

지방소멸, 어떻게 방지할 것인가?

지방소멸의 개념

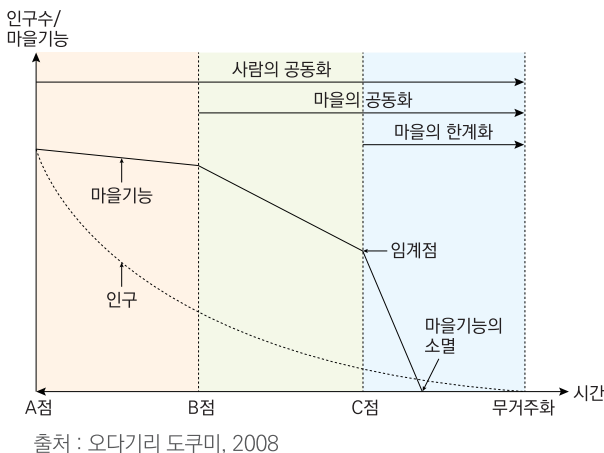
- 지방소멸은 지역사회의 인구가 감소하여 인프라 및 생활서비스 공급, 생활의 애로 등으로 인해 공동체가 제대로 기능하기 어려운 상태를 지칭함
 - '지방소멸(地方消滅)'이란 용어는 일본의 마스다 히로야(増田寛也)로부터 유래했는데, 그는 2014년 6월 「중앙공론」(中央公論)에 수록된 창성회의 보고서인 「성장을 이어가는 21세기를 위하여: 저출산 극복을 위한 지방활성화전략」을 통해 지방소멸 가능지역을 발표했다

〈마스다 히로야가 언급한 지방소멸 지역〉

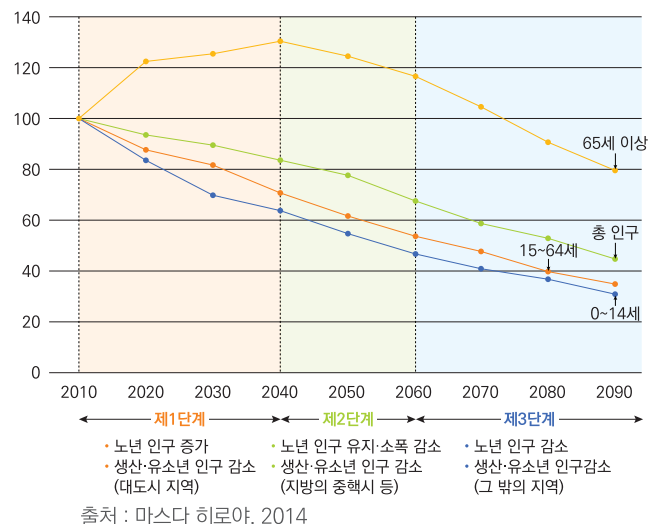
- 2014~2040년 사이에 현재 인구감소 추세라면, 20~39세의 여성인구가 50% 이하로 감소해서 지역의 재생산력이 떨어지는 지역을 지방소멸 지역이라고 했음, 일본의 시·구·정·촌 가운데 49.8%에 달하는 869개의 지역이 소멸지역에 해당된다고 함

- 지역의 급격하고 지속적인 인구감소를 지방소멸이라고 말할 수 있으며, 이를 정확하게 측정하는 수단은 부재한다고 언급함(마스다 히로야, 2018)
- 통상 지방소멸은 3단계로 진행되는데, 지역의 인구감소 → 공동체 기능의 저하 → 지역의 완전한 인구소멸이라고 할 수 있음(마스다 히로야, 2014; 오다기리 도쿠미, 2008)
 - 오다기리 도쿠미(小田切 徳美)는 마을을 대상으로 마을의 소멸이 '사람의 공동화' → '마을의 공동화' → '마을의 한계화' 단계를 거쳐 소멸한다고 함
 - 마스다 히로야(2014)는 일본을 대상으로 노년인구 증가와 생산·유소년 인구 감소 → 노년인구 유지 및 소폭 감소와 생산·유소년 인구 감소 → 노년인구와 생산·유소년 인구 감소 단계를 거칠 것을 예측

■ 마을 한계화의 3단계 과정 ■

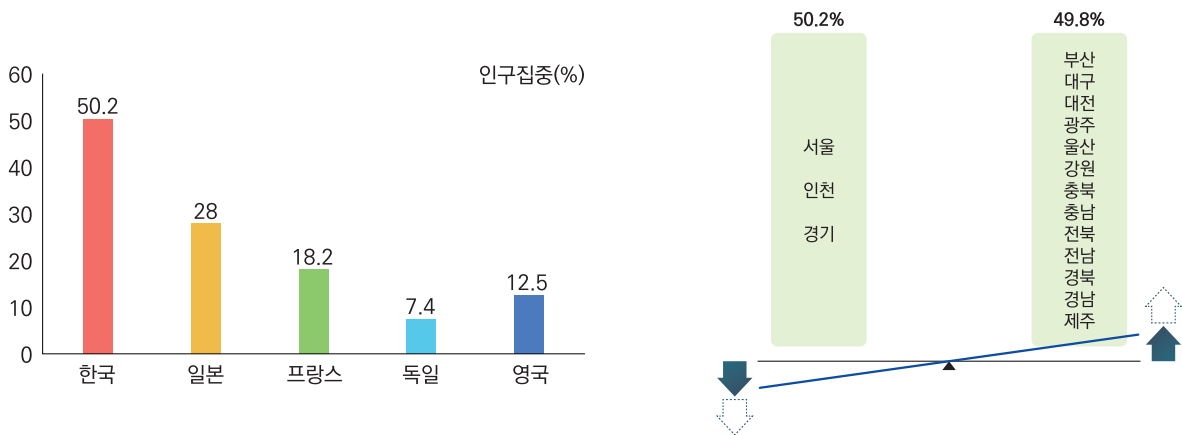


■ 마스다 히로야의 인구감소 3단계 ■



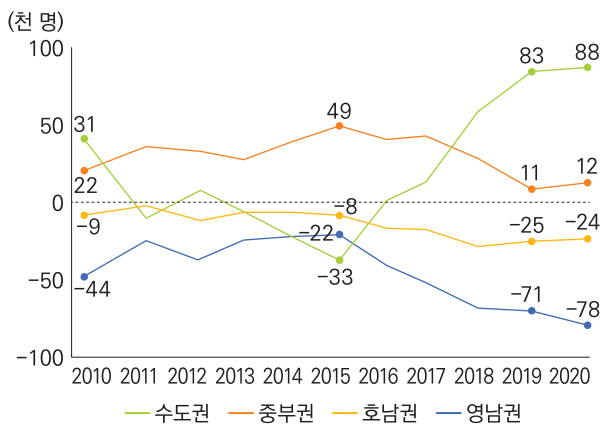
지방소멸의 실태

- 지방의 소멸과 밀접한 연관성을 지니고 있는 수도권 인구의 집중은 세계의 다른 나라와 비교해봐도 그 정도가 대단히 심함
 - 우리나라는 21년 6월 전체 인구의 50.2%가 수도권에 집중되어 있는데 비해, 집중도가 높은 편인 일본은 28.0%이며, 프랑스 18.2%, 독일은 7.4%를 차지하고 있음
- 우리나라 17개 광역 지자체 중에서 수도권 지자체가 나머지 14개 지자체보다 더 많은 인구를 보유하고 있으며, 향후 수도권의 비중은 더 증가할 전망
 - 21년 6월 수도권 3개 지자체의 인구는 50.2%인데 비해 비수도권 14개 지자체의 인구는 49.8%로 0.2%가 적음



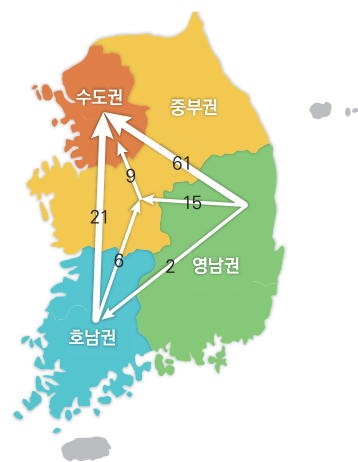
- 수도권의 인구 유입은 2012~15년 동안 줄어들었다가 2016년 이후 다시 증가하고 있음
 - 2012년 이후부터 수도권 인구가 다소 감소하다 15년부터 다시 증가하고 있으며, 2020년은 전국의 모든 권역에서 수도권으로 인구가 유입되고 있음

2010~2020년 국내 인구이동 현황



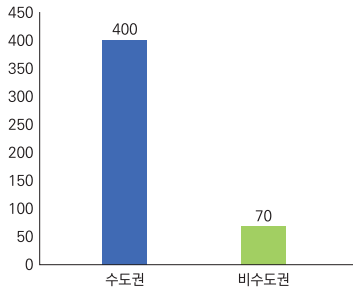
출처 : 통계청, 인구이동통계, 2019, 2021년

2020년 권역간 인구이동

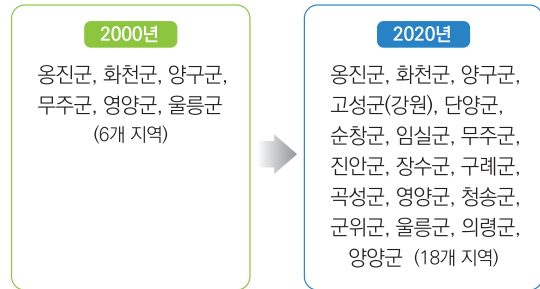


- 2000~2020년 동안 전국 인구는 470만명이 증가했으나 그중에서 85.1%인 400만명이 수도권에서 증가하고 있음
 - 수도권의 인구증가를 주도하는 것은 청년이며 그 요인은 학업, 취업 때문임
 - * 수도권 대학 졸업자의 90%가 수도권에 취업을 하지만, 지방대학 졸업자의 경우 10~20%만 지방에서 일자리를 구하고 있음
 - 같은 기간 동안 인구 3만 이하의 지자체는 6개에서 18개로 3배가 증가하였으나 모두 비수도권 지역이 해당되고 있음

2010~2020년 인구수 증가



인구 3만명 이하 지자체 변화

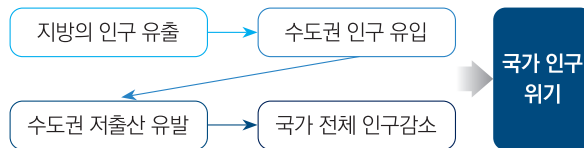


지방소멸 방지의 중요성

국가 전체 측면-국가 전체적인 인구소멸을 유발

- 지역에서의 인구가 소멸하는 지방소멸은 그 자체로 끝나는 것이 아니라 국가 전체적인 문제와 연관되어 있음
- 지역에서 인구가 유출되는 인구의 사회적 이동은 현재 청년을 포함하여 일부 대도시를 제외하고 대부분 수도권으로 유입되고 있는 상황
- 수도권으로의 인구 유입 → 수도권의 저출산을 유발해서 우리나라 전체의 인구위기를 유발함

지방소멸과 국가인구 소멸간의 관계의 축약모형



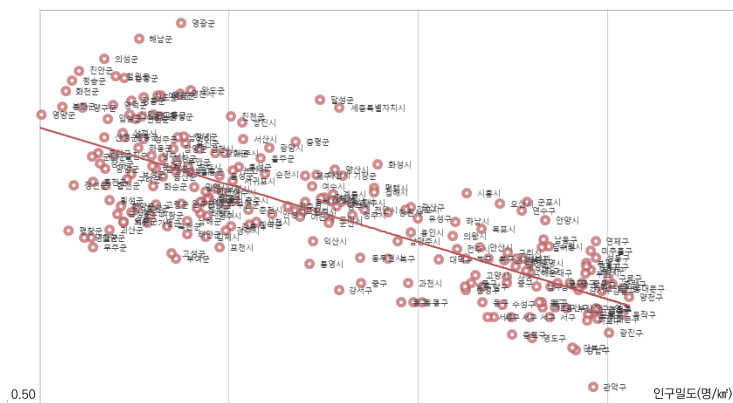
- 수도권으로 유입된 인구는 수도권의 인구밀도를 높여서 출산율 향상에 부정적인 결과를 유발시킴
- * 인구밀도와 출산율은 밀접한 관계를 지니고 있는데 인구밀도가 높아질수록 출산율은 떨어지는 역의 관계를 지니고 있으며, 극도로 밀도가 높아져 출산율이 0점대 이하로 떨어진 경우는 마카오, 싱가포르, 홍콩 등 도시국가나 전시뿐이라고 함

< 출산율 0점 대 이하의 경우 >

• 고밀도의 도시국가의 경우 : 홍콩, 마카오, 싱가포르 + 전시(戰時)의 경우

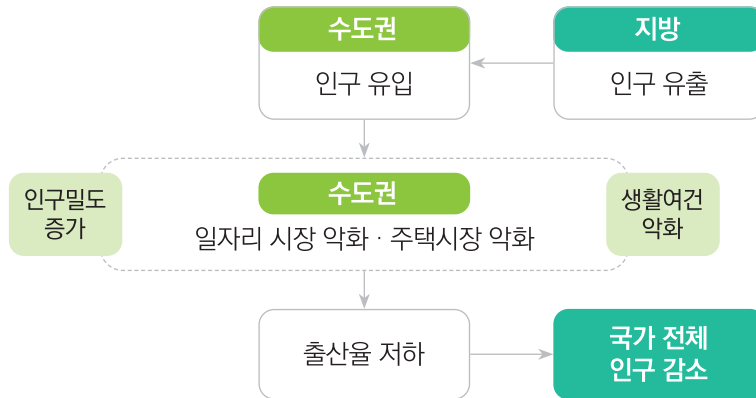
- 우리나라 시군구를 대상으로 한 인구밀도와 합계출산율(2019년 자료)의 관계에 있어서도 반비례 관계를 확인할 수 있음
- * 영광, 해남, 의성 등 인구규모가 적고 인구밀도가 낮은 지역은 출산율이 높은 반면, 서울의 관악구, 광진구, 동작구 등 밀도가 높은 지역의 출산율은 낮은 결과를 보여주고 있음

기초 지자체 인구밀도와 출산율의 상관관계(2019년)



- 수도권 인구 유입은 수도권 지역에 연쇄적으로 부정적인 영향을 미쳐 결국 수도권 출산율 저하와 국가 전체 인구 위기를 유발시킴
 - 수도권 인구유입은 노동시장의 수요증가를 통해 취업을 어렵게 할 뿐 아니라, 주택 시장도 악화시켜 이들은 모두 비혼, 만혼, 저출산을 유발함

▣ 지방소멸과 국가인구 소멸간의 관계의 확장모형 ▣



소멸지역 측면-지역경제 붕괴 등 유발

- 지역의 인구가 감소하면, 음식숙박업, 유통업 등 지역의 상권이 붕괴할 뿐 아니라 고령자가 증가해서 지역경제에 부정적인 영향을 미치게 됨
- 복지와 공공서비스 제공의 어려움 등으로 인한 지방재정의 부담 등으로 인해 지역 공동체 존립 자체가 위태로워지게 되고 이것이 다시 지역의 인구를 유출시키게 됨
- 대표적으로 지역발전엔 큰 영향을 끼치고 있는 대학의 경우, 정원도 채우지 못해 대학의 존립이 위협을 받는 상황이 오고, 실제 21년 우리나라 수도권 이외 지방대학의 경우 충원율이 98.2%에 머무는 결과를 보인바 있음
- 지역경제의 위협과 붕괴는 지역으로 구성된 국가 전체 경제에도 부정적인 영향을 미치게 됨

▣ 2021년도 대학의 충원율 ▣

구분	전체			일반대			전문대		
	모집인원	입학인원 (충원율)	미충원 (미충원율)	모집인원	입학인원 (충원율)	미충원 (미충원율)	모집인원	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, 2021(5.20.), 대학의 체계적 관리 및 혁신지원 전략

지방소멸 방지 대응 시책의 현주소, 한계

- 그동안 우리나라의 명시적인 지방소멸 대응 정책은 존재하고 있지 않았다고 할 수 있으며 다만 지방소멸 방지와 관련해서 ‘저출산, 고령사회 대응 시책’이 존재하고 있었음
 - 저출산·고령사회 대응시책은 2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」 제정 이후, 동법에 따라서 4차에 걸쳐서 저출산·고령사회기본계획 5개년 계획을 수립해서 추진하고 있음
 - 특징은 출산장려금으로 대변되듯이 임신, 출산, 육아 지원 등에 초점을 둔 인구의 자연증가에 초점을 부여하는 시책을 추진해오고 있음

구분	내용	비고
제1차 저출산·고령사회기본계획 (2006~2010년)	• 출산, 양육에 유리한 환경조성, 고령사회 대응 기반구축	
제2차 기본계획 (2011~2015년)	• 점진적 출산율 회복, 고령사회 대응체계 확립	• 임신 및 출산, 육아지원 을 통한 저출산 대응
제3차 기본계획 (2016~2020년)	• OECD 평균 수준 출산율 회복, 고령사회 성공적 대응	• 출산장려금 등 토대의 지자체 인구의 자연증가 에 초점
제4차 기본계획 (2021~2025년)	• 개인의 삶의 질 향상, 성평등하고 공정한 사회, 인구변 화 대응 사회혁신	

- 2020년 12월 8일 「국가균형발전특별법」 개정, 2021년 6월 9일 동법 시행령 개정을 통해 ‘인구감소지역’에 대한 규정을 최초로 규정하였음
 - 균특법 제2조는 인구감소로 지역소멸이 우려되는 지역을 인구감소지역을 정의하고, 동법 제 2,4,5,16조 2~3 등은 인구감소지역의 지정 및 이들에 대한 지원 등을 규정하고 있음

〈국가균형발전특별법 인구감소지역 관련 규정〉

- 제2조(정의) 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역
- 제4조(국가균형발전5개년계획의 수립) 국가균형발전계획의 포함사항 중 “인구감소지역의 지정, 인구감소지역에 대한 시책추진 및 지원에 관한 사항”을 규정
- 제5조(시도발전계획의 수립) 시도계획의 포함사항 중 “인구감소지역의 지정, 인구감소지역에 대한 시책추진 및 지원에 관한 사항”을 규정
- 제16조2(인구감소지역에 대한 시책추진) 교육, 의료, 복지, 생활서비스, 지자체간 협력사업 등 규정
- 제16조3(인구감소지역에 대한 지원) 국가와 지자체의 인구감소지역에 대한 특례에 관한 사항에 대해 행·재정 지원 등을 규정

- 저출산 고령화 시책은 국가 전체를 대상으로 한 출산율 저하를 방지하기 위한 시책으로 인구가 소멸하는 지방소멸 지역을 대상으로 하는 정책이 아니라는 점에서 그동안 제대로 된 지방소멸 대응 시책은 없었다고 해도 과언이 아님
- 인구감소지역에 대한 규정이 지방소멸 대응시책을 정립하고 시책을 추진하기 위한 계기가 되고 있다는 점에서 향후의 정책수립과 추진이 대단히 중요한 의미를 지니게 될 것임

일본의 지방창생정책과 시사점

제1기 및 제2기 지방창생전략

- 마스다 히로야의 지방창생 논의를 계기로 2기에 걸친 지방창생 종합전략을 추진해오고 있음

구분	내용
제1기 지방창생종합전략(2015~2019)	· 지방소멸의 원인을 동경의 일극(一極) 집중으로 파악하고 2060년까지 인구 1억 명 사수를 목표로 동경의 일극 집중과 지방소멸을 방지하기 위한 시책을 추진
제2기 지방창생종합전략(2020~2024)	· 미래에도 매력있는 지역사회 실현을 통한 지역의 인구감소 완화, 도쿄권 일극 집중 시정을 비전으로 설정

· 특징 및 시사점

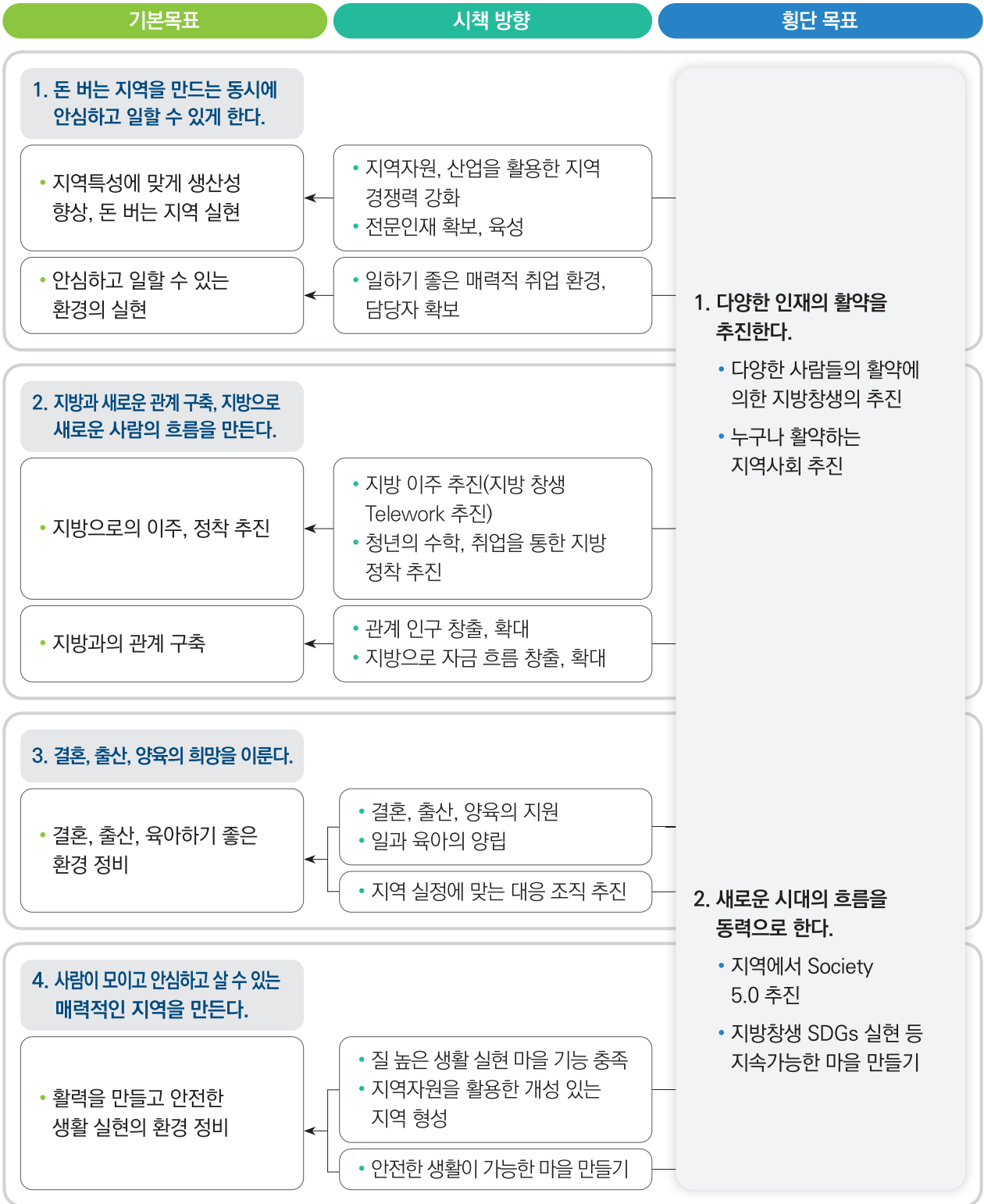
- 우리와 같은 서울, 부산, 의성 등 전국을 대상으로 하는 저출산 시책의 내용은 지방창생 정책 가운데 25% 내외 수준으로 저출산 시책을 지방소멸 시책으로 대체하고 있지는 않음
- 제2기 시책은 제1기에 비해 정주민구 유치에 한정하지 않고 관계 인구의 개념을 도입하여 지역의 소멸을 방지하고 있으며, 아울러 2개의 횡단면 목표를 추가함으로써 IT를 통한 Society 5.0과 지속가능한 발전의 SDGs를 지방소멸 방지시책에 적용하고 있음

■ 제1기 지방창생종합전략(2015~2019년) ■

기본목표	추진시책	KPI
1. 지방에 안정적인 일자리를 창출하여 안심하고 일할 수 있도록 한다.	<ul style="list-style-type: none"> · 지역산업의 경쟁력 강화 · 인재 지방유입, 지방인재 육성, 지역고용대책 	<ul style="list-style-type: none"> - 농림수산업 성장 산업화 : 취업자 5만명 - 방일외국인 관광소비액 증대 - 지역 핵심 및 후보 기업 지원
2. 지방으로 새로운 인구 이동의 흐름을 만든다.	<ul style="list-style-type: none"> · 지방 이주의 추진 · 지방거점 강화, 지방고용과 취업 확대 · 지방대학 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 연간 지방 이주자 11,000건 달성 - 기업의 지방거점 강화 : 7,500건 - 지방대 활성화 : 현립 대학진학률 36%
3. 청년세대의 결혼, 출산, 육아 희망을 이룬다.	<ul style="list-style-type: none"> · 청년 고용대책 추진 · 결혼, 출산, 양육 지원 · 일-가정 양립 실현 	<ul style="list-style-type: none"> - 청년취업률 : 78%(13년 75.4%) - 임신, 출산, 양육 지원 - 남성육아휴직율 : 13% (13년 2.03%)
4. 시대에 맞는 지역을 만들고 안심하고 생활할 수 있도록 하면, 지역간 연계를 강화한다.	<ul style="list-style-type: none"> · 작은 거점 형성 지원 · 지방도시 경제, 생활권 형성 · 대도시권의 안심 생활기반 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 작은 거점 형성 수 증가 - 정주자립권 형성촉진 140개 (14년 79개) - 기존자산관리 강화

출처 : 일본 총무성 홈페이지, 2021

제2기 지방창생종합전략(2020~2024년)



출처: 일본 총무성 홈페이지, 2021

지방창생전략의 추진방식

- 지자체 자율의 상향식 추진
 - 중앙정부가 제공하는 지역의 인구, 경제 등에 대한 통계분석 시스템인 RESAS를 통해 해당 시구정촌의 인구구조, 특성, 감소요인 등 분석
 - 분석을 토대로 지자체가 지방창생전략을 수립하여 지방관 창생전략을 수립 → 중앙정부는 중앙관 창생전략을 수립

- 지자체의 패키지 사업 선택
 - 총무성, 후생노동성, 국토교통성 등 중앙부처는 지방창생을 지원하는 시책 216개를 지원
 - 지자체는 중앙부처가 지원하는 사업 가운데, 지역의 창생효과를 극대화시킬 수 있는 사업을 선정해서 사업을 패키지 방식으로 추진
- 중앙정부의 통합적 거버넌스에 지원
 - 지자체가 선정한 사업을 지원하기 위해 중앙부처는 부처의 소관사업을 중심으로 협업 방식으로 지원의 정책추진을 지원
 - 중앙정부는 정보지원뿐 아니라, 지역부흥협력대 및 중앙의 인재과견 등을 통한 인재지원, 지방창생교부금 등 재정을 지원

지방소멸 방지 전략의 방향

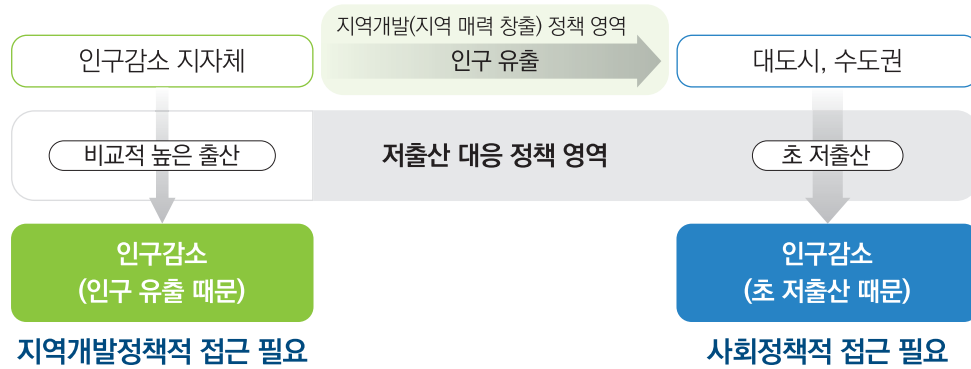
- 지금까지 우리나라 지방소멸 방지전략의 가장 큰 문제점은 지방소멸의 원인에 부합하지 않는 처방을 해 왔다는 것임
 - 서울, 인천 등 대도시 인구 유입 지역과 해남, 의성, 양구 등 지방소멸 지역을 구분하지 않고 전 국토를 대상으로 전국 공통의 “출산율 향상” 시책을 일률적으로 추진해왔다는 점임
- 인구 문제는 국가 총인구 감소를 방지하기 위해서 출산율 향상과 관련된 종적 측면의 인구정책과 취업, 교육, 지역의 매력 등이 부족해서 타 지역으로 인구가 유출되어 발생하는 지방소멸 지역에 대응하기 위한 인구의 횡적 측면의 정책으로 구분할 수 있음

인구문제의 두 가지 차원

국가적 인구감소 문제(종적 측면)	구분	특정 지역 인구감소 문제(횡적 측면)
• 낮은 출산율	주요 원인	• 인구의 사회적 이동
• 국가 전체의 인구감소(고령화)	인구 현상	• 특정 지역(지방소멸지역) 인구 감소
• 국가성장동력 약화, 국가인구 위기	발생 문제	• 지역공동체 붕괴, 지역경제 위기
• 서울, 부산 등 대도시 포함 전국 지역	대상 지역	• 지방 소멸 지역
• 출산율 향상 정책 * 지역간 횡적 인구이동에는 관심없음	대응 방향	• 인구(청년 등)정착 관련 지역매력 창출 * 국가의 종적 인구증감에는 관심 없음

- 종적인 측면은 사회정책적 관점에서 저출산에 대한 대응이 필요하고, 횡적인 측면의 문제는 취업, 일자리, 교육 등 인구 유치를 위한 지역 매력 창출이 주요 시책이 되어야 함
 - * 인구가 유출된 소멸 지역은 상대적으로 높은 출생률을 보이고 있는 반면, 서울 등 대도시 지역은 초저출산율을 보이고 있기 때문

지방소멸 정책 전환의 프레임



- 횡적인 측면에 무게를 둔 정책방향의 전환 아래, 분권적 차원에서 지방소멸 지역 스스로 지역 특성에 적합한 시책을 개발, 추진할 필요가 있음
 - 여기에 대해 국가는 지방소멸 지역에 대한 행·재정 특례뿐 아니라, 특별한 재원 지원을 포함해서 지자체별 인 구분석의 토대가 되는 통계 시스템을 구축, 제공할 필요가 있음
 - 소멸 지역에 대한 복수 주소제 허용을 포함해서 지방소멸 지역에서의 기업활동에 대한 조세 감면뿐 아니라 현재 불안정한 균특법 개정에서 한 걸음 더 나아가 지방소멸 지역을 지원하기 위한 특별법을 제정해야 함
- * 독일의 경우, 전체 국민의 24%가 복수 주소를 소유하고 있으며(전대욱, 2021) 특히, 대학생이 많은 뮌스터, 아헨 등의 지역은 복수주소제를 통해 인구가 4% 정도 증가하는 성과를 창출

내용문의 김현호(한국지방행정연구원 선임연구위원, hskim@krila.re.kr, 033-769-9820)

지난호 중앙과 지방의 유해화학물질관리 역할 배분(김정숙 부연구위원)



✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.