을 추진하고, 유기농 및 현(県) 인증 재배, GAP(Good Agricultural Practice)⁴⁷⁾ 제도와 JAS(Japanese Agricultural Standard)⁴⁸⁾ 제도를 활용함과 동시에 계단식 논, 지역이 육성하는 부가가치, 브랜드 돼지 등 도카마치산 농축산물의 고부가가치화를 추진한다. 가공품 등의 신상품 개발, 판매 촉진, 판로 확대, 겨울철 기간의 사업 창출 등 농업경영을 전개하는 농업인에게 폭넓은 지원을 실시하고, 지역의 다양한 산업과 연계해 도카마치산 농축산물의 매력을 최대화하며, 지역 상품의 고부가가치화와 6차 산업화로 지역 및 농업의 발전을 도모한다.

둘째, ‘지역산업 활성화’는 제조업을 비롯한 지역 기업의 진흥 및 기업 유치를 위해 기업이 실시하는 설비 투자, 독자적인 신사업·신기술의 개발을 지원한다. 기업에서의 우수 인재의 확보 및 생산 효율의 향상을 위해 연수회 참가 등의 인재 육성·기술 전승 등을 지원하며, 지역 산업의 지속적인 발전을 위해 기업 간 업무 제휴나 사업 계승을 지원하기도 한다. 또한 전통 기술의 계승과 새로운 산업의 활성화를 위해 ‘기모노’에 대한 잠재적 수요를 파악하고, 기모노 산업이 갖는 고도의 기술이나 아이디어를 활용한 새로운 사업의 발전과 유망한 산업 분야로의 진출을 지원하며, 지역에 사람을 유치하는 자원으로 판매회나 관광객 전용의 공장 견학 등 전통산업의 다양한 활용을 추진한다. 도카마치시에서 생산된 상품 등의 판로 개척에 대해서는 적극적으로 지원함과 동시에 경쟁력 강화를 위해 전문가에 의한 지도를 받도록 한다. 농축산물이나 가공품 등 특산품의 판매 촉진을 위해 지역 업체 사업 등에 대한 지원으로 지역 밖으로의 판로 개척을 도모하며, 인바운드에 의한 진입의 흐름을 살린 소비 확대와 함께 해외 판로의 확대 활동을 지원한다.

47) 식품안전, 환경보전, 노동안전 등의 지속가능성 확보를 위한 농업생산공정관리 대책을 의미한다(新潟県十日町市, 2020:8).

48) 농림수산물과 그 가공품의 품질에 대해 「농림물자의 규격 및 품질표시의 적정화에 관한 법률」이 규정하는 ‘일본농림규격’을 의미한다(新潟県十日町市, 2020:8).

셋째, ‘신규 창업·신분야에 대한 지원’은 청년들의 창업 의욕 향상과 창업자 증가를 위해 창업 희망자를 대상으로 창업 상담 및 세미나 개최 등 창업 지원을 실시한다. 신규 창업자에 대해서는 사업화 지원과 함께 전문가에 의한 창업 상담이나 경영 지도 등을 실시해 기업의 성장 지원을 위해 노력하고, 이를 통해 경쟁력 있는 기업의 육성과 지역 산업의 활성화를 도모하며, Society 5.0⁴⁹⁾ 실현을 위해 미래 기술 활용을 통한 기업의 생산성 향상 및 일자리 창출을 지원한다. 또한 지역 기업 간 사업의 제휴, 교육기관, 연구기관, 금융기관 등 산·학·관 연계촉진에 의한 신상품 개발, 신분야에의 진출을 추진한다. 기업 및 창업 등에 대한 지원을 지속함으로써 도카마치시의 신규성·발전성 사업을 확대하며, 재생에너지 활용 촉진 및 Society 5.0 실현을 위해 미래 기술의 활용을 추진하는 기업에 대해 지원한다.

넷째, ‘지역의 기반이 되는 인재·조직의 육성’은 지역자치 조직이 수행하는 지역 과제의 해결 등의 활동에 대해 교부금의 교부나 사무 보조를 위한 인적 지원을 한다. 추가 인적 지원으로서 희망이 있던 조직에 ‘지역지원인’을 배치하여 지역자치 조직의 자립을 지원하고, 도카마치 응원 기부금을 재원으로 한 지역자치 조직과 NPO의 활동 지원 교부금을 통해 각각의 활동을 지원한다. 또한 인생의 선택을 생각하는 중요한 시기인 고등학교 등에서 지역의 과제를 인식하고 그 해결 방법을 배우며 지역을 지탱할 수 있는 인재를 육성하기 위해, 고등학교 등이 실시하는 ‘캐리어 교육⁵⁰⁾’, ‘고향 교육’과 연계하여 인재의 확보를 도모한다.

49) 사이버 공간(가상공간)과 피지컬 공간(현실공간)을 고도로 융합시킴으로써 지역, 년, 성별, 언어 등에 의한 격차 없이 다양한 요구, 잠재적 요구에 세심하게 대응하여 물건이나 서비스를 제공함으로써 경제적 발전과 사회 과제의 해결을 양립하고, 사람들이 쾌적하고 활력 넘치는 질 높은 생활을 보낼 수 있는 인간 중심의 사회를 의미한다. 수렵사회(Society 1.0), 농경사회(Society 2.0), 공업사회(Society 3.0), 정보사회(Society 4.0)에 이은 새로운 사회로서, 일본이 목표로 삼고 있는 미래 사회의 모습을 지칭한다(新潟県 十日町市, 2020:6).

50) 어린이나 젊은이가 미래의 사회인·직업인으로서 자립할 수 있도록 필요한 능력이나 태도를 육성하는 교육을 의미한다(新潟県 十日町市, 2020:7).

표 5-17 '제2기 도카마치시 지방창생 종합전략' 기본목표 1에 대한
중요업적평가지표(KPI)와 목표수치

기본방향	구체적인 대책	중요업적평가지표(KPI)	기준수치 (2018년)	목표수치 (2024년)
농업 경쟁력 강화	• 농업인의 육성· 확보·지원	인정 농업인 수	519명	800명
		신규 취업자 수	17.8명 ³	19명 ⁶
	• 농축산물 고부가 가치화·6차 산업화	니가타현 특별재배농산물 인증제도 ¹ 의 생산자 수·재배 면적	생산자 61명, 재배면적 323.7ha	생산자 70명, 재배면적 350.0ha
지역산업 활성화	• 지역산업의 진흥	기업설치장려조례·기업투자촉진조 례 ² 에 의거한 지원기업 건수	23건 ⁴	25건 ⁷
	• 기모노 산업의 계승	도카마치시 지원사업을 활용해 설비 투자 등을 실시한 기모노 관련 사업자의 매출액	4건 9,014백만엔	4건 9,464백만엔
	• 도카마치 상품의 판매력 강화	기모노 관련 체험자·견학자 수	4,322명	4,400명
		지역 업체의 매출	72,850천엔	108,000천엔
신규 창업· 신분야에 대한 지원	• 신규 창업자의 육성·지원	신규 창업 건수	35건 ⁵	40건 ⁷
	• 신분야 진출에 대한 지원	신규 창업 건수 중 신상품, 신서비스, 신사업 건수	4건 ⁵	10건 ⁷
지역의 기반이 되는 인재·조직 의 육성	• 기반이 되는 조직과의 협동 추진	지역자치조직·NPO활동 교부금의 재원이 되는 도카마치 응원 기부금의 기부액	21,670천엔	23,000천엔
	• 고등학교 등에서 캐리어 교육과의 연계	도카마치시 내 고등학교 졸업자의 지역 취업률(지역기업 취업 내정자 수, 취업 희망자 수)	48.0%	55.0%

주 : ¹ 지역의 관행재배에 비해 농약이나 화학비료를 50% 이상 줄여 생산된 농산물을 니가타현이 인증하는 제도로,
인증된 농산물에는 현의 심볼 마크가 들어간 인증마크를 부착

² 기업이 지역에서 새롭게 고정자산(토지, 건물, 상각자산)을 취득하는 경우, 시세의 면제나 이자 보급 등 장려
조치의 실행을 의미

³ 2014~2018년의 연평균

⁴ 2014~2018년의 합계 건수

⁵ 2015~2018년의 합계 건수

⁶ 2020~2024년의 연평균

⁷ 2020~2024년의 합계 건수

출처 : 新潟県 十日町市(2020 : 7~12)의 재구성

2) 기본목표 2 : 지역의 매력을 살려 선택받는 마을을 지향

두 번째 기본목표는 국가가 ‘제2기 마을·사람·일자리 창생융합전략’에서 제시한, 두 번째 기본목표인 ‘지방과의 관계를 구축하고, 지방에 새로운 인적 흐름 만들기’ 그리고 네 번째 기본목표인 ‘사람이 모이는, 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역 만들기’와 연계되며, 성과지표로 ‘사회감소’와 ‘교류인구’ 등을 설정하였다. 2014~2018년의 사회감소가 평균 472명으로 나타났는데 이를 고려해 향후 5년간 평균 사회감소를 442명으로 낮추고, 5년간 평균 교류인구는 2014~2018년의 평균 교류인구 260만 명을 유지하는 것으로 목표를 세웠다. 이러한 목표를 달성하기 위해 기본방향으로 ‘도시지역에서의 이주·정주 촉진’, ‘지역의 매력을 살린 교류 촉진 및 국제 홍보’, ‘향토애의 육성·도카마치 팬덤의 확대’ 등이 제시되었다. 이들 기본방향별로 구체적인 시책을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 ‘도시지역에서의 이주·정주 촉진’은 노동력 확보와 기술자 양성을 도모하기 위해 초·중·고교생부터 캐리어 교육을 추진함과 동시에 지역 내 사업자가 실시하는 구인정보 게재와 인턴십, 취직시험 참가경비 보조 등 인재 확보에 대해 지원한다. 이주자에게는 포털 사이트 등을 통한 유용한 정보를 지속적으로 제공하고 이주로 이어지는 체험 교류사업을 추진하며, 세어 하우스나 빈집 뱅크 등의 제도를 활용해 이주자 수용 태세의 정비·확충을 도모한다. 일정 요건에서 주택을 취득하거나 니가타현의 중소기업에 취직 또는 창업했을 경우 보조하는 등 젊은이나 육아 세대의 정주화를 위한 지원을 내실화하여, 지속 가능하고 활력 있는 마을 만들기를 추진한다. 또한 고령화 취약 등에서 취약 기능의 저하를 방지하기 위해 지역부흥협력대를 비롯한 외부 인재를 적극적으로 유치하고 인적 지원에 의한 취약 기능의 유지 존속을 도모한다. 지역부흥협력대의 활동이 마을에 정착할 수 있도록 이주자 수용 태세 정비와 함께 대원과 지역 협동에 의한 주체적인 활동을 추진하며, 도카마치시에 정주한 지역부흥협력대와 함께 지역 활동의 지원 체계를 구축해 지역 존속을 위한 제후를 강화하고 분위기를 조성하도록 노력한다.

둘째, ‘지역의 매력을 살린 교류 촉진 및 국제 홍보’는 도카마치시나 니가타현의 우호 도시를 시작으로 외국인 관광객을 적극적으로 유치하기 위해, 해외 관광 상담회 참가나 해외 에이전트 등의 초청 사업 등을 개최한다. 지역의 매력을 살린 호설(豪雪) 체험과 먹거리 체험, 국보 화염형 토기를 비롯한 역사문화 등을 관광자원으로 활용해 매력적인 여행상

품으로 유인하고, 외국인을 위한 매뉴얼이나 관광 간판의 외국어 병기, 관계자를 위한 연수회의 개최 등 외국인 관광객의 수용 태세를 더욱 정비하며, 대지 예술제를 통해 지역의 매력을 세계에 알리는 데 힘쓴다. 또한 지역의 인재 및 자원을 활용한 교류인구의 증가와 지역활성화를 위해 농촌체험이나 고원이나 산지 캠프장 등에서의 아웃도어 투어리즘을 추진한다. 눈축제를 비롯한 동계 행사에서 설국체험과 농사체험, 기모노체험 등 각종 체험 프로그램 상품 만들기를 지원하고, '설국관광권⁵¹⁾' 및 '시나노가와 화염가도(信濃川火焰街道) 연계협의회⁵²⁾' 등과 연계해 광역관광 루트를 개발하고 관광객 유치를 위해 노력한다. 역사문화 기본구상을 통해 유·무형의 각종 문화재를 보호·활용하고, 지역 내·외에 널리 홍보하여 누구나 다양한 문화를 접할 수 있는 마을 조성을 추진하기도 한다. 박물관을 지역문화 및 산업관광의 거점으로 삼아 세계에 정보를 제공하고 국내·외 관광객을 통해 지역활성화를 도모하며, 지역의 문화재 관련 시설과 연계하여 관광루트를 개발하고 관광객을 유치한다. 한편 스포츠를 통한 교류인구 확대를 위해 풍부한 자연을 활용한 스포츠 교류나 이벤트 등을 적극적으로 추진하고, 지역의 스포츠 시설을 활용하여 국제 대회나 프로팀의 캠프 유치뿐만 아니라 각종 스포츠 이벤트의 개최, 일본 대표나 학생의 합숙 등을 유치하며, 2002년 FIFA 한·일 월드컵을 계기로 교류하고 있는 크로아티아 공화국과 호스트 타운 사업을 지속하여 도쿄 2020 올림픽·패럴림픽에 힘입어 스포츠를 중심으로 한 국제 교류를 추진한다. 또한 대지 예술제 에치고 쓰마리 트리엔날레의 핵심 시설인 현대미술관에서 기획전을 개최하는 등 관광객 유치와 지역활성화를 위해 노력하며, 2차 교통의 확보, 작품 안내판 설치, 통신 단말기를 이용한 관광 정보의 제공, 환대 제공, 다언어 대응에 의한 관광객 유치 등을 추진한다.

51) 도카마치시, 우오누마시, 미나미우오누마시, 유자와정, 쓰난정, 미나카미정, 사카에촌 등 7개 시·정·촌을 권역으로, 설국이라는 이 지역 특유의 문화나 풍토 특징을 살린 관광자원을 발굴하여 국제경쟁력이 높은 관광지로서의 매력을 높이고 국내·외에서 관광객 방문 및 체류 촉진을 목적으로 하고 있다(新潟県 十日町市, 2020 : 17).

52) 화구형 토기를 키워드로 시나노가와 유역의 시·정·촌(니가타시, 산조시, 나가오카시, 도카마치시, 쓰난정, 우오누마시)과 교류·연계해 지역진흥 및 광역관광 추진을 목적으로 조직된 협의회를 말한다(新潟県 十日町市, 2020 : 17).

표 5-18 ‘제2기 도카마치시 지방창생 종합전략’ 기본목표 2에 대한
중요업적평가지표(KPI)와 목표수치

기본방향	구체적인 시책	중요업적평가지표(KPI)	기준수치 (2018년)	목표수치 (2024년)
도시지역에 서의 이주·정주 촉진	• 젊은 세대의 UIJ턴 촉진	이주자 수(시와 현의 이주 촉진 사업을 통해 이주한 인원)	105명 ¹	125명 ³
	• 지역부흥협력대의 활용 촉진 및 정주 촉진	지역부흥협력대 등 활동 지원 인재의 정주율	68.5%	70%
지역의 매력을 살린 교류 촉진 및 국제 홍보	• 외국인 관광객 유치	외국인 숙박 수	3,429명 ²	5,000명 ³
		외국인 방문자 수	6,526명 ²	7,800명 ³
	• 체험형 관광 및 광역 관광의 추진	농촌체험자 수	3,300명	3,700명
		캠프장 이용자 수	4,318명 ¹	6,100명 ³
	• 다양한 문화를 접할 수 있는 마을만들기 추진	문화재 관련 시설(박물관, 향토 자료관, 미술관 등) 입장객 수	32,358명	50,000명
	• 스포츠 교류 촉진	톱 레벨의 스포츠 대회 유치 및 스포츠 이벤트 개최 수	12건 ¹	14건 ³
		스포츠 합숙 시설 이용자 수	11,200명 ¹	12,550명 ³
	• 대지 예술제 추진	대지의 예술제 에치고 쓰마리 아트 트리엔날레 입장수	약 54.8만 명 (제7회전)	약 56.9만 명 (제9회전)
향토애의 육성· 도카마치 팬덤의 확대	• 고향을 사랑하는 지역교육의 충실	고등학교 졸업자의 지역 취업률(현지 기업 취업 내정자 수 / 취직 희망자 수)	48.0%	55.0%
	• 관계인구의 창출 및 확대	관계인구 수	15,357명	20,000명
	• 고향에 대한 기부·투자 등의 추진	도카마치 응원 기부금 기부자 수	2,952명	5,450명

주 : ¹ 2014~2018년의 연평균

² 2015~2018년의 연평균(2014년 이전 자료 없음)

³ 2020~2024년의 연평균

출처 : 新潟県 十日町市(2020 : 15~19)의 재구성

셋째, ‘향토애의 육성·도카마치 팬덤의 확대’는 고향에 대해 사랑하는 마음을 길러주기 위해 지역의 자연·역사·문화·출신자의 공적 등의 이해가 쉽도록 체계적으로 정리한 텍스트를 활용하고, 학교·행정·기업이 제휴해 지역 산업의 장래성과 창조성을 실감할 수 있는 교재를 도입·활용하며, 취업 체험과 캐리어 교육을 한층 강화하여 미래에 도카마치시에서

일하며 살고 싶다는 마음을 가질 수 있도록 노력한다. 또한 도쿄도 세타가야구, 히노시, 사이타마현 와코시, 니자시, 오카야마현 소자시, 오키나와현 구메지마정, 전국 가와니시 회의(효고현 가와니시시, 나라현 가와니시정, 야마가타현 가와니시정) 등 우호 도시와의 교류를 촉진하기 위해 지역 주민이나 지역 간 교류 단체, 경제 단체, 학교 등과의 교류 활동을 지원하며, 대지 예술제에 의한 협동의 마을 만들기의 관점에서 대지 예술제에의 시민 참가를 독려하고 대지 예술제의 운영을 지원하는 공식 서포터 모임과의 제휴를 강화하여 대지예술제를 활용한 관계인구의 확대를 도모한다. 도카마치 프로모션대사⁵³⁾나 지역의 출신자로 구성된 재경 향인회 회원 등에게는 정보 및 교류의 기회를 제공해 향토애를 양성하고 지원 체제 구축을 위해 노력하며, 새로운 관계인구의 창출을 목표로 동경권 대학 등의 지방 새틀라이트 캠퍼스 설치를 위해 국가의 매칭 시스템을 적극적으로 활용한다. 한편 자신이 태어난 고향이나 은혜를 입은 지역 등 지역에 힘이 되고 싶은 기부자를 증가시키기 위해 도카마치시의 매력을 발휘함으로써 관계인구를 확대하며, 대지 예술제를 통한 지역 만들기의 관점에서도 기부 협찬을 널리 모집해 도카마치 팬덤 형성을 장려한다.

3) 기본목표 3: 결혼·출산·육아 환경의 충실, 누구나 활약할 수 있는 사회 실현하기

세 번째 기본목표는 국가가 '제2기 마을·사람·일자리 창생총합전략'에서 제시한, 세 번째 기본목표인 '결혼·출산·육아의 희망 이루기'와 연계되며, 성과지표로 '출생수'를 설정하였다. 2014~2018년의 평균출생수가 327.2명으로, 인구감소를 고려하여 향후 5년간 평균출생수는 300명으로 목표를 세웠다. 이러한 목표를 이루기 위해 기본방향으로 '남녀의 만남과 결혼 지원의 충실', '출산·육아 환경의 정비·충실', '누구나 활약할 수 있는 사회의 실현' 등이 제시되었다. 이들 기본방향별로 구체적인 시책을 살펴보면 다음과 같다.

우선 '남녀의 만남과 결혼 지원의 충실'은 결혼을 희망하는 남녀에게 만남의 장을 제공하기 위해 해피 결혼 지원센터와 해피 결혼 도우미와의 연계를 도모하고 매칭 서비스 및 결혼 활동 이벤트를 개최한다. 당사자나 가족들의 불안·고민 해소를 위해 상담 체제의 내실화를 기하고, 만남이나 결혼의 기회를 창출하며, 결혼·임신·출산에 대해 긍정적인

53) 도카마치시의 선전과 홍보 태세를 강화하기 위해 PR 활동을 널리 하는, 지역 외의 사람이 대사로 임명된다(新潟県 十日町市, 2020: 19).

메시지를 전달하고 플러스 이미지로 전환한다.

둘째, ‘출산·육아 환경의 정비·충실’은 육아 세대가 안심하고 일할 수 있도록 장애아 보육이나 0·1세아 보육, 병아·병후아 보육 등 다양한 보육 수요에 대응한 지원을 실시한다. 아동센터, 방과후 아동 클럽, 육아지원센터 등을 거점으로 아이가 있는 곳 만들기과 지역 전체에서 육아를 지지하는 환경을 정비하며, 육아를 시민이 서로 돕는 ‘가족지원센터 21사업⁵⁴⁾’과 ‘지역육아지원카드사업’ 등 지역에 의한 육아 지원을 추진한다. 또한 안심하고 아이를 낳아 기를 수 있는 환경을 만들기 위해 임신·출산·육아에 대해 지속적으로 지원한다. 불임 치료, 임신부에 대한 의료비, 산후 돌봄 등의 지원뿐만 아니라 임신부 건강 진단, 임신부 치과 건강 진단 비용을 마련하고, 도카마치시 육아세대포괄지원센터를 설치해 산부인과 의료기관 등과 연계한 임신부의 상담지원 체제 강화 및 조산사, 보건의사의 신생아 방문 등으로 지속적인 지원체제 강화를 도모한다. 18세 이하 또는 한부모 세대를 대상으로 의료비 조성 등을 포함해 경제적으로 지원하고, 육아 상담 및 육아 강좌의 개최, 육아 정보의 제공 등 육아 세대의 수요에 적합한 지원을 추진하며, 발달이 우려되는 자녀의 조기 발견과 조기 지원을 위해 전문직 상담 및 훈련 체제를 강화한다.

셋째, ‘누구나 활약할 수 있는 사회의 실현’은 육아 환경을 충실히 만들어 가기 위해 남녀 모두 일과 육아 등의 가정생활이나 지역 활동을 양립할 수 있는 근무방식을 실현하고, 남성의 가사·육아 참여 촉진이나 환경 정비 등을 통한 워크·라이프·밸런스를 추진한다. 직장에서는 남성과 여성 모두 각각의 능력을 충분히 발휘할 수 있어 안심하고 계속 일할 수 있는, 질 높은 직장 환경을 정비하고, 해피파트너 기업 등록을 추진해 여성뿐만 아니라 남성도 육아휴직 등을 받기 쉬운 환경의 조성으로 남성의 육아 참여를 촉진하며, 출산·육아 후에도 직장 복귀가 쉬운 환경 조성을 목표로 일과 육아의 양립을 위해 노력한다. 또한 고령자가 오랜 세월 동안 축적한 경험이나 기술을 살릴 수 있도록 사회에서 활약할 수 있는 환경을 정비하고, 장애인이 정든 지역에서 안심하고 살아갈 수 있는 사회를 목표로 가정이나 지역에서 자립한 생활을 보낼 수 있도록 취업을 지원하며, 은둔자가 지역에서 자립한 생활을 보낼 수 있도록 민간을 포함한 지원 단체의 활동을 지원하고 이들에

54) 가족지원센터는 육아를 돕고 싶은 사람과 이러한 도움을 받고자 희망하는 사람들이 회원으로 구성된, 지역에서 육아를 서로 돕기 위한 회원 조직을 의미한다(新潟県 十日町市, 2020 : 23).

대한 상담 체제의 충실을 도모한다. 한편 외국인이 활약할 수 있는 사회의 실현을 위해 인바운드 대책, 해외 판로의 확대, 다문화 공생의 업무 등 JET 프로그램 국제교류원의 다분야에서의 활약 기회의 확충을 도모하고, 니가타현 외국인재 이주지원센터 등과 연계해 새로운 체류 자격의 창설에 따른 외국인재의 수용·취업 환경을 정비하며, 외국인주민이 지역 만들거나 인바운드 관광객 등을 지원하는 활동에 참여하도록 돕는다.

표 5-19 '제2기 도카마치시 지방창생 총합전략' 기본목표 3에 대한
중요업적평가지표(KPI)와 목표수치

기본방향	구체적인 대책	중요업적평가지표(KPI)	기준수치 (2018년)	목표수치 (2024년)
남녀의 만남과 결혼 지원의 충실	• 남녀의 만남과 결혼을 후원하는 환경 조성	도카마치시의 결혼추진사업으로 성혼한 커플 수	58쌍 ²	75쌍 ³
출산·육아 환경의 정비·충실	• 보육 서비스 및 육아 환경의 충실	육아 거점 시설의 이용자 수(아동센터, 육아지원센터)	28,277명	64,000명
	• 출산·육아 지원 제도· 체제의 충실	합계특수출생률	1.70% ²	1.80% ³
누구나 활약할 수 있는 사회의 실현	• 워크 라이프 밸런스의 추진	해피 파트너 기업(니가타현 남녀 공동참여 추진기업) 등록 수 ¹	44개 기업	55개 기업
	• 고령자나 장애인이 활 약할 수 있는 사회의 실현	65~69세의 취업률 (시민 앙케이트)	52.69%	55.0%
		장애인의 실고용률	2.55%	2.63%
	• 외국인이 활약할 수 있 는 사회의 실현	외국인 등록자 수	326명	345명

주: ¹ 시내에 본사가 소재한 기업의 등록 수, 본사가 시외에 소재한 경우 시내에 사업소가 있는 기업의 등록수

² 2014~2018년의 합계

³ 2020~2024년의 합계

출처: 新潟県 十日町市(2020: 21-25)의 재구성

4) 기본목표 4: 안심하고 살 수 있는 시대에 적합한 지역 만들기

네 번째 기본목표는 국가가 '제2기 마을·사람·일자리 창생총합전략'에서 제시한, 네 번째 기본목표인 '사람이 모이는, 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역 만들기'와 연계되며, 성과지표로는 '계속 살고 싶다고 생각하는 사람의 비율'이 설정되었다. 2019년 시민을 대

상으로 앙케이트를 실시한 결과 이에 대한 비율은 63.6%로 나타났으며, 2025년의 목표를 65.0%로 설정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 기본방향으로 ‘새로운 시대의 지역 만들기’, ‘안심하고 살 수 있는 지역 만들기’ 등이 제시되었다. 이들 기본방향별로 구체적인 시책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘새로운 시대의 지역 만들기’는 지구 온난화의 원인이 되는 화석연료에서 재생에너지로 전환하기 위해 SDGs의 17가지 목표 가운데 일곱 번째 목표인 ‘에너지를 모두에게 그리고 청정하게’를 지표로 태양광, 바이오매스, 지중열·온천열·지열, 수력 등을 이용한 친환경 지역사회를 지향한다. 풍부한 지역 자원을 활용해 재생에너지의 창출을 중심으로 지역진흥 도모를 위해 목질 바이오매스 발전, 사용한 기저귀의 연료화, 지열 발전, 시나노강의 유지 유량을 활용한 수력 발전, 농업용수를 활용한 소수력 발전 등의 대책을 추진하고, 에너지 절약에 대한 시민의식 계몽, 지원제도 확충에 따른 에너지 절약 설비의 도입과 민간 참여를 촉진하며, 시민과 협력하여 재생가능에너지의 창출을 도모한다. SDGs의 여덟 번째 목표인 ‘양질의 일자리와 경제성장’을 지표로 여성이나 육아 세대가 일하기 쉬운 직장 환경의 정비를 지원하고, 열한 번째 목표인 ‘계속 살 수 있는 마을만들기’를 지표로 삼아 정든 지역에서 안심하고 살 수 있도록 지역의 실정에 맞는 편리성 높은 생활 교통의 확보와 이용을 위해 노력할 뿐만 아니라, 그 밖에 SDGs의 17개 목표를 지표로 지방창생 정책을 추진한다. 또한 5G 서비스 개시에 따른 정보통신 기술의 고도화, 고신뢰화에 의한 지자체 서비스의 제공이나 마이넘버 카드의 활용, 드론, AI, IoT, RPA(Robotic Process Automation), MaaS(Mobility as a Service) 등과 같은 미래 기술을 활용해 지역의 과제를 해결하기 위해 노력한다. ICT 기술을 활용한 네트워크를 구축하고 우오누마 지역의 병원이나 진료소, 조제약국, 간병시설 등에서 환자나 입소자의 진료정보와 간병정보를 공유하여 효율적이고 안전한 의료 및 간병 서비스 제공을 목표로 한다.

둘째, ‘안심하고 살 수 있는 지역 만들기’는 보도 제설이나 산간 지역의 보도 폭 확대, 급경사·급커브 해소 등으로 높은 제설 수준의 유지 향상을 도모하고, 산간 지역의 눈사태 위험 장소를 조기에 파악하여 사고를 미연에 방지한다. 극설(克雪) 주택의 보급 추진을 위해 극설주거 만들기 지원사업을 추진해가며, 지역·마을의 극설체제 확립을 종합적으로 지원하기 위해 소형 제설 기계 구비, 보안요원 배치, 마을 안심 조성사업, 도움이 필요한

가정에 대해 지속적으로 지원한다. 또한 시민이 안심하고 살 수 있도록 제한된 자원을 활용하면서 병원과 시설에 의존하지 않는 의료·복지·돌봄 서비스와 지역포괄케어시스템⁵⁵⁾ 구축을 추진하고, 간호보험의 피보험자가 요양 간호 상태 등이 되는 것을 예방함과 동시에 요양 간호 상태 등이 된 경우에도 가능한 지역에서 자립적인 일상생활을 영위할 수 있도록 체제 정비를 지원한다.

표 5-20 '제2기 도카마치시 지방창생 총합전략' 기본목표 4에 대한
중요업적평가지표(KPI)와 목표수치

기본방향	구체적인 시책	중요업적평가지표(KPI)	기준수치 (2018년)	목표수치 (2024년)
새로운 시대의 지역 만들기	• SDGs를 지표로 한 지방창생	재생 가능 에너지 창출량	6,868MWh/년 (2.3%)	6,868MWh/년 (20.0%)
	• 미래 기술을 활용한 새로운 대응 추진	마이 넘버 카드 보급률	8.8%	20%
		인터넷 가입률	6.0%	15%
안심하고 살 수 있는 지역 만들기	• 폭설 대책의 추진	시 도로 개량 연장 (보도 정비 연장 포함)	11.8km ^{1 2}	19.8km ³
		유설구 정비 연장	4.4km ^{1 2}	9.5km ³
		주택의 극설화율	62.2%	66.4%
	• 지역포괄케어 시스템의 추진	체제 정비가 이루어진 협업체 수	0 협업체	3 협업체

주: ¹ 시 도로 개량 연장, 유설구 정비 연장의 기준 수치로 제1기 도카마치시 마을·사람·일자리 창생총합전략의 초년도(2015년도)부터 2018년도까지 실적치의 누계

² 2015~2018년

³ 2015~2024년

출처: 新潟県 十日町市(2020: 27-30)의 재구성

55) 고령자가 정든 지역에서 자신의 삶을 인생 끝까지 이어갈 수 있도록 '주거', '의료', '간병', '예방', '생활 지원' 등이 빠짐없이 일체적으로 제공되는 체제를 말한다(新潟県 十日町市, 2020: 30).

제3절 독일

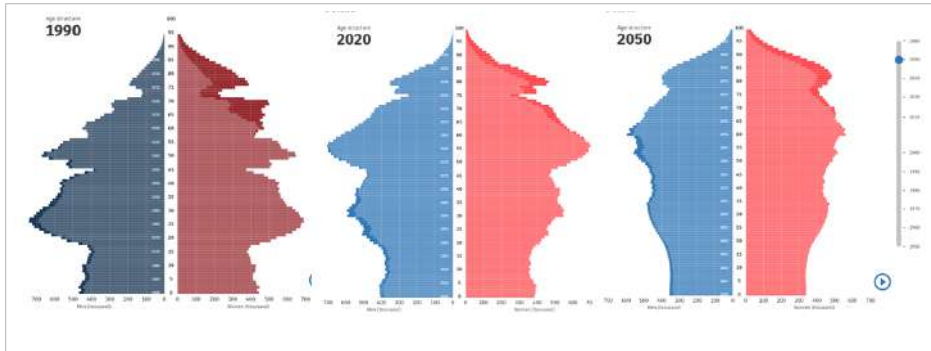
독일은 1990년 통일 이후 옛 동독 지역의 인구감소와 고령화로 지방 중·소도시의 소멸이라는 문제에 직면하게 되었으며, 이에 대한 해결방안으로 옛 동독 지역의 도시재개발 사업(Stadtumbau Ost)을 연방정부와 기초급의 지방정부가 협업으로 추진하게 된다. 본 절에서는 독일의 인구구조변화에 대한 통계적 자료를 근거로 인구감소 및 고령사회의 가속화 문제를 진단하고, 이에 대한 도시공간의 물리적 해결방안을 담은 도시재개발 사업의 목표, 추진체계, 재정 등에 관해 살펴보기로 한다.

1. 인구감소문제

독일연방통계청 자료에 의하면, 1990년 통일 독일의 총인구는 약 7,980만 명으로 파악된다. 당시의 인구를 연령대별로 살펴보면, 20세 미만이 약 1,730만 명으로 총인구의 22%를, 경제·노동 활동을 통한 생산가능인구로서 20세 이상에서 66세 이하가 5,210만 명으로 63%를, 그리고 노년층에 해당하는 67세 이상 인구는 1,040만 명으로 13%를 차지한다. 이후 30년이 지난 2020년의 총인구는 약 8,340만 명으로, 총인구 대비 연령대별 비중이 20세 미만 18%(1,530만 명), 20~66세 62%(5,180만 명), 67세 이상 19%(1,620만 명)로 나타나 고령화가 진행되어왔음을 알 수 있다. 30년 후인 2050년의 추계인구는 약 8,020만 명으로 예측되며, 고령화가 더욱 진전되어 총인구 대비 비중이 20~66세가 56%(4,500만 명), 67세 이상이 26%(2,110만 명)를 나타낼 것으로 전망된다.

30년 단위로 총인구 변화를 비교하면 2020년이 30년 전(1990년)에 비해 340만 명 증가했지만, 2050년에는 30년 전(2020년)보다 320만 명 감소할 것으로 예측됨을 확인할 수 있다. 이는 여성 1인당 평균 출생아 수를 1.55명으로 예상하고, 해마다 22.1만 명의 외국인 이주민을 받아들인다는 가정하에 산정된 결과다. 이러한 예측 자료를 기반으로 인구의 자연적 감소 속도는 빠르게 진행되고 있는 것으로 판단된다.

그림 5-20 독일의 인구피라미드 변화 추이(1990년, 2020년, 2050년)



출처 : 독일연방통계청(2021)

위와 같은 인구감소로 지방도시의 소멸이라는 문제에 민감한 반응을 나타낸 지역은 옛 동독의 지방도시들이다. 1989년 11월 9일 냉전 시대의 ‘철의 장벽’으로 불리던 베를린 장벽이 붕괴된 이후, 옛 동독 지역의 지방 도시들이 직면하게 된 사회적 변화는 인구통계학적 변화로서 급격한 인구감소의 촉발과 고령화 속도의 증가세를 나타내고 있다.

독일연방건설·지역계획청(Bundesamt fuer Bauwesen und Raumordnung)의 보고서와 연방통계청(Statistisches Bundesamt)의 2021년 자료에 의하면, 베를린 장벽이 무너지고 통일 독일이 출범한 1990년 당시의 독일 인구는 다음과 같다. 즉 베를린시 인구를 제외한 옛 서독과 옛 동독의 인구는 각각 약 6,200만 명과 1,500만 명으로, 전자가 후자보다 네 배 이상 많은 것으로 나타났다. 이후 30년이 지난 2019년의 인구를 비교하면, 옛 서독의 인구는 9% 증가한 6,700만 명인 데 반해 옛 동독의 인구는 15% 감소한 1,250만 명으로 조사되었다.

통일 이후 30년 동안 옛 서독 지역의 인구는 증가하고 옛 동독 지역의 인구는 감소하게 된 원인은 대외적인 원인과 대내적인 원인으로 파악된다. 대외적인 원인으로는 해외에서 독일로 이주한 이민자 수의 증가와 국제정치와 분쟁으로 인한 난민의 유입의 결과이다. 대내적인 원인으로는 독일 지역 내의 이주 운동이 활발하게 이루어졌으며 출생 및 사망으로 인한 자연적인 인구변화의 결과이다.

대내적인 원인인 독일 지역 내의 활발한 이주 운동을 보다 자세하게 살펴보면, 1991년부터 2019년까지 옛 서독 지역에서 옛 동독 지역으로 이주한 사람보다 옛 동독 지역에서 옛 서독 지역으로 이주한 사람이 약 120만 명이 많았다. 이와 같은 강력한 서독지역으로 이주 운동은 통일 직후 20년이 지난 2010년까지 지속되었다. 1990년부터 2000년까지는 약 61.1만 명이 옛 서독 지역으로 이주하였으며, 2000년부터 2010년까지는 약 55.3만 명이 이주하였다.

이주운동이 활발하게 이루어진 이 기간 중에 특히 주목해야 할 점은 25세 미만 청년층의 이주 인구수가 25세 이상 65세 미만의 중년층의 인구보다 더 많았다는 사실이다. 이 기간 중에 25세 미만 청년층의 옛 동독 지역에서 옛 서독 지역으로 이주한 인구수는 72만 명이었으며, 25세 이상 65세 미만의 중년층이 이주한 인구수는 51.4만 명이었다.

옛 동독 지역에 거주하던 인구가 옛 서독 지역으로의 이주를 활발하게 된 원인으로, 옛 동·서독 간 삶의 공간 및 환경의 질적 차이 등 주거관련 인프라 그리고 전체적인 경제력(경제여건 및 기회)의 차이는 동독에서 서독으로의 이주에 큰 영향으로 파악된다(박종기, 2021).

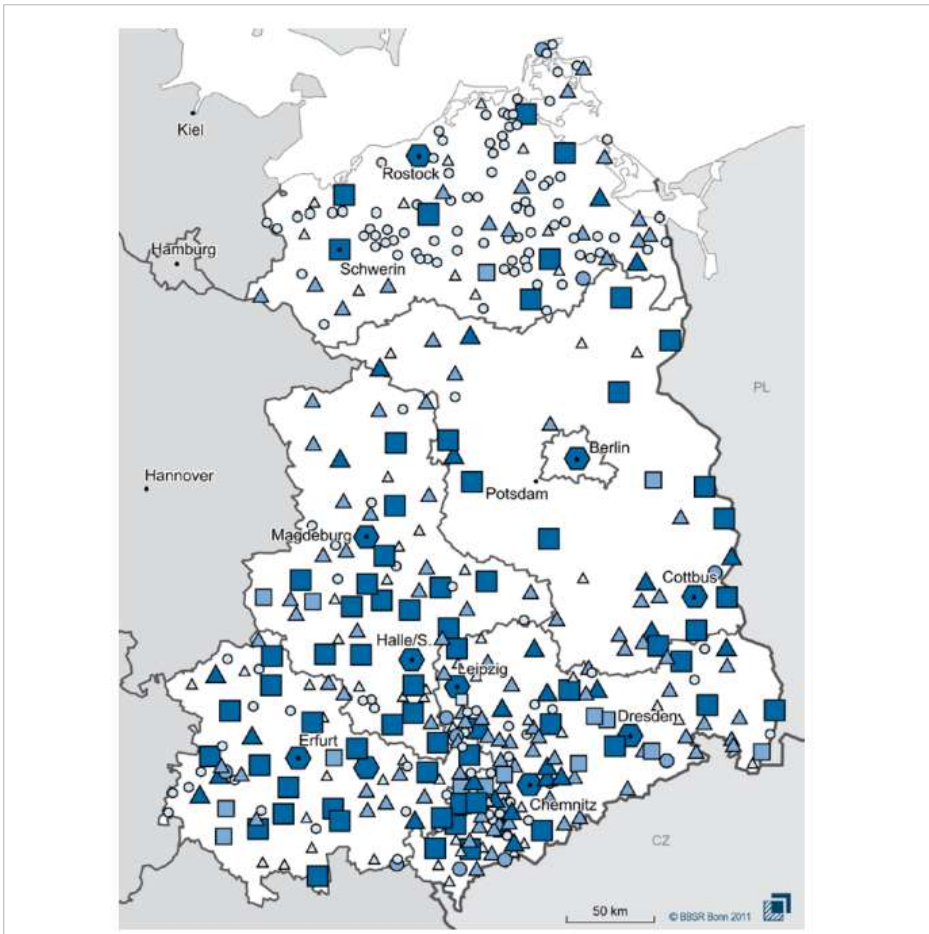
2. 인구감소 대응 정책

고령화 가속화에 의한 인구구조의 변화와 옛 동독 지역에서 옛 서독 지역으로의 이주에 의한 급격한 인구감소로 사회적 문제에 민감하게 반응하며, 이러한 문제에 의한 부정적인 영향이 사회 전반으로 파급하게 된 지역은 옛 동독 지역의 지방 중·소도시들이다. 통일 이후 옛 동독 지역의 인구감소 현상을 포함한 다변화된 사회적 문제들이 나타나면서 연방 정부는 옛 동독 지역을 대상으로 통일 이후 옛 동독 지역의 사회적 문제에 대한 해결방안을 담은 정책사업으로서 도시재개발(Stadtumbau Ost, 이하 '도시재개발-동독 사업')을 2002년부터 옛 동독 지역의 전 도시에 실시한다.

2002년부터 실행된 '도시재개발-동독 사업'은 2016년까지 총 사업비로 51억 유로가 지출되었으며, 이중 연방정부의 예산 지출은 17억 유로이었다. 현재까지 490개의 옛 동독 지역의 지방자치단체에서 추진되고 있으며, 1,200개의 세부 사업이 실행되었다. 2017년

이후 ‘도시재개발-동독 사업’은 옛 서독 지역을 대상으로 실행된 Stadtbau West와 통합·운영되고 있다. 2019년까지 1,120개의 지방자치단체에서 실행되고 있으며, 세부사업으로 2,011개가 운영되고 있다.

그림 5-21 도시재개발(Stadtbau Ost) 정책사업 실행 대상지 현황



출처: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(2012)

1) ‘도시재개발-동독 사업’의 추진목표

‘도시재개발-동독 사업’은 삶의 정주환경의 가치를 높이는 도시 만들기과 살기 좋고 매력적인 주거환경 조성이라는 사업 목표 아래 삶과 주거 그리고 일에 대한 수준을 높이는 지속가능한 도시로 옛 동독 지역의 도시를 재구조화·재건하여 통일 이후 동·서독 간의 물리적·경제적·사회적 차이를 극복하는 국토균형발전의 큰 틀에서 추진되었다.

위와 같은 목표 아래 다음과 같은 큰 틀에서 해당 사업을 추진하였다. 첫째, 2차 세계대전의 패망 이후 동·서독으로 분단된 국토의 균형적인 발전을 위해 낙후된 옛 동독지역의 도시들의 물리적 환경을 재구조화하여 동·서독 지역 간의 불균형적 도시발전 격차를 해소하는 것이다. 둘째, 패전 이후 옛 동독 지역의 도시재건과 사회주의적 주거공급을 위해 1949년부터 1980년 사이에 도시의 근교 지역에 대량으로 건축된 철근콘크리트 조립식 대형패널축조방식(Plattenbau)에 임대아파트로 구성된 대규모 주거단지(Wohnsiedlungen)에 대한 노후화된 주거환경개선이다. 셋째, 인구구조 변화로 야기된 급격한 노령화 사회의 진입 속도에 대한 대응방안으로서 고령자를 배려한 도시기반시설 정비 및 주거환경의 개선이다. 마지막으로 도시인프라 조성과 안전한 도시환경 조성이다(박종기, 2014).

2) ‘도시재개발-동독 사업’의 도시재생 수법 : Aufwertung과 Rueckbau

통일 이후 옛 동독 지역의 급격한 인구감소로 야기된 사회적 문제 중 가장 이슈화 된 것은 지방 중·소 도시의 도심지의 주거환경의 노후화와 근교 지역에 위치한 대규모 주거단지 내의 빈집의 증가이었다. 이에 대한 정책적 해결방안으로 실행된 ‘도시재개발-동독 사업’은 삶의 정주환경의 가치를 높이고 매력적인 주거공간 조성을 위한 방안으로서 도시재생의 세부적인 사업을 대상지의 위치에 따라 구분하여 실행하였다. 인구감소로 야기되는 도시문제의 양상이 도심지와 근교지역에 따라 다르므로, 실행지역을 도심지와 근교지역으로 구분하고, 두 구역이 구축된 도시적 맥락을 고려하여 전략적 세부 프로그램을 Aufwertung과 Ruckbau로 나누어 실행한다.

‘도시재개발-동독 사업’의 세부적인 프로그램 Aufwertung은 단어의 원래 의미는 ‘저하된 실질 가치를 복원하고 기존의 가치 이상으로 절상’하는 뜻이다. 이와 같은 의미를 지닌

Aufwertung을 건축 및 도시적 수법으로 접근하여 설명할 수 있는 함축적 의미는 낙후된 도시주거환경의 질적 개선을 통한 기존 도심 구조의 보존과 개선이다(박종기, 2014). 지방 중·소 도시들은 시청(관공서), 종교시설 그리고 광장으로 구축된 도심을 중심으로 오랫동안 도시발전의 역사를 쌓았으며, 도심지는 도시의 행정, 교육, 사회적 서비스를 제공하는 중요한 도시공간이다. 이에 도심지에서 야기된 인구감소 문제에 대응하는 방안은 2차 세계대전 이후 도시재건과 주택공급의 안정화 정책으로 구축된 대규모 주거단지 중심의 근교지역과 차원이 다르게 접근하여 수립되었다.

그림 5-22 Prenzlau 시청 앞 광장 개선 사업(좌)과
Prenzlau 시의 Markberg 주거단지 철거 사업(우)



낙후된 기존 도심지의 개선과 보존을 통한
공간기능의 강화



교외 근교지역에 위치한 대규모 주거단지에 대한
주거공간의 구조 및 기능의 해체 및 재구조화

출처 : Stadt Prenzlau

인구감소로 야기된 빈집의 문제에 해결방안에 대한 도심지에 대한 접근 방법은 빈집의 철거와 해체는 가급적 피하고, 도시가 지닌 역사적 의미와 문맥을 최대한 보존하며 관리에 중점을 두는 방안으로 빈집에 대한 해결방안을 Aufwertung에서는 추구한다. 즉, 빈집의 상태에 있거나 노후화되어 빈집으로 방치될 가능성이 있는 주거시설들을 물리적 상태에 따라 유지, 보수, 개선의 단계로 구분하고, 각 단계별 조치계획을 실행하도록 한다. 이를

통해 기존의 도시의 물리적 맥락과 역사성을 보존하며, 건축물의 노후화로 인하여 취약해진 주거시설의 거주성과 편리성에 대한 개선을 도모한다.

Aufwertung은 주거시설에 대한 개선과 더불어 살기 좋은 도시 만들기의 구현을 위한 중요한 도시공간이라 할 수 있는 공공공간에 대한 기능적 재생 작업도 추진한다. 교회 및 시청 앞 광장, 재래시장, 공원시설 그리고 도시가로 등과 같은 공공공간은 지역주민 상호 간에 교류와 소통을 이어주는 중요한 도시공간이다. 그러나 인구감소와 고령화로 인하여 기존의 공공공간에 대한 이용성과 도시적 장소성이 떨어져 거주민의 교류와 소통의 역할이 상실하게 된다. 이에 대한 해결방안으로 도심의 공공공간에 대한 접근성을 향상시키기 위해 대중교통 및 친환경 교통(자전거, 트램) 등의 교통기반시설을 확충하고, 안전한 접근을 위해 도심의 도로의 차량 운행 속도를 30km로 제한하였다. 도시적 장소성 회복을 위해 창의적 디자인과 편리성을 담은 도시설계를 적용하여, 지역주민들이 여가와 휴식 그리고 만남의 장소로 탈바꿈하도록 하였다(박종기, 2014).

그림 5-23 도심의 역사성과 장소성 회복을 위한 Aufwertung 수법



Halberstadt 시의 도심지 주거시설의
역사성 회복과 개선



Leipzig 시 Lene-Voigt-Park 공원시설의
장소성 회복

출처: Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung(2012)

또 다른 '도시재개발-동독 사업'의 세부적인 프로그램 Rueckbau는 해체 및 철거라는 뜻을 가지고 있는 명사로서, Aufwertung과 동일하게 건축 및 도시적 수법으로 접근하여 설명할 수 있는 함축적 의미는 근교지역에 조성된 대규모 주거단지에 대한 주거공간의 구조 및 기능에 대한 부분적 재구조화라고 설명할 수 있다.

근교지역에 조성된 대규모 주거단지 내의 빈집의 증가는 옛 동독지역의 인구감소 문제가 얼마나 심각한지를 보여주는 대표적인 문제이었다. 이에 공실률이 높은 근교 도시역의 대규모 주거단지에 구축된 철근콘크리트 조립식 대형패널축조방식(Plattenbau)의 아파트의 외내벽체 및 평면 슬래브를 해체 및 철거를 통해 주거공간의 구조 및 기능의 일부분을 재구조화한다. 도시구조의 재구조함에 있어서 주거공간을 재구조화뿐만 아니라, 교통시설, 공원시설 등과 같은 도시인프라 구축을 더불어 실행한다(박중기, 2014).

그림 5-24 대규모 주거단지의 빈집의 철거 및 도시 재구조화의 Rueckbau 수법



Dresden 시의 Prohlser Strasse 2 빈집에 대한 적극적이고 과감한 철거 및 해체



Vetschauer Strasse의 빈집 철거 후, 공원 시설로 재구조화

출처 : Dresden Stadtplanungsamt

Aufwertung은 도심지의 빈집에 대한 철거와 해체 대신 보존과 개선을 실행한 반면, Rueckbau는 근교지역에 밀집한 빈집에 대하여 적극적이고 과감한 철거와 해체를 실행하

여 도시구조의 재구조화를 추구한다. 이를 위해 빈집을 철거하고 대규모 주거단지에 조성된 획일화된 주동배치와 무미건조한 판상형 입면디자인에 대하여 적극적으로 변화를 주고, 철거된 공간에는 주민들의 편의시설과 공원 등을 조성하여 도시공간의 다양성을 극대화하여 거주민의 정주환경의 질을 높이고자 하였다.

그림 5-25 Rueckbau 수법의 적용 전·후 비교



출처 : Suedstadtbuero Leinefelde

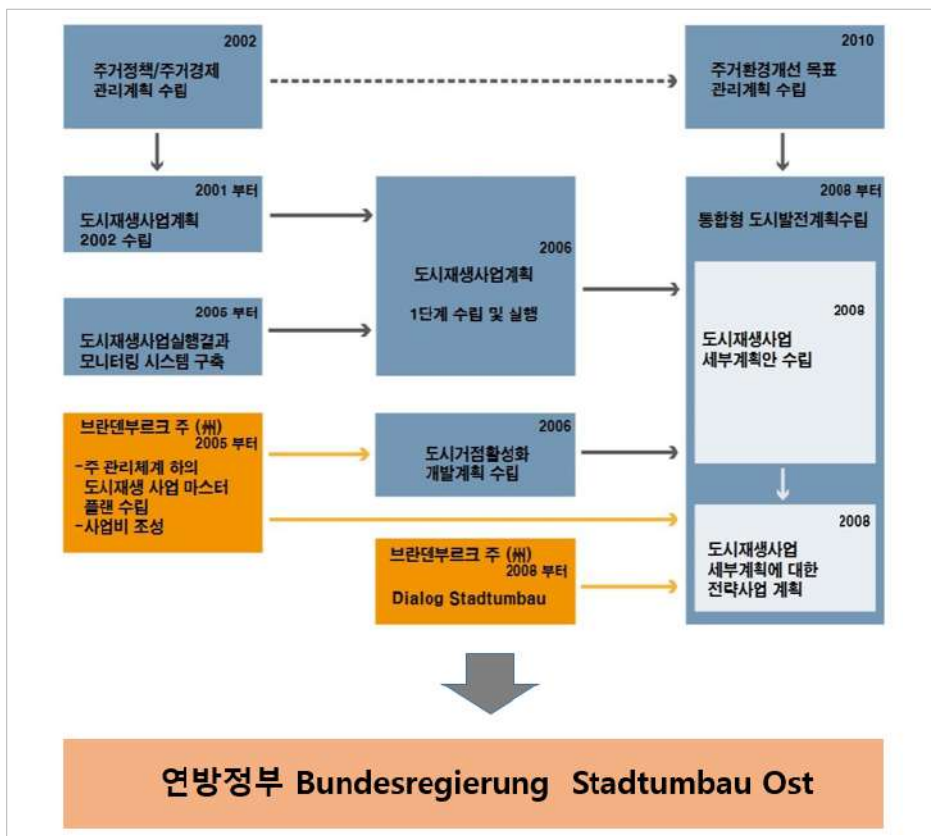
3) ‘도시재개발-동독 사업’의 추진체계 및 자원

‘도시재개발-동독 사업’의 추진체계는 연방정부의 사업이지만, 연방정부에서 세부사업을 정하여 실행하는 하향식 정책 결정(Top-Down) 방식이 아닌, Stadtumbau Ost의 세부사업을 추진하고자 하는 기초 지방자치단체에서 주정부에 사업을 제안하고, 주정부는 연방정부에 다시 사업을 제안하는 상향식 정책 결정(Bottom-Up) 방식으로 사업이 추진된다.

구체적으로 인구감소로 야기된 사회적 문제, 주거환경 문제, 경제적 쇠퇴문제 등의 문제에 직면한 기초 지방자치단체는 ‘도시재개발-동독 사업’의 실행을 통해 실효적 해결방안

을 모색하고, 사업의 구체화를 위한 관련 정책 계획을 통합적 도시발전 계획안과 연계하여 수립한다. 그리고 수립된 사업계획을 주정부에 '도시재개발 - 동독 사업'의 실행으로 제안한다. 주정부에서는 주 전체의 종합적인 도시재생 사업과 연계하여 본 제안 사업이 통합형 도시발전계획 사업으로 확장하여 실행 될 수 있는지 여부를 심도 깊게 검토 및 심의 한 후에 연방정부에 최종적으로 제안하게 된다.

그림 5-26 '도시재개발-동독 사업'(Stadtumbau Ost)의 추진과정



출처 : Stadt Cottbus(2010 : 39); Gruppe Planwerk(2010 : 6); 박종기(2014)에서 재인용

‘도시재개발-동독 사업’ 추진 체계의 특징은 기초 지방자치단체에서 주정부 그리고 연방정부로 이어지는 정책의 연속성을 유지하는 것이다. 기초 지방자치단체에서 실행되는 ‘도시재개발-동독 사업’의 세부적인 사업이 한 도시에서 실행되는 일회성 사업이 아니라, 기초 지방자치단체가 속한 주정부의 사업과 연계되고, 더 나아가 연방정부가 추진하는 통일이후 동서독의 국토균형발전의 정책과 연계되는, 즉 정책의 순환기적 상호관계를 바탕으로 ‘도시재개발-동독 사업’ 사업의 정책적 연속성을 유지하며 추진한다는 것이다(박종기, 2014).

도시개발촉진을 위한 조치에 관한 법률 104b 항에 따라 Stadtumbau Ost 추진체계에 관여되어 있는 기초 지방자치단체, 주정부 그리고 연방정부가 균등하게 각각 1/3씩 사업 기금을 분담하여 사업운영비를 조달하도록 하고 있다. 연방정부는 총 사업비에서 최대 33%의 재정을 분담한다. 기초 지방자치단체가 재정적으로 열악하거나, 지방정부와 기초 지방자치단체와의 협의를 통해, 기초 지방자치단체의 분담금을 최대 10%까지 적용된다. 또한 기초 지방자치단체의 사업비 분담금의 적용에 대하여 다음과 같은 지역에 해당하는 사업일 경우 분담금 비율을 완화해 주는 특별 규정을 두고 있다. 역사적인 구도심지역과 문화재로 등재된 도시지역에 적용되는 전반적인 사업, 도시의 역사적, 문화적 경관을 형성하는 유서 깊은 건축물 또는 보존적 가치가 있는 건축물에 실행되는 사업일 경우 특별 규정이 적용된다.

제4절 정책적 시사점

일본은 인구감소지역의 활성화 정책을 안정적으로 추진하기 위해 관련 법률을 제·개정 하였다. 지방창생정책을 위해 2014년 「마을·사람·일자리 창생법」을 제정하였고, 과소지역의 지속적 발전지원을 위해서 「과소지역의 지속적 발전 지원에 관한 특별조치법」을 개정해 2021년 4월부터 시행되고 있으며, 2019년 12월에는 「지역인구 급감에 대처하기 위한 특정지역 만들기 사업추진에 관한 법률」을 개정해 인구급감지역에서 특정마을만들기 사업을 경제살리기 시책으로 추진할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다.

현재 우리나라는 개별 법률차원에서 낙후지역이나 저성장지역 등의 지역활성화 관련 규정 등은 포함하고 있으나, 일본과 같이 인구감소지역을 선정해 해당 지역을 중심으로 종합적인 지원책을 담은 별도의 법률은 아직 제정되지 않아 이에 대한 입법 필요성에 대한 논의가 필요하다.

또한 일본에서는 인구감소에 대응하는 정책을 직접 추진해야 하는 지방자치단체를 주체로 하는 시책과 함께 지속가능한 발전을 위해 재정적 지원책 마련에 노력하고 있다. 지방창생전략의 경우 제1기 전략의 추진과정에서 중앙주도의 국민통합을 재구축하려는 시도라는 비판의 목소리도 있었다. 이에 따라 제2기 전략에서는 지방자치단체를 주체로 하는 시책과 더불어 민간의 주체적 시책과의 연계 강화에 보다 초점을 두었다.

일본과 마찬가지로 우리나라에서의 성공 여부도 지방의 노력에 달려 있으므로, 지방자치단체 스스로 자신의 지역에 맞는 활성화 정책을 수립·집행하는 것이 중요하다. 또한 정책의 수립과정에서 국가와 광역·기초자치단체 간의 상호 협의를 통한 계획 수립이 될 수 있도록 제도화가 필요할 것으로 판단된다. 특히 지역사업의 안정적 추진을 위해서 재원 마련이 필요하다는 점을 고려해 다양한 재정지원과 더불어 세제개편을 통해 지역활성화 사업의 추진을 도모할 수 있는 체계적인 정책방안 모색이 필요한 시점이다.

한편 인구감소에 의한 물리적 현상으로 도시의 물리적 공간의 침체와 빈집의 증가 등이 사회적 문제로 제기된다. 특히, 지방 중소 도시의 물리적 공간의 침체는 정주환경의 질적 저하를 유발하여 타 지역으로 이주를 유발하며, 인구감소로 인한 도시소멸을 가속화한다. 이에 대한 대처 방안을 독일 연방정부에서는 Stadtumbau Ost 사업을 장기적이고 일관되

게 실행하여, 도심지역은 도시맥락에 따라 도시공간을 개선 및 보존하였으며, 근교지역은 빈집에 대한 과감하고 적극적인 철거를 실행하여 정주환경의 질적 개선을 위한 도시 재구조화를 추구하였다. 도시 재구조화는 많은 빈 집이 존재하므로 야기될 수 있는 범죄 발생에 대한 불안감, 물리적 및 사회적 불안정 그리고 거주성의 질적 저하로 야기되는 도시의 불안정성으로부터 도시공간을 축소함으로써 물리적으로 안정화시키는 것이다.

독일의 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 인구감소로 인하여 변화된 도시공간에 대한 물리적 해결 방안을 어떻게 추구하고, 어떠한 전략을 수립해야 하는지에 대한 고찰이다. 전략을 수립함에 있어 중요하게 선행되어야 할 점은 지방도시의 도심과 근교지역을 구분하고, 공간적 위치와 맥락, 건축물의 건설연도, 도시 구조와 인구 구조의 상관관계 등 현재의 도시가 직면한 문제의 종합적인 분석과 종합적인 도시의 미래적 발전 방향이 연계된 사업의 추진 방향이 설정될 필요가 있다. 즉, 도심을 대상으로 하는 Aufwertung과 근교지역을 대상으로 Rueckbau, 그리고 보존과 개선이라는 추진 방향을 가진 Aufwertung과 해체와 재구조화라는 추진 방향을 가진 Rueckbau와 같이 사업의 특성과 방향이 정확하게 설정되어야 한다는 것이다.

앞으로 우리나라는 인구감소에 대한 문제가 더욱 심각해져 지방도시의 소멸이라는 문제에 대한 해결방안을 모색해야 함은 자명한 사실이다. 이에 우리나라 또한 인구감소로 야기된 도시의 물리적 변화에 대하여 어떻게 대처해야 하는지에 대해서도 물리적 방안을 적극적으로 연구 및 개발해야 할 것으로 판단된다.



제6장

지방소멸 대응전략의 개발

제1절 기본방향

제2절 정책목표와 전략

제3절 추진과제

제4절 추진체계

제5절 자원 지원 및 제도개선



국가위기 대응을 위한
지방소멸 방지전략의 개발

KRILA

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR
LOCAL ADMINISTRATION

제6장

지방소멸 대응전략의 개발

제1절 기본방향

1. 저출산·고령화 대응에서 지역인구감소 대응으로 전환

지금까지 분석한 앞의 내용을 종합해서 지방소멸을 방지하기 위한 전략의 핵심을 제시해 보면, 지방소멸 지역으로 인구를 유입시키고 인구 이탈을 방지할 수 있는 지역의 여건과 이와 관련된 요소들을 구비하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위한 전략 개발의 방향은 다음과 같이 제시할 수 있겠다.

무엇보다 지방소멸에 대한 초점의 전환이 필요하다. 그간 우리나라 인구정책은 저출산·고령화 시책 위주로 추진되어 왔고 이것이 우리가 직면해 있는 지방소멸 문제를 해결해 줄 것이라고 믿었다. 저출산·고령화 대응 시책이 지방소멸 문제도 커버해 줄 것이라고 믿었던 데는 우리나라 인구문제 인식에 대한 잘못, 즉 오류가 있었기 때문이었다.

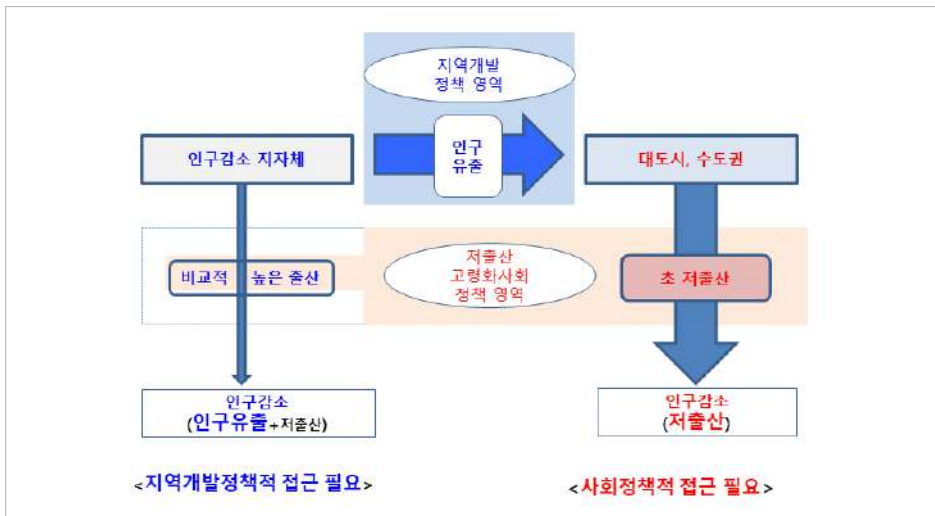
현재까지 우리나라 인구문제는 두 가지 차원에서 오류가 있었다고 해도 과언이 아니다. 이를테면 국가 전체 차원의 인구문제인 국가의 인구감소에 대응해야 하는 것과 이와는 달리 특정한 지역으로 인구가 몰리면서 그렇지 못한 지역은 소멸 위기에 직면하는 문제가 있었다. 전자인 국가 인구감소 문제는 인구의 종적이고 수직적 측면의 문제라고 파악할 수 있다. 국가 내 지역 간 인구의 사회적 이동은 결국 국가 전체 인구 측면에서는 제로섬이 된다는 판단에서 지역 간의 인구이동 문제에 별로 관심을 두지 않는 접근이었다. 국가 전체 인구의 증감, 특히 국가의 인구감소에 관심이 있다 보니 여기서는 특정한 지역으로 인구가 몰리거나 또 특정한 지역이 소멸되는 것은 주요한 이슈가 되지 못했다. 정책적으로는 국가 전체의 인구감소를 방지하기 위한 인구 사회학적인 접근, 즉 인구의 자연 증감이 핵심인 출산율을 향상시키기 위한 정책이 동원될 수밖에 없다.

이와는 달리, 지역의 인구감소 문제를 다루는 횡적인 접근은 지역간 인구이동, 즉 인구

의 사회적 이동에 보다 많은 관심을 두고 있다. 소멸위험 지역 등 특정한 지역의 인구감소를 방지하기 위한 방안이 중요하다는 데 주목하고 있는 것이다. 우리나라의 경우 수도권과 일부 대도시로 인구가 집중되고 있고 나머지 지역들은 공동체의 존립 자체까지 위협받는 상황을 중요한 문제로 인식하고 있다. 그런데 지금까지 우리나라에서는 이러한 인구의 두 가지 측면을 정확하게 인지, 파악하지 못하고 인구문제에 접근했다. 그 결과 인구의 사회적 이동의 결과로 발생하는 지방소멸 문제, 즉 인구의 횡적인 문제까지도 출산율을 향상시키면 자연히 해결될 것으로 판단하고, 관련 시책을 추진해 왔다.

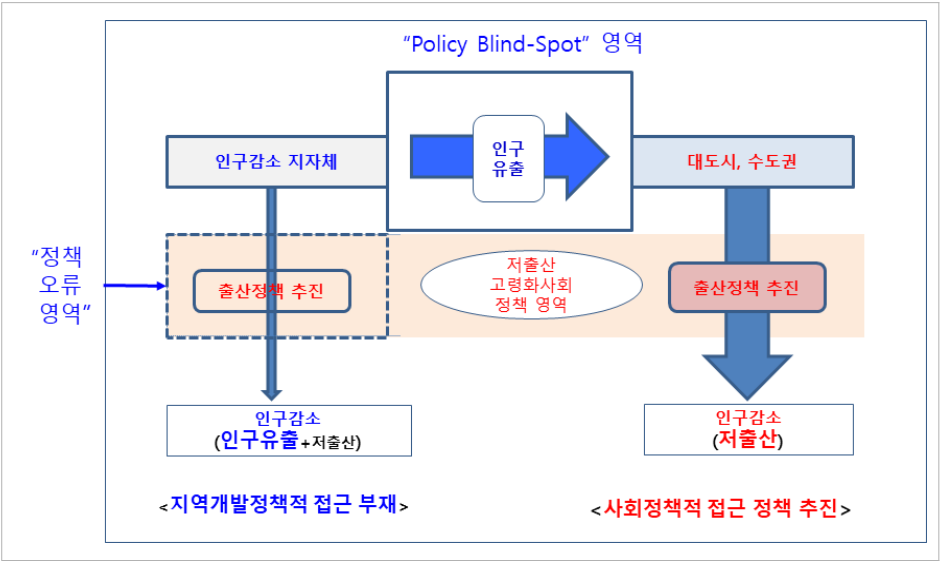
시책의 차별적 접근이 필요한 이유는 수도권과 대도시, 그리고 지방의 인구의 증감에 영향을 미치는 요소와 패턴을 보면 보다 분명해진다. 수도권을 포함한 일부 대도시 지역은 다른 지역으로부터의 인구 유입이 많은 대신 출산율은 낮고, 소멸 위기를 맞고 있는 지역들은 수도권보다 출산율은 높은데도 불구하고 수도권 및 일부 대도시 지역으로 인구가 유출되고 있어 인구증감의 양상이 다르다.

그림 6-1 지방소멸지역과 대도시 등의 인구증감 현황



지역의 인구증감 실태를 토대로 인구감소의 원인에 대한 정확한 진단과 분석이 필요하고 여기에 합당한 처방을 제시하는 것이 정책의 실효성을 향상시키는 방안인데도 불구하고 그동안의 정책은 그렇지 못한 측면이 많았다. 소멸 지역 입장에서 볼 때, 인구의 유출을 방지하고 인구를 유입시키기 위한 정책이 필요한데도 그러지 못했다. 이를테면 정책의 오류와 사각지대가 있었던 셈이다.

그림 6-2 지방소멸 지역의 정책 처방의 문제 현황



이를 해결하기 위해서는 지금까지의 오류를 범했던 문제 인식과 처방에서 벗어나 기존 인구정책과는 다른 접근이 필요하다. 특히, 그간의 저출산·고령화 대응 중심에서 벗어나 지역의 인구 유출을 방지하고 인구 유입을 촉진, 유지하기 위한 여건을 구축할 수 있는 시책을 개발하는 쪽으로 무게중심을 이동시키는 전략이 필요할 것이다.

소멸 지역을 대상으로 한 접근은 인구에 대한 문제 인식과 정책대상 공간, 정책 수단 등에서도 그렇지 못한 지역과 차이를 지닌다. 가령, 출산율을 향상시키고자 하는 접근은 서울, 부산 등 대도시나 소멸 지역 등 정책의 대상 공간을 가리지 않고 전국 모든 지역을

대상으로 하며, 그 목적이 국가 전체의 인구를 증가시키는 것이라고 할 수 있다. 반면, 인구감소지역 대응 전략은 전국의 모든 지역을 정책대상 공간으로 하지 않을 뿐 아니라, 그 대신 인구가 유출되어 소멸 위기에 처한 지역을 정책 대상으로 하고 있다. 그래서 출산율 향상보다는 이들 지역의 인구 유출을 방지하는 전략을 개발하는 데 목적을 두고 있다.

표 6-1 저출산·고령화 대응과 인구감소지역 대응 정책의 차이

구분	저출산·고령화 대응 (인구사회정책)	인구감소지역 대응 (지역개발정책)
접근	<ul style="list-style-type: none"> - 국가적 인구감소 문제 - 국가 전체의 인구증가를 위한 종적 차원의 시책 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 인구감소 문제 - 인구감소지역의 인구증가를 위한 횡적 차원의 시책
관심	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 전체 인구의 자연적 감소 - 특정 지역의 감소, 증가는 주요 관심의 대상이 아님 - 지역간 횡적 인구이동은 관심 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 인구의 사회적 감소 - 공동체 붕괴, 소멸 방지 - 국가 인구의 증감인 종적인 인구증감 측면에는 관심이 없음
수단	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산의 대상이 되는 출산연령의 출산장려, 보육지원 등 시책 - 사회정책, 출산정책 동원 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 인구유출을 방지하고 인구유지 및 유입의 토대인 지역 일자리 등 지역의 매력 창출
공간	- 서울, 부산 등 대도시 포함 전국 지자체	- 생존 위기에 처한 인구감소 지역

출처: 김현호 외, 2019, p.192 수정

2. 지방소멸 위기 지역 대상의 정책개발

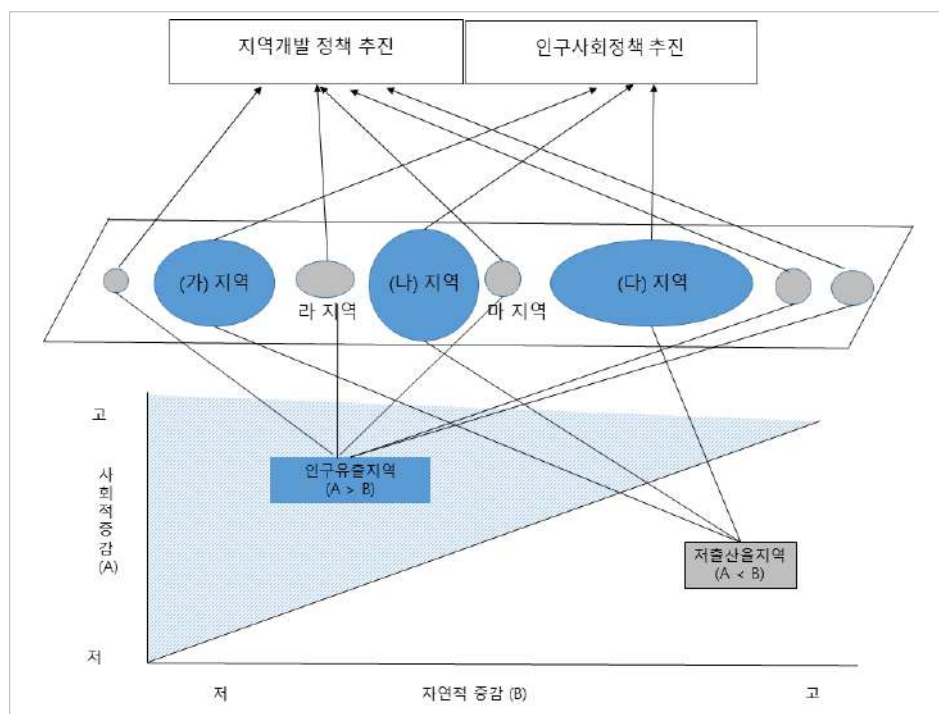
본 연구가 개발, 제시하는 인구정책은 국가 전체의 인구감소를 방지하기 위한 종적인 인구정책과 다르다. 소멸 지역의 인구감소는 주로 인구의 횡적인 접근, 즉 인구의 사회적 이동 때문에 발생한다는 점에서 본 연구가 겨냥하는 정책대상 지역은 전국의 모든 지역을 대상으로 하지 않고 소멸 위기에 처해 있는 지역이 될 것이다.

물론 국가 전체적으로 볼 때, 지역에 따라 자연적 인구증감의 영향력이 큰 지역이 있을

수 있고, 이와는 달리 사회적 인구증감의 영향력이 큰 지역도 있을 수 있다. 전자 지역의 입장에서 볼 때도 이들 지역으로 인구가 유입되어 이것이 서울과 수도권 등의 지역 인구를 증가시키는 요인이 되고 있지만 이를 의도적으로 막을 방도가 없는 것도 사실이다. 그러나 이들 지역으로 인구가 집중되고 밀도가 높아지면서 주택 및 지가가 상승하는 등 생활 여건이 악화되고 출산율을 떨어뜨리고 있다. 그래서 이들 지역을 대상으로 한 정책은 출산율을 향상시킬 수 있는 방법, 즉 인구사회 정책적 처방을 제시하는 것이 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다.

하지만 본 연구는 인구가 증가하고 있는 서울 등 대도시 지역보다는 공동체 자체가 붕괴될 정도의 소멸 위기 지역을 대상으로 삼아 이들 지역에 필요한 정책을 개발, 제시할 것이다.

그림 6-3 지방소멸 방지정책 대상 지역과 인구사회정책 대상 지역



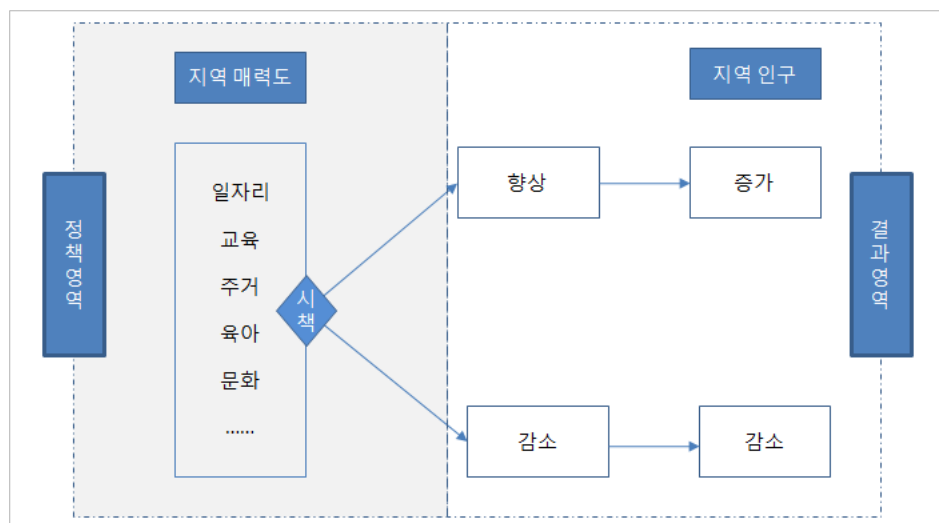
3. 인구 유입과 유출 방지의 토대가 되는 지역 매력 창출

인구는 삶의 기회와 결과의 집약이기도 하다. 그런 기회 가운데서도 지역의 현재 인구는 일자리, 교육, 생활편의시설 등 지역의 매력과 상당히 밀접한 관련성을 가지고 있다. 그래서 지역의 매력이 증가하면 다른 지역으로 인구 유출을 방지할 수 있고 인구를 유입시킬 수도 있다. 그러나 지역의 매력이 떨어지게 되면 오히려 다른 지역으로 인구가 유출되어 해당 지역의 인구가 감소하는 결과를 가져올 것이다.

이런 점을 고려하면 가장 이상적인 지역의 모습은 일자리, 교육, 어메니티 등의 매력이 만들어지고, 증가해서 이것이 인구를 끌어들이고 이들과 관련된 투자나 생활환경 등의 매력이 높아지게 되어 다시 인구를 끌어들이는 매력 요소와 인구증가가 선순환을 발생시키는 것이다.

선순환의 핵심에 바로 지역의 매력이 있다. 그래서 소멸 위험 지역들은 무엇보다도 지역의 소멸과 붕괴를 방지할 뿐 아니라 공동체에 활력을 불어넣어, 지속 가능한 발전을 도모하기 위한 매력을 창출하는 것이 무엇보다 중요하다.

그림 6-4 매력도와 지방소멸 지역 인구의 관계



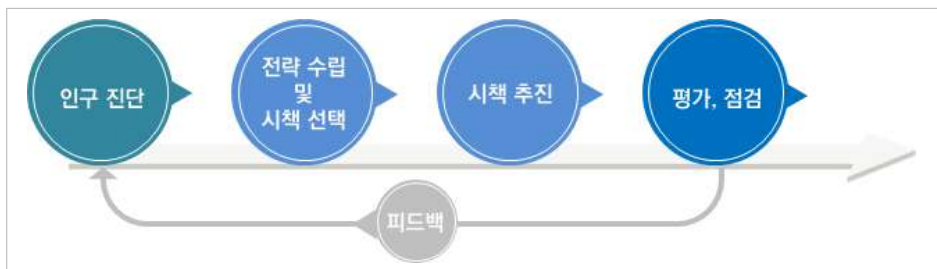
4. 지자체가 중심이 되는 자율적인 시책의 기획 및 집행

소멸 위기 지역마다 인구구조, 소멸 위기의 특성과 양상, 원인이 다르고, 인구 유출을 방지하고 인구를 유입시킬 수 있는 지역의 매력, 즉 일자리, 교육여건, 주거, 생활 어메니티 등도 다르다. 그래서 지자체가 중심이 되어 시책을 개발하고 추진하는 방식이 필요하다. 그럼에도 불구하고 중앙정부가 시책을 개발해서 이를 일방적, 일률적으로 지자체에 제시하면 지역 여건과 중앙정부가 제공하는 정책 간에 불일치가 발생해서 소기의 성과를 창출할 수 없다.

소멸지역의 인구감소는 일자리를 포함해서 교육, 생활 여건, 어메니티 등 다양한 요소가 원인이 되고 있다. 대개 이들 요소가 복합적인 경우도 많다. 지역의 이러한 수요에 적합하게 대응하기 위해서는 융·복합적인 접근이 필요하다. 그런데 이런 세세한 사정을 고려한 정책은 중앙정부가 감당하기에는 적절하지 않고 효율적이지도 않다. 그 대신 해당 지역의 사정을 가장 잘 알고 있는 지자체가 자기 지역에 적합한 시책을 개발, 추진할 때 성과가 훨씬 클 것이다.

이렇게 볼 때 결국, 지역문제를 가장 잘 아는 지자체가 중심이 되어 해당 지역의 지방소멸에 부합하고 최상의 효과를 창출할 수 있는 시책을 발굴, 기획, 집행할 수 있는 시스템을 구비하는 것이 중요하다. 앞에서 살펴본 일본의 지방창생전략도 결국 시정촌이 저마다의 인구특성과 잠재력 등을 점검한 다음 지역의 실정에 부합하는 지방관 지방창생전략을 수립, 추진하고 있는 것도 그 때문이었다.

그림 6-5 지역 주도의 자율적 시책 추진



이와 연관해서 생각해 볼 수 있는 요소가 지방소멸에 대한 거시적 관점의 처방이다. 지방소멸이 구조적인 문제에서 연유하는 측면도 배제할 수 없기 때문이다. 수도권 집중의 가속화가 지방소멸을 유발한다는 관점에서 제시되는 시책이 여기에 속한다. 물론 거시적인 관점의 요소가 간접적으로 지방소멸에 영향을 미치는 것도 사실이다. 가령, 수도권으로 인구가 집중됨에 따라 지방 대도시를 포함해서 심지어 부산, 대구 등 지역의 인구까지 줄어드는 것을 부인할 수 없고 이렇게 볼 때 이는 간접적인 지방소멸 방지시책에 속한다고 볼 수도 있다. 메가시티 등 수도권에 필적할 만한 초광역권을 형성하는 것을 대안으로 제시하는 것도 같은 맥락이라고 할 수 있다. 수도권에 필적할 수 있는 초 광역권을 비수도권 지역에 만들어서 수도권 집중과 이로 인한 지방의 소멸을 방지하겠다는 접근이다. 또 수도권에 소재하고 있는 공공기관을 추가로 지방으로 이전해서 지방소멸을 방지해보겠다는 발상도 거시적이고 간접적인 처방의 부류에 속한다.

그러나 본 연구에서의 접근이 우선 기초 지자체를 대상으로 지방소멸 지역을 선정하고 이들의 소멸을 방지하기 위한 방안을 개발하고 있기 때문에 기초를 넘어 광역 지자체의 소멸을 방지할 뿐 아니라 나아가 광역 지자체로 구성되는 초광역 지역의 성장방안을 본 정책 대상공간에 포함시키기에는 합당하지 않은 측면이 많다. 그래서 설령 그것이 정책적으로는 유용성을 지니고 있더라도 본 연구에서는 거시적 측면의 방안개발은 가급적 제시하지 않을 것이다.

5. 다양한 주체의 참여에 의한 협업적 시책 추진

통상 추진체계는 정책의 철학과 목표를 효율적으로 달성하기 위한 최적의 수단이라고 할 수 있다(김현호, 2013). 협의의 관점에서 추진체계는 주체, 조직, 자원 등이 포함되고 보다 광의의 관점에서는 계획, 거버넌스, 제도 등까지 포함된다는 견해도 있다. 그러나 무엇보다 정책이나 시책의 주체 측면에서 다양한 주체들이 유기적으로 협력해서 시너지 효과를 창출할 수 있는 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

그런데 인구가 소멸하는 지역은 지역에 따라 일자리, 교육, 주거, 문화, 생활여건, 어메

니터 등의 중요성에 있어서 차이가 있을지언정 어느 특정한 요소 때문만으로 인구가 유출된다고 말할 수는 없을 것이다. 그러다 보니 처방과 시책도 다차원적이고 복합적일 수밖에 없다. 가령, 앞의 사례분석에서 나타난 것처럼 전남 고흥의 경우처럼 청년으로 하여금 가계를 계승하게 하는 사업을 통해 고용을 창출하고 지역을 떠나지 않게 하는 시책을 추진하는 경우도 있다. 경남 함양처럼 초등학교(서하초)를 주축으로 학생 유치의 교육에 한정하지 않고, 돌봄과 체험, 전기버스 회사인 ‘에디슨 모터스’ 등 중심의 일자리 창출, 또 한국토지주택공사(LH)가 제공하는 주거뿐 아니라 농어촌공사가 토지를 제공하고 있고, 나아가 아이들을 중심으로 부모, 지역주민 등 커뮤니티를 창출하기에 이르기까지 시책의 영역이 확대되고 있기도 하다.

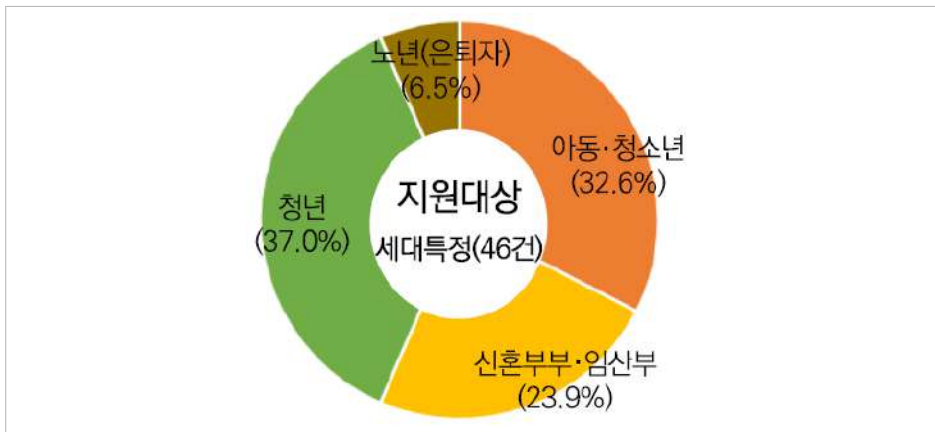
‘이웃사촌 시범마을’을 통해 유학생뿐 아니라 명문대 출신까지 지역으로 불러 모으고 있는 경북 의성군 안계면의 경우처럼 스마트팜을 통해 일자리뿐 아니라 빈집을 리모델링한 주거, 교육, 문화, 공동체 형성까지 복합적인 영역에 걸친 시책들을 추진하고 있는 지역도 있다. 또 아이들을 대상으로 유치원, 초등학교에 더해 중고등학교 학생뿐 아니라 대학생까지 교육 지원을 통해 지역의 매력을 창출하고 있는 강원도 화천군도 있다. 아울러 농공단지를 자연드림파크로 업그레이드해서 갖가지 공방⁵⁶⁾을 통해 일자리를 창출하고 펍이나 카페, 영화관 등 도시에서나 향유할 수 있는 어메니티를 창출해서 매력을 창출하고 있는 전남 구례까지 각각의 지역들이 개성 있는 시책들을 추진하고 있다. 이밖에 초등학교 살리기 시책을 추진하거나(곡성), 가업승계를 지원하는 사업(고흥), 행복보금마을 조성을 통한 정부기반 사업(괴산), 승강기에 특화한 클러스터 조성(거창), 버스공영제 교통인프라 사업(정선) 등을 추진하고 있기도 하다.

지역으로 불러 모으고 있는 인구도 다양하다. 홍성이나 의성 같은 곳은 청년을 끌어들이기 위한 시책을 중점적으로 추진하고 있다(박진경·김도형, 2020). 해남, 고흥 등은 출산지원 등으로 가임연령의 부부를 겨냥하고 있으며, 화천, 함양 등은 아동·청소년을 겨냥하고 있다. 은퇴한 베이비부머 등을 지역으로 불러들여 지방소멸에 대응하는 방안을 제시하고 있기도 하다(마강래, 2020). 행정안전부가 지난 4년여 동안 추진해오고 있는 지역인구통합

56) 구례 자연드림 테마파크에는 막걸리 공방, 빵공방, 라면 공방 등을 포함해서 20여개에 다다른 공방이 설치 운영되고 있으며 이들에 사람들이 고용되어 있다.

지원사업(96건)의 분석에서도 지방소멸을 방지하기 위해 지역들이 목표로 하는 정책대상이 청년(37.0%), 젊은부부(23.9%), 아동·청소년(32.6%), 은퇴자(6.5%) 등으로 나타나고 있기도 하다.

그림 6-6 지방소멸 정책 대상자 비율



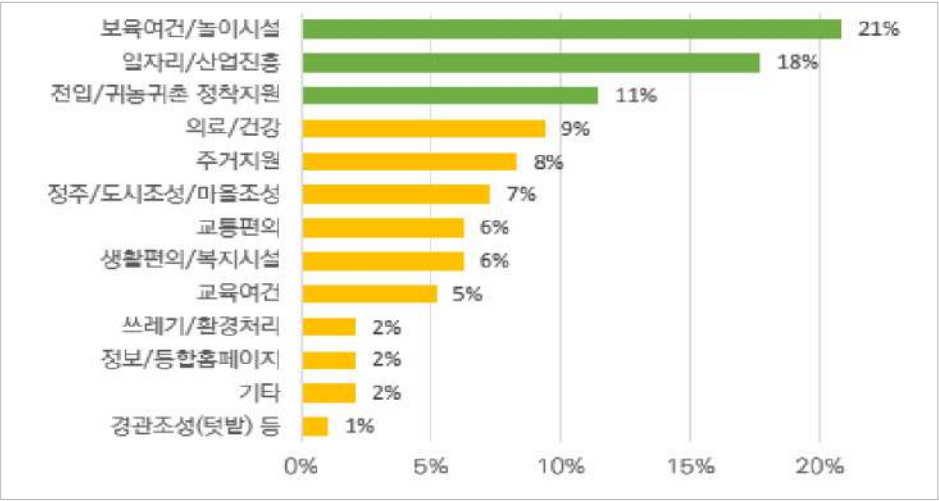
출처: 행안부, 2017~2019년, 인구감소지역 통합지원 사업 96건

이는 지원하는 시책이 성과를 창출하려면 행안부 등 어느 중앙부처 하나의 힘만으로는 부족하고 다양한 부처의 지원이 필요함을 시사하고 있다. 부처 간의 협업이 필요하다는 것을 알 수 있다. 그리고 인구가 줄어들고 있고 재정력 등이 떨어지고 있는 지자체들은 개별적으로 사업을 추진하기 보다는 지자체 간의 협력을 활성화해서 공동발전을 도모하는 것이 보다 효율적일 수 있음도 시사하고 있다. 지역의 인구가 감소했거나 감소하고 있는 상황에서 각각의 지자체가 개별적으로 생활서비스나 인프라를 공급하면 재원의 낭비와 중복투자가 발생할 수 있기 때문이다.

지방소멸을 방지하기 위한 시책 추진에 있어 협업을 중심으로 하는 거버넌스 구축도 필요하다는 것을 알 수 있다. 특히 중앙부처 간은 물론이고 중앙부처와 지자체 간, 그리고 지자체 상호 간의 협력을 보다 강화할 필요가 있다. 이때 중앙부처, 광역 지자체, 기초 지자체 각각의 장점에 바탕한 역할 구분이 필요함은 말할 나위도 없다. 특히, 각기 상이한

내용을 지원하고 있는 중앙부처의 경우, 부처 이기주의와 부처 칸막이를 벗어나 소멸 지역이 기획해서 추진하고자 하는 내용에 대한 보다 적극적인 지원이 필요할 것이다. 우리의 지방소멸정책에 비견되는 일본 지방창생정책 추진에서 부처 간의 협업을 중시하고 이를 정책에 적극적으로 반영하고 있는 것도 이런 이유 때문이라고 할 수 있다.

그림 6-7 인구감소지역 통합지원 사업의 내용



출처 : 행안부, 2017~2019년, 인구감소지역 통합지원 사업 96건

표 6-2 일본 지방창생의 부처간 협력(제1기 정책)

구분	주요 부처	참여 부처
지역에서 안정된 고용창출	총무성, 경제산업성, 국토교통성, 후생노동성, 외무성	농림수산업성, 환경성 등
지방에 새로운 사람의 유입 촉진	문부과학성	총무성, 내각부 등
청년 세대의 결혼·출산·육아 희망 실현	후생노동성	내각부, 문부과학성 등
시대에 맞는 지역 만들기	국토교통성	총무성, 내각부, 문부과학성 등

출처 : 일본 지방창생 웹사이트(www.Kantei.go.jp)

제2절 정책목표와 전략

1. 정책목표

앞에서 언급한 방향에서 개발, 제시하는 지방소멸 방지전략이 추구하고자 하는 바의 목표는 소멸 위기 지역을 다시 활력과 생기가 넘치는 지역으로 바꾸는 것이다. 소멸 위기 지역이 긍정적인 에너지와 매력을 한층 증진시켜 자립적 발전이 가능하며 삶의 질 수준이 높아지는 지역으로 도약하는 것이라고 할 수 있겠다. 소멸의 원인이 되는 지역의 인구 유출을 방지하고 대신 지역의 인구를 유입시키고 확보하는 것, 그리고 지방소멸이 발생시키는 문제들을 해결해서 생활 여건과 삶의 질이 향상된 지역으로 전환시키는 것이 정책의 목표가 된다.

지방소멸 위기지역들을 자립적 발전을 넘어 지속가능한 발전이 있는 지역으로 만들기 위해서는 몇가지 가치와 원칙을 견지하고 따르는 것이 중요하다.

첫째, 지역이 처하고 있는 인구 여건과 소멸의 내용이 다르다 보니 저마다의 특성을 존중하는 접근이 필요하다. 그간의 저출산 고령화 위주의 획일적인 시책 추진의 관행은 많은 노력에도 불구하고 소망스럽지 못한 결과를 보여주었다. 물론 이러한 전략의 토대를 제공했던 것은 「저출산·고령사회 기본법」에 의해 전남 해남이나 경북 의성이나 전북 무주나 강원 양양이, 그리고 서울이나 부산, 광주 등을 불문하고 전국 어디에서나 동법에 따라 기본계획과 시행계획을 수립하고 시책을 추진해온 탓이 컸다. 그러나 지역마다 지방소멸 특성이 다르다는 것은 지역의 상황에 맞는 개성이 있고 다양성이 있는 정책으로의 전환을 의미하는 것이고 향후에는 이것이 보다 중시되어야 할 것을 의미하고 있다.

둘째, 이와 관련해서 이전처럼 중앙 정부가 이니셔티브를 쥐고 중앙집권적인 정책의 추진으로는 지역의 특성에 부합하는 시책을 추진할 수가 없다. 지역의 자율성과 자립을 신장시키는 차원에서 보다 분권적 관점의 시책을 추진할 필요가 있다. 결국 그것은 각각의 지역이 이니셔티브를 지닌 시책의 추진이 될 것이다.

셋째, 연대와 협력의 가치이다. 앞서 살펴보았듯이 대부분의 소멸 위기 지역들은 재정, 인력, 수단 등에서 조건 불리지역인 경우가 많았다. 그래서 이들 지역 뿐 아니라 이들 지역보다 여건이 나은 지역들이 이들 지역을 도와주고 서로 응원하는 협력과 연대의 방향

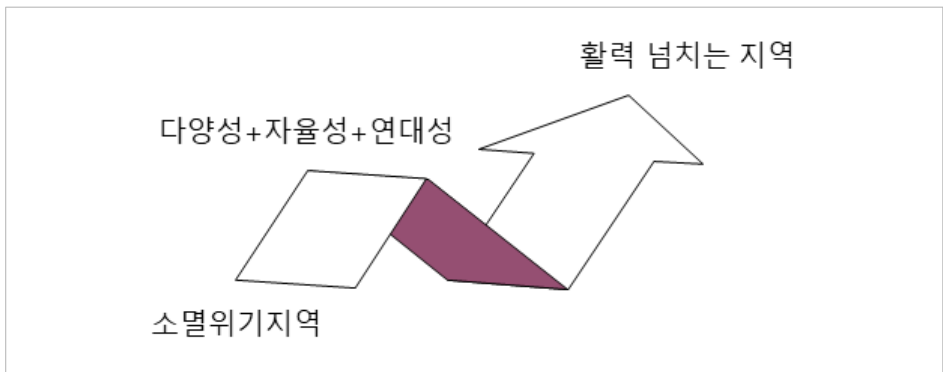
에서 지방소멸 위기지역의 발전 전략을 개발, 추진할 필요가 있다.

표 6-3 지방소멸 방지정책의 가치

가치	내용
다양성	- 각각의 지역들이 저마다의 개성을 발휘
연대	- 지방소멸에 관계하는 주체, 지역의 협력 발휘
자율	- 분권적 관점에서 이전의 중앙집권적 관행에서 탈피
자립	- 삶의 질이 높은 지속가능한 발전 도모

넷째, 소멸 위기 지역이 궁극적으로 추구해야 할 가치는 위기지역에서 벗어나고 공동체 해체의 위기에서 벗어날 뿐 아니라 스스로 생존하고 발전할 수 있는 자립역량을 강화하는 것이다. 그러면 소멸 위기 지역들은 기본적인 생활서비스 충족은 물론이고 일자리와 교육, 복지, 주거 등에서 삶의 질이 높아져 지속가능한 발전을 도모할 수 있게 될 것이기 때문이다.

그림 6-8 지방소멸 방지전략의 목표

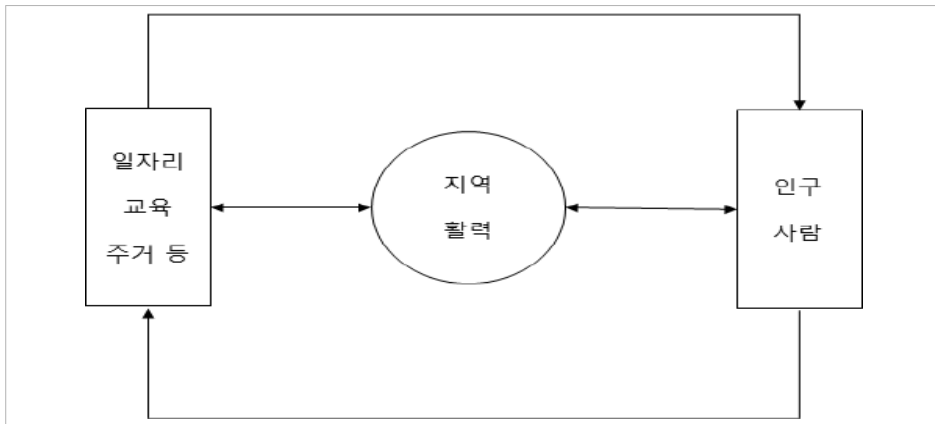


2. 추진전략

1) 전략의 접근

지방소멸을 방지하기 위해서는 지역에 일자리, 교육, 주거, 공동체, 어메니티 등 해당 지역으로 사람을 끌어들이거나 머물게 하면서 사람의 이동을 만들어내야 한다. 이렇게 인구 활력이 만들어지면 지역 커뮤니티가 활성화되어 지역이 활기를 띠게 되고 다시 이것이 일자리를 만들고 사람을 불러들이게 된다. 이는 위기 지역의 소멸을 방지하기 위한 가장 전형적인 전략이라고 할 수 있다. 그래서 소멸 위기 지역에서 만들어진 일자리, 교육, 주거 등 양질의 여건과 매력이 사람의 이동과 선순환을 창출하게 만드는 것이 전략의 요체가 된다.

그림 6-9 일자리, 교육 등 매력 요소와 인구 이동의 선순환 구조



보다 구체적으로 다양한 관점에서 이를 위한 전략을 제시할 수 있다. 정책의 주체와 내용, 정책 프로세스, 정책의 대상 공간, 그리고 중앙 및 지자체의 관점에서도 전략을 개발할 수 있을 것이다. 그런데 지방소멸을 방지하기 위한 전략은 국가 및 지자체 차원에서 추진되고 또 성과를 만들어야 하는 실행전략이라는 특성을 지니고 있다. 이는 정책의 목표에서부터 추진전략, 시책 및 사업, 이를 위한 조직과 자원 등 수단 구비를 포함하는 접근이

실효성이 높을 것이다. 이를테면 정책의 주체나 수단, 내용 등을 포함한 종합적인 접근이 필요하다는 것이다. 지방소멸 대응정책의 경우, 이것이 처방적 속성을 지니고 있으며, 그 동안의 우리나라 정책 추진의 가장 큰 문제 중의 하나가 단편적 접근이 중요한 한계로 지적되어 왔듯이 이제는 단편적 접근으로는 해결할 수 없는 종합적 처방이 필요하기 때문이다.

2) 추진전략

추진전략은 설정한 정책의 목표를 보다 구체화한 것이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 전략의 초점은 결국 지역으로 인구를 끌어들이고 유지하는 토대가 되는 일자리, 교육, 어메니티 등 지역의 매력을 창출하는 것이라고 할 수 있다.

추진전략의 도출은 관련 연구들을 검토, 종합하는 방법도 도움이 되었다. 국내의 선행연구들은 단편적인 시책을 제시하고 있는 경우가 대부분을 차지하고 있었는데(부록 참조) 이를 범주화했고, 설령 종합적인 처방을 취한 연구의 경우에도 범주의 타당성과 실효성, 그리고 시책의 적실성을 비판적으로 살펴보았다. 외국 시책도 도움이 되었다.

일본의 제1기 지방창생전략의 경우(2015~2019년) ① 지방의 일자리 창출, ② 지방으로 새로운 인구의 이동 창출, ③ 청년세대 결혼·출산·육아 지원, ④ 시대에 맞는 지역만들기 및 지역간 연계 네 가지를 핵심 전략으로 설정하고 있었다. 제2기의 경우(2020~2024년), ① 돈 벌고 일할 수 있는 지역 형성, ② 지방과 연계 강화 및 지방으로의 인구 흐름 창출, ③ 결혼·출산·육아의 희망 형성, ④ 매력있는 지역 만들기를 제시하고 있다. 2기는 1기에 비해 지방과의 연계 강화, 매력있는 지역 만들기 등이 강조되고 있는 차이가 있었다.

한국지방행정연구의 연구(2016, 2017년)에서는 ① 사회 활력, ② 경제 활력, ③ 공간 활력 세 가지를 주요한 전략으로 제시하고 있었으며, 2019년과 2020년의 연구에서는 ① 인구 활력, ② 경제 활력, ③ 공간 활력으로 변화된 중점 전략을 제시하고 있다. 국토연구원(2021년)은 ① 전 생애의 건강하고 품격있는 생활 실천, ② 매력있는 공간 창출을 통한 생활인구 확보, ③ 지역자원 기반 소득 및 일자리 확충, ④ 지역 간 교류·협력에 의한 상생과 공존, ⑤ 지역 주도의 분권 역량과 실증기반 강화 등을 제시하고 있기도 하다.

국책연구원의 다른 연구에서는 ① 정주 여건 개선, ② 연계 및 압축적 지역개발, ③

산업 육성 및 경제 활성화, ④ 재원 및 세금 지원 등을 중점전략으로 제시하고 있고, 시·도 연구원의 연구에서는 ① 정주여건 개선, ② 연계 및 콤팩트 지역개발, ③ 산업육성 등을 제시하고 있었다.

표 6-4 국내 주요 연구의 제시 전략

구분	한국지방행정연구원	국토연구원	국책 및 시도연구원
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 사회 활력 - 인구 활력 - 경제 활력 - 공간 활력 	<ul style="list-style-type: none"> - 전 생애 건강·품격있는 생활 - 매력공간 창출, 생활인구 확보 - 지역 소득·일자리 확충 - 지역간 협력 및 상생 - 지역분권역량과 실증기반 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 정주 여건 개선 - 연계 및 압축적 지역개발 - 산업육성 및 경제활성화 - 재원 및 세금 지원

표 6-5 일본 지방창생의 제시 전략

구분	제1기 종합전략(15-19년)	제2기 종합전략(21-24년)
내용	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의 일자리 창출 - 지방으로 새로운 인구이동 흐름 생성 - 청년세대 결혼·출산·육아 지원 - 시대에 맞는 지역 만들기 	<ul style="list-style-type: none"> - 돈 버는 지역 만들어 일자리 제공 - 지방과 연계, 지방으로 인구흐름 형성 - 결혼·출산·육아 희망 형성 - 사람 거주·모임의 매력있는 지역 창조

이들은 각기 장단점과 한계를 지니고 있기도 하다. 일본의 경우, 청년에서 장년을 포함 할 뿐 아니라 지역개발전략과 결혼·출산·육아를 포함하고 있으며 지방에 초점을 맞춘 전략이라는 점, 한국지방행정연구원의 경우 종합적이고 포괄성을 보유하고 있으나 연계, 협력, 패키지 등을 포함할 수 없는 점, 국토연구원의 경우 다양한 측면을 포괄하는 점은 장점이지만 범주 간의 상호중복적인 점이 한계였다.

본 연구에서는 이들을 종합적으로 고려하고 지방소멸 대응에서 중시되고 있는 점인 지자체의 주도성 강화, 시책의 패키지 융합, 지역·주체 간의 협력을 강화할 수 있는 부문 등으로 전략을 구성하고 있다. 이들이 중요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 인구 이동과 거주 토대가 되는 지역경제와 산업 육성을 통해 고용과 일자리를 창출하는 것이다. 인구 정착의 토대가 일자리에 있다는 판단에서다. 둘째는 지역으로 사람

의 흐름이 촉진시키는 것이다. 여기에는 정주인구와 관광인구 모두가 포함된다. 지역으로 인재를 끌어들이고 정주하게 해서 인재의 능력을 향상시켜 지역의 생기를 창출할 때 그 지역이 소멸하지 않고 지속성을 가질 수 있기 때문이다. 셋째는 매력있는 장소와 공간을 만드는 것이다. 예컨대, 젊은 층이 지방소멸 지역을 일러 “스타벅스가 없다”고 불평하듯이⁵⁷⁾ 사람을 머물게 하고 끌어들이는데 필요한 장소와 공간을 만드는 것, 즉 “장소 메이킹”(place making)이 중요하기 때문이다(Brooking Institute, 2020). 매력적인 장소와 공간, 지역을 만들고 이렇게 만들어진 장소와 공간이 다양한 유형의 사람을 끌어들이 수 있기 때문이다. 넷째, 지방소멸 방지에 관계하는 주체 간의 협력을 통해 규모의 경제를 창출하거나 내용 상의 융복합을 통해 시너지 효과와 범위의 경제를 만들어 내는 것도 지방소멸 위기를 방지하기 위해 중요한 전략이다. 마지막으로 소멸 지역의 자립을 지원해 줄 수 있는 제도나 시책을 획기적으로 혁신하는 것도 필요하다. 조건 불리지역은 다른 지역과 동일하게 지원하거나 시책을 추진해서는 발전이 어렵고 사람의 흐름과 정착을 만들어 낼 수 없기 때문이다.

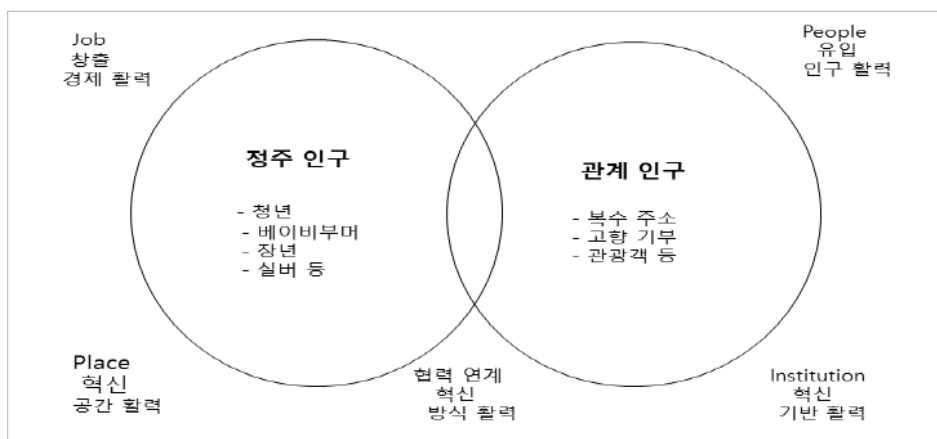
표 6-6 추진전략의 부문 설정

부문	이유	내용
인구 활력 증진	- 인구는 소멸지역 활성화의 핵심 요소	- 지방으로 인구를 유입, 정착시키고 지방인재의 역량을 강화, 육성시킬 수 있는 전략
경제 생기 촉진	- 경제는 인구정착, 유입의 토대, 근거	- 소득과 일자리 창출의 창업지원 사업, 지역 특화산업 육성, 사회적 경제 육성 등
장소 윤기 창출	- 매력적 place making이 인구 흐름 견인	- 공간과 장소의 활성화 위한 생활 편의시설 제공, 생활사막 방지, 인구담 거점지역 활성화 등
협력·연계 혁신	- 효과있는 소멸시책의 비단일성 중시	- 종합시책을 구현하기 위해 일자리-주택-교육-등 내용과 주체, 지역간 연계 및 협력 강화
제도 혁신 강화	- 통상적 시책의 무용, 특단 시책 필요	- 조건이 불리한 지방소멸 지역규제 완화, 인센티브 지원 등 획기적 제도 혁신 추진

57) 모종린(2017), 마강래·조영태(경향신문, 21.5.5일자, <https://www.khan.co.kr/politics>) 참조

전략에서 증시하는 인구에는 두 종류가 있다. 하나는 정주 인구이고 다른 하나는 관계 인구이다(이소영, 2021). 전자는 해당 지역에서 일자리, 학교 등의 요인으로 인해 주거를 정해서 일정 기간 동안 거주하고 있는 사람을 말하며, 후자는 비록 거주하지는 않지만 방문, 체류, 관광, 기부, 고향 등 다양한 형태로 지역과 인연을 맺고 있는 사람들을 말한다. 관계 인구가 나중에는 정주 인구가 될 수도 있기 때문이다.

그림 6-10 유입 및 정착 대상의 정주 및 관계 인구



또 지방소멸 지역이 목표로 하는 이들 인구는 아동, 청년, 장년, 심지어 베이비 부머 등으로 다양할 수 있을 것이다.

이들의 인구는 각각의 전략에서 주요한 대상이 된다. 각각의 전략에서 다양한 형태와 모습으로 소멸지역으로 인구가 유입될 수 있는 시책을 개발, 제시하는 것이 필요하기 때문이다. 물론 이러한 인구의 대상은 아동이 될 수도 있고 학생이 될 수도 있으며 청년과 장년이 될 수도 있다. 베이비 부머가 될 수 있다. 그리고 이들의 조합이나 전부가 될 수도 있다.

그림 6-11 추진전략의 구성

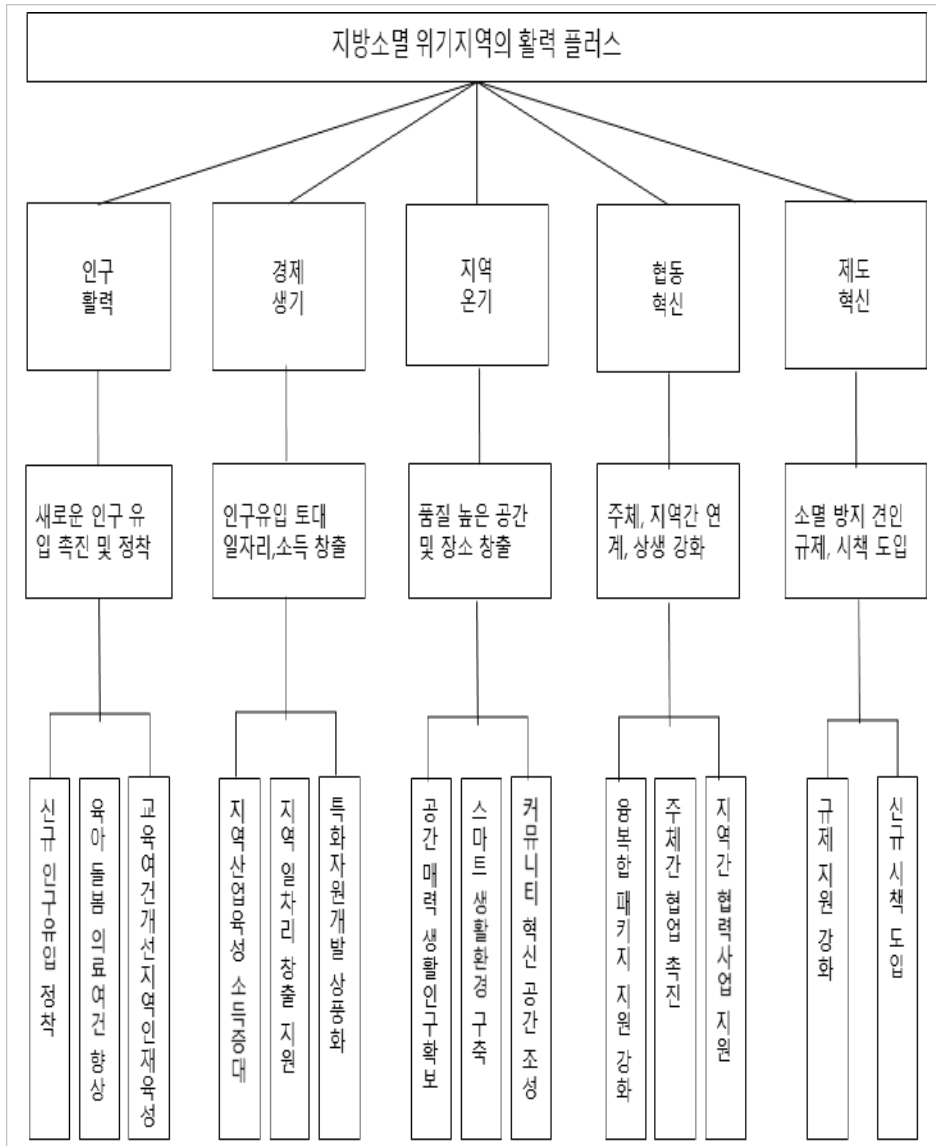
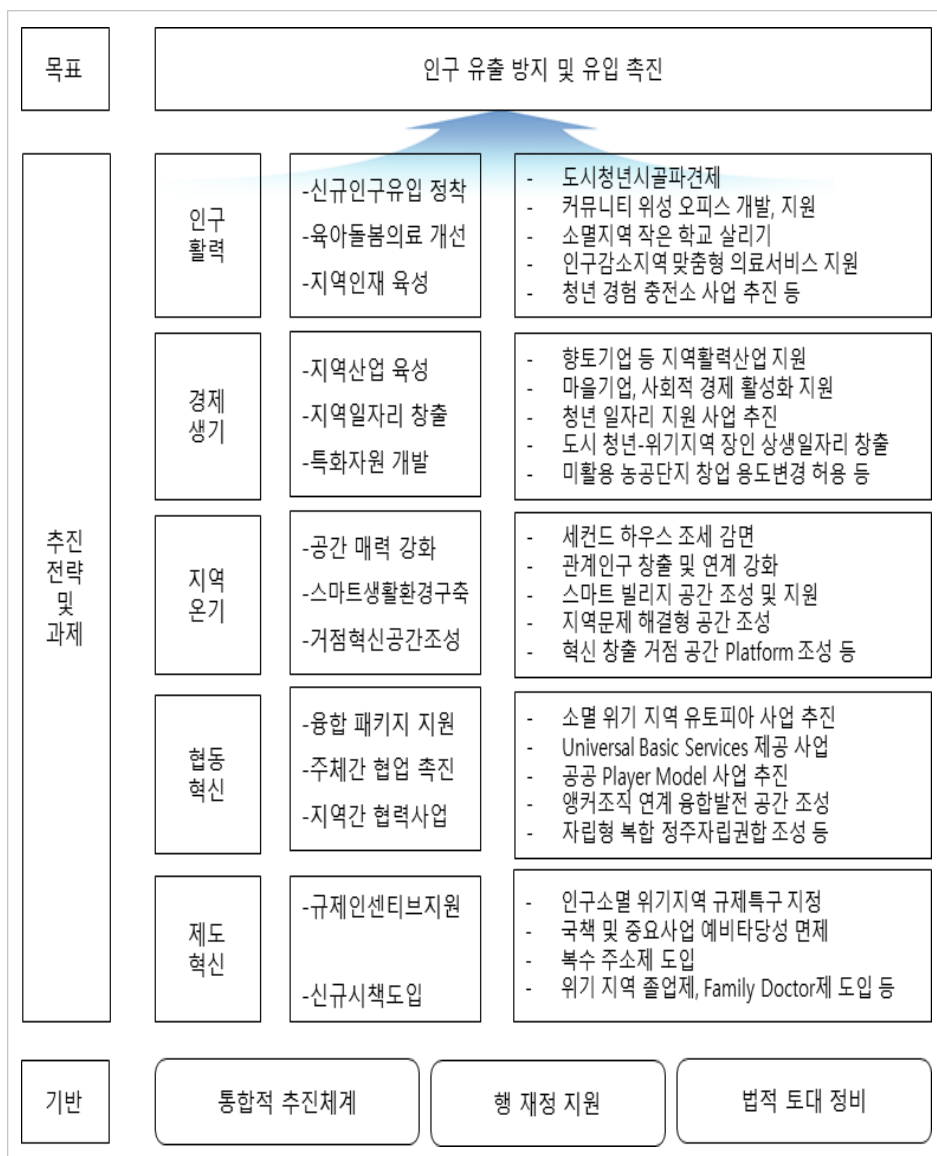


그림 6-12 지방소멸 방지 정책



제3절 추진과제

지방소멸 방지를 위한 과제는 지역 주도하에 지역 실정에 적합한 것을 개발해야 한다. 이러한 관점에서 본 파트에서는 앞서 제시한 지방소멸 전략을 보다 구체화할 수 있는 시책을 개발, 제시하는 데 초점을 둘 것이다.

특히, 여기서 제시하고 있는 과제는 지자체가 꼭 따라야 할 것이라기보다는 지자체가 중심이 되어 해당 지역의 지방소멸을 방지하기 위해 구상하고 개발하기 위한 시책의 견본(見本, sample) 내지 참조의 위치를 차지한다. 지자체가 참고할 수 있는 시책과 사업이라고 할 수 있다. 왜냐하면 지자체에서 지방소멸을 방지하기 위해 추진 가능한 사업이나 시책은 지역의 특색만큼이나 다양하고 많을 수 있기 때문에 모든 사업 혹은 지역이 추진할 수 있는 모든 사업을 백과사전식으로 제시하기에는 한계가 있고 의미도 없기 때문이다. 그래서 본 파트에서는 여러 지역에서 정책추진과 시책을 개발하는데 시사점을 줄 수 있는 사업 위주로 시책의 내용과 의의 등을 언급할 것이다.

1. 인구 활력

우선, 소멸을 방지하기 위해서는 지역의 인구 활력이 만들어져야 한다. 인구 활력은 사람이 많아서 상권도 활성화되고 공공서비스 공급도 원활해져서 지역이 활력을 지닌다는 의미이다. 인구 활력을 강화하기 위해서는 학생, 청년, 베이비부머, 학부모, 은퇴자, 귀농자 등 지역으로 새로운 인구의 흐름을 촉진하고 이들을 지역으로 유치하고 정착시킬 수 있는 여건을 만들고 기회를 제공할 필요가 있다. 그리고 육아, 돌봄, 의료, 복지 여건 등을 지역 스스로가 개선하고, 자라나는 세대나 들어온 사람들이 역량을 발휘할 수 있는 환경을 조성할 필요가 있을 것이다.

특히 인구 흐름의 강화를 위해 새롭게 주목을 받고 있는 것이 “관계 인구” 확충이다. 관계 인구라는 용어는 2016년 일본 타카하시 히로유키(高橋 博之)가 그의 저서 「도시와 지방을 쉼다: 타베루 통신」에서 교류인구와 정주인구 간의 관계를 발굴해야 한다는 데서 유래했다. 관계 인구란 지역과 관계를 맺어오는 인구이다(이소영, 2021). 이를테면 자신이

마음에 드는 지역을 어떤 형태로든 응원하거나 지원하고자 하는 사람들, 즉 해당 지역에 거주하지는 않지만 여가, 관광, 체험, 업무, 출향, 사회적 기여 등을 통해 해당 지역과 관계를 맺고 있는 사람들을 뜻한다. 이들에게 방문이나 체류 등의 기회를 제공한다면 관계 인구가 이주를 해서 정주 인구로 옮겨갈 수 있기 때문에 정책적 유용성이 높다.

지역으로 새로운 인구의 흐름을 만들고 정주를 창출하기 위해 필요한 요소는 다양할 수 있다. 여기서는 이들 가운데 비교적 대표성이 높다고 할 수 있는 ① 신규인구의 유입 및 정착, ② 육아·돌봄·의료·교육 여건의 개선, ③ 지역 인재의 육성의 측면에서 대표적 과제를 제시할 것이다.

표 6-7 새로운 인구의 유입 및 정착 촉진(인구 활력 예시)

구분		내용
신규 인구 유입 및 정착	도시청년시골파견제	- 도시 청년을 대상으로 일자리 포함 지역거주 경험 제공
	관계인구 발굴 강화 사업	- 지역과 여가, 업무, 관광, 사회적 기여 등을 통해 지역과 인연이 있는 관계인구 등에게 일정 기간 살아보기 등 이주 기회 및 경험 제공
	청년 경험 충전소 사업	- 도시 청년에게 고향기부금 등의 재원을 활용하여 청년의 이주를 위해 창업, 거주 등의 경험 제공
	은퇴자 유치·활약 지원 사업	- 일본의 평생활약마을처럼 은퇴자 주거복합단지(CCRC) 조성
	중앙공무원 소멸지역 파견제 시행	- 소멸지역의 정책기획, 개발 등의 기량 보충을 위해 중앙부처 공무원을 이들 지역으로 파견, 근무
	비농업인 이주정책 지원	- 창업자, 예술가, 베이비부머 등 비농업인의 창업 및 주택마련 등 지원
	지역교류·정착 정보 제공	- 지역이주 통합포털 및 이주교류 허브 구축, 대표적으로 일본의 이주-정주교류가든 사례
	베이비 부머 유치사업	- 수도권 및 대도시 은퇴자의 소멸지역 이주, 정착 촉진사업
	세대 통합 이주사업	- 장년·노년, 여성, 아동 등 다양한 계층 유입 통해 소멸방지
육아 돌봄 의료 돌봄 여건 개선	지방소멸지역 폐교위기 작은학교 살리기 사업	- 작은학교 살리기 일환으로 학생이 없어지는 학교가 교육뿐 아니라 다양한 방과후 활동의 제공, 부모 등 주민의 커뮤니티 중심 기능 등 수행
	커뮤니티 맞춤형 건강마을 조성	- 대도시, 중소도시 고령자의 소멸지역 이주를 통해 지역주민과 의료서비스 제공 등 교류 강화, 정착
	인구감소지역 맞춤형 의료서비스 제공	- 소멸지역에 대해 인터넷 진료 등 특례 마련 후 필요한 의료 지원 강화

구분		내용
	특수성 반영 보육시설 확충 *유치원·어린이집 통합운영	- 인구감소지역 국공립 어린이집 우선 설치 - 유휴 학교시설을 이용한 국공립 어린이집 및 유치원 통합 운영, 보육교사 처우 강화 병행
	마을 주치의 제도 도입	- 지역의료기관과 업무협약 등을 통해 지방소멸 지역 의료사각 지대 등 해소, 건강지원
	출산장려 국가전담제 시행	- 보육, 출산 수당 등의 지역 간 경쟁을 방지하기 위해 출산장려를 국가사무로 이관, 전담, 지원 강화
	지방소멸 위기지역 주거지원 강화	- 지방소멸 위기지역 취약계층의 주거지원 강화, 지방소멸 입주민에게 국민임대주택 입주 등 혜택 부여
	모듈형 주택공급사업	- 비어있는 집이나 낡아진 집을 지자체가 임차해서 모듈형 주택을 건립하여 전입 가족에게 저렴한 비용으로 제공
지역 인재 육성	지방소멸지역 공공기관 채용할당제 도입	- 지방소멸지역 출신의 고등학교, 대학생 해당 지역 공공부문 취업 할당제 시행
	방과후 학교 특성화 교육 지원	- 초·중교 학생 대상으로 한 학습, 취미 등 방과 후 프로그램에 대한 자원 지원
	지역 명문 고등학교 육성	- 자립형 사립 명문 중고교를 육성하여 지역으로 인구 활력 거점의 위치 확보
	지역특화 교육체계 구축	- 지역의 특성에 적합한 지식, 자원, 지향을 반영한 특성화된 경쟁력 있는 교육체계 구축
	전 생애 교육 특화 공동체 사업	- 지자체의 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 전과정 지원, 교육 재능기부 등 강화
	지방 국립 거점대와 공공연구기관 연계 및 통합	- 지방소멸 지역 등에 소재하고 있는 지방 국립대와 공공연구기관의 통합을 통한 지방대학과 공공연구기관 양자의 협력 및 경쟁력 강화

1) 신규 인구의 유입 및 정착

이는 지역으로 새로운 인구이동의 흐름을 만들자는 것이다. 새로운 인구이동의 흐름의 대상은 청년, 베이비부머, 학부모 등이며 이들을 지역으로 끌어들이기 위해서는 이들의 니즈를 파악, 충족시키는 것이 중요하다. 삶터뿐 아니라 일터, 놀이터, 배움터 등을 고려하고 젊은 세대의 라이프 스타일 변화 등도 반영할 필요가 있을 것이다.

취농 귀촌 프로그램, 베이비부머⁵⁸⁾ 세대를 목표로 시골 및 전원생활에 대한 수요가 있는 은퇴자를 유치하고, 관계 인구 및 생활 인구에게 소멸지역에 살아 볼 수 있는 기회를

58) 1차(1955~63년생)와 2차(1968~74년생) 베이비부머가 1,700만 명이며 그 중 지방에서 태어나 수도권에 거주하는 440만 명 중 10% 정도만 귀향해도 지방소멸 방지의 방안이 된다고 한다(마강래, 2020).

부여하는 등의 시책도 가능할 것이다. 특히, 그 가운데서도 다른 지역이 활용하거나 응용, 참고해서 활용할 수 있는 것으로는 도시청년 시골 파견제, 관계인구 발굴 및 강화사업, 청년경험 충전소 사업 등이 있다.

첫째, 도시청년 시골파견제는 경북 등이 시행하고 있는 시책이다. 지자체가 지방소멸 지역에서 지역자원 조사, 창업 등에 필요한 일을 하는 경우 일정한 기간 동안 국가 혹은 지자체가 재원을 지원한다. 2018년부터 시행된 경북 도시청년시골파견제는 행안부의 지역주도형 청년일자리 사업의 모태가 되기도 했는데(김상민, 2019) 2018년 시작한 대표적인 청년 유입 정책 중의 하나에 속한다. 소멸 지역으로 청년의 유입을 유도하고 이들을 위한 자립 기반을 제공해서 청년 유입의 토대를 구축하는 것이 목적이다. 경북의 경우, 경북 내외 지역에 사는 만 39세 이하 청년을 대상으로 1인 기준 최대 연간 3,000만 원을 지원한다. 경북 거주 청년은 다른 지역 청년과 팀을 이뤄 참여할 수도 있다. 의성형 도시청년시골파견제 사업의 경우 선정된 사람은 4개월 이내에 주소이전을 완료해야 하는 특성을 지니고 있기도 하다. 지원되는 자금은 지역자원 조사, 주택 임차, 교통비, 재료비, 공간·장비 임차 등으로 사용이 가능하다. 도시청년 시골파견제를 통해 경북 지역에 정착한 청년이 3년간 200명이 넘고 있다. 대표적 성공지역이 문경시 ‘회수현’이다. 도시청년 시골파견제 사업에 참여한 청년 다섯 명은 고령의 노인들 40명 정도가 살던 문경시 산양면의 마을에 들어가서 사람이 살지 않는 한옥을 개조해서 게스트하우스이자 카페인 ‘회수현’을 차렸다. 마을 인근에서 만든 떡, 미숫가루, 오미자 등을 판매하고 있다. 회수현은 SNS를 통해 입소문이 퍼지면서 2020년 약 8만 명이 다녀갈만큼 지역의 명소로 자리 잡았다.

표 6-8 경북 도시청년시골파견제의 지원금 구성

지원금 구성	예산편성 방법	주의사항
정착활동비	사업추진에 있어 필요하다고 인정되는 운영비 (지역자원조사비용, 주택임차, 교통비 등 사업추진 간접경비)	- 정착활동비와 사업화자금의 구성비는 사업참여자가 자율 편성하며, 계획·성과 등을 감안하여 분할지급 예정 - 자산취득 성격의 사업비 사용에는 구성비율에 따라 추가 행정절차와 별도 협의사항이 있을 수 있음
사업화자금	사업추진에 직접적으로 소요되는 경비 (원재료비, 공간 및 장비 임차, 리모델링 등 사업추진 직접경비)	- 지원금은 사업참여자의 인건비 목적으로 집행할 수 없음

출처: 경상북도 홈페이지

그림 6-13 도시청년시골파견제 대표 사례 문경시 화수헌



출처: 화수헌 홈페이지

그런데 이 사업의 효시는 일본의 ‘지역부흥협력대’ 사업이다. 일본 지역부흥협력대 시책의 경우, 시책을 활용할 수 있는 사람들의 진출지는 도쿄, 오사카, 나고야 등 3대 도시권 내 도시지역과 정령 지정 도시지역 등이 해당되고, 전입지는 3대 도시권 외 모든 시정촌 및 3대 도시권의 조건 불리지역이 해당되고 있다.

표 6-9 일본의 지역부흥협력대

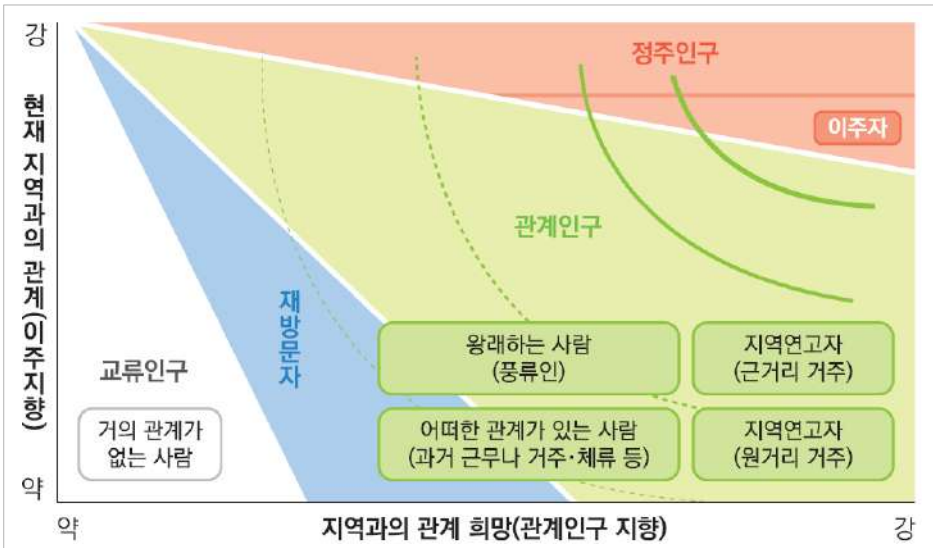
구분	내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년부터 총무성 시책으로 추진 - 도시민의 시골 이주 및 정착 활성화
대상 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 전출지: 도쿄, 오사카, 나고야 등 3대 도시권 내 도시지역, 정령 지정 도시지역 등 - 전입지: 3대 도시권 외 모든 시정촌 및 3대 도시권의 조건 불리지역
절차·활동	<ul style="list-style-type: none"> - 절차는 신청 후 지자체 지역협력대원으로 위촉 - 활동내용은 지역브랜드 특산품 개발, 지역활성화 지원, 농림수산업 고용, 주민생활지원 등
지원	<ul style="list-style-type: none"> - 1년간 인건비 최대 400만엔, 3년까지 가능 - 최종 년도 또는 임기 종료 다음 해 창업경비 1인당 100만엔 지원
성과	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년 89명(31개 지자체)→2020년 5,556(1,065개 지자체) * 47% 취업, 17% 창업, 18% 이주

출처: 일본 총무성 홈페이지, <https://www.soumu.go.jp/>

일본은 2020년 현재 1,065개 지자체가 지역부흥협력대 사업을 추진하고 있으며 5,556명이 지역부흥협력대원으로 활동하고 있는 중이다(총무성 홈페이지).

둘째, 새로운 인구의 흐름을 촉진하기 위해 관계인구 발굴 및 강화사업을 추진하는 것이다. 이를 위해서는 우선 현재 지역과 관계가 있는 사람들을 파악, 발굴할 필요가 있다. 그런 다음 이들에게 지역과 연계 기회를 가급적 많이 제공하고 관계의 지속성뿐 아니라 강도, 빈도를 증가시킬 필요가 있다. 그런 다음 지역의 매력 등을 통해 지역 체류에 대한 관심을 증가, 확산시키고 체류 및 기부 등으로 연결될 수 있는 프로그램을 개발, 추진해야 할 것이다. 이주 촉진을 위한 현지 살아보기 체험⁵⁹⁾ 등도 그중의 하나가 될 것이다.

그림 6-14 관계인구의 유형화



출처 : 이소영(2021)

59) '농촌에서 살아보기' 사업은 귀농·귀촌을 희망하는 도시민을 위해 도입된 시책으로 귀농·귀촌을 실행하기 전 농촌에 장기간 거주하며 성공적인 정착을 유도하는 사업이다. 2020년 현재 전국 80개 시·군에 98곳의 마을이 운영 중이다. 그 외에도 각 지자체 주도의 사업이 있다.

표 6-10 관계인구 활용 인구흐름 강화시책의 단계

구분	내용
(1단계) 잠재적 관계인구 발굴, 증가	- 소멸지역과 인연을 지니고 있는 관계인구의 적극적 발굴 및 배가, DB 구축
(2단계) 지역 체류 및 관심 향상	- 체류 경험 등의 제공을 통해 관계인구 유치 촉진 * 살아보기 프로그램 : 농산어촌 체험형, 프로젝트 참여형
(3단계) 지역 이주 가능성 향상	- 체류경험 등 지역 매력을 활용하여 지역에 대한 만족도 향상, 이주 동기 유발, 이주 가능성 향상

출처 : 이소영(2021) 수정

2) 육아·돌봄·의료·교육 등의 여건 개선

지역으로 새로운 인구의 흐름을 촉진, 유입하기 위해서는 아이들을 키우고 교육시키며 의료·돌봄 등 생활에 긴요한 서비스 등을 지원하는 것이 중요하다. 특히 지방소멸 지역은 인구가 유출되고 고령화가 심화되면서 이들을 충족할 수 없는 경우가 많다. 우리나라 기초 지자체(228개) 가운데 23개는 응급의료기관이 전무하고, 34개는 분만을 위해 1시간 이상 가야하는 등 의료여건 취약한 상황이며, 전체 공연시설의 52.9%, 극장의 47.4%, 문화기반 시설의 36.4%가 수도권에 분포하고 있어서 수도권과 비수도권 간의 문화인프라 격차가 크며, 영화관이 없는 시·군이 66개나 되고 있음(국가균형발전위원회, 2018)이 이를 잘 보여주고 있다.

돌봄, 의료 여건 등을 개선하여 어려운 지역을 지원하는 시책으로는 소멸지역에 대한 인터넷 진료 특례 등의 마련을 통해, 소멸 지역 주민에게 의료서비스를 제공하는 ‘인구감소지역 맞춤형 의료서비스 제공 시책’을 도입, 추진할 수 있으며, 또 이들 지역의 특수성을 반영하여 국공립 어린이집을 우선적으로 설치하는 시책의 추진도 필요하다. 아울러 고령자 등을 대상으로 한 마을 주치의 제도도 도입해서 다양한 응급 상황 대비도 지원해야 할 것이다.

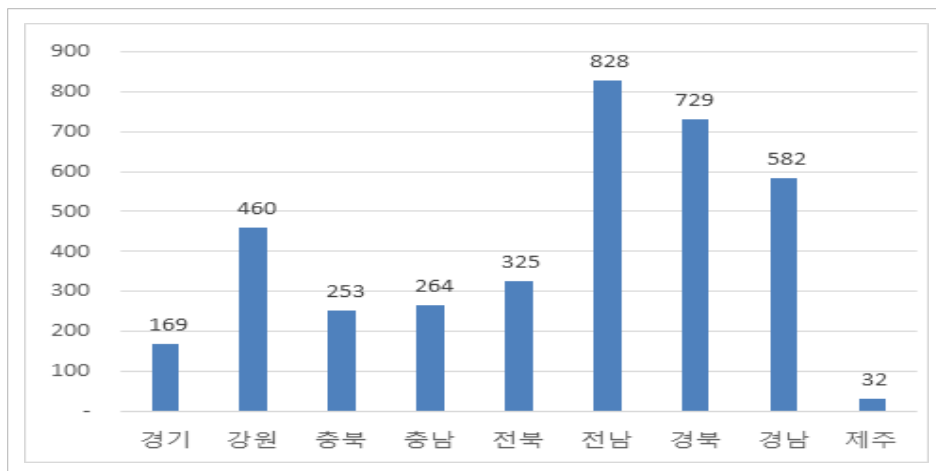
소멸 지역 주민의 주거지원을 강화하는 시책도 추진해야 한다. 이를 위해서는 관련법(「공공주택의 재원·세제 지원 등을 규정한 공공주택특별법」)을 개정하여 주거취약계층뿐 아니라 지방소멸 위기지역으로 이전하는 주민에게도 국민임대주택 등을 우선적으로 제공

하는 시책을 추진해야 할 것이다.

현재, 출산장려는 지자체의 사무이다. 출산장려금을 중심으로 한 출산 및 육아 장려 시책은 전국의 모든 지자체가 지급하고 있으며, 장려금 지급이 지자체별로 천차만별이라서 지자체 간에 극심한 경쟁이 유발되고 있기도 하다. 그러나 실효성도 거의 없고, 안 그래도 부족한 지자체의 재정에 적지 않은 부담을 주고 있기도 하다. 그래서 출산장려 사무를 지자체 사무에서 국가 사무로 이관시켜 국가가 전담해서 추진하는 ‘출산장려 국가 전담제’를 시행할 필요가 있을 것이다.

특히 소멸지역은 상당수의 초중고교가 폐교를 했거나 폐교 위기에 몰리고 있기도 하다. ‘시도교육청 폐교재산 현황’(교육부, 2020)에 따르면 20년 3월 기준으로 전국의 폐교가 3,834개에 달하고 있다. 그중에서 전남이 828개로 가장 많고 경북 729개로 지방소멸 위기 지역에 폐교가 몰려있어 지방의 교육 여건이 열악해지고 있음을 확인할 수 있다.

그림 6-15 전국 폐교 현황



출처: 교육부, 2020

이 같은 문제를 해결하기 위한 방법 중의 하나로 폐교 위기에 있는 지역들이 인구 유치의 거점이 되게 하는 시책을 추진할 필요가 있다. 함양 서하초등학교, 거창 신원초등학교

등이 대표적인 사례에 속한다. 서하초등학교의 경우, 학생이 줄어들어 폐교 위기에 몰린 학교를 리모델링하고, 학교에 방과후 활동을 활성화시켜 정규 교육뿐 아니라 취미활동, 어학교육 등의 프로그램을 제공하여 학교와 커뮤니티의 거점 및 돌봄 기능까지 수행하고 있다. 그뿐 아니라 이주 가족을 위해 한국토지주택공사와 함양군이 저렴한 임대주택을 제공하고 에디슨 모터스 등 지역 소재 기업은 일자리를 제공하고 있다.

폐교 위기에 처한 학교를 커뮤니티의 중심으로 전환시키는 시책 추진을 통해 지역으로 인구를 유입시키고 있기도 하다. 경남 거창군 신원면에 자리하고 있는 신원초등학교도 비슷한 모델을 적용하여 폐교 위기의 학교뿐 아니라 학교를 중심으로 한 보육, 돌봄 등을 활성화하여 지역으로 인구 흐름을 만들어 내고 있다. 10명 3학급의 학교가 2020년 53명이 될 정도로 40여명의 학생이 전입을 왔다. 이같은 모델이 보다 많은 성과를 내고 확산되게 하기 위해서는 폐교 재산 활용 촉진을 위한 특별법의 규정을 개정하여 이들 용도로의 전환을 적극적으로 지원하는 조치도 필요할 것이다.



3) 지역인재 육성

인구유입과 유지를 위해 지역의 교육 여건은 굉장히 중요한 인프라가 된다. 특히, 지역의 지속 가능한 발전을 위해서도 지역 인재를 육성할 필요가 있다. 소멸 위기 지역에 대해

서 방과 후 특성화 교육의 제반 경비를 지원하는 사업의 추진이 필요하며, 아울러 지역의 명문 학교를 육성하는 것도 중요한 과제가 아닐 수 없다. 굳이 우리나라에서 지역 명문고로 통하고 있는 충남 공주의 한일고, 경남 거창의 거창고 등을 거론하지 않더라도 지방소멸 방지를 위해 명문 교육기관을 육성하는 것이 중요하다.

또 인구 소멸지역에 대해서는 대학의 지역균형선발에서 더해 지역의 인재가 지역에서 일하고 거주할 수 있는 시책이 필요하다. 소멸 지역 등을 중심으로 해당 지역 공공기관이나 관청 등이 고용할당제를 도입, 확대할 필요가 있다.⁶⁰⁾ 이들 지역의 청장년 대다수가 교육, 취업 때문에 지역을 떠나고 있기 때문이다.

특히, 교육의 경쟁력 강화를 위해서는 생의 전주기에 걸쳐서 교육을 지원하는 시책의 추진도 필요하다. 강원도 화천이 바로 그런 사례에 속한다. 화천은 휴전선 인근의 접경지역이자 오지라는 지리적 특성으로 인해 학년이 올라갈수록 학생들이 춘천 등으로 빠져나갔다. 이런 문제를 해결하기 위해 지역의 교육에 관심을 기울이기 시작했다. 특히, 화천이 2006년 평생학습도시에 선정되면서 인구감소 시책에 대해 관심을 가지게 되었고 그 후 인구감소에 대응하기 위한 일련의 시책을 추진해왔다. 생애 주기에 따른 교육을 제공하는 시책이었다. 2007년에는 “화천군 인적자원개발 중장기 계획”(2006~2017년)을, 2014년에는 “화천군 창조인재 중장기 추진계획”(2015~2024), 2017년에는 “아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중장기 추진계획”(2018~2027)을 수립해서 추진하고 있는 것도 그런 일환이었다.

화천은 교육 및 보육 인프라를 강화시키고 있으며, 지역의 대학생에게 장학금을 지급하고 있고 성적이 우수하면 외국 유학비용까지 지원하고 있다. 유아에서 청소년을 지원하는 시책이 무려 91개나 된다. 그 결과 대학 졸업 후 화천으로 돌아와 취직을 하는 사례도 증가하고 있다(김현호 외, 2019). 2007년 2만 3,107명이던 인구가 2018년 2만 5,342명으로 증가했다.

60) 현재 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제 29조의2(이전공공기관등의 지역인재 채용 등) 및 동법 시행령 제30조의2(이전공공기관등의 지역인재채용)의 규정에 의하면 혁신도시로 이전한 공공기관의 경우, 2018년 18%, 19년 21%, 20년 24%, 21년 27%, 22년 이후 30.0%의 지역인재채용비율을 규정하고 있다. 그러나 이 비율을 상향하고 군청, 시청 등 다른 공공기관도 지역인재의 의무채용을 보다 확대하는 조치가 필요하다.

표 6-11 화천군 생애 전(全) 단계 지원사업

구분	추진 시책
결혼·임신·출산기 (19개 사업)	신혼부부 주거비용 지원, 출산장려금, 장애인가정 출산·양육지원금, 여성농업인 농가도우미 지원, 소아청소년과 업무대행의 난임부부 시술비지원, 산모 신생아 건강관리지원(국비), 청소년산모 의료비지원, 산후 건강관리 지원(도비), 산모 신생아 건강관리지원(군비), 고위험임산부 의료비지원, 고위험 산모 맞춤형 지원사업, 모자보건사업, 의료수급권자 영유아검진비 지원, 미숙아 및 선천성이상아 의료비지원, 저소득층 저귀·조제분유 지원사업(국비), 다자녀 가정 기저귀 지원사업(군비), 선천성대사이상검사 및 환아관리, 난청조기진단
영유아기 (15개 사업)	가정양육수당 지원, 영유아보육료 지원, 누리과정 보육료 지원, 어린이집 입학준비금 지원, 보육료 부모부담금 지원, 시간제보육서비스 제공지원, 아이돌봄 지원, 방문교육사업(다문화 특화사업), 다문화가족자녀 한국어 학습지 지원, 장난감대여소 운영, 키자니아 화천군의 날 행사 운영, 키즈 영어아카데미 운영, 키즈 문화아카데미 운영, 농번기 유아놀이방 운영지원(기금 사업), 가예방접종사업(어린이 예방접종)
청소년기 (73개 사업)	화천어린이도서관 운영, 사내도서관 운영, 어린이영어아카데미 운영, 초등중국어아카데미 운영, 스마트리(Smartree)운영, 주니어아카데미 운영, SW중심대학 지원사업 프로그램, 운영,초등영어체험교실 운영 지원, 영어 쌤과 두달살기 프로그램 운영, 사내초 오케스트라 운영 지원, 사내중 오케스트라 운영 지원, 겨울방학 영어캠프 운영 지원, 놀이방 공감학교 운영지원, 원어민 보조교사 지원, 저소득한부모가정 생활안정지원, 한부모가족 교육비 및 양육비 지원사업, 취약계층자녀 등 사례관리(드림스타트), 아동발달지원계좌 지원, 입양아동 양육수당 지원, 보호아동 생활안정 지원, 지역아동센터 운영지원(국비), 공립 지역아동센터 운영지원(국비), 아동급식 지원, 아동수당 지원, 초·중고 무상급식 및 친환경 우수농산물 지원, 초등 돌봄교실 과일간식 지원사업, 관내 고등학교 기숙사 급식 지원, 중학생 캐나다 여학연수, 청소년 해외배낭연수, 화천학습관 운영, 지역사회서비스투자(아동청소년 정서함양지원서비스), 다자녀가정 특별지원, 청소년 건강지원 사업(위생용품 구입), 화천청소년수련관 운영, 사내 청소년문화의집 운영, 화천청소년야영장 운영, 청소년공부방 운영, 방과후학교 프로그램 운영, 화천과학축전 개최, 화천생활과학교실 운영, 화천 학생 통학버스 지원, 학생 교통비 지원, 청소년 오케스트라 운영, 한여름밤의 하모니, 내고장 바로알기 프로그램 교재개발, 우리지역 역사문화 탐방, 청소년 비전 찾기
청년기 (3개 사업)	저소득 주민자녀 장학금, 지역인재육성 학자지원금·거주공간지원금 지원, 지방공무원 임용후보자 장학금
전생애 (17개 사업)	농어촌 장애인 주택개조사업, 책 읽는 화천 만들기, 평생학습프로그램 운영 및 성인 학습동아리 지원, 여성교육 프로그램 운영, 아동학대예방 프로그램, 장애인의료비지원, 여성장애인 출산비용지원, 장애인활동지원급여지원, 저소득층 생활안정기금지원, 농촌여성 결혼이민자 모국방문 지원, 다문화가족 모국방문 지원, 여성농업인 복지바우처 지원, 귀농귀촌 화합프로그램 운영지원, 귀농인 정착지원, 화천수영장 운영, 유쾌한 소통, 화천을 톺아다, 부모아카데미

출처 : 화천군 내부자료, 2019

2. 경제 활력

지역의 인구감소 위기, 특히 지역으로부터의 인구 유출은 지역의 일자리, 나아가 소득 창출과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 인구감소 위기를 맞이하고 있는 지역들은 지역 경제 및 지역 상권의 쇠락으로 인해 일자리 등이 부족하다보니 인구가 유출되고 있다. 그래서 지역의 소득을 창출하고, 창업과 취업 등을 어떻게 만들 것인가가 중요한 과제가 된다.

이를 위해서는 기업 유치뿐 아니라 창업, 지역의 고유자산을 활용한 산업화 및 상품화가 필요하다. 기업의 창출과 유치가 어렵기 때문에 창의적인 비즈니스 모델의 개발이 필요하기도 하다. 그런데 소득수준이 높아지고, 다양한 가치를 추구하는 사람들이 많아지면서 라이프스타일이 변화하고 있다. 그중 하나가 휴양과 힐링, 재미와 흥미를 원하는 쪽으로 변화하고 있는 것이다. 이것은 인구위기 지역에 유리한 요소가 될 수 있는데, 4도5촌(4都3村) 및 반농반X 등의 라이프스타일 변화에 대응해서 지역의 일자리를 창출하는 전략이 필요하다.

또 소멸위기를 겪고 있는 상당수 지역들은 전통성과 고유성이 있는 향토 및 지역 연고 산업, 뿌리산업의 토대를 지니고 있기도 하다. 이들을 활용하여 일자리를 만드는 방안도 필요하다. 그리고 인구위기 지역들은 커뮤니티를 중심으로 한 마을기업, 협동조합, 사회적 기업, 사회적 경제 조직 등을 통해 일자리와 소득을 창출해서 지역 경제와 기업 활동을 활성화할 수 있는 잠재력을 지니고 있기도 하다.

현지의 먹거리 등의 중요성이 높아지는 것과 관련해서 로컬푸드뿐 아니라 지역특화자원을 명품화하고 지역 관광으로 연계시켜 부가가치 창출 및 지역의 파급적 발전을 가져올 수 있는 앵커기업을 유치해서 산업적 토대를 구축하는 것도 좋은 방안이 된다.

표 6-12 인구 유입의 토대인 소득·일자리 창출(경제 활력 예시)

구분		내용
지역 산업 육성· 소득 창출	유희시설 커뮤니티 리모델링 위성공간 지원	- 유희 공공시설, 민간시설 리모델링 후 대도시 IT 등 기업의 본 사, 지사, 분사, 팀 등 장기, 단기 유치
	지역공동체 자립기반 조성	- 면 단위 생활경제권 토대 읍단위 지역재단 조성, 재원은 출향 민 기부금, 기업의 사회공헌 등
	사회적 경제 활성화 지원	- 마을기업, 협동조합, 사회적 기업, 자활기업, 농촌공공체 회사 육성
	특화 부문 전후방 연계 기업, 기관 유치	- 거창 송강기 밸리처럼 송강기를 중심으로 산업단지조성, 대학 설립, 전후방 관련기업 활성화, 일자리 창출
	지역활력강화산업 지원	- 지역활력산업 규제완화, 일정규모 사업비 지원
	지방소멸위기지역 민간투자활성화	- 지방소멸지역 내 사회기반시설의 우선적 투자 설치 지원, 민간 투자 활성화 건축법상 건축기준 특례
	창업지원 농지 건축 허가	- 농지를 창업의 공간으로 활용할 경우, 농지를 용도를 변경을 지원
	소멸지역 중소기업 세제 지원	- 소멸지역에서 기업활동을 하는 중소기업에 대해 법인세 등 면세
지역 일자리 창출 지원	국책사업 유치 지원	- 소멸위기지역의 공모사업 가점 및 할당제 시행
	기업 지방소멸지역 이전시 세금 감면	- 대기업, 중소기업의 지방이전 시 획기적 세금감면
	청년일자리사업 지원	- 청년에게 일 경험, 창업 등 여건을 조성하기 위해 중앙부처 재 정지원 일자리 지원사업 추진
	상생 일자리 사업 추진	- 황성의 모빌리티 특구의 전기차 트럭 생산을 통한 지역의 일자 리 창출
	농공단지의 용도변경 신축성 부여	- 쇠락, 미활용 농공단지의 공방, 상업시설, 근생시설 등 소프트 파크 업그레이드 시 용도변경 허용
	소멸위기지역 특화 외국인 체류 특례	- 지방소멸지역의 기업, 사업 등에 종사하는 외국인에게 사증발 급 및 체류기간 상한 연장 등 지원
	지역상생형 일자리 창출	- 지역특화 기반 국가와 지자체, 기업이 협력하여 일자리를 창출 하여 지역으로 인구 흐름 촉진
	예비타당성 조사 면제	- 지방소멸 지역 대상의 국책 등 국가보조금 투자 사업의 경우 예비타당성 면제 등 지원
특화 자원 개발 · 상품화	지역자원기반 지역산업 육성	- 지역 고유의 유무형의 산업화 자산을 활용해서 뿌리산업, 지역 연고산업 육성
	시·군·구 향토자원 산업화 지원	- 지역향토자원의 부가가치화, 브랜드화 도모
	청년-장인 상생 기업화 사업 지원	- 대도시 청년과 지방소멸지역 고령화된 장인 연계, 대도시 지자 체 재원 지원
	로컬푸드 등 농축산업의 창업 활성화 지원	- 농축산 자원 활용 스마트화와 창업활성화 지원
	도시청년-소멸지역 장인 원원시책	- 일자리를 구하는 도시청년과 후계자를 찾고 있는 소멸지역이 장인을 연계하여 일자리 창출과 기업활동의 지속성 확보

1) 지역산업 육성 및 소득 창출

소멸 지역의 산업을 육성하고 소득을 창출하기 위해서는 통상의 정책보다는 특별한 정책의 개발과 추진이 필요하다. 이들 지역은 산업의 입지여건에서 거의 가장 불리한 위치에 자리하고 있어서 시장 원리에 의해서는 다른 지역보다 경쟁력을 확보할 수 없기 때문이다.

이들 지역을 위해서는 다음의 시책 추진이 유용할 것이다. 첫째, 원천적으로 입지 경쟁력이 떨어지는 점을 보완, 지원해 주는 시책의 추진이다. 특히 소멸지역에 입지나 조업의 인센티브를 제공해야 한다. 정부가 시책의 근거를 마련해주어야 하는데 주로 인센티브 제공 시책이라고 할 수 있다. 여기에는 ① 소멸위기 지역에서 기업활동을 하는 경우 농지 등의 용도를 변경시켜 주는 ‘소멸지역 중소기업 지원사업’뿐 아니라 ② 농지를 창업 공간으로 활용하고자 할 경우, 소정의 심사를 거쳐서 농지의 용도를 변경하는 조치, ③ 지방소멸 지역 내에 교통, 전력, 상수도 등 사회기반시설을 설치하고 할 경우, 관련법(「사회기반시설에 대한 민간투자법」, 「건축법」 등) 검토를 통해 우선적인 지원, 민간투자 활성화를 위한 지원을 강화할 필요가 있다.

둘째, 지역 공동체 및 지역활력을 증진하는 산업 관련 시책을 추진할 필요가 있다. 지역출향민의 기부 등을 통해 지역공동체 자립의 토대가 되는 지역재단 등을 조성하고, 마을기업·협동조합·농어촌공동체 회사, 사회적 기업 활성화 환경을 조성하는 시책을 추진해야 할 것이다. 또 지연산업, 지장산업, 향토산업의 육성 기반을 조성해서 내발적 산업을 육성하는 시책의 추진도 필요하다. 아울러 거창 승강기 산업처럼 타 지역과 차별화되는 특화산업을 선정하여 전후방 연계산업이나 관련 기관들을 유치해서 일자리를 창출하고 인재를 지역에 거주하게 하는 ‘특화부문 산업화 전략’도 추진할 필요가 있다.

셋째, 지역의 유희 공공 및 민간시설을 리모델링해서 대도시에 소재한 기업을 위한 오피스 공간을 제공하는 시책의 추진이다. 정보기술의 발달에 따라 제품이 인터넷 등을 통해 전송이 가능해짐에 따라 대도시 IT 기업들을 대상으로 리모델링한 공간을 제공하는 시책이다. 그러면 대도시의 기업에 종사하는 근로자들은 답답한 도시를 떠나 전원에서 일할 수 있는 소망을 이룰 수 있고 소멸 지자체 입장에서는 이들을 유치해서 고용을 창출할 수 있는 장점이 있다. 도시에 자리하고 있는 기업의 경우, 본사의 지사, 부서나 팀 단위로

위성 오피스로 옮겨와서 일할 수 있으며 오피스 공간을 기업은 분양을 받거나 다양한 형태의 임대(1달, 6개월, 1년, 1년 이상 등) 가운데 하나를 선택할 수 있을 것이다.

일본의 경우, 동경에 본사를 둔 IT 기업들이 소멸 지역의 용도가 떨어지는 빈집, 공공건물 등을 리모델링한 ‘위성 오피스’(satellite office)로 이주해서 일을 하는 사례가 증가하고 있다. 기업에게 지 자체는 오피스 개발을 위한 행정사항, 소유주와의 협상 등 제반 사항을 지원하고 있다. 도쿠시마현(徳島縣) 가미야마정의 경우, 도쿄에 본사를 둔 영상편집회사인 Flat-Ease, 명함관리회사인 SanSan 등이 NPO인 그린베레 등이 리모델링한 위성 오피스에서 근무하고 있다(김현호 외, 2019; 162).⁶¹⁾

그림 6-18 도쿠시마현 가미야마정의 위성 오피스



61) 도쿄에 본사가 있지만 2013년 위성 사무실을 가미야마에 설치한 명함관리회사인 산산(SanSan)의 경우, 새로운 근무방식 원하던 30대 초반의 직원 2명이 이주, 업무를 하고 있는데, 조용한 산촌에서 농사일도 할 수 있어서 심신이 개운하다고 한다. Flat-Ease도 본사는 도쿄에 있지만 20명의 직원이 영상 편집하는 회사에서 일하고 있는데, 편집방식 변화로 인터넷 편집, 컴퓨터 송신 가능, 산촌 근무 등에 차질이 없다고 하는데, 새로운 근무방식을 원하던 30대 초반의 직원 2명이 이주해서 업무를 하고 있는데, 장작을 때며 여유를 즐길 수 있어서 좋다고 한다(김현호, 2019).

2) 지역 일자리 창출 지원 강화

소멸 위기 지역이 지역의 일자리 창출에 관계되는 제반 사업을 추진하는 경우 여기에 대한 특별한 고려가 필요하다. 소멸 위기지역은 지역균형발전 차원에서는 시책 추진의 당위성을 보유하고 있지만 파급효과 등이 미비하여 경제성이 낮을 수밖에 없는 약점을 지니고 있다. 그런 경우 사업을 유치하기가 구조적으로 어렵다. 그래서 국책사업 추진시 소멸지역에 일정비율을 우선적으로 지원하는 공모사업 우선제 및 할당제 등을 추진할 필요가 있다. 소멸 지역에서 공모사업을 추진하는 경우, 지방비 부담 비율을 축소하는 등의 조치도 필요하다. 여기에 더해 예비타당성 조사를 특별히 고려하는 시책도 필요하다. 소멸 지역은 지역에 거주하는 인구규모의 부족 등으로 큰 프로젝트를 추진하는 데 불리하기 때문이다.

또 소멸 위기 지역의 기업활동을 지원하기 위해 이들 지역으로 이전시 조세 인센티브 지원도 추진해야 한다. 법인세 및 취득세, 등록세 등을 감면할 뿐 아니라 설령 소멸지역에 기업을 유치하고 조업활동을 하더라도 인력 확보 등에 어려움이 많은 걸 고려하여 외국인 노동자의 사증 발급 및 체류 기간의 상한을 연장하는 ‘소멸위기 지역 외국인 체류 특례’ 등의 시책도 필요하다.

구례 자연드림파크 사례에서 보듯이 기능을 제대로 발휘하고 있지 못하는 농공단지, 산업단지 등의 용도를 업드레이드하는 조치도 필요하다. 전남 구례의 경우 20여개의 막걸리, 라면, 빵 공방 등이 운영되고 있으며 회의실 뿐 아니라 영화관, 카페 등이 입지해 지역의 이미지를 변화시키면서 500명이 넘는 고용을 창출하고 있다.

상생형 일자리도 지방소멸 지역의 일자리 창출을 위해 유용한 방안이 될 것이다. 국가적으로 그리고 지역적으로 일자리 특화를 도모할 수 있는 내용을 중심으로 국가와 지역, 그리고 지역의 기업 등이 상생해서 일자리를 만드는 전략이다. 강원도 횡성 우천산업단지에서 소형 전기화물차를 생산하는 것과 신재생 에너지를 활용하여 세계 최대 규모의 해상 풍력단지를 조성해서 일자리를 창출하는 전남 신안이 대표적인 사례에 속한다.

그림 6-19 전남 구례 자연드림파크



그림 6-20 지역상생형 일자리 사례



출처: 중앙일보 2021. 12. 28일자

3) 지역특화 자원 개발 및 상품화

소멸 위기 지역은 제품이나 상품을 만들고 기업을 창출할 수 있는 고유한 자원을 보유하고 있다. 그러나 이를 개발하고 상품화하기 위한 역량이 부족한 경우가 많다. 지역과 인연

이 많은 향토자원을 개발해서 이를 마케팅하고 부가가치를 창출할 수 있는 향토자원 산업화가 대표적이다. 이들 향토자원을 산업자원, 관광자원, 역사·문화적 자원, 환경·생태적 자원으로 상품화하는 전략을 추진할 필요가 있다(김현호·한표환, 2004). 특히, 지역연고 산업, 향토산업, 지역의 근간이 되는 뿌리산업의 육성이 유용성이 높을 것이다.

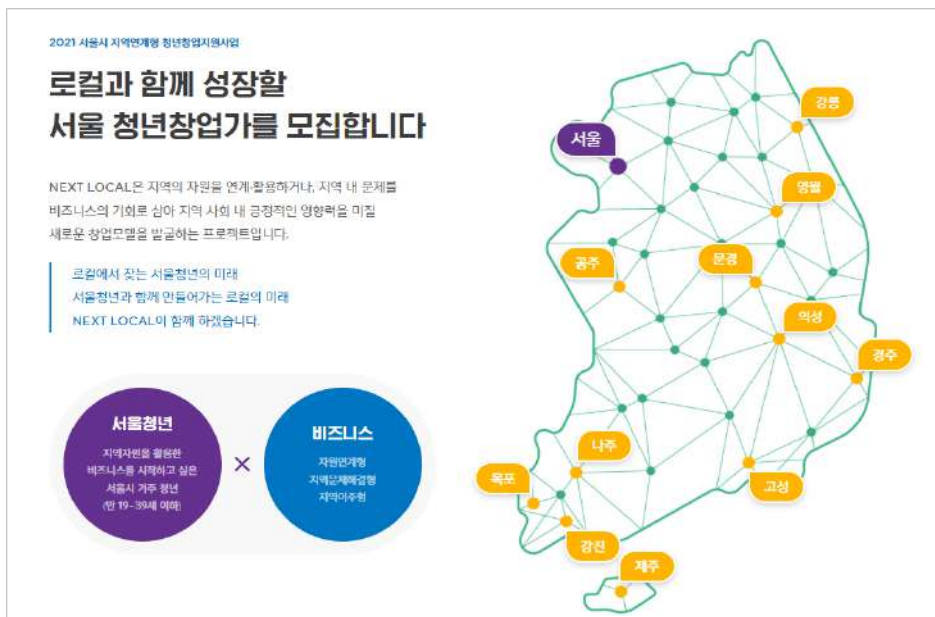
표 6-13 향토자원의 활용 유형

구 분		활용형태		
		관광화		산업화
자원 형태	산업적 자원			산업화형
	역사·문화적 자원	원형자원	축제·이벤트형	
	자연·생태적 자원	관광화형		

출처: 김현호·한표환(2004; 26)

아울러 위기 지역들은 장인기술 등 독특한 기술을 보유하고 있는 경우가 많다. 목공, 방짜유기, 도예, 전통주, 막걸리, 공예, 활, 옷칠, 자개, 전통음식 등이 여기에 속한다. 문제는 장인 기술을 이어받아서 상품화하고 판로를 확장할 후속세대가 없는 것이다. 승업(承業) 문제를 해결하기 위해서는 장인기술을 습득, 계승해서 산업화할 뜻을 지니고 있는 도시의 청년을 연결시켜 쌍방의 수요를 충족시켜 주는 이른바 ‘청년-장인 상생 사업’의 추진도 필요하다. 대표적인 시책이 서울시가 추진하고 있는 ‘넥스트로컬’(NEXT LOCAL)이라고 할 수 있다. 2021년 현재 3기(2기는 의성, 영월 등 11개 지역)를 추진하고 있는데 서울 청년과 비수도권 장인을 연결시켜 청년이 장인기술을 습득하게 함으로써 일자리를 구하고 장인은 기술을 전수해서 청년과 장인 모두에게 도움이 되고 있다. 서울시에 따르면 2020년 6월부터 2021년 2월까지 넥스트로컬 2기 1차사업화 과정을 통해 식품, 관광, 기술, 상품화, 기타 등의 분야에서 25개 팀이 선정이 되었다고 한다(서울시 홈페이지).

그림 6-21 서울시 추진 넥스트로컬 시책



서울시 홈페이지(<http://www.seoulnextlocal.co.kr/index.html>)

3. 공간·장소 활력

근자에 들어 지역의 발전과 성장, 쇠퇴 등을 결정짓는 경제활동 주체의 입지에 대한 공간의 중요성이 높아지고 있다. 종래의 생산활동의 입지에 중요한 요소였던 토지와 노동 등 이른바 ‘경성 요소’(hard factor) 대신 양호한 문화, 환경, 생태, 어메니티 등 ‘연성 요소’(soft factor)의 중요성이 높아지고 있기 때문이다(Funck, 1995). 과거에 증시되었던 근육질 노동이나 토지 대신 지식과 창의성, 아이디어의 중요성이 그만큼 높아지고 있다.

특히 공간이나 장소의 중요성이 높아진다는 분석⁶²⁾ 뿐 아니라 더 나아가 특히 양질의 장소나 공간을 만드는 일이 경제주체인 기업입지와 창업, 일자리 창출에 대한 영향이 증가

62) 정보기술이 발달함에 따라 지리나 장소의 중요성이 줄어든 것이라는 예견과 달리 오히려 “지리나 장소의 중요성이 더욱 높아진다”(Geography matters)는 논의들이다(Storper, 2020).

하면서 일터, 쉼터, 삶터, 놀이터 등이 조합된 장소, 즉 혁신적인 “장소형성”(Brookings Institute, 2021)과 “공간 플랫폼”을 만드는 것의 중요성이 높아지고 있다.

현대 문명을 주도하고 있는 정보기술, 복잡기술 등이 더욱 더 특정한 지역을 찾게 된다는 분석이 설득력을 얻고 있기도 하다(Florida, 2017, Billand et al., 2021). 그래서 양질의 어메니티 등 고품격의 매력적인 공간 창출을 통해 창업과 기업의 입지를 유발하고 인구를 유지시킬 수 있는 시책들을 적극적으로 추진할 필요가 있다는 것이다.

비록 소멸 지역은 아니지만 이런 속성을 띠고 있는 대표적인 경우가 경기도 성남의 “판교밸리”라고 할 수 있다. 판교밸리는 정부와 경기도가 협력하여 일터와 삶터, 쉼터가 있는 지역을 창출한 대표적인 혁신적 공간 플랫폼에 속한다. 비록 판교처럼 메가 공간 플랫폼은 아니지만 소멸 지역에서도 이런 사례, 미니 공간 플랫폼이라고 할 수 있는 사례들이 있다. 전남 구례의 자연드림파크, 서천의 삶 기술학교 뿐 아니라 경북 의성 안계면 이웃사촌 마을 공간도 이 부류에 속한다.

물론 이들이 적극적으로는 지역의 성장을 견인하고 소극적으로는 지방의 소멸을 방지하는 역할을 새롭게 하고 있지만 이들이 만들어지는 공간적 규모와 그 안에서 일어나고 있는 기능은 차이가 있기는 하다. 하지만 이들이 지역으로 새로운 사람을 불러들이고 거주, 정착하게 만드는 새로운 요소가 되고 있음은 부인할 수 없다.

표 6-14 공간 플랫폼의 유형화

구분	Mega 공간 플랫폼	Mini 공간 플랫폼
대상 공간	- 비교적 중·대 도시	- 비교적 소도읍
구성 내용	- 일터, 삶터, 놀이터, 쉼터, 배움터 등 * 고품질 어메니티 창출 및 형성	- 일터, 삶터, 놀이터, 쉼터, 배움터 등 * 스스로 어메니티 창출 및 형성
수행 기능	- 소통교류, 고용창출, 인구집중 → 새로운 인구성장 거점 - 암묵적 지식의 교류	- 소통교류, 고용창출, 인구집중의 → 새로운 인구성장 거점 - 대면의 친밀한 공동체 형성
공간 규모	- 타운 급 대규모 공간	- 마을 공간 등 소규모
유치 인구	- 성장 창출의 creative class	- 디지털 노마드, 전원 생활 희망
대표 사례	- 경기 성남 판교밸리	- 충남 서천 한산면 삶기술학교

공간 플랫폼 등 공간 매력 창출을 통한 생활인구 확보, 스마트 생활환경의 구축, 커뮤니티 혁신공간 조성 부문에서 지자체가 추진할 수 있는 시책은 다음과 같이 제시할 수 있다.

표 6-15 인구 유입의 고품질 매력적인 공간 및 장소 창출(공간 활력 예시)

구분		내용
공간의 매력향상 통한 생활인구 확보	라이프스타일 반영 유연거주 제도화	- 5도2촌, 4도3촌 등의 수요를 반영하여 복수주소제 도입
	지역중심지 계층 고려 생활서비스 거점지역 조성	- 주택, 교육, 문화, 복지, 의료, 인프라 등 생활서비스 과부족 파악 및 충족, 생활서비스 위계별 공급
	소멸위기지역 특화마을 조성	- 생활편의시설, 어메니티, 일자리 등 인구특성에 따른 특화마을 조성 * 청년활력마을, 가족친화마을, 장수마을 등
	지방소멸지역 문화·예술 시설 확충	- 박물관, 도서관, 미술관 등 문화시설 공급으로 지방소멸지역이 문화시설 부족 문제 해결, 공동학예사 등 운영 지원, 단독주택 의 작은 도서관 활용 허용 지원
스마트 생활환경 구축	빈집, 폐교 리모델링 및 중개	- 빈집 리모델링을 통해 도시민 유치, 초기 주거부담 경감, LH, 지방공사 등 공공기관 참여 활성화, 세금감면 * 이주민 공간제공, 소규모클라인 가르텐 등 활용 지원
	세컨 하우스 세금 감면	- 지방소멸지역 소유 1세대 2주택 가구에 대한 세금감면 지원
	스마트 빌리지 조성	- 디지털 활용 환경쾌적성, 정보접근성 강화 스마트 빌리지 조성
	취약지역 생활여건 개선	- 주거환경 등 생활여건 취약지역 지원
	수요응답형 스마트 교통모델 지원	- 지방소멸지역 취약지역에 대한 공공의 수요응답형 택시, 버스 등 교통지원 * On-demand 셔틀버스 등 새로운 교통시스템
커뮤니티 혁신공간 조성	스마트 축소 생활서비스 공간 강화 사업	- 기초적 생활서비스 제공 및 품질향상을 위한 콤팩트 거점 공간 의 조성
	혁신 공간 플랫폼 조성 및 지원	- 지역발전의 모터가 될 수 있는 고품격 일터-놀터-샐터-휴식 터의 복합적 공간을 조성 * 서천 살기술학교
	ICT 활용 생활환경 조성	- 방범용 지능형 CCTV설치, 노약자 안전생활 모니터링 서비스 등 지역문제 해결형 공간 개선 * 고령화, 생산인구감소로 의료, 간병 부족 대응
	학교 공간 혁신	- 마을과 연계한 학교 공간의 디지털화 등 개조
커뮤니티 혁신공간 조성	지역 SOC시설 기능 복합화	- 생활밀착형 생활SOC 복합화, 지역주민 실감 및 만족도, 삶의 질 강화 * 의성군 안계행복 플랫폼 조성사업

1) 공간의 매력 창출을 통한 인구 확보

이 부문은 장소나 공간의 매력이 사람들을 끌어들이는 현상에 착안한 시책이라고 할 수 있다. 이른바 ‘스타벅스권’으로 대변되듯이 분위기 좋은 카페, 음식점, 영화관, 거리, 가게 등 양질의 어메니티가 있는 장소 매력에 해당될 수 있을 것이다.

그런데 불행하게도 소멸 위기 지역에는 이들 어메니티를 구성할 수 있는 도서관, 박물관, 미술관 등의 문화시설이 부족하다. 먼저, 이를 해결하기 위해서는 소멸위기 지역에 대한 공동학예사 운영의 지원을 포함해서 단독주택 등에 작은 도서관 허용 확대 등의 시책이 필요할 것이다.

둘째, 이와 연관해서 주택, 의료, 복지, 교육, 환경, 인프라 등 생활서비스와 연계된 인프라 공급도 필요하다. 이를 위해 소멸지역의 생활서비스 현황 및 과부족에 대한 지역별 프로파일을 구축하고 이를 정기적으로 모니터링하면서 이를 충족시켜야 한다. 이것과 연관해서 소멸 지역 간 협력이나 소멸 지역이 속한 광역 지자체에서 생활서비스의 위계를 고려하여 권역별 생활서비스 거점을 형성하는 시책도 필요하다.

셋째, 목표로 하는 인구나 현재의 인구 특성을 고려한 특화마을을 조성을 지원하는 것도 인구를 유치하거나 유지하는 시책이 될 수 있을 것이다. 여기에는 청년마을, 가족친화마을, 장수마을, 아동친화마을 등이 있을 수 있다. 그 가운데 행안부가 2018년부터 추진하고 있는 ‘청년마을 만들기 지원사업’이 대표적이다. 지역의 유희 공간을 리모델링하여 거주·창업·커뮤니티 공간으로 탈바꿈시켜 선정된 마을에 사업비를 지원하여 지역 특산품에 청년들의 아이디어를 더해 창업을 활성화시키고 있다.

〈청년 마을만들기 지원사업〉

- 2018년부터 시행되어 21년 초 3개 선정, 마을당 5원의 사업비 지원
 - * 충남 서천, 전남 목포, 경북 문경
- 21년 12개가 추가되어 21년 9월 현재 15개 마을을 지원
- 주요 지원내용은 공간조성, 청년체험 프로그램, 네트워크, 홍보 등 운영

2) 스마트 생활환경 구축

우선, 정보기술을 활용한 스마트 전략의 추진이 필요하다. 대표적인 것이 스마트 빌리지

조성 시책이다.⁶³⁾ 디지털 기술의 거리마찰 제약 탈피와 정보의 장소 비제약성을 활용하여 스마트 빌리지를 조성할 필요가 있다. 스마트 빌리지는 전통적으로 존재하고 있거나 또는 새로운 네트워크와 서비스가 디지털 및 원거리 의사소통 기술, 지식의 보다 나은 활용과 혁신을 통한 삶의 질 향상을 강조하고 있다. 스마트 빌리지를 시책에 활용하기 위해서는 무엇보다 온라인 기반의 학습을 강화하고 건강, 보건 등의 기초 서비스에 대한 접근성을 보다 향상시킬 필요가 있다. 환경적·생태적 문제 등에 대한 혁신적인 해결책을 도출하고 새로운 ICT 기술을 활용한 지역 생산체계도 향상시켜 농업·식품 연계 프로젝트(Agri-food projects)의 스마트 전략도 추진할 필요가 있다.

표 6-16 스마트 빌리지(Smart Village) 구축 전략

구분	내용
다방면 지원의 디지털 기술	- 디지털 기술과 혁신은 스마트 빌리지 구축의 핵심전략으로 삶의 질 향상, 공공 서비스, 자원의 효율적 활용, 환경영향 최소화, 새로운 비즈니스 기회 창출, 제품생산 프로세스 개선 등 다방면에서 지원 가능
온라인 인프라 구축	- 도시-시골, 공공-민간을 아우르는 협력 거버넌스 구축, 주민의 적극적 참여를 위한 네트워크 인프라 구축, 온라인 커뮤니티 구축, 주민에 대한 인적 역량 강화 등을 추진
전략 다각화	- 지역특성과 서비스 수요를 고려한 전략의 다각화 필요

그 외 지역 특성을 고려하여 생활서비스 전달의 효율성 강화를 위해 공간의 콤팩트 개발도 추진할 수 있을 것이다. 그리고 스마트하고 유연한 라이프 스타일을 지원하기 위해 소멸지역의 세컨 하우스에 대한 조세감면 등의 조치도 필요하다.

3) 커뮤니티 혁신공간 조성

인구 유입을 위해 혁신적인 공간 창출을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 혁신공간이 인구 흐름을 주도하고 새로운 성장을 견인하는 Motor가 되고 있기 때문이다.⁶⁴⁾ 물론 이외

63) 사실 스마트빌리지 시책은 완전히 새로운 것은 아니라고 할 수 있다. 정보통신기술이 급격히 발달했던 이른바 정보통신기술이 삶의 변화를 줄 것이라고 예측했던 1990년대 Castells 등이 언급한 “전자 오두막”(Tele-cottage) 등이 대표적이라고 할 수 있다.

64) 물론 혁신적인 공간의 논의가 이전에 없었던 것은 아니다. “혁신환경”(innovation milieu), “산업지

에도 ICT를 활용한 방법과 고령자의 안전 생활을 모니터링 할 수 있는 서비스를 제공하는 공간을 창출하고 이들 지역의 생활 SOC를 분산적으로 투자하기 보다는 복합화를 강화할 필요가 있기도 하다.

거점 공간 플랫폼을 구축, 조성하는 시책의 추진도 필요하다. 일터, 놀터, 삶터, 휴식터 등이 복합적으로 어우러진 공간은 생활과 기업활동에 필요한 모든 기능을 제공할 수 있기 때문이다. 그래서 이들 공간은 혁신을 위한 휴식의 장소이자 혁신과 발전을 만들어내는 공간이 된다.

소멸 위기지역에서는 메가 공간 플랫폼보다는 소도읍에 적합한 크기의 미니 공간 플랫폼을 창조, 형성하는 전략이 보다 바람직할 수도 있다. 충남 서천의 ‘삶기술학교’ 공간이 여기에 해당된다(김혜진, 2021). 삶기술 학교는 복합적 혁신 공간이다. 여관을 일과 숙박이 있는 마을 커뮤니티 호텔로 개조했고, 마을회관을 IT 코워킹 스페이스인 노마드 센터로, 빵집을 아트스테이 게스트하우스로 바꿔 소곡주 상품화 등 일과 거주의 혁신적 공간으로 변신시키고 있다. 1500년 전통의 한산 소곡주를 청년의 감각으로 브랜딩하여 온라인 등의 판매를 통해 일주일만에 700명의 매출을 올리기도 했다(김혜진, 2021). 여기에 머물거나 정착한 청년들이 63명이나 된다. 일과 창업, 문화와 놀이, 공동체 등이 존재하고 있는 복합 공간을 조성하여 청년들을 끌어들이고 소득을 창출하고 있기 때문이다.

“오랫동안 비어있던 여관을 리모델링하여 디지털노마드를 위한 임시 거주 공간 만들기 프로젝트를 추진했다. ... 우리는 마을 주민들과 정착청년, 전문가들이 함께 커뮤니티호텔H를 조성 했다. 총 8개의 숙박공간과 1개의 커뮤니티 공간으로 구성된 호텔은 디지털 노마드가 지역에 정착하고 다양한 라이프스타일을 즐길 수 있도록 최적화된 멀티스페이스 기능을 한다. ... 1500년 전통의 한산 소곡주를 청년의 감각으로 브랜딩해 온라인 홈술 시장을 공략하는 거다. 2020년 코로나로 인해 한산 소곡주 매출이 30%가량 감소했는데 청년들이 의기투합해 온라인으로 판매한 결과 일주일 만에 700명이 팔려 나갔다. 2021년 최근 진행한 온라인 펀딩에서도 목표금액의 869%를 달성했다. 어르신들이 어려워하는 온라인 판로를 연 건데 지역사회에서 이러한 시도 자체를 긍정적으로 바라보고 있다.”

김혜진 삶기술학교 공동체장

구”(industrial district), “신산업지구”(new industrial district) 등이 이들에 속하지만 공간 플랫폼과 그 내용과 양상에 있어서 차이가 있다.

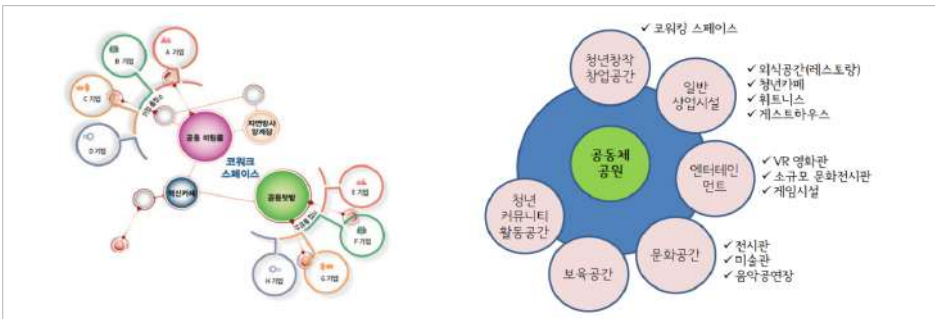
그림 6-22 서천군 삶기술학교



출처: 서천군 삶기술학교 홈페이지

특히 청년을 대상으로 한 혁신공간이 필요로 하는 기능에 대한 조사에서(박진경·김도형, 2020), 상업시설 32.4%(65), 창작 및 창업공간 19.5%, 엔터테인먼트 16.9%, 문화공간 13.6%로 나타나고 있음도 복합적 기능을 지닌 혁신적인 공간 플랫폼의 필요성을 보여준다고 할 수 있을 것이다.

그림 6-23 공간 플랫폼 개념도



출처: 박진경 외(2020: 345)

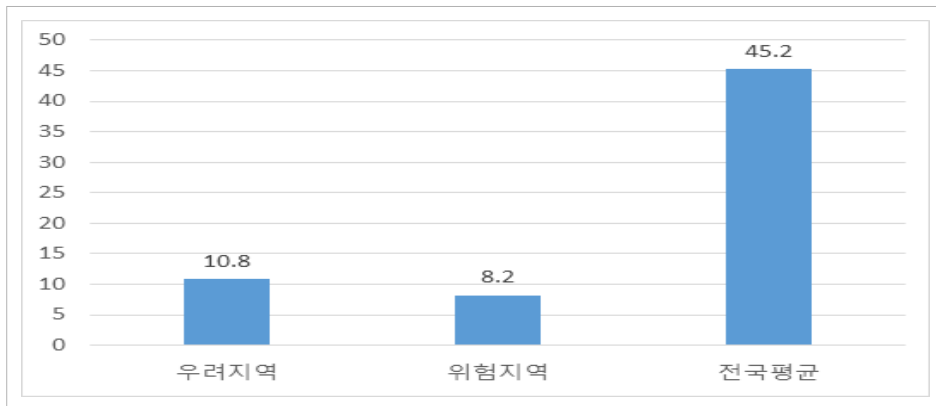
65) 상업시설의 경우, 영화관이나 소규모 엔터테인먼트 서비스가 26.8%로 가장 많으며, 그 다음은 레스토랑 등 외식공간이 24.7%, 카페 17.3%, 게스트하우스 등 관광 관련 서비스 13.8%를 차지하고 있다(박진경·김도형; 2020, 344).

4. 융·복합 혁신

극히 예외적인 경우 외에 현재 우리나라의 재정사업의 주체는 지방자치단체가 기본적인 단위이다. 국가의 재원 지원도 지방자치단체의 사업추진도 개별 지자체 단위이다. 지방자치단체 각각이 법인격을 지닌 사업추진의 행위 주체가 되기 때문이다.

그런데 인구감소 지역의 제약 중의 하나는 발전 여력이 다른 지역에 비해 부족하다는 것이다. 사업에 투자할 수 있는 재원 측면뿐 아니라 인적 역량도 그렇다.

그림 6-24 지방소멸지역과 그 외 지역의 재정자립도



그럼에도 불구하고 인구감소 지자체 대부분은 지자체 간 협력에 적극적이지 않다. 설령 협력을 한다 하더라도 각각 해당 지역 사업을 추진하는 식의 무늬만 협력이었던 경험을 지니고 있다.⁶⁶⁾

이들 지역의 시책은 부족한 물적, 인적 역량을 보완하기 위해 지자체 간의 연계 및 협력을 강화할 필요가 있다. 가령 생활서비스 시설을 설치하는 경우, 각각 설치하면 규모의 경제를 창출할 수 없을 뿐 아니라 재원 투자도 비효율적이다. 지방소멸 대응 시책은 지자체가 중심이 되어 해당 지역에 맞는 시책을 추진해야 하겠지만 지자체 간 협력과 연대,

66) 이명박 정부 때 추진했던 5+2 광역경제권 사업은 물론이고 초광역 단위, 기초 단위의 연계협력사업도 마찬가지이며, 박근혜 정부 때 추진했던 기초생활권 협력사업도 그러했다.

상생을 도모할 필요가 있다.

이런 가운데 소멸지역을 대상으로 주체 간 협력에서 혁신적이고 시험적인 모델이 부상하고 있는 점은 주목할 만하다. 주체 간 협력에 의한 “플레이어 모델”⁶⁷⁾이라고 할 수 있다. 현재까지 대부분의 지역개발정책과 그 수단이 시책, 아이디어, 성공사례와 재원을 지원하면서 이렇게 저렇게 해 보라고 하는 지원 내지 후원 방식이라고 할 수 있는 반면, 플레이어 모델은 조건이 원천적으로 불리한 소멸지역 등의 발전을 위해 재원이나 기술 등 능력과 역량을 지니고 있는 주체가 직접 뛰어들어서 토지를 개발하거나 주택을 짓고, 농지를 개발하는 등 각자의 역량을 발휘하는 것이다. 폐교 위기의 함양 서하초등학교를 중심으로 소멸지역을 살리기 위한 경우가 그러하다. 지역으로 사람의 흐름과 정착을 촉진하기 위해 LH가 임대주택을 짓고, 농어촌공사는 농지를 알선하고, 함양군청이 기업의 일자리 등을 지원하고 있다. 초등학생을 중심으로 이들이 거주할 수 있는 주택의 제공뿐 아니라 학교가 단순히 교육 제공에 그치지 않고 다양한 방과 후 활동, 나아가 아이들 돌봄 기능까지 수행하고 있다.

적지 않은 성과를 창출하고 있는 소멸지역들은 단일한 내용보다는 융복합적인 내용의 시책을 추진하고 있기도 하다. 지역의 인구 유출을 방지하고 사람들을 불러들이고 정착시키거나 지속적인 관계를 맺기 위해서는 복합적 처방이 필요하기 때문이다. 융·복합적인 접근이 지역으로 이주해 와서 정착해서 생활하게 만드는 시책의 요건이 되고 있는 것이다.

표 6-17 사업의 내용 주체 지역간의 연계, 협력(융·복합 혁신 예시)

구분		내용
융복합 패키지 지원 강화	소멸지역 유토피아 시책	- 다소간의 차이는 있지만 발전여건이 좋지 않은 지역을 대상으로 공공부문이 중심이 되어, 일자리, 주거, 교육 등을 복합적으로 추진해서 지역발전 도모 * 대표적으로 함양의 아이토피아, 의성 이웃사촌 시범마을 등
	이웃사촌 시범마을 사업	- 거점면 지역의 스마트 팜 등을 통한 일자리-주거-공동체-어메니티 등을 공공이 개발하여 성과를 창출한 다음 이를 다른 지역으로 전파

67) 플레이어 모델은 학문적으로 가설로서 언급된 적이 없는데, 연구진이 현상을 설명하기 위해 개발한 적용한 용어에 해당된다.

구분		내용
	Universal Basic Service 사업	- 기본적으로 지방소멸 지역의 경우 소득이 타 지역에 비해 부족하고 고령자 등이 많음에 착안해서 기초적 서비스를 공공이 부담하는 접근임 * 영국에서 도입이 논의, 시범적으로 추진
	앵커 조직 연계 인구유치 거점 사업	- 전남 구례의 아이쿱 생협의 유치를 통해 소멸지역의 공방을 통한 일자리 창출, 영화관, 카페 등 수준 높은 어메니티 융복합 거점 형성
	육아-교육-돌봄 융복합 지역발전	- 지역의 유아, 초등, 중학교, 고등학교, 대학교, 이후의 평생교육 뿐 아니라, 돌봄, 육아 등 종합기능 활성화를 통한 소멸지역의 특화 발전 도모
주체 간 협력 촉진	공공 Player model 사업	- 지자체, 공공기관이 주축이 되어 보유하고 있는 재능과 역량을 투입하여 이주민의 유입, 정착을 지원, 촉진하는 시책
	공공-민간 Player 모델 사업	- 민간이 보유하고 있는 각각의 재능기부와 지방소멸지역의 발전을 연계해서 사업 추진 * 대표적 사례는 파주 대성동 소멸지역 시책
	유기농 로컬푸드 지역 주체 연계 사업	- 유기농이나 로컬푸드 등을 중심으로 지역의 농협, 협회, 기관 등 다양한 주민조직의 협력을 통한 지역의 역량 발휘 * 홍성 홍동면의 유기농, 진안군의 로컬푸드
지역 간 협력 촉진	청년과 장인 상생 사업	- 도시 청년과 지방소멸지역의 장인을 연계해서 청년은 일자리 확보, 장인은 가업 및 후계자 확보의 상생발전하는 사업 * 대표적 사례는 서울시 추진의 Next Local
	생활서비스 거점지역	- 생활서비스 기능의 지역적 위계성에 착안하여 지역별로 생활서비스 거점 지역을 형성, 주민의 삶의 질 향상
	정주생활자립권 연계협력 사업	- 지방소멸 지역간 다양한 유형의 정주자립 생활권을 형성하여 관련된 다양한 사업을 추진하여 사업추진의 비용 절감, 시너지 효과 창출하는 지역간 연계협력 사업








1) 융·복합 패키지 지원 강화

이주 정착으로 표현되는 사회적 이동은 극히 예외적인 경우를 제외하고 결국 삶의 총체적 조건을 필요로 하고 있다. 그래서 융·복합적인 패키지 사업을 발굴, 추진할 필요가 있다. 의성, 함양, 나주 등을 중심으로 시험적으로 추진되고 있는 소멸지역에 대한 농촌 유토피아 시책, 이웃사촌 시범마을 사업, 앵커기관 유치와 연계해서 삶의 제반 조건을 새롭게 만들어 가고 있는 구례 자연드림파크 모델 등이 여기에 속한다.

특히 공동체 기능 강화를 위해서는 소멸 위기 지역에 대한 삶의 기본적 서비스를 지원해

주는 시책을 추진할 필요가 있다. 국가나 지자체는 삶에 필수적인 건강, 교육, 공동체, 주택, 음식, 교통, 정보 등에 대한 지역의 공급현황을 파악해서 정기적으로 모니터링할 뿐 아니라 이를 백서로 만들고 국회나 의회 등에 보고함으로써 이를 체계적으로 관리할 필요가 있다. 이를테면 기본소득에 버금가는 기본적인 생활서비스를 공급하자는 취지다. 현재 영국에서 이런 논의가 활발하게 진행되고 있고 또 현실에 적용할 예정이다. 이는 소멸위기 지역 등의 기본적 서비스 제공할 수 있을 뿐 아니라 현명한 지원을 통해 재원지원의 효율성도 확보할 수 있는 이점이 있다.

그림 6-25 영국의 생활기본서비스 유형

	SAFETY	OPPORTUNITY	PARTICIPATION
 HEALTH CARE	✓		
 EDUCATION		✓	✓
 LEGAL & DEMOCRACY	✓	✓	✓
 + SHELTER	✓		
 + FOOD	✓		
 +TRANSPORT		✓	✓
 +INFORMATION		✓	✓

출처 : <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files>

그림 6-26 영국 생활기본서비스 시책 장점

Meets needs more directly	Services, by their nature, are used when and where there is demand for the service. Services can target needs where means testing might miss specific deprivations.
Increases efficiency	The value delivered by services to individual recipients most often exceeds the cost of the service provision because the economies of scale achieved through generalised provision, thus circumventing the premium of satisfying individual requirements purchased individually. When services are locally designed and delivered with intimate knowledge and understanding of specific local circumstances efficiency can be further increased (by as much as 14% in 2014 LGA/RSA research).
Reduces costs	The feedback effect of a flexible labour market: to the extent that the cost of UBS delivery contains labour costs then those costs are potentially reduced by the social wage attributed to enhanced social safety by labour contributors who are also UBS recipients.
Facilitates a vibrant private economy	The increased social security provided by UBS allows a more flexible labour market to arise without endangering social safety. This more flexible labour market increases labour bargaining power, enables entrepreneurial initiative, allows labour rates to float more responsively, and supports enhanced micro-economic activity such as environmentally beneficial repair services.
Buttresses the institutional fabric	UBS require social institutions and support the development of public service infrastructure.

출처 : <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files>

2) 주체 간 협업 촉진 및 활성화

앞서 언급했듯이 보통, 소멸 위기 지역의 경우, 자원과 역량을 지닌 주체가 부족하다. 그래서 주체 간의 협력 활성화가 필요하다. 이점에 착안해서 새롭게 부각되고 있는 지역발전정책이 앞서 언급한 ‘플레이어 모델’이다. 기존에 지역발전을 간접적으로 지원하던 주체들이 이제 지역발전을 위해 선수로 직접 뛰는 것이다

이는 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 공공이 참여 주체가 되는 공공모델이다. 대표적 경우가 함양이다. 한국토지주택공사, 한국농어촌공사, 농촌유토피아포럼, 함양군청 등이 각각의 장점을 살려 소멸 위기 지역의 발전에 협력하고 있다.

다른 하나는 민간 참여가 보다 활성화된 “공공-민간 플레이어 모델”이라고 할 수 있다. KT, LH, 새마을금고 중앙회, KT&G, 경희대 한방병원, 청호나이스, 네이버 등이 소외지역의 발전을 위해 직접 참여한 경기도 파주 ‘대성동 마을 사업’의 경우가 여기에 해당된다(김상민 외, 2016).⁶⁸⁾

이 역시 해당 지역의 특성에 적합한 주체들을 찾아서 협조를 구하고, 지역에 적합한

방식을 적용할 때, 시책의 효과가 클 것이다.

표 6-18 Player 모델 비교

구분	공공주도 Player 모델	공공-민간 Player 모델
참여 주체	- 공공기관이 주류 형성 - 각자의 재능을 직접 수행	- 민간부문이 주류 형성 - 각각의 재능을 직접 수행
지자체 역할	- 모형선택, 주체 협력 행정지원	- 모형선택, 주체협력 행정지원
사례 지역	- 경남 함양 아이토피아	- 경기 파주 대성동 마을

3) 지역간 협력 촉진 강화

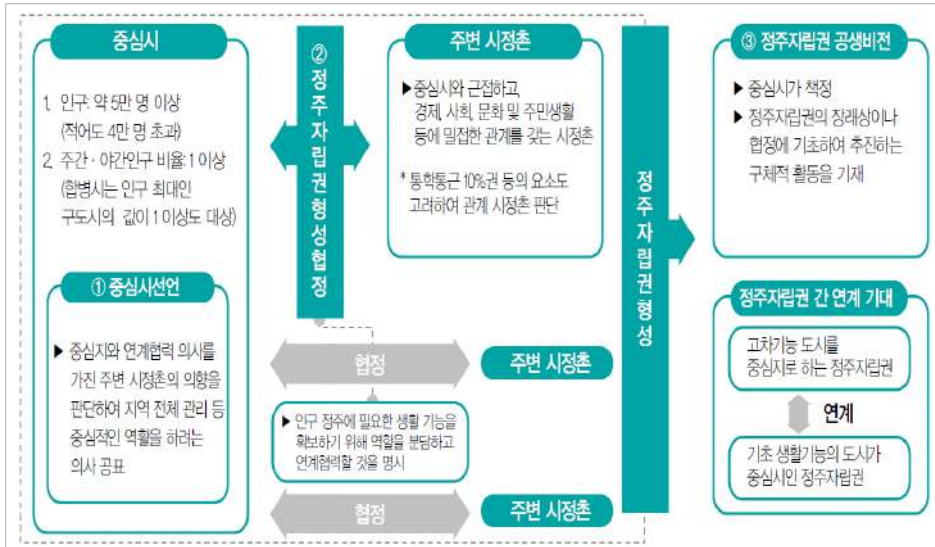
다음으로는 지역 간 협력을 촉진시키는 것이다. 견본이 되는 시책은 두 가지이다. 하나는 “도-농 청년과 장인의 협력모델”이다. 찌든 도시를 벗어나 시골에서 일자리를 구하고 싶은 청년을 소멸 위기지역의 고령 장인과 연계시키는 전략이다. 청년은 일자리와 전원생활을 누릴 수 있고, 장인은 후계자를 구해 기술을 전승함으로써 서로가 상생하는 것이다. 서울시가 지원하는 “넥스트로컬” 사업이 여기에 속한다.⁶⁹⁾ 지역 간 협력사업에도 속하고 있다.

다른 하나는 인접한 지역이 협력해서 공동 발전을 도모하는 방식이다. 지역의 필요와 자발적 의사에 따라 협력의 형태는 다양하게 구성할 수 있을 것이다. 발전 수준이 비슷한 지역과 협력권을 형성할 수도 있고, 그렇지 않고 사정이 나은 지역과 그렇지 못한 지역이 협력할 수도 있을 것이다. 2009년부터 13년째 추진해 오고 있는 중심도시와 주변 시정촌이 자율적 의사에 의해 정주자립권 협약을 맺고 공동발전을 도모하고 있는 일본의 정주자립권 구상을 참조할 필요가 있다.

68) LH와 새마을중앙회는 노후주택 보수, KT&G는 창호교체 지원, KT는 기가 사랑방 마을회관 구축, 경희대 한방병원은 무료 의료봉사, 청호나이스는 비데, 정수기 등 편의시설 제공, 네이버는 해피빈을 활용한 국민지원성금 캠페인의 홍보 등의 역할을 수행하였다(김상민 외, 2016: 176).

69) “넥스트로컬” 시책을 추진하고 있는 서울시는 강원 강릉·영월, 충남 공주, 전남 목포·나주·강진, 경북 경주·문경·의성, 경남 고성, 제주 등 11개 지역의 사업에 대해 최대 7천만 원까지 재원을 지원하고 있다.

그림 6-27 일본 정주자립권 구상



출처 : 일본 총무성 홈페이지

5. 제도 혁신

지방소멸 위기지역의 인구감소를 방지하고 보다 활력있는 지역으로 전환시키기 위해서는 제도적인 혁신도 중요하다. 지방소멸 위기지역을 대상으로 추진하거나 제공해야 할 제도 혁신은 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 하나는 토지이용 용도규제, 건축규제, 조세감면 등을 포함해서 지방소멸 위기지역에 대해 인센티브를 제공하는 것이다. 소멸 지역에 대한 특구 지정을 포함해서 국책 및 주요사업에 대한 예비타당성 조사 면제 및 지원, 인구위기 지역에 대한 주민세, 건강보험료 감면, 지방교부세 및 교육재정 특례 등이 여기에 포함될 수 있을 것이다.

다른 하나는 신규시책을 도입, 적용하는 것이다. 현대인들의 라이프스타일 변화를 포착해서 시책을 추진하는 것이다. 생활인구 거주 강화를 위해서, 지방소멸 지역에서의 1가구 2주택 소유의 허용 및 세컨 하우스에 대한 세금 감면, 독일, 스위스와 같이 복수 주소제

허용, 지방소멸 위기지역 졸업제 도입, 지방소멸 위기지역 Family Doctor제 도입 및 시행, 그리고 인구 등에 대한 빅 데이터를 구축해서 소멸지역을 보다 과학적이고 밀착적으로 진단, 모니터링할 수 있는 제도 등을 도입, 추진할 필요가 있을 것이다.

표 6-19 소멸 방지 규제 및 시책 도입(제도혁신 분야 예시)

구분		내용
규제 완화 인센 티브	인구소멸 위기지역 규제특구 지정	- 인구감소지역에 대해 초지규제, 용도구역 및 용도지역 규제등을 포함 해서 제반 규제를 완화시켜 주는 인구감소 위기지역 특구를 지정
	건강보험료, 주민세 등 인센티브	- 지방소멸 위기지역으로 지정된 지역에 대해 건강보험료를 포함해서 주민세, 전기세 등 감면
	소멸위기지역 국책사업 예비타당성 면제	- 인구 위기지역에서 추진하는 국책사업에 대해서는 국가재정법 제38 조1항에 따른 예비타당성 조사를 면제하거나 신속히 처리
	소멸 위기지역 중소기업 조세특례 강화	- 조세특례제한법, 지방세특례제한법에 따른 특례에 더해 지방소멸위기지 역에 입주, 자본시설 및 연구개발 투자, 투자조합 등을 통한 투자유치, 고용유지, 신용보증 등의 영역에서 추가적인 지원 기능 법적 장치 마련 * 입주단계 : 토지취득세, 운영단계 : 국세, 지방세 추가감면
	소멸위기지역 지방교부세, 교육재정 특례	- 지방소멸 위기지역에 대한 보통교부세 산정 특례, 교육활성화를 지원 하기 위해 교육재정 특례 제공
	인구위기 지역 활성화 구역지정	- 인구 위기 지역이 연접해서 광역적으로 분포하고 있는 경우 나 인구 감소위기지역의 특정한 지역을 광역 인구위기 활성화 구역으로 지정 하여 건축규제 인센티브 등 부여
신규 시책	복수 주소제 도입 및 시행	- 지방소멸 위기지역에 한해서 복수 주소제를 허용하는 제도를 도입하 여 소멸지역의 관계인구 등 증대
	고향 사랑 기부제 시행	- 도시민이 자신의 주소지 이외 소멸 위기지역 등 지자체에 기부할 경 우 지자체는 세액공제 혜택 및 특산품 등 답례로 특산품 소비도 촉진 하여 상생 가능
	1가구 2주택 조세 감면 도입	- 지방소멸 위기지역으로 인구흐름을 촉진을 위해 소멸위기지역의 소유 에 한정해서 1가구 2주택 소유, 조세혜택 부여
	재산세 국세화 및 공동과제	- 재산세를 국세로 전환하여 지방소멸 지역 등에 교부함과 동시에 광역 차원의 공동세화
	소멸 위기지역 졸업제 도입	- 적절한 기준을 마련하여 재원을 지역에 대한 추진성과를 평가하여 성 과창출 지역을 소멸지역에서 졸업시키는 제도
	Family Doctro제 도입	- 역량이 부족한 소멸 위기지역의 시책추진에 대해서 전문성을 지닌 복 수의 인사를 선임하여 컨설팅, 자문, 정책개발 지원 등 제공

구분	내용
지방투자촉진법 제정	- 지방투자촉진법 제정(21.10.14일 정부발표)을 통해 지방소멸지역의 투자를 촉진
DB기반 소멸지역 모니터링제 도입	- 지역별 정밀한 통계분석의 실증에 의한 분석과 계획, 사업추진 단계별 정책효과 진단 및 모니터링 시행
인구감소 영향평가 도입	- 국가적으로나 지방소멸 지역의 시책이나 사업에 대해서 사업 추진 시 미치는 인구에 대한 영향을 분석, 평가
국회 양원제 도입	- 현재의 인구수에 의한 국회의원의 지방소멸 지역의 이익을 대변해 줄 수 없음을 고려하여 이들 지역의 이익을 대변하기 위해 시·군·구를 기준으로 한 이들을 대표하는 국회의원 선출제도를 도입. 17개 광역에 3명씩 도는 방안도 가능

특히, 현재와 같은 지역 간의 인구 빼앗기 경쟁에서 벗어나 관계인구 내지 생활인구를 활용한 고향 납세 및 기부제 도입 등을 시행하는 것이 필요하다.

1) 규제완화·인센티브 제공

이 부류에는 조세감금, 특례지원, 인센티브 제공 등이 해당되지만, 대표적으로 인구소멸 위기지역에 대한 「국가재정법」이 규정하고 있는 예비타당성 조사나 「지방재정법」에 의한 타당성조사의 면제 등이 필요하다.

만약 법 규정에 따른 투자 대비 편익을 따지는 기준을 적용하면 소멸 위험 지역은 비용-편익 분석에서 불리할 뿐 아니라 효율성이 떨어질 소지가 많다. 그런 상황이라면 인구소멸 위기지역에서는 지역발전을 견인하고 인구감소를 방지할 수 있는 주요한 사업을 추진할 수 없다.

투자 효율성을 따진다는 것을 국가 재정지출에서 중요한 원칙이기는 하나, 이를 다른 지역과 동일한 잣대에 의해 인구감소 위기지역에 적용한다는 것은 상식과 일치하지 않는다. 그렇게 되면 인구감소지역에서는 어떤 중요한 국책 사업도 추진할 수 없기 때문이다. 이점을 고려하여 인구감소지역에 대한 국책 및 중요한 사업 투자의 경우 예비타당성조사 등을 면제해주거나 가점을 부여하는 조치가 필요할 것이다. 이외에도 인구감소 위기지역 주민에게는 건강보험료, 주민세, 전기료, 자동차세 등 생활 비용에 대한 지원을 포함해서 주민 생활의 편익을 위한 지원이 필요하다. 인구, 면적, 등 재정수요를 따지는 지방교부세,

교육재정 등에 있어서도 특례 지원이 필요할 것이다.

2) 신규시책의 도입

소멸위기 지역에 대해서는 특단의 제도나 시책의 도입도 필요하다. 그 가운데 고향 사랑 기부 및 납세를 비롯해서 이들 지역의 거주 및 주택 소유, 경제활동에 대한 조세 감면에 더해, 차등 국고보조금 지원, 이들 지역에 한해서 복수 주소를 허용하는 등의 시책이 긴요할 것이다.

표 6-20 독일 노르트라인-베스트팔렌 주의 복수 주소 도입의 지역별 인구변화

도시명	제2거주지세 도입전(Y-1) 인구(명)	제2거주지세 도입년(Y) 인구(명)	인구변화 (명)	인구변화율 (%)	연방인구 변화율(%)	제2거주지 세율(%)
콜른 (Köln)	969,709 (‘2004)	983,347 (‘2005)	13,638	1.40	-0.1	10
에센 (Essen)	585,481 (‘2002)	589,499 (‘2003)	4,018	0.69	0.1	10
아헨 (Aachen)	247,740 (‘2002)	256,605 (‘2003)	8,865	3.58	0.1	12
뮌스터 (Münster)	279,803 (‘2010)	293,393 (‘2011)	13,590	4.86	-0.2	10

출처 : 전대욱(2021 : 18)

특히 복수주소제의 도입 및 시행이 필요하다. 지금까지 복수주소제의⁷⁰⁾ 도입이 논의되다가 세금의 부과, 투표권 부여 등 정치적인 문제로 인해 난관에 부딪혀 있는 상황이다. 그런데 복수주소제를 도입, 시행하고 있는 독일, 오스트리아, 스위스, 프랑스 등을 보면 그리 문제가 될 것도 아니다. 독일의 경우 2003년 「연방등록법」에 의해 복수주소제가 도

70) 중복의 부정적 의미를 지닌 “이중주소제”라는 용어보다는 개인의 입장에서 두 개의 주소를 가진다는 의미의 복수주소제가 시책의 취지를 보다 정확하게 전달해 주는 용어라고 생각된다. 우리나라 「민법」 제18조는 “거주지”에 대해 “주소”를 사람 생활의 근거가 되는 곳으로 규정하면서 사실 주소의 복수주의를 채택하고 있는 것처럼 보인다. 주소는 부재실종·채무이행·부부동거·상속개시 등의 기준이 되고 있다. 또, 「주민등록법」 제6조제1항에는 30일 이상 거주 목적으로 특정 행정구역에 주소·거소(“거주지”)를 가져 해당 기초자치단체장이 등록한 사람을 “주민”으로 규정하고 있다.

입되었다. “주 거주지” 신고 외, 60일 이상 거주 시 “부 거주지” 신고를 의무화하고 있다(전 대욱, 2021). 이를 통해 지방재정 확충뿐 아니라 지역간 균형발전을 도모하고 있다. 다만 선거권은 주 거주지에 부여해서 정치적 논란 문제를 해결하고 있다. 개인 자영업자의 경우, 부 거주지에서 소요비용(임대료, 거주기간 왕복교통비 등)의 소득공제가 가능하다. 아울러 임대료(소유시 표준임대료, 소유·임대시 기간만큼 면제)의 일정 비율에 대해 ‘제2거주지세’를 부과(미성년자 면제, 대학생 해당)하고 있기도 하다. 서울은 지자체마다 상이하다. 그 결과 독일 인구의 약 24%가 복수 주소를 보유하고 있으며 복수 주소가 많은 지역에서는 인구가 증가하고 있다. 특히 대학생이 많은 아헨, 뮌스터 등 대학도시의 경우 4% 인구증가를 보이고 있다. 이 제도는 결국 어려운 지역의 지방재정 확충, 인구유치 효과를 창출하고 있어서 우리나라에서도 도입의 필요성이 크다고 할 수 있다.⁷¹⁾

71) 복수주소제를 도입하는 방안은 지방소멸 지역에서부터 순차적으로 도입하는 방안과 국가 전체에 전면적으로 도입하는 방안이 있다. 이 가운데 소멸 위기 지역에 우선적으로 도입한 후 경과를 지켜본 다음 전국에 확대해서 시행하는 방안이 전면적 시행보다 제도 시행에 따른 부작용을 줄일 수 있는 이점이 있을 것이다.

제4절 추진체계

1. 기본방향

지방소멸 정책을 보다 합리적이고 효율적으로 추진하고 많은 성과를 창출하기 위해서는 정책의 철학, 이념, 내용과 부합하는 추진체계⁷²⁾의 설계와 구축이 필요하다. 추진체계는 협의로는 조직과 기구, 거버넌스 등을, 광의로는 협의의 개념에 더해 자원, 관련 법률 등을 포함하고 있지만 여기서는 주로 주체와 주체의 역할, 주체 간 관계와 거버넌스, 그리고 시스템에 초점을 두고 추진체계를 제시할 것이다.

무엇보다 지방소멸 시책의 추진이 지방소멸 위기가 초래되는 원인, 그에 따른 처방이 해당 지역을 가장 잘 알고 있는 지역이 중심이 되어 추진되어야 하는 점을 고려해야 하고, 또 소멸에 대한 처방이 하나의 문제를 해결하면 되는 것처럼 단순하지 않고 다양하고 복잡적이라는 점을 고려해서 이에 대한 추진체계를 구축할 필요가 있다.

첫째, 지방소멸의 처방이 일률적이지 않고 지역에 따라 차이를 보이는 측면이 적지 않기 때문에 지자체의 자율성을 최대한 존중하는 방식으로 추진체계를 설계할 필요가 있다. 그리고 중앙정부는 지역이 해당 지역의 객관적인 분석과 진단을 토대로 스스로 마련한 정책과 시책을 추진할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

둘째, 지방소멸 대응 시책이 다양하고 복합적인 내용으로 구성될 수밖에 없음을 고려하여 특정한 부처 일방의 추진보다는 부처가 지닌 각각의 장점을 최대한으로 살리고 협업하는 방식으로 정책을 추진하는 것이 중요하다. 특정한 부처가 다른 부처에 비해 장점이 많은 경우가 있을 뿐 아니라 기여도에 있어서도 부처의 경중이 다를지라도 이를 내세우기 보다는 협력에 바탕한 통합적인 거버넌스를 구축, 운영하는 것이 보다 큰 성과를 창출할 수 있기 때문이다.

일본의 지방창생정책에서도 다양한 부처가 참여하는 통합적인 추진체계를 구축해서 시

72) 추진체계의 정의에 대해서는 합치된 견해가 없다. 정책의 철학이나 비전, 목표를 달성하기 위한 주체, 조직이나 기구, 주체 간의 관계 및 거버넌스, 계획, 자원, 법률 및 제도 등을 포함시키기도 한다(김선기 외, 2021; 김현호 2013). 그리고 협의의 추진체계로서 주체와 주체간의 관계 및 거버넌스, 자원 등을 지칭하기도 해서 여기서는 주로 주체와 주체의 역할, 이들간의 관계 및 거버넌스 설정 등의 측면에서 추진체계를 언급, 서술할 것이다.

책을 추진하는 것도 동일한 맥락이라고 할 수 있다. 일본의 경우, 중앙정부 차원에서는 내각부 총무대신을 중심으로 내각관방장관, 총무성, 국토교통성, 후생노동성, 문부과학성 등 다양한 부처가 소관 시책을 지원하면서 협력하고 있다.

표 6-21 일본 지방창생의 부처간 협력

구분	중앙 부처	
	주요 부처	비 주요 부처
지역에서 안정된 고용창출	- 총무성, 경제산업성, 국토교통성, 후생노동성, 외무성	- 농림수산업성, 환경성 등
지방에 새로운 사람의 유입 촉진	- 문부과학성	- 총무성, 내각부 등
청년 세대의 결혼·출산·육아 희망 실현	- 후생노동성	- 내각부, 문부과학성 등
시대에 맞는 지역 만들기	- 국토교통성	- 총무성, 내각부, 문부과학성 등

출처: 일본 지방창생 웹사이트(www.Kantei.go.jp)

셋째, 각 주체가 지니고 있는 장점의 극대화와 성과의 조기창출을 위해 범부처뿐 아니라 시·도, 시·군·구, 민간이 참여하는 통합적인 추진체계를 구축할 필요가 있다. 시책의 포용성과 수용성 측면에서 성과의 분배에 대한 참여를 넘어 의사결정 등에 대한 중앙정부-지자체-민간의 긴밀한 소통도 중요해지기 때문이다.

표 6-22 추진체계 구축의 기본방향

구분	내용
지자체 중심 및 주도	- 지방소멸 위기 발생의 지역적 특성, 처방의 차이 고려 - 지역 인구특성 분석을 토대로 지역 스스로 시책, 사업 개발
부처간 협업 강화 및 확보	- 시책의 다양성, 복합성을 고려해서 관련 부처의 협업에 의한 정책 지원
중앙정부-지자체 등 참여 통합적 추진	- 주체간의 유기적 협력에 의해 시책추진의 시너지 효과의 창출 및 배가

2. 주체의 역할

주체는 국가와 지자체로 구분할 수 있다. 국가의 주요 임무는 지방소멸 지역에 대한 인프라 지원이다. 국가 차원에서 지방소멸 방지정책을 추진, 지원하기 위해 지방소멸 위기 지역 활성화 종합계획을 수립해야 한다. 또 지방소멸 위기지역의 인구 등을 포함해서 국가 차원의 통계를 생산하고 시스템을 구축하고 행·재정적 지원방안을 마련해야 한다. 정책의 효율적 추진을 위한 통합적 거버넌스 구축뿐 아니라 법률의 제·개정을 포함한 제도적 기반도 마련해야 한다. 국가 추진사업에 대한 평가뿐 아니라 지자체가 추진한 시책에 대해서도 평가 및 컨설팅을 제공해야 할 것이다.

지자체의 경우, 광역과 기초 지자체의 역할이 다르다. 광역 지자체의 경우 해당 지역 내 소멸위기 기초지자체를 지원할 수 있는 체계를 구성하고 지자체 간 협력 사업 등 광역 차원에서 지방소멸을 방지할 수 있는 시책을 설계, 추진해야 한다. 기초 지자체의 경우, 인구분석을 토대로 해당 지역에 적합한 인구활력 종합 및 시행계획을 수립, 추진하고 사업의 효율적 추진을 위해 다양한 주체로 구성되는 거버넌스도 구축해야 한다. 그리고 사업의 추진에 대한 자체 컨설팅, 평가 등을 통해 시책 및 사업의 개선전략을 마련하는 것도 지자체의 몫이라고 할 수 있다.

1) 중앙부처 차원

(1) 국가균형발전위원회

현재 지방소멸 위기지역 정책은 「국가균형발전특별법」과 「지방자치단체기금관리기본법」에 근거를 두고 있다. 그 가운데 「국가균형발전특별법」 제2조는 인구감소지역을 지정함에 있어 국가균형발전위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하도록 규정하고 있으며, 제16조3은 인구감소지역에 대한 국가의 지원도 규정하고 있다. 또 동법 제22조(국가균형발전위원회의 설치)는 “인구감소지역에 대한 시책추진 및 지원에 관한 사항”을 심의해야 함을 규정하고 있기도 하다.

지방소멸에 대한 균특법의 명시적 규정과 문언, 법 개정의 취지, 그동안의 역할 등을

종합해 볼 때, 현재 지방소멸 지역에 대한 정책 전반의 심의, 의결은 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회의 소관 사항처럼 보인다. 이를테면 지방소멸에 대한 정책의 심의 및 의결은 국가균형발전위원회가 관장하고 있는 것이다.

이런 사정에 비추어 볼 때, 지방소멸 방지에 관한 특별법이 균특법과 별개로 따로 제정되지 않은 한, 재정 분권의 취지를 침해하지 않은 범위에서 국가균형발전위원회가 인구감소지역 지정뿐 아니라 이와 관련된 계획의 수립, 사업의 집행에 대한 평가, 재원 지원 등 제반 사항에 관계하는 것으로 해석할 수 있다.

문제는 행정기구가 아닌 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회가 재정분권 차원에서 추진하고 있는 지방소멸지역에 대한 정책 총괄의 범위가 과연 어디까지이며, 또 어디까지 관여할 수 있는지가 명확하지 않다는 것이다. 왜냐하면 재정분권 차원에서 지방으로 이전된 국가균형발전특별회계(이하 “균특회계”) 사업에 대해서는 국가균형발전위원회의 심의 의결을 포함해서 정책을 총괄하는 권한이 미치지 못하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 5년마다 수립, 추진되는 국가균형발전 5개년 계획의 수립에 인구감소지역의 시책과 지원을 포함하도록 규정하고 있으며(법 제4조 2항의 16)⁷³⁾ 국가균형발전 시행계획에서도 인구감소지역에 대한 사항이 포함되어 있다. 같은 맥락에서 인구감소지역 사업추진의 평가도 시·도 시행계획의 추진사업의 평가와 함께 평가를 받아야 하는 것으로 보인다(균특법 제8조). 그러나 동법 세출계정, 지역지원계정이나 자율계정에 인구감소지역사업에 대한 규정이 없어 균특회계에서 지원하지 않는 사업을 평가하는 모순도 있다. 평가대상이 균특회계가 되어야 하기 때문이다.

한편, 인구감소지역에 대한 재원 지원(세출)을 규정하고 있는 「지방자치단체기금관리기본법」은 기금관리조합이 성과를 분석하고 평가함을 규정하고 있다. 이뿐 아니라 기금이라는 재원의 지원과 계획수립 등도 관장케 규정하고 있기도 하다.

73) 국가균형발전 5개년 계획의 수립을 규정하고 있는 균특법 제4조는 이 계획에 포함되어야 할 사항을 17호까지 제시하고 있는데, 그중 16호에 “인구감소지역의 지정, 인구감소지역에 대한 시책 추진 및 지원에 관한 사항”을 규정하고 있다.

표 6-23 인구감소지역의 법률적 규정

구분	국가균형발전특별법	지방자치단체기금관리기본법	비고
정의 및 지정	“인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역(제2조9항)		
계획수립	인구감소지역의 지정, 인구감소지역 시책추진 및 지원 사항을 포함해서 5개년 계획수립(제4조16항), 시·도계획수립(제7조)	지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획 수립(제27조)	계획명칭상
시책추진	국가와 지자체는 인구감소지역에 대한 다음 각호(1~9호)의 시책을 추진해야 함(제16조의2)	지방소멸대응 기반시설조성 등(제24조)	
행·재정지원	국가와 지자체는 인구감소지역에 사회간접자본교육문화관광시설주택건설산업단지정특례 등에 행재정적 지원(제16조의3) *세출계정(자율계정, 지원계정) 부재	시·도는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위해 지방소멸대응기금을 설치(제22조1항) 시·도는 기금관리조합을 통해 기금 관리·운용(제22조2항)	
재원		정부출연금 1조 원, 전년도 결산잉여금(제23조)	
재원(기금)용도		지방소멸대응 기반시설조성 등 시·도 및 시·군·구 재정지원의 세출 규정(제24조) *광역지원계정, 기초지원계정(제25조)	
성과분석	국가균형발전위원회는 매년 시행계획을 평가해야 함(제9조) *인구감소지역 시책 추진 포함	회계연도마다 성과를 분석하고 그 결과를 공개(제28조)	중복평가

출처: 국가법령정보센터 홈페이지

(2) 행정안전부

행정안전부는 균특법 규정에 의하면 인구감소지역을 지정, 고시하는 역할과 시책을 추진하고 재원을 지원하는 역할을 수행한다. 국가균형발전위원회가 예산을 편성하고 집행하는 행정기구⁷⁴⁾가 아니기 때문에 균특법이 규정하고 있는 소관 사무는 중앙행정기관이 집

74) 현재 예산편성과 집행 권한을 중앙행정기구는 독임제 행정기관인 부처청 그리고 합의제 행정기구인 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회 등의 위원회가 있다(김현호 외, 2019).

행하도록 규정하고 있다.

이런 사정에 비추어 보면 행정안전부는 지방소멸 위기지역인 인구감소지역과 관련된 제반 사무를 관장하는 주무 중앙행정기관의 지위를 지닌다고 할 수 있다. 행정안전부는 단순히 인구감소지역의 지정, 고시에 그치지 않고 인구감소지역의 정책을 총괄한다고 볼 수 있다. 행정안전부는 군특법 제16조의 2가 규정하고 있는 인구감소지역에서의 시책 추진뿐 아니라, 동법 16조의 3, 동법 시행령 제15조11이 규정하고 있는 인구감소지역에 대한 지원 사무도 아울러 수행해야 한다.

표 6-24 군특법의 인구감소지역 관련 행안부 사무

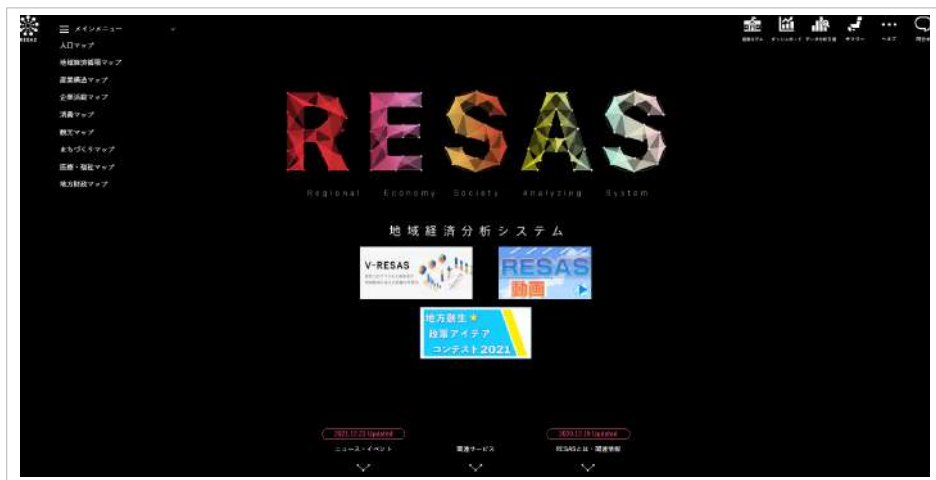
구분	내용
인구감소지역 에 대한 시책추진 (법제16조2)	<ul style="list-style-type: none"> - 교육·의료·복지·문화 등 인구감소지역의 생활서비스 적정공급기준에 관한 사항 - 지역 간 생활서비스 격차의 해소 등 생활서비스 여건 개선 및 확충에 관한 사항 - 교통·물류망 및 통신망 확충에 관한 사항 - 기업유치, 지역특화산업 육성 등 일자리 창출에 관한 사항 - 청년 창업 및 정착 지원 등 청년 인구 유출 방지 및 유입 촉진에 관한 사항 - 공동체 자립기반 조성 등 공동체 지원 및 활성화에 관한 사항 - 주민의 자율적인 교육 및 훈련 지원, 마을·공동체 전문가 양성 등 주민 및 지역 역량 강화에 관한 사항 - 자치단체 간 시설 및 인력 공동 활용, 행정기관 기능 조정 등 공공서비스 전달체계 개선에 관한 사항 - 그 밖에 인구감소지역 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사항
인구감소지역 에 대한 지원 (법제16조3, 시행령 제15조 11)	<ul style="list-style-type: none"> - 교통시설, 상하수도 시설, 생활인프라 등 기반시설의 설치·유지 및 보수 등을 위한 지원 - 각급 학교, 문예회관·도서관·박물관 등을 포함한 문화시설, 관광·숙박·위락 시설, 체육시설의 설치·유지 지원 - 농림·해양·수산업 생산기반 확충, 농축수산물 등 특산품 홍보·판매촉진 등 지원 - 노후화된 주택의 개선을 위한 신축, 주택 개수·보수 등에 드는 비용의 일부 지원 - 인구감소지역 지원 사업의 데이터 기반 행정 활성화를 위한 데이터의 연계·제공·활용·분석, 의사결정 및 협업에 관한 업무 지원 - 그 밖에 인구감소지역의 발전을 위해 필요한 지원

특히 행안부는 「지방자치단체기금관리기본법」에 따라 매년 1조 원 지원에 대한 전반적 사무를 관리해야 한다. 향후 10년 동안 지원되는 지방소멸 기금 운영과 관련된 사업추진에 대한 지침과 가이드라인을 마련해야 하고 이를 토대로 특성화된 지자체 인구활력 계획이 수립될 수 있도록 컨설팅을 제공해야 하며 광역지원계정과 기초지원계정 등으로 구분되어

있는 지방소멸대응기금의 합리적인 배분(광역지자체 25%, 기초지자체 75%) 등에 대한 사무도 관장해야 한다.

특히 행정안전부는 소멸지역의 인구활력계획을 수립, 추진하는데 토대가 되는 제반 통계를 구축해서 운영할 필요가 있다. 여기에는 각 지자체의 인구특성과 이동동향, 심지어 이의 토대가 되는 경제기반까지를 포함해서 지역의 인구를 분석할 수 있는 시스템을 구축하고 지자체로 하여금 지역특성 분석뿐 아니라 사업관리, 성과분석, 시책 개선 및 전략수립 등에 참고할 수 있도록 통계기반을 제공해야 할 것이다. 이를 위해서는 일본 지방창생시책의 추진을 위해 운영하고 있는 RESAS가 많은 참고가 될 것이다. 여기서는 특정한 조건식만 넣으면 개별 지자체의 인구흐름 및 동향까지 파악할 수 있다.

그림 6-28 일본 지방창생의 RESAS



출처 : <https://resas.go.jp/#/13/13101>

이뿐 아니라 지방소멸 정책 추진과 관련된 부처들의 협업을 확보하고 범부처, 지자체 등이 관계하는 거버넌스도 구축, 운영해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 지방소멸 대응 사업의 추진이 통상적이지 않은 측면도 있다. 왜냐하면 균특법에 의한 중앙행정기관이 총괄하는 사무의 추진은 통상 개별법에 근거를 두고

사무를 수행하고 있는데 지방소멸 정책의 경우, 지방자치단체 기금과 관련한 법은 존재하고 있지만 따로 개별법이 존재하지 않기 때문이다. 그런 점에서 보면 현재 행정안전부의 지방소멸 대응정책의 주관은 다소 불안정한 측면이 없지 않다. 대표적으로 균특법의 세출규정에 의하면(제34조, 제35조) 인구감소지역에 대한 세출이 없어서 법이 규정하고 있는 지원과 정합성을 지니지 못한다.

특히 「지방자치단체기금관리기본법」에 따르면 지방소멸대응기금을 관리, 운용하는 주체인 “기금관리조합”과 그 산하에 구성되는 지방소멸대응기금심의위원회의 경우, 광역지원계정과 기초지원계정 계획의 수립 및 변경, 성과를 분석하게 되어 있는데, 균특법에서는 국가균형발전위원회가 인구감소지역의 시책 추진에 대한 평가를 하게 되어 있기도 하다. 행안부나 국가균형발전위원회 사업추진 주체 측면에서도 사무의 관장이 다소 혼란스러울 뿐 아니라 지자체 차원에서도 그런 측면에서도 그러하다.

(2) 지방소멸 관련 중앙부처

지방소멸 대응 시책이 포괄적이고 다양하기 때문에 지자체의 수요를 정책의 주무 부처 혼자서 감당할 수도 없고 합리적이지도 않다. 그래서 중앙부처 간의 협업을 강화하는 것이 필수적이다. 중앙부처는 부처 이기주의에 의한 칸막이를 배제하고 각 부처가 보유하고 있는 전문성과 노하우를 투입해서 소멸 위기지역을 지원해야 한다.⁷⁵⁾ 지원의 목적이 부처의 영역 차지가 아니라 지방소멸 위기 지역의 빠른 성과를 창출하는 것이기 때문이다.

표 6-25 인구감소지역 시책 지원 관련 부처(예시)

구분	중앙 부처	
	주요 부처	관련 부처
인구 활력	행안부, 교육부, 고용노동부	농식품부, 문화부 등
경제 생기	산업부, 중기부, 행안부, 문화부	고용노동부, 농식품부 등
공간 혁신	국토부, 행안부	농식품부, 문화부 등
융복합·협력	시책 관련 부처	시책 관련 부처
정책 총괄	기금관리조합, 행안부, 국가균형발전위원회	

출처: 박진경·김현호(2019: 235) 수정

75) 한국이 참고할 수 있는 일본의 부처간 협력은 〈부록 2〉 참조

1) 지방자치단체 차원

(1) 광역지방자치단체

분권적 차원에서 시·도는 해당 지역 내 지방소멸 위기지역을 지원하는 시책을 추진해야 한다. 여기에는 광역적 차원의 기반 구축뿐 아니라 재원을 지원하고 지자체 컨설팅, 평가뿐 아니라 광역 지자체와 기초 지자체의 정책을 개선하는 것도 포함될 것이다.

우선 광역 차원의 지역활성화 전략과 밑그림의 설계가 필요하다. 그런 다음 정부가 제시하는 계획수립(『지방자치단체기금관리기본법』에서는 ‘지방소멸대응 등을 위한 투자계획’이라고 함) 가이드라인에 따라 이를 보다 구체화시킬 수 있는 기본계획과 시행계획을 수립할 필요가 있다. 특히, 이를 위해서는 광역 차원의 인구현황, 인구증감, 인구구조, 사회적·자연적 인구이동 상황, 경제 상황 등 지방소멸과 관련된 다양한 데이터를 수집, DB화하여 해당 광역 전체를 포괄하는 통계 시스템을 구축하고 관할 시·군·구가 활용할 수 있도록 제공할 필요가 있다. 그리고 필요한 경우 광역 지자체 차원에서 만든 관내 지방소멸지역별 인구 프로파일을 작성해서 지원하는 것도 가능할 것이다.

시·도가 해당 지역의 지역활성화계획을 수립할 때는 시장 군수 구청장의 의견을 청취해야 한다. 또, 지방소멸 위기지역에 대한 시·도의 재원뿐 아니라 관할 시·군·구 지방소멸 위기지역에 대한 재원도 지원, 운용해야 한다. 동시에 시·도가 추진한 시책에 대해서는 전문가 등을 포함해서 평가위원회를 구성해서 자체 평가를 하고 시·군·구 평가에 대한 상위평가를 수행하는 등 시·군·구의 시책을 총괄, 지원할 필요가 있다.

또 시·도 차원에서 지방소멸 대응 정책추진의 합리성과 효율성, 효과성을 보다 향상하기 위해 다양한 주체로 구성되는 거버넌스를 구축, 운용해야 한다. 아울러 해당 시·군·구의 지방소멸의 개선 여부와 그 상황 등을 진단, 모니터링 할 수 있는 체계도 구축, 가동할 필요가 있다.

(2) 기초지방자치단체

기초지방자치단체는 해당 지역의 소멸위기를 방지하는 시책을 추진해야 하는 최일선 당사자이다. 우선 해당 지역의 인구특성을 면밀하게 분석한 다음, 소멸을 방지하기 위한

활성화 계획(기본계획, 시행계획)을 수립해야 한다. 계획을 수립할 때는 해당 지역의 광역 자치단체가 제공하는 통계 시스템을 활용하거나 자체적으로 구축한 데이터를 토대로 인구 특성을 면밀하게 분석한 다음 해당 시·군·구의 인구활력을 위한 큰 그림을 그려야 한다. 이때 지역 주민의 수요조사는 물론이고 인구의 강약점과 잠재력 등을 종합한 SWOT 분석을 활용하는 것이 참고가 될 것이다.

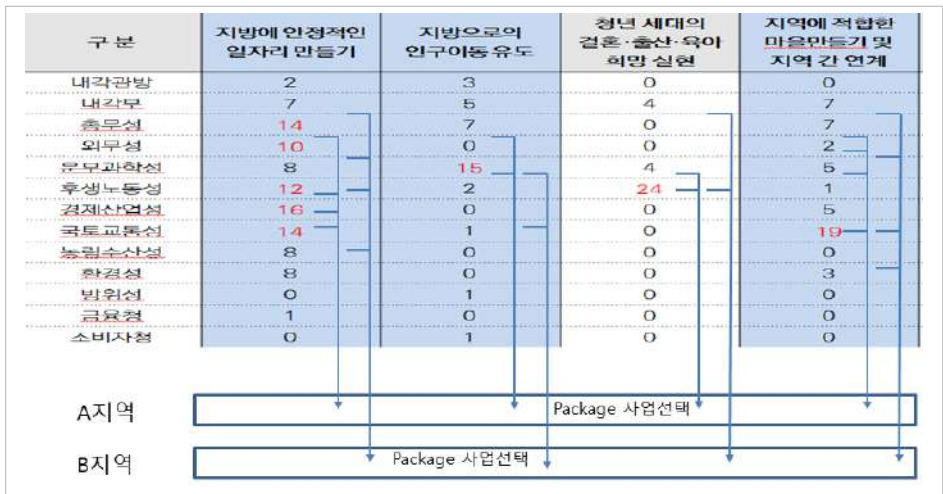
지자체가 가고자 하는 미래상과 지향, 그리고 이를 실천하기 위한 전략이 개발되고 나면, 이를 보다 구체화하기 위한 전략의 부문을 구상해야 한다. 그 다음은 이를 위한 집행 및 관리계획을 구비해야 한다. 이때 시·군·구는 정부가 제시하는 시책 매뉴얼이나 견본, 편람, 가이드라인, Q&A 등을 참고하는 것이 좋을 것이다. 그런 다음 전략 부문별로 핵심적인 시책과 사업, 프로그램을 개발해야 한다. 물론 특화된 부문에 집중하여 시책과 프로그램을 개발하는 것도 가능하지만, 지방소멸이 다양한 측면에서 유발되고 있음을 고려하여 복합적인 패키지 사업을 개발하는 것도 유용성이 보다 클 것이다. 일본의 지방창생전략에서 지자체가 지역 특성에 부합되는 다양한 시책을 패키지로 설정, 추진하고 있는 것도 그런 뜻이라고 할 수 있다.

표 6-26 지자체 인구활력계획(예시)

부문	주요 내용
I. 지역 여건 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 관련 지역 현황 • 상위 및 관련 계획 • 인구변화 특성 분석 • 주민수요 및 지역사회 노력 • 지역의 잠재력 * 지자체 종합발전계획수립 여건분석 보다 인구초점
II. 기본구상	<ul style="list-style-type: none"> • 비전, 목표, 기본방향 • 추진전략 • 추진사업 및 시책 • 달성 목표 혹은 기대효과
III. 사업계획	<ul style="list-style-type: none"> • 단독사업 사업계획 • 협력사업 사업계획 • 사업별 자원투자 포함 * 패키지 사업의 경우 관련 사업간 패키지 상황 제시 * 연도별 투자계획 제시

부문	주요 내용
IV. 집행·관리계획	<ul style="list-style-type: none"> 추진체계 모니터링 및 평가 체계 재원투자 및 조달 계획(총액 및 투자 우선순위 포함) 사후 관리 방안 특례 적용 등 관계부처 협조사항

그림 6-29 일본 지역창생정책의 지자체 시책 선택 방식



출처: 김현호(2019)

기초지자체 역시 사업의 기획에서 자칫 부족할 수 있는 아이디어, 창의, 인적 역량을 보충하고 사업추진에 대해 보다 많은 동의와 수용성, 그리고 추진력을 확보하기 위해 사업에 적합한 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 특히, 관성에 의한 시책 추진을 방지하기 위해서는 정기적으로 자체 점검과 평가를 통해 시책을 개선하는 조치도 구비, 가동할 필요가 있다.

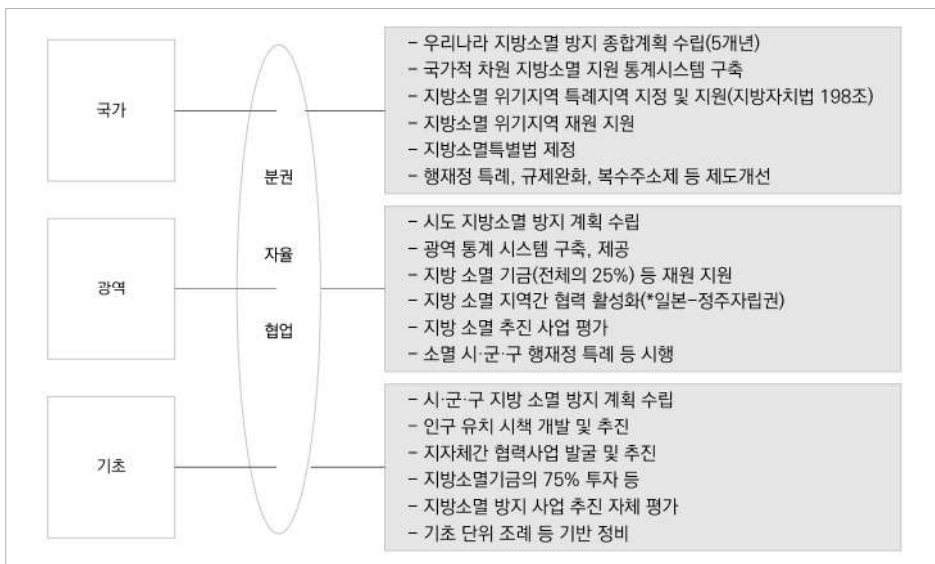
3. 통합적 추진체계 구축

지방소멸 대응 정책은 분권과 자율 그리고 협력에 의해 추진되어야 한다. 사업의 추진을

위해 지자체 간은 말할 것도 없고 중앙과 지방, 전문가, 민간 등이 참여해야 하며, 특히 협력의 활성화를 위해서는 중앙과 지방이 민간(주민, NGO, 전문가 등)까지를 망라하는 다양한 주체가 포함된 역량있는 거버넌스에 의한 통합적인 추진체계를 구축할 필요가 있다. 이때, 중앙과 지방은 각자의 역할분담을 토대로 유기적으로 협업을 해야 한다. 중앙은 정책 총괄뿐 아니라 인구감소지역을 선정하고, 지방소멸 위기지역 활성화를 위한 매뉴얼 및 모듈을 개발하고 지자체 시책 추진에 대한 평가 및 인센티브를 제공하는 역할을 해야 할 것이다. 반면, 지자체는 해당 지역의 인구증가 및 유지에 가장 합당한 시책을 개발, 추진해야 한다.

그런데 문제는 현재 국회에 발의되어 있는 지방소멸 위기지역 활성화 특별법의 제정 여부에 따라 통합적 거버넌스의 구조와 모양을 달리 설계해야 한다는 점이다. 두 가지 대안이 가능하다. 하나는 「국가균형발전특별법」과 「지방자치단체기금관리기본법」에 따른 추진체계는 현재의 관련 법률 아래서 행안부, 기금관리조합 등이 관계하는 단기적 혹은 임시적 방안이라고 할 수 있을 것이다. 다른 하나는 지방소멸 대응 관련 특별법이 별도로 제정되는 시점의 추진체계로 중기적 방안이라고 할 수 있다.

그림 6-30 주체의 역할에 따른 통합적 추진체계 구축



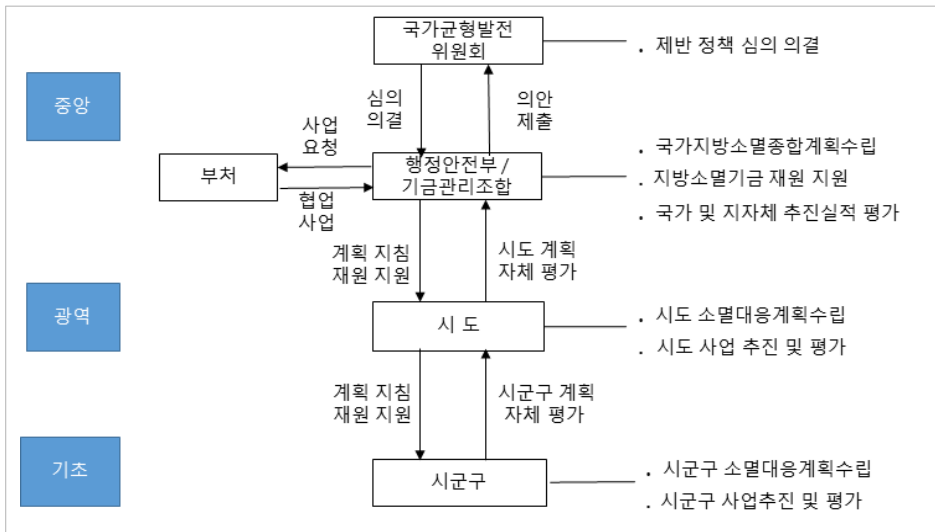
1) 단기적 방안

이는 지방소멸 특별법이 제정되지 않은 상태의 추진체계다. 이때 정책의 컨트롤타워는 국가균형발전위원회와 행정안전부가 되는 형태이다. 인구감소지역 지원 사업에 대한 모든 사항을 행안부와 국가균형발전위원회가 컨트롤하는 구조인데, 형식상으로 부처의 협조를 얻기에 수월한 모양을 취하고 있기도 하다.

하지만 정책의 이원화된 추진도 배제할 수 없다. 계획수립을 포함해서 지원시책의 내용, 그 과정에서 거쳐야 할 절차 등을 국가균형발전위원회가 규정하고 있기는 하지만, 정작 시책에 대한 재원지원은 균특회계에 의하지 않고 재정분권 차원에서의 마련한 지방소멸 대응 기금으로 지원하고 있기 때문이다.

이렇게하면 시책이나 사업의 내용, 지원의 당위성은 규정하고 있지만 재원지원은 균특회계가 아니라 지방소멸대응기금이라는 다른 통로를 통해 지원되고 있어 체계의 통합성이 떨어지고 있을 뿐 아니라 균특법 규정에 의해 준수해야 할 계획수립, 평가 등의 사항도 재정분권과 배치되는 측면이 있다.

그림 6-31 단기적 추진체계



통합적 추진체계에서 부처 협업을 획득하는 것이 특히 중요하다. 그럼에도 불구하고 인구감소지역에 대한 지원은 현재 대부분의 군특회계 사업처럼 부처가 지방소멸 위기지역을 지원하는 별도의 재원을 보유하고 있지 않은 실정이다. 부처 협업을 확보하고 내실 있게 작동시키기 위해서는 지방소멸 위기지역 정책과 관련된 부처로 구성된 별도의 협력 조직(가령, 지방소멸추진협의회)을 구성하거나 인구감소지역 관련 조직 등을 설치하는 것이 필요하다.

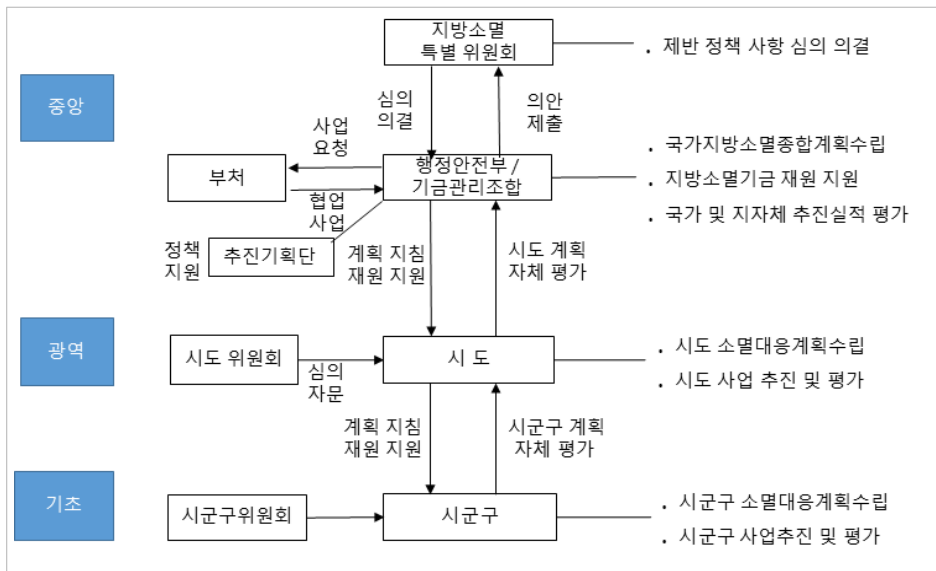
2) 중기적 방안

중기적 방안은 별도의 지방소멸 특별법이 제정되는 경우의 추진체계이다. 특별법을 통해 주무부처(행안부)가 지방소멸 정책을 총괄할 수 있는 지위를 부여받게 되어 국가균형발전위원회의 심의, 의결로부터 자유로워질 수 있는 추진체계를 형성할 필요가 있다. 이때 군특법 상의 인구감소지역의 지정 문제와 지방소멸 방지 특별법과의 어중간한 관계도 정리할 필요가 있다. 가장 좋은 방안은 도시재생 정책처럼 군특법에서 인구감소지역에 대한 규정을 삭제하는 방안이 될 것이다. 이 경우의 장점은 명실상부하게 재정 분권 차원에서의 지방소멸 방지지책을 추진할 수 있다는 점과 행안부를 중심으로 거버넌스를 보다 간결하게 구축할 수 있는 점이다.

이 경우 역시, 행정안전부가 정책을 총괄적으로 추진하더라도 시책의 융복합적인 특성을 제대로 지원해 주기 위해 다른 부처의 협업을 확보하는 것이 문제가 된다. 이를 해결하기 위해서는 대통령이나 국무총리 소속의 지방소멸대응위원회를 설치하는 방안이 바람직할 것이다. 물론 여기에 대해서는 현재 발의되어 있는 법안에서도 의견이 갈리고 있다. 대통령 소속이 김승남, 김형동 의원이 발의한 법안을 포함해서 4개, 나머지 배준영 의원 등이 발의한 의안의 경우는 국무총리 소속의 위원회 설치를 제안하고 있다. 그러나 사안의 시급성과 중요성 등을 고려하여 중앙단위에서는 대통령 소속으로 지방소멸대응위원회를 구성하고 지자체 단위(시·도, 시·군·구)에서는 자체적인 지방소멸위원회를 구성, 운영하는 것이 바람직할 것이다. 지방소멸대응위원회는 총리와 민간위원이 공동위원장을 하고, 지방소멸 방지정책을 심의, 의결하며, 지방 단위의 위원회(지방위원회)는 시·도, 시·군·구의 지방소멸계획수립 등 제반 사무를 자문, 의결하면 될 것이다.

부처 차원의 협업을 보다 강화하기 위해서는 행안부 산하에 지방소멸기획단을 구성, 운영하는 것도 가능할 것이다. 지방소멸기획단은 지자체를 포함해서 부처의 지방소멸 방 지정책에 관계하는 인원으로 구성하는 것이 바람직하다. 이 경우 재원을 현재처럼 지방소 멸대응기금에서 지원하는 방안과 제정되는 특별법에서 지원하는 방안 두 가지가 가능할 것이다. 재원의 안정성을 고려하면 특별법에 재원을 두는 경우가 보다 바람직 할 것이다.

그림 6-32 중기 추진체계



제5절 자원 지원 및 제도개선

1. 자원 지원

1) 자원 지원 현황

행정안전부는 지방소멸 위기에 대응하고자 2017년부터 현재까지 5년 동안 ‘인구감소지역 통합지원사업’을 실시하고 있다. 인구감소지역 통합지원사업의 선정기준을 마련하고 해당 지역의 공모를 통해 21년까지 36개 기초자치단체에 특별교부세 248억 원(총사업비 437억 원)을 지원하고 있다.

또 2018년부터 인구감소 등으로 지역문제가 대두됨에 따라 청년공동체 활성화를 통해 청년들의 지역정착을 도모하고 지역 활력을 제고하기 위해 연 3~4억 원 규모의 ‘청년공동체 활성화 사업’뿐 아니라 ‘청년마을 구축 및 청년활력 지원사업’ 등도 수행하고 있기도 하다.

표 6-27 인구감소지역 통합지원사업의 연도별 사업비 현황(2017~2021년)

(단위: 억 원)

구 분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	계
특별교부세	88	90	20	20	30	248
지방비	59	60	20	20	30	189
계	147	150	40	40	60	437

출처: 행정안전부 보도자료(2017.6.29; 2018.4.17; 2019.7.16; 2020.6.16; 2021.5.11.)

비단 행정안전부뿐 아니라 지방소멸 위기지역을 지원하는 다부처의 사업들 모두 지원 대상이 불명확하고 체계적인 재정지원 없이 부처의 필요에 따라 일시적, 산발적으로 추진되고 있다. 그런 실정에서 2020년 12월 「국가균형발전특별법」과 2021년 4월 동법 시행령이 개정됨에 따라 지방소멸지역을 선정하고 재원을 지원하고자 하는 법률적인 토대가 마련되었다.

이뿐 아니라 국회 재정분권특별위원회 당·정·청 전체회의(2021.07.28.)를 통해 2022년

부터 10년간 매년 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 지원할 예정이다.

2) 지방소멸대응기금 운용방안

「국가재정법」과 「지방자치단체기금관리기본법」에서는 기금 제도 전반에 관한 원칙과 기준을 제시하고 있다. 동법에 의해서 지원기금은 포괄기금으로서 기금의 목적별로 세 가지 계정으로 구분하고 있다. 재정지원계정은 자치단체에 대한 포괄보조차원으로 지역고용촉진, 지역경제 활성화, 출산장려 및 영유아보육 지원, 환경개선, 지역간 연계·협력 등의 지역발전사업에 사용할 수 있다. 용자관리계정의 경우 자치단체나 지방공사·공단에 대한 장기 저리의 용자사업을 목적으로 운용하는 것으로 지방채 및 공사채 인수 등에 사용할 수 있다(류영아, 2018). 전환사업보전계정은 「지방자치단체기금관리법」 제18조제1항제5호에 의거 국가에서 지방으로 전환되는 국가균형발전특별회계 사업 등의 비용(약 3.6조 원 규모)을 보전하는 용도로 운용되고 있다. 기금운용의 주체는 17개 시·도가 「지방자치법」 제176조에 따른 지방자치단체조합(이하 “조합”)을 설립하여 조합 회의(의결기관)와 조합장(집행기관)이 되며, 시·도가 제출한 기금운용계획을 조합 회의에서 의결·확정하고, 기금운용심의위원회를 두어 기금운용계획 및 결산을 심의하는 구조를 가지고 있다. 참고로 2010년부터 수도권과 비수도권이 상생발전을 목적으로 수도권의 지방소비세 일부를 재원으로 연간 약 4,000억 원 규모의 기금을 조성해서 지금까지 ‘지역상생발전기금’을 운영하고 있기도 하다.

지방소멸 위기지역을 지원하고 있는 지방소멸대응기금은 부가가치세의 21%로 지방소비세를 인상하면서 매년 1조 원을 조성하였다. 지방소멸대응기금이 소멸위기지역에서 필요한 사업을 지원, 운용되기까지의 절차는 다음과 같이 정리할 수 있겠다. 우선 자치단체의 교부금으로 확보한 1조 원을 지자체에 교부하기 위해서는 교부금 주관부처인 행정안전부로 예산을 편성하거나 하는 조치가 필요하다. 그러기 위해서는 행정안전부에 ‘지방소멸 대응특별교부금(가칭)’으로 예산이 편성되도록 사업을 신설해야 한다.

다음으로는 편성된 사업예산을 받을 수 있는 ‘지방소멸대응기금’을 설치하여야 하는데, 현 「지방자치단체기금관리법」에는 지방소멸대응기금 설치와 운용 등에 관한 규정이 없어 개정이 필요한 상황이다. 지방소멸대응기금을 설치할 수 있도록 제도 정비를 통해 기금을

신설하고 나면 기금의 운용 주체를 결정하는 단계가 남는다.

지방소멸대응기금도 지역상생발전기금처럼 자치단체가 합동으로 운영하는 지방자치단체조합의 형태로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 국회 재정분권특별위원회 전체회의(2021.07.28.)에서 광역과 기초자치단체의 기금 배분 비율이 25 : 75로 합의되었기 때문에 시·도 및 시·군·구별 지방소멸대응사업에 맞게 운용되도록 광역계정과 기초계정으로 구분하여 관리할 필요가 있다. 또 기금의 투자계획이나 관리 등을 심의하고, 부적절한 용처에 기금이 사용되지 않도록 하는 장치도 필요하다. 이는 자치단체협의체와 행안부 및 기재부 등 관계부처, 지역발전 및 인구소멸대응 관련 전문가로 구성된 계정별 기금운용심의위원회를 구성·운영하면 가능할 것이다.

광역과 기초자치단체에게 배분될 기금이 결정되면, 자치단체는 기금 목적에 부합되는 투자계획을 수립하게 되고, 기금운용심의위원회에서 사업 내용에 대한 협의와 조정과정을 거친 후 조합 회의에서 승인하는 절차를 거쳐야 할 것이다. 지방자치단체는 확정된 투자계획에 따라 지방소멸대응사업을 수행하게 되며, 매년 전년도 기금 결산과 성과분석을 조합에 제출하는 과정을 거쳐 당해연도의 기금사업을 종료할 필요가 있다.

그림 6-33 지방소멸대응기금의 운용 절차

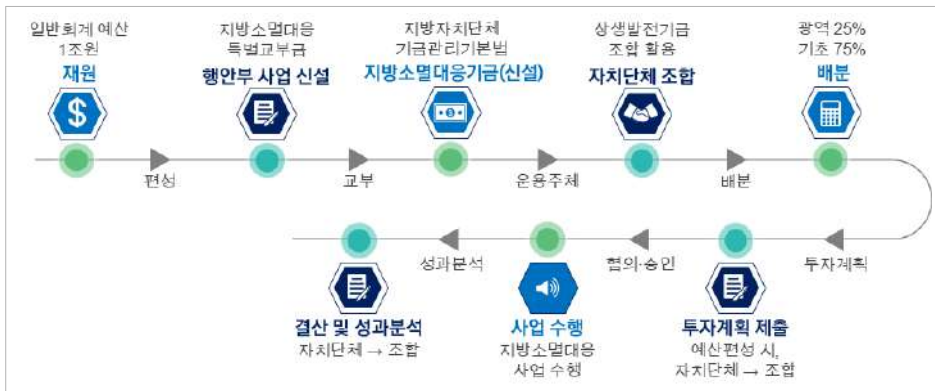
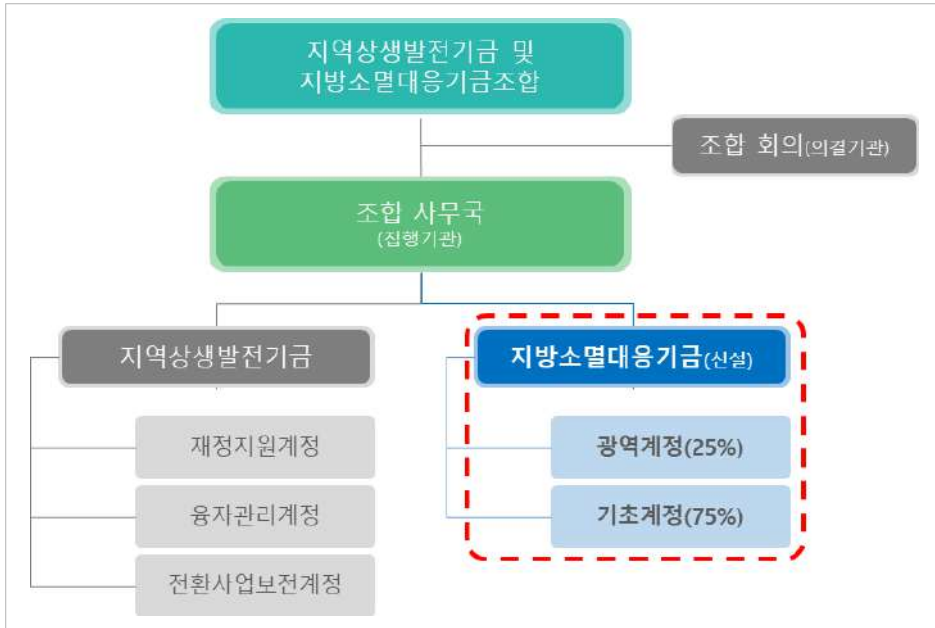


그림 6-34 지방소멸대응기금조합의 구성(안)



3) 기금 사용원칙 및 배분방안

(1) 사용원칙

기금의 사업 내용과 배분의 원칙을 세울 필요가 있다. 무엇보다 지방소멸대응기금은 그 목적과 취지에 맞게 사용되어야 한다. 재정 분권 차원에서 지자체의 자주재원으로 쓰일 수 있도록 자율성을 최대한 보장하되, 지방소멸 대응 사업에만 쓰여야 한다는 것이다. 하지만 지자체의 자율성을 지나치게 강조한 나머지 기금이 목적과 달리 쓰인다면, 지방소멸 위기지역은 희생이 불가능한 상황에 직면할 수도 있기 때문이다. 그래서 행정안전부와 기금운용의 주체인 조합은 기금의 목적에 부합하는 사업의 범위를 보다 분명하게 설정할 필요가 있다.

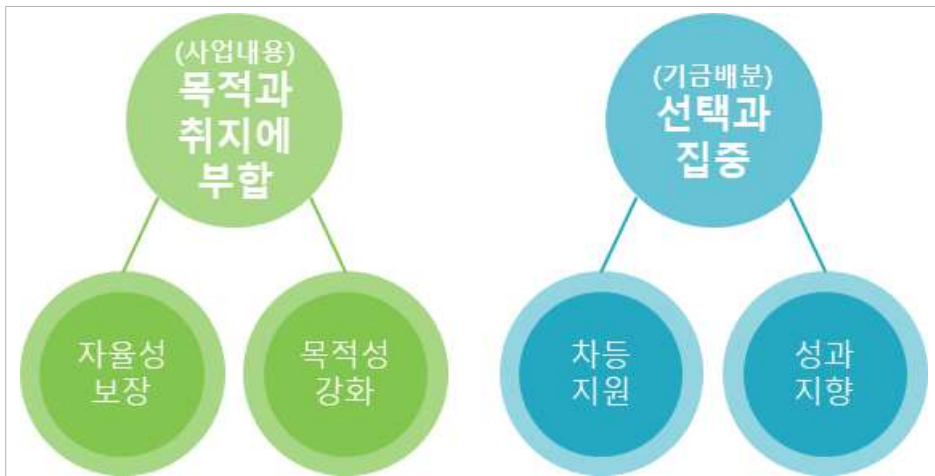
지방자치단체는 지방소멸에 대응하고 지속가능한 지역이 되게 하기 위해 재원 투자의

용처와 방법을 고민해야 한다. 이를테면 자치단체는 인구 유출을 방지할 것인지 아니면 인구를 유입시킬 것인지, 유입한다면 어떤 연령대를 목표로 할 것인지 등에 대해서 명확한 목표를 세워야 한다는 것이다. 그래야만 그에 합당한 투자계획을 수립할 수 있고 가시적 성과도 창출할 수 있기 때문이다.

특히, 지방소멸 위기지역에 투입되는 기금은 불가피한 경우를 제외하고 가급적 물적 투자를 지양할 필요가 있다. 그간 시설물을 짓고 나서 운영·관리비가 없어서 문을 닫는 경우도 많았다. 소멸위험지역은 거의 군 지역으로 재정여건이 좋지 않은데도 불구하고 시설물의 중복투자, 과소이용 등의 폐해도 나타나고 있다.

두 번째는 인구감소를 방지하고 빠른 성과를 창출하기 위해 기금 배분에 선택과 집중을 강화할 필요가 있다. 재정분권이라는 논리로 기금을 모든 자치단체에 동일하게 배분하는 것은 지방소멸 방지라는 기금의 목적에도 부합하지 않는다. 그뿐 아니라 설령 차등 지원을 하더라도 소멸위기에 처해 있는 자치단체에 보다 많은 재원이 투입되도록 하고, 인구가 지속적으로 증가하여 지방소멸 대응 사업이 필요하지 않은 대도시 등도 기금의 지원에서 배제할 필요가 있다.

그림 6-35 지방소멸대응기금의 기본 원칙



(2) 기금 배분 방안

광역과 기초간의 기금 배분율은 정해졌지만, 지원대상의 범위와 배분액 산정의 문제가 남아있어 기본원칙에 따라 적절한 배분 방안을 개발할 필요가 있다. 먼저 지원대상에 있어 226개 가운데 소멸 위험지역 89개에만 재원을 배분하는 방안이 가능할 것이다. 물론 소멸 지역 89개 내에서도 소멸위험의 정도에 따라 몇 개의 그룹으로 나누어서 차등 지원할 수도 있는 방안과 그렇지 않고 89개를 하나의 그룹으로 보고 동일한 규모의 재원을 지원하는 방안도 가능할 것이다.

그러나 89개 지역에 포함되지 않지만 지방소멸의 우려가 있는 지역에 대해서는 재원을 지원해 줄 수 없는 한계가 있다. 89개 소멸지역만을 대상으로 배정한다면, 이들로부터 제외된 89개의 경계 지역에 자리하고 있는 지역들은 재원 마련에 어려움이 있어 소멸지역으로 전락할 가능성도 배제할 수 없다. 또 소멸지역이기 때문에 자동적으로 일정 규모의 재원을 지원받으면 소멸지역을 탈피하기 위한 고민과 노력을 크게 기울이지 않을 수도 있다.

이런 문제를 저감시키기 위해서는 자구노력의 정도를 재원배분에 고려하는 방안도 가능할 것이다. 문제는 자구노력을 과연 어떻게 판단할 것인가인데, 이는 사업을 추진하기 전과 사업을 추진한 후로 나누어서 접근하는 것이 가능하다. 사업을 추진하기 전인 초기에는 지자체별로 수립하는 인구활력 증진계획을 보고 자구노력의 정도를 파악할 수 있을 것이며, 사업추진 후에는 추진실적 등을 통해 가늠할 수 있을 것이다.

광역자치단체 지원 기금도 두 가지 방안이 가능하다. 하나는 지방소멸 위기지역을 포함하고 있는 지자체에만 지원하는 방안이고 다른 하나는 17개 지자체 모두에게 지원하는 방안이다. 전자의 방안은 인구가 모여들고 있는 경기, 인천 등 수도권을 지원에서 배제할 수 있는 반면, 이들 광역 내에서도 인구가 줄어들고 있는 지역을 지원하지 못하는 한계가 있다. 지방소멸이 소재하고 있는 광역 지자체만을 지원하는 방안은 현재는 그렇지 않지만 향후 지방소멸이 심화되는 것을 사전에 예방하지 못하는 한계가 있다.

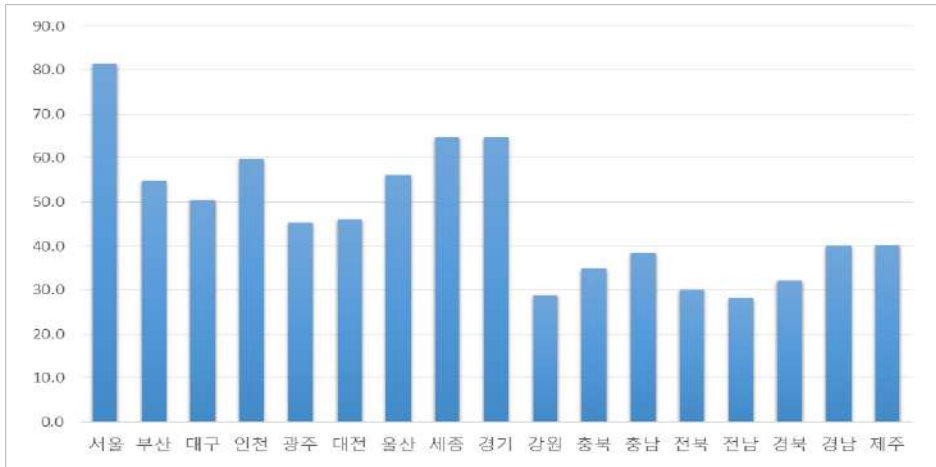
이처럼 양자의 방법이 각기 장단점을 지니고 있기 때문에 기본적으로는 정책적 판단에 의해서 보다 합리적이라고 생각되는 방안을 선택하되, 17개 시·도 모두에 배정함으로써 소멸 가능성이 있는 지역을 배려하는 것이 정책의 사각지대를 해소할 수 있다는 점도 염두

에 둘 필요가 있을 것이다.

그리고 89개 기초자치단체 대상의 7,500억 원과 17개 시·도 대상 2,500억 원을 어떻게 차등 지원할 것인지에 대해서는 일정한 배분 산식이 필요할 것이다. 기초지원계정의 경우, 자구노력과 지역의 소멸 정도를 적절한 비율로 구분해서 재원을 지원하는 것이 보다 합리적일 것이다.

연 2,500억 원 수준의 광역자치단체 지원기금은 시·도별 재정력을 반영하는 방안, 광역 지자체 내 소멸위험지역의 수를 반영하여 배분하는 방안, 그리고 양자를 절충하는 방안이 있을 수 있다. 전자의 경우 시·도별 재정자립도를 토대로 재정력이 낮은 광역자치단체에 더 많은 기금을 배정하는 방식이다. 광역 지자체의 재정사정을 고려한다는 장점이 있다. 후자의 경우 지역 내 지방소멸 지역의 수에 따라 재원을 배분함으로써 일정 부분 합리성은 확보하고 있다. 양자를 절충하는 방안은 광역지자체의 재정 상황과 해당 지역 내의 지방소멸 지역을 동시에 고려할 수 있는 장점이 있다.

그림 6-36 2020년 시·도별 재정자립도 현황



2. 제도개선

1) 지방소멸대응특별법 제정

현재, 인구감소 및 지방소멸 대응 관련 법률은 「저출산·고령사회기본법」과 「국가균형발전특별법」, 그리고 「지방자치단체기금관리기본법」이 대표적이라 할 수 있다. 「저출산·고령사회기본법」은 우리나라 총인구의 감소에 대응하기 위해 출산 및 보육에 관한 대책과 고령화에 대한 복지 대책을 담고 있다. 이 법률은 출생과 사망에 의한 자연적 인구감소로 국가 총인구의 절대적 감소에 대한 전반적인 사항을 명시하고 있지만, 인구 유출로 인해 지역의 인구가 감소하는 문제에 대해서는 주목하고 있지 않다. 「국가균형발전특별법」은 2020년 12월에 일부 개정됨에 따라 인구감소지역을 지정하고, 인구감소지역에 대한 시책 및 지원사항을 포함한 국가균형발전 5개년계획 수립, 시책 추진, 재정적·행정적 지원 등을 규정하고 있다. 그러나 인구감소로 인한 지방소멸위기가 현실화되고 있는 가운데 인구정책을 국가 전체의 방대한 균형발전 시책을 규정하는 법률에 담다 보니 지방소멸에 적극적으로 대응하기 위한 구체적인 내용이 반영되지 못하고 있다.

「지방자치단체기금관리기본법」 역시 지방소멸 대응기금의 배분과 관련된 내용에 초점을 맞추고 있다 보니 소멸지역의 인구활력증진 정책 전반을 포괄하고 있지 못하는 한계를 지니고 있기도 하다.

따라서 소멸 위기에 처한 지역을 지원하기 위해서는 보다 체계적이고 통일성을 지닌 종합적인 정책을 규정하고, 여기에 준거해서 국가 및 지자체가 계획과 시책을 마련하고, 재원을 지원함으로써 보다 장기적인 관점에서 소멸 위기 지역의 인구활력을 증진시킬 수 있는 별도의 특별법 제정이 필요하다.

2) 국가균형특별법 사업과 재원회계 불일치 해소

비록 국가균형특별법에 인구감소지역 정책을 추진할 수 있는 근거가 마련되어 있음에도 불구하고 균특별법의 개정사항은 인구감소지역 정책을 제대로 추진하기에는 적지않은 한계를 지니고 있다.

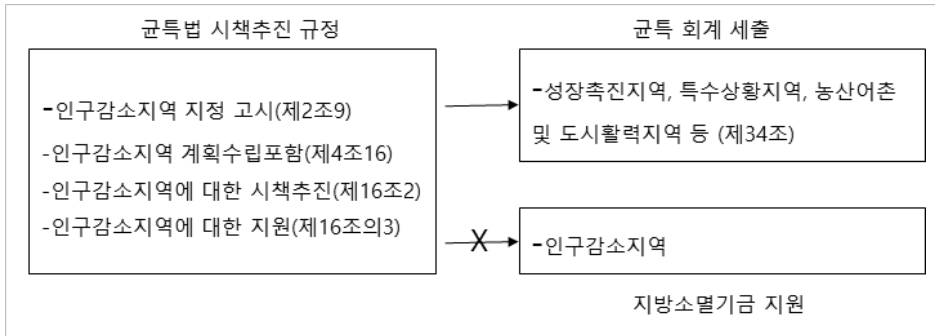
균특별은 인구감소지역의 정의를 포함하여 이를 지정, 고시하는 주체와 방법(균특별

제2조, 동법 시행령 제2조3)뿐 아니라, 인구감소지역을 포함한 국가균형발전5개년계획과 부처의 시행계획(제4조, 제5조), 교육, 의료, 복지 등 생활서비스 공급 등을 포함한 인구감소지역에서 추진해야 할 시책(제16조2), 그리고 인구감소지역에 대한 지원(제16조3) 등 시책 추진에 필요한 사항을 규정하고 있다.

그런데 문제는 동법이 규정하고 있는 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌지역 등처럼 균특회계 세출규정에서는 재원의 지원이 제외되어 있다는 점이다. 균특법이 규정하고 있는 시책과 사업에 대한 재원의 지원이 동법에 규정되어 있음에 비추어 볼 때, 시책 추진의 정합성이 결여되고 있다. 여기에 더해 추진실적 평가 여부도 재정분권 차원에서 지원되는 지방소멸기금의 취지와도 정면으로 배치되고 있기도 하다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 균특법의 사업추진을 특별법 규정으로 이관하든지 아니면 균특법 규정에 합당하게 회계지원의 근거를 마련하는 것이 내용상의 정합성을 강화하고 사업추진의 애로를 해소할 수 있는 방안이 될 것이다.

그림 6-37 인구감소지역 추진사업과 재원회계 불일치



3) 지방자치단체 기금관리기본법 정비

지방소멸대응기금을 보다 합리적으로 운용하기 위해서는 「지방자치단체기금관리기본법」을 개정하여 이 기금의 설치와 운용에 관한 내용을 규정해야 한다.

신설해야 할 내용은 ① 기금의 설치·운용, ② 기금의 재원, ③ 기금의 용도, ④ 기금의

계정 구분과 재원, ⑤ 지방소멸대응기금심의위원회 설치, ⑥ 투자계획의 제출, ⑦ 성과분석 및 공개 등이다.

표 6-28 「지방자치단체 기금관리기본법」 일부개정(안)

현 행	개정안
제21조(발전기금의 성과 분석 및 공개)	제21조(발전기금의 성과 분석 및 공개)(현행과 같음)
〈신 설〉	제22조(지방소멸대응기금의 설치·운용) ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금을 설치한다. ② 제1항에 따라 지방소멸대응기금을 설치하는 시·도는 제17조제2항에 따른 조합을 통해 지방소멸대응기금을 관리·운용한다. ③ 조합은 지방소멸대응기금의 관리·운용에 관한 사무를 대통령령으로 정하는 전문기관에 위탁할 수 있다. ④ 지방소멸대응기금의 관리·운용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
〈신 설〉	제23조(지방소멸대응기금의 재원) 지방소멸대응기금은 매 회계연도마다 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부출연금 1조 원 2. 지방소멸대응기금의 전년도 결산상 잉여금
〈신 설〉	제24조(지방소멸대응기금의 용도) ① 지방소멸대응기금은 다음 각 호의 용도로 운용한다. 1. 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 대한 재정지원 2. 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·군·자치구에 대한 재정지원 3. 그 밖에 지방소멸대응기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출 ② 지방자치단체는 제1호 및 제2호의 사업이 서로 연계될 수 있도록 협력하여야 한다.
〈신 설〉	제25조(지방소멸대응기금의 계정 구분과 재원) ① 지방소멸대응기금은 광역지원 계정 및 기초지원계정으로 구분한다. ② 지방소멸대응기금은 제24조 각 호의 용도에 따라 다음 각 호의 계정으로 구분하여 관리한다. 1. 제24조제1호의 용도로 운용되는 지방소멸대응기금 : 광역지원계정 2. 제24조제2호의 용도로 운용되는 지방소멸대응기금 : 기초지원계정 ③ 각 계정의 재원은 다음 각 호에 해당하는 금액으로 한다. 1. 광역지원계정의 재원 : 제23조에 따른 지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 25에 해당하는 금액. 2. 기초지원계정의 재원 : 제23조에 따른 지방소멸대응기금 재원 총액의 100

현 행	개정안
<p>〈신 설〉</p>	<p>분의 75에 해당하는 금액.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지 규정한 사항 외 지방소멸대응기금의 배분에 필요한 세부사항은 행정안전부장관이 정한다.</p> <p>제26조(지방소멸대응기금심의위원회 설치) ① 제17조제2항에 따른 조합에는 다음 각 호에 따라 기금운용심의위원회를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 광역지원계정과 관련된 다음 각 목의 사항을 심의하기 위한 광역지원계정심의위원회 <ol style="list-style-type: none"> 가. 광역지원계정의 재원을 제23조제1호의 용도로 운용하기 위한 계획의 수립 및 변경 나. 그 밖에 광역지원계정 기금운용계획의 결산에 관한 사항 2. 기초지원계정과 관련된 다음 각 목의 사항을 심의하기 위한 기초지원계정심의위원회 <ol style="list-style-type: none"> 가. 기초지원계정의 재원을 제23조제2호의 용도로 운용하기 위한 계획의 수립 및 변경 나. 그 밖에 기초지원계정 기금운용계획의 결산에 관한 사항 <p>② 광역지원계정심의위원회 및 기초지원계정심의위원회는 각각 위원장 1인을 포함한 23명 이하의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 제2항의 위원회는 기획재정부, 행정안전부, 국가균형발전위원회 및 자치분권위원회 소속 공무원 1인을 당연직 위원으로 한다.</p> <p>④ 조합은 기금의 효율적인 운용을 위하여 광역지원계정심의위원회 및 기초지원계정심의위원회가 유기적으로 연계 운영되도록 지원해야 한다.</p> <p>⑤ 그 밖에 광역지원계정심의위원회 및 기초지원계정심의위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>제27조(투자계획의 제출) ① 지방자치단체는 예산 편성 시 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획(이하 “투자계획”이라 한다)을 수립하여 제25조제1항 각 호에 따른 기금운용심의위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>② 광역지원계정심의위원회 및 기초지원계정심의위원회는 제25조제1항제1호가목 및 같은 항 제2호가목에 따른 심의를 할 경우 제1항에 따라 지방자치단체로부터 받은 투자계획을 활용하여 지방자치단체와의 협의 및 자문을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 구체적 절차는 대통령령으로 정한다.</p>
<p>〈신 설〉</p>	<p>제28조(지방소멸대응기금의 성과분석 및 공개) ① 조합은 회계연도마다 지방소멸대응기금의 성과를 분석하고, 그 결과를 공개하여야 한다.</p> <p>② 조합은 성과분석을 위해 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시장·군수·구청장에게 자료 제출을 요구할 수 있으며, 특별한 사유가 없으면 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 이에 따라야 한다.</p> <p>③ 제26조제1항에 따른 기금운용심의위원회는 제1항에 따른 성과분석 결과와 제28조에 따른 투자협약의 체결 및 이행결과를 재원배분 시 반영할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 성과분석, 제2항에 따른 성과분석을 위한 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

4) 인구감소지역에 대한 특례 정비

현재 인구감소지역들은 인구 유지와 유지를 위한 조건이 불리하기 때문에 특례 지원을 요청하고 있는 상황이다.

어려운 지역에 대한 특례의 지원은 특례의 당초 취지에도 부합할 뿐 아니라 현재 100만 이상의 대도시 특례와도 균형을 맞춘다는 의미에서, 그리고 어려운 지역을 추가적으로 지원함으로써 국가통합을 보다 향상시킨다는 취지에서 의미가 있는 조치가 될 것이다.

아울러 지방자치법 제198조가 규정하고 있는 인구는 100만 이상이 아니지만, 행정수요, 균형발전, 지방소멸위기 등을 고려해서 행정특례를 지원할 수 있게 규정되어 있음에 비추어 보아도 여기에 대한 방안을 마련할 필요성이 있기도 하다.

이를 위한 방안은 지방소멸지수의 최하위 일정구간을 특례지역으로 선정하는 방안과 인구 규모 자체가 2만 혹은 2만 5천 이하 혹은 3만 이하의 지역을 특례지역으로 선정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

정책적으로는 특례의 졸업제도를 적용해서 인구 2만 5천 이하의 지역을 1차적으로 지정해서 시행해 보다 성과가 창출되면 3만 명으로 상향시키는 방안도 가능할 것이다.

표 6-29 지방자치법 규정의 지방소멸위기 고려 특례 규정

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)
2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

5) 지방소멸 방지정책에 대한 가이드라인 개발

현재 행정안전부는 인구감소 지역의 선정과 지정에 많은 노력을 기울이고 있다. 그러다 보니 정책추진에 중요한 사업추진에 대한 가이드라인이 개발, 제시되고 있지 못하고 있다.

지방자치단체 입장에서 혼란스러운 점은 재원의 배분도 관심이 있지만, 과연 사업을 어떻게 추진할 것인지에 대한 것이라고 할 수 있다. 지자체의 자율성을 최대한 보장해주는 재정분권 차원에서 재원을 지원한다고도 하고 한편으로 앞의 설명처럼 균특법에서는 계획 수립에서부터 사업지원까지 규정을 하고 있어 사업추진이 다소 혼란스럽기도 하다.

이런 문제를 해소하기 위해서는 사업추진의 방법, 지자체가 선택해서 추진 가능한 시책의 메뉴, 자율성이 최대한 부여된 사업추진 매뉴얼 등을 개발, 제시할 필요가 있다. 이뿐 아니라 사업추진 매뉴얼에 더해서 시책 추진에 참고가 될 수 있는 보다 많은 국내외 사례를 제시하고 보다 장기적으로는 업무편람을 만들어서 제공하는 조치도 필요하다. 지방소멸 방지는 반드시 성공해야 하는 국가적 과제이기 때문이다.

표 6-30 정책 지원 및 시책추진 가이드라인 포함내용(예시)

- 정책의 기초 : 지자체 자율성 강화, 소멸지역 활성화
- 재원의 지원 및 배분 방식, 지자체 재원 투자 포함
- 전략의 부문, 추진 시책 및 사업의 내용, 추진방안
- 재원투자 및 추진체계
- 참고할 수 있는 사업별 국내외의 대표적 사례 등

참고문헌

- 감사원. (2021). 「인구구조변화 대응실태 I(지역)」. 2021년 7월.
- 강동우. (2019). 지방소멸 위험과 지역고용의 상관관계 분석. 「노동리뷰」. 한국노동연구원.
- 강동우·고영우·김현지·남수연·전은하. (2018). 「인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례연구」. 노동연구원.
- 강현수·김석현·김현호·변창흠·여형범·이정협·정준호·조기현. (2013). 「지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색」. 사회평론.
- 교육부. (2021a). 「대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략」. 2021.5.20.
- 교육부. (2021b). 「대학의 체계적 관리 및 혁신 지원 전략 발표(브리핑 자료)」. 2021.5.20.
- 구형수·배유진·윤세진·강동우·조성호. (2018). 「지방소멸위기에 대한 국가적 대응전략」. 경제·인문사회연구회.
- 국가균형발전위원회. (2019). 「국민 삶의 질 향상을 위한 국가균형발전정책 추진체계 개선 방안」.
- 국회예산정책처. (2021). 「지방인구감소에 대한 대응전략 연구」. 2021년 2월 (연구책임자: 서울대학교 김홍석).
- 교육부. (2020). 「시도교육청 폐교재산 현황」.
- 기정훈 외. (2011). 「인구감소 지역의 지역쇠퇴대응을 위한 정책과제 연구」. NARS 정책연구보고서. 국회입법조사처.
- 김명선. (2019). 「지역별 인구분석과 지역발전방안 연구」. 가천대학교 박사학위 논문.
- 김상민. (2019). 「지역주도형 청년일자리 창출: 청년이 돌아와야 지역이 산다, 도시청년시 골파견제」. 국내지방자치동향. 한국지방행정연구원
- 김상민·하혜수·김현호. (2016). 대성동 마을만들기 거버넌스 특성 분석: 시민참여 및 시민주도적 관점에서. 「한국지역개발학회지」, 28(4): 155-184.
- 김예성·하혜영. (2020). 「인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안」. 국회입법조사처.
- 김현호. (2021). 「지방소멸위기와 대안, 경북이 가야할 길」. 지방소멸대응정책포럼 발표자료(2021.6.9.).

- 김현호. (2019). 「지방소멸방지를 위한 대응과제」. 국회발표 자료(2019.11.27.).
- 김현호·박진경. (2019). 「인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발」. 한국지방행정연구원.
- 김현호·한표환. (2004). 「지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용방안」. 한국지방행정연구원.
- 김혜진. (2021). 「지방소멸위기를 기회로! 도시청년들의 시골 정착기」. ‘로컬에서 온 편지’, 이로운 넷(<https://www.eroun.net/news/articleView.html?idxno=24303>)
- 류영아. (2018). 「지역상생발전기금의 현황과 개선방안」. 국회입법조사처.
- 박진경·김도형. (2020). 「인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김현호. (2019). 「지역인구감소 대응을 위한 범부처 종합대책 마련 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김선기. (2017) 「인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계」. 한국지방행정연구원.
- 박진경·김상민. (2017). 「인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박승규·이제연. (2017). 「인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박종기. (2014). 독일 지방도시 Cottbus 도시재생 사례 및 기법에 관한 연구. 「대한건축학회 논문집 계획계」, 30(11).
- 박종기. (2021). 지역자산을 활용한 도시재생의 전략. 「한국생태환경건축학회 KIEAE Journal」.
- 박진희·이정아. (2020). 젊은 여성의 경제활동과 지방소멸. 「지역고용동향 브리프」, 2020년 겨울호. 한국고용정보원.
- 박충훈·이용환. (2019). 「재정분권과 지역발전을 위한 지역상생발전기금의 개선」. 경기연구원.
- 부혜진·정유경 율김. (2018). 오다기리 도쿠미(小田切徳美) 지음. 「농촌은 사라지지 않는다」. 한울.
- 이상림. (2017). 「지역인구 공동화 전망과 정책적 함의」. 한국보건사회연구원.
- 이상호. (2016). 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석. 「지역고용동향브리프」, 2016(봄):.

- 3-17.
- 이상호. (2018). 한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로, 「지역고용동향브리프」, 2018(7): .2-21.
- 이소영. (2021). 지방소멸 대응을 위한 관계인구 활용전략. 「지방자치 정책브리프」, 한국지방행정연구원.
- 이희연. (2008). 「인구이동 확장모형 개발 및 실증분석」. 국토연구원.
- 이제연·김현호. (2021). 「강원도 인구이동 분석을 통한 지역특화발전방안 연구」. 정책이슈 리포트.
- 임서현·홍성진. (2019). 「소멸위기 지방도시의 지역유형별 이동권 확보방안 연구」. 한국교통연구원.
- 임석희. (2018). 인구감소도시의 유형과 지리적 특성 분석. 「국토지리학회지」, 52(1): 65~84
- 임준홍·오용준. (2018). 인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략. 「충남리포트」, Vol. 308.
- 전대욱. (2020). “행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구개념의 검토”. 한국지방행정연구원 개원세미나. 2021.9.15.
- 정성호·홍창수. (2018). 강원지역의 소멸 가능성에 관한 연구. 「사회과학연구」, 57(1): 3-25.
- 정성호. (2019). 강원도 인구변화와 지역소멸 위험. 「사회과학연구」, 58(1): 3-22.
- 조영제·김두환·조은영. (2015). 농촌마을의 공동화와 과소·고령화 현상의 관련성 연구-충남 금산군을 중심으로. 「농촌계획」, 21(4): 85-94.
- 조영제·유학열·윤정미·이관률·박경철·엄성준·김정하. (2013). 「과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구」. 충남연구원.
- 조영태. (2021). 「인구학의 눈으로 기획하는 미래: 인구, 미래, 공존」. 북스톤.
- 조영태·장대익·장구·서은국·허지원·송길영·주경철. (2019). 「아이가 사라지는 세상: 출산율 제로 시대를 바라보는 7가지 시선」. 김영사.
- 조진우. (2020). 인구감소로 인한 지역소멸 대응을 위한 법적 과제: 일본의 「과소지역자립 촉진특별조치법」을 중심으로. 「법학논고」, 68: 145-173.
- 차미숙. (2016). 인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안. 「국토정책

- Brief」, No.555.
- 차미숙. (2020). 인구감소 시대 활역 있는 지역사회 구현방향: 일본의 제2기 마을·사람·일 자리 창생정책(2020~2024). 「국토이슈리포트」, 제22호.
- 하동현. (2017). 인구감소시대의 지역활성화와 지방분권: 일본의 지방소멸론과 지방창생의 소재로. 「한국지방행정학보」, 14(3): 1-27.
- 하동현. (2019). 「과소지역에 대한 균형발전 전략」. 인구감소시대의 자치분권과 균형발전 방안, 국회세미나 발표자료집. 2019. 12. 5.
- 하혜영. (2019). 일본 인구감소지역 대책 입법동향: 「과소지역자립촉진특별조치법」의 제정 및 최근 개정을 중심으로. 「외국입법 동향과 분석」, 4호, 국회입법조사처.
- 한국은행 대전본부. (2017). 「인구감소와 ‘지방소멸’의 리스크 점검 및 정책적 시사점」.
- 한주성. (2021). 청년 창업자에 의한 지역재활성화 가능성: 경상북도 도시청년 시골파견제 ‘를 사례로. 「대한지리학회지」, 56(1): 67-80.
- 관계부처합동. (2020). 「제4차 저출산·고령사회 기본계획」.
- 행정안전부. (2017). 「행자부, 인구감소문제 해결에 발 벗고 나선다」. (보도자료), 6.29.
- 행정안전부. (2018). 「지역 맞춤형 해법으로 인구감소 극복 지원」. (보도자료), 4.17.
- 행정안전부. (2019). 「행안부, 청년 정착 지원으로 지역에 활력 더해」. (보도자료), 7.16.
- 행정안전부. (2020a). 「인구감소지역의 활력을 높이는 주민주도 프로그램사업 10개 지자체 선정」. (보도자료), 5.17.
- 행정안전부. (2020b). 「아이가 행복하고 청년이 함께하는 지역만들기」. (보도자료), 6.16.
- 행정안전부. (2021). 「인구감소지역의 청장년인구 유입과 활력 기대」. (보도자료), 7.16.
- 內閣官房まち・ひと・しごと創生本部. (2014a). 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」.
- 內閣官房まち・ひと・しごと創生本部. (2014b). 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」.
- 內閣官房まち・ひと・しごと創生本部. (2019). 「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略」.
- 內閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局. (2021). 「令和3年度・地方創生予算」.
- 內閣府. (2021). 「令和2年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況」.
- 梶元伸. (2021). 「過疎対策について」. 第22回 韓日地域政策研究会: 人口減少社会における危機に対する地方らの挑戦. 韓国地方行政研究院・政策研究大学院大学. オンライン. 6月 29日. 15-24.
- 新潟県十日町市. (2015). 「十日町市人口ビジョン」.

- 新潟県十日町市. (2019). 「第2期十日町市人口ビジョン」.
- 新潟県十日町市. (2020). 「第2期十日町市まち・ひと・しごと創生総合戦略」.
- 総務省 過疎対策. (2021). https://www.soumu.go.jp/main_content/000753093.pdf(검색
일: 2021. 12. 1.).
- 総務省 地域力創造グループ過疎対策室. (2021). 「過疎対策の現況」.
- 総務省 特定地域づくり事業協同組合制度 [https://www.soumu.go.jp/main_content/
000734004.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000734004.pdf)(검색일: 2021년 9월 18일)
- Balland, P.-A., Jara-Figueroa C., Petralia, S., Steijn, M., Rigby, D., Hidalgo, C. A.
(2020). Complex Economic Activities Concentrate in Large Cities. *Nature Human
Behaviour*, 4: 248-254.
- Bundesministerium fuer Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. (2012). *10 Jahre
Stadtumbau Ost-Berichte aus der Praxis*. Berlin.
- Dziembowska-Kowalsk, D. and R. H. Funck. (1999). Cultural Activities: Source of
Competitiveness and Prosperity in Urban Region. *Urban Studies*, 36(8):
1381-1398.
- Funck, R. H. (1995). Competition among Locations: Objectives, Instruments, Strategies,
Perspectives. H. Giersch(ed.). *Urban Agglomeration and Economic Growth*.
Egon-Schmen-Foundation, 227-255.
- Glaeser E. L. (2011). 이진원 옮김. 「도시의 승리」(Triumph of the City). 해냄.
- Glaeser E. and J. D. Gettlied. (2006). Urban Resurgence and the Consumer City. *Urban
Studies*, 43(8): 1275-1299.

부록

부록-1 기존의 지방소멸 방지시책 개발 종합

<국책 연구기관>

연구명	범위 및 방법	지정기준	대응시책	추진체계	지원제도
한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석 (2016, 이상호, 한국고용정보원)	- 228개 기초 지자체 (2015) - 통계분석	- 소멸지역 20-39세 여성인구와 65세 고령인구의 상대비	- 여성을 위한 문화, 여가시설 - 결혼 후, 좋은 주거환경 - 양육, 교육여건 제공		
저성장시대 소멸위험 도시근린지역의 유형별 대응방안 연구 (2018, 구형수, 국토연구원)	- 인구 50만 이하 43개 지방도시(집계구 단위, 2016) - 문헌조사, 통계 및 공간분석, 전문가 자문	- 주거환경, 토지이용, 생활서비스 3개 부문의 28개 지표 선정 - 소멸 진행 단계에 따라 존속근린, 준한계근린, 한계근린	- 유류공간 활용, 지역 맞춤형 일자리 제공 - 서비스 전달 위주 패러다임 전환 - 유류공간 녹지화 - 생활서비스 접근성 개선 - 생산거주 혼합 거점 공간 마련 - 지역 간 연계 및 아주지원	- 국토교통부(공간정책)·보건복지부(결혼, 임신, 출산, 육아정책)·공용노동부(일자리정책) 등 범부처 대응 전략 마련 필요	- 도시·군기본계획 개선방안 - 새로운 지구단위계획구역 유형 도입 - 군특법 시군구 자율편성사업/지역자율개발) 항목에 '소멸위험지역 생활여건 개선' 추가 사업비 지원 추진
인구 및 국토공간구조 변화 전망과 대응방향 (2017, 민성희 외 국토연구원)	- 전국 시군구 및 읍·면·동 (1975-2015, 40년간)(2000-2015, 15년간) - 문헌조사, 통계분석	- 장기간 연평균 인구변화율, 최근 연평균 인구변화율, 인구포지션지수 (PPI) 최고인구/최저인구/현재인구	- 임축개발 - 기초생활인프라 공급 - 네트워크 도시체계구축 - 지역 유류 부동산 활용, 문화복지시설 확충 - 농촌지역 맞춤형 지역재생		

연구명	범위 및 방법	지정기준	대응시책	추진체계	지원제도
	<p>석, 사례조사, 시·도 연구기관과의 연구협의회, 공동 세미나, 전문가 자문</p>	<p>고려하여 현시점 인구의 위치 파악, 인구밀도를 활용하여 6개 유형 구분(px)</p> <p>- (증가)인구증가지역, 지속증가지역, 최근증가지역</p> <p>- (감소)인구감소지역, 지속감소지역, 최근감소지역</p>			
<p>인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안(2017, 박세훈 외, 국토연구원)</p>	<p>- 인구 5만-50만 비수도권 도시 (1995-2015)</p> <p>- 문헌조사, 통계분석, 사례연구, 전문가 협동연구, 면집조사</p>	<p>- 인구규모, 산업구조, 인구변동기준, 군집분석을 통한 유형화</p> <p>- 지역거점도시, 산업도시, 소도시</p>	<p>- 제조업 중심도시 지원(복합산업)</p> <p>- 역사문화자원 중심도시 지원</p> <p>- 중심도시, 주변시군 연계</p> <p>- 도심 상업지역 사업진흥지구 제도 도입</p> <p>- 사회적경제조직커뮤니티 기반 일자리 창출</p> <p>- 유휴공간을 활용한 생활인프라 공급</p> <p>- 유휴공간 신탁제도 활성화</p>	<p>- 지방중소도시 지원을 위한 범부처적 추진체계 구축</p> <p>- 중소도시권 지체 간 거버넌스 조직 설치 및 행재정적 권한 부여</p> <p>- 도시 간 세금 공유 제도 도입</p>	
<p>지방소멸 위기에 대한 국가적 대응전략 (2018, 구형수 외, 국토연구원)</p>	<p>- 국내 89개 소멸위험 시·군·구(2018)</p> <p>- 문헌조사, 통계분석, GIS분석, 사례</p>	<p>- 이상호(2018) 본 석결과를 활용하여 인구구조, 경제구조, 공간구조 등</p>	<p>- 돌봄서비스를 사회적 경제 조직 중심일자리 창출</p> <p>- 지방거점도시 중심 권역 설정, 지방대학 특화산업 지원 강화</p>	<p>- 중앙·지방 간 상향식 협력 거버넌스 구축</p> <p>- 부처·민관 협업을</p>	<p>- '소멸위험지역특별대책법' 제정 추진</p> <p>- 소멸위험지역 지원</p>

연구명	범위 및 방법	지정기준	대응시책	추진체계	지원제도
	분석, FG, 전문가 자문, 협동연구	의 지역적 특성을 비행으로 지역유 형화 - 조건양호지역, 단 일대책지역, 복합 대책지역, 특별대 책지역	- 도시민의 농산어촌 이주 지원제도운영 - 유류방지 건축물 활용 일자리 취약계층 증 제공 - 지역 내 소규모 생활거점에 서비스 기 능 집약화 - 취약계층 사회서비스 결합형 공동거주 시설 제공	위한 수평적 거버 넌스 구성	원 특별회계 설치 - 예산편성시위원회 의견 제출권 의무 화 추진
인구감소지역 재정 지원체계 개선방안 (2017, 조기현 외, 한 국지방행정연구원)	- 2016년 기준 제도 대상지역 - 문헌조사, 제도연 구, 전문가 워크숍		- 지역소비세 확충 및 목적세화, 사회복 지세 도입 법인지방소득세의 공동세화 도입, 국제 지방·이양, 소득세 탄력세율 도입, 기업투자 취득세 및 재산세 감면 특례제도 확대		- 보통교부세 재정 형평기능 강화 특 별교부세 확대, 차 등보조를 확대 인 구활력계정 신설
인구감소지역 기초 생활시설 공급방향 연구(2018, 이계연 외, 한국지방행정연 구원)	- 전라북도 8개 지 자체(2018) - 문헌조사, 통계분 석, 공간 빅데이터 분석, 전문가 워크 숍	- 인구감소 위험지 역(박승규·이제연 (2017)의 분석결 과 활용, 인구/소 독/재정 지표)	- 기초생활시설 접근성 향상 - 기초생활시설 중복화 - 지역 간 연계협력 사업으로 기초생활시 설의 공동설치이용		
지방소멸대응지역 활력특별법 연구 (2017, 이소영, 한국 지방행정연구원)	- 전국 시군구 - 문헌조사, 통계분 석, 전문가 워크숍, 법률실무자 협의	- 지방소멸 위기지 역(인구, 소득재 정) - 인구: 인구증감률, 노령인구비율, 생 산가능인구비율,	- 마을 공동체 프로그램 운영, 인구 유입 촉진장책 - 지역고유자산 활용, 상품화·산업화 - 지역고유 자원 활용 관광화 - 지역 순환 금융체계 구축 - 지방 이전기업지원투자촉진보조금 지	- 시군구차원에서 주민자치조직, 지 역 공동체, 지자체 공무원 등이 참여 하는 "지역활력 커 뮤니티엔케" 구성	- 인구 및 지역활력 촉진을 위한 지방 소멸대응 지역 활 력특별법 제정 및 특별 회계, 인구지 역활력교부금설치

연구명	범위 및 방법	지정기준	대응시책	추진체계	지원제도
지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구 (2019, 박진경 외, 한국지방행정연구원)	- 기초지자체(226개) 및 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함한 전국 229개 지역 (2000-2017, 2013-2017) - 문헌조사, 법 및 제도분석, 사례분석, 부처 시책조사, 전문가 자문 및 워크숍	젊은여성인구비율 - 소득재장: 1인당 주민세, 재정자립도	원 확대 - 거점마을 중심 마을 네트워크 구성 - 노후유류공간 활성화 - 생애주기별 맞춤형 시설 공급	- 인구활력지역 자생발전정책에 대한 행정·관리·기준을 통합한 “인구감소지역활력증진기획단” 구성 - 생활서비스 적정공급을 위한 부처별 통합지원체계 확립 - 범부처별 패키지 지원	- 국가 인구 및 지역활력 종합계획 수립 - 군특별 개정 인구감소위aggi지역 선정방법, 지원내용 등에 대한 조항 신규 설치 - 군특별 개정 인구감소지역 전담 개정 설치 및 국고 보조금 인센티브 제공

연구명	범위 및 방법	지정기준	대응시책	추진체계	지원제도
인구감소지역 유형별 대응 모델 및 사업개발 (2019, 김현호 외, 한국지방행정연구원)	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 228개 인구감소 기초자치체 (2007-2016) - 문헌조사, 제도분석, 국내외 우수사례분석, 지자체 의견조사, FGI 	<ul style="list-style-type: none"> - 박진경·김상민 (2017) 연구결과를 기초로 인구감소지역 유형화 - 종인구증감, 자연증감, 사회증감 	<ul style="list-style-type: none"> - 청년인구 정착사업 - 보육교육돌봄 복합사업 - 중앙공무원 파견사업 - 스마트 고용거점 창출사업 - 자선기반 마을소득 창출사업 - 생활서비스 거점 육성사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 부처간 협력 - 인구감소 관리지역 발전 종합계획 수립 및 통합지원 사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구특례지역 도입 - 군특법 개정인구감소 지역 추가 - 인구감소지역 지원 특별법 제정 - 시도자율계정사업을 편성하여 재원을 확보 필요
인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전 전략 연구 (2017, 박진경 외, 한국지방행정연구원)	<ul style="list-style-type: none"> - 전국 226개 기초자치체 (2000-2016) - 문헌조사, 사례조사, 관계자 인터뷰, 전문가 자문, 전문가 워크숍 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 5개 유형화 - 종인구증감, 자연증감량, 사회증감량 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 출산보육강화 - 지역 교육기반 강화 - 고령자 의료 및 보건 서비스 확대 - 지역경제활성화정책 - 농촌기반시설 정비 - 유후시설을 활용도심공공공간 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구대응 통합추진체계 구축 - 지자체 주도 인구활력 종합계획시스템 구축 - 중앙정부 인구분석지점 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 인구영향평가 제도 도입 - (가칭)인구지방화특별법 제정
인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안 (2016, 박진경 외, 한국지방행정연구원)	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사, 해외법제도 및 시책조사, 관계자 및 전문가 자문, 전문가 워크숍 		<ul style="list-style-type: none"> - 종합거점개발사업 추진을 통한 지역정주공간 확대 - 인구감소지역 생활서비스 전달체계 개선 - 지자체간 협력제도 개선을 통한 광역시영공급 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> - (가칭)인구감소발전위원회 등 상설행정위원회 구성 - 국무총리실 직속 총괄조직 신설 - (가칭)지역발전처 등 총괄부서 신설 	<ul style="list-style-type: none"> - '가칭'인구감소지역발전특별법' 제정

연구명	범위 및 방법	지정기준	대응시책	추진체계	지원제도
인구감소지역의 지정기준과 시물레이션 연구 (2017, 박승규 외, 한국지방행정연구원)	- 전국 226개 기초지자체 (2000-2016) - 문헌조사, 사례조사, 시물레이션	- 지표 구성에 따른 시물레이션 - 인구감소율, 노령인구비율, 생산가능인구비율, 젊은여성인구비율, 인당 주민세, 재정자립도	- 지역특성과 정년 선호도를 고려한 정착 단계별 전략 마련 - 정년 일자리·주거·교통 복합사업 우선 추진 - 지역뉴딜일자리 및 온라인 기반 창업 활성화	- 협력·연대·공조를 위한 통합추진체계 구축 - 도시지역간 교류체계 구축	- (가칭)정년 유입 및 정착지원 조례 제정
인구감소대응 지방자치단체 정년유입 및 정착정책 추진방안 (2020, 박진경 외, 한국지방행정연구원)	- 전국 229개 지자체(2000-2019) - 문헌조사, 정책조사, 통계조사, 사례조사, 전문가 자문, FGI	- 정년인구 감소지역 - 20, 30대 인구유출 지역	- 귀농귀촌 지원사업 - 기초지자체 이하 단위 지역 인구백서 발간 - 지역관계성을 반영한 균형발전지수 개발	- 지역인구변동 대응 통합재정 지원체계 마련	- 지역 인구 영향평가를 고려 - 인구동향 반영지방재정체계(인구분담금)
지역 인구공동화 전망과 정책적 함의 (2018, 이상림 외, 한국보건사회연구원)	- 전국 시군구 - 문헌조사, 통계분석, 현장조사, 사례조사, 전문가 자문	- 지역별 연령별 인구증감률, 지역간 인구이동 현황	- 사회적 경제를 통한 작은 일자리 만들기 - 귀향희망자 대상 이주 코디네이터 및 지역활동가 육성	- 지역주도 정책 수립 및 중앙정부 지원 활동	
인구구조 변화 및 지방소멸에 대응하는 지역고용정책 사례 연구 (2018, 강동우 외, 한국노동연구원)	- 전국 시군구(2015) - 문헌조사, 통계분석, 사례조사, 지역주민, 관계자 등 인터뷰	- 지방소멸위험지수, 이상호(2016) 참고			

<지역 연구기관>

연구명	범위 및 방법	지정기준/ 유형화	대응시책	추진체계	지원제도
경상북도의 급속한 인구감소 원인 분석 및 대책 연구 (2020, 김세나, 대구경북연구원)	- 경북 23개 시군 통계조사	- 지역유형화·차별적 관리 - 소멸위험지역, 활력저하지역, 거점육성지역 3단계 구분	- 전략적 유자관리 발전을 위한 인구정책 방향 전환 - 지역발전·인구관리의 선순환	- 도내 인구관련 대응조직 통합 및 위상 제고 - 지역인구연구단포로젝트 진행	
경북의 저출생 극복과 지방소멸 대응관련 사례 연구 (2020, 박은선, 대구경북연구원)	- 경북지역 대상- 문헌조사, 지역사례분석	- 저출생 극복사례- 지방소멸 대응사례	- 육아보육 지원 및 근로시간 단축 - 맞춤형 귀농 서비스 제공 - 2030 청년세대 지역일자리 창출 및 커뮤니티 공간 조성		
지방소멸시대 경북의 지역적응력 제고 방안 (2020, 최정수, 대구경북연구원)	- 경북지역- 문헌분석, 전문가 자문	- 지역인구감소 6개 유형 - 총인구증가지역(I-III), 총인구감소지역(IV-VI)	- 청년층 유입정책(코워킹 스페이스, 공유오피스, 상가리모델링 지원 등) - 청년 이탈방지 정책(자녀양육특화주택단지, 청년교류거리, 농촌공동아이돌봄센터 등) - 중장년층 일자리 및 지속성장정책(상가리모델링 및 공공임대상가 자금지원, 중장년 기술센터 등)		- 경북형 출퇴근시 마을지원사업 - e웰니스시스템 운영 - 이주적응자수 개발 및 모니터링 추진 등

연구명	범위 및 방법	지정기준/ 유형화	대응시책	추진체계	지원제도
경북 과소마을 유형별 특성과 정책방향 (2020, 정화훈, 대구 경북연구원)	- 경북 - 통계분석, 전문가 자문	- 경북 과소마을 유형화 - 개발지마을(9), 수몰지 마을(12), 산지마을(73), 소규모 일반마을(17)	- 개발지마을: 개발사업 진척정도에 맞춰 마을 소멸 가능 배려 - 수몰지마을: 단계적 소멸 유도 - 지역조진불리 마을: 인근 과소마을과 통합합병, 행정구역 재편 - 일반 마을: 마을주민 경제활력 제고 - 과소마을 DB화	- 중앙지방간 상향식 협력 거버넌스 구축 - 지방소멸위aggi지역 활성화 종합계획 수립 - 정책 추진실적 평가 및 환류 강화	- 지방소멸위aggi지역 지원특별법안 마련 - 국고보조사업자등 보조율제도 도입 - 특별회계 설치 - 지방교부세 특별도입
지방소멸위aggi지역 지원 특별법 제정 마 연구 (2020, 박진경, 한국지방행정연구원, 전남연구위원회, 전북연구원)	- 전국 시군구 - 문헌조사, 통계분석, 정책분석, 사례조사, 전문가 자문	- 2000-2019년 인구감소율 10% 이상 - 최근 5년 평균 고령인구비율 20% 이상 - 최근 5년 평균 생산연령인구비율 하위 50%	- 거주자 지원정책(교육재정특별지원, 맞춤형 의료서비스 제공, 창업 및 주택마련 지원) - 지역활력산업 지원 및 민간 투자 활성화 - 청년·여성 일자리 지원 - 산업단지 활성화 - ICT 활용 생활공간 조성 - 공공서비스시설 기능 복합화	- 중앙지방간 상향식 협력 거버넌스 구축 - 지방소멸위aggi지역 활성화 종합계획 수립 - 정책 추진실적 평가 및 환류 강화	- 지방소멸위aggi지역 지원특별법안 마련 - 국고보조사업자등 보조율제도 도입 - 특별회계 설치 - 지방교부세 특별도입
지방소멸위aggi지역 지원 특별법 제정 마 연구 (2020, 안성조, 대구 경북연구원)	- 대구, 경북 - 통계분석, 법제도 검토, 사례분석	- 인구증감의 자연·사회적 요인 유형화 - 유형: 인구증가크	- 지역우계별인구집중 - 결혼 및 출산 정책 운영(임신준비프로그램, 작은결혼식 지원, 임신부 예치금 우대금리 지원, 등)	- 강원, 전북, 경남, 전남 등과 소멸위aggi지역 대응 협의회 구성 운영	- 지방소멸위aggi지역 지원 특별법안 마련 - 체류인구 고려한 지방교부세 개선 - 예비타당성조사

연구명	범위 및 방법	지정기준/ 유형화	대응시책	추진체계	지원제도
재 외, 전북연구원		고 경제활동인구 비율 및 출생아수 증가지역 - 유형I: 최근 인구 증가, 경제활동인 구비율 유지, 출생 아수 및 규모 감소 지역 - 유형II: 인구지속 감소, 출생아수 감 소, 유소년인구 비 율 감소폭 높은 지 역 - 유형IV: 인구감소 율, 유소년인구감 소율, 노인인구 증 가율이 가장 높은 지역	- 일자리 지원정책(노인 일자리, 중년기 숙련문화고, 은퇴 교육 등) - 농촌공간구조 재편 및 효율화 - 빅데이터를 활용한 노인케어시스템 및 지표 개발	립시 인구지표 개 선	채류인구 반영
「인구감소지역 지원 특별법」 제정 결실 (2020, 조상필 외, 광 주전남연구원)	- 광주, 전남 - 통계분석, 임변동 향조사		- 내고장 알리미 전략 - 산업진흥시설 확충 - 지속가능한 삶터 조성 - 임신·출산·보육·양육·교육·정주·노인복지· 일자리종합 지원형 전략마련	- 인구감소지역 발 전시행계획 수립	- 인구감소지역지원 특별법 제정 - 인구감소지역특별 회계 설치

연구명	범위 및 방법	지정기준/ 유형화	대응시책	추진체계	지원제도
「인구감소지역 지원 특별법」 제정 인구 구조변화가 광주전남 지역경제에 미치는 영향에 대한 연구 (2020. 조상필 외, 광주전남연구원)	- 광주, 전남 - 문헌검토, 통계분석	- 소득 및 인구요인의 성장지수 변화 (1999-2017) - 성장지역, 정체지역, 쇠퇴지역, 잠재적 성장지역	- 정주인구 확대를 위한 농공일체형 콤팩트지역재생 - 4차산업혁명 관련산업 활성화 - 기초성 미분양 산업단지 분양	- 지역순환상생경제권 구축 - 이주희망자 대상 원스톱 정보제공 담당 조직 설치	
대구경북 인구 저출산 현황과 대응과제 (2018, 김세나, 대구경북연구원)	- 대구, 경북 내 17개 지자체 - 문헌조사, 통계분석, 정책검토, 사례조사		- 인심 보육돌봄 확충 - 지역활력특구 시범사업 시행 - 취약지편 및 소멸취락 리질리언스 확보	- 지역인구정책 거버넌스구축 - 컨트론타워 운영 - 경북 인구마스터플랜 수립	- 지역활력특별회계 운영
지방소멸대응 경북 지역맞춤형 청년정책 (2018, 채종현, 대구경북연구원)	- 경북 - 문헌조사, 사례조사, 현장조사, 인터뷰, 설문조사		- 귀농귀촌 준비학교 운영 - 스마트팜 프로그램 - 청년 맞춤 교육·취업·정착 지원		
인구감소에 따른 광주전남 대응방향 (2018, 신동훈, 광주전남연구원)	- 광주, 전남 - 문헌조사, 통계분석, 전문가 설문조사, 정책검토		- 보건복지정책 확대 - 성평등정책 수립 - 고령화 정책 재설계 - 중소기업 일자리 맞춤형정책 시행 - 집약형 공간구조 재편 - 지역사회중심 의료돌봄 통합서비스체계 구축 - 유치원 초·중·고교 통합 캠퍼스 운영 - 전문직업학교 확대 및 전문대학 특성화	- 지역활력 커뮤니티 앵커 구성 - 지역 인구통계센터 설립	- 입출도시 지원 조례 제정 - 시가지정주 촉진 조례 제정 - 유휴방지 부동산 정비 조례 제정 - 지역상생발전금 융자 등 인센티브 제공

연구명	범위 및 방법	지정기준/ 유형화	대응시책	추진체계	지원제도
인구감소시대, 충남의 대응전략 모색 세미나 (2018, 손동기 외, 충남연구원)	- 중남 - 문헌조사, 통계분석, 정책검토, 사례조사		- 마을 노인대상 지역공동체 프로그램 활성화 - 지역특화산업 육성, 지역 마케팅 강화 - 생활권 위계별 서비스 제공, 생애주기별 맞춤형 시설 공급	- 인구위기지역 선별 - 인구 및 지역활력 종합전략 마련 - 부처 컨트롤타워 구축 - 통합적 사회경제·공간정책 마련 - 범부처별 패키지 지원책 마련	- 프랑스의 포괄형 출산 양육 예방 방식 적용(현금지원, 시설텍스트 등) - 우수시책 재정지원
인구환경변화에 따른 축소지향형 공간 정책방향 (2018, 원광희, 충북연구원)	- 충북 - 문헌조사, 통계분석, 정책검토	- 축소도시 기준으로 유형구분(인구구조, 재정자립도, 산업구조, 토지이용행태 지표 활용) - 축소도시, 성장도시, 축소 및 성장도시	- 한계시설 기능 및 용도복합화 방안 마련, 중심지 정책 추진	- 인프라유지관리계획 수립 - 충북 인프라 생애주기관리 모형 도입 - 임지적정화계획 수립 - 도시기본계획수립 지침 및 가이드라인 정비	- 교통·에너지·환경세 지속 유지 - 교통시설특별회계 재원 확대 - 계획협약제도 활용 - 용방안 강구 - 도시재정특별회계 및 기금설치 - 시설안전특별회계 설치 - 노후기반시설 성능개선 및 장수명화 촉진조례 제정

연구명	범위 및 방법	지정기준/ 유형화	대응시책	추진체계	지원제도
지방소멸시대 중북부의 대응 전략과제 (2018, 최용환, 중북연구원)	- 중북 - 문헌조사, 통계분석, 정책검토, 사례조사, 전문가 자문	- 지방소멸위험지수 활용 - 소멸위험지역, 소멸주의지역, 소멸위험진입지역, 소멸고위험지역	- 공공서비스 재설계 - 맞춤형 보육환경 조성 - 효율적 공공기관 문화시설 재배치 - 콤팩트도시화 및 교통네트워크 구축	- 지자체 주도형 지방소멸 - 종합계획 수립 소규모 행정구역 통합	- 인구감소도시특별법 제정
인구유출방지를 위한 귀농귀촌인구 정착 환경 확보 전략연구 (2018, 이주영, 울산발전연구원)	- 울산 - 문헌분석, 통계분석, 정책검토, 주거실태 및 수요조사, 인터뷰	- 소멸위험지역	- 은퇴자 동호인 주형 교외주거단지 조성 - 귀농지원주택단지조성 - 농촌형 행복주택단지조성 - 농촌빈집 리모델링 - 스마트팜 융합 주거단지 조성	- 귀농귀촌통합지원 플랫폼 구축	
일본의 지방창생 사례와 경북지역 적용 방안 연구 (2017, 임성호 외, 대구경북연구원)	- 경북 - 문헌조사, 정책검토, 통계분석, 사례조사	- 소멸위험지수 기준 - 쇠퇴위험진입지역, 인구 유출 미발생이나 30년 후 현재 인구의 절반 수준으로 감소 지역, 고위험지역	- 경북 출산도우미 스쿨 운영, 다자녀 출산지원 - 소멸추락 리질리언스 확보	- 경상북도 인구위원회 구성 운영 - 행정구역 개편 - 지방소멸지역 선정 관련 인구 및 재정여건 등 지표 간소화 - 경북인구마스터플랜 마련	- 경상북도 지역활력 지원조례 제정 - 지역활력특별회계 운영 - 지역활력특구 시범사업 추진 - 포괄보조방식의 재원 지원방안 마련
전라북도 인구변화 양상에 따른 대응전략 (2016 김동영 외, 전북연구원)	- 전북 - 문헌조사, 통계분석, 정책검토, 사례분석, FGI	- 소멸위험지역	- 청년창업특구조성 - 다문화 진화도시 조성 - 임신출산 지원시스템 - 권역별 중핵도시 육성 및 면단위 생활경제권 구축 - 인구센서스 통합관리 및 인구영향평가 실시	- 인구정책관 신설	

<지방소멸 관련 계류법안>

법안	목적	정의	주요내용
지방소멸위기지역 특별법 안(2021.6.18.) -이만희 등 11인	- 지방소멸위기 지역 주민의 삶의 질 개선 및 지역활력 증진을 통한 국토 균형발 전	- 지방소멸위기지역: 자연적·사회적 요인으로 인한 인구감소로 지역의 존립이 위태로운 지역 - 경제활동인구: 16세 이상 65세 이 하 주민으로 해당지역 1년이상 거 주자 - 정년: 16세 이상 40세 이하인 사람	- 행안부 장관은 지방소멸위기지역 활성화를 위한 기본계획을 5년마다 수립 - 대통령 소속으로 지방소멸위기지역활성화지원위원회 설치 - 행안부 장관은 지방소멸위기지역을 지정할 수 있음 - 지역 활성화를 위해 산업단지 지정, 외국인 체류, 주택공급 및 토지수용을 가 능하게 함 - 농림수산업의 생산기반 육성을 지원 할 수 있도록 함 - 주민건강을 위해 의료인은 의료기관 개설여부와 상관없이 의료업을 할 수 있 도록 함 - 지역경제 활성화와 지방소멸위기지역발전 특별회계 설치
지방소멸위기지역 특별법 안(2020.9.2.) -김승남 등 28인	- 지방소멸위기 지역 주민의 삶의 질 개선 및 지역활력 증진을 통한 국토 균형발 전	- 지방소멸위기지역: 자연적·사회적 요인으로 인한 인구감소로 지역의 존립이 위태로운 지역 - 경제활동인구: 16세 이상 65세 이 하 주민으로 해당지역 1년이상 거 주자 - 정년: 16세 이상 40세 이하인 사람	- 지방소멸위기지역 활성화 기본계획 수립시행, 평가 등 규정 - 대통령 소속 지방소멸방지 중앙위원회, 지방자치단체의 장 소속으로 지방소멸 방지지방위원회를 설치 및 운영 - 행안부 장관이 지방소멸위기지역을 지정 - 정년일자리, 지역활력산업 관련 조세특례, 보조금지원, 국책사업 우대시책 및 예비타당성 평가 면제 등 지원사업 규정 * 지역활력: 특정 지역의 내재적 역량으로 주민들이 적정수준의 삶을 영위할 수 있는 역량
지방소멸위기지역 특별법 안(2020.9.1.) -김형동 등 14인	- 지방소멸위기 지역 주민의 삶의 질 개선 및 지역활력 증진을 통한 국토 균형발 전	- 지방소멸위기지역: 자연적·사회적 요인으로 인한 인구감소로 지역의 존립이 위태로운 지역 - 경제활동인구: 16세 이상 65세 이 하 주민으로 해당지역 1년 이상 거 주자 - 정년: 16세 이상 40세 이하인 사람	- 지방소멸위기지역 기초자치단체 및 광역자치단체의 장은 5년마다 지방소멸위 기지역 활성화 기본계획을 수립하고, 이를 바탕으로 행안부 장관이 종합계획 을 수립하되 중앙정부의 각급 균형발전계획과 저출산 고령화 관련 계획과 조 화 강화 - 대통령 소속 지방소멸방지 중앙위원회 설치 및 지방자치단체의 지방위원회 설치 - 정년취업, 지역활력 산업 등의 다양한 지원시책 규정 - 지방소멸위기지역의 재원 마련을 위해 특별회계를 설치 * 지역활력: 특정 지역의 내재적 역량으로 주민들이 적정수준의 삶을 영위할 수 있는 역량

<p>지방소멸위지역 지원을 위한 특별법 (2020.7.20.) -이월택 등 29인</p>	<p>- 지방소멸위지역에 대한 지원을 통한 주민의 정주여건 및 생활기반 개선을 통해 지역경제 활성화와 지역 간 균형 발전에 이바지함</p>	<p>- 지방소멸위지역: 인구감소 수준이 다른지역에 비하여 현저히 높고, 해당 지역의 면적 대비 인구 비율이 다른 지역보다 낮아 지역의 발전 및 낙후도가 심한 곳으로 행안부 장관이 지정한 지역</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 행안부 장관은 인구감소로 인하여 지역경제 침체 및 지방소멸위기가 있는 지역을 지방소멸위지역으로 지정한 - 행안부장관은 정주여건과 생활여건, 삶의 질을 높이기 위하여 5년마다 기본계획 수립 - 대통령 소속으로 지방소멸위지역발전위원회를 설치 - 시장 군수는 이주민지원센터를 설치 - 국가 및 지방자치단체는 소멸위지역에 사회기반시설을 설치·유지 및 보수하는 것을 우선적으로 지원 - 외국인의 사증 발급과 체류기간 특별 규정 - 시도지사는 청년일자리지원센터를 설치·운영 - 교육행정특별위원회를 설치하여 교육화에 관한 협업 및 사무 처리 - 국가와 지방자치단체는 육아종합지원센터 설치 - 국가의 재정지원을 위해 지방소멸위지역 지원 특별회계 설치
<p>인구소멸위지역 지원 특별법 안(2020.6.1.) -서삼석 등 21인</p>	<p>- 인구소멸위지역의 정주여건 개선, 삶의 질을 높여 지역경제 활성화와 국토 균형발전에 이바지함</p>	<p>- 인구소멸위지역: 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시를 대상으로 행안부장관이 지정한 지역을 말함</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시장·군수·구청장 및 시도지사는 5년마다 인구소멸위지역 지원계획을 수립·시행하고 행안부 장관은 5년마다 인구소멸위지역 지원을 위한 기본계획을 수립·시행하여야 함 - 대통령 소속으로 인구소멸위지역지원위원회, 시장·군수·구청장 및 시도지사 소속으로 인구소멸위지역지방위원회 둘 - 국가 및 지방자치단체는 이주교류정보를 통합 제공하기 위한 센터 운영 - 국가는 중소기업에 대한 법인세 감면 및 국민건강보험료 일부 지원 - 국가 및 지방자치단체는 도로망 확충, 산업단지 지정, 학교시설, 문화시설 설치 등을 위한 특별회를 둘 수 있고, 교육여건 개선을 위한 재정지원과 보건으로 인프라 구축을 위한 지역거점 의과대학과 부속 종합병원 설치 - 국가 보조금은 보조율을 인상하여 지원하도록 하고, 예비타당성조사 대상에서 제외될 수 있도록 하며 국가의 재정지원 특별회계 설치

부록-2 일본의 지방창생 2021년 예산

단위: 억 엔

정책 패키지	담당 부·성·청	사 업 명	금 액
기본목표 ① 돈 버는 지역을 만드는 동시에, 안심하고 일할 수 있도록 한다.			
	내각부	• 기업 인재 등 지역 전개 촉진 사업	1.2
		• 지역의 담당자 전개 추진 사업	0.4
		• 지방판 종합전략 추진 사업	1.2
	금융청	• 지역 금융 기관에 의한 금융 중개 기능 발휘 상황 등에 관한 조사·연구 (기업 앙케이트 조사 등)	0.2
		• Regional Banking Summit	0.2
	총무성	• 방송 콘텐츠에 의한 지역 정보 발신력 강화 사업	1.0
		• 국제 박람회를 통한 방송 콘텐츠의 해외 전개	1.0
		• 지역경제 순환 창조 사업 교부금 (로컬 10,000 프로젝트, 분산형 에너지 인프라 프로젝트)	7.0
	외무성	• 외국 보도 관계자 초청	0.5
		• 일본 특집 프로그램 제작 지원 사업	0.1
		• 일본산 주류(酒類)의 활용 추진	1.0
		• 류큐 아와모리* PR 사업	0.0
		* 역주) 류큐 제도에서 인디카 쌀로 만드는 증류주	
		• ODA를 활용한 중소기업 등의 해외 전개 지원 (「JICA* 운영비 교부금」의 내수)	-
		* 역주) 'Japan International Cooperation Agency'의 약어로 우리나라의 KOICA에 해당하는, 일본 외무성 산하의 국제협력기구	
		• 지방자치단체의 국제 전개를 위한 자치단체 간 연계 세미나 (「JICA 운영비 교부금」의 내수)	-
		• 지방자치단체와 연계한 무상자금 협력의 추진 (「무상자금 협력」의 내수)	-
		• 지방창생 지원 이쿠라공간*(飯倉公館)* 활용 대외 발신 사업	0.1
		* 역주) 일본 외무성의 공간으로 도쿄도 미나토구에 소재	
		• 지역의 매력 해외 발신 지원 사업	0.3
		• 지방 연계 포럼, 지역의 매력 발신 세미나, 지역의 매력 발신 세미나 (지방 시찰 투어) 등	0.1
		• 전통적 공예품의 활용 추진	0.1
		• 대일 직접 투자 지원 경비	0.0
		• 자유무역협정·경제연계협정 국내 관계자 설명회 개최 경비	0.0
	재무성	• EPA* 활용 세미나 개최(내수)	-
		* 역주) 일본은 자국의 독자성 강조 차원에서 다른 국가와 FTA 대신 EPA(Economic Partnership Agreement : 경제동반자협정)를 체결하고 있으나, 다양한 분야에서의 경제협력 및 자유화를 강조한 FTA의 일종으로 볼 수 있음	
문부 과학성		• 지역혁신 생태계 형성 프로그램	30.2
		• 공동창조[共創]의 장 형성 지원 - 지역공창 분야 - (「공창의 장 형성 지원」의 내수)	-

후생 노동성	• 평가판 고용 조성금(일반 평가판 코스)	13.1
	• 올해 졸업자 응원 헬로워크 등의 지원에 필요한 경비	101.0
	• 청년 헬로워크 등 지원에 필요한 경비	29.6
	• 젊은이 지역 연계 사업	12.3
	• 젊은이 직업적 자립 지원 추진 사업	51.7
	• 일·카드 제도의 추진을 통한 커리어 컨설팅의 보급 촉진(내수)	-
	• 여성의 활약 추진	6.5
	• 고령자 활용·현역 세대 고용 지원 사업	76.7
	• 평생 현역 촉진 지역 연계 사업	15.9
	• 장애인 취업·생활 지원 센터를 통한 지역에서의 취업 지원	79.1
	• 장애인의 사회 참가 지원 확충(내수)	-1
	• 지역 고용 활성화 추진 사업	4.2
	• 지방 취업 희망자 활성화 사업	6.2
	• 지역 고용 개발 조성금(지역 고용 개발 코스)	17.5
	• 지역 활성화 고용 창조 프로젝트	102.7
	• 중도 채용 등 지원 조성금(UIJ턴 코스)	1.7
	• 인력 부족 분야에서의 공공 직업 훈련의 추진	65.4
	• 구직자 지원 훈련(보육 교사·간호사를 위한 직업훈련 코스의 실시)	0.9
	• 인정 직업훈련 등에 대한 지원의 내실화(인력 부족 분야 대응분)	5.8
	• 양질 텔레워크(고용형)의 추진	28.2
	• 공공 직업훈련 (지역 차원의 컨소시엄에 의한 직업훈련의 개발 실시 코스)	3.0
농림 수산업	• 농업 인재력 강화 종합 지원 사업	205.0
	• 경영 계승·발전 등 지원 사업 중 추진 사무 등(내수)	-
	• 기구 집적 지원 사업(내수)	-
	• 농업 농촌 정비 사업(내수)	-
	• 농산어촌 지역 정비 교부금(내수)	-
	• 농지 경작 조건 개선 사업(내수)	-
	• 농업 수로 등 수명 연장·방재 감재 사업(내수)	-
	• 스마트 농업 종합 추진 대책 사업(내수)	-
	• 식료(食料) 산업·6차 산업화 교부금(내수)	-
	• 논 활용의 직접 지불 교부금(내수)	-
	• 보리·대두 수익성·생산성 향상 프로젝트(내수)	-
	• 「녹색인 만들기」 종합 지원 대책	46.6
	• 경영체 육성 종합 지원 사업	6.8
	• 경영 계승·발전 등 지원 사업(경영 계승·발전 지원)(내수)	-
	• 임업 성장 산업화 종합 대책(내수)	-
	• 강한 농업·담당자 만들기 종합 지원 교부금(내수)	-
	• 새로운 자원 관리 시스템 구축 촉진 사업	13.5
	• 어업 구조 개혁 종합 대책 사업	19.2
	• 수산 밸류체인 사업 중 어식 보급 추진 사업(내수)	-
	• 수산 자원 조사·평가 추진 사업	60.0

	• 어업 수입 안정 대책 사업	200.5
	• 해변의 활력 재생·성장 촉진 교부금(내수)	-
	• 스마트 수산업 추진 사업	5.5
	• 글로벌 산지 만들기 추진 사업	12.9
	• 해외 수요 창출 등 지원 대책 사업	29.2
	• 식품 산업 수출을 위한 HACCP* 등 대응 시설 정비 사업 * 역주) 'Hazard Analysis Critical Control Points'의 약어로, '식품안전관리인증기준'을 의미	9.7
	• 수출 환경 정비 추진 사업	16.9
	• 수출 상담 창구의 일원화(정비)	0.6
	• 새롭게 농림수산업이 실시하는 태국용 증명서 발급(청비)	0.2
	• 농업 경영 법인화 지원 종합 사업(농업 경영자 지원 사업)(내수)	-
	• 농업 경영 계승 보증 보험 지원 사업	0.3
경제 산업성	• 제조·상업·서비스 고도 연계 촉진 사업	10.4
	• 소규모 사업 대책 추진 등 사업	53.2
	• 지방공공단체에 의한 소규모 사업자 지원 추진 사업	10.8
	• 「공창형(共創型)」 서비스·IT 연계 지원 사업	5.0
	• 지역 미래 디지털·인재 투자 촉진 사업	11.7
	• 전통적 공예품 산업 지원 보조금	3.6
	• 전통적 공예품 산업 진흥 보조금	7.2
	• JAPAN 브랜드 육성 지원 등 사업	8.0
	• 일본발 지적재산 활용 비즈니스화 지원 사업	1.0
	• 중견·중소기업 수출 비즈니스 모델 조사·실증 사업	2.7
	• 대내·대외 직접 투자 등 촉진제 제 정비 사업(내수)	-
	• 현지 진출 지원 강화 사업	12.2
	• 지역 오픈 이노베이션 거점 선발 제도에 관한 사업 (「산학 융합 거점 창출 사업」의 내수)	-
	• 글로벌·스타트업·에코시스템 강화 사업(내수)	-
	• 중소기업 재생 지원·사업 승계 종합 지원 사업	95.0
	• 사업 승계·세대 교체 집중 지원 사업	16.2
	• 중소기업·소규모 사업자 인재 대책 사업(내수)	-
	• 중소기업·소규모 사업자 원스톱 종합 지원 사업(내수)	-
	• 경제산업성 디지털 플랫폼 구축 사업(내수)	-
	• 전략적 기반 기술 고도화·연계 지원사업	109.0
국토 교통성	• 건설업·운수업·조선업 등에 있어서의 인재 확보·육성	5.0
	• 목조 주택·도시 목조 건축물에 있어서의 생산 체제 정비 사업(내수)	-
	• 숙박 시설을 핵으로 한 지역에서의 새로운 관광비즈니스 전개 지원	1.0
환경성	• 건축물 등의 탈탄소화·회복력 강화 촉진 사업 (일부 경제산업성·국토교통성·후생노동성 연계 사업)(내수)	-
방위성	• 퇴직 예정 자위관 취직 원호 업무비 보조금 (내각부 「프로페셔널 인재사업」과의 연계 강화를 위한 경비)	0.0

기본목표 ② 지방과의 관계를 구축하고, 지방에 새로운 사람의 흐름을 만든다.

내각 관방	• 지방창생에 기여하는 지방국립대학의 정원 증가의 실현을 위한 조사 지원 사업	0.5
	• 지방창생 시책의 충실·강화를 위한 조사·분석 사업	0.6
	• 지방창생 국제 교류 촉진 사업	0.1
내각부	• 지방대학·지역산업 창생 교부금	22.5
	• 지방대학·산업 창생을 위한 조사·지원 사업	1.1
	• 고교생의 지역 유학 추진을 위한 고교 매력화 지원 사업	1.6
	• 지방창생 인턴십 추진 사업	0.2
	• 지방에 대한 위성 캠퍼스 설치 등에 관한 매칭 지원 사업	0.2
	• 관계 인구 창출·확대를 위한 대류 촉진 사업	1.6
	• 지방창생 지원 세제(기업판 고향 납세) 보급 촉진 사업	0.4
	• 종합전략에 따른 중점 시책 홍보 사업	0.2
	• 지방창생 재택근무 추진 사업	1.2
	• 오키나와 과학기술 대학원 대학(오키나와 진흥책)	190.0
소비자 청	• 소비자청 신미래창조전략본부에 관한 경비	4.7
총무성	• 지역부흥협력대 추진에 필요한 경비	1.5
	• 「아주·교류정보 가든」 운영 등에 필요한 경비	0.8
	• 통계 데이터 이용·활용의 추진	2.1
	• 관계인구의 창출·확대에 필요한 경비	0.4
	• 고향 위킹홀리데이 추진 사업	0.3
	• 도시·농산여촌 지역 연계를 통한 어린이 농산여촌 교류 추진 사업	0.3
문부 과학성	• 문화청의 기능 강화와 교도로의 이전 추진	2.0
	• 사립대학 등의 경상비 보조금(내수)	-
	• 지역활성화의 핵심 거점 형성을 위한 국립대학의 기능 강화(「국립대학 법인 운영비 교부금」 및 「국립대학 개혁강화 추진 보조금」의 내수)	-
	• 전수(專修)학교* 회복 교육 종합 추진 프로젝트 * (역주) 일본의 「학교교육법」에서는 직업 또는 실재생활에 필요한 능력을 육성하거나 교양의 향상을 목적으로 조직적인 교육을 실시하는 곳으로 규정	2.7
	• 전수학교에 의한 지역산업 핵심 인재 양성 사업(내수)	-
	• 지속적인 산학 공동 인재 육성 시스템 구축 사업(내수)	-
	• 대학에 의한 지방창생 인재 교육 프로그램 구축 사업	2.3
	• 여성의 다양한 도전에 다가서는 배움과 사회참여 지원 사업	0.2
	• 대학 교육의 글로벌 전개력 강화(「슈퍼 글로벌 대학 창성 지원 사업」 및 「대학의 세계 전개력 강화 사업」의 내수)	-
	• 국제 바칼로레아*의 추진 * (역주) 프랑스의 대학 입학자격시험인 '바칼로레아' 시험을 본떠 스위스의 비영리 교육재단이 만든 국제 공인 토론 논술형 교육과정으로, 일본에서는 2013년부터 IB(International Baccalaureate : 국제 바칼로레아)를 공교육에 도입하기 시작	1.1
	• 지역사회에 뿌리내린 고등학교의 학교 간 연계·협동 네트워크 구축사업	2.1
	• 지역과의 협동에 의한 고등학교 교육 개혁 추진 사업	2.2
	• 사립학교 시설 정비비 보조금	0.1
	• 학교 교육 설비 정비비 등 보조금	0.1
	• 학교 시설 환경 개선 교부금(내수)	-

	• 지역과 학교의 연계·협동 체제 구축 사업	67.6
	• 사회가 총동원되어 실시하는 고교생 국제 교류 촉진 사업	1.4
	• 아시아 고교생 가교(架橋) 프로젝트	4.9
	• 지역을 담당하는 인재 육성을 위한 커리어 플래닝 추진 사업	0.1
	• 건전 육성을 위한 체험 활동 추진 사업	1.0
후생 노동성	• 청년 인증 기업의 인정	5.2
국토 교통성	• 두 지역 거주의 추진 조사	0.1
	• 빈집 등의 유통·활용 촉진 사업(내수)	-
	• 텔레워크 추진에 의한 다양한 근무 방식의 실현	0.1
	• 텔레워크에 의한 지역활성화 등 효과 검증 조사	0.1
	• 도시재생 정비계획 사업(내수)	-
	• 마을만들기 펀드 지원 사업(내수)	-
	• 관민(官民) 연계 거리 재생 추진 사업(내수)	-
	• 방재·에너지 절약 마을 조성 긴급 촉진 사업(내수)	-
	• 주택 시가지 종합 정비 사업(내수)	-
	• 지역 항공사의 경영 기반 강화를 위한 노력	0.4
환경성	• 국립공원 등에서의 어린이 자연 체험 활동 추진 사업	0.1
	• 자연공원 등 사업 등(내수)	-
방위성	• 이와쿠니* 해양 환경 시험 평가 위성(가칭)의 정비에 관한 경비 * 역주) 이와쿠니는 주고쿠 지방의 야마구치현에 위치한 도시로 자위대 기지가 소재	90.0

기본목표 ③ 결혼·출산·육아의 희망을 이룬다.

내각 관방	• 지방창생 관점에서의 저출산 대책·여성 활약 촉진 사업	0.3
내각부	• 이용자 지원 사업(「아동·육아 지원 교부금」의 내수)	-
	• 아동·육아 지원 신제도 실시(「사회보장의 내실화」의 내수)	-
	• 보육교사 등의 처우 개선(「아동을 위한 교육·보육교부 교부금」의 내수)	-
	• 유아교육·보육의 무상화 실시	3,410.0
	• 방과후 아동 건전 육성 사업(「어린이·육아 지원 교부금」의 내수)	-
	• 방과후 아동 클럽 정비비(「어린이·육아 지원 정비 교부금」의 내수)	-
	• 지역 저출산 대책 강화 사업	8.2
	• 일과 삶의 조화에 관한 조사 연구	0.1
	• 여성 활약 추진법 사이트의 관리·운영 및 법 시행 등 관련 경비	0.1
	• 지역 여성 활약 촉진 교부금	1.5
후생 노동성	• 임신·출산 포괄 지원사업 (「모자(母子) 보건 의료 대책 종합 지원 사업」의 내수)	-
	• 아동의 생활·학습 지원 사업(거처 만들기) (「모자가정 등 대책 종합 지원 사업」의 내수)	-
	• 한부모가정의 재택 취업 추진 사업 (「모자가정 등 대책 종합 지원 사업」의 내수)	-
	• 한부모가정 고등학교 졸업 정도 인정 시험 합격 지원 사업 (「모자가정 등 대책 종합 지원 사업」의 내수)	-

• 사회적 양호 자립 지원 사업(그 중 생활 상담·지도 및 취업 상담) (「아동 학대·DV 대책 등 종합 지원 사업비 보조금」의 내수)	-
• 아동 입소 시설 조치비 등 국고 부담금 (「아동 입소 시설 조치비 등 국고부담금」의 내수)	-
• 분만 취급 시설 시설 정비 사업	0.8
• 분만 취급 시설, 설비 정비 사업	1.0
• 산부인과 의료를 담당하는 산부인과 의사 등의 확보 사업	0.2
• 지역 의료 돌봄 종합 확보 기금(내수)	-
• 보육 인수 확대 (「보육대책 종합 지원 사업」 및 「어린이집 등 정비 교부금」의 내수)	-
• 보육 인제 확보를 위한 종합적인 대책 (「보육 대책 종합 지원 사업」의 내수)	-
• 다양한 보육서비스의 확충(「보육 대책 종합 지원 사업」의 내수)	-
• 안심되고 안전한 보육 실시에 대한 지원 (「보육 대책 종합 지원 사업」 등의 내수)	-
• 육아·돌봄 휴업법 대책 추진비	0.2
• 양립 지원 등 조성금, 일과 가정 양립 지원 사업비	141.7
• 차세대 육성 지원 대책에 필요한 경비	0.2
• 과중 노동의 해소 및 일과 생활의 조화 실현을 위한 근로 방식·쉼의 방법에 대한 재검토 추진	149.4

기본목표 ④ 사람이 모이는, 안심하고 살 수 있는 매력적인 지역을 만든다.

내각 관방	• 산업유산의 세계유산 등재 추진 사업	0.8
내각부	• 산업유산에 관한 정보 수집·정보 발신의 내실화 강화에 필요한 경비	2.2
	• 도시재생 가시화 「I-도시재생」의 추진 사업	0.3
	• 도시재생 추진 시책에 관한 검토	0.0
	• 지역재생 지원 이자 보조금	2.3
	• 중심 시가지 활성화 추진 사업	0.2
	• 특정지역 만들기 사업의 추진	5.0
	• 오키나와 진흥 일괄 교부금(오키나와 진흥책)	981.0
	• 오키나와 진흥 사업 등(오키나와 진흥책)	498.9
	• 아이누* 정책 추진 교부금(내수) * 역주) 일본의 홋카이도와 러시아의 사할린, 쿠릴 열도 등지에 분포하는 소수 민족	-
	• PPP / PFI* 추진에 이바지하는 지원 사업 * 역주) 'Public Private Partnership(민관협력사업)'과 'Private Finance Initiative(민간투자사업)'의 약어로 넓은 의미에서 PFI는 PPP의 하위 개념	1.2
	• 특정 유인(有人) 국경 이도(離島)지역 사회 유지 추진 교부금	50.0
	• 특정 유인 국경 이도지역 사업 활동 지원 이자 보조금	0.1
경찰청	• 교통 안전 시설 등 정비 사업(내수)	-
	• 이동식 속도 위반 자동 단속 장치의 정비	0.5
총무성	• 소방단을 중심으로 한 지역 방재력의 내실화 강화	5.1
	• 우체국 활성화 추진사업(우체국×지방자치단체 등×ICT)	0.3
	• 다양한 광역연계의 추진	0.6

	• 과소대책의 추진	3.8
	• 집락(集落) 네트워크권 추진	4.0
	• 정주자립권 구상 추진비	0.0
문부 과학성	• 지역문화구락부(가칭) 창설을 위한 조사 연구	1.0
	• 문화 예술 창조 거점 형성 사업	9.8
	• 국제 문화 예술 발신 거점 형성 사업	9.0
	• 국립문화시설의 기능 강화	312.3
	• 극장·음악당 등 기능 강화 추진 사업	24.3
	• 문화관광의 추진	19.5
	• 스포츠를 통한 마을만들기·지역활성화 활동 지원 사업	1.6
	• 스포츠를 통한 지역 가치 향상 프로젝트	2.8
	• 대학 스포츠 자원의 활용을 통한 지역활성화 거점 형성 지원 사업	0.9
	• 일반 사단법인 대학스포츠협회 활동 지원 사업	1.3
	• 스포츠 산업의 성장 촉진 사업(내수)	-
	• Sport in Life 추진 프로젝트(내수)	-
	• 스포츠 스페이스 보더리스 프로젝트	0.6
	• 지역의 과제에 대응한 장애인 스포츠의 실시 환경·추진 체제 정비 사업 (「장애인 스포츠 추진 프로젝트」의 내수)	-
	• 운동·스포츠 생활화 촉진 사업(내수)	-
	• 지역 운동부 활동 추진 사업	2.0
	• 스포츠 캐리어 지원 사업	0.6
	• 지역 전체의 학교 안전 체제 정비 추진 사업	3.4
후생 노동성	• 지역 지원 사업(내수)	-
	• 국민건강보험자 노력 지원 제도	1,411.6
	• 의료기능의 분화·연계를 위한 구체적 대응 방침에 대한 병원 지원 사업	1.5
	• 지역 의료 구상·의사 편제 대책 추진 지원 사업	0.8
	• 지역 의료 구상 달성을 위한 최고 경영 연수 사업	0.1
	• 입원·외래 기능의 분화·연계 추진을 위한 데이터 수집·분석	2.5
농림 수산성	• 보육 체제 강화 사업(「보육대책 종합지원사업」의 내수)	-
	• 농산어촌 진흥 교부금	98.1
	• 조수 피해 방지 종합 대책 교부금	110.0
	• 「삼림 서비스 산업」창출·추진을 위한 활동 지원 사업	0.2
	• 일본형 직접 지불(내수)	-
	• 삼림·산촌 다면적 기능 발휘 대책	14.0
경제 산업성	• 음식문화 등에 의한 인바운드 대응 추진 사업	0.2
	• 재해 시에 대비한 지역 내 에너지 공급 거점의 정비 사업비	10.8
	• 차세대 연료 공급 체제 구축 지원 사업비	7.0
	• 헬스케어 서비스 사회 구현 사업	7.0
국토 교통성	• 지역 공생형 재생 가능 에너지 등 보급 촉진 사업비 보조금	34.7
	• 지역 대중교통 확보 유지 개선 사업	205.9
	• 물류 생산성 향상 추진 사업	0.5
	• 「그린인프라」의 추진 등 매력 있는 지역 창출을 위한 조사·검토 경비	0.4

	• 광역 지방 계획의 추진	0.2
	• 슈퍼·메가 지역의 형성 및 효과의 광역적 확대 촉진	0.5
	• 「작은 거점」을 중심으로 한 「고향 집락 생활권」의 형성 추진	0.4
	• 이도(離島) 진흥	14.6
	• 아미미 군도*의 진흥 개발 * (역주) 지리적으로는 류큐 제도에 속하며, 문화권도 류슈 본토보다는 오키나와현에 가깝지만 행정구역상으로는 일본 가고시마현 오시마군에 해당	23.9
	• 오가사와라 제도의 진흥 개발 * (역주) 일본 도쿄에서 남쪽으로 1,000여km 정도 떨어진 아열대·열대에 걸친 군도로서, 행정구역상 모든 섬이 도쿄도 오가사와라지청의 오가사와라촌에 소속	10.5
	• 반도(半島) 진흥	0.8
	• 폭설(豪雪)지대 대책	0.2
	• 부동산 증권화 방법을 활용한 지역 진흥을 위한 네트워크 형성 촉진	0.1
	• 콤팩트 시티 형성 지원 사업	5.0
	• 도시재생 코디네이터 등 추진 사업(내수)	-
	• 도시·지역 교통전략 추진 사업(내수)	-
	• 도시 구조 재편 집중 지원 사업(내수)	-
	• 시내 워커블 추진 사업(내수)	-
	• 부흥 사전 준비 주류화 검토 조사	0.1
	• 빈집 대책 종합 지원 사업	45.0
	• 빈집 재생 등 추진 사업(내수)	-
	• 주택 시장을 활용한 빈집 대책 시범사업(내수)	-
	• 장기 우량 주택화 리모델링 추진 사업(내수)	-
	• 지역 거주 기능 재생 추진 사업(내수)	-
	• 특정 시책 임대 주택 스톡 종합 개선 등 사업(내수)	-
	• 스마트 웰니스 주택 등 추진 사업(내수)	-
	• 주택 스톡 유지·향상 촉진 사업(내수)	-
	• 관광지역 만들기 법인(DMO)의 개혁	5.4
	• 광역 주유(周遊) 관광 촉진을 위한 관광지역 지원 사업	7.7
	• JNTO(일본 정부 관광국)에 의한 방일 프로모션 사업(내수)	-
	• MICE 유치 촉진(내수)	-
	• 국제 경쟁력이 높은 스노우 리조트 형성 촉진 사업	10.5
	• 새로운 인바운드층 유치를 위한 콘텐츠 강화 등	22.3
	• 문화 자원을 활용한 인바운드 환경 정비	69.7
	• 「새로운 여행 스타일」 촉진 사업	5.0
	• 원활한 출입국·통관 등의 환경 정비(내수)	-
	• 공항에서의 FAST TRAVEL 추진(내수)	-
	• 대중교통 이용 환경의 혁신 등(내수)	-
	• ICT 등을 활용한 다국어 대응 등 관광지의 「거리 걷기」 만족도 향상(내수)	-
	• 방일 외국인 여행자 수용 환경 정비 긴급대책 사업(내수)	-
	• 통역 가이드 제도의 내실화 및 강화	0.6
	• 건전한 민박 서비스의 보급	1.2
환경성	• 마을에 인접한 산림(里山)의 미래 거점 형성 지원 사업	-

	(「생물다양성 보전 추진 지원 사업」의 내수)	
	• 에코 투어리즘을 통한 지역 매력 향상 사업	0.3
	• 국립공원 만끽 프로젝트 추진 사업	5.4
	• 롱 트레일 체제 강화 등 추진 사업비	0.3
	• 지역 회복력·탄탄소화를 동시에 실현하는 대피시설 등에 대한 자립·분산형 에너지 설비 등 도입 추진 사업	50.0
	• 지역의 재에너지 활용 추진 사업(「파리협정 달성을 위한 기업의 밸류체인 전체에 대한 삭감 대응 추진 사업」의 내수)	-
횡단적인 목표 ① 다양한 인재의 활약을 추진한다.		
내각부	• 지방창생 칼리지 사업	2.2
	• 지역경제분석시스템(RESAS)에 의한 지방판 종합 전략 지원 사업	1.1
	• 성과 연동형 민간위탁(PFS)의 보급 촉진	0.9
	• PFS의 활용을 검토하는 지방공공단체의 안건 형성 지원 및 PFS 사업에 의한 사회적 과제 해결을 위한 산관학금(産官學金) 대화의 온라인 등 플랫폼 형성 촉진 등	0.1
총무성	• JET* 프로그램을 통한 글로벌 지역 활성화 추진 *역주) The Japan Exchange and Teaching Programme의 약어로 일본 지자체의 국제화 추진 등을 도모하기 위해 1987년부터 추진되어온 인적 교류 사업	0.1
	• 지역 운영 조직의 형성과 지속적인 운영에 필요한 경비	0.1
법무성	• 지방공공단체와의 연락 협력 체제 구축	0.3
	• 특정 기능 제도에 관한 외국인 수용 지원 체제에 대하여	11.0
	• 외국인 수용 환경 정비 교부금	0.2
	• 일원적 상담 창구의 직원 파견에 필요한 경비	1.0
문부 과학성	• 유학생 취업 촉진 프로그램	3.7
	• 장애인 등에 의한 문화 예술 활동 추진 사업	3.8
후생 노동성	• 「지역 공생 사회」의 실현 지역만들기 강화를 위한 대처 추진	115.8
	• 생활 빈곤자의 자립 지원 추진(내수)	-
	• 외국 인재에 대한 적절한 고용 관리 등에 관한 체제 정비 등	13.9
	• 외국인 취업 촉진을 위한 종합적 지원 추진	10.7
	• 외국인에 대한 취업 지원의 다국어 대응 등의 추진	8.3
	• 지역 외국 인재 수용·정착 시범 사업	7.4
	• 외국인 유학생 및 특정 기능 1호 외국인 매칭 지원 사업(내수)	-
	• 특정 구직자 고용 개발 조성금(취업 빙하기 세대 안정 고용 실현 코스)	14.3
경제 산업성	• 제조업에서의 외국 인재 수용 지원 사업	2.2
국토 교통성	• 관광산업에서의 인재 확보·육성 사업(내수)	-
횡단적인 목표 ② 새로운 시대의 흐름을 동력으로 한다.		
내각부	• 슈퍼 시티 구상 추진 사업	3.0
	• 미래 기술 데이터 활용 지원 사업	0.1
	• 미래 기술 사회 구현 지원 사업	0.3

	<ul style="list-style-type: none"> • 지방창생을 위한 SDGs* 추진 사업 <p>* 역주) 'Sustainable Development Goals(지속 가능한 발전 목표)'의 약어로 2000년부터 2015년까지 시행된 밀레니엄개발목표(MDGs)를 종료하고 2016년부터 2030년까지 새로 시행되는 유엔과 국제사회의 최대 공동목표</p>	5.0
총무성	• 휴대 전화 등 지역 정비 사업	15.1
	• 고도 무선 환경 정비 추진 사업	36.8
	• 과제 해결형 로컬 5G 등의 실현을 위한 개발 실증	60.0
	• 제5세대 이동통신 시스템의 고도화를 위한 연구개발(내수)	-
	• 모바일 결제 시범 추진 사업	0.6
	• 지역 정보화의 추진(본성)	1.2
	• 지역 정보화의 추진(지방)	0.3
	• 지역 ICT 클럽의 보급 촉진(디지털 활용 공생사회 추진 사업)(내수)	-
	• ICT 기반 고도화 사업(내수)	-
	• 의료·돌봄·건강 데이터 이용·활용 기반 고도화 사업	5.0
	• 텔레워크 보급 전개 추진 사업	2.6
	• 위성 사무실 및 매칭 지원 사업	0.1
	• 정보 신탁 기능 활용 촉진 사업	1.4
	• 마이너 포인트의 기반을 활용한 개인 급부의 검토	0.1
	• 마이너 포인트에 의한 소비 활성화책	250.0
	• 디지털 활용 환경 구축 추진 사업	0.7
	• 데이터 연계 촉진형 스마트 시티 추진 사업	5.8
	• 지역 방재 등을 위한 G 공간 정보의 이용·활용 추진	0.5
	• 「새로운 일상」의 정착을 위한 케이블 TV 광화 내재해성 강화 사업	11.0
문부 과학성	• GIGA 스쿨의 인적 자원·학습의 내실화·통신 환경 정비(내수)	-
	<ul style="list-style-type: none"> • 고등전문학교! 「Society 5.0*형 미래기술 인재」 육성사업 (「독립행정법인 국립고등전문학교 기구 운영비 교부금」의 내수) <p>* 역주) 수렴사회(Society 1.0), 농경사회(Society 2.0), 공업사회(Society 3.0), 정보사회(Society 4.0)에 이은 새로운 사회로서, 사이버 공간(가상공간)과 물리적 공간(현실공간)을 고도로 융합하여 쾌적하고 활력 넘치는 질 높은 생활을 할 수 있는, 일본이 목표로 삼고 있는 인간 중심의 미래사회를 지칭</p>	-
후생 노동성	• 원격의료장비정비사업	6.0
농림수 산성	• 「지식」의 집적과 활용의 장애 의한 이노베이션의 창출(내수)	-
	• 농림수산 연구 추진 사업(내수)	-
경제 산업성	• 연구개발형 스타트업 지원 사업	21.4
	• 학습과 사회의 연계 촉진 사업	13.1
	<ul style="list-style-type: none"> • 무인자율주행 등 선진 MaaS* 실장 가속화 추진 사업 <p>* 역주) 'Mobility as a Service'의 약어로 '서비스로서의 모빌리티', 즉 사용자가 다양한 대중교통과 모빌리티 서비스를 이용하고, 비용도 결제하며 실시간으로 이동 수단 정보를 얻을 수 있게 해주는 디지털 교통서비스 플랫폼을 의미</p>	57.2
	• 무현금거래(cashless) 점포 등 운영 변혁 촉진 사업	1.5
	• 지역·기업 공생형 비즈니스 도입·창업 촉진 사업	5.6
	• 지역의 지속적 발전을 위한 중소기업 등의 기능 활성화 사업	5.5
	• 인프라 데이터 플랫폼 구축	0.9

교통성	• 일본판 MaaS 추진·지원 사업	1.0
	• 사회자본 정비 분야의 지구온난화 대책을 위한 시책 관련 조사·검토 경비	0.2
	• 스마트 아일랜드 추진 실증 조사(내수)	-
	• 스마트 시티 실증 조사(내수)	-
	• 도시 조성의 디지털 트랜스포메이션 추진	0.6
	• 치수 사업 등 관계비(내수)	-
	• DX(디지털 트랜스포메이션) 추진에 의한 관광 서비스의 변혁과 관광 수요의 창출	8.0
	환경성	• 저탄소형 행동 변용을 촉진하는 정보 발신(넛지*) 등에 의한 가정 등의 자발적 대책 추진 사업(내수) * 역주) 원래 '팔꿈치로 슬쩍 찌르다', '주위를 환기시키다'라는 뜻의 영단어(nudge)로, '타인의 선택을 유도하는 부드러운 개입'이라는 확장된 의미로 사용(Thaler & Sunstein, 2009)
• 탈탄소 사회 구축을 위한 재에너지 등 유래 수소 활용 추진 사업 (일부 경제산업성, 국토교통성 연계 사업)		65.8
• 사회 변혁과 물류 탈탄소화를 동시에 실현하는 선진기술 도입 촉진 사업 (국토교통성 연계 사업)(내수)		-
• 환경으로 지방을 건강하게 만드는 지역 순환 상생권 만들기 플랫폼 사업비		5.0
• 순환형 사회 형성 추진 교부금		356.9
• 대규모 재해에 대비한 폐기물 처리 체제 거점 정비 사업 (폐기물 처리 시설 정비 교부금)		11.0
• 폐기물 처리 시설을 중심으로 한 지역 순환 공생권 구축 촉진 사업		259.5
• 무탄소도시(zero carbon city) 실현을 위한 지역 기후변화 대책 기반 정비 사업		8.0
• 「탈탄소×부흥마을 만들기」 추진사업		5.0
• 재생에너지의 최대한 도입계획 수립 및 지역인재 육성을 통한 지속 가능하고 회복력이 있는 지역사회 실현 지원 사업		12.0
• 기후변화 영향 평가·적응 추진 사업(내수)		-
소 계		11,356.4

주: ¹ 계수는 각각 반올림하여 계산하였으므로 끝자리 수에서 합계와 일치하지 않으며, 사업비의 내수로 금액을 특정할 수 없는 시책에 대해서는 사업비 전액이 지방창생 예산에 해당하지 않으므로 합계액에 미포함

² 복수의 정책 패키지에 걸친 사업에 대해서는 특히 관계가 깊은 정책 패키지의 항목에 기재

기타(정책 패키지 전반)		
내각부	• 지방창생 추진 교부금	1,000.0

계		12,356.4
---	--	----------

출처: 내각관방 마을·사람·일자리창생본부 사무국(2021.4)

Abstract

The Revitalizing Strategies of Population Decline in Less-Developed Areas

The purpose of this study is to develop strategies to prevent local population annihilation that is causing a national crisis.

In Chapter 2 of this study, theoretical discussions on fat loss and previous studies were reviewed. Through the theoretical discussion of local extinction, first of all, the concept of local extinction was defined as a decrease in the population of a specific area and a state in which it becomes a significant obstacle to the functioning of the local community. And after examining the various factors that cause local extinction, it is understood that the social movement of the population is important here, and what causes this is the attractive factor of the region that attracts or leaves the population, that is, jobs and education. did. Prescription to prevent population extinction can be approached from various perspectives, but existing studies and discussions can confirm that employment, jobs, and quality living conditions are the forces that can attract or maintain the current population to a specific area. there was. However, the limitations of existing studies are that many studies have suggested that the fertility rate should be improved to prevent the disappearance of the provinces, and in the selection of the regions where the provinces are annihilated, the social movement of the population,

which is the inflow and outflow of the population, is not considered, and the fertility of the region is affected. There was a limit in selecting the indicators that depended on it.

Chapter 3 consists of two main parts. First, in order to select an area at risk of local extinction in Korea, indices that can measure local extinction were constructed, and the weights of these indicators were calculated. Finally, after standardizing the indicators with eight indicators, their composite indices were calculated. In addition, the areas at risk of local extinction were selected and presented by the comprehensive index calculated for 229 cities, towns and districts.

Next, the characteristics of the selected areas at risk of local extinction were analyzed. In addition to the demographic change rate, fertility rate, and youth population characteristics of regions at risk of extinction, regions that can function as a 'population dam' of Gangwon-do were selected for the Gangwon-do region, and the social movement of the population centered in these regions was analyzed. The analysis in Chapter 2 shows that the social movement of the population is very important in selecting an area with local extinction, and it is important to develop a base city that can function as a local population dam, and develop specialized policies suitable for areas at risk of local extinction., suggesting that it is important to promote.

Chapter 4 analyzes the case of local governments in response to local extinction. The local governments chose Hamyang, Gyeongnam and Gokseong, Jeollanam-do, which are promoting measures to respond to local annihilation relatively well compared to other local governments. In the case of Hamyang, Gyeongsangnam-do, the package strategy of attracting elementary school students and their parents, centered on Seoha Elementary

School, and providing them with education, jobs, housing, and community, etc. was being pursued, creating results. It is the so-called 'player model' in response to fat loss. In Gokseong, Jeollanam-do, the drone industry was selected as a specialized industry to improve the attractiveness of the region, and various related policies were being pursued. In addition, it was creating results by promoting policies that provided various incentives to returning farmers. In both cases, it was possible to draw policy implications for developing and promoting policies suitable for regional characteristics.

Chapter 5 analyzes the policies related to local annihilation at home and abroad. In Korea, policies to counter the low birth rate and aging population still form the mainstream, showing limitations in promoting policies that are far from local extinction, where the social movement of the population is the key.

In the case of foreign countries, measures in Europe such as Japan and Germany were analyzed. In the case of Japan, the first and second phases of regional revitalization policies were being pursued with the goal of eliminating localities and maintaining the Japanese population of 100 million. The policies were being promoted by local governments, and the local governments were promoting policies by selecting the policy menus presented by the central government as a package suitable for local conditions. In addition, the depopulated area policy over the past 60 years had the characteristic of selecting underdeveloped areas in consideration of the local population and financial conditions, and the central government supporting the policy cooperatively for these areas.

Lastly, in Chapter 6, under the policy transition from the socio-demographic approach centered on the low fertility and aging policy, to a regional

development approach of maintaining local population and creating attractiveness for population creation, under the policy transition or integration, it is promoted. measures are proposed to do so.

The policy to prevent local annihilation develops and presents major policies that can be selected and promoted by areas with local extinction in five areas : population, economy, space, convergence, and institutional innovation. The purpose of this is to strengthen the autonomy of the region based on the characteristics of the region that has disappeared.

In order to create the effect of a policy, the central government or local governments alone cannot afford it. And even in the case of the central government, the effects of policies cannot be achieved as a single department in either party. This is because the causes of fat loss are multifaceted. Therefore, an integrated promotion system in which not only the central and local governments but also the private sector and various ministries cooperate is newly established and presented.

In addition, in consideration of the national importance of the local extinction crisis, it is proposed to install and operate a more stable and increased special financial resource for local extinction. To amend, the enactment of the ‘Special Act on Response to Local Extinction’ is proposed.