지방자치

이슈와 포럼

| 봄호 | 인구감소지역 대응

Vol. 50
2024. SPRING
ISSN 2671-7352



인터뷰
인구감소지역의 협력체계 구축으로
지역상생과 발전 모색

이슈
인구감소지역 대응 기본계획의
수립 의의와 개선과제

집중조명
인구감소지역 대응 정책의 협력적 추진 방안

우수사례
일본의 과소지역 지속적 발전 우수사례
- 2023년 총무대신상 수상 지자체를 중심으로

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

매서운 추위와 고통도 언젠가 끝난다는 듯.
흩날리는 눈발이 지우고 지워낸 무채색 풍경 속에 선연한 봄빛이 찾아 들었습니다.
'인내'의 꽃말을 지닌 매화꽃이 그 주인공입니다.
굽이굽이 지리산 자락을 따라 흐르는 섬진강이 온 누리에 생명의 기운을 수혈하면,
축제를 알리듯 송이송이 눈부시게 꽃망울을 터트리는 봄의 전령들.
한반도에서 가장 먼저 봄꽃 축제의 문을 연 광양 매화마을에서 사뿐한 걸음으로
북상하는 봄의 뒷모습이 보입니다.

| 광양 매화마을 전경 |



Contents

지방자치
이슈와 포럼



2024 Spring Vol.50

통 권 제50호
발행인 한국지방행정연구원 원장 권한대행 주재복
편집위원회 김성주(위원장), 김주락, 김지수, 김 진, 박재희, 박진경, 선소원, 정연백, 최지민
주 소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
연락처 033-769-9999
이메일 research@krila.re.kr
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니

※ 본 〈지방자치 이슈와 포럼〉의 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오(무료). research@krila.re.kr

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

인터뷰

06 인구감소지역의 협력체계 구축으로 지역 상생과 발전 모색
송인헌 인구감소지역 시장·군수·구청장·협의회 회장, 괴산군수

12 인구감소지역, 소멸위기를 극복하고 지역에 새로운 활력을
임형백 한국지역개발학회 회장





이슈

22 인구감소지역 대응 기본계획의 수립 의의와 개선과제
윤소연 한국지방행정연구원 부연구위원



집중조명

34 인구감소지역 대응 정책의 협력적 추진 방안
이소영 한국지방행정연구원 선임연구위원

42 인구감소지역 대응 기본계획 성과관리, 주요 내용과 과제
김지수 한국지방행정연구원 연구위원

48 청년이 지방을 선택하는 이유
김동영 전북연구원 책임연구위원

54 인구감소에 대응하기 위한 지방자치단체의 역할과 과제
이관률 충남연구원 선임연구위원



우수사례

62 일본의 과소지역 지속적 발전 우수사례
– 2023년 총무대신상 수상 지자체를 중심으로
김도형 한국지방행정연구원 부연구위원

68 탄광촌의 개들은 다시 지폐를 입에 물고 다닐 수 있을까?
– 2024년 지방소멸대응 기금 투자계획 평가 최우수 지자체, 강원특별자치도 태백시
김주락 한국지방행정연구원 부연구위원



생활경제

74 더 싸고 잘하는 집 없소? 착한가격업소!



지방자치단체 탐방

76 지역경제 활력 불 지피는 파주페이의 파격



KRILA 동향

82 연구원 소식
85 2023년 연구과제 목록



인구감소지역의 협력체계 구축으로 지역 상생과 발전 모색



학력

· 건국대학교 대학원 사회복지학과 재학
· 경기대학교 사회복지학과 졸업

약력

· 현) 인구감소지역 시장·군수·구청장 협의회 회장
· 현) 대한민국 시장·군수·구청장 협의회 공동회장단 군수대표
· 현) 충청북도 괴산군 군수
· 전) 충청북도 혁신도시관리본부장
· 전) 충청북도 음성군 부군수

주요상훈

· 2023년 올해의 지방자치 CEO
· 2023년 지역농업발전 선도인상
· 2023년 전국기초단체장 매니페스토 우수사례 경진대회 최우수상
· 2013년 홍조근정훈장



송인헌 인구감소지역 시장·군수·구청장 협의회 회장(충북 괴산군수)

인구감소지역이 협력하여 상생 전략을 마련함으로써 골고루 잘 사는 지역을 만들 것

Q1 —— 2023년 9월부터 인구감소지역 시장·군수·구청장 협의회가 출범했습니다. 초대 회장으로 협의회가 갖는 의미와 2024년 협의회 계획에 대해 말씀 부탁드립니다.

지속적으로 감소하는 합계출산율과 베이붐세대의 은퇴에 따른 빠른 고령화 추세, 그리고 수도권으로의 인구이동에 따른 지방소멸로 대한민국은 그야말로 인구 위기에 봉착한 상태입니다. 지난 2020년에는 역사상 최초로 출생자보다 사망자가 더 많은 인구의 데드크로스 현상이 발생하였습니다.

정부는 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하고 10년간 10조 원 규모의 지방소멸대응기금 지원 및 지방시대위원회 출범 등 본격적인 지방시대를 준비하고 있습니다. 인구감소지역 역시 지역의 문제를 해결해야 한다는 필요성을 느꼈으며 스스로 성장동력을 찾는 것도 중요하겠지만 인구감소지역이 모여 하나의 목소리를 냈을 때 더 큰 힘과 가치가 있는 결과를 가져올 수 있다고 생각했습니다.

이러한 배경에서 89개 인구감소지역 간 협력체계 구축을 통해 지역균형발전 및 인구소멸 방지 대책을 마련하고자 2023년 9월 25일에 인구감소지역 시장·군수·구청장 협의회가 출범하게 되었습니다.
89개 지역의 목소리를 귀담아듣고, 인구감소지역이 직면한 위기를 도약의 기회로 삼아 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대를 구현하고자 하며, 2024년에 협의회에서는 사무국 개소를 시작으로 정부-지자체 간 공동 대응 방안 모색과 협력체계 구축을 위한 다양한 소통의 자리를 마련할 계획입니다.





Q2 —— 처음 11개 지역이 협의회 창립을 준비하였고 최종적으로 모든 지역이 참여하게 되었습니다. 출범 과정에서 어려웠던 점과 문제를 어떻게 해결하셨는지 말씀 부탁드립니다.

2022년 10월 이현종 철원군수님께서 같은 처지에 놓인 11개 광역별 군수님들에게 처음 제안하셨고 큰 공감대를 모으면서 협의회를 출범하기로 뜻을 모았습니다. 2022년 11월 준비위원회를 구성하였고 제가 준비위원장으로 선출되었습니다.

12월부터는 준비위원회 실무추진협의회를 구성하여 창립을 위한 온·오프라인 회의를 매주 개최하였고 준비위 회의를 열어 준비위 부위원장을 선출하고 협의회 회칙 등을 협의하였습니다.

인구감소지역은 저마다 처한 상황도 다르고 특화 전략도 다르지만 심각한 인구 위기에 처한 건 모두 마찬가지입니다. 저와 준비위 부위원장님들은 인구감소 현상을 이대로 두고 볼 수 없으니 모두 함께 힘을 모아보자고 단체장님들에게 적극적으로 제안했습니다. 다들 협의회 구성과 참여에 공감했고 각자도생이 아닌 각종 규제 등 한계를 공유하고 보다 실질적인 대안을 모색하는 데 주력하기로 했습니다.

광역 내 지자체 간 교류확대와 원활한 의견수렴이 이루어졌고 행안부, 국회, 지방시대위원회 등 정부 기관과의 긴밀한 네트워크 구축으로 89개 인구감소지역 모두 협의회에 가입하게 되었습니다.

Q3 —— 협의회장을 하시면서 인구감소지역들의 많은 어려움을 들으실텐데 인구감소지역이 가장 힘들어하는 부분은 어떤 것이 있는지 말씀 부탁드립니다.

국민 누구나 거주지 인근에서 필수 교육, 의료 등 생활 전반에 걸친 최소한의 서비스를 받아야 하나, 인구감소지역의 실정은 그렇지 못합니다. 인구감소지역 내 양질의 교육과 의료 서비스 및 일자리가 부족해 인근 지역으로 인구가 유출되고, 수요가 없다보니 공급마저 줄어드는 악순환이 반복되는 상황입니다.

인구감소는 하나의 요인에 의한 것이 아니라 주거, 일자리, 교육, 복지, 문화 등 사회 전 분야가 일정 수준 이상에 도달해야만 인구가 유입되므로 일부 지역만 특별히 잘 사는 것이 아니라 골고루 잘 살도록 하는 지역균형발전이 필요하다고 봅니다.

또한 지방의 인구감소는 근본적으로 서울과 수도권 개발 집중과 그에 따른 인구 과밀, 지방과 중앙의 정주환경 불균형이 불러온 결과라고 생각합니다. 각 지자체가 지역특성에 맞는 인구감소 대응 정책을 펼치고 있지만, 균형발전과 분권, 중앙과 지방의 경제적 불균형 등을 해결하는 것은 중앙정부의 의지와 지원이 없다면 해결하기 어려운 과제라고 보고 있습니다.

Q4 —— 지방소멸 및 인구감소 대응을 위해 「인구감소지원 지역 특별법」, 지방소멸대응기금 운영, 인구감소지역에 대한 규제완화 등 다양한 정책들이 추진되고 있습니다. 회장님이 보시기에 인구감소 및 지방소멸 대응을 위해 필요한 정책은 어떤 것들이 있을까요?

대한민국은 1984년 합계출산율 1.74명을 기록한 이래 40년째 저출산 상황이 이어지고 있으며, 2023년에는 역대 최저치인 0.72명을 기록했습니다. 정부는 저출산에 대응하기 위해 해마다 수십조 원을 투자하고 있으나 출산율 하락은 반전될 기미가 보이지 않습니다.

아이러니하게도 우리나라의 해외 입양 현실은 세계 3위 수준입니다. 보건복지부에 따르면 해외 입양아 가운데 미혼모 아동이 차지하는 비율은 2018년 99.7%, 2019년 100%, 2020년 99.6%에 달한다고 합니다.
현재의 저출산 대책은 대부분 혼인 가정에 대한 지원에 집중되어 있습니다. 우리나라는 「민법」 가족 개념이 그대로 적용돼 「건강가정기본법」 등 각종 법과 제도에서 결혼 또는 혈연 중심으로 가족을 규정하고 있기 때문인 것 같습니다.



미혼모, 비혼모 등 다양한 가족관계를 정부 제도권 안으로 끌어들여 당당하게 아이를 키울 수 있도록 하고 비혼 출산 등 변화하는 사회환경에 발맞춘 다양한 정책을 펼쳐야 합니다. 물리적 지원뿐 아니라 이들에 대한 사회적 인식 개선도 필요합니다.

청년들이 결혼하여 아이를 낳는 것을 꺼리는 가장 주된 이유는 경제적 부담, 주거 문제를 꼽을 수 있습니다. 저도 지역에서 청년들을 만나면 집 문제를 1순위로 말합니다.

저는 결혼가정에게 30년 무상으로 아파트를 임대해 주고 교육 또한 대학교까지 정부에서 책임지는 등 청년에게 자산형성의 기회를 주어 결혼·출산·육아를 계획할 수 있도록 해야 한다고 생각합니다.

정책의 효율성 제고를 위해서는 임신-출산-보육-교육의 과정을 살펴 무엇이 필요하고 무엇이 시급한지를 면밀히 살펴 이를 정책으로 구현하는 실질적인 노력이 필요합니다.





국가 총 인구의 규모와 구조변화에 영향을 미치는 요인은 저출산 고령화 추세이지만 지역의 인구위기는 수도권으로 향하는 인구이동에 있습니다. 젊은 층이 지역을 떠나 교육 및 취업 등의 이유로 삶의 터전을 옮기기 시작한 것이 현재의 지역 위기를 태동시킨 배경이라고 볼 수 있습니다.

젊은 층의 유출은 생산인구의 감소로 이어지고 있으며 노동력 부족의 심각성은 높아지고 있습니다. 외국인 우수 인재 및 숙련인력을 확보하여 노동력 문제를 해결하고 경제 성장을 촉진하기 위해서 이민정책의 컨트롤타워인 부총리급 부처를 신설해야 합니다.

정부가 추진하는 제2차 공공기관 이전과 광역자체단체 산하 출자·출연기관을 인구감소지역에 우선 배치해야 한다고 촉구한 것도 이런 맥락에서입니다.

지방소멸 대응은 일자리, 주거, 교육, 문화, 의료 등 복합적인 영역에 걸쳐 있다보니 유사한 정책이나 사업을 부처에서 각각 추진하고 있고 부처 간 유기적인 협조가 이뤄지지 않고 있습니다. 정책 대상이나 지역, 목적 등에 따른 정책적 구분으로 실제 정책 내용은 대동소이합니다. 따라서 각 부처가 추진하는 유사한 인구정책을 통폐합하고 절감된 예산을 기금으로 마련하여 정책 추진의 일관성을 확보하고 예산집행의 효율성을 높이는 것이 필요합니다.
지역에서는 정주인구를 향한 지방의 소모적인 경쟁이 아닌 지자체 발전에 실질적인 이득이 되는 사업추진에 대한 논의가 필요합니다. 경직된 행정구역 단위에서 탈피하여 규모의 경제 실현 및 중복투자 방지를 위해 생활권 단위의 정책 설계 및 생활 서비스 공급을 검토해야 합니다.

Q5 —— 인구감소 대응에 효과적으로 대응하기 위한 지자체의 대응 전략에 대해 말씀 부탁드립니다.

살기 좋은 공간을 만드는 일이 곧 인구를 유입하는 방법이 될 수 있습니다. 지역자원을 활용한 특화산업을 육성하여 일자리를 창출하고, 돌봄 및 양육환경을 조성하고 우수인재가 지역에 남아 교육을 받을 수 있는 여건을 조성하며, 도시와는 다른 농어촌의 매력적인 정주환경 조성으로 지방 인구 유출을 막는 것입니다.

또한 인구정책의 범위를 저출산 완화, 인구 유입 등으로 한정하지 말고 인구와 관련한 다양한 정책과 유기적으로 연계하려는 노력이 필요하며 행정구역이라는 경계를 벗어나 유연적 접근을 통해 생활인구 유입을 현실화할 필요가 있습니다.

조직적인 측면에서는 다양한 지방소멸 위기에 대응하기 위해 단일 부서가 단일 사업 수행으로 해결할 수 없기에 통합적인 관점으로 대책을 수립해야 합니다. 인구감소지역 역시 다른 행정으로 각개전투 중인 상황으로 우리지역과 그 주변 지역의 상생 전략을 동시 마련하는 것이 중요합니다.

일자리, 주거, 교육 등의 문제는 공적 영역의 힘으로만 해결하기란 역부족으로 민간 영역의 협력이 반드시 필요합니다. 지역 내 여러 기업 및 단체, 지원조직 등과의 유기적인 협력기반을 구축하여 공동의 목표를 위한 하나의 결사체로 나아갈 필요가 있습니다.



Q6 —— 인구감소 대응을 위해 지자체마다 다양한 시책 발굴에 매진하고 있습니다. 다른 지자체에 도움이 될 수 있도록 특색있는 인구감소 대응 시책에 대해 소개 부탁드립니다.

괴산군에서는 학생 수의 급격한 감소로 백봉초와 장연초 등 초등학교가 사라질 위기에 처하자 마을주민, 군, 학교가 합심해 폐교 위기를 극복하고자 노력했습니다. 이 과정에서 외지에서 전학오는 학생들과 그 가족에게 집을 제공해주는 행복나눔 제비둥지를 조성했고 소기의 성과를 거두자 행복보금자리 조성사업과 청안선비마을 청년농촌보금자리 조성사업으로 임대주택 사업을 확대했습니다.

또한 농촌 마을에 갑자기 늘어난 아이들과 주민들을 위한 생활SOC가 부족하자 돌봄센터와 도서관, 체육시설 등 다양한 편의시설을 확충해 주민들의 만족도를 높여주었습니다.

괴산군은 보금자리 주택의 성공으로 임대주택 사업을 확대해 나갔으며 현재까지 10개 단지에 학생 248명과 청년 240명 등 총 488명이 전입했습니다. 농촌마을의 낙후된 정주여건 개선을 통해 폐교 위기의 학교를 살리고 젊은 층의 유입으로 마을활력 및 농촌 재생의 기틀을 마련했습니다.

Q7 —— 협의회장으로서 인구감소 및 지방소멸을 막기 위해 노력하는 지자체들에 대한 협조사항이나 당부 말씀 부탁드립니다.

우리 지역이 인구감소지역이라는 점이 안타깝지만 지금 이 상황을 낙담하지 않고 앞으로 한 발자국 더 나아갈 기회의 원동력으로 삼으려 합니다.

협의회는 모든 인구감소지역을 대표하여 인구감소와 지방소멸이라는 국가적 문제에 대응하여 각종 규제 등의 한계를 공유하고 실현가능한 대안모색에 주력하여 정책, 법률 및 제도개선 사항을 국회와 중앙정부에 건의함으로써 인구감소지역 스스로 우리 지역의 인구감소 문제를 해결하는 데 앞장설 예정입니다.

여러 현안이 많지만, “인구소멸 위기 대응이 가장 시급한 일 중 하나”이며 모든 지역들이 머리를 맞대 효과적인 인구감소 대응 정책이 발굴될 수 있도록 적극 협조해 주시면 감사하겠습니다.

인구감소지역, 소멸위기를 극복하고 지역에 새로운 활력을

Q1 —— 우선 한국지역개발학회 임형백 회장님의 취임을 축하드립니다. 지역개발 분야를 이끄는 선도적인 학회를 맡으셨는데 소감이 어떠신지요?

겸손하게 최선을 다하겠습니다. 그러나 적극적으로 공격적으로 학회를 운영하고 헌신할 생각입니다. 뒤에서 설명하겠지만 저는 '붉은여왕 가설(Red Queen's Hypothesis)'을 좋아합니다. 한국지역개발학회의 현상 유지를 넘어, 학회도 기업처럼 경쟁해야 한다는 심정으로, 한국지역개발학회를 지금보다는 발전시켜야 한다는 생각을 가지고 있습니다.

학회장을 맡은 2년 동안 개인적으로는 제게 의무적으로 주어지는 최소한의 연구와 프로젝트만 수행하고, 학회장으로서의 역할에 올인할 생각입니다. 사실 이미 그렇게 하고 있습니다.

그리고 요즘 교수, 연구원 등 공부하시는 분들 많이 힘든 시기이고 앞으로도 더 힘들어질 거라고 생각합니다. 한국지역개발학회가 1년에 여러 번 학술대회를 개최하고 1년에 5회 학회지를 발간하는데, 회원분들에게 특히 젊은 연구자와 교수들에게 더 많은 논문 발표 및 논문게재 기회를 드리려고 합니다.

학력
- 서울대학교 학사
- 서울대학교 대학원 석사
- 서울대학교 대학원 박사

현재 약력
- 성결대학교 국제개발협력학과 교수
- 한국지역개발학회 회장
- 국무조정실 국제개발협력 평가전문위원
- 기획재정부 국제행사심의위원회 민간위원
- 농림축산식품부 농촌융복합산업 중앙자문단
- 한국국제협력단(KOICA) 농림수산전문위원
- 서울시 민간투자사업 평가위원
- 한국 국토 공간구조의 형성과 변화 등 10편 이상의 저서와 약 150편의 학회지 논문

역임
- 국무조정실 정부업무평가 일자리/국정과제 평가전문위원
- 총리실 부처종합평가 평가위원
- 법무부 제2기 이민정책자문위원
- 외교부 무상원조사업 민간전문가
- 한국토지주택공사 제14기 기술심사평가 위원



임형백
한국지역개발학회 회장

또 이미 발생한 현상과 이슈를 설명하고 분석하는 차원을 넘어서, 선제적으로 이슈와 어젠다를 제시하고, 정책을 제언하고, 미래를 예측하는 등 선제적으로 대응하는 학회를 만들려고 생각중입니다.

국제통화기금(IMF)의 추정치에 의하면 2021년에 한국의 국가별 경제규모(명목GDP)가 세계 10위였습니다. 같은 해에 11위가 러시아였습니다. 대한민국은 대학진학률이 세계 1위이고, 인구대비 미국유학생 비율이 세계 1위입니다. 다른 나라 학문과 제도의 무비판적인 소개와 수용을 넘어 우리나라에 적합한 학문과 제도를 만들어야 한다고 생각하고, 한국지역개발학회가 이러한 역할을 하도록 노력할 것입니다.

Q2 —— 윤석열정부의 지역균형발전 국정과제는 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대입니다. 이와 관련해서 신정부의 지역개발 방향은 어떻게 가고 있다고 생각하십니까?

방향도 옳게 가고 있고 이 전 정부보다 정책도 조금 발전했고 구체화하려는 노력이 담겼다고 생각합니다. 법률적으로는 명칭이 지방자치단체인데, 윤석열 정부가 지방정부라는 표현을 사용하는 것도, 지역균형발전에 대한 윤석열 정부의 의지의 표현이라고 생각합니다.

하지만 우선 지역균형발전, 살기 좋다(삶의 질)는 개념의 정립이 필요하다고 생각합니다. 지역균형발전이 이루어지고 살기 좋은 지방을 만들어야 하겠지만, 모든 지방이 똑같이 살기 좋고, 모든 지역이 완벽한 균형발전을 이룬다는 것은 불가능합니다. 성적으로 비교하자면, 모든 과목에서 동일한 점수를 받을 수는 없습니다. 어느 한 과목도 낙제를 받지 않도록 하면서도 과목별로 점수차는 인정하고, 평균이 같도록 하여야 합니다.

또 '악마는 디테일에 있다(The devil is in the detail)'고, 정책의 방향을 올바르게 잡는 것과 실제로 성공시키는 것과는 다른 차원입니다. 노무현 정부는 지역균형발전(당시에는 국가균형발전)을 국정과제로 내세우면서 세종시를 추진하고 전국에 10개의 혁신도시를 만들고 수도권에 있던 178개의 공공기관을 분산·이전했습니다. 그 이후의 정부들도 무게는 달랐지만 모두 지역균형발전을 추구했습니다.

저는 역대 정부의 지역균형발전 정책이 크던 작던 효과는 분명히 있었다고 생각합니다. 그동안 지역균형발전 정책이 없었다면 지역불균형발전은 지금보다 더



심해졌을 것입니다. 하지만 20년이 더 지난 지금 지역불균형발전은 더 심해졌고 지방의 현실은 더 악화되었다는 점에 주목해야 합니다.
즉 지금까지 모든 정부가 노력을 하였음에도 현재에 이르러 지역불균형발전이 더 심해졌고 지방소멸의 위기도 더 커졌다는 것입니다. 노력은 했지만, 목표를 달성하지는 못했다는 것입니다. 따라서 이전과 동일한 정책, 동일한 노력은 의미가 없습니다.

특히 지방의 인구가 감소하고 노령화되었다는 것은 양적인 측면에서의 인구의 감소를 넘어, 지방의 발전을 위한 역량이 약화되었다는 것을 의미합니다. 상대적으로 젊은 고학력의 인구가 수도권으로 가기 때문에 지방의 인구감소는 양적인 측면 뿐만 아니라 질적인 측면도 동반됩니다. 직선적으로 말하면, 지방의 인구감소와 노령화는 앞으로 동일한 정책을 시행하더라도 이전보다 더 적은 효과가 나타날 수 있다는 것입니다. 즉 지금도 여건이 안좋은데 여건이 점점 더 악화된다는 것입니다.

Q3 —— 인구감소시대로 갈수록 지역 간 격차가 심화하고 있는 상황 속에서 지역의 공간경쟁력은 무엇을 의미할까요?

저는 지방이나 수도권 같은 지역도 공간으로서 소비재적 성격을 가진다고 생각합니다. 경기도의 면적이 서울의 16.8배입니다. 통계를 보면 서울과 지리적으로



가까운 경기도의 지방자치단체 일수록 인프라도 잘 갖추어져 있고 상대적으로 고임금 고학력의 인구가 많이 거주합니다. 반면 오히려 서울로 통근, 통학하는 인구가 더 많습니다. 서울과 지리적으로 가까운 경기도의 지방자치단체일수록 서울과 지리적으로 먼 지방자치단체보다는 공간경쟁력이 높지만, 바로 인접한 서울과의 공간경쟁력의 격차가 크다는 것입니다. 저는 한국에서 공간경쟁력을 높이는 가장 큰 요소가 양질의 직업과 교육환경이라고 생각합니다. 강북에서도 좋은 교육환경을 찾아 강남으로 이사하는 것이 현실입니다. 이미 기울어진 운동장이고, 이미 만들어진 공간의 '자기강화적 메커니즘(self-reinforcing mechanism of space)'이 작동한다는 것입니다. 하지만 그럼에도 지역이 성공할 수 있고 성공해야만 한다고 생각합니다. 다만 현실을 정확히 이해하고 직시하고 노력해야만 한다는 것입니다.

저는 지역과 더불어 공간(space)라는 표현을 사용하는데, 지역은 평면적이고 물리적인 개념이 강하다고 생각하는 반면, 공간은 입체적이고 물리적이면서도 사회적인 개념으로 생각합니다. 따라서 공간에는 물리적 영향 이외에 경제적 영향(시장)과 정치적 영향(정부)이 큰 영향을 끼친다고 생각합니다. 또 지역이 물리적인 유형의 구조가 강한 반면 공간은 유형의 구조 이외에 무형의 구조 성격도 강하다고 생각합니다. 그런데 한국의 지역균형발전 정책은 유형의 물리적 인프라 구축에 치중되는 경향이 강합니다. 보이는 유형의 것을 만드는 것은 쉽지만, 보이지 않는 무형의 것을 만드는 것이 어렵습니다.

각 개인은 각자의 합리적 선택에 의해 자신에게 적합한 또는 자신이 선호하는 주택에 거주하는 것입니다. 주택에 대한 선택을 지역으로 확장하면 이해하기 쉽습니다. 각 개인이 지방보다는 수도권에 거주하는 것을 선호하거나 그것이 자신에게 합리적이라고 생각하는 겁니다. 물론 개인이 생각하는 합리적인 선택이 현실과 다를 수도 있습니다. 하지만 개인은 '수도권에 거주하면 좋은 직장을 구할 수 있을 것이다. 좋은 교육환경을 제공받을 것이다. 적어도 편리한 생활을 즐길 수 있을 것이다'라고 생각하는 것입니다. 즉 개인에게 지방이 거주지로서 수도권 보다 경쟁력이 없다는 것입니다. 저는 어떤 지역의 공간경쟁력을 보여주는 가장 명확한 지표가 인구이동이라고 생각합니다. 역설적이게도 개인의 합리적 선택에 의하여 지역불균형발전이라는 바람직하지 않은 현상이 발생하는 것입니다. 바꾸어 말하면 거주지로서 지방이 수도권보다 경쟁력을 가질 수 있는 요소를 만들어야 한다는 것입니다. 저는 지금까지 지역균형발전을 위한 많은 정책들이 있었고 많은 자금이 투입되었지만, 실제로 이러한 경쟁력 있는 요소를 만들어 내지는 못했다고 생각합니다.

서울의 면적은 대한민국국토의 0.6%이고, 수도권의 면적은 국토의 12%이다. 경기도의 면적은 서울의 16.8배입니다. 서울에 대한민국 인구의 약 20%, 수도권에 인구의 50% 이상이 거주하고 있습니다. 통계청에 의하면, 2014년부터 2023년까지 10년 간 서울에서 다른 시·도로 전출한 인구는 547만 명입니다. 그런데 전출 인구 중 경기도로 340만 5천 명이 전출했고, 인천으로 42만 6천 명이 전출했습니다. 그 다음으로는 강원도로 20만 1천 명, 충청남도로 2만 명이 전출했습니다. 결국 서울에서 수도권으로 전출이 주를 이루었습니다. 서울에서 전출하는 인구의 대부분이 지방으로는 가지 않는다는 것입니다. 즉 서울, 수도권, 지방의 순으로 공간경쟁력을 가지는 것입니다. 추상적이고 모호한 정책은 성공할 수 없고, 구체적이고 정확한 정책이어야 합니다.

반면 같은 기간 서울로의 전입 인구는 461만 명이었고, 이 중 직업요인에 의하여 164만 명이, 교육요인에 의하여 44만 명이 전입했습니다. 한국에서 어떤 지역으로 인구가 이동하는 가장 큰 요인은 새로 생기는 직업입니다. 그런데 통계를 보면 매년 서울을 제외한 수도권에서 새로 생기는 직업이 전체의 50% 정도입니다. 그리고 그것이 양질의 직업일 경우 파급효과가 큽니다. 지방에서 직업, 교육환경 등 경쟁력 있는 요소를 만들어 지방을 경쟁력 있는 거주지로 만들어야만 한다는 것입니다. 문제는 수도권과 지방은 지금도 기울어진 운동장인데 이를 바로 잡아야 한다는 것입니다. 또 이것이 너무 어렵고 해내기 어렵기 때문에 많은 사람들이 이 불편한 진실을 언급하는 것조차 기피했다고 생각합니다.

Q4 —— 작년 12월, 지방시대위원회 심의를 거쳐 인구감소지역에 대한 최초의 범정부 종합계획인 '제1차 인구감소지역 대응 기본계획'이 확정되었습니다. 제1차 인구감소지역 대응 기본계획 수립이 가지는 의미와 중요성은 무엇이라고 생각하십니까?

첫째는 16개 관계부처가 합동으로 수립·발표한 범정부 최초의 계획으로서 의미와 중요성을 갖는다고 생각합니다. 인구감소와 지역소멸은 다양한 원인에 의하여 발생하는 현상이고 해법을 찾기가 어렵기 때문에 한 개 부처가 해결할 수 없는 문제입니다. 그런 차원에서 문제의 심각성을 현 정부가 이해하고, 관계부처가 이러한 문제의식을 공유하고 협력의 틀을 만들었다는 데에 의미와 중요성이 있다고 생각합니다. 인구감소는 국가의 존망이 걸린 문제이며, 모든 관계부처의 협동과 전 국민의 집단지성을 활용해야 한다고 생각합니다. 아울러 지금까지 저출산, 불균형발전을 해결하기 위한 많은 정책들이 있었고, 막대한 자금이 투입되었는데도 왜 성공하지 못했는지 철저한 분석과 보완이 필요합니다.
둘째는 지방시대라는 기조에 맞는 계획이라는 의미를 갖는다고 생각합니다. 89개 인구감소지역과 이를 관할하는 11개 시·도가 상향식으로 수립한 기본계획을

종합한 계획이라는 점은, 지방이 먼저 주도적으로 발전 계획을 세우고 정부가 뒷받침하겠다는 윤석열 정부의 지방시대 기조와 일치합니다. 이는 중앙정부 의존적 정책에서 벗어나, 지역 여건과 특성에 맞는 특화된 계획의 수립을 통해 인구감소지역의 생활인구를 강화하고, 경제·사회적으로 새로운 활력을 불어넣어 지역활성화를 도모하자는 취지로 해석됩니다.

셋째는 지자체의 차별화된 정책의 발굴이라고 생각합니다. 중앙정부 지원에 의존한 천편일률적인 정책이 아니라, 지자체가 스스로 설정한 목표와 전략에 따른 지역특화된 지역맞춤형 정책입니다. '제1차 인구감소지역 대응 기본계획'의 3대 전략이 지역 맞춤형 일자리 창출 및 산업 진흥, 매력적인 정주 여건 조성 지원, 생활인구 유입 및 활성화 도모입니다. 이하 16대 추진과제와 43개 실천과제를 통해 지방소멸 위기를 극복하려는 것을 목표로 하고 있습니다. 이는 기존의 원론적이고 외부의존적인 기업 이전 등을 통한 고용창출을 넘어 지역에서 필요한 인력을 지역에서 양성하고 지역에 정주시키는 것을 목표로 하고 있다는 점에서 계획적으로는 한 단계 발전했다고 생각합니다.



모든 지방자치단체에서 기업유치를 이야기 합니다. 하지만 역으로 기업의 입장에서는 수도권에서 멀어질수록 경쟁력이 떨어집니다. 인력을 구하기도 어렵습니다. COVID-19 상황하에서 리쇼어링(reshoring)이 거의 이루어지지 않았습니다. 원론적인 기업유치를 이야기 하지 말고, 기업이 올 수 있는 여건을 만들어 주어야 합니다. 지방자치의 효과가 그 지방을 가장 잘 아는 그 지역의 주민들이 그 지역에 가장 적합한 정책을 만들어 내고 그럼으로써 자연스럽게 차별화된 정책이 만들어지고 각 지역의 특성이 보존되는 것이라고 생각합니다.

축제나 관광을 예로 들어 보겠습니다. 미국은 자유의 여신상, 프랑스는 에펠탑, 이집트는 피라미드, 중국은 만리장성, 페루는 마추픽추, 뉴욕의 아이러브 뉴욕 등 그 나라나 도시를 대표하는 것이 있습니다. 한국의 각 지방자치단체도 각자 떠오르는 대표적인 이미지, 장소, 상품 등을 만들어 내야만 합니다.

Q5 —— 지역의 입장에서 인구감소지역이 소멸 위기를 극복하고 지역의 활력을 되찾을 수 있도록 하려면 중요한 전략은 무엇이라고 생각하시나요?

지방시대, 지방자치의 의미를 생각해야 한다고 생각합니다. 이는 중앙정부에 의존하는 것이 아닙니다. 중앙정부에 의존하여야만 한다면 지방자치가 필요없고 지방시대라는 표현도 사용해서는 안됩니다. 지역, 지방자치단체가 역량을 키우고 이후에 필요한 재정 등을 중앙정부에서 지원을 받는 것입니다. 권투로 비유하자면 링위에 올라가서 싸워야만하는 선수는 지역, 지방자치단체입니다.

미국 남캘리포니아대학교(USC)의 리차드 이스털린(Richard A. Easterlin) 교수가 제시한 '코호트 가설(Relative Cohort Size Hypothesis)'이 있습니다. 사람들은 현재의 삶과 과거 청소년기의 삶을 비교해, 지금의 삶이 더 나으면 결혼을 하고 그렇지 않으면 결혼을 미룬다는 것입니다. 쉽게 말하면 현 세대에게 더 나은 미래를 제시하는 것이 출산율 제고의 가장 확실한 방법 중 하나입니다. 전쟁이 끝나고 가장 살기 힘든 시기에 베이비붐이 일어났습니다. 현실은 가혹했지만 끊임없이 발전했고 부모 세대보다 다음 세대가 더 나은 삶을 살 것이라는 것이 확실했기 때문입니다. 국가가 각 지역이 더 나은 미래에 대한 비전을 보여주어야 합니다.

대한민국은 2018년에 세계에서 처음으로 합계출산율이 0.98명을 기록하며 1명 이하로 떨어졌습니다. 이후에 더 낮아졌습니다. OECD 38개 회원국 중에서 합계출산율이 1명이 안되는 유일한 국가입니다. 2020년에는 데드 크로스(dead cross)가 발생하였고, 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘어섰습니다. 이러한 상황에서 모든 지자체가 인구를 늘리는 것은 불가능합니다. 각 지자체별로 인구가 증가하는 지자체도 있을 수 있으나, 국가 전체적으로 보면 제로 섬 게임(zero-sum game)입니다. 따라서 인구증가만이 지역 소멸을 막을 수 있다는 생각은 버려야 합니다. 사실 지자체의 입장에서 인구가 증가한다면 당장 가시적인 성과가 나타나겠지만, 지자체가 부담하여야 할 비용도 증가합니다. 하지만 인구가 증가하지 않더라도 인구가 증가한 것과 동일한 효과를 가져온다면 이야기가 달라집니다.

대한민국의 전라북도 전주시, 경기도 남양주시, 미국의 네바다주 라스베가스시의 인구가 약 65만 명으로 비슷합니다. 미국의 라스베가스시의 경우 방문인구가 매년 약 4,500만 명입니다. 평균연봉은 6만8천 달러를 넘습니다. 유럽의 스위스, 리히텐슈타인 같은 나라가 잘 사는 이유가 인구가 많아서가 아닙니다.

그동안 한국에서 추진해왔던 농촌관광, 지역축제, 농촌어메니티, 농업의 다원적 기능, 농촌융복합산업 등 다양한 사업과 논리는 동일합니다. 한국의 대부분의 축제는 공공재원에 의존하고, 거의 대부분 적자입니다. 또 축제도 대동소이합니다. 왜냐하면 유형의 물리적 인프라 건설에 치중하는 반면, 지역활성화를 가져올 무형의 메커니즘을 못 만들었기 때문입니다.

'제1차 인구감소지역 대응 기본계획'에서 목표하는 것 중 하나가 지역맞춤형 정책입니다. 다른 지역과 차이가 없는 천편일률적인 정책 말고 차별화된 정책을 만들어 내야 합니다. 그리고 그러한 정책은 그 지역을 가장 잘아는 그 지역의 주민들이 만들어 내야 합니다. 지자체 장도 중앙정부로부터 재정적 지원을 받겠다는 이야기를 하기 전에, 우리 지자체에 적합한 다른 지자체와 차별화되는 경쟁력 있는 정책을 만들겠다는 이야기를 먼저 해야 합니다.

일본에서 사용되던 '관계인구'라는 표현도 많이 사용되는데, 이미 한국에서 사용되던 관광인구, 방문인구와 무엇이 다릅니까? 명절 때마다 고향을 방문하는 귀성객이 이미 관계인구입니다. 오래전에 한국의 한 농촌관광마을이 성공한 이유가 있습니다. 마을 홈페이지를 만들고 여기에 마을의 소식을 올렸습니다. 그 마을에서 도시로 떠난 사람들이 홈페이지를 보고 고향마을에 관심을 갖고 방문하고 농산품을 구입했기 때문입니다. 요즘 인기 있는 표현인 '관계인구'입니다. 이미 관계인구는 있었는데, 활용할 수 있는 정책을 못 만들었던 것입니다. 창의적이고 독창적인 경쟁력 있는 아이디어가 중요합니다. 그리고 이것을 각 지역, 지방자치단체에서 만들어 내야 합니다. 또 관계인구라는 개념을 사용하더라도, 관계인구를 고향방문이나 고향기부제 등 물리적 측면에 한정하지 말고, 재능기부, 네트워크 등 활용하는 범위를 더 넓게 생각해야 합니다.

Q6 —— 진정한 지역주도의 인구감소 대응계획의 실효성을 높이기 위해서 향후 주요하게 고려해야 하는 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

지역별로 차별화된 특색있는 정책을 만들어야 합니다. 주민의 의견 청취, 지역의 입지, 특성, 여건 분석, 재정적 지속가능성 확보, 지역맞춤형 정책 등의 용어가 이를 의미합니다. 중앙정부의 재정지원에 의존하는 천편일률적인 정책은 성공할 수 없습니다.

유럽대륙 국가보다는 영·미권 국가가, 영·미권 국가보다는 대한민국이 인구가 도시로 집중하는 경향이 강합니다. 인구 약 8,500만 명의 독일에는 100만 명이 넘는 도시가 5개입니다. 베를린도 약 380만 명 정도입니다. 한국은 역동적인 국가인 반면 지역불균형발전이 심할 수 밖에 없습니다. 산업혁명 이후 1인당 GDP를 2배 증가시키는데 영국은 58년(1780년-1838년), 미국은 47년(1839년-186년), 한국은 11년(1966년-1977년) 걸렸습니다. 다른 나라의 정책을 이식하는 것은 성공할 수 없습니다. 우리나라의 각 지역에 맞는 정책을 만들어야 합니다.

또 2011년 통계청이 발표한 「인구주택총조사 표본집계결과(인구이동·통근·통학 부문)」을 보면, 한국인은 93.1%가 단일 교통수단을 이용하고, 평균 통근·통학 시간은 38.7분이었습니다. 한국에서도 각 지역의 입지 등 여건이 다르고, 각 지역간에도 경쟁해야 합니다. 인접 지자체와 동일한 정책은 경쟁력이 약합니다.

지방자치, 지방시대입니다. 각 지자체 장은 중앙정부의 재정적 지원을 받아오겠다는 말보다, 우리 지자체에 가장 적합하고 다른 지자체와 차별화된 경쟁력 있는 특화된 정책을 만들겠다고 할 수 있어야 합니다. 지자체의 차별화된 경쟁력있는 정책을 만들지 못하면서 중앙정부의 재정적 지원을 우선한다는 것은 이미 지방자치와 지방시대에 적합하지 않은 패러다임입니다. 지자체의 역량과 정책이 선행되고, 여기에 중앙정부의 재정지원이 뒤따라야 성공합니다. 지자체의 역량과 정책이 없는 상태에서 중앙정부의 재정지원은 효과 없습니다. 역량과 정책이 없는 상태에서 재정지원이 가져온 결과는 레고랜드, 포뮬러1 등이 보여주고 있습니다. 지자체의 성공의 요인은 우수한 정책이지, 투입되는 자금의 규모가 아닙니다. 그런데 지금도 대부분의 지자체에서 지방소멸기금은 건물을 중심으로 한 인프라에 투자될 뿐입니다.

Q7 —— 인구감소와 이로 인한 노동력 부족으로 인하여 이민에 대한 논의도 많은데, 이민에 대한 말씀도 부탁드립니다.

우선 한국에서 용어의 정의가 필요합니다. 한국의 공문서에서는 한글로는 '외국인 정책', 영어로는 'immigration policy'가 사용됩니다. 여성가족부 등 다수의 중앙부처에서는 관례적으로 '다문화 정책'이라는 용어를 사용합니다. 하지만 법무부는 국적법을 고려하여 '이민정책'이라는 용어를 사용합니다. 법무부의 경우 외국인 전담부서로서 다문화 정책을 채택할 경우 국적법과의 불일치가 존재하게 되기 때문입니다. 즉 아직 용어조차 통일되지 않은 상황입니다.
또 한국에서 서구의 이민정책을 참고하는데, 서구의 이민정책을 이해하기 위해서는 인도-유럽인(Indo-European)이라는 개념을 이해해야 합니다. 한국에는 민족(nation, people) 개념만 있는데, 서구에는 인도-유럽인이라는 종족(ethnic) 개념이 있고, 그 아래에 민족 개념이 있습니다.

스티븐 카슬(Stephen Castles)과 마크 밀러(Mark J. Miller)는 외국인 정책의 유형을 영·미 계통 국가의 다문화주의 모형(multiculturalism model), 프랑스의 동화 모형(assimilation model), 독일의 차별 배제 모형(differential exclusion model)으로 구분했습니다.
영국은 잉글랜드에는 앵글로-색슨이라는 게르만족이, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈에는 켈트족이 거주합니다. 크게는 인도-유럽인이지만 게르만족과 켈트족은 다른 민족입니다. 월드컵은 한 나라에 한 개 티켓이 원칙이지만, 영국은 4개입니다. 축구의 종주국인 것도 있지만, 결코 하나의 민족이 아니기 때문입니다. 그러니 다문화주의 모형을 사용하는 것입니다.

프랑스는 원래 거주민이었던 켈트족, 정복자인 라틴족인 로마인, 이후 게르만족이 혼혈되어서 만들어진 민족입니다. 켈트족의 한 부족인 파리시족(Parisii)에게서 파리라는 이름이, 게르만족의 한 부족인 프랑크족(Franks)에게서 프랑스라는 이름이 유래했습니다. 프랑스인이라는 민족자체가 존재하지 않기 때문에 동화 모형을 사용하는 것입니다.

독일은 바이에른족, 프랑크족, 튀링겐족, 작센족 등 다수의 게르만족이 연합하여 세운 국가입니다. 게르만족만이 연합하여 세운 국가이므로 다른 민족에게 배타적이었고, 차별 배제 모형을 사용하는 것입니다.
한편 한국은 국가를 형성한 역사가 아주 오래되었습니다. 전 세계에서 국가라는 정치체제를 가장 오랫동안 가지고 있는 나라가 한국과 중국입니다. 따라서 종족, 부족은 모두 사라지고 하나의 민족으로 융화되었습니다. 따라서 서구의 이민정책을 참고하는데, 위의 3가지 모형 중 어디에도 해당하지 않습니다. 그런데 그동안 3가지 모형 중에서도 다문화주의 모형이 한국과 가장 거리가 먼데도 불구하고, 언어적 접근성 등의 이유로 다문화주의 모형을 소개해 왔습니다.

현재 한국에서 결혼이민자는 프랑스의 동화모형에 가깝고, 외국인노동자는 독일의 차별 배제 모형에 가깝습니다. 독일도 외국인노동자인 터키인에게는 정주(settlement)를 허용했지만, 한국은 원칙적으로 외국인 노동자에게 정주를 허용하지 않는다는 점에서 차이가 있습니다. 앞으로 한국에 이민청 설립을 통하여 개인 단위가 아닌 집단 단위의 종족 또는 민족이 유입된다면 이들은 영·미의 다문화주의 모형에 가깝습니다. 문제는 이미 서구에서는 3가지 모형 모두에 대하여 불완전성이 지적되고 새로운 모형의 필요성이 제기되고 있는 상황입니다. 즉 한국은 정책의 명칭도 적용할 모형도 합의가 되지 않았습니다.



이러한 상황에서 본격적인 이민정책을 실시하기 전에 고려해야 할 사항이 많습니다. 간단히 설명드리겠습니다.

첫째는 이주민의 높은 출산율로 인하여, 해당 지역에서 인구의 역전 현상이 발생할 것입니다. 규모는 작지만 미국의 코리아타운, 차이나타운과 같은 이민자집중거주지(ethnic enclave)가 이미 지방에서는 만들어지고 있습니다. 경기도 안산시 단원구는 대표적인 사례입니다.

둘째는 특히 인구가 부족한 지역에 이민자를 받아들인다고 하여도, 이민자의 세대가 지나면서 이들도 도시와 수도권으로 이주한다는 것입니다.

셋째는 당장의 노동력 부족을 해결하려고 저임금 저숙련 노동자를 받아들인다면, 장기적으로는 해당 지역의 발전에 장애요인이 됩니다.

넷째는 저임금저숙련 노동자로 유입된 이주민이라도 경제적 약자의 위치에 머물게 된다면 반감이 생깁니다. 또 한국인도 경제가 좋을 때는 상관없지만, 경제가 좋지 않을 때에는 이주민을 희생양으로 삼을 수 있습니다. 2010년 재스민 혁명의 촉매가 된 튀니지 청년의 분신의 근본적 원인은 민주주의에 대한 요구가 아니라 경제적 빈곤이었습니다. 서구의 사례를 보면, 이주민의 폭동은 1세대가 아닌 2-3세대에서 주로 발생합니다. 이주민을 받아들이기 전에 이주민이 2등 국민이 아닌 동등한 국민으로 자립할 수 있도록 하는 사회시스템이 구축되어야 합니다. 이주민을 영원히 저임금 시장에 머물게 할 수도 없고 해서도 안됩니다. 한때 미국이 '기회의 땅'이라고 불렸던 이유를 생각해 볼 필요가 있습니다.



Q8 ——— 마지막으로 지방소멸 위기를 극복하기 위하여 꼭 하시고 싶은 말씀 한 가지만 부탁드립니다.

첫째, 중앙정부와 지방정부 모두 장기적 목표와 전략을 가지고 협력해야 합니다. 「제1차 인구감소지역 대응 기본계획」의 계획기간도 5년입니다. 노무현 정부 이후 20년 이상 지난 지금 인구의 수도권 집중은 더 심해졌고, 지방소멸의 위험은 더 커졌습니다. 단기적 성과에 집착하지 말고, 장기적 목표와 전략을 가지고 접근해야 합니다. 또 이전 정책의 실패요인이나 부족한 부분을 정확히 분석하고 수정해야 합니다. 이미 실패한 정책을 답습하면서 새로운 이름을 만들고 자금을 더 많이 투입한다고 성공하지 못합니다. 지방자치단체장이 바뀌더라도 정책의 연속성이 있어야 합니다.

둘째, 정책이 정교해야 합니다. 지방소멸이라는 위기는 이미 찾아왔습니다. 반면 그 해결책을 찾는 것은 쉬운 것이 아닙니다. 대한민국 전체로 보면 상대적으로 젊은 고학력의 인구가 수도권으로 몰려드는 상황에서 수도권에 이들이 거주할 주택을 공급하면서 지방소멸을 이야기하는 것은 모순입니다. 출산력이 높은 젊은 고학력의 인구를 수도권에 정주시키면서 지방소멸을 막고 국가균형발전을 이룬다는 것은 말도 안되는 이야기입니다. 인구감소와 지방소멸은 일대일 함수가 아니라 복잡한 함수입니다.

근원적으로 젊은 고학력의 인구가 수도권으로 몰려들지 않고 지방에 정주하도록 하는 것이 선행되어야 합니다. 그동안 이 부분이 해결되지 않은 뜨거운 감자였고 이야기하지 않는 불편한 부분이었습니다. 어느 지자체도 이 부분을 해결하지 못하니 언급을 회피한 것입니다. 이러한 관점에서 이번의 '제1차 인구감소지역 대응 기본계획'은 방향은 잘 잡았다고 생각합니다.

셋째, 각 지방의 특성이 반영된 차별화된 정책이어야 합니다. 각 지방을 사람으로 비유하자면 체질(특색)이 모두 다릅니다. 반면 모두 지방소멸이라는 병에 걸린 것입니다. 지방소멸이라는 병은 치료하여야 하나, 각 지방에 사용되는 약은 달라야 합니다. 또 지방소멸이라는 병은 종속변수이지만 이 병을 가져온 독립변수는 여러 개입니다. 그리고 지방마다 종속변수의 수와 영향력도 다릅니다.

넷째, 젊은 세대를 고려해야 합니다. 젊은 세대는 지방에 대한 인식이 기성세대와도 다릅니다. 기성세대는 농촌에서 도시로 이주하거나, 농촌이 도시로 변화하는 것을 경험한 사람이 많습니다. 농촌에 대하여 향수를 가지고 있는 사람도 많고, 전원생활에 대한 동경을 가지고 있는 사람도 많습니다. 하지만 젊은 세대는 도시에서 태어나서 도시에서 문명의 이기를 누리고 성장한 세대입니다. 기성세대의 관점과 눈높이에서 만들어진 기준이 젊은 세대와는 거리감을 가지는 경우가 많습니다. 어떤 지역으로 인구를 유입시키려면 목표집단 별로도 차별화된 정책개발이 필요합니다.

다섯째, 정책이 대상 인구집단에 따라서도 차별화되어야 합니다. 예를 들면 여성이 남성보다 도시로 이주하는 경향이 강합니다. 여성은 남성보다 직업의 선택의 폭이 좁습니다. 사무직에 대한 비중이 높습니다. 또 육체적 노동의 강도가 낮은 직업에 대한 비중이 높습니다. 이러한 직업은 도시와 수도권에 많습니다. 농촌과 지방에는 이러한 직업이 적습니다. 따라서 비록 젊은 인구가 도시에서 농촌으로 또는 수도권에서



지방으로 유입된다고 하여도, 여성 보다는 남성이 높습니다. 그렇다면 성비가 불균형을 이루고 출산율이 낮아질 수밖에 없습니다.

여섯째, 대상 집단별로도 정책이 차별화되어야 합니다. 귀농과 귀촌을 혼돈하는 경우도 많습니다. 귀농은 영농(farming)에 종사하는 인구를 말하고, 귀촌은 영농에 종사하지 않고 농촌생활을 즐기는 인구를 말합니다. 귀농은 농지가 필요하므로 전국적으로 이루어지지만, 귀촌은 농지가 필요하지 않으므로 수도권과 충청권으로 집중됩니다. 그리고 귀농인구는 소수이고 대부분이 귀촌인구입니다.

일곱째, 지방자치단체가 끊임없이 노력해야 합니다. 저는 붉은여왕 가설(Red Queen's Hypothesis)을 좋아합니다. 이 이론은 진화학에서 거론되는 원리로, 주변 자연환경이나 경쟁 대상이 보다 빠른 속도로 변화하려 하기 때문에 어떤 생물이 진화를 하게 되더라도 상대적으로 적자생존에 뒤처지게 되며, 이를 보상하기 위해 끊임없이 서로 재시도를 하는 과정에서 결국 자연계의 진화경쟁에선 어느 한쪽이 일방적인 승리를 거두지 못한다는 뜻을 의미합니다. 어떤 지자체가 발전한다고 하여도 다른 지자체가 더 빠르게 발전한다면, 그 지자체는 발전하는 것이 아니라 뒤처지는 것입니다.

인구감소지역 대응 기본계획의 수립 의의와 개선과제



윤소연 한국지방행정연구원 부연구위원



1. 서론

인구는 국가성장의 동력으로써 사회변화를 발생시키는 가장 중요한 지표다. 통계청에 따르면 2020년 우리나라는 사상 처음으로 사망자 수가 출생아 수를 넘어서는 인구 데드크로스가 발생하여 국가 총인구가 감소 추세로 전환되었다. 저출산과 고령화라는 인구 리스크의 지속과 함께 지방소멸을 넘어 국가소멸의 위기가 대두되기 시작한 것이다. 이는 오랜기간 소규모 도시와 농어촌을 중심으로 발생했던 심각한 인구감소 문제와도 관련성이 높다. 그간 수도권의 외연적 확산과 기능·재화의 집중으로 인해 지방에서 수도권으로의 인구 유출은 가파르게 증가하였다. 급격한 청년인구의 감소로 인한 인구감소와 고령화는 그나마 출산율이 높았던 지방의 생활여건을 악화시켰고, 이는 다시 대도시로의 인구이동을 가속화하여 국가 전반의 저출산을 심화시키는 요인으로 작용하였다.

이처럼 지방의 인구감소 문제는 비단 지방만의 문제로 그치지 않는다. 공간적으로 불균형한 성장은 도시지역의 과밀화, 주거시설 부족, 교통혼잡 등 다양한 사회적 문제를 야기시키는 한편, 소도시와 농어촌지역의 노동력 부족, 소비감소, 기업활동 축소 등을 발생시켜 지역 간 경제·사회적 격차를 심화시키고 통합을 저해할 수 있다. 나아가 지방소멸은 지역이 오랜 기간 계승하여 보존한 다양한 문화적 가치를 훼손시키고, 농업·산림·수자원 등 국가의 중요한 자연 자원에 대한 관리·보존을 어렵게 함으로써 국가적 손실을 초래할 수 있다.



지방의 급격한 인구감소와 소멸 위기는 얼핏 보면 도시의 성장과 쇠퇴 과정에서 발생하는 자연스러운 변화로 여겨질 수 있다. 그러나 국토 면적의 11.8%(약 11,856㎢)를 차지하는 수도권에 국가 총인구의 50.5%(약 2,598만 5천 명, 2022년 12월 기준)가 거주하고 있는 극한의 불균형 상황이라는 점을 놓고 보면, 지금의 인구분포는 공간적으로 매우 불안정한 형태라고 할 수 있다. 따라서 균형 잡힌 국가 발전을 위해서는 지방의 인구감소 문제가 국가 차원에서 심각하게 다뤄질 필요가 있다.

정부는 인구감소로 나타나는 지방소멸 위기를 타개하기 위해 2021년 10월 전국 시군구 가운데 89개 지역을 '인구감소지역'으로 지정하고, 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정('22.5.10)하였다. 〈인구감소지역 대응 기본계획〉은 「인구감소지역 지원 특별법」에 따라 5년 단위로 수립되는 법정계획으로써 국가 및 지자체의 인구감소 대응 전략을 보다 체계적·조직적으로 추진하기 위한 밑그림이라고 할 수 있다. 이에 지난해에는 인구감소지역으로 지정된 89개 기초지방자치단체와 이를 관할하는 11개 시·도 및 국가에서 〈제1차 인구감소지역 대응 기본계획(2022~2026)〉의 수립을 완료하였다.

2. 인구감소지역 대응 기본계획의 목표와 특징

〈인구감소지역 대응 기본계획〉은 가파르게 감소하는 인구와 심각한 고령화로 인해 지방소멸이 우려되는 상황에서 국가와 지자체가 인구감소 문제에 대응하기 위해 수립하는 전략계획이자 5개년 계획이다. 계획수립의 주체는 89개 인구감소지역과 이를 관할하는 11개 시·도, 국가이다. 계획의 내용적 범위는 수립 주체에 따라서 차이가 있으나, 기본적으로 인구감소 대응을 위한 기본구상과 전략, 중점과제, 재원의 산출 및 확보, 생활권 연계·협력, 생활인구 확대에 관한 사항 등을 포함하도록 하고 있다.

〈표 1〉
〈제1차 인구감소지역 대응 기본계획〉 수립의 주체, 범위, 원칙

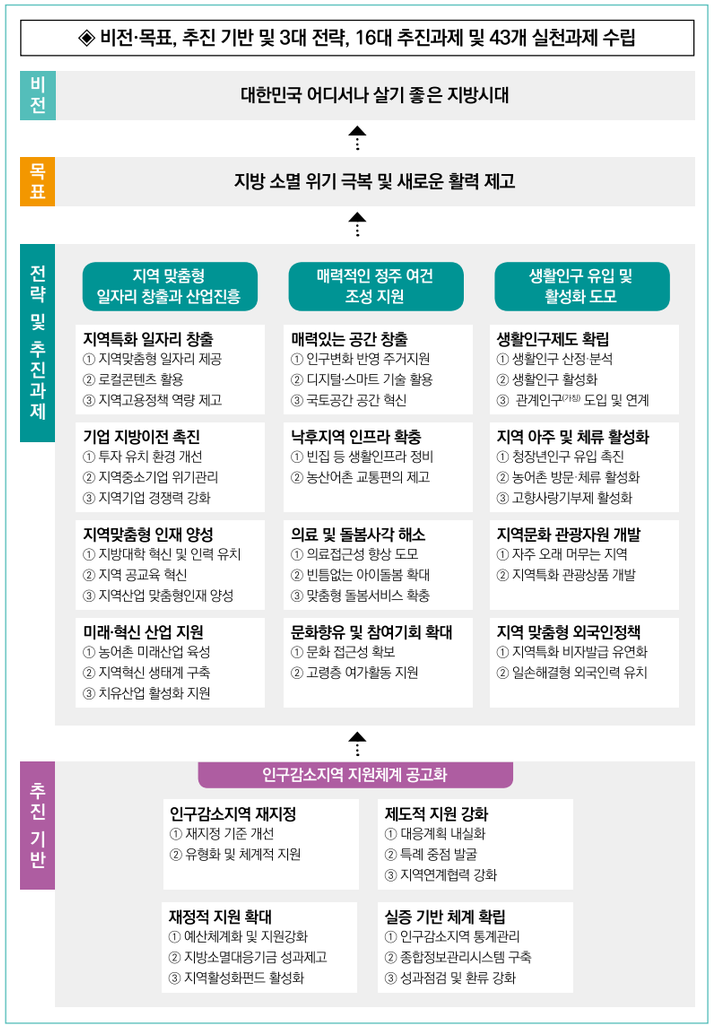
구분		내용	
계획수립의 주체		인구감소지역으로 선정된 시·군·구 및 인구감소지역을 관할하는 시·도, 국가	
계획수립의 범위	시간	5년(2022년~2026년)	
	공간	지자체의 관할구역 및 생활권에 해당하는 영역	
	내용	인구감소 대응을 위한 기본구상과 전략, 중점과제, 재원의 산출 및 확보, 생활권 연계·협력, 생활인구 확대에 관한 사항 등	
계획수립의 원칙		① 상향적 방식	기본계획 및 시행계획 수립 시 시·도는 시·군·구, 국가는 시·도 계획을 바탕으로 수립
		② 주민참여·의견수렴	지자체는 계획 수립 시 중점 추진과제와 우선순위를 정하고, 지역주민·전문가 등 민간부문의 참여와 의견을 충분히 수렴해야 함
		③ 재원확보 노력	지자체는 계획의 시행을 위하여 필요한 재원의 계획적·안정적 확보를 위해 노력해야 함
법적 근거		「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 「인구감소지역 지원 특별법」	

출처 윤소연(2023). 지역이 주도하는 인구감소지역 대응계획 수립 방안. 재수정

기본계획의 궁극적인 목표는 인구감소지역의 활력을 제고하고 정주여건을 개선하는 등의 다양한 시책을 추진하여 인구감소 문제와 지방소멸 위기를 해결하는 것이다. 이러한 목표 아래 2023년 12월 지방시대위원회의 심의를 통해 확정된 〈국가 인구감소지역 대응 기본계획〉에서는 89개 인구감소지역과 11개 시·도가 수립한 지역의 기본계획을 반영하여 전략과 추진과제를 수립하였다. '지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥', '매력적인 정주 여건 조성 지원', '생활 인구 유입 및 활성화 도모'의 3대 전략이 마련되었으며, 16대 추진과제와 43개의 세부 실천과제가 발굴되었다.



〈그림 1〉
〈국가 인구감소지역 대응 기본계획〉의 비전, 목표, 전략 및 추진기반



출처 관계부처 합동(2023), 제1차 인구감소지역 대응 기본계획

한편, 〈인구감소지역 대응 기본계획〉의 수립에는 지역 상황을 반영한 실효적 정책이 계획·시행될 수 있도록 하기 위한 몇 가지 제도적 조치가 반영되었다. 첫째, 〈인구감소지역 대응 기본계획〉은 법률적 규정에 따라 시·군·구→시·도→국가 순으로 이어지는 상향식 계획수립 절차를 채택하고 있다. 법정계획으로서 갖춰야 할 기본적인 구성 외에는 중앙정부가 계획수립에 관한 어떠한 지침도 하달하지

않기 때문에 지자체는 지역의 여건과 수요에 의해 주도적·자율적으로 계획을 수립할 수 있다. 둘째, 인구감소지역은 지역발전투자협약의 체결이나 생활권 설정 등을 통해 국가 또는 타 지자체와 연계·협력 사업을 발굴·추진할 수 있다. 기본적으로 계획수립을 위한 공간적 범위는 지역의 관할구역이지만, 법령에서는 지역 간 협의를 거쳐 설정한 생활권까지도 공간적 범위로 인정하고 있다. 이에 지자체는 생활권을 단위로 시설 및 공공서비스의 공동이용 등의 연계·협력 방안을 마련하여 국가로부터의 시설 설치와 서비스 운영에 관한 사항을 우선 지원받을 수 있다. 셋째, 「인구감소지역 지원 특별법」에서는 지자체가 수립한 계획이 안정적으로 추진될 수 있도록 재원확보 방안을 마련하도록 하고 있다. 또한 동법 제20조에서는 지자체가 〈인구감소지역 대응 기본계획〉을 수립할 때 지방소멸대응기금의 활용 방안을 담은 투자계획과 연계하도록 명시하고 있다. 따라서 지자체는 사업 시행에 필요한 재원을 산출하고, 지방소멸대응기금과 함께 국비·지방비·민간자본 등을 활용하여 재원을 안정적으로 확보하기 위한 노력을 기울여야 한다. 넷째, 국가와 지자체는 생활인구의 확대를 위하여 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다. 행정안전부는 2023년 5월 「생활인구의 세부요건 등에 관한 규정」의 제정을 통해 기존의 정주인구 개념에서 확장된 생활인구 개념을 도입한 바 있다. 교통·통신의 발달로 인한 생활패턴의 변화를 고려한 것이다. 이를 통해 지자체는 정주 인구뿐만 아니라 체류인구를 포함한 생활인구 확대 정책을 마련하고 지역 활력을 높이는 데 활용할 수 있다.



3. 인구감소 대응을 위한 지방자치단체 사업계획 현황

1) 지역별 인구감소지역 대응 기본계획의 비전과 목표

인구감소 대응을 위한 지자체 기본계획은 지역이 자율적으로 수립하기 때문에 세부적인 부분에서 차이가 있으나, 이를 통해 달성하고자 하는 목표는 유사하다. 〈표 2〉는 시·도에서 설정한 〈제1차 인구감소지역 대응 기본계획〉의 비전과 목표를 정리한 것이다. 표에 제시된 바와 같이 목표를 달성하기 위한 방식에는 일부 차이가 있으나, 지역의 목표는 '정주·생활인구 확보와 이를 위한 여건 개선'으로 유사한 것을 알 수 있다.

〈표 2〉
시·도별 〈제1차 인구감소지역 대응 기본계획〉 비전 및 목표

구분	비전	목표
부산광역시	지역 주도 인구정책 기반의 시민행복 미래도시 부산	• 시민의 공감과 삶의 질 향상 중점의 인구활력 증강 정책 마련
대구광역시	쾌적하고 행복한, 살고 싶은 인구활력 도시 대구!	• 청년인구 유입 및 정착지원을 통한 청년인구 확대 • 생애특성별 맞춤형 지원 및 정주환경 개선을 통한 정주인구 유출 완화 • 매력적인 생활환경 및 활력거점 조성을 통한 생활인구 확대
인천광역시	인천의 꿈, 대한민국의 미래	• 균형 발전을 통한 인구 불균형 해소
경기도	인구감소지역의 지속가능한 발전을 위한 더 나은 기회의 경기	• 모두가 함께할 기회 생활인구 확대 • 모두가 일할 기회 지역 일자리 증대 • 모두가 행복할 기회 거주 환경 개선
강원특별자치도	새로운 강원! 특별 자치시대!	• 인구 200만(정주인구 160만 + 생활인구 40만)
충청북도	삶터·일터·쉼터 창출을 통한 행복터전 구현	• 정주 환경 개선으로 인구감소 제로화 • 지역특화 일자리 창출 통한 청년인구 확보 • 지역브랜드 활용으로 생활 인구 확대
충청남도	충남다운 매력과 함께, 인구활력 중심 충청남도	• 살고 싶은 충남, 정주인구 65만 명 • 활력 있는 공간, 청년인구 11만 명 • 매력 있는 농어촌, 생활인구 200만 명
전북특별자치도	함께 돌봄, 함께 누리, 행복한 전북	• 함께 살고 싶은 전북, 정주인구 유지 • 함께 일하고 머물고 싶은 전북, 생활인구 확대 • 함께 행복한 전북, 정주·생활인구 지속
전라남도	활력타운·일터·꿈배움터·삶터로 더 나은 삶을 보장하는 전남	• 생활인구 20% 증대 • 청년인구 감소율 제로화 • 정주인구 3% 증대
경상북도	지방시대 인구유입 1번지, 경상북도 K-로컬 전성시대	• 청년이 정착하는 경북 • 출향인이 돌아오는 경북 • 전 세계에서 찾아오는 경북
경상남도	경남 미래를 위한 균형과 상생의 재도약	• 생활인구 15% 확보 • 청년인구 감소율 2% 미만 • 정주인구 330만 명 회복·유지

2) 지역의 인구감소 대응 사업계획 현황

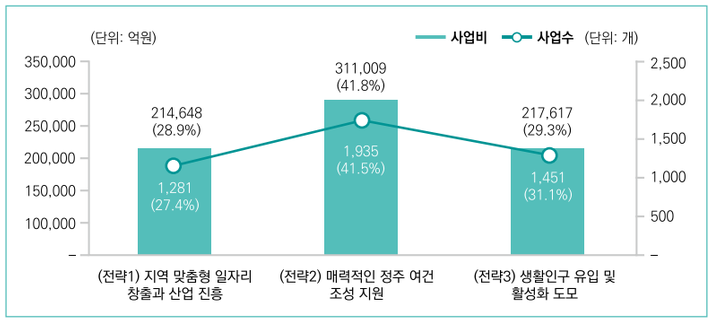
본 자료에서는 100개 광역 및 기초지방자치단체(89개 인구감소지역 및 11개 시·도)에서 수립한 〈제1차 인구감소지역 대응 기본계획〉의 세부 내용을 조사·분석하였다.[1)2)] 그 결과, 향후 5년간 계획된 인구감소 대응 사업의 수는 총 4,667

1) 본 자료는 〈제1차 인구감소지역 대응 기본계획〉을 바탕으로 조사한 내용으로 기본계획 수립 시점을 기준으로 기 배분된 2022~2023년의 지방소멸대응기금은 정확하게 반영되어 있으나, 2024~2026년의 사업에 대한 기금 활용은 지자체의 목표가 반영된 금액이기 때문에 실제 5년간 배분될 기금의 총액과 차이가 있음

2) 분석된 총사업비는 지역의 단위사업을 합산한 것으로, 천만 원 단위에서 반올림하였기에 실제 사업비 총액과 약간의 차이가 있을 수 있음

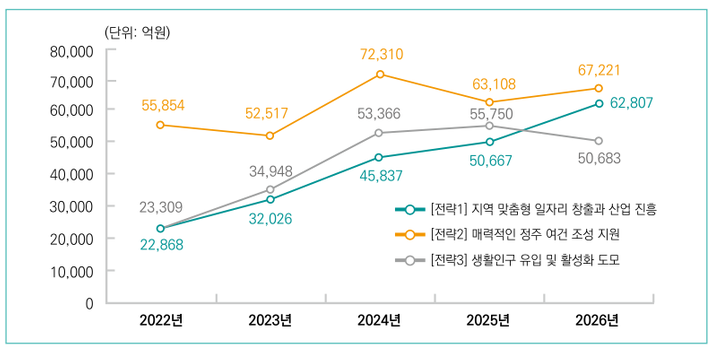
건으로 나타났으며, 사업 시행을 위한 전체 사업비는 약 74조 3,274억 원으로 분석되었다. 지역별 사업을 〈국가 인구감소지역 대응 기본계획〉에서 제시한 3대 전략으로 구분하면, '(전략2) 매력적인 정주 여건 조성 지원'과 관련한 사업이 41.5%(1,935건)로 가장 많았고, 이어 '(전략3) 생활인구 유입 및 활성화 도모' 관련 사업이 31.1%(1,451건), '(전략1) 지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥' 관련 사업이 27.4%(1,281건) 순으로 나타났다. 전략별 총사업비는 사업 수에 대체로 비례하여 나타났다.

〈그림 2〉
전략별 지자체 인구감소 대응 관련 사업비 현황



지자체의 전략별 인구감소 대응 관련 사업비가 연도별로 어떻게 계획되어 있는지 분석한 결과, 지역들은 정주 여건 조성을 위한 사업에 매년 가장 많은 금액을 투입하는 것으로 나타났다. 인구 확보 및 지역 활력 제고 측면에서 생각했을 때 제시된 전략 간에 우선순위가 있는 것은 아니지만, 지역의 정주환경을 개선하는 것이 추가적인 인구 유출을 방지하고 장기적으로 지역 활력을 높이기 위해 가장 시급하고 접근성 높은 전략으로 이해되기 때문으로 생각된다. 한편 '(전략1) 지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥'과 '(전략3) 생활인구 유입 및 활성화 도모'와 관련한 사업비는 후반부로 갈수록 증가하는 추세로 나타났다.

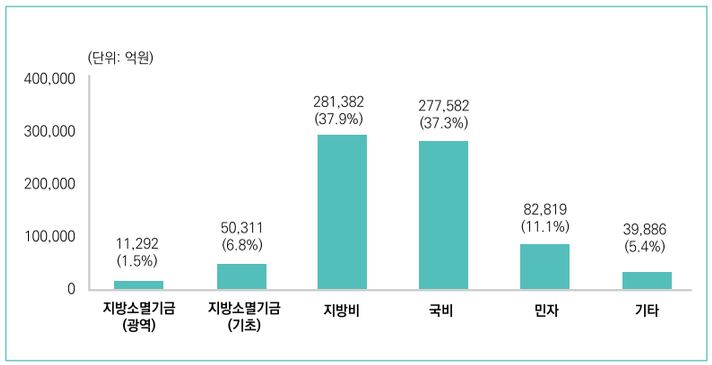
〈그림 3〉
전략별·연도별 지자체 인구감소 대응 관련 사업비 현황



주) 총사업비는 지역의 단위사업을 합산한 것으로, 천만 원 단위에서 반올림하였기에 실제 사업비 총액과 약간의 차이가 있을 수 있음

총 74조 3,274억 원의 인구감소 대응을 위한 사업비를 재원별로 살펴보면, 가장 큰 비중을 차지하는 재원은 지방비로서 전체의 37.9%(약 28조 1,382억 원)에 해당하는 것으로 나타났다. 지방비에 이어 국비가 높게 나타났는데 이 두 재원의 비율은 전체 재원의 75% 이상을 차지하는 것으로 조사되었다. 한편, 재원 중에서는 지방소멸대응기금(광역)이 약 1조 1,292억 원으로 가장 적은 비중을 차지하였다.

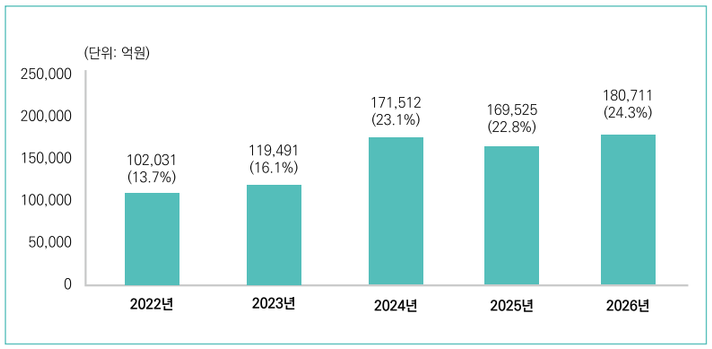
〈그림 4〉
재원별 지자체 인구감소 대응 관련 사업비 현황



연도별로 살펴보면, 2022년부터 2026년까지 매년 평균 약 14조 8,654억 원이 투입될 계획으로 나타났다. 계획수립 초기인 2022~2023년에는 사업비 규모가 상대적으로 적으나, 연차가 증가할수록 계획된 사업비의 규모가 커져 2026년에는 약 18조 원 이상이 투입될 예정인 것으로 나타났다.

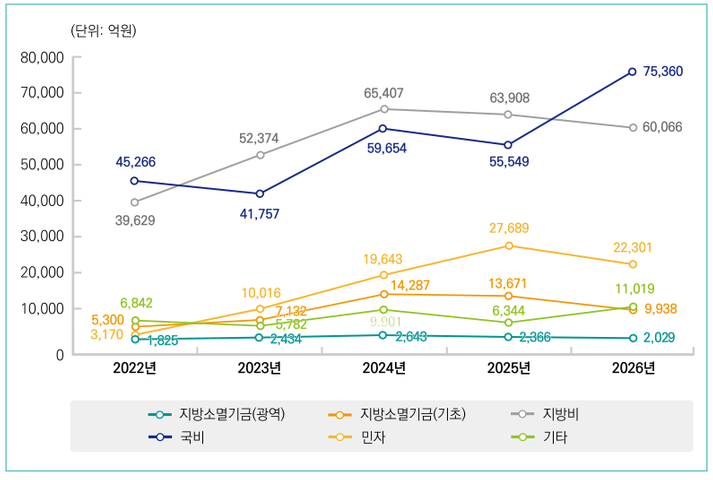


〈그림 5〉
연도별 지자체 인구감소 대응 관련 사업비 현황



연도별로 투입되는 사업비를 재원별로 분석한 결과, 2022년과 2026년에는 국비의 투입 규모가 가장 크고 2023~2025년에는 지방비의 투입이 가장 많은 것으로 나타났다. 민간의 투자 규모는 점차 증가하는 추세인 것으로 조사되었으나, 기타 재원의 투입규모는 매해 조금씩 차이를 보였다. 지방소멸대응기금은 광역기금과 기초기금 모두 2024년에 가장 큰 값을 보였으나 이후에는 점차 줄어드는 추세로 나타났다. 그러나 3년간(2024~2026년) 계획된 연도별 기금 사업비가 실제 배분액(매년 약 1억 원)보다 약 20~70% 높게 계획된 것을 통해 향후 각 지자체의 기금 활용 사업추진에는 많은 변화가 있을 것으로 예상된다.

〈그림 6〉
연도별·재원별 지자체 인구감소 대응 관련 사업비 현황



4. 향후 개선과제

1) 계획추진을 위한 책임성 확보 및 목표 달성을 위한 종합적인 모니터링 필요

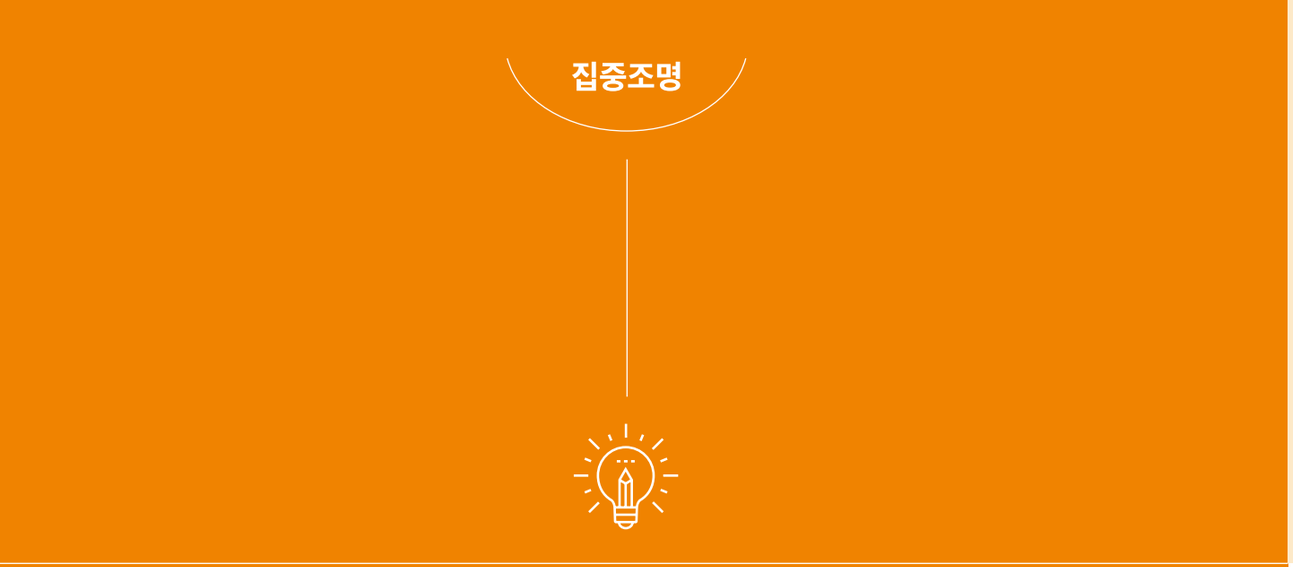
정부는 지자체가 주도적으로 인구감소 대응 방안을 강구할 수 있도록 〈인구감소지역 대응 기본계획〉 수립 시 지자체에 계획고권을 부여하고 있다. 이에 지자체는 필요한 사업을 발굴하는 것뿐만 아니라 적합한 재원을 확보하고, 계획의 추진 실적을 점검하여 성과를 평가해야 한다. 지역의 자율성에 기반하여 계획을 수립하는 방식은 초반에는 유연성과 창의성을 촉진할 수 있으나, 장기적으로는 정책 추진의 일관성이 결여되거나 객관적인 성과 평가가 이뤄지지 않아 국가 전체의 목표 달성을 어렵게 할 수 있다. 이에 지자체가 사업추진을 위한 책임성을 확보할 수 있도록 하는 제도적 장치와 함께 국가 차원에서 목표가 체계적으로 달성되고 있는지를 파악할 수 있는 종합 모니터링 과정이 필요하다.

계획수립 과정에서 지역의 책임성을 높이는 방법은 다양하지만, 우선적으로는 「인구감소지역 지원 특별법」 제5조에서 계획수립의 원칙으로 제시하고 있는 바와 같이 계획과정의 투명성과 신뢰를 확보할 수 있도록 지역주민·전문가 등 민간 부문의 참여와 의견을 충분히 수렴하는 것이 중요할 것으로 보인다. 현재 지자체에서는 설문조사 또는 홈페이지 고시·공고 등을 통해 지역주민의 의견을 수렴하고 있으나, 의견수렴 절차가 형식적으로 이뤄지고 있는 경우가 많다. 이에 공청회·설명회·자문 등 다양한 의견수렴 방식을 통해 지역 사회, 전문가, 관계기관 등 이해관계자의 참여를 촉진할 필요가 있다. 그리고 중앙정부는 지자체가 사업의 진행 상황을 정기적으로 모니터링하고 성과를 종합적으로 관리할 수 있도록 성과평가체계와 방법 등을 제공할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 중앙정부는 지자체의 성과가 국가적 차원의 목표와 부합하여 잘 진행되고 있는지, 자원의 배분이나 절차에 개선사항은 없는지 등을 종합 모니터링하고 개선해 갈 수 있을 것이다.

2) 생활권 연계·협력 활성화 전략 확대 필요

인구감소·고령화 등으로 인해 지역 여건 전반이 정체·축소하는 문제에 직면함에 따라 서비스 수요 감소와 함께 인프라 유지 비용의 증가가 큰 문제로 나타나고 있다. 서비스 수요 인구의 감소는 공공 및 민간 서비스의 축소 또는 폐지를 초래하며, 이는 특히 인구감소가 심각한 소규모 도시나 농촌 지역을 중심으로 빠르게 나타나고 있다. 이러한 변화가 지속될 경우 지역별 생활 서비스의 질적 양극화가 심화될 수 있다. 이에 지역 간의 연계·협력이 필수 인프라 확보를 위한 생존 전략으로 부상하고 있다.

지역 간 연계·협력은 자원의 공유를 통해 서비스를 최적화하며, 중복·과잉투자 등으로 인한 비용 효율성을 개선할 수 있도록 한다. 또한, 지역 공동체의 지속가능성을 강화하고, 인구감소로 인한 부정적 영향을 최소화하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 현행 「인구감소지역 지원 특별법」은 〈인구감소지역 대응 기본계획〉 수립 시 연계·협력 사업을 적극 발굴하여 사업계획을 수립하도록 유도하고 있다. 그러나 실질적인 지역 간 연계·협력 사업은 절차의 복잡성, 사업의 당위성에 대한 논리적 근거 부족, 지역 간의 여건 차이 등으로 인해 매우 저조한 상황이다. 이에 지역이 자율성을 갖고 정책을 추진하더라도 연계·협력 사업을 발굴·추진하는 데 있어서는 중앙정부가 정책적 지원체계를 도입하여 갈등 조정, 정보 제공, 합의 유도, 인센티브 제공 등의 역할을 수행할 필요가 있을 것으로 판단된다.



I

인구감소지역 대응 정책의 협력적 추진 방안



이소영
한국지방행정연구원 선임연구위원

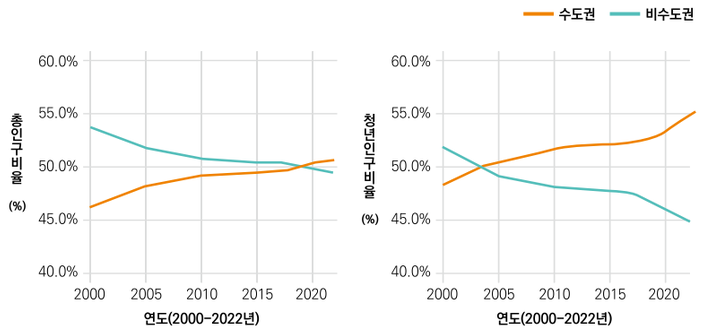
SPOTLIGHT



1. 들어가며

인구감소 위기 대응을 위해 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계협력 활성화 방안 등을 마련하고, 지역의 활력을 도모하여 국가균형발전에 기여하는 것을 목적으로 인구감소지역 지원 특별법이 제정(2022.6.10.), 시행(2023.1.1.)되고 있다. 우리나라의 인구감소 위기는 주로 저출산 문제로 인식되어 국가 차원의 저출산 대책으로 다루어져 왔으나, 2019년을 기점으로 수도권의 인구가 비수도권의 인구를 넘어서는 수도권 집중 현상이 심화되자, 이를 지역균형발전 차원에서도 다루기 시작하였다. 합계출산율을 살펴보면, 수도권 및 대도시보다 비수도권 및 농어촌 지역이 훨씬 많은 아이를 낳고 있지만, 교육 및 취업 등의 이유로 지방의 젊은 층이 지역에 머무르지 않고 떠나기 시작한 것이 수도권 인구집중 현상의 주된 원인이었다. 지방의 인구위기를 심화시키고 있는 젊은 층의 인구이동으로 비수도권 대비 수도권의 청년인구(19~34세) 비중은 2004년에 이미 넘어선 상태였다.

〈그림 1〉
총인구(좌)와 청년인구(우)
수도권과 비수도권
분포 추이



주: 주민등록인구현황 행정구역(시군구)별, 성별/1세별 인구수 토대로 작성

출처 이원도 외(2023)

국가차원의 저출산대책으로 인구의 자연 증가를 높이려는 노력도 지속적으로 펼쳐야겠지만, 수도권으로 향하는 인구의 사회적 이동을 저지하지 않고서는 실질적인 인구감소 위기대응책을 수립하기 어렵게 되었다. 이러한 인식하에, 2021년 구균특법을 개정하여, 인구감소율, 인구의 이동 추이, 재정여건 등을 고려하여 인구감소지역을 지정하고, 지방자치단체 기금 관리법을 개정하여(2021.12.7.), 지방소멸을 대응하기 위한 목적으로 지방소멸대응기금을 설치, 인구감소지역에 지원하기 시작하였다.

2. 인구감소지역 대응 정책 추진체계

인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 지역을 인구감소지역으로 지정하는 법률은 현행법상 통합법률인 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제2조에 근거를 두고 있다. 2021년 6월 개정된 국가균형발전특별법상의 인구감소지역 정의 및 지원 시책이 큰 변경없이 통합 법률에 축약되어 담겨져 있다. 2021년 10월 행정안전부 장관은 특별법 시행령이 정하고 있는 각종 인구지표를 고려하여 89개의 인구감소지역을 지정하고, 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개)에 매년 1조 원씩 10년간 지방소멸대응기금을 지원하기로 하였다.

〈표 1〉
인구감소지역 대응 정책 관련 규정

구분	내용	비고
인구감소지역 정의	인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시(특별시는 제외한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능 인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역	지방자치분권및 지역균형발전에관한특별법 제2조 제12호
인구감소지역 시책 추진	국가와 지방자치단체는 인구감소지역에서 생활서비스 여건 개선·확충, 교통·물류망 및 통신망 확충, 일자리 창출, 청년인구의 유출 방지 및 유입 촉진, 공동체 지원 및 활성화, 주민과 지역의 역량 강화, 지방자치단체 간 시설 및 인력 공동 활용 등 공공서비스 전달체계 개선 등에 관한 시책을 추진	지방자치분권및 지역균형발전에관한특별법 제21조
지방소멸 대응 기금 설치·운용	• 시·도는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금을 설치 • 지방소멸대응기금을 설치하는 시·도는 기금관리조합을 통하여 기금을 관리·운용	지방자치단체 기금 관리법 제22조
지방소멸 대응 기금 재원	• 정부출연금 1조 원 • 지방소멸대응기금의 전년도 결산상 잉여금	지방자치단체 기금 관리법 제23조
지방소멸 대응 기금 용도	• 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·도에 대한 재정지원 • 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·군·구에 대한 재정지원 • 그밖에 지방소멸대응기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출	지방자치단체 기금 관리법 제24조
지방소멸 대응 기금의 계정 구분과 재원	• 지방소멸대응기금은 광역지원계정(시도) 및 기초지원계정(시군구)으로 구분 • 광역지원계정의 재원: 지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 25 • 기초지원계정의 재원: 지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 75	지방자치단체 기금 관리법 제25조

구분	내용	비고
시·군·구 인구감소지역 대응기본계획 수립	• 인구감소지역 시장·군수·구청장은 시도지사와 협의하여 5개년 단위의 시·군·구 인구감소지역 대응 기본계획 수립 • 지역특성을 반영한 전략과 우선 추진 중점과제 수립 • 지자체-국가 재정지원 연계 및 생활권 연계협력 추진 • 시·군·구 생활인구 확대를 위한 시책 마련 • 기본계획 수립 시 특별법 제9조에 의한 시·군·구 인구감소지역대응위원회 심의	인구감소지역 지원 특별법 제6조
시·도 인구감소지역 대응기본 계획 수립	• 인구감소지역을 관할하는 시도지사는 인구감소지역의 시장·군수·구청장과 협의하여 5개년 단위의 시·도 인구감소지역 대응 기본계획 수립 • 시·군·구 기본계획 간 효율적인 연계 및 조정 • 국가 및 지자체간 협약 및 시도 간 상호 협력 • 기본계획 수립 시 특별법 제9조에 의한 시·도 인구감소지역대응위원회 심의	인구감소지역 지원 특별법 제7조
국가 인구감소지역 대응 기본계획 수립	• 행정안전부 장관은 지자체 수립 기본계획을 지원하기 위해 관계 중앙행정기관 장과 협의하여 5년마다 국가 인구감소지역 대응 기본계획 수립 • 국가 기본계획은 지방시대위원회 심의사항	인구감소지역 지원 특별법 제8조
지역 기본계획 수립요건	• 인구감소지역 대응 기본계획 수립 시 〈지방자치단체기금관리기본법〉에 따른 지방소멸대응기금을 활용한 투자계획과 연계되도록 해야 함	인구감소지역 지원 특별법 제20조

출처 개별 법령 중 해당 내용 발췌

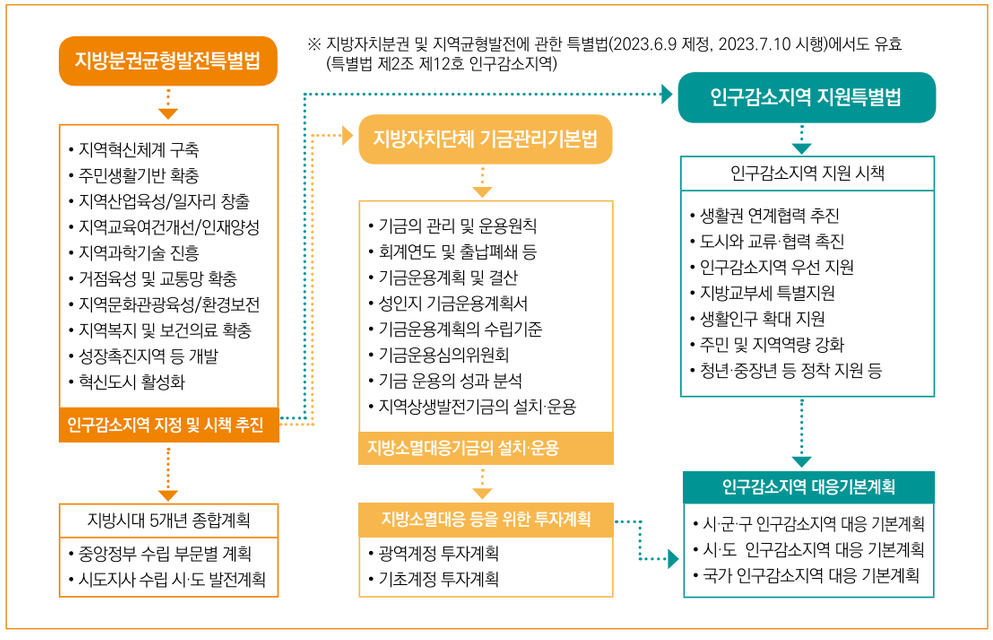
매년 1조 원씩 지원되는 지방소멸대응기금의 재원은 정부출연금으로 조성되며, 기금 설치 및 관리·운영의 근거는 지방자치단체 기금 관리법을 개정하여 운용하고 있다. 2021년 12월 개정된 지방자치단체 관리 기본법에 따르면 지방소멸대응기금은 시·도에 지원되는 광역지원계정과 시·군·구에 지원되는 기초지원계정으로 구분되며, 시·군·구에 재원의 75%가 지원되도록 규정하고 있다. 상세한 배분기준은 행정안전부 고시 제2022-11호로 규정하고 있는데, 광역지원계정은 인구감소지수, 재정 및 인구여건을 고려하여 산식에 의해 배분하며, 기초지원계정은 지방소멸대응 투자계획을 평가하여 결과에 따라 차등 배분하도록 하고 있다. 또한 인구감소지수(인구감소지역을 지정하기 위해 인구감소율, 고령인구, 출생률, 재정여건 등 관련 지표를 종합한 값)가 높은 순서대로 인구감소지역 수의 100분의 20 내외의 수에 포함되는 지역을 관심지역으로 규정하고, 기초지원계정 배분액의 95%는 인구감소지역에, 5%는 관심지역에 배분하도록 규정하고 있다. 시·도는 인구감소지수 등을 고려한 배분공식에 의하여 배분되는데, 시·군·구는 투자계획의 평가결과에 따라 기금을 차등배분 받게 되어, 지방소멸대응 투자계획 수립에 자치단체 역량을 집중하고 있다.

그러나 지방소멸대응기금은 지방자치단체 기금 관리법의 규정에 따라 매 회계연도로 조성되어, 투자계획서도 회계연도에 따라 매년 작성되기 때문에 장기적인 관점에서 지방소멸 대응 전략을 수립하는 것이 어려울 수밖에 없었다. 지방자치단체가 보다 장기적인 관점에서 인구감소지역 대응 대책을 수립하고 국가와 지방자치단체가 상호 협력하여 지원 대책을 마련하도록 인구감소지역 지원 특별법을 제정한 것이다. 특별법에 따라, 89개 인구감소지역 및 인구감소지역을 관할하는 11개 시·도는 지방소멸대응기금 투자계획과 연계된 인구감소지역 대응 기본계획을 5년 단위로 수립하여야 한다. 인구감소지역기본계획은 법률적 규정에 따라 유래없는 상향식 계획 수립 절차를 채택하여, 시·군·구가 수립한 기본계획을 반영하여 시·도 기본계획을 수립하고, 시·도가 수립한 기본계획을 지원하기 위해 국가 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 상향식 계획 수립을 표방하고 있는 많은 법정계획들이 실제로는 중앙 행정기관장이 하달하는 지침에 따라 수립하는 절차를 채택하고 있는데 반해, 인구감소지역 대응 기본계획은 실질적으로 지역주도적, 자율적 계획 수립방식을 채택하였다. 시·군·구 및 시·도가 수립하는 지역별 인구감소지역 대응 기본계획은 특별법 제9조에 근거를 둔 각 지방자치단체의 인구감소지역 대응 위원회의 심의로 확정되어 계획 수립부터 확정에 이르기까지 지방분권적 계획 수립 절차를 갖추고 있다.

이상의 인구감소지역 대응 정책을 정리하면 〈그림 2〉와 같이 나타나, 관련 제도가 매우 복잡한 추진체계 속에 있음을 알 수 있다. 인구감소지역 대응 정책이 이러한 구조 속에서 제도화되어 있으므로, 인구감소지역 지원 특별법은 제1조에서 '이 법은 인구감소 위기 대응을 위한 지방자치단체의 자율적·주도적 지역발전과 국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계를 구축하고, 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계·협력 활성화 방안과 인구감소지역에 대한 특례 등을 규정함으로써 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고 지역의 활력을 도모하여 국가 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 한다'고 규정하고 있다. 제1조 목적에서 〈지방자치단체의 자율적·주도적 지역발전〉과 〈국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계 구축〉, 그리고 〈지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계·협력 활성화 방안〉 등이 강조되고 있는 것이다.



〈그림 2〉
인구감소지역 대응 정책 추진체계



출처 이소영(2023)

3. 인구감소지역 대응 정책의 협력적 추진 방안

인구감소지역 지원 특별법은 법률의 제정 목적에서 국가와 지방자치단체 간 연계 협력을 명시했을 뿐만 아니라, 법률 제3장에서는 국가-지방자치단체 간, 지방자치단체 간 협력 강화라는 별도 장을 제정하여, 국가와 지방자치단체 간 협약 체결, 생활권 연계협력 추진, 도시와 교류 협력 촉진 등 구체적인 연계 협력 강화 방안을 규정하고 있다.

그러나 2023년 12월 지방시대위원회에 통과한 국가 인구감소지역 대응 기본계획(행정안전부, 2023)을 살펴보면, 지자체가 자율적으로 수립한 지역인구감소지역 대응 기본계획 관련 사업중에 연계협력사업은 전체 사업수 대비 2%가 채 되지 않는다. 시·군·구 및 시·도 인구감소지역 대응 기본계획 수립시, 지자체는 지자체 간 연계협력 사업 등을 적극 발굴하여 행정구역의 경계를 넘어서는 사업계획을 수립하도록 하고 있으나, 지자체간 연계협력사업 발굴이 저조한 것이다. 또한 특별법 제8조에 의거 행정안전부장관은 국가기본계획을 수립·변경하는 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립하도록 규정되어 있음에도 불구하고, 지자체가 수립한 시책에 대한 범 부처간 지원 및 협조체계도 부족한 실정이다.

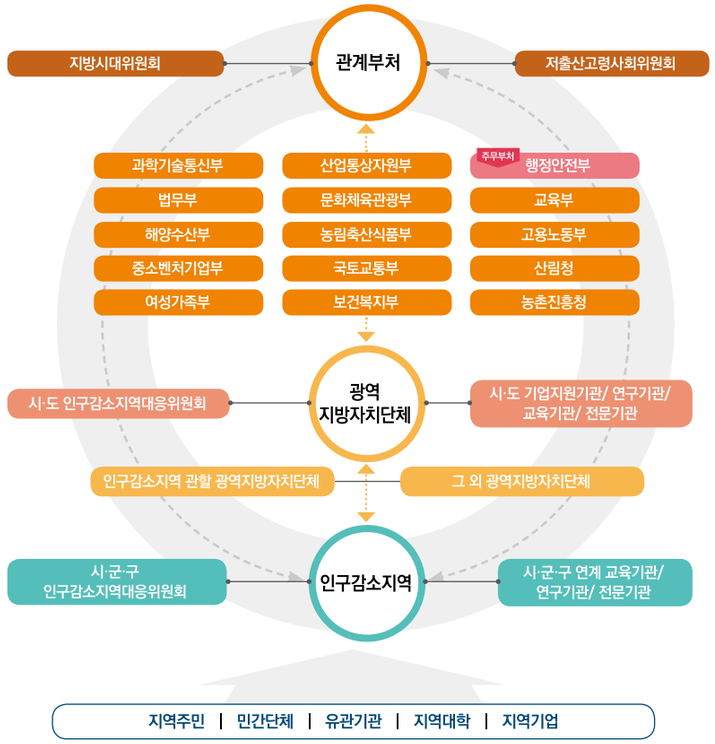
지방의 인구 유출을 가속화시키는 원인이 교육 및 일자리, 부족한 정주환경 등 다양한 원인으로 나타나고 있으므로, 이를 해결하기 위한 대책도 다양할 수밖에 없다. 지역이 자율적으로 수립하고 있는 지방소멸 대응 전략은 대체로 지역쇠퇴를 야기하는 경제적, 사회적, 환경적 요인에 대응한 대책들이다. 즉 매력적인 일자리를 창출하고 지역자원을 활용한 특화산업을 육성하고, 돌봄 및 양육환경을 조성하고 우수인재가 지역에 남아 교육을 받을 수 있는 여건을 조성하며, 매력적인 정주환경 조성으로 지방 인구 대탈출을 막는 인구댐 역할을 하게 하는 것 등이다. 이러한 다양한 지방소멸 위기에 대응한 지방소멸 대응 전략은 국가의 단일 부처가, 또는 지자체의 단일 부서가 단일 사업 수행으로 해결할 수 없으므로 통합적 대책으로 수립되어야 한다(이소영 외, 2023).

지방소멸 대응 전략의 협력적 추진을 위해서는 다층적 차원의 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요한 것이다. 지방자치단체 간, 국가 및 지방자치단체 간 협력 뿐만 아니라 중앙정부 차원의 협력체계와 지역대학, 기업 등 민간부문과의 연계협력 활성화도 긴요하다. 인구감소지역 대응 정책을 저출산 완화, 인구 유입정책 뿐만 아니라, 인구와 관련된 다양한 정책과 유기적으로 연계하려는 노력이 필요하며, 행정구역 경계를 벗어난 유연적 접근을 통해 인구 유입을 현실화할 필요도 있다.



지역의 자율적 정책추진에 기반하되, 지자체간, 민관 연계협력사업 발굴 및 지원에 한해서는 중앙정부의 인센티브 제공 등 성과 제고를 위한 제도적 개선이 강구되어야 할 것이다.

〈그림 3〉
인구감소지역 대응 정책의 협력적 추진체계



참고문헌

이소영(2023). 지방소멸대응전략의 협력적 추진방안, 제1차 지방소멸대응 협력포럼(2023.6.22.) 자료집, 한국지방행정연구원
이소영 외(2023.12). 더 나은 미래를 위한 도약 – 지방소멸대응전략, 한국지방행정연구원
이원도 외(2023). 인구감소 위기 대응을 위한 지역활력의 시계열적 변동 분석. 지방행정연구. 37(1), 251-280
이소영(2024). 인구감소지역대응계획 수립 의의와 한계, 한국지역개발학회 동계학술대회 자료집(2024.2.16.)
행정안전부(2023). 인구감소지역 대응계획 수립 및 지원방안 연구, 한국지방행정연구원

II

인구감소지역 대응 기본계획 성과관리, 주요 내용과 과제



김지수
한국지방행정연구원 연구위원

SPOTLIGHT



1. 들어가며

최근 인구감소는 대한민국의 국가적 어젠다로 부상하고 있다. 특히 농어촌지역의 경우, 국가차원의 인구감소와 수도권 등 도시로의 인구유출이라는 이중고로 고통받고 있다. 이와 같은 악순환의 고리를 끊고자 정부는 「인구감소지역 지원 특별법」 제정을 통해 지역주도로 맞춤형의 종합지원정책계획을 수립하고, 국가가 이를 지원하는 대응을 하고자 하였다.[1)]

그러나 국가차원의 막대한 예산이 투입되는 만큼 우려의 목소리도 존재한다. 국가차원의 인구감소가 계속되고 있는 상황 속에서 인구감소지역에 대한 지원이 가시적 성과를 낼 수 있을까? 과연 인구감소지역 지원의 성과는 무엇으로 정의되어야 하고, 어떤 목표를 달성하기 위해 노력하는 것이 바람직한가? 이러한 의미에서 인구감소지역 대응 기본계획의 성과관리의 중요성은 매우 높다고 하겠다.

그렇다면 인구감소지역 대응 기본계획 성과관리는 법적으로 어떻게 규정되어 있고, 우리는 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가? 이 원고는 이와 같은 관점에서 인구감소지역 대응 기본계획 성과관리의 주요내용과 과제를 논의해 보고자 한다.

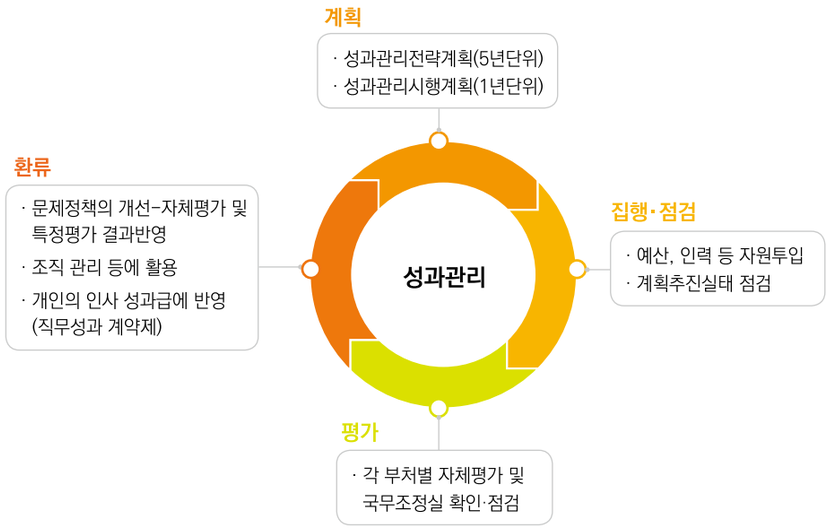
2. 인구감소지역 대응 계획 성과관리

1) 성과관리

성과관리(performance management)는 개인과 팀의 성과를 진전시킴으로서 조직성과를 개선하는 과정으로, 성과계획을 바탕으로 한 사업집행 및 조직운영 과정과 성과측정 및 평가를 통한 전체 사업이나 조직의 성과향상을 위한 일련의 과정이라고 할 수 있다(Armstrong & Baron, 2005; 홍형득, 2011). 따라서

1) 「인구감소지역지원특별법」 법제정의 이유 중 발췌

성과관리의 핵심은 당초에 스스로 수립한 측정가능한 목표의 수립로부터 시작된다고 볼 수 있다(이윤식, 2007). 따라서 성과관리의 일반적인 프로세스는 "성과계획수립→이행→점검→평가→환류"의 순환구조를 가진다(정부업무평가위원회 홈페이지).



출처 정부업무평가위원회 홈페이지

2) 인구감소지역 대응 계획 성과관리의 주요 내용과 과제

성과관리 차원에서 2023년 1월 시행된 「인구감소지역지원특별법」의 핵심내용과 주요 과제는 크게 세가지로 볼 수 있다.

첫째, 국가와 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제12호에 따라 지정된 인구감소지역 관할 지방자치단체는 법에 의거하여 스스로 인구감소지역 대응 기본계획을 수립하고, 추진할 책무를 부여받게 된다(인구감소지역지원특별법 제3조). 여기서 인구감소지역 스스로 지역상황에 맞는 인구감소지역 대응 기본계획을 수립할 수 있다는 점은 성과관리 적용이 가능한 특성이라고 볼 수 있다.

다만, 개별자치단체 차원의 기본계획수립은 ① 정밀한 환경분석에 기반한 비전설정, ② 측정가능한 전략적 목표체계 개발, ③ 도전적인 목표치 설정 등에는 취약할 수 있으므로 이를 보완하기 위한 시스템이 필요하다.

또한, 국가-광역-기초의 기본계획에서 각 행위자별 역할이 차별화되고, 그에 부합하는 목표와 계획이 수립되는지에 대해서도 주목해야 할 부분이라고 볼 수 있다.

〈표 1〉 국가 및 지자체 기본계획의 주요 내용

시·군·구 기본계획	시·도 기본계획	국가기본계획
1. 지역의 인구증감 및 인구구조, 인구이동 변화 등에 관한 사항	1. 시 · 도의 인구증감 및 인구구조, 인구이동 변화 등에 관한 사항	1. 인구감소지역 지원에 관한 기본구상과 전략
2. 지역 특성을 반영한 시 · 군 · 구 인구감소 대응 기본구상과 전략	2. 시 · 도의 인구감소지역 지원에 관한 기본구상과 전략	2. 시 · 도기본계획 및 시 · 군 · 구기본계획의 지원에 관한 사항
3. 시 · 군 · 구 전략에 따라 우선 추진할 중점과제에 관한 사항	3. 관할하는 인구감소지역의 시 · 군 · 구기본계획 간 효율적인 연계 및 조정에 관한 사항	3. 인구감소지역에 대한 맞춤형 지원시책 및 특례에 관한 사항
4. 시 · 도 재정지원 및 국고보조사업 등 재정지원과 연계방안	4. 제10조에 따른 국가와 지방자치단체 간 협약에 관한 사항 및 시 · 도의 경계를 넘어서는 지방자치단체(「지방자치법」 제2조에 따른 지방자치단체를 말한다) 상호 간 협력에 관한 방안	4. 국가기본계획을 추진하는 데 필요한 재원의 산출 및 조달과 연도별 배분에 관한 사항
5. 제10조에 따른 국가와 지방자치단체 간 협약에 관한 사항	5. 제11조에 따른 관할 시 · 군 · 구 간 생활권 연계 · 협력 지원에 관한 사항	5. 인구감소지역 지원 및 성과평가에 관한 사항
6. 제11조에 따른 생활권 연계 · 협력 추진에 관한 사항	6. 제15조에 따른 시 · 도 생활인구 확대에 관한 사항	6. 그 밖에 인구감소지역 지원을 위하여 필요한 사항
7. 제15조에 따른 시 · 군 · 구 생활인구 확대에 관한 사항	7. 시 · 도기본계획의 시행에 필요한 재원의 산출 및 연도별 확보에 관한 사항	
8. 시 · 군 · 구기본계획의 시행에 필요한 재원의 산출 및 연도별 확보계획에 관한 사항	8. 그 밖에 시 · 도 인구감소 위기 대응에 필요한 사항	
9. 그 밖에 시 · 군 · 구 인구감소 위기 대응에 필요한 사항		

주: 인구감소지역지원특별법 제6조~제8조

둘째, 특별법은 인구감소지역 대응 기본계획 및 시행계획에 대하여 〈그림 1〉과 같은 성과관리체계를 규정하고 있다. 즉, 주기적 점검 및 평가를 통해 최종 목표 달성을 위한 지속적인 보완·환류가 가능한 법적 근거가 마련되어 있다(인구감소지역지원특별법 제32조, 제8조 제2항 제5호).

따라서 특별법을 바탕으로 구체적인 성과관리시스템을 개발하여 체계적인 성과관리가 가능하도록 하는 것이 우리의 과제라 할 수 있다.

먼저 계획-점검-평가로 구성된 성과관리의 주기는 5년 단위의 기본계획수립, 1년 단위의 시행계획수립 주기와 연계하여, 5년 단위의 성과평가와 1년 단위의 성과점검 및 피드백으로 설계되는 것이 적절하다고 판단된다. 단기간에 결과지향적인 성과도출이 어려운 인구감소지역 대응계획의 특성을 고려하여, 성과지표는 연단위 성과점검과 5년단위 성과평가가 가능한 산출지향적 지표로 구성되는 것을 검토해 볼 수 있다.

〈그림 1〉 성과관리 체계



〈그림 2〉
성과관리 주기





셋째, 현재 인구감소지역 대응 계획 성과관리에서 가장 고민이 필요한 부분은 성과지표의 개발로, 이에 관하여는 보다 심층적인 연구가 필요하다.

특별법의 내용을 살펴보면, 인구감소지역지원은 자율성, 연계성, 지원방식의 타당성, 재원의 안정성, 효과성 등 크게 5가지 원칙을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 〈표 2〉의 예시와 같이 5가지 원칙에 대해 국가와 지자체의 역할에 따라 성과지표를 개발하는 것을 검토해 볼 수 있다. 그러나 각각의 성과지표 타당성에 관한 검토를 위해서는 향후 심층적인 연구 진행이 필요할 것이다.

〈표 2〉
성과지표 개발안

구분			평가 대상
원칙	성과지표	세부지표	
1.자율성	1-1. 지자체 계획수립의 자율성 보장	- 지자체 계획수립 자율성 보장 여부	국가
	1-2. 지자체의 자율성과관리 지원	- 국가차원의 실태조사 지원여부	국가
		- 지자체 계획수립 자율성 보장 여부	국가
2.연계성	2-1. 정부 내부의 연계성 확보	- 중앙부처간 종합적 계획수립 여부	국가
		- 행정구역 경계를 넘은 협력체계 구축여부	지자체
	2-2. 민·관 거버넌스 기반의 연계성 확보	- 국가-지자체-민간부문 간 협력체계 구축여부	국가
		- 지자체 간 연계협력사업 추진여부	지자체
		- 주민의견수렴 여부	지자체
3.타당성	3-1. 지원 방식의 타당성	- 사업공모시 인구감소지역 우선 고려제도 마련 여부	국가
		- 인구감소위기수준에 따른 우선·차등지원 채택여부	국가
4.안정성	4-1. 지원의 안정성	- 안정적 재원확보 여부	국가,지자체
5.효과성	5-1. 지원계획 이행수준	- 지원계획 이행수준	국가,지자체
	5-2. 특례제도 이행수준	- 특례제도의 법제화 수준	국가
		- 특례제도의 활용수준	국가,지자체

3. 논의

앞서 살펴본 바와 같이, 인구감소지역 대응 계획은 기존과 달리 수요자 중심으로 설계되어 있다. 이와 같은 특징은 성과관리방식 설계에 있어서도 매우 새로운 도전이라 할 수 있다.

특히 각 자치단체가 수립한 기본계획의 내용을 살펴보면 내용면에서 매우 다양하기 때문에 시간의 흐름에 따라 성과달성의 정도와 형태에도 차이가 클 것이다. 따라서 기존과 같이 통일된 하나의 잣대로 이를 평가하는 것은 쉽지 않다. 또한 개개의 계획이 직면하는 변화된 상황에 대해 연차별 점검과정을 통해서 세부계획 및 목표를 수정·보완해 가는 과정이 필요할 것으로 예상된다.

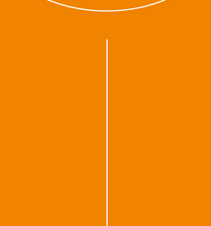
가령 예산을 투입해 설립한 문화시설에 대해 활용도가 낮거나 생활인구 증가에 기여도가 높지 않을 경우, 주변지역과 연계하여 활용가능성을 제고하거나 프로그램 기획 변화, 홍보방식 변화 등 조기에 새로운 변화를 시도해야 할 수 있다. 본 사업의 궁극적 목표가 단순한 시설의 설립이 아닌 이를 통한 생활인구증가 또는 인구유출방지, 지역의 활력제고 등이기 때문이다.

따라서 인구감소지역 대응 기본계획에 관한 성과관리가 평가를 통해 잘하는 곳과 못하는 곳을 가리기 위한 목적이 아닌 지원의 성과를 더 높이기 위한 목적으로 활용될 수 있어야 할 것이다. 이를 위해 자치단체의 자체성과관리를 보다 강화할 필요가 있으며, 이를 위한 국가-광역-기초 전반의 성과관리시스템의 설계가 필요한 시점이다.



III

청년이 지방을 선택하는 이유



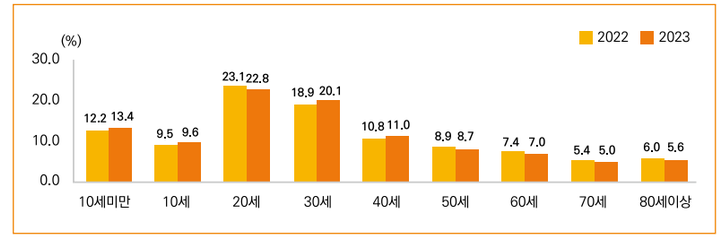
김동영
전북연구원 책임연구위원

SPOTLIGHT



우리나라는 2023년 기준 1년에 613만 명 정도가 현재 살고 있는 곳에서 다른 지역으로 이동한다. 해마다 우리나라 전체인구의 12%가 다른 지역으로 이동하는 것이다. 이중에서도 20대와 30대의 이동률이 43%를 차지할 정도로 가장 높다. 국내 이동인구가 전체적으로 줄어드는 추세에도 불구하고 2022년 대비 20-30대의 이동인구는 0.9%나 증가했다.

〈그림 1〉
연령별 이동률



자료 통계청, 2024



사람들이 새로운 곳으로 이동하는 이유는 무엇일까? 통계적인 사유로는 주택(34%), 가족(24.1%), 직업(22.8%) 순이지만 이것만으로 사람들의 이동을 설명하기는 부족해 보인다. 특히, 청년의 이동은 청년들이 살아가는 사회적 환경이 기존 사회와 달라지면서 청년들의 장소선택의 기준도 달라지고 있는 것은 아닐까?

메이어라는 학자는 저성장 경제사회에 살고 있는 청년들의 삶의 특징을 세 가지로 설명한다. 첫째, 교육기간의 장기화, 취업 후에도 발생하는 전문적 교육의 추가 등 교육이수 기간이 이전 시대와 다르게 인생의 중간단계에 개입 된다는 것이다. 그 결과 계속 배우지 않으면 살아남기 힘든 시대에 청년들이 살고 있다는 것이다. 둘째, 학교 졸업, 취업, 결혼, 출산 등의 인생전이가 유보되어지는 현상이 증가

하고 있다. 졸업도 미루고, 취업도 미루고, 결혼도 출산도 최대한 미루다 보니 어느새 삼포세대가 되어있는 것이다. 셋째, 비정규 고용의 확대로 인해 장기적인 취업기간의 지속이라는 삶의 형태가 청년층에 사라지면서 다양한 삶의 전개방식이 나타나기 시작했다.

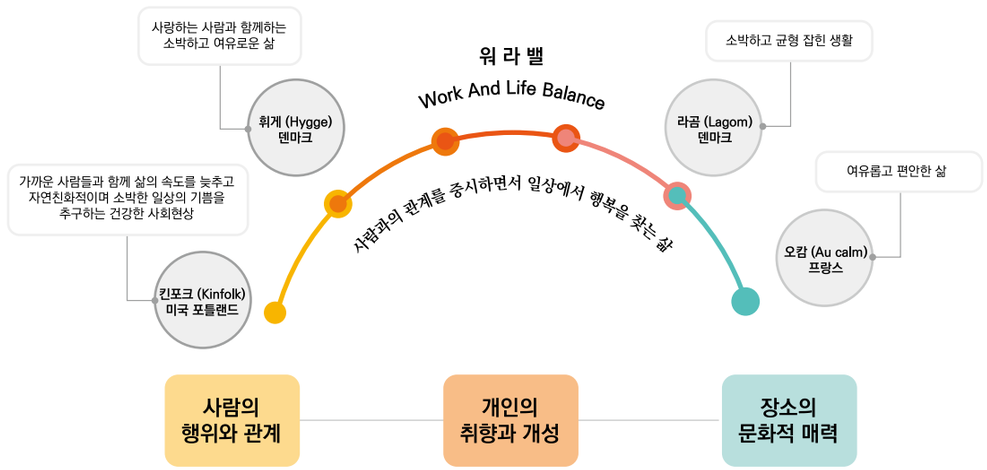
부모세대보다 못사는 첫 번째 세대로 살고 있는 현재의 청년세대들은 비혼과 무자녀를 선택하고 일의방식이 전환되면서 한 지역에 정주한다는 개념도 약화되고 있는 것이다. 일본에서는 청년들의 이동에 관한 연구가 시작되고 있는데 이들에 의하면 청년들은 교육, 직업 등을 위해 대도시로 이주했다가 대학졸업 이후 약 7년 이후에는 생활의 경제적, 정신적 안정을 위해 출신지역 또는 지방도시로 이주하는 경우가 증가하고 있다고 한다.

우리나라에서도 청년들의 지방이주가 심심찮게 나타나고 있다. 서울청년허브에 의하면 1년에 50만 명 정도의 서울청년이 다른 지역으로 이동한다고 한다. 도시에서 지방으로 이주하는 청년들은 경제적 손해를 무릅쓰고 왜 지방으로 일과 삶의 근거지를 옮기는 것일까?

일상에서 삶의 행복을 찾고, 생태적이고 창조적 환경에서 자신이 하고 싶은 일을 하면서 살고 싶은 자아실현의 가치가 그 어느 세대보다 청년세대가 높기 때문일 것이다. 최근 청년들은 일과 삶의 균형을 추구하는 세계적 추세를 더욱 빠르게 받아들이면서 생태적이고 창조적 환경에서 일과 삶을 영유하고 싶어 한다.



〈그림 2〉
세계적 삶의 추구성향



자료 전북연구원, 김동영, 2018

이러한 삶을 청년들은 힙(hip)하다고 느끼고 청년들은 힙한 것을 추구하는 경향이 강하다. 힙하다는 것은 남의 시선에 신경 쓰지 않고 새로운 것을 지향하면서도 남과 다른 자신만의 취향을 간직하고 있다는 것을 의미하기도 한다. 최근 청년들이 힙하다고 느끼는 것은 물질적 소비에 집착하기 보다는 행위와 관계의 의미에 집중하는 삶이라고 볼 수 있다. 유행에 따라가지 않고 개인의 취향과 개성을 중시하는 취향소비 경향이나 장소에 구애받지 않고 자신이 하고 싶은 일을 최대한 잘 할 수 있는 곳을 선택하는 장소 선택도 이러한 특징 중에 하나이다.

청년들의 일과 삶의 장소 선택에서 전통적인 산업입지가 아닌 장소의 고유성을 더욱 중시하는 경향이 강해지고 있는 것이다. 미국에서는 독립적인 생산자가 자신이 직접 키운 농산물로 식품을 만드는 아티자날 운동(artisanal movement)이 등장하면서 개인 취향에 특화된 상품에 대한 수요가 광범위하게 확산되고 있고 이런 분야에 종사하는 사람들도 늘어나고 있다. 컴퓨터와 생산수단이 통합되면서 물류와 교통 등의 산업적 장소제약은 약해지고 사람, 관계, 그리고 문화와 환경 등 장소의 문화적 매력은 더욱 중요한 요소로 등장하고 있는 것이다. 그러다보니, 대도시에서의 팍팍한 직장생활 대신 유연하게 일을 하며 풍요로운 라이프스타일을

즐길 수 있는 지방으로 향하거나 아예 지방에서 새로운 시도를 하는 사례가 늘어나고 있다.

익산시에서 목공방을 운영하는 A씨도 서울에서 대기업에 종사하다가 지방에서 새로운 삶을 시작한 사례 중에 하나다. A씨는 27살에 시티은행에 입사하여 근무하다가 29살 때 캐나다에 가기위해 직장을 그만뒀다. 캐나다에서 우연히 공동체를 경험하게 되었고 사회적 경제에 눈을 떴다. 한국에 돌아와 원광대 사회적경제학과 대학원에 진학해 사회적기업에 대한 가치를 배우고 한편으론 개인적으로 하고 싶었던 목공기술을 배웠다. 지금은 다문화 여성과 장애인들과 함께하는 목공방을 운영하고 있으며, 스스로 움직이는 목공인형인 오토마타에 관심을 갖고 오토마타 기술에 이야기를 결합하는 방식에 대해 고민하고 있다. 최근에는 제로웨이스트 라이프스타일과 목공을 결합한 청년들의 새로운 삶의 공동체를 꿈꾸고 있다. A씨의 꿈은 아이가 고등학교 2학년이 되면 함께 세계여행을 가는 것이라고 한다.

이번에는 장수군에서 트레일레이스를 개최하고 있는 B씨의 사례를 보자. B씨는 2020년 12월 아무 연고도 없는 장수로 귀촌했다. 이유는 단 하나, 장수군이 고향인 사랑하는 사람과 함께하기 위해서였다. B씨는 대학생 때 캄보디아 정글 111km를 달려 111만 원의 후원금을 전달했을 때의 성취감을 잊지 못해 다양한 트레일레이스에 참가했다. 아프리카 나미브 사막, 중국의 고비 사막, 칠레 아타카마 사막까지 3번의 사막 마라톤 완주와 중국 고비 사막에서는 1위로 골인하기도 했다. 이러한 경험을 살려 입사 후에도 스페인, 파키스탄, 홍콩, 필리핀, 베트남 등 세계 오지를 누비며 트레일 레이스에 도전했다. 프랑스, 스위스, 이탈리아 몽블랑 산맥을 달리는 울트라 트레일 몽블랑에서는 국내 최초 20대 완주와 기부러닝에 성공했다. 장수에 귀촌한 후 70%이상이 산으로 둘러싸인 장수에서도 트레일 레이스를 하면 좋겠다는 생각이 들었다. 2021년 1월 러닝크루를 결성해 월간 마을달리기와 플로깅 등을 진행하였고, 장수의 숨겨진 자연을 코스로 개발하여 '제1회 장수 트레일레이스'를 개최하였다. 장수 트레일레이스는 2023년 'SKYRUNNING KOREA SERIES' 대회로 정식 선정되었고, 트레일 레이스의 성공을 위해 장수군도 함께 하기 시작했다. B씨의 꿈은 장수트레일레이스를 통해 다양한 청년들에게 지역에서의 새로운 기회가 가능하다는 것을 알리는 것이다.





출처 https://jangsutrailrace.modoo.at/?link=aydqc5ub

두 사례에서 보듯 지방을 선택하는 청년들은 과거처럼 도시에서 경쟁에 밀려서 내려오는 게 아니라 본인들의 새로운 가치를 추구하기 위해 지방을 선택하는 경향이 크다. 최근 지방을 선택하는 청년들에게는 농업의 새로운 가치추구, 지역문제해결을 위한 사회적 가치추구, 지역적 자원에 기반 한 장소기반산업추구, 장소에 구애받지 않는 첨단업종추구 등의 특징이 있다. 농업에 종사하지만 기성세대의 단순한 농업생산자를 넘어 농업생산 과정의 의미부여, 가공을 통한 식품제조, 장소에 기반 한 서비스까지 다양한 가치를 추구하는 경향이 있다. 지역문제해결에 관심 있는 청년들은 문화예술과 같은 자신의 재능을 지역사회나 주민들과 결합함으로써 스스로 문제를 자각하고 해결할 수 있도록 돕는 퍼실리테이터의 역할을 수행하기도 한다. 장소기반산업을 추구하는 청년들은 오래전부터 내려오던 지역의 이야기나 공예와 같은 전통이나 자연환경 등을 활용해 오리지널리티를 경쟁력으로 메이드 인 로컬을 지향한다. 로컬이 가지는 생태적환경과 전통적 라이프스타일을 즐기면서도 ICT기술에 입각한 첨단업종에 종사하는 청년들도 많아지고 있다.

전북특별자치도에 귀촌한 청년들과 이야기를 해보면 소득은 도시보다 부족해도 "땀 흘린 만큼 벌 수 있고", "도시에서 비염을 앓던 아이의 병이 낫고", "친구들과 별이 쏟아지는 것을 볼 수 있는" 삶의 만족도는 더욱 높아졌다고 한다. 청년들에게 지방은 경쟁에서의 도피처가 아니라 새로운 도전을 시도할 수 있는 자아실현을 위한 최적의 장소로 각광받고 있는 것이다.

IV

인구감소에 대응하기 위한 지방자치단체의 역할과 과제



이관률
충남연구원 선임연구위원

SPOTLIGHT



1. 서론

우리나라는 2021년 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정하였고, 89개의 인구감소지역을 선정하였다. 그리고 2022년부터는 인구감소지역에 10조 원의 지방소멸대응기금을 투입하고 있다. 즉 우리나라는 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체가 협력하여 인구감소에 대응하기 위한 계획을 수립하고 있고, 실제 사업을 추진해 가고 있다. 우리나라가 인구감소에 대응하기 위한 정책을 본격적으로 추진한지는 불과 2년 정도이다. 그럼에도 불구하고, 과연 지방소멸대응기금의 사용이 적절한지, 그리고 인구감소에 대응하기 위한 정책이 효과적인지에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다. 그 이유는 지방소멸대응기금의 낮은 집행률, 그리고 시설 위주의 사업내용에 기인한다고 하겠다. 향후 2032년까지 지방소멸대응기금이 투자될 예정에 있고, 우리는 앞으로도 인구감소에 대응하기 위한 계획과 제도를 지속적으로 보완·추진해 나가야 한다. 이런 차원에서 인구감소에 대응하기 위한 지방자치단체의 역할과 과제를 중심으로 몇 가지 논의해 보고자 한다. 본 글에서는 지방자치단체의 역할과 과제를 기초자치단체와 광역자치단체로 구분해 논의하도록 한다.

2. 기초자치단체의 역할과 과제



기초자치단체는 인구감소에 대응하기 위한 각종 정책을 집행하는 최전선이다. 그렇기 때문에 인구감소 대응정책에서 기초자치단체의 역할이 가장 중요하다고 하겠다. 향후 성공적인 지방소멸대응기금의 활용과 인구감소 대응정책의 효과적 집행을 위해 기초자치단체에서 마련해야 할 사항을 중심으로 논의하고자 한다.



첫째, 기초자치단체에서는 통계에 기반한 인구감소 대응정책을 발굴하고 추진해야 한다. 이를 위해서는 통계청에서 제공하는 국내인구이동통계를 비롯하여 장래인구추계, 사회조사, 가족실태조사 등의 DB를 활용해야 할 것이다. 그리고 한국교통연구원이 제공하는 교통수요분석(https://www.ktdb.go.kr/www/contents.do?key=25) 등을 활용할 수 있을 것이다. 또한 인구감소 대응정책과 관련된 공무원을 대상으로 한 통계활용 방안에 대한 교육지원이 이루어져야 할 것이다. 그리고 지역연구원과 연계하여 관련 통계를 해당 기초자치단체가 필요할 때, 맞춤형으로 분석·제공하는 시스템 구축이 필요하다.

둘째, 한국언론진흥재단에서 운영하는 빅카인즈(https://www.bigkinds.or.kr)를 이용하여 해당 기초자치단체 인구감소·지방소멸의 문제와 쟁점이 무엇인가를 지속적으로 확인할 필요가 있다. 빅카인즈는 검색기간과 언론사 등을 선정하고 특정 단어로 검색을 하면, 관련 기사 등을 제공해 준다. 다음 [그림]은 "인구감소 대응"을 검색어로 하여 2022년 1월 1일부터 2024년 2월 29일까지 11개 전국일간지의 기사를 검색한 결과 중 연관어분석이다. 검색결과 총 683건의 신문기사가 검색되었다. 빅카인즈의 검색결과에는 신문기사의 다운로드가 가능할 뿐 아니라, 관계도분석, 키워드 트렌드, 연관어분석 등을 제공해 준다. 여기서 연관어분석은 해당 검색어와 관련된 주요 단어를 시각적으로 제시해 주고 있다. 따라서 빅카인즈에서 특정 시군의 명칭과 인구 등의 단어로 검색하게 된다면 지역의 인구 문제를 정확히, 그리고 비교적 간단히 파악할 수 있다. 기초자치단체에서는 해당 지역의 인구 문제가 무엇인지, 그리고 해당 인구감소의 쟁점이 어떻게 변화되고 있는지를 지속적으로 파악하고, 이를 정책에 반영할 수 있을 것이다.

"인구감소 대응"을 검색한 빅카인즈의 연관어분석



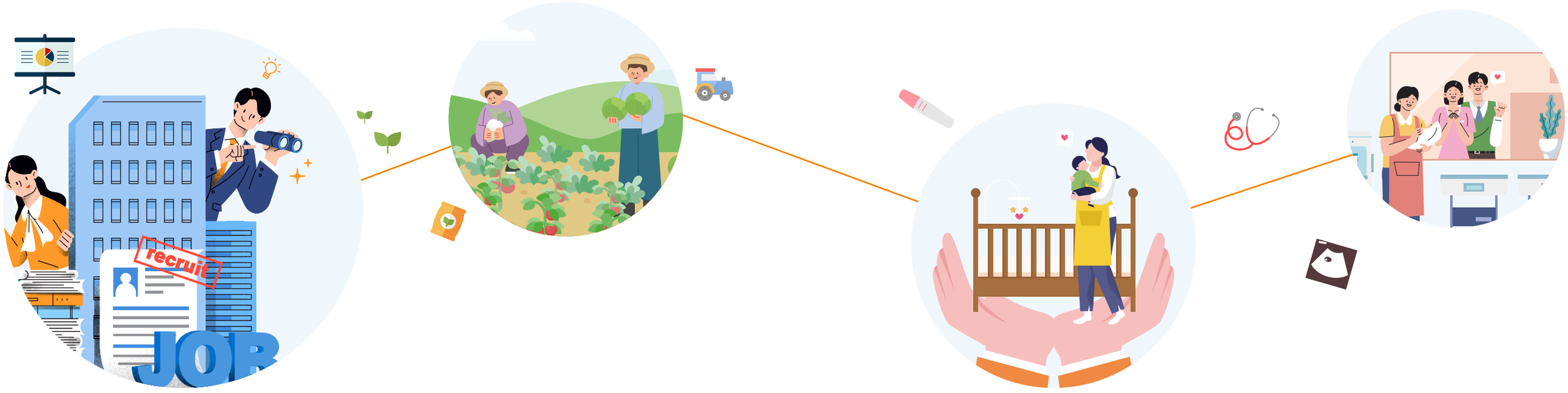
셋째, 인구감소 대응을 위한 지방소멸대응기금의 집행률을 제고하고, 성과중심적인 정책구조를 확립해야 한다. 지난 2년간 추진되어온 지방소멸대응기금과 인구감소 대응정책의 가장 큰 문제점으로 낮은 사업집행률이 거론되고 있다. 사업집행률이 낮은 것은 기금예산 편성이 지연된 것이 가장 큰 이유이지만, 인구감소 대응과 관련된 사업을 바로 착수하지 못한 한계도 있다. 이를 극복하기 위해서는 가장 우선적으로 사업집행률을 체계적으로 관리해야 할 것이다. 이를 위해 분기별로 사업집행률을 제고하기 위한 실과별 협의가 이루어져야 할 필요성이 있다. 그리고 인구감소 대응정책을 효과적으로 집행하기 위해서는 성과목표가 명확히 제시되어야 하고, 해당 성과목표의 지표가 체계적으로 관리되어야 한다. 그러나 기존 성과지표는 대부분 해당 사업의 집행률 혹은 시행규모 등으로 제시되어 있다. 사업량 위주의 성과목표가 아니라 인구감소 대응의 관점에서 성과지표가 제시되어야 할 것이고, 해당 성과지표를 측정하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다. 아울러 개별 사업별 성과목표와 해당 시군의 전체의 성과목표를 일치화·연계화하여 사업의 시너지효과를 극대화할 필요성이 있다.

넷째, 인구감소 대응을 위한 각종 사업은 주민(시민사회), 기업체, 공공기관, 타지역 등이 반드시 함께 참여하는 민관참여형태로 추진되어야 한다. 그러나 지금까지 인구감소 대응정책은 주로 해당 자치단체를 중심으로 추진되어 왔다. 즉 기존 인구감소 대응정책의 한계는 공공주도에 있다고 할 수 있다. 사업의 성과를 구체화하고, 실패가능성을 줄이기 위해서는 지역의 다양한 주체가 참여해야 하고, 다른 지역의 자치단체 및 기관과 협력하여 추진되어야 할 것이다.



이런 측면에서 볼 때, 지방소멸대응기금 및 인구감소 대응정책에 주민(시민사회), 기업, 공공기관 중 하나라도 참여하고 있는가를 확인해야 할 것이다.

다섯째, 인구감소 대응정책은 시설, 기반 구축 등과 같은 하드웨어 사업에서 탈피하고, 소프트웨어 중심의 인력양성, 일자리 사업이 강조되어야 한다. 일본의 지방정부는 인구감소에 대응하기 위해 지역의 특성에 기반한 일자리 정책에 초점을 두고 있고, 공공과 민간이 함께 추진하고 있다. 그리고 일본의 중앙정부는 출산·양육에 초점을 두고 있어 중앙정부와 지방정부의 역할이 구분되어 있다. 따라서 기초자치단체가 하드웨어적인 인구감소 대응사업을 추진하더라고 사업내용에는 반드시 소프트웨어 사업이 추가되어야 할 필요성이 있다. 예컨대 특정 기초자치단체에서 귀농지원센터를 건립하기로 했다면, 귀농지원센터를 통해 인력을 어떻게 양성하고, 이를 통해 지역에 어떻게 정착시킬 것인가에 대한 소프트웨어적인 측면도 함께 마련되어야 할 것이다. 해당 지역의 특성과 자원을 활용한 인력양성을 보다 강조할 필요성이 있고, 이렇게 양성된 인력을 활용하여 새로운 일자리를 창출하고, 지역산업구조의 다양성과 지속가능성을 확보할 필요가 있다.



3. 광역자치단체의 역할과 과제

인구감소 대응정책을 추진함에 있어서 광역자치단체의 역할은 다소 모호한 측면이 있다. 1차적으로는 기초자치단체를 지원하는 기능을 수행하지만, 한편으로는 중앙정부로부터 지방소멸대응기금을 지원받기 때문에 실무집행 기능도 수행한다고 할 수 있다. 최근 2년간 지방소멸대응기금 및 인구감소 대응정책이 추진되는 과정에서 제기된 광역자치단체의 역할과 과제에 대해서 몇 가지 논의하면 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체는 기초자치단체의 사업이 연계될 수 있는 공동사업을 발굴·지원해야 한다. 지금까지 기초자치단체의 과도한 경쟁구조로 2개 이상의 시·군이 함께하는 공동사업을 발굴·추진하는 것이 쉽지 않았다. 그러나 광역자치단체는 인구감소 대응정책이 효과적으로 추진되고, 사업의 성과를 제고할 수 있도록 유사한 사업을 추진하거나, 단일 지역으로는 사업의 경제성이 확보되지 못하는 경우에는 인근의 시군이 함께 해당 사업을 추진할 수 있도록 제안·중재하는 역할을 보다 강화해야 할 것이다.

둘째, 광역자치단체는 기초자치단체를 위한 지방소멸대응기금 및 인구감소 대응정책 컨설팅 기능을 강화해야 할 것이다. 지금은 행정안전부 중심으로 관련 컨설

팅이 이루어지고 있고, 광역자치단체 차원에서도 컨설팅이 이루어지고 있다. 그 결과 때로는 행정안전부와 광역자치단체의 컨설팅 내용이 상반되는 경우도 있고, 해당 기초자치단체에서는 중복적인 컨설팅으로 인해 업무강도가 높아지는 문제점도 발생하고 있다. 이런 현실을 고려할 때, 지방소멸대응기금 및 인구감소 대응정책과 관련된 컨설팅 기능은 광역자치단체가 담당을 하고, 행정안전부는 사후평가와 기금배분에 초점을 두는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 광역자치단체는 해당 지역의 출산율 제고 및 정책적 소외지역을 고려한 시범사업을 추진할 필요성이 있다. 지방소멸대응기금과 인구감소 대응정책에서는 출산율을 핵심적인 정책목표로 제시하지 않고 있고, 인구감소에 대응하기 위한 방안을 중심으로 추진해 왔다. 그러나 2018년 이후 합계출산율이 1명 이하로 떨어졌고, 급기야 2023년 합계출산율이 0.72명으로 떨어진 현실을 고려할 때, 광역자치단체 차원에서 출산율 제고를 위한 실험적인 정책을 제안·추진할 필요성이 있다. 이와 더불어 인구감소지역으로 선정되지 않은 기초자치단체의 농촌지역에 대한 보완적인 정책마련이 이루어져야 할 필요성이 있다. 예컨대 인구감소지역이 아닌 천안은 전체적으로는 인구가 증가하지만, 천안시 면지역은 지속적으로 인구가 감소하고 있다. 따라서 인구감소 대응이 전혀 이루어지지 않는 정책적 소외지역에 대한 대안마련이 필요하다. 이를 위해서는 광역자치단체에 대한 지방소멸대응기금의 비중을 현재보다 보다 더 확대할 필요성이 있다.

4. 결론

향후 우리나라의 인구감소는 지속적으로 심화·확대될 것으로 예상된다. 우리나라의 2000년 합계출산율은 1.48명이었다. 2023년 합계출산율 0.72명을 감안한다면, 지난 20년간 우리나라의 합계출산율은 1/2로 감소한 것이다. 반면 스웨덴의 2000년 합계출산율은 1.50명이었고, 2022년은 합계출산율은 1.52명이다. 20년 전 우리나라와 스웨덴의 합계출산율은 큰 차이가 없었지만, 현재는 스웨덴이 우리나라 보다 2배 높은 수준이다. 이런 현실을 고려할 때, 향후 지방소멸대응기금 및 인구감소 대응정책이 성공적으로 추진되어야 하고, 이는 우리나라와 지역의 경쟁력을 결정하는 중요한 수단이 될 것이다.

이런 맥락에서 본 글에서는 인구감소에 대응하기 위한 지방자치단체의 역할과 과제를 중심으로 논의를 하였다. 논의의 주요내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

우선 기초자치단체에서는 ① 통계에 기반한 인구감소 대응정책을 발굴·추진해야 하고, ② 인구감소·지방소멸의 문제와 쟁점을 지속적으로 확인해야 하며, ③ 지방소멸대응기금의 집행률을 제고하고, 성과중심적인 정책구조를 확립해야 한다. 그리고 ④ 주민(시민사회), 기업체, 공공기관 등이 참여하는 민관참여형태로 추진되어야 하고, ⑤ 소프트웨어 중심의 인력양성, 일자리사업이 강조되어야 한다. 그리고 광역자치단체에서는 ① 기초자치단체 사업이 연계될 수 있는 공동사업을 발굴·지원해야 하고, ② 기초자치단체를 위한 컨설팅 기능을 강화해야 하며, ③ 출산율 제고 및 정책적 소외지역을 고려한 시범사업을 추진할 필요성이 있다.

끝으로 첨언을 하면 우리가 지금 추진하고 있는 인구감소 대응 정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방자치단체의 자율성과 창의성이 보다 더 강화될 수 있도록 정책구조를 전환할 필요성이 있다. 그리고 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 역할을 명확히 구분하고, 사후평가를 통해 예산을 배분하는 성과지향적 정책구조로 재구조화 되어야 할 것이다.



일본의 과소지역 지속적 발전 우수사례

2023년 총무대신상 수상 자치체를 중심으로



김도형
한국지방행정연구원
부연구위원

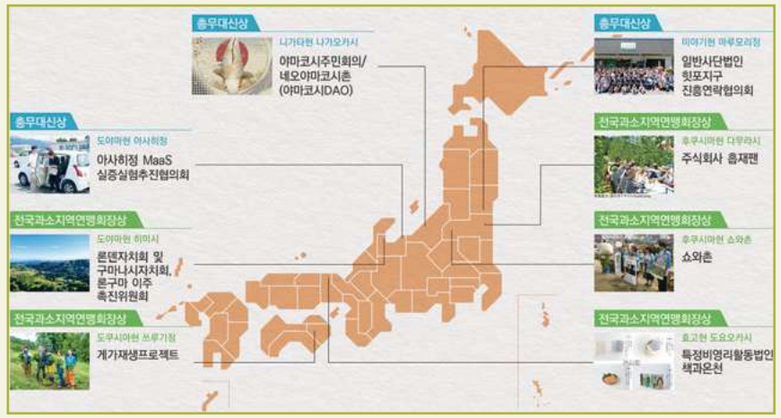
66

1. 과소지역 지원 정책과 우수사례의 선정

일본에서는 지역의 인구감소문제에 대응하기 위해 과소지역의 발전지원과 관련한 정책을 추진하고 있다. 과소지역에서의 과소過疎, depopulation란 지역의 인구가 감소해 주민들의 생활 수준과 생산 기능이 유지되기 어려운 상태를 말한다. 이러한 의미의 과소는 1960년대 후반에 고도의 경제성장으로 농어촌 인구가 도시지역으로 이동하면서 그 문제가 더욱 심각해졌고, 국가 차원의 과소대책 필요성이 제기되어 1970년 이후 모두 5회에 걸쳐 의원입법으로 과소지역대책 관련 법률이 제·개정되어 왔다.[1)]

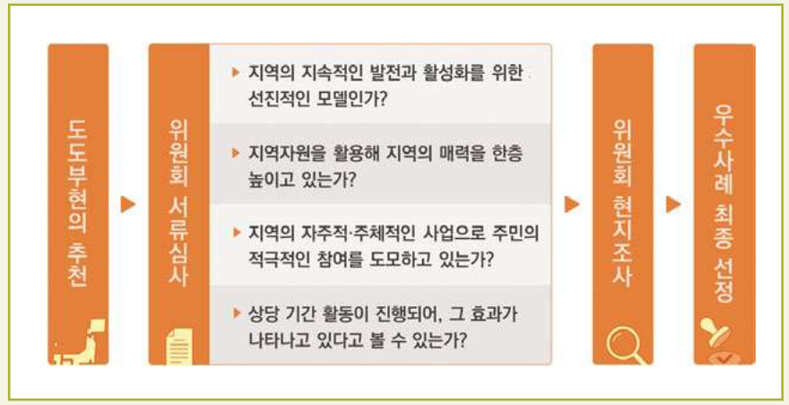
과소지역 지원을 위한 법률이 제정되고 20년 가까이 되어갈 무렵, 총무성은 과소지역의 자치단체와 활동가들이 교류하도록 기회를 마련하고자 '전국 과소문제 심포지엄'을 1988년에 처음으로 개최하였다. 그리고 1990년부터는 과소지역의 활성화를 창조적으로 도모한 우수사례를 해마다 선정하여 표창하고 있다. 최근에는 2023년 10월 26일에 도야마富山에서 '전국 과소문제 심포지엄'이 개최되었으며, 과소지역의 지속적 발전 우수사례로 3개 지역이 총무대신상을, 5개 지역이 전국과소지역연맹[2)] 회장상을 수상하였다. 도도부현이 추천한 지역을 대상으로 심사위원회의 서류검토 및 현지조사 등의 과정을 거쳐 우수사례를 선정하게 되는데, 여기에서는 총무대신상을 수상한 3개 자치체의 사례를 소개하고자 한다.

일본의 과소지역 지속적 발전 우수사례 표창 수상 단체



자료 総務省(2023), 〈過疎地域持続的発展優良事例表彰〉, pp.1-2, 재구성.

일본의 과소지역 지속적 발전 우수사례 선정 과정



자료 総務省(2023), 〈過疎地域持続的発展優良事例表彰〉, p.3, 재구성.

1) 1970년에 「과소지역대책긴급조치법」이 제정되었고, 이후 10년을 주기로 1980년 「과소지역진흥특별조치법」, 1990년 「과소지역활성화특별조치법」, 2000년 「과소지역자립촉진특별조치법」(구법) 등의 이름으로 당시의 주된 상황과 대응 대책에 따라 법률이 개정되어 왔으며, 2021년 3월에는 구법의 만료와 함께 과소지역에 대한 종합적·계획적인 대책을 실시하기 위하여 「과소지역의 지속적 발전지원에 관한 특별조치법」過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法이 새롭게 제정되었다. 이 법은 2021년 4월부터 2031년 3월까지 10년간 시행된다.

2) '일반사단법인 전국과소지역연맹'은 과소와 관계된 도도부현과 과소지역의 시정촌 등을 회원으로 하는 단체로, 이들 회원 간 긴밀한 협력을 통해 과소지역의 지속적 발전과 내실 있는 과소 대책 사업의 추진 등을 도모하고 있다.

2. 2023년 총무대신상을 수상한 과소지역 지속적 발전 우수 자치체

① 미야기현宮城県 마루모리정丸森町 – 일반사단법인 힛포지구筆甫地区 진흥연락협의회

> 66 지역의 문제는 무엇이든지 도전! 협력하며 일하는 지역 만들기 99

2010년에 마루모리정으로부터 힛포마을만들기센터의 관리를 지정받아 주민 스스로 '정든 지역에서 안전하고 안심하며 살 수 있는 지역사회의 구축'을 목표로 사업을 수행하기 시작하였다. 이후 동일본 대지진, 태풍 등의 자연재해를 겪으면서 10여 년의 기간 동안 지역을 위한 사업에 대해 구상해왔으며, 주민회관 중심으로 이를 실험하며 다양한 활동을 활발히 실천해오고 있다. 지역의 주요 과제로서 멧돼지에 의한 피해 대책을 마련하고, 고령자의 어려움을 해결하고자 도우미 활동을 수행하며, 쇼핑 약자를 위해 점포를 개설하는 등 살기 좋은 지역을 주민 스스로만들어감으로써 '지역 자립'과 '지속 가능한 사회 형성'을 구현해가고 있다.





매주 1회 고령자의 집을 순회하며 진행되는 이동 판매. 지역 주민을위한 쇼핑 지원과 어르신의 안부 확인을 겸하는 목적이 있다.



멧돼지 포획 장면. 야생동물에 의한 피해 대책으로 지역에서 할 수 있는 일은 스스로 해결하고자 한다.

② 니가타현新潟県 나가오카시長岡市 – 야마코시山古志 주민회의/네오야마코시촌 (야마코시DAO[3])

> 66 NFT[4]×한계 취락~ 디지털 마을주민과 도전하는 새로운 마을 만들기~ 99

3) 'Decentralized Autonomous Organization(탈중앙화 자율조직)'의 약칭으로, 중앙 집중화된 조직의 운영주체가 없이 조직원 개개인이 자율적으로 제안과 투표 등에 의해 운용되는 조직을 의미한다.

4) 'Non-Fungible Token(대체 불가능 토큰)'의 약칭으로, 동일 단위의 1:1 교환이 가능한 비트코인 등의 암호화폐, 귀금속, 채권과 달리 각기 고유성을 지녀 대체나 교환이 불가능한 토큰을 의미한다.

일본에서는 지방 도시와 농촌 지역을 회복하기 위한 NFT, DAO 프로젝트가 전 지역에서 활발하게 전개되고 있으며, Web3/NFT를 활용한 다양한 정책들이 실행되고 있다. 2005년 니가카현의 나가오카시에 편입된 야마코시촌은 web3, NFT, DAO를 활용한 지역 커뮤니티의 유지와 확대, 디지털 관계인구의 창출 등이 좋은 성과로 인정받아, 총무대신상을 수상하는 영예를 안게 되었다. 심사위원들은 인구 800명의 작은 마을에서 세계와 연결되는 디지털 전환의 시도가 훌륭하며, DAO 구조를 활용해 주민과 지역을 만드는 매우 좋은 사례로서 다른 지역에도 참고할 수 있는 아이디어도 풍부하다고 평가했다. 2004년 같은 현에서 발생한 주에쓰中越 지진과 헤이세이 대합병[5]을 계기로, 이 지역에서는 주민이 주체가 되는 지역 만들기의 분위기가 한층 고조되었다. 저출산·고령화의 흐름을 막을 수는 없지만, 물리적인 제약을 해소하는 데 디지털 기술의 가능성을 발견하고 이를 탐색하고자 꾸준히 노력해왔다. 로컬의 가치를 최대한 확장할 수 있는 수단이 디지털이라고 생각해 NFT를 '디지털 아트×전자주민표'로 활용하고, NFT를 접점으로 공동체를 형성해 전 세계에서 지혜와 자원, 자체 자금을 모아 지역을 존속하기 위한 도전을 시도해오고 있다. NFT는 지진 재해 이후에 지역소멸에 대한 위기감으로 야마코시에 공감하는, 지역 외의 사람들도 주민으로 인정하는 구조를 구축하고 싶다는 발상에서 시작되었다. NFT 발행 당시에는 야마코시 지역에 전문적인 지식도 없고 시행착오를 반복하기도 했지만, '디지털 주민'의 지혜를 빌리면서 새로운 마을 만들기에 도전하고 있다.





동경에서 개최된 NFT 발행 1주년 기념 모임



야마코시 주민과 디지털 주민이 참가한 주에쓰 지진 10.23. 추도식

③ 도야마현富山県 아사히정朝日町 – 아사히정 MaaS[6] 실증실험 추진협의회

> 66 부담 없이, 간편하게, 모두에게 도움이 된다! 놋카루! 99

5) 헤이세이平成 시대인 1991년부터 2005년까지 전국 시정촌을 합병하는 방식으로의 개편을 일컫는다.

6) '서비스로서의 모빌리티'로 직역되는 MaaS(Mobility as a Service)는 다양하게 정의되고 있으나, 본 사례에서는 다양한 교통수단을 개별적인 이동 수단으로서가 아니라 수요에 따라 이용할 수 있는, 하나의 통합된 이동 서비스의 개념으로 이해할 수 있다.

도야마현의 아사히정에서는 주민의 자가용 차 이동을 활용해 같은 방향으로 가고자 하는, 이동의 수요를 연결하는 '공조형 마이카 합승 공공교통서비스'가 시행 중이다. 일본에서는 처음으로 '사업자 협력형 자가용 유상여객운송'을 실현한 사례로서, 마을버스 노선망도 잘 갖추어져 있고 접근성이 취약한 지역에 놋카루의 이용까지 더해져 마을의 어르신들이 어려움 없이 이동할 수 있는 기반을 구축하였다. 이 서비스의 구상은 지속 가능한 지역 교통의 확립이 요구되면서 사람과 함께 자동차도 중요한 현지 자원으로 파악하게 되면서 시작되었다. '이동'이라는 측면에서 전 세대가 장점을 누릴 수 있는 구조를 실현하고 있으며, 현지의 교통 사업자도 적극적으로 참여해 역할 분담과 서비스의 차별화를 도모함으로써 공동 창조에 의한 사업의 운영을 실현하고 있다.



아사히정 곳곳을 누비는 놋카루



놋카루의 운행으로 고령자에게 원활한 이동 서비스를 제공하고 있다.

3. 심사위원장의 20년 회상기

위에서 살펴본 우수사례는 앞에서도 언급하였듯이 도도부현에서 추천한 지역을 대상으로 심사위원회가 서류검토 및 현지조사 등의 과정을 거쳐 선정하게 된다. 심사위원이 누구인지에 대해서는 총무성이 우수사례 선정의 결과를 발표하는 자료집에 공개하고 있다. 2023년에는 모두 5명의 심사위원으로 구성되었는데, 주목할 만한 사실은 위원장을 맡은 와세다대의 미야구치 도시미치宮口侗廸 명예교수가 이 직을 20년 동안 수행해왔다는 점이다. 그가 작년의 심사를 끝으로 위원회 일을 그만두게 되면서, 작년도 우수사례 자료집에는 특별히 그의 공로를 기념해 지난 20년을 회상하는 글이 실리기도 했다. 과소지역을 답사하며 그곳에서 살아가는 주민들의 모습을 현장에서 볼 수 있었던 그는, 오랜 기간 다양한 지역을 심사하며 겪었던 일들과 이들 지역에 대해 고민하며 갖게 된 생각들을 돌아보고 있다. 그의 경륜과 철학이 묻어난 의미 있는 회상기를 소개하면서, 이 글의 맺음을 대신하고자 한다.

"올해에도 과소지역 지속발전 우수사례 심사위원회의 위원장직을 맡게 되었습니다. 위원장에 취임한 것이 2004년도이므로 오랫동안 이 직을 맡게 된 점에 참으로 감사합니다. 제가 대학에서 전공한 지리학의 연구 대상은 자연에서 시작해 인간사회에 이르기까지 범위가 넓지만, 그 기본은 세상의 다양성이 어떻게 생겨나는지를 묻는 것입니다. 기후현岐阜県에 맞닿은 도야마현富山県의 산촌에서 자라 고도 성장기에 도쿄의 대학에서 공부하게 된 저는, 최초의 과소법過疎法이 제정된 시기와 맞물려 성장하는 도시에 대해 사람이 떠나는 지역의 존재를 강하게 의식하게 되었습니다.

원래 저는 지역의 가치가 인구라는 수로 정해지는 것이 아니라는 인식이 있어서, 비록 적은 수더라도 사람은 가치 있는 일을 발전시켜갈 수 있을 것으로 생각해 왔습니다. 과소지역에서 특례적으로 훌륭한 상황을 만들고 있는 지구에 대해 논문을 써서 학회에 발표했는데, 이것이 저의 연구자로서 시작이기도 했습니다.

이러한 사실이 어디선가 알려졌는지 과소문제 간담회 위원으로 일할 기회가 생겼고 몇 년 후에는 좌장으로 세워져 우수사례 심사위원회의 위원장도 맡게 되었는데, 이것이 저에게는 인생 최고의 행운이라고 말해도 과언이 아닙니다. 과소지역의 우수사례란 인구가 적은 것을 핑계 삼지 않고 훌륭한 상황을 만들어 내는 지역에 해당합니다. 이 위원회에서는 각 현에서 추천한 수상 후보에 대해 논의하고 각 위원이 분담하여 현지를 시찰한 후 상을 결정했는데, 해마다 진행된 이 시찰이 제게는 더없이 기쁜 여행이었습니다.
해마다 시찰도 2개 지역을 맡는 일이 꽤 있어서, 위원으로서 20여 년 사이에 40개에 가까운 지역을 방문했다고 생각합니다. 현지에서 활동가를 통해 프로젝트의 시작과 수행 과정에서의 어려움을 듣는 자리는, 작은 사회에서 사람의 교제가 만들어 내는 가치의 가능성을 여러 차례 확인할 수 있었던 좋은 기회였습니다. 현장에서 이야기를 주고받으며 조언도 많이 했습니다.

대학의 정년이 다가왔을 무렵, 우수사례 지역의 이후 동향을 알고 싶어 국가 연구비 지원으로 10여 곳을 다시 방문할 수 있었습니다. 또한 최초의 시찰 당시에 현지 인물과 좋은 관계를 맺었던 몇몇 지역에는, 나중에 학생과 함께 답사하기도 했습니다. 그래서 우수사례로 선정되었던 지역 중에는 여러 번 방문한 지역이 상당히 많습니다.

그 중에서도 신세를 진 것이, 2007년에 수상한 고치현高知県 쓰노정津野町의 '숲의 보금자리'라는 지구에서 운영하는 숙박 시설이었습니다. 멋진 이름처럼 숲속의 작은 폐교 건물이 좋은 느낌의 숙소로 변화한 곳입니다. 1층에 편의점과 식당이 있고, 밤에는 식당에 현지인도 와서 큰 소리로 밝은 대화가 이어집니다.
2017년에 수상한 가고시마현鹿児島県 히오키시日置市의 다카야마 지구高山地区는 작은 마을이 가진 본연의 모습에 큰 변화가 일어난 곳입니다. 이 지역은 산간에 흩어져 있는 6개 마을이 논의를 거듭해 자치회를 통합하여 모든 주민이 회원이 되는 NPO를 만들어 생활을 유지하고 있습니다. 이곳에 시찰했을 때 80대 후반의 할머니께서 마을회관으로 오셔서 건강하게 인사를 나누었던 점이 기억에 남습니다. 그 후에는 자치체 연수생과 함께 시찰로 이곳에 다시 방문하기도 했습니다.

그 밖에도 소개하고 싶은 지역은 많이 있지만, 평상시에 쉽게 갈 수 없는 장소로 2020년에 수상한 니가타현新潟県의 아와시마우라촌粟島浦村이 있습니다. 사도佐渡에서 꽤 북쪽에 떠있는, 인구 4백 명이 안 되는 작은 섬입니다.
코로나로 도쿄 사람들은 방문이 허락되지 않았지만, 저는 도야마富山 사람이어서 다행스럽게도 방문할 수 있었습니다.

과소지역은 사람이 줄어든 것에 대해 슬퍼하기보다, 큰 도시에서는 만들 수 없는 사람의 관계와 기술, 지역 자원의 새로운 활용 방법, 그리고 인재의 참여를 통해서 적은 수의 사람들이 가치 있는 소수사회의 구축을 목표로 삼아야 함에 대하여, 저는 줄곧 이야기해 왔습니다. 따뜻한 인간관계 위에 전자기기와 같은 첨단 도구를 능숙하게 다룸으로써, 소수라도 활력이 있는, 도시와는 다른 가치를 가지는 지역사회를 이루어갈 수 있을 것입니다. 이것을 목표로 삼는 것이 과소지역의 사명이며, 국가 차원에서도 대단히 발전적인 일이라고 강하게 이야기하고 싶습니다."



탄광촌의 개들은 다시 지폐를 입에 물고 다닐 수 있을까?

2024년 지방소멸대응기금 투자계획 평가 최우수 지자체, 강원특별자치도 태백시





김주락
한국지방행정연구원
부연구위원

66

경기가 호황인 지역에 대해 흔히 '어디어디에선 개도 지폐를 물고 다닌다'라는 표현을 하곤 한다. 1970-80년대 석탄산업이 호황일 때 태백의 개들이 그랬다. 국내 최대의 무연탄광인 장성탄광을 비롯해 50여 개의 탄광이 있던 강원특별자치도 태백시는 한때 연 640만 톤의 석탄을 생산해 전국 생산량의 30%를 차지하는 등 우리나라를 대표하는 탄광도시(鑛都)로 명성을 날리던 '리즈시절'이 있었다.

일제 강점기부터 시작된 태백 지역에서의 석탄 채굴은 광복 이후 광산 개발이 본격화된 장성과 황지를 중심으로 이뤄졌다. 특히 1970년대 두 차례의 석유파동을 겪으며 태백의 석탄산업은 고속 성장했고, 사람과 돈이 태백으로 몰렸다. 석탄산업 호황으로 인구가 급증해 1981년, 삼척군 장성읍과 황지읍이 태백시로 분리, 승격돼 태백시가 탄생했다. 시 승격 당시 인구는 11만 4천여 명으로 도청소재지인 춘천(약 15.5만 명), 현재 도내 최대도시인 원주(13.6만 명)보단 적고, 영동지방 최대도시인 강릉(11.7만 명)과 비슷한 규모[1]였다.

그러나 국제유가 안정으로 석탄의 쓰임이 줄고, 이후엔 화석연료를 대체할 청정에너지원에 대한 관심이 증가하면서 석탄산업은 사양길에 접어들었다. 1987년 시작된 '석탄산업합리화사업' 이후 전국 대부분의 탄광이 문을 닫았고, 석탄 산업이 주된 산업 기반이었던 전국의 탄광도시는 인구가 감소하고, 지역경제가 침체에 빠지는 문제에 직면했다. 태백에서도 장성광업소를 제외한 42개 탄광이 모두 폐업해 광부는 물론, 탄광 경제에 의존하던 많은 사람들이 일자리를 잃었다. 더욱이 시역의 88% 이상이 해발 700m 이상으로, 태백산맥의 험준한 산지로 둘러싸인 태백시는 수도권은 물론 주변 지역과의 접근성이 좋지 않고, 탄광 외에 별다른 산업기반이 없어 이후 인구가 빠르게 감소하고, 지역 경제는 악화일로를 걸었다.

석탄산업이 사양길에 접어든 이후 어려움에 처한 태백시는 '열대야가 없는 청정 고원지대'라는 지역 특성을 살려 '산소도시'를 표방하며 관광 도시, 스포츠 훈련장 특구로 새로운 도약을 꿈꾸고 있다. 그러나 1987년 최대 12만 명에 이르렀던 태백시 인구는 현재 시(市) 지정 기준(인구 5만 명 이상)에도 미치지 못하는 3만 8천여 명(2024년 1월 주민등록인구)으로 줄어든 상황이다. 태백시의 추계에 따르면 태백시 인구는 향후 연평균 3.7% 감소해 2042년에는 현재 인구의 절반 이하인 18,552명이 될 것으로 예측됐다. 태백시는 2021년 10월 행정안전부가 「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법」에 의거해 지정한 '인구감소지역'에 이름을 올렸다. 탄광 개발 당시 호황을누렸던, 태백시와 경계를 맞댄 이웃 모든 시군(강원특별자치도 삼척시, 정선군, 영월군, 경상북도 봉화군, 울진군) 또한 인구감소지역으로 지정됐다.

이처럼 인구 감소와 지역 경제 침체로 어려움을 겪고 있던 태백시에 최근 반가운 소식이 전해졌다. 지난해 시행된 2024년도 지방소멸대응기금 투자계획 평가에서 최상위 등급인 S등급으로 평가받아 기금 144억 원을 배분받게 된 것이다.
'지방소멸대응기금'은 지방소멸 대응사업 추진을 위한 재정 지원으로, 연간 1조 원씩 10년(2022~2031년) 간

1) 춘천, 원주, 강릉시 인구는 1980년 인구주택총조사 자료



출처 입갱(2011년 태백관광전국사진공모전 금상 수상작) : 태백관광 홈페이지(https://tour.taebaek.go.kr)



출처 운탄고도 가을 : 운탄고도 홈페이지(https://untan1330.com)

총 10조 원을 15개 광역(서울특별시, 세종특별자치시 제외), 107개 기초(인구감소지역 89개, 관심지역 18개) 지방자치단체에 지원하는 기금이다. 이중 기초지자체에 기금의 75%(연 7,500억 원)가 지원되는데, 지자체에서 자율적으로 발굴, 제출한 투자계획서를 기금관리조합에서 구성한 평가단의 평가 결과에 따라 차등 배분된다. 지자체가 여건에 맞춰 자율적으로 수립한 투자계획서는 지방소멸 대응이라는 목적을 달성하기에 적절한 사업인지를 따져 평가가 이뤄진다. 2023년 최고-최저 등급 간 배분 금액 차이는 56억 원(A등급 120억 원-E등급 64억 원)이었으나, 기금 사업의 집행실적 등 성과를 반영하는 첫해인 2024년 배분 금액 차이는 80억 원(S등급 144억 원-C등급 64억 원)으로 확대됐다. 2024년 S등급에는 인구감소지역 89개 기초지자체 가운데 태백시와 충남 부여군, 전북 장수군, 경북 의성군 등 4개 지자체가 선정됐다.

태백시는 2024년 주요 투자사업으로 고원 스포츠 특구로서의 도시위상 강화를 위한 '휴(休) 힐링 스포츠센터 조성', 청정고원 특성 활용 및 은하수 기반 관광 인프라 구축을 위한 '운탄고도 은하수 네트워킹', 로컬 콘텐츠 기반 청년 활성화 거점 육성을 위한 '태백형 청년 복합플랫폼 조성', 지역의 새로운 성장동력을 마련하기 위한 '고터실 핵심광물 사업단지 조성' 등 정주 여건을 개선하고, 생활인구를 증대하기 위한 기금 투자사업 계획서를 제출했다. 지속적인 저출산·고령화 문제와 지역경제의 기반이었던 석탄산업이 사양길에 접어든 복합적인 어려움 속에서 지역이 당면한 문제에 대응하기 위해 수립한 태백시의 다양한 투자 사업이 지방소멸대응기금의 취지에 맞게 사용되고 있다는 평가를 받았다.
태백시는 2023년 5월 수립한 '인구감소지역대응 기본계획'에서 '희망의 숨결을 불어넣다. 재도약 태백'을 비전으로 정주 인구 지속 유지, 청년인구 200명 증가, 지역방문객 300만 명 확보 등을 연간 목표로 삼았다. 이를 위해 '생활인구 확대를 통한 인구 활력 증진', '지역자원 기반의 특화형 지역 일자리 창출', '지역가치 재창조를 위한 지역인재 양성', '거주환경 개선을 위한 거점형 생활환경' 등 4가지 전략을 수립했다. 전략 달성을 위해 다양한 사업을 추진, 운영하고 있으며, 전략에 맞춰 지방소멸대응기금이 투입되고 있다.

첫 번째 '생활인구 확대를 통한 인구 활력 증진'은 태백시뿐만 아니라 생활권을 공유하는 인접 지역과 연계한 정주 여건 개선을 통해 인구 유출을 방지하고, 생활인구 유입을 유도해 인구 활력을 증진하려는 전략이다. 이를 위해 다양한 사업이 진행되고 있고, 여기에 지방소멸대응기금이 효과적으로 활용되고 있다. 대표적으로 청정 고원이라는 태백의 지형적 조건을 살린 '휴(休)힐링 스포츠센터', '청정고원 스포츠센터' 등의 건설로 '태백형 스포츠 클러스터'를 조성해 생활인구 유입을 꾀하고 있다. 평균 해발고도가 900m에 이르는 태백은 고지대 스포츠 훈련을 위한 최적의 장소로 각광받고 있어 스포츠 기반시설을 구축해 전지훈련단 유치 등 단체 방문객 방문을 통한 지역 경제 활성화가 기대된다. 기금 53억 원을 포함해 67억 7,800여만 원이 투입되는 '운탄고도 은하수 네트워킹' 사업은 지역 명소인 함백산 은하수길에 테라스형 전망대와 친환경 주차장, 편의시설 등을 설치해 체류 관광객을 확충하는 전략이다. 특히 빛 공해가 적은 입지적 장점을 활용해 은하수 관찰 등의 야간 콘텐츠를 개발해 방문객의 체류를 늘리는 방안을 다양하게 검토하고 있다. 마지막으로 항노화식물 재배에 적합한 태백의 지리적, 기후적 강점을 살린 '태백형 클라인 가르텐'을 통해 문화복지, 헬스케어, 산림치유센터 등이 결합된 힐링 도시 이미지를 구축하고, 근대유산인 폐탄광을 활용한 '기억재생마을' 조성을 통한 문화적 도시재생을 추진한다. 이는 더불어 잘사는 지역공동체 활성화를 위한 기반이 될 것으로 시는 기대하고 있다.

두 번째 '지역자원 기반의 특화형 지역 일자리 창출'은 광물, 은하수, 농업 등 지역자원을 바탕으로 지역 내 신규 일자리를 창출하고 도시경쟁력을 강화하는 전략이다. 이를 위해 고부가가치 지역 특화산업을 육성하고, 청장년 일자리 확충, 여성과 노인 등 성별 연령별 맞춤형 일자리를 제공하는 사업을 추진한다. 일자리를 찾아 타지역으로 전출하는 청년 인구 유출을 최소화하고, 청년 인구 유입을 유도하기 위해 구축하는 '청년 복합 플랫폼'은 강원도 유일의 소생활권 활성화 프로젝트로, 지역 내 활동 중인 청년 활동가를 지원하고, 새로운 인재를 육성해 창업의 기회를 제공하는 사업이다. 2024년부터 2026년까지 3년 간 지방소멸대응기금 33억 원을 포함해 총 42억 원이 투입된다. 기금 8억 8천만 원과 지방비 301억 2천만 원 등 총 382억 원을 투자하는 '고터실 특화광물 산업단지'는 태백의 기반산업인 석탄산업을 대체하는 광물자원 기반 특화 산업단지를 조성하는 사업으로, 핵심광물 산학연 기술단지를 통해 혁신클러스터를 구축하고, 지역의 신산업 발전 거점이 될 것으로 기대를 모으고 있다.

세 번째 '지역가치 재창조를 위한 지역 인재 양성'은 지역 재창조를 위한 전문인력을 양성하고, 아이 키우기에 좋은 돌봄 환경을 조성해 미래의 희망을 만



출처 아이키움센터 조감도 : 강원일보 홈페이지(https://kwnews.co.kr)

들어가는 전략이다. 아이 양육에서 중고등학생의 안정적인 학업 여건 조성, 농업전문인력 육성 교육, 주민의 문화 향유와 평생 교육 기회 증진에 이르기까지 전연령대 모든 주민이 소외되지 않고 교육받고, 문화를 향유할 수 있는 도시를 건설하기 위해 7가지 사업이 추진되고 있다.

마지막으로 '거주환경 개선을 위한 거점형 생활환경 조성'은 주민의 안정적인 생활을 지원하기 위해 생애주기별 지원 체계를 마련하고, 생애특성에 따른 맞춤형 서비스를 제공하는 전략이다. 건강·의료시설을 확보해 웰니스 기반을 구축하고, 유아, 여성, 노인 등 다양한 계층에 필요한 행정서비스를 제공해 지역 내 생활의 편의를 증진하는 것을 목표로 한다. 지방소멸대응기금 40억 원을 포함해 총 50억 원이 투입되는 '첫생명맞이&아이키움센터'는 분만 취약지이자 산후조리원이 없어 출산 및 초기 육아에 어려움을 겪는 산모와 가족을 위해 2025년 개관을 목표로 황지동에 건설되고 있다. 기금 30억 원을 포함해 총 80억 원이 투입되는 '태백형 의료서비스 체계 강화 사업'은 초고령화 사회 진입을 목전에 둔 지역 사회의 특성에 맞춰 고령인구 맞춤형 의료지원 서비스 체계와 프로그램을 구축하고, 지원 인력을 양성하는 정책이다. 장기적인 요양 서비스가 필요한 고령 환자에 대한 맞춤형 서비스를 제공하고, 공동체 기반 재능기부 및 봉사 등을 통한 어르신 케어 프로그램을 운영한다. 동시에 체력 개선은 물론, 안전한 일상을 영위하는 데 도움이 되는 건강 증진을 위한 방문형 프로그램을 운영해 고령층의 건강하고 안전한 삶을 지원한다. 한편 태백으로 이주한 주민을 위해 '신중년 이주 및 정착지원' 사업을 운영한다. 이주 전 살아볼 수 있는

시범 거주 공간이자 이주민 간 소통과 교류 거점이 되는 '이주 지원 플랫폼'을 조성하고, 이주민의 일상을 지원하는 기존 주민 중심의 신중년 이주 코디네이터를 육성해 이주민의 안정적인 정착을 지원하게 된다. 이 사업에는 기금 20억 원을 포함해 총 60억 원의 사업비가 투입된다.

지방소멸대응기금이 투입되는 사업을 포함해 2026년까지 인구활력 증진, 지역 일자리 창출, 지역인재 양성, 거점형 생활 환경 조성을 위해 총 53개 사업이 진행된다. 출산부터 양육, 청소년 및 청년 지원, 노인 요양에 이르기까지 다양한 생애주기를 포괄하고, 교육에서 일자리 확충, 문화여건 개선, 관광 매력물 설치에 이르기까지 다양한 유형의 투자를 포함하는 이 사업들은 다시금 태백의 개들이 지폐를 물고 다니게 할 수 있을까. 별빛이 반짝이는 청정 고원 도시 태백(太白)이 지방소멸 위기에 슬기롭게 대응해 이름처럼 밝게 빛나기를 기대해본다.

99

출처 태백의 아침 : 태백관광 홈페이지(https://tour.taebaek.go.kr)



더 싸고 잘하는 집 없소? 착한가격업소!

글 편집실 | **참조** 대한민국 정책브리핑, 착한가격업소 누리집

물가의 고공비행이 지속되면서 국민들의 발걸음이 무거워졌다.
삼삼오오 식당으로 향하는 대신 도시락을 준비하거나 인스턴트 식품으로 끼니를 해결하는
직장인이 늘어났으며, MZ세대를 필두로 한 '무지출챌린지' 등은 이미 일상적인 모습이 되었다.
조금이라도 지출 부담을 줄이려는 소비자와 합리적인 서비스로 위기를 극복하고 싶은 자영업자.
그들 사이에 멀어져가는 간극을 좁힐 수는 없는 것일까?



아픈 지역경제의 반창고, 파란색 스티커

상권을 지나다 보면 종종 파란색 스티커를 붙인 업소를 볼 수 있다. 정부와 지자체가 선정한 '착한 가격업소'의 표찰이다. 착한가격업소는 합리적인 가격, 청결한 업장, 친절도, 공공성 등의 요건을 고루 갖추어야 한다. 개인서비스 요금의 가격 안정 유도를 위해 지난 2011년부터 지정·운영해오고 있는데, 사회적 거리두기의 종식과 고물가시대 도래로 다시금 각광받는 추세다.

싼 게 비지떡이란 말도 해당하지 않는다. 지역 평균보다 30%가량 가격이 저렴하면서도 양질의 서비스를 제공한다. 2024년 현재 전국적으로 7,000개가 넘는 업소가 등록되었으며 올해 연말까지 1만 개, 장기적으로는 소상공인 사업체 수의 1%에 해당하는 4만 개를 목표로 하고 있다. 또한 한식, 일식, 중식, 양식 등 외식업을 비롯해 세탁, 미용, 목욕 등 생활 속 다양한 업종이 포함되어 있어 소비자의 '착한' 지출에 큰 도움을 주고 있다.



우리동네 착한가격업소의 위치가 궁금하다면 착한가격업소 누리집을 방문해보자. 지역별, 업종별, 가격별 검색을 지원하고 있어 원하는 정보를 손쉽게 찾을 수 있다. '오늘의 착한가격업소', '테마별 베스트 업소'를 선정해 수시로 업데이트하고 있으며, 해당 업소를 클릭하면 대표 이미지와 함께 주소, 전화번호, 주요품목을 한눈에 살펴볼 수 있다. 배달 시행 및 주차장 유무까지 표기해 이용 편의성을 높인 것이 특징이다.

소비자와 상인 모두가 행복한 동행

전국의 지자체들은 착한가격업소 모시기에 팔을 걷어올린 모양새다. 지속해서 업소 확대 계획을 발표하고 있으며, 지원 범위 또한 넓혀가고 있다. 재활용 봉투, 주방세제, 고무장갑 등의 소모성 물품을 제공하고 시설 환경 개선을 도와 기본적인 운영을 돕는다. 그뿐 아니라 지원금과 인센티브 등을 제공함으로써 경기 불황에 맞서 물가 안정화를 이끄는 업소의 든든한 편이 되어주고 있다. 중요 국내외 행사가 있는 지자체에서는 교육 및 간담회를 개최해 업종 내 역량 강화 및 이미지 향상에 길잡이가 되어 주기도 한다.

국내 주요 카드사의 협업도 빼놓을 수 없다. 1만 원 이상을 결제하면 2,000원을 돌려주는 캐시백제도 등의 이벤트를 수시로 진행한다. 규모와 적용 기간은 카드사마다 다르며, 개별 홈페이지와 앱을 통해 확인이 가능하다.

향후에는 민간 플랫폼과의 연계도 진행될 계획이다. 배달앱을 통해 착한가격업소에 주문 시 할인쿠폰 발급 등으로 배달료를 추가 지원하고, 위치 기반서비스와 연계해 업소의 운영 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 할 예정이다.

이처럼 착한가격업소는 소비자에게 저렴한 가격과 양질의 서비스를, 상인에게 다양한 지원과 실질적 혜택을 제공함으로써, 가계 소비의 부담을 줄이고 지역 경제를 살리는 팔방미인으로 거듭나고 있다.

착한가격업소란?

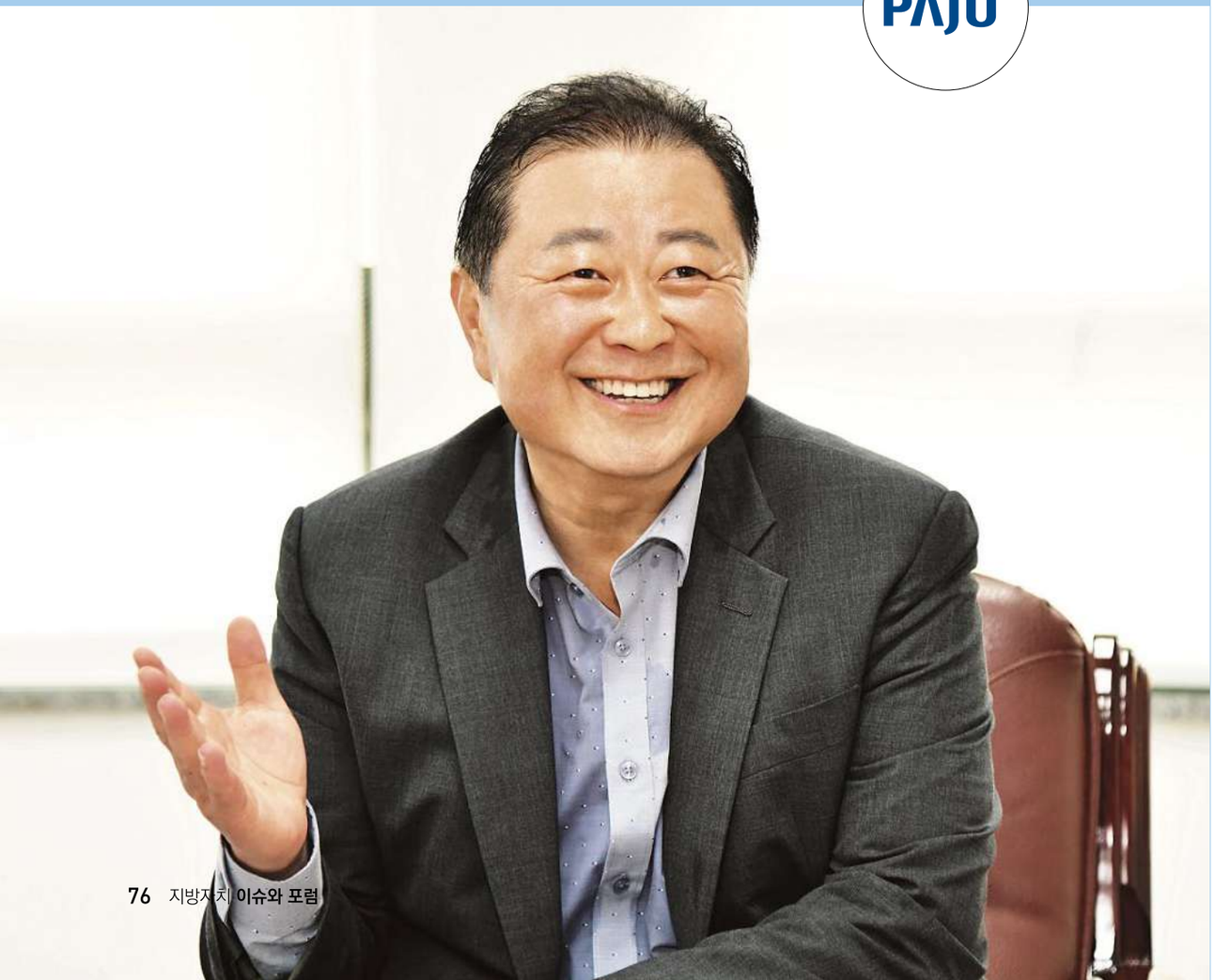
착한 가격, 청결한 시설, 기분 좋은 서비스로 소비자에게 만족을 드리기 위해 정부와 지방자치단체가 선정한 우수업소입니다. 우리동네에 있는 착한가격업소를 알아보고 보다 합리적이고 행복한 소비생활을 이어나가 보세요.

goodprice.go.kr

전국 최대 규모의 지역화폐
발행으로 민생 챙기는 파주시

지역경제 활력 불 지피는 파주페이의 파격

서민들의 지갑이 닫혀버렸다. 고금리 고물가가 지속되면서 가계 실질 소득이 줄어 웬만한 생필품도 소비를 미루거나 줄이면서 버티는 실정이다. 설상가상 소비부진의 여파가 지역상권의 위기로 이어지며, 지역경제 전반의 활력 저하로 이어지는 악순환에 빠져드는 모양새다. 길어지는 불황의 파고를 넘을 생존전략을 짜야 한다. 무엇보다 얼어붙은 소비심리를 녹일 묘수가 절실하다.







김경일 파주시장은 갑진년 새해 시정의 화두로 '민생'을 내세우고, 민생 경제 5대 정책 추진과제를 총망라한 '오직민생프로젝트'를 1호 정책사업으로 결재했다. 32개의 추진계획과 98개의 세부사업들 가운데서도 지역경제 활력 도모를 위해 제시한 시책이 돋보인다. 다름 아닌 파주형 지역화폐, '파주페이'다.

대대적인 국비 삭감 여파에 상당수 지자체들이 혜택을 축소하거나, 심지어 사업 중단까지 선언하는 마당인데, 파주시는 외려 천국 최고 수준의 이용자 혜택을 골자로 한 파주페이 발행 확대 방안을 내놓았다. 무모해보이기까지 한 파주시의 파격행보가 과연 골목상권을 구원할 것인가? 파주페이에 담긴 파주시의 전략과 묘수가 궁금하다.



월 최대 70만 원까지 충전에 10% 인센티브 추가, 2·5·9월 최대 100만 원 충전 파주페이, 전국 최고 수준의 혜택으로 지역경제 선순환 바퀴 크게 키운다.

파주시가 내놓은 2024년도 파주페이 발행 계획은 가히 파격적이다. 충전 금액의 10%를 인센티브로 제공하는 혜택을 그대로 유지하되, 2월 1일부터 1인당 월 충전 한도를 현행 행안부 지침상 최대치인 70만 원으로 대폭 상향하고, 이에 더해 설과 추석 명절이 있는 2월과 9월, 가정의달인 5월은 100만 원까지 한도를 늘려 1인당 연간 충전 가능한 최대 한도가 890만 원, 누가 뭐래도 전국 최고 수준의 혜택이다.

인센티브 지급 방식도 기존 할인형에서 추가형으로 변경했다. 파주페이를 연 최고한도인 890만 원을 충전할 경우, 10% 인센티브로 89만 원이 추가로 지급되면서 1인당 연간 실사용 액수는 979만 원으로 훌쩍 늘어난다. 소비자의 비용절감 효과를 훼손하지 않으면서도, 같은 값에 파이 전체를 키워 지역상권에 더 많은 자금이 순환될 수 있도록 한, 파주시만의 독창적 전략이다.



연간 4,620억 원 발행 목표로 420억 원 예산 투입 파격적인 파주페이 발행 확대가 얼어붙은 골목상권을 구원할 수 있을까?

인센티브 지급 등 이용자 혜택 제공을 위해 420억 원의 예산을 투입키로 한 파주시의 2024년 파주페이 발행 목표액은 4,620억 원. 2022년과 2023년 연간 발행액이 1,500억 원 전후인 것과 비교하면 1년 만에 발행 규모를 3배까지 팽창시킨다는 계획이다. 장기불황이 거론될 만큼 경제 상황이 비상(非常)한 시기이니만큼, 가용한 재원을 집중적으로 쏟아 부어 경기 활성화 효과를 극대화한다는 전략이다.

파주시를 이처럼 과감한 선택으로 이끈 것은, 지역화폐의 경기 활성화 효과에 대한 기대와 확신이다. 420억 원의 재원이 마치 우리 몸의 혈관을 타고 도는 혈액처럼 지역 경계를 넘어 새어나가지 않고 온전히 골목상권 구석구석으로 스며들어 소상공인들에게 직접 수혈되는 효과로 이어지며 지역 내 경기순환 효과를 높여준다는 것이다.



지역화폐의 경기 활성화 효과가 충분히 의미 있는 수준인지 여부에 대해선 여전히 양론이 있지만 코로나 시기를 거치며 깊은 침체에 빠진 지역상권을 회복시키는 데 지역화폐가 보여준 효과에 이견을 제기하기는 어렵다. 재난지원금과 상생지원금을 지역화폐로 지급하는 등 적극적인 정책발행 확대로 지역경제 활성화 성과를 맛본 지자체들이 이후로도 줄곧 지역화폐 제도 안착에 공들여 온 사실이 그 방증이다.

2024년 1월 현재 전국 243개 지자체 중 지역화폐를 운영하고 있는 지자체는 모두 197개다. 파주페이는 개중 발군의 성과로 주목받았다. 지난 연말, 파주페이는 행정안전부가 주관한 2023년 지역사랑상품권 성과평가에서 전국 3위를 차지해 장관상과 함께 재정인센티브로 특별교부세 1억 원을 확보했다. 국비 지원이 대폭 삭감되는 어려운 여건 속에서도 '발행규모를 늘리고 인지도를 높여 지역화폐의 유통가치를 높이고, 민생을 살리는 데 기여가 컸다'는 점이 높은 평가를 이끌어냈다.





파주페이의 유통 가치와 경제활성화 효과를 끌어올린 파주시의 전략은?

2019년 6월 처음 도입된 파주페이는 눈부신 성장을 거듭해 왔다. 도입 첫 해 2만 2천 건으로 출발한 카드발급 건수가 2023년 12월 말에는 39만여 건으로 17배 가량 늘었다. 한 사람이 단 한 번씩만 파주페이 카드를 발급했다고 가정하면 파주시 전체 인구의 75%에 해당하는 놀라운 숫자다.

① 물가상승률을 상회하는 10% 인센티브 제공… 쓰면 쓸수록 돈 버는 파주페이에 소비자도 소상공인도 만족

파주페이의 높은 성장세는 10%의 쏠쏠한 할인 혜택에 힘입은 바 크다. 생활물가의 대표적인 지표인 식료품가격마저 3년째 평균 5%대의 상승률을 보이는 상황에서 10%의 인센티브는 높아진 물가를 상쇄하고도 추가적인 이득을 안겨 준다. 그뿐 아니라 연말 소득공제율 30%의 혜택도 볼 수 있어 여러모로 가계부담을 줄여준다. 또한 파주페이가 제공하는 혜택은 소비자로 하여금 지역 밖의 더 좋은 상품과 서비스나 온라인 쇼핑의 편의성을 포기하고 지역 상품과 서비스를 이용하도록 유도해 전통시장과 골목상권 소상공인의 매출 증대에도 도움이 된다.

2022년 10월에 실시된 파주시 정기여론 조사에 따르면, 응답자의 65.8%가 '파주페이가 지역경제에 도움이 되고 있다'고 답했다. 눈여겨볼 대목은 설문에 응한 자영업 직군에 속한 시민들의 긍정 답변이 평균보다 높은 67.4%로 나타났다는 점이다. 파주페이의 혜택을 유지하거나 더 확대해야 한다는 의견도 72.5%로 높은 비율을 보였는데, 이 질문에도 자영업 직군 응답자의 74.1%로 평균보다 더 높게 나타났다. 파주페이 확대가 소비자와 소상공인 모두에게 이익으로 돌아가 지역경제 활성화에 도움이 된다는 인식이 시민들 사이에서 자연스럽게 자리를 잡아가는 모양새다.

② 엄격한 가맹점 관리로 영세 소상공인에 매출증대 효과 집중시켜

소상공인들 또한 파주페이를 반기지 않을 이유가 없다. 가맹수수료가 없고, 결제수수료도 신용카드보다 낮은 0.25%에 그치는 것만도 이득인데, 지역소비자 유입으로 매출증대 효과도

쏠쏠하다. 2020년 발표된 경기연구원 조사에 따르면 지역화폐 결제액이 100만 원 증가하면 소상공인 매출액이 추가로 57% 늘었다는 연구결과도 있었다. 많은 지자체들이 가맹 업소를 늘리는 데 열의를 쏟고 있는 것과 달리, 행안부 지침상 기준보다 훨씬 엄격한 연 매출 10억 원 이하로만 제한하고 있는 점도 눈길을 끈다. 파주페이를 통한 매출증대 효과를 영세 소상공인들에게 집중시키기 위한 전략이다. 도입 5년차 파주페이 가맹점은 모두 1만 5천여 개소에 이르며, 음식점과 편의점, 미용실, 세탁소, 목욕탕, 학원, 병.의원, 약국, 의류점, 안경점 등 거주지 주변에서 흔히 볼 수 있는 거의 모든 업종에 이른다. 최근에는 케이크나 목공 공방, 캠핑 용품점 등 문화생활과 관광 관련 업종에서도 파주페이를 이용하는 이들이 늘고 있다.

③ 복지지원정책과 연계해 복지비용을 누수 없이 지역경제 활성화의 마중물로…

지역화폐 발행을 각종 복지 지원 정책과 적극 연계시킨 점도 파주페이를 특별하게 만든 요소 중 하나다. 코로나가 유행하던 시기 재난지원금과 소상공인 상생지원금을 파주페이로 지급하며



지역화폐에 대한 시민들의 이해를 높이는 계기가 되었다. 특히 민선8기 집행부는 여기서 한발 더 나아가 전가구 대상 난방비 지원(긴급 생활안정지원금)과 초등학교 입학 축하금, 농민기본소득, 청년기본소득, 청소년 교통비 지원 등 복지비용을 파주페이로 지급하면서, 2023년 한 해에만 이용자 수가 10만 명이나 급증하는 모멘텀을 열었다. 시민 세금으로 운용되는 복지비용을 누수 없이 온전히 골목상권으로 스며들 수 있게 한 것도 파주시만의 차별화된 전략이다.





시민들에겐 '살림 충전', 골목상권에는 '생기 충전', 지역경제에는 '활력' 충전을…

김경일 시장은 "어려운 재정여건이지만, 얼어붙은 민생을 방치해서는 안 된다"라면서 "과감한 파주페이 발행 확대로 선순환 경제구조를 강화해 고물가로 힘겨운 시민과 경기침체로 어려움을 겪는 소상공인의 버팀목이 되어드리겠다"라고 말했다.

"시민들에게는 '살림 충전', 골목상권에는 '생기 충전', 지역경제에는 '활력' 충전을…" 파주페이의 파격은 길어지는 불황의 파고를 넘을 파주시의 생존전략이다.

도입 첫해 발행액 110억 원에서 4년 6개월 만에 연간 발행액 1,580억 원으로 14배가량 늘어나 누적발행액 4,700억 원을 돌파했다. 역대 최대 규모의 파주페이 발행이 예상되는 올해 연말이면 누적발행액 9,300억 원을 넘어서며 지역화폐 1조 원 돌파를 목전에 두게 됐다.



연구원 소식







행정안전부 장관 방문

이상민 행정안전부 장관이 1월 5일 오후 연구원을 방문해 2024년 업무계획 보고 및 국정과제 연구에 대한 자유토론을 진행하였다.

일 시 2024년 1월 5일
장 소 다산홀
주 최 한국지방행정연구원



한국조직학회·한국지방행정연구원 공동기획세미나

일 시 2024년 2월 16일
장 소 공항철도 회의실(B3-8)
주 최 한국지방행정연구원, 한국조직학회

한국지방행정연구원(원장권한대행 주재복)은 2월 16일(금) 14시, 서울 공항철도 회의실에서 '한국조직학회·한국지방행정연구원 공동기획세미나'를 개최하였다.

당일 행사는 지방자치단체의 자율적 조직관리 역량 제고 지원 및 전문가 풀 조성을 위해 행정안전부·한국지방행정연구원이 발간한 "지방자치단체 조직진단 매뉴얼(2023)"에 기반한 조직진단 기법을 소개하고 질의응답을 진행하는 순으로 이루어졌다.

한국지방행정연구원 주재복 원장권한대행은 "행정안전부에서 지방자치단체의 자체 조직진단을 지원하기 위해 민관합동 조직진단반을 구성하도록 권유하고 있는만큼 연구원에서도 향후 기획세미나에 참여한 전문가 명단을 행정안전부와 공유하고 이를 토대로 지방자치단체 민관합동 조직 진단반 구성을 위한 전문가 추천명단으로 활용할 수 있도록 노력하겠다"라고 말했다.

연구원 소식



2024 한국지역개발학회 동계학술대회 후원

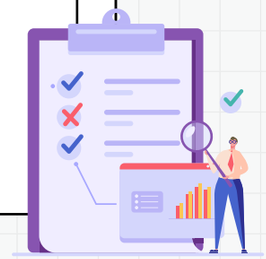
일 시 2024년 2월 16일
장 소 한국과학기술회관 소회의실
주 최 한국지역개발학회, 한국지방행정연구원, 대한민국시도지사협의회, 한국지방세연구원, 한국지방재정공제회, 한국감정평가사협회

2024 한국지역개발학회 동계학술대회가 2024년 2월 16일(금) "인구감소와 지역소멸 그리고 이민정책"이라는 주제로 개최되었다. 당일 한국지방행정연구원(KRILA)은 "균형발전과 지역소멸 대응방안"이라는 주제로 기획 세션을 구성하였다. 동아대학교 윤갑식 교수의 주재로, 한국지방행정연구원 지역균형발전실 이소영 실장이 "인구감소지역 대응계획 수립 의의와 한계"를 발표하였다. 이어서 한국지방행정연구원 양원탁 부연구위원이 "인구감소지역의 투자 여건과 기업유치 과제"를, 박진경 연구위원이 "지방시대 청년일자리정책의 개선방안"을 발표했다. 발표 후 성결대학교 오은열 교수, 서울특별시 관악구청 한경원 혁신정책연구단장, 산업연구원 김현우 전문연구원의 토론을 통하여 인구감소와 지역소멸 등 지방시대에서의 핵심 사항에 대해 심도 있는 논의를 진행하였다. 한국지방행정연구원 주재복 원장권한대행은 "이번 학술대회에서 발표되고 논의되는 주제들은 학회에서 언급한 바와 같이 진정한 지방시대를 맞이하기 위한 지역의 역할을 정립하는 데 매우 중요한 의미가 있다고 생각한다."며, "한국지방행정연구원도 지방자치의 발전 그리고 지역주민의 삶의 질 향상과 균형있는 지역발전을 위한 연구와 현장 컨설팅 등 많은 노력을 기울일 것"이라고 말했다.

2023년 연구과제 목록

기본연구과제

- 인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구
- 지방의회 자율성 제고방안에 관한 연구 : 자치입법권 및 자치조직권을 중심으로
- 지방자치단체 디지털 혁신 준비도 모형 연구
- 지방자치단체 정원운영 실태분석에 기반한 맞춤형 인력관리방안
- 지방자치단체 조직관리 책임성 확보 수단 설계에 관한 연구
- 재정분권 수준 측정지표 개발에 관한 연구
- 지방재정 건전성 제고를 위한 우발채무 관리제도 개선방안
- 로컬브랜딩을 활용한 골목상권 육성방안
- 인구감소 위기 대응을 위한 생활권 활성화 방안
- 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안



정책과제 (I)

- (가칭)충북인구연구센터 설치타당성 및 활용방안 연구
- 맞춤형 자치모델 구현 : 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로
- 생활인구 개념에 기반한 생활인프라 수요 분석
- 온천도시 유형화 제시 및 활성화 방안 연구
- 지방대학 권한 지방이양 대응 및 경쟁력 강화 방안
- 지방자치단체 규제개선 건의과제 분석 매뉴얼 개발연구
- 특별자치도 성과 분석 및 평가
- 특별지방행정기관 정비(중소기업, 고용, 환경, 산림분야)
- 경북연구원 경쟁력 강화 방안
- 광주광역시 재난분야 위기관리 매뉴얼 개선방안 연구
- 세종특별자치시 자체(단층제) 조직진단 기법연구
- 이북5도위원회 실질적인 역할·기능 강화 방안 연구

정책과제 (II)

- 재난·안전 중심의 읍·면·동 기능개선 모델 방안 연구
- 주민등록증 유효기간 도입 타당성 분석
- 지방시대 구현을 위한 지방중심형 정책지표 개발 연구: 부산광역시를 중심으로
- 강원특별자치도 고향사랑기부금 모금 활성화를 위한 추진전략 수립
- 고등교육기관 재정지원 권한 지방이양(RISE체계)에 따른 충남형 고등교육정책 기본계획 수립을 위한 연구
- 인천광역시 소상공인 전담기구 설립방안 연구
- 지방분권 강화를 위한 합리적 재원배분 및 재정확충 방안
- 지방세입 확충을 위한 지역자원시설세의 세원 발굴 연구
- 지방자치단체 데이터기반 재정정책 결정을 위한 가용재원예측 등 재정지표 및 모형 개발
- 지방재정과 지방교육재정의 합리적 운영방안
- 지방재정조정제도의 재정형평화 기능 분석 및 효율화 방안
- 경기도 다중운집 축제·행사 안전관리를 위한 소방력 운영에 관한 연구
- 경남지역의 산과 바다 자원을 활용한 관광 활성화 방안(지리산권 및 거제·통영권을 중심으로)
- 대구 업사이클 산업 활성화 전략 수립
- 도시 물순환 회복력 향상 방안 연구
- 인구감소지역 생활인구 활성화 방안 연구
- 인구감소지역 지정 지표 검토 및 개선방안
- 전라북도 인구감소지역의 산업 및 기업유치 특성 분석 연구
- 접경지역 지정 기준 검토 및 재정·규제 특례 발굴

정책이슈리포트

- 대청호 유역 주민 소득증대 방안 연구
- 서울특별시 표준 안전교육 커리큘럼 개발
- 전라남도 청년기본계획 수립을 위한 정책연구(정부 정책 및 지자체 우수사례 중심으로)
- 정책지원 전문인력 도입에 따른 임기제공무원 근무실적평가 체계 확립
- 제주 스포츠대회·전지훈련 지역경제 파급효과 분석 툴(tool) 개발
- 해오름동맹 상생협의체 발전 방안
- '광주광역시' 디지털 전환 혁신 방안
- 경남 20대 인구 유출에 대한 세부 원인 분석과 대책
- 세종형 자체조직진단 매뉴얼 개발
- 2024년 충청남도 지방세 세수 오차율 최소화를 위한 세수추계 방안
- 보통교부세 산정 수요 발굴 등 개선방안 연구
- 4차 산업시대에 부응하는 고부가가치 창출 부산 고령친화산업 발전방안
- 관계인구 개념을 활용한 전북지역 스타트업 생태계 활성화 방안
- 대구 농수산물도매시장 이전적지 개발을 위한 사례 연구
- 매입임대주택을 활용한 경기도 테마형 임대주택 공급방안
- 생활인구 특성을 고려한 지역 활성화 방안
- 충북 소방활동 분석을 통한 소방력 운영 효율화 방안



수시연구과제

- 경제·사회·환경 변화를 반영한 인구통계 연구
- 주민자치회 시범실시 운영실태 및 문제점 분석
- 초광역행정구역 제도연구
- 고향사랑기부제 활성화를 위한 제도개선 연구
- 국고보조사업 지방이양에 따른 전환사업 보전금 지원 개선방안
- 지방자치-균형발전 관련 신규 아젠다 발굴



자체연구과제

- 생성형 AI를 활용한 법령사무조사 자동화 기초 연구
- 디지털 기반 노후 시설물 안전관리 시스템 개선 및 실효성 향상 방안 연구 :
  '디지털기반 노후위험시설 안전관리시스템 구축' 사업을 중심으로
- 지자체 기반의 지역경제활동 분석을 위한 시스템 구축 연구
- 더 나은 미래를 위한 도전 – 지방소멸대응전략
- 인구감소지역 지원을 위한 지표 발굴 및 사례분석 – 생활인구 시범지역을 대상으로
- 지역균형발전을 위한 중장기 전략 연구
- 지방행정 미래 트렌드 분석 연구

지방자치

이슈와 포럼

Vol.50

| 봄호 | 인구감소지역 대응

www.krila.re.kr
ISSN 2671-7352

한국지방행정연구원이 자치분권과 지역균형발전을 선도합니다.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원특별자치도 원주시 세계로 21 (반곡동)
Tel. 033-769-9999

표지 장소 | 전라남도 광양시 다압면 매화마을