

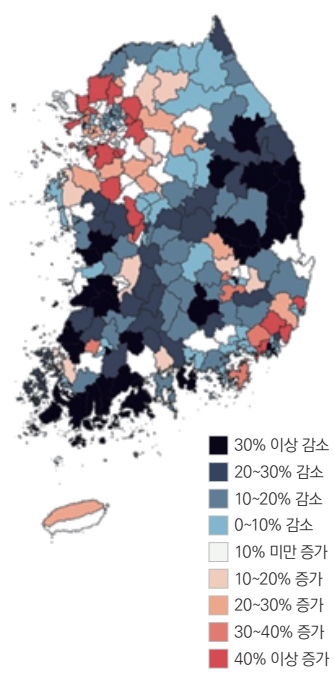
# 지방자치 정책브리프

## 저출산정책과 별도로 지역인구 유출방지 및 유입촉진 지원정책이 필요하다

### 수도권 공화국, 지방소멸, 지역인구위기 확산

- 행정안전부와 통계청에 따르면 2019년 12월을 기준으로 국토 면적 11.8%에 해당하는 수도권의 인구가 역사상 처음으로 비수도권 인구(1,737명)를 넘어섰으며, 2047년까지 수도권 인구는 51.6%까지 증가할 것이라고 전망
  - 2000년 대비 2017년에 226개 기초자치단체와 세종시, 제주시, 서귀포시를 포함하는 229개 지역 중에서 143개, 전체 62.4%가 총인구 감소
- 합계 출산율은 지속적으로 감소하여 OECD 국가 중에서 유일하게 2018년 1이하(0.98)로 떨어졌으며, 2019년에는 0.90명이 될 것으로 전망
  - 소멸위험지역은 2013년 75개(32.9%)였으나 2018년 6월을 기준으로 89개(39.0%)로 증가(한국고용정보원, 2018)

▣ <표 1> 지역인구감소 현황(2000년 대비 2018년) ▣

구분	10% 미만 감소	10% 이상 20% 미만 감소	20% 이상 30% 미만 감소	30% 이상 감소	지역별 인구증감률
강원	강릉시, 홍천군, 화천군, 양구군, 인제군	동해시, 속초시, 평창군, 철원군, 양양군	태백시, 삼척시, 영월군, 고성군	정선군	
충북	충주시, 제천시	옥천군, 영동군, 괴산군	보은군	단양군	
충남	태안군	보령시, 논산시	공주시, 금산군, 청양군, 예산군	부여군, 서천군	
전북	군산시	익산시, 무주군, 순창군	남원시, 진안군, 장수군, 임실군, 고창군	정읍시, 김제시, 부안군	
전남	목포시	여수시, 담양군, 영암군	구례군, 화순군, 장성군, 신안군	곡성군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군	
경북	포항시, 김천시, 울릉군	경주시, 안동시, 영천시, 고령군, 성주군, 예천군	영주시, 상주시, 문경시, 청도군	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 봉화군, 울진군	
경남	창원시, 통영시, 사천시	밀양시, 창녕군, 고성군, 산청군, 함양군, 거창군	의령군, 하동군	남해군, 합천군	

## 국가인구정책(저출산정책)과 지방인구정책의 괴리 발생

### 출산을 제고정책(완화) : 저출산·고령사회 정책의 한계

- 우리나라는 합계출산율이 1.08명으로 낮아진 후 2005년에 저출산·고령사회대책을 국가 아젠다로 채택하고, 저출산·고령사회 기본법을 제정하여 본격적으로 대응하기 시작함
  - 저출산·고령사회위원회 중심의 저출산 대책은 임신·출산, 아동·가족, 양육·보육·돌봄으로 구분 가능하며, 보건·사회시책 위주의 '출산율 제고'라는 인구총격 완화에 정책역량을 집중
- 저출산·고령사회위원회 중심의 저출산·고령사회 정책은 지방자치단체간 인구이동, 사회적 인구증감, 인구유입과 유출 등은 국가 전체적인 관점에서 Zero-Sum이기 때문에 출산율을 증대시킴으로써 국가의 총인구를 유지하는 전략
- 총인구를 증대시키기 위한 저출산 대책은 전국 공통의 출산율 제고사업이기 때문에 복합적인 이유로 발생하는 지방의 인구문제를 해결하는 데는 한계
  - 임신·출산을 하는 가임기(15~49세) 여성은 주로 수도권과 대도시 지역에 많이 거주하고 있기 때문에 대도시, 특히 수도권의 초저출산율을 제고할 수 있어야만 가시적인 성과를 낼 수 있는 사업에 해당
  - 인구감소로 인한 지역위기를 극복하기 위해 지자체 차원에서는 다양한 지역발전정책이 추진되고 있으나, 저출산고령사회 기본계획에 따른 정부시책은 보건사회정책 위주이어서 지역발전정책과 연계도 미흡

### 적응력 강화정책(적응) : 경제활력대책회의 인구정책의 한계

- 2019년 3월 발표된 통계청의 장래인구특별추계를 계기로 구성된 기획재정부 중심의 범부처 인구정책 TF는 4대 전략, 20개 정책과제의 '인구구조 변화 대응전략'을 발표
  - 4대 전략은 생산연령인구 확충, 절대인구 감소 충격완화, 복지지출 증가 관리, 고령인구 증가 대응으로 인구구조변화에 대한 '적응력(Adaptability) 강화'정책
- 저출산·고령사회위원회 추진과제와 중복되지 않는 과제 중심의 시책이라고는 하나, 효율성 위주의 비용절감을 위한 중앙정부 인구구조 변화 대응정책이라 할 수 있음
  - 10개 작업반 중에서 지자체 정책과 해당되는 지역반의 절대인구감소 충격완화 전략의 지역활력 제고를 위한 정책과제는 공공생활서비스 체계 개편, 자치단체간 협력 활성화 지원, 지역공모사업 연계·혁신으로 한정
  - 중앙정부 위주의 인구구조 변화 대응정책으로 지방자치단체가 선제적으로 추진하고 있는 지역인구유입 및 유출방지 대응을 위한 정책지원에는 역시 한계

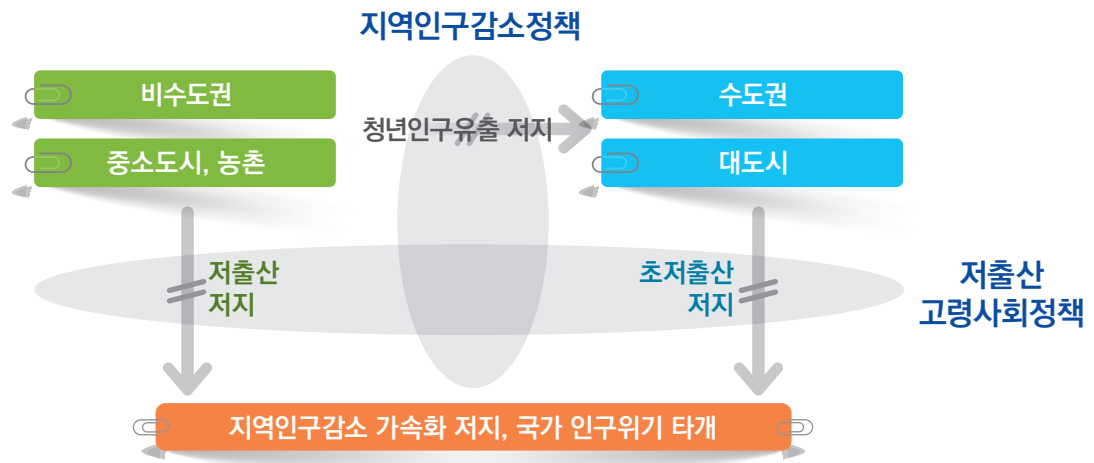
### 국가인구정책과 지방인구정책의 괴리: 지방인구위기는 국가인구위기로 귀결

- 지방자치단체의 인구감소 문제는 인구 자연증감량 감소보다는 사회적 인구유출에 더 크게 영향을 받고 있음(한국지방행정연구원, 2017과 2019)
  - 2000년 대비 2017년 인구증감량과 사회증감량 및 자연증감량의 피어슨 상관계수는 각각 0.952와 0.528이고, 2013년 대비 2017년의 사회증감량의 상관계수는 0.963으로 상관관계가 더 커짐
  - 합계출산율은 인구증감량이나 인구증감률과 통계적으로 유의하게 상관관계가 별로 없고, 사회증감량과 20~30대 순이동량은 상관관계가 가장 높음(0.944)
- 국가 전체의 인구감소문제는 저출산으로 야기되는 자연증감량 감소가 절대적인 영향을 끼치고 사회증감량 변화는 0이기 때문에 저출산·고령사회정책과 범부처 인구정책 TF 중심의 인구정책은 지방자치단체의 지역인구정책과 괴리가 발생
  - 비수도권에서 수도권으로, 중소도시 및 농촌에서 대도시로의 인구이동이 가속화되어 지역인구가 유출되면 수도권이나 대도시지역의 출산율은 타 지역에 비해 초저출산을 유지하고 있기 때문에 인구감소는 더욱 가속화되고 국가인구위기가 심화되는 결과를 초래

## 지방인구정책을 지원하는 국가 정책들 마련 필요

- 지역인구의 증감은 그 자체가 독립변수가 아니라 이를 끌어들이거나(pull factor) 다른 지역으로 이탈시키는 요소(push factor)인 지역의 매력도에 따라 결정되는 속성을 보유하고 있음(김현호 · 박진경, 2019)
  - 지역의 매력도는 일자리, 교육, 주거, 의료, 문화, 양육환경 등 다양한 영역에서 정의할 수 있고, 지역인구위기를 극복하기 위해서는 출산율 제고가 아니라 근본적으로 지역의 매력도를 증가시킬 수 있어야 함
- 따라서 국가 차원에서의 총인구감소 및 저출산 대응과 접근방식이 다른 지역인구감소 및 사회적 인구유출 문제를 해결하기 위한 지자체 차원에서의 인구정책을 지원하는 국가의 정책들이 별도로 필요함
  - 지역인구의 사회적 유출을 국가 전체차원에서 제로섬게임으로 인식해서는 수도권에 인구집중문제와 국가인구위기를 극복할 수 없음
  - 국가인구정책은 저출산정책인 반면 지방인구정책은 양육 · 돌봄, 정주, 고령복지, 특히 일자리가 결합된 정책이므로 저출산정책과 별도로 이를 지원할 수 있는 정책마련 필요

### ◼ <그림 1> 지역인구감소 대응정책의 범위 ◼



- 지역은 인구유출을 방지하고 새로운 인구의 유입을 촉진하기 위해서 스스로 인구문제를 진단하고 비전을 설정하며, 인구비전 하에서 지역의 활력(vitality), 즉 인구(사람)활력, 경제활력(회복), 공간활력(혁신)을 도모하는 적극적인 대책을 추진
  - 인구(사람)활력대책: 사람활력, 즉 지역의 인구사회활력을 위한 지역의 매력도를 증대시키는 대책(인구감소 저지, 인구증대 도모)
  - 경제활력(회복)대책: 인구가 감소하더라도 소득 · 일자리가 보장되고, 지역경제 활력을 도모할 수 있도록 하는 대책
  - 공간활력(혁신)대책: 개발시대의 SOC사업에서 탈피, 인구가 감소하지만 ICT 기술을 활용하여 삶의 질을 보장받을 수 있도록 공간을 혁신하는 대책(인구감소 적응 공간 창출)
- 국가는 지자체가 구상 · 집행하는 사업을 중앙이 지원할 수 있도록 제도기반을 마련하고 통합추진체계를 구축하며, 추진역량을 강화
  - 청년인구 유입촉진 등 지방소멸대응 인구활력정책에 대한 특별법 마련, 균특법 개정 등 법률 제 · 개정, 중앙의 행정 · 재정지원
  - 인구(사람)활력, 경제활력(회복), 공간활력(혁신) 등 지역인구활력 제고를 위한 부처별 지원 기제 마련, 종합지원을 위한 범정부 컨트롤타워 구축
  - 지자체가 개발시대의 SOC 사업에서 탈피, 연성적인 소프트웨어사업을 강화하여 하드웨어+소프트웨어+휴먼웨어 복합사업을 추진할 수 있도록 지속적으로 컨설팅
  - 압축(compact)하고 연계(network)하고 협동할 수 있도록 투자방식을 혁신하도록 유도하며, 주체형성, 주체간 연대와 협동, 참여활성화를 위한 지속화 노력 강화

▣ <표 2> 지역인구감소 대응정책의 개념과 세부범위(예시) ▣

대책 (원인)	기본목표	성과평가(예시)	세부 범위
인구활력 대책 (사람활력 저하지역)	인구유출방지· 새로운 사람의 유입촉진	주민등록이전수, 젊은인구 취업률, 총인구 저지율 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 젊은인구 유입촉진, 정착사업(젊은 인구가 정착하여 육아, 교육하기 좋도록 저출산·고령사회대책을 연계하여 지자체차원에서 복합화되는 사업)</li> <li>• 귀농귀촌 활성화, 은퇴자 유치, 다문화가정 지원 등 인구유치사업</li> <li>• 중앙공무원 파견사업, 도시청년파견제 등 인구의 이동을 지원하는 사업, 인재육성사업 등</li> </ul>
경제회복 대책 (경제활력 저하지역)	안정된 지역소득· 일자리 창출	고용창출수, 소득수준 변화율 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역경제기반이 붕괴되고 생산가능인구 감소, 일자리부족이 고착화된 지역의 지역소득 창출사업, 특화산업 육성, 비즈니스 모델개발사업</li> <li>• 지역의 자산을 활용한 지역산업 경쟁력 강화, 지역홍보 및 마케팅 사업</li> <li>• 도농순환형 지역경제체제 구축, 사회적 경제조직을 활용한 경제 공동체 육성, 지역금융 활성화 사업</li> <li>• 지방채용, 취업 확대, 앵커기업 유치사업 등</li> </ul>
공간혁신 대책 (공간활력 저하지역)	인구감소시대 대응형 공간혁신, 주민 삶의 질 확보	스마트빌리지수, 생활서비스 집약도 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT 기술을 활용한 생활서비스 거점 육성사업</li> <li>• IoT 기술을 활용한 지역의 안심·안전 생활기반 확보</li> <li>• 인구감소지역의 생활공간 혁신, 공급방식 혁신, 연계·협력·협동사업 등</li> </ul>

▶ 참고자료 : 박진경·김현호·김상민·임태경(2019), 「지역인구감소 대응을 위한 종합대책 마련 연구」, 한국지방행정연구원.

김현호·박진경(2019), 「인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발」, 한국지방행정연구원.

▶ 내용문의 : 박진경(한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9892, jkpark@krila.re.kr)

지난호 보기 : 2019년(FY2018) 지방재정분석 결과와 시사점 : 지방자치단체의 적극적인 채무관리와 지출개선 노력으로 지방재정의 건전성과 효율성이 전반적으로 개선(이장욱 부연구위원)

원문보기 >

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 [brief@krila.re.kr](mailto:brief@krila.re.kr)로 회신해주시기 바랍니다.