

지방자치단체의 인구감소 및 인구구조 변화 대응전략 : 강원도 화천군을 사례로

Demographic Changes and Local Government's Response

: A Case Study of Hwacheon-gun, Gangwon-do*

김 상 민** · 박 진 경***

Kim, Sangmin · Park, Jinkyung

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 인구감소 및 인구구조변화에 대한 지역단위 정책 대응 필요성
- III. 선행연구 검토 및 연구 분석틀
- IV. 인구변화에 대한 화천군 대응전략 분석
- V. 정책제언

인구감소 및 인구구조변화에 대한 위기의식이 대두되면서 관련 연구도 활발하게 이루어져 왔다. 이들 연구는 크게 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데, 첫째는 저출산·고령화의 문제에 초점을 맞추고 대응방안을 모색하는 연구이다. 둘째는 인구감소 및 인구구조변화가 가져올 사회경제적 영향 등을 거시적인 차원에서 분석하고 인구변화에 대한 적극적 정책대응 필요성을 강조하고 있는 연구들이다. 그러나 인구감소 및 인구구조변화로 인한 그 영향력의 수준은 국가차원과 지역단위에서 차이가 존재할 수 있는데, 개별 지자체 입장에서는 지역의 인구변화에 의한 사회경제적 파급효과에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지자체 입장에서는 해당 지역의 지속적인 발전과 존립을 위해 인구감소 및 인구구조 변화에 적극적으로 대응하는 것이 필수라는 주장도 대두된다. 그러나 개별 지자체 단위에서 실제 인구감소 현황 및 인구구조변화 실태를 분석

* 이 논문은 2017년 한국지방행정연구원 기본과제(인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구)의 일부를 발전시켜 수정 및 보완되었습니다.

** 주저자, 한국지방행정연구원 수석연구원

*** 교신저자, 한국지방행정연구원 연구위원

논문 접수일: 2018. 02. 05, 심사기간: 2018. 02. 05~2018. 03. 13, 게재확정일: 2018. 03. 13

하고, 이러한 인구구조 변화에 대응한 지방자치단체의 대응전략 및 방향을 구체적으로 분석하고 있는 연구는 찾아보기 힘들다. 따라서 본 연구는 현재 당면하고 있는 인구감소의 위기 및 인구구조변화 추세 하에서 지역단위 인구문제 대응 정책의 필요성을 제기하고, 지방자치단체 주도로 인구대응정책을 적극적으로 추진하고 있는 사례를 살펴보고자 한다. 강원도 화천군의 경우 비교적 일찍부터 지역의 인구감소 원인 및 그 구조변화의 중요성을 인식하고, 인구변화에 대응하는 정책 방안을 마련하기 위해 노력해 왔다는 점이 특징이다. 따라서 본 연구에서는 화천군의 인구변화 대응 정책을 분석하고 그 시사점을 도출함으로써, 향후 지자체 단위에서 인구정책을 추진하기 위한 대응방향을 모색해보고자 한다.

□ 주제어: 인구감소, 인구구조변화, 지방자치단체 정책 대응, 화천군

The total population decrease and associated demographic changes have been raised as a serious issue that might cause enormous social and economic effects. Such issue of demographic changes may have greater impacts on small and medium cities in Korea, who have already been suffered from socioeconomic decline. However, most studies focus on the issues of low birthrate and aging or socioeconomic effects at the macro level, and it is hard to find studies that examine actual demographic change at the local level and local government's policy response to those local population issue. Thus, this study argues the importance and necessity of local level responses to local demographic change, and conducts an in-depth case study. Hwacheon-gun is a typical case that has paid greater attentions on the local population issue since the late 2000 and tried to create local strategies to effectively respond to those changing circumstances. This study examines the Hwacheon-gun case by looking at the actual population change and the local government's response in terms of policy background-purpose-implication.

□ Keywords: Population decrease, Demographic change, Local government Policy response, Hwacheon-gun

I. 서론

최근 통계청(2016)에서 발표한 우리나라 인구전망에 따르면, 2016년 5,170만명에 비해 2031년 5,296만명까지 증가하다가 감소하기 시작하여 2065년에는 1990년대 수준인 4,302만명으로 감소할 것으로 예측되었다. 전반적인 인구감소의 문제와 더불어 연령대별 인구구조의 변화도 주목할 만한 변화로 떠오르고 있는데, 유소년인구 비중의 감소와 고령인구 비중의 증가, 그리고 무엇보다 생산가능인구(15~64세)의 감소가 심각한 사회문제를 가져올 것으로 우려되고 있다. 이러한 인구감소 및 인구구조변화의 문제는 지역단위, 즉 군단위 지방자치단체로 내려올수록 더욱 위협적이다. 한국고용정보원(2016)은 향후 30년 내 82개 '군' 지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)가 소멸할 것으로 전망하고 있으며, 김순은 외(2016)의 연구 역시 기초 지자체 중에서 인구 6만 미만의 '군' 지역의 인구 감소율이 타 유형에 비해 가장 심각할 것으로 분석하고 있다.

특히 지역 단위에서 진행되고 있는 인구구조 변화는 그 수준과 내용 면에서 많은 차이가 있을 수밖에 없는데, 이러한 점에서 지방자치단체는 해당 지자체가 당면하고 있는 인구문제에 능동적으로 대처해야 할 필요성이 제기된다. 그러나 현재 추진되고 있는 중앙 및 지방정부의 인구변화 대응 정책은 상당부분 『저출산·고령사회기본법』에 근거한 출산양육문제에 방점이 실리고 있고, 지자체 대응정책은 중앙정부 정책의 보조적 수행에 그치고 있어(이상립, 2014), 인구구조변화 및 지역특성을 반영한 차별성있는 대응전략 마련에 상당한 한계점을 드러내고 있다.

한편 인구변화에 대한 위기의식이 대두되면서 2000년대 중반 이후 관련 연구도 활발하게 이루어져 왔다. 그러나 상당부분이 저출산·고령화의 문제에 초점을 맞추거나, 인구감소 및 인구구조변화가 가져올 사회경제적 영향 등을 거시적인 차원에서 분석하고 향후 정책 방안을 모색하고 있는 연구들이 대부분이다. 개별 지자체 단위에서 실제 인구감소 현황 및 인구구조변화 실태를 분석하고, 이러한 인구구조 변화에 대응하여 지방자치단체가 어떤 전략을 추진하고 있는지 구체적 정책분석을 하고 있는 연구를 찾아보기 힘들다. 무엇보다 지자체 단위에서 인구감소의 문제는 사회·경제적 측면에서 매우 심각한 문제를 야기할 수 있기 때문에, 이들 지자체의 인구감소 및 인구구조변화 실태를 살펴보고 그 대응전략을 모색하는 것은 중요한 연구 주제라 할 수 있다.

따라서 본 연구는 현재 당면하고 있는 인구감소의 위기 및 인구구조변화 추세 하에서 지역 단위 인구문제 대응 정책의 필요성을 제기하고, 지방자치단체 주도로 인구대응정책을 적극적으로 추진하고 있는 사례를 살펴보고자 한다. 강원도 화천군의 경우 비교적 일찍부터 지역의

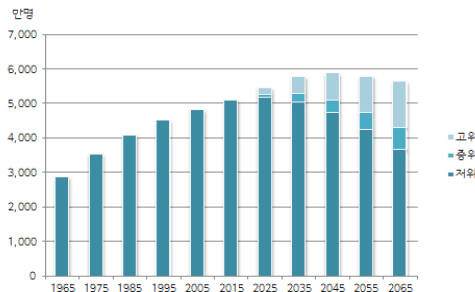
인구감소 원인 및 그 구조변화에 주목하고, 이를 해결하기 위한 지역 정책 방안을 마련하기 위해 노력해 왔다고 할 수 있다. 화천군의 인구정책을 정책배경-정책목표-정책집행의 측면에서 분석하고 그 시사점을 도출함으로써 향후 지자체 단위에서 인구정책을 추진하기 위한 대응방향을 모색해보고자 한다.

II. 인구감소 및 인구구조변화에 대한 지역단위 정책 대응 필요성

1. 인구감소 위기 및 인구구조 변화

2016년 기준 우리나라 총인구는 5,169만 6천명으로 19세 이하 인구가 1,004만 7천명으로 전체 인구의 19.4%, 20~39세 청년층이 1,429만 2천명으로 27.7%, 40~64세 중·장년층이 2,036만 1천명으로 39.4%를 차지하고 있다. 65세 이상 고령층은 총 699만 6천명으로 전체 인구의 13.6%를 차지하고 있어 고령사회에 진입했다.¹⁾ 통계청의 『장래인구추계: 2015~2065』에 따르면 중위 추계²⁾ 가정시 2031년 5,296만명을 정점으로 감소세에 들어서고, 2065년에는 1990년대 수준인 4,302만명으로 감소할 전망이다. 2015년 인구성장률은 0.53%지만 2032년부터 마이너스 성장률을 보이며 인구감소가 시작될 것이고, 2065년에는 -1.03% 수준으로 감소할 것으로 예측되고 있다.

〈그림 1〉 우리나라 총인구 변화와 전망(1965~2065)



〈그림 2〉 중위추계시 연령대별 인구 전망(2015~2065)



1) 고령인구 비율이 7% 이상일 경우 고령화사회, 14% 이상은 고령사회, 20% 이상은 초고령사회로 정의하는데, 우리나라는 2000년 65세 이상 고령인구 비율이 7%를 넘어 고령화사회에 진입했다.

2) 중위추계는 통계청의 인구변동 요인(출산율, 기대수명, 국제순이동)이 중위(중간 수준)이라고 가정된 후 미래 인구를 추정하는 시나리오이다. 중위추계 외에 저위와 고위추계가 있다.

특히 인구감소와 함께 나타나는 중요한 변화는 연령대별 인구구조의 변화라고 할 수 있다. 2015년 연령대별 인구구조를 살펴보면, 유소년인구(0~14세)는 703만명으로 전체의 13.8%를, 생산가능인구(15~64세)는 3,744만명으로 73.4%를, 65세 이상 고령인구는 654만명으로 12.8%를 차지하고 있다. 그러나 중위추계 가정시 유소년인구와 생산가능인구의 비율은 2065년 각각 9.6%와 47.9%로 감소하는 반면 고령인구는 점점 증가하여 42.5%에 달할 것으로 전망되고 있다. 고령인구는 2025년에 1,051만명, 2065년에 1,827만명으로 증가하여 각각 전체 인구의 20.0%, 42.5%를 차지할 전망이며, 특히 2025년 우리나라는 고령인구가 전체 인구의 20% 이상을 차지하는 초고령사회(super-aged society)에 진입하게 될 것으로 예측하고 있다.

고령인구의 증가 반대편에는 유소년인구의 감소와 생산가능인구의 감소로 인한 문제점이 동시에 나타난다. 특히 유소년인구보다 생산가능인구의 감소율이 더 높을 것으로 전망되는데, 경제활동이 가장 활발한 25~49세 인구 비율은 2015년 전체 인구의 52.8%를 차지하고 있지만, 중위추계 가정시 2055년에는 45.4%로 감소할 것으로 예측되고 있다.

〈표 1〉 생산가능인구 비율현황 및 전망(2015~2065)

(단위: %)

가정	구분	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
중위 추계	15~64세	73.4	71.7	68.0	64.0	60.0	56.4	54.3	52.4	51.5	49.6	47.9
	0~24세	18.0	15.6	13.4	13.5	13.7	13.8	14.7	15.3	14.8	14.5	14.8
	25~49세	52.8	51.2	50.6	49.7	48.4	49.0	46.5	44.7	45.4	47.8	49.3
	50~64세	29.2	33.3	36.0	36.8	37.9	37.2	38.8	40.0	39.8	37.7	36.0

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계:2015~2065년』 정리

이와 같은 생산가능인구의 감소는 청장년층의 조세부담을 증가시킨다. 현재 우리나라의 사회보장제도는 현재 경제활동을 하고 있는 청장년층이 유소년층과 고령층을 부양하는 구조인데, 인구가 감소하고 고령화가 진행될수록 청장년층의 부담은 증가할 수밖에 없다. 중위가정시 생산가능인구 1백명당 부양해야할 유소년 및 고령인구인 총부양비는 2015년 36.2명에서 2065년 108.7명으로 약 3배 증가가 예상되는 반면, 유소년부양비는 1965년 82.5명에서 2065년에는 20.0명으로 약 4배 감소가 예상된다. 생산가능인구 1백명당 고령인구인 노년부양비는 1965년 5.8명에서 2015년 17.5명으로 약 3배 증가했으며 2065년에는 88.6명으로 2015년에 비해 약 5배 증가할 전망이다. 유소년인구 100명당 고령인구인 고령화지수는 2015년 93.1명이나 2017년부터 100명을 넘어섰으며, 2065년에는 442.3명으로 2015년에 비해 4배 이상 증가가 예상되어, 청장년층의 조세부담은 더욱 늘어날 전망이다.

〈표 2〉 총부양비 추세 및 전망(2015~2065)

(단위: 생산가능인구 1백명당, 유소년인구 1백명당)

구분	1965	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2055	2065
총부양비(A+B)	88.3	72.5	52.5	41.4	39.1	36.2	47.1	66.8	84.2	94.2	108.7
유소년부양비(A)	82.5	66.6	46.0	33.0	26.6	18.8	17.8	18.9	18.6	18.2	20.0
노년부양비(B)	5.8	6.0	6.5	8.3	12.5	17.5	29.4	47.9	65.6	76.1	88.6
고령화지수	7.0	8.9	14.2	25.2	46.8	93.1	165.6	253.7	352.7	418.8	442.3

주 1) 유소년부양비는 생산가능인구에 대한 유소년인구(14세 이하 인구)의 비율을 의미

2) 노년부양비는 생산가능인구(15~64세 인구)에 대한 고령인구(65세 이상인구)의 비율을 의미

3) 고령화지수는 유소년인구 100명당 고령인구 비율을 의미

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』

2. 우리나라 인구감소 및 인구구조변화 대응 정책 및 문제점

이러한 인구감소 및 인구구조변화에 대응한 우리나라의 정책은 대표적으로 저출산·고령사회정책을 들 수 있다. 저출산·고령사회정책은 2005년에 제정된 「저출산·고령사회 기본법」을 그 근거로 추진되어 왔는데, 저출산·고령사회 기본법은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다(제1조). 저출산·고령사회정책의 기본방향은 크게 저출산 정책과 고령사회 정책으로 나눌 수 있다. 먼저 저출산대책으로는 국가와 지자체는 인구정책(제7조)과 인구교육(제7조의2), 자녀의 출산과 보육(제8조), 모자보건의 증진(제9조), 경제적 부담의 경감(제10조) 등의 정책을 추진하도록 규정하고 있다. 즉 국가와 지자체는 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 결혼, 임신, 출산, 양육 및 교육에 관한 시책을 강구해야 한다. 고령사회정책으로는 고용과 소득보장(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 생활환경과 안전보장(제13조), 여가·문화 및 사회활동의 장려(제14조), 평생교육과 정보화(제15조), 취약계층노인등(제16조), 가족관계와 세대간 이해증진(제17조), 경제와 산업 등(제18조), 고령친화적 산업육성(제19조)의 정책을 규정하고 있다. 즉 국가와 지자체는 고령화에 따른 경제산업구조에 바탕을 두고 고령친화산업을 육성하며, 고령자의 일자리 창출, 건강증진 및 안전한 노후생활환경조성, 평생교육 및 여가문화시책을 강구하여야 한다. 보건복지부는 2005년 제정된 저출산·고령사회기본법에 의거하여 매 5년마다 저출산·고령사회 기본계획을 수립해오고 있으며, 현재는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지 플랜 2020)이 수립되어 2016년부터 추진 중이다.³⁾ 저출산

대책은 종전 보육·임신·출산지원을 내실화하고 초저출산 장기화의 핵심 원인인 만혼·비혼, 취업모의 출산 기피 해소에 중점을 두고 있다면, 고령사회 대책은 노후 소득보장 강화, 활기차고 안전한 노후 실현, 여성·중고령자·외국인력 활용 확대, 고령친화경제의 전환을 통해 다가올 고령사회에 대한 구조적 대응을 강화해나가는 것을 목표로 하고 있다.

〈표 3〉 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 목표와 추진전략

	저출산대책	고령사회대책
목표	아이와 함께 행복한 사회	생산적이고 활기찬 고령사회
추진전략	청년 일자리·주거대책 강화 - 청년고용 활성화 - 신혼부부 맞춤형 주거지원 강화	노후 소득보장 강화 - 1인 1국민연금을 위한 사각지대 해소 - 주택연금 등 활성화로 노후보장수준 제고
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임 실현 - 임신·출산에 대한 의료적 지원확대 - 포용적 가족형태 인식 확산	활기차고 안전한 노후 실현 - 간병·치매·호스피스 등 의료·돌봄강화 - 고령자 교통·생활안전 환경조성
	맞춤형 돌봄확대·교육개혁 - 맞춤형 보육·돌봄 확대 - 자녀와 부모가 행복한 교육개혁	여성, 중·고령자, 외국인력 활용확대 - 여성·고령친화 고용시스템 전환 - 사회통합적 외국인력 활용
	일·가정양립 사각지대 해소 - 양성이 평등한 일·가정양립 - 중소기업·비정규직도 아이키우기 좋은환경	고령친화경제로의 도약 - 분야별 인구 다운사이징 대비 - 고령친화산업의 발전 생태계 조성

자료: 보건복지부(2015), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)」

2016년을 기준으로 한 예산현황을 살펴보면, 저출산대책이 60.8%를 차지하고 있어 고령사회대책(39.2%)에 비해 더 많은 예산이 편성되어 투입되고 있음을 확인할 수 있다. 구체적으로 저출산대책 중에서는 맞춤형 돌봄확대·교육개혁 부문이 74.0%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 고령사회대책 중에서는 노후소득 보장강화 부문이 79.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 특징이다.

3) 보건복지부(2015, 2016)와 저출산·고령사회위원회(2015) 자료로 요약정리하였다.

〈표 4〉 저출산·고령사회 중앙부처 시행계획의 예산현황(2016)

(단위: 억원, %)

구분		과제수		예산	
합계		189		352,517	
저출산	청년일자리 주거대책강화	20(10.6)	81 (42.9)	36,375(10.3)	214,174 (60.8)
	난임 등 출생에 대한 사회적 책임강화	32(16.9)		11,764(3.3)	
	맞춤형 돌봄 확대·교육개혁	17(9.0)		158,460(45.0)	
	일가정양립 사각지대해소	12(6.3)		7,575(2.1)	
고령사회	노후소득 보장강화	10(5.3)	98 (51.9)	110,351(31.3)	138,231 (39.2)
	활기차고 안전한 노후실현	33(17.5)		20,201(5.7)	
	여성, 중고령자, 외국인력 활용확대	29(15.3)		5,123(1.5)	
	고령친화경제로의 도약	26(13.8)		2,556(0.7)	
대응기반	저출산 고령사회 대응 기반강화	10(5.3)	10 (5.3)	112(0.03)	112 (0.0)

자료: 보건복지부(2016), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 2016년도 시행계획」

특히 저출산·고령사회 기본계획상 우리나라 인구사회정책의 시책은 크게 ‘공통사업’과 ‘자체사업’으로 구분된다. 공통사업은 보건복지부, 고용노동부, 여성가족부, 교육부 등 중앙부처로부터 국비를 보조받는 사업이고, 자체사업은 중앙부처의 국비보조 없이 지자체가 자체적으로 시행하는 단독사업을 의미한다. 2016년을 기준으로 국비를 지원받는 저출산·고령사회 공통사업은 21.2조원으로 84.1%를 차지하고 있으며, 지자체 자체사업은 4.0조원으로 15.9%를 차지하여 총 23.2조원이 계획되어 있다. 제2차 시행계획과 비교하여 총 사업규모는 2011년 이후 연평균 14.5%씩 꾸준히 증가해 왔으나 2015년 대비 2016년에 공통사업비가 1.1조원이 감소하여 총예산은 감소하고 있는 추세다. 연평균 증가율로 보자면 공통사업(13.7%)보다 자체사업(19.4%)이 더 큰 비율로 증가하고 있는 특징을 보이고 있다.

〈표 5〉 저출산·고령사회 공통사업과 자체사업의 예산현황

(단위: 억원)

구분	제2차 저출산·고령사회 시행계획					제3차 시행계획
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
합계	128,223	177,247	188,683	243,676	261,295	252,035
공통사업	111,641	150,810	154,108	201,703	223,359	211,955
	87.1%	85.1%	81.7%	82.8%	85.5%	84.1%
자체사업	16,582	26,437	34,575	41,973	37,935	40,080
	12.9%	14.9%	18.3%	17.2%	14.5%	15.9%

자료: 보건복지부의 각 연도별 저출산·고령사회 중앙부처 시행계획과 지방자치단체 시행계획 저자정리

2011년 이후 지방자치단체의 저출산·고령사회 시행계획 상 자체사업예산은 꾸준히 증가하였으나 2016년을 기준으로 총 예산 중에서 차지하는 비중은 15.9%만을 차지하고 있다. 부문별로는 저출산대책에 69.4%(2.8조원)를 투입하고 있어 저출산 대책에 더욱 초점이 맞춰져 있음을 확인할 수 있다. 이는 지방자치단체의 경우 사회이동이 비교적 적은 고령자보다는 출산장려금 및 축하금 지급, 임신부 건강지원, 출산육아용품 대여, 미혼남녀 결혼지원 등 출산정책을 추진함으로써 인구를 증대하는데 주요 정책 목표를 두고 있다고 판단할 수 있다.

〈표 6〉 지방자치단체 자체사업 유형별 예산현황

(단위: 억원)

구분	저출산 대책		고령사회 대책		대응기반강화		합계
	예산	비중	예산	비중	예산	비중	예산
2011	10,800	65.1%	5,182	31.2%	602	3.6%	16,584
2012	18,405	69.6%	6,704	25.4%	1,327	5.0%	26,436
2013	24,948	72.2%	8,033	23.2%	1,594	4.6%	34,575
2014	32,334	77.0%	8,238	19.6%	1,401	3.3%	41,973
2015	26,622	70.2%	10,843	28.6%	470	1.2%	37,935
2016	27,813	69.4%	11,793	29.4%	474	1.2%	40,080

자료: 보건복지부의 연도별 저출산·고령사회 지방자치단체 시행계획을 바탕으로 저자가 재구성함

지금까지 살펴본 우리나라 인구감소 및 인구구조변화 대응 정책은 주로 저출산·고령화 대책에 기반을 두고 있고, 대부분이 공통사업(84.1%)으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉 지자체 대응정책은 중앙정부 정책의 보조적 수행에 그 역할이 집중되어 있다고 할 수 있으며, 이로 인해 정책의 범위 및 내용이 제한될 뿐만 아니라 지역의 여건과 특성을 반영한 지역맞춤형 특성화정책의 발굴에 상당한 한계를 보이고 있다. 특히 지자체 자체사업의 경우에는 과반 이상의 사업(69.4%)이 저출산대책인 임신·출산·보건·양육지원정책으로 추진되고 있는데, 이는 인구의 자연증가에만 초점을 두고 있다는 점에서 지극히 일차원적인 대책이라 할 수 있다. 지자체 차원에서의 인구문제는 인구의 자연증감보다는 지역인구의 외부유출로 인한 사회적 감소가 더 큰 위기요인일 수 있다는 점⁴⁾에서 새로운 접근이 필수적이다.

4) 박진경·김상민(2017:113)이 수행한 인구 자연증감 및 사회증감에 따른 자치단체 유형화 연구에 따르면, 2000년 이후 지자체 인구감소 및 지역격차는 자연증감량보다 사회증감량에 더 크게 영향을 받고 있다.

3. 지역단위 인구감소 및 인구구조변화 대응정책의 필요성

인구감소 및 인구구조변화로 인한 그 영향력의 수준은 국가차원과 지역단위에서 차이가 존재할 수 있는데, 이는 인구이동의 영향과 인구변화에 대한 지역차원의 민감성 때문이라는 진단도 제시된다(이상림, 2014: 64). 지역에서 인구변화 문제는 지역의 사회·경제에 부정적 파급효과를 초래하고, 이에 따라 거주자들은 더 나은 환경을 찾아 다른 지역으로 이동하는 이른바 사회적 이동을 가져온다. 이는 다시 지역 인구구조와 생활 여건을 더욱 악화시키는 악순환을 발생시킨다. Elis(2008)는 일본의 저출산·고령화로 인한 지역경제 영향효과를 분석하면서, 인구유출에 따른 인구감소 측면의 중요성을 강조한다. Elis(2008)에 따르면 저출산·고령화에 따른 영향 메커니즘은 크게 인구감소, 상업 및 생산 분야에서의 경제활동 감소, 그리고 지방자치단체의 세수감소가 주요요인으로 작용한다. 지역단위에서 저출산·고령화에 따른 인구감소는 재화와 서비스의 수요 감소 → 지자체의 세수감소 → 재정악화 → 일인당 세금의 증가와 공동 인프라 사업의 축소, 교육환경 악화 경향의 심화 현상을 가져온다는 것이다. 또한 지역 경기의 침체는 취업기회의 감소, 재화 및 서비스 공급의 악화로 이어져 지역 인구의 외부유출을 심화시킴에 따라 지역내 인구 감소를 더욱 가속화한다는 것이 요지이다 (Elis, 2008). 이러한 악순환 구조는 단순히 저출산·고령화 문제에 초점을 둔 정책 대응으로는 해결될 수 없는 구조적인 문제임을 시사한다(이상림, 2014). 무엇보다 지자체 입장에서는 해당 지역의 지속적인 발전과 존립을 위해서 인구감소 및 인구구조변화에 적극적으로 대응하는 것이 선택이 아닌 필수일 수밖에 없으며, 지역의 여건과 특성을 고려한 지자체 주도의 대응 정책 마련이 시급하다고 할 수 있다.

Ⅲ. 선행연구 검토 및 연구 분석틀

1. 선행연구 검토

인구구조 변화에 따른 지방자치단체의 대응이라는 본 연구의 목적을 고려할 때 관련 선행 연구는 크게 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫 번째는 저출산·고령화를 직접적으로 다루고 있는 연구들로서, 지역사회의 저출산 및 고령화 문제의 현황 및 여건 등을 분석함으로써, 향후 정책 개선방안을 제시하고 있다. 두 번째 유형은 인구감소 및 인구구조 변화에 대한 연구들로서, 지자체별 인구감소 유형 및 원인이라든가 인구유출·유입의 원인 등을 분석하거나

또는 인구감소에 따른 공간영향 등을 다루고 있다. 이 두 가지 유형에 있어 대표적인 선행연구를 검토하면 다음과 같다.

우선 인구감소 및 인구구조 변화와 직접적인 관련이 있는 저출산·고령화의 문제를 다루고 있는 연구는 김선자(2009), 이삼식 외(2015), 정경희 외(2015), 이삼식(2016)을 들 수 있다. 김선자(2009)는 서울시 저출산·고령화에 대처하기 위한 인구대응정책으로서 서울시 인구구조 변화 및 저출산 실태를 살펴보고, 서울시에서 추진하고 있는 저출산 정책 및 수요를 분석하였다. 그 결과 출산지원에 있어 중산층이 사각지대화 되는 경향을 발견하고, 맞벌이부부에 대한 실질적 정책이 필요함을 증명하였다. 또한 영아기 양육지원, 양육초기부모 대상 지원 사업 추진, 지역양육네트워크 중심으로 영유아플라자 확대, 출산양육지원센터 설치, 양육친화적 인프라 확대 등을 제시하고 있다. 이삼식 외(2015)의 연구는 인구추계 결과 등을 이용한 생산가능인구 및 인구고령화의 장래 변동 방향 및 세부 특징을 심층분석하고 인구변동의 사회경제적 파급효과 등을 분석하였다. 또한 생산가능인구 감소 및 인구고령화 대응관련 기존정책의 현황 및 문제점을 분석하고 생산가능인구 감소 및 인구고령화 대응방안 등을 제시하고 있다. 정경희 외(2015)는 인구구조 변화에 따른 노인복지정책 발전방향을 모색하는 연구에서 노인의 특성을 경제상태, 건강상태, 경제활동, 사회참여활동의 측면에서 분석하고 욕구변화를 전망하고 있다. 이러한 실태분석 및 전망을 통해 공적 노인복지정책의 선택과 집중이 필요하며, 세부적으로 노인인구 규모 증대에 따라 재정규모가 급증하기 때문에 연령기준의 변화를 통해 제도의 지속가능성을 유지할 필요가 있고, 노인일자리사업, 장기요양정책 등 노인의 특성변화를 반영하여 선정기준을 조정할 필요가 있음을 주장한다. 마지막으로 이삼식(2016)의 연구는 최근 제3차 저출산·고령화사회기본계획 중 저출산대책의 수립근거, 의의 및 전략 등을 검토하면서, 3차계획은 보편적 복지의 성격 강하여 출산순위에 따라 정책제공 여부 및 수준이 차등적으로 적용되어야 하고, 동일 목표를 추구하는 세부정책들의 체계적·유기적 연계가 필요하며, 생애주기적 접근 실천을 강조한다.

인구감소 및 인구구조 변화에 대한 연구는 이의희 외(2013), 기정훈(2011), 박세훈 외(2012), 김진범 외(2010), 김순은(2016), 제현정·이희연(2017) 등을 들 수 있다. 우선 이의희 외(2013)의 연구는 경기도의 인구구조 변화에 따른 사회경제적 특성을 분석하면서 사회적 특성/경제적 특성/외국인 특성의 측면에서 실태를 살펴보고 있다. 비슷하게 기정훈(2011)의 연구는 인구감소지역의 지역쇠퇴 대응을 위한 정책방안 연구에서 인구감소로 인한 지역쇠퇴의 문제점을 물리적, 경제적, 사회적 측면에서 유형화하고, 인구감소지역과 증가지역의 경제·사회·공간적 변화를 비교분석하고 있다. 이를 통해 지역경제 활성화를 위한 특별법(가칭) 제정, 인구쇠퇴의 유형별 차별성 있는 지원법 마련, 인구쇠퇴 지역의 경제 및 산업기반에 관한 심도 깊은 연구가 필요함을 역설하였다.

박세훈 외(2012)는 인구구조변동에 의한 국토·도시공간 재편현상을 다루고 있는데, 특히 공간단위는 대도시권, 지역중심도시, 소도시 및 농촌지역으로 유형화하고, 인구구조 변화에 따른 영향을 분석하고 있다. 이를 통해 향후 국토·도시정책은 대도시권 중심으로 개편될 필요가 있으며 공급자 중심에서 탈피하여 인구감소에 대응하는 정책이 필요함을 강조하고 있다. 김진범 외(2010)는 인구감소에 대응한 바람직한 도시정책과 제도개선방안에 관한 연구에서 인구감소 실태와 사회·경제·도시적 영향을 분석하고, 인구감소 도시의 토지이용실태 분석을 통해 인구감소에 대응하기 위한 정책방안을 제시하고 있다. 특히 지역별 장래인구를 전망하면서 인구증가의 구조를 살펴보기 위해 자연증가와 사회증가로 구분하고, 인구감소지역을 대상으로 산업·고용, 토지이용, 재정분야 등의 인구감소율과의 상관관계 및 토지이용현황 등을 분석하고 있다.

김순은(2016)의 연구는 자치단체별 인구 추계와 성·연령대별 인구분석을 통해 지역을 유형화하고 유형별 특성을 분석하고 있다. 이를 통해 중앙행정의 차원에서는 행정체제 개편, 지역 HUB 및 서비스 집중도시(compact city)의 개발이, 지방행정의 차원에서는 지방정부의 종합적 계획 수립 및 서비스 공급체계 개선, 고령자 사회경제적 참여 확대, 청년층의 지방 유입전략 확대, 다문화가정 지원정책 개선 등이 필요함을 주장하였다. 마지막으로 제현정·이희연(2017)은 2000-2015년 동안 시군구를 대상으로 연령층을 7개로 구분하여 연령층별 인구구조 변화를 파악하고, 유형별로 인구구조 변화 특성을 비교하였다. 특히 연령층 구분과 각 연령층의 특성을 명확히 설정하고 있어, 인구구조 변화에 초점을 두는 연구들에 적절한 근거를 제공하고 있다.⁵⁾ 또한 연령층별 인구증감률, 인구 비중 변화, 연령층별 인구 비중, 합계출산율과 소멸위험지수 등을 활용하여 군집분석을 실시하고, 군집분석의 결과 지역별 인구구조의 변화 및 특성이 6개의 유형으로 구분됨을 실증한다.

〈표 7〉 선행연구 종합

유형	선행연구	연구내용	정책대안
저출산·고령화	김선자(2009)	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 저출산·고령화에 대처하기 위한 인구대응정책으로 서울시 인구구조 변화 및 저출산 실태 분석 서울시 저출산 정책 및 수요 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 출산지원에 있어 중산층의 사각지대화 및 맞벌이부부에 대한 실질적 정책 필요 영아기 양육지원, 양육초기부모 대상 지원 사업 추진, 지역양육네트워크 중심으로 영유아플라자 확대, 출산양육지원센터 설치, 양육친화적 인프라 확대

5) 제현정·이희연(2017: 28)은 연령층 구분을 0~9세(소아인구), 10~19세(학령인구), 20~39세(핵심 가임 연령연구), 40~49세(소비활력연구), 50~64세(자산보유연구), 65~74세(고령연구), 75세이상(초고령연구)로 나누고, 각 연령별 특성을 정의하고 있다.

유형	선행연구	연구내용	정책대안
	이삼식 외(2015)	<ul style="list-style-type: none"> 인구추계 결과 등을 이용한 생산가능인구 및 인구고령화의 장래 변동 방향 및 세부 특징 심층분석 인구변동의 사회경제적 파급효과 생산가능인구 감소 및 인구고령화 대응 관련 기존정책의 현황 및 문제점 분석 생산가능인구 감소 및 인구고령화 대응 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 생산가능인구감소 대응 전략: 여성의 노동시장 참여 확대, 중·고령자 근로기반 강화, 사회통합적 외국인력 활용, 인적자원 개발 강화 인구고령화 대응 삶의 질 제고 전략: 노후소득 보장, 건강한 고령화 지원체계 강화, 고령자 참여 여건 확충, 안전한 고령자 생활환경 조성 인구감소 및 고령화 대응 지속발전 전략: 고령친화사업 육성, 다운사이징 대비 시스템 개혁, 재정적 지속가능성 제고
	정경희 외(2015)	<ul style="list-style-type: none"> 인구구조 변화에 따른 노인복지정책 발전방향 노인의 특성변화: 경제상태, 건강상태, 경제활동, 사회참여활동 등 노인의 특성 및 욕구 변화 전망 	<ul style="list-style-type: none"> 공적 노인복지정책의 선택과 집중 필요 노인인구 규모 증대에 따라 재정규모가 급증하기 때문에 연령기준의 변화를 통해 제도의 지속가능성 유지 필요 노인일자리사업, 장기요양정책 등 노인의 특성변화를 반영하여 선정기준 조정 필요 공적 여가복지시설 및 민간 여가복지시설의 활성화 필요
	이삼식(2016)	<ul style="list-style-type: none"> 이전 저출산대책에 대한 검토 제3차 저출산·고령사회기본계획 중 저출산대책의 수립근거, 의의 및 전략 	<ul style="list-style-type: none"> 3차계획은 보편적 복지의 성격 강하여, 출산순위에 따라 정책제공 여부 및 수준이 차등적으로 적용되어야 함 동일 목표를 추구하는 세부정책들의 체계적·유기적 연계 필요 생애주기적 접근 실천 필요
인구감소 및 인구구조 변화	이의희 외(2013)	<ul style="list-style-type: none"> 경기도의 인구구조 변화에 따른 사회경제적 특성 분석 사회적 특성: 여성 학력 증가, 1인가구 및 고령인구 증가, 여성고령인구 취약성 증가 경제적특성: 여성 및 고령인구의 통근비용 증가, 제조업 비율 감소, 서비스업 비중 증가 외국인특성: 단순기능인력 비중 높음, 지역별, 국적별 편차 	<ul style="list-style-type: none"> 여성의 경제활동 참여위해 일·가정 양립 지원 1인가구를 위한 다양한 주거유형 마련, 여성 및 고령인구 위한 안전한 도시환경 구축 여성 고령자의 노후 복지제도 확충 컴팩트시티의 개념을 적용한 직주근접 도시 실현 도시내 고부가가치 산업 육성, 지역특성 반영한 특화도시, 특화마을 조성 지역별 특성에 맞는 다문화 정책 추진
	기정훈(2011)	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소로 인한 지역쇠퇴의 문제점 유형화(물리적, 경제적, 사회적 측면) 인구 감소지역 VS 증가지역의 경제·사회·공간적 변화 비교분석 인구감소 요인 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제 활성화를 위한 특별법(가칭) 제정 인구쇠퇴의 유형별 차별성 있는 지원법 마련 인구쇠퇴 지역의 경제 및 산업기반 심도 깊은 연구 필요

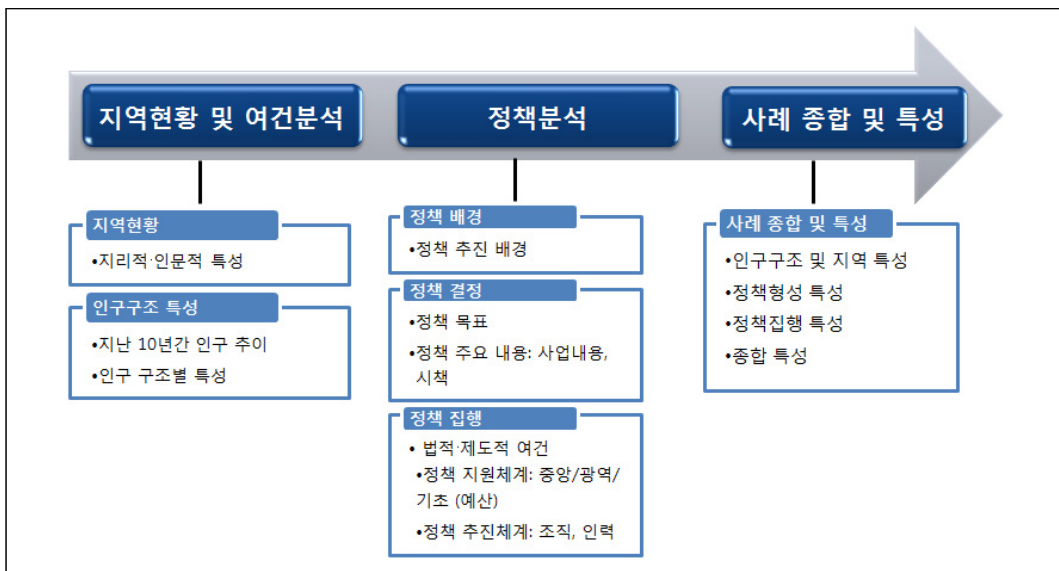
유형	선행연구	연구내용	정책대안
	박세훈 외(2012)	<ul style="list-style-type: none"> 인구구조변동에 의한 국토·도시공간 재편 현상 분석 인구구조 변화에 의해 공간단위별, 대도시권, 지역중심도시, 소도시 및 농촌지역에 미치는 영향 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 공급자 중심에서 탈피하여 인구감소에 대응하는 정책 필요 대도시권: 경쟁력 강화 및 삶의 질 격차 해소필요 지역중심도시: 도심기능 강화 및 주변도시와의 네트워크 확대 소도시, 농촌지역: 축소도시 전략 수립 및 추진
	김진범 외(2010)	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소 전망 및 경제·사회·도시적 영향 분석 인구감소지역을 대상으로 산업·고용, 토지이용, 재정분야 등의 인구감소율과의 상관관계 및 토지이용현황분석 	<ul style="list-style-type: none"> 기존시가지 재활용 필요 물리적환경개선 뿐만 아니라 사회경제적 지속가능성 향상에 중점(지역주민요구에 대응한 지구단위 계획체계 구축, 다양한 주체의 참여와 협력 촉진)
	김순은(2016)	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체별 인구 추계, 성·연령대별 인구 분석, 지역 유형별 특징 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 행정: 지역정책의 패러다임 전환, 행정체제 개편, 지역 HUB 및 서비스집중도시 개발 지방행정: 지방정부의 종합적 계획 수립 및 서비스 공급체계 개선, 고령자 사회경제적 참여 확대, 청년층의 지방 유입전략 확대, 다문화가정 지원정책 개선
	제현정·이희연 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 2000-2015년 동안 시군구를 대상으로 연령층을 7개로 구분하여 연령층별 인구구조 변화를 파악하고, 유형별로 인구구조 변화 특성을 비교 	<ul style="list-style-type: none"> 향후 유형별 맞춤형 인구문제 대응 방안 및 정책 수립 필요

이들 연구는 각각 인구감소 및 인구구조변화의 실태를 진단하고, 인구감소 및 인구구조변화가 가져올 사회경제적 영향 등을 분석함으로써 향후 정책방안을 모색하고 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 그러나 개별 지자체 단위에서 실제 인구감소 현황 및 인구구조변화 실태를 분석하고, 이러한 인구구조 변화에 대응하여 지방자치단체가 어떤 전략을 추진하고 있는지 구체적 정책분석을 하고 있는 연구를 찾아보기 힘들다. 무엇보다 지자체 단위에서 인구감소의 문제는 사회·경제적 측면에서 매우 심각한 문제를 야기할 수 있기 때문에, 이들 지자체의 인구감소 및 인구구조변화 실태를 살펴보고 그 대응전략을 모색하는 것은 중요한 연구주제라 할 수 있다. 이에 본 연구는 지역의 인구감소 및 인구구조변화에 대응한 지자체 차원의 정책 발굴 노력을 비교적 일찍 시작했다고 볼 수 있는 강원도 화천군을 사례로 선정하고, 화천군의 인구정책을 분석해 봄으로써 향후 지자체 단위에서의 인구정책의 방향설정을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

2. 연구분석틀

화천군의 인구정책 배경 및 내용, 그리고 추진체계 등을 살펴보기 위해 본 연구에서는 크게 지역 현황 및 여건 그리고 정책분석으로 이루어지는 연구 분석틀을 설정한다. 지역현황 및 여건은 지자체 정책형성 및 추진의 주요 배경이 된다는 점에서 그 특성분석이 필수적이다. 본 논문에서는 지역의 인문지리적 특성과 인구구조 특성을 살펴본다. 정책분석은 지자체 인구정책의 추진 배경, 정책 결정, 그리고 정책집행의 세 가지 항목으로 구성된다. 구체적으로 정책 배경은 해당 지자체가 정책을 추진하게 된 주요 배경요인을 검토하고, 이어 정책 결정에서는 주요 정책 목표와 정책 주요 내용을 분석한다. 정책 집행은 정책을 지원하는 법적·제도적 여건, 정책지원체계, 정책추진체계의 요인을 분석한다. 특히 각 지자체가 지역특성을 반영한 자구적 정책을 수립하고 추진함에 있어 가장 중요한 부분이 바로 예산의 문제라고 할 수 있는데, 재정이 열악한 지방 중소도시의 경우 중앙 및 광역 단위에서 얼마만큼 예산을 확보할 수 있을 것인가가 정책 추진에 있어 주요 관건이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 사례의 지역맞춤형 정책 추진을 위한 예산구조 및 지원체계를 중심으로 살펴본다. 이러한 지역여건 및 정책분석을 바탕으로 사례의 종합특성 및 시사점을 도출한다.

〈그림 3〉 사례 분석틀



사례분석 방법은 각 지자체에 인구감소 및 유형별 정책 주요 담당자 및 공무원과의 인터뷰, 전문가 자문, 그리고 해당 지자체가 수립하고 있는 각종 추진계획 및 전략 보고서 등의 2차 자료를 중심으로 이루어진다. 이와 함께 관련 공무원 및 전문가들과의 워크숍 및 브레인스토밍을 통해 사례 특성 및 인구감소에 대한 대응전략 등을 분석한다.

〈표 8〉 사례분석 주요 요인 및 내용

항목	주요 요인	분석 내용	세부 요인
지역 현황 및 여건	지역 및 인구 특성	지역특성	지리적·인문적·사회적 특성
		인구특성	지난 10년간 인구추이 및 인구 구조별 특성
정책 분석	정책 배경	정책 추진 배경	주요 정책 추진의 배경
	정책 결정	정책 목표	정책의 목표
		정책 주요 내용	사업내용, 시책
	정책 집행	법·제도적 여건	조례, 계획
		정책지원체계	중앙/광역/기초 (예산)
정책추진체계		조직, 인력	
사례 특성	사례종합 및 특성	사례의 종합 및 주요 특성	

IV. 인구구조변화에 대한 화천군 대응전략 분석

1. 화천군 지역 현황 및 여건

1) 지역현황

강원도 화천군은 우리나라 동북쪽에 위치해 있고, 휴전선 경계에 맞닿은 접경지역으로 일 부지역은 민간인 통제지역(CCL)으로 지정되는 등 대표적인 군사시설 및 환경규제지역이다. 화천군은 5개 읍면에 84개의 행정리, 40개 법정리로 구성되어 있으며, 2016년 기준 전체 면적은 908.93km², 전체 인구는 26,264명으로 인구밀도는 28.9이다.

화천군 대부분의 지역이 군사보호구역 및 개발제한 구역 등 2가지 이상의 규제지역으로, 중복지정 구역을 포함한 면적은 전체면적의 142.1%에 달한다. 세부적으로는 군사시설보호구역이 64.5%를 차지하고 있고, 보전산지 70.8%, 자연환경보전지역 4.5%와 농업진흥지역, 상수원보호구역 등이 중복 지정되어 있으며, 하천 지역의 경우 관리 세분화로 인해 개발가능한 지역이 전무한 실정이다.

이러한 접경지역 및 군사지역, 그리고 군사시설 보호법 등 지역개발 규제 등의 지역 특성은 우선 급격한 인구감소현상을 가져왔다고 볼 수 있다. 1965년 5만 6천여명에 달하던 화천군의 인구는 1975년경에 4만 5천명, 그리고 1992년에는 2만 7천명으로 급격히 감소하였다. 1970년대 산업구조의 변화로 인해 전국적으로 이촌향도 양상이 두드러졌다고 볼 수 있지만, 화천군의 경우 접경지역 및 규제지역이라는 지역환경이 이촌 양상을 더욱 두드러지게 하였다는 것이다.

지역에서 인구감소의 문제는 지역 내 재정과 직결되기 때문에, 지자체 장의 입장에서는 아주 민감한 이슈라고 할 수 있는데, 화천군 역시 인구감소의 문제는 지방재정의 악화와 함께 지역경제의 침체라는 결과로 이어졌다.

“인구감소로 민심이 흉흉해지고 지역경기는 파폐해지기 시작했다...(중략). 관광객 유치를 비롯해 경쟁적으로 축제를 여는 이유도 궁극적으로는 지역경제 활성화다. 그러나 이와 같은 시책들은 한시적이고 단기간적 효과라고 할 수 있다. 지역 거주민에 의해 소비가 촉진되는 지역경제가 활성화 되는 것이 가장 바람직한 모델로 볼 수 있다. 두 번째는 예산 측면이다. 화천군의 경우 재정자립도가 8%정도 밖에 되지 않는다. 농촌지역 다수가 차이는 있지만 다 거기서 거기다. 정부에서 보조하는 지방교부세라는 것이 있다. 각 지자체별마다 기준재정 수요액이 산정되는데, 미달되는 부분에 대한 보조 개념으로 이해를 하면 된다. 다시 말해서 연간 필요 경비에 지방세나 세외수입으로 충당이 되지 않는 부분에 대한 지원금으로 보면 된다. 그런데 교부세 산정 기준이 되는 항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 그 지역 인구수이다. 따라서 그것이 (각 지자체장들이)인구 변동에 민감한 이유이다.”(화천군수)

반면 화천군의 경우 지역경제 활성화의 대안마련에 있어 접경지역이라는 지역의 한계점을 역이용하게 되는데, 개발규제 등으로 인한 청정 자연자원 및 생태환경의 부각이 그것이다. 즉 DMZ 접경지역이라는 특수성으로 인해 자연환경이 잘 보존되어 있으며, 이러한 잘 보존된 자연자원을 적극 활용하여 생태·문화에 초점을 맞춘 지역활성화 전략을 추구하고, 이를 신성장 동력 확보를 위한 주요 수단으로 활용하게 된다. 특히 민선 3~5기 동안 지역의 각 분야별 사회경제 근간을 변화시키려는 노력과 함께, 기존의 군사도시 이미지를 벗어나 청정 자연환경 또는 생태지역으로의 새로운 이미지 메이킹을 시도한다. 그 대표적인 예는 산천어축제라고 할 수 있는데, 지역의 청정 이미지를 활용하여 관광자원화 함으로써 지역 경제를 활성화시키는데 기여하였다고 할 수 있다. 이와 함께 여름철 쪽배·토마토축제 등을 개최함으로써 청정 지역으로의 ‘에코-파라다이스 화천’ 으로 브랜딩하고, 이를 통해 관광산업과 지역 농산물의 홍보 및 판매 등을 통한 소득창출에 초점을 두었다.

6) 언론인터뷰(오마이뉴스, 2014.12.21.일자):

http://m.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002065040#cb

2) 인구특성

화천군의 인구 특성을 살펴보면, 2000년 대비 2016년 총인구는 1.076명 증가하였으며 연평균 인구증감율은 0.3%를 나타내었다. 이는 전국 3,964명 증가(연평균 0.5% 증가)에 비해 약간 낮은 수치이다. 연령대별 인구 증감을 살펴봤을 때 전국적으로는 0세~39세까지 각 연령대별 인구가 모두 감소세를 나타낸 반면 40~75세 이상은 각 연령대 모두 증가세를 보이고 있어, 전반적으로 고령화가 상당히 진행되었음을 보여준다. 화천군의 경우 0~39세까지는 전반적으로 감소하고, 40세 이상은 각 연령대 모두 증가한다는 점에서 노령화의 추세는 비슷하나, 20~29세의 인구 증가가 두드러지는 점이 특징이다. 각 연령대별 인구비중에서도 20대의 인구비중이 2000년대 16.2%에서 2016년 18.7%로 증가한 것으로 나타났다. 또한 전국적으로 50~64세의 인구증가 현상이 두드러지며(연령대별 비중 증감률 9.3%), 화천군 역시 50~64세의 인구 비중 증감율이 가장 높은(5.4%) 것으로 나타났다. 연평균 인구증감율은 전국적으로 75세 이상 인구가 가장 높은 것으로 나타났으며, 화천군 역시 75세 이상 초고령 인구의 증가가 가장 높은 것으로 나타났다. 유소년(0~14세) 인구비율의 경우 전국이 2000년 20.9%에서 2016년 13.3%로 감소하였고, 이러한 감소추세는 화천군의 2000년 유소년인구비율 20.3%에서 2016년 12.1%로의 감소와 동일하다. 즉 전국적으로 출산율 감소에 따른 유소년 인구비율 감소가 확인된다. 다만 화천군의 유소년 인구변화 비율이 전국 감소폭에 비해 근소하게 작아, 화천군의 유소년 층의 인구감소는 전국 대비 조금 나은 수치를 보인다.

〈표 9〉 전국과 화천군의 인구 구조(2000-2016년)

인구구조		2000		2016		인구 증감량	연평균 인구 증감율	연령대별 비중 증감율
		인구	비중	인구	비중			
전국	합계	47,733	100.0%	51,696	100.0%	3,964	0.5%	
	9세 이하	6,808	14.3%	4,566	8.8%	-2,242	-2.5%	-5.4%
	10~19세	6,883	14.4%	5,481	10.6%	-1,402	-1.4%	-3.8%
	20~29세	8,366	17.5%	6,758	13.1%	-1,608	-1.3%	-4.5%
	30~39세	8,875	18.6%	7,534	14.6%	-1,341	-1.0%	-4.0%
	40~49세	7,186	15.1%	8,797	17.0%	1,611	1.3%	2.0%
	50~64세	6,259	13.1%	11,564	22.4%	5,305	3.9%	9.3%
	65~74세	2,251	4.7%	4,019	7.8%	1,767	3.7%	3.1%
	75세 이상	1,104	2.3%	2,977	5.8%	1,873	6.4%	3.4%

인구구조		2000		2016		인구 증감량	연평균 인구 증감율	연령대별 비중 증감율
		인구	비중	인구	비중			
화천군	합계	25,188	100.0%	26,264	100.0%	1,076	0.3%	
	9세 이하	3,716	14.8%	2,220	8.5%	-1,496	-3.2%	-6.3%
	10~19세	2,971	11.8%	2,192	8.3%	-779	-1.9%	-3.4%
	20~29세	4,069	16.2%	4,899	18.7%	830	1.2%	2.5%
	30~39세	4,296	17.1%	3,141	12.0%	-1,155	-1.9%	-5.1%
	40~49세	3,142	12.5%	3,203	12.2%	61	0.1%	-0.3%
	50~64세	4,201	16.7%	5,803	22.1%	1,602	2.0%	5.4%
	65~74세	1,694	6.7%	2,382	9.1%	688	2.2%	2.3%
75세 이상	1,099	4.4%	2,424	9.2%	1,325	5.1%	4.9%	

〈표 10〉 화천군 각 지표별 인구비율

구분	유소년인구비율		생산가능인구비율		고령인구비율		젊은여성인구비율		고령화지수	
	2000	2016	2000	2016	2000	2016	2000	2016	2000	2016
전국	20.9%	13.3%	72.1%	73.1%	7.0%	13.5%	17.6%	13.3%	0.3	1.02
화천군	20.3%	12.1%	68.6%	69.6%	11.1%	18.3%	14.8%	10.1%	0.5	1.52
구분	유소년인구비율변화		생산가능인구변화		고령인구변화		젊은여성인구변화		고령화지수변화	
전국	-7.5%		1.0%		6.5%		-4.3%		0.68	
화천군	-8.2%		1.0%		7.2%		-4.7%		0.97	

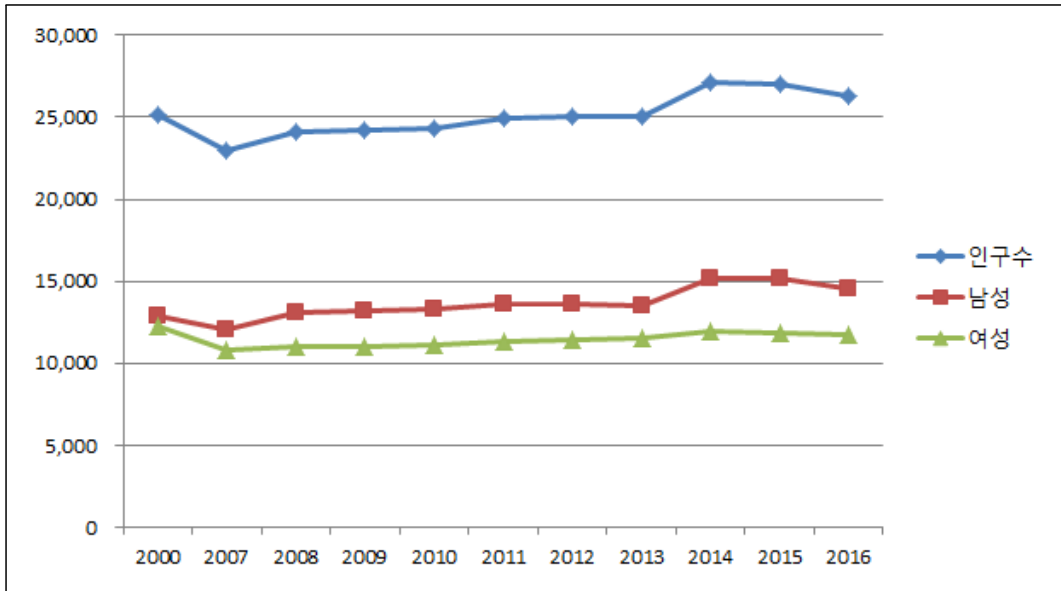
생산가능인구(15~65세) 인구비율의 경우 전국(1%)과 화천군(1%)이 모두 동일하게 약간 증가된 것으로 나타났으며, 고령인구비율의 경우도 전국(6.5%)과 화천군(7.2%)이 모두 큰 폭으로 증가된 것으로 나타났다. 화천군의 경우 고령인구비율 및 고령화지수 증가폭이 전국에 비해서도 두드러져서, 고령화의 문제가 심각한 것으로 판단된다. 일례로 단일연도 자연증감과 사회증감을 살펴보면 2015년 출생자 및 사망자수를 고려한 자연증감량은 전국이 159임에 비해 화천군이 78명으로서, 낮은 출산율과 높은 고령화율로 인한 자연감소현상을 관찰할 수 있다. 또한 사회증감량의 경우에도 전입자수와 전출자 수를 고려한 순이동자수가 전국(-44명)에 비해 월등히 높은 수치(-782명)를 나타내고 있어, 인구의 유출 역시 심각한 것으로 판단할 수 있다.

〈표 11〉 화천군 인구의 자연 및 사회증감

구분	자연증감량(2015)			사회증감량(2016)			누적증감량	
	출생자수	사망자수	자연증감량	전입자수	전출자수	순이동자수	자연증감량('00-'15)	순이동자수('00-'16)
전국	430	272	159	7,207	7,251	-44	3,578	-184
화천군	267	189	78	4,095	4,877	-782	1,462	-1,052

한편 2000년 이후부터의 화천군 인구추이를 살펴보면 2013년을 기점으로 인구가 큰 폭으로 상승하고 있는 것을 확인할 수 있는데, 이는 여성인구 수가 예년과 비슷한 추세를 보이는 반면 남성인구의 수가 큰 폭으로 증가하고 있음에 기인함을 알 수 있다. 이는 접경지역 및 군사지역이라는 화천군의 지역 특성을 반영하는 것으로, 특히 2013년부터 화천군에서 적극적으로 시행한 군인 간부 가족 전입 유도 정책의 효과로 보여진다. 실제로 화천군은 2013년 10월부터 본격적인 인구증가 시책을 추진하면서 실제로 지역에 거주를 하지만, 주소가 화천으로 되어있지 않은 사람들을 대상으로 주소 이전을 설득하였으며, 그 첫 번째 대상은 군부대 장교와 부사관이었다. 이를 통해 1개월 정도의 기간 동안 화천군 등록 인구는 2천명 이상이 증가한 것으로 나타났다.

〈그림 4〉 화천군 인구추이(2000-2016)



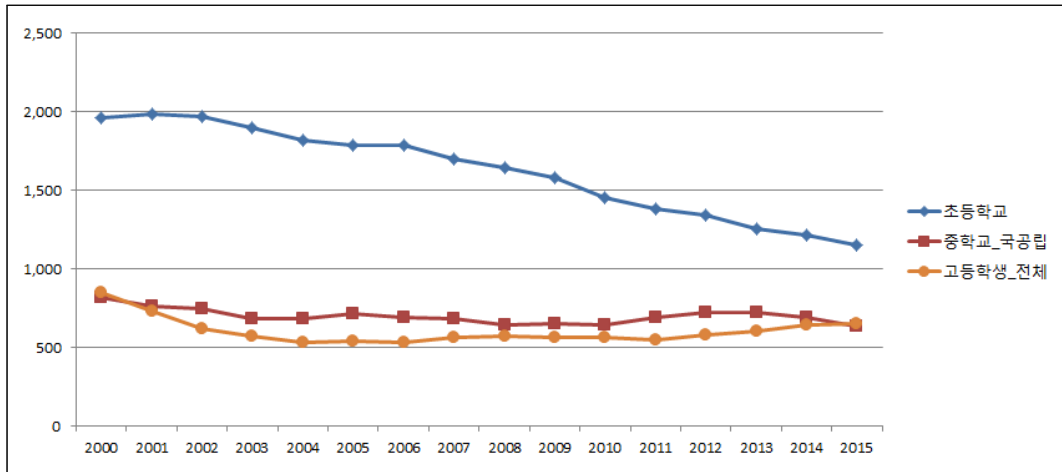
지역 내 사회적 인구증감을 분석할 수 있는 인구 순이동 추이를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 2000년에서 2016년까지를 5개 연도로 구간을 나누고, 각 구간별 인구구조에 따른 순이동 추이를 분석하였다(〈표 6〉 참조). 2000~2005년의 경우 20~29세와 50~64세의 인구 유입이 인구유출을 앞지른 반면, 2006년 이후부터는 20대의 인구유입은 꾸준하였고, 40~74세의 인구 유입도 인구 유출을 앞지른 것으로 나타났다. 인구유출의 경우 30대(30~39세)의 유출이 모든 구간에 걸쳐 가장 높은 비중을 차지하고 있어, 이들 연령대 인구유출 대응 방안이 시급하다고 할 수 있다. 반면 50~64세, 65~74세 연령대에서 인구유입이 유출을 앞질렀으며, 이러한 인구유입은 2000년 이후 급증하는 것을 확인할 수 있다. 또한 2011~2016년 구간의 연령대별 순이동을 살펴보면, 10대(10~19세) 인구의 감소폭이 급격이 줄어든 것을 확인할 수 있다. 이는 화천군내 초·중·고등학생 수의 추이에서도 나타나는데, 초등학교 수의 경우 2000년 이후 지속적으로 감소추세를 나타내지만, 중·고등학교의 경우 그 감소폭이 완만하고, 특히 고등학교의 경우 2011년 이후 소폭 상승하는 결과를 보인다.

〈표 12〉 2000-2016년 인구 순이동

구분	2000-2005		2006-2010		2011-2016		합계		
	순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비	
합계	합계	1,749	100.0%	931	100.0%	938	100.0%	3,619	100.0%
	9세 이하	242	13.8%	124	13.3%	129	13.7%	495	13.7%
	10~19세	128	7.3%	52	5.6%	31	3.3%	211	5.8%
	20~29세	581	33.2%	261	28.0%	178	19.0%	1,020	28.2%
	30~39세	377	21.5%	255	27.3%	318	33.9%	949	26.2%
	40~49세	148	8.5%	71	7.6%	89	9.4%	308	8.5%
	50~64세	173	9.9%	100	10.7%	101	10.8%	374	10.3%
	65~74세	67	3.9%	44	4.7%	53	5.6%	164	4.5%
	75세이상	32	1.8%	25	2.6%	40	4.3%	97	2.7%
화천군	합계	-2,542	100.0%	-9	100.0%	1,499	100.0%	-1,052	100.0%
	9세 이하	-795	31.3%	-558	6200.0%	-377	-25.2%	-1,730	164.4%
	10~19세	-831	32.7%	-308	3422.2%	-4	-0.3%	-1,143	108.7%
	20~29세	433	-17.0%	1,050	-11666.7%	1,619	108.0%	3,102	-294.9%
	30~39세	-958	37.7%	-613	6811.1%	-567	-37.8%	-2,138	203.2%
	40~49세	-354	13.9%	105	-1166.7%	150	10.0%	-99	9.4%
	50~64세	99	-3.9%	336	-3733.3%	703	46.9%	1,138	-108.2%
	65~74세	59	2.3%	30	-333.3%	64	4.3%	35	-3.3%
	75세이상	-77	3.0%	-51	566.7%	-89	-5.9%	-217	20.6%

주: 순이동 구성비는 순이동자수 합계를 기준(100%)으로 하여 계산

〈그림 5〉 화천군 내 초·중·고등학교 학생수 추이



자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.jsp>)

따라서 화천군의 연령대별 사회적 증감, 즉 인구순이동 추세의 특징은 크게 네 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 화천군의 경우 무엇보다 20대의 인구유입이 모든 구간에 걸쳐 두드러지는 것을 확인 할 수 있으며, 이는 군 인력 유입에 따른 결과로 접경지역 및 군사지역이라는 화천군의 지역적 특성을 반영한다. 둘째, 2000~2005년, 2006~2010년, 2011~2016년 모든 구간에서 30대 인구 유출이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이와 함께 9세 이하 영유아기 인구의 유출도 높은 비중을 차지하고 있어, 영유아 자녀를 둔 30대 인구 유출의 원인 파악이 시급한 것으로 보인다. 셋째, 2006년 이후 40대 인구의 유입이 관찰되며 이는 2011~2016년 구간에서 더욱 증가한 것으로 나타났다. 이와 함께 10대(10~19세) 인구의 유출도 2011~2016년 구간에서 급격히 감소한 것으로 나타나, 초등 고학년-중학교-고등학교까지의 자녀를 둔 40대 인구유출은 둔화된 것으로 판단할 수 있다. 넷째, 50~74세의 인구유입이 인구유출을 앞지른 것으로 나타나, 중·장년층의 유입현상도 주목할 만한 특징이다. 이는 은퇴 후 화천군으로 복귀하거나 이주하는 중·고령층 인구가 증가하고 있음을 증명하고 있어, 이 연령대 인구의 이주 원인 분석과 함께 유출방지를 위한 정책마련 역시 중요하게 고려될 필요가 있다.

2. 정책분석

1) 정책배경

화천군의 인구감소 관련 제도적 기반 조성 및 여건 마련은 2006년 화천군이 평생학습도시로 선정되면서 평생학습 추진을 위한 시책을 고민하던 시점으로 거슬러 올라간다. 당시 평생학습 추진을 위한 주민 설문조사 결과 가장 필요한 것이 보건과 교육여건 개선으로 나타났다. 특히 도·농간 교육환경의 격차로 인해 인구가 지속적으로 유출되고 정주기반에 위기의식이 대두되기 시작했다고 진단하면서부터 교육여건 개선을 통한 인구유출 방지에 관심을 갖고 해결책 마련에 노력을 기울이기 시작한다. 이에 화천군은 법적·제도적 지원체계를 마련하고, 화천군청 내 전담조직을 구성하여 민간부문과의 협력을 모색하게 된다.⁷⁾

2) 정책 목표

화천군은 ‘아이기르기 가장 좋은 화천만들기’라는 정책목표를 설정하고, 세부적으로 ‘세계 1의 아이기르기 가장 좋은 화천’, ‘출산율 전국 1위, 인구 3만명 달성’이라는 주요 비전을 수립한다. 이는 출산율 및 인구감소의 주요 배경요인이 아이기르기 힘든 사회 여건이라 진단하고, 아이기르기 좋은 지역 여건을 마련함으로써 장기적으로 저출산 문제와 인구늘리기를 동시에 해결하고자 하고 있다. 무엇보다 교육여건 개선을 통해 인구의 사회적 유출을 방지 및 유입을 유도하고자 하는데, 이는 단순히 저출산·고령화로 인한 인구의 자연감소 시각에서 한 걸음 더 나아가 사회적 감소를 중요하게 다루고 있다는 점에서도 차별적이다.

3) 정책 주요 내용

화천군의 인구감소 정책은 교육 및 복지정책과 결합되어 다방면으로 추진되어왔다고 볼 수 있다. 특히 2015년 4월에는 인구늘리기 집중 추진기간을 정하고 ‘인구증가 범군민 공동 결의 대회’를 개최하는 등, 인구증가를 위해 적극적인 시책을 계획하였다.⁸⁾ 우선 전입세대 정착지

7) 교육복지를 통한 인구유입 정책은 화천군 주도로 이루어지고 있는데, 교육분야에 초점을 맞추고 있다는 점에서 관내 교육지원청과의 협력관계 구축도 중요한 사안이라고 할 수 있다. 그러나 인터뷰 과정에서 사업 진행 과정에서 교육지원청과의 의견대립이 애로사항이었다는 의견이 제시되었다. 즉 화천군청과 교육지원청의 협력관계가 탄탄하다고 보기에는 상당한 무리가 있어 보인다.

8) “화천 인구3만명 회복 총력,” 강원도민일보 2015년 5월 8일자.
<http://m.kado.net/news/articleView.html?idxno=730860>

원을 위해 전입지원금 지급, 주택수리비 지원, 영농지원, 자동차번호판 교체비 지원, 쓰레기 봉투 무상지원 등을 추진하였고, 이와 함께 제대군인 지원사업(정착지원금 지급, 주택수리비 지원, 영농지원, 쓰레기봉투 무상지원 등), 그리고 출산장려금 지원 등도 인구증가 시책으로 구성되어 추진되었다.

〈표 13〉 인구증가 시책의 지원 내용 및 적용기준

시책명	지원내용	적용기준
전입(정착)지원금 지원	1인당 20만원	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 제3호제1호 전입일 기준 1년 이전부터 타 지역에서 전입하여 1년 이상 실 거주한 세대 • 조례 제3조 제2호 전입일 기준 2인 이상이 전입하여 1년 이상 실 거주한 세대
주택수리비 지원	세대당 150만원 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 제3조제1호 전입일을 기준으로 1년 이전부터 타 지역에 주민등록을 두고 있다가 관내로 전입 신고하고 1개월 이상 실거주하며 빈집을 매입·임대하여 수선하는 전입세대 • 조례 제3조제2호 전입일을 기준으로 정착하여 실거주하며 빈집을 매입·임대하여 수선하는 정착세대
자동차번호판 교체비 지원	전입시 희망자 대당 4만원	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 제3조제1호에 해당하는 전입세대 • 조례 제3조제2호에 해당하는 제대군인 정착세대 • (단 번호판 교체비는 1인 전입자 포함)
쓰레기봉투 지원	전입세대 쓰레기봉투 매월 60리터(6개월간)	
(전입·제대군인 정착지원) 새마을소득 특별지원자금	대상자의 신청이 있을 때 읍면에서 신청을 받아 영농여건과 계획서를 검토하여 가능범위 내에서 융자지원 (가구당 지원한도 500만원)	<ul style="list-style-type: none"> • 타 시·군·구에 주소를 두고 있다가 관내로 영농정착을 위해 전입한 세대나 제대군인 정착세대로 농지를 3,300㎡ 이상 경작하는 사람
임대농지, 휴경농지 등 알선	농지 등 영농기반이 없으나 확고한 영농정착의지가 있어 지원을 희망하는 세대 알선	
출산장려금지원	셋째아이 이상 3년간 매년 50만원씩 지급	<ul style="list-style-type: none"> • 조례 제3조제3호 신생아 출생일 또는 입양일 기준으로 6개월 이상 계속 주민등록을 두고 거주한 부모가 주민등록을 관내 등재한 신생아(입양아)

자료: 화천군 인구증가시책 지원 조례, 별표

이후 화천군 인구감소 관련 정책은 2017년 수립된 아이기르기 가장 좋은 화천 만들기 중장기 추진계획에 따른 생애단계별·대상특성별 정책으로 극대화된다. 특히 ‘세계 1의 아이기르기 가장 좋은 화천’, ‘출산율 전국 1위, 인구 3만명 달성’이라는 계획의 주요 비전에서 나타나는 것처럼, 출산율 및 인구감소의 주요 배경요인이 아이기르기 힘든 사회 여건이라 진단하

고, 아이기르기 좋은 지역 여건을 마련함으로써 장기적으로 저출산 문제와 인구늘리기를 동시에 해결하고자 한다는 점에서 적극적인 인구정책이라 할 수 있다. 또한 전국 최초로 생애단계별·대상특성별 지원 정책들을 재정비하여 목록화하고, 지역주민들이 자신에게 필요한 서비스를 쉽게 찾아 지원 받을 수 있도록 편의성을 추구하였다는 점에서 차별화되는 특성을 보인다. 이러한 계획의 실효성을 담보하기 위해서 조례제정을 통한 법제화 그리고 전담조직 구성을 통한 통합적 추진체계 수립 등을 통해 지원체계를 확립하였다.

생애단계별 지원 정책은 전체 109개 사업으로 구성되는데, 구체적으로 결혼기는 농촌총각 지원정책의 1개 정책이 추진 중이며, 임신출산기는 18개, 영유아기 24개, 아동·청소년기 49개, 청년기 6개, 그리고 전생애기간 동안 지원되는 정책은 11개로 이루어져 있다. 특히 아동·청소년기 지원정책이 절반 가까이 되는 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 이는 화천군이 평생교육도시로 선정된 2007년 이후부터 주로 교육사업에 초점을 맞추고, 교육문제가 인구감소의 주요 요인으로 판단함에 기인한 것으로 보인다.

〈표 14〉 화천군 생애단계별 지원 정책

생애단계	지원정책	
결혼기 (1개)	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌총각 결혼지원 	
임신출산기 (18개)	<ul style="list-style-type: none"> • 임신·출산 진료비 지원사업 • 출산장려금 지원 • 여성농업인 농가도우미 지원 • 산모신생아 건강관리 지원사업 • 산후돌봄지원 • 고위험임산부 의료비 지원 • 난임부부 시술비 지원사업 • 표준모자보건 수첩제작 배부 • 여성장애인 출산비용 지원 • 장애인가정 출산 및 영아양육 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 해산급여 • 긴급복지 해산비 • 저소득층 기저귀·조제분유 지원 • 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원 • 신생아의 난청진단 의료비 지원 • 선천성 대사이상검사 및 환아관리 지원 • 모성보호 육아지원(출산전후휴가 급여, 육아휴직급여) • 출산육아기고용지원금 및 대체인력지원금
영유아기 (24개)	<ul style="list-style-type: none"> • 장난감대여소 운영 • 키즈영어아카데미 운영 • 키즈문화아카데미 운영 • 영유아 발달장애 정밀검사비 지원 • 어린이집 입학준비금 지원 • 부모부담 추가보육료 지원 • 간동면 농번기 유아놀이방운영지원 • 가정양육수당 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 시간연장형 보육료 지원 • 한부모가족 아동양육비 지원 • 입양아동 양육수당 지원 • 다문화가족 방문교육 서비스 • 다문화가족 자녀 언어발달지원 서비스 • 아동통합서비스지원(드림스타트사업) • 지역아동센터 지원 • 방과후 보육료지원 등 총 24개 정책

생애단계	지원정책	
아동·청소년기 (49개)	<ul style="list-style-type: none"> • 초등 영어아카데미 운영 • 스마트리(Smartree) 운영 • 재능기부프로젝트 청출어람 운영 • 화천어린이도서관 운영 • 중학생 여학연수 추진 • 원어민 보조교사 지원 • 방과후학교 프로그램 지원 • 청소년 비전찾기 프로그램 지원 • 화천 미래로아카데미 운영 • 화천청소년수련관 운영 • 사내 청소년문화의집 운영 • 화천학습관 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년공부방 운영 • 친환경 급식지원 • 관내 고등학교 학생 교육비 지원 • 다자녀가정 특별 지원 • 농업인 고교생 자녀 학자금 지원 • 스포츠강좌 이용권 • 방과후학교 자유수강권 • 한부모가족자녀 교육비 지원 • 초등돌봄교실 • 아동발달 지원계좌(디딤씨앗통장)지원 • 통합문화이용권 • 화천청소년야영장 운영 등 총 49개 사업
청년기 (6개)	<ul style="list-style-type: none"> • 향토인재육성 학자지원금 지원 • 저소득한부모가족 대학신입생 자녀 생활자립금 지원 • 다자녀가정 특별지원(대학등록금) 	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득주민자녀 장학금 지원 • 국가장학금 지원 • 대학생 근로장학금 지원
전생애 (11개)	<ul style="list-style-type: none"> • 농어촌장애인주택 개조사업 • 평생교육 프로그램 운영 • 성인학습동아리 지원사업 • 여성교육 프로그램 운영 • 장애인 의료비(만성신부전증 혈액투석) 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 저소득생활안정기금 지원 • 장애인활동지원급여 • 귀농인 정착지원금 지원사업 • 여성농업인 복지바우처 지원 • 다문화가정 모국방문 지원 • 농촌결혼이민자 모국방문 지원

4) 법·제도적 여건

먼저 2007년 화천군 인적자원개발 중장기 계획(2007-2016)을 수립하게 되는데, 그 계획수립의 목적을 '화천군의 교육여건 개선을 통하여 청소년 및 지역주민의 학습기회 확대, 엘리트 교육기반 마련을 통해 지역인재의 학력신장 및 인구유출 예방으로 지역공동체 활성화'로 명시함으로써 교육여건 증진을 통한 인구유출방지를 모색하게 된다. 특히 교육현황을 분석하면서 군내 인구감소(24.0%)보다 타 지역으로의 학생 전출(38.1%)이 더 높으며, 관내 학생의 타 지역으로의 유출이 우수인재의 감소라는 도미노 현상으로 나타나고 있음을 확인하고, 이는 결과적으로 공교육의 경쟁력도 약화되는 악순환으로 이어지고 있어 해결방안 모색이 시급하다는 결론을 내린다. 따라서 인적자원개발 중장기 계획에서는 지역 내 우수인재를 양성할 수 있는 교육시설 및 프로그램 마련뿐만 아니라 학부모, 사회단체, 교육기관, 행정으로 구성된 화천군 인적자원 육성을 위한 인적자원육성위원회 구성 등을 통한 지원체계 개편까지 추진하게 된다.

이러한 교육여건 개선을 통한 인구유출 감소노력은 이후 2014년 화천군 창조인재육성 중장기 추진계획(2015-2024)의 수립으로 이어진다. 특히 창조인재육성추진계획에서는 저출산·고

령화 사회 변화에 따른 지속가능한 인적자원 개발의 중요성을 인식하고, 교육·복지부문 확충 및 인재육성을 통한 지속가능한 지역발전 원동력 창출에 초점을 맞추게 된다. 이는 교육복지를 통한 인재육성 및 인구유출 감소 노력이 민선6기 ‘행복한 마음, 신나는 삶, 밝은 화천’이라는 군정구호와 ‘미래지향 인재육성’의 군정 방침을 실현하기 위한 핵심전략화 되었음을 의미한다.

따라서 창조인재육성 중장기 추진계획은 ‘교육환경 개선을 통한 아이들이 행복한 지역, 학부모 부담 경감을 위한 교육지원, 도시지역보다 우수한 교육여건 조성으로 정주의식 고취, 맞춤형 교육지원을 통한 창조인재 육성, 평생교육을 통한 신나는 삶 구현’이라는 추진 목적을 명확히 하고, 창조인재육성을 위한 주요 추진 시책과 추진체계 정비 및 중장기 재정투자계획을 수립하였다. 특히 창조인재육성 시책의 원활한 추진을 위해 화천군 행정기구 설치조례를 제정하고, 화천군청 내 행정기구를 개편하여 전국 최초로 ‘교육복지과’를 신설하여 화천군의 교육관련 업무를 일원화하였다. 또한 각 기관관 교육협력 네트워크를 구성하는 ‘화천군창조인재육성위원회’를 조직하여 군내 교육기관, 학생 및 학부모, 실행부서, 그리고 지역사회 다양한 참여자가 함께 교류하면서 지역문제를 해결하고자 추진체계를 정비하게 된다.

교육복지를 통한 인구감소 저감 노력은 최근 2017년 4월 ‘아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중·장기 추진계획’의 수립으로 이어졌다. 이는 저출산·고령화의 위기상황 극복을 위한 중장기 마스터플랜으로서, 위기상황 극복을 위한 계획을 수립하여 체계적으로 추진하고자 함을 목적으로 한다.

〈표 15〉 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중장기 추진계획

계획	내용
비전	<ul style="list-style-type: none"> • 세계 제 1의 아이기르기 가장 좋은 화천 • 출산율 전국 1위, 인구 3만명 달성
기간	<ul style="list-style-type: none"> • 2017~2026(10년간)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • “아이기르기 가장 좋은 화천”의 기본정책, 발전방향, 비전제시 • “아이기르기 가장 좋은 화천만들기”를 위한 중·장기 방향 설정 • 저출산 문제를 해결하고, 장기적인 인구늘리기를 위한 정책 개발
추진방향	<ul style="list-style-type: none"> • 아이기르기 가장 좋은 화천만들기를 위한 기반여건 조성 • 아이기르기 가장 좋은 화천만들기를 위한 생애단계별 시책개발 • 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 지속적 추진을 위한 정책 법제화
추진내용	<ul style="list-style-type: none"> • 아이기르기 좋은 환경 조성 • 공교육 지원 확대 • 학부모의 경제적 부담 완화 • 다자녀 및 경력단절 여성에 대한 지원 확대 • 지역출신 공무원 임용

자료: 화천군(2017), 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중장기 추진계획

화천군은 인구감소에 대한 대응으로 교육 및 복지정책 강화에 초점을 맞추고 있기 때문에 인구뿐만 아니라 평생교육, 청소년 교육, 창조 인재 육성 등의 세부 부문에 있어 다양한 조례를 제정하였다. 인구관련 대표적인 조례는 화천군 군의 우리군민화 운동 지원조례로서 군부대 인구를 지역인구로 끌어들이 지방재정을 확보하려는 시도를 들 수 있으며, 화천군 인구증가 시책 지원 조례, 화천군 농촌총각 국제결혼 지원 조례, 그리고 최근 입법 예고된 아이기르기 가장 좋은 화천 만들기 지원 조례 등이 있다. 그 밖에도 평생학습 조례, 창조인재육성 조례, 청소년 운영시설 설치 및 운영 조례 등의 교육관련 조례를 통해 군내 교육여건 강화 및 인구감소 대응 지원 노력을 활발히 추진하고 있다.

〈표 16〉 화천군 인구 및 교육 관련 조례

구분	조례
인구	<ul style="list-style-type: none"> • 화천군 군의 우리군민화 운동 지원 조례 • 화천군 인구증가시책 지원 조례 • 화천군 외국인주민 지원조례 • 화천군 농촌총각 국제결혼 지원 조례 • 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 지원 조례
평생 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 화천군 평생학습조례
청소년 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 화천군청소년지도위원 위촉운영에 관한 조례 • 화천군 청소년수련시설 설치 및 운영조례
창조 인재 육성	<ul style="list-style-type: none"> • 화천군 창조인재육성 조례 • 재단법인 화천군인재육성재단 설립 및 운영에 관한 조례 • 화천군 도서관 설치 및 운영 조례

자료: 국가법령정보센터 화천군 조례 검색 <http://www.law.go.kr/main.html>

5) 정책지원체계

아이기르기 가장 좋은 화천만들기라는 정책 목표 달성을 위해 화천군은 2017~ 2026년 10년간의 중장기 방향을 설정하고, 신규사업과 계속사업을 추진중에 있다. 계속사업은 기존에 산발적으로 이루어지던 군내 다양한 사업들을 생애단계별·대상특성별로 재정비하여 통합적으로 추진하는 것을 목표로 한다. 신규사업과 계속사업의 소요예산은 전체 2,472억원이며, 국비 525, 도비 260, 군비 1,642억원으로 구성된다. 이중 신규사업은 전체 748억원, 세부적으로 국비 156억, 군비 592억원을 투입할 계획이며, 계속사업은 전체 1,679억원 중 국비 369억, 도비 260억, 군비 1,050억원이 소요될 전망이다.

〈표 17〉 화천군 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 주요 사업 예산

항목	구분	2017년도 예산액	향후 10년간 소요예산(천원)	비고
합계			242,700,000	국비: 52,500,000(22%) 도비: 26,000,000(11%) 군비: 164,200,000(68%)
신규사업	6개 사업		74,800,000	국비: 15,600,000(21%) 군비: 59,200,000(79%)
계속사업	99개 사업	14,560,666	167,882,992	국비: 36,936,760(22%) 도비: 25,939,024(15%) 군비: 105,007,208(63%)
	결혼·임신·출산기	334,087	4,009,044	
	영유아기	5,156,492	61,877,904	
	아동·청소년기	7,357,040	81,439,480	
	청년기	677,700	8,132,400	
	전생애	1,035,347	12,424,164	

구체적으로 계속사업의 생애단계별 지원체계를 살펴보면, 전체 5개분야 99개 사업을 추진 중이며, 국비:도비:군비의 비율은 28:16:51의 구성이다. 전체 사업 중 중앙정부 지원 사업수는 32개, 광역지원사업은 16개, 화천군 자체사업은 총 51개로, 화천군의 자체사업 비율이 매우 높다. 특히 결혼임신출산기/영유아기/아동청소년기/청년기/전생애로 이루어지는 생애단계별로는 중앙정부와 광역단체지원이 주로 영유아기에 집중되어 있음에 반해(중앙 77%, 광역 73%), 화천군의 경우 아동청소년기에 주요 사업이 집중·투자(72%)되고 있음을 알 수 있다. 즉 아동 및 청소년 교육정책을 통한 인구감소 저감 및 지역활성화 정책이 구체적인 사업비 지원체계에서도 잘 드러난다.

〈표 18〉 화천군 계속사업 예산 지원체계(중앙, 광역, 군)

(단위: 천원)

계속 사업	중앙정부지원			광역 지원			군 자체사업		
	사업수	국비	비율	사업수	도비	비율	사업수	군비	비율
합계 (5분야, 99개 사업)	32	36,936,760 (28%)		16	20,430,216 (16%)		51	72,968,064 (56%)	
결혼·임신·출산기 (16개)	10	632,724	2%	3	372,120	2%	3	708,000	1%
영유아기 (14개)	7	28,521,072	77%	3	14,988,948	73%	4	1,650,000	2%
아동·청소년기 (49개)	12	6,788,608	18%	6	4,543,308	22%	31	52,817,664	72%

계속 사업	중앙정부지원			광역 지원			군 자체사업		
	사업수	국비	비율	사업수	도비	비율	사업수	군비	비율
청년기 (3개)	-	-	-	-	-	-	3	8,132,400	11%
전생애 (17개)	3	994,356	3%	4	525,840	3%	10	9,660,000	13%

* 중앙정부지원사업 및 광역지원사업의 경우 각각 광역 및 지자체 매칭 사업비는 제외한 금액임

6) 정책추진체계

화천군청 내 조직개편을 통해 아이기르기 가장 좋은 환경만들기 TF팀을 신설하고 관련 정책 및 사업들을 총괄하는 등 적극적으로 지원체계를 마련하였다. 신설된 담당부서는 기존 부서별 업무 중 법령상 필수정책기획기능을 분리·이관하여 기획기능 보강과 중앙 ↔ 도 ↔ 군의 대응체계 마련에 주도적인 역할을 수행하며, 기존 부서의 저출산 실행계획, 인식개선사업, 인구늘리기 시책 등의 업무를 이관 받아 저출산·고령화·인구감소의 통합적 조정·기획기능을 수행한다. 또한 아이기르기 가장 좋은 화천을 만들기 위한 자문위원회 및 실무위원회를 구성하여 지역 맞춤형 정책과 시책 등을 개발하고 시행하고자 추진체계를 정비하였다. 무엇보다 계층별 간담회 및 주민공청회를 개최하여 저소득층·다문화·장애아동부모·경력단절여성·일반주민 등 각 분야별·계층별 다양한 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 지역주민의 의견을 수렴하고자 하였으며, 이를 통해 계층별 사각지대를 파악하여 화천군의 지역특성을 반영한 맞춤형 시책을 개발하고 추진하고자 하였다.

7) 사례분석 종합

강원도 화천군은 접경지역 및 군사지역의 특수성으로 인해 인구감소 및 증가를 동시에 경험하고 있는 특수한 지역이라고 할 수 있다. 앞서 지역여건에서 살펴본 것처럼, 군사보호구역 및 개발제한구역 지정으로 인한 개발 규제가 지역 주민의 이촌향도 현상을 촉진시켰고, 이에 따른 급격한 인구감소를 경험하였다. 반면 지역 내 군부대로 군인들이 지속적으로 유입되고 있어 유일하게 20대 인구 유입이 두드러지는 지역이며, 특히 2013년 군인 간부 가족 전입 유도정책 등을 적극적으로 추진하면서 등록인구가 2천명 이상이 증가하는 등, 군부대로 인한 인구유입도 지속적으로 이루어지고 있다.

화천군은 인구의 자연적 증가와 사회적 감소를 겪고 있는 지역이다. 연령대별 인구구조에서는 0~39세까지는 전반적으로 감소하고, 40세 이상은 각 연령대 모두 증가한다는 점에서 노령화의 추세는 전국과 비슷하지만, 고령인구비율 및 고령화지수 증가폭이 전국에 비해서도

두드러져서 고령화의 문제가 심각한 것으로 판단할 수 있다. 인구 사회증감량의 경우 유입보다 유출이 월등히 높아 인구의 사회적 유출이 심각한 것으로 나타났다. 그런데 이러한 인구 유출은 연령대별 인구구조로 살펴봤을 때 몇 가지 다른 특성 및 시사점을 찾을 수 있다. 첫째, 30대의 인구 유출이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이와 함께 9세 이하 영유아기 인구의 유출도 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 영유아 자녀를 둔 30대 인구의 인구유출 문제가 심각한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 40대 인구의 유입이 지속적으로 증가한 것으로 나타났는데, 이와 함께 10대(10~19세) 인구의 유출이 급격히 감소한 것이 확인되었다. 즉 중·고등학생 자녀를 둔 40대 인구가 화천군으로 유입되었다고 볼 수 있는데, 이는 2006년부터 화천군이 추진해온 교육·복지정책도 일정부분 기여를 한 것으로 보인다. 특히 화천군 교육복지과 소속 공무원 인터뷰에 의하면, 실제로 화천군에서 근무한 부서관 등의 경우 근무지가 타 지역으로 변경됨에도 불구하고 가족은 화천군에 남겨두는 사례도 적지 않다는 것이다.

2000년대 후반 화천군은 도·농간 교육환경의 격차로 인해 인구가 지속적으로 유출되고 정주기반이 흔들린다고 자체적으로 진단하였고, 이에 따라 교육여건 개선을 위한 다각적인 노력을 기울였다. 2007년 인적자원개발 중장기계획, 2014년 창조인재육성 중장기 추진계획 등을 수립하여 다양한 교육사업을 추진함과 동시에, 행정기구 개편 및 지역사회 다양한 구성원이 참여하는 위원회 등을 구성하는 등 추진체계도 정비하였다. 이러한 교육복지 여건 개선을 통한 인구활성화 전략은 최근 2017년 ‘아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중·장기 추진계획’으로 극대화된다. 특히 아이기르기 좋은 지역 여건을 마련함으로써 지역내 인구감소 및 인구구조변화에 대응하고자 한다는 점에서 아주 적극적인 인구정책이라 할 수 있으며, 전국최초로 생애단계별·대상특성별 지원 정책으로 특성화하고 있다. 또한 생애주기별 전략을 수립함에 있어, 국비지원사업이 대부분 영유아기에 집중되고 있다는 한계를 극복하기 위해 청소년기를 위한 자체 지원사업을 확대추진하고 있다는 점도 주목할 만하다. 그러나 화천군의 이러한 자체 인구정책의 효과를 객관적으로 분석하기에는 정책 추진기간이 길지 않다는 물리적인 한계가 있으며, 이는 장기적인 관점에서 추가 연구를 수행하여 정책효과성을 분석할 필요가 있다.

마지막으로, 사회적 증감에서 두드러지는 특성이 중·장년층, 즉 50~64세의 인구유입이었다. 이는 은퇴 후 화천군으로 복귀하거나 이주하는 중·고령층 인구가 증가하고 있음을 증명한다. 그러나 화천군의 인구증가 전략이 청소년층 교육에 초점을 두고 있어 정착지원금 등의 초기 지원이외에는 이들에 대한 별다른 지원 정책이 없는 실정이며, 중·장년층 유입인구가 사각지대화 될 가능성도 여전히 존재한다. 따라서 향후 이 연령대 인구의 이주 원인 분석과 유출 방지를 위한 정책마련 역시 중요하게 고려될 필요가 있다.

〈표 19〉 화천군 사례분석 종합

항목	주요 요인	분석 내용	화천군 특성
지역 현황 및 여건	지역 및 인구 특성	지역특성	<ul style="list-style-type: none"> DMZ 접경지역:자연 환경 보존상태 좋음VS 규제 중복 지역으로 저개발지역 이촌향도 현상 두드러짐
		인구특성	<ul style="list-style-type: none"> 군사지역 특성으로 인한 20대 인구 유입 30대 인구 유출이 가장 큰 비중 40대 인구유입 및 10대 인구유출 감소 → 중고등학생 자녀를 둔 40대 인구유출 둔화 50~74세 중장년층 인구유입
정책 분석	정책 배경	정책 추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> 도농간 교육환경 격차로 인한 인구 유출 및 정주기반 위기의식 대두 → 교육여건 개선을 통한 인구유출 감소 노력 시작
	정책 결정	정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> 아이기르기 가장 좋은 화천만들기
		정책 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 인구증가시책 지원 조례에 제정에 따른 7개 시책 추진 아이기르기 가장좋은 화천만들기 지원조례에 따른 생애단계별 지원정책 109개 사업 추진
	정책 집행	법·제도적 여건	<ul style="list-style-type: none"> 인구, 평생교육, 청소년 육성, 창조인재 육성 등의 부문에서 총 11개의 조례 제정 화천군 인적자원개발 중장기 계획(2007-2016) 수립 화천군 창조인재 육성 중장기 추진계획(2015-2024) 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중장기 추진계획(2017-2026)
		정책지원체계 (예산 및 사업내역)	<ul style="list-style-type: none"> 신규사업- 중앙:지자체=21:79 계속사업- 중앙:광역:지자체=22:15:63 중앙 및 광역은 영유아기 지원정책에 초점 군자체사업은 아동·청소년기 정책 비중이 가장 높음
		정책추진체계	<ul style="list-style-type: none"> 전담조직(아이 기르기 가장 좋은 환경만들기 TF) 신설 및 통합적 지원체계 수립 아이 기르기 가장 좋은 화천 만들기 자문위원 및 실무위원회 구성

V. 정책제언

본 연구는 지역단위에서 인구감소 및 인구구조에 대응해야 할 필요성에 대한 인식에 기반하여, 비교적 일찍 인구문제에 초점을 맞춘 강원도 화천군을 사례로 인구감소 대응전략을 분석하였다. 앞서 지역여건 및 인구분석에서 나타난 것처럼, 화천군은 군사지역이라는 지역특수성이 인구구조에 영향을 미치고, 그러한 인구구조변화에 능동적으로 대처하기 위해 교육 및 복지문제에 초점을 맞추어 인구유출 감소 및 유입효과를 노렸다는 점에서 다른 일반적인 기초지방자치단체와는 다른 특수성을 지니고 있다고도 할 수 있다. 그러나 본 연구에서 화천군을 사례로 선정한 것은 지역의 인구문제에 대응하기 위해 군차원의 전방위적인 노력이 시도되어 왔고, 일정부분에서는 어느 정도 그 효과를 가져왔다고 판단하였기 때문이다. 우리나라 인구감소의 문제는 이미 사회적 이슈로 대두되고 있지만 지자체 차원에서의 대응전략 마련에 있어서는 아직 초기단계라 할 수 있다. 따라서 선행사례를 분석하고 그 시사점을 살펴보는 것은 향후 다양한 지자체가 자체적인 인구대응정책을 수립함에 있어 기초자료로 활용될 수 있다는 점에서 의미가 있다. 다만 화천군의 적극적 인구대응 정책이 비교적 최근에 본격화되고 있어(예: 생애단계별 지원정책), 종합적인 정책효과를 분석하기에는 상당한 한계점이 있다. 이는 본 연구의 한계점으로 남는 동시에, 후속연구에서 장기적인 관점으로 분석되어야 함을 의미한다. 지금까지 분석한 내용을 바탕으로 지역단위 인구감소 및 인구구조대응 전략 마련에 대한 정책적 제언을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 앞서 정책분석에 살펴본 것처럼 우리나라 인구사회정책은 저출산·고령화기본법에 의거하여 추진되고 있으며, 절반 이상의 사업이 임신·출산 의료비 및 축하비 지원, 기저귀 분유 지원, 영유아 예방접종비용 지원 등 임신·출산·보건·양육지원정책에 한정되어 있다. 특히 지방자치단체는 보건복지부의 인구사회정책에 따라서 출산장려금 및 축하금 지급, 임신부 건강 지원, 출산육아용품 대여, 미혼남녀 결혼지원 등 인구의 자연증감량을 늘리기 위한 단편적인 인구사회정책에 매몰되어 있는 것이 현실이다. 따라서 지역의 여건과 인구구조의 변화에 대한 자체 진단을 실시하여, 가장 시급한 문제점이 무엇인지에 대해 냉철하게 분석하는 것이 급선무다. 화천군의 사례에서는 인구감소 저감 및 유입을 위해 교육 및 복지여건의 개선이 시급하다고 판단을 하였으며, 교육문제에 초점을 둔 인구변화 대응전략은 인구감소의 추세 속에서도 불구하고 10대 학생인구의 유출 저감 및 증가를 견인하였다는 점에서 일정부분 성과를 거두었다고 할 수 있다. 즉 단순히 결혼·출산·보육뿐만 아니라 주거와 일자리, 교육 등 다양한 부분에 있어 인구유출의 요인을 통합적 시각에서 분석하고 그 대응방향을 설정할 필요가 있다.

둘째, 인구구조변화는 단기간에 바꿀 수 없는 지속성을 지니고 있어 지속적인 대응책 마련이 필요한데, 여기에는 과대추정된 계획인구가 아니라 해당 자치단체의 현실을 제대로 반영할 수 있도록 장래 인구를 추계하는 것이 중요하다. 일본의 경우 『마을·사람·일 창(創)생(生)법』을 제정하여 국가단위에서는 내각부 산하 지방창생본부를 설치하여 국가의 장기비전과 국가종합전략을, 지방자치단체는 지방비전과 지방판 종합전략을 마련하고 있다. 지방은 스스로 인구동향분석과 장래인구추계를 토대로 각 지역의 특성에 맞게 2060년 중장기 지방의 인구비전과 전략을 수립하고 있는 것이다. 따라서 우리나라의 경우에도 기초지자체 차원에서 ‘인구정책비전’을 설정하고, ‘(가칭)인구활력5개년계획’을 수립하는 것도 고려할 만하다. 여기에 사전·사후 인구영향평가제도 등을 도입하여 인구활력5개년계획 상 수립되어 추진되는 사업을 평가하는 방법도 있다. 사업이 추진되기 전 또는 추진되는 단계에서 인구문제에 미치는 영향을 분석·평가하여 해당지역의 인구문제 해소에 긍정적인 영향 미치도록 유도하는 것이다.

셋째, 조례나 기본계획 수립 등의 법제도적 지원체계를 확립하고, 전담조직을 구성하여 추진체계를 정비함으로써 지역의 인구문제에 대해 통합적으로 추진할 수 있는 기반 구축이 필요하다. 현재 인구대응정책은 저출산 문제에 초점을 맞추고 있어 보건복지부를 중심으로 중앙정부의 추진체계가 마련되어 있으며, 이에 대응한 지방자치단체의 추진체계도 주로 교육복지과, 복지여성과, 보건복지과 등 복지과를 중심으로 마련되어 있다. 따라서 자치단체 내에서 추진하는 각 과의 모든 정책과 사업을 조정하는데 상당한 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 지방자치단체는 기획실 산하에 인구정책조정관 등 인구정책 전담부서를 신설하여 인구정책조정관이 주도하여 단기적으로는 현재 계획 중이거나 추진 예정인 정책과 사업을 조정하고 중장기적으로는 인구정책비전을 담은 종합계획을 수립하여 추진하는 것도 한 가지 방법이다.

마지막으로, 재정적으로 열세에 있는 지방자치단체의 경우 중앙정부의 재정지원사업에 의존할 수밖에 없다는 한계점에도 불구하고 지역 특성과 여건을 반영한 실효성있는 시책 발굴이 이루어져야 함은 여전히 지자체들이 풀어야 할 과제이다. 여기에는 지역의 특성과 주민의 요구에 있어 우선순위가 무엇인지를 파악하고, 문제해결을 위한 선택과 집중의 전략을 활용하는 것이 효율적일 수 있다. 화천군이 적극적인 교육정책을 통해 인구감소 저감을 목표로 하고 있다면, 정읍시는 고령친화도시(Aging Friendly City) 건설을 통해 고령자들이 지역에서 거주할 수 있는 환경을 조성하여 인구유입을 꾀하고 있다. 즉 지역의 여건 및 문제점에 대한 진단을 토대로 정책방향에 대해 지역사회 차원에서 충분히 논의하고, 합의된 정책목표 달성을 위해서는 지역단위에서 활용가능한 자원과 예산을 효율적으로 조달하여 정책효과를 극대화할 수 있도록 통합적이고 전방위적인 노력이 필요하다.

【참고문헌】

- 기정훈. (2011). 인구감소지역의 지역쇠퇴대응을 위한 정책과제 연구. 국회입법조사처.
- 김선자. (2009). 서울시 저출산 대응정책의 과제와 발전방안. 서울연구원.
- 김순은. (2016). 저출산·고령사회와 인구감소에 대한 국가와 지역의 대응. 「한·일 지방자치단체의 저출산·인구감소 대응정책」. 2016 한일 공동세미나.
- 김진범 외. (2010). 인구감소에 대응한 바람직한 도시정책 방향. 국토연구원.
- 박세훈 외. (2012). 인구구조 변화에 따른 국토·도시공간의 재편과 정책방향. 국토연구원.
- 박진경·김상민. (2017). 인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구. 한국지방행정연구원.
- 보건복지부. (2015). 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)」
- _____. (2016). 「제3차 저출산·고령사회 기본계획 2016년도 시행계획」
- 이삼식. (2016). 제3차 저출산 고령사회 기본계획의 성공적 이행을 위한 전략과 조건 : 저출산대책을 중심으로. 「보건복지포럼」, 2016년 2월호.
- 이삼식 외. (2015). 고령화 및 생산가능인구 감소에 따른 대응전략 마련 연구, 한국보건사회연구원.
- 이상림. (2014). 저출산 대응 지방자치단체의 역할. 「보건복지포럼」, 2014.7월호.
- 이소영. (2016). 인구감소시대의 지방소멸 위기, 어떻게 돌파할 것인가?. 「지방자치정책 Brief」, 제 3호(2016.05). 한국지방행정연구원.
- 정경희·김경래·오영희·이윤경·황남희·이선희. (2015). 인구구조 변화에 따른 노인복지정책의 발전 방향. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 제현정·이희연. (2017). 지역별 인구구조 변화와 유형별 특성분석. 「한국도시지리학회지」, 20(1).
- 주재복. (2016). 인구절벽 대비 군 단위 자치단체의 행정운영 효율화 방안. 「지방자치정책 Brief」, 제5호(2016.06). 한국지방행정연구원.
- 통계청. (2016). 장래인구추계: 2015~2065.
- 한국고용정보원. (2016). 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석.
- 화천군. (2007). 인적자원개발 중장기 계획(2007-2016).
- _____. (2014). 창조인재육성 중장기 추진계획(2015-2024).
- _____. (2017). 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중장기 추진계획.
- Elis, V. (2008). The Impact of the Ageing Society on Regional Economics, in F. Coulmas, H. Conrad, A. Schad-Seifert and G. Vogt.(ed). *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*. Leiden: Brill.

김 상 민: University of Southern California에서 도시계획 및 정책학 박사학위(How does collaborative governance work? The experience of collaborative community-building practices in Korea, 2014)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지역발전연구실 수석연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 협력적 거버넌스, 참여 도시계획, 다문화정책 등이다. 최근 논문으로 “From protest to collaboration: The evolution of the community movements amid socio-political transformation in South Korea”(Urban Studies, 2017), “전남 결혼이주여성의 생활 만족도 영향요인 및 정책시사점”(지방행정연구, 2017), “The workings of collaborative governance: Evaluating collaborative community-building initiatives in Korea”(Urban Studies, 2016)등이 있다(E-mail: sangminkim@krila.re.kr).

박 진 경: 서울대학교에서 도시계획학 박사학위(한국과 일본 철도산업의 비용구조와 생산성 분석- 철도산업의 구조개편방안 및 민영화방안과 관련하여, 2007)를 취득한 후 현재는 한국지방행정연구원 지역발전연구실에서 연구위원으로 재직 중이다. 관심분야는 지역개발, 지역정책, 교통경제 등이다. 최근 논문은 “지방자치단체간 공동사업 추진과정에서의 갈등관리 특성분석-광역교통시설을 중심으로”(한국지역개발학회지, 2018), “주민 삶의 질 개선을 위한 도서개발정책 추진방안에 관한 연구-한국과 일본의 법제도 비교를 중심으로”(도서문화, 2017), “지방 SOC의 지역생산성 효과분석-교통사고비용을 고려한 자료포락분석법을 이용하여”(한국지역개발학회지, 2015) 등이 있다(E-mail: jkpark@krila.re.kr).