

# 지방자치 이슈와 포럼

Vol.  
39

OCTOBER 2021

특집호 “국가위기 극복을 위한 지방소멸 대응”



ISSN 2671-7352

# 지방자치 이슈와 포럼

특집호 “국가위기 극복을 위한 지방소멸 대응”

## CONTENTS 2021 OCTOBER VOL.39

- 04 **인터뷰**  
적극적인 정책 대응으로  
지방의 생명력을 키워나가다  
전해철 행정안전부 장관
- 10 **이슈**  
지방소멸 위기지역 활성화 전략  
김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원
- 22 **집중조명**  
지방소멸의 정책동향과 과제  
한상욱 충남연구원 연구위원
- 34 **이슈**  
산업구조의 변화가 만드는 지방의 위기  
마강래 중앙대학교 교수
- 40 **이슈**  
지방소멸대응 청년유입정책 방향 및 과제  
박진경 한국지방행정연구원 연구위원
- 48 **이슈**  
지방소멸, 지방만의 문제가 아니다  
김세나 대구경북연구원 사회디자인연구실 연구위원
- 56 **이슈**  
지방소멸과 청년 그리고 지방대학  
이희용 영남대학교 산학협력단 부단장·무역학부 교수
- 62 **이슈**  
바람개비 마을에 불어오는 마을자치연금의 바람  
- 익산 성당포구마을의 마을자치연금, 자조·자립의 새로운 도전  
원도연 원광대학교 디지털콘텐츠공학과 교수



- 70 **이슈**  
인구감소지역의 특성과 인구활력을 위한 과제  
이제연 한국지방행정연구원 지역포용발전실 부연구위원
- 78 **우수사례**  
함양·거창 이렇게 살아나고 있다  
장원 농촌유토피아연구소 소장
- 86 **대한민국을 읽다**  
인구감소지역에 대한 지원 강화  
김명선 행정안전부 지역발전정책관
- 88 **공간의 재탄생**  
서울의 삶과 기억을 미래로 전하다  
돈의문박물관마을
- 92 **KRILA 인포그래픽**  
공유재산 관리·운영 분석제도 도입방안  
지자체 사회적경제 측정·관리지표 개발연구
- 104 **연구원 소식**
- 109 **KRILA 보고서**



통권 제39호 발행인 한국지방행정연구원 원장 김일재 편집위원장 김현호 위원 김성주, 김정숙, 김필두, 박진경, 여효성, 이병기, 최인수, 유란희, 이서희  
 간사 김유숙 주소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) 연락처 전화 033-769-9932 이메일 research@krila.re.kr 홈페이지 www.krila.re.kr 디자인·인쇄 문화공감  
 ※ 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.



# 적극적인 정책 대응으로

## 지방의 생명력을 키워나가다

INTERVIEWE: 전해철 행정안전부 장관



인터뷰

**Q** 현재 국가 균형발전에 대한 논의와 국민의 요구가 많습니다. 국가 균형발전에 대해 어떻게 생각하시는지요?

**A** 한쪽에 치우침이 없다는 뜻의 균형은, 국가가 사회·경제·문화 등 다양한 분야에서 달성해야 할 중요한 가치입니다. 이러한 관점에서 국가는 지역 간 격차를 줄여 균형발전을 이끌어 갈 책무도 있습니다. 이와 관련, 우리나라는 국가 총인구가 자연 감소하는 상황에서, 수도권 지역으로 인구와 각종 자원이 집중됨에 따라 지역 활력이 저하되고 지역 간 불균형도 심화되고 있습니다. 이는 지속 가능한 국가 성장에도 위협요인으로 작용하고 있습니다. 균형발전에 대한 문제의식과 해결 필요성에 대해

서는 국민적 공감대가 매우 크다고 보고, 행정안전부도 자치분권 2.0, 2단계 재정분권 등 다양한 정책을 통해 균형발전의 토대를 마련해 나가고 있습니다.

**Q** 우리나라 전체 인구 중에서 수도권의 인구가 50%를 넘어서고 있습니다. 장관님께서 이런 상황을 어떻게 보고 계시는지요?

**A** 2019년 말을 기점으로 우리나라 전체 인구 중 50% 이상이 수도권에 살고 있습니다. 국민 2명 중 1명은 국토 면적의 12%에 불과한 수도권에 산다는 뜻입니다.



전  
해  
철

행정안전부 장관

**학력**

· 고려대학교 법학과 학사

**경력**

- 2020 국회 정보위원회 위원장
- 2019~2020 국회 예산결산특별위원회 간사
- 2016~2017 더불어민주당 최고위원
- 2014~2016 국회 법제사법위원회 간사
- 2012~2020 제19대·제20대·제21대 국회의원
- 2006~2007 대통령비서실 민정수석
- 1987 제29회 사법시험 합격





수도권으로의 과도한 인구 집중은, 수도권과 비수도권 지역 모두에 부정적 영향을 미치고 있습니다. 인구가 집중되고 있는 수도권에서는 주거비 상승, 교통체증 등의 문제가 발생하면서 삶의 질이 낮아지고 있고, 비수도권 지역에서는 지속적인 인구 유출로 지역경제가 쇠락하고 지역공동체의 붕괴 상황도 확대되고 있습니다.

이러한 악순환의 고리를 끊고 지속 가능한 국가 성장을 이뤄나가기 위해서는 과감하고 전략적인 균형발전이 시행되어야 한다고 생각합니다.

**Q** **극심한 수도권 인구 집중의 요인은 무엇이라고 생각하시는지요?**

**A** 수도권에 경제, 문화, 교육 등의 자원들이 집중되어 있는 상황이 비수도권 지역으로부터 끊임없이 인구를

유입시키는 원인이라고 생각합니다. 일자리와 질 높은 교육·문화적 혜택과 기회를 누리기 위해 수도권에 인구가 몰리고 있고, 이는 다시 수도권 지역의 인적·물적 자원들을 강화시키는 요인으로 작용하고 있습니다. 당연히 비수도권 지역은 공동화와 쇠퇴가 심화될 수밖에 없습니다.

**Q** **인구감소로 인한 지역공동체의 붕괴를 막아야 한다는 목소리도 높습니다. 여기에 대해 어떻게 생각하시는지요?**

**A** 안정적인 지역인구는 교육, 주거, 문화, 복지, 의료 등의 서비스 수요를 창출하고 유지하는 역할을 합니다. 따라서 인구감소는 이러한 주민서비스의 공급을 위축시키게 됩니다. 인구 감소로 주민 서비스가 제대로 공급되지 않으면, 주민들은 더 나은 서비스를

찾아 지역을 떠나게 되고, 이로 인해 지역공동체의 유지 기반이 무너지게 되는 악순환에 빠지게 됩니다. 따라서 지역 인구감소 원인을 면밀히 진단하여 제도적 기반을 마련하고 지역 맞춤형 시책을 시행하는 등 보다 근본적이고 적극적인 인구감소 대응이 필요하다고 생각합니다.

**Q** **올해 국가균형발전특별법이 개정되어 인구감소지역에 대한 대책 마련의 토대가 갖춰졌습니다. 이와 관련해 행정안전부는 어떤 일을 하고 계시는지요?**

**A** 말씀하신바와 같이, 지난해 12월, 「국가균형발전특별법」 개정으로 인구감소지역 지정과 지원 시행을 위한 기본적인 제도적 근거가 마련되었습니다. 행정안전부는 이를 바탕으로 전문 연구기관과 협력하여 관계부처 협의, 자치단체 의견 수렴 등의 논의 과정을 거쳐 인구감소지수를 개발하고, 최근 인구감소지역 89곳을 지정·고시 하였습니다. 이를 출발점으로 행정안전부는 내년부터 인구감소지역에 대한 과감한 지원을 시행해 나갈 예정입니다. 먼저 인구감소지역 지원체계를 지역 중심으로 개편할 것입니다. 자치단체가 각 지역의 인구감소 원인을 직접 진단·분석하여 인구활성화를 위한 전략에 해당하는 ‘인구활력계획’을 직접 수립하고 정부는 이를 맞춤형으로 지원하겠습니다. 또한 내년부터 신설되는 1조 원 규모의 지방소멸대응기금과 52개 2조 5,600억 원 규모의 국고보조사업을 활용하여 지역 주도의 인구활력 증진사업을 뒷



받침하는 패키지 형태의 재원도 투입할 예정입니다. 자치단체 간 연계협력도 지원합니다. 인구감소지역과 인근 도시지역이 산업·일자리, 관광을 비롯한 여러 분야에서 공동사업을 추진할 때 지방소멸 대응기금 등을 활용하여 지원하고, 새롭게 도입된 ‘특별지방자치단체’ 제도 등을 통해 자치단체 간 높은 수준의 연계·협력이 이루어지도록 지원할 방침입니다.

또한, 인구감소지역이 지역 특성에 맞는 효과적인 시책을 추진하기 위해서는 세제·재정·규제 등의 제도적 뒷받침도 필요한 만큼, 관계부처 간 협의는 물론 자치단체와의 충분한 소통을 통해 ‘인구감소지역 지원 특별법(가칭)’ 제정을 추진해 나가겠습니다.







**Q** 자치단체의 중 지역에 맞는 특성화 사업을 효과적으로 추진하고 있는 사례를 소개해 주시면 감사하겠습니다.

**A** 많은 자치단체에서 지역 특성에 맞는 시책을 통해 인구 유출을 막고 도시지역의 인구를 유입시키기 위해 노력하고 있는 것으로 알고 있습니다. 대표적으로 경남 함양군과 강원도 양양군 사례를 들 수 있습니다.

경남 함양군에서는 교육과 일자리 제공을 연계한 창의적인 시책을 추진하고 있습니다. 폐교 위기에 몰린 초등학교를 살리고 지역에 활력을 가져오기 위해 자치단체와 지역 내 기업이 함께 나서서 신입

생과 전학생의 가정에 주택과 일자리 등을 제공하고 있습니다. 이를 위해 자치단체의 다양한 주체들이 함께 노력하면서 지역 활력 증진의 기대감을 크게 높이고 있습니다.

다음으로, 강원 양양군의 사례도 주목할 만합니다. 양양군은 깨끗한 자연과 높은 파도를 즐기는 서핑족 청년들에게 인기가 많은 곳입니다. 이에 따라 젊은 서핑족에 초점을 둔 다양한 사업을 통해 편의시설과 기반시설을 확충해 나가고 있습니다.

정주 여건 개선사업도 지속적으로 추진하고 있고, 최근 고속도로 개통에 따른 접근성도 개선되고 있어 지난 2018년부터 인구증가 효과가 나타나고 있습니다. 행정안전부는 이러한 창의적인 정책사



례들이 다른 자치단체에도 참고가 될 수 있도록 다양한 방법으로 확산을 지원해 나가겠습니다.

**Q** 끝으로 인구감소 위기 대응, 균형발전에 대한 행정안전부의 다짐이 있다면 간단하게 한 말씀 부탁드립니다.

**A** 앞서 말씀드린 것과 같이 행정안전부는 최근 의미 있는 출발선상에 서 있습니다. 인구감소지역 지정과 지원뿐만 아니라, 부울경과 같은 초광역 협력을

위한 특별자치체 설치를 지원하는 등 균형 발전의 새로운 비전과 방향을 제시해 나갈 방침입니다. 결코 쉽지 않은 국가적 과제인 만큼, 범부처 차원의 긴밀한 협의는 물론 자치단체와의 충분한 소통을 통해 최선을 다해 사업을 추진해 나가겠습니다.



# 지방소멸 위기지역 활성화 전략



**김현호**  
한국지방행정연구원  
선임연구위원

이수



## I 들어가는 말

지방소멸의 징후는 여러 가지가 있다. 대표적으로 2021년도 대학 입시에서 비수도권 지방대학들이 입학정원조차 채우지 못한 일이 벌어졌다. 수도권 대학의 경우 충원율이 94.6%이었던 데 비해, 비수도권 대학의 충원율은 89.2%에 머물렀다. 이렇게 되자 지역 상권 쇠락과 지역경제 쇠퇴에 대한 위기감이 높아지고 있다.

〈표 1〉 2021년 대학 충원율

(단위: 명, %)

구분	모집인원	입학정원(충원율)	미충원(미충원율)
수도권	190,066	179,938(94.6%)	10,128(5.3%)
비수도권	283,123	252,665(89.2%)	30,458(10.8%)
전국	473,189	432,603(91.4%)	40,586(8.6%)

출처: 교육부, 2021. 대학의 체계적 관리 및 혁신전략

4년 전의 일이다. 2017년, 국책연구원들이 한자리에 모여 새로운 정부의 정책 설계를 논의했다. 그때 지역의 인구가 소멸되는 것을 방지하기 위해 지방소멸 대응 정책을 수립, 추진해야 한다는 이야기가 나왔다. 여기에 대해 대부분의 사람들은 2005년부터 추진해 오고 있는 저출산·고령화 시책이 있고, 그걸로 지방소멸을 방지해도 충분한데 새삼스럽게 새로운 정책을 수립해서 추진할 필요가 뭐가 있느냐고 했다.

그러나 사실은 그렇지 않았다. 이제 지방소멸이 점점 가시화되고 있다. 현재 국회에는 5개의 지방소멸방지특별법률안이 발의되어 있고, 2020년 말에 지방소멸을 방지와 관련된 '인구감소지역'을 삽입, 신설하는 내용을 핵심으로 하는 「국가균형발전특별법」이 개정되었다. 그리고 2021년 6월에는 동법 시행령이 개정되어 인구감소지역의 선정과 이들 지역에 대한 지원을 규정하기에 이르렀다.

행정안전부는 2021년 10월 8일, 한국지방행정연구원 등 전문기관의 연구 결과를 토대로 인구감소지역 89개를 선정하고 이들 지역에 대해서 지방소멸기금을 포함한 재원과 특례 등 행·재정적 지원을 제공할 것을 발표했다.

지방소멸은 지방의 인구감소로 끝나지 않고 지방의 인구소멸이 수도권의 인구 집중과 무관하지 않을뿐더러 지방소멸이 가속화되면 지역경제는 물론 나아가 국가 경제의 위기가 초래된다는 것이다. 하지만 아직도 많은 사람들이 저출산·고령화 대응정책과 지방의 인구감소 대응 정책을 혼동하고 있는 것 같다. 출산율을 높이는 정책을 추진하면 소멸하는 지역이 인구 위기에서 탈출할 수 있다고 생각하고 있는 것이 가장 대표적인 경우에 속한다.

여기서는 이런 논의를 중심으로 국도가 좁은 대한민국에서 지방소멸이 왜 국가



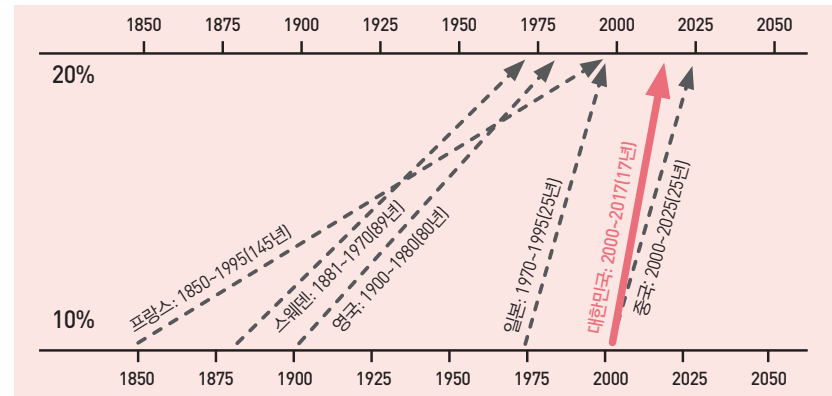
적으로 중요한 문제가 되는지, 지금까지 관련 정책의 한계는 무엇인지를 살펴 보고, 지방소멸 위기지역을 활성화시킬 수 있는 방향을 제시해 보고자 한다.

## II 지방소멸 실태 및 대응의 중요성

거시 환경적으로 볼 때, 우리나라 인구의 가장 큰 특징은 몇 가지로 정리할 수 있다. 하나는 출생자에 비해 사망자가 증가하는 인구의 데드크로스(Death Cross) 상황에 돌입했다는 점이며, 이와 연관되어 2021년 합계 출산율이 0.84로 떨어지고 있다는 것이다. 출산율이 0점대 이하로 떨어지는 것은 전쟁의 경우나 지극히 인구밀도가 높은 도시국가인 홍콩, 싱가포르 등을 제외하면 세계사에서 유례를 찾아볼 수 없는 이례적인 현상이라고 한다(조영태, 2021).

또 하나는 빠른 고령화이다. 고령화의 속도도 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르다. 고령화 지표는 통상 65세 이상을 살펴보지만, 세계보건기구가 60세 이상의 인구 비율이 10%에서 20%가 되는 데 걸리는 시간을 주요 국가 별로 비교한 자료에 의하면 일본이 25년, 영국이 80년, 스웨덴 89년, 프랑스가 145년이 걸리는데 비해 대한민국은 고작 17년으로 산출하고 있다. 고령인구 비중의 급격한 증가는 초저출산과도 관계가 있다.

〈그림 1〉 주요국의 60세 이상 인구비중의 증가속도

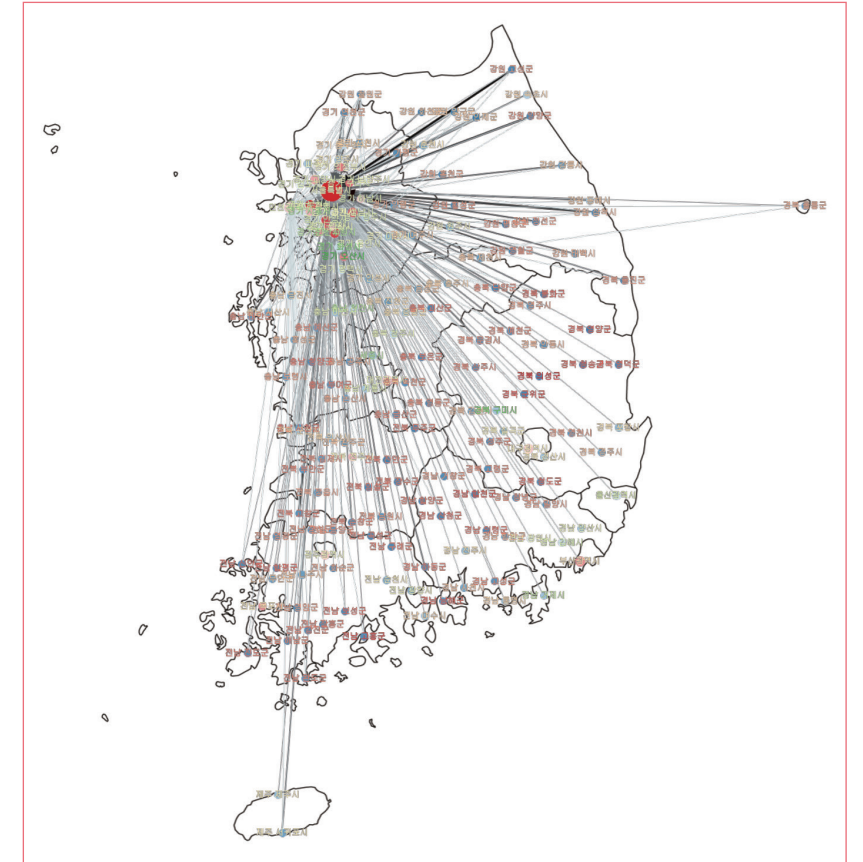


출처: 조영태, 2021: 42

다른 하나는 우리나라의 인구가 공간적으로 지극히 불균형적인 분포를 보이기 시작했다는 점이다. 2019년 전국의 인구 가운데 수도권 인구가 50% 이상을 넘어섰고, 2021년 6월 현재는 50.3%에 육박하고 있다. 우리나라 인구의 절반 이상이

국토의 11.8%에 불과한 서울, 인천, 경기도에 밀집되어 있으며 수도권 집중을 견인하는 청년들은 전국의 모든 지역에서 모여들고 있어 이러한 증가세가 언제 멈출지 가늠할 수 없는 상황이 되고 있다.

〈그림 2〉 청년인구의 수도권으로의 이동 그래프(2018년, 이동률 0.5 이상)



출처: 감사원, 2021. 수정

급기야 행안부가 2021년 10월 18일 발표한 인구감소지역 89개에는 세종과 제주 행정시 2개를 포함한 전국 229개 기초 지자체 가운데 38.9%가 인구감소지역에 해당되었다. 그중에서 경기 2곳과 인천 2곳, 4개 지역을 제외한 85개, 즉 95.5%라는 압도적 다수가 비수도권 지역에 분포하고 있다. 이제 비수도권은 기울어진 운동장을 넘어, 거대한 소멸위기 지역이라고 해도 과언이 아닌 형편이다. 이번에 발표한 인구감소지역의 지정은 두 가지 측면에서 의의를 지닌다. 첫째는 법률적 기반의 불안정한 측면이 없지 않지만 지방소멸 위기지역에 대한 정책

토대를 구축, 마련했다는 점이다. 둘째는 그동안 지방소멸 위기지역 측정과 선정의 가장 큰 문제점으로 지적되어 왔던 지방소멸 지역을 선정하는데 기여했다는 점이다. 그동안 지방소멸측정은 주로 지역의 인구 재생산력에 초점을 두고 논의되어 왔다.

가임여성 인구의 비율이 50% 이하가 되면 지방소멸지역이라고 하는 일본 마스다 히로야와 65세 이상의 고령자수에 대한 가임여성의 수의 비율을 가지고 지방소멸을 측정했던 이상호의 가장 큰 문제점은 지방소멸의 주요한 원인, 즉 특정한 지역에서 다른 지역으로의 인구의 유출과 유입을 나타내는 인구의 사회적 이동을 고려하지 않은 것이었다. 그러나 이번 인구감소지역 선정은 인구의 사회적 이동을 고려함으로써 이 같은 문제점을 해소하고 있다. 아울러 특정한 지역의 인구 유지와 증대의 기반이 되는 지역의 재정 여건도 지방소멸 지역을 선정하는데 고려했다는 점에서 의의가 있다.

지방소멸 대응이 중요한 이유는 두 가지라고 할 수 있다. 첫째는 소멸이 진행될 수록 지역의 경기침체는 물론이고 생활서비스 공급도 어려워진다는 점이다.

지역의 학교가 폐쇄되고, 아이들이 줄어들며, 공무원의 수도 줄어들게 되면서 공동체 자체의 존립이 위협을 받게 된다. 지역의 나빠진 사정은 다시 지역 인구 감소를 유발하는 악순환을 하게 된다. 일본 유바리가 대표적인 사례에 속한다.

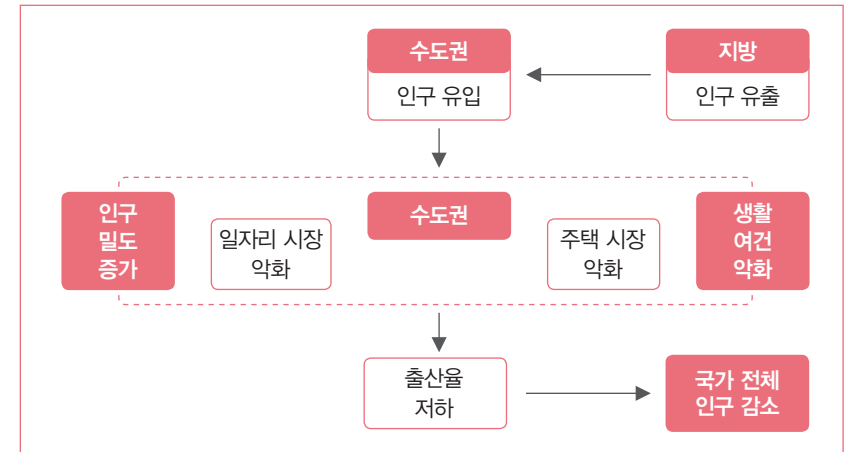
**일본 유바리(夕張) 지방소멸의 결과**

- 주민: 2006년 13,327명 → 2014년 9,000명 → 2017년 8,470명
- 공무원: 2006년 269명 → 2009년 134명 → 2017년 93명
- 초중고: 2006년 17개 → 2017년 각각 1개
- 공공요금(대중교통, 상하수도 등) 인상, 공무원 임금 40% 삭감, 생필품 가게 폐쇄  
⇒ 추가적인 인구유출, 공동체 기능 붕괴

둘째, 인구소멸은 그 자체로 끝나지 않고 지역의 존립을 위협할 뿐 아니라 국가 전체적으로도 문제를 유발한다는 데 있다. 우리처럼 제2의 도시인 부산에서조차도 인구가 서울이나 수도권으로 유출되는 상황에서는 더욱 그러하다.

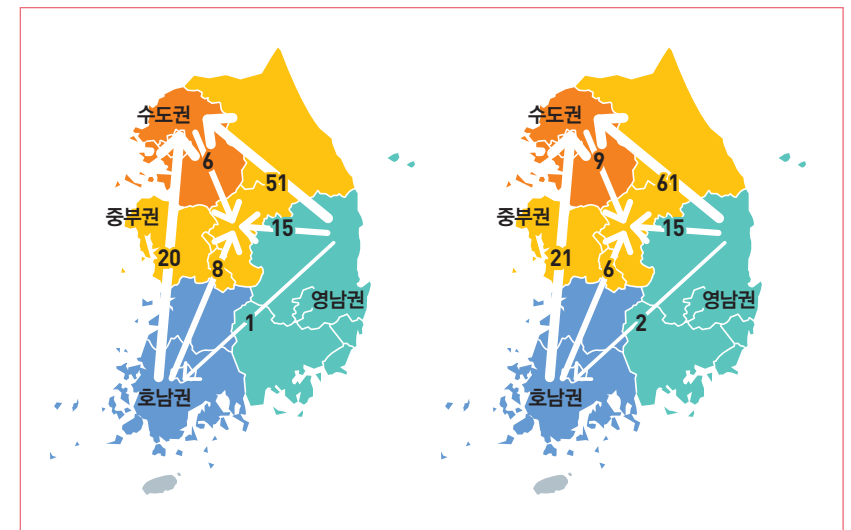
지방소멸 지역을 떠나 교육과 일자리 등을 찾아서 수도권 등으로 간 청년 등은 수도권 지역의 일자리 사정과 주택 사정을 더욱 악화시키게 된다. 이렇게 되면 주택 가격이나 임대료는 더욱 올라가고 일자리 사정 등의 생활 여건도 나빠지게 된다. 이는 인구밀도가 높아진 수도권 지역의 출산율을 다시 떨어뜨리게 되고 결국 국가의 인구 위기를 심화시키는 결과를 초래할 것이다.

**〈그림 3〉 수도권 집중과 지방소멸의 관련**



2020년 통계청 발표에 의한 인구이동도 이러한 가능성을 뒷받침해 주고 있다. 통계청 발표에 따르면 2018년은 수도권에서 충청권으로 인구유출이 있었다. 그러나 2020년에는 부산, 대구, 광주를 물론이고 수도권에서 충청권으로 인구 이동 마저 역전이 되어 국토의 모든 권역에서 수도권으로 인구가 이동하고 있다. 이는 지방의 성장 동력을 약화시킬 뿐 아니라, 수도권의 인구밀도를 증가시켜 수도권 지역의 출산율을 더욱 떨어뜨리는 요소가 될 것이다. 2020년 서울의 출산율이 0.64라는 것도 이와 무관해 보이지 않는다.

**〈표 2〉 2018년과 2020년 권역 간 인구이동**



출처: 통계청, 인구이동통계, 2019, 2021년





### Ⅲ 그동안의 지방소멸 대응정책과 한계

인구 정책에는 두 가지 차원이 존재한다. 하나는 종적인 차원의 인구정책이며, 다른 하나는 횡적인 측면의 인구 정책이다. 종적인 차원의 인구정책은 국가 전체적인 인구위기에 주목해서 출산율을 향상시키기 위한 정책, 이른바 인구의 자연적 증감에 주목하는 정책이라고 할 수 있다. 정책의 대상 공간은 서울, 부산, 대구, 광주 등을 포함해서 해남, 의성, 양양 등 지방소멸 지역을 가리지 않고 전국의 모든 지역이 해당된다.

횡적인 측면의 인구정책은 인구의 지역간의 이동인 사회적 인구이동에 주목하는 정책이다. 횡적인 차원의 인구정책은 인구의 사회적 이동인 인구유출로 인해 어려움을 겪고 있는 지역의 인구를 향상시키는데 주목한다. 정책의 대상 공간이 인구감소로 인해서 소멸위기를 겪는 지역이 되며, 우리나라의 경우 정부가 21년 10월 8일 발표한 인구감소지역 89개가 주요 대상 지역이라고 할 수 있다. 여기서는 지역의 인구를 유지하고 그 지역으로 유입하기 위해 지역의 매력요소인 일자리, 교육, 어메니티(Amenity) 등을 창출하고 향상시킬 수 있는 전략을 추진하게 된다.

〈표 3〉 인구 문제의 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 * 지역 간 횡적 인구이동에는 관심 없음	대응 방향	인구(청년 등)정착 관련 지역매력 창출 * 국가의 종적 인구증감에는 관심 없음

출처: 김현호 외, 2019, 수정

인구 정책에는 이러한 두 가지 축이 있음에도 불구하고 그동안 우리나라의 경우, 주로 저출산·고령사회 대응 시책을 추진해왔다.

출산장려금으로 대표되듯이 전국의 모든 지역에 임신, 출산, 육아 지원에 초점을 둔 인구의 자연증가 시책을 추진해 왔다고 해도 과언이 아니다. 1차에서 4차까지 저출산고령사회기본계획이 담고 있는 시책의 내용을 봐도 고령사회 대응은 차치하고서라도 정책의 초점이 출산율 제고에 놓여있음을 알 수 있다.

제1차 계획은 ‘출산 및 양육에 유리한 환경조성’, 제2차 계획에서 ‘점진적 출산율 회복’, 제3차 계획이 ‘OECD 평균 수준의 출산율 회복,’ 그리고 제4차 기본계획에서는 ‘개인의 삶의 질 향상’이라는 아주 포괄적인 내용과 인구변화 대응 사회 혁신을 제시하고 있다. 주로 횡적인 측면의 시책을 추진하고 있는 것이다.

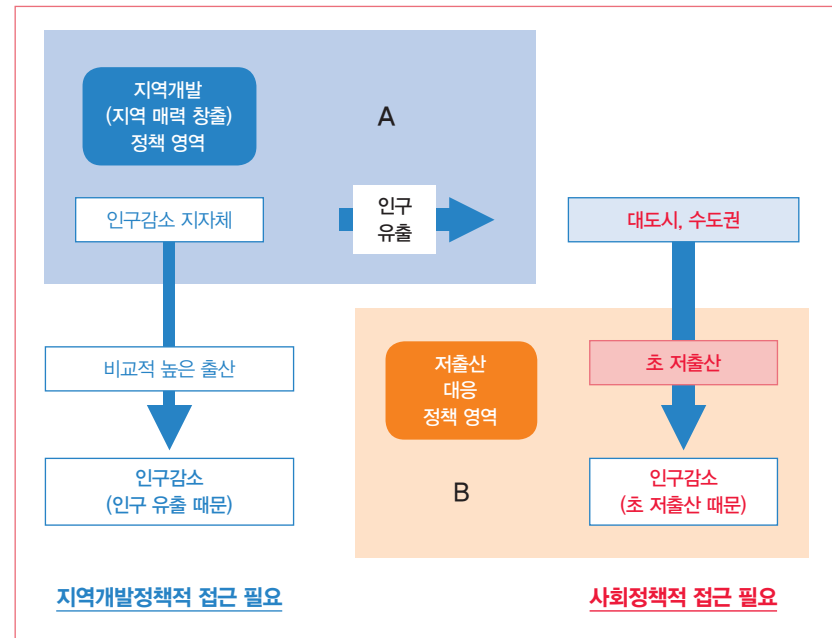
〈표 4〉 저출산고령사회 대응 정책

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

이렇게 볼 때, 그동안 우리나라 인구정책의 가장 큰 문제점은 횡적인 정책으로 접근해야 하는 지방소멸지역에서도 종적인 측면의 출산율 향상 정책을 획일적으로 그리고 일관되게 추진해왔다는 것이라고 할 수 있다. 인구가 유출된 소멸 지역은

상대적으로 높은 출생률을 보이고 있는 반면, 서울 등 대도시 지역은 초저출산율을 보이고 있는데도 불구하고 출산율 향상과 관련된 정책을 추진해왔던 것이다. 그러나 이와는 달리 정책성과를 달성하기 위해서는 인구유출로 인해서 지방소멸이 우려되는 지역에 대해서는 일자리, 교육 등에서 지역의 매력을 향상시키는 시책을 추진해야 한다.

〈표 5〉지방소멸 정책 전환의 초점과 프레임



출처: 김현호, 2019. 수정

출산율 향상 위주의 기존 정책이 실효성을 담보하지 못하는 이유는 이 전략이 제시하는 처방들을 보면 보다 분명해진다. 여기서 처방으로 내세우고 있는 것들은 ‘일과 가정의 양립, 경력단절 여성의 문제 해소, 과도한 주거비 해결, 사교육 문제 해소 등’(저출산고령화 세미나, 2019)인데, 이는 해남, 의성, 인제, 진안, 청양, 합천 등 지방소멸 위기 지역의 인구감소 문제해소에 대해서는 긍정적이지 못한 결과를 가져올 가능성이 높기 때문이다.

물론, 지금까지 추진해 온 저출산·고령화 대응 시책은 서울 및 대도시 등에는 어느 정도의 효과가 있었던 것을 부인할 수는 없다. 하지만 지금까지의 출산율 향상에 바탕을 둔 정책의 접근은 지방소멸이 우려되는 지역들에서는 소기의 성과를 창출하기 어려운 측면이 있었다. 그런 의미에서 정부가 지방소멸을 방지

하기 위해 인구감소지역을 선정하고 여기에 새로운 처방을 제공하는 것은 지역의 인구감소 문제를 해결하기 위한 새로운 출발점이 된다고 할 수 있다.

#### IV 지방소멸 지역의 활성화 방향

그동안 지방소멸에 대한 정책적 한계를 극복하기 위해, 2020년 말 국가균형발전특별법 개정, 2021년 6월 동법 시행령 개정을 통해 ‘인구감소지역에 대한 규정을 최초로 국가균형발전특별법에 규정했다. 국가균형발전특별법 제2조는 인구감소로 지역소멸이 우려되는 지역을 인구감소지역을 정의하고, 동법 제2, 4, 5, 16조 2~3 등은 인구감소지역 지정 및 지원 등을 규정하고 있다.

##### 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
- 제16조 2(인구감소지역에 대한 시책추진) 교육, 의료, 복지, 생활서비스, 지자체간 협력사업 등 규정
- 제16조 3(인구감소지역에 대한 지원) 국가와 지자체의 인구감소지역에 대한 특례에 관한 사항에 대해 행·재정 지원 등을 규정

이러한 조치는 우리가 그동안 간과했던 횡적인 차원의 정책이며 이쪽으로 정책의 무게 중심을 이동시키는 점에서 시사하는 바가 적지 않다. 비록 늦은 감이 없지 않지만 정책의 사각지대를 채워나갈 수 있는 토대를 마련한 점에서도 의미가 있다. 이런 조치가 적실함은 정책의 갈래로 봤을 때 출산율 관련 정책이 25% 남짓만을 차지하고 있는 일본의 지방창생정책을 보아도 확인할 수 있다.

특히 현재 인구감소지역을 국가균형발전특별법이 규정하고 있는데 지방소멸을 제대로 지원하기에는 법률적 기반이 불안정한 측면이 적지 않다. 이는 지방소멸 방지특별법을 제정하는 방법으로 해결해나가야 할 것이다.

지방소멸 방지 정책의 목표는 지방소멸 위기 지역들이 인구와 경제 등에서 활력이 있는 지역으로 성장하고 자립하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 향후





지방소멸 방지전략은 지역이 주도하는 정책이 되어야 한다. 지방소멸 위기 지역의 인구구조와 특성, 지방소멸의 원인이 제각기 다른 상황에서 중앙이 주도하는 정책은 효과가 그만큼 떨어질 수밖에 없으며 분권화 경향의 확대 추세와도 부합하지 않기 때문이다. 중앙정부의 경우, 토대와 기반을 제공해 주는 역할을 해야 한다. 우선 시·도와 시·군·구가 지역의 인구 여건과 소멸 원인 등을 파악해서 해당 지역에 적합한 인구활력정책을 설계하고 시책을 수립할 수 있는 토대가 되는 인구 DB 시스템을 구축, 지원할 필요가 있다. 지자체가 수립하는 인구활력계획에는 정주민을 유치하기 위한 일자리, 교육, 어메니티뿐 아니라 체류 및 관계인구를 유치할 수 있는 전략을 포함할 필요가 있다. 65만 정도로 우리나라 전주 규모이지만 연간 4,350만 명의 관계인구를 끌어들이고 있는 미국 라스베이거스가 대표적인 예에 해당한다.

또 중앙정부는 지역들이 각각의 특성에 적합한 패키지 사업을 발굴, 추진할 수 있도록 부처 간의 칸막이를 배제하고 협력적이고 통합적인 거버넌스를 구축해야

한다. 이를 통해 부처가 지니고 있는 장점을 지원할 뿐 아니라 원천적으로 발전 여건이 불리한 위치에 있는 지방소멸 위기 지역에 대한 행·재정적인 지원도 보다 강화해야 한다. 여건이 불리할 뿐 아니라 재정여건 등도 미약하고, 인구가 감소하고 있기 때문에 생활서비스 및 인프라 등에 대한 투자의 효율이 떨어지기 쉬움을 고려하여 일본의 정주자립권 시책과 같은 지자체 간 협력사업을 보다 활성화할 필요가 있다. 필요하다면 지자체 간의 협력을 강화한 특별지자체를 설치해서 공동의 발전을 도모할 필요도 있을 것이다.

특히 재원의 확대 지원이 필요한 이유는 선택과 집중이 필요한 지역에 대해서 재원을 지원하여 소멸 위기지역에서 탈출한 다음, 나머지 돈을 다른 지역으로 돌려서 빠른 성과를 창출할 수 있기 때문이다.

그리고 중앙정부 차원의 거버넌스에서 국가인구 문제에 대한 종적인 인구정책의 컨트롤 타워에 해당하는 저출산·고령사회위원회와 횡적인 지방소멸 대응 정책을 총괄하고 있는 행정안전부, 국가균형발전위원회 등의 유기적이고 긴밀한 협업도 향후 보다 강화할 필요가 있을 것이다.

**참고문헌**

감사원, 2021, 인구구조 변화 대응실태(지역) 보고서  
 통계청, 2021, 2021년 인구이동 현황  
 김현호, 2019, 지방소멸 대응전략, 국회토론회 발표문(7월 21일)  
 조영태, 2021, 인구학의 눈으로 기획하는 미래, 인구 미래 공존, 북스톤  
 행정안전부, 2021, 인구감소지역 발표자료(10월 8일)

# 지방소멸의 정책동향과 과제



**한상욱**  
충남연구원  
연구위원

## I. 서론

최근 학계뿐만 아니라, 중앙부처, 국회, 지역사회, 여론에서는 지방 소멸을 우려하고, 걱정하는 목소리가 높아지고 있으며, 국가에서는 그 심각성을 인지해 정책화하려는 노력이 급물살을 타고 있다.

일반 국민은 지방을 어떻게 인식하고 있을까? 청년은 일자리를 위해 수도권으로 떠나고, 노인들만 남아서 경쟁력은 지속적으로 약화되고, 지역경제는 일자리가 없고, 4차 산업혁명시대에 대응하지 못하여 악화일로에 있는 등 고령화와 인구 감소의 늪에 빠져서 더 이상 앞날을 보장 받을 수 없는 곳으로 인식될까?

우리나라 전반의 인구 감소와 저출산·고령화라는 사회적 현상, 1 이하의 합계 출생률은 우리 미래사회가 어쩌면 더 이상 지속가능하지 않다는 경각심을 주고 있다. 지방 입장에서 보면 수도권과 비수도권, 도시와 농촌의 격차 심화가 인구뿐만 아니라 사회 전반으로 확대되는 추세이며, 지방에서 실감하는 위기의식은 갈수록 심각해지고 있는 상황이다.

지방소멸이 일반인에게 회자되기 시작한 것은 일본의 인구감소 추세에

로라면 일본 지자체 절반이 소멸한다고 예측한 마스다 히로야의 “지방소멸 보고서(2014)”, 한국고용정보원의 “지방소멸 위험지수(2018)”가 언론에 공개되면서부터로 최근의 상황과 맞물려 사회 전반에 경각심을 일으키고 있다. 한편, 합계 출생률이 공간적으로 어떻게 나타나는지를 세부적으로 들여다보면 지방보다 도시의 합계 출생률이 낮다는 점은 지방소멸에 대한 관점의 변화, 지방소멸의 메커니즘과 원인을 명확하게 이해할 필요성이 있고, 그 과제와 해법을 적용할 시에는 각 지방의 특성이 다르기에 심도 있는 고찰이 요구된다.

최근 논의되고 있는 지방소멸과 관련된 논의와 정책 동향을 살펴보고, 지방 소멸에 대응하는 정책적 수단들이 무엇인지, 어떠한 차별성을 갖는지, 지방에 어떠한 영향력을 미칠 것인지에 대한 검토가 필요한 시점이다.

## II. 지방소멸 관련 논의

인구의 공간적 분포상 지방 인구 감소의 주요 요인은 사회적 유출이다. 지방소멸 논의의 시작은 인구구조의 변화와 인구의 공간적 분포부터 시작된다. 우리나라의 인구는 2010년 초반까지 연평균 50만 명이 증가하는 인구팽창기를 거쳐서 향후 인구 정체기(2040년 전후), 인구 수축기(2040년 이후)를 거칠 예정이다. 이러한 과정은 총 인구의 감소와 더





불어 유소년인구, 생산연령인구는 감소하고, 상대적으로 노인인구수는 증가하는 경향으로 전개된다는 것은 이미 예견되었다. 고령인구의 증가는 1960년대 이후 출생한 인구의 자연적 현상이지만, 문제는 출생인구가 현격하게 감소하고 있다는 점이며, 2000년 이후 저출생 단계를 거쳐서 2000년대 이후 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없는 초저출생 단계에 진입하고 있다.

공간적으로 살펴보면 수도권·대도시권 집중, 지역인구의 유출 등에 기인하며, 이러한 경향이 앞으로 더욱 가속화 되고, 그 주요 원인은 사회적 인구 유출이다. 2019년 말 기준 수도권은 국토 면적의 11.8%를 차지하지만, 전체 인구는 50.002%로 비수도권 인구 역전 현상이 나타났고, 이러한 현상은 OECD 국가 중 인구 집중이 가장 높게 나타나 전세계에서 유일무이하다. 수출주도형 국가발전에 따라 수도권에 주요 기업 본사가 집중됐고 일자리, 인력 등의 수도권 이동, 지역 청년인구의 유출로 이어지는 현상이 나타났고, 청년층은 일자리를 찾아 수도권으로 집중하는 현상에 따라 이미 2017년부터 수도권 GRDP가 비수도권 GRDP를 추월하는 현상이 나타났다. 이러한 현상은 최근 수도권, 충청권까지 순유입이 진행되고 있지만, 향후에는 충청권도 순유출이 증가할 것으로 예상되고 있다. 수도권과, 세종시, 충남북의 수도권 연접부를 제외하면 모든 지방에서 20대의 유출이 가속화되고 있다. 이로 인하여 지방에서는 청년층은 없고 고령인구는 증가해 생산가능인구가 급감하는 고령화율 20% 이상 초고령사회 진입이 가시화되고 있다. 이러한 점에서 비추어 볼 때 지방의 인구감소의 주요 요인은 일자리를 찾아 떠나는 사회적 인구 유출이 핵심으로 그 양상은 20~30대가 교육, 직업, 주택을 목적으로 유출되며 최종 정착지는 수도권이다.

중앙정부는 2005년부터 저출산·고령사회 기본계획에 따른 시책을 추진 중이며 '지방소멸 대응 특별법(안)'도 발의된 상태다. 국가균형발전 차원에서 국가균형발전특별법을 개정하여 지원 근거를 마련했고, 행정안전부는 기금을 마련하여 지원코자 계획 중이다. 우리나라는 지난

2005년, 저출산 고령사회 위원회를 설치하고 출산·양육에 유리한 환경 조성 및 고령사회 대응기반 구축을 내용으로 하여 '1차 저출산 고령사회 기본계획(2006~2010)'을 수립하였다. 그리고 최근 발표한 제4차 계획(2021~2025)에는 지속가능사회를 표방하면서 개인의 삶의 질 향상, 양성이 평등하고 공정한 사회, 인구변화 대응 사회혁신을 목표로 설정하였다. 1~3차까지 15년 동안은 출산, 양육과 관련한 출산율 확보에 초점을 두었다면, 제4차 계획은 삶의 질 향상, 인구변화 대응 사회혁신으로 목표를 전환하였다는 것이 주목할 점이다. 저출생에 대응하여 사회경제적 측면에서는 교육, 주택, 산업, 지역, 고용, 사회보장 등의 구조적 개입을 시행 중이며, 출생에 대해서는 결혼·출산에 따른 인센티브, 비혼·무자녀에 따른 페널티 등 유인 정책도 시행 중이다.

한편 지방소멸과 관련된 법안이 발의<sup>1)</sup>되어 있는데, 법안들은 공통적으로 지방자치, 분권, 국토 균형발전을 적시한 헌법 정신을 제대로 구현하지 못하고 있다는데 법안 발의의 정당성을 부여하고 있다. 발의된 법안은 지역경제 활성화와 균형발전에 이바지함을 목적으로 하고 있으며, 세부내용은 인구소멸위기지역·지방소멸위기지역·인구감소지역 주민의 정주여건 및 생활기반 개선을 내용으로 하고 있다. 또한 지자체의 인구감소는 경제 축소, 의료, 교통, 교육 등의 필수 사회서비스의 미흡, 사회 인프라의 부족은 인구 유출·감소로 이어지는 연쇄구조에 대한 우려를 제시하고 있다.

한편 지방소멸에 대응하기 위해서 국가균형발전특별법(제2조, 제9호) 인구감소지역 및 시행령 등을 개정하여 지원에 대한 근거도 마련하였다. 금회 시행령 개정(제2조의 3, 2021. 6. 8.)에는 인구감소지역의 지정 등에 대한 세부내용을 제시하였고, 이에 근거하여 인구감소지역에 대한 시책(법 제16조 2, 령 제16조 3), 인구감소지역에 대한 지원(법 16조의

1) 서삼석의원 대표발의 「인구소멸위기 지역 지원 특별법안」, 이원택의원 대표발의 「지방소멸위기지역 지원을 위한 특별법안」, 배준영의원 대표발의 「인구감소지역 발전 특별법안」, 김형동·김승남·이만의 의원 「지방소멸위기지역 지원 특별법안」, 등

3, 시행령 15조의 11)을 개정하였다. 이러한 법률적 개정은 국가균형발전이라는 목적<sup>2)</sup>과 국가균형발전의 정의<sup>3)</sup>라는 시각으로 인구감소지역을 규정하였고, 그 시책, 지원이 인구감소지역의 특수성을 염두해 두었다고 보기에는 큰 차별성을 갖지 못하는 한계를 내포하고 있다.

이는 일반인의 입장에서 도로·철도를 건설할 때도, 혁신도시를 건설할 때도, 농어촌지역을 개발할 때도, 주민의 삶의 질을 향상하는 사업을 추진할 때도 빈번하게 사용되는 말이 균형발전이며, 균형발전이란 용어가 사용되는 상황을 살펴보면 공통적으로 발전된 곳, 수도권에 견주어 상대적 의미로 사용된다는 점이다.

최근의 국가균형발전법 개정의 흐름상 과거 산업화·도시화 등 압축성장을 거치는 동안 발생한 수도권 집중, 지역 간 격차 문제를 해소하기 위해서 거점 개발, 세종시·혁신도시 등의 정책을 추진하였지만, 사람이 살기 위해서 필요로 하는 좋은 일자리, 문화서비스, 생활 편의시설 등의 격차는 크게 개선되지 않았고, 최근 저출산·고령화, 인구 감소, 저성장으로 인하여 과거 중앙정부 주도의 균형발전정책 추진방식이 한계에 도달하여 전환이 필요했으며, 그동안 조성된 기반 하에 지방이 보유한 다양성과 자율성을 발휘하는 방향으로 전환하였다는 점은 시사하는 바가 크다. 다시 말하면, 과거의 경제적 격차 해소에서 삶의 질 향상, 주민의 행복도 제고로 바뀌었다는 점이고, 이러한 정책적 변화에 인구감소지역을 첨가한 것이라고 소극적으로 해석할 수 있다.

한편, 행정안전부는 인구 절벽 수준의 인구감소에 정책 변화로 가장 빠르게 대응하기 위해 지방소멸 대응 기금 7,500억 원을 2022년에 편성하고 이를 2023년부터 연 1조 원 규모로 확대하여 10년간 지원할 예정이며, 지방소멸 대응전략 수립과 지역 역량강화 컨설팅도 추진할 예정이다.

2) 국가균형발전특별법 제1조(목적) 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다.

3) 국가균형발전특별법 제2조(정의) 1. 국가균형발전이란 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고, 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 살고자 하는 사회를 구현하는 것을 말한다.

### III. 지방소멸을 해결하기 위한 과제

#### 1. 지방소멸론에 대한 비판적 검토도 귀담아 듣고, 지역(지방)발전의 복잡·다양한 요인을 고려해야

일본의 마스다 보고서 발표 후 나타난 비판은 다양한 측면에서 그 징후가 나타나고 있으며, 이러한 비판은 우리나라에도 적용가능하다.

첫 번째는 자극적인 용어의 사용으로 공론화되면서 지방소멸을 기정사실로 수용하는 점이다. 사람이 가장 두려워하는 요인 중의 하나가 예측 불가능한 상황, 불안 요소인데, 이를 마스다 보고서가 건드렸으며, 이로 인하여 지방소멸을 가속화하고, 사회 해체로 이어지게 하고 있다는 비판이다. 더 나아가서는 이런 여론은 '지방 포기', '지방사회 체념론'으로 확산되고 있다는 지적이다.<sup>4)</sup>

두 번째는 현실에서 젊은 여성인구가 절반으로 감소하면, 지방 소멸가능성이 높아진다는 주장이 허구라는 점이다. 우선 소멸의 기준이 명확하게 설정할 수 없고, 젊은 여성의 유출에 따른 마이너스 효과가 출생률을 웃돈다는 점에서 자연인구감소보다 인구 이동이 지역 인구 감소의 주요 요인이라는 지적이다. 또한, 도시와 농촌의 인구 출생률도 군 지역은 1.25, 시 지역 1.05, 구 지역 0.82로 나타나고 있으며, 합계출생률 최저 지역은 서울시 관악구 0.536이며, 최고 지역은 전남 영광군 2.538로 나타나 위의 주장을 설명하기 어려운 역설적 현상이 나타나고 있다.

셋째는 젊은 층의 귀농귀촌 경향을 과소평가했다는 점이다. 특히 인구통계학적으로 귀농귀촌인구의 지역적 예측·반영은 어려우며 일정한 공동체가 활성화된 마을은 의외로 인구 증가현상을 나타낸다는 점을 간과했다는 주장이다.

이러한 비판적 검토는 가임여성인구의 비율로 지표를 사용함에 대한 적정성에 대한 비판, 대응조치로서 도시계획적 고려, 지자체 공공서비스의 전환, 젊은 층 여성의 수도권 이동 비율이 남성보다 많은 사회적 이동변수 미 고려, 귀농귀촌인구의 증가, 외국인 노동자 정착, 결혼이주자 증가 등 지방소멸이 가시화되지 않는다는 현실성을 지적하고 있다.

4) 정성호, 2019, 지방소멸론에 대한 비판적 검토, 지역사회학, 제20권, 제3호, p.15-16 요약 정리





마지막으로는 사람이 일정한 지역에 거주 선택 시에는 복잡한 상황에 놓이게 되는데, 한 지역이 발전한다는 것은 산업·경제적 요인, 사회·문화·복지적 요인, 지역 사회의 공동체적 요인, 자연, 경관, 인프라 등의 환경적 요인 등 복잡하고 다양한 요인에 의거하며, 인구수가 중요한 요인이라 하더라도 그것만으로 지방소멸을 주장하는 것은 적절치 않다는 점이다. 오히려 인구가 유입될 수 있는 사회·경제·문화·환경적 인프라를 지역의 개성이 드러나고 다양성을 수용할 수 있으며 유입 잠재인구의 눈높이에 부합토록 조성하는 것이 지방소멸을 막는 더 빠른 길일 수 있으며, 이를 위한 사회적 공감대의 형성이 필요하다는 지적이다.

## 2. 법안 목적 대비 지방소멸의 정의, 차별성 확보와 범정부적 차원의 지원을 시행해야

인구 감소, 지방 소멸이라는 용어에 대한 법안 마련은 그 당위성을 보유하고 있고, 법안 마련도 타당하다. 그렇기에 법안은 인구 감소 지자체에 대한 지원법으로서의 성격을 가질 가능성이 높다. 하지만 정책목적에 맞추어서 지원을 하기 위해서는 그 지원 대상을 명확하게 설정하

여야 하는데, 그 대상이 지방이나에 대해서는 심도 있는 논의가 필요하다. 왜냐하면 법제화의 출발점인 인구 감소 현상은 일부 지자체를 제외한 전 국토에 나타나는 현상이며, 지방은 중앙정부의 상대적 개념으로 사용되는 용어라는 점 때문이다. 지방자치법에 의해 지원 가능한 지방자치단체<sup>5)</sup>를 구분하더라도 인구감소 현상을 나타내는 시군구별 인구감소율은 경증만 다를 뿐이고, 기존의 낙후지역 지원정책, 농산어촌개발사업과의 차별성을 확보하기 어렵다는 점을 감안하여야 한다.

다시 말해 기존 입법례와 지원책으로 달성할 목표가 기존의 정책·사업으로 지원이 가능하다면 새로운 입법이 불필요할 수 있다는 점을 간과하여서는 안 된다. 즉 소멸 위기지역에 대한 지원방안이 지금까지 전혀 없어서 새로운 지원이 필요하다 점에서는 정당성을 확보할 수 있지만, 기존의 지원된 사업을 개편하고, 확대하여 지원이 가능하지 않겠느냐는 지적에 따라 정책적 효율성 측면에 대한 고려가 필요하다.

## 3. 양극화에 대응하되, 지방대도시권 육성계획과의 연동된 도농통합발전으로 전환되어야

우리나라는 국민소득 3만 불 시대에 진입했음에도 취약계층이 다수이고, 압축적 성장 시대에 뿌리 내린 ‘최소주의 사회정책’ 기조가 사회부문의 낙후를 초래했다는 의견이 공통적이다. 이러한 성장과정에서 나타난 노동·소득·교육·자산의 격차는 상호작용을 통해 불평등을 재생산하여 사회적 지속가능성을 위협하고 있다. 일례로 시장소득 지니계수는 1998년 0.311p에서 2016년에는 0.406p로 확대되고 있다.

4차 산업혁명 시대가 도래하고 있으나, 입시 중심의 현재 교육체계로는 창의적 인재 양성과 전 생애에 걸친 역량 개발이 어려운 상황이고, 대규모 자본을 투입하여 공정을 자동화하는 기술 중심의 혁신은 노동시장에서 노동과 숙련을 배제하는 결과 초래하며 이를 예방하기 위해서는 사회 전반의 혁신을 뒷받침하는 인적자본의 창의성과 다양성 증진, 일터

5) 지방자치법 제2조상 제2조 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도와 제2조 2. 시, 군, 구로 크게 구분된다.

에서 사람의 역량이 제대로 활용되는 사람 중심의 혁신이 필요하다. 4차 산업혁명시대의 전개는 저발전지역, 낙후지역, 인구 소멸지역에 더욱 더 큰 고통을 안겨줄 가능성이 높다. 균형발전을 위해서는 양극화 분야, 취약·성장 지체분야에 대한 적극적인 정책적 개입이 필요 한데, 양극화 대응과 완화에 있어 취약 및 성장지체 부문의 회복력(resilience)마련을 통해 경쟁력과 생존 능력을 배양하는 것이 우선 필요하다. 일례로, 고용측면에 있어서는 양질의 일자리 창출과 이를 위한 취업지도, 고용기회 알선 등을 통해 빈곤계층으로의 추락 방지와 상향 이동성을 제고할 수 있도록 적극적인 노동·고용시장정책이 필요하고, 교육 및 인적자원의 투자는 기회의 공정성과 함께 우리나라의 장기적 성장 동력으로서 유력한 사회적 재분배 정책 수단이 되어야 한다. 사회 보장제도측면에서의 튼튼한 사회안전망 구축은 개인은 물론 가족 등 주변인들이 함께 빈곤층으로 동반 추락하는 빈곤의 연쇄화를 막는 중요한 수단이 된다.

공간적 측면에서는 기존의 공간정책 중 지자체간 협력적 대응, 도농통합적 접근 등이 계획되었으나 그 실천적 측면의 효과가 미흡하였고, 사회 전반의 인지도가 약했다. 최근 우리나라의 최상위 계획인 '제5차 국토계획'에서는 국토의 현안 문제를 격차, 부조화, 단절로 요약 제시하였으며, “모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터”라는 기조하에 포용적 국토, 활력있는 국토, 품격있는 국토, 상생하는 국토를 목표로 설정해 수도권은 계획적 성장관리를, 지방대도시권은 중추 거점으로 육성코자 전략을 설정하였다.

지방대도시권 육성방안은 혁신도시 조성, 광역도시계획, 메가시티 전략 등이 있을 수 있다. 이들 전략은 수도권 일극중심의 국토발전에 대한 폐해를 극복하고, 국토 균형발전을 도모한다는 점에서는 동일한 목표를 갖고 있다. 최근 이슈화되고 있는 메가시티의 경우 산업경제와 지역 개발, 문화관광 등 사회의 제반분야에 걸쳐 국가발전의 동력으로 활용한다는 점에서 그 내용적 속성이 동일하다. 이러한 정책들의 시행은 철도, 도로 등 광역인프라의 설치와 이에 따른 4차 산업혁명 대응, 기업유

치, 창업 활성화, 일자리 창출 등 산업경제적 구심력 확보를 공통적으로 계획하고 있다. 인구감소지역 입장에서 살펴보면 광역대도시 세력권의 확장이 불가피 하며, 주변의 농촌지역은 대도시로의 쓸림현상이 확대되어, 공간적 기능분화가 가속화될 가능성이 높다. 현재도 대도시권 주변지역은 직주분리가 심각하고, 역외유출현상이 심각한 상태인데, 새로운 경제도시연합체가 조성되면 주변지역과 농어촌지역은 직주분리와 역외유출현상이 더욱 심각해질 가능성이 잠재되어 있다.

직주분리는 정주여건이 양호한 도시지역에서 거주, 소비하는 형태로 실거주지와 근로시간 불일치로 인한 역내 소비 진작에 한계가 있고 소득·소비의 연계성이 부족하여 지역경제의 선순환구조 형성에 한계가 있다. 또한, 지역경제의 역외유출 규모가 높다는 것은 지역 내 생산된 기업의 영업 잉여와 피용자 보수(임금)가 지역 외로 유출되는 것으로 지역경제의 고른 성장에 한계성을 가지며, 지역 내 경제가 생산-분배-지출 과정이 체계적으로 순환되지 못하고, 단순한 생산중심의 기능만 담당함으로써 지속가능성을 갖지 못함을 의미한다. 현재 전국의 광역지자체별로 역외 유출을 살펴보면, 대부분의 특·광역시, 경기도, 제주도는 역내유입률이 높으며, 나머지 광역도는 유출량이 매우 높게 나타나고 있다.

OECD(1995)에 의하면 농촌지역은 향후 기능적 도시지역 내의 농촌지역(FUA), 도시지역으로 접근 가능한 농촌지역, 원격 농촌지역으로 구분하여 각기 다른 과제와 발전 방안을 제시하였는데, 도시 영향권 내의 농촌지역의 공간적 분화 양상에 대한 연구와 과제, 지원 방안에 대해서는 시군 단위는 물론 읍면 단위까지 세밀한 연구와 정책적 배려가 필요하다.

#### 4. 미래 변화에 대응한 종합적인 준비를 지방자치단체 차원에서 차근차근 마련해야

인구문제 등의 예견되는 문제점이 향후 인구감소지역에서는 가중될 가능성이 높다. 이에 대한 대안으로 체류인구, 관계인구의 증가가 논의되고 있지만, 인구 문제만 국한하여 거론되고 있는 과제를 순서 없이



나열하면, 소인가구 비중의 증가함에 따른 가구원수 2명대로의 감소, 청년세대(MZ세대)와 은퇴 후 경제활동을 원하는 베이비붐 세대 간 취업경쟁 심화, 학령인구 감소에 따른 교육시설, 교사인력 등의 재조정 요구 및 경쟁력 확보 어려움, 가족 구성원의 소인 가구 증가 시 민간의 주택공급 유연성 및 시장성 미확보, 비혼 동거·출산 증가에 대한 전통 지역사회의 수용 거부감 등 사회적 현상이 나타나지만 이 중 단기간 쉽게 풀 수 있는 과제는 많지 않아 보인다. 이것은 아직 인구감소지역의 위기를 기회로 전환할 수 있는 방안 마련이 미흡하다는 것을 반증하는 것이며, 이에 긴 호흡을 갖고 장기적인 정책 추진이 요구된다.

지방자치단체 입장에서는 중앙정부 정책 추진에 따른 수동적, 예산 확보 차원의 단순한 사업 집행방식에서 벗어난 지역현실에 부합하는 창의적이고, 종합적인 정책 로드맵 마련과 통합적 사업추진이 요구된다. 새로운 제도의 도입과 더불어 기존의 삶의 질 제고 사업과 지역개발사업의 융합적 관점에서 실효성 있는 정책의 통합적 추진이 요구된다. 안타깝게도 국가차원에서 장기적으로 긴 호흡을 갖고 지속적으로 추진하는 정책, 사업은 없는 상태이다. 현재, 대부분의 중앙정부의 사업(지원)을 동반한 계획은 5년 단위이다. 일례로 국가균형발전특별법상의 국가균형발전계획, 시도발전계획도 5년이고, 이마저도 대선에 따라서 각 정책적 방향과 지원방안 등이 변화되고 있다. 지원사업과 관련된 세출은 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌지역, 도시활력증진지역으로 나누어 부처별로 꼬리표를 단 정책사업이 단기간, 임시방편적으로 추진함에 따라 공간적 통합성을 도모하기가 어려운 실정이므로, 지방자치단체의 역할이 매우 크다고 할 수 있다.

그 방향에는 인구사회정책과 지역발전정책의 적절한 융합이 요구되며, 일자리, 사람, 지역이 선순환할 수 있는 종합적인 고려가 필요하다. 정책추진주체의 다양화와 참여 확대를 전제하에 인구감소지역에도 지속가능한 지역사회를 구현한다는 목표를 명확히 설정하여야 할 것이다. 이를 위해 관계인구, 체류인구의 제고, 지역자원 기반 양질의 일자리 창출, 4차 산업 혁명의 적극적 대응, 지속가능한 지역사회의 구현이 논의될 수 있다.

#### IV. 결론

저출산 고령화의 인구감소로 시작된 문제는 지방소멸론으로 확대되었고, 마침내 중앙정부를 통해 정책화되는 단계까지 이르게 되었다. 이러한 상황 속에서 지방자치단체장들은 지자체의 생존과 관련하여 소멸이라는 용어가 갖는 자극성, 파괴력에 대응하여 출산율을 제고하고, 전입인구를 확대하기 위한 방안·구상을 앞 다투어 내놓고, 시책 추진에 열안이 되어 있는 상태이다.

그동안 인구감소지역에서 나타나는 현상은 문화, 복지관련 공공서비스 시설은 일정 수준 확보하였거나 확보 가능했지만, 해결해야할 과제는 인구 감소, 공동체 붕괴, 지역대학 붕괴, 상권 침체, 지역산업 쇠퇴, 경제 침체, 일자리 감소, 청년 인구 유출 등 민간영역의 문제가 누적된 결과로 나타나고 있다. 특히, 지방 소멸에서 거론되는 인구적 문제점은 출생률보다는 사회적 인구의 이동, 젊은 층의 교육, 일자리 등을 위한 수도권, 대도시권으로의 인구 유출이 원인으로 주목받고 있다.

이런 시각은 저출산·고령화로부터 시작된 관련 정책 추진 처방이 지방소멸지역에서 나타나는 현상과 불일치하는 상황에서 인구감소지역에 대한 정책을 새롭게 추진해야한다는 정책적 합의에 있어서는 의미가 있다. 저출산·고령화 정책은 15년이 넘게 추진해 온 정책이고, 지방소멸에 대응한 공간발전정책은 걸음마를 시작한 상태에서 대한민국의 정책은 인구사회정책과 지역발전정책을 어떻게 혼합하고 방향, 체제, 지원을 설계하느냐라는 기로에 서 있다고 볼 수 있다.

현재는 정책적 이슈를 찾는 데까지는 도달하였으나 해결책에 접근하기 위해서 국토적 측면, 지역발전적 측면, 농촌적 측면, 사회복지적 측면, 공동체적 측면 등 다양한 논의가 이루어지고 있고, 각 주체의 입장에서 많은 제안들이 쏟아지고 있는 상황이다.

현재 인구가 증가하는 소지역의 공통적인 특징은 여유를 찾는 젊은 층의 증가세에 맞춰 지역사회가 기회를 제공하고, 활동할 여건을 만들어 준 것이다. 덕분에 이들 지역에서는 새로운 혁신주체가 매우 활발하게 활동 중이다. 폐쇄적이지 않고, 누구에게나 개방적인 특성을 가진 지역 공동체에서 청년, 복지, 돌봄, 사회적 경제 등 다양한 영역의 지역의 문제를 스스로 해결하려는 노력들이 나타나고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

# 산업구조의 변화가 만드는 지방의 위기



**마강래**  
충남대학교  
교수

지방 중소도시의 인구 감소세가 멈추지 않고 있다. 특히 대도시로의 청년인구 유출은 그 어느 때보다 빠른 속도로 진행되고 있다. 본고는 지난 반세기동안 진행된 산업구조의 변화가 지방의 위기와 긴밀하게 맞물려 있다는 점을 설명한다. 또한 최근의 산업구조 변화가 대도시에만 유리한 방향으로 작동하는 현실 속에서 지방은 산업생태계 구축을 위한 거점 공간의 마련에 전력을 다해야 한다는 점을 역설한다.

## I. 1960년대 이후 산업화와 공간의 변화

1960년대 초반 해도 우리나라 고용인력 중 농업 종사자 비중이 60%를 넘었다. 농지는 전국에 흩어져 있었기에 일자리는 전국적으로 고르게 분산될 수 있었다. 1960년대 초부터 시작된 '경제개발 5개년 계획'은 이촌향도의 흐름을 촉진했다. 도시 인프라가 건설되는 속도는 유입되는 인구를 따라잡기 힘들었다. '서울은 만원이다'라는 이호철 작가의 소설이 발표된 1960년대 중반에도 서울은 포화상태로 인식되었다.

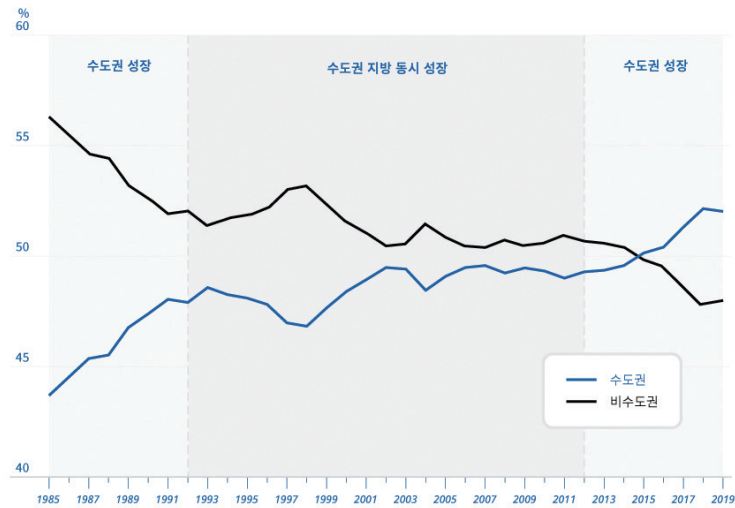


1970년대 초반에 수립된 최초의 국토계획인 '제1차 국토종합개발계획'은 이런 도시화의 흐름을 더욱 증폭시켰다. 정부는 '공업화'를 천명하며, 포항, 부산, 울산, 마산, 삼천포, 여수 등을 거점도시로 선정하였다. 제조업 거점도시들이 육성됨에 따라 더 많은 인구가 일자리를 좇아 이동했다.

도시화는 1980년대에도 계속되었다. 3저 호황시기를 맞은 80년대 중반에는 제조업이 집중된 대도시들의 경제가 급성장했다. 활황의 정점에는 수도권이 있었다. 86아시아게임과 88서울올림픽을 전후로 수도권의 경제는 무서운 기세로 성장했다. <그림 1>은 수도권과 지방의 지역내총생산 비중의 추이를 나타내고 있다. 1980년대 전국에서 수도권 경제가 차지하는 비중은 급속도로 커졌다.



〈그림 1〉 수도권과 지방의 지역내총생산의 비중 추이



출처: 마강래(2021, p.173)

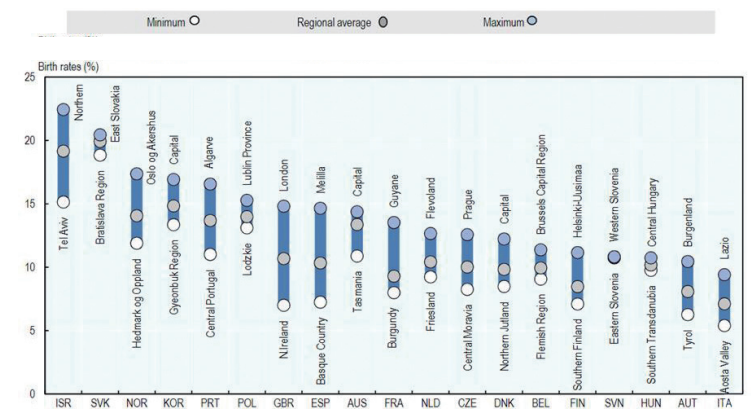
수도권 경제의 상대적 성장세가 꺾인 건 1990년대 초반부터이다. 이때부터 제조업의 비중이 감소하고 3차 산업이 성장하는 탈공업화(de-industrialization)가 진행되었다. 제조 현장에서의 생산과정은 자동화 혹은 기계화되었다. 탈공업화 추세 속에서 서울의 공장들은 인천과 경기 지역으로 이동했다. 이와 동시에 수도권의 공장들 또한 비수도권으로 이전했다. 이러한 현상으로 인해, 1990년대와 2000년대는 수도권과 지방의 지역내총생산 비중이 일정하게 유지되어 왔다.

## II. 혁신산업의 공간 스플림과 지방의 위기

2010년 이후 우리나라를 포함한 주요 선진국들은 또 다른 양상의 산업 구조 변화를 목도하고 있다. 생의학, 정보통신, 비디오 및 음악 등의 콘텐츠, 금융 등의 고임금 직종이 대도시권에서 빠르게 성장하고 있다. 일자리의 변화는 지역에 차별적인 영향을 미치며 공간의 부익부빈익빈 현상을 만들어 내고 있다. 김영수(2021)는 AI와 빅데이터를 기반으로 한 고부가가치 첨단 산업, 지식기반 산업이 수도권에서 빠르게 성장했다는 점을 강조했다.

2015~2020년 사이, 지식서비스업 3대 일자리(소프트웨어, 영상방송, 연구개발 전문서비스) 순고용증가의 경우 73.9%가 수도권에서 발생했다. 같은 기간, 직무상 관리자와 전문가 그룹의 순고용증가 또한 75.8%가 수도권의 몫이었다. 해외 선진국들에서도 ‘대도시(인구 50만 이상)’ 혹은 ‘수도’를 중심으로 새로운 사업체가 더 많이 생기고 있다(〈그림 2〉참조).

〈그림 2〉 OECD국가 내 사업체 증가율의 지역적 격차



출처: OECD(2018, p.81)

최근 10년간(2020~2030)의 산업구조 변화가 얼마나 빠른지는 전국경제인연합회(2020)가 분석한 시가총액 100대 기업의 업종별 변화를 보면 알 수 있다. 전경련의 분석 결과, 정보기술(IT 관련 하드웨어·소프트웨어·서비스 등)과 건강관리(제약 및 생명과학 등) 분야의 기업들이 부상하는 반면에 산업재(기계, 건설과 엔지니어링, 운송, 항공 등)와 소재(화학, 금속과 채광, 건축자재 관련업 등) 분야 기업의 비중은 낮아진 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 살펴보면, 지난 10년간 시가총액 기준 100대 기업 중 정보기술 관련기업은 8개에서 15개로, 건강관리는 2개에서 12개로 증가했다. 반면에 산업재 관련기업은 34개에서 23개로, 소재는 21개에서 15개로 감소했다.



### III. 산업생태계 구축이 급선무인 이유

수도권 인구집중은 어쩌면 자연스러운 현상일 수 있다. 산업구조의 변화 속에서 대도시 중심으로 혁신성이 강한 일자리가 늘어나고 있기 때문이다. 그리고 이러한 추세는 더욱 심화될 것으로 예상된다. 공간 쏠림 현상은 우리사회의 지속가능성에 위협을 가하고 있다. 인구와 산업이 쏠리고 있는 수도권에서도 여러 가지 문제가 발생하고 있다.

밀도가 높아짐에 따라 경쟁의 강도가 높아졌다. 집값이 빠르게 폭등했고, 미래세대는 생존을 위해 결혼을 포기하거나 미루고 있다. 이런 현실 속에서 우리는 무엇을 어떻게 해야 할까. 지방이 가진 유일한 대안은 수도권과 같이 첨단 혁신산업을 싹틔울 수 있는 대도시권을 키우는 것이다. 양질의 주택, 문화, 상업, 교육 등의 기능이 압축적으로 융복합된 공간이 있어야 떠나려는 젊은 인재들을 붙잡을 수 있다. 더 나아가 이들을 쫓는 기업을 유치할 수 있다.

최근에 지방에서는 메가시티 논의가 점점 더 구체화되어 가고 있다. 행정, 문화, 생활, 경제 등의 공동체를 형성해서 수도권에 맞대응할 수 있는 공간의 구축이 메가시티 논의의 핵심이다. 여기서 한 가지 강조하고 싶은 것이 있다. 그 무엇보다도 메가시티의 성패는 ‘양질의 일자리를 창출할 수 있는 거점 구축’에 달려있다는 점이다. ‘산업생태계’를 제대로 구축하는 것은 행정·문화·생활 공동체를 위한 필요충분조건이다. 지자체 간 광역적 경제 협력이 기반이 된 메가시티에도 에너지를 모을 ‘거점’ 공간이 필요하다. ‘선택과 집중’ 전략을 통해 경제 거점 공간을 구축하는 것이, 산업구조 변화과정 속에서 지방이 해야 할 가장 시급하고 절실한 과제임은 분명해 보인다.

#### 참고문헌

1. OECD, 2018, Productivity and Jobs in a Globalised World: Can All Regions Benefit?, OECD Publishing, Paris.
2. 김영수, 2021, 지역(도시)의 산업 고용구조 변화와 일자리 창출, 한국공학한림원 제29회 한반도 국토포럼 토론회자료, 2021년 10월 7일.
3. 마강래, 2021, 부동산, 누구에게나 공평한 불행, 메디치.
4. 전국경제인연합회, 2020, 시기총액을 통해 살펴본 산업 지형 변화, 보도자료, 2020년 10월 15일.



# 지방소멸대응 청년유입정책 방향 및 과제



**박진경**  
한국지방행정연구원  
연구위원

## I. 지방소멸의 핵심고리는 청년유출문제

2018년 우리나라는 공식적으로 OECD 회원국 중에서 합계출산율이 1.0 미만인 유일한 나라가 됐으며, 20년 동안 1.3명 이하 초저출산이 지속되고 있다. 2017년부터 생산가능인구가 줄고 고령인구수가 유소년 인구수를 초월하기 시작했으며, 2019년에는 국토면적 11.8%에 불과한 수도권 인구가 비수도권 인구를 역전했고, 2020년에는 주민등록인구가 역사상 처음으로 감소하기 시작했다. 블랙홀처럼 지방의 인구를 일자리를 집어삼킨 수도권에는 1,000대 기업 본사의 73.6%가 위치해 있으며, 우리나라 전체 신용카드 사용액의 81%가 집중되어 있다. 인구감소는 지리적으로 수도권에서 먼 지역부터 시작해 매우 불균등하게 진행되어 지역에서는 생산가능인구 급감과 청년인구 유출, 인적역량의 취약성 증가와 지역기업 유출, 인구절벽으로 인한 생활사막화(life deserts)와 지역공동체 붕괴 등 지방소멸 위기감이 고조되고 있다.

지역의 인구감소 문제로 고심하던 지방자치단체는 2005년 정부의 저출산·고령사회기본법 제정과 저출산·고령사회대책 중점 추진을 계기로 출산장려(낳기) 대책에 총력을 기울이면서 다른 지방자치단체의 인구유입(빼앗기), 인구전입(찾기), 기타 기업유치와 같은 인구증대 등 경쟁적이고 단편적으로 지역인구 늘리기에 매진해왔다. 그러나 인구학적인 메커니즘에 의하면 본질적으로 지역의 인구감소는 저출산 때문에 발생하는 것이 아니라 지역 간 인구가동에 기인하기 때문에 결국 일자리, 교육, 문화, 복지 등 정주여건의 격차문제, 즉 지역균형발전문제로 귀결된다. 특히, 핵심 인적자본이라 할 수 있는 젊은 20~30대 청년인구가 비수도권에서 수도권으로, 중소도시나 농촌에서 광역시나 대도시로 빠져나가면 지역 전체의 인구감소를 초래할 뿐만 아니라 젊은 인구의 감소로 고령화가 심각해져 지역의 활력을 떨어뜨리게 된다. 또한 청년인구가 유출되면 지역의 인적 역량이 취약해져 지역의 기업들도 유출되므로 지역 경제의 역량이 취약해지는 지방의 악순환이 발생하게 된다. 이에 지역인구 늘리기 경쟁에 매진하던 지방자치단체들이 이제는 젊은 청년인구 유치 및 유입시키기 위해서 또 다시 열을 올리고 있는 양상이다. 결국 청년인구의 유출문제가 지역인구감소의 핵심고리인 것이다.

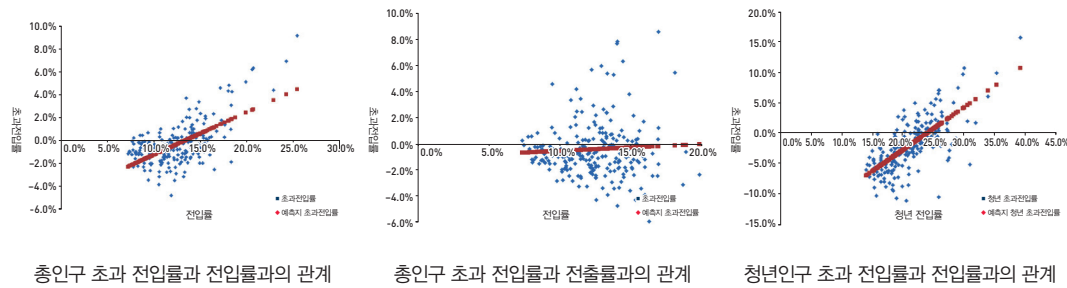
## II. 청년인구의 로컬 장소선택: 청년유출 vs 청년유입

전통적인 경제학에서 지역 간 인구가동은 노동력 이동의 관점에서 설명된다. Harris and Todaro(1970)의 보상임금가설(compensated wage hypothesis) 및 Blanchflower and Oswald(1994)의 임금곡선모델(the wage curve model) 등에서는 젊은 청년인구는 노동시장의 관점에서 취업의 가능성, 임금의 격차, 기업의 규모 등 경제적 요인으로 이동한다. 도시와 지방의 취업가능성의 차이, 기대소득이나 임금의 차이, 일자리의 양과 질, 기업의 규모 등 경제적 요인 때문에 이동한다는 것이다. 이 관점에서 지역의 노동시장은 수도권이나 대도시에 비해서 상대적으로 뒤처지기 때문에 수도권이나 대도시로 청년이 유출되는 것을 당연하게 받아들인다.

그동안 정부의 청년지원정책은 청년고용정책이라고 할 수 있을 만큼 노동시장을 근간으로 하는 일자리문제로 수렴되고 있고 지역 청년인구의 이동 역시 노동력 이동의 관점에서 또한 청년유입보다는 청년유출의 관점에서 그 원인을 찾고 있다. 그러나 경제적 요인만으로는 도시를 좋아하는 청년을 지역에 유입·정착시킬 수 없으며, 청년유출의 원인 분석만으로는 그들이 원하는 장소의 속성을 파악하는데 한계가 있다.

지역의 인구유출 감소와 타 지역으로의 유입 증가는 해당 지역의 인구증대 요인이 된다. 총인구 초과 전입률은 전출률과 피어슨 상관계수가 0.055로 거의 상관관계가 성립하지 않고, 전입률과는 피어슨 상관계수가 0.631로 양의 상관관계가 존재하며, 99% 수준에서 통계적으로 유의하다(박진경 외, 2020). 이는 인구증가가 해당지역에서 타 지역으로 전출이 적은 지역이라기보다는 타 지역으로부터의 전입이 많은 지역이라는 것을 입증하는 결과라고 할 수 있다.

〈그림 1〉 초과 전입률과 전입률·전출률과의 관계(2019년)



자료: 박진경·김도형(2020), 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안, 한국지방행정연구원

시대전환기를 이끄는 요즘 청년들은 경제적 성취보다는 삶의 질을, 소유보다는 경험을, 효율성보다는 다양성을, 경쟁보다는 연대를 중시하는 삶의 태도를 가지고 있다(조성철 외, 2019: 24). SNS를 통해서 ‘느슨하게 뭉치려는 경향’이 있고, 느슨하게 연결됨으로써 네트워크에 참여하는 구성원들이 개성과 자율성을 유지하는 가운데 공통의 흥미에 따라 유연하게 결합했다가 자유롭게 해산한다. 저성장시대에 태어난 소위 밀



레니얼 세대라고 불리는 Y세대와 Z세대는 노동의 가치관이나 일하는 방식도 상당히 변화하여 탈물질주의 사회에서 안정된 조직에 연연하지 않고 자유롭게 자신들의 삶을 살아간다.

이에 마쓰나가 게이코(2015)는 청년의 유출과 귀환을 이들을 밀어내는 지역의 ‘원심력’과 이들을 끌어들이는 지역의 ‘구심력’ 관점을 구분하고 있다. 청년세대는 과거 기성세대와 다른 성향을 가지고 있고, 임금보다 여유로운 삶을 중시하며, 그 여유를 통해서 자기를 실현하고 자신만의 삶을 가지려 하는 경향이 점점 강해져서 청년의 지역 유출입을 전통적인 경제적 요인으로만 설명할 수 없다고 보는 것이다. 청년을 핵심고리로 하는 지방소멸문제에 대응하면서 지방에 새로운 인구의 흐름을 촉진하고, 청년인구를 지역에 유입시키기 위해서는 저성장·탈산업화·다원주의 사회를 살아가는 현대 청년세대가 선호하는 공간에 대한 논의와 분석을 토대로 지역의 매력도를 높여 실질적으로 이들을 지역에 유입시키기 위한 정책방안을 모색할 필요가 있다.



### III. 기존 청년유입 관련정책의 한계

지방소멸에 대응한 지방자치단체의 청년유입정책과 관련되는 법률은 크게 인구감소대응 및 지역균형발전 관련법제와 청년고용 및 청년지원 관련법제로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 인구감소대응 및 청년지원 관련 법률의 평가

구분	법률	소관부처	평가
인구 감소 대응	저출산·고령사회 기본법	보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가인구문제에 대한 기본적인 사항과 저출산시책 규정</li> <li>• 사회적 인구유출로 발생하는 지방인구문제 대응과는 관련 없음</li> </ul>
	국가균형발전 특별법	산업자원통상부, 기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상대적으로 낙후된 지역 지원 규정</li> <li>• 지역인구감소, 지역격차 등을 대비한 규정이 신설되었으나 성숙지역, 특수상황지역, 산업위기대응 특별지역과 같이 지정되는 지역 중 하나</li> <li>• 국가차원의 정책으로 특별법 형식</li> </ul>
	귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률	농림축산식품부, 해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반적인 귀농어 및 귀촌을 지원하고 농어촌 인구유입에 초점을 맞추고 있어 가장 관련이 있는 법률</li> <li>• 개인별 지원사항 위주, 농어업인 위주의 지원 규정</li> </ul>
청년 고용 및 지원	고용정책기본법	고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국적으로 공통된 청년 미취업자 고용촉진, 직업지도 및 교육 규정</li> </ul>
	청년고용촉진 특별법	고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의 청년인구 유입과는 직접적으로 관련이 없지만 청년고용지원에 대한 사업근거는 될 수 있음</li> </ul>
	중소기업창업 지원법	중소벤처기업부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예비창업자, 청년창업자에게 창업촉진지원</li> <li>• 지방의 청년인구 유입과는 직접적으로 관련 없지만 청년창업지원에 대한 사업근거는 될 수 있음</li> </ul>
	청년기본법	국무조정실	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년의 기본권 보장, 존중, 사회경제적 지원 규정</li> <li>• 지방의 청년인구 유입과는 직접적으로 관련 없음</li> </ul>

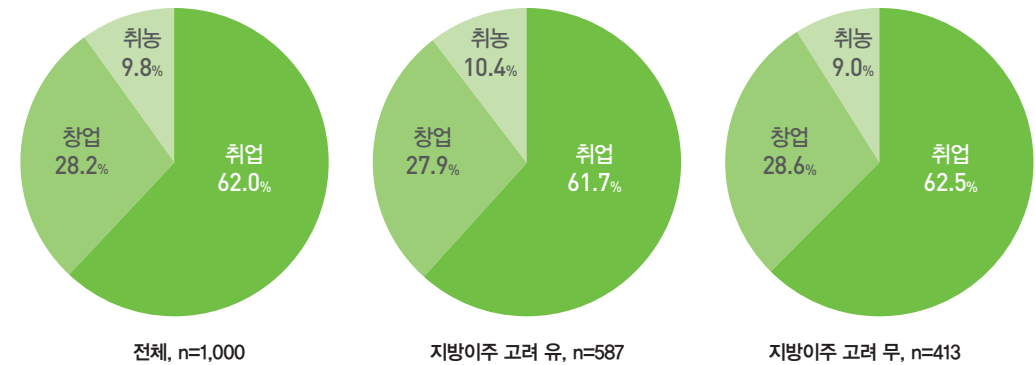
인구감소대응 및 지역균형발전 관련법제는 첫째, 보건복지부에서 주관하고 있는 「저출산·고령사회기본법」은 국가 총인구감소 대응을 위해 저출산 대책, 즉 출산 및 보육 시책들을 다양하게 규정하고 있으나 사회적 인구유출로 발생되고 있는 지역의 인구문제는 고려하지 않으며, 지역발전대책도 규정하고 있지 않다.

둘째, 산업자원부와 기획재정부가 주관하는 「국가균형발전특별법」의 경우에는 지역 간 자립적 균형발전에 대한 포괄적인 사항을 규정하고 국가차원에서 상대적으로 낙후된 지역에 대한 지원을 규정하고 있으나 최근 균특법 개정으로 지역인구감소에 대한 규정이 신설되었음에도

불구하고 현재 지역발전정책의 틀 속에서 추진될 수밖에 없어 한계가 존재한다.

셋째, 농림축산식품부와 해양수산부에서 주관하는 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」은 일반적인 귀농어 및 귀촌을 지원하고 농어촌 인구유입에 초점을 맞추고 있어 가장 관련이 있는 법률이지만 개인별 지원 사항 위주로 구성되어 있어 귀촌 후 농어업에 종사해야만 주로 지원을 받을 수 있다. 따라서 농어업에 종사하는 것을 희망하지 않는 청년들의 경우에는 지원을 받을 수 없다는 한계가 있다. 한국지방행정연구원(2020)의 분석결과 수도권에 거주하고 있는 청년들이 지방으로 이주를 한다면 62.0%는 취업을 원했고, 28.2%는 창업을 원했으며, 농어업에 종사하는 것을 희망하는 청년은 9.8%에 불과했다.

〈그림 2〉 수도권 청년인구의 지방 이주 시 희망하는 일자리 형태



자료: 박진경·김도형(2020), 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안, 한국지방행정연구원

한편 2000년 이후 청년실업 및 고용문제가 중요한 사회적 이슈로 부각됨에 따라서 청년대상 고용정책을 다루거나 청년발전을 위하여 청년에게 기본적인 사회경제적 지원을 하기 위하여 제정된 「청년고용촉진특별법」, 「청년기본법」 등의 청년고용 및 청년지원 관련법제들은 전국 공통의 청년 미취업자 고용을 촉진하는 법률로서 청년고용이나 창업시책을 추진하기 위한 근거가 될 여지는 있지만 지방소멸위기지역의 청년유입정책과는 직접적으로 관련된다고 볼 수는 없다.

#### IV. 지방소멸대응 지자체 청년유입정책 추진방향 및 과제

시대전환기 청년인구의 특성 및 로컬의 장소선택 속성, 그리고 청년인구의 지역 간 사회적 이동 논의 및 관련법제의 한계를 고려해 볼 때 지방소멸대응 지방자치단체의 청년유입정책은 지역발전정책의 틀 속에서 청년의 취향과 선호도를 고려한 세대맞춤형 정책, 경제적 요인에만 매몰되지 않는 정책, 청년의 삶을 설계하는 지속가능한 정책을 추진할 필요가 있다.

첫째, 청년들이 살고 싶어 하는 지역은 시대별로 변화한다. 가난했던 시기에는 일자리가 가장 중요했고, 이때 집중적으로 조성된 산업도시 는 청년들이 모여드는 지역이었다. 그러나 탈산업시대 밀레니얼 세대가 원하는 도시는 다양성, 취향, 대안적 라이프스타일이 충족되는 삶의 질이 높은 곳이다. 이들 세대의 새로운 공간에 대한 선호도와 니즈를 파악하여 취향과 다양성이 존중되는 정책을 추진할 필요가 있다.

시대적으로는 컴퓨터와 생산기계가 통합되면서 문화와 교통 등 산업적 장소 제약은 약해지고, 사람, 관계, 그리고 문화와 환경 등 장소의 문화적 매력이 중요해지고 있다. 세계 경제와 메카트렌드 변화에 따라 가지 못하는 인위적인 인구정책은 지속성을 가질 수 없으므로 서울을 닮아가려 하지 않고, 지역의 자존심을 되찾고 자신의 정체성과 자원을 바탕으로 미래의 성장가치를 만들어낼 수 있는 정책이 필요하다. 지역으로 새로운 사람의 흐름을 창출하는 적극적인 국가정책 하에서 '지방에서 개인의 꿈이 실현될 수 있게 한다'는 질적인 측면은 물론 '지방의 인력 확보'라는 양적인 측면의 두 가지 관점에서 청년들이 꿈과 희망을 가지고 지방으로 이주하려고 하는 움직임을 가속화하는 전략을 추진해 나가야 한다.

둘째, 취농에만 국한하지 않고, 경제적 요인에만 매몰되지 않는 종합적 청년일자리정책을 추진해 나가야 한다. 새로운 인구의 지방 이동은 귀농어·귀촌정책으로 달성될 수도 있지만 베이비부머 세대나 고령 인구의 귀환(U턴)만으로는 충분한 효과를 거두기 어렵다. 장년층이나 고령층의 귀농어·귀촌을 장려해도 청년층의 관심을 끌지 못한다면

도시의 중장년 유희인력 유입으로 그치고 이들이 퇴장하면 다시 원점화될 가능성도 있다. 지역이주 선호도조사 결과 58.7%가 지역이주를 고려해 보았으나 취농, 즉 농어업에 종사하는 것을 희망하는 청년은 9.8%에 불과했다.

농어업을 희망하지 않는 청년들을 지방에 유입시키고 지원하기 위한 일자리 정책이 별도로 필요하며, 지역 간 인구이동을 노동력 이동의 경제적 관점에서만 설명하게 되면 지방은 별다른 해법이 없기 때문에 경제적 요인에만 매몰되지 않고, 지역의 '구심력' 관점에서 지역 매력도를 증대시키는 정책을 추진해 나가야 한다.

마지막으로 청년의 이주는 단순한 선택이 아닌, 매우 복잡하고 신중한 결정의 과정이라는 관점에서 접근해야 하며, 그들의 인생을 떠안는 지역정책이 필요하다. 지역이 사라질 수도 있다는 우려 때문에 도시의 삶을 동경하고 도시에서 살고 싶어 하는 청년들을 지방에 무작정 잡아둘 수는 없다. 받아들이고자 하는 지역이 그만큼 '각오'를 하고 있는지 질문을 해봐야 한다. 청년이 미래의 자기 삶을 충분히 설계하고 신중하게 결정할 수 있도록 도와야 하며, 이주하고자 하는 지역이 자신에게 기회의 공간이 맞는지에 대해서도 충분히 고민할 수 있도록 지역 전체가 다각적으로 지원하는 대책이 필요하다.

#### 참고문헌

1. 마쓰나가 게이코, 2015, 로컬지향의 시대, 이혁재 역, 알에이치코리아.
2. 박진경·김도형, 2020, 인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안, 한국지방행정연구원.
3. 엄창욱 외, 2018, 청년의 귀환, 박영사.
4. 조성철 외, 2019, 「청년친화형 산업공간 육성전략 연구」, 국토연구원.



## 지방소멸, 지방만의 문제가 아니다



**김세나**  
대구경북연구원  
사회디자인연구실  
연구위원

우리나라 인구문제가 빠른 속도로 악화되고 있다. 오랜 기간 지속된 초저출산과 고령화로 인해 출생아 수는 매년 급격히 감소하고 있으며, 인구 자연감소가 2020년을 기점으로 전국 단위에서 시작되었다.

인구는 사실 거시적인 주제로, 정부와 지자체, 사회학자, 대학 및 학교, 기업체 마케팅부서, 부동산 개발업자 등 인구와 직결된 일부 직종 종사자를 제외한 일반 국민들은 크게 관심이 없다. 그러나 2020년 인구 자연감소가 시작된 이 시점에서 인구 문제는 모든 평범한 국민들의 삶에 본격적으로 영향을 미치기 시작했다.

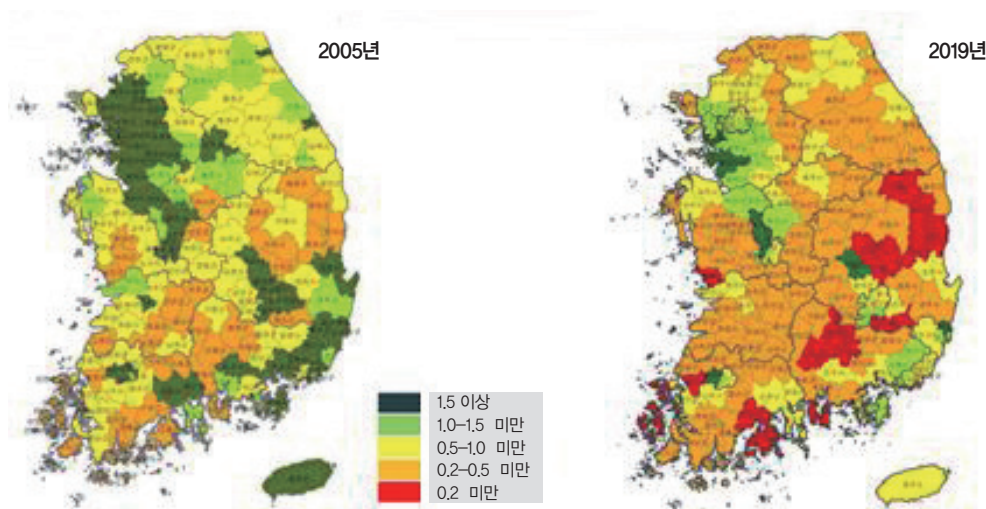
인구가 감소한다는 것은 구체적으로 무엇을 의미할까? 인구는 모든 거시적인 사회경제 현상에 가장 큰 영향을 미치는 기저요인으로서, 그간 증가하던 인구가 감소세로 돌아섰다는 것은 우리나라의 모든 사회·경제 정책의 지향점과 목표, 예상 시나리오를 지금까지와는 반대 방향으

로 바꾸어야 한다는 의미이다. 발전 지향에서 생존 지향으로, 과감하고 공격적인 노선에서 신중하고 방어적인 입장으로 전환해야 한다. 완곡하게 표현하자면 '장기간 계속될 어려운 시기가 이제 막 시작된 것이다.'

엮힌 데 덮친 격으로 지방의 많은 지역에서는 소멸 위험이 매년 큰 폭으로 증가하고 있다. 인구가 예전보다 감소하는 정도가 아니라 말 그대로 그 지역이 사라질 위기에 처한 것이다. 정확하게 표현하면 사람이 거의 살지 않는 지역이 되는 것인데, 전남·전북 등 호남권, 경북, 강원이 가장 지방소멸 위험이 높다. 나머지 충남·충북, 경남 등 도 지역은 이보다 다소 양호하지만 크게 보면 역시 위험도가 높다. 수십 년째 우리나라 합계출산율 최하위 그룹에 속한 부산은 광역대도시이지만 지방소멸 위험은 충북, 경남과 같은 수준으로 심각하다. 청년 유출이 수년째 매우 심각한 대구도 부산 다음으로 지방소멸 위험이 높고, 청정자연 국제도시로 선망받는 제주의 소멸 위험도 낮지 않다. 즉 서울, 경기, 세종을 제외한 전국 대다수 도 지역 및 광역대도시가 지방소멸 위험에 처해 있다.

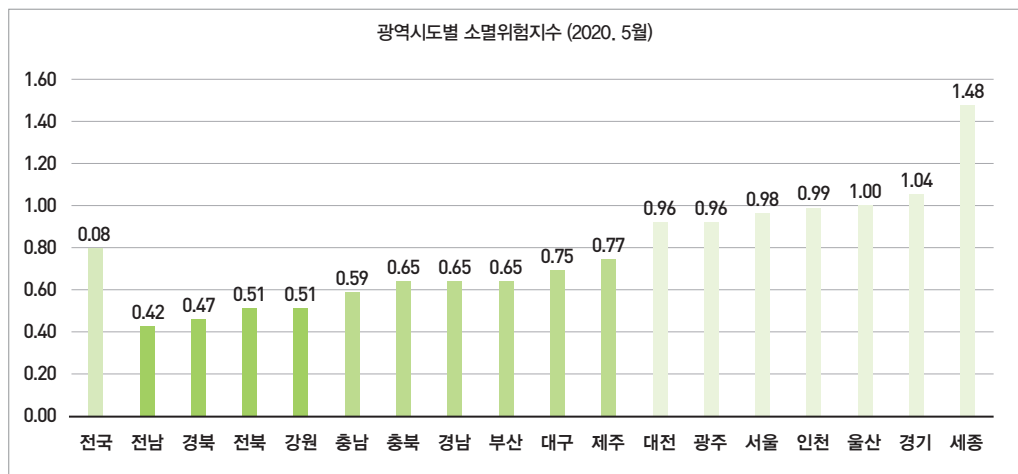


〈그림 1〉 광역자치단체별 소멸위험지수



자료: 이상호(2019.12), "지방소멸 현황과 대응방안"(주민등록인구통계 2019년 10월 말 기준)

〈그림 2〉 광역자치단체별 소멸위험지수



자료: 경상북도 인구정책과 내부자료(2020년 5월 주민등록인구통계 기준)

**지방소멸지수란?**

한국고용정보원은 지난 2016년, 지방소멸위험지수를 도입한 후 각 지방의 소멸위험을 산출해오고 있다. 지방소멸위험지수는 일본 마쓰다 히로야(2014)의 저서 “지방소멸”에 소개된 지수와 거의 유사하다. 한 지역의 20~30대 여성인구를 65세 이상 고령 인구로 나눈 비율이 1.0 이하인 지역을 산출하며, 지수가 0에 가까워질수록 지방소멸위험이 높고 1 이상이면 비교적 양호하다고 분류한다.

우리나라의 지방소멸위험지수는 급속한 고령화 추세에 따라 시간이 갈수록 전국적으로 빠르게 높아지고 있다. 〈그림 1〉에 소개된 2005년과 2019년 전국 현황비교를 통해 전국적으로 지방소멸위험지수가 높아진 것을 확인할 수 있다.

지금까지 우리나라 인구 정책은 공간적인 인구 분포를 고려하지 않은 채 국가 전체적인 인구통계지표를 중심으로 이루어져 왔다. 합계출산율, 출생아 수 등의 주요 지표가 개선되는 것을 목표로 했는데, 중앙정부 특성상 우리나라 전체의 출산율 반등에 주력했고, 지역별 인구격차 심화나 국내인구이동은 그간 거의 도외시켰다. 이러한 저출산 대응 위주의 국가인구정책 관점에서는 출산율이 개선되지만 한다면 국가 인구의 절반이 좁은 수도권에 집중되는 것은 아무런 문제가 되지 않았다. 같은 논리로 지방의 인구가 빠른 속도로 감소하며 수도권으로 계속 유출되는 것도 큰 문제가 되지 않았다. 저출산 대응정책으로서의 최선을 다했지만 국가 차원의 인구정책으로서의 여러 면에서 부족했다고 할 수 있다.

국가 차원의 인구 자연감소가 시작된 지금, 우리나라 인구정책의 패러다임 전환이 시급하다. 공간적인 인구 분포의 적정화 및 국토의 효율적 활용 관점으로 인구정책의 시야를 넓혀야 한다. 지방소멸 문제는 행정안전부 차원의 대응이 아니라 국가 인구정책으로 격상되어서 본격적인



범부처 대응이 필요하다. 돌이키기 어려운 인구 감소 시대에 접어들어 이상, 국가 인구정책의 최종 목표는 더 이상 인구를 증가시키는 것이 아니며 인구(인적 자원)에 기반해 국가 경영을 무리 없고 원활하게 해나가는 것이다. 인구가 줄어들더라도 준비된 대응으로 고령화 충격을 최소화하며, 국가 발전을 위한 잠재력을 높이고 활력을 유지한다면 성공적일 것이다. 그런데 이런 관점에서 국토의 대다수를 차지하는 지방이 일부 지역만 제외하고 소멸 위기에 처한다면 국가 전체의 인적자원(인구)을 제대로 관리하고 활용하는 것으로 볼 수 있겠는가? 인구정책 패러다임 전환이 시급하다.

전 세계적에서 대도시 지역으로 사람들이 몰리는 현상이 강화되는 추세다. 우리나라는 여기에다 수도권 집중화 현상까지 겹쳐서 지방에서는 그야말로 손가락 사이로 모래가 빠져나가듯 청년층을 중심으로 인구 감소가 빠르게 진행되고 있다.

우리나라에서 수도권이 차지하는 면적은 대한민국 국토의 11.2%에 불과하다. 여기에 국가 인구의 50.3%에 달하는 약 2,600만 명이 현재 살고 있고, 통계청 추계에 따르면 앞으로 그 비중은 더 늘어날 전망이다. 지방의 상황을 보면, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 등 광역대도시와 구미, 포항 등 산업 거점 일부 도시에 나머지 대부분의 인구가 집중되어 있다. 별다른 산업 기반이 없는 도 단위 시에서는 인구 10만 명 이상의 도시를 찾기 힘들고, 군 지역의 경우 인구 3만 명을 간신히 상회하는 곳들도 많다. 해당 지역의 자치단체장 및 국회의원은 이웃 지역과 행정 통합이 되어 자신의 자리를 잃을까 노심초사하지만 별다른 대책은 없다. 비단 정치인들만이 아니라 평범한 국민들에게도 지방소멸은 느리지만 착실하게 진행되고 있는 현실이다. 어릴 적에는 사람들로 북적였던 고향이 지금은 노인들만 몇 명 남은 스산한 동네가 되고, 사람이 살지 않는 폐가들이 늘어난다. 고향이되 내가 알던 그 고향이 아닌 것이다. 나이 드신 부모님마저 돌아가시고 나면 대도시에서 살고 있는 자녀들은 더 이상 고향에 방문할 이유가 없어진다.

이는 서울과 그 주변, 지방의 일부 광역대도시 등을 제외하고는 우리나라 국토 대부분이 사람이 살지 않는 지역으로 느리게 변해가고 있다는 의미다. 지금은 아직 초기 단계여서 각 지역들이 관리되고 있지만 시간이 지날수록 서울과 그 주변의 위성도시들, 지방에서는 광역대도시와 몇 개 안 되는 대표 산업도시만 섬처럼 오도카니 남게 될 것이다. 상황이 이러한데도 정부는 경제 발전에 있어서 수도권 중심의 산업인프라 밀집이 효율적이라는 논리로 지금까지의 정책을 그대로 고수할 것인가? 대다수 지방이 쇠퇴하고 인구가 급감하는 것은 단지 지자체가 알아서 해야 될 일인가라고 질문하고 싶다.

수도권에 집중된 불균형적인 인구 분포는 분명히 국민 모두에게 부정적 영향을 미친다. 예를 들어 보자. 만일 어떤 사람이 지금 서울에서 살고 있고, 다행히 본인 소유의 자가 주택이 있다면 지방에 사는 비슷한 다른 사람들에 비해 몇 배의 평가자산을 갖고 있는 셈이다. 인구의 수도권 집중이 그의 주택자산 가치를 폭등시켜 준 것이다. 그러나 십년 후 그 자녀들이 장성하여 결혼하고 주택을 구하고자 할 때에는 이야기가 달라진다. 아마 대부분 서울 외곽지역 또는 경기도나 인천에서 신혼 집을 구하게 될 것이다. 서울은 갈수록 평범한 사람들은 계속 거주하기가 힘들어지고, 능력 있고 경제력이 뛰어난 사람들 위주로 세대를 거듭하며 재편될 것이다. 서울이 다 수용하지 못하는 주민들로 인해 서울의 베드타운 또는 위성도시 역할을 하는 수도권 지역은 점점 더 넓은 면적으로 확대될 것이며, 서울 도심 오피스 지역을 잇는 지하철 및 광역 버스 노선은 더 넓은 경기도 지역으로 확장돼, 붐비는 대중교통을 타고 직장으로 향하는 시민들이 늘어남에 따라 출퇴근 시간도 길어질 것이다. 고단한 수도권의 삶이다.

반면, 지방에서는 해가 거듭할수록 인구가 감소하고 그에 따라 주택, 학교, 쇼핑시설 등 생활 인프라가 점점 줄어들며, 각종 경제지표도 쉽게 반등하지 않게 된다. 쇠락하는 지역의 암울한 분위기를 벗어나려고 지방 청년들은 더욱 서울로 몰려들 것이다. 고시원, 옥탑방, 반지하 주택에서 첫 서울 생활을 시작하지만 꼭 성공하리라 다짐한다. 그러나 현



실은 냉혹해서 치열한 직장생활 경쟁을 뚫고 능력을 인정받아 승진하며 급여가 오르는 청년은 소수에 불과하다. 대부분은 높은 주거비, 생활비를 감당하느라 결혼하는 것도 부담스러워 하며 인생의 황금 같은 20대, 30대를 오직 생존을 위한 직장 생활의 하루하루로 빠듯하게 살아간다. 우리나라 최고의 도시, 기회의 도시, 지방청년 대다수가 한번 만이라도 살아보고 싶어 하는 서울! 그러나 서울에서 인정받고, 주택을 구입해 정착하고, 평생 살기 위해서는 상당한 능력자가 되어야 한다. 서울의 도시 분위기는 활기차지만 고단할 것이며, 화려하고 밝은 면과 함께 자살, 정신질환, 각종 강력범죄 등 어두운 면도 증폭될 것이다. 특히 계층 간 빈부격차가 지방과는 비교할 수 없이 커질 것이다. 인구 집중이 계속되는 서울의 미래상이다.

지방 대도시는 어떻게 될까? 계속되는 청년 유출로 인구 감소 및 고령화가 더욱 가속화되고, 노인들이 사회 주류를 이루게 될 것이다. 노인 요양병원, 요양보호사 등의 관련 산업이 다른 모든 신산업을 제치고 지방 경제 활동의 주력이 될 것이다. 도 단위 농촌 지역은 기본적인 행정 서비스를 유지하는 것도 벽찰 만큼 인구 과소가 급격히 진행될 것이다.

전기, 수도, 치안 등 살아가는 데 필수적인 많은 공공서비스가 일정 기준 이상 인구가 유지되는 지역 중심으로 축소될 것이다. 농촌의 경우 20년 후에는 지금보다 사람은 없고, 다양한 형태의 대규모 농업회사 법인이 상당한 역할을 하게 되리라 본다. 바라기로는 향후 우리나라 농촌에서의 주된 생산 주체가 누가 되든지 간에 부디 지금과 같이 잘 관리되며 정돈된 농촌의 모습을 계속 볼 수 있었으면 한다. 잡초가 우거지고 오래된 폐가들이 드문드문 방치된 버려진 땅이 아니라.

지방소멸은 지방만의 문제가 아니다. 우리나라 어디에 살고 있든, 국민 모두에게 영향을 미친다. 수혜보다는 피해를 보는 사람들이 훨씬 더 많을 것이다. 국토의 상당 부분이 비활성화될 것이며, 유서 깊은 지방 대도시들이 더 이상 우리나라에 별다른 기여를 하지 못하게 될 것이다. 서울 일극화 현상은 심화될 것이다.

지방소멸의 주된 원인은 우리나라 전체 인구가 줄어드는 것 때문이 아니라 불균형적인 수도권 집중이 가장 큰 원인이라는 점을 다시 한 번 강조한다. 우리나라에 대해 진정으로 책임을 느끼는 정책 입안자라면, 인구 감소와 지방소멸이라는 거대한 물결 앞에서 자신이 맡은 업무 분야에서 어떤 선택들을 해야 할지 한번 신중하게 생각해 보는 시간을 가졌으면 한다.

2020년대는 모든 면에서 우리나라의 과도기이자 변화의 시기이다. 우리 한 사람 한 사람의 선택이 모여 앞으로 20년 후 우리나라 전체, 내가 사는 지역, 노인이 되었을 나 자신과 성인이 될 자녀들에게 영향을 미칠 것이다. 결단과 변화로 지금 우리가 누리는 안정된 국가 체제를 후세대에게도 유산으로 물려주고, 우리나라의 모든 지역들이 함께 공존하며 미래 번영으로 나아갈 수 있기를 소망한다.



# 지방소멸과 청년 그리고 지방대학



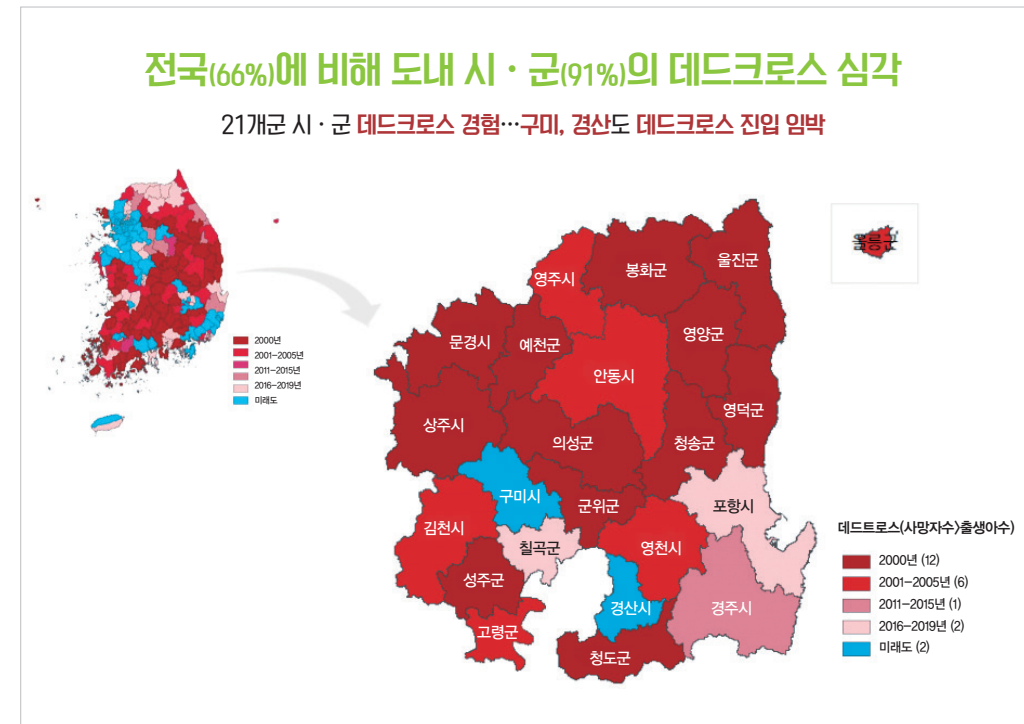
**이희용**  
영남대학교 산학협력단  
부단장·무역학부 교수

## 1. 들어가며

COVID-19 팬데믹이 지속되고 있는 현 상황에서 지방대학을 중심으로 '위기의 지방대학', '벚꽃엔딩의 가속화' 등이 중요 키워드로 주목받고 있다. 또한 저출산과 고령화로 인한 지방소멸, 수도권 중심의 고도 집중화는 균형발전이라는 중요한 이슈와 함께 지방대학의 현실과 미래를 함께 이야기하고 있다.

인구절벽이라는 용어에 이어 등장한 지방소멸은 얼마 전 일본에서 그 위험성을 경고한 마스다 히로야의 보고서가 발간되며 큰 반향을 불러 일으켰다. 2020년 5월에 발표된 한국고용정보원의 조사 결과 보고서는 이웃나라 일본의 이야기보다 우리에게 더 큰 화두를 던져 주었다. 분석 결과 저출산과 인구고령화 그리고 수도권 집중화로 인한 인구 유출 등으로 전국 228개 시군구 가운데 42%가 '소멸위험지역'으로 분류된 것

〈그림 1〉 경상북도 지방소멸 위험지역 현황



자료: 경상북도 지방소멸 대응 종합계획 수립 연구 중간보고, 국토연구원, 2021

으로 나타났다. 소멸지역이 없는 시도는 서울, 광주, 대전, 울산, 세종, 제주 등 단 6곳에 불과하며 전남과 경북지역은 가장 많은 18곳과 12곳의 기초지자체를 포함하고 있는 것으로 조사되었다. 경북지역의 경우, 이미 군이나 면단위의 지역은 지방소멸의 막바지에 있다고 보아야 할 정도로 심각한 상황에 이르렀으며, 경북도내 23개 시군 91%가 출생자 수보다 사망자수가 많아지는 데드크로스 현상에 진입한 상황이다. 문제는 이 같은 인구 감소와 함께 지역소멸이 경북 지역에 국한된 현상이 아니라 전국적으로 빠르게 확산되고 있다는 것이다. 중앙정부와 경북도는 이를 막기 위해 저출산 및 양육환경, 청년, 고령화, 농촌 활력, 다문화, 정주여건 개선, 도시재생 등 다양한 분야에 세부 과제를 설정하여 인구종합대책을 마련하고 시행 계획을 수립하여 추진하고 있다.

## II. 지방소멸과 청년

거시적 관점에서 지방소멸은 저출산과 고령화, 수도권 인구집중, 농산 어촌 과소화 등으로 인한 급격한 인구구조 변화가 주요 요인으로 언급된다. 주된 요인들 가운데 국가 전체 차원의 인구 감소의 요인을 제외하고 가장 중요하게 작용하는 요인은 수도권으로의 인구집중이다. 국가균형발전정책이 시행된지 20년이 되는 지금의 시점에서 서울과 경기, 인천 등 수도권 인구가 2019년 기준 2,592만 5,799명으로 대한민국 전체 인구(5,184만 9,861명)의 절반을 넘어섰다. 지역내총생산(GRDP)의 수도권 비중 또한 52.1%(2020년 기준)를 차지하면서 우리나라 국토 면적의 12.1%에 불과한 수도권의 경제력이 비수도권을 앞지르는 상황이 되었다. 이러한 수도권 인구집중과 집값 상승은 수도권과 비수도권 간의 자산 격차, 기회 격차에 의한 비수도권 주민들의 상대적 상실감이 커지고 있다.

그 중 청년층의 과도한 수도권 집중과 지역 이탈은 교육 격차와 일자리 격차가 가장 큰 원인으로 조사되었다. 취업준비생들의 대화를 살펴보면 '취업마지노선'이라는 단어를 쉽사리 접하게 되는데, 이는 취업을 위하여 이동할 수 있는 한계선의 개념으로 수도권에서는 판교와 기흥, 지방에서는 인접하고 있는 광역시를 뜻한다고 들었다. 이는 취업이 아닌 창업 분야에서도 마찬가지다. 지역 연고 창업 기업도 투자 유치와 연구 인력, 영업 등을 위해서는 일정 수준 성장한 후에는 수도권으로 이전해야 한다는 의식이 공식으로 자리 잡고 있다.

이러한 수도권 집중 현상은 대졸자 청년층의 유출뿐 아니라 대학 입시에서도 크게 나타나고 있다. 취업과 교육의 경쟁에서 보다 더 우위에 설 수 있다는 믿음 때문에 수도권 대학 선호도는 나날이 증가하고 있는 실정이다.

결국 수도권을 중심으로 좋은 일자리 취업, 교육 기회, 문화 향유 기회가 많아지면서 청년들의 수도권 집중이 심화되고 있으며, 지역에서는 떠나는 청년들을 붙잡아두기 점점 힘들어지고 있는 상황이다. 특히 청년들의 지역 유출은 자연적 인구 감소뿐만 아니라 생산 및 경제활동 인



구의 유출 그리고 지역공동체의 몰락 등의 사회적 인구 감소에 까지 영향을 주게 된다. 물론, 수도권과 비수도권의 청년 고용기회의 격차는 임금 격차, 소득 불평등의 문제와 맞물려 있어 이를 해결하려는 자기 삶의 결정체인 청년들의 이동에 대하여 부정적으로만 볼 수도 없는 상황이다. 상기 내용과 같이 청년층 중심의 지방소멸은 일자리 문제가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 지역 전통 산업 기반은 4차 산업혁명의 시대에 급격한 제조업의 쇠퇴로 인하여 관련 산업의 의존도가 높은 지역일수록 외부 변화 및 충격에 취약한 상황이다. 이에 지방소멸을 유발하는 청년 인구의 유출을 막기 위해서는 이들을 수도권으로 이탈하게 한 지역의 부족한 학업과 직업에 대한 유인을 재창출하려는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

## III. 지방소멸과 청년 그리고 지방대학

지방소멸과 함께 지방대학의 존립의 문제는 서로 다른 문제로 인식될 수 있으나, 공간과 주체라는 측면에서는 '청년'이라는 공통 대상을 갖고 있다.





이에 국가적 노력과 더불어 지방소멸 지역과 지방대학 간의 적극적인 협력을 통한 문제 해결방안 마련이 필요하다. 지방 대학의 소멸은 단순히 대학 자체의 소멸에서 지역경제의 악화, 지역문화의 쇠락, 지역의 창의력 상실 그리고 지역소멸의 결정적 원인으로 영향이 확장되고 있기 때문이다.

중앙정부의 경우 사람, 공간, 산업을 중심으로 지방자치단체의 환경에 맞도록 정책 추진을 지원하고 있지만, 지역마다 그 문제의 원인과 해결 방법 그리고 환경 등이 조금씩 차이가 난다. 이러한 상황에서 지역과 대학에서는 지방소멸을 큰 틀에서 피하기 어려운 구조적 전환으로 받아들이면서 선택과 집중을 통한 지방의 공간구조의 개편으로 청년 인구의 유지 및 유입을 추구하는 전략을 고려해 볼 필요가 있다. 이러한 지역의 위기, 신입생 충원 미달의 상황에서 지방대학이 마련할 수 있는 특별한 자구책은 다양하지 않으며, 그 선택지도 제한적이다. 하지만 청년층 중심의 지방 이탈과 수도권 집중은 결국 일자리와 교육 환경 개선에 정답이 있다.

최근 지방대학과 지자체가 연계하여 지방소멸의 문제를 해결하기 위한 다양한 시도를 진행하고 있다. 대학 내에 기업과 각종 문화시설을 유치하고 첨단 산업 시설을 입주시키는 개념의 ‘대학도시’에서 대학 간 장벽을 허물고 인적 물적 자원을 나누는 ‘공유대학’으로 변화하는 사업이 대표적이라고 할 수 있다. 이와 함께 많은 지방대학에서 현재의 상황과 문제점을 바탕으로 고등·평생교육, 지역경제 혁신 주체로 변화하기 위하여 다양한 시도를 하고 있다.

지방소멸의 출발점으로 지방대학의 위기를 논하는 것에서 벗어나기 위해서는 지방 대학과 지자체 모두가 혁신의 주체라는 것을 인식하고 공유하여야 한다. 지자체-대학-지역혁신 주체 간 협업기반 구축을 핵심으로 다양한 지역 혁신 주체 간 협업의 활성화를 적극적으로 추구하여야 할 것이다.

현재 대학은 공급자 중심에서 수요자인 학생 중심으로 변화되었고, 일자리도 구직자 중심에서 구인기업 중심으로 무게가 옮겨지고 있는 양상이다. 4차 산업혁명의 시대에서 가장 중요한 개념 가운데 하나가 스펀터가 이야기한 ‘파괴적 혁신(disruptive innovation)’을 통한 성장이다. 국가 단위의 파괴적이고 선제적인 지방소멸과 청년 정책도 중요하지만 지자체와 지방대학 또한 변화하는 환경에 맞춘 대대적인 혁신을 통해 문제 해결의 공동 파트너로서 역할을 해내야 한다는 요구가 커지고 있다. 지자체는 중앙정부의 단일한 정책에서 벗어나 지역 문제 해결의 주체로 역할을 확대해나가야 한다. 구체적으로는 지역에 최적화된 정책의 발굴과 시행을 위한 종합계획의 수립 및 운영과 모니터링을 통해 개선의 주체가 되어야 할 것이다. 지방대학은 지역의 산업과 다양한 문제 해결을 위한 연구와 교육, 그리고 대학이 가지고 있는 자산을 공유하고 쓰임새를 확산시키는 등 지역사회에 대한 개방성을 더욱 추구하여야 할 것이다.

관련 현안의 경우 단기간에 해결하기 어려운 과제일수 있지만 지역 실정에 맞는 창의적 정책을 통해 지방소멸과 지방대학 소멸의 문제를 해결할 수 있는 청년 인재의 양성과 정주를 이루어 나가길 희망한다.

# 바람개비 마을에 불어오는 마을자치연금의 바람

-익산 성당포구마을의 마을자치연금, 자조·자립의 새로운 도전



**원도연**  
원광대학교  
디지털콘텐츠공학과 교수



## I 지방소멸의 시대, 마을의 의미

군산 앞바다에서 내륙으로 흘러든 금강은 강경을 기점으로 육로와 수로로 갈라선다. 강경에 못 미쳐 금강 줄기가 살짝 삼각주를 이루는 지점에 성당마을이 있다. 이곳에는 조선 후기까지 성당창(聖堂倉)이 있었고 세곡선이 다니던 시끌벅적한 포구였다. 전라도 곳곳에서 거두어진 세곡들은 이곳 성당창에 모여 금강을 거슬러 다시 서해바다로 나가 강화에 이르러 한양으로 들어갔다. 성당창은 전국의 9대 조창에 꼽혔고 성당포구는 강경, 옹포와 함께 금강의 3대 포구로 이름을 날렸다. 드나드는 배와 사람이 넘쳐났고 성당농악을 중심으로 마을의 독자적인 문화와 풍물이 발전했다.

그러나 이리역이 개통하면서 육상교통이 발전하고 근대화가 진전되면서 뱃길도 끊긴 성당포구는 그 기능을 잃었고 마을은 점차 쇠락해갔다. 2000년대 들어 성당마을의 쇠퇴는 더 빠르게 다가왔다. 1980년에 500명에 이르던 주민이 2000년대에는 100여 명으로 줄어들었다. 오랜 전통과 단단한 경제적 기반을 갖고 있는 성당마을이 이 정도라면 다른 농촌들의 위기는 말 할 것도 없다. 지방소멸의 위기는 이렇게 현장으로 다가오고 있다.



군산에서 금강 줄기를 타고 이른 성당 포구 마을. 금강은 이곳을 지나 옹포와 강경을 만난다.



지방소멸 이슈가 등장한 것은 벌써 10여 년이 지났지만 지방소멸의 문제는 실제 현장에서 매우 복잡한 형태로 일어난다. 지방소멸이 실제 어떤 지역의 완전한 소멸로 이어지는 경우는 거의 없다. 일본에서도 확인된 바와 같이 마을공동체는 그렇게 쉽게 완전한 소멸에 이르지 않는다. 마을 단위에서 인구는 계속 감소하지만 실제 한 마을이 완전히 소멸한다는 것은 불가능에 가깝다. 이렇듯 한 마을이 최소 단위를 유지하면서 존립할 때 정부나 지자체의 정책은 오히려 심각한 딜레마에 빠진다. 마을을 유지하기 위한 기반시설을 그대로 유지하면서도 줄어든 인구에도 불구하고 공공 서비스는 그대로 유지해야 하기 때문이다. 결국 지방소멸을 극복하는 방법은 거점을 키우되 마을 간의 연계를 강화하여 공공비용을 최대한 줄이고, 동시에 마을은 그 자체로 최대한 자생력을 키우는 것이다.



태양광 설비가 설치된 성당포구 금강체험관 전경

그러나 문제는 마을이 이미 새로운 도전에 나설 힘을 잃고 있다는 사실이다. 이제는 마을 자체를 발전시켜 새로운 경쟁력을 만들어내기 보다 마을의 기능과 역할을 조정해야 하는 단계에 이르렀다. 그런 점에서 농촌마을에 주어진 첫 번째 과제는 국가와 사회의 먼 미래를 놓고 국토를 보존하고 자원을 관리하는 것이다. 고도화된 자본주의 사회에서 농촌

마을은 농경사회에서와 같이 생산의 단위로서가 아니라 땅과 자원을 관리하고 농업을 지키는 근간으로 기능해야 한다. 최첨단의 과학과 기술이 우리를 지배하고 있지만 또 그만큼의 위험과 불투명한 미래는 농업과 농촌을 보호하고 지켜야 할 이유가 된다. 농촌마을이 부여받은 두 번째 과제는 급격하게 도시화된 우리사회에서 삶의 어메니티(Amenity)라는 관점이다. 도시화와 첨단산업화가 가져오는 지나친 경쟁으로 인해 우리 사회는 만성적인 피로상태에 놓여있다. 농촌은 그 피로사회의 탄력성을 회복시켜줄 중요한 요소가 된다.

## II 바람개비로 시작된 성당포구의 변화와 기회

물론 마을에 대한 이 같은 관심과 접근은 전혀 새로운 것이 아니다. 2000년대 초반부터 국가적으로 시작된 마을사업들은 마을을 새롭게 인식하고 그곳에 활력을 불어넣고자 시작된 일들이다. 성당포구 마을도 2006년 정부가 수행한 마을만들기 사업의 하나인 농촌테마마을이 되었고 2009년에는 마을 공공디자인 사업에 선정되면서 유명한 바람개비길이 만들어졌다.



2009년 아름다운 마을 공공디자인 사업으로 조성된 성당포구마을의 바람개비길. 금강변에 1만 3,000개의 바람개비를 설치하여 마을의 상징을 만들었다.

과거의 왓지결했던 포구의 영광을 잊고 그 포구를 경관으로 바라보며 마을을 바꿔간 성당포구 마을은 지난해부터 또 다른 도전을 시작했다. 농촌마을의 주민들에게 그 마을에 남아 살고 있다는 자체만으로 경제적 이익이 돌아가는 프로젝트다. 매우 단순하고 우직한 이 프로젝트를 처음 기획한 것은 국민연금공단과 익산시였다. 국민연금공단은 노무현 정부에서 시작한 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설 당시 전주혁신도시로 내려온 기관이다.

2015년 전주로 내려온 국민연금공단은 공공기관의 사회적가치 창출이라는 과제를 두고 다양한 방안을 모색하다가 마을자치연금이라는 프로그램을 개발했다. 물론 이 마을연금은 국민연금공단이 법과 제도의 틀에서 수행하는 원론적인 의미에서의 '연금'과는 결이 다르다. 국민연금공단이 밝힌 마을자치연금의 개념은 '마을공동체 사업에서 발생하는 수익금과 공공기관·민간기업이 지원하는 시설수익금을 합산해 마을 노인들에게 매월 연금으로 지급하는 사업'이다.



2009. 12. 국민연금공단-익산시 등 관련기관의 업무협약과 그 결과로 설치된 성당포구 태양광 시설

이 사업을 위해 국민연금공단과 익산시는 2019년 마을연금 도입을 위한 연구를 수행했고, 이와 동시에 관련기관들과 함께 '마을자치연금 업무협약'을 맺었다. 이 업무협약에는 익산시와 국민연금공단뿐만 아니라 한국전기안전공사, 농업기술실용화재단, 새만금개발공사, 한솔테크



마을자치연금 전국 제1호 마을 준공식

닉스 등 공공과 민간분야의 기관들이 고르게 참여했다. 사업의 구조는 매우 단순했다. 업무협약에 참여한 기관들이 공동으로 성당포구 마을에 태양광 설비를 지원하고 이를 통해 발생하는 수익금(50%)과 동일한 비율로 마을 자체 수익(50%)을 합산하여 이 마을에 사는 70세 이상의 주민 28명에게 월 10만 원의 연금을 지급하는 방식이었다. 실제로 2021년 8월부터 지금까지 매월 연금이 지급되고 있다.

마을자치연금은 이미 고령에 이르렀거나 영세계층이 가입하기 어려운 공적 개인연금과 달리 마을에 거주하는 주민들이라면 누구나 수혜를 받을 수 있다는 것이 최고의 강점이다. 2021년 전 국민의 연금 평균액이 78만 원(70세 이상 기초연금+국민연금 합산금액 기준)이고 성당포구 마을의 노후소득은 그에 못 미치는 64만 원으로 계산되었다. 바로 그 14만 원의 차이를 이 마을자치연금이 메워주는 역할을 한다는 것이다.

이 모델이 많은 연구자들과 정책가들에게 관심을 받는 이유는 현재와 같은 인구과소지역의 지속가능한 복지정책의 대안이 될 가능성이 있기 때문이다. 2019년 기준 전라북도 GRDP 대비 복지지출 비중은 15.9%이며, 전체 예산에서 복지지출이 차지하는 비중도 40%로 전국에서 두 번째로 높다. 그럼에도 불구하고 복지정책은 공급자나 수요자 모두 늘려지고 불안정하다. 결국 가장 이상적인 복지정책은 국가가 주도적 역할을 수행하지만 시장과 공동체가 공동으로 역할을 맡아 수행하는



것이다. 이것이 바로 사회적경제가 지향하는 협동과 연대의 미래형 사회모델이다.

이 과정에서 국가나 지자체와 같은 공공은 반드시 주도적인 역할을 맡아야 하지만 시장은 다양한 방식으로 사회적 가치를 실현하는 구조를 만들어야 하고, 공동체는 스스로 지속가능한 구조를 만들어 발언권을 확보해야 한다. 농촌 고령인구에 대한 공공의 사회보장의 확대는 국가적 의무에 속하지만 공동체 역시 스스로 자조자립하는 구조를 만드는 것이 최선의 방향이다. 성당포구 마을의 사례는 매우 혁신적이고 이상적이다. 그래서 이 모델이 모든 농촌마을에 적용될 수는 없다 하더라도 그 방향성에 대해서 하나의 명확한 화두는 던져진 셈이다.



### III 성당포구 마을자치연금의 지속성과 확장가능성

우리의 노력에도 불구하고 21세기가 진전될수록 지방소멸의 위기는 심화될 것이고 문제는 점점 더 다양하게 드러날 것이다. 당연히 마을자치 연금은 지방소멸에 대한 완전한 해결의 황금열쇠가 될 수는 없을 것이다. 그러나 마을자치연금이 마을공동체에 새로운 자극과 도전이 될 수 있다는 점은 분명해 보인다.

이제 문제는 '성당포구 마을자치연금이 과연 얼마나 지속가능한가', 그리고 '이 바람직한 모델은 다른 지역에도 동일하게 적용될 수 있을까'이다. 성당포구 마을은 상대적으로 매우 진취적인 활동을 해왔다. 2000년대 중반부터 꾸준히 마을공동체 사업을 진행하여 2012년에는 성당포구영농조합법인이 설립되었고, 2013년 7월에는 성당포구 금강체험관을 열었다. 2014년에는 농림축산식품부의 농촌체험마을 1등급에 선정되었고, 2019과 2020년에는 전라북도의 생생마을, 마을 숲 만들기 사업에도 선정되었다. 이러한 공동체 지향의 활동이 마을자치연금의 기반이 되었다.

성당포구 마을은 기존 마을공동체에서 발생하는 수익에서 약 200만 원 내외의 현금에 이번 마을자치연금 프로젝트로 마련된 태양광 발전 수익금 200만 원을 합하여 매월 400만 원 정도의 연금을 적립하고 있다. 태양광 설비는 국민연금공단과 익산시가 손을 잡고 여기에 민간기업이 지원하면서 구축되었다. 이들은 마을 내 유휴부지에 70kwh 내외로 약 1억 5,000만 원 정도의 태양광 발전시설을 구축했고 이는 태양광 발전차액지원제도(FIT) 참여를 통해 안정적 수익을 확보할 수 있도록 했다.

최종적인 결과는 매우 단순화된 구조였지만 그 과정과 참여하는 기관들의 역할은 매우 다양하게 설계되었다. 하나의 마을공동체가 새로운 미래를 만들어가는 일은 결코 쉽지 않다. 그런 점에서 익산시의 지원과 국민연금공단의 끈질긴 노력은 높게 평가받아 마땅하다. 그렇다고 해서 성당포구가 영원히 지속가능한 구조를 갖춘 것은 아니다. 태양광 설비는 최장 30년의 내구연한을 기대하고 있지만 기계의 성능과 수명, 보수·관리의 문제는 온전히 마을공동체와 지자체에 남겨져 있다.

# 인구감소지역의 특성과 인구활력을 위한 과제



**이제연**  
한국지방행정연구원  
지역포용발전실 부연구위원

## I 들어가며

2020년에 들어 사상 최초로 국가 총인구가 감소하기 시작하였고, 2019년에는 전체 인구의 50% 이상이 수도권에 집중되는 등 인구감소와 불균형 심화가 심각한 문제로 대두되었다. 전국 대비 수도권의 가구소득은 54.6%를 차지하고, 지역총소득(GRNI) 역시 2000년에 51.4%에서 2019년 55.6%까지 해마다 증가하여 가계와 기업의 소득도 격차가 점점 벌어지고 있는 실정이다.

여기에 더해 저출산·고령화 문제가 심각해지고 수도권으로의 인구유출이 가속화되면서 지난 20년간 전국 기초자치단체의 66%에 해당하는 151개 시·군·구에서 인구가 감소하였다. 인구 정점 대비 20% 이상 감소한 지자체도 60곳이나 돼 지방도시는 인구감소 위기를 넘어 지방소멸에 직면하고 있다.

지역의 인구감소는 교육·의료·보육 등 기초생활 인프라에 대한 접근성



저하뿐 아니라 행정의 사각지대 발생, 관리비용의 증가, 지역공동체 및 자치기반의 붕괴, 지역경제 쇠퇴로 이어질 수 있으며, 나아가 지역 간 불균형에 따른 사회적 갈등을 심화시킬 수 있다.

더욱이 인구감소 현상은 생활기반이나 지역경제의 악화뿐 아니라 삶의 질 수준의 하락으로 이어지기 때문에 이러한 악순환을 끊기 위해서라도 대책 마련이 절실하게 요구되고 있다.

이에 정부는 지난 2020년 11월에 「국가균형발전특별법」을, 2021년 6월에 시행령을 개정함으로써 인구감소지역 지정 및 지원에 대한 법적 근거를 마련하였고, 한국지방행정연구원에서 개발한 인구감소지수를 토대로 지난 10월 18일에 인구감소지역 89곳을 지정했다.

## II 인구감소지역 특성과 과제

### 1. 인구감소지수의 개발

인구감소지역을 지정하기 위한 기준인 인구감소지수는 균특법에 명시된 지표를 최대한 사용하여 법적 정합성을 갖추고, 다양한 원인과 문제가 복잡하게 나타나는 인구감소 현상을 반영하도록 개발하였다.



규특법 시행령 제2조의3에는 인구의 변화와 구조, 재정여건 등<sup>1)</sup>을 고려하여 인구감소지역을 지정하도록 명시되어 있는데, 생산연령인구는 고령화비율과 매우 높은 상관관계를 가져 지표에서 제외하고, 법에 명시되지 않은 주간인구와 인구밀도를 추가하여 총 8개의 지표로 인구감소지수를 구성하였다.

우선 연평균 인구증감률은 지난 20년간과 5년간으로 구분하여 인구감소의 지속성과 최근 인구감소추세를 판단하고 전반적인 지역의 인구활력과 행정수요를 반영하기 위해 선정하였다. 유소년비율은 14세 이하 유소년인구의 변화를 통해 지역의 침체와 향후 지역 노동시장의 변화를 반영하기 위해 사용하였고, 고령화비율은 고령인구의 변화에 따른 지역의 복지 수요 가중과 생산성 저하 정도를 반영하기 위한 지표이다.

조출생률은 인구 규모가 다른 지역별 출산 수준을 판단하고, 인구의 자연적 증감 추이를 반영하기 위해 선정하였다. 또한 지역 인구의 사회적 이동 추이를 반영하기 위한 후보 지표로 모든 연령의 순이동률과 청년 순이동률을 비교해서 검토하였는데, 순이동률은 최근 5년간 연평균 인구증감률과 매우 높은 상관관계(상관계수 0.9 이상)를 가져 인구 유출의 핵심 연령층인 청년순이동률을 최종 선정하였다.

인구밀도는 지역의 상대적 인구 규모(밀집도)의 변화와 공간상 집적된 경제활동 수준을 반영한 지표이며, 비록 정주 인구가 감소하더라도 낮 동안 해당 지역에서 활동하는 인구가 많다면 지역에서의 생산과 소비 등 경제활동이 활발하여 지역의 활력을 유지할 수 있으므로 주간 인구수치도 고려하였다. 끝으로 지역의 재정 여건을 진단하는 지표로 재정력지수와 재정자립도를 고려하였는데, 재정력지수는 자치구의 자료 수집에 한계가 있어 범용적 재정지표인 재정자립도를 사용하였다.

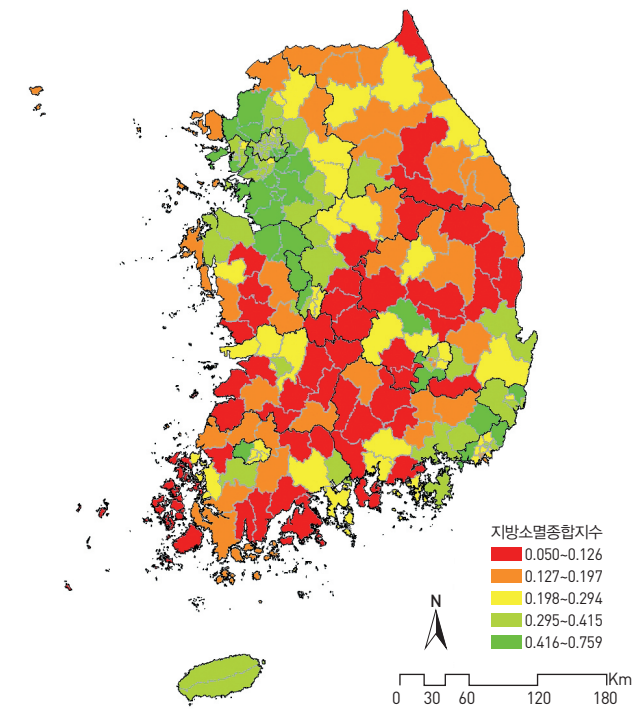
1) 구체적인 지표로 '인구감소율', '인구감소 지속성', '유소년인구', '생산연령인구', '출생률', '고령자', '인구이동 추이', '재정여건'을 명시하고 있다.

〈표 1〉 인구감소지수의 지표 구성과 의의

지표	선정 의의
연평균 인구증감률	전반적인 지역의 인구활력 반영
유소년비율	지역의 침체와 향후 지역 노동시장의 변화 반영
고령화비율	지역의 복지 수요 가중 및 생산성 저하 반영
조출생률	인구의 자연적 증감 추세 반영
인구(청년)이동	인구의 사회적 증감 추세 반영
인구밀도	지역의 인구 규모 반영
주간인구	지역의 활력(소비 및 경제활동) 반영
재정자립도	지역의 재정 여건 반영

최종 선정된 8개 지표는 각기 사용되는 단위가 달라 지수산출을 위해 표준화 과정을 거쳐 동일한 척도로 변환하였고, 지표 간의 상대적 중요도나 영향력이 다를 수 있어 요인분석을 활용한 방법(data-driven method)으로 가중치를 산정, 표준화된 지표와 지표별 가중치를 종합하여 인구감소지수를 도출하였다.

〈그림 1〉 인구감소지수의 분포



## 2. 인구감소지역의 지정

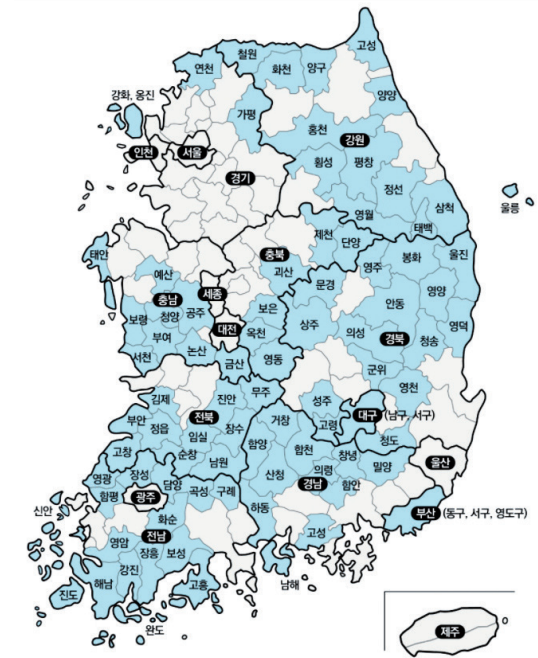
행정안전부는 인구감소지수를 바탕으로 지자체, 관계부처 등과의 협의, 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 인구감소지역 지정(안)을 최종적으로 확정하였고, 지난 10월 18일에 「국가균형발전특별법」 제2조제9호에 따라 서울특별시를 제외한 가운데 총 89개 기초지자체를 인구감소지역으로 지정하였다.

수도권 내에서는 인구감소가 비교적 심각하게 진행되는 일부 인천(강화군, 옹진군)·경기지역(가평군, 연천군)과 도심 공동화로 인구감소 어려움을 겪고 있는 광역시 내 자치구 5곳(부산 동구, 서구, 영도구, 대구 남구, 서구)이 포함되었다. 나머지 도 지역에서는 전라남도와 경상북도가 동일하게 16개 시·군이 지정되었고, 강원도 12곳, 경상남도 11곳, 전라북도 10곳, 충청남도 9곳, 충청북도 6곳 순으로 지정되었다.

〈표 2〉 인구감소지역 지정 현황

구분	인구감소지역(89개)
부산 (3개)	동구, 서구, 영도구
대구 (2개)	남구, 서구
인천 (2개)	강화군, 옹진군
경기 (2개)	가평군, 연천군
강원 (12개)	고성군, 삼척시, 양구군, 양양군, 영월군, 정선군, 철원군, 태백시, 평창군, 홍천군, 화천군, 횡성군
충북 (6개)	괴산군, 단양군, 보은군, 영동군, 옥천군, 제천시
충남 (9개)	공주시, 금산군, 논산시, 보령시, 부여군, 서천군, 예산군, 청양군, 태안군
전북 (10개)	고창군, 김제시, 남원시, 무주군, 부안군, 순창군, 임실군, 장수군, 정읍시, 진안군
전남 (16개)	강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 보성군, 신안군, 장흥군, 함평군, 담양군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 진도군, 해남군, 화순군
경북 (16개)	군위군, 고령군, 문경시, 봉화군, 상주시, 성주군, 안동시, 영덕군, 영양군, 영주시, 영천시, 울릉군, 울진군, 의성군, 청도군, 청송군
경남 (11개)	거창군, 고성군, 남해군, 밀양시, 산청군, 의령군, 함녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군

〈그림 2〉 인구감소지역 분포 현황



## 3. 인구감소지역의 특성

인구감소지역으로 선정된 전국 89개 지자체를 대상으로 인구 규모, 면적, 인구변화, 고령화비율, 유소년비율, 청년순이동률 등으로 특성을 살펴 보면 2020년을 기준으로 인구감소지역의 면적은 총 59,641km<sup>2</sup>로 우리나라 전체 면적의 59.4%를 차지하고, 여기에 9.62%(약 499만 명)의 인구만이 거주하고 있다.

인구밀도는 약 84명/km<sup>2</sup>로 우리나라 전체 인구밀도인 516명/km<sup>2</sup>의 약 1/6 수준이다. 지난 20년 동안 우리나라의 인구는 매년 0.36%씩 증가한 반면 인구감소지역은 매년 1.34%씩 감소하였고, 최근 5년간 인구변화에 서도 지난 20년 동안의 인구변화와 비슷한 양상으로 나타났다. 인구감소지역에서는 최근 5년간 매년 1.23%씩 인구가 감소하였지만, 전국적으로는 매년 0.12%씩 증가한 특징을 보인다.



또한 고령화율은 29.78%로 이는 전국 평균 16.39%에 비해 상당히 높은 수치이며 유소년비율 역시 전국 평균 24.34%이지만, 인구감소지역은 17.19%로 7%p 이상 차이를 보여 불균형이 심화되고 있었다.

인구이동에 따른 사회적 증감을 보면, 인구감소지역인 89개 지자체에서 2020년 총 38,156명이 일반지역(140개 시·군·구)으로 순유출되었고, 청년인구 역시 인구감소지역에서 6.42%가 순유출되었지만, 일반지역인 140개 지자체에서는 0.49%가 순유입되어 인구감소지역의 많은 청년이 다른 지역으로 이동하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 인구감소지역의 부문별 특성

(단위: 명, km<sup>2</sup>, 명/km<sup>2</sup>, %)

부문	인구감소지역(89개)	일반지역(140개)	전국(229개)
인구	4,988,175 [9.62]	46,840,848 [90.38]	51,829,023 [100.00]
면적	59,641 [59.40]	40,771 [40.60]	100,413 [100.00]
인구밀도	83.64	1,148.87	516.16
연평균 인구증감률(20년간)	-1.34	0.58	0.36
연평균 인구증감률(5년간)	-1.23	0.27	0.12
고령화율	29.78	14.97	16.39
유소년비율	17.19	25.10	24.34
인구이동	-38,156	38,156	0
청년순이동률	-6.42	0.49	0.03

#### 4. 인구활력을 위한 남은 과제

인구감소지역의 지정은 인구감소 문제, 나아가 지방소멸에 대응하기 위한 중앙정부 차원의 새로운 출발이라는 것에 의의가 있다. 하지만 인구감소지역의 특성에서도 알 수 있듯 이들 지역의 인구활력을 제고하기 위해서는 다양한 지원책 마련이 시급한 실정이다.

행정안전부에서는 인구감소지역에 활력을 되찾기 위한 큰 틀에서의 행·재정적 지원 방향을 제시하였지만, 구체적인 추진 계획 마련이라는

과제가 남아 있다. 행정안전부 보도자료<sup>2)</sup>에서도 언급되었듯이 인구감소지역 지원책은 크게 네 가지로 볼 수 있다.

내용을 살펴보면 첫째는 지자체 스스로 인구감소 원인을 진단하고 지역 특성에 맞는 인구감소대응계획을 수립하고 정부는 국고보조사업 등 재정지원과 특례 부여 등 제도적으로 지원하는 것, 둘째는 지방소멸 대응기금과 국고보조금 등 재원을 패키지 형태로 투입해 인구감소 대응 사업을 지원하는 것, 셋째는 「인구감소지역 지원 특별법」 제정하여 제도적 기반을 강화하는 것, 넷째는 지자체 간 특별지자체 설치, 투자협약 체결 등 연계·협력 활성화를 유도하는 것이다.

그러나 구체적인 추진전략에 있어서는 미흡한 점이 많다. 예컨대, 2차 재정분권으로 마련된 지방소멸대응기금은 인구감소지역에 집중적으로 투입한다고는 하나 이들 지역에 어떻게 배분하고 어디에 써야 하는지 구체적인 배분 기준과 용처를 마련하지 못하고 있다. 또한 지역 주도의 상향식 ‘인구활력계획’을 수립하도록 방침을 세웠지만, 지자체가 자체적으로 인구감소 원인을 진단하는 것부터 현실적인 어려움이 있기에 89개 지역에 대한 분석 자료와 같이 기본적인 것은 중앙정부의 지원이 필요할 것으로 보인다.

끝으로 정부가 인구감소 대응의 추진 주체인 국가와 지방의 역할을 명확히 구분하고, 구체적이고 실효성 있는 추진 계획과 전략을 마련함으로써 내년 상반기 내에 인구감소대응계획을 수립한 뒤 인구활력·경제활력 사업들을 원활하게 추진해나가기 기대해본다.

2) 행정안전부, 2021, “인구감소지역 89공 지정, 지방 살리기 본격 나선다”, 행정안전부 보도자료(10월 18일자)

# 함양·거창 이렇게 살아나고 있다

## I 추진배경 및 경과

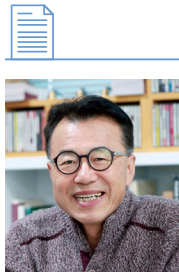
서하초등학교 살리기는 민과 관이 협치위원회를 만들어 1차적으로는 폐교위기에 처한 서하초등학교를 살리고, 2차적으로는 학교를 중심으로 한 농촌지역공동체를 건설해 소멸위기에 처한 농촌을 되살리자는 프로젝트이다.

경상남도 함양군 서하면에 위치한 서하초등학교는 1931년에 개교하였으며, 2017년 전국 100대 교육과정 우수학교에 선정되기도 한, 인구 1,400명의 면단위 작은학교(전교생 60명 이하의 학교)이다. 2020년 새 학기가 시작되기 전, 전교생(유치원 제외)의 수는 10명, 학급 수는 3개에 불과해 폐교위기에 놓여 있었던 학교이기도 하다.

이런 학교를 살리기 위해 2019년 11월에 서하면의 지역인사, 서하초등학교 교직원, 서하초등학교 학부모, 함양교육지원청, 함양군청, 함양군의회, 서하면 향우회, 서하초등학교 동창회 등으로 '서하초학생모심위원회'가 긴급 구성되었다.

불과 한 달 만에 작은학교살리기 프로젝트는 성공리에 마무리 되었는데, 특이한 사항은 관의 예산이나 행정지원 없이 민간 주도로 이루어졌다는 점이다. 물론 민과 관이 함께 하는 회의체가 만들어지긴 했지만, 내용적으로는 민간영역에서 기금을 모아서 기획하고 진행하고 결과까지 다 만들어낸 것이라 할 수 있다.

서하초학생모심위원회에서는 초기에 이 프로젝트를 아이토피아(아이+유토피아, ITOPIA) 사업이라고 명명하였으나, 한국토지주택공사(LH)와 한국농촌경제연구원(KREI) 등이 함께 하면서 농촌유토피아 사업의 한 사례가 되었다.



**장 원**  
농촌유토피아연구소  
소장



농촌유토피아 실행 기본협약식

이 결과를 바탕으로 전국의 많은 폐교위기 작은학교들이 학교 살리기에 나섰으며, 그 중에서 거창군에 위치한 신원초등학교와 가북초등학교가 2020년에 동참하여 소기의 목적을 달성하게 되었다. 이러한 과업들은 단지 학교살리기에 그치지 않고 농촌을 활성화시키는 좋은 계기가 되었다. 이를테면 함양군은 아이토피아 사업의 성공을 바탕으로 올해 국토부 투자선도지구로 단독 지정되어 1,740억 원의 예산을 확보하였고, 거창군 신원면도 올해 국토부의 주거플랫폼 사업으로 선정되었다. 소멸 위기에 처해 있던 작은학교와 농촌 지자체가 회생할 가능성을 보여주게 된 것이다.

## II 사업의 내용 및 성과

서하초학생모심위원회가 전국설명회에서 제안한 이른바 아이토피아 사업의 내용과 성과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 학부모 빈집 제공 및 일자리 알선
2. 학생들 특성화 교육(SEOHA Education) 실시
3. 전교생 매년 해외어학연수 및 장학금 수여



4. 지리산과 덕유산을 활용한 체험 프로그램(지덕체 교육) 운영
5. 아토피, 자연치유 등 학생과 학부모를 위한 농촌유학 힐링 프로그램 운영
6. 학생과 학부모를 위한 명사특강, 인문학강좌, 문화공연 프로그램 진행
7. 지역민 중심의 작은학교살리기 증자돈 자체 마련(1억 2,000만 원)
8. 교육, 문화, 의료, 복지, 일자리, 주택 등 아이토피아 원스톱 서비스 구축
9. 주거지원과 일자리 창출을 통한 학교중심 지역공동체 활성화
10. 한국토지주택공사, 한국농촌경제연구원과 연계해 농촌유토피아사업으로 추진
11. 한국토지주택공사 주관 학부모주택 완공 및 입주
12. 총리, 장관 등 서하면 방문 농산어촌유토피아 선언문 발표
13. 서하초 성공사례를 바탕으로 정부에 농산어촌특별위원회 구성
14. 서하초 마중물 효과로 전국의 여러 초등학교들이 학교살리기에 성공
15. 작은학교살리기를 통한 농촌공동체 활성화를 위해 농촌유토피아연구소 설립
16. 농촌활성화를 위한 인재 양성을 위해 농촌유토피아대학 창립
17. 농어업협력재단 지원 '서하다움 레지던스 창업 플랫폼' 건설
18. 민간과 관 영역에서 농산어촌유토피아 시범사업단지 조성 시작
19. 국토부 투자선도지구로 지정되어 예산 1,740억 원 확보

결과적으로 서울 등 전국에서 75가구 144명의 학생(미취학 아동 포함)이 지원하였으며, 전체 32명(유치원과 기존 초등학생들 포함)의 학생들이 2020년 신학기에 등교하게 되었다. 서하초등학교의 성공에 영향을 받은 인근 안의중학교도 이듬해에 전교 3학급이 5학급으로 늘어나게 되었다. 학생들 전입으로 인해 늘어난 함양 인구는 2020년 말 현재까지 총 54명(서하면 전입 후 출산 1명 포함)에 이르고 있으며, 2021년 기준으로는 총 100여명에 이르고 있다.



서하초등학교 전입 학부모 주택

거창의 경우도 큰 성과를 거두었는데, 신원초와 가북초 모두 2021년 신입생이 2배 이상 늘어났고 전입인구 또한 크게 늘어났다. 그 결과로 현재 한국토지주택공사에서 전입 학부모들을 위한 주택을 짓고 있고, 청년을 위한 레지던스형 창업플랫폼도 들어설 예정이다. 게다가 신원초가 있는 신원면은 이번에 국토부 주거플랫폼 사업으로 선정되어 적지 않은 예산을 확보하기도 하였다. 이런 결과 등으로 말미암아 거창군은 올해 전체 인구가 줄어드는 것이 아니라 오히려 늘어나는 추세를 보이고 있다. 거창과 함양의 학교살리기를 통한 농촌공동체 활성화 사업이 결실을 맺고 있는 것이다.

### Ⅲ 타 유사사업과의 차별화 및 성공요인

서하초학생모심위원회가 주관한 아이토피아 사업, 즉 작은학교살리기를 통한 농촌공동체활성화 프로젝트가 1단계로는 성공했다고 볼 수 있는데, 그 성공요인을 정리해 보면 다음과 같다.

1. 전격적 협의와 신속한 협치
2. 언론을 통한 홍보 전략
3. 참신한 아이디어와 기획
4. 재정자립을 위한 민간차원의 자발적 기금 마련
5. 학교 측의 적극적 협조
6. 한국토지주택공사(LH), 한국농촌경제연구원과의 협업
7. 학부모 일자리 확보
8. 신속한 진행과 강력한 추진력
9. 빈집 확보 및 향후 주거계획 제시
10. 압도적이고 구체적인 공약
11. 학생 아닌 학부모 중심 공약
12. 농촌에서의 영구거주 가능성 제시
13. 서하초등학교만의 특화 교육
14. 대담한 전국설명회 행사 전략
15. 신박한 카피 및 신조어전략
16. 중장기적 관점에서의 농촌공동운명체 전략
17. 창조적 상상력과 지역리더십
18. 해당 분야 외부 전문가의 합류
19. 재정적 자립갱생의 의지
20. 민이 선도하고 관이 지원하는 선민후관 전략

거창의 신원초와 가북초의 경우도 서하초와 동일한 학교살리기 전략을 구사하였으며, 그 결과는 성공적이었다고 평가된다. 다른 점이 있다면 서하초는 민간이 중심이 되어 학교살리기를 이끌었고, 거창의 경우는 군청이 먼저 나서고 민간이 힘을 모아서 이룬 것이라는 점이다.

### Ⅳ 기대효과 및 미래전략

이상 함양 서하초등학교와 거창 신원초와 가북초의 성공사례로 본 기대효과와 미래전략은 다음과 같다.

1. 농산어촌지역의 작은학교살리기 모델 제시
2. 농산어촌지역의 인구증가를 비롯한 활성화 방안 제시
3. 한국토지주택공사와 농촌경제연구원 등과의 협업 모델 제시
4. 농촌유토피아 사업 진행의 모넨텀 제공
5. 전국의 농산어촌 작은학교살리기를 통한 농촌공동체 활성화 모델 제시
6. 국토균형발전 차원에서 도시와 농촌의 역할분담 방법론 제시
7. 귀농귀촌이나 은퇴자형 농촌사업에 비해 상대적으로 젊은 층이 유입되는 모델 제시



서하초등학교 입주기념행사 총리 축사

### Ⅴ 작은학교살리기 이후의 갈등 관리와 지속 가능성 문제

그러나 문제가 없는 것은 아니다. 학교살리기 이후에는 다양한 형태의 갈등이 존재한다.

도시권 학교 교육과 환경의 차이에서 오는 전입 학생과 기존 학생 간의 갈등, 도시에서 배운 학생들과 시골에서 가르치던 교사와의 교육적 차이에서 오는 갈등, 도시지역 학교와 시골지역 학교 간의 교육방법 차이에서 오는 전입 학부모와 기존 학부모 간의 갈등, LH 임대주택 조건을 맞추어 들어간 학부모와 그렇지 못해 입주하지 못한 학부모 간의 갈등



등이 존재한다.

게다가 전입 초기에는 마을 전체가 환영하는 분위기였으나 시간이 지나면서 원주민과 입주민 사이에서 문화, 경제, 사회적 차원에서 다양한 갈등이 발생하고 있다. 따라서 도시 전입자가 들어옴으로써 오히려 마을공동체가 어려워지는 경우도 발생하고 있는 실정이다.

또한 여러 가지 공약을 내건 시골의 작은학교가 감당할 수 있는 재정 확보와 프로그램의 지속성 문제가 발생할 여지가 있다. 그리고 급격하게 줄어드는 학령인구 속에서 향후 신입생과 전입생을 어떻게 확보할 지도 관건이다. 매년 들어오는 도시 학부모들을 위한 안정적 주택 공급과 일자리 제공의 문제, 의료와 문화를 포함해 도시에서 편리하게 누릴 수 있었던 사회적 혜택들의 결여로 인한 도시 입주민들의 불만 누적 문제도 있다. 또 초등학교 졸업 이후 갈 수 있는 괜찮은 중학교 그리고 고등학교가 없다는 것도 문제이다. 즉, 초중고 연계 교육에 문제가 있다는 것이다.

사실 위 문제들은 어느 곳에서나 발생할 수 있는 문제이며 해결할 수 없을 정도의 문제들은 아니라고 판단된다. 전입자들을 위한 다양한 사전 교육, 마을공동체에 대한 인식 제고, 마을교육공동체의 구축 등으로 그 해결이 가능할 것이다. 학교와 지역사회 그리고 관이 거버넌스를 구축해 문제를 해결하는 것이 가장 효과적인 방법일 것이다. 즉 학교 교육공동체나 마을교육공동체의 구성이 필요하다는 것이다. 남해 고현 초등학교와 거창 신원초등학교 등은 실제로 이런 문제들을 잘 해결해 오고 있다.

전국 각지에서 작은학교살리기와 농촌인구증가 그리고 농촌유토피아 사업에 대한 수요가 크게 늘고 있다. 많은 농촌지역의 지자체들이 작은 학교살리기를 통한 농촌활성화에 큰 관심을 갖고 있는 것이다. 차제에 농촌유토피아 사업을 민과 관이 함께 잘 만들어낸다면 국토균형발전에 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

그동안 정부 차원에서 농촌살리기에 천문학적 예산을 투입하였지만 그

효과는 미미했다고 볼 수밖에 없다. 문제는 예산이 아니라 방법이다. 정말 농촌을 활성화시킬 수 있는 참신하고도 다양한 방법을 찾아내야 한다. 서하초등학교 살리기는 그 한 예에 불과하다. 창조적 상상력을 가진 지역리더십을 발굴하고 양성하여 실효성 있는 아이템을 만들어내는 것이 중요하다.

혹자는 서하초등학교가 농촌유토피아의 '성지'가 되었다고 말하는 사람도 있고, 혹자는 제2의 새마을운동이 시작되었다고 말하기도 한다. 새마을운동이 지붕개량이나 신작로 건설 등 하드웨어 구축이었다면 농촌유토피아운동은 소프트웨어 구축 즉 콘텐츠 사업이라 할 수 있을 것이다.

물론 이런 얘기들은 아직은 성급한 것임에 분명하다. 그러나 빠른 속도로 소멸되고 있는 농촌지역의 처지를 볼 때, 획기적이고도 혁신적인 처방이 바로 내려지지 않으면 안 될 것이다. 또한 농촌을 살리기 위해서는 도시민들의 유인과 아울러 정착을 도모할 수 있는 주거, 일자리, 문화, 교육, 의료, 복지 등 제반 분야가 융복합적으로 구축되어야 할 것이다. 특히 이 중에서도 우리가 소홀히 하고 있는 문화 분야의 융성은 주거 문제와 더불어 농촌지역 발전에서 가장 중요시해야 할 부분이다.

그리고 서하초의 경우처럼 도시에서 전입자들이 농촌학교를 중심으로 들어올 때 기존에 있던 사람들 간의 갈등 문제도 매우 중요하다. 실제로 학생들 간의 갈등, 학생과 선생님과의 갈등, 학부모들 간의 갈등, 전입자와 원주민간의 갈등이 존재한다. 이 문제를 풀지 않고는 도시민들이 들어와도 농촌에 영구히 정착하는 것은 불가능하다. 농촌공동체 활성화를 위해서는 갈등관리가 매우 중요하다는 것이다.

또한 원주민의 전입자에 대한 텃세도 있지만, 거꾸로 상대적으로 매우 젊은 층으로 구성된 전입자들의 고령화 된 원주민들에 대한 소위 역텃세도 엄연히 존재한다. 일자리 부족이나 인구과밀 그리고 바이러스 질병 문제를 포함한 많은 도시 문제의 해법과 대안이 사실상 농촌에 있으니, 이러한 농촌활성화 사업은 도시와 농촌의 상생에 크게 이바지할 것으로 판단된다. 무엇보다 지금껏 시도하지 않았던 농촌살리기, 즉 창조적 농촌유토피아 사업을 민과 관이 함께 해낸다면 그 성과가 상당할 것이다.

## VI

### 맺는 말

# 인구감소지역에 대한 지원 강화



**김명선**  
행정안전부  
지역발전정책관

우리나라는 2020년, 사상 최초로 국가 총인구가 감소하였으며, 2019년에는 수도권 인구가 국가 전체 인구의 50%를 초과하는 등 인구감소와 지역 간 불균형이 심화되고 있다. 지방인구 감소의 주요한 요인은 일자리와 교육 등으로 인한 사회적 유출로 추정하고 있으며, 이로 인한 국토 불균형은 국가적으로도 심각한 사회문제가 되고 있다.

이런 상황에서 정부는 「국가균형발전특별법」(2020년 11월) 및 동법 시행령(2021년 6월)을 개정하여 인구감소지역의 지정 및 행·재정적 지원 등에 관한 법적 근거를 마련하였으며, 이는 지역 인구감소 문제 해결을 위한 출발점에 해당한다고 볼 수 있다. 정부는 인구감소지역 지정을 위해 인구감소율, 고령 인구, 출생률, 재정여건 등의 지표를 종합적으로 검토하였으며, 전문 연구기관 및 부처·자치단체와 충분히 논의하고 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐, 인구감소지역 89개를 최초로 지정·고시(2021.10.19.)하였다.

이렇게 지정된 인구감소지역은 고령화, 낮은 출생, 열악한 재정여건 등

으로 인해 다른 지역에 비해 활력이 떨어지고 있으며, 이는 일자리·교육·산업 등 전반적인 여건에도 영향을 미쳐 지역사회에 악순환을 만들고 있다. 또한 지역이 자립적으로 발전하고 해결하기에는 지역 여건상 적지 않는 한계가 있다. 따라서 정부는 이들 지역에 대해 다양한 지원책을 추진할 예정이다.

우선 지방소멸 대응을 위해 지역이 주도적으로 계획을 수립하고 활용할 수 있는 지방소멸대응기금을 조성한다. 이때 해당 지역이 맞춤형 시책을 개발·추진할 수 있도록 여러 가지 통계 기반을 구축·제공할 뿐 아니라, 인구를 유치하고 인구 활력을 보다 강화하기 위해 추진하는 시책에 대한 컨설팅 등도 제공할 예정이다. 또한 인구감소지역이 국고보조사업에 공모할 경우 가점을 부여하는 등 우대 지원하며 우리나라뿐 아니라 일본, 유럽 등 국내외 인구감소지역 대응 정책을 발굴·소개하고, 인구감소지역의 우수 시책 사례를 수집하여 지방자치단체에 제공할 것이다. 그리고 발전 여건이 부족한 인구감소지역에서의 투자 효율성을 강화하기 위해 지역 간의 협력도 강화할 예정이다.

정부는 최근 지역발전 및 인구감소 위기 대응이라는 관점에서 의미 있는 출발선상에 서있다. 인구감소지역 지정과 지원뿐만 아니라, 부울경과 같은 초광역 협력을 위한 특별지자체 설치 지원 등을 통해 균형발전의 새로운 비전과 방향을 제시해 나갈 방침이다. 결코 쉽지 않은 국가적 과제인 만큼, 범부처 차원의 긴밀한 협의는 물론 자치단체와의 충분한 소통을 통해 최선을 다해 추진해 나가겠다.





# 서울의 삶과 기억을 미래로 전하다

## 돈의문박물관마을

도시재생은 지속 가능한 도시발전을 목표로 각 도시의 특성에 따라 다양한 양상으로 사업이 추진되고 있다.  
돈의문박물관마을은 옛 서울의 이야기를 간직한 또 다른 형태의 도시재생 사례로 주목받고 있다.

글 김일균 사진 제공 서울연구데이터서비스



01, 02 — 돈의문박물관마을 전경



공간의 재탄생

01

### 시민들의 휴식처가 되다

돈의문박물관마을은 1960년대에서 70년대까지의 분위기를 고스란히 간직한 새문안 동네의 가정집 등을 보존해서 당시의 분위기를 한눈에 볼 수 있게 만든 서울의 명소다. 주거지 재생, 경제거점 창출 등을 기조로 한 '서울형 도시재생'의 방식으로 조성한 것이 특징으로 기존 가옥 63채 중 40채를 유지·보수해 방문객들이 옛 시간 속을 거니는 특별한 경험을 할 수 있게 했다. 집안에는 동네의 특성과 역사를 살펴볼 수 있는 골동품과 자료 등을 전시해 보는 재미를 더했다. 또한 독립운동가의 집, 돈의문구락부, 6080 감성공간 등 근현대의 유산을 보존하고 재구성해서 흥미로우면서도 교육적인 효과가 있는 공간을 만들어냈다.

일부 집을 허문 자리에는 넓은 마당을 조성해 시민들의 휴식 공간으로 만들었다. 여기에는 각종 공연을 진행할 수 있는 무대도 마련해 공간 활용도를 높였다. 또한 참여형 전시 등을 진행하는 시민갤러리, 전문 작가들의 작품을 전시하는 작가갤러리, 전통 문화·역사 전시를 진행하는 명인갤러리를 마련해 문화 공간으로서의 기능도 갖췄다. 한옥 건물을 체험교육관으로 활용해 한지공예, 서예, 자수공예, 닥종이공방 등 다채로운 프로그램을 제공해 여가 공간 역할을 하는 것도 특징이다.

이처럼 돈의문박물관마을은 다양한 볼거리, 즐길 거리와 종로 경희궁 옆 일대라는 높은 접근성이 장점 삼아 서울의 새로운 명소로 자리 잡고 있다. 또한 연간





01

평균 20건 이상의 전시회를 진행해 시민들의 문화 욕구를 충족시키고 옛 향수를 불러일으킬 수 있는 분위기를 갖춰 누구나 부담 없이 휴식할 수 있는 공간으로 알려지면서 찾는 이들이 늘어나고 있다.

### 서울의 옛 기억을 보존하다

돈의문은 한양도성의 서쪽 문인 서대문의 정식 명칭으로 지난 1422년 새롭게 조성되면서 새로운 문을 뜻하는 새문이라는 별칭을 얻게 됐다. 이에 돈의문 안쪽의 동네는 새문안골, 새문안 동네 등으로 불렸다. 1915년 일제가 도로확장을 이유로 서대문을 철거해버렸지



02



03



04

- 01 — 돈의문박물관마을 조감 사진
- 02 — 철거 전 돈의문의 모습을 살펴볼 수 있는 체험관
- 03 — 전시관 입구
- 04 — 마을 중앙을 넓게 터 시민 휴식공간으로 만들었다

만 동네 이름으로 남아 이어졌다. 서울시는 이런 역사적 특성을 높게 사 2015년에 부지에 근린공원을 조성하려던 계획을 바꿔 원형을 유지했다. 이에 따라 지난 2017년 돈의문박물관마을이 개관하면서 지금에 이르게 된 것이다.

이렇게 동네의 옛 모습을 보존한 채 개발을 진행한 것은 한양도성 서쪽 성문의 안쪽 첫 번째 동네로서의 역사적 가치를 지키고 근현대 서울의 기억을 보존하는데 그 목적이 있다. 새문안 동네는 1960년대에서 70년대까지 주변에 가정집을 개조한 과외방이 성행했고 그 뒤로는 인근 회사를 대상으로 하는 식당이 많아

졌으며 자리를 찾지 못한 식당들은 떠나는 주민들이 내놓은 주택을 개조해 영업하는 일이 흔했다. 이처럼 새문안 동네의 주택은 다양한 형태로 활용된 흔적을 간직해 그 자체로 서울의 기억을 반영한 문화유산으로 평가되었기 때문에 보존해야 한다는 목소리가 높았던 것이다.

이렇게 우리 삶에 밀접한 공간을 보존함으로써 얻을 수 있는 또 하나의 효과는 지역 주민 누구나 안내 역할을 할 수 있다는 것이다. 직접 경험하지 않으면 알 수 없는 이야기들을 부모가 직접 자녀에게 설명하거나 지역 주민들이 관광객들에게 설명해줄 수 있다는 점은 서울이라는 공간에 숨은 개인적인 추억들을 전승하는 효과도 기대할 수 있다. 또한 옛 모습을 훼손하지 않고 개발하는 모두의 기억을 간직한 돈의문박물관마을이 도시 재생의 효과를 극대화하는 새로운 모범사례로 자리하기를 바란다.

### ‘돈의문박물관마을’ 둘러보기

#### 서울의 옛 기억을 간직한 문화 휴식 공간

정동 경향신문 사옥과 강북삼성병원 건을 옆에 위치한 돈의문박물관마을은 서울의 기억을 간직한 박물관이자 시민들의 휴식처다. 높은 계단과 가파른 경사로를 보완하기 위해서 마을 내에 경사로와 엘리베이터를 설치해 장애인 및 노약자의 이동을 돕고 있다. 그 외에도 장애인 화장실, 수유실 등도 갖춰 관광객의 불편을 최소화했다.



입구 측에 위치한 도시건축센터





# 공유재산

## 관리 · 운영 분석제도 도입방안

### 공유재산 분석제도 도입 필요성



공유재산이란 지방자치단체의 소유로 된 부동산과 동산, 권리를 말하며, 공유재산은 활용가치와 잠재력이 풍부하지만, 재산관리 상태 및 활용실태를 입체적으로 분석·측정할 수 있는 분석 틀이 부재

공유재산 관리정책의 초점이 단순 유지보수에서 개발 및 활용으로 변화하면서, 자치분권에 맞는 자율적이면서 능동적인 지자체 재산관리가 필요함



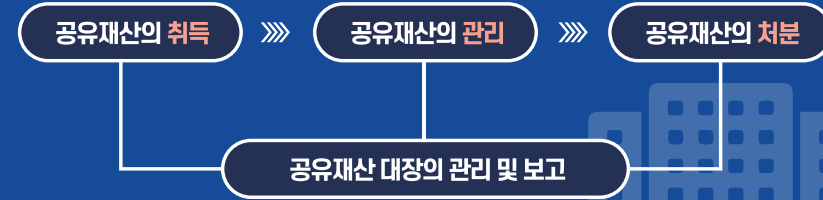
### 공유재산의 구분과 종류

구분		공유재산 사례
행정재산	공용재산 (common asset)	청사, 관사, 시·도립 학교, 병원, 도서관, 박물관, 시민회관 등
	공공용재산 (infrastructure asset)	도로, 시·도립 공원, 제방, 구거, 유수지, 하천 등
	기업용재산 (business asset)	상수도, 하수도, 지하철, 공영개발사업 등
	보존용재산 (heritage asset)	문화재, 보존림, 민속자료 등
일반재산		행정재산 외의 모든 공유재산 ※매각용 취득재산 등



### 공유재산 운용과정

- ▶▶ 공유재산은 자산 순환주기에 따라 재산의 취득 단계부터 관리·운용하고 처분하는 단계를 거치게 됨
- ▶▶ 취득, 관리, 처분 단계별로 공유재산의 대장관리와 보고가 이루어지게 되며, 이 과정에서는 재산 실태조사, 재산가격의 보고, 권리보전 등이 이루어짐



### 공유재산과 복식부기 자산의 차이

▶▶ **공유재산**(현금주의 기준)은 지방자치단체가 소유하고 있는 일체의 재산으로서, 재산의 범위를 “물건과 권리”로 규정하고 있어 현금, 채권, 물품, 미수금 등이 제외됨

▶▶ **복식부기 자산**(발생주의 기준)은 미래에 제공할 수 있는 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원을 의미하며, 경제적 가치를 지닌 모든 자원을 포괄함



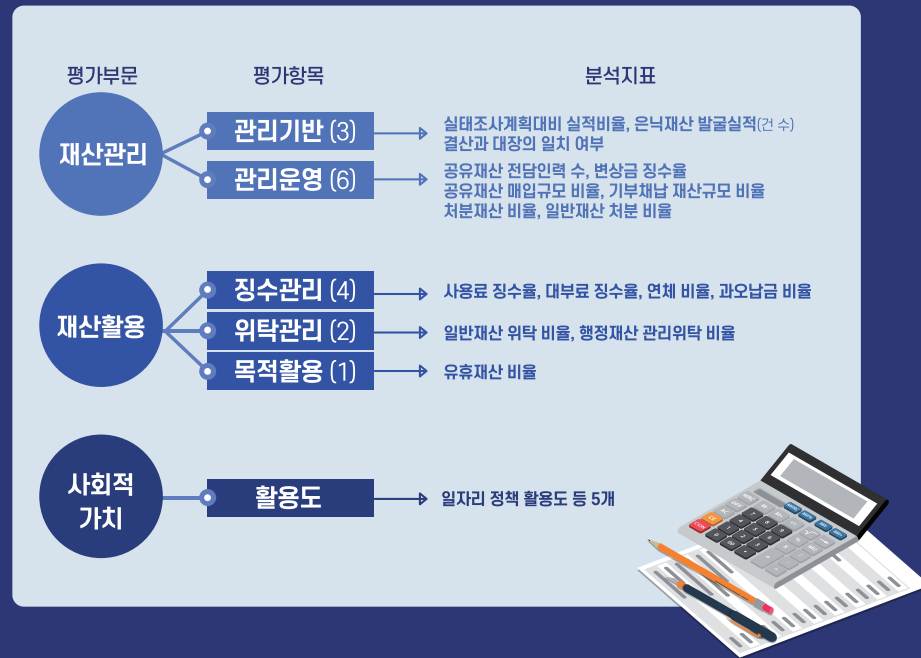
구분	공유재산	복식부기 자산
법적 기초	공유재산 및 물품관리법	지방자치단체 회계기준
재산의 범위	물건과 권리 (법령규정)	경제적 가치를 지닌 자원
인식기준	현금주의	발생주의
포괄 범위 비교	<b>공유재산 &lt; 복식부기 자산</b> (공유재산에는 현금, 채권, 물품 등이 제외됨)	



## 분석제도의 추진 주체 (예시)



## 공유재산 분석체계



## 기대효과



▶▶ 지자체 소유 공유재산의 체계적 관리 및 책임성 확보 (지자체 관심도 제고)



▶▶ 분석결과 주민 공개를 통한 지역주민 활용도 개선 및 정책환류 유도



▶▶ 공유재산 관리운영의 전문성 강화 (전담부서, 전담인력 확충)

#공유재산

#위탁관리

#재산\_활용

#주민\_활용

#사회적\_가치

[ 자료출처 ]  
여효성, 이효(2020), 공유재산 관리·운영 분석제도 도입, 한국지방행정연구원

[ 내용문의 ]  
여효성 ( 한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9877, hsyseo@kriia.re.kr )





지자체

# 사회적경제

측정·관리지표 개발연구

- 조사 목적**
- 사회적경제기업의 성과 및 만족도를 파악하고 성과지표에 대한 의견 수렴
  - 사회적경제기업 운영자들의 의견을 반영한 지표 설정 및 성과 파악에 활용

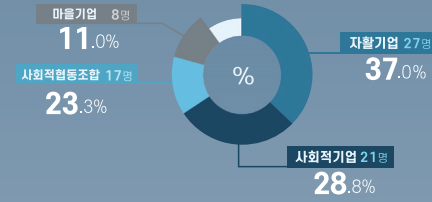
**조사 대상**  사회적경제기업 대표 (74명)

**조사 내용**  기업관련 정보, 성과 및 만족도

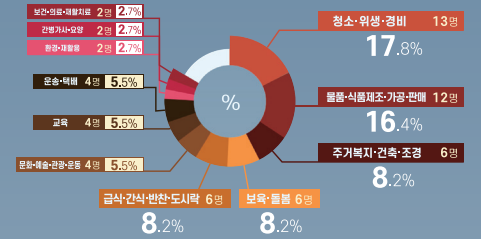


## 설문 참여자 현황 (기업관련 정보)

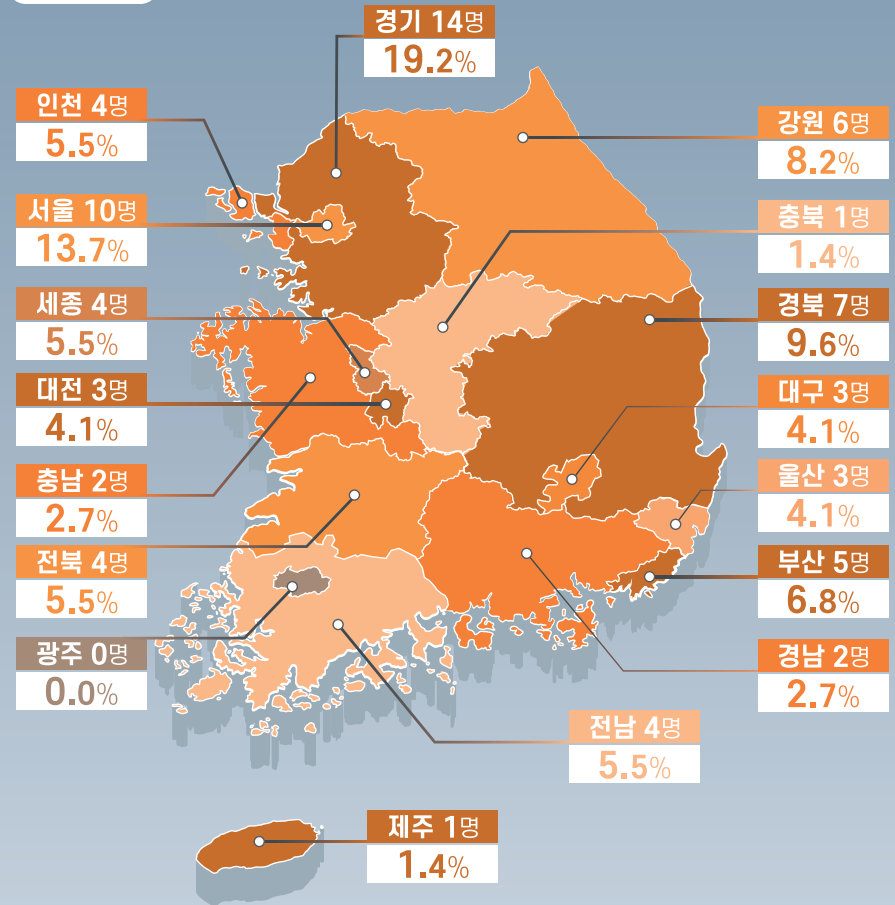
### 유형별



### 업종별



### 소재지



# 사회적경제기업 성과 및 만족도 (5점 척도)

## 사회적 공헌활동 만족도



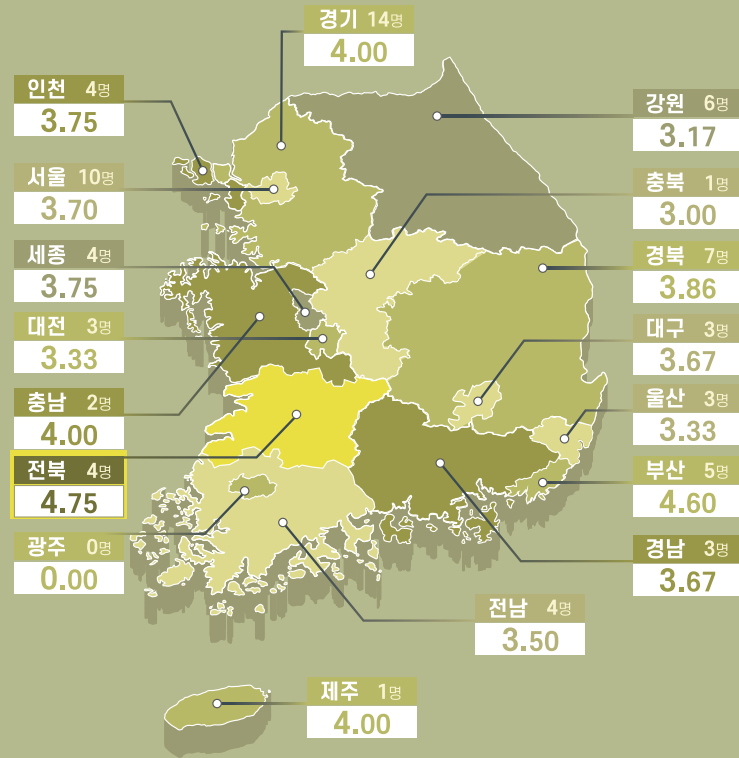
전체 평균 **3.81점**

### 유형별

사회적기업	3.95
마을기업	3.67
자활기업	3.44
사회적협동조합	<b>4.29</b>

### 소재지별

응답자가 3개 이하인 지역을 제외하고 '전북' 지역에서 4.75점으로 가장 높은 것으로 확인됨



# 최근 2년간 지원받은 정부 정책 만족도 (5점 척도)

## 사업개발비 지원 만족도

'사업개발비' 지원 받은 회사 수: 29개



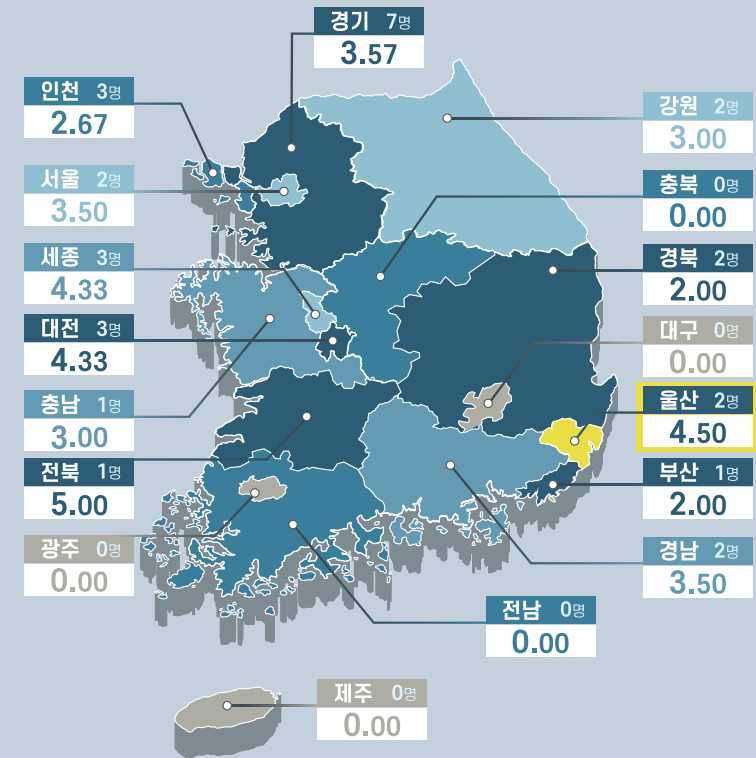
전체 평균 **3.52점**

### 유형별

사회적기업	4.40
마을기업	2.75
자활기업	2.57
사회적협동조합	3.63

### 소재지별

응답이 2개 이상인 지역별로 확인했을 때, '울산' 지역 소재 기업의 만족도가 4.5점으로 가장 높음





## 금융지원 만족도

'금융지원' 받은 회사 수: 24개



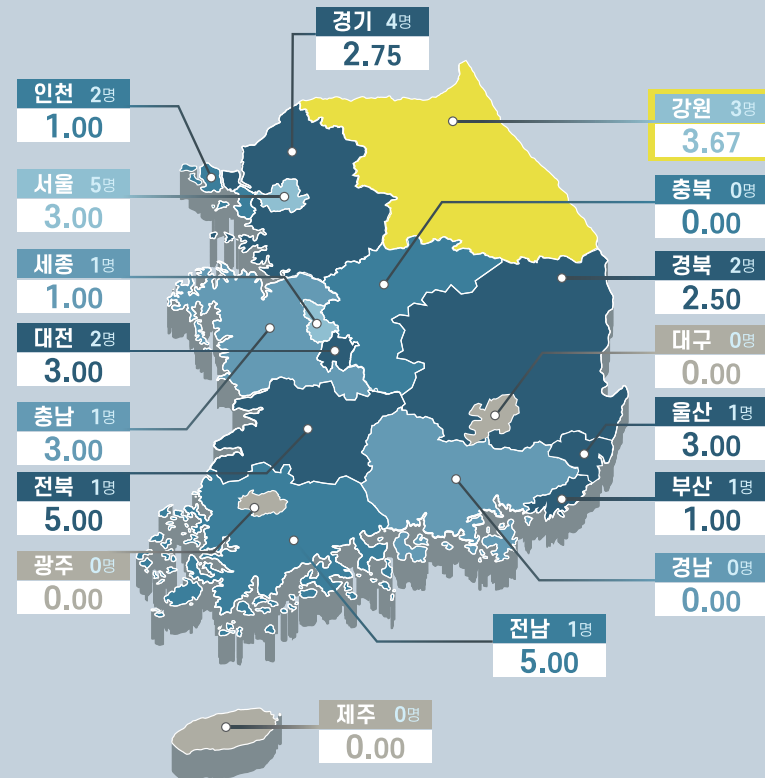
전체 평균 **2.83점**

### 유형별

사회적기업	3.14
마을기업	2.33
자활기업	2.88
사회적협동조합	2.67

### 소재지별

응답이 2개 이상인 지역별로 확인했을 때, '강원' 지역 소재 기업의 만족도가 3.67점으로 가장 높음



## 세제지원 만족도

'세제지원' 받은 회사 수: 23개



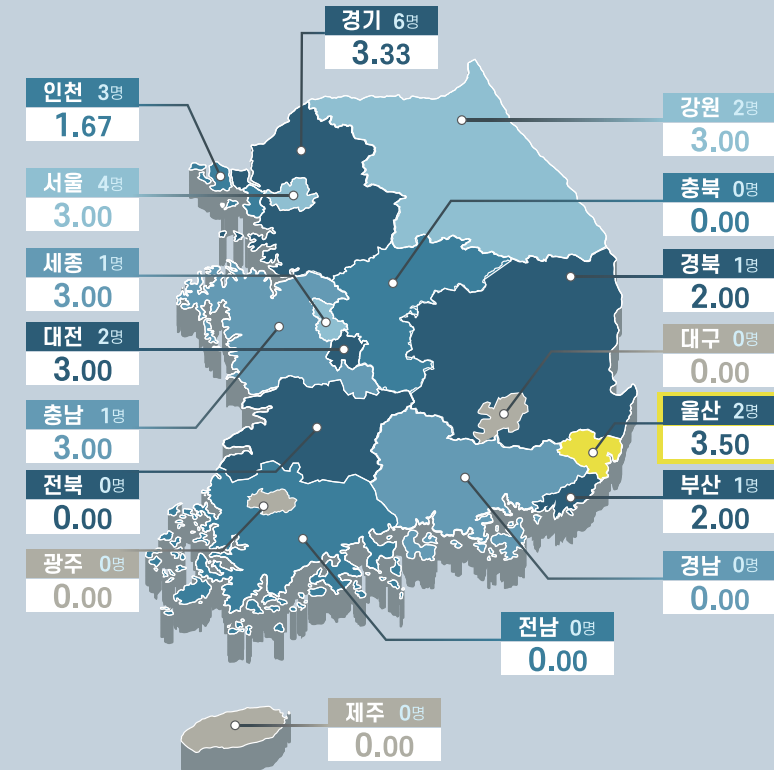
전체 평균 **2.87점**

### 유형별

사회적기업	4.00
마을기업	4.11
자활기업	4.33
사회적협동조합	3.76

### 소재지별 만족도

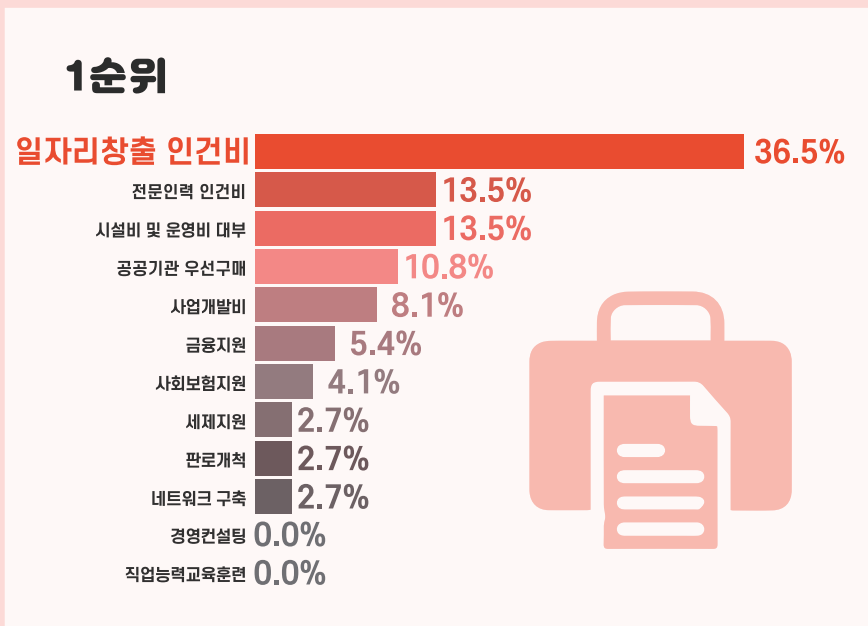
응답이 2개 이상인 지역별로 확인했을 때, '울산' 지역 소재 기업의 만족도가 3.5점으로 가장 높음



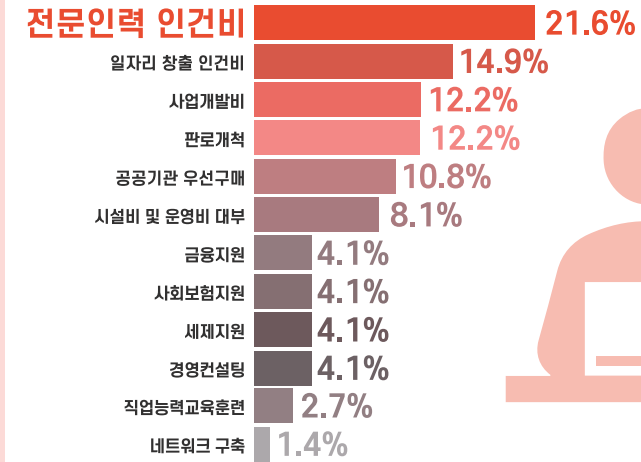
## 향후 필요한 지원 필요성

필요지원	 사업개발비	 금융지원	 세제지원
지원필요성 평균	<b>4.19 점</b>	<b>3.74 점</b>	<b>4.08 점</b>
정책필요 가장 높게 인식한 기업 유형	마을기업 <b>4.56 점</b>	마을기업 <b>4.22 점</b>	자활기업 <b>4.33 점</b>
정책필요 가장 높게 인식한 지역	대전 <b>5.00 점</b>	대전 <b>5.00 점</b>	대전 <b>5.00 점</b>

## 정부 지원이 필요한 사항



## 2순위



#사회적가치

#사회적경제기업

#사회적기업

#정책성과\_및\_만족도

#지원필요성\_및\_분야

[ 자료출처 ]

박승규, 여효성, 김상민(2020), 지자체 사회적경제 측정·관리지표 개발 연구, 한국지방행정연구원

[ 내용문의 ]

 박승규 (한국지방행정연구원 연구위원, 033-769-9891, skpark@krila.re.kr)



한국지방행정연구원-일본자치체국제화협회,  
'2021 한·일 공동연구회' 개최



한국지방행정연구원은 지난 8월 29일, 일본 CLAIR와 공동으로 한국지방행정연구원 다산홀에서 '한일 지방소멸 대응전략 사례연구'라는 주제로 한일공동연구회를 개최했다. 이날 연구회에는 한국 측 김일재 한국지방행정연구원장과 일본 측 마치다 도요시 CLAIR 서울사무소장의 인사말로 시작되었으며, 박해육 한국지방행정연구원 부원장의 진행으로 마치다 도요시 CLAIR 서울사무소장의 '일본 지자체의 지역창생 사례에 대하여', 김도형 한국지방행정연구원

부연구위원의 '청년의 농촌정착과 지방소멸 대응 정책 -충남 서천군 지역을 중심으로-'의 2가지 발제에 맞추어 한국지방행정연구원 연구위원 박진경, 강원도청 정책기획관실 인구정책팀장 김희선, CLAIR 서울사무소 차장 이나가키 히데아키, CLAIR 서울사무소 소장 보좌 오야마 준지가 토론 및 질의응답 시간을 가졌으며, 지방소멸 위기에 대한 다양한 방안들을 논의했다.

- 일시: 2021년 08월 26일
- 장소: 한국지방행정연구원 다산홀
- 주최: 한국지방행정연구원, 일본자치체국제화협회

한국지방행정연구원 개원 37주년 기념 세미나 개최



한국지방행정연구원은 개원 37주년을 맞이해 지난 9월 14~15일, 한국지방행정연구원 다산홀에서 온라인 생중계 방식 세미나를 개최했다. 유튜브 채널 '한국지방행정연구원'에서 생중계한 이번 세미나는 첫째 날은 '지방소멸 위기 대응 전략'을 대주제로, 박기관 한국지방자치학회(상지대학교 교수)가 사회를 맡고 김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원, 원도연 원광대학교 교수, 이상호 한국고용정보원 부연구위원이 발표에 나서 지방소멸에 당면한 지역이 위기를 극복할 수 있는 전략을 제시하였다. 이어 둘째 날에는 '2021년도 주요 연구성과 발표'가 진행됐으며 1세션에는 박순애 한국행정학회(서울

대학교 교수) 사회로 전대욱 한국지방행정연구원 연구위원이 '행정수요의 실질적 반영을 위한 새로운 인구 개념의 검토', 이재용 한국지방행정연구원 부연구위원이 '데이터기반행정 관련 지방자치단체 현황 및 과제'에 대해 발표했다. 2세션에서는 조임곤 한국지방재정학회(경기대학교 교수)의 사회로 홍근석 한국지방행정연구원 부연구위원이 '2단계 재정분권에 따른 보통교부세 개편방안: 재정형평화 기능을 중심으로', 윤성일 강원대학교 교수가 '재정환경 변화에 따른 지방재정 투자심사제도 개선방안' 연구 성과를 발표했다.

- 일시: 2021년 09월 14~15일
- 장소: 한국지방행정연구원
- 주최: 한국지방행정연구원



### 제1차 지역사회혁신과 지역경제활성화포럼 개최



한국지방행정연구원은 지난 9월 10일, 대구경북 연구원과 공동으로 코로나19로 인한 지역경제 위기를 극복하고 지역경제회복 및 지역경쟁력 강화를 위한 적극적인 대안 및 정책 제안을 위한 '제1차 지역사회 혁신과 지역경제활성화포럼'을 개최하였다. 경북도청 화백당에서 온라인생중계로 진행된 이번 행사는 행정안전부, 경상북도 및 경상북도의회 등의 후원으로 개최되었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "이번 지역사회 혁신과 지역경제활성화포럼은 제1차 포럼으로 지역 경제 활성화 및 회복을 위해 각계에서 실효성 있는 대안과 정책을 논의한다는 점에서 매우 의미가 있다"며, "다양한 환경변화 등에 대응한 지역의 경쟁력 확보와 국민의 삶의 질 증진을 도모할 수 있는 적극적인 논의가 이루어졌다"라고 밝혔다.

- 일시: 2021년 09월 10일
- 장소: 경북도청 화백당(안민관 4층)
- 주최: 한국지방행정연구원, 대구경북연구원



### 제2차 지역사회혁신과 지역경제활성화포럼 개최



한국지방행정연구원은 지난 10월 22일, 광주전남 연구원과 공동으로 워드 코로나 시대, 지역경제 활성화를 위한 새로운 전환과 도전을 주제로 '제2차 지역사회 혁신과 지역경제활성화포럼'을 개최했다. 광주전남연구원 상생마루에서 온라인생중계로 진행된 이번 행사는 행정안전부, 광주광역시, 광주광역시의회 등의 후원으로 개최되었다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "광주광역시는 노사상생형 광주형 일자리 사업 추진을 통해 지역 사회의 양극화 해소와 양질의 일자리 창출이라는 지역혁신 성공모델을 만들어가고 있다"며 "노사 관계와 산업 혁신을 통한 사회통합형 일자리 사업 사례를 공유하고 지역경제의 혁신성장을 위한 정책 발굴의 장을 마련해나가겠다"고 밝혔다.

- 일시: 2021년 10월 22일
- 장소: 광주전남연구원 상생마루
- 주최: 한국지방행정연구원, 광주전남연구원





## 제5차 원주미래발전포럼 개최



한국지방행정연구원은 지난 9월 29일, 강원혁신도시 12개 공공기관 공동으로 호텔인터불고 원주에서 '지역의 삶의 질 향상을 위한 혁신방안(교육분야)'이라는 주제로 제5차 원주미래발전포럼을 개최하였다. 이날 포럼에서는 김종현 한국디지털미디어고등학교 이사장이 '한국 교육의 현실과 미래'라는 주제로 4차 산업시대에 대응한 교육분야의 현실적이고 미래지향적인 방안에 대한 기초발제를 진행했다.

- 일시: 2021년 09월 29일
- 장소: 호텔인터불고원주 루비홀
- 주최: 원주미래발전포럼



## 2021년도 제4차 KRILA 자치포럼 개최



한국지방행정연구원은 지난 8월 30일, 한국지방행정연구원 다산홀에서 '2021년도 제4차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 이인재 서울교육대학교 윤리교육과 교수가 '변화된 연구윤리 규정과 연구보고서 작성 시 연구윤리'를 주제로 강연하였다.

- 일시: 2021년 08월 30일
- 장소: 한국지방행정연구원 다산홀
- 주최: 한국지방행정연구원

01

## 농민수당이 지방재정에 미치는 영향

전성만 부연구위원 | 조기현 선임연구위원

본 연구는 지방자치단체가 주민들의 고령화 및 청년실업의 문제에 대응하기 위해서 현금복지 등의 일부 지나친 선심성 사업을 확대하는 행태에 관련하여 재정운용의 책임성 제고 필요성에 따라 수행하였다. 지자체 현금복지 사업 확대의 우려는 지자체의 재정 상태를 고려하지 않은 지자체장의 정치적 판단에 있으며, 이는 현재 지자체의 교부세 수요산정과 연계되어 문제점이 부각되고 있다.

본 연구는 충북도의 의뢰에 따라 충청북도에서 주민조례청구로 접수된 '농민수당제도'에 대한 도입 검토를 위해 제도가 충청북도의 재정에 미치는 영향을 분석하는데 목적이 있다. 따라서 연구에서는 첫째, 제도가 충북도의 지방재정에 미치는 파급효과를 분석하기 위해 정태분석과 동태분석을 통해서 충북도의 농민수당 도입의 파급효과를 분석하였다. 둘째, 농민수당제도의 현실 적합성(local adaptability)을 높이기 위해 타 지자체의 농민수당 도입 사례분석으로 도입목적에 따른 운영상의 문제점 및 특성을 반영하고 지속가능한 농민수당제도 개선의 정책시사점 제시하였다. 셋째, 농민수당제도의 특성을 반영하여 기존 사회보장제도와의 관계를 논의하고 이를 토대로 농민수당제도의 현행 문제점 및 제도적 개선방안을 제시하였다.

주요 분석 결과를 보면, 충북도가 농민수당을 도입 시, 충북 본청의 경우 재정자주도는 당초의 46.17%, 정태분석의 45.7%보다 낮은 42.84%로 하락하고 재정자립도 역시 당초의 30.68%에서 정태분석의 30.54%로 다소 하락하며 동태분석에서는 27.36%로 비교적 큰 폭으로 하락하는 것으로 나타났다. 또한, 충북 본청 및 시·군의 2019년도 당초 기준재정수요는 6만 987억 원이며, 농민수당 도입 시 기준재정수요는 720억 원 감소한 6만 267억 원이 되어

충북도가 농민수당 900억 원을 추가로 산정할 경우, 보통교부세 파급효과로 충북지역 보통교부세는 본청 180억 원, 청주시 108억 원 등 본청과 시·군을 합해서 총 592억 원이 감소할 것으로 예상되었다. 이와 같은 재정결과는 당해연도 기준으로 산출하여, 재정상황에 따라 결과가 달라질 수 있으나, 농민수당 도입 전과 후를 비교할 때 재정에 영향을 주는 것으로 보인다. 이런 연구결과를 토대로, 연구에서는 다음과 같은 제도 개선을 제안하였다.

첫째, 농민수당을 차등지원제도로 개선하는 방법이다. 농민수당 지급에 따른 충북도청 및 소속 시·군의 장기적으로 경직성경비(의무지출)의 확대에 의한 재정활동의 제약을 줄 수 있고, 소득보장의 효과가 나타나는 저소득 농가의 차액을 보전해주는 방식이 고려되어야 할 것이다.

둘째, 농민수당에 일몰제를 적용하여 3년 한시 적용 후 재평가하는 방법이다. 지자체 특별회계의 일몰제와 같이 경직성 강한 지출에 관한 사업의 경우에는 한시 적용 후 평가를 통해서 적용 필요성을 재검토하는 것이다. 현행 복지부의 사회보장법 개정 이후 농민수당제도는 중앙정부에서 인정하는 복지사업이 아니기 때문에 지자체 재정 운용 뿐 만 아니라, 향후 사회보장법의 제26조 사항에 따른 협의 내용에 따라 사업평가를 수행해야 할 여지도 커서 현실적으로 시행이 가능한 제도가 될 것으로 보인다.

셋째, 지자체의 사회복지사업의 재정영향평가제도 활용을 제안하였다. 현재, 중앙-지방 간 대규모 사업의 경우 지방재정투자심사위의 심의를 거친 지방재정영향평가제도를 활용하여 합리적인 사업을 선별해서 추진하고 있지만, 현금성 복지사업과 같이 도입 이후에 지속적으로 수행되는 사업이 확대되는 경향이 있기 때문이다.

## 일반산업단지 조성사업의 정책적 타당성 분석 개선연구

김남주 부연구위원 | 황재민 부연구위원

지방자치단체는 일반산업단지를 통하여 지역 산업발전을 촉진하고 일자리 창출 및 지역경제 활성화를 도모하고자 한다. 이러한 일반산업단지 조성사업은 통상적으로 대규모 비용이 투입되며 타당성 조사를 통한 투자사업의 추진 여부에 대한 엄밀한 검토가 필요하나, 타당성 조사 결과로 제시되는 경제성 분석(B/C), 재무성 분석(P)만으로는 사업추진 여부를 결정하는 투자심사 과정에서 요구되는 산업 분야 및 사업대상지 특성을 감안한 종합적 판단 근거를 제시하지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 지방재정투자사업으로 수행되는 일반산업단지 조성사업에 대하여 체계적으로 타당성 조사가 이루어질 수 있도록 일반산업단지 조성사업의 정책적 타당성 분석항목을 확립하였다.

먼저 최근 3년간 수행된 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터(LIMAC)에서 타당성 조사사업과 중앙투자심사 결과에 대한 분석 결과, 경제성 분석 결과(이하 B/C) 및 재무성 분석 결과(이하 P)와 투자심사 결과의 상관관계는 각각 0.52과 0.42로 B/C와 P가 투자심사 의사결정과정에서 중요한 판단근거로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 B/C와 P가 높더라도 결렬되는 사업이 존재하는 반면, B/C 또는 P가 낮더라도 추진되는 사업이 존재하였다. 이는 정책적 타당성 분석이 B/C와 P 등 정량적 분석결과 외에 투자심사 과정에서 중요하다는 것을 보여준다.

이러한 일반산업단지 조성사업 투자심사 결과에 대한 심층분석 결과, 대규모 사업비용의 선 투입 후 부지 분양 가능성에 대한 우려로 '분양활성화 계획 및 사업규모의 적정성을 검토하라'는 심사 결과(23.8%)와 '미분양 매입확약 등 추가적인 재정 부담을 최소화하라'는 심사 결과(17.5%)의 비중이 가장 높게 나타났다. '총사업비의 안

정적인 자원조달계획을 수립해야 한다(11.9%)와 '계획적 지방재정운용을 위해 증기지방재정계획에 선 예산반영 되어야 한다(11.9%)'의 비중 또한 높게 나타났다. 또한 '그린벨트(GB) 해제, 공유수면 매립, 산업단지 물량 확보 등 사전절차 이행 및 협이가 필요하다'는 심사 결과(10.9%)의 비중 또한 높게 나타났다. 이어 타당성 조사의 오류 확인 및 보완(7.1%), 유사사업과의 차별화 및 사업 시기 조정(6.3%), 사업시행주체 확정 및 역할분담 명확화(4.8%), 지방재정법에 근거한 타당성 조사 수행(2.4%), 총사업비 재산정(1.6%), 주민의견 수렴 및 민원 최소화 방안 마련(1.6%) 등이 있었다.

이를 종합하여 본 연구에서는 지방자치단체가 수행하는 일반산업단지 조성사업의 성격에 감안한 법·제도적 부합성, 사업의 준비 정도 및 추진 의지, 지방재정에 대한 영향 검토, 사업의 시의성 및 지역발전 측면에서의 부합성, 지역사회·주민·이해관계자 수용성 등을 체계화하여 제시하였다. 또한 사업의 대상지 및 사업 구조의 특성을 고려할 수 있도록, SPC의 민간자본 조달 가능성, 매입 확약에 따른 자치단체 우발부채 발생 가능성, 미분양 매입확약 조건의 적정성 및 SPC 출자자들의 재무안전성, 협약의 적정성, 관계기관 및 이해관계자 상충 가능성, 낙후지역 및 산업특성에 따른 각종 일자리 창출 효과, 주변 지역산업과의 관계 및 집적효과 등을 사업특수 항목으로 체계화하였다.

본 연구는 일반산업단지 조성사업에 대한 정책적 분석의 기준을 제시함으로써, 타당성 조사의 일관성 및 효율성 제고, 타당성 조사와 투자심사의 연계 제고, 지방자치단체 계획수립 단계에서 자체 정책적 점검을 통한 지방투자재원의 계획적 운영에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

# 「지방행정연구」 논문모집



## 「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도부터 현재까지 등재학술지로 선정·유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지입니다.

한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

▶ **논문주제** : 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야

▶ **원고분량** : A4 25매 이내

▶ **원고마감 및 발간일정**

구분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

\* 마감일 이후에도 수시 접수합니다.

▶ **제출방법** : 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 <https://krila.jams.or.kr>

▶ **문의처** : Tel\_ 033-769-9825 | E-mail\_ local@krila.re.kr

▶ **기고논문**은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.

▶ **심사료 및 게재료**는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너 (<http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201>) 를 참고하여 주세요.





지방자치

2021 OCTOBER Vol.39  
특집호 “국가위기 극복을  
위한 지방소멸 대응”

# 이슈와 포럼