

지방자치 이슈와 포럼

2017 June Vol.13



지방자치실천포럼

지방소멸위기에 대한 新(신) 지역 발전방안

특별대담

- 아이 기르기 가장 좋은 교육행복도시
- 지역활력은 투트랙(two track) 전략 필요

이슈

인구감소시대 지역발전특별회계 개편방안

논단

- 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방향
- 지방소멸 위기 극복을 위한 '지역자생'발전 전략과 과제

우수사례

일본의 '지방창생'전략으로 본 인구감소 대응 사례

Contents



지방자치실천포럼



특별대담



이슈



논단



우수사례



지방자치단체탐방

지방자치 이슈와 포럼

2017 June Vol.13

Part1	지방자치실천포럼	지방소멸위기에 대한 新(신) 지역 발전방안 _김선기 한국지방행정연구원 부원장	05
Part2	특별대담	• 아이 기르기 가장 좋은 교육행복도시 _최문순 강원도 화천군수	37
		• 지역활력은 투트랙(two track) 전략 필요 _김순은 서울대학교 행정대학원 교수	43
	이슈	인구감소시대 지역발전특별회계 개편방안 _박진경 한국지방행정연구원 지역계획연구센터소장 · 연구위원	46
	논단	• 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방향 _이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장 · 연구위원	61
		• 지방소멸 위기 극복을 위한 '지역자생'발전 전략과 과제 _이용일 행정자치부 인구감소지역발전추진단 서기관	72
	우수사례	일본의 '지방창생'전략으로 본 인구감소 대응 사례 _박승규 한국지방행정연구원 지역경제분석센터소장 · 연구위원	79
	지방자치단체탐방	교육복지를 통한 인구활력 선도지역 화천군 _김상민 한국지방행정연구원 수석연구원	83
	용어풀이		88
	연구원 동정		90
	KRILA 보고서		94



한국지방행정연구원 「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 13호 / 발행인 한국지방행정연구원장 하혜수 / 편집위원장 서정섭
위원 최인수 박진경 김성주 윤영근 이장욱 사용진 / 담당 탁영지

연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315 홈페이지 www.krila.re.kr 디자인 · 인쇄 세일포커스(주)

※ 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 격월 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.

※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여
주소시우(무료) newsletter@krila.re.kr

※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

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

지방자치실천포럼

지방소멸위기에 대한 新(신) 지역 발전방안

- 「지방자치실천포럼(공동대표: 이달곤 교수, 하혜수 원장)」은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 다양한 외부 전문가를 위원으로 구성하여 운영되고 있습니다.



※ 지방자치실천포럼 발간물은 한국지방행정연구원 게시판에서 다운로드 가능합니다. (www.krila.re.kr)

제27회 지방자치실천포럼

지방소멸위기에 대한
新(신) 지역 발전방안

발표 김선기 한국지방행정연구원 부원장

- 지방소멸위기 대응, 지역 활력 방안(박승규 박사)
- 인구활력지역 자생발전 과제(이소영 박사)
- 인구감소지역 재정지원제도 개편방안(조기현 박사)

일시 2017년 4월 27일(목) 오후 3시

장소 코리아나호텔 2층 다이아몬드 홀

이달곤 지방자치실천포럼 대표



여러분 반갑습니다. 그리고 오늘 '신지역 발전 방안'포럼에 바쁜 시간을 내주신 홍준식 장관님께 감사 말씀을 드립니다. 우리 포럼에 대해서 조금 소개를 하고 마치도록 하겠습니다. 저희 지방자치실천포럼은 오늘 모임으로써 27번째가 되었습니다. 한국지방행정연구원이 주관하고 분권화와 지방의 자치문제를 중요한 이

슈별로 토론해서 정책화되게 하는, 정부와 연구소, 그리고 전문가들의 모임이라고 생각해주시면 되겠습니다. 한 달에 한 번 정도에서 두 달에 한 번 정도로 개최하는데, 오늘 특히 여러 지자체 부단체장님들, 그리고 이슈에 관심 있으신 지자체 담당 공직자 여러분께서 참석 해주셔서 정말 감사합니다. 이 주제에 대해서는 주제 발표와 소주제 발표, 그리고 토론이 있기 때문에 경청해주시길 바라며, 지방에서 구체적으로 맞닥뜨리는 어려움이나 제안을 하고자 하시면 충분한 시간을 드리고자 하오니 여러분이 토론에 참여해주시고 제안해주시면 감사하겠습니다. 바쁜 시기에 서울까지 찾아와 주신 공직자 여러분께 감사드리며, 저희 실천포럼 회원님들도 앞으로 건승하시길 바라면서 인사말씀을 대하고자 합니다. 감사합니다.

■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장 ■

다음은 홍윤식 행정자치부장관님의 인사말씀이 있겠습니다.

■ 홍윤식 행정자치부 장관 ■



여러분 반갑습니다. 행정자치부장관 홍윤식입니다. 오늘 지방소멸위기에 대한 新(신)지역 발전방안이라는 주제로 지방자치실천포럼을 개최하게 되어 매우 뜻 깊게 생각합니다. 특히 지방자치의 발전을 위해서 남다른 관심과 애정을 보여주시는 이달곤 포럼 대표님, 사실 저보다 선배되시는 행정안전부 전 장관님이십니다. 여러 포럼 위원님들 바쁘신 와중에도 이 자리에 참석해주신 학회장님과 정말 감사하고 뜻 깊은 자리를 준비해주신 한국지방행정연구원장님께도 감사드립니다. 지방자치를 직접 맡고 계신 지방자치단체장님들과 공무원님들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 현재 우리나라는 아주 급격한 인구변동을 겪고 있습니다. 국가 전체적으로 아마도 올해부터 생산가능인구가 감

소하는 '인구절벽'이 본격적으로 시작됐고 더 나아가서 최근에는 인구절벽을 넘어서 '출산절벽'이 시작되는 위기까지 제기되고 있습니다. 2002년 이후 132개 지자체에서 인구가 감소하였고 40여 년 동안 농어촌 지역 인구의 절반 이상이 감소하였습니다. 또한 앞으로 30년 내 84개의 시군과 1,384개의 읍면동이 소멸한다는 연구결과까지 제시되고 있습니다. 이러한 지역의 인구감소와 인구구조의 급격한 변화는 지역의 성장기반과 생활여건을 악화시킬 뿐 아니라 지역의 과소화와 공동화를 심화시켜 전국적으로는 지방이 소멸할 수 있습니다. 지역의 독특한 인구구조 변화하에서 새로운 지역 발전 전략을 모색한다는 점에서 오늘 포럼은 의의가 매우 크다고 생각합니다. 친애하는 포럼 참석자 여러분, 지역주민은 지방행정의 존재의미이자 지역발전의 원동력으로 지방자치에 가장 중요한 핵심 요소입니다. 또한 지방이 없으면 중앙이 없고 대한민국이 존재할 수 없습니다. 지방이 소멸되면 지방자치도 국가균형 발전도 의미를 잃게 됩니다. 이제 지방의 붕괴는 국가조직과 직결되는 문제로 지방을 넘어서 국가차원의 문제로 발전되고 있습니다. 다가오는 미래를 예측할 수 있는 바로 지금이 지방소멸 문제에 대한 국가차원의 종합적인 대응 방안을 마련할 바로 '골든타임'이라고 할 것입니다. 행정자치부는 지방행정의 총괄부처로서 지방소멸문제의 선제적으로 대응해 나가고자 합니다. 우선 기존의 경제 인구를 전제로 양적

인 지역발전전략에서 과감히 탈피하여 지역의 지속성과 자생성을 확대하는 방향으로 전환해야 합니다. 또한 무차별 접근방식을 벗어나 포괄적이고 통합적인 지역발전 정책을 위하여 범부처가 함께 참여하는 컨트롤 타워를 구축해야 합니다. 이를 통해 범부처적인 지역 활력 종합계획을 마련하고 제도적 추진기반인 특별법도 마련할 계획입니다. 올해는 우선적으로 청년희망사업을 추진하여 지역에 새로운 사람을 만들고 지역공동체도 활성화하고자 합니다. 그 누구보다도 우리 지방과, 지방자치를 사랑하는 참석자 여러분. 그동안 우리는 저 출산에 대한 고민은 많이 했지만 지역의 인구유출과 인구감소, 지방소멸의 문제에 대한 심도 있는 고민은 부족했던 것이 사실입니다. 오늘 흐름을 통해 문제의 심각성을 함께 공유하고 기회를 모아간다면 현명한 해답을 곧 찾을 수 있을 것이라 확신합니다. 앞으로도 지방자치실천포럼을 중심으로 생산적인 고민과 논의를 통하여 실질적이고 구체적인 해결책이 모색되기를 기대합니다. 끝으로 지방소멸위기에 대한 대응은 범국가적 과제로 정부의 노력만으로는 한계가 있습니다. 지금 위기를 슬기롭게 극복하여 활력 넘치는 지역사회를 만들어갈 수 있도록 이 자리에 계신 여러분 모두의 지속적인 관심과 협조를 당부합니다. 여러분 모두 항상 건승 발전하시기를 기원합니다. 감사합니다.

■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력담당장 ■

다음은 기초발제 시간입니다. 기초발제는 ‘인구구조변화 대응을 위한 新지역균형발전 방안’에 대하여 김선기 한국지방행정연구원 부원장님께서 해주시겠습니다. 큰 박수 부탁드립니다.

■ 김선기 한국지방행정연구원 부원장 ■



여러분 안녕하십니까? 오늘 발제를 맡은 한국 지방행정연구원의 김선기입니다. 사실 오늘 제가 발표드릴 내용을 장관님께서 인사말씀에 잘 넣어주셨습니다. 지난주 목요일에 매일경제 신문에 전면 기획기사로 이미 올라와있는 걸 봤습니다. 제목이 ‘인구절벽제안’ 이었고요. 금년에 신생아 예상출생수가 36만 명으로 예측되어 사상 최저수준 출산절벽을 걱정할 시점이 되었습니다. 한 해 한 해갈수록 인구절벽문제는 우리나라에서 중요한 문제로 대두될 것입니다. 오늘 말씀드릴 내용은 인구구조변화 대응을 위한 新지역균형발전 방안인데, 저희 연구원과 행정자치부가 연초부터 함께 고민한



내용의 일부를 정리해서 제가 대표로 말씀드립니다. 크게 말씀드릴 내용은 세 가지입니다. 하나는 인구구조의 변화에 따른 위기, 또 하나는 인구의 구조변화의 문제점, 그리고 인구감소지역의 자생발전지원방안입니다.

우리나라의 인구문제는 크게 두 가지 관점에서 볼 수 있습니다. 하나는 국가 전체적 문제이자, 동시에 국제적인 문제의 성격을 동시에 가지고 있습니다.

먼저 국가 전체적 차원에서의 인구변화에 대해 말씀드리면 첫 번째로는 인구의 총량 트렌드에 대한 것입니다. 2031년을 정점으로 우리나라 인구는 감소추세에 돌입하게 됩니다. 이미 2028년에 자연 증감 즉, 출생과 사망을 대비해서 봤을 때 벌써 마이너스 추세에 들어가게 되고 일본에 비해 20년 뒤쳐졌지만 같은 추세를 따라가고 있습니다. 특히 인구의 정체, 감소를 선두에 서서 이끌고 있는 것은 바로 유소년 인구의 감소가 되겠습니다. 출생률 저하로 시작되는 유소년 인구의 감소가 우리나라 인구의 전체 감소를 선두로 이끌고 있습니다. 이미 2016년에 생산가능인구의 감소가 시작했

고 2060년까지는 45%가 감소될 것으로 예측하고 있습니다. 특히 소비지출이 정점에 이르는 중·장년 연령대의 인구가 감소 추세에 들어가는 인구절벽이 현실화되어 가고 있습니다. 우리나라 인구문제 중에서 세계적으로 두드러진 세 가지 문제가 있습니다. 하나는 출산수준이 최저수준이라는 점이고 또 하나는 고령화의 진행속도가 OECD국가 중에서 최고 속도수준이라는 점. 그리고 마지막으로 특정지역의 인구집중이 세계적으로 뚜렷하게 두드러진다는 것입니다. 이것이 우리나라의 인구문제를 어렵게 하는 큰 현상 중 하나입니다.

그 중 가장 대표적인 것은 초저출산입니다. 인구가 유지되는 2.1명부터 지속적으로 감소해서 2015년에는 1.24명으로 전 세계 224개 국가 중에 최하 수준입니다. 우리보다 출산이 낮은 곳은 마카오 싱가포르 홍콩 등 도시국가를 제외하고는 없습니다.

두 번째는 고령화입니다. 고령화 자체의 수준도 세계적으로 높은 편이지만 특히 우리는 진행속도가 매우 빨라 머지않은 사회에 OECD 국가 중에 가장 높을 것으로 UN은 예측하고



있습니다. 이미 국가 전체적으로 금년도에 고령화율 14%에서 2025년에는 초고령화 사회로 진행될 것으로 예상됩니다.

우리가 어릴 때 인구구조를 인구피라미드라고 했는데, 이제는 2015년에 항아리모양에서 점점 왜곡이 되어 역삼각형의 구조로 바뀔 것으로 예상됩니다.

두 번째로는 지역과 국제적 문제로 지방의 실정을 살펴보겠습니다. 가장 큰 문제는 첫 번째로 청년층의 유출입니다. 전체 인구구조에 저출산 고령화가 심각한 문제이나 지역인구를 결정하는 것은 지역인구의 유출입니다. 지난 20년간 총 219개 시군구 중 44곳에서 40%P 이상 순유출이 발생했으며 특히, 비수도권의 도단위의 지역에서 젊은 여성의 순유출이 남성보다 상대적으로 빠르게 나타난 것이 특징입니다. 젊은 여성의 유출은 해당지역의 인구재생산에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 우리가 매우 중요시하는 부분입니다.

두 번째는 지역의 초고령화입니다. 국가 전체적으로도 마찬가지이지만 지자체에서도 초고령화 때문에 자치단체 존립이 위협받고 있는 시점입니다. 이미 전체 37.6%의 86개 이상 지역이 초고령화에 도달했습니다. 그리고 광역차원에서도 전라남도는 2015년에 이미 초 고령화 사회에 진입했습니다. 전체 고령화에 비해서 농촌지역의 고령화가 훨씬 급속히 진행되고 있는 것이 특징입니다. 따라서 농산어촌 지역의 인구감소와 과소화가 지속되고 있습니다. 특히

가구 수 20호 미만의 행정리가 5년간 1,000개소가 늘어나는 등 마을의 공동화가 빠른 속도로 진행되고 향후 30년 내에 84개 군과 1983개의 읍면동이 소멸할 것으로 전망하고 있습니다. 물론 이때 얘기하는 소멸이라는 것은 해당지역의 인구가 아예 없어진다는 뜻이 아니고 고령인구 중에서 젊은 여성이 차지하는 비율이 0.5 이하여서 인구의 재생산이 심각하게 위협받게 되는 지역을 지칭한다고 보시면 됩니다. 그 다음에는 국토의 인구분포가 양극화되는 것이 앞서 우리나라의 세 번째 인구문제의 특징인데 전체적으로 사람이 거주하지 않는 무거주지역이 점차 늘어나게 되겠습니다.

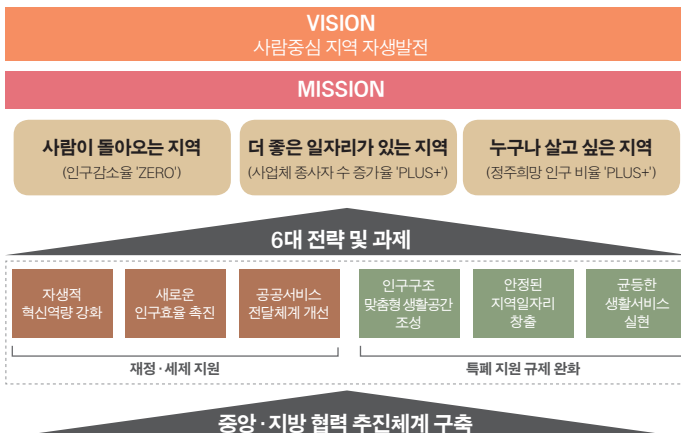
다음은 인구구조변화의 문제점을 몇 가지로 정리해서 말씀 드리겠습니다.

첫째 문제점은 국가성장에 미치는 악영향입니다. 인구구조의 감소, 그리고 인구구조의 왜곡된 변화는 경제 성장 동력을 저하시킵니다. 즉 노동력부족, 수요부족, 소비부족 등이 연결되어 경제성장의 발목을 잡게 됩니다. 과거의 인구가 많아서 값싼 노동력이 성장을 주도했던 시절에서 대량생산에 대량소비를 해서 우리나라의 고도성장을 이끌었던 ‘인구보너스’ 사회에서 현재는 인구감소가 경제성장에 부담이 되어 결국 경제성장이 저하되는 ‘인구오너스’ 사회로 바뀌게 됩니다. 두 번째는 생산가능인구 한 명이 고령자 한 명을 부양해야 하는 ‘목말사회’의 도래로 고령인구가 우리 다음세대에 큰 부담이 되는 사회가 될 것입니다. 그다음

은 지역의 사회·경제적 활력 저하입니다. 인구 밀도가 줄어들고 공공서비스 수요가 넓어지고 다양화되기 때문에 지자체 행정비용이 급증할 수 있습니다. 특히 요즘도 문제가 되는 고령화에 대한 사회복지와 겹쳐서 지방경제의 세수 부족을 더욱 가중시킬 수 있습니다. 그다음으로 지역경제 쇠퇴입니다. 지역인구 감소가 전통 사업을 위축시키거나 일자리부족을 더욱 심화시키고, 농촌지역에서 폐경지 증가, 수로방치 등으로 정주공간이 위협받게 되었습니다. 다음은 주민의 삶의 질 악화입니다. 생활 인프라가 위축될 수 있습니다. 공공시설의 규모의 경제달성이 곤란하기 때문에 생활 인프라의 접근성 저하로 '생활취약지역'이 증가하게 됩니다. 학교, 병원, 약국 같은 편의시설들이 접근성이 어려워지고 일상생활에 장애를 줄 정도가 됩니다. 특히 편의점이나 시장 같은 구매시설도 굉장히 멀리 위치함에 따라 일본에서 치정

하는 '쇼핑난민'이 현재 우리나라에도 부분적인 현상으로 나타나고 있습니다. 그리고 주민 삶의 질 악화의 또 하나의 측면으로 지역공동체의 붕괴입니다. 인구감소와 고령화 등으로 농촌지역의 공동체가 그대로 유지하기가 어려운 시점에 처하게 됐고 그밖에 빈집이나 폐경지 등 때문에 생활 안전성이 저하될 수 있습니다. 지금까지가 인구문제의 위기에 대해 말씀을 드렸고 다음은 세 번째로 인구감소지역의 자생발전 지원 방안에 대해 설명 드리겠습니다. 주로 행정자치부에서 구상하는 추진배경이 앞서 말씀드린 인구감소의 악순환을 근본적으로 극복할 필요가 있습니다. 즉 소비의 감소와 수요의 감소, 그리고 노동력 감소와 경제성장의 저하 때문에 출산율 저하가 되는 악순환의 고리를 어떻게든 극복해서 새로운 활력을 찾아야 합니다. '인구절벽'이라는 책을 보면 인구 구조 변화야말로 가장 확실한 선행지표로 보

비전과 전략



자생 지역발전 과제(보충설명)

<p>자생적 혁신역량 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역연구활력 커뮤니티 앵커 구축 공동체 자립기반 조성 민간자율 공동체조직 활성화 지역 인구정보 관리 지원 	<p>공공서비스 전달체계 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> 자치단체 간 협력제도 활성화 자치단체 간 시설·인력의 공동 활용 일선 행정기관 기능 조정 민관협업 서비스 전달체계 개선 	<p>안정된 지역 일자리 창출</p> <ul style="list-style-type: none"> 지역 기업유지 지원 지역 활력산업 지원 지역순환 금융체계 구축 기업의 공유기치창출(CSV)활성화 지원
<p>새로운 인구흐름의 촉진</p> <ul style="list-style-type: none"> 청년희망뿌리단 운영 지역역량강화를 위한 인력 지원 비농어업인 이주정책 지원 지역 교류·정착 허브 지원 	<p>인구구조 맞춤형 생활공간 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> 중심지 계층별 시설의 재배치 스마트 거점마을 조성 빈집·폐교 등 유휴시설 활용 지역간 연계·네트워크 기반 지원 	<p>균등한 생활서비스 실현</p> <ul style="list-style-type: none"> 기초생활서비스 공급체계 마련 이동편의점을 활용한 종합생활서비스 제공 인구감소지역 맞춤형 교육환경 구축 믿고 맡길 수 있는 보육서비스 제공 인구감소지역 맞춤형 의료시스템 구축

니다. 즉, 인구구조 변화는 단기간에 쉽게 바뀔 수 없으며 우리가 노력해도 전체적인 트렌드가 단기간에 바뀔 수 없다. 또한 예측이 확실한 지표이기 때문에 하루라도 빨리 조기 대응하는 것이 매우 중요하다는 것을 암시하고 있습니다. 그 다음에 여러 가지 그동안 지역발전 정책에 불구하고 국가지역 균형발전에 아직도 취약하고 미흡한 부분이 많기 때문에 지속적으로 이를 추진할 필요가 있습니다. 세 번째로 균등한 공간복지를 실현해야 한다는 당위성입니다. 네 번째로는 새로운 지역발전 패러다임의 수용, 즉 추진방식이나 추진체계에 있어서 획일적이고 하향적으로 추진했던 것을 상호 협력적이고 협업체계, 서비스 전달체계 같은 것을 국민들의 수요에 맞춤형으로 전달할 수 있는 방식으로 바꿀 필요가 있습니다. 전체적으로 말씀드릴 구상을 그림으로 나타내면 다음과 같습니다.

사람 중심이 되는 지역 자생발전이라는 사람이 돌아오는 지역, 더 좋은 일자리가 있는 지

역, 누구나 살고 싶은 지역을 만들어서 누구나 살고 싶은 지역을 지향해서 인구의 유출을 막고 출산을 장려하는 목표를 달성해야 합니다. 이와 같은 전략을 구체적으로 추진할 때 모든 지역에 동시적으로 할 순 없는 것이고 문제가 되는 지역, 즉 타겟지역을 선정해야 하는데 우리는 그와 같이 인구감소나 및 인구구조 변화가 심각하여 지역 활력이 필요한 지역을 '인구활력지역'으로 선정하여 지원해야 합니다. 두 번째는 이렇게 선정된 인구활력지역에 대해서 어떤 시책이나 사업을 할 것인가가 중요한데 대체적으로 여섯 개 전략이 필요합니다.

잠정적으로 여러 가지 시범사업들을 구상해 놓고 있습니다. 구체적인 사항도 잠시 후에 추가보충설명을 드리겠습니다. 그다음은 이와 같은 시책을 할 때 중앙정부가 특단의 지원을 해야 될텐데, 그에 관련된 재정은 어떻게 확보할 것인지, 지원은 어떤 내용으로 할 것인지에 대한 방안이 필요합니다. 크게 신규 재원을 마련하는 방안이 있고 기존의 지역발전재원 중에

서 가장 대표적인 균특법상 지역발전특별 회계, 약 10조원 정도 되는 재원을 새롭게 개편해서 재원을 배분하는 방안이 있는데 이에 관해서도 추가설명을 드리겠습니다. 여기서는 추진체계를 끝으로 발표를 마치겠습니다. 여기선 두 가지가 중요한데 중앙과 지방간의 관계입니다. 즉 중앙의 추진조직과 대등한 관계의 지방의 추진조직 혹은 구심점이 있어야 하는데 시·군·구차원에서 주민자치조직, 지역공동체, 지자체공무원들이 두루 참여하는 '지역 활력 커뮤니티 앵커'라는 조직을 구성해서 의견수렴 및 정책추진에 파트너로서의 역할을 할 수 있도록 할 계획입니다. 그래서 의견수렴의 공식채널로 활용할 계획입니다. 두 번째는 중앙부처에서 각 부처 간의 수평적, 그리고 민간을 포함한 협업의 거버넌스를 어떻게 구성할것인지가 중요한데 인구활력지역의 지역발전정책에 대한 행정이나 관리나 기준을 통합한 '지역 활력위원회'를 구성할 계획입니다. 지방에서도 지역활력위원회 산하의 실무위원의 성격을 띄는 시민단체나 민간전문가가 참여하는 '지역 활력 정책조정회'를 구성해서 실무기준을 강화하겠습니다. 이와 같은 내용을 대체적으로 상호 관계를 나타내는 그림이 되겠습니다. 그다음에 이러한 추진체계에서 구체적으로 사업을 실제 추진하기 위해서는 관련된 계획을 수립해야 되는데 먼저 일선의 시도나 시군구 자치단체에서는 앞서 말씀드린 지역 활력 커뮤니티 앵커와 협업으로 '지역활력계획'을 수립하고, 지역의

수요를 존중하는 중앙단위에서도 '지역활력종합계획'을 수립하게 되겠습니다. 그다음에 가장 중요한 것은 이와 같은 시책을 일사분란하게 추진하기 위해서 조정이나 평가 또는 환류 등을 통해서 강력한 운영과 관리가 필요하겠습니다. 첫째는 중앙정부의 재정지원을 담보하기 위해서 특별회계를 지원받을 경우에 특별회계 예산편성에 대한 조정의견을 반드시 제출하도록 의무화 시킬 필요가 있고, 또한 자치단체에 재정을 지원했을 경우에 지자체의 책임성을 강화하기 위해서 인구활력지역의 발전정책에 대한 평가를 하고 그 결과를 다시 환류 시키는 일련의 프로세스가 필요합니다. 마지막으로 이와 같은 인구감소, 인구구조 변화가 물론 하루아침에 이루어진 것도 아니지만 오랜 기간 축적된 결과입니다. 이런 해결 방법도 단기간으로 될 수 있는 상황이 아니기 때문에 정권을 넘나들어서 앞으로 지속적으로 추진해야 할 사항입니다. 따라서 법적인 보장이 필요하고 이에 관해서는 일차적으로는 현행 관련 기본 법률인 국가균형발전특별법을 개정해서 지역인구 활력에 관한 핵심사항을 반영하는 방안이 있을 수 있고 보다, 근본적으로는 오늘 말씀드린 그런 제반 사업을 모두 담은 '지방소멸 대응 지역활력특별법'(가칭)을 제정하는 방안도 있을 수 있겠습니다. 이상으로 제 발표를 마치겠습니다.

■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장 ■

총괄적인 지역발전 대응전략에 관해서 발표해주셨습니다. 다시 한 번 감사를 드립니다. 이제 세부적인 내용은 그 외 3분의 박사님께서 발표 해주실 것입니다. 다음은 인구감소지역 지정방안에 대해서 박승규 박사님께서 발제해 주시겠습니다. 박수 부탁드립니다.

■ 박승규 한국지방행정연구원 지역경제분석센터 소장 ■



안녕하십니까 한국지방행정연구원 박승규입니다. 저는 기초발제에 이어 인구감소지역 지정방안 기준에 대해서 간략하게 설명드리겠습니다. 인구감소지역 지정기준과 이에 따른 결과와 결과를 분석한 특성분석을 말씀드리겠습니다. 기초발제에서 이미 논의가 되었지만 인구구조의 변화는 저 출산, 고령화가 다시 직면할거고 이를 통해서 생산가능인구가 감소되고 그것은 소비자의 감소와 소득세의 감소로 투자의 감소까지 이를 통한 악순환이 지속된다는 것이

또 다른 문제라고 볼 수 있겠습니다.

인구감소지역 선정을 위해서는 인건, 소득개정, 산업고용, 일반 생활 서비스에 대한 요인들을 사전에 파악했으며 이를 토대로 일반적으로 활용하고 있는 연령별 구분, 인구요소, GRDP 및 산업별 일자리를 커버하고 있는 소득 및 고용 측면, 또한 산업면에서의 부가가치 산출, 일자리, 재정에 대한 산업과 재정 측면, 끝으로 복지 및 인프라가 고려될 수 있습니다. 특히 기존에 있었던 낙후된 지역과의 비교를 통해서 지정기준을 적용했을 때 산출되는 결과와 현실적인 가능성은 무엇인지를 반영하는 것이 본 연구과제의 인구감소 지역기준이라고 할 수 있습니다.

먼저 인구 변화 총량을 반영하기 위한 인구증감률, 정체 인구에 대한 고려를 위한 노령 인구 비율, 지자체의 근원적인 생산 원인인 생산가능인구 비율, 가용인구의 반영을 위한 여성인구 비율과 소득과 재정에 대한 부분을 반영하였습니다. 시물레이션의 경우, 장기 시점을 반영하기 위한 인구감소율의 경우 2000년부터 2015년까지 5% 이하로 감소하는 지역, 노령인구비율은 20% 이상, 생산가능인구비율과 젊은여성인구비율은 하위 50%, 소득 및 재정 역시 하위 50%를 반영하였습니다. 인구감소율은 장기시점을 반영한 반면, 노령인구, 생산가능인구, 젊은 여성인구, 소득/재정은 단기간의 현실을 반영함으로써 현실가능성을 지정기준에 고려하였습니다.

4. 지정기준

Simul 1

구분	기준
인구감소율	2000년-2018년 총감 8% 이하
노령인구비율	노령인구비율 20%이상
생산가능인구비율, 젊은여성인구비율	2018년-2018년 하위 80%
소득·재정	2018년-2018년 하위 80%

4. 지정기준

Simul 4

구분	기준	비고
인구감소율	2000년-2018년 총감 10% 이하	8% 증가
노령인구비율	노령인구비율 20% 이상	동일
생산가능인구비율, 젊은여성인구비율	2018년-2018년 하위 48%	8% 증가
소득·재정	2018년-2018년 하위 48%	8% 증가

4. 지정기준

Simul 2

구분	기준	비고
인구감소율	2000년-2018년 총감 10% 이하	8% 증가
노령인구비율	노령인구비율 20%이상	동일
생산가능인구비율, 젊은여성인구비율	2018년-2018년 하위 80%	동일
소득·재정	2018년-2018년 하위 80%	동일



시물레이션1은 인구감소율, 노령인구비율, 생산가능인구비율, 젊은여성비율과 소득·재정을 고려했습니다. 여기서 파악하고자 하는 것은 우려지역과 위험지역을 도출하는 것이고 이를 통해서 기존에 있던 정책과의 중복 여부를 판단하는 것입니다.

두 번째 시물레이션은 각각의 요인들에 대한 변화율을 적용하였습니다. 인구감소율의 경우 조금 더 증가시켰으며 나머지 요인들은 동일하게 적용한 결과 시물레이션 2의 결과입니다. 세 번째 시물레이션도 일부 지표의 증가율을 적용하였습니다. 노령인구를 제외한 나머지를 5% 크기는 10% 증가시켰습니다.

시물레이션 5에서는 인구감소율 5%와 나머지 노령인구비율부터 재정자립도 하위 50%까지 모두 충족하는 경우, 그리고 인구감소율 5%는 충족하지만 노령인구비율부터 재정자립도 하위 50% 중 한 개 이상을 충족시키는 경우로써 인구감소지역 지정의 최종안이 되겠습니다.

강원, 경북, 전남 지역이 전체 인구감소 지역 중 44.3%를 차지하고 인구감소위험지역의 52.5% 차지하고 있습니다.

이러한 결과를 통해서 79개의 대체적인 지역을 파악할 수 있었고 그 지역들은 성장추진, 특수상황지역과의 중복여부도 확인할 수 있었습니다.

그 결과 우려지역과 위험지역으로 구분 되는 인구감소지역같은 경우 위험지역보다는 우려 지역에서의 인구변화부터 재정자립도가 조금 더 나은 결과가 제시되었고 고령화 위험지역을 포함한 인구감소 지역은 비인구감소 지역에 비해서 지역여건이 조금 더 나쁜 것을 파악할 수 있었습니다.

대체적으로 인구감소 지역에 대한 시뮬레이션을 통해 인구 감소가 증대되고 있고 경제인구 비율이 낮아지고 있으며 고령화율이 높아지고 낮은 소득과 재정측면, 낮은 젊은 여성비율이 인구감소 지역의 특성으로 확인이 되었습니다.

■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장

이어서 인구활력지역 자생발전 과제에 대해서 이소영 지역발전연구실장이 발표해 주시겠습니다.

■ 이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장



바로 인구활력지역의 자생발전 과제에 대해 앞서 부원장님께서 전체적인 전략을 설명해주셨습니다. 저는 인구활력지역, 구체적으로 어떤 전략과 어떤 시책으로 준비를 해나갈 것인지에 대한 6개 전략과 25개 과제에 대해 좀 상세하게 설명하도록 하겠습니다.

2017년 4월, 지금까지는 25개 시책을 발굴했지만 앞으로 계속 이러한 공론화 자리를 통해서 더 효율적인 시책 발굴과 더 나은 과제들을 보다 발굴해서 축적해나가는 기간이 필요할 것으로 사료됩니다. 이후에 토론 시간에 좋은 의견 주시면 감사하겠습니다.

자생적 혁신역량 강화 전략은 결국 인구활력지역, 취약한 인구지역에서 가장 실질적으로 일어날 수 있는 문제가, 인구의 역량들이 저하될 우려가 있기 때문에 그렇지만 우리의 전체적인 구조가 결국 지역이 스스로 자생할 수 있는 발전구조를 마련하는 것을 틀로 하고 있기 때문에 지역들이 이것을 스스로 할 수 있는 구조를 중앙정부 차원에서 지원해 줄 필요가 있습니다. 그래서 모두에 부원장님이 설명하셨듯이 지역 활력 커뮤니티 앵커 조직이라는 조직들이 구성돼서 아래로부터 재생적인 지역발전들이 수립될 수 있도록 해야 될 것이고 공동체 자립 기반 조성이란 자율적 공동체 조직 활성화는 우리 정부가 지속적으로 공동체에 대해서 중요하게 생각하고 있었기 때문에 축적된 시책과 역량이 있다고 봅니다. 여기에 더해서 지금 이 전략은 인구취약지역을 대상으로 하

고 있기 때문에 적어도 해당 지역이 자신의 지역이 어떤 문제를 가지고 앞으로 어떤 미래를 직면하게 될 것인지에 대한 정확하고 객관적인 데이터가 필요할 것이기 때문에 이에 대한 '지역인구정보 관리 지원 체계'가 마련되어야 한다고 생각합니다.

두 번째 인구구조 맞춤형 생활공간 조성입니다. 취약지역의 경우 결국은 생활서비스를 제대로 공급받지 못 하는 문제에 봉착하게 될 것인데 이것들을 해결하기 위해서 중심지와 배후 지역의 효율적인 연계를 통해서 보다 통합적인 발전 전략을 수립하고 공공시설의 최소 공급기준을 설정해서 국가 및 지방자치단체가 공급방안을 마련하는 것으로 전체 틀을 마련하였습니다. 이를 위해서는 공급 기준도 마련되어야 되겠지만 만약에 현재의 시설 여건이나 재정 여건이 취약했을 때는 새로운 공공시설도 충분히 사각지대에는 배치될 수 있기 때문에 그런 경우에는 빈집이나 폐교 등의 유휴시설을 활용해서 적절한 공급시설들이 인구취약 지역에도 계속 생활공간으로써 조성될 필요성이 있습니다.

그리고 특별히 전국 지도상에서 사실은 교차서비스라든지 중차서비스는 대도시권이나 중심도시에서 제공되고 있긴 하겠지만 인구가 취약할 것으로 예측되는 지역에 대해서는 생활사막화가 지속될 것이기 때문에 특별하게 스마트 거점마을이라는 시범사업이 조성되어서 생

활 사막화가 해소될 필요성이 있으며 거점마을과 배후지역이 기능적으로 연계되어야 하기 때문에 네트워크 기반 조성 및 수요응답형 교통체계도 구축될 필요가 있겠습니다.

세 번째 새로운 인구흐름의 촉진 전략은 인구활력지역에 새로운 인구유입들을 고려했을 때 일반적으로 경험하고 있는 것들이 귀촌, 귀농 전략들인데 현재 추진하고 있는 시책뿐만 아니라 비농어업인 이주정책도 앞으로 새롭게 발굴해서 육성될 필요가 있다고 생각하고, 그리고 앞서 장관님께서 잠깐 설명해주셨지만 특별히 청년을 대상으로 한 '청년희망 뿌리단'은 지금 현재 행자부에서 시범적으로 운영하고 있습니다. 다양한 지역역량 강화를 위한 인력 지원을 위한 시책들을 고민하고 있고 더 발굴해서 육성할 예정인데 이것을 총괄적으로 각각의 지역에서 해당 지역으로 어떤 수요가 있는지, 유입 수요가 있는지, 이주 수요가 있는지, 포털로 구축해서 지역이주교류 허브 등을 중앙단위에서 준비해서 지역이 적당한 시책을 마련할 수 있도록 준비해야 될 필요가 있습니다.

네 번째 안정된 지역 일자리 창출인데요. 인구활력지역은 지역산업들이 가장 취약해질 것이기 때문에 일자리 창출에 대해서는 지금 제시되고 있는 시책뿐만 아니라 더욱더 다양한 의견을 수렴해서 보완해야 현재로서는 지역의 기업유치 지원이라든지 지역 활력산업 지원, 지역사랑 상품권 활성화 같은 지역순환 금융체

계 구축 등을 고려하고 있습니다. 그리고 보다 적극적으로는 기업의 공유가치 창출이 실질적으로 이런 지역의 민관 협력으로 생활서비스들이 기여되어야 할 필요성 때문에, 최근 들어서 KT가 도서 지역을 위해서 인터넷망을 확충하는 기가 아일랜드 사업 등을 했듯이, 실질적으로 필요한 사업 분야가 무엇인지를 주민 기업 행정들이 같이 협력해서 구체적인 사업 방안을 마련해야 할 것입니다.

다섯번째로 공공서비스 전달체계 개선은 사실 기존에 행자부를 비롯한 지방자치단체에서 추진하고 있는 전략들입니다. 이것들이 보다 활성화되어야 하고 자치단체간 협약제도 도입도 유형별로 활용모델이 마련되어야 할 것이고, 자치단체간 시설, 인력 공동 활용도 세부 모델도 마련해야 합니다. 그리고 인구활력지역에 대해서는 일선 행정기관 기능 조정도 어느 정도 필요합니다. 중심 면의 생활거점화와 인근 면의 특성화 사업을 지원해주는 기능 조정안도 고려하고 있습니다. 마지막으로 민관협업 서비스 전달체계 개선으로 현재도 활용하고 있겠지만 주민자치조직 활용을 확대한다든지 민원서비스 전달체계를 개선하는 창의적인 아이디어를 가지고 우리 지역은 이런 것을 하고 있다는 것들이 지역에서부터 먼저 홍보될 필요성도 있습니다.

마지막으로 인력활력지역을 위해 가장 필요한 시책이라고 할 수 있는데 전국도가 생활사

막화라든지 국토에서 배제되고 있다는 느낌이 없도록 균등한 생활서비스가 실현되어야 할 것인데 이를 위해서는 국가가 그 지역에 기초생활서비스 공급체계를 마련해야 합니다. 이를 위해서는 범부처, 지자체가 종합지원체계 확립, 그래서 위원회 설립이나 이런 부분이 필요합니다. 그리고 인력활력지역에서 특별히 의료, 교육, 보육 등에 대한 수요가 높기 때문에 맞춤형 의료시스템, 교육환경, 보육서비스 등에 대한 지원도 필요합니다. 그리고 일본에서도 문제가 되고 있는 쇼핑약자를 위한 이동 편의점 활용 서비스도 고려해볼 수 있겠습니다. 이 부분은 다양한 차량 이동 판매점이 허용이 되고 편의점을 통해서 추가 서비스가 가능한 부분을 실현하는 전략입니다.

■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력담당장 ■

마지막으로 재정지원을 어떻게 할 것인지 조기 현 박사님께서서 발제해 주시겠습니다.



조기현 한국지방행정연구원 연구위원



행정이 잘 돌아가려면 예산과 조직과 인력의 삼박자가 잘 맞아야 합니다. 제가 오늘 발표할 재정지원 제도는 이 삼박자에 맞춰서 전체적으로 조직의 문제, 총괄 조정기능이라고 할 수 있는 추진체계에 대한 문제, 재원조달 그리고 사람에 관해서 운영이나 관리체계에 관해서 말씀드리도록 하겠습니다.

현재 우리나라 지방재정지원 제도는 크게 지방교부세하고 국고보조금 이렇게 두 축으로 돌아가며 지방소비세 도입과 관련해서 수도권 의 세 개 시도가 출현해서 운영하고 있는 지역 상생발전기금이 있습니다. 아시다시피 지방교부세는 자치단체가 자율적으로 쓸 수 있는 일반 재원이고, 국고보조금은 국가가 특정 사업을 장려하기 위해서 용도가 정해져 있는 사업입니다. 그러다보니 지방의 부담이 있고 국가가 제시하는 가이드라인에 맞춰서 사업을 추진해야 하는 특성을 가지고 있습니다. 현재 이러한 재원들은 부분적이거나 지역 간 격차를

완화할 수 있는 운영 시스템을 견지하고 있습니다. 교통교부세의 경우에도 낙후 지역과 관련된 지역균형수요를 반영하고 있고 부동산 교부세도 역시 재정여건을 50% 정도 반영하고 있습니다. 국고보조금도 차등보조율 등의 제도를 통해서 재정여건이 불리한 자치단체에 대한 재정지원이 이루어지고 있고, 지역발전 특별회계 역시 성장촉진지역이라든지 특수상황지역에 대한 차별적인 재정지원제도를 운영하고 있습니다.

이런 다양한 재정지원제도를 운영하고 있습니다만 아쉬운 부분도 있는데 인구감소, 낙후지역에 대한 종합적 추진체계가 미흡하다는 첫 번째 문제점을 지적할 수 있겠고, 두 번째는 지역균형발전 또는 지역발전에 관련된 다양한 국가지원 재정지원 사업들이 추진되고 있습니다만 부처별로 각각 단절되어 운영되어 중복의 문제, 또는 소액 분산지원의 문제로 인해 투입한 예산만큼 성과가 제대로 달성되고 있느냐에 대해서는 의문부호가 따르고 있는 게 사실입니다. 또 하나는 국가적 현황을 들여다보면 인구 문제에 관해서 이를 전담할 수 있는 재정지원 시스템이 마련되어 있지 못하고 특히 공간적으로 부처별로 나뉘어져 있다 보니 서로 연계되면서 시너지 효과를 창출하는데 한계가 있습니다. 오늘 발표할 재정지원제도 혁신방안은 첫 번째로 컨트롤타워 기능을 강화하는 것, 두 번째는 인구문제에 대한 개념을 도입해서

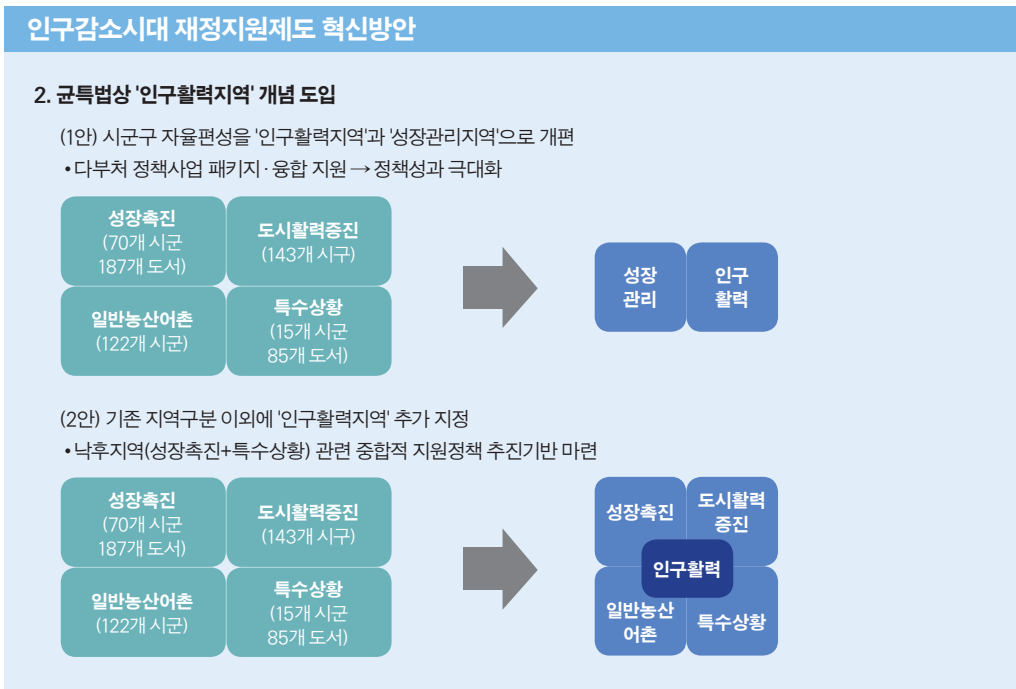
신규재원을 확보한다거나 기존의 재원을 활용할 수 있는 방법, 그리고 운영시스템에 관련된 이슈들을 말씀드리고자 합니다.

첫 번째로 컨트롤타워 기능 강화 방안이 되겠습니다. 현재 지역발전에 관련해서 지역발전위원회가 총괄 기능을 수행하고 있습니다만 예산의 심의나 조정 등에 대해서는 한계가 있는게 사실입니다. 그래서 지역발전위원회를 인구 문제에 대해 총괄적인 대응을 할 수 있도록 예산의 심의, 조정, 인센티브에 대한 권한들이 대폭적으로 강화되어야 합니다. 또 하나는 부처별로 분산적으로 운영되는 시스템보다는 특정 총괄부처를 지정해서 여기서 통합적으로 부처

간 연계하고 협력하고 융합할 수 있는 추진체계 시스템으로 개편될 필요가 있습니다.

두 번째 안으로는 대통령 또는 총리 직속으로 별도 위원회를 설치해서 운영하는 방안이 있겠습니다. 현재 지역발전위원회가 기능을 하고 있지만 인구 문제에 관련해서 지역발전위원회가 전력투구하기에는 한계가 있습니다. 그런 측면에서 이를 전담할 수 있는 별도 위원회를 설치하고 인구문제를 국가전략사항으로 격상시키고 체계적으로 추진하고 이를 위해서 관련된 특별법을 제정할 필요가 있습니다.

두 번째는 현재 국가균형발전특별법에 인구 문제 개념을 도입해서 부분적으로 추진하는 방



안입니다. 첫 번째로는 현재 지역발전특별회계 운영관리 시스템을 개편하는 건데요 첫 번째 안은 현재 지특회계에 생활 개선사업이 부처별로 나뉘져 있습니다. <Ⅲ인구감소시대 재정지원제도 혁신방안>그림처럼 성장촉진지역, 도시활력증진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역 네 개의 지역으로 구분되어 있는데 이것은 과거 참여정부 시절에 국가균형발전특별회계를 이명박 정부 때 지역발전특별회계로 변경하면서 부처 간 여러 갈등을 봉합하는 하나의 고육책으로 도입되다 보니 지방 일선 현장에서는 여러가지 고충을 겪고 있습니다. 공간을 담당하고 있는 부처와 공간에 소속된 지자체 간의 이해관계도 접목되기 어렵고 지역의 특수함을 살리는 데도 한계가 있기 때문에 이 공간구분을 폐지하고, 같은 성장관리지역하고 인구활력지역으로 완전히 개편하는 안이 되겠고요. 두 번째와 앞으로 설명할 세 번째 안은 현재의 지특회계 시스템을 최대한 존중하면서 인구 문제에 대한 대응책을 강구하는 대안이 되겠습니다. 두 번째 안은 네 개의 공간에 인구활력지역을 추가로 지정해서 지원하는데 여기에 소요되는 재원은 지특회계 뿐만이 아니라 일반 국고보조 중에 인구문제 관련된 보육출산 교육문제 의료 복지 관련된 사업들을 이관해서 체계적으로 종합적으로 지원하는 대안입니다. 이 방식을 하게 되면 관련된 예산 사업들을 질서 있게 지원할 수 있기 때문에 보다 효과적 성과창출이 가능하지 않겠냐 하는 기

대를 하고 있습니다. 세 번째 안은 현재 지특회계 운영체계에서 소폭적으로 개선하는 안입니다. 현재 네 개 공간을 유지하면서 인구활력지역을 도입하는 건데 이 시스템을 하게 되면 일반회계나 국고보조사업들을 여기에 이관하는데 한계가 있고 현재 지특회계 예산과 사업의 범위 내에서 지원을 하는 그런 방식이 되겠습니다. 그래서 어느 정도 전담 재원으로서는 기능을 할 수 있겠습니다만 인구 문제를 종합적으로 전략적으로 대응하는 데는 한계가 있습니다. 다만 이 시스템을 도입하게 되면 현재 지특회계 내에서 쉽게 운영할 수 있는 장점은 있습니다.

다음으로는 신규 재원을 조성하는 방안이 되겠습니다. 인구활력지역을 지원하는 전담 특별회계를 설치하는 것이 첫 번째 안입니다. 소요되는 재원은 담배분 개별소비세하고 부동산분 양도소득세를 생각하고 있습니다. 이 두 세목은 오래 전부터 학계에서 지역성이 강하고 특히 양도소득세 같은 경우는 재산세하고 90% 정도 과세대상이 중첩됩니다. 그래서 지방세로 이양할 필요성이 있다는 주장이 오래전부터 제기되어 왔었는데 이 재원을 특별회계 재원을 활용할 수 있지 않겠느냐 하는 겁니다. 그래서 두 개를 합하면 대략 10조 정도 되는데 이중의 일부라도 전담재원으로 활용하면 굉장히 의미 있는 특별회계로서의 기능을 할 수 있습니다. 두 번째 안은 가칭 인력활력지역 교부금을 신설하는 안입니다. 아까 말씀드렸듯이 현재 재정지원 제도 중에서 지역격차 완화 용도

로 활용되고 있는 재원이 있습니다. 그 중에 부동산교부세, 지역상생발전기금, 보통교부세가 있는데요. 이들 재원을 모아서 '인구활력지역교부금'을 신설하는 안이 있을 수 있습니다. 세 번째 안은 특별교부세에 대해 전담계정을 설치하는 안입니다. 특별교부세에는 지역현안수요 시책수요, 재난안전수요 크게 세 개 블록으로 구분해서 운영하고 있는데, 재난안전수요는 사실 국민안전처가 전담해서 운영하는 재원이다 보니까 이 부분만큼은 사실 특별교부세의 가용재원에서 손실되는 어려움이 있습니다. 그래서 재난안전 수요분만큼 특별교부세 파이를 늘려서 인구문제를 전담하는 재원으로 활용할 수 있지 않겠냐 하는 것이 세 번째 대안이 되겠습니다.

그 다음으로 지특회계 재편하는 안이 있겠습니다. 첫 번째 안은 상당히 구조적인 개혁의 문제가 되겠는데요. 현재 지특회계가 당면하고 있는 현안을 미시적으로 조정하는 것은 한계가 있기 때문에 크게 개혁을 해보자는 겁니다. 여기에 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치도계정 등이 있는데 경제발전계정은 사실상 일반국고보조사업이나 별반 차이가 없습니다. 그래서 경제발전계정은 다시 일반국고보조사업으로 되돌리고 인구지역활력계정을 신설해서 운영을 하자는 것이 첫 번째 안이 되겠습니다. 두 번째는 이것도 지특회계 전면 개편이 되겠습니다만 마찬가지로 경제발전계정을 비롯해서 국고보조 성격

이 강한 사업들은 다시 환원을 시키고 실제 포괄보조로 운영하고 있는 생활계정을 포괄보조의 성격을 더 강하게 부여하고 지역의 자율성을 더 확대하여 창의성이 촉진될 수 있도록 운영 시스템을 개편하는 대안이 되겠습니다.

마지막으로 운영체계입니다. 이 부분은 기존 발표에서 말씀을 드렸습지만 인구 문제는 지역의 특성이 반영되고 지역이 중심이 되어야 하며 지역의 창의성과 자율성을 바탕으로 해서 성과가 창출되는 것이 가장 중요합니다. 이런 입장에서 보면 중앙하고 지자체 간의 수직적인 연계와 협력과 융합이 매우 중요하다는 거고요. 이를 위해서는 중앙정부 차원에서 지역활력 종합계획과 같은 국가전략계획이 수립이 되고 전략계획 하에서 지자체의 자율성과 특수성을 살려서 지자체별로 계획을 수립하고 집행하는 그러한 질서있는 운영이 필요하다는 겁니다. 두 번째는 간사 부처의 윈스톱 서비스 기능이 중요합니다. 지자체가 국고보조 사업을 따오기 위해서는 시도에 가서 협조를 얻어야 되고 소관부처에 가서 승인 받아야 되고 기재부에 가서 최종적으로 승인받는 굉장히 복잡하고 지난한 과정을 거쳐야 되기 때문에 행정적인 부담이 굉장히 큼니다. 그래서 간사부처를 지정해서 이 부처가 지자체 모든 희망하는 사업을 수용해서 검토하고 기재부와 협의해서 최종적으로 사업의 규모 등을 선별하고 선정하는 기능을 해주면 지자체의 행정 부담이 경감이 됩니다. 특히 또 총괄부처가 성과라든지

평가를 해서 차년도 예산에 차등적으로 배분하는 역할까지 수행하게 되는 경우에는 지자체의 성과 창출에도 상당히 의미 있는 기능이 발휘되지 않겠냐 하는 기대를 하고 있습니다. 이상 발표를 마치겠습니다. 고맙습니다.

■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장 ■

네 감사합니다. 지금부터는 발제에 대한 토론 시간이 되겠습니다. 토론은 지방자치실천포럼의 이달곤 대표님께서 진행해 주시겠습니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표 ■

그러면 지금부터 토론을 하겠습니다. 앞서 발표된 세 개의 구체적인 방안과 전체적인 발전 방향을 보셨는데 특별히 지방에서 당면하고 있는 문제나 좋은 아이디어가 있으면 이야기해 주시면 좋겠습니다. 또한 토론이 다 끝나고 난 다음에 네 사람의 발표자가 추가할 일이 있으면 이야기를 또 듣도록 하겠습니다. 이견 순서가 없으니 포럼 회원님께서서는 조금 자제를 하시고 오늘 처음 나오신 분들의 이야기를 듣고자 하니까 거수를 해주시면 마이크를 드리도록 하겠습니다. 질문 짧게 하시고 소속을 밝혀 주시면 좋겠습니다. 제가 한 두 분 지적을 하도록 하겠습니다.

서울대학교 일본연구소의 진필수 교수님께서 전체적인 평을 해주시면 좋겠습니다.

■ 진필수 서울대학교 일본연구소 교수 ■



안녕하십니까 서울대 일본연구소에 있는 진필수라고 합니다. 저는 지금 여기 자문단에 속해 있습니다. 자문을 하면서 내용을 잘 알고 있고 저희, 연구소가 일본 연구를 하고 있습니다. 요즘 일본에서 가장 중요한 문제가 일본 지방소멸론과 지방상생입니다.

일본은 2014년도에 일본창성회의라는 곳에서, 장관님도 지적하시고 여러 정책연구원에서 지적하신 대로, 지방소멸에 대한 문제를 제기했었고 그 다음에 바로 이어서 아베 내각에서 지방창생정책을 2014년도부터 시행하고 있습니다. 그래서 일본의 지역사회의 변화를 보는 것은 굉장히 중요한 문제기 때문에 저희 일본연구소에서도 저널대표들이나 여러분들과 같이 연구하고 있습니다. 최근에 제가 요즘 연구를 하면서 느끼는 것이 몇 가지 있습니다. 아베 내각의 지방창생정책이라는 것이 어떤 특성을 가지고 있느냐 앞으로 어떤 결과를 만들 것이냐 이것에 대해서 여러 방면으로 분석이나 점검들을 해보게 됩니다. 아베 내각의 지방창생정

책의 가장 중요한 핵심이 지방에 일자리를 만드는 겁니다. 로컬 아베노믹스라고 해서 지방에 일자리를 만들어서 청년층을 지방으로 돌려보내니까 인구에서 흐름을 바꾸는, 수도권에 인구가 많아지고 도쿄에 인구가 많은 것은 우리나라에 비하면 덜할지도 모르겠습니다만 도쿄에 인구집중이 굉장히 심각합니다. ‘일급 집중’이라고 해서 그 흐름을 어떻게 바꿀까에 대한 해결책을 내놓는데 있어 지방창생정책에서 가장 중요시 하는 것이 청년들의 일자리 창출입니다. 그래서 경제 정책이 중심이 되고 있습니다. 저희 연구소나 제가 보면서 느끼는 것이 일자리 문제를 해결하고 그 다음에 일본에서 주목받고 있는 것이 ‘컴팩트 시티’라는 겁니다. 일본에서 한계촌락이라고 해서 노인만 다니는 데는 쇼핑난민도 있고 의료시설도 없으니까 그런 것들을 하나로 모아가지고 생활 필수품을 모아서 좀 더 복지나 생활을 쉽게 할 수 있는 그런 ‘컴팩트 시티’를 새로 만드는 문제들이 있습니다. 제가 일본 사례나 우리나라 오늘 발표를 들으면서 아주 중요하게 생각하는 것의 한 가지가요, 결국은 우리나라에서도 여기 계신 분 다 느끼고 계시겠지만 청년들이 지방에서 살고 싶어 하지 않는다는 것입니다. 대학을 갈 때도 서울을 일단 먼저 보고 직장을 구할 때도 서울을 먼저 봅니다. 이러한 사회적 분위기 속에서 지방으로 돌아가고 싶은 마음을 어떻게 만들 것이냐 이 부분에 대한 이야기는 꽤 적습니다. 일본에서도 그렇고 오늘 발표를 들으

면서도 느껴지는데 일본에서 최초 지방소멸론이 나왔을 때는 ‘매력있는 지방 만들기’라고 하는 것이 굉장히 중요한 슬로건으로 등장했습니다. 그게 뭐냐면 도쿄하고 똑같은 방식의 지방의 삶을 만들어서는 청년들이 지방으로 돌아가지 않는다는 것입니다. “아이-턴(I-turn), 제이-턴(J-turn), 유-턴(U-turn)”이라는 말이 있는데 그 지방만이 가지고 있는 매력을 만들어야지 돌아갈 것이다 라는 것이죠. 우리가 만약에 한국에서 정책을 만들고 시행을 하려면 매력있는 지방 만들기를 어떻게 만들 것이냐 특히 한국은 서울에 있는 것이 지방에 있어야 살기가 좋다는 강박관념이 굉장히 많습니다. 그런 사회적 분위기 속에서 매력있는 지방 만들기를 어떻게 만들 것인가 그런 아이디어를 넣어서 단순히 일자리를 만들고 공간 구조를 바꾸는 컴팩트시티만 만들 게 아니고 오늘 들으면서 저는 “지방 희망 프로젝트”라고 해야 되지 않을까와 한국 사람들도 지방에 살면 어떤 희망들이 있다 좀 더 단순히 경제적인 문제나 공간적인 문제가 아닌 사람들의 인식을 바꾸는 그런 어떤 논의나 정책 대안이 같이 있어야 되지 않겠느냐 그런 것들을 느끼고 있습니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표

진필수 교수님 대단히 감사합니다. 몇 분 질의를 거꾸로 해보게 됩니다. 지금 어떤 시뮬레이션 하더라도 전남의 함평군에 같은 데는 상

당히 어려운 경우입니다 인구 면에서. 혹시 합평군에서 오신 분 있으면 손 한 번 들어주십시오. 무슨 업무를 하십니까?

장정진 합평군 기획정책담당



기획정책담당 장정진입니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

합평에서 의견 있으면 한 번 이야기해 주십시오.

장정진 합평군 기획정책담당

저희도 인구가 1966년 14만 1천명에서 작년 3만 4천명으로 급감하고 마땅히 농업위주 군이고 특히 소득이 가장 낮은 벼농사 위주다 보니까 그런 한계가 있습니다. 그래도 인구감소를 낮추려 한다고는 하지만 천연자원이나 관광자원이 극히 부족한 지역이다 보니까 어떤 창의적인 대안으로는 한계가 있습니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

지금 합평군에서는 이런 문제의 심각성을 느끼고 준비하고 있는 것이 있는지 이야기해 주십시오.

장정진 합평군 기획정책담당

그렇게 해서 현재 통합형 산단 혹은 해보농공단지라든지 축산전문산업단지라든지 제조산업으로 일차산업을 전환해가는 중입니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

감사합니다. 다음은 경남 합천군에서 오신 분 손을 들어 주십시오. 무슨 일을 하고 계십니까?

조수일 합천군청 행정과장



행정총괄업무를 맡고 있습니다.





■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표 ■

합천군에서는 계획이 있으신지 궁금합니다.

■ 조수일 합천군청 행정과장 ■

저희도 마찬가지로 농경지역은 인구감소가 절벽의 상태에 있습니다. 특히 고령인구가 많아서 10년 20년 후에는 사라질 마을들이 상당히 늘어나는 그런 단계까지 왔습니다. 저희들 귀농 귀촌을 중심으로 노력하고 있습니다만 최근 한 3년간에 988 세대 정도 늘어서 희망을 보고 있습니다. 이런 지역들을 저희 군만의 문제가 아니고 전체적인 문제가 아니겠는가 생각을 해서 중앙부처에서 귀농 귀촌정책에 대한 하나의 획기적인 방안이라든지 이런 것을 마련 해주시면 고맙겠습니다. 도시민들이, 베이비붐 세대들이 들어올 수 있는 그런 기틀을 공간조성 뿐 아니고 택지개발이라든지 지원해 줄 수 있는 방안을 고려해주시기를 말씀드립니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표 ■

이야기 중에 죄송합니다만 제가 합천에서 초 등교육이나 교육에 대해서 상당히 독창적인 아이디어를 내셔서 인구 유입이 늘어났다는 얘기를 들었는데 그거하고 결합이 되겠습니까?

■ 조수일 합천군청 행정과장 ■

농경지역에 학생의 유출이 많습니다. 저희가 우정학사라고 별도로 지어서 서울에 있는 대성학원 제일 우수한 선생님들 지금 학원에 강사로 초빙해서 학교 학생의 유출을 막은 결과 현재 중학교에서 고등학교 진학이 옛날에 40-50% 정도 유출되던 것이 지금은 거의 5-6% 정도만 나가고 인구유출은 굉장히 효과를 보고 있습니다. 이러한 부분들도 굉장히 성공적인 사례라고 보고 있습니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

감사합니다. 혹시 고창에서 오신 분이 계시면 한 분정도 얘기해 보고 싶습니다. 고창은 정말로 전형적인 농촌 지역으로서 좀 희망적으로 보이고, 오신 분이 없나봅니다. 한 분만 더 얘기해보고 넘어가겠습니다. 충남 청양군은 어떻습니까? 혹시 청양에서 오신 분 있으십니까? 한 번 말씀해주시죠.

김종용 청양군청 행정팀장



청양군청 행정팀장 김종용입니다. 저희군의 경우는 합천같이 11만에서 현재 33,000이 되었는데요. 저희들은 작년까지 4년 연속 인구가 증가했습니다. 앞으로도 인구증가 시책을 상당히 고심하고 있는데요. 저희들도 다른 지역과 비슷한 것 같습니다. 귀농 귀촌도 많이 있고 그러는데 지자체에서의 인구 증가 방안은 어느 정도 한계가 있는 것 같습니다. 그래서 오늘 같은 포럼을 통해서라든가 중앙에서 획기적인 방안이 마련되어야 하지 않나 생각합니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

네 감사합니다. 그럼 도심지역입니다만 부산 사상구의 경우는 어떤지 부산 사상구 구청장님 한 말씀 해주시겠습니까.

송숙희 부산 사상구청장

네 반갑습니다. 부산 사상구 구청장입니다. 저희도 인구감소가 심각하다고 느끼고 있는데 여기 와서 보니까 전국의 다른 농촌 지역의 심각성이 더한 것 같습니다. 그래서 오늘 여러가지 좋은 방안들이 제시되고 있는데 아까 재원 재정에 대한 어떤 지원을 통해서 인구감소 지역의 활력을, 인구를 늘릴 것인가에 대한 여러 대안이 제시되고 있는데 금방 앞에서 말씀하신 대로 근본적으로 우리 농촌이라든지 지역이 정말 매력적인 곳이고 정말 살만한 곳이다 하는 믿음이 없이는 불가능하다고 생각합니다. 그렇게 하기 위해서는 어떤 작은 재원을 준든지 이 재원을 이렇게 저렇게 만들고 하는 처방, 부분적인 처방으로 정말 지역을 살릴 수 있을까 생각합니다. 근본적으로 우리 지방자치의 큰 틀부터 진정한 지방자치가 이루어져야 지역 차원에서, 지역 특성에 맞는, 지역 현실에 맞는 그런 일을 할 수 있지 않나 생각합니다. 오늘 여기 오기 전에 행자부에 교부세과 공모 사업하는 부서를 다 돌고 왔습니다. 구청에서 일을 좀 하려면 작은 사업부터 행자부를 비롯해 부산시까지 하나하나 예산을 받으러 다닌

다고 바꿉니다. 그럼 이 재원을 쥐서 그 지역에 인구를 늘린다고 하는 소극적인 처방에서 벗어나서 어떻게 하면 지역이 자율성, 재원을 가지고 살아날 것인지 하는 큰 그림이 필요하지 않을까 그런 말씀을 드리고 싶습니다. 감사합니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

네 구청장님 감사합니다. 소위 말하는 중소도시도 상당히 어렵다고 하죠. 오늘 언론사에서 말하는 것을 보니까 제조업이 약한 중소도시가 상당히 앞으로 어려워지는 것 같습니다. 그래서 남원은 어떻습니까? 남원에서 오신 분 있습니까? 한 말씀 주시죠. 남원은 전통도 있고 특이한데도 어려움이 있다고 하죠.

양규상 남원시 총무국장



남원시 총무국장 양규상입니다. 이달곤 장관님, 저희가 특별교부세를 받아가지고 김병중 미술관이 6월달에 준공이 됩니다. 감사 드립니다.

다. 저희 남원도 물론 인구가 감소합니다. 복합도시로서 한 400명 정도 감소를 하고 있는데 한 5년 전만 해도 천명대였습니다. 그런데 이제 3백명 4백명인데 다른 지자체도 하고 있는 시책도 하고 있습니다만은 아까 발표를 해주셨던 법령 개정이라든지 예산배분이 정책도 많이 바뀌어야 할 필요가 있습니다. 아까 부산 사상구청장님 말씀하신 대로 중앙을 쫓아다니면서 엄청나게 힘이 들지만 사실 229개 지자체가 같이 노력을 하다 보니까 너무나 힘이 듭니다. 그런데 아까 말씀하신 남원은 인구감소율은 많지 않습니다. 하지만 아마 산업단지라든지 도시에 맞는 문화 관광으로서의 인구 정책을 하면 앞으로도 전망이 있다고 봅니다.

이달곤 지방자치실천포럼 대표

감사합니다. 지금 손드신 분 말씀해주십시오.

지영목 구미시 미래전략계장



경북 구미시에서 온 지역목입니다. 구미가 사실은 위험지역으로부터 벗어난 도시는 맞습니다. 구미에 40만 중에 20~39세까지가 약 13만입니다. 해서 농사짓는 것도 어렵지만 청년들이 많은 곳에 지원을 해주어야 애기를 많이 낳고 인구가 증가될 것 같습니다. 그래서 만약에 인구활력지역이라는 것을 만들어서 구미 같은 지역을 배제를 한다면 오히려 역효과가 나지 않을까 생각이 듭니다. 그래서 인구활력지역을 지정하더라도 이런 것을 감안해서 청년이 많은 곳에 대폭으로 지원을 해서 애를 많이 낳을 수 있는 대책도 함께 반영해주면 고맙겠고 또 한 가지 경상북도 구미와 의성이 붙었습니다. 여기에서 10년 이상 보면 위험지역으로 나오고 있는데 우리 구미에 아시다시피 국가공단이 있는데 어차피 계획을 세우신다면 중심적인 거점 경제 지역을 육성해서 구미 국가산단 이런 데를 좀 더 활성화될 수 있도록 지원을 해주시면 좋겠습니다. 현재 구미에 붙어 있는 칠곡, 상주, 김천 이런 곳도 함께 성장해나갈 수 있도록 국가 공단도 지원을 같이 해주셨으면 좋겠습니다.

■ 이달근 지방자치실천포럼 대표 ■

지금 말씀하신 게 상당히 중요한 거 같기는 합니다. 오늘 계획안들이 열악한 상황에 있는 지역을 골고루 밑에서부터 밀어 올리게 되는

데 전반적으로는 어린이를 낳을 수 있는 인구를 강화하는 것이 중요하거든요. 그리고 기존의 행정구역에 너무 집착하다 보면 투자에 비해 효과가 없을 수 있습니다. 그래서 아직까지도 한국 수준의 경제에서는 제조업이 없는 도시는 굉장히 어렵다는 것이 일반적인 결론이기 때문에 광역적인, 준광역적인 거점 위주로 전략을 생각해 보는 것도 큰 도움이 될 것 같아요. 그런 점에서 밥그릇 싸움 발언이 아니었다고 저는 이해하고 있습니다. 감사합니다.

그 다음에 태백시 송영선 부시장님 한 말씀 주시겠습니다. 태백은 한 때 인구가 12만, 십 몇 만까지 갔었죠?

■ 송영선 강원도 태백시 부시장 ■



13만 정도고, 지금은 4만 7천여명이 거주하고 있습니다. 태백이 탄광도시인데 잘나갈 때는 탄광이 44개였으나 지금은 석광 하나밖에 없습니다. 아까 서울대 교수님이 말씀하셨는데

지역에 일자리가 생겨야 한다는 건데 사실 태백이 상당히 열악하거든요. 제조업 일자리가 생기려면 기업이 들어와야 되는데 태백같은 경우에는 우수한 노동인력도 상당히 적고 또 기업이 들어오려면 자본과 인력이 같이 들어와야 되는데, 그런 부분도 상당히 열악합니다. 그래서 저는 오늘 토론을 들으면서 느낀 것이 사실 인구문제라든지 출산문제는 궁극적으로 정부에서 적극 나서야 된다고 봅니다. 재정이 열악한 저희 시의 경우에는 재정적으로 지원이 되어야지 실질적으로 정책만 떨어지고 예산이 지원이 안 되면 어렵다고 봅니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표

그럼 재정을 지원하면 어디에 쓰시려고 하십니까?

■ 송영선 강원도 태백시 부시장

예를 들면 제 자녀가 2011년도에 프랑스 유학을 다녀왔습니다. 큰 애가 애 둘을 낳고 사는데 다녀와서 며느리가 다시 프랑스에 가고 싶다고 얘기했습니다. 왜 그러느냐 물어보니까 프랑스는 임신을 하게 되면 임신 단계부터 정부에서 병원비를 준다고 합니다. 그리고 출산하게 되면 우리 어르신들 연금을 주는 것처럼 애기 하나당 어느 정도의 보조금 제도가 있다고 합니다. 그래서 그 보조금 가지고 생활이 될

수 있다는 얘기를 제가 들었거든요. 제가 그 내용을 학문적으로 보지는 못했지만 일 년을 다녀와서 그런 얘기를 하더라고요. 그래서 인구절벽 문제, 출산 문제는 정부에서 적극 나서야 되고 예산이 10조 정도 얘기를 써봤는데 최소한도 그 이상 되어야 한다고 봅니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표

그런데 부시장님 그건 전국적인 정책의 문제고 지금 부시장님 입장에서 말씀하셔야 할 것은 태백의 특수한 경우에 태백을 살리기 위해서 사실 뭐 대단한 결정을 해가지고 서비스업을 넣었는데 사실 부작용이 많다고들 하지 않습니까? 그건 어떻습니까? 그런 식의 접근은 인구를 유발하는데 도움이 되겠습니까?

서비스업으로 해서 들어와 있는 카지노에 대해서 얘기해 주십시오.

■ 송영선 강원도 태백시 부시장

카지노 그건 정선군이거든요. 정선군인데 실제 정선도 인구가 줄고 있습니다. 문제는 대도시에서 유일한 내국 카지노가 되다 보니까 그분들이 와서 게임을 하러 오시는 것이지 정착하러 오는 건 아니거든요. 그런 부분은 실질적으로 큰 도움은 안됩니다. 재정적으로는 조금 도움이 되겠지요. 폐광 7개 시군에 대한 분배금

도 있고 저희들이 투자한 주식에 대한 배당금도 있습니다. 하지만 실질적으로 지역에 인구가 늘어나고 출생률에는 전혀 도움이 안 됩니다.

■ 이달근 지방자치실천포럼 대표 ■

그럼 태백시의 입장에서 태백에서 시행해 볼 만한 정책은 어떤 것이 있을까요?

■ 송영선 강원도 태백시 부시장 ■

저희 이제 시장이 고용을 진출해야 하기 때문에 재정이 들어와야 하는데 아직까지 저희가 석탄공사가 5년 이내에 문을 닫는 걸로 기재부에서 계획이 잡혀 있습니다. 그럼 석탄공사에 종사하는 하청 인력이 200명에 곱하기 3내지 5만 곱하면 얼추 거의 다 빠져나갑니다. 영월에 상동광산이 있을 적에 인구가 3만이었는데 지금은 2천5백에서 3천밖에 안됩니다. 그래서 저희의 경우에도 인구감소 문제가 심각하기 때문에 어쨌든 저희들은 고용을 창출할 수 있는 것을 원합니다. 노동의 질이나 물리적 이런 부분 때문에 어렵다고 볼 수 있습니다. 어쨌든 정부에서 그런 부분은 획기적으로 꼭 해결 해주셨으면 하는 게 제 바람입니다.

■ 이달근 지방자치실천포럼 대표 ■

부시장님 감사합니다. 그럼 한분만 더 얘기를

듣고 질문을 받겠습니다. 태백시 이야기를 들어보니 한때 태백이나 정선지역을 활성화하기 위해서 중앙정부에서 지역발전에서 인구정책 문제를 못 이루고 있다했었는데 그럼 이제 강원도청의 전창준 기획관님, 그래서 이제 기초자치단체의 어려움을 들었는데 시도에서는 어떤 어려움이 있는지 들려주시기 바랍니다.

■ 전창준 강원도 기획관 ■



네 강원도 기획관 전창준입니다. 강원도에서도 2006년에 강원인구 늘리기를 프로젝트로 해서 4~5년 집중적으로 했습니다. 그 인구를 가져오려면 어차피 기업의 일자리가 필요합니다. 그럼 왜 기업이 안 들어올까 생각해 봤습니다. 제가 예전에 원주 문막에 있는 의료단지 기업을 방문했습니다. 기업의 연구소가 다 이전해서 박사님들도 다 왔는데 6개월 만에 서울로 다 돌아가겠다고 해서 연구소를 다시 서울로 이전했습니다. 가장 기본적인 기업의 사장님들은 그 지역으로 안 온다는 겁니다. 그리고 지역

의 실정이 삶의 질인데 보건소나 병원에서 의사를 못 구합니다. 의사들이 지방에 안 옵니다. 젊은 친구들도, 학생들도 서울로 가고 청년층들도 일자리를 구하러 서울로 가야된다고 하고, 농사를 지으시는 어르신 분들만 태어나신 곳에서 계속 사시겠다고 하고, 중장년층들은 나이가 들수록 큰 병원이 바로 옆에 있어야 오래 살수 있다고 생각해 서울로 갑니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표

말씀 중에 죄송합니다만 오늘 이야기 하는 여러 가지 정책수단들은 더 큰 변화를 위한 충격 없이는 실현이 불가능하다 이런 말씀이십니까?

■ 전창준 강원도 기획관

네 제가 보기엔 획기적으로 뒤집지 않으면 하나의 쇼, 이벤트 밖에 되지 않습니다. 밀집된 경기도나 서울처럼 수도권에서 사는 것 보다 지역에서 살아야한다, 읍면지역, 인구5만 지역에 사는 사람들은 모든 세금도 안내고 학비도 다 대준다, 이런 획기적인 정책이 없으면 지방소멸은 다가 올 겁니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표

그건 인구가 늘어나는 것이 아니고 분산시키는 것뿐입니다.

■ 전창준 강원도 기획관

네 분산이죠. 출산은 또 다른 문제입니다. 다른 문제로 접근해야 합니다. 출산은 출산장려금 등 지원 하는 종류가 너무 많습니다. 저희 복지의 문제는 종류가 너무 많습니다. 정부에서 뭘 주고 내가 뭘 받을 수 있는지 사실상 알기가 어렵습니다. 그래서 행정구역이 너무 많고 행정력 낭비도 너무 많습니다. 65살이 넘어 가면 내가 어떤 혜택을 받을 수 있는지, 애를 낳으면 어떤 복지를 받을 수 있는지에 대한 것을 우리는 다 알기가 어렵습니다. 즉 복지도 단순화시켜야 한다고 생각합니다. 그 다음으로 가장 중요한 것으로 의식개선도 이루어져야 합니다. 저희가 아무리 출산장려금을 많이 주고 학교까지 다 키워준다고 하지만 95년도의 프랑스는 모든 부모가 아이들을 다 자랄 때까지 먹고 살게끔 해준다고 들었습니다. 그런데 우리는 지금 돈이 있어도 결혼 안하고 아이들 안 낳습니다. 그렇지만 기본적으로 출산의 문제를 해결하기 위해서는 의식부족, 우리한민족을 보전해 나가야한다는 그런 사고도 이루어져야 하고, 있는 분들부터 솔선수범하여 애를 좀 많이 낳아야겠다고 생각합니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표

네 기획관님 감사드립니다. 솔직한 얘기해주셔서 여러 가지 도움이 될 것 같습니다. 몇 푼 되지 않지만 그것을 쪼개어 온갖 행정적 절차를

거쳐 나온 돈이 과연 출산장려에 얼마나 효과가 있을 것인가 그리고 지역에 젊은 사람들이 모여서 출산을 하는데 얼마나 도움이 될 것인가, 일본의 진필수 교수님이 말씀하셨습니다만, 일본도 이런 방안을 마련했었는데 상황을 보면 일본도 한국과 마찬가지로 빈집이 정말 널려있습니다. 그래서 콤팩트 시티를 만든다고 하는데 그게 쉽지 않습니다. 미국도 어떤 지역은 도시 자체가 거미줄이 쳐져 있습니다. 사람들이 다 빠져 나갑니다. 들어가기가 불안합니다. 참 이런 게 보통 문제가 아닌데 정부가 이렇게 경각심을 가지고 있으니 지방과 중앙간의 토론이 계속되고 하면 그래도 효과가 있는 정책수단을 찾을 수 있지 않을까 하면서, 특히 세분의 발표에 대해서 질문이 있으신 분이 있으면 손을 들어주시기 바랍니다. 네 손 들어주신 분 구체적인 질문을 부탁드립니다.

■ 김지열 광명시청 기업경제과 중소기업인지원팀장 ■



안녕하십니까 경기도 광명시청 기업경제과 김

지열 팀장입니다. 세 번째 발표해주신 이소영 실장님 발표내용 중에 유인물 40페이지 하단의 인구활력지역 자생발전 과제에서 우측의 세 번째 동그라미 내용을 보시면 지역사랑 상품권 활성화가 인구활력지역 자생발전에 도움이 될 것이라고 말씀해주셨습니다. 광명시의 예를 들면 올해 4월초에 시의원께서 제안을 해주셨습니다. 광명시에도 지역사랑 상품권을 발행해서 지역자금의 유출을 막고 지역경제를 활성화시키자는 것이었습니다. 그런데 행정자치부에서 조사된 전국자료에 의하면 서울시 같은 경우는 지역사랑상품권을 발급된 사례가 없고, 경기도에서는 성남시와 가평군 정도입니다. 그 외에도 최근 포항시에서 활성화해서 사용하고 있는데, 이소영실장님 혹시 연구된 자료 중에서 수도권 같은 저희 광명시의 경우에도 지역사랑 상품권이 만약 발행이 된다면 그야말로 지역자금의 역외 유출 방지효과가 실제로 있는지 그리고 지역경제 활성화 효과가 아울러 있는지에 대해서 조사된 자료가 있으면 말씀을 듣고 싶습니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표 ■

네 그럼 이소영 실장님께서 대답해 주십시오

■ 이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장 ■

사실 케이스가 적어서 구체적으로 이것이 지

역경제 활성화에 효과가 있었다라고 분석된 자료는 죄송하지만 우리 연구원에 없습니다. 하지만 행정자치부에서 지역금융 지원과에서 계속 이 일들에 관심을 가지고 지원을 하고자 하니깐 앞으로 광명시와 같이 계속 문의하는 자리가 있었으면 좋겠습니다.

■ 이달곤 지방자치실천포럼 대표 ■

그럼 광명시에서 오신 김지열 팀장님은 이소영 실장님과 나중에 좀 더 심도 깊은 대화를 나누시면 될 것 같습니다. 질문에 대해서 상당히 구체적이라 감사드립니다. 다음에 다른 분 또 궁금하신 점 있으시면 말씀해 주시기 바랍니다. 김경희 대표님

■ 김경희 대전여성단체연합 상임대표 ■



안녕하십니까 저는 구체적인 질문이기 보다는 오늘 주제가 지방소멸 위기대응을 위한 新지역 발전방안이라고 되어있는데요. 전체적으로 들

으면서 인구구조변화나 그로 인한 사회적 영향에 대한 분석은 잘 해주셨습니다. 저는 기본적인 인구구조 변화와 사회발전과 관련된 연구를 할 때 놓치지 말아야할 두 가지 관점이 있다고 생각합니다. 첫 번째로 젠더 관점에서 이 사회의 저출산 문제에 대한 기본원인을 어떻게 볼 것인지 이 부분이 정책안에 개입되지 않으면 절대 지속가능한 사회가 될 수 없습니다. 그런데 이 부분이 빠져있어서 개인적으로 유감입니다. 또한 신 지역발전에 대한 패러다임 자체가 경제 일자리 창출이 질 좋은 일자리를 창출해서 지역이 발전할 것이다라고 하는 것은 이제 기대하기 어렵다는 생각을 하기 때문에 오히려 생활인프라를 어떻게 바꾸고 거기에 바탕해서 살고 있는 도시형, 농촌형의 삶의 여건을 어떻게 개선해야 삶의 여건이 나아지고 지역이 좋아질 것인지에 대한 아주 구체적인 정책제안이 나오지 않으면 굉장히 허전할 것 같다고 생각합니다. 그 지역 사회에 살고 있는 여성과 남성들의 세대에 따른 삶의 이야기를 듣고 제안했으면 좋겠고, 마지막 하나는 청년과 관련한 부분은 이제 일자리만 가지고는 청년들이 지역에 머물게 할 수 없다고 생각이 듭니다. 그래서 일터와 놀터와 쉼터 부분을 어떻게 적절히 제공할 것인가? 청년들은 어른들 세대처럼 죽도록 일하고 싶지도 않고 적당히 일하고 적당히 놀고 싶어 합니다. 그런 부분에 정책제안이 들어가야, 즉 문화 관련한 부분 내용들이 좀 들어가야 지역에 머물게 하는 정책이 나오지 않을까 싶습니다.

■ 이달근 지방자치실천포럼 대표 ■

네 김경희 대표님 감사합니다. 저도 사회심리적 문화적인 접근을 해야 그것과 연결하는 정책수단을 마련한다고 생각하지 경제나 인프라 투자하는 지역발전 가지고는 인구증가 등을 기대하기가 사실상 어렵다, 인구분산은 몰라도 새로운 출산을 유도하기는 어렵지 않느냐고 생각했는데 김대표님이 그런 이야기 해주셔서 앞으로 그런 분야의 전문가를 모아서 연구가 진행되었으면 좋겠다고 생각합니다. 아마 행정자치부에서도 특히 하병필 정책관님이 참석 해주셨으니 참고해 주시면 좋겠습니다. 또 다음 분 얘기 들어보겠습니다. 말씀해주십시오.

■ 이후천 전북도정 자치행정과장 ■



에 감사합니다. 오늘 지방소멸위기 대응에 관한 좋은 말씀 많이 들었습니다. 사실은 저희가 포럼, 워크샵, 세미나 꽤 오랫동안 들었습니다. 그런데 갈수록 지방의 인구는 줄어들고 고령

화는 늘어갑니다. 갈수록 마을의 수는 줄어듭니다. 전라북도가 1962년도에 거의 300만이었습니다. 현재 인구는 180만으로 반이 줄었습니다. 전국 마을수의 50가구 미만의 50프로 이상이 전라북도입니다. 그 정도로 지역균형 발전차원에서 굉장히 쇠퇴해가고 있는 실정입니다. 과거에 조선시대에 4대 도시를 말하자면 전주, 한양, 개성, 평양이었습니다. 지금 전주는 26대 도시로 전략했습니다. 이런 지역균형 발전이 제대로 이루어지지 않고 수도권중심으로 이루어지고 있기 때문에 큰 문제가 있다고 말씀드립니다. 그럼 어떻게 해야 지방을 살릴 수 있나하면 지방 살리는 방안을 바꿔야 합니다. 세미나, 포럼 정말 좋은데 농촌에 4차 산업혁명이 이루어져야 한다고 봅니다. 먹고 놀고, 휴식하고 건강이 있고 문화가 어우러지는 자연 상태를 다시 만들어야합니다. 그래서 도시 사람들이 농촌으로 갈수록 있도록 시스템을 다시 만들어야 지방이 살고 마을이 살수 있다고 생각합니다. 농촌위주의 트렌드를 만들거나 수목원을 만들거나 또는 더 나아가서 지방만의 특색이 있는 것들을 시스템화 되어야 지방이 살 수 있고 인구가 늘 수 있고 도시사람들이 다시 찾아올 수 있고, 농촌체험, 귀농, 귀촌이 형식적이지 않은 시스템으로 만들어져서 바뀌어야만 다시 돌아올 수 있다고 말씀드리고 싶습니다. 감사합니다.

■ 이달근 지방자치실천포럼 대표 ■

네 이후천 전북도정 자치행정과장님의 말씀 잘 들었습니다. 저는 사실 전주시 명예시민이 되어서 자주 놀러갑니다. 사실 명예시민이 아무것도 아닌 것 같아도 거길 가게 되고 관심을 가지게 됩니다. 그러니까 자꾸 중심지 이런 분석을 했는데 배재되지 않기 위해서라도 포럼에 나오시고 하셔야 합니다. 그래야 손발이 움직이고 정책이 집행됩니다. 지방에서 오신 분들의 얘기를 듣는 게 지방에 자주 가니 많이 듣는데 참 많이 답답한 현실입니다. 제가 아프리카도 자주 가는데 아프리카의 공무원들도 똑같습니다. 저희랑 같은 얘기를 하고 있고 그런 얘기를 아프리카의 지방공무원들에게도 하는데 현실적으로 실행이 잘 되지 않습니다. 사실 손발이 시행이 안 된다고 볼 수 있습니다. 이게 제대로 되려면 농촌4차 산업문화혁명이 라던지 이런 개념이 나와서 크게 줄기를 찾아야 한다고 생각합니다. 여러분은 어떻게 생각하십니까? 동의하십니까?

시간이 여유롭다면 더 이야기를 하면 좋겠는데 이 포럼을 주관하는 기관은 한국지방행정연구원입니다. 그리하여 지역, 경제, 정책분석을 하는 곳에서 이 내용을 다루고 또 행사부에서 정책관님들과 국장님들 많이 나오셨기 때문에 일단 이모임은 연결고리를 맺는 것이라고 이해해주셨으면 좋겠습니다. 그리고 구체적인 질의나 좋은 의견이 있으신 분들은 지방행정연구원의 통로를 이용해서 활발한 논의를 앞으로 전개해서 좋은 정책이 만들어지기를 간절히 바라면서 오늘 세션을 여기서 마치겠습니다. 여러분 감사합니다.

■ 김현호 한국지방행정연구원 대외협력단장 ■

네 감사합니다. 이것으로 27회 지방소멸위기 대응을 위한 新지역발전방안에 대한 모든 세미나가 끝났습니다. 참석해 주신 여러분들께 진심으로 깊은 감사 말씀 전합니다.



Part 2

이달의 이슈

인구활력

● 특별대담

아이 기르기 가장 좋은 교육행복도시 _최문순 강원도 화천군수
지역활력은 투트랙(two track) 전략 필요 _김순은 서울대학원 행정대학원 교수

● 이슈

인구감소시대 지역발전특별회계 개편방안
_박진경 한국지방행정연구원 지역계획연구센터소장 · 연구위원

● 논단

인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방향
_이소영 한국지방행정연구원 지역발전연구실장 · 연구위원
지방소멸 위기 극복을 위한 지역자생발전 전략과 과제
_이용일 행정자치부 인구감소지역발전추진단 서기관

● 우수사례

일본의 지방창생전략으로 본 인구감소 대응 사례
_박승규 한국지방행정연구원 지역경제분석센터소장 · 연구위원

● 지방자치단체탐방

교육복지를 통한 인구활력 선도지역 화천군
_김상민 한국지방행정연구원 수석연구원

● 용어풀이

● 연구원 동정

● KRILA 보고서





최문순 강원도 화천군수

아이 기르기 가장 좋은 교육행복도시

• 인터뷰 대상 : 최문순 강원도 화천군수 • 인터뷰 진행 : 이제연 한국지방행정연구원 수석연구원

- 바쁘신 중에 시간을 내어 인터뷰에 응해주셔서 감사드립니다. 우선 화천군에 대해 간략한 소개를 부탁드립니다.
- 저희 화천은 다양한 매력을 지닌 팔방미인입니다. 인구 2만7,000명 정도로 적은 규모지만, 알차고 내실 있는 콘텐츠로 꼭 차있기 때문에 한 마디로 표현하기는 어렵습니다만, 간략히 말씀드리겠습니다.



먼저 화천은 “행복교육도시”입니다. 2015년 전국 최초로 “교육복지과”를 신설한 이후 화천군 1년에 170억 원을 교육사업에 투자하고 있습니다. 덕분에 이제 중학생 수보다 고교생이 더 많은 곳으로 바뀌었습니다.

둘째, 사계절이 행복한 “글로벌 축제도시”입니다. 대한민국 대표 겨울축제인 산천어축제는 물론 토마토축제와 쪽배축제도 매년 수많은 외국인들이 찾아오고 있으며, 산천어축제는 올해 외국인 관광객만 11만 명이 넘는 명실상부 세계적인 축제입니다.

셋째 “안보·생태도시”입니다. 접경지 특성상 규제 때문에 개발이 이뤄지지 않은 곳이 굉장히 많아 생태적 가치가 높습니다. 덕분에 천연기념물인 수달과 산양, 황쏘가리 등이 서식하고 있으며, 세계적 멸종위기종인 ‘광릉요강꽃’의 국내 최대 자생지도 화천에 있습니다. 넷째 ‘명품 농업도시’입니다. 화천산 애호박과 토마토는 전국에서도 품질이 손꼽히는 농산물입니다. 애호박은 여름~가을철 가락동 전체 유통물량의 60%를 차지하고, 화악산 찰토마토는 큰 일교차로 인해 과육이 단단하고 당도가 높아 비싼 가격에 거래되고 있습니다. 한마디로 작지만 즐거움이 있는, 살기 좋고, 살고 싶은 도시라 소개할 수 있겠습니다.

● **올해의 화천군 마스터플랜은 무엇이며 역점시책은 어떤 것들이 있는지요?**

● 첫째, 전국에서 “아이기르기 가장 좋은 화천”으로 만드는 겁니다. 지난 1월 9일 교육복지과 내 전담부서인 “아이기르기 가장 좋은 환경만들기 T/F팀”을 신설하여, 단기적인 재정지원보다는 장기적으로 아이가 태아부터 대학까지 생애단계별·계층별 맞춤형 지원시책 개발을 개발하여, 출생부터 대학까지 교육비 걱정 없이 키울 수 있도록 최선의 노력을 기울이고 있습니다.

둘째, 교육입니다. 화천의 아이들이 우리나라의 가장 좋은 환경에서 공부할 수 있도록



해주는 것이 목표입니다. 이를 위해 도서관 건립, 화천학습관의 인재들을 위한 최고의 강사진 섭외, 사교육비 걱정 없는 양질의 교육프로그램 제공, 파격적인 장학금 지원과 해외연수를 매년 확대하고, 서울은 물론 수원과 경기도 전역의 대학 재학생들의 거주비 지원도 확대하여 지원하고 있습니다.

셋째, 노인복지입니다. 한평생 지역을 위해 고생하신 어르신들의 복지는 우리의 몫이라고 생각합니다. 그래서, 공공실버주택 100호 건립, 노후된 경로당 신축 및 리모델링, 노인일자리아업 확대 추진 등 어르신들의 노후를 위해 노력하고 있습니다.

넷째, 화천은 농업입니다. 농민들이 “우리는 농사만 잘 지으면 되겠구나”라고 생각하게 만들어 드리는 것입니다. 특히, 유통부분은 가락동 일번도의 유통망에서 벗어나 부산과 대구, 대전을 비롯해 전국 곳곳으로 유통망을 넓혀 나가고 있습니다.

○ “화천군”하면 산천어 축제 이미지가 떠오릅니다. 올해 산천어 축제가 ‘성공적이었다’라는 평을 언론을 통해 많이 들었는데요. 산천어 축제를 진행하신 소감과 특별히 준비하신 전략이 무엇이었는지 들어보고 싶습니다.

○ 작년 12월 말에 내린 폭우로 인해 얼음이 모두 녹아 산천어축제 개막을 1주일 연기하면서, 겨울 축제는 하늘이 허락해야 가능하다는 것을 절실히 실감했습니다.

올 산천어축제 전략은 크게 두 가지로 나누어 보면 체류형 축제, 글로벌 축제입니다.

첫째, 금년에는 단순 체험 축제가 아닌, 1박 2일형 체류형 축제로 변신을 위한 “밤이 더 즐거운 축제”를 만드는데 집중했습니다. 주말마다 “선등거리 차 없는 거리 이벤트”, “거리무도회”, “산천어 시네마 심야영화”, “야간 먹거리 음식점 투어”, “세계최대 실내얼음 조각광장”, “야간 얼음광장” 등 수십 종의 야간 축제 콘텐츠가 진행됐습니다.



둘째, 외국인 관광객 수가 처음으로 11만명을 돌파한 글로벌 축제입니다. 대한민국의 그 어느 축제도 채 1달도 안 되는 기간에 10만명 이상의 외국인을 유치하지 못합니다. 그리고, 매년 축제장을 찾는 전 세계 각국 외신들만도 30여 곳에 달하는 명실상부 글로벌 축제라 할 수 있습니다.

이 결과로, 올해도 23일 동안 150만명 이상의 관광객이 산천어축제를 찾아주셨습니다.

○ 전 세계적으로 고령화와 인구감소가 화두가 되고 있는 가운데 화천군은 2007년을 기점으로 인구가 지속적으로 증가하고 있습니다. 특별히 군에서 인구증가를 위한 시책이 있으시다면, 소개를 부탁드립니다.

○ 첫째, 화천군에서는 출산율 감소와 인구감소로 지역에 머물지 않는 주요 원인이 교육 문제로 분석되어, 지역특성에 맞는 교육시책을 추진했습니다. 교육문제로 도시로 전학하여 초등학교 입학학생의 고등학교까지 전학비율이 49.3%이었지만, 화천학습관을 개관하여 지역인재 육성에 힘썼고, 키즈영어·문화아카데미 운영, 초·중·고등학교 해외배낭연수·어학연수, 대학생 학자지원금 및 거주공간 지원 등 다양한 교육비 경감시책을 지원하여 현재는 타 지역의 유출은 거의 없는 상태입니다.

둘째, 일자리 창출입니다. 각종 행복일자리, 지역공동체사업, 노인일자리, 산천어등 제작, 경력단절 여성의 평생학습 및 방과후 학교 강사로 채용 등 지역에 부족한 일자리 접경지역의 특성에 맞도록 개발하여 제공해 오고 있습니다.

셋째, 축제를 통한 지역경제활성화입니다. 세계적인 축제인 산천어축제와 여름에 개최하는 토마토축제, 쪽배축제 등으로 인해 지역의 경기가 활성화되면서 자연스럽게 지역 내 인구가 머물게 되는 효과가 나타나고 있습니다.





이러한 노력의 결과로 화천군의 인구수는 2007년 22,944명에서 지속적으로 증가하여 2016년 26,264명으로 3,320명이 증가했고, 지난해 출산연령은 30.43세로 전국에서 가장 낮아 젊은 부부가 아이를 많이 낳는 곳 1위로 꼽혔으며, 합계 출산율 역시 1.93명으로 전국 7위, 강원도 2위에 올랐습니다.

○ **교육에 대한 과감한 투자가 이루어지고 있다고 들었습니다. 전국 지자체 중에서 처음으로 교육복지과도 신설해 교육지원을 추진하고 계신데요. 교육에 역점을 둔 계기를 들어 보고 싶습니다.**

○ 화천은 1955년에는 인구가 7만이 넘었으나, 지속적으로 감소하여 2010년에는 2만 4천 명까지 줄었습니다. 대부분의 지방자치단체에서는 인구 감소의 원인을 일자리 부족에서 찾았으나, 화천의 경우 공무원, 군인, 교사 등 안정적 일자리가 5,000개가 넘게 있는 상황이었습니다. 이에 5,000개가 넘는 일자리의 종사하는 유형을 파악한 결과 70%가 인근지역에서 출퇴근하는 것으로 파악되었습니다. 그래서 지역내 주민이 머물지 않는 원인은 교육으로 분석되었습니다. 아이를 낳는 출산정책도 중요하지만, 더 중요한 것은 낳은 아이를 기르는 것이라고 생각하여, 제가 군수가 된 민선6기 공약 1호는 미래인재 육성이었습니다.





○ **그동안의 교육정책 성과와 향후 목표 등 교육정책에 대한 소개를 부탁드립니다. 아울러 군에서 교육사업을 추진하면서 교육청이나 이해관계자와 많은 갈등과 어려움이 있었을 거라 사료됩니다. 어떻게 조정하셨는지 궁금합니다.**

○ 2015년도에 체계적 교육지원을 위해 “교육복지과”를 신설하였습니다. 글로벌 인재육성을 위한 중·고생 청소년 배낭연수, 화천어린이도서관 개관, 아이기르기 가장 좋은 환경 만들기 T/F팀 신설으로 요람에서 대학까지 걱정 없이 아이를 기를 수 있는 여건을 만들어, 이제는 중학생보다 고등학생이 더 많은 군으로 바뀌었습니다.

그리고, 교육사업의 추진에서 교육청이나 이해관계자와 갈등이 있을 것이라 예상하지 않았지만, 교육을 바라보는 시각이 다를 뿐이지 열정은 다를 바 없었습니다. 우리는 매년 교육 예산 편성시 지역교육장, 학부모, 학생들이 모여 공청회를 열어 지역의 실정에 맞는 교육예산 편성이 되도록 노력하고 있습니다.

○ **오늘 말씀 감사드립니다. 마지막으로 인구감소시대를 대응하기 위하여 군수님께서 추진하시고자 하는 화천군의 향후 정책방향으로는 무엇이 있을까요?**

○ 미래의 불확실성, 수시로 바뀌는 교육정책 등 앞으로 우리 아이들을 어떻게 길러야 할지 막막한 게 현실입니다. 그래서 화천군에서는 생애단계별·계층별 중·장기 지원계획을 수립하여 추진하고, 이를 제도적 뒷받침할 수 있는 지원조례 제정하여 안정적으로 아이 기르기 가장 좋은 화천을 조성해 나갈 계획으로 “아이들의 꿈과 희망이 있는 화천”, “부모들이 교육 걱정이 없는 화천”을 만들어 “세계 제1의 아이 기르기 가장 좋은 화천”, “출산율 전국 1위, 인구 3만 명 달성”할 계획에 있습니다.



김순은 서울대학교 행정대학원 교수

지역활력은 두트랙(two track) 전략 필요

인구감소에 적응하는 전략 & 인구자체를 늘리는 전략, 초등학교 프로젝트 등 지역차원의 전략도 필요

• 인터뷰 대상 : 김순은 서울대학교 행정대학원 교수, 행정자치부 인구과소지역 발전자문단장

• 인터뷰 진행 : 윤영근 한국지방행정연구원 지방혁신지원센터소장 · 수석연구원

○ 최근 정부에서 중점을 두고 있는 분야 가운데 하나가 인구정책으로 생각됩니다. 인구감소가 더 이상 먼 미래의 일이 아니라는 공감대가 형성되고 있는데, 최근에는 인구활력이라는 용어가 자주 등장하고 있습니다. 인구활력은 어떤 의미입니까?

○ 저도 관련 연구를 수행하였고, 지금도 계속 진행하고 있습니다만, 인구감소로 인한 지역의 위기는 현실의 문제가 되었습니다. 그런데, 인구감소라는 용어가 주는 부정적인 어감이 너무 강하여 어떤 지역을 인구감소 지역으로 특정하게 되면 의도하지 않게 낙인효과가 발생할 수도 있습니다. 그래서 이를 긍정의 시각으로 전환해서 보고자 하는 의도로 인구활력이라는 용어가 자주 등장하고 있습니다. 인구활력이 필요한 지역 정도로 이해할 수 있을 것입니다.

○ 인구감소로 인한 지방자치의 미래는 어떻게 전망하십니까?

○ 제가 연구한 바에 따르면 2030년 정도에는 인구감소로 인해 대략 20개 정도의 자치단체는 소멸될 수도 있습니다. 제가 생각하기에 우리나라 국민들이 느끼는 도시의 매력이란, 매력이란, 이런 것이 굉장히 강한 것 같습니다. 도시적인 삶을 버릴 의향이 별로 없는 것입니다. 과거에는 직업을 구하러 도시에 몰려갔습니다만, 지금은 꼭 그런 것만은 아니라고 생각합니다. 생활의 모든 기반이 총체적으로 도시에 뿌리박고 있기 때문에 도시가 아닌 곳은 계속 인구가 감소하고 결국엔 지방자치의 근간이 흔들릴 수도 있

다는 우려가 제기되고 있습니다. 주변의 중소도시에서 더 큰 광역시로, 그리고 또 서울과 수도권으로 사람들은 빠져나가고 그러다보니 농촌지역 가운데는 지금과 같은 자치단체로 계속 남기 어려운 곳도 생겨나고 있습니다. 이런 흐름을 역전시키고자 농촌에 주민들을 정주시키려면 엄청난 인센티브를 제공해야 할 것인데, 이것이 또 타당한지는 의문입니다.

○ **일부에서는 특정 지역의 경우 인구가 감소하는 것은 불가항력적이고 극복하기 어려운 문제라는 시각도 있습니다. 근본적으로 어떤 전략이 필요하다고 보십니까?**

○ 저는 인구가 감소하는 지역에서 상주인구를 늘린다는 것은 현실적으로 매우 어렵다고 봅니다. 그렇다면 인구활력의 관점에서 방문인구라도 늘리는 전략이 필요합니다. 지역마다 관광산업진흥을 꾀하는 것도 그런 맥락으로 볼 수 있습니다. 상주인구가 적다면 오가는 사람이라도 많은 것이 지역을 유지하는 데에 큰 도움이 됩니다. 일본에서 '내고장사랑기부'의 형태로 기부를 하면 해당 지역에서 특산품이나 숙박권 등을 제공하여 방문을 유도하는 것도 그런 목적이 있습니다.

지금의 인구감소의 문제는 탈농촌과 저출산·고령화가 혼재되어 있습니다. 때문에 전략도 결국 투트랙(two track)으로 가야 합니다. 탈농촌으로 인한 지역의 인구감소에 대응하여 어떻게 적응할 것인가의 문제가 하나 있고, 인구감소 자체를 막아야 하는 문제가 있는 것입니다. 탈농촌으로 지역이 축소되는 문제는 그 부작용을 최소화하는 방안을 찾아야 합니다. 농촌지역은 주로 노인들이 상주하기 때문에 이들의 이동거리를 줄여줄 수 있도록 면단위의 컴팩트한 행정체제를 갖출 필요가 있습니다. 인구감소 자체를 막아야 하는 문제는 좀 더 과감하고 적극적인 방안이 필요합니다. 대한민국으로의 전면적인 이민허용 등이 대표적인 것입니다. 거기에 일본과 같은 지역창생 전략이 결합되어야 할 것입니다. 일본은 우리보다 20여 년 이상 먼저 인구감소에 대응하는 정책적 노력을 기울여오고 있고, 아베내각에서는 지역창생전략본부를 두고 1억 명 인구 지키기에 총력을 다하고 있습니다. 지역개발, 특구지정, 재정지원 등 할 수 있는 모든 조치를 다 취하겠다는 것인데, 아직 가시적인 성과를 논의하기는 이르다는 평가지만, 국가의 최우선 과제로 추진하고 있다는 점에서 시사하는 바가 큼니다.



- **인구감소는 국가적인 문제라 지방자치단체 차원에서 대응하기 어렵다는 의견도 있는데, 인구활력을 위해 지방자치단체 차원에서 가장 먼저 시도해 볼 수 있는 전략은 어떤 것이 있습니까?**
- 인구활력을 위해서는 지역에 젊은 층이 모여야 하는데, 그 매개체로 초등학교 프로젝트 같은 것을 생각해 볼 수 있습니다. 쉽게 말하면 좋은 학교 만들기입니다. 제가 보고 듣고 관찰한 결과, 적어도 초등학교 정도는 시골에서 다녀도 괜찮다는 의견이 많았습니다. 중학교 이상부터는 도시를 선호하지만, 초등학교는 환경적인 측면이나 정서적인 측면에서 좋은 초등학교라면 시골의 초등학교도 괜찮다는 젊은 부부들이 많이 있습니다. 다만 이 전략은 교육자치와 지방자치의 관계를 풀어야 하고, 일부에서 불거지는 위장전입 등의 논란을 해결해야 합니다만, 이미 좋은 성과를 내는 초등학교 사례들이 있기 때문에 시도해 볼만한 사업입니다. 또 도시의 삶을 완전히 버리지 않는 베이비붐 은퇴 세대들이 세컨하우스(second house)를 가질 수 있도록 유도하는 방안도 생각해 볼 수 있습니다. 인구활력을 위해 크게는 앞에서 말한 투트랙 전략을 기본으로 하되, 중앙정부는 자치단체가 탄력적인 대응을 할 수 있도록 지원하는 것이 필요할 것입니다.

김순은 교수

1989년 켄트(Kent)대학교에서 행정학 박사학위를 받았고, 부산 동의대학교 교수를 거쳐 현재 서울대학교 행정대학원에서 교수로 재직 중이다. 한국지방자치학회와 한국지방정부학회 회장을 역임하였고, 정부혁신지방분권위원회, 행정체제개편위원회 등에서 활동하였다. 캠브리지(Cambridge)대학, 런던정경대학(LSE), 와세다대학, 게이오대학 등에서 객원교수를 역임하였으며, 주요 연구 분야는 도시행정 · 정책, 지방자치 및 지방의회, 중앙 · 지방관계 등이다.

인구감소시대 지역발전특별회계 개편방안



향후 30년 내
82개 '군'지역 중에서
69곳(84.1%), 3,482개
읍면동 중에서는
1,383곳(39.7%)가
소멸할 것으로 전망



박진경

한국지방행정연구원
지역계획연구센터소장
연구위원

서론

한국고용정보원(2016)의 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석¹⁾에 따르면 향후 30년 내 82개 '군'지역 중에서 69곳(84.1%), 3,482개 읍면동 중에서는 1,383곳(39.7%)가 소멸할 것으로 전망되고 있다. 전국 16개 광역자치단체 중에서도 서울·인천·부산 등 6개 지역을 제외한 10개 지역이 인구 쇠퇴주의단계에 해당되어 소멸위험지역이 대도시로 확산되고 있다. 우리나라 농어촌 인구의 비중은 1970년 총 인구의 57.4%였으나 이후 지속적으로 감소하여 2040년에는 약 8%에 불과할 것이라고 전망된다(UN, 2015). 인구증가 둔화 및 감소는 경제성장률 저하 및 지역경제 활력 침체의 요인이 되며, 특히 지방에서는 지역인구 감소에 따라서 농림수산업 및 전통제조업이 붕괴될 것이라는 우려를 낳고 있다. 초등학교가 없는 면이 24개, 보육시설(어린이집)이 없는 읍면은 412개, 응급 의료기관이 없는 군은 10개 등 지역간 삶의 질 격차도 심화되고 있다.

균특법에 의거한 현 지역발전정책 하에서 2000년대 이후 다양한 지역발전시책을 추진해오고 있지만 지역으로의 인구유입은 저조한 실정이다. 지역발전사업 단위별 전담부처별로 사업이 추진되고 있어 지역요구와 괴리되고 있으며, 시군 발전계획과 연계성도 떨어진다. 적은 인구규모는 다시 생활서비스 관련 경제활동을 위축시켜 지역주민 삶의 질을 떨어뜨리는 악순환을 초래한다.

1) 황영철 새누리당 의원이 한국고용정보원에 의뢰해 '한국의 지방소멸 위험지역 현황'자료 작성·발표(2016. 9)



총인구 및
인구성장률 감소,
생산가능인구와
가임여성인구 감소,
만혼·비혼 증가와
출산을 저하,
기대수명 증가와
고령화 심화, 지역별
인구위축 격차 확대
등 인구구조가
급격하게 변화



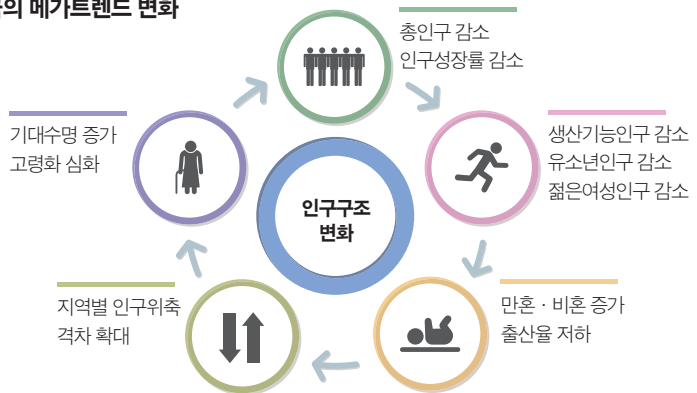
이에 본 연구는 지금까지의 인구증가시대에 작성되어진 지역발전정책이 아니라 인구감소시대에 적합한 새로운 지역발전 정책방향 및 방안을 모색하도록 한다. 저출산·고령화로 인한 인구감소로 지방소멸위험지역에 대한 위기인식이 확산되고 있으므로 장기적으로 대응가능한 지역발전 특별회계 개편방안을 마련하기 위함이다.

한국의 인구구조변화와 지역발전정책의 트렌드변화

한국의 인구구조변화

우리나라는 현재 총인구 및 인구성장률 감소, 생산가능인구와 가임여성인구 감소, 만혼·비혼 증가와 출산을 저하, 기대수명 증가와 고령화 심화, 지역별 인구위축 격차 확대 등 인구구조가 급격하게 변화하고 있다. 일본에서는 인구감소에 대한 위험을 인지하고 국가 차원에서 지방창생전략을 수립하고 지방창생본부를 설치하여 선제적으로 대응하고 있다. 그러나 현재 우리나라 지역발전정책(국토 및 도시계획)은 계속해서 인구증가시대에 대응하는 공간효율화 정책으로 추진되고 있다. 저출산, 고령화, 저성장 등 인구감소 환경변화에 따라 국토 도시개발 규모는 장기적으로 축소될 필요가 있다.

한국의 메가트렌드 변화



메가트렌드(인구감소시대)를 반영한 지역발전정책 필요

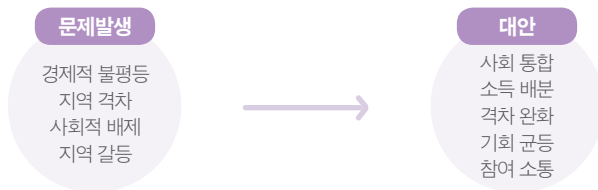
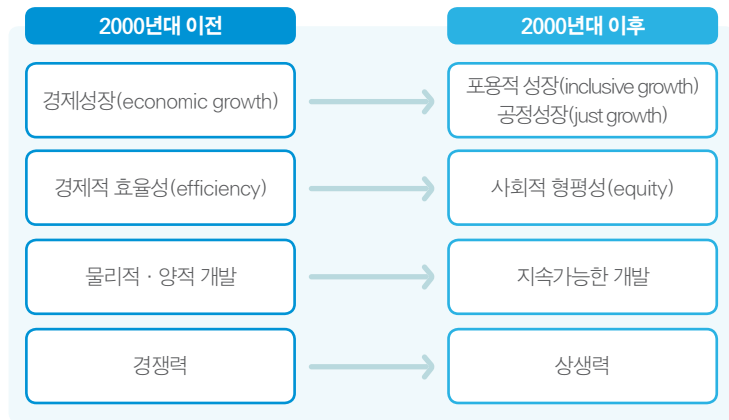
1960년대부터
2000년대 이전까지는
신속한
국가경제성장을
위해서 정부 주도로
투자의 효율성을
도모하는
물리적·양적
개발지향정책을 시행

지역발전정책의 트렌드변화

1960년대부터 2000년대 이전까지는 신속한 국가경제성장을 위해서 정부 주도로 투자의 효율성을 도모하는 물리적·양적 개발지향정책을 시행해왔다. 국토 및 지역개발이 경제성장의 수단이 되어 고속성장시대에 대응해온 것이다. 전세계적으로 세계무역기구(WTO, World Trade Organization) 결성, 자유무역협정(FTA, Free Trade Agreement) 확산 등 신자유주의 경제체제 확산과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

1990년대부터는 급격한 경제성장으로 수도권에 과도한 집중을 방지하는 소극적 처방에서 지역간 균형발전으로 방향을 전환하기 시작하였다. 2000년대 들어서는 집적이익을 분산시키고 지역격차를 교정하기 위한 균형발전정책을 본격적으로 시행했다. 세계적으로는 2000년대 이후 세계 금융위기 발생 등을 계기로 자유주의적 경제체제에 대한 비판이 증폭되면서 포용적 성장(inclusive growth) 개념과 정책논의의 확

지역발전정책의 변화



성장의 집적이익 배분을 위한 균형발전정책
지속가능한 경제성장을 위해서는 격차해소 필요

“ 지방자치단체가 저출산·고령화·인구감소 및 도시축소에 스스로 대응할 수 있도록 유도

“ 지방자치단체는 지방의 인구감소로 인한 지방쇠퇴·소멸에 적극적으로 대응하기 위하여 자율적으로 역량을 강화

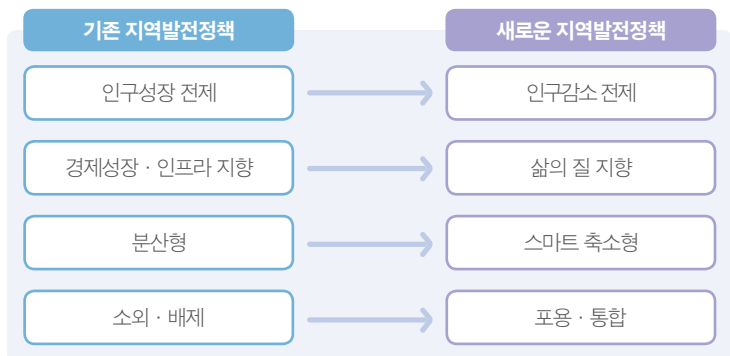
산 중이다. 세계은행(World Bank), 경제협력개발기구(OECD), 아시아 개발은행(ADB), 유엔인간정주계획(UN-HABITAT) 등 국제기구는 경제적 불평등과 사회적 배제 현상을 완화하기 위한 경제 및 도시정책들을 활발하게 제시하고 있는 추세다.

2010년대 저성장시대가 도래함에 따라서 지속적인 성장을 요구하는 집단과 분배의 강화를 요구하는 집단이 서로 충돌하면서 경제적 양극화와 사회적 배제를 둘러싼 갈등이 심화되고 있다. 경제적 양극화를 완화하고 사회적 배제 완화, 지역격차 해소 등을 함께 공유해 나갈 때 지속가능한 경제성장이 가능해진다.

새로운 지역발전정책 전환

저출산·고령화·인구감소시대 중앙과 지방의 지역발전정책 혁신은 불가피한 시대가 도래했다. 지금까지 “수도권 규제” 중심의 지역간 격차 완화를 추구해온 “국가균형발전”을 다중심적으로 변화시킬 필요가 있다. 먼저 인구감소·지방소멸에 지방자치단체의 적극적인 대응과 지역간 경쟁을 유도할 필요가 있다. 지방자치단체가 저출산·고령화·인구감소 및 도시축소에 스스로 대응할 수 있도록 유도하고, 지방분권시대, 지방자치단체는 지방의 인구감소로 인한 지방쇠퇴·소멸에 적극적으로 대응하기 위하여 자율적으로 역량을 강화해나가야 한다.

새로운 지역발전정책 방향





인구감소시대에 지방자치단체의 경쟁을 유도하되, 인구취약지역은 정부가 우선적으로 지원하지만 지역발전정책의 내용은 근본적으로 변화되어야 한다.



또한 중앙정부는 인구취약지역을 우선적으로 배려하여 성장이익을 배분할 수 있어야 한다. 인구감소시대 지역발전정책은 기본적으로 지역 간 경쟁 및 자율적 역량을 전제로 추진하되, 저출산·고령화가 급속하게 진행되는 인구취약지역은 국가에서 배려해주는 정책추진이 필요하다. 인구감소에 대응하여 일정 수준의 지역 주민 삶의 질은 보장되어야 하기 때문이다. 따라서 메가트렌드를 반영하여 지역발전정책의 내용을 변환시키고, 고속성장의 집적이익을 배분할 필요가 있다.

마지막으로 메가트렌드를 반영한 지역발전정책의 대변환이 필요한 시점이다. 인구감소시대에 지방자치단체의 경쟁을 유도하되, 인구취약지역은 정부가 우선적으로 지원하지만 지역발전정책의 내용은 근본적으로 변화되어야 한다. 과거 지역발전정책의 시책은 ‘인구성장’을 전제로 ‘경제성장 및 인프라를 지향하는 ‘분산형’ 계획이었다면, 새로운 지역발전정책의 시책은 ‘인구감소’를 전제로 ‘주민 삶의 질을 지향’하는 ‘스마트 축소형’ 계획으로 추진해나가야 한다. 과거 지역발전정책이 소외되고 배제하는 정책이었다면 새로운 지역발전정책은 포용하고 통합하는 정책으로 나아가야 한다.

균형발전정책과 지역발전특별회계

균특법에 의거한 균형발전정책

우리나라의 1950~60년대 지역발전정책의 과제는 저개발상태로부터 벗어나는 경제성장이, 1970년대는 경제성장보다는 상향식의 재분배 모델 추구였다. 1980년대에는 지역의 경쟁력 향상을, 1990년대 이후에는





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



세계화 속에서 도시간 경쟁에 대한 대응을 추구해왔다. 2004년에는 국가균형발전특별법²⁾이 제정되고, 균형발전위원회와 균형발전특별회계가 설치되는 등 국가균형발전을 위한 체계를 정비하였다. 2000년대 이전에는 국가적 지역발전정책이 중심이었다면 균특법 제정 이후에는 지역 중심의 지역발전정책으로 전환되었다고 볼 수 있다. 특히, 노무현 정부는 세종시 건설, 혁신도시와 기업도시 건설, 4+9 지역전략산업 육성 등 정부와 공공기관 이전을 통해 기능을 분산시키는 지역균형발전정책에 초점을 두었다. 2004년 533개 사업, 12.7조원의 국고보조사업을 지방이양사업과 균특회계사업, 국고보조 존치사업의 3가지로 구분하고, 163개 지방이양사업은 분권교부세로, 126개 사업은 균특회계로 이관하였다. 이후 균형발전정책은 이명박 정부의 신지역발전체계를 거쳐 박근혜 정부에 와서는 지역행복생활권정책으로 변환되었다. 이명박 정부는 종래의 정책가치를 담은 ‘국가균형발전’을 가치중립적인 ‘지역발전’으로 전환하고 균특회계를 광역·지역발전특별회계로 개편하였다. 박근혜 정부는 ‘국민에게 행복을 지역에 희망을’이란 슬로건 아래 지역생활권정책을 통해 추진역량 강화 등 시스템을 구축하고 광특회계를 지역발전특별회계로 개편하였다.

지역균형발전을 위한 ‘낙후지역’을 공식적이고 포괄적으로 규정하고 있는 유일한 제도가 노무현정부의 개정된 「국가균형발전특별법」이라 할 수 있다. 이후 이명박 정부는 낙후지역의 개념에 해당하는 제도로 새롭게 ‘성장축진지역²⁾’을 도입하고, 소관부처를 행정자치부에서 국토교통부로 이관하였으며, 도로 등 기반시설에 대한 차등적으로 지원해오고 있다.

지역발전특별회계 운영³⁾

2004년에 제정된 「국가균형발전특별법」에 의거 2005년(예산편성년도 기준)부터 7개의 회계(일반회계 등)을 통해 분산 추진하고 있던 각종

2) 현재 성장축진지역은 70개 시군이 지정되어 있으며, 3년 주기로 국토교통부와 행정자치부가 공동으로 지정하고 있음

3) 박진경·김선기(2017) 참조.

지역발전특별회계의 편성체계

구분	균특회계	광특회계	지특회계
생활기반계정	시도자율편성사업 시군구자율편성사업 부처편성사업	시도자율편성사업 시군구자율편성사업 ※ 24개 포괄보조금사업	시도자율편성사업 시군구자율편성사업 ※ 37개 포괄보조금사업
경제발전계정	부처편성사업	부처편성사업	부처편성사업
제주특별자치도계정	시도자율편성사업 균형발전기반지원사업 특별지방행정기관사무 부처편성사업	시도자율편성사업 (기초생활권사업 포함) 특별지방행정기관사무 부처편성사업	시도자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함) 특별지방행정기관사무 부처편성사업
세종특별자치시계정	-	-	시도자율편성사업 (시군구 기반구축사업 등 포함) 부처편성사업



현재 지특회계는 4계 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정)내 8개 사업군으로 구성



균형발전 관련사업을 국가균형발전특별회계(2005~2009년)로 통합한 것이 지역발전특별회계의 시작이다. 기존의 지자체 보조금과 양여금, 출연금 등의 일부를 통합하여 재원(2005년 약 5조원)을 마련하였다. 각종 지역개발사업 예산을 일괄하여 지원함으로써 중복투자를 줄여 투자효율을 제고하는 한편, 예산편성에서 지역의 자율성을 제고할 목적으로 조성·운영되었다.

균특법 개정(2009. 4)에 따른 ‘광역화, 효율화, 자율화’ 기초의 신지역발전정책 지원을 위하여 국가균형발전특별회계는 2010년(예산편성년도 기준) 광역·지역발전특별회계(2010~2014년)로 개편되었다. 지역 중심의 개발과 전략적 국가재원 배분의 조화를 통한 지역경쟁력 제고에 주안점을 두고 개편된 것이다. 이후 균특법 개정(2014. 4)에 따라 박근혜 정부의 ‘지역희망(Hope) 프로젝트’의 효율적 지원을 위해 2015년(예산편성년도 기준) 광역·지역발전특별회계는 지역발전특별회계(2015년 이후)로 개편되었다. 지특회계는 주민 삶의 질을 향상시키고 지역의 경쟁력을 강화할 수 있는 사업을 중점 지원하고자 하였다.

현재 지특회계는 4계 계정(생활기반계정, 경제발전계정, 세종특별자치시계정, 제주특별자치도계정)내 8개 사업군으로 구성된다. 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 생활기반계정에 포함되고, 경제, 문화, 관광 등 다양한 분야 및 권역의 협력이 필요한

“ 재정효과가
특정지역에 국한되고,
지자체 자율성이
요구되는 사업은
생활기반계정에
포함되고,
경제, 문화, 관광
등 다양한 분야
및 권역의 협력이
필요한 사업은
경제발전계정에 포함



사업은 경제발전계정에 포함된다. 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. 경제발전계정 사업(2016년 기준 333개 세부사업)은 부처직접편성사업으로 재정효과가 특정지역에 국한되고, 광역적 사업수행이 요구되는 사업으로서 균특법 제35조제2항에서 정한 사업이다. 반면 생활기반계정 사업(2017년 기준 31+ 6개)은 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체의 자율성이 요구되는 사업으로서 균특법 제34조제2항에서 정한 사업으로 시도 자율편성사업(31개)과 시군구 자율편성사업(6개)으로 구분된다. 생활기반계정은 포괄보조금 운영방식을 취하고 있으며, 회귀분석기법을 이용하여 지자체별로 세출한도액을 산정하여 배분하고 있다. 지자체별 세출한도액은 계속사업비를 기준으로 산정하며, 인구, 재정여건(재정력지수, 지방소득세), 면적, 고령인구 비율 등을 반영하여 기획재정부에서 산정하고 있으나, 정확한 산출기준은 비공개하고 있다.

인구감소시대 지역발전특별회계의 한계

인프라 위주의 사업추진으로 주민 삶의 질 저하

균특법 제정 이후 균특회계는 광특회계를 거쳐 지특회계로 개편되는 동안 지역간 균형발전을 위한 지역발전 추진에 기여해왔다. 그러나 균특법 제정 당시 지역의 생활기반계정 중심의 지특회계는 이명박정부의 新지역발전정책에 따라 국지도 사업 등 국토부의 SOC사업이 대규모 편입되면서 '09년에 특별회계 예산규모가 급증한 이후, '16년 10조원 수준에 머무르고 있다. 반면 포괄보조금 형태의 '5년 4.1조원이었던 생활기반계정은 전체 지특회계의 약 75%였으나 광특회계로 개편되면서 '09년 3.8조원으로 감액되었다. 이러한 경향은 지특회계에서도 그대로 이어져 '16년 생활기반계정이 4.6조원으로 균특회계 대비 예산규모나 집

지역발전특별회계 예산규모 추이

(단위: 조원)

구분	'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
합계	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, 교통회계(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」

지역개발사업이 물리적 인프라 구축에 치우치면서 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여가 미흡

행면에서 포괄보조의 특성이 퇴색되었다고 볼 수 있다(조기현, 2017). 현재 지특회계는 대부분 수요분석이나 타당성평가가 미흡한 상태에서 물리적·하드웨어 중심의 사업에 지나치게 치중함으로써 시설 유흡화, 관리비용 압박 등 예산낭비를 초래하고 있다. 국회 예산정책처 자료에 따르면, 2010년 기준 전체 국고보조사업 중에서는 소프트웨어 중심 사업은 63.4%를 차지하고 있는 반면, 국고보조사업 중 지역발전사업은 29.3%에 불과하다. 지특회계사업은 23.1%에 불과하여 전반적으로 지역발전투자가 하드웨어 중심으로 사업이 추진되고 있다.

지역개발사업이 물리적 인프라 구축에 치우치면서 최종 수혜자인 주민의 행복이나 삶의 질 향상에 대한 기여가 미흡하다고 볼 수 있다. 기반시설 등 하드웨어 중심으로 정부지원이 이루어지면서 생활환경 및 의료, 복지, 교육 등 소프트웨어 중심의 사업이 소홀히 취급되어 지역 개발의 효과를 체감하기 어렵다는 문제가 있다. 고령화·저성장·인구감소시대 물적 개발수요는 점차 감소하는 추세이고, 주민의 욕구도 양적 개발에서 삶의 질 만족 지향적으로 바뀌고 있기 때문에 변화되고 있는 수요에 부응한 지역발전정책 전환이 필요한 시점이다.

인구감소지역 배려 부족 및 인구감소 양극화 심화에 기여

저출산·고령화·인구감소시대, 주민들을 위한 생활환경개선, 의료·복지수준 개선 등 지역주민들의 삶의 질 개선을 통한 정주환경 개선과 인구유출 방지 관련 사업이 미흡하다. 낙후지역의 정주여건을 개선하



지역의 인구감소는
정주여건 미비로
인구유출을
가속화하는
악순환을 초래하여
생활취약지역은
오히려 증가



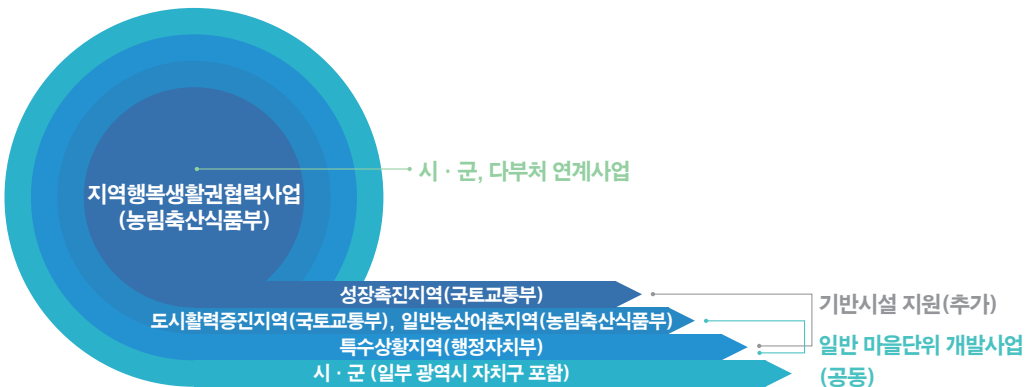
는 일자리 및 소득 창출이나 교육·의료 개선 등에 대한 특단의 지원이 부족하여 투자 대비 인구증가효과는 미미한 실정이다. 지역의 인구감소는 정주여건 미비로 인구유출을 가속화하는 악순환을 초래하여 생활취약지역은 오히려 증가하고 있다.

기존의 낙후지역 중심 지역발전정책의 한계를 극복하고 문제해결을 하기 위한 통합적인 정책들 마련이 시급하다. 고령화·저성장시대에는 물적 개발수요 자체가 점차 감소하는 추세일 뿐 아니라, 주민욕구가 양적 개발에서 삶의 질 만족으로 바뀌기 때문에 변화하는 수요에 부응하여 일자리, 소득, 복지 등의 삶의 질 제고를 위한 소프트웨어 중심의 사업으로 전환할 필요가 있다. 주민들을 위한 생활환경개선, 의료·복지수준 개선 등 지역주민들의 삶의 질 개선을 통한 정주환경 개선과 인구유출 방지 관련 사업도 필요하다.

인구구조 변화와 괴리된 시군구 자율편성사업의 4대 지역유형구분

시·군·구 자율편성사업은 163개 시·군·구를 4개 공간으로 분할하고, 각 공간을 담당한 부처를 지정 운영하여 신규사업 선정, 가이드라인 운영, 사업평가 등을 하고 있다. 4개 공간은 일반농산어촌지역(농식품부), 도시활력증진지역(국토부), 성장촉진지역(국토부), 특수상황지역(행정자치부) (행자부)으로 분할된다. 이러한 시·군·구 자율편성사업에 적용하고 있

시군구 자율편성사업의 지역유형 구조



“
인구감소에 따라
지역발전사업
대상 지역의
공간적·기능적
연계를 재조율하고
새로운 생활서비스
전달체계를 마련하려는
노력이 부족



“
지역의 실상에 대한
정확한 진단 및
지역주민들의 실정을
고려한 생활수준
향상 및 인구정착
등 낙후지역 및
인구감소지역에
활력을 불어넣는
소프트사업에 대한
지원은 미흡



는 기초생활권의 4대 지역유형 구분은 전적으로 시·군·구 자율편성 사업의 소관부처별 예산 배분을 위한 정책이라 할 수 있다. 현행 4대 지역유형은 대외적으로는 지역유형별 특성화 개발을 목적으로 내세우고 있지만 내면적으로는 종래 낙후지역 및 농산어촌 개발에 관련된 내역 사업들을 소관부처별 예산비중을 감안하여 작위적으로 지역을 구분⁴⁾한 것일 뿐이다.

인구감소에 따라 지역발전사업 대상 지역의 공간적·기능적 연계를 재조율하고 새로운 생활서비스 전달체계를 마련하려는 노력이 부족해왔다고 볼 수 있다. 생활서비스 공급계획이 지역별 실태에 대한 객관적인 진단이 이루어지지 못한 채 각 부처 및 자치단체별 산발적으로 추진되고 있다. 공급계획의 공간 단위가 시군으로 상정되어 해당 생활서비스 시설에 대한 수요 파악시 인근 지역의 수요를 배제하고 있기도 하다. 생활서비스마다 최소의 수요빈도가 서로 달라 지역의 계층성을 감안하여 공급권역을 설정해야 하나 시군 단위의 계획수립 체계로 인해 공급계획의 경제성은 확보되기 어렵다.

지역실정에 적합한 차별화된 계획수립 및 지원 미흡

정책목표가 지역경제 활성화라는 경제적 측면을 강조하다보니 대부분 지역발전사업들이 산업단지, 관광단지, 도로건설 등으로 차별성이 부족하다. 예컨대 낙후지역형 개발촉진지구의 경우 기반시설 설치를 위해 정부가 시·군별 특성을 고려하지 않고 획일적으로 정액(500억원)을 해당 지역에 지원(국토교통부, 2014)해오고 있다.

지역의 실상에 대한 정확한 진단 및 지역주민들의 실정을 고려한 생활수준 향상 및 인구정착 등 낙후지역 및 인구감소지역에 활력을 불어넣는 소프트사업에 대한 지원은 미흡하다. 국토공간정책과 달리 균특법상 지역발전5개년 계획은 예산이 수반되는 집행시스템을 갖추고 있어, 계획추진의 실효성은 높은 반면, 한번 계획된 내용은 사업이 완료될 때까지 지속되고 고

4) 같은 도서라도 성장촉진지역(국토교통부 소관)에 포함되어 있는 도서는 국고지원을 100% 받지만 특수상향 지역(행정자치부 소관)에 포함되어 있는 도서는 국고지원을 80% 받고 있는 불합리 발생



과거 성장주의 개념을
탈피, 인구감소 등
인구구조변화와
관련된 메가트렌드를
반영한 새로운
지역발전정책에
부합하도록 바꿀 필요



착화되는 경향이 있다. 때문에 신규사업을 추가로 지특회계 사업으로 반영하는 것은 제약이 발생하기 때문에 균형발전정책을 개편이 필요하다.

인구감소시대 지역발전특별회계 개편방안

지역발전정책의 이념을 과거 성장주의 개념을 탈피, 인구감소 등 인구구조변화와 관련된 메가트렌드를 반영한 새로운 지역발전정책에 부합하도록 바꿀 필요가 있다. 균특법을 저출산·고령화·인구감소에 대응하고 주민 삶의 질을 보장할 수 있는 '지역균형발전'에 부합하도록 개편할 필요가 있는 것이다. 현재까지 균특법에 의거해서 추진되어 온 성장촉진지역(낙후지역)사업에도 불구하고 지역의 인구유입은 저조하고 생활서비스 공급은 부족하며 접근성 취약은 여전⁵⁾하므로 낙후지역을 인구감소지역으로 전면적으로 전환한다.

현재 낙후지역사업은 국가차원의 비전, 전략, 연차별 정책의 목표 없이 부처 예산사업의 일종으로 변질되었다고 볼 수 있다. 2005년 국고보조금, 지방양여금, 일반회계 등 여러 회계에서 별도로 운영되던 지역발전사업을 지특회계로 통합하였으나 부처의 하향식 중복·분산투자는 여전히 실정이다. 이에 부처별 추진주체의 다기화로 지역내 종합화·체계화되지 못하고 있는 단위사업들을 인구감소 트렌드에 부합하도록 재조정해야 한다. 전담부처 위주의 불합리한 4개의 공간구분 역시 인구감소 트렌드 분석 하에서 스마트 축소(smart shrinkage) 및 공간적·기능적 연계를 바탕으로 사업을 추진할 수 있도록 조정해야 한다. 최소 수요빈도에 따라 서로 다른 생활서비스를 지역의 계층성을 감안하여 공급권역을 설정하고 계획하여 경제성을 확보할 수 있도록 추진해야 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 인구감소시대 지역발전체계 개편방안과 조정방안을 각각 제시하도록 한다.

5) '98~'08년 읍·면 중심지 생활서비스 증감: 버스터미널(△42.1%), 상점(△38.2%), 금융기관(△33.0%), 음식점(△12.5%), 주점(△34.5%), 약국(△17.3%) (농식품부, 2016)

인구감소시대 지역발전특별회계 사업(예시)

추진목표	사업예시
인구 사회활력	고향희망심기, 군·공립어린이집 설치지원, 복합생활커뮤니티 센터, 생생마을 주치의제도 이주·교류정보 시스템 구축 및 운영, 의료생활협동조합 지원, 지역교류·정착허브활성화, 지역역량강화를 위한 인력지원, 지역희망뿌리단 운영, 학교와 마을이 협력하는 마을교육공동체 육성, 행복학습센터 운영 활성화, 커뮤니티 앵커조직 사업, 인구감소사회의 ICT 활용 교육의 질 향상사업, 지역인구 및 자산 시스템 구축
경제활력	고향명품 마케팅 사업, 디딤돌 청년 협업농장 지정 및 설치, 지역 공유경제 활성화, 지역순환경제센터 설치
공간활력	IoT 방범지킴이 사업, IoT 현대 클라우드 사업, 차세대 G공간사회 구축, 가족친화마을 육성 다문화특화마을 육성, 소규모 근린공동체 정원 조성, 안전한 마을안길 정비, 은퇴자 마을 육성, 인구감소지역 중심지-배후마을 수요응답형 교통체계, 자치단체 공동시설 조성지원 지역사회-학교연계마을만들기, 폐공간을 활용한 무인점포 조성

인구감소시대
지역발전정책의
추진체계를
지자체 주도의
시스템으로 개편하고
지역발전정책
총괄관리를
중앙-지방으로
이원화하는 방안

인구감소시대 지역발전체계 개편방안과 조정방안 모두 지방자치단체의 인구감소로 인한 소멸가능성 및 이에 대응하는 지역발전수준이 상대적으로 부진한 저발전지역, 즉 인구감소지역에 대한 국가 차원의 전략과 목표를 분명하게 설정해 나가야 한다. 사업방향은 인구감소지역 발전을 위하여 인구사회활력, 경제활력, 공간활력 등에 대하여 종합적으로 대응하는 선도적 브랜드사업을 추진하되 인구감소지역의 지역발전사업에 대하여 재정상 보조를 일반 지자체와 차등화하여 확대 적용하는 것이 필요하다. 마지막으로 인구감소지역에 대한 체계적이고 특별한 관리·지원을 보장하기 위해서는 균특법과 별도로 특별법 등을 제정하는 방안 검토가 필요하다고 판단된다.

인구감소시대 지역발전체계 개편방안

먼저 인구감소시대 지역발전체계 개편방안은 인구감소시대 지역발전정책의 추진체계를 지자체 주도의 시스템으로 개편하고 지역발전정책 총괄관리를 중앙-지방으로 이원화하는 방안이다. 국가적인 산업계정은 산자부 국고보조사업으로 이관하고, 특화산업이나 전략산업 등 시군단위 지역산업정책을 경제발전계정으로 준치하는 방안을 고려해볼 수 있다. 특별회계 명칭을 “국가균형발전특별회계”로 개칭할 필요가 있다. 즉 시군단위 지역산업 관련사업을 산자부의 경제발전계정으로 두



인구감소지역 지원
등 지역주민의 삶의
질 제고 및 균형발전
관련정책에 대하여
총괄부처를 지정하여
관리를 일원화



고, 지특회계를 인구감소시대에 대응하는 생활기반계정 중심으로 이원화하여 개편한다. 주민 삶의 질 확보 및 메가트렌드를 반영한 지역균형발전과 직접 관련성이 없고 일반 국고보조금과 별반 차이가 없이 중앙정부가 직접 관여하는 SOC 사업과 같은 부처 직접편성계정(경제발전계정)은 부처사업으로 이관한다. 현행 국고보조사업과 크게 다르지 않은 부처직접편성계정을 검토하여 기능과 범위를 축소하고 지자체가 수행하는 것이 바람직한 사업을 지자체자율편성계정으로 적극적으로 이관한다. 인구감소시대 지역발전체계 운용의 핵심 수단인 지특회계는 지자체 자율편성사업 위주로 개편하고 재정과 연계되는 계획과 사업의 주체를 지자체·주민 위주로 전환한다. 주민 삶의 질 확보 및 지역균형발전을 위해서 성축지역 중심의 낙후지역이 아닌 메가트렌드를 반영한 저발전지역, 즉 인구감소지역에 대한 배려와 투자를 확대할 필요가 있다. 균특법상 낙후지역은 '인구감소지역'으로 개편한다. 인구감소시대 기존의 불합리한 시군구 자율편성사업의 단위인 4개 지역구분을 '인구활력유지지역'과 '인구활력촉진지역'으로 전면 재편한다. 부처간 기능주의에 따른 인위적 지역구분을 탈피하여 종합적 관점에서 다부처 정책의 패키지 지원이 이루어질 수 있는 기반을 마련한다.

인구감소시대 지역발전체계 조정방안

인구감소시대 지역발전체계 조정방안은 현행 지역발전정책체계의 기본 골격은 그대로 유지하되 인구감소지역 지원에 관련된 시책과 사업만을 별도로 전담 관리하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉 인구감소지역 지원 등 지역주민의 삶의 질 제고 및 균형발전 관련정책에 대하여 총괄부처를 지정하여 관리를 일원화한다.

균특법상 지역발전정책 제도의 본래 취지에 부합하여 저발전지역, 즉 인구감소지역 등에 대한 선도사업 추진 및 차등적 지원을 강화하는 방향으로 전환⁶⁾한다. '인구감소지역'에 대한 지원을 위해서 행자부, 국

6) 현재는 지역발전수준이 부진한 낙후지역(성장촉진지역, 특수상황지역 등)에 대한 직접지원을 겨냥한 시책이나 사업은 전무한 채, 기존 사업에 대한 보조를 우대에 그치고 있는 실정임.



지역발전체계 하에서
부분조정방안은
4대 지역유형 중
낙후지역사업을
재편하여
'인구활력촉진지역'을
추가로 지정하는
방안을 고려



토부, 농림부 등으로 다기화되어 있는 낙후지역 관리체계를 정비할 필요가 있다. 특히 최근 “지방소멸”에 대한 이슈가 대두되고 있는 인구감소지역 등에 대해서도 국가 차원에서 선제적으로 대응할 당위성이 제기되고 있으므로 지방소도시 및 농산어촌지역의 심각한 인구감소는 국가균형발전 차원에서 범정부적으로 대응할 필요성이 크다고 할 수 있다. 현재 지역발전체계 하에서 부분조정방안은 4대 지역유형 중 낙후지역사업을 재편하여 ‘인구활력촉진지역’을 추가로 지정하는 방안을 고려해볼 수 있다. ‘인구활력촉진지역’을 추가로 지정하는 방안은 2가지로 볼 수 있는데, 첫째, 기존의 시군구 단위 지역을 배제하는 ‘인구활력촉진지역’을 지정하는 안은 ‘인구활력촉진’ 지역을 기존 지역과 별도로 지정하여 전 정부 차원의 종합적 지원이 가능하게 하는 안을 말한다. 둘째, 기존 시군구단위 지역과 중첩될 수 있는 ‘인구활력촉진지역’을 도입하는 안은 기존의 지역구분 개념을 유지하되 ‘인구활력촉진’ 지역으로 지정된 자치단체에 추가적인 행재정적 지원을 하는 안이다. 지특회계 내 ‘인구활력촉진지역’을 지원하는 전담계정을 신설할 수도 있다. 현행 특별회계의 기본구조는 그대로 유지하되 지자체자율편성인 포괄보조금을 개편하여 인구활력촉진지역 지원재정을 확보하는 방안을 말한다. 이를 통해서 과거 노무현정부 시기 ‘신활력사업’과 같은 브랜드 사업을 적극적으로 발굴하여 인구활력촉진지역에 대한 차등(우대) 지원을 강화하고 자립적 지역발전을 선도할 수 있는 체감형 “브랜드사업” 시행하도록 한다.

참고문헌

- 김순은(2016) “저출산·고령사회와 인구감소에 대한 국가와 지역의 대응”, 『한·일 지방자치단체의 저출산·인구감소 대응정책』, 2016 한일 공동세미나.
- 박진경·이소영(2016) 「인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안」, 한국지방행정연구원.
- 박진경·김선기(2017) 「인구감소시대 지역발전정책 방향과 추진체계」, 한국지방행정연구원.
- 조기현(2017) “포괄보조 운영원리와 지역발전특별회계 발전방향”, 지역발전위원회 발표집.
- 지역발전위원회(2013) 「국민행복과 지역통합을 선도하는 새로운 지역발전 정책방향」
- 한국고용정보원(2016) 「한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석」
- UN(2015) 「World Population Prospects: The 2015 Revision」

인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방향



합계 출산율은
2016년은 최저치인
1.17명으로,
OECD 국가 중
최하위 수준



이소영

한국지방행정연구원
지역발전연구실장
연구위원

서론

통계청에 따르면 한국의 인구성장률은 2032년부터 마이너스로 전환 될 것으로 전망하고 있다. 2031년을 정점으로 감소하기 시작하여 2065년에는 1990년 수준에 이를 것이며, 특히 유소년 인구가 2015년 703만 명에서 2020년 657만명, 2065년 413만 명으로 40% 이상 감소될 전망이다.

합계 출산율은 1983년 인구대체수준 2.1명에서 지속적으로 감소하여 2001년부터 초저출산율인 1.3명 미만에서 등락하다가, 2016년은 최저치인 1.17명으로 나타나고 있다. 이는 주요 국가와 비교했을 때, OECD 국가 중 최하위 수준이다.

한국의 저출산·고령화 문제가 개선되지 않는다면, 향후 30년내 82개 군 지역 중 69개가 소멸될 수도 있으며(한국고용정보원, 2016), 국토에서 인구가 거주하지 않는 지역이 현재의 53.3% 수준(2013년)에서 2040년에는 61.1% 수준으로 증가될 것이라는 예측도 제기되고 있다(국토연구원, 2016).

한국에서도 지방소멸의 징후가 공론화되면서, 인구감소시대에 대비한 새로운 지역발전정책 필요성이 증대하고 있다. 인구감소문제는 특히 취약한 지방의 위기를 더욱 가속시킬 것이므로 변화하는 환경에 대응한 새로운 패러다임의 지역발전정책 수립이 필요하다(이소영, 2017).



국토공간정책은 물리적 기반과 시설을 양적으로 갖춰나가는데 기여해왔지만, 저출산·고령화, 저성장 등 최근 환경변화를 적실하게 반영하고 있지 못하다.



기존 정책의 한계

한국의 기존 관련 정책 체계는 크게 세 가지 범주로 구분될 수 있다. 첫째, 고속성장시대에 대응한 국토공간 효율화 정책으로서 국토기본법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등이 규정하고 있는 국토공간정책, 둘째, 지역간 균형발전을 위한 지역선도산업 육성정책으로서 국가균형발전특별법이 규정하고 있는 지역산업정책, 셋째, 저출산·고령화 사회문제 해결을 위한 대책으로 저출산·고령화사회기본법이 규정하는 출산·양육지원정책이다.

공간 중심의 국토공간정책은 지난 30년간 도시가 요구하는 물리적 기반과 시설을 양적으로 갖춰나가는데 기여해왔지만, 저출산·고령화, 저성장 등 최근 환경변화를 적실하게 반영하지 못한다. 인구감소 등의 문제는 신도시 개발과 같은 외곽 확산형 대규모 단지 개발은 지양하고, 압축도시 형태의 도시개발 패러다임으로 전환될 필요가 있음에도 계획수립권자의 시대적 변화에 걸맞은 창의적 지역개발 실현을 제한하고 있다.

인구감소지역 관련 기존 지역발전정책 체계

국토공간정책	고속성장시대에 대응한 국토공간 효율화 정책
국토기본법 제6조가 규정하는 국토종합계획, 도 종합계획, 시군종합계획, 지역계획 및 부문별 계획 수립 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조가 정의하는 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획 1972년 산업화를 통한 경제발전 기초에 대응하기 위한 전략을 담은 제1차 국토종합개발계획이 수립된 이래, 제4차 국토종합계획까지 수립	
지역산업정책	지역간 균형발전을 위한 지역 선도산업 육성정책
2000년대 이전은 경제개발5년계획이 추진되며 국가산업단지 조성, 생산적 국토형성이 강조되었던 국가적 지역발전정책 추진 2004년 국가균형발전특별법이 제정되고, 균형발전특별회계가 도입되면서 지역 중심의 지역발전정책으로 전환 산업화·도시화에 따른 수도권 집중과 지역간 격차가 심화되면서, 지역간 균형발전을 위한 지역발전 추진에 기여	
인구사회정책	출산·양육지원정책 위주의 보건사회정책
2005년 제정된 저출산·고령화사회기본법에 의거하여 매 5년마다 저출산·고령사회 기본계획 수립 현재 제3차 저출산·고령사회 기본계획 (2016~2020)을 수립하여 합계출산율을 2020년까지 15명으로 도달 목표 수립 저출산 대책과 고령사회대책 등 주로 보건사회정책 위주의 출산·양육지원정책 추진	

“
 국가균형발전정책은
 지역간 균형발전을
 위한 지역발전 추진에
 기여해왔지만,
 삶의 질 제고를 위한
 정책 추진에 한계를
 보이고 있다.”

국가균형발전정책은 산업화·도시화에 따른 수도권 집중과 지역간 격차가 심화되면서 지역간 균형발전을 위한 지역발전 추진에 기여해왔지만, 삶의 질 제고를 위한 정책 추진에 한계를 보이고 있다. 국토공간정책과 달리 예산이 수반되는 집행시스템을 갖추고 있어, 계획 추진에 있어 실효성은 높은 반면, 실제 사업집행과 연동되어 있으므로, 한번 계획된 내용은 사업이 완료될 때까지 지속되고 고착화되는 경향이 있다. 참여정부의 핵심 정책이었던 혁신도시 조성, 실용정부의 핵심 정책이었던 광역경제권 육성을 위한 SOC 기반 구축 등 대단위 사업이 지속되면서, 현재 10조원 가량의 사업규모를 가지고 있음에도 불구하고, 국민들의 체감도 높은 지역발전정책은 추진되고 있지 못한 실정이다. 특히 대부분의 대규모 개발사업들이 인구감소시대는 예측하지 못한 채, 전 국토의 균형있는 기반 구축에 매몰되어 있다. 개발수단이 지역경제 활력 제고, 생활기반 인프라 확충 등 개발시대의 사업내용으로 고착화되어 있어 새로운 패러다임의 삶의 질 정책 추진에 애로가 있기 때문이다. 2015년 지역발전특별회계 사업 규모를 살펴보면, 평가대상 사업 규모 4.2조원 중 국토부가 2.1조원으로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 산업부 0.8조원을 차지하고 있다.

저출산·고령화사회기본법에 의한 저출산·고령사회대책 등은 저출산·고령사회 기본계획을 통해 국가 및 지방자치단체가 출산·양육지원 정책을 시행하고 있다. 기본계획에 의한 지방자치단체 시행계획에 따르면

부처별 평가대상 사업수 및 예산

(단위: 개/억원)

구분	미래부	교육부	행자부	문체부	농식품부	산업부	환경부	국토부
사업수	9	4	1	4	1	12	1	11
'15년 예산	2,153	3,361	190	1,841	115	8,045	73	21,289
구분	해수부	경찰청	농진청	산림청	중기청	새만금청	안전처	복지부
사업수	3	1	3	2	2	1	2	1
'15년 예산	357	157	555	603	1,827	16	1,202	585

주: 2015년 10.3조 예산 중 평가대상 사업규모 4.2조원의 부처별 사업규모인 자료: 지역발전위원회(2016. 5), 「2016년도 지역발전사업 평가결과 심의자료」

“출산·양육지원책 위주의 저출산·고령사회정책으로 지방자치단체의 다양한 인구정책을 지원하는 것은 한계”

지방자치단체의 인구정책은 공통사업과 자체사업으로 구분되는데, 전자는 중앙정부의 사업을 위임받는 것이고, 후자는 중앙정부의 재정보조 없이 자체 예산으로 실행하는 사업을 의미한다. 전체 예산의 80%를 차지하는 것은 영유아 예방접종 비용 지원 등과 같은 공통사업이어서 출산·양육지원책 위주의 저출산·고령사회정책으로 지방자치단체의 다양한 인구정책을 지원하는 것은 한계가 있다(최민정, 2015).

인구감소로 인한 지역위기를 극복하기 위해 지방자치단체 차원에서는 다양한 지역발전 시책이 추진되고 있으나, 국가 지원정책은 보건사회정책 위주로 편재되어 있다. 인구감소지역의 인구활력 제고를 위해서는 출산수당 등 직접지원보다는 육아하기 좋은 환경 조성 등 간접적 지역정책 전환이 필요하다.

인구감소지역에 대응한 새로운 지역발전정책 방안¹⁾

지방의 인구정책적 대응이 인구사회, 산업경제, 교육복지 등 주민의 삶의 질 향상 전반으로 다양하게 전개되어 오고 있지만, 지방소멸 위기에 대응한 국가차원의 정책지원은 출산·양육지원정책에 머물러 있는 실정이다. 따라서 지방소멸 위기를 사전에 인식하고 지방 단위의 인구정책을 다방면으로 모색하고 있는 지방자치단체를 지원하기 위한 특별대책이 필요한 시점이다(이소영, 2016b).

그간의 한국의 국토공간정책은 인구감소시대를 대비한 국토·도시개발 규모를 적기에 반영해오지 못했다. 공간 중심의 계획제도는 지난 30년간 지역과 도시가 요구하는 물리적 기반과 시설을 양적으로 갖추어 나가는데는 기여해오면서, 급증하는 도시 인구 및 개발 수요에 대응하기 위한 방편으로 도시내 토지이용의 종합적·체계적 관리와 개발을 위한 제도적 수단으로 이용된 것이기 때문이다. 물론 인구감소시대에

1) 이소영(2017a)를 참조하여 재정리



공공서비스 공급의 효율화를 도모하기 위해 농촌과 주변 소도시의 연계를 강화하거나, 지역내 거점기능을 육성하여 기초의료, 복지 등 생활편의시설 서비스를 제공받을 수 있도록 공간기능 재편 전략이 마련되어야 한다.



도 여전히 국토공간정책은 필요하고, 시대적 환경에 맞게 공간정책 또한 변화해야 하는 시점이지만, 여기서는 기존 정책의 개편보다는 새로운 패러다임의 정책 도입의 관점에서 정부의 정책지원 방안을 모색하고자 한다.

인구감소로 인해 심각한 위기에 처할 지역은 대도시보다는 소도시 및 농촌지역이다. 이미 인구감소와 고령화가 심각한 수준으로 진행되고 있어 많은 지역들이 인구늘리기 정책 등을 자체적으로 추진하고 있으나 효과는 미미한 실정이다. 장기적으로 인구감소 현상이 분명하다면, 단편적인 인구늘리기 정책이 궁극적 대안이 될 수는 없으므로, 인구감소에 대응하여 지역주민의 삶의 질을 어떻게 보장할 것인지에 대한 근본적인 대책마련이 필요하다.

국가는 심각한 인구감소로 인하여 정주기반이 심각하게 훼손되고 있는 지방자치단체에 대해서는 인구가 감소하더라도 필요한 기초서비스를 제공받을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

한편, 지방자치단체가 도시축소에 스스로 대응할 수 있도록 유도할 필요도 있다. 현재의 도시기본계획 수립체계는 인구배치 공간구조를 비롯하여 도시기반, 산업, 문화, 복지 전 분야를 망라하고 있으며, 도시기반 시설 배치에 핵심이 되는 장래인구 추정 등이 인구증가추세로 예측하는 관행이 있어 왔으므로, 지방자치단체들도 인구감소에 대응하여 합리적인 계획수립을 유도할 수 있는 국가적 차원의 제도개편이 필요하다.

공공서비스 공급의 효율화를 도모하기 위해 농촌과 주변 소도시의 연계를 강화하거나, 지역내 거점기능을 육성하여 기초의료, 복지 등 생활편의시설 서비스를 제공받을 수 있도록 공간기능 재편 전략이 마련되어야 한다. 지방자치단체 스스로 위기를 인식하고 자체적인 개선책을 마련할 수 있도록 중앙정부는 인구감소에 적절히 대응하는 지방자치단체에게 인센티브를 부여하고, 지방자치단체가 인구감소에 부합하는 실효성 있는 계획 및 시책을 마련하도록 유도할 수 있어야 한다.



중앙차원에서는 인구사회 및 재정 등 관련 시계열 분석 및 예측이 가능한 통합시스템을 마련하고, 지방자치단체도 고성장 개발시대의 과대한 계획인구 산정의 관행을 탈피



인구 및 지역활력 종합전략 마련

2030년은 우리나라의 인구가 정점에 도달하여, 그 이후는 감소할 것으로 예상되는 시점이다. 그러나 2030년 기준으로 수립된 도시계획을 살펴보면, 통계청 추계인구보다도 많은 목표인구를 설정한 것으로 조사되고 있다. 즉 2030년 기본계획에서 정한 목표인구의 총합은 우리나라 전체 인구보다 상회하는 것으로 예상된다. 도시계획에서 인가지표는 장래 도시성격과 범위, 토지이용, 기반시설 공급 등 물리적 환경의 규모를 결정하는 데 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 인구가 과다하게 추정되어 현실을 왜곡할 경우 도시계획시설의 과다 공급 등의 문제가 발생할 수 있다(김성연, 2016).

인구감소시대 지역발전정책 방안을 고려하는 첫 단추는 왜곡된 인구 추정의 현실을 바로잡는 것부터 시작되어야 한다. 해당 지역이 미래에 직면할 문제를 정확하게 인지하고, 이를 토대로 지역발전계획을 수립할 수 있도록 정책 방안이 마련되어야 한다. 즉 지방자치단체가 스스로 인구 과다 추정 관행을 타파하고, 인구감소시대에 적합한 지역발전정책을 마련하도록 유도하는 정책이 필요하다.

이를 위해서 국가차원에서 지방의 적절한 인구인식을 유도할 수 있는 마스터 플랜을 수립해야 한다. 정부차원의 종합대책과 지방차원의 종합전략이 담길 마스터플랜인 (가칭)인구 및 지역 활력 종합계획을 수립할 수 있도록 하여, 정확한 위기 진단하에 다양한 시책들이 시행될 수 있는 근거를 마련하도록 한다. 중앙차원에서는 인구사회 및 재정 등 관련 시계열 분석 및 예측이 가능한 통합시스템을 마련하여 인구위기지역에 대한 사전 정보 제공 및 지방의 전략 도출을 지원할 수 있도록 하고, 지방자치단체도 고성장 개발시대의 과대한 계획인구 산정의 관행을 탈피, 저출산·고령화시대의 축소사회에 적합한 지역발전전략을 수립할 수 있도록 해야 한다.

특히 인구증가는 비단 위기에 처한 일부 지방에만 해당되는 것이 아니라 인구증가를 통해 유리한 기회구조를 획득하고자 하는 모든 지방자치단체에 해당되는 사항이므로, 본 종합전략은 전 자치단체가 수립할



인구증감율,
노령화지수 및
지방재정여건 등을
고려할 수 있는
지표체계를 구축하여
인구위기지역을 선별



수 있도록 유도해야 한다. 모든 지역이 스스로 객관적인 인구데이터 분석에 입각하여 인구감소문제를 파악하고, 지역별로 스스로 처방을 내릴 수 있도록 해야 한다. 중앙정부는 지방자치단체의 자율성을 침해하는 구조가 아니라, 지역이 스스로 인구감소대응을 위해서 필요한 사업에 투자할 수 있도록 지원책을 마련하도록 한다.

인구위기지역의 선별 및 특별지원대책 마련

인구증대문제는 모든 지방자치단체의 관심 이슈이며 기회이지만, 특별히 인구감소로 위기에 처한 취약지역에 대해서는 정부 차원의 특별지원대책을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 극심한 인구감소 및 고령화 문제로 위기에 처한 지역의 선별기준이 마련되어야 한다. 인구증감율, 노령화지수 및 지방재정여건 등을 고려할 수 있는 지표체계를 구축하여 인구위기지역을 선별해내고, 위기지역에 대한 중앙정부 차원의 행·재정지원이 마련될 필요가 있다. 중앙정부 차원의 행·재정 지원 또한 중앙정부의 지침 시달 및 공모사업 수행 방식 등으로 지방자치단체의 자율성을 침해하는 구조가 아닌, 지역이 스스로 필요한 사업에 투자할 수 있는 자립 기반을 지원하는 방식으로 고려되어야 한다.

특별지원대책 마련을 위해서는 (가칭)인구 및 지역활력 제고를 위한 특별법이 마련될 필요도 있을 것이다. 특별법에 국가 및 지방자치단체의 책무를 명시하고, 정부차원의 종합대책과 지방차원의 종합전략이 담긴 마스터플랜인 인구소멸 위기지역 재활성화 사업계획을 수립할 수 있도록 하여, 정확한 위기 진단하에 다양한 시책들이 시행될 수 있는 근거를 마련하도록 한다.

인구 및 지역활력을 위한 특별시책

인구 및 지역활력을 위한 특별시책은 기본적으로 지방자치단체가 해당 지역을 정확히 진단하여 자율적으로 수립할 수 있도록 유도해야 하지만, 해당 지역에 재정지원을 고려할 경우, 인구감소시대의 새로운 지역발전시책으로 모색되어야 한다.





“ 지역 공동체가 함께 아이를 돌보며 육아정보를 공유하고 함께 놀 수 있는 공동육아 프로그램을 운영 ”

여기서는 크게 사회적 활력, 경제적 활력, 공간적 활력으로 범주화해서 제안해볼 수 있다.

사회적 활력은 두 차원이 있다. 첫째, 인구감소의 추세가 저지할 수 없는 시대적 흐름이라면, 인구감소시대에 순응하여 저출산·고령화로 인한 지역문제를 지역사회 차원에서 해결하고자 하는 움직임이다. 지역 공동체가 함께 아이를 돌보며 육아정보를 공유하고 함께 놀 수 있는 공동육아 프로그램을 운영한다든지, 고령화된 마을노인들이 함께 모여, 소일거리를 하고 서로 소통하며 의지하는 공동생활 프로그램을 운영한다든지 하는 지역사회개발정책들이다. 둘째, 인구감소시대 도래가 시대적 흐름에도 불구하고 일부 인구위기지역은 급격한 인구이동 등으로 지역의 존립기반이 위태로워질 수 있으므로, 적극적인 인구유입 전략을 펼칠 수도 있다. 일반적 사례가 되고 있는 귀농귀촌 프로그램 뿐만 아니라, 베이비부머 세대를 타겟으로 한 은퇴자 유치 전략 등이 이에 해당한다. 극심한 저출산·고령화 위기를 겪고 있는 지역이라면 젊은 세대의 유입을 위해, 맞춤형 교육서비스 제공, 취업준비생 레지던스 운영 등 보다 적극적인 사회프로그램을 제공할 수도 있을 것이다. 특히 새로운 사회 활력 제공으로서 취학 아동 및 청소년을 대상으로 한 마을 공동체 프로그램 등을 적극적으로 시행해볼 수 있을 것이다. 학교

“
과거로부터 내려오는
지역 고유의
자산을 활용하여,
상품화·산업화하여
부가가치를 창조
”

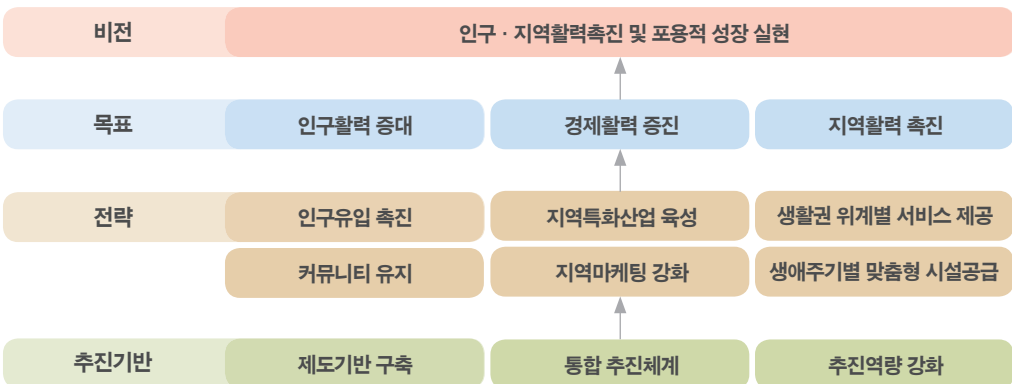
와 함께하는 다양한 지역사회 공동체 프로그램으로 살기좋은 여건을 육성하여, 출산·육아하기 좋은 지역환경을 만드는 데 기여할 수도 있다. 경제적 활력은 일반적 지역산업육성정책과는 차별화된 전략이 마련되어야 한다. 국가 및 지역산업육성을 위한 일반적 정책에서는 새로운 산업 패러다임 분석 등으로 4차산업 혁명에 대응한 적극적인 신산업전략을 육성해야 하겠지만, 인구 및 지역활력을 위한 특별시책으로서 경제적 활력은 해당 지역여건에 대한 면밀한 분석을 통해서 취약지역의 재도약 개념으로 접근해야 한다. 인구감소 등으로 위기를 맞게 되는 지역의 특징은 구산업 쇠퇴로 인한 경제기반 붕괴, 저출산·고령화에 따른 생산가능인구 감소, 양질의 일자리 부족이 고착화된 지역일 것이다. 이런 지역을 대상으로 융합기술의 신산업 전략의 모색은 해당 지역 주민에게 양질의 일자리나 소득이 재창출될 수 있는 전략이 아니다. 오히려 과거로부터 내려오는 지역 고유의 자산을 활용하여, 상품화·산업화하여 부가가치를 창조하고, 기업의 형태 혹은 마을단위로 전수되어 오고 있는 전통기능을 산업현장으로 이끌어냄으로써 산업자원화하고 지역의 정체성, 전통성을 지닌 자원을 명품화해나가는 산업전략이 필요한 시점이다. 즉 향토산업(지연산업, 지역연고사업)의 재가치화를 통한 부가가치 극대화 방안이 마련되어야 한다.



지역주민에게 꼭 필요한 시설에 대해서는 주민의 라이프사이클과 라이프스타일을 고려한 맞춤형 시설이 제공될 수 있도록

마지막으로 공간적 활력은 공간정책의 효율화 및 내실화 전략이다. 공간적 활력 시책에는 기존 종합개발방식의 지역개발사업의 재편도 고려되어야 한다. 본 연구는 기존 정책의 재편을 고려하지는 않지만, 인구감소시대의 새로운 지역발전시책으로서 공간전략이 도입된다면, 과거 종합개발방식의 지역개발사업은 점차 축소하여, 본 특별법 대책의 재정 조달방안으로 활용될 수 있도록 해야 한다. 기존 종합개발사업은 기초생활기반 확충, 지역경관개선, 지역소득증대, 지역역량강화 사업을 마을, 권역, 읍면별로 추진하여 개발시대의 인프라 확충에는 기여해왔을지언정, 지역쇠퇴 일로에 있는 낙후지역의 활력 제고에는 기여하지 못하고 있다. 인구감소시대에도 지역개발사업은 필요하겠지만, 종합개발방식은 지양하고, 해당 지역에 꼭 필요한 공간정책으로 대체해 나가야 한다. 특히 인구감소지역에서는 신규 시설을 계속해서 확충해 나가기보다는 유휴공간 및 시설의 재활용방안이 우선적으로 마련되어야 하고, 노후화되고 낡은 시설의 재정비 등으로 채우기가 아닌 비우기 전략이 마련되어야 한다. 그렇더라도 지역주민에게 꼭 필요한 시설에 대해서는 주민의 라이프사이클과 라이프스타일을 고려한 맞춤형 시설이 제공될 수 있도록 생애주기별 맞춤형 시설이 공급될 수 있도록 해야 한다. 저출산 문제로 육아하기 좋은 환경이 필요한 지역에는 육아친화마을 육성, 고령화 문제로 마을주민 대부분이 노인들로 구성된 경

인구 및 지역활력을 위한 비전 및 전략



“
 제대로 작동하고
 있지 않는 생활권별
 생활서비스 공급을
 생활권별로 작동할
 수 있도록 생활권
 전략이 재수립되어야
 ”

우 노인장수마을 육성, 국제결혼 등으로 다문화가정이 밀집해 있는 지역은 다문화특화마을 조성, 은퇴자 등의 유입전략을 위한 은퇴자마을 조성, 취학아동 가구세대 유입을 위한 아동친화마을 육성 등 다양한 공간전략이 창출될 수 있어야 한다.

한편, 박근혜 정부의 지역행복생활권정책은 정책의 주요 방향이 지자체간 합의에 의한 위계별 생활서비스 공동·연계 방안임에도 불구하고 생활권별 및 위계별 기초생활시설 실태분석은 수행하고 있지 않아 각 지역이 저마다의 기준으로 기초생활시설 공급계획을 입안하는 한계에 봉착해있었다. 생활기반계정의 포괄보조사업으로 추진되고 있는 지역 행복생활권 협력사업 또한 지자체가 공동으로 추진하는 지역개발사업에 다름 아니다. 적어도 각 시도 및 시군구가 자기 지역에서 어떤 시설이 타 지역에 비해 부족한지, 인근 지자체의 시설중에 지역주민이 활용 가능한 입지의 시설은 무엇인지 목록화할 수 있어야 제대로 된 연계협력사업을 발굴할 수 있으며 합리적인 생활권 계획을 수립할 수 있다. 즉 현재 정책적으로 설계되어 있지만, 제대로 작동하고 있지 않는 생활권별 생활서비스 공급을 생활권별로 작동할 수 있도록 생활권 전략이 재수립되어야 한다. 인구감소지역 주민들도 편리하게 생활서비스를 공급받을 수 있도록 생활서비스 공급 재편전략이 마련되어야 한다. 중앙정부 차원의 실태조사, 지침 수립, 공급기준 마련도 필요하겠지만, 생활권의 자율적 구성, 생활권내 자치단체가 자율적 협력사업 추진 등에 있어 유인책이 될 수 있는 정책시스템이 마련되어야 한다.

참고문헌

- 김성연(2016) 국토·도시계획의 수립 및 운용 실태분석 연구, 감사원 감사연구원
 박진경·이소영(2016) 인구감소지역의 새로운 지역발전정책 방안, 한국지방행정연구원
 이소영(2016a) 인구감소시대의 지방소멸위기, 어떻게 돌파할 것인가? 「지방자치 정책Brief」, 한국지방행정연구원
 이소영(2016b) 지방소멸에 대응한 지방자치단체의 재생방안, 「도시문제」, 12월호
 이소영(2017a) 인구감소시대의 지역발전정책 방안, 「한국지방자치학회 동계학술대회 자료집」, 한국지방자치학회
 이소영(2017b) 지방소멸위기, 특별법 제정으로 극복하자, 「지방자치 정책Brief」, 한국지방행정연구원
 이상호(2016) 한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석, 「지역 고용동향 브리프」, 한국고용정보원
 최민정(2015) 인구정책의 지방화 연구, 서울대학교 박사학위논문
 한국지방행정연구원(2016) 지방자치실태공동포럼- 대한민국 지방자치 발전방안을 이야기하다.

지방소멸 위기 극복을 위한 '지역자생'발전 전략과 과제

머리말

인구변화는 다양한 원인의 결과인 만큼이나 인구변화로 인한 문제 해결을 위해서는 종합적인 정책 패키지가 필요하다. 특히, 종래의 출산과 양육지원 정책과 시설 인프라 공급 위주의 개발정책에서 한 발 벗어나 국가균형발전과 공간복지 차원에서 인구감소로 인한 지역문제 해결을 위한 국가차원의 전략과 과제를 마련할 필요가 있다. 아래 열거하고 있는 전략과 과제들은 한국지방행정연구원 정책연구와 각계 의견수렴을 거쳐 도출된 주요 과제들이다. 부처 협업을 요하는 사업과 특정 부처 소관인 사업 등 향후 인구감소지역에 부처 융합적으로 적용 가능한 대안들을 모아 제시한 것으로 향후 실행되기 위해서는 부처간에 공식적인 협의와 논의가 필요함을 밝힌다.



이용일

행정자치부
인구감소지역발전추진단
서기관

지방소멸 대응 전략과 과제

지역의 자생적 혁신역량을 강화하자

첫째, 지역인구활력커뮤니티 앵커를 구축한다. 새로운 지역발전정책의 실효성을 높이기 위해서는 정책의 수혜자인 주민, 지역공동체, 기업 등의 의사가 정책과정에 주도적으로 반영되어야 한다. 이를 위해 마을단위, 읍·면·동 단위, 기초와 광역단위 계층별로 지역혁신거버넌스가 구



“
공동체 경제의
유지와 성장은 지역
공동화를 막을 수
있는 중요한 수단
”

축되고 운영되어야 한다. 지역과 주민이 주도하는 지역개발의 모델을 만들 수 있도록 지원이 필요하다.

둘째, 인구감소지역의 공동체 붕괴를 막기 위한 공동체 자립기반을 조성한다. 특히, 공동체 경제의 유지와 성장은 지역 공동화를 막을 수 있는 중요한 수단이다. 기존의 마을기업과 사회적 기업의 육성과 함께 지역재단이 활성화 되도록 지원이 확대되어야 한다. 또한, 면단위의 기초 경제생활권의 활성화를 위한 전통장터의 복원과 커뮤니티 센터의 조성 등의 장소중심적인 지원이 병행되어야 한다. 더 나아가 전통 기업의 승계와 창업 유도를 위해 인턴제 실시와 재정지원 방안도 함께 고려가 가능하다.

셋째, 민간자율 공동체조직을 활성화한다. 인구감소지역에 존재하는 새마을단체, 주민자치회, 청년회 등의 자율조직들이 활성화되도록 지원하고, 마을리더, 활동가 등 잠재적인 공동체 리더에 대한 체계적인 교육도 수요에 맞게 지원되어야 한다. 공동체 조직간의 유기적인 상호 교류와 협력을 위한 네트워크 구축, 지역 공동체 현황 정보의 종합적인 관리와 공유를 가능케 하는 시스템의 구축 등이 추가로 검토 가능하다. 이러한 지역공동체 지원 사업을 위해 별도의 법(예, 가칭 ‘지역공동체활성화 기본법’)이 제정되어야 한다.



생활 중심지의 설정과
시설·서비스 공급
현황의 분석이
전제되어야 하고
정주계층 중심지를
설정하여
인구담 기능이
작동될 수 있도록



인구구조 맞춤형 생활공간을 조성한다.

먼저, ‘거점마을(읍면동)-기초거점도시(시군)-광역거점도시(시군연계)’ 같은 중심지 계층별로 그에 상응하는 시설을 집중과 재배치한다. 먼저, 생활 중심지의 설정과 시설·서비스 공급 현황의 분석이 전제되어야 하고 정주계층 중심지를 설정하여 인구담 기능이 작동될 수 있도록 중심지의 공간 활성화 방안을 마련해야 한다. 이러한 방안은 ‘도시·군 기본계획’, ‘시·도 지역개발계획’, ‘시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획’과 같은 법정 계획에 반영되어야 하고 계층별 시설 표준공급(안)의 마련과 함께 주민의 관점에서 인구담 기능이 작동되도록 집중·재배치 사업이 지원되어야 한다.

둘째, 스마트 거점마을을 조성한다. 읍면 소재지 수준에서 1차적인 인구담이 가능하도록 교육, 문화, 복지 등의 시설과 서비스를 도보로 이용할 수 있도록 조성하고 IoT, AI 등의 4차산업 기술을 활용하여 스마트 주민센터를 조성한다. 또한, 수요가 증가하고 있는 소규모 문화예술인마을, 가족(여성)친화마을, 노인장수마을, 다문화마을, 학교중심마을 등 다양한 신규마을 조성이 거점마을 조성과의 연계하여 특화된 마을조성이 가능하도록 지원할 필요가 있다. 참고로 미국은 은퇴자 거주단지(Continuing Care Retirement Communities), 일본은 생애활약마을(중장년층 맞춤형 지역공동체 마을, 지방창생교부금 지원) 조성 사업 등이 있다.

셋째, 빈집, 폐교, 폐마을회관, 폐산업시설 등의 유휴시설을 적극적으로 활용한다. 지역차원에서 유휴·방치 부동산에 대한 통합 인벤토리(Inventory)를 구축하고, 현재 지역발전특별회계 상에 금지되어 있는 부지매입을 예외적으로 허용하여 자치단체가 공동체 사업을 비롯한 귀농지원 사업 등에 활용할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

넷째, 중심지 계층간에 연계 네트워크 기반을 지원한다. 정주공간의 콤팩트(Compact)화와 함께 중심지와 배후 지역간의 접근성 제고를 위한 사업들이 필요하다. 행정자치부의 ‘위험도로 구조개선 사업’과 연계하여 열악한 재정여건으로 관리의 사각에 있는 연결도로 정비가 필요하다. 또한, 현재 추진중인 ‘농촌형 교통모델 발굴사업(농식품부)’을 인

“
 행정자치부는
 올해 시범적으로
 청년희망뿌리단
 사업을 추진
 ”

구감소지역에 확대 적용하고 자가용 자동차의 유상운송을 예외적으로 허용하는 등의 제도개선도 검토 가능하다.

새로운 인구흐름을 촉진한다.

첫째, 청년들의 흐름을 만든다. 귀농귀촌 차원을 넘어 새로운 인구유입의 촉진과 정착지원을 위한 종합적인 지원이 필요하다. 행정자치부는 올해 시범적으로 청년희망뿌리단 사업을 추진하여 도시 청년들이 지역에 가서 활동할 수 있는 기회를 제공하고 향후 일자리와 연계하여 정착할 수 있도록 지원할 계획이다. 이들은 사전 교육을 거쳐 읍면단위 발전계획 수립에 참여하고 마을 공동체 사업에 참여한다. 본사업은 고용노동부와 협의를 거쳐 재정지원 일자리정책으로 확대할 필요가 있다. 참고로 일본의 '지역진흥협력대' 사업은 참여자에게 일정 금액의 재정지원을 하면서 지역의 특화상품의 개발, 홍보 등에 중사하도록 지원하고 있다. 그 결과 참여자의 60%가 임기 종료 후에 해당 지역에 정착하고 있다. 둘째, 공직과 연계된 새로운 흐름을 만든다. 예로서 자치단체 공공프로젝트에 참여한 청년인턴 우수자를 공무원으로 임용하는 「(가칭) 지역희망 청년인턴제」, 또는 「지역발전 공헌자의 임용우대 제도」, 그리고 외부의 「정책 전문인력 파견제도」를 통한 지역활력 사업(예, 공동체, 복지, 문화, 관광 사업 등) 분야의 참여 등이 있다.

셋째, 비농업인의 이주정착 지원을 확대한다. 귀농·귀어 뿐만 아니라 비농업인도 인구감소지역 진흥지역내 창업과 주택 마련이 가능하도록 지원기준을 완화한다든지, 일정 규모 이하의 주택 매입과 신축(개량) 하는 경우 관련 세제 감면을 지원하는 방안도 함께 검토 가능하다. 또한, 이주정착 뿐만 아니라 '한달 제주 살기', '5동2村' 같은 체류인구를 늘리는 방안도 추진이 필요하다.

넷째, 이주교류와 관련된 정보를 종합적으로 제공하기 위한 플랫폼을 구축한다. 일반적으로 이주를 위해 많은 정보가 필요함에도 불구하고 현재 농림부의 '귀농귀촌종합센터', 해수부의 '귀어귀촌종합센터', 고용부의 '워크넷', 중소기업청의 '창업포털' 처럼 각 기관별로 소관 정보를



인구감소지역에
기업유치 촉진을 위해
먼저 인구감소지역에
소재하거나 이전하는
기업에 대한 법인세
차등 적용



제공하고 있는 상황이다. 각 부처가 제공하고 있는 귀농·귀촌 정보, 귀어·귀촌 정보, 고용정보와 함께 지역별 생활여건과 이주 관련 지원제도 등을 종합적으로 제공할 수 있는 '지역이주교류 통합포털'의 구축이 필요하다. 또한, 오프라인상에 '지역이주교류 Hub'를 운영하여 주거, 일자리, 교육, 생활시설 등의 정보 제공과 상담을 지원하는 시책도 부처 협업을 통해 추진할 필요가 있다.

안정된 지역일자리를 만든다.

첫째, 기업유치를 지원한다. 인구감소의 악순환은 양질의 일자리, 지속 가능한 일자리의 확보로 끊을 수 있다. 인구감소지역에 기업유치 촉진을 위해 먼저 인구감소지역에 소재하거나 이전하는 기업에 대한 법인세 차등(인구감소 유형별 지역구분) 적용이 검토 가능하다. 또한, 중소기업에 대한 건강보험금의 기업 부담금의 감면이나 이전 기업에 대한 지방투자촉진보조금 지원의 확대 등도 고려할 수 있다.

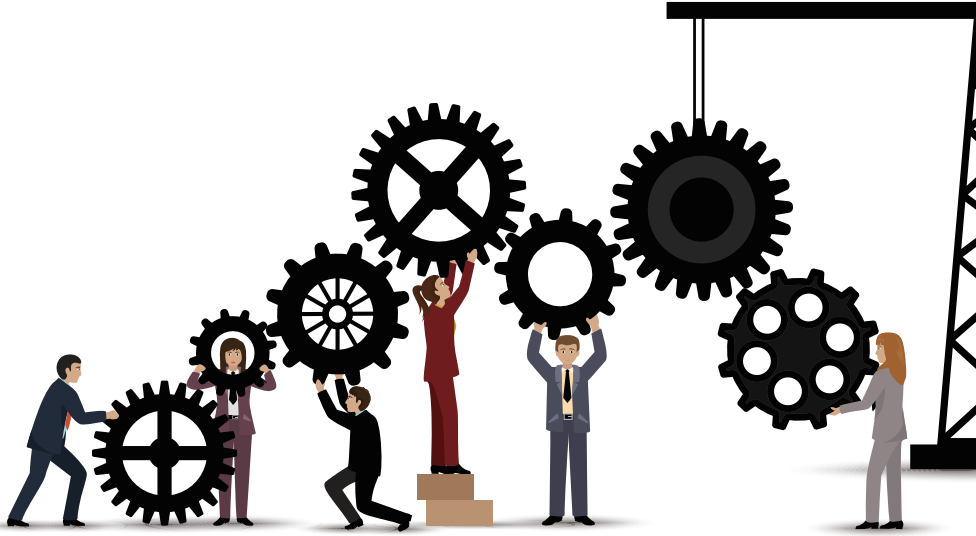
둘째, 인구감소지역의 특성에 맞는 지역활력산업을 선정하여 지원한다. 지역의 생존산업으로 육성이 필요한 지역내 전통·향토 산업, 특화 산업, 미래산업 등이 그 대상이 될 수 있으며 지역의 특성을 반영하여 혁신산업으로 육성되도록 행재정적 지원이 필요하다.

셋째, 지역내 순환금융체계의 구축을 통한 경제 자립기반을 강화한다. 금융기관이나 프랜차이즈 기업의 지역내 재투자 실적의 공개, 그리고 지역 상품권의 도입과 활용을 활성화하기 위한 법적 근거 마련이 검토되고 있다.

끝으로 기업의 공유가치창출(CSV)과 연계하여 지역과 연관된 신사업을 발굴하고, 지역은 주민-기업-행정 협의체를 구성하여 협력하는 방안도 지역에 새로운 일자리를 창출하기 위해 필요하다.

공공서비스 전달체계를 혁신한다.

첫째, 자치단체 간의 협력체도를 활성화한다. 현행 지방자치법상의 행정협의회 제도를 개선하여 자치단체간 공동사업을 활성화하고, 일본의 '연계협약' 제도를 참고하여 다양한 분야에 대한 포괄적인 협력이



행정응원제도를
개선하여 재난 발생시
상호 행재정적 지원이
가능하도록 하여
행정서비스 공급의
사각지대가 없도록

가능하도록 '협약제도'를 도입할 필요가 있다. 또한, 행정응원제도를 개선하여 재난 발생시 상호 행재정적 지원이 가능하도록 하여 행정서비스 공급의 사각지대가 없도록 해야 한다.

둘째, 자치단체 간에 시설과 인력을 공동 활용한다. 이를 위해 인구감소지역 자치단체간 연계·협업 대상 사무를 발굴하고 유기적인 협업조직 모델을 마련할 필요가 있다.

셋째, 일선행정기관의 기능을 조정한다. 인구구조변화와 행정수요의 변화를 고려하여 본청과 읍·면간, 중심면과 인근면 간의 기능진단과 권역설정을 거쳐 기능조정이 이루어져야 한다. 또한, 대민접점 업무와 광역화를 통한 효율화 업무를 구분하고 기능조정과 연계하여 중심면의 생활거점화와 인근면의 특성화 지원이 이루어져야 한다.

넷째, 민관협업에 의한 서비스 전달체계를 개선한다. 주민자치회 같은 주민자치조직이나 마을회 등의 민간자율 공동체 조직을 활용한 서비스 전달방식이 검토 가능하다. 이외에도 현재 추진중인 금융기관, 우체국을 활용한 민원서비스 제공과 부동산중개업소 같은 민간이 일부 참여하는 사례를 인구감소지역에 확대 적용할 수 있을 것이다.



주민들에게 교육, 의료, 교통 등 필수 생활서비스가 균등하게 공급될 수 있도록 각 부처별로 설정된 공급기준을 통합하여 종합적인 생활서비스 기준을 마련



균등한 생활서비스 제공을 실현한다.

첫째, 기초생활서비스의 공급체계를 마련한다. 주민들에게 교육, 의료, 교통 등 필수 생활서비스가 균등하게 공급될 수 있도록 각 부처별로 설정된 공급기준을 통합하여 종합적인 생활서비스 기준을 마련할 필요가 있다. 또한, 기초생활시설 관련 지리정보시스템을 구축하고 적정서비스의 공급을 위한 기초생활서비스 종합기본계획 수립과 같은 지원체계 확립이 필요하다.

둘째, 새로운 생활서비스 공급채널을 만든다. 규모의 경제가 실현되기 어려운 인구감소지역의 생필품 서비스와 관련하여 이동편의점을 활용한 서비스의 제공도 검토 가능하다. 이 경우 관련 법령 개정을 통해 차량 이동형 판매의 허용뿐만 아니라 인터넷 행정서비스, 택배, 상비약 판매, 식사배달 등 추가 서비스의 제공이 가능하다.

셋째, 부처 협업을 통해 서비스의 양극화를 해소한다. 인구감소지역에 필수적인 교육과 보육, 의료 서비스의 원활한 공급을 위해서 관련 부처의 연관 사업의 융합적 지원이 필요하다. 예로, 자치단체에서 건의하고 있거나 부처에서 검토하고 있는 사업으로 교육부의 첨단 교보재 지원 등의 맞춤형 교육환경 구축, 보건복지부 소관의 국공립 어린이집 확대 지정과 마을주치의 제도 등이 있다. 향후 범부처 차원의 과제발굴이 필요한 사항이다.

맺음말

그간 연구와 논의를 거쳐 제시된 과제들을 제시하였다. 위의 전략과 과제들은 지역의 인구유출을 완화하고 새로운 인구흐름을 촉진하여 사람 중심의 자생적인 지역발전을 추구하는 데 있다. 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 위에 제시된 과제들 이외에도 다양한 정책과제가 부처 협업으로 도출되어야 하고 자치단체가 혁신거버넌스를 통해 지역 여건에 맞는 사업계획을 수립(KPI 설정)하여 자율적으로 추진하도록 사업 프로세스를 설정할 필요가 있다. 또한, 부처간의 정책 협업과 조율을 위한 컨트롤 타워의 구축과 원활한 사업 추진을 위한 재원방안이 선행되어야 한다.

일본의 '지방창생'전략으로 본 인구감소 대응 사례

일본은 도쿄권역으로 인구의 극단적인 집중이 가속화되어 있으며, 인구의 과반수가 15~24세 연령으로 구성되어 있다. 또한, 긴 통근시간, 높은 주택가격, 보육원 대기 아동수 증가로 인한 보육문제, 보육, 의료, 요양서비스 수요 증가로 인한 고령화 문제, 서비스 제공을 위한 젊은 인구층의 도쿄권 유입, 인구감소 등의 문제를 통해 지방경제를 활성화할 필요성이 대두되었다. 따라서, 일본은 인구감소, 노령화 증대, 인구집중, 지역경제 활성화에 대한 근본 문제를 해결하기 위하여 '지역, 사람 일자리 창생법'을 제정하였으며, 이는 2014년 5월 인구감소문제검토분과회에서 수도권 인구 집중 문제를 해결하기 위해 주요 국가전략으로 마을사람일자리 창생 종합전략으로 제기되었다. 2005년 제정 및 시행된 지역재생제도는 지역의 재생을 종합 및 효과적으로 추진하기 위하여 국가가 지원하였다. 반면, 당시의 지역재생은 지역간 격차 해소를 위해 정책적으로 활용된 사회적인 관심사항이라 일시적인 사회현상에 그쳤다. 반면, 지방창생을 주창하는 아베정권은 2014년 11월 21일 중의원해산을 표명한 2014년 11월 19일 지방창생법과 지역재생법 일부를 개정하는 법률을 가결시켰다.

창생종합전략은 지방소멸 위기를 극복하기 위해 지방을 근본적으로 변화시키고자하는 것을 의미하며, 고용의 질과 양적 확보를 통한 일자리 향상과 인재확보 및 출산에 대한 지속지원을 통한 인적자원 확보, 지역특성을 반영한 마을 문제해결에 대한 선순환 구축을 통해 지역의 활력을 되찾는 것을 주요 방안으로 하고 있다. 이를 통해 지방창생전략



박승규

한국지방행정연구원
지역경제분석센터소장
연구위원



“
 지방창생전략은
 2060년까지 1억명의
 인구를 확보하여
 인구의 안정과 더불어
 생산성을 향상,
 2050년까지는 GDP
 성장을 1.5%~2%까지
 유지하는 것을 목적
”

은 2060년까지 1억명의 인구를 확보하여 인구의 안정과 더불어 생산성을 향상시키는 것을 목적으로 하며, 또한, 2050년까지는 GDP 성장을 1.5%~2%까지 유지하는 것을 목적으로 한다. 위 목적을 달성하기 위하여 2015년부터 2019년까지 5개년 종합전략을 설정하였으며, 2020년까지 30만개의 일자리를 제공하여 지역산업의 경쟁력 강화와 인재육성을 위한 일자리 창출(1), 지방으로의 인구 진출(4만명) 장려와 도쿄로의 진입(6만명) 제한을 통한 도쿄권 인구 안정화 정책이 있으며 이를 통해 기업의 지방거점 강화 및 지방채용을 확대하려는 정책(2)으로 구성된다. 또한, 결혼희망률의 증대, 목표 자녀수 2.12명에 대한 95% 도달, 출산 후 직장으로의 복귀를 위해 임신출산육아에 대한 지원연계 및 일하는 방식 개선(3)의 정책이 고려되었다. 또한, 지역간 광역 연계(4)로 다세대 교류 및 다가능형 소규모 거점을 형성함으로써 지방도시의 경제 및 생활권 향상, 대도시권에서의 안전한 생활을 보장하는 4가지 정책으로 구성되었다.

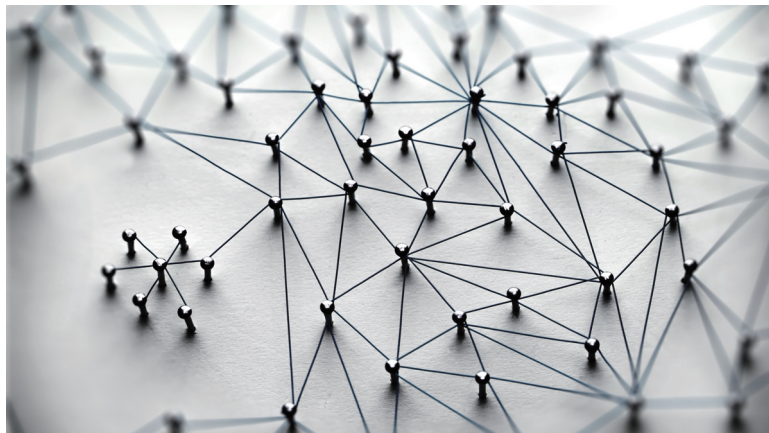
지방창생을 효율적으로 달성하기 위해 마을사람일자리창생본부 조직을 신설하였으며, 지방창생본부는 본부장인 총리 이하 지방창생담당

“
지방창생전략을
추진하기 위하여
마을사람일자리
창생법을 제정하여
저출산고령화,
지방도시 과소화,
대도시 과밀화를
지역활성화와 연계



상과 관방장관을 부분부장으로 하는 총리직속기구이다. 또한, 지방창생전략을 추진하기 위하여 마을사람일자리 창생법을 제정(2014년 11월 21일 참의원 본회의에서 가결되어 11월 28일 공포)하여 저출산고령화, 지방도시 과소화, 대도시 과밀화를 지역활성화와 연계하였다. 또한, 성공적인 지방창생전략 운영을 위하여 지자체의 지방창생사업을 지원하는 지역경제분석시스템(RESAS, 빅데이터 수집 및 제공을 통한 지역의 종합전략 수립 지원)구축, 지방창생인재지원제도(공무원, 연구자를 지자체장 보좌역으로 파견) 운영, 기업의 지방거점화 촉진을 위한 세제 지원, 즉, 2016년 기준 1조 5,503억 엔(지방창생추진교부금 국비 1,000억엔, 종합전략 개별시책 국비 6,579억 엔, 마을사람일자리창생사업비 지방비 1조, 사회보장 국비 7,924억 엔)이 지원되고 있다.

따라서, 지방창생의 흐름에 맞춰 지역의 창조적인 부흥을 연계하기 위해 2017년 2월 22일 기준 지역의 민간사업자, 단체들의 제휴를 통해 지역의 특성을 살리기 위한 노력이 이루어지고 있으며, 구마모토현 아소시는 아소시 브랜드 활성화를 통한 관광 진흥, 인구 유출 억제 및 교류 인구 확대, 일자리와 사람의 서순환 창출을 위한 합자회사가 운영되고 있다. 나가스마치는 산학관 연계로 아리아케해의 간선 보전과 함께 기업 참여를 통한 생산체제(바지락, 김양식) 구축 및 소득 향상, 인재육

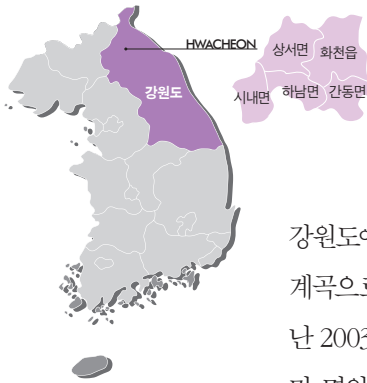


“
 기초단체의 1/3이
 소멸 위기에 직면한
 한국의 실정을
 고려할 경우 메리트를
 부각시킬 수 있는
 사업의 운영이 필요
 ”

성을 통한 양식어업 산업 확립이 이루어지고 있다. 오구니마치는 오구니산의 지역 특산물 오구니삼과 저지우유를 마을의 브랜드로 하여 브랜드력 향상 및 판매 촉진을 가속화하였으며 순환형 농업으로 농가 소득을 향상시켰다. 유노마에마치는 65세 이상 고령자를 지역 인재로 구분하여 지역 활동에 참여를 독려하며, 동네 사업자와의 매칭을 위한 고령자 인재뱅크로 고령자가 활력을 갖는 사회를 구축하여 도시권으로부터의 이주 정주를 촉진하였다. 이러한 지방창생을 위한 시읍면 지원은 지속적으로 이루어지고 있으며, 스마트 임업 실천(히토요시시), 관민 협동 건강 의료산업 관계 산업을 통한 지역의 신사업 창출(키쿠치시), 기능성 야채를 활용한 건강식재(우도시), 지역특산물 브라운 스위스 우유 판촉(우부야마무라), 지역자원의 상품개발화(타카모리마치), 이주정주 촉진 프로그램 운영(코우사마치) 등의 사업을 통해 시읍면으로 활성화되고 있다.

따라서, 일본과 유사하게 저출산 및 고령화에 직면하고 있으며, 기초단체의 1/3이 소멸 위기에 직면한 한국의 실정을 고려할 경우에 지역에 대한 메리트를 부각시킬 수 있는 사업의 운영이 필요하다. 이를 위해서는 단기적인 정책 운영으로 일시적인 효과 창출이 목표가 되는 것이 아닌 장기적인 시점에서의 인구정책이 필요하며, 지역 특히 지방의 발전을 위한 추진체계의 효율적인 운영이 필요하다. 효과의 극대화를 위해서는 단계별로 구성된 사업의 개발이 필요하며, 단계별 성과에 대한 점검 및 미래 사업 방향의 미세적인 조율이 병행하여 이루어져야 한다. 더불어, 지금 우리가 인지해야할 가장 중요한 사항은 단기적인 지역 개발정책에 의해서 지역의 발전을 도모하는 것이 아닌 장기적인 관점에서의 지역 발전의 토대를 구축함으로써 감소추세의 인구감소 성향을 증가하는 성향으로 유도하는 것이다. 인구 재생산을 통해 최소한의 경제인구가 생산되기 위한 시간은 최소 15년이라는 사실을 다시 주목해야할 것이다.

교육복지를 통한 인구활력 선도지역 화천군



강원도에서도 최북단 휴전선 경계에 맞닿아 있는 화천군은 높은 산과 계곡으로 둘러싸인 고장으로, 특히 산천어 축제로 널리 알려져 있다. 지난 2003년 제 1회 얼음나라화천 산천어축제가 개최되어 전국에서 약 22만 명의 관광객이 방문하였고, 이후 매해 방문객이 급증하면서 2016년에는 154만 명으로 증가하였다. 이에 2014년부터는 문화체육관광부 선정 '대한민국 대표 축제'에 지속적으로 이름을 올려 명실상부한 우리나라 대표 겨울축제로 자리매김하였다고 할 수 있다. 특히 빙판 위에서 즐기는 산천어 얼음낚시뿐만 아니라 눈과 얼음 위에서 신나게 뛰고 달려 보는 눈썰매와 봅슬레이, 각양각색의 체험과 볼거리를 즐길 수 있어 가족단위 관광객에게 많은 호평을 받았다.



화천 산천어축제

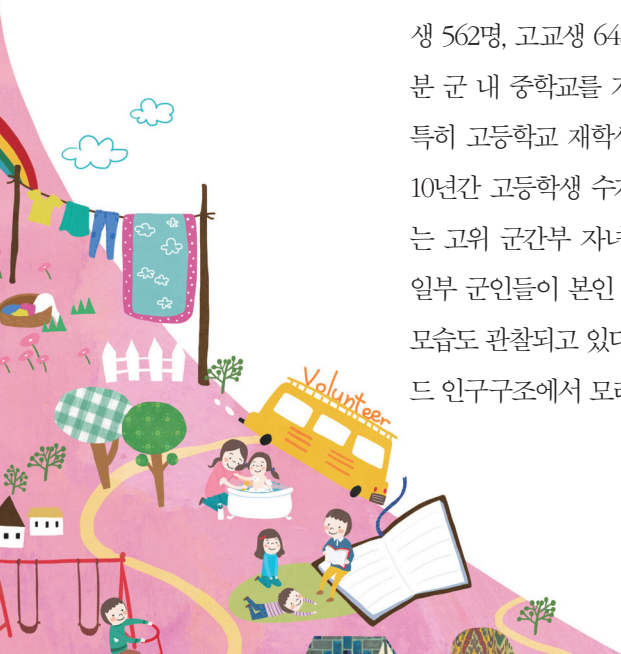


교육복지를 통한 지역 인구활력 및 경제 활성화 전략

산천어의 고장 화천군이 최근 주목받고 있는 이유가 또 하나 있다. 그것은 바로 교육복지를 통한 지역 인구 유출 방지 및 유입 촉진을 실천하는 인구활력 선도지역이라는 점이다. 최근 우리나라 농촌지역의 고령화와 함께 가장 심각한 문제로 떠오르고 있는 것이 지속적인 인구유출로 인한 지역경제의 침체 및 생활공간의 질 저하의 문제인데, 화천군에서는 이 문제를 해결하기 위한 대안으로 '교육복지'에 초점을 맞추었다. 즉 지역 내 교육여건 지형을 변화시켜 인재를 육성하고, 이를 통해 인구의 외부 유출을 막고 새로운 인구 유입을 촉진시키는 전략을 선택한 것이다. 지속적인 교육투자와 인재 육성 노력의 첫 번째 결실은 바로 인구구조의 변화다.

농촌형 피라미드 인구구조에서 모래시계 구조로

전국적으로 농어촌 학교들이 학생 수 감소로 어려움을 겪고 있지만, 화천군에서는 학생들의 수가 유지되거나 오히려 유입되는 현상이 나타나고 있다. 예를 들면 2007년 화천군 내 초등학교 학생 수는 1,702명, 중학생은 684명, 고교생은 547명으로 그 비율이 전형적인 농촌형 피라미드 구조였다. 그러나 10여 년이 흐른 2016년 4월 기준, 초등학교 1,159명, 중학생 562명, 고교생 648명으로 나타났다. 이는 초등학교 졸업생들이 대부분 군 내 중학교를 거쳐 고등학교까지 진학하고 있음을 보여주고 있다. 특히 고등학교 재학생 수가 중학교 재학생 수를 초과하고 있으며, 지난 10년간 고등학교 수가 20% 증가했다는 점에서 주목할 만하다. 최근에는 고위 군간부 자녀들의 전학사례도 각급 학교에서 증가하고 있으며, 일부 군인들이 본인 전출인사 시 자녀와 가족 일부를 화천에 남겨두는 모습도 관찰되고 있다. 이는 외부에서의 인구유입과 함께 농촌형 피라미드 인구구조에서 모래시계 구조로 변화하고 있음을 증명하는 셈이다.



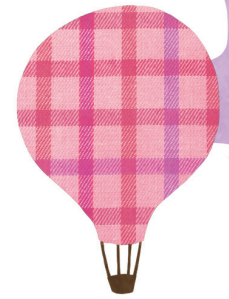
일관된 교육우선 정책과 투자를 통한 강력한 교육정책 드라이브

이러한 학생 수 증가와 인구유입은 일관된 교육우선 정책과 투자, 그리고 화천교육지원청과의 협력을 통한 다양한 특성화 프로그램의 결실이라는 견해가 힘을 얻고 있다. 화천군은 전국 최초로 교육복지과를 신설한데 이어 2016년 인재육성재단까지 설립해 체계적이고 강력한 교육정책 드라이브를 걸고 있다. 또한 지역 내 청소년들에게 배낭연수 기회를 제공해 다양한 경험을 통해 소중한 경험을 쌓게 지원하고 있으며, 46억 원을 넘어서는 장학기금 운영을 통해 학생들에게 장학금을 지급하는 등 실질적으로 학생들에게 도움이 되는 사업을 추진하고 있다. 또한 학자금 및 거주비 지원 등의 사업도 추진하고 있는데, 2016년에는 총 235명의 학생들에게 총 5억 4천여 만원을 지원했다.

2017년에는 군정의 제 1목표를 '교육'으로 설정하고, 미래인재 육성을 위한 교육환경 조성과 공교육 시설개선 등의 사업에 초점을 두고 있다. 최고의 교육환경 조성을 위해 글로벌 리더 인재육성 지원사업, 자녀 교육비 경감 및 급식비 지원을 중점적으로 추진할 계획이며, 방과후 학교 운영과 보육료 지원, 어린이집 지원 등을 지속적으로 추진하고, 사내도서관 건립도 계획중이다.

인재육성을 위한 지역주민의 적극적 참여와 지지

인재 육성을 통한 지역활력에는 화천지역 주민들의 적극적 참여와 지지도 한 몫을 하고 있다. 매년 기관단체들은 산천어축제 등의 수익금 중 상당액을 장학금으로 기탁하고 있으며, 주민 400여 명이 참여하는 '1인 1인재 육성 후원' 운동도 계속 이어지고 있다. 연탄 1장 팔 때마다 10원씩 모아 796만원의 장학금을 내놓은 고령의 할아버지부터 취업 후 첫 월급을 자신이 도움을 받은 장학회에 장학금으로 내놓은 경찰관, 매년 100만원의 장학금을 내고 있는 화천시장 골목의 식당 아주머니까지 지역 사회 전반에 교육을 최우선시 하는 분위기가 넘쳐흐른다.



‘아이기르기 좋은 화천’ 프로젝트 본격 가동

교육복지를 통한 화천군의 인구활력활성화 노력은 최근 ‘아이기르기 좋은 화천’ 프로젝트의 본격적 가동으로 이어지고 있다. 화천군은 2017년 1월 교육복지과 내에 ‘아이 기르기 가장 좋은 환경 만들기’ T/F팀을 꾸리고, 출산부터 육아, 교육까지 연결되는 생애단계별 지원전략을 수립하였다. 이는 낮은 출산율 문제는 곧 육아 및 교육의 문제와 직결되어 있다는 문제인식 하에, 출산 장려금 등의 단기적 재정지원보다는 양육 과정에서 애로사항과 부담 등을 저감시키기 위해 군이 적극적으로 나서서 지원하겠다는 의지라고 볼 수 있다. 이와 함께 지역 내 의료 및 보건 서비스의 질적 양적 확대, 그리고 경력단절 여성이나 다문화가정 여성의 일자리 지원 등도 집중적으로 실시할 계획이다. 또한 전국 최초로 생애 단계별·대상 특성별 지원 정책 등을 체계적으로 재정립하고 결혼부터 임신·출산, 영유아, 아동·청소년기로 이어지는 생애 단계별 정책을 통합적으로 관리하여 양질의 서비스를 제공하는데 초점을 두고 있다.

최근 인구절벽 위기의 대두와 함께 쇠퇴하고 있는 지역의 활력을 어떻게 되살릴 것인가의 문제가 중요한 이슈로 떠오르고 있고, 전국적으로 많은 지방자치단체가 지역활력 증진을 위한 대안마련에 골몰하고 있는 시점이다. 화천군의 적극적인 교육복지 정책이 ‘아이 낳아 기르기 좋고, 교육 걱정도 없는 곳’의 실현으로 순항할 수 있을지, 화천군의 미래가 기대된다.



어린이 영어캠프



화천 문화의집

화천군의 생애단계별 지원 정책

생애단계		지원정책
결혼기	농촌총각 결혼지원	
임신출산기	임신·출산 진료비 지원사업 출산장려금 지원 여성농업인 농가도우미 지원 산모신생아 건강관리 지원사업 산후돌봄지원 고위험임산부 의료비 지원 장애인가정 출산 및 영아양육 지원	해산급여 저소득층 기저귀·조제분유 지원 미숙아 및 선천성이상아 의료비 지원 신생아의 난청진단 의료비 지원 모성보호육아지원(출산전후휴가급여, 육아휴직급여) 출산육아기고용지원금및대체인력지원금등 18개정책
영유아기	장난감대여소 운영 키즈영어아카데미/문화아카데미 운영 영유아 발달장애 정밀검사비 지원 어린이집 입학준비금 지원 부모부담 추가보육료 지원 간동면 농번기 유아놀이방운영지원 만0~2세 보육료 지원사업 만3~5세 누리과정 지원사업 방과후 보육료지원	시간연장형 보육료 지원 한부모가족 아동양육비 지원 입양아동 양육수당 지원 다문화가족 방문교육 서비스 다문화가족 자녀 언어발달지원 서비스 발달재활서비스 아동통합서비스지원(드림스타트사업) 지역아동센터 지원 아이돌봄서비스 가정양육수당 지원 등 24개 정책
아동·청소년기	초등 영어/중국어 아카데미 운영 스마트리(Smartree) 운영 재능기부프로젝트 청출어람 운영 화천어린이도서관 운영 중학생 여학연수 추진 원어민 보조교사 지원 방과후학교 프로그램 지원 청소년 비전찾기 프로그램 지원 화천 미래로아카데미 운영 화천학습관/화천청소년야영장 운영	청소년공부방 운영 친환경 급식지원 관내 고등학교 학생 교육비 지원 한부모가족자녀교육비/자녀학습지/산입생교육비지원 초등돌봄교실 청소년 방과후 아카데미 운영지원 아동발달 지원계좌(디딤씨앗통장)지원 지역사회서비스투자사업(아동청소년 정서함양지원서비스) 등 39개 정책
청년기	향토인재육성 학자지원금 지원 저소득한부모가족대학신입생자녀생활차립금지원 다자녀가정 특별지원(대학등록금)	저소득주민자녀 장학금 지원 국가장학금 지원 대학생 근로장학금 지원
전생애	농어촌장애인증택 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

지방자치관련 용어해설



{ 경력경쟁채용시험(경채) }

경력경쟁채용은 경쟁을 제한하는 별도의 선발 절차를 거쳐 공무원을 채용하는 것을 말한다. 공무원의 신규채용은 실적제를 근간으로 불특정 다수인을 대상으로 공개경쟁시험에 의하는 것을 원칙으로 하고 있다. 하지만, 공개경쟁채용이 부적절하거나, 불가능한 상황에서 경쟁이 제한된 별도의 선발 절차를 거쳐 임용 후보자를 결정하는 것을 경력경쟁채용이라 한다.

지방공무원법 제27조의 2항에 근거하여, 아래의 사유 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 같은 사유에 해당하는 다수인을 대상으로 경력경쟁채용 방식으로 지방공무원을 임용하고 있다. 지방공무원 경력채용의 13가지 사유로 1)퇴직자 재임용, 2)자격증소지자, 3)연구 및 근무경력자, 4)특수학교 졸업자 중 국가기관 또는 지방자치단체에서 실무수습을 완료한 자, 5)1급 공무원, 6)특수한 직무분야, 직무환경 또는 특수지역 근무예정자, 7)국가직을 지방직으로 임용, 8)실업계·예능계 및 사학계의 고등학교·전문대학 및 대학 졸업자 중 학교장의 추천을 받은 자, 9)과학기술분야 등 특수 전문 분야의 근무 및 연구경력자, 10)수습근무를 마친 자 혹은 장학생으로 졸업한 자, 11)외국어 능통자, 12)연고지 및 일정한 지역 거주자의 한지채용, 그리고 13)귀화허가를 받아 대한민국 국적을 취득한 자 등을 규정하고 있다.



{ 조세법률주의 }

조세법률주의란 조세의 부과는 반드시 법률에 의하여만 한다는 것으로 우리나라의 경우 헌법 제59조에 규정되어 있다. 조세법률주의는 미국 독립전쟁 이후 '대표 없으면 과세도 없다'는 원칙의 표현이며 근대국가는 모두 이 조세법률주의를 인정하고 있다. 이는 국민의 재산보장과 법률생활의 안전을 도모하기 위한 것이다. 조세법률주의를 적용함에 있어 법률에 의한 규제 대상에는 조세의 종목과 세율뿐만 아니라 과세의무자, 과세물건, 과세표준, 과세절차까지 모두를 포함한다.

다만, 지방세의 경우 법률인 지방세법이 일반법 역할을 수행하며 지방자치단체가 과세권을 국가로부터 부여받아 구체적 사항을 지방자치단체의 자치권에 근거한 조례로써 정할 수 있다. 그러나 조세의 신설과 변경과 같은 일반적 사항은 법률인 지방세법에 의거하여야 하며 자치단체의 조례로서 조세를 신설 또는 변경할 수 없다.



{ 법정외세 제도 }

법정외세란 조례로 신설할 수 있는 조세를 말한다. 지방자치단체 세목신설권이라고도 한다. 법정외세라는 명칭은 일본에서 사용되는 개념으로, 일본은 헌법 제84조에 의거하여 새로운 조세를 부과하거나 현행의 조세를 변경하려면 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라도록 규정하고 있다. 다시 말하면, 일본은 법률이 정하는 조건에 따라 새로운 조세를 만들 수 있게 규정하고 있으므로, 법률에서 조례로 지방세를 만들 수 있도록 규정하면 지방자치단체도 조례로 지방세를 만들 수 있다.

일본의 경우 지방세법 규정에 의거하여 법정외보통세와 법정외목적세를 조례로 만들 수 있도록 규정하고 있으며 법정외세의 신설이나 변경을 위해서는 우선 총무대신과 협의를 하여 총무대신의 동의를 받아야 한다. 지방자치단체의 협의요청을 받은 총무대신은 1) 국세 또는 다른 지방세와 과세표준이 같거나 주민의 부담이 현저하게 과중하게 되거나, 2) 지방자치단체 간에 재화의 유통에 중대한 장애를 주거나, 3) 기타 국가 경제시책에 비취서 부적당한 것을 제외하고는 지방재정심의회 의견청취를 거쳐 동의를 해야 한다.

연구원 동정



■ 한국지방행정연구원 제17대 하혜수 원장 이임

일시 2017년 5월 15일 11:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



2017년 5월 15일 월요일, 11:00 한국지방행정연구원 대강당에서 제17대 한국지방행정연구원 하혜수 원장의 이임식이 열렸다. 하혜수 원장은 2015년 4월 13일 제17대 원장으로 취임하여 2년 1개월 동안 재임 하면서 국가와 지방자치단체의 재정지원 확충과 원주혁신도시로의 지방 이전 등을 통해서 원주시대의 초석을 다지고 평소 경영철학인 소통과 설득, 타협과 결단, 공정성과 일관성을 바탕으로 합리적 조직문화의 정착은 물론 양질의 연구성과를 통해 연구원의 대외적 위상을 제고했다. 하혜수 원장은 퇴임 후 후학양성을 위해 경북대학교로 복귀했다.

■ 한국지방행정연구원 제3차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2017년 5월 8일 11:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 5월 8일 월요일, 연구원 대강당에서 '제3차 KRILA 자치포럼'을 개최했다. 이날 열린 포럼에서는 김종석 강원도 민일보 사장이 '새로운 대한민국 지방분권 개혁'을 주제로 강연했다.





■ 한국지방행정연구원 2017년 상반기 임직원 워크숍

일시 2017년 4월 24일 ~ 25일

장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실

주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2017년 4월 24일 월요일 ~ 4월 25일 화요일, 1박 2일간 합천 일대에서 2017년 상반기 임직원 워크숍을 개최했다. 하혜수 원장을 비롯하여 57명이 참석했으며, 1일차에는 합천군 건설팀 및 체력단련 등 직원 소통강화 시간을, 2일차에는 지역명소(해인사) 시찰의 시간을 가져 전직원이 화합과 단합의 뜻깊은 시간을 보냈다.



■ 한국지방행정연구원 제6차 연구심의위원회 개최

일시 2017년 4월 21일 14:00

장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실

주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2017년 4월 21일 금요일, 연구원 지방투자사업 관리센터 대회의실에서 '제6차 연구심의위원회'를 개최했다. 이날 열린 회의에서는 시도 정책연구과제 착수보고에 대한 심의를 진행했다.



■ 한국지방행정연구원 제2차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2017년 4월 21일 11:00

장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실

주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2017년 4월 21일 금요일, 연구원 지방투자사업 관리센터 대회의실에서 '제2차 KRILA 자치포럼'을 개최했다. 이날 열린 포럼에서는 이영성 한국일보 부사장이 '언론 너 누구냐 : 우리사회의 언론의 역할과 문제점'을 주제로 강연했다.



■ 한국지방행정연구원 제1차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2017년 4월 17일 16:30

장소 한국지방행정연구원 중회의실(101호)

주최 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2017년 4월 17일 월요일, 연구원 1층 중회의실(101호)에서 '제1차 KRILA 자치포럼'을 개최했다. 이날 열린 포럼에서는 김석태 경북대학교 행정학부 교수가 '알투지우스(J. Althusius)의 정치사상과 지방분권형 헌법개정'을 주제로 강연했다.



KRILA 보고서



지방공기업과 출자·출연기관간 사업중복 최소화 방안

이삼주

한국지방행정연구원
지방재정연구실장·
선임연구위원

이효

한국지방행정연구원
지방투자사업관리센터소장·
선임연구위원

지방출자·출연기관은 지방공기업법의 적용을 받는 지방공기업과 유사중복이 발생하고 있으며, 출자와 출연기관 간에는 경계가 모호하여 어떤 방식으로 설립하든 자치단체의 의사결정에 전적으로 의존하고 있다. 이에 본 연구는 지방공기업법에 의해 설립된 기관(공사 및 공단)과 지방출자출연법에 의해 설립된 기관(지방출자 및 출연기관)간 사업범위를 명확히 하고, 중복되는 부분을 최소화하기 위한 방안을 모색하였다.

양 법간에 중복이 주로 나타나는 부분은 지방공기업의 임의적용사업과 지방출자·출연기관의 사업범위로, 체육분야와 지역경제 활성화관련 사업에서 두드러지게 나타나고 있다. 또 지역경제 활성화관련 사업은 그 범위를 한정하기 어려울 정도로 광범위하게 구성되어 있어, 지방자치단체가 필요하면 지방공사 및 공단 그리고 지방출자기관 및 출연기관 등을 통해 어떤 사업이든지 가능하도록 열어놓고 있다는 점에서 조정이 필요한 부분으로 분석되었다.

지방공기업법과 지방출자출연법 상의 기관간 사업중복을 최소화하는 방안으로, 사업영역 조정방안과 지분율을 기준으로 조정하는 방안 그리고 양 법규를 통합하는 방안을 제시하였다. 사업영역을 조정하는 방안은 상대적으로 법 개정작업이 용이하다는 측면에서 정책적으로 현실화 가능성이 높으며, 지분율을 기준으로 하는 방안은 양 법규간의 중복조정 효과는 크지만 선결과제가 상당

수 남게 된다는 점에서 시간과 노력이 필요한 대안이다. 한편 양 법규를 통합하는 방안은 효과적인 측면에서는 대단히 크지만 지방출자출연법이 제정되어 시행된 지 얼마 되지 않는 시점에서 과거로 회귀하기에는 여러 가지 측면에서 부담이 있을 수 밖에 없기 때문에 장기적인 대안으로 강구하는 것이 필요하다. 다만 양 법규 간의 사업영역을 조정할 경우에는, 지방공기업법상의 영역을 조정하는 것이 적정하며, 이때 기 설립된 지방공기업의 경우 당연적용사업 외에 임의 적용사업도 존재하고 있는 바, 기 설립된 지방공기업의 유형을 검토하여, 적용 사업의 범위를 확대시킬 필요가 있다.



고령화의 지역경제효과분석

박승규

한국지방행정연구원
지역경제분석센터소장·
연구위원

이제연

한국지방행정연구원
수석연구원

인구 고령화의 직면으로 인하여 심화되는 의료 소비는 향후 연금소비 고갈과 관련이 있다. 따라서, 준비가 되지 않은 의료소비는 기대수명의 증대를 통하여 개인의 이익을 향상시킬 수 있지만, 사회적 비용을 증대시켜 경제적 성과를 감소시킬 수 있다. 따라서, 본 연구는 고령화로 인해 증가되는 의료소비로 인한 경제적인 효과를 분석하는 것을 목적으로 한다.

동적패널연립모형을 구축한 실증분석결과로 본 연구는 고령화가 GRDP 감소와 연금적자를 유발하는 것을 실증적인 연구결과로 제시하였다. 분석결과, 한국 고령화 경제는 고령화로 인해 고령화를 대비하기 위한 노력으로 인하여 과잉저축 성향이 있는 것으로 나타났다. 더욱이 지속적인 고령화 추세는 GRDP의 감소와 연금적자에 직면함으로써 의료소비 증가는 수명연장에는 기여하지만, 전체적인 소비를 감소시킴으로써 지역의 생산을 저해하는 것으로 분석되었다. 본 연구는 정부의 연금제도가 연금수익을 초과하게되는 연금위기 상황을 제시하였다. 또한, 고령화 증진으로 인해 증대되고 있는 의료소비를 가정할 경우, 한국 연금제도는 고령화로 인해 2025년에 연금지출이 연금수익을 추월함으로써 연금부족이 발생할 것으로 추정되었다. 즉, 한국은 고령화에 따른 의료소비 증가로 보다 많은 연금수익을 지불하기 위해 추가적인 연금수익이 필요한 것으로 나타났다. 이와 같은 현상은 광역시 및 도부문에서 모두 심각한 연금 결핍에 직면하는 것으로 나타남으로써 고령화를 감소시키기 위한 생산성 증대, 교육 투자 확대, 일자리 창출을 통한 노동자 확보 등으로 연금수익을 확대하며, 고령화의 부정적인 효과를 상쇄할 필요성이 제기되었다.



논문모집안내

『지방행정연구』의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.

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

- **논문주제:** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량:** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

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

*마감일 이후에도 수시접수합니다.

- **원고제출:** 논문 및 투고신청서(한국지방행정연구원 홈페이지에서 다운로드)
- **제출(문의)처:** **Tel** 033-769-9824 | **Fax** 070-4275-2314 | **E-mail** local@krila.re.kr
- **원고료 등**
 - ※ 원고료 및 게재료는 없습니다.
 - ※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 “지방행정연구” 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.



지방자치 이슈와 포럼

2017 June Vol.13

이달의 이슈와 포럼

인구활력

