연구보고서 2017-13

인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구

박진경 · 김상민

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구진

박 진 경(연 구 위 원)
김 상 민(수석연구원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구

발행일 : 2018년 1월 31일
발행인 : 이 효
발행처 : **한국지방행정연구원**
주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화 : Tel. 033-769-9999
판매처 : 정부간행물판매센타 Tel. 02)394-0337
인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894
ISBN : 978-89-7865-444-9

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

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

서문

2011년 통계청 자료에 따르면, 우리나라 인구는 2010년 4,941만 명에서 2030년 5,216만 명까지 성장했다가 이후 지속적으로 감소하여 2060년에는 1992년 수준인 4,396만명에 이를 것으로 전망되고 있다. 사실상 사망자수가 출생아수를 초과하는 마이너스 자연증가는 2028년부터 시작될 것으로 예측되나, 사회적 증가 때문에 인구 마이너스 성장은 2031년부터 시작될 것으로 예상되고 있다.

특히 이러한 인구감소의 문제는 농어촌의 경우 더욱 심각한 위기를 가져올 것으로 전망되고 있다. 한국고용정보원(2016)의 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석에 따르면, 향후 30년 내 82개 '군'지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)가 소멸할 것으로 전망되어, 기초 지자체 중에서 군지역의 인구감소가 심각한 것으로 분석되고 있다. 이러한 인구감소 현상은 지역경제 및 국가경제 성장을 저하시킬 뿐만 아니라, 지역 간 격차를 심화시켜 삶의 질에 있어서의 불평등 역시 가속화 시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서 더욱 심각한 위기상황이라 할 수 있다.

이에 본 연구는 우리나라 지방자치단체의 인구구조변화의 특성을 분석하고, 인구구조변화에 대응한 지역발전 전략을 도출하는 것을 그 목적으로 하였다. 특히 각 지자체별 인구유출의 실태 및 원인을 분석하여 유형화 하고, 유형별 전략을 예시하여 향후 지자체 주도의 지역발전전략을 모색함에 있어 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구결과의 도출을 위해서 노력한 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

요약

본 연구는 2000년 이후 출생·사망의 자연적 인구증감과 유입·유출의 사회적 인구증감을 동시에 고려하여 우리나라 지방자치단체의 유형별 인구구조의 변화 특성을 분석하고, 인구유출의 정량적·정성적 원인 및 인구격차 실태를 분석하여 인구구조 변화에 대응한 지역발전전략을 모색하고자 하였다.

이에 첫째, 스마트 성장과 인구감소에 따른 축소도시 논의와 2008년 금융위기 발생 이후 자유주의적 경제체제에 대한 비판과 취약지역에 대한 포용도시 논의, 국토의 균형 있는 개발보다는 지역의 '개성'있는 '발전'을 중시하는 분권형 지역정책 등 메가트렌드 변화에 따른 지역발전 관련 논의를 검토하고 지역발전 환경변화를 진단하였다. 둘째, 지방소멸의 위기인식 하에서 「지방창생법」을 제정하고 내각부에 지방창생본부를 설치하여 선제적으로 대응하고 있는 일본과 비교하여 임신·출산·양육정책에 매몰되어 있는 우리나라의 인구사회정책, 즉 저출산·고령사회정책을 분석하여 정책적 문제점을 파악하였다. 셋째, 출생과 사망의 자연적 인구증감, 그리고 인구유입과 유출의 사회적 인구증감을 동시에 고려하여 지자체 유형을 구분하고 유형별 인구구조 특성을 비교분석한 다음 주택, 일자리, 교육 등 유형별 인구유출의 원인을 규명하고자 하였다. 인구구조 변화에 따른 자치단체의 실태분석 결과 자연적, 또는 사회적 인구감소가 진행되고 있는 지방자치단체를 대상으로 심층사례분석을 함께 실시하였다. 인구감소는 주택, 일자리, 교육, 의료 등 복합적인 이유로 발생하기 때문에 정량적인 분석만으로는 한계가 있었기 때문이다. 마지막으로 인구구조 변화에 따른 지자체 유형 및 원인분석을 토대로 장기적으로 대응가능한 유형별 지역발전방안을 도출하였다.

먼저 제2장에서는 문헌조사 및 선행연구를 통해서 축소도시(shrinking city)와 스마트성장(smart growth), 포용도시(inclusive city)와 포용적 성장(inclusive growth), 분

권형 지역정책에 관한 이론적 논의를 검토하였으며, 제3장에서는 인구변화에 대응하는 일본의 마을·사람·일 지방창생전략을 검토하고 우리나라의 인구대응정책 및 제도를 분석하여 시사점을 도출하였다. 일본과 달리 우리나라의 저출산·고령사회정책은 임신·출산 의료비 및 축하비 지원, 기저귀 분유지원, 영유아 예방접종비용 지원 등의 사업으로 대부분 단편적인 임신·출산·보육지원정책에 한정되어 있었다. 지방자치단체 차원에서는 저출산·고령화로 인한 인구감소 및 인구격차 확대, 인구유출 등으로 인구사회정책 뿐만 아니라 주택, 일자리, 교육, 복지 등 다방면으로 모색하고 있으나 공간정책과 괴리되어 있는 현 정책은 이를 종합적으로 지원할 수 없는 구조로 추진되고 있었다.

제4장에서는 자연적, 사회적 인구증감에 따른 자치단체의 인구유형을 분류하여 유형별 인구구조 변화의 특성을 비교분석하였으며, 인구유출의 원인을 분석하였다. 두 유형간 특성분석은 Mann-Whitney U검증을, 세 유형간 특성분석은 Kruskal-Wallis 검증 등을 이용하여 유형 간 차이를 비교하였다. 2000년 이후 2016년까지 226개 기초자치단체 중에서 총인구가 감소한 자치단체는 138개(61.1%)로 나타났으며, 이 중에서 자연감소와 사회감소가 동시에 일어나는 가장 심각한 유형인 유형 Ⅳ는 77개(34.1%)로 대부분 군지역이 해당되어 지역 간 인구격차는 심화되고 있었으며, 자연증가하지만 사회감소하여 총인구가 감소하고 있는 유형 Ⅴ는 61개로 27.0%를 차지하고 있었다. 2000년 이후 우리나라 지방자치단체의 인구감소 및 지역격차는 자연증감보다는 사회증감에 더 큰 영향을 받고 있었다.

연령대별 인구구조 변화의 가장 큰 특징은 9세 이하 소아인구의 급격한 감소와 20~30대 젊은 인구의 감소, 그리고 1차 베이비붐 세대와 초고령인구의 급격한 증가였다. 10~30대 인구가 증가하고 있는 유형 Ⅰ과 달리 유형 Ⅳ는 65세 이상 고령

인구 비중이 가장 크게 증가한 반면 20~30대 젊은 인구 비중은 크게 감소했다. 유형 Ⅰ과 흡사한 인구 피라미드를 가지고 있지만 전 연령대의 유출로 인구가 감소하는 유형 Ⅴ는 서울의 대부분 자치구와 창원시, 목포시, 경주시, 익산시 등이 포함되어 있었다. KOSIS의 국내이동통계 마이크로데이터를 활용하여 사회감소가 발생하고 있는 지자체 유형의 인구유출 원인을 분석한 결과 대도시 자치구는 주택 때문에 전출하는 비율이 가장 높은 반면 군지역은 직업, 즉 일자리 때문에 전출하는 비율이 가장 높았다. 중소도시지역은 대도시에 비해서 주택 때문에 전출하는 비율이 낮은 편이었다.

제5장에서는 자치단체 인구실태분석결과 인구가 감소하고 있는 유형별 사례지역을 선정하여 보다 구체적인 분석을 시행하였다. 사례지역은 인구구조특성과 지역특성, 지역수요(유출원인)을 고려하였으며, 주로 농촌지역과 중소도시를 대상으로 선정하였다. 농촌 교육여건 개선형, 화천군과 청년 일자리 창출형, 곡성군, 그리고 고령자 복지 및 공동체형, 정읍시를 대상으로 지역 및 인구특성, 정책배경과 정책결정 및 정책 집행의 정책분석을 시행한 결과 첫째, 지역 인구감소의 원인에 대해 자체적으로 진단을 실시하여 가장 시급한 문제점이 무엇인지에 대한 우선순위를 선정하고, 문제해결을 위해 선택과 집중의 전략을 취하고 있었다. 둘째, 조례나 기본계획 수립 등의 법제도적 지원체계를 확립하고, 전담 조직을 구성하여 추진체계를 정비하고 있었으며, 셋째, 인구대응 전략과 세부 사업추진에 있어 여전히 국비에 상당부분 의존하고 있다는 공통점이 있었다. 자체사업을 확대하여 추진하려고 노력하고 있으나, 창의적이고 실효성 있는 시책발굴이 필요하다 판단된다.

마지막으로 제6장에서는 스마트 축소 지향 지역발전정책 전환, 지역발전정책상 인구취약지역 포용, 인구감소지역에 대한 분석적이고 종합적인 접근이라는 인구구

조 변화에 대응한 지역발전정책의 기본방향을 설정하고, 자치단체 유형별 인구감소 대응 정책방안 및 중앙정부와 지방자치단체의 제도개선방안을 도출하였다.

먼저 이미 우리나라 지방자치단체는 중앙정부보다 앞서 인구위기를 감지하고 출산율 제고노력 뿐만 아니라 인구유입을 장려하는 대책을 전방위적으로 추진하고 있었다. 중앙은 현 지방의 발빠른 대응책을 지원할 수 있도록 시스템을 전환시켜 나가야 하며, 지방자치단체의 자율성을 침해하는 구조가 아니라 지방이 스스로 인구감소에 효율적으로 대응하기 위해서 꼭 필요한 사업에 투자할 수 있도록 전폭적인 지원을 강화해 나가야 한다. 이를 위해서 보건복지과를 중심으로 한 추진체계가 아니라 기획실 산하에 (가칭)인구정책조정관 등 인구정책 전담부서를 설치하는 등 지역단위에서의 추진체계를 재정비하고 중앙과 지방의 연계를 강화해 나갈 필요가 있다.

지방은 스스로 '인구정책비전'을 설정하고 종합적인 관점에서 선택과 집중하고 커뮤니티가 공유할 수 있는 (가칭)인구활력 5개년계획을 수립하여 지역 맞춤형 인구활력 추진전략을 추진해 나가야 한다. 이를 위해서 중앙은 표준적인 지역인구분석 지침을 개발하여 보급할 수 있어야 한다. 심각한 인구구조 변화에 선제적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체 차원에서의 전방위적인 정책 및 사업조정이 불가피하기 때문이며, 사전·사후 (가칭)인구영향평가제도 등을 도입하여 인구활력5개년계획 상 수립되어 추진되는 사업을 평가할 필요도 있다. 중앙은 인구감소지역 등을 지정하여 해당지역만을 지원하는 시스템이 아니라 일본의 「지방창생법」과 같이 국가의 담대한 선언 하에서 (가칭)인구·지방활력법을 제정하여 정책전환을 추진해 나가야 한다.

목차

제1장 서론 1

제1절 연구의 배경 및 목적 3
1. 연구배경 3
2. 연구목적 5

제2절 연구의 범위 및 방법 7
1. 연구범위 7
2. 연구방법 9

제2장 인구변화와 지역발전 관련논의 검토 11

제1절 인구변화와 지역발전 환경변화 13
1. 인구변화 13
2. 지역발전 환경변화 16

제2절 인구변화와 지역발전 관련논의 21
1. 축소도시와 스마트 성장 21
2. 포용도시와 포용적 성장 25
3. 분권형 지역정책 28

제3절 선행연구 고찰 32

제3장 인구대응 관련정책 분석 41

제1절 일본의 인구대응 관련정책 분석 43
1. 마을·사람·일 창(創)생(生)법 43
2. 마을·사람·일 창생종합전략 및 시책 47

제2절 한국의 인구대응 관련정책 분석 54
1. 저출산·고령사회정책 54
2. 낙후지역 발전정책 68

제3절 정책분석의 시사점 75

제4장 인구구조 변화에 따른 자치단체 유형별 실태분석 77

제1절 한국의 인구현황 및 전망 79
1. 총인구현황 및 전망 79
3. 연령대별 인구현황 및 전망 81
3. 지역별·규모별 인구격차 86

제2절 자치단체 유형분류 103
1. 인구증감에 따른 자치단체 유형분류 103
2. 자치단체 유형 검증 109

제3절 자치단체 유형별 인구구조 특성분석 117
1. 자치단체 유형별 인구구조 분석 117
2. 자치단체 유형별 연령대별 인구구조 변화 분석 123
3. 자치단체 유형별 특성비교분석 135
4. 자치단체 유형별 인구유출 원인분석 143

제5장 인구감소 사례지역 분석 149

제1절 사례지역 선정기준 및 사례 분석틀 151
1. 선정기준 151
2. 연구 분석틀 및 분석방법 152

제2절 강원도 화천군 사례분석 155
1. 화천군 지역 및 인구특성 155
2. 정책분석 165
3. 사례종합 및 특성 177

제3절 전라북도 정읍시 사례분석 181
1. 정읍시 지역 및 인구특성 181
2. 정책분석 189
3. 사례종합 및 특성 195

제4절 전라남도 곡성군 사례분석 198
1. 곡성군 지역 및 인구특성 198
2. 정책분석 204
3. 사례종합 및 특성 209

제5절 사례분석 종합 212

제6장 인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전정책방안 215

제1절 필요성 및 기본방향 217
1. 스마트축소 지향 지역발전정책 전환 217
2. 지역발전정책상 인구취약지역 포용 219
3. 인구감소지역에 대한 분석적이고 종합적인 접근 221

제2절 지자체 인구대응 통합추진체계 마련 223
1. 인구대응 통합추진체계 구축의 필요성 223
2. 기획실 산하 인구대응 통합추진체계 마련 224

제3절 지자체 주도의 인구활력 종합계획시스템 구축 227
1. 지자체 인구활력5개년계획 수립 227
2. 중앙정부 인구분석지침 제공 229

제4절 유형별 추진전략 231
1. 유형 분류의 기준 231
2. 인구구조와 지역특성에 따른 지자체 지역발전 전략 예시 232

제5절 제도개선방안 242
1. 인구영향평가제도 도입 242
2. (가칭)인구·지방활력법 제정 245

참고문헌 248

부록 1. 도농복합시 목록 254

부록 2. 화천군 생애단계별 지원현황 256

Abstract 260

표 목차

〈표 2-1〉 OECD 주요국의 인구성장률 전망(2015~2065) 14
〈표 2-2〉 출산율과 평균출산연령(1985~2015년) 15
〈표 2-3〉 축소도시에 대한 다양한 정의 22
〈표 2-4〉 스마트 성장(Smart Growth)을 실현하기 위한 10대 기본원리 24
〈표 2-5〉 국제기구의 포용적 성장(inclusive growth) 개념 27
〈표 2-6〉 분권·분산정책의 비교 30
〈표 2-7〉 분권·분산정책의 비교 31
〈표 2-8〉 선행연구 종합(저출산·고령화 연구) 33
〈표 2-9〉 선행연구 종합(낙후·쇠퇴지역 연구) 36
〈표 2-10〉 연령층 구분과 각 연령층의 특성 38
〈표 2-11〉 선행연구 종합(인구감소 및 인구구조변화 연구) 39
〈표 3-1〉 일본의 마을·사람·일 창생법 47
〈표 3-2〉 마을·사람·일 창생종합전략의 주요시책 51
〈표 3-3〉 저출산·고령사회기본법의 주요내용 55
〈표 3-4〉 제1·2차 저출산·고령사회 기본계획의 재원투입 규모 57
〈표 3-5〉 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 재원투입 규모 57
〈표 3-6〉 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 목표와 추진전략 58
〈표 3-7〉 저출산·고령사회 공통사업과 자체사업의 예산현황 59
〈표 3-8〉 저출산·고령사회 공통사업과 자체사업의 국비와 지방비 비율(2016) 60
〈표 3-9〉 저출산·고령사회 중앙부처 시행계획의 예산현황(2016) 61
〈표 3-10〉 저출산·고령사회 시행계획의 중앙부처별 예산현황 62
〈표 3-11〉 보건복지부와 교육부의 저출산·고령사회 시책 63

〈표 3-12〉 기타 중앙부처의 저출산·고령사회 관련시책 64
〈표 3-13〉 지방자치단체 자체사업 유형별 예산현황 65
〈표 3-14〉 지방자치단체의 주요 자체사업 시책(특광역시) 65
〈표 3-15〉 지방자치단체의 주요 자체사업 시책(도) 67
〈표 3-16〉 지역발전특별회계의 편성체계 69
〈표 3-17〉 지역발전특별회계 예산규모 추이 70
〈표 3-18〉 참여정부의 낙후지역 선정기준 71
〈표 3-19〉 현재 낙후지역 선정기준 72
〈표 3-20〉 70개 성장촉진지역 72
〈표 3-21〉 4개 지역유형별 시군구자율편성사업의 보조율과 시책 74
〈표 4-1〉 우리나라 인구 총괄(2016) 80
〈표 4-2〉 총인구 및 인구성장률의 변화와 전망(1965~2065) 80
〈표 4-3〉 연령대별 인구현황 및 전망(2015~2065) 82
〈표 4-4〉 생산가능인구 비율현황 및 전망(2015~2065) 83
〈표 4-5〉 총부양비 추세 및 전망(2015~2065) 84
〈표 4-6〉 고령인구 현황 및 전망(2015~2065) 85
〈표 4-7〉 사망률과 기대수명 현황 및 전망(2015~2065) 86
〈표 4-8〉 시도별 인구와 인구증감률(2000~2016) 87
〈표 4-9〉 인구감소지역(2000~2016) 91
〈표 4-10〉 인구규모 구분(2016) 92
〈표 4-11〉 인구규모별 세부 자치단체(시군) 93
〈표 4-12〉 행정구역 변경 내역 94

〈표 4-13〉 인구규모별 총인구 및 인구증감 95
〈표 4-14〉 인구규모별 연령대별 인구구조 변화 97
〈표 4-15〉 인구규모별 고령화 추세 99
〈표 4-16〉 인구규모별 성별 인구구조 변화 100
〈표 4-17〉 인구증감(2000~2016년)에 따른 자치단체 유형분류 103
〈표 4-18〉 자치단체 유형별 세부 자치단체(구) 107
〈표 4-19〉 자치단체 유형별 세부 자치단체(시) 107
〈표 4-20〉 자치단체 유형별 세부 자치단체(군) 108
〈표 4-21〉 자치단체 유형별 시군구별 총인구(2016) 109
〈표 4-22〉 자치단체 유형별 시군구별 인구증감량과 인구증감률(2000~2016) 111
〈표 4-23〉 자치단체 유형별 자연증감량과 사회증감량(2000~2016) 113
〈표 4-24〉 유형간 차이 검정결과 115
〈표 4-25〉 변수간 상관분석결과 116
〈표 4-26〉 자치단체 유형별 연령대별 인구구조 118
〈표 4-27〉 자치단체 유형별 고령화 추세 119
〈표 4-28〉 자치단체 유형별 성별 인구구조 120
〈표 4-29〉 자치단체 유형별 소멸위험지수 121
〈표 4-30〉 자치단체 유형별 출산관련지수 122
〈표 4-31〉 자치단체 유형별·연령대별 인구구조 변화 124
〈표 4-32〉 인구증가지역의 자치단체 유형별·연령대별 인구구조 변화 127
〈표 4-33〉 인구감소지역의 자치단체 유형별·연령대별 인구구조 변화 129
〈표 4-34〉 자치단체 유형별·연령대별 순이동 변화 131

〈표 4-35〉 인구증가지역의 자치단체 유형별·연령대별 순이동 변화 132
〈표 4-36〉 인구감소지역의 자치단체 유형별·연령대별 순이동 변화 134
〈표 4-37〉 자치단체 유형별 연령대별 기술통계 요약 135
〈표 4-38〉 자치단체 유형별 특성분석변수 136
〈표 4-39〉 유형 II와 유형 V 분포비교를 위한 M-W의 U 검정결과 137
〈표 4-40〉 유형 II와 유형 V 특성비교 138
〈표 4-41〉 유형 III과 유형 IV 분포비교를 위한 M-W의 U 검정결과 139
〈표 4-42〉 유형 III와 유형 IV 특성비교 140
〈표 4-43〉 유형 II와 유형 IV 분포비교를 위한 M-W의 U 검정결과 141
〈표 4-44〉 유형 II와 유형 IV 특성비교 142
〈표 4-45〉 전입신고서 상 전입사유 143
〈표 4-46〉 유형 II의 전출사유 145
〈표 4-47〉 유형 V의 전출사유 145
〈표 4-48〉 유형 IV의 전출사유 146
〈표 5-1〉 사례 선정기준 152
〈표 5-2〉 사례분석 주요 요인 및 내용 153
〈표 5-3〉 화천군 인구 증감(2000-2016년) 158
〈표 5-4〉 화천군 각 지표별 인구비율 159
〈표 5-5〉 화천군 인구의 자연 및 사회증감 161
〈표 5-6〉 2000-2016년 인구 순이동 164
〈표 5-7〉 화천군 인적자원개발 중장기계획(2007-2016) 추진전략 및 주요 사업 166
〈표 5-8〉 화천군 창조인재육성 중장기 추진계획(2015-2024)의 주요 과제 167

〈표 5-9〉 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중장기 추진계획 169
〈표 5-10〉 화천군 인구 및 교육 관련 조례 170
〈표 5-11〉 인구증가 시책의 지원 내용 및 적용기준 171
〈표 5-12〉 화천군 생애단계별 지원 정책 173
〈표 5-13〉 화천군 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 주요 사업 예산 175
〈표 5-14〉 화천군 계속사업 예산 지원체계(중앙, 광역, 군) 176
〈표 5-15〉 화천군 사례분석 종합 179
〈표 5-16〉 정읍시 인구 증감 183
〈표 5-17〉 정읍시 각 지표별 인구비율 184
〈표 5-18〉 정읍시 인구의 자연 및 사회증감 186
〈표 5-19〉 2000-2016년 인구 순이동 188
〈표 5-20〉 정읍시 고령친화도시 조성 관련 조례 191
〈표 5-21〉 고령친화도시 10대 분야 26개 전략 192
〈표 5-22〉 예산시 주요사업 예산 지원체계(중앙, 광역, 시) 194
〈표 5-23〉 정읍시 추진체계 195
〈표 5-24〉 정읍시 사례분석 종합 196
〈표 5-25〉 곡성군 인구 증감(2000-2016년) 200
〈표 5-26〉 곡성군 각 지표별 인구비율 201
〈표 5-27〉 곡성군 인구의 자연 및 사회증감 202
〈표 5-28〉 2000-2016년 인구 순이동 203
〈표 5-29〉 곡성군 발전방향(2012-2020) 205
〈표 5-30〉 곡성군 청년발전 기본계획 206

〈표 5-31〉 청년 시책사업 23개 207
〈표 5-32〉 곡성군 일자리 사업 예산지원체계(중앙, 광역, 군) 208
〈표 5-33〉 부문별 일자리 추진계획 209
〈표 5-34〉 곡성군 사례분석 종합 210
〈표 5-35〉 사례 특성 종합 214
〈표 6-1〉 지역인구분석 지침(안) 230
〈표 6-2〉 유형별 지역발전 전략(예시) 239
〈표 6-3〉 지역인구영향분석 평가지표(안) 244

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구흐름도 10
〈그림 2-1〉 한국의 인구변화 특성 15
〈그림 2-2〉 지역발전의 환경변화 20
〈그림 2-3〉 스마트 성장의 목표 23
〈그림 2-4〉 World Bank의 포용도시(inclusive city) 26
〈그림 3-1〉 일본의 "소멸가능성도시" 전망 44
〈그림 3-2〉 일본의 인구 저밀도화와 지역격차 45
〈그림 3-3〉 마을·사람·일 창생의 의미(창(創)생(生)법 제1조) 46
〈그림 3-4〉 국가와 지방의 지방창생 비전 및 종합전략 48
〈그림 3-5〉 지방창생컨시어지제도 50
〈그림 3-6〉 지역진흥협력대 52
〈그림 3-7〉 연도별 저출산·고령사회 시행계획 수립절차 56
〈그림 3-8〉 시군구 생활권사업 지역유형 73
〈그림 4-1〉 우리나라 총인구구조(2016) 79
〈그림 4-2〉 우리나라 총인구 변화와 전망(1965~2065) 81
〈그림 4-3〉 중위추계시 연령대별 인구 전망(2015~2065) 82
〈그림 4-4〉 20~39세 여성인구비중 및 소멸위험지수 추이 84
〈그림 4-5〉 중위추계시 고령인구비율 전망(2015~2065) 86
〈그림 4-6〉 시도별 연평균 인구증감률(2000~2016) 88
〈그림 4-7〉 시도별 인구증감률 전망(2040년) 89
〈그림 4-8〉 시군구별 인구현황(2016년) 90
〈그림 4-9〉 시군구별 연평균 인구증감율(2000년 대비 2016년) 90

〈그림 4-10〉 인구규모별 인구비중(2016) 95
〈그림 4-11〉 인구규모별 인구증감량(2000년~2016) 96
〈그림 4-12〉 인구규모별 유소년인구 및 고령인구 비중변화(2000년, 2016년) 98
〈그림 4-13〉 인구규모별 고령화지수 및 노년부양비 변화(2000년, 2016년) 99
〈그림 4-14〉 인구규모별 여성인구 및 비중 변화(2000년, 2016년) 101
〈그림 4-15〉 인구규모별 인구피라미드 변화 102
〈그림 4-16〉 인구증감에 따른 기초자치단체 유형 분류 104
〈그림 4-17〉 유형별 기초자치단체 개수의 비율(2000~2016년) 105
〈그림 4-18〉 자연증가지역과 자연감소지역(2000~2015년) 106
〈그림 4-19〉 사회증가지역과 사회감소지역(2000~2016년) 106
〈그림 4-20〉 자치단체 유형별 인구비중(2016) 110
〈그림 4-21〉 자치단체 유형별 시군구별 인구증감률 111
〈그림 4-22〉 자치단체 유형별 자연증감과 사회증감 추이 114
〈그림 4-23〉 자치단체 유형별 인구피라미드 변화 125
〈그림 4-24〉 인구증가지역의 자치단체 유형별 인구피라미드 변화 128
〈그림 4-25〉 인구감소지역의 자치단체 유형별 인구피라미드 변화 130
〈그림 4-26〉 자치단체 유형별 연령대별 순이동자수 전입 및 전출 경향 133
〈그림 4-27〉 유형 II와 유형 V의 인구유출 사유 144
〈그림 4-28〉 유형 IV의 인구유출 사유 146
〈그림 5-1〉 사례 분석틀 154
〈그림 5-2〉 화천군 행정구역도 155
〈그림 5-3〉 화천군 인구추이(2000-2016) 160

〈그림 5-4〉 화천군 내 초·중·고등학교 학생수 추이 162
〈그림 5-5〉 화천군 종합 특성 180
〈그림 5-6〉 정읍시 행정구역도 181
〈그림 5-7〉 정읍시 인구추이 (2000-2016) 185
〈그림 5-8〉 2015년 전라북도 노인인구 비율 189
〈그림 5-9〉 고령친화도시 정읍의 목표 190
〈그림 5-10〉 정읍시 사례분석 종합 197
〈그림 5-11〉 곡성군 행정구역도 198
〈그림 5-12〉 곡성군 인구추이(2000-2016) 199
〈그림 5-13〉 곡성군 사례 특성 211
〈그림 6-1〉 인구여건의 시대적 변화 218
〈그림 6-2〉 새로운 지역발전정책 방향 220
〈그림 6-3〉 기초자치단체의 인구대응 통합추진체계 226
〈그림 6-4〉 지자체 (가칭)인구활력5개년계획 수립절차 228
〈그림 6-5〉 인구구조와 지역특성에 따른 지자체 지역발전 전략 예시 232
〈그림 6-6〉 지자체의 사전인구영향평가 검토절차(안) 243
〈그림 6-7〉 인구지역활력 종합발전계획 추진체계(안) 246

제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

KRILA

제1장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구배경

우리나라 인구는 통계청(2016)의 중위가정[1]에 의거 2016년 5,170만명에서 2031년 5,296만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2065년에는 1990년대 수준인 4,302만명으로 감소할 것으로 예측되고 있다. 1960년 42.3%였던 유소년인구(0～14세) 비중은 2000년 20.9%, 2016년 13.4%까지 감소했으며, 2065년에는 9.6%로 감소할 전망인 반면 65세 이상 고령인구 비중은 1960년 2.9%에 불과했으나 2000년 7.0%, 2016년 13.5%로 증가해 2065년에는 무려 42.5%로 증가할 것으로 전망되고 있다[2]. 특히, 생산가능인구(15~64세)는 2016년 현재 이미 감소하기 시작했으며, 2065년에는 전체 인구의 47.9% 수준이 될 것으로 전망되고 있다.

UN(2015)에 따르면 우리나라 농어촌 인구비중은 1970년 총인구의 57.4%였으나, 이후 지속적으로 감소하여 2040년에 8%에 불과할 것으로 전망되며, 한국고용정보원(2016)에 따르면 향후 30년 내 82개 '군'지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동

1) 통계청(2016)은 인구변동요인을 출산율, 기대수명, 국제순이동 3가지로 설정하고 각 요인별로 저위, 중위, 고위 수준을 가정하여 미래인구를 추정하고 있으며, 중위추계는 각 요인이 중위(중간 수준)이라고 가정한 시나리오에 해당한다.

2) UN(2015)은 우리나라 65세 이상 고령인구비율이 2010년 11%(세계평균 7.6%)에서 2050년에 38.2%(세계평균 16.2%)가 될 것으로 예측하고 있다.

중에서 1,383곳(39.7%)가 소멸할 것으로 전망되고 있다[3]. 또한 김순은 외(2016)는 기초 지자체 중에서 인구 6만 미만의 '군' 지역의 인구 감소율이 타 유형에 비해 가장 심각할 것으로 분석하고 있다. 일본 창성회의 의장인 마스다 히로야가 쓴 「지방소멸」에서 핵심지표인 20~39세 젊은 여성인구 비중은 2004년 16.9%에서 2015년 13.4% 수준으로 감소(한국고용정보원, 2016)하였으며, 인구 6만 미만의 군지역의 경우 2010년 대비 2030년에 55.6%가 감소할 것으로 전망되고 있다(김순은, 2016).

농어촌지역의 인구는 1970년 총인구의 57.4%였으나, 이후 지속적으로 감소하여 2013년에는 18.4%(930만명)에 불과하며 가구수 20호 미만 과소화 마을은 2005년 2,048개소에서 2010년 3,091개소로 증가했다. 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설(어린이집)이 없는 읍면은 412개, 응급 의료기관이 없는 군은 10개 등 지역간 삶의 질 격차도 심화되고 있다(농림수산식품부, 2014). 도시로의 인구이동으로 인한 농산어촌인구감소는 행정기구 및 인력감축, 재정감축 우려와 함께 위기의식이 고조되어 지역간 삶의 질 격차를 심화시킨다. 지역의 인구감소가 유발한 교육·의료·보육 등 기본 정주여건의 미비가 다시 인구유출을 가속화하는 악순환을 초래하고 있다. 반면 행정기구 및 인력 감축으로 농어촌 지역의 유지관리를 위한 지자체의 행정비용 부담은 가중시킨다[4].

소도시 및 농촌지역에 상주하는 인구비중은 1990년 16%에서 2010년 9%로 감소했고, 대도시권에 상주하는 인구비중은 70%에서 76%로 상승했다(박세훈 외, 2012: 57). 1990년대 이후 일부지역에 편중되기 시작한 지방의 인구는 양적 과소화문제에 지속적으로 노출되기 시작했으며, 저출산에 따른 유소년인구 급감, 고령인구 급증, 인구유출에 따른 생산가능인구의 감소 등 질적 인구구조문제가 겹치면서 위기를 가중시키고 있다. 결국 지역적으로 양적·질적 편차를 동반한 인구감소현상은 소도시와 농촌 군지역에 가장 큰 위기를 가져왔다. 양적인 격차뿐만 아니라 최근 도시(시

3) 전국 16개 광역자치단체 중에서도 서울·인천·부산 등 6개 지역을 제외한 10개 지역이 인구소퇴주의단계에 해당되어 소멸위험지역이 대도시로 확산되고 있다고 진단하고 있다.

4) 군 지역은 구 지역에 비해 평균면적은 13.6배 넓은 반면 평균 인구수는 1/6에 달한다.

와 자치구)와 농촌(군)간 인당 GDP 불평등도도 지속적으로 상승하고 있다(OECD, 2016). 2013년을 기준으로 OECD의 인당 GDP 지니계수 평균은 0.16이나, 우리나라의 경우 2000년 0.18에서 2013년 0.20으로 상승했으며, 일반회계세입 중에서 자체재원이 차지하는 비율인 재정자립도도 도시(시와 자치구)와 농촌(군)간 격차도 지속적으로 커지고 있다(행자부, 2016).

그 동안 우리나라는 인구수가 지속적으로 증가하고 생산가능인구의 비중이 컸기 때문에 증가하는 노동력과 많은 소비로 인하여 꾸준히 경제성장을 하는 인구보너스(Demographic Bonus)시대였다. 그러나 지금은 생산가능인구 비중이 줄어들면서 소비와 생산이 동시 위축되고 부양해야 하는 고령층이 늘어나 경제성장이 침체되는 인구오너스(Demographic Onus)시대로 접어들었다(이희연, 2016: 59). 이미 인구구조의 변화 및 지역간 인구격차는 상당히 다양하게, 그리고 매우 우려스럽게 변화하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 지속적인 인구성장을 전제로 과대추정을 하고, 또는 지역간 인구격차 및 편차를 고려하지 않고 개발계획을 수립하고 그 계획에 의거하여 지역발전사업을 추진해왔다[5]. 현재 우리나라는 총인구는 아직까지 감소하고 있지 않다고는 하지만 지역적으로는 이미 인구감소시대에 접어들었으며, 총인구감소시대도 도래하고 있어 이에 대한 정책적 대응이 필요한 시점이다. 개발위주의 효율성을 중시하는 확장형·분산형 지역발전정책은 이미 한계에 도달했으며, 현 지역발전정책 하에서 다양한 지역발전시책을 추진해오고 있지만 지역으로의 인구유입은 저조했다[6].

2. 연구목적

저출산·고령화로 인한 인구감소 및 인구격차 확대로 지방소멸위험지역에 대한 위

5) 1972년 산업화를 통한 경제발전 기조에 대응하기 위한 전략을 담은 제1차 국토종합개발계획이 수립된 이래 중앙정부와 지방자치단체의 국토종합계획 및 관리계획 등은 인구성장·개발시대에 대응하는 정책이었다.

6) 인구가 증가하는 지역이 곧 지역발전하는 지역임을 의미하는 것은 아니다.

기인식이 점차 확산되고 있다. 향후 우리나라는 인구감소 및 인구구조 변화에 따라서 기존 시설이나 공간의 이용이 지속적으로 저하될 것이며, 이용수요가 재편될 것이다. 저출산·고령화·인구감소시대라는 현실을 받아들이고, '인구성장'을 전제로 한 '성장중심 개발'에서 '인구감소'를 전제로 한 '스마트축소 개발'로의 지역발전정책 변화가 필요한 시점이다. 이에 본 연구는 먼저 지역발전정책을 둘러싼 메가트렌드를 분석하고 지역발전 논의를 검토하여 인구감소시대의 지역발전 정책방향을 도출하고자 한다.

또한 본 연구는 2000년 이후 지역별로 발생하고 있는 인구구조 변화추세를 분석하고, 자치단체의 실태를 파악하고자 한다. 지방자치단체의 인구감소시대에 대응하는 지역발전전략을 도출하기 위해서는 지방의 인구감소 문제점과 특성을 먼저 진단할 필요가 있기 때문이다. 출생과 사망의 자연적 인구증감 및 인구감소율, 그리고 인구유입과 유출의 사회적 인구증감, 두 부문을 동시에 고려하여 지자체 인구유형을 구분하고 유형별 인구구조 특성을 비교분석한 다음 주택, 일자리, 교육 등 유형별 인구유출의 원인을 규명하고자 한다. 인구구조 변화에 따른 자치단체의 실태분석 결과 자연적, 또는 사회적 인구감소가 진행되고 있는 지방자치단체를 대상으로 심층사례분석을 함께 실시한다. 인구감소는 주택, 일자리, 교육, 의료 등 복합적인 이유로 발생하기 때문에 정량적인 분석만으로는 한계가 있어 심층적인 사례지역분석을 통해 유형별 인구구조 변화에 대응한 지역발전전략을 모색하고자 하였다.

마지막으로 인구구조 변화에 따른 지자체 유형 및 원인분석을 토대로 장기적으로 대응가능한 지역별 맞춤형 지역발전방안을 도출하고자 한다. 인구감소시대에 중앙정부와 지방자치단체가 추진해야 할 새로운 정책방향을 마련하고 지역의 인구구조 변화에 따른 유형별 추진전략을 도출하며, 중앙정부와 지방정부의 종합적인 제도개선방안을 마련한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구에서 지방자치단체의 인구구조 변화를 분석하기 위한 시간적 범위는 2000~2016년이다. 자치단체 유형분류 및 유형별 특성비교분석 등에 사용되는 자료의 기준년도는 2016년이며, 인구구조 변화 분석을 위한 비교년도는 2000년이다. 2016년의 기준년도 자료를 가용할 수 없을 경우 가장 최신의 자료를 사용하도록 한다. 우리나라는 1995년에 행정구역체계의 전면적인 개편으로 도농통합시가 출범하였기 때문에 그 이전의 시점을 시간적 범위로 설정하기는 어려운 한계가 존재한다. 또한 1997년 7월에 울산이 광역시로 승격되면서 행정구역이 크게 바뀌었기 때문에 출생, 사망 등 통계청의 인구동향조사 자료 등이 2000년부터 제공되고 있어 2000년을 비교년도로 선정하였다.

공간적 범위는 시군구 단위의 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 하며, 인구증감률 산출시 공간구분은 현재의 행정구역을 기준으로 한다. 따라서 2000년 이후 이루어진 도농통합, 즉 2001년에 통합한 광주군과 광주시, 화성군과 화성시, 2003년에 통합한 포천군과 포천시, 양주군과 양주시, 2010년 통합한 창원시와 마산시 및 진해시, 2013년에 통합한 여주군과 여주시, 2014년에 통합한 청원군과 청주시 등은 현재 행정구역을 기준으로 자료를 통합하였다. 충남 연기군과 공주시 일부, 청원군 일부를 통합하여 2012년 7월 출범한 세종특별자치시는 행정구역 경계가 크게 변화하였으므로 연구에서 제외하였으며, 행정시에 해당하는 제주시와 서귀포시가 포함되어 있는 제주특별자치도도 제외하였다. 제5장에서 선정되는 사례지역은 시군구 단위의 인구구조 변화 분석결과를 바탕으로 분류되는 인구감소 유형을 포함하되 인구유출의 주요원인, 즉 주거, 일자리, 교육 등이 드러날 수 있도록 선정한다.

내용적으로는 인구의 증감, 인구의 이동, 인구구조의 변화와 특성, 인구유출의 원

인분석을 다루며, 본 연구에서 '인구'는 행정인구, 즉 주민등록인구를 기준으로 한다[7]. 지방자치단체 입장에서는 행정직제와 사무배분, 지방의석수, 선거구, 교부세 등 지방행재정이 대부분 주민등록인구를 기준으로 산정되기 때문에 국가 전체적으로 제로섬(zero sum)에 불과한 인구이동이 주민등록인구로 집계되어 중요한 요소가 되기 때문이다. 인구의 증감은 자연증감과 사회증감으로 구분하는데 자연증감은 해당 자치단체 내에서 출생과 사망으로 인한 변화를 의미하며, 사회증감은 인구유입과 인구유출로 인한 증감, 즉 사회적 인구이동을 의미한다[8]. '인구구조'는 일반적으로 인구의 성별, 연령별, 학력별 분포를 의미(이희연, 2005)하는데, 본 연구에서 인구구조는 주로 연령대별 인구구조를 의미하나, 일본의 『지방소멸』에서 핵심지표로 소개하고 있는 20~30대 젊은여성과 같은 일부 성별 인구구조도 포함하도록 한다. 인구구조분석에서 적용되는 인구 연령대는 8개로 0~9세, 10~19세, 20~29세, 30~39세, 40~49세, 50~64세, 65~74세, 75세 이상으로 구분한다. 인구유출의 원인은 주거(주택), 일자리, 교육 등으로 구분된다.

제2장에서는 스마트 성장(smart growth)과 인구감소에 따른 축소도시(shrinking city) 논의와 2008년 금융위기 발생 이후 자유주의적 경제체제에 대한 비판과 포용도시(inclusive city) 논의, 국토의 균형 있는 개발보다는 지역의 '개성'있는 '발전'을 중시하는 분권형 지역정책 등 메가트렌드 변화에 따른 지역발전 관련 논의를 검토하고 지역발전 환경변화를 진단한다. 제3장에서는 인구변화에 대응하는 일본의 마을·사람·일 지방창생전략을 검토하고 우리나라의 인구대응정책 및 제도를 분석하여 시사점을 도출하며, 제4장에서는 인구구조 변화에 따른 자치단체의 인구유형을 분류하여 유형별 특성을 비교분석하고, 유형별 인구유출의 원인을 분석한다. 제5장에

7) 통계청(KOSIS)에서 제공되는 시군구/읍면동별 인구자료는 인구주택총조사로부터 가공되는 총조사인구(2015)와 주민등록시스템에 의거 자동집계되는 보고통계인 주민등록인구(2016)로 나뉜다. 5년마다 전수조사로 가공되는 총조사인구는 '행정'적인 주민등록상의 인구가 아니라 '정주'에 기반한 인구를 말한다.

8) 출생자수와 사망자수는 통계청의 인구동향조사에 의거한 조사통계이며, 전입자수와 전출자수는 주민등록전입신고시에 행정자치부 행정정보중계시스템으로부터 보고되는 국내인구이동통계로부터 작성된다.

서는 자치단체 인구실태분석결과 인구가 감소하고 있는 유형별 사례지역을 선정하여 보다 구체적인 분석을 시행하며, 제6장에서는 앞선 분석을 바탕으로 인구구조 변화에 따른 지방자치단체 지역발전전략의 기본방향을 설정하고, 자치단체 유형별 인구감소대응 정책방안 및 중앙정부와 지방자치단체의 제도개선방안을 도출한다.

2. 연구방법

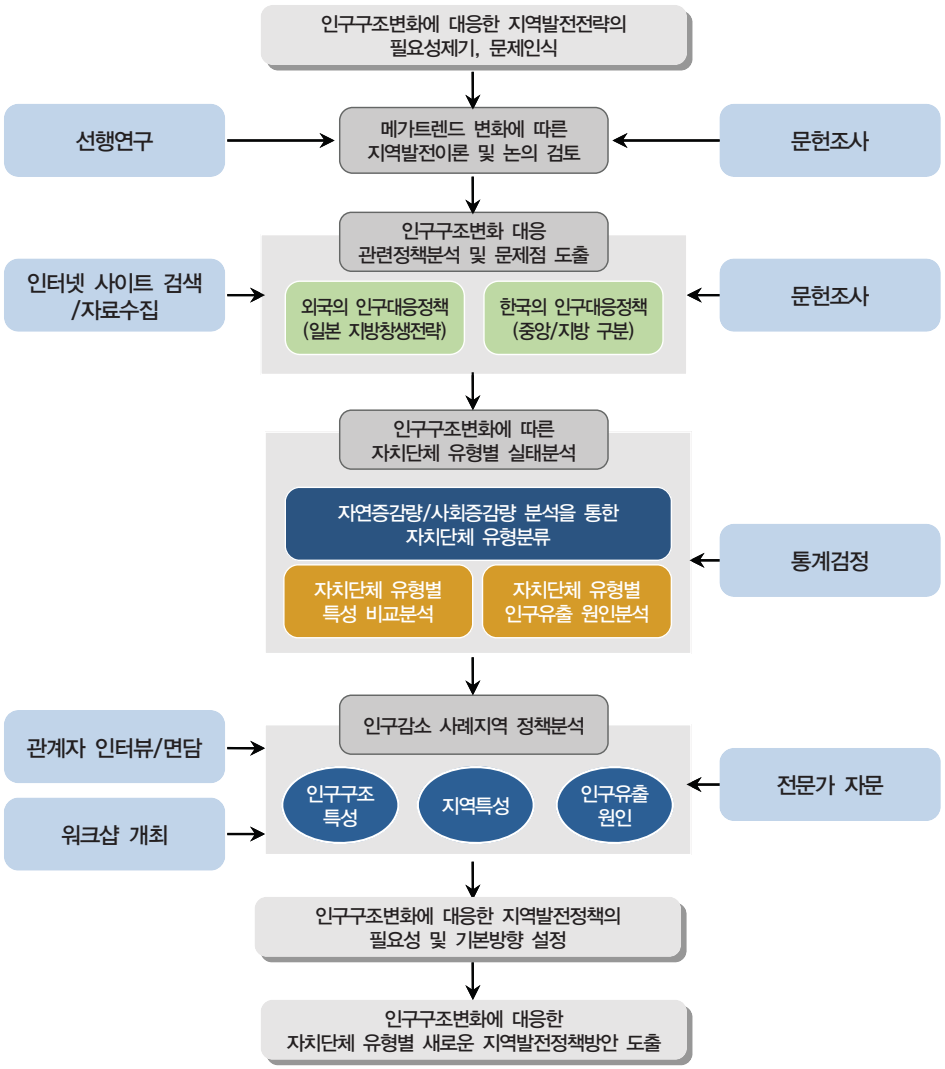
연구방법은 문헌조사, 사례조사, 그리고 지자체 유형분류 및 특성분석, 인구유출의 원인분석으로 이루어진다. 먼저 문헌조사는 인구감소시대 지역발전정책의 여건변화 및 대응이슈 관련 연구보고서 및 선행연구를 검토한다. 또한 국책연구기관과 시도연구원 등의 지역발전정책 관련 연구보고서 및 선행연구, 지역발전정책 실태 및 제도에 관한 문헌조사를 실시한다. 사례조사는 기존 문헌 및 인터넷 사이트 검색을 통한 기초자료를 수집하고 자치단체 인구실태분석결과 인구가 감소하고 있는 대표적인 자치단체 유형별 원인분석 및 정책 실태조사를 실시한다.

지자체 유형분류 및 특성분석은 먼저 2000년과 2016년의 총인구증감량을 기준으로 인구증가지역과 인구감소지역을 구분하고, 16년 동안의 자연증감량과 사회증감량을 기준으로 세부적으로 자치단체 유형을 분류한다. 자치단체 유형별 인구구조 특성 및 변화분석은 요인분석 및 통계검증을 통하여 분석한다. 표본이 독립성, 정규성 및 등분산성 가정을 만족하지 못할 때, 두 유형간 특성분석은 Mann-Whitney U검증을, 세 유형간 특성분석은 Kruskal-Wallis 검증 등을 이용하여 유형 간 차이 비교를 실시한다.

마지막으로 인구유출의 원인은 KOSIS의 국내이동통계 마이크로데이터를 활용하여 전입/전출 사유를 분석한다. 우리나라는 전입신고서 상 전입시군구와 전출시군구를 작성하도록 되어 있어 지자체 유형별로 전출 시군구를 기준으로 자료를 가공하게 되면 직업, 주택, 교육, 가족, 주거환경, 자연환경 등의 전출 사유를 분석할 수 있다. 정량분석의 한계는 자치단체 유형별 사례지역의 인구감소 원인분석을 통해서

보완하도록 하며, 정량적·정성적 특성분석을 통해서 자치단체 유형별 지역발전방안을 도출하도록 한다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도



제2장

인구변화와 지역발전 관련논의 검토

제1절 인구변화와 지역발전 환경변화

제2절 인구변화와 지역발전 관련논의

제3절 선행연구 고찰

KRILA

제2장

인구변화와 지역발전 관련논의 검토

제1절 인구변화와 지역발전 환경변화

1. 인구변화

통계청(2016)에 따르면 우리나라 총인구는 2015년 현재 5,101만명으로, 중위 추계 가정시 2031년 5,296만명을 정점으로 감소하기 시작하여 2065년에는 2065년에는 1990년대 수준인 4,302만명으로 감소할 전망이다. 2015년 현재 인구성장률은 0.53% 이지만 2032년부터 인구 감소가 시작되는 마이너스 성장률을 보이며 2065년에는 -1.03% 수준에 이를 것으로 내다보고 있다.

이는 OECD 주요국보다 더욱 빠른 인구감소율을 나타내고 있는데, UN(2015)의 인구추계에 따르면, OECD 주요국 중에서 우리나라의 인구성장률은 2060~2065년에 -1.0%로 다른 국가에 비해 더 빠르게 인구가 감소할 것으로 전망하고 있다. 반면 영미권과 유럽의 경우 우리나라와 일본에 비해 인구성장률이 양호한 것으로 나타났으며, 유럽 국가 중에서는 독일이 마이너스 성장률을 보이고 있는 것으로 나타났다. 즉 총인구 및 인구성장률의 감소가 우리사회의 큰 이슈로 대두하고 있으며, 여러 실증적 데이터가 이를 증명하고 있는 셈이다. 이러한 인구성장률의 감소는 여러 가지 요인에 의해 가속되고 있는데, 이는 크게 생산가능인구와 가임여성인구의 감소, 만혼·비혼 증가에 따른 출산율 저하, 기대수명 증가와 고령화의 심화 등이 그것이다.

〈표 2-1〉 OECD 주요국의 인구성장률 전망(2015~2065)

(단위: %)

구분	2015~2020	2035~2040	2060~2065	구분	2015~2020	2035~2040	2060~2065
한 국	0.4	-0.2	-1.0	영 국	0.6	0.4	0.2
일 본	-0.2	-0.6	-0.6	프랑스	0.4	0.3	0.1
미 국	0.7	0.5	0.4	독 일	-0.1	-0.3	-0.4
캐나다	0.9	0.5	0.3	호 주	1.3	0.8	0.6

자료: UN(2015), 『World Population Prospects: The 2015 Revision)』
통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

우선 생산가능인구(15~64세)는 2016년 3,763만명을 정점으로 감소하여 2065년에는 2,062만명 수준으로 감소할 전망(통계청, 2016)이며, 이와 함께 유소년인구도 2015년 703만명에서 2020년 657만명, 2065년 413만명으로 감소할 것으로 예측되었다. 가임여성인구도 감소된 것으로 분석되었는데, 2004년 우리나라 20~39세 여성인구 비중은 전체 인구의 16.9%였으나 2015년에는 13.4% 수준으로 감소된 것으로 나타났다(한국고용정보원, 2016).

젊은 여성인구의 비율 감소와 함께 만혼·비혼의 증가는 출산율 저하라는 사회적 이슈를 양산하고 있다. 2015년 최초로 평균 초혼연령이 30세를 넘어섰으며 만혼과 비혼이 증가함에 따라서 출산율은 지속적으로 낮아져 2014년 1.25명으로 224개국 중 219위로 매우 낮은 실정이다(CIA, 2014).

출산율은 낮아지고 있는 반면 평균기대수명은 지속적으로 증가하여 2015년 82.1세에서 2065년 90세로 증가할 것으로 예측되고 있으며, 이에 따른 고령화의 문제도 더욱 심각해질 것으로 보인다. 2015년 현재 우리나라 고령인구는 654만명으로 전체 인구의 12.8%를 차지하고 있어 이미 고령화사회(aging society)에 진입하였으며, 2025년에는 고령인구 비율이 20%를 초과하는 초고령사회(super-aged society)로 전이할 전망이다.

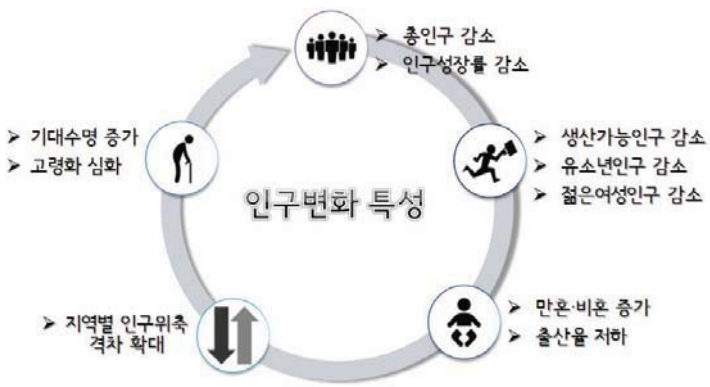
〈표 2-2〉 출산율과 평균출산연령(1985~2015년)

구분	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
출산율(명)	1.66	1.57	1.63	1.47	1.08	1.23	1.24
평균초혼연령(세)	–	24.8	25.4	26.5	27.7	28.9	30.0
평균출산연령(세)	26.4	27.2	27.9	29.0	30.2	31.3	32.2

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리.

무엇보다 이러한 인구변화는 지역별 인구위축의 격차 확대와 맞물려 농어촌 지역의 인구감소문제를 더욱 가중시킬 것으로 보인다. 지역별로 인구감소율의 격차가 증가하고 있는데, 농어촌 인구비중은 1970년 총인구의 57.4%였으나 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 2040년 기준 농어촌 인구비중은 약 8%에 불과할 것이라 전망되고 있다(UN, 2015). 2005년부터 2015년까지 10년 동안 우리나라 각 시·군·구별로 인구감소율을 살펴보면 인구가 10%이상 감소한 시군구는 총 62개로 분석되고 있는데, 이 중에서 전체 인구의 20% 이상 감소한 시군구는 19개, 40%이상 감소한 시군구도 11개로 나타났다.

〈그림 2-1〉 한국의 인구변화 특성



2. 지역발전 환경변화

가. 인구사회적 변화

인구구조 변화로 인한 지역발전 환경변화는 크게 인구사회적 변화, 경제적 변화, 공간적 변화의 측면에서 살펴볼 수 있다. 우선 인구사회적 변화의 측면에서, 저출산·고령화·다문화 등 인구구조가 급속히 변화함에 따라 인구절벽 혹은 지방소멸의 위기에 직면하게 된다는 것이다. 서울의 높은 주거비와 지방에서 수도권으로 이주하고자 하는 수요 때문에 경기와 인천지역의 인구 증가는 계속 진행되고 있고, 반면 지방의 경우 인구감소 경향이 계속된다면 지방공동화의 문제에서 더 나아가 지방소멸의 위험까지 직면하게 될 것이다. 특히 기초자치단체 중에서 인구 6만 미만 군지역의 총인구는 타 유형 대비 감소율이 상당히 높은 편으로 분석되고 있으며(김순은, 2016), 향후 30년 내 82개 군지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서 1,383곳(39.7%)이 소멸할 것으로 전망되고 있다(한국고용정보원, 2016).

농촌지역에서 도시로의 인구이동으로 인한 농산어촌 인구감소는 행정기구 및 인력감축, 재정감축 우려와 함께 위기의식을 고조시킨다. 인구감소로 인한 지방의 위기는 지역간 삶의 질 격차 심화로 이어져 더욱 심각한 문제를 발생시킨다. 농림수산식품부(2014)는 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설이 없는 읍·면은 412개, 응급의료기관이 없는 군은 10개 등으로 최소한의 균등한 삶 보장에 한계가 있음을 지적하였으며, 이러한 교육, 의료, 보육 등 기본 정주여건의 악화는 다시 인구유출을 가속화하는 악순환을 초래한다고 하였다. 이에 지방에서는 지자체가 주도적으로 지역인구감소 전략 및 활성화 전략을 추진할 수 있도록 지방분권을 강화해야 한다는 요구가 증대하고 있다. 지방의 독자적 이니셔티브를 존중할 때 자생적이고 자발적인 성장(inclusive growth)이 가능하며, 지방분권이 전제되지 않으면 특화발전은 물론 자생적 성장 자체가 발현되기 어렵다는 것이다.

국내적으로 지방분권에 대한 요구가 증대되고 있다면, 국외적으로는 기후변화, 지

속가능한 성장, 빈부격차 완화 등 세계적인 추세에 부응해야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 2011년 세계미래학회 연례 컨퍼런스에서 밀레니엄 프로젝트가 발표한 '유엔 미래보고서'에서는 15개 미래 주요 도전과제 중 첫 번째로 "기후변화와 지속가능한 성장"을 꼽고 있으며[9], 1970년대 이후 지속적으로 심화된 온난화의 문제를 해결하기 위해서는 전 세계가 함께 탄소저감 노력에 발맞추어야 한다는 것이다. 우리나라의 경우 단기간 압축성장 과정에서 세계 평균보다 높은 수준의 기온상승 및 온실가스 배출 증가세를 보인 것으로 나타나 보다 적극적인 탄소저감 노력이 필요한 시점이다. 특히 우리나라는 녹색성장 정책에서 선두주자임을 자처하고 있어, 이 부분에 보다 적극적인 투자가 이루어져야 할 것으로 보인다. 무엇보다 청정에너지 개발 등 저탄소 녹색기술은 그 특성에 따라 마을단위로 개발, 장려, 상업화할 수 있고, 녹색기업 역시 마을 단위의 기업을 중심으로 육성될 수 있기 때문에 지역발전수단으로 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다.

나. 경제적 변화

인구구조의 변화는 지역의 경제적 측면에도 큰 영향을 미치는데, 대표적으로 인구감소 및 고령화로 인한 생산성 저하를 들 수 있다. 저출산과 고령화에 의해 경제활동인구가 감소하여 노동공급이 축소되는데, 이는 거시경제학적으로 볼 때 전반적인 성장잠재력을 약화시키고 생산성 저하를 초래할 수 있기 때문이다. 우리나라 생산가능인구는 2012년 73.1%를 정점으로 지속적으로 감소하고 있는데, 2017년 2만명 감소에서 2020년 23만명, 2030년 39만명, 2035년에는 44만명이 감소할 것으로 예상되고 있어 향후 전망은 그리 밝지가 않다.

이영성(2008)의 연구에 따르면 고령인구가 1% 증가할 때마다 노동자 1인 생산량

9) Millennium Project 선정 15대 미래 도전과제에는 기후변화와 지속가능발전, 깨끗한 수자원 확보, 인구 증가, 민주주의 확산, 장기적 관점의 정책결정, 정보통신기술의 융합, 빈부격차 완화, 신종 질병 위협, 의사결정 역량 제고, 신, 안보전략과 인종갈등 및 테러, 여성지위 신장, 국제적인 범죄조직 확대, 에너지 수요 증가, 과학기술발전과 삶의 질, 윤리적 의사결정 등이 포함되어 있다(기획재정부, 2011.8.18., 보도참고자료).

은 0.719% 감소하며 Maestas, Mullen, Powell(2016)은 60세 이상 인구가 10% 증가할 때 1인당 GDP 성장률을 5.5%씩 감소시킨다는 연구결과를 제시하였다. 또한 평균기대수명이 길어짐에 따라 고령인구가 은퇴 후에도 생계를 유지할 수 있는 적정 소득이 필요하지만, 쉽게 일자리를 구할 수 없는 경직된 노동시장구조는 미래 소득에 대한 불확실성을 매우 높이고 있는 실정이다. 결국 소득원이 불안정한 고령가구는 소비를 줄일 수밖에 없는데 향후 전체 인구의 40%이상을 차지하는 고령인구의 소비위축은 경제성장에 상당한 악영향을 미칠 가능성이 내재한다. 또한 미래 불확실성의 증대는 투자 위험도가 낮은 채권에 대한 선호도 증가로 연결되고, 이는 향후 투자위축에 의한 금융시장 변화를 야기할 가능성도 상존한다(김선기 외, 2012).

사실 인구구조 변화 등으로 인한 저성장의 문제는 세계적인 추세라고 할 수 있는데, 뉴노멀(New Normal)[10]로 통칭되는 구조적 변화가 그것이다. 미국 등 선진국 경제는 2% 이하의 낮은 성장을 경험하고 있으며 유로권은 1% 이하의 성장을 보이고 있고, 중국 등 신흥국들도 과거 10% 수준에서 6~8%로 하락하는 등 전 세계적으로 성장세가 계속 둔화되는 추세이다. 즉 세계적으로 정치경제적 환경의 급변에 따라 미래 예측이 어려운 초불확실성(The Age of Hyper-Uncertainty)의 시대가 예고되고 있는 것이다.

한편 현재 사회보장제도는 현역세대가 은퇴세대를 부양하는 구조인데, 고령화와 생산가능인구의 감소는 청장년층의 조세부담 증가로 이어질 가능성이 높다. 2016년 통계청 장래인구추계에 따르면, 생산가능인구 1백명당 부양할 인구를 나타내는 총부양비는 2015년 기준 36.2명이나 2065년에는 108.7명으로 약 3배 증가할 것으로 예측되고 있다. 이와 함께 노년부양비는 1965년 5.8명이었던 것에 비해 2015년 17.5명으로 3배가량 증가했는데, 2065년에는 88.6명으로 약 5배가 증가할 전망으로 나타나 고령화로 젊은세대의 부담은 더욱 가중될 것으로 보인다.

10) '뉴 노멀(New Normal)'이란 2008년의 글로벌 금융위기를 지칭하여 사용한 용어로써 정부·가계·기업의 광범위한 부채 감축으로 나타나는 저성장·저소득·저수익률 등 3저 현상이 일상화되어 그 자체가 새로운 기준이 되는 상태를 말한다.

또한 인구구조의 변화는 복지수요를 증가시킬 가능성도 높인다. 교육, 의료, 주거 등 3대 복지는 국민의 기본권이며, 최저수준의 복지는 저소득층이나 소외계층, 취약계층의 생활수준을 향상시켜 삶에 대한 만족감을 향상시킬 뿐 아니라 근로자의 노동생산성을 제고시킨다는 점에서 꼭 필요한 공공 서비스라고 할 수 있다. 스스로 적정 또는 최저수준의 복지서비스를 향유할 수 있는 사람들은 시장기능을 통해 복지서비스 조달이 가능하지만, 경제적 능력이 없는 사람들에 대해서는 정부가 개입해 다양한 복지서비스 혜택을 제공할 수밖에 없는데, 고령화 및 생산가능인구 감소로 인한 생산성의 저하 및 경제적 능력의 감소는 공공의 복지서비스 수요를 증가시킬 가능성이 높다. 한국개발연구원(2006)에 따르면, 고령화는 4대 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금), 건강보험 및 공적의료지출, 각종 노인복지 등의 복지 항목 지출에 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 복지수요의 증가는 복지업무의 지방 이양과 맞물리면서 지자체의 복지 관련 재정 수요의 증가로 이어지고, 이는 지방재정에 있어 상당한 압박요인으로 작용할 수 있다. 결국 지방의 복지예산을 어떻게 책정하고 사용할 것인가의 문제로 귀결됨과 동시에, 어떻게 하면 자금을 보다 생산적이고 공평하게 활용하여 공정한 사회로 발전할 수 있을까의 문제도 여전히 우리사회가 풀어야할 숙제이다.

다. 공간적 변화

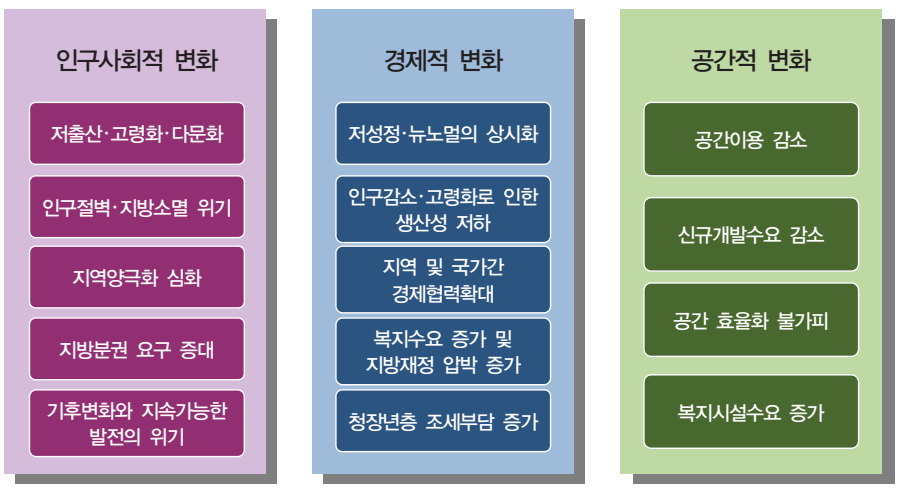
인구감소로 인한 공간적 변화는 우선 인구감소에 따른 공간이용 감소와 신규개발 수요의 감소를 들 수 있다. 인구가 감소하고 고령인구 비율이 높아지는 등의 인구구조 변화는 도시공간이용의 재편을 가져올 수밖에 없는데, 이는 기존 상업 및 공업시설의 쇠퇴, 공실률이 높은 상점가, 방치된 산업부지, 이용률이 낮은 공공시설 등의 증가로 나타나고 있다. 또한 신규개발보다는 기존 도시의 재정비 및 재생사업이 활발할 것으로 전망되고 있으나(권일 외, 2011), 지방도시는 수도권에 비해 사업성이 낮고 지방정부의 재정자립도가 낮기 때문에 도시재생사업 활성화에 어려움을 겪게

될 가능성이 크다.

이는 인구감소로 인한 공간 효율화의 필요성을 증대시키는데, 인구감소라는 메가트렌드에 부합하는 국토 및 도시개발 전략과 총 규모 자체를 장기적으로 축소해나가야 할 필요성으로 연결된다. 또한 인구감소 및 고령화로 인한 행정비용 등도 급증할 것이므로, 사업방식 변경, 행정서비스 변경 등 현 시스템 전반을 수정할 수밖에 없으며, 축소도시지향형 도시개발 패러다임으로의 대폭 수정이 요구된다. 반면 학령인구의 감소는 교원 및 학교시설의 과잉현상을 가져올 수밖에 없는데, 2015년 현재 학령인구는 892만명이나 2065년에는 459만명으로 절반 가까이 감소하게 되어 더 이상 운영하지 않는 학교시설 및 부지의 활용방안 등을 모색해야 할 필요성도 증대된다.

한편 인구가 전반적으로 고령화 되면 고령자를 대상으로 하는 복지시설에 대한 수요가 증가할 것으로 전망되는데, 요양원, 양로원 등 의료복지시설, 여가시설, 평생교육시설, 재가노인복지시설 등의 수요 증가가 그것이다.

〈그림 2-2〉 지역발전의 환경변화



제2절 인구변화와 지역발전 관련논의

1. 축소도시와 스마트 성장

가. 축소도시

인구감소의 문제는 비단 우리나라 뿐만 아니라 전세계적으로 함께 공유된 문제다. 1950년-2000년 동안 전 세계 도시들 가운데 350개 이상의 도시들이 심각한 인구감소를 경험하였으며(Oswalt, 2008), 특히 산업화 시기에 성장하였던 도시들에서 인구 감소가 두드러지게 나타나 미국 도시의 13%와 유럽 도시의 54%가 인구감소를 경험하고 있는 것으로 분석되고 있다(Wiechmann and Pallagst, 2012). 이러한 인구감소에 따른 도시 축소 현상은 이미 50여 년 전 부터 일어났고, 앞으로도 수십 년 동안 지속될 것으로 전망되고 있다.

축소도시가 무엇인가에 대한 정의가 학술적으로 명확히 규정된 것은 아니지만, 인구감소가 축소도시를 규정하는 공통분모라는 점에는 일치한다(이희연·한수경, 2014). 예를 들면 Martinez-Fernandez et al.(2012)는 구조적 위기의 징후로서 인구감소, 경제침체, 고용감소와 함께 다양한 사회적 문제를 겪고 있는 도시를 축소도시라고 정의하고 있으며, Pallagst(2008)는 인구밀도가 높았던 도시 내에서 인구가 감소하거나 구조적 위기를 유발하는 산업부문에서의 변화가 나타나는 도시라고 지칭한다. 비슷하게 Schilling and Logan(2008)은 축소도시를 지난 40년 동안 인구 25% 이상이 감소한 도시로 정의하였으며, Wiechmann(2008)은 2년 이상 인구가 감소하고 산업구조 전환의 구조적 위기를 겪고 있는 인구 10,000명 이상의 인구밀집 도시권으로 이해하였다. 즉 축소도시는 지속적인 인구감소로 인하여 생활수준과 도시서비스 수준이 저하되는 도시로 정리될 수 있다.

일반적으로 축소는 쇠퇴, 침체, 낙후 등과 유사한 개념으로 쓰여 왔으나 최근 논

의되는 축소도시의 초점은 도시 축소를 더 이상 부정적 현상이 아닌 긍정적인 기회로 인식하자는 발상의 전환을 전제하고 있다. '작은 것이 아름다울 수 있다(small can be beautiful, Popper&Popper, 2002)'는 언급처럼 인구와 건물, 토지사용 등을 적게 하고 덜 개발하는 스마트 쇠퇴(smart decline)를 지향한다는 점에서 창조적인 축소(creative shrinkage, Lanks, 2006), 우아하게 줄여지기(shrink gracefully, Planetizen, 2009), 현명한 축소(shrinking smart, Pallagst, 2009) 등의 표현들도 비슷한 맥락으로 이해된다. 이와 함께 지역발전의 패러다임 또한 인구와 고용을 통한 전통적인 성장 중심 계획에서 축소를 경험하는 지역 중심 계획으로 변화가 진행 중이라 할 수 있다(Hollander et al, 2009).

〈표 2-3〉 축소도시에 대한 다양한 정의

저자	정의
Martinez-Fernandez et al. (2012)	구조적 위기의 징후로서 인구감소, 경제침체, 고용감소와 함께 다양한 사회적 문제를 겪고 있는 도시
Reckien&Martinez-Fernandez (2011)	지난 40-50년에 걸쳐 인구감소, 고용감소, 오래 지속된 경기 침체를 경험하는 도시와 지역
Pallagst (2008)	인구밀도가 높았던 도시 내에서 인구가 감소하거나 구조적 위기를 유발하는 산업부문에서의 변화가 나타나는 도시
SCiRN	최소 10만명 이상의 인구가 밀집한 도시가 지난 2년 이상 동안 인구가 감소하고 구조적 위기에 직면하면서 경제적 변화를 겪고 있는 도시
독일 축소도시 프로젝트	다양한 원인들로 인하여 인구와 경제규모가 감소하고 있는 도시로 인구학적 쇠퇴에 주목

자료: 이희연·한수경(2014), 길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나, p.13.

나. 스마트 성장(Smart Growth)

스마트 성장(Smart Growth) 개념은 미국의 도시성장관리기법의 하나의 수단으로서 1980년대 말부터 논의되기 시작하였고, 1990년대 후반부터는 도시계획 및 도시

개발의 새로운 패러다임으로 자리잡게 되었다(이삼수, 2006). 제2차 세대대전 후 미국 도시들은 평면적인 도시확산(sprawl)이 지속되면서 상습적인 교통혼잡, 환경오염, 녹지공간의 훼손, 서민주택의 부족, 구시가지의 쇠퇴와 같은 복합적이고 만성적인 도시문제에 직면하게 되었다. 기존 도로망 확충과 신규용지 공급에 치중하는 확장적 도시개발방식과 이를 지원하는 정부 공공재정 지출의 형태는 이러한 만성적 도시문제를 해결할 수 없다는 인식이 확산되었고, 이에 새로운 성장관리방식이 도입되어야 한다는 논의가 설득력을 얻게 된 것이다.

〈그림 2-3〉 스마트 성장의 목표

스마트 성장은 경제성장, 환경보전, 삶의 질 개선을 동시에 추구하기 위해 도시성장을 계획적으로 수용, 유도하기 위한 도시성장관리방식으로서, 기성시가지의 효율성제고, 대중교통 및 보행환경개선, 녹지공간보존, 주거선택의 다양성 등에 중점을 두는 방식이다(이왕건, 2006). 무엇보다 자연환경을 파괴하지 않고 경제성장을 지속하면서 상호협력을 통한 의사결정방식에 근거하여 주민들의 삶의 질을 개선시킬 수 있도록 도시성장을 계획적으로 수용 또는 유도한다. 1980년대 후반부터 논의되기

시작한 이 개념은 1990년대 후반 이후 많은 지자체에서 스마트 성장 또는 유사한 계획이나 법률을 도입하는 사례가 급속히 확대되었고, 이후 미국의 대표적인 성장관리정책으로 자리매김하게 되었다.

〈표 2-4〉 스마트 성장(Smart Growth)을 실현하기 위한 10대 기본원리

스마트 성장의 목표와 기본원리	
토지용도의 복합화	주거지역에 일상생활에 필요한 상업, 업무시설을 근접 배치하는 방식은 도보나 자전거를 통한 접근을 용이하도록 하며 가로의 활력을 높이고, 범죄예방에도 기여
고밀 근린설계방식의 활용	토지이용의 효율성을 높여 녹지 및 농업공간의 보전에 기여하고 버스, 도시철도 등 대중교통수단의 도입을 실현할 수 있게 함
주거기회 및 선택의 제공	사회계층의 다양화 추세를 감안하여 기반시설이 갖추어진 기성시가지를 대상으로 다양한 소득 및 연령계층을 배려한 주거유형 제공
걷기 편리한 커뮤니티의 조성	사회적 약자에 대한 접근성을 높이고 주민들의 사회적 교류를 높이며 주민건강을 개선
강한 장소성을 가진 차별화되고 매력적인 커뮤니티의 조성	커뮤니티의 역사, 문화, 경제, 지리적 특성을 표현할 수 있는 공간으로 조성함으로써 주민들에게는 자부심을 느끼게 하고 방문객들에게는 깊은 인상을 남김
오픈스페이스, 농지, 양호한 자연경관, 환경적으로 중요한 지역의 보전	야생동식물의 서식처 보존, 수질 보전, 도시확산의 방지로 주민들의 삶의 질 개선
기존 커뮤니티에 대한 개발 및 관리기능 강화	세수의 낭비 방지, 직주근접 실현, 기존 도시용 토지 및 기반시설의 활용, 교외녹지공간에 대한 개발압력 완화, 농지 및 오픈스페이스의 보존
교통수단 선택의 다양성 제공	토지이용과 교통 간의 연계뿐만 아니라 보행, 자전거, 전철, 버스 등 다양한 교통수단을 이용할 수 있게 하고 교통수단 간에도 연계성 강화
예측가능하고 공정하며 비용효율적인 방식으로 개발을 결정	민간부문의 투자와 적극적인 참여를 유도할 수 있도록 공공부문의 승인절차나 의사결정과정이 신속, 공정하게 이루어지도록 하며 성장을 유도하는 지역의 경제활동에 대해 적정한 인센티브 제공
개발결정과정에서 커뮤니티와 다양한 이해당사자 간의 협력을 촉진	다양한 이해당사자들을 계획초기부터 지속적으로 참여시켜 협력적 분위기에서 해결책을 모색

자료: ICMA, Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation, 이왕건, 2006 재인용

스마트 성장은 점점 심화되는 국가 및 도시간 경쟁에서 살아남을 수 있는 강한 경제를 유지함으로써 지속가능한 경제성장과 고용창출에 기여할 수 있다는 평가를 받고 있으며, 성장의 속도, 위치, 방향, 방식을 계획적으로 결정함으로써 예측가능하고 비용효율적인 도시개발을 진행한다는 특성을 지닌다. 특히 시민들에게는 선택의 다양성을 제공하며 다양한 이해당사자(stakeholder)들의 이해와 협력관계를 바탕으로 지역의 현안을 이해하고 개발의 방향을 설정하는 공동의 의사결정과정을 중요시하기 때문에 참여적·민주적 도시관리방식을 추구한다고 볼 수 있다.

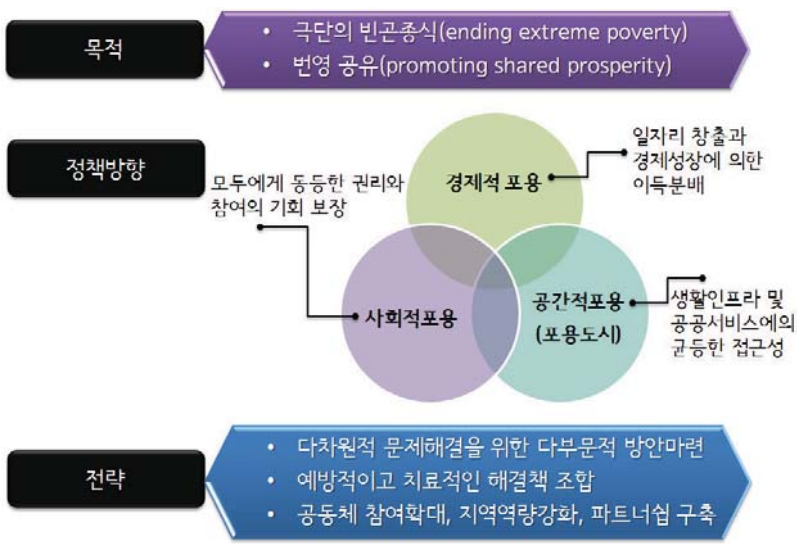
2. 포용도시와 포용적 성장

1990년대에서 2010년대 중반까지 세계경제는 세계무역기구(WTO, World Trade Organization) 결성, 자유무역협정(FTA, Free Trade Agreement) 확산 등으로 대표되는 신자유주의 경제체계가 지구화되는 과정이었다. 그러나 이러한 시장중심 자유경제체제는 경제적 양극화 및 사회적 배제의 문제를 증폭시키는 결과를 낳으면서 자유시장적 경제체제 문제에 대한 비판적·회의적 논의가 전세계적으로 확산되었다. 이에 따라서 세계 금융위기 발생 전에는 부분적으로 나타나던 포용적 성장(inclusive growth) 개념이 이후에는 경제협력개발기구(OECD), 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT) 등 주요 국제기구들의 정책 어젠다에 명시적으로 등장하기 시작하였고(문정호 외, 2011), 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화하기 위한 경제 및 도시정책들이 활발하게 제시된다.

포용적 성장 논의는 어떻게 하면 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화할 것인가에 대한 고민에서 시작되었다고 볼 수 있는데, 이러한 논의를 주도적으로 이끌고 있는 세계기구들의 관점 및 방향은 미세한 차이점을 보인다. 최근 World Bank(2015)는 사회적·경제적·공간적 측면을 포함하는 포괄적인 포용성을 강조하고 있으며, ADB(2011)는 '빈민 친화적 성장(pro-poor growth)'의 개념에 기반하여 그동안 소외된 그룹에 대한 차별을 없애는 것을 강조하면서 실천적 차원에서 포용력 있

는 도시재개발(inclusive urban redevelopment)를 강조한다. 경제협력개발기구(OECD)는 포용을 그동안 도외시된 사회적 이슈를 고려한 성장의 방식으로 제시하면서, 빈곤감소, 불평등해소, 참여확대, 지속가능성을 중시한다. 즉 포용적 성장(inclusive growth)은 경제적으로는 소득불평등 해소, 사회·복지 측면에서는 의료·교육 등 혜택의 배분, 공간 측면에서는 공공서비스, 주거 등 배제와 격차 해소, 정치 측면에서는 참여와 소통이 강화된 거버넌스 구축 등을 의미한다고 정리할 수 있다(문정호 외, 2016).

〈그림 2-4〉 World Bank의 포용도시(inclusive city)



지역발전 영역에서 포용적 성장 논의는 포용도시의 개념으로 확장되고 있다는 점에서 유의미하다. 앞서 세계은행(2015)은 포용적 성장을 경제적·사회적·공간적 차원을 포괄하는 개념으로 정의하고 있다고 소개했는데, 이 중에서 공간적 차원이 포용도시(inclusive city)라고 할 수 있으며 대표적으로 생활인프라 및 공공서비스에의 균등한 접근성을 들 수 있다. 공간적 관점에서 포용적 성장, 즉 포용도시의 논의는 최

근 유엔인간정주계획(UN-HABITAT)에서 더욱 집중적으로 다루어졌다. UN-HABITAT (2015)는 포용도시를 위해서는 빈민연대를 통한 참여확대와 도시 거버넌스에 있어 민주적 절차의 회복을 위한 중앙정부의 역할을 강조하면서, 기초서비스제공(교육, 양질의 주거, 의료, 물, 전기, 교통 등), 지방정부 간의 경쟁으로 인한 갈등조정과 도시계획의 역할 강화, 도시계획 수립 및 시행 시 참여확대와 사회적 혁신, 양질의 기초서비스에 접근할 수 있는 권리를 모든 소득계층에 보장, 중앙과 지방정부의 적절한 책임과 역할분담 등을 주요 정책의제로 제시한다. 즉 포용도시 논의는 그동안 도시의 공간정책 및 계획추진과정에서 소외되었던 사회적 약자의 의견을 적극 반영하고, 이들의 참여와 연대를 보장할 수 있는 민주적 절차 회복, 그리고 이를 통한 도시의 사회적 갈등 해소에 그 방점이 찍혀있다고 할 수 있다.

〈표 2-5〉 국제기구의 포용적 성장(inclusive growth) 개념

구분	차원	목적	포용의 정의	정책방향	전략
OECD	사회적	빈곤감소, 불평등해소, 참여확대, 지속가능성 추구	• 포용이란 그동안 도외시된 사회적 이슈를 고려한 성장의 방식 • 빈곤과 불평등의 문제를 해결하는데 있어서 교육과 의료 같은 소득에 크게 의존하지 않는 영역들을 고려하는 성장 방식	포용적 성장을 위한 프레임 워크	• 경제적 성장이란 목표이자 다차원의 이슈들이 다루어지는 과정 자체 • 인적자원에 대한 투자, 일자리 창출, 실질성장을 위한 구조적 변화, 조세개혁, 사회안전망 구축 등
World Bank	경제적	빠른 경제성장을 통한 빈곤종식	• 포용이란 지속가능한 경제발전을 통한 또 다른 성장의 방식을 의미함 • 기존의 공유성장개념은 소득분배만을 강조, 반면에 포용적 성장이란 경제성장의 속도가 빠를수록 실질적인 빈곤감소와 균등한 배분효과를 거둘수 있다고 주장	공유성장에서 포용적 성장으로 의 전환	• 대도시권에 대해 집중적으로 인력과 자원을 투자하여 경제 성장을 견인한 뒤 발생한 이득을 균등하게 배분하는 방식으로 극단의 빈곤을 종식하고자 함

자료 : 문정호 외(2016) 요약 정리.

3. 분권형 지역정책

분권형 지역정책[11]에 대한 개념이 명확히 존재하는 것은 아니다. 다만 근대이후 중앙집권적 의사결정 및 지역계획 체제 하에서 발생한 여러 가지 문제점에 대한 대안으로 지역의 권한강화를 통한 지역 자발적·맞춤형 지역계획 및 문제해결의 중요성에 대한 논의가 확대되면서, 분권형 지역정책의 필요성이 증대되었다고 할 수 있으며, 이는 곧 분권, 지방자치 혹은 최근 강조되고 있는 통합적 거버넌스 논의와 밀접히 관련되어 있다.

먼저 전통적으로 분권이라 함은 공간, 시장, 행정 등 3가지 차원에서 논의되는데, 행정적 분권화, 공간적 분권화, 시장의 분권화가 그것이다. 행정적 분권화(administrative decentralization)는 계획, 관리, 자원배분에 대한 책임을 중앙정부에서 자치단체로 이전하는 과정을 의미하고, 공간상의 분권화(spatial decentralization)는 인구 및 경제활동의 분산과정으로 지역정책 차원을 의미하는 것으로, 지역연구자들은 분산(decentralization)으로 해석하기도 한다. 반면 시장의 분권화(market decentralization)는 정부의 정책결정이 아니라 시장메커니즘에 의하여 재화와 용역을 공급하는 조건을 창출하는 제반 과정들과 관련된 것으로 시장의 균등화로 이해된다. 즉 행정적 분권화는 중앙정부가 갖고 있는 행정적·재정적 권한이나 능력이 지방자치단체에 분산되어 있고 지방자치단체에 대한 국가의 지도·감독(통제) 수준이 낮아 지방자치단체의 자주성이 높은 것을 의미한다고 할 수 있다.

그러나 행정적·재정적 권한의 지방 이양이 지방자치를 보장하는 것은 아니다. 실질적인 지방자치가 이루어지기 위해서는 각 지역의 역량과 자율성을 보장하고 있어야 하며, 특히 지역사회 내 다양한 참여자들의 의사결정을 중시하는 거버넌스적 접근이 중요하다는 것이다. 거버넌스 논의는 세계화, 분권화, 민주화 등으로 정치·경제·사회적 조건이 변화된 상황에서 다양한 형태로 제기되는 지역의 문제들에 대해

11) 김현호 외(2010)을 토대로 정리하였다.

사회구성원의 참여와 협력을 통해 그 관리체제의 변화를 모색하는 과정에서 등장했다(Kooiman, 1993). 특히 복잡해진 사회경제 체제속에서 예측·통제하기 어려운 문제들을 해결하기 위해서는 중앙정부, 주민, 시민단체 뿐만 아니라 시장, 기업까지 포괄한 지역사회의 모든 구성원이 참여하여 공동으로 그 해결점을 찾는 과정을 의미한다.

이러한 분권화 논의와 거버넌스 접근을 함께 고려한다면 지방자치는 곧 지방정부, 지방행정, 지방정치, 지역 등으로 구성된다(이종수, 2002). 여기서 지방정부는 자치단체와 같은 포괄적 개념보다는 지방의회나 집행부를 중심으로 정책과 행정이 이루어지는 일련의 과정에 초점을 맞춘 개념이며, 지방행정은 지방정부 안에서 일상화된 집행업무를 다루는 과정 혹은 결과를 의미한다. 지방정치는 권력의 획득, 자원의 배분, 공동체적 통합과 문제해결의 과정을 포함하는 것으로, 지방정부와 시민사회가 함께 지역사회 내에서 발생하는 제반 과정들을 다루는 것을 의미한다. 그리고 지역은 지금까지 거론된 지방행정, 지역주민을 비롯한 지역사회, 지방정치, 지방경제 등을 포함하는 포괄적인 개념인 것이다. 따라서 지방자치는 지역사회를 구성하는 다양한 참여자가 합의한 방향대로 지역의 비전과 목표를 설정하여 지역사회의 미래를 자발적·주도적으로 모색하는 것을 의미한다고 할 수 있으며, 무엇보다 이러한 지방자치는 지역사회의 역량 강화와 함께 행정적·재정적 권한이 전제되어야 가능하다고 할 수 있다.

한편 앞서 전통적 분권 개념이 공간적 측면에서는 인구 및 경제활동의 분산으로 이해된다고 설명했는데, 공간계획을 다루는 지역발전 논의에 있어서 분권과 분산은 그 개념 및 초점에 있어 차이점을 드러낸다. 분권은 중앙과 지방간 권한의 배분 문제인데 반해 분산은 지역간 공간적·경제적의 재배분 문제이며, 분권은 권한이양을 통한 지방정부의 권한 강화임에 반해 분산은 경제발전을 통한 지역격차 해소에 중점을 둔다. 또한 분권은 모든 지방에 대등한 권을 이양하여 같은 기회를 부여하는 것을 의미한다면 분산은 저발전지역을 우선적으로 배려한다는 점에서도 차별화된다(김태영, 2008).

〈표 2-6〉 분권·분산정책의 비교

구분	분권정책	분산정책
성격	중앙-지방 권한 재배분	지역간 공간적 경제력 재배분
정책내용	권한이양을 통한 지방 강화	지역간 격차 해소
지역간 대우	지역간 기회의 균등, 대등한 대우	저발전지역 우대
소요비용	낮은 수준의 행정비	높은 수준의 투자비
갈등기제	중앙정부와 지방정부	지방정부간, 지역간
정책가시성	복잡하고 불분명	단순하고 분명
이해관계	정치적 이해관계	경제적 이익
정책수행기제	권한이양과 자원분산	권한과 자원의 집중

자료 : 김석태(2008:180); 김현호 외(2010:257) 재인용

따라서 분권화와 지역개발의 관계에 대해서는 복합적인 시선이 존재한다. 우선 지역개발에 있어 지방분권의 필요성을 주장하는 측면은 두 가지 논거를 제시한다. 첫째, 지역개발 전략의 분권화 정도가 낮아 중앙집권적 지역개발정책이 추진되는 경우에는 국가의 총량적 발전이 중시되는데, 이는 지역주민의 요구와 수요 반영에 있어 상당한 한계점을 나타낼 수밖에 없으며, 결국 지역이 요구하는 바와 다르게 지역개발계획이 수립되고 사업이 추진될 가능성이 높다. 따라서 지방분권화는 중앙집권적 지역계획정책이 고려하지 못했던 지역의 특성과 정체성을 반영한 지역계획과 정책실현 가능성을 높일 수 있다. 또한 지방정부와 주민과의 관계가 더욱 밀접하기 때문에 근접성의 원리에 따라 지역 수요를 반영하는 더 나은 서비스를 제공할 수 있어 지역수요에 부응하는 지역개발전략을 수립할 수 있고, 이는 곧 지역 경제발전과 직결된다는 것이다.

반면 중앙집권적 지역발전계획 수립 체제가 지역간 격차를 해소하는데 있어서는 더욱 긍정적인 역할을 수행할 수 있다는 관점도 있다. 지방의 역량이 부족한 경우 지역격차를 줄이기 위한 중앙주도의 통합적 지역발전계획은 오히려 지역의 고른 발

전을 유도할 수 있다는 것이다. 실제로 지방분권화와 지역격차의 관계를 실증적으로 분석한 연구(홍준현, 2001)에 따르면, 기능이양과 인력의 분권화가 재정분권화에 비해 지역 격차 해소에 상대적으로 더 중요한 요소로 나타났다.

〈표 2-7〉 분권·분산정책의 비교

구분	관계	논의
분권-지역경제발전 간 관계	비례관계	• Oates의 분권화 정리(decentralization theorem): 중앙에 의한 획일적인 자원배분보다 지역 선호와 실정에 맞는 자원배분이 효율적 • 분권은 지방정부의 자율권을 강화하여 지방정부에 대한 인센티브를 제공하므로 지방정부가 주도적으로 내생적인 발전을 추진
	명확한 관계 없음	• 분권화가 지역경제발전을 가져온다는 것은 믿음에 가깝다고 주장(Rodriguez-Pose and Bwire, 2004) • 분권의 발전에 대한 기여 여부는 국가의 소득수준, 정치체제의 발전정도, 국가 규모 등에 따라 다름(Rodriguez-Pose and Bwire, 2004)
분권-지역균등발전 간 관계	비례관계	• 분권(특히 재정분권화)이 지역격차 완화에 긍정적인 영향을 미침(Canalleta et al., 2004)
	반비례관계	• 분권을 통한 발전의 속도는 지방 역량에 달려 있으므로 불균형발전문제가 제기될 수 있음 • 분권화가 지역격차를 확대한다는 경험연구가 존재(김태영, 2003; 염명배 2004; Silvao, 2005; Sakata, 2004)

자료 : 김현호 외(2010),

제3절 선행연구 고찰

인구구조 변화에 따른 자치단체 유형별 지역발전전략이라는 본 연구의 목적을 고려할 때 관련 선행연구는 크게 세 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 지역의 낙후 및 쇠퇴를 분석하고 있는 연구들이다. 인구의 지속적 감소에 의해 인구 과소지역이 되는 경우 지역 발전적 측면에서 산업 인력 및 소비 수요의 감소 등으로 인해 지역 쇠퇴를 야기하는 요인이 될 수 있고(임동일, 2011), 우리나라처럼 인구가 급격하게 증가하지 않은 국가나 지역에서의 인구이동은 지역의 역동성과 존립에 상당한 영향을 미치는 요인으로 작용하기 때문에(이외희, 2000), 지역쇠퇴 및 낙후도 연구는 인구감소와 밀접한 관련이 있다. 특히 상당수의 연구들이 지역쇠퇴 및 낙후도 분석에 지역유형화를 시도하고 있어, 인구구조 변화에 따른 자치단체 유형화를 시도하는 본 연구와는 상당한 연관성을 지난다고 볼 수 있다. 마지막으로는 인구감소 및 인구구조 변화에 대한 연구들로서, 지자체별 인구감소 유형 및 원인이라든가 인구유출·유입의 원인 등을 분석하거나 또는 인구감소에 따른 공간영향 등을 다루고 있다. 이러한 세 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, 지역양육네트

워크 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 선책과 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 세부 정책들의 체계적·유기적 연계가 필요하며, 생애주기적 접근 실천을 강조한다.

〈표 2-8〉 선행연구 종합(저출산·고령화 연구)

선행연구	연구내용	결론 및 함의
김선자 (2009)	• 서울시 저출산·고령화에 대처하기 위한 인구대응정책으로 서울시 인구구조 변화 및 저출산 실태 분석 • 서울시 저출산 정책 및 수요 분석	• 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
이삼식 외 (2015)	• 인구추계 결과 등을 이용한 생산가능인구 및 인구고령화의 장래 변동 방향 및 세부 특징 심층분석 • 인구변동의 사회경제적 파급효과	• 생산가능인구감소 대응 전략: 여성의 노동시장 참여 확대, 중·고령자 근로기반 강화, 사회통합적 외국인력 활용, 인적자원 개발 강화 • 인구고령화 대응 삶의 질 제고 전략: 노후소득 보

선행연구	연구내용	결론 및 함의
	• 생산가능인구 감소 및 인구고령화 대응관련 기존정책의 현황 및 문제점 분석 • 생산가능인구 감소 및 인구고령화 대응 방안 마련	장, 건강한 고령화 지원체계 강화, 고령자 참여 여건 확충, 안전한 고령자 생활환경 조성 • 인구감소 및 고령화 대응 지속발전 전략: 고령친화 사업 육성, 다운사이징 대비 시스템 개혁, 재정적 지속가능성 제고
정경희 외 (2015)	• 인구구조 변화에 따른 노인복지정책 발전방향 • 노인의 특성변화: 경제상태, 건상상태, 경제활동, 사회참여활동 등 • 노인의 특성 및 욕구 변화 전망	• 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)	• 이전 저출산대책에 대한 검토 • 제3차 저출산·고령사회기본계획 중 저출산대책의 수립근거, 의의 및 전략	• 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

두 번째 낙후 및 쇠퇴지역관련 연구는 채성주 외(2014), 변필성 외(2014), 이인희(2008), 조진희 외(2010, 2015), 박병호·김준용(2009), 그리고 이소영외(2012)를 들 수 있다. 우선 채성주 외(2014)는 충청북도 시군의 낙후도에 따른 지역유형화를 다차원 척도법(Multi-Dimensional Scaling: MDS), 거리행렬 및 요인분석 등을 통해 시도하고, 유형별 특성분석을 실시하였다. 세부유형으로는 발전지역, 발전정체지역, 발전도약지역, 쇠퇴지역으로 나누고, 각 유형별 특성을 분석하고 있다. 변필성 외(2014)는 인구과소지역의 공공시설 공급 및 활용방안을 연구하면서 인구과소지역의 조작적 정의를 시도한다. 즉 인구과소지역을 '심각한 인구감소가 일어났고, 그에 따라 재정력이 취약하거나, 또는 노년층(65세 이상) 인구 비율이 높고 상승하거나 청년층(20-30대) 인구 비율이 낮고 저하되는 지역'으로 정의하고, 이 정의에 의해 과소지역의 요

건을 연평균 인구변화율 -1%미만의 기본요건에 재정여건(재정력지수 0.2 미만 또는 재정자립도 15% 미만), 고령인구비율(/65세 이상 인구비율 20%초과 그리고 65게 이상 인구비율 변화량 7.5% 초과), 청장년층 인구(20-39세 인구비율 20%미만 그리고 20-39세 인구비율 변화량 -7%미만)의 세부여건을 만족시키는 시군을 분류하고 있다. 이렇게 분류된 인구과소지역에 대해 공공시설 현황 및 정책동향을 분석하고, 인구과소지역 공공시설 공급의 최소기준 설정, 마을에서 중심지로의 접근성 제고, 기초서비스 공공시설 기능보강·다기능화와 저이용·미이용 공공시설에 대한 대책이 필요함을 주장하였다.

이인희(2008)의 경우 인구 50만명 이하의 중소도시를 대상으로 노령화지수, 순인구이동율, 사업체종사자 등 쇠퇴지표에 의해 쇠퇴 실태를 분석하고 유형화하고 있는데, 이를 통해 노령화지표와 관련한 중소도시 성장과의 관계를 실증하고 도시·지역별 특성에 따른 도시재생과제의 수행이 필요함을 강조하고 있다. 조진희 외(2010)의 경우 선행연구를 토대로 쇠퇴지표를 분석하여 쇠퇴평가지표를 도출하고 도시쇠퇴평가모형을 구축하고 있다. 또한 이를 바탕으로 유형화모델을 구축 및 적용함으로써 쇠퇴도시의 유형화 및 현황을 분석하고 있다. 조진희 외(2015)는 후속연구에서 충청권 27개 시군을 대상으로 쇠퇴도를 진단하고있는데, 특히 읍면지역에 대한 공간적 쇠퇴 특성과 유형을 도출하고 있다. 특히 K-평균 군집분석 방법론을 활용하면서, 인구 및 주택 노후화지역, 경제기반 취약지역, 중심지접근성 취약지역, 주거환경 열악지역, 노령인구 취약지역 등의 변수를 고려하고 있다. 박병호·김준용(2009)의 연구역시 중소도시 쇠퇴유형을 분석하고 있는데, 도시전체의 사회·경제적 지표를 활용한 중소도시의 복합쇠퇴지수를 산출하고, 시기별 및 인구규모별 쇠퇴 순위 비교 분석을 통해 도시전체의 쇠퇴유형을 파악하고 있다. 마지막으로 이소영 외(2012)의 연구는 228개 기초자치단체를 기준으로 쇠퇴지역을 진단하고, 지역전반의 쇠퇴실태 분석을 통해 쇠퇴지역에 대한 종합적인 재활성화 정책방안을 단기적/중장기적 관점에서 제시하고 있다.

〈표 2-9〉 선행연구 종합(낙후·쇠퇴지역 연구)

선행연구	연구내용	결론 및 함의
채성주 외 (2014)	• 충청북도 시군의 낙후도에 따른 지역 유형화 및 유형별 특성 분석 • 다차원척도법(Multi-Dimensional Scaling: MDS), 거리행렬 및 요인분석	• 발전지역, 발전정체지역, 발전도약지역, 쇠퇴지역으로 유형화
변필성 외 (2014)	• 인구과소지역의 공공시설 공급 및 활용방안을 연구 • 인구과소지역의 조작적 정의를 통한 시군의 유형화 • 인구과소지역 공공시설 현황 및 정책동향 분석	• 인구과소지역 공공시설 공급의 최소기준 설정 필요 • 마을에서 중심지로의 접근성 제고 필요 • 기초서비스 공공시설 기능보강·다기능화와 저이용·미이용 공공시설 대책 필요
이인희 (2008)	• 인구 50만명 이하의 중소도시를 대상으로 노령화지수, 순인구이동율, 사업체종사자 등 쇠퇴지표에 의해 쇠퇴 실태를 분석하고 유형화	• 노령화지표와 관련한 중소도시 성장과의 관계 확인 • 도시·지역별 특성에 따른 도시재생 과제의 수행 필요하며, 중소도시 쇠퇴 유형화는 중소도시 도시재생의 기본 출발점
조진희 외 (2010)	• 선행연구를 토대로 쇠퇴지표를 분석하여 쇠퇴평가지표를 도출하고 도시쇠퇴평가모형을 구축 • 유형화모델 구축 및 적용으로 통해 쇠퇴도시의 유형화 및 현황 파악	• 급쇠퇴형, 쇠퇴형, 정체형, 성장형, 급성장형으로 유형화 • 연구결과는 중앙정부차원의 도시재생 지원정책 수립에 투자우선순위 결정에 활용 가능
조진희 외 (2015)	• 충청권 27개 시군을 대상으로 쇠퇴도를 진단하고, 읍면지역에 대한 공간적 쇠퇴 특성과 유형 도출 • K-평균 군집분석: 인구 및 주택 노후화지역, 경제기반 취약지역, 중심지접근성 취약지역, 주거환경 열악지역, 노령인구 취약지역으로 구분	• 농촌지역활성화 정책수립에 기초자료로 활용
박병호·김준용 (2009)	• 중소도시 쇠퇴유형 분석 • 도시 전체의 사회·경제적 지표를 활용한 중소도시의 복합쇠퇴지수 산출 • 시기별 및 인구규모별 쇠퇴 순위 비교 분석 • 도시전체 쇠퇴유형 파악	• 복합쇠퇴지수 증감부호에 의해 복합쇠퇴지수 증가형/감소형/정체형의 3가지 유형 • 도시쇠퇴 순위 파악으로 도시재생 정책 실시의 기초자료로 활용
이소영 외 (2012)	• 지역쇠퇴분석 및 재생방안 • 228개 기초자치단체를 기준으로 쇠퇴지역을 진단	• 단기적 방안: 지역재생사업 시책 추진을 위한 균특법 개정 및 광특회계 지역개발계정에 쇠퇴지역 재활성화 사업 추가 • 중장기적 방안: 지역재생특별법 제정

마지막으로 인구감소 및 인구구조 변화에 대한 연구는 이의회 외(2013), 기정훈(2011), 박세훈 외(2012), 김진범 외(2010), 김순은(2016), 제현정·이희연(2017) 등을 들 수 있다. 우선 이의회 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 과한 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. 특히 대도시권에서는 경쟁력 강화 및 삶의 질 격차 해소가, 지역중심도시에서는 도심기능 강화 및 주변도시와의 네트워크 확대가, 그리고 소도시·농촌지역에서는 축소도시전략 수립 및 추진이 필요하다고 주장한다.

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. 이를 통해 저밀도 확산형 도시구조로 인한 도시기반시설 낭비 및 재정악화, 인구감소에 따른 도시활력 유지한계라는 과제를 도출하고, 이를 개선하기 위해서는 도시개발위주에서 기존 시가지 재활용으로 전환하고, 물리적 환경개선을 포함하여 지역의 사회경제적 지속가능성 향상에 중점을 둘 필요가 있음을 강조하였다.

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, 기방행정의 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 준거틀을 제공하고 있다. 또한 연령층별 인구증감률, 인구 비중 변화, 연령층별 인구 비중, 합계출산율과 소멸위험지수 등을 활용하여 군집분석을 실시하고, 군집분석의 결과 지역별 인구구조의 변화 및 특성이 6개의 유형으로 구분되었으며 지역간 유형별 인구구조의 변화특성의 이질성을 증명하였다. 이러한 결과를 바탕으로 향후 유형별 맞춤형 인구문제 대응 방안 및 정책 수립이 필요함을 제시하고 있다.

〈표 2-10〉 연령층 구분과 각 연령층의 특성

구분	특성
0 ~ 9세 (소아인구)	• 낮은 출산율의 고착화 • 가임연령인구수 감소와 출생아 감소가 연계되어 있음을 잘 반영
10~19세 (학령인구)	• 초·중·고 학급당 학생 수 감소 • 대학 과잉 공급 문제
20~39세 (핵심가임 연령인구)	• 가임연령인구의 지역 간 불균형 • 출산 잠재력을 잘 나타내줌-독신 1인가구 증가
40~49세 (소비활력인구)	• 가구소비가 가장 많은 연령층 • 소비가 줄 경우 소비절벽 현상으로 반영
50~64세 (자산보유인구)	• 순자산이 가장 많은 연령층 • 주택 자가 보유 비율이 높고 노후준비로 저축 증가
65~74세(고령인구)	• 젊은 노인층으로 최근 새로운 소비의 주축 세력으로 부상
75세 이상(초고령인구)	• 노인 상대 빈곤율, 빈곤/심리적 고독 등으로 인한 노인자살율 높음 • 독거노인 비중도 높음

자료: 제현정·이희연(2017:29)

〈표 2-11〉 선행연구 종합(인구감소 및 인구구조변화 연구)

선행연구	연구내용	결론 및 함의
이의회 외 (2013)	• 경기도의 인구구조 변화에 따른 사회경제적 특성 분석 • 사회적 특성: 여성 학력 증가, 1인가구 및 고령인구 증가, 여성고령인구 취약성 증가 • 경제적특성: 여성 및 고령인구의 통근비율 증가, 제조업 비율 감소, 서비스업 비중 증가 • 외국인특성: 단순기능인력 비중 높음, 지역별, 국적별 편차	• 여성의 경제활동 참여위해 일·가정 양립 지원 필요 • 1인가구를 위한 다양한 주거유형 마련, 여성 및 고령인구 위한 안전한 도시환경 구축 • 여성 고령자의 노후 복지제도 확충 • 컴팩스시티의 개념을 적용한 직주근접도시 실현 모색 • 도시내 고부가가치 산업 육성, 지역특성 반영한 특화도시, 특화마을 조성 • 지역별 특성에 맞는 다문화 정책 추진
기정훈 (2011)	• 인구감소지역의 지역쇠퇴 대응을 위한 정책방안 연구로서 인구감소로 인한 지역쇠퇴의 문제점 유형화(물리적, 경제적, 사회적 측면) • 인구 감소지역 VS 증가지역의 경제·사회·공간적 변화 비교분석 • 인구감소 요인 분석	• 지역경제 활성화를 위한 특별법(가칭) 제정 • 인구쇠퇴의 유형별 차별성 있는 지원법 마련 • 인구쇠퇴 지역의 경제 및 산업기반 심도 깊은 연구 필요
박세훈 외 (2012)	• 인구구조변동에 의한 국토·도시공간 재편 현상 분석 • 인구구조 변화에 의해 공간단위별, 대도시권, 지역중심도시, 소도시 및 농촌지역에 미치는 영향 분석	• 대도시권 중심으로 국토·도시정책의 개편 필요 • 공급자 중심에서 탈피하여 인구감소에 대응하는 정책 필요 • 축소도시에 대한 지원·관리 강화 • 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)	• 인구감소 전망 및 경제·사회·도시적 영향 분석 • 인구감소지역을 대상으로 산업·고용, 토지이용, 재정분야 등의 인구감소율과의 상관관계 및 토지이용현황분석	• 기존시가지 재활용 필요 • 물리적환경개선 뿐만 아니라 사회경제적 지속가능성 향상에 중점(지역주민요구에 대응한 지구단위 계획체제 구축, 다양한 주체의 참여와 협력 촉진)
김순은 (2016)	• 자치단체별 인구 추계, 성·연령대별 인구 분석, 지역 유형별 특징 분석	• 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

선행연구	연구내용	결론 및 함의
제현정·이희연 (2017)	• 2000–2015년 동안 시군구를 대상으로 연령층을 7개로 구분하여 연령층별 인구구조 변화를 파악하고, 유형별로 인구구조 변화 특성을 비교 • 연령층별 인구증감률, 인구 비중 변화, 연령층별 인구 비중, 합계출산율과 소멸위험지수 등을 활용하여 군집분석	• 지난 15년간 인구증가와 감소를 경험한 지역간 연령층별 인구구조의 변화에 뚜렷한 대비 • 군집분석의 결과 지역별 인구구조의 변화 및 특성이 6개의 유형으로 구분되었으며, 지역간 유형별 인구구조의 변화특성의 이질성 증명 • 향후 유형별 맞춤형 인구문제 대응 방안 및 정책 수립 필요

제3장

인구대응 관련정책 분석

제1절 일본의 인구대응 관련정책 분석

제2절 한국의 인구대응 관련정책 분석

제3절 정책분석의 시사점

KRILA

제3장

인구대응 관련정책 분석

제1절 일본의 인구대응 관련정책 분석

1. 마을·사람·일 창(創)생(生)법

2012년 국립사회보장·인구문제연구소는 일본의 인구가 2008년에 1억 2,808만명으로 정점을 찍고, 이후 점차 감소하여 2013년에 1억 2,730만명, 2060년에는 30%가 감소한 8,674만명[12], 그리고 2110년에는 50%가 감소한 4,286명이 될 것으로 전망하였다[13].

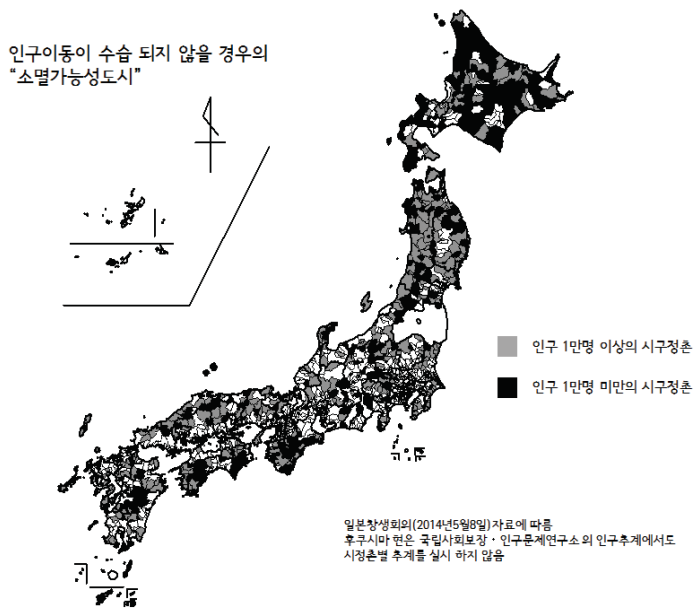
이후 2014년 5월 일본생산성본부 산하 일본창생회의·인구감소문제검토분과회 마스다 히로야는 일본창생회의에서 '소멸가능성도시' 리스트를 공표하였다. 지방에서 대도시로 인규유입이 지속될 것이라는 가정 하에서 후쿠시마현을 제외한 약 1,727개 시구정촌의 소멸가능성이 있는 지역을 분석한 결과 합계특수출생률의 95%가 20~39세 젊은 여성들이기 때문에 '젊은 여성인구'의 감소는 인구의 재생산력을 저하시키고 젊은 여성인구가 50%이상 감소할 경우 출생률이 상승할지라도 인구 유지는 어려우며, 최종적으로는 소멸할 가능성이 있다고 전망하였다. 인구감소로 인해

12) 고령화율은 39.9%로 전망함.

13) 인구감소단계를 1단계, 2단계, 3단계로 분류한 결과 도쿄도와 중핵시는 1단계, 지방은 2단계·3단계로 진입하였다고 하였다. 1단계는 젊은층은 감소하고 노인이 증가, 2단계는 젊은층이 감소하고 노인은 유지·감소, 3단계는 젊은층과 노인이 함께 감소하는 단계를 말한다.

2010~2040년에 젊은 여성인구가 50% 이상 감소하는 시구정촌은 전체의 20.7%가 될 것이고, 2040년에는 젊은 여성의 인구가 현재의 50%수준이 되는 지역이 896개가 될 것이며, 523개는 인구 1만명 이하 지역에서 나타날 것이라고 전망하였다. 또한 앞으로도 인구가 이동할 것을 전제로 한 추계에 따르면 이러한 시구정촌의 비율은 전체 49.8%로 대폭 증가할 것이라고 예상하였다.

〈그림 3-1〉 일본의 "소멸가능성도시" 전망

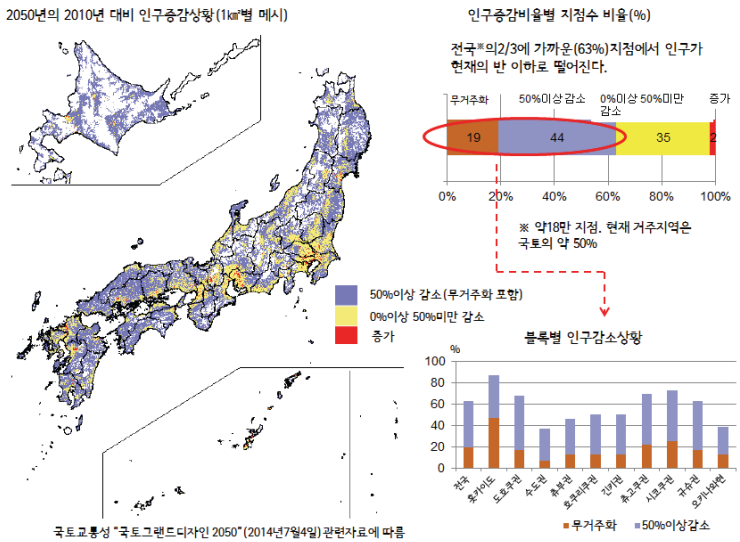


다카다 히로부미(2015. 11), "일본의 지방창생대응", CLAIR·KRILA 2015 한일공동세미나.

2014년 7월에는 국토교통성이 『국토의 그랜드 디자인 2050』을 공표하면서 2050년까지 현재 사람이 거주하고 있는 지역의 19%가 '무거주화지역'이 될 것으로 전망하였다. 무거주화지역을 포함하여 장래 인구가 절반 이하로 감소하는 지역은 현재 거주지역의 약 63%가 될 것이라고 전망하였다. 이에 일본은 전국적인 인구감소 및

고령화 증가로 소비여력이 저하되어 경제가 침체할 것이라는 '지방소멸' 위기의식이 확산되어 갔다.

〈그림 3-2〉 일본의 인구 저밀도화와 지역격차



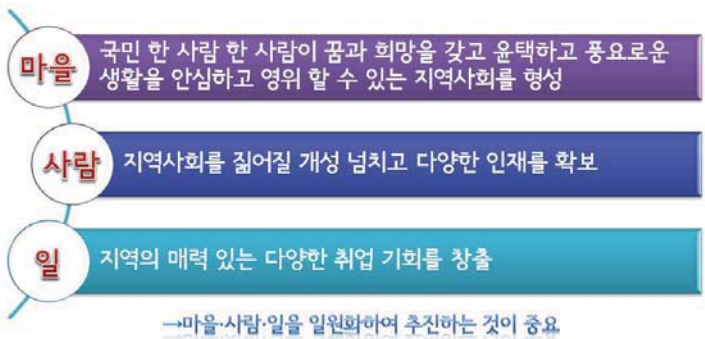
다카다 히로부미(2015. 11), "일본의 지방창생대응", CLAIR·KRILA 2015 한일공동세미나.

소멸 자치단체 리스트가 공표된 이후 일본정부는 즉각적으로 50년 후 1억명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 목표를 세우고 2014년 11월, 「마을·사람·일 창(創)생(生)법」을 제정하였다[14]. 마을·사람·일 창(創)생(生)법 제1조에 의거한 법제정의 목적은 일본의 급속한 저출산·고령화의 진전에 대응하고 인구감소에 제동, 도쿄권의 과도한 인구집중을 시정하여 각 지역에서 살기 좋은 환경을 확보, 향후에도 활기찬 일본 사회를 유지해 나가는 것이다.

14) 생산성본부 산하 일본창생회의·인구감소문제검토분과회는 소멸 자치단체 리스트를 토대로 「스톱 저출산·지방활력전략」을 마련하하면서 20~39세의 젊은 여성 인구를 그 지역의 미래를 결정짓는 지표로 판단하고 그 장래추계를 지자체별로 시산하였다.

마을·사람·일 창생은 다음 사항을 기본이념(제2조)으로 삼아 실시하도록 하고 있다. 지역의 실정에 맞는 환경정비, 사업자 및 지역주민의 이해와 협조를 구하여 현재와 미래에 필요한 서비스 제공, 결혼, 출산, 또는 육아에 대한 희망을 가질 수 있는 사회가 형성되도록 환경을 정비, 일과 생활의 조화를 이룰 수 있도록 환경을 정비, 매력적인 취업 기회를 창출, 지자체의 상호 연계 및 협력에 따른 효율적이고 효과적인 행정운영 확보를 위하여 국가, 지자체, 사업자는 상호연계하여 협조하도록 한다.

〈그림 3-3〉 마을·사람·일 창생의 의미(창(創)생(生)법 제1조)



자료: 박진경·이소영(2016)

창(創)생(生)법 제3조에 의거 국가는 마을·사람·일 창생시책을 종합적이고 계획적으로 수립해야 한다. 지자체는 기본이념에 따라서 국가와의 역할분담 하에서 지역의 실정에 맞는 자율적인 마을·사람·일 창생시책을 추진한다(제4조). 국가는 마을·사람·일 창생 "국가장기비전"과 '국가종합전략'을 마련(제9조)하여야 하며, 지자체는 '지방인구비전'에 따라서 '지방판 종합전략'을 수립하여 추진하여야 한다.

이를 위해서 일본은 지방창생담당대신을 임명하고 2014년 12월, 「마을·사람·일 창생본부(이하, 지방창생본부)」를 설치·운영(제11조)하도록 하였다. 지방창생본부는 지방창생전략을 수립하고 인구감소문제 및 지역진흥 대책마련, 법제 정비 등을 함께 수행하고 있다.

〈표 3-1〉 일본의 마을·사람·일 창생법

구분	주요내용
목적(제1조)	– 일본의 급속한 저출산·고령화의 진전에 대응하고 인구감소에 제동 – 도쿄권의 과도한 인구집중을 시정하여 각 지역에서 살기 좋은 환경 확보 – 향후에도 활기찬 일본 사회 유지
국가 및 지자체의 책무 (제3조와 제4조)	– 국가는 마을·사람·일 창생시책을 종합적이고 계획적으로 수립 – 지자체는 기본이념에 따라서 국가와의 역할분담 하에서 지역의 실정에 맞는 자율적인 마을·사람·일 창생시책 추진
마을·사람·일 창생 종합전략 (제9조와 제10조)	– 국가는 기본 이념에 따라 마을·사람·일 창생 종합전략 마련·추진 – 지자체는 지방판 마을·사람·일 창생 종합전략(도도부현 마을·사람·일 창생 종합전략과 시정촌) 마을·사람·일 창생 종합전략 추진
마을·사람·일 창생본부 (제11조~제20조)	– 마을·사람·일 창생 종합전략을 추진하기 위하여 마을·사람·일 창생본부 설치 – 마을·사람·일 창생 종합전략 수립 및 추진, 평가, 마을·사람·일 창생시책 기획 및 입안·조정

자료: 박진경·이소영(2016)

2. 마을·사람·일 창생종합전략 및 시책

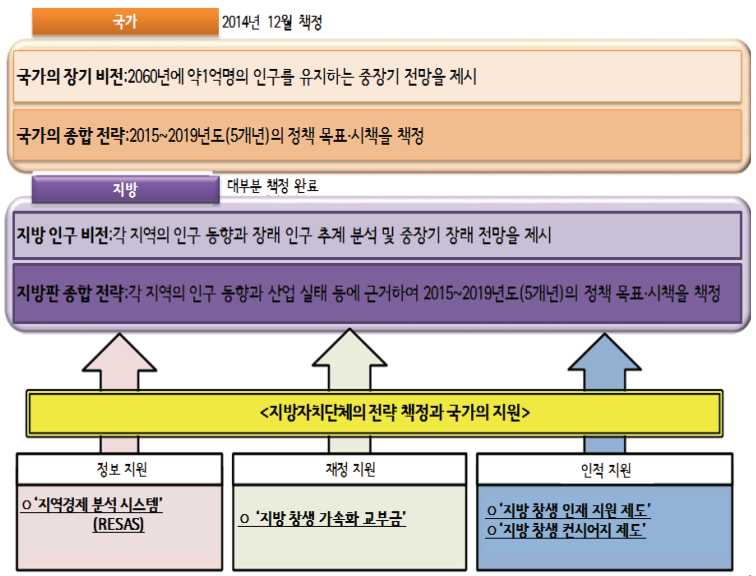
가. 국가종합전략과 지방판 종합전략

마을·사람·일 창(創)생(生)법에 의거 국가는 국가의 장기비전과 국가종합전략을 마련하고, 자치단체는 지방판 종합전략을 마련해야 한다[15]. 국가의 장기비전은 2060년에 약 1억명 정도의 인구를 유지하기 위해서 3가지 '비전'을 제시하고 있다. 첫째, 도쿄 대도시권으로의 집중을 시정한다. 즉 지방으로의 이주희망 장애를 제거한다. 둘째, 젊은 세대의 취업·결혼·육아 희망을 실현한다. 18~34세는 90% 정도가 결혼을 희망하도록 하고, 부부의 예정 자녀수는 평균 2.07명, 독신자의 희망 자녀수는 남성 2.04명, 여성 2.12명으로 실현하여 출생률을 1.8정도 수준까지 향상시킨다. 셋째, 지역특성을 즉각적으로 고려한 지역과제를 해결한다.

15) 일본의 마을·사람·일 창생종합전략은 다카다 히로부미(2015)와 야마코시 노부코(2016), 야마구치 요시노리(2015)등을 요약·정리하였다.

국가의 마을·사람·일 창생종합전략은 2015~2019년까지 5개년 전략의 4가지 기본목표와 성과지표도 설정하고 있다. 지방의 안정된 고용 창출과 지방으로 새로운 사람의 흐름, 젊은 세대의 결혼·출산·육아의 희망 실현, 그리고 시대에 걸맞는 지역을 만들고, 안심할 수 있는 삶을 지키면서 지역과 지역을 연계하는 것이다. 국가의 목표수치는 지방판 종합전략을 토대로 설정된다.

〈그림 3-4〉 국가와 지방의 지방창생 비전 및 종합전략



자료: 아마코시 노부코(2016. 9), "지방창생에 관한 총무성의 활동에 관하여", 한일 내정관계자 세미나.

지방은 국가와 마찬가지로 각 지역의 인구동향분석과 장래인구추계를 토대로 2060년까지 중장기 장래 인구전망, 즉 지방의 인구비전[16]을 제시하고 지방판 종합

16) 지방의 인구비전은 네 가지, 인구동향분석과 장래인구추계, 인구변화가 장래에 미치는 영향 분석 및 인구장래전망을 포함하고 있다. 인구동향은 시계열에 의한 인구동향과 연령계급별 인구이동을 분석하고, 장래인구추계는 장래인구 및 자연증감·사회증감의 영향도를 분석한다. 인구변화가 장래에 미치는 영향은 산업, 재정 등을 고려하고, 인구장래전망은 결혼 등의 희망, 이주 희망 등, 지향해야 할 장래 방향을 의미한다.

전략을 마련해야 한다. 지방의 인구비전 책정을 위해서 국가는 각종 인구데이터와 워크시트를 제공하고, 지방은 지방의 인구비전을 토대로 2015~2019년까지 5개년 정책목표 및 시책을 책정하여 지방판 종합전략을 마련하도록 하였다. 각 지역의 인구동향, 산업실태 등에 근거하여 종합전략을 마련하도록 하고 있으며, 현재 진행 중이다.

나. 총무성의 마을·사람·일 창(創)생(生)시책

지방이 수립하는 인구비전과 지방판 종합전략 추진을 위한 국가지원방안은 크게 정보지원, 재정지원, 인적지원의 3가지로 구분된다. 먼저 정보지원을 위해서 지역경제분석시스템(RESAS, Regional economy and Society Analyzing System)을 개발·제공하고 있다. 지역이 산업, 인구, 사회인프라 등에 관한 데이터를 분석하고, 지역에 적절한 과제를 도출하여 대응할 수 있도록 국가가 지역경제에 관한 다양한 빅데이터를 수집하여 가시화해주는 것이다[17]. 둘째, 재정지원으로 지방창생가속화 교부금[18]과 프리미엄 상품권, 여행권, 고향명물사업 등의 지역소비 환기 및 생활지원형 재정지원, 그리고 기타 재정개혁, 마을·사람·일자리창생사업비, 지방창생관련 보조금 개혁, 지방창생응원세제 등을 지원하고 있다. 셋째 인적지원으로 지방창생인재지원제도와 지방창생컨시어지제도를 도입하였다. 지방창생인재지원제도[19]는 지방창생에 적극적으로 노력하는 시정촌에 대하여 의욕과 능력이 있는 국가공무원, 대학연구자,

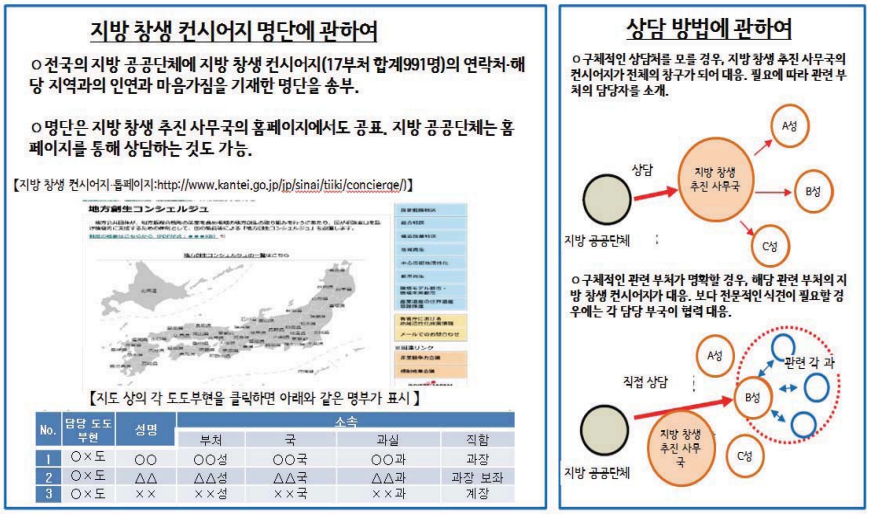
17) RESAS는 산업맵, 농림수산업맵, 관광맵, 인구맵, 지자체비교맵으로 구성되며, https://resas.go.jp/로 Google Chrome 브라우저로 이용가능하다.

18) 지방창생가속화 교부금은 지방판 종합전략에 대한 우량시책을 선구적으로 지원하며, 2015년을 기준으로 1,700억엔, 보조율 10/10을 지원하고 있다(다카다 히로부미, 2015). 2015년부터 지방재정계획세출에 1조엔을 반영한 지방교부세 지원을 추진 중이다. 지방교부세는 행정개혁의 노력과 지역경제활성화의 성과, 인구증감률 및 지방창생대응의 성과를 나타낼 때 지원한다.

19) 시정촌장의 보좌역으로 지방창생에 관하여 시정촌 지역·주민·일자리 창출 종합 전략에 기재된 시책의 추진을 핵심적으로 담당하는 역할을 한다. 2016년도에는 응모기간을 1개월에서 2개월로 장기화하고, 민간인재의 모집대상을 일반기업까지 확대하였으며, 2015년에는 69개 시정촌에, 2016년도에는 58개 시정촌에 파견한 바 있다.

민간인재를 시정촌장의 보좌역으로 파견하는 제도를 말하고, 지방창생컨시어지제도[20]는 지방판 종합 전략에 따라서 시책 전개를 진행시키고, 지방 창생에 대응하는 지방 공공단체에 대하여 국가가 상담창구를 설치하여 적극적으로 지원하기 위한 제도를 말한다.

〈그림 3-5〉 지방창생컨시어지제도



자료: 야마코시 노부코(2016. 9), "지방창생에 관한 총무성의 활동에 관하여", 한일 내정관계자 세미나.

총무성은 마을·사람·일 창(創)생(生)종합전략 하에서 일자리가 사람을 부르고, 사람이 일자리를 부르는 선순환 구조를 확립하여 그 선순환을 지탱하는 지역에 활력을 되찾게 해주는 마을·사람·일자리의 창생과 선순환 구조를 확립할 수 있도록 국가시책을 추진하고 있다(차미숙, 2016).

첫째, 일자리의 창생은 젊은 세대가 안심하고 일할 수 있도록 이에 상응하는 임

20) 해당 지역에 애착심을 가진 국가 공무원을 선임하여 '지방 창생 컨시어지'의 구조를 2015년 2월 27일 구축(2016년 1월말 현재 17개 부처 합계991명)하였다. 지방의 상담에 대하여 적극적이고 구체적인 제안을 할 수 있도록 친절하고 꼼꼼하며 성실하게 대응하게 하였다.

금, 안정된 고용형태, 보람 있는 일자리라고 하는 '고용의 질'을 중시한다. 둘째, 사람의 창생은 지방에 새로운 사람의 흐름을 만들기 위해 지방에서의 청년 취업을 촉진하고, 지방에의 이주·정착을 촉진함과 더불어, 안심하고 결혼·출산·육아를 할 수 있도록 대폭적으로 지원한다. 셋째, 마을의 창생은 지방에서 안심하고 살 수 있도록 중산간 지역 등 지방 도시, 대도시 등의 각 지역의 특성에 맞게 과제를 해결한다. 이를 위해서 자립성, 장래성, 지역성, 직접성, 결과 중시의 5대 원칙을 수립하고 각각의 구체적인 5개년 계획을 수립하였다.

〈표 3-2〉 마을·사람·일 창생종합전략의 주요시책

기본목표	주요 추진시책
지방의 안정된 고용 창출	• 지역산업 경쟁력 강화(업종횡단)
	• 지역산업 경쟁력 강화(분야별)
	• 지방인재환원, 지방인재육성 및 고용대책
	• ICT 활용으로 지역 활성화
지방으로 새로운 사람 유입 촉진	• 지방이주 촉진
	• 은퇴자 커뮤니티 지원 추진
	• 기업의 지방거점 강화, 지방채용·취업 확대
	• 지방대학 등 활성화
젊은 세대의 결혼·출산·육아 지원	• 젊은 층 고용대책 추진
	• 임신, 출산, 자녀교육 지원
	• 일과 생활의 조화 실현(일하는 방식의 변화)
시대에 맞는 지역만들기, 안심할 수 있는 삶 지키기, 지역간 연계 촉진	• 작은 거점(다세대 교류, 다기능형 집락생활권) 형성 지원
	• 지방도시의 경제·생활권 형성 – 콤팩트화와 네트워크 형성, 연계중추도시권 형성, 정주자립권 형성 촉진
	• 대도시권의 안심생활기반 확보

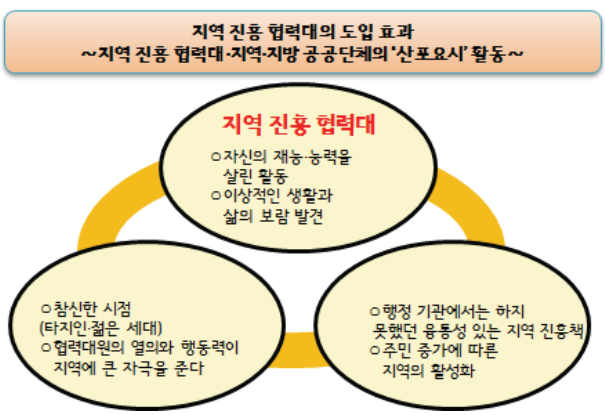
자료: 차미숙(2016), "인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안"

지방으로의 이주 및 교류 추진사업은 거주·취직·생활지원 등의 관련정보 제공 및 상담에 대해서 원스톱으로 대응하는 창구인 '이주·교류 정보 가든'을 개설해주는 사업이다. 지방자치단체 및 관련 부처와 연계하여 '전국 이주 내비게이터'를 활용하여

종합적인 정보를 제공하며, 지방자치단체 등이 실시하는 이주 상담회, 페어 등의 장소로 이용 가능하다. 도도부현간의 연계 및 시정촌간의 연계 등 복수 단체가[21] 협력하여 실시하는 단체의 이용을 우선해준다. 2015년부터 자치단체에 의한 이주 관련 정보의 제공 및 상담 지원 등에 대한 지방재정조치[22]를 실시해오고 있다.

지역진흥협력대는 '도시에서 떨어져 살고 싶다', '지역부흥에 관여하고 싶다' 는 도시지역의 주민을 지자체가 지역사회의 새로운 일꾼으로 받아들여 위촉하며, 대략 1년~3년간 활동하고 있다. 이는 도시지역에서 과소지역 등의 조건이 불리한 지역으로 주민표를 옮겨 생활의 거점을 옮긴 사람을 대상으로 한다. 대원은 일정기간 지역에 거주하면서 지역브랜드와 현지상품의 개발, 판매, 홍보 등 지역 진흥의 지원 및 농림수산업에 종사, 주민의 생활을 지원하는 등 '지역협력활동'을 실시하면서 해당 지역으로의 정주·정착을 도모하는 활동을 하고 있다.

〈그림 3-6〉 지역진흥협력대



자료: 야마코시 노부코(2016. 9), "지방창생에 관한 총무성의 활동에 관하여", 한일 내정관계자 세미나.

21) 정주 자립권 구상 등의 활동 단체 등

22) 지방자치단체가 실시하는 이주·정주 대책에 필요한 경비에 대한 특별교부세 조치와 '이주 코디네이터'또는 '정주 지원요원'의 설치에 필요한 경비의 특별교부세 조치를 포함한다.

총무성은 지역진흥협력대의 활동경비(보수 포함)와 창업에 필요한 경비[23]를 교부금으로 지원해주고 있다. 지역진흥협력대 비즈니스어워드사업과 크라우드 펀딩 행정·민간 연계사업도 추진하고 있다. 자치단체의 지원을 받아 창업에 주력하는 대원 또는 대원 OB·OG의 활동 중에 선진적인 활동을 모델사업으로 지원해 준다.

촌락지원요원사업은 지역의 실정에 정통하며 촌락 대책추진에 관한 노하우와 식견을 가진 인재가 지방자치단체로부터 위촉을 받아 시정촌 직원과 연계하여 촌락을 '관심있게 주시'하기 위해 촌락의 순회, 상황 파악 등을 실시하고 있다. 총무성은 지방자치단체에 대하여 재원 수당[24]과 정보제공 등을 지원한다. 지방자치단체는 촌락지원요원을 배치하여 촌락 지원요원과 협력하여 촌락대책을 추진하고 있다.

마지막으로 총무성은 지역진흥창업가 교류프로그램을 추진하고 있다. 지역진흥창업가 교류프로그램은 3대 도시권에 근무하는 대기업 사원이 그 노하우와 식견을 살려 일정 기간 지방자치단체 업무에 종사하도록 하는 교류프로그램이다. 지역의 독자적인 매력과 가치의 향상, 안심·안전으로 이어지는 업무에 종사함으로써 지방권으로의 인구이동을 유도하고 있다.

23) 지역 진흥 협력대원의 활동에 필요한 경비, 지역 진흥 협력대원 등의 창업에 필요한 경비, 지역 진흥 협력대원 모집 등에 필요한 경비를 지원한다. 2016년부터 도도부현이 실시하는 지역진흥협력대 등을 대상으로 하는 연수 등에 필요한 경비에 대해서 보통 교부세로 재정지원을 하고 있다.

24) 지원요원 1인당 350만엔(다른 업무와 겸임하는 경우, 1인당 40만엔)을 상한으로 특별교부세 조치

제2절 한국의 인구대응 관련정책 분석

1. 저출산·고령사회정책

가. 저출산·고령사회 기본법

한국의 인구감소대응정책과 관련된 법률은 먼저 2005년에 제정된 「저출산·고령사회 기본법」을 들 수 있다. 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).

우리나라는 합계출산율이 2005년 1.08명[25]으로 낮아진 후 저출산·고령사회대책을 국가 아젠다로 채택하여 본격적으로 대응하기 시작하였다. 기본법 제4조에 의거 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지자체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다. 이에 국민은 출산 및 육아의 사회적 중요성과 인구의 고령화에 따른 변화를 인식하고 국가 및 지자체에서 시행하는 저출산·고령사회정책에 적극 참여하고 협력하는 한편 가정과 지역사회 일원으로 상호연대를 강화하고 각자 노후생활을 건강하고 충실히 영위하도록 노력해야 한다. 또한 국가와 지자체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 한다.

저출산·고령사회정책의 기본방향은 먼저 저출산대책으로는 국가와 지자체는 인

25) 이른바 역대 최저 합계출산율을 기록하여 '1.08쇼크'로 불린다. 여기서 합계출산율(total fertility rate)은 인구학적으로 여성 1명이 가임기(15~49세)동안 낳을 평균자녀수를 의미하는데, 합계출산율이 1.3 미만일 때 초저출산 현상으로 간주한다.

구정책(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.

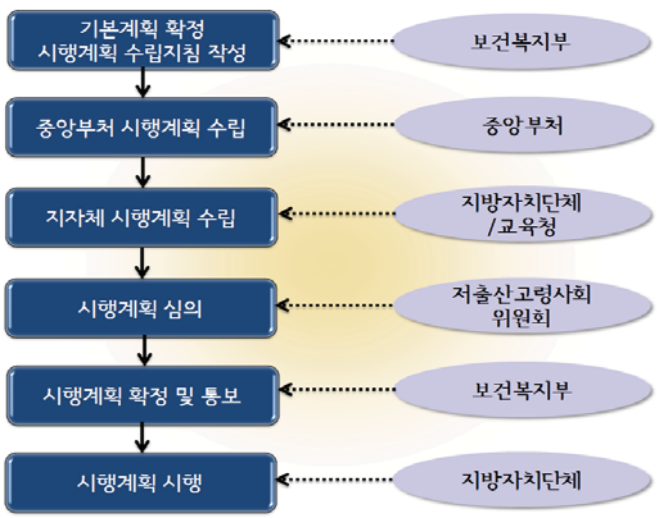
고령사회정책으로는 고용과 소득보장(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 생활환경과 안전보장(제13조), 여가·문화 및 사회활동의 장려(제14조), 평생교육과 정보화(제15조), 취약계층노인등(제16조), 가족관계와 세대간 이해증진(제17조), 경제와 산업 등(제18조), 고령친화적 산업육성(제19조)의 정책을 규정하고 있다. 즉 국가와 지자체는 고령화에 따른 경제산업구조에 바탕을 두고 고령친화산업을 육성하며, 고령자의 일자리 창출, 건강증진 및 안전한 노후생활환경조성, 평생교육 및 여가문화시책을 강구하여야 한다.

〈표 3-3〉 저출산·고령사회기본법의 주요내용

구분		주요내용
목적(제1조)		– 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 이바지
국가 및 지방자치단체의 책무(제4조)		– 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책 수립·
저출산·고령사회 정책의 기본방향	저출산대책 (제7조~제10조)	– 인구정책(제7조)과 인구교육(제7조의2), 자녀의 출산과 보육(제8조), 모자보건의 증진(제9조), 경제적 부담의 경감(제10조)
	고령사회정책 (제11조~제19조)	– 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)

「저출산·고령사회 기본법」에 의거 각 중앙부처와 지방자치단체는 「저출산·고령사회 기본계획」에 따라서 연차별로 세부 시행계획을 수립하여야 한다. 지자체의 시행계획은 시·도별로 수립되는데, 시·도에 속한 교육청이 포함된다. 보건복지부 장관은 각 부처 및 지자체 시행계획을 종합하고, 관계 중앙부처의 장과 협의하여 5년 마다 기본계획안을 작성하고 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다.

〈그림 3-7〉 연도별 저출산·고령사회 시행계획 수립절차



나. 저출산·고령사회 기본계획 및 시책

보건복지부는 2005년 제정된 저출산·고령사회기본법에 의거하여 매 5년마다 저출산·고령사회 기본계획을 수립해오고 있다. 제1차 저출산·고령사회 기본계획(새로마지플랜 2010)은 2006~2010년 동안 추진되었으며, 제2차 저출산·고령사회 기본계획은 2011~2015년 동안 추진된 바 있다[26]. 현재는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지 플랜 2020)이 수립되어 2016년부터 추진 중이다[27].

〈표 3-4〉 제1·2차 저출산·고령사회 기본계획의 재원투입 규모

(단위: 조원)

구분	합계	제1차 기본계획(06-10)						제2차 기본계획(11-15)					
		소계	2006	2007	2008	2009	2010	소계	2011	2012	2013	2014	2015
합계	152.1	42.2	4.5	5.9	8.4	11	12.4	109.9	14.4	18.9	21.5	25.5	29.6
저출산	80.2	19.7	2.1	3.1	3.8	4.8	5.9	60.5	7.4	11	13.5	13.9	14.7
고령화	56.7	15.9	1.3	1.6	3.2	4.7	5.1	40.8	5.5	6.4	6.3	9.7	12.9
성장동력	15.3	6.7	1.1	1.3	1.4	1.5	1.4	8.6	1.5	1.5	1.7	1.9	2

주: 1) 제2차 기본계획상 예산 기준(지방비 포함)
2) 저출산 분야: 일·가정양립 일상화, 결혼 및 출산부담 경감, 아동청소년의 건전한 성장환경 조성
3) 고령화 분야: 베이비붐 세대 고령화 대응체계 구축, 안정되고 활기찬 노후생활 보장, 고령친화 사회환경 조성
4) 성장동력 분야: 잠재인력 활용기반 구축, 인구구조 변동에 대응한 경제사회제도 개선, 고령친화산업 육성
자료: 보건복지부(2015), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)」, p.20

〈표 3-5〉 제3차 저출산·고령사회 기본계획의 재원투입 규모

(단위: 조원)

구분	2015	제3차기본계획(16-20)					
		2016	2017	2018	2019	2020	소계
합계	32.6	34.5	37.4	38.5	42.6	44.5	197.5
저출산	19.3	20.5	21.7	21.8	22.0	22.4	108.4
고령화	13.3	14.1	15.6	16.6	20.6	22.2	89.1

주: 제3차 기본계획상 예산 기준(지방비 포함)
자료: 보건복지부(2015), 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016-2020)」, p.192

26) 제2차 기본계획은 저출산분야(총 95개), 고령사회분야(총 78개), 성장동력 분야(총 58개)의 3대 분야에 231개 과제를 추진하였다.

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

제3차 저출산·고령사회 기본계획의 5년 간 예산은 총 197.5조원으로 저출산대책으로 54.9%인 108.4조원, 고령사회대책으로 45.1%인 89.1조원이 편성되어 있다. 2016년 예산은 34.5조원으로 주로 보육(10.8조원), 기초연금(10.3조원), 반값 등록금(3.9조원) 및 청년고용(2.0조원), 주거(1.8조원) 부문에 투입될 예정이다.

제3차 저출산·고령사회 기본계획의 비전은 모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회를 구현하는 것이다. 저출산 대책의 비전은 '아이와 함께 행복한 사회'를 구현하는 것으로 합계출산율을 2014년 1.21명에서 2020년 1.5명으로 올려 초저출산을 탈피하고, 장기적으로는 2030년 1.7명, 2045년에는 인구대체 수준인 2.1명까지 도달하고자 한다. 한편 고령사회 대책의 비전은 '생산적이고 활기찬 고령사회'를 구현하는 것으로 노인빈곤율을 2014년 49.6%에서 2020년까지 39%, 2030년 이후에는 30% 이하로 축소하고자 한다. 제3차 기본계획은 장기 목표로 가는 교두보가 된다는 의미에서 '브릿지플랜 2020'이라고 명명하고 있다.

〈표 3-6〉 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 사회책임 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)」

저출산 대책은 종전 보육·임신·출산지원을 내실화하고 초저출산 장기화의 핵심 원인인 만혼·비혼, 취업모의 출산 기피 해소에 중점을 두고 있다. 고령사회 대책은 노후 소득보장을 강화하고 활기차고 안전한 노후를 실현하며 여성·중고령자·외국인력 활용을 확대하고, 고령친화경제로 전환하여 다가올 고령사회에 대한 고용·산업 측면에서의 구조적 대응을 강화해나가는 것이다.

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 3-7〉 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

21.2조원의 총 공통사업 중에서 국비는 13.3조원으로 62.7%를 차지하고 있으며, 지방비가 37.3% 매칭되어 있다. 자체사업을 모두 포함한 저출산·고령사회 사업예산은 총 25.2조원 중에서 국비가 52.7%, 지방비가 47.3%를 차지한다. 총예산 대비 지방비 매칭비율이 높은 지자체는 세종(73.7%), 울산(62.0%), 제주(61.0%), 충남(59.2%) 순이다.

〈표 3-8〉 저출산·고령사회 공통사업과 자체사업의 국비와 지방비 비율(2016)

(단위: 천억원, %)

구분	공통사업					자체사업	공통사업+자체사업				
	합계	국비		지방비		지방비	합계	국비		지방비	
		예산	비율	예산	비율			예산	비율	예산	비율
합계	212.0	132.8	62.7	79.1	37.3	40.1	252.0	132.8	52.7	119.2	47.3
서울	37.7	17.8	47.1	20.0	52.9	4.0	41.7	17.8	42.5	24.0	57.5
부산	13.2	10.2	77.1	3.0	22.9	4.3	17.6	10.2	58.2	7.3	41.8
대구	5.8	4.2	72.3	1.6	27.7	1.9	7.7	4.2	54.5	3.5	45.5
인천	10.5	7.9	74.9	2.6	25.1	0.7	11.2	7.9	70.0	3.4	30.0
광주	4.6	3.3	71.7	1.3	28.3	1.3	5.9	3.3	56.1	2.6	43.9
대전	6.6	4.1	61.7	2.5	38.3	1.1	7.7	4.1	52.7	3.7	47.3
울산	2.3	1.6	70.5	0.7	29.5	1.9	4.2	1.6	38.0	2.6	62.0
세종	0.4	0.3	67.5	0.1	32.5	0.6	1.0	0.3	26.3	0.7	73.7
경기	43.6	27.7	63.6	15.9	36.4	4.5	48.1	27.7	57.6	20.4	42.4
강원	11.0	5.7	52.3	5.2	47.7	1.3	12.3	5.7	46.7	6.5	53.3
충북	10.2	5.3	51.6	5.0	48.4	1.7	12.0	5.3	44.1	6.7	55.9
충남	9.0	5.0	55.5	4.0	44.5	3.3	12.3	5.0	40.8	7.3	59.2
전북	11.0	7.7	70.2	3.3	29.8	3.0	14.0	7.7	55.1	6.3	44.9
전남	16.1	11.3	69.9	4.9	30.1	3.3	19.4	11.3	58.1	8.1	41.9
경북	12.1	9.3	76.7	2.8	23.3	4.4	16.6	9.3	56.1	7.3	43.9
경남	13.9	9.4	67.2	4.6	32.8	0.9	14.8	9.4	63.2	5.5	36.8
제주	3.7	2.1	57.1	1.6	42.9	1.7	5.4	2.1	39.0	3.3	61.0

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

부문별로는 2016년 예산을 기준으로 저출산대책이 60.8%, 고령사회대책은 39.2%를 차지하고 있으며, 과제수 기준으로는 고령사회대책이 51.9%로 저출산대책(42.9%)보다 더 큰 비중을 차지하고 있다. 저출산대책으로는 맞춤형 돌봄확대·교육개혁 부문이 74.0%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 고령사회대책으로는 노후소득 보장강화 부문이 79.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-9〉 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)
	난임등출생에대한사회적책임강화	32	16.9		11,764	3.3	
	맞춤형돌봄확대·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,외국인력활용확대	29	15.3		5,123	1.5	
	고령친화경제로의 도약	26	13.8		2,556	0.7	
대응기반	저출산고령사회대응기반강화	10	5.3	10 (5.3)	112	0.03	112 (0.0)

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

보건복지부(2016)의 중앙부처 시행계획상 2016년 전체 저출산·고령사회 예산은 35.3조원이며, 이 중에서 보건복지부의 예산이 20.6조원으로 총 35.3조원 중에서 58.4%를 차지하고 있다. 그런데 앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 시행계획상 전체 공통사업 예산은 21.2조원으로 14.1조원의 차이가 발생하고 있다. 이는 기본계획상 각 중앙부처가 수립하고 있는 대부분의 사업들은 저출산·고령사회 기본계획에 의거하여 새롭게 수립하고 있는 사업이라기보다는 부처별로 부처의 미션에 따라 기

존에 시행하고 있던 사업이라 판단된다. 지방자치단체의 시행계획상 총 공통사업 예산은 21.1조원, 보건복지부의 예산이 20.6조원임을 감안하면 저출산·고령사회 기본계획에 의거 추진되고 있는 대부분의 공통사업들은 대부분 보건복지부에서 추진하고 있는 국비지원사업이고, 일부 교육부와 여성가족부 등의 사업이 포함될 것으로 판단된다.

〈표 3-10〉 저출산·고령사회 시행계획의 중앙부처별 예산현황

(단위: 억원)

구분	2015년		2016년	
	예산	비중	예산	비중
합계	333,603	100.0%	352,517	100.0%
보건복지부	202,262	60.6%	205,719	58.4%
교육부	84,457	25.3%	89,841	25.5%
고용노동부	15,301	4.6%	17,404	4.9%
여성가족부	5,241	1.6%	5,228	1.5%
중소기업청	3,753	1.1%	4,046	1.1%
국토교통부	16,754	5.0%	23,817	6.8%
농림축산식품부	3,142	0.9%	3,903	1.1%
문화체육관광부	1,070	0.3%	916	0.3%
기타부처	1,623	0.5%	1,643	0.5%

자료: 보건복지부의 저출산·고령사회 중앙부처 시행계획 저자정리

보건복지부의 저출산 시책은 크게 임신·출산 지원사업과 아동·가족 지원사업, 그리고 양육·보육·돌봄 지원사업으로 구분된다. 먼저 임신·출산 지원사업은 임신·출산 의료를 지원해주는 행복출산패키지 사업, 난임부부 종합지원체계 구축 및 산모·신생아·여성에 대한 건강관리사업 등 출생자수를 증대시키기 위한 사업이라 할 수 있다.

양육·보육·돌봄 지원사업은 종일반 중심의 보육지원체계를 종일반, 맞춤반, 시간연장, 시간제 보육반 등으로 다양화하고, 국공립·공공형·직장어린이집을 확충하며,

지역아동센터 운영비를 지원해주는 등 임신·출산 후 양육 및 보육과 관련되는 사업이라 할 수 있다. 마지막으로 아동·가족 지원사업은 저소득층 영아를 대상으로 기저귀 및 분유를 지원해주거나 청소년 한부모 아동양육 여건을 확충하는 등의 사업으로 넓게 보면 양육·보육·돌봄 부문에 포함된다. 아동친화도시 인증사업과 아동·청소년 건강관리·안전교육, 아동학대 예방 및 보호체계 강화 등의 아동이 안전한 사회 구축사업이 아동·가족 지원사업에 포함된다

〈표 3-11〉 보건복지부와 교육부의 저출산·고령사회 시책

구분	저출산대책		고령사회대책	
보건복지부	임신 출산 보건	– 임신·출산 의료비(행복출산패키지) – 안전한 분만환경조성 – 난임부부 종합지원체계 구축 – 산모·신생아 지원확대(건강관리) – 임신·출산 사회적 배려강화 – 여성건강증진강화(자궁경부암 등)	노후 소득 고용	– 1인 1국민연금확립(두루누리지원, 실업크레딧지원) – 기초연금 내실화 – 노후준비 인프라확충 – 중고령자 취업지원활성화(재정지원 시장형 일자리)
	아동 가족 안전	– 저소득층 영아 기저귀 분유지원 – 입양아동 양육지원확대(수당지원) – 아동이 행복한 사회(아동친화도시인증, 영양플러스지원, 드림스타트) – 아동이 안전한 사회(아동·청소년 건강관리·안전교육, 아동학대 예방 및 보호체계 강화)	건강 의료 안전 돌봄	– 고령자 질병예방 및 관리강화 – 고령자 정신건강관리강화 (노인자살예방 시범사업 실시) – 노인의료비 부담경감(인공관절) – 장기요양보험제도 고도화 – 치매 대응체계 강화 – 호스피스 활성화 – 노인학대 예방 – 노인안심생활지원(독거노인 돌봄서비스) – IT연계 스마트케어 활성화 (원격의료서비스 확산 및 제도화)
	양육 보육 돌봄	– 수요자 맞춤형 보육체계개편 – 국공립·공공형·직장어린이집확충 – 지역사회내 돌봄여건 확충(지역아동센터 운영비 지원)	여가 사회 참여	– 고령자 자원봉사지원체계 강화 (경로당, 노인복지관 자원봉사클럽) – 고령자 사회활동지원사업(공익활동, 재능기부)
교육부	교육	– 안심하고 믿을수 있는 보육·유아(초등학교 병설유치원 확충) – 초등돌봄교실 운영 – 교육·고용체계 개편(자유학기제 확산 등) – 다자녀(셋째) 대학등록금 부담경감	평생 교육	– 고령자 교육기반확충(은퇴인력 활용 교육기부 활성화) – 계층별 맞춤형 평생교육 활성화

자료: 보건복지부의 저출산·고령사회 중앙부처 시행계획을 바탕으로 저자가 재구성함

보건복지부의 고령사회대책은 크게 노후소득 및 고용 지원사업, 고령자 건강·의료·돌봄 지원사업, 그리고 여가 및 사회참여 지원사업으로 구분할 수 있다. 노후소득 보장 및 고용을 위한 사업으로는 두루누리나 실업크레딧을 통한 1인 1국민연금 확립사업을 추진하고 있으며, 중고령자의 취업지원을 활성화하기 위하여 재정지원 시장형 일자리사업도 함께 추진하고 있다. 고령자 건강·의료·돌봄 지원사업은 고령자의 건강생활을 보장하고 의료 및 돌봄서비스를 제공하는 사업으로 고령자의 질병예방과 관리강화사업, 인공관절 의료비 지원사업, 정신건강관리강화사업 및 치매 대응체계 강화사업 등이 포함되며, 독거노인을 대상으로 하는 돌봄서비스사업과 호스피스 활성화사업 및 원력의료서비스 사업도 포함된다. 마지막으로 여가 및 사회참여 지원사업은 노인복지관 표준운영모델을 개발하고 인생이모작지원센터, 노후설계지원센터, 주민자치센터, 문화센터, 시니어클럽 등과 연계하는 사업이 추진되고 있으며, 고령자들에게 지역사회에 유용한 사회참여 기회를 제공하기 위한 공익활동 및 재능나눔 확대사업도 추진하고 있다.

〈표 3-12〉 기타 중앙부처의 저출산·고령사회 관련시책

구분	저출산대책		고령사회대책	
국토교통부	주택	– 청년·예비부부 주거지원 – 신혼부부 전세자금 융자 – 신혼부부 맞춤형 임대주택 공급확대 – 신혼부부 맞춤형 행복주택 공급확대	고령자 주택	– 고령자 임대주택 공급확대 – 공공실버주택, 집주인 리모델링 임대주택 시범사업 – 고령자 편의시설 설치지원 – 원스톱 주거지원안내시스템구축
고용노동부	일 가정 양립	– 일가정양립 근무환경 조성 – 중소기업 실천여건 확충(육아휴직) – 남성육아참여활성화(육아휴직급여)	연금	– 퇴직·개인연금 확산 정착
	청년 일자리	– 민간 청년일자리 창출노력 지원 – 고용지원 인프라 확충(대학창조일자리센터 등)	취업 일자리	– 중고령자 취업지원 활성화 – 중고령자 창업지원 – 시간선택제 일자리 활성화
여성가족부	청소년 일 가정 양립	– 청소년 방과후 아카데미 운영내실화, 청소년 활동 인프라 확충 – 공동육아나눔터 – 아이돌봄서비스 확충 – 가족친화적 기업문화 확산	–	–

자료: 보건복지부의 저출산·고령사회 중앙부처 시행계획을 바탕으로 저자가 재구성함

2011년 이후 지방자치단체의 저출산·고령사회 시행계획 상 자체사업예산은 꾸준히 증가하였으나 2016년을 기준으로 총 예산 중에서 차지하는 비중은 15.9%만을 차지하고 있다. 공통사업의 경우 2016년 예산 기준 저출산대책에 44.5%, 고령사회대책에 55.5%를 예산을 투입하고 있어 고령사회대책에 더 많은 예산을 투입하고 있는 반면 자치단체 자체사업은 저출산대책에 69.4%(2.8조원)를 투입하고 있다. 2014년에는 자체사업의 총 예산 중 저출산대책이 차지하는 비중이 77.0%에 달했다. 출산장려금 및 축하금 지급, 임산부 건강지원, 출산육아용품 대여, 미혼남녀 결혼지원 등 지방자치단체의 경우 사회이동이 비교적 적은 고령자보다는 출산정책을 추진함으로써 인구를 증대시키기 위한 정책을 추진하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-13〉 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

〈표 3-14〉 지방자치단체의 주요 자체사업 시책(특광역시)

구분	저출산대책	고령사회대책
서울	– 신혼부부 주거지원 강화, 시민청 결혼식 지원 – 출산장려금 지원, 다자녀가구 장기임대, 전세주택 우선공급 – 다둥이 행복카드 확대, 서울형 어린이집 확충 – 통합 육아종합지원센터 구축, 우리아이 건강관리 의사 등	– 저소득 어르신급식, 재가관리사 지원서비스 강화 – 데이케어센터 설치 및 인증제 실시 – 어르신 행복콘서트, 청춘극장 운영, 어르신 인문학 아카데미 등

구분	저출산대책	고령사회대책
부산	– 출산장려를 위한 창작극 제작 순회공연(연중) – 아빠를 주제로 한 글짓기·그림그리기, 웅변대회 개최 – 가족사랑카드 참여업체 확대 – 출산지원금 지원, 출산장려기금조성, 미혼남녀 및 직장단위 만남 확대	– 부산특화 노인일자리 사업추진 – 경로당 운영활성화 – 노인회관건립 및 노인복지관·경로당 시설 확충 및 운영지원 – WHO 고령친화도시 네트워크 가입 및 고령친화산업화지원기반 구축사업
대구	– 컬러풀 어린이 안심보험지원 – 컬러풀 출산장려금 지원 – 태아기형아 검사 및 미숙아 의료비 지원	– 경증치매노인 기억학교운영, 노인복지관 운영 – 노인지역봉사지도원 활동지원, 독거노인 돌봄서비스 운영 – 독거노인 폭염·혹한기 극복지원, 저소득 재가노인 식사배달
인천	– 인천형 어린이집 시범사업 추진 – 출산장려 의료서비스 지원 및 장난감 무료대여점 운영 – 안전한 어린이 교통환경조성	– 노인여가복지시설 운영 및 자원봉사축제 참가지원 – 노인마을형 실버농장 운영
광주	– 청년창업특례보증, 청년일자리발굴, 찾아가는 청년취업 라운드테이블 등 – 미래인구가꾸기, 출산축하금, 영유아 병원비, 다자녀 가정 우대카드 – 손자녀돌보미, 어린이집 지원확대, 보육돌봄 사각지대 해소 – 일가정양립지원본부·직장맘 지원센터 설치운영, 육아휴직 대체인력지원 등	– 기초연금과 일자리사업을 통한 안정된 생활 – 장기요양보험지원 및 경로당 전담주치의제도 등 건강증진강화 – 노인복지관 및 여가프로그램 참여를 통한 활기찬 노후증진
대전	– 둘째아 이상 출산장려지원금 – 허니문베이비 축복나눔 – 임산부 산후우울증 예방 및 모유수유 교실운영	– 시니어클럽과 연계한 노인사회활동지원 사업 – 효문화지원센터 운영
울산	– 일과 가정의 양립일상화: 직장보육시설 운영, 육아휴직 활성화 등 – 임신·출산에 대한 지원확대: 출산지원, 임산부 건강검진 등 – 자녀 양육비용 지원확대: 유아용품 대여, 보육료 지원 등 – 아동 청소년 건전한 성장환경조성: 학교폭력 방지 예방 등	– 안정되고 활기찬 노후생활보장: 복지관 및 경로식당 운영 등 – 고령친화적 사회환경조성: 어르신 문화축제, 효문화증진 등
세종	– 임신부 할인혜택지원 등 출산장려정책 강화 – 아빠육아서포터즈 운영 등 일가정 양립 분위기 조성 – 안심하고 맡길 수 있는 보육서비스 질적 수준 강화	– 노인문화센터 및 경로당 활성화 등 활기찬 노후생활지원 – 광역치매센터 설치 등 노인성질환 대응관리 강화 – 노인의 민간취업 연계강화 등 실질적 노후소득 보장

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

〈표 3-15〉 지방자치단체의 주요 자체사업 시책(도)

구분	저출산대책	고령사회대책
경기	– 공공산후조리원 설치운영, 공교육 확충을 위한 시범사업 등 맞춤형 돌봄사업 – 대학창조 일자리센터, 일하는 청년통장 운영 등 청년층 생애출발 지원	– 아침이 기다려지는 경로당, 독거노인 카네이션 하우스사업 등 생애설계 지원 – 시간선택제 일자리 창출지원, 여성고용 우수기업 선정 등 전방위적 추진동력
강원	– 저출산현상 극복 기반구축을 위한 인식개선 및 홍보강화 – 공교육 인프라확충 및 맞춤형 보육실시 – 보육부담 경감 및 질높은 보육서비스 제공	– 신명나는 인생2막을 위한 노후소득 및 사회활동 지원 – 노인복지 인프라 확충 및 보호지원 강화
충북	– 결식우려 아동 급식비 지원 – 출산장려 문화조성사업(출산장려 생명콘서트 등) – 출산장려금 지원 – 가족친화직장 조성을 위한 지원체계 조성	– 노인여가활동을 위한 인프라마련(9988 행복나누미 사업) – 학생보호 인력운영(배움터지킴이, 교육청) – 재가노인서비스기관 지원 – 어르신 시내버스 탑승도우미 운영
충남	– 출산친화적 사회환경조성 홍보 및 교육 – 난임부부 한방치료사업 – 시군별 다양한 출산장려시책 추진	– 인생이모작 지원센터 설치 – 행복경로당 확대운영
전북	– 출산취약지역 임산부 이송지원 – 어린이 창의체험관 건립 – 농산어촌 방과후 학교운영지원	– 노인여가활동을 위한 인프라구축 – 결식우려 노인 지원
전남	– 전남 공공산후조리원설치, 찾아가는 산부인과 등 인프라구축 – 신생아 양육비, 다자녀 가정면학지원, 한방 난임치료 지원 등 경제부담 경감 – 남성공무원 육아휴직확대 등 공직사회 출산분위기 선도 – 가족친화기업 인증지정, 일가정양립 실천토론회 등 인식개선	– 농어촌 건강증진프로그램 운영 – 무의탁 독거노인주거환경 개선 – 공동생활의 집 설치운영 – 새꿈도시 조성사업 추진
경북	– 청년일자리 창출 및 결혼자금 저리융자 지원 – 일가정양립활성화 교육홍보 – 출산장려금 지원, 누리과정 지원, 어린이집 환경개선비 지원	– 민간분야 노인일자리 사업개발비 지원 및 노인일자리 창출지원센터 운영 – 노인복지관건립, 재가노인복지시설 운영, 경로당 활성화지원 – 예쁜 치매쉼터 운영 내실화, 거점치매센터 운영, 치매서포터즈 활동지원
경남	– 미혼남녀 결혼지원사업 – 찾아가는 산부인과 확대지원 – 난임부부 한방치료 지원사업 – 어린이집 안전보험료 지원 등 시군의 다양한 출산장려시책 지원	– 복지사각지대 홀로어르신 복지시책 추진 – 어르신 틀니 보급사업
제주	– 일가정양립을 위한 가족친화지원센터 운영 – 둘째이후 양육수당 및 출산장려금 지원 – 한약지원 및 출산육아용품 대여사업 등 다양한 출산친화시책 추진	– 노인복지회관 및 경로당 운영지원 – 100세 시대 여가문화 확산보급 – WHO 고령친화도시 기반조성

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

2. 낙후지역 발전정책

가. 균특법과 지역발전특별회계

우리나라 낙후지역발전정책은 1960~70년대 저개발상태로부터 산업화를 견인하기 위하여 전개한 성장거점 중심의 불균형적 국토개발에 따른 지역격차문제, 특히 수도권과 지방과의 격차를 탈피하기 위한 수도권 집중 억제, 인구와 산업의 분산정책이라는 틀 속에서 1980년대부터 추진되었다(변필성 외, 2013: 16). 1980년대 이후부터 낙후지역발전정책의 수단으로써 다양한 정부부처가 오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 개발촉진지구개발사업, 농어촌 개발사업, 관광자원개발사업과 농어촌체험관광마을조성사업 등 다양한 하드웨어 중심의 공공개발사업을 추진하는 과정에서 사업간 유사·중복문제와 소규모 분산투자에 따른 비효율성 문제가 대두되었다(이원섭, 2006).

이에 2000년대 들어 「국가균형발전특별법(이하 균특법)」이 2004년 제정되었고, 균형발전위원회와 균형발전특별회계(이하 균특회계)가 설치되는 등 국가균형발전을 위한 체계를 정비하게 된다. 특히, 참여정부는 세종시 건설, 혁신도시와 기업도시 건설, 4+9 지역전략산업 육성 등 정부와 공공기관 이전을 통해 기능을 분산시키는 지역균형발전정책에 초점을 두었다[28]. 2004년 533개 사업, 12.7조원의 국고보조사업을 지방이양사업과 균특회계사업, 국고보조 존치사업의 3가지로 구분하고, 163개 지방이양사업은 분권교부세로, 126개 사업은 균특회계[29]로 이관하였다(박진경·김선기, 2017). 균특회계는 각종 지역개발사업 예산을 일괄하여 지원함으로써 중복투자를 줄여 투자효율을 제고하는 한편, 예산편성에서 지역의 자율성을 제고할 목적으로 조성·운영되었다.

이후 지역균형발전정책은 이명박 정부의 신지역발전체계를 거쳐 박근혜 정부에

28) 2000년대 이전에는 국가적 지역발전정책이 중심이었다면 균특법 제정 이후에는 지역 중심의 지역발전정책으로 전환되었다고 볼 수 있다.

29) 기존의 지자체 보조금과 양여금, 보조금과 출연금 등의 일부를 통합하여 재원(2005년 약 5조원)을 마련하였다.

와서는 지역행복생활권정책으로 변환되었다. 이명박 정부는 종래의 정책가치를 담은 '국가균형발전'을 가치중립적인 '지역발전'으로 전환하고 균특회계를 2010년 광역·지역발전특별회계(2010~2014년)로 개편하였다. 박근혜 정부는 균특법 개정(2014. 4)에 따라 '국민에게 행복을 지역에 희망을'이란 슬로건 아래 지역생활권정책의 을 통해 추진역량 강화 등 시스템을 구축하고 2015년 광특회계를 지역발전특별회계(이하 지특회계)로 개편하였다. 지특회계는 주민 삶의 질을 향상시키고 지역의 경쟁력을 강화할 수 있는 사업을 중점 지원하고자 하였다.

〈표 3-16〉 지역발전특별회계의 편성체계

구분	균특회계	광특회계	지특회계
생활 기반계정	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업 ③ 부처편성사업	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업 ※ 24개 포괄보조금사업	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업 ※ 37개 포괄보조금사업
경제 발전계정	④ 부처편성사업	③ 부처편성사업	③ 부처편성사업
제주특별 자치도계정	⑤ 시도자율편성사업 ⑥ 균형발전기반지원사업 ⑦ 특별지방행정이관사무 ⑧ 부처편성사업	④ 시도자율편성사업 (기초생활권사업 포함) ⑤ 특별지방행정이관사무 ⑥ 부처편성사업	④ 시도자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함) ⑤ 특별지방행정이관사무 ⑥ 부처편성사업
세종특별 자치시계정	-	-	⑦ 시도자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함) ⑧ 부처편성사업

현재 지특회계는 생활기반계정, 경제발전계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정의 4계 계정내 8개 사업군으로 구성되어 있다. 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한 사업은 경제발전계정에 포함되고, 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 생활기반계정에 포함된다. 경제발전계정 사업은 부처직접편성사업으로써 재정효과가 특정지역에 국한되고 광역적 사업수행이 요구되는 사업이며, 균특법 제35조제2항에서 정한 사업을 말한다. 반면

생활기반계정 사업은 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체의 자율성이 요구되는 사업으로써 균특법 제34조제2항에서 정한 사업으로 시도 자율편성사업(31개)과 시군구 자율편성사업(6개)으로 구분된다. 생활기반계정은 포괄보조금 운영방식을 취하고 있으며, 회귀분석기법을 이용하여 지자체별로 세출한도액[30]을 산정하여 배분하고 있다(박진경·김선기, 2017).

〈표 3-17〉 지역발전특별회계 예산규모 추이

(단위: 조원)

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16
경제계정	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4[1)]	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9
생활계정	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8[2)]	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5[3)]	4.6
제주·세종	–	–	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5
합 계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.4	10.4	10.0

주 : 1) 광역선도산업, 교특회계(광역도로 등)에서 광역기반시설사업의 이관 등으로 증액
2) 국가지원지방도로의 광역계정 이관, 재해예방 관련사업의 일반회계 이관 등으로 감액
3) 주민 삶의 질 향상을 위해 복지·문화 관련 예산(생활기반계정)을 대폭 확대

자료: 박진경·김선기(2017), 「인구감소시대 지역발전정책 방향과 추진체계」.

나. 포괄보조금제도와 낙후지역 발전시책

지역균형발전을 위한 '낙후지역'을 공식적이고 포괄적으로 규정하고 있는 유일한 제도는 노무현정부의 개정 전 『국가균형발전특별법』이라 할 수 있다. 낙후지역은 제도상 오지(오지개발촉진법 제2조), 개발대상도서(도서개발촉진법 제4조제1항), 접경지역(접경지역지원법 제2조제1호), 개발촉진지구(지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제9조제1항) 및 그밖에 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역'으로 규정된다(김현호 외, 2011). 참여정부

30) 지자체별 세출한도액은 계속사업비를 기준으로 산정하며, 인구, 재정여건(재정력지수, 지방소득세), 면적, 고령인구 비율 등을 반영하여 기획재정부에서 산정하고 있으나, 정확한 산출기준은 비공개하고 있다

는 균특법 포괄규정(균특법 시행령 제2조)에 의해서 첫째, 인구적 측면을 대표하는 인구변화율과 인구밀도, 둘째, 산업경제 측면을 나타내는 소득세할 주민세, 셋째, 지방재정력을 나타내하는 재정력지수의 4개 지표에 따라 70개 대상지역, 즉 신활력지역(행정자치부)을 낙후지역으로 선정하였다.

〈표 3-18〉 참여정부의 낙후지역 선정기준

구 분	법적근거	선정기준
오지	오지개발촉진법	• 1인당 주민소득이 전국 면지역 평균 이하지역(10지표)
도서	도서개발촉진법	• 10인 이상 인구가 상시 거주하는 도서(지자체의 신청)
접경지역	접경지역지원법	• 민통선이남 20km이내 시군읍면동으로 최근 5년간 인구 증감율 등 5개 지표 중 3개가 전국 평균보다 저조한 지역 • 민통선이북의 농업생산기반정비사업지구 및 남북한 교류 협력사업 추진지역 등
개발촉진지구	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률	• 인구증가율 또는 재정자립도 중 1개 이상이 하위 l30% 미만이면서 제조업종사인구비율, 도로율, 승용차보유 비율, 의사비율, 고령화지수 또는 도시적 토지이용비율 중 1개 이상이 하위 30%미만에 속하는 시군 • 지역산업이 급히 쇠퇴하는 농어촌지역 • 광역개발권 및 특정지역으로 지역간 균형개발을 위해 집중개발이 필요한 지역
신활력지역	균형발전특별법	• 인구, 산업, 재정적 측면의 4개 지수가 전국 하위 30% 에 속하는 시군

자료: 김현호 외(2011), p. 21.

이후 이명박 정부는 주로 인구감소율이 높고 인구밀도가 낮은 지역과 관련되는 낙후지역의 개념에 해당하는 제도로 새롭게 '성장촉진지역'과 '특수상황지역'을 도입하고, 성장촉진지역의 경우 소관부처를 행정자치부에서 국토교통부로 이관하였으며, 도로 등 기반시설에 대한 차등적으로 지원해오고 있다.

성장촉진지역은 균특법상 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로

서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다. 특수상황지역은 남북분단 등 특수한 여건으로 인해 불리한 조건에 처해 있는 지역으로 대상지역은 접경지역지원법에 의거한 접경지역과 도서개발촉진법에 의거한 도서지역이 포함된다[31]. 현재 성장촉진지역은 강원도 7개, 충북 5개, 충남 6개, 전북 10개, 전남 16개, 경북 16개, 경남 10개로 총 70개 시군이 지정되어 있다.

〈표 3-19〉 현재 낙후지역 선정기준

구분	성장촉진지역(국토부)	지방교부세(행자부)
기준	• (인구) 인구밀도(단년도) 인구변화율(10년 평균) • (소득) 소득세할주민세(3년 평균) • (재정력) 재정력지수(3년 평균) • (접근성) 지역접근성	• (인구) 인구증가율이 평균이하이고, 인구밀도가 평균이하이고, • (재정력) 1인당 지방소득세가 평균이하인 지역 → 전체 읍면의 1/2을 낙후지역으로 선정 ※ 성장촉진지역도 포함
선정단위	시·군	읍·면

〈표 3-20〉 70개 성장촉진지역

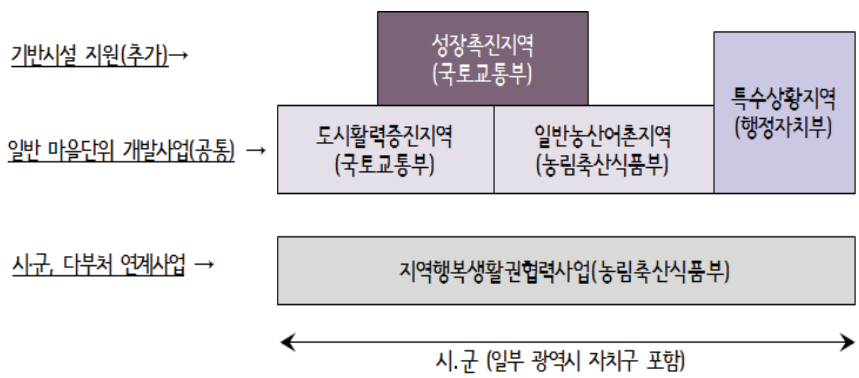
구 분	70개 시·군
강원(7)	태백시, 삼척시, 횡성군, 영월군, 평창군, 홍천군, 양양군
충북(5)	보은군, 영동군, 괴산군, 단양군, 옥천군
충남(6)	서천군, 금산군, 부여군, 청양군, 예산군, 태안군
전북(10)	남원시, 김제시, 진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군, 정읍시
전남(16)	나주시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 영광군
경북(16)	상주시, 문경시, 군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군, 영천시, 영주시
경남(10)	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군, 밀양시

31) 성장촉진지역에 해당하는 도서는 제외된다.

균특법 제정 후 균특회계 포괄보조금제도가 도입되어 낙후지역발전사업에도 포괄보조금제도가 시행되고 있다. 균특법 제정 당시 유사·중복 지역개발사업을 37개 사업군으로 통·폐합하여 포괄보조금의 기본체계를 구축하였다. 2010년까지는 19개 시·도 자율편성사업과 5개 시·군·구 자율편성사업으로 구성된 19 + 5 사업을, 2011년부터는 18 + 4 사업을 추진해오고 있다.

생활기반계정은 지방자치단체 세출한도 내에서 사업선택의 자율성을 부여한 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업으로 구분된다. 시·도 자율편성사업은 지역의 일반적 개발사업으로 각 시·도가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하고 있으며, 시·군·구 자율편성사업은 기반구축사업으로 지역유형별로 특성화 발전을 추구하고 있다. 시·군·구 생활권사업을 추진하는 지역은 일반농산어촌지역(농식품부), 도시활력증진지역(국토부), 성장촉진지역(국토부), 특수상황지역(행자부) 등 4개 유형으로 구분하여 기반확충분야에 대한 시·군·구자율편성의 포괄보조사업을 시행하고 있다. 인구가 적고 낙후도가 심한 성장촉진지역은 도로 등 기반시설에 대해 차등적 지원을 받고 있으며, 도서, 접경지역 등 특수상황지역은 별도 지원책을 강구하고 있다.

〈그림 3-8〉 시군구 생활권사업 지역유형



자료: 기획재정부(2016. 4), 「2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침」.

성장촉진지역사업 중 기초생활기반확충사업과 도서성장기반지원사업은 도로, 상하수도 등의 인프라 구축사업과 연육·연도교 건설을 통한 개발대상도서의 접근성 제고사업이 포함된다. 성장기반시설지원사업은 주로 통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업을, 지역접근성 시설지원사업은 진입도로, 연결도로 및 주차장 건설사업을 포함하고 있어 주로 하드웨어 위주의 사업에 해당한다[32].

〈표 3-21〉 4개 지역유형별 시군구자율편성사업의 보조율과 시책

부처	포괄보조 사업명	보조율	내역사업
국토부	성장촉진지역 개발	100%	개발촉진지구지원사업
			기초생활기반확충
			도서성장기반지원
			지역개발지원
			지역접근성 시설지원
	도시활력증진지역 개발	50%	도시재생
			경제기반형 도시재생
			근린재생형(일반형)
			근린재생형(중심시가지형)
			도시생활환경개선
행자부	특수상황지역 개발	80%	기초생활기반 확충
			지역소득증대
			지역경관개선
			지역역량강화
농림부	일반농산어촌 개발	70%	기초생활기반 확충
			지역소득증대
			지역경관개선
			지역역량강화
	지역행복생활권 협력사업	70~80%	농어촌취약지역 생활여건 개조
			도시취약지역 생활여건개조
			연계협력사업

자료: 기획재정부(2016. 4), 「2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침」 재구성

32) 특수상황지역사업 중 지역소득증대사업은 유통·관광 등 농업기반시설 설치 및 체험관광시설, 생태학습장 등 관광객 증대사업을 포함하며, 지역경관개선사업은 지붕·담장정비, 경관수목 식재, 경관주택정비사업 등, 지역역량강화사업은 지역주민 교육 및 훈련, 브랜드제고, 기타 주민서비스를 위한 SW사업 등이 포함된다.

제3절 정책분석의 시사점

인구감소문제에 대응하는 우리나라의 대표적인 인구사회정책은 2005년 제정된 저출산·고령사회 기본법에 의거한 저출산·고령사회정책이라 할 수 있다[33]. 제3차 저출산·고령사회 기본계획 하에서 수립된 지방자치단체 시행계획에 따르면 지방자치단체의 저출산·고령사회시책은 공통사업과 자체사업으로 구분되며, 전자는 보건복지부, 교육부 등 중앙부처로부터 국비를 보조받는 사업이고, 자체사업은 중앙부처의 국비보조 없이 지자체가 자체적으로 시행하는 단독사업을 의미한다.

2016년을 기준으로 공통사업 중에서 약 44.3%, 자체사업의 약 69.4%를 차지하는 사업은 임신·출산 의료비 및 축하비 지원, 기저귀 분유지원, 영유아 예방접종비용 지원 등의 사업으로 대부분 임신·출산·보건·양육지원정책에 한정되어 있다. 이는 기본계획상 각 중앙부처가 수립하고 있는 대부분의 사업들이 저출산·고령사회 기본계획에 의거하여 새롭게 수립하고 있는 사업이라기보다는 부처별로 부처의 미션에 따라 기존에 시행하고 있던 사업이기 때문에 주로 보건복지부[34]와 교육부 위주의 사업을 추진하고 있기 때문이라 판단된다. 또한 2011년 이후 지방자치단체의 저출산·고령사회 시행계획 상 자체사업예산은 꾸준히 증가하였으나 2016년을 기준으로 전체 저출산·고령사회대책 예산 중에서 차지하는 비중은 15.9%만을 차지하고 있으며, 저출산대책에 대부분의 예산(69.4%)을 투입하고 있다. 출산장려금 및 축하금 지급, 임산부 건강지원, 출산육아용품 대여, 미혼남녀 결혼지원 등 지방자치단체가 고령사회정책보다 출산정책에 집중하고 있는 이유는 지역인구 증대전략이 절실하기 때문이라 할 수 있다. 그러나 임신·출산·보건·양육지원정책만으로는 지역인구 증가

33) 현재 제3차 저출산·고령사회 기본계획 (2016~2020)을 수립하여 합계출산율을 2020년까지 1.5명으로 도달하겠다는 목표를 수립하고 있다.

34) 보건복지부의 저출산 시책은 주로 임신·출산 지원사업과 아동·가족 지원사업, 그리고 양육·보육·돌봄 지원사업으로 구분된다.

가 미미하고, 천편일률적인 공통사업과 자체사업은 지역적 특성을 반영하지 못한 채 추진되고 있다.

한편 전통적으로 지역적 차원에서 경제 및 사회개발을 추구하는 지역발전정책은 쇠퇴지역, 과밀지역, 침체지역 등에 대한 지역문제를 해결하기 위한 낙후지역정책이라 할 수 있다. 이명박 정부는 인구감소와 관련되는 '낙후지역'의 개념에 해당하는 제도로 새롭게 '성장촉진지역'과 '특수상황지역' 제도를 도입한 바 있다. 재정여건이나 인구유출입 등 지역발전수준이 불리한 70개 시·군을 성장촉진지역으로 지원하여 낙후지역에 국고보조율을 상향하는 등의 차등지원제도를 도입하고는 있지만 사업내용 측면에서 이전에 하던 소도읍사업, 개촉지구사업, 신활력사업 등의 낙후지역 사업과 큰 차이가 없을뿐더러 사실상 모든 지역을 대상으로 추진하고 있어 낙후지역발전사업에도 불구하고 지역으로의 인구 유입은 저조했다. 기반시설 등 하드웨어 중심으로 낙후지역발전사업의 정부지원이 이루어지면서 생활환경 및 의료, 복지, 교육 등 소프트웨어 중심의 사업은 소홀히 취급되어 지역개발의 효과를 체감하기 어려웠고, 물리적 인프라 구축에 치우치면서 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여가 미흡했다. 저출산·고령화·인구감소시대에는 체감형의 주민 삶의 질 제고를 위한 정책이 필요하며, 주민들을 위한 생활환경개선, 의료·복지수준 개선 등 지역주민들의 삶의 질 개선을 통한 정주환경 개선과 인구유출 방지 관련 사업도 필요하다.

인구감소로 인한 지역위기를 극복하기 위해서는 출산·양육지원정책과 낙후지역정책과 같은 지역공간정책이 종합적으로 고려될 필요가 있다. 현재 지역에서는 출산을 장려하는 등의 인구사회정책뿐만 아니라 일자리, 교육, 복지 등 주민 삶의 질 향상 전반으로 다양하게 전개하고 있기 때문이다. 지역을 부처별로 할당하는 식의 낙후지역발전정책이 아니라 지역별 인구감소 격차와 인구구조 변화를 반영한 종합적이고 지역맞춤형의 지역발전정책이 필요하다. 지방소멸 위기를 사전에 인식하고 지방 단위의 인구정책을 다방면으로 모색하고 있는 지방자치단체를 지원하기 위한 실질적인 지역발전정책 차원에서의 대책이 필요한 시점이다.

제4장

인구구조 변화에 따른 자치단체 유형별 실태분석

제1절 한국의 인구현황 및 전망

제2절 자치단체 유형분류

제3절 자치단체 유형별 인구구조 특성 분석

KRILA

제4장

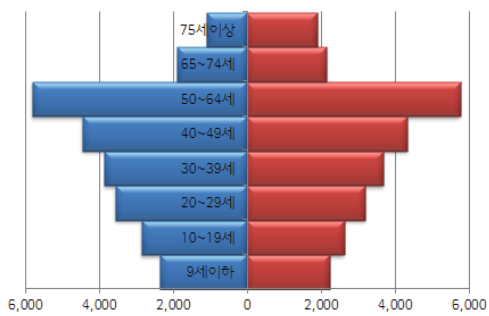
인구구조 변화에 따른 자치단체 유형별 실태분석

제1절 한국의 인구현황 및 전망

1. 총인구현황 및 전망

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 고령사회[35] 진입을 앞두고 있다.

〈그림 4-1〉 우리나라 총인구구조(2016)



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

〈표 4-1〉 우리나라 인구 총괄(2016)

(단위: 천명, 명)

구분	인구	구성비	남	여	성비(명)
합계	51,696	100.0%	25,828	25,868	99.85
9세 이하	4,566	8.8%	2,345	2,221	105.58
10~19세	5,481	10.6%	2,852	2,629	108.48
20~29세	6,758	13.1%	3,560	3,198	111.32
30~39세	7,534	14.6%	3,852	3,682	104.62
40~49세	8,797	17.0%	4,461	4,336	102.88
50~64세	11,564	22.4%	5,801	5,763	100.66
65~74세	4,019	7.8%	1,879	2,140	87.80
75세 이상	2,977	5.8%	1,078	1,899	56.77

주: 성비는 여성 100명당 남성의 수를 의미
출처: 통계청, 2016, 주민등록인구

〈표 4-2〉 총인구 및 인구성장률의 변화와 전망(1965~2065)

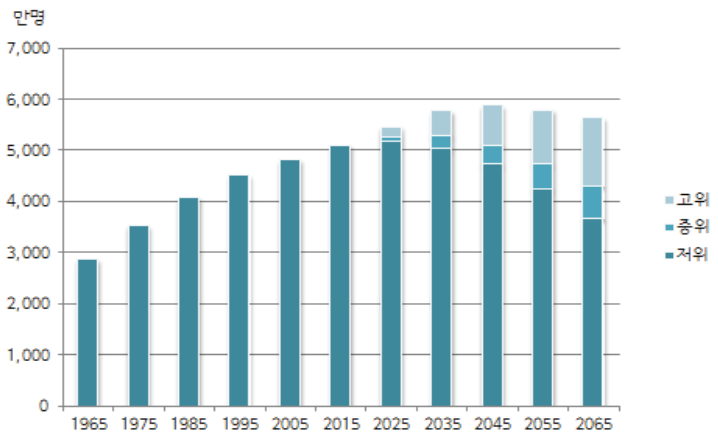
(단위: 만명, %)

구분	가정	1965	1975	1985	1995	2005	2015	2025	2035	2045	2055	2065
총인구	중위	2,870	3,528	4,081	4,509	4,818	5,101	5,261	5,283	5,105	4,743	4,302
	고위						5,101	5,360	5,530	5,495	5,280	4,998
	저위						5,101	5,163	5,040	4,724	4,235	3,666
인구 성장률	중위	2.54	1.68	0.99	1.01	0.21	0.53	0.20	−0.12	−0.52	−0.89	−1.03
	고위						0.53	0.46	0.15	−0.23	−0.50	−0.58
	저위						0.53	−0.06	−0.41	−0.85	−1.29	−1.54

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리

통계청의 『장래인구추계:2015~2065』에 따르면 중위 추계[36] 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 4-2〉 우리나라 총인구 변화와 전망(1965~2065)



3. 연령대별 인구현황 및 전망

연령대별로 인구현황 살펴보면 2015년 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. 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. 특히 유소년인구보다 생산가능인구의 감소율

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

이 더 높으며 고령인구의 증가율이 높아 부양부담이 증가할 전망이다.

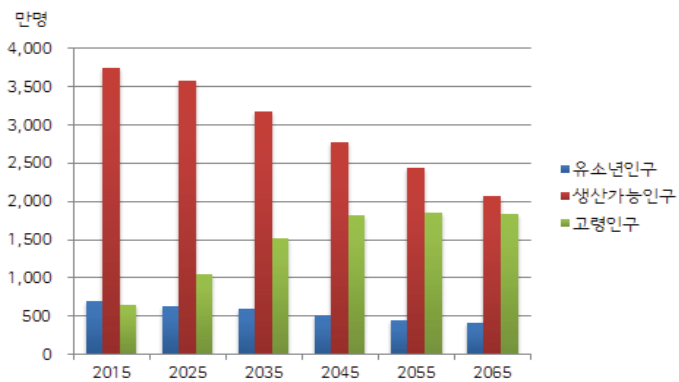
〈표 4-3〉 연령대별 인구현황 및 전망(2015~2065)

(단위: 만명)

가정	구분	2015	2025	2035	2045	2055	2065
중위	합계	5,101	5,261	5,283	5,105	4,743	4,302
	0~14세	703	635	598	515	443	413
	15~64세	3,744	3,576	3,168	2,772	2,442	2,062
	65세이상	654	1,051	1,518	1,818	1,857	1,827
고위	합계	5,101	5,360	5,530	5,495	5,280	4,998
	0~14세	703	681	714	638	582	596
	15~64세	3,744	3,616	3,260	2,968	2,744	2,452
	65세이상	654	1,063	1,556	1,889	1,953	1,950
저위	합계	5,101	5,163	5,040	4,724	4,235	3,666
	0~14세	703	591	488	401	327	270
	15~64세	3,744	3,535	3,075	2,582	2,154	1,700
	65세이상	654	1,038	1,476	1,741	1,754	1,695

자료: 통계청(2016), 『장래인구추계:2015~2065년』 정리

〈그림 4-3〉 중위추계시 연령대별 인구 전망(2015~2065)



경제활동이 가장 활발한 25~49세 인구 비율은 2015년 전체 인구의 52.8%를 차지하고 있는데 중위추계 가정시 2055년 45.4%로 감소하다 2065년에 49.3%로 다소 증가할 전망이다. 한편 은퇴를 앞둔 50~64세 인구 비율은 2015년 29.2%에서 2050년 40.0%까지 증가할 전망이며 2065년에는 다소 감소하여 36.0%로 예상된다.

〈표 4-4〉 생산가능인구 비율현황 및 전망(2015~2065)

(단위: %)

가정	구분	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
중위추계	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 예상된다.

20세~39세 젊은 여성인구는 일본의 지방소멸을 예측하는 주요한 변수 중 하나이다(마스다 히로야, 2015). 2004년 우리나라 20~39세 여성인구의 비율은 16.9%였으나 2015년에 13.4%로 감소하였으며, 젊은 여성인구 비율이 전체 인구의 10% 미만인 지방자치단체가 2005년 6개에서 2014년 77개로 증가했다.

〈표 4-5〉 총부양비 추세 및 전망(2015~2065)

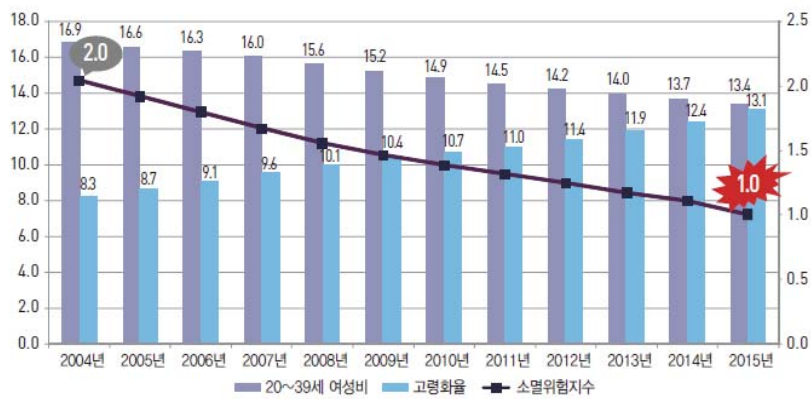
(단위: 생산가능인구 1백명당, 유소년인구 1백명당)

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』

젊은 여성인구 비율은 지역적으로 차이가 큰데, 인구 6만 미만의 군지역의 경우 2010년 대비 2030년에 55.6%가 감소할 것으로 전망되는 반면 도농복합시의 경우 34.6%가 증가할 것으로 예측되고 있다. 또한 특·광역시 자치구와 인구 50만 이상의 시도에서도 약 25~30% 감소할 것으로 전망된다.

〈그림 4-4〉 20~39세 여성인구비중 및 소멸위험지수 추이



자료: 한국고용정보원(2016), 『한국의 지방소멸에 대한 7가지 분석』

유소년인구의 감소와 함께 생산가능인구도 점차 감소할 전망인 반면 고령인구는 증가하여 고령화가 심화될 것으로 보인다. 유소년인구는 2016년 주민등록인구를 기준으로 676만명이며 전체인구의 13.3%(677만명)를 차지하고 있으며 고령인구는 13.5%(688만명)를 차지하고 있어 우리나라는 고령인구가 전체인구의 7% 이상 14% 미만인 고령화사회(aging society)에 속한다. 중위추계 가정시 유소년인구는 2025년에 635만명, 2065년에는 413만명으로 감소할 것이며 전체인구에서 차지하는 비율도 각각 12.1%, 9.6%로 감소할 전망이다. 반면 고령인구는 2025년에 1,051만명, 2065년에 1,827만명으로 증가하여 각각 전체인구의 20.0%, 42.5%를 차지할 전망이다. 특히 2025년 우리나라는 고령인구가 전체 인구의 20% 이상을 차지하는 초고령사회(super-aged society)에 진입하게 될 예정이다.

〈표 4-6〉 고령인구 현황 및 전망(2015~2065)

(단위: 만명, %)

구분		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
총인구	총인구	5,101	5,197	5,261	5,294	5,283	5,220	5,105	4,943	4,743	4,525	4,302
	65+	654	813	1,051	1,296	1,518	1,712	1,818	1,881	1,857	1,854	1,827
	75+	266	348	427	532	708	884	1,029	1,136	1,164	1,174	1,131
	85+	51	78	114	147	179	233	329	410	466	505	505
구성비	65+	12.8	15.6	20.0	24.5	28.7	32.8	35.6	38.1	39.2	41.0	42.5
	75+	5.2	6.7	8.1	10.0	13.4	16.9	20.1	23.0	24.5	25.9	26.3
	85+	1.0	1.5	2.2	2.8	3.4	4.5	6.5	8.3	98	11.2	11.7

주: 인구성장 중위가정 하에서의 추세와 전망치를 의미함
자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리

현재 우리나라 중위연령은 2015년 40.9세이며 중위추계 가정시 2065년에 58.7세가 된다. 출산율은 낮아지고 있으나 평균 기대수명은 계속 증가하여 2015년 82.1세에서 2065년 90세로 증가한다. 따라서 고령화가 심화될 것이며 생산가능인구의 부양비 부담도 늘어날 것으로 이에 대한 대비가 필요할 예정이다.

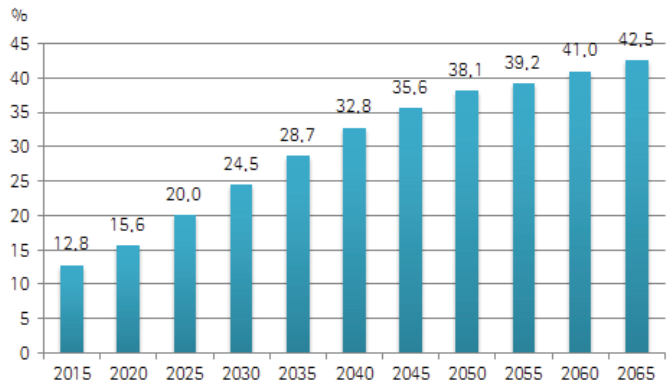
〈표 4-7〉 사망률과 기대수명 현황 및 전망(2015~2065)

(단위: 명, 세)

구분	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065
조사망률	5.4	6.2	7.1	8.0	9.1	10.5	12.3	14.2	15.7	16.7	17.2
기대수명	82.1	83.2	84.3	85.2	86.1	86.9	87.6	88.3	88.9	89.5	90.0

주: 조사망률은 사망자수를 특정연도 인구로 나눈 비율이며 기대수명은 중위 추계로 가정했을 때임
자료: 통계청(2016), 『장래인구추계: 2015~2065년』 정리

〈그림 4-5〉 중위추계시 고령인구비율 전망(2015~2065)



3. 지역별·규모별 인구격차

가. 시도별 인구현황 및 전망

2016년 시도별 인구현황을 보면, 서울에 전체 인구의 19.2%, 경기에 24.6%, 인천에 5.7%로 전체 인구의 49.5%가 수도권에 거주하고 있다. 광역시와 세종특별자치시에는 전 인구의 20.1%가 거주하고 있다. 시도별 고령인구 비율이 가장 높은 곳은 전남 21.0%이며 그 다음으로 전북 18.3%, 경북 18.2% 등으로 비수도권지역에서 고령

인구가 많게 나타났다. 수도권의 경우 서울은 13.0%이고, 인천은 11.0%, 경기는 10.8%로 타 지역에 비해 고령인구 비율이 낮은 편이다.

〈표 4-8〉 시도별 인구와 인구증감률(2000~2016)

(단위: 천명, 명)

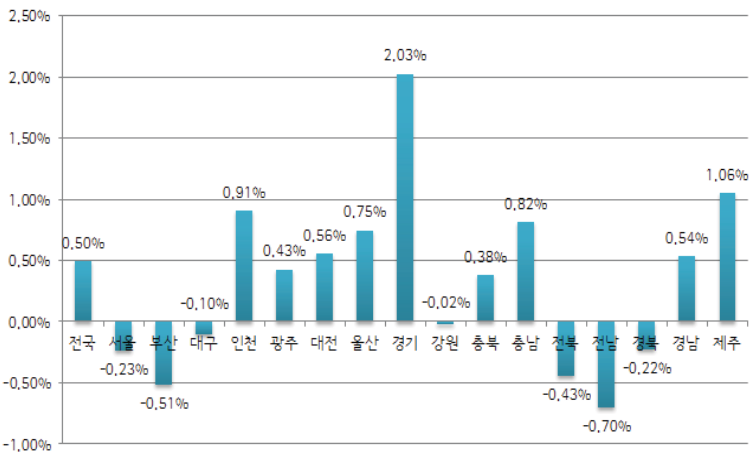
구분	인구	구성비	남	여	성비(명)	인구증감률 ('00~'16)
전국	51,696	100.0%	25,828	25,869	99.8	0.50%
서울	9,931	19.2%	4,877	5,054	96.5	-0.23%
부산	3,499	6.8%	1,726	1,773	97.3	-0.51%
대구	2,485	4.8%	1,234	1,250	98.7	-0.10%
인천	2,943	5.7%	1,478	1,465	100.8	0.91%
광주	1,469	2.8%	728	741	98.3	0.43%
대전	1,514	2.9%	757	757	100.0	0.56%
울산	1,172	2.3%	604	569	106.2	0.75%
세종	243	0.5%	122	122	100.0	-
경기	12,717	24.6%	6,395	6,321	101.2	2.03%
강원	1,551	3.0%	781	770	101.5	-0.02%
충북	1,592	3.1%	803	788	101.9	0.38%
충남	2,097	4.1%	1,065	1,032	103.2	0.82%
전북	1,865	3.6%	928	937	99.0	-0.43%
전남	1,904	3.7%	952	952	100.0	-0.70%
경북	2,700	5.2%	1,357	1,344	101.0	-0.22%
경남	3,374	6.5%	1,699	1,675	101.5	0.54%
제주	642	1.2%	323	319	101.1	1.06%

주 1) 인구증감률은 2000년부터 2016년까지 연평균증감률을 의미
2) 성비는 성비는 여성 100명당 남성의 수. 성비 = (남성인구÷여성인구)×100
출처: 통계청, 2016, 주민등록인구

2000년부터 2016년까지 전국의 연평균 인구증감률은 0.50%였다. 수도권의 경우 서울은 -0.23%로 인구감소경향을 보이나 경기와 인천은 각각 2.03%와 0.91%로 인

구가 증가했다. 비수도권 지역에서 지난 17년 간 인구가 감소한 지역은 부산, 강원, 전북, 전남 및 경북이다. 특히 전남은 -0.70%, 부산 -0.51%로 인구 감소율이 가장 크게 나타났다.

〈그림 4-6〉 시도별 연평균 인구증감률(2000~2016)

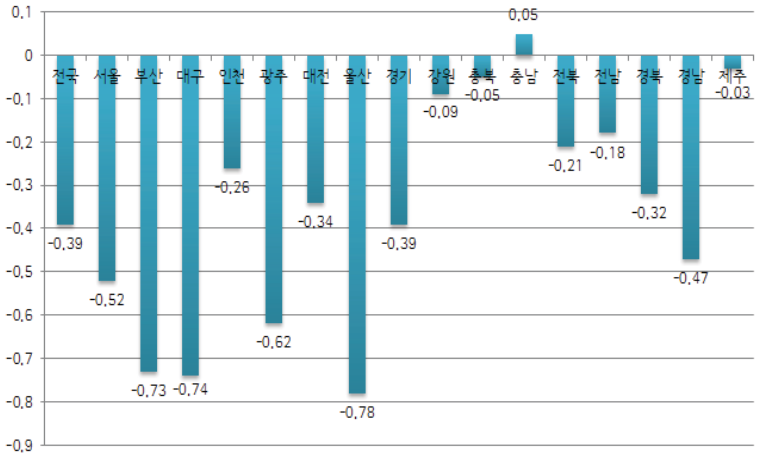


주: 세종특별자치시 제외
자료: 통계청, 시도별 주민등록인구 2000년, 2016년

통계청의 「장래인구추계: 2015~2065」에 따르면 2040년 전국의 연평균 인구성장률은 -0.39%로 예측되어 인구가 감소할 전망이다. 충남의 경우 0.05%로 인구증가가 예상되지만 서울, 부산, 대구, 울산 등 특광역시와 경남은 인구성장률이 -0.05% 이상으로 다른 지역에 비해 인구감소가 더 심할 것으로 예상된다.

서울시의 경우 정부의 인구분산정책으로 1991년부터 인구감소가 시작되었으며 2010년부터 지속적인 마이너스 성장률을 보이고 있다. 경기와 인천은 2015년 인구성장률은 각각 0.95%와 0.97%로 비슷한 수준이나 2040년에 경기는 -0.39%, 인천은 -0.25%로 경기의 인구감소가 인천보다 더 심할 것으로 예상된다.

〈그림 4-7〉 시도별 인구증감률 전망(2040년)



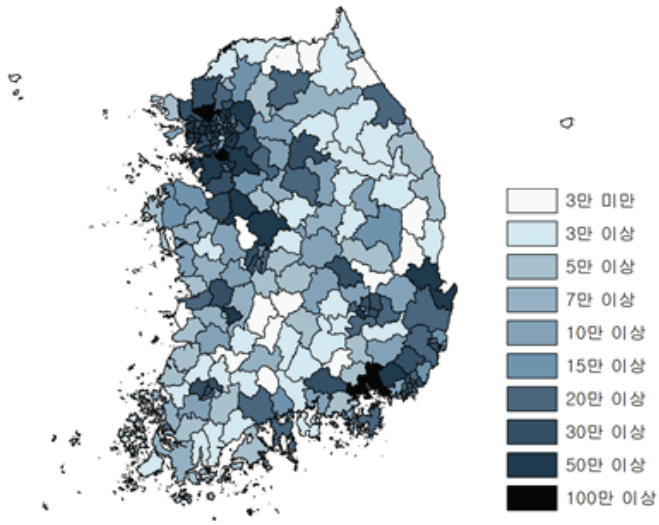
주: 세종특별자치시 제외
자료: 통계청(2014. 12), 장래인구추계 시도편 자료 정리

나. 시군구별 인구현황 및 격차

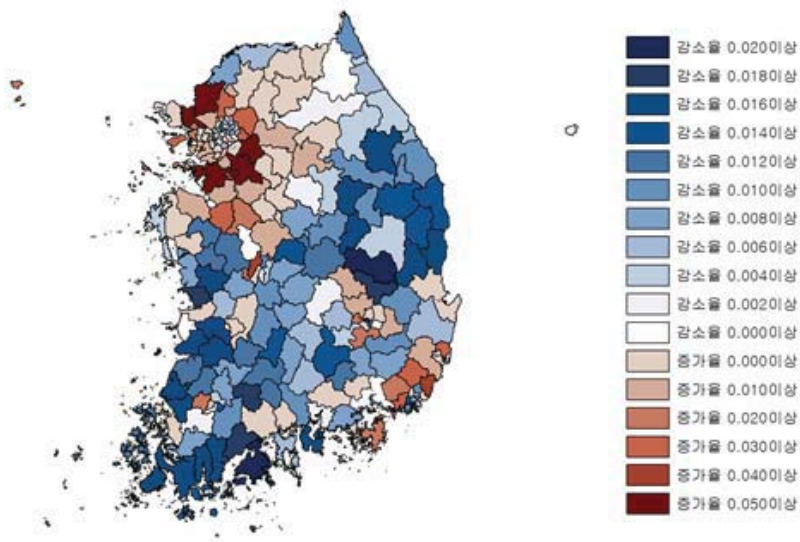
지역별로 인구감소율을 살펴보았을 때, 2000년부터 2016년까지 인구가 감소한 시군구는 총 138개로 나타났다. 2000년 인구 대비 2016년 인구가 10%미만으로 감소한 지역은 총 45개이며 서울, 부산 등 특광역시의 구가 많았다.

10% 이상 20% 미만으로 감소한 지역은 총 55개 였으며 충남, 전북, 전남, 전북 등 지방의 시군이 많았다. 인구가 20%이상 감소한 지역은 38개이며 이 중 30%이상 감소한 지역은 3개로 부산 영도구, 대구 서구, 전남 고흥군이 이에 해당되어 편차가 큰 것으로 나타났다.

〈그림 4-8〉 시군구별 인구현황(2016년)



〈그림 4-9〉 시군구별 연평균 인구증감율(2000년 대비 2016년)



〈표 4-9〉 인구감소지역(2000~2016)

구분	10%미만 감소	10%이상 20%미만 감소	20%이상 30%미만 감소	30%이상 감소
합계	45개	55개	35개	3개
서울	용산구, 광진구, 동대문구, 성북구, 강북구, 도봉구, 마포구, 양천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 송파구	종로구, 중구, 성동구, 중랑구, 노원구, 서대문구, 금천구, 강동구	–	–
부산	동래구, 남구, 연제구, 수영구	부산진구, 사하구, 금정구	중구, 서구, 동구, 사상구	영도구
대구	수성구	중구	남구	서구
인천	동구, 남구, 계양구	–	–	–
광주	남구, 북구	–	동구	–
대전	동구, 중구	대덕구	–	–
울산	동구	–	–	–
경기	–	과천, 연천	–	–
강원	강릉시, 동해시, 속초시, 홍천군, 평창군, 철원군, 인제군, 양양군	태백시, 삼척시, 영월군, 고성군	정선군	–
충북	충주시, 제천시	옥천군, 괴산군, 영동군	보은군, 단양군	–
충남	태안군	공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 예산군	부여군, 서천군, 청양군	–
전북	–	익산시, 남원시, 진안군, 무주군, 임실군, 순창군, 고창군	정읍시, 김제시, 장수군, 부안군	–
전남	목포시, 나주시	여수시, 담양군, 구례군, 화순군, 영암군, 장성군, 신안군	곡성군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군	고흥군
경북	김천시, 안동시 고령군, 울릉군	경주시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시, 청도군, 성주군	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군	–
경남	창원시, 사천시, 거창군	밀양시, 의령군, 창녕군, 고성군, 하동군, 산청군, 함양군	남해군, 합천군	–
제주	–	–	–	–

주: 세종특별자치시 제외

자료: 통계청 주민등록인구 2000, 2016년 정리

다. 규모별 인구현황 및 격차

본 절에서 인구규모는 2016년의 자치단체 행정구역과 특성별 규모를 활용하여 아래 표와 같이 총 8개로 분류하였다. 특별시 자치구는 서울특별시의 자치구 25개를 의미하며, 광역시 자치구는 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산광역시의 자치구 44개를 의미한다. 도시형은 특별시와 광역시를 제외한 '시' 지역을 의미하며 인구 50만 이상 지역과 50만 미만 지역으로 구분하였다. 농촌형은 '군' 지역을 의미하며 인구 5만 이상 지역과 5만 미만 지역으로 구분하였다. 도농복합형은 1995년 지방자치제 시행에 따라서 시와 군이 통합된 도농복합시를 의미하는데, 본 연구에서는 인구 50만 이상 지역과 50만 미만 지역으로 구분하였다.

인구규모별 기초자치단체 비율은 특별시 자치구가 11.1%, 광역시 자치구가 19.5%로 총 30.6%를 차지하고 있다. 도시형은 인구 50만 이상 지역이 3.1%, 50만 미만 지역이 6.2%로 전체의 9.3%를 차지하고 있다. 농촌형의 경우 인구 5만 이상 지역이 15.0%, 5만 미만 지역이 21.2%로 전체의 36.2%를 차지하고 있다.

〈표 4-10〉 인구규모 구분(2016)

구분		개수	비율
특별시 자치구		25	11.1%
광역시 자치구		44	19.5%
도시형	인구 50만 이상	7	3.1%
	인구 50만 미만	14	6.2%
농촌형	인구 5만 이상	34	15.0%
	인구 5만 미만	48	21.2%
도농복합형	인구 50만 이상	8	3.5%
	인구 50만 미만	46	20.4%
합계		226	100.0%

주: 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외

인구 50만 이상 도시지역은 경기 수원, 성남, 안양 등 6개 시와 전북 전주시가 포함되고, 인구 5만 이상 농촌지역은 전남 7개 군, 충남 6개 군 등 총 34개 군과 광역시에 속한 군지역이 포함된다. 인구 50만 이상 도농복합시는 경기 남양주, 용인, 화성을 포함하는 총 8개 시가 이에 해당된다.

〈표 4-11〉 인구규모별 세부 자치단체(시군)

구분		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	광역시군
도시형	인구 50만 이상 (시)	수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양				전주				
	인구 50만 미만 (시)	의정부, 광명, 동두천, 과천, 구리, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남	동해, 속초				목포			
농촌형	인구 5만 이상 (군)	가평, 양평	홍천	옥천, 영동, 진천, 음성	금산, 부여, 서천, 홍성, 예산, 태안	완주, 고창, 부안	고흥, 화순, 해남, 무안, 영광, 완도	의성, 칠곡, 울진	함안, 창녕, 고성, 거창	부산 기장, 대구 달성, 인천 강화, 울산 울주
	인구 5만 미만 (군)	연천	횡성, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성, 양양	보은, 증평, 괴산, 단양	청양	진안, 무주, 장수, 임실, 순창	담양, 곡성, 구례, 보성, 장흥, 강진, 함평, 장성, 진도, 산안	구위, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 예천, 봉화, 울릉	의령, 남해, 하동, 산청, 함양, 합천	인천 옹진
도농복합형	인구 50만 이상 (시)	남양주, 용인, 화성		청주	천안			포항	창원, 김해	
	인구 50만 미만 (시)	평택, 파주, 이천, 김포, 광주, 양주, 포천, 여주	춘천, 원주, 강릉, 삼척	충주, 제천	공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 당진	군산, 익산, 정읍, 남원, 김제	여수, 순천, 나주, 광양	경주, 김천, 안동, 구미, 영천, 영주, 상주, 문경, 경산	진주, 통영, 사천, 밀양, 거제, 양산	

주: 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외

인구구조 변화는 2016년을 기준년도로 2000년의 인구를 비교하였다. 2000년 이후 행정구역이 변경된 경우, 2016년의 행정구역에 따라 자료를 수정하였다.

〈표 4-12〉 행정구역 변경 내역

지역	행정구역 변경 전 (2000년)	행정구역 변경 후 (2016년)	통합연도
경기(5개)	광주군	광주시	2001년
	화성군	화성시	2001년
	포천군	포천시	2003년
	양주군	양주시	2003년
	여주군	여주시	2013년
충북(2개)	청주시 + 청원군	청주시	2014년
	증평출장소	증평군	2003년
충남(2개)	논산시 두마면(계룡출장소)	계룡시	2003년
	당진군	당진시	2012년
경남(1개)	창원시 + 마산시 + 진해시	창원시	2010년
제주(2개)	북제주군 + 제주시	제주시	2006년
	남제주군 + 서귀포시	서귀포시	2006년

2016년 특광역시 자치구의 총인구는 2,232만 7천명으로 전체 인구의 43.9%를 차지하고 있다. 특별시 자치구의 평균인구는 39만 7천명이며 광역시 자치구의 평균인구는 28만 2천명으로 특별시 자치구보다 다소 낮게 나타났다. 도시형의 총인구는 885만 7천명으로 전체 인구의 17.4%를 차지하고 있으며, 인구 50만 미만 시지역은 총인구가 약 286백만으로 인구 50만 이상 시지역의 절반에도 미치지 못하고 있다. 농촌형의 경우 총인구는 443만 6천명으로 도시형의 절반 수준에 해당한다. 도농복합형의 경우 총인구는 1,519만 2천명으로 특광역시 자치구 다음으로 큰 비중을 차지하고 있으며, 이 중 61%가 인구 50만 미만의 도농복합형 지역에 해당된다.

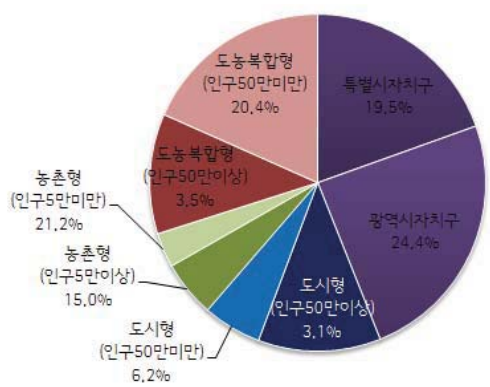
〈표 4-13〉 인구규모별 총인구 및 인구증감

(단위: 천명)

구분		인구현황(2016년)			인구증감(2000년~2016년)		
		인구수	인구비중	평균인구	증감량	비중증감률	인구증감률
합계	합계	50,812	100.0%	225	3,702	–	0.47%
	시	24,049	47.3%	321	4,195	5.2%	1.21%
	군	4,436	8.7%	54	–319	–1.4%	–0.43%
	구	22,327	43.9%	324	–174	–3.8%	–0.05%
자치구	소계	22,327	43.9%	324	–174	–3.8%	–0.05%
	특별시	9,931	19.5%	397	–381	–2.3%	–0.23%
	광역시	12,397	24.4%	282	207	–1.5%	0.11%
도시형	소계	8,857	17.4%	422	1,192	1.2%	0.91%
	50만이상	5,999	11.8%	857	784	0.7%	0.88%
	50만미만	2,858	5.6%	204	407	0.4%	0.97%
농촌형	소계	4,436	8.7%	54	–319	–1.4%	–0.43%
	5만이상	2,753	5.4%	81	10	–0.4%	0.02%
	5만미만	1,683	3.3%	35	–329	–1.0%	–1.11%
도농복합형	소계	15,192	29.9%	281	3,003	4.0%	1.39%
	50만이상	5,857	11.5%	732	1,843	3.0%	2.39%
	50만미만	9,335	18.4%	203	1,160	1.0%	0.83%

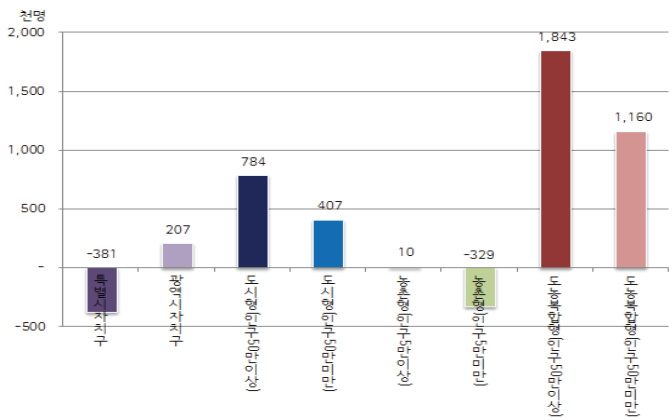
주: 1) 비중증감률은 2000년의 지역유형별 인구비중에서 2016년의 지역유형별 인구비중을 뺀 값
2) 인구증감률은 2000년부터 2016년까지 연평균 인구증감률을 의미
3) 세종특별자치시와 제주특별자치도를 제외한 주민등록인구기준

〈그림 4-10〉 인구규모별 인구비중(2016)



특별시 자치구와 인구 5만 미만의 군지역은 인구가 감소한 반면 이를 제외한 지역은 인구가 증가했다. 인구 5만 미만의 군지역은 2000년 대비 2016년에 연평균 인구가 1.11%씩 감소하여 다른 지역보다 감소율이 크게 높았다. 광역시 자치구와 도시형, 그리고 인구 5만 이상 군지역과 인구 50만 미만 도농복합시의 연평균 인구증가율은 1% 미만이었던 반면 인구 50만 이상 도농복합시는 2.39%로 상당히 높았다.

〈그림 4-11〉 인구규모별 인구증감량(2000년~2016)



1) 인구규모별 연령대별 인구구조 변화

인구규모별로 연령대별 인구구조를 살펴보면 2016년에 먼저 생산가능인구 비중은 인구 50만 이상의 도시지역이 76.1%로 가장 높았으며, 그 다음으로 특별시와 광역시 자치구가 각각 75.3%와 74.4% 순으로 높게 나타났다. 반면 인구 5만 미만 군지역의 생산가능인구 비중은 62.4%로 가장 낮았다. 인구 5만 미만의 군지역은 유소년인구 비중이 9.2%로 가장 낮은 반면 고령인구 비중은 28.4%로 가장 높았다. 반면 인구 50만 이상 도농복합시는 유소년인구 비중은 16.0%로 가장 높은 반면 고령인구 비중은 10.6%로 가장 낮았다.

2000년 대비 2016년에 유소년인구는 모든 지역에서 감소했으며 고령인구 비중은 모든 지역에서 증가하여 전반적으로 인구감소와 고령화 경향을 보이고 있다. 유소년인구 비중이 가장 많이 감소한 지역은 인구 50만 이상의 시지역으로 연평균 10.4%가 감소하였으며, 그 다음으로 인구 50만 미만의 시지역이 -9.5%로 가장 많이 감소했다. 군지역의 경우 인구 5만 이상의 지역이 -5.7%, 인구 5만 미만의 지역이 -6.2%로 변화율은 타 지역에 비해 작았다. 생산가능인구는 인구 5만 미만의 군지역이 연평균 6.0%씩 감소하여 감소율이 가장 높았던 반면 인구 50만 이상 시지역은 5.1%씩 증가하여 증가율이 가장 높았다.

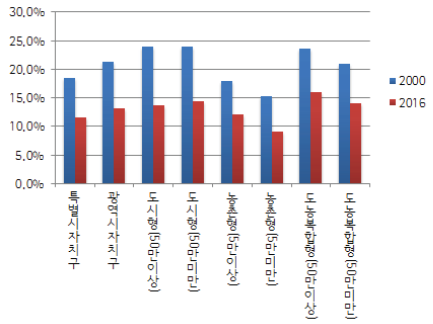
〈표 4-14〉 인구규모별 연령대별 인구구조 변화

(단위: %)

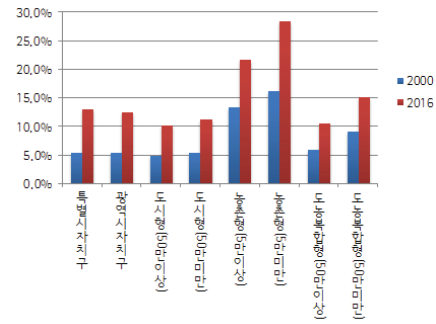
구분		유소년인구 비율			생산가능인구 비율			고령인구 비율		
		2000	2016	증감	2000	2016	증감	2000	2016	증감
합계		20.9	13.3	-7.5	72.1	73.1	1.0	7.0	13.5	6.5
자치구	소계	20.1	12.5	-7.6	74.5	74.8	0.3	5.5	12.7	7.3
	특별시	18.6	11.7	-6.9	76.0	75.3	-0.7	5.4	13.0	7.6
	광역시	21.3	13.2	-8.2	73.2	74.4	1.2	5.5	12.5	7.0
도시형	소계	24.1	14.0	-10.1	70.8	75.5	4.7	5.1	10.6	5.5
	50만이상	24.1	13.7	-10.4	71.0	76.1	5.1	5.0	10.2	5.3
	50만미만	24.0	14.5	-9.5	70.5	74.2	3.7	5.5	11.3	5.8
농촌형	소계	16.8	11.1	-5.8	68.6	64.7	-3.8	14.6	24.2	9.6
	5만이상	17.9	12.2	-5.7	68.6	66.1	-2.5	13.4	21.7	8.2
	5만미만	15.4	9.2	-6.2	68.4	62.4	-6.0	16.2	28.4	12.2
도농복합형	소계	21.9	14.8	-7.0	70.0	71.8	1.8	8.1	13.4	5.2
	50만이상	23.6	16.0	-7.7	70.4	73.5	3.0	5.9	10.6	4.7
	50만미만	21.0	14.1	-6.9	69.8	70.8	0.9	9.2	15.1	5.9

주 1) 유소년인구 비율 = 0~14세 인구수/총인구수 ×100
2) 생산가능인구 비율 = 15~64세 인구수/총인구수 ×100
3) 고령인구 비율 = 65세 이상 고령인구수/총인구수 ×100
4) 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외

〈그림 4-12〉 인구규모별 유소년인구 및 고령인구 비중변화(2000년, 2016년)



〈유소년인구 비중〉



〈고령인구 비중〉

전반적으로 2000년 유소년인구 100명당 고령인구는 33.6명이었으나 2016년에는 101.7명으로 약 3배 증가했다. 유소년인구 100명당 고령인구의 비율, 즉 고령화지수가 높을수록 향후 생산가능인구로 유입될 유소년인구에 비해 부양해야하는 고령인구가 상대적으로 더 많아진다. 생산가능인구 100명당 부양해야하는 고령인구, 즉 노년부양비는 고령화지수와 비슷한 경향을 보이고 있다. 인구 5만 미만 군지역의 2016년 고령화 지수와 노년부양비는 각각 309.7명과 45.5명으로 가장 높게 나타났으며 2000년 대비 무려 각각 204.5명과 21.9명이 증가했다. 반면 인구 50만 이상의 시지역은 74.8명, 도농복합시는 66.3명으로 타 지역에 비해 상당히 낮은 편이었다.

생산가능인구의 총부양부담, 즉 총부양비가 가장 많은 지역 역시 고령인구가 많은 인구 5만 미만의 군지역으로 60.2명으로 나타났다. 인구 5만 이상의 군지역도 51.2명으로 그 다음으로 많았다. 2000년 대비 총부양비 변화는 특별시 자치구와 군지역의 경우 총부양비가 증가한데 비해 도시형과 도농복합형 시지역은 감소한 것으로 나타났다. 특별시 자치구와 군지역은 유소년인구와 생산가능인구는 감소했지만 고령인구가 더 많이 증가하여 총부양비가 증가한 반면 도시형과 도농복합형 시지역은 유소년인구는 감소하고 고령인구는 증가했지만 생산가능인구가 더 많이 증가했기 때문에 총부양비는 감소한 것으로 판단된다.

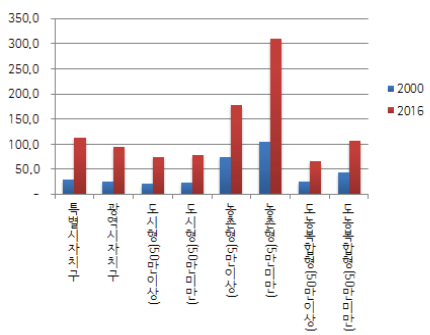
〈표 4-15〉 인구규모별 고령화 추세

(단위: 명)

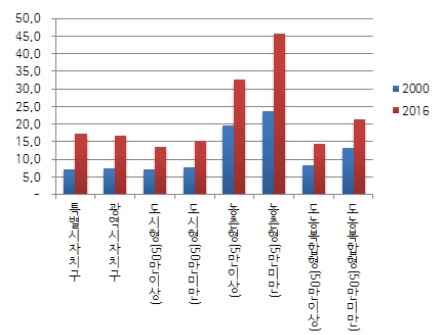
구분		고령화지수			총부양비			노년부양비		
		2000	2016	증감	2000	2016	증감	2000	2016	증감
합계		33.6	101.7	68.1	38.6	36.7	-1.9	9.7	18.5	8.8
자치구	소계	27.2	101.9	74.8	34.3	33.7	-0.5	7.3	17.0	9.7
	특별시	29.2	112.0	82.8	31.6	32.8	1.2	7.1	17.3	10.2
	광역시	25.7	94.8	69.1	36.6	34.5	-2.2	7.5	16.8	9.3
도시형	소계	21.3	75.8	54.5	41.2	32.5	-8.7	7.2	14.0	6.8
	50만이상	20.6	74.8	54.2	40.9	31.5	-9.5	7.0	13.5	6.5
	50만미만	22.7	77.8	55.1	41.8	34.8	-7.0	7.7	15.2	7.5
농촌형	소계	86.7	219.0	132.3	45.9	54.5	8.7	21.3	37.4	16.1
	5만이상	75.0	177.3	102.3	45.7	51.2	5.5	19.6	32.7	13.2
	5만미만	105.2	309.7	204.5	46.1	60.2	14.1	23.6	45.5	21.9
도농복합형	소계	37.1	90.0	52.9	42.8	39.2	-3.5	11.6	18.6	7.0
	50만이상	25.1	66.3	41.2	42.0	36.1	-5.8	8.4	14.4	6.0
	50만미만	43.8	106.8	63.0	43.2	41.3	-1.9	13.1	21.3	8.2

주 1) 고령화지수 = 65세 이상 고령인구수/유소년인구수×100
2) 총부양비 = (유소년인구수+65세 이상 고령인구수)/생산가능인구수×100
3) 노년부양비 = 65세 이상 고령인구수/생산가능인구수 ×100
4) 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외

〈그림 4-13〉 인구규모별 고령화지수 및 노년부양비 변화(2000년, 2016년)



〈고령화지수 변화〉



〈노년부양비 비중〉

2) 인구규모별 성별 인구구조 변화

2000년 여성 100명당 남성 인구수, 즉 성비는 99.2명에서 2016년 100.2명으로 증가하여 남성인구가 여성인구를 역전했다. 특별시 자치구는 2000년 99.6명에서 2016년 103.6명으로 4.1명이 증가하여 가장 많이 증가했다. 광역시 자치구도 2000년 99.2명에서 2016년 100.7명으로 남성인구가 여성인구를 역전했으며 인구 50만 이상 시 지역에서도 같은 경향이 보이고 있다. 군지역의 경우에는 반대로 성비가 감소하였으며 인구 50만 미만 도농복합형시도 감소했다.

〈표 4-16〉 인구규모별 성별 인구구조 변화

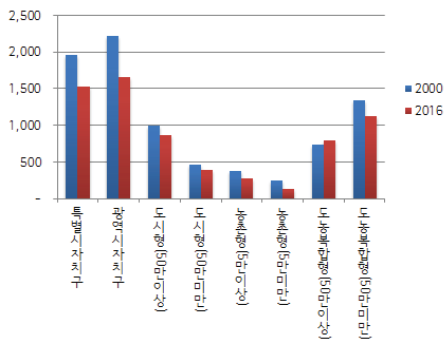
(단위: 명, 천명)

구분		성비(명)			젊은여성 인구수			젊은여성 인구비율		
		2000	2016	증감	2000	2016	증감	2000	2016	증감
합계		99.2	100.2	1.0	8,309	6,765	-1,544.2	17.6%	13.3%	-4.3%
자치구	소계	99.3	102.0	2.6	4,164	3,193	-970.7	18.5%	14.3%	-4.2%
	특별시	99.6	103.6	4.1	1,953	1,531	-421.1	18.9%	15.4%	-3.5%
	광역시	99.2	100.7	1.5	2,211	1,661	-549.6	18.1%	13.4%	-4.7%
도시형	소계	98.8	100.0	1.2	1,449	1,252	-196.5	18.9%	14.1%	-4.8%
	50만이상	98.9	100.5	1.6	991	868	-123.0	19.0%	14.5%	-4.5%
	50만미만	98.7	99.1	0.4	458	384	-73.5	18.7%	13.4%	-5.2%
농촌형	소계	100.0	98.7	-1.3	624	409	-215.2	13.1%	9.2%	-3.9%
	5만이상	99.5	98.6	-1.0	379	275	-104.8	13.8%	10.0%	-3.9%
	5만미만	100.7	99.0	-1.7	245	134	-110.4	12.2%	8.0%	-4.2%
도농복합형	소계	98.7	98.1	-0.7	2,072	1,911	-161.7	17.0%	12.6%	-4.4%
	50만이상	98.1	98.1	0.1	735	791	56.2	18.3%	13.5%	-4.8%
	50만미만	99.1	98.1	-1.0	1,337	1,119	-217.9	16.4%	12.0%	-4.4%

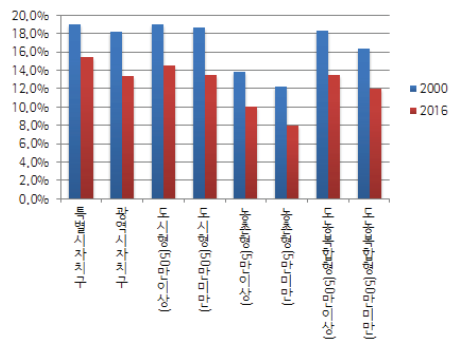
주 1) 성비= 여성인구수/남성인구수 × 100
2) 젊은여성(20-30대) 인구비율 = 20-30대 여성인구수/총인구수 × 100
3) 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외

젊은 여성인구는 20~30대 여성인구를 의미하는데, 일본 창성회의 의장인 마스다 히로야의 저서 지방소멸(2014)에서 지방소멸을 예기하는 주요 지표로 활용되고 있다. 젊은 여성의 비율이 높은 지역은 특별시 자치구(15.4%), 인구 50만 이상 시지역(14.5%), 인구 50만 이상 도농복합시(13.5%) 등이 해당된다. 반면 인구 5만 미만의 군지역은 8.0%로 가장 낮게 나타났다. 젊은 여성인구수는 인구 50만 이상의 도농복합시를 제외하고 모든 지역에서 감소했다.

〈그림 4-14〉 인구규모별 여성인구 및 비중 변화(2000년, 2016년)



〈여성인구〉

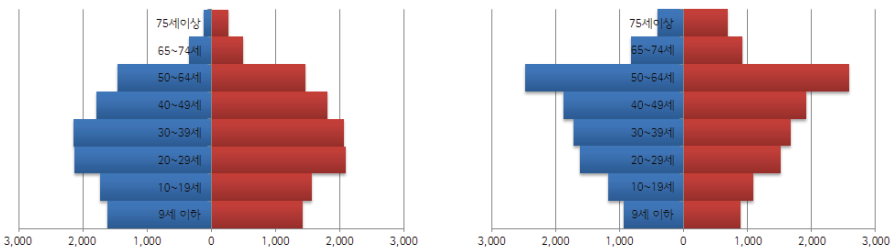


〈여성인구 비중〉

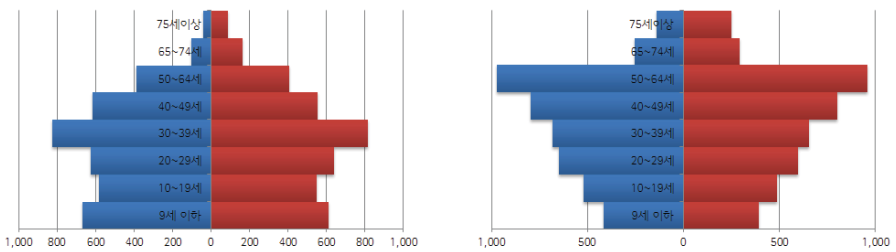
인구규모별 연령대별 인구피라미드는 규모별로 차이가 있지만 전반적으로 2000년에는 중간층인 생산가능인구층이 두터운 형태를 보이고 있으나 2016년에는 아래쪽 유소년인구층은 감소하는 반면 위쪽 고령인구층은 증가하는 역삼각형의 형태를 보이고 있다. 군지역의 경우 2000년에 이미 50~65세 인구와 65세 이상 고령인구 비중이 타 지역에 비해 높아서 고령화가 진행되고 있었음을 알 수 있다. 2016년에는 그 경향성이 타 지역에 비해 매우 심각하게 나타나고 있다. 특광역시 자치구와 도시형 및 도농복합형 시지역도 인구규모에 차이가 있지만 전반적으로 유소년인구 비율은 줄어들고 고령인구 비율이 증가하고 있는 형태를 보이고 있다.

〈그림 4-15〉 인구규모별 인구피라미드 변화

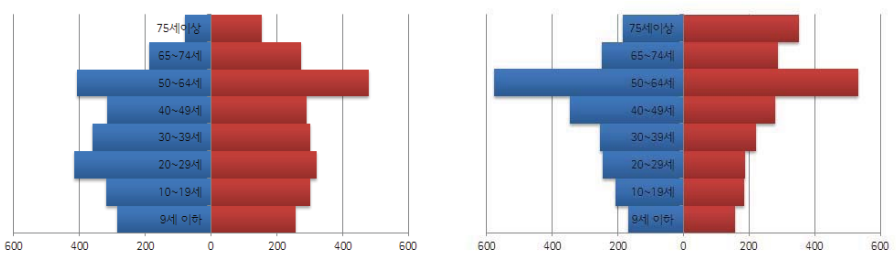
〈2000년〉 〈2016년〉



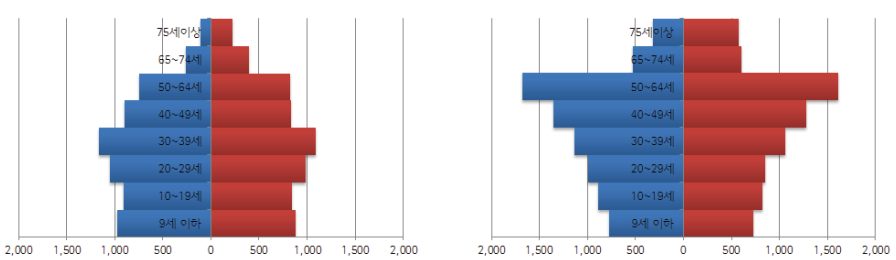
〈자치구〉



〈도시형〉



〈농촌형〉



〈도농복합형〉

제2절 자치단체 유형분류

1. 인구증감에 따른 자치단체 유형분류

인구증감에 따른 자치단체 유형은 2000년 이후 2016년까지의 총인구증감과 자연증감 및 사회증감을 동시에 고려하여 구분하였다. 총인구증감량은 2016년 전체 주민등록인구에서 2000년 전체 주민등록인구를 빼서 구하였으며, 자연증감량 및 사회증감량은 2000년 이후 최근년도까지 누적한 순자연증감량과 순이동자수를 구하여 적용하였다. 누적 순자연증감량은 2000년 이후 2015년까지 연도별 (출생자수 - 사망자수)를 구한 다음 합하여 구하였으며, 누적 순이동자수는 2000년 이후 2016년까지 연도별 (전입자수-전출자수)를 구한 다음 합하여 구하였다[37].

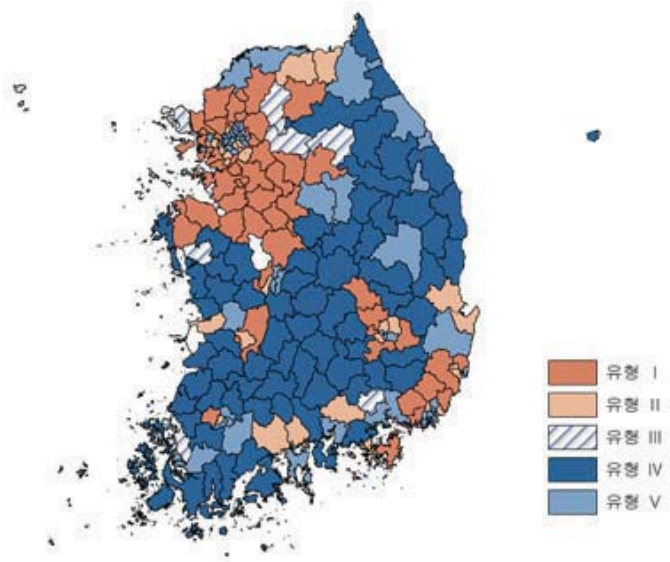
〈표 4-17〉 인구증감(2000~2016년)에 따른 자치단체 유형분류

구분	자연증감	사회증감	유형	개수	비율	시	군	구
총 인구 증가 지역	+	+	유형 Ⅰ	52	23.0%	35	8	9
	+	-	유형 Ⅱ	28	12.4%	12	2	14
	-	+	유형 Ⅲ	8	3.5%	-	8	-
	소계			88	38.9%	47	18	23
총 인구 감소 지역	-	-	유형 Ⅳ	77	34.1%	14	59	4
	+	-	유형 Ⅴ	61	27.0%	14	5	42
	소계			138	61.1%	28	64	46
합계				226	100.0%	75	82	69

주: 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외

37) 2000년과 2016년을 단년도로 비교하였을 때에는 자연증감이 (+), 사회증감이 (+)인데 인구가 감소하거나 자연증감이 (-), 사회증감이 (-)인데 인구가 증가하는 지역이 발생하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 각 연도별 순자연증감량과 순이동자수를 구한 다음 누적하여 유형을 구분하였다. 순자연증감량은 2015년까지 이용가능하여 2015년까지 적용하였다.

〈그림 4-16〉 인구증감에 따른 기초자치단체 유형 분류



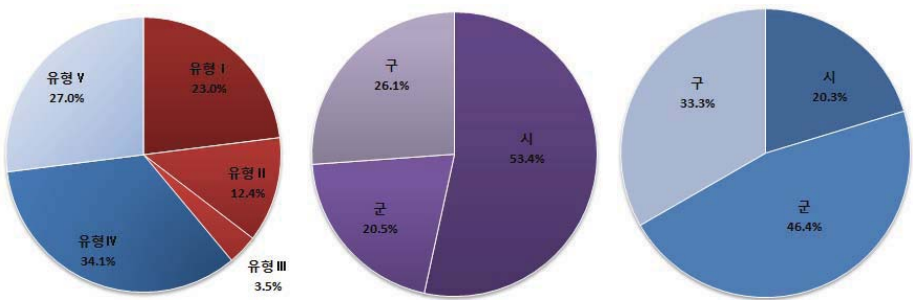
먼저 유형 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ은 2000년 대비 2016년에 주민등록인구가 증가하는 자치단체로 전체 226개 기초자치단체 중에서 88개(38.9%)에 해당한다[38]. 총인구증가지역 중에서 유형 Ⅰ은 자연증감량과 사회증감량이 모두 증가하여 2000년 대비 2016년에 총인구가 증가하는 지역으로 유형 Ⅰ의 67.3%는 시지역으로 수원, 용인, 평택시 등 경기도에 주로 밀집해 있으며, 춘천, 원주, 천안, 아산, 청주, 완주, 김해시 등이 포함된다.

유형 Ⅱ는 사회증감량은 감소하지만 자연증감량이 사회증감량보다 더 많이 증가하여 총인구가 증가하고 있는 지역으로 총 28개 자치단체, 12.4%에 해당한다. 유형 Ⅱ는 서초구, 강남구, 해운대구, 부평구, 달서구 등 특광역시 자치구가 골고루 분포

38) 세종특별자치시는 충남 연기군과 공주시 일부, 청원군 일부를 통합하여 2012년 7월 출범하였기 때문에 행정구역 경계가 크게 변화하여 본 연구에서는 제외하였다. 또한 제주특별자치도에 포함되어 있는 제주시와 서귀포시는 자치시가 아닌 행정시에 해당하므로 제외하였다.

하고 있으며, 전주, 순천, 포항, 진주시와 군지역으로는 강원도 화천군과 양구군이 포함된다. 유형 Ⅲ은 횡성군, 가평·양평군, 홍성군 등 모두 군지역으로 8개의 자치단체가 포함되며, 자연증감량은 감소하지만 사회증감량이 더 많이 증가하여 총인구가 소폭 증가하고 있는 지역이다.

〈그림 4-17〉 유형별 기초자치단체 개수의 비율(2000~2016년)

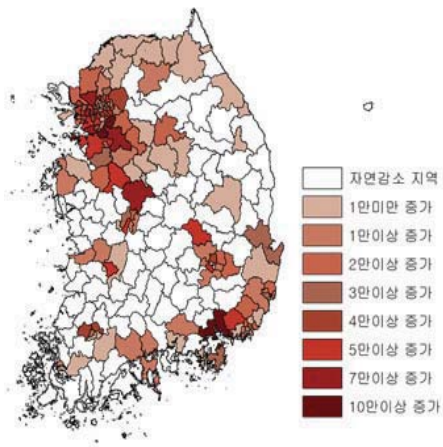


〈전체〉 〈총인구증가지역〉 〈총인구감소지역〉

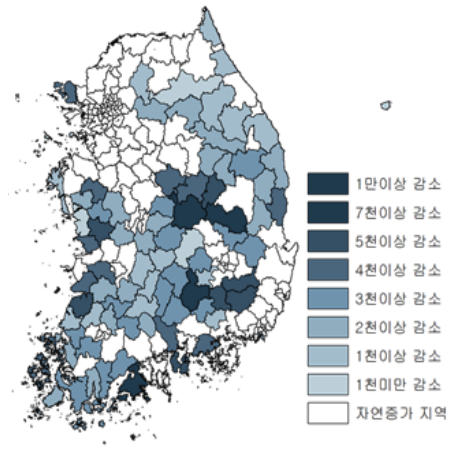
유형 Ⅳ와 Ⅴ는 2000년 대비 2016년에 총인구가 감소하는 자치단체로 전체 226개 기초자치단체 중에서 61.1%인 138개로 분석되었다. 총인구감소지역 중에서 유형 Ⅳ는 자연증감량과 사회증감량이 모두 감소하여 총인구도 감소하는 가장 심각한 지역으로 전체 226개 기초자치단체 중에서 34.1%인 77개 지역에 달하며, 대부분(76.6%)은 군지역에 해당한다. 유형 Ⅴ는 자연증감량은 증가하지만 사회증감량이 더 많이 감소하여 총인구가 감소하고 있는 지역으로 68.9%가 종로구, 중구 등 서울의 자치구와 광역시의 자치구에 밀집해 있는 특징을 보이고 있다. 과천시와 창원시, 익산시와 목포시, 경주시 등도 유형 Ⅴ에 속한다.

2000년 이후 사회증감량은 증가하지만 자연적으로 더 많이 감소하여 총인구가 감소하는 지역은 나타나지 않아서 제외하였다. 인구증감유형별 세부 자치단체는 <표 4-18>~<표 4-20>에 시, 군, 구로 나누어 제시하였다.

〈그림 4-18〉 자연증가지역과 자연감소지역(2000~2015년)

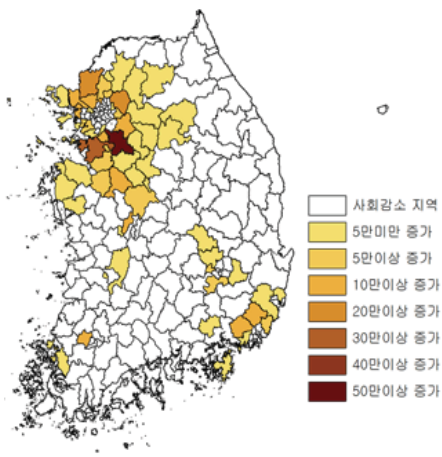


〈자연증가지역〉

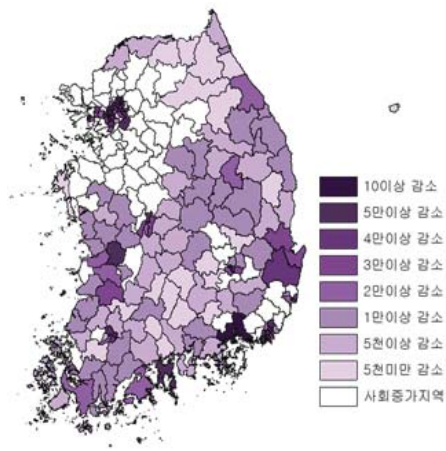


〈자연감소지역〉

〈그림 4-19〉 사회증가지역과 사회감소지역(2000~2016년)



〈사회증가지역〉



〈사회감소지역〉

〈표 4-18〉 자치단체 유형별 세부 자치단체(구)

구분	유형	서울	부산	대전	대구	인천	광주	울산
합계(69개)		25	15	5	7	8	5	4
총 인구 증가 지역 (23개)	소계	5	3	2	3	5	2	3
	유형 Ⅰ (++) (9개)	강서구	강서구	유성구		중구, 연수구, 남동구, 서구	광산구	북구
	유형 Ⅱ (+−) (14개)	은평구, 구로구, 서초구, 강남구	북구, 해운대구	서구	동구, 북구, 달서구	부평구	서구	중구, 남구
총 인구 감소 지역 (46개)	소계	20	12	3	4	3	3	1
	유형 Ⅳ (−−) (4개)		중구, 서구, 동구, 영도구					
	유형 Ⅴ (+−) (42개)	종로구, 중구, 용산구, 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 서대문구, 마포구, 양천구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구, 송파구, 강동구	부산진구, 동래구, 남구, 사하구, 금정구, 연제구, 수영구, 사상구	동구, 중구, 대덕구	중구, 서구, 남구, 수성구	동구, 남구, 계양구	동구, 남구, 북구	동구

주: 세종특별자치도와 제주특별자치시를 제외한 주민등록인구 기준

〈표 4-19〉 자치단체 유형별 세부 자치단체(시)

구분	유형	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
합계(75개)		28	7	3	8	6	5	10	8
총 인구 증가 지역 (47개)	소계	27	2	1	5	2	2	3	5
	유형 Ⅰ (++) (35개)	수원시, 의정부시, 평택시, 동두천시, 안산시, 고양시, 구리시, 남양주시, 오산시, 시흥시, 의왕시, 하남시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 김포시, 화성시, 광주시, 양주시, 포천시, 여주시	춘천시, 원주시	청주시	천안시, 아산시, 서산시, 계룡시, 당진시			구미시, 경산시	김해시, 거제시, 양산시

구분	유형	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
	유형 Ⅱ (+−) (12개)	성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 군포시				전주시, 군산시	순천시, 광양시	포항시	진주시, 통영시
총 인구 감소 지역 (28개)	소계	1	5	2	3	4	3	7	3
	유형 Ⅳ (−−) (14개)		삼척시		공주시, 보령시, 논산시	정읍시, 남원시, 김제시	나주시	김천시, 영주시, 영천시, 상주시, 문경시	밀양시
	유형 Ⅴ (+−) (14개)	과천시	강릉시, 동해시, 태백시, 속초시	충주시, 제천시		익산시	목포시, 여수시	경주시, 안동시	창원시, 사천시

주: 세종특별자치도와 제주특별자치시를 제외한 주민등록인구 기준

〈표 4-20〉 자치단체 유형별 세부 자치단체(군)

구분	유형	광역시	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
합계(82개)		5	3	11	8	7	8	17	13	10
총 인구 증가 지역 (18개)	소계	5	2	3	3	1	1	1	1	1
	유형 Ⅰ (++) (8개)	기장군, 달성군, 울주군			증평군, 진천군, 음성군		완주군		칠곡군	
	유형 Ⅱ (+−) (2개)			화천군, 양구군						
	유형 Ⅲ (−+) (8개)	강화군, 옹진군	가평군, 양평군	횡성군		홍성군		무안군		함안군
총 인구 감소 지역 (64개)	소계		1	8	5	6	7	16	12	9
	유형 Ⅳ (−−) (59개)			홍천군, 영월군, 평창군, 정선군, 고성군, 양양군	보은군, 옥천군, 영동군, 괴산군, 단양군	금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군	진안군, 무주군, 장수군, 임실군, 순창군, 고창군, 부안군	담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군	군위군, 의성군, 청송군, 영양군, 청도군, 고령군, 성주군, 예천군, 봉화군, 울진군, 울릉군	의령군, 창녕군, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군
	유형 Ⅴ (+−) (5개)		연천군	철원군, 인제군				화순군, 영암군		

주: 세종특별자치도와 제주특별자치시를 제외한 주민등록인구 기준

2. 자치단체 유형 검증

가. 자치단체 유형별 인구규모

자치단체 유형별 2016년도 인구는 인구증가지역이 총 3.0천만명으로 전체 인구의 59.2%를 차지하고 있는 반면 인구감소지역은 총 2.1천만명으로 40.8%를 차지하고 있다. 2000년 기준 인구감소지역의 총인구는 2.3천만명으로 전체 인구의 49.2%를 차지하고 있었으나 2016년에는 8.4%가 감소한 수치다. 5개 유형별 2016년 인구규모는 인구증가지역인 유형 Ⅰ(++)의 인구가 1.8천만명으로 35.6%로 가장 많고, 그 다음으로는 인구감소지역인 유형 Ⅴ(+-)가 1.6천만명으로 32.2%를 차지하고 있다. 경기도의 대부분 시지역은 유형 Ⅰ에, 서울시의 대부분 자치구는 유형 Ⅴ에 포함되기 때문인 것으로 판단된다.

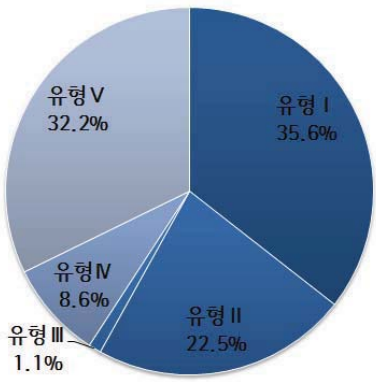
〈표 4-21〉 자치단체 유형별 시군구별 총인구(2016)

(단위: 천명)

구분			인구증가지역				인구감소지역		
			합계	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ	유형 Ⅲ	합계	유형 Ⅳ	유형 Ⅴ
총 인구수	인구수	합계	30,067	18,073	11,434	560	20,744	4,366	16,379
		시	19,335	13,922	5,413	–	4,714	1,435	3,279
		군	1,630	1,020	50	560	2,805	2,556	249
		구	9,102	3,132	5,971	–	13,225	374	12,851
	비율	합계	59.2%	60.1%	38.0%	1.9%	40.8%	21.%	79.0%
		시	64.3%	77.0%	47.3%	–	22.7%	32.9%	20.0%
		군	5.4%	5.6%	0.4%	100%	13.5%	58.6%	1.5%
		구	30.3%	17.3%	52.2%	–	63.8%	8.6%	78.5%
인구평균		합계	342	348	408	70	150	57	269
		시	411	398	451	–	168	103	234
		군	91	127	25	70	44	43	50
		구	396	348	426	–	288	94	306

주: 세종특별자치도와 제주특별자치시를 제외한 주민등록인구기준

〈그림 4-20〉 자치단체 유형별 인구비중(2016)



인구감소지역의 2016년도 평균인구규모는 15.0만명으로 인구증가지역, 34.2만명의 44.0%수준이다. 인구증가지역에 포함되는 시지역의 평균인구규모는 이보다 더 커서 411천명이며, 인구감소지역에 포함되는 시지역의 경우 40.9% 수준인 16.8만명에 이르고 있다. 인구증가지역의 경우 시지역의 평균인구규모가 대도시 자치구의 평균인구규모보다 더 큰 것으로 나타났으며, 군지역들을 제외하면 모두 평균인구규모가 약 35.0만명 이상으로 크게 나타났다. 반면 인구감소지역의 경우 유형 Ⅴ에 포함되는 시지역과 대도시 자치구를 제외하면 모두 평균인구규모가 약 10.0만명 이하로 작게 나타났다.

다음의 표에서 보는 바와 같이 2000년 이후 유형 Ⅰ의 인구가 연평균 2.4%씩 가장 많이 증가한 반면 유형 Ⅳ는 1.3%씩 가장 많이 감소했다. 유형 Ⅰ 중에서는 시지역의 연평균 인구증가율(2.4%)이 가장 높았던 반면 유형 Ⅳ 중에서는 대도시 자치구의 인구감소율(-2.1%)이 가장 높았다. 또한 유형 Ⅰ 중에서는 군지역의 인구증가율(1.8%)이 가장 낮았던 반면 유형 Ⅳ 중에서는 구지역의 인구감소율(-2.1%)이 가장 높았다. 이에 비해서 상대적으로 유형 Ⅱ, Ⅲ, Ⅴ의 인구증감률은 타 유형 대비 크지 않았다.

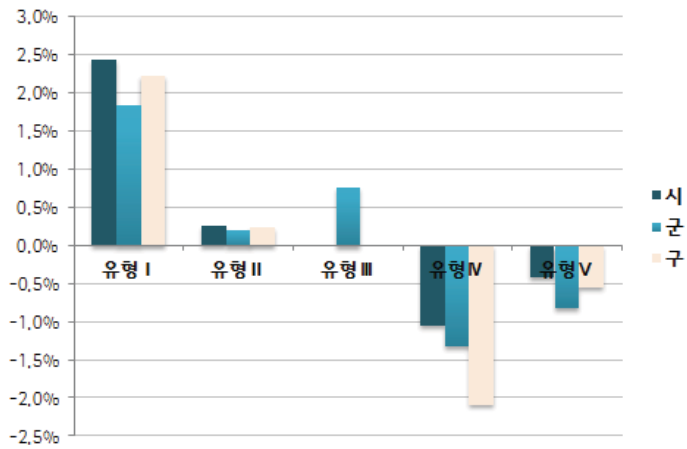
〈표 4-22〉 자치단체 유형별 시군구별 인구증감량과 인구증감률(2000~2016)

(단위: 천명)

구분			인구증가지역				인구감소지역		
			합계	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ	유형 Ⅲ	합계	유형 Ⅳ	유형 Ⅴ
인구 증감량	증감량	합계	6,158	5,651	443	64	-2,456	-1,022	-1,434
		시	4,683	4,461	222		-488	-263	-225
		군	324	258	2	64	-643	-608	-34
		구	1,151	932	219		-1,325	-150	-1,175
	평균	합계	70	109	16	8	-18	-13	-24
		시	100	127	19		-17	-19	-16
		군	18	32	1	8	-10	-10	-7
		구	50	104	16		-29	-38	-28
인구 증감률	평균	합계	1.4%	2.4%	0.2%	0.8%	-0.7%	-1.3%	-0.5%
		시	1.7%	2.4%	0.3%		-0.6%	-1.0%	-0.4%
		군	1.4%	1.8%	0.2%	0.8%	-1.3%	-1.3%	-0.8%
		구	0.8%	2.2%	0.2%		-0.6%	-2.1%	-0.5%

주: 세종특별자치도와 제주특별자치시를 제외한 주민등록인구기준

〈그림 4-21〉 자치단체 유형별 시군구별 인구증감률



유형분류에 이용된 자연증감량과 사회증감량은 각각 연도별 (출생자수-사망자수)와 (전입자수-전출자수)를 구한 다음 2000년 이후 누적하여 구하였다[39]. 사회증감량을 순이동자수를 이용한 이유는 두 가지다. 먼저 주민등록전입신고자료로 작성되는 통계청의 전입자수와 전출자수는 시도내 이동자료와 사도간이동자료로 구분된다. 즉 총전입(출)자수는 시도내에서 이동하는 시군구간 전입(출)자수와 시도간 전입(출)자수, 그리고 시도내에서 이동하는 시군구내 전입(출)자수가 포함된다. 즉 총전입자수와 총전출자수 자료에는 각각 시군구내 이동자수가 포함되어 있다. 따라서 행정구역을 넘나드는 이동자의 특성을 분석하기 위해서는 시군구내 이동자수를 제외한 전입(출)자수를 구하여 분석해야 한다는 의미다. 이에 본 연구에서는 순이동자수, 즉 전입자수에서 전출자수를 뺀 이동자수 또는 (시도내 이동 시군구간 전입자수 - 시도내이동 시군구간 전출자수) - (시도간 전입자수 - 시도간 전출자수) 자료를 활용하였다. 또한 예를 들어 2010년 통합된 통합창원시의 경우 2010년 이전에는 마산에서 창원으로, 창원에서 진해로, 진해에서 창원으로 이주한 경우 시군구간 전입(출)자수에 해당되나, 현재 통합창원시를 행정구역으로 본다면 시군구내 전입(출)자수에 해당되어 제외되어야 하므로 순이동자수를 활용하였다.

먼저 우리나라는 전체적으로 2000년 이후 15년간 누적 순자연증감량은 총 3.6백만명이 증가했다. 인구증가지역에 해당하는 유형 Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ의 2000년 이후 2015년까지 누적 자연증감량은 2.6백만명으로 평균적으로 지자체당 29.8천명이 증가하였다. 유형 Ⅰ과 유형 Ⅱ의 평균 자연증감량은 각각 지자체당 31.0천명과 36.7천명으로 비슷하였으나 자연증감량이 증가한 또 다른 유형인 인구감소지역, 유형 Ⅴ의 평균 자연증감량은 19.8천명으로 인구증가지역에 비해 적었다.

한편 사회증감량은 2000년 이후 2016년까지 경기도의 시지역이 많이 포함되어 있는 유형 Ⅰ의 경우 지자체당 평균적으로 80.9천명이 순증가하였으나, 서울시 자치구가 많이 포함되어 있는 유형 Ⅴ의 경우 지자체당 평균적으로 47.3천명이 순감소하

39) 출생자수와 사망자수는 통계청의 인구동향조사자료를, 전입자수와 전출자수는 국내인구이동통계자료를 활용하였다. 전자는 가족관계등록자료를 후자는 주민등록전입신고자료를 이용하여 산출된다.

였다. 자연증감량이 감소하는 유형 Ⅲ과 유형 Ⅳ는 과거 15년간 각각 평균적으로 2.1천명과 3.3천명 감소하였으나, 사회증감량이 감소하는 유형 Ⅱ와 유형 Ⅳ, 유형 Ⅴ는 과거 16년간 각각 평균적으로 23.6천명, 11.9천명, 47.3천명이 감소하였다. 따라서 2000년 이후 우리나라 지방자치단체의 인구감소 및 지역격차는 자연증감량보다는 사회증감량에 더 크게 영향을 받고 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-23〉 자치단체 유형별 자연증감량과 사회증감량(2000~2016)

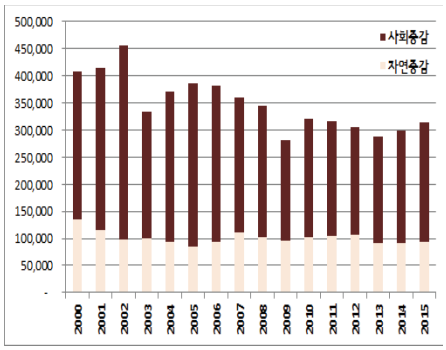
(단위: 천명)

구분			2000-2005		2006-2010		2011-2016		합계	
			자연증감	사회증감	자연증감	사회증감	자연증감	사회증감	자연증감	사회증감
합계			1,590	3	1,072	12	917	-198	3,578	-184
인구증가지역	증감량	소계	1,080	1,749	800	931	746	938	2,626	3,619
		유형 Ⅰ	624	1,745	503	1,184	487	1,279	1,614	4,209
		유형 Ⅱ	461	21	301	-288	267	-395	1,028	-661
		유형 Ⅲ	-5	-18	-5	35	-7	54	-17	71
	평균	소계	12.3	19.9	9.1	10.6	8.5	10.7	29.8	41.1
		유형 Ⅰ	12.0	33.6	9.7	22.8	9.4	24.6	31.0	80.9
		유형 Ⅱ	16.5	0.8	10.7	-10.3	9.5	-14.1	36.7	-23.6
		유형 Ⅲ	-0.6	-2.2	-0.6	4.3	-0.9	6.7	-2.1	8.8
인구감소지역	증감량	소계	509	-1,746	272	-920	171	-1,137	953	-3,803
		유형 Ⅳ	-77	-634	-80	-232	-100	-50	-257	-916
		유형 Ⅴ	586	-1,112	353	-688	271	-1,086	1,209	-2,886
	평균	소계	3.7	-12.7	2.0	-6.7	1.2	-8.2	6.9	-27.6
		유형 Ⅳ	-1.0	-8.2	-1.0	-3.0	-1.3	-0.7	-3.3	-11.9
		유형 Ⅴ	9.6	-18.2	5.8	-11.3	4.4	-17.8	19.8	-47.3

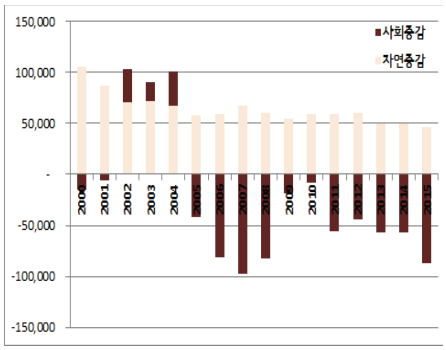
주: 1) 자연증감량 = 출생자수 - 사망자수로 통계청에서 제공하고 있는 최신년도인 2015년까지 적용함
2) 사회증감량 = 전입자수 - 전출자수로 순이동자수를 말함
3) 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외
4) 전국적인 순이동자수는 0이지만, 표에는 세종과 제주가 제외되어 있어 0이 되지 않음

〈그림 4-22〉 자치단체 유형별 자연증감과 사회증감 추이

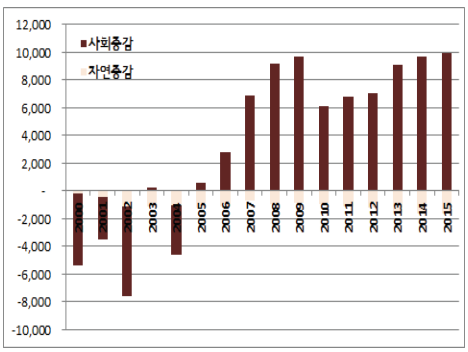
〈인구증가지역〉



〈유형 Ⅰ〉

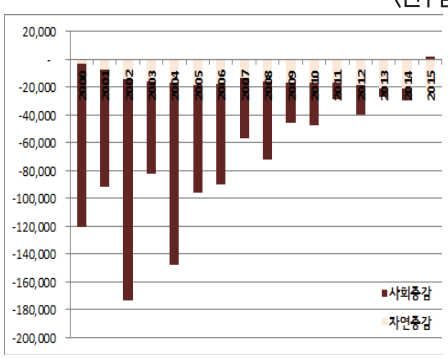


〈유형 Ⅱ〉

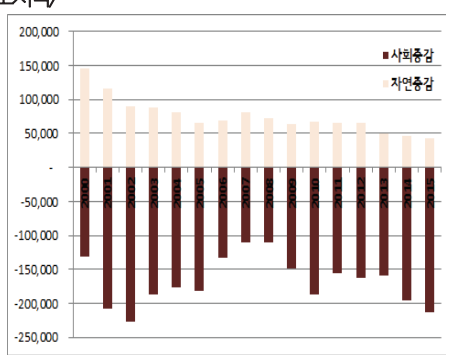


〈유형 Ⅲ〉

〈인구감소지역〉



〈유형 Ⅳ〉



〈유형 Ⅴ〉

나. 지자체 유형검증

본 연구에서 인구변화에 따른 지방자치단체 유형은 총인구증감, 자연증감 및 사회증감을 기준으로 분류하였다. 일반적으로 2개의 독립표본에 대한 특성비교는 모수통계학의 독립표본 T검증과 비모수통계학의 Mann-Whitney U검정을, 2개 이상의 독립표본에 대한 특성비교는 모수통계학의 분산분석(ANOVA)과 비모수통계학의 Kruskal-Wallis 검정을 통해 이루어진다. 모수통계학의 독립표본 T검정 및 일원분산분석은 표본이 독립성과 정규성 및 등분산성 가정을 만족할 때 이용될 수 있는데, 본 연구의 경우 대부분의 변수가 등분산성 가정을 만족하지 못하는 것으로 나타나 두 유형간 특성분석은 Mann-Whitney U검정을, 세 유형간 특성분석은 Kruskal-Wallis 검정을 이용하여 유형 간 분포차이를 비교하였다.

〈표 4-24〉 유형간 차이 검정결과

통계검정법			검정통계량		
			인구증감량	자연증감량	사회증감량
인구증가지역 ↔ 인구감소지역	Mann-Whitney U 검정	Mann-Whitney의 U	.000	2326.500	2009.000
		Wilcoxon의 W	9591.000	11917.500	11600.000
		Z	-12.669	-7.815	-8.477
		근사유의확률(양측)	.000	.000	.000
유형 Ⅰ ↔ 유형 Ⅱ ↔ 유형 Ⅲ	Kruskal-Wallis 검정	카이제곱	41.317	23.040	62.007
		자유도	2	2	2
		근사 유의확률	.000	.000	.000
유형 Ⅳ ↔ 유형 Ⅴ	Mann-Whitney U 검정	Mann-Whitney의 U	1567.000	.000	508.000
		Wilcoxon의 W	3458.000	3003.000	2399.000
		Z	-3.350	-10.068	-7.891
		근사유의확률(양측)	.001	.000	.000

먼저 Mann-Whitney U검정 결과 인구증가지역과 인구감소지역 두 유형의 인구증감량과 자연증감량 및 사회증감량은 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 차이가 나는 것으로 나타났다. 또한 Kruskal-Wallis 검정 결과 인구증가지역 내에서도 유형 Ⅰ과 유형 Ⅱ, 유형 Ⅲ 세 유형간 인구증감량과 자연증감량 및 사회증감량은 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 차이가 나는 것으로 나타났다. 마지막으로 인구감소지역 내에서 Mann-Whitney U검정 결과 유형 Ⅳ와 유형 Ⅴ 간에 인구증감량과 자연증감량 및 사회증감량은 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 차이가 발생하여 5가지 유형을 대상으로 인구구조 특성 및 변화를 분석하였다.

특히, 피어슨 상관분석 결과 2000년 이후 2016년까지 우리나라 인구증감량은 자연증감량보다는 사회증감량에 더 크게 상관되어 있는 것으로 나타났다. 인구증감량과 사회증감량간 피어슨 상관계수는 1% 수준에서 통계적으로 유의미하게 0.950으로 분석되어 매우 강한 정(positive)의 선형관계가 성립하나 자연증감량간 피어슨 상관계수는 1% 수준에서 유의미하게 0.533으로 정(positive)의 선형관계는 성립하지만 상관계수는 그리 크지 않은 편이기 때문이다. 반면 자연증감량과 사회증감량간 상관계수는 0.250으로 1% 수준에서 유의미하게 상관관계가 거의 성립하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 4-25〉 변수간 상관분석결과

구분		인구증감량	자연증감량	사회증감량	인구증감률
인구증감량	Pearson 상관계수	1	.533***	.950***	.813***
	유의확률 (양쪽)		.000	.000	.000
자연증감량	Pearson 상관계수		1	.250***	.458***
	유의확률 (양쪽)			.000	.000
사회증감량	Pearson 상관계수			1	.759***
	유의확률 (양쪽)				.000
인구증감률	Pearson 상관계수				1
	유의확률 (양쪽)				

주: *는 90% 수준에서, **는 95% 수준에서, 그리고 ***는 99% 수준에서 유의함을 의미함

제3절 자치단체 유형별 인구구조 특성분석

1. 자치단체 유형별 인구구조 분석

총인구를 0~14세까지의 유소년인구와 15~64세 생산가능인구, 65세 이상 고령인구로 구분하였을 경우 우리나라의 연령대별 인구구조는 2000년 이후 16년 동안 생산가능인구는 큰 차이를 보이지 않고 있지만 유소년인구는 연평균 7.5%씩 급감하였으며, 고령인구는 연평균 6.5%씩 급증하였다. 2000년 유소년인구 비율은 전체 인구의 20.9%를 차지하고 있었으나 2016년에 13.3%로 감소하였고, 대신 고령인구 비율은 7.0%에서 13.5%로 증가하였다. 특히 인구감소지역은 인구증가지역과 대조적으로 생산가능인구도 과거 16년 동안 연평균 1.4%씩 감소하고 있는 추세다.

유소년인구비율의 급감 그리고 고령인구비율의 급증 현상은 모든 유형별로 동일하게 나타나고 있으나 유형별로 정도의 차이가 발생하고 있다. 인구증가지역은 인구감소지역에 비해 유소년인구비율의 감소폭이 오히려 더 컸고, 고령인구비율의 증가폭이 더 작았다. 유소년인구비율의 감소폭은 자연증가, 사회증가로 인한 총인구증가 유형인 유형 Ⅰ(-8.6%)이 가장 크게 나타난 반면 모두 군지역에 해당하는 유형 Ⅲ의 감소폭(-5.2%) 가장 작았다. 그러나 여전히 전체 주민등록인구에서 차지하는 유소년인구의 비율은 유형 Ⅰ과 유형 Ⅱ와 같은 인구증가지역이 가장 높은 것으로 분석되었다.

고령인구비율은 자연감소, 사회감소로 인한 인구감소지역인 유형 Ⅳ이 가장 크게 증가하여 2016년을 기준으로 26.7%에 달하고 있으며, 2000년 이후 12.2%가 증가하였다. 유형 Ⅰ의 경우 유형 Ⅳ과 대조적으로 2016년 기준 고령인구비율은 10.7%로 2000년 대비 4.5%만 감소하는 특징을 보이고 있다. 우리나라 전체 생산가능인구 비율은 큰 차이를 보이고 있지 않지만 유형 Ⅲ과 유형 Ⅳ, 그리고 유형 Ⅴ는 정도의 차이는 있으나 모두 감소하였고, 특히 유형 Ⅳ의 경우 크게 감소하였다.

〈표 4-26〉 자치단체 유형별 연령대별 인구구조

(단위: %)

구분		유소년인구 비율			생산가능인구 비율			고령인구 비율		
		2000	2016	증감	2000	2016	증감	2000	2016	증감
합계		20.9	13.3	-7.5	72.1	73.1	1.0	7.0	13.5	6.5
인구증가지역	소계	22.9	14.6	-8.3	71.1	74.0	2.9	6.0	11.3	5.3
	유형 Ⅰ	24.1	15.5	-8.6	69.7	73.8	4.1	6.2	10.7	4.5
	유형 Ⅱ	21.8	13.4	-8.4	72.8	74.8	2.0	5.4	11.8	6.4
	유형 Ⅲ	17.0	11.7	-5.2	69.0	66.1	-2.9	14.1	22.2	8.1
인구감소지역	소계	18.7	11.4	-7.3	73.2	71.8	-1.4	8.1	16.8	8.7
	유형 Ⅳ	16.0	9.6	-6.4	69.5	63.7	-5.9	14.5	26.7	12.2
	유형 Ⅴ	19.6	11.9	-7.7	74.3	74.0	-0.3	6.1	14.1	8.0

주 1) 유소년인구 비율 = 0~14세 인구수/총인구수 ×100
2) 생산가능인구 비율 = 15~64세 인구수/총인구수 ×100
3) 고령인구 비율 = 65세 이상 고령인구수/총인구수 ×100
4) 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외

다음의 표에서 우리나라의 고령화 경향을 자치단체 유형별로 살펴보았다. 여기서 노년부양비는 생산가능인구 1백명이 부담해야 하는 고령인구수를 의미하며, 총부양비는 생산가능인구 1백명이 부담해야 하는 고령인구수와 유소년인구수를 의미한다. 즉 총부양비는 노년부양비와 유소년부양비의 합이다. 고령인구비율과 마찬가지로 우리나라 전체 고령화지수는 2000년 33.6명에서 2016년 101.7명으로 무려 68.1명이 증가하였다. 인구증가지역의 고령화지수는 2016년 77.4명으로 2000년 이후 51.2명 증가하는데 그쳤으나 인구감소지역의 고령화지수는 146.9명로 103.9명이나 증가하였다. 다시 말해 인구증가지역의 고령인구는 유소년인구 대비 77.4명이나, 인구감소지역의 고령인구는 146.9명으로 약 1.9배가 많다는 의미다. 특히, 유형 Ⅳ의 고령화지수는 278.3명으로 유형 Ⅰ에 비해서 4.1배 고령인구가 많은 수준이다.

이에 따라서 생산가능인구 100명이 부담해야 하는 고령인구수, 즉 노년부양비는 인구증가지역과 감소지역 모두 크게 증가하였다. 노년부양비와 달리 유소년인구가

급감함에 따라서 인구증가지역의 경우 총부양비는 2000년에 40.6명이었으나 2016년에는 35.1명으로 감소하고 있는 특징을 보이고 있다.

〈표 4-27〉 자치단체 유형별 고령화 추세

(단위: 명)

구분		고령화지수			총부양비			노년부양비		
		2000	2016	증감	2000	2016	증감	2000	2016	증감
합계		33.6	101.7	68.1	38.6	36.7	-1.9	9.7	18.5	8.8
인구증가지역	소계	26.2	77.4	51.2	40.6	35.1	-5.6	8.4	15.3	6.9
	유형 Ⅰ	25.7	68.6	42.9	43.5	35.5	-8.0	8.9	14.5	5.6
	유형 Ⅱ	24.8	88.7	63.9	37.4	33.7	-3.7	7.4	15.8	8.4
	유형 Ⅲ	82.8	188.7	105.8	45.0	51.3	6.3	20.4	33.5	13.1
인구감소지역	소계	43.0	146.9	103.9	36.6	39.2	2.6	11.0	23.3	12.3
	유형 Ⅳ	90.9	278.3	187.4	43.8	57.1	13.3	20.9	42.0	21.1
	유형 Ⅴ	31.2	118.6	87.4	34.6	35.1	0.5	8.2	19.0	10.8

주 1) 고령화지수 = 65세 이상 고령인구수/유소년인구수×100
2) 총부양비 = (유소년인구수+65세 이상 고령인구수)/생산가능인구수×100
3) 노년부양비 = 65세 이상 고령인구수/생산가능인구수 ×100
4) 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외

성별 인구구조는 인구증가지역의 경우 유형 Ⅱ를 제외하고 여성에 비해 남성이 다소 많은 편이나, 인구감소지역의 경우 모두 남성에 비해 여성이 많은 편이다. 특히, 20~30대 젊은 여성인구는 유소년인구와 마찬가지로 자치단체 유형이 모두 2000년 대비 감소하고 있는 추세다. 인구증가지역에 속하는 유형 Ⅰ과 유형 Ⅱ, 그리고 인구감소지역에 속하는 유형 Ⅴ의 젊은 여성인구 비율은 약 13.8%수준으로 비슷하게 나타났다. 인구증가지역인 유형 Ⅲ과 인구감소지역인 유형 Ⅳ의 젊은 여성인구 비율은 2016년에 각각 9.5%와 8.6%로 타 유형대비 상당히 작은 것으로 분석되었으며, 전반적으로는 인구증가지역의 젊은 여성인구 비율 감소폭이 인구감소지역의 감소폭보다 더 컸다.

〈표 4-28〉 자치단체 유형별 성별 인구구조

(단위: 천명)

구분		성비		젊은여성(20-30대) 인구수		젊은여성(20-30대) 인구비율		
		2000	2016	2000	2016	2000	2016	증감
합계		99.18	100.18	8,309	6,765	17.6%	13.3%	-4.3%
인구증가지역	소계	98.65	99.34	4,386	4,137	18.3%	13.8%	-4.6%
	유형 Ⅰ	97.96	98.00	2,300	2,498	18.5%	13.8%	-4.7%
	유형 Ⅱ	99.43	101.59	2,021	1,586	18.4%	13.9%	-4.5%
	유형 Ⅲ	98.79	97.44	65	53	13.1%	9.5%	-3.6%
인구감소지역	소계	99.72	101.40	3,923	2,627	16.9%	12.7%	-4.2%
	유형 Ⅳ	101.20	101.26	703	377	13.1%	8.6%	-4.4%
	유형 Ⅴ	99.28	101.44	3,220	2,250	18.1%	13.7%	-4.3%

주 1) 성비= 여성인구수/남성인구수 × 100
2) 젊은여성(20-30대) 인구비율 = 20-30대 여성인구수/총인구수 × 100
3) 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외

한국고용정보원(2016)은 일본 창성회의 의장인 마스다 히로야(2014)가 쓴 「지방소멸」의 지표를 차용하여 소멸위험지수를 산정한 바 있다. 한국고용정보원(2016)은 특히 마스다 히로야(2014)와 마찬가지로 지방소멸 가능성을 측정하는 지표로 20~30대 젊은 여성인구 비중[40]을 중심으로 분석하고 있다. 65세 이상 고령인구비중 대비 20~30대 젊은 여성인구 비중이 1.0 이하로 떨어질 경우 그 폭이 크면 클수록 인구소멸의 위험은 커진다고 예측하면서 현재의 인구수준을 유지할 수 있는 출산율(2.0)이 유지되고 외부로의 인구유출이 전혀 없는 이상적인 상황을 가정할 때 1.0을 나타낸다고 하였다. 이에 본 연구는 한국고용정보원(2016)의 소멸위험지수와 자치단체 유형별 출산 및 자녀와 관련되는 지수를 측정하여 분석하였다. 출산 및 자녀관련

40) 가임여성의 90% 이상이 이 연령대에 속하는 젊은여성인구이므로 한 사회가 20~30년 후에 어떤 모습을 보일지 예측할 수 있는 핵심지표라 하였다(한국고용정보원, 2016).

지수는 합계출산율과 출산지수, 자녀지수 등을 이용하였는데, 출산지수는 20~30대 젊은여성인구 대비 출생아수를, 자녀지수는 20~30대 젊은인구 대비 9세 이하 인구수를 의미한다.

〈표 4-29〉 자치단체 유형별 소멸위험지수

(단위: 명)

구분		소멸위험지수		
		2000	2016	증감
합계		2.17	0.91	-1.25
인구증가지역	소계	2.83	1.56	-1.27
	유형 Ⅰ	2.85	1.93	-0.93
	유형 Ⅱ	3.32	1.17	-2.15
	유형 Ⅲ	0.91	0.49	-0.41
인구감소지역	소계	1.75	0.51	-1.24
	유형 Ⅳ	0.88	0.25	-0.63
	유형 Ⅴ	2.84	0.82	-2.02

주 1) 한국고용정보원(2016)의 소멸위험지수 = 20-30대 여성인구비중/65세 이상 고령인구비중
2) 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외

한국고용정보원(2016)의 소멸위험지수는 5개의 유형 평균 2000년에 2.17에서 2016년에 0.91로 하락하였다. 인구증가지역의 경우 2016년에도 1.56이나, 인구감소지역은 평균 0.51이며, 특히 유형 Ⅳ의 경우 0.25로 상당히 낮은 것으로 나타났는데, 고령인구비율은 2016년에 26.7%이나 젊은 여성인구 비율은 8.6%에 지나지 않기 때문이다. 인구증가지역 중에서도 유형 Ⅲ의 경우에는 총인구증감량이 그리 크지 않은 지역으로 2000년 이후 2016년까지 소멸위험지수는 1이하로 측정되고 있다. 유형 Ⅴ의 경우 소멸위험지수는 2000년 2.84에서 2016년에는 0.82로 급감하여 빠른 속도로 소멸위험지역이 되어가고 있다.

가임여성(15~49세) 1명당 출생아수를 의미하는 합계출산율은 인구증가지역(1.38명)에 비해 인구감소지역이 1.31명으로 더 높지는 않지만 2000년 이후 16년 동안 감

소폭은 다소 작았다고 볼 수 있다. 2016년 유형별 합계출산율은 인구증가지역인 유형 Ⅰ(1.44명)과 인구감소지역인 유형 Ⅳ(1.40명)가 가장 높은 반면 소멸위험지수가 급감하는 유형 Ⅴ의 합계출산율이 1.19명으로 가장 낮았다. 젊은여성인구 대비 출생아수도 합계출산율과 비슷한 경향을 보이는 것으로 나타났다. 20~30대 젊은인구 1명당 자녀수를 나타내는 자녀수는 전국적으로 2000년 0.39명이었으나 2016년에는 0.33명으로 감소하였고, 인구증가지역의 자녀수는 0.35명으로 인구감소지역의 0.31명보다는 많은 것으로 나타났다. 특히, 유형 Ⅴ의 자녀수는 0.29명으로 타 유형 대비 가장 적었다.

〈표 4-30〉 자치단체 유형별 출산관련지수

(단위: 명)

구분		합계출산율			출산지수			자녀지수		
		2000	2015	증감	2000	2016	증감	2000	2016	증감
합계		1.47	1.24	-0.23	7.6%	6.8%	-0.9%	38.8%	32.6%	-6.2%
인구증가지역	소계	1.62	1.38	-0.24	8.2%	6.9%	-1.2%	43.1%	35.4%	-7.7%
	유형 Ⅰ	1.68	1.44	-0.24	8.5%	7.1%	-1.3%	45.0%	37.5%	-7.5%
	유형 Ⅱ	1.52	1.30	-0.22	7.7%	6.7%	-1.0%	40.7%	31.6%	-9.1%
	유형 Ⅲ	1.58	1.29	-0.28	7.6%	6.4%	-1.3%	38.7%	35.0%	-3.7%
인구감소지역	소계	1.47	1.31	-0.16	7.3%	6.6%	-0.7%	36.0%	30.8%	-5.2%
	유형 Ⅳ	1.53	1.40	-0.13	7.4%	7.0%	-0.4%	36.0%	32.5%	-3.5%
	유형 Ⅴ	1.39	1.19	-0.20	7.2%	6.2%	-1.0%	36.1%	28.7%	-7.4%

주 1) 합계출산율 = 가임여성(15~49세) 1명당 출생아수
2) 본 연구에서 출산지수는 출생아수/젊은여성(20-30대)인구수×100으로 구하였음
3) 본 연구에서 자녀지수는 0~9세 인구수/20-30대 인구수×100으로 구하였음
4) 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외

2. 자치단체 유형별 연령대별 인구구조 변화 분석

가. 연령대별 총인구구조 변화

본 연구는 자치단체 유형별 연령대별 인구구조 변화를 살펴보기 위하여 연령대를 8개로 구분하였다[41]. 8개의 연령대는 9세 이하, 10~19세, 20~29세, 30~39세, 40~49세, 50~64세, 65~74세, 75세 이상으로 구분된다. 제현정·이희연(2017)은 20~30대는 출산 잠재력을 보여주는 핵심 가임연령대이고, 40대는 가구소비가 가장 많은 연령대이며, 50대는 순자산이 가장 많고 노후준비로 저축이 증가하는 연령대, 그리고 65~74세는 새로운 소비의 구축세력으로 부상하고 있는 젊은 노인층이라는 특징을 가지고 있다고 하였다.

2000년 이후 2016년까지 자치단체 유형별 연령대별 인구구조 변화의 가장 큰 특징은 40세 미만 연령대의 인구가 모두 감소하고 있다는 점이다. 인구증가지역과 인구감소지역의 구분 없이 전국적으로 40대 미만의 연령대는 모두 인구가 감소했으며, 연령대별 인구비중도 모두 감소했다. 또한 1차 베이비부머 세대[42]가 포함되어 있는 50~64세 연령대의 인구비중은 인구증가지역(10.0%)과 인구감소지역(9.0%) 모두 전국(9.3%)적으로 급격히 증가한 반면 9세 이하의 소아인구와 20~30대 젊은인구는 모두 크게 감소했다. 2000년 대비 2016년에 인구증가율은 인구증가지역이 연평균 7.1%씩, 인구감소지역은 연평균 5.8%씩 증가하여 전국적으로 75세 이상 초고령인구 연령대가 가장 높았고, 인구감소율은 9세 이하 소아인구 연령대가 가장 높았다. 인구증가지역의 경우에는 소아인구 연평균 감소율은 1.6%였으나 인구감소지역의 감소율은 3.9%로 2.4배 빠르게 감소했다.

41) 제현정·이희연(2017)은 지역별 인구구조 변화를 분석하기 위하여 연령대를 0~9세(소아인구), 10~19세(학령인구), 20~39세(핵심가임 연령인구), 40~49세(소비활력인구), 50~64세(자산보유인구), 65~74세(고령인구) 75세 이상(초고령인구)의 7개로 구분한 바 있다.

42) 1차 베이비부머 세대(1955년~1963년생)는 국내 토지의 42%, 건물의 58%, 주식의 20%를 소유하는 등 막강한 자산을 보유하고 있으며, 2차 베이비부머 세대(1968~1974년생)도 자녀 교육비를 비롯한 주택구입, 문화생활비 등 소비와 지출이 가장 활발한 연령층으로 알려져 있다(제현정·이희연, 2017: p. 29)

〈표 4-31〉 자치단체 유형별·연령대별 인구구조 변화

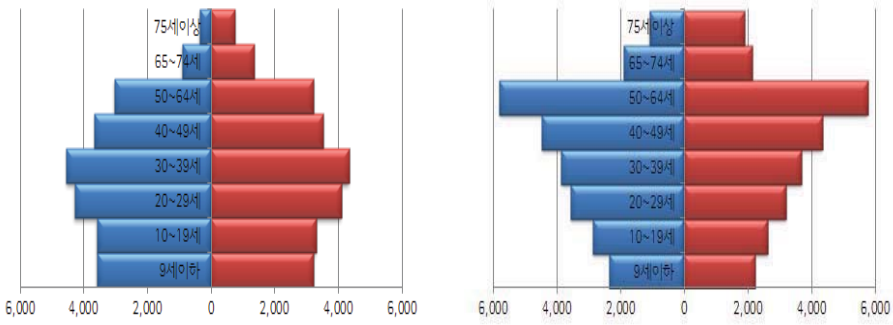
(천명)

구분		2000년		2016년		인구 증감량	인구 증감률	비중 증감률
		인구수	인구 비중	인구수	인구 비중			
합계	합계	47,110	100.0%	50,812	100.0%	3,702	0.5%	0.0%
	9세이하	6,713	14.2%	4,467	8.8%	-2,246	-2.5%	-5.5%
	10~19세	6,795	14.4%	5,378	10.6%	-1,417	-1.5%	-3.8%
	20~29세	8,257	17.5%	6,655	13.1%	-1,601	-1.3%	-4.4%
	30~39세	8,765	18.6%	7,401	14.6%	-1,364	-1.1%	-4.0%
	40~49세	7,103	15.1%	8,640	17.0%	1,538	1.2%	1.9%
	50~64세	6,174	13.1%	11,387	22.4%	5,213	3.9%	9.3%
	65~74세	2,217	4.7%	3,957	7.8%	1,740	3.7%	3.1%
	75세이상	1,085	2.3%	2,925	5.8%	1,840	6.4%	3.5%
인구 증가 지역	합계	23,909	0.1%	30,067	0.1%	6,158	1.4%	0.0%
	9세이하	3,798	15.9%	2,926	9.7%	-872	-1.6%	-6.2%
	10~19세	3,487	14.6%	3,390	11.3%	-97	-0.2%	-3.3%
	20~29세	4,043	16.9%	3,972	13.2%	-71	-0.1%	-3.7%
	30~39세	4,827	20.2%	4,590	15.3%	-237	-0.3%	-4.9%
	40~49세	3,587	15.0%	5,338	17.8%	1,751	2.5%	2.7%
	50~64세	2,735	11.4%	6,445	21.4%	3,710	5.5%	10.0%
	65~74세	960	4.0%	1,990	6.6%	1,029	4.7%	2.6%
	75세이상	473	2.0%	1,417	4.7%	944	7.1%	2.7%
인구 감소 지역	합계	23,201	0.1%	20,744	0.1%	-2,456	-0.7%	0.0%
	9세이하	2,915	12.6%	1,541	7.4%	-1,374	-3.9%	-5.1%
	10~19세	3,308	14.3%	1,988	9.6%	-1,321	-3.1%	-4.7%
	20~29세	4,214	18.2%	2,683	12.9%	-1,531	-2.8%	-5.2%
	30~39세	3,939	17.0%	2,812	13.6%	-1,127	-2.1%	-3.4%
	40~49세	3,516	15.2%	3,303	15.9%	-213	-0.4%	0.8%
	50~64세	3,440	14.8%	4,942	23.8%	1,502	2.3%	9.0%
	65~74세	1,257	5.4%	1,967	9.5%	710	2.8%	4.1%
	75세이상	613	2.6%	1,509	7.3%	896	5.8%	4.6%

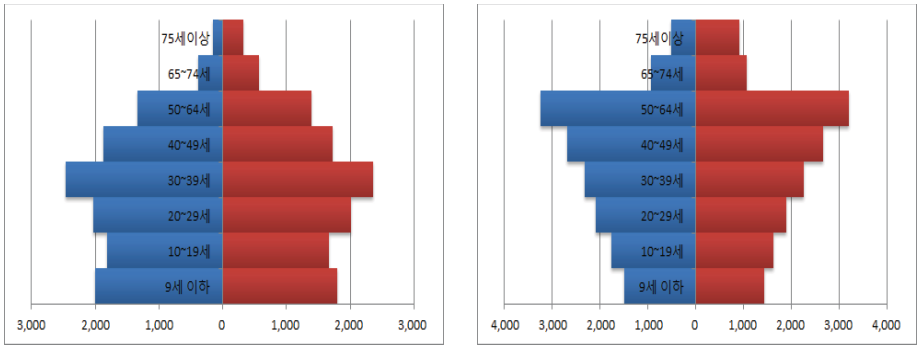
주: 세종특별자치도와 제주특별자치시 제외

〈그림 4-23〉 자치단체 유형별 인구피라미드 변화

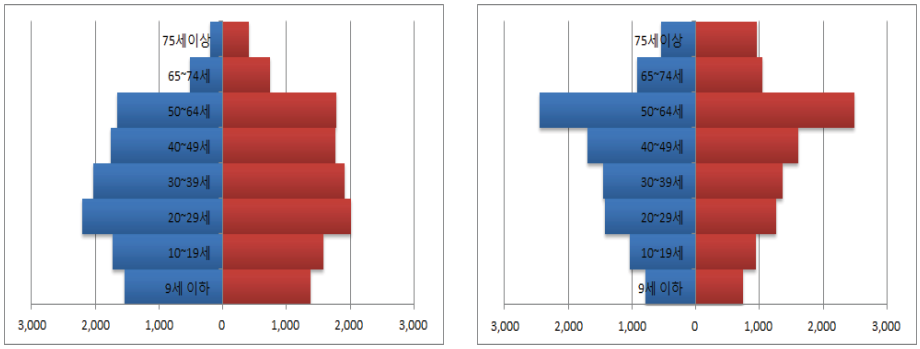
〈2000년〉 〈2016년〉



〈전국〉



〈인구증가지역〉



〈인구감소지역〉

특히, 16년 동안 8개 연령대 중에서 9세 이하 소아인구의 비중이 가장 크게 감소했으며, 인구증가지역의 경우에는 30대(-4.9%)가, 인구감소지역의 경우에는 20대(-5.2%)의 비중이 가장 크게 감소하였다는 특징을 보이고 있다.

우리나라 인구피라미드는 2000년에는 중간 연령층이 많은 종형구조를 가지고 있었으나 2016년에는 점차 아랫부분(소아인구)이 좁아지고, 윗부분(고령인구)이 넓어지면서 역삼각형의 항아리 구조로 변화하고 있다. 인구감소지역의 인구피라미드는 9세 이하의 소아인구 및 10대 연령대의 비율이 급격히 줄어들면서 인구증가지역에 비해서 아래로 더 급격히 작아지는 역삼각형을 띄고 있으나 65세 이상 고령인구 비율은 더 커지고 있다.

인구증가지역에 속해 있는 유형 Ⅰ, 유형 Ⅱ, 유형 Ⅲ과 인구감소지역에 속해 있는 유형 Ⅳ, 유형 Ⅴ를 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 먼저 자연증감과 사회증감이 모두 (+)이고, 총인구증가지역인 유형 Ⅰ의 경우 5개 유형 중에서 유일하게 10대~30대 인구가 증가하고 있는 추세다. 9세 이하 소아인구의 인구비중은 5개 유형 중에서 가장 높은 10.4%이지만 비중의 감소율은 -6.7%로 가장 높다. 또한 유형 Ⅰ 인구피라미드의 가장 큰 특징은 자산을 가장 많이 보유하고 있는 50~64세 연령대 인구비중이 인구증가지역의 세 유형 중에서 가장 낮고 유소년인구비중은 높아서 아랫부분이 덜 좁고 윗부분이 덜 넓어지는 완만한 역삼각형 구조를 띄고 있다는 점이다. 유형 Ⅰ은 수원, 용인, 평택 등 경기도에 속해 있는 시지역과 춘천, 원주, 청주, 천안, 아산, 완주, 구미, 경주, 김해, 거제, 양산 등의 중소도시가 속해 있다.

유형 Ⅱ는 자연증감이 (+), 사회증감은 (-)이지만 총인구가 증가하는 지역으로 사회증감이 (+), 자연증감은 (-)이지만 총인구가 증가하는 유형 Ⅲ과 비교해서 40대 이하의 연령대 비중이 높은 반면 50대 이상의 연령대 비중은 낮은 특징을 보이고 있다. 유형 Ⅱ는 9세 이하 소아인구 비중은 16년 동안 급격히 감소(-5.9%)한 반면 65세 이상 고령인구 비중은 6.4%만 증가하였다. 반면 유형 Ⅲ은 소아인구 비중은 유형 Ⅱ에 비해 완만하게 감소(-3.6%)했으나 고령인구 비중은 8.1% 증가했다.

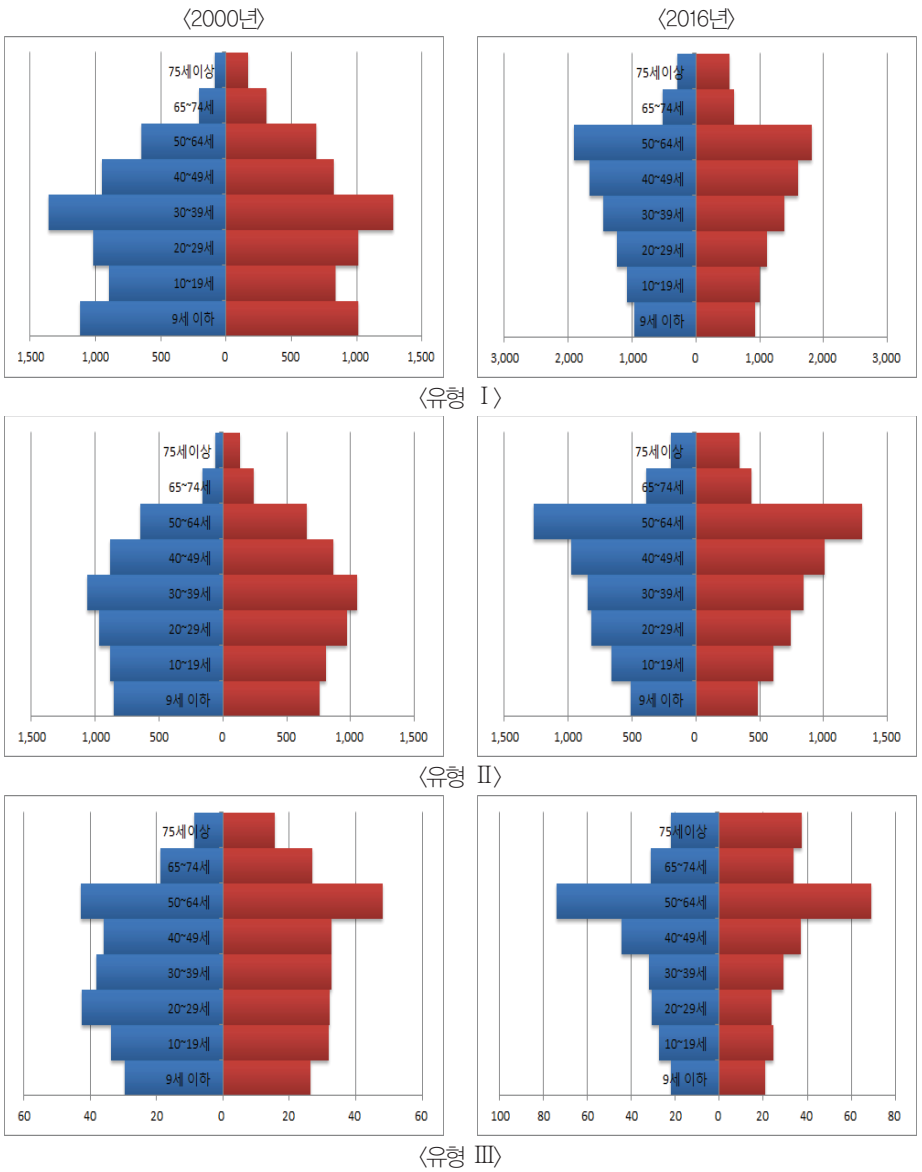
〈표 4-32〉 인구증가지역의 자치단체 유형별·연령대별 인구구조 변화

(천명)

구분		2000년		2016년		인구 증감량	인구 증감률	비중 증감률
		인구수	인구 비중	인구수	인구 비중			
유형 I	합계	12,422	100.0%	18,073	100.0%	5,651	2.4%	0.0%
	9세이하	2,131	17.2%	1,886	10.4%	-245	-0.8%	-6.7%
	10~19세	1,732	13.9%	2,077	11.5%	345	1.1%	-2.5%
	20~29세	2,031	16.3%	2,353	13.0%	322	0.9%	-3.3%
	30~39세	2,644	21.3%	2,837	15.7%	193	0.4%	-5.6%
	40~49세	1,770	14.2%	3,270	18.1%	1,499	3.9%	3.8%
	50~64세	1,344	10.8%	3,723	20.6%	2,379	6.6%	9.8%
	65~74세	516	4.2%	1,107	6.1%	591	4.9%	2.0%
	75세이상	254	2.0%	821	4.5%	567	7.6%	2.5%
유형 II	합계	10,991	100.0%	11,434	100.0%	443	0.2%	0.0%
	9세이하	1,611	14.7%	997	8.7%	-614	-3.0%	-5.9%
	10~19세	1,689	15.4%	1,262	11.0%	-428	-1.8%	-4.3%
	20~29세	1,938	17.6%	1,565	13.7%	-373	-1.3%	-3.9%
	30~39세	2,112	19.2%	1,692	14.8%	-421	-1.4%	-4.4%
	40~49세	1,748	15.9%	1,986	17.4%	238	0.8%	1.5%
	50~64세	1,299	11.8%	2,578	22.5%	1,278	4.4%	10.7%
	65~74세	399	3.6%	818	7.2%	419	4.6%	3.5%
	75세이상	195	1.8%	537	4.7%	342	6.5%	2.9%
유형 III	합계	496	100.0%	560	100.0%	64	0.8%	0.0%
	9세이하	56	11.3%	43	7.7%	-13	-1.6%	-3.6%
	10~19세	66	13.2%	52	9.3%	-14	-1.4%	-3.9%
	20~29세	75	15.0%	55	9.8%	-20	-1.9%	-5.3%
	30~39세	71	14.3%	61	10.9%	-10	-0.9%	-3.3%
	40~49세	69	13.8%	81	14.5%	13	1.1%	0.7%
	50~64세	91	18.3%	144	25.6%	53	2.9%	7.3%
	65~74세	46	9.2%	65	11.6%	19	2.2%	2.4%
	75세이상	24	4.9%	59	10.6%	35	5.7%	5.7%

주: 인구증감률은 2000년부터 2016년까지 연평균증감률을 의미하고, 비중증감율은 2016년 대비 2000년의 인구비중 변화율을 의미함

〈그림 4-24〉 인구증가지역의 자치단체 유형별 인구피라미드 변화



자연감소, 사회감소로 인한 인구감소지역인 유형 Ⅳ의 인구피라미드는 5가지 유형 중에서 가장 심각하게 65세 이상 고령인구 비중(26.7%)이 높은 특징을 보이고 있으며, 유형 Ⅲ과 가장 흡사한 모양을 띄고 있다. 삼척, 해남, 울진, 상주, 창녕, 거창, 합천 등 대부분 군지역인 유형 Ⅳ의 75세 이상 초고령인구 비중은 2000년 4.8%에서 2016년 13.4%로 무려 8.5% 증가했다. 유형 Ⅴ의 인구피라미드는 유형 Ⅰ과 흡사한 모양을 띄고 있지만 사회감소로 인해 인구가 감소하는 지역이다. 종로구, 중구, 성북구 등 서울의 대부분 자치구와 과천시, 창원시, 익산시, 목포시, 경주시 등이 해당된다.

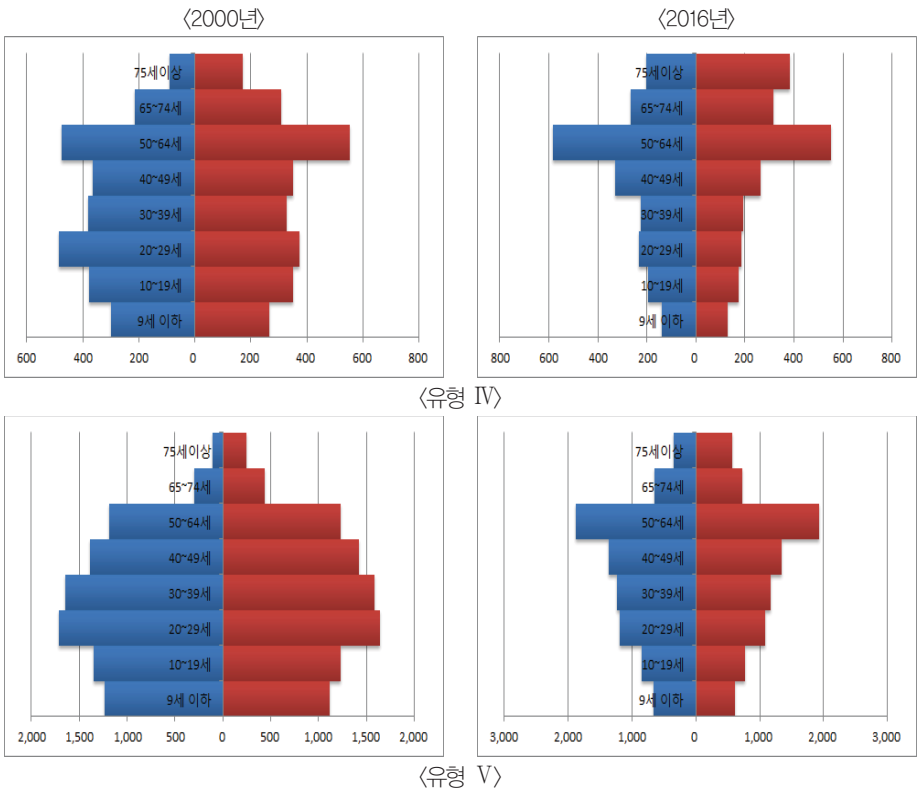
〈표 4-33〉 인구감소지역의 자치단체 유형별·연령대별 인구구조 변화

(천명)

구분		2000년		2016년		인구 증감량	인구 증감률	비중 증감률
		인구수	인구 비중	인구수	인구 비중			
유형 Ⅳ	합계	5,388	100.0%	4,366	100.0%	-1,022	-1.3%	0.0%
	9세이하	565	10.5%	270	6.2%	-295	-4.5%	-4.3%
	10~19세	729	13.5%	369	8.4%	-360	-4.2%	-5.1%
	20~29세	861	16.0%	418	9.6%	-442	-4.4%	-6.4%
	30~39세	708	13.1%	417	9.6%	-291	-3.3%	-3.6%
	40~49세	717	13.3%	590	13.5%	-126	-1.2%	0.2%
	50~64세	1,028	19.1%	1,134	26.0%	106	0.6%	6.9%
	65~74세	521	9.7%	584	13.4%	63	0.7%	3.7%
	75세이상	261	4.8%	584	13.4%	323	5.2%	8.5%
유형 Ⅴ	합계	17,813	100.0%	16,379	100.0%	-1,434	-0.5%	0.0%
	9세이하	2,350	13.2%	1,272	7.8%	-1,079	-3.8%	-5.4%
	10~19세	2,580	14.5%	1,619	9.9%	-961	-2.9%	-4.6%
	20~29세	3,353	18.8%	2,265	13.8%	-1,089	-2.4%	-5.0%
	30~39세	3,231	18.1%	2,394	14.6%	-836	-1.9%	-3.5%
	40~49세	2,799	15.7%	2,712	16.6%	-87	-0.2%	0.8%
	50~64세	2,412	13.5%	3,808	23.3%	1,396	2.9%	9.7%
	65~74세	736	4.1%	1,384	8.4%	648	4.0%	4.3%
	75세이상	352	2.0%	925	5.6%	573	6.2%	3.7%

주: 인구증감률은 2000년부터 2016년까지 연평균증감률을 의미하고, 비중증감율은 2016년 대비 2000년의 인구비중 변화율을 의미함

〈그림 4-25〉 인구감소지역의 자치단체 유형별 인구피라미드 변화



나. 연령대별 순이동 인구구조 변화

세종과 제주를 제외하고 2000년 이후 2016년까지 인구증가지역의 순이동자수는 모든 연령대에 걸쳐 증가한 반면 인구감소지역의 순이동자수는 모든 연령대에 걸쳐 감소하였다. 특히, 20~30대의 이동율이 가장 높게 나타난 반면 65세 이상 고령인구의 이동율은 비교적 낮았다. 이는 2000~2005년, 2006~2010년, 2011~2016년의 세 기간으로 나누어 보았을 때에도 같은 추세를 보이고 있었다.

특히 인구감소지역의 경우 20대와 30대의 시군구간 전출자수가 많아 20대의 경우

16년 동안 27.0%, 30대가 26.2%로 총 50% 이상을 차지하고 있다. 가장 많은 이동율을 보이고 있는 20대와 마찬가지로 소아인구의 감소율도 비슷한 경향을 보이고 있다.

〈표 4-34〉 자치단체 유형별·연령대별 순이동 변화

(천명, %)

구분		2000-2005		2006-2010		2011-2016		합계	
		순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비
인구증가지역	합계	1,749	100.0	931	100.0	938	100.0	3,619	100.0
	9세이하	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
인구감소지역	합계	-1,738	100.0	-920	100.0	-888	100.0	-3,546	100.0
	9세이하	-234	13.5	-123	13.4	-132	14.8	-490	13.8
	10~19세	-127	7.3	-50	5.5	-39	4.4	-216	6.1
	20~29세	-572	32.9	-252	27.4	-133	14.9	-956	27.0
	30~39세	-379	21.8	-254	27.6	-296	33.4	-929	26.2
	40~49세	-151	8.7	-71	7.7	-105	11.8	-327	9.2
	50~64세	-175	10.1	-101	11.0	-107	12.1	-384	10.8
	65~74세	-68	3.9	-44	4.7	-46	5.2	-158	4.4
	75세이상	-33	1.9	-24	2.6	-29	3.3	-86	2.4

주: 전국적인 순이동자수는 0이지만, 세종과 제주가 제외되어 있어 0이 되지 않음

인구증가지역의 연령대별 순이동자수는 자연증가, 사회증가로 인한 인구증가지역인 유형 Ⅰ은 전체 인구증가지역의 연령대별 이동추세와 비슷하게 나타나고 있으며, 유형 Ⅱ의 경우 75세 이상 초고령인구를 제외하고는 모든 연령대에서 전출되고 있는 것으로 나타났다. 유형 Ⅱ의 경우 2005년까지는 비교적 40~50대의 전출만 발생했으나 2006년 이후에는 전기간, 전연령대에 걸쳐 전출이 발생하고 있으며, 특히

30~50대, 특히 50대의 전출 비율이 높은 특징을 보이고 있다. 반면 유형 Ⅲ은 20대를 제외하고는 전출보다는 전입되는 비율이 더 높아 전체적으로는 사회증가가 발생하고 있으며 특히, 50대의 유입 비중이 높은 것으로 분석되었다.

〈표 4-35〉 인구증가지역의 자치단체 유형별·연령대별 순이동 변화

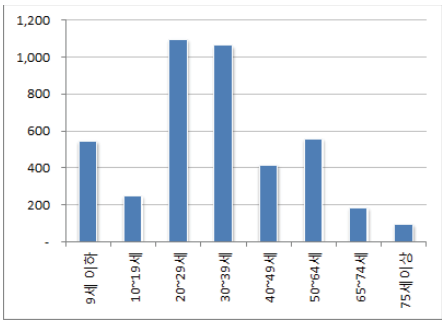
(천명, %)

구분		2000-2005		2006-2010		2011-2016		합계	
		순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비
유형 Ⅰ	합계	1,745	100.0	1,184	100.0	1,279	100.0	4,209	100.0
	9세이하	237	13.6	150	12.6	159	12.5	546	13.0
	10~19세	120	6.9	70	5.9	57	4.4	247	5.9
	20~29세	544	31.2	310	26.2	244	19.1	1,099	26.1
	30~39세	370	21.2	308	26.0	386	30.2	1,064	25.3
	40~49세	172	9.8	113	9.5	133	10.4	418	9.9
	50~64세	209	12.0	156	13.2	193	15.1	558	13.3
	65~74세	65	3.7	53	4.4	66	5.2	184	4.4
	75세이상	29	1.7	25	2.1	40	3.1	94	2.2
유형 Ⅱ	합계	21	100.0	-288	100.0	-395	100.0	-661	100.0
	9세이하	7	33.5	-30	10.3	-39	9.8	-61	9.2
	10~19세	12	54.5	-21	7.4	-31	7.7	-40	6.1
	20~29세	59	277.5	-42	14.7	-62	15.6	-45	6.8
	30~39세	9	42.4	-61	21.4	-78	19.6	-130	19.7
	40~49세	-29	-137.3	-52	18.2	-56	14.1	-137	20.7
	50~64세	-42	-198.9	-69	24.1	-111	28.2	-223	33.7
	65~74세	3	11.9	-11	3.9	-19	4.8	-27	4.2
	75세이상	3	16.4	-0	0.2	-1	0.2	2	-0.4
유형 Ⅲ	합계	-18	100.0	35	100.0	54	100.0	71	100.0
	9세이하	-2	12.0	4	12.5	8	14.8	10	14.4
	10~19세	-4	21.7	3	8.8	5	8.5	4	5.4
	20~29세	-22	125.5	-7	-19.7	-5	-9.3	-34	-47.7
	30~39세	-2	10.9	8	23.0	9	17.4	15	21.8
	40~49세	5	-31.4	11	30.8	11	20.3	27	38.2
	50~64세	7	-38.6	13	36.5	20	37.0	39	55.4
	65~74세	0	-1.4	2	7.1	5	9.8	8	11.3
	75세이상	-0	1.3	0	1.0	1	1.5	1	1.3

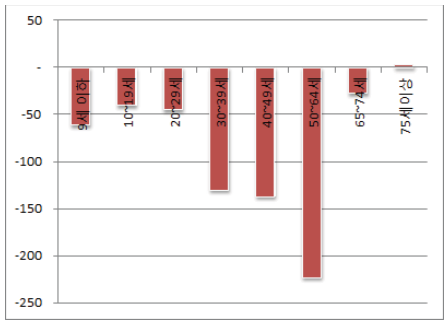
주: 전국적인 순이동자수는 0이지만, 세종과 제주가 제외되어 있어 0이 되지 않음

〈그림 4-26〉 자치단체 유형별 연령대별 순이동자수 전입 및 전출 경향

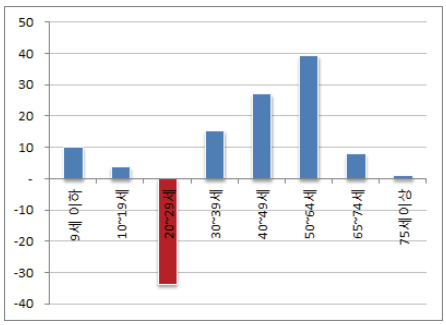
〈인구증가지역〉



〈유형 Ⅰ〉

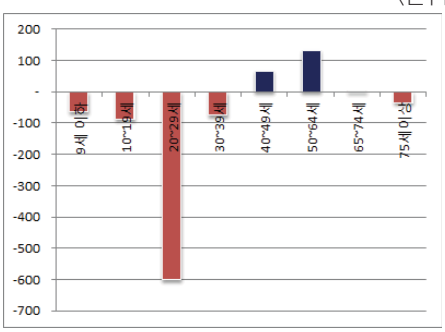


〈유형 Ⅱ〉

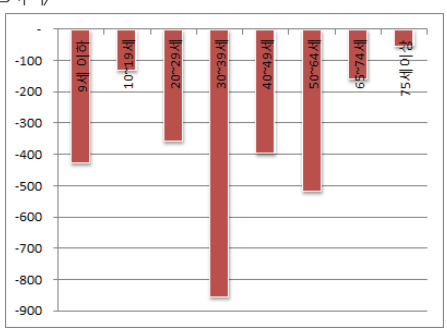


〈유형 Ⅲ〉

〈인구감소지역〉



〈유형 Ⅳ〉



〈유형 Ⅴ〉

유형 Ⅳ는 전체적으로는 사회감소가 발생하고 있으나, 40대와 50대는 오히려 전입되고 있으며, 65~75세 연령대는 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 20대의 전출이 두드러지게 발생하고 있으며, 75세 이상 초고령인구도 다소 전출되고 있는 추세다. 오히려 유형 Ⅴ의 경우 모든 연령대에 걸친 전출이 발생하고 있으며, 특히 다른 유형에 비해 30대의 전출이 29.6%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 4-36〉 인구감소지역의 자치단체 유형별·연령대별 순이동 변화

(천명, %)

구분		2000-2005		2006-2010		2011-2016		합계	
		순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비
유형 Ⅳ	합계	-634	98.7	-232	100.0	198	100.0	-668	98.7
	9세이하	-51	8.0	-31	13.3	18	9.0	-64	9.5
	10~19세	-76	12.0	-21	9.1	10	5.2	-87	13.0
	20~29세	-370	58.4	-167	72.0	-64	-32.2	-601	90.0
	30~39세	-82	12.9	-39	16.6	45	22.9	-75	11.2
	40~49세	-5	0.8	18	-7.8	55	27.7	68	-10.2
	50~64세	-4	0.6	26	-11.3	110	55.7	133	-19.9
	65~74세	-21	3.3	-4	1.8	25	12.6	0	0.0
	75세이상	-18	2.8	-15	6.3	-2	-0.9	-34	5.1
유형 Ⅴ	합계	-1,112	100.0	-688	100.0	-1,086	100.0	-2,886	100.0
	9세이하	-184	16.5	-93	13.4	-150	13.8	-426	14.8
	10~19세	-51	4.6	-29	4.3	-49	4.5	-129	4.5
	20~29세	-201	18.1	-85	12.4	-69	6.3	-356	12.3
	30~39세	-297	26.7	-215	31.3	-342	31.4	-854	29.6
	40~49세	-145	13.1	-89	13.0	-160	14.7	-395	13.7
	50~64세	-171	15.4	-127	18.5	-218	20.1	-516	17.9
	65~74세	-47	4.2	-39	5.7	-71	6.6	-158	5.5
	75세이상	-15	1.3	-10	1.4	-28	2.5	-52	1.8

주: 전국적인 순이동자수는 0이지만, 세종과 제주가 제외되어 있어 0이 되지 않음

〈표 4-37〉 자치단체 유형별 연령대별 기술통계 요약

구분	유형 Ⅰ	유형 Ⅱ	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	유형 Ⅴ
연령대별 인구비중 (2016)	• 10대 이하 비중 가장 높음 • 50-64세 비중 가장 낮음 • 65세 이상 고령인구 비중 낮음	• 10/20/30/40대 비중 높은편 • 50대 이상 비중 낮은편	• 50-64세 비중 높은편 • 65세 이상 고령인구 비중 높은편	• 10대 이하 비중 가장 낮음 • 50-64세 비중 가장 높음 • 65세 이상 고령인구 비중 가장 높음	• 65세 이상 고령인구 비중 낮은편
연령대별 비중변화 (00-16)	• 9세 이하 감소율 가장 높음 • 고령인구 증가율 가장 낮음	• 9세 이하 감소율 높은편 • 고령인구 증가율 작은편	• 9세 이하 감소율 작은편 • 고령인구 증가율 큰편	• 고령인구 증가율 가장 높음	• 9세 이하 감소율 높은편 • 고령인구 증가율 작은편
연령대별 인구증감률 (00-16)	• 9세 이하 인구감소 • 유일하게 10/20/30대 인구증가	• 30대 이하 인구감소 • 40대 이상 인구증가	• 30대 이하 인구감소 • 40대 이상 인구증가	• 40대 이하 인구감소 • 50대 이상 인구증가	• 40대 이하 인구감소 • 50대 이상 인구증가
연령대별 사회증감 (00-16)	• 모든 연령대 인구유입 • 20/30대 인구유입율 가장 높음	• 대부분 연령대 인구유출 • 50대/40대/30대 순으로 인구유출	• 20대 인구유출 • 50대 인구유입율 가장 높음 • 40대 인구유입율 높음	• 30대 미만/75세이상 인구유출 • 20대 인구유출 극심 • 50대/40대 인구유입	• 모든 연령대 인구유출 • 30대 인구유출율 높음

3. 자치단체 유형별 특성비교분석

5개 자치단체 유형별로 인구구조특성을 비교하기 위하여 제2절에서 이용한 비모수통계학의 Mann-Whitney U검정을 수행하였다. 본 연구는 주로 연령대별 인구구조 및 변화특성을 분석하고자 연령대는 앞에서와 마찬가지로 9세 이하, 10-19세, 20-29세, 30-39세, 40-49세, 50-64세, 65-74세, 75세 이상의 8개로 구분하였으며, 20~30대 젊은여성을 별도로 구분하여 성별 인구구조 특성을 분석하고자 하였다.

〈표 4-38〉 자치단체 유형별 특성분석변수

구분	변수	설명
연령대별 인구비중	9세이하/10-19세/20-29세/30-39세/40-49세/50-64세/65-74세/75세이상	2016년 연령대별 인구/총인구×100
	젊은인구/젊은여성(20-30대)	
연령대별 인구비중 변화	9세이하/10-19세/20-29세/30-39세/40-49세/50-64세/65-74세/75세이상	2016년 연령대별 인구비중 -2000년 연령대별 인구비중
	젊은인구/젊은여성(20-30대)	
연령대별 인구증감률	9세이하/10-19세/20-29세/30-39세/40-49세/50-64세/65-74세/75세이상	$\exp\left(\frac{\ln(P_{2016}/P_{2000})}{16}\right)-1$
	젊은인구/젊은여성(20-30대)	
연령대별 사회증감	9세이하/10-19세/20-29세/30-39세/40-49세/50-64세/65-74세/75세이상	2000-2016년 누적 연도별 순이동자수(=전입자수-전출자수)
	젊은인구(20-30대)	
자연증감 관련	평균출생자수, 평균사망자수	2013~2015 3년 평균
	출생률, 사망률	2015년 출생(사망자수)/2016년 총인구×100
출산 관련	출산지수	출생아수/젊은 여성인구수×100
	평균합계출산율	2013~2015 3년 평균 합계출산율
	자녀지수	9세 이하 인구수/젊은 인구수×100
고령화 관련	고령인구비율	2016년 65세이상 고령인구수/총인구수×100
	고령화지수	65세이상 고령인구수/유소년인구수×100
지방소멸 관련	소멸위험지수	젊은 여성인구 비중/65세이상 고령인구 비중

연령대별 자치단체 유형별 특성을 비교분석하기 위해서 사용된 변수는 먼저 연령대별 2016년 인구비중과 2000년 대비 2016년의 인구비중변화, 그리고 16년간의 연평균 인구증감률을 고려하였다. 총인구에 영향을 미치는 자연증감량은 (출생자수 - 사망자수)이기 때문에 최근 3년간 평균출생자수와 평균사망자수, 출생률과 사망률을 고려하였으며, 사회증감량은 총인구와 마찬가지로 8개 연령대별 사회증감량 및 20~30대 젊은인구의 사회증감량, 즉 순이동자수를 고려하였다. 기타 장래 출생자수와 관련이 되는 출산지수와 3년 평균합계출산율 및 자녀지수를 추가로 고려하

였으며, 고령화와 관련이 되는 고령인구비율과 고령화지수와 지방자치단체의 소멸과 관련이 되는 한국고용연구원(2016)의 소멸위험지수를 고려하였다.

가. 유형 II(+-)와 유형 V(+-) 비교분석

자치단체 유형별 특성변수 중에서 똑같이 자연증가 및 사회감소하였으나 총인구는 증가한 유형 Ⅱ와 반대로 총인구가 감소한 유형 Ⅴ를 Mann-Whitney U검정으로 분포차이를 비교한 결과는 다음과 같다. 이때 총 49개의 특성변수 중에서 10% 수준에서 유의하지 않은 변수는 제외하고 제시하였다.

유형 Ⅱ는 주로 자치구가 많이 포함되어 있는 유형 Ⅴ와 비교하여 2016년의 50세 이상 연령대 인구비중이 낮은 반면 10대 이하 유소년인구비중은 높은 편이며, 이러한 차이는 통계적으로 1% 수준에서 유의하게 나타났다. 최근 3년 평균 출생률은 더 높고 사망률은 더 낮아 순자연증감량이 유형 Ⅱ가 더 많았을 것이고 젊은 인구의 타 지역으로의 전출비율이 유형 Ⅱ보다 낮았으며, 40대 연령층의 인구가 증가하여 총인구증감량이 양의 방향으로 변화한 것으로 판단된다.

〈표 4-39〉 유형 II와 유형 V 분포비교를 위한 M-W의 U 검정결과

구분		유형 Ⅱ	유형 Ⅴ	M-W의 U	W	Z	근사유의확률(양측)
지자체수		28	61				
인구비중	0~9세	8.8%	7.7%	263.0	2,154.0	-5.222	.000
	10~19세	11.0%	9.7%	436.0	2,327.0	-3.693	.000
	40~49세	17.0%	16.2%	415.0	2,306.0	-3.879	.000
	50~64세	22.6%	23.6%	542.0	948.0	-2.757	.006
	65~74세	7.4%	9.0%	344.0	750.0	-4.506	.000
	75세 이상	5.1%	6.4%	449.0	855.0	-3.578	.000
비중변화	20~29세	-3.7%	-5.2%	515.0	2,406.0	-2.995	.003
	65~74세	3.4%	4.3%	462.0	868.0	-3.463	.001
	75세 이상	3.1%	4.2%	363.0	769.0	-4.338	.000

구분		유형 Ⅱ	유형 Ⅴ	M-W의 U	W	Z	근사유의 확률(양측)
인구 증감율	40~49세	0.8%	-0.3%	260.0	2,151.0	-5.248	.000
	50~64세	4.3%	2.7%	312.0	2,203.0	-4.789	.000
	65~74세	4.4%	3.8%	647.0	2,538.0	-1.829	.067
	젊은인구	-1.4%	-2.4%	171.0	2,062.0	-6.035	.000
	젊은여성	-1.6%	-2.5%	287.0	2,178.0	-5.010	.000
순이동	0~9세	-2,182	-6,984	553.0	2,444.0	-2.659	.008
	30~39세	-4,642	-14,004	464.0	2,355.0	-3.446	.001
	65~74세	-981	-2,587	535.0	2,426.0	-2.818	.005
	75세 이상	86	-858	427.5	2,318.5	-3.768	.000
	젊은인구	-6,244	-19,832	395.0	2,286.0	-4.055	.000
자연 증감	평균출생자수	3,565	2,168	439.0	2,330.0	-3.667	.000
	출생률	0.9%	0.8%	484.0	2,375.0	-3.269	.001
	사망률	0.5%	0.6%	489.0	895.0	-3.225	.001
고령화	고령인구비율	12.5%	15.4%	375.0	781.0	-4.232	.000
	고령화지수	93.6%	134.2%	276.0	682.0	-5.107	.000
소멸	소멸위험지수	1.17	0.82	371.0	2,262.0	-4.267	.000

〈표 4-40〉 유형 II와 유형 V 특성비교

구분	유형 Ⅱ	유형 Ⅴ
연령대별 인구비중	• 9세 이하/10대 비중이 유형 Ⅴ보다 높음 • 40대 비중이 유형 Ⅴ보다 높음 • 50세 이상 비중이 유형 Ⅴ보다 낮음	• 9세 이하/10대 비중이 유형 Ⅱ보다 낮음 • 40대 비중이 유형 Ⅱ보다 낮음 • 50세 이상 비중이 유형 Ⅱ보다 높음
연령대별 비중변화	• 9세 이하 및 20대 감소율 낮음 • 65세 이상 고령인구 증가율 낮음	• 9세 이하 및 20대 감소율 높음 • 65세 이상 고령인구 증가율 높음
연령대별 인구증감률	• 40대 인구증가	• 40대 인구감소
연령대별 사회증감	• 30대와 65-74세 인구유출률 낮음 • 75세 이상 인구유입 • 젊은인구 인구유출률이 유형 Ⅱ보다 낮음	• 30대와 65-74세 인구유출률 높음 • 75세 이상 인구유출 • 젊은인구 인구유출률이 유형 Ⅱ보다 높음
자연증감	• 평균출생자수가 유형 Ⅴ보다 많은편 • 출생률은 더 높고, 사망률은 더 낮음	• 평균출생자수가 유형 Ⅴ보다 적은편 • 출생률은 더 낮고, 사망률은 더 높음
고령화	• 고령인구비율이 유형 Ⅴ보다 낮고 고령화 지수도 낮은편	• 고령인구비율 및 고령화지수가 높은 편
지방소멸	• 소멸위험지수는 1.17로 양호	• 소멸위험지수가 0.82로 소멸가능성 있음

나. 유형 Ⅲ(-+)와 유형 Ⅳ(--) 비교분석

자연적으로는 모두 감소하였으나, 사회증감량이 증가하여 인구가 증가한 유형 Ⅲ과 반대로 사회증감량도 감소한 유형 Ⅳ는 65세 이상 고령인구비중이 가장 높은 유형에 해당한다. 유형 Ⅲ과 유형 Ⅳ는 모두 순자연증감량이 감소하고는 있지만 유형 Ⅲ이 유형 Ⅳ에 비해서는 인구감소율이 낮은 편이다. 유형 Ⅲ은 광역시도의 군지역이 대부분 포함되어 있는 유형 Ⅳ와 마찬가지로 모두 군지역으로 강화, 옹진, 가평, 양평, 횡성, 홍성, 무안, 함안의 8개 지역이 해당된다. 유형 Ⅳ에는 대도시 자치구는 대부분 포함되어 있지 않으나 부산의 중구, 서구, 동구, 영도구가 포함되어 있으며, 강원, 충청남북도, 전라남북도, 경상남북도에 골고루 포함된다.

유형 Ⅲ은 특히, 20대의 젊은 인구유출이 커서 소멸위험지수가 0.49로 1 이하로 낮지만 나머지 연령대의 인구가 지속적으로 유입되어 인구가 증가하고 있는 특징을 보이고 있다. 반면 유형 Ⅳ는 40대와 50대의 인구가 유입되고는 있으나 젊은 인구의 유출이 많고, 특히, 고령인구비율 및 고령화지수가 상당히 높아서 소멸위험지수평균이 0.25로 5개 유형 중에서 가장 낮게 나타나고 있다.

〈표 4-41〉 유형 Ⅲ과 유형 Ⅳ 분포비교를 위한 M-W의 U 검정결과

구분		유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	M-W의 U	W	Z	근사유의확률(양측)
지자체수		8	77				
인구비중	30~39세	10.8%	9.1%	130.0	3133.0	-2.679	.007
	40~59세	14.3%	13.2%	163.0	3,166.0	-2,182	.029
	65~74세	11.7%	13.8%	101.0	137.0	-3.115	.002
	75세이상	10.7%	14.2%	96.0	132.0	-3.191	.001
인구비중변화	10~19세	-3.9%	-5.1%	101.0	3104.0	-3.115	.002
	20~29세	-4.7%	-6.4%	125.0	3128.0	-2.754	.006
	65~74세	2.3%	3.6%	169.0	205.0	-2.092	.036
	75세이상	5.6%	9.0%	48.0	84.0	-3.913	.000
인구증감률	0~9세	-2.0%	-4.6%	43.0	3046.0	-3.988	.000
	10~19세	-1.4%	-4.3%	6.0	3009.0	-4.545	.000
	20~29세	-1.6%	-4.5%	15.0	3018.0	-4.410	.000

구분		유형 Ⅲ	유형 Ⅳ	M-W의 U	W	Z	근사유의 확률(양측)
	30~39세	-0.9%	-3.4%	42.0	3045.0	-4.003	.000
	40~49세	1.1%	-1.2%	48.0	3051.0	-3.913	.000
	50~64세	3.1%	0.5%	34.0	3037.0	-4.124	.000
	65~74세	2.2%	0.7%	84.0	3087.0	-3.371	.001
	75세이상	5.7%	5.2%	154.0	3157.0	-2.318	.020
	젊은인구	-1.2%	-4.0%	14.0	3017.0	-4.425	.000
	젊은여성	-1.2%	-3.9%	11.0	3014.0	-4.470	.000
순이동	0~9세	1,274	-1,347	28.0	3,031.0	-4.214	.000
	10~19세	474	-1,250	55.0	3,058.0	-3.808	.000
	20~29세	-4,224	-8,600	135.0	3,138.0	-2.604	.009
	30~39세	1,925	-1,949	20.0	3,023.0	-4.335	.000
	40~49세	3,385	596	15.0	3,018.0	-4.410	.000
	50~64세	4,907	1,418	43.0	3,046.0	-3.988	.000
	65~74세	996	-158	23.0	3,026.0	-4.289	.000
	75세이상	113	-612	16.0	3,019.0	-4.395	.000
	젊은인구	-2,299	-10,549	44.0	3,047.0	-3.973	.000
고령화	고령인구비율	22.4%	28.0%	80.0	116.0	-3.432	.001
	고령화지수	211.8%	315.0%	108.0	144.0	-3.010	.003
소멸	소멸위험지수	0.49	0.25	44.0	3047.0	-3.973	.000

〈표 4-42〉 유형 Ⅲ와 유형 Ⅳ 특성비교

구분	유형 Ⅲ	유형 Ⅳ
연령대별 인구비중	• 30대 비중이 유형 Ⅳ보다 높음 • 65세 이상 고령인구비중이 유형 Ⅳ보다 낮음	• 30대 비중이 낮음 • 65세 이상 고령인구비중이 유형 Ⅲ보다 높음
연령대별 비중변화	• 10대/20대 비중감소율이 유형 Ⅳ보다 낮음 • 65세 이상 고령인구 증가율이 낮음	• 10대/20대 비중감소율이 유형 Ⅲ보다 높음 • 65세 이상 고령인구 증가율이 높음
연령대별 인구증감률	• 9세이하/10대/20대/30대 인구감소율 낮음 • 40대 인구증가 • 50대/60대 인구증가율 높음 • 젊은인구/젊은여성 인구감소율 낮음	• 9세이하/10대/20대/30대 인구감소율 높음 • 40대 인구감소 • 50대/60대 인구증가율 낮음 • 젊은인구/젊은여성 인구감소율 높음
연령대별 사회증감	• 20대 인구유출/나머지 연령대 인구유입 • 젊은인구의 유출이 적음	• 40대/50대만 인구유입 • 젊은인구의 유출이 많음
고령화	• 고령인구비율과 고령화지수가 유형 Ⅳ보다 낮음	• 고령인구비율 및 고령화지수가 더 높음
지방소멸	• 소멸위험지수는 0.49	• 소멸위험지수는 0.25

다. 유형 II(+-)와 유형 IV(--) 비교분석

마지막으로 유형 II와 유형 IV는 모두 사회적으로 인구가 감소하였으나 유형 II는 자연증가에 의해서 총인구는 증가한 반면 유형 IV는 자연감소도 함께 발생하여 총인구가 감소하는 지역의 유형이다. 유형 II에는 서울 서초구와 강남구, 은평구, 부산의 해운대구, 인천 부평구, 강원 화천군과 양구군, 전북 전주시와 군산시, 전남 순천시와 광양시, 경북 포항시와 경남 진주시 및 통영시 등이 포함된다.

〈표 4-43〉 유형 II와 유형 IV 분포비교를 위한 M-W의 U 검정결과

구분		유형 II	유형 IV	M-W의 U	W	Z	근사유의 확률(양측)
지자체수		28	77				
인구 비중	0~9세	8.8%	5.9%	20.0	3,023.0	-7.667	.000
	10~19세	11.0%	8.1%	103.0	3,106.0	-7.065	.000
	20~29세	13.7%	9.3%	57.0	3,060.0	-7.398	.000
	30~39세	14.4%	9.1%	11.0	3,014.0	-7.732	.000
	40~49세	17.0%	13.2%	110.0	3,113.0	-7.014	.000
	50~64세	22.6%	26.3%	121.0	527.0	-6.935	.000
	65~74세	7.4%	13.8%	-	406.0	-7.811	.000
	75세이상	5.1%	14.2%	4.0	410.0	-7.782	.000
	젊은인구	28.2%	18.4%	2.0	3,005.0	-7.797	.000
	젊은여성	13.4%	8.2%	20.0	3,023.0	-7.667	.000
인구비 중변화	0~9세	-5.9%	-4.3%	410.0	816.0	-4.840	.000
	10~19세	-4.2%	-5.1%	545.0	3,548.0	-3.862	.000
	20~29세	-3.7%	-6.4%	418.0	3,421.0	-4.783	.000
	30~39세	-4.6%	-3.7%	642.0	1,048.0	-3.159	.002
	40~49세	1.5%	0.2%	546.0	3,549.0	-3.855	.000
	50~64세	10.4%	6.5%	354.0	3,357.0	-5.246	.000
	75세이상	3.1%	9.0%	-	406.0	-7.811	.000
	젊은인구	-8.2%	-10.0%	419.0	3,422.0	-4.775	.000
인구증 감률	0~9세	-2.9%	-4.6%	152.0	3,155.0	-6.710	.000
	10~19세	-1.8%	-4.3%	5.0	3,008.0	-7.775	.000
	20~29세	-1.2%	-4.5%	35.0	3,038.0	-7.558	.000
	30~39세	-1.5%	-3.4%	73.0	3,076.0	-7.282	.000
	40~49세	0.8%	-1.2%	32.0	3,035.0	-7.580	.000
	50~64세	4.3%	0.5%	15.0	3,018.0	-7.703	.000

구분		유형 Ⅱ	유형 Ⅳ	M-W의 U	W	Z	근사유의 확률(양측)
	65~74세	4.4%	0.7%	40.0	3,043.0	-7.522	.000
	75세이상	6.5%	5.2%	289.0	3,292.0	-5.717	.000
	젊은인구	-1.4%	-4.0%	20.0	3,023.0	-7.667	.000
	젊은여성	-1.6%	-3.9%	26.0	3,029.0	-7.623	.000
순이동	10~19세	-1,437	0.6%	690.0	1,096.0	-2.812	.005
	20~29세	-1,602	618	785.0	3,788.0	-2.123	.034
	40~49세	-4,892	-1,347	361.0	767.0	-5.196	.000
	50~64세	-7,960	-1,250	226.0	632.0	-6.174	.000
	75세이상	86	-1,949	452.0	3,455.0	-4.536	.000
	젊은인구	-6,244	596	780.0	3,783.0	-2.159	.031
출산	평균출생자수	3,565	1,418	95.5	3,098.5	-7.119	.000
	출생률	0.9%	-158	62.0	3,065.0	-7.362	.000
	평균사망자수	1,820	-612	204.0	3,207.0	-6.333	.000
	사망률	0.5%	-10,549	1.0	407.0	-7.804	.000
	평균합계출산율	1.26	1.38	742.5	1,148.5	-2.431	.015
고령화	고령인구비율	12.5%	28.0%	-	406.0	-7.811	.000
	고령화지수	93.6%	315.0%	-	406.0	-7.811	.000
소멸	소멸위험지수	1.17	0.25	-	3,003.0	-7.811	.000

〈표 4-44〉 유형 II와 유형 IV 특성비교

구분	유형 Ⅱ	유형 Ⅳ
연령대별 인구비중	• 50대 이상 인구비중이 더 낮음	• 50대 이상 인구비중이 더 높음 • 65세 이상 고령인구비중이 상당히 높음
연령대별 비중변화	• 9세 이하와 30대 인구비중이 더 급격하게 감소 • 65세 이상 고령인구 증가율이 낮음	• 65세 이상 고령인구비중은 더 급격하게 증가
연령대별 인구증감률	• 30대 이하 인구 완만하게 감소 • 50대 이상 인구 급격히 증가 • 젊은인구/젊은여성 인구감소율 낮음	• 30대 이하 인구 더 급격하게 감소 • 50대/60대 인구 다소 증가 • 젊은인구/젊은여성 인구감소율 높음
연령대별 사회증감	• 40대/50대 인구유출 심함 • 75세 이상 인구유입 • 젊은인구의 인구유출	• 40대/50대 인구유입 • 젊은인구의 유출률이 유형 Ⅱ보다 급격
출산	• 출생률은 더 높고 사망률은 더 낮음	• 3년 평균출생자수는 유형 Ⅱ의 1/10 수준 • 사망률은 2배 더 높음
고령화	• 고령인구비율과 고령화지수가 유형 Ⅳ보다 낮음	• 고령인구비율 및 고령화지수가 더 높음
지방소멸	• 소멸위험지수는 1.17로 양호	• 소멸위험지수는 0.25로 심각

4. 자치단체 유형별 인구유출 원인분석

본 연구는 총인구는 증감 여부와는 상관없이 사회감소현상을 겪고 있는 유형 Ⅱ와 유형 Ⅲ, 그리고 유형 Ⅳ를 대상으로 유출원인을 추가적으로 분석하였다. 현재 통계청 지정통계인 국내인구이동통계는 주민등록전입신고를 기반으로 작성되는 보고통계에 해당한다. 국가통계포털(KOSIS)에서는 시군구별 이동자수와 전출 또는 전입지별 이동자수 자료만을 제공하고 있어 통계청의 국내이동통계 마이크로데이터를 제공받아 분석하였다.

전입신고서 상 전입사유는 직업, 가족, 주택, 교육, 주거환경, 자연환경, 기타의 7가지로 구분된다. 전체 세대원 중에서 전입에 가장 큰 영향을 끼친 세대원을 기준으로 주된 사유 1가지를 선택하도록 되어 있다.

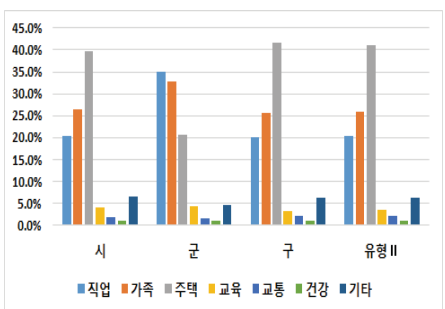
〈표 4-45〉 전입신고서 상 전입사유

전입사유	상세내용
직업	• 취업, 구직과 관련하여 이사한 경우 • 직장이 타지역으로 이전하여 이사한 경우 • 사업 때문에 이사한 경우 등
가족	• 결혼, 이혼, 별거, 사별로 이사한 경우 • 분가 또는 독립을 위해 이사한 경우 • 가족과 가까이 또는 같이 살기 위해 이사한 경우 등
주택	• 내 집 마련을 위해서 이사한 경우 • 전세, 월세 등 계약기간이 끝나서 이사한 경우 • 주택규모 변경, 집세 때문에 이사한 경우 • 재개발, 재건축 등으로 이사한 경우 등
교육	• 진학, 학업 때문에 이사한 경우 • 자녀교육 때문에 이사한 경우 등
주거환경	• 지하철역 근처 등 대중교통 이용이 편리한 곳으로 이사한 경우 • 문화·편의시설 이용이 편리한 곳으로 이사한 경우 등
자연환경	• 자신이나 가족의 건강 또는 요양을 위해서 이사한 경우 • 더 나은 주거환경(신선한 공기, 오염지역 탈피)을 위해서 이사한 경우 등
기타	• 위에 열거한 요인 중 어디에도 속하지 않는 경우

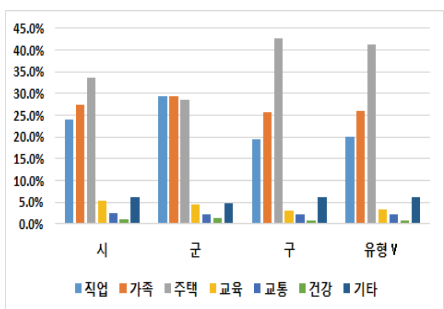
전입신고서에는 전입사유 뿐만 아니라 전입시도와 시군구, 전출 시도와 시군구를 함께 작성하므로 전출 시군구를 기준으로 본 연구에서 구분한 지자체 유형별로 분류한 다음 전입사유를 분석하면 사회적 유출의 원인을 분석할 수 있다. 2016년 세대주를 기준으로 전국의 주민등록전입신고는 총 5,896,339건이었다. 5,896,339건을 전출 시군구를 기준으로 다시 정렬하면 유형 Ⅱ는 1,257,279건, 유형 Ⅳ은 454,027건, 유형 Ⅴ는 1,939,309건이었다.

인구증가지역인 유형 Ⅱ와 인구감소지역인 유형 Ⅴ는 총인구의 증감은 반대방향으로 변화하고 있으나 똑같이 사회적 인구감소현상을 겪고 있다. 유형 Ⅱ와 유형 Ⅴ의 경우 인구유출 원인은 모두 주택으로 전체 전출원인 중 각각 41.0%와 41.2%를 차지하고 있다. 그 다음으로는 가족, 직업 순이었다.

〈그림 4-27〉 유형 Ⅱ와 유형 Ⅴ의 인구유출 사유



〈유형 Ⅱ〉



〈유형 Ⅴ〉

시군구로 구분하여 전출사유를 살펴보면 이 역시 유형 Ⅱ와 유형 Ⅴ의 경우 비슷한 추세를 보이고 있다. 대도시지역과 중소도시지역은 대체적으로 주택 때문에 가장 많이 전출하며, 가족, 직업, 교육 때문에 전출하고 있다. 그러나 농어촌지역인 군지역의 경우 주택보다는 직업 때문에 전출하는 경향을 보이고 있다. 취업, 구직, 직장 등 일자리문제가 군지역의 인구유출을 가속화시키고 있는 셈이다. 특히 자치구가 많이 분포되어 있는 유형 Ⅴ보다 유형 Ⅱ의 일자리 문제가 더 심각하게 작용하

고 있다. 결혼, 이혼, 별거, 사별, 분가 등으로 인한 인구이동을 제외하면 일자리와 주택, 교육 순으로 분석되고 있다.

〈표 4-46〉 유형 II의 전출사유

구분	시		군		구		유형 Ⅱ	
	전출수	비율	전출수	비율	전출수	비율	전출수	비율
직업	50,057	20.3	2,579	35.1	201,972	20.1	254,608	20.3
가족	65,375	26.5	2,412	32.8	257,463	25.7	325,250	25.9
주택	97,864	39.6	1,521	20.7	416,483	41.5	515,868	41.0
교육	10,347	4.2	311	4.2	33,291	3.3	43,949	3.5
주거환경	4,831	2.0	118	1.6	21,904	2.2	26,853	2.1
자연환경	2,405	1.0	71	1.0	9,102	0.9	11,578	0.9
기타	16,001	6.5	332	4.5	62,840	6.3	79,173	6.3
합계	246,880	100.0	7,344	100.0	1,003,055	100.0	1,257,279	100.0

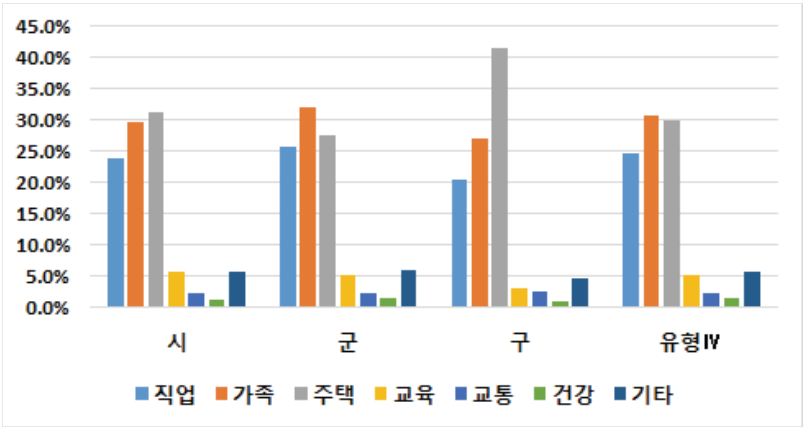
〈표 4-47〉 유형 V의 전출사유

구분	시		군		구		유형 Ⅴ	
	전출수	비율	전출수	비율	전출수	비율	전출수	비율
직업	59,386	24.0	8,524	29.4	322,821	19.4	390,731	20.1
가족	68,095	27.5	8,563	29.5	426,848	25.7	503,506	26.0
주택	83,333	33.7	8,241	28.4	707,328	42.5	798,902	41.2
교육	13,027	5.3	1,312	4.5	51,530	3.1	65,869	3.4
주거환경	5,890	2.4	619	2.1	36,641	2.2	43,150	2.2
자연환경	2,915	1.2	360	1.2	13,756	0.8	17,031	0.9
기타	14,958	6.0	1,402	4.8	103,760	6.2	120,120	6.2
합계	247,604	100.0	29,021	100.0	1,662,684	100.0	1,939,309	100.0

자연감소, 사회감소가 동시에 발생하고 있는 가장 인구가 취약한 유형인 유형 Ⅳ는 유형 Ⅱ나 유형 Ⅴ와는 다르게 직업사유의 비율이 상당히 높은 것으로 나타났다.

가족사유를 제외하면 유형 Ⅳ의 전출사유는 주택이 30.0%로 가장 많았지만 타 유형에 비해 일자리문제로 인구가 유출되는 비율이 높다은 것을 의미한다. 그러나 유형 Ⅳ에 속해 있는 부산의 4개 자치구는 전반적인 유형 Ⅳ의 특성보다는 유형 Ⅱ나 유형 Ⅴ와 비슷한 경향을 보이며, 주택 때문에 전출하는 비율이 높았다.

〈그림 4-28〉 유형 Ⅳ의 인구유출 사유



〈표 4-48〉 유형 Ⅳ의 전출사유

구분	시		군		구		유형 Ⅳ	
	전출수	비율	전출수	비율	전출수	비율	전출수	비율
직업	36,683	23.9	66,538	25.6	8,430	20.4	111,651	24.6
가족	45,600	29.8	82,802	31.9	11,181	27.0	139,583	30.7
주택	47,695	31.1	71,462	27.5	17,166	41.5	136,323	30.0
교육	8,697	5.7	13,287	5.1	1,245	3.0	23,229	5.1
주거환경	3,613	2.4	5816	2.2	1,045	2.5	10,474	2.3
자연환경	2,027	1.3	3938	1.5	403	1.0	6,368	1.4
기타	8,900	5.8	15,584	6.0	1,915	4.6	26,399	5.8
합계	153,215	100.0	259,427	100.0	41,385	100.0	454,027	100.0

전반적으로 사회감소가 발생하는 유형 Ⅱ, 유형 Ⅳ, 유형 Ⅴ에 속해 있는 대도시 자치구의 전출사유는 모두 비슷하게 상당히 높은 비율로 주택이며, 일자리, 교육 순으로 나타났다. 내 집 마련을 위해서, 또는 집세나 주택규모 때문에 타 자치단체로 전출을 하고 있다는 의미다. 중소도시지역은 대도시 자치구에 비해서 주택 때문에 전출하는 비율이 낮은 편이다. 그러나 인구증가지역인 유형 Ⅱ의 경우 대도시 자치구와 비슷한 경향을 보이고 있다.

반면 군지역의 경우 직업, 즉 일자리 때문에 전출하는 비율이 상당히 높았다. 특히 유형 Ⅱ에 속해 있는 군지역은 타 유형에 비해서 직업 사유가 더 높아서 직업 사유가 35.1%로 가장 높고, 주택 20.7%, 교육 4.2% 순으로 나타났다. 상대적으로 유형 Ⅳ에 속해 있는 군지역은 유형 Ⅱ에 비해서 직업 사유가 25.6%로 낮은 편으로 나타났다. 유형 Ⅱ에 속해 있는 군지역은 일자리보다는 주택 때문에 전출하는 비율이 더 높다. 또한 군지역은 타 유형에 비해서 교육 때문에 전출하는 비율도 평균보다 높아서 상대적으로 높게 나타나고 있다.

제5장

인구감소 사례지역 분석

제1절 사례지역 선정기준 및 사례 분석틀

제2절 강원도 화천군 사례분석

제3절 전라북도 정읍시 사례분석

제4절 전라남도 곡성군 사례분석

제5절 사례분석 종합

KRILA

제5장

인구감소 사례지역 분석

제1절 사례지역 선정기준 및 사례 분석틀

1. 선정기준

본 연구의 사례 선정은 크게 세가지 기준에서 이루어진다. 우선 지자체에서 지역발전 전략을 수립함에 있어 적극적으로 고려해야 할 부분이 자연적 인구감소보다는 사회적 인구감소의 요인을 찾아 그 문제점 및 수요를 파악하고, 수요에 대응하는 지역발전전략을 마련하는 것이라고 보았다. 따라서 자연인구는 증가하고 있지만, 사회인구가 감소하는 지역인 유형 Ⅱ, 그리고 자연증감 및 사회증감의 측면에서 모두 인구감소를 경험하고 있는 유형 Ⅳ의 지자체에 초점을 두었다.

둘째는 지역특성으로서, 유형 Ⅱ와 유형 Ⅳ를 구성하는 상당수의 지자체가 농촌 및 중소도시인 것을 확인하였고, 농촌 및 중소도시를 대표하는 사례를 선정하고자 하였다. 세 번째는 인구유출의 원인으로서, 이사자들은 지역 내에서 해소하지 못한 문제점을 해결하기 위해 타지역으로 이주한다는 가정 하에, 인구유출의 원인 또 하나의 기준이 될 수 있다. 이는 꼭 다른 지역으로 이사를 하지 않더라도 지역내에서 해결해야 할 시급한 문제점에 대한 지역주민의 수요라고도 이해할 수 있다. 앞서 인구구조변화 분석 및 지자체 분류에서 인구유출의 주요 요인항목이 주택/가족/직업(일자리)/교육 등으로 구성되는 것을 확인하였는데, 이중 지자체에서 제도적·정책적인 측면에서 전략마련이 가능한 항목이 주택을 포함한 주거환경, 일자리창출, 교육

여건개선으로 판단하였다.

따라서 인구구조특성, 지역특성, 지역수요의 세 가지 요인을 교차(매트릭스)하여 전체 12개의 유형으로 구분하였다. 그중 유형 Ⅱ-농촌-교육여건의 기준을 만족시키는 대표사례(화천군), 유형 Ⅳ-농촌-일자리창출의 기준을 동시에 만족시키는 대표사례(곡성군), 유형 Ⅳ-중소도시-거주환경의 조건을 만족시키는 대표사례(정읍시)를 선정하였다. 사례선정을 위해서는 전문가 자문회의 및 간담회가 3차례 이루어졌고, 전문가의 중복추천을 받은 지역을 우선순위로 하였다.

〈표 5-1〉 사례 선정기준

인구구조특성	지역특성	지역수요/유출원인	사례선정
유형 Ⅱ(자연증가/사회감소): • 출생자수>사망자수 • 젊은층유출완만/고령자 유입증가	**농촌**	**교육**	농촌 교육여건 개선형(화천군)
		일자리	–
		거주환경 개선	–
	중소도시	교육	–
		일자리	–
		거주환경 개선	–
유형Ⅵ(자연감소/사회감소): • 출생자수<사망자수 • 젊은인구유출급격/고령자 유입증가	농촌	교육	–
		일자리	청년 일자리 창출형(곡성군)
		거주환경 개선	–
	중소도시	교육	–
		일자리	–
		거주환경 개선	고령자 복지 및 공동체형(정읍시)

2. 연구 분석틀 및 분석방법

사례분석은 크게 지역 현황 및 여건 그리고 정책분석으로 이루어진다. 지역현황 및 여건은 지역특성과 인구특성을 간략하게 살펴보고, 정책분석 다시 정책 배경, 정책결정, 정책 집행의 세가지 항목으로 구성된다. 구체적으로 정책배경은 세 지자체

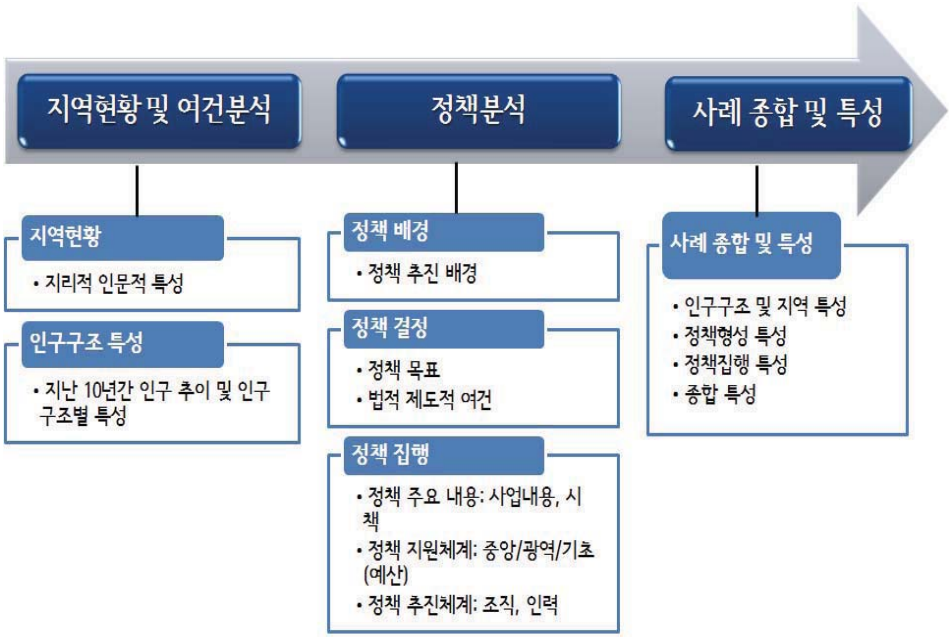
가 정책을 추진하게 된 배경을 검토하고, 이어 정책 결정에서는 주요 정책 목표와 이를 지원하는 법적·제도적 여건을 분석한다. 정책 집행은 정책의 주요 내용, 정책 지원체계, 정책추진체계의 요인을 분석한다. 특히 각 지자체가 지역특성을 반영한 자구적 정책을 수립하고 추진함에 있어 가장 중요한 부분이 바로 예산의 문제라고 할 수 있는데, 재정이 열악한 지방 중소도시의 경우 중앙 및 광역 단위에서 얼마만큼 예산을 확보할 수 있을 것인가가 정책 추진에 있어 주요 관건이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 각 사례의 지역맞춤형 정책 추진을 위한 예산구조 및 지원체계를 중심으로 살펴본다. 이러한 지역여건 및 정책분석을 바탕으로 각 사례의 종합 특성을 도출한다.

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

〈표 5-2〉 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 인구구조별 특성
정책 분석	정책 배경	정책 추진 배경	주요 정책 추진의 배경
	정책 결정	정책 목표	정책의 목표
		법·제도적 여건	조례, 계획
	정책 집행	정책 주요 내용	사업내용, 시책
		정책지원체계	중앙/광역/기초 (예산)
		정책추진체계	조직, 인력
사례 특성	사례종합 및 특성	각 사례의 종합 및 주요 특성	

〈그림 5-1〉 사례 분석틀


지역현황 및 여건분석
정책분석
사례 종합 및 특성
지역현황
• 지리적 인문적 특성
인구구조 특성
• 지난 10년간 인구 추이 및 인구 구조별 특성
정책 배경
• 정책 추진 배경
정책 결정
• 정책 목표
• 법적 제도적 여건
정책 집행
• 정책 주요 내용: 사업내용, 시책
• 정책 지원체계: 중앙/광역/기초 (예산)
• 정책 추진체계: 조직, 인력
사례 종합 및 특성
• 인구구조 및 지역 특성
• 정책형성 특성
• 정책집행 특성
• 종합 특성

제2절 강원도 화천군 사례분석

1. 화천군 지역 및 인구특성

가. 지역특성

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

〈그림 5-2〉 화천군 행정구역도

화천군 대부분의 지역이 군사보호구역 및 개발제한 구역 등 2가지 이상의 규제지역으로, 중복지정 구역을 포함한 면적은 전체면적의 142.1%에 달한다. 세부적으로

는 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 피폐해지기 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 지자체별로다 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 지역인구수 이다. 따라서 그것이 (각 지자체장들이)인구 변동에 민감한 이유이다."(화천군수)[43]

반면 화천군의 경우 지역경제 활성화의 대안마련에 있어 접경지역이라는 지역의 한계점을 역이용하게 되는데, 개발규제 등으로 인한 청정 자연자원 및 생태환경의

43) 언론인터뷰(오마이뉴스, 2014.12.21.일자):
http://m.ohmynews.com/NWS_Web/Mobile/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002065040#cb

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.

나. 인구특성

화천군은 앞서 인구구조에 따른 분류의 유형 Ⅱ(인구 자연증가, 사회감소)에 속하는 지역으로서, 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 수치이며, 같은 유형(자연증가, 사회감소 유형, 443명 증가, 연평균 0.2% 증가)과 비교했을 때 약간 높은 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. 유형 Ⅱ의 경우 전국적인 추세와 마찬가지로 40세 미만은 감소, 40세 이상은 증가를 보이고 있으며, 75세 이상의 인구 증가폭이 가장 높다. 유형 Ⅱ지역의 연령별 인구구조의 경우, 2000년에는 30~39세가 19.2%로 가장 두터운 층을 형성하였으나, 2016년의 경우 50~64세가 22.5%로 나타나 연령대별 인구구조에서 50-64세가 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 5-3〉 화천군 인구 증감(2000-2016년)

화천군		2000		2016		인구 증감량	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%
	75세이상	1,104	2.3%	2,977	5.8%	1,873	6.4%	3.4%
유형 II (자연증가, 사회감소)	합계	10,991	100.0%	11,434	100.0%	443	0.2%	
	9세 이하	1,611	14.7%	997	8.7%	-614	-3.0%	-5.9%
	10~19세	1,689	15.4%	1,262	11.0%	-428	-1.8%	-4.3%
	20~29세	1,938	17.6%	1,565	13.7%	-373	-1.3%	-3.9%
	30~39세	2,112	19.2%	1,692	14.8%	-421	-1.4%	-4.4%
	40~49세	1,748	15.9%	1,986	17.4%	238	0.8%	1.5%
	50~64세	1,299	11.8%	2,578	22.5%	1,278	4.4%	10.7%
	65~74세	399	3.6%	818	7.2%	419	4.6%	3.5%
	75세이상	195	1.8%	537	4.7%	342	6.5%	2.9%
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%
	75세이상	1,099	4.4%	2,424	9.2%	1,325	5.1%	4.9%

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 50~64세의 인구증가 역시 유형 Ⅱ에서 나타난 증가추세와 비슷한 경향을 보이며, 연평균 인구증감율은 65-74세가 2.2%로서 가장 높은 증가율 추세를 나타냈다.

유소년(0~14세) 인구비율의 경우 전국이 2000년 20.9%에서 2016년 13.3%로 감소하였고, 이러한 감소추세는 유형 Ⅱ의 21.8%에서 13.4%로의 감소 및 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 같은 유형 Ⅱ의 감소폭에 비해 0.2% 작아, 화천군의 유소년 층의 인구감소는 같은 유형의 시군에 비해 조금 나은 수치를 보인다.

〈표 5-4〉 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
유형 Ⅱ	21.8%	13.4%	72.8%	74.8%	5.4%	11.8%	18.5%	13.8%	0.2	0.89
화천군	20.3%	12.1%	68.6%	69.6%	11.1%	18.3%	14.8%	10.1%	0.5	1.52

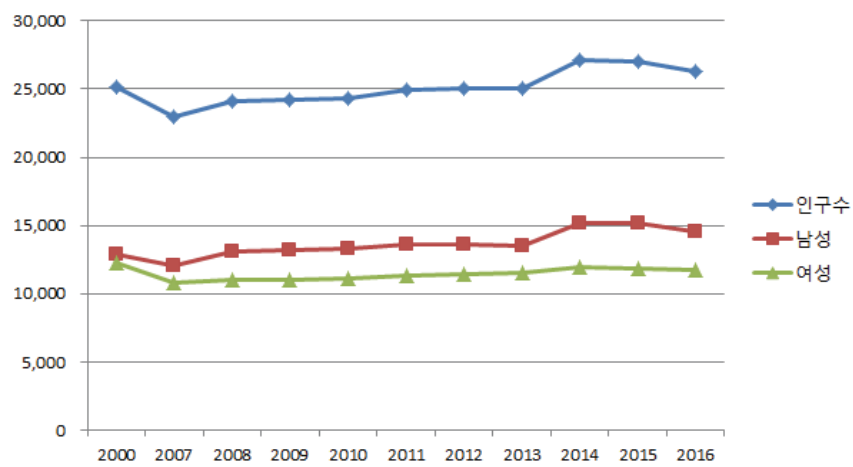
구분	유소년인구비율변화	생산가능인구변화	고령인구변화	젊은여성인구변화	고령화지수변화
전국	-7.5%	1.0%	6.5%	-4.3%	0.68
유형 Ⅱ	-8.4%	2.0%	6.4%	-4.7%	0.64
화천군	-8.2%	1.0%	7.2%	-4.7%	0.97

생산가능인구(15~65세) 인구비율의 경우 전국(1%), 유형 Ⅱ(2%), 그리고 화천군(1%)이 모두 동일하게 약간 증가된 것으로 나타났으며, 고령인구비율의 경우도 전

국(6.5%), 유형 Ⅱ(6.4%), 그리고 화천군(7.2%)이 모두 큰 폭으로 증가된 것으로 나타났다. 화천군의 경우 고령인구비율 및 고령화지수 증가폭이 전국 및 같은 유형에 비해서도 두드러져서, 고령화의 문제가 심각한 것으로 판단된다.

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 5-3〉 화천군 인구추이(2000-2016)



일례로 단일연도 자연증감과 사회증감을 살펴보면 2015년 출생자 및 사망자수를 고려한 자연증감량은 전국이 159, 유형 Ⅱ가 52, 그리고 화천군이 78명으로서 같은 유형 Ⅱ에 비해서도 높은 수치를 나타내고 있다. 특히나 출생자수가 같은 유형 Ⅱ의 99명에 비해 월등히 높은 267명을 나타내고 있어, 높은 출생률이 자연증감을 견인하고 있음을 알 수 있다. 2000년에서 2015년까지의 인구 자연증가 누적량을 살펴보면 전국(3,578명), 유형 Ⅱ(1,028명)에 비해 화천군은 1,462명을 나타내, 같은 유형 내에서도 높은 수치를 보임을 알 수 있다.

반면 사회증감량의 경우 전입자수와 전출자 수를 고려한 순이동자수가 전국(-44명) 및 유형 Ⅱ(-94명)에 비해 월등히 높은 수치(-782명)를 나타내고 있어, 인구의 유출이 심각한 것으로 판단할 수 있다.

〈표 5-5〉 화천군 인구의 자연 및 사회증감

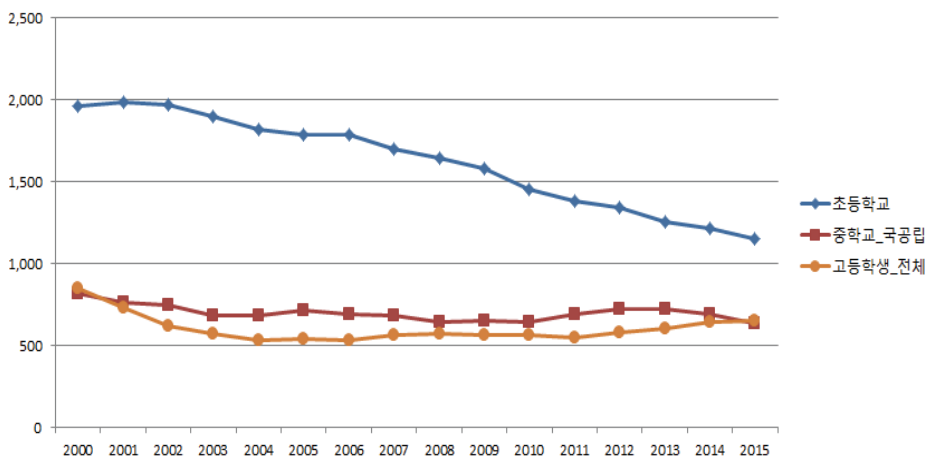
구분	자연증감량(2015)			사회증감량(2016)			누적증감량	
	출생자수	사망자수	자연증감량	전입자수	전출자수	순이동자수	자연증감량('00-'15)	순이동자수('00-'16)
전국	430	272	159	7,207	7,251	-44	3,578	-184
유형 Ⅱ	99	52	47	1,622	1,716	-94	1,028	-661
화천군	267	189	78	4,095	4,877	-782	1,462	-1,052

지역 내 사회적 인구증감을 분석할 수 있는 인구 순이동 추이를 좀 더 구체적으로 살펴보기 위해 2000년에서 2016년까지를 5개 년도로 구간을 나누고, 각 구간별 인구구조에 따른 순이동 추이를 분석하였다.

유형 Ⅱ의 경우 2000-2005년까지는 주로 40~49세 그리고 50~64세의 인구가 유출된 반면, 2006년도 이후부터 2016년도 까지는 전 세대에서 인구유출이 이루어지고, 특히 50~64세의 인구유출이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 화천군의 경우 2000~2005년의 경우 20~29세와 50~64세의 인구 유입이 인구유출을 앞지른 반

면, 2006년 이후부터는 20대의 인구유입은 꾸준하였고, 40~74세의 인구 유입도 인구유출을 앞지른 것으로 나타났다. 인구유출의 경우 30대(30~39세)의 인구유출은 모든 구간에 걸쳐 가장 높은 비중을 차지하고 있어, 50~64세의 인구유출이 두드러졌던 같은 유형 Ⅱ의 시군과 차별화되는 것이 특징이다. 특히 유형 Ⅱ에 속한 시군의 경우 75세 이상을 제외한 전 연령대에서 인구유출이 나타난 반면, 화천군의 경우 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 확인 할 수 있다. 이는 화천군내 초·중·고등학생 수의 추이에서도 나타나는데, 초등학생 수의 경우 2000년이후 지속적으로 감소추세를 나타내지만, 중·고등학생의 경우 그 감소폭이 완만하고, 특히 고등학생의 경우 2011년 이후 소폭 상승하는 결과를 보인다.

〈그림 5-4〉 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 구간

에 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, 이는 50~64세의 인구유출이 가장 큰 비중을 차지했던 유형 Ⅱ와도 차별되는 특성이다. 이와 함께 9세 이하 영유아기 인구의 유출도 높은 비중을 차지하고 있어, 영유아 자녀를 둔 30대 인구 유출의 원인 파악이 시급한 것으로 보인다.

셋째, 유형 Ⅱ의 시군에서 40대(40~49세) 인구가 유출된 점에 반해, 화천군의 경우 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, 같은 유형 Ⅱ의 경우 모든 연령대에서 인구유출이 나타난 반면 화천군의 경우 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.

〈표 5-6〉 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%
유형2	합계	21	100.0%	-288	100.0%	-395	100.0%	-661	100.0%
	9세 이하	7	33.5%	-30	10.3%	-39	9.8%	-61	9.2%
	10~19세	12	54.5%	-21	7.4%	-31	7.7%	-40	6.1%
	20~29세	59	277.5%	-42	14.7%	-62	15.6%	-45	6.8%
	30~39세	9	42.4%	-61	21.4%	-78	19.6%	-130	19.7%
	40~49세	-29	-137.3%	-52	18.2%	-56	14.1%	-137	20.7%
	50~64세	-42	-198.9%	-69	24.1%	-111	28.2%	-223	33.7%
	65~74세	3	11.9%	-11	3.9%	-19	4.8%	-27	4.2%
	75세이상	3	16.4%	-0	0.2%	-1	0.2%	2	-0.4%
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%

2. 정책분석

가. 정책 배경

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 적극적으로 해결책을 고민하게 된다.

나. 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.

다. 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 감소

라는 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.

〈표 5-7〉 화천군 인적자원개발 중장기계획(2007-2016) 추진전략 및 주요 사업

세부 추진전략	주요 사업
창의력 향상을 위한 인성교육	• 건강한 임산부 영유 교실 • 영육아 보육시설 확충 • 방과후학교 운영 • 면지역 특성화학교 창조적 어린이 인재육성 • 초중영어 Upgrade School 운영 • 생태·평화교육
향토인재 육성을 위한 엘리트 교육	• 화천군 학습관 조성 • 향토인재학사 운영 확대 • 교육복지시택 확대 • 우수농산물 학교급식 지원 • 우수 농어촌 고교 지원 • 청소년 미래 인재육성 • 청소년 리더육성 • 우수교사(강사) 인센티브 지원
삶의 가치향상을 위한 평생교육	• 평생학습센터 설치 운영 • 지역전문가 Pool 운영 • 국제행사 및 축제 종사자 대학 운영 • 학습동아리 육성 및 지원 • 직업 전문화 교육 지원 • 지역공동체 교육프로그램 운영

자료: 화천군(2007), 인적자원개발 중장기계획

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

〈표 5-8〉 화천군 창조인재육성 중장기 추진계획(2015-2024)의 주요 과제

주요 과제	주요 사업
건강하고 바른 성장 환경 조성	• 보육료 및 어린이집 지원 • 화천 공공 어린이도서관 건립 및 운영 • 키즈 영어아카데미 운영 • 눈높이 문화예술 공연 기획
행복한 꿈과 희망을 갖는 어린이	• 방과후학교 운영 활성화 지원 • 학교 및 학생 급식지원 • 원어민교사 지원 • 초등학생 해외연수 지원

주요 과제	주요 사업
	• 어린이 영어아카데미 운영 • 스마트리(SmaTree) 자기주도 영어학습 • 청소년 글로벌리더 영어캠프
비전과 진로가 정립된 학생	• 진로 아카데미 운영 • 맞춤형 인재 육성 프로그램 운영 • 지역 명품학교 만들기 • 기숙형 고교 지원 • 특성화 고교 지원 • 청소년 해외연수 확대 • 화천학습관 운영 • 공무원 사관학교 운영 • 청소년수련관 운영 • 사내 청소년 문화의 집 운영 • 청소년 방과후 아카데미 운영 • 마을 공부방 운영, 청소년야영장 운영 • 사내 도서관 건립 및 운영
진취적 기상, 글로벌 마인드 함양	• 해외대학 유학생 지원 • 수도권 대학생 거주공간 지원 • 공무원 임용후보자 장학생 선발
학부모 부담 경감	• 학자금 지원 • 대학생 장학금 지원 확대
배움의 기쁨, 나누는 행복, 평생학습	• 평생학습 프로그램 및 우수동아리 지원 • 책읽는 화천 만들기 • 성인문예 프로그램 운영 • 대학과 연계한 평생학습 프로그램 운영 • 평생학습 한마당 개최

자료: 화천군(2014), 창조인재육성 중장기 추진계획

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 5-9〉 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중장기 추진계획

계획	내용
비전	• 세계 제 1의 아이기르기 가장 좋은 화천 • 출산율 전국 1위, 인구 3만명 달성
기간	• 2017~2026(10년간)
주요내용	• "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	• 아이기르기 가장 좋은 화천만들기를 위한 기반여건 조성 • 아이기르기 가장 좋은 화천만들기를 위한 생애단계별 시책개발 • 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 지속적 추진을 위한 정책 법제화
추진내용	• 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 우리군 민화 운동 지원조례로서 군부대 인구를 지역인구로 끌어들여 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 5-10〉 화천군 인구 및 교육 관련 조례

구분	조례	내용
인구	화천군 군의 우리군민화 운동 지원 조례	군을 화천군민으로 포용하여 지역의 성장동력으로 극대화하려는'군의 우리 군민화 운동'의 활성화와 민·군·관 협력을 위한 지원 사항을 규정
	화천군 인구증가시책 지원 조례	이농·저출산·고령화로 인한 인구감소 등 사회문제에 적극대처하고, 전입자·제대군인 등 인구증가를 위한 시책지원에 필요한 사항을 규정
	화천군 외국인주민 지원조례	화천군에 거주하는 외국인 주민들의 지역사회 적응과 생활편익 향상을 도모하고 자립생활에 필요한 행정적 지원방안을 마련함으로써 지역사회의 일원으로 정착할 수 있도록 하는 것을 목적
	화천군 농촌총각 국제결혼 지원 조례	화천군 농촌총각의 국제결혼에 소요되는 비용을 지원하여 행복한 가정을 이루게 함으로써 영농의욕을 고취시키고 농촌지역의 활력을 도모하기 위하여 그 필요한 사항을 정함
	아이기르기 가장 좋은 화천만들기 지원 조례	국가적인 문제인 저출산·고령화의 위기상황에 우리군만의 특수한 상황에 맞는 생애단계별·계층별 지원을 위한 근거로 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 지원조례를 제정하고자 하며, 2017년 7월부터 시행 예정
평생교육	화천군 평생학습조례	「평생교육법」제9조의 규정에 의하여 화천군의 생태.평화평생학습 진흥을 도모하고 "생태.평화 평생학습도시" 만들기 사업을 원활하게 추진하는데 필요한 사항 등을 규정
청소년육성	화천군청소년지도위원 위촉운영에관한조례	청소년기본법 제22조의 규정에 의하여 청소년의 지도를 담당하는 화천군청소년지도위원(이하 "지도위원"이라 한다)의 자격, 위촉절차 등 필요한 사항을 규정
	화천군 청소년수련시설 설치 및 운영조례	「청소년활동진흥법」제11조에 따라 청소년의 수련활동과 정서함양 등 건전한 청소년의 육성을 위하여 화천군 청소년수련시설의 설치 및 관리·운영에 관하여 필요한 사항을 규정
창조인재육성	화천군 창조인재육성 조례	「인적자원개발기본법」제4조에 근거하여 화천군의 창조인재육성을 위한 군정 사업 추진과 추진에 필요한 학생, 학교, 법인 또는 단체의 창조인재육성 사업을 지원함으로써, 교육 환경 개선과 인재 육성을 통한 지역 발전을 도모하는데 그 목적
	재단법인 화천군인재육성재단 설립 및 운영에 관한 조례	화천군의 우수한 지역 인재를 발굴하여 지역사회가 필요로 하는 인재로 양성하고, 지역 내 교육문화 진흥을 도모하기 위하여 재단법인 화천군인재육성재단의 설립과 운영에 필요한 사항을 규정
	화천군 도서관 설치 및 운영 조례	「도서관법」에 따라 화천군의 도서관 및 독서문화 진흥에 필요한 사항을 규정함으로써 교육도시의 위상 제고와 문화발전에 이바지함을 목적

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

라. 정책 주요 내용

앞서 인구감소 관련 제도에서 살펴본 바와 같이 화천군의 인구감소 정책은 교육 및 복지정책과 결합되어 다방면으로 추진되어왔다고 볼 수 있다. 특히 2015년 4월에는 인구늘리기 집중 추진기간을 정하고 '인구증가 범군민 공동 결의대회'를 개최하는 등, 인구증가를 위해 적극적인 시책을 계획하였다[44]. 우선 전입세대 정착지원을 위해 전입지원금 지급, 주택수리비 지원, 영농지원, 자동차번호판 교체비 지원, 쓰레기봉투 무상지원 등을 추진하였고, 이와 함께 제대군인 지원사업(정착지원금 지급, 주택수리비 지원, 영농지원, 쓰레기봉투 무상지원 등), 그리고 출산장려금 지원 등도 인구증가 시책으로 구성되어 추진되었다.

〈표 5-11〉 인구증가 시책의 지원 내용 및 적용기준

시책명	지원내용	적용기준
전입(정착)지원금 지원	1인당 20만원	• 조례 제3호제1호 전입일 기준 1년 이전부터 타 지역에서 전입하여 1년 이상 실 거주한 세대 • 조례 제3조 제2호 전역일 기준 2인 이상이 전입하여 1년 이상 실 거주한 세대
주택수리비 지원	세대당 150만원 지원	• 조례 제3조제1호 전입일을 기준으로 1년 이전부터 타 지역에 주민등록을 두고 있다가 관내로 전입신고하고 1개월 이상 실거주하며 빈집을 매입·임대하여 수선하는 전입세대 • 조례 제3조제2호 전역일을 기준으로 정착하여 실거주하며 빈집을 매입·임대하여 수선하는 정착세대
자동차번호판 교체비 지원	전입시 희망자 대당 4만원	• 조례 제3조제1호에 해당하는 전입세대 • 조례 제3조제2호에 해당하는 제대군인 정착세대 • (단 번호판 교체비는 1인 전입자 포함)
쓰레기봉투 지원	전입세대 쓰레기봉투 매월 60리터(6개월간)	

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

시책명	지원내용	적용기준
(전입·제대군인 정착지원) 새마을소득 특별지원자금	대상자의 신청이 있을 때 읍면에서 신청을 받아 영농여건과 계획서를 검토하여 가능범위 내에서 융자지원(가구당 지원한도 500만원)	• 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	• 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 진단하고, 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[45]. 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 5-12〉 화천군 생애단계별 지원 정책

생애단계	지원정책	
결혼기 (1개)	• 농촌총각 결혼지원	
임신출산기 (18개)	• 임신·출산 진료비 지원사업 • 출산장려금 지원 • 여성농업인 농기도우미 지원 • 산모신생아 건강관리 지원사업 • 산후돌봄지원 • 고위험임산부 의료비 지원 • 난임부부 시술비 지원사업 • 표준모자보건 수첩제작 배부 • 여성장애인 출산비용 지원 • 장애인가정 출산 및 영아양육 지원	• 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)	• 장난감대여소 운영 • 키즈영어카데미 운영 • 키즈문화아카데미 운영 • 의료급여수급권자 6세미만 영유아 건강검진 • 영유아 발달장애 정밀검사비 지원 • 어린이 국가예방접종 지원사업 • 어린이집 입학준비금 지원 • 부모부담 추가보육료 지원 • 간동면 농번기 유아놀이방운영지원 • 만0~2세 보육료 지원사업 • 만3~5세 누리과정 지원사업 • 가정양육수당 지원	• 시간연장형 보육료 지원 • 한부모가족 아동양육비 지원 • 시간제보육 • 입양아동 양육수당 지원 • 다문화가족 방문교육 서비스 • 다문화가족 자녀 언어발달지원 서비스 • 장애아동수당 • 발달재활서비스 • 아동통합서비스지원(드림스타트사업) • 지역아동센터 지원 • 아이돌봄서비스 • 방과후 보육료지원

45) 전체 사업리스트와 사업비 등 지원현황은 부록 2 참조

생애단계	지원정책	
아동·청소년기 (49개)	• 초등 영어아카데미 운영 • 초등 중국어 아카데미 운영 • 스마트리(Smartree) 운영 • 내고장 바로알기 프로그램 운영 • 재능기부프로젝트 청출어람 운영 • 화천어린이도서관 운영 • 중학생 어학연수 추진 • 청소년 배낭연수 추진 • 작은학교 별빛 음악회 지원 • 원어민 보조교사 지원 • 방과후학교 프로그램 지원 • 청소년 비전찾기 프로그램 지원 • 관내 고등학교 기숙사 급식지원 • 화천 미래로아카데미 운영 • 학교 테마형 현장체험 프로그램 운영 • 중고교생 연합체육대회 개최 지원 • 관내 고등학교 동아리 운영 지원 • 화천청소년수련관 운영 • 사내 청소년문화의집 운영 • 화천학습관 운영	• 청소년공부방 운영 • 친환경 급식지원 • 관내 고등학교 학생 교육비 지원 • 교육급여(맞춤형 급여) • 다자녀가정 특별 지원 • 고교 학비 지원 • 농업인 고교생 자녀 학자금 지원 • 스포츠강좌 이용권 • 방과후학교 자유수강권 • 한부모가족자녀 교육비 지원 • 한부모가족 자녀학습지 지원 • 한부모가족 신입생교복비 지원 • 긴급복지 교육지원 • 초등돌봄교실 • 청소년 활동 지원 • 청소년 방과후 아카데미 운영지원 • 아동발달 지원계좌(디딤씨앗통장)지원 • 통합문화이용권 • 학교우유급식 • 지역사회서비스투자사업(아동청소년 정서함양지원서비스) • 화천청소년야영장 운영
청년기 (6개)	• 향토인재육성 학자지원금 지원 • 저소득한부모가족 대학신입생 자녀 생활자립금 지원 • 다자녀가정 특별지원(대학등록금)	• 저소득주민자녀 장학금 지원 • 국가장학금 지원 • 대학생 근로장학금 지원
전생애 (11개)	• 농어촌장애인주택 개조사업 • 평생교육 프로그램 운영 • 성인학습동아리 지원사업 • 여성교육 프로그램 운영 • 장애인 의료비(만성신부전증 혈액투석) 지원	• 저소득생활안정기금 지원 • 장애인활동지원급여 • 귀농인 정착지원금 지원사업 • 여성농업인 복지바우처 지원 • 다문화가정 모국방문 지원 • 농촌결혼이민자 모국방문 지원

마. 정책지원체계

아이기르기 가장 좋은 화천만들기라는 정책 목표 달성을 위해 화천군은 2017~2026년 10년간의 중장기 방향을 설정하고, 신규사업과 계속사업을 추진할 계획이다. 계속사업은 기존에 산발적으로 이루어지던 군내 다양한 사업들을 생애단계별·대상 특성별로 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 5-13〉 화천군 아이기르기 가장 좋은 화천만들기 주요 사업 예산

항목	구 분	2017년도 예산액	향후 10년간 소요예산(천원)	비 고
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 추진중이며, 국비:도비:군비의 비율은 28:16:51의 구성이다. 전체 사업 중 중앙정부 지원 사업수는 32개, 광역지원사업은 16개, 화천군 자체사업은 총 51개로, 화천

군의 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.[46]

〈표 5-14〉 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%
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

바. 정책추진체계

화천군청 내 조직개편을 통해 아이기르기 가장 좋은 환경만들기 TF팀을 신설하고 관련 정책 및 사업들을 총괄하는 등 적극적으로 지원체계를 마련하였다. 신설된

46) 생애단계별 중앙정부 지원사업, 광역단체 지원사업, 군 자체사업 리스트 및 예산 현황은 부록 참조

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. 또한 계층별 간담회 및 주민공청회를 개최하여 저소득층·다문화·장애아동부모·경력단절여성·일반주민 등 각 분야별·계층별 다양한 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 계층별 사각지대를 파악하여 지역 맞춤형 시책을 개발하고 추진하고자 하였다.

3. 사례종합 및 특성

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 비슷하였다. 특히 화천군의 경우 고령인구비율 및 고령화지수 증가폭이 전국 및 같은 유형에 비해서도 두드러져서, 고령화의 문제가 심각한 것으로 판단할 수 있다. 고령인구의 증가와 함께 화천군의 자연증가를 이끌고 있는 것은 상대적으로 높은 출산율이라고 할 수 있다. 2015년 단일년도의 출생자 수를 살펴보면 유형 Ⅱ의 99명에 비해 월등히 높은 267명을 나타냈고, 2000-2015

년 인구 자연증가 누적량 역시 유형 Ⅱ(1,028명)에 비해 높은 1,462명으로 나타나 같은 자연증가 유형 내에서도 높은 수치를 보이고 있다.

반면 사회증감량의 경우 순이동자수가 같은 유형 Ⅱ(-94명)에 비해 월등히 높은 수치(-782명)를 나타내고 있어, 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 판단할 수 있으며, 원인파악과 함께 대책마련이 시급하다. 둘째, 유형 Ⅱ의 시군에서 40대(40~49세) 인구가 유출된 점에 반해, 화천군의 경우 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·복지정책의 효과로 판단된다.

2000년대 후반 화천군은 도·농간 교육환경의 격차로 인해 인구가 지속적으로 유출되고 정주기반이 흔들린다고 자체적으로 진단하였고, 이에 따라 교육여건 개선을 위한 다각적인 노력을 기울이게 된다. 2007년 인적자원개발 중장기계획, 2014년 창조인재육성 중장기 추진계획 등을 수립하여 다양한 교육사업을 추진함과 동시에, 행정기구 개편 및 지역사회 다양한 구성원이 참여하는 위원회 등을 구성하는 등 추진체계 확립에도 노력을 기울였다. 이러한 교육복지 여건 개선을 통한 인구활성화 전략은 최근 2017년 '아이기르기 가장 좋은 화천만들기 중·장기 추진계획'으로 극대화된다. 특히 아이기르기 좋은 지역 여건을 마련함으로써 장기적으로 저출산 문제와 인구늘리기를 동시에 해결하고자 한다는 점에서 아주 적극적인 인구정책이라 할 수 있으며, 전국최초로 생애단계별·대상특성별 지원 정책으로 특성화하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

마지막으로, 사회적 증감에서 유형 Ⅱ의 지역과 차별화되는 특성이 중·장년층, 즉 50~74세의 인구유입이었다. 이는 은퇴 후 화천군으로 복귀하거나 이주하는 중·고령

층 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 재유출 방지를 위한 정책마련 역시 중요하게 고려될 필요가 있다.

〈표 5-15〉 화천군 사례분석 종합

항목	주요 요인	분석 내용	화천군 특성
지역 현황 및 여건	지역 및 인구 특성	지역특성	• DMZ 접경지역:자연 환경 보존상태 좋음VS 규제 중복 지역으로 저개발지역 • 이촌향도 현상 두드러짐
		인구특성	• 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	• 도농간 교육환경 격차로 인한 인구 유출 및 정주기반 위기의식 대두 → 교육여건 개선을 통한 인구유출 감소 노력 시작
	정책 결정	정책 목표	• 아이기르기 가장 좋은 화천만들기
		법·제도적 여건	• 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)
	정책 집행	정책 주요 내용	• 인구증가시책 지원 조례에 제정에 따른 7개 시책 추진 • 아이기르기 가장좋은 화천만들기 지원조례에 따른 생애단계별 지원정책 109개 사업 추진
		정책지원체계 (예산 및 사업내역)	• 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	• 전담조직(아이기르기가장좋은 환경만들기 TF) 신설 및 통합적 지원체계 수립 • 아이기르기 가장 좋은 화천 만들기 자문위원 및 실무위원회 구성

〈그림 5-5〉 화천군 종합 특성

제3절 전라북도 정읍시 사례분석

1. 정읍시 지역 및 인구특성

가. 지역특성

정읍시는 전라북도의 서남부에 위치해 있으며, 총 면적은 692.77㎢ (2013년 기준)으로 규모는 전라북도 내에서 두 번째이다. 동쪽은 완주군과 임실군, 서쪽은 부안군과 고창군, 남쪽은 전라남도 장성군, 순창군, 북쪽은 김제시와 접하고 있다. 광주와는 59.5㎞, 동측으로 부산과 314.7㎞ 떨어져 입지하고 있다. 광주와 전주시의 중간지점에 위치하고 있으며, 대도시 경제권을 연결하는 기능을 수행한다. 정읍시의 행정구역은 1읍, 14면, 8동으로 독자적 행정권을 형성하고 있다[47].

〈그림 5-6〉 정읍시 행정구역도

47) 2030 정읍도시기본계획, p.15.

「2030 정읍도시기본계획」에 따르면, 인구의 지역적 범위, 역사적 배경, 문화적 동질성 등을 고려할 때, 정읍시는 독자적인 사회·문화권을 형성하고 있으며, 남북방향으로 호남고속도로와 호남선철도가 중심부를 관통하고, 국도1호선, 30호선 등 지역간 교통이 연계되는 지역교통의 요충지로 볼 수 있다. 또한, 내장산국립공원을 비롯하여 다양한 경관 및 관광자원을 보유하고 있어, 내장호·용산호 주변 등에 약 3.45㎢의 관광특구가 지정되어있다. 정읍시는 읍면지역 면적이 564.76㎢, 동지역이 128.01㎢으로 구성되어 있는데 인구의 60.1%가 동지역에 집중되고 있어 지역별로 매우 편중되어 있음을 알 수 있다.

정읍시의 공원녹지 기본계획에 따르며, 목표연도인 2025년을 기준으로 도시자연공원구역 3개소, 근린공원 16개소, 어린이공원 17개소, 소공원 28개소, 주제공원으로는 역사공원2개소, 수변공원 1개소, 문화공원 2개소 등 총 69개소의 공원을 목표로 하고 있다. 첨단과학산업단지 내 완충녹지는 6개소 17,662㎡, 경관녹지 6개소 14,747㎡를 법정시설로 계획하여 쾌적한 도시환경을 조성하기 위해 노력하고 있다.

나. 인구특성

정읍시는 인구구조에 따른 분류 유형 Ⅳ로 인구의 자연감소와 사회감소가 동시에 이루어져 전체 인구의 감소가 일어나는 지역이다. 2016년 총인구는 115,173명으로 2000년 대비 36,849명 감소하였으며, 이는 정읍시가 속한 제Ⅳ유형의 연평균 인구증감률보다 다소 높은 수치이다.

연령대별 인구증감률을 살펴보면, 귀농인구의 유입 및 고령화로 인하여, 50세 이상 연령대에서는 증가세가 나타나고 있으며, 0세~49세 연령에서는 감소세가 나타나고 있다. 2000년 전체인구의 17.1%를 차지하던 20대 인구는 2016년 10.2%로 나타나 연령대별 인구구조에서 20대인구의 변화가 가장 큰 것으로 나타났다. 75세 이상인구의 연평균 인구증감률을 4.8%로 나타나, 20세 인구의 연평균 증감률 -4.8%와 대조적인 특징을 보였다.

〈표 5-16〉 정읍시 인구 증감

정읍시		2000		2016		인구 증감량	연평균 인구 증감률	연령대별 비중 증감률
		인구	비중	인구	비중			
전국 (천명)	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%
	75세이상	1,104	2.3%	2,977	5.8%	1,873	6.4%	3.4%
유형 Ⅳ (명)	합계	5,388	100.0%	4,366	100.0%	1,022	-1.3%	
	9세 이하	565	10.5%	270	6.2%	295	-4.5%	-4.3%
	10~19세	729	13.5%	369	8.4%	360	-4.2%	-5.1%
	20~29세	861	16.0%	418	9.6%	442	-4.4%	-6.4%
	30~39세	708	13.1%	417	9.6%	291	-3.3%	-3.6%
	40~49세	717	13.3%	590	13.5%	126	-1.2%	0.2%
	50~64세	1,028	19.1%	1,134	26.0%	106	0.6%	6.9%
	65~74세	521	9.7%	584	13.4%	63	0.7%	3.7%
	75세이상	261	4.8%	584	13.4%	323	5.2%	8.5%
정읍시 (명)	합계	152,022	100.0%	115,173	100.0%	-36,849	-1.7%	
	9세 이하	20,746	13.6%	8,119	7.0%	-12,627	-5.7%	-6.6%
	10~19세	21,444	14.1%	12,109	10.5%	-9,335	-3.5%	-3.6%
	20~29세	25,946	17.1%	11,716	10.2%	-14,230	-4.8%	-6.9%
	30~39세	20,986	13.8%	11,281	9.8%	-9,705	-3.8%	-4.0%
	40~49세	17,814	11.7%	17,080	14.8%	-734	-0.3%	3.1%
	50~64세	24,968	16.4%	26,640	23.1%	1,672	0.4%	6.7%
	65~74세	13,384	8.8%	14,070	12.2%	686	0.3%	3.4%
	75세이상	6,734	4.4%	14,158	12.3%	7,424	4.8%	7.9%

정읍시의 유소년 인구(0-14세)는 2016년 11.5%로 2000년 19.7%에 비해 8.2% 감소하였으며, 이는 유형 Ⅳ의 변화량인 6.4%를 다소 웃도는 수치이다. 2000년 대비 2016년 인구구조의 변화를 파악할 때 유소년 인구비율은 8.2%, 생상가능인구비율은 3.1%, 고령인구비율은 11.3% 변화하여, 고령화에 의한 인구구조 변화가 가장 큰 것으로 나타났다.

전국의 생산가능인구비율은 2016년 73.1%를 나타내고 있으나, 정읍시는 64.0%로 10% 가까이 낮은 수치를 나타낸다. 전국의 2000년 대비 2016년 생산가능인구비율이 1.0% 증가한 것과 비교해볼 때, 정읍시의 생산가능인구 비율은 3.1% 감소하여, 전국 대비 심각한 수준이지만 동일 유형인 유형 Ⅳ의 감소는 5.9%로 나타나 동일 유형 내에서 생산가능인구 감소는 다소 낮은 수치임을 알 수 있다.

인구감소지역인 유형 Ⅳ의 고령인구비율은 2016년 26.7%로 전국의 13.5%에 비해 두 배 가까이 높은 수치를 보인다. 이는 인구감소지역의 고령화가 동일기간 다른 지역에 비해 급격하게 진행되고 있음을 파악할 수 있다. 2009년 초고령사회에 진입한 정읍시의 고령인구 비율은 2016년 24.5%로 유형 Ⅳ에 비해 비교적 낮은 수치를 나타내나, 전국 대비 10%이상 높은 수치를 나타낸다.

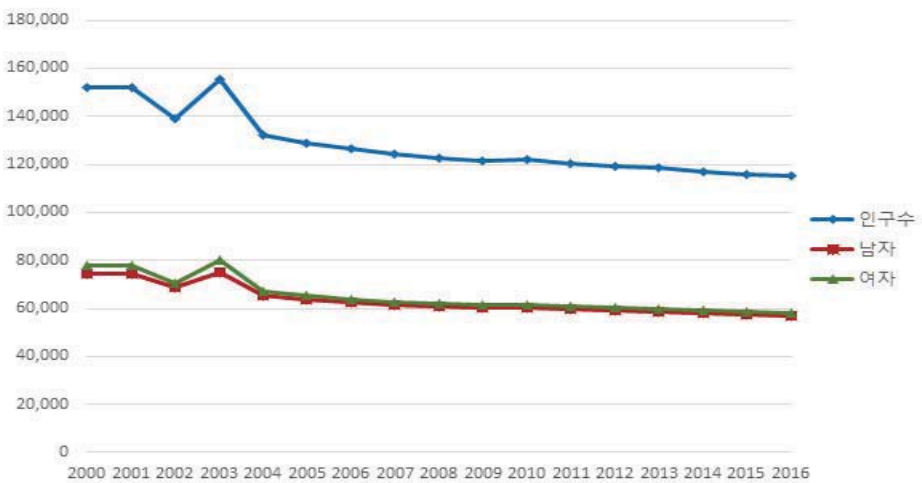
〈표 5-17〉 정읍시 각 지표별 인구비율

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
유형 Ⅳ	16.0%	9.6%	69.5%	63.7%	14.5%	26.7%	13.1%	8.6%	0.91	2.78
정읍시	19.7%	11.5%	67.1%	64.0%	13.2%	24.5%	14.5%	7.0%	0.67	2.14
구분	유소년인구비율변화		생산가능인구변화		고령인구변화		젊은여성인구변화		고령화지수변화	
전국	−7.5%		1.0%		6.5%		−4.3%		0.68	
유형 Ⅳ	−6.4%		−5.9%		12.2%		−4.2%		1.87	
정읍시	−8.2%		−3.1%		11.3%		−7.5%		1.47	

정읍시의 인구추이를 주민등록 자료를 통해 살펴보면, 2003년 155,319명으로 조사기간 내(2000-2016년) 최고점에 도달한 뒤, 1년 후 가파른 감소를 나타내고, 최근까지 완만하게 감소하고 있음을 알 수 있다. 또한, 성별 인구수를 살펴보면, 2000년 이후 남성인구와 여성인구의 변동이 비슷한 추세를 유지하고 있어, 성비에 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 정읍시의 인구정책은 감소세가 시작하기 전인 15만명을 회복하기 위해 노력하고 있다.

전국의 젊은여성인구 비율은 조사기간 내 4.3% 감소하였고, 유형 Ⅳ도 4.2% 감소하여 비슷한 추세를 나타낸다. 2016년 유형 Ⅳ의 젊은여성인구는 8.6%로 전국의 18.3%에 비해 낮은 수치를 보이는데, 정읍시는 7.0%로 이보다 낮은 수치를 나타낸다. 인구구조 변화의 영향을 고령인구비율과 젊은여성인구비율의 변화를 고려하여 판단할 때, 정읍시의 고령화는 동일 유형보다 다소 낮은 변화를 보이고, 젊은여성인구의 감소율은 동일유형에 비해 큰 감소세가 나타났다.

〈그림 5-7〉 정읍시 인구추이 (2000-2016)



정읍시는 자연증감량과 사회증감량이 모두 음의 값을 가지는 유형 Ⅳ에 속하고 있으며, 유형 Ⅳ가 자연증감량(2015년)의 감소가 사회증감량(2016년)의 감소보다 큰 값을 가지는 특징을 가진 것과 같이 자연증감량이 사회증감량에 비해 큰 값을 보이고 있다. 2015년 정읍시의 출생자수는 692명, 사망자수는 1,056명으로 자연증감량은 -364명으로 나타났다. 반면, 2016년 정읍시의 전입자수는 12,448명 전출자수는 12,764명으로 순이동자수는 -316명으로 나타났다.

반면, 조사기간 내 인구변화 요인을 종합적으로 판단하기 위하여 누적증감량을 비교해볼 때 2000년부터 2015년까지 자연증감량은 -2,947명으로 나타났으며, 사회증감량은 -34,270명으로 나타났다. 이를 통해 판단해 볼 때, 조사기간 중 인구감소의 원인이 사회적 요인에 의한 인구유출에 있음을 알 수 있다.

〈표 5-18〉 정읍시 인구의 자연 및 사회증감

구분	자연증감량(2015)			사회증감량(2016)			누적증감량	
	출생자수	사망자수	자연증감량	전입자수	전출자수	순이동자수	자연증감량('00-'15)	사회증감량('00-'16)
전국(천명)	430	272	159	7,207	7,251	-44	3,578	-184
유형 Ⅳ(천명)	25	48	-23	479	484	-4	-257	-916
정읍시(명)	692	1,056	-364	12,448	12,764	-316	-2,947	-34,270

정읍시의 인구감소에 영향을 미친 사회적증감을 더 자세하게 분석하기 위하여 조사기간을 3개 구간으로 나누었을 때, 인구감소지역의 기간별 순이동자수는 -1,749천명(2000-2005), -920천명(2006-2010), -888천명(2011-2016)으로 나타나 유출량이 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 유형 Ⅳ의 기간별 순이동자수는 626천명(2000-2005), -232천명(2006-2010), 198천명(2011-2016)으로 나타나 인구유출세가 둔화됨과 동시에 인구유입이 일어나는 것으로 나타났다. 반면, 정읍시의 기간별 순이동자수는 -

21,826명(2000-2005), -7,248명(2006-2010), -4,720명(2011-2016)으로 나타나 최근 순유입이 일어나고 있는 유형 Ⅳ와 달리 순유출이 지속되고 있는 것으로 나타났다.

정읍시의 인구 순이동은 크게 세 가지로 나타난다. 첫째, 전 구간에 걸쳐, 20대의 인구유출이 가장 큰 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 특히, 20대 인구유출이 전체 유출량에서 차지하는 비율은 43.2%(2000-2005), 66.2%(2006-2010), 90.4%(2011-2016)로 점차 증가하는 것으로 나타났다. 조사기간(2000-2016) 중 전체 유출자수는 34,270명으로 3만명이상이 다른 지역으로 이동하였는데, 이중 18,490명(54.7%)이 20대인 것으로 나타났다. 둘째, 두 번째 구간(2006-2010)부터 40-64세 인구의 순유입이 나타났다. 첫 번째 구간(2000-2005)에서는 전 연령대에서 순유출이 일어났으나, 두 번째 구간부터 40-64세 인구의 순유입이 일어났고, 세 번째 구간에서는 40-74세 인구의 순유입이 일어났다. 셋째, 조사기간(2000-2016) 내 50-64세 인구를 제외한 전 연령대에서 순유출 현상이 나타났다. 기간 중 50-64세 인구의 순이동은 650명으로 전출자보다 전입자수가 많았으며, 이를 제외한 연령대에서는 순유출현상이 나타났다.

정읍시의 기간별 순이동 추이를 파악할 때 전체 유출량은 감소하는 것으로 나타나 감소세가 둔화하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 둔화는 40-74세인구의 전입에 의한 것이며, 0-39세 인구유출은 전 기간 지속되고 있어, 정읍시의 인구구조가 점차 고령화되고 있음을 파악할 수 있다.

〈표 5-19〉 2000-2016년 인구 순이동

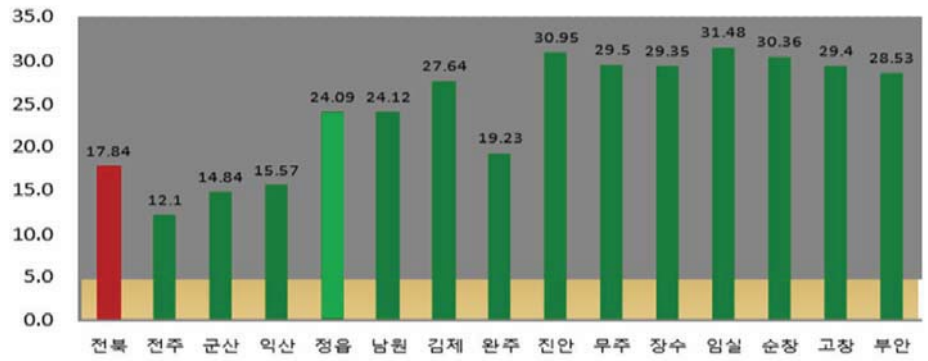
구분		2000-2005		2006-2010		2011-2016		합계	
		순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비
인구감소지역(천명)	합계	-1,749	100.0%	-920	100.0%	-888	100.0%	-3,546	100.0%
	9세 이하	-234	13.5%	-123	13.4%	-132	14.8%	-490	13.8%
	10~19세	-127	7.3%	-50	5.5%	-39	4.4%	-216	6.1%
	20~29세	-572	32.9%	-252	27.4%	-133	14.9%	-956	27.0%
	30~39세	-379	21.8%	-254	27.6%	-296	33.4%	-929	26.2%
	40~49세	-151	8.7%	-71	7.7%	-105	11.8%	-327	9.2%
	50~64세	-175	10.1%	-101	11.0%	-107	12.1%	-384	10.8%
	65~74세	-68	3.9%	-44	4.7%	-46	5.2%	-158	4.4%
	75세이상	-33	1.9%	-24	2.6%	-29	3.3%	-86	2.4%
유형 Ⅳ(천명)	합계	-626	100.0%	-232	100.0%	198	100.0%	-659	100.0%
	9세 이하	-51	8.1%	-31	13.3%	18	9.0%	-64	9.7%
	10~19세	-76	12.1%	-21	9.1%	10	5.2%	-87	13.2%
	20~29세	-370	59.1%	-167	72.0%	-64	-32.2%	-601	91.1%
	30~39세	-82	13.0%	-39	16.6%	45	22.9%	-75	11.4%
	40~49세	-5	0.8%	18	-7.8%	55	27.7%	68	-10.3%
	50~64세	-4	0.6%	26	-11.3%	110	55.7%	133	-20.1%
	65~74세	-21	3.3%	-4	1.8%	25	12.6%	0	0.0%
	75세이상	-18	2.8%	-15	6.3%	-2	-0.9%	-34	5.2%
정읍시(명)	합계	-21,826	100.0%	-7,248	100.0%	-4,720	100.0%	-34,270	100.0%
	9세 이하	-3,820	17.5%	-429	5.9%	-136	2.9%	-4,385	13.0%
	10~19세	-1,847	8.5%	-846	11.7%	-620	13.1%	-3,313	9.8%
	20~29세	-9,422	43.2%	-4,800	66.2%	-4,268	90.4%	-18,490	54.7%
	30~39세	-4,297	19.7%	-827	11.4%	-930	19.7%	-6,054	17.9%
	40~49세	-823	3.8%	139	-1.9%	301	-6.4%	-383	1.1%
	50~64세	-413	1.9%	73	-1.0%	990	-21.0%	650	-1.9%
	65~74세	-597	2.7%	-148	2.0%	238	-5.0%	-507	1.5%
	75세이상	-607	2.8%	-410	5.7%	-295	6.3%	-1,312	3.9%

2. 정책분석

가. 정책 배경

정읍시가 속한 전라북도의 가장 큰 문제는 농촌지역의 특성상 빠르게 진행되는 고령화이다. 정읍시는 전라북도 6개 시중 노인인구 비율이 3번째로 높은 편이며, 군에 비해 시의 고령화 속도는 비교적 낮은 편이지만, 2009년 이미 초고령사회에 진입하였다. 특히, 정읍시는 노인의 경제적 어려움, 외로움에 따라 높은 노인 빈곤율과 노인 자살률(2015년 기준, 10만 명당 39.9명)을 보이고 있어, 사회안전망 구축 등 대응이 시급한 지역이다.

〈그림 5-8〉 2015년 전라북도 노인인구 비율



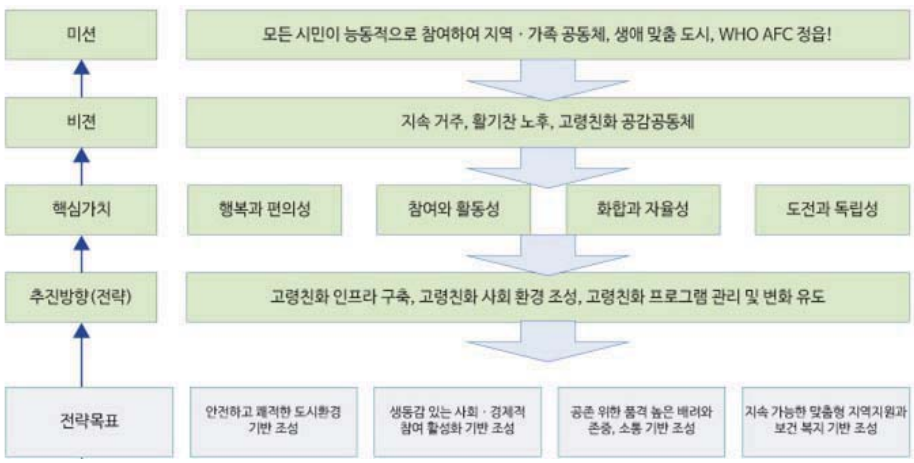
자료 : 제3차 저출산·고령사회 기본계획(시행계획-지방자치단체)

나. 정책 목표

정읍시는 낮은 도시화율로 인해 구직을 위한 젊은 층의 대도시 유출에 따라 고령화 진행이 가속화 되면서, 노인부양비 증가에 따른 세대 간 갈등이 예상된다. '제3차 저출산·고령사회 기본계획(시행계획-지방자치단체)'에 따르면 전라북도는 '모든

세대가 함께 행복한 지속발전사회 구현'을 비전으로 '생산적이고 활기찬 고령사회'와 '아이와 함께 행복한 사회'를 2대 목표로 하고 있다. 추진전략을 살펴보면, 노인 빈곤율을 낮추기 위한 방법으로 '노후 소득보장 강화'와 '고령자 사회참여 기회 확대'를 제시하고 있다.

〈그림 5-9〉 고령친화도시 정읍의 목표



다. 법·제도적 여건

정읍시의 재정자립도는 2014년 8.3%로 2009년 15.5%에 비해 크게 하락하였으며, 전국 시중 최하위권에 속한다. 또한, 중소기업 창업지원이나 기업유치지원에 있어서도 하위권에 속한다. 이에 따라 일찍이 초고령화 사회 도래에 따른 기존 복지체계의 한계를 느끼고 지역 불균형 및 계층 불균형 등의 사회적 여건 변화에 적극적으로 대응하고자 하였으며, 2015년 '고령친화도시(Age Friendly City, AFC) 선언'을 추진하였다.

정읍시는 2015년 「생애 맞춤형도시, WHO AFC 조성」가이드 개발 연구용역을 발주하는 등, 고령화와 관련하여 정읍시의 지역전반에 걸친 문제 들을 파악하고자 하

였다. 이에 앞서, 2013년에는 「정읍 시민복지욕구조사 분석보고서」를 통해 노인들의 복지 수요를 파악하기도 하였다. 이러한 고령사회를 적극적으로 대응하고자 하는 노력에 따라, 농가의 기본 생활을 보장하기 위하여, 복지급여, 생활보장기금, 농가소득기반 시설 지원을 위한 조례제정을 추진하였다. 또한, 지역공동체 조성을 통해 독거노인의 고립을 막고, 서로 돌봄 체계를 조성하기 위하여, 「정읍시 농촌 소득기반 시설 운영관리 조례」, 「정읍시 지역공동체 육성 및 지원 등에 관한 조례」등을 함께 제정하였다.

〈표 5-20〉 정읍시 고령친화도시 조성 관련 조례

구분	조례	내용
생활보장	정읍시 복지급여 등 지급에 관한 조례	정읍시에 거주하는 시민에게 복지급여 등을 지급함으로써 정읍시에 거주하는데 대하여 자긍심을 갖도록 하고, 삶의 질 향상을 목적으로 함
	정읍시 생활보장기금 설치 및 운용 조례	2004년 만들어진「정읍시 주민소득지원 및 생활안정기금 운영관리 조례」를 개정하여 '생활안정기금(자활기금)'을 조성하여, 대여대상자, 기금관리, 대여금 상환 등 지원 절차에 필요한 사항을 규정
	정읍시 지역사회 보장협의체 운영조례	「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」제 41조에 따라 정읍시 지역사회보장협의체의 조직 및 운영 등에 필요한 사항 규정
	정읍시 생활보장 및 긴급지원 심의위원회 설치 조례	「국민기초생활 보장법」제 20조에 따라 정읍시 생활보장 및 긴급지원심의위원회를 설치하고 운영에 필요한 사항을 규정
	정읍시 농촌소득 기반시설운영관리 조례	농산어촌 지역의 활성화를 도모하고 소득기반시설의 효율적인 운영관리를 도모하기 위하여 필요한 사항을 규정
공동체 육성	정읍시 지역공동체 육성 및 지원 등에 관한 조례	주민이 주도하는 지역공동체 만들기를 지원하기 위해, 지자체차원에서 마을기업, 커뮤니티비즈니스 사업 등의 예산지원 절차 등을 규정
	정읍시 마을공동체 정책협의회 설치 및 운영규정	마을공동체 와 관련된 각종 사업에 구체적인 실행방안을 논의하고 역할 분담과 정책방향을 종합 조정하기 위해 정책협의회의 운영에 필요한 사항을 규정
	정읍시 사회적기업 육성 및 지원에 관한 조례	「사회적기업 육성법」에 따라 사회적기업의 설립 및 육성 지원등에 필요한 사항을 규정, 지역주민과 취약계층을 위한 새로운 일자리 창출을 통하여 지역사회의 통합과 주민의 삶의질 향상에 기여함을 목적으로 함

자료: 자치법규정보정보시스템(http://www.elis.go.kr) 정읍시

라. 정책 주요 내용

급격한 고령화에 대응하여, 정읍시는 노인에게 쾌적한 정주환경을 제공하고, 경제적으로 안정적인 소득을 보장하는 등 다각도의 지원방법을 모색하고 있다. 지역공동체를 활성화하여 노인의 사회 참여기회를 증진하고, 소득 보장을 위한 노인일자리 사업을 추진하는 것이 핵심 전략이다. 대표적으로 2016년에는 노인사회활동지원(노인일자리)를 통해서 2,572명에게 일자리를 제공하였다.

한편, 2017년에는 행정자치부가 주관하는 '인구 감소지역 통합지원 공모사업'에 지원하여, 인구 유입을 도모하는 마을특화 사업 예산을 확보하였다. 이 사업은 70개 지자체를 대상으로 서면, 현장평가 및 발표심사 등을 거쳐 2017년 6월 정읍시를 포함한 9개 지자체가 선정되었으며, 정읍시 사업은 신태인읍 화호리 일대의 '역사와 문화가 만나는 동네 레지던시(residency) 조성사업'으로 지속적으로 추진해온 지역공동체 사업의 연장선 상안에 있다.

또한 정읍시는 2009년 초고령사회 진입 이후, 공동체 공간 마련과 환경개선을 통한 복지기반 시설 마련을 위해 '농촌중심지 정비사업'을 진행하고 있다. 연차사업에 따라 대흥권역, 황토권역, 태인 소재지, 내장상동 소재지, 고부 소재지, 이평면 중심지 등에서 진행하고 있다. 특히, 이 사업과 더불어 마을단위의 지역 역량을 키우기 위한 '창조적 마을 만들기 사업', '사회적 경제기업 육성사업' 등도 함께 추진하고 있다.

〈표 5-21〉 고령친화도시 10대 분야 26개 전략

시책명	지원내용	적용기준
도시환경	쾌적한 도시환경 만들기	• 생태하천으로 만들어서 시민들이 많이 이용할 수 있게 함 • CCTV 설치 및 노인일자리사업으로 활용 • 폐기물 처리장 설치 및 폐기물이동 • 지역사회가 노인을 생각하는 인식개선 교육
교통	대중교통 편의성 높이기	• 교통법규와 함께 인식교육 • 최소한의 버스 공영제도입 • 버스 안내양 제도 도입

시책명	지원내용	적용기준
		• 버스 시간표를 분리해서 안내 • 버스운전기사의 안전과 친절운행교육 • 어르신버스 전용카드도입 • 시장진입로 확대
주택	함께 만드는 마을공동체	• 정부지원으로 빈집처리 • 경로당을 활용한 공동체
사회참여	함께 만드는 마을공동체	• 세대통합형 문화행사추진
	사기 예방 및 규제 강화	• 홍보관을 법적으로 해결
사회적 존중과 배려	고령자에 대한 긍정적 인식 형성	• 학교행사나 교육시 노인교육
시민참여와 고용	고령자 일자리 확대	• 노인일자리확대
평생교육	평생교육 기반 조성	• 마을회관, 보건소, 경로당활용 • 노인 및 장애인 할당제도입
다문화	유대감 강화로 가족 만들기	• 지역행사에 다문화를 포함 • 노인일자리사업으로 우리가족만들기사업추진
의사소통과 정보제공	마을공동체를 통한 의사소통 강화	• 효도 리모콘 개발 • 복지이장만들기
지역복지 및 보건	예방적 관리 및 지원체계 강화	• 응급교육 • 건강관리 수첩제작 • 노인일자리사업으로 보완관제도 운영

자료: 정읍시 AFC 가이드라인 개발 보고서

마. 정책지원체계

정읍시는 고려친화도시(AFC) 조성을 위하여, 지역의 고령친화도를 진단하고 지역에 적합한 정책 수립을 위한 가이드라인을 개발하는 등 법적, 제도적 기반을 구축하기 위해 노력하고 있다. 2014년 「정읍시 Age-friendly City와 삶의 질 기본계획 수립연구」에 따르면, 지역사회 지속거주의 개념을 중시하여, 정책에서 고령자들이 활동성을 유지하면서 지역에 거주할 수 있도록 환경을 조성하는 것을 목표로 일상생활 중심으로의 변화를 꾀하고 있다.

고령친화도시를 위한 주요 사업을 위해 2017년 단년기 재원은 전체 약 110억원 정도를 마련하고 있다. 세부적으로 국비 약 73억원, 도비 약 14억원, 시비 약 23억원

의 예산을 투입할 계획이며, 국비 비율이 전체 사업비의 약 66.5%에 달하고 있어 국비 의존률이 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표 5-22〉 예산시 주요사업 예산 지원체계(중앙, 광역, 시)

(단위: 백만원)

사업명	기투자액		재원대책(2017년)			
	사업구분	기투자액	합계	국비	도비	시비
주요사업 합계		20,935	11,106 (100%)	7,382 (66.5%)	1,417 (12.8%)	2,307 (20.8%)
생애 맞춤형 도시 (WHO AFC)조성	공약사업 계속사업	180	30	–	–	30
지역공동체 페스티벌	일반시책 계속사업	30	10	–	–	10
모여라 2030, 청년 공동체 활성화	일반시책 계속사업	20	40	28	–	12
고령친화형 농촌 생생마을사업	일반시책 신규사업	–	297	208	–	89
창조적 마을 만들기	일반시책 계속사업	448	912	639	–	273
옹동면 농촌 중심지활성화사업	공약사업 신규사업	–	220	154	33	33
이평면 농촌 중심지활성화사업	공약사업 계속사업	428	1,186	830	178	178
태인면 소재지 종합정비사업	공약사업 계속사업	5,204	1,796	1,257	269	270
내장상동 소재지 종합정비사업	공약사업 계속사업	3,866	1,004	703	150	151
고부면 소재지 종합정비사업	공약사업 계속사업	2,647	2,233	1,263	485	485
대흥 권역단위 종합개발사업	일반시책 계속사업	1,030	1,370	959	96	315
황토현 권역단위 종합개발사업	일반시책 계속사업	2,901	1,199	839	84	276
사회적경제 기업 육성	공약사업 계속사업	4,181	809	502	122	185
장애인 사회적 기업 육성	공약사업 계속사업	–	비예산	–	–	–
사회적경제(마을) 기업 멘토제 운영	공약사업 신규사업	–	비예산	–	–	–

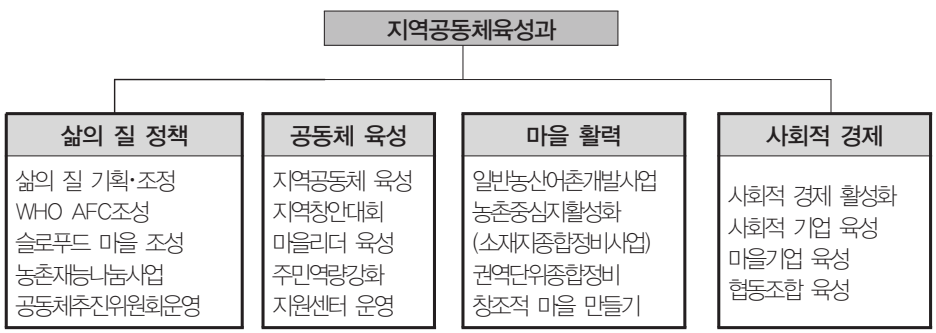
자료: 2017년도 주요업무 추진상황 보고, 정읍시(지역공동체육성과)

바. 정책추진체계

정읍시는 시 자체 사업으로 지역공동체육성과를 중심으로 2014년 고령친화도시(Age-Friendly City) 선언을 추진하는 등 고령인구 중심의 지역활성화 전략을 추진하고 있다. 고령친화도시 정책의 주요 추진주체로서 지역공동체육성과는 삶의 질 정책, 공동체 육성, 마을활력, 사회적 경제의 4가지 핵심 내용에 대한 주요 업무를 담당하고 있다.

정읍시청 내의 전담조직의 구성 외에도, 민관의 협력적 체계를 도입하고자 하였다. 예를 들면 정읍시 비전 설정에 있어 학계 전문가 인터뷰뿐만 아니라, 지역사회복지협의체, 담당공무원, 시민 등의 아이디어를 수렴하고, 실천 및 평가과정에서도 고령자 및 시민의 능동적인 참여를 반영하고자 협력체계를 구성하였다. 또한 전북과학대학교와의 협약을 통해 고령친화사업단을 운영 지원하고 있으며, 2017년에는 고령친화페스티벌 사업을 공동으로 추진하기도 하였다.

〈표 5-23〉 정읍시 추진체계



3. 사례종합 및 특성

정읍시는 유형 Ⅳ에 속하는 자치단체로서, 인구구조 상의 특징을 살펴보면, 전체

유출량 중 50%이상을 20대가 차지하고 있으며, 40세 미만 인구의 지속적인 유출로 인한 고령화가 심각한 지역으로 나타났다. 인구순이동을 살펴보면, 2000~2005년 기간 중 전 연령대에서 인구 유출이 일어나고 있으나, 농림축산식품부의 '귀농귀촌 종합대책'이 있던 2009년을 포함하는 2006~2010년 기간 중 40~64세 인구의 유입이 포착되었다. 이어서 '귀농인 농가주택수리비' 지원 사업이 시작된 2011년부터 2015년 사이에는 40세 이상 74세 이하의 연령대에서 인구가 유입되었다.

〈표 5-24〉 정읍시 사례분석 종합

항목	주요요인	분석 내용	정읍시 특성
지역 현황 및 여건	지역 및 인구 특성	지역특성	• 40~75세 인구의 유입으로 고령화 심화 • 오랜 기간동안 마을만들기 확산 노력으로 공동체 문화·공동체 가치 확산
		인구특성	• 2000년 전 연령대 인구 순유출지역 → 최근 40~74세 인구 순유입지역으로 변모 • 2009년 초고령사회 진입
정책 분석	정책 배경	정책 추진 배경	• 지속적인 인구감소, 높은 노인자살률 → 노인복지 기반시설 구축 필요
	정책 결정	정책 목표	• 정읍인구 15만 시대 회복
		법·제도적 여건	• 노인 생활환경 개선, 공동체 육성 등의 부문에서 총 8개의 조례 제정 • 고령친화도시 10대 분야 26개 전략 수립 • 정읍 WHO Global Network 가입(2014~2016)
	정책 집행	정책 주요 내용	• 고령친화도시(WHO AFC) 조성 • 고령친화 사회 환경을 조성하고 노인의 삶의 질 개선을 위한 복지 프로그램 실시
		정책지원 체계	• 예산사업을 노인 복지기반시설 조성에 초점을 맞추며, 국비 의존비율이 높음 • 생애맞춤형AFC 추진 사업은 시 자체 사업으로 진행
		정책추진 체계	• 고령친화도시 8대 영역별 부서 협의 추진 • 지역공동체 육성과 중심 4팀 13명으로 구성된 안정적 조직지원체계 • 전북과학대학교와 고령친화사업단 구성

한편 2000년대 중반부터 전국적으로 확대되기 시작한 마을만들기운동이 정읍시에서는 매우 활발하게 이루어졌고, 적극적인 마을만들기 노력과 경험은 지역내 공동체 문화와 가치를 중시하는 사회적 여건을 마련하였다고 할 수 있다.

특히 2016년을 기준으로 전체인구 중 65세 이상 인구가 20%이상에 이르는 초고령사회에 진입하였으며, 이는 노인 중심의 강력한 복지정책을 시행하게 되는 사회적 배경요인으로 작용하였다고 할 수 있다. 고령친화 도시로 거듭나기 위해, 시 자체 사업으로 연구용역을 발주하고, 이에 맞춰 전략계획을 수립하였으며, 2014년에는 세계보건기구에서 주관하는 생애맞춤형 도시 'WHO Age Friendly City(고령친화도시)' 선언을 통해 AFC 네트워크에 가입하였다. 이 과정에서 지역공동체육성과를 중심으로 고령친화형 사회 환경을 조성하고 노인의 삶의 질 개선을 목표로 적극적인 노인복지프로그램이 시행되었으며, 시 전반의 정책에서 노인의 적극적인 사회 참여활동을 보장하기 위한 노력을 진행하고 있다는 점은 눈여겨 볼만하다. 반면, 대부부의 노인일자리 사업이 소득보장을 위한 단기 사업위주로 구성되어 있어, 향후 지속가능성에 대한 고민이 필요해 보인다.

〈그림 5-10〉 정읍시 사례분석 종합

제4절 전라남도 곡성군 사례분석

1. 곡성군 지역 및 인구특성

가. 지역특성

곡성군은 전라남도의 동북부에 위치하여 행정구역상 1읍 10면 125 법정리로 구성되어있다. 2016년 기준 전체 면적은 547.46㎢으로 섬진강 상류인 순자강을 경계로 하여 전라북도의 남원시와 순창군에 접하고 있고, 동쪽으로는 구례군, 남쪽으로는 순천시와 화순군, 서쪽으로는 담양군과 접하고 있다. 전 영역에 걸쳐 표고의 기복이 심하고 평야지역은 협소하나 북부의 옥과면과 동부의 섬진강, 대황강 유역은 비옥한 편이다[48].

〈그림 5-11〉 곡성군 행정구역도

48) 곡성군청 홈페이지(www.gokseong.go.kr)

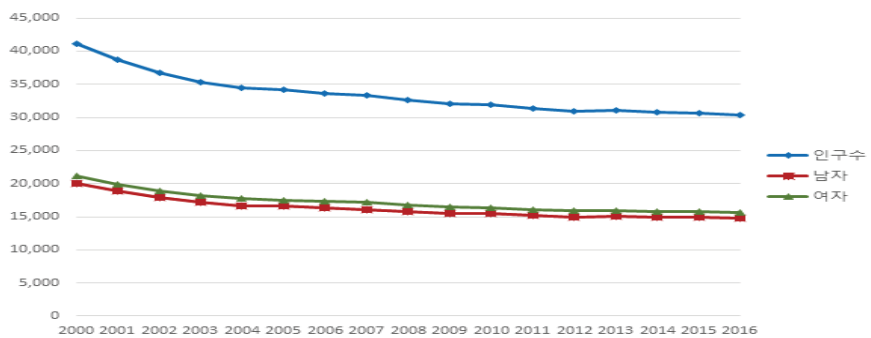
지역특성으로는 섬진강 기차마을 등 테마가 있는 웰빙 관광사업을 추진하여 관광객을 유치하는데 성공하는 등 농촌지역의 한계를 관광산업 육성으로 극복하고자 하였다.

나. 인구특성

곡성군은 인구구조에 따른 분류의 제Ⅳ유형으로 인구의 자연감소와 사회감소가 일어나는 지역이다. 2016년 총인구는 30,400명으로 2000년 대비 10,749명 감소하였으며, 이는 연평균 1.9%로 감소한 수치이다.

곡성군의 연령별 인구구성은 2000년과 2016년 모두 50~64세 인구가 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 2000년 50~64세 인구는 전체인구의 20.1%를 차지하고 있으며, 2016년에는 소폭 상승하여 24.5%로 나타났다. 인구증감률은 75세 이상 인구를 제외한 전 연령대에서 감소하는 현상을 보이고 있으며, 특히 9세 이하 인구의 연평균 인구증감률은 -6.7%로 2000년 대비 2016년의 인구변화 중 가장 두드러진 특징을 보인다. 종합적으로 판단해 볼 때, 곡성군의 연령대별 인구구성은 2000년과 2016년 모두 50~64세 연령의 인구가 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 나타나, 유형 Ⅳ지역의 인구구성과 유사한 성격을 띠는 것으로 파악된다.

〈그림 5-12〉 곡성군 인구추이(2000-2016)



〈표 5-25〉 곡성군 인구 증감(2000-2016년)

곡성군		2000		2016		인구 증감량	연평균 인구 증감률	연령대별 비중 증감률
		인구	비중	인구	비중			
전국 (천명)	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%
	75세이상	1,104	2.3%	2,977	5.8%	1,873	6.4%	3.4%
유형 Ⅳ (천명)	합계	5,388	100.0%	4,366	100.0%	1,022	-1.3%	
	9세 이하	565	10.5%	270	6.2%	295	-4.5%	-4.3%
	10~19세	729	13.5%	369	8.4%	360	-4.2%	-5.1%
	20~29세	861	16.0%	418	9.6%	442	-4.4%	-6.4%
	30~39세	708	13.1%	417	9.6%	291	-3.3%	-3.6%
	40~49세	717	13.3%	590	13.5%	126	-1.2%	0.2%
	50~64세	1,028	19.1%	1,134	26.0%	106	0.6%	6.9%
	65~74세	521	9.7%	584	13.4%	63	0.7%	3.7%
	75세이상	261	4.8%	584	13.4%	323	5.2%	8.5%
곡성군 (명)	합계	41,149	100.0%	30,400	100.0%	-10,749	-1.9%	
	9세 이하	4,739	11.5%	1,569	5.2%	-3,170	-6.7%	-6.4%
	10~19세	5,105	12.4%	2,530	8.3%	-2,575	-4.3%	-4.1%
	20~29세	6,388	15.5%	2,767	9.1%	-3,621	-5.1%	-6.4%
	30~39세	4,856	11.8%	2,314	7.6%	-2,542	-4.5%	-4.2%
	40~49세	4,355	10.6%	3,857	12.7%	-498	-0.8%	2.1%
	50~64세	8,262	20.1%	7,451	24.5%	-811	-0.6%	4.4%
	65~74세	4,890	11.9%	4,406	14.5%	-484	-0.6%	2.6%
	75세이상	2,554	6.2%	5,506	18.1%	2,952	4.9%	11.9%

곡성군의 2016년 유소년(0~14세) 인구비율은 8.4%로 전국(13.3%)과 유형 Ⅳ(9.6%)에 비해 크게 밑도는 수치를 나타내며, 유소년인구비율 변화량은 -8.0%로 전국 및 유형 Ⅳ의 변화량에 비해 다소 높은 수치를 보이고 있어, 유소년 인구의 유출이 두드러진다.

생산가능인구의 변화율은 유소년인구비율과 마찬가지로 변화량은 -6.6%로 다소 높게 나타나고 있으나, 절대적인 수치에서 전국 및 유형 Ⅳ와 유사한 수준을 보인다. 2016년 유형 Ⅳ의 생산가능인구비율은 전체인구의 63.7% 임에 반해 곡성군은 59.0%로 나타났다. 이는 유소년 및 생산가능인구의 비율이 동일 유형내에서도 다소 낮은 수치를 나타내는 것으로 파악할 수 있으며, 인구구성 상 50-64세 인구의 편중이 오래도록 지속되어오고 있음을 확인할 수 있다.

2016년 20-30대 여성인구의 비율은 5.6%로 나타나 2000년 대비 6.5% 감소하였으며, 이는 유형 Ⅳ의 지역보다 다소 높은 감소세를 나타낸다. 전국의 젊은 여성인구는 2016년 13.3%로 나타났으며, 이는 곡성군에 비해 두 배 이상 높은 수치로 파악된다. 또한 곡성군의 고령화 상태를 고령화지수를 통해 파악해볼 때, 2016년 3.88으로 나타나 전국 및 유형 Ⅳ와 비교할 때, 상당히 심각한 수준의 고령화가 진행되었음을 판단할 수 있다.

〈표 5-26〉 곡성군 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
유형 Ⅳ	16.0%	9.6%	69.5%	63.7%	14.5%	26.7%	13.1%	8.6%	0.91	2.78
곡성군	16.4%	8.4%	65.6%	59.0%	18.1%	32.6%	12.1%	5.6%	1.11	3.88
구분	유소년인구비율변화		생산가능인구변화		고령인구변화		젊은여성인구변화		고령화지수변화	
전국	-7.5%		1.0%		6.5%		-4.3%		0.68	
유형 Ⅳ	-6.4%		-5.9%		-12.2%		-4.2%		1.87	
곡성군	-8.0%		-6.6%		14.5%		-6.5%		2.77	

곡성군의 자연증감 및 사회증감을 단년도 자료로 비교해 볼 때, 2015년 자연증감량은 출생자수보다 사망자수가 238명 더 많은 것으로 나타났다. 사회증감량은 전입보다 전출이 58명 많은 것으로 나타나, 곡성군의 인구감소는 자연증감에 의한 영향이 사회증감에 비해 큰 영향을 받는 것으로 판단할 수 있다. 반면, 누적증감량으로 판단해 볼 때, 출생자수보다 사망자수가 2000-2015년 기간 중 3,104명 더 많았고, 전입자수보다 전출자수가 8,264명 많은 것으로 나타나 단년도 자료와는 반대의 경향을 보였다.

〈표 5-27〉 곡성군 인구의 자연 및 사회증감

구분	자연증감량(2015)			사회증감량(2016)			누적증감량	
	출생자수	사망자수	자연증감량	전입자수	전출자수	순이동자수	자연증감량('00-'15)	사회증감량('00-'16)
전국(천명)	430	272	159	7,207	7,251	-44	3,578	-184
유형 Ⅳ(천명)	25	48	-23	479	484	-4	-257	-916
곡성군(명)	158	396	-238	2,942	3,000	-58	-3,104	-8,264

곡성군의 사회적 인구증감을 순이동 추이를 통해 살펴보면 크게 두 가지 특징이 나타난다. 첫째, 순유출 현상은 둔화되고 있다. 세 개의 구간 중 순이동자수는 -6,836명(2000-2005), -1,572명(2006-2010), -207명(2011-2016)으로 나타나 전체 조사구간에서 순유출현상이 나타나고 있으나 점차 감소하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 10대의 인구유입이 두 번째 구간부터 나타나고 있다. 첫 번째 구간(2000-2005)에서 50-64세 인구 이외의 모든 연령대에서 순유출현상을 보이던 곡성은 두 번째 구간부터 10대, 40-74세 인구의 순유입현상이 나타난다. 이 현상은 세 번째 구간(2011-2016)까지 그대로 지속된다.

종합적인 인구이동 패턴을 판단하기 위해, 생애주기별로 최근(2011-2016)의 인구이동 패턴을 분석해보면, 곡성은 10대에서는 순유입이, 20,30대에는 순유출이 40대, 50대, 60-74세 이하에는 순유입이 일어나는 것으로 파악된다.

〈표 5-28〉 2000-2016년 인구 순이동

구분		2000-2005		2006-2010		2011-2016		합계	
		순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비	순이동	구성비
인구감소지역(천명)	합계	-1,749	100.0%	-920	100.0%	-888	100.0%	-3,546	100.0%
	9세 이하	-234	13.5%	-123	13.4%	-132	14.8%	-490	13.8%
	10~19세	-127	7.3%	-50	5.5%	-39	4.4%	-216	6.1%
	20~29세	-572	32.9%	-252	27.4%	-133	14.9%	-956	27.0%
	30~39세	-379	21.8%	-254	27.6%	-296	33.4%	-929	26.2%
	40~49세	-151	8.7%	-71	7.7%	-105	11.8%	-327	9.2%
	50~64세	-175	10.1%	-101	11.0%	-107	12.1%	-384	10.8%
	65~74세	-68	3.9%	-44	4.7%	-46	5.2%	-158	4.4%
	75세이상	-33	1.9%	-24	2.6%	-29	3.3%	-86	2.4%
유형 Ⅳ(천명)	합계	-626	100.0%	-232	100.0%	198	100.0%	-659	100.0%
	9세 이하	-51	8.1%	-31	13.3%	18	9.0%	-64	9.7%
	10~19세	-76	12.1%	-21	9.1%	10	5.2%	-87	13.2%
	20~29세	-370	59.1%	-167	72.0%	-64	-32.2%	-601	91.1%
	30~39세	-82	13.0%	-39	16.6%	45	22.9%	-75	11.4%
	40~49세	-5	0.8%	18	-7.8%	55	27.7%	68	-10.3%
	50~64세	-4	0.6%	26	-11.3%	110	55.7%	133	-20.1%
	65~74세	-21	3.3%	-4	1.8%	25	12.6%	0	0.0%
	75세이상	-18	2.8%	-15	6.3%	-2	-0.9%	-34	5.2%
곡성군(명)	합계	-6,836	100.0%	-1,572	100.0%	-207	100.0%	-8,615	100.0%
	9세 이하	-1,642	24.0%	-484	30.8%	-262	126.6%	-2,388	27.7%
	10~19세	-707	10.3%	249	-15.8%	364	-175.8%	-94	1.1%
	20~29세	-2,860	41.8%	-1,457	92.7%	-1,210	584.5%	-5,527	64.2%
	30~39세	-1,275	18.7%	-355	22.6%	-178	86.0%	-1,808	21.0%
	40~49세	-80	1.2%	317	-20.2%	190	-91.8%	427	-5.0%
	50~64세	37	-0.5%	231	-14.7%	869	-419.8%	1,137	-13.2%
	65~74세	-115	1.7%	19	-1.2%	190	-91.8%	94	-1.1%
	75세이상	-194	2.8%	-92	5.9%	-170	82.1%	-456	5.3%

2. 정책분석

가. 정책 배경

곡성군의 2000년 대비 2016년 인구는 만 명 이상이 감소하여, 3만 400명으로 나타났다. 기간 중 총 인구수의 25% 이상 감소하는 것으로 나타나, 인구감소 문제는 심각한 수준에 이른 것으로 판단된다. 특히, 기간 중 20대 유출량은 전체 유출량의 64.2%를 차지할 정도로 심각한 수준이다. 초기 인구 유입정책은 주로 도차원의 특수시책으로 '행복마을 조성사업' 등 농어촌 주거환경 개선사업을 통해 도시민들의 귀농을 이끄는 방향으로 이루어졌다. 이 사업으로 인해 도는 2007년부터 2014년까지 100개소 이상의 행복마을을 지정하고, 2천 가구에 달하는 한옥건립 등 정주 여건 개선과 더불어 농어촌 공동체 복원을 위한 정책을 추진하였다. 이 과정에서 1998년 이후 지속적인 감소세를 보여 오던 전라남도의 인구는 2010년과 2015년 소폭이지만 증가하는 모습을 보였지만, 곡성군의 인구감소는 멈추지 않았다. 이런 곡성군이 청년에 주목하게 된 것은 비교적 최근의 일이다.

나. 정책 목표

곡성군은 '청년이 떠나지 않는 곡성'을 목표로 적극적인 청년정책을 추진하고 있다. 2012년에 수립된 「제3차 전라남도 종합계획 수정계획 2012~2020」에 따르면 곡성군은 전라남도의 '청정농업·녹색관광'의 중심지로 군의 발전방향을 계획하고 있으며, 농민의 소득을 증대시키고, '섬진강 기차마을' 등 지역자원의 관광 상품화를 위한 성장 동력으로 청년을 주목하고 있다. 최근 개최된 곡성군의 '2018 주요시책보고'에 따르면, 청년 일자리 창출, 지역경제 활성화, 인구유입 등을 주요 목표로 삼고 다양한 시책들을 추진하고자 한다.

〈표 5-29〉 곡성군 발전방향(2012-2020)

발전방향	세부내용
친환경 명품농림산업 육성 소득창출	• 비료 대신 퇴비, 농약 대신 천적과 미생물 활용 첨단과학영농으로 소득창출 • 명품농업, 1읍면 1특품사업의 추진으로 지역대표 농업 육성 • 지리산 한우 등 시·군 연계사업을 강화 • 산림을 활용한 소득창출 및 가치 증대
섬진강기차마을 중심 관광산업 활성화	• 섬진강 기차마을 등 테마가 있는 웰빙 관광사업 추진 • 문화예술 진흥 및 생활체육의 지원 • 지리산권 등 인근 시군간 연계 시너지효과 극대
활기찬 지역, 살기 좋은 정주환경 조성	• 일반산업단지 조성과 기업하기 좋은 여건을 만들어 친환경산업의 투자확대 • 살기 좋은 정주환경 조성을 위한 농촌마을개발사업의 추진 • 생태계가 살아 숨 쉬는 깨끗한 환경 조성 • 맑고 깨끗한 수돗물의 안정적 공급 • 맑은 수질을 위한 하수처리시설 확충 운영
찾아가는 맞춤형 보건복지서비스 실현	• 어려운 군민의 생활안정 및 자립기반 지원 • 행복한 노후생활을 위한 노인복지사업 추진 • 여성 아동 청소년이 살기 좋은 고장 육성 • 보건의료시설 확보 및 농촌의료 서비스 확대 • 방문보건사업 추진 및 고객만족도 향상
자녀교육지원과 평생학습 진흥으로 삶의 질 향상	• 선진 농촌형 자녀교육 지원 사업 추진 • 평생학습도시 위상에 걸맞은 프로그램 운영

자료: 전라남도(2012), 제3차전라남도종합계획수정계획 2012~2020

다. 법·제도적 여건

곡성군은 청년의 인구유출 방지를 위한 지역적 발판을 마련하고자 2016년 1월 「곡성군 청년발전 기본조례」를 제정한 이후, 지역의 특성을 고려하여 2016년 12월 「청년농림어업인 육성 및 지원조례」를 제정하였다. 특징적인 것은 지역의 현실을 반영한 차별화된 정책을 수립하고자, 지원대상인 청년을 '만19세 이상 49세 이하'인 사람으로 정의한 점이며, 타 지역의 청년 지원대상과는 기준의 차이가 있다.

「곡성군 청년발전 기본조례」에 따르면, 군수는 청년정책에 관한 기본계획을 5년

마다 수립하고, '희망곡성 청년파트너' 등 민·관 협력체를 구성하는 등 곡성군 청년들이 지역을 떠나지 않도록 다양한 분야에서 참여 기회를 보장받을 수 있도록 하며, 이를 통해 지역사회 발전에 기여할 수 있도록 지원하고자 한다. 특히, 2017년 3월에는 조례 제정 이후 처음으로 「곡성군 청년발전 기본계획」이 수립되었다.

〈표 5-30〉 곡성군 청년발전 기본계획

목표	역점분야	추진전략
지속가능한 청년일자리와 청년농업 육성	희망 일자리 창출	• 창의적 창업열기 확산 • 청년고용 확대를 위한 취업기반 마련 • 귀농귀촌을 통한 신규인력의 안정적 정착 • 농업창업지원
경쟁력을 갖춘 청년인재 육성	미래 선도 인재 양성	• 지역문제해결지원을 위한 청년인재양성 • 청년생태계를 이끌어갈 청년활동가 육성 • 무한한 가능성을 가진 미래 리더 양성 기반 구축
창조와 다양성을 꽃피우는 청년문화 정착	창조적 청년문화	• 문화자원을 활용한 청년예술가 양성 • 생활 속 문화예술 향유기회 확대 • 역동적인 청년문화의 활동 거점 확보
청년이 행복한 복지공동체 실현	함께하는 청년복지	• 생애주기를 고려한 맞춤형 복지 구현 • 지역특서에 맞는 출산 친화적 환경마련 • 안심하고 맡길 수 있는 공공보육 기반 조성

자료: 곡성군(2017), 청년발전 기본계획

라. 정책 주요내용

2015년 곡성군 사회조사에 따르면 19~29세의 10년 후 지역 정주 의사는 '그렇다' 20.3%, '그렇지 않다' 48.6%로 나타나, 정주 의사가 상당히 낮은 것으로 나타났다. 또한, 10년 후 곡성을 떠나고 싶은 가장 큰 이유에 대해 '일자리 부족'이라고 응답한 만19~49세 인구의 65.7%로 나타나 향후, 청년지원 대책에서 그 어느 것 보다 '일자리' 문제가 중요한 것임을 알 수 있었다. 이 조사에 따라 곡성군은 '청년과 함께하는 역동적인 곡성'이라는 비전을 수립하고 청년 시책 사업 23가지를 선정하여 발표 하였다. 이 시책에는 청년 농업인 소형농기계 공급사업, 농업 아이디어뱅크 운

영 등 창의적인 농촌 청년사업가를 육성하기 위한 시책사업과 청년 창업인 지원 사업 등을 포함하고 있다. 그러나 정책추진 기간이 비교적 짧고, 청년 시책이라고는 하지만 상당수가 기존의 일자리사업의 내용으로 구성되어 있어, 좀 더 창의적인 청년시책 발굴이 시급해 보인다.

〈표 5-31〉 청년 시책사업 23개

역점분야	세부사업
희망 일자리 창출 (13개 사업)	• 곡성군 청년일자리 창출 지원조례 제정 • 안정적 청년일자리 창출기반 확보 지원 • 기차마을 전통시장 청년상인 육성 지원 • 청년인턴사업 등 기업하기 좋은 여건조성 • 곡성군 청년 농림어업인 육성 및 지원조례 제정 • 청년농업인 소형농기계 공급사업 • 청년농업인 자율사업 공모 • 청년이 함께하는 농업 아이디어뱅크 운영 • 창의적 농촌 청년사업가 육성
미래 선도인재 양성사업 (3개 사업)	• 지역사회 공헌 청년활동가 육성 • 희망곡성 청년파트너 운영 • 희망곡성 청년 네트워크 구축
창조적 청년문화 (2개 사업)	• 청년들의 문화예술 향유기회 제공 • 청년들의 문화생활 향유 위한 작은 영화관 조성
함께 하는 청년복지 (5개 사업)	• 청년층 위해 국공립 어린이집 운영 지원 • 청년층 위해 영유아 보육료 및 양육수당 지원 • 안전하고 보호받는 임신부 배려 직장 분위기 조성 • 젊은 세대가 머물고 싶은 아이 낳기 좋은 곡성 • 키즈 맘 쉼터 운영

자료: 곡성군(2017), 청년발전 기본계획

마. 정책지원체계

곡성군의 청년정책은 무엇보다 청년일자리 만들기에 집중하고 있다. 국비 중심의 직접일자리 창출은 주로 지역공동체 일자리 및 노인사회활동지원 사업 위주로 이루

어지지만, 이외에는 청년 위주의 일자리 인프라를 구축하고, 청년창업을 지원대책에 재정지원을 하고 있다. 2017년 일자리 예산은 전체 약 50억 정도로 계획되어 있으며, 이중 국비 비율이 약 50%, 도비가 약 15%, 군비가 약 53%를 차지하고 있어 국비의존도가 높음을 확인할 수 있다. 그러나 중소기업 중심의 곡성군 청년인턴 지원사업은 지방비를 투입한 자체 사업을 추진하고 있으며, 이를 통해 지역 내의 지속가능한 일자리 창출을 모색하고 있다.

〈표 5-32〉 곡성군 일자리 사업 예산지원체계(중앙, 광역, 군)

사업목표	세부내용	사업비			
일자리 예산 총계	17년 목표	예산(백만원)			
		국비	도비	군비	합계
	1,418명	2,959 (50.1%)	861 (14.6%)	2,088 (35.3%)	5,908 (100%)
기차마을 전통시장 청년상인 육성 지원	• 전통시장 내 휴게 공간을 활용한 청년 상인 입점으로 청년 창업과 근로의 기회 제공 • 위치 : 곡성기차마을전통시장	계		0.1	
		국비		–	
		지방비	도비	–	
			군비	0.1	
		민자		–	
지역공동체 일자리사업	• 취업 취약계층 직접일자리 제공으로 저소득층 생계 안정 • 지역특성에 맞는 일자리 지원으로 지역경제 활성화	계		0.72	
		국비		0.36	
		지방비	도비	0.11	
			군비	0.25	
		민자		–	
공공근로 일자리사업	• 생계가 어려운 취약 농가를 대상으로 공공근로 일자리 창출 • 관광지 주변 환경 청결유지로 곡성이미지 제고	계		1.24	
		국비		–	
		지방비	도비	0.04	
			군비	1.20	
		민자		–	
중소기업 청년 인턴 사업	• 만 18세~39세 이하 청년 미취업자 중소기업 취업지원 • 청년 미취업자들의 관내 중소기업 근무를 통해 관내기업에 대한 이해도를 높이고 정규직 전환으로 청년실업 해소	계		0.4	
		국비		–	
		지방비	도비	0.2	
			군비	0.2	
		민자		–	

자료: 곡성군(2017), 곡성군 일자리목표공시제 세부계획

바. 정책추진체계

‘청년이 떠나지 않는 곡성’을 만들기 위한 곡성군의 특별한 노력은 2015년 출범한 청년정책 참여 모임 ‘희망곡성 청년파트너’에서 찾을 수 있다. ‘희망곡성 청년파트너’는 곡성지역의 20~40대 농업인, 직장인, 사업자 등 곡성 청년 106명으로 구성하였으며, 청년들이 가진 다양한 문제를 직접 듣고, 청년이 직접 해결방안을 만들어 나간다는 점에 의의가 있다. 이 외에도 2017년 3월 군 내에 ‘인구지키미 TF’를 구성하는 등, 청년인구를 지켜내기 위한 민관 협력적인 노력이 두드러진다.

〈표 5-33〉 부문별 일자리 추진계획

구분	세부사업	
직접일자리 창출	• 노인사회활동지원사업 • 아이돌보미 지원사업 • 정보화마을 프로그램 관리자육성	• 문화관광해설사 • 지역공동체일자리 사업
직업능력개발훈련	• 경력단절 여성 취업·창업 • 귀농인 현장실습 지원	• 농업인대학 운영 • 여성농업인 교육
고용장려금	• 중소기업 청년인턴사업	• 희망키움 동장사업
창업지원	• 마을기업 육성사업 • 곡성군 마을기업 육성사업	• 사회적기업 육성사업 • 청년상인 창업지원 사업
일자리 인프라 구축	• 청년정책 T/F 팀 구성 • 청년발전 기본계획 수립 • 청년일자리 창출 지원조례	• 투자유치 기업 간담회 • 곡성군 지역발전 협의회 운영 • 노사민정협의회 운영

자료: 곡성군(2017), 곡성군 일자리목표공시제 세부계획

3. 사례종합 및 특성

전라남도 곡성군은 지속적인 인구유출로 인한 지역경제 활력 저하를 군의 위기로 파악하고 이를 벗어나기 위한 다양한 시책을 추진하고 있다. 특히, 2000년 대비 2016년의 인구가 만 명 이상 감소하는 것으로 나타나 사회적 원인에 의한 인구감소

가 심각한 수준에 이르렀으나, 귀농귀촌 연령인 40세 이상 인구의 순유입 현상이 나타나는 것이 주목할 만하다.

〈표 5-34〉 곡성군 사례분석 종합

항목	주요 요인	분석 내용	곡성군 특성
지역 현황 및 여건	지역 및 인구 특성	지역특성	• 농업위주의 산업기반 • 섬진강 기차마을 등 관광산업 활성화 전략 추진
		인구특성	• 2000년 이후, 최근까지 만 명 이상의 인구유출 • 40세 미만 인구의 지속적인 인구 유출 • 40~64세 인구 유출둔화 → 순유입 시작
정책 분석	정책 배경	정책 추진 배경	• 조사기간 중 20대 인구유출이 전체의 60% 이상을 차지하는 등 청년인구 유출 → 청년 지원대책 추진
	정책 결정	정책 목표	• 청년이 떠나지 않는 곡성
		법·제도적 여건	• 곡성군 청년발전 기본조례 제정(2016) • 곡성군 청년발전 기본계획 수립(2017) • 청년농림어업인 육성 및 지원조례를 통한 지원 근거 마련
	정책 집행	정책 주요 내용	• 청년이 정주하기 좋은 여건 조성 • 청년 일자리, 청년 인재양성, 청년문화, 청년복지 • 창의적·구체적인 시책 발굴 필요
		정책지원체계	• 청년관련 23개 시책사업에 70억 예산 투입 • 국비 비중이 높으나, 자체적으로 청년인턴지원사업을 추진하는 등 자체 사업 발굴 및 지원 노력
		정책추진체계	• 민관협력 추진: 희망곡성 청년파트너 1,2기 출범 • 청년발전위원회 및 '인구지키기 T/F' 구성 등 전담 조직 구성

젊은 세대의 지속적인 인구유출에 따라 근본적인 실태파악을 위해 실시한 2015년 「곡성군 사회조사」에서 인구유출 1순위 원인이 '청년일자리 부족'으로 나타났다. 이후 군에서는 청년일자리 창출을 위한 본격적인 대응을 시작하게 되었고, 이듬해 2016년에는 「곡성군 청년발전 기본조례」수립으로 청년에 대한 법적 지원 근거를 마련하였다. 특히 청년 지원 대상을 만19세~49세 이하로 정의하였는데, 이는 농촌의

현실을 반영하기 위한 군의 차별적인 선택으로 판단된다.

곡성군의 청년에 대한 관심은 2015년 이후 집중되고 있으며, 조례에 따라 2017년 「곡성군 청년발전 기본계획」을 수립하여 23개의 구체적인 시책사업을 추진하는 등 법적 지원체계 수립과 시행 계획 수립에 있어서, 탁월한 역동성을 발휘하고 있다.또한, '희망곡성 청년파트너'와 같이 지역사회 다양한 청년 구성원이 참여하는 조직을 구성하여, 청년들 스스로 청년의 문제를 논의하는 장을 만들고, 이를 공공의 '인구TF'팀이 지원하는 등 공공이 자율적인 방식으로 민간 협의체를 지원한다는 점이 타 지역의 청년 지원정책과 두드러진 차이를 보인다. 최근 시작된 40세 이상 인구의 순유입 현상과 더불어 청년의 귀농귀촌 및 창업정책으로 인한 인구유입 효과에 대해서는 장기적인 측면에서 추가적 분석이 이루어져야 할 것으로 보인다.

〈그림 5-13〉 곡성군 사례 특성

제5절 사례분석 종합

지금까지 세 사례를 지역 현황 및 여건(지역 및 인구특성) 그리고 정책분석(정책배경/정책결정/정책집행)의 측면에서 심층분석을 실시하였고, 각 사례별 고유 특성과 공통특성을 도출하면 다음과 같다.

우선 화천군의 경우는 인구의 자연증가에도 불구하고 사회적 감소로 인해 인구감소 위기 대응에 대한 지역차원의 전략마련이 요구되어왔던 지역이다. 지역 내 인구유출의 원인으로 도농간 교육환경의 격차로 자체 진단하면서부터 교육여건 개선을 통한 인구유출 방지에 관심을 갖게 된다. 특히 화천군의 경우 군지역 특성상 20-30대 인구의 유입이라는 특징적 인구구조를 형성하고 있는데, 교육여건을 개선한다면 유년기를 지역내에서 보낸 부사관 등의 가족들이 지역을 떠나지 않고 계속 거주할 수 있는 유인이 될 것이라 판단하였다. 이러한 교육여건 개선 노력은 2017년 아이기르기 가장좋은 화천이라는 정책목표로 이어지고, 특히 생애주기별 지원전략으로 특성화하게 되면서 타지역과 차별화된 교육중심 인구감소 정책을 추진하게 된 배경요인이 되었다. 2000년대 후반부터 추진된 교육여건 개선 노력은 40대 인구의 유입이 점점 증가하고 이와함께 10대 인구 유출도 급격히 감소하는 결과를 가져와 어느정도 인구유입 및 유출 방지에 효과를 가져온 것으로 판단할 수 있다. 또한 생애주기별 전략을 수립함에 있어, 국비지원사업이 대부분 영유아기에 집중되고 있다는 한계를 극복하기 위해 청소년기를 위한 자체 지원사업을 확대추진하고 있다는 점도 주목할 만하다. 다만 교육여건개선을 통한 인구유출방지 전략이 50-74세 중장년층의 사각지대화 될 가능성도 있어, 개선책 마련이 요구된다.

정읍시와 곡성군의 경우는 자연인구와 사회인구가 모두 감소하는 지역이라는 점에서 공통성을 갖지만, 두 지역의 인구감소 대응 전략은 차별화된다는 점에서 그 배경요인과 정책분석이 중요하다. 우선 정읍시의 경우 20-30대 청년인구의 감소와 고령인구의 유입이라는 두가지 인구구조 변화속에서 노인자살율의 증가라는 사회적

이슈가 고령인구에 더욱 집중하게 되는 원인이 된 것으로 보인다. 또한 2000년대 후반이후 마을만들기 노력이 꾸준히 이어지면서 지역공동체 문화에 대한 가치 역시 확산되었다고 보여지며, 이러한 지역의 경험적 특성은 고령 친화형 공동체 라는 정책목표 수립에 주요한 배경요인이 되었다.

곡성군의 경우에도 20-30대 청년인구의 감소와 고령인구의 유입이라는 두가지 인구구조 변화를 공통으로 경험하게 되는 반면, 젊은 층 인구의 일자리 부족 문제가 가장 시급한 지역문제로 진단되면서 청년 일자리 창출을 통한 인구유출 감소 전략을 추진하게 된다. 따라서 2017년부터 '청년이 떠나지 않는 곡성'이라는 적극적인 청년친화형 인구대응 목표를 수립하고, 청년 일자리 창출, 청년 인재양성, 청년 문화, 청년 복지 등 청년 중심의 다양한 시책을 추진 계획하고 있다. 특히 추진체계에 있어 전담 TF 팀 구성에서 한걸음 더 나아가 지역내 다양한 청년 구성원이 참여할 수 있는 협의체를 구축하여 민-관 협력체계를 마련하고 있다는 점이 특징적이다. 그러나 청년 일자리 중심 인구대응 전략 추진이 오래 되지 않아, 정책의 효과를 판단하기에는 이르며 여전히 20-30대 인구 순유출이 발생되고 있어 효과분석에 대한 장기적 접근이 요구된다.

한편 세 사례가 공통적으로 공유하고 있는 특성은 5가지 정도로 요약할 수 있다. 첫째는 지역 인구감소의 원인에 대해 자체적으로 진단을 실시하여 가장 시급한 문제점이 무엇인지에 대한 우선순위를 선정하고, 문제해결을 위해 선택과 집중의 전략을 취하고 있다는 점이다. 또한 인구감소의 원인의 자체 진단뿐만 아니라 지역의 오랜 자산이나 경험이 정책방향 설정에 중요한 배경요인이 되었다고 할 수 있다.

또한 조례나 기본계획 수립 등의 법제도적 지원체계를 확립하고, 전담 조직을 구성하여 추진체계를 정비하고 있다는 점도 공통적이다. 마지막으로 세 경우 모두 서로 다른 인구대응 전략과 세부 사업추진에 있어 여전히 국비에 상당부분 의존하고 있었고, 지자체 목표와 전략에 따른 자체사업 추진노력에도 불구하고 소규모 지자체의 예산만으로는 정책효과를 극대화하는 데에 상당한 한계가 있는 것으로 보인다. 또한 지역특성에 맞는 창의적이고 실효성 있는 시책 발굴이 중요한 과제이다.

〈표 5-35〉 사례 특성 종합

사례	사례특성	공통특성
화천군	• 자연인구 증가/사회인구 감소지역 • 2-30대 군인인구 유입 • 도농간 교육격차가 인구유출의 원인이라 진단 • 초기 교육여건 개선에서 최근 생애주기별 지원전략으로 특성화 • 국가정책이 주로 영유아기에 집중되어 있다는 한계점 극복위해 아동 및 청소년 교육정책 강화위한 군 자체사업 추진 • 교육부문에의 집중은 40대 인구와 10대 청소년 인구 증가 결과 도출 • 청소년 교육에 초점을 맞추고 있어 중장년층 유입인구가 정책의 사각지대화 될 가능성	• 지역 인구감소의 원인에 대한 자체 진단->우선순위 선정, 선택과 집중 • 인구감소 원인의 자체 진단과 지역의 오랜 자산/경험을 배경으로 한 정책목표 수립 • 법·제도적 지원체계 확립(조례, 기본계획수립) • 세부 사업 추진에 있어 여전히 국비 의존율이 높음 • 자체사업을 확대하여 추진하려고 노력하고 있으나, 창의적이고 실효성 있는 사책발굴이 필요 • 전담 조직 구성으로 지원체계 확립하고 있으나 인력부족의 문제 상존
정읍시	• 자연인구 감소,/사회인구 감소 지역 • 2-30대 인구 유출 심화/고령인구 유입/초고령사회 • 노인인구 자살률 증가가 사회적 이슈로 대두/오랜 마을만들기 경험 축적으로 공동체 문화 가치 확산→고령친화형 공동체 정책목표 수립 • 생애맞춤형AFC 추진이라는 자체사업 발굴 • 공동체육성과를 중심으로 한 안정적 조직지원체계 기반	
곡성군	• 자연인구 감소,/사회인구 감소 지역 • 2-30대 인구 유출 심화/고령인구 유입/초고령사회 • 특히 청년인구의 지속적 유출에 주목하고, 주요인이 일자리 부족이라 진단 • 창의적·구체적 청년시책 발굴 필요 • 민-관 협력적 추진체계 마련 • 비교적 짧은 정책추진기간 → 청년일자리 정책 효과 판단은 장기적 접근 필요	

제6장

인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전정책 방안

제1절 필요성 및 기본방향

제2절 지자체 인구대응 통합추진체계 마련

제3절 지자체 주도의 인구활력 종합계획시스템 구축

제4절 유형별 추진전략

제5절 제도개선방안

KRILA

제6장

인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전정책방안

제1절 필요성 및 기본방향

1. 스마트축소 지향 지역발전정책 전환

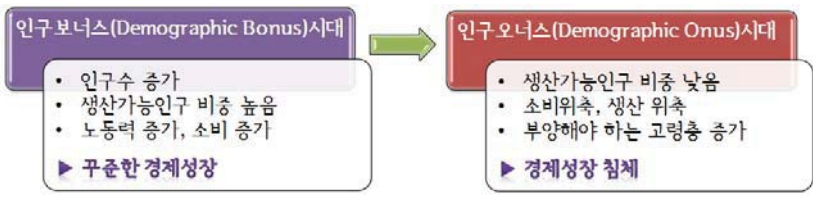
그동안 우리나라는 꾸준히 인구수가 증가하고 생산가능인구의 비중이 컸기 때문에 증가하는 노동력과 소비로 인해 경제성장을 경험한 인구보너스(Demographic Bonus)시대였다(이희연, 2017). 인구보너스시대 지역발전정책은 꾸준한 인구성장을 전제로 끊임없는 공간효율화정책을 추진해왔다. 장래 증가할 인구에 대비해서 산업성장 목표를 과대하게 설정하고 향후 도시계획시설 유치 및 확보를 위해서 도시개발규모를 보다 크게, 보다 비효율적으로 계획하고 예산을 집행해왔다. 감사원(2011)은 2010년 말 기준 국토부에서 승인한 128개 지방자치단체의 도시기본계획의 목표인구와 실제 인구수 변화추이를 살펴본 결과 127개 지자체의 도시기본계획 수립 인구수가 과다하게 예측되고 있다고 밝힌 바 있다[49].

그러나 점차 저출산·고령화로 생산가능인구의 비중이 줄어들면서 소비와 생산은 동시에 위축되는 반면 부양해야 하는 고령층은 증가하여 경제가 침체하는 인구 오

49) 성은영 외(2015)에서는 인구감소도시의 실제 인구와 도시계획 기준인구를 비교한 결과 1990년 대비 2010년에 삼척시의 경우 실제 인구는 39.0% 감소했으나 도시기본계획 상의 인구는 34.1%가 증가하는 것으로 계획되어 있었으며, 나주시의 경우 실제인구는 50.4% 감소했으나 도시기본계획 상의 인구는 무려 51.0%가 증가하는 것으로 계획되어 있었다.

너스(Demographic Onus)시대로 접어들었다(이희연, 2017). 또한 우리경제는 선진국형 저성장 기조로 들어서면서 개발위주의 도시확장정책은 한계에 봉착했고, 중앙과 지방의 지역발전정책 혁신은 불가피한 시대가 도래했다.

〈그림 6-1〉 인구여건의 시대적 변화



제2장에서 살펴본 바와 같이 도시의 성장과 쇠퇴를 이미 경험한 선진국 등에서는 과잉개발이 아닌 적정규모의 지역개발에 대한 논의가 활발히 진행 중이다. 특히 부정적으로 인식해왔던 도시쇠퇴 및 축소 현상을 도시의 성장과정에서 겪게 되는 자연스러운 현상으로 인식하고 스마트 쇠퇴(smart decline), 현명한 축소(shrinking smart), 창조적 축소(creative shrinkage) 등 지역 재활성화의 새로운 기회로 간주하고 있기도 하다.

이에 우리나라도 인구오너스시대라는 현실을 받아들이고 성장 중심의 계획에서 축소를 받아들이는 계획을 수립하고, 인구와 건물, 토지사용 등을 적게 쓰고 덜 개발하는 스마트 축소(smart shrinkage) 도시를 지향하는 지역발전정책으로 전환할 필요가 있다. 축소는 더 이상 부정적인 현상이 아니며, 작은 것이 아름다울 수 있다(small can be beautiful, Popper&Popper, 2002). 이용률이 떨어지는 공간이나 과대 수요추정을 통한 시설규모 등은 우아하게 줄여지기(shrink gracefully, Planetizen, 2009)를 고민해야 하는 시점이다.

스마트 축소를 지향하는 지역발전정책의 원칙은 첫째, 지역민의 규모와 구성을 고려한 공간계획의 적정 목표와 수준을 설정해야 하며, 둘째, 지역주민과 환경의 특성을 유지하고 다양성을 보전해야 한다. 셋째, 환경적, 사회적으로 지속가능한 공간

구조, 압축도시(compact city)를 지향해 나가야 하며, 마지막으로 계획의 방향설정시 경제성장이 아닌 주민의 삶의 질 제고를 위한 가치판단을 우선시할 필요가 있다[50].

2. 지역발전정책상 인구취약지역 포용

1990년대 이후 일부지역에 편중되기 시작한 지방의 인구는 양적 과소화문제에 지속적으로 노출되기 시작했다. 농어촌지역의 인구는 1970년 총인구의 57.4%였으나, 이후 지속적으로 감소하여 2013년에는 18.4%(930만명)에 불과하며 가구수 20호 미만 과소화 마을은 2005년 2,048개소에서 2010년 3,091개소로 증가했다. 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설(어린이집)이 없는 읍면은 412개, 응급 의료기관이 없는 군은 10개 등 지역간 삶의 질 격차도 심화되고 있다(농림수산식품부, 2014).

도시로의 인구이동으로 인한 농어촌지역 인구감소는 행정기구 및 인력감축, 재정감축 우려와 함께 위기의식이 고조되어 지역 양극화 및 주민 삶의 질 격차를 심화시키고 있다. 결국 지역적으로 양적·질적 편차를 동반한 인구감소현상은 대도시보다 소도시와 군지역에 가장 큰 위기를 가져왔다. 우리나라 총인구는 아직까지 감소하고 있지는 않지만 지역적으로는 이미 인구감소와 고령화가 심각한 수준으로 진행되고 있어 화천군, 곡성군 등 많은 지역이 인구늘리기 정책 등을 자체적으로 추진하고 있다. 그러나 인구감소지역으로의 인구이동효과는 미미하다.

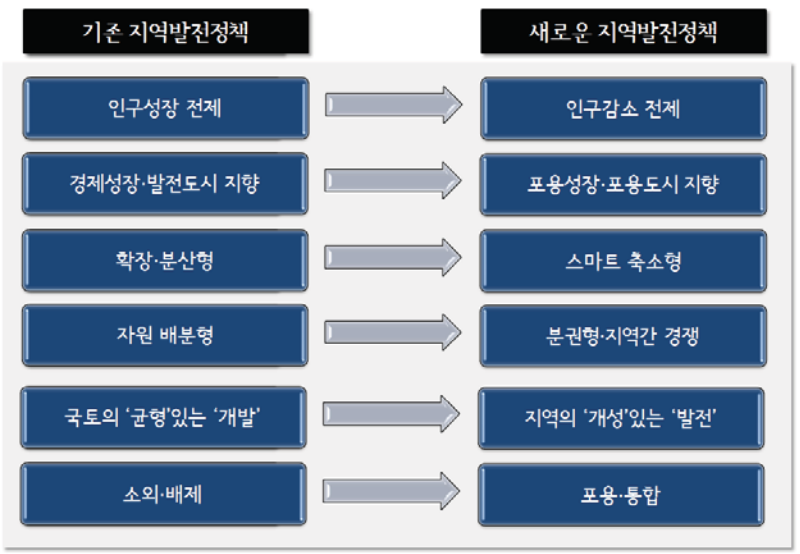
지방분권시대 지방자치단체는 지방의 인구감소로 인한 지방쇠퇴 및 소멸에 적극적으로 대응하기 위하여 자율적으로 역량을 강화해 나가야 한다. 지역발전정책은 기본적으로 지역간 경쟁 및 자율적 역량을 전제로 추진해야 하지만 저출산·고령화가 급속하게 진행되는 인구취약지역은 국가가, 광역이, 기초가 해당 지역에서 취약한 지역을 배려해주는 정책 추진이 필요하다. 인구감소로 인해 심각한 위기에 처해있는 지역은 인구가 감소하더라도 꼭 필요한 기초서비스는 제공받을 수 있도록 주

50) 성은영 외(2015)를 참조하여 재정리한 박진경·이소영(2016) 참조.

민 삶의 질과 관련된 근본적인 대책은 마련해 주어야 하기 때문이다.

이들 지역에서는 해당 자치단체의 특성에 맞는 보다 적실한 정책이 필요하며, 젊은 인구 감소, 고령인구 증가 등 도시와 다른 인구구조 변화를 가진 농어촌지역은 특화된 인구활력전략을 수립하여 대응해 나갈 필요가 있다. 인구취약지역은 잠재적인 자산을 활용하여 최대한 인구유출을 막고, 해당지역의 인구와 공동체가 살고 싶고 건강한 지역을 만들어 나갈 수 있도록 도와주어야 한다.

〈그림 6-2〉 새로운 지역발전정책 방향



전 세계적으로도 2000년대 이후 세계 금융위기 발생 등을 계기로 자유주의적 경제체제에 대한 비판이 증폭되면서 포용도시(inclusive city)와 포용적 성장(inclusive growth), 공정 성장(just growth)에 대한 정책적 논의가 확산되고 있다[51]. 저성장시대

51) 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(OECD), 아시아개발은행(ADB), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT) 등 국제기구는 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화하기 위한 경제 및 도시정책들을 활발하게 제시하고 있다.

지속적인 성장을 요구하는 집단과 분배의 강화를 요구하는 집단이 서로 충돌하면서 경제적 양극화와 사회적 배제를 둘러싼 갈등이 심화되자 경제적 양극화를 완화하고 사회적 배제 완화, 지역격차 해소 등을 함께 공유해나갈 때 지속가능한 경제성장이 가능해진다(박진경·김선기, 2017: 144).

과거 지역발전정책이 인구성장을 전제로 경제성장을 지향하는 소외되고 배제되는 분산형 정책이었다면 향후 지역발전정책은 인구감소를 전제로 주민 삶의 질을 지향하는 포용하고 통합하는 스마트 축소형 정책이 되어야 한다.

3. 인구감소지역에 대한 분석적이고 종합적인 접근

인구감소문제에 대응하는 우리나라의 대표적인 인구사회정책은 2005년 제정된 저출산·고령사회 기본법에 의거한 저출산·고령사회정책이라 할 수 있다. 20016년을 기준으로 공통사업 중에서 약 44.3%, 자체사업의 약 69.4%를 차지하는 사업은 임신·출산 의료비 및 축하비 지원, 기저귀 분유지원, 영유아 예방접종비용 지원 등의 사업으로 대부분 임신·출산·보건·양육지원정책에 한정되어 있다. 또한 지방자치단체는 보건복지부의 인구사회정책에 따라서 출산장려금 및 축하금 지급, 임산부 건강지원, 출산육아용품 대여, 미혼남녀 결혼지원 등 인구의 자연증감량을 늘리기 위한 단편적인 인구사회정책에 매몰되어 있는 것이 현실이다.

그러나 우리나라의 인구구조 변화 분석 결과 지방의 인구위기는 자연증감보다는 사회증감에 더 큰 영향을 받고 있었다[52]. 인구의 이동, 즉 사회적 인구증감은 국가 전체적으로는 제로섬(zero sum)에 불과하지만 지방자치단체의 입장에서는 자연증감과 마찬가지로 매우 중요한 요소가 되고 있다.

실제 합계출산율, 출산지수, 자녀지수[53]는 모두 대도시일수록, 인구감소지역보다

52) 인구증감량의 피어슨 상관계수는 자연증감량이 0.533, 사회증감량이 0.950로 1% 수준에서 유의하고 사회증감량의 상관계수값이 더 크게 분석되었다.

53) 제4장에서 본 연구는 가임여성(15~49세) 1명당 출생아수인 합계출산율과 더불어 20~30대 젊은 여성

인구증가지역의 경우 더 나쁘게 나타나고 있다. 지금 현재 저출산·고령사회 정책으로만 추진하는 경우 인구증가지역에 대한 지원이 늘어날 수 있고, 그러면 지역적인 인구격차는 더 심화될 가능성도 있다. 일본의 소멸위험지수[54]를 우리나라에 적용하면 유형 Ⅲ의 경우 2000년 0.91에서 2016년 0.49로 낮아져 소멸위험이 더 커졌지만 유형 Ⅲ의 총인구는 그동안 지속적으로 증가해왔다. 인구증가지역인 유형 Ⅲ의 소멸위험지수는 0.49이지만 인구감소지역인 유형 Ⅴ의 소멸위험지수는 0.82로 인구증가지역인 유형 Ⅲ의 소멸위험이 더 크게 나타나고 있다. 즉 해외 선진국의 지표가 대략적인 추세는 반영할지 몰라도 우리나라 실정에 적합하지 않은 지표일 수도 있다는 의미다.

따라서 저출산·고령화·인구감소시대 정확한 지역인구의 증감, 인구의 이동, 인구구조의 변화 분석을 전제로 이에 대응한 종합적인 지역발전전략을 모색해 나가야 한다. 해당지역의 인구구조 변화의 원인을 정확하게 진단하고, 이에 대비한 장기적인 지역특성별 전략마련이 필요하다.

인구감소의 원인과 현상은 복합적으로 나타나고 있다. 총인구 증감 여부와 상관없이 사회감소가 발생하는 지역의 유형들은 대도시 자치구의 경우 내 집 마련을 위해서, 또는 집세나 주택규모 때문에 유출되는 경향이 발생하고 있으며, 중소도시지역의 경우 대도시 자치구에 비해서는 주택 때문에 전출하는 비율이 낮은 특성을 보이고 있다. 또한 군지역의 경우 도시지역과 달리 직업, 즉 일자리 때문에 전출하는 비율이 상당히 높았다. 결국 우리나라의 저출산·고령화·인구감소문제는 결혼·출산·보육뿐만 아니라 주거와 일자리, 그리고 교육의 선순환이 이루어져야 해결의 실마리를 찾을 수 있으며, 출산·보육 위주의 구조에서 벗어나 일자리나 주거 등 지역공간정책을 종합적으로 고려한 구조로 전환될 필요가 있다.

인구수 대비 출생아수를 출산지수로, 젊은 여성 인구수 대비 0~9세 인구수를 자녀지수로 하여 추가로 분석하였다.

54) 65세 이상 고령인구 대비 20~30대 젊은 여성 인구수 비중으로 소멸위험지수가 1 이하이면 소멸 가능성이 있다고 보았다.

제2절 지자체 인구대응 통합추진체계 마련

1. 인구대응 통합추진체계 구축의 필요성

현재 우리나라 인구구조 변화는 매우 우려스럽게 변화[55]하고 있으며, 지역 간 인구격차는 점차 확대되어 지방소멸의 위기인식이 확산되고 있다. 인구구조의 변화는 가구나 가족의 형태, 노동수급, 주택문제와 같은 경제와 사회 부문뿐만 아니라 라이프스타일과 소비패턴 등 다양한 부문에도 영향을 미친다(제현정·이희연, 2017: 29). 생산연령층이 감소하고 65세 이상 고령층이 증가하면 소비는 줄고 노동 생산성이 저하되어 지역경제성장을 저하시키는 반면 복지지출은 확대되어 재정부담은 증가하게 된다.

지난 16년 동안 자연증가와 사회증가가 동시에 발생하여 총인구가 증가하고 있는 지역은 전체 226개 자치단체 중에서 23.0%인 52개에 불과했다. 총인구의 증감과 상관없이 우리나라 전체 자치단체의 73.0%는 자연적 인구감소문제가 발생하고 있거나, 사회적 인구유출문제가 발생하고 있거나, 두 가지 문제가 동시에 발생하고 있었다. 총인구감소지역을 기준으로는 61.1%, 즉 138개 자치단체의 총인구가 감소하고 있으나 총인구는 증가하나 자연감소지역(12.4%) 및 사회감소지역(3.5%)을 포함하면 174개의 자치단체가 인구감소를 경험하고 있다는 의미다.

연령대별 인구구조는 전반적으로 40세 미만 연령층 비중은 모두 감소한 반면 50세 이상 장년층 및 고령층의 비중은 증가했다. 특히 20~30대 젊은 인구층과 9세 이하의 소아인구층의 비중은 급격히 감소한 반면 50~64세 베이비부머 세대의 비중은

55) 1960년 42.3%였던 유소년인구(0~14세) 비중은 2000년 20.9%, 2016년 13.4%까지 감소하였으며, 2065년에는 9.6%로 감소할 전망인 반면 65세 이상 고령인구 비중은 1960년 2.9%에 불과하였으나 2000년 7.0%, 2016년 13.5%로 증가해 2065년에는 무려 42.5%로 증가할 것으로 예측되고 있다(통계청, 2016).

급격히 증가했다. 인구감소지역은 인구증가지역에 비해 고령화속도가 상당히 빠르게 진행되고 있으며, 특히 인구감소지역의 인구감소문제는 주로 사회적 유출, 그 중에서도 20~30대 젊은 인구의 전출에 기인하고 있었다. 사회적 감소가 발생하는 원인은 도시지역과 군지역이 서로 달라 대도시일수록 주거문제 때문에 유출되는 경향이 있는 반면 군지역일수록 일자리문제 때문에 유출되는 경향이 높았다.

저출산·고령화로 인한 연령대별 구성비 변화 및 사회 유출 증가로 인한 인구격차 확대 등 인구구조의 변화 특성은 이처럼 지역별로 상당히 다양하게 발생하고 있으며, 이로 인해 야기되는 문제들도 매우 다르게 발생할 것으로 예상된다. 또한 인구구조 변화는 그만큼 단기간에 바꿀 수 없는 지속성을 지니고 있어 꾸준한 대응책 마련이 필요하다. 따라서 인구구조 변화에 선제적으로 대응하기 위한 지역발전정책은 지방자치단체가 주도적으로 추진해 나가야 할 필요성이 있다.

현재 이미 우리나라 지방자치단체는 중앙정부보다 앞서 인구위기를 감지하고 출산율 제고노력 뿐만 아니라 인구유입을 장려하는 대책을 전방위적으로 추진하고 있다. 출산·보육, 일자리, 노인 복지, 교육 등 다면적으로 전개되고 있는 현 지방의 발빠른 대응책을 중앙정부는 지원할 수 있도록 시스템을 전환시켜 나가야 한다. 중앙정부가 지방자치단체의 자율성을 침해하는 구조가 아니라 지방이 스스로 인구감소에 효율적으로 대응하기 위해서 꼭 필요한 사업에 투자할 수 있도록 전폭적인 지원을 강화해해 나가야 한다.

2. 기획실 산하 인구대응 통합추진체계 마련

지역별로 상당히 상이한 인구구조 변화에 선제적으로 대응하기 위해서는 해당 자치단체가 스스로 해당 지역의 인구구조 변화를 보다 세분화하여 정확하게 분석하고 그 특성을 비교함으로써 문제점을 찾아내고 정책적 함의를 이끌어냄으로써 처방을 내릴 수 있어야 한다. 전국적 차원에서의 획일적인 인구정책보다는 지역별로 적실하고 맞춤형의 인구대응정책과 전략이 필요하다.

관행적으로 과대추정된 계획인구가 아니라 해당 자치단체의 현실을 제대로 반영할 수 있도록 장래인구를 추계하고, 지방이 스스로 '인구정책비전'을 설정할 수 있어야 하며, 주민 삶의 질 전반에서 다양하게 전개되고 있는 인구감소대응과 관련된 적실한 종합계획을 수립할 수 있어야 한다[56]. 단기적으로는 현재 지방자치단체가 이미 시행하고 있는 정책이나 주요시책에 대해서도 인구영향을 검토하여 정책개선을 권고할 수 있어야 한다.

그러나 현재 저출산·고령사회정책 하에서 인구대응정책은 저출산 위주로 보건복지부를 중심으로 중앙정부의 추진체계가 마련되어 있어 이에 대응한 지방자치단체의 추진체계도 주로 교육복지과, 복지여성과, 보건복지과 등 복지과를 중심으로 마련되어 있어 자치단체 내에서 추진하는 각 과의 모든 정책과 사업을 조정하는데 한계가 있어 왔다[57]. 또한 복지과를 중심으로 한 지방자치단체의 인구대응 추진체계로 중앙과 지방의 협력체계는 부족했고, 광역자치단체의 기획이나 조정기능도 미흡했다. 지방자치단체 지역의 실정에 맞는 인구감소 대응을 종합적이고 체계적으로 주도해 나갈 수 있도록 지역단위에서 추진체계를 재정비하고, 중앙과 지방의 연계를 강화할 필요가 있다.

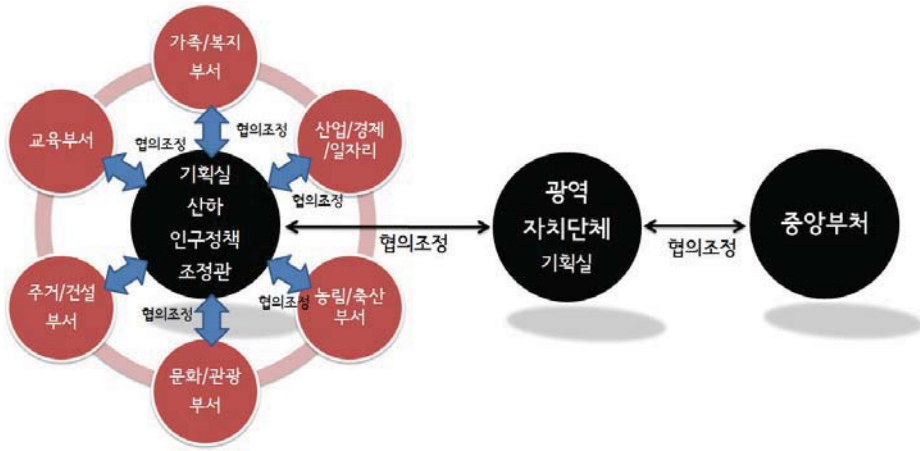
이에 지방자치단체는 기획실 산하에 인구정책조정관 등 인구정책 전담부서를 신설하여 인구정책조정관이 주도하여 단기적으로는 현재 계획 중이거나 추진 예정인 정책과 사업을 조정하고 중장기적으로는 인구정책비전을 담은 종합계획을 수립하여 추진해 나갈 필요가 있다. 지자체의 저출산 대책을 적극적으로 대응하기 위해서 출범한 행정안전부의 저출산 T/F는 2017년 현재 지방자치단체에 인구정책조정관 등 전담부서 신설을 권고하고 있다. 경기도는 2017년 3월 경기도 저출산·고령사회 대응과 지속발전을 위한 조례에 의거 행정부지사를 위원장으로 저출산·고령사회 대책

56) 국토부는 지방자치단체가 관행적으로 추진해 온 목표인구 부풀리기에 제동을 걸겠다고 '2035 평택 도시기본계획안' 조정을 통보했다(중부일보 2017년 8월 29일자).

57) 이에 국회 저출산대책 특위는 2016년 7월 저출산 극복을 위해서 지자체의 적극 대응을 위한 행정안전부의 역할을 강조한 바 있다(행정안전부, 2017).

등의 중요사항을 심의·의결하는 컨트롤타워인 인구정책조정회의를 출범한 바 있다[58]. 심각한 인구구조 변화에 선제적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체 차원에서의 전방위적인 정책과 사업 조정이 불가피했기 때문이다.

〈그림 6-3〉 기초자치단체의 인구대응 통합추진체계



58) 전국에서 가장 인구가 증가하고 있는 지역이지만 저출산·고령화 문제를 위기로 인식하고, 선도적으로 중장기 인구정책 비전 및 마스터플랜을 담은 '경기도 인구정책 5개년 계획'과 인구영향평가 모델을 개발하고 있는 중이다.

제3절 지자체 주도의 인구활력 종합계획시스템 구축

1. 지자체 인구활력5개년계획 수립

제3장에서 살펴본 바와 같이 일본의 경우 소멸가능성도시 리스트 및 무거주화 지역 발표 등으로 지방소멸 위기감이 확산되어 50년 후 1억명 정도의 인구를 꾸준히 유지하겠다는 국가 목표를 세우고 2014년 1월 「마을·사람·일 창(創)생(生)법」을 제정했다. 마을·사람·일 창(創)생(生)법에 의거 내각부를 중심으로 지방창생본부를 설치하고 국가는 국가의 장기비전[59]과 국가종합전략을, 지방자치단체는 지방비전과 지방판 종합전략을 마련하였다. 지방은 스스로 인구동향분석과 장래인구추계를 토대로 각 지역의 특성에 맞게 2060년 중장기 지방의 인구비전을 설정하고 전략을 마련토록 하고 있다.

우리나라는 2005년 1.08쇼크 이후 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 현재는 제3차 저출산·고령사회 기본계획(브릿지 플랜 2020) 하에서 2014년 1.21명의 합계출산율을 2020년 1.5명으로 올려 초저출산을 탈피하겠다는 목표를 세우고 있다. 저출산·고령사회 기본계획 하에서 지방자치단체가 수립하는 연차별 시행계획은 광역자치단체(시·도)와 광역자치단체에 속한 교육청이 포함된다[60].

본 연구는 기초자치단체 차원에서 출산·보육 위주의 저출산·고령사회 기본계획이 아니라 종합적인 관점에서 지방자치단체의 '인구정책비전'을 설정하고, '(가칭)인구활력5개년계획'수립을 제안하고자 한다. 인구감소문제의 원인과 현상은 복합적인 요인으로 발생하기 때문에 종합적인 관점에서 접근해야 하기 때문이다. 지방자치단체의 인구정책비전은 지자체가 주도하여 자율적으로 그리고 객관적으로 인구를 분

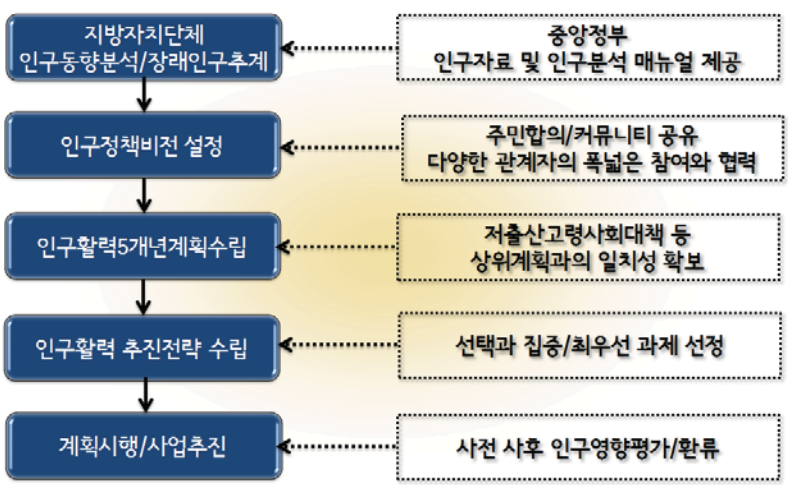
59) 일본의 국가비전은 3가지, 즉 첫째, 도쿄 대도시권으로의 집중 시정, 둘째, 젊은 세대의 취업·결혼·육아 희망 실현, 셋째, 지역특성을 고려한 지역과제 해결로 설정했다.

60) 보건복지부 장관이 각 부처와 광역자치단체의 시행계획을 종합하여 5년 마다 기본계획(안)을 작성하며, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인을 얻어 확정하고 있다.

석하고 예측하여 해당 지역의 사회경제적 실정에 부합하도록 설정한다. 모든 지역이 실정과 맞지 않게 인구를 증대시키는 비전을 설정할 수는 없다. 해당 지역의 모든 여건 상 인구를 증대시키는 것이 현실적으로 불가능하다면 최대한의 인구감소 억제를 전제로 주민 삶의 질을 어떻게 개선시킬지가 목표가 될 수 있다. 관행적인 과대추정된 계획인구가 아니라 현실을 반영할 수 있도록 장래인구를 추정하게 하여 지방이 스스로 '인구비전'을 설정하도록 한다.

또한 해당 자치단체가 종합적인 관점에서 인구대응정책을 마련하기 위해서는 추진하고자 하는 인구정책에 있어 선택과 집중이 필요하며, 커뮤니티가 공유할 수 있는 정책수립이 전제가 되어야 한다. 인구구조 변화 원인분석에 의거 중장기적인 도시특성별 인구전략을 마련하기 위해서 최우선전략을 주거문제에 집중할지 일자리 문제에 집중할지 교육 문제에 집중할지는 그 지역에 거주하고 있는 주민이 결정할 문제이기 때문이다. 지역에 거주하고 있는 지역주민과 시민단체 및 지역단체, 민간사업자 등의 참가와 협력을 폭넓게 유도해야 한다. 주민대표, 행정기관, 산업계, 대학 금융기관, 노동단체, 언론 등 관계자 의견을 널리 반영할 수 있을 것이다.

〈그림 6-4〉 지자체 (가칭)인구활력5개년계획 수립절차



사전·사후 인구영향평가제도 등을 도입하여 인구활력5개년계획 상 수립되어 추진되는 사업을 평가할 필요도 있다. 사업이 추진되기 전 단계에서, 혹은 추진되는 단계에서 인구문제에 미치는 영향을 분석하고 평가하여 해당 지역의 인구문제 해소에 긍정적인 영향을 줄 수 있도록 조치해 나갈 수 있다. 또한 인구영향분석제도를 활용하여 도시기본계획, 군기본계획 등에서 예측된 인구가 인구활력5개년계획 상 예측된 인구와 일치하는지도 평가할 수 있을 것으로 판단된다. 인구활력5개년계획과 달리 도시기본계획 상 과대추정된 인구를 기반으로 도시계획시설을 과다설치하고 있다면 자치단체 차원에서 해당 과에 권고하거나 의견을 조정하는 등 정책을 제안하고 예산에 반영해 나가도록 한다.

2. 중앙정부 인구분석지침 제공

중앙정부는 지방자치단체가 인구정책비전 하에서 인구활력종합계획을 수립하고 실시하는데 있어 지방인구의 현재 상황 및 미래를 예측할 수 있도록 객관적인 자료를 제공해 주어야 한다. 현재 일본의 경우 지역경제분석시스템(RESAS, Regional economy and Society Analyzing System)을 개발하여 지방자치단체로 하여금 인구위기지역에 대한 사전정보를 제공하고, 인구분석과 예측이 가능하도록 정보를 제공하고 있다[61].

현재 우리나라는 통계청(KOSIS)에서 인구총조사, 인구이동통계, 인구동향조사, 주민등록인구현황 등의 인구관련 자료를 제공하고 있다. 장기적으로는 일본과 같이 빅데이터 기반의 지역경제분석시스템(RESAS)을 구축해 나갈 필요가 있으나 단기적으로는 별도의 지역경제분석시스템이 아니더라도 지방자치단체가 정부에서 제공하는 객관적인 지역인구 분석자료를 활용하여 스스로 인구를 전망하고 이에 따라서

61) 지역이 산업, 인구, 사회인프라 등에 관한 데이터를 분석하고, 지역에 적절한 과제를 도출하여 대응할 수 있도록 산업맵, 농림수산업맵, 관광맵, 인구맵, 지자체비교맵 등 다양한 빅데이터를 수립하여 가시화하고 있다.

시책을 강구할 수 있도록 매뉴얼을 제공할 필요는 있다.

행정안전부는 지방자치단체가 인구정책비전 설정 및 인구활력5개년계획을 추진할 때 필요한 표준적인 지역인구분석 지침을 개발하여 배포한다. 지자체가 저출산 문제뿐만 아니라 자연증감과 사회증감의 모든 원인진단을 토대로 종합계획을 수립할 수 있도록 체계적이고 실효성 있는 지침이 될 수 있도록 작성한다.

〈표 6-1〉 지역인구분석 지침(안)

구성	내용(예시)	원자료
지역인구분석 개요	– 지역인구분석의 개념과 범위 – 지역인구분석과 관련되는 상위계획, 관련계획 설명	
인구예측기법	– 인구예측방법	
지치단체 인구동향 분석	– 총인구 인구동향분석 및 전망/시군별 인구동향분석 및 전망 – 시계열적 자연증감 추이 분석 – 시계열적 사회증감 추이 분석 – 동종 자치단체와의 비교분석 등	– 인구총조사(통계청) – 주민등록인구(행정안전부) – 인구동향조사(통계청)
지치단체 인구구조 분석	– 연령대별/성별/학력별 등 인구구조 분석 – 인구구조 변화 전망	– 인구총조사(통계청) – 주민등록인구(행정안전부)
지치단체 인구이동구조 분석	– 연령대별/성별/학력별 등 순이동 분석 – 전입/전출 요인분석	– 인구이동통계(통계청 마이크로데이터)
지자체 인구대응방안	– 자연감소/사회감소/인구감소 원인진단 및 문제점 분석 – 인구유출 방지 및 유입 기본방향 설정 및 대책 마련 – 추진전략 수립	
지자체 인구대응 성공사례	– 유형별 성공사례 및 시책소개	

제4절 유형별 추진전략

1. 유형 분류의 기준

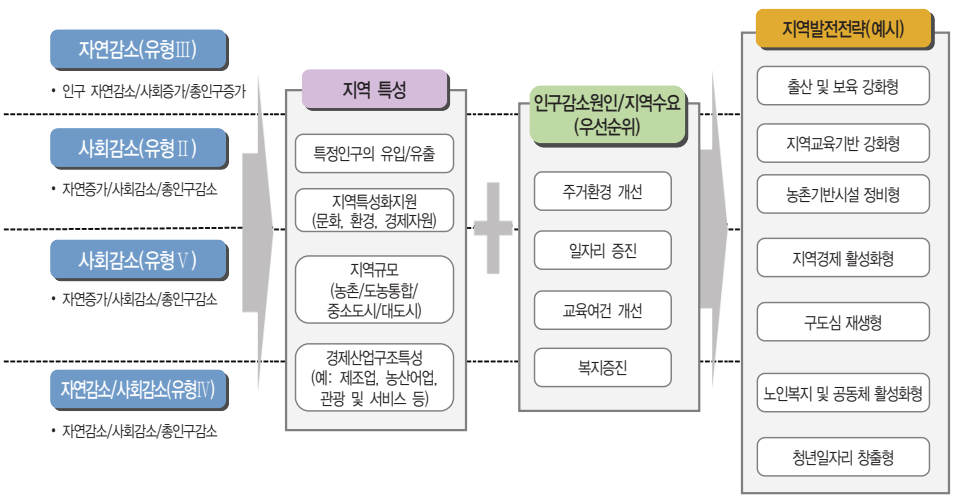
지금까지 본 연구는 인구구조변화에 따른 자치단체 유형을 구분하고, 각 유형에 해당하면서 자체적으로 인구감소 대응 정책을 수립하여 적극적으로 추진하고 있는 자지단체 사례에 대해 심층사례분석을 실시하였다. 이러한 통합연구방법론(mixed methods research)을 활용한 것은 정량적 접근을 통해 구분한 인구구조변화에 따른 자치단체들이 서로 다른 지역적 특성과 내부적 수요에 따라 차별화된 대응 전략을 추진할 수 있음에 착안한 것이며, 정성적 사례분석을 통해 지역이 어떻게 서로 다른 전략을 수립하고 추진하는지를 통합적으로 살펴보기 위함이었다. 그리고 이러한 통합적 분석을 통해 각 자치단체가 인구감소에 대응하여 나아가야할 기본방향을 제시하였다.

본 연구에서 인구구조변화 분석은 전체 226개 자치단체를 모두 대상으로 하지만, 실제로 인구구조변화에 따른 대응전략 마련의 필요성을 느끼는 지역은 인구감소를 경험하고 있는 자치단체일 것이다. 따라서 인구의 자연감소/사회감소/자연감소+사회감소를 경험하고 있는 자치단체가 주요 대상이라고도 할 수 있다. 뿐만 아니라 각 지자체의 경우 인구구조변화 뿐만 아니라 지역 내 다양한 여건이 지역의 대응방향을 수립하는데 중요한 배경요인이 될 것이다. 지역 내 다양한 여건이라 함은 크게 두 가지 측면을 고려할 수 있는데, 첫째는 지역의 사회·문화·경제적 특성으로서 지역의 특성화 자원(예: 문화자원, 환경자원, 경제자원 등), 지역의 규모(농촌/도농통합/중소도시/대도시), 경제·산업구조 특성(예: 제조업, 농·산·어업, 관광 및 서비스 기반) 등이 중요하게 작용할 수 있다. 또 하나는 인구유출의 원인으로서, 지역에서 충족하지 못하는 여러 가지 요인 때문에 이주를 한다고 보았을 때 인구유출의 원인 즉 지역의 수요가 또 하나의 중요 요인이 될 수 있다. 인구유출의 원인으로는 크게

주택을 포함한 주거여건 문제, 교육문제, 일자리 등을 고려할 수 있으며, 공동체 붕괴 등의 사회적 이슈도 생각해 볼 수 있다.

본 절에서는 지금까지 고려된 주요 기준, 즉 인구구조변화, 지역의 사회·문화·경제적 특성, 인구유출의 원인/지역수요가 서로 맞물렸을 때 도출될 수 있는 지역발전전략 유형을 예시하고, 유형별 특성, 목표, 그리고 추진전략에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

〈그림 6-5〉 인구구조와 지역특성에 따른 지자체 지역발전 전략 예시



2. 인구구조와 지역특성에 따른 지자체 지역발전 전략 예시

가. 인구구조 유형 Ⅲ: '출산 및 보육 강화형'

우선 인구의 자연감소+사회증가+총인구증가의 특성을 보이는 유형 Ⅲ의 자치단체의 경우 20대의 젊은 인구유출이 커서 소멸위험지수가 0.49로 낮지만, 나머지 연령대의 인구가 지속적으로 유입되어 증가하고 있는 특성을 보인다. 즉 젊은층의 유

출로 인한 출산율의 감소가 가장 시급한 문제로 진단될 수 있을 것이며, 이에 따른 대응 전략은 '출산 및 보육 강화형'으로 예시할 수 있다.

무엇보다 보건복지부에서 주도적으로 추진하고 있는 다양한 저출산 정책을 적극적으로 반영하되, 지역현황을 고려한 자체시책 발굴도 필요하다. 특히 젊은 워킹맘을 지원하는 다양한 공공보육 프로그램을 발굴하는 것이 핵심이다. 대표적으로 근로시간 유연화, 공공보육시설 확대 등을 고려할 수 있으며, 아이 친화 환경을 조성하거나 취약계층 및 다자녀 가구의 육아를 지원하는 등 일과 가정이 양립할 수 있는 지역사회 분위기를 조성하는 것이 중요하다.

나. 인구구조 유형 II: '지역 교육기반 강화형', '농촌기반시설 정비형'

유형 Ⅱ와 유형 Ⅴ의 경우는 인구의 사회적 감소가 주요 원인이라는 점에서는 일치하지만, 인구구조에 따른 특성은 서로 다르다. 유형 Ⅱ의 경우 인구 자연증가+사회감소+총인구증가의 특성을 보이기 때문에 가장 중요한 이슈는 인구의 사회적 감소를 줄이는데 초점이 맞춰질 것이다. 특히 연령별 인구구조 분석에서 50대 인구의 비중이 타 유형에 비해 상대적으로 낮고, 30대 이하 인구가 완만하게 감소한다는 특성이 있다. 이와 함께 젊은 인구/젊은 여성 인구감소율이 상대적으로 낮으며, 소멸위험지수는 1.17로 양호한 편이다. 즉 유형 Ⅱ로 분류된 지자체의 경우 20-30대 젊은층 인구의 유출 방지와 고령인구의 유입이 중요한 관건이다. 20-30대 인구의 주요 수요요인으로는 보육 및 교육여건의 개선과 노후한 주거환경 및 기반시설의 개선 등이 시급한 문제로 진단될 수 있을 것인데, 이에 따른 유형은 각각 '지역교육기반 강화형', '농촌기반시설 정비형'으로 예시할 수 있다. '지역 교육기반 강화형'은 20-30대 인구 비율이 타 유형에 비해 상대적으로 높아 아이를 낳아 잘 기를 수 있는 보육 및 교육여건 개선을 최우선 목표로 설정할 수 있으며, 교육기반 강화로 인구유출을 저감하고 인구를 유입하고자 하는 지역이다. 구체적인 전략으로는 자녀와 지역주민의 교육적 욕구가 해소되도록 지역 교육기능 강화, 생애주기적 접근과 프

로그램의 다양화, 지역산업과 관련된 대학의 연구 활성화, 교육시설을 활용한 지역사회 복지 증진, 교육·문화·예술 시설에의 접근성 향상, 학생 및 지역주민을 위한 문화예술 진흥 등을 고려할 수 있다. 대표적으로 화천군의 사례를 들 수 있는데, 실제로 화천군의 경우 교육기반 강화 정책을 10여년 가까이 추진하면서 젊은층(30-40대) 인구와 10대 학생 연령층의 인구감소가 두드러지게 줄어들거나 오히려 증가하는 효과를 가져왔다.

반면 '농촌기반시설 정비형'은 지역의 노후한 주거환경이나 문화·의료 등의 기반시설의 부족 때문에 인구가 유출되고 있음에 주목하고, 주거환경을 개선하거나 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 시설 및 프로그램을 강화하여 인구유출을 저감하고자 하는 지역이다. 유형 Ⅱ 지역의 인구구조 특성이 상대적으로 적은 감소율을 보이는 30대 인구와 이들의 수요를 충족시키는 것이 관건일 것이며, 이는 주거환경 개선 및 문화시설 및 프로그램 증대를 통한 젊은 층 유출 방지 전략으로 이어질 수 있다. 또한 50대 인구의 비중이 상대적으로 낮다는 인구특성을 고려하여, 고령자 의료 및 보건 서비스를 확충하여 생활여건을 개선하는 것이 귀농·귀촌 인구를 포함한 고령자 인구 유입을 촉진시킬 수 있는 방안이 될 수 있다. 구체적인 전략으로는 문화·체육시설 및 프로그램 다양화, 보건·의료시설 확충 및 접근성 증대, 주거지역 정비 및 리모델링 등을 들 수 있다.

다. 인구구조 유형 Ⅴ: '지역경제 활성화형', '구도심 재생형'

유형 Ⅴ의 경우 인구의 자연증가+사회감소+총인구의 감소를 경험하고 있는 지자체들로서, 인구구조의 특성은 65세 고령인구의 비중이 낮은 반면 고령인구의 증가율은 높은편이라는 것이다. 또한 30대의 인구유출이 높아 젊은층의 인구 유출이 사회적 인구감소를 견인하고 있다고 판단할 수 있다. 유형 Ⅴ에 속한 지자체는 대부분 대도시 자치구와 과거 7-80년대에는 번창했었지만 2000년대 이후 급격히 쇠락하고 있는 중소도시로 구성된 것이 특징이다. 이러한 지역의 인구감소 대응 및 지역발전

전략은 크게 '지역경제 활성화형', '구도심 재생형'을 예시할 수 있다.

우선 '지역경제 활성화형'은 우리사회 전반적 경제·사회적 변화에 따른 산업구조의 변동으로 과거 번창했었던 지역의 산업이 쇠락함에 따른 급격한 인구유출 지역이 대상이다. 이들 지역에서의 인구유출은 무엇보다 산업경쟁력 약화로 인한 일자리 감소의 문제가 가장 큰 원인일 것으로 판단된다. 따라서 지역의 일자리를 창출하는 것이 당면한 과제가 될 것이며, 이를 통해 지역의 경제적 활력을 도모하는 것이 주된 목표라고 할 수 있다. 따라서 주요 전략으로는 기업유치, 공유경제 활성화, 체험관광 활성화, 지역자원·대학 등을 연계한 신제품 개발·시장개척 등을 고려할 수 있으며, 사회적 경제조직을 중심으로 한 지역활성화 모델 구축도 대안이 될 수 있다. 특히 지역공동체에 기반한 사회적경제 조직들이 지역주민을 고용하고 지역생활환경 개선사업이나 공공서비스 전달과 같은 지역사회 기여활동을 추진함으로써 일자리 창출, 지역사회 활성화, 공공서비스 향상과 같은 지역문제 해결이 다각적 측면에서 이루어질 수 있다는 점에서 그 잠재력이 크다고 볼 수 있다.

'구도심 재생형'은 역시 급격히 쇠락한 중소도시의 경우 오래된 주거환경 등으로 인해 발생하는 인구유출을 저감시키고자 하는 유형으로서, 오래된 도시의 물리적·사회적 환경을 개선하여 지역의 활력을 재생하고자 하는 지역이다. 따라서 노후주택 개선, 빈집이나 유휴공간 활용 정책, 재래시장 환경 개선 및 활성화, 도심 공공공간 정비 및 활성화 등의 시책추진을 고려할 수 있다.

라. 인구구조 유형 Ⅳ: '노인복지 및 공동체 활성화형', '청년일자리 창출형'

유형 Ⅳ의 지자체들은 인구의 자연감소+사회감소+총인구 감소를 동시에 경험하고 있어 인구감소로 인한 대응전략마련이 가장 시급한 지역이라고 할 수 있으며, 소멸위험지수도 0.25로 심학한 수준이다. 연령대별 인구구조를 살펴보면 50대 이상의 고령 인구비중이 높으며 65세 이상 고령인구비중이 급격히 증가하고 있는 초고령 지역이다. 반면 30대 이하 젊은 층 인구 유출은 매우 급격히 감소하고 있으며, 이와

함께 젊은 여성의 인구감소율도 매우 높아 출생자수가 매우 낮다. 즉 사회적 감소와 자연적 감소가 맞물려 악순환을 가져왔다고 할 수 있다. 이러한 지역의 인구감소 대응 및 지역발전 전략은 크게 '노인복지 및 공동체 활성화형', '청년일자리 창출형'을 예시할 수 있다.

'노인복지 및 공동체 활성화형'은 고령인구의 급격한 증가가 가장 시급하다고 판단하는 지역을 대상으로 할 수 있다. 이러한 지자체의 경우 지역공동체 활성화를 통한 고령인구의 복지 증진이 우선 목표라고 할 수 있다. 지역공동체 내에서의 순환적 돌봄체계 구축이 중요한데, 예를 들면 비교적 건강한 고령인구가 초고령 인구나 독거노인 돌봄을 지원하고 소득을 창출하는 老老케어라든가, 60대 고령인구가 공동체 내 저소득층/다문화가정/한무보가정 등 취약계층의 영유아 또는 아동기 자녀돌봄을 지원하고 소득을 창출하는 등 사회적 약자와 지역주민간 1:1 네트워킹을 지원하는 세대간 케어(inter-gereration care)도 도입할 수 있다. 또한 지역 내 복지접근성을 향상시키기 위한 노약자 의료지원 서비스의 확대, 건강상담프로그램 다양화, 재가복지서비스, 출장의료·원격의료 서비스, 교통여건 개선(예: 행복버스, 행복택시) 등의 시책도 추진해 볼 만하다. 한편으로는 지역 공동체 내 생활기반을 향상시키는 전략도 유용할 수 있는데, 이는 공동생활홈, 공동급식시설, 공동휴식공간 및 커뮤니티 공간 마련 등이 중요하게 고려될 수 있다. 고령친화형 환경 조성을 위해 유니버셜 디자인을 도입하는 것도 유용할 것이다. 본 연구의 사례분석 대상지인 정읍시가 고령친화사회라는 정책목표를 수립하고 노인복지와 공동체 활성화의 측면에서 인구유출 방지를 꾀하고 있어 대표적인 사례라고 할 수 있다. 정읍시의 경우 오랫동안 지역공동체 운동을 추진한 경험이 축적되어 있으며, 이러한 경험이 노인의 문제를 공동체적인 관점으로 해결하고자 하는데 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 특히 지역공동체 운동의 경험과 공동체 가치의 확산은 최근 사회적경제 조직과의 연계를 통한 지역선순환 구조 마련으로 이어지고 있어, 그 정책효과가 기대되는 지역이다.

'청년일자리 창출형'은 청년층의 인구유출로 인한 지역활력쇠퇴가 가장 시급한 문제라고 진단하는 지역을 위한 전략으로서, 청년일자리를 창출하여 청년인구 유출

을 저감시키는데 주목적을 둔다. 본 연구의 사례지인 곡성이 대표적이다. 따라서 주요 전략으로는 청년 농업인 육성 및 지원, 미래지향형 일자리 창출, 경제 다각화 모델 발굴 등을 고려할 수 있다. 청년 농업인 육성 및 지원은 청년농업인 농지 및 자산기반 확보, 농업 잠재인력 발굴사업 강화 등을, 그리고 미래지향형 일자리 창출에서는 스마트농업 기반 구축, 창직·창농지원, 혁신적 사회적경제 창업활동 생태계 조성 등을 예로 들 수 있다. 농업 잠재인력 발굴사업의 경우 공동체농장·협업농장 등을 활용하여 교육 및 체험의 기회를 제공하여 청년 농업인의 적응과 육성을 촉진할 수 있다. 또한 지역 내 농업고등학교/농업대학교 등과 연계하여 잠재인력을 발굴하여 육성하거나 청년농업인 학습조직 운영 등의 시책마련도 가능하다.

특히 창직·창농이란 "창조적 아이디어와 활동을 통해 스스로 새로운 직업을 발굴하고 이를 바탕으로 노동시장에 진입하는 것을 말한다. 개인이 기존 노동시장 일자리에 진입하지 않고 문화, 예술, IT, 농업, 제조업 등 다양한 분야에서 창조적인 아이디어와 활동을 통해 자신의 지식, 기술, 능력, 흥미, 적성 등에 부합한 기존에 없던 직업을 발굴하고 이를 바탕으로 일자리를 창출하는 것"(녹색사회연구소 외, 2015)이라고 볼 수 있다. 지역에서 청년들이 중심이 된 혁신적인 창직·창농은 지역 내 청년 일자리를 마련하고 그 범위를 넓히는 것 외에도 지역의 자원을 활용하여 지역경제 활성화에 기여할 수 있다는 점에서 긍정적이다.

또한 "농업소득만으로는 가계를 유지하기 어려워서 농외소득을 찾아야만 하는 상황임에도 농촌 생활을 유지하려는 귀농인이 많다"(김정섭, 2014:67)는 점에서, 농촌지역에서도 경제다각화 모델을 발굴하여 일자리 및 수익창출이 시급하다고 할 수 있다. 경제다각화 모델이란 농업이나 농촌의 자원을 활용한 가공, 체험·관광, 유통 등의 부가적인 생산 활동을 의미하는데, 경제다각화 활동이 농촌지역의 새로운 인구를 유인하고 지역을 활성화시키는데 기여하는 것으로 분석되고 있다. 농촌 지역사회에 필요한 서비스를 제공하고 증진하는 활동에서 청년 취농인을 적극적으로 참여시키고, 이를 통해 소득을 증진할 기회를 제공하여 안정성을 향상하는 것도 한 가지 방법이 될 수 있다.

청년들의 창직·창농 사례

• 홍성 젊은협업농장 http://collabo-farm.com

2011년, 전 풀무 전공부 교사와 졸업생 2명이 '세 남자가 사랑한 쌈채소'라는 이름으로 홍성군 장곡면에서 쌈채소 농사를 시작했다. 젊은 귀농자들이 시골생활을 경험하고 독립할 수 있도록 인큐베이팅 역할을 하는 교육농장 형태를 염두에 둔 것이었다. 2013년 5월 '젊은협업농장'이라는 협동조합 법인으로 전환했으며, 규모를 점차 확대해 현재는 10인 안팎의 다양한 구성원들(귀농희망자, 전공부, 풀무학교 졸업생 등)이 함께 일하고 있다. 친환경 쌈채소를 중심으로 안전한 먹을거리를 꾸러미로 유통하고 있으며, 신규 농업인에게는 유기농 교육을 제공하고 지역 농업인들과는 적극적인 교류를 통해 함께 살아가는 농촌을 만들어나가고 있다.

• 청송 생생농업유통

서울에서 소비적인 삶을 살다가 우연히 접한 농촌에서의 경험이 지역으로 귀촌을 결심하게 된 경우이다. 세 명의 젊은 여성들이 지역의 특산물들을 모아 산나물 레시피 박스를 만들고 유통하는 일을 시작으로 현재는 서울 성북구 성수동에 소녀 방앗간이라는 음식점을 오픈해 청송의 로컬푸드를 서울까지 유통하고, 음식으로 만들어 판매하고 있다. 이들은 지역의 시니어 클럽의 도움으로 어르신들과 자연스럽게 인연을맺게 되고, 재미있는 프로젝트들을 진행할 수 있었다. 처음에는 그야말로 맨땅에 헤딩하듯 지역으로 들어갔지만 살아가면서 지역 내에서 비빌언덕을 만나고 이를 계기로 아이디어들을 현실화 하는 것까지 약 3년 정도의 시간이 걸렸다.

• 지리산 작은자유 https://www.facebook.com/sannaesalae

지리산 실상사의 농업농촌 교육을 통해 지역으로 들어간 청년들이 현재 40~50대가 되었고 이들의 2세들이 모여 '작은자유' 라는 모임을 만들었다. 시골에서 나고 자란 이들이 지역을 벗어나겠다는 생각보다 지역에 남아 무엇을 할지를 고민하면서 활동의 첫발을 내딛은 것이다. 이들은 스스로 자립과 배움, 성장의 기회를 만들어보고 싶다는 꿈을 이루기 위해 <커뮤니티 밥집 : 살래청춘식당 마지> 프로젝트를 진행하고 있다(2015년 7월 오픈 예정). 단순히 밥을 판매하는 것의 의미를 넘어 청년들이 마을에서 성장, 자립할 수 있는 기회를 만들고, 귀농·귀촌한 청년들이 지역의 청년들과 소통하고 교류하며 함께 일 할 수 있는 기반을 마련하고자 한다. 이 공간을 통해 마을과 소통하고 교류하는 플랫폼으로서의 역할을 하고자 하며 발생하는 수익금은 운영비와 인건비를 제외하고는 지역사회와 청년들을 위해 사용한다는 계획을 갖고 있다.이런 일련의 과정을 SNS를 통해 공유하고 소액의 크라우드 펀딩을 진행하기도 했다.

출처: 녹색사회연구소 외(2015), 「농촌으로 이주하는 청년층의 현실과 과제」

〈표 6-2〉 유형별 지역발전 전략(예시)

자치단체 유형구분		연령대별 인구구조 변화 및 특성	지역특성	인구유출 원인/지역수요	지역발전 전략(예시)	특성,목표, 추진전략(예시)
자연감소 (유형 Ⅲ)		• 인구 자연감소/사회증가/ 총인구증가 • 20대의 젊은 인구유출이 높음 • 나머지 연령대 인구는 지속적으로 유입 • 소멸위험지수는 0.49로 비교적 낮음	• 특정 연령대 인구 유입/감소 • 지역 특성화 자원 (문화자원/환경자원 /경제자원) • 지역규모 (농촌/중소도시/ 도농통합/대도시) • 경제·산업구조특성 (예: 제조업 기반/ 농·산·어업/관광 및 서비스 등)	• 교육여건 개선 • 주거환경 개선 • 일자리 증진 • 공동체 활성화	출산 및 보육 강화형	• 젊은층 인구 감소와 출산율 저하가 자연감소의 주 원인 • 저출산 및 보육정책 강화로 출생률 증가 및 젊은층 인구유출 저감이 목표 • 보건 복지부 저출산 정책을 적극적으로 반영하되, 지역현황을 고려한 자체시책 발굴 필요 • 특히 젊은 워킹맘을 지원하는 다양한 공공보육 프로그램을 발굴(근로시간 유연화, 공공보육시설 확대 등등), 아이친화 환경 조성, 취약계층 및 다자녀 가구 육아 지원, 일과 가정이 양립할 수 있는 지역사회 분위기 조성이 핵심
사회 감소	유형 Ⅱ	• 유형 Ⅱ(자연증가/사회감소/ 총인구증가) • 50대인구비중 상대적으로 낮음 • 30대 이하 인구 완만하게 감소 • 젊은인구/젊은여성 인구감소율 낮음 • 소멸위험지수는 1.17로 양호			지역교육기반 강화형 (예: 화천군)	• 2-30대 인구 비율↑→ 보육 및 교육 수요 증가 • 교육기반 강화로 인구유출 저감 및 유입 촉진 • 자녀와 지역주민의 교육적 욕구가 해소되도록 지역 교육기능 강화, 생애주기적 접근과 프로그램의 다양화, 지역산업과 관련된 대학의 연구 활성화, 교육시설을 활용한 지역사회 복지 증진, 교육·문화·예술 시설에의 접근성 향상, 학생 및 지역주민을 위한 문화예술 진흥 등의 전략

자치단체 유형구분		연령대별 인구구조 변화 및 특성	지역특성	인구유출 원인/지역수요	지역발전 전략(예시)	특성,목표, 추진전략(예시)
					농촌기반시설 강화형	• 농촌 기반시설 및 노후주거환경 개선으로 인구유출 저감 목표 • 문화·체육시설 및 프로그램 다양화, 보건·의료시설 확충 및 접근성 증대, 주거지역 정비 및 리모델링 등의 시책 발굴
	유형 Ⅴ	• 유형 Ⅴ(자연증가/사회감소/총인구감소) • 65세 이상 고령인구 비중 낮으며 고령인구 증가율 낮은편 • 30대 인구유출율 높음 • 주로 대도시 자치구와 급격히 쇠락한 중소도시 • 소멸위험지수 0.82로 소멸가능성 유			지역경제 활성화형	• 쇠락한 지역산업으로 인한 젊음층(30대) 인구유출 심화 • 일자리 창출 및 지역경제 활성화로 인구유출방지 및 유입 목표 • 기업유치, 공유경제 활성화, 체험관광 활성화, 지역자원·대학 등을 연계한 신제품 개발·시장개척, 사회적 경제조직을 중심으로한 지역활성화 모델 구축 등의 전략
					구도심 재생형	• 급격히 쇠락한 중소도시 • 오래된 주거환경 및 기반시설 등으로 인해 발생하는 인구 유출 저감 목표 • 도시의 물리적·사회적 활력 재생 • 노후주택 개선, 빈집이나 유휴공간 활용 정책, 재래시장 환경 개선 및 활성화, 도심 공공공간 정비 및 활성화 등의 전략
자연감소+사회감소 (유형 Ⅳ)		• 자연감소/사회감소/총인구감소 • 500이상 인구비중 높으며 65세 이상 고령인구비중			노인복지 및 공동체 활성화형 (예: 정읍시)	• 고령인구의 급격한 증가에 초점을 맞춤 • 지역공동체 활성화를 통한 고령인구의 복지 증진 목표 • 지역 공동체 내 순환적 돌봄체계 구축(예:

자치단체 유형구분	연령대별 인구구조 변화 및 특성	지역특성	인구유출 원인/지역수요	지역발전 전략(예시)	특성, 목표, 추진전략(예시)
	급격히 증가 • 30대 0하 인구 급격한 감소 • 젊은인구/젊은여성 인구감소율 높음 • 출생지수 매우 낮으며, 사망률은 매우 높음 • 소멸위험지수 0.25로 심각				老老케어, 세대간 케어), 지역 내 복지접근성 향상, 지역공동체 생활기반 향상(공동생활홈, 공동급식시설, 공동휴식공간 및 커뮤니티 공간 등), 고령친화형 환경 조성(유니버설 디자인 도입 등), 귀농·귀촌인의 지역공동체 적응 지원 등의 전략
				청년일자리 창출형 (예: 곡성군)	• 젊은층의 인구유출에 초점 • 청년일자리 창출로 청년인구 유출 감소 목표 • 청년 농업인 농지기반 및 자산기반 확보, 농업 잠재인력 발굴사업 강화, 산학연계를 통한 인재 육성, 4차산업 혁명에 부응하는 스마트 팜 육성, 청년 창농·창업 지원, 혁신적 사회적 경제조직 활성화를 통한 일자리 창출 및 지역문제 해결 주도, 경제 다각화 모델 구축 등의 추진 전략

제5절 제도개선방안

1. 인구영향평가제도 도입

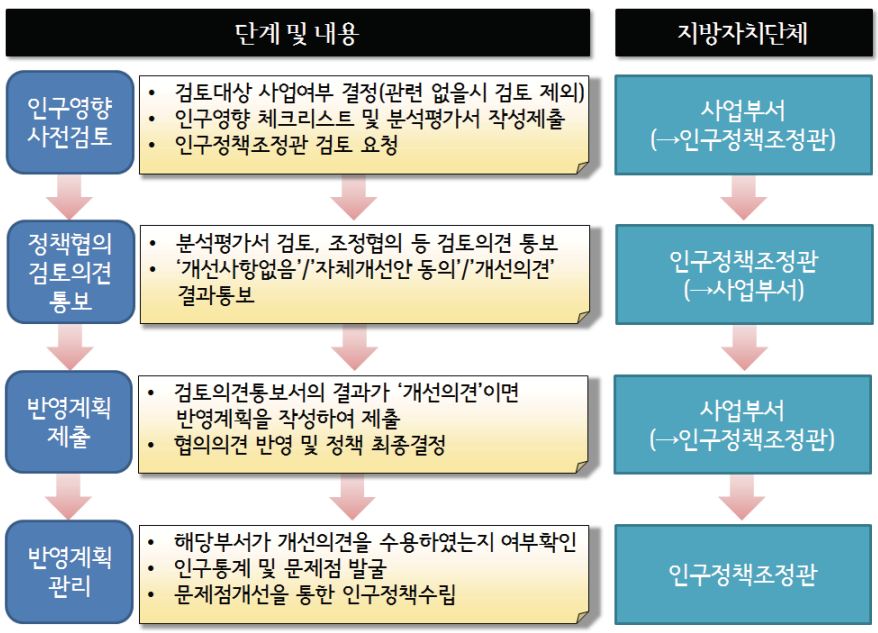
인구구조의 급격한 변화 속에서 인구감소에 대한 위험을 감지하고 대응하기 위해서는 정책 수립단계부터 인구에 미치는 영향을 분석하고 인구구조 변화에 악영향을 미치는 요인을 사전에 개선하고 보완할 필요가 있다. 이를 위해서는 조례·규칙 제·개정 시, 정책수립 시, 사업추진 시 인구에 미치는 영향을 사전에 분석·평가할 수 있도록 각 지역의 특성에 맞는 인구영향평가제도 도입을 제안한다. 인구영향평가제도는 주요 정책이나 사업계획을 수립하는 경우 인구문제에 미칠 영향을 분석·평가해, 저출산 및 고령화 등 인구문제 해소에 긍정적인 영향을 주도록 조치하는 제도를 말한다.

2017년 현재 기초자치단체 차원에서 인구영향평가제도를 도입하고 있는 자치단체는 아주 초기단계이기는 하지만 부천시와 광양시를 들 수 있다. 부천시는 정량적인 인구영향평가제도가 아직 마련되어 있지는 않지만 2017년 1월, 「부천시 인구영향평가 운영규정」을 제정하고 기획실 산하 인구정책추진단을 중심으로 조례를 중심으로 인구영향평가를 실시하고 해당 과에 정책개선을 권고하고 있다[62]. 광양시는 주로 법령보다는 정책수립단계에서 특정사업이 인구에 영향을 미치는지 여부를 판단하고 영향을 미친다면 가능한 인구증가를 도모하는 방향으로 정책의 목표와 전략, 지표를 모색하고자 인구영향을 검토하고 있다. 주로 인구에 영향을 미치는 분야로 광양시는 결혼·출산, 육아보육, 교육, 일자리, 주거, 문화관광 분야로 범주화하고,

62) 2017년 부천시는 미취학아동 동반 부모의 버스 무료이용 및 대중교통 약자를 위한 운전기사 안전교육, 청년의 주거와 일자리 연동 인센티브를 위한 부천시 장기 거주 및 장기근속 가산점 추가 요청, 출산장려 및 청년사업 마을 만들기 공모사업 가산점 반영, 부천통합박물관 등 문화시설 건립 시 아기환영 편의시설 필수 설치 검토 등 총 22건에 대해서 조례 일부개정을 권고하거나 정책개선을 권고하였다.

전략실 전략정책담당관 주관 하에서 사업부서의 주요시책사업에 대한 평가를 시행하고 있다. 광역자치단체 차원에서는 경기도와 전라남도 등이 인구영향평가제도 도입을 검토하고 있는 중이다.

〈그림 6-6〉 지자체의 사전인구영향평가 검토절차(안)



먼저 인구영향평가제도는 국가 및 지방자치단체가 저출산·고령화 등 인구문제에 능동적으로 대응하고 지역실정에 맞는 인구정책을 수립·추진하기 위하여 인구문제에 미칠 수 있는 영향을 사전·사후적으로 분석하여 해당지역의 인구문제 해소에 긍정적인 영향을 주기 위하여 도입한다. 인구영향평가제도의 대상범위는 각 지역이 처한 현실에 의거하여 달라질 것이지만 인구에 영향을 미치는 각종 계획과 정책, 제도를 대상으로 한다. 기존의 정책이나 제도에 대해서는 인구영향 검토를 통해 보완점을 제시하여 정책수정이 가능한 사항은 수정 추진하고, 향후 수립하는 정책은 인

구증가를 기본 목적으로 사업의 목표와 방향을 정립하도록 유도할 수 있다. 또한 앞서 설명한 바와 같이 사전인구영향평가제도를 활용하여 도시기본계획이나 군기본계획 상 과대추정된 인구를 기반으로 도시계획시설을 계획하고 있다면 자치단체 차원에서 해당 과에 사업축소를 권고하거나 사업 우선순위 및 지자체 예산에 반영할 수 있다.

인구영향분석 평가지표는 법령, 계획, 사업을 포함하여 대상별로 설정할 수 있다. 법령의 경우 평가지표는 인구특성과 인구통계항목으로 구성하고 계획(정책)의 평가지표는 비전과 목표, 전략 및 중점과제에 대한 항목으로, 그리고 사업의 평가지표는 정책환경의 인구영향과 정책개선 및 환류 항목으로 구성할 수 있다.

〈표 6-3〉 지역인구영향분석 평가지표(안)

분석대상	평가항목		점검 포인트
법령	인구특성		– 제개정 법령이 인구증가에 긍정적으로 영향을 미치는 조항이 있는지 점검 – 법령상의 특정조치가 인구증가에 긍정적으로 영향을 미치는지 점검
	인구통계		제개정 법령과 조례 등 실태조사에 인구영향을 고려하도록 명시하고 있는지 점검
계획(정책)	비전과 목표	인구대응 가능성	인구감소를 발생시킬 가능성이 있는지 점검
		정책목표의 부합성	추진되는 해당 계획 및 부서정책이 인구정책비전과 목표에 부합하는지 점검
	전략 및 중점과제	추진전략의 적정성	인구감소를 효율적으로 저지하고, 인구증가율 제고를 위한 실행전략이 적정한지 점검
		인구영향 감소를 위한 조치사항	항목별 분석결과를 토대로 법령을 개선할 수 있는 방안을 마련하였거나 사업이나 시책을 개선할 수 있는 방안을 마련하여 계획에 반영
사업	정책환경의 인구영향	사업의 인구에 미치는 영향	사업추진으로 자연인구증가, 사회인구감소 등 인구증가율 제고에 기여하고 있는지 점검
	정책개선 및 환류	법령	항목별 분석결과를 토대로 관련법령을 개선할 수 있는 방안 마련
		예산	항목별 분석결과를 토대로 예산에 반영할 수 있는 방안 마련
		사업	항목별 분석결과를 토대로 사업내용과 수행방식 등을 개선할 수 있는 방안을 마련하여 사업에 반영

환경영향평가는 평가에 대한 승인을 받지 못하면 사업을 실시할 수 없게 되는 등 법적 규제성이 높은 반면 인구영향평가는 고용영향평가나 성별영향평가와 마찬가지로 규제적 성격보다는 권고적 성격이 강하다고 볼 수는 있다.

2. (가칭)인구·지방활력법 제정

장기적으로는 일본의 「지방창생법」과 같이 타 법률과 별도로 지방소멸에 대한 위기인식 하에서 지방자치단체의 인구활력종합계획 수립 및 지원을 위한 한국형 지방창생법을 제정할 필요가 있다. 일본의 경우 「지방창생법」 하에서 국가 차원의 지방창생전략을 수립하고 내각부에 지방창생본부를 설치하여 지방소멸에 선제적으로 대응하고 있다.

우리나라는 2017년 6월 인구감소지역에 대한 정부차원의 지원방안을 담고 있는 「인구감소지역발전특별법」이 국회에서 발의되었다. 「인구감소지역발전특별법」은 그동안 급속히 감소하는 지역을 인구감소지역으로 지정하여 5년마다 인구감소지역발전기본계획을 수립·시행하고, 국가 재정지원을 통해서 해당 지역의 정주 여건을 조성하고 주민의 생활기반을 확충하는 등 다양한 지원방안을 마련함으로써 지역경제와 국토의 균형있는 발전을 도모하기 위하여 발의되었으나 아직 제정되지는 못하고 있다[63].

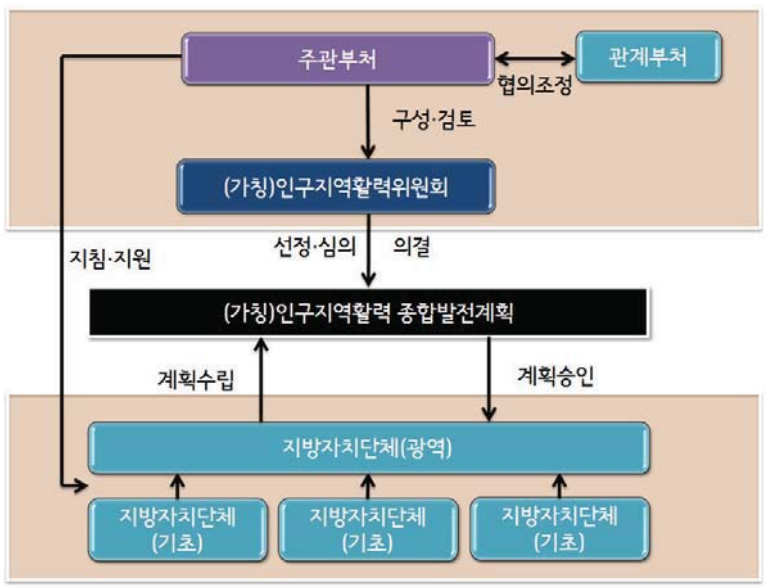
인구구조 변화에 대응하는 새로운 지역발전정책은 기존의 쇠퇴지역, 과밀지역, 침체지역 등 낙후지역 중심의 인프라정책이 아니라 저출산·고령사회 정책 및 생활환경개선, 의료복지수준 향상, 일자리 및 주거정책개선 등 주민의 정주환경 개선 및 인구유출방지대책 사업 등 종합적인 정책을 말한다. 따라서 인구감소지역만을 대상으로 한 특별법이 아니라 일본의 「지방창생법」과 같은 국가의 담대한 선언과 정책

63) 행정안전부 소속 인구감소지역발전위원회를 두고 인구감소지역의 정주여건 조성, 주민 생활기반의 확충 등에 관한 사항을 심의하며, 규제특례 및 재정지원을 실시하도록 되어 있다.

전환이 바탕이 되는 법률 하에서 지방자치단체의 전방위적인 정책을 지원하는 구조가 필요하다고 판단된다. 따라서 저출산·고령화·인구이동으로 인한 지역인구 유출 및 감소에 대응하고 각 지역에서 살기 좋은 환경을 확보하고 활기찬 지역사회를 유지해나가기 위해서 지방자치단체의 인구대응시책을 종합적이고 계획적으로 실시하기 위하여 (가칭)인구·지방활력법 제정이 필요하다.

(가칭)인구·지방활력법 하에서 국가는 국가의 중장기 인구정책비전을 책정하고 비전에 따른 기본계획을 수립하며, 지방자치단체는 지방의 중장기 인구정책비전을 책정하고 인구활력종합계획을 수립하는 종합체계를 마련한다. 지방의 인구감소대응 전략 수립 및 지역활력대책을 지원할 수 있도록 중앙 차원에서의 컨트롤타워를 구축하고, 체계적인 대책을 마련한다. 모든 지방자치단체가 지역의 특성에 맞는 인구활력전략을 추진하되, 현재 부처별 기능중심의 개별화된 사업 추진방식은 장소중심적으로 통합지원하는 방식으로 전환한다.

〈그림 6-7〉 인구지역활력 종합발전계획 추진체계(안)



지방판 인구감소대응 인구활력종합시책은 지역맞춤형의 인구유출방지 및 인구증대사업과 자발적으로 지역의 문제를 해결해나가는 거버넌스식 지역근린재생형 마을재구축 사업, 그리고 지방자치단체가 저출산·고령화·인구감소에 국가적으로 대응하기 위하여 지방자치단체 간 공동의 협력 및 연계발전을 활성화하는 시책 등을 추진한다[64]. 첫째, 지역맞춤형의 인구유출방지 및 인구증대사업은 현재 저출산·고령사회 대책에서 보건복지부가 이미 추진하고 있는 사업들과 관련이 되는데, 지역사회 내에서 자녀와 가족을 응원함으로써 일과 생활을 조화시킬 수 있도록 하는 시책과 여성의 사회진출을 장려하는 시책, 결혼행동변화와 양육환경 조성 등 다방면에 걸친 지방의 시책을 지원할 수 있어야 한다. 중앙정부와 지방자치단체는 취직과 거주, 생활지원 등 관련 지방의 정보를 제공하고 방으로의 이주 및 교류를 확대시킬 수 있도록 관련 추진사업을 추진하도록 해야 한다. 둘째, 지방판 인구감소대응 종합대책은 물리적인 환경개선사업 뿐만 아니라 지역사회가 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 주민의 참여, 협력 및 소통을 통해서 자발적으로 지역문제를 해결하는 소프트웨어 사업을 적극 발굴할 필요가 있다. 주민공동체가 활성화되어 있지 못하면 지속적인 사업추진에 어려움이 있기 때문에 주민공동체 활동을 바탕으로 교류와 활동을 활성화함으로써 사회적 연대 강화와 지역공동체의 사회적 활동을 증진시킨다. 셋째, 인구감소와 인구격차 증대 속에서 지방자치단체의 예산을 절감하고 효율성을 확보하기 위하여 시군 중심지 및 읍면 생활중심지에 공공시설을 집중배치하되, 광역도시기반시설 등은 연계협력사업을 활성화하여 추진할 필요가 있다. 특히, 광역시설과 같은 공공시설을 함께 사용함으로써 중복투자를 막고 재정력을 증가시키며 능률을 향상시키는 방안을 강구하고, 개별 자치단체의 비교우위를 최대한 활용하는 전략이 필요하다.

64) 박진경·이소영(2016)과 박진경·김선기(2017) 재정리.

【참고문헌】

감사원(2013),「고령사회 대비 노인복지시책 추진실태」감사결과보고서.

감사원(2016),「국토이용 및 개발계획 수립·추진실태」감사결과보고서.

국토교통부(2007a),「낙후지역의 인구사회특성을 감안한 지역개발방안」.

국토교통부(2007b),「낙후지역 개발제도평가 및 개선방안 연구」.

국토교통부(2007c),「중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안」, 한국토지공사.

국토교통부(2009),「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안 연구」, 국토지리학회.

국토교통부(2013),「국민소득 4만불시대 실현을 위한 국토해양 정책방향 연구」, 국토연구원.

국토교통부(2014a),「국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구」, 국토연구원.

국토교통부(2014b),「낙후지역 지원체계 개선방안 마련을 위한 연구」, 국토연구원.

국토교통부(2014c),「도시의 지속가능성 및 생활인프라 평가지침」, 국토교통부 훈령 제730호.

국토교통부(2015),「미래 국토발전 전략 수립방안 연구」, 국토연구원.

권오성 외(2012),「역대정부의 국정기조 비교분석 연구」, 한국행정연구원.

권일·김정연 외(2011), "인구감소시대의 도시정책과제",「도시정보」.

금창호·권오철(2016),「과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구」, 한국지방행정연구원.

기획재정부(2011),「낙후지역 발전모델 개발연구」, 한국지방행정연구원.

기획재정부(2016),「2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침」.

기정훈(2011),「인구감소지역의 지역쇠퇴대응을 위한 정책과제 연구」, 국회입법조사처.

김광익(2014),「인구감소기 읍면 중심의 농촌지역 정주체계 특성분석 및 정책과제」, 국토연구원.

김광주 외(2010), "인구감소 시대의 도시관리 정책에 대한 동태적 분석",「한국시스템다이내믹스연구」11(4).

김상조 외(2005),「지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립방안 연구」, 국토연구원.

김용웅(2011), "인구감소시대를 읽는 법",「도시정보」.

김용웅·차미숙·강현수(2014),「신지역발전론」, 한울아카데미.

김정기·김강훈(2010), "시스템 다이내믹 분석(System Dynamic Analysis)을 통한 지방 중소도시의 인구감소 요인분석 : 익산시 사례연구",「한국동북아논총」54.

김상조 외(2005),「지방분권에 따른 국토도시계획체계 재정립방안 연구」.

김선기·박진경·김도형(2012),「고령화·저성장시대의 지역발전 투자전략」, 한국지방행정연구원.

김순은(2016), "저출산·고령사회와 인구감소에 대한 국가와 지역의 대응",「한·일 지방자치단체의 저출산·인구감소 대응정책」, 2016 한일 공동세미나.

김정연·마상열(2011), "인구감소시대의 도시정책과제",「도시정보」.

김진범 외(2010),「인구감소에 대응한 바람직한 도시정책 방향」, 국토연구원.

김창현 외(2012),「인구저성장시대의 도농 상생발전전략 연구」, 국토연구원.

김현아(2014),「지역발전정책과 재정정책」, 한국조세재정연구원.

김현호 외(2010),「미래환경변화에 대응한 지역발전전략연구」, 한국지방행정연구원.

나주몽(2016), "일본의 지방창생전략",「도시정보」.

나카이 미키하루(2016), "과소대책의 현황과 새로운 권역조성",「한국과 일본의 지역재생 및 창생」, 2015 한일 공동세미나.

다카다 히로부미(2015. 6), "일본의 지방재생에 대한 대응", 제11회 한일지방자치제도연구회.

다카다 히로부미(2015. 11), "일본의 지방창생대응",「한국과 일본의 지역재생 및 창생」, CLAIR·KRILA 2015 한일공동세미나.

농림축산식품부(2014),「귀농귀촌 인구의 정착 실태와 관련 정책 발전 방안」.

대한민국정부(2015),「2016-2020 제3차 저출산·고령사회 기본계획 : 브릿지 플랜 2020」.

마스다 히로야(2015),「지방소멸」, 김정환 역, 와이즈베리.

박경(2008), "일본의 지역정책 전환의 의의와 시사점: 내셔널미니멈(national minimum)과 로컬옵티멈(local optimum)을 중심으로".「지역사회연구」 16(3).

문정호 외(2016),「포용적 국토 실현을 위한 정책과제 연구」, 국토연구원.

박병호·김준용(2009), "우리나라 중소도시의 쇠퇴유형 분석",「한국도시지리학회지」 12(3).

박석희(2007),「저출산고령사회 기본계획의 현황 및 개선과제」, 국회예산정책처.

박세훈 외(2012),「인구구조 변화에 따른 국토·도시공간의 재편과 정책방향」, 국토연구원.

박인권(2015), "포용도시: 개념과 한국의 개념",「공간과 사회」, 25(1).

박인권(2016), "도시에 대한 권리와 포용도시 : 한국의 신도시의제 설정을 위하여",「대한지리학회 학술대회논문집」.

박정은 외(2015),「도심의 기존 기능과 연계한 점진적 도시재생방안 연구 : 인구감소 지방 중소

도시를 중심으로」, 국토연구원.
박종철(2011), “인구감소시대의 축소 도시계획 수립방안”, 「한국지역개발학회지」 23(4).
박진경(2017), “인구감소시대 지역발전특별회계 개편방안”, 지방자치 이슈와 포럼 6월호, 한국지방행정연구원
박진경·김선기(2017), 「인구감소시대의 지역발전정책 방향과 추진체계」, 한국지방행정연구원.
박진경·이소영(2016), 「인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안」, 한국지방행정연구원.
변창흠(2005), “국토균형발전정책의 평가와 향후과제”, 「시민사회포럼」.
변필성 외(2009), 「지역경제 살리기를 촉진하기 위한 기업의 지방투자 활성화 방안」, 국토연구원.
변필성 외(2013), 「낙후지역 개발사업의 추진실태 및 실효성 제고방안」, 국토연구원.
변필성 외(2014), 「인구과소지역 공공시설 공급 및 활용방안」, 국토연구원.
변필성 외(2015), 「지방중소도시 활성화를 위한 유형별 발전방향 연구」, 국토연구원.
변필성 외(2016), 「공공재원 투입 효율성과 주민복지를 위한 중심도시 육성방향 연구」, 국토연구원.
보건복지부(2008), 「지방자치단체 저출산대응 인구정책 컨설팅 등 지원모형 개발」.
보건복지부(2010), 「미래인구 변동에 대응한 정책방안」.
보건복지부(2015a), 「고령화 및 생산가능인구 감소에 따른 대응전략 마련 연구」.
보건복지부(2015b), 「인구구조 변화에 따른 노인복지정책의 발전방향」.
보건복지부(2015c), 「인구정책 추진현황과 과제」.
서원석(2016), “도시지속성을 위한 규모 및 인구변화별 도시유형 특성요인 분석”, 「한국지역개발학회지」 28(5).
성은영 외(2015), 「지역특성을 고려한 스마트 축소도시 재생전략 연구」, 건축도시공간연구소.
성주인 외(2013), 「농어촌 정주공간의 변화와 정책과제」, 한국농촌경제연구원.
성주인·채종현(2012), “농어촌의 과소화마을 실태와 정책과제”, 「농정포커스」 21.
세타 후미히코(2006), 「인구저성장 시대의 도시권 공간구조의 변화와 정책대응방향 : 일본을 중심으로」, 국토연구원.
신정철·김의식·김형진(2004) 「지방중소도시 활성화 방안 연구」, 국토연구원.
야마구치 요시노리(2015. 11), “사가현의 지방창생”, 「한국과 일본의 지역재생 및 창생」, CLAIR·KRILA 2015 한일공동세미나.

야마코시 노부코(2016. 9), “지방창생에 관한 총무성의 활동에 관하여”,「한국과 일본의 지역재생 및 창생」, 2015 한일 공동세미나.

윤상복(2012),「지방 중소도시 주거환경 실태 및 개선방안에 관한 연구」, 국회입법조사처.

이범현·민범식·왕광익 외(2008),「중심시가지 환경개선을 위한 도시재생전략 연구 : 지방중소도시의 유형별 전략설정을 중심으로」, 국토연구원.

이상대(2016), “수도권과 지방의 ‘연대와 교류’ 발전전략과 과제”, 지역개발학회 추계학술대회.

이삼식(2016), “제3차 저출산 고령사회 기본계획의 성공적 이행을 위한 전략과 조건 : 저출산대책을 중심으로”, 보건복지포럼.

이원섭(2015), “영국의 지역발전을 위한 지방분권정책 추진동향”,「지역과 발전」22, 지역발전위원회

이원섭(2016), “브렉시트(Brexit)와 영국의 지역정책 전망”,「지역과 발전」25, 지역발전위원회.

이인희(2008),「우리나라 중소도시 쇠퇴실태와 특성」, 충남발전연구원.

이소영·김현호(2008),「지역재생사업 추진방안」, 한국지방행정연구원.

이소영·오은주·이희연,「지역쇠퇴분석 및 재생방안」, 한국지방행정연구원.

이소영(2015. 11), “한국 지방자치단체의 지역재생방안”,「도시문제」.

이소영(2016), “지방소멸에 대한 지방자치단체의 재생방안”,「한국과 일본의 지역재생 및 창생」, CLAIR·KRILA 2015 한일공동세미나.

이윤석(2015), “최근 일본행정의 이슈 아베정부의 지방창생전략”,「행정포럼」148.

이희연(2017), “저출산 고령화시대의 도시정책 패러다임의 변화”, 도시·환경 미래전략과정 토론노트, 서울대학교.

이창수(2015), “일본의 지방창생프로젝트와 환동해연구”. 2015년 HK 국내학술회의, 경희대학교 국제지역연구원.

이창우(2013), “농어촌 과소화마을, 어떻게 할 것인가? 특성별 유형분석과 차별화 전략”, 전북발전연구원「이슈브리핑」106.

임형백(2013), “한국의 지역균형발전정책, 1972-2012”,「도시행정학보」26.

통계청(2011),「장래인구추계: 2010~2060」.

장재홍(2009), “주요국의 지역발전정책추진체계 및 시사점”,「지역경제분석」, 산업연구원

장재홍 외(2012),「한국 지역정책의 새로운 도전-효율과 형평의 동태적 조화」, 산업연구원.

장재홍(2016). “저성장시대의 지역정책의 논리와 추진 방향”, 「대한지리학회 학술대회논문집」.
전경구(2016), “인구감소지역의 스마트 쇠퇴를 위한 축소도시계획에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」 28(1).
제현정·이희연(2017) “지역별 인구구조 변화와 유형별 특성분석”, 「한국도시지리학회지」 20(1).
조진희 외(2010), “도시쇠퇴 수준 및 특성 유형화”, 「국토지리학회지」 44(1).
조진희 외(2015), “충청권 농촌지역 쇠퇴 특성 및 유형에 관한 연구”, 「대한토목학회논문집」 35(1).
주재복·박해육(2015), 「과소군의 행정관리 효율화 방안」, 한국지방행정연구원.
지방자치발전위원회(2016), 「자치단체별 사회 인구구조 변화와 추계」, 서울대학교.
지역발전위원회(2013), 「국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책방향」.
지역발전위원회(2013), 「지역행복생활권 구현을 위한 행재정적 지원체계 구축」.
차미숙(2016), “인구감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간구조 재편방안”, 국토정책 Brief, 국토연구원.
채성주 외(2014), “지역 낙후도 유형에 따른 인구이동 특성과 이동 요인 : 충북 시·군을 사례로”, 「국토연구」 81.
채우석(2016), “일본의 지방창생법과 국토개조에 관한 법제적 연구”.
최민정(2015), 「인구정책의 지방화 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
통계청(2015), 「세계와 한국의 인구현황 및 전망」
통계청(2016), 「장래인구추계: 2015~2065」.
하종범(2012), 「국내유입인구에 대한 지원정책 현황 및 정책과제」, 국회예산정책처.
한국개발연구원(2006), 「인구구조 고령화의 경제사회적 파급효과와 대응과제」.
한국고용정보원(2016), 「한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석」.
한국자치발전연구원·한국지방자치학회(2007), 「선진 지방자치 발전과 균형발전 연구」.
한국정책과학학회(2009), 「최신 패러다임변화에 따른 지역발전정책의 새로운 접근방향 모색」.
한국지방행정연구원(2016), 「한·일 저출산 대응정책」, 2016년 한일공동연구회.
해리덴트(2015), 「2018 인구절벽이 온다」, 권성희 역, 청림출판.
행정안전부(2017), 「지자체 저출산 극복 지원계획」.
행정자치부(2008), 「신지역발전체계의 추진전략방안」.

홍준현(2011), “성장촉진지역 선정을 위한 기초자치단체의 유형화”, 서울행정학회 학술대회 발표논문집.

ADB(2011),「Inclusive Cities」, F. Steinberg & M. Lindfield(Eds.), Urban Development Series. Manila: Manila: Asian Developmewnt Bank.

ADB(2014),「Framework of Inclusive Growth Indicators(4th edition)」, Mandaluyong City, Philipines: Asian Developmewnt Bank.

European Union Institute for Security Studies(2012),「Global Trends 2030: Citizens in an Interconnected and Polycentric World」.

Maestas et al.(2016),「The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity」, RAND Working Papers, RAND corporation.

OECD(2015),「All on Board: Making Inclusive Growth Happen」, Paris: OECD.

OECD(2016),「The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives」, Paris: OECD.

Singh, S.(2011),「Top 20 Global Mega Trends and Their Impact on Business」.

UN(2015),「World Population Prospects: The 2015 Revision」.

Wolrd Bank, 각 년도「World Development Report」.

World Bank(2009),「What is Inclusive Growth?」, Washington DC: World Bank.

World Bank(2013),「Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity」, Washington DC: World Bank.

Wolrd Bank(2015),「Inclusive Cities Approach Paper」, GSURR. Washington DC: Wolrd Bank.

【부록 1】 도농복합시 목록

지역	날짜	지자체	통합지자체
경기 (12개)	1995년 1월 1일	남양주시	미금시 + 남양주군
	1995년 5월 10일	평택시	송탄시+평택시+평택군
	1996년 3월 1일	용인시	용인군
	1996년 3월 1일	이천시	이천군
	1996년 3월 1일	파주시	파주군
	1998년 4월 1일	안성시	안성군
	1998년 4월 1일	김포시	김포군
	2001년 3월 21일	광주시	광주군
	2001년 3월 21일	화성시	화성군
	2003년 10월 19일	포천시	포천군
	2003년 10월 19일	양주시	양주군
	2013년 10월 19일	여주시	여주군
강원 (4개)	1995년 1월 1일	강릉시	강릉시 + 명주군
	1995년 1월 1일	춘천시	춘천시 + 춘성군
	1995년 1월 1일	원주시	원주시 + 원성군
	1995년 1월 1일	삼척시	삼척시 + 삼척군
충북 (3개)	1995년 1월 1일	충주시	충주시 + 중원군
	1995년 1월 1일	제천시	제천시 + 제원군
	2014년 7월 1일	청주시	청주시 + 청원군
충남 (8개)	1995년 1월 1일	공주시	공주시 + 공주군
	1995년 1월 1일	보령시	대천시 + 보령군
	1995년 1월 1일	서산시	서산시 + 서산군
	1995년 1월 1일	아산시	온양시 + 아산군
	1995년 5월 10일	천안시	천안시 + 천원군
	1996년 3월 1일	논산시	논산군
	2003년 9월 19일	계룡시	논산시 두마면(계룡출장소)
	2012년 1월 1일	당진시	당진군

지역	날짜	지자체	통합지자체
전북 (5개)	1995년 1월 1일	군산시	군산시 + 옥구군
	1995년 1월 1일	김제시	김제시 + 김제군
	1995년 1월 1일	남원시	남원시 + 남원군
	1995년 1월 1일	정읍시	정주시 + 정읍군
	1995년 5월 10일	익산시	이리시 + 익산군
전남 (4개)	1995년 1월 1일	순천시	순천시 + 승주군
	1995년 1월 1일	광양시	동광양시 + 광양군
	1995년 1월 1일	나주시	나주시 + 나주군
	1998년 4월 1일	여수시	여수시 + 여천시 + 여천군
경북 (10개)	1995년 1월 1일	포항시	포항시 + 영일군
	1995년 1월 1일	구미시	구미시 + 선산군
	1995년 1월 1일	경산시	경산시 + 경산군
	1995년 1월 1일	경주시	경주시 + 월성군
	1995년 1월 1일	김천시	김천시 + 금릉군
	1995년 1월 1일	문경시	점촌시 + 문경군
	1995년 1월 1일	상주시	상주시 + 상주군
	1995년 1월 1일	안동시	안동시 + 안동군
	1995년 1월 1일	영주시	영주시 + 영풍군
	1995년 1월 1일	영천시	영천시 + 영천군
경남 (8개)	1995년 1월 1일	거제시	장승포시 + 거제군
	1995년 1월 1일	밀양시	밀양시 + 밀양군
	1995년 1월 1일	진주시	진주시 + 진양군
	1995년 1월 1일	통영시	충무시 + 통영군
	1995년 1월 1일	김해시	김해시 + 김해군
	1995년 5월 10일	사천시	삼천포시 + 사천군
	1995년 5월 10일	양산시	양산군
	2010년 7월 1일	창원시	창원시 + 마산시 + 진해시

주: 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외

【부록 2】 화천군 생애단계별 지원 현황

〈국비지원사업〉

사 업 명	국비	도비	군비	합계
합계(4분야,32개사업)	36,936,760	5,490,808	21,034,744	63,462,312
1.결혼·임신·출산기(10개사업)	632,724	93,256	1,684,624	2,410,604
난임부부 시술비지원	235,800	47,160	188,640	471,600
산모·신생아 건강관리지원	169,692	14,544	58,176	242,412
청소년산모 의료비지원	7,200	1,440	5,760	14,400
고위험임산부 의료비지원	18,000	3,600	14,400	36,000
분만취약지 출산인프라 구축사업	102,000	7,000	1,339,000	1,448,000
의료수급권자 영유아검진비 지원	2,496		624	3,120
미숙아 및 선천성이상아 의료비지원	9,600	1,920	7,680	19,200
저소득층 기저귀·조제분유 지원사업	48,000	9,600	38,400	96,000
선천성대사이상검사 및 환아관리	36,000	7,200	28,800	72,000
신생아 난청검사 지원	3,936	792	3,144	7,872
2.영유아기(7개사업)	28,521,072	4,815,180	11,330,880	44,667,132
가정양육수당 지원	7,413,120	1,197,504	2,794,176	11,404,800
영유아보육료 지원	17,843,352	2,882,388	6,725,580	27,451,320
시간제보육지원	244,620	73,380	171,240	489,240
아이돌봄 서비스 지원	1,164,948	99,852	399,408	1,664,208
자녀양육 및 자녀생활 등 방문교육서비스 지원	268,380	23,004	193,776	485,160
영유아발달장애정밀검사비지원	1,200		300	1,500
국가예방접종(어린이)	1,585,452	539,052	1,046,400	3,170,904
3.아동·청소년기(12개사업)	6,788,608	487,380	7,626,024	14,902,012
사내도서관 건립 및 운영	640,000	48,000	3,207,000	3,895,000
한부모가족 지원사업	373,248	56,760	56,760	486,768
취약계층아동 사례관리	2,224,008		1,116,756	3,340,764
아동발달지원계좌 지원	245,532	21,048	84,180	350,760
입양아동 양육수당 지원	90,720	13,776	37,104	141,600
지역아동센터 운영지원	317,520	83,400	351,624	752,544
공립지역아동센터 운영	317,520	76,200	908,424	1,302,144
아동청소년 정서함양지원서비스	557,892	47,820	191,280	796,992

사 업 명	국비	도비	군비	합계
청소년 방과후 아카데미「산수화」 운영	923,028		1,215,060	2,138,088
장애아동재활치료사업	403,800	34,608	138,444	576,852
스포츠강좌 이용권 지원	161,280	34,560	34,560	230,400
학교우유급식사업	534,060	71,208	284,832	890,100
4.청년기(없음)				
5.전생애(3개사업)	994,356	94,992	393,216	1,482,564
농어촌 장애인 주택개조사업	45,600	13,680	31,920	91,200
여성장애인 출산비용 지원	16,800	1,440	5,760	24,000
장애인활동지원급여지원	931,956	79,872	355,536	1,367,364

〈도비지원사업〉

사 업 명	도비	군비	합계
합계(4분야, 16개사업)	20,430,216	10,859,300	31,289,516
1.결혼·임신·출산기(3개사업)	372,120	415,320	787,440
농촌총각 결혼 지원	18,000	45,000	63,000
여성농업인 농가도우미 지원	21,600	64,800	86,400
산후돌봄지원	350,520	350,520	701,040
2.영유아기(3개사업)	14,988,948	571,724	15,560,672
누리과정 보육료 지원	14,783,040		14,783,040
어린이집 입학준비금 지원	17,040	68,060	85,100
부모부담 추가보육료지원	188,868	503,664	692,532
3.아동·청소년기(6개사업)	4,543,308	9,116,496	13,659,804
저소득한부모생활안정지원	85,512	342,048	427,560
보호아동 생활안정 지원	97,956	319,824	417,780
아동급식지원	134,640	3,089,760	3,224,400
친환경 학교급식 지원	4,011,744	4,223,052	8,234,796
다자녀가정 특별지원	40,656	162,612	203,268
농업인 고교생자녀 학자금 지원	172,800	979,200	1,152,000
4.청년기(없음)			
5.전생애(4개사업)	525,840	755,760	1,281,600
농촌여성 결혼이민자 모국방문 지원	15,840	63,360	79,200
여성농업인 복지바우처 지원	230,400	384,000	614,400
귀농귀촌 화합프로그램 운영지원	21,600	50,400	72,000
귀농인 정착지원금 지원사업	258,000	258,000	516,000

〈군 자체사업〉

사 업 명	군비	합계
합계(5분야, 51개사업)	72,968,064	72,968,064
1. 결혼·임신·출산기(3개사업)	708,000	708,000
출산장려금	360,000	360,000
장애인가정 출산·양육지원금	78,000	78,000
모자보건사업	270,000	270,000
2. 영유아기(4개사업)	1,650,000	1,650,000
장난감대여소 운영	600,000	600,000
키즈 영어아카데미 운영	456,000	456,000
키즈 문화아카데미 운영	540,000	540,000
농번기 유아놀이방 운영지원	54,000	54,000
3. 아동·청소년기(31개사업)	52,817,664	52,817,664
화천어린이도서관 운영	3,228,000	3,288,000
초등 영어아카데미 운영	552,000	552,000
초등 중국어아카데미 운영	168,000	168,000
스마트리(Smartree)운영	396,000	396,000
초등학생 어학연수	840,000	840,000
초등영어체험교실 운영 지원	942,804	942,804
영어쌤과 두달살기 프로그램 운영	120,000	120,000
사내초 오케스트라 운영 지원	240,000	240,000
원어민 보조교사 지원	2,301,960	2,301,960
고등학교 기숙사 급식 운영 지원	1,200,000	1,200,000
중학생 어학연수	1,080,000	1,080,000
청소년 해외배낭연수	1,900,800	1,900,800
화천학습관 운영	9,480,000	9,480,000
화천청소년수련관 운영	8,899,704	8,899,704
사내 청소년문화의집 운영	3,499,788	3,499,788
화천청소년야영장 운영	1,548,000	1,548,000
청소년공부방 운영	408,960	408,960

사 업 명	군비	합계
방과후 학교 지원	2,400,000	2,400,000
화천과학축전 개최	480,000	480,000
화천생활과학교실 운영	180,000	180,000
행복교육지구 운영	2,520,000	2,520,000
명품학교 만들기	720,000	720,000
작은학교 별빛음악회 지원	120,000	120,000
꿈나눔 청소년 오케스트라 운영	2,244,000	2,244,000
화천 미래로 아카데미 운영	600,000	600,000
화천정보산업고등학교 행정정보과 운영 지원	1,440,000	1,440,000
화천정보산업고등학교 여자축구부 지원	3,048,000	3,048,000
관내 중고등학교 연합육대회 개최지원	600,000	600,000
청소년 문화육성사업	454,800	454,800
관내학교 테마형 현장학습체험 지원	120,000	120,000
관내 고등학교 학생 교육비 지원	1,084,848	1,084,848
4. 청년기(3개사업)	8,132,400	8,132,400
저소득주민자녀 장학금	200,400	200,400
향토인재육성 학자지원금	7,692,000	7,692,000
지방공무원 임용후보자 장학금	240,000	240,000
5. 전생애(10개사업)	9,660,000	9,660,000
책 읽는 화천만들기	1,356,000	1,356,000
평생교육 프로그램 운영 및 동아리 학습지원	1,440,000	1,440,000
여성교육 프로그램 운영	2,760,000	2,760,000
아동학대 예방사업	432,000	432,000
장애인 의료비 지원	336,000	336,000
저소득층 생활안정기금 지원	432,000	432,000
다문화가족 모국방문 지원	240,000	240,000
화천수영장 운영	480,000	480,000
화천유소년 축구교실 운영	144,000	144,000
유망체육육성지원(육상, 수영, 빙상등)	2,040,000	2,040,000

Abstract

Demographic Changes and Regional Development Strategies by Local Government

The total population decrease and associated demographic changes have been raised as a serious issue that might cause enormous social and economic effects. In particular, such issue of demographic changes may have grater impacts on small and medium cities in Korea, who have already been suffered from socioeconomic decline. This changing circumstances necessitates us to clarify to what extent local cities are experiencing population decrease, and what are the main causes in the outflow of local people. Thus, this study aims to analyze the characteristics of the demographic structure of the local governments in Korea by considering both the natural and social population changes, and propose regional development strategies that could help local governments to better respond to the demographic changes. By analyzing the natural and social population changes and the demographic structure, in particular, the study attempts the categorization of local governments and examines the causes of population outflow by applying both quantitative and qualitative methods.

Given this purpose, the study first reviews related debates on smart city, shrinking cities, inclusive city, and decentralized regional development policy. Then, the study examines population policies in Korea by a comparative perspective with Japan, who has proceeded with proactive population policy, thereby it draws policy implications. Contrary to Japan, the population policies in Korea have been more focused on the provision of partial pregnancy, childbirth and childcare support programs such as medical expenses for pregnancy and childbirth, support for diaper and milk powder,

and immunization for infants and young children. At the local level, local governments have tried to develop diverse approaches such as housing, job, education, and welfare. However, such approaches are rarely connected with spatial policies, which has exposed obvious limitations in promoting comprehensive population policies.

In Chapter 4, the study classifies local cities by the characteristics of social and natural demographic changes, and analyzes the causes of population outflow. In order to categorize local cities, the study uses Mann-Whitney U test and the Kruskal-Wallis test to compare the different types. From 2000 to 2016, the study finds that 138 (61.1%) cities among a total of 226 local cities have experienced declines in the total population. Of these, 77 local cities (34.1%) are included in type Ⅳ, which is the most serious type in which natural decline and social decline occur at the same time. Type V, in which the natural population is increasing, whereas the total population is decreasing due to the social decrease, has 61 local cities (27.0%). Also the results shows that since 2000, the demographic decline and regional disparities of local governments in Korea have been more influenced by social population change rather than natural population change. The main characteristics in the demographic structural change of each age group are a sharp decline in the under-9 population, a decline in the young population in their 20s and 30s, and a sharp increase in the number of primary baby boomers and super-aged people. Unlike Type I, which has a population increase of 10s to 30s, Type IV has the greatest proportion of older people aged 65 and over, while the share of young people in their 20s and 30s has declined sharply. Also the result shows that Type Ⅴ, which has a population pyramid similar to Type Ⅰ, but declining due to outflow of all ages, included most autonomous ‘gu’s in Seoul, Changwon, Mokpo, Gyeongju, and Iksan. Using KOSIS micro data, the study examines the causes of population outflow and finds that in case of the large cities, the issue of housing is found the largest reason for population outflow, whareas job is found the

largest reason in most ‘gun’ areas.

Chapter 5 conducts an in-depth case study of typical cases that represent different types. The case selection considered the characteristics of the demographic structure, the unique features or identity of local area, and the local demands. Here local demands can also be seen as causes of outflow in that local people may decide to move out for their unfulfilled demand. The selected cases are Hwacheon-gun as a model of educational policy, Jeongeup-si as a case of elderly friendly community model, and Gokseong-gun as a model of job creation policy for the young generation. The results of the three cases study include that they commonly diagnosed by themselves on the causes of local population decline. Based on that self diagnosis, each selected priorities for the most urgent problems and took strategies of selection and concentration to solve their defined problems. Second, they also established legal and institutional systems such as ordinances and basic plans, and formed an exclusive organization to support the targeted local policies. However, the results also find that three cases have still relied heavily on the national government’s financial supports in implementing local population policies. Although they have tried to promote and expand their own projects, it is further needed to generate more creative ideas and effective policy alternatives.

Finally, Chapter 6 proposes the basic direction of the regional development policy in response to the demographic change, including the change of regional development policies towards smart-shrinking city, the inclusive consideration of small population cities in regional development policies, and the analytical and comprehensive approach for population decreasing areas. In addition, the policy suggestions by this study can be made as follows. First, the national government has to change the national supportive system in a way that local governments take the lead in creating alternative and locally tailored policy strategies to better respond population decreases. For that, an exclusive

administrative department including a (tentatively) “Population Policy Officer” has to be formed under The Department of Planning, not the Department of Health and Welfare, so that integrated strategies can be successfully undertaken. Second, local governments should set up its own 'population policy vision' and establish a five-year plan for local demographic vitality. Third, it is also necessary to introduce “pre-post population impact assessment system” and evaluate local projects by the five-year plan. Lastly, like Japan, the national government can consider the designation of “The Population and Local Vitality Law” in order to fully support for population related policies.